

2000년도 정규과제
정책보고서 2000-13

社會安全網 擴充을 위한
所得保障體系 改編方案

- 所得保障의 死角地帶 解消를 中心으로 -

朴讚用
金淵明
金泰完

韓國保健社會研究院

머 리 말

경제위기이후 지속적인 경제불안정과 그로 인한 사회적 위험에 대해 정부와 사회각계에서는 사회안전망의 확충을 시급히 해결해야 할 당면과제로 삼아왔다. 최근 들어 정부는 생산적 복지정책의 핵심적인 사안인 소득보장제도 개선을 통해 소득이 상실되거나 다양한 사회적 위험에 노출될 소지가 많은 자들에 대한 소득보장을 확대하는 방향으로 정책을 추진하고 있다.

이에 따라 기초생활보장 생계급여 대상자를 1999년 54만명에서 2000년에는 149만 명으로 대폭 확대하였고, 그 밖에 경로연금, 장애수당, 저소득모부가정 양육비지원, 소년소녀가장세대 대상자를 지속적으로 늘려나가고 있다. 또한, 사회보험 적용범위도 빠른 속도로 확대되었으나 아직 상당수의 국민이 사회보험의 혜택을 받지 못하는 死角地帶에 놓여 있는 실정이다. 이와 같이 사회안전망에 사각지대가 발생하는 주요 원인은 사회보험 적용에 영세사업장 근로자를 나중에 확대 적용함으로써 불안전 고용 근로자들이 사각지대에 놓이게 된 것으로 볼 수 있다. 또한 장기적인 경기침체로 인한 보험료 납부의 잠정적인 중단, 행정기관의 기여회피에 대한 낮은 징벌적용과 소규모 사업장의 잦은 휴폐업, 근로자의 빈번한 사업장 이동과 불규칙한 고용에 대한 행정관리의 한계 등을 그 원인으로 들 수 있다. 따라서 소득보장제도에서 배제되는 계층에 대한 면밀한 분석과 그 대책마련이 절실히 요구되는 시점에 와있다.

이러한 필요성에 입각하여 본 연구는 우리 나라 소득보장 프로그램들의 적용 대상 확대과정과 적용 범위에 대한 분석을 통해 소득보장

의 사각지대를 파악하였다. 보다 구체적으로 공공부조와 사회보험의 소득보장을 위한 모든 현금급여에 대하여 현황을 정리하였고 아울러 적용대상의 한계점을 검토하여 현금급여 대상의 사각지대를 분석하였다. 마지막으로 그 사각지대에 있는 계층의 공통점과 차이점 등 그들의 특성을 살펴봄으로써 이들을 기존 소득보장체계에 편입시킬 수 있는 방안을 모색하고 있다.

본 연구를 통해 사회안전망의 사각지대 해소방안으로 소득보장 프로그램간 연계장치를 제시했는데 큰 의미가 있다고 하겠다. 우선 국민기초생활보장 선정기준과 연계되지 않은 저소득모부자가정, 경로연금의 선정기준을 최저생계비의 150%로 일치시켜 매년 최저생계비 변동과 연계되는 방안을 제시하고, 차상위계층 소득기준을 150%로 상향조정하여 차상위기준을 국민연금의 최저표준소득월액과 연계시키는 방안을 검토하였다. 또한 사회보험의 자격관리·부과·징수업무에 대한 일원화하는 관리운영체계를 제시하였다.

본 연구는 박찬용 사회부조·복지정책 팀의 부연구위원의 책임 하에 김연명 중앙대 교수, 김태완 주임연구원에 의해 이루어졌다. 연구과정에서 본 연구원의 김미곤 부연구위원과 홍석표 책임연구원께서 주신 아낌없는 도움에 진심으로 감사드리며, 석희정 주임연구원의 협조에 감사드린다.

본 보고서가 저소득층의 사회안전망 확충 및 사각지대 해소에 다소나마 도움이 되기를 기대해 본다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2000年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭敬培

目次

要約	13
第1章 序論	28
第1節 研究의 必要性 및 目的	28
第2節 研究 範圍 및 推進段階	30
第2章 社會安全網과 所得保障	32
第1節 社會安全網	32
第2節 所得保障制度	34
第3章 우리 나라 所得保障制度의 現況과 問題點	46
第1節 所得保障制度 現況 및 展開過程	46
第2節 所得保障制度의 適用範圍와 給與	86
第4章 우리 나라 所得保障制度의 死角地帶	103
第1節 所得保障에서 排除된 階層	103
第2節 死角地帶 發生原因	107
第3節 死角地帶 規模와 集團	122
第5章 所得保障制度 改編方案	159
第1節 所得保障制度 改編의 基本原則	159
第2節 所得保障制度 連繫裝置 構築	160
第3節 所得保障 給與水準 適正化	168

第4節 所得保障 死角地帶 解消	171
第6章 結 論	181
參 考 文 獻	185
附 錄	193

表 目 次

〈表 2- 1〉	社會安全網, 社會保障, 所得保障의 關係	37
〈表 3- 1〉	受給者 選定基準	48
〈表 3- 2〉	生活保護 및 國民基礎生活保障 對象者數 推移	49
〈表 3- 3〉	基礎生活保障 家口員數別 給與水準(2000年 基準)	49
〈表 3- 4〉	2000年度 敬老年金 支給額과 選定基準	52
〈表 3- 5〉	敬老年金 擴大計劃	53
〈表 3- 6〉	少年少女家長 在學別 現況(2000年 6月 現在)	55
〈表 3- 7〉	低所得 母·父子家庭 選定基準	57
〈表 3- 8〉	低所得母子家庭 所得 및 財産基準과 支援現況 (2000年 基準)	58
〈表 3- 9〉	低所得父子家庭 所得 및 財産基準과 支援現況 (2000年 基準)	58
〈表 3-10〉	國民年金 加入者 現況	62
〈表 3-11〉	國民年金 保險料 納付猶豫者 現況	63
〈表 3-12〉	國民年金 保險料 納付不能者 現況	63
〈表 3-13〉	國民年金 給與支給對象	68
〈表 3-14〉	公務員年金 長期給與 種類와 支給要件	70
〈表 3-15〉	公務員年金 短期給與 種類와 支給要件	71
〈表 3-16〉	私學年金 長期給與 種類와 支給要件	73
〈表 3-17〉	私學年金 短期給與 種類와 支給要件	74
〈表 3-18〉	軍人年金 給與와 需給資格對象	75
〈表 3-19〉	雇傭保險法의 改正內容	80
〈表 3-20〉	産災保險制度의 年度別 適用擴大 推移	83

〈表 3-21〉	産災保險 給與水準 및 給與方式	85
〈表 3-22〉	公共扶助 現金給與 對象者 選定基準比較(2000年)	92
〈表 3-23〉	4大 社會保險의 5人 未滿 事業場 勤勞者 擴大 適用 現況	94
〈表 3-24〉	非定規職의 社會保險 適用 規定(2000年 12月 現在)	95
〈表 3-25〉	公共扶助 現金給與 對象者 選定基準比較(2000年)	97
〈表 3-26〉	韓國 社會保險 適用範圍와 給與水準의 國際比較	99
〈表 3-27〉	所得保障 給與 重複與否	102
〈表 4- 1〉	우리 나라 社會保險의 年度別, 集團別 適用 擴大過程	112
〈表 4- 2〉	社會保障프로그램 寄與率(保險料率)의 國際比較(1999)	119
〈表 4- 3〉	우리 나라 社會保險의 年度別 人口適用率 推移	124
〈表 4- 4〉	賃金勤勞者 內部 構成의 推移	126
〈表 4- 5〉	5人未滿 事業體 및 從事者數 現況(1998)	127
〈表 4- 6〉	公的年金 未納 都市家口 特性(2000.2/4分期)	132
〈表 4- 7〉	勤勞者家口와 非勤勞者家口의 公的年金 未納家口	133
〈表 4- 8〉	家口分類에 따른 公的年金 保險料 未納家口 支出等級別 家口數	135
〈表 4- 9〉	公的年金 保險料 未納家口의 特性	136
〈表 4-10〉	健康 및 雇傭保險料 未納家口	137
〈表 4-11〉	健康保險料와 雇傭保險料 未納 勤勞者 및 非勤勞者家口	138
〈表 4-12〉	家口分類에 따른 健康·雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數	140
〈表 4-13〉	健康保險 및 雇傭保險 未納家口 特性	142
〈表 4-14〉	年金·健康·雇傭保險 未納家口 比較	144

〈表 4-15〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數	145
〈表 4-16〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(2人家口)	148
〈表 4-17〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(3人家口)	149
〈表 4-18〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(4人家口)	150
〈表 4-19〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(5人家口)	151
〈表 4-20〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(6人家口)	152
〈表 4-21〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(7人 以上 家口)	153
〈表 4-22〉	家口 分類別 公的年金과 健康·雇傭保險 未納家口 推移	156
〈表 5- 1〉	公共扶助 所得保障 對象者 選定基準比較(2000年)	163
〈表 5- 2〉	公共扶助 現在給與와 適正給與 水準比較(2000年)	170
〈表 5- 3〉	附加價值稅의 整備 內容(2000年 7月 1日 基準)	177
〈表 5- 4〉	信用卡福券制 施行 以後 信用卡 使用 增加 趨勢	178

그림目次

[그림 2-1]	世界銀行이 提案한 多層 年金制度의 模型	41
[그림 3-1]	公共扶助 適用對象	91
[그림 3-2]	國民基礎生活保障制度의 生計 및 住居費	96
[그림 4-1]	社會保險 適用 對象	105
[그림 4-2]	公的年金 保險料 未納家口 推移	154
[그림 4-3]	健康·雇傭 保險料 未納家口 推移	155
[그림 5-1]	公共扶助와 國民年金 連繫	167

附表目次

〈附表 1〉	勤勞者家口와 非勤勞者家口의 公的年金 未納家口	195
〈附表 2〉	年金保險料 未納 勤勞者 및 非勤勞者家口 所得分布	196
〈附表 3〉	公的年金 保險料 未納家口의 特性	197
〈附表 4〉	健康 및 雇傭保險料 未納家口	197
〈附表 5〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數	198
〈附表 6〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(2人家口)	199
〈附表 7〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(3人家口)	200
〈附表 8〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(4人家口)	201
〈附表 9〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(5人家口)	202
〈附表 10〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(6人家口)	203
〈附表 11〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(7人家口 以上)	204
〈附表 12〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數	205
〈附表 13〉	家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 分期別 未納家口	206

要 約

I. 現況과 問題點

□ 소득보장제도의 대상자 선정

- 우리 나라 소득보장제도는 최근 생산적 복지정책 기조하에 대상자 확대 및 소득보장 기능강화 등 많은 발전을 이루었으나 소득보장 사각지대 문제 상존
- ※ 소득보장이란 각종 사회적 위험에 의하여 소득원이 상실되었을 때 상실된 소득의 일부 혹은 전부를 보상하여주는 제도로서 건강보장, 교육보장, 주거보장과 함께 사회보장 급여를 구성
- 공공부조 소득보장 대상자 확대
 - 2000년 10월 1일 국민기초생활보장제도의 도입으로 생계급여의 적용 대상자가 1999년 54만명에서 149만명으로 약 3배 가까이 확대
 - 경로연금의 대상도 1999년 66만명에서 2000년 71만 5천명으로 증가
 - 장애수당은 2000년부터 장애인 범주 확대에 따라 대상자 수가 1999년도의 6만 1천명에서 2000년에는 7만 7천명으로 확대
 - 저소득모·부자가정양육비지원은 1999년의 경우 25,008가구의 6,640명의 아동이 양육비지원을 받았으나 2000년에 들어와 25,715가구의 7,238명의 아동이 양육비를 지원 받음.

- 반면 소년소녀가장세대보호비 지급대상자는 1999년의 12,427명에서 2000년에는 10,091명으로 감소

○ 공공부조의 선정기준

- 공공부조 대상자 선정기준 중 경로연금 소득기준이 가장 높으며 재산기준은 저소득모·부자가구 재산기준이 가장 높음.
 - 소득기준: 경로연금 > 저소득부자가정 > 저소득모자가구 > 국민기초생활보장 = 장애수당 = 소년소녀가장세대보호
 - 재산기준: 저소득부자가구 = 저소득모자가구 > 경로연금 > 국민기초생활보장 = 장애수당 = 소년소녀가장세대보호
- 우리 나라 공공부조 소득보장 프로그램 대상자 선정기준이 서로 상이하며 설정에 대한 논리적 근거가 희박함.

○ 사회보험의 적용확대

- 사회보험 적용대상 확대는 최근 사업장 범위확대와 근로기간 규정 단축을 통한 확대로서 임시·일용직 그리고 5인 미만 사업장 근로자의 사회보험 적용을 중심으로 급속히 이루어져 왔음.
 - 근로기간 규정 단축을 통한 적용 확대와 사업장 적용 범위 확대 결과 최근 2~3년간 사회보험의 적용을 받지 못하는 ‘불완전 고용 근로자’층이 상당히 줄어든 것으로 평가됨.
 - ※ 불완전 고용 근로자라 함은 임시·일용·계약직 등 ‘비정규 근로자’뿐만 아니라 5인 미만 사업장에 근무하는 상용 근로자를 포괄하는 범주로 사용
- 고용보험의 경우 1997년 말 적용 근로자수가 428만명에서 1999년 말에는 605만명으로 약 177만명이 추가로 가입

- 산재보험의 경우는 5인 미만 사업장 확대 이후 1999년말 744만명에서 약 1백만명 정도의 적용자가 늘어난 것으로 추정
- 그러나 최근 4대 사회보험의 확대적용과 성과에도 불구하고 상당수의 국민이 아직도 사회보험의 소득보장 사각지대에 있음.

□ 소득보장 급여수준

○ 공공부조 급여수준

- 국민기초생활보장제도의 급여는 한국보건사회연구원에서 계측한 최저생계비 결과를 관련부처와 전문가가 심도있는 논의를 거쳐 설정하였으므로 적정수준인 것으로 판단됨.
- 그러나 기타 공공부조 급여수준의 설정근거가 희박하여 이에 대한 정밀 검토 필요
 - 장애수당은 2000년에 1인당 월 4만 5천원이 지급되었으나 최저생계비계측조사연구에서 추가생계비용은 중증 장애인 1인당 월 11만 4,037원, 경증장애인 6만 1,355원으로 나타남.
 - 저소득모·부자가정에게 지급되는 6세 미만 양육비는 월 16,230원(1인당 1일 541원)이 되며 이는 적정수준인 최저 61,258원에서 최고 99,028원과 상당한 격차가 있음.

○ 사회보험 급여 수준

- ILO의 국제기준을 만족시키는 우리 나라 사회보장 프로그램은 산재보험 급여, 국민연금의 노령급여, 고용보험의 실업급여이며 국민연금의 장애연금과 유족연금은 미달

□ 소득보장 급여 중복

- 국민연금의 유족연금과 산재보험의 유족급여가 중복, 그리고 국민연금의 장애연금과 산재보험의 장애급여가 중복되며 이 경우 국민연금의 유족연금액과 장애연금액을 1/2로 감액지급
- 건강보험의 장제비와 산재보험의 장의비가 중복되나 처리방안이 없음.
- 산재보험은 견습생도 적용대상인 포괄적 보험으로서 기초생활보장 대상자도 산재보험 대상일 가능성 있으며 이럴 경우 산재보험의 장의비와 기초생활보장의 장제급여가 중복될 가능성 있음.
- 국민연금법에 산재보험 급여와 국민연금 급여가 중복되는 경우 산재보험법 급여는 지급되고 국민연금 급여는 50% 감액 지급토록 되어 있으나 이에 대한 합리적 근거는 미흡함.

II. 所得保障 死角地帶

□ 사각지대 범주

- 사회보험에서 배제된 계층
 - 국민연금과 건강보험은 보험료 기여회피자 및 납부불능자
 - 고용보험은 5인 미만 농어업 사업장의 모든 근로자와 모든 사업장의 1개월 미만 일용직, 주당 18시간 미만 시간제 근로자
 - 산재보험은 5인 미만 농어업 사업장의 모든 형태의 근로자

□ 사각지대 발생원인

○ 확대과정에 따른 사각지대 발생

- 우리 나라 사회보험 시행초 안정된 직업을 가진 임금근로자를 우선 적용하고 영세사업장 근로자, 그리고 농어민 등을 나중에 확대 적용함으로써 주로 취약계층이 사각지대에 놓이게 되는 근본적 원인제공
 - 독일이나, 영국의 경우 저소득임금근로자를 먼저 적용하고 이를 점차적으로 확대함으로써 사각지대를 최소화
 - 라틴아메리카의 경우 군인, 공무원 등이 가장 먼저 사회보험제도에 적용되고 자영업자집단 등이 가장 늦게 적용대상이 됨으로써 사각지대 문제상존

○ 저성장-고실업으로 인한 납부불능

- 최근 경기침체 속에서 사회보험을 확대하고 있는 우리 나라는 유럽국가들이 '80년대 이후 사회보험 재편기에 겪은 문제와 같이 장기실업과 고용-실업의 반복으로 인한 보험료 납부의 잠정적 중단 등으로 사각지대 축소에 어려움을 겪고 있음.

○ 사회보험료 기여회피

- 사회보험료 기여회피는 고용주의 경우 노동비용 절감, 피고용인 혹은 자영업의 경우 위험에 대비하지 않는 근시안적 사고, 사회보험의 수익에 대한 낮은 기대감 등 때문임.
- 사회보험을 담당하는 행정기관에서 기여 회피에 대한 징벌을 약하게 적용하는 경우 기여회피율 증가

○ 관리운영체계의 미흡

- 소규모 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 때문
- 특히 불안전 고용 근로자의 경우 보험료를 원천 징수하는 근로자의 특성 때문에 보험자의 자격 확인 등 사회보험행정기구의 관리능력에 따라서는 상당부분 극복할 수 있는 문제

□ 우리 나라 사회보험 사각지대 규모와 집단

○ 사회보험 적용제의 인구비율

- 1999년을 기준으로 볼 때 국민연금은 15세 이상 취업자의 52.4%를 적용, 의료보험은 전국민의 95.0%, 고용보험은 48.3%, 산재보험은 전체 임금근로자의 59.4%만을 적용하고 있는 것으로 추정

○ 불안전고용 근로자의 규모

- 비정규직 근로자(임시직과 일용직근로자)는 2000년 3월 현재 약 685만명으로 전체 임금근로자의 52.6%를 차지
- 한편 1998년 말 기준으로 5인 미만 종사자는 427만 6천명으로 파악
- 노동부가 조사한 「파트타임고용실태조사」(1996) 원자료를 재분석한 연구에서는 사업체의 57.5%만이 산재보험을 적용, 국민연금은 16.7%, 건강보험은 23.7%, 고용보험은 30.4%의 기업체만이 파트타임근로자를 사회보험에 적용시키는 것으로 분석

되었음.

- 이와 같은 결과에서 알 수 있는 것은 비정규직과 5인 미만 영세 사업장 근로자의 사회보험 적용률은 상당히 낮다는 것임.

○ 사회보험료 미납가구의 특성

- 도시거주 일반가구의 32.32%가 연금 보험료를 납부하지 않고 있음이 나타남.
 - 근로자가구의 25.32%(사무직 14.46% 생산직 33.21%), 비근로자가구의 41.33%(무직가구 43.84%, 자유업 가구 47.89%, 개인경영자 가구 52.61%)가 연금보험료 미납(2000년 2/4분기)
 - 연금보험료 미납가구 평균지출은 일반가구의 약 89% 수준으로 일반가구보다 낮으며 평균 가구원수는 3.47명(일반가구는 3.53명), 평균취업인원은 1.27명(일반가구는 1.4명)임.
 - 전체 남성가구주 중 연금보험료를 전혀 납부하지 않은 가구비율은 28.73%인 반면 전체 여성가구주 중 연금보험료를 전혀 납부하지 않은 가구비율은 49.43%로 남성가구주보다 높게 나타나고 있음.
 - 전체 서울거주 가구 중 연금보험료 미납가구비율은 33.51%이며 서울외 도시거주 가구의 미납가구비율은 31.89%로 서울거주 가구들의 연금보험료 납부율이 약간 낮음.
- 한편 건강보험의 경우 도시거주 전가구중 16.48%가 보험료 미납한 것으로 나타남.
 - 건강보험료를 납부하지 않은 근로자가구는 11.01%(사무직은 4.41%, 생산직은 15.80%), 비근로자가구 중 미납가구비율은

23.52%(무직가구의 미납가구비율은 47.53%)임.

- 이들 가구 평균지출은 1,148,804원으로 일반가구 평균지출의 약 74%, 평균가구원수는 3.01명, 평균취업인원수는 0.96%로 일반가구의 평균치보다 낮게 나타남.
 - 서울거주가구 중 16.61%, 서울의 도시거주가구 중 16.43%가 사회보험료 미납가구이며, 남성가구주 가구 중 13.94%, 여성가구주 가구 중 32.17%가 역시 미납가구임.
- 사회보험료 미납가구들의 미납 이유는 저소득에 기인하는 경향이 높게 나타나며 이는 특히 건강보험의 경우 더욱 그러함.

Ⅲ. 所得保障制度 改編方案

□ 소득보장 개편의 기본 원칙

- 소득보장을 위한 현금급여에 대한 기본원칙으로 포괄성, 충분성, 형평성 적용
- 소득보장제도의 개편방안으로서 소득보장의 사각지대 해소, 급여 수준의 적정화, 소득보장 선정기준 및 급여의 형평성을 제고하는 것임.

□ 소득보장 프로그램간 연계장치 구축

- 국민기초생활보장제도의 선정기준과 경로연금, 저소득모·부자가정 양육비지원제도의 선정기준을 최저생계비에 기초하고 있는 국민기초생활보장 선정기준과 연동되게 재설정

- 기초생활보장과 저소득모자가정, 저소득부자가정, 경로연금의 선정기준은 각각 상이하므로 이들의 선정기준을 기초생활보장 선정기준의 150%로 설정
 - 이럴 경우 2인가구 기준으로 저소득부자가구 소득기준 2만원 상승 재산기준은 150만원 하향조정, 저소득모자가구의 소득기준은 24만 6천원 상승 재산기준 150만원 하향조정됨.
 - 또한 경로연금 소득기준은 4,000원, 재산기준은 290만원 상향조정됨.
 - 한편 경로연금 선정기준에 가구균등화지수 도입하여 선정기준의 합리성 제고
- 현재 국민기초생활보장 선정기준의 120%로 되어 있는 차상위 계층 선정기준을 150%로 상향조정 검토
- 공공부조와 사회보험 선정기준간 연계가 되어있지 않은데 예를 들면 국민연금의 경우 표준소득월액 1등급이 22만원으로 국민기초생활보장 1인가구 선정기준 32만원보다 낮게 책정되어 있음.
 - 표준소득월액 8등급까지 포함되어 있는 가구는 기초생활보장 대상가구일 가능성이 높으며 그렇지 않다면 재산기준 초과 또는 부양의무자 등으로 대상자에서 제외되어 있는 경우임.
 - 표준소득월액 8등급 이하의 실효가 없는 기준인데 지금까지 생보자 가구는 국민연금에 가입할 수 없고 또한 이 등급에 속한 많은 저소득층이 국민연금대상에서 제외되어 있을 가능성이 크기 때문임.
 - 따라서 국민기초생활보장제도의 선정기준의 150%선을 국민연금의 최저 표준소득월액으로 설정

- 기초생활보장 선정기준의 150%선 이하에 해당하는 자에 대해서는 기여와 급여를 분명하게 하며 아울러 일시금으로 지급을 쉽게 하도록 제도를 운영하여 기여회피를 줄임.
- 또한 이 계층에 속한 65세 이상 노인에게는 현행대로 경로연금을 계속 지급하되 현재 경로연금을 한시적으로 운영하기 위해 대상연령을 매년 1세씩 올리고 있는 것을 중단하고 경로연금을 향후 조세로 운영하는 연금제도로 정착시킴으로써 연금의 사각지대를 줄임.
- 아울러 경로연금에도 유족연금과 장애연금 프로그램을 도입하여 경로연금의 소득보장기능 강화

□ 공공부조 소득보장 급여수준의 적정화

- 최저생계비계측조사연구결과에 따라 2000년에 장애인 1인당 월 4만 5천원 지급에서 1·2급 중증 장애인은 1인당 월 11만 4천원, 3급 중복지장애인은 6만 1,400원으로 각각 5만 9천원, 1만 6,400원 상향조정
 - 저소득모·부자가정에게 지급되는 6세 미만 양육비의 경우 월 16,230원에서 월 9만원수준으로 단계적으로 상향조정
 - 경로연금의 경우도 급여가 필요한 적정수준인 6만 3천원(도시), 5만 6천원(농어촌)까지 상향조정하여 급여를 현실화함.
- 국민연금의 유족연금과 산재보험의 유족급여, 그리고 국민연금의 장애연금과 산재보험의 장해급여가 중복될 경우 유족연금과 장애연금의 1/2만 지급하도록 되어 있으나
 - 유족연금과 장애연금 급여수준이 ILO 하위기준에도 미달하는 점을 고려하여 유족연금 1/2 감액지급을 철회

- 또한 반환일시금 또는 사망일시금으로 지급받을 경우 이들 급여 전액을 지급하는 현행 방식은 유족연금 수급자와 형평성에 문제가 있으므로 현행 연금급여 전액지급으로 전환

□ 사각지대 해소방안

○ 최저가입기간 단축을 통한 방안

- 국민연금은 1998년 최저가입기간을 20년에서 10년으로 단축하였기 때문에 보험방식을 전제로 하는 한 더 이상 최저가입기간을 단축시킬 여지 없음.
- 건강보험과 산재보험은 현재 최저가입기간은 문제가 되지 않으며 고용보험은 1999년에 ‘18개월 중 12개월 보험료 납부’에서 ‘18개월 중 180일 납부’로 최저가입기간을 단축했기 때문에 상당히 완화된 상태
- 따라서 우리 나라 사회보험 사각지대 해소를 위해 비정규직의 최저가입기간 축소는 현재 큰 쟁점은 아니며, 사회보험 기구의 행정관리 능력, 사회보험의 신뢰도 등 보험제도 외적인 문제와 연관되어 있음.

