연구보고서 2020-17

고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태근로종사자를 중심으로

문현경 · 류재린 · 김원섭 · 유현경

NPS 국민연금공단
국민연금연구원

머 리 말

20세기 후반부터 가속화되는 일련의 사회·경제적 변화는 노동시장과 고용 형태의 전반적인 지형을 크게 변화시키고 있다. 이에 더불어 디지털 기술이 사회 곳곳에 적용되면서 산업사회의 주된 고용 형태이던 표준 고용관계(standard employment relationship)의 비중과 위상은 쇠퇴하고 있다. 산업사회의 표준 고용관계는 근로자와 자영업자의 특성이 명확히 구분할 수 있었던 데 비해 최근의 사회·경제·기술적 변화는 이러한 전통적인 접근법으로 정의할 수 없는 노동자 집단을 양산하고 있다. 표준 고용관계를 중심으로 형성 및 발전된 복지국가 역시 이들의 직업적 특성을 분석하고 이에 맞춰 변화해야 하는 불가피성을 가진다.

본 연구는 고용 형태 다양화의 최전선에 있는 특수형태근로종사자(특고종사자)의 특징과 이들이 현재 국민연금 제도에서 어떤 가입실태를 보이는지 등을 분석하는 목적을 지닌다. 이들은 근로자성과 자영자성이 혼재하는 특성 외에도 실적에 따른 소득변동이 심한 직업적 특수성이 존재한다. 최근 산재보험과 고용보험이 특고종사자의 사회적 보호를 확대하는 데 이어서 국민연금도 이들을 제도적으로 더욱 포괄하기 위한 대응 필요성이 대두되는 실정이다. 이러한 배경에서 본 연구는 국민연금 측면에서 특고종사자의 사회적 보호를 높이기 위해 이들의 규모 추정과 가입실태 및 해외사례 등을 주요 내용으로 하며, 궁극적으로 정책 대안의 유용한 기초자료로 쓰이길 기대한다.

본 연구는 문현경 부연구위원의 책임하에 류재린 부연구위원이 특고종사자의 규모 추정과 가입실태 분석을, 김원섭 교수(고려대)와 유현경 주임연구원이 해외사례 분석을 맡아 수행되었다. 보고서를 집필한 연구진은 물론 건설적 조언을 주신 연금제도연구실 팀원과 최영준 교수(연세대), 마지막으로 연구 최종 단계에서 귀중한 의견을 주신 익명의 검

독위원께 감사 말씀을 드린다. 끝으로 보고서의 수록 내용은 연구자의 개인적 의견으로서 국민연금공단의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2020년 12월

국민연금공단 이사장 김 용 진
국민연금연구원 원장 이 용 하

〈목　차〉

요 약 ······ 1

Ⅰ. 서 론 ······ 31
1. 연구 배경과 목적 ······ 31
2. 연구 내용과 구성 ······ 33

Ⅱ. 고용형태 다양화와 공적연금 ······ 35
1. 표준 고용관계와 특수형태근로종사자 ······ 35
2. 비표준 고용관계와 공적연금 ······ 47
가. 공적연금 체계와 비표준 고용관계 ······ 47
나. 국민연금 지역가입자 내 불안정한 비표준 고용관계 ······ 51
3. 요약 및 종합 ······ 59

Ⅲ. 특수형태근로종사자의 규모 추정과 국민연금 가입실태 ······ 65
1. 특고종사자의 규모 추정 ······ 66
가. 경활인구조사 근로 형태별 부가조사의 특고종사자 규모 추정과 그 한계 ······ 66
나. 선행연구의 실태조사 결과 ······ 68
다. 노동패널 제21차 부가조사를 수정한 특고종사자 규모 추정 76
2. 특고종사자의 국민연금 가입 현황 ······ 80
3. 특고종사자의 국민연금 가입 특성 분석 ······ 88
4. 요약 및 종합 ······ 100

Ⅳ. 고용형태 다양화에 대한 해외 공적연금의 대응 ······ 103

1. 독일 ········· 105
가. 노동시장 상황 ········· 105
나. 제도 개관 ········· 111
다. 노동시장 변화에 대한 연금제도의 대응 ········· 119
라. 정책적 시사점 ········· 128
2. 이탈리아 ········· 132
가. 노동시장 상황 ········· 132
나. 제도 개관 ········· 135
다. 노동시장 변화에 대한 연금제도의 대응 ········· 143
라. 정책적 시사점 ········· 150
3. 영국 ········· 153
가. 노동시장 상황 ········· 153
나. 연금제도와 고용형태 다양화 ········· 158
다. 정책적 대응과 성과 ········· 168
라. 우리나라에의 시사점 ········· 179

Ⅴ. 결론: 특수형태근로종사자의 사회적 보호를 위한 공적연금의 대응 방향 ········· 183

참 고 문 헌 ········· 193

부 록 ········· 203

〈표 차례〉

<표 Ⅱ-1> 4대 사회보험의 사업장·근로자 요건과 기타 쟁점 사항 42

<표 Ⅱ-2> OECD 회원국의 연금체계 분류 ··· 48

<표 Ⅱ-3> 자영업자의 소득비례연금 적용상 다양성 ··· 51

<표 Ⅱ-4> 가입 종별 국민연금 가입자 현황 ··· 53

<표 Ⅱ-5> 국민연금 지역가입자의 종사상 지위 ··· 54

<표 Ⅱ-6> 종사상 지위별 국민연금 가입률 ··· 55

<표 Ⅱ-7> 근로 형태별 국민연금 가입률 ··· 56

<표 Ⅱ-8> 임금근로자 내 고용 형태별 국민연금 가입률 ··· 58

<표 Ⅱ-9> 비전형근로자의 세부 형태별 가입률 ··· 59

<표 Ⅲ-1> 선행연구의 특고종사자 판단 기준 ··· 70

<표 Ⅲ-2> 정흥준·장희은(2018)의 특고종사자 추정 ··· 73

<표 Ⅲ-3> 김준영 외(2018)의 특고종사자 추정 ··· 74

<표 Ⅲ-4> 일자리별 노동자 비중 ··· 76

<표 Ⅲ-5> 수정기준을 적용한 일자리별 노동자 비중(비경활 제외) 79

<표 Ⅲ-6> 특고종사자 규모 추정 결과 요약 ··· 80

<표 Ⅲ-7> 특고종사자 9개 직종의 국민연금 가입 현황(2020년 1월 근복 기준) ··· 83

<표 Ⅲ-8> 특고종사자의 국민연금 가입 현황(by 통계청) ··· 85

<표 Ⅲ-9> 박찬임(2018)의 특고종사자 국민연금 가입 현황 ··· 86

<표 Ⅲ-10> 수정기준 적용 18~59세 취업자의 고용 형태별 가입 현황(비경활 제외) ··· 87

<표 Ⅲ-11> 특고종사자 국민연금 가입 현황 요약 ··· 88

<표 Ⅲ-12> 분석·비교집단의 정의 ··· 91

<표 Ⅲ-13> 분석·비교집단의 국민연금 가입 기간 분포(2018년 12월 기준) ··· 92

<표 Ⅲ-14> 분석·비교집단의 국민연금 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준) ······ 94
<표 Ⅲ-15> 집단별 기준소득월액 변동의 표준편차 ······ 96
<표 Ⅲ-16> 집단별 기준소득월액 변동지수(Iα) ······ 98
<표 Ⅲ-17> 집단별 기준소득월액 누적 변동지수(Iα) ······ 98
<표 Ⅳ-1> 독일의 노동시장 추이와 구조: 고용률, 실업률, 시간제 노동, 자영업자 ······ 106
<표 Ⅳ-2> 하르츠 개혁의 조치(하르츠 I ~ IV) ······ 109
<표 Ⅳ-3> 독일 국민연금 가입자 구조(2017년 말) ······ 117
<표 Ⅳ-4> 1957년에서 2004년까지 표준연금액 수준의 변화(서독 지역) ······ 118
<표 Ⅳ-5> 미니잡 근로자들의 사회보험 보험료 납부 의무 ······ 123
<표 Ⅳ-6> 의무가입대상 근로자그룹의 변화추이 ······ 125
<표 Ⅳ-7> 1995년 개혁의 경과조치 적용효과 ······ 138
<표 Ⅳ-8> 영국의 노동시장 현황 ······ 154
<표 Ⅳ-9> 영국 국민보험 기여 유형(2020.4.6.~2021.4.5.) ······ 163
<표 Ⅳ-10> 국민보험 가입유형 및 보험료(율)(2020.4.6.~2021.4.5.) 164
<표 Ⅳ-11> 국가기초연금과 신국가연금의 연금액 수준 비교 ·· 171
<표 Ⅴ-1> 본 연구의 주요 내용 요약 ······ 185

〈그림 차례〉

[그림 Ⅱ-1] 표준 고용관계의 규제 체계 ·· 38
[그림 Ⅱ-2] 근로 형태별 국민연금 사업장가입률 ························ 57
[그림 Ⅱ-3] 업종별 사업소득 원천징수 신고자 규모 변화 ········· 63
[그림 Ⅲ-1] 경활인구조사의 특고종사자 규모와 비중 ················ 67
[그림 Ⅲ-2] 분석·비교집단의 국민연금 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준) ·· 95
[그림 Ⅲ-3] 분석·비교집단의 징수율 추이 ······································ 99
[그림 Ⅳ-1] 독일의 실업자 수 추이(1991-2019) ·························· 107
[그림 Ⅳ-2] 전일제 근로 형태와 비정형 근로 형태의 추이(2000-2018) 111
[그림 Ⅳ-3] 독일의 노후소득보장 체계 ·· 113
[그림 Ⅳ-4] 임시계약직 근로자의 비중 추이(1996-2016) ········ 134
[그림 Ⅳ-5] 이탈리아의 노후소득보장체계 ···································· 135
[그림 Ⅳ-6] 준자영자연금 보험료 납부자 추이(1996-2016) · 147
[그림 Ⅳ-7] 영국 시간제 고용 종사자(자영업자 포함) 현황 ··· 155
[그림 Ⅳ-8] 전체 고용 대비 자영업자 비율 ·································· 156
[그림 Ⅳ-9] 영국 남성과 여성의 전일제와 시간제 근로 및 자영업자 증가 추이 ·· 157
[그림 Ⅳ-10] 영국 zero-hours contract 수의 추세 ················· 158
[그림 Ⅳ-11] 영국의 노후소득보장체계(2016년 4월 이전) ······ 159
[그림 Ⅳ-12] 영국의 노후소득보장체계(2016년 4월 이후) ······ 159
[그림 Ⅳ-13] 영국 근로자와 자영업자의 주 소득 중위값 ········ 167
[그림 Ⅳ-14] 영국 국민보험 Class 2 폐지 전후 제도 비교 ····· 172

요 약

Ⅰ. 서 론

1. 연구 배경과 목적

□ 오늘날 COVID-19과 같은 외부충격이 만들어 내는 사회·경제적 불확실성 속에서 타격을 입는 집단의 다수는 시간제와 기간제, 자영업 등의 비표준 노동자(non-standard workers)에 속함.

○ 이러한 계약 유형을 차치하고 국가별, 대륙별, 성별로 나누더라도 노동시장이 맞이하는 타격은 기존의 불균형한 분배를 더욱 심화시킴.

□ 비표준 노동자는 요즘처럼 예외 시기는 물론 일반적인 경제 상황에서도 소득·고용 안정성은 상대적으로 낮으며 사회보험 접근성 또한 전일제 정규직으로 대표되는 표준 노동자보다 상당히 떨어짐.

□ 최근의 사회·경제·기술 변화에 따라 전통적인 비표준 노동유형으로 특성을 파악할 수 없는 새로운 유형이 생겨나고 있는데, 대표적으로 가내노동과 특수형태근로, 플랫폼 노동 등이 있음.

○ 특히 본 연구가 주목하는 특고종사자는 노동법상 근로자가 아닌 관계로 사업장가입자로 대부분 가입하지 못하지만, 소득 대부분을 소수 사용자에게 의존하거나 업무를 수행하는 방식이 노동법상 근로자처럼 상당히 종속적임.

○ 이러한 특성과 달리 대부분 지역가입자로 편입되어 보험료 전액을 단독으로 납부하는 부담을 떠안는 특고종사자를 대상으로 보

험료 국고지원을 확대하거나 사업장 가입 전환 등의 사회적 보호를 실질적으로 제공하려는 논의가 최근 활발히 이루어지고 있음.

□ 본 연구는 고용형태 다양화의 최전선에 있는 특고종사자를 위한 공적연금 차원의 대응 원칙을 제시하려는 목적에서 추진되었으며, 이들의 규모 추정과 국민연금 가입률, 가입실태를 분석하고 관련 문제에 대한 해외 연금제도의 대응사례 기술 등의 주요 내용을 담음.

2. 연구 내용과 구성

□ 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있음.

○ 제2장은 고용형태의 다양화와 특고종사자를 둘러싼 쟁점 사항을 논의함.

○ 제3장은 경제활동인구조사와 노동패널, 국민연금 DB 등을 활용한 기술통계 분석으로 특고종사자를 실증적으로 분석하여, 규모 추정과 국민연금 가입률, 가입실태를 살펴봄.

○ 제4장은 독일과 이탈리아, 영국 사례를 분석하여 이들 국가에서 고용형태 다양화에 관해 단행한 대응을 살펴보고 시사점을 도출함.

○ 제5장은 앞선 장의 내용을 토대로 공적연금 측면에서 특고종사자를 실질적으로 포괄하고 사회적 보호를 강화하는 대응 방향과 이의 전제조건을 제시함.

Ⅱ. 고용형태 다양화와 공적연금

1. 표준 고용관계와 특수형태근로종사자

□ 표준 고용관계는 고용 관련 내용을 다루는 법조문에 명확하게 등

장하는 표현이 아닌 관계로 교과서적으로 정의할 수 없음.

○ 다만 OECD나 ILO 등의 국제기구는 ① 전일제, ② 정해진 계약기간이 없고, ③ 제3자가 없이 쌍방의 당사자가 존재하고, ④ 근로자가 사용자에게 종속되는 것을 표준 고용관계의 특징으로 보고 있음.

□ 전통적으로 한 개인이 표준 고용관계에 해당하면 공식성은 물론 소득과 고용, 사회적 보호의 안정성으로 이어져 왔음.

○ 사회입법과 사회보험에 해당하는 연금, 고용·실업, 산업재해, 보건의료 제도 등과 제도별 하위 규정은 표준 고용관계를 중심으로 주요 대상과 적용 수준이 달라지는 등 법상 근로자 지위를 인정받는지는 이를 중심으로 형성되어 확대된 규제 체계에 놓이는지 결정함.

□ 우리나라는 근로기준법상 근로자 정의를 원천적으로 적용하는 기본 사회입법과 달리 사회보험 입법은 제도별로 규정하는 자격 조건을 충족하는 근로자는 물론 근로기준법상 근로자가 아닌 비임금근로자도 (준)의무 혹은 자발적으로 가입할 수 있도록 허용함.

○ 따라서 4대 사회보험은 도입 초기에서 시간이 지날수록 가입대상을 넓히며, 이러한 확대는 근로자 가입을 위한 자격 조건을 완화하거나 새로운 가입유형을 만드는 방식으로 이루어졌음.

□ 국민연금의 경우, 최근 몇 년의 주요 과제 중 하나는 가입종은 대부분 지역가입자이나 경제·업무 종속성은 상당히 높은 특고종사자의 근로자성을 제도적으로 인정하여 이들을 사업장가입자로 전환하는 방안을 검토해야 한다는 것임.

○ 특고종사자는 실적에 따른 월별 소득변동이 심한 것은 물론 경제 침체 등 외부 충격 속에서 영세 자영업자와 달리 본인이 아닌 사업주가 노무 제공량을 조절할 가능성이 매우 큼.

○ 이는 궁극적으로 이들의 사회보험 불안정성, 특히 연금보험료 납부 이력을 안정적으로 유지하지 못하는 요인으로 작용하며 최악의 경우 납부예외자나 장기체납자로 편입시킬 수 있음.

□ 고용형태 다양화 현상은 전통적인 근로자-자영업자 접근법으로 명확히 정의할 수 없는 노동자 집단을 양산하고 있음.

○ 대표적으로 높은 종속성의 자영업자로서 특고종사자와 임시·일용직이나 초단시간 근로자를 들 수 있는데, 후자는 그나마 사업장가입자 가입기준을 완화하여 더욱 포괄해 온 것과 달리 전자(특고종사자)는 논의만 무성할 뿐 실질적 대응이 이루어지지 않았음.

○ 이들 대다수는 근로자성을 띠는 지역가입자로서 국민연금 제도가 노동시장의 변화에 기민하게 대응하지 못하여 사회적 보호를 충분히 받지 못했다고 할 수 있음.

2. 비표준 고용관계와 공적연금

□ 공적연금 체계가 베버리지형이든 비스마르크형이든, 비표준 노동자와 표준 노동자 간 가입 여부나 가입 종별 상 규정의 차등 적용, 이에 따른 보험료 납부액의 차이, 최종적으로는 연금 수급액의 격차가 나타나는 경우가 많음(OECD, 2019a: 65-92).

□ 베버리지형과 비스마르크형의 성격을 동시에 띠는 우리나라는 비표준 노동자가 기초연금과 국민연금을 동시에 받을 수 있고, 후자에 초점을 두면 상당수의 비표준 노동자가 속한 지역가입자는 사

업장가입자와 같은 기여율을 부과하므로 제도 규정상 차등 적용은 존재하지 않음.

□ 그러나 형식적인 체계 구성이나 제도 설계와 달리 실재는 상반된 양상으로 나타나고 있음.

○ (기초연금) 급여 수준이 평균 임금의 6.2%로서 OECD 회원국의 모든 선별적 기초연금 급여 수준 중에서 제일 낮음.

○ (국민연금) 비표준 노동 집단은 형식적으로 제도에 들어와 있으나 불안정한 소득 등으로 납부예외(혹은 장기체납) 상태거나 표준 노동자보다 안정적인 납부를 유지하기 까다로움.

□ 상용직의 국민연금 소득·고용이 불안정한 임시·일용직의 국민연금 가입률은 점차 상승하는 추세에도 2019년 46.4%에 머무르며, 비임금근로자 역시 고용주(89.3%)와 자영자(73.3%) 간 가입률 격차는 2019년 기준 14%p임.

○ 임시·일용직과 고용원이 없는 자영자의 경우, 전체 가입률은 증가하고 있으나 상당 부분은 지역가입으로의 편입 증가에 기인함

□ 임금근로자 내 고용 형태별 국민연금 가입률 추이를 보면, 비정규직의 가입률은 전반적으로 증가하는 추세(2010년: 56.1%→ 2019년 64.1%)이나 고용 형태별로 격차가 여전함.

○ 특히, 비전형근로자는 비정규직 전체보다 가입률이 낮을뿐더러 가입하더라도 지역가입의 비중이 2배 이상 높아 보험료 납부를 안정적으로 지속하는 데 어려움을 느낄 수 있음(<요약 표 1>).

○ 비전형근로자 중 특고종사자의 지역가입 비율이 상당한데, 이들은 경제·업무 측면에서 자영업자로서 제도상 지역가입자에 해당하나

사업주가 이들의 노무 제공량을 조절하는 종속적인 특성으로 인해 지역가입을 통한 납부 이력을 안정적으로 유지하지 못할 소지가 다분함(<요약 표 2>)

<요약 표 1> 고용 형태별 임금근로자의 국민연금 가입률

	정규직			비정규직											
				전 체			한시적			비전형			시간제		
	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계
2010	80.2	4.3	84.6	43.5	12.6	56.1	67.9	6.4	74.3	25.4	22.0	47.4	11.8	10.6	22.4
2011	81.8	3.4	85.3	45.3	11.5	56.8	69.6	5.7	75.3	26.0	20.4	46.4	14.1	9.3	23.5
2012	83.2	3.7	87.0	47.1	12.3	59.4	71.1	5.6	76.7	29.1	23.6	52.7	16.5	9.8	26.3
2013	84.7	3.8	88.5	47.7	13.3	61.1	71.1	5.8	77.0	29.7	25.3	55.0	18.5	12.0	30.6
2014	85.2	3.9	89.1	46.6	14.5	61.1	69.5	7.0	76.5	26.7	28.2	54.9	20.2	11.8	32.0
2015	85.9	4.1	90.0	45.9	14.1	60.0	68.5	7.4	75.9	27.2	25.8	53.0	18.9	13.6	32.5
2016	87.1	3.7	90.8	46.6	14.4	61.0	70.1	7.7	77.8	26.8	26.6	53.4	21.8	13.9	35.8
2017	89.6	3.3	92.8	47.3	14.0	61.3	69.8	7.1	76.9	28.0	27.9	55.9	24.5	12.4	36.9
2018	91.0	2.7	93.7	48.0	15.0	63.1	69.1	8.4	77.5	27.2	29.8	57.0	27.5	13.1	40.6
2019	92.4	2.8	95.2	50.4	13.7	64.1	67.6	7.5	75.2	26.2	29.7	55.9	29.2	13.9	43.2

주 1: 가입률은 고용형태별 18~59세 임금근로자 대비 국민연금 가입자 비율을 의미함
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월

<요약 표 2> 비전형근로자의 세부 형태별 가입률

	파 견			용 역			특수형태			가내			일일		
	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계
2010	76.9	5.8	82.6	80.2	4.6	84.8	0.4	**36.1**	36.5	8.6	8.4	17.0	0.3	26.6	26.9
2011	77.7	3.7	81.5	77.2	3.6	80.8	3.7	**33.6**	37.3	8.9	5.4	14.3	0.2	24.7	24.9
2012	77.4	6.0	83.4	81.1	3.4	84.5	4.0	**40.2**	44.3	7.2	13.9	21.1	0.2	29.5	29.7
2013	79.2	6.3	85.5	81.6	5.3	86.9	4.9	**41.0**	45.9	22.0	10.5	32.5	0.7	32.3	33.0
2014	84.1	4.5	88.6	78.3	5.3	83.6	2.7	**46.9**	49.6	10.0	8.9	18.9	0.2	33.7	33.8
2015	80.0	5.7	85.7	76.8	7.1	83.9	2.1	**45.6**	47.7	19.5	10.8	30.3	0.3	29.2	29.5
2016	84.5	6.2	90.7	75.0	6.6	81.6	2.5	**46.4**	48.9	13.5	26.5	40.0	0.3	29.5	29.8
2017	77.7	5.6	83.3	70.7	8.0	78.7	7.2	**45.5**	52.8	32.9	17.7	50.6	0.2	33.2	33.4
2018	79.3	4.7	84.0	73.8	7.7	81.5	6.9	**50.0**	56.9	31.2	19.5	50.7	0.8	33.8	34.5
2019	74.7	6.1	80.9	67.8	5.7	73.5	8.7	**46.3**	55.0	21.4	8.7	30.1	0.6	35.9	36.6

주 1: 가입률은 고용형태별 18~59세 임금근로자 대비 국민연금 가입자 비율을 의미함
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월.

3. 요약 및 종합

□ 국민연금 제도 내 규모와 가입률 측면의 불안정성을 보이는 집단은 지역가입이 대다수인 임시·일용직과 자영자(특고종사자일 개연성이 높은 개인사업자)로 요약할 수 있음.

○ 이들은 노동시장에서 소득·고용 안정성이 상대적으로 떨어지며, 이로 인해 큰 규모에도 국민연금 가입률이 상대적으로 저조함.

□ 비정규직 내 비전형근로자 중에서도 특고종사자는 소득·업무 종속성에도 사업장가입자로 편입하지 못하고 대부분 지역가입하여 납부 이력을 안정적으로 쌓는 데 어려움이 있음.

○ 그러나 특고종사자에 대하여 학계에서 정책 대응의 당위성과 포괄 방안 등을 논의했을 뿐 실질적인 추진사항은 없는 실정임.

□ 한편, 많은 연구가 인용하는 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사는 특고종사자를 임금근로자를 대상으로 분류하기 때문에 이들의 규모를 과소 추정한다는 사실은 많은 연구에서 공통으로 지적함.

○ 특고종사자의 정확한 규모 추정을 위해 임금근로자와 비임금근로자를 동시에 고려해야 하며, 특히 비임금근로 특고종사자에는 최근의 사회·경제적 변화로 인해 기존 업종 분류로 규정하기 어려운 새로운 업종의 자영자들이 포진해 있을 가능성이 있음.

○ 본 연구는 이러한 점을 고려하여 다음 장에서 특고종사자에 주목하여 이들의 규모 추정을 시도하고 국민연금 가입 특성을 구체적으로 파악할 것임.

Ⅲ. 특수형태근로종사자의 규모 추정과 국민연금 가입실태

1. 특고종사자의 규모 추정

□ 전술했듯이 특고종사자의 규모에 관한 경제활동인구 근로 형태별 부가조사는 현실적인 직관과 다르다는 지적이 제기됨.

○ 동 조사는 임금근로자에 해당하는 특고종사자를 대상으로 조사하는 반면 사업소득의 비임금근로자에 속하는 특고종사자를 배제함.

□ 이러한 비판과 달리 특고종사자를 합의된 기준으로 정의하여 이들의 규모를 객관적으로 파악할 수 있는 자료는 아직 부재함.

○ 최근 연구(e.g. 김준영 외, 2018; 정흥준·장희은, 2018, 한국노동연구원 제21차 부가조사 등)는 특고종사자를 직종 중심이 아니라 이들을 규정하는 기준을 설정한 후 공통 속성을 갖는 자들의 규모를 추정하는 새로운 방법론을 적용하고 있음.

□ 본 연구는 공개 자료 중 특고종사자의 속성에 초점을 맞춰 관련 정보를 제공하는 유일한 자료인 한국노동패널 부가조사를 활용하여 특고종사자 규모 추정을 자체적으로 시도함.

○ 이를 선행연구의 특고종사자 판정 기준 및 규모 추정 결과와 종합하여 특고종사자 규모를 간접적으로 파악하려 함.

□ 보수 체계만을 갖고 특고종사자를 규정하는 경활인구조사와 달리 김준영 외(2018), 정흥준·장희은(2018), 제21차 노동패널조사 부가조사 등 최근의 연구는 다양한 기준을 적용하여 특고종사자를 구분함.

○ 유의할 점은 개별 연구가 유사하거나 동일 기준을 적용하더라도

이를 적용하는 방식이 약간 다름

○ 정흥준·장희은(2018)은 모든 기준을 만족하는 경우에 특고종사자로 규정하지만, 한국노동패널 제21차 부가조사와 김준영 외(2018)는 하나의 기준이라도 충족하면 특고종사자로 분류함.

<요약 표 3> 선행연구의 특고종사자 판단 기준

기준	세부 내용	경활 인구 조사	정흥준·장희은 (2018)	노동 패널 조사	김준영 외(2018)
개인사업자 여부	- 임금근로자/자영자 판단 기준		○	○	
사업자등록증 소유 여부, 사업소득세 납부 여부	- 임금근로자/자영자 판단 기준			○	○
보수의 (근로)대가성	- 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격이 있는지 여부 - 최저임금법의 적용 여부, 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항		○		
보수 체계 (임금결정방식)	- 기본급이나 고정급이 정해져 있는지 여부 혹은 수입이 기본급과 각종 수당으로 구성되는지 여부	○	○	○	
사회보험 적용 여부	- 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의해 근로자로서 지위를 인정받는지 여부		○		
업무 내용 규정 (규정 적용 여부, 지휘· 감독 여부)	- 업무 내용이나 업무수행 방식 등을 사용자가 정하거나, 복무 규정 등의 적용을 받는지 여부 - 업무수행 과정에서 사용자에게 구체·개별적 지휘· 감독을 받는지 여부 - 사용자가 근무시간이나 근무 장소를 지정하고 이에 구속받는지 여부		○	○	○
근로의 계속성과 전속성	- 근로 제공 관계의 계속성 - 사용자에 대한 전속성 유무 및 정도(현재 일하는 사업체 외에 다른 사업체와 추가로 근무 계약이나 위임계약, 도급계약 등이 가능한지 여부)		○		○
작업 도구 또는 작업장 소유 여부	- 비품, 원자재나 작업 도구, 작업장 등의 소유 관계		○		○
상품 및 서비스 가격	- 상품 및 서비스 가격을 정할 수 있는지 여부		○	○	

결정권					
업무 대체성 (근로자의 고용)	- 노동자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는지 여부			○	
직종 구분	- 단순 일용노동자 등 임금근로자 직종 해당하는지 여부 - 직업이 명백히 특고종사자가 아닌 자(개인택시, 부동산 중개업 등)에 대한 필터링		○		

주 1: 경활인구조사를 제외한 나머지 조사들은 특고종사자 규모 추정 시 임금근로자와 비임금근로자를 구분함.
주 2: 개인사업자 여부, 사업자등록증 소유 여부, 사업소득세 납부 여부 등은 특고종사자 판단 기준이 아니라 비임금근로자와 임금근로자를 구분하는 기준임.

□ 상술한 연구에서 각각 추정한 특고종사자의 규모와 비중은 아래 <요약 표 4>와 같음.

○ 다만, 한국노동패널 제21차 부가조사는 상대적으로 속하기 쉬운 기준을 설정하고 그중 하나라도 해당하는 자를 모두 특고종사자로 판단하여, 전체 취업자 중 37.7%라는 과대 추정된 비중이 도출됨.

□ 따라서 본 연구는 한국노동패널 제21차 부가조사의 특고종사자 기준을 일부 수정하여 이들을 구분했으며 기준은 다음과 같음.

○ 첫째, ① 사업자등록증을 보유하지 않거나 or ② 노동자를 직접 고용하지 않는 비임금근로자일지라도 ③ 상품과 서비스 가격을 본인이 정하고 & ④ 근무 방법과 시간, 장소의 규제가 없으면 ‘명백한 자영업자’로 간주함(①&③&④ or ②&③&④).

○ 둘째, 현재 일자리에서의 소득이 50만 원 이하인 자, 즉 최저임금의 단시간 근로자보다 저소득인 자는 비경제활동인구로 구분함.

○ 셋째, 노동패널조사 본조사의 경제활동 상태와 직종 정보를 이용하여 임금근로자와 자영업자를 필터링함.

○ 마지막으로 ① 고객이나 일감을 얻기 위해 컴퓨터나 핸드폰, PDA

등의 기기를 이용하며 & ② 일을 할 때도 컴퓨터나 핸드폰, PDA 등의 기기를 이용하는 자(플랫폼 노동자로 추정)를 필터링함.

<요약 표 4> 특고종사자 규모 추정 결과 요약 (단위: 만 명, %)

	경활인구조사 부가조사	정흥준·장희은 (2018)	김준영 외 (2018)	(수정기준 적용) 노동패널 부가조사
대상	전국 1,737 조사구, 35,000가구	전국 15세 이상 30,632명	전국 15세 이상 30,264명	노동패널 제21차 본조사 대상자 (전국 6,976 가구의 15세 이상)[1)]
방법	대면	전화&모바일	온라인&전화	·
규모	52.8	165.9	149.5	
특고종사자 비중	2.6	6.1	5.5	7.27(+α)

주 1: 한국노동패널 제21차 부가조사의 조사대상임.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』; 정흥준·장희은(2018); 김준영 외(2018); 한국노동패널 제21차 본·부가조사

2. 특고종사자의 국민연금 가입 현황

□ 본 연구는 산재보험의 특례적용 대상인 특고종사자 9개 직종(2020년 1월 말 기준)의 자료를 확보한 국민연금 DB를 통해 산재보험에 입·이직신고한 이들의 가입률을 파악함(<요약 표 5>).

○ 산재보험에 입·이직신고한 약 46.4만 명 중 적용제외자를 제외한 국민연금 가입대상은 41.9만 명임.

○ 가입대상 중 소득신고자는 약 30.5만 명으로 가입률이 72.8%이며, 이중 지역 소득신고자는 약 22.4만 명(약 73.4%), 사업장 가입 특고종사자는 약 8.1만 명(약 26.6%)임.

□ 하지만, 직종을 중심으로 특고종사자의 가입 현황을 파악하면 성급한 일반화의 오류를 범할 수 있음.

○ 왜냐하면, 산재보험 특례적용 대상에 미포함된 특고종사자가 많을뿐더러 이들은 특례적용 대상 직종보다 종속성이 낮을 가능성이 큼.

○ 산재보험 특례적용 대상에 미포함된 특고종사자를 고려하면, 국민연금 가입률과 사업장가입률은 <요약 표 5>에 나온 수준보다 낮아질 가능성이 큼.

<요약 표 5> 특고종사자 9개 직종의 국민연금 가입 현황(2020년 1월 근복 기준) (단위: 명, %)

구분	총계	가입대상						적용 제외자[3]
		계	소득신고 계	사업장	지역	납부 예외	확인 중[2]	
계	463,652	418,945	304,977	80,988	223,989	33,738	80,230	44,707
		(100.0)	(72.8)	(19.3)	(53.5)	(8.1)	(19.2)	
보험 설계사	328,494	293,949	227,073	64,465	162,608	16,080	50,796	34,545
		(100.0)	(77.2)	(21.9)	(55.3)	(5.5)	(17.3)	
건설기계 자차기사	5,809	3,770	3,585	483	3,102	56	129	2,039
		(100.0)	(95.1)	(12.8)	(82.3)	(1.5)	(3.4)	
학습지	46,320	44,160	30,960	5,152	25,808	2,675	10,525	2,160
		(100.0)	(70.1)	(11.7)	(58.4)	(6.1)	(23.8)	
골프장 캐디	30,631	29,392	10,002	2,420	7,582	9,371	10,019	1,239
		(100.0)	(34.0)	(8.2)	(25.8)	(31.2)	(34.1)	
택배기사	17,794	16,133	13,864	1,731	12,133	677	1,592	1,661
		(100.0)	(85.9)	(10.7)	(75.2)	(4.2)	(9.9)	
전속 퀵서비스 기사	14,792	13,731	5,351	2,397	2,954	3,892	4,488	1,061
		(100.0)	(39.0)	(17.5)	(21.5)	(28.3)	(32.7)	
대출 모집인	7,348	7,010	5,452	2,134	3,318	474	1,084	338
		(100.0)	(77.8)	(30.4)	(47.3)	(6.8)	(15.5)	
신용카드 모집인	12,445	10,784	8,680	2,199	6,481	512	1,592	1,661
		(100.0)	(80.5)	(20.4)	(60.1)	(4.7)	(14.8)	
전속 대리운전 기사	19	16	10	7	3	1	5	3
		(100.0)	(62.5)	(43.8)	(18.8)	(6.3)	(31.3)	

주 1: 반드시 해당 직종에서 사업장가입을 취득·적용된 것은 아님(다른 직종에서 사업장가입한 경우도 포함).

주 2: 공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)상으로 가입대상에 해당하나, 실제 소득 발생 여부 등이 확인되지 않아 소득신고자나 납부예외자로 분류되기 직전인 자를 의미함.

주 3: 타 직역연금, 기초수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 가입대상이 아닌 자를 의미함.

자료: 국민연금공단 내부자료

□ 국민연금 DB를 통해 파악한 산재보험 특례적용 대상인 특고종사자의 국민연금 가입률과 사업장가입 적용률을 기타 선행연구와 비교·종합하면 다음과 같음.

<요약 표 6> 특고종사자 국민연금 가입 현황 요약 (단위: %)

자료	제도 가입률	사업장가입 적용률[1]	비고
국민연금 DB (2020년 1월 근복)	72.8	19.3	산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종
박찬임(2018)	49.1	.	산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종
수정기준 적용한 노동패널조사 제21차 부가조사	47.1	.	.
경활인구조사 부가조사(2019)[2]	55.0	8.7	18~59세 특고종사자

주 1: 사업장가입 특고종사자/18~59세 총 특고종사자
주 2: <표 Ⅱ-9>를 참고 바람.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』; 정흥준·장희은(2018); 제21차 한국노동패널 부가조사

3. 특고종사자의 국민연금 가입 특성 분석

□ 본 연구는 국민연금 DB를 추가로 활용하여 특고종사자의 가입 특성을 분석함.

○ (분석 내용) 국민연금 소득신고자를 특정 기준으로 적용하여 특고종사자와 비 특고종사자 집단으로 분류하고 이들을 기준소득월액 수준과 가입 기간, 기준소득월액의 변동성, 징수율 자료로 비교함.

○ (분석 자료) 국민연금 DB에서 최초 자격취득일이 1988년 01월 01일에서 2019년 12월 31일 사이에 있는 자들을 대상으로 5% 표본(1,996,374만 명)을 무작위 추출한 뒤, 개인별 이력 자료를 추출함.

○ (분석 대상) 분석집단은 특고종사자이며 비교집단은 크게 ① 임금근로자로 추정하는 지역 소득신고자, ② 특고종사자를 제외한 전체 지역가입자임(<요약 표 7>).

○ 다만, 특정 시점을 기준으로 비교집단과 가입 특성을 비교·분석하면 가입자의 자격 상태 변화를 간과하여 결과상 정확성을 담보할 수 없으므로 최근 36개월(2016.01.~2018.12.) 동안 동일 상태(특고종사 상태나 가입 종별)를 유지한 자들을 비교·분석집단으로 설정함.

<요약 표 7> 분석·비교집단의 정의

구분	정의
group 1 (특고 1)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 '3년 내내' 9개 직종의 특고종사자(산재보험 특례적용 대상)로 종사한 자
group 2 (특고 2)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ① '매년 최소 1회' 국세청에 사업소득을 신고했으며 & ② 신고소득의 업종코드가 인적 용역에 해당하는 특고적 속성을 지닌 자
group 3 (지역가입 임금근로자)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 '3년 내내' 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 ① 특고종사 경험이 없고(=group 1이나 group 2에 미해당) & ② 동 기간에 사업소득이 없는 자
group 4 (특고 제외 지역가입자)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 '3년 내내' 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 특고종사 경험이 있는 자(=group 1이나 group 2에 해당)를 제외한 자
group 5 (특고 1 中 사업장가입자)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 '3년 내내' 산재보험 9개 직종에 속한 특고종사자(group 1) 중 사업장 가입 상태를 유지한 특고종사자

□ 집단별로 국민연금 가입 기간의 분포를 파악하여, 특고종사자가 과연 우리가 이해하는 대로 직업적 특수성으로 인해 납부 이력을 안정적으로 유지하는 데 어려움을 갖는지 분석함(<요약 표 8>).

○ group 2를 제외한 모든 그룹에서 5~9년, 10~14년, 15~19년에 모여 있으나 group 2는 5년 미만, 5~9년, 10~14년에 치중됨.

<요약 표 8> 분석·비교집단의 국민연금 가입 기간 분포(2018년 12월 기준)

(단위: 명, %, 개월)

가입 기간	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
5년 미만	21,420	332,040	117,340	146,980	500
	(15.1)	(26.9)	(8.0)	(8.2)	(3.9)
5~9년	37,900	353,240	323,000	416,740	2,960
	(26.7)	(28.6)	(22.0)	(23.3)	(23.2)
10~14년	39,920	264,020	320,160	404,580	3,680
	(28.1)	(21.4)	(21.8)	(22.7)	(28.9)
15~19년	26,660	177,120	395,740	470,140	3,240
	(18.8)	(14.3)	(27.0)	(26.3)	(25.4)
20년 이상	16,100	110,100	309,200	347,680	2,360
	(11.3)	(8.9)	(21.1)	(19.5)	(18.5)
계(명)	142,000	1,236,520	1,465,440	1,786,120	12,740
평균(개월)	150.5	131.2	174.5	170.6	174.2
중위수(개월)	144	118	175	169	168

주 1: 인원은 5% 표본에 20을 곱하여 추정함.
주 2: 가입 기간은 기한 내 완납과 개별납부 기간을 의미함.
자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

□ 국민연금 기준소득월액 분포를 통해 분석집단과 비교집단의 소득 상황을 파악함.

○ group 5를 제외한 모든 집단에서 50~100만 원 미만의 기준소득월액에 가장 높은 비율로 몰려있고, 특히 group 3(지역가입 임금근로자)과 group 4(특고 제외 지역가입자)는 약 44%의 가입자가 집중됨.

○ 50~100만 원 미만과 100~150만 원 미만, 150~200만 원 미만의 저소득까지 넓히면 group 4(83.4%), group 3(83.3%), group 1(71.9%), group 2(67.5%), group 5(50.1%)의 순서임.

○ 종합하면, 특고종사자 집단(group 1, 2, 5)은 지역가입자 집단(group 3, 4)보다는 기준소득월액 별로 고르게 분포되었으나 그럼에도 여전히 저소득에 많은 가입자가 몰려있음.

<요약 표 9> 분석·비교집단의 국민연금 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준) (단위: 명, %, 원)

기준소득월액	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
50만 원 미만	2,040	19,020	19,360	24,020	420
	(1.7)	(1.9)	(1.3)	(1.3)	(3.3)
50~100만 원 미만	34,640	265,360	637,380	783,640	1,660
	(28.8)	(26.1)	(43.5)	(43.9)	(13.0)
100~150만 원 미만	33,120	253,000	431,800	524,120	2,660
	(27.6)	(24.9)	(29.5)	(29.3)	(20.9)
150~200만 원 미만	18,600	167,840	150,840	182,500	2,060
	(15.5)	(16.5)	(10.3)	(10.2)	(16.2)
200~250만 원 미만	10,420	90,440	81,740	98,660	1,420
	(8.7)	(8.9)	(5.6)	(5.5)	(11.1)
250~300만 원 미만	5,980	58,780	41,840	50,160	1,340
	(5.0)	(5.8)	(2.9)	(2.8)	(10.5)
300~350만 원 미만	4,300	40,640	27,900	33,720	860
	(3.6)	(4.0)	(1.9)	(1.9)	(6.8)
350~400만 원 미만	2,660	27,740	21,520	25,320	620
	(2.2)	(2.7)	(1.5)	(1.4)	(4.9)
400~450만 원 미만	2,940	25,680	29,080	35,680	380
	(2.4)	(2.5)	(2.0)	(2.0)	(3.0)
450만 원 이상	5,480	68,980	23,980	28,300	1,320
	(4.6)	(6.8)	(1.6)	(1.6)	(10.4)
계(명)	120,180	1,017,480	1,465,440	1,786,120	12,740
평균(원)	1,681,387.6	1,805,367.9	1,379,991.9	1,373,622.6	2,215,384.6
중위수(원)	1,311,000	1,405,000	1,060,000	1,044,000	1,873,000

주 1: 인원은 5% 표본에 20을 곱하여 추정함.
주 2: 2018년 12월 기준으로 기준소득월액이 존재하지 않는 납부예외자와 적용제외자는 제외함(사업장가입자, 지역 소득신고자, 임의가입자, 임의계속가입자를 대상으로 계산).
자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

□ 국민연금 기준소득월액의 변동성을 통해 과연 일반적으로 이해하는 대로 특고종사자가 비 특고종사자보다 소득변동이 심한지 알아봄.

○ 첫째, 2016년 1월부터 2018년 12월까지 다섯 그룹 기준소득월액 변동의 표준편차를 도출함.

○ group 2(특고적 속성을 지닌 자)와 group 5(사업장가입 특고)는 기준소득월액 변동의 표준편차 평균과 중위수가 상당하여 월별 소득변동이 상대적으로 심한 것으로 나타났음.

<요약 표 10> 집단별 기준소득월액 변동의 표준편차 (단위: 원)

기준소득월액 변동	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
평균	97,866.9	137,509.6	44,580.5	46,351.0	122,883.3
중위수	40,258.7	72,932.5	0	0	73,260.4

자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

○ 둘째, 기준소득월액의 변동지수를 산출했으며 이는 2016년 1월부터 2018년 12월까지 전월 대비 기준소득월액 변동률의 절댓값이 α% 이상이면 1을, α% 미만이면 0을 부여한 뒤 이를 평균내는 방식으로 계산함.

– (참고) 기준소득월액이 매월 ±α% 이상/이하로 변하면 소득변동지수($I\alpha$)는 1의 값, 반대로 기준소득월액이 매월 ±α% 미만/초과로 변하면 소득변동지수($I\alpha$)는 0의 값을 가짐.

– 특고종사자 집단인 group 1과 group 2, group 5의 소득변동지수가 비교집단인 group 3과 group 4보다 확연히 높다는 것을 파악할 수 있음.

<요약 표 11> 집단별 기준소득월액 변동지수

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
I5	0.0035	0.0044	0.0013	0.0013	0.0123
I10	0.0027	0.0030	0.0011	0.0010	0.0088
I15	0.0021	0.0023	0.0009	0.0009	0.0057
I20	0.0017	0.0018	0.0007	0.0007	0.0045
I25	0.0126	0.0155	0.0062	0.0064	0.0167

자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

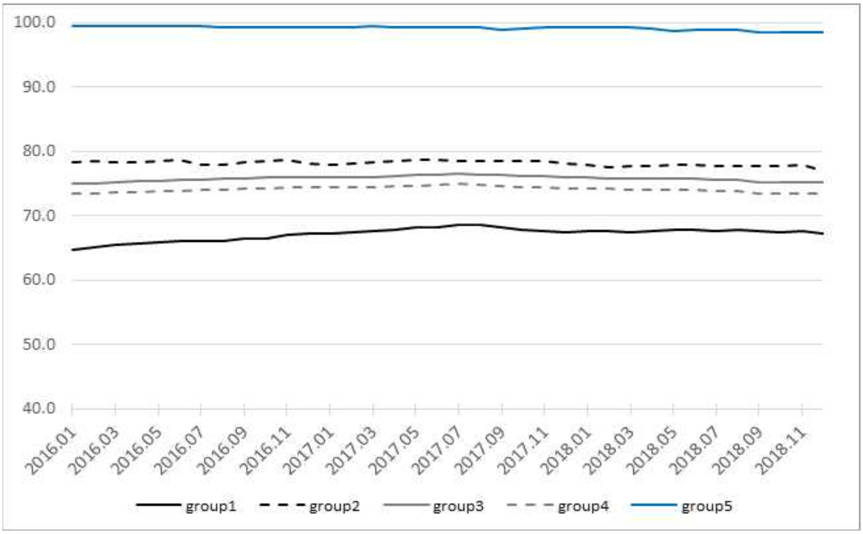
□ 마지막으로 국민연금 보험료의 징수율 추이를 통해 특고종사자 집단이 보험료를 얼마나 안정적으로 납부하는지 파악함.

○ group 5는 99%를 상회하는 평균 징수율로 기타 그룹보다 2-30%p의 차이가 존재하지만, group 2와 group 3, group 4는 3년간 75% 전후의 징수율을 유지함..

○ (특고종사자 집단) group 5(사업장가입 특고)는 사업장가입이라는 제도적 이점 덕분에 100%에 육박하는 징수율을 3년간 유지한 반면 group 1(9개 직종)은 70%에 미치지 못함.

[요약 그림 1] 집단별 기준소득월액 변동지수

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
평균 징수율	67.2	78.2	75.8	74.1	99.2



주 1: 징수율= 기한 내 완납자/자격 취득자
자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

4. 요약 및 종합

□ 본 연구는 이번 장에서 세 개의 함의를 도출했음.

○ 첫째, 지역가입자 집단(group 3&4)은 특고종사자 집단(group 1&2&5)보다 저소득이지만 그럼에도 가입을 상대적으로 안정되게 유지함.
○ 둘째, 특고종사자 집단(group 1&2)은 지역가입자 집단(group 3&4)보다 높은 기준소득월액을 지니나 이의 변동이 상대적으로 심해 가입을 안정적으로 지속하기 힘들 때가 있음.
○ 셋째, group 5는 상대적으로 고소득이며 가입을 안정적으로 유지하나 기준소득월액의 변동성은 group 1과 2처럼 여전히 높음.
○ (해석상 유의점) 개별 그룹 내 사람들이 '전 생애에 걸쳐' 노동시장에서 하나의 고용형태만을 갖거나 하나의 가입 종별에만 머무르지 않기 때문에, 분석·비교집단의 설정을 통한 함의를 특고종사자 전체로 확대하여 단순 적용하기에 다소 무리가 있음.

Ⅳ. 고용형태 다양화에 대한 해외 공적연금 제도의 대응

1. 독일

□ 노동시장 현황
○ 독일의 고용률은 1990년 이후 지속적으로 증가하는 경향으로 2019년 기준 76.7%를 기록하여 OECD 평균인 68.8%보다 상당히 높음.
○ 1990년 이후 전체 고용에서 시간제 고용의 비율이 지속적으로 증가하고 있는데, 1990년 13.4%로 OECD 평균보다 낮다가 2019년 22%로 OECD 평균인 16.7%보다 훨씬 높은 수준을 보임.
○ 고용정책 측면에서 하르츠개혁은 기존의 표준 고용관계를 늘리는 정책에서 근로자와 자영자 양 영역에 속하지 않는 회색지역의 근로형태가 확대되는 추세를 인정하고 비표준 고용관계를 더

확대하는 대응을 실시함.

○ 그 결과, 비표준 고용관계의 일자리인 시간제고용, 소액고용, 단기고용, 파견 고용의 수는 2000년 이래 모두 증가하는 추세를 보이면서 시간제 고용과 소액고용이 대폭 증가함.

□ 연금제도와 고용형태 다양화

○ 독일은 근로자 중심의 노동자연금, 직능별로 분절된 연금제도로 시작했으나 이후 개혁을 통해 포괄범위가 점차 비근로자들에게도 확대되고, 연금조직들도 통합되는 추세임.

○ 그러나 여전히 전체 자영업자의 78%는 의무가입에서 제외되어 있으며, 소액근로종사자는 의무가입자로 2013년부터 전환되었으나 여전히 본인 신청에 따라 적용제외할 수 있음.

□ 정책적 대응과 성과

○ (체계 측면) 소득비례연금인 공적연금 지배적인 구조로서 비경제활동인구나 비정규직 근로자에게는 불리한 구조지만, ① 수급권 획득을 위한 최소가입 기간이 5년으로 짧고 ② 양육, 돌봄, 직업훈련, 군 복무 등 다양한 크레딧 제도를 통해 연금수급권을 획득할 수 있도록 기여함.

○ (가입 측면) 하르츠개혁을 통해 비표준 고용관계의 확대를 통해 미니잡, 파견노동, 1인 자영업, 특고종사자 등의 비정형근로자들을 사회보험의 당연가입자로 흡수했음.

○ (급여 측면) 저연금 수급자들의 급여적정성을 개선하기 위해 2021년 1월부터 기초연금을 도입할 계획으로서 이들의 적용가입소득을 상향하여 연금액을 일정 수준까지 보장해 주는 대응을 펼침.

□ 우리나라에의 시사점

○ 첫째, 국민연금 최소가입 기간을 5년으로 단축하면 가입의 사각지대 문제는 해결하더라도 급여의 사각지대는 해결되지 않을 것임.
○ 둘째, 특고종사자와 소액근로자 등 비정형근로를 국민연금에 실질적으로 포괄하기 위해서는 사업장가입자로 전환하여 노후소득보장의 질을 높이는 것이 바람직하나 이를 실현하기 위해서는 다양한 측면을 고려해야 함.
○ 셋째, 독일에서 사용된 장기가입자들을 위한 기초연금의 경우에도 한국에서 그대로 적용되기는 어려운 측면이 있음.

2. 이탈리아

□ 노동시장 현황

○ 1990년대 이래 이탈리아 경제의 공식 실업률은 11-12%이나 고용율은 50%대로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준임.
○ 강한 노조조직력과 로비력을 가진 정규직 중심으로 강한 보호를 제공(노동시장 경직성)하는 반면, 비정규직 노동자에 대한 보호는 상대적으로 등한시함.
○ 따라서 근로자보다는 자영자, 정규직보다는 비정규직, 공식 노동보다는 비공식 노동 형태가 지배적이며, 높은 보험료 부담과 관대한 급여 수준의 사회보험은 기업이나 개인 모두에게 정규직 고용을 꺼리게 하는 요인으로 작용함.

□ 연금제도와 고용형태 다양화

○ 이탈리아의 공적연금은 비스마르크식의 대륙형, 보수조합주의 모델을 기본으로 하고 있으며, 비버리지식의 강점(전국민 보편적 적용, 저소득 등 취약계층 보호)을 일부 추가한 형태임.
○ 매우 관대한 1층의 공적연금이 중심축(대부분 차지)이 되고, 공

적연금에서 소외되거나 혜택이 취약한 계층을 위한 보충 및 부조급여를 두어 보완하고 있으며, 사적연금의 발달은 상대적으로 저조함.

○ 이탈리아의 공적연금은 계층에 따라 다원화되어 있는데, 특히 이탈리아만의 독특한 제도인 준자영자연금에 따라 근로자성과 자영자성을 동시에 갖는 특고종사자나 프리랜서 등 종속적 협력자(collaborators), 바우처근로자, 중소기업주 그 외 공인전문직 연금에 가입되지 않은 전문직(프로그래머, 번역가 등) 등을 포괄함.

○ 독립적인 준 자영자연금을 도입한 것은 이탈리아가 원래 전통적으로 집단별 제도를 파편화하여 도입하는 점, 제도의 수용성을 높이기 위해 보험료율과 급여 등 주요제도 틀을 기존 제도들과 다르게 적용한 점 등을 고려했음.

□ 정책적 대응과 성과

○ (체계 측면) 1990년대 중반 NDC 개혁을 통해 비록 직접적으로 비정형근로자에게 유리한 것은 아니지만, 동 제도하에서는 누구나 내는 만큼 급여를 받는 구조이므로 최소한 이론상 제도에 의한 차별이 크게 완화된다는 점에서 간접적 대응책의 하나라고 할 수 있음.

○ (가입 측면) 준자영자의 사각지대 문제를 해소하기 위해 특별제도를 신설했으나 낮은 보험료율 설정으로 재정적 어려움을 가중시키자 연금보험료를 점진적으로 인상하여 근로자와 보험료율 격차를 없앰 → 이를 통해 특고근로자 고용의 금지 및 제한 등 최근의 노동개혁 조치와 함께 준자영자를 줄이는데 긍정적으로 기여한 것으로 분석됨.

○ (급여 측면) 2011년부터 추진해 온 연금수령연령 67세로 높이기로 한 개정안(기대수명에 맞춰 65세에서 점진적 상향 예정)

을 상당부분 되돌려 특정 열악한 노동종사자, 실업자, 여성 및 돌봄종사자 등 조건에 따라 62세로 수정하여 조기에 연금을 수급할 수 있도록 정책을 수정했음 + 저소득층이나 실업자를 대상(노인 포함)으로 하는 기본소득제를 도입하여 비정형근로자들이 대개 생애소득이 불안정하고 낮아 연금보험의 사각지대에 처하는 문제에 간접적으로 대응함.

□ 우리나라에의 시사점

○ 첫째, 높은 보험료율 부담은 높은 노동비용 부담으로 이어져서 고용을 억제하거나 비공식, 비정형 등 불완전 고용으로 전환하는 방향으로 나아갈 수 있다는 점을 유념하여 적정 범위 안에서 보험료율을 인상하는 것이 중요함.

○ 둘째, 이탈리아처럼 NDC 제도로 전환하지 않더라도 복잡한 분배기능은 배제하고 가능한 한 부담과 급여 간의 관계를 밀접하고 투명하게 제도를 설계 운영하는 것이 중요함.

○ 셋째, 현대 사회에서 새로이 등장하는 준자영자 등 비정형 근로자는 소득이 상대적으로 낮고 단속적인 근로로 생애 근로기간이 짧을 수밖에 없다는 점에서 기초보장을 다층적으로 강화할 방향으로 검토할 필요가 있음.

○ 넷째, 증가하는 비정형근로자를 보호하기 위해서는 사실 제도적 개선만으로는 한계가 있기 때문에 소득파악의 투명성을 높이는 등 제도가 제대로 작동하는데 필요한 환경 등의 개선도 함께 추진해야 함.

3. 영국

□ 노동시장 현황

○ 영국에서는 표준 고용형태가 아닌 시간제, 자영업자 등의 고용이 증가하고 있음. gig economy의 종사자 수는 2017년 기준 약 110만 명~130만 명으로 추정, 영시간 계약 종사자는 2019년 4~6월 약 90만 명으로 2013년 이후로 크게 증가하고 있음.

□ 연금제도와 고용형태 다양화

○ 기여형 기초연금은 제도상 국민보험을 통해 모든 소득 활동자를 포괄하고 있고, 정액의 연금급여를 지급하기 때문에 모든 고용형태의 종사자는 비교적 동등한 대우를 받는다고 볼 수 있음.

○ 그러나 실제로는 국민보험의 적용 측면에서 차이가 있는데, 표준 노동자라고 볼 수 있는 집단은 다른 집단에 비해 높은 국민보험 보험료율로 보험료를 내고, 저소득자는 국민보험에서 배제됨.

