

복지 사각지대 현황과 해결방안

일 시 : 2013. 5. 3(금) 13:30 ~ 17:00

장 소 : 서울 코엑스 컨퍼런스룸(남) 300호

주 최 : 한국재정학회 · 한국조세연구원

개요

- ☐ 주제 : 복지 사각지대 현황과 해결방안
- ☐ 일시 : 2013년 5월 3일 (금) 13:30~17:00
- ☐ 장소 : 서울 코엑스 컨퍼런스룸 (남) 300호
- ☐ 진행순서

13:30~13:45 등록 및 접수

13:45~14:00 개회식

- ▶ 개회사 최 광 한국조세연구원 재정전문가 네트워크 위원장
- ▶ 인사말 현진권 한국재정학회장

14:00~15:30 제1세션: 복지 사각지대 현황과 해결방안

- ▶ 사회자 손원익 한국조세연구원 선임연구위원
- ▶ 발표자 김원섭 고려대학교 사회학과 교수
「국민연금 사각지대와 해소방안 연구」
최인덕 공주대학교 사회복지학과 교수
「고용 및 산재보험 사각지대 해소방안」
임병인 충북대학교 경제학과 교수
「4대 사회보험 사각지대의 비판적 고찰과 정책과제」
- ▶ 토론자 강성호 보험연구원 연구위원
윤성주 한국조세연구원 부연구위원
이은경 한국조세연구원 부연구위원 (가나다 순)

15:30~16:00 Coffee Break

16:00~17:00 제2세션: 종합토론

- ▶ 사회자 백웅기 상명대학교 금융경제학부 교수
- ▶ 토론자 남윤인순 민주통합당 국회의원
이만우 새누리당 국회의원
장경덕 매일경제 논설위원
최성은 한국조세연구원 연구위원
홍경준 성균관대학교 사회복지학과 교수 (가나다 순)

17:00

폐회



목 차

- 국민연금 사각지대와 해소방안 연구 1
- 고용 및 산재보험 사각지대 해소방안 43
- 4대 사회보험 사각지대의 비판적 고찰과 정책과제 81

국민연금 사각지대와 해소방안 연구

김 원 섭

(고려대학교 사회학과 교수)



목 차

<요 약>	5
I. 서 론	7
II. 연금사각지대의 개념과 측정방법	8
1. 사각지대의 일반개념	8
2. 연금사각지대 정의	9
3. 사각지대 측정방법	11
III. 국민연금 적용사각지대의 현황과 전망	13
1. 적용제도 개요	13
2. 적용사각지대의 규모	14
3. 적용사각지대의 실체	16
4. 사각지대의 요인과 전망	18
IV. 국민연금 급여사각지대의 현황과 전망	23
1. 급여제도 개요	23
2. 급여사각지대: 무연금자	24
3. 급여사각지대: 저연금자	27
4. 높은 노인빈곤률	31
V. 국민연금 사각지대의 해소대책	33
1. 현행 연금제도 틀에서의 대책	33
2. 연금체계의 개편을 통한 사각지대 완화대책	35
VI. 결 론	39
참고문헌	41

<요 약>

본 연구의 목적은 국민연금의 사각지대 현황을 파악하고, 그 원인과 대응방안을 제시하는 것이다. 이 연구는 국민연금의 사각지대를 납부예외자와 미납자를 포함하는 좁은 의미의 사각지대로 국한하지 않는다. 이 연구에서 사각지대는 현세대는 물론 미래세대의 노인 중 연금을 수급하지 못하거나 낮은 연금을 수급하여 빈곤에 처할 우려가 높은 계층으로 정의된다.

이러한 사각지대 개념에 따르면 연금사각지대는 크게 적용사각지대와 급여사각지대로 나누어질 수 있다. 우선 적용사각지대는 제도에 가입되어 있으나 실질적으로 연금보험료를 납부하지 않는 납부예외자와 미납자로 구성된 제도 내적 사각지대와 연금적용에서 원천적으로 제외된 적용제외자 계층을 포함하는 제도 외적 사각지대로 구성된다. 현재 적용사각지대의 규모는 인구대비 51.4%, 경제활동인구대비 28.1%로 추정된다. 이러한 사각지대의 규모는 선진 외국에 비해 월등히 높은 수준으로 국민연금의 사각지대 문제의 심각성을 보여준다. 적용사각지대의 요인은 무엇보다도 낮은 소득과악율, 국민연금 제도에 대한 국민들의 불신, 저소득층의 가입기피, 열악한 노동시장구조로 나타난다. 지난 기간 정부와 연금공단의 노력으로 적용사각지대는 점차적으로 줄어들고 있다. 하지만 사각지대 완화의 속도가 너무 느려 보다 적극적인 정책조치들이 요구된다.

한편 국민연금의 급여사각지대는 무연금과 저연금의 문제이다. 2011말 현재 65세 이상 인구 중 공적연금 수급자는 29%에 불과하며 향후 연금제도가 성숙하는 2050년에도 63%에 머물 것으로 예상된다. 또한 연금수급자들 사이에서도 국민연금의 평균적 급여수준은 현재 국민연금 가입자 평균신고소득의 15.4%에 불과하며 향후에도 20%를 넘지 않을 전망이다. 이렇게 낮은 연금급여수준은 무엇보다도 저조한 가입기간과 낮은 신고소득에서 기인하다. 또한 무연금과 저연금은 현재의 높은 노인빈곤율의 주요한 원인이라 할 수 있다.

이렇게 심각한 사각지대 문제를 해결하기 위해 본 연구는 두 가지 방향의 정책방

안을 제시하고 있다. 우선 현 연금제도 내에서 실시할 수 있는 개선방안으로 본 연구는 철저한 사업장 관리를 위한 사업장 실사체계 구축, 저소득층에 대한 보험료 지원, 국세청의 소득과약을 제고, 사업장 및 자영자 신고체계 변경, 크레딧 제도의 확대의 방안을 제시한다. 또한 현행 제도의 틀을 넘어서는 구조적인 개혁방향으로 본 연구는 현재의 기초노령연금제도를 기초연금화와 국민연금의 부가비례연금화를 제안하고 있다.

1. 서론

우리나라의 국민연금의 가장 큰 문제점은 연금제도의 사각지대가 선진 외국에 비해 크게 나타나고 있다는 점이다. 선진외국의 경우 경제활동인구 대비 보험료 납부자 비중은 90% 이상에 달하고 있지만 우리나라의 경우는 50%를 좀 넘는 수준에 불과한 실정이다. 이러한 적용의 사각지대는 장기적으로 연금사각지대로 이어져, 장기추계에 의하면 2050년경에도 65세 이상 인구 중 50%만이 국민연금을 수급할 수 있을 것으로 추정되고 있다. 거의 대부분의 선진 복지국가가 이미 1960년대에 100%의 연금수급률을 달성한 점을 감안하면, 현재 국민연금의 사각지대 문제는 우려할 수준이라고 할 수 있다.

게다가 현재의 낮은 국민연금 가입율은 현가입자들의 낮은 평균가입기간으로 이어지고 이는 다시 연금수급액에 영향을 미쳐 저연금자를 양산할 것으로 예상된다. 이렇게 짧은 가입기간이 소득의 하향신고 경향과 결합하면서 연금액이 기초생계비에 미치지 못할 정도로 낮아질 것으로 예상되어 빈곤예방을 중요한 목적으로 하는 국민연금의 정당성에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려된다.

국민연금 사각지대 문제의 심각성을 반영하여 이제까지 이에 대해 많은 논의가 이루어졌다(석재은, 2003; 최현수, 2002; 구인회·손병돈, 2005; 강성호, 2011; 최옥금, 2010). 하지만 사각지대의 개념이 연구자마다 다르고 원인 자체가 정책적으로 해결하기 어려운 부분이 많아 사각지대 완화 내지 해소를 위한 획기적 대안은 찾기 어려운 상황이다. 이에 본 연구는 국민연금의 사각지대 개념을 명확히 하고, 사각지대의 원인 그리고 원인별 대응방안을 나름대로 마련하는데 연구의 목적을 두고자 한다.

본 연구는 먼저 국민연금의 사각지대 개념에 대한 다양한 논의를 정리하고, 타당한 개념을 정립하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 사각지대의 측정방식 내지 측정지표를 제시하고자 한다. 다음으로 본 연구는 국민연금의 사각지대 현황과 전망을 제시한다. 사각지대의 현황과 전망은 적용측면과 급여측면으로 나누어 관련지표의 추이를 살펴보는 방식으로 이루어졌다. 마지막으로 본 연구는 국민연금 사각지대의 원인과 대책을 제시하였다. 본 연구에서는 주로 문헌연구와 국민연금의 기초자료, OECD 등 국제기구나 해외 연금기관의 사각지대 통계, 통계청 연령별 인구 및 경제활동인구 자료 등 공공 통계자료의 활용을 통해 논의와 주장을 뒷받침하고 있다.

II. 연금사각지대의 개념과 측정방법

1. 사각지대의 일반개념

‘사각지대’라는 용어가 가장 많이 쓰이는 부문은 교통부문이다. 자동차 용어로서 사각지대는 자동차 운전 중에 있어 사이드미러(side mirror)를 통해 보이지 않는 후방 부분(blind spot zone)을 의미한다. 즉, 일반 자동차의 사이드 미러는 후방 물체와 정확한 거리감을 갖게 하지만 운전자가 볼 수 없는 부분이 생긴다. 이러한 볼 수 없는 부분을 사각지대라고 하고 있다. 하지만, 최근 빛이 거울에 반사되는 각도를 통제하는 수학적 알고리즘을 통해 정교하게 휘어진 사이드 미러가 개발되어 사각이나 왜곡 없이 후방을 볼 수 있게 되었다고 한다.

사각지대는 군사용어(死角地帶, dead zone)로도 쓰이는데, 화기·레이더·관측의 유효거리 내에 있어도 장애물, 탄도의 특성, 무기의 능력제한으로 그 효력이 미치지 않는 지역을 말한다(네이버 백과사전).

복지정책의 분야에서 ‘사각지대’라는 용어가 사용되는 대표적인 분야는 기초생활보장이다. 우리나라 기초생활보장에서도 사각지대 용어가 흔하게 사용되고 있다. 기초생활수급자로 인정된 분들은 여러 가지 혜택을 받지만, 그 조건에 안타깝게 빗겨 나가거나 미세하게 나은 생활을 하는 계층은 지원을 받아야 하는 상황임에도 그 수혜자 자격을 받지 못하는 계층 즉, 차상위계층 혹은 소외계층을 지칭하고 있다. 나아가 복지대상자가 되어야 하지만 행정 및 전달체계의 미흡 등으로 대상자에서 누락되는 경우도 최근 좁은 의미의 복지사각지대로 일컬어지고 있다.

우리나라뿐만 아니라 선진 외국의 경우도 사각지대라는 용어가 종종 사용되는 것을 발견할 수 있다. 대표적으로 독일의 경우는 사회보험에서 적용되지 못하는 계층이나 기간을 일컬어 보험공백(Versicherungsleuke)이라고 한다. 이를 다시 가입측면과 급여측면으로 세부화하여, 보험료를 납부하지 않는 기간은 가입 및 납부공백(Beitragsleuke), 사회보장급여를 받지 못하는 경우는 급여공백(Leistungsleuke)으로 정의된다. 이외에도 ILO, OECD 등 국제기구에서도 사회보호 및 사회보장이 미흡하거나 부재하는 경우를 사회보장 사각지대라는 의미로 ‘lack of social security 또는

lack of social protection'으로 정의한다. 또 ILO는 적용의 사각지대라는 의미에서 가입공백(coverage gap)를 사용한다. 이에 반해 부유하고 사회보장이 잘 갖추어진 국가를 회원국으로 하는 OECD는 가입공백보다는 급여부족이 더 중요한 이슈로 간주한다. 따라서 OECD는 가입국의 평균수준에 미치는 못하는 연금수준을 가리킬 때 'pension gap'이라는 용어를 사용하고 있다.

2. 연금사각지대 정의

연금제도와 관련한 사각지대의 논의는 1999년 4월 국민연금을 도시지역에 확대하면서 본격적으로 대두되기 시작하였다. 이때 정부는 사각지대를 '적용사각지대'와 '급여(연금)사각지대'로 구분하고, 적용사각지대를 납부예외자나 미납자로 국한하여 정의하였다. 나아가 정부는 지금 적용사각지대에 있다고 해서도 장기적으로 보면 반드시 급여사각지대에 있지만은 않다는 점을 강조하였다. 왜냐하면 한 시점에서의 납부예외자나 미납자는 다른 시점에서는 소득신고자 내지 납부자가 되는 등 가입자격이 수시로 변동하므로 장기적으로 보면, 대다수의 현 가입자계층은 연금수급자격(10년)을 얻게 된다고 보기 때문이라 하였다.

결국 정부는 적용사각지대가 현재 다소 존재하지만 이것이 장기적으로 급여사각지대로 이어지지 않으므로 적용사각지대를 '잠재적' (급여)사각지대로 의미를 축소하거나 과소평가하는 경향이 있다(보건복지부, 2006). 제도에 가입자로 포괄된 사람 중 납부예외자나 미납자는 적용사각지대에 있기는 하지만, 이는 단기적이며 잠재적인 성격이라고 보기 때문이다. 나아가 27세 미만의 학업 및 군복무 중에 있는 자, 전업주부 등 제도의 당연가입에서 제외된 자, 기존의 노인계층 등의 적용제외자는 원래 국민연금의 적용대상자가 아니므로 사각지대라고 보지 않고 있다.

반면, 국민연금이 국민의 노후소득을 보장함으로써 가능한 최대한 노인빈곤을 완화하는 것이 목적이라는 관점에서 사각지대를 보다 폭넓게 정의하는 경우도 있다. 즉 이 개념은 적용사각지대를 적용제외자까지 포괄하는 동시에, 이것이 장기화되면 결국 연금을 받지 못하거나 받더라도 낮은 연금만을 받을 경우 빈곤에서 벗어나지 못할 것이라는 점에서 국민연금의 무연금자를 넘어 저연금자까지도 사각지대로 보는 것이다. 이때 급여사각지대의 개념은 현근로계층(미래노인세대)에 국한되지 않고,

현노인계층의 연금사각지대 및 빈곤문제도 포괄하는 것으로 정의된다. 이 정의는 복지제도가 결국 국민의 빈곤문제를 완화하자는 취지에서 도입되었다는 점 그리고 현노인계층(현재도의 적용제외자)의 높은 빈곤율 문제 등을 고려하면, 현노인계층의 연금사각지대 문제를 결코 간과할 수는 없는 상황이라는 것을 강조하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 국민연금의 사각지대는 보는 입장(특히 사태를 보는 시각성의 정도)에 따라 좁게 혹은 폭 넓게 정의되고 있다. 먼저 좁은 의미의 사각지대 개념은 국민연금이 현 근로세대의 노후보장제도로만 취급하고 현노인세대의 빈곤문제(연금사각지대)는 간과하는 경향이 있다. 나아가 이 개념은 현근로세대 중에서도 적용제외자는 제도의 사각지대로 보지 않는다는 점에서 시각이 지나치게 협소하다는 비판될 수 있다. 또한 이 개념은 급여의 사각지대가 결국 적용사각지대의 결과물이라는 점을 간과하고, 현재 장기화되고 있는 적용사각지대를 단기적인 현상으로 축소하고 있다는 점에서 문제가 있다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 급여의 사각지대에 초점을 맞추되 그 개념을 보다 폭넓게 정의하고자 한다. 즉 본 연구에서 국민연금의 사각지대는 제도적용 상의 미비로 인해 현재 세대 노인은 물론 미래세대의 노인 중 연금을 수급하지 못하거나 수급하더라도 낮은 연금을 수급함으로써 빈곤에 처할 우려가 높은 계층(급여의 사각지대)으로 정의된다. 이 사각지대의 개념은 현재는 물론 미래의 노인들 중 무연금자 혹은 저연금자로 포함한다. 저연금자도 급여의 사각지대로 분류되는 이유는 연금을 수급하더라도 기초생계비조차도 되지 않는다면 기본적 소득을 보장하는 것을 목표로 하는 국민연금제도의 중대한 결함으로 볼 수 있는데다 저연금은 결국 현재의 적용사각지대로 인해 가입기간이 짧거나 소득이 낮은데서 발생하기 때문이다.

이때 급여사각지대의 원인은 적용사각지대에서 기인하는데, 이는 제도적으로 가입이 제외된 현근로세대(적용제외자)는 물론 제도에 가입되어 있더라도 실질적으로 보험료를 납부하지 않는 계층(납부예외자와 미납자)도 포함하는 것으로 한다. 결국 사각지대의 결정에서 중요한 것은 현재 보험료를 납부하고 있느냐이다. 현재의 낮은 납부자비중은 결국 나중에 낮은 급여수급률은 물론 낮은 급여수준으로 이어지기 때문이다. 적용의 사각지대는 원인이며, 급여사각지대는 결과라는 점에서 사실 어느 측면도 간과해서는 안 될 것이다.

3. 사각지대 측정방법

이미 언급한 바와 같이, 사각지대는 크게 적용사각지대와 급여사각지대로 구분된다. 적용사각지대는 다시 제도내적 사각지대와 제도외적 사각지대로 구분될 수 있다. 제도내적 사각지대는 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않아 실질가입자로 편입되지 못하는 경우로 정의되며 이들은 바로 납부예외자와 미납자로 구성된다. 이때 미납자가 한 시점에서 보험료를 미납하고 있는 자(당월 미납자)로 정의되면 사후에 연체보험료를 납부하는 경우가 고려되지 못하는 문제가 있다. 하지만 통계작성의 편의상 그리고 국제비교를 위해 본 연구에서는 당월에 보험료를 납부하지 않는 경우는 납부자로 간주하지 않는다¹⁾.

제도외적 사각지대는 제도의 포괄대상(당연가입자+임의가입자)에 있지 않는 사람 즉, 적용제외자로 정의된다. 그러나 적용제외자 중에서 이미 국민연금(조기연금수급자)이나 특수직역연금을 받고 있는 근로 계층이거나 아니면 이미 특수직역연금의 가입자로 포괄되어 있는 계층은 제도의 사각지대에 있다고 볼 수 없을 것이다. 왜냐하면 이들은 이미 공적보호를 받고 있고 있기 때문이다. 다만 이들을 제외한 적용제외자 계층(예: 기초생활보장대상자나 18~27세 미만인 별도의 소득이 없는 자, 가입자의 무소득 배우자 등)은 국민연금 외에는 사실상 공적연금의 보호대상이 되지 못하기 때문에 제도외적 사각지대로 간주될 수 있다.

제도내적 사각지대는 총가입대상자 중 납부예외자와 미납자수의 비율로 측정될 수 있다. 그러나 이는 국민연금이 법적으로 포괄하고 있는 범위(총가입대상자의 규모)를 분모로 하기 때문에 즉, 적용제외자가 빠져 있는데다 국제적 비교 시 유용하지 않는다는 단점이 있다. 제도외적 사각지대는 제도의 적용대상에서 제외되어 있는 적용제외자를 포함하고 있어 분모를 경제활동인구나 적용연령대인구(우리나라의 경우 18세~59세)로 설정할 수 있어 측정의 보편성 및 국제비교 가능성이 높다는 점에서 선호되는 측정방식이다.

한편, 급여의 사각지대는 기본적으로 수급가능연령 이후의 인구 대비 연금수급권이 없는 자(무연금자) 혹은 일정수준 이하의 연금액을 취득한 연금수급자(무연금자+저연금자)의 규모로 측정될 수 있다. 이 중 특히 후자는 '저연금'을 어떤 수준으로

1) 선진 외국이나 OECD의 경우 한 시점에서 보험료 납부를 완료한 사람만을 납부자로 보고 있으므로 이에 따르기로 한다.

볼 것인지에 대한 합의를 도출하기가 사실 어렵고 미래의 수급권자의 연금액이 얼마나 되는지에 대한 공식적 통계를 얻기 어려워 측정이 쉽지 않다. 이에 본 연구에서는 합리적인 방식으로 대략의 추정치를 산정하여 제시하는데 만족하고자 한다.

이러한 급여사각지대는 우리나라의 경우 현재 기본적으로 60세에 도달하면 노령연금수급권이 부여되므로 분모를 60세 이상의 인구 중 무연금자의 지표로 측정할 수 있을 것이다. 그런데, 이때 세 가지 쟁점이 있다. 하나는 수급권자의 범위 문제이다. 60세 이상 인구 중 노령연금 수급권자만을 수급권자로 볼 것인지 아니면 노령연금 외의 유족연금 및 장애연금 수급권자도 포함할 것인지가 쟁점이 된다. 기본적으로 사각지대를 고려할 때 본인의 기여에 의한 연금수급권이 중요하다. 특히 유족연금의 경우 본인의 기여에 의한 급여수급권이 아니므로 수급자 범위에 포함시키지 않는 것이 타당하다고 판단된다. 이에 아래에서는 급여사각지대의 분자를 노령연금과 장애연금 수급자 외의 자를 무연금자로 정의하고자 한다. 또 다른 쟁점은 분모와 분자에 사용하는 연령기준을 60세으로 할 것인지 아니면 통상적인 노인기준인 65세를 기준으로 할 것인지 가하는 점이다. 통상 노인의 기준이 65세인데다 특히 국제비교 통계관점에서 보면 65세가 보편적으로 사용되는 연령기준이다. 따라서 아래에서는 급여사각지대는 65세 이상 인구 중 국민연금 노령연금의 수급권을 획득하지 못한 모든 노인을 사각지대로 규정한다.

Ⅲ. 국민연금 적용사각지대의 현황과 전망

1. 적용제도 개요

국민연금의 적용범위는 점차적으로 확대되어 왔다. 국민연금은 1988년 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 처음으로 시행되었다. 그로부터 5년 후인 1992년에는 국민연금은 5인 이상 사업장의 근로자로 적용범위가 확대되었고 1995.7월부터는 농어민 등 군지역주민을 가입대상범위로 포괄하였다. 1999.4월부터는 도시지역의 자영자 등에게도 적용범위가 확대되면서 전국민을 대상으로 하는 제도로 발전하였다. 이후 2003년부터는 5인 미만 사업장의 근로자도 직장가입자로 포괄되는 등 질적 발전도 이루어졌음.

현재 국민연금의 적용범위는 기본적으로 18세 이상 60세 미만의 모든 국민을 포괄하고 있다. 다만, 공무원연금 등 특수직역연금가입자와 국민연금의 조기노령연금 수급자 및 수급권을 취득한 특수직종근로자는 원천적으로 (의무는 물론 임의) 국민연금의 가입에서 제외된다(이를 '가입대상제외자'라 한다). 의무가입자의 범위는 이러한 가입대상자 중 보험료를 부담할 능력이 있는 사람 즉, 주로 소득활동에 종사하는 자를 중심으로 설정되어 있다. 이때 국민연금은 의무가입대상을 positive 방식으로 정하고 있지 않으며, 사실상 소득과약이 곤란한 점을 고려하여 제외되어야 할 대상을 열거하는 방식으로 의무가입대상의 범위를 정하고 있다. 이런 방식으로 국민연금의 의무가입대상에서 제외되는 자는 적용제외자로 정의되는데, 이는 공무원연금 등의 퇴직연금 등 수급권자, 가입자 및 노령연금(공무원연금 등 퇴직연금 수급권자 포함)의 무소득배우자, 18~27세 미만의 학업 및 군복무 종사 등으로 소득이 없는 자, 기초생활보장대상자 및 1년 이상 행방불명인 자로 구성된다. 이러한 의무가입대상에서 제외된 자(그러나 가입대상제외자는 제외)도 누구나 임의가입을 통해서 국민연금에 가입할 수 있다.

한편 국민연금의 가입자의 종류는 아래와 같이 분류될 수 있다. 우선 국민연금의 가입자는 위에서 언급한 바와 같이 가입의무의 부여여부에 따라 당연가입자와 임의가입자로 구분된다. 이때 당연가입자는 다시 사업장가입자와 지역가입자로 구분된다.

직장가입자는 1인 이상 사업장에 종사하면서 사업장가입자로 포착된 피용자(해당 사업장의 사업주도 포함함)를 말하며, 이 경우 피용자와 사용자가 보험료를 반분하여 부담한다. 반면, 직장가입에서 제외되거나 포착되지 않는 근로자나 자영자 등은 지역가입자로 가입하게 되며, 보험료를 전액 본인이 부담하게 된다.

당연가입자는 다시 소득신고여부에 따라 소득신고자와 납부예외자로 구분된다. 우선 납부예외자는 실업, 사업중단, 휴직 등 보험료를 부담하기 곤란한 경우, 병역의무를 수행하는 경우, 학교재학 중인 경우, 교정시설 및 치료감호시설에 수용되어 있는 경우, 1년 미만 행방불명인 경우, 재해나 사고 등으로 소득이 감소하거나 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 경우 등 특정사유에 해당되어 소득신고 및 보험료납부를 일시적으로 유예받은 자를 말한다. 반면 소득신고자는 소득을 신고하고 보험료납부의무를 지는 사람이다. 실제로 사업장가입자 중에서는 납부예외 사유에 해당하는 경우가 거의 없어서 납부예외는 통상 지역가입자집단에서 발생하게 된다.

소득신고자는 다시 보험료납부자와 미납자(체납자)로 구분된다. 소득을 신고해야 보험료납부고지가 이루어지고 납부의무가 발생하는데 실제로 해당월에 보험료를 낸 사람은 보험료납부자, 그렇지 않는 자는 미납자(체납자)로 분류된다.

2. 적용사각지대의 규모

적용의 사각지대는 일정 근로연령대(예: 18~59세)의 인구 혹은 경제활동인구 대비한 시점에서의 보험료를 납부하지 않는 자의 비중으로 정의된다. 선진 외국의 경우 대개 지급연령이 65세이므로 분모로 65세 미만의 인구를 사용하거나 경제활동인구를 적용한다. 분자인 보험료납부자는 한 시점기준(예: 연도 말) 보험료를 납부한 자(크레딧이 인정된 자 포함)를 기준으로 한다.

우리나라의 경우 국민연금의 가입연령과 지급연령이 각각 18세, 60세이므로 18~59세 인구 혹은 경제활동인구를 기준으로 국민연금 실가입자 규모를 산출할 수 있다. 통계청에 의하면, 18~59세 총인구는 2011.12월 기준 32,793천명이며, 이중 경제활동인구(동일연령대)는 22,182천명으로 나타났다.

이때 국민연금은 기본적으로 경제활동인구를 포괄하므로 당연히 비경제활동인구는 적용제외자가 된다. 또 경제활동인구 중에서도 특수직역연금 그리고 가입자의 무소득 배우자(전업주부나 협업 배우자 등), 18~27세 미만의 학업·군복무자 등은 적용에서

제외된다(공적연금 비적용자 그룹). 이들의 규모는 특수직역연금가입자 외는 사실 그룹별 정확한 통계가 없어 알 수 없다. 단지 18~59세 인구 중에서 비경제활동인구, 국민연금에 가입자로 포착된 자 그리고 특수직역연금가입자를 제외한 규모로 추정 될 뿐이다. 이들은 공적연금 경활인구 비적용자로 정의될 수 있는데, 그 규모는 총 828천명으로 추정된다.

국민연금과 공적연금의 실질 가입자 규모를 파악하기 위해 먼저 국민연금의 가입자가 파악되어야 한다. 국민연금에 포착된 가입자는 소득신고자와 납부예외자로 구분되며, 소득신고자는 다시 납부자와 미납자로 구분된다.

[그림 1] 국민연금의 적용사각지대 추정(2011.12)

18~59세 총인구 32,793천명 ¹⁾ (100.0%)					
경제활동인구 ²⁾ 22,182천명					
공적연금 적용자 ⁴⁾ 21,354천명					
국민연금 적용대상 ⁶⁾ 19,823천명					
비경제활동인구 비적용자 ³⁾ 10,611천명	경활인구 비적용자 ⁵⁾ 828천명	납부예외자 4,900천명	소득신고자 14,923천명		특수직역 연금 ⁹⁾ 1,531천명
			미납자 ⁷⁾ 517천명	보험료 납부자 ⁸⁾ 14,406천명	
32.3%	2.5%	14.9%	1.6%	43.9%	4.7%
잠재적 사각지대 16,856천명 (51.4%)				실질가입자 15,937천명 (48.6%)	

- 주 : 1) 통계청 각 세별 연령통계 기준(2011년 12월 31일 기준), 주민등록인구
 2) '경제활동인구'는 18~59세 기준임(2011년 12월 기준)
 3) '비경제활동인구' = 18~59세 '총인구(2011년 12월 기준) - 경제활동인구(2011년 12월 기준)'로 산출, 주로 학생 및 전업주부 등으로 구성
 4) '공적연금 적용자' = 국민연금(2011년 12월 기준) + 특수직역연금 적용자(2011년 12월 기준)
 5) '공적연금 비적용자'(=경제활동인구-공적연금적용자)에는 국민연금의 강제가입에서 제외되는 협업배우자 및 가족종사자 등으로 추정됨
 6) '국민연금 적용대상'은 사업장+지역+임의가입자만을 포함(임의계속가입자 제외)한 수치임.
 7) '미납자'는 2011년 12월 수납기준으로 (1-사업장과 지역의 누계징수율)를 적용하여 산출
 8) '보험료 납부자' = '소득신고자 - 미납자'
 9) 특수직역연금 가입자는 공무원, 군인, 사학교직원 및 별정우체국직원으로 구성되며, 공무원 연금 가입자는 2011.6월 1,048천명, 사학연금가입자는 2011.12월 273천명, 군인 및 별정우체국직원은 정확한 수치를 알 수 없으나 총 200천명으로 추정됨. 총 1,531명으로 가정함.

자료: 통계청, 각 연금공단 가입자통계자료

이중에서 납부예외자가 사각지대라는 것에 대해서는 논란의 여지가 없으며 그 규모 파악도 어렵지 않다. 그러나 미납자의 규모는 논란 소지가 있다. 미납자를 특정

시점에 단순 미납자로 정의될 것인지, 아니면 특정시점에서는 미납했지만 나중에 해당기간에 대해 채납금을 납부한 것까지를 합쳐서 정의하는 지에 따라 그 규모가 크게 달라질 수 있기 때문이다. 통상 후자는 누적징수율의 개념으로 파악되는데, 이것이 합리적이라고 판단된다. 따라서 본 연구는 이 정의를 적용하여 해당시점의 미납자를 추정했으며 그 규모는 517천명으로 파악되었다.

국민연금의 실질가입자는 총가입자 중 납부예외자와 보험료미납자를 제외한 규모로 14,406천명으로 파악된다. 따라서 좁은 의미에서 볼 때 국민연금의 사각지대는 단순히 납부예외자와 미납자집단(총 5,417천명)으로만 정의될 수 있다. 그러나 이들 집단만 사각지대로 정의하면 국제비교가 불가능하게 되므로 보다 폭넓은 사각지대 개념 규정이 요구된다. 즉, 사각지대는 공적연금에서 제외된 비경제활동인구와 공적연금 비적용자도 포함된 넓은 개념으로 규정될 필요가 있다. 이 경우 공적연금 내지 국민연금의 잠재적 사각지대는 총 16,856천명으로 전체 18~59세 인구의 절반이 넘는 51.4%에 달하고 있다.

