

국민연금제도의 사각지대와 정책과제

Policy Measures for Those Excluded from the National Pension Scheme

1. 머리말

국민연금제도는 제도 도입 11년만인 1999년에 전국민 연금화를 달성함으로써, 적용대상의 제도적 확대과정을 마무리지었다. 그로부터 3년이 지난 현재 '전국민 연금'이라는 슬로건에 걸맞지 않게 국민연금제도에 가입하여 보험료를 납부하면서 연금수급자격을 갖추어 나가는 경우는 국민연금 적용대상인구의 절반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 말하자면, 반쪽 국민을 대상으로 한 국민연금제도가 운영되고 있을 뿐이고, 나머지 반쪽 국민들은 공적연금의 사각지대에 놓여져 있다고 할 수 있다.

국민연금은 노령·장애·사망으로 소득상실의 위험에 직면하였을 때 가장 먼저 소득보장의 역할을 수행하는 1차적 사회안전망이다. 특히 국민연금은 그 적용범위가 '전국민'(실제로는 소득활동을 하는 18~59세)이므로 유사 소득보장제도 중에서도 가장 광범위한 대상을 포괄하는 보편적인 1차적 사회안전망이다. 즉, 국민연금제도는 노령·장애·사망의 위험에 직면한 국민 누구나에게 가장 먼저 도움의 손길을 내미는 제도가 되기를 기대받고 있



石才恩

한국보건사회연구원 책임연구원

다. 그러나 국민연금제도가 반쪽 국민의 연금으로 운영되고 있는 현재의 추세가 지속된다면, 국민연금제도는 보편적인 1차적 사회안전망으로서의 역할기대를 충족시키기 어려울 것이다.

최근 선진국에서는 공적연금제도의 개혁이 한창이다. 그 개혁의 중심에는 미래에도 지속가능한 연금제도를 위하여 고부담-고급여 체계에서 적정부담-적정급여 체계로의 전환이 이루어지는 한편, 다른 한편에는 공적연금의 기초보장적 성격을 강화하는 개혁이 동시에 이루어지고 있다. 즉, 급여수준의 측면에서는 공적연금의 역할을 축소하여 공적연금 급여수준을 낮추는 대신에 사적연금의 역할을 강화하는 개혁이 이루어지는 한편, 적용범위 측면에서는 공적연금의 역할을 강화하여 공적연금의 혜택범위를 가능한 한 확대할 수 있는 보완적인 제도적 조치를 강구하고 있다. 공적연금의 기초보장적 성격을 강화하기 위한 조치로는 시민권적 기초연금의 도입, 육아·출산·군복무 기간 동안을 보험료 납부 면제기간으로 산입하는 연금크레딧(pension credit) 제도의 도입, 이혼시 분할연금제도의 도입, 최저보증연금제도의 도입 등이 그 대표적 예이다.

이와 같은 선진국의 연금개혁 동향을 통하여 공적연금의 기초보장적 성격의 강화, 특히 공적연금의 사각지대를 축소하려는 노력을 목도하게 된다. 이러한 선진국의 경험을 참고할 때, 우리나라 국민연금도 사각지대를 축소하려는 노력이 필요하다 할 것이다.

따라서 본 글에서는 국민연금의 사각지대 현황과 사각지대에 놓여진 계층의 특성을 분석하고, 그 원인을 진단함으로써 국민연금의 사각지대를 축소할 수 있는 정책방안을 모색하고자 한다.

2. 국민연금의 사각지대 현황

국민연금의 사각지대는 크게 두 영역에서 파악할 수 있다. 하나는 현재 연금수급자인 노령세대이며, 다른 하나는 미래 연금수급자인 근로연령세대이다. 이 두 영역에서 사각지대의 파악은 노령세대의 경우 현재 연금수급권을 확보하고 있는가의 관점에서 분석되며, 근로연령세대의 경우 미래 연금수급권 확보를 위하여 제도에 가입하여 성실히 보험료를 납부하고 있는가의 관점에서 분석된다.

1) 현재 연금수급자: 노령세대

국민연금제도가 도입된 지 14년을 경과하고 있으나, 전가입자의 50% 이상이 불과 3년전인 1999년 4월 도시지역 확대적용을 통하여 적용되었기 때문에 현 노령계층 중 연금수급권을 확보한 계층은 극히 일부이다. 제도적으로 초기가입자를 위하여 특례노령연금을 통하여 5년만 가입하여도 연금수급권을 가질 수 있도록 배려하고 있으나, 연금수급권을 확보한 노령계층은 아직 미미한 수준이다.