○ 영국에서는 기업연금 자동가입제도가 시행되고 있으나, 연 소득 £10,000 미만인 저소득 근로자는 가입에서 배제되고, 자영업자는 기업연금 자동가입제도의 대상자가 아님.

○ 비표준 노동자는 고용기간이나 근로시간, 소득 등이 일정하지 않고, 저소득일 가능성이 높아, 공적연금과 기업연금에서 포괄되지 않을 수 있어 노후소득보장 측면에서 위험에 노출될 가능성이 높음.

□ 정책적 대응과 성과

○ (체계 측면) 돌봄으로 인해 근로하지 못하거나, 근로가 일정하지 않고 소득이 낮아 국민보험에서 배제될 확률이 높은 집단을 국민보험 크레딧을 통해 포괄함.

○ (급여 측면) 2014년 연금개혁을 통해 공적연금이 단일체계로 전환되어 급여 수준이 높은 신국가연금이 도입됨. 이는 공적연금체계에서 비표준적 고용형태에 종사할 가능성이 높은 여성,

저임금자, 자영업자 등의 집단에 대한 불평등을 감소시키기 위한 것임.

○ (적용 측면) 실제로 시행되지는 않았으나, 국민보험의 가입유형 중 Class 2 폐지와 자영업자의 보험료 기여 구간에 zero-rate band를 도입을 시도함. 기업연금에서는 기존 국가이층연금에 적용되지 않았던 고용권리법 상 worker를 기업연금 자동가입 대상으로 포괄했음.

□ 우리나라에의 시사점

○ 첫째, 공적연금에서 자영업자를 포함한 다양한 고용형태 종사자들의 연금급여 수준을 높일 수 있는 노력을 시도해야 함.

○ 둘째, 다양한 고용형태 종사자의 국민보험 적용을 위한 정책 대응을 통해 비정형근로자를 실질적으로 포괄할 수 있도록 해야 함.

○ 셋째, 고용권리법 상 worker로 분류되는 자들을 기업연금 자동가입 대상으로 포괄하여 이들의 제도적 근로자성을 인정했다는 점에서 의미가 있음.

Ⅴ. 결론: 특수형태근로종사자의 사회적 보호를 위한 공적연금의 대응방향

□ 본 연구는 다음과 같이 각 장의 내용을 요약함.

○ (제2장) 임시·일용직과 비전형근로자 중 특고종사자(나아가, 고용원이 없는 자영자)가 규모나 가입률 측면에서 타 집단보다 정책 대응을 추진할 필요가 있었으나 특고종사자는 논의만 이루어질 뿐 마땅한 대응이 지금까지 없었음.

○ (제3장 ①) 선행연구와 본 연구의 국민연금 DB 분석을 종합하면, 특고종사자 규모는 약 150~200만 명, 비중은 전체 취업자

대비 약 5.5%~7.3%로 추정함.

○ (제3장 ②) 국민연금 가입률은 이들을 직종 중심으로 보느냐 속성 중심으로 보느냐에 따라 여러 결과가 나왔지만, 산재보험 특례적용 9개 직종에 한정하면 72.8%(2020년 1월 기준; 사업장가입률은 19.3%)로 나타남.

○ (제3장 ③) 특고종사자의 국민연금 불안정성 정도를 파악하기 위해 분석한 결과, 특고종사자는 소득변동이 기타 집단보다 상당히 심하여 사회·경제적 불확실성이 갑자기 생기거나 사업체의 경영 상황이 악화하면 가입 이력을 안정적으로 지속하지 못할 가능성이 더욱 큰 것으로 나타남.

○ (제4장 ①) 이탈리아와 독일은 각각 1995년과 1999년에 근로자와 자영업자 사이 회색지대(gray zone)에 있는 특고종사자의 근로자성을 제도적으로 인정했으며, 특히 이탈리아는 이들과 근로자 간 이질적인 보험료 규정을 철폐하는 대응을 했음.

○ (제4장 ②) 영국은 두 국가와 달리 보편적 기초연금(보험료 재원)인 신국가연금(new State Pension)을 도입하여 기존 체계에서 낮은 급여 적정성을 보인 자영업자 등을 더욱 보호하는 조치를 취했음.

□ 각 장의 주요 내용을 종합하여 본 연구는 다음과 같은 제언을 하고자 함.

□ 첫째, 단순히 계약 형식에만 초점을 두어 특고종사자는 위임 혹은 도급계약을 체결하므로 독립 자영업자로 간주해야 한다는 관점은 이들의 ‘사회보장’ 측면에서 바람직하지 못함.

○ 이들은 계약 형식만 자영업자일 뿐 소득을 획득하거나 업무를 추진하는 방식은 사용자 종속적인 근로자와 유사함.

□ 둘째, 특고종사자 대상의 국민연금 측면의 대응이 필요하나 그러한 지원을 하는 핵심 논리를 명확히 해야 함.

○ 우선 특고종사자는 근로자처럼 종속성을 지니기 때문에 정책 대응이 필요하다는 주장은 ‘불공평성(unfairness)’의 논리에 기반을 둠.

- 이를 핵심 논리로 삼으면 기본적으로 종속성(사용종속 관계)의 정도를 판단하는 제도적 기준을 마련해야 함.
- 우리나라 또한 판단기준을 설정한다면 이에 부합하는 특고종사자를 사업장가입자로 전환하는 정책 대응을 펼칠 수밖에 없을 것임.
- 이 경우, 특고종사자를 넘어서 이들과 비슷하게 사용 종속성을 띠는 플랫폼 노동자나 프리랜서 등까지 고용형태 다양화로 새로이 확산하는 집단에 대한 대응 방안이 추후 논의로 이어질 것으로 보임.
- 그러나 동시에 특고종사자와 플랫폼 노동자 등과 위임(혹은 도급)계약을 맺는 사업주의 반발에 어떻게 효과적으로 대응해야 할 것인지가 관건임.

○ 특고종사자는 그 직업적 특수성으로 인해 실적에 따른 월별 소득변동이 심하므로 정책 대응이 필요하다는 주장은 ‘불안정성(precariousness)의 논리’에 바탕을 둠.

- 이를 핵심 논리로 삼으면 얼마나 소득이 하락해야 불안정한 것인지, 소득 하락의 비교를 위한 대상 기간을 언제로 둘 것인지 등을 논의해야 함.
- 현재처럼 지역가입자로 유지하며 일시적으로 대폭의 소득감소를 겪은 저·중소득 특고종사자에게 보험료를 한시적으로 지원하는 정책 대응이 단기적으로 적절할 것으로 보임.
- 본 연구는 지역가입자 보험료 지원제도 중 가칭 ‘특고종사자 트랙(track)’을 따로 두어 급격한 소득 하락(e.g. 비교대상 기간 대비 -25%)을 겪는 저소득 특고종사자에게 보험료를 지원할 것을

제안하고자 함.

- 그러나 이는 단기적인 대응으로, 일단 특고종사자의 불안정성을 제도적으로나마 완화하고, 장기적으로 기타 사회보험의 대응 방향과 발맞추어 사업장가입으로 전환을 적극 검토해야 함.

□ 셋째, 단기적인 대응이든 장기적인 대응이든 관계없이 근로자의 위장 자영인화를 통한 특고종사자의 무분별한 확산과 이들의 소득축소 신고 문제를 막기 위한 제도 외적인 대응은 필수적임.

○ 우선 위장 자영인화와 관련하여, 사업주의 자율적 개선을 기대하기보다 이들을 고용할 것으로 추정되는 사업장에 수시·특별 감독관을 파견하는 등 적극적 행정을 펼쳐야 함.

○ 특고종사자(나아가 지역가입자)의 소득축소 신고를 막기 위해 결국은 정책당국의 소득파악 역량에 만전을 기해야 함.

- (단기적) 사업자등록을 한 특고종사자는 부가가치세를 현재 반기에 1회 신고하게 되어있으나 분기당 1회로 변경하는 세법 개정을 추진하는 것이 단기적으로 실현 가능함.
- (중기적) 영국의 RTI(Real Time) PAYE(Pay As You Earn)처럼 정책당국이 사업주의 소득·매출을 실시간으로 파악하는 체계를 국세청 홈택스를 활용하여 구축하는 방안이 합리적임.
- (장기적) 각 공단에 분산된 4대 보험의 부과·징수 업무를 국세청이나 가칭 사회보험청 등으로 일원화하는 것이 이상적임.

○ 단·중·장기적 방안을 종합하면, 자격 중심보다 소득 중심 사회보험 운영으로 패러다임을 바꿔 모든 고용형태를 포괄하는 전체 취업자 중심의 사회보험제도를 추구하는 것으로 요약할 수 있음.

□ 넷째, 특고종사자의 사회적 보호를 종합적으로 높이기 위해 국민연금을 포함한 4대 사회보험이 일관된 원칙과 방향성을 갖고 움

직여야 함.

○ 그래야만 특고종사자의 직업적 특수성으로 인한 소득·고용 불안정성을 더욱 줄일 수 있을 것임.

□ 다섯째, 특고종사자를 위한 제도적 대응은 중·장기적으로 이들의 직종보다 속성 중심의 접근법에 기반을 둬야 함.

○ 제도 외적인 대응이 성공적으로 안착한다면 비단 특고종사자뿐만 아니라 변화된 노동시장 속에서 새로이 생겨난 플랫폼 노동자나 기타 자영업자, 프리랜서 등에 폭넓고 유연한 사회적 보호를 제공할 수 있을 것임.

□ 여섯째, 노동시장 변화에 맞게 국민연금을 유연하게 탈바꿈하더라도 특고종사자의 심한 소득변동은 여전하여 안정적인 납부 이력을 저해하는 점에서 비기여형(non-contributory)의 기초연금은 앞으로도 중요 제도로 작동해야 함.

○ 정규직 근로자와 달리 특고종사자는 위임·도급계약의 기간이 정해져 있고 계약이 도중 해지되기도 하므로 보험료를 꾸준히 내지 못할 가능성이 상당함.

○ 결과적으로 이들은 정규직 근로자와 국민연금액의 격차가 분명 있을 것으로 보인다. 특수형태근로에 장기간 종사했던 자가 상대적으로 낮은 국민연금액으로 향후 노인빈곤에 처할 가능성을 줄이기 위해 기초연금액은 더욱 제고될 여지가 있겠음.

Ⅰ. 서 론

1. 연구 배경과 목적

2020년 초부터 전 세계를 휩쓸고 있는 COVID-19는 각국의 보건의료 상황을 개선할 필요가 있다는 것을 넘어서서 사회·경제적 취약성의 현실을 여실히 보여주고 있다. 2차 팬데믹(pandemic)이 없다고 가정하면, OECD 회원국의 2020년 평균 실질 GDP 성장률은 -7.5%지만 우리나라는 -1.2%다(Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD], 2020). 그러나 안심하기엔 절대 이르다. 왜냐하면, COVID-19의 경제적 악영향은 소득·고용 안정성을 기준으로 집단별로 불균형하게 나타나기 때문이다. 한 통계에 따르면 COVID-19의 봉쇄조치로 직접적으로[1] 영향받은 집단은 유럽에 국한하면 총 고용의 40%에 달하며, 이들 다수가 시간제와 기간제, 자영업 등의 비표준 노동자(non-standard workers)[2]에 속한다(OECD, 2020: 101).

계약 유형을 차치하고 국가별, 대륙별, 성별로 나누더라도 노동시장이 맞이하는 타격은 기존의 불균형한 분배를 더욱 심화시킨다(International Labour Organization[ILO], 2020). 따라서 각국은 노동시장을 안정시키기 위해 대개 기존 고용보험의 확대나 새로운 고용정책의 도입을 활용하고 있으며, 우리나라는 특수형태근로종사자(이하 특고종사자)와 프리랜서, 영세 자영업자 등에게 긴급고용안정지원금을, 무급휴업·휴직을 시행하는 사업장의 근로자에게 고용유지지원금을 제공

1) 투입-산출 대비와 글로벌 밸류체인 변화로 인한 간접 영향은 배제한다.
2) 봉쇄조치로 영향받은 산업 부문의 총 고용 중 비표준 노동자의 비율은 OECD 유럽 회원국 중 라트비아의 약 20%에서 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 그리스의 50% 이상까지 광범위하게 펴져있다. 특히 예술, 엔터테인먼트, 기타 서비스 업종의 비표준 노동자는 대부분 OECD 유럽 회원국에서 평균 이상으로 영향받았다.

한다. 별개로 비표준 노동자는 중앙정부와 지방정부가 선별 혹은 보편적으로 지급하는 긴급재난지원금의 대상이기도 하다.

본 연구가 COVID-19의 상황을 예로 들며 시작한 이유는 비표준 노동자의 소득·고용 안정성이 외부 충격이나 경제 침체에 변동성이 크다는 것을 보여주기 위해서이다. 상술한 긴급고용안정지원금이나 긴급재난지원금(특히 2차)으로 비표준 노동자를 지원하는 정책 방향은 이들의 불안정성을 여실히 드러내는 반증이다. 이들은 요즘처럼 예외 시기는 물론 일반적인 경제 상황에서도 소득·고용 안정성은 전일제 정규직으로 대표되는 표준 노동자보다 낮으며 사회보험 접근성 또한 마찬가지다. 왜냐하면, 다수의 비표준 노동자는 표준 노동자가 노동시장의 주류였던 산업사회와 이에 기반을 둔 전통적인 복지국가의 영향력이 감소하기 시작한 1990년대 이후 본격적으로 생겨났기 때문이다. 물론 시간제나 기간제, 소득이나 업무 종속성이 없는 독립 자영업자는 양적 변화가 오랜 기간에 걸쳐 나타났으므로 사회보험의 대응은 다소 안정적으로 이루어졌다. 특히, 본 연구가 주목하는 공적연금 측면은 가입종 재편이나 기준소득월액 조정, 가입을 위한 최소 소득 혹은 근로시간 조건의 조정 등으로 이들을 포괄하고 있다(OECD, 2019a: 99-101).

그러나 상술한 전통적인 비표준 노동유형으로 특성을 파악할 수 없는 새로운 유형이 최근의 사회·경제·기술 변화에 따라 생겨나고 있는데, 대표적으로 가내노동과 특수형태근로, 플랫폼 노동 등을 들 수 있다. 이들의 근로시간이나 소득수준은 실적에 따라 산정되기 때문에 정책당국은 이를 정확히 파악하는 데 행정상 어려움을 가지며, 이는 결국 사회보험을 통한 사회적 보호 제공의 한계로 이어진다. 따라서 이들은 당연적용의 사업장가입자(혹은 직장가입자)가 아닌 것은 물론 때에 따라 미가입하기도 한다.

특히, 본 연구가 주목하는 특고종사자는 가내노동과 플랫폼 노동종사자와 더불어 대부분 노동법상 근로자가 아닌 관계로 사업장가입자로

대부분 가입하지 못한다. 그러나 대부분 자영업자로 분류되는 특고종사자는 소득 대부분을 소수 사용자에 의존하거나 업무를 수행하는 방식이 노동법상 근로자처럼 상당히 종속적인 특징을 지닌다(ILO, 2019: 134). 이러한 특성으로 말미암아 이들에게 사회적 보호를 제공하거나 확대하는 정책 대응이 사회보험 측면에서 활발히 이루어지고 있다. 그중에서 국민연금은 전 국민을 포괄하는 제도 특성으로 인해 고용보험과 달리 특고종사자가 의무적으로 가입하지만, 대부분 지역가입자로 편입되어 보험료 전액을 단독으로 납부하는 부담을 떠안는다. 따라서 이들 대상으로 보험료 국고지원을 확대하거나 사업장 가입 전환 등의 방식으로 사회적 보호를 실질적으로 제공하려는 논의가 최근 활발히 이루어지고 있다(국민연금제도발전위원회, 2018; 보건복지부, 2018).

본 연구는 고용형태 다양화의 최전선에 있는 특고종사자를 위한 공적연금 차원의 대응 원칙을 제시하려는 목적에서 추진되었으며, 구체적으로 이들의 규모 추정과 국민연금 가입률, 가입실태를 분석하고 관련 문제에 대한 해외 연금제도의 대응사례 기술 등의 주요 내용을 담는다. 특고종사자를 둘러싼 기존 연구는 이들의 규모를 추정하는 데 초점을 두었으나 사회보험 측면의 논의는 주로 고용보험을 중심으로 이루어졌다. 그러나 최근 국내외에서 특고종사자를 비롯한 비표준 노동자의 공적연금 적용(혹은 수급) 사각지대를 줄이기 위한 연구가 점차 진행 중이다(김혜진 외, 2020; Hu and Stewart, 2009; OECD 2018, 2019a). 이러한 맥락에서 본 연구는 비표준 노동자, 그중에서도 특고종사자의 공적연금의 사회적 보호를 실질적으로 강화하기 위한 논의를 더욱 활성화하는 밑거름이 되기를 기대한다.

2. 연구 내용과 구성

전술했듯이 본 연구는 고용형태 다양화로 인해 확대되는 비표준

노동, 그중에서도 자영업자(自營業者)이나 더 이상 자영(自營)하지 못하는 특고종사자(종속적 자영업자)에 초점을 둔다. 특히 특고종사자를 둘러싼 쟁점과 이들의 규모 추정, 해외사례 분석을 통한 관련 문제의 대응 방식 등을 종합하여 공적연금 측면에서 사회적 보호를 강화하기 위한 방향을 제시하려고 한다. 단, 정책대안의 구체적인 설계는 진행하지 않을 예정인데, 이는 고용형태 다양화에 따른 비표준 노동자의 양태와 특고종사자의 규모를 추정하고 해외 연금선진국이 공적연금 차원에서 관련 문제에 어떤 대응을 펼치는지 살펴보는 것을 선행할 필요가 있기 때문이다.

본 연구는 우선 제2장에서 고용형태의 다양화와 특고종사자를 둘러싼 쟁점 사항을 논의한다. 특히 표준 고용관계와 근로자성의 논의를 법·제도 차원에서 진행한 후 비표준 노동과 공적연금 간 관계를 중심으로 기술한다. 제3장은 경제활동인구조사와 노동패널, 국민연금 DB 등을 활용한 기술통계 분석으로 특고종사자를 실증적으로 분석한다. 특히 특고종사자의 규모를 추정하고 이들의 국민연금 가입률 상황을 알아본 후 국민연금 DB를 활용한 특고종사자의 국민연금 평균 납부 기간과 납부액 등을 제시한다.

한편, 제4장은 독일과 이탈리아, 영국 사례를 분석하여 이들 국가에서 고용형태 다양화에 관해 단행한 대응을 살펴보고 시사점을 도출한다. 다만, 해외사례 분석은 특고종사자를 비롯해 자영업자나 저소득 노동자 등 기타 비표준 고용관계도 다루는데, 이는 각국의 공적연금이 풀어야 할 과제와 이에 따른 대응, 그리고 주요 대상이 상이하기 때문이다. 하지만 정책 대응의 수혜집단이 특고종사자가 꼭 아니더라도 본 연구가 참고할 만한 지점은 있다고 할 수 있겠다. 마지막으로 제5장은 앞선 장의 내용을 토대로 공적연금 측면에서 특고종사자를 실질적으로 포괄하고 사회적 보호를 강화하는 대응 방향과 이의 전제 조건을 제시하며 본 연구를 마무리한다.

Ⅱ. 고용형태 다양화와 공적연금

1. 표준 고용관계와 특수형태근로종사자

법·제도적 측면에서 근로자는 전통적으로 노동시장의 주를 이뤄왔던 표준 고용관계에 해당하며 이를 중심으로 근로자의 법적 권리와 사회적 보호 등을 제공해 왔다. 그러나 본 연구에서 주목하는, 최근 노동시장에서 나타나는 변화를 살펴보면 표준 고용관계에서 벗어나는 유형이 생겨나고 점차 확산되고 있다. 단순한 노동시장의 변화를 의미하는 것을 뛰어넘어 표준 고용관계를 주축으로 형성되었던 기존 복지국가의 변화 또한 불가피하게 나타난다는 점을 가리킨다.

고용형태 다양화의 핵심은 국가별로 시점 차이는 있지만 1990년대 후반 이후 전통적인 노동유형으로 명확히 분류할 수 없는 새로운 형태가 나타나고 있다는 점이다. 전통적으로 기간제(temporary work)와 시간제(part-time work)를 표준 고용관계(standard employment relationship)에서 벗어난 고용유형으로 인식했지만, 최근에는 가내노동(home-based work), 호출노동(on-call work), 초단시간 근로(marginal part-time), 다자간 고용관계(multi-party employment relationship; 파견이나 용역, 하청 등), 종속적 자영업(dependent self-employment; 특고종사자처럼 고용계약을 맺지 않아 근로자는 아니나 경제적으로 타인에게 종속되어 있거나 업무상 자율성이 없는 노동자), 플랫폼 노동(e.g. application 기반의 택배 및 배달 기사 등) 등이 생겨난다. 그렇다면 표준 고용관계는 어떠한 주요 특징을 지니며, 이를 기준으로 했을 때 이탈하는 유형은 무엇이 있을까?

표준 고용관계는 고용 관련 내용을 다루는 법조문에 명확하게 등장하는 표현이 아닌 관계로 교과서적으로 정의할 수 없다. 그러나 노동시장이 최근 복잡·다양화되면서 이를 주요 특성을 기준으로 정의하

려는 시도가 이어진다. OECD(2014: 146)는 뚜렷한 정의를 내리지 않으나 ① 정해진 계약 기간이 없고(indefinite duration), ② 근로자가 사용자에게 종속[3)]되며(subordination with an employer), ③ 시간이나 요일 단위의 고용관계(employment relationship on an hourly or daily basis)가 아닌 것을 표준 고용관계로 간주한다. 이를 기반으로 OECD(2019b: 52)는 ① 전일제(full-time), ② 무기(無期)직(open-ended), ③ 단일 사용자(a single employer)를 특징으로 하는 것을 표준 고용관계로 정의한다. 이에 덧붙여 OECD(2019a: 67)는 근로자가 사용자에게 종속되는(dependent) 특성을 추가한다.

ILO(2016: 7) 역시 OECD(2019a)처럼 표준 고용관계를 ① 전일제(full-time), ② 정해진 계약기간이 없고(indefinite), ③ 제3자가 없이 쌍방의(bilateral) 당사자가 존재하고, ④ 근로자가 사용자에게 종속되는(subordinate) 것으로 정의한다. 이처럼 전일제, 계약기간의 정함, 종속성 여부 등을 기준으로 표준 고용관계를 판단하는 방식은 황덕순 외(2016)와 이정아 외(2017: 20)도 명확하지는 않으나 추상적인 수준에서 시도한다.

전술한 특성 중에서 하나라도 충족하지 않으면 비표준 고용(non-standard employment)으로 판단하며, 이에 따라 ILO(2016)는 시간제와 기간제, 다자간 고용관계, 종속적 자영업을, OECD(2019)는 시간제와 기간제, 자영업을 비표준 고용관계의 하위 유형으로 분류한다. 그러나 이는 개별 기준을 중심으로 도출한 이념형적 분류로서 두 개 이상의 비표준 고용관계가 동시에 성립하는 유형이 충분히 존재할 수 있다. 예를 들어, 호출노동의 대표 격으로서 영국에서 2020년 4-7월 기준 약 1백만 명(Office for National Statistics[ONS], 2020: 10)이 종사하는 0시간 계약(zero-hour contract)[4)]은 미리 정

3) 이는 근로자가 업무와 관련하여 사용자의 지시와 감독을 받는다는 것을 뜻한다.
4) 0시간 계약의 자세한 내용은 이정희(2015)를 참고하길 바란다.

해둔 노동시간이 없으므로 시간제인 동시에 특정 계약기간이 있으면 기간제로도 볼 수 있다.

고용관계를 표준/비표준으로 나누는 접근법은 일반적으로 흔히 쓰이는 공식/비공식 고용이나 안정/불안정 고용 등의 접근법과 몇몇 유사한 특징을 지닌다. ILO의 권고 240호는 비공식성(informality)을 ‘법적 혹은 실질적인 측면에서 공식적인 조치를 통해 전혀 혹은 충분히 보호하지 않는 모든 경제행위’로 일컬으며(ILO, 2015: 4), 불안정성(precariousness)은 소득, 고용, 사회적 보호 등 다차원에서 나타나는 불확실성과 불안정성으로 정의한다(이승윤 외, 2017: 498).

이에 비추어 볼 때, 표준/비표준의 분류 기준은 계약 유형, 공식/비공식성은 보호 유무, 안정/불안정성은 직업 속성으로 파악할 수 있다. 결과적으로 상이한 분류 기준을 삼기 때문에 비표준 고용이 항상 비공식성을 띠는 것은 아니며 항상 불안정성을 내포하는 것도 아니다. 예를 들어, 공공기관장은 계약기간이 정해진 기간제로서 비표준 고용에 해당하나 공식성을 띠며, 소득과 사회적 보호는 안정적이나 고용은 불안정적이다[5].

그렇지만 전통적으로 한 개인이 표준 고용관계에 해당하면 공식성은 물론 소득과 고용, 사회적 보호의 안정성으로 이어지는데, Deakin(2005)은 이를 산업화로 인한 유럽 복지국가의 탄생과 확대와 연결 지으며 설명한다. 예를 들어, 영국은 봉건제도에서 형성된 전통적인 주인-농노 관계(master-servant model)가 산업혁명 이후인 19세기 후반까지 영향력을 미쳤지만, 20세기 초반부터 각종 사회입법이 시행되며 표준화된 고용관계로 근로자를 구별할 필요성이 생겨났다. 특히 산업화의 확대는 후술할 두 측면을 결합하여 근로자와 사용자 간 고용관계를 명확히 하는 요소로 작용한다. 우선 사용자 측면에서

---

5) 한편, 본 연구에서 언급되는 비정규직의 정의는 2002년 노사정위원회의 합의안을 따르며, 이에 따라 한시적 근로자와 시간제 근로자, 비전형 근로자로 나뉜다.

산업화는 기업 구조를 관료제적으로 재편하여 근로자의 업무를 체계적으로 관리·감독하도록 추동한다. 근로자 측면에서 보면, 사용자에의 종속성에 관한 반대급부로 소득과 고용, 사회적 보호에 관한 안정성을 사회보험과 각종 입법으로 보장받는다(Deakin, 2002: 193; ILO, 2016: 11).

따라서 사회입법과 사회보험에 해당하는 연금, 고용·실업, 산업재해, 보건의료 제도 등과 제도별 하위 규정은 표준 고용관계를 중심으로 주요 대상과 적용 수준이 달라진다. 나아가 노동권과 사업장 내 위생·안전, 훈련·연수 등과 관련한 규정도 표준 고용관계에 해당하는지에 따라 적용 여부가 갈린다. 결국, 법상 근로자 지위를 인정받는지는 이를 중심으로 형성되어 확대된 규제 체계에 놓이는지 결정하는 요소라고 할 수 있다([그림 Ⅱ-1] 참고).

[그림 Ⅱ-1] 표준 고용관계의 규제 체계

출처: ILO(2016: 12)

상술한 대로 표준 고용관계는 단순히 계약 유형을 뜻하는 것을 넘어서 근로자와 사용자를 둘러싼 규제 체계를 형성하는 나침반 역할을

한다. 그러므로 법적 해석상 이견이 존재할 가능성을 차단하기 위해 근로자와 사용자는 물론 근로, 임금 등이 무엇인지 정의할 필요가 있다. 한 예로 캐나다 노동법(Canada Labour Code)에서 근로자는 “사용자가 고용한 모든 사람으로서 종속적 계약자와 사설 경찰을 포함”하며, 사용자는 “한 명 이상의 근로자를 고용하는 모든 사람, 그리고...(중략)...종속적 계약자의 서비스 수행을 규정하는 조치로 인해 단체교섭의 대상이 될 수 있는 정도로 그들과 관계를 맺은 사람”이다(Canada Labour Code, RSC 1985, c L-2).

영국의 1996년 고용권리법(Employment Rights Act 1996)은 근로자 이외에 노무제공자(worker; 종속적 자영업자와 유사)를 별도로 두고 “(a) 근로계약 혹은 (b) 명시적 혹은 묵시적인 계약을 통해...(중략)...개인이 수행하는 직업이나 사업의 고객 지위가 아닌, 계약의 상대방 당사자를 위한 노무를 직접 수행하기로 약속한 개인”으로 정의한다(Employment Rights Act 1996, c. 18). 이에 따라 고용권리법의 모든 규정을 적용받는 근로자와 달리 노무제공자는 일부 규정만 적용받는다(심재진, 2015: 82).

우리나라의 근로기준법 또한 고용관계의 행위자를 명확히 정의한다. 제1장 제2조는 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람”으로, 사용자를 “사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자”로 규정한다(근로기준법, 2020. 5. 26. 법률 제17326호). 그러나 근로자가 근로기준법상 모든 규정을 적용받기 위해서 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 근로를 제공해야 하는 점에서 근로자는 필연적으로 사업에 대한 조직적 구속성을 띤다(김형배·박지순, 2004: 99). 이는 근로자를 계약 형식에 따른 협의의 개념으로 보는 방식으로, 근로기준법이 근로자와 사용자 간 근로계약을 체결하여 성립하는 개별 근로관계가 중심을 차지하는데 기

인한다(고용노동부, 2017: 8). 근로기준법상 정의는 최저임금법과 근로자퇴직급여 보장법, 임금채권보장법, 산업안전보건법 등 근로자를 대상으로 하는 기본 사회입법에서 문구 수정 없이 그대로 적용된다[6]. 즉, 근로기준법상 근로자로 성립하지 않는 자영업자 등의 비임금노동자는 최저임금과 퇴직급여의 적용대상에서 원천 배제된다[7].

근로자에게 관련 규정을 원천적으로 적용하는 기본 사회입법과 달리 고용보험법과 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 국민연금법을 포함하는 사회보험 입법은 제도별로 규정하는 자격 조건을 충족하는 근로자는 물론 근로기준법상 근로자가 아닌 비임금근로자가 (준)의무 혹은 자발적으로 가입할 수 있게끔 허용한다. 즉, 개별 사회보험에서 정의하는 근로자는 근로기준법이 정의하는 근로자보다 더욱 광의로 해석한다. 이는 개별 근로관계가 중심인 근로기준법과 달리 사회보험은 사회보장기본법이 규정하는 바와 같이 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장”하려는 목적을 갖는데 기인한다(사회보장기본법, 2018. 12. 11. 법률 제15885호).

사회적 위험은 근로자 여부를 불문하고 닥칠 뿐만 아니라 이로 인한 폐해는 오히려 근로기준법상 근로자가 아닌 집단으로 불균등하게 분배된다. 따라서 4대 사회보험은 도입 초기에서 시간이 지날수록 가입대상을 넓히며, 이러한 확대는 근로자 가입을 위한 자격 조건을 완화하거나 새로운 가입유형을 만드는 방식으로 이루어졌다. 단, 전자는

6) 단, 노동조합 및 노동관계조정법은 개별 근로관계를 규율하기 위한 근로기준법과 달리 헌법의 노동 3권 보장을 보장하여 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상 등을 목적으로 제정되었다. 따라서 상이한 입법 취지에 비추어 봤을 때, 노동조합 및 노동관계조정법상 근로자는 반드시 근로기준법상 근로자에 한정되지는 않는다(김린, 2018: 100).

7) 산업안전보건법은 2019년 1월 개정하여 2020년 1월 시행하기 전까지 보호 대상이 근로자였으나 이후 “노무를 제공하는 사람”으로 확대되었다(산업안전보건법, 2020. 1. 16. 법률 제16272호). 따라서 산업재해보상보험법상 9개 특고종사자는 산업안전보건법의 적용대상으로 포함된다.

가입자가 내는 보험료가 절반으로 감액되나 후자는 본인이 전액을 내는 차이가 있다. 결국, 가입대상의 확대는 근로자성을 제도적으로 인정하는지를 기준으로 갈리며 이는 보험료 납부에 관한 재정 문제로 귀결된다.

사회보험은 제도별 도입 시점이 달라 서로 다른 사업장가입자 적용기준(제도적 근로자성 인정기준)을 갖고 출발했으나 시간이 지나며 유사해지는 경향을 보인다(이용하 외, 2015: 52). 아래 <표 Ⅱ-1>은 4대 사회보험의 사업장·근로자 요건과 몇몇 사항을 해당법과 시행령을 토대로 정리한 것이다. 사업장 요건 중 개념과 범위, 결국 전통적으로 표준 고용관계로 간주하는 것은 네 제도 모두 원칙적으로 유사한 내용을 공유한다. 그러나 표준 고용관계로 보는 근로기준법상 근로자는 사회보험 사업장가입자의 부분집합에 불과하다. 즉, 4대 사회보험은 사업장가입자의 충족기준을 점차 완화하여 제도적 근로자성의 범위를 넓히는 방향으로 발전한 것이다.

<표 Ⅱ-1> 4대 사회보험의 사업장·근로자 요건과 기타 쟁점 사항

		국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
사업장 요건	개념	근로자를 사용하는 사업소 및 사무소		근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장	
	범위	1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업장 (소재지가 일정하지 아니한 사업장 등 제외)		1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업장 (농림어업 중 5인 미만 비법인 사업장 등 제외)	
근로자 요건	연령	18세 이상 60세 미만	없음	18세 이상 65세 미만 (65세 이후 고용되거나 자영업 개시 시 실업급여 등 적용제외)	없음
	고용	1개월 이상 계속 고용 + 월 60시간 이상 근로		1개월 이상 고용 + 월 60시간 이상 근로	없음
기타 가입유형		지역, 임의, 임의계속	지역	임의, 일용근로자, 자영업자	특례 (해외파견자, 중소기업 사업주, 특고종사자 등)
제도적 근로자성 인정 유무		없음	없음	예술인 근로자성 인정 (2020년 12월 시행)	14개 직종 특고종사자 근로자성 인정
최근 논의(혹은 진전)사항		**제4차 재정계산 및 경사노위 연금특위는 특고종사자 사업장가입자 전환 논의**	없음	**특고종사자 적용 내용의 고용보험법 개정안 국회 본회의 통과**	**특고종사자 적용제외 신청 사유 한정**

출처: 이용하 외(2015: 53)를 토대로 변경 내용을 반영함.

본 연구가 주목하는 공적연금에 초점을 두면, 국민연금은 상시근로자 10인 이상 사업장을 대상으로 도입되었고 이후 5인 이상, 1인 이상 사업장으로 점차 확대되었다. 덧붙여 일용·단시간 근로자를 위한 사업장가입자 가입기준도 점차 완화됐는데, 자세한 사항은 후술할 예정이다. 결론적으로 표준 고용관계는 적용사업장의 규모가 작은 방향으로, 비표준 고용관계인 일용·단시간 근로자는 사업장가입자로 편입하는 방향으로 국민연금은 진화하고 있다. 왜냐하면, 이들은 월 60시간 이상이거나 8일 이상 일하면 사업장가입자로 적용(2016.07~)되는 등 근로자성을 분명 갖기 때문이다.

그러나 근로일수나 근로시간으로 사업장가입자 적용을 가르는 기준은 소득 기준을 채택하는 선진국(e.g. 영국, 미국, 캐나다 등)보다 고용형태 다양화에 따른 노동시장 변화에 유연히 대처하지 못하는 한계가 있다(최옥금, 2020: 6). 이들은 근로소득이 있는 임금근로자임에도 근로일수·시간을 채택하는 독특한 기준으로 인해 상용직보다 상당히 높은 사회보험 불안정성을 띠는 집단으로 여전히 남는다. 그렇지만 최소한 일용·단시간 근로자를 국민연금으로 편입하려는 정책적 노력은 다음에 기술할 특고종사자보다 활발히 이루어졌다고 할 수 있다.

한편, <표 Ⅱ-1>이 밝힌 대로 근로기준법상 근로자에 속하지 않는 비임금노동자로 분류되나 경제·업무 측면에서 사용자 종속적인, 즉 실질적으로 근로자 특성을 띠는 특고종사자를 둘러싼 사회보험 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 특히 산재보험은 2008년 7월부터 올 7월에 이르기까지 특고종사자의 직종을 지속해서 늘리며 이들의 당연적용 범위를 넓히고 있다. 마찬가지로 고용보험도 특고성을 갖는 예술인의 제도 가입을 작년 말부터 가능케 했으며, COVID-19 위기 속에서 특고종사자를 의무가입하도록 하는 고용보험법 개정안도 작년 12월 국회 본회의를 통과했다. 따라서 산재보험과 고용보험은 특고종사자의 근로자성을 제도적으로 인정하는 방식으로 이들을 점차 포괄하고 있

다. 건강보험은 특고종사자의 제도적 근로자성을 인정하는 정책적 논의는 없는데, 이러한 이유는 이들 중 일부는 직장가입자의 피부양자로서 직장가입자로 가입한 것은 물론 비록 지역가입자이더라도 건강보험의 특성상 납부와 혜택의 시간적 간격이 짧은데 기인한다.

국민연금의 경우는 <표 Ⅱ-1>에서 알 수 있듯이, 최근 몇 년(그리고 COVID-19 사태를 겪으며 더욱)의 주요 과제 중 하나는 가입종은 대부분 지역가입자이나 경제·업무 종속성은 상당히 높은 특고종사자의 근로자성을 제도적으로 인정하여 이들을 사업장가입자로 전환하는 방안을 검토해야 한다는 것이다(국민연금제도발전위원회, 2018: 43). 이들은 법·제도적으로 근로자성을 인정받지 못해 대부분 지역가입자로서 단독으로 보험료를 전액 납부하는 부담이 있다. 다만, 특고종사자는 근로기준법상 근로자에 속하지 않으나 경제·업무 측면에서 근로자성을 띤다는 이유만으로 이들을 먼저 대응해야 한다는 논리는 충분치 않은 듯하다[8]. 왜냐하면, 대다수 특고종사자처럼 지역가입자에 속하나 소득안정성은 이들보다 낮을 수 있는 영세 자영업자 또한 대응 필요성이 충분한 집단이기 때문이다. 이러한 이유로 정부는 소득이나 매출이 감소한 일정 소득 이하의 두 집단 모두에게 1차 긴급 고용안정지원금을 2020년 7-8월에 걸쳐 지급했다. 그러나 특고종사자는 실적에 따른 월별 소득변동이 심한 것은 물론 경제 침체 등 외부 충격 속에서 영세자영업자와 달리 본인이 아닌 사업주가 노무 제공량을 조절할 가능성이 매우 크다. 다시 말해, 자신이 아닌 타인이 특고종사자의 소득·고용을 때에 따라 언제든지 좌우할 수 있다는 것이다[9]. 이는 궁극적으로 이들의 사회보험 불안정성, 특히 연금보험료 납부 이력을 안정적으로 유지하지 못하는 요인으로 작용하며 최악의 경우 납부예외자나 장기체

8) 이 부분은 최영준 교수(연세대학교 행정학과)와의 자문회의를 토대로 작성했다.
9) 특고종사자의 소득·고용 불안정성은 고용노동부가 2020년 9-10월에 2차 긴급 고용안정지원금으로 이들 중 소득감소율이 25% 이상인 자를 지원하는 주요 논리로 작용했다(고용노동부, 2020a).

납자로 편입시킬 수 있다[10].

우리나라보다 공적연금을 일찍 도입한 연금선진국들은 종속성(특고성)을 띠는 자영업자의 특수 상황을 인정하는 것을 전제로 제도적 대응을 펼쳐왔다. 이탈리아나 포르투갈처럼 이들이 내는 연금보험료 수준을 종속성 정도에 따라 근로자보다 낮게 설정하고 이들을 고용한 사업주가 보험료 절반을 부담하도록 한 대응(OECD, 2019a: 92)이 대부분이다. 한편, 독일이 1983년에 도입한 예술인 사회보험기금(*Künstlersozialkasse*)처럼 절반을 예술인이나 작가(단, 예술/출판 업무로 연 소득이 최소 €3,900는 충족해야 함) 본인이 연금보험료 50%, 사업주가 30%, 정부가 20%를 분담하는 사례도 있다(OECD, 2018: 126-131). 우리나라 국민연금이 모든 가입 종별이 같은 보험료율을 적용받는 점을 고려하면, 독일 사례처럼 종속성을 가진 특고종사자의 보험료 부담을 (경우에 따라) 줄여주는 대응이 현실적으로 가능할 것이다[11].

물론 지역가입자로 가입한 특고종사자의 소득수준을 파악하는 것이 사업장가입자에 비해 어려우므로 행정상 축소 소득을 이들의 실소득으로 파악하거나 아예 납부예외자로 관리할 가능성도 배제할 수 없다. 특고종사자가 생겨나고 늘어나는 이유는 사용자가 세금이나 보험료 부담금을 회피할 목적으로 실제 고용관계를 위장하는 측면과 그 외에 산업·기술환경과 노동자 의식의 변화 등으로 노동자가 다소간 자율성을 띠며 선택하는 측면으로 분류할 수 있다. 따라서 권혁진(2010: 41-42)이 주장했듯이 두 측면을 엄격히 분류하여 후자를 위한 사회적 보호를 확대하고, 전자는 노동법적으로 관련 규제·감독을 강화하는 대응이 바람직하다. 그러나 현실적으로 이를 엄격히 구분하는 것은 상당한 행정

10) 산재보험 적용의 9개 특고종사자 직종의 약 3,500명을 대상으로 실태조사를 진행한 박찬임(2018: 22)은 납부예외자나 체납자 등이 속하는 미가입자가 47.5%에 달한다고 주장한다.

11) 실제로 2013년과 2018년에 실시한 국민연금 재정계산에서 이러한 대응 가능성을 고려한 바 있으나 의미 있는 변화는 이루어지지 않았다. 이는 보고서 이후 파트에서 다시 언급할 예정이다.

상 노력이 필요하며 국민연금 측면으로도 실익이 없다고 할 수 있다. 왜냐하면, 특고종사자로 왜, 어떻게 종사하게 되었는지 간에 사용자가 4.5%의 국민연금 보험료를 내지 않는 것은 공통으로 존재하기 때문이다. 따라서 특고종사자의 사회적 보호를 강화하는 것은 단·중기적으로 보험료 부담을 덜어주는 정책 대응이 필요하다.

요약하면, 고용형태 다양화 현상은 전통적인 근로자–자영업자 접근법으로 명확히 정의할 수 없는 노동자 집단을 양산하고 있다. 그 결과, 복잡해진 노동시장에서 고용은 근로계약에서 위임·도급계약으로, 소득은 월급에서 일감, 건당, 프로젝트 방식으로 점차 이동하는 액화노동(melting labour)을 흔치 않게 목격할 수 있다(이승윤, 2019: 56). 이러한 현상은 새롭게 생겨나거나 확대되는 노동자들이 기본 사회입법(e.g. 최저임금, 퇴직급여 등)에 적용받는지는 물론 사회보험에 가입하는지, 가입하면 어느 종별에 해당하는지 등까지 큰 영향력을 가진다.

국민연금에 국한하면, 근로자와 자영업자의 특성이 공존하나 지역가입자에 속하는 집단과 근로소득이 있는 임금근로자임에도 지역가입자에 속하는 집단을 대표적으로 들 수 있다. 전자는 높은 종속성의 자영업자로서 특고종사자, 후자는 임시·일용직이나 초단시간 근로자를 포함한다. 임시·일용직이나 단시간 근로자는 그나마 사업장가입자 가입기준을 완화하여 이들을 더욱 포괄해 온 것과 달리 특고종사자는 논의만 무성할 뿐 실질적 대응은 전혀 이루어지지 않았다. 이들 대다수는 근로자성을 띠는 지역가입자로서 국민연금 제도가 노동시장의 변화에 기민하게 대응하지 못하여 사회적 보호를 충분히 받지 못했다고 할 수 있다[12]. 기술변화에 따른 사회·경제적 변화에 발맞추어 이를 적절히 반영(updating)하려는 제도·정책적 대응이 부족했으며, 이를 방치하면 국민연금이 오히려 퇴행적으로 진화하는 현상이 나타날 수 있다.

---

12) 향후 이들에게 기초연금의 중요성은 더욱 크게 다가올 것으로 보인다.

2. 비표준 고용관계와 공적연금

가. 공적연금 체계와 비표준 고용관계

그렇다면 기존 사회안전망이 어떤 방식으로 설계되어 발전해 왔으며, 어떤 특징으로 인해 특고종사자를 비롯한 비표준 노동자를 위한 사회적 보호가 상대적으로 낮은지 논할 필요가 있다. 왜냐하면, 제도를 도입하고 확대하는 과정은 그 시기의 사회·경제적 상황을 반영하는 방식으로 대개 이루어지기 때문이다. 사회안전망은 사회보장제도를 중심으로 구현되며, 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 분류한다. 물론 세 가지 개별제도는 현장에서 복합적으로 작동하기 마련이나, 각국은 정치·경제·사회·문화적 배경에 따라 어느 제도에 중점을 더(덜) 두고, 제도별 적용대상은 어떤 집단의 어느 범위까지인지, 관대성은 어느 수준인지 등을 조정한다. 그러나 복지국가의 발전을 살펴보면 사회보험은 다수의 경제활동인구를 포괄하므로 중심적인 사회보장제도로 자리매김했으며, 적용대상의 범위를 점차 넓히거나 도입 초기부터 전 국민을 포괄하는 경향을 띤다.

이는 특히 공적연금 제도에서 더욱 두드러진다. 호주 기초연금(Age Pension)과 뉴질랜드 기초연금(New Zealand Superannuation) 등을 제외한 대부분 국가는 공적연금 체계에 사회보험을 포함하며, 사회보험이 기초연금 형태인지 소득비례연금 형태인지에 따라 전술한 특징은 다소 다르게 나타난다. 전자처럼 기여형 기초연금을 공적연금 체계에 두는 국가는 도입 초기부터 전 국민을 포괄하는 경우가 일반적이다. 아일랜드 기초연금(State Pension)처럼 비정규직 근로자와 자영업자가 제도 도입 후에 가입했던 예외 사례가 있지만, 영국 기초연금(Basic State Pension; 현 new State Pension의 전신)과 네덜란드 기초연금(Algemene Ouderdomswet), 스웨덴 구 기초연금(Folkpension; 현 소득비례연금 Inkomstpension의 전신) 등은 도입 때부터 전 국민을 포괄

하는 보편주의적 제도였다. 반면, 기여형 소득비례연금이 공적연금 체계에 존재하는 국가는 고용 안정성이 상대적으로 높은 정규직 근로자(employee), 특히 근로자 수가 많은 사업장 혹은 직종을 기준으로 가입범위를 넓히는 모습을 보인다. 예로 사업장 내 근로자 수를 기준으로 일본 후생연금(厚生年金), 근로자 수와 자영업 여부를 기준으로 우리나라 국민연금, 임금근로자를 중심으로 일부 자영업과 전업주부에게 문호를 개방(임의가입 허용)한 독일 국민연금(Gesetzliche Rentenversicherung), 자영업 여부를 기준으로 이탈리아 국민연금(Pensione di vecchiaia) 등을 들 수 있다.

<표 Ⅱ-2> OECD 회원국의 연금체계 분류

구분		대표 국가
베버리지형	기초+ (자발/강제) 기업	네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 스위스, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 호주
혼합형	기초+소득비례+ (자발/강제) 개인 and/or 기업	일본, 캐나다, 핀란드, 한국
비스마르크형	소득비례+ (자발/강제) 개인 and/or 기업	노르웨이, 독일, 미국, 벨기에, 스웨덴, 슬로바키아, 오스트리아, 이탈리아, 폴란드, 프랑스

주 1: 아일랜드와 영국을 제외한 모든 베버리지형 대표 국가에서 기업연금은 의무가입이다. 단, 영국은 자동가입(automatic enrolment) 제도를 기업연금에 적용하여 준강제(quasi-mandatory) 성격을 띤다.
출처: OECD(2019a: 207)를 토대로 이용하·정해식(2008: 77)을 보완 및 수정

기여형 기초연금이 공적연금 체계에 존재하는 첫째 유형은 베버리지형(Beveridgean)에 해당하나, 기여형 소득비례연금이 공적연금 체계에 존재하는 둘째 유형은 비스마르크형(Bismarckian)에 해당하는 경우가 대부분이다. 주목할 만한 점은 사회보험(기여형)의 공적연금이 어느 유형에 속하든 전체 연금체계로 확대하면, 비표준 노동자와 표준 노동

자 간에 가입 자체나 가입 종별 상 규정의 차등 적용, 이에 따른 보험료 납부액의 차이, 최종적으로는 연금 수급액의 격차가 나타나는 경우가 많다는 것이다(OECD, 2019a: 65-92).

이러한 차이점이 나타나는 이유는 사회보험의 탄생과 발전이 전일제, 계약 기간의 정함이 없는, 종속적 고용의 표준 노동자를 기반으로 이루어졌기 때문이다(ILO, 2019: 11). 우선 베버리지형 하 기초연금은 전체(혹은 대부분) 노인에게 정액 연금을 지급하므로 모든 노동자는 고용계약 유형이나 불안정성 정도와 관계없이 동등한 대우를 받는다. 그러나 베버리지형 연금체계는 공적연금이 빈곤 방지, 사적연금이 추가 노후소득 제공 역할을 담당하기 때문에 후자, 특히 기업연금에서 비표준 노동자는 가입이나 적용, 수급권 획득 및 수급액 정도가 상당히 제한적이다. 대표적인 비표준 노동자인 기간제 근로자는 잦은 이직으로 인해 기업연금 기여가 간헐적이며, 제도 간 통산성(portability)이 원활하지 않아 재직 때 적립한 연금자산이 온전히 수급액으로 이어지지 않는 경우가 많다. 자영업자의 경우, 기업연금이 의무가입인 아이슬란드, 준 의무가입(자동가입 포함)인 덴마크와 네덜란드, 캐나다, 리투아니아, 뉴질랜드, 영국을 제외한 국가는 ① 가입할 수 없거나, ② 소득 기준 등의 가입조건이 존재하거나, ③ 임의가입에 해당한다(OECD, 2019a: 110). 결론적으로 베버리지형 연금체계의 비표준 노동자는 은퇴 전에 적절한 자산을 축적하여 현금화하지 않는다면 은퇴 후의 연금 적정성을 확보하지 못할 가능성이 크다.

공적 소득비례연금이 연금체계의 주축인 비스마르크형에서 비표준 노동자가 겪는 제도적 상황은 전술한 베버리지형의 기업연금에서 겪는 그것과 유사하다. 기간제나 시간제 근로자(part-time employees), 정해진 근무시간이 없는 임시직 노동자(casual workers)는 표준 노동자와 같은 연금 규정을 설령 적용받더라도 전일제가 아니므로 불안정한 소득수준과 불규칙한 보험료 납부를 경험한다. 그러나 다수의 제도는

소득이나 시간 기준의 가입장벽이 있거나 가입하더라도 독일[13]처럼 기여율 차이가 있는 예도 있다. 자영업자 역시 이탈리아와 스웨덴, 핀란드 등처럼 표준 노동자보다 낮은 기여율을 적용받는 경우가 빈번하다.

한편, 우리나라는 베버리지형과 비스마르크형의 성격을 동시에 띠는 혼합형으로 간주할 수 있다. 비표준 노동자는 기초연금과 국민연금을 동시에 받을 수 있고, 후자에 초점을 두면 상당수의 비표준 노동자가 속한 지역가입자는 사업장가입자와 같은 기여율을 부과하므로 제도 규정상 눈에 띄는 차등 적용은 존재하지 않는다. 따라서 국민연금에서 근로자 대비 자영업자의 연금액[14](theoretical pensions)은 95%에 육박한다(ibid.: 88). 또한, 비표준 노동자로 꼽히는 일용·단시간 근로자는 사업장가입자로 편입(특정 근로시간 충족 시)되더라도 독일의 미니잡(Mini-job; 월 소득 €450 미만의 근로자)과 미디잡(Midi-job)처럼 감면 보험료율을 적용받지 않는다. 요약하면, 우리나라 공적연금의 구성, 특히 국민연금의 ‘설계와 규정’을 놓고 보면 비표준 노동자를 제도적으로 배제하는 요소는 거의 존재하지 않는다[15].

<표 Ⅱ-3>은 상술한 내용을 잘 나타낸 OECD(2019a: 82)의 자료로서 자영업자의 소득비례연금 적용상 다양성을 보여준다. 자영업자만 대상으로 가입 종별을 따로 두는 해외 연금제도와 달리 국민연금은 자영업자와 사업장가입자 가입기준을 충족하지 못하는 임금근로자를 포함하는 지역가입이라는 독특한 가입 종별이 존재한다. 그러므로 아래 표에서 한국이 속한 ‘근로자와 동일 보험료율’ 범주는 지역가입 종별로 봐야 한다. 어찌 되었든 우리나라는 캐나다와 미국 등과 마찬가지로 총

13) 월 소득 €450-€1300의 미디잡(Midi-job) 근로자는 독일 국민연금에 의무가입하나 감면 기여율을 적용받는다.

14) 세전 평균 순임금(average net wage)과 동일액의 과세소득(세전 순소득 혹은 순임금)을 가진 근로자 대비 자영업자의 연금액으로서, 22세부터 (준)강제 기여금만 내며 완전경력을 마친 경우를 뜻한다.

15) 차이점은 사업장가입자는 보험료 절반을 내는 사용자가 존재하나 지역가입자는 본인이 전액을 스스로 낸다는 것이다.

보험료율 측면에서 근로자와 비 근로자를 제도적으로 차별하는 요소는 존재하지 않는다.

<표 Ⅱ-3> 자영업자의 소득비례연금 적용상 다양성

의무가입 혹은 준 의무가입					
근로자와 동일 보험료율	감면 보험료율	정액 보험료	특정 소득 이상만 의무가입	**기초연금만 의무가입**	**의무가입 아님**
캐나다 체코 에스토니아 그리스 헝가리 **한국** 리투아니아 룩셈부르크 슬로베니아 미국	오스트리아 벨기에 프랑스 칠레 아이슬란드 이스라엘 이탈리아 라트비아 노르웨이 포르투갈 스웨덴 스위스	폴란드 스페인 터키	오스트리아 칠레 핀란드 라트비아 슬로바키아 터키	아일랜드 일본 네덜란드 영국	호주 덴마크 독일 멕시코

출처: OECD(2019a: 82)

나. 국민연금 지역가입자 내 불안정한 비표준 고용관계

그러나 악마는 디테일에 있다(The devil is in the detail). 형식적인 체계 구성이나 제도 설계와 달리 실재는 상반된 양상으로 나타나고 있는 듯하다. 기초연금은 급여 수준이 평균 임금의 6.2%로서 OECD 회원국의 모든 선별적(targeted) 기초연금 급여 수준 중에서 제일 낮다(ibid.: 135). 이는 국민연금의 짧은 역사와 부분적립식 구조, 기타 노인복지정책의 부재가 만들어낸 43.8%(2017년 기준)의 노인빈곤율(중위소득 50% 이하)을 낮추는데 부족한 수준이다. 국민연금의 상황 또한 크게 다르지 않다. 비표준 노동 집단은 형식적으로 제도에 들어와 있지만, 불안정한 소득 등으로 납부예외(혹은 장기체납) 상태거나 표준 노

동자보다 안정적인 납부를 유지하기 까다로울 수 있다[16]. 예를 들어, 2018년 12월 기준 평균 납부기간은 사업장가입자가 128개월, 지역가입자가 110개월이며 평균 소득월액은 사업장가입자가 약 273만 원, 지역가입자가 약 133만 원이다(국민연금공단, 2018; 성혜영 외, 2020에서 재인용). 사업장가입자는 소득 상한선을 제외하면 기준소득월액 구간별로 상당히 고르게 분포(정규분포 근접)하나 지역가입자는 130만 원 이하 구간에 약 60%가 몰려있다. 두 집단 간 관련 지표의 격차가 큰 것은 고용·소득이 불안정한 다수의 자영자(고용원이 없는 개인사업자로서 대다수의 특고종사자가 이에 해당)와 상당수의 임시·일용직 등을 지역가입자로 분류하기 때문이다.

<표 Ⅱ-4>는 가입 종별 국민연금 가입자 현황의 변화추이를 보여주는데[17], 2011년 이후 사업장가입자의 규모와 비중 모두 증가했으나 지역가입자는 2011년과 2019년을 비교했을 때 비중이 감소할 뿐 규모는 차이가 없다. 이는 임금근로자의 규모와 비중이 증가했을 뿐만 아니라 국민연금 제도가 사업장가입자 가입기준을 완화하여 제도적 근로자성을 넓히는 방향으로 진화했기 때문으로 보인다. 이러한 상황에서 국민연금 측면으로 사회적 보호를 추가로 제공할 여지가 있는 집단은 임시·일용직과 영세 자영업자, 특고종사자로 압축할 수 있다. 앞의 두 집단은 사업장가입자 가입기준을 완화하거나 내년부터 시행 예정인 지역가입자 연금보험료 지원사업 등으로 대응한 바 있다. 그러나 근로자성을 띠면서 소득·고용 안정성의 변동이 심한 특고종사자 대상의 정

16) 정인영 외(2014: 44)는 이를 제도 내부의 사각지대로 정의한다.