끝으로 위의 사각지대 규모를 기초로 국민연금 및 공적연금의 실가입률과 사각지대를 산출해 보자(<표 1>). 국민연금을 포함한 공적연금의 실가입률은 국제 통계에서는 통상 가입가능연령대(예: 18~59세) 인구 대비 혹은 경제활동인구 대비로 제시된다. 이에 기초하여 볼 때 공적연금의 가입률은 인구대비로는 48.6%, 경제활동인구 대비로는 71.9%로 산출된다. 참고로 특수직역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금 가입률은 인구대비로는 43.9%, 경제활동인구 대비로는 64.9%로 추정된다.

<표 1> 우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대

구분	실가입률(%)	사각지대(%)
인구대비	48.6 (43.9)	51.4
경활인구대비	71.9 (64.9)	28.1

주: ()은 특수직역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금가입자만 고려할 경우의 가입률임.

3. 적용사각지대의 실체

사각지대에 속해있는 사람은 누구일까? 이는 물론 적용제외자, 그리고 납부예외자와 미납자이다. 하지만 구체적으로 누구인가 하는 점이 중요하다. 적용제외자 집

단은 비경제활동인구 내지 경제활동인구이지만 협업배우자나 무급가족종사자라는 점이 거의 확실시 된다. 그러나 납부예외자나 미납자집단은 근로자인지 저소득층인지 명확히 규정하기 어려운 상황이다. 결론적부터 말하면 그들은 대개 부담여력이 낮은 저소득 근로자 내지 무등록의 영세자영자계층으로 추정된다.

<표 2>는 2008년 국세청 귀속소득 자료와 2009년 말 국민연금 지역가입자자료와 대조한 결과로 과세자료 보유 형태별 지역가입자 현황을 보여주고 있다. 이때 특히 등록자영자로 분류되는 1과 2유형은 73~75%의 소득신고자비율을 보이는 반면, 근로소득자인 점이 분명한 3유형과 무자료자인 4유형은 21~22%의 낮은 소득신고자비율을 보이고 있다. 따라서 일단 사업자등록이라도 한 자(자영자)들의 경우 사각지대 문제가 상대적으로 심각하지 않음을 알 수 있으며, 사각지대 문제는 바로 무자료자인 무등록 영세자영자와 근로자계층에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그런데 이들 중에서도 무등록 영세자영자는 그 규모가 실제로 많지 않다는 점에서(아래 <표 2>) 대부분은 비정규직근로자계층으로 추정되는 것이다.

<표 2> 지역가입자 자료보유형태별 소득신고자 비율(2009.12)

(단위: 천명, %)

구분	등록자영자		근로자+미등록자영자	
	1유형	2유형	3유형	4유형
소득신고자(A)	2,135	334	49	1,161
납부예외자	727	110	185	4,186
계(B)	2,912	444	234	5,347
소득신고율(A/B)	73.3	75.2	20.9	21.7

주) 1유형: 사업자등록+과세자료보유, 2유형: 사업자등록+과세자료 무보유, 3유형: 근로소득자료 보유, 4유형: 어떤 과세자료도 보유하지 않는 경우

주) 2008년 귀속소득 국세청자료와 2009년 말 국민연금 지역가입자와 대조

자료: 국민연금공단 내부자료(2010)

실제로 통계청에 따르면, 2008.12월 우리나라 근로자(피용자)는 총 1,640만명인데, 이중 국민연금에 이미 사업장가입자로 파악된 규모는 동 시점 기준으로 950만명에 불과하다²⁾. 따라서 양자 간의 차이가 약 700만명이나 되는데, 그 중 일부는 연령(60세 초과) 및 무소득배우자 등의 사유로 적용제외자로 편입되어 있을 가능성이 높으며, 나머지 대부분은 국민연금의 가입자 내지 납부예외자로 편입되어 있을 것으로

2) 950만명은 우리나라 정규직근로자 규모와 거의 유사하다.

추정된다. 또 동년도 통계청의 조사에 의하면, 정규직의 국민연금 가입률은 80%에 육박하지만 비정규직의 가입률은 37%에 불과하다는 결과를 통해서도 지역납부예외자의 대부분은 비정규직근로자계층으로 추정할 수 있다(<표 3>). 특히 이들 비정규직근로자들은 영세사업장에 집중적으로 배치되어 있다는 점에서 이들에 대한 적용사각지대는 바로 노동시장의 양극화를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 결론적으로 국민연금 사각지대의 가장 큰 부분은 비정규직근로자로 이루어졌다고 할 수 있다.

<표 3> 정규직 대 비정규직의 사회보험 적용률(2009.4)

구분	국민연금		건강보험		고용보험		퇴직금	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
임금근로자	63.4	64.9	64.8	66.6	55.6	57.9	60.0	62.2
정규직	77.6	78.7	78.2	79.5	65.6	67.3	74.3	76.3
상용직	97.3	97.1	97.9	98.3	83.2	83.8	98.7	98.9
임시직	27.9	29.9	31.0	33.1	27.8	31.0	15.7	18.3
일용직	4.0	2.6	4.6	2.9	4.4	4.4	1.3	1.2
비정규직	37.4	37.6	40.2	40.9	37.1	39.1	33.7	34.1
한시직	54.8	55.7	58.4	60.4	53.9	57.2	48.7	50.8
시간제	6.4	6.7	7.8	6.9	6.0	7.3	4.9	4.2
비전형	24.2	22.6	28.4	28.2	25.7	26.1	25.2	24.2

자료: 통계청 경제활동인구조사 부가조사(09.3월)

4. 사각지대의 요인과 전망

다음 문제는 이러한 사각지대의 원인이 대체 무엇이며, 향후 추이에 관한 것이다. 이에 대해 논하기 전에 본 연구는 사각지대가 얼마나 심각한지를 보여주기 위해 국민연금과 선진 외국 연금제도의 가입률 상황을 비교해 보고자 한다.

가. 선진 외국과 비교한 국민연금의 실가입률

<표 4>는 몇몇 주요 선진국의 공적연금 가입률을 보여주고 있다. 먼저 경제활동인구를 기준으로 볼 때, 우리나라 국민연금의 가입률(2011.12월 기준)은 64.9%이다.

이는 선진외국(2009년 기준)의 경우 공적연금의 가입율이 대개 85% 이상인 것을 고려하면 매우 낮은 것이라 할 수 있다. 국제기구인 세계은행도 시점이 차이가 크지만, 이와 유사한 가입률 상황에 대한 조사결과를 보여주고 있음(<표 5> 참조)

한편, 인구 대비 공적연금 가입율 역시 우리나라 국민연금(18~59세 인구 적용)의 가입률은 43.9%, 선진국(20~64세 인구적용)의 경우 70% 이상으로 앞의 경제활동인구 대비 공적연금 가입율보다 더 큰 차이를 보이고 있다³⁾. 즉 경제활동인구 대비로 보나 인구 대비로 보나 우리나라의 국민연금의 가입률은 선진국에 비해 크게 떨어져 있고 이는 우리나라 공적연금의 사각지대의 심각한 상태임을 보여주는 것이다.

<표 4> 국민연금 가입율의 국제비교

(단위: 천명, %)

구분	가입대상	가입자 규모(A)	민간부문 경찰인구(B)	20~64세 인구(C)	가입율 I A/B	가입율 II A/C
미국 (OASDI)	연령무관 소득활동인구	162,310 (‘08)	153,124 (‘07,16세)	184,016 (‘09)	106.0	88.2
독일 (공적연금)	16~65세 피용자등	34,988 (‘07)	41,416 (‘07,15세)	49,899 (‘09)	84.5	70.1
영국 (기초연금)	16~65세(여: 60) 소득활동인구 등	33,400 (‘07~8)	30,790 (‘07,16세)	37,153 (‘09)	108.5	90.0
캐나다 (CPP+QPP)	18~70세 소득활동인구	16,256 (‘07)	17,696 (‘07,16세)	20,771 (‘09)	91.9	78.3
일본	기초	20~60세 전인구 70,380 (‘08.3)	66,080 (‘07,15세)	75,328 (‘09)	106.5	93.1
	후생	65세미만 피용자 33,790 (‘08.3)			51.1	44.7
한국 (국민연금)	18~60세 소득활동인구	14,403 (‘11.12)	22,182 (‘11.12,18세)	32,793 (‘11.12)	64.9	43.9

주 1. 민간부문 경찰인구 : 미국의 인구센서스국 International Statistics; Labor Force 자료. 단 한국은 통계청자료

2. 20~64세 인구는 미국인구센서스국 자료(모두 ‘09년 기준)

3. 우리나라의 경우는 민간부문경찰인구 대신 전체경제활동인구, 20~64세인구 대신 18~59세 인구 적용 자료: 각국 연금통계자료 및 김원섭(2012)

3) 다만, 일본의 경우 후생연금의 가입율만이 우리나라 국민연금의 가입율과 유사한데, 일본의 후생 연금은 5인 이상 사업장의 정규직피용자만 대상으로 하는 점에서 단순비교할 수 있는 것은 아니다.

<표 5> OECD 국가 강제가입연금에서 경제활동인구 대비 보험료납부자 비중
(단위: %)

국가	연도	납부자비중	국가	연도	납부자비중
호주	2004	80.8	한국	2004	58.8
벨기에	1995	86.2	멕시코	2002	34.6
캐나다	1992	91.9	네덜란드	2002	94.0
체코	2003	86.0	노르웨이	2003	92.0
덴마크	2003	92.0	폴란드	2005	84.8
핀란드	2003	90.3	포르투갈	2003	92.0
프랑스	2003	90.0	슬로바키아	2003	58.8
독일	2003	88.0	스페인	2003	92.0
그리스	2002	79.0	스웨덴	2003	90.0
헝가리	1996	77.0	스위스	2003	99.0
아이슬란드	1993	92.0	터키	2002	44.9
아일랜드	2002	93.0	영국	2003	94.0
이태리	2003	90.0	미국	2003	91.0
일본	2003	94.0	OECD 평균	-	83.6

* 각국의 기여방식 연금제도만 고려(조세방식의 보편적 연금 등은 제외)

* 우리나라의 경우 보험료납부자란 국민연금의 소득신고자+특수직역연금가입자를 의미함.

자료: World Bank(2007), World Development Indicators.

나. 공적연금 사각지대의 발생 요인

이러한 선진국에 비해 훨씬 낮은 우리나라 공적연금의 실가입률은 아래와 같은 요인에 의해 발생하는 것으로 판단된다.

첫째 요인은 지역가입자에 대한 소득과약이 곤란한 것이다. 지역가입자 중 국세청 소득 관련 자료를 보유한 비율은 30%에 불과하여 지역가입자의 소득활동여부를 확인할 방법은 없는 실정이다(국민연금공단 내부자료, 2010). 즉, 개인이 자신은 소득활동에 종사하지 않는다고 주장할 경우 공단은 이들을 납부예외자로 인정할 수밖에 없다.

둘째 요인은 주로 국민연금 재정 및 기금불안에 따른 국민연금 제도에 대한 불신이다. 이미 해묵은 논란이지만, 국민연금 제도에 대한 불신은 아직 해결되지 않고 있다. 특히 2007년 연금개혁에서 급여수준이 급격히 삭감된 이후 이러한 국민연금

의 불신은 새롭게 제기되고 있다. 많은 국민들이 연금기금이 소진되면 급여를 받지 못할 것이라고 의심하고 있고 보험료로 적립된 기금이 자신의 급여를 지급하기 위해 온전하게 적립되고 있다는 확신을 하지 못하고 있다.

셋째 요인은 저소득층의 보험료 부담에 따른 가입기피이다. 특히 저소득층으로 대변되는 비정규직 근로자나 영세자영자들은 보험료 부담 때문에 납부예외자나 미납자로 남게 된다. 비정규직근로자나 영세사업장의 근로자들은 사업주의 부담 기피 등으로 실제로 사업장에서 종사하고 있음에도 불구하고 가입이 이루어지 못하고 있는 것이다.

넷째 요인은 열악한 노동시장 구조이다. 우리나라의 노동시장은 경제활동참가율이 상대적으로 낮고, 비정규직의 비율이 높은 구조를 보이고 있다. 기업은 비정규직의 채용을 사회보험료 등 각종 복지비용과 임금부담을 줄일 목적으로 확대하고 있어, 비정규직이 높으면 사회보험의 사각지대는 커질 수밖에 없다. 또한 선진국에 비해 낮은 경제활동참가율은 상대적으로 많은 적용제외자를 만들어 이 또한 연금 사각지대의 확대에 기여하는 요인이 된다.

다. 공적연금 사각지대의 발전 추이

위와 같은 열악한 환경에도 불구하고 국민연금의 적용사각지대 규모는 점진적으로 줄어들고 있는 추세이다. 이는 특히 인구 혹은 경제활동인구 대비 납부자 비중이 지난 시기 계속 증가하고 있기 때문이다. 이는 적용제외자는 물론 납부예외자 및 미납자 등 사각지대가 지속적으로 감소하는 추세임을 의미하는 것이다. 예를 들어, 2001년의 경우 20~59세 인구 혹은 경제활동인구 대비 소득신고자의 비중이 각각 42.9%, 58.2%였으나 그로부터 10년이 지난 2011년에는 이비중은 47.0%, 67.6%로 4.1%p, 9.4%p가 증가하였다. 게다가 소득신고자 중 납부성실도를 나타내는 징수율(특히 지역가입자)도 크게 증가하여 소득신고의 93%는 보험료를 납부하고 있다(<표 6>).

이러한 제도내실화에 영향을 미친 요인은 우선 제도에 대한 인식이 개선된 것이라고 할 수 있지만(그에 따른 징수율의 상승), 무엇보다도 2003년부터 시작된 사업장가입자 확대조치(5인 이상 근로자 사용 사업장에서 1인 이상으로 확대 등)가 사업장가입자의 규모를 크게 증가시킨 점이 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 사업장

가입자는 2001~2011년까지 무려 2배(약 500만명) 가까이 증가하였다. 이는 지역가입 소득신고자가 사업장가입자(약 200만명)로 편입되었고 아울러 고용여건의 호전으로 경활인구 자체도 크게 증가(거의 200만명)한 데에 기인한다.

<표 6> 사각지대관련 지표 추이

(단위: 천명)

구분		2001	2003	2006	2009	2011
20~59세 인구(A)		27,168	29,654	30,370	30,637	31,357
20~59세 경활인구(B)		20,011	20,868	21,095	21,331	21,816
경제활동참가율(%)		73.7	70.4	69.5	69.6	69.6
(지역)남부예외		4,476	4,565	4,936	5,052	4,900
지역소득신고자(a)		5,704	5,399	4,489	3,628	3,776
사업장가입자 (b)		5,952	6,959	8,605	9,867	10,977
소득신고자계(a+b=C)		11,656	12,358	13,094	13,495	14,753
소득신고자율 (%)	C/A	42.9	41.7	43.1	44.1	47.0
	C/B	58.2	59.2	62.1	63.3	67.6
누적징수율 (%)	사업장	98.1	97.9	97.0	97.7	97.9
	지역	77.2	82.2	85.6	90.8	92.4

향후에도 당분간은 이러한 사각지대는 감소하는 추세를 이어질 것으로 전망된다. 이는 우선 사업장가입자의 규모가 지금까지처럼 크게 증가하는 추세가 유지될 가능성이 높기 때문이다. 더구나 금년 2012년 7월부터 10인 미만 영세사업장의 저소득 근로자에 대한 보험료 국고보조 정책이 실시되면, 이 또한 사각지대 해소에 긍정적인 영향을 줄 가능성이 높다.

하지만 문제는 사각지대의 감소 추세가 지나치게 느리게 진행되고 있고 이로 인해 현재의 가입자계층 중 상당수가 무연금 내지 저연금자, 나아가 노후빈곤계층에 빠질 가능성이 높아지고 있는 데 있다. 현재 추세대로 소득신고자 비중이 증가한다고 가정하더라도 OECD 평균 70%(인구 대비) 내지 85%(경활인구 대비)에 도달하는 데는 무려 30~40년은 족히 걸릴 것으로 예상된다. 이 경우 현재의 가입근로계층이 모두 퇴직한 다음의 세대들이나 거의 내실화된 연금제도하에서 노후를 준비하게 된다는 것을 의미하며, 현근로세대의 상당수는 무연금 및 저연금자로 남아 노후빈곤층을 형성할 것이라는 것이다. 이에 대해서는 다음 절에서 다시 자세히 논의하고자 한다.

Ⅳ. 국민연금 급여사각지대의 현황과 전망

1. 급여제도 개요

국민연금은 기여를 전제로 급여를 제공하는 보험제도이므로 일정한 보험료납부요건을 갖춘 경우에만 연금급여를 지급하고, 그렇지 못한 경우에 지급하는 일시금 급여를 지급한다. 연금급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금으로 구분되고, 일시금 급여는 장애일시금(장애4급), 유족일시금 그리고 반환일시금으로 구분된다.

연금급여는 기본연금액과 부양가족연금액으로 구성되며, 부양가족연금액은 부양가족의 수에 따라 지급되는 정액급여이다. 부양가족연금(연간지급액)은 2011년 기준 배우자 227,270원, 자녀 및 부모의 경우 151,490원이 지급되었다(국민연금공단, www.nps.or.kr). 이와 같이 부양가족연금액은 월기준으로 보면 그 수준이 미미하므로 아래의 고찰대상에서 제외한다.

국민연금의 기본연금액은 기본적으로 다음과 같은 산식에 의해 산정된다.

$$\text{연금액} = 1.2 (A+B) (1+0.05n)$$

이때 A는 전가입자평균소득월액, B는 가입자개인의 생애평균소득월액, n은 20년을 초과한 년수를 의미한다. 특히 1.2는 급여수준(소득대체율)을 결정하는 상수로 두 차례에 걸친 개혁의 결과로 2.4에서 1.8(1998년 개혁), 1.8에서 1.2(2007년 개혁으로 2008년 1.5, 2009~2028년까지 점진적으로 1.2로 하향조정)로 하향되었다. 이로 인해 급여수준은 도입 당시 70%에서 1998년 60%로, 다시 2008년 50% 그리고 2009~2028년까지는 40%로 줄어들 예정이다. 이때 1988년부터 지금까지 보험료를 납부한 사람의 경우 각 가입시점에 적용된 상수에 의해 연금급여가 결정된다.

국민연금의 연금액 수준은 소득대체율 및 전가입자평균소득월액도 상당부분 역할을 하지만, 이는 개인의 의지로 좌우되는 요소가 아니다. 따라서 연금수준은 개인의 가입기간이나 개인의 생애소득수준에 의해 크게 좌우된다.

연금급여의 수급요건은 상이하다. 노령연금의 경우 원칙적으로 최소한 10년 이상의 가입기간을 갖추고 60세(2013년부터 5년마다 1세씩 연장하여 2033년부터 65세)에 도달하여야 연금수급권이 부여된다. 예외적으로 제도 적용 당시 이미 고령에 도

달하여 60세까지 가입하더라도 10년을 채우지 못하는 경우가 있는 점을 감안하여 당시의 고령자를 대상으로 5년 이상만 가입해도 연금혜택(특례노령연금)을 부여하였다. 이 외에도 가입 중에 일정수준 이상의 장애가 발생할 경우 장애연금, 가입 중에 사망하거나 수급자가 사망할 경우에는 생계를 같이하는 유족에게 유족연금이 지급된다. 이처럼 국민연금은 적정기간 동안 보험료를 납부하지 않으면 연금수급권이 부여되지 않는 보험제도의 특징을 그대로 가지고 있다.

2. 급여사각지대: 무연금자

<표 7>은 국민연금 급여의 지급 현황을 보여주고 있다. 2011년 말 기준 국민연금 수급자는 총 3,015천명, 이중 노령연금 2490천명, 장애연금 76천명, 유족연금 450천명이다. 총지급액은 9.2조원에 달하며, 이중 노령연금이 약 8조원으로 지출액의 대부분을 차지한다. 국민연금의 수급자와 지급액은 급속히 늘어나는 추세이며, 2001년부터 10년만에 대비 약 4배 정도 증가하였다.

<표 7> 국민연금 지급현황(2011.12)

(단위: 명, 억원)

구분		소계	노령	장애	유족
2011	수급자	3,015,244	2,489,614	75,895	449,735
	금 액	9,273,039	7,905,180	305,547	1,062,312
2010	수급자	2,820,649	2,330,128	76,280	414,241
	금 액	8,107,420	6,861,876	296,305	949,239
2005	수급자	1,651,681	1,349,626	54,467	247,588
	금 액	3,210,044	2,531,536	193,931	484,577
2001	수급자	770,568	602,197	27,456	140,915
	금액	1,301,142	973,630	83,583	243,929

자료: 국민연금공단(2012), 국민연금 주요사업통계 2012.2

이러한 국민연금 수급자의 급속한 증가에도 불구하고 2011년 기준 65세 이상 노인인구 중 국민연금을 포함한 공적수급자 규모는 65세 이상 노인인구의 약 29%에 불과한 실정이다. 노인의 70%는 공적연금의 수혜대상에 제외되어 있다. 다만, 이들 중 일부는 무기여연금인 기초노령연금을 수급한다.

[그림 2] 65세 이상 인구중 노령/퇴직연금수급자 비중

65세 이상인구 5,701천명('11)	
국민연금('11) 1,396천명 (24.5%)	특수직역('09) 243천명 (4.3%)
기초노령연금 3,730천명('10) 65.4%	
기초생보('10) 391천명 (6.9%)	

- 주 1) 국민연금의 경우 2011.12월 당월 기준 노령연금수급자 계임.
 2) 공무원연금과 군인연금은 2009년 기준, 사학연금은 2010년 퇴직연금수급자 총계임.
 3) 기초노령연금의 경우 동일연도 노인인구(5,506천명) 대비로는 약 68%
 4) ()은 노인인구 대비 수급자 비율임.
 자료: 국민연금공단(2012), 주요 사업통계, 보건복지부, 통계청, 각 연금공단

<표 8> 공적연금의 주요 수급지표

구분	국민연금(11.12)	공무원연금(09)	사학연금(10)	군인연금(09)
총수급자수(천명)	2,530	261	34	56
- 그중 65세이상	1,396	196	20	28
지급총액(억원)	79,052	62,348	9,639	13,844
평균연금월액(천원)	282	1,991	2,831	2,069

자료: 상계서

이러한 공적연금 수급률 수준은 일본의 1960년 수준(32%)이며, 몇몇 나라를 제외한 대부분의 선진국들이 1960년대에 이미 70~100%의 공적연금 수급율을 달성한 것과는 큰 대조가 되는 것이다. 나아가 2000년대에는 미국 등을 제외한 거의 대부분의 국가들은 수급률이 100% 일본 등을 제외한 대부분의 선진외국은 이미 1960년대에 공적연금수급률이 100%에 도달한 것에 비하면 우리나라의 공적연금 수급률은 크게 낮다고 할 수 있다.

〈표 9〉 주요 국가의 공적연금(노령연금)의 수급률* 추이

국가 \ 관찰연도	1960	2000	국가 \ 관찰연도	1960	2000
호주*	52	68	일본	32	127
오스트리아	59	87	네덜란드	80	107
벨기에	-	101	노르웨이	88	102
캐나다	99	97	뉴질랜드	71	95
덴마크	82	101	스웨덴	100	100
핀란드	97	100	스위스	100	100
프랑스	-	100	영국	79	104
독일	-	100	미국	72	93
아이슬란드	87	96	이태리	-	100

* 연금수급률(take-up rate) : 퇴직연령 이후 인구 대비 연금수급자

* 호주는 기초연금을 운영하지만, 소득 및 자산조사로 인해 노인의 약 30%는 지급대상에서 제외하고 있음.

* 수급률이 100%를 넘는 것은 중복연금수급자를 제외하지 않은 결과로 판단됨.

자료: Scruggs(2007). p 153.

<표 10> 국민연금수급자 및 수급율 전망

(단위 : 천명, %)

구분	65세 이상 인구	수급자 수			65세 인구 대비 수급자 수 비율			
		노령	장애	유족	노령	장애	유족	계
2008	5,016	969	7	105	19.3	0.1	2.1	21.5
2010	5,357	1,214	10	153	22.7	0.2	2.9	25.8
2020	7,701	2,285	36	568	29.7	0.5	7.4	37.6
2030	11,811	4,687	81	1,213	39.7	0.7	10.3	50.7
2040	15,041	7,842	113	1,909	52.1	0.8	12.7	65.6
2050	16,156	10,196	120	2,428	63.1	0.7	15.0	78.8
2060	15,141	10,489	108	2,433	69.3	0.7	16.1	86.1
2070	13,264	9,624	92	2,169	72.6	0.7	16.4	89.7
2078	11,263	8,231	78	1,940	73.1	0.7	17.2	91.0

* 기본인구 가정. ** 수급자수는 65세 이상 노인 중 수급자임.

자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008).

그런데 문제는 이러한 연금수급률이 2070년대에 가도 여전히 선진국의 1960년대 수준을 크게 벗어나지 못한다는 점이다. 2008년 제2차 재정계산에 의하면, 국민연금의 수급률(65세 이상 인구대비 노령연금수급자의 비율)은 2020년대 30%, 2030년 40%, 2050년 63%, 2070년 73% 수준으로 전망되었다. 물론 65세 이상 인구 중 장애

와 유족연금 수급자를 포함할 경우에는 연금수급율은 2070년경에 약 90%에 도달할 전망이다. 하지만 이중 비중이 큰 유족연금(16.4% 차지)은 가입자가 스스로 획득한 수급권이 아니라 파생수급권이라는 점에서 사각지대를 논의할 때 제외하는 것이 바람직하다. 특히 2010년 기준 20세인 현근로세대가 퇴직하는 시점인 2050년대에도 여전히 1/3의 노인은 연금수급권이 없으며, 그 이상 연령의 현근로세대의 수급률은 더욱 열악한 것으로 전망된다. 이렇게 현근로세대가 낮은 연금수급률을 보이는 것은 그 만큼 현재의 적용사각지대가 큰 데서 비롯한다고 할 수 있다. 즉, 현근로세대의 낮은 적용율이 결국 높은 연금사각지대(무연금)로 이어진다는 것이다.

3. 급여사각지대: 저연금자

가. 국민연금 급여수준의 현황과 전망

국민연금 급여사각지대의 다른 측면은 연금수준이다. 국민연금 노령연금수급자의 월평균수령액은 제도가 성숙해 가면서 매년 증가하고 있다. 그러나 월평균노령연금액은 약 28만원으로 A값 대비 15.4%에 불과하다(<표 11>). 이는 국민연금의 이론적 소득대체율에 비하면 크게 미흡한 수준이다*.

<표 11> 국민연금의 월평균 노령연금액과 급여수준 추이

(해당년도 12월 말 기준, 단위 : 원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
평균노령연금월액(a)	171,560	188,080	205,380	221,750	244,100	262,960	281,610
A값(b)	1,497,798	1,556,567	1,618,914	1,676,837	1,750,959	1,791,955	1,824,109
a/b	11.0	11.6	12.2	12.7	13.6	14.7	15.4

주: A값은 최근 3년간 전가입자평균소득월액을 평균한 값임. 이때 최근 2년의 전가입자평균소득월액은 물가상승률로 현재가치화한 금액을 적용함.

자료: 공단 내부자료

4) 국민연금의 이론적 소득대체율은 도입당시 70%, 1999년부터 60%, 2008년 50%, 2028년 40%가 적용된다.

장기적으로 보더라도 국민연금 실수령액의 소득대체율은 표준지급률의 하향조정
으로 크게 증가하지는 않을 전망이다. 소득대체율은 최고 20% 내외에 도달했다가
점진적으로 하락할 가능성이 높다. 다음 <표 12>는 제도가 성숙해 있는 주요 선진
국의 경우 이론대체율과 실수령연금액의 소득대체율을 비교한 자료로, 선진외국의
경우 실수령 연금액의 소득대체율은 이론대체율의 거의 70% 이상에 달하고 있다.
반면, 우리나라의 경우 실수령 연금액의 소득대체율은 이론대체율의 50%를 넘어서
기 어려울 것으로 전망되고 있다.

기초생계비 이하의 연금을 수급할 경우를 ‘저연금자’로 분류한다면, 2050년경 우
리나라 국민연금수급자의 약 50%는 기초생계비 이상의 저연금을 수급할 것으로 예
상된다.⁵⁾ 즉, 65세 이상 노인구의 50%가 무연금자인데다 나머지 절반의 연금수급
노인 중 절반이 기초생계비 이하의 연금을 수급하게 될 것으로 추정된다. 따라서 저
연금자를 포함한 넓은 의미의 급여사각지대는 2050년경을 기준으로 볼 때 노인인구
의 75%에 달할 것으로 전망된다.

<표 12> 주요국 노령연금의 표준소득대체율과 실제수급 평균연금액의 소득대체율
(단위: %)

구분	한국	일본('06)		미국('07) (비례)	독일('08) (비례)	영국('10) (기초)	캐나다('08) (기초+비례)
		기초	후생				
이론적 대체율 ¹⁾ (A)	40.0	20.0	42.0	40.0	43.5	15.0	40.0
실수급자 대체율 ²⁾ (B)	20.0³⁾	16.5	37.5	33.1	28.8	13.0	28.2
B/A	50.0	82.5	89.3	82.8	66.2	86.7	70.5

주 1) 모두 40년의 완전가입을 전제로 한 평균소득자의 소득대체율임.

2) 전가입자 평균소득월액 대비 기존수급자의 월평균연금액의 비율임.

3) 2070년경 추정치임.

자료: 이용하(2011)

5) 우리나라의 기초생계비는 전산업 근로자평균소득(2011년말 280만원, 통계청)의 약 18%인 50만원
(2011년 1인 가구기준 50만원)이다. 그러나 의료급여나 주택급여 등을 제외한 순수 현금급여는
그에 훨씬 못 미치는 수준(총급여액의 80%인 40만원)이다. 물론 국민연금 가입자의 평균소득은
2011년말 180만원인데 이의 20%는 대충 기초생계비의 현금급여에 상당한다고 볼 수 있다.

나. 국민연금의 낮은 급여수준의 원인

국민연금의 급여 수준이 낮은 것은 무엇보다도 국민연금의 연금수급자들 중에서 연금액이 낮은 사람의 비중이 높을 것으로 예상되기 때문이다. 이는 무엇보다도 연금액을 결정하는 핵심요소인 가입기간과 소득수준이 충분치 않기 때문이다. <표 13>은 2009.6월 기준 가입이력이 있는 전국민의 평균가입기간을 보여주는 자료이다. 이에 따르면 18~59세 인구의 대부분은 한 번 이상 국민연금에 가입한 이력이 있다. 한번 이상 납부이력이 있는 비중은 75.9%로 상당히 높은 편이다. 그러나 연금수급을 위한 최소가입기간인 10년(120개월) 이상에 도달한 비중(잠재수급자비중)은 전체 가입이력자의 약 17%(532만/3,064만명)에 불과하다.

