

‘비정규 근로자’에 대한 사회보험 확대

쟁점과 정책

김연명*

최근 급속한 사회보험 적용 대상자의 확대에도 불구하고 많은 수의 임금근로자들, 특히 비정규직의 대다수가 사회보험에서 제외되어 있다. 이 글은 비정규 근로자들이 사회보험에서 배제된 실태와 원인을 분석하고 정책적 대안을 탐색한 것이다. 이 글의 주요 주장은 네 가지이다. 첫째 우리나라 사회보험에서 비정규 근로자의 사회보험문제는 최저가입기간 충족, 혹은 낮은 급여수준 등에 있는 것이 아니라 사회보험에서의 원초적인 적용 배제에 있다. 둘째, 우리나라 사회보험은 사회보험에 가입되어 위험 분산을 할 수 있는 층과 그렇지 못한 층, 두 종류의 국민으로 분할시켜 놓고 있는데, 비정규 근로자의 대부분은 후자에 속해 있다. 셋째, 비정규 근로자에 대한 사회보험 확대는 공식부문의 정규직 근로자를 모형으로 설계된 기존 사회보험제도를 그대로 적용하는 방식이었으나 사회보험 관리운영기구의 기능 재조정이 동반되지 않았기 때문에 실패해가고 있다. 넷째는 비정규직의 사회보험 배제 문제의 해결은 사회보험행정기구의 ‘관리운영능력’(governance)의 향상에 있으며 그 핵심은 4대 사회보험의 자격관리, 보험료 부과·징수 기능의 일원화 혹은 이 기능의 국세청 이관을 통한 조세와 보험료의 통합징수에서 찾아야 한다.

* 중앙대학교 문과대학 사회복지학과 조교수.

1. 문제의 제기

1980년대를 기점으로 세계적으로 본격화되기 시작한 고실업과 비정규 근로자의 증가 등 노동시장과 고용 패턴의 변화, 가족의 복지기능의 약화와 가족 형태의 다양화, 그리고 인구 노령화 등 경제·사회·인구학적 변화는 50~60년대에 상당한 수준의 사회보장제도를 구축해 놓은 서유럽은 물론 사회보장제도가 점진적으로 확대되고 있던 개발도상국에게도 기존 사회보장체계의 재편과 적응을 강요하는 힘으로 작용해 왔다(Esping-Andersen, 1997: 66~70; ILO, 2000: 31~49). 이러한 변화하는 경제·사회구조에 대응하여 유럽 각국에서는 사회보험의 수급자격 요건의 강화, 일을 통한 소득보장의 강화(공공보조), 미래세대의 부담 완화(연금), 비용효과성의 제고(의료보장), 그리고 직업훈련 및 교육기회 접근을 강화하는 조치가 공통적으로 나타나고 있다(European Community, 2000). 유럽연합 집행부 차원에서는 사회보험을 포함한 각종 사회보장제도를 고용친화적인 제도로 바꾸고, 인구변화에 대비하여 연금의 지속가능성을 높이고, 노인‘케어’에 대한 대책을 마련하며, 여성의 사회보험 권리를 고려하는 성균형적인 사회보험개혁 등 사회보장체계의 ‘현대화’를 권고하고 있다(European Commission, 1998). 물론 80년대 이후 진행된 유럽 사회보장제도의 변화가 사회보험을 완전히 폐기하거나(즉, 민영화로의 이행) 혹은 사회보험의 지속가능성에 심각한 위협을 주는 상황은 아니며 어느 유럽국가도 그런 방향으로의 전환을 공개적으로 천명하지는 않고 있다.¹⁾ 다만 분명한 것은 “유럽 전체적으로 보면 사회보험이 확대되기 보다는 축소과정에 있거나 혹은 적어도 축소에 대한 강한 압력이 존재하고 있다”(Erskine & Clasen, 1997: 248)는 점이다.

유럽은 물론 전세계적인 차원에서 기존 사회보장체계의 재편 압력으로 작용하고 있는 강력한 요인 중의 하나는 이 글의 주제와 관련되는 노동시장과 ‘노동 패턴’의 변화이다. 서구의 경험을 보면 1980년대부터 진행된 만성적인 고실업, 파트타임 근로자·임시직 근로자 등 비정규 근로자의 급증,²⁾ 임금노동과 자영노동의 순환적 반복

1) 유일한 예외가 영국의 연금제도인데 영국은 1980년대 초 국가연금 중 소득비례부분(SERPS)에 가입된 근로자가 기업연금으로 전환할 경우 소득비례부분의 국가연금가입을 면제시키는 조처를 취하였다.

혹은 고용과 실업을 반복하는 '반복실업' 등으로 상징되는 고용구조와 노동패턴의 변화는 보험료 납부의 잠정적 중단으로 인한 사회보험 급여 수급권의 제한, 비정규직의 낮은 소득으로 인한 연금, 의료보험 등의 적용 배제로 비정규 근로자에 대한 사회보험의 사회적 보호 기능을 현저히 떨어뜨리고 있다(Blackwell, 1994: 89~91; Walwei, 1995). 더욱이 비정규 노동자들은 기업주가 제공하는 각종 기업복지, 즉 기업연금이나 기업의 단체 의료보험, 그리고 각종 복지 프로그램에서 대부분 제외되기 때문에 국가복지와 기업복지 양대 부분으로부터 보호를 받지 못하는 상황이 나타나고 있다.

한편, 최근 '압축적으로' 사회보험을 확대하고 있는 우리나라의 경우³⁾ 확대 과정에서 보험료 부과체계, 기금 통합 등 여러 가지 쟁점들이 부각되고 있지만, '비정규 근로자'의 사회보험 적용 배제 문제, 즉 임시·계약·일용직 그리고 5인 미만 영세사업장 근로자 등의 사회보험 적용 배제는 문제의 심각성에 비해 최근에는 사회적 조명

- 2) 비정규 근로자의 규모는 국제적으로 표준화된 정의가 없기 때문에 나라마다 추정치가 상이하다. 비정규 노동의 전형적 유형인 파트타임 근로자의 수는 EC 전체 취업인구 1억 5천여 만 명 중 2천 5백만 명으로 16.9%를 차지하고 있다. 네덜란드는 파트타임 근로자의 비율이 무려 37.9% (272만 명)에 달하고 있으며 영국 8.6%, 프랑스 16.8%, 독일 17.5%에 이르고 있다 (European Community, 1998: 20). 비정규근로자를 단순히 정규직 근로자 *regular full-time workers*가 아닌 노동력으로 파악하는 경우 미국은 그 비율이 전체 노동력의 32% (97)에 달하고 있다 (Polivka et. al., 2000: 44).
- 3) 우리나라는 전세계적으로 유례가 드물 만큼 사회보험의 '압축 성장'을 하고 있다. 법률적으로 본다면 의료보험은 전국민 적용에 12년, 국민연금은 11년, 고용보험은 전체 임금근로자 적용에 4년이 소요되었다. 유럽의 경우 임금근로자를 대상으로 시작된 연금, 의료보험이 전국민에게 적용되는 데는 최소한 40~50년이 걸렸다. 비유럽권으로 일찍 사회보장을 시작한 라틴아메리카의 경우 1920년대와 1930년대에 아르헨티나, 칠레, 쿠바 등이 가장 먼저 사회보험을 도입했는데, 도입한 지 50~60년이 지난 1980년 당시 의료보험의 인구적용률은 69%~96% (경제활동인구 대비 연금 적용률은 62%~96%)이었다 (Mesa-Lago, 1991: 3~11). 유럽의 경우는 1880년대 후반에서 1930년대에 걸쳐 사회보험이 도입되었고 전국민 (혹은 전체 임금근로자)을 사회보험에 적용한 것은 2차 대전을 전후한 기간이었다.
- 4) 아직 학계에서는 전통적 '정규 고용' (*normal employment*) 외에 다른 고용형태를 통칭하는 용어와 그 정의에 대해서는 합의된 의견이 없다. 정규 고용 외에 다른 고용형태를 포괄하는 용어도 비정형 (*atypical*), 비정규 (*nonstandard*), 한시 (*contingent*), 임시 (*temporary*), 시간제 (*part-time*) 등 매우 다양하다 (이에 대한 자세한 논의는 Polivka et. al., (2000: 41~43), 권혜자·박선연 (1999) 참조). 이 글에서는 파견직, 임시·계약직, 일용직 등 전통적 의미의 비정규직에 5인 미만 사업장 근로자를 포함하는 넓은 개념으로 비정규직이란 용어를 사용하기로 한다. 전통적 의미의 비정규직과 5인 미만 영세 사업장 근로자들은 모두 고용상태가 불안정하다는 점, 국가복지뿐만 아니라 기업복지부문에서도 대부분 제외되고 있다는 공통점을 갖고 있다.

을 받기 시작한 부분이며, 사회복지학계에서는 어떤 형태이건 비정규직의 사회보험 적용 배제 문제를 다룬 관련 연구가 전무한 실정이다.⁵⁾ 본문에서 보겠지단(제3장) 우리나라 사회보험은 일정한 소득을 갖고 있고 비교적 고용이 안정된 정규직 임금근로자와 자영자를 보호하는 반면, 고용이 불안정하며 소득수준도 낮은 5인 미만 영세사업장 근로자, 대다수의 저소득 임시·일용·계약직 근로자, 그리고 영세 자영자를 사회적 위험에서 보호하지 못하는 ‘반복지적’인 제도로 고착화되고 있는데, 이러한 상황의 핵심에는 바로 비정규 근로자의 사회보험 적용 배제 문제가 자리잡고 있다.

이러한 문제의식하에 필자는, 언뜻 보기에 인과관계가 먼 듯이 보이고 기존에 사회복지학계에서 전혀 제기되지 않았던 “비정규 근로자의 사회보험 배제 문제와 사회보험 관리운영체계의 개편 문제가 밀접하게 연관되어 있으며 이들의 사회보험 배제 문제의 해결은 ‘우선적으로’ 사회보험 관리운영체계의 재편에서 찾아야 한다”는 점을 부각시키고자 한다. 이를 위해 2장에서는 비정규 근로자에게 있어서는 사회보험의 급여 수준이나 가입기간 문제보다 사회보험에서의 ‘원초적 적용 배제 문제’가 훨씬 중요하다는 점을 분석하며, 3장에서는 비정규직의 사회보험 배제의 구체적 실태, 4장에서는 비정규직의 사회보험 배제 문제가 사회보험 관리운영체계와 구조적으로 밀접하게 연관되어 있음을 분석한다. 즉, 최근의 사회보험 확대정책에도 불구하고 관리운영체계의 재편이 동시에 진행되지 않았기 때문에 비정규 근로자의 사회보험 배제 문제가 해결되지 않고 있음을 밝힌다. 그리고 5장에서는 관리운영체계의 재편 방향에 대해 간략히 서술하며, 6장에서는 논지를 분명히 하기 위해 이 글의 핵심적 주장을 정리하고 결론을 맺기로 한다.