17) 본 연구에서 국민연금 가입자 현황 분석에 사용하는 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』는 '국민연금 또는 특수직역연금' 가입 여부만을 조사하고 있어 특수직역연금 가입자를 분류하는 것이 불가능하다. 즉, 경제활동인구 자료의 국민연금 가입자에는 특수직역연금 가입자가 포함되어 있다. 이 같은 한계에도 불구하고 현재까지 공개된 자료 중 고용형태별 국민연금 가입률 추이를 자세히 파악할 수 있는 자료는 경제활동인구조사가 유일하다. 이에 본 연구에서는 동 자료를 이용하여 국민연금 가입자 현황 및 추이를 파악한다.

책 대응은 논의만 무성할 뿐 실질적으로 이루어지지 않았다.

<표 Ⅱ-4> 가입 종별 국민연금 가입자 현황 (단위: 만 명, %)

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th colspan="2">사업장</th><th colspan="2">지역</th><th colspan="2">계</th></tr>
<tr><th>인원</th><th>비중</th><th>인원</th><th>비중</th><th>인원</th><th>비중</th></tr>
<tr><td>2011</td><td>1,244</td><td>(80.2)</td><td>307</td><td>(19.8)</td><td>1,551</td><td rowspan="5">(100.0)</td></tr>
<tr><td>2013</td><td>1,332</td><td>(80.5)</td><td>322</td><td>(19.5)</td><td>1,654</td></tr>
<tr><td>2015</td><td>1,393</td><td>(80.5)</td><td>337</td><td>(19.5)</td><td>1,730</td></tr>
<tr><td>2017</td><td>1,480</td><td>(82.2)</td><td>321</td><td>(17.8)</td><td>1,801</td></tr>
<tr><td>2019</td><td>1,515</td><td>(82.7)</td><td>317</td><td>(17.3)</td><td>1,832</td></tr>
</table>

주 1: 가입률은 18~59세 근로자 대비 국민연금 가입자 비율을 뜻함.
주 2: 국민연금 가입자에는 특수직역연금 가입자가 포함되어 있음.
주 3: 가입자에는 부분납부자(미완납자)와 납부예외자, 체납자 등이 제외될 가능성[18]이 높음.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월.

위의 <표 Ⅱ-4>를 통해 지역가입자 규모는 눈에 띄는 변화는 없었다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면 국민연금 가입자의 종사상 지위 변화추이를 통해 개별 종별 내 고용형태 다양화를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 지역가입자 중 임시직(고용계약 기간이 1월 이상~1년 미만)의 규모와 비중은 증감을 거듭하나 지난 10여 년 동안 증가하는 경향을 보이며, 일용직(고용계약 기간이 1월 미만)은 일정한 규모와 비중을 유지하고 있다(<표 Ⅲ-5> 참고). 2008년 지역가입자의 19.3%였던 임시직은 2019년 23.4%로 4.1%p 증가했고 일용직 또한 9%대에서 꾸준히 머문다. 한편, 특고종사자일 개연성이 상당히 높은 자영자(고용원이 없는 개인사업자)는 규모와 비중 모두 증감을 반복하나 수치상으로 큰 변화는 없다(규모: 2008년 166.7만 명→2019년 161.2만 명/비중: 2008년 52.3%→2019년 50.8%).

이처럼 지역가입자 집단에서 임시직과 일용직, 자영자의 비중이

18) ‘가능성’으로 표현한 이유는 경제활동인구조사는 참여자 응답에 기초한 조사 통계로서 자신의 실제 국민연금 가입 여부·종별과 불일치할 수도 있기 때문이다. 이는 본 연구가 이후 인용할 동 조사에도 똑같이 적용된다.

두드러지는 감소세가 없다는 사실에 주목할 필요가 있다. 국민연금이 사업장가입 대상을 늘려나가고 저소득 사업장가입자를 대상으로 보험료를 지원(두루누리 사회보험료 지원사업)하는 등 다양한 사각지대 해소 정책을 펼치고 있지만, 여전히 지역가입자의 80%를 상회하는 숫자가 임시·일용직과 자영자이다.

<표 Ⅱ-5> 국민연금 지역가입자의 종사상 지위 (단위: 만 명, %)

	상용		임시		일용		고용주		자영자		계	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중
2008	5.0	(1.6)	61.4	(19.2)	28.5	(8.9)	57.3	(18.0)	166.7	(52.3)	318.8	(100)
2009	6.9	(2.3)	61.5	(20.8)	31.1	(10.5)	49.6	(16.8)	146.9	(49.6)	296.1	(100)
2010	7.9	(2.5)	71.8	(22.9)	29.0	(9.2)	52.6	(16.8)	152.5	(48.6)	313.8	(100)
2011	4.8	(1.6)	64.3	(21.0)	28.0	(9.1)	53.9	(17.5)	156.1	(50.8)	307.1	(100)
2012	4.3	(1.3)	70.6	(21.9)	29.0	(9.0)	60.8	(18.8)	157.8	(48.9)	322.5	(100)
2013	4.8	(1.5)	75.9	(23.5)	29.7	(9.2)	55.8	(17.3)	156.2	(48.4)	322.5	(100)
2014	5.8	(1.7)	81.6	(24.5)	31.7	(9.5)	58.8	(17.7)	155.0	(46.6)	332.9	(100)
2015	5.2	(1.6)	84.2	(25.0)	31.8	(9.4)	61.9	(18.4)	153.8	(45.7)	336.9	(100)
2016	4.2	(1.3)	84.7	(25.6)	29.3	(8.9)	56.3	(17.0)	155.9	(47.2)	330.5	(100)
2017	4.4	(1.4)	79.3	(24.7)	28.2	(8.8)	50.8	(15.8)	157.9	(49.2)	320.7	(100)
2018	5.0	(1.6)	73.5	(23.2)	30.7	(9.7)	49.7	(15.6)	158.5	(49.9)	317.4	(100)
2019	7.6	(2.4)	74.2	(23.4)	28.4	(9.0)	45.9	(14.5)	161.2	(50.8)	317.4	(100)

주 1: 국민연금 가입자에는 특수직역연금 가입자가 포함되어 있음.
주 2: 지역가입자에는 부분납부자(미완납자)와 납부예외자, 체납자 등을 제외될 가능성이 높음.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월.

국민연금 가입자 현황뿐만 아니라 가입률을 통해서도 사회적 보호를 추가로 필요로 하는 고용집단을 알아볼 필요가 있다. <표 Ⅱ-6>은 총 18~59세 노동자의 국민연금 가입률 추이를 보여준다. 2011년 76.4%였던 임금근로자의 국민연금 가입률은 꾸준히 상승하여 2019년 8월 약 85.5%를 기록했다. 이는 제도 성숙의 결과인 동시에 사업장가입자의 범위를 꾸준히 넓힌 정책 결과로도 해석할 수 있다. 그러

나 종사상 지위별 가입률 격차는 여전히 남아 있다. 상용직의 국민연금 가입률은 99%대를 꾸준히 유지하나 소득·고용이 불안정한 임시·일용직의 가입률은 점차 상승하는 추세에도 2019년 46.4%에 머물러 있다. 비임금근로자 역시 고용원이 있는 고용주와 고용원이 없는 자영자 간 가입률 격차는 점차 줄어들고 있으나 2019년 기준 여전히 14%p 차이가 있다. 그리고 자영자 집단은 특고종사자를 대다수 포함할 가능성이 매우 크다.

<표 Ⅱ-6> 종사상 지위별 국민연금 가입률

	근로자 전체	임금 근로자			비임금 근로자		
		전체	상용직	임시·일용직	전체	고용주	자영자
2011	74.8	76.4	98.9	36.6	68.9	81.1	63.2
2013	78.3	80.5	99.2	40.3	69.7	81.8	64.0
2015	79.7	81.5	99.1	41.5	72.3	83.3	66.6
2017	82.4	83.9	99.2	45.2	75.9	85.6	71.2
2019	84.3	85.5	99.2	46.4	78.5	89.3	73.3

주 1: 가입률은 18~59세 근로자 대비 국민연금 가입자 비율을 의미함.
주 2: 국민연금 가입자에는 특수직역연금 가입자가 포함되어 있음.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월.

<표 Ⅱ-7>의 종사상 지위에 따른 근로 형태별 가입률을 보면, 임시·일용직과 자영자의 전체 가입률 증가의 상당 부분은 지역가입으로의 편입 증가에 기인한 것을 알 수 있다. 2010년과 2019년 사이 임시·일용직과 자영자의 사업장가입률은 각각 2.6%p와 1.1%p가 증가한 데 비해 지역가입률은 각각 5.5%p와 10.0%p가 동기간에 증가했다. [그림 Ⅱ-2]를 통해 근로 형태별 사업장가입률을 봐도 보험료 부담이 상대적으로 적은 사업장가입의 임시·일용직과 자영자는 기타 형태보다 상당히 낮으며, 특히 자영자는 10%를 겨우 넘는다. 이들은 전체 가입률을 끌어올릴 필요가 있지만 지역가입을 하더라도 9%의 보험료를 홀로 감당

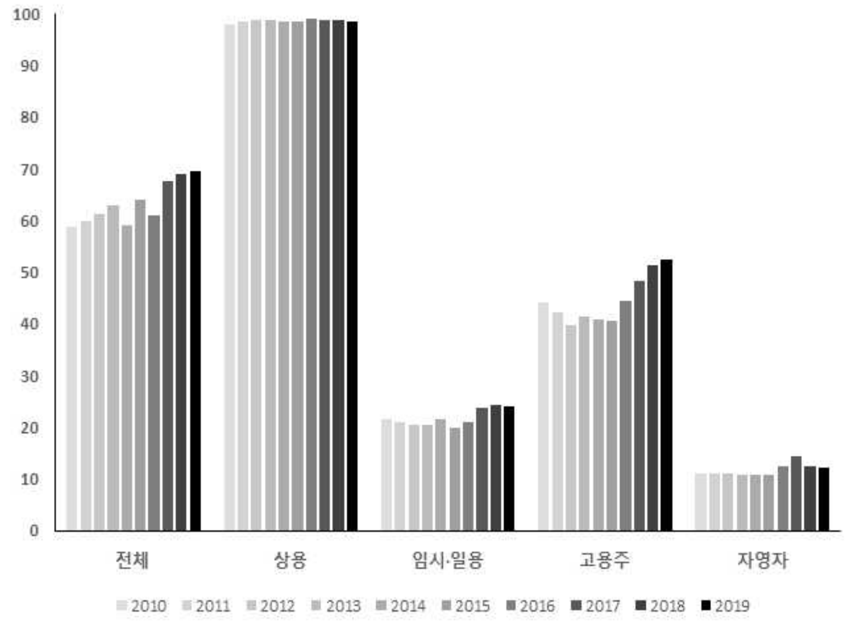
하기에 꾸준한 납부 이력을 쌓는 데 어려움이 클 수 있다.

<표 Ⅱ-7> 근로 형태별 국민연금 가입률

	전체			상용			임시·일용			고용주			자영자		
	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계
2010	58.9	15.5	74.3	98.1	0.8	98.9	21.5	16.7	38.3	44.3	37.8	82.1	11.2	51.0	62.2
2011	60.0	14.8	74.8	98.5	0.5	98.9	21.0	15.6	36.6	42.3	38.8	81.1	11.0	52.2	63.2
2012	61.4	15.4	76.8	98.8	0.4	99.2	20.6	17.9	38.5	39.8	43.0	82.8	11.1	52.3	63.4
2013	63.0	15.3	78.3	98.8	0.4	99.2	20.6	19.7	40.3	41.4	40.4	81.8	10.9	53.1	64.0
2014	59.2	5.5	64.8	98.7	0.5	99.2	21.5	20.7	40.9	40.9	41.6	82.5	10.8	54.5	65.3
2015	64.2	15.5	79.7	98.7	0.4	99.1	19.9	21.6	41.5	40.5	42.8	83.3	10.8	55.8	66.6
2016	61.0	5.4	66.4	99.0	0.3	99.4	20.9	21.6	43.4	44.4	40.1	84.5	12.6	56.3	68.9
2017	67.7	14.7	82.4	98.8	0.4	99.2	23.8	21.4	45.2	48.3	37.4	85.6	14.4	56.8	71.2
2018	69.1	14.7	83.7	98.8	0.4	99.2	24.4	22.1	46.5	51.4	36.1	87.5	12.6	60.2	72.7
2019	69.7	14.6	84.3	98.6	0.6	99.2	24.1	22.2	46.4	52.6	36.7	89.3	12.3	61.0	73.3

주 1: 가입률은 18~59세 근로자 대비 국민연금 가입자 비율을 의미함.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월

[그림 Ⅱ-2] 근로 형태별 국민연금 사업장가입률



자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월

한편, <표 Ⅲ-8>은 임금근로자 내 고용 형태별 국민연금 가입률 추이를 나타낸다. 비정규직의 가입률은 전반적으로 증가하는 추세(2010년: 56.1%→2019년 64.1%)이나 고용 형태별로 격차가 여전하다. 특히 비전형근로자는 비정규직 전체보다 가입률이 낮을뿐더러 가입하더라도 지역가입의 비중이 2배 이상 높아 보험료 납부를 안정적으로 지속하는 데 어려움을 느낄 수 있다.

<표 Ⅲ-9>를 통해 비전형근로자를 세부 형태로 나눠 가입률 추이를 보면, 가입 관련 법령이 존재하는 파견·용역 근로자는 70%를 상회하는 수준이나 그 외 비전형근로자는 상대적으로 낮다. 주목할 점은 특고종사자와 일일근로자의 지역가입 비율이 상당하다는 것이다. 전자는 전술했듯이 경제·업무 측면에서 자영업자로서 제도상 지역가입자에 해당하나 사업주가 이들의 노무 제공량을 조절하는 종속적인

특성으로 인해 지역가입을 통한 납부 이력을 안정적으로 유지하지 못할 소지가 다분하다[19]. 특히, 특고종사자가 노무를 제공하는 사업체의 경영 상황이 악화하거나 최근처럼 사회·경제적 위기에 직면하면 이들의 사회보험 불안정성은 더욱 심화할 수밖에 없다.

<표 Ⅱ-8> 임금근로자 내 고용 형태별 국민연금 가입률

	정규직			비정규직											
				전 체			한시적			비전형			시간제		
	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계
2010	80.2	4.3	84.6	43.5	12.6	56.1	67.9	6.4	74.3	25.4	22.0	47.4	11.8	10.6	22.4
2011	81.8	3.4	85.3	45.3	11.5	56.8	69.6	5.7	75.3	26.0	20.4	46.4	14.1	9.3	23.5
2012	83.2	3.7	87.0	47.1	12.3	59.4	71.1	5.6	76.7	29.1	23.6	52.7	16.5	9.8	26.3
2013	84.7	3.8	88.5	47.7	13.3	61.1	71.1	5.8	77.0	29.7	25.3	55.0	18.5	12.0	30.6
2014	85.2	3.9	89.1	46.6	14.5	61.1	69.5	7.0	76.5	26.7	28.2	54.9	20.2	11.8	32.0
2015	85.9	4.1	90.0	45.9	14.1	60.0	68.5	7.4	75.9	27.2	25.8	53.0	18.9	13.6	32.5
2016	87.1	3.7	90.8	46.6	14.4	61.0	70.1	7.7	77.8	26.8	26.6	53.4	21.8	13.9	35.8
2017	89.6	3.3	92.8	47.3	14.0	61.3	69.8	7.1	76.9	28.0	27.9	55.9	24.5	12.4	36.9
2018	91.0	2.7	93.7	48.0	15.0	63.1	69.1	8.4	77.5	27.2	29.8	57.0	27.5	13.1	40.6
2019	92.4	2.8	95.2	50.4	13.7	64.1	67.6	7.5	75.2	26.2	29.7	55.9	29.2	13.9	43.2

주 1: 가입률은 18~59세 근로자 대비 국민연금 가입자 비중을 의미함.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월

19) 지역가입자의 징수율이 69.3%로 사업장가입자 98.0%에 비해 낮다는 점도 이를 뒷받침한다(2018년 12월 기준, 국민연금공단 내부자료).

<표 Ⅱ-9> 비전형근로자의 세부 형태별 가입률

	파 견			용 역			특수형태			가내			일일		
	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계	사업	지역	계
2010	76.9	5.8	82.6	80.2	4.6	84.8	0.4	**36.1**	36.5	8.6	8.4	17.0	0.3	26.6	26.9
2011	77.7	3.7	81.5	77.2	3.6	80.8	3.7	**33.6**	37.3	8.9	5.4	14.3	0.2	24.7	24.9
2012	77.4	6.0	83.4	81.1	3.4	84.5	4.0	**40.2**	44.3	7.2	13.9	21.1	0.2	29.5	29.7
2013	79.2	6.3	85.5	81.6	5.3	86.9	4.9	**41.0**	45.9	22.0	10.5	32.5	0.7	32.3	33.0
2014	84.1	4.5	88.6	78.3	5.3	83.6	2.7	**46.9**	49.6	10.0	8.9	18.9	0.2	33.7	33.8
2015	80.0	5.7	85.7	76.8	7.1	83.9	2.1	**45.6**	47.7	19.5	10.8	30.3	0.3	29.2	29.5
2016	84.5	6.2	90.7	75.0	6.6	81.6	2.5	**46.4**	48.9	13.5	26.5	40.0	0.3	29.5	29.8
2017	77.7	5.6	83.3	70.7	8.0	78.7	7.2	**45.5**	52.8	32.9	17.7	50.6	0.2	33.2	33.4
2018	79.3	4.7	84.0	73.8	7.7	81.5	6.9	**50.0**	56.9	31.2	19.5	50.7	0.8	33.8	34.5
2019	74.7	6.1	80.9	67.8	5.7	73.5	8.7	**46.3**	55.0	21.4	8.7	30.1	0.6	35.9	36.6

주 1: 가입률은 18~59세 근로자 대비 국민연금 가입자 비중을 의미함.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월.

3. 요약 및 종합

이번 장은 고용형태 다양화와 공적연금을 대주제로 이와 관련한 다양한 논의를 기술했다. 첫째 절은 우선 표준 고용관계를 정의하고 이를 기반으로 비표준 고용관계의 하위 유형을 분류했다. 그리고 표준 고용관계를 중심으로 발전해 온 ‘근로자성’의 역사와 이것이 기본 사회입법과 사회보험 등에서 가지는 의미를 설명했다. 마지막으로 우리나라 사회보험 중 국민연금이 근로자로 간주하는 범위가 점차 확장된 것을 언급하며 제도상 불안정한 집단을 임시·일용직과 초단시간 근로자, 특고종사자로 압축했다. 특히 특고종사자는 근로자와 자영업자의 특성이 공존하나 지역가입자에 속하는 집단으로서, 노동시장의 변화 속에서 임시·일용직, 초단시간 근로자와 비교해 정책 대응이 전혀 이루어지지 않았다.

둘째 절은 우리나라의 공적연금 체계는 연금선진국과 비교해 비표

준 노동자를 제도 설계와 규정상 차별하지 않는다고 언급하며 시작했다. 그러나 이와 달리 이들이 대거 속한 지역가입자와 사업장가입자 간 평균 납부기간과 평균 소득월액의 격차는 크며, 이 중에서 임시·일용직과 특고종사자일 개연성이 높은 자영자(고용원이 없는 개인사업자)의 규모와 비중은 높으면서도 가입률은 저조한 것으로 나타났다. 특고종사자는 <표 Ⅱ-9>에서 봤듯이 기타 비전형근로자 유형과 비교하더라도 사업장가입률은 10%에 미치지 못할 정도로 상당히 낮지만 지역가입률은 50%에 육박했다.

결국, 국민연금 제도 내 규모와 가입률 측면의 불안정성을 보이는 집단은 지역가입이 대다수인 임시·일용직과 자영자(특고종사자일 개연성이 높은 개인사업자)로 요약할 수 있다. 이들은 노동시장에서 소득·고용 안정성이 상대적으로 떨어지며, 이로 인해 큰 규모에도 국민연금 가입률이 상대적으로 저조하다. 그리고 비정규직 내 비전형근로자 중에서도 특고종사자는 소득·업무 종속성에도 사업장가입자로 편입하지 못하고 대부분 지역가입하여 납부 이력을 안정적으로 쌓는 데 어려움이 있다. 이러한 두 집단에 대해 정책 대응이 필요하다는 목소리가 지속하여 제기되었고 실제로 임시·일용직은 부족하게나마 사업장가입자 가입 기준을 완화해 왔다[20]. 그러나 특고종사자에 대하여 그나마 학계에서 정책 대응의 당위성과 포괄 방안 등을 논의[21]했지만 정치권이나 관련 부처는 실질적인 추진사항은 없는 실정이다.

한편, 전통적인 근로자-자영업자 분류에서 벗어난 고용형태가 확

---

20) 1988년 국민연금 도입 시 10인 이상 사업장이었던 당연적용 기준은 1992년에 5인, 2003년부터 1인 이상으로 확대되었다. 사업장가입자에 대한 근로자의 범위는 1998년 3개월 초과 임시·일용직 근로자에서 2003년 1개월 초과 임시·일용직으로 확대했다. 한편, 사업장가입자 포함 기준을 월 80시간에서 월 60시간 이상 근로자로 2010년에 완화하여 단시간 근로자의 사업장가입자 편입을 촉진했다.

21) 예를 들어, 산재보험의 특례 규정처럼 특정 직종의 특고종사자들을 제도 내 특례로 적용하는 방안(장지연 외, 2017)이나 사업장가입자로 포괄하는 방안(여유진 외, 2017), 직종별 접근이 아닌 제3의 가입 종별을 신설하는 방안(황덕순 외, 2016) 등이 있다.

산하는 노동시장을 둘러싸고 표준 고용관계에 기반한 사회보험을 확대하는 방향은 근본적인 한계가 있다는 주장이 최근 활발히 제기되고 있다. 즉, 전통적인 표준 고용관계에 입각한 사회보험 제도는 비표준 고용관계를 안정적으로 포괄하기 어렵고, 설령 하더라도 짧은 고용기간과 빈번한 이직이라는 고유한 특성으로 인해 보험료의 안정적 납부가 어렵다는 관점이다. 따라서 근로 여부에 기반하지 않는 기본소득을 도입할 것을 제시한다(김교성 외, 2017; 백승호·이승윤, 2018; 서정희·백승호, 2017). 기본소득 찬성론자들은 안정적인 소득·고용의 표준 고용관계를 전제로 하는 사회보험이 변화하는 노동시장에서 과연 적합한지 물음표를 던지면서 임금근로자를 넘어 사회 모든 구성원(혹은 특정 인구)에게 조건 없이 사회적 보호를 제공하는 접근법을 취한다.

기본소득의 구체적인 논점과 이에 대하여 평가하는 것은 본 연구의 범위를 넘어선다. 그러나 본 연구는 아직 노동의 종말을 언급할 만한 수준은 아니라는 최영준 외(2018: 28)의 인식과 궤를 같이하며 ‘사회보험(국민연금) vs 기본소득’ 양자택일의 접근법은 복지국가 발전에 바람직하지 않다는 태도를 취한다. 불확실한 미래를 단언하기란 불가능하나 설령 기존의 고용관계가 해체되어 기본소득을 도입할 불가피성이 있더라도 김교성 외(2017)가 주장한 대로 두 제도가 공존할 가능성도 있다. 혹은 단·중기적으로 사회보험을 개선하는 방향을 기본소득 도입을 위한 이행 전략으로 고려할 수도 있겠다.

미래가 어떤 모습으로 진행되든지 우리나라 공적연금 체계가 직면한 상황을 정확히 진단하고 이에 입각한 정책 대응을 펼치는 것은 두말할 나위 없이 중요하다. 이를 위해 본 연구는 통계청이 매년 발표하는 ‘경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사’를 활용하여 변화하는 노동시장이 만들어내는 국민연금 제도 내 취약한 종사상 지위는 지역가입자 중 임시·일용직과 자영자로 파악할 수 있었다. 국민연금이 표준 고용관계의 노동시장 내 영향력이 감소하며 점차 확산하는 이들

집단을 실질적으로 어떻게 포괄할 것인지는 향후 제도 안정성을 가늠하는 중요한 잣대가 될 것이다. 특히 고용원이 없는 개인사업자로서 자영자 집단은 전통적인 독립계약자(independent contractors)[22] 외에도 고용형태 다변화로 인해 확산하는 특고종사자와 플랫폼 노동자 등 다양한 집단을 포함한다. 즉, 비임금근로자 중 자영자에는 사업소득을 받는데도 근로소득의 임금근로자처럼 사용 종속성을 상당히 갖는 새로운 고용형태가 다수 존재한다.

그럼에도 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사는 특고종사자를 임금근로자를 대상으로 분류하기 때문에 이들의 규모를 과소 추정한다는 사실은 많은 연구에서 공통으로 지적한 바 있다[23](국민연금제도발전위원회, 2013: 67-68; 이용하 외, 2015: 174; 정홍준·장희은, 2018: 10; 조돈문 외, 2005: 29). 특고종사자를 대상으로 실태조사를 한 결과, 상당수가 통계청이 정의하는 임금소득이 아닌 사업소득 신고를 통해 사업소득세를 낸다는 점 또한 그러한 주장의 신뢰성을 더욱 확증한다(박호환 외, 2011). 따라서 특고종사자의 정확한 규모 추정을 위해서는 임금근로자와 비임금근로자를 동시에 고려해야 하며, 특히 후자에 속하는 특고종사자는 최근의 사회·경제적 변화로 인해 기존 업종 분류로 규정하기 어려운 새로운 업종의 자영자들이 포진해 있을 가능성이 충분하다[24].

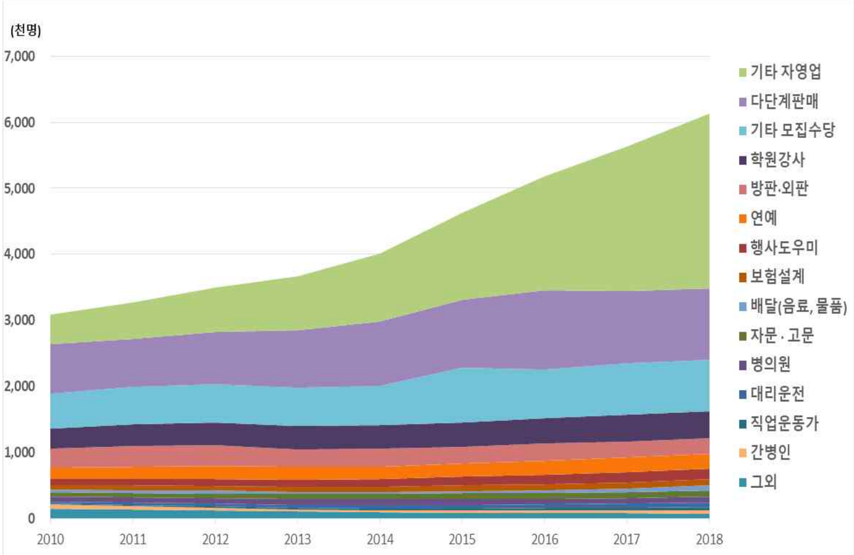
업종별 사업소득 원천징수 신고자의 규모 변화를 보여주는 아래 [그림 Ⅱ-3]에 따르면, 기타 자영업의 비임금근로자는 2010년 약 45만 명에서 2018년 약 265만 명으로 증가했다. 이들은 컴퓨터 프로그래머, 조율사, 전기·가스 검침원 등 기존 유형으로 분류하지 못하는 기타 자영업자를 뜻한다. 여기에는 독립된 자격으로 고정보수를 받기

22) 이들은 “온전한 의미에서의 자기 계산과 위험으로 영업활동을 하는 자”를 뜻한다(박제성 외, 2019: 10-11).
23) 이는 다음 장에서 재차 기술할 예정이다.
24) 2020년 6월 초부터 7월 말까지 코로나19 긴급고용안정지원금을 신청한 약 58.7만 명의 특고·프리랜서 중 기존 직종으로 분류하지 못한 ‘기타’ 집단이 약 14.4만 명(24.5%)에 달했다(고용노동부, 2020b: 3).

보다 실적에 따라 수수료를 받는 자, 즉 특고종사자로 간주할 수 있는 자도 분명 포함된다. 기타 자영업자는 특고종사자 외의 여러 자영자를 포함하므로 모두 특고종사자로 간주할 수 없으나 적어도 비임금근로자 내 다양성이 최근 확대되고 있다는 결론은 내릴 수 있다. 따라서 직종을 중심으로 특고종사자를 분류하는 접근법은 다변화된 고용형태가 나타나는 오늘날에 완벽히 들어맞지 않을 수 있다.

본 연구는 이러한 점을 고려하여 다음 장에서 특고종사자에 주목하고, 이들의 규모 추정을 시도하고 국민연금 가입 특성을 구체적으로 파악할 것이다. 특고종사자의 규모를 추정하여 정확한 문제의식을 가능케 할 것이며, 국민연금 가입 특성을 통해 이들이 우리가 인식하는 대로 제도 내 불안정한 집단인지 아닌지를 파악하여 정교한 정책 대응을 하는 데 도움이 될 것이다.

[그림 Ⅱ-3] 업종별 사업소득 원천징수 신고자 규모 변화



출처: 국세청, 『국세통계연보』

Ⅲ. 특수형태근로종사자의 규모 추정과 국민연금 가입실태

이번 장은 제2장 3절 후반부에서 밝힌 대로 특고종사자의 규모를 추정하고 이들의 국민연금 현황과 가입 특성을 분석한다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 특고종사자의 규모와 국민연금 가입률을 가용 가능한 데이터를 활용하여 파악한다. 현재 특고종사자에 관한 합의된 정의로 이들의 규모와 특성을 정확히 파악하는 자료는 부재하다. 우선 본 연구는 통계청의 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사와 한국노동연구원의 한국노동패널조사, 김준영 외(2018), 정흥준·장희은(2018) 등 선행연구의 결과를 분석한다. 그리고 한국노동패널조사의 공개 자료를 활용하여 본 연구 자체적인 특고종사자 규모 추정을 시도한 후 이를 선행연구의 결과와 비교할 것이다. 국민연금 가입률의 도출에는 국민연금 데이터베이스(DB)를 활용하고, 이를 선행연구의 가입률 결과와 비교 분석한다. 다음으로 국민연금 DB를 활용하여 특고종사자들의 국민연금 가입 특성을 다양한 측면에서 파악한다. 분석에는 1988~2019년 국민연금 신규가입자 5% 표본자료를 이용한다. 특고종사자와 비 특고종사자 집단을 각각 분석집단과 비교집단으로 설정한 후 이들의 기준소득월액 수준과 가입 기간, 기준소득월액의 변동성, 징수율 자료를 통해 특고종사자가 제도 측면에서 불안정한지 아닌지를 판단할 것이다.

1. 특고종사자의 규모 추정

가. 경활인구조사 근로 형태별 부가조사의 특고종사자 규모 추정과 그 한계

통계청은 매년 8월 경제활동인구 근로 형태별 부가조사를 통해 특고종사자를 파악하는데, 이에 따르면 특고종사자의 규모는 등락을 거듭하며 지속해서 감소하는 추세를 보인다([그림 Ⅲ-1] 참고). 이들은 2004년 약 71만 명에서 점차 줄어들기 시작하여 2014년 이후 약 50만 명 내외를 유지하는 것으로 나타났다. 한편, 동기간 임금근로자가 증가하며 임금근로자 대비 특고종사자의 비율 또한 낮아지는 추세이다. 2004년에는 특고종사자가 전체 임금근로자의 4.9%를 차지했으나 2019년은 2.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

하지만 특고종사자의 규모에 관한 경제활동인구 근로 형태별 부가조사는 현실적인 직관과 다르다는 지적이 제기된다(정흥준·장희은, 2018). 동 조사는 임금근로자에 해당하는 특고종사자를 대상으로 조사하는 반면 사업소득의 비임금근로자에 속하는 특고종사자를 배제하고 있다. 게다가 임금구조를 ‘실적에 따라 소득을 얻는 형태’ 여부로 특수형태 근로를 규정하여[25] 이들의 특성을 제대로 반영하지 못하는 등 그 규모를 과소 추정하고 있을 가능성이 크다. 특히, 설문지에서 보험설계사, 학습지 교사, 퀵서비스 배달기사 등 9개 직종을 예시로 들며 산재보험에서 정한 직종에 해당하지 않는 직종의 노동자를 누락할 가능성이 있다[26](김준영 외, 2018: 80).

---

25) 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사에서는 “귀하의 일은 상품이나 서비스를 제공하고 실적에 따라 소득을 얻는 형태에 해당됩니까?”라는 단일문항으로 특수형태 근로 여부를 판별한다.

26) 통계청은 ILO가 2018년 10월 채택한 ‘국제 종사상 지위 분류 개정안(ICSE-18)’를 적용한 새로운 분류 체계를 2021년까지 공표하기 위해 시험조사를 시행했으나 아직 결과를 공개하고 있지 않다.

[그림 Ⅲ-1] 경활인구조사의 특고종사자 규모와 비중

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월

실제로 통계청 부가조사를 제외한 다수 연구는 특고종사자의 규모가 늘어나고 있다고 확인했다. 오종은·박은주(2014)에 따르면, 산재보험 가입대상인 특고종사자의 수는 2008년 말부터 2013년 말 사이 약 20%가 늘어났다. 대표적 특고종사자인 생명보험 및 손해보험 설계사는 2008년에서 2017년 사이 약 21만 명에서 약 28만 명으로 7만 명가량 증가했고(보험연구원, 2008; 2018), 동 기간 화물 기사는 약 41만 7천 명에서 약 43만 5천 명으로 1만 8천 명가량 증가했다(통계청, 2008; 2018). 이 밖에도 고용노동부(2011)는 총 34개 직종에 종사하는 특고종사자 규모를 약 129만 명으로 추정했으며, 조돈문 외(2015)는 임금근로자인 특고종사자를 134만 명, 비임금근로자인 특고종사자를 96만 명으로 추정한 바 있다. 이러한 실태조사는 각기 다른 방법으로 시행되었기에 조사 결과를 직접 비교할 수는 없지만, 동기간 특고종사자 규모가 증가하는 추세라는 점을 파악할 수 있다.

그러나 아직 특고종사자를 합의된 기준으로 정의하여 이들의 규모

를 객관적으로 파악할 수 있는 자료는 부재한 상황이다. 예를 들어, 전술한 선행연구는 특고종사자의 속성을 기준으로 이들을 규정한 것이 아니라 직종을 중심으로 규모를 추정한 것이다. 이러한 추정 방식은 연구자의 직종 선별에 따라 그 결과가 달라질 수 있으며, 일부 직종이 빠지는 한계를 지닌다. 이에 따라 최근 연구인 김준영 외(2018)와 정흥준·장희은(2018) 등은 특고종사자를 규정하는 기준을 설정한 후 공통 속성을 갖는 특고종사자의 규모를 추정했다. 또한, 한국노동연구원이 2018년에 실시한 한국노동패널조사 제21차 부가조사에서도 유사한 방법으로 특고종사자의 특성을 토대로 이들의 규모를 조사했다.

요약하면, 특고종사자의 속성을 지니는지 아닌지로 이들을 규정하여 규모를 추정하는 방식은 초기 단계로 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 선행연구의 특고종사자 판정 기준 및 규모 추정 결과를 정리하여 특고종사자 규모를 간접적으로 파악하려 한다. 추가로, 본 연구는 한국노동패널 부가조사를 활용하여 특고종사자 규모 추정을 자체적으로 시도한다. 동 조사를 이용하는 것은 공개 자료 중에서 특고종사자의 속성에 초점을 맞춰 관련 정보를 제공하는 유일한 자료일 뿐만 아니라, 제한적이나마 기준을 달리 적용하거나 직종을 기준으로 특고종사자를 소거하는 것이 가능하기 때문이다.

나. 선행연구의 실태조사 결과

선행연구는 상술한 대로 각기 다른 기준을 적용하여 특고종사자를 분류한다. <표 Ⅲ-1>은 선행연구의 특고종사자 규정 기준을 정리한 표이다. 경제활동인구 근로 형태별 부가조사는 보수 체계만을 근거로 특고종사자를 규정하는 반면 김준영 외(2018)는 네 가지, 한국노동패널조사 제21차 부가조사는 여섯 가지, 정흥준·장희은(2018)은 아홉 가지 기준을 적용하여 진성(명백한) 임금근로자와 진성 자영업자, 특

고종사자를 구분한다.

다만, 유의할 점은 각 연구가 유사 혹은 동일 기준을 적용하더라도 이를 적용하는 방식이 약간 다르다는 사실이다. 정흥준·장희은(2018)은 특고종사자 속성을 모두 지닌 경우만 특고종사자로 간주하여 상대적으로 엄격하게 이들을 규정한다. 예컨대, 사회보험에 가입하지 않음과 동시에 노동자의 보수가 성과에 따라 책정되는 경우에만 특고종사자로 분류한다. 반대로 진성 임금근로자 판정기준인 ‘사회보험 적용 여부’와 ‘보수 체계가 기본급과 각종 수당으로 구성되는지 여부’ 중 하나라도 충족하면 진성 임금근로자로 간주한다.

정흥준·장희은(2018)과 달리 한국노동패널조사 제21차 부가조사는 어떤 노동자가 특고의 특성을 하나라도 지니면 특고종사자로 분류한다. 반대로 진성 자영업자는 ① 개인사업자이면서 & ② 사업자등록증을 소유하고 & ③ 자신의 업무를 도와주는 노동자를 ‘직접’ 고용하며 & ④ 본인 스스로가 상품과 서비스 가격을 결정하며 & ⑤ 업무 방법과 시간, 장소에 대한 규제가 없는 경우, 다섯 가지 기준을 모두 충족할 때 해당한다.

김준영 외(2018) 역시 특고종사자의 속성을 하나라도 지니면 특고종사자로 간주한다.

<표 Ⅲ-1> 선행연구의 특고종사자 판단 기준

기준	세부 내용	경활 인구 조사	정흥준· 장희은 (2018)	노동 패널 조사	김준영 외(2018)
개인사업자 여부	- 임금근로자/자영자 판단 기준		○	○	
사업자등록증 소유 여부, 사업소득세 납부 여부	- 임금근로자/자영자 판단 기준			○	○
보수의 (근로)대가성	- 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격이 있는지 여부 - 최저임금법의 적용 여부, 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항		○		
보수 체계 (임금결정방식)	- 기본급이나 고정급이 정해져 있는지 여부 혹은 수입이 기본급과 각종 수당으로 구성되는지 여부	○	○	○	
사회보험 적용 여부	- 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의해 근로자로서 지위를 인정받는지 여부		○		
업무 내용 규정 (규정 적용 여부, 지휘· 감독 여부)	- 업무 내용이나 업무수행 방식 등을 사용자가 정하거나, 복무 규정 등의 적용을 받는지 여부 - 업무수행 과정에서 사용자에게 구체·개별적 지휘· 감독을 받는지 여부 - 사용자가 근무시간이나 근무 장소를 지정하고 이에 구속받는지 여부		○	○	○
근로의 계속성과 전속성	- 근로 제공 관계의 계속성 - 사용자에 대한 전속성 유무 및 정도(현재 일하는 사업체 외에 다른 사업체와 추가로 근무 계약이나 위임계약, 도급계약 등이 가능한지 여부)		○		○
작업 도구 또는 작업장 소유 여부	- 비품, 원자재나 작업 도구, 작업장 등의 소유 관계		○		○
상품 및 서비스 가격 결정권	- 상품 및 서비스 가격을 정할 수 있는지 여부		○	○	

업무 대체성 (근로자의 고용)	- 노동자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는지 여부			○	
직종 구분	- 단순 일용노동자 등 임금근로자 직종 해당하는지 여부 - 직업이 명백히 특고종사자가 아닌 자(개인택시, 부동산 중개업 등)에 대한 필터링		○		

주 1: 경활인구조사를 제외한 나머지 조사들은 특고종사자 규모 추정 시 임금근로자와 비임금근로자를 구분함.
주 2: 개인사업자 여부, 사업자등록증 소유 여부, 사업소득세 납부 여부 등은 특고종사자 판단 기준이 아니라 비임금근로자와 임금근로자를 구분하는 기준임.

각 연구의 조사 결과를 자세히 살펴보자. 우선 정흥준·장희은(2018)은 15세 이상 인구 3만 명을 대상으로 온라인·전화 조사로 거쳐 특고종사자 규모를 추정한다. 이들은 취업자(무급가족종사자 포함)를 임금근로자와 비임금근로자로 분류한 후, 추가 질문으로 진성 임금근로자와 진성 1인 자영업자를 분류하는 방식으로 특수형태근로자 규모를 파악한다.

첫째, 임금근로자는 자신을 임금근로자로 응답한 자로서, 이 중 진성 임금근로자는 ① 4대 보험을 직장가입자로 가입한다고 응답하거나 or ② 수입이 기본급과 각종 수당으로 구성되어 있다고 응답한 경우이다. 또한, 두 기준 중 어떤 것에도 충족하지 않아도 연구자 자체적으로 1단계 직업 필터링과 2단계 임금노동자 특성 필터링의 사후 검증을 통해 진성 임금근로자를 분류하기도 한다[27].

둘째, 비임금근로자는 고용원이 있는 자영업자와 무급가족 종사자, 고용원이 없는 1인 자영업자로 분류하며, 고용원이 없는 1인 자영업자를 다시 진성 1인 자영업자와 종속적 계약자로 나눈다. 진성 1인 자영업자(자영업자 ①)는 1인 자영업자로 응답한 사람 중 ① 본인의

27) 직업 필터링과 임금노동자 특성 필터링의 자세한 내용은 정흥준·장희은(2018)을 참고하길 바란다.

점포(작업장)를 가지고 있고 & 계약대상자가 특정되지 않은 자 or ② 보수나 서비스를 최종적으로 자신이 정하는 자 or ③ 일체의 업무 지시와 퇴근 시간 제약이 모두 없는 자, 세 가지 중 어느 한 가지라도 해당할 때 성립한다. 하지만 자영업자 ①에 속하지 않는 자 중 특고종사자의 직업으로 볼 수 없는 경우(e.g. 개인택시나 아르바이트, 부동산 중개업 등)에도 다시 진성 1인 자영업자(자영업자②)로 분류한다. 고용원이 없는 1인 자영업자 중 진성 1인 자영업자(자영업자 ①+자영업자 ②)를 제외한 종속적 계약자(dependent contractors)에서 특고종사자 직업으로 보기에 어려운 자는 '새로운 유형'으로 분류하고, 이들은 특고종사자보다 종속성이 약하고 자영업자의 성격이 강하다고 판단한다(정흥준·장희은, 2018: 85-90).

정흥준·장희은(2018)의 특고종사자 규모 추정 결과는 아래 <표 Ⅲ-14>와 같다. 추정된 전체 취업자 약 2,710만 명 중 임금근로자 수는 약 2,027만 명이며, 이 중 진성 임금근로자(①+②+③)는 약 1,953만 명(임금근로자의 약 96.3%), 특고종사자는 약 74.5만 명(임금근로자의 약 3.7%)으로 나타난다. 비임금근로자는 약 682만 명으로, 고용원이 없는 1인 자영업자는 약 402만 명, 고용인을 둔 자영업자와 무급가족종사자는 약 280만 명으로 추정된다. 고용원이 없는 1인 자영업자(약 402만 명) 중 특고종사자는 약 91만 명으로 나타난다.

요약하면, 임금근로자와 비임금근로자의 특고종사자를 합하면 약 166만 명으로 이는 전체 취업자의 약 6.12%에 해당한다.

<표 Ⅲ-2> 정흥준·장희은(2018)의 특고종사자 추정

<table>
<tr><td colspan="9">취업자 (27,093,043명)</td></tr>
<tr><td colspan="4">임금근로자(20,274,807명)</td><td colspan="5">비임금근로자(6,819,567명)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">진성
임금근로자 ①
(18,497,258명)</td><td rowspan="3">진성
임금근로자 ②
(870,659명)</td><td rowspan="3">진성
임금근로자 ③
(161,493명)</td><td rowspan="3">임금근로자인
특고종사자
(745,397명)</td><td colspan="4">고용원이 없는 1인 자영업자
(4,021,963명)</td><td rowspan="4">고용인을 둔
자영업자 및
무급가족 종사자
(2,797,604명)</td></tr>
<tr><td colspan="2">종속적 계약자</td><td rowspan="2">진성 1인
자영업자②
(70,494명)</td><td rowspan="2">진성 1인
자영업자①
(2,487,523명)</td></tr>
<tr><td>비임금근로자인
특고종사자
(913,611명)</td><td rowspan="2">새로운 유형
(550,335명)</td></tr>
<tr><td colspan="3">진성 임금근로자
(19,529,410명)</td><td colspan="2">총 특고종사자
(1,659,008명)</td><td colspan="2">진성 1인 자영업자
(2,558,017명)</td></tr>
</table>

주 1: 임금근로자는 스스로 임금근로자라고 응답한 자이며, 비임금근로자는 1인 자영업자+고용인을 둔 자영업자+무급가족종사자임.
주 2: 진성 임금근로자 ①는 '4대 보험이 직장가입자로 되어 있다고 응답한 자' or '수입이 기본급과 각종 수당으로 구성되어 있다고 응답한 자'임
주 3: 진성 임금근로자 ②는 진성 임금근로자 ①에 해당하지 않는 자 중, 단순 일용노동자 등 임금근로자 직종에 해당하는 자임.
주 4: 진성 임금근로자 ③은 진성 임금근로자 ①, 진성 임금근로자 ②에 해당하지 않는 자 중 ⅰ) 본인이 소유하거나 임대하고 있는 점포, 작업장이 없고 & ⅱ) 특정 회사나 개인과 계약을 맺고 있고 & ⅲ) 보수나 서비스의 가격이 거의 회사에 의해 결정되고 & ⅳ) 업무 내용이나 방식 등에 대한 지시를 자세히 받고 & ⅴ) 업무 시간이나 출·퇴근 시간에 대한 지시를 자세히 받으며 & ⅵ) 최저임금법의 적용을 받는다고 응답한 자임.
주 5: 고용원이 없는 1인 자영업자는 스스로 1인 자영업자라고 응답한 자임.
주 6: 진성 1인 자영업자 ①은 고용원이 없는 1인 자영업자 중 '본인의 점포(작업장)를 가지고 있으면서 계약대상자가 특정되지 않은 자' or '보수나 서비스를 최종적으로 자신이 정하는 자 or 일체의 업무지시와 퇴근 시간 제약이 모두 없는 자임.
주 7: 진성 1인 자영업자 ②는 진성 1인 자영업자 ①에 속하지 않는 자 중 직업이 명백하게 특고종사자가 아닌 자임.
주 8: 새로운 유형은 고용원이 없는 1인 자영업자 중 진성 자영업자(①+②)를 제외한 사람에서 직업이 명백하게 특고종사자로 보기 어려운 사람들임.
자료: 정흥준·장희은(2018: 86-89)을 토대로 저자 재구성

한편, 김준영 외(2018)는 15세 이상 인구 30,264명을 대상으로 온라인 조사와 전화 조사를 시행하여 특고종사자와 플랫폼 노동자 규모를 추정한다. 이들은 사업소득세를 내는 동시에 <표 Ⅲ-1>에 제시된 네 가지 조건 중 ‘하나라도’ 충족하면 특고종사자로 규정한다. <표 Ⅲ-3>의 실태조사를 살펴보면, 전체 취업자 2,709만 명 중 특고종사자는 149.5만 명으로 비중은 약 5.5%로 추정된다. 전체 취업자는 남성의 비중(57.1%)이 높으나 특고종사자는 여성의 비중(52.4%)이 남성(47.6%)보다 다소 높다. 연령 별로 보면, 전체 취업자는 40대 비중(24.5%)이 가장 높으나 특고종사자는 50대(28.8%), 40대(27.6%)가 비중이 높은 두 집단으로 나타난다.

<표 Ⅲ-3> 김준영 외(2018)의 특고종사자 추정 (단위: 천 명, %)

		전체 취업자	특고종사자
전체		27,090(100)	1,495(5.5)
성별	남	15,462(57.1)	711(2.6)
	여	11,628(42.9)	784(2.9)
연령	15-29세	3,908(14.4)	150(0.6)
	30-39세	5,565(20.5)	201(0.7)
	40-49세	6,645(24.5)	412(1.5)
	50-59세	6,394(23.6)	430(1.6)
	60세 이상	4,579(16.9)	302(1.1)

자료: 김준영 외(2018: 83-84)를 일부 수정

마지막으로, 한국노동패널조사 제21차(2018년) 부가조사는 제21차 본조사에 참여한 만 15세 이상의 모든 응답자를 대상으로 벌였으며, 조사대상자 중 ‘지난 3개월 중 일한 경험’이 있다고 응답한 자는 통합표본 기준으로 8,064명이다. 동 조사는 개인사업체 운영 여부, 사업자등록증 소유 여부, 근로자 고용 방법, 상품가격 결정 여부, 근로 형태 규제 여부, 임금 결정 방식 등의 기준을 통해 진성 임금근로자와 진성

자영업자를 구분하며, 특고종사자의 특성 파악을 위한 구체적인 조사에서는 명백한 자영업자와 명백한 임금근로자를 제외한다.

동 조사에서 명백한 임금근로자와 명백한 자영업자를 구분하는 기준은 다음과 같다. 먼저, 개인사업자 여부로 자영업자와 임금근로자를 구별한 후, ① 개인사업자이면서 & ② 사업자등록증을 소유하고 & ③ 노동자를 직접 고용하고 & ④ 상품과 서비스 가격을 본인이 결정하며 & ⑤ 근무 방법과 시간 그리고 장소에 대한 규제가 없는 경우를 명백한 자영업자로 간주한다. 명백한 임금근로자의 경우 ① 개인사업자가 아니면서, ② 상품 및 서비스 가격이 회사(제3자)에 의해 미리 결정되어 있고, ③ 근로 방법과 시간, 장소에 대한 규제가 있고 & ④ 일정한 임금(보너스 포함)을 받는 자, 네 가지 기준을 모두 충족해야 한다. 동 조사는 전술한 방식을 반복하여 세 번째 일자리 특성까지 조사하는데, 전체 응답자 8,064명 중 98%는 하나의 일자리에 종사하며, 2%만이 둘 이상의 일자리에서 종사하는 것으로 나타난다.

상술한 기준을 통해 분류한 노동자의 현황은 아래 <표 Ⅲ-4>와 같다. 주된 일자리만 고려하면 명백한 임금근로의 비중이 57.84%, 명백한 자영업의 비중이 4.94%로 나타난다. 특고종사자의 ‘속성’을 지닌 자, 즉 명백한 임금근로자와 명백한 자영업자 어디에도 속하지 않는 자의 비중은 37.22%로 나타난다. 부업까지 고려하면 주업이나 부업이 특고종사인 자는 전체 취업자의 37.7% 수준으로 나타났다.

<표 Ⅲ-4> 일자리별 노동자 비중 (단위: %)

<table>
<tr><th colspan="2">주된 일자리(첫 번째)만 고려</th><th colspan="2">총 일자리 1개</th></tr>
<tr><td rowspan="2">명백한
임금근로</td><td rowspan="2">57.84</td><td>명백한 임금근로</td><td>57.04</td></tr>
<tr><td>명백한 자영업</td><td>4.73</td></tr>
<tr><td rowspan="2">명백한 자영업</td><td rowspan="2">4.94</td><td>특고종사</td><td>36.27</td></tr>
<tr><td colspan="2">총 일자리가 2개나 3개</td></tr>
<tr><td rowspan="2">특고종사</td><td rowspan="2">37.22
(≒36.27+0.95)</td><td>주업: 특고종사</td><td>0.95</td></tr>
<tr><td>부업: 특고종사</td><td>0.45</td></tr>
<tr><td>계</td><td>100.0</td><td>명백한 임금 및
자영업[2)]</td><td>0.55</td></tr>
<tr><td colspan="4">총 특고종사자(부업 고려): 37.7
(≒36.27+0.95+0.55)</td></tr>
</table>

주 1: 횡단면 가중치를 적용함.
주 2: 모든 일자리가 명백한 임금근로 and/or 명백한 자영업으로 이루어진 경우임.
자료: 한국노동패널 제21차 부가조사

다. 노동패널 제21차 부가조사를 수정한 특고종사자 규모 추정

<표 Ⅲ-4>의 한국노동패널 제21차 부가조사는 특고종사자의 속성을 '하나라도' 지니면 특고종사자로 간주한 결과로서, 이를 그대로 적용한다면 특고종사자 규모를 과대 추정하는 것이다. 또한, 명백한 자영업자 기준을 모두 충족하지 못했더라도 자영업자로 분류할 수밖에 없는 노동자도 존재한다. 예컨대, 사업자등록증 없이 개인사업체를 운영하는 자영업자나 고용원이 없는 독립적인 1인 자영업자도 다수 존재할 수 있다. 따라서 본 연구는 한국노동패널 제21차 부가조사의 특고종사자 기준을 일부 수정하여 이들을 구분했으며 기준은 다음과 같다.

우선, ① 사업자등록증을 보유하지 않거나 or ② 노동자를 직접 고용하지 않는 비임금근로자일지라도 ③ 상품과 서비스 가격을 본인이 정하고 & ④ 근무 방법과 시간, 장소의 규제가 없으면 '명백한 자영업자'로 간주했다(①&③&④ or ②&③&④에 속하는 자). 이 과정

으로 첫 번째 일자리에서 명백한 자영업자로 분류되지 않은 노동자 821명, 두 번째 일자리에서 42명, 세 번째 일자리에서 1명을 명백한 자영업자로 전환했다.

둘째, 현재 일자리에서의 소득이 50만 원 이하인 자, 즉 최저임금의 단시간 근로자보다 저소득인 자는 비경제활동인구로 구분했다. 이는 실제 특성은 비경제활동인구에 가깝지만, 부업이나 취미 생활로 소소한 소득을 버는 자를 제외하기 위해서다. 이때 비경제활동인구의 구분선은 515,400원[28]이나 노동패널 부가조사는 '3개월간 이 일자리를 통해 얻은 월평균 소득'이 50만 원씩 구분된 구간 중 어디에 속하는지 조사하기에, 현재 일자리의 소득이 50만 원 미만이라고 응답한 자를 모두 비경제활동인구로 간주했다. 이러한 과정을 거쳐 첫 번째 일자리에서 407명, 두 번째 일자리에서 44명, 세 번째 일자리에서 5명을 비임금근로자로 분류했다.

셋째, 노동패널조사 본조사의 경제활동 상태와 직종 정보를 이용하여 임금근로자와 자영업자를 필터링했다. 본 연구가 활용하는 노동패널조사 제21차 부가조사[29]는 '지난 3개월 동안의 경제활동'에 대해 조사하나 노동패널조사 본조사는 '현재 일자리'에 대해 조사한다. 따라서 본 연구는 노동패널조사 본조사의 '현재 일자리에서의 근속기간'에 관한 문항을 이용하여, 현재 일자리에서 근무한 지 3개월이 넘는 자(근속기간이 3개월 이상인 자)를 대상으로 경제활동 상태와 직종을 필터링했다.[30]

필터링 과정은 다음과 같다. 우선, 본 조사에서 지난 3개월 넘게

---

28) 이는 제도 내 단시간 근로자의 구분 기준이 되는 월 60시간(주 15시간)에 최저임금(2020년 기준, 8,590원)을 곱한 액수이다.
29) 제21차 부가조사는 제21차 본조사에 참여한 만 15세 이상의 모든 응답자를 대상으로 진행한다.
30) 취업 시점이 조사 시점보다 앞서 있는 5명은 근속 개월 계산 시 제외했다. 또한, 실업 및 비경제활동인구의 경우 현재 일자리에서의 근속 개월 수를 계산할 수 없어 계산 시 제외했다.

무급가족종사자였던 자를 무급가족종사자로 전환했다. 이 과정을 통해 첫 번째 일자리에서 181명, 두 번째 일자리에서 6명을 무급가족종사자로 간주했다. 다음으로 직업 정보를 이용하여 특고종사자를 필터링했다. 필터링한 직업은 임금근로자에서 의료 진료 전문가, (한)약사, 대학교수 및 강사, 학교 교사, 철도 및 전동차 기관사 등 109개, 비임금근로자에서 매장 판매 종사자, 자동차 정비원, 돌봄 및 보건 서비스 종사자 등 82개, 중복을 제외한 총 직종은 121개 직종이다[31]. 결과적으로 첫 번째 일자리에서 특고종사자로 분류된 192명이 자영업자로, 954명이 임금근로자로 전환했다. 그리고 두 번째 일자리에서 4명이 자영업자로, 12명이 임금근로자로 전환했다.