<표 13> 국민연금 가입이력 및 평균가입기간

2009.6월 기준, (단위 : 명, 개월, %)

구 분		전국민	국민연금가입자						적 용 제외자
			계	사업장 가입자	지역소득 신 고 자	납 부 예외자	임 의 가입자	임의계속 가입자	
가입이력 有		30,638,774	18,472,294	9,764,491	3,643,153	4,998,019	30,378	36,253	12,166,480
납 부 이 력 有	소 계	23,268,567	15,999,815	9,474,666	3,184,418	3,275,156	29,354	36,222	7,268,752
	(비중)	(75.9%)	(86.6%)	(97.0%)	(87.4%)	(65.5%)	(96.6%)	(99.9%)	(59.7%)
	(평균납부월)	(73)	(82)	(96)	(86)	(35)	(88)	(48)	(60)
	1~11월	4,064,056	2,381,018	776,146	340,229	1,261,235	1,900	1,508	1,683,038
	12~35월	4,298,918	2,948,187	1,573,109	453,225	909,935	3,722	8,196	1,350,731
	36~59월	3,065,872	2,281,020	1,383,968	400,797	469,695	5,050	21,510	784,852
	60~119월	6,514,569	4,093,731	2,723,998	897,430	455,553	12,209	4,541	2,420,838
120월 이상	5,325,153	4,295,860	3,017,445	1,092,737	178,738	6,473	467	1,029,293	
납부이력 無		7,370,207	2,472,479	289,825	458,735	1,722,863	1,024	31	4,897,728
(비중)		(24.1%)	(13.4%)	(3.0%)	(12.6%)	(34.5%)	(3.4%)	(0.1%)	(40.3%)

주) 납부이력 : 국민연금 완납월수

자료: 국민연금공단 내부자료

게다가 실제로 평균 납부기간은 73개월(6.1년)에 불과하다. 제도운영기간이 21년 이 경과한 시점에 보험료 납부기간이 이렇게 낮다는 것을 비추어 본다면, 제도운영 기간이 40년이 지나는 시점(2028년)에 가야 평균납부기간은 겨우 12년에 도달할 수 있음을 예상할 수 있다. 이로써 향후 20년 후인 2028년에도 노인의 절반 이상이 최

소가입기간을 충족하지 못해 연금을 받지 못하고, 연금을 받더라도 대부분의 사람은 낮은 수준의 연금액만 수급하게 되리라는 추측이 가능하다. 실제로 2010년 노령연금 신규수급자의 평균기여기간은 15.1이다(국민연금공단 내부자료, 2011). 신규수급자의 평균기여기간은 2030년 19.1년, 40년 20.8년, 2050년 22.7년으로 다소 증가하지만 보다시피 그 증가폭은 크지 않을 것으로 추정된다(국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 2008). 국민연금에서 가입자가 20년을 가입해야 20% 정도의 소득대체율을 획득할 수 있는데, 이는 그 미만의 사람은 사실 상 빈곤선 이하의 연금액을 수령하게 됨을 의미한다.

다음으로 낮은 신고소득월액도 낮은 연금급여수준의 주요한 원인이다. <표 14>는 국민연금 급여의 결정요소의 하나인 가입종별 평균신고소득월액의 추이를 보여주고 있다. 이는 크게 두 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 소득과악이 어려운 지역가입자의 소득월액이 사업장가입자의 53%(2011년)에 불과할 정도로 낮다. 둘째, 지역가입자의 낮은 소득신고로 인해 전가입자 평균소득월액과 전체 산업근로자 평균임금과의 간극이 점점 더 벌어지고 있다. 이는 전가입자평균소득이 우리나라 전체 임금근로자의 소득수준(생활수준)을 따라가지 못한 채 뒤처지고 있다는 것이며, 그러한 가입자평균소득에 기초한 연금액 산정은 결국 근로세대와 상대적 소득격차를 크게 벌려놓는 결과를 초래하게 된다.

<표 14> 연도별·가입종별 평균신고소득월액 추이

(단위: 천원, %)

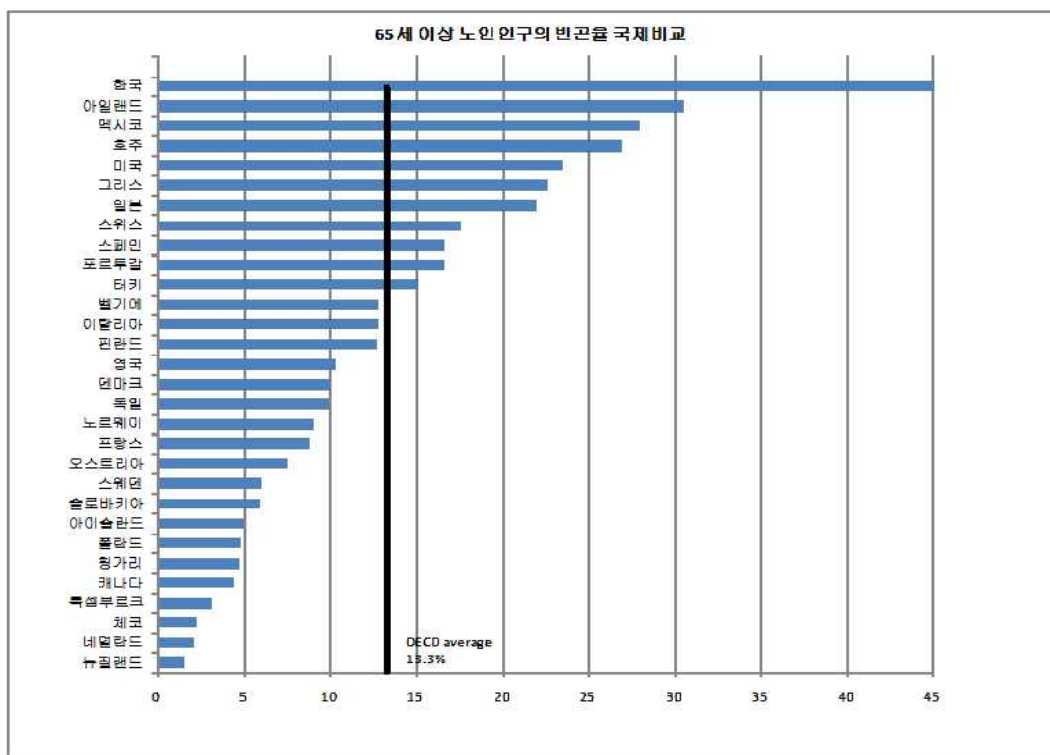
구분 연도별	가입자전체 (A)	사업장가입자 (B)	지역가입자 (C)	전산업평균임금 (D)	B/C	A/D
'02.12	1,363	1,686	1,010	1,948	59.9	70.0
'03.12	1,455	1,769	1,050	2,127	59.4	68.4
'04.12	1,525	1,817	1,059	2,255	58.3	67.6
'05.12	1,586	1,875	1,075	2,404	57.3	66.0
'06.12	1,633	1,905	1,069	2,542	56.1	64.2
'07.12	1,691	1,956	1,077	2,683	55.1	63.0
'08.12	1,751	2,012	1,089	2,569	54.1	68.2
'09.12	1,777	2,024	1,104	2,636	54.5	67.4
'10.12	1,812	2,052	1,115	2,816	54.3	64.3
'11.12	1,875	2,129	1,137	2,844	53.4	65.9

* 2008년부터 전산업평균임금 산정방식이 변경됨에 따라 전년에 비해 크게 하락함.

4. 높은 노인빈곤률

이렇게 높은 국민연금 사각지대는 높은 노인빈곤율의 원인이 된다. OECD(2009)에 따르면, 우리나라 노인빈곤율(중위수 소득의 50% 미만)은 45.1%로 OECD 국가 중 최고이며, 이는 OECD평균치(13.3%)의 약 3배가 넘는 수준이고 가까운 일본의 2배나 높은 수준이다. 물론 이 자료는 우리나라 기초노령연금이 도입(2008)되기 이전에 상황을 반영한 것으로 기초노령연금이 빈곤에 미친 영향이 간과되었다. 그러나 많은 연구 결과는 기초노령연금이 그 금액이 워낙 적어 빈곤완화에는 크게 영향을 미치지 못한 것으로 보고하고 있다. 결국, 우리나라 노인의 높은 빈곤율은 결국 국민연금의 미성숙 내지 미발달에 기인하고 있다고 해도 과언이 아니다(OECD, 2009).

[그림 3] 상대노인빈곤율의 국제 비교 (2000년대 중반, %)



자료: OECD, Pension at a Glance 2009

또한 국민연금을 보완해 주는 기능을 부여받은 퇴직연금이나 개인연금 등 사적연금은 더욱 취약한 실정이다. 이들 연금은 현재 보편성도 극히 낮을뿐 아니라 주로 정규직근로자나 중고소득층을 중심으로 운영되므로 수급률이 높아지더라도 빈곤을 완화에도 큰 영향을 주기 어려운 상황이다.

이에 따라 우리나라에서 높은 노인빈곤률은 장기간 지속될 전망이다. 기존 제도가 현행대로 유지된다면, 국민연금, 퇴직연금, 심지어 기초노령연금 조차도 노인빈곤문제를 완화하는데 적절한 역할을 하지 못하며, 장기적으로도 그 개선의 여지는 크지 않을 전망이다.

V. 국민연금 사각지대의 해소대책

1. 현행 연금제도 틀에서의 대책

우리나라 공적연금의 사각지대는 크게 선진외국에 비해 상대적으로 낮은 경제활동참가율, 저소득층의 과중한 보험료 부담, 영세사업장 등의 사업장가입기피, 저조한 국세청 소득과약률, 경직적인 적용제외 및 납부예외제도의 운영, 제도불신 등 다양한 요인에 기인한다. 이 중에서 경제활동참가율의 제고는 본 연구의 정책적 고려 대상에서 제외된다. 왜냐하면, 최근 노동시장의 안정으로 경제활동 참가율이 지속적으로 증가하는 추세이나 이 문제는 연금 정책차원을 벗어나는 것이다. 따라서 본 연구는 아래의 정책을 국민연금 사각지대 해소대책으로 제시하고자 한다.

가. 철저한 사업장관리체계 구축

국민연금 사각지대 발생의 가장 큰 원인의 하나는 허술한 사업장관리에 있다. 또 사각지대 해소에 있어 비용 대비 효과도 가장 부분이 사업장관리를 확실히 하는 것이다. 지금까지의 국민연금 적용관리는 지역가입자 중심체제였다 하지만 향후 이를 획기적으로 전환하여 사업장관리에 집중할 필요가 있다. 특히 타 사회보험과 공조 및 협력하여 주기적 사업장실사체제를 구축하는 것이 필요하다(사례; 독일). 이때 영세사업장의 타격과 저항이 발생할 우려가 있는데, 저항을 줄이기 위해 저소득층에 대한 보험료지원 대책 등(아래 참조)과 연계하여 영세사업장을 지원할 필요가 있다.

나. 영세사업장 근로자 보험료지원제도 개선

국민연금 가입 및 보험료 납부기피의 원인 중의 하나는 과중한 부담이다. 따라서 저소득층의 경우 보험료부담을 덜어주는 보험료 지원은 적용사각지대를 줄일 수 있는 효과적인 대책이 될 수 있다. 이런 점에서 그 첫단계라고 할 수 있는, 금년 7월부터 시행되는 10인 미만 영세사업장의 저소득근로자에 대한 보험료지원은 바람직한

정책이라 할 수 있다. 그러나 이 사업은 시범사업 결과 주로 기존 가입자위주로 대상이 파악·지원되고 실제 사각지대에 있는 사업장의 가입자는 제외되는 문제가 있다. 우려했던 사중효과(dead weight effect)가 발생하고 있다. 따라서 신규가입자에 대해서는 지원을 강화하고 기존 가입자이면서 저소득자에 대해서는 지원을 축소하는 등 차별적 대응책 마련이 필요하다.

다. 국세청 소득파악률 제고

지역가입자에 대한 소득파악률이 극도로 낮은 점도 국민연금 사각지대 발생의 최대 요인 중의 하나이다. 따라서 소득파악에 책임이 있는 국세청은 국민연금 등 사회보험이 안고 있는 소득파악문제에 대한 열쇠를 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다. 이 제까지 국세청은 소득파악율을 제고하기 위해 카드사용의 활성화 및 부가가치세 개편 등의 노력을 하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 소득파악률은 획기적으로 개선되지 않고 있는 형편이다. 소득파악율은 2000년대 25% 수준에서 현재 30% 수준으로 약 5%p 상승하는데 그치고 있다(국민연금공단 내부자료, 2010). 따라서 100% 소득파악률을 달성하여 완전히 투명한 소득파악체계가 확립될 때까지 보다 근본적인 대응책을 마련하기 위한 노력이 요구되고 있다.

라. 사업장 및 자영자 신고체제의 변경

현재는 분기별 거시변수 중심(예: 고용인원수, 임금총액, 매출총액 등)으로 사업장 현황을 국세청에 신고하도록 되어 있다. 향후 이를 보다 고도화하여 연말정산 시처럼 개인별 자료(성, 연령, 소득, 고용기간 등)까지도 신고하도록 의무화하는 것이 필요하다. 왜냐하면 현행의 국세청 신고체계는 사업장이 고용기간이 짧은 비정규직 근로자를 대부분 누락시킬 기회를 주고 있기 때문이다. 만약 분기별 신고가 사업장에 큰 행정적 부담으로 작용한다면, 우선 반기별 신고체계라도 구축하는 것이 필요하다. 이처럼 사업장현황자료에 대한 신고체계를 개선하면, 자동으로 순수 자영자의 소득도 더 잘 파악될 수 있을 것으로 기대된다.

마. 크레딧 제도의 확대

기여제도에서는 현실적으로 경황률 이상으로 연금의 평균가입기간이 나오기 어려운 실정이다. 이러한 점을 감안하여 선진 외국에서도 출산, 실업 및 휴직, 개호, 병역, 직업훈련 등 소득활동이 사실상 어려운 다양한 생애기간을 가입기간(보험료납부기간 등)으로 인정하고 있다. 현재 우리나라는 출산과 병역에 국한하여 크레딧을 인정하고 있으나 그 인정기간도 짧고, 소급을 허용하지 않고 있어 효과가 크지 않다. 따라서 크레딧 사유와 인정기간을 대폭 확대하고, 특정사유(예: 출산 등)에 대해서는 소급도 인정하는 방안의 강구되어야 한다. 물론 이 경우 국민연금의 재정이 어려운 상황이므로 크레딧의 재원은 국고에서 조달되어야 한다. 이외에도 특히 실업에 대해서는 우선 실업상태가 명확한 구직급여수급기간에 대해서라도 먼저 크레딧을 인정하는 방안 강구되어야 한다. 이에 따른 비용은 고용보험기금에서 지원하는 것이 바람직하다.

바. 납부예외 및 적용제외제도의 개선

앞에서 살펴본 바와 같이, 지금까지 적용제외자의 보험료납부기간이 납부예외자의 그것에 비해 높다는 것은 적용제외제도가 무의미함을 시사하고 있다. 적용제외와 납부예외가 오히려 구조적인 사각지대만 양산할 우려가 있으므로 그 개선을 검토할 필요가 있는 것이다. 예를 들어, 납부예외 허용기간을 현재 1년에서 6개월 그 다음에는 3개월 등으로 점진적으로 축소하고, 적용제외의 대상되고 있는 자중 기초생활보장대상자 등은 그 대상에서 제외하는 것이 필요하다.

2. 연금체계의 개편을 통한 사각지대 완화대책

현행 연금제도 틀내에서의 개선대책은 사실 많은 시간과 비용이 필요로 하는 것으로 단기적 빈곤완화에는 한계가 있다. 이런 점에서 근본적 대책으로 자주 논의되는 방안의 하나가 국민연금을 축소하고, 대신 기초노령연금을 보편적 기초연금으로 전환하는 구조개혁방안이다. 물론 기초노령연금을 대상자를 축소(70%→45%)하고

그 대신 급여수준(5%→10% 등)을 높인 최저보장제도로 전환하는 방안도 비용이 절감된다는 측면에서 제시되고 있으나 이는 사각지대와 빈곤문제를 근본적으로 해결하는 데는 큰 한계를 보인다(김원섭, 2012). 국민연금과 기초노령연금의 구조개혁방안은 기초노령연금의 기초연금화와 국민연금의 부가적 비례연금화 두 가지 요소로 이루어져 있다.

가. 기초노령연금의 기초연금화

<표 15> 기초노령연금과 기초연금의 차이

구분	기초노령연금	기초연금
제도의 기본성격	임시적 제도	영구적 제도
국민연금과의 관계*	국민연금과 대체성	국민연금과 보완성(이원제도)
기초연금의 지급범위	선별적(노인의 70%→45% 등)	보편적(노인의 100%)/1인1연금
기초연금의 급여수준	A값의 5% → 10%('28)	A값의 5% → 10%('13)**
국민연금의 급여수준	50%('08) → 40%('28)	50%('08) → 40%('13)

* 기초노령연금은 국민연금의 발전에 따라 사실상 없어지거나 축소되는 제도로 설정되어 있기 때문에 대체기능을 수행하는 반면(국민연금 일원체계), 기초연금은 국민연금과 함께 상호 보완적인 제도로 지속적 유지를 전제로 함(이원체계).

** 기초연금은 도입 즉시(2013년 가정) 65세 이상 모든 노인에게 지급하는 것을 원칙으로 하되, 소득 및 자산조사를 통해 고소득층에 대해서는 감액하거나 거의 연금을 지급하지 않는 형태로 구상

자료: 저자작성

국민연금과 기초노령연금의 구조적 개혁은 우선 임시방편적인 제도로 설계된 기존 '기초노령연금'을 보편성과 권리성이 강한 영구적 제도인 '기초연금'으로 전환하는 것으로 시작된다. 노인의 100%에게 최소한의 연금을 지급하되, 소득에 따라 연금액을 감액할 수 있는 장치를 두어 고소득층에게 과도한 연금이 지급되는 것을 방지하는 것이다(사회부조방식의 기초연금). 또한 노령기초연금액은 현재 A값의 5%에서 제도 도입 즉시 10%(약 20만원) 수준으로 인상된다. 그 대신 국민연금의 급여수준 조정스케줄은 변경된다(후술 참조).

나. 국민연금을 부가적 비례연금으로 점진적 개편

기초연금이 기본적 제도로 도입되면, 국민연금은 혼자서 국민노후보장을 온전히 책임지는 것이 아니라, 보완적(부가적) 제도로서의 성격을 가지게 된다. 이를 위해 예정된 국민연금 급여수준의 하향(50%→40%)을 조기 실행한다. 또한 기초연금의 급여수준 인상(5→10%)에 맞추어 현행 국민연금의 급여수준도 다소 하향 조정될 필요가 있다. 구체적으로, 기존의 급여수준 인하 계획(2009~2028년 50%→40%)을 앞당겨 기초연금 도입시점에 바로 40%로 조정한다. 종전에 20년간 장기에 걸쳐 추진되는 급여수준 인하를 단숨에 인하함으로써 상당한 재정안정화 효과(기금소진연도 2060→2065년으로 약 5년 지연효과)가 기대된다. 장기적으로는 기초연금의 급여수준이 상향조정되면 추가적으로 40%에서 더 하향조정(25% 내지 30%)되는 것도 고려될 수 있다.

[제도 개편전후 최종 노후보장수준 비교]

	개편전	→	개편후(2013)	→	장기(28년 이후)
국민연금	40%		40%		30(25)%
기초연금	0		10%		15%
총	40%		50%		45(40)%

제도개편 전후 노후보장수준을 비교하면, 제도개편 이전에는 평균소득자는 기초노령연금을 받기 어려워 40%의 급여수준을 보장받을 수 있다. 하지만 제도개편 이후 이들은 기초연금과 국민연금을 함께 받을 수 있어 총 50%(기초 10% + 국민연금 40%)의 급여수준을 보장받을 수 있게 된다. 중저소득층의 경우도 노후보장이 전반적으로 개선될 전망이나, 고소득층의 경우 제도개편전후의 차이가 크지 않을 것으로 예상된다.

다. 재정효과

기초연금 도입으로 가장 우려되는 것은 추가적 재정부담이다. 하지만 위의 구조

개혁방안에서는 기초연금의 도입과 함께, 그 만큼 국민연금 부분에서 지출이 줄어들 것으로 예상되기 때문에 이 양부분이 서로 상쇄하여 공적연금지출에 대한 국민 부담은 큰 변화가 없을 전망이다. 실제 재정추계에 의하면, 현행제도를 운영할 경우 2070년경 GDP 대비 연금지출 비중은 7~8%로 예상되고 구조 개혁으로 기초연금 도입 시 8~9%로 예상되어 개선 전후의 재정부담은 거의 차이가 없을 것으로 예상된다(기초연금 10%, 국민연금 40% 가정). (저자 추정치)

❶ 현행 기초노령연금의 재원소요액 : 2012년 예산 총 3조 9,700억원

* 이중 70%(2조 9,600억원)은 국비로 부담하고, 나머지 30%(1조 100억원)은 지방비로 부담

❷ 기초연금으로 전환 시 소요재원 : 2012년 기준 약 7조 8,000억원

* 노인 100%에게 지급, 다만 일인당 지급액은 소득에 따라 차등화 전제(평균 지급수준은 국민연금 전가입자 평균소득의 7% 가정)

* 기존보다 3.8조원 가량 더 소요

다만, 제도 도입초기에 국고부담이 다소 늘어날 전망이다 (현재 약 4조원보다 약 2배 늘어나 8조원 정도), 이에 대해서는 다양한 재원조달방안을 마련할 필요가 있다. 하지만 이러한 국고부담 증가는 제도개편을 하지 않을 경우 국민연금의 보험료율의 인상이 불가피하다는 점을 감안하면 문제가 될 것이 없다고 판단된다. 현행 국민연금은 급여수준을 낮추지 않는 한 장기적 재정안정화를 위해 보험료율의 인상은 불가피하다. 그러나 기초연금을 도입하여 국민연금을 재구조화할 수 있다면, 국민연금의 보험료 인상은 필요 없게 된다. 제도개편 후 국민연금은 기존 보험료를 유지하고도 상당한 재정안정화를 이룰 수 있게 되는 것이다.

VI. 결 론

1999.4월 국민연금을 도시지역 주민에 확대하면서 사각지대 문제가 사회적으로 큰 논란의 대상이 되고 있다. 학계나 전문가들은 사각지대를 비판하면, 정부는 가능한 한 사각지대를 좁은 의미에서 해석하고 잠재적이고 단기적 현상이라는 점을 강조하면서 비판을 모면하려고 시도한다. 그러나 우리나라 노인빈곤율이 OECD 국가 중 최고수준(45.1%)에 달하고 있고(OECD, 2011) 장기적 추세상으로 보더라도 현재의 높은 사각지대는 미래의 낮은 연금수급율로 이어지고 있는 점 등을 감안할 때 보다 획기적인 대응책이 요구되고 있다.

이에 본 연구는 연금사각지대 개념을 나름대로 정의하고 측정하였다. 사각지대는 특정연령 이상의 노인세대 중 노령연금 수급권이 없거나(무연금자) 수급권이 있더라도 연금액이 기초생계비보다도 낮아 최저생활을 유지하기도 어려운 상황(저연금자)에 처해 있을 가능성이 높은 자로 폭넓게 정의하였다. 이러한 급여(연금)사각지대는 현재의 적용사각지대에서 기인하고 있는데, 적용사각지대로 정의하고 측정하였다. 적용사각지대는 18세 이상 59세 인구 중 납부자를 제외한 모든 인구의 비율로 정의하고 측정하는 방안을 제시하였다. 이 지표는 국제적 비교가능성이 높고 객관성이 높다는 점에서 장점이 있기 때문이다.

이러한 사각지대 측정방식에 의하면, 우리나라 국민연금의 적용사각지대는 약 50%에 달하는 것으로 나타났다. 동일하게 측정한 선진외국의 사각지대 비중은 20% 내외에 불과한 점을 감안하면 지나치게 높은 수준이라고 할 수 있다. 한편, 급여사각지대는 무연금자를 중심으로 보느냐 아니면 이를 포함한 저연금자로 보느냐에 따라 측정지표에 차이가 날 수 있다. 무연금자를 기준으로 볼 때 2050년경 우리나라 연금사각지대는 50%에 달할 전망이다(양적 급여사각지대), 저연금자(무연금자 포함)를 기준으로 보면 75%에 달할 것(질적 급여사각지대)으로 추정되었다. 선진국의 경우 1960년대에 거의 100%에 달할 정도의 수급률을 보인 점을 감안하면, 우리나라는 그로부터 100여년이 지난 2050년경에도 선진국 수급률의 절반수준에 밖에 도달하지 못한다는 점에서 우리나라 국민연금의 사각지대가 얼마나 심각한지를 알 수 있다. 게다가 질적 측면에서도 급여의 적정성은 매우 취약한 것으로 나타났다.

본 연구는 사각지대 문제에 대한 대책으로 단기대책과 장기대책으로 구분하여 제

시하였다. 단기대책으로는 사업장 실사체계의 구축 및 신규가입자 중심으로 저소득 근로자 보험료지원 제도의 개편, 사업장 신고체계의 변경, 크레딧 제도의 확충, 납부 예외 및 적용제외제도의 개선 등 다양한 방안을 제시하였다. 그러나 이런 방안들이 사각지대를 충분히 줄이기까지는 많은 시간이 소요될 전망이며, 비록 그 효과성을 발취한다고 하더라도 한계가 있을 것으로 예상된다. 특히 노동시장의 비정규직화 등 사회경제적 여건은 그러한 단기대책의 효과성을 제약할 가능성이 높다. 이에 장기대책으로 기초노령연금을 기초연금화하고 나아가 국민연금을 부가연금(비례연금)으로 전환하는 방안을 제시하였다.

이러한 구조적 개편방안은 사각지대의 획기적 개선과 함께 국민연금의 재정안정화를 동시에 달성할 수 있다는 점에서 적극 검토할 필요가 있다. 다만, 기초연금의 도입에 따른 국고부담이 단기적으로 크게 증가한다는 점에서 대책으로서의 한계가 있으나 장기적으로 볼 때 전체 국가재정부담은 현행 제도를 유지할 경우에 비해 크지 않을 가능성이 높은 것으로 판단된다. 공적연금으로서 국민연금은 노인빈곤문제를 완화하는데 그 기능을 다 할 수 있어야 한다. 지금처럼 노인빈곤문제를 도외시한 채 계속 유지할 경우 그 정당성을 잃을 수도 있다. 이런 점에서 단기적 대책에만 급급하기보다는 국민의 복지향상 및 특히 현세대 노인의 빈곤문제 해결에 초점을 둔 구조적 개편방안을 적극 검토하는 자세가 필요하다.

참고문헌

- 강성호. 2011. “국민연금 사각지대 규모추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤완화 효과” 재정학연구, Vol.4, No.2, pp. 89-121.
- 구인회·손병돈. 2005. “노후 소득보장의 사각지대: 1990년대 후반기의 변화 추이와 변화 요인” 한국노년학, Vol.25, No.4, pp. 35-52.
- 국민연금공단. 2012. 2011년 국민연금통계연보. 서울: 국민연금공단.
- 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회. 2008. 국민연금재정계산: 국민연금 장기 재정추계 및 운영개선방향. 서울: 국민연금재정추계위원회.
- 김원섭. 2012. 다층노후소득보장 구축방안, 공적연금(국민연금과 기초노령연금)을 중심으로, 2012년 사회정책연합 공동학술대회, 2012.10.12.-2012.10. 13, 한신대학교.
- 석재은, 2003. “공적연금의 사각지대 : 실태, 원인과 정책방안”, 한국사회복지학, Vol. 53, pp. 285-310.
- 이용하(2011), 국민연금 장애연금제도 개선방안 연구, 국민연금연구원.
- 최옥금. 2010. “공적연금 잠재적 사각지대 집단의 일자리 경력: 50대 공적연금 가입자의 일자리 경력에 따른 납부 행태”, 한국노년학, Vol. 30, No. 2, pp. 293-310.
- 최현수. 2002. “국민연금의 사각지대 존재에 따른 노후 빈곤 및 소득불평등 추정”, 한국노년학, Vol. 22, No. 3, pp. 223-243
- 보건복지부. 2006. 국민연금 개혁방안 토론회 자료, 2006.3.31.
- Scruggs, Lyle.2007. “Welfare State Generosity Across Space and Time”, in: Clasen, Jochen and Nico. A. Siegel(ed.), *Investigating Welfare State Change, The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*.
- OECD. 2009. Pension at a Glance 2009, Paris: OECD PUBLICATIONS.
- OECD. 2011. Pension at a Glance 2011, Paris: OECD PUBLICATIONS.
- 국민연금공단, www.nps.or.kr

고용 및 산재보험 사각지대 해소방안

최 인 덕

(공주대학교 사회복지학과 교수)



목 차

I. 서론	47
1. 연구배경 및 목적	47
2. 연구방법	49
II. 이론적 고찰	50
1. 사회보험에서의 사각지대 개념	50
2. 사회보험에서의 사각지대 유형	52
3. 고용 및 산재보험에서의 사각지대 특성과 대책	54
III. 고용 및 산재보험 사각지대 현황	57
1. 사각지대 규모와 실태	57
2. 고용 및 산재보험 사각지대 특성	71
IV. 고용 및 산재보험 사각지대 해소방안	73
V. 결 론	76
참고문헌	78

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

산업사회에서 근로자의 사회적 위험 중 산업재해 및 실업에 대해서는 각각 산업재해보상보험과 고용보험으로 보호하고 있다. 독일의 비스마르크 재상은 노동자들의 질병과 재해에 대해 대처하기 위해 사회보험방식으로 사회보장제도를 도입하였으며, 이후 유럽은 물론 전세계 국가로 확대되었다.

우리나라에서도 1963년부터 산업재해보상보험을 도입하여 운영하고 있으며, 우리나라 사회보험의 효시로 여겨지고 있다. 2013년이면 도입 50주년을 맞이하게 된다. 그간 자격과 급여수준의 확대 등을 거쳐 많은 발전을 이룩하였다.

또한, 4대 사회보험 중 가장 늦게 1995년에 도입된 고용보험은 1997년 IMF 외환 위기에 불어닥친 대량실업에 대비하면서 급속하게 확대되었으며, 내실을 기울여가고 있다.

특히, 산재보험 및 고용보험은 사회보장프로그램 중 산업현장이나 구조에 가장 밀접한 관련이 있다. 전통적 산업사회에서는 대량생산을 위해 대부분의 가장들이 완전고용을 누릴 수 있었고, 종신고용으로 평생 한 직장에서 정규직으로 일할 수 있었다. 따라서, 이들 가부장들은 소수의 실업자와 산업재해로 인한 피해자가 발생하였으며, 상호부조 형태의 사회보험방식의 보험료 기여와 급여유지가 가능하였다.

하지만, 후기산업사회에서는 노동시장의 구조가 변동되어 완전고용과 종신고용은 사라지고, 불완전 고용 또는 실업과 취업이 반복되고 비정규직으로 종사하고 있으며, 소규모사업장이나 특수형태의 고용근로자는 산업재해에 취약한 것은 물론 체계적으로 안전을 보장 받을 수 없게 되었다¹⁾.

우리나라 역시 압축 경제성장의 과정에서 도입된 많은 사회보장 프로그램들이 확대 안정화되기 전에 노동시장구조의 변화 등으로 많은 문제점과 함께 성숙되가는 아이러니한 상황이 나타나고 있다.

1) Taylor-Gooby(2004)와 Esping-Andersen(2002) 등은 이러한 노동시장구조 변화와 후기산업사회의 특성에 주목하고, 기존 산업화시대에 설계되었던 복지체계의 재설계 또는 새로운 복지국가의 필요성을 제시하였다.