○ 기여 회피 축소방안

- 기여 회피 현상에 대응방안으로 주로 ILO에서는 조세방식의 연금제도를 하고 있으나 우리 나라의 경우 건강보험에서 성공한 경험을 갖고 있기 때문에 사회보험의 행정관리능력 즉, 자격의 확인과 관리, 소득과약 능력 및 징수 능력을 향상시킴으로써 적용 대상자가 된 비공식부문 종사자의 기여 회피를 줄여나가는 방안이 됨.

○ 자격관리·부과·징수업무의 일원화

- 동일한 사업장과 대상자를 4대 행정기관이 분산관리 하는 것보다 하나의 기관에서 관리하는 것이 보험행정의 입장에서나 사용자 혹은 피보험자의 입장에서 효율적임.
 - 즉, 관리운영비의 절감, 피보험자의 편의 증진, 사용주의 보험관리비용 절감 및 편의 증진 등의 이점이 있음.
 - 특히 자격관리 및 부과징수의 일원화는 사회보험의 사각지대에 방치되어 있는 비정규직, 5인 미만 사업장, 영세자영자 등의 사회보험 자격 확인과 관련하여 분리된 형태보다 훨씬 유리
 - 4대 보험 중 하나에 가입된 근로자는 곧바로 다른 사회보험의 가입자로 포착되기 때문에 그만큼 사각지대로 빠질 확률이 낮아짐.
 - 불완전 고용 근로자의 경우 사업장 휴폐업이 잦고, 이동이 빈번한 특성 때문에 부과·징수 기능을 일원화하여 각 공단의 중복인력 중 상당수를 불완전 고용 근로자들의 자격 확인 작업에 투입할 수 있어 효과적임.
- ※ 독일은 연금, 고용보험, 의료보험을 총사회보험료 형식으로 의료보험행정기구에서 일괄징수하고 있으며, 일본은 연금, 의료보험은 사회보험사무소에서 고용, 산재보험은 노동성 지방조직에서 통합징수하고 있음.
- 그러나 4대 사회보험의 자격관리와 부과징수업무를 일원화할 경우 나타나게 될 현실적 어려움을 피하기 위해, 우선 전국민을 대상으로 하는 연금보험과 건강보험에서 소득과 재산을 동시에 조사하는 건강보험공단의 조사자료를 연금공단과 공유

하고 단계적으로 일원화

- 고용보험과 산재보험의 경우 현재 근로복지공단에서 일괄 처리하므로 두 사회보험의 자격관리 및 징수 부과업무를 단계적으로 일원화

○ 부과·징수의 기능의 국세청 이관

- 사회보험료는 궁극적으로 조세적 성격을 띠고 있으나 탈세의 경우 처벌이 무거움에도 불구하고 보험료 미납에 대해서는 그 처벌이 가벼움.
- 외국의 사례에서 조세와 사회보험료 징수가 연계, 통합된 경우를 다수 발견할 수 있는데 대개 국세청에서 조세와 사회보험료를 일괄 징수하여 관련 사회보험기관에 보험료를 이전시키는 방식임.
 - 미국은 연금과 의료보험을 국세청에서 통합 징수, 영국은 99년부터 국세청으로 사회보험료 징수 기능 이관, 그리고 스웨덴, 아르헨티나 등에서 시행
 - 특히 개발도상국 중 아르헨티나의 사례는 사회보험료와 조세기능을 통합하여 관리운영의 효율성을 높인 사례로 보고되고 있음.
- 보험료·부과징수 기능을 국세청으로 이관할 경우 사회보험행정기관을 중심으로 부과·징수 기능을 일원화했을 때보다 불완전 고용 근로자에 대해 어떤 기관보다 정확하게 파악할 수 있음.
 - 그리고 사업주가 불완전 고용 근로자의 임금, 고용상태를 부정확하게 보고할 경우, 그리고 자영업주가 매출액이나 소득을 부정확하게 신고할 경우에 이를 교정할 능력이 상

당히 확보되어 있음.

- 사용자 및 피보험자의 기여회피 현상을 행정적으로 제어하기 위해서는 여러 가지 소득, 재산 관련 과세 자료를 확보하고 있고, 다른 기관보다 훨씬 강한 징수·부과 능력을 갖고 있는 국세청이 유리.

□ 자영자 소득과약 강화

- 2000년 7월 1일부터 부가가치세 과세가 일반과세자와 간이과세자 2단계로 단순화되었고, 신용카드 활성화, 그리고 2000년부터 모든 과세자료의 국세청의 일관관리가 진행중이므로 제도 정착에 주력하여야 함.
- 자영자 소득과약을 제고를 위해 표준소득률제도를 폐지하고 기준 경비율제도 도입필요
 - 기준경비율제도는 장부를 기장하지 않는 사업자라도 주요경비는 증빙서류를 수취하여 지출사실을 증명하여야만 필요경비를 인정받고 나머지 경비는 정부가 정한 기준경비율에 의해 인정받는 제도
 - 이 제도를 도입하면 자영자의 경우 주요 경비의 증빙서류를 갖추어야 세부담이 줄어들게 되므로 거래 상대방으로부터 세금계산서 등 증빙서류를 반드시 받게 될 것임.
 - 이로 인해 거래상대방의 매출금액이 노출될 것이고 이는 다시 거래 상대방의 지출증빙서류를 필요하게 하므로 이 과정에서 자영업주의 수입금액을 노출시키는 연쇄적인 상승효과가 나타남.

- 고소득층을 대상으로 무작위 세무조사 실시 및 처벌 강화를 통해 탈세 또는 소득하향신고가 심각한 범법행위라는 사회적 인식 확산

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 必要性 및 目的

사회보장이 발달한 선진 외국의 사회보장 발전과정을 보면 각 제도가 개별적으로 필요에 의해 자연적으로 발전되어 오다가 일정한 계기를 통해 하나의 일관된 사회보장제도로 통합 발전되어온 과정임을 알 수 있다. 우리 나라의 경우도 개별 사회보장제도가 그때 그때의 정치, 사회적 필요성에 의해 자연발생적으로 발전되어 온 측면이 있으나 선진국과의 차이점은 사회보장제도에서 후발주자로서의 성격 때문에 외국에서 이미 시행하고 있는 사회보장제도를 우리 나라에 도입하여 우리의 현실에 맞게 수정·보완하여 시행해 온 측면도 강하게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 배경 하에서 우리 나라 사회보장제도 프로그램들은 각기 다른 시기에 다른 정부에 의하여 도입·시행됨으로써 그동안 사회보장에 대한 일관성 있고, 체계적인 발전이라는 측면에서 개선의 여지가 많다고 하겠다.

우리 나라 사회보장제도는 1963년 11월 5일에 제정 공포된 사회보장에 관한 법률(법률 제1437호)하에서 시작하여 경제·사회적 발전단계에 따라 또는 시대의 요청에 따라서 사회보장의 발전이 서서히 또는 빠른 속도로 확충되어 왔다. 특히 1997년말 외환위기로 촉발된 우리 나라 경제의 대불황은 우리 나라에서 사회보장과 사회안전망의 중요성을 인식하고 이에 대한 확충의 요구가 그 어느 때 보다도 강하였던 기간이었으며 이에 따라 많은 변화가 있었다.

그 당시 상황을 간략히 살펴보면 경제위기는 빈곤층을 불과 1년 사

이에 두 배 이상 증대시켰으며 빈곤층 구성이 과거 노인, 장애인, 만성질환가구 등 취약계층 중심에서 근로능력이 있는 일반인이 다수 포함되는 양상으로 이동하였다. 이를 계기로 우리 나라의 사회안전망 구축작업은 급속한 속도로 이루어졌으나 이후 경기회복 단계에서도 빈곤가구의 축소가 상당히 느린 속도로 진행되었으며 所得不平等度도 예상보다 개선되지 않고 있다. 또한 실업률이 경제위기 이전 수준을 회복하였으나 일용직·임시직 등 비정규직 근로자의 비율이 높아졌으며 2000년 말 현재 제2차 구조조정이 추진되고 있어서 사회안전망의 역할이 다시 중요시되는 시기에 있으며 이러한 상황변화에 대응할 수 있도록 현재의 소득보장제도 개선이 필요하다.

우리 나라의 소득보장제도는 사회보험과 공공부조 모델을 유지해 오고 있으며 현 정부가 들어온 이후 국정이념으로 설정한 생산적 복지정책 기조 하에 대상자 확대 및 급여의 적정화 등 여러 측면에서 발전을 이루어 외형적으로는 선진적 틀을 갖추게 되었다. 그러나 4대 사회보험의 연금보험, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 그리고 공공부조의 국민기초생활보장제도, 경로연금, 장애수당 등이 제각기 독립적으로 발전되는 과정에서 소득보장제도에서 간과할 수 없는 문제점이 나타나기 시작하였다. 즉, ‘베버리지 보고서’ 같은 소득보장제도 전반을 합리적으로 재편하는 계기가 없이 각 제도가 개별적인 발전을 해 오는 과정에서 제도간 연계가 미흡하고, 각종 소득보장제도에서 배제된 인구층이 나타나는 등 사회보장제도의 사각지대 문제가 제기되고 있다는 점이다.

따라서 이 연구의 목적은 우리 나라 소득보장제도의 확대 과정에서 나타난 소득보장의 사각지대와 같은 문제를 해소하고 이를 위한 정책적, 행정적 방안을 모색해 보는데 있다. 즉, 사회보험, 공공부조, 그리고 각종 수당 등 우리 나라 소득보장 프로그램을 총체적으로 점검함

으로써 사각지대 해소, 중복 급여 조정, 그리고 연계장치를 구축하는 등 제도적 정비방안을 마련하여 우리 나라 사회안전망의 소득보장 기능을 공고히 하는 것이 본 연구의 핵심적 목적이다.

第 2 節 研究 範圍 및 推進段階

본 연구에서는 우리 나라 사회안전망 프로그램 중에 소득보장기능, 즉, 현금급여가 이루어지고 있는 프로그램의 사각지대 축소방안으로 연구의 범위를 한정한다. 이를 제도별로 보면 첫째 사회보험의 경우는 국민연금에서 노령연금, 장애연금, 유족연금, 사망일시금 등이 현금급여로 지급되고 있으며, 건강보험의 경우 요양비, 분만비, 장제비 등의 현금급여가 지급되고 있다. 고용보험은 실업급여 그리고 산재보험은 휴업급여, 장애급여, 유족급여, 장의비, 상병보상연금, 특별급여가 현금으로 지급되고 있다. 둘째 공공부조에서의 소득보장 프로그램으로는 국민기초생활보장제도의 생계급여 등이 있으며, 기타 공공부조 프로그램으로는 경로연금제도, 장애수당제도, 소년소녀가장보호제도 등의 현금급여 프로그램이 존재하고 있다. 따라서 이들 급여의 적용대상에 대한 사각지대와 급여의 중복에 대해 분석하고 이러한 문제점들을 해결하는 방안에 대하여 논의를 전개하는 것을 본 연구의 주요 연구범위로 한정하려고 한다.

한편 소득보장을 위한 현금급여에 대한 평가기준으로서 학자 및 연구기관마다 약간씩 차이는 있으나 소득보장제도의 포괄성, 충분성, 형평성, 적기성이 주로 적용된다. 소득보장의 포괄성은 소득보장이 필요한 사람의 적용 여부를 의미하며 충분성은 소득보장의 급여수준이 얼마나 현실성을 갖고 있는가를 의미한다. 그리고 형평성은 소득보장이 필요한 사람들이 소득과 기타 생활수준에 비례하여 비용을 지불하고

동시에 급여를 지급받고 있는지를 의미하며, 적기성이란 소득보장이 필요한 사람이 시기적절하게 보장되는지를 의미한다. 따라서 본 연구에서는 현금급여의 사각지대와 중복급여에 대해 연구범위를 설정하고 있으므로 포괄성이 주로 고려될 것이며 중복급여가 발생하는 부분에 대해서는 충분성과 형평성이 고려될 것이다.

한편 본 연구의 추진단계는 다음과 같다. 먼저, 우리 나라 소득보장 제도의 현금급여 프로그램들의 적용 대상의 확대과정과 적용 범위에 대한 분석을 통해 소득보장의 사각지대를 파악한다. 이를 위해 공공 부조와 사회보험의 소득보장을 위한 모든 현금급여에 대하여 현황과 악을 하고 아울러 적용대상의 한계점을 면밀히 검토하여 현금급여 대상의 사각지대를 파악한다. 그리고 그 사각지대에 있는 계층의 공통 점과 차이점 등 그들의 특성을 살펴봄으로써 이들을 기존 소득보장 체계에 편입시킬 수 있는 방안을 모색해 보기로 한다.

第 2 章 社會安全網과 所得保障

第 1 節 社會安全網

사회안전망(*social safety nets*) 은 우리 사회를 극도로 불안하게 하였던 1997년 경제위기와 함께 일반화된 용어이다. 사회안전망이라는 용어는 경제위기 하에서 저소득층을 보호하여 사회안정을 꾀하려는 정부와 극도의 고용불안 상태에서 최소한의 사회적 보호를 요구하는 일반국민이 공통적으로 그 필요성을 느끼면서 빠르게 확산되었다. 그러나 그 동안 사회안전망에 대해 정확한 개념설정이 어려워 다소 막연하게 필요성을 주장하여 왔으나 최근 들어 외국의 경우를 검토하여 이를 토대로 우리나라의 상황에 맞는 사회안전망 개념 및 범위를 설정하려는 노력이 진행되었다.

최근에 사회안전망이 소득보장영역에서 전세계적으로 널리 쓰이게 된 것은 국제기구들의 영향이 컸다. 개발도상국의 구조조정 과정에 깊숙이 개입했던 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)은 사회안전망을 다음과 같이 설명하고 있다. 구조조정은 중장기적으로 볼 때 경제에 긍정적인 결과를 가져오지만 단기간에는 빈곤 및 취약계층에게 경제적 어려움을 주기 때문에 구조조정기에는 사회안전망을 통해 빈곤계층을 지원해야 한다는 것이다. 사회안전망은 구조조정 등 급작스러운 생활환경의 변화에도 불구하고 기존 사회보장제도 하에서는 보호를 받을 수 없어 여전히 위험에 노출된 사람들을 보호하기 위한 안전장치로써 기존의 사회부조제도와 사회보험제도뿐만 아니라 식품보조나 공공근로사업 등의 한시적인 보호제도도 사회안전망으로 설

정하고 있다. 즉, 국제통화기금(IMF)에서는 사회안전망을 “구조조정이 빈곤층에 미칠 수 있는 악영향을 완화하기 위한 수단으로서 사회보험, 공공부조, 수당 및 일반생활에서 발생하는 위험에 대비하는 조치들”이라고 정의하고 있다(Chu and Gupta, 1998). 또한 세계은행에서는 사회안전망을 근로능력이 없어 생계를 스스로 해결하지 못하는 상태와, 근로능력이 있다 하더라도 비축된 여유가 없어 최소한의 생계를 유지하기 어려운 상황에 처한 개인이나 가구주 및 가구원들을 보호하는 프로그램들을 의미하고 있다(K. Subbarao 외, 1997). 한편 OECD에서 사회안전망은 자력만으로 생활유지가 어려운 사회구성원들을 정상적인 노동 및 사회활동이 가능할 때까지 최소한의 생활유지가 가능하도록 해주기 위한 사회적 장치로 이해되고 있다. 즉, 사회부조제도, 실업급여제도, 가족급여제도, 장애급여제도, 주택급여제도 등 자산조사에 의해 판정된 저소득층만을 대상으로 하는 급여제도를 사회안전망에 포함시키고 있다(정형선 1998).

이러한 개념들을 바탕으로 한국보건사회연구원에서는 사회안전망을 다음과 같이 개념정립을 시도하였다. 즉, 사회안전망은 노령, 질병, 실업, 산재, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하는 사회적 안전장치로써 공공부조, 사회보험제도와 자산조사에 의해 판정된 저소득층을 대상으로 하는 사회복지서비스 및 한시적으로 도입된 보완적 프로그램을 모두 포함하는 사회적 안전장치로 개념을 설정하고 있다. 한편 복지부는 한국보건사회연구원의 사회안전망 개념을 기초로 전체 국민의 생활보장을 위한 사회안전망 체계를 1·2·3차 안전망으로 나누어 구성하고 있다. 1차 안전망은 일반국민을 대상으로 노령·질병·실업 등 사회적 위험을 보험방식을 통하여 사전에 대비하고 위험을 분산시키는 사회보험, 2차 안전망은 1차 안전망에 의하여 보호받지 못하는 저소득층의 기초생활을 보장하고, 실업자의 조속한 복귀를 지

원하는 프로그램으로써 공공부조와 실업대책으로 구성된다. 그리고 3차 안전망은 긴급한 보호가 필요한 자에게 최소한의 생계 및 건강유지 지원을 위한 장치로써 긴급구호 등을 들 수 있다.

第 2 節 所得保障制度

1. 所得保障의 概念

사회안전망은 노령, 질병, 실업, 산재, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 사회적 안전장치를 의미한다고 앞에서 언급하였다. 우리 나라의 사회안전망은 연금보험, 건강보험, 고용보험, 산재보험과 같은 사회보험과 국민기초생활보장제도, 경로연금, 장애수당, 소년소녀가장보호제도 등을 포함하는 공공부조, 그리고 공공근로사업이나 생업자금융자와 같은 보완적 제도 및 긴급구호로 구성되어 있다. 이러한 사회안전망 프로그램이 모두 소득보장기능을 갖고 있는 것은 아니다. 소득보장(income maintenance)은 국민의 소득을 일정선 이상의 수준에서 유지시켜주는 제도를 의미하는데 이에 대한 기존 연구들의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 소득보장제도는 주로 단기 또는 장기 실업과 관련된 위험을 완화시키고 사회불안을 사전에 예방하며 소득 재분배를 통한 공평한 사회로 가기 위한 제도라고 볼 수 있다(R. M. Moroney 1991). 소득보장(income maintenance)이란 각종 사회적 위험에 의하여 소득원이 상실되었을 때 상실된 소득의 일부 혹은 전부를 보상하여주는 것이라고 정의할 수 있다(석재은 1998). 사회보장이 발달한 선진국의 소득보장제도는 다음과 같이 정리될 수 있는데 먼저 고령으로 은퇴한 자, 산업재해로 근로능력을 상실한 자, 불구 또는 단기 질환자, 가장의 죽음으로 생계가 막연해진 자, 실업자 등의 소득을 보

장하기 위한 제도이므로 관련된 프로그램으로는 연금보험, 산재보험, 건강보험, 고용보험 그리고 공공부조가 있다(Scholz J. K. and Levine K, 2000).

2. 所得保障의 範圍

소득보장 제도들은 모두 사회보장제도에 포함된다. 따라서 사회보장 프로그램의 급여 중에서 현물과 현금으로 지급되는 급여로 대별할 필요가 있다. 먼저 현물로 지급되는 급여를 소득보장으로 간주할 수 있는가에 대해 의문을 제기할 수 있다. 건강보험의 요양급여를 예로 들면, 피보험자가 요양급여를 지급 받음으로써 가계소득을 일정수준 유지시킬 수 있다. 이런 의미에서 요양급여는 광의에서 소득보장이 될 수 있다. 그러나 광의로 보는 소득보장은 사회보장의 거의 모든 급여가 포함될 수 있으며 그런 경우 소득보장은 사회보장을 대체할 수 있는 용어로 간주 될 수 있다. 한편, 협의 차원에서의 소득보장은 사회보장 급여의 하나로서 이외에 건강보장, 교육보장, 주거보장과 함께 사회보장 급여를 구성한다. 이러한 사회보장 급여 중에서 소득보장은 앞에서 정리된 개념에 근접하게 된다. 그런데 사회적 위험으로 상실한 소득의 일부 또는 전부를 보상해 주는 프로그램 이외에도 보편적 성격을 띠고 있는 수당도 소득보장에 포함된다. 선진국에서 시행하고 있는 아동수당제도 등이 그 예이나 우리 나라의 경우 지금까지 모든 소득계층을 대상으로 하는 수당제도는 65세 이상 노인에게 지급하는 노인교통비 등을 그 예로 들 수도 있으나 선진국과 같이 복지제도로서 정형화되어 있는 수당제도는 아직 도입된 바 없다. 따라서 우리 나라의 경우 소득보장의 범위는 해당가구의 생활수준을 유지시키거나 사회적 위험으로 상실된 소득을 보전해 주는 사회보장 급여를 소득보장의 범주로 봐야 할 것이다.

그럼 여기서 사회안전망과 사회보장 그리고 소득보장의 관계에 대하여 간략히 살펴보겠다. 우선 이 세 가지 제도 중에서 사회안전망이 가장 광범위한 제도라고 하겠다. 사회안전망은 앞서도 언급한 바와 같이 사회보장 전반과 공공근로사업, 생업자금융자사업, 자립자금 융자사업, 실직자 대부사업, 직업훈련, 특별취로사업 그리고 제3차 안전망으로서 긴급구호를 포괄하고 있다. 즉, 사회안전망은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 기존제도와 한시적 제도가 포괄된다. 그리고 사회보장은 사회안전망에서 4대 사회보험 그리고 공공부조를 사회보장으로 포함시키며 한시적 공공근로사업이나 융자사업 등은 제외된다. 그리고 사회보장에서 지급하는 급여를 현물급여와 현금급여로 대별할 수 있으며 이 중 현금급여를 소득보장으로 분류하였다. 이에 대해서는 다소의 논란이 있겠으나 협의로서 소득보장을 사회보장의 현금급여 프로그램만을 대상으로 한다는 것이다. 이에 따라 <表 2-1>에 우리 나라 사회안전망 프로그램과 사회보장 그리고 소득보장 제도의 관계와 함께 소득보장 급여를 나열하였다.

〈表 2-1〉 社會安全網, 社會保障, 所得保障의 關係

사회안전망		소득보장 급여	
1차	사회보장	국민연금	노령·유족·장애연금, 반환금일시금, 사망일시금
		공무원연금	퇴직·유족·장해급여
		사학연금	퇴직·유족·장해급여, 퇴직수당
		군인연금	퇴직·상이·유족연금, 재해보상금, 사망조위금, 재해부조금, 퇴직수당, 공무상요양비
		건강보험	요양비, 분만비, 장제비
		고용보험	실업급여
		산재보험	휴업·장해·유족·상병보상·특별급여, 장의비
2차	장	공공부조	기초생활보장의 생계급여, 출산급여, 장제급여, 주거급여 경로연금, 장애수당, 저소득모·부자가정지원제도의 아동양육비 지원, 소년소녀가장세대보호비
		공공근로사업	-
	2차	생업자금융자	-
		자립자금융자	-
		실직자대부	-
		직업훈련	-
		특별취로사업	-
3차	긴급구호	생계급여	

3. 所得保障制度의 所得再分配 機能

소득보장제도는 所得再分配 기능을 갖는다. 일반인들은 시장에서 노동 또는 자본을 투입하여 소득을 올리는데 이때 시장의 분배기능에 의해 이루어진 1차 소득분배가 이루어진다. 그러나 연령으로 직장을 퇴직한 자, 실업자, 산재로 근로능력을 상실한 자, 폐질이나 기타 이유로 근로능력을 상실한 채 최저생계비 이하의 절대빈곤 속에서 살아 가고 있는 자 등은 이미 노동시장의 영역밖에 있으므로 시장에 의한

1차분배가 어떻게 이루어지던 간에 이들의 생활에 미치는 영향은 거의 없게 된다. 이러한 상황에서 소득보장제도가 구축되어 있지 않을 경우 이들의 생활은 불안정하고 각종 위험에 쉽게 노출되는 취약한 계층으로 전락하거나 그런 상태에서 벗어나기 어려울 경우에 처하기 쉽다. 따라서 국가의 재정에 의해서, 또는 보험형태로 이들에 대한 소득보장이 이루어지는데 이를 시장에서의 분배와 구분하여 2차 소득분배로 불리며 이때 이루어지는 분배는 이론적으로 시장에 참가한 자들의 능력에 의해서만 분배가 이루어지는 1차분배의 결과를 교정하는 기능을 한다.¹⁾

4. 우리 나라의 所得保障 모델

어떠한 소득보장 제도라도 이상에서 설명한 소득보장의 개념 및 범위와 함께 다소 차이는 있으나 기본적으로 동일한 기능을 한다. 그러나 소득보장제도는 각국의 역사적, 사회적 독특성에 의해 형성되었고, 세부적인 제도의 내용이 나라마다 매우 상이하기 때문에 일정한 모형으로의 분류가 매우 어렵다. 또한 소득보장을 바라보는 이념적 입장에 따라서도 시장의 원리를 강조하는 시각과 국가의 역할을 선호하는 시각이 대립되고 있기 때문에 보편적으로 합의된 소득보장제도의 모델을 설정하기가 더욱 어려운 것이 현실이다.

복지국가의 유형을 세 가지로 분류한 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 논의에서 선진국의 소득보장제도의 모형의 특징을 유추할 수 있는데 첫째는 미국, 캐나다, 호주 등이 속한 자유주의 복지국가로

1) 先進外國의 경우 급여체계가 주로 연봉제, 능력급 등 市場의 需要와 供給의 원칙 하에 勤勞者의 能力에 상응하는 給與가 정착화되어 있어 근로자간의 所得隔差가 큰 실정이다. 그러나 시장에서 高所得을 올린 자에게는 相應하는 課稅 및 社會保障政策을 통해 강력한 再分配를 실현하고 있다. 따라서 이들 국가의 稅前·稅後 및 社會保障給與 以前 및 以後 Gini계수 차이가 우리 나라의 경우보다 크게 나타난다.

