

# 더 늦기 전에 노후소득보장 강화! 20대 대선 공적연금 토론회

**일시** 2022.2.7.(월) 오후 2시

**장소** 민주노총 12층 중회의실

---

**좌장** 이찬진 공적연금강화국민행동 공동집행위원장

---

**발제** 정해식 한국보건사회연구원 연구위원

주은선 경기대학교 교수

오종헌 공적연금강화국민행동 사무국장

---

**토론** 민주당 김성주 의원

정의당 좌혜경 정책연구위원

민기채 한국교통대학교 교수

유희원 국민연금연구원 연구위원

---

**주최**  **공적연금강화국민행동**  
Public Pension for All

## 프로그램

시간	내용
14:00 ~ 14:10	<b>인사말</b>
14:10 ~ 14:40	<b>발제1</b> 노후소득보장 강화_정해식 보사연 연구위원
14:40 ~ 15:10	<b>발제2</b> 국민연금 특수형태 노동자 보장 확대_주은선 경기대학교 교수
15:10 ~ 15:20	<b>발제3</b> 연금행동 정책요구안_오종헌 연금행동 사무국장
15:20 ~ 17:00	<b>종합토론</b> 좌장: 이찬진 연금행동 공동집행위원장 민주당 김성주 의원 정의당 좌혜경 정책연구위원 민기채 한국교통대학교 교수 유희원 국민연금연구원 연구위원

# 목차

## 1. 발제문

2018년 제도발전위 (가)안 주장 및 연금 개혁 방향 논의 정해식 한국보건사회연구원 연구위원	6
국민연금의 특수형태노동자 보장, 어떻게 확대시킬 것인가? 주은선 경기대학교 교수	18
연금행동 20대 대선 정책요구안 오종현 연금행동 사무국장	57

## 2. 토론문

민주당 김성주 의원	72
좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장	73
민기채 한국교통대학교 교수	74
유희원 국민연금연구원 연구위원	75



## 1. 발제문

## 2018년 국민연금 제도발전위원회 (가)안의 주장 및 연금 개혁 방향 논의

정해식 연구위원

### 1. 국민연금 재정추계 결과와 합의

#### □ 국민연금 재정추계 결과

---

##### • 2018년 재정추계 결과

① 재정추이: 기금의 수입, 지출의 규모를 전망하는 것으로, '보험료 수입(급여 지출)(2030년), 수지 적자 발생(2042년), 기금 소진(2057년) 등의 추이와 주요 시점을 제시(GDP 대비 적립기금은 2034년 48.2%로 정점)

② 수지구조: 부과방식비용률은 2020년 5.2%에서 점차 증가하여 장기적으로 29% 수준을 유지

• 재정평가: '70년 후 당해 연도 연금급여 지출의 1배 적립'이라는 목표를 달성하기 위해 필요한 보험료율을 제시(2020년 일시 인상 시 16.02%)

---

• 급여 지출은 수급자 규모, 가입자 소득, 물가상승 등에 따라 결정

- 수급자 규모는 가입자 규모 변화에 영향, 기존 수급자의 사망률에 영향 받음

- 수급자의 연금 급여는 기존 수급자의 경우 소비자물가상승률 영향 받음

• 보험료 수입은 가입자 규모, 가입자 소득 수준 등에 따라 결정되는 보험료 부과대상 소득이 결정함

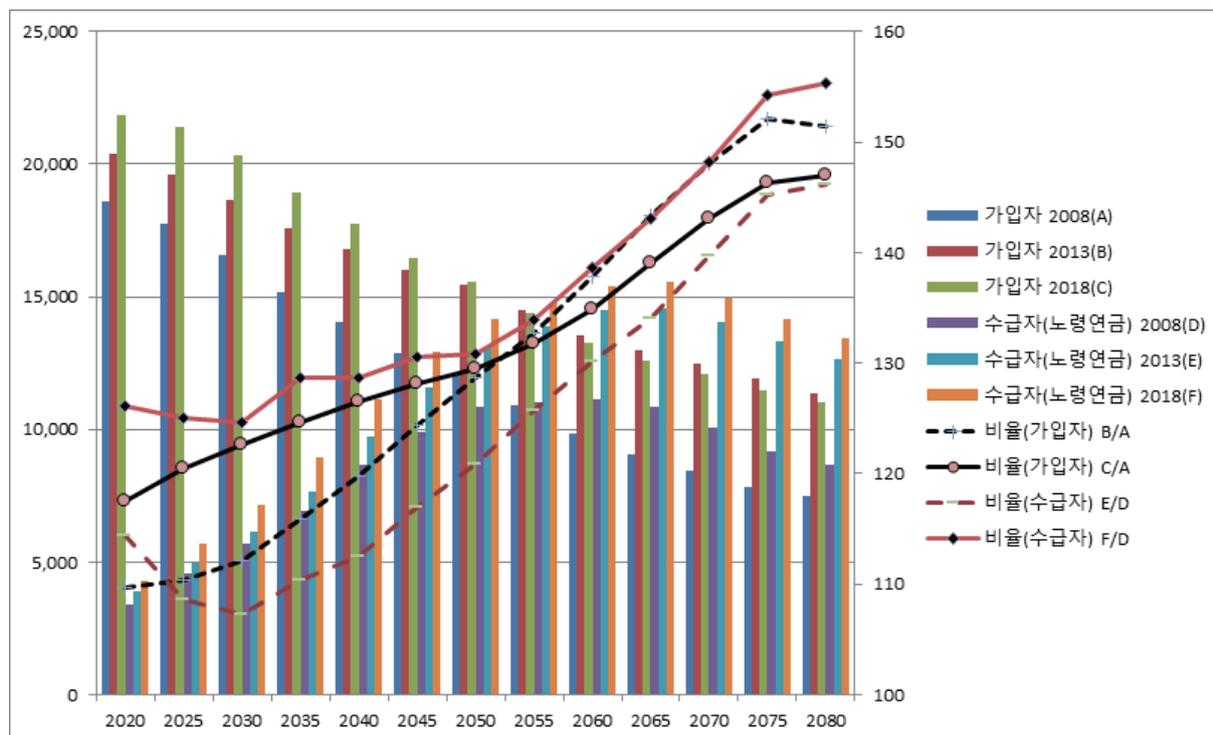
- 가입자 규모는 경제활동참가율(성장률 영향), 가입자 소득수준은 임금상승률에 따라 달라짐

① 재정추계마다 가입자 수 증가 경향, 이에 따라 수급자 규모도 계속 증가 중

- 사망률 감소에 따른 수급자 규모 증가 경향
- 사망률 감소에 따른 수급자 증가 외에도, 가입자 증가에 수급자 증가 동시 발생
- 현재 수준 보험료율에서 가입자 증가, 이에 따른 수급자 증가는 재정 추이에 빨간불

<그림 1> 2, 3, 4차 재정계산의 가입자, 수급자 규모 추이

(단위: 천명, %)



② 보험료 부과대상 소득의 규모는 재정계산별로 상당한 차이가 있음

- 가입자 규모는 증가하지만, 4차 재정계산에서 성장률, 임금상승률은 크게 낮아졌음.

<표 1> 2, 3, 4차 재정계산의 보험료 부과대상 소득, GDP 추정치

(단위: 십억, %)

	보험료 부과대상 소득(십억)			GDP(십억)			GDP 대비 부과대상 소득의 비율		
	2008년	2013년	2018년	2008년	2013년	2018년	2008년	2013년	2018년
2020	642,205	637,961	549,469	2,179,776	2,155,210	1,984,946	29.5	29.6	27.7
2030	1,039,844	1,118,105	811,739	3,483,571	3,624,205	2,924,580	29.8	30.9	27.8
2040	1,511,455	1,658,895	1,091,203	5,009,707	5,257,143	3,928,053	30.2	31.6	27.8
2050	2,126,134	2,368,033	1,434,787	6,864,506	7,215,394	5,096,405	31.0	32.8	28.2
2060	2,712,483	3,067,613	1,805,740	9,136,145	9,583,907	6,454,771	29.7	32.0	28.0
2070	3,615,265	4,171,889	2,390,572	11,925,249	12,326,434	7,966,870	30.3	33.8	30.0
2080		5,568,678	3,141,781		16,135,257	9,909,947		34.5	31.7

1. 발제문

③ 줄어든 급여 지출, 더 많이 줄어든 보험료 부과대상 소득 → 부과방식 비용을 급증

- 급여 지출 감소는 가입자 소득 수준 감소 영향 받았지만, 수급개시 이후 급여액에 영향을 주는 물가 상승률은 재정계산 별로 추정치에 큰 차이가 없음

〈표 2〉 2, 3, 4차 재정계산의 부과방식 비용률

(단위: 십억, %)

	보험료 부과대상 소득(십억)			급여지출(십억)			부과방식 비용률		
	2008년	2013년	2018년	2008년	2013년	2018년	2008년	2013년	2018년
2020	642,205	637,961	549,469	31,364	33,487	28,500	4.9	5.2	5.2
2030	1,039,844	1,118,105	811,739	85,525	89,176	72,985	8.2	8.0	9.0
2040	1,511,455	1,658,895	1,091,203	197,440	212,563	162,941	13.1	12.8	14.9
2050	2,126,134	2,368,033	1,434,787	375,952	412,288	297,728	17.7	17.4	20.8
2060	2,712,483	3,067,613	1,805,740	593,799	655,155	483,593	21.9	21.4	26.8
2070	3,615,265	4,171,889	2,390,572	838,471	944,311	710,663	23.2	22.6	29.7
2080		5,568,678	3,141,781		1,257,811	927,604		22.6	29.5

④ 기금 소진 년도에는 보험료 수입, 급여 지출의 차이 외에도 기금수익률도 영향

- 그간 재정계산에서 성장률, 임금상승률, 기금투자수익률 가정에 큰 변화가 있었음.

\* 통계청 장래인구특별추계(2019)를 적용하여 재계산하여, 국민연금 기금 소진 시점을 2054년으로 소개하는 국회예산정책처 자료도 기금운용 평균수익률을 3.7%로 변경한 영향이 가장 큼 (4차 재정계산에서 가정한 수익률은 평균 4.6%).

〈표 3〉 2, 3, 4차 재정계산의 경제 변수 가정

(단위: %)

	실질성장률 가정			실질임금상승률			명목기금투자수익률		
	2008년	2013년	2018년	2008년	2013년	2018년	2008년	2013년	2018년
2021-30	2.8	2.9	2.3	3.3	3.1	2.1	5.4	6.1	4.8
2031-40	1.7	1.9	1.4	2.9	2.4	2	4.8	5.1	4.6
2041-50	1.2	1.4	1	2.6	2.1	1.9	4.6	4.8	4.5
2051-60	0.9	1.1	0.8	2.5	2	1.8	4.4	4.9	4.5
2061-	0.7	0.7	0.5	2.5	2	1.7	4.2	5	4.4
2071-		0.9	0.6		2	1.6		5.2	4.4
2081-			0.6						4.3

자료: 기금투자수익률은 2018년 재정계산에서 기금투자수익률로만 제시

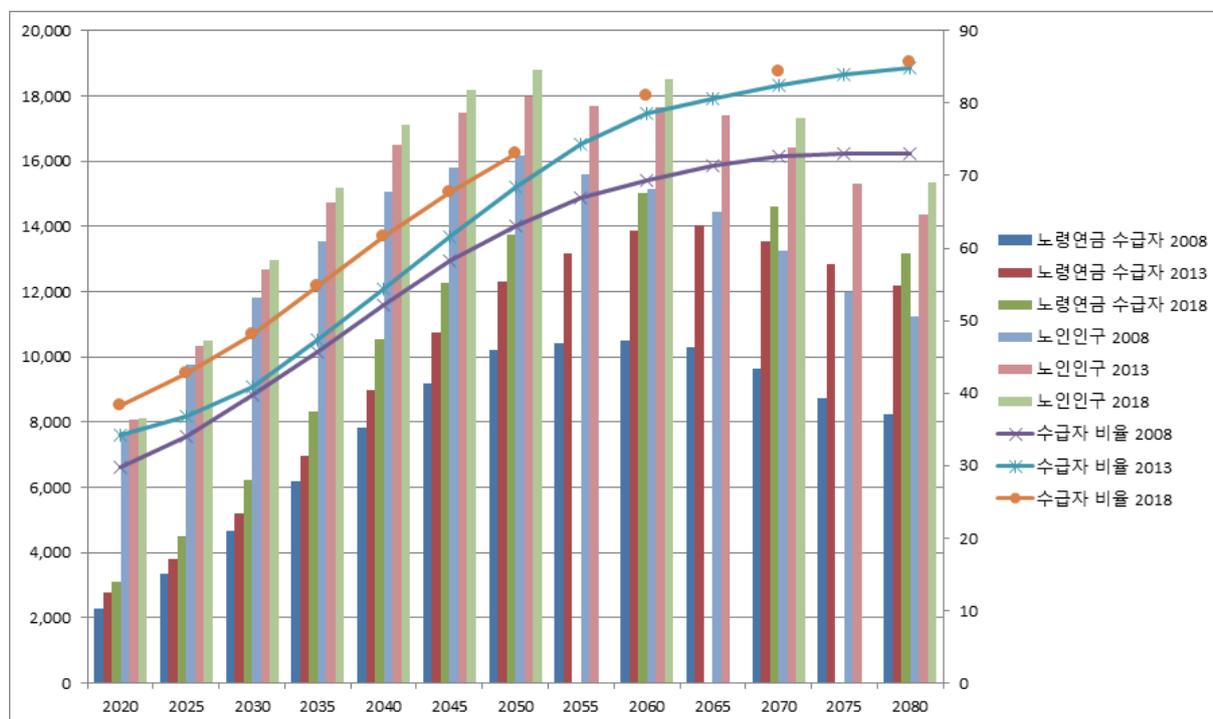
□ 국민연금 재정추계 결과의 함의

① 국민연금 역할 강화와 보험료율 인상 병행이 필요

- 국민연금 가입률 증가와 그에 따른 수급자 증가는 노후소득 보장에서 국민연금의 역할이 강화되고 있음을 의미
  - 노후소득보장 사각지대 개입 목적의 기초연금과의 관계 재설정 고려 필요
- 그렇지만 현재 수준의 보험료율에서 가입자 증가, 이에 따른 수급자 증가는 재정 추이에 빨간불
  - 국민연금 역할을 증시하되, 이를 고려하는 보험료율 인상 병행 필요

〈그림 2〉 2, 3, 4차 재정계산의 노인인구, 수급자 규모, 수급자 비율 추계 결과

(단위: 천명, %)



② 단기적이고 즉각적인 보험료율 인상은 사회적 합의 도출이 어려움

- 재정계산은 국민연금 재정 지속성을 위한 건강 검진, 그렇지만 매년 달라지는 검사 방법(특히, 경제변수 가정)
- 재정목표 달성을 위한 보험료율 제안은 참고자료가 될 수 있겠지만, 그 자체로 방향이 되기는 어려움

## 1. 발제문

- 추정된 재정목표 달성에 미달하는 방안을 수립할 수밖에 없음에도, 재정목표에 미달한 방안이라는 손쉬운 비판을 남발
- 재정목표 달성을 위해 필요한 재정안정화 방식은 일회의 전면적 개혁보다는 단계적 연속 개혁의 방식을 택할 필요가 있으며, 대응 불가능한 최악의 상황이 발생하는 것을 피하는 것을 염두에 두고 결정해야 함
- 국민연금법에 따라 5년 주기로 재정계산이 진행되므로 향후 70년 기간의 적립배율 1배를 유지하기 위해, 매 5년마다 추계년도 말 시점을 연장하며 연속 개혁을 지향
- 인구 변수 가정 변화에 따른 경제 상황 가정에 따른 민감도 분석 외에도 전차와 같은 경제성장을 가정을 반영한 추계도 도출해볼 필요가 있음

## 2. 국민연금 제도발전위원회 (가)안의 주요 내용

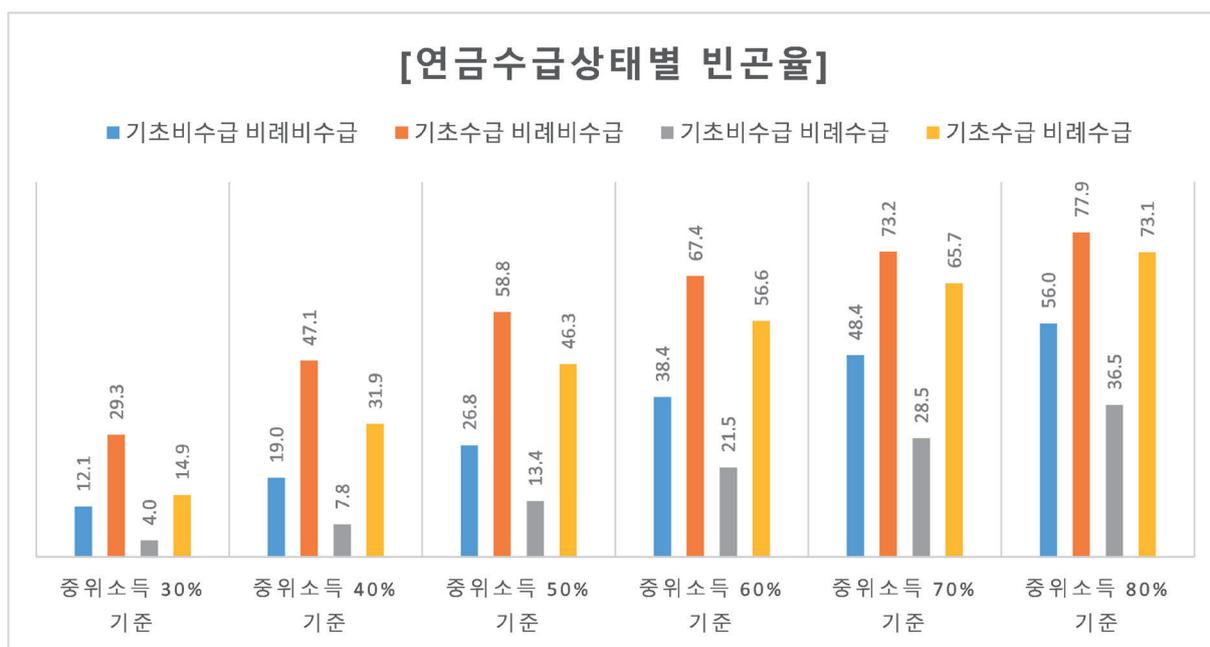
### □ 재정목표 설정의 방향

- 국민연금 재정안정화 조치는 제도에 대한 '신뢰' 형성을 전제로 해야 함
  - 취약한 제도 기능과 재정목표 달성을 위한 보험료율 인상 조치는 제도 신뢰를 악화
  - 국민연금 재정안정화를 위한 로드맵을 제시하여 제도 신뢰를 이끌어 낼 필요가 있음
  - 국민연금을 노후 소득보장의 중심축에 놓고 기능할 수 있게 해야 미래 불안을 최소화할 수 있는 구조 설계가 가능
- 불명확한 국민연금 재정구조 방향에 따라 국민 불신 초래 및 개혁 동력 약화
  - 제도 설계의 기본 원칙에도 불구하고 인구구조의 변화 등에 따라 제도 불신을 키우는 '후세대 부담론', '지불불이행론', '세대간 도적질 담론'이 횡행
  - 개혁 필요성에 대한 인식 차이와 개혁 가능성에 대한 다른 이해에 따라 연금제도를 둘러싼 '사회적 합의' 도출은 실패하고, 개혁 동력은 점차 악화하면서 다시금 제도 불신이 확대되는 악순환에 노출
- 세대간 공정한 부담의 논리가 성립함을 제시 필요
  - 과거 세대-현 세대-미래 세대의 공정한 부담과 급여의 가치 설득이 필요

- 국민연금을 통한 노후소득 확보는 사회구성원의 권리이자 미래 세대를 위한 의무로 이해할 필요가 있음.
- 국민연금 제도 내에서의 부담-급여 만 고려할 문제가 아니며, 국민연금과 기초연금, 기초생활보장의 관계 속에서 부담-급여를 고려해야 할 문제임.
- 가입자/미가입자 구분을 통한 국민연금 형해화 주장에 대응할 필요가 있음.
- \* 비례연금을 수급하고, 기초연금을 비수급하는 인구가 노인빈곤율이 가장 낮음.
- 현재의 부분적립은 대규모 은퇴에 대비하고 기금운용 수익으로 후세대 부담을 덜어주기 위한 장치이며, 기금 소진 이후에도 정부재정 투입 등을 통해 부과방식비용률의 일부가 감소될 수 있음
- 재정투입은 보험료 부담 지원의 방식으로 이뤄짐으로써, 저소득 가입자의 부담을 경감하는 방식을 고민해볼 수 있음.

