

비임금노동자 실업보장체제 비교사례분석: 핀란드, 스페인, 독일, 한국을 중심으로*

김규혜**

요약

본 연구는 임금노동자와 비임금노동자 간의 격차 뿐만 아니라 비임금노동자 내의 격차에 주목하여, 한국 비임금노동자 실업보장체제에 대한 제도적 함의를 국가 간 비교사례 분석을 통해 논의하고자 한다. 이를 위해 먼저 탈산업화 이후 주요 복지국가 실업보장체제의 변화, 주요 복지체제의 노동시장 및 사회보장에서 비임금노동자가 경험하는 격차, 그리고 한국 비임금노동자의 노동시장 및 실업보장 경험에 관한 기존 논의를 검토하였다. 다음으로 국가 간 비교 분석을 위해 한국과 유사한 다층형 실업보장체제 구조를 갖고 있지만 주요한 실업자 소득보장 제도라고 할 수 있는 실업보험제도 유형에서 질적으로 구분되는 핀란드, 스페인, 독일을 분석 사례 국가로 선정하였다. 나아가 각 국가별 실업보장제도를 법적 대상, 적용 조건, 급여, 재정, 전달체계 차원에서 검토하고, 실업보장체제의 관계적·구조적 측면에 주목하여 국가 간 그리고 국가 내 비교 분석을 진행하였다. 이와 같은 국가별 사례 분석 결과를 바탕으로 3개 국가의 사례가 한국의 비임금노동자 실업보장체제에 제시하는 제도적 함의를 논의하였다. 우선 자영업자 고용보험(UI)에 관해, 법적 대상의 보편성 및 급여기간의 관대성, 재정적 지속 가능성, 노동형태의 다변화에 대응하는 적용 및 급여의 포괄성의 측면에서 정책적 함의를 논의하고자 한다. 다음으로 국민취업지원제도(UA)에 대해, 법적 대상의 보편성 확대, 자격조건의 엄격성 완화, 급여의 관대성 강화, 재정에서 공적 지출의 확대를 위해 필요한 제도적 변화를 제시하였다. 마지막으로, 실업보험(UI)과 실업부조(UA) 간의 관계와 관련하여, UI와 UA 간의 연계 강화, 취업 및 실업 병행 수준 강화, 비임금노동자 실업보장체제 전반의 보장성 강화의 필요성에 대해 논의한다.

주요어: 비임금노동자, 실업보장체제, 실업보험, 실업부조

* 본 논문의 발전에 매우 큰 도움을 주신 세 분의 심사위원들께 감사드립니다.

** 중앙대학교 사회복지학과 박사과정(ghkim1003@gmail.com)

1. 서론

코로나19 이후 한국에서 2020년의 자영업자 폐업률은 전년 대비 감소한 반면, 동일한 기간 동안 자영업자 대출은 지속적으로 증가하였다(한국은행, 2021). 일견 상반된 결과로 이해될 수 있는 자영업자의 이와 같은 상황은 '실업 전후 경험하게 되는 소득 상실이라는 위험에 대응하는 사회보장제도의 부재'라는 동일한 제도적 조건을 경유한 결과라고 할 수 있다. 다시 말해, 매출 및 소득의 감소 나아가 적자의 지속에도 불구하고, 자영업자가 폐업을 선택하지 못하는 상황 그리고 이와 같은 과정에서 발생하는 소득 상실이라는 위험에 대한 개별화된 관리 수단으로 대출을 활용하는 상황과 관련하여(최철웅, 2019), 비임금노동자의 제한적인 실업보장체제는 이와 같은 결과의 결정적인 원인까지는 아니더라도 부분적인 요인으로 볼 수 있다. 이러한 자영업자의 노동시장 상황에도 불구하고, 2012년 도입된 자영업자 고용보험의 가입자 수는 2020년 기준 전체 자영업자 인구 대비 약 0.8%에 불과하기 때문이다(고용노동부, 2021).

같은 맥락에서 고용보험의 광범위한 법적 사각지대에 대한 문제인식을 바탕으로 한국에서 비임금노동자 실업보장체제에 관한 기존 논의가 확대되어 왔다. 한편에서 이는 보충적인 소득 보장체제로 기능하는 실업부조에 주목하여 다층형 실업보장체제의 의의를 강조하는 방식으로, 동시에 다른 한편에서 이는 자영업자의 지속적으로 낮은 가입률에 주목하여 한국 고용보험의 제도 변화 과정에서 고려할 수 있는 정책 사례를 이해하기 위해 국가별 사례분석을 진행하는 방식으로 이루어져 왔다. 한편 산업사회 이후 노동시장 및 사회보장에서 제도화된 임금노동자와 비임금노동자 간의 차이 및 격차는 비임금노동자 내의 차이 및 격차에 대한 이해 없이 제한적으로 논의될 수밖에 없다. 이에 따라 기존 비임금노동자 실업보장체제에 관한 연구는 실업보험에서 임금노동자와 비임금노동자 간의 격차를 중심으로 진행되어, 실업보장체제에서 실업보험과 실업부조의 성격 및 각 제도 간의 관계 그리고 이에 대한 비임금노동자 내의 격차를 적절하게 논의하지 못했다는 한계를 갖는다.

이에 따라 본 연구는 한국 비임금노동자 실업보장체제에 대한 제도적 함의를 국가 간 비교 사례분석을 통해 논의하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 기존 연구와 달리 고용원이 있는 자영업자(이하 고용주) 및 고용원이 없는 1인 자영업자(이하 자영자)뿐만 아니라 무급가족종사자를 포함하는 '비임금노동자', 나아가 '실업자의 소득을 보장하는 제도의 총체'로 정의되며 실업보험(UI), 실업부조(UA), 사회부조(SA)의 하위 제도로 구성된 '실업보장체제(unemployment protection system)'에 주목한다(Clasen and Clegg, 2011; Pfeifer, 2012; 이병희, 2013; 김근주 외, 2017; 이승윤, 2018). 이와 같은 연구 목적을 위해 분석 사례로 주요 OECD 국가 중 비임금노동자를 대상으로 다층형 실업보장체제 구조를 갖춘 국가들 중에서, 질적으로 구분되는 복지

체제 유형 및 비임금노동자 실업보험제도 유형을 갖는 국가들인 핀란드, 스페인, 독일, 한국을 선정하였다. 실업보험과 실업부조를 중심으로 각 실업보장체제의 대상, 급여, 재정, 전달체계를 기본적으로 검토하였으며, 국가별 분석 내용을 바탕으로 국가 내에서 비임금노동자가 경험하는 실업보장체제의 격차를 비교하였다. 마지막으로 이와 같은 분석 결과를 바탕으로 3개 국가의 사례가 한국의 비임금노동자 실업보장체제에 제시하는 제도적 함의를, 자영업자 고용보험(UI), 국민취업지원제도(UA), 실업보험(UI)와 실업부조(UA) 간의 관계와 관련하여 제시하였다.

2. 이론적 배경

1) 탈산업화 이후 주요 복지국가 실업보장체제의 변화

탈산업화 이후 변화하는 실업보장체제에 관한 기존 연구는 그 제도적 맥락 및 관계에 주목하여 1990년대와 2000년대 주요 유럽 복지국가를 대상으로 비교 분석을 진행해왔다. 그중에서 실업보험은 산업사회의 안정적인 노동시장 참여가 특징적인 임금노동자를 중심으로 설계되어 탈산업화 이후 불안정한 노동시장 참여를 배제하면서 서비스 노동시장과 부정합성을 보이는 것으로 논의되어 왔다(Clasen and Clegg, 2011; Pfiefer, 2012). 구체적으로 탈산업화 이후 전개된 실업보장체제 변화는 급여의 동질화(unemployment benefit homogenization), 위험의 재범주화(risk re-categorization), 활성화(activation)로 요약된다(Clasen and Clegg, 2011).

먼저 ‘급여의 동질화’는 노동시장 참여 및 기여 이력과 급여 수준 및 기간의 연계를 약화시켜 기여에 비례하는 급여의 격차를 감소시키는 변화로, 노동시장 유연화에 따른 실업보장체제의 주요한 대응이라고 할 수 있다. 다음으로 ‘위험의 재범주화’는 탈산업화 이후 실업(자)을 광범위하게 정의하여 산업사회와 달리 비경제활동인구 중에서 잠재적 경제활동인구 뿐만 아니라 취업자 중에서 불완전 취업자를 지원하고 동원하는 제도적 변화를 의미한다. 마지막으로 노동 연계복지(workfare)로의 전환과 관련된 ‘활성화’는 급여의 동질화 및 위험의 재범주화와도 강한 관계를 가지며, 대부분의 주요 복지체제에서 사회부조의 자격조건으로 노동시장에서의 적극적인 구직활동을 제도화하는 방식으로 나타났다. 이와 같은 활성화는 서비스 경제의 확대에 따른 저성장-저고용 국면과 맞물려 실업 정책으로서의 자영업 창업 정책의 확대로 연결되기도 하였다. 이처럼 실업보장체제의 변화를 구성하는 제도적 맥락 및 관계를 고려하면, 실업부조는 자산조사에 대한 자격조건 및 급여수준이 사회부조보다 관대한 동시에 강력한 활성화 조치를

통해 복지비용으로 표현되는 국가의 재정 부담은 줄이는 실업보장체제로 활용되고 있는 것을 확인할 수 있다(Pieters, 2014).

국가별 실업보장체제의 구성은 각각의 제도뿐만 아니라 제도 간의 관계에 대한 이해를 필요로 한다. 우선 노동가능 연령대 인구를 대상으로 하는 국가별 실업보장체제의 구성은 주로 실업부조의 1층형, 실업보험-사회부조 혹은 실업보험-실업부조의 2층형, 실업보험-실업부조-사회부조의 3층형으로 구분할 수 있다. 나아가 실업보장체제 중에서 실업부조와 사회부조 간의 관계에 주목한 연구에 따르면, 국가별로 실업부조가 핵심적인 경우는 UI의 수급종료자 뿐만 아니라 미충족자를 대상으로 하며, UA의 지급기간이 무한한 경우로 정의된다(이병희, 2013; 김근주 외, 2017). 2020년 기준, UA의 지급기간이 무기한인 경우(영국, 독일, 오스트리아, 핀란드)와 UI 미충족자를 대상으로 하는 경우(독일, 핀란드, 스페인, 영국) 중에서 노동가능 인구를 사회부조 대상에서 제외하는 경우(독일, 영국)를 제외하면, 사회부조보다 실업부조가 핵심적인 국가는 핀란드가 유일하다(OECD, 2018; 2020). 한편, 사회부조가 핵심적인 경우는 실업부조가 존재하지 않는 경우(덴마크, 네덜란드), 실업부조가 UI 수급종료자만을 대상으로 하는 경우(프랑스, 오스트리아), 실업부조의 지급기간이 유한한 경우(스페인, 한국)로 구분할 수 있다(OECD, 2018; 2020).

이와 같은 기존 논의를 종합적으로 고려하면, 실업보험의 법적·실질적 사각지대가 제한적인 경우 실업부조의 필요성 또한 약화되며, 실업부조가 존재하더라도 실업보험 수급종료자를 중심으로 운영할 경우 실업자 간 분절성이 강화되기 때문에, '실업보험-실업부조-공공부조'라는 3층형 구조의 존재 자체가 실업보장체제의 높은 보장성을 의미하지 않는다는 것을 확인할 수 있다(이병희, 2013). 이는 국가별 실업보장체제를 이해하는 데 있어 각 실업보장체제의 조건 및 설계 뿐만 아니라 각 실업보장제도 간의 관계를 종합적으로 분석해야 할 필요성을 보여준다.

2) 주요 복지체제의 노동시장 및 실업보장에서 비임금노동자의 격차

한편 노동시장 및 실업보장에서 제도화된 비임금노동자의 격차는 임금노동자와 비임금노동자 간의 격차뿐만 아니라 비임금노동자 내의 격차로 구성된다고 할 수 있다. 서비스 노동시장의 확대 이후 표준적 고용관계(standard employment relationship, SER)의 약화 및 비표준적 고용관계의 확대에 의해 나타나는 전반적인 노동시장의 불안정성 확대는 비임금노동자 내에서 확대되는 이질성을 포함하기 때문이다(Schoukens and Barrio, 2017). 우선 임금노동자와 비임금노동자 간의 격차와 관련하여, 전통적인 고소득 국가의 산업사회에서 비임금노동자는 표준적 고용관계에 기반한 임금노동자가 확대되면서 감소하는 것으로 논의되어 왔다. 이와 같은 조

건에서의 비임금노동자 혹은 자영업자는 소득, 자율성, 유연성, 여타 노동조건에서 더 높은 효용을 위해 자발적으로 기회를 탐색하는 개인인 동시에 노동시장의 내부자로 인식되어 왔다 (Conen and Schulze Buschoff, 2019). 한편 탈산업화 과정에서 비임금노동자 내의 격차는 젠더, 인종 등의 인구사회학적 요인, 업(직)종, 사업체 규모, 피고용인 유무 및 수와 같은 사업적/직업적 요인뿐만 아니라 노동시장 이행에 있어 다른 선택지가 제한되어 창업을 '선택'하는 생계형((out of) necessity) 창업 및 한 고객에게 수입의 75% 이상을 의존하는 종속적(dependent) 자영업과 같은 노동시장 요인과 관련된 것으로 논의된다(ILO, 2021).

구체적으로 비임금노동자 내의 전형적인 비공식 고용 중 하나라고 할 수 있는 무급가족종사자는 산업화 과정에서 일반적으로 감소 추세를 보이지만, 고소득 및 저소득 국가 모두에서 지속적으로 여성의 비율이 높았다(ILO and OECD, 2018). 나아가, EU의 고소득 국가의 경우 업(직)종에서 서비스업 부문이 확대되고 있지만 농업 부문이 보다 급격하게 축소되면서, 전체 비임금노동자 규모는 감소하는 가운데 비임금노동자 내에서 자영자는 2002년 7.1%에서 2017년 9.0%로 점진적으로 확대되는 양상을 보이고 있다(Spasova and Wilkens, 2018). 이와 같은 자영자의 증가가 노동시장 불안정성의 측면에서 강조되는 이유는 자영자의 고용주 대비 상대적으로 높은 생계형 창업 비율과 종속적 자영업의 비율 때문이라고 할 수 있다. 구체적으로 2015년 기준 생계형 창업의 EU 평균 비율은 고용주가 9%인 것과 달리 자영자가 23%로 나타났으며, 종속적 자영업의 EU 평균 비율은 비임금노동자가 31%였지만 자영자는 47%로 나타나, 비임금노동자 내의 노동형태에 따른 격차가 확인된다(Eurofound, 2017; Williams and Lapeyre, 2017).

이처럼 산업사회의 노동시장에서 제도화되어 온 차이 및 격차는 비임금노동자의 높은 수준의 이질성, 변동이 심한 소득, 기여의 이중 부담, 정부의 제한적인 행정 역량으로 인해, 주요 복지체제의 사회보장에서 임금노동자와 비임금노동자 간의 격차로 연결되었다(OECD and ILO, 2020). 나아가 기존 사회보장제도 중 사회보험이 그리고 기존 사회적 위험 중 실업이 표준적 고용관계와의 연계가 강하여, 비임금노동자에 대한 관련 제도의 적용 및 급여의 확대가 상대적으로 더디게 이루어졌기 때문에, 비임금노동자의 실업보장체제에 관한 기존 연구는 주로 실업보험제도를 중심으로 진행되어 왔다(Spasova et al. 2017; 2019; ILO and OECD, 2020; Shoukens and Weber, 2020)¹⁾. 이를 바탕으로, 김규혜, 이승윤(2021)은 자영업자 실업보험제도가 존재하는 9개 OECD 국가를 대상으로, 주요 제도적 속성을 통해 비교 및 분석을 진행하였

1) 구체적으로 G20 국가의 비임금노동자의 사회보장체제에 대한 법적 접근성을 검토한 OECD(2019)에 따르면, 주요 사회적 위험 중 실업에서의 배제 수준이 공통적으로 높았다. Spasova et al.(2019) 또한 EU 28개국을 대상으로 분석한 결과, 비기여(부조) 원리에 기반한 사회보장제도(사회수당 및 부조)보다 기여 원리에 기반한 사회보장제도(사회보험)에서, 노령, 의료, 장애보다 SER과의 실업, 산재, 상병에서 비임금노동자에 대한 사회보장제도의 배제 수준이 임금노동자에 비해 높은 것으로 논의하였다.