마지막으로 ① 고객이나 일감을 얻기 위해 컴퓨터나 핸드폰, PDA 등의 기기를 이용하며 & ② 일을 할 때도 컴퓨터나 핸드폰, PDA 등의 기기를 이용하는 자를 필터링했다(<표 Ⅲ-5>). 두 기준은 주로 플랫폼 노동자를 판단하는 기준이며, 본 연구는 이들을 정흥준·장희은(2018)처럼 ‘새로운 유형’으로 명명했다. 이를 통해, 첫 번째 일자리에서 특고종사자로 분류된 321명, 두 번째 일자리에서 특고종사자로 분류된 5명을 새로운 유형으로 전환했다[32]. 물론 핸드폰, PDA와 달리 컴퓨터를 이용하여 일감을 구하거나 수행하는 것은 플랫폼 노동에 해당하지 않을 가능성이 크기 때문에, 실제 특고종사자는 전술한 기준을 적용하여 파악한 규모보다 다소 증가할 것으로 보인다.

이상의 단계를 거쳐 최종적으로 분류된 노동자의 현황은 <표 Ⅲ-5>와 같다. 주된 일자리만 고려하면 명백한 임금근로자는 전체 취업자의 72.8%인 것으로 나타났고 명백한 자영업자는 13.76%, 무급가족종사자는 1.92%로 나타났다. 주된 일자리의 특고종사자는 7.18%이며, 부업까지 고려하면 주업이나 부업이 특고종사인 자는 전

31) 자세한 내용은 <부록 2>와 <부록 3>을 참조하길 바란다.
32) 세 번째 일자리에서 필터링된 인원은 없다.

체 취업자의 7.27%로 나타났다. 한편, 새로운 유형은 전체 취업자의 4.33%로 추정했다.

<표 Ⅲ-5> 수정기준을 적용한 일자리별 노동자 비중(비경활 제외)

(단위: %)

<table>
<tr><th colspan="2">주된 일자리(첫 번째)만 고려</th><th colspan="2">총 일자리 1개</th></tr>
<tr><td rowspan="2">명백한
임금근로</td><td rowspan="2">72.8</td><td>명백한 임금근로</td><td>72.03</td></tr>
<tr><td>명백한 자영업</td><td>13.45</td></tr>
<tr><td rowspan="2">명백한 자영업</td><td rowspan="2">13.76</td><td>특고종사</td><td>6.97</td></tr>
<tr><td>새로운 유형</td><td>4.21</td></tr>
<tr><td rowspan="2">특고종사</td><td rowspan="2">7.18
(≒6.97+0.21)</td><th colspan="2">총 일자리가 2개나 3개</th></tr>
<tr><td>명백한 임금 및 자영업[2)]</td><td>1.00</td></tr>
<tr><td rowspan="2">새로운 유형</td><td rowspan="2">4.33</td><td>주업: 특고종사</td><td>0.21</td></tr>
<tr><td>부업: 특고종사</td><td>0.09</td></tr>
<tr><td rowspan="3">무급가족
종사자</td><td rowspan="3">1.92</td><td>새로운 유형</td><td>0.02</td></tr>
<tr><td>새로운 유형 &
명백한 임금 및 자영업</td><td>0.11</td></tr>
<tr><td>무급가족종사자</td><td>1.92</td></tr>
<tr><td>계</td><td>100.0</td><td>계</td><td>100.0</td></tr>
<tr><td colspan="4">총 특고종사자(부업 고려): 7.27(+α)[3)]
(≒6.97+0.21+0.09)</td></tr>
</table>

주 1: 횡단면 가중치를 적용함.
주 2: 모든 일자리가 명백한 임금근로 and/or 명백한 자영업으로 이루어진 경우임.
주 3: 전술한 “컴퓨터를 이용하여 일감을 구하거나 수행하는 것은 플랫폼 노동에 해당하지 않을 가능성”을 고려함.
자료: 한국노동패널 제21차 본·부가조사

마지막으로 <표 Ⅲ-6>은 지금까지 파악한 특고종사자 규모 추정 결과를 종합한 것이다. 각 연구의 조사 방법과 특고종사자 판단 기준이 상이하므로 어떤 추정 결과가 실제 특고종사자 규모에 가장 근접한 것인지는 쉽사리 판단할 수 없다. 다만, 아래 표를 통해 통계청의 경제활동인구 근로 형태별 부가조사가 포착하지 못한 상당수의 특고종사자가 존재한다는 것은 분명한 듯하다. 통계청은 특고종사자를 전체 취

업자의 2.6%로 추정하고 있지만, 여러 특고종사자 판단 기준을 적용하여 추정한 특고종사자는 전체 취업자 대비 5.5%~7.27(+α)%[33] 정도인 것으로 파악할 수 있다.

<표 Ⅲ-6> 특고종사자 규모 추정 결과 요약 (단위: 만 명, %)

	경활인구조사 부가조사	정흥준·장희은 (2018)	김준영 외 (2018)	(수정기준 적용) 노동패널 부가조사
대상	전국 1,737 조사구, 35,000가구	전국 15세 이상 30,632명	전국 15세 이상 30,264명	노동패널 제21차 본조사 대상자 (전국 6,976 가구의 15세 이상)[1]
방법	대면	전화&모바일	온라인&전화	·
규모	52.8	165.9	149.5	
특고종사자 비중	2.6	6.1	5.5	7.27(+α)

주 1: 한국노동패널 제21차 부가조사의 조사대상임.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』; 정흥준·장희은 (2018); 김준영 외(2018); 한국노동패널 제21차 본·부가조사

2. 특고종사자의 국민연금 가입 현황

여기서는 특고종사자의 국민연금 가입 현황을 파악한다. 아래 <표 Ⅲ-7>은 산재보험의 특례적용 대상인 특고종사자 9개 직종의 국민연금 가입 현황을 보여준다. 산재보험에 입·이직신고[34]한 특고종사자는 약 46.4만 명[35]이며, 그중 타 직역연금 가입자와 기초수급자, 적용제

33) 앞서 언급한 "컴퓨터를 이용하여 일감을 구하거나 수행하는 것은 플랫폼 노동에 해당하지 않을 가능성"을 고려한 것이다.
34) 2020년 5월 기준, 산재보험 특례적용 대상자는 보험설계사와 건설기계 자차기사, 학습지 교사, 골프장 캐디, 택배기사, 전속 퀵서비스 기사, 대출모집인, 신용카드 모집인, 전속 대리운전기사이다. 단, 자신의 업무수행을 위해 타인을 고용하는 경우는 가입대상에서 제외한다.
35) 「산업재해보상보험법」 제125조 제3항 및 「산업재해보상보험법 시행령」

외자(18세 미만 및 60세 이상)를 제외한 국민연금 '가입대상'은 약 41.9만 명이다. 참고로 2020년 7월부터 산재보험 특례적용 대상에 5개 직종[36]이 추가되었는데, 이들을 포함한 특고종사자 규모는 2020년 8월 말 기준 약 52만 명이다[37]. 가입 종별 현황을 살펴보면, 특고종사자 중 소득신고자는 약 30.5만 명으로 전체 특고종사자의 65.8%를 차지하며, 가입대상을 기준으로 하면 가입률은 72.8%이다[38]. 소득신고한 특고종사자(약 30.5만 명) 중 지역 소득신고자는 약 22.4만 명으로 약 73.4%를 차지하며, 사업장가입 특고종사자는 약 8.1만 명으로 약 26.6%에 달한다. 한편, 납부예외자는 약 3.4만 명으로 가입대상 총 특고종사자(약 41.9만 명)의 약 8.1%로 나타난다.

직종별 가입률(소득신고자/전체 가입대상)은 건설기계 자차기사(95.9%)와 택배기사(85.9%), 신용카드 모집인(80.5%)이 80%를 상회하지만, 골프장 캐디(34.0%)와 전속 퀵서비스 기사(39.0%)이 40% 미만으로 상당히 낮다. 특히, 납부예외율 측면에서 골프장 캐디(31.2%)와 전속 퀵서비스 기사(28.3%)는 타 직종보다 매우 높은 수준이며 이유는 두 가지로 추론할 수 있다. 첫째, 공적 자료를 통한 소득 파악이 제대로 이루어지지 않을 가능성이다. 이들 두 직종은 특고종사자 중에서도 보수가 현금으로 지급되는 경우가 많아 소득 파악이

제126조제1항에 따라 사업주는 특고종사자로부터 최초로 노무를 제공받거나 제공받지 않게 된 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 근로복지공단에 신고해야 한다(입·이직신고). 국민연금공단은 2013년부터 특고종사자의 입·이직 자료를 입수하여 가입자의 자격관리에 활용하고 있다.

36) 방문강사와 방문판매원과 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치원, 화물차주이다. 단, 방문강사는 기존의 학습지 교사를 흡수하면서 교육 교구 방문강사를 새롭게 포함하게 되었다. 따라서 총 13개 직종의 특고종사자가 현재 특례적용 대상이다.

37) 특례적용 대상 확대 이후 특고종사자의 국민연금 가입 현황은 <부록 4>를 참조하길 바란다.

38) 가입대상에 '공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)로 가입대상이나 실제 소득 발생 여부가 확인되지 않아 소득신고자나 납부예외자로 분류되기 직전인 자'가 약 8만 명이 포함된 점에 유의해야 한다. 이들의 소득 발생 여부에 따라 소득신고자와 가입 종별 비율이 달라질 수 있기 때문이다.

특히 어렵다. 2006년 2월 ‘소득세법 시행령’ 개정 이후 동 직종과 계약을 맺은 사업장은 이들의 과세자료를 관할 세무서에 제출해야 하나 제대로 이루어지지 않는 것으로 판단된다[39]. 둘째, 사업장이 소득신고는 했으나 특고종사자의 현 소득이 없다고 허위신고할 가능성도 있다. <표 Ⅲ-7>은 입·이직신고한 특고종사자를 기준으로 작성한 것이므로 현재 이들이 무소득일 가능성은 분명 낮다. 그런데도 납부예외로 머무르는 사실은 그만큼 이들에게 국민연금의 수용성(혹은 필요성)이 낮다는 것으로 해석할 수 있다.

39) 소득세법 173조(과세자료의 수집에 대한 협조)에 따르면 인적용역을 사용하는 사업장은 용역제공자에 관한 과세자료를 관할 세무서에 제출해야 한다. 인적용역의 기준은 소득세법 시행령 제224조(용역제공자 및 사업장제공자 등의 범위)에 의해 정해지는데, 골프장 경기보조용역, 대리운전, 소포배달용역, 파출용역 등이 이에 포함된다.

<표 Ⅲ-7> 특고종사자 9개 직종의 국민연금 가입 현황[40](2020년 1월 근복 기준) (단위: 명, %)

구분	총계	가입대상						적용 제외자[3)]
		계	소득신고 계	사업장	지역	납부 예외	확인 중[2)]	
계	463,652	418,945	304,977	80,988	223,989	33,738	80,230	44,707
		(100.0)	(72.8)	(19.3)	(53.5)	(8.1)	(19.2)	
보험 설계사	328,494	293,949	227,073	64,465	162,608	16,080	50,796	34,545
		(100.0)	(77.2)	(21.9)	(55.3)	(5.5)	(17.3)	
건설기계 자차기사	5,809	3,770	3,585	483	3,102	56	129	2,039
		(100.0)	(95.1)	(12.8)	(82.3)	(1.5)	(3.4)	
학습지	46,320	44,160	30,960	5,152	25,808	2,675	10,525	2,160
		(100.0)	(70.1)	(11.7)	(58.4)	(6.1)	(23.8)	
골프장 캐디	30,631	29,392	10,002	2,420	7,582	9,371	10,019	1,239
		(100.0)	(34.0)	(8.2)	(25.8)	(31.2)	(34.1)	
택배기사	17,794	16,133	13,864	1,731	12,133	677	1,592	1,661
		(100.0)	(85.9)	(10.7)	(75.2)	(4.2)	(9.9)	
전속 퀵서비스 기사	14,792	13,731	5,351	2,397	2,954	3,892	4,488	1,061
		(100.0)	(39.0)	(17.5)	(21.5)	(28.3)	(32.7)	
대출 모집인	7,348	7,010	5,452	2,134	3,318	474	1,084	338
		(100.0)	(77.8)	(30.4)	(47.3)	(6.8)	(15.5)	
신용카드 모집인	12,445	10,784	8,680	2,199	6,481	512	1,592	1,661
		(100.0)	(80.5)	(20.4)	(60.1)	(4.7)	(14.8)	
전속 대리운전 기사	19	16	10	7	3	1	5	3
		(100.0)	(62.5)	(43.8)	(18.8)	(6.3)	(31.3)	

주 1: 사업장+지역+납부예외+확인 중 = 계

주 2: 반드시 해당 직종에서 사업장가입을 취득·적용된 것은 아님(다른 직종에서 사업장가입한 경우도 포함).

주 3: 공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)상으로 가입대상에 해당하나, 실제 소득 발생 여부 등이 확인되지 않아 소득신고자나 납부예외자로 분류되기 직전인 자를 의미함.

주 4: 타 직역연금, 기초수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 가입대상이 아닌 자를 의미함.

자료: 국민연금공단 내부자료

40) 이 표는 근로복지공단에 입·이직신고한 특고종사자(9개 직종)의 제도 가입 현황을 다루기 때문에 이들의 산재보험 가입 여부와는 관련 없다.

하지만, 직종을 중심으로 특고종사자의 가입 현황을 파악하면 성급한 일반화의 오류를 범할 수 있다. 왜냐하면, 산재보험 특례적용 대상에 미포함된 특고종사자가 매우 많을뿐더러 이들은 특례적용 대상 직종보다 종속성이 낮을 가능성이 크기 때문이다. 따라서 산재보험 특례적용 대상에 미포함된 특고종사자를 고려하면, 국민연금 가입률과 사업장가입률은 <표 Ⅲ-7>에 나온 수준보다 낮아질 가능성이 크다.

<표 Ⅲ-8>은 통계청 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사의 18~59세 특고종사자 국민연금 가입 현황이다[41]. 이에 따르면 특고종사자의 국민연금 가입률은 2010년 36.5%에서 2019년 55.5%로 증가했으며, 특고종사자의 사업장가입률도 2010년 0.4%에서 2019년 8.7%까지 증가했다. 물론 국민연금에 적용받는 특고종사자가 늘어나는 것은 긍정적이나 전반적인 가입률과 사업장 가입률이 여전히 낮다는 사실에 주목해야 한다.

41) 한국노동패널조사도 2002년부터 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사의 비정규직 관련 문항을 설문에 반영하고 있어, 이를 통해서도 비정규직의 국민연금 가입률을 확인할 수 있다(한국노동연구원, 2019). 그러나 두 조사는 조사대상과 방법이 다르며, 조사 결과도 다르게 나타난다. 노동패널조사의 국민연금 가입률은 <부록 5>를 참조하길 바란다.

<표 Ⅲ-8> 특고종사자의 국민연금 가입 현황(by 통계청)

(단위: 만 명, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국민연금 가입자(A)	20.7	21.8	22.9	23.5	24.9	21.9	22.2	23.7	25.4	25.1
사업장(B)	0.2	2.2	2.1	2.5	1.4	1.0	1.1	3.2	3.1	4.0
	(1.0)	(9.9)	(9.1)	(10.7)	(5.5)	(4.4)	(5.1)	(13.7)	(12.2)	(15.8)
지역	20.5	19.7	20.8	21.0	23.6	20.9	21.1	20.5	22.3	21.1
	(99.0)	(90.1)	(90.9)	(89.3)	(94.5)	(95.6)	(94.9)	(86.3)	(87.8)	(84.2)
특고 종사자(C)	56.7	58.5	51.6	51.1	50.3	45.8	45.4	44.9	44.7	45.6
가입률(A/C)	(36.5)	(37.3)	(44.3)	(45.9)	(49.6)	(47.7)	(48.9)	(52.8)	(56.9)	(55.0)
사업장 가입률(B/C)	(0.4)	(3.7)	(4.0)	(4.9)	(2.7)	(2.1)	(2.5)	(7.2)	(6.9)	(8.7)

주 1: 가입률은 18~59세 근로자 대비 국민연금 가입자 비율을 의미함.
주 2: 괄호 안 수치는 가입률(%)을 의미함.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』, 각 년도 8월.

다음으로 박찬임(2018)은 산재보험 적용 특고종사자 9개 직종에 대한 실태조사 결과를 제공한다(<표 Ⅲ-9>). 이 연구[42]는 2016년에 보험설계사, 학습지 교사, 퀵기사, 택배기사, 레미콘운송업 종사자, 골프경기 보조원, 대리운전기사를 대상으로 설문조사를 실시했고, 2017년에 신용카드 모집인, 대출모집인, 대리운전 기사를 대상으로 보충 조사를 했다. 박찬임(2018)의 조사 결과는 현 일자리에서 사업장가입한 자의 비중이 모든 직종에서 5% 내외로 나타난다. 지역가입으로 제도에 가입한 경우는 직종마다 다양하나 레미콘운송업 종사자와 택배기사가 각각 약 80%와 약 64%로 높게 나타났다. 그러나 미가입이라는 응답은 골프경기 보조원, 대리운전 기사, 퀵기사가 높았는데, 세 직종의 가입률이 타 직종보다 낮다는 결과는 <표 Ⅲ-20>에서 국민연금 DB를 통해 파악한 본 연구의 결과와 일치한다.

42) 조사 방법과 인원의 자세한 내용은 박찬임(2018: 8-9)을 참고하길 바란다.

<표 Ⅲ-9> 박찬임(2018)의 특고종사자 국민연금 가입 현황(단위: %)

	보험 설계사	학습지 교사	퀵기사	택배 기사	레미콘 운송업	골프 경기 보조원	대리 운전 기사	신용 카드 모집인	대출 모집인	전체
현 일자리에서 직장가입	1.4	1.4	0.0	4.2	1.3	0.4	0.0	6.5	2.6	1.8
타 일자리에서 직장가입	6.9	2.4	3.1	2.9	1.0	4.5	8.8	6.5	5.8	4.9
지역가입	49.5	37.2	30.1	64.1	80.1	25.2	24.2	47.6	51.0	44.2
미가입	41.2	56.7	64.3	24.8	15.7	83.1	65.0	33.0	37.8	47.5
모르겠음	1.0	2.4	2.5	4.2	1.9	12.4	2.0	6.3	2.6	3.4
인원수(명)	507	503	356	306	312	242	512	336	347	3,421

출처: 박찬임(2018: 22)

마지막으로 <표 Ⅲ-25>는 한국노동패널조사 제21차 부가조사에 본 연구가 설정한 네 가지 기준을 적용하여 파악한 특고종사자의 국민연금 가입 현황이다. 명백한 임금근로자의 가입률은 73.07%이나 명백한 자영업자의 가입률은 61.10%이며, 특고종사자의 가입률은 주된 일자리만 고려하면 47.12%이다. 이는 앞서 파악한 특고종사자의 가입률 중 가장 낮은 수치이지만, 특고종사자뿐만 아니라 임금근로자와 자영자의 가입률도 경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사와 국민연금 DB로 파악하는 것보다 낮다는 사실에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 2018년 기준 노동패널 조사(수정기준 적용)의 18~59세 취업자 가입률은 약 68.6%로 나타나는데, 이는 경제활동인구조사를 이용하여 계산한 84.3%와 국민연금 DB의 82.4%보다 약 15%p가 낮다.

<표 Ⅲ-10> 수정기준 적용 18~59세 취업자의 고용 형태별 가입 현황 (비경활 제외)

(단위: %)

<table>
<tr><th colspan="2">주된 일자리(첫 번째)만 고려</th><th colspan="2">총 일자리 1개</th></tr>
<tr><td rowspan="2">명백한
임금근로</td><td rowspan="2">73.07</td><td>명백한 임금근로</td><td>73.17</td></tr>
<tr><td>명백한 자영업</td><td>61.10</td></tr>
<tr><td rowspan="2">명백한 자영업</td><td rowspan="2">61.10</td><td>특고종사</td><td>46.48</td></tr>
<tr><td>새로운 유형</td><td>56.83</td></tr>
<tr><td rowspan="2">특고종사</td><td rowspan="2">47.12</td><th colspan="2">총 일자리가 2개나 3개</th></tr>
<tr><td>명백한 임금 및 자영업2)</td><td>63.61</td></tr>
<tr><td rowspan="2">새로운 유형</td><td rowspan="2">56.90</td><td>주업: 특고종사</td><td>66.44</td></tr>
<tr><td>부업: 특고종사</td><td>60.68</td></tr>
<tr><td rowspan="2">무급가족
종사자</td><td rowspan="2">29.59</td><td>새로운 유형 &
명백한 임금 및 자영업</td><td>68.69</td></tr>
<tr><td>무급가족 종사자</td><td>29.59</td></tr>
<tr><td colspan="2">전체</td><td colspan="2">68.63</td></tr>
</table>

주 1: 횡단면 가중치를 적용함.
주 2: 모든 일자리가 명백한 임금근로 and/or 명백한 자영업으로 이루어진 경우임.
주 3: 국민연금 가입률=18~59세 국민연금 가입자/18~59세 취업자 수)
자료: 한국노동패널 제21차 본·부가조사

이제 이상의 결과를 <표 Ⅲ-11>로 종합해 보고자 한다. 산재보험 특례적용 대상인 특고종사자 9개 직종의 국민연금 가입률은 약 72.8%이다. 하지만 이는 종속성이 높은 ‘직종’을 대상으로 파악한 수치임에 유의할 필요가 있다. 만약 ‘직종’ 접근법이 아니라 ‘속성’을 고려한 특고종사자의 가입률은 직종 중심으로 파악한 가입률에 비해 낮아질 것으로 예측할 수 있겠다[43]. 특고종사자를 ‘실적에 따라 소득을 얻는 임금근로자’로 보는 경제활동인구조사 부가조사의 특고종사자 가입률은 55.0%(2019년 기준)로 나타났으며, 산재보험 특례적용 대상인 특고종사자 9개 직종을 대상으로 설문조사를 실시한 박찬임(2018)의 가입률은 49.1%로 낮게 나타난다. 이는 조사대상에 국민연

43) 대규모 실태조사 없이 특고종사자의 가입률을 실질적으로 파악하기 쉽지 않기에 <표 Ⅲ-11>의 가입률 수치는 다소 유의할 필요가 있겠다.

금 가입대상이 아닌 자가 다수 포함되기 때문으로 보인다.

<표 Ⅲ-11> 특고종사자 국민연금 가입 현황 요약 (단위: %)

자료	제도 가입률	사업장가입 적용률[1)]	비고
국민연금 DB (2020년 1월 근복)	72.8	19.3	산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종
박찬임(2018)	49.1	.	산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종
수정기준 적용한 노동패널조사 제21차 부가조사	47.1	.	.
경활인구조사 부가조사(2019)[2)]	55.0	8.7	18~59세 특고종사자

주 1: 사업장가입 특고종사자/18~59세 총 특고종사자
주 2: <표 Ⅱ-9>를 참고 바람.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사』; 정흥준·장희은(2018); 제21차 한국노동패널 부가조사

3. 특고종사자의 국민연금 가입 특성 분석

본 연구는 이번 장의 앞선 두 절에서 특고종사자의 직종과 속성을 기준으로 이들의 규모와 비중을 추정하고, 국민연금 가입률을 국민연금 DB와 선행연구 간에 비교했다. 이를 통해 특고종사자는 규모가 약 150만~200만 명, 비중이 전체 취업자 대비 약 5.5%~7.3%로 추정하며, 제도 가입률은 약 47%~73% 수준이었다. 규모·비중은 본 연구의 추정치와 선행연구 간에 눈에 띄는 차이는 없었던 반면 가입률은 큰 격차가 있었다. 특히 산재보험 특례적용 9개 직종에 한정하면, 2020년 1월 기준 72.8%의 가입률로써 박찬임(2018)과 약 23%p의 차이가 있다. 다만, 후자는 실태조사 결과이므로 9개 직종의 국민연금 가입률은 국민연금 DB를 활용한 본 연구가 더욱 정확하다고 할 수 있겠다. 산재보험처럼 특고종사자를 직종 중심으로 정의하면, 이들은 선행연구의

분석만큼 가입 측면의 불안정성에 처하지 않을 수도 있다.

앞 장에서 여러 차례 언급했듯이, 특고종사자는 실적에 따른 월별 소득변동이 심하며 경제 침체 등 외부 충격 속에서 본인이 아닌 사업주가 노무 제공량을 조절할 가능성이 크다. 이러면 이들은 납부 이력을 안정적으로 유지하지 못할 수 있다. 결국, 특고종사자가 제도 측면에서 불안정한지 아닌지 판단하기 위하여 특정 시점에서 가입률을 보는 것 이상의 자료를 볼 필요가 있다. 따라서 여기서는 국민연금 DB를 추가로 활용하여 특고종사자의 가입 특성을 분석한다.

주요 분석내용은 국민연금 소득신고자를 특정 기준으로 적용하여 특고종사자와 비 특고종사자 집단으로 분류하고 이들을 기준소득월액 수준과 가입 기간, 기준소득월액의 변동성, 징수율 자료로 비교하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 국민연금 DB에서 최초 자격취득일이 1988년 01월 01일에서 2019년 12월 31일 사이에 있는 자들을 대상으로 5% 표본(1,996,374만 명)을 무작위 추출한 뒤, 개인별 이력 자료를 추출했다. 분석대상은 특고종사자이며 비교집단은 크게 ① 임금근로자로 추정하는 지역 소득신고자, ② 특고종사자를 제외한 전체 지역가입자로 한다. 비교집단을 이처럼 설정한 것은 제도 가입 측면에서 더욱 취약한 계층을 확인하기 위한 목적에서이다. 추가로 지역가입 특고종사자와 사업장가입 특고종사자 간 가입 특성을 비교하여, 사업장가입으로 전환하는 방안이 어떤 효과가 있을 것인지 간접적으로 파악하려고 한다.

만약 특정 시점을 기준으로 비교집단과 가입 특성을 비교·분석하면 국민연금 가입자의 자격 상태의 변화를 간과하여 결과상 정확성을 담보할 수 없다는 점을 주의해야 한다. 예를 들어, 2015년 1월부터 2019년 11월까지 특고종사자가 아니다가 2019년 12월에 특고종사자가 된 가입자와 동 기간 내내 특고종사자인 가입자의 가입 특성은 당연히 다를 것이다. 이를 고려하여 본 연구는 최근 36개월[44](2016.01.~2018.12.)[45]

---

44) 집단별 가입 특성을 분석하기 위해 특정 기간 동일한 고용형태나 가입상태를

동안 동일 상태(특고종사 상태나 가입 종별)를 유지한 자들을 비교·분석집단으로 설정하여 가입 특성을 파악한다. 분석을 위한 세부집단별 정의는 아래와 같다.

첫째, 2016년 1월부터 2018년 12월까지 '3년 내내' 9개 직종의 특고종사자(산재보험 특례적용 대상)로 종사하던 이들을 group 1로 한다. 왜냐하면, 이들은 산재보험 특례적용 대상으로서 특고종사자 중에서 종속성이 높다고 대개 간주하기 때문이다.

둘째, 2016년 1월부터 2018년 12월까지 ① '매년 최소 1회' 국세청에 사업소득을 신고(=사업자등록증 보유)했으며 & ② 신고소득의 업종코드가 인적 용역(94XXXX)에 해당하면 특고 속성을 지닌 group 2로 명명한다. 다만, 유의할 점은 국세청에 신고하는 사업소득은 1년 동안의 합계치라서 연중 어느 기간에 해당 소득이 발생했는지를 파악할 수 없다는 것이다. 즉, group 2는 2016년 1월부터 2018년 12월까지 3년 내내 특고종사자였던 자들이 아니라 '매년 최소 1회' 특고종사 경험이 있는 자들이다. 특고종사자가 근로자와 자영업자의 성격을 모두 지님에도 특고성을 판단하는 기준으로 근로소득을 고려하지 않은 것은 근로소득의 소득 파악률이 매우 낮기 때문이라는 점을 알려둔다.

셋째, 2016년 1월부터 2018년 12월까지 '3년 내내' 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 ① 특고종사 경험이 없고(=group 1이나 group 2에 미해당) & ② 동 기간에 사업소득이 없는 자들을 '지역가입한 임금근로자'로서 group 3으로 정의한다. group 3을 설정한 이유는 제2장에서 근로소득의 임금근로자이나 사업장가입자 가입기준을 충족하지 못해 지역가입자로 편입되는 임시·일용직을 제도 내 불안정한 집단으로 설명

유지하는 가입자를 대상으로 비교·분석집단을 설정해야 한다. 그러나 그러한 기간을 너무 길게 설정하면 비교·분석집단의 대표성을 확보하기 어렵고 규모도 많이 감소하게 된다. 따라서 본 연구는 최근 3년 동안 동일한 가입 종별을 유지한 사람을 분석대상으로 선정했다.

45) 자료 추출 시점인 2020년 10월까지 2019년 사업소득자료가 반영된 소득자료가 입수되지 않았기 때문에 부득이하게 2016~18년의 자료를 이용했다.

했기 때문이다. 따라서 특고종사자와 이들 집단 간 더욱 불안정성에 노출된 집단을 파악하기 위해서이다.

넷째, 2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 특고종사 경험이 있는 자(=group 1이나 group 2에 해당)를 제외한 자들을 group 4로 명명한다.

마지막으로 2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 산재보험 9개 직종에 속한 특고종사자(group1) 중 사업장가입 상태를 유지한 특고종사자 집단을 group 5(→group 1의 부분집합)로 정한다.

<표 Ⅲ-12> 분석·비교집단의 정의

구분	정의
group 1 (특고 1)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 9개 직종의 특고종사자(산재보험 특례적용 대상)로 종사한 자
group 2 (특고 2)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ① ‘매년 최소 1회’ 국세청에 사업소득을 신고했으며 & ② 신고소득의 업종코드가 인적 용역에 해당하는 특고적 속성을 지닌 자
group 3 (지역가입 임금근로자)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 ① 특고종사 경험이 없고(=group 1이나 group 2에 미해당) & ② 동 기간에 사업소득이 없는 자 (예시: ‘지역가입한 임금근로자’인 임시·일용직 등)
group 4 (특고 제외 지역가입자)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 특고종사 경험이 있는 자(=group 1이나 group 2에 해당)를 제외한 자
group 5 (특고 1 中 사업장가입자)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 산재보험 9개 직종에 속한 특고종사자(group 1) 중 사업장가입 상태를 유지한 특고종사자

우선 집단별로 국민연금 가입 기간의 분포를 파악하여, 특고종사자가 과연 우리가 이해하는 대로 직업적 특수성으로 인해 납부 이력을 안정적으로 유지하는 데 어려움을 갖는지 분석한다. <표 Ⅲ-13>은 다섯 그룹의 가입 기간의 분포(2018년 12월 기준)를 보여준다. 비율

이 높은 순으로 세 개를 꼽으면, group 2를 제외한 모든 그룹에서 5~9년, 10~14년, 15~19년에 모여 있으나 group 2는 5년 미만, 5~9년, 10~14년에 치중되어 있다. 국민연금 수급권이 발생하는 10년을 기준으로 그 이상 가입한 비중은 group 5(72.8%), group 3(69.9%), group 4(68.5%), group 1(58.2%), group 2(44.6%)의 순서이다. 한편, 가입 기간의 평균과 중위수를 따지면 group 2와 group 1이 기타 집단보다 불안정하며, 후자는 특히 중위수가 118개월로 수급권이 확보되지 않은 상태이다. group 5도 동일한 특고종사자이나 소득·고용 안정성이 나은 사업장가입자라는 점이 국민연금 가입 기간을 늘리는 데 도움이 되는 것으로 보인다.

<표 Ⅲ-13> 분석·비교집단의 국민연금 가입 기간 분포(2018년 12월 기준) (단위: 명, %, 개월)

가입 기간	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
5년 미만	21,420	332,040	117,340	146,980	500
	(15.1)	(26.9)	(8.0)	(8.2)	(3.9)
5~9년	37,900	353,240	323,000	416,740	2,960
	(26.7)	(28.6)	(22.0)	(23.3)	(23.2)
10~14년	39,920	264,020	320,160	404,580	3,680
	(28.1)	(21.4)	(21.8)	(22.7)	(28.9)
15~19년	26,660	177,120	395,740	470,140	3,240
	(18.8)	(14.3)	(27.0)	(26.3)	(25.4)
20년 이상	16,100	110,100	309,200	347,680	2,360
	(11.3)	(8.9)	(21.1)	(19.5)	(18.5)
계(명)	142,000	1,236,520	1,465,440	1,786,120	12,740
평균(개월)	150.5	131.2	174.5	170.6	174.2
중위수(개월)	144	118	175	169	168

주 1: 인원은 5% 표본에 20을 곱하여 추정함.
주 2: 가입 기간은 기한 내 완납과 개별납부 기간을 의미함.
자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

둘째, 국민연금 기준소득월액 분포를 통해 분석집단과 비교집단의 소득 상황을 파악하기로 한다. <표 Ⅲ-14>와 [그림 Ⅲ-2]는 다섯 그룹의 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준)를 보여준다[46]. group 5를 제외한 모든 집단에서 50~100만 원 미만의 기준소득월액에 가장 높은 비율로 몰려있고, 특히 group 3(지역가입 임금근로자)과 group 4(특고 제외 지역가입자)는 약 44%의 가입자가 집중된다. 50~100만 원 미만과 100~150만 원 미만, 150~200만 원 미만의 저소득까지 넓히면 group 4(83.4%), group 3(83.3%), group 1(71.9%), group 2(67.5%), group 5(50.1%)의 순서이다. [그림 Ⅲ-2] 역시 이와 같이 특정 영역에 몰린 기준소득월액 분포를 잘 보여준다. 반면 상대적 고소득으로 볼 수 있는 400만 원 이상 기준소득월액의 비중은 group 5(13.4%), group 2(9.3%), group 1(7.0%), group 3 & group 4(3.6%)의 순으로 상술한 상대적 저소득의 비율순과 반대이다. 종합하면, 특고종사자 집단(group 1, 2, 5)은 지역가입자 집단(group 3, 4)보다는 기준소득월액 별로 고르게 분포되었으나 그럼에도 여전히 저소득에 많은 가입자가 몰려있다[47].

group 5의 기준소득월액 평균과 중위수는 각각 약 222만 원과 약 187만 원으로 기타 집단보다 4~60만 원가량 높은데 이는 사업장가입으로 인한 혜택에 기인한 것으로 보인다. group 1의 기준소득월액 평균은 약 168만 원, 중위수는 약 131만 원이며 group 2는 평균이 약 181만 원, 중위수가 약 141만 원이다. 한편, 지역가입자 집단인 group 3과 group 4는 기준소득월액의 평균과 중위수가 기타 집단보다 낮은 소득 불안정성의 집단으로 파악되었다.

---

46) 각 집단의 기준소득월액 평균과 중위수 추이는 <부록 6>을 참조하길 바란다.

47) 1차 긴급고용안정지원금을 받은 특고종사자 14개 직종 3,350명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 100~200만원의 소득을 받는 자가 45.5%로 조사되었다(고용노동부, 2020c: 9). 이를 group 1의 100~200만원 소득자 43.3%와는 단순 비교할 수는 없으나 최소한 직종 중심의 특고종사자가 저소득일 가능성이 크다는 결론은 내릴 수 있겠다.

<표 Ⅲ-14> 분석·비교집단의 국민연금 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준)

(단위: 명, %, 원)

기준소득월액	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
50만 원 미만	2,040	19,020	19,360	24,020	420
	(1.7)	(1.9)	(1.3)	(1.3)	(3.3)
50~100만 원 미만	34,640	265,360	637,380	783,640	1,660
	(28.8)	(26.1)	(43.5)	(43.9)	(13.0)
100~150만 원 미만	33,120	253,000	431,800	524,120	2,660
	(27.6)	(24.9)	(29.5)	(29.3)	(20.9)
150~200만 원 미만	18,600	167,840	150,840	182,500	2,060
	(15.5)	(16.5)	(10.3)	(10.2)	(16.2)
200~250만 원 미만	10,420	90,440	81,740	98,660	1,420
	(8.7)	(8.9)	(5.6)	(5.5)	(11.1)
250~300만 원 미만	5,980	58,780	41,840	50,160	1,340
	(5.0)	(5.8)	(2.9)	(2.8)	(10.5)
300~350만 원 미만	4,300	40,640	27,900	33,720	860
	(3.6)	(4.0)	(1.9)	(1.9)	(6.8)
350~400만 원 미만	2,660	27,740	21,520	25,320	620
	(2.2)	(2.7)	(1.5)	(1.4)	(4.9)
400~450만 원 미만	2,940	25,680	29,080	35,680	380
	(2.4)	(2.5)	(2.0)	(2.0)	(3.0)
450만 원 이상	5,480	68,980	23,980	28,300	1,320
	(4.6)	(6.8)	(1.6)	(1.6)	(10.4)
계(명)	120,180	1,017,480	1,465,440	1,786,120	12,740
평균(원)	1,681,387.6	1,805,367.9	1,379,991.9	1,373,622.6	2,215,384.6
중위수(원)	1,311,000	1,405,000	1,060,000	1,044,000	1,873,000

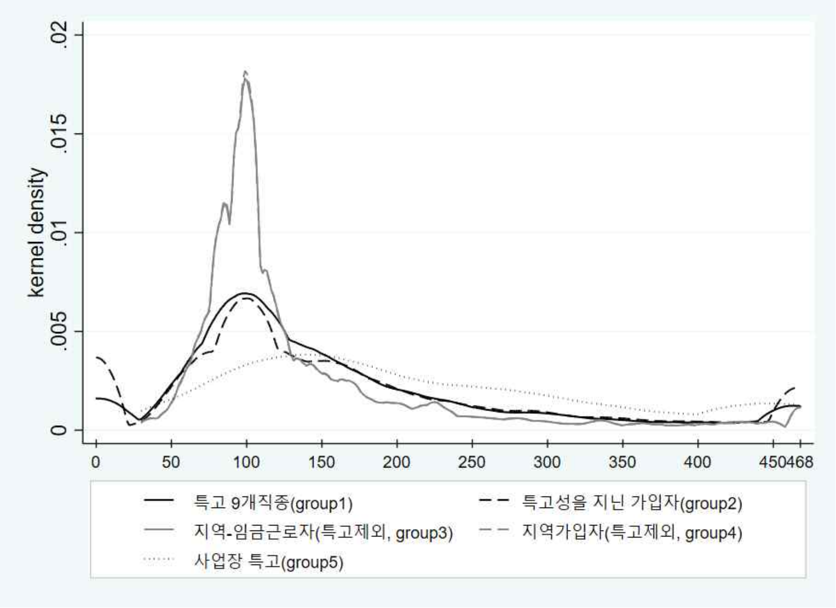
주 1: 인원은 5% 표본에 20을 곱하여 추정함.

주 2: 2018년 12월 기준으로 기준소득월액이 존재하지 않는 납부예외자와 적용제외자는 제외함(사업장가입자, 지역 소득신고자, 임의가입자, 임의계속가입자를 대상으로 계산).

자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

[그림 Ⅲ-2] 분석·비교집단의 국민연금 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준)

(단위: 만 원)



자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

셋째, 기준소득월액의 변동성을 통해 과연 일반적으로 이해하는 대로 특고종사자의 소득변동이 비 특고종사자보다 심한지 알아본다. 판단을 위한 첫 번째 기준으로 2016년 1월부터 2018년 12월까지 다섯 그룹 기준소득월액 변동의 표준편차를 도출했다. 이는 전월 대비 기준소득월액의 변동액을 구한 후 개인별 기준소득월액 변동액의 표준편차를 계산하는 방식이다. 다만, 만약 어떤 가입자가 2016년 1월부터 2018년 12월 사이에 적용제외 상태가 되었으면 그 기간은 기준소득월액 변동액의 계산 시 제외했다.

분석 결과, 특고종사자에 대한 일반적 이해와 마찬가지로 이들의 소득 변동성은 실제로 심한 것으로 나타났다(<표 Ⅲ-15> 참고). group 3(지역가입 임금근로자)과 group 4(특고 제외 지역가입자)는

기준소득월액 변동의 표준편차 중위수가 0으로 절반이 넘는 사람들은 소득변동이 아예 없는 것으로 보인다. 그러나 반대로 group 2(특고적 속성을 지닌 자)와 group 5(사업장가입 특고)는 기준소득월액 변동의 표준편차 평균과 중위수가 상당하여 월별 소득변동이 상대적으로 심하다고 판단 가능하다. 또 다른 특고종사자 집단인 group 1(9개 직종)의 소득변동은 group 2와 group 5만큼은 아니지만, 지역가입자 집단보다 더욱 심한 결과가 도출되었다.

<표 Ⅲ-15> 집단별 기준소득월액 변동의 표준편차 (단위: 원)

기준소득월액 변동	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
평균	97,866.9	137,509.6	44,580.5	46,351.0	122,883.3
중위수	40,258.7	72,932.5	0	0	73,260.4

자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

특고종사자의 소득 변동성을 판단하기 위한 두 번째 기준으로 기준소득월액의 변동지수를 산출했다. 변동지수는 2016년 1월부터 2018년 12월까지 전월 대비 기준소득월액 변동률의 절댓값이 $\alpha\%$ 이상이면 1을, $\alpha\%$ 미만이면 0을 부여한 뒤 이를 평균 내는 방식으로 계산한다. 다만, 첫 번째 기준(기준소득월액 변동의 표준편차)과 마찬가지로 가입자의 적용제외 기간은 기준소득월액 변동액의 계산 시 제외했다. 기준소득월액이 매월 $\pm\alpha\%$ 이상/이하로 변하는 경우 소득변동지수($I\alpha$)는 1의 값을 가지며, 반대로 기준소득월액이 매월 $\pm\alpha\%$ 미만/초과로 변하는 경우 소득변동지수($I\alpha$)는 0의 값을 가지는 방식이다. 따라서 소득변동지수($I\alpha$)가 1에 가까울수록 해당 집단의 기준소득월액 변동은 크며 0에 가까울수록 해당 집단의 기준소득월액 변동은 작다고 할 수 있다. 독자들의 용이한 해석을 위해 group 2의 I25에 해당하는 0.0155를 예로 들어보자. 0.0155라는 수치는 월이 35번 변하는

동안 도출한 소득변동지수의 총합을 평균 낸 것으로, X/35=0.0155로 이해할 수 있다. X는 0.0155에 35를 곱한 0.5425라는 값이 나오며 이는 즉, 35번의 월 변화 중 0.5425번이 전월 대비 ±25%의 소득변동이 일어났다는 의미이다.

그렇다면 다섯 그룹의 기준소득월액 변동지수($I\alpha$)를 살펴보자. <표 Ⅲ-16>을 보면, 특고종사자 집단인 group 1과 group 2, group 5의 소득변동지수가 비교집단인 group 3과 group 4보다 확연히 높다는 것을 파악할 수 있다. 예컨대, 1·2차 긴급고용안정지원금에서 특고종사자를 지원하는 기준인 비교대상 기간보다 소득 25% 감소, 즉 I25에 주목해 보자(고용노동부, 2020a). 특히 group 5(사업장가입 특고)와 group 2(특고적 속성을 지닌 자)의 I25는 group 3(지역가입 임금근로자)과 group 4(특고 제외 지역가입자)보다 기준소득월액이 전월 대비 ±25% 이상/이하로 변할 확률이 높은 것으로 해석할 수 있다. group 1(9개 직종) 또한 마찬가지이다.

한편, group 5는 흥미롭게도 I5가 기타 집단의 I5보다 높아서 기준소득월액 변동이 미미하거나(I5) 상당한(I25), 양극단에 몰려있는 집단 특성을 보인다. 그러나 이러한 특성은 기타 특고종사자 집단인 group 1과 group 2에서는 찾아볼 수 없었다. group 5를 <표 Ⅲ-17>의 누적 변동지수로 더욱 살펴보면, I5까지의 지수가 0.048로서 X/35=0.048이며 따라서 X는 1.68이다. 다시 말해, group 5에 속한 그룹원은 2016년 1월부터 2018년 12월 사이에 ±5%의 소득변동이 평균적으로 1.69회 발생했다는 것이다. 결국, group 5는 지역가입자 집단인 group 3과 group 4의 0.35회보다 약 5배[48] 심한 소득변동을 경험한다고 할 수 있겠다.

---

48) group 1과 group 2는 X값이 각각 0.805, 0.945로 지역가입자 집단인 group 3과 group 4보다 약 2~3배 심한 소득변동을 겪었다고 할 수 있겠다.

<표 Ⅲ-16> 집단별 기준소득월액 변동지수(Iα)

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
I5	0.0035	0.0044	0.0013	0.0013	0.0123
I10	0.0027	0.0030	0.0011	0.0010	0.0088
I15	0.0021	0.0023	0.0009	0.0009	0.0057
I20	0.0017	0.0018	0.0007	0.0007	0.0045
I25	0.0126	0.0155	0.0062	0.0064	0.0167

자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

<표 Ⅲ-17> 집단별 기준소득월액 누적 변동지수(Iα)

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
I5	0.023	0.027	0.010	0.010	0.048
I10	0.019	0.023	0.009	0.009	0.036
I15	0.016	0.020	0.008	0.008	0.027
I20	0.014	0.017	0.007	0.007	0.021
I25	0.013	0.016	0.006	0.006	0.017

자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

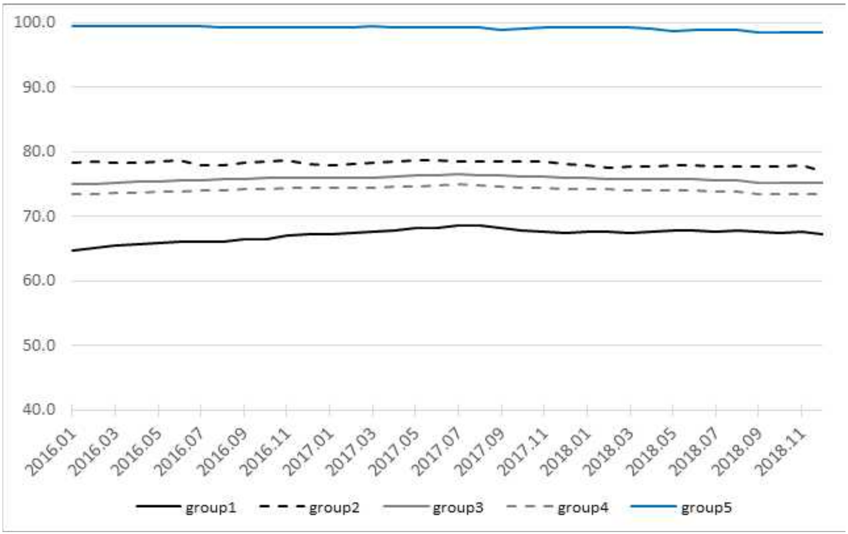
넷째, 국민연금 보험료의 징수율 추이를 통해 특고종사자 집단이 보험료를 얼마나 안정적으로 납부하는지 파악한다. 앞서 본 연구는 특고종사자는 실적에 따른 월별 소득변동이 심하며 본인이 아닌 사업주가 노무 제공량을 조절할 가능성으로 소득·고용 불안정성에 노출되어 있다고 기술한 바 있다. 이러한 직업적 특수성을 고려하여 본 연구는 보험료가 부과된 자격 취득자 대비 기한 내 보험료를 납부한 자(완납자)의 비중을 나타내는 징수율 자료를 분석했다.

아래 [그림 Ⅲ-3]은 2016년 1월부터 2018년 12월까지 다섯 그룹의 징수율 평균과 추이를 나타낸다. 앞선 자료에서 상대적 안정성을 보이는 group 5는 99%를 상회하는 평균 징수율로 기타 그룹보다 2-30%p의 차이가 존재한다. group 2와 group 3, group 4는 3년간 75% 전후의 징수율을 유지했으나 group 1은 이보다 낮은 약 67%의 평균 징수율을 기록했다.

특고종사자 집단(group 1, 2, 5)은 집단별 일관성을 찾아볼 수 없는데 이는 세 집단 간에 징수율 차이가 상당히 존재하는데 기인한다. group 5(사업장가입 특고)는 사업장가입이라는 제도적 이점 덕분에 100%에 육박하는 징수율을 3년간 유지한 반면 group 1(9개 직종)은 70%에 미치지 못한다. group 5(12,740명)가 group 1(142,000명)의 부분집합으로 약 9%의 비중(<표 Ⅲ-13> 참고)이라는 것을 고려하면, group 1 중 지역가입 특고종사자의 징수율은 67.2%보다 낮아질 가능성이 크다. group 2(특고적 속성을 지닌 자)는 3년 평균 78.2%의 징수율을 기록하여 group 1보다 11.0%p 높으나 group 5보다 21%p 낮다.

[그림 Ⅲ-3] 분석·비교집단의 징수율 추이

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
평균 징수율	67.2	78.2	75.8	74.1	99.2



주 1: 징수율= 기한 내 완납자/자격 취득자
자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

4. 요약 및 종합

본 연구는 이번 장에서 특고종사자의 규모 추정과 국민연금 가입률을 통한 가입 현황 파악, 제도 가입 특성 분석을 진행했다. 우선 규모 추정에서는 통계청의 경제활동인구 근로 형태별 부가조사의 한계를 지적하며 특고종사자의 정확한 규모 추정을 위해 이들의 노동 속성을 주요 기준으로 삼았다. 본 연구는 한국노동패널 제21차 부가조사의 특고종사자 판단 기준에 자체적인 네 가지 기준을 추가한 결과, 전체 취업자의 7.27%(+α) 정도인 약 198만 명(+α)을 총 규모로 추정했다. 이는 노동 속성에 또한 주목하여 특고종사자 규모를 판단한 김준영 외(2018), 정흥준·장희은(2018)과 최소 1.2%p, 최대 1.8%p의 차이가 있다.

제도 가입률 측면은 특고종사자를 직종을 중심으로 볼지 속성을 중심으로 볼지에 따라 상당한 차이가 있었다. 전자 기준으로 볼 때, 근로복지공단에 입·이직신고한 특고종사자 9개 직종의 국민연금 가입률은 72.8%, 사업장가입률은 19.3%로 나왔다. 그러나 후자 기준의 선행연구는 50% 전후로 나와서 무엇을 주요 기준으로 보는지에 따라 이들의 제도적 불안정성 여부가 달라질 것으로 보인다.

본 연구는 특고종사자의 제도적 불안정성 여부를 추가로 판단하기 위해 국민연금 DB를 활용하여 이들의 가입 특성을 분석했다. 이를 위해 특고종사자 집단을 3개, 비 특고종사자인 지역가입자 집단을 2개를 분석·비교집단[49)]으로 구성하여 가입 기간과 기준소득월액, 기준소득월액 변동성, 징수율을 살펴봤다. 그 결과, 세 개의 함의를 도출했으며 내용은 다음과 같다. 첫째, 지역가입자 집단(group 3&4)은 특고종사자 집단(group 1&2&5)보다 저소득이지만 그럼에도 가입을 상대적으로 안정되게 유지한다. 둘째, 특고종사자 집단(group 1&2)은 지역가

49) 전술했듯이 이들은 최근 36개월(2016.01.~2018.12.) 동안 동일 상태(특고종사 상태나 가입 종별)를 유지한 자들을 대상으로 한다.

입자 집단(group 3&4)보다 높은 기준소득월액을 지니나 이의 변동이 상대적으로 심해 가입을 안정적으로 지속하기 힘들 때가 있다. 셋째, group 5는 상대적으로 고소득이며 가입을 안정적으로 유지하나 기준소득월액의 변동성은 group 1과 2처럼 여전히 높다. 그러나 본 연구가 도출한 세 개의 시사점은 해석상 다소 유의할 필요가 있는데, 이는 분석·비교집단을 2016년 1월부터 2018년 12월까지 동일 상태를 유지한 사람들로 구성했기 때문이다. 개별 그룹 내 사람들이 ‘전 생애에 걸쳐’ 노동시장에서 하나의 고용형태만을 갖거나 국민연금 제도 내 하나의 가입 종별에만 머무른다고 가정할 수 없다. 따라서 분석·비교집단의 설정을 통한 함의를 특고종사자 전체로 확대하여 단순 적용하기에 무리가 따른다.

한편, 특고종사자에 직종 중심의 접근법을 적용할지, 아니면 속성 중심의 접근법을 적용할지는 이들의 제도적 불안정성 수준을 판단하는 측면이다. 따라서 본 연구는 전자를 group 1(9개 직종), 후자를 group 2(특고적 속성을 지닌 자)에 대입하여 여러 가지 요소를 비교 분석했다. 결과적으로 세 개의 주목할 만한 함의를 도출했으며 내용은 다음과 같다. 첫째, group 1이 group 2보다 징수율은 낮으나 평균 가입 기간이 긴 것을 고려하면 group 1은 group 2보다 꼭 완납이 아니더라도 (분할·추후 납부를 통해서) 가입을 지속하려는 경향이 강하다. 둘째, group 2가 group 1보다 기준소득월액 변동은 심하나 징수율이 높은 점을 고려하면 group 2는 기준소득월액 변동이 적을 때 group 1보다 완납하려는 경향이 강하다. 셋째, 두 집단의 차이점에도 이들 모두 우리가 이해하는 대로 소득변동은 상당히 심하며, 만약 일시적이면서 대폭의 소득하락(e.g. 최근의 COVID-19과 같은 사회·경제적 위기[50]))이 발생하면 국민연금 가입 유지에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것이다.

---

50) COVID-19으로 인한 극심한 경제 침체가 특고종사자에게 미친 소득 감소 영향은 고용노동부(2020b)를 참고하길 바란다.

그렇다고 group 5처럼 특고종사자를 사업장가입으로 편입하면 직면 문제를 일거에 해결하는 대안이 될까? 그 대안은 과연 효율적이고 효과적일 것인가? 이는 마지막 결론 파트에서 재차 다루기로 한다.

Ⅳ. 고용형태 다양화에 대한 해외 공적연금의 대응

우리나라와 달리 공적연금 체계를 오랫동안 운영해 온 연금선진국이라고 해서 노동시장 변화에 따른 고용형태 다양화에 항상 적절하게 대처하는 것은 아니다. 공적연금 체계와 개별제도를 장기간 유지하여 제도의 안정성과 지속가능성을 확보하는 장점이 있으나 다른 한편으로는 사회·경제적 변화에 기민하게 대응하지 못할 가능성이 크다. 왜냐하면, 기존 체계의 구성이나 제도별 규정은 개혁 방향과 이해관계자의 선호를 특정 경로로 이끄는 경로 의존적(path dependent)인 특성을 갖기 때문이다(Myles and Pierson, 2001). 따라서 저출산·고령화나 후기산업사회, 다변화된 노동형태 등 공적연금이 도입되고 확대 발전할 때 목격하지 못한 사회·경제적 변화는 경로 의존성을 강하게 띠는 연금선진국에 새로운 제도적 과제를 안긴 셈이다.

이러한 과제는 거의 모든 국가의 공적연금이 공통으로 직면한 데 비해 각국이 이에 대응하는 방식은 공적연금 체계와 제도별 규정이 어떻게 조직됐는지에 따라 다르기 마련이다. 우리나라를 예로 들면, 조세재원의 기초연금은 65세 이상 소득 하위 70%에 속하는 누구든지 받으므로 고용형태 다양화로 인한 새로운 고용관계의 확산에 매우 효과적으로 대처할 수 있다. 국민연금은 제2장에서 언급했듯이 비표준 고용관계의 노동자라도 가입 자격을 가지며, 이들 중 상당수가 속한 지역가입 종별은 사업장가입 종별과 동일 보험료율을 적용받는다. 따라서 사회적 보호가 추가로 필요한 몇몇 비표준 노동자를 지원하는 방식은 가입 종별의 사업장가입 전환이나 사업장가입 기준의 완화, 지역가입 내 보험료 지원 등이 가능하다. 그리고 본 연구가 초점을 두는 특고종사자를 대상으로 하는 지원 논의 역시 이를 기준으로 이루어지고 있다. 요약하면, 형식적 가입을 실질적 가입(납부)으로 이어지게끔 하는 것이 지원의 핵심이다.