제도가 도입된 이후 지속적으로 자격이나 급여수준이 확대되었지만, 여전히 제도의 혜택을 받지 못하는 노동자가 존재한다는 것은 가장 큰 문제점이 아닐 수 없다. 실제, 우리나라 경제활동인구 24,334천명 중 산재보험가입 근로자는 13,983천명으로 취업자의 59.07%만이 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다(근로복지공단, 2010년 12월말 현재).

실업보험인 고용보험의 경우 2009년 2월 현재, 15세이상 경제활동 인구 3,990만명 중 1,715만명이 적용제외 대상자이며, 고용보험 혜택가능권자인 취업자 2,274만명 중에서 1,336만명 약 58.8%가 고용보험의 사각지대에 있는 것으로 보고하고 있다(국회예산정책처, 2009).

[그림 1] 고용보험 사각지대 현황

15세 이상 인구 3,990만명				
비경제활동인구 1,623만명	경제활동인구 2,367만명			
고용보험 적용제외대상 1,715만명	실업자 92만명	취업자 2,274만명(100.0%)		
		비임금근로자 679만명(29.9%)		임금근로자 1,595만명(70.1%)
		자영자 556만명 (24.5%)	무급가족 종사자 123만명 (5.4%)	임시·일용직 676만명 (29.7%)
				상용직 919만명 (40.4%)
		고용보험 적용사각지대 1,336만명 (58.8%)		고용보험 피보험자 938만명 (41.2%)

자료: 국회예산정책처(2009), 「추가경정예산안 쟁점분석」

그간 관계기관에서 파악한 사각지대 대상자는 경제활동인구 및 취업자 중에서도 산재보험의 경우 중소기업, 화물운송차주 등과, 특수형태근로종사자 등이 혜택을 받고 있지 못한 주 대상자로 분류되며, 고용보험의 경우도 특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간미만의 단시간 근로자 등의 법적 적용제외 되는 경우, 보험료 체납이나 사업주의 납부 불이행 등에 해당자, 수급요건의 엄격성 때문에 혜택을 받지 못하는 자, 끝으로 수급기간이나 급여수준이 낮아 실질적인 보장을 받지 못하는 사람들을 사각지대로 파악하고 있다(방하남, 2010; 오중은, 2011).

하지만, 이들 대상자의 유형과 특성에 따른 규모가 연구자마다 차이가 발생하

고, 그에 따른 대응전략이나 소요재원 등에 대한 구체적인 연구는 미흡한 것으로 보인다.

따라서, 본 연구에서는 고용보험과 산재보험 사각지대 대상자의 규모, 특성과 유형을 분석하고 효과적이고 종합적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구에서는 고용 및 산재보험의 사각지대 규모, 범위에 대해 종합적인 분석을 실시한다. 고용, 산재보험 사각지대 개념, 규모 및 범위에 대한 논의는 사업장 운영 형태, 노동계약조건 등에 밀접한 관련이 있으며, 학자나 전문가별로 상이한 추정이 가능하기 때문에 실질적인 사각지대 규모와 범위 등을 명시할 필요가 있다.

사각지대의 규모를 다양하게 해석함에 따라 대상자별 또는 급여수준별 대응전략이 달라지기 때문에 공통적인 개념, 규모와 범위에 대한 객관적이고 실제적인 규명 작업이 요구되기 때문이다.

다음으로, 사각지대 특성을 파악하기 위해 사업장 규모, 고용형태 등에 따른 특성을 분석하고자 한다. 대상자의 범위와 규모가 결정되면, 보험적용여부에 따른 고용 형태, 사업장규모 등의 특수성 등이 파악될 것이며, 이에 따른 문제점을 분석하여 사각지대 대상자의 특성을 보다 객관화하고자 한다.

외국의 경우 특수직 종사자의 종사상 지위에 따른 보험적용 여부와 방법을 벤치마킹하고, 그에 상응한 대안을 제시하고자 한다. 이를 위해 기초적인 문헌고찰과 외국사례 조사가 병행될 것이다. 조사결과를 토대로 사각지대 특성 및 해소방안을 제시하도록 한다.

이상의 연구과제를 위해 통계청 경제활동인구조사 부가조사 자료, 고용형태별 근로실태조사 자료, 고용보험통계와 근로복지공단이 파악하고 있는 비정규직, 특수직 종사자 자료, 산재보험관련 통계 자료를 종합적으로 분석하여 유형별 특성을 정리한다. 사각지대 해소를 위한 단계별 정책 접근과 타 사회보험과의 연계, 고용복지 차원에서의 접근 전략 등 보다 체계적이고 연계적인 해결방안도 함께 모색한다.

II. 이론적 고찰

1. 사회보험에서의 사각지대 개념

국어사전 상 사각지대는 “관심이나 영향이 미치지 못하는 구역을 비유적으로 이르는 말”을 뜻한다. 따라서, 사회보험의 사각지대라는 것은 간단히 제도의 관심이나 영향이 미치지 못하는 대상이나 내용을 의미한다고 할 수 있다. 과거 제도가 성숙되기 전에는 많은 사람들이 제도 권내에서 급여혜택을 받을 수 없었다.

지속적인 경제성장과 사회환경의 변화 등은 사회보장제도의 완성을 강화하였고, 외형적으로는 제도의 영향이 미치지 않는 사각지대가 존재하지 않는 것으로 보일만큼 우리나라 사회보험제도가 성숙하였다.

하지만, 제도의 외형과는 달리 실질적인 측면에서 다양한 이유로 사각지대가 발견되고 있다. 선행연구의 사각지대 규정을 살펴보면 보다 명확한 사각지대 개념을 이해할 수 있을 것이다.

구인회, 백학영(2008)의 연구에서는 사각지대를 사회보장제도의 적용대상이지만 사회보장급여로부터 제외되어 있는 인구를 사각지대로 정의하고 있다. 이들 사각지대는 제도의 설계상 이유로 제도에서 배제되는 집단²⁾과는 다르며, 합리적인 제도개선을 통해 해결책을 마련해야 하는 집단이다. 세부적으로 사회보장 또는 사회보험에서 사각지대 범주는 첫째, 프로그램 적용대상에서 제외된 자 둘째, 프로그램 적용대상은 되지만 프로그램 적용범위에 포함되지 않아 급여수급권을 얻지 못한 자 셋째, 급여 수급요건은 갖추었으나 급여를 받지 않는 경우로 자발적인 비수급자가 여기에 속한다(구인회, 백학영, 2008: 176~178). 이 연구에서는 둘째 범주인 프로그램 적용범위에서 제외된 수급자에 사각지대의 초점을 두고 있다. 사회보험에서 중요시하는 보험료 기여 조건을 충족하지 못하여 제도에서 배제된 대상자를 중심으로 해결책을 제시하고 있다.

김연명(2010) 역시 사회보험 사각지대에 대한 개념을 구인회, 백학영 연구의 두 번째 개념을 준용하고, 분석자료로 활용한 경제활동인구조사 부가조사 자료의 특성

2) 이들 집단은 새로운 사회적 합의를 통해서 정치적으로 해결되어야 할 집단으로 규정하고 있다(구인회, 백학영, 2008:177).

에 대해 언급하고 있다. 그는 기존 사각지대 연구에서 고려하지 않은 비정규직의 정의, 부가조사 자료에 대한 인식에 따라 직장과 지역가입자의 차이 구분, 기업의 규모, 근로형태, 성별에 따라 사각지대 유형과 특징을 설명하고 대책을 제시하고 있다(김연명, 2010:164).

유경준(2012)은 사회보험의 사각지대는 법적으로 가입을 강제하고 있으나, 미가입 상태가 존재하는 실제사각지대와 법상의 가입 및 적용제외인 제도적 사각지대가 존재하는 것으로 규정하고 있다. 제도적 사각지대는 예를들어, 주15시간 미만 근로자와 공무원, 가사서비스업, 특수고용형태근로자 및 임의가입에서 배제된 자영업자 등이 포함되며, 실제사각지대는 제도적 사각지대외에 급여제한 요건(고용보험의 경우 180일 미만 가입자)이나 보험료 납부를 하지 않은 경우 등이 포함된다(유경준, 2012: 1~2).

종합해보면, 사회보험에서 사각지대는 우선 엄격한 사회보험 방식을 고수하면서 사각지대가 양산되는 경향이 있다. 앞서 언급한 것처럼 보험료 기여가 반드시 유지되거나 일정기간 전제되어야 하는 것은 물론, 급여혜택을 받기 위해서는 제도가 규정하고 있는 조건을 충족해야 한다. 예를들어, 고용보험은 구직활동을 해야하고, 비자발적인 실업이어야 하며, 국민연금의 경우 10년이상 보험료를 납부하여야 하며, 건강보험은 6개월이상 보험료 납부를 하지 않을 경우에 급여가 제한되고 있다. 따라서, 사회보험방식의 형식적 원칙 준수가 곧 사각지대를 양산할 수 있다는 것이다.

또한, 노동시장구조가 사회보험의 사각지대를 양산하는 또다른 원인이 되고 있다. 노동시장은 양극화되었고, 선진국에서는 보편적인 사회보험체계에서 노동시장이 유연화되면서 사각지대를 고민한 반면, 우리의 경우는 사회보험의 완전한 확대 전에 노동시장의 구조변화로 인해 사회보험의 사각지대를 경험하고 있다는 측면에서 선진국과는 다른 양상을 보이고 있다(김연명, 2010).

취업과 실업이 반복되면서 보험료 기여가 일정하게 유지되지 못하고, 고용보험의 혜택을 받고자 하여도 실업의 장기화, 구직활동의 제한 등으로 급여가 제한되는 악순환이 반복되고 있다. 이밖에도 맞벌이 부부 중 부인이 퇴직하면서 국민연금의 보험료 납입기간이 10년이 안되는 경우에 급여제한, 지역가입자일때 납부하지 못한 보험료가 직장을 다니더라도 계속하여 급여 제한 사유로 남아 있게 되는 건강보험 규정 등은 노동시장 구조변화를 따라가지 못하는 사회보장제도의 문제점인 것이다.

결과적으로 사회보험에서 사각지대는 제도운영 규정이나 노동시장구조의 변화 등

에 따라 사회보장제도가 제공하는 다양한 급여혜택을 받지 못하는 대상을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 사각지대에는 개인의 요구(need)에 부합하지 못한 혜택을 받을 경우도 포함될 수 있는데, 예를 들자면, 건강보험의 경우 보험혜택을 받을 수 있으나 법정 본인부담이 경제적으로 부담되어 진료를 포기하는 경우도 사각지대에 해당될 수 있다는 것이다.

하지만 이는 너무 광범위하고, 포괄적으로 사각지대를 규정하게 되며, 고용보험이나 산재보험의 특성과는 다소 차이가 발생하기 때문에 본 연구의 사각지대 개념에서는 제외하도록 하겠다³⁾.

2. 사회보험에서의 사각지대 유형

사회보험에서 사각지대는 다양한 형태로 나타나기 때문에 그 유형을 살펴보면 보다 효과적인 접근 전략을 제시할 수 있다. 특히, 사회보험에서는 보편적으로 나타나는 사각지대 특성을 갖고 있기 때문에 이를 분석하는 것이 무엇보다 중요한 작업일 것이다.

사회보험 사각지대를 형성하는 대표적인 것이 제도운영 측면에서 자격과 보험료 기여 회피이다. 사회보험 가입 대상자가 되는 자격기준은 연령이나 소득활동으로 제한되고 있다. 고용보험의 경우 피보험 가입기간과 연령대에 따라 실업급여 수급기간이 차등적으로 적용되고 있다.

급여수급기간은 최소 90일에서 최대 240일까지 차등화되어 있으며, 연령은 30세 미만, 30~50세 미만, 50세 이상 및 장애인으로 구분하고, 취업기간은 1년미만에서 10년이상으로 5개 구간으로 규정하고 있다.

3) 고용보험에서 비자발적 실업의 경우만을 대상으로 하고 있는데, 이러한 개념규정까지 확대하게 되면 자발적인 스스로의 실업, 퇴사의 경우에 어떻게 대처할 것인가에 대해 본질적인 문제가 제기된다. 물론 선진국의 경우 비자발적인 실업 규정 및 구직활동의 이행 등이 다소 완화되어 급여 대상자가 확대되는 측면이 보고 되고 있기는 하지만 본 연구에서는 보다 협의의 입장에서 사각지대를 규정하도록 한다.

<표 1> 구직급여의 지급기간

(단위: 일)

구분	적용사업장 피보험기간				
	1년미만	1년이상 3년미만	3년이상 5년미만	5년이상 10년미만	10년이상
30세미만	90	90	120	150	180
30~50세미만	90	120	150	180	210
50세이상 및 장애인	90	150	180	210	240

자료: 노동부(2010), 고용보험백서

다음으로 보험료 기여회피이다. 기여회피는 근로자와 사업주가 자발적으로 또는 비자발적으로 야기하는 것으로 나타난다. 그 형태는 첫째, 근로계약 시 근로자 등록의 누락이다. 이는 근로자로 고용은 되어 있지만 정식 근로자로 신고하지 않아 사회보험 대상자가 되지 아니하는 경우이다. 둘째, 근로자를 근로자가 아닌 계약자 또는 가족종사자나 친인척으로 신고하여 급여나 사회보험 가입을 제한하는 경우이다. 셋째, 기여금이나 임금을 늦게 신고하거나 지급하여 몇 개월의 보험료를 회피하는 경우이다. 넷째, 실제 근로자가 받는 임금보다 적은 금액을 신고하여 보험료를 적게 납부하고, 실제 급여는 절약된 사회보험료 만큼 더 지급하는 경우이다. 끝으로, 근로계약이나 시간을 정규 사회보험 가입 규정보다 적게 신고하는 경우로 비정규직으로 채용하여 사회보험 보험료를 회피하거나, 근로시간을 월 일정시간 이하로 신고하는 경우이다⁴⁾(Gillion et al, 2000: 252).

보험료 기여회피로 인해 앞서 언급한 결과들이 초래되지만 가장 큰 문제는 이들 기여회피자가 결국에는 급여혜택이 축소되거나 아예 받지 못하는 사각지대로 전락한다는 점이다. 소규모사업장에서의 근로계약은 이러한 보험료 회피를 위한 꼼수들이 자주 그리고 많이 나타나고 있어 사회보험 사각지대의 주범으로 여겨지고 있다.

이러한 사회보험 사각지대를 유형화하여 종합하면, 소규모 사업장을 중심으로 고

4) 우리나라의 경우 월 60시간 미만 종사할 경우에 사회보험 강제 가입 조건에서 제외되도록 하고 있다. 보험료 기여회피를 통해서 부작용이 발생할 수 있다. Gillion et al(2000)은 보험료 회피가 근로자와 노동시장의 신뢰성과 법적 투명성을 침해하고, 둘째, 보험료 기여의 누진성을 왜곡하여 불평등을 초래하며 셋째, 확정급여 방식의 연금재정운용에서는 상당기간 급여 수준의 하락을 초래하거나 소득재분배효과를 왜곡시킬 수 있다. 넷째, 보험료 회피를 통해 비정규직을 양산하거나 시간제 근로자가 많아지는 등 노동시장을 왜곡시킬 수 있다.

용과 산재보험의 자격기피, 보험료 기여회피 등의 행태가 나타나면서 사각지대를 초래하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서, 노동시장에서 기업의 규모, 종사상 지위, 근로형태가 사각지대 원인의 중요한 변수로 작동될 수 있음을 보여주고 있다.

3. 고용 및 산재보험에서의 사각지대 특성과 대책

사회보험에서 사각지대가 발생하는 원인은 노동시장구조와 연결된다. 노동시장에서 고용형태가 정규직인가 비정규직인가에 따라 사회보험 배제여부가 결정될 수 있으며, 고용형태와 더불어 기업의 규모, 근로형태와 성별에 따라서도 사회보험 배제 또는 사각지대가 복합적으로 형성된다.

산업재해보상보험(이하 산재보험)에서 적용대상으로 규정하고 있는 대상자는 근로기준법상의 정의를 준용하는 근로자로서, 전체 취업자의 절반 수준만이 그 대상으로 인정되고 있다. 따라서, 출퇴근 장소나 시간의 자율성이 있고, 사업주의 직접적인 지휘감독 하에 있지 않아 일반 근로자고 볼 수 없으나 그렇다고 자영업자로 볼 수도 없는 형태의 근로종사자들을 ‘특수형태근로종사자’로 규정하고 이들을 산재보험 대상에서 제외하고 있었다. 하지만, 산재보험 사각지대 해소를 위해 특수형태근로종사자 중 콘크리트믹서트럭 운전자, 학습지교사, 보험설계사, 골프장 캐디 등이 2008년 7월부터 적용대상자로 포함되었고, 2009년 1월부터는 소규모 건설현장 근로자가 적용되었으며, 같은 해 7월부터는 건설기계종사자까지 확대되었다. 이밖에도 해외파견자, 현장실습생, 중소기업사업주 등이 적용되면서 사각지대가 많이 해소되었다(오종은, 2011: 112). 최근 대통령의 방문을 통해 택배종사자 및 퀵서비스 종사자 등도 산재보험 적용범위에 포함되는 등 외형적으로는 사각지대가 모두 해소된 듯 보이나, 산재보험의 특성상 질병이나 부상의 업무기인성과 업무수행성은 많은 근로자를 산재보험 사각지대에 놓이게 하는 양날의 칼로 작동되고 있다.

고용보험은 보험료를 납부하지 않을 경우에도 혜택을 받지 못할 수 있고, 급여를 받기 위해서는 실직의 원인이 자발적이거나 근로자 자신의 귀책사유로 실직을 하지 않았을 것으로 하기 때문에 또 다른 사각지대를 양산할 가능성이 있다. 또한 적극적으로 구직활동을 할 것을 전제로 하는 규정 역시 급여수급을 제한할 수 있기 때문에 사각지대를 만들어 낼 수 있다(방하남, 2012: 28).

<표 2> 고용 및 산재보험 개요

구분		고용보험	산재보험
사회위험		실업	산업재해
개시년도		1995년7월	1964년 7월
관리대상		사업장	사업장
관리단위		사업장별 관리	사업장별 관리
가입대상		1인이상 사업장 임금근로자 65세이상 제외	1인이상 사업장 임금근로자
	가입제외	주 15시간 미만	주 15시간 미만
	적용제외	공무원, 가사종사자, 특수고용형태근로자 (자영업주 임의가입)	고용보험과 동일하나, 특수고용근로자 중 일부 허용
보험료부과기준		과세 근로소득 (보수월액)	과세 근로소득(보수월액)
보험 료율	사업주	0.55%	06~36.0% 평균 1.77%
	근로자	0.55%	-
급여제한요건		180일 미만 가입	없음
국고지원 현황(2010년기준)		102억원(운영비)	92억원(운영비)
관리기관		근로복지공단 (고용안정센터)	근로복지공단

주: 4대보험 징수통합으로 2011년부터 고용, 산재보험료 산정기준이 임금총액에서 과세근로소득(보수월액)으로 변경됨

자료: 유경준, 2012에서 편집 인용

앞서 제시한 보험료 체납 연구에서는 주로 외국이나 국제노동기구의 연구에서는 저개발국가나 개발국가에서 나타나고 있는 사업주와 근로자의 보험료 체납에 대한 대안을 제시하고 있다. 직장가입자에 대한 보험료 체납 대책은 우선, 사회보장제도의 보험료율을 낮추는 방안을 제시한다. 보험료 부담의사(willingness to pay)가 높은 보험료율로 인해 낮아지기 때문에 보험료를 자체를 낮추는 방법과 부족한 재원의 국고보조 방안을 제시하고 있다(Bailey & Turner, 2001: 387-388).

두 번째로 사회보험 보험료 기여와 급여수준을 연동시킴으로써 보험료 체납을 방지하자는 의견이다. 물론 소득보장인 연금의 경우는 가능할 수 있으나, 건강보험의 경우는 급여를 기여금에 연동할 경우 질병치료에 대한 차별성, 급여의 소득역진적 요소가 강하기 때문에 쉽게 접근하기 어려운 점이 있다. 이 밖에도 저소득계층의 경우 보험료를 낮추고 부족한 부분을 공적부조에서 기여하는 형태라든지, 관리운영의 효율화와 효과적인 제도운영을 통해 제도불순응을 감소시키는 방법, 보험료 징수시스템을 수정하여 지역수준에서 정교하게 징수하는 방법 그리고 가입자가 느끼는 제도에 대한 태도를 순응적으로 순화시키는 방법 등이 제기되고 있다(Bailey & Turner, 2001: 388-389).

세 번째로 보험료 기여 회피자들을 언론이나 홈페이지에 공개하여 회피자로 하여금 사회적 평판이 손실이 발생할 것이라는 점을 강조하여 제도에 순응하도록 유도하는 방안을 제시하고 있다(Sheffrin & Triest, 1992: 193-218).

네 번째로 보험료 기여회피를 해소하기 위해서는 징수체계를 통합하여 효율성을 강화하거나 징수공단의 행정력을 강화하는 방법과 적절한 보험료 체납실태조사를 통한 순응성을 강화하는 방법을 제시하고 있다(McGillivray, 2001; 18~20).

Ⅲ. 고용 및 산재보험 사각지대 현황

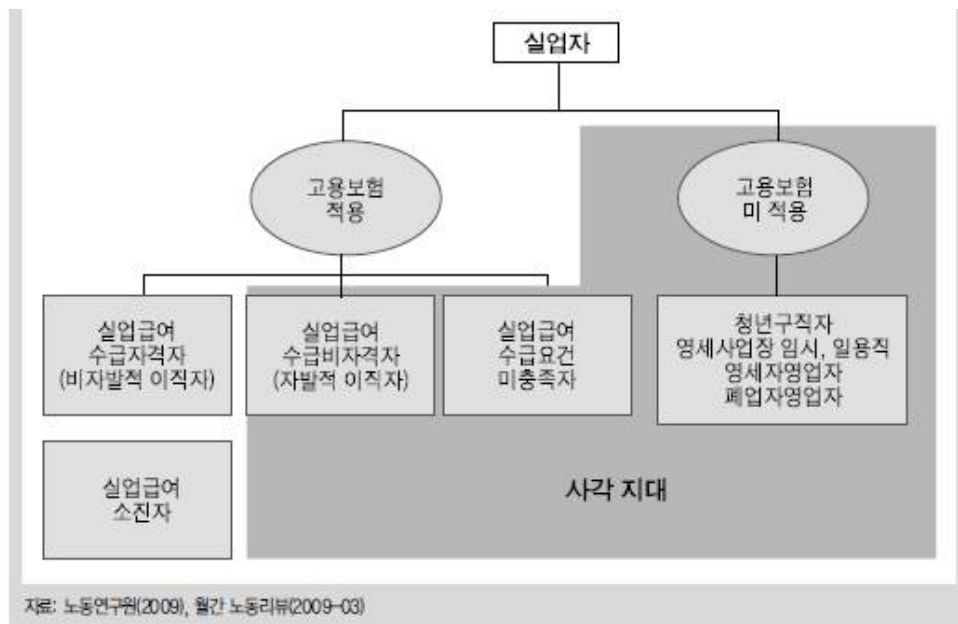
1. 사각지대 규모와 실태

1) 고용보험제도의 사각지대 규모와 실태

앞서 고용보험 특성에서 기술한 것처럼 전문가들이 제시하는 고용보험의 사각지대는 크게 고용보험이 적용되는 사업장에서 일을 하지만 자발적 실업에 의해 적용되지 않거나 실업급여의 최소기간을 충족하지 못한 경우가 있으며, 다른 하나는 고용보험이 아예 적용되지 않는 사업장에서 근무하는 경우를 들고 있다.

고용보험의 일정조건(qualification)은 첫째 보험료 납입조건으로 지난 18개월 동안 180일이상 보험료를 실제 납부한 실적이 있어야 하며, 둘째, 급여수급요건에는 비자발적 실업이어야 하며, 지속적으로 구직활동을 하고 이를 증명할 것을 요구하고 있다(방하남, 2012: 28).

[그림 2] 고용보험제도의 사각지대 이해



도식을 통한 고용보험 사각지대의 이해는 가능하나, 실제 고용보험의 적용범위에서 제외되는 사각지대의 규모를 정확하게 추론한 연구는 드물다⁵⁾. 통계청에서 제공하고 있는 경제활동인구조사의 결과를 토대로 추론하면, 2011년 9월 현재 15세이상 경제활동 전체 인구는 41,140천명이며 우선적으로 고용보험의 적용이 되지 않는 인구인 비경제활동인구는 16,065천명에 이른다. 여기에 경제활동인구는 25,076천명이며, 취업자는 24,318천명이고, 실업자는 758천명이다. 실업자 중 실업급여를 신청한 사람은 2011년 12월 현재 76,277명으로 실업자의 10%수준만이 고용보험의 실업급여를 받고 있고 나머지 90%수준인 674천명정도는 고용보험 급여 사각지대에 놓여 있는 것이다⁶⁾.

<표 3> 경제활동인구 현황

구분	15세이상 인구 (천명)	경제활동 인구 (천명)	취업자 (천명)	실업자 (천명)	비경제활동 인구 (천명)	경제활동 참가율 (%)	실업률 (%)	고용률 (%)
	41,140	25,076	24,318	758	16,065	61.0	3.0	59.1
남자	20,114	14,657	14,180	477	5,457	72.9	3.3	70.5
여자	21,027	10,419	10,138	281	10,608	49.5	2.7	48.2
농가	2,695	2,068	2,044	24	627	76.7	1.2	75.8
농가남자	1,347	1,136	1,119	17	211	84.3	1.5	83.1
농가여자	1,348	932	925	7	416	69.2	0.8	68.6
비농가	38,446	23,008	22,274	734	15,438	59.8	3.2	57.9
비농가남자	18,767	13,521	13,061	460	5,246	72.0	3.4	69.6
비농가여자	19,679	9,487	9,213	274	10,192	48.2	2.9	46.8

자료: 통계청 경제활동인구조사, 2012.3, 자료기준 2011.9월

취업자 24,318천명 중 임금근로자가 17,421천명이므로 6,897천명의 비임금근로자는 고용보험의 사각지대에 놓여 있으며⁷⁾, 임금근로자 중에서도 실질적으로 고용보

- 5) 경제활동인구조사 부가조사 자료를 이용하여 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률을 계산한 김유선(2006, 2009)의 자료가 일반적으로 이용되고 있으나 비정규직과 정규직에 대한 개념정의가 국가통계청과 달라 비정규직 규모에서 노동부, 통계청 그리고 학자별(김유선, 최경수 등)로 각기 다르게 추산하고 있다.
- 6) 실업급여 수급자 10%이외에 실업자 전체를 사각지대로 규정하는 것이 타당한가 여부는 보다 구체적인 분석이 요구된다. 하지만 사각지대의 규모를 최대로 추정할 경우 이와 같은 범주에 포함될 수 있음을 가정한 것이고, 이후 분석에서는 그 범위가 유형별, 근로형태별, 소득수준별 등으로 축소하여 분석하게 된다.
- 7) 비임금근로자가 고용보험의 당연 적용대상자인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 하지만 사각지대 규모의 최대 추정이라는 가정하에서는 가능한 결과로 볼 수 있으며, 이후 분석에서는 보다 구체

험에 가입하고 있는 비율인 66.5%, 11,584천명이 고용보험에 가입되어 있으며, 정규직에서는 9,092천명이 비정규직에서는 2,614천명이 고용보험에 가입되어 나머지 5,837천명이 고용보험 사각지대에 있는 것으로 추정된다.

따라서, 경제활동인구 중 고용보험 사각지대 규모는 실업자 중 사각지대인 674천명, 비임금근로자 6,897천명, 임금근로자 중 고용보험 미가입자 5,837천명으로 총 13,408천명이 고용보험에서 제외되고 있다는 결론이 도출된다. 이는 전체 경제활동인구에 53.4%에 해당하는 규모이다⁸⁾. 여기에 비경제활동인구에 포함된 취업포기자, 폐업자, 청년규직자 등도 고용보험의 사각지대에 포함할 경우 사각지대 규모는 더 증가할 것이다.

또한, 주목할 것은 경제활동인구 중에서 임금근로자의 경우에도 정규직과 비정규직 등의 구분이 고용보험 가입률이나 다른 사회보험 가입에서 차이가 발생하며, 사회보험의 잠재적 사각지대에 놓이게 될 가능성이 높다는 것이다(김연명, 2010).

2008년 3월에는 임금근로자가 15,993천명이었고, 정규직 근로자가 10,356천명, 비정규직 근로자가 5,638천명에서 2012년 3월 현재 총 임금근로자는 17,421천명이었고, 정규직이 11,612천명, 비정규직이 5,809천명으로 증가하였다.

<표 4> 연도별 성별, 고용형태별 근로자 현황

구분	성별	고용 형태		
		임금근로자	*정규직	*비정규직
2012.3	계	17,421	11,612	5,809
	남자	9,923	7,233	2,690
	여자	7,499	4,379	3,119
2011.3	계	17,065	11,294	5,771
	남자	9,826	7,076	2,750
	여자	7,240	4,218	3,021
2010.3	계	16,617	11,119	5,498
	남자	9,541	6,987	2,554
	여자	7,075	4,132	2,943
2009.3	계	16,076	10,702	5,374
	남자	9,307	6,682	2,626
	여자	6,768	4,020	2,748
2008.3	계	15,993	10,356	5,638
	남자	9,237	6,394	2,843
	여자	6,756	3,962	2,795

자료: 통계청 경제활동인구조사 자료, 각년도

적인 범위로 축소하여 분석하고 있다.

- 8) 2009년 국회예산정책처가 추정한 고용보험 사각지대는 1,336만명으로 경제활동인구에 58.8%로 2012년보다 더 높게 추정하고 있다.

고용 근로자 중 고용보험 가입률은 임금근로자 전체에서는 2008년 55.6%에서 2012년 66.5%만이 고용보험에 가입되어 있으며, 정규직 가입률이 2012년 78.3%로 비정규직 45.0%보다 높은 것을 알 수 있다. 이를 실제 대상으로 규모로 환산하면 2012년 전체 임금근로자 중 11,584천명이 고용보험에 가입되어 있으며, 정규직에서는 9,092천명이 비정규직에서는 2,614천명이 고용보험에 가입되어 있는 것으로 추정된다. 결국, 임금근로자 중에서도 비정규직 근로자의 고용보험 가입률이 떨어지며, 그 이유는 이들의 고용안정성이 낮기 때문으로 판단된다. 따라서, 고용보험의 사각지대는 고용형태와 성별 등 고용안정성에 미치는 변인에 따라 사각지대 특성을 분석하고, 그 대책을 마련할 필요가 있을 것이다.

<표 5> 고용형태 및 연도별 고용보험가입률

구분(근로형태)	2008.3	2009.3	2010.3	2011.3	2012.3
임금근로자	55.6	57.9	63.8	65.3	66.5
정규직	65.6	67.3	75.4	77.2	78.3
비정규직	37.1	39.1	42.6	44.1	45.0

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도

비정규직 근로자의 고용보험 가입률을 조사한 통계청 고용형태별근로실태조사 자료를 살펴보면 앞서 기술한 비정규직의 사회보험 가입률 저조를 보다 명확하게 파악할 수 있다. 비정규직 근로자의 고용보험 가입율은 2011년 55.5%이며, 재택/가내근로자의 고용보험 가입율은 16.2%로 가장 낮은 양상을 보이고 있다. 또한 한시적 근로자와 단시간 근로자의 경우에도 고용보험 가입율은 각각 25.5%와 28.94%로 낮게 나타나고 있다.