으며, 그 결과 [표 1]과 같이 2021년 기준 최종적으로 총 5가지 유형이 확인되었다²⁾. 이를 통해, 한국의 자영업자 실업보험은 가입, 적용, 급여 측면 모두에서 제한적인 유형이라는 것을 알 수 있다.

[표 1] 주요 국가별 비임금노동자의 비율 및 실업보장체제 현황

국가	비율(%)		실업보장체제					
	2000	2019	유형	실업보험(UI)		실업부조(UA)	사회부조(SA)	구성
				의무(C)	임의(V)			
덴마크	9.1	8.3		X	O(2011년)	X	O	UI-SA
스웨덴	11.1	9.8	[1] AEG	O(2007년)	O	X(2007년)	O	UI-SA
핀란드	13.5	13.5		O	O	O	O	UI-UA-SA
스페인	20.1	15.7	[2] AeG	O(2019년)	X	O	O(2020년)	UI-UA-SA
독일	10.9	9.6	[3] aEg	X	O(2006년)	O(2005년)	X(2005년)	UI-UA
오스트리아	13.5	12.2		X	O(2009년)	O	O	UI-UA-SA
프랑스	11.4	12.1	[4] Aeg	O(2019년)	X	X	O	UI-SA
이탈리아	28.7	22.7		O(2017년)	X	X	O	UI-SA
한국	36.9	24.6	[5] aeg	X	O(2012년)	O(2021년)	O	UI-UA-SA

자료: 이철수 외(2014); 이병희 외(2016); 김근주 외(2017); 박제성 외(2018a; 2018b; 2020); 김재진, 구자은(2019); Spasova et al.(2017; 2019); ISSA(2018); MISSOC(2019; 2020); OECD(2020); 김규혜, 이승윤(2021).

- 1) 비임금노동자의 비율은 각 연도의 전체 취업자 규모 대비 전체 자영업자(고용주+자영자+무급가족종사자) 규모의 비율임.
- 2) () 내의 연도는 2000년 이후 해당 제도의 국가별 비임금노동자 적용 연도를 의미함.
- 3) 자영업자 실업보험의 5가지 유형에는 'AEG(자영업자에게 모든 차원이 보장된 실업보험)' 유형, 'AeG(자영업자의 가입 접근성과 급여 관대성은 높지만 적용 포괄성은 낮은 실업보험)' 유형, 한 차원의 퍼지점수만 높은 'aEg(자영업자의 적용 포괄성만 보장된 실업보험)' 유형, 'Aeg(자영업자의 가입 접근성만 보장된 실업보험)' 유형, 'aeg(자영업자에게 모든 차원이 부실한 실업보험)' 유형이 있음.

3) 한국 비임금노동자의 노동시장 및 실업보장 경험에 관한 기존 논의

2000년 초반 이후 지속적인 감소 추세에도 불구하고 여전히 한국에서 비교적 높은 비임금노동자의 비율로 인해 비임금노동자의 노동시장 조건에 주목한 연구가 지속되어 왔다(김근주 외, 2019; 이아영, 2021; 한국은행, 2021). 우선 소득 및 부채 수준의 경우, 통계청의 「가계금융복지조사」를 바탕으로 2020년 기준 자영업자와 상용직 임금노동자 간의 가구소득을 비교한 결과, 자영업자와 임금노동자는 경상소득의 평균에서 각각 6,519만 원과 7,958만 원이고, 중앙값에서 각각 5,137만 원과 6,686만 원으로 나타나, 자영업자의 전반적인 소득 수준이 낮은 것을

2) 이는 '가입대상 및 형태'와 '가입조건'을 포함하는 가입 접근성(accessibility), '최소 노동 및 기여기간', '자발적 이직 제재 수준', '취업 및 실업의 병행'을 포함하는 적용 포괄성(eligibility), '최대 급여수준'과 '최대 급여기간'을 포함하는 급여 관대성(generosity)으로 구성되었다(김규혜, 이승윤, 2021).

확인할 수 있다(이아영, 2021). 나아가, 통계청의 「가계동향조사」 및 「가계금융복지조사」를 바탕으로, 외환위기, 경제위기, 코로나19 시기별로 임금노동자와 자영업자 간의 소득 추세를 분석한 결과, 소득의 회복이 비교적 더딘 자영업자가 거시경제적 위기에 보다 취약한 것으로 나타났다(한국은행, 2021: 40). 이에 더해, 한국은행의 「가계부채DB」에 따르면 코로나19 이후 자영업자 대출의 증가세는 중·저소득층(1~3분위)에서 주로 높았다는 점에서 자영업자 내에서도 격차가 있다는 것을 확인할 수 있다(한국은행, 2021: 39). 한편 여성의 비율이 상대적으로 높은 무급가족종사자의 소득 분포는 성별과 무관하게 자영업자 집단보다 낮은 분위에 위치하는 것으로 확인되기도 하였다(김근주 외, 2019).

한편 비임금노동자의 고용 및 노동시장 이행의 경우, 창·폐업 생존율 및 그 영향 요인, 그리고 자영업 이행의 요인 및 이력의 효과 등을 중심으로 논의되어 왔다(김영아 외, 2021; 임성희, 김진옥, 2021; 이아영, 2021). 사업자등록이 있는 자영업자의 생존율을 분석한 임성희, 김진옥(2021)에 따르면, 2010~2018년 동안 한국 개인사업체의 중위 생존기간은 2.6년으로, 이는 법적으로 실업보험 가입 대상자인 자영업자의 절반이 2.6년(30개월) 이내에 폐업한다는 것을 의미한다. 이와 같은 폐업률은 세부 업종에 따라 영세 자영업자의 비율이 높은 도소매업 및 숙박 및 음식점업에서 특히 높은 것으로 논의되고 있다(이병희 외, 2016; 김근주 외, 2019; 이아영, 2021).

나아가 표준적 고용관계가 약화되면서 확대되는 비전형적 노동형태는 임금노동자와 같은 고용계약(근로계약)이 아닌 도급, 위임, 위탁계약과 같은 다른 계약형태를 바탕으로 노동을 제공하는 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등의 종속적 자영업자를 중심으로 나타난다고 할 수 있다(이호근, 2020). 우선 플랫폼 노동자의 경우, 주/부업 및 온/오프라인 유형에 따라 노동시간 및 소득수준에서 상이하게 나타났다. 특히 부업의 경우 주 15시간 미만 일하는 경우가 74.5%로 나타난 것과 달리 주업은 주 52시간 이상 일하는 경우가 약 30%라는 점에서, 같은 노동형태로 분류되더라도 노동시간 및 소득수준의 격차가 확인된다(장지연, 2020). 한편 프리랜서는 다양한 정의를 바탕으로 측정하더라도 전반적으로 전체 취업자보다 임금 수준은 낮지만 노동시간은 긴 것으로 나타났다(김종진 외, 2021).

한편 주요 복지체제에서의 논의와 유사하게, 한국의 비임금노동자 실업보장체제에 대한 논의는 고용보험제도에서 나타나는 광범위한 법적·실질적 사각지대에 대한 문제의식을 바탕으로 확대되었다. 이에 따라 한편에서는 보충적인 소득보장제도로 기능하는 실업부조에 주목한 다층형 실업보장체제와 관련된 논의가 전개되어 왔으며(김성희, 2009; 이병희, 2013), 다른 한편에서는 고용보험에서 자영업자의 지속적으로 낮은 가입률에 대응하기 위해 한국 자영업자 고용보험의 제도 변화에 고려될 수 있는 주요 복지국가 별 사례분석에 기반한 논의가 지속되어

왔다(이병희 외, 2016; 김재진, 구자은, 2019; 김진선, 2020; 박제성 외, 2018; 2020; 장지연, 홍민기, 2020; 박혁 외, 2021).

이와 같은 사례분석 결과의 기술적 성격을 보완하기 위해, 김규혜, 이승윤(2021)은 국가 간 자영업자 실업보험의 양적 그리고 질적 유사성과 상이성을 실증적으로 비교 분석하여 유형화를 시도하였다. 이는 체계적인 이론적 검토에 기반하여 실증적 분석을 진행하는 중범위 수준의 분석방법론이라는 점에서, 분석대상 국가 간 질적 차이점 혹은 공통점을 요약적으로 제시한다는 의의를 갖는다. 그럼에도 이와 같은 실증적 차원에서의 비교 및 분석은 특정 제도를 구성하는 개념 및 내용을 비교 가능한 개념 및 내용으로 측정하는 과정에서, 실업보장체제를 구성하는 제도 간 그리고 제도 내의 관계적·구조적 측면을 고려하는 데 한계가 있다. 나아가 이와 같은 기존 연구는 주로 실업보험에 주목하여 임금노동자와 비임금노동자 간의 격차를 중심으로 진행되어, 실업보장체제에서 실업보험과 실업부조의 성격 및 각 제도 간의 관계 그리고 이에 대한 비임금노동자 내의 격차를 제한적으로 논의했다는 한계를 갖는다.

이와 같은 기존 논의의 한계를 보완하기 위해, 본 연구는 한 국가의 실업보험제도 나아가 실업보장체제는 다른 제도와의 관계 그리고 기존의 제도적 구조를 바탕으로 형성되고, 유지되며, 변화한다고 이해하는 관점을 바탕으로, 비임금노동자 실업보장체제에 대한 국가별 사례 비교 분석을 진행한다. 이에 따라 본 연구는 기존 연구와 두 가지 지점에서 구분된다. 첫째, 중범위 이론에 기반한 실증적 비교 분석과 달리, 본 연구는 해당 분석방법론에서 제한적으로 포착한 실업보장체제의 관계적·구조적 측면을 분석한다. 다시 말해, 최대 급여기간, 최소 기여기간, 소득대체율과 같은 표준화된 비교 기준뿐만 아니라, 급여와 기여의 연계 정도, 실업 인정 사유, 급여 계산 기준 등과 같이 중범위 이론에 기반한 분석 결과에서 고려하지 못하는 내용에 대해 논의할 수 있다. 둘째, 기존 사례분석 연구와 달리, 본 연구는 한국 실업보장체제와 제도적 구조는 유사하지만, 비임금노동자 실업보험에서 질적으로 구분되는 동시에 상이한 복지체제 유형으로 분류되는 사례 국가를 선정하여, 비임금노동자의 격차에 주목하여 국가별 실업보장체제를 총체적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 실업보장체제에서 경험되는 비임금노동자의 격차, 나아가 비임금노동자 실업보험과 실업부조 간의 관계에 주목하여, 사례 국가 분석 결과가 한국 비임금노동자 실업보장체제에 제공하는 제도적 함의를 논의할 수 있다.

3. 연구방법

1) 분석 사례

본 연구는 국가 간 비교사례분석을 통해 한국 비임금노동자 실업보장체제에 갖는 제도적 함의를 논의하기 위해, 우선 비임금노동자를 대상으로 다층형 실업보장체제를 갖춘 국가 중에서, 실업부조(UA)의 법적 대상으로 실업보험(UI)의 미충족자를 포함하는 국가를 분석 사례로 선정하였다³⁾. 나아가 가입, 적용, 급여 측면에서 질적으로 다른 비임금노동자 실업보험제도를 갖는 국가들을 중심으로 실업부조제도 및 실업보장체제와의 관계를 검토하고자 한다. 이에 따라 자영업자에게 모든 차원이 보장된 실업보험(AEG) 유형이자 사민주의 복지체제인 '핀란드(FI)', '자영업자의 가입 접근성과 급여 관대성은 높지만 적용 포괄성은 낮은 실업보험(AeG) 유형이자 남부유럽 복지체제인 '스페인(ES)', '자영업자의 적용 포괄성만 보장된 실업보험(aEg) 유형이자 보수주의/조합주의 복지체제인 '독일(DE)'을 사례 국가로 결정하여, '자영업자에게 모든 차원이 부실한 실업보험(aeg)' 유형인 한국(KR)과의 비교 분석을 진행하였다. 이와 같은 개별 국가 사례는 각 제도적 설계 및 조건의 의의뿐만 아니라 한계 또한 검토하기 위한 목적으로 선정하였다.

2) 분석 자료

본 연구의 분석자료에서 사회보장 및 노동시장 제도에 대한 기본적인 정보는 주로 2020/2021년을 기준으로 OECD의 Benefits and Wages, 유럽 위원회(European Commission), MISSOC에서 확보하였다. 국가별로 핀란드(FI)는 TYJ(Federation of Unemployment Funds in Finland), Unemployment Fund for Finnish Entrepreneurs, Kela(Social Insurance Institution of Finland)에서⁴⁾, 스페인(ES)은 SEPE(Public Employment Service), INSS(National Social Security Institute)에서⁵⁾, 독일(DE)은 BA(Federal Employment Agency), BMAS(Federal

3) UA의 국가별 법적 대상은 UI의 수급종료자(노동 및 기여 이력 충족), 노동이력 충족자, 미충족자로 주로 구분되며, 후자의 대상까지 포괄할수록 UA의 법적 사각지대가 적은 국가로 논의되기도 하였다(이병희, 2013). 다만 한국과 같이 UI의 노동이력 충족자 혹은 미충족자를 포괄한다고 하여 수급종료자를 포괄하는 것은 아닌 경우도 존재하는 것으로 확인되었다.

4) 핀란드(FI)의 주요 출처별 주소는 다음과 같다: Unemployment Fund for Finnish Entrepreneurs(<https://yrittajakassa.fi/en/home/>), TYJ(<https://www.tyj.fi/en/>), The Finnish Enterprise Agencies(<https://uusyrityskeskus.fi/in-english/>), Kela(<https://www.kela.fi/web/en/unemployment>)

5) 스페인(ES)의 주요 출처별 주소는 다음과 같다: Royal Decree 28/2018(<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-17992>), SEPE(<https://www.sepe.es/HomeSepe/en/Personas/distributiva-prestaciones.ht>

Ministry of Labour and Social Affairs)에서⁶⁾, 한국(KR)은 고용보험 및 국민취업지원제도 관련 법, 시행령, 시행규칙에서⁷⁾ 수집하였으며, 분석 결과에서 주요 출처의 제도 내용을 논의한 경우 표기는 생략하였다. 다만 실업보장체제를 구성하는 각 제도의 의미, 맥락 및 관계를 해석하기 위해 관련 기존 연구 및 통계 자료를 활용한 경우 관련 출처는 표시하였다.