5) 우리나라에서 비정규직 문제는 노동경제학, 혹은 노동사회학, 노동법학에서 근로조건 차별, 노동법의 적용, 그리고 조직화 등의 차원에서 다루어져 왔다(권혜자·박선연, 1999; 김선수, 2000; 최경수, 1997; 윤진호 외, 2000). 사회복지학계에서는 사회보험 관리운영 문제를 다룬 글에서 비정규직의 사회보험 배제 문제가 몇 줄 정도 언급되는 정도에 그치고 있다(윤병식 외, 1999: 328; 오근식 외, 1998: 34~36; 김연명, 2000: 49~50).

2. 비정규직과 사회보험 : 쟁점의 개관

사회보험방식으로 비정규직을 보호할 때⁶⁾ 제기되는 쟁점은, 최저가입기간 충족 여부 문제, 낮은 급여수준 혹은 짧은 급여 기간의 문제, 기여 회피의 문제, 그리고 적용대상에서의 원천적 적용 제외 등 네 가지로 압축시킬 수 있다. 이 장의 목적은 이러한 네 가지 쟁점 중 우리나라의 경우는 사회보험에 대한 원초적인 적용 배제가 비정규직의 사회보험과 관련된 가장 핵심적인 문제임을 밝히려는 것이다.

1) 최저가입기간 문제

최저가입기간 문제는 고용과 실업을 반복하는 ‘반복 실업’, 자영노동과 임금노동의 순환, 그리고 비정기적 소득 등 비정규 근로자의 고용형태의 특성과 기여와 급여를 연계시키는 사회보험의 기본 원리가 충돌하는 경우이다. 이 문제는 사회보험의 최저가입기간을 충족시키지 못해 사회적 위험에 노출되어도 수급권이 발생하지 않는 경우가 전형적이다. 우리나라의 의료보험과 산재보험의 경우 사업장이 당연 적용 사업장이 되면 피보험자의 수급권이 발생되고, 사업주가 보험료 납부 의무를 이행하지 않은 상태에서 근로자가 산재나 질병에 노출될 경우 해당 공단에서 사업주에게 비용 ‘구상권’을 행사할 수 있으므로 형식적인 측면에서 최저가입기간은 문제가 되지 않는다. 따라서 문제는 사업주의 기여 회피를 막는 사회보험 행정기관의 관리감독 능력 문제이다. 고용보험은 99년 말 법개정을 통해 수급권 자격을 ‘18개월 중 12개월 보험료 납부’에서 ‘18개월 중 180일 납부’로 최저 피보험 기간을 단축했기 때문에 최저가입기

6) 최근에 유럽을 중심으로 고용구조의 변화를 염두에 두면서 비정규직의 소득보장제도 배제 문제를 근본적으로 재편하기 위한 방안으로 정규직 근로자를 전제로 한 베버리지식 사회보험 모델의 폐기와 고용(기여)기록 혹은 자산조사 없이 소득을 보장하는 ‘기초소득보장제도’(Basic Income Scheme 혹은 Citizen's Income)의 도입 필요성이 강하게 제기되고 있다(Van Parijs, 1995; Standing, 1997; Pierson, 1998: 187~195). 이 글에서는 사회보험의 행정관리체계 강화를 통해 비정규직의 사회적 보호를 훨씬 더 증진시킬 수 있다는 점을 전제로 하기 때문에 사회보험제도의 폐기와 비사회보험방식의 새로운 소득보장, 혹은 의료보장 문제를 논의하지 않는다. 이 주제는 별도의 논문을 필요로 한다.

간이 상당히 완화된 상태에 있다. 물론 우리나라는 실업부조가 없고, 아직 선진국에 비해 최저가입기간이 길기 때문에⁷⁾ 축소 여지가 없는 것은 아니지만 행정관리능력의 취약성으로 인한 법 적용의 실효성, 혹은 근로의욕 문제를 둘러싸고 쟁점이 형성될 수 있는 측면이 있다. 국민연금의 경우는 1998년 법 개정으로 최저가입기간이 20년에서 10년으로 단축되었기 때문에 보험방식을 전제로 하는 한 최저가입기간을 단축시킬 여지는 없다. 또한 국민연금은 가입기간 통산이 가능하고, 비고용 기간 중 임의가입이 가능하기 때문에 비정규직 문제를 대처하는 데는 비교적 유연한 장치를 갖추고 있다.⁸⁾ 특히 비정규직의 상당수를 차지하는 여성의 경우 임신·출산 혹은 노동시장의 경쟁 강화 등으로 노동시장에서 이탈한다 해도 임의가입을 통해 피보험 자격을 유지할 수 있고, 연금 가입 최저소득 수준이 매우 낮기 때문에(최저등급 월 22만 원) 가입자의 제도 수용성 여하에 따라서는 국민연금에서 배제될 확률은 낮다. 따라서 우리나라 사회보험에서 비정규직의 최저가입기간 문제는 적용범위 등 다른 사안에 비해 큰 쟁점은 아니며, 사회보험 기구의 행정관리 능력, 사회보험의 신뢰도, 피보험자의 보험 수용도 등 보험제도 외적인 문제와 연관되어 있다고 볼 수 있다.

2) 급여 수준 및 급여기간 문제

두 번째 문제는 비정규 근로자가 사회보험의 적용을 받고 최저가입기간을 충족시킨다 하더라도 급여수준이 낮거나 혹은 급여기간이 짧아 해당 제도가 위험 보호장치의 기능을 못하는 경우이다. 산재보험에서 현금급여의 임금대체율 수준은 이미 ILO의 국제기준을 넘어서는 국제적인 수준에 도달해 있으나 현물(재활, 의료서비스) 서비스

7) 독일의 실업보험에서 수급권 발생되는 최저가입기간은 지난 3년간 12개월 기여 기록, 실업부조의 경우는 지난 1년간 150일 고용기록이다. 실업부조가 없는 프랑스는 실업보험을 받기 위한 최저가입기간이 지난 8개월 동안 4개월 고용 기록이 있어야 한다(독일, 프랑스 모두 1998년 말 기준). EC, MISSOC (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc99).

8) 연금제도에서 최저가입기간을 충족시키지 못해 연금수급 대상에서 제외된 경우, 혹은 최저가입기간을 충족시킨다 하더라도 연금액이 일정 수준에 미달하는 경우는 공공부조를 통해 최저소득보장을 하거나 혹은 ‘국가보증 최저연금제’(guaranteed minimum income)를 통해 최저노후소득을 보장한다. 스웨덴, 칠레 같은 경우가 후자의 경우이며, 우리나라는 국민연금의 수급대상에서 제외된 빈곤층의 경우 공공부조(기초생활보장제도)로 대처하는 전자의 방식으로 소득보장이 설계되어 있다.

수준은 개선의 여지가 남아있다(김연명, 1997b). 고용보험도 구직급여의 낮은 급여액과 짧은 급여기간이 문제로 지적되었으나 급여수준을 상당히 완화시키는 방향으로 정책이 이동해가고 있기 때문에(2000년 1월부터 급여일수가 60일~210일에서 90일~240일로 늘어났고, 구직급여 최저한도도 최저임금의 70에서 90%로 변경됨) 수급권만 확보되면 비정규직 근로자에게는 상당히 유리하게 작용할 것이다. 의료보험은 전반적인 저급여 상태이고 상병수당 같은 현금수당이 없기 때문에 가입 자격만 확보되면 비정규직이 특별히 제도적으로 불이익을 받지 않는다. 국민연금의 경우는 가입기간이 짧을수록 연금액이 적어지므로 기여기록이 상대적으로 짧은 비정규직이 불이익을 받을 수 있다. 그러나 국민연금이 저소득층에게 유리하도록 소득분배 기능이 설계된 제도임을 고려한다면(권문일, 2000) 소득이 낮은 비정규직에게 결코 불리한 제도는 아니다. 전반적으로 비정규직에 대한 우리나라 사회보험의 급여 수준은 개선의 여지가 없는 것은 아니나 사회보험방식에서 급여수준 및 기간의 문제는 소득수준과 보험료 수준 및 그리고 납부 기간과 비례하는 것이 일반적이기 때문에 사회보험방식을 포기하지 않는 한 보험제도 자체에서 급여수준 및 기간을 조정하는 문제는 상당히 제한적이다.

3) 기여 회피 문제

기여 회피(*contribution evasion*) 문제는 비정규 근로자가 사회보험의 당연 적용대상이 되나 고용주 또는 피보험자가 기여금을 의도적으로 기피하여 사회적 위험에 노출되어도 보호를 받지 못하는 경우이다. 개발도상국에서의 사회보험 기여 회피 문제는 많이 알려져 있으나 최근에는 고용구조의 변화와 더불어 선진국에서도 쟁점이 되고 있다. 이러한 이유로 90년대 중반부터 World Bank와 ILO 양측을 중심으로 전개된 공적연금개혁논쟁에서 기여 회피 문제는 공적연금제도의 핵심 쟁점이 되고 있다(World Bank, 1994: 319~320; Gillion et. al., 2000: 251~269).⁹⁾ 일반적으로 비정규 근로자는 비공식부문에 종사하는 비율이 높고, 고용상태 및 소득파악에 어려움이 있

9) 기여회피 문제가 사회보험, 특히 공적연금제도의 경우 제도의 존립기반을 흔드는 매우 중요한 문제라는 것에 대해서는 양 진영이 일치하고 있으나 강조점의 차이가 있다. 세계은행은 공적연금의 보험료 부담수준이 너무 높아 기여회피를 초래하고 이로 인해 정작 필요한 사람을 보호하지 못하고 있다는 점을 강조하는 반면, ILO 쪽에서는 사회보험행정의 관리능력 부재에 강조점을 두고 있다.