우리나라가 국민연금을 도입한 지 10년 만에 대다수의 비표준 노동자에게 가입 자격을 부여하는 동시에 동일 보험료율을 적용한 것과 달리 연금선진국은 자신들의 고유한 공적연금 체계와 구성에 따라 상이한 접근법을 취한다. 이번 장에서 소개할 독일과 이탈리아, 영국은 표준 고용관계의 쇠퇴와 맞물려 나타나는 고용형태 다변화라는 공통 과제에도 각기 독특한 대응 방식을 택하는 점이 흥미롭다. 이후 자세히 설명하겠으나 간략하게 다음과 같다.

독일은 전통적으로 표준 고용관계 중심의 공적연금 체계를 도입·확대했으나 노동시장 유연화에 따른 비표준 고용이 확산하자 자영자와 비경제활동인구를 포괄하는 방식을 택했다(이용하 외, 2015: 116-117). 그 과정에서 특고종사자와 같은 유사 자영자나 미니·미디잡의 저소득 근로자에게 국민연금에 가입할 수 있도록 했다. 이탈리아는 자영업자와 준종속적 자영자(특고종사자 등)를 개별제도에 가입시키며 근로자보다 낮은 보험료율을 적용하는 규정이 노동시장의 변화가 맞물리며 비정형 노동자가 양산하는 것을 목격했다. 따라서 정부는 준종속적 자영자의 과도한 활용을 억제하고자 규제를 강화하는 동시에 보험료율을 근로자와 유사한 수준까지 인상하여 이들의 규모를 줄일 수 있었다. 한편, 영국은 독일, 이탈리아와 달리 기초연금 중심의 베버리지형 체계로서 대응 방안이 많지 않을 수 있으나 현명하게 대처했다. 자영업자의 연금소득을 높이기 위해 2014년 개혁으로 두 개의 공적연금을 하나로 통합해 급여 수준을 높였으며, 신규 기업연금 제도인 NEST를 보편화하여 특고종사자 등을 포함하는 노무제공자(worker) 집단도 자동가입하도록 허용하여 이들의 제도적 근로자성을 인정했다.

요약하면, 유사 자영자(독일), 준종속적 자영자(이탈리아), 노무제공자(영국)가 어떠한 제도적 맥락에서 어떻게 사회적 보호를 받았는지는 우리나라 공적연금 체계 속 특고종사자를 보는 관점과 결이 분명 다르다는 것이다. 따라서 이러한 것에 대한 설명 없이 특고종사자만을 따로

떼어내어 분석한다면 왜 그러한 정책 대응이 나왔는지 간과할 가능성이 크다. 또한, 각국의 공적연금 체계와 개별제도의 역사, 세부 규정이 사회·경제적 변화를 거치며 만들어내는 화학작용은 제도적으로 사회적 보호를 필요로 하는 집단도 다르게 규정하기 마련이다. 따라서 본 연구는 각국의 노동시장 변화와 이로 인한 비표준 고용관계의 확산, 이를 기존 제도가 잘 대처할 수 있었는지, 어떠한 대응을 펼쳤는지 등을 종합적으로 기술할 것이다. 그리고 그 속에서 각국의 특고종사자가 어떻게 포괄되었는지를 설명하고자 한다.

1. 독일

가. 노동시장 상황

노동시장 상황은 복지제도의 변동에 직접적인 영향을 준다. 1970년대 말 이후 완전고용의 시기가 끝난 후 독일은 정체된 고용률과 높은 실업, 이에 따른 사회보험의 재정부담 증가라는 고질적인 문제를 경험했다. 하지만, 1990년 이후 독일의 고용은 여실히 증가하는 경향을 보여준다. 고용률은 2019년 76.7%를 기록하여 OECD 평균인 68.8%보다 상당히 높은 수준이다. 동시에, 실업률도 2010년 이후 호전하여 2019년에는 3.2%로 하락했다(<표 Ⅳ-1>). 실업자 규모도 2005년 486만 명으로 정점을 찍은 후 2019년에는 226만 명까지 감소했다. 이는 구서독 지역과 구동독 지역에서 동시에 이루어졌다([그림 Ⅳ-1] 참고).

<표 Ⅳ-1> 독일의 노동시장 추이와 구조: 고용률, 실업률, 시간제 노동, 자영업자

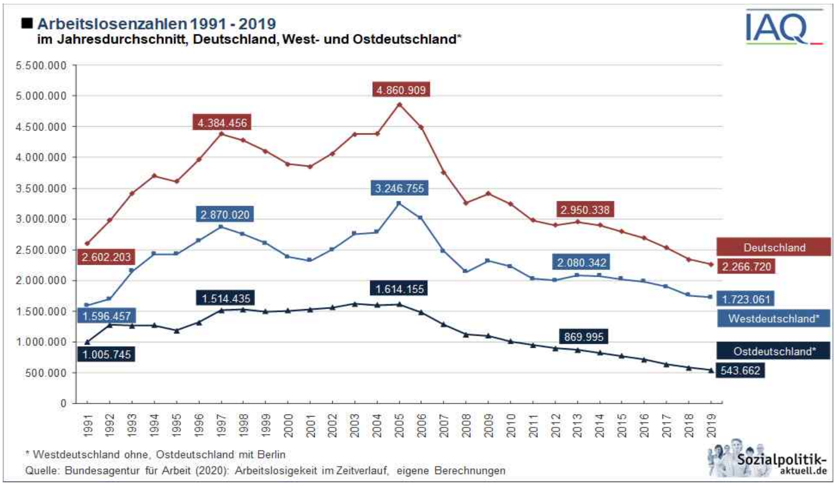
(단위: %)

구분	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
고용률	64.1	64.6	65.6	65.3	65.0	67.2	70.2	71.2	73.0	73.8	74.7	75.9	76.7
OECD 평균	65.7	64.2	65.4	64.9	65.0	66.0	66.5	64.6	65.1	65.8	67.0	68.4	68.8
실업률	..	8.3	8.0	8.7	10.5	10.3	7.5	7.1	5.5	5.1	4.2	3.5	3.2
OECD 평균	..	7.3	6.1	6.9	6.9	6.1	6.0	8.3	8.1	7.6	6.5	5.6	5.6
시간제 고용	13.4	14.2	17.5	18.7	20.1	21.8	21.7	21.7	22.2	22.3	22.1	22.0	22.0
OECD 평균	10.8	11.6	11.8	14.4	15.0	15.2	15.6	16.6	16.9	17.0	16.7	16.5	16.7
자영업자	–	10.7	10.9	11.1	12.1	12.2	11.7	11.6	11.6	11.0	10.4	9.9	9.6
OECD 평균	–	–	17.6	17.4	17.1	16.3	15.8	16.0	16.8	16.6	16.2	16.1	15.8

주 1: OECD 자영업자 평균은 OECD 데이터를 바탕으로 저자가 산출함.
자료: OECD Stats.

노동시장의 구조적 측면에서는 1990년 이후 전체 고용대비 시간제 고용의 비중이 지속해서 증가하고 있다. 시간제 고용의 비율은 1990년 13.4%로 OECD 평균인 10.8보다 조금 높았으나 2019년에는 22.0%로 상승하여 OECD 평균인 16.7%보다 높은 수준이다. 이는 독일에서도 노동시장의 유연화가 상당히 진행된다는 점을 보여주는 것이다. 반면, 자영자의 비율은 2019년 9.6%로 OECD 평균인 15.8%보다 훨씬 낮고 또한 감소하는 추세이다. 결론적으로 독일은 고용 증가와 함께 실업이 하락했으며 고용상황의 개선은 노동시장의 유연화와 동반되었다.

[그림 Ⅳ-1] 독일의 실업자 수 추이(1991-2019)



주 1: Westdeutschland(서독만), Ostdeutschland(동독만), Deutschland(독일 전체)

출처: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/

이러한 노동시장의 구조적 변화는 독일이 당시 직면한 심각한 경제 침체와 이에 따른 고용 위기에 대한 대응을 더는 미룰 수 없었기 때문이다[51]. 실업률은 2000년 이후 상승하기 시작하여 2004년 10.5%(430만 명), 2005년 11.7%(486만 명)으로 정점을 찍었다.

이러한 상황에서 쉬뢰더 총리는 선거를 앞둔 2002년 2월, 폭스바

---

51) 독일의 경제 상황은 통일 이후 악화되었고, 이는 높은 실업률로 이어졌다. 추가로 막대한 통일비용은 재정적자를 심화시켰으며, 이에 따라 통일 비용의 상당 부분을 담당했던 사회보험 재정도 적자 폭이 늘어났다. 또한, 경기침체로 실업자가 늘어나며 조세와 사회보험료를 납부하는 근로자의 수가 줄게 되었다. 이에 따라 재정적자는 다시 늘어나고 이로 인해 남은 근로자의 보험료와 세부담이 늘어났다. 증가하는 조세와 준조세는 노동비용의 상승을 가져오고 이는 다시 실업을 증가시키는 결과를 가져왔다. 결국, 독일은 경기침체, 실업, 재정적자로 압축되는 삼중고의 악순환에 빠지게 된다. 1998년 집권한 적녹연정은 전임 보수당 정부의 조치를 취소하고 사민주의 정책을 통해 전술한 문제를 해결하고자 했다. 그러나 한동안 감소하던 실업자 수가 2001년 385만 명에서 2002년 406만 명으로 증가하는 추세로 반전하면서 정책 실효성이 의심받게 되었다.

겐의 인사 담당 이사였던 하르츠를 위원장으로 하여 소위 하르츠 위원회(Harz-Kommission)를 구성하기에 이른다. 위원회는 2002년 8월 최종보고서를 제출했는데, 이 당시 수상은 이를 1:1로 정책화할 것을 공약했다. 재선 후 쉬뢰더 총리는 2002년과 2003년에 위원회의 여러 제안을 하르츠 I에서 IV까지 네 차례에 걸쳐 입법화하는 ‘하르츠 개혁’을 실시한다(<표 Ⅳ-2> 참고).

하르츠 개혁의 우선적인 목표는 실업 문제의 해결이었다. 하르츠 위원회 출범 시 쉬뢰더 총리는 위원회에 실업률을 5%까지 하락시키는 것을 목표로 연방 고용청의 직업알선제도를 포함한 포괄적인 개혁 방안을 제시할 것을 요구했다. 고용정책 측면에서 하르츠 개혁은 기존정책에서 상당한 전환을 시도했다. 기존 고용정책의 주요 목표는 표준 고용관계(Normale Beschaeftigungsverhaeltnisse)를 늘려 실업을 줄이고 완전고용을 달성하는 것이었다. 표준 고용은 아래를 갖춘 고용 관계를 의미하는 것이었다. 첫째, 근로자는 전일제 노동에 종사한다. 둘째, 기간의 정함이 없는 노동계약 관계가 보장된다. 셋째, 사회보험의 가입을 보장한다. 하지만, 하르츠 개혁은 고용관계 다양화라는 변화 추세를 반영하여 표준 고용관계의 요건을 갖추지 않는 시간제 노동, 기간제 노동, 파견 노동, 유사 자영업 등과 같은 비표준 고용관계의 확대를 통해 실업 문제에 대응하고자 했다. 즉, 하르츠 개혁의 가장 핵심은 노동시장에 대한 규제를 완화하여 비표준 고용관계를 확대하는 것이었다.

또한, 하르츠 개혁은 사회 정책적 측면에서도 전환을 의미했다. 본 연구 초반부에서 언급했듯이 전통적인 사회보험 제도는 전통적인 고용 관계를 전제로 했었다. 즉, 사회보험 제도는 주로 표준 고용관계에 해당하는 근로자를 위한 것인 관계로 자영자는 제도적으로 배제되었다. 또한, 비표준 고용관계인 시간제 노동, 기간제 노동, 파견 노동, 유사 자영업도 사회보험의 적용대상에서 제외될 뿐만 아니라 일정 소

득 이하의 사람도 역시 제외되었다. 하지만 하르츠 개혁은 근로자와 자영자 양 영역 어디에도 속하지 않는 회색지대의 근로 형태가 확대되는 추세를 인정하고 비표준 고용관계를 확대하고자 했다. 동시에, 사회 정책적으로 하르츠 개혁은 늘어나는 비표준 노동자를 사회보험에서 더이상 배제하지 않고 포괄하려는 방향성을 설정했다.

<표 Ⅳ-2> 하르츠 개혁의 조치(하르츠 I ~ IV)

○ **고용형태의 다양화 촉진**
- 파견근로를 위한 인력공급알선소를 고용청에 설치(I), 대신, 평등 대우의 원칙 명문화
- 자기주식회사(Ich-AG) 생계형 창업보조금 지급(II)
- 미니잡과 미디잡 개정(II)
○ **고용 서비스와 직업훈련 서비스 개선**
- 해고 통보 시 담당 고용청에 신고하는 조기 신고체계 도입(I)
- 고령자 취업 촉진을 위해 근로자에 급여 안정화, 사용자에 보험료 보너스와 기간제 채용시 부담 경감(I)
- 연방고용청의 조직개편(III): 연방고용청(Bundesanstalt fur Arbeit)을 연방고용공단(Bundesagentur fuer Arbeit)으로 변경
- 실업자 고용알선소(Personal-Service-Agentur: PSA) 설치(I)
- 기업구조조정의 지원 프로그램 간소화(III)
- 적극적 노동시장 정책 사용의 간소화(III)
- 실업보험 급여제도의 간소화(III)
- 고령자의 취업 안정성 확대, 청년층에 대한 취업 가능성 제고(III)
- 훈련 바우처(Bildungsgutschein) 제도 도입을 통한 향상훈련 활성화(I)
○ **실업안전망 재편**
- 실업급여 지급조건 엄격화(I)
- 실업급여와 생계비 산정 시 임금인상 연동제 폐지 통한 급여축소(I)
- 실업급여 산정시 배우자 수입과 개인재산의 반영비율조정(I)
- 실업부조와 사회부조의 통합으로 실업급여 II(ArbeitslosengeldII) 도입(IV)

주 1: 괄호는 하르츠I~IV까지 조치가 포함된 개혁을 표시함.
자료: 박지순(2004)를 바탕으로 저자 재구성

하르츠 개혁은 독일의 고용관계에 상당한 변화를 가져왔다. 가장

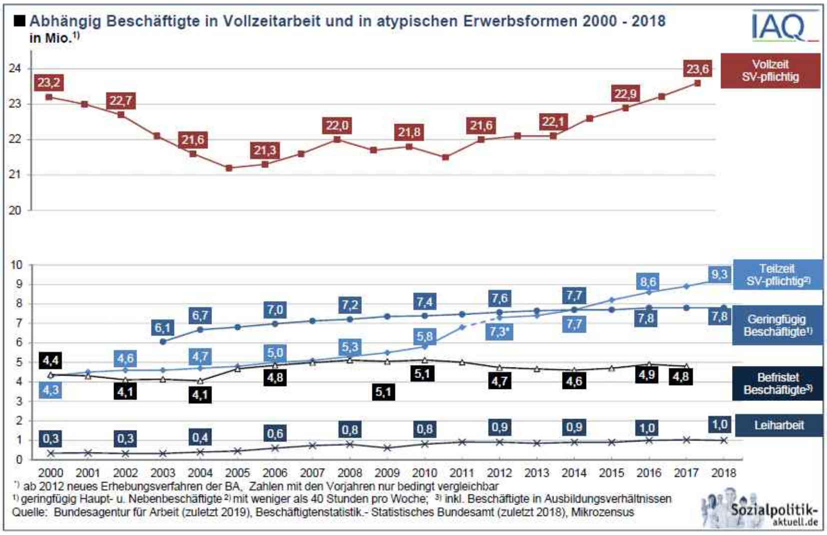
큰 성과는 심각한 문제였던 실업에 효과적으로 대처했다는 점이다. 앞의 [그림 Ⅳ-1]에서 봤듯이 실업자 수는 2005년 485만 명에서 2013년 295만 명을 거쳐 2019년 226만 명까지 매우 빠르게 감소했다. 또한, 10% 이상을 맴돌던 실업률도 동시기에 3.2%로 약 7%p나 하락했다. 같은 기간에 고용률이 약 65%에서 76.7%로 증가했기 때문에 이 시기의 실업률 하락은 노동력 공급의 감소가 아니라 일자리 수의 증가가 만들어 낸 결과였다. 일자리 수 측면에 있어서 하르츠 개혁을 비롯한 독일의 고용정책은 상당히 성공적이었다고 할 수 있다. 동시에 큰 우려에도 불구하고 고용의 질이 심각히 저하되었다는 증거는 발견되지 않는다. [그림 Ⅳ-2]에서 보듯이, 사회보험에 적용되는 전일제 일자리 수는 2000년 2,300만 개에서 지속하여 하락하여 일자리 질 저하에 대한 우려가 커졌으나 2005년 이후 증가 추세로 바뀌며 2019년에는 2,360만 개를 기록하여 하락 이전 수준을 회복했다.

하르츠 개혁이 목표했던 고용관계의 다양화가 이루어지며 독일 고용의 구조가 변화하고 있다는 증거는 명확하다. 비표준 고용관계에 해당하는 시간제, 소액고용, 기간제, 파견 고용의 수는 2000년 이래 모두 증가하는 추세이다. 그중 가장 뚜렷이 증가한 것은 시간제 고용으로 2000년에 430만 개에서 2018년 930만 개로 대폭 증가했다. 다음으로 증가한 고용관계는 소액고용으로 2003년 610만 개에서 2018년 780만 개로 증가하였다. 소액고용은 하르츠 개혁을 통해 처음 도입된 미니잡으로 출발한 점을 고려하면, 이러한 소액고용 근로의 증가는 개혁 효과를 직접적으로 보여주는 결과라고 할 수 있겠다.

독일은 통일 이후 악화된 경제 상황이 호전되고 과감한 개혁으로 노동시장 상황을 개선하고 있다. 그 결과, 정부의 재정 상황도 건전해지고 있다. 하지만, 동시에 고용형태의 다변화 역시 상당히 진행되어 비정형 노동자의 수도 증가하고 있다. 이러한 상황에서 독일의 전통적인 복지제도에서 배제된 이들을 제도적으로 포괄하는 것은 새로운

정책 과제로 등장하고 있다.

[그림 Ⅳ-2] 전일제 근로 형태와 비정형 근로 형태의 추이(2000-2018)
(단위: 백 만개)



주 1: Vollzeit SV-pflichtig(전일제, 사회보험 적용), Teilzeit SV-pflichtig(시간제, 사회보험 적용), Geringfuegig Beschaeftigte(소액고용), Befristet Beschaeftigte(기간제), Leiharbeit(파견)
출처: Sozialpolitik-aktuell.de

나. 제도 개관

1) 제도의 기본특징과 발전

독일은 대륙형 복지국가인 조합주의적(보수주의적) 복지국가의 선도적인 국가로 분류된다. 조합주의적 복지국가는 사회보험 위주의 제도구성으로 전통적으로 주로 표준 고용의 노동자들이 생애 동안 직면할 수 있는 노년, 질병, 사고, 실질, 부양자의 사망, 질병, 사고 등의 위험에서 적절한 소득을 보장해 주는 기능을 수행했다. 표준고용은

일반적으로 장기고용 계약, 풀타임 노동, 사회보험의 적용을 받는 남성 노동자로 정의되었다. 이는 동시에 비표준 고용관계인 시간제, 단기노동 계약, 파견제, 자영자들은 사회보험의 제도적 보호에서 제외됨을 뜻하는 것이었다. 추가로 사회보험 체계가 위험과 계층에 따라 분절되어 계층에 따라 다른 보장을 제공하는 점도 조합주의적 복지국가의 또 다른 중요한 특징이다.

독일의 연금제도는 3층 체계로 구성된다. 핵심 제도는 1층의 법정연금인 국민연금 제도로 직능별로 여러 제도로 분리 운영된다. 일반근로자를 포괄하는 국민연금과 별개로 농민과 공무원은 따로 분리된 연금제도를 가진다. 국민연금은 생산직이나 사무직과 관계없이 모든 근로자가 가입하며, 모든 민간기업을 포함한다. 자영자는 일부 예외를 제외하고 일반적으로 국민연금에서 적용 제외되며, 그 외 의사, 약사 등의 자영자는 공적연금이 아닌 별도 공제조합에 가입한다. 2층은 퇴직연금으로 고용주가 근로자의 노후를 위해 자발적으로 제공한다. 3층은 개인연금으로 개인이 자발적으로 가입한다.

독일의 노후소득보장제도는 전통적으로 국민연금이 지배적인 특징을 가졌지만, 2000년대 이후 리스터 연금과 뤼럽 연금과 같은 사적연금의 가입을 장려하는 지원제도로 인해 퇴직연금과 개인연금의 역할이 강화되었다. 이 외에도 0층에 노인, 장애인 기초보장제도도 있으나 사회부조제도와 통합되어 운영된다.

[그림 Ⅳ-3] 독일의 노후소득보장 체계

3층 부가연금	임의가입 리럽연금	개인 연금		인증제 개인연금				
2층 보충연금						국가보조 기업연금	공공부문 기업연금	공무원 연금
						기업연금		
1층 기본연금		자영업자 직능연금	농민연금	자유직업자 특별연금	국민연금			
				공적 연금				
0층	기초보장제							
포괄그룹	자영업자	직능조직	농민	예술가등 일부 자영업자	광부	생산직·사무직노동자		공무원
	자영업자				근로자			
	민간부문						공공부문	

출처: 김원섭 외(2006: 98)

독일 연금제도는 근로자 중심의 노동자연금으로, 직능별로 분절된 제도로 시작했다. 하지만, 이후 일련의 개혁으로 포괄범위가 점차 비근로자에게도 확대되고, 연금조직들도 통합되는 추세를 보이고 있다.

제 2차 대전 후 1957년 실시된 연금대개정으로 독일은 오늘날의 연금제도 기본틀을 구축하였다. 먼저, 적립식의 재정방식은 부과식으로 점진적으로 전환되었다. 균등부분과 비례부분으로 나누어져 있던 급여방식도 완전히 소득비례식으로 전환되었다. 또한, 독일은 급여 수준을 인상하고, 매년 전체 가입자의 임금변화에 연금액을 변동시켰다. 이를 통해 연금수급자는 경제성장의 과실을 공유하고 비로소 기초보장 이상의 소득지위보장을 기대할 수 있게 되었다. 마지막으로 분리된 연금제도 간의 급여 수준의 차이를 줄였다(김원섭, 2012).

연금대개정 이후 근로자 중심의 국민연금은 전국민으로 확대되었다. 국민연금의 확대는 당연가입자 기준의 확대를 통해 이루어졌다. 우선, 1968년 사무직근로자 연금의 당연가입 범위가 고소득근로자에

게 확대되었다. 하지만 본격적인 연금가입범위의 확대는 1972년 개혁에서 실시되었다. 1969년에 집권한 사민당-자민당 연정은 경제성장에 대한 낙관적 전망을 토대로 복지 확대를 통해 복지제도 간, 인구집단 간의 불평등을 완화하고자 하였다. 이를 반영하여 1972년 연금의 적용 범위를 확대하는 조치들을 실시하였다(이정우, 2012: 255-256). 우선, 가내수공업자, 연안어부, 가정교사, 보모, 간병인, 조산원, 해양수로인 등의 자영자도 국민연금의 당연가입자로 포함되었다. 여기에 포함되지 않은 자영자는 신청에 의한 당연가입으로 가입할 수 있었다. 나아가, 경제활동을 하지 않는 여성과 외국인 등도 임의가입으로 연금에 가입할 수 있게 하였다. 이외에도 개혁은 저소득가입자를 위한 최저보장제도와 장기가입자를 위한 특례조기노령연금을 도입하여 국민연금을 보다 관대한 제도로 발전시켰다(Schmidt, 2005: 94). 연금적용범위의 확대는 1981년 초반까지 이어졌다. 1981년 도입된 예술가사회보험은 자유예술가와 작가들을 국민연금의 당연가입자로 포함하였다. 급여의 개선은 퇴직연금제도에서도 실시되었다. 1974년 독일은 퇴직연금의 법적 규정으로 “퇴직연금 개선을 위한 기업노령부양법(Gesetz zur betrieblichen Altersvorsorge)” 제정하였다. 이에 따라 근로자들은 이직하더라도 자신의 퇴직연금의 수급권을 이전할 수 있는 권리를 확보하게 되었다(김원섭, 2012). 1970년대에 수차례에 걸쳐 실시된 국민연금 적용 범위의 확대는 국민연금을 근로자의 범위를 넘어서는 전국민연금으로 구축하는 데 이바지하였다.

1970년대와 1980년대에 오일쇼크로 발생한 경기침체가 장기화되고, 인구고령화 추세가 본격화되면서 연금재정의 문제가 대두되었다. 이에 더해 독일 통일과정에서 국민연금제도가 동독으로 확대되면서 연금제도 큰 재정부담을 떠안게 되었다(김원섭, 2014). 이에 따라 1990년대 독일 정부는 연금재정의 안정화를 위해 급여를 제한하고 수입을 확대하는 조치들을 실시하였다. 특례조기노령연금을 폐지, 급

여수준 산정기준을 총소득에서 순소득으로 전환, 국고보조금 확대, 장애연금 수급자에 대한 소득조사 도입, 재활급여 수급조건 강화, 고등교육의 학업기간에 대한 크레딧 폐지 등의 조치들이 실시되었다. 하지만, 동시에 자녀크레딧을 1년에서 3년으로 연장하고, 12세 이하 자녀의 양육으로 인한 소득활동 축소에 대한 가입기간 인정 등 가족 유지 기여에 대한 연금적용은 지속해서 확대되었다. 또한, 일정 소득 이상의 근로소득을 가진 학생들에게 연금가입을 의무화한 것은 지출 제한이기보다는 적용 범위 확대의 일환이었다.

전체적으로 1980년대와 1990년대의 개혁은 연금제도의 급격한 삭감을 시도하지는 않았다. 이보다는 독일은 급여의 부분적 삭감과 수입의 확대, 적용범위의 확대를 통해 연금제도를 변화된 환경에 맞추어 조정하고자 하였다.

2) 제도의 주요 내용

독일의 비스마르크식 연금의 최대 특징은 연금제도가 직렬 별로 분리된 조합주의적 형태이다. 생산직 근로자, 사무직 근로자, 광산노동자를 포함하는 국민연금이 비중이 가장 큰 제도이다. 2008년 기준으로 전체 노후소득보장 지출의 74% 정도를 차지한다(BMAS, 2016 : 12). 다음으로 전체 노후소득보장지출의 14%를 차지하는 공무원연금이 있고, 그 외 농민연금이 1%, 특수직종 자영자 공제조합이 2%를 차지한다. 이외에도 민간부문의 퇴직연금이 6%, 공공부문 퇴직연금이 6%의 비중을 차지하고 있다. 노인빈곤 완화를 위해 기초보장제도가 도입되었으나 이후 일반 사회부조제도에 편입되어 독자적인 제도로 유지되지는 않았다. 이런 점에서 독일 연금은 공공부문과 민간부문으로 분리된 근로자중심의 사회보험 중심이라고 할 수 있다.

독일의 연금제도는 노동자연금으로 시작하여 근로자 전부와 자영

자를 포함한 전 국민의 보편적 연금으로 발전하였다. 보험료를 납입하는 소위 적극적 가입자는 의무가입자, 당연가입이 면제된 소액고용종사자, 임의가입자, 인정가입자 네 그룹을 나누어질 수 있다.

의무가입 대상자는 의무가입 근로자, 자영자, 기타 그룹(군인, 복지급여수급자, 수발자)으로 나누어질 수 있다. 이 중 의무가입 근로자는 450유로 이상의 소득을 가진 근로자로서 연금가입자의 가장 큰 부분을 차지한다. 2013년 이후에는 소액고용종사자 중에서 의무가입 근로자들도 포함된다.

자영자는 의무가입 대상자로 편입된 자영자인데 교사, 보육자, 간병인, 조산원, 예술가 및 작가, 가내수공업자, 연안 선원, 어업종사자, 수공업자 그리고 일반적인 유사근로자를 포함한다. 아직 전체 자영자의 78%는 의무가입에서 제외되어 있다(유호선 외 2017: 13). 마지막으로 기타 그룹은 군인, 복지급여 수급자, 수발자들이 포함된다.

당연가입에서 제외된 소액근로 종사자는 두 달 이상 근로하나 450유로 이하의 소득을 가진 근로자이다. 독일에서는 이들 소액근로자는 사회보험 의무가입 대상자가 아니었다. 하지만 1999년 적녹연정은 비정규고용을 줄이고자 하는 목적으로 사회보험 당연가입자로 이들을 포함시켰다. 하지만 하르츠개혁에서 미니잡고용을 도입하면서 이들을 사회보험가입에서 제외시켰다. 2013년 소액고용근로자들이 의무가입자로 전환되었지만 여전히 본인의 신청에 따라 적용 제외될 수 있다. 이들은 스스로는 보험료를 납입하지 않지만 이들의 고용주는 임금의 15%(산업부문), 5%(가사부문)의 보험료를 납입하기 때문에 가입자로 분류된다.

임의가입자는 의무가입자는 아니지만, 자발적으로 보험료를 납입하여 가입하는 가입자이다. 인정가입자는 개인적인 사유로 보험료를 납입하지 못하지만 가입기간으로 산정되는 가입자이다. 인정 사유는 질병, 장애, 임신과 출산, 실업과 실업급여 II의 수급이다(사회법전 VI

58조). 2017년에 국민연금의 적극적 가입자 38,173천 명이었다. 2017년 독일의 경제활동인구 4574만 명의 83.4%가 국민연금에 가입한 것이다(<표 Ⅳ-3> 참고). 이 중에서 의무가입대상자는 31,106천 명, 임의가입자 222천 명, 가입면제 소액고용근로자는 4,216천 명, 인정가입자 2,964천 명이었다. 전체 가입자 중에서 81.4%가 의무가입자로 대부분을 차지하고, 0.58%가 임의가입자, 11%가 당연가입이 면제된 소액고용근로자, 7.7%가 인정가입자였다. 가입자의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 의무가입 대상자는 의무가입 대상 근로자, 자영자, 기타 그룹으로 나누어지는데 의무가입 대상 근로자가 전체의 94.6%를 차지한다. 자영자의 비중은 의무가입 대상자의 0.92%에 불과하다.

<표 Ⅳ-3> 독일 국민연금 가입자 구조(2017년 말)

	남성	여성	전체
적극적 가입자	19,837,186	18,336,168	38,173.354
의무가입대상자	17,477,456	15,389,433	32,866,889
자영자	158,581	147,114	305,695
임의가입자	156,696	65,731	222,427
가입면제 소액근로자	1,653,257	2,563,654	4,216,911
인정가입자	1,475,321	1,489,197	2,964,518

출처: Deutsche Rentenversicherung(2019: 28)

독일의 연금은 장애인에 대한 재활서비스도 제공하지만, 급여 대부분은 현금 급여이다. 현금 급여로는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 아동연금, 육아연금이 있다. 노령연금은 핵심 급여로 일반노령연금, 장기가입노령연금, 장애노령연금으로 구성된다. 일반노령연금의 최소 가입요건은 5년으로 비교적 짧은 편이다. 연금수급개시연령은 1948년생까지는 65세였으나, 이후 출생연도부터는 점진적으로 인상되어 1964년생부터는 67세가 된다(김원섭, 2012). 표준연금액은 45년 동

안 가입자 평균소득으로 가입한 가입자가 받을 수 있는 연금액이다. <표 Ⅳ-4>가 보여주는 것처럼, 표준연금액의 총임금대비 소득대체율은 1959년 57.3%에서 하락하여 2017년에는 44.7%이다. 지난 연금개혁이 급여의 점진적 삭감을 추진하였기 때문에 향후에도 표준연금액의 하락은 지속될 예정이다. 2004년 개혁 당시 노동복지부에서 수행한 추계에 따르면 2023년에는 표준연금액의 소득대체율은 44.7%으로 추정된다(BMAS, 2013). 2018년 노령연금수급자의 수는 18,247천명이고 2015년 노령연금의 평균급여액은 구서독 남성 1,087유로(여성 688유로), 구동독 남성 1,066유로(여성 974유로) 이다(Deutsche Rentenversicherung, 2019: 54-55).

<표 Ⅳ-4> 1957년에서 2004년까지 표준연금액 수준의 변화(서독 지역)

연도	연간 평균소득 (유로)		표준연금 (45년 기여) (유로)		명목연금 수준(%)	
	총임금	순임금 (세전)	총연금	순연금 (세전)	총임금 대비	순임금 대비 (세전)
1957	2,578	-	1,478	1,478	57.3	-
1970	6,822	6,118	3,376	3,376	49.5	55.2
1980	15,075	13,124	7,562	7,562	50.2	57.6
2000	27,741	23,340	13,373	12,356	48.2	52.9
2010	31,144	25,632	14,688	13,232	47,2	51.6
2017	37,157	30,661	16,600	14,772	44.7	48.2
2019	-	33057	17847	15920	-	48.2

출처: Deutsche Rentenversicherung(2019: 27)

독일 국민연금제도는 보험료와 국가 보조로 재원이 조달된다. 전체 재원 중 보험료의 비중은 2018년 75.7%에 달했고, 2019년 국민연금의 보험료율은 18.9% 전체 사회보험료율 39.75% 중 가장 큰 비중을 차지하였다(Deutsche Rentenversicherung, 2019: 20). 근로자의 보험료는 사용자와 근로자가 반씩 부담하고 자영자는 본인이 전부

부담해야 한다. 부과방식이기 때문에 공단은 기금을 적립하지 않으며 법적으로 한 달 지출의 0.2~17배를 준비금으로 유지해야 한다(사회법전 Ⅳ 154조).

다. 노동시장 변화에 대한 연금제도의 대응

1) 연금체계 측면

독일의 연금제도는 비례연금인 공적연금 지배적인 구조였다. 사회보험에서 비례연금을 제공하면 중산층 이상의 근로자들에게도 높은 급여를 보장할 수 있으나 여성과 같이 비경제활동인구나 고용이 불안한 비정규직 근로자들은 가입 기간을 충분히 채우지 못하여 연금수급권을 획득하지 못하거나 낮은 수준의 연금을 수급하는 경우가 많다. 더구나, 노인과 장애인을 위해 도입된 기초보장제도는 일반 사회부조제도의 급여로 편입되었고, 별도의 기초연금은 운용하지 않고 있다. 독일의 연금제도의 이러한 특징은 고용 관계의 다변화에 적응하기에 어려움을 유발한다. 고용 관계의 다변화는 비정형 근로형태의 증가를 낳고 이들은 보험료 납부를 안정적으로 하지 못하여 연금수급권을 획득하기 어렵기 때문이다.

그런데도 독일의 국민연금 제도가 보편적인 제도로 작동하고 있는 것은 아래의 점들에 기인한다. 첫째, 독일 국민연금 제도에서 수급권을 획득하기 위한 최소가입 기간이 5년으로 짧은 편이다.

둘째, 독일의 국민연금에서는 여성과 장기실업자와 같이 근로활동이 짧아 수급권을 확보하기 어렵거나 확보하더라도 급여 수준이 낮은 사림들은 크레딧제도를 통해 가입 기간을 추가로 확보할 수 있다. 현재 독일은 다양한 크레딧제도를 실행하고 있다. 1980년대 이후 연금재정의 어려움으로 연금급여를 축소하는 과정에서도 연금크레딧은 오히려 확대하였다. 현행제도에서 가입자는 자녀 양육에 대해선 한 자

녀당 3년의 양육크레딧, 가족수발의 기간에 대해서는 돌봄 기간 크레딧, 기한의 제한이 없는 직업훈련 기간 동안 3년까지 직업훈련크레딧, 군복무를 위해서 1년까지 크레딧, 질병, 상해, 실업 등 소득활동을 하지 못하는 기간에 질병 급여나 실업급여의 수급자를 위해 크레딧 등 다양한 크레딧을 통해 연금수급권을 획득할 수 있게 하고 있다(유호선, 2016).

2) 연금가입 측면

독일의 국민연금은 노동자를 위한 사회보험으로 시작하였다. 이후 노동자와 사무직근로자 등 모든 정규직 근로자를 포함하게 되었다. 하지만, 이후 1972년 개혁을 계기로 국민연금은 근로자와 유사한 자영자의 직군(가정교사, 돌봄직종, 조산보조원, 해양조종사, 가내수공자, 해양어업인, 유사자영자, 특정수공업자 등으로 당연가입자 범위를 확대하였다. 법정 연금 이외에 농민(1957)과 농민의 배우자(1995), 예술가, 언론, 출판인(1983)은 별도의 연금제도를 가지게 되었다. 국민연금과 별도로 의사, 약사, 수의사, 건축설계사, 변호사와 세무사 등 특수직종자영자는 공제조합의 형태로 자신들의 노후보장을 제공받고 있다(이정우, 2012).

이처럼 독일의 공적연금 제도는 노동자보험에서 시작하여 다른 직종으로 확대되었지만, 여전히 표준 고용관계를 중시하여, 많은 수의 자영자와 시간제근로자나, 비정형 근로자, 경제활동을 않거나 경미활동근로를 주로 하는 여성들은 연금의 당연가입에서 배제되어 신청에 의한 당연가입이나 임의가입 형태로 연금에 가입할 수 있다.

더구나, 하르츠 개혁이 보여주는 것처럼, 독일은 표준 고용관계를 확대하여 완전고용에 이르는 기존의 전략을 포기하고, 비정형 노동관계의 확대를 통해 높은 고용을 이르는 전략을 채택하였다. 이 결과

미니잡, 파견노동, 일인자영업, 특수고용 등 비정형 근로자의 수는 늘어나는 추세이다. 이에 더하여 최근 제4차 산업혁명으로 대표되는 기술의 발전에 따른 플랫폼 노동, 긱노동, 독립계약 근로자와 같은 새로운 비정형 고용관계의 확대는 이러한 추세를 보다 가속화하고 있다.

이러한 상황을 극복하기 위해 독일은 근로자 위주의 사회보험을 자영자로 확대하여 취업자보험으로 전환하거나, 기본소득을 도입하여 새로운 소득보장체제를 첨가하는 중첩을 시도하지 않았다. 이보다는 이전의 경로의존을 따라 우선 하르츠 개혁으로 확대되고 있는 비정형 근로자들을 사회보험의 당연가입자로 흡수하였다. 또한, 자영자를 위해서는 공적연금이 아니라 사적연금 영역에서 기초노후보장을 도입하였다. 이러한 부분적 개선은 기존에 사회보험 중심 복지제도의 경로의존을 유지하는 것이었다.

독일의 사회보험은 원래는 근로자 외에 자영자는 보장대상에서 제외하였다. 자영자는 그 성격상 스스로 잘 보장할 수 있다고 보았기 때문이었다. 하지만, 이후 근로자와 명확히 구분되지 않는 유사 자영자들이 증가하면서 독일은 이들을 사회보험에 포함하고자 하였다. 즉, 유사 자영자는 법적으로 근로계약 관계없이 인적 독립성을 가지고 업무를 한다는 점에서 자영자의 형태를 가지고 있다. 하지만, 실질적으로는 근로자와 유사한 업무를 하고 있으므로 사회법적 보호가 필요한 사람들로 보았다. 그 일환으로 독일은 1999년 1월부터 아래의 다섯 가지 조건 중 세 가지 이상 조건을 갖춘 유사 자영자는 국민연금을 포함한 사회보험의 의무가입 대상자로 포함하였다. 우선, 해당 자영자가 월 630마르크 이상 임금을 지불하는 상시 고용한 근로자가 없어야 한다. 둘째, 해당 자영자는 하나의 특정 사업주를 위해 지속적으로 업무를 수행해야 한다. 셋째, 해당 자영자의 업무는 전형적인 일반적 피용자의 일이다. 넷째, 해당 자영자의 업무는 전형적 사업자에 해당하지 않는다. 다섯째, 해당 자영자는 한 사업주를 위해 업무를 수행

한다(권혁진 2010: 110).

연금제도가 자영자를 포함하기 위한 두 번째 요소는 자영자를 위한 뤼룹(Ruerup)연금의 도입이었다. 위의 유사 자영자 사례와 달리 뤼룹연금은 소득이 상대적으로 높은 자영자를 대상으로 하였기 때문에 공적연금이 아니라 사적연금이 수단으로 사용되었다. 이는 공적연금에서 적용제외된 중고소득 자영자에게 기본보장을 제공할 목적을 가지고 있었다. 이는 자영자의 노후보장에 관한 생각에 부합한다. 전통적으로 독일에서는 자영자는 본인 스스로 노후를 준비할 능력이 된다고 생각하였고, 이 때문에 공적연금의 적용에서 제외되었다.

자영업의 뤼룹연금 가입을 촉진하기 위해 정부는 보조금이 아니라 세금공제혜택을 제공하였다. 세공공제는 2만 유로(기혼자는 4만유로)까지 특별지출로 공제할 수 있었다. 공제율은 점차 인상되는데, 2014년에는 78%까지 공제되다가 매년 2%로 상향되어 2025년에는 보험료의 100%까지 공제받을 수 있다. 뤼룹연금의 도입에도 불구하고 자영자의 노후소득보장 사각지대 문제는 크게 해결되지 않았다. 2019년 당시 자영자였던 연금수급자의 급여액의 중간값은 근로자였던 연금수급자 중간값의 51%에 불과하였다. 이는 OECD 평균인 78%에 비해서 훨씬 낮은 수준이다. 또한, 자영자 출신 중 사적연금을 수급하는 사람의 비율은 11%로, 근로자 출신의 수급 비율인 27%에 비해 매우 낮았다(OECD, 2019: 75). 이러한 상황은 자영자의 노후보장에 대한 사회적 논의를 불러일으켰고, 새로 집권한 대연정의 고용복지부 장관인 하일을 중심으로 자영자에게 연금보험에 가입을 의무화하는 방안이 추진되고 있다.

비정형근로자를 연금보험에 가입시키기 위한 가장 효과가 컸던 조치는 미니잡의 도입이었다. 이 형태의 근로는 하르츠개혁의 결과로 등장한 대표적인 비정형 근로형태이다. 미니잡은 2003년 1999년 이후 실시하고 있었던 소액고용근로자에 대한 사회보험 가입 의무를 폐

지하였다. 이는 도입 당시 사회보험 보험료의 감면을 통해 노동비용을 줄여 일자리를 늘리려는 목적이 있었기 때문이었다. 이에 따라 근로자는 사회보험보험료를 내지 않아도 되었다. 하지만, 이것이 미니잡 자체가 사회보험의 적용대상에서 배제된 것을 의미하지는 않았다. 미니잡의 사용자는 여전히 연금보험 납부의무가 있었다. 미니잡의 사용자가 납부하는 연금보험료는 15%(가사분야는 5%)로 오히려 표준근로관계의 9.8%(2012년)보다 높은 것이었다. 이는 사용자가 기존 사회보험 적용대상 일자리를 미니잡으로 대체하는 것을 방지하기 위한 것이었다(<표 Ⅳ-5>).

<표 Ⅳ-5> 미니잡 근로자들의 사회보험 보험료 납부 의무

	사회보험 의무가입 근로			미니잡 근로(사용자만 부담)		
	사용자	근로자	계	산업 부문	단기 취업	가사 부문
연금보험	9.8	9.8	19.6	15.0		5.0
건강보험	7.3	8.2	15.5	13.0		5.0
장기요양	0.975	0.975	1.95			
고용보험	1.5	1.5	3.0			
산재보험						1.6
총괄세				2.0		2.0
U1 상병수당				0.7	0.7	0.7
U2 임신과 출산				0.14	0.14	0.14
U3 도산기금				0.04	0.04	
합계	19.575	20.475	40.05	30.0	0	14.44

주 1: 건강보험보험료는 조합과 상관없이 동일함. 2003년 11%, 2006년 13%로 인상
주 2: 가사부문 미니잡 노동자는 공공산재보험조합에 가입함
자료: https://www.minijob-zentrale.de 2020.09.09. 검색

미니잡에 종사한 기간은 연금수급권 획득을 위한 가입기간으로 산정되지 않는다. 하지만 연금급여의 산정 시 사용자의 보험료가 개인

소득점수에 반영되어 연금액 상향의 효과는 누릴 수 있다[52]. 대신 미니잡 근로자는 자발적으로 연금보험료를 납부하여 연금수급권을 획득할 기회가 주어졌다. 이 경우 근로자는 사용자의 보험료 15%와 정상 연금보험료 19.6%(2012년 예)의 차익인 4.6%를 추가보험료로 내야 한다. 사용자가 5%의 보험료를 부담하는 가사 분야의 경우 추가보험료는 14.6%(2012년)이다. 추가보험료 납부를 통해 미니잡 근로자는 연금수급권을 확보할 수 있었다.

2013년 이후 미니잡 근로자는 국민연금의 당연가입자로 편입되게 되었다. 이때 두 달 이하의 근로기간을 가진 미니잡 근로자는 여전히 당연가입 의무를 면제받았다. 다른 정상 가입자와 달리 미니잡 근로자들은 자신이 원하면 그 의무를 면제받을 수 있다. 미니잡 근로자가 연금보험에 가입하면, 그는 연금수급권을 확보할 수 있을 뿐 아니라 장애연금 수급 요건인 가입 중 요건을 채울 수 있고, 리스터연금의 가입자격이 주어지는 등 여러 혜택도 동시에 누릴 수 있게 되었다. 이런 점에서 미니잡은 특히 저임금 여성 근로자들의 연금가입을 촉진할 것으로 기대되었다.

미니잡은 공적연금 의무가입 대상자의 확대에 크게 기여하였다. 아래의 <표 IV-6>은 의무가입 대상인 근로자그룹의 변화추이를 보여주고 있다. 2004년부터 2016년 사이에 미니잡의 도입으로 100만 명의 의무가입 근로자가 새롭게 연금에 포괄되었다. 특히 2013년 미니잡 근로자가 의무가입 대상자로 전환되면서 증가폭이 상당이 커진 것을 알수 있다. 실제로 2012년에 미니잡 근로자들 중에서 연금보험 가입에서 면제된 비율은 93%에 달했다. 하지만 2013년 이후 미니잡 근로자들에게 사회보험 가입이 의무화된 이후 연금보험가입에서 면제

52) 미니잡 근로는 연금산식에서 개인기여점수에 반영된다. 미니잡 근로의 월 임금을 그해 전체 가입자평균소득으로 나눈 후 사용자부담율(0.5)로 곱하여 월별 개인기여점수를 산정하게 된다(사회법전 VI 제76b조 2항).

된 비율은 78.6%로 감소하였다. 반면, 이시기 동안 연금보험 의무가입 대상자의 비율은 2012년 6.7%에서 2016년 21.4%로 증가하였다.

<표 Ⅳ-6> 의무가입대상 근로자그룹의 변화추이(단위: 백 만명)

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	차이
전체 의무가입 대상 근로자	24.86	25.44	26.47	26.95	27.95	29.35	30.51	5.65
일반 근로자	22.12	22.39	23.17	23.64	24.78	25.73	27.04	4.92
의무가입 소액근로자	0.14	0.19	0.29	0.33	0.38	1.10	1.16	1.02
직업훈련 참가자	1.79	1.78	1.87	1.76	1.73	1.72	1.71	-8
노년파트타임참가자	0.47	0.53	0.53	0.58	0.43	0.32	0.23	-0.24

자료: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Versicherte 2004 bis 2016.

<표 Ⅳ-6>에 따르면, 이 시기 동안 의무가입대상 근로자의 수는 5.65백만명이 증가하였는데, 그중 4.92백만은 일반 근로자의 수의 증가에 기인하지만, 나머지 1.02백만명은 의무가입 소액근로자 즉 미니잡 근로자의 증가에 기인한다. 이런 점에서 앞에서 본 2004년 이후 사회보험 의무가입자 증가의 상당 부분은 비정형 근로를 사회보험으로 편입하는 정책 노력의 결과라고 할 수 있다.

3) 연금수급 측면

독일 국민연금제도는 수급권을 획득을 위해 5년의 짧은 가입 기간을 요구하기 때문에, 국민 대부분을 국민연금제도로 포괄할 수 있었다. 하지만, 동시에 짧은 최소기여 기간은 낮은 연금액 문제를 부각시켰다. 이에 따라 독일 연금제도 개선의 초점은 연금비가입자보다는

연금제도 가입자 내부에서 저연금 수급자들의 급여를 개선하는 것에 맞추어졌다. 이미 1972년 가입자 중 저소득가입자에게 가입 기간의 최저소득을 보장하는 조치가 시행되었다.

고령화, 저성장, 막대한 통일비용으로 인한 연금재정의 악화를 해결하기 위해 독일은 2001년 이후 급여 수준의 상당한 삭감을 선택하였다. 이를 통해 독일은 보험료 수준의 안정화를 달성하였지만, 저연금 문제는 다시 점화되었다. 이에 대한 대응으로 현 기민당-사민당 대연정의 복지부장관인 사민당의 후베르투스 하일(Hubertus Heil) 장관은 2021년부터 기초연금을 도입하게 되었다.

기초연금 도입 이전에도 독일의 저소득 연금가입자들은 “저소득가입자를 위한 최저소득점수제도(Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt“)의 혜택을 받고 있었다[53]. 이는 소득이 낮은 장기가입자가 낮은 연금액을 수급하는 것을 방지하는 조치이다. 저연금 수급자가 이 혜택을 받으면 연금수급권을 획득하지는 못하나 연금 수준을 높일 수는 있다. 이 조치에 따르면, 35년 이상 장기가입한 가입자의 가입소득이 평균소득의 75% 이하일 때, 이를 개인별 소득점수 상정시 이를 상향 조정한다. 이때 가입 기간은 보험료를 납부한 기간 이외에도 크레딧과 같이 가입인정 기간과 자녀 1인당 10년에 해당하는 고려 기간까지 포함된다. 상향 시 가입소득을 50%로 상향하되, 상향된 소득이 평균 소득의 75%를 넘지 않게 한다. 단 이때 적용되는 가입소득은 1991년 12월까지의 소득에 한한다. 이 조치는 1972년 개혁 당시 도입되었던 ”최저소득에 따른 연금“(”Rente nach Mindesteinkommen“)을 1992년 연금개혁 시 대체한 것이다. 이때는

53) 독일의 개인별 연금액은 개인별 소득점수, 연금종별 변수, 실질 연금가치 세 가지 요소에 의해 결정된다. 개인별 소득점수는 연금가입기간과 가입소득에 의해 결정된다. 이때 그해 가입소득은 전체 가입자 평균소득과 개별 가입자소득 간의 관계를 보여준다. 그해 전체 가입자 평균소득에 해당하면 점수 1을 받고 절반이면 0.5를 받게 되는 방식이다.

1973년 이전소득이 평균소득의 75% 이하인 25년 이상 장기가입한 저소득 가입자에게 가입소득을 평균 소득의 75%까지 인상해서 소득점수를 인상해 주었다. 이 조치도 가입 소득의 적용기간을 1973년 이전 시기로 한정하였다.

저연금 문제에 대한 가장 최근의 대응은 2021년 1월부터 시행될 예정인 "기초연금(Grundrente)"의 도입[54]이다. 기초연금 역시 비가입자들보다는 저소득 가입자의 급여를 개선하는 것이었다. 기초연금의 목적과 방법은 위의 "저소득가입자를 위한 최저소득점수제"와 같이 저소득가입자의 적용가입소득을 상향하여 이들의 연금액을 일정 수준까지 보장해주는 것이다. 이 조치는 33년 이상 가입 기간을 채운 가입자 중에서 가입소득이 낮은 저소득가입자들이다. 완전 기초연금을 받기 위해서는 35년의 기여 기간을 충족시켜야 한다. 이때 가입 기간으로 실제 보험료 납부기간 이외에도 보험료 납부 인정기간들이 포함된다는 것도 위의 제도들과 유사한 점이다. 해당되는 소득범위는 연금의 개인별 소득점수가 0.3에서 0.8이다. 평균 소득을 가진 가입자가 소득점수 1을 얻기 때문에, 소득 기준으로 보면 이는 평균 소득의 30%에서 80% 사이의 가입소득을 가진 가입자를 대상으로 한다. 하한선이 있기 때문에 미니잡 종사자들은 해당되지 않는다. 하지만, 개인별 소득점수는 소득뿐 아니라 크레딧 등과 같은 가입인정 제도의 규정도 따르기 때문에 실제 적용은 이보다 복잡하다. 정부에서는 약 120만에서 150만의 가입자들이 혜택을 볼 수 있을 것으로 추정하고 있다. 특히, 가정을 돌보느라 낮은 급여의 일자리에 종사한 많은 여성들과 임금수준이 상대적으로 낮은 동독지역의 가입자도 혜택을 보게 된다.

가입자가 이 범위에 해당하면, 그해 가입자의 기여 점수는 두 배로 상향되었다. 하지만 상향된 소득점수가 0.8을 넘어서는 안 된다. 다음

54) https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-grundrente-1722964 2020년 8월 4일 검색

으로 기여 기간이 많을수록 더 많은 소득점수를 받게 하기 위해 산출된 소득점수를 다시 12.5% 인하한다. 33년 동안 가입한 가입자의 급여 수준은 각각 개인 소득에 따라 100유로에서 216유로까지 받을 수 있게 될 전망이다. 소득이 높으면 감액이 되는데 소득이 독신 1250유로, 부부 1950유로 이하이면 완전 기초연금을 수급할 수 있다. 마지막으로 기초연금의 재원은 전부 국고로 충당될 계획인데 2021년 약 14억 유로(약 1조9천7백억 원)가 필요할 것으로 추정된다.

라. 정책적 시사점

독일의 비스마르크형 연금제도는 근로자 중심의 직능별로 분절된 체계를 특징으로 하였다. 복지국가로 발전하는 과정에서 연금제도는 근로자 위주의 제도 틀을 유지하면서도 그 포괄범위를 비근로자에게로 확대하였다. 또한, 국민연금 제도는 짧은 최소가입 기간을 요구하였고 크레딧 제도도 확대되어 노인 대부분에게 노후소득을 보장하는 제도로 발전할 수 있었다. 이 과정에서 대부분 자영자는 제도에서 제외되었으나 자영자의 비중이 크지 않았기 때문에 심각한 문제로 간주되지는 않았다.

독일 연금제도는 1980년대 이후 닥친 경기침체, 높은 실업, 인구고령화의 도전을 보험료 인상과 조기퇴직의 확대로 대처하였다. 하지만, 독일과 같이 대외의존도가 높은 경제에서 이러한 대처는 노동비용을 상승시켜 경기침체와 실업을 초래하였고, 이는 다시금 연금제도에 재정적 문제를 악화시키는 악순환에 유발되었다.

2000년대 이후 본격화된 연금개혁은 국민연금 급여삭감과 수급개시 연령의 상향을 통해 재정 안정화를 달성하고, 사적연금의 확대를 통해 부족한 노후소득을 보충하고자 하였다. 개혁은 보험료율의 안정화는 이루었지만, 국민연금의 급여삭감을 보완할 사적연금의 활성화

는 달성되기 어려운 과제로 남겼다. 이 결과 노인빈곤 문제가 심각한 사회문제로 제기되었는데, 특히 국민연금에 편입되었으나 부족한 근로이력으로 인해 저연금을 수급하는 비정형 고용관계에 있는 가입자들의 노후 빈곤은 더욱 심각할 것으로 진단되었다. 이에 더하여 기술의 진보와 노동시장 유연화 정책의 결과로 증가하는 비정형근로형태의 근로자들은 노후소득 안전망에서 배제될 것으로 예상되었다.

공적 노후보장의 축소와 고용형태 다양화에 따른 노인빈곤의 위험에 대응하여 독일은 제도, 가입, 급여 측면에서 다각적인 정책을 실시하고 있다. 제도적으로는 사회부조제도를 재정비하여 노인빈곤에 대한 대처 역량을 높이고, 자영자의 기초보장을 위해서는 새로운 개인연금 제도를 도입하였다. 가입의 측면에서는 유사자영업과 미니잡 근로자 등의 비정형 근로를 국민연금의 가입범위에 포함하였다. 급여측면에서도 기초연금을 도입하여 장기가입자의 급여수준을 인상하였다. 독일의 이러한 정책 노력은 국민연금의 가입범위를 비표준 고용관계로 확대하는 것에 성과와 한계를 동시에 보여주고 있다. 우선, 사적연금의 활성화와 기초연금의 도입은 표준 고용관계에 있는 근로자의 연금손실을 보충하는 것에는 효과를 보이지만, 근로이력이 짧은 비정형 근로자 노후소득의 보충에는 한계가 있다. 또한, 국민연금과 사적연금에서 부족한 급여를 받는 이들이 사회부조제도 외에는 노후소득을 보충할 수 있는 제도가 없는 것도 정책적 한계로 지적된다.