3) 분석 틀: 법적 및 실질적 대상, 급여, 재정, 전달체계

분석 사례 국가별로 실업보험과 실업부조를 중심으로 각 실업보장제도의 대상, 급여, 재정, 전달체계를 기본적으로 검토하되, 사회부조는 실업부조와의 관계를 중심으로 파악하였다. 구체적으로 먼저 비임금노동자 실업보장체제에 대한 전반적인 이해를 제고하기 위해 사례 국가별로 비임금노동자 비율, 노동보호 수준 및 성격, 복지체제 유형에 따른 비임금노동자 사회보장의 주요 특징을 기본적으로 검토하였다. 다음으로, 우선 '대상'의 경우 법적(formal) 대상과 실질적(effective) 대상으로 구분하여, 법적 대상은 비임금노동자의 법적/제도적 정의 및 범주, 법적 가입형태, 나아가 필요한 경우 법적 가입조건을 중심으로 분석한다. 실질적 대상은 실업급여의 적용에 요구되는 최소 노동 및 기여 이력, 노동소득 조건, 자산조사 수준 및 대상 소득의 범위, 실업 인정 사유의 범주, 자발적 이직에 대한 제재 수준, 부분 실업의 적용 수준 및 조건을 검토하였다. 다음으로, '급여'의 경우 최대 소득대체율, 급여기간에 따른 소득대체율의 변화 양상, 노동형태별 최대 급여기간, 기여기간 대비 급여기간의 비율을 통해 급여의 관대성을 논의하고자 한다. '재정'의 경우, 노동형태별 기여 및 급여에 대한 계산의 준거가 되는 기준소득(reference income)의 유형, 노동형태 및 부담 주체별 재원의 부담률, 사회보험료, 조합비, 일반 조세와 같은 재원의 유형, GDP 대비 공적 지출의 수준을 파악한다. 마지막으로 '전달체계'는 노동형태별 그리고 실업보장제도별 주요 전달체계, 중앙-지방 및 공공-민간 전달체계 간의 관계를 중심으로 논의하고자 한다. 나아가 소득 관련 조건 혹은 급여수준을 논의하는 과정에서 국가별 2020/2021년 기준 평균임금, 상대적 빈곤선, GDP 대비 비율 관련 통계자료를 활용하여 분석 사례 국가 간 비교를 진행하였다⁸⁾. 이와 같은 국가별 분석 내용을 바탕으로 국가

ml), INSS(<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Inicio>)

6) 독일(DE)의 주요 출처별 주소는 다음과 같다: SGB III(<https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/1.html>), BA(<https://www.arbeitsagentur.de/en/welcome>), BMAS(<https://www.bmas.de/EN/Home/home.html>)

7) 한국(KR)의 주요 출처별 주소는 다음과 같다: 고용보험(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>)
국민취업지원제도(<https://www.kua.go.kr/uaptm010/selectMain.do>)

고용보험법(https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=55263&lang=ENG)

고용산재보험료징수법(https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=55261&lang=ENG)

구직자취업촉진법(https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=55031&lang=ENG)

8) 국가별로 다음과 같은 출처에서 관련 자료를 수집하였다: The National Institute of Statistic(<https://www.in>

내에서 비임금노동자가 경험하는 실업보장체제의 격차를 논의하였다.

4. 비임금노동자 실업보장체제의 사례 비교

1) 핀란드

핀란드는 2000년뿐만 아니라 2019년에도 비임금노동자 비율이 13.5%로, 사민주의 국가 뿐만 아니라 EU 평균에 비해 상대적으로 높은 수준이다. 다만 비임금노동자 내의 구성은 해당 기간 변화한 것으로 논의되며, 그 중 자영자의 비율이 지속적으로 증가한 점이 특징적이다(Kalliomaa-Puha and Kangas, 2017). 나아가 보편주의적인 사민주의 복지체제로, 다른 복지체제 유형에 비해 전반적으로 임금노동자와 법적 측면에서의 격차는 비교적 적지만, 실질적인 제도적 설계 및 조건에서의 격차는 확인되는 사례로 분류된다(Spasova et al., 2019). 나아가 핀란드는 확대되는 비전형적 노동형태를 제3의 지위로 구분하기보다, 법정 최저 노동시간을 도입하여 호출 계약(zero-hour contract)을 법적으로 금지하는 방식으로, 기존 노동보호제도에 포괄하여 보호하고 있다(Kalliomaa-Puha and Kangas, 2017).

(1) 기초보험(Peruspäiväraha)과 소득비례보험(Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha)

핀란드의 비임금노동자 실업보험체제는 다른 사민주의 복지체제인 스웨덴과 유사하게 사회보장국(Kela)이 관리하는 기초보험, 그리고 겐트 시스템이라는 코포라티즘적 제도유산에 따라 노동조합의 핀란드 실업기금연합회(TYJ)가 관리하는 소득비례보험으로 구성되어 있다(이호근, 2015). 여기에서 18개의 실업기금 중 17개는 직(업)종별로 구분된 임금노동자 대상 기금이며, 나머지 1개가 핀란드 자영업자 실업기금(SYL)이다. 이와 같은 제도적 구조 하에서 법적 대상의 경우, 비임금노동자는 기초보험에 대한 의무가입 혹은 소득비례보험에 대한 임의가입이 가능하다는 점에서, 나아가 소득비례보험의 경우 노동형태와 무관하게 임금노동자와 비임금노동자 모두에게 임의가입이라는 점에서, 비임금노동자에게만 임의가입인 독일 혹은 한국의 경우와 질적으로 구분된다.

실질적 대상과 관련하여, 최소 노동 및 기여이력 조건으로 비임금노동자는 실업 전 48개월

e.es/consul/serie.do?d=true&s=ECV3959), The Federal Statistical Office([https://www.destatis.de/EN/The mes/Society-Environment/Income-Consumption-Living-Conditions/Living-Conditions-Risk-Poverty/_node.html](https://www.destatis.de/EN/The%20mes/Society-Environment/Income-Consumption-Living-Conditions/Living-Conditions-Risk-Poverty/_node.html)), Statistics Finland. Income Distribution Statistics 2020. (https://www.stat.fi/til/tjt/2020/03/tjt_2020_03_2021-12-16_tie_001_en.html)

중 15개월 이상, 그리고 연속 4개월 이상이 요구된다는 점에서, 임금노동자(실업 전 28개월 중 6개월 이상 그리고 주 18시간 이상)에 비해 엄격성이 높다. 그럼에도 실업 인정 사유로 파산, 청산, 매각뿐만 아니라 국세청에 대한 폐업 신고 또한 포함한다는 점에서 폐업(실업)에서 중대한 과실이 없는 한 실업급여 수급 자격을 포괄적으로 인정하는 것으로 확인된다(Entrepreneur fund, 2021: 10). 뿐만 아니라 다른 사민주의 복지체제와 마찬가지로 핀란드는 자발적 이직에 대한 제재로 3개월(90일)의 대기기간을 부여하여 실질적 적용 포괄성이 높다고 할 수 있다(MISSOC, 2020). 또한 핀란드는 조정된 실업급여(adjusted unemployment benefit)를 통해 취업 및 실업의 병행을 제도적으로 보장하고 있다. 구체적으로 이를 통해 노동소득에서 월 300유로까지 제외되 초과분의 50%를 기존 실업급여에서 삭감하며, 삭감된 이후의 실업급여와 시간제 노동소득의 총합은 확정소득(confirmed income)의 100%를 초과할 수 없다. 나아가 이와 같은 노동소득의 조건을 충족하는 한 급여 기간은 무기한으로 연장되며, 노동시간의 경우 전일제 노동시간의 80% 이하까지 부분 실업급여를 지급하는 것으로 확인된다(OECD, 2020a).

급여의 경우, 소득비례보험의 최대 소득대체율은 확정소득의 84%인 반면 기초보험은 정액 급여로 평균 임금의 19%(일 기본액인 33.66유로에 월평균 노동일수인 21.5일을 곱한 723.48유로) 수준으로, 후술할 실업부조의 급여수준과 차이가 없다는 점에서 실업보험제도 내에서 기여 여부에 따른 높은 급여수준의 격차가 확인된다. 한편 비임금노동자의 최대 급여기간은 임금노동자와 동일하게 400일(약 18개월)로, 비교적 긴 최소 노동 및 기여이력에 비례하여 최대 급여기간의 관대성 또한 높다고 할 수 있다. 그럼에도 기여기간 대비 급여기간의 비율의 경우, 앞서 논의한대로 최소 기여기간이 임금노동자에 비해 2.5배 길다는 점에서 제한적인 측면이 존재하지만, 최대 급여기간을 위해 요구되는 최소 기여기간이 18개월이라는 점에서, 본 연구에서 분석 대상인 다른 국가에 비해 기여기간 대비 최대 급여기간의 비율은 가장 높다고 할 수 있다.

한편 재원에서 핀란드의 기준소득인 '확정소득(confirmed income)'은 '임금노동자의 동일 노동에 지급되었을 임금액에 상응하는 재정적 가치'로 정의되며, 급여뿐만 아니라 가입을 실질적으로 제한하는 제도적 조건이라고 할 수 있다. 이는 실제 사업 매출액이나 조세 상 소득액을 반영하기보다는, 비임금노동자의 신청 및 선택에 의해 결정되기 때문이다(이병희 외, 2016; 박제성 외, 2020). 한편 소득비례보험에서 노동형태별 총 보험료율은 각 실업기금의 조합비와 사회보험료를 포함한 값으로 노동형태에 따른 차이가 확인된다⁹⁾. 관련하여, 핀란드의 부담 주체별 부담률을 확인하면, 임금노동자가 고용된 사업체의 인건비 총액의 규모(2020년 기준 2,125,500유로)에 따라 고용주의 부담률이 다르다는 것을 알 수 있다¹⁰⁾. 여기에서 징수된 임금

9) 2020년 기준 임금노동자는 월 임금의 4.72% 혹은 6.12%가, 비임금노동자는 월 확정소득의 2.3%가 총 보험료율로 부과된다.

10) 2020년 기준 임금노동자의 경우 본인은 평균 1.4%를 조합비로 그리고 1.4%를 사회보험료로, 고용주는 평균

노동자와 고용주의 사회보험료는 기초보험의 재원으로 활용되며, 그럼에도 기초보험의 재원이 부족할 경우 이는 일반 조세를 통해 조달된다.

(2) 노동시장 보조금(Työmarkkinatuki)

핀란드의 노동시장 보조금(이하 실업부조)은 법적 대상으로 실업보험의 수급종료자 뿐만 아니라 미충족자 나아가 취업 이력이 부재한 청년 구직자 또한 포괄하여, 취업이력을 법적·실질적 조건으로 고려하지 않는다는 점에서 다른 국가에 비해 보편성이 높다고 할 수 있다. 한편 적용 측면에서 자산조사의 자격조건과 관련하여 기본적인 자산조사의 조사 대상이 되는 소득 범주로 노동소득, 사회보장급여, 자산소득이 포함되지만, 2013년부터 파트너 혹은 배우자의 소득은 자산조사 대상 소득에서 제외하면서, 개인 단위의 소득을 중심으로 자산조사가 이루어지고 있다. 나아가 아동수당, 가족돌봄수당, 사회부조, 생계수당, 주거수당 또한 자산조사 대상 소득으로 고려하지 않는다는 점에서 자격조건에 있어 비교적 적용의 엄격성이 낮으며 다른 사회보장제도와의 연계 정도가 높은 것으로 평가된다(OECD, 2020a). 나아가 실업부조 수급 중에 시간제 일자리에 취업할 경우 앞서 논의한 조정된 실업급여와 마찬가지로 조정된 노동시장 보조금(adjusted LMS)을 수급할 수 있다는 점에서 부분 실업에 대한 적용 수준이 높다.

급여의 경우 기초보험과 같이 모든 수급 대상자는 평균 임금의 19%를 매월 수급할 수 있지만, 이는 2020년 기준 핀란드의 상대적 빈곤선의 55.2% 수준으로 실업자의 소득 보장 뿐만 아니라 빈곤 예방에도 제한적인 수준이라고 할 수 있다. 한편 기초보험과 달리 실업부조의 경우 급여 삭감의 기준 및 수준이 가구형태에 따라 차등적이다¹¹⁾. 이에 따라 자산조사 및 급여지급은 개인 단위로 이루어지지만, 개인의 가구 유형에 따라 자산조사 및 급여지급의 기준이 되는 소득수준이 다른 것으로 이해할 수 있다. 특히 사회부조와 관련하여, 원칙적으로 실업부조와 사회부조 수급 병행을 제한하지 않고, 실업부조 수급기간 동안 사회부조의 자격조건인 평균임금의 13.2%(502.21유로)을 충족할 경우 동시에 수급이 가능하다는 점에서 급여수준의 상대성이 상대적으로 높다고 할 수 있다¹²⁾. 마지막으로 급여기간의 경우 신청 후 5일의 대기기간이 존재할 뿐 자산조사의 및 구직활동 조건을 충족하는 한에서 수급 기간은 무제한이라는 점에서

1.42%를 조합비로 그리고 인건비 총액 규모가 기준 초과인 경우 1.9%를 그리고 이하인 경우 0.5%를 사회보험료로 납부한다. 비임금노동자의 경우 사회보험료를 납부하지 않으며 조합비로 2.3%를 납부한다.

11) 구체적으로 1인 가구의 신청자는 자산조사 대상 소득이 월 311유로를 초과할 경우 급여액에서 초과분의 75%만큼 차감되며, 한부모, 부부 혹은 동거 가구의 신청자는 자산조사 대상 소득이 월 1,044유로를 초과할 경우 해당 금액에서 초과분의 50%만큼 차감되며, 1인 가구에 대한 소득 조건이 비교적 엄격한 것으로 논의된다.

12) 나아가 구직활동에 참여할 경우 평균임금의 2.7%(102.99유로) 수준의 보충급여(supplement benefit)를 지급하는 방식으로 활성화에 대한 인센티브를 제공하고 있다.

상대적으로 관대하다.

비기여 원리에 기반하여 일반 조세로부터 재원을 조달하는 핀란드의 실업부조는 2019년 기준 GDP의 0.45%를 지출한 것으로 확인되며, OECD 평균(0.16%)에 비해 매우 높은 수준이라는 것을 확인할 수 있다. 주요 전달체계는 기초보험과 동일하게 사회보장국(Kela)이라는 점에서, ‘활성화’ 기조 하에서 주요 전달체계가 경제 및 노동시장 관련 부처인 스페인, 독일, 한국과 구분된다. 결론적으로 이는 실업보험 미충족자 혹은 수급종료자 모두에게 지급된다는 점에서 불안정한 자영업자 혹은 장기 실업자의 실업에 대한 소득보장을 가능하게 하는 제도이며, 기초 혹은 소득비례 실업보험 급여가 종료된 후에 지급되는 보충적인 실업자 소득보장제도라고 할 수 있다.

2) 스페인

스페인은 2019년 기준 비임금노동자 비율이 15.7%로, 2000년(20.1%) 전후 지속적인 감소 추세에 있지만, 여전히 EU 국가 내에서 높은 편이다. 대부분 역사적으로 후발 산업화 및 민주화 국가인 남부유럽 복지체제로, 높은 비공식 고용 및 실업률에 기반한 분절적인 노동시장 구조가 특징적이다(Spasova et al., 2019). 분절화 수준이 높은 노동시장 하에서 1990년대 노동시장의 유연성을 확대하는 일련의 제도 변화로 인해, 이전에 상용직-전일제 임금노동자로서 고용됐었던 ‘고용주’가 독립계약자로서 노무를 제공해야 하는 ‘고객(client)’으로 변화하거나, 취업 가능한 일자리가 부재하여 실업 상태에서 강제적으로 자영업에 진입하는 생계형 창업이 증가하는 방식으로, 2000년대 전후 종속적 자영업자가 확대되어 왔다(Pulignano, Gervasi and Franceschi, 2016: 50). 이와 같은 노동시장 구조 하에서 스페인의 주요 노동조합 중 하나인 CCOO 산하의 종속적 자영업자를 중심으로 조직화된 ‘경제적으로 종속된 자영업자(TRADE)’가 나타났으며, 제3의 지위를 통해 종속적 자영업자를 보호하는 2007년 노동기본법의 특별법인 ‘자영노동법(LETA)’과 임금노동자 대상의 일반 사회보장제도와 구분되는 ‘비임금노동자 사회보장제도(RETA)’가 도입되었다.