2001년 6월 현재 65세 이상 노령계층 중 국민연금을 수급하고 있는 노령계층은 약 20만명으로 65세 이상 노령계층의 5.6%에 불과하다. 그 중에서 노령연금을 수급하는 경우가 18만명으로 노령계층의 5.1%이다. 즉, 65세 이상 노인 100명 중 5명만이 노령연금을 수급하고 있다. 유족연금 수급자는 0.42%, 장애연금 수급자가 0.03%정도로 극히 미미하다. 65세 이상 노령계층 중 공무원연금 등 타공적연금의 수급자를 합쳐도 공적연금 수급 노령계층은 65세 이상 노인의 7.7%에 불과하다.¹⁾ 즉, 현 시점에서 65세 이상 노령계층의 약 92%가 공적연금의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다.²⁾

이와 같이 국민연금은 아직 노령소득보장제도로서의 기능을 충분히 수행하기에는 미성숙한 상태이다. 따라서 노령계층 중 연금수급자보다는 비수급자가 훨씬 많고 연금의 사각지대도 그만큼 광범위하다고 할 수 있다.

현재 65세 이상 노령계층의 약 92%가 공적연금의 사각지대에 놓여 있어 국민연금이 노령소득보장제도로서의 기능을 충분히 수행하기에는 아직 미성숙한 상태이다.

- 1) 2001년말 기준 65세 이상 국민연금 수급자는 약 60만명으로 60세 이상 노인의 10.5%이다. 60세 이상 노령계층 100명중 11명이 국민연금을 수급하고 있는 것이다. 여기에 공무원연금 등 3개 특수지역연금의 60세 이상 연금수급자가 약 24만명인 것을 감안하면, 우리나라 60세 이상 노인 중 공적연금을 수급하는 노인은 14.7% 수준으로, 60세 이상 노령계층 100명중 15명이 공적연금을 수급하고 있는 것으로 추정된다.
- 2) 노령계층 중 연금수급자의 비율을 파악할 때, 가장의 노령연금에 의존하고 있는 배우자를 감안하여야 한다는 의견도 있으나, 본 연구가 가구단위 보장보다는 개인단위 연금권 보장으로 전환되어야 한다고 보는 입장이므로 본인 명의의 연금권을 가지고 있는가의 관점에서 연금수급자를 파악토록 하였다.

표 1. 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 현황¹⁾ (2001년 6월)

(단위: 명, %)

	노령(퇴직, 퇴역)연금	장애(상이)연금	유족연금	총계(A)	연금수급률 (A/65세 이상 인구)
국민연금	182,290	997	14,942	198,229	5.6
공무원연금	42,996	222	3,997	47,215	1.3
사학연금	5,995	2	358	6,355	0.2
군인연금 ²⁾	17,617	8	4,515	22,140	0.6
총 계	248,898	1,229	23,812	273,939	7.7

주: 1) 2001년 현재 65세 이상 노인인구는 3,543,241명임.

2) 군인연금은 2001년 3월 기준 자료임(2001년 6월 기준 총계 오차범위 ±100명 이내).

자료: 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사학연금관리공단, 국방부 연금과 내부자료, 2001.

2) 미래 연금수급자: 근로연령세대

미래 연금수급자인 현 근로연령세대는 국민연금제도가 성숙한 이후에 노령세대가 되는 세대이다. 따라서 고령으로 인하여 국민연금제도에 가입할 기회를 갖지 못한 현 노령세대와는 구분된다. 때문에 현 근로연령세대는 본인이 제도에 가입하여 성실히 보험료를 납부하여 연금수급자격을 갖추었는가의 여부에 따라 연금수급권 확보가 결정된다.

그러나 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각 출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다. 그러한 경우는 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

그 첫째로, 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득있는 사람들을 가입 대상으로 삼고 있으므로 소득이 없는 사람들은 가입대상에서 원천 배제되고 있다. 즉, 현행 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 가지고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원천적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부의 경우에는 전형적으로 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 이들 전업주부의 경우에도 국민연금에의 임의가입 기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다. 따라서 현행 국민연금이 18~59세의 전국민을 대상으로 전국민 연금화를

달성하였다고 하지만, 실제로 18~59세 연령계층 2125만 9천명 가운데 국민연금 가입자는 1627만 8천명이고, 약 200만명을 특수직역연금 제도 가입자로 본다면 나머지 298만 1천명은 연금가입대상에서 아예 제외되어 있음을 알 수 있다. 이들이 노령이 되어 빈곤선 이하로 떨어지지 않는다면 아무런 공적소득보장을 받을 수 없는 사각지대로 남게 된다.

두 번째 경우는 국민연금 가입대상으로 제도권내에 포괄되어 있으나, 실제 국민연금 수급에 필요한 각출기록을 쌓아가지 못하는 부류이다. 그 경우는 다시 두 가지로 구분될 수 있는데, 하나는 실업 등의 이유로 납부예외자로 분류되었거나 소득신고를 하지 않은 경우이며, 다른 하나는 보험료를 납부하지 않는 경우이다.