다음으로, 증가하는 비정형 근로의 대표적 형태인 미니잡 고용이 장기화, 일상화되는 것도 우려를 불러일으키고 있다. 원래 미니잡은 안정적 고용을 찾기 전에 한시적으로 머무는 것으로 설계되었다. 하지만, 미니잡이 장기화되면 이는 필연적으로 부족한 연금소득의 문제를 유발하게 된다. 또한, 최근 조사에서 자영자들의 빈곤도 심각한 것으로 나타났다. 근로자 출신 노인의 1/3이 1000유로 미만 소득을 가지고 있지만, 자영자 출신 노인은 그 절반이 월 소득 1000유로 미만

의 소득을 가지고 있는 것으로 나타났다(유호선 외 2017: 13). 이런 점에서 그간의 정책성과에도 불구하고 고용 다변화에 대한 연금제도의 대처는 아직 미흡한 것으로 볼 수 있다.

독일의 사례는 우리나라 국민연금에 아래와 같은 정책적 시사점을 준다. 첫째, 우리나라 국민연금의 고질적인 문제인 낮은 수급률을 해결하기 위해 최소가입 기간 단축은 효과적이다. 우리나라 국민연금 최소가입 기간이 5년으로 단축되면 연금수급률을 개선할 수 있다. 하지만, 이 경우 가입의 사각지대 문제는 해결되더라도 급여의 사각지대, 즉 저급여로 인한 실질적 연금사각지대의 문제는 해결되지 않는다. 더구나, 우리나라의 국민연금은 소득재분배 장치로 균등 부분(A급여)을 가지고 있으므로, 최소가입 기간 단축으로 저소득가입자 중 수급자의 수가 늘어나면 전체 수급자의 급여 수준이 저하되는 문제가 발생한다. 이런 점에서 최소가입 기간 단축보다는 기초연금과 같이 국민연금 외부의 제도로 연금사각지대의 문제를 해결하는 현재의 연금구조를 유지하고 발전시킬 필요가 있다.

둘째, 가입 측면에서 국민연금 사업장가입자의 범위를 비정형 노동자로 확대하는 것도 성과와 한계를 가질 수 있다. 현재 산재보험의 당연가입자 범위를 특고종사자로 확대한 것을 계기로 이들을 국민연금의 사업장가입자로 편입하려는 논의가 있다. 법적으로 이들은 자영자의 형태를 가지고 있다. 이 때문에 현재 이들은 지역가입자로 국민연금에 가입하도록 되어 있다. 하지만, 이들은 특정 사업장을 위해 일하고, 다른 노동자를 고용하지도 않으며, 일할 때 사용자의 지휘와 통제도 받는 등 실질적으로 근로자의 고용형태를 가지고 있다. 그럼에도 이들은 지역가입자로 분류되어 가입률이 매우 저조한 형편이다. 이상적으로는 이들을 사업장가입자로 전환하여 노후소득보장의 질을 높이는 것이 바람직하나 이를 실현하기 위해서는 다양한 측면을 고려해야 한다.

한편, 한국에서 소액고용과 같은 저임금의 비정형 근로는 법적으로

는 이미 국민연금의 당연가입자이다. 이들을 사업장가입자로 편입하는 것은 실현 가능성이 낮을 뿐 아니라 효과도 의문스럽다. 독일의 경우도, 소액근로자를 의무가입대상으로 편입했으나 실제 가입률은 저조하였다. 독일의 사례가 보여주는 것처럼, 설사 이들 소액근로자들이 연금에 가입하더라도, 이들 연금급여의 수준은 낮을 가능성이 크다. 이 경우 앞의 최소가입기간 단축의 경우와 마찬가지로 이 조치는 연금의 급여 사각지대 문제를 완전히 해결하지 못한다.

마지막으로 급여 측면에서 독일에서 사용된 장기가입자들을 위한 기초연금의 경우에도 한국에서 그대로 적용되기는 어렵다. 독일의 기초연금은 연금보험 장기가입자를 위한 최저급여보장과 같은 기능을 한다. 이 장치는 독일에서도 고용 다각화로 인해 실질적으로 문제가 되고 있는 단기 가입자들의 저연금 문제를 해결해주기는 어려운 것으로 나타났다. 한국의 경우, 이러한 최저급여보장과 유사한 기능을 균등부분이 하고 있다. 하지만 한국에서 이 장치는 장기가입자뿐 아니라 모든 가입자에게 적용되고 있는 점에서 차이가 있다. 이런 점에서 한국의 최저급여보장제도는 독일의 국민연금에서보다 더 효과적으로 기능하고 있다고 할 수 있다. 하지만, 한국 국민연금의 균등부분의 문제점이 없는 것은 아니다. 한국의 국민연금 제도는 넓은 가입의 사각지대를 가지고 있으므로 균등 부분에 의한 급여 인상의 효과는 오로지 국민연금 수급자에 제한된다. 증가하는 비정형 근로자의 많은 부분이 국민연금 사각지대에 있을 가능성이 크다는 점에서 국민연금의 최저급여보장 역시 고용 다각화에 대처한 최선의 조치라고 보기는 어렵다.

2. 이탈리아

가. 노동시장 상황

90년대 이래 이탈리아 경제의 장기 침체는 노동시장에 심각한 영향을 미치고 있다. 공식 실업률은 11-12%대지만, 고용률은 50%대로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. 심지어 초저출산 등으로 청년인구 비율이 극히 낮은 초고령사회임에도 불구하고 청년고용률은 15%로 OECD 국가 중 가장 낮고 청년실업률은 40%를 넘는다. 낮은 고용율로 인해 비경제활동인구가 유럽에서 가장 높은 상황이며, 비관적인 경제 상황에 절망한 우수한 청년 및 인재들은 해외로 유출되고 있으며 이는 장기적 경제전망을 더욱 어둡게 하고 있다.

이탈리아의 낮은 고용율과 높은 실업률은 장기간에 걸친 경기침체의 영향도 크지만, 구조적인 문제이기도 하다. 먼저, 이탈리아의 경제는 중화학 공업 등 제조업 중심이기는 하지만, EU지역의 경제 및 화폐통합 등에 맞서기 위한 첨단산업 육성 등 산업구조조정 및 국가경쟁력 제고에 태만했다. 우리나라처럼 국제경쟁력을 갖춘 대기업 중심의 경제가 아니라 전통적으로 가족단위의 중소기업과 상공업체 등 자영업 경제단위로 구성되어 있어 규모의 경제에 의한 국제경쟁력을 갖추는데 한계가 있었다.

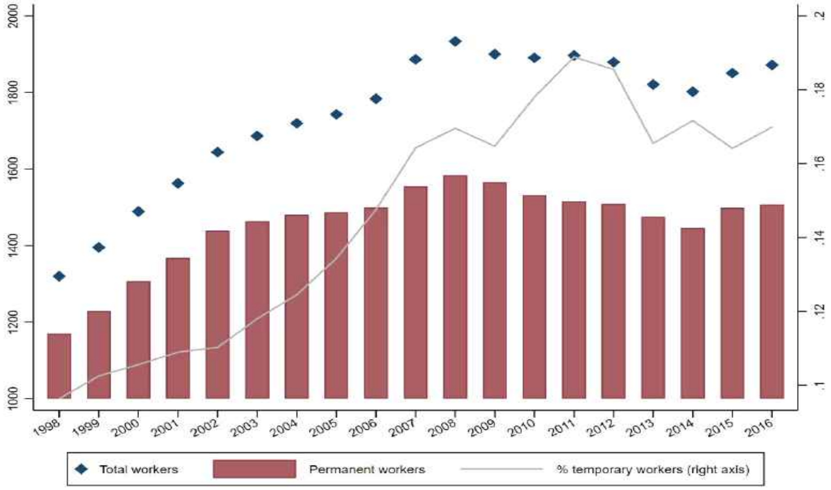
비록 규모가 큰 대기업이라고 하더라도 우리나라처럼 투명성이 낮은 가족경영 전통이 그대로 남아있는 데다 정치권의 부정부패와 결부되면서 탈세가 만연하고 지하경제도 심각한 수준이다. 나아가 포플리즘에 의한 현금 중심의 관대한 복지체제를 확대 운영하면서 경제발전에 투자를 게을리하였다. 게다가 연금의 소득대체율이나 GDP 대비 연금지출만 해도 OECD 내지 EU 국가중 가장 높았다. 이는 경제와 노동시장에 악영향을 줄 정도로 지나치게 관대한 복지였으며, 다시 국가재정 및 경제위기를 초래할 정도의 악순환이 반복되었다. 노동규

제도 주로 강한 노조 조직력과 로비력을 가진 정규직 중심으로 강한 보호를 제공(노동시장 경직성)하는 반면, 비정규직 노동자에 대한 보호는 상대적으로 등한시하는 실정이다.

이러한 구조적 문제로 경제는 물론 노동시장이 극도로 피폐해 갔으며, 공식 노동시장의 규모와 고용의 질도 크게 후퇴하고 있다. 근로자보다는 자영자, 정규직보다는 비정규직, 공식 노동보다는 비공식 노동 형태가 지배적인 고용형태로 자리잡아 가고 있다. 높은 사회보험 관련 부담 및 매우 관대한 수준의 사회보험은 기업이나 개인 모두에게 정규직 고용을 꺼리게 하고 있으며, 이는 고용의 비정규직화 및 음성화를 부추기고 다시 연금 및 국가재정을 악화시키는 요인으로 작용하는 악순환이 지속되고 있다.

1990년대 연금개혁 이전에는 일정 장기 연금가입 혹은 느슨한 장해 요건 등을 사유로 연령제한 없이 상당한 연금의 수급이 가능하여 연금의 조기수급 유인이 컸다. 연금보험료 부담도 30%를 넘는 수준에 달하다 보니 중도퇴직 후 연금을 수급하면서 비정규직으로 근무하는 것이 노사 모두의 이익에 부합하여, 정규직으로 고용 및 가입유인이 적었다. 이러한 제도적 요인도 연금제도 자체가 비정규직을 양산하는 요인의 하나로 작용해 왔다. 이는 또 연금사각지대와 연금의 양극화를 초래하는 한편, 연금재정 및 국가재정의 악화를 초래했다. 이런 악순환의 고리를 끊기 위해 이탈리아는 연금제도 차원에서는 1990년대 NDC 개혁을 시작으로 무수한 개혁이 있었으며, 노동시장의 유연화를 골자로 하는 두 차례의 노동개혁(2012 몬티 개혁. 2014년 렌치 개혁)도 추진했다(아래 참조).

[그림 Ⅳ-4] 임시계약직 근로자의 비중 추이(1996-2016 (단위: %)



출처: Brunetti & Ricci(2019)

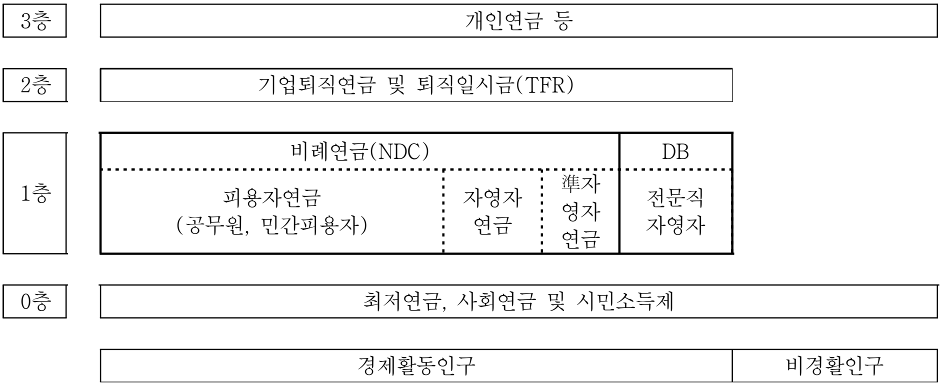
연금개혁은 주로 연금 수급에의 진입장벽을 높이고(지급연령 연장, 최소가입기간 요건 강화 등), 관대한 급여수준을 축소하는 NDC 개혁을 그 축으로 하고 있다. 기여와 급여 간 연계성을 높여 급여의 형평성을 제고하고 재정의 안정성을 확보하려 노력했다. 아울러 노동개혁의 경우도 두 개혁 모두 기업의 해고 절차 간소화 및 명확화 즉, 해고를 유연화하되 해고수당제 도입, 고용보험 급여의 확대 및 무기계약직제 도입(근무 연차에 따라 근로자 보호조항이 늘어나는 시스템) 등 보완장치를 마련하고 있다. 위의 [그림 Ⅳ-4]에서 보듯이, 이런 노동시장 유연성의 제고로 최근 고용이 확대되고 정규직이 늘어나는 등 고용의 질 제고에 일부 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다(전경련, 2016; 조선비즈 2016.07.25. 전경련, 이탈리아, 강력한 노동개혁으로 일자리 늘려).

나. 제도 개관

1) 제도의 기본특징과 발전

이탈리아의 사회보장체계는 지중해 연안 복지국가 모델로 분류된다. 이는 피용자 중심의 적용, 소득비례 사회보험, 계층과 위험에 따라 분절된 사회보험 관리체계 등을 특징으로 하는 비스마르크식과 전국민 보편적 적용(자영자 포함), 기초보장에 초점을 둔 사회보장, 통합적 일원적 사회보장관리체계 등의 특징을 추구하는 비버리지식을 모자이크식으로 조합한 형태라고 할 수 있다. 구체적으로 말하면, 비스마르크식의 대륙형, 보수조합주의 모델을 기본으로 하고 있으며, 비버리지식의 강점(전국민 보편적 적용, 저소득 등 취약계층 보호)을 일부 추가한 형태이다(한국보건사회연구원, 2012).

[그림 Ⅳ-5] 이탈리아의 노후소득보장체계



주 1: 비례연금은 크게 피용자연금, 자영자연금(농민, 도시자영자, 수공업자, 언론예술인), 準자영자연금(특고, 프리랜서 등) 그리고 전문직자영자연금(의사, 변호사 등)으로 분절되어 있음.

연금제도도 분절적이면서도 전국민 보편적 적용을 추구하며(자세한 내용은 다음 절 참조), 관대한 소득비례 성격의 보험급여를 가지

고 있으면서도 최저연금(연금수급자에 한정), 사회수당(비연금수급자 대상, 자산조사) 나아가 가장 최근 도입(2019)된 노인기본소득제(혹은 시민소득제) 등 부조 기능을 동시에 수행하도록 설계되어 있다. 이탈리아의 노후보장체계는 매우 관대한 1층의 공적연금이 중심축(대부분 차지)이 되고, 공적연금에서 소외되거나 혜택이 취약한 계층을 위한 보충 및 부조급여를 두어 보완하고 있다. 공적연금이 워낙 지배적인 노후보장으로 자리잡고 있어 사적연금의 발달은 저조하며, 기업퇴직연금 혹은 퇴직일시금 등이 보충제도로 역할을 하는 구조이다.[55)]

나아가 이탈리아 공적 연금제도는 전통적으로 사회계층에 따라 매우 파편화되고 분절적으로 구축되어 온 점이 또 다른 특징의 하나이다. 그나마 최근에 와서야 제도 및 관리 측면에서 통합 및 일원화를 추구하는 상황이다. 이탈리아는 사실 독일 등 다른 대륙권 유럽국가들과 유사하게 발전경로를 밟아왔다. 1880년대 후반 공무원연금이, 1898년 민간부문 피용자를 대상으로 한 적립식, 자발적 가입의 확정기여형(DC) 연금제도가 처음 도입되었다. 후자의 제도는 1919년 비로소 강제가입제도로 전환되었고 이때 그 관리를 담당하는 기관으로서 사회보장청(INPS)이 설치되었다.

2차 세계대전 이후 고도성장기를 맞아 연금제도 등의 정비 및 확충이 있었다. 1950~60년대에는 적립방식을 부과방식으로 점진적으로 전환하여 급여수준 등 연금제도를 크게 확충하는 한편, 저연금자를 위한 최저연금보장제('52) 및 무연금자를 위한 선별적 사회연금제('69)를 속속 도입하였다. 특히 DC제도가 오늘날의 비례형 DB제도로 변경된 것도 이때였다. 자영농민('57), 예능인('59) 및 상공자영인

---

55) 이탈리아의 퇴직연금은 원래 우리나라와 유사한 퇴직(일시)금제(TFR, 1년 재직 시 1개월 봉급 상당) 중심으로 운영해 왔다. 1993년 개혁으로 외부적립 등을 전제로 하는 DC형 퇴직연금제도(피용자기금 close funds 및 자영자기금 open funds 각각 존재)가 추가로 도입되었다. 그러나 저조한 수익률 및 고용악화 등으로 퇴직연금 가입률(전체 경활인구 대비)이 24% 정도에 머물러 있다.

('66), 국가공인 전문직(의사 등), 나아가 비공인 전문직 등 준자영자('95) 계층을 위한 특별제도가 속속 도입되어 사실상 모든 경제활동인구를 포괄하는 명실상부 '보편적' 제도로 발전하였다. 일정 가입 기간(공무원은 여성 15년, 남성 20년; 민간 피용자와 자영자는 35년)을 충족하면 연령에 관계없이 조기에 수급가능한 연금 즉, 장기가입자 노령연금(seniority pension)도 도입되었다.

그러나 제도를 계층에 따라 분절적으로 도입하고, 급여수준과 보험료율 나아가 관리기구를 달리하는 등 극도로 파편화되어 제도가 총 50개를 넘을 때도 있었다. 이로 인해 특히 정치포플리즘에 편승한 제도간 경쟁적 급여 인상 등으로 차별성 및 불평등이 확대되었다. 이에 70년대에는 연금제도에 최저연금 등 부조기능이 확대되었으며, 실업보험제도가 없던 70-80년 대에는 장애연금이 실업보험제도의 기능을 맡아 조기퇴직의 또 다른 통로로 남용되기도 했다(Franco, 2001). 1990년에는 '저부담, 저연금' 체계의 자영자연금이 '고부담, 고급여'의 피용자연금과 동일한 제도로 개선되었다. 이처럼 이탈리아도 독일 등 다른 유럽국가와 유사하게 80년대까지 고도 경제성장을 발판으로 급여의 관대성 확충(40년 가입 시 최고 80% 보장)에 초점을 둔 방향으로 제도가 운영되었다.

하지만, 80년대 후반부터 세계화, 세계경제의 통합 흐름(EU통화통합), 인구고령화 등 사회경제적 여건의 변화는 중소 제조업 중심의 이탈리아 경제를 거의 파국으로 몰아갔다. 중국 등 저임금 국가들과의 경쟁에 밀리면서 고실업이 만성화되는 장기 침체기를 맞이하게 되었다. 이는 다시 연금재정, 나아가 국가재정에 심대한 영향을 미치는 요소들이 크게 대두되었다. 80년대부터 장애연금 및 최저연금 등의 수급요건 강화 등 지출억제를 위한 미세조정이 이루어졌다. 하지만, 전반적으로 방만한 연금재정 운영에 대한 경고와 함께 심각성은 무시되었으며 단기적인 처방에만 급급했다(Franco, 2001). 결국 이탈리아

는 90년대 초 유럽통화연합(EMU)에 가입하기 위한 국가재정조건(GDP 대비 정부재정적자비율 3%이하, 국가채무비율 60% 내외)의 충족을 위해 외부의 압력에 의해 연금개혁이 불가피한 지경에 이르게 되었다.

이에 본격적으로 축소지향적인 연금개혁이 이루어지기 시작했다. 지급연령의 인상 등을 총한 급여지출억제를 골자로 하는 아마토 개혁(Amato reform, 1992)이 그 시작을 알렸다. 그리고 1995년에는 종전의 DB제도를 낸 보험료에 엄격히 연계하여 연금을 지급함으로써 인구 및 경제여건 변화에 관계없이 거의 자동으로 재정 균형을 이루는 NDC제도로의 획기적 구조개편(Dini reform)을 시도하게 된다. 하지만 관대한 경과조치로 인해 95년 개혁은 사실상 2020년 후에야 실질적인 지출억제 효과를 나타내기 시작하게 되는 바 당면한 재정압박을 시급히 마련할 필요가 있었다(표 참조). 이에 1997년 프로디 개혁(Prodi reform)이 있었는데, 연금제도간 규정의 일원화, 특히 준자영자연금의 보험료율을 피용자연금과 동일한 수준으로 점진적 인상을 지향하였다.

<표 Ⅳ-7> 1995년 개혁의 경과조치 적용효과

연도	당년도 수급자 중 해당 급여산식 적용 비중(%)			
	DB	혼합	NDC	계
2002	98.4	1.6	0.0	100
2005	96.6	3.4	0.0	100
2010	92.0	7.7	0.3	100
2020	71.1	27.2	1.7	100
2030	40.0	51.9	8.1	100
2040	17.9	54.4	27.7	100
2050	4.9	41.4	53.7	100

자료: Marano(2006), Pension Reforms in Italy: Principles and Consequences, Revue Francaise Des Affaires Sociales 2006/5, pp223-252, www.cairn.info에서 재인용

수차례에 걸친 90년대의 개혁들은 여전히 단기적으로 재정안정효과를 기대하기 어려웠다. 오히려 노조 등의 반발을 무마하고 정치적 선심성 공약에 의한 포퓰리즘적 방만한 연금 운영이 지속되었고, 이로 인해 연금재정은 물론 국가재정도 계속 악화되었다. 2010년대 초반에는 국가부도 위기까지 내몰릴 정도로 국가재정이 악화되면서 종전의 관대한 경과조치 축소 내지 폐지, 급여수준의 추가적 축소, 지급연령의 상향 등 지금까지의 연금개혁을 반복적으로 시도되었다. 그러나 이러한 개혁도 급진적으로 여겨지고 사회적 반발이 빈발해지자 2016년 개혁(Poletti-Renzi reform)부터는 종전의 개혁을 일부 되돌리려는 방향으로 급선회하게 된다.

조기퇴직을 엄격하게 제한하던 종전의 기조에서 벗어나 다양한 조기퇴직제를 신설, 확대하게 된다.[56] 또 2017년 극좌(오성정당)와 극우정당 연합으로 구성된 현 정부는 전 정부보다 한발 더 나아가 종전의 개혁조치를 더욱 되돌려 놓으려는 개혁(Di Maio-Salvini reform)을 시도하고 있다(Laboris, 2019; EU, 2019). 조기연금에 대한 지급대상 범위를 더욱 확대하고, 기본소득제(시민연금제)[57] 도입을 추진하게 된다. 이로써 은퇴탄력성을 높여 젊은 층의 고용을 늘리고 두 자리 수의 실업률을 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 시민연금과 함께

---

56) 예를 들어 ‘조합 100조기연금제’(Quota 100 pension, 가입기간(최소 38년)과 퇴직연령(최소 62세)의 합이 100 이상인 경우 조기연금수급이 가능토록 한 조치)’, ‘장기가입 여성연금’(Optione Donna: 2018.12.31.일 기준 35년 이상 납부, 피용자 58세, 자영자 59세 이상), ‘특별조기퇴직연금’의 확대 및 연장(APE Sociale, 30년 이상 납부, 63세 이상: 특히 종전 대상 중 고되거나 열악한 내지 위험한 직종의 노동종사자 대상범위 확대; 시행기간을 2019년말까지 연장).

57) 거주 및 자산조사를 통해 선별된 저소득층 노인을 중심으로 월 780유로(근로자평균소득의 24%: 기본수당 630유로+주거수당 150유로)를 지급하는 일종의 노인기본소득인 시민연금제(citizenship pension)임. 다만, 거주기간이 10년 이상, 67세 이상 그리고 균등화된 연소득이 9,360유로 이하여야 수급자격이 부여된다. 이 급여는 자산조사 노인사회수당(근로자평균소득의 19%)보다 높게 설정되어 있다.

앞서 언급한 다양한 조기퇴직제의 신설은 NDC제도의 도입에 따른 장래 급격한 급여하락에 대비하고 현재의 열악해져 가고 있는 노동시장하에서 무연금 및 저연금 수급자의 증가, 그에 따른 빈곤문제에 대처하는 데 그 목적을 두고 있다.

2) 제도의 주요 내용

이탈리아의 공적연금은 계층에 따라 다원화되어 있는데, 크게 3개의 제도로 구분된다(Pedaci et al, 2017). 먼저 근로종속성이 뚜렷한 근로자를 대상으로 하는 피용자제도(민간부문 피용자 및 공무원), 근로종속성이 없는 자영자연금(예술언론인, 농민, 단독 상공자영자 등) 나아가 이탈리아만의 독특한 제도인 準 자영자연금이 있다. 동연금은 근로자성과 자영자성을 동시에 가지고 있는 비정형근로자가 폭발적으로 증가하는 점을 감안하여 비교적 최근인 1995년에 도입된 제도이다([그림 4] 참조). 기존의 자영자제도와는 다른 독립된 제도로 도입한 것은 이탈리아가 원래 전통적으로 집단별 제도를 파편화하여 도입하는 점, 제도의 수용성을 높이기 위해 보험료율과 급여 등 주요 제도들을 기존 제도들과 다르게 적용한 점 등이 고려되었다. 준자영자연금은 특수고용형태 근로자, 프리랜서 등 종속적 협력자(collaborators), 바우처 근로자, 중소기업주 그 외 공인전문직 연금에 가입되지 않은 전문직(프로그래머, 번역가 등) 등을 포괄하고 있다(OECD, 2018). 언급된 이들 제도들은 모두 국가사회보험청(INPS)이 일괄적으로 관리한다.

이외에도 전문직 자영자연금(의사, 약사, 변호사, 회계사, 기술자, 건축가 등 국가공인 자격증소지 전문직)도 있는데, 이는 일부 국가개입과 감독이 따르지만, 집단별로 독자적인 기금 형태로 민간기관이 운영한다. 이 연금의 경우 급여형태를 대부분 DB형을 취하고 있으며, 보험료율 및 지급연령 등도 집단별로 천차만별이다. 물론 공적 제

도의 경우도 거의 한 기관(INPS)에서 일괄 운영되고 있고 제도적 일원화가 상당부분 진행되고 있지만, 여전히 계층과 집단에 따라 보험료율 수준 등 일부 제도 내용이 상이하고, 회계 및 기금 등은 일부 분리된 예도 있다. 국가사회보장청은 노동사회복지부 산하 별도 국가조직으로, 일반 국민의 공적연금뿐만 아니라 대부분의 사회보장 및 특히 현금급여보장 부문(단, 국사산업재해보장청이 관리하는 산재보험, 지방행정조직이 관리하는 건강 의료 및 기초생활보호 제외)을 통합적으로 관리하고 있다.

거의 전체 사회보장이 노동사회복지부 단일부처에 의해 통합관리됨에 따라 연금제도의 적용기준은 거의 일원화되어 있다. 제도적용은 14세 이상이고 지급연령 미만 및 연금을 수급하지 않으면 소득활동에 종사하는 누구나 의무가입 대상이다. 이때 소득활동 여부는 국세청 과세자료 존재여부로 판단한다. 아무리 과세소득이 적더라도 실제로 최소납부기준을 기초로 보험료를 부과하는데, 구체적으로 국가가 정한 최저소득 내지 日최저임금(지역과 업종에 따라 상이) 중 적은 쪽을 기준으로 보험료를 부과한다. 실제소득이 최소납부기준 미만일지라도 보험료는 후자를 기준으로 납부하게 됨을 의미한다.

연금급여는 1995년 NDC 대개혁이 이루어진 시점을 기준으로 설정된 경과조치로 인해 신제도와 구제도의 적용방식이 갈리고 있다. 1996.1.1.일 이후의 신규가입자의 경우 생애동안 납부한 보험료총액(과거 보험료는 GDP성장률로 재평가)에 의거하여 연금액이 산정되는 신급여제도(NDC급여)만 적용한다. 이때 3가지 수급조건을 충족해야 한다: 1) 최소 20년 이상 납부, 2) 57-65세 유연퇴직제 적용, 3) 수급 연금액이 사회수당(월 453유로)의 1.5배 이상일 것. 단, 고연령(70세 이상, 점진적 상향중)에서 수급할 경우에는 5년 이상 납부 요건만 충족하면 수급이 가능하다. 연금액은 보험료납부총액 × 전환계수(연금수급 퇴직연령에 따라 차등: 57세: 4.720% - 65세 1.36%)

으로 산정된다. 사실상 수익비가 1이 된다.

1996년 기준 이전 가입기간(크레딧기간 포함)이 이미 18년 이상인 자의 경우는 전적으로 종전의 DB제도의 적용을 받는다. 이때 최소 15년 이상 보험료를 완전 납부하고 남자는 65세 여자는 60세에 도달해야 한다.[58] 연금액은 기준소득(최근 5~10년의 가입자의 평균소득 적용) × 역진적 지급계수(대략 가입자 평균소득까지는 2%, 이를 초과하는 경우 0.9% 적용) × 납부 연수(한도 40년)로 계산된다. 마지막으로 1996년 기준 가입기간이 18년 미만인 자의 경우 96년 이전 가입기간은 구제도의 DB산식, 이후는 신제도의 NDC산식을 적용하여 산정한다(혼합방식). 최소 20년 이상 납부하고 남자 65세 여자 60세에 도달해야 한다.

급여종류로는 노령연금, 장애 및 유족연금 등이 있으며, 기초보장제도로서 연금수급권자를 대상으로 하는 최저연금제(연금 및 자산조사)와 저소득층 노인을 대상으로 하는 부조성 사회수당 및 시민소득(가구자산조사)제도가 있다. 연금수급권자에 대한 최저연금은 사회수당보다 높은 선정소득기준을 적용하며, 약간의 부가적인 급여(수급연금액과 선정기준 소득간 차액)로만 지급된다. 사회수당은 최저연금보다 낮으며, 가장 최근 도입된 시민소득은 노인 부조급여 중 가장 높다. 한편, 연금보험의 대표적인 급여인 노령연금의 급여수준은 한때 40년 가입기준 80%에 달하였으나 NDC 등 신제도 적용자의 경우 65% 수준이다. 최저연금액은 월 507.42유로, 부조성 사회수당은 월 453유로(이상 2018년 기준) 그리고 시민소득은 2019년 기준 630유로(주거수당 15유로 제외)이다.

---

58) 2011년 개혁 시 모든 연금급여에 대해 2018년까지 남녀 연령기준을 일원화하며 2년마다 주기적 검토를 거쳐 기대여명에 연동하여 올리기로 했다. 하한연령은 물론 NDC연금 나아가 장기가입자연금 및 사회부조성 연금 등도 동일하게 연동 조정된다. 이러한 조정계획도 최근 수정되어 2019~2020년까지 남녀 모두 67세가 적용되고 있다.

연금재원은 기본적으로 가입자의 보험료로 조달하는 부과식으로 운영된다. 그 간 제도 일원화가 진행되었지만 여전히 제도와 적용집단에 따라 보험료율, 분담방식 등이 상이하고, 나아가 재정상태도 상이한 실정이다. 2018년 일반피용자의 경우 소득의 33%가 부과되며 사용자가 2/3, 근로자가 1/3을 부담한다(사 23.81%, 노 9.19%). 예능인의 경우 개인이 9.89%, 사용자가 25.81%(35.7%)를 부담한다(SSA, 2019). 자영자의 경우도 가입종별에 따라 다른데, 농민, 상공자영자, 준자영자 등은 국세청 신고소득의 24%, 국가공인 전문직은 직종에 따라 10~33%, 준자영자연금 가입자인 중소기업주의 경우 낮은 별도의 기여율이 적용된다(OECD, 2019b).[59] 한편, 기초보장기능 성격의 급여 중 최저연금은 연금재정으로, 사회수당 및 노인시민소득은 국고로 조달된다. 이외에도 국고는 기여자(사용자)로서 혹은 적자보전 차원에서 지원한다. 전체 국고지원액은 연금지출의 1/3을 차지하고 있다.

다. 노동시장 변화에 대한 연금제도의 대응

1) 연금체계 측면

최근의 노동시장의 유연화 정책 등으로 비정형 근로자 비중이 줄어들고 있기는 하나 다른 유럽국가와 비교할 때 가장 높은 수준에 있으며, 또 가장 빠른 속도로 증가하고 있다. 이탈리아의 노동시장은 이미 90년대로 이래로 가장 높은 비정형 근로자 비중을 보여왔다. 공식 및 정규직 노동시장의 엄격한 규제, 공적연금제도의 방만한 운영, 국가재정 및 경제의 악화 등의 요인이 겹치면서 비정규직 근로자, 자영

59) 1995년 NDC급여 도입 당시 준자영자의 보험료율(15%))은 피용자의 그것(32%)보다 크게 낮았다. 이로 인해 자영자의 NDC 급여가 지나치게 낮아지는 것을 방지하기 위해 보험료율이 20%보다 낮았던 기간은 20%를 납부한 것으로 간주하고 산정한다.

자 나아가 비공식 노동의 비중이 팽창하였다. 여기에다 최근 프리랜서 등 종속적 협력노동, 특수고용형태 노동 및 플랫폼 노동 등 비정형노동이 새로운 노동형태로 확대되면서 이탈리아 고용 형태별 구조는 크게 양극화되는 양상을 보여 왔다. 이탈리아의 전체 피용근로자 중 임시계약직이 15%, 파트타임 근로가 10%에 달하고, 자영자 비중도 20%에 달하는 등 대개 OECD 평균의 2배에 달할 정도로 높다(OECD, 2019a).

이로 인해 고비용, 고급여 구조의 비례연금제도의 지속은 그러한 비정형 노동자들의 연금 사각지대 및 사회 계층 간 연금격차를 초래하게 되었다. 이에 대한 대응책의 하나로서 이미 언급한 90년대 중반의 NDC개혁 등이 있었다. 물론 이 개혁은 직접적으로 비정형근로자에게 유리한 것은 아니지만, 동 제도하에서는 누구나 내는 만큼 급여를 받는 구조이므로 최소한 이론상 제도에 의한 차별이 크게 완화된다는 점에서 간접적 대응책의 하나라고 할 수 있다. 특히 이탈리아의 종전 비례연금제도는 구조적으로 공무원이나 정규직 근로자 등에게 매우 유리하게 작용하는 것이었다는 점에서 더욱 그렇다. 연공서열에 의해 마지막 생애 근로활동 기간 동안 높은 소득을 벌 경우 높은 급여가 제공되었다. 반면, 비정규직 근로자의 경우 그러한 임금체계의 적용을 받지 않게 되므로 동일 생애노동기간을 가지고 있더라도 더욱 빈약한 연금에 만족해야 했다. 즉, NDC는 고용형태 다변화 및 그에 따른 노동시장의 양극화에 유연하게 대응할 수 있는 연금체제였다.

이처럼 NDC는 노동형태에 따른 형평성 문제를 해소하는 데는 기여하지만, 노동형태 간 급여의 격차는 더욱 벌어지고 비정규직 근로자에 귀속되는 급여수준의 적정성을 해칠 수 있는 잠재적 위험을 안고 있다. 비정규직 근로자 및 자영자 등 비정형근로자의 경우 이탈리아에서는 여전히 정규직 근로자보다 부담하는 보험료율 자체가 낮다. 나아가 앞으로 보험료율의 수준은 모든 집단에서 일원화되더라도 여

전히 전형적 근로자와 비정형적 근로자 간 소득수준과 생애경제활동기간의 차이는 크다는 점도 급여격차를 낳을 수 있는 요소이다. 특히 비정형 근로자의 경우 근로기간 단절이 반복되는데, 이러한 단절기간이 축적되면 결국 상대적으로 짧은 생애근로경력 및 연금가입기간으로 나타나기 때문이다. 종합해 보면, NDC 개혁이 형평성 문제를 완화하여 비정형 근로자의 가입유인을 제고하는 측면이 있어 노동시장에서 불안정한 위치로 인한 급여격차 문제를 완화할 수 있는 강점이 있다고 할 수 있다.

2) 연금가입 측면

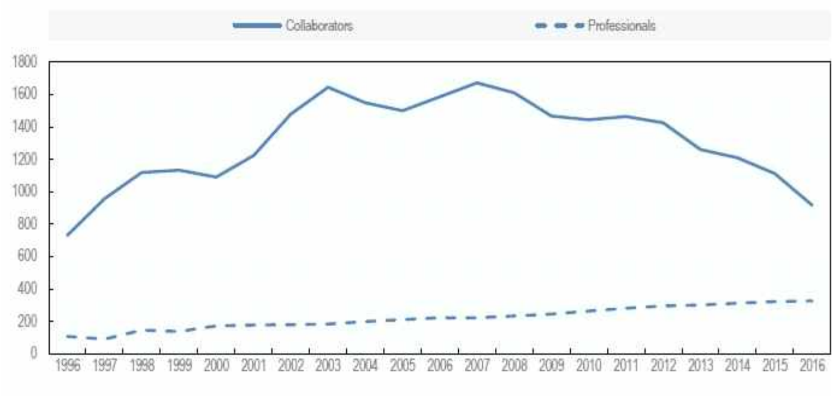
노동시장의 구조변화 및 양극화 등으로 인해 準 및 유사자영자 등 비정형 근로자 계층이 가입차원에서 연금사각지대 및 저연금 문제에 처하게 되는 문제에 직면하게 되는데, 이에 대처하기 위해 이탈리아는 앞서 언급한 NDC연금체계로의 개혁 외에도 각 계층에 따라 다양한 형태의 대책이 추진되었다. 특히 95년 연금개혁 시 당시 급속한 증가일로에 있던 준자영자의 연금사각지대 문제를 해소하기 위해 특별제도 형태로 신설하여 동 집단을 연금가입자로 포괄했다.

그 후 준자영자연금에 대해서는 연금보험료 차등 적용의 점진적 폐지 등이 이루어졌다. 제도가 처음 도입될 때부터 보험료율과 급여수준을 피용자연금 등과는 다르게 적용해 왔으며, 급여수준을 일원화한 후에도 보험료는 일반피용자연금의 1/3수준(10%)으로 유지해왔다. 이러한 낮은 보험료율은 제도 초기 가입 유인을 제고하기 위함이었다. 하지만 낮은 보험료율은 결국 재정적 어려움을 가중시키고 나아가 NDC 제도 하에서는 더욱 첨예한 급여격차를 야기하는 요인이 되므로 90년대 개혁과정에서 준자영자 등의 연금보험료의 점진적 인상 및 일원화하기로 했다. 이러한 보험료율의 일원화는 일부 특고근

로자 고용의 금지 및 제한 등 최근의 노동개혁 조치와 함께 준자영자를 줄이는데 긍정적으로 기여한 것으로 분석된다(OECD, 2018).

나아가 이탈리아는 준자영자연금의 가입자에 대해서는 사실상 피용자연금(우리의 사업장가입자)에 준하는 비용분담방식을 적용하고 있어 이들의 가입 유인이 강한 편이다. 단일 혹은 복수의 용역계약에 의거하는 종속계약업자(프리랜서, 특수고용형태근로자 등)의 보험료는 용역발주자와 함께 분담하여 부담을 덜어주고 있다. 준자영자연금의 가입자종의 하나인 ‘중소사업주’ 등은 특별히 낮은 보험료가 부과되므로 국가가 사실상 사용자로서 비용을 부담하고 있다. 그리고 최근에는 새로운 노동형태인 수요독점 사업자(플렛폼)에 의존적인 근로자 즉, 플랫폼 노동자의 경우도 準 자영자연금의 적용을 받는데, 이때에도 연금기여분 부담을 주문자(발주자)에게 일부 전가하는 조치가 단행되었다(OECD, 2019). 준 자영자에 대한 보험료율의 지속적 인상 및 단일화, 노동시장의 개혁 등의 영향으로 준자영자연금의 보험료납부자, 그중에서도 특히 종속계약근로자(collaborators)의 납부자 규모는 크게 줄어들고 있다([그림 Ⅳ-6] 참고). 이는 보험료율의 단일화로 굳이 일반피용 근로자와 종속계약 근로자 간 구분 내지 차별의 필요성이 없어짐에 따라 줄어든 종속계약근로자는 피용자연금 가입자로 편입된 것으로 보인다.

[그림 Ⅳ-6] 준자영자연금 보험료 납부자 추이(1996-2016)



출처: OECD(2018)

한편, 이탈리아의 연금에서는 국세청 신고소득이 있으면 누구에게나 가입의무가 발생하며, 최저임금 미만의 근로자나 자영자도 최저부과소득 이상을 기준으로 보험료를 부담해야 한다. 하지만 최저임금이 평균소득의 50%에 달할 정도로 높아 낮은 소득 대비 부담이 커 부담기피 및 사각지대의 요인이 되고 있다(OECD, 2019a). INPS에 의하면 민간부문 노동자의 22%가 시간당 9유로(약 11,500원)를 밑도는 시급을 받고 일하는 중이다(OECD, 2019a). 이 수치는 보통 시간당 임금이 훨씬 낮은 농업이나 가사노동분야를 제외한 것이라 이들 분야를 포함할 경우 최저임금 미만을 받는 민간부문 근로자 비중이 더 클 것으로 예상된다.

3) 연금수급 측면

이탈리아는 최근 실업률의 고공행진, 노동시장 이중성 문제, 불평등 심화(지니계수 악화) 등이 심각한 사회적 문제로 대두되고 있었다. 이에 대응하기 위해 2018년에 집권한 주세페 콘테 총리의 현 이

탈리아 포퓰리즘 정부(극우파 정당‘동맹’+극좌파정당 ‘오성운동’의 연합)는 세금감면, 노인계층을 포함한 빈곤층에 대해 기본소득 제공, 연금수급연령 하향조정 등 확장적 재정정책을 추진하겠다고 공약했다. 이는 사실 전 정부들이 추진해 온 노동시장 유연화 및 연금개혁 방향과는 배치되는 것이기도 하다.

직전의 렌치 정부는 노동법 개정(jobs act)를 통해 노동시장의 경직성 타파를 위해 노력했다. 해고를 쉽게 하되, 정규직 채용 시 세금감면, 기간제 및 파견제 사용 요건도 대폭 완화했다. 이를 통해 비정규직화 및 실업 문제를 해결하고자 했다. 이 새 노동법은 2014년 개정을 통해 2015년부터 적용해 온 것으로 종업원 해고 요건 대폭 완화, 다만 근무연수가 늘어나면 그만큼 보호 요건을 강화하고 출산휴가도 보장하며, 프리랜서도 반복적으로 일하면 정규직 대우를 받을 수 있도록 했다. 이를 통해 새 일자리 얻을 수 있는 환경이 조성되어 2016년 상반기 정규직의 비중이 33.6%에서 40.7%로 7.2% 포인트 증가하고 경제도 되살아났다(Pedaci et al, 2017).

하지만 현 집권당이나 노동계는 종전의 노동개혁으로 고용증가 및 질적 개선이 일부 이루어진 점은 인정하나 대부분 임시직인데다 은퇴연령 상향 조정의 결과라고 해석하고, 기본권 침해라고 강하게 비판했다. 이러한 배경에서 현정부는 2011년부터 추진해 온 연금수령연령 67세로 높이기로 한 개정안(기대수명에 맞춰 65세에서 점진적 상향 예정)을 상당부분 되돌려 특정 열악한 노동종사자, 실업자, 여성 및 돌봄종사자 등 조건에 따라 62세로 수정하여 조기에 연금을 수급할 수 있도록 정책을 수정했다. 나아가 지급연령을 기대수명에 연동하여 조정하는 조치를 잠정적으로 중단하는 조치도 취했다.

현 집권 정부가 추진한 수급차원에서 또 다른 보호조치는 저소득층이나 실업자를 대상(노인 포함)으로 하는 기본소득제 도입이다. 이는 직접적으로 비정형 근로자의 보장 강화를 목표로 하는 것은 아니

지만, 이들이 대개 생애 소득이 불안정하고 낮아 연금보험의 사각지대에 처하는 점을 고려하면 간접적 대응책으로 볼 수 있을 것이다. 이 제도는 1인당 월 780유로(한화 약 100만 원), 500만 명이 혜택을 볼 것으로 예상되었다(연합뉴스, 2019). 기본소득은 2019년부터 시행되고 있다. 동 제도는 좌파정당인 오성운동의 핵심공약으로서 2008년 금융위기 이후 좀처럼 경제가 회복되지 않고 실업률의 상승 및 불평등 심화, 절대 빈곤층의 확대 등에 대처(2018년 기준 실업률 10.5%, 청년실업률 33%로 EU에서 거의 최고 상위 수준)하기 위한 것이다. 기본소득의 사용처는 음식과 의약품 등 생필품 구입과 전기세 등 공과금 납부, 주택임대료 납부 등에 한정된다. 2019년 예산 약 70억 유로(약 9조원)가 책정되었으며, 전임 정부 저소득층 보조금(연간 20억 유로)의 3배 이상의 규모이다.

그러나 이러한 정책은 이미 국내총생산의 130%를 넘는 막대한 국가부채를 가중시키고, 저소득층 근로의욕 저하 및 경제성장에 역행하는 등의 부작용을 낳을 것이라고, EU 등으로부터 강한 경고를 받았다. 이에 위의 방안을 ‘실험적(임시)’ 정책이라는 이름으로 포장하여 추진하게 되었다. 기본소득의 경우 노인에게도 적용되어 그보다 낮은 수준을 제공하는 노인기초보장제도를 보완하고 노동시장 유연화에 따른 비정형 근로자 등의 저연금 수급자 및 무연금자를 보호하는 장치로서 역할을 할 것으로 보인다. 나아가 특정집단에 대한 지급연령의 하향조정은 비정규직 및 저소득층 등 취약계층의 연금보장 확대에 기여하겠지만, 이제까지 추진해 왔던 지급연령 상향조정 정책이 일순간 와해되는 모순에 직면하고 막대한 비용을 초래한다는 점에서 포퓰리즘 성격이 강하다(EU, 2018; 2019).

라. 정책적 시사점

이탈리아는 일찍이 1919년 피용자 중심의 연금제도를 도입한 후 1960년대 농민, 수공업자 및 도시자영자 등 순수 자영자 그리고 전문직 자영자로 제도 적용범위를 확대하여 전국민연금을 실현하였다. 그리고 70-80년대 3차 산업의 발달 등 산업구조의 고도화 과정을 거치면서 피용자와 자영자 중간형태(hybrid forms of employment)의 새로운 근로계층 즉, 준자영자 계층이 나타나면서 이들을 포괄하는 장치로 準자영자연금을 도입한다(Pedaci et al, 2017). 특히 이 연금제도는 새로운 노동형태인 준자영자가 특정 고용주에게 완전히 종속적이지도 않아 노동자성이 약한데도 불구하고, 피용자계층이 부담하는 것보다 상대적으로 낮은 보험료 부담의 사업장가입자로 취급하여 연금가입을 유도하고 확대하는데 기여했다.[60]

이처럼 이탈리아의 공적연금 자체는 전국민 보편적인 제도로 자리잡고 있고 보장수준 나아가 보험료율 수준도 세계 최고수준을 자랑한다. 하지만, 이 자체가 비정형 및 비공식 근로를 양산시키는 결과를 초래한 동시에 연금재정의 적자 및 이와 직결된 정부재정의 적자를 초래하여 국가경쟁력을 상실하고 이는 다시 노동시장의 양극화 및 연금의 양극화를 야기하는 악순환이 지속되고 있다. 물론 인구 고령화도 EU 및 OECD 국가에서 가장 급속하게 진행되는 점도 그러한 악순환의 한 요인이 되고 있다. 이러한 악순환에서 벗어나고자 1990년대 이후 지금까지 NDC로의 체제개편, 지급연령의 상향조정 등 수많은 연금개혁을 통해 연금재정의 안정화를 추구하고 있지만, 고부담·고급여 연금구조를 근본적으로 개선하는 데는 여전히 미흡한 실정이다.

---

60) 그러나 이 제도 자체가 준자영자를 확대 재생산시키는 요인으로 작용하는 등 부작용도 발생하여 보험료율을 일반근로자의 그것과 일원화하고 최근 일부 준자영자 고용을 법적으로 금지했다. 이로써 상당히 준자영자연금의 가입자 규모가 줄어들었으며, 일반피용자연금으로 가입종 이동이 있었을 것으로 추정된다(OECD, 2018).

게다가 이탈리아의 공적 연금제도는 소득과 직업이 안정적인 정규직 근로자 및 전형적 자영자(도시상공업자 및 농민 등)은 여전히 후한 수준의 연금급여를 제공하는데 적합하지만, 소득과 근로가 안정적이지 못한 비정규직 피용자 내지 준자영자 나아가 비공식 노동자를 실질적으로 포괄하는 데는 상당한 한계가 있다. 20~30%에 달하는 높은 보험료율는 비공식, 비정형 노동을 상당 부분 사각지대로 내몰고 있기 때문이다. 이로 인해 공식적 고용율이 50%로 전후로 우리나라보다 훨씬 더 낮다. 총인구는 우리보다 1,000만 명이나 많지만 공적연금의 실가입자는 2,000만 명 정도로 우리나라보다 100~200만 명 정도 많은 수준인데, 이는 바로 그러한 비공식 고용이 가장 큰 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 이탈리아도 우리와 유사하게 이러한 제도의 외부적 환경요인이 제도의 사각지대를 확대·재생산하는 큰 요인이 되고 있다는 것이다(OECD, 2018; Pedaci et al, 2017).

이러한 환경에도 불구하고 노동시장 변화에 따른 연금사각지대 문제를 제도적으로 해결하려는 노력은 돋보인다. 독일 등 다른 선진국과 달리 거의 동일한 제도에 전국민을 보편적으로 적용하는 점, 종전의 DB제도를 기여와 급여간 관계가 완전히 투명한 NDC 급여제도로 전환한 점, 전형적인 피용자와 자영자의 중간형태인 準자영자를 사업장가입자에 준해 취급하는 별도의 제도 도입를 통해 제도에 포괄한 점, 다층적인 최저보장(최저연금, 사회연금 나아가 시민소득제)을 구축한 점 등은 불완전 및 비정형 근로자의 노후빈곤 및 연금사각지대를 완화하는데 크게 기여하는 것으로 예상된다.

반면, 30%가 넘는 높은 연금보험료율 부담과 근로자 평균소득의 50%에 달하는 높은 최저보험료 부과기준 등은 비정형 근로자들에게 있어 큰 제도진입 장벽이 되고 있다. 근로자를 고용하는 사용자의 입장에서는 높은 보험료율의 부담은 높은 노동비용 부담으로 인식되어 고용을 억제하거나 비공식, 비정형 등 불완전 고용으로 전환하는 방향

으로 나아갈 수 있다. 이는 다시 낮은 경제활동참가율과 고용율, 높은 자영자 비중, 낮은 소득파악 능력, 그로 인한 폭넓은 비공식 노동시장과 지하경제 등으로 요약되는 이탈리아의 사회경제적 여건을 만들어내고, 궁극적으로는 비정형 근로자의 연금 사각지대 및 연금의 양극화를 야기하는 가장 큰 요인이 되고 있다(OECD, 2018). 이러한 문제가 지속해서 남아 있는 한 최근 노동시장 변화에 따른 이탈리아의 일련의 노력은 성공적이라고 평가하기는 어렵다.

따라서 노동시장 변화와 그 대응과 관련하여 이탈리아의 사례 분석에서 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 연금보험료율의 인상은 경제 및 노동시장에 과도한 부담을 초래하거나 노동시장의 분열 혹은 이중성을 초래 또는 악화시키지 않는 범위에서 이루어지는 것이 가장 중요하다. 아울러 연금보험율의 수준이나 최저부담수준(보험료부과소득 하한선) 등은 저소득, 불완전 소득계층의 제도접근에 적어도 장애물로 작용하지 않도록 설정 및 유지되어야 할 것이다. 둘째, 특정 집단이나 계층에게 차별적 보험료율의 적용은 이탈리아의 경우 오히려 노동시장의 이중성을 악화시키는 요인으로 작용했다는 점에서 피해야 할 부분이다.

셋째, 이탈리아처럼 NDC 제도로 전환하지 않더라도 복잡한 분배기능은 배제하고 가능한 한 부담과 급여 간의 관계를 밀접하고 투명하게 제도를 설계 운영하는 것이 중요하다. 보험기능과 분배기능을 제도적으로 완전 분리하는 것도 한 방법이다. 넷째, 현대 사회에서 새로이 등장하는 준자영자 등 비정형 근로자는 소득이 상대적으로 낮고 단속적인 근로로 인해 생애 근로기간이 짧을 수밖에 없다는 점에서 노후보장은 근로와 연금급여를 밀접하게 연계시킨 보험제도만으로는 충분하게 제공하기 어렵다. 따라서 이탈리아의 사례처럼 기초보장을 다층적으로 강화할 방향으로 검토할 필요가 있다(OECD, 2019a). 마지막으로, 증가하는 비정형 근로자를 보호하기 위해서는 사실 제도적 개선만

으로는 한계가 있다. 따라서 특히 소득 파악의 투명성을 높이는 등 제도가 제대로 작동하는데 필요한 환경 등의 개선도 함께 추진하는 것도 필요할 것이다.

3. 영국

가. 노동시장 상황

영국에서 15~64세 인구 대비 고용된 자의 비율인 고용률은 2012년부터 점차 상승하는 것을 볼 수 있다. 2000년대에는 약 71% 수준의 고용률을 유지하다가 2009~2011년에 69% 수준을 하락했으나 그 이후에는 지속해서 상승하는 추세이다. OECD 평균 고용률보다 영국의 고용률은 높은 편인데, 2019년 기준으로 영국의 고용률은 75.2%, OECD 평균 고용률은 68.7%이다. 시간제 고용률은 전체 고용된 자 대비 주 30시간 미만으로 근무하는 고용된 자(자영업자 포함)의 비율을 나타낸 것으로, 2019년 영국의 시간제 고용률은 23.1%이다. 영국의 시간제 고용률은 2000년대 이래로 꾸준히 22%를 넘는 수준을 보이며, 2009년에서 2012년까지 상승 폭이 높아지다가, 이후 서서히 감소하는 추세를 보인다. OECD 평균 시간제 고용률은 2019년 16.7%이고, 2000년대 이래로 14%를 넘는 수준인 것을 볼 때, 영국의 시간제 고용률이 높은 수준이라는 것을 알 수 있다.

자영업자의 비중은 전체 고용대비 비중으로 나타내는데, 영국은 2000년대 초반 12%로 시작해서 2019년 15.6%로 지속해서 증가하는 것을 볼 수 있다. EU 28개국 평균의 고용대비 자영업자 비중은 2001년 18.2%에서 2018년 15.3%로 영국과는 달리 감소하는 추세이다. 또한, 영국은 EU 28개국 평균보다 자영업자 비중이 높지 않았으나, 최근 그 수준이 약 15% 수준으로 유사해진 것을 볼 수 있다. 영국의 실업률은 2000년대 약 5% 수준이었는데, 2009년부터 2011년까지 상승

하였고, 이후로는 지속해서 감소하는 추세를 보인다. 2019년 영국의 실업률은 3.8%이다. 이는 OECD 평균 실업률에 비하면 낮은 수준으로, OECD 평균 실업률은 2019년 5.4%로 나타났다.