서 이 유형은 자산주의에 입각한 사회부조가 특징이고, 사회보험의 수준은 적당한(modest) 수준으로 제한되어 있다. 이 모형에서는 직업에 기반한 기업연금이나 민간보험이 중요한 역할을 한다. 둘째로 독일, 프랑스 등이 속한 조합주의적 복지국가에서는 소득보장제도가 직업과 지위에 따라 구성되며, 민간보험은 미약한 역할을 한다. 셋째로 사회민주주의적 복지국가에서는 소득보장이 연대성에 입각해 구성되고, 공적인 소득보장제도가 매우 중요한 역할을 하고, 공적부조의 역할은 적다(Esping-Andersen, 1990). 그러나 이러한 앤더슨의 복지국가 유형 분류를 소득보장의 제도적 특징 혹은 모델이라는 좀더 세부적인 차원으로 접근하면 구체적인 모형의 차이를 발견하기 힘들다.

미국 사회보장청에서 전세계 사회보장프로그램의 현황을 정리하여 2년마다 발간하는 「Social Security Programms Throughout The World」에서는 소득보장의 유형을 노령, 장애 등으로 인한 소득상실의 경우 현금급여를 제공하는 소득보장제도(income maintenance system)와 입원, 현물의료급여와 재활 등 서비스를 현물로 제공하는 제도로 양분한 후 현금급여를 제공하는 제도의 유형을 고용연계제도(employment-related system), 보편적 프로그램 혹은 데모그란트(demogrant) 프로그램, 자산조사제도, 그리고 기타 유형(공제기금제도) 등 4가지로 구분하고 있다(SSA, 2000). 국제노동기구(ILO)에서는 소득보장제도의 유형을 사회보험, 공공부조, 일반조세에 의한 급여, 가족급여, 퇴직준비적립금(provident funds), 고용주 책임제도, 사회서비스(social services) 등 8가지로 구분하고 있다(ILO, 1984). 이렇게 다양하게 존재하는 소득보장제도의 유형을 가장 보편적으로 나타내고, 소득보장제도에서 가장 중요한 역할을 하는 제도로 분류하면 ① 사회보험, ② 공공부조, 그리고 ③ 보편주의적 수당 세 가지로 나눌 수 있으며 어떤 나라이건 통상적으로 세 가지 모형중의 하나 혹은 세 가지 제도가 혼합된 소득보

장제도로 이루어져 있다.

그 동안 소득보장제도의 주류를 이루어 왔던 이러한 모형에 대한 대안으로 새롭게 부각되는 모형은 부의 소득세(negative income tax)제도 그리고 최근에 일부 학자들에 의해 제기되는 기초소득보장제도(basic income system)를 들 수 있다(Barr, 1998:254~276). 그러나 이 모형은 기존 소득보장제도의 행정적 복잡성, 근로유인 문제 등 사회보험-공공부조 모형의 문제점을 대체할 수 있다는 참신한 문제제기에도 불구하고 이를 전면적으로 시행하는 국가가 아직 없기 때문에 우리 나라의 소득보장제도에 대한 새로운 모형으로 검토하기는 아직 시기상조이다. 또한 사회보험과 공공부조를 위주로 한 소득보장제도를 갖고 있는 유럽의 경우 1980년대와 1990년대 복지국가 재편과정에서도 사회보험을 새로운 형태로 전면적으로 대체한 경우도 아직 발견하기 힘들다.

기존의 사회보험과 공공부조를 대체하는 소득보장의 새로운 모형에 대한 논의는 주로 사회보험, 그 중에서도 소득보장의 핵심이라 할 수 있는 공적연금논쟁에서 집중적으로 제기되었는데 이 논쟁에서 무엇이 '보다 나은' 소득보장제도의 모델인가에 대한 논의가 집중적으로 나타났다. 세계은행(World Bank)과 국제노동기구(ILO) 간에 벌어진 연금개혁 국제논쟁은 소득보장제도의 핵심을 이루는 연금제도에서 사회보험방식의 공적연금이 우월한 소득보장모델인가 아니면 민간이 관리하는 강제민간연금이 우월한 소득보장모델인가 하는 점이 논쟁의 핵심이자, 가장 궁극적인 질문에 해당된다.

세계은행은 1994년 연금개혁 국제논쟁에 불을 당긴 보고서를 발간하면서 사회보험방식을 전제로 하는 부과방식의 연금제도가 노인의 소득보장에도 실패했으며, 경제성장의 장애요인으로 작용한다는 점을 주장하면서 기존의 사회보험방식의 연금제도를 3층 구조로 재설계하는데 1층에는 강제적이며 공적으로 관리되는 연금제도(mandatory

publicly managed pillar)를, 그리고 그 위에는 즉, 2층에는 강제적이며 민간이 관리하는 연금제도 (mandatory privately managed pillar)를, 그리고 3층에는 임의보험제도 (voluntary pillar)로 분리시킬 것을 [그림 2-1] 과 같이 제안하였다(World Bank,1994:16~17).

[그림 2-1] 世界銀行이 提案한 多層 年金制度의 模型

목 표	재분배+상호보험 (coinsurance)	저축+상호보험	저축+상호보험
제도형태	자산조사방식, 최저연금방식 혹은 정액연금방식	개인저축제도 혹은 기업연금제도	개인저축제도 혹은 기업연금제도
재원조달	조세 방식 강제적 공적 관리연금제도 (1층제도)	규제적 완전 적립 방식 강제적 민간 관리연금제도 (2층제도)	완전적립방식 민간 보험제도 (3층제도)

資料: World Bank, "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth", *A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, 1994, p.15.

세계은행이 연금제도 개혁의 필요성을 주장한 것은 부과방식, 확정 급여, 공적 관리 세 가지 요소를 핵심으로 하는 기존의 사회보험방식의 연금제도가 다음과 같은 문제점을 야기시키기 때문이다(World Bank,1994; James, 1996: 4). 첫째, 단기적 재정적자 해결을 위해 기여율을 자꾸 높이게 된다. 둘째, 기여율이 높아지면 기여회피 현상이 나타나며 비공식부문이 커지게 된다. 셋째, 관대한 연금이 조기 퇴직을 유도한다. 넷째, 정치적 조작 (manipulation)의 위험성이 상존 한다. 다섯째, 국가가 기금을 관리하므로 공공 자원이 비효율적으로 할당된다.

여섯째, 장기 저축을 증진시키는 기회를 상실하게 된다. 일곱째, 고소득층의 수명이 길기 때문에 저소득층으로의 소득재분배가 이루어지지 않는다. 여덟째, 연금가입 첫 세대가 집중적 혜택을 받음으로써 후세대로 부담이 전가되는 세대간 비형평성 문제를 야기한다. 아홉째, 숨겨진 연금채무가 대규모로 성장하고 기존 제도의 재정적 지속가능성이 위협받게 된다.

세계은행(World Bank)은 이러한 연금제도의 문제점이 부과방식의 확정급여 연금제도, 즉, 사회보험방식에서 나타나는 고질적이고, 구조적인 문제점이라고 주장하며(World Bank, 1994:162) 연금제도의 근본적인 틀을 변화시키지 않는 한 기존 제도를 조금 손대는 차원에서는 이 문제점은 극복하기 어렵다고 주장하고 있다.²⁾ 이러한 세계은행(World Bank)의 주장에 대해 국제노동기구(ILO) 측에서는 사회보험방식의 폐지와 연금에서의 시장원리의 도입을 핵심으로 하는 세계은행(World Bank)의 모델이 다음과 같은 문제점을 갖고 있다고 비판³⁾하고

-
- 2) 세계은행에서는 2층제도를 칠레와 같은 강제민간연금제도로 바꿀 경우 다음과 같은 장점이 나타난다고 주장한다. 첫째, 완전 적립방식은 과도한 급여 약속을 하지 않고, 비용을 명확하게 함으로써 재정불안정 문제를 해결할 수 있다. 둘째, 적립방식은 젊은 층에서 노인에게로 과도하게 소득이 이전되는 현상을 제어할 수 있다. 셋째, 완전 적립방식은 장기적인 국가 저축률을 높이는 데 이용될 수 있다. 넷째, 경쟁을 통해 민간이 관리하는 시스템으로의 전환은 정치적 목적이 아닌 경제적 목적으로 투자전략을 결정할 수 있으며, 이로 인해 최적의 자원할당과 최고의 수익률을 올릴 수 있다. 다섯째, 경쟁적 민간관리 적립방식 연금제도는 투자 다변화의 장점을 살려(국제적인 투자), 인플레이션이나 기타 위험에서 보호받을 수 있고, 금융시장을 발전시키므로 경제성장을 촉진시킨다.
- 3) ILO의 세계은행의 주장에 대한 비판은 첫째, 세계은행이 기존 공적 연금제도의 단점이라고 주장하는 것들의 상당수는 강도는 다르지만 사적 연금제도에도 똑같이 적용되는 문제들이다(예, 투자위험). 둘째, 칠레식 연금제도에서도 투자자금의 수익을 저하 위험이 있으며, 특히 칠레의 연금제도는 ILO의 '사회보장 최저기준에 관한 조약'(1952)과 '노령·유족·장애연금 조약'(1967)의 급여기준을 충족시키지 못하고 있다. 셋째, 칠레식 연금제도는 제도 이행비용(transitional costs)이 너무 많이 든다(GDP의 5%). 넷째, 칠레 연금제도가 노동력의 86%를 포괄하고 있지만 기여금

있으나 세계은행(World Bank)과 국제노동기구(ILO) 간에 벌어진 연금 개혁논쟁은 소득보장제도의 핵심을 이루는 사회보험의 대체 모형에 대한 대안을 제시했다는 점, 그리고 비록 연금에 관한 논쟁이지만 의료보장과 산재보험의 형태에도 유사한 논쟁이 벌어지고 있다는 점에서 소득보장제도의 바람직한 모델이 무엇인가에 대한 충분한 논의를 담고 있다고 볼 수 있다⁴⁾.

우리 나라의 소득보장모델은 넓게 보면 전통적으로 유럽형의 사회보험과 공공부조 모델이 핵심을 이루고 있다. 따라서 세계은행이 비판한 사회보험의 소득보장모델의 문제점이 논리적으로는 우리 나라 모델에도 적용될 수 있는 측면이 존재한다는 점은 부인할 수 없다. 물론 반대로 사회보험에 시장원리를 파격적으로 도입한 세계은행의 모델이 결코 전통적인 사회보험모형보다 정치, 경제, 사회적 측면에서 그리고 소득보장제도의 고유한 목적에 비추어볼 때 우월하다는 결정

납부율은 55%를 넘어 본 적이 없다. 다섯째, 칠레모델은 역진적 재분배효과가 있다. 부자들의 기여금 납부율이 저소득노동자보다 높을 뿐만 아니라, 부자들은 자신들의 투자기금에서 높은 수익률을 올리고 있다. 여섯째, 칠레의 연금제도는 공적 제도인 퇴직준비적립금제도(provident fund)와 비교해 볼 때 관리운영비가 높다. 싱가포르의 퇴직준비적립금제도가 기여금의 0.53%만을 관리운영비로 쓴 반면 칠레의 연금제도는 광고비와 보험판매비용으로 기여금의 15%를(1990년) 지출하였다. 일곱째, 칠레연금제도는 동세대내 집단간 형평성도 확보하지 못할 뿐만 아니라 부과방식연금과는 달리 세대간 연대감도 확보하지 못하고 있다. 여덟째, 사적 연금기금을 확대하면 주식시장과 채권시장이 활성화되고 이것이 총저축과 총투자를 증가시키고, 이러한 투자 생산성을 증가시킴으로서 경제성장을 촉진시킨다는 세계은행의 주장은 이론적으로 타당하지도 않으며, 실증적으로 검증되지도 않는다. 아홉째, 세계은행의 개혁안은 경제성장에 기여하지 않을 뿐만 아니라 오히려 경제성장을 잠식할 심각한 위험을 가져올 수도 있다.

4) 이러한 공적연금의 모형에 대한 논쟁, 즉, 시장원리와 연대의 원리의 대립은 의료보장, 산재보험 같은 다른 사회보험에서도 유사하게 나타나고 있다. 예를 들어 기존의 사회보험 방식을 대체하는 의료저축계좌 MSAs, 혹은 공적으로 관리되는 산재보험의 민간관리 등도 무엇이 바람직한 소득보장모델인가에 대한 시각의 차이를 드러내는 대립점 중의 하나이다.

적인 증거는 없다. 따라서 국제노동기구(ILO)는 물론 세계은행(World Bank)에서도 인정하듯이 모든 국가에 보편적으로 적용할 수 있는 타당한 단일 모델은 없으며 각국의 경제, 사회적 상황에 맞는 제도의 도입과 운용이 필요하다.

우리 나라는 사회보험과 공공부조방식의 소득보장 모델을 발전시켜 왔으며 나름대로의 상당한 성과가 있었다. 예를 들어 우리 나라는 사회보험 방식으로는 세계에서 유례가 드물게 단기간에 4대 사회보험의 적용범위를 확대해 왔으며, 건강보험의 경우는 기존 사회보험 모형을 성공적으로 전국민에게 확대한 성공적인 사례로 거론되고 있다(ILO, 2000:226). 따라서 사회보험과 공공부조방식을 전제로 설계된 우리나라의 소득보장 모델을 최초의 제도 도입시 의도한 정책 목표가 제대로 기능할 수 있도록 사회보험제도 내부와 외부의 환경을 정비하는 것이 중요한 과제에 해당된다고 볼 수 있다. 특히 사회보험은 기본적으로 사회구성원간의 연대와 소득이전의 원리가 강하게 관철되기 때문에 적용의 문제가 핵심적으로 중요하다. 사회보험은 일단 적용에서 배제되면 위험분산, 소득이전 등 사회보험의 기본적 기능이 관철되지 않는다. 이런 의미에서 국제연금개혁 논쟁을 거치면서 국제노동기구(ILO)에서 세계각국의 소득보장제도를 재검토하면서 내린 결론과 정책제언 중의 핵심이 개발도상국의 경우 사회보험의 적용 범위 확대, 그리고 사회보험 관리운영능력의 향상을 주요한 정책적 목표로 삼은 것은 매우 시사적이라 할 수 있다.

본 연구에서는 기존의 사회보험과 공공부조제도를 핵심으로 하는 소득보장 형태가 노동시장의 변화, 여성의 사회 참여, 가족구조의 변화 등 사회구조의 변화와 관련하여 개혁되어야 할 여러 가지 문제점이 나타나고 있지만 이런 문제는 기존 제도의 적응과 개편을 통해 충분히 극복될 수 있는 문제라는 점을 전제로 하여 논의를 진행하고자

한다. 다시 말하면 우리 나라의 소득보장제도의 현안 문제는 기존의 사회보험과 공공부조 모형의 급진적인 재편이 아닌 기존 모델이 유용하게 작동할 수 있는 환경이 중요하다는 점이다. 이런 시각에서 본다면 우리 나라의 사회보험 및 공공부조 모델은 제도에서 적용이 제외된 사각지대 해소, 그리고 사각지대 해소를 위한 사회보험 및 공공부조의 행정체계 개편의 가장 중요한 현안에 해당되며 본 연구의 초점을 이 부분에 맞추고자 한다.

第 3 章 우리 나라 所得保障制度의 現況과 問題點

第 1 節 所得保障制度 現況 및 展開過程

1. 公共扶助

공공부조제도는 오랜 역사와 함께 강력한 소득보장 기능을 수행하고 있는 제도이다. 우리 나라의 경우에는 1997년까지 실직 저소득자 등 한계계층이 공공부조 보호대상에서 제외되어 있었으며 근로무능력자에게만 생계비가 지급되는 등 공공부조의 소득보장체계에 사각지대가 상존하였다. 그러나 경제위기가 본격화된 1998년에서 1999년 사이에는 한시생활보호제도를 실시하여 저소득층 보호를 강화하였으며 경로연금과 장애수당을 확대하는 등 경제위기에 따른 사회안전망 구축에 공공부조가 커다란 역할을 하였다. 특히 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도를 실시하게 됨으로써 모든 저소득층의 최저생계비가 보장되게 되었으며 생계지원 수준도 제고되었고 아울러 경로연금이나 장애수당도 지속적인 확대를 통해 국민의 기초생활보장을 선진국 수준에 근접시키는 계기를 마련하였다.

가. 國民基礎生活保障

1999년 9월 7일에 제정되었고 2000년 10월 1일을 기해 실시된 국민기초생활보장제도는 지난 40년간의 시혜적 단순보호차원의 생활보호시책으로부터 저소득층에 대한 國家責任을 강화하는 복지시책으로 대

轉換된 제도로서 소득보장 기능이 최근에 가장 강화된 제도이기도 하다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 低所得層의 기초생활을 보장함으로써 기존의 생활보호제도인 근로능력자에게 생계급여를 지급하지 않는 문제점을 해결하였으며, 아울러 종합적 自立自活서비스 제공하여 생산적 복지를 구현하는 등 소득보장기능을 대폭 강화하였다.

정부는 IMF 경제위기 당시 생계유지가 어려운 저소득 실직자 등을 한시적 생활보호대상자로 선정하여 생계비·의료비·자녀학비 등을 지원함으로써 사회안전망의 사각지대를 해소하려고 노력하였다. 한시적 생활보호대상자는 1998년에는 31만명 그리고 1999년에는 76만명으로 대상자를 대폭 확대하였다. 그러나 이러한 한시적인 제도로는 국민의 생존권 보장이 미흡하여 국민기초생활보장법을 제정하기에 이르렀다. 국민기초생활보장제도가 기존의 생활보호제도와 가장 분명하게 구별되는 점은 거택·자활보호의 구분을 폐지하고 근로능력 여부·연령 등에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 사람에 대하여 생계비를 지급한다는 것이다.

국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준은 다음 <表 3-1>과 같으며 이러한 선정기준을 만족시키고 동시에 부양의무자 기준 등을 만족시키는 가구가 그 대상으로 최종 선정된다. 부양의무자 선정기준은 다소 복잡한 편인데 먼저 부양의무자 범위는 직계혈족 및 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족이며 부양의무자의 소득과 재산을 조사하여 부양능력이 있는 자, 부양능력이 미약한 자, 부양능력이 없는 자로 구분하고, 부양능력이 없거나 미약한 경우에 수급자로 선정하고 있다. 여기서 부양능력이 있는 자는 소득이 신청가구와 부양의무자 가구의 최저생계비 합 의 120%를 초과하거나, 재산이 신청가구와 부양의무자 가구의 재산기준 합 의 120%를 초과하는 자이며 단, 근로능력이 없고, 소득이 없고, 재산이 주택인 경우는 150%를 적용하고 있다.

부양능력이 없는 자는 부양능력이 있는 자의 조건을 갖추지 못하거나 직계존속 및 중증장애인을 부양하고 있는 자를 포함한다. 그리고 부양능력 미약자에게는 부양비를 징구하되 최저생계비 120%를 초과하는 소득의 50%(출가한 딸의 경우 30%)를 수급권자에게 부양비로 지원한다는 것을 전제로 선정한다.⁵⁾

이러한 선정기준에 따라 생계비 지급대상자가 1999년에는 54만명이었으나 2000년에는 149만명으로 크게 증가하게 되었으며 지원수준은 1인 평균 17만 8천원에서 20만 5천원 수준으로 인상되었다.

〈表 3-1〉 受給者 選定基準

	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상
소득 기준	32만원 (33)	54만원 (55)	74만원 (76)	93만원 (96)	106만원 (109)	120만원 (123)	1인증가시 12만원추가
재산 기준	2900만원 (3100만원)		3200만원 (3400만원)		3600만원 (3800만원)		
	자동차(승용목적), 토지(평균 이상토지), 주택(15평 초과) 등 실물재산기준적용						

註: 팔호안 수치는 2001년 선정기준
資料: 보건복지부, 2000년 및 2001년 내부자료

5) 2001년부터는 부양비 부과에 의해 수급자에서 탈락되는 경우를 최소화하고 부양의 무자가 지원해야할 부양비 대신에 국가의 생계지원을 확대되도록 하기 위해 부양비 부과율을 아들의 경우 50%에서 40%로 그리고 딸의 경우 30%에서 15%로 하향 조정한다.

〈表 3-2〉 生活保護 및 國民基礎生活保障 對象者數 推移
(단위: 만명, 천원)

구 분	1998	1999	2000	
			9월이전	10월이후 ⁵⁾
생활보호대상자	142	192	170	149
기존생활보호	116	116	116	
거택시설	36.2	40.9	40	109
자활보호	79.8	76.6	76	40 ⁴⁾
한시생활보호	31	76	54	
생계보호	7.75	19	19	×
자활보호	23.25	38	35	
생계비지급대상	44	54	50	149
생계비(인월)	166 ¹⁾	178 ²⁾	188 ²⁾	205 ³⁾

註: 1) 자활보호대상자 미지원 2) 자활보호대상자 동절기 6개월간 지원
3) 자활보호대상자 상시지원 4) 20만명 생계급여, 20만명 조건부생계급여
5) 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장 급여수준은 먼저 생계·주거비는 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료·교육비 및 타법령지원액, 가구소득을 뺀 나머지를 현금으로 지급하고 있다. 가구원수별로 소득이 없는 수급자가 받는 생계비와 주거비와 같은 현금급여 수준은 다음 표와 같다

〈表 3-3〉 基礎生活保障 家口員數別 給與水準⁶⁾(2000年 基準)
(단위: 만원)

가구원수	1명	2명	3명	4명	5명	6명
생계급여	24.1 (26.3)	41.3 (45.9)	55.3 (63.0)	69.7 (80.5)	77.2 (90.8)	86.9 (103.2)
주거급여	2.0 (2.3)	2.0 (2.3)	3.2 (3.7)	3.2 (3.7)	4.4 (5.1)	4.4 (5.1)
합계	26.1 (28.6)	43.3 (48.2)	58.5 (66.7)	72.9 (84.2)	81.6 (95.9)	91.3 (108.3)

註: 괄호안 수치는 2001년 급여수준임
資料: 보건복지부 내부자료, 2000, 2001년

6) 기초생활보장 급여수준은 2001년도에 최저생계비 인상과 함께 의료비 공제수준이 최저생계비의 11.9%에서 4.74%로 낮아짐에 따라 상승하였다.

국민기초생활보장제도는 저소득층의 주거안정을 도모하기 위하여 주거급여를 신설하여 지급⁷⁾하였으며 국민기초생활보장제도의 대상자로 선정되지는 못하였으나 긴급하게 지원을 해야하는 상태에 처해있는 자들을 위해 긴급급여를 신설하였다. 또한 2003년부터는 대상자 선정기준을 소득인정액으로 단일화하는 등 기존 생활보호제도의 문제점을 개선하고 선진복지제도의 기틀을 마련하였다.

국민기초생활보장제도는 體系的인 自活支援서비스를 提供한다는 것이 제도의 특징중 하나인데 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 고려한 가구별 자활지원계획을 수립하여 체계적인 자활지원을 가능케 하는 것이다. 특히 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 근로 의욕감퇴를 방지하는 데 주력하였는데 이는 생계급여를 위한 가구소득 산정시 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 것이다.

2000년의 기초생활보장수급자에서 근로능력이 있는 수급자중 현 취업자 등을 제외한 조건부수급자는 20여 만명 규모로 추정되나 이 중에서 조건유예자를 제외한 자활사업 참여자 규모는 약 16만명으로 추정된다⁸⁾. 이들은 다시 취업대상자 7만명과 비취업대상자 9만명으로 나뉜다. 주요 자활지원사업 내용은 취업대상자(7만명, 노동부 직업안정기관에서 주관)의 경우 취업알선, 자활직업훈련, 자활인턴, 창업지원 및 공공근로사업 등을 통해 자활을 지원한다. 비취업대상자(9만명, 보건복지부·지자체 주관)는 자활후견기관의 자활공동체 및 공동작업 참여기회 제공, 자활공공근로사업, 소규모 생업자금 융자 등의 지원을 실시하되, 신체적·기능적 여건상 힘든 근로가 곤란한 자에 대하여는 자원봉사 기회를 통해 자활의욕 및 사회연대의식을 고취하는 방향으

7) 2000년의 경우 1인가구 월 2만원 지급

8) 금년의 경우, 자활관련 인프라의 부족을 감안하여 모자가정, 경증장애인, 도서벽지 거주자 등에 대하여는 금년에 한해 조건제시를 유예하여 형식적인 사업 운영 지양(4~5만명)할 것으로 복지부는 계획하고 있다.

로 시행하도록 되어있다.9)

나. 敬老年金

2000년 10월부터 국민기초생활보장제도의 실시에 따라 경로연금 지급대상자 선정에 다소 변화가 있다. 즉, 과거 생활보호대상자로서 65세 이상의 노인에게 지급하던 경로연금이 국민기초생활보장 수급자(특례수급자 포함)로서 65세 이상의 노인에게 지급하게 되었다¹⁰⁾. 따라서 과거 생활보호대상자가 기초생활보장수급자로 편입된 경우 해당 금액 4만원 또는 5만원을 지급 받게되고, 기초생활보장수급자에서 제

9) 금년도 자활사업 시행방안은 취업대상자의 경우 자활직업훈련에 약 2천명이 직업훈련기관에서 직업훈련을 받게되는데 이들은 취업대상자중 직무수행능력이 부족하여 즉시 취업 및 창업이 어려운 자를 대상으로 실시하고 기존 실직자 재취직훈련 및 창업훈련 예산을 활용할 계획이다. 또한 공공근로사업에 약 4만명이 직업안정기관 및 지자체를 통해 참여하는데 이들 대상자는 취업대상자의 자발적인 구직활동을 지원함으로써 취업의욕을 고취하고 재취업을 촉진하기 위하여 구직세일즈 등의 공공근로사업을 실시할 계획이다. 행자부 공공근로사업에도 참여기회를 제공할 계획이다. 취업알선 및 구직활동 지원은 약 2만 8천명에게 직업안정기관을 통해 참여시킬 계획인데 주로 기능·기술수준, 학력 등이 일정수준 이상인 취업대상자에 대하여는 심층취업상담에 기반하여 적합한 일자리 알선 등 취업을 지원하려고 한다. 비취업대상자의 경우 자활공동체 및 자활공동작업 지원에 약 5천명이 자활후견기관·복지관 등을 통해 참여하게 되는데 이들 대상자는 취업은 어려우나 공동사업 실시를 통해 자활가능성이 있는 수급자를 대상으로 자활공동체를 결성, 기술·경영지원 및 판로개척 등을 지원할 계획이다. 수급자의 소득 향상 및 근로기회 제공을 위한 부업장 설치·운영, 70개소의 자활후견기관 및 복지관 등 자활공동체 지원기관을 통해 시행될 전망이다. 또한 비취업대상자들의 공공근로사업참여는 약 4만 5천명이 지자체를 통해 참여하게 되는데 이들은 주로 근로능력은 있으나 자활공동체 참여·창업이 어려운 수급자에 대하여 공공근로사업 참여기회를 제공하고 창업지원은 약 1천명정도 해당자에게 지자체를 통해 실시될 계획인데 소규모 창업을 원하는 수급자에 대하여 생업자금을 융자하고, 자활후견기관, 소상공인지원센터 등과 연계하여 기술·경영지원을 실시하고 기존 재특생업자금융자 예산을 활용할 계획이다. 자원봉사는 약 3만 9천명에게 사회복지관과 지자체를 통해 실시되는데 자활능력이 미약하여 다른 자활사업에 참가하기 어려운 비취업대상자에게는 사회복지서비스 제공이나 지역사회 연대의식을 함양할 수 있는 자원봉사 참가 기회를 제공할 계획이다.