〈그림 3〉 기초연금·비례연금 수급 여부에 따른 노인 빈곤율(2019년 소득 기준)

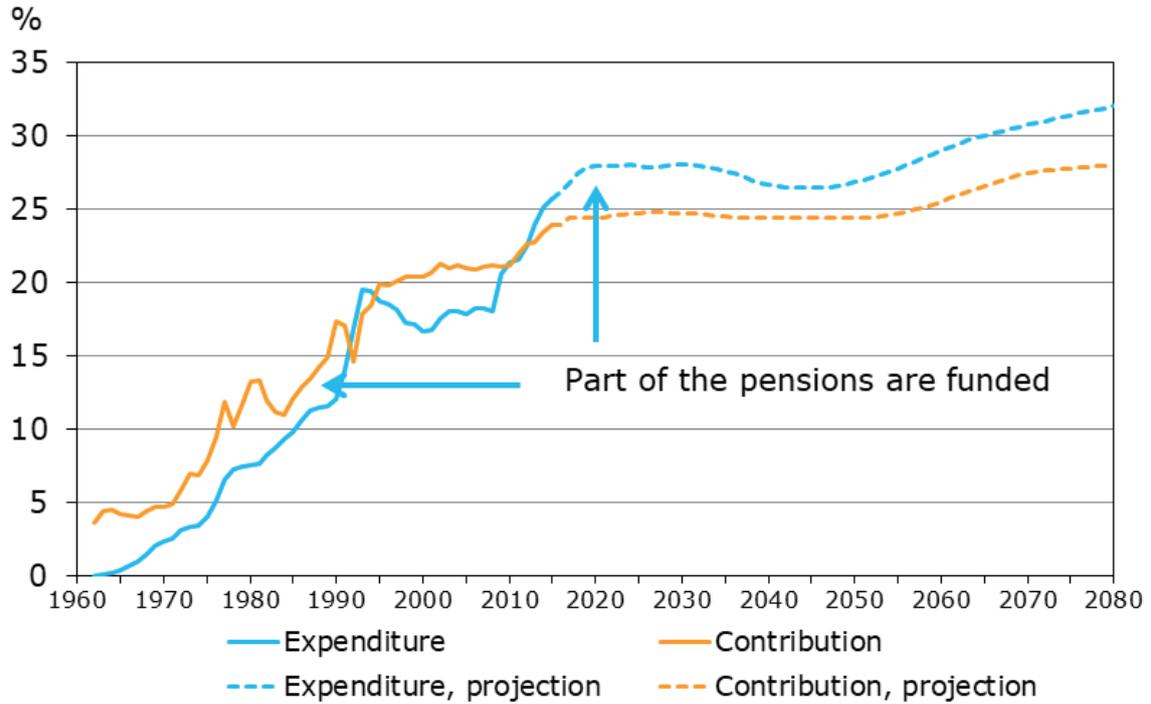
(단위: %)



자료: 통계청, 가계금융복지조사 원자료 재분석.

〈그림4〉 핀란드 피용자 연금제도의 사전적립 방식 경험

## Pension expenditure and contribution rates in proportion to the wage sum Employees Pensions Act (TyEL) in 1962–2080



자료: Demographic and labour market challenges of the Finnish pension system. 핀란드연금 센터 자료.

### □ 재정 안정화 개혁 방향

#### ○ 국민연금의 보장성 강화를 위한 필요보험료율 즉각 인상

- 보험료율 인상의 계기가 필요하며, 이에 소득대체율을 45%로 재조정(당초 2019년 44.5% 적용 → 45% 적용 및 이후 고정)

- 소득대체율 5% 포인트 인상에 상당하는 보험료율(2%p)의 즉각 인상

\* 40% 소득대체율, 16.2% 기여율이라는 단순 계산에 따라 소득대체율 5% 인상을 위한 필요보험료율은 약 2.025%

\* 목표추계기간 중 재정에 중립적일 수 있는 보험료율은 시기마다 다를 것으로 예상 (0.69%p~2.22%p 수준, 소득대체율 40%에서 소득대체율 45%로 조정)

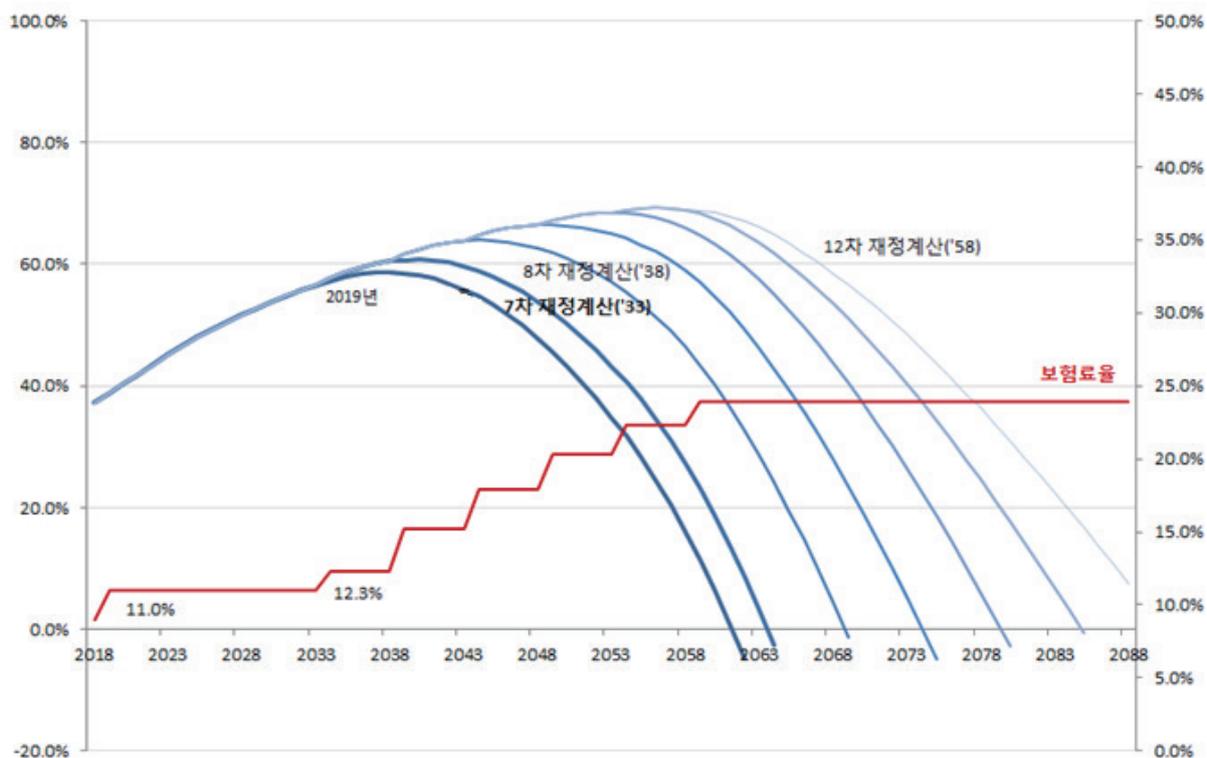
- 국민연금 보험료율이 인상될 수 있다는 점에 대한 사회적 환기 이후 재정계산에서는 각 단계별 단기 재정안정화 목표 달성을 위한 보험료율 인상을 실시

○ 각 재정추계 시점마다 70년 후까지 매 5년 주기로 보험료율 조정의 가상안을 제출하고, 향후 30년의 필요보험료율 조정에 대한 국민 합의 도출

- 제도외적 요소의 불안정성을 고려하여 재정 안정화 조치의 목표는 단기 30년으로 설정하되, 장기 추계를 통한 전망치를 함께 제시하여 단기 목표의 달성 필요성 부각

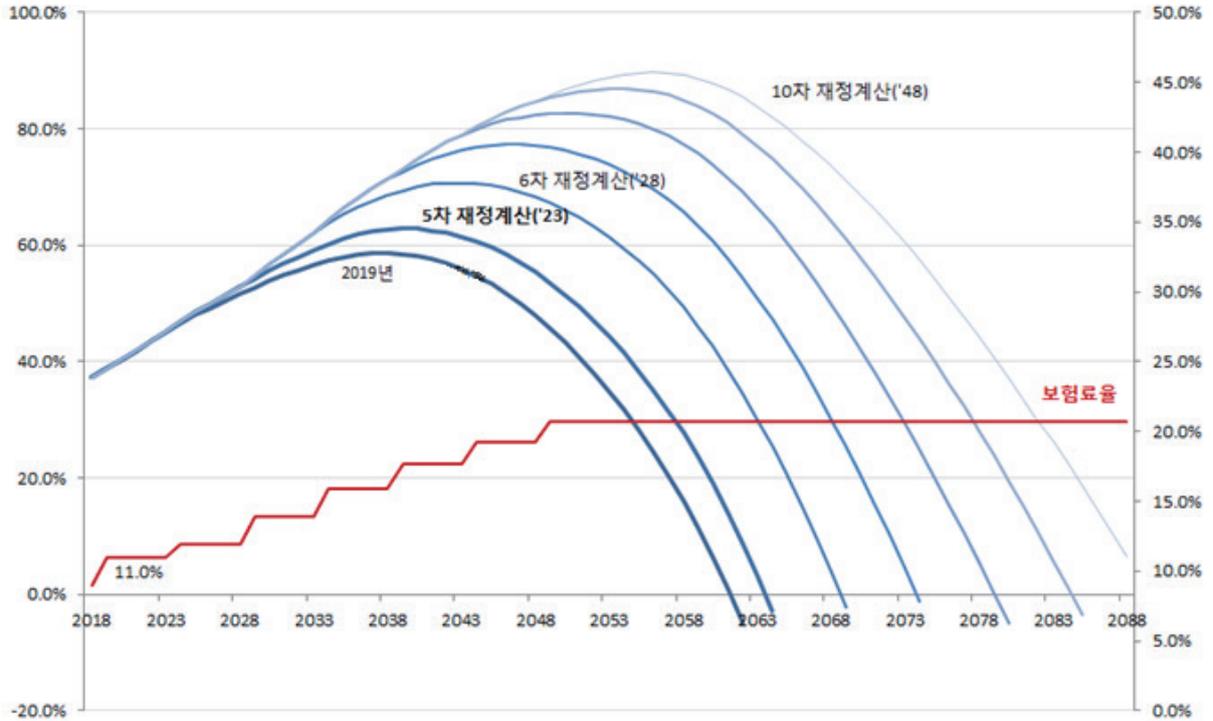
- 적립배율 1배는 적립기금의 운용 수입 활용과 베이비붐 세대의 퇴장까지를 대비한다는 성격으로 접근하며, 인구구조 안정화 이후에는 적립배율 목표 수정 가능

〈그림5〉 단계적 보험료율 인상에 따른 GDP 대비 적립기금 비율 추이  
(30년 이후 적립배율 1배)



1. 발제문

〈그림6〉 단계적 보험료율 인상에 따른 GDP 대비 적립기금 비율 추이  
(40년 이후 적립배율 1배)



3. 향후 국민연금 개혁 논의의 방향

□ 소득대체율 논의

○ 국민연금의 소득대체율은 평균적인 가입자가 국민연금 급여를 통해 최저생활수준 이상을 확보하도록 하는 것이 최소의 목표 기준

- 사회보험 가입을 통해 생애위험 대응의 최소 기준은 충족시킬 수 있어야 하며, 사회보험 급여와 공공부조 급여의 중복을 회피하는 것이 필요

- 최저생활의 기준 사례

\* 기초생활보장 주거급여(기준중위소득의 40%, 2022년 1인 기준 77.8만원)

\* 1인 최소생활비(2018년 국민연금 종합운영계획안, 95만원~108만원), 이때의 국민연금은 65만원~78만원

○ 고령화 시대를 대비하여 노인의 적정소득 확보를 주요 과제로 설정할 필요

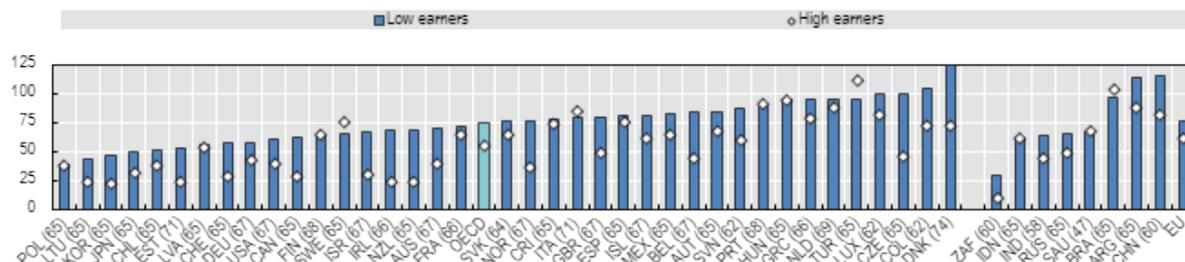
- 의료비, 건강보험료 등 사회보장부담에 대한 세대간 분배도 고려할 필요
- 근로연령기 조세, 사회보험 부담분을 확대하고, 은퇴연령기 연금소득을 늘리는 방식의 생애주기 재분배 모델을 구축할 필요가 커짐(증세의 방향성을 공유할 필요)
- 우리나라는 근로연령기 부담이 적은 상태로 총소득대체율 대비 순소득대체율 인상이 적은 결과를 나타냄

〈표 4〉 OECD 국가 평균 및 한국의 총소득대체율, 순소득 대체율

(단위: %)

		개인 소득수준		
		0.5배	1.0배	2배
총소득 대체율	OECD 국가 평균	64.5	51.8	44.4
	한국	43.1	31.2	18.6
순소득 대체율	OECD 국가 평균	74.4	62.4	54.9
	한국	45.8	35.4	22.5

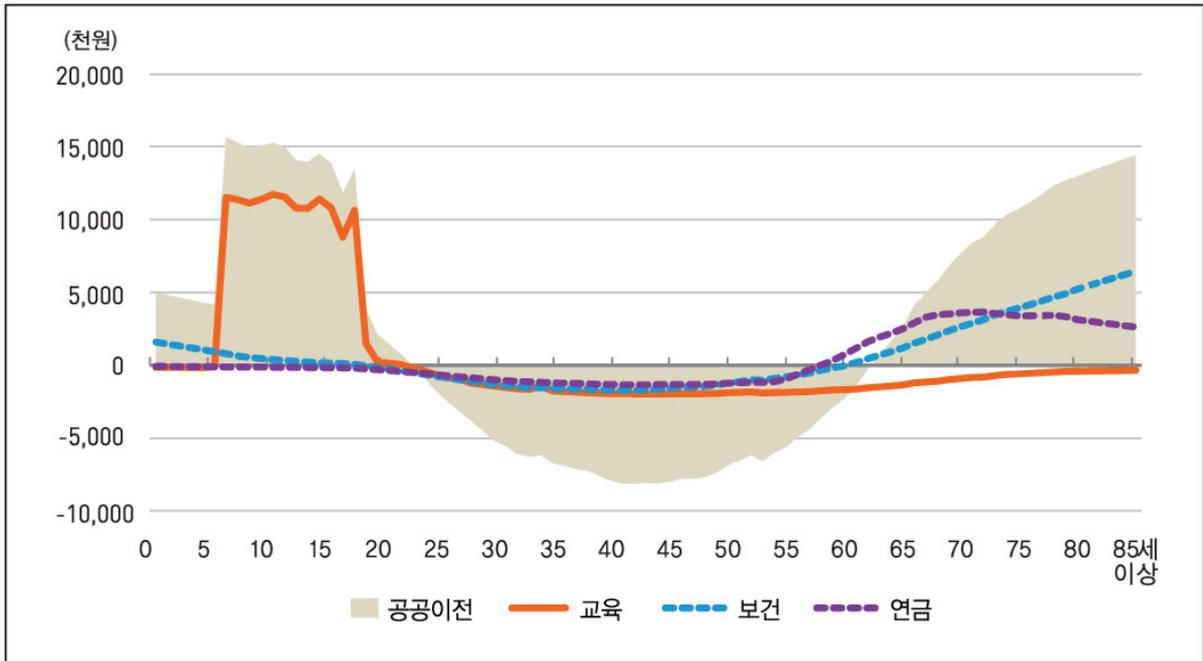
자료: OECD, Pensions at a Glance, 2021.



○ 세대 간에 공정한 수준의 부담-급여 체계를 바탕으로 논의 전개 필요

- 국민연금 내에서 세대 간 수지 균형을 따질 것인가? 전체 복지제도 내에서 생애주기 소득 재분배를 추구할 것인가?
- 아동청소년기 복지 확대, 근로연령기 부담 확대 및 은퇴연령기 수혜 확대가 필요하며, 현재 소득 대체율 점감 상태에서는 이러한 재분배 모델을 구성하기 어려울 것임.

〈그림 7〉 2019년 국민이전계정의 1인당 공공이전



자료: 통계청. (2021). 2019년 국민이전계정. (2022.1.5. 인출)

○ 기초연금을 확대(급여 수준, 보장 대상)하여 국민연금의 기능을 보충하고자 하는 정책 방향에 대한 입장 결정이 필요

- 기초연금의 보편성 확보와 국민연금의 목표 설정은 밀접 관련
- 단기적으로는 국민연금 사각지대 대응 목적의 기초연금 확대 전략이 유용, 장기적으로 역할 재구성이 아닌 현재 방식의 공존이 가능할 것인지는 의문.
- 국민연금의 소득대체율 인하 개혁으로 인해 불가피하게 공존의 길을 걷고 있는 중으로 평가할 수 있음

\* 2018년 OECD 한국 경제보고서는 기초연금의 선별성 강화와 더불어 국민연금 소득대체율 인상을 제안

projects will average 20.6 years in 2040, should be lengthened to boost retirement income. Third, the targeted NPS replacement rate, should remain at its current 45% (excluding the Basic Pension, which has a replacement rate of 5.5%), rather than cut to 40% as planned. With an average of 20.6 years of contributions through 2040, the replacement rate in that case would only be around 20%.

자료: OECD. (2018). OECD Economic Survey: Korea- overview. Paris: OECD Publishing. p.44.

## □ 보험료율 조정

- 4차 재정계산 이후 사회적 협의 과정에서 보험료율 인상에 대한 다양한 이해가 도출된 바 있음

〈표 5〉 국민연금 소득대체율과 보험료율 단계별 제시안

구분		소득대체율	보험료율
노동계	한국 노총	·2018년 45% 고정. ·2019년부터 0.5%씩 다시 상향 2028년 50% 확보	·1안) 2020년 1% 인상. 이후 10년간 0.2%씩 단계적 인상 ·2안) 2020년부터 20년간 0.2%씩 단계적 인상
	경영계 대한상의	·현행 유지 (소득대체율 인상 반대)	·현행 유지 (보험료율 인상 반대)
청년	청년 유니온	·45%(상용 보험료 인상)	·단기적으로 5% 이내 인상 검토
	청년 청년	·최소 45%이상 보장	·10년간 단계적으로 2~3% 수준
비 사업장	소상공인 연합*	·현행 유지 (소득대체율 인상은 보험료 추가 인상)	·장기적으로 18% 인상
		·40% 현행 유지	·지역가입자는 9%로 동결
		·45% 인상안	·매년 0.3%씩 10년에 걸쳐 12%
		·50% 인상안	·매년 0.5%씩 18년에 걸쳐 18%
	은퇴자 협회	·45%로 우선 삭감중단	·1년에 0.2%씩, 15년간 3% 인상
		·50% 이상 단계적 상향	
여연	·45%로 우선 삭감중단 ·50% 이상 단계적 상향	·장기적으로 16%까지 인상 → 최종 12%(45% 전제)	

자료: 이재훈. (2020). 경제사회노동위원회 연금개혁특위 논의 과정 분석과 평가, p.28.

## ○ 보험료율 조정 가능성이 국민연금의 역할 유지/축소 방향에 영향

- 국민연금의 역할을 먼저 설정(소득대체율 결정)하고, 보험료율 인상을 논의하는 선후 관계 정리가 필요
- 이후 보험료율 인상에 영향받는 취약집단 대상 보험료 지원 사업 확대 방안 수립

## 국민연금의 특수형태노동자 보장, 어떻게 확대시킬 것인가? : 사회적 책임의 회복

주은선 교수

### I. 서론

#### 1. 연구목적과 연구 필요성

- 국민연금제도의 대상 포괄성 문제는 국민연금제도 강화론이 정당성을 얻기 위해서는 반드시 해결되어야 할 이슈. 경제활동인구 중 특정한 집단이 아예 공적연금제도에 포괄되지 못하는 것은 제도 기반인 사회연대의 결함임.
- 이는 그 동안 주로 도시지역 자영자의 국민연금 가입 문제로 규정되었지만 이제는 한국의 고용관계 특성과 긴밀하게 연관된 문제로 볼 필요 있음.
  - : 2022년 현재의 국민연금 대상포괄성 문제 핵심은 불안정한 고용지위에 있는 이들의 국민연금 가입과 기여 지속 문제임.
  - : 전국민 노후소득보장제도라는 국민연금제도의 선언과, 고용지위가 불확실, 불안정한 많은 이들이 제도 적용의 사각지대에 있다는 현실 사이의 불일치.
- 노동시장 유연화를 통해 사용자 책임을 다양한 방식으로 전가하거나 은폐하면서 나타나는 문제- 하청에 재하청을 거듭하거나, 파견회사 등을 활용하거나, 노동자를 독립사업자

로 만들어 외주계약을 하는 등 고용계약을 다양한 방식의 외부 계약으로 바꿔내는 외부화(contract-out)-는 국민연금에 대한 가입 회피 혹은 배제를 야기하고 있음.

: 사회보험 행정력의 미비함보다는, 노동력을 사용해서 이윤을 창출하고 있음에도 불구하고 사용자 책임을 회피 혹은 전가하는 다양한 메커니즘이 존재한다는 것이 국민연금제도 대상포괄 문제의 핵심임.