(1) 비임금노동자 실업보험(Cese de actividad de trabajadores autónomos)

‘비임금노동자 사회보장제도’를 바탕으로 2010년 도입된 스페인의 비임금노동자 실업보험은 2019년 1월 제도 개혁으로 비임금노동자의 가입형태가 의무가입으로 변경되었다. 이는 임금노동자 실업보험제도와 이동성(transferability)을 제고하기 위한 제도 변화의 일환으로 시행되었다는 점에서, 기존의 활성화 정책의 일환으로 비임금노동자 실업보장제도를 활용하는

방향과 연속선 상에 있다고 할 수 있다(Martin-Artiles, Gordino and Molina, 2019; Avlijaš, 2020). 나아가 최대 급여기간 또한 임금노동자와 동일하게 24개월로 연장되어, 2019년 개혁을 기점으로 스페인의 비임금노동자 실업보험은 ‘법적 포괄성과 급여 관대성이 높은 유형(AeG)’으로 분류될 수 있다(김규혜, 이승윤, 2021).

스페인의 ‘자영노동법’은 임금노동자와 유사하게 경제적 의존성이 높은 자영업자를 의미하는 ‘경제적으로 종속된 자영업자’를 추가하여, 노동시장제도의 측면에서 임금노동자에 준하는 권리를 보장하여 노동보호를 제공했지만 동시에 결국 임금노동자와 구분되는 권리를 보장하여 사용자 책임을 회피하는 기업의 경영 전략을 방관했다는 점에서 상반된 평가를 받는다(Martin-Artiles, Gordino and Molina, 2019). 그럼에도 제1조에서 비임금노동자 정의¹³⁾를 통해, 고용주, 자영자, 무급가족종사자를 모두 포함한 개념을 관련 제도에 적용 가능하게 하여, 사회보장제도의 측면에서 법적 대상의 보편성을 확대했다는 의의를 갖는다(박제성 외, 2018a).

한편 적용 대상에서 최소 기여이력(12개월)은 평균적인 수준이지만, 임금노동자와 달리 연속적인 기여를 요구한다는 점에서 소득의 불규칙성이 높은 비임금노동자에게 실질적 포괄성이 낮다. 한편 실업 인정 사유로 성폭력 뿐만 아니라, 배우자 혹은 파트너의 사업체에서 일하는 무급가족종사자의 이혼 혹은 별거까지 포괄한다는 점에서 비임금노동자 내의 젠더화된 노동 조건을 고려한다고 할 수 있다(박제성 외, 2018a). 나아가 종속적 자영업자의 경우 이에 더해 경제적 종속성에 따른 사유¹⁴⁾를 구체화하여 비임금노동자 내의 차이를 포괄하려는 시도가 확인된다. 그럼에도 앞서 논의한 실업 인정 사유에 해당하지 않는 자발적 이직에 대한 제재가 급여 자격 박탈이라는 점에서, 실제 급여 신청자의 35%만이 수급 자격이 인정되어 적용 포괄성은 다소 제한적이다(European Commission, 2018). 마지막으로 취업 및 실업 병행을 가능하게 하는 제도적 조건의 경우, 일반적으로 실업자가 시간제 임금노동자로 취업하더라도 급여가 중단된다는 점에서 부분 실업에 대한 포괄성은 낮게 나타난다¹⁵⁾.

급여의 경우, 급여수준에서 최대 소득대체율 자체는 임금노동자와 동일하게 실업 전 12개월의 평균 기준소득의 70%이라는 점에서 높지만, 급여 계산의 기반이 기준소득일 뿐만 아니라 6개월의 급여기간이 경과한 이후 이는 50%로 감소한다는 점에서 관대성을 제한한다(MISSOC,

13) 구체적으로 비임금노동자를 “다른 임금노동자를 고용하고 있는지 여부와 상관 없이, 상시적으로, 개인적으로, 직접적으로, 자기의 계산으로 그리고 타인의 지시와 조직 밖에서 영리적 목적의 경제 활동 또는 직업을 수행하는 자”로 정의한다.

14) 경제적 종속성이 높은 종속적 자영업자의 경우 고객의 의지(will), 혹은 고객의 사망, 장애, 은퇴를 자발적 실업 사유로 포함한다.

15) 그럼에도 비임금노동자 실업보장제도를 ‘활성화’의 목적을 가진 창업 장려 정책으로 활용해왔던 스페인의 제도적 맥락에 따라, 비임금노동자로 취업(창업)할 경우 오히려 취업 및 실업의 병행이 최대 270일(약 9개월)동안 가능하다(Martin-Artiles, Gordino and Molina, 2019).

2020). 한편 급여기간의 경우, 2019년 이후 비임금노동자의 최대 급여기간은 12개월에서 임금노동자와 동일하게 24개월로 연장되었다. 다만 기여와 급여의 연계 수준을 고려할 경우, 24개월의 급여기간을 위해 임금노동자는 최소 72개월의 기여이력이 필요한 것과 달리 비임금노동자는 최소 48개월의 기여이력이 필요하다는 점에서 비임금노동자에게 유리한 방향으로 노동형태에 따른 격차가 지나치게 크다. 한편 일반적으로 기여기간이 (42개월까지) 6개월씩 증가할수록 급여기간은 2개월씩 증가한다는 점에서 기여기간 대비 급여기간의 비율은 높지도 낮지도 않은 편이다.

한편 재원에서 스페인 비임금노동자 실업보험의 기준소득 또한 실제 소득과 비례하지 않으며 상한(평균임금의 182.8%)과 하한(평균임금의 42.4%) 사이에서 피보험자의 선택을 통해 결정된다. 이에 따라 임금노동자와 동일한 소득대체율에도 불구하고 핀란드와 같이 실제로 비임금노동자인 피보험자의 85%가 기준소득의 최저 수준을 선택한 것으로 나타났다. 나아가 실업보험의 노동형태별 총 보험료율의 경우, 비임금노동자(총 0.8%)와 임금노동자(계약형태에 따라 상용직인 경우 총 7.0%, 임시직인 경우 총 8.3%) 간의 계약형태에 따른 차이가 크다고 할 수 있다. 특히 부담 주체별로 구분할 경우¹⁶⁾, 전체적으로 부담 주체별로 기여의 격차가 클 뿐만 아니라, 기간제 임금노동자의 고용주가 부담하는 보험료율이 높은 것과 달리, 기준소득의 하향평준화 경향까지 고려할 경우 비임금노동자의 실제 보험료 부담 수준은 지나치게 낮다는 점에서, 노동형태 간 형평성이 저해될 수 있다. 한편 남부유럽 체제인 스페인은 사회보장제도의 탈중앙화된 전달체계가 주요 특성으로 논의되며, 임금노동자와 달리 비임금노동자 실업보험의 주요 전달체계는 직(업)종 중심의 비영리 공제조직이라고 할 수 있는 상호조합(mutual societies)이다(Perea and Roman, 2019).

(2) 실업부조(Prestaciones por desempleo de nivel asistencial)

스페인의 실업부조는 법적 대상으로 미충족자 그리고 수급종료자의 경우 피부양자가 있거나 연령이 45세 이상인 경우만이 포괄되어, 피부양자가 없는 45세 미만의 수급종료자는 실업부조로부터 법적으로 배제된다. 나아가 비기여 원리로 설계된 다른 국가와 달리, 법적 조건으로 가구형태에 따라 차등화된 기여 이력을 요구한다는 점이 특징적이다. 구체적으로 미충족자 중 피부양자가 있는 경우 최소 3개월 이상, 피부양자가 없는 경우 최소 6개월 이상의 실업보험 기여 이력이 필요하다. 한편 적용 측면에서 자산조사는 가구 단위로 이루어지며, 가족급여와 재산을 제외하고 2020년 도입된 전국 단위 사회부조(Ingreso mínimo vital) 급여를 포함한 모

16) 2020년 기준 상용직 임금노동자의 경우 본인이 1.55%, 고용주가 5.5%를, 기간제 임금노동자의 경우 본인이 1.6%, 고용주가 6.7%를 기여하는 것으로 나타났다.

든 소득원이 조사 대상이 되는 소득 범주이다. 이에 따라 핀란드와 달리 사회보장급여를 제외하지 않고 가구 단위로 이루어지는 비교적 엄격한 자산조사를 통해 가구의 1인당 소득이 월 평균임금의 32%(월 최저임금의 75%) 이하인 경우 실업부조의 수급이 가능하다.

급여에서 우선 정액급여로 평균임금의 19%(월 430.27유로)¹⁷⁾인 급여수준은 2020년 기준 스페인의 상대적 빈곤선의 28.0%로 확인되어, 실업자의 소득 보장은 차치하고 빈곤 예방에도 매우 제한적인 수준이다. 한편 최대 급여기간은 가구형태에 따라 차등적으로 결정되어, 피부양자가 있는 수급종료자는 최대 18개월, 미충족자 중에서 부양자가 있는 경우는 최대 21개월, 부양자가 없는 경우는 최대 6개월이 지급되어, 1인 가구인 실업자일수록 급여기간이 매우 제한적인 것을 확인할 수 있다. 이는 자산조사 및 구직활동 조건을 충족하는 한 무기한 지급되는 핀란드 혹은 독일과 달리 매우 제한적인 급여기간이라고 할 수 있다.

임금노동자 실업보험의 전달체계인 국가고용서비스원(SEPE)에서 관리 및 운영하는 실업부조는, 재원을 주로 비기여 방식으로 조달하는 다른 국가와 달리, 비임금노동자와 임금노동자의 사회보험료를 통해 우선 조달하고 부족분을 일반 조세를 통해 충당한다는 점이 특징적이다. 이에 따라 공적 지출 수준도 2019년 기준 GDP의 0.52%로 OECD 평균에 비해 높지만, 사실상 재원이 우선적으로 기여 원리에 조달된다는 점에서, 자격조건이 엄격하고 급여수준이 제한적인 실업보험으로 평가할 수 있다.

3) 독일

독일은 자영업자 비율이 2019년 기준 9.6% 수준으로 비교적 낮으며, 보수주의/조합주의 복지체제로 임금노동자와 비임금노동자 간의 차이뿐만 아니라 비임금노동자 내의 차이에 따라 사회보장제도에서의 경험이 상이한 것으로 논의된다(이병희 외, 2016; Spasova et al., 2019). 나아가 임금노동자 중심적인 사회보장제도의 설계로 인해, 표준적 고용관계와의 연계가 강한 실업 뿐만 아니라 노령 및 의료와 같은 사회적 위험에서도 자영업자의 배제 수준이 높은 것으로 확인된다(Bäcker, 2017). 한편 노동보호의 경우, 종속적 자영업자에 대해 제3의 범주를 통해 보호한 스페인과 달리, 독일은 경제적 종속성 기준을 확대하여 종속적 자영업자를 임금노동자로 재분류하는 방식의 노동보호제도 강화를 통해 노동형태의 다변화에 대응하고 있다는 점에서, 임금노동자 중심적인 소득보장 및 사회보장 설계가 지속되고 있다고 할 수 있다.

17) 이는 사회보장급여 지급을 위한 공공임금지표(Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, IPREM)의 80% 수준으로 책정된다.

(1) 실업보험(Arbeitslosengeld)

독일의 비임금노동자 실업보험제도는 법적 대상에서 무급가족종사자를 제외하였을 뿐만 아니라(이경희, 2018: 19), 자영업자를 예술가 및 작가와 임의가입 대상자인 자영업자로 구분하면서, 사각지대가 높다고 할 수 있다(OECD, 2018). 이처럼 비임금노동자 내의 하위 범주를 구분하여 설계된 실업보험은 가입형태가 의무가입인 임금노동자와 달리 임의가입이며, 가입기간을 창업 후 최소 3개월 이내로 한정하고, 무엇보다도 가입조건에서 창업 전 2년 동안 임금노동자로서 최소 12개월의 노동 및 기여 이력을 요구한다는 점에서, 독일의 비임금노동자 실업보험은 창업 정책의 일환으로 활용되는 ‘자발적 계속보험(Freiwillige Weiterversicherung)’으로 평가된다(Schoukens, 2009; 오상호, 2019). 이와 같은 가입 기간의 법적 제한은 창업 초기에 경제적으로 더 불안정한 자영업자의 상황과 맞물려 독일의 자영업자가 실업보험에 가입하지 않은 이유를 많은 부분 설명하는 것으로 논의된다(Jahn and Oberfichtner, 2020).

한편 적용의 경우, 우선 모든 노동형태에게 실업 전 30개월 중 12개월이라는 비교적 짧지 않은 최소 노동 및 기여 이력을 동일하게 요구한다. 나아가 연속성이 높은 임금노동자 실업보험제도와 같이 피보험자의 노동시간이 주 15시간 미만인 한 실업으로 인정한다는 점에서 실업 인정 사유는 엄격하지 않은 것으로 확인된다. 나아가 자발적 이직에 대한 제재는 국제적으로 중간 수준인 12주(3개월)의 대기기간이라는 점에서 스페인과 한국에 비해 적용의 포괄성이 높다. 한편 취업 및 실업의 병행의 경우, 실업자가 임금노동자로 취업하는 경우 월 165유로(AW의 3.8%)의 소득을 혹은 비임금노동자로 하는 경우 영업비용으로 영업이익의 30%를 공제한 후 노동시간이 주 15시간 미만인 경우까지만 부분 실업을 보장한다는 점에서, 스페인에 비해 포괄적이지만 핀란드에 비해 엄격하다(이경희, 2018: 29; OECD, 2020c: 8).

독일에서 비임금노동자의 급여의 관대성은 다른 국가뿐만 아니라 임금노동자에 비해 특히 급여수준의 측면에서 매우 제한적이며 분절적이다. 우선 최대 급여기간은 50세 미만일 때 24개월의 노동 및 기여 이력을 충족할 경우 노동형태와 무관하게 12개월이라는 점에서 길지도 짧지도 않은 편이다. 기여기간 대비 급여기간의 비율 또한 노동형태와 무관하게 1/2로, 2개월의 기여기간에 따라 급여기간이 1개월이 증가한다는 점에서, 분석 사례 국가 중에서 기여기간에 대해 급여기간이 비례하는 정도가 가장 높다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 실업보험의 급여수준은 자발적 계속보험의 특성에 따라, 수급자격 발생 전 2년 동안 임금노동자로 150일 이상 일한 경우, 임금노동자의 실업급여와 같이 해당 기간의 근로소득의 최대 60% 수준을 수급한다(오상호, 2019)¹⁸⁾. 한편 이를 충족하지 못하는 경우, 4개의 전문자격(professional qualifications)

18) 자영업자 실업보험의 수급자격이 발생하기 전 2년 동안 최소 150일의 임금노동자로서의 의무보험관계에 따른 노동이력을 충족하지 못하는 경우, 산정기준 기간을 2년에서 4년으로 연장할 수 있다(오상호, 2019).

등급을 바탕으로 차등적인 실업급여가 지급된다(이경희, 2018; 오상호, 2019; MISSOC, 2020c; 노화봉 외, 2020)¹⁹⁾. 후술할 자영업자의 보험료는 사업지역에 따라 다를 뿐 전문자격 등급과 무관하게 동일하지만, 급여수준은 전문자격 등급에 따라 차등적으로 결정되어, 이와 같은 설계는 낮은 전문자격 등급으로 평가되는 자영업자의 가입을 저해하는 요인으로 평가되고 있다(Oberfichtner, 2019; 오상호, 2019).