<표 Ⅳ-8> 영국의 노동시장 현황

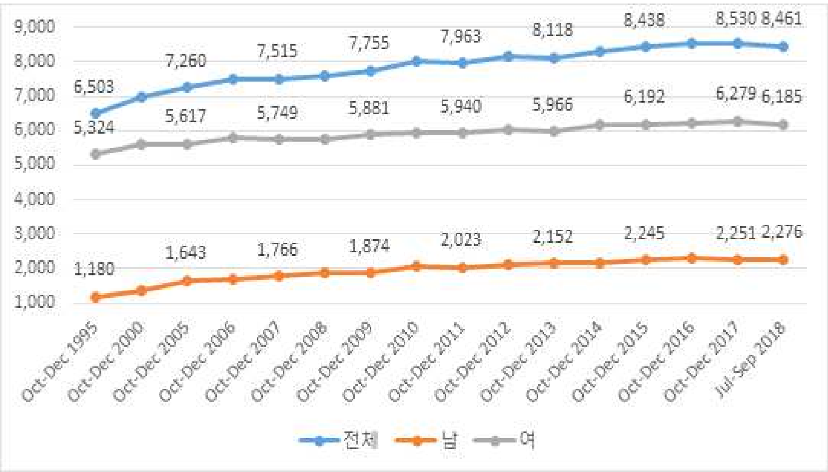
	고용률		시간제 고용률		총 고용 대비 자영업자 비중		실업률	
	영국	OECD 평균	영국	OECD 평균	영국	EU 28개국 평균	영국	OECD 평균
2001	71.4	-	22.7	14.3	12.3	18.2	5.0	6.7
2002	71.4	-	23.1	14.6	12.3	17.7	5.1	7.2
2003	71.5	-	23.3	14.6	12.9	17.6	5.0	7.3
2004	71.7	-	23.4	15.0	13.1	17.5	4.7	7.2
2005	71.8	-	22.9	15.2	13.0	17.4	4.8	6.8
2006	71.6	-	23.1	15.2	13.2	17.1	5.4	6.3
2007	71.5	66.2	22.9	15.4	13.4	16.9	5.3	5.8
2008	71.5	66.1	23.0	15.6	13.3	16.6	5.6	6.1
2009	69.9	64.5	23.9	16.4	13.6	16.7	7.6	8.3
2010	69.4	64.4	24.6	16.7	14.0	16.9	7.8	8.5
2011	69.3	64.8	24.7	16.9	14.2	16.7	8.1	8.1
2012	70.0	65.0	25.0	16.9	14.6	16.7	7.9	8.1
2013	70.5	65.2	24.6	17.1	14.6	16.5	7.6	8.0
2014	71.9	65.7	24.1	17.0	15.2	16.4	6.1	7.4
2015	72.7	66.3	24.0	16.8	15.0	16.1	5.3	6.9
2016	73.5	67.0	23.8	16.7	15.4	15.8	4.8	6.4
2017	74.1	67.7	23.5	16.5	15.4	15.5	4.4	5.9
2018	74.7	68.3	23.2	16.5	15.1	15.3	4.0	5.5
2019	75.2	68.7	23.1	16.7	15.6	-	3.8	5.4

출처: https://data.oecd.org

영국의 시간제 고용률이 OECD 평균에 비해 높은 수준이고, 전체 고용대비 자영업자 비중이 높아지는 것을 볼 때, 영국에서 표준 고용형태가 아닌 다양한 형태의 고용이 증가했다고 볼 수 있다. 1980년에서 1995년 사이 영국은 시간제 고용, 자영업자 등이 증가하였고, 2000년부터 다시 크게 증가하였다(Freedman, Judith, 2001: 20; ONS, 2019:

10-11). 먼저 시간제로 고용된 자(자영업자 포함)는 1995년 이래로 꾸준히 증가하는 추세이다. 1995년 약 650만 명에서 2010년 약 800만 명, 2018년 7~9월에는 약 846만 명으로 나타났다.

[그림 Ⅳ-7] 영국 시간제 고용 종사자(자영업자 포함) 현황(단위: 천 명)



자료: www.ons.gov.uk 자료(Part-time and temporary workers by occupation dataset) 참조하여 작성

시간제 고용 종사자를 성별로 구분하면 남성보다 여성의 비중이 훨씬 높은 것을 알 수 있는데, 2018년 7~9월 기준 시간제 고용 종사자 중 남성은 26.9%, 여성은 73.1%이다. 이러한 비중은 1995년에 비하면(남성 18.1%, 여성 81.9%) 격차가 줄어들기는 하였으나, 여전히 여성이 큰 비중을 차지하는 것을 볼 수 있다. 많은 여성들이 자녀나 노인을 돌보면서 근로할 수 있는 대안으로 시간제 근로를 선택하기도 하고, 돌봄을 위해 시간제 근로를 신청하기도 한다(Bradshaw and Bennett, 2017: 7; Fagan et al., 2014: 41). 이는 곧 돌봄을 위해 여성이 남성보다 표준적이지 않은 고용에 종사할 가능성이 크다는 의미로 볼 수 있다.

영국의 자영업자도 2001년 330만 명(전체 소득활동자의 12%)에서 2019년 4분기(10~12월) 500만 명(전체 소득활동자의 15.3%)[61]으로 증가하였다. 이와 같은 자영업자의 증가는 시간제 자영업자의 성장이 영향을 미쳤다. The Work and Pensions Select Committee는 2000년에서 2015년까지 풀타임 자영업자가 25% 증가한 것에 비해, 시간제 자영업자는 88% 증가했다고 보고했다(Bradshaw and Bennett, 2017: 5).

[그림 Ⅳ-8] 전체 고용 대비 자영업자 비율

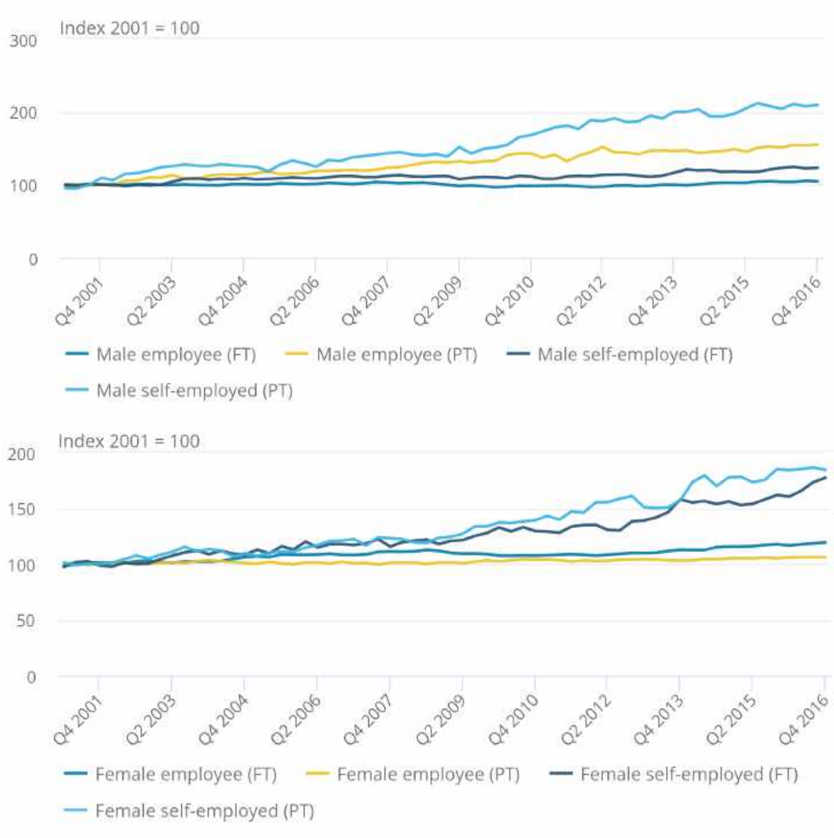
자료: ONS(2019: 12)를 참조하여 작성

이를 구체적으로 보면 2001년부터 2016년까지 남녀 모두 자영업자가 확대되었고, 시간제 자영업자가 증가한 것을 [그림 Ⅳ-9]에서 볼 수 있다. 남성의 경우 2001년부터 2016년 사이에 시간제 자영업자가 약 27만 명에서 약 57만 명으로 크게 증가했고, 시간제 근로(employee)는 107만 명에서 164만 명으로 증가하였다. 남성 전일제 근로와 전일제 자영업자의 성장은 상대적으로 적었다. 여성의 경우,

61) www.ons.gov.uk

시간제와 전일제 모두 증가한 것을 볼 수 있다. 여성 시간제 자영업자는 약 44만 명에서 약 81만 명으로, 정규직 자영업자는 약 43만 명에서 약 73만 명으로 증가했다.

[그림 Ⅳ-9] 영국 남성과 여성의 전일제와 시간제 근로 및 자영업자 증가 추이



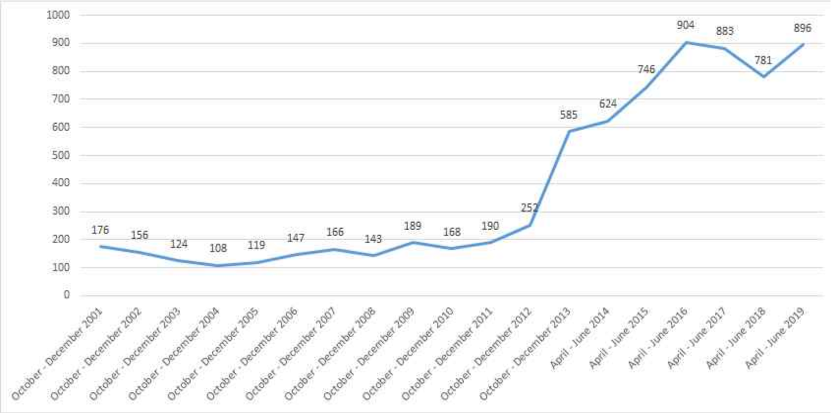
출처: ONS(2018: 8-9)

이러한 시간제 근로자, 전일제 및 시간제 자영업자의 증가에 영향을 미칠 수 있는 고용형태의 현황을 살펴보도록 하겠다. 먼저 기술의 발전은 디지털 플랫폼이나 앱을 통해 이루어지는 gig economy를 촉

진하였고 이는 자영업자의 증가추세에 영향을 미치고 있다(House of Commons, 2017: 4). gig economy의 종사자 수는 2017년 기준으로 약 110만 명~130만 명으로 추정하고 있다(Balaram, Brhmie, Josie Warden, and Fabian Wallace-Stephens., 2017; DWP, 2018).

비표준적 고용형태 중 하나인 영시간 계약(zero-hours contract) 또한 자영업자에 포함되어 있다고 볼 수 있다. 영시간 계약은 정해진 시간 동안 근무하도록 계약하지 않고 실제로 근무한 시간에 대해 급여가 지급되는 고용형태이기 때문이다. 영시간 계약 종사자 수는 2019년 4~6월에 896,000명으로, 2013년 이후 크게 증가한 것을 볼 수 있다.

[그림 Ⅳ-10] 영국 zero-hours contract 수의 추세 (단위: 천 개)



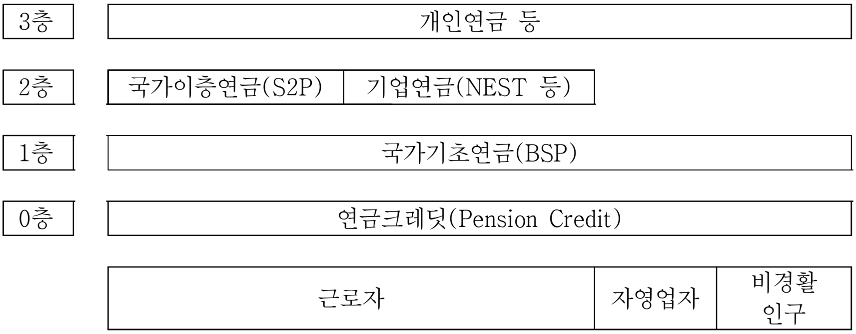
자료: ONS(2020: 8)를 참고하여 그림 작성

나. 연금제도와 고용형태 다양화

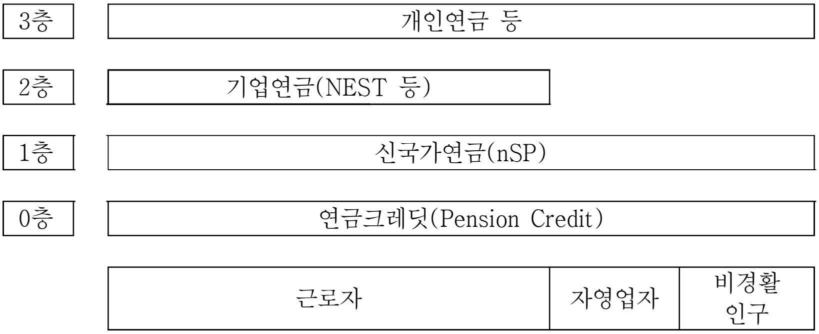
영국의 공적연금제도는 신국가연금(new State Pension: nSP)으로 기초연금의 형태이다. 기존의 기초연금과 비례연금으로 구성되어있던 공적연금체계가 연금개혁을 통해 기초연금의 일원적 체계로 전환되

어, 2016년 4월부터 시행되었다. 2016년 4월 이전 공적연금은 0층의 저소득 노인을 위한 공공부조 성격의 연금크레딧(Pension Credit), 1층의 기초연금 형태인 국가기초연금(Basic State Pension), 2층의 소득비례연금 성격을 가진 국가이층연금(State Second Pension)으로 구성되어있다. 2층은 국가이층연금 외에 기업연금으로 구성되어 있다. 2016년 4월부터 적용된 영국의 노후소득보장체계는 국가이층연금이 폐지되어 공적연금은 1층 신국가연금이고, 2층은 기업연금이다.

[그림 Ⅳ-11] 영국의 노후소득보장체계(2016년 4월 이전)



[그림 Ⅳ-12] 영국의 노후소득보장체계(2016년 4월 이후)



신국가연금의 의무가입대상은 16세 이상 연금수급 개시연령 전까지 일정수준 이상의 소득활동을 하는 자인데, 남성은 1951년 4월 5

일, 여성은 1953년 4월 5일 이후 출생자에게만 적용되고, 그 이전 출생자는 구제도의 적용을 받는다. 신국가연금의 가입자는 근로유형 및 소득수준에 따라 4가지로 구분되는데, Class 1은 근로자(employee), Class 2는 연 소득 ￡9,500 미만의 자영업자, Class 3은 임의가입자, Class 4는 연 소득 ￡9,500 이상의 자영업자이다. 신국가연금의 재원은 국민보험료(National Insurance Contribution)이며, 일부 국고보조로 이루어진다. 국민보험료는 영국의 여러 가지 사회보장급여에 대하여 포괄적으로 적용되며, 신국가연금 또한 포함된다. 국민보험료는 가입자 구분에 따라 각각 다르게 적용된다. 신국가연금의 최소가입기간은 10년이며, 가입인정 기간(qualifying year)이 35년 이상인 경우 완전연금액(2020년 4월 6일 기준 주 ￡175.20)을 받을 수 있다. 가입인정기간이 10년~35년인 경우에는 기간에 비례하여 정액으로 지급된다. 연금수급개시연령은 2020년 기준 66세로, 2026년~2028년까지 67세로 상향조정될 예정이다.

영국의 기업연금은 2012년부터 자동가입(automatic enrolment)제도가 시행되고 있다. 사용자는 22세에서 신국가연금 수급연령 사이에 있고, 연 소득이 £10,000 이상인 직원을 의무적으로 기업연금제도에 자동가입시켜야 한다. 자동가입제도와 함께 영국 정부 주도의 기업연금이 NEST(National Employment Savings Trust)가 설립되었는데, 금융회사에서 소규모 기업에 대한 기업연금을 기피할 수 있어, 기업연금 적용대상의 확대를 위해 도입하였다. 즉 모든 사용자는 확정급여형 기업연금, 확정기여형 기업연금, NEST 등을 의무적으로 제공해야 한다. 하지만 직원은 자동가입된 기업연금제도를 자동가입 후 1개월 이내에 탈퇴(opt-out)할 수 있다. 직원의 기업연금제도 탈퇴는 일반적으로 3년간 지속되고, 고용주는 3년마다 해당 제도에 자동가입하며, 직원은 추가 3년의 기업연금을 탈퇴할 수 있다.

기업연금의 재원은 사용자와 근로자의 기여금으로 이루어진다. 사용

자와 근로자는 최소기여율 이상을 부담해야 한다. 2020년 기준 최소 기여율은 사용자 3%, 직원 5%로 총 8%이다. 그런데 근로자의 기여율 5% 중 1%는 세제혜택(Tax relief)을 받게 되므로, 실질적으로 기업연금의 재원은 사용자, 근로자, 정부에 의해 이루어진다고 볼 수 있다.

기업연금은 55세부터 수급이 가능하다. 55세 이전에는 건강상의 이유로 조기 퇴직하였거나, 2006년 4월 6일 이전에 가입한 제도에서 55세 이전에 연금수급이 가능하도록 한 경우는 수급이 가능하다. 이와 같은 사유에 해당하지 않는데 55세 미만에 인출하는 경우 55%의 세율이 적용된다. 연금급여의 형태는 확정급여형과 확정기여형(NEST 포함)이 있고, 확정급여형과 확정기여형이 혼합된 형태(cash balance plans)도 있다. 확정급여형은 퇴직 후 연금급여액이 사전에 결정되는 방식이고, 확정기여형은 기여금, 기여 기간, 투자성과 등에 따라 차이가 있어 연금급여액을 예측하기 어려운 방식이다.

영국의 공적연금제도는 1908년 Old Age Pensions Act 1908에 의해 도입된 자산조사에 기초하여 70세 이상 노인을 대상으로 지급하는 비기여 연금으로 시작되었다. 1925년 Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act 1925에 의해 기여형 공적연금제도가 처음으로 등장하였다. 그러나 이 제도는 모든 사람에게 적용되는 것이 아니라 육체노동자와 저임금 근로자에게만 의무 적용되었다. 이후 1946년 National Insurance Act 1946에 의해 국민보험체계를 도입하였는데, 임금근로자뿐만 아니라 자영업자도 포괄하는 보편적 제도이다. 국민보험에 의한 기여를 통해 65세 이상인 자에게 지급되는 국가기초연금이 함께 도입되었다. 국가기초연금은 1942년 베버리지 보고서에 기초하고 있어, 은퇴 이전 소득을 대체할 수 있는 소득을 제공하는 것이 아니라, 절대적 빈곤에 대한 안전망을 제공하는 의미를 지니고 있다(Bozio, Antoine, Rowena Crawford, and Gemma Tetlow. 2010: 7-8)

이와 같은 국가기초연금의 낮은 보장수준으로 인해 기업연금이 발전하였는데, 기업연금을 받을 수 없는 자들을 위해 국가기초연금을 보충하는 공적연금제도를 시행하였다. 1961년 부가연금(Graduated Retirement Benefit)이 시행되었고, 1978년 국가소득비례연금(State Earnings-Related Pension Scheme)으로 대체되었으며, 2002년에는 국가이층연금(State Second Pension)으로 전환되었다. 이와 같은 2층의 공적연금제도는 점차 저소득층에게 관대한 제도로 변경되었으나, 이러한 제도는 근로자에게만 적용(class 1)되며, 자영업자에게는 적용(class 2, 4)되지 않았다. 이와 같이 1층과 2층으로 구성되어있던 공적연금은 2016년 4월부터 1층의 신국가연금으로 전환되었는데, 신국가연금은 기존의 국가기초연금보다 급여 수준이 높다. 2012년부터 기업연금의 자동가입제도를 시행하면서 2층 연금의 역할을 하고 있다.

위와 같은 연금체계의 구조로 인해 어떤 집단이 신국가연금과 기업연금에서 포함되고 배제되는지 살펴보도록 하겠다. 먼저 신국가연금은 위에서 언급한 바와 같이 국민보험료에 의해 재원이 마련되므로, 신국가연금의 가입자는 국민보험의 적용대상자를 의미한다. 국민보험의 적용대상은 2020년 7월 기준으로 16세 이상이면서 주 소득 £183 초과인 있는 근로자 또는 16세 이상이면서 연 소득 £6,475 이상인 있는 자영업자이다. 이와 같은 국민보험의 적용대상은 가입유형별로 Class 1~4로 구분된다. Class 1로 구분되는 자 중 주 소득이 ￡120 이상~£183 이하(zero-rate band)인 경우에는 실제로 국민보험의 보험료를 기여하지는 않지만 기여한 것으로 기록(NIC Credit)되므로, 이들도 국민보험에 포괄되는 것으로 볼 수 있다. 기업연금은 연 소득이 £10,000 이상인 근로자는 자동가입된다. 물론 근로자가 탈퇴를 원하면 탈퇴할 수 있으나 기업연금에 포괄되는 것으로 볼 것이다.

<표 Ⅳ-9> 영국 국민보험 기여 유형(2020.4.6.~2021.4.5.)

유형	설명
Class 1	주 소득이 £183을 초과하고, 국가연금수급연령 미만인 근로자 - 고용주가 자동으로 국민보험료를 공제함
Class 2	연 소득 £6,475 이상인 자영업자, 연 소득 £6,475 미만인 자영업자는 자발적으로 국민보험에 기여할 수 있음(Class 2 또는 Class 3의 보험료를 선택할 수 있음).
Class 3	자발적 기여
Class 4	연 소득 £9,500 초과인 자영업자

자료: www.gov.uk/national-insurance/national-insurance-classes; www.gov.uk/voluntary-national-insurance-contributions/who-can-pay-voluntary-contributions

신국가연금과 기업연금의 적용대상을 정리하면 다음과 같다. 신국가연금은 주 소득이 ￡120 이상인 근로자와 연 소득 £6,475 이상인 자영업자가 포함되고, 주 소득이 ￡120 미만인 근로자와 연 소득 £6,475 미만인 자영업자는 배제된다. 기업연금은 연 소득 £10,000 이상인 근로자는 자동가입되므로 포함되지만, 연 소득 £10,000미만의 근로자는 배제되고, 자영업자는 자동가입 대상자가 아니므로 또한 배제된다. 따라서 근로자 중 주 소득이 ￡ 120 미만인 자는 신국가연금과 기업연금 둘 다에서 배제되고, 주 소득이 ￡ 120 이상 연 소득 £10,000 미만인 근로자는 신국가연금에만 포함되며, 연 소득 £10,000 이상인 근로자는 신국가연금과 기업연금 둘 다에 포함된다. 자영업자는 모두 기업연금에서 배제되고, 자영업자 중 연 소득 £6,475 미만인 자는 신국가연금에서도 배제되며, 연 소득 £6,475 이상인 자영업자는 신국가연금에 포함된다.

영국 전일제 근로자의 연 중위소득은 2019년 기준 £30,350[62]이

62) https://www.statista.com/statistics/1002964/average-full-time-annual-earnings-in-the-uk/

므로, Class 1로 공적연금에 가입하고, 기업연금에도 가입되는 연소득 £ 10,000 이상 주 소득 £962 이하인 근로자를 표준 노동자로 가정할 수 있을 것이다[63]. 이 집단과 다른 집단은 국민보험에 대한 보험료율이 차이가 나는데, 보험료율은 소득에 따라 달라진다. 근로자의 경우 주 소득이 £120 이상 £183 이하이면 보험료율이 0%, £183 초과 £962 이하이면 12%, £962 초과이면 2%이다. 자영업자는 연 소득이 £6,475 초과 £9,500 이하이면 보험료가 주당 £3.05, £9,500 초과 £50,000 이하이면 보험료율 9%, £50.000 초과이면 2%이다. 표준 노동자로 볼 수 있는 집단의 보험료율은 12%로, 다른 집단에 비해서 높은 보험료율로 국민보험 보험료를 기여하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-10> 국민보험 가입유형 및 보험료(율)(2020.4.6.~2021.4.5.)

가입유형	소득수준	근로자	사용자
Class 1 (근로자)	주￡120 미만	가입대상 제외	가입대상 제외
	주￡120 이상-183 이하	0%	0%
	주￡183 초과-962 이하	12%	13.8%
	주￡962 초과	2%	13.8%
Class 2 (저소득 자영업자)	연￡6,475 미만	가입대상 제외	
	연￡6,475 이상-9,500 이하	주당 ￡3.05	
Class 3 (임의가입자)	무소득자 등	주당 ￡15.30	
Class 4 (고소득 자영업자)	연￡9,500 초과-50,000 이하	9%	
	연 ￡50,000 초과	2%	

자료: www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-national-insurance-contributions/rates-and-allowances-national-insurance-contributions

63) Class 1에서 2%의 보험료율이 적용되는 기준은 주 £962로, 주 £962 × 52주 = 연 £50,024과 Class 4의 보험료율 기준 연소득(£50,000)과 비교하면 금액 수준이 유사함.

이와 같이 신국가연금과 기업연금에 포함되거나 배제되는 집단을 살펴본 결과, 적용의 관점에서 문제점으로 지적할 수 있는 것은 먼저 근로자이든 자영업자이든 일정 소득[64] 미만의 소득활동자는 공적연금제도에서 배제된다는 것이다. 이들은 Class 2 또는 Class 3로 임의가입을 할 수는 있으나 의무가입 대상에서는 제외된다. 또한, 근로자로서 국민보험의 적용을 받는다고 할지라도 연 소득 £10,000 미만이면 기업연금에 자동가입되지 않아, 기업연금에서 배제된다. 또 다른 문제점은 자영업자는 기업연금에 자동가입되지 않으므로, 기본적으로 신국가연금이 유일한 연금액이라는 것이다. 마지막으로 저소득 근로자 중 일부는 보험료를 내지 않아도 보험료를 기여한 것처럼 인정해주는 소득 구간(zero-rate band)이 있으나, 자영업자는 이와 같은 소득 구간이 없다는 것이다.

그런데 이러한 문제점들은 다양한 고용형태가 증가하면서 대처가 어려워지고 있다. 정규직의 고용형태가 일반적인 상황에서는 공적연금이나 기업연금 적용에서 배제되는 상황이 드물게 나타난다. 하지만 다양한 고용형태의 확산은 연금제도에서 배제되는 경우를 증가시킬 수 있다. gig economy 종사자는 근무시간이나 소득이 일정하지 않은 것이 일반적이고, 영시간 계약의 경우 고용계약 기간이 12개월 미만이고, 저임금 부문에 집중되어 있어, 이들의 노후소득보장에 대한 우려가 있다(ONS, 2020: 12). 또한 일반적으로 자영업자는 근로자보다 소득의 안정성 측면에서 더 높은 위험과 불확실성에 직면하고, 유사한 일을 하는 근로자보다는 수입이 적은 경향이 있다(ONS, 2019: 10-11).

[그림 Ⅳ-13]은 2000/01년과 2015/16년의 영국 근로자와 자영업자의 주 소득의 중위값을 나타낸 것이다. 근로자와 자영업자 간의 주

---

64) Class 1에서 가입대상에서 제외되는 기준 소득은 주 £120 × 52주 = 연 £6,240로, Class 2의 가입대상 제외 기준 연소득(£6,475)과 비교해보았을 때 유사한 수준임.

소득 중위값은 2000/01년에 비해 2015/16년에 증가하였고, 전일제 근로자의 경우 남성과 여성 모두 자영업자보다 소득이 크게 증가했다. 2015/16년 기준 주 소득 중위값은 전일제 근로자의 경우 남성은 £533, 여성은 £428이고, 전일제 자영업자는 남성은 £363, 여성은 £243이다. 시간제 근로자는 남성은 £153, 여성은 약 £180 정도이고, 시간제 자영업자는 남성은 £166, 여성은 약 £120 수준이다.

2015/16년을 기준으로 Class 1에서 제외되는 주 소득 기준은 £112이고, Class 2에서 제외되는 연 소득 기준은 £3,825인데, 이를 주 소득으로 환산하면 £114이다. 그림에서 제시하고 있는 것이 주 소득의 중위값임을 고려하면, 시간제 근로자와 자영업자, 특히 여성 시간제 자영업자는 신국가연금에서 배제되는 수가 적지 않을 것으로 예측할 수 있다. 또한 기업연금에 자동가입되는 소득 기준은 2015/16년에도 연 £10,000이고, 이를 주 소득으로 환산하면 £192이다. 시간제 근로자의 주 소득 중위값을 고려하면 시간제 근로자는 상당수가 기업연금에서 배제될 것이라고 볼 수 있다.

[그림 Ⅳ-13] 영국 근로자와 자영업자의 주 소득 중위값

출처: ONS(2018: 10)

이와 같이 일정 소득 미만의 시간제 근로자와 시간제 자영업자가 연금제도에서 배제되고 있다. 그런데 두 개 이상의 직업을 가진 경우 국민보험과 기업연금에서 소득을 합산하여 적용하지 않고 있어, 더욱 배제되는 사람들이 많을 수 있다. 국민보험 기여에 적용되는 소득은 특정한 경우를 제외하고는 소득을 합산하지 않고 각 직업에 해당하는 소득에 적용된다[65]. 기업연금 또한 두 개 이상의 직업을 가진 경우, 여러 직업의 수입을 합하여 적용하는 것이 아니라, 각 직업에 대하여 £10,000 소득 기준이 적용된다.

65) 서로 다른 고용주가 있는 두 개 이상의 직업이 있는 경우, 각 직업이 서로 관련된 사업(business in association)을 수행하는 경우에는 각 소득을 합산하여 국민보험 기여를 적용할 수 있음(www.gov.uk).

다. 정책적 대응과 성과

1) 체계

영국의 국가기초연금은 최소가입기간이 1년, 완전연금액을 받을 수 있는 가입기간은 30년이다. 신국가연금은 최소가입기간이 10년이고 완전연금액을 받을 수 있는 가입기간은 35년이다. 근로가 일정하지 않고 소득이 낮은 경우 국민보험에서 배제될 확률이 높아 최소가입기간을 채우기 쉽지 않고, 완전연금액도 받기 어려울 수 있다. 영국 정부는 1975년 국민들의 노후소득보장을 위한 연금 수급권을 보호하기 위해 크레딧을 제공하도록 법제화하였고, 2010년 국민보험 크레딧(NI Credit)으로 확대 발전시켰다(유호선, 2012: 129). 따라서 국민보험에서는 가입기간 산정 시 국민보험 기여뿐 아니라 국민보험 크레딧도 포함한다.

국민보험 크레딧은 다양한 경우에 인정될 수 있다. 먼저 구직을 하는 기간에 대해 크레딧을 받을 수 있다. 주 16시간 미만의 근로를 하며 Jobseeker's Allowance를 받거나, 실업중이고 구직중이나 Jobseeker's Allowance를 받지 않는 경우 Class 1로써 국민보험 크레딧을 받는다. 장애가 있거나 Statutory Sick Pay를 받는 경우도 해당되는데, Employment and Support Allowance 또는 Unemployability Supplement or Allowance를 받는 경우, Statutory Sick Pay을 받는 경우 Class 1으로 국민보험 크레딧에 적용된다. Maternity Allowance을 받는 경우에도 Class 1로 적용된다.

돌봄이 이루어지는 기간에 대해서는 국민보험 크레딧을 받을 수 있는데, 12세 미만 자녀의 양육하는 경우, 12세 미만 자녀에 대한 Child Benefit를 받는 경우에는 Class 3로 적용된다. Carer 's Allowance를 받는 경우는 Class 1로, Income Supoort를 받고 정기적이고 실질적인 돌봄을 제공하는 경우와 일주일에 20시간 이상 한 명

이상의 아프거나 장애가 있는 자를 돌보는 경우에는 Class 3로 적용된다. 이 외에도 Working Tax Credit을 받거나 정부 승인교육을 받는 경우, 배심원 기간, 잘못 투옥된 기간 등에 국민보험 크레딧을 받을 수 있다.

2) 급여

영국 공적연금 제도에서 다양한 고용형태에 종사하는 자들은 주로 자영업자로 분류되어 국민보험에 적용된다. 앞에서도 언급하였듯이 국민보험에서 근로자로 적용(class 1)되면 국가기초연금과 국가이층연금을 수급받을 수 있지만, 임의가입자(class 3)와 자영업자로 적용(class 2, 4)되면, 국가기초연금만을 받을 수 있었고, 국가이층연금의 수급으로는 이어지지 않았다. 극단적으로 한 개인의 근로 형태가 자영업만을 지속했던 경우에는 국가기초연금만 받을 수 있는 상황도 발생한다. 따라서 자영업자들은 근로자들보다 노후소득보장의 수준이 낮을 가능성이 크다. 게다가 고용형태가 다양화되면서 자영업자가 증가하여 이들의 노후소득보장이 더욱 취약해질 수 있다. 영국의 공적연금이 자영업자에게 불평등하게 적용되는 부분은 연금개혁 등의 이슈에서 지속적으로 제기되어왔던 문제이다.

2014년 영국의 연금개혁은 공적연금의 결과가 복잡하고 불확실하여 은퇴를 계획하고 저축하는 것이 어렵다는 점, 국가기초연금의 상대적 가치가 상대적으로 하락함에 따라 자산조사를 통한 급여인 0층의 연금 크레딧(Pension Credit)의 의존도가 높아졌다는 점 등을 이유로 시행되었다. 이 외에 고용형태 다양화와 관련된 연금개혁의 배경으로는 기존 연금체계에 불평등이 여전히 존재한다는 문제점을 들 수 있다. 기존 공적연금 체계는 남성은 근로, 기혼 여성은 가사를 하는 1930-40년대의 사회경제적 현실이 반영되어 설계되었다. 이는 기존 체계의 제도적 전제가 여성을 차별하거나 남성이더라도 정규직 근

로를 벗어난 자에게도 차별적으로 설계되었음을 의미한다. 즉 여성, 저임금자, 자영업자 등의 집단은 공적연금의 수준이 낮은 경향이 있다는 것이다. 2000년대에 공적연금체계에서 여성의 불평등을 줄이기 위한 개혁이 진행되었다. 노동시장 밖에서 아동을 돌보는 기간을 가입기간으로 인정하는 것, 완전국가연금 수급을 위한 가입인정 기간을 30년으로 단축하는 것, 여성이 더 높은 수준의 국가이층연금을 받을 수 있도록 관대한 국민보험 크레딧을 도입하는 것 등이 포함되었다. 그러나 이러한 조치의 효과가 나타나는 것은 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상되었다. 이에 따라 2014년 시행된 단층의 신국가연금 제도를 통해 여성과 저임금자에 대한 연금체계의 불평등을 해결하고, 자영업자를 공적연금체계에 완전히 포괄하려 하였다(DWP, 2011: 18-23; DWP, 2013: 24-26).

이와 같은 배경으로 2014년 연금개혁으로 기존에 1층과 2층으로 구성되어 있던 공적연금을 1층의 신국가연금으로 전환하면서, 기존의 국가기초연금보다 노후소득보장이 강화된 신국가연금이 시행되었고, 자영업자는 기존 공적연금체계에서보다 높은 수준의 연금액을 받을 수 있게 되었다. 신국가연금은 국가기초연금에 비해 급여 수준이 높다. 2020년 기준으로 완전국가기초연금액은 주 £134.25이고, 신국가연금의 완전연금액은 주 ￡175.20로 높아진 것을 볼 수 있다. 근로자 평균소득 대비로 보았을 때도 2020년 4월 기준으로 완전국가기초연금액은 18.4%인데 비해, 신국가연금의 완전연금액은 24.1%로 급여수준이 높아졌음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-11> 국가기초연금과 신국가연금의 연금액 수준 비교

	국가기초연금	근로자 평균소득 대비	신국가연금	근로자 평균소득대비
2020.4.	주 £134.25	18.4%	주 £175.20	24.1%
2021.4.	주 £139.20	18.5%	주 £181.70	24.2%
2022.4.	주 £143.95	18.5%	주 £187.90	24.1%
2025.4.	주 £159.25	18.6%	주 £207.85	24.2%
2030.4.	주 £194.40	18.9%	주 £253.70	24.6%
2035.4.	주 £237.30	19.2%	주 £309.70	25.1%
2040.4.	주 £291.40	19.5%	주 £380.35	25.5%

출처: https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/research/pension-facts/table-5/

3) 적용

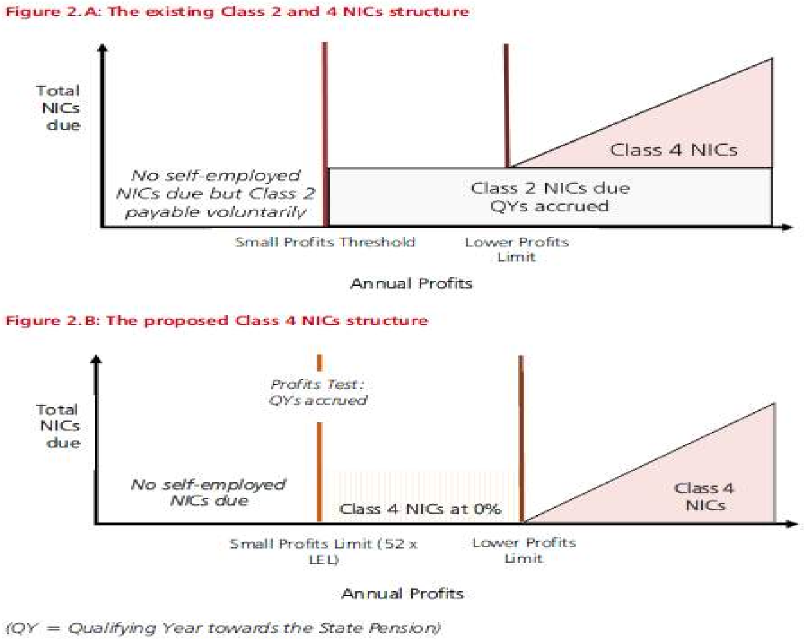
영국 공적연금에서의 또 다른 정책적 노력은 국민보험의 가입유형 중 Class 2의 폐지와 더불어 자영업자의 보험료 기여 구간에 zero-rate band가 도입하는 것이다. 영국 정부에서는 자영업자의 국민보험 적용체계를 단순화하기 위해 Class 2를 폐지하고, 새로운 소득 구간에 따른 Class 4를 통해 자영업자를 국민보험에 적용하려는 정책을 2018년 4월 6일 시행할 예정이었다. 결론적으로 이 정책은 시행하지 않는 것으로 결정되었으나[66], 자영업자의 국민보험 적용을 위한 정책적 노력에 포함되는 내용이 있으므로 설명하도록 하겠다.

국민보험에서 자영업자는 Class 2 또는 Class 4를 통해 가입하는데, 정부는 Class 2를 폐지하고, Class 4를 통해 자영업자를 적용시키려고 하였다. 보험료 기여를 위한 소득 구간이 조정되었는데, 기존 자영업자가 가입대상에서 제외되는 소득 기준의 명칭을 Small Profit Threshold에서 Small Profit Limit으로 대체하는데, 소득수준은 Class

66) 2019년 4월 6일 시행으로 연기된 이후, 2020년 3월 시행하지 않기로 결정되었음. https://www.gov.uk/government/publications/abolition-of-class-2-national-insurance-contributions/abolition-of-class-2-national-insurance-contributions

1에서 근로자가 가입대상에서 제외되는 소득 기준인 Lower Earnings Limit과 동일하게 변경한다. 소득이 Lower Profits Limit 초과인 자에게 적용되는 Class 4는 기존과 동일하게 국민보험 적용이 유지된다. Small Profit Limit와 Lower Profits Limit 사이의 소득 구간은 실제로는 보험료를 기여하지 않지만, 기여한 것처럼 인정되는(zero-rate band) 소득구간이다. 이는 Class 1에서 Lower Earnings Limit와 Primary Threshold 사이의 소득 구간에 적용되는 것과 동일하다(HM treasury, 2016; Department for Communities, 2017). 이를 통해 저소득 자영업자의 일부 집단이 보험료 기여에서 혜택을 볼 수 있도록 노력하였으나, 시행하지 않기로 결정되었다.

[그림 Ⅳ-14] 영국 국민보험 Class 2 폐지 전후 제도 비교



출처: HM treasury(2016: 8)

영국 기업연금 측면에서 시행한 대응은 고용권리법(Employment Rights Act)상 worker로 분류되는 자들을 기업연금 자동가입 대상자로 포괄했다는 점이다. 이를 설명하기 위해 먼저 worker의 개념에 대하여 살펴보도록 하겠다. 국민보험에서 적용하는 Class 1,2,3,4는 사회보장기여 및 급여법(Social Security Contributions and Benefits Act)에 의해 근로자(employee) 또는 자영업자(self-employed)로 구분되어 보험료 기여 유형이 결정된다.

Social Security Contributions and Benefits Act 1992
Part Ⅰ. Section 2. Categories of earners (1)In this Part of this Act and Parts II to V below— (a)“employed earner” means a person who is gainfully employed in Great Britain either under a contract of service, or in an office (including elective office) with emoluments chargeable to income tax under Schedule E; and (b)“self-employed earner” means a person who is gainfully employed in Great Britain otherwise than in employed earner’s employment (whether or not he is also employed in such employment).

이와는 달리 고용권리법(Employment Rights Act)에서는 고용권리를 위해 근로자(employee)와 자영업자(self-employed) 외에 ‘worker’를 추가적으로 구분한다. 고용권리법에서는 광범위한 의미의 worker를 규정하는데, 모든 근로자는 ‘worker’이나 모든 ‘worker’는 근로자가 아니다. 즉 worker는 법적인 권리가 있으나 일반적으로 근로자에 비해 ‘worker’에 적용되는 사회보장 권리가 적다. causal work 또는 irregular work(예를 들어, 영시간 계약) 종사자는 employee가 아닌 worker로 분류될 확률이 높다(OTS, 2018: 3). 영국에서는 플랫폼 노동자 등 새로운 형태의 고용형태가 증가하면서 이들의 사회보장 범위가 이슈화되었다. 영국에서는 최근 이러한 고용형태 중 하나인

우버(Uber) 운전기사에 대한 노동자성을 인정하여 이들을 고용권리법상 'worker'로 인정하기도 하였다[67]. 그런데 고용권리법상 'worker'는 대체로 세법(Income Tax Act)과 사회보장 기여 및 급여법 상 자영업자로 분류된다(Department for business energy industrial strategy, 2018: 46). 따라서 국민보험에서는 Class 2 또는 Class 4로 적용되어 보험료를 기여하게 된다.

Employment Rights Act 1996, section 230
'Employee': (1) In this Act "employee" means an individual who has entered into or works under (or, where the employment has ceased, worked under) a contract of employment. (2) In this Act "contract of employment" means a contract of service or apprenticeship, whether express or implied, and (if it is express) whether oral or in writing. 'Worker': (3) In this Act "worker" (except in the phrases "shop worker" and "betting worker") means an individual who has entered into or works under (or, where the employment has ceased, worked under)— (a) a contract of employment, or (b) any other contract, whether express or implied and (if it is express) whether oral or in writing, whereby the individual undertakes to do or perform personally any work or services for another party to the contract whose status is not by virtue of the contract that of a client or customer of any profession or business undertaking carried on by the individual.

연금개혁 이전 영국의 공적연금은 국가기초연금과 국가이층연금으로 구성되어 있었고, 연금개혁을 통해 신국가연금으로 통합되었다. 연금개혁 이전 국가기초연금은 Class 1,2,3,4 모든 가입자가 받을 수 있었지만, 국가이층연금의 경우에는 근로자로서 Class 1로 기여하는 경

67) 영국 고용심판소는 2016년 1심에서 플랫폼을 통한 운전노동을 제공하는 우버 운전기사의 노동자성을 인정하였고, 2018년 2심에서도 동일한 판결을 내렸음. 이에 대해서는 현재 대법원에 계류된 상태임.

우에만 받을 수 있게 설계되어 있었다. 일반적으로 worker로 분류되는 자들은 Class 2 또는 Class 4로 적용되므로 국가기초연금만을 받을 수 있었고, 국가이층연금에서는 배제되었다. 그러나 연금개혁 이후 국가이층연금이 폐지되고 기업연금의 자동가입제도가 도입되었다. 고용주가 22세에서 신국가연금 수급연령 사이에 있고, 연 소득이 £10,000 이상인 직원을 의무적으로 기업연금제도에 자동가입시켜야 한다. 여기에는 근로자뿐만 아니라 worker도 포함되므로, worker는 신국가연금과 기업연금 둘 다에 포괄되어 고용형태 다양화에 대응하는 점으로 볼 수 있다.

영국의 기업연금에 대해 worker로 분류되지 않는 자영업자들은 자발적으로 NEST에 가입할 수 있도록 하였다. 영국의 기업연금 자동가입제도는 2012년부터 시행되었고, NEST도 함께 도입되었다. NEST는 기업연금의 자동가입을 위해 고용주가 이용할 수 있는 저비용의 국가재정을 지원하는 기업연금체계의 필요성이 제기되면서 도입된 제도이며, 저소득 근로자, 많은 자영업자를 위해서도 이러한 제도가 필요하다고 논의되었다(Thurley, 2012). 본래 기업연금 자동가입제도의 도입에 관한 논의과정에서는 근로자뿐만 아니라 자영업자도 자동가입 대상자로 고려되었다. 그러나 당시 정부는 자영업자를 기업연금에 자동가입시키기 위한 적절한 방법을 찾지 못하였고, 자영업자의 다양한 상황을 고려하여 광범위하게 적용할 수 있는 기여율을 설정하기 어렵다고 결론지었다(DWP, 2007: 5-7). 따라서 NEST는 자영업자가 자동가입되는 것은 아니지만 임의가입할 수 있는 제도로 도입되었다. 자영업자가 NEST에 가입할 때는 계정이 새로 만들어지며, 이전 NEST 계정이 있는 경우 계속해서 사용할 수 있다. 보험료는 원하는 만큼 자주 기여할 수 있으나, 한 번에 최소 £10를 내야 하며, NEST에 기여하고 세금혜택(tax relief)를 받는 총 금액이 연 £40,000을 넘지 않아야 한다.

2020년 3월 31일 기준으로 NEST 가입자는 910만 명이고, 이 중 능동적 가입자(active member)는 430만 명, 수동적 가입자(inactive member)는 480만 명이다[68](NEST Corporation, 2020: 22). 능동적 가입자에는 자영업자가 포함되어 있다. 이러한 NEST 가입자 중 자영업자에 대한 공식적인 통계자료가 제시되고 있지는 않지만, 자영업자는 자발적으로 가입해야 하므로 매우 적은 수로 예측을 할 수는 있다. Nest Insight(2018: 4-5)에서는 2018년 NEST의 가입자는 600만명 이상이고, 이들 중 대다수는 고용주가 자동가입한 자들이며, 이 중 5,789명만이 NEST 웹사이트에서 자영업자로 등록하였다고 제시하였다. 그런데 최근 설문조사에 참여한 NEST 회원의 4%가 주로 자영업자라고 답하였고, 전체 가입자 수로 추정하면 약 25만명이 넘는 회원이 자영업자라고 답하는 것으로 볼 수 있다고 설명한다. 자영업자이면서 NEST에 가입한 자들이 많은 비중을 차지한다고 볼 수는 없지만, NEST 가입을 통해 공적연금 이외에 추가적인 연금을 통해 노후 소득을 높일 수 있을 것이다.

이러한 노력에도 불구하고 여전히 공적연금으로 포괄되지 못하는 경우가 존재한다. 체계 측면에서는 연금개혁으로 최소가입기간이 국가기초연금 1년에서 신국가연금 10년으로 변경되어, 이전에 비해 공적연금 수급에 필요한 가입인정기간이 증가하였다. 연금개혁에서 최소 가입인정기간을 증가시킨 것은 공적연금이 국가에 경제적 또는 사회적 기여를 하는 자들을 대상으로 보장하기 위한 것이라는 의미를 지니고 있다(DWP: 2011: 30; DWP, 2013: 29). 국민보험 크레딧을 통해 가입인정기간을 보완할 수 있지만, 연금개혁 이전과 비교하였을 때 수급요건이 강화된 것은 사실이다. 적용 측면에서는 여전히 일정

68) active member는 고용주가 NEST에 등록한 직원 또는 NEST에 등록한 자영업자임. 여기에는 등록한 고용주를 떠났거나, 기여를 중단하기로 선택했거나, 다른 고용주로 이전한 가입자는 제외됨. inactive member는 퇴직, 사망 또는 탈퇴하지 않았지만 퇴사했거나 기부를 중단하기로 선택한 NEST 가입자임.

소득 미만의 소득활동자는 공적연금 제도에서 배제되고 있다. 물론 자산조사를 통해 노인에게 급여를 지급하는 연금 크레딧 제도를 통해 일정부분 노후소득이 보완될 수 있다. 하지만 일정부분의 근로자 또는 자영업자가 공적연금제도에서 배제되고 있는 것은 사실이다.

국민보험의 적용에 있어서 또 다른 방면으로 추가적인 노력을 기울이고 있는데, 플랫폼 종사자들의 국민보험료 납부에 대한 것이다. 현재 플랫폼 종사자는 세법 및 사회보장 기여 및 급여법에서 근로자(employee)가 아니라 자영업자로 분류되어, 회계연도에 걸쳐 2회 나누어 납세하거나 연중 분납할 수도 있다. 이에 대해 조세간소화국(OTS: Office of Tax Simplification)은 플랫폼 종사자도 근로자처럼 국민보험료를 원천징수(PAYE: Pay as You Earn)하는 방안을 제안하기도 하였다(OTS, 2018). 이와 같은 방안은 플랫폼 종사자들의 소득을 투명하게 하고, Class 1로서 적용할 수 있는 발판이 될 수 있어, 다양한 고용형태 종사자를 국민보험으로 더욱 포괄하는 방법이라도 볼 수 있다.

조세간소화국은 보고서(OTS, 2018)에서 이미 기간제 노동자(temporary worker)에게 세금을 원천징수 하는 경우[69]가 있으므로, 이를 플랫폼 노동자에게 확대하는 것을 제안하였지만, 이에 따르는 문제점 또한 지적하였다. 조세의 원천징수가 도입되면 어떤 대상에게 이를 적용할지를 정의하는 측면에서 복잡성이 증가할 수 있고, 이는 세금 징수기관에 추가적인 비용이 발생할 수 있다. 또한 플랫폼 노동자를 위해 원천징수 체계의 도입은 법률 변경이 필요할 수 있다. 이외에 플랫폼 부문이 빠르게 성장하지만, 여전히 노동력과 경제 규모가 상대적으로 작은 부분에 불과하다는 점, 플랫폼 경제가 너무 빠르게 진화하므로 새로운 법률이 발효되기 전에 상황이 변화될 수 있다

69) 파견 근로자(agency worker), 자영업 건설 하청업체(self employed construction subcontractors) 등

는 점, 법률 변경의 목표 등이 명확하지 않다는 점 등도 제시하고 있다. 결과적으로, 장기적으로는 징수된 세금의 증가와 납세의무 미이행의 감소로 상쇄될 수 있으나, 단기적으로는 플랫폼 노동자에 대한 조세 원천징수가 최선의 해결책이 아닐 수 있다고 보고 있다.

기업연금에 대해서는 자동가입제도가 도입된 이후에도 일정소득 미만의 근로자는 기업연금에서 배제되고 있다. PPI(2015)에 따르면 영국의 전체 고용된 자 중 약 23%가 자동가입의 기준을 충족하지 못하는데, 이 중 57%는 저소득으로 인한 것이었다. 이러한 집단은 영국의 전체 고용된 자 중 13%의 비중을 차지하고 있어, 상당한 수가 근로자이면서도 저소득으로 인해 기업연금에서 배제되는 것으로 나타났다. 또한, 여러 직업(multiple jobs)을 가지고 있고 연간 총 수입이 £10,000 이상이지만 1개 직업의 소득이 자동가입자격을 충족시키지 못하여 기업연금에서 배제되는 집단도 있다. 이와 같은 사유로 자동가입되지 않은 자들은 2017년 3월 기준으로 975,000명으로 나타났다(DWP, 2017: 43-44). 그리고 자영업자는 자발적으로 가입할 수는 있으나 자동가입의 대상은 아니다. 이는 고용형태가 다양화되면서 소득이나 고용이 표준적이지 않은 자들이 공적연금, 기업연금에 포괄되지 못하는 경우가 증가할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 한계점에 추가로 대응하기 위해 관련된 논의들이 진행되고 있다. Work and Pensions Committee에서는 더 많은 저소득 근로자를 기업연금에 자동가입시키기 위하여 기업연금 자동가입 기준소득을 낮추는 것, 자동가입 연령을 낮추는 것, 여러 직업을 가진 자들의 소득을 합산하여 기업연금 자동가입에 적용하는 것 등을 제안하였다. 또한 자영업자도 조세체계를 통해 기업연금에 자동가입시킬 수 있도록 하는 것을 제안하였다(House of Commons, 2016). 정부에서는 이에 대한 검토를 수행하였고, 이 중 자동가입 연령을 하향 조정하는 것, 자동가입 기준소득을 제거하는 것 등을 제안하였다(DWP, 2017).

자영업자의 기업연금 자동등록에 대해서는 이후에도 검토와 분석을 시행해왔고(Nest Insight, 2019), 추가적인 분석이 2020년 후반에도 예정되어 있다고 밝혔다(DWP, 2020: 102).

라. 우리나라에의 시사점

영국은 기여형 기초연금이 공적연금 체계에 존재하는 베버리지형의 연금체계이다. 제도상 국민보험을 통해 모든 소득 활동자를 포괄하고 있고, 정액의 연금급여를 지급하기 때문에 모든 고용형태의 종사자는 비교적 동등한 대우를 받는다고 볼 수 있다. 그러나 실제로는 국민보험의 적용 측면에서 차이가 있는데, 표준 노동자라고 볼 수 있는 집단은 다른 집단에 비해 높은 국민보험 보험료율로 보험료를 기여하고 있다. 또한 소득에 따라 국민보험에서 배제되고 있는 집단이 있는데, 근로자의 경우는 주 소득 £120 미만인 자, 자영업자의 경우는 연 소득 £6,475 미만인 자는 국민보험 가입대상에서 제외된다.

영국은 베버리지형의 연금체계로, 공적연금에 추가로 사적연금이 노후소득을 제공하는 역할을 하고 있다. 공적연금에 비해 사적연금에서는 비표준 노동자가 표준 노동자와 비교하면 적용 및 수급에서 상당한 차이를 보이게 된다. 영국에서는 기업연금 자동가입제도가 시행되고 있으나, 연 소득 £10,000 미만인 저소득 근로자는 가입에서 배제된다. 또한 자영업자는 기업연금 자동가입제도의 대상자가 아니므로, 신국가연금이 유일한 연금액으로 볼 수 있다. 비표준 노동자는 고용기간이나 근로시간, 소득 등이 일정하지 않고, 저소득일 가능성이 커서 노후소득보장 측면에서 위험에 노출될 수 있다.

영국에서는 전체 고용에서 자영업자의 비중이 높아지고 있고, 시간제 고용률도 OECD 평균에 비해 높은 수준이다. 표준 고용형태가 아닌 다양한 고용형태가 증가하는 추세에 대한 영국의 공적연금과 기

업연금의 대응은 먼저 체계 측면에서는 국민보험 크레딧을 통해 이루어지고 있다. 돌봄으로 인해 근로하지 못하거나, 근로가 일정하지 않고 소득이 낮아 국민보험에서 배제될 확률이 높은 집단을 국민보험 크레딧을 통해 포괄하고 있다. 급여 측면에서는 2014년 연금개혁을 통해 1층과 2층으로 구성되어 있던 공적연금이 단일체계로 전환되어, 기존의 1층 국가기초연금보다 급여 수준이 높은 신국가연금이 도입되었다. 이는 공적연금 체계에서 비표준 고용형태에 종사할 가능성이 큰 여성, 저임금자, 자영업자 등의 집단에 대한 불평등을 감소시키기 위한 것이다.

적용 측면에서는 국민보험의 가입유형 중 Class 2 폐지와 함께 자영업자의 보험료 기여 구간에 zero-rate band를 도입하려고 노력했다. 이는 실제로 시행되지는 않았으나, 자영업자의 국민보험 적용을 위한 것으로 다양한 고용형태를 고려한 노력으로 볼 수 있다. 기업연금에서는 고용권리법 상 worker로 분류된 자들을 기업연금 자동가입 대상으로 포괄하였다. worker는 세법 및 사회보장 기여 및 급여법 하에서 대부분 근로자(employee)가 아니라 자영업자로 분류되는데, worker들은 Class 2 또는 4로 분류되어 국가이층연금에 적용되지 않았었다. 그러나 기업연금 자동가입제도가 도입되면서 worker들도 대상자로 포괄되면서, 다양한 고용형태 종사자들의 기업연금 적용이 확대되었다. 또한 자영업자의 낮은 연금액 수준을 보완할 수 있도록 자영업자도 자발적으로 NEST에 가입할 수 있도록 하였다.

영국의 사례가 우리나라에 줄 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저 영국 공적연금에서 자영업자를 포함한 다양한 고용형태 종사자들의 연금급여 수준을 높일 수 있는 노력이 있었다는 점이다. 2000년대부터 공적연금 체계에서 여성의 불평등을 감소시키기 위한 개혁을 진행하였고, 2014년 연금개혁을 통해 여성과 저임금자에 대한 불평등을 해결하고, 자영업자를 공적연금 체계에 완전히 포괄하도록 하였다.

두 번째로는 다양한 고용형태 종사자의 국민보험 적용을 위한 정책적 노력이 있었다는 점이다. 먼저 영국 정부에서는 자영업자의 국민보험 적용을 단순화하기 위해 국민보험 적용체계 변경을 시도하려고 노력했으나 결론적으로 시행되지 않았다. 그러나 공적연금 체계가 신국가연금의 단일체계로 변경되면서 자영업자와 근로자 사이에 연금급여에 대한 차이가 제거되어, 자영업자와 근로자가 동등한 적용체계를 가져야 한다는 주장은 지속해서 제기될 것으로 보인다. 이와 같은 적용체계의 변경은 저소득 자영업자의 일부 집단(zero-rate band에 해당하는)이 보험료 기여에서 혜택을 볼 수 있다. 또한, 국민보험료의 원천징수를 플랫폼 노동자에게 확대하려는 제안도 있었다. 실질적으로 시행되지는 않았으나 단기적으로 발생하는 비용들을 장기적으로는 상쇄될 수 있는 장점들이 있어 이후에도 제기될 가능성이 크다.