기 때문에 사회보험료 부담이 높을수록 공식부문의 정규직 근로자들보다 기여를 회피할 가능성은 높으며, 고용주의 입장에서도 역시 보험료의 부담이 높을수록 노동비용을 줄이기 위한 기여회피의 가능성은 높아진다. 특히 비공식부문의 크기가 크고, 조세행정이 발달하지 못하고, 사회보험기관의 관리능력이 취약한 경우 기여 회피는 사회보험방식의 치명적 약점이 된다. 우리나라의 경우 4대 사회보험의 총 기여율은 99년 기준으로 13.93%로 독일(41.20%), 프랑스(43.89), 일본(28.00%), 그리고 미국(18.15%) 등 선진국에 비해 높은 수준은 아니나(SSA, 2000: xlvii) 선진국과의 경제력 차이, 소득수준 차이를 감안한다면 쟁점이 될 소지는 있다. 특히 비정규직이 많이 분포하고 있고, 지불능력이 약한 5인 미만 영세 사업장의 경우는 사회보험행정기구 및 조세행정의 관리능력이 개선되지 않는 한 사회보험이 확대될수록 기여 회피의 가능성은 높아진다고 보아야 한다.

우리나라 사회보험의 보험료 부담수준과 기여회피율의 상관관계에 대해서는 경험적 연구가 없으나 영세 사업장 고용주와 근로자의 기여 회피 가능성이 제기되고 있다. 5인 미만 사업장 고용주에 대한 설문조사에 의하면 지역가입자로 분류되어 있는 근로자를 직장가입자로 전환시킬 경우 근로자 연금 기여금의 50%를 부담할 의사와 근로자 자격관리에 대한 수용성을 질문한 결과 보험료 부담이 어렵다는 응답이 58.4%, 자격관리가 어렵다는 응답이 대략 70%를 상회하였다(원종욱 외, 1999: 62). 비공식부문이나 영세 사업장 고용주 및 근로자의 기여 회피의 해결은 경제성장으로 인한 소득 향상, 비공식부문의 축소 등의 영향을 받으나 사회보험방식의 경우 행정기관의 관리능력, 그리고 조세기관의 행정 능력에 의해 직접적 영향을 받게 된다.

4) 적용범위 문제

비정규 근로자의 사회보험 적용범위(*coverage*) 문제는 최저가입기간, 급여수준 그리고 기여회피에 대한 쟁점보다 우선하고 중요하다. 왜냐하면 사회보험의 강제 적용이 이루어지지 않으면 위의 세 가지 문제들은 쟁점이 되지 않기 때문이다. 이런 의미에서 우리나라 사회보험의 경우 비정규직의 사회적 보호 문제는 사회보험의 적용 범위의 문제가 핵심적 사안이 된다. 뒤에서 보겠지만 그동안 우리나라 사회보험은 비정규 근로자를 관리능력의 문제(혹은 80년대까지는 보험료 부담의 문제) 때문에 사회보험

에서 의도적으로 배제해 왔기에 현재 한국의 사회보험 발전 단계에서 적용범위 문제는 비정규 근로자의 사회보장의 핵심적 문제이며 가장 우선적으로 해결되어야 할 문제에 해당된다. 다음 장에서는 이 문제를 집중적으로 논의해 보기로 한다.

3. 비정규 근로자의 사회보험 배제 실태: 두 종류의 국민

1) 비정규 근로자의 규모

다양한 고용형태를 포괄하는 비정규 근로자의 정확한 규모와 그 내부 구성을 파악하는 것은 현재의 정부 공식 통계로서는 쉽지 않다. 비정규직의 규모를 논의할 때 가장 많이 인용되는 통계는 통계청의 《경제활동인구연보》인데, 임시직과 일용직 근로자를 비정규 근로자로 보면,¹⁰⁾ 2000년 3월 기준으로 약 685만 명으로 전체 임금근로자 1천 3백여만 명의 52.6%를 차지하고 있다. 잘 알려진 것처럼 비정규직의 규모는 IMF 구제금융기를 거치면서 상당한 규모로 팽창하고 있어 1995년에 42.0%에서 2000년에는 52.6%로 최근 5년간 10%이상 증가하였다(통계청, 2000a 원자료 재분석). 한편, 비정규직의 규모가 52.6%에 달한다는 점이 논란이 되면서 최근 통계청에서는 경제활동인구조사 ‘부가조사’를 통해 비정규직에 고용실태에 대한 정밀조사를 실시했는데, 이 자료를 토대로 분석한 한 연구에서는 비정규직의 유형을 네 가지로 나누어 그 규모를 다음과 같이 추산하고 있다(박기성, 2001). 첫째 유형은 고용계약 기간이 1년 미만이거나 고용계약기간을 정하지 않았으나 1년 미만 근무할 것으로 예상되는 한시적 근로자(*contingent workers*), 둘째 유형은 근로제공방식이 전통적이 아닌 파견, 용역, 호출, 독립도급, 가내근로자 등, 셋째 유형은 시간제 근로자(*part-time workers*), 넷째 유형은 국민연금, 직장의료보험, 고용보험, 퇴직금, 상여금의 부

10) 통계청 자료에서 상용의 정의는 ‘특별한 고용계약이 없어 기간이 정해져 있지 않더라도 계속 정규 직원으로 일하면서 상여금, 수당 및 퇴직금 등의 수혜를 받는 자 또는 고용계약기간이 1년 이상인 자’. 임시근로자는 ‘고용계약 기간이 1개월 이상 1년 이하인 자’. 일용근로자는 ‘일금 또는 봉급을 받고 고용되어 있으며 고용계약기간이 1개월 미만인 자. 또는 일정한 사업장 없이 떠돌아다니면서 일한 대가를 받는 사람’이다(통계청, 2000).

가급여(*fringe benefits*)를 전혀 받지 못하거나 혹은 부분적으로 받는 근로자. 이렇게 비정규직의 유형을 네 가지로 분류하면 첫 번째 유형은 전체 피용자의 13.5%인 1,751천 명이며, 첫 번째 유형이거나 혹은 두 번째 유형인 경우는 전체 피용자의 23.4%인 3,040천 명, 그리고 첫 번째 혹은 두 번째 혹은 세 번째 유형에 해당되는 경우는 전체 피용자의 26.4%인 3,423천 명으로 추산하고 있다. 여기에 네 번째 유형까지를 포괄하면 비정규직의 규모는 전체 피용자의 46.1%인 5,985천명으로 추산하고 있다.

5인 미만 사업장에 종사하는 근로자의 수 역시 정부 공식통계에서 정확하게 파악하기 어렵다. 통계청의 《사업체 기초통계 조사 보고서》에 의하면 98년 말 기준으로 5인 미만 사업체 수가 약 244만 개, 종사자수는 427만 6천 명¹¹⁾으로 파악되고 있으나, 순수하게 피용의 형태를 취하는 근로자의 수, 그리고 근로자 내부의 비정규직의 구분이 정확하게 나타나 있지 않다. 동일한 자료를 사용한 한 보고서에는 추정방법이 명시되지 않았지만 ‘상용근로자가 한 명 이상인 5인 미만 영세사업장의 근로자는 178만 5,417명이며, 이중 상용근로자는 전체 근로자의 75.4%인 134만 6,799명’으로 상용인 아닌 경우는 43만 8천 명 정도로¹²⁾ 추정하고 있다(원종욱 외, 2000: 20~21). 비정규직의 규모는 이 글과 직접적인 관련이 없으므로 더 이상의 논의를 진행시키지 않으나, 다음 절에서 보듯이 비정규직의 규모에 관한 논란에 상관없이 대다수의 임시·일용직·시간제 근로자 그리고 5인 미만 영세 사업장 근로자가 사회보험에서 제외되어 있다.

2) 비정규직의 사회보험 배제 실태

사회보험에서 적용이 배제된 비정규직의 규모 추정은 간접적인 추정방법과 실태조

11) 《사업체 기초통계 보고서》에서 종사자라 함은 자영업주, 무급가족종사자, 상용종사자, 임시 및 일일종사자, 그리고 무급종사자를 합한 개념이다.

12) 이 수치는 대략적인 현실을 반영하는 것으로 보인다. 노동부의 《사업체기초통계보고서》 ‘원자료’를 재분석한 연구에 의하면 95년 기준으로 4인 이하 사업장 종사자 중 상용·임시·일용직의 규모, 즉 자영업주와 무급가족종사자를 제외한 순수한 피용근로자의 수가 149만 6천 명이며, 이중 1개월 이상 고용된 상용이 138만 명, 1개월 미만이나 일일형태로 고용된 임시·일용직근로자를 117천 명으로 계산하고 있다(이철수·유경준, 1997: 7).

사에 의한 추정방법이 있다. 간접적인 추정방법은 총량자료를 통해 사회보험 적용률을 추정하여 비정규직의 배제 정도를 간접적으로 인식하는 방법이다. 이 방법으로 2000년 말을 기준으로 사회보험 배제자를 추정해 보면 <표 1>과 같은데 이 표에 의하면 산재보험은 전체 임금근로자의 67.4%만을 적용하고 있으며, 고용보험은 51.2%, 의료보험은 전국민의 95.7%, 국민연금은 15세 이상 취업자의 55.6%를 적용하고 있는 것으로 추정된다.¹³⁾ 의료보험은 의료보험에서 당연 제외되는 의료보호 대상자를 고려한다면 실질적으로 전국민이 적용되는 것으로 볼 수 있다. 공적연금의 경우는 실제 보험료를 납부하고 있는 가입자는 15세 이상 취업자의 55.6%에 불과해 절반 정도의 취업자가 연금에서 배제되고 있다.

<표 1> 4대 사회보험의 인구 적용률(1996~2000)

(단위: 만 명, %)

	'96	'97	'98	'99	2000	
주민등록상 총인구(a)	4,643	4,689	4,717	4,754	4,797	
15세 이상 총취업자*	임금근로자(b)	1,307	1,323	1,219	1,252	1,314
	비임금근로자** (c)	775	788	780	7,759	792
	합 계(d)	2,082	2,111	1,999	2,028	2,106
산재보험	적용자수(e)	812	824	760	744	886
	적용률(e/b)	62.1	62.3	62.3	59.4	67.4
고용보험	적용자수(f)	433	430	527	605	675
	적용률(f/b)	33.1	32.5	43.2	48.3	51.2
공적연금***	적용자수(g)	857	869	789	1,062	1,172
	적용률(g/d)	41.2	41.2	39.5	52.4	55.6
의료보험	적용자수(h)	4,402	4,493	4,447	4,518	4,590
	적용률(h/a)	94.8	95.8	94.3	95.0	95.7

자료: 총인구 및 총취업자는 통계청(2000b), 적용자수는 각 공단의 통계연보에서 재구성.