- 불확실하며 불안정한 고용관계에 있는 사람들 중 본 연구에서 주목하는 집단은 특수형태노동자임. 이들은 타인에게 노무를 제공하는 노무제공자이지만 우리나라 사회보험제도에서는 노동자성을 인정받지 못하는 사람들로 대부분 국민연금제도 사업장가입자로 관리되지 않음.
  - 사회보험제도는 사용자가 타인의 노동력을 사용하는 것에 대한 책임을 노동자 개인에 대한 보상이 아니라, 그 책임을 사회연대적인 형태로 지는 제도임. 즉, 사용자는 자신이 사용하는 노동자를 사회보험에 가입시키고 해당 제도의 보장 비용(기여) 상당 부분을 부담하는 것을 통해 사회적 책임을 구현.
  - 그러나 국민연금은 통상 소규모 사업장과 비전형적 근로자들은 제외한 채 적용되기 시작하였고, 노동력 사용에 뒤따르는 사회보장에 관한 사용자 책임은 항상 뒤로 물러설 여지가 존재했음.
  - 다른 한편 covid-19 국면에서 보호망 없는 노동과 소득 불안정성 문제가 부각되면서 전국민고용보험이 추진되고 있음, 로드맵 발표 이후 2021.7.1. 12개 직종의 특수형태근로종사자 고용보험 적용, 2021.12.10. 예술인 고용보험 적용, 2022.1.1. 플랫폼노동자 고용보험 적용 등이 이루어짐. 그렇다면 같은 사회보험방식으로 노후소득보장 역할을 하는 국민연금제도의 대상포괄 문제는 어떻게 해결해나가야 하는가를 모색하는 것은 매우 자연스러움.
  - 기존 연구들은 정부의 정책 추진을 위한 소득파악 방법, 사회보험들 간의 자료 연계를 통한 협력 방법 등 자료 확보 방안에 내용을 집중하고 있으며, 제도적 해법을 내놓는 것에 비해 당사자인 특수형태노동자들의 목소리에 귀를 기울이는 작업에는 상대적으로 관심을 덜 기울였음. 그 결과 전형적인 고용관계 회피와 관련된 사회보험 가입 회피 전략에 어떻게 대응할 것인지 논의는 부족함.
- : 특수형태노동자들은 일상적인 노동과정을 통해 사회보장에 대한 입장과 보장책임이 누구에게 있는지에 대한 인식을 형성해왔음.
- 이에 특수형태노동자 당사자의 경험과 목소리를 통해 사회보험 가입 및 사용자 책임 실현에 대한 법적 요건들-종속성, 전속성, 지속성-과, 실제 노동과정에서의 차이를 어떻게 극복할 것인가, 공

## 1. 발제문

적노후보장에 대한 연대와 사회보장 책임을 누가 어떻게 실현할 것인가를 살펴보고자 함.

: 본 연구의 내용은 특수형태노동자들은 노무제공관계와 노동과정 면에서 어떤 특성을 나타내는지, 이러한 특징이 이들의 국민연금 가입에 어떤 영향을 미치는지를 주관적 경험을 토대로 살펴보는 것이다. 즉, 특수형태노동자들은 어떤 이유나 조건 하에서 국민연금 보험료를 납부하지 않게 되는지를 그들 자신의 목소리를 통해 제시한다. 나아가 특수형태노동자들을 국민연금에 포괄하기 위해서는 국민연금제도에 어떤 변화가 필요한지를 모색해 본다.

## 2. 연구 의의

- 유사한 주제의 기존연구는 특수형태노동자의 사회보험 가입에 대한 양적 실태조사 및 분석이 주를 이루었고, 고용보험 및 산재보험과 다르게 관리되고 있으며, 기여와 보장 사이의 시차가 크다는 점 등 다른 사회보험과 일부 특성에 차이가 있는 제도임에도 국민연금 가입 문제는 별도로 잘 다루어지지 않음. 즉, 특수형태노동자의 국민연금 가입과 보험료 납부 문제에 대한 본격적인 검토는 이루어지고 있지 않음.
- 구체적인 해법을 모색함으로써 실현가능한 다양한 접근법을 제시
- 이에 대한 검토는 특수형태노동자의 국민연금 대상포괄 이슈를 부각시키고, 국민연금이 장기적인 안정성을 가지고 가능한 한 광범위한 보장 기능을 수행하도록 하는 데 기여할 것임.

## II. 연구 배경

### 1. 특수형태노동자의 개념과 노무제공관계의 특징

#### 1) 특수형태노동자란? : 노동자 범주의 확장

#### (1) 법규와 사전적 의미 구분: 근로자, 자영자, 특수형태근로종사자

- 노동자: '직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람'(근로기준법 제2조),

- 임금: ‘사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 모든 금품’(근로기준법 제 2조)
- 자영자: 자신이 직접 사업을 경영하는 사람. 자영자의 자율성은 노동과정에 국한되지 않는 경영권(처분권 포함)까지 포괄함. (네이버 국어사전)
  - : 노동자와 자영자 구분에서는 노동과정 및 노무제공관계에서의 자율성 여부, 달라 말하면 일을 하되 노동력을 타인에게 제공하고 감독되느냐 여부(종속성)가 핵심임.
- 특수형태근로종사자: ‘사업주와 계약으로 종속되었으나 독자적인 사무실이나 점포 또는 작업장이 없고, 근로제공방법 및 시간등을 독자적으로 결정할 수 있는 근로자, 스스로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 스스로 직접 제공하고 일한실적에 따라 소득을 얻는 자’ (네이버 국어사전)
  - : 요컨대 사업주와 노무제공관계에서 종속성이 있되 노동과정의 자율성이 매우 큰 노동자로 규정됨. 그러나 특수형태노동자는 자영자 개념이 담고 있는 보수 및, 사업 결정에 자율성 갖고 있는가? 즉, 자영자로서 성격을 갖고 있다고 해석할 수 있을까? (노동과정에서의 자율성이 그 노동의 본질인가? 아니면 다른 종류의 종속성이 존재한다고 볼 수 있는가?)

## 2) 특수형태노동자들의 노동과 노무제공관계 특징

- 우리나라 사회보험제도에서 노동자의 사회보험 가입 의무를 부과하고 보험료 기여를 핵심으로 하는 사용자 책임을 실현하는 요건은 사용자에게 대한 종속성, 특정 사용자에게 대한 전속성, 고용관계 지속성이었음. 그러나 전속성 요소는 크게 약화됨.
  - : 다만 노동과정 및 노무제공 관계에 대한 분석에서 이러한 특성 요소들이 모두 똑같이 중요한 것은 아님.

### (1) 종속성: 당사자가 임금을 목적으로 한 ‘종속관계’에서 노동을 제공하였는가 여부

- 노동자의 종속성은 여러 형태로 구분됨. 인적종속성과 경제적 종속성으로 구분되기도 한다.
  - : 인적종속성- 노동자가 사용주의 사업장에 소속되어 지휘 감독을 받아야 함
  - : 경제적 종속성- 노동자가 업체가 정한 규칙에 반할 때 급여나 수당 삭감, 경고와 일방적인 계약 해지를 당할 수 있는 등 경제적으로 불리한 위치에 있음.
- 김기선 외(2015)는 종속관계를 사용종속성, 경제적 종속성, 조직종속성으로 구분

## 1. 발제문

: 텔레마케터, A/S기사, 대출모집인의 사용종속성, 경제종속성, 조직종속성은 대체로 높은 편

- 과거에 비해 인적 종속성은 점점 약화되는 반면에 네트워크에 의한 플랫폼 시장의 독점성과 디지털 기술을 통한 성과관리 등에 의해 경제적 종속성은 더욱 높아짐(김기선 외, 2015). 이러한 경향은 텔레마케터, A/S기사, 대출모집인 등의 업종뿐만 아니라 노동 전반에 적용되는 보편적인 특징.

### (2) 특수형태노동자의 전속성과 고용지속성

- 고용계약이 아닌 위탁계약 등으로 노무제공 관계를 맺고 있으므로 한 업체와 전속계약을 하고 있지 않은 경우가 많음.
- 특수형태노동자의 전속성 기준은 2017년 ‘퀵서비스기사 및 대리운전기사의 전속성 기준’ 지침을 따름<sup>1</sup>. “소속 업체에서 전체 소득의 과반을 얻거나 전체 업무시간의 과반을 종사하는 경우”는 전속성이 있는 것으로 판단됨.
- 전속성 기준은 사회보험제도 가입 및 관리, 사용자 기여의 부과에서 누가 주된 사용자인지를 밝힘으로써 그 책임 소재를 명확히 한다는 의의를 가짐. 하지만 플랫폼 노동의 규모가 커지는 상황에서 전속성 기준은 시대착오적임. 이에 복수 사업장에서의 사회보험 가입이 가능해짐. 국민연금 역시 마찬가지임.
- 한편 특수형태노동자가 종사하는 몇몇 업종(택배, 물류, 화물 등)의 경우 전속성이 상당히 높음. 왜? 노무제공 및 사용관계의 지속성은 사용자에게도 필요할 수 있음.

### (3) 생산수단 소유 여부

- 특수형태노동자가 노동자 범주에 속하지 않는다는 근거로 노동자와는 달리 생산수단이나 생산도구를 소유하고 있다는 점이 거론되는 경우가 있음. 그러나 “특수형태노동자의 대부분은 종래 사업주와 직접고용관계에 있다가 부분적으로 노무공급의 방법이나 경로의 변화 또는 차량 등 작업도구의 불하 등을 통해 지위가 변하게 된 경우가 많다(박제성, 2017: 129).” 새로이 생산도구를 장만하게 되는 방식 역시 사업주에게 종속적인 경우가 많음.
- 결국 특수형태노동자의 생산수단 소유는 독립성보다는 자본의 생산수단 구매, 유지, 보수 관련 비용을 노동자들에게 전가하는 수단으로 흔히 활용됨.

1 퀵서비스기사 및 대리운전기사의 전속성 기준(시행 2017. 3. 31.) [고용노동부고시 제2017-21호, 2017. 3. 31., 일부개정].

## 2. 사회보험법에서 근로자와 특수형태노동자

- 국민연금법을 비롯한 사회보험 관련법들은 모두 ‘근로자’ 규정은 근로기준법을 준용하고 있음. (근로기준법의 규정은 계약형식을 제한하지 않는 노동조합법 규정<sup>2</sup>에 비해 제한적임)
- 그러나 산재보상보험법과 고용보험법은 특수형태노동자를 포괄하기 시작하면서 근로자 규정을 넓히기보다는 그대로 놓고, 제도의 포괄대상을 추가하는 방식을 채택하였음.
- 산재보상보험법과 고용보험법을 보면, 특수형태노동자의 법적 지위는 원칙에 따라 개념을 규정하고 그에 따라 법적 보호와 보장의 대상을 지정하는 방식이 아니라, 산재나 고용불안에 대한 보장 혹은 보호라는 필요성에 따라 접근을 달리하여 일단 보장을 제공하는 데 초점을 두고 있음.
- 산재보상보험법과 고용보험법은 대상포괄범위를 서로 다른 개념 틀을 가지고, 다른 방식으로 넓혔음.
- 산재보상보험법은 제5조 제2호에서 근로자 개념을 근로기준법을 따르도록 규정하고 있음. 125조 특수형태노동자에 대한 특례를 두고 있는데 ‘계약의 형식과 무관하게’, ‘근로자와 유사하게’란 표현을 사용함.
 

: ‘우선 계약의 형식과 무관하게’라고 하여 근로계약뿐만 아니라 도급 등 다양한 계약형태를 가진 이들을 포괄 대상으로 보고 있는 것으로 해석됨<sup>3</sup>.

: ‘근로자와 유사하게’라고 하여 특수형태노동자를 근로자와 구분하고 있음.

: 하지만 전속성과 비대체성이 충족되는 한 해당 법에 한하여 특수형태근로종사자를 ‘근로자’로 취급함. 즉, “특수형태근로종사자는 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 그 사업의 근로자로 본다.”고 하여 이들을 근로자로 포괄하고 있음.
- 고용보험법 제77조 6(노무제공자인 피보험자에 대한 고용보험 특례)에 따르면 피보험자 범위에 근로자와 구분되는 범주(“근로자가 아니면”), 고용계약이 아닌 다양한 형태의 계약을 맺어 (“노무제공계약”, “다른 사람의 사업을 위하여”, “대가를 지급받기로 하는 계약”) 비대체성을 가지는 노동을 제공하는(“자신이 직접 노무를 제공”) 사람을 ‘노무제공자’로 지칭하여 특수형태노동자를 고용보험 제도의 대상으로 포괄하고 있음. 노무제공자는 사실상 특수형태노동자보다 더 넓은 범주로도 볼 수 있음.
- 고용산재보험료징수법 역시 고용보험법과 일관된 방식 활용

2 계약형식을 불문하고 특정 사업자에게 지속적으로 경제적으로 종속되어있는지 여부를 노동자성 판단 기준으로 함.

3 또한 2022년부터 적용제의 규정을 더욱 엄격하게 규정하여 포괄범위를 넓히고자 하였음.

〈 표1 〉 근로기준법과 각 사회보험법에서의 근로자 규정 및 대상 포괄 범위 규정

법	근로자 및 대상포괄범위 규정
근로기준법	<p>제2조의 1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.</p> <p>제2조의 5. “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 모든 금품을 말한다.</p>
노동조합법	<p>제 2조의 1. 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자<sup>4</sup></p>
산재보상보험법	<p>(제125조 특수형태노동자에 대한 특례)</p> <p>계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 “특수형태노동자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.</p> <p>1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것, 2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것.</p> <p>② 특수형태근로종사자는 제5조 제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 그 사업의 근로자로 본다. 다만, 특수형태근로종사자가 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 근로자로 보지 아니한다.</p> <p>④ 특수형태근로종사자가 다음 각 호의 어느 하나의 사유(이하 “적용제외 사유”라 한다)에 해당하는 경우에는 특수형태근로종사자 또는 사업주는 보험료징수법으로 정하는 바에 따라 공단에 이 법의 적용 제외를 신청할 수 있다.</p> <p>1. 특수형태근로종사자가 부상·질병, 임신·출산·육아로 1개월 이상 휴업하는 경우</p> <p>2. 사업주의 귀책사유에 따라 특수형태근로종사자가 1개월 이상 휴업하는 경우</p> <p>3. 그 밖에 제1호 또는 제2호에 준하는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우</p> <p>- 제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>2. “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. 다만, 「근로기준법」에 따라 “임금” 또는 “평균임금”을 결정하기 어렵다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 해당 “임금” 또는 “평균임금”으로 한다.</p>

4 일정한 사용자에 대한 종속관계를 필요로 하지 않는 직종별, 지역별 노동조합원도 포함함.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “피보험자”란 다음 각 목에 해당하는 사람을 말한다.

가. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 “고용산재보험료징수법”이라 한다) 제5조제1항·제2항, 제6조제1항, 제8조제1항·제2항, 제48조의2제1항 및 제48조의3제1항에 따라 보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자, 예술인 또는 노무제공자

나. 고용산재보험료징수법 제49조의2제1항·제2항에 따라 고용보험에 가입하거나 가입된 것으로 보는 자영업자(이하 “자영업자인 피보험자”라 한다)

제 5장의 2 예술인인 피보험자에 대한 고용보험 특례

제77조의2(예술인인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 「예술인 복지법」 제2조제2호에 따른 예술인 등 대통령령으로 정하는 사람 중 「예술인 복지법」 제4조의4에 따른 문화예술용역 관련 계약(이하 “문화예술용역 관련 계약”이라 한다)을 체결하고 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하는 사람(이하 “예술인”이라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 문화예술용역 관련 계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다. <개정 2021. 1. 5.>

고용보험법

제5장의3 노무제공자인 피보험자에 대한 고용보험 특례 <신설 2021. 1. 5.>

제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

제77조의7(노무제공플랫폼사업자에 대한 특례) ① 제15조에도 불구하고 노무제공사업의 사업주가 노무제공자와 노무제공사업의 사업주에 관련된 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템(이하 “노무제공플랫폼”이라 한다)을 구축·운영하는 사업자(이하 “노무제공플랫폼사업자”라 한다)와 노무제공플랫폼 이용에 대한 계약(이하 “노무제공플랫폼이용계약”이라 한다)을 체결하는 경우 노무제공플랫폼사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노무제공자에 대한 제15조제1항에 따른 피보험자격의 취득 등을 신고하여야 한다.

제2조(정의) 2. “근로자”란 「근로기준법」에 따른 근로자를 말한다.

제48조의2(예술인 고용보험 특례)

제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례)

고용산재보험료징수법

제48조의4(노무제공플랫폼사업자에 대한 특례)

제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례) ⑥ 1. ... 이 경우 “근로자”는 “근로자, 노무제공자 또는 예술인”으로, “고용하지 아니하게 되었을 때”는 “고용하지 아니하게 되었거나 관련 계약이 종료되었을 때”로, “제5조제1항”은 “제1항”으로 본다.

1. 발제문

국민연금법	<p>제3조(정의 등) ① 1. “근로자”란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.</p> <p>2. “사용자(使用者)”란 해당 근로자가 소속되어 있는 사업장의 사업주를 말한다.</p> <p>6. “사업장가입자”란 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 제8조에 따라 국민연금에 가입된 자를 말한다.</p> <p>7. “지역가입자”란 사업장가입자가 아닌 자로서 제9조에 따라 국민연금에 가입된 자를 말한다.</p>
-------	---

- 산재보험, 고용보험에서는 특수형태노동자가 비전형적 노동자인가, 종속적 자영자인가, 제3의 범주인가에 대한 뚜렷한 답을 제시하지 않은 채, 산재와 고용불안에 대한 보호 필요성을 중심으로 실용적인 접근을 하고 있음. 경우에 따라 제3의 범주로, 근로자로 규정함. 다만 가입에서 사업주에게 의무를 부과하고 있는 것으로, 이들을 근로자로 접근하고 있음.
- 한편 산재보상보험제도의 특수형태노동자 포괄은 대통령령을 통해 구체적인 직종을 나열하는 방식으로 확대됨. (총 14개 직종)
- 이후 산재보상보험은 가족종사자로 가입 범위를 넓히고(2021.6.9.), 특수형태노동자의 적용제의 신청 사유를 제한하였음(2021.7.1.)<sup>5</sup>.

〈표2〉 산재보상보험 가입대상 직종 확대 과정: 특수형태노동자 범주의 확장

제도 시행일	대상 직종
2008.7.1.	보험설계사
	콘크리트믹서트럭 자차기사 ->건설기계 자차기사(2019.1.1.)
2012.5.1.	학습지 교사
	골프장 캐디
2016.7.1.	택배기사
	전속 킷서비스기사
2020.7.1.	대출모집인
	신용카드모집인
2020.7.1.	전속 대리운전기사
	방문강사
	방문판매원
	대여제품 방문점검원
	가전제품 설치원
	화물차주(수출입 컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질을 운송하는 사람)

5 질병, 부상, 임신, 출산, 육아로 인한 1개월 이상의 휴업, 사업주의 귀책 사유에 따른 1개월 이상의 휴업 등 특별한 사유가 있는 경우에만 적용제외를 허용함.

- 국민연금에서는 특수형태노동자 포괄 면에서 이러한 진전은 없음. 국민연금에서 특수형태노동자는 고용보험이나 산재보험처럼 특수형태노동자나 노무제공자라는 형태로 존재하지 않음.
- 국민연금의 지역가입자, 사업장 가입자 구분은 특수형태노동자의 존재 형태와 부합하지 않음. 특수형태노동자는 사실상 종속적인 노동을 하는 노동자이되, 사업장 단위로 관리될 수 없는 상황이기 때문임.
- 결국 국민연금은 특수형태노동자가 노동자 범주로도, 자영자 범주로도 취급될 수 있도록 열려있으므로, 그 결과 특수형태노동자의 상황에 따라 지역가입자로도, 사업장 가입자로도, 납부예외자로도 존재함.

### III. 한국 국민연금과 고용보험의 비전형노동 대상포괄성 강화

#### 1. 국민연금의 가입자 분류 및 비전형노동자 가입 기준

- 국민연금의 가입자 범위가 산재보상보험이나 고용보험보다 넓은 형태로 확장되어 왔기에 가입자 유형은 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자(적용예외)임. 다만 가입 대상 연령은 만 18~60세로 만 61~65세는 제외되어 제한적임.
- 비전형 노동자의 국민연금 가입 여부를 가르는 조건은 지속성, 종속성, 전속성, 비대체성, 독립성 등임. 국민연금법 시행령 2조(근로자에서 제외되는 사람)에 따르면, 근로계약 여부 또는 근로계약 내용과 관계없이 실제 고용기간이 1개월 이상이고, 소정 근로시간이 월 60시간 이상이거나 월 근로일 수가 8일 이상이거나 1개월 동안의 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 근로자는 국민연금 가입 대상<sup>6</sup>.

6 다만 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자 중에서도 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 강사, 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 사람으로 가입 희망자, 둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람으로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람은 가입 대상이다.