2001년말 기준으로 국민연금의 납부예외자는 438만 6천명으로 총 가입자의 26.9%에 이르고 있으며, 소득미신고자도 72만 3천명으로 총 가입자의 4.4%에 이르고 있다. 즉, 총 가입자의 31.3%에 이르는 사람들이 납부예외자 및 소득미신고자이며, 이들이 계속 이런 상태를 유지할 경우 국민연금에 가입기회를 갖지 못한 사람들과 마찬가지로 노령에 연금수급권을 확보할 수 없고, 소득보장의 사각지대에 놓이게 될 것이다.

또한 국민연금의 가입대상이면서 소득신고는 하였으나 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우이다. 국민연금의 보험료 납부율은 79.4%이다. 즉, 총가입자 1627만 8천명 중에 납부예외자 및 미신고자 510만 9천명을 제외하고 실제 보험료 납부를 하는 사람은 886만 8천명에 불과하다. 즉, 총가입자의 54.5%만이 국민연금 수급자격을 갖추어 나가고 있을 뿐이며, 나머지 45.5%는 수급자격을 갖추어 가지 못하고 있고, 이 상태가 계속 지속될 경우 노령소득보장의 사각지대에 놓여질 규모가 상당하다는 것을 의미한다.

다시 정리하면, 2001년말 기준으로 18~59세 연령계층 인구가 2125만 9천명이 있는데, 이중 특수직역연금 가입자를 포함하여 국민연금 보험료를 납부하여 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 51.1%인 1086만 8천명에 불과하며, 나머지 48.9%인 1039만 1천명은 어떤 이유에

국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각축에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생 할 것으로 예상된다.

서든(당연가입 제외, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자) 연금수급을 위한 자격을 갖추어 나가지 못하고 있는 계층이다. 이렇게 볼 때, 국민연금 및 특수직역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어지면 노령소득보장체계가 완성될 것으로 생각하는 것은 환상이며, 미래 노령계층의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 예상된다.

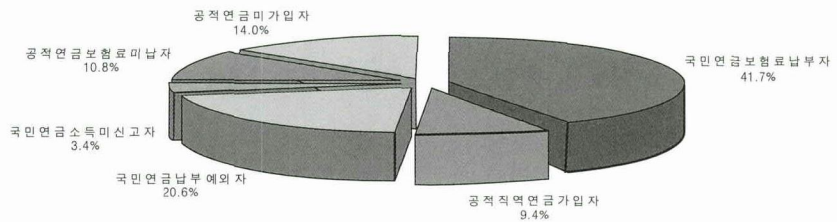
표 2. 국민연금의 가입 및 보험료 납부율 현황(2001년 12월)

(단위: 명, %)

가입 대상자 (a)	납부예외자 (b)	미신고자 (c)	보험료 납부대상자 (d=a-b-c)	보험료 납부율 (e)	보험료 납부자 (f=d×e)	잠재적 사각지대비율 (g=1-(f/a)×100)
16,277,826	4,385,584	722,887	11,169,355	79.4	8,868,468	45.5

자료: 국민연금관리공단 내부자료, 2001. 재구성

그림 1. 공적연금제도 가입 및 보험료 납부 현황



3. 사각지대 계층의 특성

1) 현 노령세대 사각지대 계층의 특성³⁾

국민연금의 수급자는 고령 노령세대보다 젊은 노령세대가 더 많다. 국민연금제도 도입역사가 일천하여 고령 노령세대는 고령으로 연금제도 가입기회조차 갖지 못한

3) 총수급자 및 급여종류별 수급자 자료는 2001년말 통계를 구할 수 있으나, 국민연금의 성별 연금 수급자 자료를 파악할 수 있는 가장 최신 통계는 2000년도 자료이므로, 여기서의 통계기준은 2000년말로 하였다.

계층이기 때문이다. 따라서 2000년말 현재 60세 이상 노령계층 연금수급자는 52만 3천명이고 65세 이상 연금수급자는 16만 3천명으로, 60세 이상 노령계층 연금수급자가 65세 이상 노령계층에 비하여 3배 이상 많다. 동비가 남성의 경우 3.4배이고, 여성의 경우 3.0배로 나타나고 있다. 여성이 남성에 비하여 고령 노령계층에 연금수급자가 많이 포진하고 있는 것은 여성의 경우 본인이 노령연금 수급권자인 경우보다 남편 사후 고령에 받게 되는 유족연금 수급권자의 비율이 높기 때문인 것으로 해석된다.