10) 국민기초생활보장법 부칙 제3조

외된 경우는 “저소득노인 경로연금 대상”에 해당되는 경우에만 해당 금액 3만원을 지급받게 되었다. 또한 국민기초생활보장법 시행이전의 한시자활보호대상자가 국민기초생활보장법에 의한 수급권자에서 제외된 경우에도 저소득노인 선정기준에 맞는 경우에는 경로연금을 받을 수 있다. 또한 국민기초생활보장 수급자로 신규 선정된 65세 이상의 노인과 신규선정된 저소득노인 요건 해당자도 해당금액을 지급받게 된다.

경로연금제도는 저소득 노인의 소득보장을 위해 도입된 제도로서 그 동안 생활보호대상노인(26만 5천명)에게 지급하던 노령수당을 1998년 7월부터 경로연금으로 변경하고 저소득노인 66만명에게 지급을 확대한 바 있다. 그리고 1999에는 실질적인 노후소득보장을 위하여 경로연금 지급 대상자를 66만명에서 71만 5천명으로 확대하고 연금액도 월 3~5만원으로 인상하였다. 경로연금은 향후 국민기초생활보장수급자 노인과 저소득 노인과의 지급액 격차를 해소하고 그 대상자도 지속적으로 확대하여 오는 2003년에는 총 85만 9천명이 그 대상자가 될 전망이다.

〈表 3-4〉 2000年度 敬老年金 支給額과 選定基準

대상	기초생활대상 노인		저소득 노인
	65세 이상	80세 이상	
지급액 (월/인당)	4만원	5만원	3만원(부부가 모두 해당할 경우1인은 22,500원)
소득기준 ¹⁾	기초생활보장과 동일		40만 3천원 이하(월1인당) ²⁾
재산기준 ¹⁾	기초생활보장과 동일		4천만원 이하(가구당) ³⁾

註: 1) 노인복지법시행령 제15조 제1항

2) 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 도시근로자 가구의 1인당 월평균 소득액의 100분의 65 이하

3) 본인 및 배우자와 부양의무자의 재산을 합산한 금액이 생활보호법상의 자활보호대상자의 100분의 140 이하

資料: 보건복지부 내부자료 2000년

〈表 3-5〉 敬老年金 擴大計劃

구 분		1999	2000	2001	2002	2003
대상인원(천명)		660	715	924	891	859
지급액	생활보호노인	4~5만원	4~5만원	5만원	5만원	5만원
	저소득노인	2만원	3만원	4만원	5만원	5만원

資料: 보건복지부 내부자료 2000년.

그런데 위의 <表 3-4>에서 경로연금 대상자 선정을 위한 소득 및 재산기준을 보면 먼저 소득기준의 경우 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 도시근로자 가구의 1인당 월평균 소득액의 100분의 65 이하로 되어 있으며 재산기준의 경우 본인 및 배우자와 부양의무자의 재산을 합산한 금액이 생활보호법상의 자활보호대상자의 100분의 140 이하로 설정되어 있다. 이처럼 경로연금의 대상자 선정기준이 공공부조임에도 불구하고 최저생계비를 기초로 설정된 것이 아니며 도시근로자 가구의 1인당 월평균 소득액을 기준으로 하였는데 도시근로자 가구소득의 100분의 65라면 이는 상대적 최저생계비 또는 상대적 빈곤선의 의미를 갖게되며 그 동안 우리 나라에서 적용해온 절대적 빈곤개념과 차이가 있게 된다. 물론 상대적 빈곤개념에 문제가 있는 것은 아니나 절대적 빈곤개념에 입각하여 최저생계비가 계측되고 있으므로 이에 맞추어 빈곤선의 일관성 있는 관리·운영이 필요하다고 하겠다.

한편, 경로연금 대상자 선정을 위한 재산기준의 경우 자활보호대상자의 선정기준을 기초로, 즉, 자활보호대상자 재산기준의 100분의 140으로 설정되어 이 소득기준과 재산기준의 설정에 대한 일관된 원칙이 무엇인지 확실하지 않은 면이 있다. 아울러 경로연금 선정기준 설정 시 가구균등화지수가 반영되어 있지 않은데 이는 과거 생활보호 선정

기준의 경우에도 계속되었던 문제이며 이로 인해 선정기준의 불합리성 및 선정의 형평성 문제가 제기될 수 있으므로 이에 대한 개선책이 마련되어야 할 것이다.

다. 障 碍 手 當

그 동안 저소득 장애인 생계보조수당이라고 명명되었으나 2000년부터 장애인수당으로 그 명칭이 바뀐 이 제도는 다른 사람의 도움이 없는 일상생활을 영위하기 어려운 생활보호대상 중증장애인에게 장애수당을 지급하여 저소득 장애인 가구의 생활안정 도모를 위한 제도이다. 이 제도의 대상자는 생활보호대상자¹¹⁾로서 장애등급이 1급 또는 2급인 자, 3급 정신지체 또는 발달장애인으로서 다른 장애가 중복된 자(단, 시설입소 장애인에게는 수당지급 불가)이며 이들에게 1인당 월 4만 5천원을 장애수당으로 지급하고 있다.

그러나 현재 지급되고 있는 장애수당 급여수준의 결정에 대한 배경이나 논리적 근거가 잘 알려져 있지 않아 급여수준의 적정성 여부는 판단하기 힘들다. 선정기준의 경우 현재 법령에는 생활보호대상자로 되어 있으나 국민기초생활보장제도 도입으로 2000년 10월부터는 기초생활보장 수급자중 장애등급이 1급 또는 2급인 자 그리고 3급 중복장애자가 대상이 된다. 즉, 장애수당의 선정기준은 국민기초생활보장의 선정기준과 동일하며 국민기초생활보장제도의 부가급여 성격을 띄고 있다.

이 제도의 대상자 수는 2000년부터 만성 신장 및 심장장애, 중증 정신장애·자폐증 등을 장애범주에 추가하는 등 장애범주가 확대되면서 1999년에 6만 1천명에서 2000년에는 7만 7천명으로 증가하였다. 아울러 2002년 이후 만성호흡기·간질환, 만성알코올, 약물중독까지 확

11) 장애인복지법 제44조, 동법시행령 제25조 내지 제28조, 동법시행규칙 제31조

대 예정이어서 향후 장애수당 대상자는 더 증가할 것으로 예상되고 있다. 향후 장애인복지발전 5개년 계획에 따라 지원수준 및 지원범위를 연차적으로 확대해 나갈 계획인데 장애인에 대한 각종 수당의 지원을 통하여 국민기초생활보장 대상 장애인은 물론 차상위 저소득 장애인의 생활안정 지원을 확대하려고 계획되고 있다.

라. 少年少女家長世代 保護費

소년소녀가장세대 보호비는 국민기초생활보장대상자 중에서 부모의 사망, 질병으로 인하여 생활이 어려운 세대로서 만 18세 미만의 소년소녀가 실질적으로 가정의 생계를 이끌어 가는 세대에 대하여 현금급여 지원을 해 줌으로써 자립능력을 배양하여 건전한 사회인으로 육성하기 위한 제도이다. 이 제도는 1984년 3월13일 “소년소녀가장세대 보호대책” 수립과 1985년 6월 11일부터 소년소녀가장에 대한 정부지원사업이 실시됨으로써 제도화되었다.

소년소녀가장세대 보호비 지원제도의 대상자 선정기준은 국민기초생활보장 대상자 선정기준과 동일하며 소년소녀가장세대 보호비는 학용품비 등 부가급여를 지급하는데 지원내역은 1인당 월 6만 5천원이다. 소년소녀가장세대 보호비 대상인원은 1999년도에 12,427명에서 2000년도에 들어와 10,091명으로 감소하였다.

〈表 3-6〉 少年少女家長 在學別 現況(2000年 6月 現在)

(단위: 명)

계	세대수 (세대주)	세대원	재 학 별					
			미취학	초 등	중 학	고 교	대 학	미재학
10,091	6,466	3,625	119	1,944	3,288	4,231	26	483

資料: 보건복지부 내부자료 2000.

마. 低所得 母·父子家庭 支援

저소득 모·부자가정지원제도는 저소득 모·부자가정의 6세 미만 아동의 건강한 성장과 이들 가정의 생활안정을 도모하기 위하여 다음과 같이 아동양육비를 지원하는 제도이다. 지원대상자는 보건복지부장관이 정하는 보호기준을 충족하여 보호대상자로 결정된 모·부자가정의 6세 미만 아동이며 지원액은 1인당 1일 541원이다.

생활보호제도하에서는 생계비가 지급되지 않는 자활보호대상자만이 저소득 모·부자가정의 대상이 될 수 있었으나 현재 국민기초생활보장제도하에서는 모든 대상자가 생계급여 대상이므로 국민기초생활보장대상자는 저소득 모·부자가정지원을 신청할 수 없다. 단, 국민기초생활보장대상자이며 동시에 저소득 모·부자가정지원 대상인 가구는 이들 중 하나를 선택하여 보장받을 수 있게 되어 있으나 특수한 경우를 제외하고는 국민기초생활보장 급여를 선택하는 것으로 나타나고 있다. 여기서 특별한 경우란 저소득 모자가정에게는 모자복지시설에 입소할 수 있는 자격이 주어지고 입소시에는 생계비가 지급되므로 이러한 조건에 있는 저소득모자가정의 경우 국민기초생활보장 급여대신에 저소득모자가정지원을 선택하는데 그 이유는 시설에 입소할 경우 주거비가 절약되며 동시에 시설에서 생계비가 보장되기 때문이다.

저소득 모·부자가정 지원현황을 보면 1999년의 경우 25,008가구의 6,640명의 아동이 양육비지원을 받았으나 2000년에 들어와 25,715가구의 7,238명의 아동이 양육비를 지원받은 것으로 나타나고 있다.

〈表 3-7〉 低所得 母·父子家庭 選定基準¹²⁾

대상	선정기준
저소득모자가정	① 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 여성, ② 정신 또는 신체장애로 인하여 장기간 근로능력을 상실한 배우자를 가진 여성, ③ 미혼모(사실혼 관계에 있는 자는 제외), ④ 배우자의 생사가 분명하지 아니한 여성, ⑤ 배우자 또는 배우자 가족과의 불화 등으로 인하여 가출한 여성, ⑥ 배우자의 해외거주·장기복역 등으로 인하여 부양을 받을 수 없는 여성 중 세대주(세대주가 아니더라도 세대원을 사실상 부양하는 자를 포함)인 모와 모에 의하여 양육되는 18세 미만(다만, 취학시에는 20세 미만)의 자녀로 이루어진 가정
저소득부자가정	① 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 남성, ② 정신 또는 신체장애로 인하여 장기간 가사노동능력을 상실한 배우자를 가진 남성, ③ 미혼부(사실혼 관계에 있는 자는 제외) ④ 배우자의 생사가 분명하지 아니한 남성 ⑤ 배우자 가출, 해외거주, 장기복역 등으로 사실상 가계운영을 혼자 담당하는 부와 부에 의하여 양육되는 18세 미만(다만, 취학시에는 20세 미만)의 자녀로 이루어진 가정으로서 저소득 부자가정 선정 기준을 만족시키는 자

資料: 보건복지부, 내부자료, 2000.

12) 저소득모·부자가정지원을 위해 정부는 저소득모·부자가정 실태를 매년 일제조사하여 다음연도의 지원대상을 결정하며, 향후 모·부자가정 복지시책수립에 활용하고 있다. 이 조사는 매년 전국 일원 읍·면·동단위로 하며 조사방법은 복지대상자 통합조사표에 의한 방문조사 실시와 보호신청이 있거나 보호 모·부자가정의 변동사항이 발생할 경우 수시로 조사하며 월소득·재산 및 가족상황 등의 변동사항이 있는 저소득모·부자가정에 대해서는 시·군·구청장 책임하에 수시 파악하고 저소득 모·부자가정 보호신청자를 대상으로 하고 있다.

〈表 3-8〉 低所得母子家庭 所得 및 財産基準과 支援現況(2000年 基準)

선정 기준	가구원수	2	3	4	5	6
	월소득 (만원)	56.4	81.9	100	115	127
	재산 (백만원)	45			50	55
지원 현황	대상 가구수	21,744가구 (99년 21,378가구)				
	양육비 지원	6,099명 (99년 5,602명)				

資料: 보건복지부 내부자료 2000.

〈表 3-9〉 低所得父子家庭 所得 및 財産基準과 支援現況(2000年 基準)

선정 기준	가구원수	2	3	4	5	6
	월소득 (만원)	78.9	104.4	122.5	137.5	149.5
	재산 (백만원)	45			50	55
지원 현황	대상 가구수	3971가구 (99년 3630가구)				
	양육비 지원	1,139명 (99년 1,038명)				

資料: 보건복지부 내부자료, 2000.

2. 社會保險

제1차 사회안전망인 사회보험은 1998년 이후 급속한 변화가 있어 왔다. 그 변화의 주류는 생산적 복지이념하에 전국민 연금적용, 직장 과 지역의료보험의 통합, 고용보험과 산재보험의 전사업장 확대와 같이 통합주의를 기반으로 사회보험의 사각지대를 제거한다는 것이었다. 1997년 이전을 보면 우리 나라 사회보험의 미적용 계층이 상존하여 왔는데 국민연금의 경우 도시지역 자영자 7백 65만명이 적용대상

에서 제외되어 있었고 고용보험의 경우 30인 미만 사업장 근로자가 제외되어 있었다. 이처럼 사회보험 적용대상뿐만 아니라 보험급여 수준도 미흡하여 의료보험 급여기간이 270일로 제한되어 있었으며 실업급여도 12개월 이상 가입시에만 해당되었다.

1998년에서 1999년 사이에 전국민 사회보험이 실현되었는데 먼저 1998년 10월에 전사업장 근로자로 고용보험 적용범위를 확대하였으며 1999년 4월에 도시자영자에게 국민연금 적용을 확대하였다. 아울러 급여기간은 확대되었으며 최저가입기간은 축소되었다. 2000년도에 들어와서는 먼저 4대보험 제도의 정착·발전이 눈에 두드러지는데 이 기간에 전국민연금의 실현과 안정적 정착이 이루어져 본격적인 연금시대에 진입하였으며 이를 통해 사회적 위험에 공동으로 대처해 사회적 통합이 제고되었다고 할 수 있다. 예를 들면 연금보험료를 1회만 납부하여도 장애·유족연금의 경우 수급이 가능하도록 조정되었으며 의료보험 통합으로 사회적 연대성 제고 및 형평한 부담 실현이 가능하게 되었으며, 또한 보험급여 기간제한이 철폐되고 연중급여로 전환됨으로써 연중내내 의료서비스를 받을 수 있게 되었다.

따라서 지금부터는 사회보험 각 제도의 개요와 내용변화에 대해 논의하고 아울러 각 사회보험의 급여에 대하여 상세히 살펴보도록 하겠다.

가. 年金保險(國民年金, 公教年金, 軍人年金)

우리 나라 연금제도는 1960년에 공무원들을 대상으로 실시된 것이 그 시초이다. 이후 1963년에는 군인들을 대상으로, 그리고 1975년에는 사립학교 교직원을 대상으로 특수직역연금제도가 시작되었다. 일반 국민을 대상으로 한 국민연금제도는 1988년에 10인 이상의 대기업에 속한 근로자를 대상으로 시작되었다. 그 이후 5인 이상의 근로자가

있는 기업에게로 확대되었다가 1995년 7월에는 농어민을 대상으로, 1999년 4월에는 도시자영업자 및 5인 미만 사업장근로자를 대상으로 연금제도가 적용되었다. 이로써 현재는 소득이 있는 자이면 누구나 특수지역연금이든 국민연금이든 어느 곳에든 편입되게 됨으로써 전국 민연금시대가 열리게 되었다.

1) 國民年金

가) 概要

1999년 1월 개정된 국민연금법에 의한 주요 변화내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 도시지역 거주자를 1999년 4월 1일부터 적용대상자로 포함하였다. 따라서 현재 국민연금제도의 대상자는 크게 사업장가입자와 지역가입자로 나뉘며 사업장가입자는 다음과 같다. 상시근로자 5인 이상인 사업장에 종사하는 근로자 및 사용자로서 18세 이상 60세 미만인 자이며, 다만 18세 미만인 자는 본인이 원하는 경우 사용자의 동의를 얻어 가입 가능하고, 60세 이상인 자는 가입기간이 20년 미만인 경우에 한해 65세까지 연장가입할 수 있다. 다만 3월이내 일용·기한부근로자, 3월이내 일시적 또는 계절적 사업장에 종사하는 근로자, 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자, 비상임이사·시간제근로자 등 비상시근로자는 당연 적용대상에서 제외된다.

또한 지역가입자로는 사업장가입자 이외의 자로서 18세 이상 60세 미만자이지만 다른 특수지역연금가입자 및 생활보호대상자¹³⁾, 조기노

13) 현재 현행 국민연금법시행령 제18조의2제1호에 의하면 시설보호대상자 및 거택보호대상자는 가입제외되며 임의가입도 불가능 대상이고 자활보호대상자는 당연가입 대상이나 이번 2000년 연금법 개정으로 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 당연적용을 제외하고 임의가입 자격을 부여하였다.(제8조제1항제2호 <신설>, 제10조제4호 <신설>, 부칙제5조) 단, 동 수급자의 임의가입을 위해 일반 임의가입자와 다른 합리적 소득등급을 부여하는 방안을 검토하되 추후 시행령 개정사항에

령연금 수급권을 획득한 자 등은 예외이다.

새로운 국민연금제도는 연금수급권을 강화하고 실직자의 생활안정을 도모하였다. 연금수급 최고가입기간을 15년에서 10년으로 단축하고, 분할연금을 지급하여 혼인기간이 5년 이상으로, 이혼하고 60세도 달 혹은 60세이후 이혼(단, 재혼중 지급정지)한 경우 이를 적용하였다. 또한 연금보험료의 추후납부를 허용하여 육아, 군복무, 재학, 교도소 및 시설수용 기간 등은 납부유예기간으로 인정하였으며, 실직자에 대한 생활안정자금 대여를 위한 법적 규정을 마련하였다.

또한 연금의 병급조정을 꾀하였다. 근로기준법에 의한 장해·유족보상, 산재보상법에 의한 장해·유족급여, 선원법에 의한 장해·유족보상을 받는 경우 장애 및 유족연금은 1/2만 지급하기로 하였고, 55세 이상 65세 미만 연금수급자가 고용보험의 구직급여를 지급받는 경우 연금지급이 정지된다.

2000년 8월 현재 국민연금가입 대상자는 총 1715만 5천명이다. 이 중 미가입자가 42만 8천명, 총가입자는 1672만 4천명이며 이 중 사업장 가입자는 559만 8천명, 지역가입자는 1099만 6천명(이 중 납부예외자가 514만 4천명)이다. 또한 임의가입자는 13만명(이 중 임의계속가입자는 9만 2천명)이고 납부유예자 및 납부불능자(514만 4천명, 전체 대상자의 30% 수준) 중 납부유예자는 391만 9천명으로 이들은 실직·사업중단·생활곤란 등으로 납부예외신청을 한 자이며 납부불능자는 122만 2천명으로 병역·재학·수감 등으로 보험료 납부 능력이 없는 자들이다. 이처럼 보험료 납부유예자·불능자 등 납부가 곤란한 자가 높

서 고려하기로 하였다. 이는 사회보장의 기본원칙을 충실하게 반영하여 사회보험과 공공부조간 구분을 명확히 하는 것은 중요하나, 국민연금이 저소득자에게 매우 유리한 제도이므로 공공부조자가 임의가입할 수 있는 기회까지 제약할 필요는 없다는 취지하에서 법개정이 이루어 졌으며 이 법령은 2001년 4월부터 시행예정
에 있다.

은 수준이 문제인데 2000년 8월 현재 전체 국민연금 가입대상자 1715만 2천명의 30%인 514만 1천명이 보험료 납부가 곤란한 자로 대부분은 소득수준이 낮기 때문이다. 보험료 납부가 곤란한 자 514만 1천명의 85%인 437만 5천명이 미취업·사업중단·주소불명 등의 상태이다.

〈表 3-10〉 國民年金 加入者 現況

(단위: 천명, 2000. 8. 기준)

구 분	적용인구수	비율(%)
우리 나라 총인구(a)	45,545	
총가입대상자(b)	17,152 (=c+d)	37.66 (=b/a)
총미가입자(c)	428	
총가입자(d)	16,724 (=e+f+g+h)	36.72 (=d/a)
사업장가입자(e)	5,598	33.47 (=e/d)
지역 가입자(f)	10,996	65.75 (=f/d)
납부유예자(f')	3,919	22.85 (=f'/b)
납부불능자(f'')	1,222	7.12 (=f''/b)
임의 가입자(g)	38	0.23 (=g/d)
임의계속 ¹⁾ (h)	92	0.55 (=h/d)

註: 1) 임의계속가입: 가입기간 20년 미만인 가입자가 60세 도달로 자격이 상실된 경우 본 인의 신청에 의하여 65세에 달할 때까지 가입하는 것으로서 주로, 60세가 도달되어도 가입기간이 10년 미만(특례노령연금인 경우 5년 미만)으로 노령연금을 받을 수 없는 경우 신청

資料: 2000년도 보건복지부 내부자료 재편집

〈表 3-11〉 國民年金 保險料 納付猶豫者 現況

(2000년 8월말 현재, 단위: 천명)

구분	미취업 ¹⁾	실직	사업 중단	휴직	3세 미만 보육 ²⁾	3월 이상 입원	자연 재해 ³⁾	기초생활 곤란 등 ⁴⁾	계
인원	2,524	1,007	131	1.8	5	48	3,6	198	3,919

註: 1) 미취업자: '95년 이후 사업장가입 이력이 있는 자는 실직으로 분류하고, 이력이 없는 자는 미취업으로 분류함(2000. 10. 2. 현재 구성 비율을 토대로 추계)

2) 3세 미만 보육: 3세 미만의 유아를 보육중인 자(1년까지만 가능)

3) 자연재해: 농어업재해대책법·자연재해대책법 또는 재해구호법에 의한 보조 또는 지원의 대상이 된 경우

4) 기초생활 곤란 등: 연금보험료를 납부할 경우 기초생활의 유지가 곤란하다고 인정되는 장애인, 생활보호대상해제자, 성직자, 보훈연금수급권자, 해외체류자 등

資料: 보건복지부, 내부자료, 2000.

〈表 3-12〉 國民年金 保險料 納付不能者 現況

(2000년 8월말 현재, 단위: 명)

구분	병역의무	재학	교도소 수감	보호감호 시설수감	주소불명	계
인원수	19,515	457,172	1,439	32,529	711,358	1,222,013

資料: 보건복지부 내부자료 2000.

그런데 납부유예자 중에는 실업자 및 남성 비경제활동인구, 전업주부를 제외한 배우자가 없는 여성 등 현재의 제도하에서 당연히 납부예외자가 되는 경우가 있는 반면 제도적으로 납부유예자가 아니면서 납부유예자로 분류된 자가 있는데 대표적인 경우가 고소득 자산보유자이며 그 규모는 현재 약 20~30만 명으로 추정되고 있다.

나) 給與

연금의 급여 종류는 노령연금, 특례노령연금, 조기노령연금, 유족연금, 장애연금, 반환금 일시금, 사망일시금이 있다.

노령연금은 연금에 10년 이상 가입한 자가 60세에 이르렀을 때 지급되며 가입기간은 10년이 되고 만 60세가 되면 본인의 청구로 연금이 지급된다.

특례노령연금은 국민연금제도가 최초로 시행된 1988년 1월1일, 그리고 농어촌지역으로 확대된 1995년 7월 1일과 도시지역으로 확대된 1999년 4월 1일 당시 나이가 많아 연금수급을 위한 최소가입기간을 채울 수 없는 사람들에게 특례노령연금을 지급하는데 가입기간이 5년만 되면 기본연금액의 25%에 가급연금액을 가산하여 연금을 지급하고 5년을 초과하는 때 1년마다 기본연금액의 5%씩 가산하여 지급하고 있다. 이를 위한 나이기준은 1988년 1월 1일 및 1995년 7월 1일을 기준으로 만 45세 이상 60세 미만, 그리고 1999년 4월 1일을 기준으로 만 50세 이상 60세 미만인 경우에 해당한다.¹⁴⁾ 특례노령연금은 다른 노령연금과는 달리 소득활동에 종사하더라도 지급 받을 수 있는 급여이다.