<표 6> 고용형태별 고용보험 가입율

고용형태	2009년 (%)	2010년 (%)	2011년(%)
전체근로자(특수형태제외)	85.9	86.0	85.1
정규직근로자	95.6	95.7	94.9
비정규직근로자(특수형태제외)	51.9	52.1	53.5
- 재택/가내근로자	15.2	15.9	16.2
- 파견/용역근로자	90.4	88.0	87.1
- 일일근로자	36.8	38.6	44.6
- 단시간근로자	27.1	27.4	28.9
- 기간제근로자	81.5	82.2	83.1
- 한시적근로자	25.1	25.7	25.5

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도

전체 임금근로자의 직업분류별 고용보험 가입율 역시 비정규직 근로자의 저조한 수준을 잘 보여주고 있다. 정규직에 비해 비정규직 고용보험가입율은 전직종에서 매년 절반 수준에 머무르고 있으며, 관리자의 경우는 정규직과 비정규직에 상관없이 비교적 높은 수준을 보이고 있다. 정규직과 비정규직의 직업분류에서 가장 큰 차이를 보이는 것은 서비스종사자로서 2011년 정규직 서비스종사자의 고용보험 가입률이 78.8%인데 반해 비정규직 서비스종사자는 31.4%에 그치고 있다. 판매종사자에서도 정규직은 93.2%가 고용보험에 가입하고 있는 반면, 비정규직에서는 47.6% 수준에 그치고 있다. 단순노무 종사자 역시 정규직에서는 89.6%의 가입율을 보이거나 비정규직에서는 47.8%수준에 머물고 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 고용형태 및 직업분류별 고용보험 가입율

고용형태	한국표준직업분류6차	2009년 (%)	2010년 (%)	2011년 (%)
전체근로자 (특수형태제외)	전직종	85.9	86.0	85.1
	관리자(1)	95.1	88.9	82.5
	전문가 및 관련 종사자(2)	93.9	93.4	92.2
	사무 종사자(3)	95.8	96.3	95.6
	서비스 종사자(4)	49.2	49.2	51.7
	판매 종사자(5)	76.3	77.4	80.3
	농림어업 숙련 종사자(6)	67.1	60.9	80.6

고용형태	한국표준직업분류6차	2009년 (%)		2010년 (%)		2011년 (%)	
	기능원 및 관련 기능 종사자(7)	79.2		83.6		85.9	
	장치,기계조작 및 조립종사자(8)	94.2		93.6		93.3	
	단순노무 종사자(9)	66.8		66.4		65.5	
직업분류	구분	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
	전직종	95.6	51.9	95.7	52.1	94.9	53.5
	관리자(1)	95.2	93.4	89.0	86.5	82.4	86.3
	전문가 및 관련 종사자(2)	95.2	79.8	94.7	77.1	94.0	73.9
	사무 종사자(3)	97.4	82.5	97.8	81.1	97.7	74.8
	서비스 종사자(4)	79.3	24.0	79.4	26.6	78.8	31.4
	판매 종사자(5)	94.5	38.8	94.9	37.0	93.2	47.6
	농림어업 숙련 종사자(6)	95.7	44.8	97.4	39.4	96.7	59.7
	기능원 및 관련 기능 종사자(7)	96.7	45.5	97.7	53.8	97.3	67.0
	장치,기계조작 및 조립종사자(8)	98.0	62.0	98.6	60.2	98.2	60.4
	단순노무 종사자(9)	89.3	51.5	88.9	52.5	89.6	47.8

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도에서 편집

다음으로 사업장 규모별 고용보험 가입율을 살펴보면, 전체 근로자의 사업장 규모에서 5인미만 사업장에서 고용보험 가입율이 60.0%(2009년)에서 56.8%(2011년)으로 다른 사업장규모보다 낮게 나타나고 있고, 오히려 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면, 300인미만의 경우 83~84%수준을 제외하고는 모든 사업장에서 90%가 넘는 고용보험 가입율을 보이고 있다. 2010년에 비해 2011년에 고용보험 가입율이 다소 감소하는 경향을 보이고 있다.

정규직과 비정규직으로 구분하여 살펴보면, 정규직에 비해 비정규직 고용보험 가입율은 앞서 살펴본 것처럼 90%수준과 50%수준으로 편차를 보이고 있으나, 5인미만 사업장의 경우 정규직 80%수준과 비정규직 25%수준으로 현저한 차이를 보이고 있다. 2011년에는 오히려 22.3%로 2010년의 26.2%에서 감소하여 분포하고 있다. 5인미만 사업장의 경우 영세사업장으로서 근로조건과 처우 등이 열악하여 사회보험 가입율, 특히 고용보험 가입율이 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다⁹⁾.

9) 사업장 규모, 정규, 비정규직 유무와 함께 김연명(2010)은 성별에서도 여성이 남성보다 낮은 사회보험 가입율을 보이고 있다고 제시하고 있다.

<표 8> 사업장 규모별 고용보험 가입율

고용형태	규모	2009년 (%)		2010년 (%)		2011년 (%)	
전체근로자 (특수형태제외)	전체	85.9		86.0		85.1	
	5인미만	60.0		60.9		56.8	
	5~29인	91.0		92.2		91.4	
	30~299인	97.5		97.1		97.1	
	300인미만	83.9		84.2		83.1	
	300인이상	96.9		96.3		97.2	
정규/비정규 비교 (특수형태제외)		정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
	전체	95.6	51.9	95.7	52.1	94.9	53.5
	5인미만	84.9	24.1	86.0	26.2	82.3	22.3
	5~29인	97.6	64.7	97.7	68.9	97.1	70.0
	30~299인	99.2	86.0	99.3	82.4	99.1	86.8
	300인미만	95.3	48.1	95.5	48.5	94.5	50.2
	300인이상	97.0	95.7	96.3	95.7	97.2	97.0

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도에서 편집

사회보험 가입율을 파악할 수 있는 또 다른 조사가 보건복지부와 한국보건사회연구원, 서울대학교가 주관하는 복지실태조사 패널이다. 복지패널조사에서는 고용보험 가입여부를 매년 조사하고 있으며, 소득집단에 따라 일반가구와 저소득가구로 구분하여 각각 실태를 제시하고 있다. 먼저 고용보험 가입유무를 묻는 질문에 대해 2008년에는 61.3%가 가입하고 있다고 응답한 반면 2009년에는 20.5%, 2010년과 2011년에는 각각 20.8%와 22.0%로 20%수준으로 급격하게 떨어진 것을 알 수 있다. 이는 2008년 경제위기이후 대상 가구의 고용형태가 급격하게 변화하였음을 암시한다고 볼 수 있다. 또한 비해당이라고 응답한 것은 자영업자로 직업이 변화하였거나 비경제활동인구로 변화되었음을 의미하기 때문에 이러한 추론이 가능하다고 판단된다.

소득으로 구분하여 저소득계층과 일반계층으로 고용보험 가입여부를 분석한 결과 저소득계층이 일반 계층보다 가입율이 현저히 떨어짐을 알 수 있다. 2008년에 저소득계층의 미가입율이 73.6%이고 일반계층의 미가입율이 35.2%인 것으로 나타났다. 반면, 2009년과 2010년, 2011년의 고용보험 미가입율은 저소득계층과 일반계층 모두 10%수준에 그치고 있어 큰 차이가 없는 듯 보이나, 실상은 가입비율에서 저소득계층이 일반계층에 비해 1/5수준의 가입율을 보이고 있고, 비해당이라고 응답한 비율이 저소득계층에서 85%수준을 보이는 반면 일반계층은 65%수준으로 대략 20%수준의 편차를 보이고 있다.

<표 9> 고용보험 가입여부

구분	가입여부별	2008		2009		2010		2011	
전체	가입	61.3		20.5		20.8		22.0	
	미가입	38.6		10.3		11.2		11.2	
	모름/무응답	0.2		0.0		-		0.0	
	총계	100.0		100.0		100.0		100.0	
	비해당	-		69.3		68.0		66.8	
소득구분별	구분	저소득	일반	저소득	일반	저소득	일반	저소득	일반
	가입	25.5	64.7	4.7	24.0	5.6	24.0	5.3	25.3
	미가입	73.6	35.2	9.7	10.4	11.8	11.0	10.1	11.4
	모름/무응답	0.9	0.1	0.0	0.0	-	-	0.0	0.0
	총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비해당	-	-	85.7	65.6	82.6	65.0	84.6	63.3

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각년도에서 편집

종합하면, 고용보험 가입률은 비정규직이면서 저소득계층 그중에서도 서비스종사자와 판매종사자와 단순 노무 종사자에게 그리고 5인미만 영세 사업장에서 집중적으로 저조한 것을 알 수 있다. 따라서, 고용보험 미적용 또는 사각지대 대상자들은 5인미만 사업장에서 판매나 단순 노무에 종사하는 비정규직 근로자이면서 여성일 경우가 큰 것으로 판단할 수 있다.

2) 산재보험의 사각지대 규모와 실태

현행 산업재해보상보험(이하, 산재보험)의 적용현황을 살펴보면, 2010년 말 현재 전체 적용 사업장은 160만개소이며, 제조업이 16.76%(27만개소), 건설업이 13.78%(22만개소), 운수창고통신업이 2.88%(4.6만개소) 등으로 분포하고 있다. 가장 많은 분포를 보이는 기타의사업은 사업장수가 100만개소가 넘고 비율은 63.33%에 이른다.

종사자수는 총 14,198천명이고 제조업과 건설업 종사자수가 각각 16.76%, 13.78%로 300만명이 넘게 종사하고 있다. 종사자수 역시 629만명이 넘고 있다.

<표 10> 사업종류별 사업장 및 종사자수 적용현황

(단위 : 개소, %)

구분	'09년말 (전년)	'10.9월말 (전기)	'10년말		'10년말	
			사업장수	구성비	종사자수	구성비
합계	1,560,949	1,584,664	1,608,361	100.00	14,198,748	100.00
금융보험업	35,257	35,629	35,995	2.24	601,637	2.24
광업	1,146	1,114	1,117	0.07	12,548	0.07
제조업	257,686	264,471	269,630	16.76	3,196,182	16.76
전기가스상수도업	1,110	1,147	1,173	0.07	54,080	0.07
건설업	236,741	225,430	221,617	13.78	3,200,645	13.78
운수창고통신업	44,356	45,322	46,264	2.88	711,094	2.88
임업	8,494	6,967	7,540	0.47	77,232	0.47
어업	877	925	942	0.06	3,212	0.06
농업	4,918	5,418	5,462	0.34	46,663	0.34
기타의사업	970,364	998,241	1,018,621	63.33	6,295,455	63.33

자료: 근로복지공단, 산재보험적용현황 통계자료, 2012

반면, 통계청에서 발표한 전체 사업장규모와 종사자 현황을 살펴보면, 2010년 현재 사업체 수는 335만개소에 종사자수는 1764만명에 이르고 있다. 앞서 근로복지공단이 제시한 산재보험 적용사업장수와 종사자수와의 차이를 분석하면, 사업장수로는 1,747,109개소, 종사자수로는 3,448,280명이 산재보험 미가입 사업장과 종사자로 분류된다. 이는 사업장 전체에서는 52.1%이고 전체 종사자 대비 45.0%에 해당되는 수치이다¹⁰⁾.

현행 법령상 산재보험 사업종류별 당연적용 대상은 1인 이상 사업장과 건설업의 경우는 공사착공일을 기준으로 하고 있기 때문에 통계청에서 파악한 전체 사업장과 종사자가 당연 적용대상자가 된다. 그럼에도 불구하고 특례에 의한 임의가입 허용, 특수직 및 영세사업장의 산재보험 가입 기피 등에 따라 적용 제외 대상자 규모가 전체 사업장에 절반을 넘는 것으로 나타나고 있다(윤조덕, 2012; 36~37).

10) 물론 실제 산업현장에서 산재가 발생할 경우에는 최대한 재해에 대한 보상이 이루어지도록 비록 사전에 산재보험료를 납부하지 않았고, 등록하지 않았더라도 사후에 산재보험 적용이 가능하기 때문에 실질적으로 산재보험의 사각지대는 거의 존재하지 않는다는 것이 일부 전문가와 현장 담당자의 의견이다. 하지만, 이는 제도가 가지는 사회보험 보험방식의 편법 운영이기 때문에 가능한 것이기 때문에 사각지대 규모를 추정할 본 방법의 타당성 근거가 취약한 것은 아니라고 판단된다. 이 밖에도 법상 산재보험에서 적용제외되는 특수직 종사자에 대한 규정과 산재보상에 해당하는 업무상 재해 여부 등에 따라 산재보험의 적용가능과 배제가 달라질 수 있기 때문에 확실적인 사각지대 추정에 한계가 있을 수 있으나, 앞서 언급한 것처럼 일반적인 사회보험 방식에서의 사각지대 범주에 포함될 수 있는 규모를 추정한 것이고, 구체적인 분석은 축소, 구체화하였기 때문에 지나친 논리적 비약은 아닐 것으로 사료된다.

<표 11> 산업분류별 사업장 및 종사자 현황

산업분류	사업체수	종사자수
전산업	3,355,470	17,647,028
농업, 임업 및 어업	2,354	30,418
광업	1,770	16,377
제조업	326,813	3,417,698
전기, 가스, 증기 및 수도사업	1,499	66,267
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	5,402	69,132
건설업	96,833	1,180,659
도매 및 소매업	876,654	2,617,891
운수업	347,179	992,546
숙박 및 음식점업	634,500	1,766,290
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	26,375	468,585
금융 및 보험업	39,353	706,859
부동산업 및 임대업	126,081	440,556
전문, 과학 및 기술 서비스업	70,601	750,393
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	35,910	788,674
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	11,929	663,673
교육 서비스업	165,964	1,420,892
보건업 및 사회복지 서비스업	107,012	1,084,758
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	102,948	322,881
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	376,293	

자료: 통계청, 한국경제총조사, 2010기준

통계청에서 매년 조사하는 고용형태별 산재보험 가입비율을 살펴보면 임금근로자의 95%이상이 산재보험에 가입되어 있는 것으로 나타난다. 산재보험 가입율이 높은 이유는 고용형태별근로실태조사가 경제활동인구 등을 포괄하는 경제총조사와는 달리 임금근로자만을 대상으로 하기 때문으로 파악된다. 특히, 특수형태 근로자가 제외되었기 때문에 산재보험의 실질적 사각지대로 꼽히는 특수직종사자 등에 대한 통계 자료가 제시되지 못하는 한계가 있다¹¹⁾.

산재보험 적용제외자의 특성을 파악하기 위해 고용형태별근로실태조사 자료를 분석해 보면, 정규직 근로자의 산재보험 가입율은 2011년 기준 96.8%로 매우 높은 수

11) 앞서의 한계에도 불구하고 고용형태별근로실태조사나 이후 복지패널자료 등을 살펴보는 이유는 산재보험에서 배제되는 대상 노동자의 특성을 파악할 수 있기 때문이다. 물론, 사전적으로 배제되는 경제활동인구 중 344만명에 대해서는 보다 면밀한 실태조사가 추가적으로 필요할 것이다.

준이지만, 비정규직의 경우는 94.2%로 상대적으로 낮게 분포하고 있다. 비정규직 근로자 중에는 재택/가내근로자가 74.4%로 가장 낮은 분포를 보이고, 단시간 근로자와 한시적 근로자가 86.2~88.1%수준으로 낮은 보험 가입율을 보이고 있다.

<표 12> 고용형태별 산재보험 가입비율

고용형태	2009년 (%)	2010년 (%)	2011년 (%)
전체근로자(특수형태제외)	96.2	96.8	96.3
정규직근로자	97.0	97.6	96.8
비정규직근로자(특수형태제외)	92.3	93.1	94.2
- 재택/가내근로자	73.5	73.0	74.4
- 파견/용역근로자	95.0	96.3	96.8
- 일일근로자	92.3	93.9	95.9
- 단시간근로자	82.9	82.7	86.2
- 기간제근로자	96.3	97.7	96.9
- 한시적근로자	84.2	84.7	88.1

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도

고용형태 및 규모별 산재보험 가입비율을 살펴보면, 전체적으로 5인미만 사업장에서 2011년 기준 84.3%로 전체 평균 96.3%보다 상대적으로 낮게 분포하고 있다. 이를 정규직과 비정규직으로 구분하여 분석하면, 5인미만 사업장 중 산재보험 가입 비율이 정규직의 경우는 85.6%이고, 비정규직은 79.9%로 5.7%p 수준의 편차가 발생하고 있다¹²⁾. 따라서, 고용보험과 같이 산재보험에서도 비정규직의 경우에 그리고 5인미만의 사업장의 경우에는 임금근로자이더라도 사회보험에서 배제될 가능성이 큰 것을 알 수 있다.

12) 산재보험 보험료를 사업주가 부담하기 때문에 근로자가 인지하지 못하는 경우도 있을 수 있으며, 재택근로자의 경우는 더욱 가능성이 클 것으로 판단된다. 그럼에도 그러한 가입비율이 나타나는 것에 대한 문제점은 홍보부족이나 사회보험 인식부족에서 오는 관리운영 차원의 또 다른 문제점이라고 지적할 수 있을 것이다.

<표 13> 고용형태 및 규모별 산재보험 가입비율

고용형태	규모	2009년 (%)		2010년 (%)		2011년 (%)	
전체근로자 (특수형태제외)	전체	96.2		96.8		96.3	
	5인미만	85.4		87.2		84.3	
	5~29인	98.2		98.7		98.7	
	30~299인	99.6		99.9		99.8	
	300인미만	95.5		96.2		95.7	
	300인이상	99.7		99.9		99.6	
정규/비정규직 (특수형태제외)		정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
	전체	97.0	92.3	97.6	93.1	96.8	94.2
	5인미만	87.5	78.5	89.4	80.7	85.6	79.9
	5~29인	98.5	97.0	99.1	97.2	98.9	98.1
	30~299인	99.8	98.4	100.0	99.3	99.9	99.5
	300인미만	96.4	91.7	97.1	92.4	96.2	93.7
	300인이상	99.9	97.7	100.0	99.5	99.6	99.3

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도

산재보험 가입을 분포에서 고용형태별 직업분류간 차이를 살펴보면, 2011년 전체 근로자 평균에서 서비스 종사자가 84.3%로 가장 낮은 가입율을 보이고 있다. 또한, 판매종사자의 경우에도 상대적으로 낮은 94.6%수준이고, 단순노무 종사자의 산재보험 가입비율은 93.2%로 더욱 낮은 분포를 보이고 있다.

정규직과 비정규직간 직업분류별 산재보험 가입비율을 분석하면, 전체적으로 정규직 직업분류가 산재보험 가입비율이 높은 경향이 있다. 2011년 서비스종사자의 경우는 정규직과 비정규직 모두 산재보험 가입율이 역전되는 특징이 있으나, 다른 기간 모두 정규직에 종사하는 모든 직업군에서 높은 산재보험 가입율을 보이고 있다.

결국, 산재보험에서도 정규직보다는 비정규직 그리고 서비스 종사자에서 산재보험 가입율이 떨어지고 있음을 알 수 있다.

<표 14> 고용형태 및 직업분류에 따른 산재보험 가입율

고용형태	한국표준직업분류6차	2009년 (%)		2010년 (%)		2011년 (%)	
전체근로자 (특수형태 제외)	전직종	96.2		96.8		96.3	
	관리자(1)	97.9		99.7		99.6	
	전문가 및 관련 종사자(2)	97.0		97.4		95.9	
	사무 종사자(3)	97.7		98.4		98.4	
	서비스 종사자(4)	83.5		84.6		84.3	
	판매 종사자(5)	94.9		94.4		94.6	
	농림어업 숙련 종사자(6)	89.8		75.6		95.7	
	기능원 및 관련 기능 종사자(7)	97.1		98.1		98.3	
	장치, 기계조작 및 조립종사자(8)	98.8		99.3		99.2	
	단순노무 종사자(9)	91.6		93.8		93.2	
정규/비정규직 (특수형태 제외)		정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
	전직종	97.0	92.3	97.6	93.1	96.8	94.2
	관리자(1)	98.0	97.4	99.7	99.2	99.6	97.9
	전문가 및 관련 종사자(2)	97.3	93.8	97.7	94.2	96.2	93.4
	사무 종사자(3)	98.0	95.3	98.6	97.2	98.6	96.2
	서비스 종사자(4)	84.1	82.5	86.3	82.0	83.2	85.7
	판매 종사자(5)	95.9	91.4	96.3	86.7	95.0	93.0
	농림어업 숙련 종사자(6)	97.2	84.5	97.9	64.0	97.6	93.6
	기능원 및 관련 기능 종사자(7)	97.5	96.2	98.5	97.0	98.2	98.4
	장치, 기계조작 및 조립종사자(8)	99.3	94.8	99.3	98.7	99.4	97.7
	단순노무 종사자(9)	92.1	91.2	93.4	94.0	92.2	94.2

자료: 통계청, 고용형태별근로실태조사 자료, 각년도

앞서 고용보험에서도 기술한 것처럼 한국복지패널조사의 결과를 통해서도 산재보험 가입여부를 파악할 수 있다. 본 조사의 자료는 산업구분이나 사업장에 관계없이 가구중심으로 세대내에서 주소득자의 산재보험 가입여부를 묻는 것이고, 소득구분에 따라 일반대상자와 저소득대상자간 사회보험 가입비율을 파악하는데 용이하도록 공시되고 있다.

산재보험에 가입하고 있다고 응답한 가구의 비율은 2008년 전체적으로 60.9%이며, 일반가구에서는 64.5%가 가입하고 있고, 저소득가구에서는 26.3%만이 가입하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 2008년 세계경제 위기이후 2009년부터는 21~23%수준의 가입율을 보이고 있고, 저소득계층의 경우는 5~6%수준의 가입실태를 보이고

있다. 비해당에 응답한 비율도 일반가구보다는 저소득가구의 분포가 더 높아 편차가 20%수준 발생하고 있으며, 이는 저소득가구가 비경제활동인구에 속하게 되는 등 사회보험 사각지대로 전락하고 있음을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

<표 15> 복지패널조사에서 산재보험 가입실태

가입여부별	소득집단별	2008	2009	2010	2011
가입	전체	60.9	21.9	22.1	23.3
	저소득	26.3	5.6	6.3	5.9
	일반	64.5	25.5	25.4	26.7
비해당	전체	-	67.2	66.1	64.5
	저소득	-	83.9	81.6	82.9
	일반	-	63.5	62.8	60.8
미가입	전체	39.0	10.8	11.8	12.2
	저소득	72.9	10.6	12.1	11.2
	일반	35.4	10.9	11.7	12.4
모름/무응답	전체	0.2	0.0	0.0	0.0
	저소득	0.8	0.0	0.0	0.1
	일반	0.1	0.0	0.0	0.0
총계	전체	100.0	100.0	100.0	100.0
	저소득	100.0	100.0	100.0	100.0
	일반	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각년도

종합하면, 산재보험에서 제외되는 대상 역시 고용보험에서와 같이 사업장에서도 특수직 또는 중소기업 사업장이며, 사업장 규모로는 5인미만 사업장 그리고 비정규직이며, 일반가구보다는 저소득가구에 집중되고 있음을 알 수 있다.

따라서, 고용보험과 산재보험은 노동시장과 근로유형 및 종사상 지위에 따라 다양하게 사회보험 대상에서 제외되고 있음을 파악할 수 있다. 보다 자세한 이들의 특성과 유형은 다음 절에서 다루도록 한다.

2. 고용 및 산재보험 사각지대 특성

사회보험에서 가입자의 적용배제가 일어나는 기전은 다양하게 진단되고 있다. 앞서 이론적 배경에서는 가입자의 자발적 기여회피, 고용주의 자의적이고 임의적인 근로계약이나 신고 등을 언급하였는데, 이에 대해 윤정향(2005)은 가입자인 비정규직 근로자들이 자발적 사회보험 배제를 통해 노동시장에서의 우위를 점하고자 하는 전략을 주장하였고, 사회보험의 확대과정에서 정규직이며 대규모 사업장에서 시작하여 나타난 현상과 노동시장 유연화에 따른 비정규직 배제를 원인으로 보는 입장이 제시되고 있다(김연명, 윤정향, 2003).

하지만 이러한 경향은 이론적 배경에서 언급한 사회보험의 일반적 기여회피 형태에서 크게 벗어나지 않으며 오히려 하나의 형태로 이해하면서 우리나라의 특성과 연결시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 고용 및 산재보험에서 주목해야 할 것이 바로 노동시장 참여와 유연성과 연결된 사각지대 유형과 특성일 것이다.

왜냐하면, 앞서 사각지대 규모와 실태에서 분석한 것처럼 고용보험과 산재보험의 가입은 노동시장 특히 사업장 규모, 고용형태와 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 이러한 특징 때문에 정부에서도 두루누리 사업을 통해 사회보험에서 배제되어 있는 저소득 근로자와 고용주에게 보험료를 지원하고 있다.

두루누리 사회보험 지원사업은 “고용보험”과 “국민연금”의 혜택을 받지 못하는 근로자가 우리 산업현장에 많다는 판단하에 사회보험 사각지대에서 벗어나게 하고자 고용노동부, 보건복지부, 근로복지공단, 국민연금공단에서 “고용보험”과 “국민연금”의 보험료를 지원하는 사업으로 2012년 7월부터 시행하고 있다. 두루누리 사회보험사업은 10인 미만 소규모 사업장에 “고용보험”과 “국민연금”의 보험료 일부를 지원하는 사업으로, 각 보험 당 최대 50%까지 보험료를 지원할 수 있도록 하고 있다.

주요 내용을 살펴보면, 가입대상은 먼저 사업장 기준으로는 근로자수가 10인 미만 사업장이어야 하며, 근로자 기준으로는 월 평균 보수가 35만원이상 125만원 미만 근로자를 대상으로 하고 있다¹³⁾.

지원금액은 근로자의 월 평균 보수에 따라 보험료 지원금액이 다르도록 설계되어

13) 건설공사의 경우 총 공사금액이 1억원 미만 사업장에 한해 적용되고, 공공기관은 제외된다.

있다. 월평균 보수가 35만원이상 105만원 미만 근로자의 경우는 고용보험과 국민연금 보험료 부담의 1/2을 부담하는데, 월보수가 100만원일 경우 근로자는 고용보험과 국민연금 각각 5,500원과 45,000원을 부담하여야 하나 두루누리 사업 지원을 통해 2,750원과 22,500원을 지원받게 된다. 고용주 역시 동일한 금액을 지원받게 된다.

월평균 보수가 105만원이상 125만원 미만 근로자의 경우는 지원금액이 보험료의 1/3까지 지원받도록 설계하였다.

두루누리 보험료 지원사업의 대상자와 사업장기준은 앞서 분석한 고용과 산재보험 가입배제 대상자와 어느 정도 일치하는 부분이 많다. 특히, 사업장 규모와 보수 월액수준이 저소득계층임을 감안하면 두루누리 사업의 지원대상은 이러한 분석을 토대로 설계되었음을 알 수 있다.

하지만, 두루누리사업이 시행되었지만 실질적 저소득, 비정규직 그리고 소규모 사업장에 종사하는 대상자를 지원하기 위해서는 근로조건과 사업장 조건을 둘다 충족시키도록 한 현 조건이 비현실적이라는 비판도 제기될 수 있다.

한편, 김용익(민주통합당) 의원은 국민연금공단과 건강보험공단으로부터 제출받은 자료를 분석한 결과 두루누리 사업 보험료 지원자 중 10억~20억 이하의 재산을 보유한 사람이 1,057명으로 나타났으며, 20억~30억이 216명, 30억~40억이 59명, 40억~50억이 22명, 50억~100억이 21명 등으로 나타났으며 100억 초과자도 3명이었다고 국정감사를 통해 지적하였다. 결국, 두루누리 사업에 대상자 조건이 월 보수액으로 하기 때문에 고액자산가의 위장취업이나 퇴직 후 재취업 등의 노동시장 조건을 제대로 파악하지 못한 한계가 나타나고 있는 것이다(장종원, 2012).

고용보험과 국민연금을 위한 두루누리 사업은 본래 노동 및 근로 특성을 반영하고, 저소득 근로자의 사회보장 확대를 목적으로 하여 설계되었으나, 실업과 재취업의 반복, 고액 노령층 증가와 재취업에 따른 근로조건과 산업현장의 특성을 반영하지 못한 점이 있다.

따라서, 고용보험과 산재보험의 사각지대는 노동시장과 고용특성을 분석하여 그 해결책을 제시하는 것은 물론, 실태조사를 통해 산업현장의 특성이 반영되도록 종합적인 대책 마련이 요구된다.

IV. 고용 및 산재보험 사각지대 해소방안

고용 및 산재보험 사각지대는 연구자별로 어떠한 기준으로 분석하는가에 따라 다소 차이는 있지만 유형화에서는 큰 차이를 보이지 않는다. 우선적으로 사회보험에서 원천적으로 배제되는 계층이 사각지대 첫째 유형일 것이다. 사회보험 원천 제외자는 고용보험의 경우 비경제활동인구가 될 것이며, 구체적으로는 비임금근로자 2011년 9월 기준 6,897천명이 이에 해당된다.

산재보험 원천 제외자는 2012년 기준 1인 이상 사업장임에도 불구하고, 전체 사업장 중 147만개소 종사자수로는 344만명이 원천적으로 산재보험에서 배제되고 있다. 이들은 고용보험의 경우 실직자, 미취업자 등을 포함하여 비경제활동인구를 포괄하기 때문에 산재보험보다 많은 비율을 보이고 있다.

고용보험에서는 원천적용 제외자에 대해 구제할 수 있는 특별한 방법이 사회보험 체계에서는 마련되기 어렵다. 사회보험제도가 정규 소득이 있고 보험료 부과 징수가 용이한 것을 전제로 하기 때문에 노동시장에서 보수를 받지 않을 경우 이에 대한 해결책 마련이 쉽지 않기 때문이다. 이들을 위해 조세를 통한 해결책 마련이 제시될 수 있을 것이며, 이를 위해서는 사회보장체계 전반의 개선이 요구된다.

방하남(2012)은 원천적 배제의 대상 중 미취업계층에 대해서 우리나라 노동시장의 구조적 확대전략을 주장하고, 나아가 급여의 수혜율을 높이기 위해 급여 수급기간의 혁신적 증대를 제시하고 있다(방하남, 2012; 31~32). 이는 청년실업 및 미취업자에 대한 정부의 적극적 노동시장정책과 고용보험 재설계 등을 주문하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

산재보험의 경우는 사업장 규모와 근로계약 조건에서 배제되는 특수직 종사자들에게 제도 적용을 확대하는 방안을 제시할 수 있을 것이다.

윤조덕(2012)은 독일과 일본의 산재보험 적용범위를 한국과 비교하여 시사점을 도출하고 있는데, 외국 등 선진국에 비해 적용을 하고 있지 않는 대상에 대해 우선 순위를 정하고 확대방안을 검토할 것을 제안하고 있다. 독일과 비교해서는 소규모 건설공사, 가구내 고용활동, 상시근로자수 1인 미만 사업에 대한 점차적 확대 방안 검토를 제시하고 있다. 일본과 비교에서는 잠정임의가입에 대해 근로자가 가입을 요구할 경우 일본처럼 승인이 될 수 있는 방안을 제시하고 있다(윤조덕, 2012: 39~44).