1. 발제문

〈표3〉 국민연금 가입 판단기준

지속성(근무시간, 근무일): 1개월 이상, 월 60시간 이상	-건설일용근로자 1개월 이상 계속 근로하면서 월 8일 이상 근로
	-일반일용근로자 1개월 이상이면서 월 8일 이상 또는 월 60시간 이상 근로 * 1개월 동안의 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이상
구속성과 종속성 -인적 종속성/경제적 종속성	지휘, 감독으로부터의 자유 여부
전속성	하나의 사용자에 귀속 여부
비대체성	노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아닐 것
독립성	이익 및 손실에 대한 독자적 기회 존재 유무

2. 국민연금과 고용보험의 가입대상 확대

1) 산재보험과 고용보험의 대상포괄성 확대 과정

- 1999년 12월 31일 산재보험법 개정: 중소기업 사업주도 임의로 사내보험 가입 허용됨.
- 2004년 일용근로자 고용보험 가입 의무화
- 2007년 12월14일 산재보험법 개정: 특수형태노동자 개념 도입하여 부분적으로 산재보험 임의가입 허용
- 2005년 12월 7일 고용보험법 개정: 자영업자도 임의가입 허용. 실업급여 수급권은 인정하지 않음.
- 2011년 7월 21일 고용보험법 개정: 자영업자 실업급여 수급권 인정
- 2018년 1월: 고용보험 1인 자영업자로 확대
- 2018년 7월 31일 고용보험위원회 : 특수형태노동자와 예술인의 고용보험 적용 방안을 심의하고 의결.
- 2020년 1월 '저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원'을 위한 국민연금법 개정안 통과
- 2020년 12월 20일 : 예술인 고용보험 적용
- 2021년 7월 1일 : 14개 직종 특수형태노동자 고용보험 적용

## 2) 고용지위별 비전형노동자의 대상포괄성 강화

### (1) 일용노동자

- 일용노동자의 사회보험 가입은 계약의 단속성, 사람 단위의 사회보험 관리 필요성, 실업 기준 등 여러 가지 면에서 특수형태노동자에 대해 참고할만함.
- 2004년 법 개정으로 모든 일용근로자의 고용보험 가입이 의무화. 고용보험에 가입해야 하는 일용근로자에는 ‘1월 미만의 기간 동안 고용되는 근로자로, 주로 건설근로자 (비계공, 벽돌공, 목수, 용접공 등). 그 외에 중국집 배달원, 급식 조리원, 식당 주방보조원, 백화점 세일기간 동안 고용된 사람 등’이 해당.
- 일용근로자가 실업급여를 받기 위한 조건. 첫째, 수급자격인정 이직일 이전 18개월간 피보험 단위 기간이 통산 180일 이상이고, 둘째, 수급자격 신청일 이전 1개월간 일한 날 수가 10일이 안 되는 것<sup>7</sup>. 이러한 실업 개념은 통상적인 노동자의 경우와 다름. (부분실업 개념 인정)
- 일용노동자의 고용보험 가입은 다음과 같이 이루어짐. 첫째, 고용보험 적용 사업장에 고용된 날로부터 피보험자격을 얻게 되며, 사업주가 근로복지공단에 피보험 자격취득 신고를 함으로써 가입이 된다. 둘째, 피보험자격 신고는 원칙적으로 사업주가 해야 하지만, 사업주가 신고하지 않을 경우 근로자가 직접 신고할 수도 있다. 셋째, 원수급인과 하수급인이 다를 경우, 즉 사업이 몇 단계의 도급에 의해 행해지는 경우에는 원수급인을 고용보험법의 적용을 받는 사업주로 본다.
- 일용노동자의 국민연금 가입은 고용보험에 비해 더 늦게, 그리고 더욱 제한적으로 이루어짐.
- 2018년 8월, 개정 국민연금법 시행령이 시행됨에 따라 건설 일용근로자의 사업장가입 기준이 월 20일 이상에서 월 8일 이상으로 변경됨. 즉, 일용노동자가 1개월 이상 계속 사용되면서, 1개월간 근로일수가 8일 이상 또는 근로시간이 60시간 이상인 경우에는 근로자에 포함되며 국민연금 사업장가입자 당연적용 대상이 됨(2018.8.1.시행).
- 1개월 이상의 계속근로 요건은 고용보험에 비해 더 제한적임.
- 최근 소득 기준을 추가해 근로일수 · 시간이 미달되지만 매월 일정 금액 이상 소득(보건복지부 장관이 정하여 고시하는 금액으로 2021년 현재 220만 원)이 있는 노동자도 2022년부터 사업장 가입자로 포함(2021. 6.22 의결).

7 이에 더해 취업 알선을 받고, 실업자 재취직 훈련을 받을 경우 훈련비와 훈련수당을 지원받는다.

1. 발제문

(2) 단시간 근로자

- 2015년 개정된 국민연금법 시행령 제8조(둘 이상 적용 사업장가입자의 기준소득월액 결정)<sup>8</sup>에 따라 복수사업장 단시간근로자 가입
- 근로계약 여부 또는 근로계약 내용과 관계없이, 실제 고용기간이 1개월 이상이고, 소정 근로시간이 월 60시간 이상인 단시간 근로자는 가입대상,
- 1개월 동안의 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자 중 다음은 가입대상.
  - 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 고등교육법 시행령 제14조제2항에 따른 강사 (2010.9.1.)
  - 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 자
  - 둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 단시간 근로자로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람
- 국민연금과 고용보험의 일용노동자 가입 규정을 볼 때, 노동시간이나 계속 근로 기간을 근거로 사회보험 가입을 제한할 근거는 약하다.

(3) 자영자

- 국민연금에서 자영업자는 이미 오래 전부터 당연가입대상.
- 문제는 2가지. ‘위장된 자영자’의 존재. 부정확한 보험료 부과.
- 고용보험은 임의가입: 가입률을 낮추고 역선택 문제를 발생시킨다는 비판. 통계청의 2021년 고용동향에 따르면 자영업자가 약 530만 명인데 이 중 가입자는 약 3만여 명에 불과함(www.korea.kr).
- 이에 가입률 제고를 목표로 보험료 지원 강화 등 다양한 조치를 통해 자영자 고용보험을 재편하는 것이 전국민고용보험 계획의 일부로 포함되어 있음

8 “사업장가입자나 사업장임의계속가입자가 둘 이상의 국민연금에 가입된 사업장 근로자 또는 사용자인 경우(하나의 국민 연금에 가입된 사업장에서 근로자이면서 다른 국민연금에 가입된 사업장에서는 사용자인 경우를 포함한다. 이하 같다)의 기준소득월액은 제5조제1항에 따라 각 사업장에서 받고 있는 소득월액을 기준으로 각각 기준소득월액을 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 호의 구분에 따른 금액을 기준으로 각각 기준소득월액을 결정한다.” <개정 2015. 6. 30.>

## (4) 예술인: 산재보험과 고용보험

- 프리랜서 예술인은 2012년 11월 예술인 복지법 시행 및 산재보상보험법 개정으로 산재보험 가입이 가능해졌음.
- 한국예술인복지재단이 보험사무조합으로 기능: 예술인의 산재보험 가입, 정보 변경 등 산재보험 사무를 대행하고 있으며, 본인이 납부한 보험료를 환급 지원.
- 2020년 12월부터 프리랜서 노동자에 속하는 예술인에게로 고용보험이 확대  
: 1개월 미만의 계약을 맺은 경우에도 고용보험 가입 대상
- 정부 추산 고용보험 적용 대상은, 국내 예술인 178,000명 중 지난 1년간 예술활동 관련 계약체결 경험이 있는 75,000명임(관계부처합동, 2020).
- 예술인으로 고용보험이 확대되면서 저소득예술인에게 고용보험료 지원: 기존 두루누리 사업과 몇 가지 지원 기준과 수준은 동일하지만 직종 특성을 반영  
: ‘문화예술용역 관련 계약을 체결한 사업이 근로자인 피보험자수가 10명 미만인 사업’이고 월평균보수가 220만원 미만인 예술인과 그 사업주<sup>9</sup>.  
: 복수의 계약에 대해서도 고용보험 가입 및 보험료 지원 사업 적용

## (5) 특수형태노동자

- 2021년 7월 1일부터는 특수형태노동자로 고용보험 적용이 확대됨. 한국노동연구원에 따르면 현재 특고 전체 규모는 약 166만 명으로, 이 중 산재보험 적용을 받는 14개 직종은 106만~133만 명으로 추정됨(www.korea.kr).
- 고용보험 가입 대상이 된 것은 현재 산재보험이 적용되는 14개 직종. 다만 이 중에서 퀵서비스기사와 대리운전기사와 같은 플랫폼 이용 직종 2가지는 2022년 7월부터 가입이 가능.
- 연령 기준은 동일하게 만 65세 미만이며, 소득 기준은 노무제공 계약을 통해 얻은 월 보수액이 80만 원 이상이어야 함. 보수는 사업소득과 기타소득에서 비과세 소득과 경비 등을 제외한 금액.
- 특고 고용보험료는 보수액의 1.4%. 노무제공자와 사업주가 각각 절반씩 부담.
- 특고종사자는 다른 노동자와 동일하게 보험료지원사업의 적용 대상.
- 국민연금에서의 진전은 없음.

9 피보험자 수는 근로자 기준으로 산정(예술인은 산정에서 제외)한다.

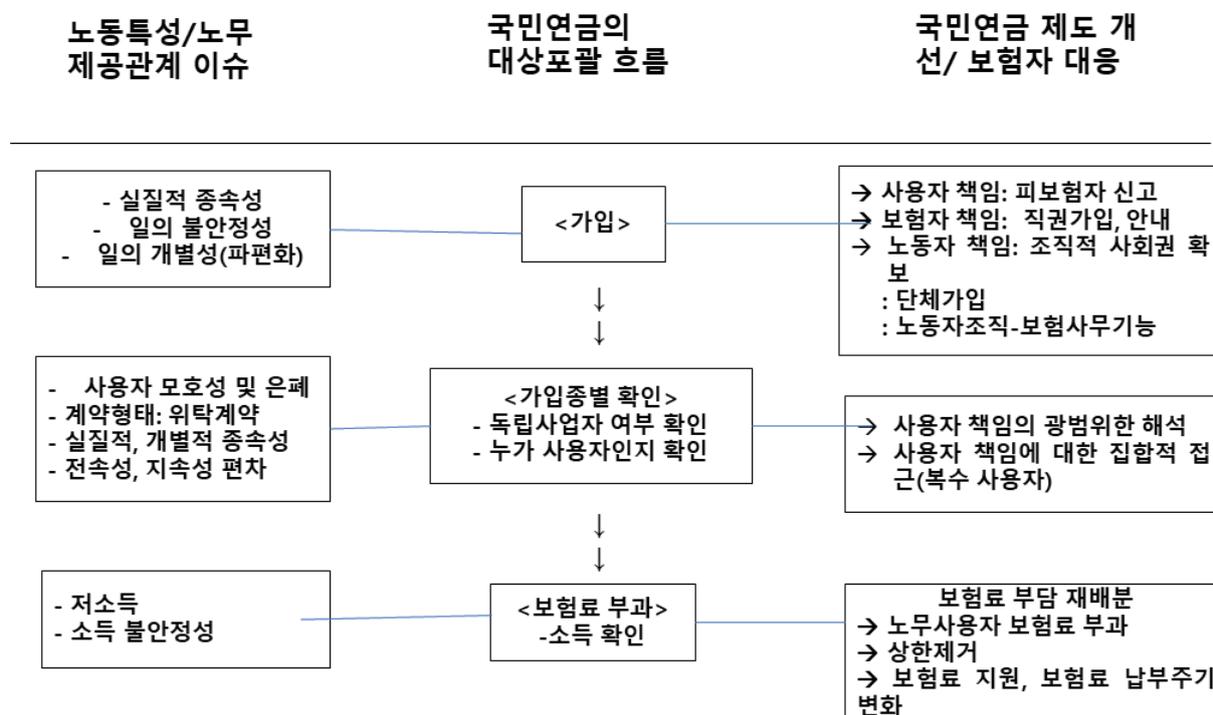
### 3. 비전형노동 가입확대 사례로서 전국민고용보험 추진

- 예술인, 특수형태노동자로의 고용보험 확대는 전국민고용보험제도로의 발전 계획의 한 과정.
- 2020년 말 발표된 '전국민 고용보험 로드맵' 은 한편으로는 코로나19으로 인해 고용불안정 심화로 촉발된 측면이 있지만 더 근본적으로는 노동시장 변화, 즉 특수형태노동자와 같은 비전형적이고 변칙적인 고용형태, 사용자 책임을 회피하는 노동이 증가하면서 나온 고용보험의 대응책.
- 전국민 고용보험제도로의 발전 계획은 적용범위의 확대뿐만 아니라 현재의 '사업장' 중심 관리체계를 '사람' 중심 관리체계로 바꾸는 더 근본적인 변화에 관한 것으로 제시
- 임금근로자 중심체계를 '소득' 기반으로 전면 개편하기 위한 변화 내용을 포함. '일정 소득 이상'인 일자리는 모두 고용보험 적용이 가능하도록 하기 위해서는 관리체계 전반에 많은 변화를 필요로 함.
- 특고종사자의 가입과 보험료 부과를 위한 기본 정책 방향은 특고의 일자리·소득 변동을 신고하면, 국세소득정보를 활용하여 신고내용을 교차확인.

### IV. 분석의 흐름

- 특수형태노동자의 노동과정과 노무제공관계 특성과 이와 관련된 국민연금제도 포괄의 어려움, 그리고 이에 상응하는 대안을 도출하는 방식으로 연구 흐름을 구성.
- 국민연금제도 가입, 가입종별 확인과 분류, 보험료 부과 순서를 따름.

〈그림1〉 분석의 흐름  
: 특수형태노동자의 노무제공 특성-제도의 대상포괄 이슈-대응방안의 조응



### V. 연구방법

- 문헌연구와 심층인터뷰자료 내용 분석
- : 인터뷰 참여자 수 11명, 인터뷰 12건,
- : 사업장 가입자 1명, 지역가입자 3명, 납부 중단 2명, 보험료 납부이력 없음 3명.
- : 2020년 12월~ 2021년 5월 사이에 인터뷰 실시

1. 발제문

〈표5〉 인터뷰 참여자 구성

번호	직종	계약형태 /방식	연령대	경력	국민연금 가입
1	학습지 교사	위탁계약서 /서면계약	40대 후반	20년	지역가입자(약 20년)
2	퀵서비스기사	가입서만 제출 /비서면	40대 후반	20년 이상	이력 없음
3	퀵서비스기사	가입서만 제출 /비서면	40대 초반	17년-18년	지역가입자(10~15년)
4	레미콘 기사	매년 도급계약 /협약서	50대 후반	27년	사업장가입자(16년)
5	(전) 택배기사 (현) 퀵서비스 기사	가입서만 제출 /서면	30대 후반	택배: 만 7년	7년 (현재 납부예외)
6	학습지 교사	위탁계약서 /서면계약	30대 후반	15년	이력없음
7	보험설계사	/서면계약-근로계약서	50대 후반	21년 8개월	지역가입자(20년)
8	프리랜서 번역가	밴더계약서	40대 후반	3년	7년
9	성악가	프로젝트당 서면계약서 작성 /아카데미-1년계약	30대 초반	5년 반	이력 없음

## VI. 특수형태노동자의 노무제공관계와 국민연금 회피에 관한 분석

### 1. 연구 참여자의 노무제공관계 개요

- 몇몇 업종의 연구참여자: 몇몇 업종은 서면계약서 없음. 소득 변동성 높음. 계약업체 수는 1~8곳. 대부분 1~2곳.

- 대부분 업종에서 지휘 혹은 감독, 감시(패널티 부여) 등이 존재함.
- 전속성과 지속성 높은 업종: 학습지 교사, 레미콘 기사, 택배기사, 보험설계사
- 계약특성상 노동력 제공이 유동적이기는 하나 이를 실제로 모든 업종의 특수형태노동자의 주된 특징이라고 하기는 어려움.
- 공통적으로 월소득 편차 및 노동시간 편차는 큰 편임.

## 2. 특수형태노동자의 노동과 노무제공관계 특성

### 1) 종속성: 사용자 책임 부과의 근거

- 노동과정에서의 지휘감독: 사업주는 학습지 교사, 택배기사, 레미콘 기사 등에 대해서는 업무를 직접 배정

: 레미콘기사들은 사업자들이 정한 배차 순서에 따라 노동을 할당받음.

: 이에 계절에 따라 극단적으로 달라지는 노동량의 편차를 스스로의 네트워크나 노력에 의해 조절할 수 있는 여지는 전혀 없음.

: 택배기사 역시 배송량을 스스로 정할 수 없으며, 담당 구역을 할당받으면 정해지는 배송량을 정해진 시간 안에 책임져야 함.

: 학습지 교사 역시 타인(회사, 대리점 등)에 의해 활동지역(아파트 단지, 동 등)을 할당받음(인터뷰 1, 6)

학습지 교사들은 일하는 거에 대해서 다 회사의 지휘감독을 받아요. 그러니까 내가 어느 아파트에서 수업을 해야 되는지 (회사에서) 주는 거거든요? “선생님은 A라는 아파트는 선생님 교실이에요.”라고 저한테 얘기를 해요. “그리고 A라는 아파트는 무슨 요일 들어가실 거예요.” 저한테 얘기하면 저는 보통 화요일에 들어가요. 그럼 화요일은 A라는 지역에서 제가 수업을 하는 걸 회사에 알고 있고, 그리고 그 A라는 지역에서 제가 수업을 할 때 오후 2시부터 밤 몇 시까지 어떤 방식으로 움직이든지 스케줄 표가 다 나와 있어요. 다 보고하거든요. (인터뷰 1, 학습지 교사)

- 높은 경제적 종속성.

배차에 따라 가기 싫으면..., 뺄 수가 있어요, 취소를 할 수가 있어요, 1분 안에. 취소를 너무 자주 하면은 이제 그걸로 패널티를 주는데 그 때 한 15분 정도 받은 적은 있고... (인터뷰 3, 퀵서비스기사)

- 출근, 교육 등의 수단을 통한 조직종속성도 존재.

## 1. 발제문

- 회사의 통제는 스마트기기와 소셜네트워크를 통해 더 촘촘하게 이루어짐.

교육이죠. 뭐 못하면은 교육받으러 오라 그러고, 뭐하라고 매번 이렇게 문자 오고 카톡 오고, 관리자한테 문자 오고 카톡 오고, 그리고 저희 \*\*교사들은 \*\*세상이라는 앱이 있어서 회사에서도 뭐 뭐 이렇게 알림 같은 게 맨날 떠요. 메시지 같은 거 오고. 근데 그런 메시지는 알려주는 거니까 상관이 없는데, 예전에는 별 교육들이 많았어요. 지금은 ... 조금 사라지긴 했는데, 폐회가 많으면 폐회교육 했고, 총당금은 총당교육 해야 되고, 뭐 예전에 종료 테스트 없으면 종료 테스트 없다고 교육 들어야 되고, 뭐 별거, 별거 많았어요. 그러니까, (인터뷰 6, 학습지 교사)

## 2) 전속성과 지속성 - 사용자 책임의 명확성과 지속성

- 관계의 전속성과 지속성 면에서 특수형태노동자들은 선입견과 달리 항상 사용자가 다수이거나 모호하여 지정하기 어려운 것은 아님. 몇몇 업종에서는 특정 주체가 명확하게 '사용자'로 역할을 하고 있으며, 해당 사용자는 단일하고 지속적으로 노동자와 관계를 맺고 있다.
- 극단적으로는 소프트웨어 개발자들의 클라우드노동에서 사용자 개념이 해체되어 불특정 다수가 사용자 몫을 하는 경우. 플랫폼노동 사용자가 플랫폼 기업인지, 플랫폼 서비스 이용자인지 특정하기가 어려운 문제(국가인권위원회, 2019: 66) 발생
- 극단적으로, 사용자가 해체된다고 하더라도 노동을 중개함으로써 수익을 얻는 플랫폼이 단순히 무형의 네트워크가 아니라 사업자등록을 한 사업조직 형태로 운영되고 있으며, 핵심적으로는 일의 할당, 노동에 대한 감시와 통제 기능을 수행하는 한, 사용자 책임을 수행할 주체는 여전히 존재.

## 3) 노동지위의 형식과 실질의 괴리. 중층화된 노무제공관계, 개별적 경쟁

- 사실상 일용직 노동자와 유사한 지위로 인식

“일은 내가 알아서 해서 내가 해서 버는 거고(웃음), 예예. 그러니까 한 반 사업자다, 뭐 반 자영업자다. 그런 식으로 ...

“아무래도 내가 사업자(등록)를 내고 직접 영업을 해서 그 내 거래처가 있고 그런 건 아니니까. 어디에 속해서 이 일을 하니까. 근데 이제 다들 그렇게 표현들을 했었어요. 자유롭게 일하니까.”

“...저는 그냥 일용직 근로자와 똑같다고 생각을 하는데, 예. 다들 이제 많은 사람들이 그렇게 생각을 하고 있는 그것도 같이 말씀을 드린 거죠.”

“월급을 받는 게 아니라 하루, 하루 일당식으로 이렇게 버는 개념의 일이니까.” (인터뷰 2, 킷서비스기사)

“우선 말씀하셨던 것처럼, 저는 사장이예요. 근데 사장이 아닌 것 같아요. 그냥 정말 일용직 노동자 같은 느낌이 들어요. 근데, 저는 한 번 이런 생각을 했거든요, ‘차라리 일용직 노동자는 세금이라도 안 내겠지 만’, 우리는 세금도 어마어마하게 내요. 그러니까 부가세나 뭐 종합소득세 신고 달이 되면, 세금도 어마 어마하게 내기 때문에, 이게 돈을 버는 건지... 돈을 벌어서 계속, 계속 빠져나가니까, 한 번은 진짜 의구 심이 들 때가 있어요. 그래서 나는 사장인데, 사장 대우를 못 받는 정말... 그런 노동자 취급...”

“그러니까 전혀 힘이 없어요. 소장님들은, 사장이긴 하지만 힘이, 단 1%도 없어요. 그냥 정말, 회사를 키 우는, 회사에서 일하는 일꾼들밖에 안 되는 거죠.” (인터뷰 5, 전택배기사, 현킷서비스기사)

- 노무제공자로서 자신의 정체성에 대한 흥미로운 통찰 중 하나는 자신이 생산을 외부화시킨 하청 의 고리에서 가장 바닥에 존재한다는 인식. 중층화된 노무제공관계는 단계마다 수수료를 내는 구 조이기 때문에 프리랜서 노동자를 포함한, 종속적 노동을 하는 대부분 특수형태노동자들이 보수 수준이 낮아지는 주요 원인이기도 함. 이에 보험료 부과를 과연 어떻게 할 것인가에 대한 구상은 단순할 수가 없음.

일을 계속 받는 입장에서 일을, 검수를 한다고 하면, 외국에서 온 일을 그 회사에서는 번역회사에 의뢰하 고, 번역회사에서는 번역가에게 의뢰하고, 번역 마친 걸 다시 검수자가 보고, 검수자가 가장 밑에 있거든 요. 검수를 하면, 제일 밑에서 이제 올라올 돈 중간에 다 떼고... 일도 제일 밑바닥에서 해서... 네, 납품을 하니까”(인터뷰 8, 번역가)

### 3. 특수형태노동자의 국민연금 가입 특성 분석: 배제, 혹은 회피?

#### 1) 개요

- 국민연금 보험료 납부 중인 경우는 9명 중 4명. 1명은 사업장가입자, 3명은 지역가입자.
- 예상 연금액은 40~60만원
- 주된 노후대책은 3명이 없음, 4명이 국민연금. 2명은 개인연금.