조기노령연금은 10년 이상 가입하였으나 조기에 은퇴하는 등 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 사람에게 본인의 희망에 의해 55세부터 지급한다. 연금액은 가입기간을 앞당겨 지급하는데 따른 감액을 적용하는데 수급연령이 55세일 때 75%, 56세 80%, 57세 85%, 58세 90%, 59세 일 때 95%에 가급연금액을 가산한 액을 지급하고 있다. 그러나 특수직종가입자는 55세부터 노령연금 수급권이 주어지므로 조기수급에 따른 감액이 없다. 조기노령연금 수급후 65세 미만인

14) 법부칙 제5조, 제6조, 제15조

자가 소득이 있는 업무¹⁵⁾에 종사하게 된 기간에 해당하는 조기노령연금 지급정지된다. 따라서 조기노령연금은 가입기간이 10년에 도달하였고 연령은 만 55세 이상이 되었으며, 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 자가 지급 받을 수 있는 연금급여이다¹⁶⁾.

장애연금은 연금가입중인 자가 질병 또는 부상으로 장애를 입어 노동능력이 상실 또는 감소된 경우에 생계안정을 위하여 지급되는 급여로 장애등급 1~4급에 따라 지급한다. 장애연금액은 장애1급의 경우 기본연금액 100%에 가급연금액을 가산, 장애2급의 경우 기본연금액 80%에 가급연금액을 가산, 장애3급의 경우 기본연금액 60%에 가급연금액을 가산, 장애4급의 경우 기본연금액 225%이다. 장애 1~3급에 해당하는 경우 장애가 존속하는 동안 연금이 지급되고, 장애 4급에 해당하는 경우에는 일시보상금으로 지급된다. 장애연금을 지급받고 있는 자가 시간이 흘러 노령연금수급권을 취득한 경우에는 장애연금 또는 노령연금 중 하나만을 선택할 수 있으며 장애연금지급사유와 동일한 사유로 산재보험의 장애급여를 지급받을 수 있는 경우에는 장애연금액의 1/2에 해당하는 급여만을 지급한다.

유족연금은 가입자가 사망한 경우에 그 유족의 생활을 보장하기 위하여 지급하는 연금으로서 대상은 노령연금 수급권자, 가입기간이 10년 이상이었던 자, 가입기간이 1년 미만인 가입자가 사망한 경우에는 가입중에 발생한 질병, 부상으로 사망한 경우에 한한다. 그리고 장애등급 2급 이상에 해당하는 장애연금 수급권자, 10년 미만 가입자이었던 자가 가입중에 발생한 질병이나 부상으로 가입중 또는 가입자 자

15) 여기서 소득이 있는 업무란 시행령 제39조에 의해 다음과 같이 규정되고 있다. 먼저, 사업장의 근로자인 경우에는 소득세법에 의한 근로소득공제액을 초과하는 근로소득이 있는 업무를 말하며, 사업장의 근로자가 아닌 경우에는 부가가치세법 제5조의 규정에 의하여 등록된 사업에 해당하는 업무를 의미한다.

16) 법 제56조 제4항

격상실후 1년이내로부터 2년이내에 사망한 경우이다. 유족연금을 지급받을 수 있는 유족은 사망한 가입자에 의해 생계를 유지하고 있던 자이며 유족연금을 받던 중 소득이 있는 업무에 종사하게 될 경우 소득이 있는 기간동안 지급정지된다. 이때 소득이 있는 업무에 종사하여 지급이 정지되는 기간은 유족연금을 5년간 지급받은 이후 50세에 달하기 이전의 기간에 한하여 적용된다. 유족연금과 산재보험의 유족급여와 중복될 경우에는 유족연금의 2분의 1에 해당하는 금액을 감액 지급한다.

유족연금액은 최저표준소득월액 22만원의 경우 1년 이상에서 10년 미만의 가입기간의 경우 10만 7,410원(기본연금액의 40% + 가급연금액), 10년 이상 20년 미만의 경우 12만 9,780원(기본연금액의 50% + 가급연금액), 20년 이상의 경우 15만 2,160원(기본연금액의 60% + 가급연금액)이 지급된다.

반환일시금은 가입자 또는 가입자이었던 자가 노령연금, 장애연금, 유족연금의 수급요건을 충족하지 못하고 탈퇴하여 가입중에 납부하였던 연금 보험료에 일정한 이자를 가산하여 지급 받는 것으로 본인 또는 그 유족이 지급 받을 수 있다. 이때 반환일시금을 받을 수 있는 요건은 가입기간 10년 미만의 자가 60세가 된 때, 가입자 또는 가입자이었던 자가 국적을 상실하거나 국외에 이주한 때, 가입자가 타공적연금에 가입했을 때, 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망했으나 유족연금을 지급받을 수 없는 경우에 그 유족이 지급받을 수 있다.

사망일시금은 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망하였으나 유족연금 또는 반환일시금을 지급 받을 수 없는 경우에 지급되는 장제부조금 성격의 급여로서 1995년 7월 1일 이후에 사망한 경우에만 지급된다. 사망일시금은 1995년 7월 1일 이후 가입자 또는 가입자이었던 자에 의하여 생계를 유지하고 있던 배우자, 자녀, 손자녀, 조부모, 형제

자매, 또는 4촌이내의 방계혈족으로서 최우선 순위자에게 지급되며, 형제자매와 4촌이내의 방계혈족이 지급 받는 경우에는 99년 1월 1일 이후 사망한 경우에만 해당한다. 사망일시금 지급액은 가입자 또는 가입자이었던 자의 반환일시금에 상당한 금액으로서 표준소득월액과 가입기간중 표준소득월액의 평균액 중 많은 금액의 4배액이 된다.

〈表 3-13〉 國民年金 給與支給對象

분류	대상	
노령연금	▪ 가입기간 10년 이상된 만 60세 이상자	
특례노령연금	▪ 1988년 1월1일과 1995년 7월 1일에 만 45세 이상 60세 미만, 1999년 4월 1일에 만 50세 이상 60세 미만의 나이로 최소가입기간을 채울 수 없으므로 가입기간이 5년만 되면 기본연금액의 25%에 가급연금액을 지급, 5년 초과하는 때 1년마다 기본연금액의 5%씩 가산지급하며 소득활동에 종사하더라도 지급	
조기노령연금	▪ 10년 이상 가입하였으나 조기에 은퇴하는 등 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 사람에게 55세부터 지급하는데 연금액은 55세일 때 75%, 56세 80%, 등 감액지급	
유족연금	▪ 노령연금 수급권자, 가입기간이 10년 이상이었던 자, 그리고 장애등급 2급이상의 장애연금 수급권자, 10년 미만 가입자이었던 자가 가입중에 발생한 질병이나 부상으로 가입중 또는 가입자 자격상실후 1년이내로부터 2년이내에 사망한 경우 유족연금 지급(단, 가입기간이 1년 미만인 자가 사망한 경우에는 가입중에 발생한 질병, 부상으로 사망한 경우에 한함) ▪ 유족연금을 5년간 지급받은 이후 50세에 달하기 이전에 소득이 있는 업무에 종사하게 될 경우 지급정지	
장애연금	▪ 연금가입중인 자가 질병 또는 부상으로 장애를 입어 노동능력이 상실 또는 감소된 경우에 지급 ▪ 장애연금액은 장애 1급의 경우 기본연금액 100%+가급연금액, 장애 2급의 경우 기본연금액 80%+가급연금액 등 등급에 따라 차등지급. ▪ 장애연금을 지급받고 있는 자가 시간이 흘러 노령연금수급권을 취득한 경우에는 장애연금 또는 노령연금 중 하나만을 선택할 수 있음	
일시금	반환 일시 금	▪ 가입자 또는 가입자이었던 자가 연금(노령, 장애, 유족)의 수급요건을 충족하지 못하고 탈퇴하여 가입중에 납부하였던 연금 보험료에 일정한 이자를 가산하여 지급 ▪ 가입기간 10년 미만의 자가 60세가 된 때, 가입자 또는 가입자이었던 자가 국적을 상실하거나 국외에 이주한 때, 가입자가 타공적연금에 가입했을 때, 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망했으나 유족연금을 지급받을 수 없는 경우에 지급.
	사망 일시 금	▪ 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망하였으나 유족연금 또는 반환일시금을 지급 받을 수 없는 경우에 지급되는데 지급액은 반환일시금에 상당한 금액(단, '95년 7월 1일 이후에 사망한 경우에만 지급)

資料: 국민연금관리공단 내부자료, 2000.

2) 公務員年金¹⁷⁾

가) 概要

공무원 연금제도는 1960년 1월 1일 공무원연금법이 제정·공포되면서 우리 나라 최초의 공적연금제도로써 출발하였다. 공무원 연금제도는 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원, 즉, 정규공무원과 기타 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 직원으로서 정규공무원외의 공무원을 대상으로 하나 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원, 예를 들면 대통령과 국회의원 등은 제외된다.

공무원연금의 비용부담은 급여에 소요되는 비용을 연금수혜자인 공무원과 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있으며, 공무원이 매월 보수의 7.5%를 기여금으로 납부하고 국가나 지방자치단체가 보수예산액의 7.5%를 부담금으로 납부하고 있다. 다만, 사용자 책임급여인 재해보상급여와 퇴직수당에 소요되는 비용 및 재해부조금과 사망조위금에 소요되는 비용은 국가나 지방자치단체가 전액을 부과방식에 의하여 매년 부담하고 있다.

공무원연금제도의 재정방식은 적립방식으로 설계되었으나 급여지출 비용의 예상액과 기여금과 부담금 및 그 예정운용수익금의 합계액이 장래에 있어서 재정적 균형이 유지되도록 하기 위하여 제도 초기부터 공무원연금기금을 조성해 왔다. 그러나 제도발족 당시 설정했던 2.3%의 징수료율을 1969년에 3.5%, 1970년에는 5.5%, 1996년에는 6.5% 그리고 1999년에는 7.5%로 각각 상향조정함으로써 수정된 적립방식에 가까운 제도로 운영을 하고 있다.

17) 공무원 연금관리공단 내부자료를 재정리한 자료임.

나) 給與

공무원 연금급여는 장기급여와 단기급여로 나뉘는데 먼저 장기급여로는 퇴직급여(퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금), 장해급여(장해연금, 장해보상금), 유족급여(유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족보상금), 퇴직수당이 있으며 단기급여로는 공무상요양비, 공무상요양일시금, 재해부조금, 사망조위금이 있다. 그런데 공무원 연금급여는 퇴직금성격이 강하여 연금급여를 일시금으로 받을 수 있게 되었는데 실제로 1995년의 경우 총퇴직자 중 81%가 일시금으로 수령하였으며 19%만이 연금수령을 선택하였던 것을 보면 본 제도가 퇴직금의 성격이 얼마나 강한 것을 알 수 있게 해준다.

〈表 3-14〉 公務員年金 長期給與 種類와 支給要件

종류		지급요건
퇴 직 급 여	퇴직연금	• 공무원이 20년 이상 재직하고 퇴직할 때 지급
	퇴직연금일시금	• 20년 이상 재직후 퇴직한 공무원이 퇴직연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때 지급
	퇴직연금공제일시금	• 20년 이상 재직후 퇴직한 공무원이 20년을 초과하는 재직기간중 일부기간을 일시금으로 지급받고자 할 때 지급
	퇴직일시금	• 공무원이 20년 미만 재직하고 퇴직할 때 지급
유 족 급 여	유족연금	• 20년 이상 재직한 공무원이 재직중 사망할 때 지급 • 퇴직연금 또는 장해연금수급자가 사망할 때 퇴직연금액 또는 장해연금액의 70%가 지급
	유족연금부가금	• 20년 이상 재직한 공무원이 재직중 사망하여 유족연금을 청구할 때 유족연금일시금의 25% 지급

〈表 3-14〉 계속

종류		지급요건
유 족 급 여	유족연금특별부가금	▪ 퇴직연금수급권자가 퇴직후 3년 이내에 사망한 때 지급
	유족연금일시금	▪ 20년 이상 재직한 공무원이 재직중 사망하여 유족연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때 퇴직연금일시금과 동액지급
	유족일시금	▪ 20년 미만 재직한 공무원이 사망한 때 퇴직일시금과 동액지급
	유족보상금	▪ 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직중 사망하거나 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때 지급
장 해 급 여	장해연금	▪ 공무상 질병 부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 폐질상태로 된 때 폐질의 정도(1~14급)에 따라 보수연액의 80~15% 지급
	장해보상금	▪ 장해연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때 장해연금액의 5배 지급
	퇴직수당	▪ 공무원이 1년 이상 재직후 퇴직 또는 사망한 때 지급

資料: 공무원연금관리공단 자료, 2000.

〈表 3-15〉 公務員年金 短期給與 種類와 支給要件

종류		지급요건
공 상 급 여	공무상요양비	▪ 공무상 질병·부상으로 인하여 요양기관에서 요양을 할 때 지급
	공무상요양일시금	▪ 공무상 요양비를 받는 실제요양 기간이 2년을 경과하여도 그 질병 또는 부상이 완치되지 아니한 때 지급
부 조 급 여	재해부조금	▪ 공무원이 수재·화재 기타 재해로 인하여 재산상의 손해를 입은 때 지급
	사망조위금	▪ 공무원 또는 공무원의 배우자, 직계존속 및 배우자의 직계존속이 사망한 때 지급

資料: 공무원연금관리공단 자료, 2000.

3) 私學年金

가) 概要

사학연금은 1975년 교원에 대한 연금법이 적용되면서 시작되었으며 대상은 사립학교법 제3조에 규정된 사립학교 및 학교경영기관과 교육법 제81조 제6호의 특수학교 중 사립학교 및 학교경영기관의 교원으로서 관할청에 임용보고된 자와 사무직원으로서 학교기관의 정관상의 직급별 정원범위 내에서 임명된 자이다. 적용제외대상은 임시로 임명된 자와 조건부로 임명된 자, 보수를 받지 않는 자이다.

교직원이 사학연금을 적용받는 재직기간동안 교직원, 학교기관 및 국가는 사립학교교직원연금법에서 정하고 있는 바에 따라 소정의 부담금을 각각 관리공단에 납부하여야 하는데 부담금은 교직원의 재직기간(최장 33년)동안 교직원 본인이 개인부담금으로 보수월액의 7.5%를 납부하고, 별도로 학교기관 또는 국가가 나머지 7.5%를 매월 납부하게 된다. 그런데 학교기관은 재해보상급여 지급에 소요되는 재원으로 재해보상부담금(개인부담금 합계액의 1/55)을 별도로 부담하고 관리공단과 국가는 퇴직수당 지급에 소요되는 비용으로 퇴직수당부담금(관리공단: 236억, 국가: 당해년도 퇴직수당 지급총액 236억)을 별도로 부담한다.

나) 給與

사학연금급여는 퇴직급여, 유족급여, 장해급여 퇴직수당과 같은 장기급여와 직무상요양비, 직무상요양일시금, 재해부조금, 사망조위금과 같은 단기급여로 구성된다. 각 연금급여에 대한 종류와 지급요건은 다음 表와 같다.

〈表 3-16〉 私學年金 長期給與 種類와 支給要件

종류		지급요건
퇴직급여	퇴직일시금	▪ 20년 미만 재직하고 퇴직할 때
	퇴직연금일시금	▪ 20년 이상 재직하고 퇴직할 경우로서, 일시금으로 지급받고자 할 때
	퇴직연금	▪ 20년 이상 재직하고 퇴직할 경우로서, (퇴직연금)일시금에 갈음하여 연금으로 지급받고자 할 때
	퇴직연금 공제일시금	▪ 20년 이상 재직하고 퇴직할 경우로서, 매월 받는 연금으로 지급받고, 아울러 20년을 초과하는 재직기간 중 본인이 원하는 일부기간분에 대하여는 일시금으로도 지급받고자 할 때
유족급여	유족일시금	▪ 20년 미만 재직중 사망할 때 지급
	유족연금 일시금	▪ 20년 이상 재직중 사망한 경우로서, 유족이 유족연금에 갈음하여 일시금으로 지급받고자 할 때
	유족연금	▪ 20년 이상 재직중 사망한 경우로서, 유족이 유족연금 일시금에 갈음하여 연금으로 지급받고자 할 때
	유족연금 부가금	▪ 20년 이상 재직중 사망한 경우로서, 유족이(유족연금) 일시금에 갈음하여 연금으로 지급받고자 할 때 이외는 별도로 일시금 형태의 급여지급
	유족연금 특별부가금	▪ 퇴직연금 수급권자가 수급연령에 도달하기전에 사망한 경우, 또는 퇴직연금수급자가 3년 이내 사망한 경우 지급
	유족보상금	▪ 재직중 발생한 직무상 질병 또는 부상으로 인하여 재직중 사망하거나, 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망할 때
장해급여	장해연금	▪ 재직중 발생한 직무상 질병 또는 부상으로 인하여 폐질(장해)상태가 되어 퇴직하거나 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 폐질상태가 된 때 지급
	장해보상금	▪ 장해연금 대신에 일시금을 원할 경우 일시금으로 지급
퇴직수당		▪ 교직원이 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때에는 교직원 또는 유족에게 퇴직수당을 지급하며, 퇴직급여 또는 유족급여 지급시 같이 지급

資料: 사학연금관리공단 내부자료, 2000.

〈表 3-17〉 私學年金 短期給與 種類와 支給要件

종류	지급요건
직무상요양비	직무상 질병 또는 부상을 당하여 공단으로부터 직무상요양 승인을 받아 요양기관에서 요양을 할 때 요양기간(최장 2년) 중에 소요된 실제 요양비 지급
직무상 요양일시금	직무상요양승인을 받아 요양을 하였으나, 2년간의 요양기간이 지나도 완치되지 아니하여 계속 진료를 받아야 할 때 지급. 2년 경과후 추가 요양기간(최장 1년) 중에 소요될 요양비 전액 지급
재해부조금	교직원의 주택이 화재, 홍수, 호우, 폭설, 폭풍, 기타 이에 준하는 자연적 또는 인위적 현상으로 인하여 1/3 이상 소실, 유실 또는 파괴되었을 때에는 재해정도에 따라 지급
사망조위금	교직원의 가족등이 사망한 경우 지급

資料: 사학연금관리공단 자료, 2000.

4) 軍人年金

가) 概要

군인연금은 1960년에 제정된 공무원연금법에 의거하여 운영되었으나 1963에 국민연금법이 따로 제정되면서 공무원연금법에서 분리되었다. 군인연금법 적용대상은 현역 또는 소집되어 군에 복무하는 군인에게 적용되는데 다만 지원에 의하지 아니하고 임용된 하사관 및 병에게는 재해보상금만 적용된다. 군인연금의 기여금과 부담금은 그 동안 5차례에 걸쳐 인상되었는데 1999년도에 6.5%에서 7.5%로 인상된 바 있다. 연금수령자격은 20년 근속한 군인으로서 퇴직시 수령자격이 주어진다. 정년은 소령의 경우 45세, 중령의 경우 53세 그리고 대령의 경우 56세이며 퇴직후 재취업할 경우 재취업한 기관에 따라 연금급여 지급액이 달라지는데 공무원이나 교원으로 재취업한 경우 전액 정지되며 국회의원이거나 기업체 임원으로 재취업한 경우 반액만 지급된다.

나) 給與

군인연금 급여는 다른 연금급여에 비해 유족연금 급여제도가 다양하다. 그 이유는 군인이라는 직업의 특수성 때문에 복무중 사망 또는 장애의 위험이 높기 때문에 이에 대한 급여가 다양하게 발전되어 있다. 군인연금 급여수급을 위한 재직기간은 20년 이상이며 다른 연금 급여의 퇴직연금에 해당하는 퇴역연금과 퇴역연금 일시금, 퇴역연금 공제일시금, 퇴직일시금, 퇴직수당이 있으며 유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금, 사망조위금이 있으며 아울러 재해부조금, 공무상요양비가 있다. 이들 각각에 대한 수급자격에 대해서는 아래 <表 3-18>에 상세히 나타나 있다.

〈表 3-18〉 軍人年金 給與와 需給資格對象

구 분	수급자격대상
퇴역연금	▪ 20년 이상 복무후 퇴직자에게 지급
퇴역일시금	▪ 20년 이상 복무후 퇴직자가 일시금으로 받고자 할 때 지급
퇴역연금공제일시금	▪ 20년을 초과근무한 군인이 복무기간중 일부기간을 일시금으로 신청할 때 지급
퇴직일시금	▪ 20년 미만 복무후 퇴직자에게 지급
유족연금	▪ 복무중 공무 사망자에게 지급 ▪ 퇴역연금 수급권자가 사망한 경우 지급
유족연금부가금	▪ 20년 이상 복무중 사망자에게 지급
유족연금특별부가금	▪ 퇴역, 상이연금수급월로부터 3년내 사망자(20년 이상 복무자)에게 지급
유족연금일시금	▪ 20년 이상 복무한 군인이 사망한 때 지급
유족일시금	▪ 20년 미만 복무후 공무외 사망자에게 지급
재해보상금	▪ 군인이 군복무중 부상 또는 사망한 경우 지급

〈表 3-18〉 계속

구 분	수급자격대상
사망조위금	▪ 군인의 본인, 배우자 또는 직계존속이 사망시 지급
재해부조금	▪ 군인, 배우자 또는 그의 직계존속이 수재, 화재 등 재해로 인해 재산상 손해를 입을 때 지급
퇴직수당	▪ 1년 이상 복무후 퇴직 또는 사망한 자에게 지급
상이연금	▪ 공무상 질병 또는 부상으로 퇴직한자
공무상요양비	▪ 군인인 공무상 질병 또는 부상으로 요양을 하는 때

資料: 국방부 내부자료 2000.

나. 健康保險

1) 概要

우리 나라 최초의 의료보험법은 1963년 12월에 제정된 임의가입 형태의 법이었으나 시행되지 못하고 사문화되었다. 이후 1977년 7월 1일부터 500인 이상 사업장 근로자와 공업단지의 근로자를 대상으로 하여 처음으로 강제적용 의료보험이 시작되었다. 따라서 우리 나라의 의료보험제도의 최초 시행 연도는 1977년이 되며 이후 전국민 의료보험 적용을 위한 확대과정을 거치는데 예를 들면 시범사업을 거쳐 1988년 1월부터 농어촌 지역의료보험이 시행되었고, 1989년 7월부터는 도시지역 지역의료보험을 실시하게 되었다. 이로써 1977년 의료보험을 도입한 후 12년만에 전국민의료보험시대가 열리게 되었다. 아울러 1989년에는 그 동안 시범사업지역에만 일부 실시하던 약국의료보험을 전국에 확대 실시함으로써 의료보험제도가 진일보되었다.

그러나 의료보험제도는 다음과 같은 문제점을 안고 있었다. 즉, 조합마다 보험료 부과체계가 상이하여 소득과 재산이 동일한 피보험자도 가입한 조합마다 보험료에 차이가 있어 보험료 부담이 달라지는

불공평한 문제, 조합간의 재정격차가 발생하므로 보험급여 수준을 재정이 열악한 조합에 맞추게 되어 결국 전체적으로 급여 수준이 하향 평준화되는 문제 그리고 소규모 조합별로 운영되어 관리운영상의 비효율이 초래된다는 것이다. 이러한 문제들을 근본적으로 해결하기 위해 현 정부는 1998년 10월 1일 지역의료보험조합과 공·교 공단을 통합하였고, 2단계로 2000년 7월부터 직장의료보험까지 포함하여 전체 의료보험을 단일한 보험자가 관리하는 완전히 새로운 체계의 국민건강보험을 시행하게 되었다. 즉, 기존 의료보험제도하에서는 의료보험 관리공단(공무원 및 사립학교 교직원 군인), 직장조합(임금소득자), 지역의료보험조합(도시자영자, 농어촌주민)으로 분리되어 피보험자들을 관리하였으나 국민건강보험에서는 보험가입자가 소득의 유형에 따라 직장가입자와 지역가입자로만 구분되게 되었다. 여기서 직장가입자는 5인 이상 사업장 근로자 및 사용자, 공무원 및 교직원 등 임금소득자이고, 지역가입자는 자영자, 4인 이하 사업장 근로자 등이다. 이러한 구분하에서 직장, 지역가입자의 구분 없이 소정의 소득등급을 정하여 등급별로 소정의 정률에 따라 동일하게 보험료를 내게 되었다. 이렇게 시행된 건강보험제도는 그 동안의 치료 중심적 제도에서 질병예방, 재활 및 건강증진을 강조하고, 보다 포괄적인 건강보장을 목적으로 하는 제도로 전환된 것이다.

건강보험제도는 그 동안 1년에 의료보험급여를 받을 수 있는 기간을 제한하던 규정¹⁸⁾을 폐지하고 2000년 7월 1일을 기해 연중 제한없이 건강보험 급여를 받을 수 있게 하였다. 아울러 의료보험법에서는 질병, 부상, 사망에 대해서만 보험급여를 하도록 규정하고 있어서 산전 진찰 등 예방 진료에 대해서는 보험급여가 불가능하였으나 국민건

18) 의료보험 급여기간은 '94년까지는 연간180일로 제한 되하였으나 '95년부터 매년 30일씩 급여 기간을 연장하여 '99년에는 1년에 330일을 보험급여 받을 수 있었다.

강보험법에서는 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여가 가능하도록 확대 규정하고 있다. 따라서 그 동안 보험급여의 필요성이 꾸준히 제기되었던 산전 진찰에 대해서 국민건강보험법 시행과 동시에 보험 급여하게 되었다.

2) 給與

건강보험제도에서의 소득보장기능 즉, 현금급여는 요양비, 분만비, 장제비, 본인부담금 보상금이다. 먼저 요양비는 긴급하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 요양기관과 유사한 기능을 수행하는 기관에서 요양을 받은 경우 그 요양급여에 상당하는 금액을 가입자 또는 피부양자에게 지급하는 비용을 요양비라 한다.