비고: * 15세 이상 총 취업자는 학생, 군인 등이 제외된 수치임. ** 비임금근로자에는 무급가족 종사자가 포함됨. *** 4대 공적연금 적용자 중 보험료를 납부하는 자를 의미.

- 13) 사회보험 적용률 추정 방법은 1999년 말 기준으로 계산하면 다음과 같다. 산재보험은 산재보험 적용자(7,441천 명)/임금근로자 총수(12,522천 명)=59.4%, 고용보험은 고용보험 적용자(6,054천 명)/임금근로자 총수=48.3%, 의료보험은 의료보험 가입자(45,173천 명)/주민등록상 총인구(47,542천 명)=95.0%, 공적연금은 국민연금·군인·사학·공무원연금 가입자(10,618천 명)/15세 이상 총취업자(20,281천 명)=52.4%(국민연금의 경우는 실제 보험료 납부자수 기준). 물론 적용대상자의 범주를 어떻게 잡느냐에 따라 수치가 달라질 수 있다. 기령 노동부에서는 고용보험 적용 대상 근로자를 870만 명 정도로 보고 있는데(노동부, 2000: 177) 이 경우 적용률은 6,054천 명/8700천 명=69.6%가 된다.

〈표 1〉의 간접적인 추정 방법은 사회보험에서 배제된 인구 중에서 비정규근로자의 규모에 대한 정보는 없으며 정부통계 중에서 이와 관련된 정보를 얻을 수 있는 자료가 현재로서는 없다. 따라서 기존의 실태조사를 통해 그 규모를 짐작해 보아야 하는데 크게 두 가지 범주, 즉 일용직·임시직·계약직 등 '전통적인' 의미의 비정규직, 그리고 5인 미만 영세사업장 근로자로 나누어 볼 수 있다. 전통적인 의미의 비정규직이 어느 정도 사회보험에서 배제되어 있는가 하는 문제는 조사 표본, 비정규직의 정의에 따라 다양하게 나타난다. 노동부가 조사한 《파트타임고용실태조사》(1996) 원자료를 재분석한 연구에서는 사업체의 57.5%만이 산재보험을 적용하였으며, 국민연금은 16.7%, 의료보험은 23.7%, 고용보험은 30.4%의 기업체만이 파트타임근로자를 사회보험에 적용시키는 것으로 분석되었다(김유선, 1999: 47). 앞의 연구는 사업체를 기준으로 조사한 경우이나 최근 통계청에서 실시한 경제활동인구 '부가조사' 자료를 개인별로 재분석한 연구에 따르면 비정규 근로자 중 고용보험과 국민연금 적용에서 제외된 비율이 85.4%, 85.7%에 이르고 있으며, 의료보험의 경우는 83.8%가 직장 의료보험에서 제외되어 있는 것으로 제시되고 있다(박기성, 2001).¹⁴⁾ 따라서 조사 기준에 따라 적용률에 어느 정도 차이가 존재하나 대다수의 비정규직이 사회보험에서 배제되고 있는 것은 뚜렷한 사실로 확인되고 있다.

사회보험에서 배제되는 비정규직 중 또 하나의 중요한 범주는 5인 미만 영세사업장 근로자이다. 고용보험은 98년 10월부터 5인 미만 사업장 확대 적용을 통해 약 74만 명을 추가로 가입시켰고(고용보험연구센터, 1999: 17), 2000년에 5인 미만 사업장 확대사업을 전개한 산재보험은 약 73만 명 정도를 가입시켰다. 앞에서 언급했듯이 5인 미만 사업장 근로자 총수를 178만 명으로 잡을 경우 약 42% 정도가 적용된 것이어서 절반 이상의 영세사업장 근로자가 배제되어 있는 것으로 추정된다. 물론 이러한 적용률도 사회보험행정기관의 사업장관리가 원활히 이루어지지 않는다면 더욱 떨어

14) 박기성의 논문은 통계청 경제활동인구 부가조사자료를 재분석한 것인데, 통계청 부가자료는 비정규직 실태를 파악하기 위한 정부차원의 조사이므로 표본의 대표성이 어느 정도 확보된 자료이다. 위 논문에서 비정규직이라 함은 고용계약 1년 미만의 한시적 근로자, 파견·용역·호출·독립도급 등의 근로자, 그리고 시간제 근로자를 합한 개념이다(이 글의 pp. 9~10 비정규직의 규모에서 서술한 첫 번째, 두 번째, 세 번째 비정규 유형). 그리고 의료보험의 경우는 직장의료보험에서 제외된다 하더라도 지역의료보험에 가입되어 있기 때문에 직장의료보험 가입 제외자 비율 83.8%의 수치는 신중하게 해석될 필요가 있다.

질 가능성이 높다. 지금까지의 논의를 정리하면 우리나라 사회보험은 임금근로자중에서 임시, 일용직, 시간제 근로자 등 전통적 비정규직 그리고 5인 미만 영세 사업장 근로자의 대다수를 배제시키고 있는데 이를 그림으로 표현하면 <그림 1>과 같다.

앞에서 언급했듯이 한국의 사회보험의 확대 속도는 세계적으로 유례가 드물 정도로 급속히 진행되고 있다. 그러나 여전히 문제로 남아있는 것은 사회보험에서 전국민 혹은 전체 임금근로자를 포괄하지 못하는 '사회적 배제'(social exclusion) 현상이 지속되고 있고 그 결과 사회보험 적용자와 미적용자라는 두 종류의 국민이 존재하며, 미적용자의 대다수는 바로 비정규직이라는 점에 있다. 사회보험 미적용자는 산재, 실

<그림 1> 한국 사회보험제도의 직업집단 적용 배제 모형(2000년 12월 기준)

직업군		공적연금			의료보험	산재보험(퇴직금)	고용보험
임금근로자	공무원·교원	공무원 연금	사학 연금	군인 연금	공교의보		
	사무직	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
	5인 이상 생산 직						
5인 이하 사업장							
차영자	농어민				지역의보		
	도시차영자						

- 비고 1) 검은부분이 보험에서 배제된 집단을 의미함(비정규직과 5인 미만 사업장 근로자).
 2) 의료보험의 비정규직은 사업장 가입자에서 제외되는 경우 지역가입자로 가입되기 때문에 배제 현상은 약화됨.
 3) 굵은 선은 각 제도가 직업집단을 분리시키는 경계를, 실선은 직업집단을 분리시키는 경계가 아니라 통상적인 직업집단 구분을 의미함.

업, 노령 등의 사회적 위험에 노출될 경우 수급권을 제한 당함으로써 아무런 소득보장을 받지 못하고 빈곤층으로 전락할 가능성이 어떤 계층보다 높아진다. 한마디로 우리나라 사회보험은 ‘있는 자’를 보호하고 ‘없는 자’를 배제시키는 역설을 보여주고 있는데,¹⁵⁾ 이 문제의 핵심에 바로 비정규직의 사회보험 적용 배제가 자리잡고 있다.

4. 최근 사회보험 확대 정책: 모형·성과·한계

사회보험에서 배제된 인구, 특히 비정규 근로자를 사회보험망으로 끌어들이기 위해서 정부는 최근 2~3년간 다양한 노력을 경주해 왔는데 이것을 적용 확대 모형의 특징, 성과, 그리고 한계 세 부분으로 나누어 살펴보기로 한다.

1) 적용 확대 모형의 특징

우리나라 4대 사회보험은 모두 공식부문에 근무하는 정규직 근로자를 전제로 최초의 체도를 설계하였으며, 이 모델을 점차 대기업에서 중소기업으로 확대시킴으로써 사회보험의 적용범위를 늘려 가는 전략을 취하였다. 이 모형이 성공하기 위해서는 사회보험 관리운영의 기술상 일정한 보험료 납부 능력, 높은 소득 노출도, 장기간의 명

15) 이러한 역설은 우리나라 사회보험의 확대 과정 유형과 연관되어 있다. 우리나라 사회보험은 서구에서 일반적으로 나타났던 ‘밑으로부터의 확대’(bottom up)가 아닌 라틴아메리카 국가에서 나타난 ‘위로부터의 확대’(top down) 과정을 거쳤다. 서유럽의 경우 최초의 사회보험 적용자는 저임금 생산직 근로자였으며, 시간이 지나면서 고임금 근로자와 사무직 근로자 그리고 자영업자에게로 확대되었다. 그러나 라틴아메리카의 경우는 특수직역(군인·공무원·교사) → 은행, 에너지, 통신업에 종사하는 사무직·생산직 근로자 → 일반적 도시 노동자(urban workers) → 농업노동자 및 자영업노동자, 그리고 농민 등의 순서로 사회보험이 확대되었다(Mesa-Lago, 1991: 6; 김연명, 1997a). 우리나라의 경우도 라틴아메리카의 하향식 확대 과정과 유사하게 4대 사회보험이 모두 안정된 임금근로자층(500인 이상 사업장 근로자)에게 먼저 적용된 이후 중소기업에 근무하는 저임금 노동자 → 농어민 → 도시지역 자영업자 순으로 사회보험이 확대되었다. 이러한 하향식 확대 과정으로 사회보험의 기술상 자격관리나 보험료 산정 및 부과, 징수가 어려운 5인 미만 사업장 근로자들이나 영세 자영업자들이 자연스럽게 배제되었으며 그 결과로 나타난 것이 <그림 1>에서 보는 전통적인 비정규직, 5인 미만 사업장 근로자, 그리고 일부 영세 자영업자와 농민의 사회보험 적용 배제 현상이다.