또한 국민연금 수급자의 성별 분포를 보면, 2000년말 현재 65세 이상 남성 연금수급자는 10만 7천명이고 여성 연금수급자는 5만 6천명으로, 남성 대비 여성의 연금수급자수는 약 1/2 수준이다. 그러나 성별 노령 인구 대비 성별 연금수급자의 비율은 여성이 남성의 1/3 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

국민연금 급여종류별 수급자 현황을 보면, 2000년말 현재 노령연금 수급자는 48만 2천명이며, 유족연금 수급자는 11만 9천명, 장애연금 수급자는 2만 2천명, 반환일시금 수급자가 30만 5천명으로 각각 나타났다. 성별로 보면, 노령연금 수급자는 남성이 여성에 비해 2.6배 가량 많은 반면, 유족연금은 여성이 남성에 비해 1.2배 가량 많은 것으로 나타났다. 즉, 남성은 본인의 노령연금 수급권에 의한 수급자가 많으며, 여성은 남편의 연금권에서 파생된 유족연금 수급자가 많은 것으로 나타났다.

표 3. 국민연금의 연령별·성별 수급자 현황(2000년)

(단위: 명, %)

	60세 이상 수급자(A)	65세 이상 수급자(B)	A/B(배)	A/60세 이상	B/65세 이상
남	356,589(68.1)	106,523(65.4)	3.35	16.6	8.2
여	166,734(31.9)	56,411(34.6)	2.96	5.4	2.7
전체	523,323(100.0)	162,934(100.0)	3.21	10.0	4.8

주: 1) 2000년 현재 60세 이상 전체 노령계층은 5,211,952명이며, 남성 노령계층은 2,152,089명, 여성 노령계층은 3,059,863명임. 65세 이상 전체 노령계층은 3,394,896명이며, 남성 노령계층은 1,299,786명, 여성 노령계층은 2,095,110명임.

자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2000.

2000년말 현재
60세 이상 노령계층
연금수급자는 52만 3천명이고,
65세 이상 연금수급자는
16만 3천명으로,
60세 이상 노령계층
연금수급자가
65세 이상 노령계층에 비하여
3배 이상 많다.

표 4. 국민연금의 급여종류별·성별 수급자 현황(2000년)

(단위: 명, %)

	연금			일시금		
	노령연금	장애연금	유족연금	장애일시보상금	반환일시금	사망일시금
남(A)	346,671 (71.9)	19,802 (90.4)	9,186 (7.8)	1,981 (91.3)	171,889 (56.5)	3,237 (70.1)
여(B)	135,371 (28.1)	2,112 (9.7)	109,315 (92.2)	189 (8.7)	132,588 (43.5)	1,379 (29.9)
전체(C)	482,042 (100.0)	21,914 (100.0)	118,501 (100.0)	2,170 (100.0)	304,477 (100.0)	4,616 (100.0)

자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2000.

2) 현 근로연령세대 사각지대 계층의 특성

근로연령세대 중 국민연금 사각지대는 앞에서 지적한 바와 같이 원초적 당연가입 배제자, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자로 구분된다. 본 연구에서는 이를 포괄할 수 있는 정확한 조사자료를 구하기 어려우므로, 2001년도 도시가계조사자료를 활용하여 국민연금 적용대상인 18~59세 가구주 가구를 추출한 뒤, 이들 가구의 소비지출 중 연금보험료 지출항목을 중심으로 현 근로연령세대의 공적연금 사각지대를 분석하였다.⁴⁾ 도시가계조사자료는 가구자료이므로 가구주이기보다는 가구원일 가능성이 큰 전업주부, 학생 등 원초적 당연가입 배제자의 특성을 포괄하여 파악하기 어려운 한계를 갖고 있다. 그러나 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자는 결과적으로 모두 보험료를 납부하지 않는다는 공통분모로 묶일 수 있기 때문에 보험료 미납부자를 공적연금의 사각지대 계층으로 규정하고 분석하였다. 따라서 여기서 분석된 사각지대 계층의 특성은 원초적 당연가입 배제자 중 다수를 차지하는 여성의 특성이 완화되어 나타날 것이므로, 이를 감안하여 분석자료를 해석하여야 할 것이다.

4) 도시가계조사의 지출항목에서는 국민연금과 공적직역연금간 구분 없이 '사회보험 연금보험료'로 조사되어 있기 때문에, 도시가계조사 자료를 활용한 연금보험료 미납가구 분석결과는 국민연금의 사각지대가 아니라 공적연금의 사각지대로 해석하여야 할 것이다.