분만비는 긴급하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 요양기관과 유사한 기능을 수행하는 기관이거나 요양기관 이외의 장소에서 출산할 때에는 그 분만급여에 상당하는 금액을 가입자 또는 피부양자에게 지급하는 비용을 분만비라 한다.

그러나 이들 두 종류의 현금급여는 소득보장적 성격이라기보다는 의료보장적 성격을 갖는 후불제 형식의 급여라고 할 수 있다. 반면에 장제비는 소득보장적 성격을 갖고 있는 현금급여인데 피보험자나 피부양자가 사망한 경우 그 장례를 행한 자에게 정액제로 25만원이 지급된다. 그런데 영아가 자가분만 후 사망하였을 경우에는 분만비와 장제비를 동시에 받을 수 있다.

본인부담금보상금은 피보험자나 피부양자의 진료비용이 매 30일간에 100만원을 초과하는 경우에 초과한 금액의 100분의 50이 피보험자에게 현금으로 지급되는 현금급여이다.

다. 雇傭保險

1) 概要

1995년에 도입·시행된 고용보험은 국제통화기금(IMF)의 관리체제와 고실업 시대를 거치면서 제도의 급격한 확대를 기하면서 실업자에 대한 1차 사회안전망으로서 중요한 역할을 하고 있다.

고용보험의 기능은 다음 다섯 가지로 정리되는데 먼저, 고용조정과 원활화 및 경제의 효율성을 제고하는 기능이다. 이는 고용안정사업, 직업능력개발사업 등을 통하여 사양사업부문의 근로자를 전직훈련시켜 성장산업부문으로 재배치할 수 있도록 지원하는 기능이다. 둘째, 실직근로자의 생활안정과 재취업촉진 기능이다. 근로자가 실직을 당했을 경우에 실업급여를 지급함으로써 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하며, 또한 실직자에 대한 고용정보 제공, 직업상담, 취업알선, 직업훈련 안내 등 종합적 고용서비스를 제공하여 재취업을 촉진하는 기능이다. 셋째, 직업훈련의 활성화와 경쟁력 강화 기능이다. 고용보험제도를 통해 민간주도의 자율적인 직업능력개발사업의 교육훈련을 활성화함으로써 근로자의 노동생산성 향상과 기업의 경쟁력강화에 기여하는 기능이다. 넷째, 직업안정기능의 활성화와 인력수급의 원활화 기능이다. 구인·구직자에게 정확한 노동시장 정보 및 전문적인 구인·구직상담을 제공하고 인력의 적재적소 배치를 유도하여 구인·구직 비용과 마찰적 실업을 최소화하며, 노동시장의 유연성 향상과 시장기능에 의한 인력수급의 원활화를 도모하는 기능이다. 다섯째, 남북통일에 대비한 적극적 노동시장정책의 추진 기능이다. 남북통일이 이루어지게 되면 고용보험제도가 북한 근로자에 대한 교육훈련, 취업알선 및 실업급여의 지급으로 실업문제 해결과 사회혼란 방지에 기여할 수 있는 기능이다.

국제통화기금(IMF) 관리체제 이후 경기침체 및 기업의 대대적인 구조조정으로 실업률이 급등하고 실직자들이 급격히 늘어나자 적용확대 계획을 앞당겨 1998년 3월부터 5인 이상 사업장까지 실업급여 적용을 확대하였으며, 영세사업장의 실직근로자에 대한 사회적 보호를 위하여 1998년 10월부터는 5인 미만 사업장까지 고용보험이 적용·확대됨과 동시에 적용사업자의 임시·단시간 근로자들에 대해서도 고용보험을 의무적용하게 되었다.

고용보험의 단계적인 적용확대에 따라 고용보험 대상사업장수는 1999년 6월 현재 66만 4천개소이며, 대상근로자수는 834만 2천명이나, 실제적용사업장은 57만개소로 86%의 實適用率을, 피보험자수는 584만 4천명으로 70%의 實適用率을 각각 보이고 있다. 즉, 法的適用對象의 20~30%가 아직 적용·관리되고 있지 못한 상태에 있다.

〈表 3-19〉 雇傭保險法の 改正內容

(단위: 천개소, 천명)

보호사업별	적용대상 사업장 규모				
	1995. 7	1998. 1	1998. 3	1998. 7	1998. 10
실업급여 고용안정·직업능력개발 (건설업총공사금액)	30인 이상 70인 이상 (40억원)	10인 이상 50인 이상 (34억원)	5인 이상 50인 이상 (34억원)	5인 이상 5인 이상 (3억 4천만원)	1인 이상 1인 이상 (3억 4천만원)
대상사업장 등록사업장	43 39 (90%)	-	199 140 (74%)	-	664 570 (86%)
대상근로자 피보험근로자	4,280 4,204 (98%)	-	5,710 4,797 (84%)	-	8,342 5,844 (70%)

資料: 노동부 내부자료 2000.

2) 給與

소득보장을 위한 고용보험 급여에는 失業給與가 있다. 실업급여는

실직기간동안 실업자의 소득보전을 통한 생활안정과 구직활동을 도움으로써 재취업을 촉진하는 데 그 목적을 두고 있으며, 실업급여는 기본급여인 구직급여와 취업촉진수당으로 구성된다.

1997년 한해동안 실업급여 수급자수는 약 5만명에 그쳤으나, 1998년 한해동안 인정자수는 43만 8천명으로 급증하였으며, 실업급여지급액도 1997년의 787억원에서 1998년에는 10배 이상 증가한 7991억원이 지급되었다.

이와 같은 1998년에 실업급여 지급인원의 급증은 적용범위의 급격한 확대, 국제통화기금(IMF) 관리체제 이후 기업의 도산, 폐업, 정리해고, 조기퇴직 등으로 인한 이직자의 급증, 최소 피보험기간의 단축, 특별연장급여의 실시 등에 기인한 것으로 보여진다. 이에 따라 1998년 보험료 수입 5760억원을 초과하는 7992억원이 실업급여로 지급되어 보험료 대비 실업급여지급액이 139%에 달하였다.

실업급여제도는 적용범위의 확대, 수급요건의 완화, 수급기간의 연장 등을 통하여 시행초기에 비하여 수급자의 비율이 크게 증가하고 평균수급기간이 상당히 길어짐으로써 1차 사회안전망으로서의 역할을 수행하고 있다. 그러나 수급요건의 완화에도 불구하고 현 급여체계에서는 전체 실업자중 실제로 실업급여의 혜택을 받는 비율은 10.5%로, 일본(1992년)의 27.8%, 독일(1990년) 43.5%, 미국(1990년) 36.0%, 영국(1998년)의 30.0%에 비하여 현저히 낮은 수준이다.

라. 産災保險

1) 概要

産災保險은 근로자가 사업장에서 업무상 부상, 질병, 신체장해 또는 사망한 경우 이를 신속하고 공정하게 보상해 줌으로써 근로자와 그

가족의 생활안정을 도모하고 사업주의 정상적인 기업활동을 보장하기 위한 사회보장제도이다. 이 제도는 1964년에 여타 사회보험제도 중 가장 먼저 도입되었으며 제도도입 당시에는 근로자 500인 이상 기업 규모의 광업 및 제조업 부문 사업장에 국한하여 실시되었으나, 1965년에는 200인 이상 사업장으로 확대되었으며 1968년에는 50인 이상 사업장까지 계속 확대되었으며 1992년에 5인 이상 사업장까지 확대되었다. 그리고 2000년 7월 1일을 기하여 산재보험제도의 적용범위가 5인 미만 사업장까지 확대되었고 아울러 국제 및 외국기관과 회원단체, 그리고 2천만원 이상 및 330㎡ 초과공사 등에도 적용되게 되었다. 이를 통해 신규 적용대상이 사업장은 88만개소 그리고 근로자는 165만명이 적용되게 되었다.

산재보험은 2000년 7월부터 행정관리가 곤란하고 근로자 고용여부를 확인하기 어려운 일부업종을 제외하고는 1인 이상 전사업장에 적용되게 되었으나 2천만원 미만의 건설공사, 330㎡(약 100평) 이하의 개인직영공사, 5인 미만 농·임·어·수렵업, 가사서비스업, 기타 타 법률에 의해 재해보상이 이루어지는 사업, 근로자를 간헐적으로 사용하여 상시근로자수가 1인 미만인 사업 등은 적용에서 제외되었다. 한편 중소기업사업주의 경우 사실상 근로에 종사하여 근로자와 동일한 재해위험에 노출되어 있어 이들 중소기업사업주도 희망하는 경우 근로자와 함께 산재보험에 임의가입할 수 있어 산업재해 발생시 적절한 보상을 받을 수 있게 되었다. 이때 중소기업 사업주의 범위는 50인 미만의 근로자를 사용하는 중소기업사업주가 해당된다.

〈表 3-20〉 産災保險制度의 年度別 適用擴大 推移

(단위: %)

연도	적용기준
1964	500인 이상
1965	200인 이상
1966	150인 이상
1967	100인 이상
1968	50인 이상
1972	30인 이상
1973	16인 이상
1982	10(5)인 이상
1992	5인 이상
2000	1인 이상

資料: 노동부, 『산재보험사업연보』, 각 연도.
경제기획원, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

산재보험사업에 소요되는 비용은 전액 사업주가 납부하는 보험료에서 충당하며 근로자의 비용부담은 없다는 점이 다른 사회보험과 상이한 점이다. 산재보험료는 적용노동자의 임금총액에 보험료율을 곱한 것으로 결정된다. 산재보험료율의 책정에는 여러 유형이 있을 수 있는데 單一料率體系와 差等料率體系로 대별되는데 차등요율체계에도 산업별, 기업별, 직종별 등 여러 수준이 있을 수 있다. 우리 나라 산재보험요율 체계는 부분적으로 개별실적요율 체계를 포함하고 있으나, 전반적으로는 업종별 동일요율 체계로 형성되어 있다. 현행 산재보험의 보험요율은 1998년 현재 전대상업종이 68개 업종별로 구분되어 각 업종별로 과거 3년간의 재해율에 기초하여 업종별로 보험료율이 산정된다. 각 업종내의 개별사업장은 산재경력에 따라 부분적으로 개별실적요율을 적용받는다.

1999년에는 산재보험제도와 관련한 중요한 법개정이 이루어졌는데 산재보험의 보험급여액이 재해근로자간에 상대적으로 많은 격차를 보

이고 있어 보험급여의 최고·최저보상한도의 설정 등으로 급여수준의 형평성을 제고하는 한편, 간병급여 등 새로운 보험급여의 신설과 中·小企業事業主에 대한 적용확대를 통하여 산업재해보상보험의 사회안전망으로서의 역할을 강화하며 기타 同 保險制度의 시행과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고 있다.

새롭게 지급되는 간병급여제도는 현행 간병료는 요양중에만 지급하고 있어 요양종결후 실제로 간병이 필요한 중증장애자의 경우 자비로 간병비용을 부담하고 있는 실정을 감안, 이들 중증장애자의 보호를 위한 제도이다. 간병급여 지급대상은 실제 간병이 필요한 장애등급 1~2급의 중증장애자로 하되, 상시 간병이 필요한 자와 수시 간병이 필요한 자로 구분된다. 간병급여액은 요양종결후에는 대부분 가족이 간병하는 점을 고려하여 가족간병료 수준으로 결정되며 상시간병급여는 일 24,775원, 수시간병급여는 일 16,516원이다.

또한 1999년 법개정시 통상근로계수가 도입되었는데, 그 취지는 건설일용근로자 등과 같이 실근로일수가 적은 근로자의 경우와 근로기준법상의 평균(통상)임금으로 보상하는 경우에는 실제 근로소득을 상회하여 보험급여가 지급될 수 있어 별도의 산정방법(통상근로계수)을 마련하여 재해근로자간 보험급여의 형평성을 제고하였다. 적용대상은 일일단위로 고용되거나 일당형식의 임금을 지급받는 일용근로자이며 적용방법은 일당에 통상근로계수(73/100)를 곱한 금액을 보험급여 지급기준으로 한다.

2) 給與

산재보험 급여종류에는 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 유족급여 등이 있다. 급여방식은 장애등급 1~3급은 연금으로 지급하고 장애등급 4~7급과 유족급여수급권자는 연금과 일시금 중 선택을 할 수 있다.

며, 장애등급 8~14급은 일시금으로 지급하고 있다.

또한 산재보험 급여수준 보장장치로 임금변동순응률제도(슬라이드제), 최저보상기준제도, 진폐 등 업무상 질병이환근로자 평균임금산정특례제도 등을 마련하고 있다. 슬라이드제는 피재근로자와 동종근로자의 통상임금이 5% 이상 변동시에 피재근로자의 평균임금을 개정하여, 이를 보험급여 산정의 기초로 삼는 것이다.

〈表 3-21〉 産災保險 給與水準 및 給與方式

	급여내용	급여수준	급여방식
요양 급여	산재로 인한 부상 또는 질병시 치료를 위한 급여.	요양비 전액. 요양기간 4일 이상일때 적용.	일시금
휴업 급여	산재로 인한 휴업기간중 소득보장을 위한 급여	1일당 평균급여의 70%. 3일의 대기기간 갖고 4일 이상일 때 적용	일시금
장애 급여	재해로 인한 부상, 질병 치유후에도 장애가 남아 있는 경우에 지급	장애등급에 따라 평균임금의 90.1%의 연금(1급) 부터 55일분의 일시금(14급)까지 지급.	장애등급 1~3급: 연금 장애등급 4~7급: 연금 및 일시금 중 선택 장애등급 8~14급: 일시금
유족 급여	재해근로자의 사망시 그 유가족이 받게되는 급여	수급자격자의 수에 따라 연금의 경우 67%(4인)부터 52%(1인)까지지급.	연금 또는 일시금을 선택적으로 지급
장의비	재해근로자 사망시 지급	평균임금의 120일분	일시금
상병 보상 연금	요양급여 2년이 경과하고도 치료가 종결되지 않은 상태에서 폐질자로 판정된 경우에 요양급여와 함께 지급. 휴업급여의 대체적 성격으로 병급 못함.	장애등급 1~3급과 동일. 1급: 평균임금의 90.1% 2급: 평균임금의 79.75% 3급: 평균임금의 70.4%	연금

資料: 노동부 내부자료 2000.

또한 산재보험 급여 중 연금형태의 급여가 점차적으로 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 산재보험이 급여방식이 제도도입 당시에는 모든 급여가 일시금의 단기급여체계였던 것에서 점차 장기급여체계의 도입과 확대가 이루어지고 있음을 의미하는 것이라 하겠다. 현재 연금형태의 장기급여로는 장해보상연금(1~3급은 강제, 4~7급은 선택), 유족보상연금(선택)이 있다. 특히 1989년부터 장해급여일부(1~3급)의 연금화 및 4년분의 일시금 선불지급제도가 도입·시행되고 있어, 연금급여지출이 1989년 이후 해마다 증가하고 있다.

第 2 節 所得保障制度의 適用範圍와 給與

지금까지 소득보장제도의 현금급여 프로그램 현황 및 적용대상, 그리고 급여에 대하여 살펴보았다. 그런데 공적연금에서 공무원연금, 사학연금, 그리고 군인연금의 경우 일종의 특수계층에만 적용되면서 오랜 기간동안 시행·발전되어 옴에 따라 사실상 적용대상에서 제외되는 경우가 거의 없으며 오히려 보험료 부담수준보다는 급여수준이 높아 발생하는 문제가 이들 연금제도에게는 더 시급한 상황이다. 따라서 본 연구에서 주요 쟁점이 사각지대 축소에 있으므로 공적연금에서 국민연금을 제외한 나머지 연금제도에 대한 검토는 제외하도록 함을 밝히는 바이다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 최근 2년간 정부는 사회보장 확대 적용을 위해 상당히 의미있는 조치를 도입해 왔고, 도입할 예정에 있다. 그 동안 소득보장제도의 적용범위가 확대되어온 과정을 보면 공공부조의 경우 국민기초생활보장제도의 도입으로 소득이 최저생계비 이하인 근로능력자도 생계급여 대상자가 됨으로써 공공부조의 소득보장 적용범위가 대폭 확대되었으며 사회보험의 경우 그 동안 근로기간 규

정 단축을 통한 확대와 사업장 확대를 통해 그 적용범위를 확대해 왔다. 따라서 지금까지의 제도현황 검토를 토대로 본 절에서는 정부의 소득보장제도 적용확대정책과 급여수준 및 급여의 중복여부에 대해 살펴보기로 한다.

1. 所得保障 適用範圍

가. 公共扶助

2000년 10월 1일 국민기초생활보장제도의 도입은 저소득층에게 가장 확실한 소득보장 기능을 하는 생계급여의 적용 대상자를 1999년 54만명에서 149만명으로 약 3배 가까이 확대시켰다. 이는 최근 2년 동안 우리 나라 소득보장제도 적용범위의 사각지대를 가장 광범위하게 축소시킨 것으로 평가되어진다. 이와 함께 경로연금의 경우도 1999년의 경우 대상인원이 66만명이었으나 2000년에 들어와 71만 5천명으로 5만 5천명이 늘어나게 되었다. 경로연금 적용대상인 생활보호노인과 저소득노인 대상자를 구분하여 보면 생활보호 노인의 경우 1999년도에 24만 8,764명¹⁹⁾에서 2000년도에는 27만 5,475명²⁰⁾으로 늘어났으며 저소득노인 대상자의 경우 1999년도에 41만 1,344명에서 43만 9,633명으로 증가하였다.

장애수당의 경우도 2000년부터 장애인에 대한 범주가 확대되면서 그 대상자 수가 1999년도의 6만 1천명에서 2000년에는 7만 7천명으로 확대되었다. 반면에 소년소녀가장세대보호비 지급대상자는 1999년의 1만 2,427명에서 2000년에는 1만 91명으로 감소하였다. 또한 저소득모·부자가정양육비지원 현황을 보면 1999년의 경우 2만 5,008가구의 6,640

19) 실제집행은 288,303명에게 이루어 졌음

20) 2000년 6월말 현재까지 실제집행은 298,239명에게 이루어 졌음.

명의 아동이 양육비지원을 받았으나 2000년에 들어와 2만 5,715가구의 7,238명의 아동이 양육비를 지원받은 것으로 나타나고 있다.

이상에서 공공부조의 경우 국민기초생활보장을 제외한 나머지 공공부조의 현금급여 프로그램은 제도적 변화에 따른 적용대상자 확대가 아니라 지원을 내실화 함으로써 그 대상자가 확대된 것으로 판단된다. 공공부조 현금프로그램들은 향후 대상자가 대폭 확대되기보다는 관련 인프라, 특히 담당인력의 확충으로 지원관리 대상자를 찾아내는 기능이 강화됨으로써 적용대상자가 어느 일정기간까지 증가하겠으나 그 이후는 안정적인 추세를 유지할 것으로 판단된다.

공공부조의 현금급여 적용대상 현황²¹⁾을 나타내는 [그림 3-1]을 보면, 국민기초생활보장제도의 시행으로 최저생계비 이하의 저소득가구는 재산기준 초과자와 부양의무자의 부양을 받고 있는 가구를 제외하고는 모두 생계비를 지원받을 수 있게 되어있다. [그림 3-1]에서 검은 부분은 공공부조의 현금급여를 지급 받고있는 세대군을 의미하는데 G는 국민기초생활보장 생계급여를 받는 세대, A는 경로연금을 받는 세대, B는 장애수당을 지급 받는 세대, C는 소년소녀가장세대보호비를 지급 받는 세대, D는 저소득부자가정지원의 양육비를 지급 받는 세대, E는 저소득모자가정지원의 현금급여를 지급 받는 세대를 의미한다. 그런데 국민기초생활보장 대상자 선정기준에서 재산기준은 금액기준 외에 면적기준과 자동차 기준을 만족시켜야 되는데 면적기준은 다시 건물기준과 토지기준으로 나뉜다. 건물기준의 경우 임차(전세, 월세)가구는 전용면적 20평까지의 주택, 주택 소유가구의 경우 전

21) 공공부조의 현금급여는 국민기초생활보장제도의 생계급여, 장애수당, 경로연금, 소년소녀가장세대보호비, 저소득모·부자가정 6세 미만 양육비가 있다. 의료보호나 보육료, 교육비 등은 광의로 볼 때 소득보장으로 포함할수 있으나 협의로 볼 때 각각 의료보장, 교육보장 등으로 재분류가 가능하며 아울러 이들 급여는 해당 세대에게 직접 현금으로 지급되지 않으므로 제외하였다.

용면적 15평을 기준으로 정하고 있다.²²⁾ 그리고 토지기준은 농업에 종사하는 가구는 시·군·구의 가구당 평균 농지 소유면적을 기준으로 하고있다.²³⁾ 그리고 승용 목적으로 자동차(승합차 포함)를 소유하고 있는 가구, 출퇴근 및 용도가 불명확한 승용차 소유가구는 승용목적으로 보아 급여대상자 선정에서 제외된다.²⁴⁾

이와 같이 현금급여 목적에 충실하기 위해 올바른 수급자 선정을 위한 기준이 적용되어 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 국민기초생활보장 선정기준을 만족시키는 모든 저소득층은 국가로부터 현금급여를 보장받게 되어있다. 따라서 이에 대한 문제제기의 여지는 여기서 일단 없는 것으로 보아야 한다.

한편 국민기초생활보장제도를 제외한 나머지 공공부조 현금프로그램들은 모두 국민기초생활보장 생계급여의 부가급여 성격을 강하게 갖고 있으며, 이중 저소득노인 경로연금과 저소득 모·부자가구지원의 경우 국민기초생활보장 선정기준 이상의 가구들도 대상으로 하고 있다.

4인 가구를 기준으로 선정기준을 살펴보면 경로연금을 위한 저소득

-
- 22) 단, 6인가구에서 1인 추가시 마다 1.7평 추가가 인정되나 이때에도 자가의 경우 상한기준이 20평이며, 임차가구의 경우 상한기준이 25.7평이다. 그리고 특수 질환자의 경우에도 1인당 1.7평이 추가 인정되고 있다. 그러나 재래식 농가주택은 여기에 해당되지 않으며 아울러 다음과 같은 가구의 경우는 면적기준 적용에서 제외된다. 1) 가구원전체가 근로능력 없는 자로 구성된 경우, 2) 만성질환, 희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 경우, 3) 재산세(건축물분)비과세 주택 및 무허가주택, 4) 읍·면지역의 15년, 동지역의 20년 이상된 주택, 5) 주택이 가압류·경매 상태에 있는 사유로 사실상 재산권 행사가 어려운 경우이다.
- 23) 그러나 다음의 경우는 면적기준 적용에서 제외되는데 먼저 만성질환, 희귀질환 등으로 6개월 치료를 요하는 자가 있는 경우로서 농업소득으로 병원비 감당이 어려운 가구와 토지의 처분이 곤란 경우(가압류·경매 등)가 해당된다.
- 24) 단, ① 2,000cc 미만의 장애인 차량과 ② 1,500cc 미만의 승용차 중 생업에 직접 사용하는 경우, 질병 등(한센씨병 등)에 따라 부득이하게 사용하는 경우, 10년 이상 된 차량을 사용하는 경우 등은 급여대상자로 선정이 가능하도록 되어 있다.

노인 선정기준이 저소득 모·부자가정지원 선정기준보다 다소 높다. 그리고 저소득부자가정 선정기준이 저소득모자가정의 선정기준보다 월소득 기준에서 다소 높다. 경로연금과 저소득 모·부자가정지원 선정기준과 나머지 공공부조 현금급여 선정기준과의 차이는 아래 <表 3-22>에 나타나 있다.

[그림 3-1] 公共扶助 適用對象

근로무능력자													근로능력자							
저소득노인 선정기준																				
저소득부자가정기준																				
차상위 기준																				
저소득모자가정기준																				
최저생계비																				
	G	G	G	GC	G	G	G	GC	GB	GB	GB	GBC	GA	GA	GAB	G	GE	GD	GC	GA
	일반	저소득모자	저소득부자	소년소녀가장세대	일반	저소득모자	저소득부자	소년소녀가장세대	일반	저소득모자	저소득부자	소년소녀가장세대	비장애인	3급이상	1·2급, 중복3급	일반	저소득모자	저소득부자	소년소녀가장세대	65세이상
	비장애인			3급이상				1·2급, 중복3급				비장애인	장애인							
	65세 미만												65세 이상			65세미만				
	생계급여 수급자													조건부생계급여 수급자						

G: 국민기초생활생계급여, A:경로연금, B: 장애수당, C: 소년소녀가장세대보호비, D: 저소득부자가정, E:저소득모자가정

〈表 3-22〉 公共扶助 現金給與 對象者 選定基準比較(2000年)

대 상		선정기준(4인가구)		급여액 (1인)
		월소득	재산	
기초생활 생계급여		93.0만원	3,200만원	-
소년소녀가장 세대보호비				6만 5천원
장애수당				4만 5천원
경로연금		161.2만원	5,600만원	4만원(기초생활 65세 이상) 5만원(기초생활 80세 이상) 3만원(저소득 65세 이상)
저소득 모부자 가구지원	부자가구	122.5만원	4,500만원	16,230원 ¹⁾
	모자가구	100.0만원		
차상위계층		111.6만원		

註: 1) 만 6세아동 1인대상

資料: 보건복지부 내부자료, 2000.