같은 맥락에서 채용에서 기준소득인 '소득기준금액(Bezugsgröße)'은 실제 사업소득과 무관할 뿐만 아니라 다른 국가와 달리 선택하는 것이 아닌 사업지역(동독 혹은 서독)에 따라 일괄적으로 결정된다²⁰⁾는 점에서 가입 및 급여의 보장성을 저해하는 제도적 조건으로 평가될 수 있다. 한편 비임금노동자의 총 보험료율은 2019년 이후 임금노동자와 동일하게 적용되어 2.5%이지만, 이를 부담 주체별 부담률로 구분하면, 임금노동자의 경우 본인과 고용주가 각각 1.25%를 부담하지만 비임금노동자의 경우 본인이 2.5%를 모두 부담한다는 점에서 노동형태에 따른 차이가 확인된다(노화봉 외, 2020; European Union, 2021b). 독일 실업보험의 전달체제는 2004년 하르츠 개혁 이후 고용서비스 기능 강화를 위해 '연방고용청(BA)'에서 '연방고용공단(BA)'으로 변화되면서, 중앙집중형 공단형으로 분류되기도 한다(박명준, 2013; 이덕재, 2021).

(2) 구직자 기초보장제도(Arbeitslosengeld II)

독일의 높은 고용보호에 비례하던 실업률에 대응하기 위해 진행된 2005년의 하르츠 개혁을 통해 기존의 실업부조와 사회부조가 합쳐져 노동능력이 있는 집단에게 적용되는 구직자 기초보장제도(이하 실업부조)는 실업보험제도의 임금노동자 중심적인 설계로 인한 사각지대를 보완한다(이성기, 이승협, 2006; Schneider and Rinne, 2019). 그럼에도 이는 사실상 이전의 소득 비례 급여가 정률 급여로 하향 평준화되었다는 점에서 비임금노동자를 포함한 독일의 다양한 노동시장 취약 집단을 대상으로 하는 사회부조와 구조적으로 유사한 제도로 평가되고 있다(Dingeldey, 2011). 이에 따라 법적 조건은 수급 가능성에 있어서 실업 여부보다 부조 필요성 유무가 중요하다는 점이 특징적이다(Backer, 2017: 15; 오상호, 2018)²¹⁾. 이처럼 실업 상태가 아니더라도 가구의 소득 및 재산이 자산조사 조건을 충족할 경우 급여 수급이 가능하다는 점에

19) 연방노동청(BA)이 직업소개 및 노동능력을 바탕으로 결정한 전문자격 등급에 따라 (1) 응용학문대학 졸업 이상(Hoch-/Fachhochschule)은 연 기준소득의 1/300, (2) 전문학교 졸업/마이스터(Fachschule/Meister)는 연 기준소득의 1/360, (3) 직업훈련을 수료한 경우(Absgeschlossener Ausbildungsberuf)는 연 기준소득의 1/450, (4) 직업훈련을 하지 않은 경우(Keine Ausbildung)는 연 기준소득의 1/600으로 급여수준이 구분된다(Oberfichtner, 2019; 오상호, 2019).

20) 2020년 기준 서독 월 3,185유로(연 38,220유로) 그리고 동독 월 3,010유로(연 36,120유로)이다(오상호, 2019).

21) 구체적으로 (1) 15세 이상 65세 미만의 (2) 노동능력이 있으면서 (3) 부조가 필요하고 (4) 독일에 일상적인 거주지가 있는 경우 실업부조 수급이 가능하다.

서, 노동빈곤 집단을 일정 정도 포괄하여 2015년 기준 실업부조 수급자의 약 29%가 임금노동자이며 9.1%가 자영업자인 것으로 확인되었다(Backer, 2017: 30-36).

한편 독일 실업부조는 기존의 실업부조와 사회부조가 통합된 제도라는 점에서, 다양한 사회적 필요에 대응하는 급여²²⁾ 중에서 '가구별 조건 및 상황을 반영한 최저 소득기준'을 의미하는 '기준급여'는 가구형태에 따라 단계별로 그 내용 및 금액이 구분된다. 2020년 기준 노동능력이 있는 성인 대상의 기준급여 중 가장 낮은 1단계(1인 가구 혹은 한부모 가구인 성인 1인)의 최저 소득기준은 432유로(평균임금의 10%)이다. 한편 노동시장 참여를 장려하는 활성화의 성격이 강한 제도적 조건으로 인해, 일정 수준까지의 노동 소득의 일정 비율을 자산조사 대상 소득에서 제외한다는 점에서 부분 실업을 일정 수준 제도화하고 있다(OECD, 2020c).

결국 일반적인 사회부조 급여와 같이, 각 단계별 가구의 조건 및 상황에 따라 해당 단계의 금액, 부가급여, 주거 및 난방급여를 모두 가산한 금액에서 신청자의 소득 및 재산을 제한 금액이 실제 실업부조 급여로 지급된다고 할 수 있다. 12개월을 주기로 이루어지는 이와 같은 엄격한 자산조사의 조건을 충족하는 한 급여기간은 무한하다. 최대 급여수준은 평균임금의 10%이며 이는 2020년 기준 상대적 빈곤선의 36.8%라는 점에서 다른 국가와 마찬가지로 빈곤 예방에 매우 제한적인 수준이라는 것을 알 수 있다.

나아가 일반 조세를 재원으로 하는 실업부조의 재정에서 2019년 기준 공공지출 수준은 GDP의 0.24%이다. 이는 OECD 평균(0.16%)보다 높다고 할 수 있지만, 해당 제도의 실업자 뿐만 아니라 광범위한 비경제활동인구 또한 포괄하는 광범위한 법적 대상을 동시에 고려하면, 잔여적인 소득보장제도도 기능하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 한편 독일 실업부조의 주요 전달체계는 하르츠 개혁 이후 연방고용공단과 지방정부가 공동으로 운영하는 '고용센터'라고 할 수 있다(박명준, 2013).

4) 한국

한국은 2000년 전후 지속적인 감소 경향에 있지만 2019년 기준 24.6%라는 높은 비임금노동자 비율이 특징적이다. 한국은 후발 산업화 및 민주화 국가로서 남부유럽 복지체제와 같이, 보수주의/자유주의 및 자유주의의 혼합형으로 논의되는 동아시아 복지체제로 구분된다. 1990년대 이후 진행된 경제위기 및 금융위기의 결과로 확대된 노동시장 유연화로 인해, 고용형태, 기업규모, 센터를 중심으로 하는 분절 노동시장 구조가 형성되었다(정이환, 2018). 이와 같은 과

22) 주로 기준급여(Regelbedarf), 부가급여(Mehrleistung), 주거 및 난방급여(Leistungen für Unterkunft und Heizung)로 구분된다.

정에서 비전형적 노동형태의 확대에 부정합하는 노동보호제도로 인해 종속적 자영업자에 대한 배제가 구조화되고 있는 가운데 정치 영역에서 제3의 범주를 통한 보호가 주로 논의되고 있는 것으로 확인된다(권오성, 2022). 이와 같은 노동보호에서의 격차는 비임금노동자의 사회보험 및 사회부조를 포함한 사회보장제도에서의 격차로 연결되고 있으며, 독일과 같이 임금노동자와 동일한 사회보장제도에 포괄하지만 임금노동자와 비임금노동자 간 그리고 비임금노동자 내 분절적인 제도적 설계를 갖는다.

(1) 자영업자 고용보험 실업급여

한국의 비임금노동자 실업보험은 의무가입인 임금노동자와 달리, 2012년부터 임의가입을 통해 자영업자 실업보험을 확대했으며, 가입조건으로 일정 수준 이상의 소득을 조건으로 하는 사업자등록을 포함하여 경제적으로 불안정한 자영업자를 배제한다. 한편 확대되는 비전형적 노동형태에 대응하기 위해, 2025년까지 자영업자에게 단계적으로 의무가입 적용 확대가 이루어질 계획이며, 2020년 12월 이후 예술인, 2021년 7월 이후 기존의 산재보험이 적용되던 12개 직종의 특수형태근로종사자, 2022년 1월 이후 2개 직종의 노무제공자(플랫폼 노동자)로 구분되는 종속적 자영업자 집단이 포괄되었다(전국민고용보험추진단, 2022)²³. 의무가입 대상으로 제도화되고 있는 종속적 자영업자는 자영업자보다 임금노동자와 결과적으로 유사한 제도적 조건을 경험하지만, 적용 및 재정 측면에서는 차이가 확인된다. 한편 여전히 실업보험에서 무급 가족종사자를 법적 대상으로 포괄하기 위한 제도적 논의는 부재하며, 산재보험에서 2021년부터 임의가입이 허용된 상황이다.

적용 측면에서, 실업 인정 사유는 자영업자의 경우 고용보험법 시행규칙 제115조3에 따라 주로 폐업 직전의 일정 기간동안 적자가 지속되거나 매출액이 감소한 경우로 규정되고 있다²⁴. 이는 적자가 지속되지 않거나 매출액이 오히려 증가하더라도, 자영업자의 실제 소득은 최저임금뿐만 아니라 최저생계비 수준에도 미치지 못하는 경우가 존재한다는 점을 고려하면, 이는 지나치게 엄격한 적용 조건이라고 할 수 있다(고용노동부 고용보험심사위원회, 2017: 93-104). 예술인 및 노무제공자와 같은 종속적 자영업자의 경우 고용보험법 시행령 제104조의 8 그리고 15에 따르면 소득을 기준으로 판단한다는 점은 자영업자에 비해 낮다고 할 수 있지만, 여전히

23) 노무제공자 중에서 의무가입 적용 대상이 되는 직종은 ‘보호필요성, 관리가능성, 사회적 영향력’에 따른 우선순위를 평가하여 단계적으로 확대되고 있다(관계부처합동, 2020).

24) 이는 2012년 자영업자 고용보험 도입 당시에 같이 시행된 내용으로, “가. 폐업한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안 연속하여 매월 적자가 지속된 경우, 나. 폐업한 날이 속하는 달의 직전 3개월(이하 “기준월”이라 한다)의 월평균 매출액이 기준월이 속하는 연도 직전 연도 중 같은 기간의 월평균 매출액 또는 기준월이 속하는 연도 직전 연도의 월평균 매출액 중 어느 하나에 비하여 100분의 20 이상 감소한 경우, 다. 기준월의 월평균 매출액과 기준월 직전 2분기의 분기별 월평균 매출액이 계속 감소 추세에 있는 경우”를 의미한다.

자영업자와 유사하게 매우 협소한 실업의 판단 기준을 사용한다는 점에서 자영업자의 일자리(소득원) 상실 혹은 감소에 따른 소득의 상실 혹은 감소 위험에 적절하게 대응하지 못하는 제도적 설계라고 할 수 있다. 한편 자발적 이직에 대한 제재로 수급자격을 박탈하는 한국 고용보험은 2021년 기준 전체 상용직 임금노동자였던 피보험자격 상실자 중 58.8%가 자발적 이직으로 상실 사유가 구분된다는 점에서 실질적인 급여 적용을 제한하는 요인이라고 할 수 있다(한국고용정보원 고용정보통합분석시스템, 2022)²⁵⁾. 한편 부분 실업을 가능하게 하는 제도적 설계는 주 15시간 취업하는 경우 급여가 중지된다는 점에서 포괄성을 저해한다. 2020년 기준 자영업자의 실업보험 가입자 수는 전체 자영업자 인구 대비 약 0.8%에 불과하였다는 고용노동부(2021)의 발표는 이와 같이 제한적인 법적 가입 대상 및 조건과 엄격한 적용 조건으로 적지 않은 부분이 설명된다.

한편 급여에서 급여수준의 경우 기준소득인 기준보수의 최대 60%가 지급되어, 다른 국가와 비교하면 높지도 낮지도 않은 수준이다. 다만 임금노동자와 자영업자를 제외한 종속적 자영업자에 해당하는 예술인과 플랫폼 노동자의 경우, 피보험자격 이종 취득이 가능하다는 점에서 급여수준의 관대성을 높일 수 있다. 그럼에도 한국의 자영업자 실업보험에서 급여의 관대성은 급여기간이라는 제도적 조건을 통해 제한되는 것으로 파악된다. 우선 자영업자의 경우 7개월(30세 이하인 경우 6개월)이라는 최대 급여기간은 8개월인 임금노동자 및 종속적 자영업자에 비해 짧고, 앞서 분석한 다른 국가에 비해 관대성이 낮으며, 무엇보다도 최소 120개월(10년)이라는 노동 및 기여이력을 요구한다는 점에서 엄격성이 높다. 나아가 자영업자의 기여기간 대비 급여기간의 비율 또한 1/24로 이는 24개월의 기여기간에 따라 1개월의 급여기간이 증가한다는 점에서 급여기간의 낮은 관대성을 야기한다.

재정에서 의무가입 대상인 종속적 자영업자의 경우 기본적으로 고용주 혹은 노무중개 사업자(플랫폼 사업자)에게 소득발생 신고 의무가 부여되어 실제 소득이 반영된다. 한편 임의가입 대상인 자영업자는 다른 분석사례 국가와 마찬가지로 기여 및 급여 금액을 계산하는 기초가 되는 명목적이며 임의적인 기준보수를 활용하고 있으며, 금액 단계별로 가장 낮은 1등급과 2등급을 선택하는 비율(50.4%)이 과반수로 나타나, 이미 제한적으로 설계된 실업급여의 관대성이 보다 저하될 것으로 예측된다(고용노동부, 2021). 나아가 노동형태별 총 보험료율에서 임금노동자(월 임금의 총 1.85~2.45%)에 비해, 자영업자는 월 기준보수의 2.25%로 임금노동자의 본인 부담률에 비해 높은 것과 달리, 소득대체율은 60%로 임금노동자와 동일하여 형평성의 문제가 제기되고 있다(고용노동부, 2021). 한편 종속적 자영업자의 경우, 실업급여에서 육아휴직사업

25) 피보험자격 상실자 중 상실사유 하위 유형 중 '개인사정으로 인한 자진퇴사' 및 '고용보험 비적용, 이종 고용'의 경우 '자발적 이직'에 따른 '수급자격 박탈'로 구분된다는 점에서 가장 협소하게 측정된 비율이라고 할 수 있다(고용보험, 2014).

과 고용안정 및 직업능력개발사업을 제외하며, 총 보험료율은 1.4%(중속적 자영업자와 고용주 각각 0.7%)로 나타나 노동형태에 따라 보험료 부담률 뿐만 아니라 급여 유형에서도 차이가 나타난다.