확한 고용계약, 그리고 보험료 부과·징수의 용이성 등이 갖추어져야 하는데 지난 30~40여 년간 적어도 5인 이상 사업장에 근무하는 우리나라의 정규직 근로자들은 이러한 조건을 어느 정도 충족시킬 수 있었으며, 이러한 배경하에서 임금근로자에 대한 사회보험 확대 적용을 비교적 빠른 시간 안에 진행시킬 수 있었다. 가장 전형적인 예로 산재보험을 들 수 있다. 산재보험은 64년 500인 이상 사업장 → 65년 200인 이상 사업장 → 67년 100인 이상 사업장 → 69년 50인 이상 사업장 → 74년 16인 이상 사업장 → 82년 10인 이상 사업장 → 92년 5인 이상 사업장 순으로 적용범위를 확대해 갔으며 이를 통해 일정 규모 이상의 임금근로자들에게는 산재 위험 노출시 어느 정도의 소득보장 및 의료보장 기능을 해 줄 수 있었다.

이렇게 공식부문에 종사하는 정규직 근로자를 전제로 설계된 사회보험을 다른 계층에게 확대하는 과정에서 문제로 부각된 계층은 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 범주는 5인 미만 영세 사업장에 근무하는 임금근로자들이다. 이들 사업장의 잦은 휴폐업, 불명확한 단기간의 고용 관계, 낮은 소득 노출도 등으로 보험료 부과·징수 및 자격관리라는 가장 기본적인 사회보험 기술 적용이 매우 어려운 계층에 해당된다. 이들 계층은 분명히 고용형태상 임금근로자임에도 불구하고 자격관리, 보험료 부과·징수 등 사회보험기술 적용의 어려움 때문에 결국 사업장 가입자 적용을 포기하고 지역가입자(자영자)로 돌려버리거나(의료보험과 국민연금) 혹은 산재보험처럼 상당기간 적용을 포기하는 방식으로 대처하게 된다.¹⁶⁾

두 번째 범주는 임시직, 일용직, 계절 근로자 등 고용계약 기간이 불안정하고 근로기간이 짧은 전통적인 의미의 비정규 근로자들인데 이들 역시 보험관리가 어렵기 때문에 영세 사업장 근로자와 마찬가지로 원칙적으로 사업장 가입자에서 제외하는 방식으로 대처하였다. 예를 들어 국민연금의 경우는 고용기간이 3개월 미만인 일용직, 기한부 근로자, 그리고 계절 및 일시 노동자는 사업장 가입자에서 제외시켰으며, 의료보험 역시 2개월 미만의 고용기간의 일용직·임시직 근로자를 사업장 가입자에서 제외시켜 이들을 지역가입자(자영자)로 돌렸다. 고용보험의 경우도 최초 입법시 고용기간이 3개월 미만인 근로자와 주당 근로시간이 30시간 미만인 근로자는 보험적용에

16) 산재보험은 5인 이상 사업장을 강제 적용한 것이 92년이었으나 8년이 지난 2000년 7월에 가처야 1인 이상 사업장으로 확대되었다. 이것은 산재보험 등 다른 사회보험의 적용 속도를 볼 때 매우 오랜 시간에 해당된다.

서 제외시켰다.

세 번째 범주는 의료보험과 국민연금에 해당되는 자영자 집단이다. 자영자의 경우는 후진국은 물론 선진국에서도 소득 노출도, 소득활동 파악의 어려움 때문에 사회보험 적용이 어려운 계층 중의 하나이다(Williams, 1999). 우리나라는 자영자에 대한 의료보험과 국민연금 확대시 보험료 부과체계만을 다르게 적용했을 뿐 급여 수준 및 급여제산 방식 등 정규직 근로자를 전제로 설계된 기본 골격을 그대로 자영자 집단에 게 확대 적용하였다. 그 결과는 의료보험의 성공,¹⁷⁾ 국민연금의 부분적 실패로 나타났다.

2) 최근 적용범위의 확대와 그 성과

앞 절에서 살펴보았듯이 정규직 근로자를 대상으로 설계된 기존 사회보험을 비정규 근로자에게 확대하는 과정에서 나타나게 될 사회보험 관리의 문제점을 피하기 위하여 우리나라 사회보험은 이들을 원천적으로 적용 제외시키거나 혹은 지역가입자로 전환시키는 방향으로 이 문제에 대처해 왔다. 그러나 비정규 근로자의 열악한 근로조건이 IMF 구제금융을 계기로 사회문제화 되면서 최근 2~3년간 이들을 사회보험으로 포괄시키려는 상당한 노력이 진행되었는데 이를 ① 근로기간 규정 단축을 통한 확대와 ② 사업장 범위 확대 두 가지 차원에서 나누어 살펴보기로 한다.

근로기간 단축을 통한 적용 확대 : 고용보험은 근로기간이 3개월 미만, 그리고 주당 30.8시간 미만인 근로자를 당연 적용에서 제외시키던 규정을 98년 10월부터 1개월 이상, 월 80시간 이상(주당 18시간 이상) 근무하는 근로자를 당연 적용시키는 쪽으로 법령을 개정하여 시행에 들어갔다. 국민연금도 앞에서 본 것처럼 임시, 일용직 등 대부분의 비정규직이 제외되어 지역가입자로 분류되어 있었으나 최근 입법 예고된 국민연금법 시행령에는 고용보험과 동일한 기준으로 변경되어 2001년부터 이들은 사업

17) 1977년에 시작하여 12년 만인 1989년에 전국민을 적용한 의료보험의 경우는 외국의 사회보장 전문가 혹은 사회보장 관련 국제기구에서 기존 사회보험 모형을 확대 적용한 사례, 즉 공식부문에 적용되는 사회보험 모형을 비공식부문과 자영업 등 다른 고용형태에 확대 적용하여 성공한 “가장 놀라운 사례”(the most striking example) (van Ginneke, 1999a: 57) 혹은 “개발도상국의 경우에 기존 제도를 통해 전국민의 보편주의적 적용이 가능하다는 것을 입증한 경우”(ILO, 2000: 216)로 평가받을 정도로 적용 확대에 있어서만은 일정한 성공을 거둔 경우에 해당된다.

장가입자로 전환되게 된다.¹⁸⁾ 의료보험의 경우도 머지않아 국민연금과 같은 방향으로 근로자 적용범위를 조정할 것으로 보여 상당수의 비정규직들이 신규로 사회보험에 적용되었거나(고용보험), 혹은 지역가입자에서 직장가입자로 전환될 것으로 보인다(국민연금, 의료보험). 근로기간 단축을 통한 적용 범위 확대와 관련되어 최근 변화된 규정들을 종합적으로 보면 <표 2>와 같은데 이 법률 규정이 행정적으로 실효성 있게 관철된다면 법률상의 근로기간 규정 단축을 통한 비정규직의 적용 확대는 일정한 계도에 오르게 될 것으로 보인다.

사업장 범위 확대를 통한 적용 확대 : 임시·일용직 등 전통적 비정규직의 적용 확대와 더불어 5인 미만 사업장 근로자의 적용 범위 확대도 급속히 이루어졌다. 고용보험은 98년 10월부터 5인 미만 사업장 근로자를 강제 적용하기 시작했으며, 산재보험의 경우는 2000년 7월부터 5인 미만 사업장 근로자를 의무 적용하였다. 의료보험의 경우는 2001년 7월부터 5인 미만 사업장 근로자가 직장가입자로 편입될 예정에 있다. 국민연금은 98년 3월 5인 미만 사업장 근로자를 포함한 전 국민에게 연금을 확대함으로써 적어도 법률적으로는 5인 미만 사업장 근로자도 국민연금에 강제 적용되게 되었다(앞에서 언급한 것처럼 5인 미만 사업장 근로자는 직장가입자로 전환되게 된다).

<표 2> 비정규직의 4대 사회보험 당연 적용에 대한 법적 규정(2000. 12월 현재)

구 분	의료보험	연금보험	고용보험	산재보험
임시·일용직	2개월 이상	1개월 이상	1개월 이상	당연 적용
시간제	적용 제외	월 80시간 이상 (주당 18시간 이상)	월 80시간 이상 (주당 18시간 이상)	당연 적용

* 비고 : 국민연금은 입법예고(안), 의보와 국민연금은 사업장 가입자에서 제외될 경우 지역가입자로 당연 적용됨.

18) 그러나 이 조치는 '규제개혁위원회'의 반대로 정부입법이 무산되었으며 현재는 국회에서 의회입법의 형태로 재추진이 되고 있다. 국민연금의 경우 고용보험과 동일한 기준으로 사업장 가입자의 범위를 변경하면 지역가입자에서 직장가입자로 자격이 변동되어 보험료 전액 본인 납부에서 사용자와 고용주가 50%씩 납부하는 방식으로 바뀐다는 것을 의미한다. 즉 비정규직의 보험료 부담이 줄어들어서 근로자의 입장에서는 가입의 유인이 커진다는 것을 의미한다.

이러한 비정규직의 사회보험 확대정책의 결과 최근 2~3년간 사회보험의 적용을 받는 인구가 상당히 늘어났으며 이들 중 대부분은 비정규 근로자층이 새롭게 사회보험에 추가된 것이다. 고용보험 적용근로자는 96년 말 433만 명에서, 2000년 12월에는 675만 명으로 242만 명이 늘어났으며, 같은 기간에 산재보험은 74만 명, 공적연금금은 315만 명이 추가로 사회보험의 적용을 받게 되었다(〈표 1〉 참조). 공적연금 중 국민연금의 경우는 지역 가입자로 분류되어 있는 비정규 근로자 177만 명 정도를 사업장 가입자로 적용시킬 수 있을 것으로 추정하고 있다(노인철·이용하, 2000: 37).

3) 평가와 논의

최근 2~3년간의 비정규 근로자에 대한 4대 사회보험 확대적용의 성과에도 불구하고 아직도 상당수의 비정규직이 사회보험에서 제외되어 있는 것이 현실이다. 앞의 〈표 1〉에서 보았듯이 2000년 말을 기준으로 고용보험은 전체 임금근로자의 48.8% (약 639만 명), 산재보험은 전체 임금근로자의 32.6% (약 428만 명), 그리고 국민연금은 약 경제활동인구의 44.6% (약 934만 명)가 아직도 사회보험망에서 제외되어 있는 것으로 추정된다.¹⁹⁾ 그러나 앞 절에서 보았듯이 이미 비정규직을 사회보험망으로 끌어들이기 위한 법적 조치, 즉 사회보험 당연 적용 기준 중 고용기간의 축소, 주당 근로시간의 축소, 그리고 5인 미만 사업장 근로자 확대 조치는 이미 법률적으로 조정이 끝난 상태이며 의료보험을 제외하면 여러 가지 여건상 당연 가입 적용규정을 더 강화할 여지는 극히 제한적이다. 이렇게 보면 우리나라 비정규 근로자의 사회보험 문제는 강제 가입의 확대 적용, 즉 적용범위 문제가 아니라 적용 사업장의 근로자 혹은 사업주가 기여금 납부를 기피하는 ‘기여 회피’ 문제, 혹은 행정관리기구가 적용 사업장 및 근로자의 고용 및 소득상태를 제대로 파악하지 못해서 나타나는 문제로 귀착된다(후자의 경우도 결과적으로는 기여 회피의 문제이다).