: 1명은 보험설계사 경력, 1명은 보험설계사- 사연금에 대한 선호 형성. 그러나 현직 보험설계사 가 아닌 경우 실제로 개인연금 없음

1. 발제문

〈표6〉 연구참여자의 국민연금 가입 현황과 제도에 대한 기대

직종	주된 노후 대책	가입 이력	현재 국민연금 보험료	예상 국민연금 급여액	원하는 국민연금 급여액	기여 미납 (중단) 원인	국민연금 가입 조건	
1	학습지 교사	국민연금	약 20년	6만원	60만원	150만원	-	사업장 가입자
2	퀵서비스기사	없음	없음	-	-	-	필요성을 못느낌. 수입이 불안정했음.	두루누리사업 대상이 된다면
3	퀵서비스기사	국민연금	10~15년	10만원	40~60만원	90만원	-	-
4	레미콘 기사	국민연금	16년	8만3천원	30~40만원	100만원 이상	-	지속적인 정부지원 50%정도
5	(전) 택배 기사, (현) 퀵서비스 기사	국민연금	7년, 현재 중단	과거 (12만원)	40~50만원	80만원?	보험료 부담	정부/회사 50% 지원시 최고금액으로 가입
6	학습지 교사	개인연금	없음	-	-	190만원	-	정부, 회사 지원시
7	보험 설계사	개인연금	20년	15만원	50만원	100만원	-	-
8	프리랜서 번역가	없음	7년	-	50만원	200만원	소득불규칙성, 경제적 여유가 없어서	보험료가 인하된다면
9	성악가	없음	없음	-	-	월100만원 -150만원	노후를 생각해 보지 않았음.	소득이 안정된다면:생활비 충분히 확보-약180만원

2) 개인 차원- 국민연금제도에 대한 낮은 선호와 불신

- 국민연금에 대한 낮은 선호의 첫 번째 이유는 낮은 급여액

근데 저는 솔직히 국민연금 되게 적어서 실망을 하긴 했는데, 40만원이라고 해도 뭐 나쁘진 않아요. 대신에 이제 내가 200만원을 필요로 한다고 하면 개인연금이나 이런 걸로 뭐 보충을 해야 되는 게 맞는 거

니까. 왜냐하면 이게 보험회사 다닐 때 그렇게 교육을 많이 받아가지고. 그래도 꼭 집어서 얘기를 한다면, 그래도 (국민연금 급여로) 10만원은 더 줄 수 있지 않나? 라는 생각? 그래도 50만원을 받으면, 나머지로 뭐... 요즘엔 개인연금도 너무 좋아져가지고, 그렇게 준비를 하지 않을까라는 생각이 들어요. 그때 제가 그 말 한 게 기억나요. “아아, 10만원만 더 주지.” 이 말이 기억나요. 그때 그 말 했었던 것 같아요. 뭐 물론 많이 줄 순 없겠죠. 전 국민이 다 받아야 되는 혜택이니까, 근데 저는 분명히 ‘월에 10만원 이상을 내는데, 40만원? 와...’ 이 생각이 들더라고요. 산출이 조금... (인터뷰 5, 택배기사/퀵서비스기사)

급여액이 일단...(보험료를) 최저로 계속 넣었기 때문에 (연금급여) 금액이 너무 적고, 그래서 한 60만원 정도고요. 너무 적어서 이걸로 어떻게 살 수 있을까 그런 고민도 있어서 3월달부터는 5만원, 제가, 제가 전화해서 (보험료를) 올려달라고 했어요. (인터뷰1, 학습지 교사)<sup>10</sup>

- 국민연금에 대한 낮은 선호의 두 번째 이유는 연령(적은 나이/ 고령),

연령이 높은 노동자의 경우에는 젊은 노동자와는 다른 이유에서 국민연금제도에 대해 기대가 낮음. 레미콘 노동자는 대부분 나이가 많아 지금 보험료를 더 많이 내거나 국민연금 보장성을 높여도 급여 인상 효과는 크지 않을 것이라고 여겨 별다른 기대를 하지 않는 것.

지금 저희가 납부하는 금액으로 나중에 받는 연금이 뭐 36만원, 38만원, 그것도 (보험료) 많이 내는 사람들이 한 50만원 정도 되니까. 실질적으로 ... 65세 이렇게 된 사람들이 그 금액 갖고 턱도 없잖아요. (인터뷰 4, 레미콘기사)

(보험료를 좀 더 내서 연금을 더 받을) 생각이 있긴 있는데 지금, 아까도 말씀드렸지만 평균 연령이 좀 어느 정도 다 많잖아요, 그러니까 앞으로 납부해 봤자 다 10년 미만이고 5년 미만이니깐, 급여에 큰 변동이 없지 않나. 그런 생각을 많이 하고 있죠. (인터뷰 4, 레미콘 기사)

- 국가가 운영한다는 것으로 인한 신뢰 일부 존재: 현재 국민연금에 가입하고 있지 않은 상태임에도 불구하고 국민연금을 믿을만하고, 그나마 가능한 노후소득보장 수단이라 말하기도 함(인터뷰 8, 번역가). 그래서 보험료를 모두 부담하고서라도 지역가입자로라도 가입을 하려 함.

잘 모를 때는 불안했는데 지금은 그냥 믿을 만하다고 생각을 해요.

글쎄요, 그냥... 나라에서 하는 거, 이거는 믿어야 되지 않겠나 하는 생각이 드는데요. 국민연금에서 홍보하는 것 사실은 그거 보면서 믿는 것도 있고요. 이 정도면 그래도 믿을만하다는 생각이 그냥 드는 것 같아요. 이걸 안 믿으면 이제 믿을 게 없다?!

10 1998년부터 1년 6개월 간 국민연금 가입 후, 납부예외 상태에 있다가 2000년대 초 지역가입자 가입 독려 시점에 국민연금에 재가입하여 최저소득 수준에 계속 보험료 납부를 하고 있었음.

## 1. 발제문

국민연금이 만약이라도 바닥나서 지급을 못 하는 사태가 그게 제일 걱정이 큰 건데, 그런 사태가 오면 또 해결을 해 주리라는 그런 믿음이 그냥 막연히 있는 것 같아요. 그런 사태가 되지 않게... (인터뷰 8, 번역가).

- 의무가입제도이지만 실제로는 임의가입에 가깝게 운영됨.  
: 지역가입- 유일하게 가능한 노후보장수단- 저축으로 오해
- 제도에 대한 정보 부재: 장애, 사망 보장 포함 등
- 세대연대의식 전무함. 모두: 각자의 노후에 대한 걱정

## 2) 특수형태노동 자체가 가지는 특성과 국민연금 가입

- 일 차원의 이슈  
: 가입단계에서 거의 모든 업종에 걸친 일과 소득의 불안정성 - 사회보험은 먼 얘기 → 납부주기의 변화, 사업장 가입자로 가입, 보험료 지원

이게 수입이 불규칙한 게 제일 큰 것 같아요. 불안정한 상태. 그러니까 작년까지는 거의 꾸준해서 제가 예상을 할 수 있었는데 올해 1월에 갑자기 일이 없으니까 '어 당장 다음 달에 어떻게 하지?', 진짜 이렇게 되더라구요. 그래서 이번 달에 좀 놀란 상태예요. (인터뷰 8, 번역가)

일단 일 할 때 그 4대보험이라는 뭐 산재보험 하나라도 이렇게 들 수 있는 여건이 되는 업종이 아니니까, 아예 그냥 생각을 안 하고 그냥 계속 일 하고 그랬던 거, 생각 자체가 머리에 없었던 거죠. (인터뷰 3, 쿼 서비스기사)

: 낮은 소득 - 지역가입자로의 가입이 갖는 부담 → 보험료 지원

: 사용자의 보험료 책임 불명확함 - 사용자 역시 모호함(은폐된 사용자) → 사용자 책임에 대한 집합적 해석

사업주의 책임 정도- 수익의 귀속, 종속성, 보험료 부담의 재배분.

실제로 사업주가 모호하거나 책임이 보장책임이 없다고 생각하지 않음.

- 이들 입장에서는 사용자냐 아니냐만큼이나 노동력을 활용하는 수익자냐 아니냐가 기준으로 중요함.

어쨌든 제가 소득이 발생했다고 얘기를 하는 거는 회사도 이득이 발생했다는 거죠. 저희가 이게 종속성이 얼마나 있는지에 상관없이 어디서든 누군가로부터 일을 받아서 하는 상황이잖아요. 그래서 저한테 그

일을 준 사람은 그만큼의 이익이 또 늘어난 거예요. 그러니까 당연히 사업주들이 국민연금에 대해 부담해야 된다고 생각하고, 저희 특수고용노동자들 입장에서는 당연히 ... 우리를 일을 시키는 사업주들이 있기 때문에, 사업주들이 부담하는 방식으로 제도를 운영해야 한다고 얘기하고... (인터뷰 1, 학습지교사)

### 3) 국민연금제도와 관리방식 차원: 제도와 노동현실의 불일치

- 국민연금제도에서 특수형태노동자의 당연히 가입대상이지만, 가입 지위는 명확하게 정리된 적이 없음.
- 적극적 관리 부재
  - : 특수형태노동자의 국민연금 가입은 적극적으로 추진되지는 않음.
  - : 소득자료의 부족함이 가장 큰 이유로 거론됨. ‘직권가입’을 하도록 하는 것이 어려운 주요 이유 (인터뷰 10, 국민연금공단직원1)
  - : 큰 소득편차 역시 이유로 거론됨.
- 소위 노동의 탈경계화 및 이에 수반된 일의 불안정성, 파편적이고 개별화된 종속성, 특수형태노동자 사이의 전속성과 지속성 편차, 소득의 불안정성 등은 국민연금 가입 및 지속을 어렵게 만드는 요인. 그러나 사회보장제도는 이에 대한 대응을 해왔고, 디지털 기술의 발전은 이를 가능하게 할 수도 있음. 노동시간이 불규칙적이고 일이 단속적으로 이루어지고 보수제공 역시 그러하지만 이를 계산할 수 있는 기술적 수단 역시 존재한다는 것. 이를 적극적으로 활용하는 것 역시 사회보험제도 운영자의 몫.

### 4. 특수형태노동자의 산재보험, 고용보험 가입에 대한 태도와 특성

- 산재보험과 고용보험 가입에 대한 요구는 있지만, 대체로 무관심함
- 9명 중 5명의 연구참여자는 산재보험 미가입. 가장 먼저 특수형태노동자를 포괄한 제도 이니만큼 다른 제도에 비해 가입자 많음.
  - : 연구참여자 중 산재보험에 대한 필요성을 체감하는 대표적인 경우는, 업종에 따라 다르지만 실제 노동경험을 통해 본인이나 주변이 산재를 경험한 사례임. 대표적으로 택배기사, 쿠팡서비스기사, 학습지교사(교통사고) 등
  - : 보험료 부담을 언급하는 경우 다수

1. 발제문

- 고용보험 가입을 원하는 경우가 9명 중 7명 : 소득불안정 경험으로 인한 욕구
- 부분실업 보장에 대한 요구

〈표 7〉 산재보험과 고용보험 가입여부 및 미가입 원인

직종	산재보험 가입이력	고용보험 가입 원하는지 여부	산재보험/ 고용보험 미가입 원인	가입 조건
1 학습지 교사	9년	필요성을 잘 모르겠음	고용보험 법적 가입대상자가 아니어서	100% 자기부담으로 가입하지 않음
2 킷서비스 배달 기사	미가입	가입 원함	업체가 가입을 거절하는 경우가 많음, 비용을 스스로만 부담하기는 힘들	
3 킷서비스 배달 기사	1~2년, 탈퇴 (12만원, 전액부담)	가입 원함	산재-보험료 부담스러움 고용-필요성을 못 느껴서	가입하면 좋지만 보험료가 부담됨
4 레미콘 기사	-2014년 가입 (3만5천원) -2019년부터 100% 회사 부담	가입 원함,	산재-가입 고용-미가입, 법적 대상자 아님	규정에 따름
5 (전)택배 (현)킷서비스 기사	1년 (12만원, 전액 본인부담)	없음 원하지 않음	산재-보험료 부담스러움 산재보험 처리가 잘 안되어서 고용- 필요성을 못 느낌	회사나 정부 지원이 있으면 고려
6 학습지 교사	3년 회사:본인 5:5	가입 원함	회사가 노동자성을 인정하지 않아서. 즉, 개인의 보험료 100% 부담이 부당하다고 생각해서	회사가 모두 부담해야 함
7 보험 설계사	미가입	가입 원함	산재- (민간)보험에 따로 가입되어 있음. 고용: 법적 대상자가 아님	회사 지원 필요
8 프리랜서 번역가	미가입	가입 원함	산재-생각해보지 않았음 고용-법적 대상자가 아님	보험료 부담되지 않는 선에서
9 성악가	미가입	가입 원함	일반 직장인(정식으로 고용되어 있는 사람)들만 가입이 가능한 줄 알아서	불안에 대해 충분히 보장해 줄 수 있는 수준일 때 (예: 실업자가 되었을 때 충분한 혜택을 받는 등)

## VII. 국민연금제도의 특수형태노동자 적용확대 방안

### 1. 다른 나라 사례<sup>11</sup>

#### 1) 프랑스: 사회보장법에서의 광범위하고 통합적인 접근

- 노동법에서 종속성을 갖지만 독립적인 형식으로, 고용계약을 맺지 못하는 사람을 위장된 자영자로 보고 법률상 노동자로 간주. 관련 법률의 표제:-‘임금노동자의 은폐노동’  
: ‘실질적으로는 사용자에게 종속된 임금노동자이지만 계약의 형식 등에 의해 자영업자로 위장된 경우’ 법률로써 노동자로 간주한다고 기술.  
: 노동법에서 자영업자 혐의로 확정: ‘노동조건을 전적으로 스스로 결정하거나 주문자와 계약을 체결한 자’
- 사회보장법전: 사회보험제도 적용대상으로서 임금노동자를 “연령·국적·성별을 불문하고, 대상자가 받는 급여의 성격이나 액수, 그리고 체결한 계약의 형태와 성질, 유효 여부와 관계없이, 하나 또는 여럿의 사용자를 위하여 일하는 자”로 넓게 규정.
- 프랑스 노동법은 법률적 종속관계를 요구하는 임금노동자 이외의 경제적 종속이 인정되는 노동자를 노동법전 제7편 제1권에서 제4권까지 직종별로 분류하고 관련 직종에 해당되면, 노동법전의 여러 임금노동자 보호 규정을 준용할 것을 규정.  
: 제7편의 직종 - 프리랜서 언론인· 공연예술인, 외근사원· 대리인· 외판원· 플랫폼노동자, 재택근무자.
- 제재의 대상이 되는 경우의 의미 구체화: 사용자가 고의로 사회보장기구에 임금노동자 채용신고를 하지 않을 때, 고의로 임금대장을 발급하지 않거나 임금대장에 실노동시간보다 적은 시간을 기재할 때, 고의로 재정 및 사회보장기금 징수 기관에 급여와 사회보장부담금에 대한 신고를 회피할 때
- 사회보험제도의 대응  
: 분리에서 통합으로- 임노동자 사회보장제도와 자영업자 사회보장제도(RSI)를 분리 운영하다가 2018년 1월부터 민간부문 임금노동자를 대상 일반제도로 흡수 통합, 2020년에 완료. 관리 효율성을 위한 것. 급여 등 실체적 내용에는 큰 변화가 없음.  
: 프랑스 사회보장법전은 과거부터 임노동자는 아니지만 경제적 종속성이 강한 직종의 노동자-

11 다른 나라 사례는 박제성 외(2018)의 내용을 참고하여 정리하였다.

## 1. 발제문

재택노동자, 외근사원, 외판원, 예술공연인, 프리랜서 언론인, 보험판매인, 급여를 받지 않는 대리점주, 사회복지시설 운영자 등-에게 일반제도를 적용.

: 산재보험의 경우 위 직종 + 직업훈련생, 노역하는 피구금인, 자원봉사자, 공공노동종사자, 창업준비자, 스포츠선수 등.

- 2018년 노동법 개정을 통해 자영업자에게도 실업급여를 적용. 자영업자도 역시 ‘일하는 사람’으로서 ‘자영’ 노동자이며, 소득 상실 위험에 노출되어 있다는 점.

: 자영업자 고용보험 재원은 전부 조세에서 충당. 이와 함께 임노동자 고용보험료도 폐지. 즉, 사용자만 고용보험료를 부담하는 쪽으로 개정. 즉, 임노동자로 가입하든, 사용자로 가입하든 개인은 고용보험료를 부담하지 않는다.

: 임노동자와 자영업자가 납부하는 사회보장목적세인 ‘일반사회기여금(CSG)’를 인상<sup>12</sup>.

: 실업급여 수급자격은 피보험자 기여와는 무관하게 됨<sup>13</sup>.

- 일반사회기여금(CSG)은 1991년 로카르 정부에서 도입된 것으로 CSG 수준은 소득 종류에 따라 달라지는데, 근로소득의 7.5%, 실업급여, 퇴직연금, 상병수당 등 사회보장소득의 6.2%. 이자소득의 8.2%, 게임 등 사행소득의 9.2%. 일반사회기여금은 노후소득보장, 의료보장, 가족복지정책에 주로 투입되며, 2015년 기준 전체 사회보장 재원 중 23%까지 차지. 2022년에 대폭 증가할 것으로 예상(주 프랑스대사관 홈페이지, <https://overseas.mofa.go.kr> 2021.4. 검색).

## 2) 이탈리아 : 분리 접근의 어려움

- 이탈리아 사회보장법은 종속노동자에게 적용하는 것을 기본으로 하지만 일정한 경우 준종속노동자, 독립노동자에게도 확대.

- 이탈리아 민법은 종속노동자와 독립노동자를 구분하여 보호를 달리함<sup>14</sup>.

: “종속노동의 제공자란 보수의 대가로 자기의 정신적 또는 육체적 노동을 사업주에게 종속되어, 그 지휘 하에서 제공하면서 기업 내에서 협력할 의무가 있는 자” (학설: 사용자 지휘 명령 하에서 임금을 받고 노무를 제공하는 자)

12 2018년 9월까지 임노동자에 대한 고용보험료는 사업주 4.05%, 노동자 0.95%로 총 5%였다. 그러나 개혁으로 인해 2018년 10월부터는 사용자만 4.05%를 부담한다.

13 이러한 고용보험제도의 변화는 사회보험의 속성에 대해 두 가지 함의를 갖는다. 우선 사회보험제도가 가지는 기여와 보장의 연계로 인한 보장의 제한을 없애고자 했다는 점에서 이는 사회보험제도의 속성으로 인한 제약과 필요한 변화 방향을 시사한다. 또 하나는 사용자 기여를 핵심 기반으로 하는 사회보험제도의 틀을 유지함으로써, 고용안정 및 실업에 대한 보장에서 사용자 책임을 실현한다는 사회보험제도의 원칙이 지속되었음을 보여준다.

14 이탈리아는 노동법 적용대상이 되는 자를 민법의 정의 조항을 기초로 해석하고 있다.

: 독립 노동자-“특정 업무나 용역을 종속관계 없이 주로 직접적인 업무수행을 통해 완성해야 할 의무가 있는 사람”법에 따라 독립노동자에게도 노동법이 적용.

- 종속노동과 독립노동 구분이 어려운 경우 준종속노동이라는 회색지대를 둠.

: 준종속노동자란 “법적 의미에서 종속성은 없지만 종속 노동자와 사회적, 경제적 유사성(즉, 경제적 종속성이나 계약 입장의 취약성 등)을 가지는 자”

: 준종속노동관계란 계속적으로 조율되는 협력적 노동관계(코코코: Collaborazioni Coordinate e Continuate, CoCoCo)라 지칭<sup>15</sup>. 지표는 첫째, 계속성, 둘째, 조율성: 노무 수행이 종속적이지 않더라도 고용주(위탁자)와 그 조직의 기능적 요청에 따라 협력되는 것이어야 함, 셋째, 협력적 관계성, 고용주(위탁자)에게 종속되어 있지 않을 것, 즉 사업체 조직체계에 편입되어 있지 않고 업무방법, 장소, 시간에 대해 자율성을 가져야 함, 넷째, 비대체성(박제성 외, 2018).

: 2003년에 코코코 남용을 규제하기 위해 코코프로(CoCoPro) 개념을 새롭게 도입. 코코코 개념을 프로젝트 완성을 위해 기간이 정해져 있는 계약으로 한정.

: 2012년에 코코프로를 ‘프로젝트 노동계약’ 개념으로 수정. 코코프로 해당 여부를 사전에 ‘인증 위원회’를 통해 인증하는 제도를 도입. 이 과정에서 프로젝트 노동계약에 대한 표준계약서 작성 의무화.

: 2015년 노동법을 개정하여 프로젝트 노동계약제도 폐지.-‘2016년 1월 1일부터 근무시간, 장소, 작업방법을 고용주(위탁자)와의 독점적이고 지속적인 업무수행으로 구체화된 협력관계에는 종속노동관계의 규율이 적용된다’고 규정. ‘프로젝트 노동계약’ 제도를 폐지하고 이를 다시 코코코(CoCoCo)로 통합 개편(박제성 외, 2018).

- 사회보험제도: 분리 접근

: 준종속노동자, 즉 중간지대 노동자를 위한 별도의 사회보험 가입 트랙을 설정. 준종속노동자 적용 별도의 고용보험제도를 도입.

: 임금노동자에게 적용-나스피(NASpl), 준종속노동자에게 적용-디스콜(Dis-Coll)

: 보험료는 노동자가 1/3, 사업주가 2/3를 부담.