먼저, 성별 국민연금 보험료 납부율을 보면, 남성은 65.4%가 보험료를 납부한 데 반하여 여성은 42.8%가 보험료를 납부한 것으로 나타났다. 따라서 남성의 경우 34.6%, 여성의 경우 57.2%가 보험료를 납부하지 않은 것으로 나타나, 여성이 남성보다 1.7배 사각지대에 놓일 가능성이 큰 것으로 분석된다.

연령별 국민연금 보험료 납부현황을 보면, 18~29세는 비납부율이 46.7%에 이르는 반면, 30~39세, 40~49세, 50~59세는 각각 37.8%, 39.0%, 36.5%로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 젊은 계층의 비납부율이 높은 것은 타연령계층에 비하여 비정규 고용형태 종사자가 많고, 청년실업률도 높은 것에 기인하는 것으로 해석된다.

학력별 국민연금 보험료 납부현황을 보면, 무학의 비납부율이 67.2%에 이르는 반면, 초등학교부터는 비납부율이 현격히 낮아져 41.9%, 중학교 40.0%, 고등학교 37.6%, 전문대 36.9%로 점차 낮아지다가 대학교 39.0%, 대학원 39.8%로 약간 높아지는 것으로 나타났다.⁵⁾ 가입종류별 국민연금 보험료 납부현황을 보면, 사업장 가입자의 경우 비납부율이 31.9%인데 비하여 비사업장 가입자의 비납부율은 47.2%로, 사업장 가입자의 1.5배 정도 높다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 비납부율의 경우 상용근로자는 32.1%, 경영자는 27.8%로 비교적 낮은 수준이고, 상인과 전문직자유업은 각각 38.1%, 38.2%로 보통 수준인데 비하여, 일용임시직근로자는 54.6%로 현격히 높고, 무직은 72.4%로 가장 높은 비납부율을 보이고 있다.

이와 같이 여성의 경우 젊은 연령에서, 무학인 경우, 비사업장 가입자인 경우, 특히 일용임시직 근로자인 경우와 무직인 경우에 비납부율이 높은 것으로 나타나, 결과적으로 이러한 인적 특성을 가진 경우 노령이 되었을 때 국민연금의 노령연금 수급권을 확보하지 못하고 사각지대에 놓여질 가능성이 큰 것으로 보여진다.

성별 국민연금 보험료 납부율을 보면, 남성의 경우 34.6%, 여성의 경우 57.2%가 보험료를 납부하지 않은 것으로 나타나, 여성이 남성보다 1.7배 사각지대에 놓일 가능성이 큰 것으로 분석된다.

5) 동자료로 건강보험의 학력별 납부율을 분석한 결과는 연금보험과 달리, 학력이 높을수록 납부율이 높고 비납부율이 낮아지는 것으로 나타나고 있어, 연금제도의 경우 특별히 고학력 지식인계층에서 제도의 순응도가 낮은 것이 아닌가 의심된다.

표 5. 인적 특성별 국민연금 보험료 납부 현황

(단위: %)

구분		표본수(n)	납부	비납부	
성별	남성	44,584	65.4	34.6	
	여성	9,770	42.8	57.2	
연령	18~29세	4,601	53.3	46.7	
	30~39세	19,205	62.2	37.8	
	40~49세	18,965	61.0	39.0	
	50~59세	11,582	63.5	36.5	
학력	무 학	214	22.8	67.2	
	초등학교	3,612	58.1	41.9	
	중 학교	7,021	60.0	40.0	
	고등학교	24,975	62.4	37.6	
	전문대	4,322	63.1	36.9	
	대학교	11,920	61.0	39.0	
	대학원	2,289	60.2	39.8	
가입 종류 (취업 형태)	사업장	상용근로자	28,700	67.9	32.1
		경 영 자	1,604	72.2	27.8
	소 계	30,304	68.1	31.9	
비사업장	상 인	15,514	61.9	38.1	
	전문직자유업	237	61.8	38.2	
	일용임시직근로자	3,603	45.4	54.6	
	무 직	4,696	27.6	72.4	
소 계	24,050	52.8	47.2		
전 체		54,353	61.3	38.7	

자료: 2001 도시가계조사 원자료

3) 연금보험료 납부여부에 영향을 미치는 요인 분석

연금보험료 납부여부에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여, 연금보험료 납부 여부를 비납부(0), 납부(1)의 이항변수로 만들어 종속변수로 하고, 성별, 연령, 학력, 취업여부, 가입종류를 독립변수로 하여 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 하였다. <표 6>에서 보는 바와 같이 성별, 취업여부, 가입종류는 모두 이항변수로 만들었으며, 연령은 연속변수, 학력은 서열변수로 하였다.