19) 물론 이 추정치는 다소 현실을 과장하는 측면이 있지만 최근의 사회보험 확대 정책의 한계와 비정규직의 사회보험 배제 문제를 부각시키는 데는 유용하다. 사회보험에서 제외된 근로자의 규모를 정확하게 계산하려면 법률에 규정된 보험 적용 범주 임금근로자 규모, 즉 모집단의 규모가 밝혀져야 하나 이에 대한 통계가 지금의 정부자료로는 불가능한 만큼 대략적으로 추산해 볼 수밖에 없다. 가장 간편한 방법은 문제가 있기는 하지만 〈표 3〉에서 본 것처럼 임금근로자 전체 규모에서 각 사회보험의 적용인구의 비율을 구하는 방법이다.

사회보험에서 기여 회피는 사회보험의 근본적 목적을 훼손시키기 때문에 특히 개발도상국과 후진국의 사회보험 분제와 관련하여 국제적으로 상당한 관심과 논란을 불러일으키고 있는 사안이다. 기존 연구에 의하면 개발도상국이나 후진국에서 기여 회피를 유발하는 요인은 너무나 다양하게 제시되는데(Gillion et. al., 2000: 251~269; Bailey & Turner, 1997: 3~9; James, 1999) 대략적으로 정리하면 다음과 같다. 고용주의 입장에서는 노동비용 절감, 보험료를 징수하되 행정기관에 보험료를 납부하지 않는 '사기'(fraud), 보험료 납부보다 뇌물이 비용이 적게 드는 합리적 선택의 경우 등이 기여회피 요인으로 작용한다. 피고용인 혹은 자영업의 입장에서 보면 위험에 대비하지 못하는 개인의 근시안적 사고(myopia), 부담 능력을 초과하는 보험료의 부과, 빈곤, 사회보험의 수익에 대한 낮은 기대감, 다른 곳에 투자하는 것이 수익이 더 높은 경우, 인플레이션에 대한 우려감 등이 기여 회피에 대한 유인을 제공한다. 때로는 사회보험을 담당하는 행정기관에서도 기여 회피를 유발하는데, 기여 회피에 대한 징벌을 약하게 적용하는 경우, 징수기능의 비효율성, 정치적 고려 등이 있다.

한편, 기여 회피 현상을 막기 위한 방안 역시 매우 다양하게 제시되었다. 가장 원론적인 입장에서 기여 회피 방지와 적용 범위 확대의 열쇠는 소득증가와 비공식부문의 크기를 줄이는 경제성장에 있다고 지적할 수도 있고(James, 1999), 홍보와 교육을 통한 사회보험에 대한 대중적 이해의 증진을 지적할 수도 있다(Bailey & Turner, 1997: 11). 그러나 이러한 요인들은 사회보험제도 통제밖에 위치한 문제이다. 사회보험제도 자체를 조정함으로써 기여 회피를 막는 방법은 두 가지로 압축된다. 첫째는 공식부문을 모델로 설정한 기존 사회보험제도의 확대 적용을 포기하고 다른 별도의 제도를 만드는 방법이며, 둘째는 기존 모델의 유효성을 인정하고, 사회보험행정기구의 사회보험 관리 능력, 특히 피보험자 자격 확인, 보험료 부과·징수 기능의 강화를 추구하는 방법이다.

첫 번째 방법에 대해서는 다양한 제안이 나오고 있다. 가령 세계은행은 기여와 급여 사이의 연계를 강화시킴으로써 기여에 대한 유인을 강화하는 접근 방법, 즉 확정 급여방식에서 확정기여방식으로 전환을 제안하고 있다(World Bank, 1994; James, 1999). 반면 ILO와 ILO 진영의 연구자들은 사회보험의 적용이 미진한 일부 개도국과 후진국에 대해서 과거와는 다른 방향의 제안을 하고 있다. van Ginneke 는 "지난 50년간 ILO와 대부분의 국제기구에서는 기술적 협조의 대부분을 공식부문노동자에

대한 적용확대에 초점을 두어 왔다. 우리는 ‘위로부터’ 사회보험을 확대하는 정책설계에서 참여적인 (‘밑으로부터’) 접근으로 대체되어야 하는 단계에 도달했다’(1999a: 67)고 하면서 계절, 임시·일용직, 영세 자영자, 가내 노동자 등의 비정규 고용형태 혹은 비공식부문 종사자에 대해서는 공식부문과는 독립된 별도의 제도를 설립하거나(가령, 지역별 혹은 직종별 공제조합, NGO를 이용한 공제회 등), 아니면 조세로 재원이 조달되는 공공부조의 강화를 통해 이들 계층을 보호할 것을 권고하고 있다(ILO, 2000: 209~234; Gillion et. al., 2000: 210~215, 413~423; van Ginneke, 1999a).

그러나 비공식부문 종사자들을 위해 ILO에서 제안한 독자 제도의 설립은 사회보험의 적용 확대가 극히 미진한 국가의 경우에 해당되며 우리나라의 상황과는 맞지 않는 것으로 보인다. 왜냐하면 우리나라의 경우 사회보험 가입대상자로 확인되고 어느 정도 소득노출이 이루어지면 기여 회피율이 매우 낮으며,²⁰⁾ 앞에서 언급했듯이 의료보험은 적어도 적용 확대의 측면에서는 상당히 성공한 경험을 갖고 있기 때문이다. 따라서 누가 적용 대상이며, 적용 대상자의 소득 노출도, 그리고 징수의 강제력 확보 여하에 따라서는 현재보다 비정규직의 기여율을 훨씬 더 끌어올릴 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 두 번째 방법은 사회보험의 행정관리능력 즉, 자격의 확인과 관리, 소득파악 능력 및 징수 능력을 향상시킴으로써 적용 대상자가 된 비공식부문 종사자의 기여 회피를 줄여나가는 방안이 될 것이다(ILO, 2000: 227~228; Bailey & Turner, 1997: 13).

앞에서 본 것처럼 우리나라에서 비정규 근로자를 4대 사회보험에 적용시키기 위한 법률 조정은 일정한 궤도에 올라 있다. 그럼에도 불구하고 비정규직의 사회보험 적용률이 미진한 이유는 비정규 근로자 및 이들이 근무하는 사업장의 특성, 즉 사업장의 잦은 휴폐업, 근로자의 빈번한 사업장 이동과 불규칙한 고용, 정확한 소득 파악의 한계 등으로 대상자의 자격 확인과 이에 따른 보험료 부과, 징수의 강제성이 확보되지 않기 때문이다. 특히 비정규 근로자의 기여 회피 문제는 보험료를 ‘강제적으로 원천

20) 우리나라 사회보험의 징수율은 연도마다 차이는 있지만 97년에서 IMF를 겪은 99년 사이에 의료보험의 경우 95%~98%, 산재보험의 경우 80%~85%, 국민연금의 경우 95%~97% 수준을 유지해왔다. 따라서 적용대상자의 기여회피율은 매우 낮다. 가장 문제가 되는 것은 국민연금의 지역가입자의 징수율인데 소득신고자의 징수율은 70% 정도에 머무르고 있다. 물론 최근 확대된 비정규직의 징수율을 포함하면 징수율은 이보다 좀 낮을 것으로 추정된다.

장수'하는 근로자의 특성 때문에 보험자의 자격 확인 등 사회보험행정기구의 관리능력에 따라서는 상당부분 극복할 수 있는 문제이다. 따라서 문제의 핵심은 비정규 근로자의 사회보험 적용을 관리하는 행정능력인데, 이 문제는 비정규 근로자의 4대 사회보험 및 근로기준법의 확대 적용 과정에서 끊임없이 제기되어 온 문제점인 동시에 사회보험의 전국민 확대를 위해서 반드시 넘어야 할 산으로 지적되어 온 사안이기도 하다(황덕순, 2000; 원종욱 외, 2000; 이철수 외, 1997; 허재준 외, 1999).

지난 2~3년간 비정규직의 사회보험 확대 과정을 사회보험행정이라는 측면에서 보면 두 가지 특징이 나타난다. 첫째는 4대 사회보험 행정기관이 사업장 확인 혹은 피보험자의 자격확인을 독자적인 인력과 예산으로 수행했다는 점이다. 고용보험의 경우 5인 미만 사업장 확대시 상당수의 공공근로요원을 동원하여 사업장 및 채용 근로자의 임금, 고용상태를 일일이 확인하는 작업을 벌였으며, 산재보험의 경우도 비슷한 방식으로 확대작업을 수행하였다. 국민연금의 경우도 도시지역 확대과정에서 1만여 명의 공공근로요원을 채용하여 자격관리 확인과 보험료 상향 조정 등의 업무를 수행했다. 대상자는 동일한데 각기 다른 3개의 기관에서 사회보험 관련 자격, 고용형태 등에 중복 확인 작업을 한 것이다. 두 번째는 각 사회보험 행정기관의 인력과 행정력 부족 때문에 사회보험 업무의 일부(보험료 위탁 징수)를 민간기관에 업무 위탁하는 방식으로(사무조합) 행정력을 보완하고 있다는 점이다. 예를 들어 산재보험은 사무조합의 경우 한국경총 및 시도 경영자협회에 14개 법인에 위탁사업을 하고 있으며(99년 현재 위탁 사업체수 10,657개, 징수 결정액 657억 원, 수납액 609억 원), 고용보험의 경우는 대구, 경북 경영자협회 등 79개소에 보험료 징수를 위탁하고 있다(노동부, 2000). 그러나 이러한 방식은 비정규직의 사회보험 확대에 일정한 성과도 있었으나 이 늘의 3장의 2)에서 보았듯이 아직도 상당수의 비정규직이 사회보험망에서 제외되어 있는 것이 현실이며, 사회보험 적용자와 적용 배제자라는 '두 종류의 국민'이라는 틀은 그대로 유지되고 있다.