(2) 국민취업지원제도 1유형

이와 같은 한국 자영업자 실업보험제도의 광범위한 법적·실질적 사각지대를 보완하기 위해, 2021년 시행된 한국의 실업부조는 법적 대상으로 UI의 미충족자 뿐만 아니라 수급종료자를 포함하지만, 후자의 경우 UI 수급종료 후 6개월 동안 실업부조를 신청할 수 없다. 2021년 기준 1유형의 총 지원 규모인 40만 명 중에서, 법적조건으로 자산조사 뿐만 아니라 노동이력이 요구되는 '요건심사형'²⁶⁾은 총 25만 명, 비경제활동인구 및 청년층과 같은 취업 취약 집단을 포괄하는 '선발형'은 총 15만 명이다. 여기에서 '요건심사형'의 노동이력 조건은 실업보험의 피보험기간이 확인이 어려운 특수형태근로종사자의 경우 사용자 확인, 자영업자의 경우 사업자등록 기간, 프리랜서와 플랫폼노동자의 경우 소득세 신고서류 및 원천징수 영수증을 통해 비전형적 노동형태의 소득활동을 포괄하지만, 임금 및 보수를 받지 않는 무급가족종사자의 취업기간을 확인하는 기준은 부재하다(고용노동부 국민취업지원기획팀, 2020: 72-74). 한편 '선발형'은 노동이력을 미충족한 경우를 대상으로 하여 비경제활동인구를 포괄하며, 18~34세 청년은 이에 더해 기준 중위소득 120% 이하로 엄격성을 완화하였지만, 여전히 '요건심사형'에서 제시된 법적 조건을 기준으로 점수를 산정하여 대상을 선발한다는 한계를 갖는다(고용노동부, 2020: 27). 이처럼 노동이력을 강조하는 '요건심사형'을 중심으로 설계된 한국의 실업부조는 한국 복지체제가 노동시장 참여에도 불구하고 실업보험의 사각지대에 있는 비전형적 노동형태에 대한 보충적인 소득보장제도로 실업부조를 설계하였으며, 그 과정에서 상대적으로 보다 취약한 노동시장 조건을 갖는 인구 집단에 대한 지원이 제한되었다는 것을 보여준다.

나아가 자산조사 조건과 관련하여 실업부조는 기준 중위소득의 60% 이하로, 한국의 사회부조 중 기준 중위소득 50% 이하의 차상위계층을 대상으로 하는 자활급여보다는 포괄적이지만, 자산조사 대상으로 순소득과 재산뿐만 아니라 사회부조의 현금급여를 포함하며 가구 단위로 이루어진다는 점에서 다른 국가에 비해 엄격하다고 할 수 있다. 구체적으로 '구직촉진수당 지급에 따른 특례'에 따라, 실업부조 수급자에게 의료, 교육, 주거에 대한 급여는 지급되지만, 특히 생계급여와 자활급여는 중단된다는 점에서 실업부조와 사회부조는 다층적인 소득보장제도

26) '요건심사형'의 법적조건은 (1) 15~69세 구직자를 대상으로, 가구 단위의 (2) 소득이 기준 중위소득의 60% 이하이고 재산이 4억원 이하이며, (3) 신청 전 2년 동안 100일 혹은 800시간 이상의 취업 경험이 있는 경우이다.

가 아닌 대체적인 소득보장제도로 기능한다는 것을 확인할 수 있다. 취업 및 실업의 병행 수준 또한 실업보험과 마찬가지로 주 노동시간이 15시간 이상인 경우 수급자격이 정지된다는 점에서 제한적이다.

무엇보다도 급여 차원에서 급여수준의 경우 평균임금의 15.7%(50만 원)로, 독일보다 높은 수준이지만 핀란드 및 스페인보다 낮으며, 무엇보다도 2021년 기준 한국의 상대적 빈곤선의 45.6%라는 점에서 낮은 관대성을 갖는다. 나아가 한국의 실업부조는 최대 급여기간이 매월 50만 원을 수급하는 경우 6개월이라는 점에서, 다른 국가의 실업부조에 비해 특히 급여기간의 관대성이 매우 제한적이라는 것을 확인할 수 있다. 이에 더해, 수급종료 후 3년 이후에야 재신청을 가능하게 하여 실업부조만으로 원활한 노동시장 이행을 실질적으로 제도화하는 데 한계가 있다고 할 수 있다. 또한, 실업보험 수급종료 후 6개월 이후에야 실업부조 신청을 가능하게 하여, 자산조사 및 구직활동 요건만 충족한다면 실업보험 수급종료 후 실업부조 신청에 대한 별도의 제재가 없는 다른 국가에 비해 제재 수준이 높다고 할 수 있다.

2021년 기준으로 국민취업지원제도의 본 예산(1.2조 원)의 GDP 대비 비율은 0.0005%이다(고용노동부 국민취업지원기획팀, 2022; 한국은행, 2022). OECD의 노동시장제도 공적지출 수준(Public expenditure and participant stocks on LMP) 관련 통계에서 0.005% 이하인 경우 0%으로 반내림 된다는 점에서, 해당 정책이 초기 단계임을 감안 하더라도 공공지출 수준 자체가 가장 제한적이라는 것을 확인할 수 있다. 나아가 독일 및 스페인과 마찬가지로 해당 제도의 주요 전달체계는 실업보험의 주요 전달체계인 고용노동부로, 사회보장정책의 기능뿐만 아니라 노동시장정책의 기능 또한 강조되고 있다는 것을 확인할 수 있다.

5) 소결: 국가별 사례 비교 분석 결과

분석사례 국가별 실업보장체제의 종합적인 분석 결과를 [표 2]와 같이 정리하였다. 기준소득이 평균임금(AW) 수준이며 1인 가구이고 만 40세 이하의 비임금노동자를 가정하여, 국가 별로 비임금노동자가 실업보장체제 내에서 경험할 수 있는 제도적 격차를 요약적으로 제시하고, 주요 특징을 중심으로 국가 간 비교하여 분석하고자 한다.

먼저 핀란드(FI)의 경우, 정부에 의한 적극적인 재정 지원 및 노동조합 중심의 기금 관리 및 운영의 특징을 갖는 겐트 시스템이라는 제도적 조건에 따라, 비임금노동자는 최소 노동 및 기여이력이 15개월 이상인 경우, 소득비례보험을 통해 최소 14개월에서 최대 18개월(최소 노동 및 기여이력이 36개월 이상인 경우)동안 평균임금의 최대 84%의 실업급여를 수급한다. 나아가 상대적으로 광범위한 실업 인정 사유와 중간 수준의 자발적 이직에 대한 제재를 통해, 최소 노

동 및 기여이력을 충족하는 한 수급자격이 제한될 가능성은 한국이나 스페인에 비해 낮다고 할 수 있다. 한편 소득비례보험의 미가입자 혹은 기여이력의 미충족자이지만, 적어도 최소 노동이력이 15개월 이상인 경우, 기초보험을 통해 앞의 소득비례보험과 동일한 급여기간동안 평균임금의 19%가 정액 급여로 보장될 수 있다. 다음으로 실업보험의 수급이 만료된 장기 실업자이거나 최소 노동 이력(15개월)을 충족하지 못한 경우, 실업부조를 통해 개인 단위로 사회보장급여를 제외한 순소득이 월 311유로 미만이며 노동소득이 월 300유로 미만인 경우 평균임금의 최대 19%가 무기한으로 지급되며, 자산조사 조건을 충족하는 한 실업부조 급여에 보충적으로 사회부조를 같이 수급할 수 있다. 전체적으로, 사민주의 복지체제라는 제도적 유산에 따라 실업보험의 법적 대상은 보편적이지만, 같은 실업보험 내의 그리고 소득비례 실업보험과 실업부조 간의 기여수준에 비례하는 급여수준의 격차가 확인된다.

다음으로 스페인(ES)에서 비임금노동자는 2019년 제도 개혁 이후 의무가입인 실업보험을 통해 최소 노동 및 기여이력이 연속 12개월 이상인 경우, 최소 4개월에서 최대 24개월(최소 노동 및 기여이력이 연속 48개월 이상인 경우)동안 평균임금의 최대 50~70%를 매월 수급할 수 있다. 한편, 최소 노동 및 기여이력을 충족하지 못하거나, 상대적으로 다양한 실업 인정 사유에도 불구하고 자발적 이직으로 판단되거나, 실업보험 급여가 만료된 경우, 실업부조 수급을 고려할 수 있다. 그럼에도 수급종료자의 경우 수급 자격이 박탈되며 미충족자의 경우 가구형태에 따라 1인 가구는 최소 6개월의 기여이력을 충족해야 신청이 가능하며, 재산과 가족급여를 제외한 1인당 순 소득이 평균임금의 32% 이하인 경우, 매월 평균임금의 19%를 최대 6개월 동안 수급할 수 있다는 점에서 비교적 높은 자격조건의 엄격성과 낮은 급여기간의 관대성이 특징적이다. 정리하자면 스페인은 2019년 이후 실업보험의 법적 대상의 보편성 그리고 급여기간의 관대성이 확대되었지만, 이와 같은 실업보험의 미충족자 혹은 수급종료자의 소득보장은 제도적으로 제한되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

독일(DE)에서 임금노동자 중심적인 성격이 강한 '자발적 계속보험'이라는 조건에 따라, 비임금노동자는 창업 전 2년 동안 임금노동자로서 최소 12개월의 노동 및 기여 이력을 갖고 창업 후 3개월 이내에만 임의가입인 실업보험에 가입이 가능하다. 자발적 이직에 대한 제재가 중간 수준이라는 점에서, 가입 후 최소 노동 및 기여이력이 12개월 이상인 경우, 최소 6개월에서 최대 12개월(최소 노동 및 기여이력이 24개월인 경우)동안 수급이 가능하다. 다만 임금노동자로서 일정 기간 이상의 노동 이력(수급자격 발생 전 최대 4년 동안 150일 이상)을 갖는 경우, 해당 기간의 평균 근로소득의 60%를 수급할 수 있지만, 그렇지 않은 경우 직업소개 및 노동능력에 따라 차등적인 정액의 실업급여가 지급된다. 한편 엄격한 법적조건을 충족하지 못하는 비임금노동자는 대부분 실업부조로 포괄된다. 독일의 실업부조는 실업 상태보다 부조 필요성에 주목

하여 법적 대상의 보편성은 높지만, 자산조사 자격조건 및 최대 급여수준이 사실상 사회부조에 준하는 수준으로 급여의 관대성은 낮으며, 이에 따라 평균임금의 10% 이하의 급여수준이 무기한으로 지급된다. 결과적으로, 독일에서 임금노동자로서의 취업 이력이 없는 자영업자는 실업부조를 통해서만 소득보장이 가능하고, 실업 전 임금노동자로서의 취업 이력이 있거나 전문자격 등급이 높은 자영업자만이 실업에 대한 높은 수준의 소득보장을 기대할 수 있다는 점에서, 종속적 자영업자에 대한 노동보호 수준이 높다고 하더라도 이와 같은 비임금노동자의 실업보험의 조건 및 설계는 분절화 기제로 작용할 가능성이 높다.

마지막으로 한국(KR)의 비임금노동자 실업보험은 노동형태에 따라 법적 및 실질적 대상, 급여, 재정에서 상이한 제도적 조건을 갖고 있다. 우선 임의가입을 통해 최소 12개월 노동 및 기여이력을 충족한 자영업자의 경우, 최소 4개월에서 최대 7개월(최소 노동 및 기여이력이 120개월 이상인 경우)동안 기준보수의 60%가 지급된다. 한편 의무가입을 통해 동일한 노동 및 기여이력을 충족한 종속적 자영업자의 경우, 최소 4개월에서 최대 8개월 동안 직전 평균소득의 60%가 지급된다는 점에서 구체적인 제도적 조건에서 차이가 확인된다. 한편 법적 가입 대상으로 포함되지 않았거나, 최소 노동 및 기여 이력을 충족하지 못하거나, 매우 협소하고 구체적인 실업 인정 사유로 인해 자발적 실업으로 판단되는 경우, 실업부조 수급을 고려할 수 있다. 이에 따라 신청 직전 2년 동안 100일 혹은 800시간의 노동이력 조건을 충족하는 자영업자와 종속적 자영업자는 사업 규모가 큰 '요건심사형'에서, 그리고 노동이력을 충족하지 못한 경우거나 무급가족종사자는 '선발형'에서, 가구 단위의 자산조사 조건을 충족할 때 실업부조를 통해 평균임금의 15.7% 수준의 정액 급여를 최대 6개월까지 수급 가능하다. 후술하겠지만 전반적으로, 한국의 비임금노동자의 실업보험 및 실업부조는 임금노동자와 비임금노동자 간의 측면뿐만 아니라 비임금노동자 내의 측면에서 계약형태에 따른 주요 제도적 조건이 분절화되어 있다. 나아가 실업보험은 실업 인정 사유도 협소할 뿐만 아니라 자발적 이직에 대한 제재도 엄격하다는 점에서 적용 포괄성 또한 낮고, 전체 실업보장체제가 다른 사례 국가와 비교하면 급여수준보다 기간이 특히 제한적이라는 것을 확인할 수 있다.

[표 2] 사례국가별 자영업자 실업보장체제의 비교분석 결과 요약

	실업보장 체제		법적 대상	노동[E], 기여[C], 순소득[NI], 재산[A] 관련 자격조건	급여		재정	관리운영 주체
					기간	수준		
핀란드	UI	(V)	ER, OW, FW, DS	[E][C] 실업 전 48개월 중 최소 15개월 AND 최소 연속 4개월	최소 14개월 최대 18개월	실업 전 15개월 동안 기준소득의 최대 84%	[소득비례 부분] (조합비) 월 기준소득*2.3% [기초 부분] 일반 조세	자영업자 실업기금(SYL)
		(C)		[E] UI(V)와 동일		월 723.48유로 (AW의 19%)		
	UA	[NI] 최대 월 1275.64유로(AW의 33.5%)		무기한	최대 월 502.21유로 (AW의 13.2%)	일반 조세	사회보장국 (Kela)	
	SA	[NI+A] 최대 월 502.21유로(AW의 13.2%)						
스페인	UI(C) (2019)	ER, OW, FW, DS	[C] 실업 전 48개월 중 최소 연속 12개월	최소 4개월 최대 24개월	실업 전 12개월 동안 기준소득의 최대 70%	(사회보험료) 월 기준소득*0.8%	Mutual Societies	
	UA		[C] 최소 6개월 [NI] 최대 월 712.50유로(AW의 32%)	최대 6개월	최대 월 430.27유로 (AW의 19%)	비임금노동자 및 임금노동자의 사회보험료 + 일반 조세	국가고용 서비스원(SEPE)	
	SA (2020)		[NI+A] 최대 월 462유로(AW의 20.4%)	무기한	최대 월 462유로 (AW의 20.4%)	일반 조세	국립사회 보장청(INSS)	
독일	UI(V)	ER, OW	[E] 최소 12개월 [C] 실업 전 30개월 중 최소 12개월	최소 6개월 최대 12개월	실업 전 12개월 동안 기준소득의 최대 60%	(사회보험료) 월 기준소득*2.5%	연방고용청 (BA)	
	UA	ER, OW, FW, DS	[NI+A] 최대 월 432유로(AW의 10%)	무기한	최대 월 432유로 (AW의 10%)	일반 조세		
한국	UI(V) (2021)	ER, OW, DS	[C] 실업 전 24개월 중 최소 12개월	최소 4개월 최대 7개월	실업 전 12개월 동안 기준소득의 최대 60%	(사회보험료) 월 기준소득*2.25%	고용노동부	
	UA (2021)	ER, OW, (FW), DS	[E] 실업 전 24개월 중 최소 3.3개월(100일) [NI] 최대 월 105만 원 (AW의 33.2%) [A] 최대 4억 원	최대 6개월	월 50만 원 (AW의 15.7%)	일반 조세		
	SA		[NI+A] 최대 월 53만 원(AW의 16.6%)	무기한	최대 월 53만 원 (AW의 16.6%)		보건복지부	

- 1) 실업보장체제: 제도 별로 2015년 이후 제도의 시행 혹은 주요 개혁이 이루어진 경우 그 연도를 () 안에 표시함.
- 2) 법적 대상: ER(고용주, employer), OW(자영자, own-account worker), FW(무급가족종사자, contributing family worker), DS(종속적 자영업자, dependent self-employed)
- 3) 자격조건 및 급여수준: 노동능력이 있는 만 40세 미만 1인 가구를 전제하여 비교하였으며, 모든 기간 및 금액은 1주일일 5일이라고 명시되어 있는 경우를 제외하고 7일=1주일, 4.35주=1개월로 간주하여 월 단위로 환산하였음.