: 연금제도의 경우 1950년 소득제한이 폐지되어 모든 종속노동자는 가입대상이 되었고, 이후 자영농,소작농(1957), 장인(1959), 상인(1966) 등으로 확대되었고, 1993년에는 준종속노동자도 의무가입대상이 됨.

: 준종속노동자는 산재보험 가입 의무화. 노사 납부 비율도 노동자 1/3, 사업주 2/3으로 동일. 코코계약 보수 5,000유로 초과시 사업주는 사용자 부담. (계약상대방인 사업주는 산재보험과 관

15 이탈리아 사회법은 종속적 임금노동자에게 적용되며, 1942년 민법은 계약을 체결해서 노동을 제공하는 사람을 종속노동자와 독립노동자 두 개 범주로만 나누어 규정하였다. 그러다가 준종속노동자라는 개념이 도입된 것이다.

## 1. 발제문

련해서만 사용자로 보험료를 분담함. 노동계약상 사용자로 간주되지 않음). 한국과 유사한 접근. 사용자 지위를 둘러싼 근본적 논쟁 피한 실용적 해법

: 2000년에는 자영업자에게도 산재보험이 확대. 임의가입.

: 사회보험료는 종속노동자의 경우 사업장 규모(15이상 여부)에 따라, 준종속노동자의 경우 부가가치세(IVA) 번호 여부에 따라 보험료율이 달라짐.

## 2. 국민연금의 대응

: 특수형태노동자의 사업장 가입자 지위 확보

: 국민연금제도의 적극적이고 유연한 대응

### 1) 가입 단계

(1) 사회보험제도의 노동자성 인정 요건 변화: 종속성의 의미 확대, 전속성, 지속성 기준 폐지 등

- 노동과정에서의 지휘감독을 의미하는 종속성이 여러 업종의 특수형태노동자와 사업주 사이의 관계에서 나타나기도 하지만 무엇보다도 종속성의 의미는 경제적 종속성을 포함하여 확대될 필요가 있다. 또한 물품과 서비스의 생산과정 변화에 따라 자본 자체가 편재되고, 디지털화되고 유동화되는 상황에서 노동에게 위험 보장을 받기 위한 조건으로 고용관계의 전속성과 지속성을 요구하는 것은 부당하다. 따라서 사회보험 가입을 위해 전속성과 지속성에 대한 요구는 폐지될 필요가 있다. 현실에서 노동이 가질 수 있는 다양한 위험에 대해 사회보장이 제대로 이루어지기 위해서는 그러하다. 일례로 이미 배달노동자에 대해서는 산재보험에서 전속성 기준의 유효성은 약화되었다. 사업장에서의 노무제공자에 대한 정보제공만 명확히 한다면 그 두 가지 요건을 고수할 필요가 없다.
- 또한 노무제공관계에서 노동력 사용을 통한 안정적인 수익 창출을 위해서는 유동적인 형식과 달리 실질적인 안정성이 필요한 경우가 많다. 따라서 근로기준법에서의 노동자성 요건의 변화와 별도로 국민연금법을 비롯한 사회보험 관련법에서 먼저 변화가 이루어질 필요가 있다.
- 이에 국민연금법에서도 프랑스의 사회보장법전에서 사회보험제도 적용대상으로서 임금노동자를 “연령·국적·성별을 불문하고, 대상자가 받는 급여의 성격이나 액수, 그리고 체결한 계약의 형태와 성질, 유효 여부와 관계없이, 하나 또는 여럿의 사용자를 위하여 일하는 자”로 넓게 규정하고 있는 것(박제성 외, 2018)을 참고할 필요가 있다(광범위한 통합적 접근).

## (2) 사업주의 사회적 책임 강화: 특수형태노동자 국민연금 가입신고 의무

- 앞에서 언급한 바와 같이 국민연금법에서 가입 의무를 가진 노동자의 정의를 근로기준법을 준용하는 대신 계약형태 및 성질, 급여의 성격과 무관하게 한다면 사업주는 특고종사자에 대해서도 당연히 국민연금 피보험자격 신고를 할 의무를 가지게 된다. 무엇보다도 국민연금법에서 사업주의 특수형태노동자에 대한 국민연금 가입신고 의무와 위법한 경우를 선언적인 의미에서라도 명시할 필요가 있다. 다만 산재보험 및 고용보험제도와 함께 보조를 맞추기 위해 좀 더 구체적으로 국민연금법에 고용계약이 아닌 위탁계약을 맺고 있는 특고종사자(14개 업종 우선 실시)에 대해 사업주의 피보험자격 및 급여 신고 의무를 명시할 수 있다.
- 한편 일용직노동자에 대한 적용 규정, 즉 원수급인과 하수급인이 따로 있는 경우에 대한 고용보험 적용 규정을 국민연금에서도 특수형태노동자 적용에 대해 참고할 필요가 있다<sup>16</sup>. 고용보험에서는 사업이 몇 단계의 도급에 의해 행해지는 경우에는 원수급인을 고용보험법의 적용을 받는 사업주로 본다. 이는 대리점과 업체의 중층적인 관계가 존재하는 여러 영역에서 누가 사용자 책임을 얼마만큼 수행할 것인가를 결정하는 데 반드시 참고할 필요가 있다. 특수형태노동자의 경우도 다수가 위탁계약을 맺고 있는 만큼 피용자성을 인정받기 쉽지 않다. 그러므로 사용자와 피용자성을 인정받고 이를 현실에서 실현하는 것이 쉽지 않다면, 고용보험의 원수급인 적용을 국민연금제도에도 참고하여 적어도 사업주에게는 원수급인의 자격으로 노동력 사용에 따르는 사용자 책임을 부과할 필요가 있다.

## (3) 노동자단체를 통한 집합적 가입: 겐트시스템(Ghent System) 응용

- 노동자조직이 특수형태노동자 개인의 위탁을 받아 사업주와 소득신고를 할 수 있도록 하여, 이를 기초로 노무제공관계 확인 및 보험료 부과를 하도록 하는 것을 고려할 필요가 있다.
- 특수형태노동자의 종속성이 개별적이며 파편적인 종속성이라는 점을 설명한 바 있다. 노동과정과 노무제공 관계에서 특수형태노동자의 사업자에 대한 종속성은 개별화되어 있으며, 이러한 개별성은 국민연금 가입에 어려움을 가중시킨다. 현재의 지역가입자 범주 안에서 특수형태노동자는 각자 알아서 정보를 확보해서 국민연금 보험료 납부에 대한 선택을 해야 한다. 앞서 특수형태노동자는 노동의 불안정성, 사용자의 모호성, 소득의 불안정성 등으로 인해 아예 노동시장 진입과

16 원청과 하청에 대한 고용보험제도의 적용 규정은 다음과 같다. 고용보험에서는 사업이 몇 단계의 도급에 의해 행해지는 경우에는 원수급인을 고용보험법의 적용을 받는 사업주로 본다. 단, 원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 보험료의 납부를 인수하는 경우로 원수급인의 신청에 의해 고용노동부장관(근로복지공단)의 승인을 얻은 경우에는 하수급인이 고용보험법의 적용을 받는 사업주가 된다. 그러나 원수급인은 하수급인이 고용하는 근로자 개개인의 변경 사항을 알 수 없으므로 하수급인이 고용하고 있는 근로자에 대한 고용보험 피보험자격 신고를 하여야 한다. 원수급인은 하도급계약을 체결한 후 14일 이내에 건설현장 소재지관할 근로복지공단 지사에 하수급인에 대한 자료를 제출하여야 한다.

## 1. 발제문

계약의 시작 시점부터 국민연금 가입을 포기하는 경우가 많다는 것을 보았는데, 이렇게 각자 알아서 선택을 해야 한다는 것은 이들의 국민연금 가입을 더욱 더 어렵게 하는 요소이다. 연구참여자 중 의무가입제도인 국민연금은 원래 직권가입이 가능하지만 이것이 관철되는 경우는 없었다.

- 특수형태노동자 노무제공관계의 개별성, 파편성을 집합성을 부여하여 보완하는 것이 사회보험 가입과 관리에서 유용한 수단이 될 수 있다. 따라서 특수형태노동자의 국민연금 가입률을 높이는 효과적인 방법으로 단체 가입 방식을 검토할 필요가 있다. 이에 스웨덴 실업보험에서 활용하고 있는 겐트시스템을 일부 응용하는 방안을 생각해 보자. 겐트시스템은 노동조합이 조합원을 자동으로 실업보험 가입자로 가입시키고 관리하는 체계를 의미한다. 이는 북유럽 국가에서 노동조합 조직률을 높이는 데 상당히 기여한 제도이기도 하다.
- 한국에서도 학습지 노조, 예술인 노조, 퀵서비스노조 등 특수형태노동자 혹은 프리랜서 노동자에게도 이익을 대변하여 협상하는 조직으로 노동조합이 조직되고 있다. 업종별, 산별 노조, 혹은 다양한 노동자단체를 통해 특수형태노동자들이 산재보험, 고용보험, 국민연금 등 사회보험에 단체 가입을 하도록 하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 물론 이러한 단체가입의 경우 사회보험료 지원과 같은 인센티브가 대상범위 등 다양한 면에서 기존보다 관대한 형태로 이루어질 때 특수형태노동자 포괄에 시너지 효과를 가질 수 있다.
- 다만 스웨덴의 겐트시스템에서와 같이 노동조합이 가입단계를 넘어 사회보험의 일상적인 관리조직이 되는 것은 한국의 노동조합에게 적합할지 의문스럽다. 이 경우 행정적인 기능은 빼고 가입 단계에서만 단체 가입을 하도록 하는 통로로 활용하는 것도 가능해 보인다. 소위 보험관계의 성립과 소멸에 대한 관리이다. 또한 이 경우 공단은 노동자의 가입 단계에서 노무제공을 받는 자(플랫폼, 대리점, 원청 등)과 매칭을 하고 특수형태노동자와 사업자에게 보험료를 부과하는 역할을 수행할 필요가 있다.
- 참고로 노동조합 혹은 여타 노동자조직들이 단체 가입 및 보험사무기능을 수행하는 경우, 현재 존재하는 고용보험사무조합제도의 규정을 참고할 수 있다(근로복지공단 [https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/paym/offi/prxy\\_syst.jsp](https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/paym/offi/prxy_syst.jsp)). “보험사무조합이란 영세규모 사업주의 고용보험사무 처리의 부담을 덜어주기 위하여 사업주 등을 구성원으로 하는 단체가 지방노동관서장으로부터 보험사무조합 인가를 받은 경우 희망사업주의 위탁을 받아 당해 사업주의 보험료 보고, 피보험자 신고 등 각종 보험사무를 대행하여 주는 제도이다<sup>17</sup>.”

17 보험사무조합은 사업주의 보험사무 행정처리 부담을 덜어주고, 고용·산재보험의 가입촉진 및 보험료의 정확한 부과·징수 등을 위하여, 공단의 인가를 받은 보험사무대행기관이 사업주의 위임을 받아 보험사무 대행 서비스를 제공한다. 이 기관이 대행하는 보험사무는 다음과 같다.

- 보험관계의 성립변경·소멸 신고에 관한 사무, 보수총액 및 보험료 신고에 관한 사무
- 근로자 고용정보 및 피보험자격 신고에 관한 사무, 일용근로자의 근로내용확인신고에 관한 사무
- 그 밖에 관계법령 및 규정 등에 따라 사업주가 근로복지공단이나 지방고용노동관서에 신고 또는 보고하여야 할 사무

- 지금 한국의 고용보험사무조합제도는 주로는 영세규모 사업주를 위한 것이지만, 그 제도의 틀을 달리해 특수형태노동자 즉, 사용자와 고용계약이 아닌 위탁계약 등을 맺고 있는 사람들을 위한 것으로 그 영역을 넓혀 사회보험 운영 보완장치로 활용할 것을 고려해 볼 수 있다. 예술인복지재단이 '예술인의 산재보험 가입, 정보 변경 등 산재보험 사무를 대행하며, 본인이 납부한 보험료를 환급 지원하는 역할을 하고 있는 것([http://www.kawf.kr/social/sub07\\_1.do](http://www.kawf.kr/social/sub07_1.do))을 참고할 수 있다.

#### (4) 특수형태노동자 당사자와 사회보험관리자의 책임 강화

- 국민연금 가입 단계에서 특수형태노동자 당사자와 사회보험관리자의 책임이 강화될 필요가 있다. 이는 특수형태노동자 포괄에 대한 유연성 발휘를 필요로 있다. 우선 피보험자격 신고는 원칙적으로 사업주가 해야 하지만, 사업주가 신고하지 않을 경우 근로자가 직접 신고할 필요가 있다. 이를 위해서는 근로자 직접 신고를 적극 권장하는 것뿐만 아니라 나아가 보험관리자의 안내, 관리, 직권 가입 여지 또한 커질 필요가 있다.
- 특수형태노동자의 노동자성을 인정한다는 것은 사업주가 사용자로서 피용자를 국민연금에 피보험자로 가입시키고 보험료를 납부할 의무를 갖게 된다는 것을 의미한다. 하지만 이것이 현실에서 바로 원활하게 이루어질 것을 기대하기 어렵다. 개인단위 가입과 사업주의 보험료 납부를 결합하는 특수형태노동자 관리 범주를 만드는 것을 고려할 필요가 있다. 이 경우 가입자 개인의 국민연금 가입 책임이 강조된다.
- 이렇게 국민연금 가입 및 소득신고 의무를 사용자와 가입자 개인에게 모두 부과하고, 사업주가 원수급인이든 사용자이든 어떤 자격으로든 보험료를 일부 부담하도록 한다는 것은, 사회보험관리자의 관리 책임이 더욱 커지고, 국민연금 소득신고가 이루어지지 않을 경우 사업주에게 패널티가 적용된다는 것을 의미한다.

#### 2) 가입자 분류: 사업장 가입자 내 특수형태노동자 관리 범주 도입

- 특수형태노동자를 기존처럼 지역가입자로 관리할 것인가, 사업장 가입자로 분류하여 관리할 것인가, 아니면 제3의 범주를 도입할 것인가 하는 것은 이들의 정체성을 회색지대에 있는 것으로 볼 것인가, 아니면 '위장된' 자영자로 보고 이들에 대한 사업주 책임을 어떤 형태로든 부과할 것인가를 선택하는 문제이다.
- 특수형태노동자는 한편으로는 생산수단을 소유한 사용자로서 이윤을 온전히 누리지 못하고, 다른 한편으로는 타인에게 노동력을 제공함에도 근기법상 노동자로서 인정받지 못하기 때문에 사

## 1. 발제문

업장 단위로 관리되지 않았다. 이에 이들 중 많은 수는 독립사업자 형태로 존재하는 ‘위장된 자영업자’ 모습을 띠고 있지만, 사실상 은폐된 노동자이다.

- 이에 본 연구는 특수형태노동자의 국민연금 가입을 (원청)사업주가 소득신고 의무와 보험료 일부 부담 책임을 가지는 사업장 가입자 범주 안에서 확장시켜야 한다는 입장에 있다. 이는 전국민 고용보험의 정착 과정에서 국세청의 소득과약 기능이 상당히 강화된다는 것을 전제로 한다. 대부분 특수형태노동자들이 국민연금에 지역가입자로 가입하고 관리되고 있는 것은 이들이 수행하고 있는 노동에 실질적 종속성이 존재한다는 점에 비추어볼 때 사용자의 노동자에 대한 사회적 책임 실현이라는 사회보험제도의 취지에 어긋난다. 이에 사용자 책임의 확인 및 부과와 함께 특수형태 노동자의 가입자 분류를 재고할 필요가 있다.
- 그러나 특수형태노동자의 노무제공관계가 가지는 ‘개별적’ 종속성으로 볼 때 기존과 같이 사업장 단위로 가입하고 관리하는 체계는 제대로 작동하지 않을 가능성이 높다. 특수형태노동자는 계약의 특징과 유동성으로 인해 사업장 단위로는 관리가 쉽지 않기 때문이다. 물론 업종에 따라 계약의 지속성이 높은 경우도 많지만 이것이 그대로 안정성을 의미하지는 않는다. 사업주의 필요에 의해 ‘해고’보다 훨씬 적은 비용으로 계약해지가 가능하기 때문이다. 따라서 이들의 국민연금 관리의 사람 단위의 관리가 필수적이다.
- 따라서 본고에서는 특수형태노동자를, 사업장 가입자 내에 개인단위 관리가 이루어지는 하나의 범주로 설정할 것을 제안한다. 사업장가입자 범주 안에 노동자 개인이 국민연금에 우선 가입하고, 보험자가 조세자료를 활용하여 사용자로부터 보험료를 징수하고 자격관리를 하는 특수형태노동자 관리 범주를 만들 것을 고려할 필요가 있다. 국민연금제도 가입자격 구분과 관리기제의 적절성을 높이기 위해 이는 가입종별 분류체계의 약간의 변형을 시도하는 것이다. 국민연금제도는 단일한 제도로 동일하게 적용하되, 가입 범주에 차이를 둬으로써 개인단위 가입과 사업주의 보험료 납부를 결합하는 것이라 할 수 있다. 이 경우 가입자 개인의 국민연금 가입 책임이 강조된다
- 특수형태노동자의 경우 업종에 따라 차이가 있지만 노무제공관계가 개별적이고 유동적이어서 한 개인의 소득, 일 여부 등을 확인하기 위해서는 여러 사업장의 정보를 연결한 정보가 필요한 경우가 많다. 이에 따라 개인 단위로 가입이 이루어지는 사업장 가입자 중 특수형태노동자 범주를 설정하여 관리할 필요가 있다. 사업장 단위가 아닌 사람 단위로 관리하되, 사업주의 사용자 책임은 정보제공 책임과 재정적 책임을 통해 실현하는 것이다.
- 한국 국민연금에서 특수형태노동자가 사업장 가입자 범주로 가입하는 데에는, 비용부담 주체인 사업주뿐만 아니라 특수형태노동자 스스로가 주도적인 역할을 하도록 만들 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 노동조합과 같은 노동자조직이 집합적으로 국민연금 가입을 주도하는 것 역시 이

리한 주도성을 발휘하는 방식 중 하나이다.

- 한편 이렇게 사업장 가입자 범주 안에서 개인 단위로 관리되는 특수형태노동자 범주를 설정하는 것은, 사회보험공단이 위장된 자영업자를 판정해내는 주체가 되어야 함을 의미한다. 이는 특수형태노동자의 가입지위를 누가 효율적으로 판정할 수 있는가?에 대한 잠정적인 대답이다.
- 이는 어떤 측면에서는 사용자 책임에 대한 집합적 접근(복수 사용자 문제)이 가입지위 분류에 대해 진전되는 것을 의미한다. 정부는 이미 고용보험에 대해 특수고용직과 거래하는 복수의 사업체가 각각 보험료 신고를 나눠서 하게 하는 방안도 검토 중이며, 2~3개 사업체에서 동시에 일을 하는 등 9개 직종보다 상대하는 업체가 많아 보험료를 부담할 곳을 특정하기 어려운 특수고용직으로까지 고용보험을 확대하였다. 일견 노무제공관계가 매우 복잡하고 유동적일 것 같아 보이는 특수형태노동자들이, 여러 업체를 통해 일감을 받는 경우에도 '주로' 거래하는 업체는 1~2개로 국한된 경우가 많다는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 또한 업체와 개인의 수수료 분할 역시 이미 상당 부분 디지털화되어 있으므로 이와 관련된 정보를 처리하는 것은 가능하다. 이는 복수의 사용자라고 하더라도 특수형태노동자에 대한 사회보험 책임을 처리하는 것을 기술적으로 더 용이하게 만든다.

### 3) 보험료 부과 단계

특수형태노동자와 같이 유동화되고 개별화된 노동을 하는 경우에 국민연금제도의 보험료 부과 기제의 변화 필요성과 그 여지를 살펴보자. 보험료 부과 기제의 기반인 소득확인문제는 소득 불안정성이 큰 특수형태노동자에게 중요한 이슈이지만 전국민고용보험제도 논의 과정에서 집중적으로 이미 논의된 바 있으므로 이 글에서는 보험료 부담책임 등에 대한 다른 정책 대응을 살펴보자.

#### (1) 자본의 사회보험 재정책임 강화로 사회보험료 부담 재배분: 확장된 사용자-실질적 사용자, 은폐된 사용자-의 사회적 책임을 법적 책임으로 명시

- 보험료 부담을 재배분하는 데에서 중요한 것은 그동안 도외시되었던, 사회보험과 관련된 사용자 책임의 기본인, 특수형태노동자의 노무를 사용하는 사용자의 사회보험료 부담이다. 이를 위해서는 먼저 특수형태노동자의 사회보험료 부담에서 확장된 의미에서의 사용자가 사회적 책임을 갖고 있음을 법으로 명시할 필요가 있다<sup>18</sup>.
- 이를 위해서는 사용자 개념을 확장시켜 '실질적 사용자' 개념을 정립할 필요가 있다. 노무사용을 위탁계약형식으로 하느냐 고용계약형식으로 하느냐보다 더 중요한 것은 노동력 사용에서 실질적인

18 이는 두루누리사업과 같은 인센티브뿐만 아니라 의무 부과 및 강력한 처벌 규정이 필요함을 의미한다.

## 1. 발제문

종속성이 있느냐 여부이다. 이를 기준으로 업무 위탁자가 아닌, 실질적 사용자임을 명확히 해야 한다. 이미 산재보험과 고용보험의 가입대상인 14개 업종에 대해서는 2~3가지를 제외하고는 누가 실질적 사용자인지 판별하기 어렵지 않다.