국민기초생활보장 생계급여 선정기준과 장애수당 및 소년소녀가장 세대보호비 선정기준은 소득 93만원(4인가구 기준), 재산 3200만원으로 동일하나 저소득모·부자가정 선정기준은 소득의 경우 122.5만원(부자), 100만원(모자) 그리고 재산기준은 4500만원으로 국민기초생활보장 선정기준보다 높게 나타나고 있다. 특히 저소득부자가정 선정기준은 국민기초생활보장의 차상위계층 기준보다도 높다. 또한 「저소득 노인」을 위한 경로연금 선정기준의 경우 국민기초생활보장대상자 선정기준보다는 물론 저소득모·부자가정지원 선정기준 및 차상위계층 기준보다도 높게 나타나고 있다. 이처럼 경로연금의 선정기준이 공공부조 현금프로그램 선정기준 중 가장 높은 이유는 다음과 같다. 경로연금은 원래 공공부조 프로그램으로 도입된 것이 아니며 그 도입 취지는 연령상 국민연금 보험료를 납부하여 일정기간 이후 연금을 지급 받을 수 있는 여건이 못되는 저소득 노인의 노후소득보장을 위해 도

입된 제도이기 때문인 것으로 판단된다. 경로연금 제도의 도입을 추진하던 당시에는 국민연금의 보완적 제도로 설계하였으며 공공부조와의 연계고리를 고려하지 않은 것이다. 그러나 국민기초생활보장제도가 도입됨으로써 최저생계비 이하 모든 저소득계층이 생계급여를 지원받는 현 상황에서 경로연금은 생계급여의 부가급여 성격을 갖는 제도로 분류될 수 있으며, 따라서 경로연금에 대한 새로운 접근이 필요한 때이다. 즉, 현재 국민연금의 사각지대의 축소를 위해 공공부조와의 연계가 필요하며, 일각에서는 국민연금 사각지대를 해소하기 위해 "기초연금" 도입을 주장하기도 한다. 그러나 이에 대해서는 국민연금과의 관계를 함께 살펴볼 계획이므로 다음으로 미루도록 하겠다.

나. 社會保險

앞에서 살펴본 바와 같이 우리 나라 사회보험의 적용대상 확대는 최근 2~3년 사이에 급속하게 이루어져 왔는데 특히 임시·일용직의 적용 확대와 더불어 5인 미만 사업장 근로자의 사회보험 적용 범위 확대가 급속히 이루어져 왔다. 이러한 적용확대는 사업장 범위 확대와 근로기간 규정 단축을 통한 확대라는 두 가지 차원에서 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 事業場 範圍 擴大를 통한 適用 擴大

국민연금은 1998년 3월, 5인 미만 사업장에 확대·적용되었으며 5인 미만 사업장 근로자는 현재 지역가입자로 분류되어 있으나 정부는 이들을 사업장 가입자로 전환시키는 방안을 적극 검토하고 있다.

고용보험은 1998년 3월에 5인 이상 사업장, 그리고 10월부터 5인 미만 사업장을 강제 적용했으며, 산재보험의 경우는 2000년 7월부터 5인 미만 사업장 근로자를 의무 적용시키고 있다.

사업장 범위 확대와 관련된 최근의 정책 변화를 요약하면 <表 3-23>과 같다.

〈表 3-23〉 4大 社會保險의 5人 未滿 事業場 勤勞者 擴大 適用 現況

구 분	기존	확대 방향
국민연금	지역가입자로 분류	사업장 가입자로 전환이 발표되었으나 정부 일각의 반대(일시 미정)
건강보험	지역가입자로 분류	2001년 7월부터 사업장 가입자로 전환 예정
고용보험	적용	-
산재보험	적용	-

2) 勤勞期間 규정 短縮을 통한 適用 擴大

근로기간 규정 단축을 통한 사회보험 적용 확대는 주로 임시, 일용직의 사회보험 적용 확대를 추진하기 위한 것이다. 국민연금은 임시, 일용직 등 대부분의 비정규직이 지역가입자로 분류되어 있다. 최근 입법 예고된 국민연금법 시행령에는 고용보험과 동일한 기준으로 근로기간 규정을 변경하여 2001년부터 이들은 사업장가입자로 전환시키려고 하였으나²⁵⁾ 「규제개혁위원회」의 반대로 입법화되지 못하였다. 그러나 이들은 근로형태가 임금근로자이고 사업장 가입자로 전환시 여러 가지 혜택이 주어지기 때문에 머지 않아 사업장 가입자로 전환될 것으로 보인다. 건강보험의 경우 임시·일용직 근로자가 2001년 7

25) 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.

월부터 지역가입자에서 직장가입자로 전환된다. 고용보험은 최초 입법시 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.

근로기간 단축을 통한 적용 범위 확대와 관련되어 최근 변화된 규정들을 종합적으로 보면 <表 3-24>와 같은데 이 법률 규정이 행정적으로 실효성있게 관철되고, 국민연금에서 비정규직의 사업장 전환이 이루어진다면 법률상의 근로기간 규정 단축을 통한 비정규직의 사회보험 적용 확대는 일정한 궤도에 오를 것으로 보인다.

<表 3-24> 非定規職의 社會保險 適用 規定(2000年 12月 現在)

구 분	연금보험	건강보험	고용보험	산재보험
임시·일용직 근로자	3개월 이상	2개월 이상	1개월 이상	적용
시간제 근로자	지역가입자 로 분류	지역가입자로 분류	월 80시간 이상 (주당 18시간 이상)	적용

註: 임시 일용직의 경우 국민연금과 건강보험은 사업장 가입자에서 제외될 경우 지역가입자로 적용됨.

2. 所得保障制度의 給與

가. 公共扶助 給與水準

소득보장을 위한 현금급여 지급액에 대해서 살펴보면 먼저 국민기초생활보장제도의 급여는 최저생계비와 가구소득의 차액을 지급하는 보충급여제로서 상대적으로 소득이 낮은 가구에 더 많은 혜택이 가고 소득이 높은 가구는 급여가 감소하도록 설계되어 있다.

[그림 3-2] 國民基礎生活保障制度의 生計 및 住居費

$$\boxed{\text{생계 및 주거비 (현금급여액)}} \geq \boxed{\text{최저생계비}} - \boxed{\text{가구소득 (소득평가액)}} - \boxed{\text{타지원액 (의료, 교육, TV수신료 등)}}$$

그런데 2000년도 최저생계비는 1999년도에 한국보건사회연구원에서 정밀측정을 한 결과를 토대로 관련부처와 전문가가 심도있는 논의를 거쳐 공표된 것으로 이에 대한 논의는 여기서 반복할 필요는 없다. 단, 국민기초생활보장제도 도입초기부터 논란이 되어온 의료비 등의 공제범위는 급여액 수준을 좌우하는데, 과거 생활보호제도에서는 생계비 지급시 최저생계비에서 평균의료비 지원액(4인 가구의 경우 18만 8천원)을 차감하였으나 2000년 10월에 시행했을 때에는 생계급여 기준에서 고액질환자를 뺀 나머지 기초생활보장 대상자의 평균 의료비 지원액(4인 가구 11만 1천원)만 공제하였다. 그 이유는 기초생활보장대상자의 약 10%에 해당하는 고액질환자가 전체의료보호예산의 70%를 사용하고 있으므로 이러한 문제를 감안한 조치라고 할 수 있다. 그러나 2001년부터는 최저생계비중 의료비가 차지하는 비율만 차감하도록 예산을 편성한 상태인데 이는 최저생계비의 4.74%로 2000년의 경우 4만 4천원에 해당한다. 따라서 2001년부터 4인 가구의 경우 생계급여액이 6만 7천원 상승할 것으로 전망된다. 또한 2001년도 최저생계비 및 의료비와 교육비 공제범위, 그리고 타법령지원액에 대해서 중앙생활보장위원회에서 심도있는 논의가 있을 예정이므로 이에 대한 결정이 2001년에 가서야 날 것이다.

장애수당의 경우 2000년에 장애인 1인당 월 4만 5천원이 지급되고 있으나 1999년도 한국보건사회연구원의 최저생계비 계측조사연구결과에 의하면 중증 장애인의 경우 1인당 월 11만 4,037원, 경증장애인의 경우 6만 1,355원으로 나타나고 있다. 국민기초생활보장대상에 포함되

어 있는 장애인중에서 장애수당을 지급받는 장애인은 1·2급장애인과 3급중복 장애인이며 이들은 중증장애인에 속한다. 그럴 경우 현재 지급되고 있는 장애수당액은 상당히 낮은 수준이라고 하겠으며 이에 대한 조정이 필요하다. 조사결과에 의하면 경증장애인도 약 6만원의 추가생활비가 필요한 것으로 나타나고 있으나 현재 3급 이상의 장애인에게는 장애수당이 지급되지 않고 있으므로 이에 대한 조정을 검토할 필요가 있다고 하겠다. 또한 저소득모·부자가정에게 지급되는 6세 미만 양육비의 경우 1인당 541원이므로 1개월로 환산할 경우 16,230원이 되며 이는 최저 61,258원에서 최고 99,028원과 상당한 격차가 있다. 경로연금도 <表 3-25>에 나타나 있는 바와 같이 필요급여액에 미달하고 있다.

<表 3-25> 公共扶助 現金給與 對象者 選定基準比較(2000年)

대 상	현재 급여액(1인)	필요급여액 ¹⁾ (1인)
기초생활 생계급여	-	-
소년소녀가장세대 보호비	6만 5천원	-
장애수당	4만 5천원	11만 4,037원(중증) 6만 1,355원(경증)
경로연금	4만원(기초생활 65세 이상) 5만원(기초생활 80세 이상) 3만원(저소득 65세 이상)	63,355원(도 시) 55,555원(농어촌)
저소득 모부자 가구지원	부자 가구	91,258원(서울내) ²⁾³⁾ 61,258원(서울외) ²⁾³⁾
	모자 가구	99,028원(서울내) ²⁾³⁾ 69,028원(서울외) ²⁾³⁾

註: 1) 1999년 기준, 김미곤 외 『1999년 최저생계비계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1999.

2) 김미곤 외(1999)의 연구결과에서 교육비를 제외한 수치

3) 만 6세아동 1인대상

資料: 보건복지부 내부자료 및 김미곤 외, 『1999년 최저생계비계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1999.

나. 社會保險 給與 水準

사회보험의 급여수준은 피보험자가 납입하는 보험료의 수준에 연계되어 책정되므로 높은 급여는 높은 보험료의 부담과 직결된다. 또한 사회보험의 급여 수준은 각 나라마다 공적 소득보장제도와 사적 소득보장제도(예, 개인연금이나 기업연금)를 종합적으로 고려해야 하기 때문에 쉬운 일이 아니다. 여기서는 비교의 편의를 위해 국제적으로 가장 많이 사용되는 국제노동기구(ILO)의 사회보장 급여기준과 우리 나라 소득보장의 급여수준을 비교함으로써 사회보험 급여수준의 대략적인 위상을 논의해 보기로 한다.

국제노동기구(ILO)의 조약에서는 사회보장 프로그램에서 제공해야 하는 급여를 현물의료급여, 상병급여, 출산급여, 고용재해급여, 노령급여, 유족급여, 장애급여, 실업급여, 가족급여 등 9가지로 설정하고 있으며(ILO, 1989; 김연명, 1997b), 대부분의 선진국들은 이러한 프로그램을 갖추고 있다. <表 3-26>은 국제노동기구(ILO)의 사회보장 기준 중 ‘하위기준’²⁶⁾을 중심으로 한국 소득보장 프로그램의 급여 상태와 급여수준을 비교한 것이다. 이 표에 의하면 우리 나라 소득보장에는 국제노동기구(ILO)의 사회보장 급여 중 상병수당, 아동수당을 제공하지 않기 때문에 아직 국제적 기준에 완전히 도달하지 못한 상태에 있다. 우리 나라 건강보험제도에서는 상병수당을 지급하지 않기 때문에 전국민의료보험을 시행한지 올해로 10년이 되었음에도 불구하고 국제

26) 국제노동기구(ILO)의 사회보장기준은 ‘최저기준’, ‘하위기준’, 그리고 ‘상위기준’ 세 가지가 있다. 최저기준은 1952년에 제정된 ‘사회보장의 최저기준에 관한 조약’(102호 조약)의 기준을 의미하며 말 그대로 최저기준에 해당된다. 상위기준은 적용범위나 급여수준 등의 이상적인 상태를 제시한 기준으로 ‘권고’(Recommendation)에서 제시된 기준이다. 하위기준은 최저기준과 상위기준의 중간 정도에 해당되며 최저기준보다 높은 기준을 제시하고 있다(김연명, 1997). 하위기준을 비교기준으로 택한 것은 우리 나라가 중진국 수준임을 감안한 것이다.

적으로 의료보장제도를 시행하지 않는 나라로 분류되고 있다(SSA, 1997). 아동수당은 전세계의 80여 개국에서 시행하는 제도이나 우리나라의 경우 만일 이 제도를 도입하려 한다면 소득보장을 저소득층에 집중시킴으로써 소득재분배 효과를 얻는다는 차원에서 자산조사를 통해 저소득층에게 단계적으로 지급하는 공공부조의 형태를 검토하는 것이 필요하다. 그리고 출산수당은 공적인 사회보장제도에서 제공되지 않고 근로기준법에 의해 기업주 책임으로 제공되기 때문에 사회보장제도로서는 여전히 불완전한 측면을 갖고 있다. 노인, 아동 등 사회복지서비스 분야의 프로그램은 '80년대부터 확대되고 있으나, 사회보험에 비하면 취약한 상태이다.

〈表 3-26〉 韓國 社會保險 適用範圍와 給與水準의 國際比較

사회적 위험	급여 종류		급여 수준(기간)	
	ILO 기준	한국('99)	ILO 기준	한국('99)
질병	현물급여	건강보험('77)	사고의 전기간	330일(2000)
	상병수당	미 실시	60% 이상	없음
실업	실업수당	고용보험('95)	50% 이상	50%
노령	노령연금	국민연금('88)	45% 이상	45% ¹⁾
부상	장애연금	공무원연금('61)	50% 이상	19~31% ²⁾
		사학연금('75)		
사망	유족연금	군인연금('63)	45% 이상	18% ³⁾
산업 재해	노동불능 불구 사망	산업재해보상보험 ('64)	60% 이상	70%
			60% 이상	70~90%
			50% 이상	62%
아동 양육	아동수당	미 실시	임금의 3%× 자녀수4)	없음
출산	출산수당	유급출산 휴가	67% 이상	80~100%

註: 1) 국민연금의 중위소득자 30년 가입 기준

2) 장애등급별로 임금대체율이 다름. 1등급은 31%, 3등급의 경우 19%

3) 중위소득자료 15년가입기준

* 네모 안의 검은 부분이 ILO의 국제적 기준에 미달하는 부분임.

급여수준에 있어서 국제노동기구(ILO)의 국제기준을 만족시키는 한국의 사회보장 프로그램은 산재보험의 세 가지 급여, 국민연금의 노령급여, 고용보험의 실업급여이며, 건강보험에서 제공되는 현물급여도 2000년부터 급여제한기간이 철폐되므로 국제노동기구(ILO) 기준을 만족시키게 된다. 국제노동기구(ILO) 기준에 미달하는 급여의 종류는 국민연금의 장애연금과 유족연금, 그리고 프로그램이 존재하지 않는 상병수당과 아동수당이다. 건강보험의 현물급여는 급여기간이 철폐된다 하더라도 보험급여 범위가 좁고, 비급여부분을 포함한 본인부담률이 50%를 상회하기 때문에 급여수준이 높지 않다. 산재보험도 현금급여는 국제노동기구(ILO) 기준에 도달해 있으나 재활의료서비스 등 현물급여에서는 만족할 만한 수준에 도달하지 못하고 있다. 고용보험의 실업급여는 임금대체율에서는 국제노동기구(ILO) 기준을 만족시키고 있다. 그러나 경제위기와 고실업에 대처하는데 직접적인 기능을 하는 우리나라 고용보험의 구직급여의 경우 그 급여수준이 실질적으로 직장에서 받던 평균임금의 50%를 지급하고 있으며, 부양가족수나 가구주의 여부와 상관없이 구직급여를 지급하고 있다. 영국, 스웨덴, 호주, 홍콩, 뉴질랜드 등의 국가들에서는 근로능력이 없는 부양가족에 대해 기본급여 이외에 부양가족수당을 지급하고 있으며, 또한 독일, 핀란드, 벨기에 등은 부양가족수당 대신 배우자 유무에 따라 실업급여 수준을 차등화하고 있다. 따라서 우리나라도 실업급여를 부양가족의 여부 및 그 수에 따라 보험급여율을 달리하거나 또는 가족수당 등의 형태로 급여수준을 차등화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

다. 所得保障의 重複給與

앞 절에서 살펴본 공공부조와 사회보험의 현금급여를 모두 놓고 그 중복여부를 살펴보았다. <表 3-27>을 보면 소득보장 급여의 중복에

관해 나타나 있는데 국민연금의 유족연금과 산재보험의 유족급여가 중복되며 이러한 경우 국민연금의 유족연금액을 1/2로 감액지급하고 있다. 건강보험의 장제비와 산재보험의 장의비가 중복되나 처리방안은 결정된 바 없다. 그리고 산재보험은 그 특성상 사업장의 견습생도 적용대상이 되는 포괄적인 보험으로서 국민기초생활보장 대상자도 산재보험의 대상일 가능성이 있으며 이럴 경우 산재보험의 장의비와 국민기초생활보장제도의 장제급여가 중복될 가능성이 있다.

<表 3-27> 사회보장 현금급여 중복여부 및 처리한 급여는 노령과 질병 및 산재, 질병과 빈곤에 관한 급여는 중복되지 않는 것으로 나타나고 있다. 그러나 국민연금의 장애연금과 장해연금도 중복되며 그 처리방안은 국민연금의 장애연금을 1/2 감액지급하고 있다.

국민연금법과의 관계로 산재보험법에 의한 급여와 국민연금법에 의한 급여가 중복되는 경우 산재보험법에 의한 급여는 우선적으로 지급되고 국민연금법에 의한 급여는 50%를 조정하여 지급토록 되어 있으나 이에 대한 합리적 근거는 미흡한 상태이므로 이에 대한 정밀검토가 필요하다.

〈表 3-27〉 所得保障 給與 重複與否

	관련 제도	현금급여	중복여부	처리
사 망	국민연금	유족연금	산재보험 유족급여와 중복	산재보험 유족급여와 중복될 경우 유족연금의 1/2만 지급
		반환일시금	산재보험 유족급여와 중복	규정없음
		상환일시금	산재보험 유족급여와 중복	규정없음
	건강보험	장제비	산재보험 장의비와 중복	규정없음
	산재보험	유족급여	국민연금 유족연금과 중복	국민연금 유족연금과 중복될 경우 유족연금의 1/2만 지급
		장의비	국민기초생활보장 장제급여와 중복가능	규정없음
	공공부조	장제급여	산재보험 장의비와 중복가능	규정없음
노 령	국민연금	노령연금	중복없음	-
		특례노령연금	중복없음	-
		조기노령연금	중복없음	-
		반환일시금	중복없음	-
공공부조	경로연금	중복없음	-	
질 병 산 재	건강보험	요양비	중복없음	-
	고용보험	상병급여	중복없음	-
	산재보험	요양급여	중복없음	-
		휴업급여	중복없음	-
		상병보상연금	중복없음	-
	공공부조	의료보호	중복없음	-
	장 해	국민연금	장애연금	산재보험 장애급여와 중복
산재보험		장애급여	국민연금 장애연금과 중복	국민연금 장애연금과 중복될 경우 장애연금 급여액을 1/2로 감소
공공부조		장애수당	중복없음	-
실 업	고용보험	구직급여	중복없음	-
		훈련연장급여	중복없음	-
		개발연장급여	중복없음	-
		특별연장급여	중복없음	-
		취직촉진수당	중복없음	-
빈 곤	공공부조	생계비	중복없음	-
		경로연금	중복없음	-
		소년소녀가장 세대보호비	중복없음	-
		장애수당	중복없음	-
		저소득모부자 가정지원	중복없음	-

第 4 章 우리 나라 所得保障制度의 死角地帶

第 1 節 所得保障에서 排除된 階層

근로기간 규정 단축을 통한 적용 확대와 사업장 적용 범위 확대 결과로 최근 2~3년간 사회보험의 적용을 받지 못하는 ‘불완전 고용 근로자²⁷⁾’층이 상당히 줄어든 것으로 평가된다. 고용보험의 경우는 1997년 말 적용 근로자수가 428만명에서, 1999년말에는 605만명으로 약 177만명의 근로자가 추가로 가입되었다. 산재보험의 경우는 5인 미만 사업장 확대 이후 1999년말 744만명에서 약 1백만명 정도의 적용자가 늘어난 것으로 추정되고 있다. 그러나 최근 2~3년간의 ‘불완전 고용 근로자’에 대한 4대 사회보험의 확대적용과 성과에도 불구하고 상당수의 국민이 아직도 사회보험의 소득보장 사각지대에 있는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

우리 나라 사회보험은 비정규직과 5인 미만 사업장 근로자, 그리고 자영업자에게 확대하는 과정에서 나타나게 될 사회보험 관리의 문제점을 피하기 위하여 '80~'90년대 고용·산재보험의 확대과정에서 보듯이 이들을 원천적으로 적용 제외시키거나 혹은 국민연금과 건강보험에서처럼 지역가입자로 전환시키는 방향으로 이 문제에 대처해 왔다. 그

27) 이 연구에서는 불완전 고용 근로자라 함은 임시·일용·계약직 등 ‘비정규 근로자’뿐만 아니라 5인 미만 사업장에 근무하는 상용 근로자를 포괄하는 범주로 사용하고자 한다. 이들은 모두 고용상태가 불완전하다는 점, 국가복지뿐만 아니라 기업 복지부문에서도 대부분 제외되고 있다는 공통점을 갖고 있다.

러나 국제통화기금(IMF) 구제금융을 계기로 소득보장제도의 사각지대가 사회문제화 되면서 최근 2~3년간 비정규직 및 5인 미만 사업장 근로자 등을 소득보장 특히 사회보험으로 포괄시키려는 상당한 노력이 진행되었다.

우리 나라 사회보험의 적용대상과 여기서 배제된 범주를 보면 [그림 4-1] 과 같다. 국민연금의 경우는 상시근로자 5인 이상 사업장 18세 이상 60세 미만의 정규직과 3개월 이상 일용직, 임시직 근로자는 당연 사업장 가입자로 분류되고 있다. 지역가입자는 18세 이상 60세 미만으로 사업장 가입자가 아니거나 특수지역 연금가입자가 아닌 자이다. 5인 이상 사업장에서 3개월 미만 또는 시간제로 근무하는 근로자 또는 5인 미만 사업장의 모든 근로자, 그리고 자영자 등은 지역가입자로 국민연금에 가입할 수 있으나 이 층의 상당수는 실제로 국민연금에 보험료 납부를 기피하고 있는 것으로 추정되고 있다.

건강보험은 국민연금에 비해 연령제한 및 적용제한이 낮아 더 광범위하게 전국민을 대상으로 하고 있다. 그리고 고용보험의 경우 기본적으로 근로자만을 대상으로 하는 사회보험이나, 5인 미만 농어업 사업장의 모든 형태의 근로자가 적용대상에서 제외되어 있으며 이는 산재보험에서도 마찬가지이다. 따라서 5인 미만 농어업사업장 근로자의 경우 고용보험과 산재보험의 사각지대에 놓여 있는 상태이며 특히 5인 미만 농어업 사업장의 경우 육체노동이 주를 차지한다고 볼 때 이들에 대한 산재보험 확대적용이 매우 필요하다. 또한 모든 사업장의 근로자 중 1개월 미만 일용직, 주당 18시간 미만 시간제 근로자는 고용보험에서 제외되어 있다. 뒤에서 보겠지만 임시·일용직, 그리고 계약직 근로자 등 비정규직 근로자는 상당수가 아직도 4대 사회보험에서 제외되어 있는 것이 현실이다. 그리고 대부분 비정규직들은 실업이나 은퇴시 퇴직금마저도 지급 받지 못하기 때문에 사실상 소득보장의 사각지대에 놓여 있다.

그러나 앞에서 보았듯이 이미 불완전 고용 근로자를 사회보험의 소득보장망으로 끌어들이기 위한 법적 조치, 즉, 사회보험 당연 적용 기준 중 고용기간의 축소, 주당 근로시간의 축소, 5인 미만 사업장 근로자 확대 등의 조치는 이미 법률적으로 조정이 끝났거나 앞으로도 조정될 가능성이 매우 높기 때문에 여러 가지 여건상 당연 가입 적용 규정을 더 강화할 여지는 제한적이다. 이렇게 보면 우리 나라 소득보장의 사각지대 축소는 소득보장제도의 확대적용, 즉, 적용범위 확대문제만이 아니라는 점을 지적하여야 한다.

우리 나라 소득보장, 특히 사회보험의 사각지대 문제 즉, 임시·계약·일용직 그리고 5인 미만 영세사업장 근로자 등의 사회보험 적용 배제는 문제의 심각성에 비해 최근에야 사회적 조명을 받기 시작했으나 소득보장의 관점에서는 거의 연구된 적이 없다²⁸⁾. 우리 나라 사회보험은 일정한 소득을 갖고 있고 비교적 고용이 안정된 정규직 임금근로자와 자영자를 보호하고 고용이 불안정하며 소득수준도 낮은 5인 미만 영세 사업장 근로자, 대다수의 저소득 임시·일용·계약직 근로자, 그리고 영세 자영자를 사회적 위험에서 보호하지 못하는 제도로 남아 있다. 따라서 사회보험의 사각지대 문제가 어떤 형태로 존재하고 있으며, 이것이 우리 나라 사회보험에 갖는 의미는 무엇인가를 논의할 필요가 있다. 또한 최근 2~3년 동안 정부가 시행해 온 4대 사회보험 확대 정책에도 불구하고 여전히 불완전 고용 근로자의 사회보험 적용 배제는 우리 나라 사회보험의 핵심적 문제이며, 이를 해결하기 위해서는 다각적 접근이 필요하다.

28) 비정규 근로자의 문제는 그 동안 주로 근로조건 차별, 노동법의 적용, 그리고 조직화 등의 차원에서 다루어져 왔다(권혜자·박선연, 1999; 김선수, 2000; 최경수, 1997; 김유선, 1999).