5. 결론: 한국 비임금노동자 실업보장체제에 갖는 제도적 함의

1) 한국 비임금노동자 실업보장체제에 갖는 제도적 함의

3개 국가의 사례가 한국의 비임금노동자 실업보장체제에 제시하는 제도적 함의는 다음과 같다. 먼저 자영업자 고용보험(UI)과 관련하여, 법적 대상의 보편성 및 급여기간의 관대성, 재정적 지속 가능성, 노동형태의 다변화에 대응하는 적용 및 급여의 포괄성의 측면에서 정책적 함의를 논의하고자 한다. 다음으로 국민취업지원제도(UA)에 대해, 법적 대상의 보편성 확대, 자격조건의 엄격성 완화, 급여의 관대성 강화, 재정에서 공적 지출의 확대를 위해 필요한 제도적 변화를 제시하였다. 마지막으로, 실업보험(UI)과 실업부조(UA) 간의 관계와 관련하여, UI와 UA 간의 연계 강화, 취업 및 실업 병행 수준 강화, 비임금노동자 실업보장체제 전반의 보장성 강화의 필요성에 대해 논의한다.

(1) 자영업자 고용보험(UI)

우선 법적 대상의 보편성과 급여기간의 관대성을 확대하여 기본적인 측면의 보장성을 제고해야 할 필요가 있다. 이에 따라 먼저, 의무가입의 법적 대상을 모든 노동형태로 확대해야 하며, 노동형태와 무관하게 최대 급여기간을 확대해야 하는 동시에, 이에 요구되는 최소 기여기간을 축소할 필요가 있다.

먼저, 의무가입의 법적 대상의 경우, 예술인, 특수형태고용노동자, 노무제공자(플랫폼 노동자)를 포함하는 종속적 자영업자를 중심으로 확대되고 있으며, 2025년까지 자영업자에게 단계적으로 확대 계획에 있다. 그럼에도 자영업자의 의무가입 적용 또한 시행되지 않은 상황에서, 무급가족종사자를 가입 대상으로 포괄하기 위한 논의는 부재하다. 무급가족종사자의 소득 및 고용 상황을 파악할 수 있는 통계조차 부재한 상황에서 스페인과 핀란드의 사례와 같은 법적 대상의 확대 방식을 고려할 수 있으며, 앞으로 무급가족종사자를 고용보험의 법적 대상으로 포괄하기 위한 논의가 필요하다.

다음으로, 급여기간의 관대성을 강화하기 위해 최대 급여기간을 확대하는 동시에 기여기간 대비 급여기간의 비율을 증가시키기 위해 이에 요구되는 최소 기여기간을 축소할 필요가 있다. 이에 대해 사례 국가별로 비교한 [그림 1]과 같이 현재 한국 고용보험의 최대 급여기간을 위한 최소 기여기간은 120개월(10년)이지만, 임금노동자와 비임금노동자의 최대 급여기간은 각각 8개월과 7개월이다. 이는 노동형태 간 형평성 차원에서 문제도 있지만, 분석 사례 중 최대 급여기간이 12개월로 한국 다음으로 짧은 독일의 최소 기여기간이 24개월(2년)이라는 점을 고려하

면, 노동형태와 무관하게 급여기간의 관대성이 제한되어 있을 뿐만 아니라 기여기간의 엄격성이 강하다는 것을 확인할 수 있다.

무엇보다도 앞서 살펴본 한국의 법적 가입 대상자인 자영업자의 절반이 2.6년(30개월) 이내에 폐업한다는 임성희, 김진옥(2021)의 분석 결과를 고려하여 기여기간을 최대 30개월이라고 가정하더라도, [그림 1]과 같이 현행 자영업자 실업보험에서 수급 가능한 급여기간은 4개월이다. 이는 핀란드(14개월), 독일(12개월), 스페인(10개월)에 비해, 실업자의 원활한 노동시장 이행을 지원하기에 매우 제한적이라고 할 수 있다. 이와 같은 제한적인 급여기간의 설계는 2015년 기준 법적으로 50%였던 한국 실업급여의 소득대체율이 '실업 후 1년 기간의 평균'으로 측정되는 OECD의 소득대체율에서 32%이게 하는 이유이기도 하다는 점에서, 급여의 관대성 자체를 저해하는 제도적 조건이라고 할 수 있다(김문정, 2018). 이에 따라 2019년 8월 개정 이후 1개월씩 연장되고 법적 소득대체율 또한 60%로 인상되었지만, 장기적으로 최대 급여기간을 연장하고 이에 요구되는 기여기간을 축소할 필요가 있다.

[그림 1] 분석 국가별 노동형태에 따른 실업보험(UI)의 기여기간별 급여기간

기여기간		6	12	15	16	18	20	24	30	36	42	43	48	54	60	66	72	120						
급여기간	FI	E	14							18														
		S	14							18														
	DE	E/S	6		8		10		12															
		E	4		6		8		10		12		14		16		18		20		22		24	
	ES	S	4		6		8		10		12		16		24									
		E	4		5						6						7						8	
	KR	S	4		5						6						7						8	
		E	4		5						6						7						8	

출처: MISSOC(2020); OECD(2020a; 2020b; 2020c); 고용보험법 별표1, 2.

참고: 국가별 기여 및 급여 기간은 월 단위로 환산되었으며, 'E'는 임금노동자, 'S'는 비임금노동자를 의미함. 한국(KR)의 경우 기여기간이 다른 분석 사례 국가에 비해 길어 72개월 이후 생략 표시하였음.

나아가, 앞서 논의한 실업보험의 가입 및 급여 측면에서의 보장성을 현실화하기 위해, 재정적 지속 가능성을 확대할 필요가 있다. 모든 노동형태에 대한 보험료율을 인상하고, 부담 주체 간 보험료율의 차이를 최소화하여 기여의 형평성을 확보하며, 비임금노동자의 기여 및 급여 계산의 기준소득을 명목적인 기준보수에서 실제 노동소득으로 전환하는 방식으로 징수체계 차원의 제도적 변화가 필요하다.

먼저 보험료율 수준의 경우, 노동형태별 총 보험료율은 한국에서 최소 1.4%(노무제공자 및 플랫폼 노동자)이고 최대 2.45%(임금노동자)인 것과 달리, 독일에서 노동 및 계약형태와 무관하게 2.5%이고, 스페인에서 노동 및 계약형태에 따라 최소 0.8%(비임금노동자)이고 최대 8.3%

(계약직 임금노동자)이며, 핀란드는 노동조합에 따라 다양하지만 노동형태 및 기업의 인건비 규모에 따라 평균적으로 최소 2.3%(비임금노동자)이고 최대 6.12%(인건비 규모가 높은 기업의 임금노동자)로 나타났다. 각 국가별로 한국에 비해 상대적으로 긴 급여기간에 상응하는 총 보험료율이 확인된다는 점에서, 급여기간 연장을 위해 단기적으로 최소한 독일의 총 보험료율 수준까지의 인상이 필요하다.

다음으로 부담 주체 간 보험료율 차이의 경우, 한국과 독일은 임금노동자에 비해 비임금노동자의 부담분이 더 높은 반면, 스페인과 핀란드는 비임금노동자에 비해 임금노동자의 총 보험료율이 고용주의 높은 부담분에 의해 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다. 우선 특히 스페인은 임금노동자의 고용계약 형태에 따라 보험료율의 차이를 두는 반면, 핀란드는 해당 사업체의 인건비 규모에 따라 보험료율의 차이를 둔다는 점에서 구분되며, 보험료율의 차이를 결정하는 기준은 국가별 노동시장제도의 성격을 고려하여 결정되어야 할 필요가 있다. 예를 들어, 스페인의 비임금노동자 실업보험제도를 창업을 장려하는 활성화 정책으로 활용해 온 제도적 맥락을 고려할 때, 이와 같이 지나치게 비임금노동자에게 유리한 제도적 설계는 임금노동자 뿐만 아니라 그 고용주 집단에게 불리하다. 동시에 종속적 자영업자를 임금노동자도 비임금노동자도 아닌 제 3의 범주로 구분하여 보호하고 있는 노동보호제도를 고려할 때, 고용주에게 실질적으로 사용종속 관계에 있는 임금노동자를 종속적 자영업자로 오분류할 유인을 증가시킬 수 있다. 이에 따라 앞에서 제시한 모든 노동형태의 총 보험료율을 인상하는 과정에서, 단순히 총 보험료율을 동일하게 하는 것이 아니라 부담 주체 별 부담률 간의 차이가 크지 않게 조정할 필요가 있다.

마지막으로 비임금노동자의 기여 및 급여 계산에서 활용되는 기준소득의 경우, 본 연구의 분석사례 모두에서 명목적인 기준소득을 활용하고 있다. 명목적인 기준소득을 일괄적으로 적용하는 독일을 제외하고, 실제 비임금노동자의 소득수준을 반영하는 징수 및 급여 체계가 제도화되지 않은 상황에서 피보험자에게 기준소득을 선택하게 한 국가들 모두에서 적어도 절반 이상의 피보험자가 가장 낮은 수준의 기본소득을 선택한 것으로 나타났다. 이는 노동형태 간 기여의 형평성 뿐만 아니라 기여에 따라 급여가 결정되는 실업보험의 특성상 비임금노동자의 실제 급여수준 또한 저해한다는 점에서 문제적이다. 이에 따라 장기적으로 비임금노동자의 소득을 파악하기 위한 적용 및 징수 체계의 확립이 필요하다.

그럼에도 한국의 제한적인 실업급여의 보장성이라는 제도적 맥락을 고려할 때, 이와 같은 일련의 제도 변화는 실업급여의 적용을 변화하는 노동시장에 부정합한 상황에서 진행될 경우 정치적으로 수용되기 어렵다. 그렇기에 앞서 논의한 제도 변화를 위해, 무엇보다도 다변화된 노동형태를 고려하여, 실업 인정 사유를 확대하고, 자발적 실업에 대한 제재를 완화할 필요가 있다.

한국의 고용보험은 실업 인정 사유로 폐업의 비자발성을 판단하기 위한 매출액 감소 등의 조건을 고려하고 있지만, 이는 '소득'의 상실이라는 실업 위험을 매출액의 감소 혹은 적자 등을 통해 판단한다는 점에서, 자영업자가 실제로 경험하는 소득의 불안정성을 파악하지 못하는 기준이라고 할 수 있다. 핀란드의 경우 실업 인정 사유로 파산, 청산, 매각 뿐만 아니라 국세청에 대한 폐업 신고 또한 포함하고 있으며, 한국과 같이 매우 구체적이며 제한적인 실업 인정 사유를 규정하는 국가는 거의 없다는 점에서 우선 폐업 신고만으로 실업 인정을 간소화하는 방안을 고려할 수 있다(김재진, 구자은, 2019; Entrepreneur Fund, 2021). 나아가 스페인과 같이 성폭력, 혹은 무급가족종사자의 이혼 및 별거와 같이 비임금노동자의 젠더화된 노동시장 조건을 고려한 실업 인정 사유를 포함할 필요가 있다(박제성 외, 2018).

한편 제한적인 실업 인정 사유로 인해 발생하는 높은 적용의 엄격성은 자발적 이직에 대한 제재를 완화하는 방식으로 해결할 수 있다. 종합적으로 협소하고 구체적인 실업 인정 사유와 수급자격 박탈이라는 자발적 이직에 대한 엄격한 제재는, 단기적으로 자영업자의 급여 적용의 포괄성뿐만 아니라 장기적으로 실업보험 제도에 대한 신뢰도 또한 저해하는 요인으로 기능할 수 있다. 자발적 이직에 대한 제재로 수급자격을 박탈하는 국가로 나타난 스페인과 한국을 제외하고, 핀란드와 독일은 3개월의 대기기간을 부과한다는 점에서 이를 참고할 필요가 있다. 한국의 경우 2021년 기준 상용직 임금노동자조차 실업 사유의 최소 60%가 자발적 이직으로 분류될 뿐만 아니라, 예외 규정에 따라 수급이 인정되는 자발적 이직자의 비율은 2014년 기준 4.2%였다는 점에서, 급여 적용의 포괄성을 위해 자발적 이직에 대한 제재를 완화할 필요가 있다(김진선, 2020).

(2) 국민취업지원제도(UA)

다음으로 한국의 실업부조제도인 국민취업지원제도(I유형)의 경우, 우선 법적 대상의 보편성을 확대하기 위해, 노동이력 관련 법적 조건을 완화할 필요가 있다. 2021년 기준 국민취업지원제도는 최소 노동이력을 요구하는 사업(25만 명)과 요구하지 않는 사업(15만 명)으로 구분되어 있으며, 고용보험의 법적·실질적 사각지대를 보완하기 위해 도입된 해당 제도의 목적에 따라, 최소 노동이력을 요구하는 사업의 규모가 비교적 크다. 그럼에도 실업부조는 실업보험의 미충족자뿐만 아니라 장기실업자 등의 노동시장 취약 집단에 대한 이차적인 소득보장제도라는 점에서, 노동이력도 아닌 기여이력을 요구하는 스페인의 특수한 사례를 제외하면, 다른 국가의 실업부조에서 급여수급 이후부터 구직활동 참여는 요구하더라도 급여수급 이전부터 법적 조건으로 노동이력을 요구하는 경우는 없다. 나아가 부조 원리에 기반하여 자산조사 조건이 존재한다는 점에서, 노동이력을 요구하는 사업 규모를 축소하는 동시에 노동이력을 요구하지 않는 사

업의 규모를 확대할 필요가 있다.

나아가 국민취업지원제도의 적용 조건의 엄격성을 완화하기 위해, 자산조사의 단위, 대상 소득의 범위, 관련 기준을 개선할 필요가 있다. 현재 한국의 실업부조는 자산조사가 가구 단위로 이루어지며 그 대상이 되는 소득 범주로 순소득과 재산뿐만 아니라 사회부조의 현금급여를 포함한다는 점에서 엄격하다고 할 수 있다. 특히 자산조사가 개인 단위로 이루어지며 재산과 사회부조를 포함한 일부 사회보장급여를 조사 대상 소득에서 제외하는 핀란드와 비교하면, 자산조사와 관련된 다양한 제도적 조건들로 인해 적용의 엄격성이 높다는 것을 확인할 수 있다. 나아가 본 연구에서 분석한 국가 중에서 구조적으로 사회부조와 유사한 제도로 평가되는 독일과 함께 유일하게 실업부조에서 가구의 재산을 고려하고 있다는 점에서, 자산조사 기준으로 활용되는 기준 중위소득에 대한 비율을 높이는 것 뿐만 아니라 조사 대상 소득의 범위를 줄이거나 개인 단위로 자산조사를 시행하는 방식과 같이 자산조사 자격조건을 다양한 측면에서 완화할 필요가 있다.

또한 국민취업지원제도의 급여 관대성을 확대하기 위해, 우선 급여수준 측면에서 국민기초생활보장제도의 생계급여를 자산조사 대상 소득에서 제외하는 방안을 고려할 수 있다. 사례 국가 모두에서 급여수준이 가장 관대한 경우(핀란드)조차 상대적 빈곤선의 절반(55.2%)에 준하는 정도라는 점에서 모든 국가의 실업부조가 실업자의 빈곤 예방에 매우 제한적인 소득보장제도라는 것을 확인할 수 있다. 나아가 급여기간을 같이 고려할 때, 한국은 스페인과 함께 최대 급여기간 또한 가장 제한적인 국가라고 할 수 있다. 핀란드와 독일의 경우 자산조사 조건을 충족하는 한 무기한으로 지급되는 것과 달리, 스페인의 경우 가구형태에 따라 급여기간을 차등화한다는 점에서 차이는 있지만, 스페인과 한국은 모두에서 1인 가구인 실업보험 미충족자에게 적용되는 6개월이라는 최대 급여기간은 원활한 노동시장 이행을 지원하기에 지나치게 제한적인 수준이다.