세 번째로는 기업연금의 적용자를 확대하는 노력이 있었다는 점이다. 영국의 기업연금은 준 공적연금의 성격으로도 볼 수 있으므로 기업연금 적용자의 확대 노력은 우리나라 국민연금에 시사점을 줄 수 있다. 먼저 기업연금 자동가입제도의 도입 과정에서 고용권리법 상 worker로 분류되는 자들을 기업연금 자동가입 대상으로 포괄하였다. 국가기초연금과 국가이층연금 하에서 worker로 분류된 자들은 Class 2 또는 4로 국민보험에 적용되었기 때문에 국가이층연금의 대상자가 아니었다. 그러나 기업연금 자동가입제도가 도입되고, 신국가연금 체계가 도입되면서 이들은 기업연금 자동가입의 대상자로 포괄되었다. 이들을 근로자(employee)로 분류한 것은 아니지만, 이들의 근로자성을 제도적으로 인정했다는 점에서 의미가 있다.

또한, 기업연금에서는 자영업자도 NEST에 임의가입할 수 있도록 하여, 다양한 고용형태 종사자들의 연금급여 수준을 높일 수 있도록 하였다. 비록 기업연금 자동가입 대상자에 자영업자가 포함되지는 않았으나, 자영업자를 자동가입 대상자로 포함시키려는 논의가 이루어

지는 중이다. 이 외에도 더 많은 저소득 근로자를 기업연금 자동가입에 포괄하기 위해 자동가입 기준소득 완화, 적용 연령 완화, 여러 직업의 소득을 합산하여 적용하는 것 등에 대한 논의가 이루어지고 있다.

Ⅴ. 결론: 특수형태근로종사자의 사회적 보호를 위한 공적연금의 대응 방향

본 연구는 제2장에서 국민연금에서 사회적 보호를 추가로 제공할 여지가 있는 집단을 여러 자료로 제시하며 시작했다. 그 결과, 임시·일용직과 비전형근로자 중 특고종사자(나아가, 고용원이 없는 자영자)가 규모나 가입률 측면에서 타 집단보다 정책 대응을 추진할 필요가 있었다. 그렇지만 사업장가입자 가입기준의 완화로 그나마 대응해 온 임시·일용직과 달리 특고종사자는 논의만 이루어질 뿐 마땅한 대응은 없었다.

본 연구는 표준 고용관계의 쇠퇴와 이에 따른 고용형태의 다양화, 그 속의 최전선에 있는 특고종사자에 주목하면서 제3장에서 이들의 규모 추정과 국민연금 가입률, 가입 특성을 분석했다. 선행연구와 본 연구의 국민연금 DB 분석을 종합하면, 특고종사자 규모는 약 150~200만 명, 비중은 전체 취업자 대비 약 5.5%~7.3%로 추정했다. 국민연금 가입률은 이들을 직종 중심으로 보느냐 속성 중심으로 보느냐에 따라 여러 결과가 나왔지만, 산재보험 특례적용 9개 직종에 한정하면 72.8%(2020년 1월 기준; 사업장가입률은 19.3%)로 나타났다. 추가로 특고종사자를 분석집단, 비 특고종사자를 비교집단으로 하여 특고종사자의 국민연금 불안정성 정도를 파악하기 위한 분석을 했다. 그 결과, 특고종사자는 소득변동이 기타 집단보다 상당히 심하므로, COVID-19과 같은 사회·경제적 불확실성이 갑자기 생기거나 사업체의 경영 상황이 악화하면 가입 이력을 안정적으로 지속하지 못할 가능성이 더욱 큰 것으로 나타났다.

제4장은 해외사례 분석을 통해 독일과 이탈리아, 영국의 노동시장 변화, 비표준 고용관계의 확산, 그 속에서 나타난 특고종사자 대상의 제도적 포괄 등을 살펴봤다. 이탈리아와 독일은 각각 1995년과 1999

년에 근로자와 자영업자 사이 회색지대(gray zone)에 있는 특고종사자의 근로자성을 제도적으로 인정했으며, 특히 이탈리아는 이들과 근로자 간 이질적인 보험료 규정을 철폐하는 대응을 했다. 영국은 두 국가와 달리 보편적 기초연금(보험료 재원)인 신국가연금(new State Pension)을 도입하여 기존 체계에서 낮은 급여 적정성을 보인 자영업자 등을 더욱 보호하는 목표를 세웠다. 또한, 공공성을 대폭 강화한 기업연금 NEST를 보편화하여 특고종사자 등의 노무제공자(worker)가 근로자와 마찬가지로 자동가입하도록 허용했다. 종합하면, 세 국가는 제도 측면에서 특고종사자와 근로자를 동일하게 간주하는 관점을 취하며 기존의 집단 간 규정상 차등 적용을 없앤 것이다.

동시에 이러한 방향성의 이면에 국가별 상이한 제도적 배경이 존재한다는 점에서 연금선진국의 사례를 무비판적으로 좇기보다 우리나라 특고종사자가 공적연금 체계에서 처한 상황을 고려한 차별화된 대안을 내놓을 필요가 있겠다. 서론에서 밝힌 대로, 본 연구는 특고종사자의 규모와 가입실태, 해외사례 분석에 초점을 둔 관계로 구체적인 정책대안은 제시하지 않으나 간략하게나마 대안 방향과 내용을 아래에서 언급할 것이다. 이에 앞서 본 연구가 결론 전까지 기술했던 각 장의 주요 내용을 아래 <표 Ⅴ-1>과 같이 요약하여 이번 장에 기술할 제언과 연결되도록 한다.

<표 Ⅴ-1> 본 연구의 주요 내용 요약

	현황	진단	방향성
제2장	사회·경제적 변화에 따른 표준 고용관계 후퇴로 특고종사자 확대 및 다양화	표준 고용관계 전제로 설계된 국민연금이 노동시장 변화에 더욱 유연히 대처하지 못함	복잡·다양화되는 특고종사자에 사회적 보호를 제공하여 **안정적인 납부 이력을 쌓도록 함**
제3장	① 특고종사자 규모 확대(총 취업자 대비 5.5%~7.27(+α)%) ② 접근법(속성/직종)에 따라 다르며, 전자는 50% 전후, 후자는 70% 초반으로 나옴 ③ 비 특고종사자보다 심한 소득변동성으로 안정적인 가입 이력을 쌓지 못할 가능성	전통적인 근로자-자영업자 분류에서 벗어난 고용형태가 확산되는 노동시장에 국민연금 등 사회보험이 더욱 유연히 대처하지 못함	특고종사자의 **직업적 특수성을 고려**하여 국민연금의 대응이 필요하며, 기타 사회보험의 유연한 변화도 필요
제4장	독일과 이탈리아, 영국 모두 특고종사자와 근로자를 동일하게 간주하는 제도적 관점으로 기존의 집단 간 규정상 차등 적용을 없앰	.	특고종사자와 근로자를 동일시하는 것이 원칙이지만, **우리나라 특고종사자가 공적연금 체계에서 처한 상황을 고려하여 차별화된 대안을 내놓을 필요**

각 장의 주요 내용을 종합하여 본 연구는 다음과 같은 제언을 하고자 한다. 첫째, 단순히 계약 형식에만 초점을 두어 특고종사자는 위임 혹은 도급계약을 체결하므로 독립 자영업자로 간주해야 한다는 관점은 이들의 ‘사회보장’ 측면에서 바람직하지 못하다. 이들은 계약 형식만 자영업자일 뿐 소득을 얻거나 업무를 수행하는 방식은 사용자 종속적인 근로자와 유사하다. 이러한 맥락에서 사회보험 측면의 유연한 대응이 점차 뒤따르고 있다. 특히 고용 관련 사회적 위험에 대응하는 산재보험과 고용보험 개정안이 2020년 12월 초에 국회 본회의를 통과하여

2021년 7월 시행을 앞두고 있다. 전자는 특고종사자의 적용제외 신청 사유를 엄격히 제한[70]하며 후자는 이들이 제도에 의무가입하도록 하는 내용을 골자로 한다. 두 제도에서 특고종사자와 근로자를 동일하게 보는 접근법을 국민연금에도 적용해야 한다는 움직임은 머지않아 활발히 제기될 것이다. 그럴 경우, 산재·고용보험과 달리 국민연금만 특고종사자를 사업장가입이 아닌 지역가입 종별로 두어 사회보험상 이질적인 적용을 해야 한다는 일각의 주장은 논리적 정당성을 확보하기 어렵다.

둘째, 특고종사자 대상의 국민연금 측면의 대응이 필요하나 지원을 해야 하는 핵심 논리를 명확히 해야 한다. 그래야만 그 논리를 비슷하게 적용할 수 있는 기타 집단이 정해지고, 관련 이슈 또한 나뉘기 때문이다. 특고종사자를 둘러싼 현재 논의는 크게 두 가지로서 이들의 소득·업무 종속성에 주목하는 관점과 이들의 실적에 따른 월별 소득변동에 초점을 두는 관점으로 나뉜다.

우선 특고종사자는 근로자처럼 종속성을 지니기 때문에 정책 대응이 필요하다는 주장은 '불공평성(unfairness)'의 논리에 기반을 둔다. 이를 핵심 논리로 삼으면 기본적으로 종속성(사용종속 관계)의 정도를 판단하는 제도적 기준을 마련해야 할 것이다. 제4장에서 분석한 독일과 이탈리아, 영국은 이러한 종속성에 초점을 맞추었고, 이에 따른 종속성 판단기준을 각기 세웠다. 우리나라 또한 판단기준을 설정한다면 이에 부합하는 특고종사자를 사업장가입자로 전환하는 정책 대응을 펼칠 수밖에 없을 것이다. 이 경우, 특고종사자를 넘어서 이들과 비슷하게 사용 종속성을 띠는 플랫폼 노동자나 프리랜서 등까지 고용형태 다양화로 새로이 확산하는 집단에 대한 대응 방안이 추후 논의로 이어질

70) 부상·질병, 임신·출산·육아로 1개월 이상 휴업하는 경우(제1호), 사업주의 귀책 사유에 따라 1개월 이상 휴업하는 경우(제2호), 그 밖에 제1호 또는 제2호에 준하는 사유로 대통령령으로 정하는 경우로 한정하여 특고종사자와 사용자간 합의에 따른 기존 적용제외 신청보다 엄격히 제한한다(산업재해보상보험법, 2021. 1. 5. 법률 제17865호).

것으로 보인다. 그러나 동시에 특고종사자와 플랫폼 노동자 등과 위임(혹은 도급)계약을 맺는 사업주의 반발에 어떻게 효과적으로 대응해야 할 것인지가 관건일 것이다[71].

특고종사자는 그 직업적 특수성으로 인해 실적에 따른 월별 소득변동이 심하므로 정책 대응이 필요하다는 주장은 '불안정성(precariousness)의 논리'에 바탕을 둔다. 이를 핵심 논리로 삼으면 얼마나 소득이 하락해야 불안정한 것인지, 소득 하락의 비교를 위한 대상 기간을 언제로 둘 것인지 등을 논의해야 할 것이다. 실제로 정부는 불안정성의 논리에 근거하여 COVID-19 위기에서 큰 폭의 소득이 감소한 특고종사자 등에게 1·2차 긴급고용안정지원금을 지원했다. 두 정책 중 특고종사자를 주요 지원 대상으로 하는 2차에 주목해 보자. 이 지원책이 가정하는 불안정성의 기준은 2019년 과세대상 소득 연 5천만 원 이하[72] 특고종사자 중 소득 하락 정도는 25%, 비교대상 기간이 2019년 연평균 소득, 2019년 8월, 9월, 2020년 6월, 7월 소득 중 택일이다(고용노동부, 2020a). 불안정성의 관점에서 특고종사자를 제도상 추후 지원한다면 긴급고용안정지원금이 중요한 준용 기준이 될 것으로 보인다. 그러나 이것이 누구도 예상치 못한 사회·경제적 불확실성에서 나온 정책임을 고려하면, 일반적 상황에서 특고종사자가 겪는 소득변동의 판단기준은 -25%보다 조정될 가능성이 있겠다.

불안정성의 논리를 우선시하면, 현재처럼 지역가입자로 유지하며 일시적으로 대폭의 소득감소를 겪은 저·중소득 특고종사자에게 보험료를 한시적으로 지원하는 정책 대응이 단기적으로 적절할 것으로 보인다. 본 연구 역시 같은 입장으로 제3장 3절에서 분석한 특고종사자의

71) 경영계는 특고종사자가 국민연금에 기본적으로 지역가입의 형태로 가입하므로 사각지대 해소가 필요한 집단으로 보지 않는 견해다(국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회, 2019).

72) 1차 긴급고용안정지원금의 수급자 통계를 분석한 결과, 특고·프리랜서의 경우 수급자의 46%가 소득 하위 20%에 해당하고 저소득일수록 소득감소율이 큰 것으로 나타났다(고용노동부, 2020b: 1).

국민연금 가입 특성을 보더라도 그러하다. 특고종사자는 국민연금 내 또 다른 불안정 집단인 임시·일용직보다 높은 소득에도 낮은 가입 기간에다가 높은 소득변동을 나타냈다. 그나마 고무적인 점은 특고종사자의 제도 가입률이 시간이 흐르면서 상당히 올라가고 있다는 사실이다. 이들의 국민연금 가입률(소득신고자/전체 가입대상)은 2015년 60.1%(6개 직종)에서 2016년 66.6%(이하 9개 직종), 2017년 68.4%, 2018년 71.6%, 2019년 72.5%, 2020년 8월 73.6%(14개 직종)로 지난 5년간 약 12%p나 상승했다(국민연금공단 내부자료). 다시 말해, 특고종사자의 국민연금 가입의 불안정성은 빠른 속도로 개선되는 중이라고 할 수 있다. 이러한 추세에 덧붙여 적절한 정책 대응이 뒤따른다면 가입 불안정성을 최소화할 뿐만 아니라 특고종사자의 사업장가입 전환 논의도 더욱 탄력을 받을 것이다.

한편, 일각에서 특고종사자는 소득수준이 불안정하므로 사업장가입으로 지금 당장 전환해야 한다고 주장하는데 이는 합리적이지 않은 듯하다. 왜냐하면, 그러한 논리는 특고종사자보다 저소득일 가능성이 있는 임시·일용직이나 영세 자영업자에게도 똑같이 적용되기 때문이다. 궁극적으로 사업장가입으로의 종별 전환을 지향하더라도, 이들이 현재 처한 제도적 상황을 면밀히 분석하여 점진적이고 현실적인 대응을 펼치는 방안이 단기적으로 오히려 효과적일 수 있다. 따라서 본 연구는 지역가입자 보험료 지원제도 중 가칭 ‘특고종사자 트랙(track)’을 따로 두어 급격한 소득 하락[73](e.g. 비교대상 기간 대비 -20% 안팎)을 겪는 저소득 특고종사자에게 연금보험료를 한시적으로 지원할 것을 제안한다. 하지만 이는 전술했듯이 단기적인 대응일 수밖에 없다. 일단 특고종사자의 불안정성을 제도적으로나마 완화하고, 장기적으로 기타 사회보험의 대응 방향과 발맞추어 사업장가입으로 전환을 검토해야 할

73) 1차 긴급고용안정지원금의 혜택을 받은 특고·프리랜서의 경우, COVID-19 위기 이전과 이후 월 소득을 비교한 전체 평균 감소율은 약 69%였다(고용노동부, 2020b: 4).

것이다[74].

다만, 저소득 가입자라는 공통 문제가 국민연금 전반에 존재하는데 특고종사자를 대상으로 개별 대응이 필요한 지 그 적절성에 대한 지적이 제기될 수도 있다. 본 연구는 이에 일부 공감하면서도 저소득의 배경이 각기 다르므로 개별적으로 접근해야 한다는 관점을 취한다. 예컨대, 저소득 사업장가입자는 낮은 근로소득이 원인이므로 두루누리 사업으로 사업주와 근로자 모두에게 보험료 일부를 지원하며, 저소득 지역가입자는 총 지역가입자의 절반가량(2020년 12월 약 310만 명)이 낮은 종합소득으로 납부예외 상태이므로 납부를 재개할 때 보험료 일부를 지원하는 정책이 조만간 시행된다. 하지만 상술한 특고종사자 트랙을 통한 대응책은 단순 저소득자가 아닌 저소득자 중 비교대상 기간 대비 급격한 소득 하락을 겪은 특고종사자에게만 지원한다. 이는 특고종사자의 직업적 특수성을 고려한 것으로서 이러한 접근방식은 1·2·3차 긴급고용안정지원금에도 그대로 적용된 바 있다.

셋째, 단기적인 대응이든 장기적인 대응이든 관계없이 근로자의 위장 자영인화를 통한 특고종사자의 무분별한 확산과 이들의 소득축소 신고 문제를 막기 위한 제도 외적인 대응은 필수적이다. 이러한 것이 부재한 채 특고종사자를 위한 국민연금 측면의 대응이 있더라도 실효성은 극대화하기 어려운 것은 자명하다. 우선 위장 자영인화와 관련하여, 사업주의 자율적 개선을 기대하기보다 이들을 고용할 것으로 추정되는 사업장에 수시·특별 감독관을 파견하는 등 적극적인 행정을 펼쳐야 한다(김기선 외, 2014: 302-303). 적발 사업장에 상당한 수준의 제재가 뒤따라야 하는 것은 물론이다.

다음으로 특고종사자(나아가 지역가입자)의 소득축소 신고를 막기

74) 본 연구는 특고종사자의 규모와 복잡성이 커지는 현 상황에서 총 보험료율을 낮추는 방안은 오히려 특고종사자를 양산하는 부작용으로 이어질 수 있다는 관점을 취한다. 따라서 이에 입각한 새로운 접근법을 제시하지 않았으나 기타 연구자의 관점에 따라 본 연구의 한계로 지적될 수 있겠다.

위해 결국은 정책당국의 소득파악 인프라 확충에 온 힘을 다해야 한다. 사업자등록을 한 특고종사자는 부가가치세를 현재 반기에 1회 신고하게 되어있으나 분기당 1회로 변경하는 세법 개정을 추진하는 것이 단기적으로 가능하겠다. 중기적으로는 영국의 RTI(Real Time) PAYE(Pay As You Earn)처럼 정책당국이 사업주의 소득·매출을 실시간으로 파악하는 체계를 국세청 홈택스를 활용하여 구축하는 방안이 합리적인 듯하다(최현수, 2020: 6-7). 그러나 결국 장기적으로는 각 공단에 분산된 4대 보험의 부과·징수 업무를 국세청이나 가칭 사회보험청 등으로 일원화하는 것이 이상적이다. 이러한 단·중·장기적 방안을 종합하면, 자격 중심보다 소득 중심의 사회보험 운영으로 패러다임을 바꿔 다양한 고용형태를 제도적으로 포괄하는 전체 취업자 중심의 사회보험 제도를 추구하는 것으로 요약할 수 있겠다.

넷째, 특고종사자의 사회적 보호를 종합적으로 높이기 위해 국민연금을 포함한 4대 사회보험이 일관된 원칙과 방향성을 갖고 움직여야 한다. 그래야만 특고종사자의 직업적 특수성으로 인한 소득·고용 불안정성을 더욱 줄일 수 있을 것으로 보인다. 특히, 2020년 12월 초 국회 본회의를 통과한 고용보험법 개정안은 주목할 만한데 이는 특고종사자의 의무가입 이상의 큰 의미가 있다. 제77조의 8(노무제공자인 피보험자에 대한 구직급여)에 따라 특고종사자는 특정 요건을 충족할 시 구직급여를 받게 되며(고용보험법, 2021. 1. 5. 법률 제17859호), 원하면 향후 실업크레딧에 지원할 수 있을 것이다. 이는 고용보험의 발전으로 특고종사자의 국민연금 납부 이력을 불안정한 시기에도 유지하는데 도움을 줄 수 있는 대표적인 사례이다. 따라서 특고종사자의 사회적 보호는 국민연금 그 자체를 넘어서 기타 사회보험과 밀접하게 연계될 때 추가로 제고될 것이다.

다섯째, 특고종사자를 위한 제도적 대응은 중·장기적으로 이들의 직종보다 속성 중심의 접근법에 기반을 둬야 한다[75]. 다만, 단기적 접

근법으로 시기상조인 이유는 상술한 제도 외적인 대응, 특히 사업소득 파악 기반이 어느 정도 충족된 상황에서 속성 중심의 접근법이 더욱 효과적일 가능성이 크기 때문이다. 만약 제도 외적인 대응이 성공적으로 안착한다면 비단 특고종사자뿐만 아니라 변화된 노동시장 속에서 새로이 생겨난 플랫폼 노동자나 기타 자영업자, 프리랜서 등에 폭넓고 유연한 사회적 보호를 제공할 수 있을 것이다.

여섯째, 노동시장 변화에 맞게 국민연금을 유연하게 탈바꿈하더라도 특고종사자의 심한 소득변동은 여전하여 안정적인 납부 이력을 저해하는 점에서 비기여형(non-contributory)의 기초연금은 앞으로도 중요 제도로 작동해야 한다. 정규직 근로자와 달리 특고종사자는 위임·도급계약의 기간이 정해져 있고 계약이 도중 해지되기도 하므로 보험료를 꾸준히 내지 못할 가능성이 상당하다[76](<표 Ⅲ-13> 참고). 결과적으로 이들은 정규직 근로자와 국민연금액의 격차가 분명 있을 것으로 보인다. 특수형태근로에 장기간 종사했던 자가 상대적으로 낮은 국민연금액으로 향후 노인빈곤에 처할 가능성을 줄이기 위해 기초연금액은 더욱 제고될 여지가 있겠다(제4장의 영국 사례 참고). 다만, 기초연금의 지급 범위는 지급액의 인상 폭에 따라 조정될 필요가 있으며, 이 경우 공적연금의 재구조화도 염두에 둬야 하겠다.

---

75) 그러나 속성 중심의 접근법을 취하더라도 특고종사자로 간주할 수 없는 직종을 어느 정도 필터링해야 할 것으로 보인다.

76) 1차 긴급고용안정지원금을 받은 특고종사자 14개 직종 3,350명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 17.9%가 ‘회사의 일방적인 계약해지 또는 계약기간 종료로 인해서’를 주된 이직 사유로 꼽았다(고용노동부, 2020c: 4-5).

참 고 문 헌

[국내 문헌]

고용노동부. (2011). 특수형태 업무종사자 실태조사.

고용노동부. (2017). 노동관계법령 해설집.

고용노동부. (2020a). 「2차 긴급 고용안정지원금[특고·프리랜서 고용안정지원금]」 시행 공고.

고용노동부. (2020b). 코로나19 긴급고용안정지원금 수급자 통계 분석결과. 2020년 11월 02일 보도자료.

고용노동부. (2020c). 특수형태근로종사자 대상 고용보험 적용 관련 설문조사 결과. 2020년 11월 11일 보도자료.

고용보험법(2021). 고용보호법, 법률 제17859호.

국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(2019). 제15차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과. 2019년 4월 12일. 경제사회노동위원회.

국민연금공단(2018). 국민연금 가입자 통계. 공단 내부자료.

국민연금공단(2019). 2018 국민연금 생생통계 Facts Book. 국민연금공단.

국민연금제도발전위원회. (2013). 2013 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선방향. 국민연금재정계산 보고서 2.

국민연금제도발전위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향.

국세청. 국세통계연보. 각 년도.

권혁진. (2010). 특수형태근로종사자의 국민연금 사업장가입 특례적용 방안연구. 국민연금연구원 용역보고서 2010-03.

권혁진. (2012). 비정규 고용과 국민연금 사각지대. 응용경제, 14(2): 85-120.

근로기준법(2020). 근로기준법, 법률 제17326호.
김교성·백승호·서정희·이승윤. (2017). 기본소득의 이상적 모형과 이행 경로. 한국사회복지학, 69(3): 289-315.
김기선·강선희·김근주·조임영·황수옥. (2014). 비공식고용의 해결을 위한 법률시스템 국제비교: 탈법고용을 중심으로. 연구보고서 2014-05. 한국노동연구원.
김린(2018). 노동조합법에 따른 근로자 판단기준: 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 2014두12604(병합) 판결. 월간 노동리뷰 2018년 8월호.
김원섭(2012). 해외 공·사 연금제도(독일). 국민연금연구원 용역보고서 2012.
김원섭·이철수·민기채(2014). 통일 연금연구 I. 국민연금연구원 용역보고서 2014-02.
김원섭·김수완·최영준·주은선(2006). 주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 우리나라의 공·사 연금제도 발전방안. 연구보고서 2006-11. 국민연금연구원.
김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤(2018). 플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석. 한국고용정보원.
김혜진·이은실·김헌수·김아람. (2020). 국민연금 적용 사각지대 해소를 위한 정책과제. 프로젝트 2020-XX. 미발간보고서. 국민연금연구원.
김형배·박지순(2004). 근로자개념의 변천과 관련법의 적용: 유사근로자에 관한 비교법적 고찰. 한국노동연구원.
박제성·강성태·유성재·박은정(2019). 자영업자 사회법제 연구: 사회법제의 인적 적용범위를 중심으로. 연구보고서 2019-06. 한국노동연구원.
박지순(2004). 독일의 노동시장 및 노동법개혁: 노동법과 사회법에서의 새로운 패러다임의 모색. 노동법학, 18: 291-330.

박지순(2005). 사회보험의 인적 적용범위에 관한 고찰 - 사회보험법과 노동법상의 근로자개념을 중심으로. 노동법학, 20: 161-200.
박찬임(2018). 특수형태근로종사자 근로실태: 산재보험 적용 9개 직종을 중심으로. 월간 노동리뷰. 2018년 7월호.
박호환 외(2011). 특수형태 업무종사자 실태조사. 고용노동부.
백승호·이승윤(2018). 기본소득 논쟁 제대로 하기. 한국사회정책, 25(3): 37-71.
보건복지부(2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.
보험연구원. 보험동향. 각 년도.
사회보장기본법(2018). 사회보장기본법, 법률 제15885호.
산업안전보건법(2020). 산업안전보건법, 법률 제16272호.
산업재해보상보험법(2021). 산업재해보상보험법, 법률 제17865호.
서정희·백승호. (2017). 제 4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁. 법과 사회. 56: 113-152.
성혜영·유호선·김형수·문현경(2020). 공적연금 개선 방안. 미발간 프로젝트 보고서. 국민연금연구원.
심재진(2015). 영국 노동관계법의 적용대상과 특수고용노동. 법과 기업 연구, 5(3): 77-105.
여유진·김미곤·김수정·박종현·백승호·이상호·이승윤·정준호·주은선·김성아·조한나. (2017). 한국형 복지모형 구축-복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원 연구보고서 2017-48
연합뉴스(2019). EU, 채무악화 이탈리아 징계조치 착수....이탈리아 반발, 2019.06.06.
오종은·박은주(2014). 특수형태근로종사자 적용확대 방안 연구. 근로복지공단.
유호선(2012). 크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안. 국민

연금연구원. 정책보고서 2011-05.
유호선(2016). 국민연금 크레딧제도 개선방안. 국민연금연구원.
유호선·김진수·Hiessl, C(2017). 독일의 공・사적 연금제도 연구. 프로젝트 2017-04. 국민연금연구원.
이승윤·백승호·김미경·김윤영(2017). 한국 청년노동시장의 불안정성 분석. 비판사회정책, 54: 487-521.
이승윤(2019). 플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색 토론. 한국노동사회연구소, 서울연구원 주최 노동포럼 '플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색: 웹기반, 지역기반 플랫폼노동 사례' 토론문.
이용하·정해식(2008). 국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안. 연구보고서 2008-04. 국민연금연구원.
이용하·김원섭·최인덕(2015). 국민연금 사업장가입자 증가요인 분석과 확대 방안에 관한 연구. 정책보고서 2015-08. 국민연금연구원.
이정아·이철·최정은(2017). 여성 노동시장 취약계층 분석. 기본연구 2017-02. 한국고용정보원.
이정우(2004). 독일 국민연금제도의 개혁동향과 정책적 시사점. 한국사회정책, 11: 59~103.
이정우(2012). 제2장 연금제도, 한국보건사회연구원(편), 주요국의 사회보장제도-독일-. 한국보건사회연구원.
이정희(2015). 영시간 계약. 정책자료 2015-01. 한국노동연구원.
장지연·김근주·박은정·이승윤·이철승·정슬기(2017) 디지털 기술발전에 따른 새로운 일자리 유형과 정책적 대응. 연구보고서 2017-05. 한국노동연구원.
정인영·김경아·조영은·이다미(2014). 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구. 정책보고서 2014-09. 국민연금연구원.
정흥준·노성철·신태중·이철·장희은·최혜인·황수옥(2017). 특수형태근로

종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구. 고용노동부.
정흥준·장희은(2018). 특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구. 한국노동연구원.
조돈문 외(2015). 민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태근로종사자를 중심으로. 국가인권위원회.
조준모(2011). 4개 직종 종사자 실태조사 및 보호방안 연구. 고용노동부.
최영준·최정은·유정민(2018). 기술혁명과 미래 복지국가 개혁의 논점: 다시 사회투자와 사회보호로. 한국사회정책, 25(1): 3-43.
최옥금(2020). 일용·단시간근로자 대상 소득기준 적용방안. 미발간 단기과제. 국민연금연구원.
최현수(2020). 코로나 19 경제위기, 전국민 고용보험의 필요성과 가능성 진단. 2020년 10월 23일. 연세대학교 복지국가 세미나 발표자료.
통계청. 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사. 각년도.
통계청. 운수업조사. 각년도.
한국노동연구원(2019). 제21차(2018)년도 한국 가구와 개인의 경제활동. 한국노동연구원.
한국보건사회연구원(2012). 주요국 사회보장제도: 이탈리아, 한국보건사회연구원.
한국비정규노동센터(2019). 통계로 본 한국의 비정규노동자 - 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석.
황덕순 외(2016). 고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구. 연구보고서 2016-05. 한국노동연구원.

[국외 문헌]

Balaram, B, Josie W, and Fabian W. S. (2017). "Good Gigs: A fairer

future for the UK's gig economy." London: RSA.

Behrendt, C. and Nguyen, Q. A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. ILO future of work research paper series. Geneva: ILO.

Borella, N. and F. Moscarola(2015). The 2011 Pension Reform in Italy and its Effects on Current and Future Benefits, Center for Research and Welfare Policies, Working paper 151/15.

Bozio, Antoine, Rowena Crawford, and Gemma Tetlow. 2010. The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010.

Bradshaw, J. and Fran B. (2017). "ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts-United Kingdom." European Social Policy Network Thematic Reports.

Canada Labour Code. (1985). Canada Labour Code, RSC 1985, c L-2.

Deakin, S. (2002). The evolution of the employment relationship. In P. Auer and B. Gazier, (eds). The future of work, employment and social protection. Geneva: ILO, pp. 191-205.

Deakin, S. (2005). The comparative evolution of the employment relationship. Centre for Business Research, University of Cambridge working paper No. 317.

Department for business energy industrial strategy. (2018). Employment status consultation. Department for business energy industrial strategy.

Department for Communities. (2017). Abolition of Class 2 National Insurance Contributions - New Eligibility Tests for Contributory Benefits and Maternity Allowance.

Deutsche, R.(2019). Rentenversicherung in Zahlen 2019, Deutsche Rentenversicherung.

DWP(Department for Work and Pensions). 2007. Report on Personal Accounts. Government response to the Fifth Report of the Work and Pensions Select Committee, Session 2006–07 [HC 220-1].

DWP(Department for Work and Pensions). 2011. A state pension for the 21st century.

DWP(Department for Work and Pensions). 2013. The single-tier pension: a simple foundation for saving.

DWP(Department for Work and Pensions). 2017. Automatic Enrolment Review 2017: Maintaining the Momentum.

DWP. (2018). Enabling retirement savings for the self- employed: pensions and long term savings trials.

DWP(Department for Work and Pensions). 2020. Automatic Enrolment evaluation report 2019.

Employment Rights Act 1996. (1996). Employment Rights Act 1996, c. 18.

EU(2017). The 2016 Italian Pension Reform and the Issues of Equity, ESPN Flash Report 2017/12.

EU(2018). Changes in the Pension Debate under the New Government in Italy, ESPN Flash Report 2018/41.

EU(2019). A New Path for Italian Pensions, ESPN Flash Report 2019/11.

Fagan, C., et al. (2014). In search of good quality part-time employment. Geneva: ILO.

Franco, D.(2001). Italy: The Search for a Sustainable PAYG Pension

System, International Seminar on Pensions 5-7 March 2001, Tokyo, Japan.

Freedman, J. (2001). Employed or self-employed? Tax classification of workers and the changing labour market.

Hamann, J. (1997). The Reform of the Pension System in Italy, IMF Working Paper WP/97/18.

HM treasury. (2016). Abolishing Class 2 and reforming Class 4 National Insurance contributions: response to the consultation.

House of Commons. 2016. Automatic enrolment Eleventh Report of Session 2015–16. HC 579.

House of Commons Work and Pensions Committee. (2017). Self-employment and the gig economy. Thirteenth Report of Session 2016-17. HC 847.

Hu, Y and Stewart, F. (2009). Pension coverage and informal sector workers: international experiences. OECD working paper on insurance and private pensions No. 31. OECD-Publishing, Paris.

ILO. (2015). Recommendation concerning the transition from the informal to the formal economy. Text of the recommendation adopted by the conference at its one hundred and fourth session, Geneva, 12 June 2015.

ILO. (2016). Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects. Geneva: ILO.

ILO. (2019). Extending social security to workers in the informal economy: lessons from international experience. Geneva: ILO.

ILO. (2020). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition. Updated estimates and analysis. Geneva: ILO.

Laboris, L. (2019). Italy – New Measures to Bring Forward Retirement with a Right to a State Pension introduced, www.lexology.com.

Marano, A. (2006). Pension Reforms in Italy; Principles and Consequences, Dans Revue Francaise des Affaires Sociales, www.carin.info.

Myles, J. and Pierson, P. (2001). The comparative political economy of pension reform. In P. Pierson, (eds). The new politics of the welfare state, Oxford: Oxford University Press, pp. 305-333.

Nest Insight. 2018. Retirement saving and the self-employed: a research summary.

Nest Insight. 2019. Supporting self-employed people to save for retirement.

NEST Corporation. (2020). National Employment Savings Trust Corporation Annual report and accounts 2019/20.

OECD. (2014). OECD employment outlook 2014. OECD Publishing, Paris.

OECD(2018). The Future of Social Protection: What works for Non-Standard Workers? OECD-Publishing, Paris.

OECD. (2019a). Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicator. OECD Publishing, Paris.

OECD. (2019b). OECD employment outlook 2019: the future of work. OECD Publishing, Paris.

OECD(2019c), Pensions at a Glance 2019: How Does Italy compare?, 27 November 2019.

OECD. (2020). OECD economic outlook. Volume 2020 Issue 1, No.

107, June 2020. OECD Publishing, Paris.

Office of Tax Simplification. (2018). Platforms, the Platform economy and Tax Simplification. Office of Tax Simplification.

ONS(Office for National Statistics). (2018). Trends in self-employment in the UK: February 2018.

ONS(Office for National Statistics). (2019). Labour market economic commentary: July 2019.

ONS(Office for National Statistics). (2020). Labour market economic commentary: January 2020.

Pedaci, M., Raspanti, D., Burroni, L.(2017). Autonomous, Atypical, Hybrid forms of Employment: Aspects of Social protection in Italy, National Report, No. 10 Noveember 2017, WSI, Hans-Boeckler-Stiftung.

PPI(Pensions Policy Institute). 2015. Who is ineligible for automatic enrolment? PPI Briefing Note Number 75.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(2016). Jaheresgutachten 2016/2017.

Schmidt, M, et al. (2005). The HEAT repeat protein Blm10 regulates the yeast proteasome by capping the core particle, Nat struct Mol Biol 12(4): 294-303.

SSA(2019). Social Security throughout the World, Europe-Italy.

Thurley, D. 2012. Pensions: auto-enrolment – background. House of Commons Library.

부 록

<부록 1> 근로 형태·일자리별 취업자 규모 (단위: 명, %)

첫 번째 일자리	두 번째 일자리	세 번째 일자리	인원	취업자 대비 비중
명백한 임금	-	-	4,398	(57.0)
명백한 자영업자	-	-	406	(4.7)
특고종사자	-	-	3,087	(36.3)
소계			7,891	(98.0)
명백한 임금	명백한 임금	-	29	(0.4)
명백한 임금	명백한 자영업자	-	1	(0.0)
명백한 임금	특고종사자	-	31	(0.3)
명백한 자영업자	명백한 임금	-	5	(0.1)
명백한 자영업자	명백한 자영업자	-	4	(0.0)
명백한 자영업자	특고종사자	-	8	(0.1)
특고종사자	명백한 임금	-	15	(0.2)
특고종사자	명백한 자영업자	-	3	(0.1)
특고종사자	특고종사자	-	67	(0.7)
소계			163	(1.9)
명백한 임금	명백한 임금	특고종사자	1	(0.0)
명백한 임금	특고종사자	명백한 임금	1	(0.0)
명백한 임금	특고종사자	특고종사자	1	(0.0)
명백한 자영업자	명백한 임금	명백한 임금	2	(0.0)
특고종사자	명백한 임금	특고종사자	1	(0.0)
특고종사자	특고종사자	명백한 임금	1	(0.0)
특고종사자	특고종사자	특고종사자	3	(0.1)
소계			10	(0.1)
계			8,064	(100.0)

주 1: 통합표본기준임.
자료: 한국노동패널 21차 부가조사

<부록 2> 특수형태근로자 제외 직종(임금근로자)

임금근로자			
코드	항목명	코드	항목명
1	**관리자**	5	**판매 종사자**
131	연구·교육 및 법률 관련 관리자	521	매장 판매 종사자
132	보험 및 금융 관리자	6	**농림·어업 숙련 종사자**
133	보건 및 사회복지 관련 관리자	612	원예 및 조경 종사자
139	기타 전문 서비스 관리자	613	축산 및 사육 관련 종사자
141	건설·전기 및 생산 관련 관리자	630	어업 관련 종사자
151	판매 및 운송 관리자	7	**기능원 및 관련 기능 종사자**
152	고객 서비스 관리자	710	식품가공 관련 기능 종사자
153	환경·청소 및 경비 관련 관리자	721	섬유 및 가죽 관련 기능 종사자
2	**전문가 및 관련 종사자**	722	의복 제조 관련 기능 종사자
211	생명 및 자연과학 관련 전문가	730	목재·가구·악기 및 간판 관련 기능 종사자
212	인문 및 사회과학 전문가	741	금형·주조 및 단조원
213	생명 및 자연과학 관련 시험원	743	용접원
221	컴퓨터 하드웨어 및 통신공학 전문가	751	자동차 정비원
222	컴퓨터 시스템 및 소프트웨어 전문가	752	운송장비 정비원
223	데이터 및 네트워크 관련 전문가	753	기계장비 설치 및 정비원
224	정보 시스템 및 웹 운영자	761	전기·전자기기 설치 및 수리원
231	건축·토목 공학 기술자 및 시험원	762	전기공
232	화학공학 기술자 및 시험원	771	정보 통신기기 설치 및 수리원
234	전기·전자공학 기술자 및 시험원	772	방송·통신장비 관련 설치 및 수리원
235	기계·로봇공학 기술자 및 시험원	781	건설구조 관련 기능 종사자
236	소방·방재 기술자 및 안전 관리원	782	건설 관련 기능 종사자
237	환경공학·가스·에너지 기술자 및 시험원	783	건축 마감 관련 기능 종사자
238	항공기·선박 기관사 및 관제사	792	배관공
239	기타 공학 전문가 및 관련 종사자	8	**장치·기계 조작 및 조립 종사자**
241	의료 진료 전문가	811	식품가공 관련 기계 조작원
242	약사 및 한약사	812	음료 제조 관련 기계 조작원
243	간호사	821	섬유 제조 및 가공기계 조작원
245	치료·재활사 및 의료기사	831	석유 및 화학물 가공 장치 조작원
246	보건 의료 관련 종사자	832	화학·고무 및 플라스틱 제품 생산기 조작원
247	사회복지 관련 종사자	841	주조 및 금속가공 관련 기계 조작원
248	종교 관련 종사자	842	도장 및 도금기 조작원
251	대학교수 및 강사	843	비금속제품 생산기 조작원
252	학교 교사	851	금속 공작 기계 조작원
253	유치원 교사	852	냉난방 관련 설비 조작원
262	행정 전문가	853	자동 조립라인 및 산업용로봇 조작원
271	인사 및 경영 전문가	854	운송차량 및 기계 관련 조립원
273	상품 기획·홍보 및 조사 전문가	855	금속기계 부품 조립원
281	작가 및 언론 관련 전문가	861	발전 및 배전장치 조작원
282	학예사·사서 및 기록물 관리사	862	전기 및 전자설비 조작원
3	**사무 종사자**	863	전기·전자 부품 및 제품 제조 장치 조작원
311	행정 사무원	864	전기·전자 부품 및 제품 조립원
312	경영 관련 사무원	871	철도 및 전동차 기관사

313	회계 및 경리 사무원	881	상하수도 처리 장치 조작원
314	비서 및 사무 보조원	882	재활용 처리 및 소각로 조작원
320	금융 사무 종사자	891	목재 및 종이 관련 기계 조작원
330	법률 및 감사 사무 종사자	892	인쇄 및 사진 현상 관련 기계 조작원
391	통계 관련 사무원	899	기타 기계 조작원
392	여행·안내 및 접수 사무원	**9**	**단순노무 종사자**
399	고객 상담 및 기타 사무원	910	건설 및 광업 단순 종사자
4	**서비스 종사자**	921	하역 및 적재 단순 종사자
411	경찰·소방 및 교도 관련 종사자	922	배달원
412	경호 및 보안 관련 종사자	930	제조 관련 단순 종사자
421	돌봄 및 보건 서비스 종사자	941	청소원 및 환경미화원
422	미용 관련 서비스 종사자	942	건물 관리원 및 검표원
423	혼례 및 장례 종사자	951	가사 및 육아 도우미
429	기타 돌봄·보건 및 개인 생활 서비스 종사자	952	음식 관련 단순 종사자
441	조리사	953	판매 관련 단순 종사자
442	식음료 서비스 종사자	980	군인

<부록 3> 특수형태근로자 제외 직종(비임금근로자)

비임금근로자			
코드	항목명	코드	항목명
1	**관리자**	7	**기능원 및 관련 기능 종사자**
131	연구·교육 및 법률 관련 관리자	710	식품가공 관련 기능 종사자
135	정보 통신 관련 관리자	721	섬유 및 가죽 관련 기능 종사자
141	건설·전기 및 생산 관련 관리자	722	의복 제조 관련 기능 종사자
151	판매 및 운송 관리자	730	목재·가구·악기 및 간판 관련 기능 종사자
152	고객 서비스 관리자	741	금형·주조 및 단조원
2	**전문가 및 관련 종사자**	743	용접원
222	컴퓨터 시스템 및 소프트웨어 전문가	751	자동차 정비원
223	데이터 및 네트워크 관련 전문가	752	운송장비 정비원
231	건축·토목 공학 기술자 및 시험원	753	기계장비 설치 및 정비원
235	기계·로봇공학 기술자 및 시험원	762	전기공
236	소방·방재 기술자 및 안전 관리원	771	정보 통신기기 설치 및 수리원
237	환경공학·가스·에너지 기술자 및 시험원	772	방송·통신장비 관련 설치 및 수리원
241	의료 진료 전문가	781	건설구조 관련 기능 종사자
242	약사 및 한약사	782	건설 관련 기능 종사자
243	간호사	783	건축 마감 관련 기능 종사자
245	치료·재활사 및 의료기사	784	채굴 및 토목 관련 기능 종사자
247	사회복지 관련 종사자	791	공예 및 귀금속 세공원
248	종교 관련 종사자	792	배관공
251	대학교수 및 강사	8	**장치·기계 조작 및 조립 종사자**
252	학교 교사	811	식품가공 관련 기계 조작원
261	법률 전문가	821	섬유 제조 및 가공기계 조작원
271	인사 및 경영 전문가	823	세탁 관련 기계 조작원
273	상품 기획·홍보 및 조사 전문가	832	화학·고무 및 플라스틱 제품 생산기 조작원
281	작가 및 언론 관련 전문가	841	주조 및 금속가공 관련 기계 조작원
3	**사무 종사자**	842	도장 및 도금기 조작원
311	행정 사무원	851	금속 공작 기계 조작원
312	경영 관련 사무원	852	냉난방 관련 설비 조작원
313	회계 및 경리 사무원	864	전기·전자 부품 및 제품 조립원
320	금융 사무 종사자	882	재활용 처리 및 소각로 조작원
392	여행·안내 및 접수 사무원	891	목재 및 종이 관련 기계 조작원
399	고객 상담 및 기타 사무원	892	인쇄 및 사진 현상 관련 기계 조작원
4	**서비스 종사자**	9	**단순노무 종사자**
421	돌봄 및 보건 서비스 종사자	910	건설 및 광업 단순 종사자
422	미용 관련 서비스 종사자	921	하역 및 적재 단순 종사자
423	혼례 및 장례 종사자	922	배달원
441	조리사	930	제조 관련 단순 종사자
442	식음료 서비스 종사자	941	청소원 및 환경미화원
5	**판매 종사자**	942	건물 관리원 및 검표원
521	매장 판매 종사자	951	가사 및 육아 도우미
522	상품 대여 종사자	952	음식 관련 단순 종사자
6	**농림·어업 숙련 종사자**	953	판매 관련 단순 종사자
611	작물 재배 종사자	999	기타 서비스 관련 단순 종사자

612	원예 및 조경 종사자		
613	축산 및 사육 관련 종사자		
630	어업 관련 종사자		

<부록 4> 특고종사자 국민연금 가입 현황(2020년 8월 근복 기준)

(단위 : 명, %)

구분	총계	가입대상						적용 제외자[3]
		계	소득신고			납부 예외	확인중[2]	
			소계	사업장 가입자[1]	지역 가입자			
계	519,499	466,948 (100.0)	343,774 (73.6)	93,036 (19.9)	250,738 (53.7)	37,145 (8.0)	86,029 (18.4)	52,551
보험설계사	344,481	303,942	243,157	70,610	172,547	15,431	45,354	40,539
건설기계 자차기사	5,746	3,521	3,355	506	2,849	49	117	2,225
방문강사	48,044	45,762	32,632	5,778	26,854	2,796	10,334	2,282
(학습지)	47,094	44,830	32,145	5,672	26,473	2,709	9,976	2,264
(교육교구 방문강사)	950	932	487	106	381	87	358	18
골프장캐디	33,188	31,721	10,646	2,582	8,064	10,108	10,967	1,467
택배기사	22,551	21,100	17,861	1,961	15,900	981	2,258	1,451
전속 퀵서비스 기사	21,975	20,544	8,147	4,158	3,989	5,687	6,710	1,431
대출모집인	7,598	7,195	5,400	2,215	3,185	535	1,260	403
신용카드 모집인	15,103	13,010	10,023	2,963	7,060	716	2,271	2,093
전속 대리운전 기사	17	13	9	6	3	2	2	4
방문판매원	12,623	12,143	7,616	1,664	5,952	358	4,169	480
대여제품 방문점검원	5,919	5,775	2,958	431	2,527	407	2,410	144
가전제품 설치원	843	829	685	79	606	47	97	14
화물차주	1,411	1,393	1,285	83	1,202	28	80	18

주 1: 반드시 해당 직종에서 사업장가입을 취득하거나 적용된 것은 아님(다른 직종에서 사업장가입한 경우도 포함).

주 2: 공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)상으로 가입대상에 해당하나, 실제 소득 발생 여부 등이 확인되지 않아 소득신고자나 납부예외자로 분류되기 직전인 자를 의미함.

주 3: 타 직역연금, 기초수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 가입대상이 아닌 자를 의미함.

자료: 국민연금공단 내부자료

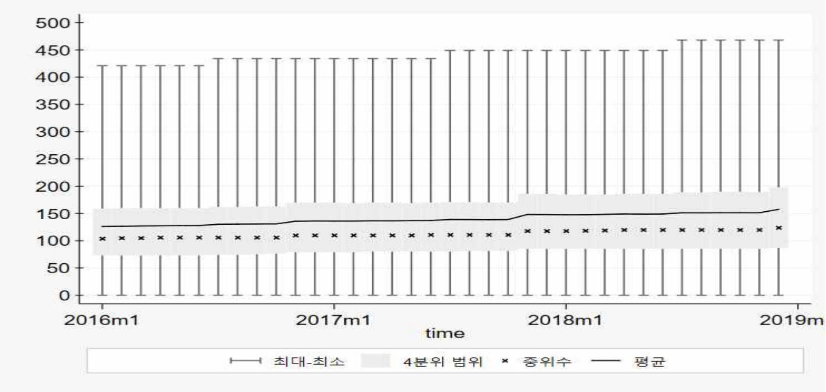
<부록 5> 노동패널로 파악한 18~59세 노동자의 국민연금 가입률

	정규직	비정규직								
		전체	한시적 근로	시간제	비전형 근로					
					전체	파견	용역	특수형태 근로	가내	일일 단기
2009	69.7	46.6	57.9	17.1	32.4	66.2	60.8	30.8	24.5	9.0
2010	72.4	45.7	53.9	17.3	33.6	78.9	66.4	24.6	22.1	9.1
2011	72.6	46.3	53.6	17.3	32.4	83.5	67.2	18.9	23.1	7.4
2012	74.7	45.4	49.6	26.6	32.1	78.7	70.2	15.0	39.0	8.2
2013	76.8	43.5	48.5	25.5	30.1	68.7	68.1	13.6	36.3	5.3
2014	77.1	45.9	50.5	20.7	33.2	81.3	63.9	13.0	42.5	8.3
2015	77.8	47.0	51.7	24.5	30.0	86.3	70.1	17.7	40.4	7.0
2016	79.5	48.5	53.0	25.3	34.5	79.4	75.8	22.2	31.1	15.1
2017	79.9	48.8	53.1	27.8	36.2	85.8	71.9	17.0	55.3	13.6
2018	80.4	51.7	56.7	34.2	32.6	91.1	72.2	24.4	9.8	13.7

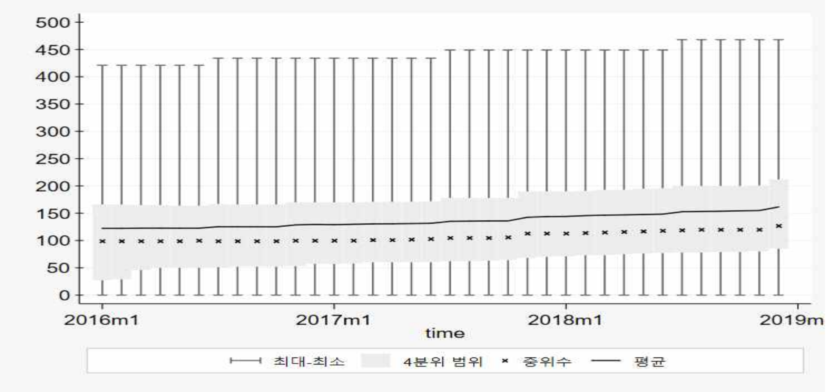
주 1: 통합표본 기준이며, 횡단면 가중치를 적용함.
자료: 한국노동패널조사 제12~21차 부가조사

<부록 6> 분석집단/비교집단의 기준소득월액 추이

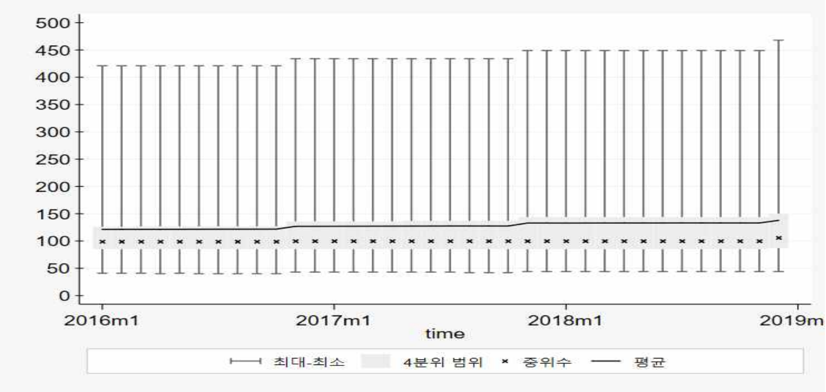
- group 1(특고 1)



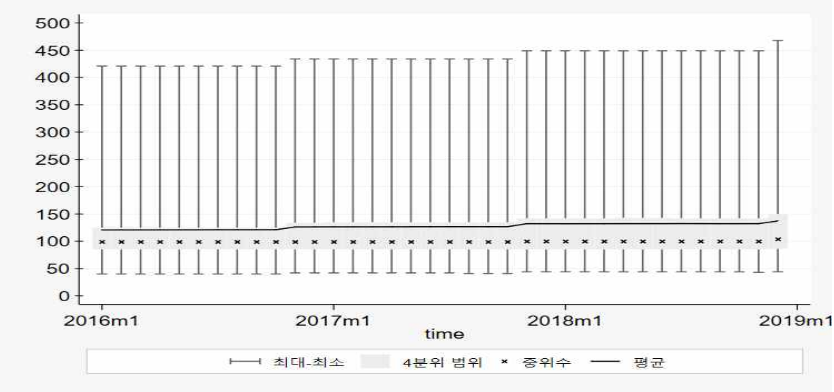
- group 2(특고 2)



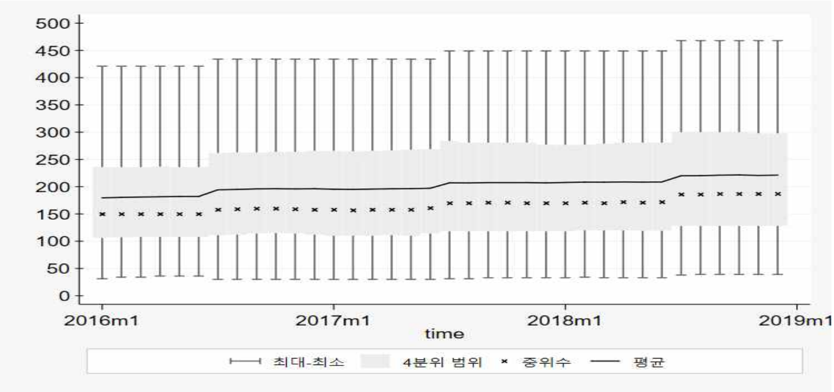
- group 3(지역가입 임금근로자)



● group 4(특고 제외 지역가입자)



● group 5(특고 1 中 사업장가입자)



자료: 국민연금 DB 5% 표본(2020.10.12.~10.26. 추출)

저자 약력

- 문 현 경

서울대학교 행정대학원 행정학 석사
London School of Economics and Political Science 사회정책학 석사
University of York 사회정책학 박사
현 국민연금연구원 부연구위원

<주요 저서>

- 다층연금체계 개혁의 동향 및 평가: 적립식 확정기여형 제도를 중심으로(공저). 연구보고서 2019-02, 국민연금연구원.
- 해외주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구(공저). 프로젝트 2019-03, 국민연금연구원.
- Tracing the process of institutional change: the case of the National Pension Scheme reforms in South Korea. PhD thesis, 2018, University of York.

- 류 재 린

고려대학교 경제학 박사
현 국민연금연구원 부연구위원

<주요 저서>

- 임의가입제도 최소기준소득월액 조정방안 연구(공저). 정책보고서 2019-04, 국민연금연구원.
- 국민연금 가입률 가정 방법론 검토(공저). 프로젝트 2019-07, 국민연금연구원.
- 지역가입자 납부예외자 지원방안(공저). 프로젝트 2019-02, 국민연금연구원.

• 김 원 섭
독일 빌레펠트대학교 사회학 박사
현 고려대학교 사회학과 교수

• 유 현 경
현 국민연금연구원 주임연구원

<주요 저서>

- 소득활동에 따른 노령연금 운영방안 연구(공저), 국민연금연구원, 정책보고서 2019-02.
- 임의계속가입제도 최저기준소득월액 조정방안 연구(공저), 국민연금연구원, 정책보고서 2019-04.
- 다층연금체계 개혁의 동향 및 평가: 적립식 확정기여형 제도를 중심으로(공저), 국민연금연구원, 연구보고서 2019-02.

연구보고서 2020-17
고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응가능성 검토

2021년 4월 인쇄
2021년 4월 발행
발행인 : 김 용 진
편집인 : 이 용 하
발행처 : 국민연금공단 국민연금연구원
전북 전주시 덕진구 기지로 180(만성동)
TEL : 063-713-6774 FAX : 063-900-3250

ISBN