두 번째 유형은 비정규직 종사자에 대한 적용 확대 방안이다. 앞서 언급한 원천배제 대상자와 완전히 다른 종사자가 아니기 때문에 앞서 제시한 방법을 검토하는 것과 함께 비정규직의 특성에 맞는 대책을 강구할 필요가 있을 것이다.

김연명(2010)은 비정규직의 사회보험 사각지대 해소방안으로 정규직 전환을 통한 비정규직 감소를 언급하면서 ‘기간제보호법’ 시행이 비정규직의 정규직으로의 지위 변화에 상당한 영향을 주었다고 평가하고 있다. 두 번째 방안으로 비스마르크식 사회보험 전통을 완화하는 방법으로 보험료 기여 조건, 자격유지기간 등의 비스마르크식 사회보험 방식의 고수를 지양할 것을 언급하고 있다. 따라서 보험료 기여가 어려운 비정규직 노동자의 보험료를 조세로 충당하는 방법 또는 감면하는 방법을 제시하고 있다(김연명, 2010; 173~174). 위에서 언급한 방법 중 후자는 2012년 7월부터 고용보험과 국민연금에 도입한 두루누리 사업이 그 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 유경준(2012)은 실업부조 제도의 도입으로 저소득 비정규직 노동자의 자격 및 급여확대를 주장하고 있으며, 도재형(2009) 역시 실업부조 제도를 도입하여 일정 소득 이하자의 실업급여 수급자격이 종료된자, 고용보험적용 제외자 등에게 확대 적용하는 방안을 주장하고 있다.

세 번째 유형은 5인미만 사업장의 경우 고용과 산재보험의 적용에서 배제될 가능성이 높기 때문에 이들에 대해서 정부의 보다 적극적인 지원이 요구된다. 영세 사업장의 경우 사회보험에 대한 인식도 낮을 뿐 아니라 경기변동에 민감하기 때문에 휴폐업이 지속적으로 반복되는 경향이 있다.

또한 쿼터서비스 종사자처럼 특수형태근로자의 근로자성을 인정받지 못하여 여전히 사회보험에서 배제되는 것도 풀어야 할 과제 중에 하나다(오종은, 2011: 131). 일본의 경우처럼 특별가입제도 등을 벤치마킹하여 취업자, 자영업자 등을 산재보험 보호범위에 포함시키는 방법도 의미 있을 것이다(윤조덕, 2012; 4).

끝으로 저소득계층은 앞서 사각지대로 규정한 원천배제, 비정규직 그리고 5인미만 사업장에 일반계층보다 현저히 높은 비율을 차지하고 있기 때문에 사회보험 사각지대에 노출되고 있다. 특히, 고용과 산재보험은 노동시장구조와 깊게 관련이 있기 때문에 빈곤과 질병, 저학력으로 인해 노동시장에서 저급 노동력으로 존재할 수밖에 없는 구조적 모순이 존재하는 것이다. 따라서, 앞서 제시한 유형별 대책과 더불어 저소득계층에 대한 제대로 된 일자리(decent job)를 잡도록 도와줄 필요가 있

을 것이다. 사회적 일자리에 저소득계층을 공급하는 구조에서는 비정규직과 5인미만 사업장 등의 영세 사업장 일자리만이 저소득계층과 매칭될 수 있기 때문에 저소득계층 우선배려와 같은 현행 교육 및 노동정책을 강화할 필요가 있을 것이다. 기초수급자와 장애인 등 사회적 약자에 대한 우선배려 정책 확대가 요구된다

V. 결 론

본 연구에서는 사회보험 사각지대의 특성을 이론적 고찰을 통해 보험료 회피와 그에 따른 다양한 사례를 검토하였다. 고용주와 근로자의 담합에 의한 보험료 회피, 정치적 또는 제도적 확대과정에서의 적용배제 등을 살펴보았다.

노동시장과 구조 속에서 고용보험과 산재보험의 특성으로 노동유연성 문제와 사회보험 제도의 재설계 등에 대한 최근 논의를 살펴보았으며, 산재보험의 경우 근로자성을 인정받지 못하는 특수직 종사자의 특성을 검토하였다.

또한, 자격 배제와 더불어 급여 범위에서의 사각지대 개념도 검토함으로써 종합적인 사회보험제도의 특성을 비스마르크 전통이라는 측면에서 분석하였다.

이러한 이론적 특성을 토대로 현행 고용보험과 산재보험의 사각지대 특성을 분석한 결과, 첫 번째 유형화는 고용보험과 산재보험의 원천적 배제 형태이다. 이들은 비경제활동인구 또는 임금근로자이면서도 사회보험의 적용에서 배제되는 특성을 갖는데, 비경제활동인구는 노동시장에 진입하지 못하는 청년실업, 미취업자, 퇴직 후 재취업자 그리고 영세자영업을 하면서 소득이 불규칙한 비정규직 등이 포함되며, 임금근로자 중 배제되는 경우는 앞서 이론적 배경에서 언급한 것처럼 고용주와 근로자의 상호 이해가 결집되어 보험적용을 불순응하는 경우 등이 포함된다.

둘째 유형은 비정규직 유형으로 정규 임금근로자보다 비정규직 근로자에게 있어서 산재보험과 고용보험 가입율이 현저히 떨어지는 것은 물론, 실업과 취업이 반복되면서 급여수급 요건 역시 해당되지 않는 경우 등을 의미한다.

셋째 유형은 5인미만 사업장 종사자로 이들 역시 영세 사업장에서 사회보험 가입과 기타 사회보장 수급이 배제된 경우이다. 영세 사업장의 경우 휴업이나 폐업이 반복되기 때문에 사회보험 가입이 어려우며, 이들을 지원하기 위한 두루누리 사업의 성과 역시 아직은 평가단계가 아니기 때문에 그 효과성을 언급하지는 못하였다. 다만, 이 사업의 취지와 의의를 기술하였으며, 부작용에 대한 내용을 언급하였다.

넷째 유형은 저소득계층으로 앞서 지적한 유형이 결집된 저소득계층은 더욱더 노동시장에서 적정한 일자리를 찾기가 어렵고 자연스럽게 사회보험에서 배제되는 경로를 따를 수 밖에 없음을 파악하였다.

이러한 유형에 대한 대책으로 각 유형별로 원천배제자를 위해 제도 재설계나 조

세방식의 재원 마련 방안 등을 제시하였고, 비정규직과 5인미만 사업장의 경우를 위해 산업구조에서 정규직 전환 노력강화와 5인미만 사업장 지원사업 확대 등을 기술하였다. 저소득계층의 경우 역시 두루누리 사업의 확대와 실업부조 등의 정책적 외연 확대를 주장하였다.

종합하여 정책적 제언을 하자면, 현행 우리 사회보험제도는 외연적 확대를 통해 큰 틀에서 사회보장체계의 중심 역할을 수행하고 있다. 하지만 살펴본 바와 같이 많은 사각지대가 양산되는 기형적 구조를 내포하는 문제점을 안고 있다.

복지 선진국에서도 인구구조 및 노동시장구조 변화에 따라 산업화시대에 설계되었던 사회보장제도의 재설계 할 것을 권고하고 있다. 따라서, 우리의 고용보험이나 산재보험도 인구구조와 노동시장변화 그리고 산업구조 변화에 따라 기존 사회보험 방식의 전통을 고수할 것이 아니라 유연한 대처를 위해 보험료와 조세 연계, 취업과 실업, 자영업 등의 생애 주기에 따른 고용변화를 반영한 제도 재설계가 필요하다고 생각한다.

참고문헌

- 구인회, 백학영, 2008, 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인, 사회보장연구 제24권 제1호. p.175~204
- 국회예산정책처, 2009, 「추가경정예산안 쟁점분석」
- 김연명, 2010, 비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토, 사회복지정책 Vol. 37, No.4, pp.155~179
- 김연명, 윤정향, 2003, 비정규노동자의 사회복지 배제와 그 대책. 정이환 외. 『노동 시장 유연화와 노동복지』, 인간과복지. pp.391~424
- 노동부, 2010, 고용보험백서
- 도재형, 2009, 참여연대 고용보험법 개정 방안, 『100만 실업자 시대. 고용안정망 새 판을 짜자!』. 참여연대 노동사회위원회 토론회 자료집
- 방하남, 2010, 고용보험의 사각지대와 정책과제, 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집, pp.155~177
- 방하남, 2012, 고용보험의 사각지대 개선방안, 보건복지포럼, 2012. 3월호. pp.25~32
- 오종은, 2011, 산재보험 사각지대 해소를 위한 연구: 퀵서비스종사자를 중심으로, 사회보장연구 제27권 제4호. p.111~135
- 유경준, 2012, 사회보험 사각지대의 현황과 해소방안-고용보험을 중심으로, KDI
- 윤정향, 2005, 비정규노동자의 사회보험배제원인에 관한 구조와 행위분석: 금융업과 자동차산업을 중심으로, 사회보장연구 제21권제3호. p.123~155
- 윤조덕, 2012, 산재보험 사각지대 해소방안, 보건복지포럼, 2012. 3월호. pp.33~49
- 장종원, 2012, “200억 자산가가 저임금 근로자로 둔갑: 국민연금·고용보험료 지원 ‘두루누리 사업’ 제도 허점”. 이데일리 2012.10.19일자
- 장지연, 2011, 고용안전망 사각지대 규모와 실태, 해소방안; 『실업의 위협으로부터 당신은 안전한가?; 고용보험 사각지대 사례발표 대회』, 국회의원 홍영표 의원실
- Bailey.C & Turner. J, 2001, Strategies to reduce contribution evasion in social security financing, World Development Vol.29, No.2 pp.385~393.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford

University Press

Gillion.C, Turner.J, Bailey.C, Latulippe.D, 2000, Social security pensions: development and reform, ILO,Geneva

McGillivray.W, 2001, Contribution evasion: Implications for social security pension schemes, International Social Security Review, Vol 54, No 4. ISSA

Perotti. V., 2008, Informality and contribution evasion: evidence from Bulgaria, JEL, 2008.2.14

Rejda, G, 1999, Social Insurance and Economic security 6th edition, Upper Saddle River, New Jersey 07458.

Sheffrin, S. M., & Triest, R. K. (1992). Can brute deterrence backfire: Perceptions and attitudes in taxpayer compliance. In J. Slemrod (Ed.), *Why people pay taxes* (pp. 193 - 218). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press

Taylor-Gooby, Peter. 2004, "New Risks and Social Change". pp.1-28 in Peter Taylor-Gooby(ed). *New Risks, New Welfare The Transformation of European Welfare States*. Oxford University Press

4대 사회보험 사각지대의 비판적 고찰과 정책과제

임 병 인

(충북대학교 경제학과 교수)



목 차

I. 연구의 배경 및 필요성	85
II. 사각지대 관련 기존 연구	88
III. 사회보험제도 개요	92
IV. 사각지대에 대한 비판적 고찰	97
1. 4대 사회보험의 특성	97
2. 기존 연구의 사각지대 개념에 대한 비판적 고찰	104
V. 정책과제	110
참고문헌	112

I. 연구의 배경 및 필요성

대부분의 선진국들은 경제성장과 함께 국민들의 복지수요가 커지는 것에 대응하여 각종 복지정책과 복지프로그램을 시행하였다. 우리나라 역시 예외가 아니어서 1963년 산업재해보상보험제도를 시작으로 1995년 고용보험제도를 도입하면서 4대 사회보험체계를 구축하였고, 2008년 노인장기요양보험제도를 마지막으로 제도적으로 5대 사회보험체계를 완비하였다.¹⁾ 이외에도 빈곤층을 비롯한 취약계층을 위한 각종 공적 부조 프로그램을 시행하여 복지국가로서의 면모를 갖추어가고 있다.²⁾

문제는 제도적으로 사회보험 체계를 완비했음에도 불구하고 사회보험 혜택을 받지 못하는 국민들이 여전히 많다는 지적이 계속 제기되고 있다는 것이다. 구체적으로 보면, 4대 사회보험 가입대상에서 제외되어 있거나, 보험료를 납입하지 못해 일시적으로 또는 비교적 장기에 걸쳐 해당 사회보험의 혜택을 받지 못하거나, 더 나아가 가입기간이 짧아 아예 수급자격요건을 충족하지 못하거나 요건을 충족했다 하더라도 실수령액이 지나치게 작은 경우(이병희, 2012) 등 다양한 이유가 거론되고 있다. 이를 사회보험 사각지대(welfare blind spot or blind zone of the social insurance)라고 부른다.

일부 언론(조선일보, 2012. 4. 8)³⁾에 따르면, 첫째, 건강보험은 6개월 이상 보험료를 내지 못한 생계형 체납자가 129만 가구(310만명), 전체 국민연금 가입 대상자 1,961만명 중 낼 돈이 없어 납부 예외자로 신청한 사람이 487만명, 실직해도 실업급여를 받지 못하는 고용보험 사각지대 규모는 815만명, 산재보험 적용을 받지 못하는 근로자 1,000만명 등 4대 보험 혜택을 받지 못하는 사람, 다시 말하면 사각지대에 놓여있는 국민들이 연인원으로 전체 국민의 절반이 넘는 2,600여만명에 이른다고 한다. 둘째, 겹치는 인원을 감안하더라도 소득 하위 30% 정도인 1,500만명이 4대 보

1) 이외에 건강보험은 1977년, 국민연금은 1988년, 고용보험은 1995년에 도입되었다. 또한 건강보험료에 추가되어 보험료를 징수하고 있는 노인장기요양보험이 2008년 도입되었는데, 최근에는 이를 5대 사회보험이라고 지칭하고 있다.

2) 이 과정에서 무상급식 논란은 2010년 6·2 지방선거 이후 서울특별시의회와 오세훈 시장 간의 찬반 논쟁을 발단으로 사회적 논란거리로 떠오르게 되었다. 이후 계속하여 보편적 복지와 선별적 복지 간의 뜨거운 논란이 이어지고 있다.

3) 조선일보(2012. 4. 8)에 따르면, 한국보건사회연구원 발간 '보건복지포럼' 2012년 3월호를 인용하면서 본문에 기술된 사회보험사각지대 규모를 제시하고 있다.

보험료를 내지 못해 사각지대에 속해있다. 따라서 현재 정부가 지원하고 있는 기초생활수급자와 일부 차상위계층의 생계 지원 대상자가 5% 정도에 불과하다는 점을 감안하면, 전체 국민의 25% 정도는 4대 보험 혜택을 받지 못해 사회보험 안전망에서 누락되어 있다는 것이다.

정부는 전술한 문제와 관련하여 고용보험과 국민연금의 사각지대를 부분적으로 해소하기 위해 2011년 9월 9일 비정규직 종합대책을 발표하였다. 주요 내용은 5인 미만 영세 사업장에서 일하는 최저임금 120% 이하(월 124만원 이하) 저소득 근로자에 대해 고용보험과 국민연금 보험료의 3분의 1을 대신 내준다는 것이다(소요예산 약 2,300억원).⁴⁾

한편, 정부가 사각지대 해소를 위해 예산을 투입하는 것은 사각지대 존재를 인지하고 있고, 사각지대를 일정한 기준으로 정의하고 있음을 시사해준다. 이와 관련하여 사각지대 관련 기존 연구들을 눈여겨볼 필요가 있다. 실제로 오랫동안 사각지대와 관련하여 많은 연구가 이루어져 왔다. 예를 들어, 건강보험 사각지대 관련 연구로 김정희 외(1999), 정형선(2004), 신영석 외(2005), 김수봉 외(2005), 이현주 외(2006), 김진구(2008), 신현웅(2009), 김진수 외(2009), 신영진(2009), 김제선(2011), 신영석(2012), 박일수(2013), 국민연금의 사각지대 관련 연구로 석재은(2003), 강성호(2011), 윤석명(2012), 김수완(2012), 김원섭(2013), 고용보험 사각지대 관련 연구로 방하남(2012)과 최인덕(2013), 산재보험 사각지대 관련 연구로는 윤조덕(2012), 최인덕(2013) 등이 있다. 이외에도 사회보험 전체를 대상으로 사각지대를 다루고 있는 연구로 구인회·백학영(2008), 김연명(2010), 유경준(2012), 이병희(2011), 이병희 외(2012), 김재진·이혜원(2012) 등을 들 수 있다. 이들 연구들은 복지사각지대 중 4대 사회보험 관련 사각지대를 다양하게 정의하고 개념을 규정하고 유형들을 분류해왔다.

문제는 사각지대를 어떻게 정의하느냐에 따라 정책대상이 달라지고 사각지대 해소방안과 소요예산이 달라질 수 있다는 것에 있다. 따라서 본 연구는 기존 연구들에서 논의된 다양한 사각지대 개념을 비판적으로 고찰하고, 4대 사회보험의 성격을 규

4) 야당인 민주당은 10인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 130% 이하의 저임금근로자를 대상으로 5대 사회보험료의 최대 50%까지 지원하는 정책을 당론으로 확정하여 ‘저임금근로자 등의 사회보험료 지원에 관한 법률’을 발의하기도 했다 (이병희, 2011, p. 6 참조). 이 방안은 대상사업장과 지원비율로 볼 때 정부 시책보다 훨씬 더 강력하다. 이는 후술하는 이병희(2011)의 사각지대 유형 중 보험료 미납 또는 체납으로 인한 사각지대 해결방안이다.

명하여 사각지대 개념을 재정의하고 그에 근거한 정책과제를 제시하는 것에 연구목적이 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 연구의 필요성 또는 배경에 이어 2장에서는 기존 연구들에서 제시된 각종 사각지대 정의 또는 개념 규정 등에 관하여 논의한다. 3장에서는 연구 대상인 4대 사회보험에 대하여 개괄한다. 4장에서는 4대 사회보험의 성격을 보험료 납입 유인 측면에서 상세하게 논의한 뒤, 그와 연계하여 기존 연구에서 제시된 다양한 사각지대 개념들을 비판적으로 고찰해 본다. 5장에서는 4장의 비판적 고찰결과와 기존 연구들을 연계하여 4대 사회보험의 사각지대를 재정의하고 그에 근거하여 기존 연구에서 제시한 사각지대를 해소하기 위한 정책과제들을 제시한다.

II. 사각지대 관련 기존 연구

이하에서는 4대 사회보험 관련 사각지대에 대한 연구들을 살펴본다. 먼저 전술한 건강보험 사각지대 관련 연구들은 건강보험 사각지대를 건강보험제도의 적용대상이지만 건강보험료 체납으로 인해 건강보험급여 혜택을 받지 못하는 계층 및 과도한 본인부담이 발생하여 의료이용이 필요하지만 의료를 포기한 계층으로 정의하고 있다. 건강보험 사각지대를 망라하여 언급하고 있는 박일수(2013)는 건강보험 사각지대 정의에 다양한 정의들이 존재한다는 사실을 전제하면서 (<표 1> 참조), 건강보험 자격측면과 보장성 측면으로 구분, 정의하면서 전체 건강보험가입자(의료급여자 제외) 중 건강보험 6회 이상 체납자 및 건강보험 6회 미만 체납자 중 미충족 의료수요 집단을 건강보험 사각지대로 정의하여 그 원인과 규모를 추정하고 있다.⁵⁾

<표 1> 건강보험을 비롯한 의료보장에 대한 사각지대의 정의

사각지대 유형	연구자
- 비수급빈곤층, 가처분 소득이 최저생계비 이하 인자 - 건강보험의 급여수준이 낮아 비급여 등 과도한 본인부담이 발생하여 의료이용이 필요하지만 의료를 포기하는 경우	- 신영석 외(2005) - 이현주 외(2006) - 신현웅(2009)
- 의료급여에 포함되지 못하여 의료이용에 제약을 받는 집단 - 건강보험료 체납으로 건강보험자격 정지	- 김수봉 외(2005)
- 건강보험료를 일정기간 체납해 이용자격 상실 - 급여수준에서 부족한 보장성과 과도한 본인부담으로 인한 이용제한	- 구인회 · 백학영(2008)
- 행려, 가출, 주민등록 말소자	- 신영석 외(2005)
- 보건의료서비스 공급원에 지리적, 경제적 장벽 또는 자신의 기동력 장애 등의 이유로 접근이 어려운 경우	- 감신(2007)
- 의료보장이 자격측면 뿐만 아니라 급여의 적용범위와 수준 등 보장성 측면에서 실질적으로 실현되지 못하는 것	- 김제선(2011)
- 의료보장 제외자: 건강보험 체납자, 주민등록 미발급자, 쪽방거주자 및 노숙자, 미등록 이주노동자 및 결혼 이주여성 - 낮은 의료급여수준에 따른 미보장 영역	- 신영전(2009)

주: 박일수(2012), <표 1>에서 발췌, 인용

- 5) 박일수(2013)에서는 정형선(2004)이 의료보장 사각지대를 정의하면서 “미충족 의료수요” 개념을 제시하고 있다고 기술하고 있다. 즉, 건강보험 자격측면의 건강보험 사각지대에 해당되지는 않지만, 우리나라의 낮은 보장성과 상대적 빈곤으로 인해 과도한 본인부담이 발생하면 꼭 필요한 의료이용을 하지 못하는 계층도 건강보험 사각지대에 포함되어야 한다는 것이다. 여기서 말하는 “미충족 의료개념”은 의료서비스 이용여부, 의료서비스 이용에 대한 위험 회피가능성 여부, 공공 의료서비스에 대한 접근성 여부, 의료필요의 충족정도, 의료서비스의 지원정도 등에 따라 다양하게 존재하지만, 박일수(2012)는 경제적인 이유로 인한 미충족의료 경험여부를 미충족의료라고 정의하고 있다.

참고로 건강보험 사각지대 발생 원인에 대한 연구로는 김진구(2008), 구인회·백학영(2008), 김진수 외 (2009), 신영전(2009) 등이 있다.⁶⁾

국민연금의 사각지대에 관한 연구들은 대부분 가입시점에서의 납부예외 등 가입시점에서의 정보로만 사각지대(적용의 사각지대)를 판단하고 있다.⁷⁾ 이들 연구 중 강성호(2011)는 사각지대를 연금수급권 획득 여부와 급여수준의 적정성에 근거하여 무연금의 사각지대와 저연금의 사각지대로, 대상소득을 연금으로 하느냐 아니면 모든 공적이전소득으로 하느냐에 따라 국민연금사각지대와 공적노후보장사각지대로 구분할 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 강성호(2011)은 사각지대를 보험료 납부시점(근로시점)점에서 보험료를 납부하지 못하는 상태(납부예외, 체납)에 있는 적용사각지대와 생애기간 동안 국민연금보험료를 10년 이상 납부하지 못하여 연금수급권을 획득하지 못한 연금사각지대 등 두 가지로 구분하여 규모를 추정하고 저소득층에 대한 보험료지원정책의 필요성이 있음을 제안하고 있다.⁸⁾ 김원섭(2013)은 사각지대를 적용사각지대와 급여사각지대로 대별한 뒤, 적용사각지대를 제도내적 사각지대와 제도외적 사각지대로 구분한다. 제도내적 사각지대는 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않아 실질가입자로 편입되지 못하는 경우로서 납부예외자와 미납자로 구성된다. 제도외적 사각지대는 제도의 포괄대상(당연가입자+임의가입자)에 있지 않는 사람 즉, 적용제외자로 정의된다. 적용제외자 중에서 이미 국민연금(조기연금수급자)이나 특수직역연금을 받고 있는 근로 계층이거나 아니면 이미 특수직역연금의 가입자로 포괄되어 있는 계층을 제외한 적용제외자 계층(예: 기초생활보장대상자나 18~27세 미만인 별도의 소득이 없는 자, 가입자의 무

- 6) 김진구(2008) 등의 연구들은 건강보험 사각지대의 발생원인을 혼인상태, 가구원수, 교육연수, 직업, 가구총소득, 도시지역, 의료보장체계, 민간보험, 주관적 건강상태, 만성질환 여부, 활동제한 여부 등의 차원에서 제시하고 있다. 구인회·백학영(2008)와 김진수 외(2009)는 사회보험가입이 개인의 사회보험에 대한 기대수익이나 비용, 선호 등을 비롯하여 다양한 개인 또는 가구특성에 영향을 받는다고 주장하면서 사각지대 발생원인을 논의하고 있다. 신영전(2009)은 건강보험 사각지대의 발생 원인을 재정·관리·정치적 요인 등으로 구분하고 있다.
- 7) 국민연금제도와 관련한 사각지대의 논의는 1999년 4월 국민연금을 도시지역에 확대하면서 본격적으로 대두되기 시작하였다. 당시 정부는 사각지대를 '적용사각지대'와 '급여(연금)사각지대'로 구분하고, 적용사각지대를 납부예외자나 미납자로 국한하여 정의하였다 (김원섭, 2013). 그러면서 적용사각지대가 다소 존재하지만 장기적으로 급여사각지대로 이어지지 않으므로 적용사각지대를 '잠재적'(급여)사각지대로 의미를 축소하거나 과소평가하는 경향이 있다고 지적하였다 (보건복지부, 2006). 같은 관점에서 정부는 27세 미만의 학업 및 군복무 중에 있는 자, 전업주부 등 제도의 당연가입에서 제외된 자, 기존의 노인계층 등의 적용제외자는 본래 국민연금의 적용대상자가 아니므로 사각지대라고 보지 않고 있다고 지적하고 있다.
- 8) 강성호(2011)는 사각지대를 적용사각지대와 연금사각지대로 구분하고, 18~59세 인구 중 적용사각지대는 56.7%, 연금사각지대 규모는 25.9%라고 추정하였다.

소득 배우자 등)⁹⁾ 등이 포함된다. 특히, 김원섭(2013)은 국민연금의 사각지대를 급여의 사각지대에 초점을 맞추어 “제도적용 상의 미비로 인해 현세대 노인은 물론 미래세대의 노인 중 연금을 수급하지 못하거나 수급하더라도 낮은 연금을 수급함으로써 빈곤에 처할 우려가 높은 계층(급여의 사각지대)”으로 폭넓게 정의하였다. 이에 따르면 현재는 물론 미래의 노인들 중 무연금자 혹은 저연금자도 포함된다.¹⁰⁾ 윤석명(2012)은 소득수준이 낮은 취약계층에 대한 보험료 지원을 통한 국민연금 가입률 제고방안을 모색한 연구이다. 이는 결국 보험료미납자를 사각지대로 정의되고 있음을 보여준다. 김수완(2012)은 사각지대를 제도적으로 가입대상이 되지 못하는 가입자들을 가입시점의 사각지대라고 지칭하면서 논의하고 있다.

고용보험의 사각지대 관련 최신 연구 중 방하남(2012)은 고용보험의 사각지대를 적용과 급여혜택의 사각지대로 구분하여 정의하고 있다. 적용상의 사각지대는 첫째, 제도의 적용대상 제한에 따른 사각지대, 둘째, 근로자 가운데서도 고용관계의 특수성으로 인해 ‘피고용’지위가 애매하여 고용보험을 적용하지 못하는 특수고용형태의 근로자들, 셋째, 적용대상이면서도 사용자 혹은 근로자 자신의 가입회피로 인하여 미등록된 상태에 있는 근로자들로 유형화하였다. 급여혜택 상의 사각지대는 기본적으로 고용보험이 보험의 원칙에 기초하여 제도가 설계되고 일정 요건을 충족할 경우에만 급여혜택이 주어지기 때문에 발생한다. 여기서 일정요건이란 피보험자 지위요건, 즉 보험료납입조건과 급여수급요건을 말한다. 보험료 납입조건은 지난 18개월 동안 180일 이상 보험료를 실제로 납부한 실적이 있어야 하며, 급여수급요건을 구직급여에 초점을 맞추면, 비자발성요건(자발적 혹은 자신의 귀책사유로 실직을 하지 않았을 것), 적극적 구직활동요건(적극적으로 구직활동을 하고 있음)을 증명할 수 있을 것, 비취업요건(수급기간 동안 다른 일자리에 취업되어 있지 않을 것) 등의 요건이 충족되어야 한다. 최인덕(2013) 역시 크게 고용보험이 적용되는 사업장에서 일을 하지만 자발적 실업에 의해 적용되지 않거나 실업급여의 최소기간을 충족하지 못한 경우와 고용보험이 아예 적용되지 않는 사업장에서 근무하는 경우, 그리고 근로자와 사업주가 자발 또는 비자발적으로 유발하는 보험료 기여회피로 인한 발생하

9) 적용제외이나 다른 공적 부조 또는 사회보장제도에서 수혜를 받고 있는 경우, 엄밀한 의미의 사각지대에 속한다고 볼 수 없다.

10) 김원섭(2013)는 국민연금 사각지대에 대해 많은 논의가 있었지만, 실제로 사각지대의 개념이 연구자마다 다르고 원인 자체가 정책적으로 해결하기 어려운 부분이 많아 사각지대 완화 내지 해소 위한 획기적 대안은 찾기 어려운 상황이라고 주장하고 있다.

는 것들을 고용보험의 사각지대라고 정의하고 있다.

윤조덕(2012)과 최인덕(2013) 등은 산재보험 사각지대를 산재보험 가입대상에서 적용 배제되는 것과 보험료 미납으로 인한 것들로 정의하고 있다.

이외에도 사회보험의 사각지대를 전체적으로 다루고 있는 연구로 구인회·백학영(2008), 김연명(2010), 유경준(2012), 이병희(2011), 이병희 외(2012) 등이 있다. 구인회·백학영(2008)는 사각지대를 사회보장제도의 적용대상이지만 사회보장급여로부터 제외되어 있는 인구라고 정의하고, 첫째, 프로그램 적용대상에서 제외된 자, 둘째, 프로그램 적용대상은 되지만 프로그램 적용범위에 포함되지 않아 급여수급권을 얻지 못한 자, 셋째, 급여 수급요건은 갖추었으나 급여를 받지 않는 경우 등으로 세분하고 있다. 김연명(2010)은 구인회·백학영(2008)의 구분 중 “프로그램 적용대상은 되지만 프로그램 적용범위에 포함되지 않아 급여수급권을 얻지 못한 자”를 사각지대로 정의하고 있다. 유경준(2012)은 사회보험의 사각지대를 법적으로 가입을 강제하고 있으나, 미가입 상태가 존재하는 실제 사각지대와 법상 가입 및 적용제외인 제도적 사각지대가 존재한다고 주장하면서 제도적 사각지대에 초점을 맞추고 있다. 유경준(2012)은 제도적 사각지대의 예로써 주 15시간 미만 근로자와 공무원, 가사서비스업, 특수고용형태근로자 및 임의가입에서 배제된 자영업자 등을 들고 있다. 그런데 실제사각지대는 제도적 사각지대 외에 급여제한 요건(예를 들어, 고용보험의 경우 180일 미만 가입자)이나 보험료 납부를 하지 않은 경우 등이 포함된다고 제시하고 있다.¹¹⁾

11) 4대 사회보험의 사각지대와는 다른 논의로 조용운(2012)을 들 수 있다. 그는 65세 이상의 노인의료비 보장의 사각지대 완화방안을 제시하였다. 2008년 기준 65세 이상의 인구가 지출한 총의료비의 57.5%를 국민건강보험에서 보장하였다는 논리로 사각지대가 42.5%에 해당된다고 주장하고 있다. 이는 사각지대 중에서 이병희(2011)가 제시한 ‘보장의 사각지대’에 유사하다. 또한 개인은 65세 이후에 전체 생애 본인부담 의료비의 64.1%를 지출함을 보였다. 이에 근거하여 조용운(2012)은 노인의료비 보장의 사각지대 완화를 위해 노부모, 1세대 후손, 소득자 본인의 통합위험률을 적용하는 3세대 통합의료비보장보험 도입을 주장하고 있다.