따라서 연금보험료 납부율에 영향을 미치는 요인의 분석모형은 다음과 같다.

$$\text{Logit} [C_i/(1-C_i)] = a + b_1 \text{sex} + b_2 \text{age} + b_3 \text{sch} + b_4 \text{ump} + b_5 \text{type}$$

(C_i =보험료 납부확률, $1-C_i$ =보험료 비납부 확률,

sex : 성별, age : 연령, sch : 학력, ump : 취업여부, type : 가입종류)

이와 같은 로지스틱 회귀분석 결과, 모든 독립변수가 유의도가 있는 것으로 나타났으며, 남성의 경우, 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 취업하였을 경우, 사업장가입자의 경우 국민연금 보험료를 납부할 가능성이 크고, 그 반대의 경우 보험료를 납부하지 않음으로써 사각지대에 놓여질 가능성이 큰 것으로 나타났다. Wald 값과 예측값(β)($\text{Exp}(\beta)$)을 고려할 때, 분석모형 중 설명력이 가장 큰 변수는 취업여부와 성별이며, 가입종류와 연령이 그 다음이고, 학력은 가장 설명력이 작은 것으로 나타났다. 학력의 경우 학력별 납부율 분포에서는 무학이 가장 비납부율이 큰 것으로 나타났으나 표본수가 작아 영향이 미미한 반면, 표본수가 큰 고등학교와 대학교에서 고등학교가 대학교보다 납부율이 높기 때문에 학력이 낮을수록 보험료를 납부할 확률이 높게 나타난 것으로 해석된다.

표 6. 변수의 정의 및 측정

변수		변수정의	측정	평균값
종속 변수	연금보험료 납부여부	납부, 비납부	(0) 비납부, (1) 납부	0.61
	성 별	남성, 여성	(0) 여성, (1) 남성	0.82
	연 령	18~59세	연속변수	41.44
독립 변수	학 력	무학, 초등학교, 중학교, 고등학교, 전문대, 대학교, 대학원	(1) 무학, (2) 초등교, (3) 중학교, (4) 고등교, (5) 전문대, (6) 대학교, (7) 대학원	4.37
	취업여부	취업, 무직	(0) 무직, (1) 취업	0.91
	가입종류	사업장가입자: 상용근로자, 경영자 지역가입자: 상인, 전문직자유업 (4인이하), 일용임시직근로자, 무직	(0) 지역가입자 (1) 사업장가입자	0.56

로지스틱 회귀분석 결과 남성의 경우, 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 취업하였을 경우, 사업장가입자의 경우 국민연금 보험료를 납부할 가능성이 크고, 그 반대의 경우 보험료를 납부하지 않음으로써 사각지대에 놓여질 가능성이 큰 것으로 나타났다.

표 7. 국민연금 보험료 납부여부에 영향 미치는 요인 분석: Logistic Regression

변 수	회귀계수	표준오차	Wald	유의도	예측값(β)
성 별	.761	.025	938.589	.000	2.141
연 령	.014	.001	157.480	.000	1.014
학 력	-.069	.008	76.176	.000	.933
취 업	1.089	.037	860.743	.000	2.964
가입종류	.496	.020	608.638	.000	1.643
상 수	-1.701	.074	532.906	.000	.182
-2 Log-likelihood				68522.132	
Chi-square				220.838	
Degree of freedom				8	
Significant level				.000	
Predicated percentage correct				65.1	

4. 개선방안

국민연금 사각지대의 개선방안은 사각지대의 현황 및 특성에서와 마찬가지로 현재 수급자인 노령세대와 미래 수급자인 근로연령세대로 구분하여 접근할 것이다. 먼저, 현재 수급자인 노령세대의 공적연금 사각지대는 어떤 이유에서든 결과적으로 국민연금제도에서 요구하는 수급자격을 갖추지 못한 계층으로, 현행 국민연금제도내에서 이들을 포괄하기는 불가능하다. 따라서 현 노령세대에서 보여지는 공적연금의 사각지대는 타 공적소득보장제도로 보완하는 것이 필요하다. 특히 현 노령세대는 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못함으로써 공적연금의 사각지대에 놓여진 경우가 대부분이다. 그러므로 공적연금의 성숙단계까지는 공적연금의 가입기회를 갖지 못한 노령계층 중 저소득층에게 약간의 소득을 지원하는 경로연금제도의 보완적 역할을 강화하고 내실화 할 필요성이 있다.⁶⁾