- 또한 ‘숨은 사용자’ 혹은 ‘은폐된 사용자’ 개념을 정립할 필요가 있다. 몇몇 업종에서는 개별 기업을 넘어서서 수익을 가져가는 여러 주체들(노동력 파견업체, 플랫폼 등)이 존재하며, 이들은 노동자(노무를 제공하는 자)에 대한 지휘와 감시 혹은 감독 기능을 수행하기도 한다. 즉, 사용자로 불리우거나 일을 직접적으로 배정하지 않지만 노무사용을 통해 수익을 확보하고 있는 것이다. 대표적으로 퀵서비스 대리점들이 사용하고 있는 플랫폼업체를 들 수 있다. 이들은 매일 사용료(출근비)와 수수료의 일부를 받으면서 대리점과 퀵서비스기사 양자에게 통제력을 행사한다. 이렇게 숨은 사용자에 대한 사회보험 책임을 부과하는 작업이 필요하다.
- 정리하면, 계약형식이 아닌 노동과정에서의 실질적 지휘감독주체를 ‘실질적 사용자’로 정립하고, 중층적인 노동력 사용구조에서 노동력 사용에 간접적으로 영향력을 행사하면서 수익을 확보하는 주체를 ‘은폐된 사용자’ 개념으로 정립하자는 것이다.
- 실질적 사용자는 직접적인 계약 당사자이니만큼 국민연금 보험료 부과 역시 기존 노동자와 같은 방식으로 특수형태노동자에게 지불한 비용을 기준으로 이루어질 수 있다. ‘은폐된 사용자’는 직접적인 댓가를 지불하는 관계가 아니므로 ‘수익’을 기준으로 보험료를 부과할 수 있다.
- 또한 복수 사용자에 대한 보험료 부과가 필요하다. 즉, 분산된 사용자에 대한 보험료 부과이다. 특수형태노동자에게 여러 사용자가 업무를 할당하는 경우에 사용자 보험료 부담 부분을 나누는 것이다. 이미 정부에서는 특수형태노동자의 고용보험 적용 확대를 논의하면서 여러 특수고용직과 거래하는 복수의 사업체가 각각 보험료 신고를 나눠서 하게 하는 방안도 검토한 바 있다. 즉 2~3개 사업체에서 동시에 일을 하는 등 상대하는 업체가 많아 보험료를 부담할 곳을 특정하기 어려운 특수고용직으로까지 국민연금을 확대시키는 것은, 즉, 이러한 복수의 사용자에게 국민연금 기여 책임을 분산시키는 것은 복잡하지만 기술적으로 불가능하지는 않다. 특히 몇몇 업종에서는 다른 특수고용직 직종보다 보험료를 부과할 사업주가 명확하다. 이렇게 사업체의 범위를 넘어서는 사용자 책임 부과는 이미 진전된 특수형태노동자의 사용구조 변화에 대응하기 위해 반드시 필요한 부분이다.

## (2) 보험료 지원 확대와 납부주기 다양화

- 보험료율이 높은 국민연금에서는 보험료 부담의 절감, 특히 보험료를 온전히 부담하는 지역가입자이나, 보험료를 절반 부담하는 사업장 가입자가 되느냐, 국가의 보험료지원사업의 대상이 되느냐 하는 것이 중요하다. 이런 점에서 보험료 지원사업은 고용보험에서보다 국민연금에서 그 중요성이 더 크다.

- 국민연금 보험료 사업이 특수형태노동자의 국민연금 가입과 보험료 납부에 효과를 거두기 위해서는 영세사업장 노동자에게 국한된 보험료 지원사업의 내용과 범위가 조정될 필요가 있다. 여러 인터뷰 참여자들은 보험료 지원이 이루어진다면, 가입 혹은 보험료 납부 재개 의사가 있음을 표명하였다.
- 실질적 사용자 역할을 하는 사업주는 상당한 규모를 갖춘 경우가 많다. 또한 노무제공관계가 위탁 계약 등에 의한 만큼 상당히 유동적이다. 따라서 이 가입자 범주(사업장 가입자 중 특수형태노동자)에서는 소규모사업장의 신규가입에만 혜택을 주는 기존 방식을 그대로 적용하는 것은 적절하지 않다.
- 가장 필요한 것은 노동조합 등 조직 단위를 통해 함께 가입하는 특수형태노동자에 대한 확실한 인센티브 제공이다. 관대한 보험료 지원을 할 때 실질적인 사용자를 더 적극적으로 제시할 수 있다. 또한 해당 특수형태노동자에 대한 보험료 지원시 실질적인 사용자(사업체)의 규모 제한을 없애되, 사용자 지원의 경우 매출규모 제한을 두는 것이 더 적절하다.
- 이에 더해 소득의 불안정성으로 인한 보험료 납부 문제를 덜 수 있도록 하는 방안이 제안되기도 하였다<sup>19</sup>. 그 중 하나가 보험료 납부주기를 월에서 분기, 반기 등으로 선택 가능하도록 하자는 제안이다. 그 밖에 고용보험 쪽에서 소득과약 주기와 신고주체의 의무, 소득범위 등에 대한 상세한 논의가 이루어지고 있다. 특히 실제소득 변동이 더욱 빠르게 보험료 부과소득의 변화로 이어지도록 하는 것은 특수형태노동자가 보험료를 납부하도록 하는 데 상당히 중요한 변화 요인이 될 것으로 보인다. 그러나 본고의 논의 범위는 그 이전 단계인 국민연금제도 가입, 분류, 기여책임 등에 대한 것으로 한정된다.

### (3) 특정 업종에 대한 표준 보험료 실험

- 특수형태노동자의 전반적으로 낮고 불안정한 소득은 사회보험 가입을 가로막는 주요 요인이다. 이에 다양한 방식으로 누진적인 방식의 보험료 부과체계를 설계하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 주요한 수단은 이미 시행되고 있는 사회보험료 지원사업과 소득구간별로 보험요율 자체를 달리 하는 방안 등이다.
- 또한 업종별 표준소득 도출과 이에 기초한 표준보험료 부과를 시도할 필요가 있다. 특수형태노동

19 특수형태노동자의 소득 편차가 큰 가운데 일정한 보험료를 납부하도록 하는 것에는 어려움이 따른다. 이에 대응하는 제안이 국가인권위(2019)의 '플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사'에서 제시된 바 있다. 플랫폼노동자들의 소득신고와 관련하여, 매회 발생하는 소득에 대해 일단 사회보험료를 공제한 후, 반기별로 이들이 산재보험과 고용보험의 대상인지 여부를 판정하고, 대상이 아닐 경우 근로장려세제를 통해 환급해주는 것이다. 이 방안은 일정한 액수의 사회보험료를 일단 징수하는 데에는 유리하다. 즉, 가입지위를 유지하도록 하는 데 도움이 된다. 그러나 이미 대부분이 사회보험제도 안으로 포괄되었으므로 이는 매회 발생하는 소득에 대한 사회보험료 공제로 끝나는 제도가 되었다. 다른 의미에서는 반기별로 사회보험 미가입에 대한 금전적 인센티브를 주는 제도가 과연 제도가입에 대한 긍정적 신호가 될 것인지는 의문스럽다.

## 1. 발제문

자의 지역가입 경험을 보면 대체로 부담이 덜 되는 낮은 소득구간으로 가입하는 것이 관행이었다. 그러나 사회보험제도 취지에 맞는 소득보장 기능을 수행하기 위해서는 다른 방식을 택할 필요가 있다.

- 이런 취지에서 업종별 표준보험료가 참고가 될 수 있다<sup>20</sup>. 특수형태노동자의 경우 월별 소득편차가 상당히 크며, 일정한 액수의 보험료 부과나 소득 변화를 바로 반영하는 보험료 부과 양자 모두 상당히 어렵다. 그러나 몇몇 업종은 대체로 가능한 노동시간과 수수료율, 이를 고려한 표준적인 월 소득을 설정하는 것이 불가능하지 않다. 예를 들면 레미콘 기사, 건설기계업종, 가전제품수리기사, 학습지교사 등이 그러하다. 물론 보험설계사와 같이 소득편차가 큰 대표적인 업종에서는 이것이 쉽지 않다. 그러나 이 경우에도 국민연금에서는 소득상한이 있으므로 이를 적용하기 불가능하지 않다.

---

### 〈특수형태노동자 가입 확대를 위한 국민연금제도 대안 모색〉

#### 1. 방향

- 각 주체의 사회적 책임 강화  
: 사용자 책임, 노동자 책임, 보험자 책임 강화
- \* 특수형태노동자에 대한 사업주(사용자)의 재정책임 원칙을 명시
- 국민연금제도의 적용, 보험료 부과에서 유연한 대응

#### 2. 구체적인 방안

##### 1) 가입단계

- 사회보험제도 노동자성(사용자성) 인정 요건 변화: 종속성의 의미 확대, 전속성, 지속성 기준 폐지
- 사업주의 사회적 책임 강화: 특수형태노동자 국민연금 가입신고 의무 명시
- 노동자단체를 통한 단체가입 및 관리: 겐트시스템의 응용 (개별적 종속성의 보완)
- 특수형태노동자 당사자와 사회보험관리자 각각의 책임 강화

##### 2) 가입자 분류 단계

- 사업장 가입자 내 특수형태노동자 범주 도입: 개인 단위로 관리되는 사업장 가입자

##### 3) 보험료 부과 단계

- 자본의 사회보험 재정책임 강화로 사회보험료 부담 재배분  
: 확장된 사용자 개념-실질적 사용자-과 이들의 보험재정 책임을 법적 책임으로 명시  
: 은폐된 사용자의 판별: '수익'에 대한 보험료 부과
- 보험료 지원 확대(사업장기준 조정)와 납부주기 다양화
- 보험료 부과 유연화  
: 특정 업종에 대한 표준 보험료 실험, 납부주기 변화 등

---

20 정액의 표준보험료 부과에 대한 의견 중 다음과 같이 형평성 문제를 제기하는 의견이 있다.

“(보험료)이게 정액이 되버리면 수입이 적은 사람들은 또 불만이 되지 않을까요? 그러니까 형평성이 좀 안 맞는 것 같아요. 저는, 공정하지 못 할 수도 있다. 하는 생각이 들어요. (인터뷰 5, 택배기사/퀵서비스기사).” 해당 방식은 강제하는 기준이기보다는 가이드라인 역할을 할 것으로 기대된다.

## VIII. 결론

- 혁신이란 이름으로 하루 아침에 사회적 책임을 회피하는 것은 오래된 일. 지금 특수형태노동자의 국민연금 적용 문제가 바로 그러함.
- 자본주의 사회에서 노동을 사용하여 수익을 확보하는 주체가 사회보장에 관한 책임을 갖는다는 것은 타협이나 교섭의 대상이 아님.
- 기술혁신이 고용관계를 위장하고, 지휘통제의 비대면적 성격을 강화시키지만, 기술혁신은 다른 측면에서 개별화되고 유동화된 노무제공관계와 소득을 빠르게 기록하고 사회보험제도에 반영할 수 있는 가능성을 열어주기도 한다. 즉, 사회보험의 입장에서 기술혁신은 양날의 칼.
- 특수형태노동자에 대한 국민연금의 보장을 강화하는 데 핵심은 사회적 책임의 회복, 그리고 국민연금제도의 유연한 대응.
- 우선 사회적 책임의 핵심에는 사용자 책임의 문제가 있음. 이와 관련해서 종속성, 전속성, 지속성을 중심으로 노동자성을 판단하고자 하는 기존 시도에서 이미 전속성과 지속성 기준은 실효성이 없어지고 있음. 종속성 역시 많은 특수형태노동자들이 실질적인 사용종속성과 경제적 종속성을 보이고 있다.
- 따라서 특수형태노동자의 노동자성에 상응하여 사업체의 사용자성을 판단하고자 하는 시도가 필요함. 사용자성을 피해가는 다양한 시도 속에서 대리점, 플랫폼, 본사, 원청 등 다양한 이름으로 존재하는 사용자성의 핵심을 정리하고 이에 뒤따르는 사회적 책임을 명시할 필요가 있다. 타인의 노동을 활용한 수익 창출, 타인의 노동에 대한 직간접적인 지휘, 감독, 통제 등이 사용자성의 원인이 된다면, 이를 구현하는 주체는 '실질적 사용자'. 또한 복잡해지는 구조 속에서 '숨은 사용자' 역시 수익의 상당 부분을 확보하고 있음.
- 따라서 실질적 사용자, 숨은 사용자에게도 다양한 기준을 통해 사회보험 책임을 부과할 필요가 있다.  
: 프랑스 사례와 같이 법에 특수형태노동자들의 법적 지위와 사용자의 사회보장제도와 관련된 사회적 책임에 대한 원칙을 공표
- 가입자 개인의 사회보장 기여에 대한 책임과 관리주체의 책임성 역시 한층 강화될 필요가 있다. 특히 개인 단위의 관리가 불가피한 특수형태노동자의 사회보험 가입은 개인의 책임성 역시 중요할 수밖에 없기 때문이다. 물론 이러한 개별성을 보완하는 것이 노동조합 등 노동자단체가 단체 가입(혹은 보험사무) 기능을 통해 구심점 역할을 하는 것.

## 1. 발제문

- 사회보험제도의 환경 변화에 대한 적응력 발휘

: 자본이 유동화되고 노무제공관계 역시 비정형화되는 상황에서 이에 대응하기 해 연금제도는 더욱 유연해질 필요가 있음. 예를 들면 사업장 가입자 범주 안에서 개별적인 제도 가입 및 관리가 이루어지는 비전형노동자 범주를 설정하고 작동시키는 것, 보험료 납부 주기 변화, 앞서 언급한 사용자 책임주체와 책임 기준의 다양화도 그 예가 될 것임.

- 사회보험제도를 노동과 고용관계 변화에 대응하도록 하는 것은 약 130년에 달하는 역사를 가진 사회보험제도가, 사회권과 평등의 원칙을 고려하여 사회적 요소를 얼마나 최대치로 발휘할 수 있을까를 보여주는 것

**“더 늦기 전에 노후소득보장 강화!”**  
2022년 대통령 선거 공적연금 정책 요구안

공적연금강화국민행동

## 들어가며

- 세계 10위의 경제대국인 대한민국의 노인 절반이 상대적 빈곤 상태에 있다. 대한민국이 OECD국가 중 노인빈곤율 1위가 된 데에는 노동시장 불평등, 공적연금 도입의 지연, 사적 부양에 의존한 소극적 복지제도의 한계 등 여러 가지 원인이 있다. 노동시장의 불평등은 극심한 자산격차로 이어져 양극화를 심화하고 있다. 많은 국민들이 노동시장에 진입하지 못하거나 불안정 노동시장에 속한 가운데, 핵가족화 및 도시화 등 인구 및 사회적 변화에 따라 과거에 받던 사적 부양을 받지 못하게 되었다. 이러한 노후소득의 빈자리를 공적연금이 채워나가야 했다. 그러나 국민연금제도는 도입이 너무도 늦었다. 1999년이 되어서야 모든 국민을 포괄하기 시작했기에 제 역할을 하기에는 아직 시간이 필요하다. 기초연금이 이후 도입, 확대되며 국민연금과 함께 노인 빈곤 해소를 위한 공적연금으로 기능하고 있지만 상대적 빈곤 해소는 난망하다. 기초연금은 노인의 70%를 포괄하지만 폭넓은 급여 지급 범위에도 노인 빈곤 고통의 척도인 빈곤갭을 줄이기에는 충분한 급여 액수가 되지 못한다.
- 대한민국의 노인 빈곤 문제와 그로 인한 고통을 줄이기 위해서는 공적연금의 적용을 확대하고, 급여 적절성과 지속가능성을 높이는 다양한 제도적 보완이 필요하다. 플랫폼 노동, 특수형태근로 등 변화하는 노동시장에 조응하며 국민연금의 사각지대를 해소해야 하며, 노후 빈곤을 예방할 수 있는 충분한 연금이 되기 위하여 실질 소득대체율을 늘릴 수 있는 개혁이 필요하다. 급격한 노령화라는 환경 변화 속에 제도의 재정적, 사회적 지속가능성을 높이기 위한 방안도 필요하다. 하지만 국민연금은 그간 축소 일변도로 연금개혁이 이루어져 왔다. 2번에 걸친 급격한 개혁 속에 국민연금 명목 소득대체율은 70%에서 40%로 절반 가까이 삭감되었다.
- 지난 시기 노동시민사회가 요구한 노후소득보장 강화의 연금개혁이 본격적으로 다루어질 것으로 기대되었으나, 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 등의 사회적 대화에도 제도 보완은 미비했으며 공적연금의 보완이 부재한 가운데 개혁의 시간은 지체되어만 갔다. 2020년부터 최초로 인구감소가 발생했으며, 베이비붐 세대의 고령층 편입이 시작되는 등 인구구조의 변화가 본격화됨에 따라 노후소득보장 체계 전반을 점검하고 시급히 보완해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

- 이제 노동시민사회가 한자리에 모여 다시 노후소득보장 강화의 연금개혁을 논하고자 한다. 2022년 대통령 선거라는 정치의 시간이 다가옴에 따라 사회연대를 통해 노후보장의 안정성을 높이는 공적연금을 음해하고, 사적연금의 강화 및 약탈적 자산 축적을 통한 각자도생의 미래를 열고자 하는 보수세력의 공세도 강화되고 있다. 그러나 노동시민사회가 한목소리로 공적연금강화를 통한 든든한 노후소득보장을 요구한다면 대한민국의 시민 모두가 좀 더 인간답고 존엄한 노후를 맞이할 수 있게 될 것이다. 공적연금강화국민행동은 다음과 같은 연금 정책을 제안하고자 한다.

## 공적연금 정책 요구안

### 1. 적정 급여 보장

- 1-1. 국민연금 소득대체율 인상
- 1-2. 국민연금 장애, 유족연금 소득대체율 인상
- 1-3. 중복급여의 조정으로 국민연금 노령, 유족연금 합산금액이 A값의 1/2 이하일 경우 모두 지급
- 1-4. 국민연금 부과 기준소득 상한 인상

### 2. 공적연금 포괄 확대

- 2-1. 국민연금 첫째아부터 출산크레딧 12개월 즉시 지원
- 2-2. 돌봄국가책임 확대에 따른 국민연금 돌봄크레딧 도입
- 2-3. 군 복무 전 기간 국민연금 군복무크레딧 즉시 지원
- 2-4. 직업훈련 참여기간 12개월 국민연금 직업훈련크레딧 도입
- 2-5. 국민연금 실업크레딧 확대
- 2-6. 상병급여 수급기간에 대한 국민연금 상병크레딧 도입
- 2-7. 국민연금 저소득 지역가입자 보험료 지원 확대
- 2-8. 두루누리 사회보험료 지원 확대
- 2-9. 국민연금 사업장 체납 기간 장애, 유족연금 요건 대상에서 제외
- 2-10. 국민연금 기여금 개별납부 시 가입 기간 전체 인정
- 2-11. 공적연금 가입 상한 연령 수급시기와 일치, 소득공백 문제 해소
- 2-12. 특수형태 노동자 가입 확대를 위한 국민연금제도 대안 모색

### 3. 국민연금제도 신뢰 제고 및 공공성 강화

- 3-1. 국민연금 지급보장 명문화
- 3-2. 국민연금 공공투자 확대
- 3-3. 국민연금 관리운영비 국고부담 확대
- 3-4. 사회적 논의기구 법제화

### 4. 기초연금 강화

- 4-1. 국민연금 연계 기초연금 감액 제도 폐지
- 4-2. 기초연금 재정 전액 국고부담
- 4-3. 기초연금 지급범위 확대

### 5. 퇴직연금제도 강화

- 5-1. 근속기간 1년 미만 노동자까지 퇴직급여 확대
- 5-2. 공적 관리 주체에 의한 퇴직연금제도 도입

## 1. 적정 급여 보장

### 1-1. 국민연금 소득대체율 인상

- 국민연금은 제도발전 단계상 아직 낮은 급여 수준과 부족한 보장성 문제를 해결하여 노후소득보장 기능을 확충하고 ‘적절한’ 급여를 제공하는 것이 가장 우선적인 과제임.
- 국민연금 종합운영계획(보건복지부, 2018년 12월)에 따르면 현행법 기준(국민연금 소득대체율 40% + 가입 기간 25년 가정, 기초연금 30만 원) 향후 공적연금 합계액이 86만 원으로 전망되어 미래 세대의 노후소득으로는 부족할 것으로 전망됨(〈표1〉 참조).

〈표1〉 노인가구 소비수준을 고려한 필요 노후소득

구분	단독가구	부부가구
필요 노후소득(월)	130만 원	210만 원

자료: 성혜영, 이은영(2021), 노인가구의 소비수준을 고려한 필요 노후소득 연구, 국민연금연구원

- 평균소득(AW) 기준 국민연금 소득대체율은 OECD 국가 최저 수준인 31.2%로 급여적절성 달성이 어려움.

〈표2〉 소득대체율 국제 비교

EU27개국 평균	OECD 평균	대한민국
47.4%	42.2%	31.2%

자료: Pensions at a Glance 2021, OECD

- 국민연금 가입 기간이 상당 기간 평균 25년을 넘기 힘들다는 점을 감안할 때, 국민연금 실질 소득 대체율이 30~35% 이상이 되기 위해서는 2028년까지 40%로 인하 예정인 국민연금 소득대체율을 45% 내지 50%로 인상해야 함.
- 국민연금 수급자의 평균적인 연금수준은 2038년, 2039년 정점에 이른 후 감소할 것으로 전망됨. 국민연금 평균급여액을 근로연령대(18세~64세) 집단의 근로소득(중위값)과 비교한 평균 연금수준을 검토한 결과임.
- 국민연금의 제도 성숙 효과(평균적인 가입 기간 증가)와 국민연금의 소득대체율 감소가 동시에 발생하는데, 제도 성숙효과에 영향을 받는 이전 세대는 평균적인 연금급여 수준이 증가함. 이와 달리

## 1. 발제문

후세대는 소득대체율 감소의 영향을 많이 받아 급여 수준의 실질적 감소가 예상된다.