Ⅲ. 사회보험제도 개요

4대 사회보험의 사각지대를 비롯한 복지사각지대를 논의하기 전에 사회보장제도에 대하여 살펴본다. 사회보장제도에 공공부조제도와 사회보험제도로 구성된다.¹²⁾ 공공부조제도는 일정한 기준에 해당되는 사람이면 세금 또는 보험료 기여 여부와 관계없이 혜택을 받을 수 있는 사회보장제도이다. 구체적으로 말하면, 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위해 국가 및 지방자치단체가 생활능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이다. 공공부조제도는 주로 극빈계층에 초점을 맞추고 있어, 기여원칙에 기반한 사회보험제도에 비하여 소득재분배효과가 더 크다는 평가를 받고 있다. 공공부조제도는 일반적(general) 공공부조와 범주적(categorical) 공공부조로 구분이 가능하다(이준구, 2012). 일반적 공공부조란 일정한 소득수준 이하의 사람은 모두 수혜자가 될 수 있는 제도이고, 범주적 공공부조는 연령, 가족구성, 장애 여부 등과 같은 추가적인 기준에 의해 대상자를 선정하여 지원하는 제도를 말한다. 이에 반해 사회보험제도는 구성원 본인은 물론 부양가족의 경제생활을 불안하게 하는 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등과 같은 각종 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민의 건강과 소득 등과 같은 경제생활을 보장하는 제도이다.

12) 사회보장에 대한 법적 정의는 사회보장기본법 제3조 제1호에 "질병·장애·노령·실업·사망 등 각종 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도"라고 잘 제시되어 있다. 우리나라 사회보장제도는 사회보험, 공공부조제도, 사회복지서비스, 관련복지제도 등 4개로 구분할 수 있다.

<표 2> 4대 사회보험의 개요

구분		국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
사회위험		노후빈곤, 노령	질병, 상해	실업	산업재해 (부상, 장애, 사망)
개시년도		1988년 1월	1977년 6월 (노인장기요양보험 '08.7.1 실시)	1995년 7월	1964년 7월
관리대상		18~59세 전국민 (사업장/지역)	전국민 (사업장/지역)	사업장	
가입대상		국내거주 18~59세 국민	의료급여 수급권자 제외한 전국민	1인 이상 사업장 임금근로자	
	가입 제외	주 15시간미만 (지역가입은 가능)	주 15시간미만 (지역가입은 가능)	주 15시간미만	
	적용 제외	소득이 없는 자 (질병, 휴직, 폐업 등)	-	공무원, 가사서비스업, 특수고용형태 근로자 등	고용보험과 동일하나, 특수고용 근로자 중 일부 허용
보험료 부과기준		과세 근로소득 (기준소득월액)	과세 근로소득(보수월액)		
보험 료율	사업주	4.5%	2.945%(2013년 기준)	0.55%(실업급여)	0.6~36.0%
	근로자	4.5%	2.945%(2013년 기준)	0.55%(실업급여)	-
급여제한 요건		10년 미만 가입 (일시금 지급)	6개월 이상 체납	180일 미만 가입	없음
국고지원		운영비	운영비+ 보험료 예상수입액의 20%	운영비	
재정 및 관리		수정적립방식 전체일괄관리	부과방식 이원화(직장·지역)관리	수정적립방식	순부과방식
보험료관장		보건복지부장관		고용노동부장관	
자격관리방식		직장·지역통합관리		사업별 관리, 가입자관리	
관리기관		국민연금공단	건강보험공단	근로복지공단	

주: 유경준(2012), 4대 사회보험 정보연계센터 등을 참조하여 정리

이제 4대 사회보험을 논의해본다. 4대 사회보험이 보장하고자하는 사회적인 위험은 산업재해보상보험은 업무상의 재해와 장애 및 사망, 건강보험은 질병과 부상 등의 상해, 연금보험은 사망·노령으로 인한 본인 및 유족의 노후소득빈곤, 고용보험은 실업 및 고용안정 등을 들 수 있다.¹³⁾

4대 사회보험료의 부과기준은 국민연금의 경우, 과세근로소득(기준소득월액)이 기

13) 4대 사회보험을 보장대상을 기준으로 소득보장과 의료보장으로 구분하기도 한다. 소득보장에는 산재보험, 국민연금, 고용보험, 의료보장에는 건강보험과 산재보험이 속하는데(4대 사회보험 정보연계센터 참조), 산재보험은 두 가지 보장에 모두 속하고 있음에 유의해야 한다.

준이고, 나머지 3대 사회보험은 과세근로소득(보수월액)이다.

급여제한 요건은 국민연금의 경우 10년 미만 가입(일시금 지급), 건강보험은 6개월 이상 체납, 고용보험은 180일 미만 가입의 경우, 산재보험은 급여제한 요건이 없다. 이상의 내용들을 정리한 것이 <표 2>이다.

다음은 4대 사회보험의 적용대상에 대하여 논의한다.¹⁴⁾ 먼저 국민연금에 대하여 살펴본다. 첫째, 국민연금의 당연적용(의무가입대상) 대상은 1인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업장과 대사관 등 주한외국기관으로서 1인 이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장 등과 같은 국민연금 적용사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만의 근로자와 사용자이다. 개인, 즉 지역가입자는 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로서 전술한 사업장 가입자가 아닌 자는 모두 가입대상이다. 둘째, 제외 대상에 대하여 살펴본다. 다른 공적연금가입자(예: 공무원연금과 같은 특수직역연금 가입자), 노령연금수급권을 취득한 자 중 60세 미만의 특수직종근로자, 조기노령연금 수급권을 취득하고 그 지급이 정지되지 아니한 자, 퇴직연금 등 수급권자, 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 일용근로자 또는 1개월 이내의 신고 기한부로 사용되는 근로자(1개월 이상 계속 사용되는 경우는 제외),¹⁵⁾ 법인의 이사 중 근로소득이 없는 자 등이다. 지역가입자 중 적용제외 대상으로는 18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군복무 등으로 소득이 없는 자(연금보험료를 납부한 사실이 있는 자는 제외), 사업장가입자, 임의계속가입자, 별정우체국직원, 노령연금수급권자 및 퇴직연금 등 수급권자의 배우자로서 별도 소득이 없는 자 등이 해당된다.

다음은 건강보험에 대하여 살펴본다. 첫째, 건강보험은 상시 1인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업장과 공무원 및 교직원을 임용 또는 채용한 사업장이 모두 당연적용(의무가입) 대상이므로 동 사업장에 고용된 근로자(연령제한 없음)와 사용자, 공무원, 교직원, 시간제 근로자 등이 적용대상이다. 지역가입자 적용대상은 국내에 거주하는 국민 취득요건을 갖춘 외국인 및 국내거소신고를 필한 재외국민 중 공단에 건강보험의 적용을 신청한 자이다. 둘째, 제외대상은 의료급여법에 따라 의료급여를 받는 자, 독립유공자예우에 관한 법률 및 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 의하여 의료보호를 받는 자, 1월 미만의 기간 동안 고용되는 일용근로자, 하사(단

14) 이하 내용들은 4대 사회보험 정보연계센터(www.4insure.or.kr)에서 주로 참조하였다.

15) 유의할 것은 일용근로자 또는 시간제 근로자인 경우, 근로계약 여부 또는 근로계약 내용과 관계 없이 고용기간이 1개월 이상이고, 근로시간이 월60시간 또는 주당 평균 15시간 이상인 경우에는 가입대상이라는 점이다.

기복무자에 한함)·병 및 무관후보생, 선거에 의하여 취임하는 공무원으로서 매월 보수 또는 이에 준하는 급료를 받지 아니하는 자, 비상근 근로자 또는 1월간의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자(교직원·공무원 포함), 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자 및 사용자, 근로자가 없거나 비상근 근로자 또는 1월간의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자만을 고용하는 사업장의 사업주 등이 해당된다. 지역가입자의 경우, 직장가입자 및 그 피부양자, 유공자 등 의료급여대상자(본인의사에 따라 가입 및 탈퇴 가능) 등이 적용 제외 대상이다. 이에 근거할 때, 사실상 건강보험은 거의 모든 국민들이 혜택을 받고 있다고 볼 수 있다(<표 6> 참조).

이제 고용보험에 대하여 살펴본다. 첫째, 가입대상은 「근로기준법」에 규정된 근로자 모두를 가입대상으로 한다. 구체적으로 살펴보면, 일반사업장의 경우, 상시근로 1인 이상의 근로자를 고용하는 모든 사업 및 사업장과 농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 경우 5인 이상 사업장이 가입대상이다. 그러나 건설공사의 경우, 주택건설사업자, 건설업자, 전기공사사업자, 정보통신공사사업자, 소방시설업자, 문화재수리업자가 아닌 자가 시공하는 총공사금액 2천만원 미만 건설공사 또는 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 제외한 모든 공사가 당연적용 대상이 된다. 참고로 당연적용 대상 사업이 아닌 사업으로 가입여부가 사업주의 의사에 일임되어 있는 사업장은 임의가입도 가능한데, 근로복지공단의 승인절차가 필요하다. 둘째, 고용보험 적용제외 대상에는 사업의 규모 및 산업별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업¹⁶⁾ 등이 해당된다. 사업장 근로자 적용제외 대상으로는 65세 이상인 자 (다만, 고용안정, 직업능력개발사업은 적용), 1월간 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자 (1주가 15시간 미만인 자 포함),¹⁷⁾ 공무원(별정직, 계약직 공무원은 2008.9.22일부터 임의가입 가능),¹⁸⁾ 사립학교교직원연금법 적용자, 별정우체국 직원, 외국인 근로자(다만, 거주(F-2), 영

16) 이에는 농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업, 가사 서비스업, 주택건설사업자, 건설업자, 전기공사사업자, 정보통신공사사업자, 소방시설업자 또는 문화재수리업자가 아닌 자가 시공하는 공사로서 다음 각 항목의 어느 하나에 해당하는 공사, ① 「보험료징수법」 시행령 제2조제1항 제2호의 규정에 의한 총공사금액이 2천만원 미만인 공사, ② 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사 등이 해당된다.

17) 다만, 생업을 목적으로 근로자를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 1개월 미만 동안 고용되는 일용근로자는 적용대상이다.

18) 다만, 임용된 날부터 3개월 이내에 신청 고용센터로 신청(3개월 이내 신청하지 않을 시 가입불가)해야 한다.

주(F-5) 자격의 경우는 당연적용하며, 주재(D-7)·기업투자 (D-8) 및 무역경영(D-9)의 경우는 상호주의에 따라 적용) 등이 있다.

마지막으로 산재보험을 살펴본다. 첫째, 산재보험은 고용보험과 상당히 유사하여 「근로기준법」에 따른 근로자들은 모두 가입대상이다. 당연적용(의무가입)은 일반사업장(상시근로자 1인 이상의 사업 또는 사업장, 다만, 농업, 임업(벌목업제외), 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 경우 5인 이상 건설공사로 고용보험과 동일)이다. 임의적용 가입대상은 산업재해보상보험법의 당연적용 대상 사업이 아닌 사업으로 가입여부가 사업주의 의사에 일임되어 있는 사업장(근로복지공단의 승인 필요)이다. 둘째, 적용 제외 대상은 사업의 위험율, 규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업(농업·임업(벌목업은 1인 기준)·어업 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자수가 5명 미만인 사업, 가구 내 고용활동, 다른 법령에 의하여 재해보상이 행하여지는 사업(「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「선원법」·「어선원 및 어선재해보상보험법」 또는 「사립학교교직원연금법」에 의하여 재해보상이 행하여지는 사업), 건설공사는 고용보험과 동일)이다. 또한 사업장가입자로서 적용제외는 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「선원법」·「어선원 및 어선재해보상보험법」 또는 「사립학교교직원연금법」에 의하여 재해보상이 행하여지는 자가 해당된다.

Ⅳ. 사각지대에 대한 비판적 고찰

기존 연구들에서 제시된 다양한 사각지대 개념들을 비판적으로 고찰하기 위해서는 사회보험의 특성에 대하여 살펴보는 것이 필요하다. 이에 이하에서는 4대 사회보험의 특성에 대하여 상술한다.

1. 4대 사회보험의 특성

보험은 “우발적 사고발생의 동일한 위험에 직면해 있는 사람(법인 포함)들이 사고로 인해 생기는 경제적 수요를 충족시키기 위해, 일정한 과학적 기초에 의해 산출된 금액을 미리 각출하여 공동재산을 비축하고, 사고가 발생한 경우에 공동재산으로부터 일정한 금액의 급여를 하는 제도” 또는 “우발적 위험의 발생가능성을 수학적·통계적 방법에 의하여 측정하고 이를 기초로 대량의 보험가입자에게 보험료를 각출하여 단체기금을 미리 마련하고, 사고가 실제로 발생할 때 단체기금에서 보험금을 지급함으로써 개별적인 저축이나 어느 정도 인원으로 형성된 상호부조방식의 계가 부담하지 못한 약점을 보완하는 현대사회의 가장 발달한 경제적 사회적 준비수단”이라고 정의된다 (조해균, 2000). 이를 보험계약론적 접근으로 다시 설명하면, “보험계약은 당사자 일방이 약정한 보험료를 지급하고 상대방의 재산 또는 생명이나 신체에 관하여 불확정한 사고가 생길 경우에 일정한 보험금액 기타의 급여를 지급할 것을 약정함으로써 효력이 생기는 계약”이라고 기술할 수 있다. 결국 보험은 가입자의 보험료 납입 의무와 보험회사의 보험금 지급 의무가 동시에 존재하는 유상쌍무(有償雙務)계약을 기본성격으로 한다.¹⁹⁾ 이에 근거할 때, 일반적으로 사람들은 자신이 처한 상황과 욕구에 맞추어 보험료(비용)와 보험사고 이후의 편익을 비교하여 보험을 가입한다고 볼 수 있다. 이에 반해 사회보험은 법적으로 규정된 가입의무자가 강제로 보험료를 납입하고, 보험자인 국가는 보험사고가 발생할 경우 법상 규정된 급여(보험금)를 지급하는 체계라고 볼 수 있다. 문제는 사회보험이 강제보험이어서 보험료를 납부하지 않는 것이 원칙적으로 불가능할 것 같으나 실제로는 보험료 미납

19) 이외에도 일반적인 보험계약의 특성에는 불요식 낙성계약, 상행위, 사행계약, 부합계약, 계속적 계약, 독립계약, 선의계약(최대선의의 원칙) 등이 있다.

또는 체납 등이 흔하게 발생하고 있다는 것에 있다. 이로 인해 사회보험을 통해 산업사회의 발전과 함께 다양하게 분출된 각종 사회적 위험을 보장하고 복지욕구를 충족시키려는 정부정책은 그 효과성이 약화될 수밖에 없다. 이 점이 사각지대를 중요하게 인식하는 이유이다.

이하에서는 사회보험이 강제보험임에도 보험료 미납, 체납, 납입유예 등과 같은 이유로 수혜대상에서 제외되는지를 논리적으로 규명하기 위해 사회보험의 성격을 상술해본다. 먼저 국민연금은 연금보험료를 최소가입기간(10년)을 채워 납입한 경우에는 가입자 본인의 연금수급연령부터 매월 노령연금을 수령할 수 있으므로 장기보험의 성격을 가진다. 이와 같은 장기보험 성격 때문에 가입대상자들이 현재소비와 미래소비 중 어느 것을 더 선호하느냐에 따라 국민연금 가입여부가 결정될 수 있다. 이와 관련하여 시간선호율을 논의할 필요성이 제기된다. Lawrance(1991)는 소득이 낮은 가구는 소득이 높은 가구에 비해 시간선호율이 3~5% 정도 높다는 사실을 밝혔다. 이는 부자들이 가난한 사람들에 비해 상대적으로 인내심이 큰 경향이 있음을 의미한다는 것이다.²⁰⁾ 즉, 저소득층들이 현재소비를 상대적으로 더 선호하여 강제저축인 국민연금 가입을 주저하거나 보험료 납입을 회피하려는 경향이 더 크다는 것이다. 시간선호율 관련 또다른 국내 연구인 박갑제 외 2인(2009)에 따르면, 2004년 이후 매년 우리나라의 시간선호율이 빠르게 증가하고 있는데, 이를 우리나라 미래에 대한 불안감이 높아지고 있기 때문이라고 해석하고 있다. 이는 국민연금 보험료를 강제징수하기 어려운 저소득 지역가입자들이 납부예외 신청을 상대적으로 더 많이 할 것임을 시사해주고 있다. 또한 전용덕(2009)은 다른 조건이 일정하다면 개인의 실질소득이 증가하면 시간선호율이 낮아지고, 가까운 미래에 종말이 올 것이 확실하면 시간선호가 급상승하며, 인간이 영생할 수 있는 신약이나 방법을 발견한다면 시간선호가 매우 낮아질 것이라고 주장하고 있다. 이런 논리로 전용덕(2009)은 시간선호율과 우리나라의 가계저축률의 변화를 연계하여 설명하고 있다. 즉, “가계저축률이 1975년 7.9%에서 1980년대는 10% 중반대로 상승했고, 1988년에는 무려 25.2%로 세계 1위에 올랐다. 1990년대에도 우리나라의 가계저축률은 꾸준히 세계

20) 이는 한국은행 경제교육 사이트(<http://public.bokeducation.or.kr>)의 “시간선호율-마시멜로 실험과 카르페 디엠 사이”(2012.6.12)에서 인용한 것이다. Lawrance (1991)는 저소득층과 고소득층의 저축행위가 이질적임을 지적하면서 미국의 PSID 자료를 사용해서 고소득자들이 저소득자들에 비해 더 신중하다는 실증적인 증거를 제시하였다. 즉, 저소득층이 더 높은 시간선호율을 가져 저소득층들은 훈련이나 교육투자를 통한 고소득이 보장된 직업을 갖기보다 낮은 수준이지만 현재소득을 보장하는 직장을 선호한다는 것이다.

선두권을 유지했다. 그러나 2000년 이후부터 우리나라의 가계저축률은 절대적인 수준이 낮아지면서 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 하락했다. 우리나라 가계저축률은 2000년 11.1%, 2006년 5.2%, 2007년 2.9%, 2008년 2.8%였고, 2009년에는 5.1%, 2010년 3.2%가 예상된다. 2010년 3.2%는 일본과 함께 OECD 17개 회원국 중에서 가장 낮은 수치다. 이와 같은 연도별 가계저축률은 시간선평의 변화와 잘 일치하는 것으로 여겨진다. 1988년까지 실질소득이 증가하면서 시간선평이 낮아졌고 그것은 저축의 증가를 가져왔다는 것을 알 수 있다. 1990년대 초에 급격한 부동산가격의 상승이 있었지만 크게 우려할 만한 수준이 아니었기 때문에 시간선평이 크게 증가하지는 않았고, 그 결과 가계저축률은 비교적 높은 수준을 유지했다. 그러나 1997년의 경제위기를 겪으면서 시간선평은 급격히 상승하여 저축은 극적으로 낮아졌다.” 전용덕(2009)은 이 논리에 근거하여 2008년 하반기에 촉발된 국제금융위기가 시간선평을 다시 상승시켜 저축을 하락시킬 것이라고 예측하였다.

<표 3> 국민연금의 납부예외자 비율 추이

연도	총가입자(A)	납부예외자(B)	B/A*100	연도	총가입자(A)	납부예외자(B)	B/A*100
1988	4,432,695	-		2005	17,124,449	4,634,459	27.1
1995	7,496,623	239,229	3.2	2006	17,739,939	4,935,952	27.8
1999	16,261,889	5,512,567	33.9	2007	18,266,742	5,106,803	28.0
2001	16,277,826	4,475,722	27.5	2008	18,335,409	5,025,503	27.4
2002	16,498,932	4,250,449	25.8	2009	18,623,845	5,052,264	27.1
2003	17,181,778	4,564,879	26.6	2010	19,228,875	5,099,783	26.5
2004	17,070,217	4,683,063	27.4	2011	19,885,911	4,899,557	24.6

주: 납부예외자는 지역가입자 통계치임
자료: 2011년 국민연금통계연보

이와 관련하여 납부예외자수 추이와 전체 가입자수 대비 비율을 전용덕(2009)의 논리를 이용하여 설명해본다 (<표 3> 참조). 1997년 말에 촉발된 외환위기 이후인 1999년 납부예외자는 1995년의 3.2%에 비하여 10배 이상 증가하였는데, 이는 외환위기 이후 국민연금 지역가입자 중 저소득층들의 실질소득이 급감했고, 이후 미래의 불확실성이 커졌기 때문이라고 해석할 수 있다. 이후 연도별로 엇갈리지만 27% 내외에서 점차 하락추세를 보여주고 있는데, 이는 외환위기 이후 실질소득이 어느 정도 회복되면서 미래의 불확실성이 점차 감소하여 시간선평율이 낮아졌기 때문이라고 볼 수 있다. 이외에도 최근 들어 노후소득보장에 대한 관심이 커지면서 국민연

금에 대한 인식이 개선된 것도 또 다른 이유일 것이다.

건강보험은 부과방식으로 인해 연간단위로 보험료를 책정하므로 단기보험의 성격을 가진다. 직장가입자는 예외적인 경우를 제외하고는 임금에서 강제로 각출되기 때문에 미납 가능성이 제도적으로는 없다. 이런 이유로 2011년 현재 건강보험 가입 인구는 4,930만명(직장가입자 3,326만명, 지역가입자 1,604만명)에 이르고(<표 4> 참조), 보험료 각출이 용이한 직장가입자와 지역가입자의 비율은 7:3 정도이다.

<표 4> 건강보험 및 의료급여 가입 추이

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총인구(천명)	47,008	47,357	47,622	47,859	48,039	48,138
의료보장(명)	47,465,758	47,882,147	48,080,015	48,556,572	48,900,835	49,153,617
건강보험(명)	45,895,749	46,379,161	46,659,476	47,102,786	47,371,992	47,392,052
의료급여	1,570,009	1,502,986	1,420,539	1,453,786	1,528,843	1,761,565
연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총인구(천명)	48,372	48,598	48,949	49,182	49,410	49,779
의료보장	49,238,227	49,672,388	50,001,057	50,290,771	50,581,191	50,908,646
건강보험	47,409,600	47,819,674	48,159,718	48,613,534	48,906,795	49,299,165
의료급여	1,828,627	1,852,714	1,841,339	1,677,237	1,674,396	1,609,481

주: 1. 총인구는 통계청 추계연앙인구, 2. 보험자의 연도말 기준, '90년 의료급여는 보건복지부 책정기준

3. 총인구와 의료보장인구는 차이가 있을 수 있음

자료: 국민건강보험공단

눈여겨 볼 것은 직장가입자의 부양율은 1.48, 지역가입자의 부양율은 1.03으로 나타나서 직장가입자 적용인구 중 실제로 보험료를 납입하는 가입자보다 무임승차하는 피부양자가 48% 더 많게 나타났다는 것이다(이은경, 2012, p. 10 참조). 이는 직장가입자가 강제가입이기는 하지만, 보험료 납입에 대하여 상대적으로 불만이 작을 수 있음을 시사해준다. 다시 말하면, 의료기관 이용회수가 더 많은 어린 자녀 또는 고령의 부모 등과 같은 피부양자로 인해 보험료 부담에 대한 불만이 지역가입자에 비하여 상대적으로 적을 수 있다는 것이다. 이에 근거할 때, 자녀와 부모를 부양하고 있는 가입자일 경우, 직장 또는 지역가입과 무관하게 보험료 납입을 회피할 유인이 상대적으로 작을 것으로 사료된다.²¹⁾ 이외에도 질병이 발생할 경우 즉시 의료기관에 가야한다는 인식 또는 이용행태와 관련이 깊다. 따라서 건강보험의 경우, 보험

21) 이에 관해서는 향후 연구를 통해서 실증적으로 규명할 필요가 있다고 판단된다.

료 강제 납부가 용이하지 않은 지역가입자들조차도 납입유인이 다른 사회보험에 비하여 높다고 볼 수 있다.²²⁾

참고로 건강보험 재원에 직장가입자 납부 보험료 비중이 80%에 이름에도 직장가입자 적용인구(=직장가입자와 피부양자의 합) 1인당 월평균 보험료는 33,009원으로 지역가입자의 35,022원(2011년 기준)보다 낮았다 (이은경, 2012, p. 10).²³⁾ 이는 지역가입자들의 보험료 미납입 유인이 더 클 수 있음을 시사해준다 (<표 5> 참조). 이를 확인하기 위해 건강보험료를 1개월 이상 체납한 세대와 사업장수를 연도별로 살펴본다. 2008년 체납건수 1,604천건 중에서 지역가입자는 1,575천건으로 98.2%에 이르고(직장가입자는 1.8%에 불과한 29천건에 불과),²⁴⁾ 2009년은 1,603천건(지역 1,574천건 98.2%, 직장 29천건 1.8%), 2010년은 1,572천건(지역 1,542천건 98.1%, 직장 30천건 1.9%), 2011년은 1,547천건(지역 1,516천건 98.0%, 직장 31천건 2.0%) 등이었다. 체납액은 직장 및 지역과 무관하게 2008년부터 매년 증가추세를 보여주고 있음에 반해, 세대수는 지역가입자의 경우 점차 감소추세여서 긍정적인 측면이 엿보인다. 또한 직장가입자의 체납 사업장수는 미미하지만 점차 증가하고 있음을 눈여겨볼 필요가 있다.

<표 5> 건강보험 연도별 체납 현황 (2008~2012.6월말)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012.6월
합계	건수	1,604	1,603	1,572	1,547	1,541
	체납액	16,404	17,996	19,041	19,993	20,418
지역	세대수	1,575	1,574	1,542	1,516	1,510
	체납액	14,959	16,414	17,326	18,008	18,263
직장	사업장수	29	29	30	31	31
	체납액	1,445	1,582	1,715	1,985	2,155

자료: 국민건강보험공단 징수관리실(단위: 천건, 억원) (병원신문, 2012년 9월 21일 보도자료에서 인용)

22) 이외에도 건강보험의 보험료 납입유인이 상대적으로 큰 이유로 들 수 있는 것은 보험료 대비 급여비 비율에서 찾을 수 있다. 이은경(2012)에 따르면, 보험료 부담 기준으로 20분위로 나눈 결과, 보험료부담이 낮을수록 보험료 대비 급여비 비중이 직장가입자의 경우 19분위까지, 지역가입자는 18분위까지 1이 넘는 것으로 나타났다 (p. 12 <표 7> 참조). 즉, 이와 같이 납입보험료에 비하여 급여비 수혜가 더 크다는 것을 경험한 가입자들은 굳이 보험료를 체납하거나 미납할 이유가 없을 것이다.

23) 연도별로 직장가입자와 지역가입자 적용인구의 1인당 월평균 보험료를 열거하면, 각각 2006년 20,713원/21,050원, 2007년 23,449원/24,065원, 2008년 26,304원/27,736원, 2009년 27,049원/28,652원, 2010년 28,659원/31,899원이었다 (이은경, 2012, p. 11, <표 5> 참조).

24) 지역가입자는 세대, 직장가입자는 사업장 기준으로 한 체납통계라서 직접적인 구성비율 비교는 어렵다는 것에 있음에 유의해야 한다.

산재보험의 경우, 1년 단위로 보험료를 책정하고 정산, 납입하기 때문(부과방식)에 단기보험의 성격을 가진다. 보통 사업주나 근로자의 안전의식이 낮고(전국산재장애인단체연합회, 2005, p. 20 및 한국산업안전공단·산업안전보건연구원, 2007 참조), 산재사고발생률이 질병으로 인한 의료기관 방문 회수에 비하여 현저하게 낮아(<표 6> 참조) 기본적으로 근로자나 사업주들의 산재보험가입에 대한 관심이 상대적으로 낮을 개연성이 높다. 또한 산재보험 납입주체가 사업주이기 때문에 근로자들은 사업주가 산재보험료를 제대로 납입하고 있는지, 아니면 체납 또는 연체하고 있는지를 알기가 쉽지 않다. 다행히 사업장이 산재보험료 미납사업장이라 하더라도 산재피해가 산재사고로 요양을 원할 경우, 얼마든지 요양을 받을 수 있다. 물론 이 경우 사후적으로 사업주에게 보험료 미납에 대한 행정처벌(산재피해자에게 지급된 급여의 50%를 사업주가 납부. 이것은 사실상 과태료에 해당됨)이 부과되는 것이 현실이다. 문제는 최근의 노동시장이 공급자위주의 시장이어서 근로자의 지위가 열위에 있다는 점 등으로 인해 현실적으로 사적을 각오하지 않고서는 사업주 모르게 요양치료를 받기가 쉽지 않다는 것에 있다. 그럼에도 제도적으로는 산재보험에 관한 한 보험료 납입여부와 무관하게 적용대상이기만 하면 사회보험의 혜택을 받을 수 있다는 점에서 산재보험으로 인해 사각지대가 있다는 주장(이병희, 2011)에 대한 이론도 있을 수 있음에 유의해야 한다.

<표 6> 산재보험 요양환자 비율 추이

연도	'01	'02	'03	'04	'05
요양환자수(A)	36,300	41,553	49,351	53,068	50,332
근로자수(B)	10,581,186	10,571,279	10,599,345	10,473,090	12,069,599
A/B*100(%)	0.34	0.39	0.47	0.51	0.42
연도	'06	'07	'08	'09	'10
요양환자수(A)	46,139	44,256	44,486	44,233	40,259
근로자수(B)	11,688,797	12,528,879	13,489,986	13,884,927	14,198,748
A/B*100(%)	0.39	0.35	0.33	0.32	0.28

주: 1. 요양환자는 입원, 통원, 재가 환자를 합산한 수치임, 2. 근로자수는 산재적용근로자수

고용보험은 실업급여혜택을 받으려면 퇴직 전 18개월 동안 180일 이상 고용보험료를 납부해야 하고, 고용보험료로 적립한 고용보험기금에서 최장 240일 동안 실업

급여를 지급하므로 중기보험의 성격(수정적립방식)을 가진다고 볼 수 있다. 고용보험은 실업급여와 고용안정 및 직업능력 개발사업 등으로 구분되는데, 이 중 고용안정 및 직업능력개발사업은 사업주만이 납입하고, 실업급여는 사업자와 근로자가 반분하여 부담하고 있다. 근로자 입장에서는 고용안정 및 직업능력개발사업 보다는 실업급여에 관심이 많을 것인데, 이는 실직 가능성이 상시 존재하기 때문이다. 따라서 근로자 입장에서 실업급여를 실직 후에 수령하기 위해 고용보험료를 납입하는 것에 불만이 크지 않다고 예상된다. 이는 실업급여 수급자의 피보험자 대비 비율이 2002년부터 매년 증가하고, 특히, 2008년 하반기에 촉발된 국제금융위기 이후 실업급여 수급자수가 급증했다는 점에서 간접적으로 확인된다 (<표 7> 참조). 서 실업급여를 위한 보험료 분담은 기꺼이 하려고 할 것이다. 이에 반해 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우, 사업주, 특히 재정여력이 충분하지 않은 중소기업은 가능한 보험료 납입을 회피하려고 할 것이다. 참고로 산재보험의 경우, 근로자들이 사업자의 고용보험료 납입여부를 확인하는 것과 관련된 의미있는 규정이 있다.²⁵⁾

<표 7> 고용보험의 급여수급자 추이

연도	2002	2003	2004	2005	2006
피보험자수(A)	7,171,277	7,203,347	7,576,856	8,063,797	8,536,966
실업급여수급자	297,109	375,561	467,730	562,524	609,691
고용안정사업지원	-	6,817	9,303	10,700	13,672
출산전후 휴가급여	-	32,133	38,541	41,104	49,539
소계(B)	297,109	414,511	515,574	614,328	672,902
B/A*100(%)	4.1	5.8	6.8	7.6	7.9
연도	2007	2008	2009	2010	2011
피보험자수(A)	9,063,301	9,385,239	9,653,678	10,131,058	10,675,437
실업급여수급자	685,024	835,140	1,068,389	973,026	902,362
고용안정사업지원	-	706,303	1,404,312	436,492	332,493
출산전후 휴가급여	60,964	72,260	75,047	75,742	90,290
소계(B)	745,988	1,613,703	2,547,748	1,485,260	1,325,145
B/A*100(%)	8.2	17.2	26.4	14.7	12.4

주: 1. 고용안정사업지원(연인원 기준) 중 2006년 이전 수치는 육아휴직급여를 의미

2. 실업급여수급자는 실업급여 수급자격인정자를 의미

자료: 한국고용정보원

25) 이와 관련하여 고용보험법 제105조(불이익 처우의 금지)(사업주는 근로자가 제17조에 따른 확인의 청구를 한 것을 이유로 그 근로자에게 해고나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다)에 따라 불이익을 줄 수 없도록 규정하여 근로자의 고용보험 가입 확인절차를 보장하고 있다.