이런 상황에서 법률 변경을 통해 넓혀 놓은 비정규 근로자에 대한 사회보험 확대 적용 기준이 실효성 있게 집행될 수 있도록 사회보험 행정체계를 정비하는 것, 즉 관리운영능력 향상이 핵심적인 문제가 된다. 특히 비정규 근로자와 그 고용주의 기여 회피 현상을 막을 수 있는 사회보험 행정체계의 정비가 필요하다.

5. 사회보험 관리능력의 향상: 관리운영체계 재편 논의

기존 사회보험 모델을 확대 적용하면서 비정규 근로자 혹은 비공식 부문 종사자의 사회보험 적용률을 제고하는 방법으로는 논의될 수 있는 것은 첫째, 분터 운영되는 사회보험 행정기구의 일원화, 그리고 둘째 4대 사회보험 기여금 부과·징수업무와 조세징수업무의 일원화 방안을 생각해 볼 수 있다.²¹⁾

1) 자격관리·부과·징수업무의 일원화

사회보험료의 부과·징수 기능을 강화하여 기여 회피를 줄여나가는 방안 중의 하나로 99년에 집중적으로 논의된 4대 사회보험 행정관리기구의 통합을 들 수 있다.²²⁾ 4대 보험통합 논의에서 적립금의 통합관리, 진료비 통합 심사 등에서는 대립되는 쟁점이 형성되어 있지만 적어도 부과·징수업무의 일원화(그리고 이에 따른 자격관리의 일원화)는 대부분의 연구자와 관련 기관들이 그 필요성을 인정하고 있다(탕하남 외, 1999; 윤병식 외, 1999; 김연명, 2000). 그 이유는 동일한 사업장과 대상자를 4대 행정기관이 분산관리 하는 것보다 한 기관에서 관리하는 것이 관리운영비 절감, 피보험자의

21) ILO 사회보장국의 수석경제학자인 van Ginneken은 후진국(인도, 튀르키예 등)의 사회보험 배제 문제를 연구한 책에서 비공식부문의 크기가 크고, 고용구조가 전면적으로 자본주의화되지 못한 나라는 비정규직 적용을 위해 기존 사회보험제도를 확대하는 것은 한계가 있으며 공식부문 근로자를 위한 사회보험 외에 지역 혹은 직종에 관한 '자립적 self-reliance' 제도 같은 형태를 보충할 필요가 있다는 점을 제안하고 있다(van Ginneken, 1990b). 즉, 기존 제도의 변경 혹은 보충적 제도의 설립 필요성을 권고하고 있다. 그러나 van Ginneken의 제안은 우리나라의 경우에는 별로 설득력이 없어 보인다. 왜냐하면 우리나라는 고용구조 자체가 충분히 자본주의화된 상태이며, 비공식부문이 존재하기는 해도 후진국처럼 크지 않은 상위 개발도상국에 속하기 때문이다. 따라서 이 글에서 드러났듯이 오히려 관리운영체계의 재편을 통한 비정규근로자의 사회보험 적용 확대가 훨씬 효과적이고 설득력이 있다. 사회보험행정기구의 일원화 혹은 국제청으로의 보험료 부과·징수기능 이전은 ILO에서 개발도상국의 사회보험 관리운영 능력을 향상시키는 방안으로 제시되고 있다(Gillion et. al., 2000: 431~433).

22) 4대 사회보험 통합의 근거 그리고 이에 반대하는 논리는 다음 문헌에서 충분히 논의되어 있다. 여기서는 필요한 내용만 간략히 언급하기로 한다. 탕하남 외(1999), 근로복지공단(1999), 윤병식 외(1999), 4대 사회보험 통합추진기획단(1999) 등이 있다.

편의 증진 등 여러 가지 시너지 효과가 나타나기 때문이다. 특히 필자가 강조하고 싶은 것은 기존의 4대 사회보험 통합 논의과정에서 주목을 받지 못했으나, 이 글에서 집중적으로 논의한 비정규직의 사회보험 적용률 제고를 위해 보험행정기관의 통합이 훨씬 유리하다는 점이다.

4대 보험의 자격관리가 일원화되고 기여금의 부과·징수가 한 기관에서 이루어지면 다른 복잡한 절차를 거치지 않아도 나머지 사회보험의 가입자로 편입시킬 수 있는 틀이 형성되기 때문에 배제되어 있는 많은 비정규직을 사회보험으로 끌어들이 수 있게 된다. 예를 들어 <표 1>에서 보듯이 2000년 말 산재보험의 가입자가 886만 명으로 고용보험 가입자 675만 명보다 211만 명이 많은데 고용보험에서 제외된 이들 대부분은 비정규직에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 보험행정기구를 일원화하면 고용보험의 가입자를 산재보험의 수준으로까지 쉽게 끌어올릴 수 있다. 또한 비정규직의 보험 적용은 비정규직의 고용 특성상 고용상태와 임금 수준에 대한 정확한 실태 파악이 매우 중요하다. 따라서 부과·징수 기능을 일원화하면 사업장의 정기적인 현지조사를 통해 각 공단의 중복인력을 비정규직의 사회보험 자격 확인 작업에 투입할 수 있어 비정규직을 보다 많이 사회보험망으로 포함시킬 수 있는 기반이 마련된다. 그리고 산재보험과 고용보험에서 그 필요성이 날로 높아지고 있는 피보험자의 ‘인별 관리’사업을 훨씬 적은 비용으로, 더욱 효율적으로 수행할 수 있다.²³⁾

2) 부과·징수의 기능의 국세청 이관

비정규직의 사회보험 확대 적용을 위해 필요한 보험행정의 개편 논의 중 본격적으로 제시되지 않았던 것이 바로 보험료 부과·징수 기능의 국세청 이관 문제이다. 각국의 사회보험행정과 조세행정을 통합적으로 보면 조세와 사회보험료 징수가 연계,

23) 이러한 이유 외에도 최근 비정규직의 보험적용 확대과정에서 자격관리·부과, 징수가 일원화되어야 할 필요성이 증명되고 있다. 예를 들어 산재보험의 5인 미만 사업장 확대나 국민연금에서 계획하고 있는 5인 미만 사업장 근로자의 직장가입자로의 전환은 고용보험에서 확보한 비정규 근로자나 혹은 사업장 데이터를 기본자료로 사용했거나 사용할 예정이다. 사회보험료가 통합징수되는 경우는 여러 나라의 역사적 경험도 있다. 예를 들어 독일은 연금, 고용보험, 의료보험을 총 사회보험료 형식으로 의료보험행정기구에서 일괄징수하고 있으며, 일본은 연금, 의료보험은 사회보험사무소에서 고용, 산재보험은 노동성 지방조직에서 징수하고 있다.

통합된 경우를 다수 발견할 수 있다. 이 경우 대개 국세청에서 조세와 사회보험료를 일괄 징수하여 관련 사회보험기관에 보험료를 이전시키는 방식인데, 미국(연금과 의료보험을 국세청에서 통합 징수), 영국(99년부터 국세청으로 사회보험료 징수 기능 이관), 그리고 스웨덴, 아르헨티나 등에서 시행되고 있다. 특히 개발도상국 중 아르헨티나의 사례는 사회보험료와 조세기능을 통합하여 관리운영의 효율성을 높인 사례로 보고되고 있다(ILO, 2000: 223). 보험료·부과징수 기능을 국세청으로 이관할 경우 사회보험행정기관을 중심으로 부과·징수 기능을 일원화했을 때보다 다음과 같은 장점이 추가될 수 있다. 우선 조세집행기관의 '의지'에 따라서는 비정규 근로자 및 해당 사업장의 고용상태와 임금 상태 등에 어떤 기관보다 정확하게 파악할 수 있다. 그리고 사업주가 비정규 근로자의 임금, 고용상태를 부정확하게 보고할 경우에도 여러 가지 '대사' 자료를 확보하고 있기 때문에 이를 교정할 능력이 상당히 확보되어 있다.²⁴⁾ 또한 산재보험이 앞으로 순수 자영업주까지 확대되어 '전국민재해보험'의 성격으로 발전할 경우를 대비하고 국민연금과 의료보험에서 자영업자의 정확한 소득과약과 보험료 부과·징수를 위해서는 국세청의 자료와 행정 능력을 활용하는 것이 월등하게 유리하고 실효성이 높다는 점이다. 또한 비정규직의 사회보험 적용에서 제기되는 문제 중의 하나는 앞에서 언급한 사용자 및 피보험자의 기여 회피 현상인데 이 기여 회피 현상을 행정적으로 제어하기 위해서는 여러 가지 소득, 재산 관련 과세 자료를 확보하고 있고, 다른 기관보다 훨씬 강한 징수·부과 능력을 갖고 있는 국세청이 유리하다는 점은 부인할 수 없다. 그리고 국세청은 기본적으로 모든 자산, 소득, 납세 자료를 '인별'로 관리하고 있기 때문에 모든 사회보험이 '인별 관리체제'로 전환되는 데 훨씬 유리하며 피보험자, 사업주의 보험료 납부나 급여수급에 있어서 도덕적 위험(기여 회

24) 소득과약 문제(특히 자영업자 소득과약 문제)는 사실 우리나라 사회보험의 성패는 물론 비정규직의 사회보험 적용 성공 여부를 좌우하게 될 사안이다. 98년 국민연금 파동을 거치면서 부각된 자영업자 소득과약 문제 때문에 최근 2년간 상당한 수준의 세정·세제 개혁이 이루어졌다. 대표적인 정책 변화는 과세특례제 폐지 등 부가가치세제의 정비로 자영업자 소득과약이 상당히 제고되었고, 2000년 7월부터 시행예정인 '과세자료 수집 및 관리에 관한 법률'에 의해 약 200여 종의 소득과약 관련 자료가 국세청으로 통합되어 개인별 소득상태가 보다 정확하게 드러나게 되었다는 점이다. 신용카드 의무 사용정책도 소득과약 수준을 획기적으로 높일 것으로 기대되고 있다(최근 세정·세제 개혁의 내용과 효과에 대해서는 재정경제부(2000) 참조). 이러한 세정·세제 개혁의 결과 불과 2~3년 전까지만 해도 불가능한 것처럼 보였던 자영업주의 소득 상태, 그리고 소규모 사업체 종사자의 임금·고용 상태 파악이 획기적으로 제고될 가능성이 매우 높아졌다는 점이다.