- 후세대가 국민연금을 통해 최소한의 노후소득 보장을 확보할 수 있도록 해야 함. 또한 제도의 지속 가능성 확보<sup>1</sup>를 위해 세대별 국민연금 보장수준의 격차를 줄여야 함.

### 1-2. 국민연금 장애, 유족연금 소득대체율 인상

- 유족연금의 소득대체율은 10년 미만 가입자의 경우 8%로 국제노동기구(ILO) 102호 조약의 최저 급여기준 40%에 훨씬 못 미치는 수준임.
- 유족연금의 낮은 급여수준은 가입기간을 20년으로 짧게 설정한 것과 가입기간이 짧을수록 지급률을 낮게 적용하는 두 가지 원인에 기인하는바, 가입기간에 상관없이 기본연금액 60%로 하여 적정성 제고가 필요함.
- 장애, 유족연금에 적용되는 기본연금액을 소득대체율 50% 기준으로 적용하고, 유족연금은 가입기간과 상관없이 지급률을 기본연금액 60%로 일치해야 함.

### 1-3. 중복급여의 조정으로 국민연금 노령, 유족연금 합산금액이 A값의 ½ 이하일 경우 모두 지급

- 국민연금 수급자의 78%가 월 50만 원 미만의 저급여임. 이에 중복급여 조정 시 급여의 적정성이 확보될 수 없는 만큼 일정 금액 이하인 경우가 발생함. 적정급여를 보장하기 위해 중복급여 조정으로 A값의 1/2 이하가 될 경우 전액 지급하는 것이 타당함.

### 1-4. 국민연금 부과소득 상한 인상

- 2020년 7월 기준으로 상한 소득에 속한 가입자 비중은 17%에 달함.
- 보험료 부과 소득 상한을 전체 노동자 소득의 2배 수준으로 점진적으로 상향 조정해야 함. 또한 연금급여 과세 개편을 통해 타 공적연금과 국민연금 간, 국민연금 내 고연금과 저연금 급여 간 격차를 축소해야 함.

---

1. 경사노위 연금특위(2019.8.)에서 노동시민사회 다수는 재정적 지속가능성을 위한 점진적 보험료 인상(12%)에 동의하였으며, 국민연금제도 관리운영비 국고지원 확대, 보험료 노사 분담비율 조정, 저소득층 보험료 부담 경감을 병행 요구하였음

## 2. 공적연금 포괄 확대

### 2-1. 첫째아부터 국민연금 출산크레딧 12개월 즉시 지원

- 첫째 자녀 출산 역시 사회적으로 가치 있는 행위임에도 불구하고, 현행 둘째 자녀부터 제도의 적용 대상이 되는 모순이 존재함.
- 출산크레딧은 여성이 연금 수급권을 확보할 수 있도록 도입된 제도임. 그러나 2021년 국민연금공단<sup>2</sup>이 국회 보건복지위원회 남인순 의원에 제출한 ‘국민연금 출산크레딧 수급 현황(2015~2021년 6월)’ 자료에 따르면, 전체 출산크레딧 수급자 2,494명 중 여성 수급자는 44명(1.76%)에 불과한 것으로 나타남(2021년 6월 기준). 이는 여성이 노령연금 수급을 위한 최소 가입기간(10년)을 충족하지 못하였거나<sup>2</sup>, 부부 중 남성의 연령이 여성보다 평균적으로 높아, 먼저 노령연금 수급권이 발생한 남성수급자가 출산크레딧을 전액 부여받는 것을 선택하기 때문임. 따라서 현행 사후지원방식은 여성의 연금 수급권 확대라는 관점에서 실효성이 높다고 볼 수 없음.
- 출산은 여성의 책임을 부각한다는 측면에서 최근 부정적 용어로서 그 인식이 확산되고 있음. 출산크레딧은 피임과 임신, 임신중지, 출산과 양육 이라는 재생산의 과정을 출산에 한정된 것으로 사회구성원 재생산에 있어서 국가의 책임을 강화하고 돌봄의 사회적 가치를 제고 하는 측면에서 추후 돌봄크레딧으로 통합될 필요가 있음.

### 2-2. 돌봄국가책임 확대에 따른 국민연금 돌봄크레딧 도입

- 한국의 고령화 증가속도는 4.4%로 OECD 평균 2.6%을 크게 상회하며 가장 빠르게 진행되고 있음. 이러한 인구구조 변화로 인하여 고령자 돌봄의 필요성이 커지고 있음.
- 독일의 경우 자녀 당 3년의 양육크레딧 외에 가족을 위한 돌봄기간 크레딧을 제공하고 있으며 돌봄 전 기간에 대해 가입자 평균소득으로 지원하고 있음. 프랑스 역시 2년의 자녀 양육크레딧 외에도 6개월 ~ 15년까지 돌봄 기간에 대해 최저임금 소득 기준으로 지원하고 있으며 장애아동에 대한 양육크레딧은 최대 2년을 제공하고 있으며, 스웨덴은 자녀당 4년의 양육크레딧을 제공하고 있음.
- 개인과 가족의 책임으로 떠넘겨져 있던 돌봄의 사회적 책임이 요구되고 있으며, 이에 따른 돌봄크레딧 신설이 필요함.

2. 2017년 말 59세를 기준으로 남성의 납부이력은 평균 15년 7개월, 여성은 평균 8년 1개월에 불과

1. 발제문

2-3. 군 복무 전 기간 국민연금 군복무크레딧 지원

- 현행 군복무크레딧은 실제 군 복무 기간과 상관없이 일률적으로 6개월만 지원되고 있으며, 인정소득 또한 A값의 50%만 반영하고 있음. 병역의무를 성실하게 수행한 데에 따라 제공되는 보상으로써 일부 기간만 인정하는 것은 충분치 않다는 지적이 있음.
- 이에 군복무크레딧 기간은 군 복무 전 기간으로 확대하고, 기준소득금액은 A값 1/2에서 A값 전액으로 상향할 필요가 있음.

2-4. 직업훈련 참여기간에 대한 국민연금 직업훈련크레딧 도입

- 연금 사각지대의 주요 원인은 청년 실업 및 50대 이후 미가입 등 미취업기간에서 비롯됨. 주요 미취업 기간 중 직업훈련으로 인하여 발생한 소득의 감소 및 상실에 대한 보상으로 크레딧을 제공한다면 사각지대 해소 및 노후빈곤 예방에 큰 효과가 있을 것임.
- 독일, 스웨덴, 프랑스, 영국 등이 교육 및 직업훈련크레딧을 제공하고 있으며, 특히 독일은 최근의 높은 청년실업률을 반영하여 17세 이후 최대 8년을 직업훈련크레딧으로 지원하고 있음.

2-5. 국민연금 실업크레딧 확대

- 실업크레딧은 현재 고용보험 구직급여를 수급하는 기간에 대하여 70만 원 기준소득월액 한도로 보험료 3/4를 생애 최대 12개월 지원하고 있음.
- 임금근로자 중 안정적 지위를 유지하고 있는 상용 노동자들이 대부분 실업크레딧의 대상자가 되며 취약노동계층인 임시, 일용직 노동자들은 고용보험의 제도 한계로 아직도 많은 수가 배제되고 있기에 실업크레딧을 고용보험 구직급여 수급기간으로 한정하지 말고 점진적으로 확대할 필요가 있으며, 노동시장 불안정성이 커지고 있음을 감안하여 지원 기간도 점차 확대해야 함.
- 소득이 없는 실업기간에 대한 지원이기에 보험료의 1/4을 부담해야 하는 조건을 폐지하고, 전액 국고로 지원해야 함.

2-6. 상병급여 수급기간에 대한 국민연금 상병크레딧 신설

- 미국을 제외한 대부분의 복지국가는 상병급여 제도를 가지고 있음. 특히 감염병 유행 상황에서 다

른 국가들은 상병수당제도를 도입하거나 확대하고 있음. 2022년 부터 우리나라도 상병수당 도입을 위한 시범사업 예정임.

- 상병크레딧 제도를 신설하여 사고 및 질병으로 치료를 받는 기간 동안의 보험료를 지원하면, 이후 사각지대 해소 및 노인빈곤 예방에 큰 효과를 가질 것임.

## 2-7. 국민연금 저소득 지역가입자 보험료 지원 확대

- 저소득 지역가입자 보험료 지원이 2022년 하반기 시행을 앞두고 있으나 지원대상을 납부 재개자에 한정한다는 점, 지원기간이 생애 최대 12개월을 넘지 못하는 점 등 한계가 존재함.
- 저소득 지역가입자 중 성실 납부 중인 자까지 지원대상을 확대해야 하며, 지원기간 역시 생애 최대 12개월에서 더 확대해야 함.

## 2-8. 두루누리 사회보험료 지원 확대

- 대기업 중심의 소수 고임금 노동자와 다수의 저임금 노동자로 구성되어 있는 국내 노동시장의 특성을 반영하여 지원 대상을 10인 미만 기업의 저임금 노동자에서 모든 기업의 저임금 노동자로 확대할 필요성이 있음.
- 현재 최초 가입자를 국민연금 가입자 및 지원신청일 직전 1년간 사업장 가입 이력이 없는 자로 규정하여 오히려 1년 내에도 몇 번씩 입퇴직이 반복되는 고용이 불안정한 취약노동계층인 일용직이 비교적 안정적인 저임금 직종보다 혜택을 적게 받는 문제가 발생하고 있음. 이에 당해 사업장에 새로 취업한 자로 신규가입자를 재정의할 필요가 있음.

## 2-9. 국민연금 사업장 체납기간 장애, 유족연금 요건 대상에서 제외

- 장애연금 또는 유족연금 수급권 발생 시, 사업장의 체납보험료가 있는 경우, 수급요건 중 ‘보험료 납부요건’을 충족하지 못한 것으로 판정되고 있음. 이에 사업장 체납기간을 장애, 유족연금 요건 대상에서 제외하여 장애, 유족연금 수급권 획득에 불이익이 없도록 해야 함.

## 2-10. 국민연금 기여금 개별납부 시 가입기간 전체 인정

- 보험료 체납기간은 국민연금법상 가입기간으로 인정되지 않으므로, 해당 기간이 사용자의 귀책으로 인한 체납임에도 불구하고 가입자에게 피해가 고스란히 전가되는 문제가 발생하고 있음. 사용자가 노동자의 동의 없이 연금 보험료를 체납하였음에도 불구하고, 사용자의 체납 행위로 인해 노동자의 수급권이 훼손되고 있는 실정임.
- 노동자는 이미 원천 소득공제를 통해 보험료를 납부하였지만, 사용자의 체납 행위를 불법 행위로 인정하여 가입자의 수급권을 온전히 보장할 수 있는 법적 보장이 부재함. 사용자의 체납으로 인해 발생한 피해임에도 불구하고, 노동자의 재산권에 불이익을 초래하고 있음.
- 국민연금은 보험료를 100% 납부한 기간에 대해서만 가입기간으로 인정하고 있음. 이러한 조건을 충족하기 위해서는, 사용자의 연금 보험료 체납은 노동자의 과실이 아니라는 점을 명확히 하여, 기여금 개별 납부 시 기준소득월액은 절반만 인정하더라도 가입기간은 전체를 인정해야 할 것임.

## 2-11. 공적연금 가입상한 연령 수급시기와 일치, 소득공백문제 해소

- 국민연금 가입상한 연령(59세)과 수급개시연령(62~65세) 간 격차가 발생하고 있음. 대부분의 국가들은 연금의 가입상한 연령을 연금수급연령과 같거나 높게 설정하고 있으나, 우리나라와 일본의 기초연금만 노령연금수급연령보다 가입상한연령이 낮게 설정되어 있는 실정임. 가입상한 연령과 수급시기를 일치시켜 고령 노동자도 사용자 부담금을 지원받을 수 있도록 해야 함.
- 한국의 고령자들은 실질 은퇴연령 및 고용률이 높으므로, 가입여력을 일정하게 보유하고 있음. 가입상한 연령이 연장될 경우 국민연금의 가입기간 및 연금의 급여수준이 향상되어 노후소득보장이 강화될 것으로 예상됨.
- 공무원연금 등 특수직역연금 역시 2022년부터 가입기간과 수급시기 차이에 따른 소득공백 문제(2015년 공무원연금 개혁안 합의 사항 중 미이행된 사안)가 발생하고 있는 등 이는 공적연금 전반의 문제로 심화되고 있는 시급히 보완 입법이 필요한 사안임

## 2-12. 특수형태노동자 포괄 확대를 위한 국민연금제도 대안 모색

- 특수형태노동자의 국민연금 포괄을 확대할 수 있는 제도 대안 모색.

## ※ 참고. 2015년 공무원연금 개혁안 합의사항 주요 쟁점 | 결과

### 1. 공무원연금개정 | 법개정, 시행 중

- 기여율(7%→9%), 지급률(1.9%→1.7%) 조정외 다양한 재정절감방안 적용으로, 70년간 보전금 497조, 총재정부담 333조 절감

### 2. 공적연금강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구 구성 | 주요 합의사항 미이행

- 국민연금 명목소득대체율 50%, 노인빈곤율 경감(48.6%→OECD평균수준인 12.8%이하), 공무원연금개혁 재정절감액 20%를 사각지대 해소, 실질소득대체율 개선 등에 활용

### 3. 인사정책 개선방안 협의기구 구성 | 주요 합의사항 미이행

- 공무원연금 지급개시연령 연장에 따른 소득공백 해소방안 마련 등

※ 직업공무원제 채택 국가(영국, 일본, 독일, 프랑스 등) 중 유일하게 소득공백 발생 증으로 이는 헌법에서 보장하는 직업공무원제를 형해화

## 3. 국민연금제도 신뢰 제고 및 공공성 강화

### 3-1. 국민연금 지급보장 명문화

- 국민연금제도에 대한 국민의 불신을 해소하고 신뢰를 제고하기 위한 추상적 의미의 지급보장 명문화가 필요함.
- 국민연금은 실업급여와 같은 단기성 보험이 아니며 사망 시까지 제공하는 장기성 보험임. 장기시계를 가지고 운영되는 연금제도의 특성상, 국가와 국민 간 확고한 지급보장 약속이 필요함.
- 다른 특수직역 연금(공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금)은 '비용부담의 원칙에서 국가책임'과 '책임준비금의 적립'이라는 명확한 조항을 가지고 있음. 다른 공적연금과의 형평성을 위해서 국민연금 지급보장 명문화가 필요함.

### 3-2. 국민연금기금 공공투자 확대

- 국민연금기금은 사회연대형 기금으로서 개별 기여자들의 소유권이라기 보다는 연대의 원리에 기초하여 사회구성원 전반의 노후보장을 위해 형성되고 배분되는 것이 바람직함. 이런 차원에서 국민

## 1. 발제문

연금기금이 단순히 금융부문에 투자되어 수익률 제고에 힘쓰는 것을 뛰어넘어 공적 취지에 맞게 운영되도록 하여 사회적 자본으로 기능하도록 하는 것이 필요함.

- 그러나 하지만 현재 국민연금기금은 전적으로 재정적 지속가능성 원리에 의거하여 수익률 지상주의에 지배되어 운용될 뿐, 사회 전반의 지속가능성 제고에 대한 고민은 전무한 상황임. 국민연금기금이 고용률 제고 및 가처분소득 증가, 출생률 증가와 같은 경제성장에 기여할 수 있는 사회적 편익을 창출해낼 수 있다면, 국민연금의 본질인 세대간 연대를 통한 노후소득보장이라는 기능은 장기적으로 안정화될 수 있음.
- 이에 국민연금기금을 제도뿐만 아니라 사회전반의 지속가능성 제고에 기여할 수 있도록 공공임대주택, 공공보육시설, 공공요양시설 등 공공인프라 확충에 투자하는 것을 시행해야 할 것임.

### 3-3. 국민연금 관리운영비 국고부담 확대

- 관리운영비의 국고부담비율은 1988년 100%, 1993년 50%에서 2008년 5.0% 이하로 떨어져 2010년 이후 매년 100억 원만 국가가 부담하게 되어 2020년 현재 1.9%에 불과함.
- 2020년 말까지 가입자가 부담한 관리운영비는 총 6조 8,397억 원에 달하며, 이는 2057년까지 운용을 가정 시 100조 원에 달하는 후세대 부담을 줄일 수 있는 수준임.
- 제4차 재정계산의 제도발전위원회 및 2019년 경사노위 연금특위에서도 국민연금 관리운영비 국고부담률 확대에는 이견이 없었음.
- 국민연금 관리운영비 국고부담을 우선 10% 수준으로 확대하고 점진적으로 100% 수준까지 확대해야 함.

### 3-4. 사회적 논의기구 법제화

- 국민연금 재정계산 시 재정추계위원회는 5년마다 계산하되 제도발전위원회는 폐지하고, 국민연금 심의위원회를 사회적 논의기구로 격상하거나 별도의 사회적 논의기구를 만드는 등 상시적인 사회적 논의기구를 설치하여 제도개혁 논의를 상시화해야 함.

## 4. 기초연금 강화

### 4-1. 국민연금 연계 기초연금 감액제도 폐지

- 현재 기초연금은 국민연금 가입기간이 길어질수록 삭감되는 방식의 연계제도를 갖고 있음.
- 기초연금 소득인정액 산정 및 연계감액, 현행 국민연금의 미성숙을 고려할때 향후 기초연금 인상  
에 따른 국민연금 장기가입 저하 가능성이 있음.
- 기초연금 대상 선정기준과 소득인정액 산정방식 고려 시 수급여부 등 노후소득보장 측면에서 불확  
실성이 큼.
- 기초연금액 인상으로 연계감액이 줄어들어 따라 실효성이 감소되고 있음

### 4-2. 기초연금 재정 전액 국고부담

- 고령화로 지자체 복지지출은 급증하는 반면 지방교부세 비중은 고정되어 지자체의 재정부담이 증  
가하고 있음.
- 범정부 2단계 재정분권 TF도 기초연금 국가사업화 수행을 발표하는 등 기초연금 재정 전액 국고부  
담에 대한 동의기반이 확대되었음.
- 기초연금 재정을 전액 국고부담하여 국가사무로서 기초연금의 정체성을 확립해야 함 .

### 4-3. 기초연금 지급 대상 범위 확대

- 기초연금이 공적연금으로서 위상을 명확히 하고, 시민권에 기초한 보편적 권리로서 발전하기 위해  
서는 그 지급 대상을 현재보다 확대(빈곤 상태의 특수직역연금 수급권자 및 배우자 등 제도 사각지  
대 노인 포함)할 필요가 있음.

## 5. 퇴직연금제도 강화

### 5-1. 근속기간 1년 미만 노동자까지 퇴직급여 확대

- 퇴직급여보장법에서 적용대상을 1년 이상 계속 근로한 노동자만으로 하고 있음. 노동시장에서 단기간 노동, 플랫폼 노동이 늘어나고 있는 상황에서 이들에 대한 퇴직금 지급이 보장되지 않는다면, 퇴직급여보장법 제도의 취지인 노동자의 노후소득보장이라는 측면에서 타당하지 않음.
- 또한 초단시간 노동자에게 퇴직급여를 지급하도록 국가인권위원회가 지난 2017년 11월 법률개정이 필요하다는 결정을 내린바 있음.
- 초단시간, 단시간 노동자의 퇴직급여 보장을 위해 초단시간 노동자에 대한 예외규정을 삭제하고, 근속기간 1년 미만 노동자까지 퇴직급여 확대해야 함.

### 5-2. 공적 관리주체에 의한 퇴직연금제도 도입

- 2005년 은퇴 노동자의 생활보장을 목적으로 도입된 퇴직연금제도는 퇴직연금회사가 기업과 퇴직연금 업무에 관한 계약을 맺고 연금자산을 운용·관리하는 계약형(신탁형)만 존재함에 따라 한 해 34조원, 누적 255조원을 넘는 막대한 규모에도 불구하고, 높은 운용비용과 낮은 수익률로 제도의 취지를 무색케 하고 있음.
- 금융회사만이 퇴직연금을 운용하는 것이 아니라 건설노동자공제회, 국민연금 등 공공(적)기관이 퇴직연금 상품 운용이 가능하도록 허용할 필요가 있음.
- 퇴직연금제도상 계약형 연금방식을 기금형도 가능하도록 전환하고 산업/업종 혹은 기업 차원에서 퇴직연금기금을 설립하고 국민연금처럼 일임형 관리 및 투자가 가능하도록 해야 하며 정부에서는 퇴직연금관리공단을 신설하여 기금 운용해야 함.
- 퇴직연금제도의 주 대상자인 상용임금노동자 및 이들이 속한 사업장은 이미 국민연금공단의 사업장 및 사업장가입자의 관리 범위에 포괄되어 있어 관리운영 상 효율성, 편리성이 큼.
- 이미 검증된 국민연금기금의 자산운용능력을 바탕으로 국민들의 퇴직연금자산을 더 효과적이고 안정적으로 운용할 수 있으며 관리운영비 역시 시장평균대비 크게 낮기에 국민 편익을 극대화할 수 있음.

### 3. 토론문

## 토론문, 민주당 김성주 의원

---

## 토론문, 정의당 좌혜경 정책위원회 총괄팀장

---

## 토론문, 민기채 한국교통대학교 교수

---

## 토론문, 유희원 국민연금연구원 연구위원

---

---

## 더 늦기 전에, 노후소득보장 강화! 20대 대선 공적연금 정책토론회

발행일 2022. 2. 7.

발행처 **PPA** 공적연금강화국민행동  
Public Pension for All

편집 오종현 사무국장 pension1045@gmail.com

인쇄 보임디자인

Copyright © 공적연금강화국민행동, 2022

본 자료는 연금행동 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

홈페이지 [www.pensionforall.kr](http://www.pensionforall.kr)

공식SNS 페이스북 [www.facebook.com/PPA0311](http://www.facebook.com/PPA0311)

---