이상에서 논의한 4대 사회보험의 성격들을 장·단기 여부, 직접적인 수혜 여부, 수혜시기, 수혜 빈도, 근로자의 납입유인의 강도 등을 정리하여 제시한 것이 <표 8>이다. 특히, 수혜시기를 보면 국민연금은 최소 가입기간 10년 이후에야 연금수급 자격이 생기고, 건강보험과 산재보험, 고용보험은 사후납입으로 소급해서 수혜를 받을 수 있다. 수혜빈도는 국민연금의 경우, 연금수급 연령에 도달하면 이후에는 매월, 건강보험은 수시로, 산재보험과 고용보험 중 실업급여는 수혜요건이 충족되면 수혜빈도가 높아지되, 한시적인 혜택에 그친다. 강제로 납입하고 있는 직장 근로자를 제외한 지역가입자입장에서 본 납입 유인의 정도는 국민연금은 실질소득과 시간선호율, 그리고 노후소득보장에 대한 인식 정도에 의해서 영향을 받기 때문에 중간정도의 유인, 건강보험은 수혜빈도가 높고, 수혜범위가 세대전체에 걸쳐 있어 강력한 유인이 있다고 말할 수 있다.

<표 8> 4대 사회보험의 특성 개요

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
기본성격	장기보험	단기보험	중기보험	단기보험
직접적인 수혜범위	개인(가구)	세대 전체	근로자 개인	근로자 개인
보험료 부과단위	사업장, 지역(개인별)	사업장, 지역(세대별)	사업	
수혜시기	최소 10년 이후	보험료 납입 이후 (사후납입도 유효)	실업급여는 일정요건 충족 이후	보험료 납입 이후 (사후납입도 유효)
수혜빈도	수급요건 발생 이후 매월	수시	실업 이후-지급종료까지 (한시적 수혜)	사고 발생-치료종결 (한시적 수혜)
납입유인 정도 (근로자)	직장-강제 지역-중간	직장-강제 지역-강력	실업급여:직장-강제	해당사항 없음

주: 4대 사회보험 정보연계센터의 내용(표 포함)와 저자의 견해를 종합하여 정리

2. 기존 연구의 사각지대 개념에 대한 비판적 고찰

4대 사회보험의 사각지대를 비판적으로 고찰하기 위해 먼저 기존 연구에서 제시된 사각지대 개념들을 간략하게 기술해본다. 첫째, 건강보험의 사각지대는 대부분의 연구에서 건강보험제도 적용대상이지만 보험료 체납으로 인해 급여 혜택을 받지 못

하거나 과도한 본인부담이 발생하여 의료이용이 필요하지만 의료이용을 포기한 경우라고 정의하고 있다. 둘째, 국민연금 사각지대는 가입시점에서의 납부예외 등으로 인한 무연금 사각지대(강성호(2011)에서는 적용사각지대)와 저연금 사각지대(무연금과 저연금사각지대는 김원섭(2013)에서 급여사각지대로 묶어서 정의), 또는 생애기간 동안 국민연금보험료를 10년 이상 납부하지 못하여 연금수급권을 획득하지 못한 연금사각지대, 적용사각지대 중 제도내적 사각지대(제도에 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않은 경우로 납부예외자와 미납자로 구성), 제도외적 사각지대는 적용제외자(김원섭, 2013) 등과 같이 다양하다. 셋째, 고용보험 사각지대는 적용과 급여혜택의 사각지대(방하남, 2012)와 보험료 기여회피로 인한 사각지대(최인덕, 2013)²⁶⁾ 등이 있다. 적용사각지대는 적용제외와 보험료 미납으로 인한 사각지대, 급여혜택 상의 사각지대는 피보험자 지위요건(보험료납입조건과 급여수급요건)을 충족하지 못해서 발생하는 사각지대를 의미한다. 넷째, 산재보험 사각지대 역시 적용제외와 보험료 체납 또는 미납 및 기여회피 등으로 인한 사각지대 등을 논의하고 있다(최인덕, 2013; 윤조덕, 2012).

한편, 기존 연구 중에서 사각지대 개념을 포괄적이고 체계적으로 정리하여 유형화하고 있는 연구로 이병희(2011)를 들 수 있다. 그는 사각지대를 법적으로 적용대상에서 제외되는 경우(제도적 사각지대), 법적으로 적용대상임에도 불구하고 사업주의 의무불이행 또는 보험료부담으로 보험료를 납부하지 않는 경우(실질적 사각지대), 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우(수혜의 사각지대), 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우(보장의 사각지대) 등으로 유형화하여 기존 연구들이 제시한 다양한 정의들을 종합하여 다음과 같이 구체화하고 있다. 제도적 사각지대는 법적으로 적용대상에서 제외되는 경우로 특수고용근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간 근로자가 고용보험, 연

26) 최인덕(2013)은 보험료 기여회피를 근로자와 사업주가 자발 또는 비자발적으로 유발한다고 지적하면서 다양한 사례를 제시하고 있다. 첫째, 근로계약을 한 근로자를 등록하지 않는 것이다. 근로자로 고용되어 있지만 정식 근로자로 신고하지 않아 사회보험 가입대상자 자격을 없게 한다. 둘째, 근로자를 근로자가 아닌 계약자 또는 가족종사자나 친인척으로 신고하여 급여나 사회보험 가입을 제한하는 경우이다. 셋째, 기여금이나 임금을 늦게 신고하거나 지급하여 몇 개월의 보험료를 회피하는 경우이다. 넷째, 실제 근로자가 받는 임금보다 적은 금액을 신고하여 보험료를 적게 납부하고, 실제 급여는 절약된 사회보험료 만큼 더 지급하는 방법이다. 다섯째, 근로 계약이나 시간을 정규 사회보험 가입 규정보다 적게 신고하는 경우로 비정규직으로 채용하여 사회보험 보험료를 회피하거나, 근로시간을 월 일정시간 이하로 신고하는 경우이다. 이는 이병희(2011)의 실질적 사각지대 중 사업주의 의무불이행과 관련이 깊다.

금 및 건강보험의 직장가입 적용 대상에서 제외되는 것을 의미한다. 실질적 사각지대는 법적인 적용대상임에도 불구하고 사업주의 의무불이행 또는 보험료 부담으로 보험료를 납부하지 않는 경우이다.²⁷⁾ 국민연금 납부예외자와 장기체납자, 고용보험 미가입자가 이에 해당된다. 수혜의 사각지대는 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우, 고용보험에서 피보험단위를 충족하지 못하거나 자발적으로 이직한 피보험자²⁸⁾, 국민연금에서 가입기간이 짧아 연금수급권을 확보하지 못한 계층 등이 해당된다.²⁹⁾ 보장의 사각지대란 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우, 국민연금에서 연금수급권을 확보하였으나 연금액이 적어 노후빈곤에 노출되는 계층이나 실업급여에서 수급기간이 3개월인 자가 이에 해당된다.

이제 이상에서 살펴본 사각지대 정의들을 비판적으로 고찰해본다. 이를 위해서는 먼저 사회보험 사각지대를 논의하기 전에 사회보험이 갖추어야 할 기본 성격을 제시해본다. 첫째, 사회보험료를 납부하는 것이 전제되어야 한다. 둘째, 사회보험료로 적립된 재원이 사회적 위험이 발생할 경우 지급해야 하는 급여총액을 충당할 수 있어야 한다(수지상등(收支相等)원칙). 셋째, 사회보험료는 사회보험이 보장하고자 하는 각종 사회적 위험을 충분히 반영하는 수준으로 책정되어야 한다. 넷째, 사회적 위험은 시대와 상황에 따라 변화하므로 사회보험은 사회적 위험의 변화를 지속적으로 반영해야 한다. 이상을 충족한다는 전제 하에서 4대 사회보험의 사각지대는 “관련 법령에 의한 해당 사회보험 가입 대상자가 적정한 수준의 보험료를 납입하였음에도 해당 사회보험이 책임져야 할 고유한 사회적 위험을 보장하지 못하는 경우”라고 재정의할 수 있다. 이는 협의이자 엄밀한 의미의 정의이다. 분명한 것은 사회보험의 원리와 보험료 완전한 납입을 전제로 했을 때, 진정한 의미의 사각지대를 정의할 수 있다는 것이다.

이런 관점에서 기존 연구들에서 지속적으로 제기되었던 사각지대 유형들을 비판적으로 고찰해본다. 첫째, 기존 연구들은 법령에서 적용제외된 가입대상들을 제도적 또는 적용제외 사각지대라고 정의하고 있다. 그런데 적용대상에서 제외한 것은 해

27) 이는 유경준(2012)의 실제 사각지대와 유사한 정의라고 볼 수 있다.

28) 자발적 이직한 피보험자를 사각지대로 규정하는 이유는 보험료를 납부했음에도 자발적으로 퇴직했다는 이유로 실업급여를 받지 못하기 때문이라고 판단된다.

29) 강성호(2011)의 연금사각지대가 이에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 방하남(2012)의 급여혜택상의 사각지대와 유사하다.

당 사회보험 도입 당시에는 이유가 있었을 것이다. 예를 들어, <표 2>에 제시된 보험료 부과기준인 소득을 파악할 수 없거나, 파악할 수 있더라도 근로자와 자영자간의 형평성 유지 등에서 문제가 발생할 수 있거나, 아니면 해당 사회보험이 보장하고자 하는 사회적 위험이 상대적으로 크지 않아 단계별 시행과정에서 아직까지 적용 단계에 해당되지 않거나, 다른 복지 프로그램의 수혜대상이거나 조만간에 적용가능성이 높은 경우 등 다양한 이유가 있었을 것이다. 이런 관점에서 적용 제외 또는 제도적 사각지대를 사회보험 사각지대의 한 유형으로 분류하여 정의하는 것은 타당하지 않다고 사료된다. 이는 사회보험에 엄연히 적용되고 있는 보험료 기여원칙이 적용되지 않는 대상자들은 원천적으로 배제되어야 하기 때문이다. 엄밀하게 규정하면 적용제외 대상은 관련 정책의 우선순위에서 후순위로 설정된 것뿐이지 사회보험과 직접적으로 관련된 사각지대가 아니라는 것이다. 이 같은 인식은 최근 특수고용형태 근로자에게 산재보험 가입³⁰⁾을 허용하고 근로자를 사용하지 아니하거나, 50인 미만 근로자(사업 단위의 총 상시근로자수로 판단, 가입 후 50인 이상된 경우 다음 연도 계속 가입 유지 가능)를 사용하는 자영업주 (개인사업장은 사업주, 법인은 대표이사)에게 고용보험 가입을 허용한 것에서 확인할 수 있다. 즉, 점차 정책대상을 넓혀 사회보험혜택을 받을 수 있는 대상들을 확대해가고 있다는 것이지, 사각지대이기 때문에 적용대상을 확대하는 것이 아니라는 것이다. 참고로 이런 관점에 근거할 때, 국민연금제도의 무연금 사각지대는 일정한 시기가 지나면 자동적으로 해소될 것이므로 정책 우선순위를 재조정하여 해결하기보다는 사회보험이 아닌 다른 방법으로 접근하여 해소해야 한다.³¹⁾ 이는 무연금 사각지대라는 것은 분명하게 국민연금보험료를 납입하지 않고 있기 때문이다.

둘째, 기존 연구들의 보험료 체납 또는 미납으로 인해 수혜를 받지 못하는 것을 사각지대로 정의하고 있는데,³²⁾ 이것은 보험의 기본원리인 보험료 납입의무를 지키

30) 이를 최인덕(2013)을 인용해서 자세히 설명해본다. 출퇴근 장소나 시간의 자율성이 있고, 사업주의 직접적인 지휘감독 하에 있지 않아 일반 근로자로 볼 수 없으나 그렇다고 자영업자로 볼 수 없는 형태의 이른바 ‘특수형태근로종사자’들은 본래부터 산재보험 대상에서 제외되었다. 하지만 2008년 7월부터 특수형태근로종사자 중 콘크리트믹서트럭 운전자, 학습지교사, 보험설계사, 골프장 캐디 등이 적용대상자로 포함되었고, 2009년 1월부터는 소규모 건설현장 근로자가 적용되었으며, 같은 해 7월부터는 건설기계종사자까지 확대되었다. 이밖에도 해외파견자, 현장실습생, 중소기업사업주 등이 적용되었다. 최근 택배종사자 및 쿠팡서비스 종사자 등도 산재보험 적용범위에 포함되었다.

31) 이에 적절한 사례는 2014년 7월부터 지급예정인 기초(노령)연금과 국민연금을 통합한 국민행복연금을 65세 이상 국민의 소득수준에 따라 지급하지만, 국민연금 재원이 아닌 세금을 재원으로 한다는 것을 들 수 있다.

지 못한 것으로 사각지대가 아니라 정부가 급여지급의무가 없는 자격상실에 해당된다고 사료된다. 엄연히 법으로 강제납입을 규정하고 있음에도 납입하지 않거나 체납한 것은 보험의 원리에 근거할 때, 자격상실이므로 사각지대로 규정하면 안된다는 것이다. 보험료 체납 또는 미납으로 인한 사각지대를 자격상실로 정의하지 않는다면, 정부는 보험의 원리와 무관하게 보조를 통해 보험료 납입을 지원해야 한다. 이와 관련하여 유의할 것은 산재보험과 건강보험, 심지어 고용보험의 실업급여의 경우 보험료를 납입하지 않으면 자격상실이 되어 현금 또는 현금급여 지급책임이 없음에도(이는 민간보험에서는 당연히 지급하지 않는다) 사후에 보험료를 납입하면 급여를 지급하고 있다는 것이다. 이외에도 실제로 정부가 자격상실이 예상되는 일정한 기준에 속하는 가입자들에게 부분적으로 보험료를 지급하고 있는데, 이는 자격상실 가능성을 정부가 사각지대로 인식하고 있음을 시사해준다. 대표적인 사례가 바로 “두루누리 사회보험지원사업”이다.³³⁾³⁴⁾ 이 같은 접근방식은 근로자부담 사회보험료 납부를 상당한 부담으로 느끼는 일부 계층들을 위해 조세로써 해결하는 것이다. 비록 이 방법이 (사회)보험의 기여원칙을 위배하는 것이지만, 굳이 타당성을 찾는다면 사회보험이 사회보장제도, 즉 복지제도의 일환이라는 것이다.

셋째, 주로 고용보험의 사각지대 정의에서 나타나는 급여혜택 상의 사각지대는 피보험자 지위요건(보험료납입조건과 급여수급요건)을 충족하지 못해서 발생하는 사각지대이다 (이병희(2011)에서는 수혜의 사각지대). 이것이야말로 관련 사회보험 제도에서 비롯된 엄밀한 의미의 ‘제도로 인한 사각지대’이다. 최초에 도입할 때에는 당연히 사회보험의 원리에 근거하여 배제되었지만, 실행과정과 사회적 위험을 둘러싼 환경변화 등으로 인해 점차 보장대상으로 포함시킬 필요가 생겼기 때문이다. 같

32) 이는 이병희(2011)의 실질적 사각지대와 같은 의미이다.

33) 두루누리 사회보험사업은 10인 미만 소규모 사업장에 “고용보험”과 “국민연금”의 보험료 일부를 지원하는 사업으로, 각 보험 당 최대 50%까지 보험료를 지원하는 것이다. 대상보험은 4대 사회보험 중 국민연금과 고용보험에 국한된다. 이는 두 보험이 가입률이 낮고 他 보험보다 상대적으로 사각지대가 더 크기 때문이라는 설명이다. 지원대상은 근로자가 10인 미만인 소규모사업장의 저임금(월평균 보수 35~125만원) 근로자이다. 지원수준은 사업주 및 근로자 부담 보험료의 1/2 ~ 1/3 지원인데, 월평균 보수 35만원 이상 105만원 미만 근로자에 대해서는 1/2, 월평균 보수 105만원 이상 125만원 미만 근로자에게는 1/3을 지원해주는 것이다. 지원금액은 근로자의 월평균 보수에 따라 보험료 지원금액이 다르도록 설계되어 있다.

34) 두루누리사회보험 지원사업의 재원이 세금이라는 점에서 다음과 같은 우려가 제기될 수 있다. 기여원칙을 충족하지 못하는 가입대상자들을 사각지대라는 이유로 세금을 통한 계속 지원해줄 경우, 궁극적으로 모든 사회적 위험을 세금으로 해결해주는 것이 적절하다는 논리가 우세해져서 자칫 장기적으로 사회보험의 존립근거를 상실할 가능성이 있다.

은 논리로 월 60시간 미만의 단시간 근로자의 적용 배제도 ‘제도로 인한 사각지대’에 해당된다고 볼 수 있다.³⁵⁾

넷째, 이병희(2011)는 사회보험의 각종 급여를 수령하더라도 급여수준이 낮거나 수령기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 것, 예를 들어 국민연금수급권을 확보하였음에도 연금액이 적어 노후빈곤에 노출되거나 실업급여에서 수급기간이 3개월인 경우 등을 보장의 사각지대로 정의하고 있다. 이는 사회보험으로 인해 모든 가입자들이 만족할 수 있는 수준의 급여를 받을 수 없다는 본질적인 속성에 근거할 때, 적절하지 않은 사각지대 분류라고 판단된다. 이 같은 문제는 보험료 부담을 높이면 자연스럽게 해결되는 것이기 때문이다.³⁶⁾ 예를 들어, 보험가액이 2억원인 건물에 화재보험을 가입하는데, 보험료 부담 때문에 실제 보험금액을 1억원으로 하는 부분보험을 가입하면 실제로 화재가 발생할 경우, 당연히 보험가액 전액을 받지 못하는 것과 같은 논리이다. 보험료 부담을 높이지 않고 수급액이 작다거나 수급기간이 짧다고 하는 것은 보험상품을 설계하는 것과 관계되기 때문에 더욱 문제가 된다. 이에 대한 적절한 예로 건강보험의 경우, 보험료가 낮은 계층들이 보험료 대비 급여비 비율이 1이 훨씬 넘는다는 것(이은경, 2012, p. 12의 <표 7> 참조), 국민연금의 수익비가 저소득층일수록 1이 넘는다는 점 등을 들 수 있다. 즉, 보험료를 작게 불입하는 계층들이 더 많은 혜택을 받고 있다는 사회보험의 특성에 비추어 사각지대라는 표현은 적절하지 않다고 판단된다.

35) 이는 최인덕(2013)이 제기한 보험료 기여회피로 인한 사각지대를 유발하는 대표적인 이유이다. 즉, 60시간 이상 근로함에도 60시간 미만으로 근무시간을 줄여 신고하면 사업주는 금전적으로 이득을 보게 되며, 경우에 따라 근로자도 그로 인해 혜택을 얻을 수 있다.

36) 이와 관련하여 공적부조의 기본원리 중에서 보충성의 원리에 유의해야 한다. 보충성의 원리는 급여를 받으려고 하는 사람은 그 전제조건으로 개인적으로 가능한 모든 지원을 동원하여 생활 유지에 최대한 노력해야 하고, 그렇게 노력해도 부족할 경우에 그 부족부분을 사회보장제도 등을 통해서 보충해준다는 원리이다. 이는 사회보험료 수준을 자꾸 높여 부담을 주기 보다는 적절한 수준으로 통제하고 오히려 개인적인 노력을 중시해야 한다는 것을 시사해준다. 즉, 사회보험의 사각지대를 사회보험제도만 개선하여 해소하기 보다는 복지제도 전반에 걸쳐 종합적으로 개선하는 것이 보다 현실적인 접근이라는 것이다.

V. 정책과제

지금까지 기존 연구들이 정의하고 유형화한 4대 사회보험의 사각지대를 사회보험의 성격에 비추어 비판적으로 고찰해보았다. 고찰결과에 근거하여 사회보험의 사각지대를 “사회보험 가입 대상자가 적정한 수준의 보험료를 납입하였음에도 해당 사회보험이 책임져야 할 고유한 사회적 위험을 보장하지 못하는 경우”라고 재정의하였다. 본 연구에서 재정의한 사각지대 개념에 근거하면, 첫째 현행 국민연금보험은 사각지대가 없다고 볼 수 있다. 따라서 기존 연구들이 제기하고 있는 현재 노인세대의 무연금 사각지대는 전술하였듯이 조세를 재원으로 하여 해소하는 것이 타당할 것이다. 산재보험도 산업재해 피해라면 요양이 거절되는 경우가 없다는 점에서 사각지대가 사실상 없다고 말할 수 있다. 둘째, 건강보험은 일부 진단과 검사항목, 예를 들어 자기공명영상진단(MRI)은 한동안 건강보험 급여대상이 아니었기 때문에 사실상 급여에 해당되지 않는 사각지대였다고 볼 수 있다. 그러나 현재는 질환별 급여 대상 및 산정 기준에 해당되면 건강보험 급여 대상으로 전환되어 사각지대에 속하지 않게 되었다. 이런 차원에서 최근의 4대 중증질환에 대한 보장성 강화는 사각지대 해소를 위한 방향 설정이라고 사료된다.³⁷⁾ 셋째, 그러나 고용보험의 경우, 피보험자 지위요건과 급여수급요건은 사각지대인데, 이 역시 보험료를 엄연히 납입했음에도 배제된다는 측면에서 사각지대임에 틀림없다.

전술한 비판적 고찰과 본 연구에서 재정의한 사각지대 개념에 근거하여 몇 가지 정책과제를 제시해본다. 첫째, 제도적 또는 적용 제외 사각지대라고 지칭했던 사각지대 해소를 위해서는 정책 우선순위를 전면 검토하여 재설정해야 한다. 현재 적용 제외에 포함된 잠재적인 가입대상자들을 어떤 단계를 거쳐 언제 사회보험의 가입자로 만들어 수급대상자로 전환할 것인지를 결정해야 한다. 필요할 경우, 과감하게 사회보험 적용대상에서 배제하고 민간보험 또는 또다른 유형의 정책성보험 상품(예: 자동차손해배상책임보험)을 개발하여 민간보험시장을 확장하거나 개발한 정책성 보험을 민간 보험회사에 위탁하여 대행하도록 하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 보험료 체납, 미납, 가입 유예 등과 같은 자격상실자(미납 사각지대 또는 실

37) 어쩌면 이 같은 접근이 박일수(2013)가 정의한 사각지대, “과도한 본인부담이 발생하여 의료이용이 필요하지만 의료이용을 포기한 경우”를 해결하기 위한 방안이 될 것이다.

질적 사각지대)에 대해서는 실태조사를 벌여 별도의 저렴한 사회보험상품(예: 정책성보험 또는 가칭 ‘부분사회보험상품’)을 개발하는 것을 검토할 필요가 있다. ‘두루누리 사회보험지원사업’과 같은 방식으로 계속 지원할 것인지를 결정해야 한다. 저렴한 사회보험 상품이란 모든 사회적 위험을 보장하는 사회보험이 아니라 자격상실자들이 필수적으로 보장받고자 하는 사회적 위험만을 보장하는 상품을 말한다. 보장위험의 종류가 줄어들기 때문에 당연히 보험료는 현재 수준보다 낮을 것이다. 한편, 산재보험과 고용보험은 현재와 같이 사후 보험료 납입을 통해서도 현금 또는 현물급여를 지급하고 있는 바, 이를 적극 홍보하여 사실상 적용대상자들이 혜택을 실질적으로 받을 수 있는 조치를 취할 필요가 있다. 이와 관련하여 처벌조항을 강화하는 등의 법령 보완도 필요하다.³⁸⁾

셋째, 현재 학계 및 실무차원에서 논의되고 있는 각종 제도 개선 요구사항을 전면 수용하여 사회보험 법령을 전면 개정할 필요가 있다. 예를 들어, 고용보험의 보험료 납입조건과 급여수급요건 등을 근로자들에게 유리하게 개정하거나, 사용자들의 편법 적용에 활용되고 있는 월 60시간 미만의 단시간 근로자들도 과감하게 사회보험 대상에 포함시키는 것이다. 실제로 60시간 미만 근로자라 하더라도 엄연히 임금을 수령하기 때문에 소액이라도 국민연금을 납입할 수 있으며, 또한 근로기간 중에 얼마든지 산업재해를 당할 수 있기 때문에 산재보험 적용대상에 포함시킬 필요가 있다.

넷째, 사회보험으로 인한 수급액과 관련된 보장의 사각지대 해소는 사회보험이 아닌 사회보장 또는 복지제도 전반적인 시각에서 접근하는 것이 타당하다. 대표적으로 전술하였듯이 국민연금을 1층에 해당되기 때문에 완전한 의미의 노후소득보장을 위해서는 다층노후소득보장체계 구축이 필히 요구된다. 또한 실업급여만으로 실직자에 대한 보장이 미흡한 것은 실업부조 등과 같은 다른 복지 프로그램을 도입하는 것으로 해결해야 할 것이다(유경준, 2012). 산재사고로 인한 낮은 보장수준 역시 다른 유형의 복지프로그램을 제공하거나 확실한 직장복귀 보장 등과 같은 실질적인 혜택을 추가로 제공하도록 해야 한다.

38) 이에 대해서는 국민연금법 제9장 벌칙에 따른 과태료, 고용보험법 제118조(과태료) 조항, 국민연금법 제128조(벌칙), 제131조(과태료) 등을 참고할 필요가 있다.

참고문헌

- 김신, 2007, “의료사각지대의 해소”, 건강보험포럼, 6(2), pp.60-71
- 강성호, 2011. “국민연금 사각지대 규모추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤완화 효과” 재정학연구, Vol.4, No.2, pp. 89-121.
- 구인회 · 백학영, 2008, “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인”, 사회보장연구, 24(1), pp175-204.
- 김재진 · 이혜원, 『근로장려세제와 사회보험료지원방안』, 한국조세연구원, 2012. 12
- 김제선, 2011, “노인의 의료보장 사각지대 진입 및 탈출 요인”, 사회보장연구, 27(4), pp.295-325.
- 김진구, 2008, “노인의 의료이용과 영향요인 분석”, 노인복지연구, 39, pp.273-302.
- 김진수, 김정하, 최인덕, 이희연, 2009, 『건강보험 체납자 관리개선을 위한 실태조사 연구』, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 김수봉, 김진수, 박성재, 신현웅, 최은아, 최보라, 2005, 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김수완, 2012, 국민연금 사각지대와 연금 크레딧, 연금포럼 2012년 봄호 (Vol. 45), 국민연금연구원
- 김용하, 2012. 사회보험 사각지대 무엇이 문제인가?, 보건복지포럼 2012년 3월 통권 제185호, 보건사회연구원
- 김원섭, 2013. 1, 국민연금 사각지대와 해소방안 연구, 2012년 재정네트워크 working paper
- 김연명, 2010, 비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토, 사회복지정책, Vol. 37, No.4, pp.155~179
- 노동부, 2010, 고용보험백서
- 박갑제 · 최병호 · 김성애, 2009, “시간선택호출을 이용한 예비적 저축이론의 검정”, 경제연구, 제27권 제4호, 2009. 12, 한국경제통상학회, pp.71~97
- 박일수, 2013. 1, 건강보험 사각지대 분석 및 효율적 관리방안 연구, 2012년 재정네트워크 working paper.
- 방하남, 고용보험의 사각지대 개선방안, 보건복지포럼 2012년 03월 통권 제185호, 보건사회연구원

- 석재은, 2003. “공적연금의 사각지대 : 실태, 원인과 정책방안”, 한국사회복지학, Vol. 53, pp. 285-310.
- 신영석, 의료사각지대 해소 방안, 보건복지포럼 2012년 3월 통권 제185호, 보건사회연구원
- 신영석 외, 2005. “사회보장 사각지대 해소”, 보건복지정책 혁신과제, 정책보고서 2005-40, 한국보건사회연구원·보건복지정책혁신단.
- 신영전, 2009. “글로벌 경제위기와 의료보장의 사각지대”, 한국사회정책, 17(1) pp.95-127.
- 신현웅, 2009, "의료보장 사각지대 현황 및 해소방안", 보건복지포럼, 제155권 pp.5-16.
- 유원섭, 2010, “건강보장 사각지대 해소방안 : 건강보험 보험료 장기체납으로 인한 사각지대 해소를 중심으로”, 건강보장정책, 9(2), 25-36
- 유경준, 2012, 사회보험 사각지대의 현황과 해소방안-고용보험을 중심으로, KDI
- 윤석명, 국민연금 납부율 제고를 위한 취약계층 보험료 지원방안, 보건복지 포럼 2012년 03월 통권 제185호, 보건사회연구원
- 윤조덕, 산재보험 사각지대 해소 방안, 보건복지포럼 2012년 03월 통권 제185호, 보건사회연구원
- 이병희, 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진방안, 월간 노동리뷰, 2011, 11, 한국노동연구원, pp.5-28
- 이병희 외, 사회보험 사각지대 해소방안-사회보험료 지원정책을 중심으로, 한국노동연구원 연구보고서, 2012-01
- 이용하, 2011, 국민연금 장애연금제도 개선방안 연구, 국민연금연구원.
- 이은경, 2012, 건강보험 보험료 부과체계 및 채원조달방식 개선방안, 월간 재정포럼 12월호, 한국조세연구원
- 이준구, 2012, 재정학 제4찬, 다산출판사
- 이현주 외, 2008, 『2006년 차상위 계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원.
- 전국산재장애인단체연합회, 산업안전의식 및 산업재해 실태조사, 2005.12
- 조용운, 노인의료비 보장 사각지대 완화방안, KiRi Weekly 제177호, 2012. 4.9, 보험연구원
- 조해균, 2000, 최신보험경영론(전정판), 박영사

- 최인덕, 2013. 1, 고용 및 산재보험 사각지대 해소방안, 2012년 재정네트워크 working paper
- 한국산업안전공단 · 산업안전보건연구원, 사업주와 근로자의 안전의식수준 조사연구, 2007.10
- E. C. Lawrance, 1991, "Poverty and the Rate of Time Preference: Evidence from Panel Data," *Journal of Political Economy*, 99(11): 54-77.