6) 2001년 6월 현재 우리나라의 65세 이상 노령계층(355만명) 중 어떤 형태로든 공적으로 소득을 보장받는 규모는 총 86만명으로 65세 이상 노인대비 24% 수준에 불과하며, 따라서 76%의 노령계층은 공적소득보장제도에서 배제되어 있는 실정이다. 그 구체적 내역을 살펴보면, 국민연금과 3개 공적특수지역연금을 합한 공적연금을 수급하는 중상위 노령계층이 7.7%(27만 4천명)이며, 경로연금만 수급하는 차상위 노령계층은 6.2%(22만 1천명), 공공부조와 경로연금을 수급하는 저소득노령계층(빈곤선 이하 계층)이 10.2%(36만 3천명)인 것으로 나타나고 있다. 따라서 공적연금의 성숙단계까지는 경로연금의 수급범위를 가능한 한 확대하는 것이 필요하다. 이를 위하여 경로연금의 차상위 노령계층의 수급자격 연령을 매년 1세씩 높여가고 있는 것을 국민연금제도의 성숙속도에 맞추어 연령상승 속도를 완화하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

다음으로, 미래 공적연금의 사각지대에 놓일 가능성이 높은 현 근로연령세대의 문제는 최근 심대하게 진행되고 있는 경제 사회적 환경변화를 감안하여 그 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 사각지대 계층의 특성에서 분석한 바와 같이 여성의 경우, 임시 일용직근로자의 경우, 무직의 경우 사각지대에 놓일 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 이들은 경제활동 측면에서 비경제활동, 불안정고용 및 실업으로 특징지워진다. 그런데 최근 노동시장의 유연화로 표현되는 노동시장의 변화는 임시직·일용직·시간제 등 비정규직 근로형태를 증가시키고 있으며, 이러한 경향은 향후에 더욱 진전될 것으로 전망되고 있다. 문제는 안정된 각출에 입각하여 급여가 이루어지는 사회보험방식의 공적연금제도가 이들 불안정 고용 및 장기 실업계층의 안전망 역할을 하는 데 상당한 한계를 보이고 있다는 점이다. 2000년 및 2001년의 통계청 경제활동인구조사 부가조사에 의하면, 비정규직 근로자의 사회보험 적용률은 20% 수준으로 매우 저조한 적용률을 보이고 있다. 이는 현행 사회보험제도가 산업 및 경제환경 변화에 따른 고용형태의 다양화 경향에 유연하게 대응하고 있지 못하다는 반증이라 할 수 있다. 만약 현행과 같이 순수 사회보험방식을 유지하면서 공적연금이 전국민의 보편적인 노령소득보장의 역할을 수행토록 한다면, 실업과 불안정고용의 반복으로 안정된 각출이 불가능하여 연금수급자격을 갖추지 못함으로써 노령소득보장의 사각지대에 놓여지는 사람들이 상당수 발생할 것이다. 향후 고용형태의 다양화는 더욱 진전될 것이기 때문이다.

게다가 이혼의 증가 및 결혼의 감소 등 가족구조의 변화는 공적연금에 내재되어 있는 여성의 남성부양자 모형에 상당한 훼손을 가하고 있다. 즉, 대다수를 차지하는 비경제활동 여성(전업주부)의 경우 노령기에 남편의 연금 및 남편의 연금권으로부터 파생된 유족연금에 의존하여 생활하는 것이 암묵적으로 전제되어 왔으나, 이혼의 급증으로 대표되는 가족구조의 변화는 남편에 의존한 노령

공적연금의 성숙단계까지는
공적연금의 가입기회를
갖지 못한 노령계층 중
저소득층에게 약간의
소득을 지원하는
경로연금제도의 보완적
역할을 강화하고
내실화 할 필요성이 있다.


소득보장 모형의 수정을 요구하고 있다.⁷⁾

이와 같은 심대한 경제·사회적 변화속에서도 공적연금을 비롯한 사회보장제도가 보편적인 1차 사회안전망으로서의 역할을 충실히 해 나가기 위해서는 크게 두 가지 방향에서의 노력이 필요하다고 보여진다. 한 가지 방향은 법·제도적 및 행정적으로 사회보험의 제도적 적용범위를 확대하고 적극적으로 적용관리를 하는 개선방향이며, 다른 한 가지 방향은 상시 완전고용과 남성부양자 모형을 전제로 한 기존 사회보험의 틀을 수정하는 근본적인 사회보장체계의 개혁을 도모하는 방향이다.