피, 과소 신고, 사회보장 급여의 중복 수급)을 체크하는 기능에 있어서도 뛰어나다고 할 수 있다. 이런 장점 외에도 조세와 사회보험료 징수 행정이 일원화되면 사업주의 입장에서 행정적 편의성이 높아지고 보험료와 조세납부 비용도 절감될 수 있다.

7. 결 론

이 글을 통해 필자가 제기한 주장은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째 우리나라 사회보험에서 비정규 근로자의 사회보험문제는 수급권 획득을 위한 최저가입기간 충족, 혹은 낮은 급여수준 등에 있는 것이 아니라 사회보험에서의 원초적인 적용 배제에 있다. 둘째, 우리나라 사회보험은 사회보험에 가입되어 위험분산을 할 수 있는 층과 그렇지 못한 층, 두 종류의 국민으로 분할시켜 놓고 있는데, 비정규 근로자의 대부분은 후자에 속해 있다. 셋째, 비정규 근로자에 대한 사회보험 확대는 공식부문의 정규직 근로자를 모형으로 설계된 기존 사회보험제도를 그대로 적용하는 방식이었으나 사회보험 관리운영기구의 기능 재조정이 동반되지 않았기 때문에 실패해가고 있다. 넷째는 이 글의 전체적 논지에 해당되는 것으로 비정규직의 사회보험 배제 문제의 해결은 사회보험행정기구의 '관리운영능력'(governance)의 향상에 있으며 그 핵심은 4대 사회보험의 자격관리, 보험료 부과·징수 기능의 일원화 혹은 이 기능의 국세청 이관을 통한 조세와 보험료의 통합징수에서 찾아야 한다는 점이다.

비정규직의 사회보험 적용 배제는 자영자 소득과약 문제와 함께 우리나라 사회보험의 아킬레스건에 해당된다. 이 글에서 본 것처럼 우리나라 사회보험 발전의 현 단계에서 사회보험 관리운영기구의 관리 능력의 향상, 특히 자격관리와 부과·징수 기능의 일원화 혹은 이 기능의 국세청 이관은 비정규직의 사회보험 확대 적용의 실효성을 높이는 데 가장 중요하고 우선적인 돌파구가 될 수 있다. 지금처럼 4개로 흩어져 있는 사회보험조직으로는 비정규직을 사회보험제도 안으로 제대로 흡수할 수 없으며, 흡수한다 하더라도 지속적인 자격관리와 정확한 보험료 징수·부과가 어렵다는 점은 최근의 사회보험 확대 과정에서 명백하게 드러나고 있다. 사회보험에서 비정규 근로자의 배제 현상이 지속될 경우 우리나라 사회보험은 민영화 이전의 칠레, 아르헨티나 등 남미가 그러했듯이 '있는 자들을 위한 사회보험'으로 영원히 고착될 가능성도 있

다. 이렇게 되면 사회보험의 장래는 극히 불투명해질 것이며, 이른바 ‘시장의 효율 논리’를 앞세운 사회보험 민영화의 압력이 비례적으로 커지게 될 것이다.

•참 고 문 헌•

- 고용보험연구센터. 1999. “고용보험동향,” 《고용보험동향》 제4권 제2호, 1999년 가을호. 한국노동연구원, pp. 12~76.
- 권문일. 2000. “국민연금에 대한 수익 분석 : 국민연금급여는 과연 보험료에 대한 공평한 수익인가?” 《한국사회복지학》 통권 41호, 한국사회복지학회, pp. 43~67.
- 권혜자·박선연. 1999. 《비정규 노동자의 규모, 법적 지위, 조직화 방안》, 한국노동중앙연구원, 근로복지공단, 1999. 《사회보험통합방안에 관한 연구(II)》.
- 김선수. 2000. “비정규 근로자 보호를 위한 법 개정안,” 《비정규 노동자 권리보장을 위한 법 개정안 공청회 자료집》, 비정규노동자 기본권 보장과 차별철폐를 위한 공동대책위원회.
- 김연명. 1997a. “한국 사회보험의 확대 과정과 불평등,” 중앙사회복지연구회(편), 《한국 사회복지의 불평등》, 일조각, pp. 32~41.
- 김연명. 1997b. “ILO의 사회보장 기준과 한국 사회보장의 정비과제,” 《한국사회복지학》 통권 31호, 한국사회복지학회, pp. 219~248.
- 김연명. 2000. “4대 사회보험 통합의 의의·쟁점·과제,” 《상황과 복지》 제7호, 사회복지학 연구회, 인간과 복지, pp. 39~60.
- 김유선. 1999. 《단시간근로자 보호와 조직화를 위한 정책 과제》, 한국노동사회연구소.
- 노동부. 2000. 《노동백서》.
- 박기성. 2001. 비정형근로자의 측정과 체언, 한국노동경제학회 세미나 자료집.
- 방하남 외. 1999. 《사회보험 통합방안 연구》, 한국노동연구원.
- 원종욱·백화중·양시현. 2000. 《5인 미만 사업장 근로자 및 임시직·일용직 근로자의 사업장 가입자 편입 방안》, 한국보건사회연구원.
- 윤영식 외. 1999. 《사회보험 통합관리체제 연구》, 한국보건사회연구원.
- 윤진호·정이훈 외. 2000. 비정규노동자와 노동조합, 전국민주노동조합총연맹.
- 오근식 외. 1998. 《사회보험 통합 방안 연구》, 국민연금관리공단연구센터.
- 이철수·유경준. 1997. 《4인 이하 사업장에 대한 근로기준법 적용 확대 방안》, 한국노동연구원.
- 재정경제부. 2000. 국민의 정부 조세정책의 운용 및 성과.

- 최경수. 1997. 《단시간근로의 실태와 정책과제》. 한국노동연구원.
- 통계청. 1999. 《1998년 기준 사업체 기초통계 조사보고서》(전국편).
- 통계청. 2000a. 《경제활동인구연보 : 1963~1999》. CD-ROM.
- 통계청. 2000b. 통계청 통계자료 찾기 (<http://www.nso.go.kr/kosisdb/>).
- 허재준·심규범. 1999. 《건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안》. 한국노동연구원.
- 황덕순. 2000. 《고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선 방안 : 임시·시간제 및 소규모 사업체 근로자를 중심으로》. 한국노동연구원.
- 4대 사회보험 통합추진 기획단. 1999. 《사회보험 관리운영 개선방안(안)》.
- Bailey, Clive. and Turner, John. 1997. *Contribution Evasion and Social Security: Causes and Remedies*, Discussion Paper. International Labour Organization.
- Blackwell, John. 1994. "Changing Work Patterns and Their Implications for Social Protection.", in Baldwin, Sally & Falkingham, Jane. eds. *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. Harvester Wheatsheaf. pp.79~99.
- Erskine, Angus and Clasen, Jochen. 1997. "Social Insurance in Europe- adapting to change." in Jochen Clasen, ed. *Social Insurance in Europe*. The Polity Press. pp.240~250.
- Esping-Andersen, Gosta. 1997. "Welfare state at the end of century: the impact of labour market, family and demographic change." *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. OECD. Social Policy Studies. No.21. pp.63~80.
- European Commission. 1998. *Modernizing and Improving Social Protection in the European Union: Communication from the Commission*.
- European Community. 1998. *Labour Force Survey: Results 1997*, EUROSTAT, Luxembourg.
- European Community. 2000. *Report on the Social Protection in Europe*. 1999.
- Gillion, Colin., Turner, John., Bailey, Clive., Latulippe, Denis. 2000. *Social Security Pension: Development and Reform*. ILO.
- ILO. 2000. *World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva.
- James, Estelle. 1999. *Coverage Under Old Age Security Programs and Protection for the Unisured: What are the Issues?*, Paper at the Flagship Courses in Pension Reform. World Bank.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1991. *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, The World Bank Discussion Papers, No.140.
- Pierson, C. 1998. *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. The

- Pennsylvania State University Press. 2nd edition.
- Polivka, A. E., Cohany, S. R., Hipple, S. 2000. “Definition, Composition, and Economic Consequence of the Nonstandard Workforce.” in Carre, F. et. al. *Nonstandard Work: The Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*. Industrial Relations Research Association.
- Social Security Administration. 2000. *Social Security Programs Throughout the World-1999*. SSA Research Report # 64.
- Standing, G., 1997. “The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is needed in Eastern Europe,” *Social Research*. Vol.64, Issue 4.
- van Ginneke, Wouter. 1999a. “Social Security for the Informal Sector: A new challenge for the developing countries.” *International Social Security Review*. 52(1). ISSA. pp.49~69.
- _____. 1999b. Policy recommendation. van Ginneken, Wouter. ed. *Social security for the excluded majority: developing countries*. International Labour Office.
- Van Parijs, P. 1995. *Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?*. Calrendon Press.
- Walwei, Ulrich. 1995. “New forms of employment: Less social security to create more jobs.” *Social Security Tomorrow: Performance and Change*. International Social Security Association. pp.123~144.
- Williams, David. 1999. “The Self-employed: Providing for the self-providers,” *International Social Security Review*. 52(1). ISSA. pp.7~30.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

The Extension of Social Insurances to the Nonstandard Workforce Issues and Policy Options

Professor Kim, Yeon-Myung
(Department of Social Welfare, Chungang University, Korea)

Despite the rapid expansion of social security coverage in the 1990s, many wage earners in Korea, especially the majority of the nonstandard workforce are excluded in the social insurance programs. In this regards, the purpose of this paper is to analyze causes of the exclusion of nonstandard workers to the social insurance scheme and to suggest the feasible policy options. Through this paper, four arguments are addressed as follows. First, the main issue for exclusion from coverage of those workers is that they have no entitlement to social insurance. This is not an issue of that they fall below hours or income thresholds for the entitlement. Second, the top-down process of the extension in the Korean social insurances have divided the wage earners into two groups, the insider (*the included*) and the outsider (*the excluded*). Many nonstandard workers belong to the latter category. Third, the social insurance systems have been designed for the regular workers who were characterized by a full-time with some degree of stability. Reform designed to cope with the growth of nonstandard workers must build on the existing structure of social insurance. Finally, the governance capacity by social security administration body must be improved in order to provide a basic social protection for those workers. For that, four separated social insurance administration bodies could be unified to one administrative body, or tax and contribution of social insurance could be collected by one integrated administration body, the National Tax Service.