무엇보다도 지금까지 논의한 국민취업지원제도의 법적 대상, 적용 조건, 급여 차원에서 요구되는 제도적 변화는 재정 차원에서 공적 지출 수준의 확대를 필요로 한다. 2021년 시행된 해당 제도가 시작 단계라는 점을 고려하더라도, 전년 대비 증액된 2022년 예산 규모(1.5조 원) 또한 GDP 대비 비율로 고려할 경우 2021년에 비해 크게 증가한 정도는 아니다(고용노동부 기획재정담당관실, 2021). 이와 같은 제한적인 공적 지출 수준은 단지 실업부조에서만 나타나는 문제가 아니라, 기존의 소극적 노동시장정책(PLMP) 일반에 대한 한국의 OECD 국가에 비해 낮은 공적 지출 수준과 무관하지 않을 것이다(김유빈, 2020).

(3) 실업보험(UI)과 실업부조(UA) 간의 관계

마지막으로 각 실업보장제도 간의 연계 및 격차 정도와 관련하여, 먼저 고용보험과 국민취업지원제도 간의 연계 수준을 강화해야 한다. 현재 한국의 국민취업지원제도는 법적으로 UI의 미충족자 및 수급종료자를 대상으로 하지만, 후자의 경우 UI 수급종료 후 6개월 동안 UA를 신청할 수 없다. 한국과 유사하게 UI의 수급종료자를 법적 대상으로 포괄하는 핀란드의 경우, UI의 수급종료 직후 5일의 대기기간 이후 즉시 UA를 지급한다는 점에서, 실업보장제도 간 원활한 연계를 통해 제한적인 수준에서 실업자의 소득보장 뿐만 아니라 적절한 노동시장 이행을 지원하는 것으로 확인된다. 한국의 경우 UA와 UI 모두 급여기간의 관대성이 가장 낮다는 점을 고려하면, 제도 간의 연계를 강화하는 방식으로 제한적인 급여기간의 관대성을 보완할 수 있을 것이다.

다음으로 한국의 UI와 UA 모두 취업 및 실업 병행 수준을 확대할 필요가 있다. 현행 실업보장체제에서 실업자는 주 15시간 이상 취업하는 경우 실업급여가 초과분만큼 감액되는 것이 아니라 중단된다는 점에서 부분 실업 및 취업에 대한 소득보장에 한계를 갖는다. 급여수준에서 UI의 경우 기준보수 혹은 실제 보수의 60%이며 UA의 경우 평균임금의 15.7% 수준이고, 두 제도의 급여기간 또한 제한적일 뿐만 아니라 비전형적 노동형태가 확대되는 상황에서, 실업자의 생계 유지 혹은 숙련 형성을 위해 시간제 일자리를 통한 소득활동이 불가피할 수 있다. 이에 따라 핀란드의 조정된 실업급여의 제도적 조건을 고려할 필요가 있다. 그럼에도 이와 같은 제도적 설계는 전달체제의 실업자의 취업 및 실업 상태에 대한 모니터링 기능 강화 및 고용서비스의 내실화와 함께 논의되어야 할 필요가 있다.

한국의 비임금노동자 실업보장체제에서 UI와 UA 간의 격차 자체는 핀란드와 스페인에 비해 적다고 할 수 있다. 그럼에도 이는 UI의 낮은 급여의 관대성으로 인한 결과라는 점에서, 비임금노동자의 실업보장체제 전반의 보장성이 하향 평준화된 결과로도 이해할 수 있다. 이에 따라 장기적인 관점에서 한국 비임금노동자 실업보장체제의 전반적인 보장성 강화가 기본적으로 고려되어야 한다. 나아가 향후 모든 노동형태의 실업 위험에 대한 실질적 소득보장을 지원하기 위해, 자영업자 고용보험과 국민취업지원제도 모두에서 대상, 급여, 재정을 확대 및 강화가 이루어져야 할 것이다.

2) 연구의 의의 및 한계

본 연구는 한국 비임금노동자 실업보장체제에 대한 제도적 함의를 국가 간 비교사례분석을 통해 논의하고자 하였다. 이를 통해, 본 연구는 기존의 중범위 이론에 기반한 실증적 비교 분석

에서 제한적으로 포착한 실업보장체제의 관계적·구조적 측면을 분석하고, 한국 실업보장체제와 제도적 구조는 유사하지만, 비임금노동자 실업보험에서 질적으로 구분되는 사례 국가를 선정하여 비임금노동자의 격차에 주목하여 국가별 실업보장체제를 총체적으로 논의했다는 의의를 갖는다.

한편 본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저, 비교사례분석을 통해 탐색적인 차원에서 국가별 비임금노동자 실업보장체제에 대해 논의했다는 점에서 실증적인 수준의 정책적 함의를 제시하는 데 한계를 갖는다. 이에 따라 후속 연구로 비임금노동자 실업보장체제의 각 제도별 주요 속성을 표준화한 실증적 비교 분석이 필요하다. 다음으로, '실업자의 소득을 보장하는 제도의 총체'로 정의한 '실업보장체제'에 주목하여 소극적 노동시장정책을 주로 논의하면서, 적극적 노동시장정책 관련 내용을 제한적으로 다뤘다는 한계가 있다.

■ 참고문헌 ■

- 고용노동부 (2021). 자영업자 고용보험 제도 및 자영업자 지원정책.
- 고용노동부 고용보험심사위원회 (2017). 고용보험심사·재심사결정사례집 2017년판.
- 고용노동부 기획재정담당관실 (2021). 2022년 고용노동부 예산 주요내용.
- 고용노동부 국민취업지원기획팀 (2020). 국민취업지원제도 업무매뉴얼 유형 I (상세본).
- 고용노동부 국민취업지원기획팀 (2022). 국민취업지원제도 성과 및 22년 운영방향.
- 관계부처합동 (2020). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵.
- 권오성 (2022). '일하는 사람을 위한 기본법' 제정의 필요성. 노동법학, 81, 189-231.
- 김규혜, 이승운 (2021). 자영업자를 위한 실업보험제도의 유형들 -퍼지셋 이상형 분석을 활용한 OECD 9 개국 비교연구-. 사회복지정책. 48(4). 195-231.
- 김근주, 박찬임, 노호창, 오상호, 정영훈 (2017). 고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구. 고용노동부.
- 김근주, 고영우, 김영아, 윤자영 (2019). 여성 자영업 노동시장의 현황과 정책적 개선 방안. 세종: 한국노동연구원.
- 김성희 (2009). 불안정노동층을 위한 실업부조 도입 및 고용보험 확대 방안. 사회법연구. 12. 81-121
- 김영아, 손연정, 윤준현, 홍정립 (2021). 취업자로서 자영업자 연구. 세종: 한국노동연구원.
- 김유빈 (2020). 2020년 일자리 예산현황 분석. 월간 노동리뷰. 2020년 3월호.
- 김재진, 구자은 (2019). 자영업자 실업급여 수급자격 인정요건 개선 연구. 한국조세재정연구원.
- 김종진, 박관성, 김민정, 김규혜, 김태은, 이찬우, 유다영, 양승서 (2021). 프리랜서 노무형태 파악을 위한 실태조사. 고용노동부 고용보험사각지대해소단.
- 김진선 (2020). 자발적 이직자에 대한 고용보험 적용의 필요성과 고려사항. 이슈와 논점. 제1778호.
- 노화봉, 손원호, 오민홍, 정남기 (2020). 독일과 오스트리아의 자영업자 고용보험 사례연구. 경상논총. 38(3). 61-77.
- 대니 피에터스(Danny Pieters). (2015). 사회보장론 입문.
- 오상호 (2018). 독일의 실업부조제도. 국제노동브리프. 23-41.
- _____ (2019). 독일 고용보험법상 자영업자의 실업 보호. 노동법연구. (47). 287-331.
- 이경희 (2018). 자영업자의 고용보험 적용기준에 관한 법제현안분석 1 독일. 한국법제연구원.
- 이덕재 (2021). 공공고용서비스와 실업급여의 '역사제도적' 동학. 노동정책연구. 21(4). 1-32.
- 이병희 (2013). 한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제. 한국사회정책, 20(1). 123-144.
- 이병희, 박찬임, 오상봉, 강병구, 김숙경 (2016). 자영업자 문제와 사회적 보호. 세종: 한국노동연구원.
- 이승운 (2018). 실업안전망 국제비교연구. 한국사회정책. 25(1). 345-375.
- 이아영 (2021). 자영업자 사회안전망 현황 및 개선방안.
- 이호근 (2015). 고용보험법 사각지대 문제와 겐트 시스템(Ghent System)이 주는 시사점. 한국사회정책. 22(4). 97-134.

- _____ (2020). 플랫폼 노동 등 고용형태의 다양화와 사회보장법 개선방안에 대한 연구. 산업노동연구. 26(1). 49-112.
- 임성희, 김진옥 (2021). 개인 창업사업체 생존분석_2010~2018 행정데이터를 중심으로. 통계연구. 26(2). 1-30.
- 박명준 (2013). 독일 자영업적 자유직업인의 사회보험. 국제노동브리프, 2013년 12월호. 16-32.
- 박제성, 양승엽, 신수정 (2018). 외국의 자영업자 사회법제 연구: 프랑스, 스페인, 이탈리아. 세종: 한국노동연구원.
- 박제성, 김영아, 서정희, 이은주 (2020). 자영업자 사회법제 연구: 북유럽 비교연구. 세종: 한국노동연구원.
- 박혁, 이종임, 정은진 (2021). 해외 주요국의 비정형 노동자 실업보험 현황. 월간 노동리뷰. 2021년 3월호.
- 장지연, 홍민기 (2020). 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. 월간 노동리뷰. 2020년 6월호.
- 장지연 (2020). 플랫폼 노동 종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사. 세종: 한국노동연구원.
- 전국민고용보험추진단 (2022). 플랫폼 기반 종사자(노무제공자) 고용보험 적용 설명자료.
- 정이환 (2018). 한국 노동시장의 분절 구조와 대안모색. 월간 노동리뷰. 2018년 10월호.
- 최철웅 (2019). 포용적 금융'의 역할: 빈곤 산업의 형성과 위협의 개인화. 사회과학연구. 27(2). 38-87.
- 한국은행 (2021). 금융안정보고서. 서울: 한국은행.
- Avlijaš, S. (2020). *Social Situation Monitor Comparing Social Protection Schemes for the Self-employed across EU-27*. European Commission.
- Bäcker, G. (2017). *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Germany*. European Commission.
- Clasen, J. and Clegg, D. (2011). Unemployment protection and labour market change in Europe: towards 'triple integration'?. *Regulating the risk of unemployment*.
- Conen, W. and Schulze Buschoff, K. (2019). Precariousness among solo self-employed workers: a German-Dutch comparison. *Journal of Poverty and Social Justice*. 27(2). 177-197.
- Entrepreneur fund (2021). *Unemployment Security for Entrepreneurs, Agricultural Entrepreneurs, Light Entrepreneurs and Partial Owners*.
- Eurofound (2017). *Exploring self-employment in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ILO and OECD (2018). *Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment*.
- _____ (2020). *Ensuring better social protection for self-employed workers*.
- ILO. (2021). *Extending social security to self-employed workers: Lessons from international experience*. ILO Brief, Geneva.
- Jahn, E. and Oberfichtner, M. (2020). *Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit*. IAB-Kurzbericht. No. 11/2020. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Kallioma- Puha, L. and Kangas, O. (2017). *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Finland*. European Commission.

- Martin-Artiles, A., Gordino, A. and Molina, O. (2019). *The challenges of self-employment in Europe*. Chapter. 3.
- OECD (2018). *The Future of Social Protection*. OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>
- _____. (2019). *THE FUTURE OF WORK OECD Employment Outlook 2019*.
- _____. (2020a). *THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR FINLAND Description of policy rules for 2020*.
- _____. (2020b). *THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR SPAIN Description of policy rules for 2020*.
- _____. (2020c). *THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR GERMANY Description of policy rules for 2020*.
- Perea, P. G. and Román, C. (2019). Characterisation of self-employment in Spain from a European perspective. *Economic Bulletin*, 2/2019.
- Pfeifer, M. (2012). Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age. *International Journal of Social Welfare*. 21. 13-25.
- Pulignano, V., Gervasi, L. and Franceschi, F. (2016). Union responses to precarious workers: Italy and Spain compared. *European Journal of Industrial Relations*. 22(1). 39-55.
- Schneider, H. and Rinne, U. (2019). The labor market in Germany, 2000-2018. *IZA World of Labor*, 2019.
- Schoukens, P. (2009). 자영업자의 실업 위험 보장 : EU 사례 연구. *국제노동브리프*, 7(3). 4-15.
- Schoukens, P. and Barrio, (2017). The changing concept of work: When does typical work become atypical? *European Labour Law Journal*. 8(4). 306-332.
- Schoukens, P. and Weber, E. (2020). Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona. IAB Discussion Paper.
- Spanish Public Employment Service (2019). *Contributory unemployment benefit: Unemployment protection*.
- Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. and Vanhercke, B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies. European Commission, Brussels.
- Spasova, S. and Wilkens, M. (2018). The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 97-116.
- Spasova, S., Bouget, D. and Ghailani, D. (2019). Self-employment and social protection: understanding variations between welfare regimes. *Journal of Poverty and Social Justice*. 27(2). 157-175.
- Unedic (2020). The Spanish unemployment insurance system.
- Williams, C. and Lapeyre, F. (2017). Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU. ILO, Geneva.
- MISSOC. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>
- MISSOC. <https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed/>

◀ Abstract ▶

Comparative Case Analysis of the Unemployment Protection System for Self-employed

Gyu Hye Kim*

This study focuses on the gap between employees and self-employed as well as the gap within self-employed, and discusses the institutional implications of the Korean unemployment protection system (hereafter UPS) for self-employed, through comparative case analysis. First, I reviewed the existing discussions on the changes in the UPS after deindustrialisation, the gaps of self-employed in the labour market and the social security system, and the experiences of self-employed in the labour market and the UPS in Korea. Next, for comparative case analysis, Finland, Spain, and Germany, which have the multi-pillar UPS similar to Korea, but are qualitatively classified in the different type of unemployment insurance system were selected as case countries. Furthermore, the UPS for each country was reviewed regard to formal and effective coverage, benefits, financing, and administrative systems, and comparative analysis was conducted by paying attention to the relational and structural aspects of the UPS. Based on the results of such case analysis by country, the institutional implications of the three case countries to the UPS for self-employed in Korea were discussed. First of all, regarding the Employment Insurance (UI) for self-employed, policy implications will be discussed in terms of universality of formal coverage, generosity of benefit periods, financial sustainability, and effective coverage in response to diversification of labor types. Next, for the National Employment Support System (UA), institutional changes necessary to expand the universality of formal coverage, ease the strictness of qualification conditions, strengthen the generosity of benefits, and expand public expenditure in finance were presented. Finally, regarding the relationship between UI and UA, the necessity of strengthening the linkage between UI and UA, the coverage of part-time unemployment benefits, and the overall guarantee of UPS for self-employed is discussed.

Keywords: self-employed, unemployment protection system, unemployment insurance, unemployment assistance

◆ 2022. 5. 2. 접수 / 2022. 6. 7. 1차수정 / 2022. 6. 23. 게재확정

* PhD student, School of Social Welfare, Chung-Ang University(ghkim1003@gmail.com)