먼저, 법·제도적 및 행정적 노력과 관련해서는 이미 다각적 노력이 시도되고 있다. 최근에는 비정규직의 사회보장 적용률을 높이기 위한 방안이 노사정위에서 집중적으로 논의되었으며, 그 결과 5인 미만 사업장도 사업장가입자로 편입하는 방안과 사업장에서 근무하는 임시 일용직 근로자도 사업장가입자로 관리하도록 하는 노력이 이루어지고 있다.⁸⁾ 또한 이와 관련한 선행연구에서는 관리노력이 집중적으로 필요한 취약계층을 위하여 사회보험 관리운영의 효율화를 통한 인력절감 및 재배치로 취약계층 적용관리에 인력투입을 확대하자는 주장이 제기된 바 있다.⁹⁾ 또한 일용직의 대다수를 차지하는 건설근로자를 관리하기 위한 건설일용근로자를 위한 특별관리제도의 제안이 이루어지기도 하였다.¹⁰⁾

한편, 보다 근본적으로 변화된 경제·사회적 환경에서 공적연금이 보편적인 사회안전망의 역할을 수행하기 위해서는 현행 공적연금의 기본틀을 수정할 필요가 있다. 현

- 7) 우리나라도 이혼의 증가 경향에 따른 여성의 노령소득보장 공백을 우려하여 1998년말 국민연금법개정에서 이혼시 분할연금제도를 도입하였다. 그러나 현행 분할연금제도는 이혼 증가에 따른 여성의 독자적 노령소득보장 장치로서는 많은 한계를 가지고 있다. 예컨대, 현행 분할연금제도는 이혼과 동시에 남편의 연금권을 분할하는 사전적 분할이 아니라 남편의 노령연금수급권 발생시점에 청구토록 하는 사후적 분할방식을 취하고 있어 남편이 노령연금수급권 발생 이전 사망하는 경우 혹은 여성이 재혼하는 경우에는 분할이 이루어지지 않으며, 또한 여성 본인의 노령연금과의 병급이 금지되고 있다. 또한 분할연금제도가 연금제정에 중립적이도록 혼인기간에 비례하여 남편의 연금액을 균분하여 지급토록 함으로써 연금액의 수준도 매우 낮다.
- 8) 원종욱·백화중·양시현, 『5인 미만 사업장 근로자 및 임시직·일용직 근로자의 사업장 가입자 편입방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 9) 김용하·석재은·윤석원, 『사회보험 관리효율성 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996; 김명연, 『비정규 근로자에 대한 사회보험 확대』, 『한국사회복지학』, Vol.45, 2001.
- 10) 김용하·석재은·윤석원(1996), 전게서; 허제준·심규범, 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안: 고용관리체계의 수립과 고용보험의 활용을 중심으로』, 한국노동연구원, 1999; 김용하, 『생산적 근로복지의 전개방안』, 근로복지공단, 2000.

행 1소득자 1연금이 아니라 1인 1연금의 체계로 변경되어야 한다.¹¹⁾ 즉, 남성부양자 모형이 전제된 가구단위 보장이 아니라 개별단위 보장으로 변경하여 경제활동을 하지 않은 사람도 공적연금을 통하여 1차적으로 보장을 받아야 한다. 이 때 사회의 부담가능성도 고려해야 하므로 모든 사람에게 현행 연금급여수준을 보장하는 것은 바람직하지 않고, 기초보장의 수준만 보장하는 것이 바람직하다. 따라서 현행 공적연금을 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여, 기초연금은 사회연대적 입장에서 보험방식과 조세방식의 혼합, 혹은 전액 조세방식으로 운영하며,¹²⁾ 소득비례연금은 각출에 정확히 비례하여 급여하는 방식으로의 재편을 고려할 수 있다. 이 때 기초연금 운영의 기초는 사회보험원리 외에 시민권적(citizenship right) 급여라는 원리가 결합되게 된다. 이와 같이 1인 1연금 체계로의 전환과 이를 실질적으로 뒷받침하는 시민권적 급여의 원리가 공적연금에 결합됨으로써 공적연금의 기초보장적 성격의 강화가 이루어질 수 있을 것으로 보여진다. 그러나 1인 1연금 체계로의 전환을 위한 제도개선 모형의 구체적 내용과 타당성 검토는 보다 심층적인 연구와 별도의 논의가 필요할 것이다. 

보다 근본적으로 변화된 경제·사회적 환경에서 공적연금이 보편적인 사회안전망의 역할을 수행하기 위해서는 현행 공적연금의 기본틀을 1소득자 1연금이 아니라 1인 1연금의 체계로 변경하여야 한다.

11) 1인 1연금 체계 전환을 위한 연금제도 개선모형은 김용하 위원에 의해 국민연금제도개선기획단(1997)과 공사연금제도개선실무위원회(1999~2000)의 제2안과 제3안으로 각각 제안된 바 있다.

12) 기초보장의 확대 차원에서 육아·출산·간병·군복무 등 사회적으로 바람직한 일을 하는 동안 보험료 납부면제를 행해주는 연금크레딧 제도를 도입하더라도 현행 고급여 연금체계에서 보다는 기초연금 수준에 입각하여 연금크레딧 제도가 운영되는 것이 바람직하며, 이 때 재원은 국가에서 일반조세로 부담함으로써 결과적으로 보험방식에 조세방식이 혼합되는 형태가 될 것이다.