第 2 節 死角地帶 發生原因

소득보장의 사각지대는 다음 2가지 유형으로 대별할 수 있다. 즉, 소득보장제도의 적용이 안 되는 경우와 적용대상은 되나 급여를 받지 못하는 경우이다. 먼저 적용대상이 안되는 경우는 사회보험 적용 사업장 규모가 제한되어 있어서 가입을 원해도 가입이 안되는 경우, 그리고 최저가입기간이 길어 수급요건이 발생해도 급여를 못받는 경우이다. 그리고 적용대상이 되나 의도적으로 사회보험을 기피하고 행정인프라가 미흡하여 자격관리 및 징수가 제대로 안 되는 경우 등이다. 사회보험은 이 두 가지 경우에 모두 해당되나 공공부조의 경우 최저생계비에 기초한 국민기초생활보장 선정기준 이하에 있는 모든 저소득가구가 그 대상이 되며 기타 공공부조 프로그램들의 선정기준도 국민기초생활보장제도의 선정기준보다 높거나 같으므로 공공부조의 적용대상에서 제외되는 경우는 사회보험과 같이 사업장 규모나 최저가입기간 등의 문제가 아니라, 우리 나라 기초생활수준 이상의 생활을 하고 있다고 판단되는 가구들이므로 원칙적으로 이들 가구에게 급여를 지급할 근거가 없다. 단, 관련 행정인프라의 부족으로 적용대상자가 제외되는 경우나 적용대상에게 급여지급이 안 되는 경우가 있을 수 있으나 이는 사회보험에 비하면 거의 무시해도 되는 수준이다. 따라서 여기서는 사회보험의 사각지대에 대해서만 논하기로 한다.

1. 社會保險 擴大方式에 따른 死角地帶

우리 나라 사회보험은 제도 시행부터 보편주의에 입각하여 전체 피용자 혹은 전국민을 가입시킨 것이 아니라 특정 집단을 먼저 적용하고, 나머지 집단을 나중에 적용하는 선택주의적 방법으로 확대하였다는 점에 초점을 맞추어 논의할 필요가 있다. 사회보험을 처음 만들어

낸 독일이나, 영국 같은 나라가 저소득임금근로자를 먼저 적용하고 이를 점차적으로 확대해 나갔으나 우리 나라의 경우는 비교적 안정된 직업을 가진 고소득임금근로자를 먼저 적용하고 영세사업장 근로자 등 불완전 취업 계층 그리고 농어민과 도시지역 주민을 나중에 적용하는 확대과정을 밟아 왔다.

가. 下向式 擴大

메사라고(Carmelo Mesa-Lago)는 라틴 아메리카의 사회보험제도의 확대과정에서 사회보험제도가 직업집단간, 그리고 지역간(도시, 농촌)에 차별적으로 적용됨으로써 불평등을 강화시키며 이것이 사회적 계층화에 주요한 한가지 요소가 된다는 점을 간파하였다(Mesa-Lago, 1978: 7). 예를 들어 다른 직업군에 비해 안정적인 직업군인 군인, 공무원 등이 가장 먼저 사회보험제도가 적용되는 혜택을 누리는 반면 조직화되어 있지 못한 자영자집단 등이 가장 늦게 적용대상이 됨으로써 사회보장의 사각지대가 발생하고 이로 인해 직업집단간에 사회보장의 수혜에 대한 불평등이 나타난다는 것이다. 라틴아메리카에서는 대략적으로 다음과 같은 순서에 의해 사회보장이 적용되었는데, 가장 먼저 사회보장의 적용을 받는 집단은 군인, 공무원 그리고 교사이며 그 다음이 운수업, 은행, 통신시설에 종사하는 육체·사무직 근로자이며, 이들이 적용된 이후에 도시의 육체·사무직 근로자가 적용되며, 마지막 단계에 적용되는 층이 농업근로자, 자영근로자, 그리고 하인(domestic servants)집단이였다. 이러한 라틴아메리카의 사회보장제도의 적용 확대 과정은 취업구조와 소득이 비교적 안정되고, 사회적 위험에 대한 노출이 상대적으로 적은 집단이 먼저 사회보장의 적용을 받고 직업구조와 소득이 불안정한 계층이 나중에 적용됨으로써 사회보험제도가 직업계층간 위험분산의 차이를 가져오는 ‘하향식 확대과정’

의 전형으로 볼 수 있는데 이는 비단 라틴아메리카에 한정된 것만은 아니며 식민지를 경험한 대부분의 저개발국이나 개발도상국에서 보편적으로 나타나는 현상이다(Midgley, 1986). 이러한 하향식 과정에서 나타나는 소득보장의 사각지대에는 주로 도시 비공식부문 근로자, 자영자, 농민, 그리고 가내 근로자 등이 포함된다.

나. 上向式 擴大

독일은 1883년에 최초의 사회보험인 질병보험을 만들었는데, 이 제도의 최초 적용집단은 공장, 철강, 광산 등에 종사하는 노동자로서 하루 6 $\frac{2}{3}$ 마르크 이하의 소득을 가진 저소득 육체노동자였다. 그후 1885년에 상업부문의 노동자에게, 그리고 1886년에 농업노동자에게 확대되었는데, 상업과 산업부문에 종사하는 사무직노동자의 경우는 소득상한선을 두어 연간 2천마르크 이상의 소득을 가진 사람은 적용이 제외되었다. 1932년까지 질병보험은 농업노동자, 운수노동자, 그리고 사무직원과 특정 전문직에게까지 확대되었는데 이 과정에서 나타나는 일반적 경향은 소득상한선을 상향조정하여 일정 소득이하의 노동자들을 점차적으로 적용대상에 포함시킨 것이다(Leichter, 1979:127). 영국의 경우도 국민보험법의 제1부로 1911년에 성립된 국민건강보험제도는 최초 적용대상이 연간 소득이 £60에 미달하는 저소득 육체노동자이었으며, 소득상한선을 상향 조정²⁹⁾하는 방법으로 지속적으로 적용범위를 확대하였다³⁰⁾. 영국의 의료보험은 2차대전 이후 전국민을 대상으로 한 NHS가 도입됨으로써 자영자를 포함한 전국민의 보험적용이 이루어졌다(Leichter, 1979:169~171).

독일은 연금제도의 확대과정에서도 저소득 임금근로자와 저소득 사

29) 1940년대에는 연간 소득 £420 이하로 상향조정

30) 자영자는 제외됨.

무직근로자를 우선적으로 적용하고, 나중에 고소득사무직 노동자와 자영자 등으로 확대되는 과정을 밟았다. 독일의 1889년의 연금법은 질병보험법의 전례를 따라 공장, 철강에 종사하는 저소득노동자에게 최초로 적용되었고, 사무직노동자도 연간 소득이 연간 2천마르크 이하인 사람이 적용대상이었다(Gorden, 1988:40~41). 미국의 경우도 1935년 노령연금제도가 처음으로 도입되었을 때 최초 적용집단은 산업과 상업부문에 종사하는 육체노동자이었으며, 1950년에 농업부분의 피용자와, 자영자로 적용대상이 확대되었으며, 1950년대 중반에 군인, 농부, 그리고 고소득자영인과 국가 및 주 공무원들이 노령연금의 적용을 받게 되었다(US. DHHS, 1993:8~9).

이처럼 독일, 영국, 미국 등의 사회보험제도는 상대적으로 직업안정도가 떨어지고 소득이 낮은 육체노동자가 먼저 적용대상으로 설정되어 보호를 받았고 그 이후에 안정된 사무직근로자와 자영자 등으로 적용범위의 확대가 이루어지는 상향식 확대과정을 밟아 왔다. 이러한 상향식 확대과정에서는 선진국의 경험에서 보듯이 하향식 확대과정에 비해 비교적 사회보험의 사각지대가 덜 발생된다. 왜냐하면 사회보험의 적용이 어려운 취약계층에 대한 사회보험이 비교적 일찍 이루어지기 때문이다. 우리 나라의 사회보험제도는 1960년에 시행된 공무원연금제도가 처음이나, 일반 근로자를 대상으로 한 사회보험은 1964년에 시행된 산재보험법이 최초의 사례이다. 그후 1977년에 의료보험이 시행되었고, 1988년에 국민연금이 도입되었으며, 1995년에 고용보험이 도입됨으로서 산재보험이 시행된 지 31년만에 4대 사회보험을 모두 도입되게 되며 최근 2~3년간 5인 미만 사업장과 전체 국민에 대한 사회보험이 확대됨으로써 외형적으로 상상한 수준의 사회보험 적용이 이루어졌다. 우리 나라의 사회보험이 확대된 과정을 직업집단의 종류와 직업집단의 규모별로 정리한 것이 <表 4-1>에 제시되어 있다. 이

표에 의하면 산재보험의 경우는 생산직과 사무직의 구별 없이 대규모 사업장의 근로자가 최초의 적용집단이 되며, 점차적으로 소규모 기업의 근로자에게 확대된 과정을 밟아 온 것으로 나타나고 있다. 우리나라에서 기업의 규모가 소득의 크기와 직업의 안정도를 어느 정도 결정한다고 보면 산재보험의 경우는 안정된 직업을 가진 고소득근로자에서 불안정한 직업을 가진 저소득근로자로의 확대라는 하향식 확대과정을 밟아 온 것으로 볼 수 있다.

따라서 이러한 사회보험 확대과정에서 그 사각지대가 발생하였다고 할 수 있다. 이처럼 우리 나라 4대 사회보험은 모두 공식부문에 근무하는 정규직 임금근로자를 전제로 최초의 제도를 설계하였으며, 이 모델을 점차 대기업에서 중소기업으로 확대시킴으로써 사회보험의 적용범위를 늘려 가는 전략을 취하였는데 이 모형이 성공하기 위해서는 사회보험 관리운영의 기술상 일정한 보험료 납부 능력, 높은 소득 노출도, 장기간의 명확한 고용계약, 그리고 보험료 부과·징수의 용이성 등이 갖추어져야 한다. 그런데 지난 30~40여 년간 적어도 5인 이상 사업장에 근무하는 우리나라의 정규직 근로자들은 이러한 조건을 어느 정도 충족시킬 수 있었으며, 이러한 배경 하에서 임금근로자에 대한 사회보험 확대 적용을 비교적 빠른 시간 안에 진행시킬 수 있었다.

〈表 4-1〉 우리 나라 社會保險의 年度別, 集團別 適用 擴大過程

연금보험	건강보험
1960: 공무원 적용 1963: 군인 적용 1975: 사학교원적용 1977: 사학직원적용 1988: 국민연금 10인 이상 사업장 근로자 1992: 5인 이상 사업장 근로자 1995: 농어촌지역주민 적용 1999: 도시지역연금확대(전국민연금)	1977: 500인 이상 사업장 근로자 1979: 공무원·사립학교교직원 적용 및 300인 이상 사업장 근로자 적용 1980: 300인 이상 사업장 근로자 1982: 16인 이상 사업장 근로자 1988: 5인 이상 사업장근로자 적용 및 농어촌주민 적용 1989: 도시지역주민 적용(전국민의료보험)
고용보험	산재보험
1995: 30인 이상 사업장 근로자 1998. 1: 10인 이상 사업장 1998. 3: 5인 이상 사업장 1998: 1인 이상 사업장 적용	1964: 500인 이상 사업장 근로자 1965: 200인 이상 사업장 근로자 1967: 100인 이상 사업장 근로자 1969: 50인 이상 사업장 근로자 1974: 16인 이상 사업장 근로자 1982: 10인 이상, 일부사업장 5인 이상 1992: 5인 이상사업장 근로자 2000: 1인 이상 사업장 근로자

資料: 보건복지부·노동부 내부자료

가장 전형적인 예로 산재보험을 들 수 있다. 산재보험은 1964년에 500인 이상 사업장을 적용, 1965년에 200인 이상 사업장 적용, 1967년에 100인 이상 사업장, 1969년에 50인 이상 사업장, 1974년 16인 이상 사업장, 1982년 10인 이상 사업장, 1992년 5인 이상 사업장 순으로 적용범위를 확대해 갔으며 이를 통해 일정 규모 이상의 임금근로자들에게는 산재위험 노출 시 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, 불명확하고 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 건강보험과 국민연금의 경우 지역가입자(자영자)로 돌려버리거나 혹은 산재보험처럼 상당기간 적용을 포기하는 방식으로 대처하게 된다³¹⁾.

두 번째 범주는 임시직, 일용직, 계절 근로자 등 고용계약 기간이 불안정하고 근로기간이 짧은 비정규 근로자들인데 이들 역시 원칙적으로 사업장 가입자에서 제외하는 방식으로 대처하였다. 예를 들어 국민연금의 경우는 고용기간이 3개월 미만인 일용직, 기한부 근로자, 그리고 계절 및 일시 노동자는 사업장 가입자에서 제외시켰으며, 건강보험 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 보험적용에서 제외시켰다.

세 번째 범주는 건강보험과 국민연금에 해당되는 자영자 집단이다. 자영자의 경우는 후진국은 물론 선진국에서도 소득 노출도, 소득활동 파악의 어려움 때문에 사회보험 적용이 어려운 계층 중의 하나이다 (Williams, 1999). 우리 나라는 자영자에 대한 건강보험과 국민연금 확

31) 산재보험은 5인 이상 사업장을 강제적용한 것이 1992년이었으나 8년이 지난 2000년 7월에 가서야 1인 이상 사업장으로 확대되었다. 이것은 산재보험 등 다른 사회보험의 적용 속도를 볼 때 매우 오랜 시간에 해당된다.

대 시 보험료 부과체계만을 다르게 적용했을 뿐 급여 수준 및 급여계산 방식 등 정규직 근로자를 전제로 설계된 기본 골격을 그대로 자영업자 집단에게 확대 적용하였다. 그 결과는 건강보험은 성공한 예로 평가되고 있으나, 국민연금의 경우 그렇지 못한 결과로 나타났다. 1977년에 시작하여 12년만인 1989년에 전국민을 적용한 건강보험의 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”(van Ginneke, 1999:57), 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.

우리 나라의 사회보험의 확대 속도는 세계적으로 유례가 드물 정도로 급속히 진행되고 있다. 그러나 이러한 급속한 확대에도 불구하고 여전히 문제로 남아있는 것은 사회보험이 전국민 혹은 전체 임금근로자를 포괄하지 못하는 현상이 지속되고 있고 그 결과 사회보험 적용자와 미적용자라는 두 종류의 계층이 존재하게 되었다는 것이다.

2. 制度·行政에 따른 死角地帶

사회보험방식으로 비정규직, 영세사업장 근로자 등의 사회적 위험을 대처할 경우 제기되는 문제들은 네 가지로 압축시킬 수 있다. 첫째는 불완전 고용 근로자의 특성인 불완전한 고용상태로 인해 사회보험에서 일반적으로 요구하는 최저가입기간을 충족시키지 못해 보호를 받지 못하는 경우, 둘째, 사회보험의 적용 대상이 되나 피고용자 혹은 고용주가 기여금 납부를 회피하여 급여를 받지 못하는 경우, 그리고 셋째, 원천적으로 사회보험 적용대상에서 제외되는 경우이다. 이러한

문제들이 우리 나라 사회보험에서 어떤 형태로 발생되고 있는가를 살펴보기로 한다.

가. 最低加入期間

최저가입기간 문제는 고용과 실업을 반복하는 ‘반복 실업’, 자영노동과 임금노동의 순환, 그리고 비정기적 소득 등 불완전 고용 근로자의 고용형태의 특성과 기여와 급여를 연계시키는 사회보험의 기본 원리가 충돌하는 경우이다. 이 문제는 사회보험의 최저가입기간을 충족시키지 못하여 사회적 위험에 노출되어도 수급권이 발생하지 않는 경우가 전형적이다. 우리 나라의 건강보험과 산재보험의 경우 사업장이 당연 보험적용 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 관리 감독 능력이다. 고용보험은 1999년말 법 개정을 통해 수급권 자격을 ‘18개월 중 12개월 보험료 납부’에서 ‘18개월 중 180일 납부’로 최저 피보험 기간을 단축했기 때문에 최저가입기간이 상당히 완화된 상태에 있다. 물론 우리 나라는 실업부조가 없고, 아직 선진국에 비해 최저가입기간이 길기 때문에³²⁾ 축소 여지가 없는 것은 아니지만 행정관 리능력의 취약성으로 인한 법 적용의 실효성과 근로의욕 문제 등을 둘러싸고 쟁점이 형성될 수 있는 측면이 있다.

32) 독일의 실업보험에서 수급권 발생하는 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).

국민연금의 경우는 1998년 법 개정으로 최저가입기간이 20년에서 10년으로 단축되었기 때문에 보험방식을 전제로 하는 한 더 이상 최저가입기간을 단축시킬 여지는 없다. 또한 국민연금은 가입기간 통산이 가능하고, 비고용 기간 중 임의가입이 가능하기 때문에 불완전 고용 근로자의 문제를 대처하는 데는 비교적 유연한 장치를 갖추고 있다³³⁾. 특히 불완전 고용 근로자의 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 22만원) 가입자의 제도 수용성 여하에 따라서는 국민연금에서 배제될 확률이 낮다. 따라서 우리 나라 사회보험의 경우 전반적으로 비정규직의 최저가입기간 문제는 적용범위 등 다른 사안에 비해 큰 쟁점은 아니며, 사회보험 기구의 행정관리 능력, 사회보험의 신뢰도, 소득 수준, 피보험자의 수용도 등 보험제도 외적인 문제와 연관되어 있다고 볼 수 있다.

나. 適用範圍

우리 나라에서 불완전 고용 근로자를 4대 사회보험에 적용시키기 위한 법률 조정은 일정한 궤도에 올라 있다. 그럼에도 불구하고 불완전 고용 근로자의 사회보험 적용률이 미진한 이유는 소규모 사업장과 여기 고용된 근로자의 특성, 즉, 사업장의 잦은 휴폐업, 근로자의 빈번한 사업장 이동과 불규칙한 고용, 정확한 소득 파악의 한계 등으로

33) 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 최저 노후소득을 보장하게 된다. 스웨덴, 칠레같은 경우가 후자의 경우에 해당되며, 우리 나라는 국민연금의 수급대상에서 제외된 빈곤층의 경우 공공부조(기초생활보장제도)로 대처하는 전자의 방식으로 소득보장이 설계되어 있다.

대상자의 자격 확인과 이에 따른 보험료 부과, 징수의 강제성이 확보되지 않기 때문이다. 특히 불완전 고용 근로자의 기여 회피 문제는 보험료를 ‘강제적으로 원천 징수’하는 근로자의 특성 때문에 보험자의 자격 확인 등 사회보험행정기구의 관리능력에 따라서는 상당부분 극복할 수 있는 문제이다. 따라서 문제의 핵심은 불완전고용 근로자의 사회보험 적용을 관리하는 행정능력인데 이 문제는 불완전 고용근로자에 대한 4대 사회보험의 확대와 근로기준법 적용 과정에서 끊임 없이 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).

다. 寄與 回避

기여 회피는 불완전 고용 근로자가 사회보험의 당연 적용대상이 되나 고용주 또는 피보험자가 기여금을 의도적으로 기피하여 사회적 위험에 노출되어도 보호를 받지 못하는 경우이다. 개발도상국에서 사회보험의 기여 회피 문제는 많이 알려져 있으나 최근에는 고용구조의 변화와 더불어 선진국에서도 쟁점이 되고 있다. 이러한 이유로 '90년대 중반부터 세계은행(World Bank)과 국제노동기구(ILO) 양측을 중심으로 전개된 공적연금 개혁논쟁에서 기여 회피 문제는 사회보험방식의 연금제도에서 핵심적 쟁점이 되고 있다(World Bank, 1994:319~320; Gillion, et. al., 2000:251~269)³⁴. 일반적으로 불완전 고용 근로자는 비공식부문에 종사하는 비율이 높고, 고용상태 및 소득파악에 어

34) 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, 국제노동기구(ILO)쪽에서는 사회보험행정의 관리능력 부재에 강조점을 두고 있다.

려움이 있기 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, 사회보험행정기구의 관리능력이 취약한 경우 기여 회피는 사회보험방식의 치명적 약점이 된다. 우리 나라의 경우 4대 사회보험의 총 기여율은 <表 4-2>에서 보는 것처럼 1999년 기준으로 13.93%로 독일(41.20%), 프랑스(49.89%), 일본(28.00%), 그리고 미국(18.15%) 등 선진국에 비해 높은 수준은 아니나(Social Security Administration, 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 4대 사회보험의 적용이 확대될수록 기여 회피의 가능성은 높아진다고 보아야 한다.

〈表 4-2〉 社會保障프로그램 寄與率(保險料率)의 國際比較(1999)
(단위: %)

국가	노령·장애·유족			총 사회보장 프로그램 ¹⁾ 합계		
	피보험자	고용주	소계	피보험자	고용주	총계
독 일	9.75	9.75	19.50	19.90	27.70	41.20 ²⁾
프랑스	6.65	9.80	16.45	15.66	34.23	49.89
스웨덴	6.95 ³⁾	6.95 ³⁾	13.35 ³⁾	6.95	15.28	22.38 ²⁾
일 본	8.67	8.67	17.34	13.47	14.53	28.00
영 국	10.00 ⁴⁾	12.20 ⁴⁾	22.20 ⁴⁾	10.00	12.20	22.03 ²⁾
미 국	6.20	6.20	12.40	7.65	10.50	18.15
한 국	4.50 ⁵⁾	4.50 ⁵⁾	9.00	6.14	7.79	13.93
멕시코	3.45 ³⁾	8.75 ³⁾	12.20 ³⁾	6.58	9.10	15.68

註: 1) 노령·장애·유족, 상병급여, 출산급여, 산재급여, 실업급여, 가족수당 프로그램의 합계를 의미함. 2) 중앙정부가 가족수당 비용 전액부담.

3) 연금제도 개혁이후 신제도의 기여율임.

4) 다른 프로그램의 기여율이 합해진 비율임.

5) 우리 나라 국민연금의 노사 기여율을 의미함.

資料: Social Security Administration. *Social Security Programs Throughout the World-1999*. SSA Research Report # 64, 2000, xl vii.

우리 나라 사회보험의 보험료 부담수준과 기여회피율의 상관관계에 대해서는 경험적 연구가 없기 때문에 단정적으로 말할 수는 없으나 최근 2~3년간의 고용보험, 국민연금, 산재보험 확대과정에서 소규모 사업장의 고용주와 근로자가 사회보험료 납부에 대해 부담을 느끼고 있다는 분위기는 여러 곳에서 감지되고 있다. 일례로 국민연금의 경우 5인 미만 사업장 사업주에 대한 한 설문조사에 의하면 현재 지역 가입자로 분류되어 있는 5인 미만 사업장근로자를 직장가입자로 전환 시킬 경우 근로자 연금 기여금의 50%를 부담할 의사와 근로자 자격 관리에 대한 수용성을 질문한 결과 보험료 부담이 어렵다는 응답이 58.4%로 나타났으며, 자격관리가 어렵다는 응답이 대략 70%를 상회하

고 있는 것으로 보고되고 있다(원종욱 외, 1999:62). 비공식부문이나 소규모 사업장에 종사하는 근로자 및 영세 고용주의 기여 회피의 해결은 경제성장으로 인한 소득 향상, 비공식부문의 축소 등의 영향을 받으나 사회보험방식을 전제로 할 경우 사회보험행정기관의 관리능력, 그리고 조세행정의 수준 등에 의해 직접적 영향을 받게 된다.

3. 低成長-高失業으로 인한 死角地帶

서유럽처럼 상향식으로 사회보험을 확대해도 장기경기침체와 반복 실업으로 정도의 차이는 있으나 사각지대가 발생하고 있는 것은 사실이다. 1980년대를 기점으로 세계적으로 본격화되기 시작한 고실업, 비정규직 근로자의 증가 등 노동시장과 고용 패턴의 변화는 50~60년대에 상당한 수준의 사회보장제도를 구축해 놓은 서유럽 국가에게 기존 사회보장체계의 재편과 적응을 강요하는 힘으로 작용해 왔다(Esping-Andersen, 1997:66~70; ILO, 2000:31~49). 이러한 변화에 대응하여 유럽 각국에서는 사회보험의 수급자격 요건의 강화, 일을 통한 소득보장의 강화(공공부조) 등의 조치가 나타나고 있다(European Community, 2000; European Commission, 1998).

서구의 경험을 보면 '80년대부터 진행된 만성적인 고실업, 파트타임 근로자·임시직근로자 등 비정규 근로자 (atypical workforce)의 급증³⁵⁾, 임금노동과 자영노동의 순환적 반복 혹은 고용과 실업을 반복하는 '반복실업' 등으로 상징되는 고용구조와 노동패턴의 변화는 보험료 납부의 잠정적 중단으로 인한 사회보험 급여 수급권의 제한, 비정규

35) 비정규 노동의 전형적 유형인 파트타임 근로자의 수는 EC 전체 취업인구 1억 5천여 만명 중 2천 5백만명으로 16.9%를 차지하고 있다. 네덜란드는 파트타임 근로자의 비율이 무려 37.9%(272만명)에 달하고 있으며 영국 8.6%, 프랑스 16.8%, 독일 17.5%에 이르고 있다(European Community, 1998:20).

직의 낮은 소득으로 인한 연금, 의료보험 등의 적용 배제로 비정규 근로자에 대한 사회보험의 사회적 보호 기능을 현저히 떨어뜨리고 있다(Blackwell, 1994:89~91; Walwei, 1995).

한편, 최근 ‘압축적으로’ 사회보험을 확대하고 있는 우리 나라의 경우는³⁶⁾ 유럽국가들이 사회보험 확대기에 부딪힌 문제와 ’80년대 이후 사회보험 재편기에 나타난 문제가 중첩되어 나타나는 독특한 상황이 전개되고 있다. 즉, 사회보험의 확대를 위한 제도 구상과 행정구조 및 인력의 정비, 사회보험의 형태(통합관리방식 vs. 분리관리방식) 등 서유럽에서 사회보험 확대기에 나타난 쟁점과 비정규 근로자의 보험적용을 위한 제도 정비, 실업으로 인한 보험료 납부와 기여 통산 문제, 그리고 가입자 친화적인(consumer-friendly) 사회보장행정 구현 등 서구에서 사회보험 확립기를 지나 재편기에 제기되는 쟁점들이 동시에 복합적으로 나타나고 있다.

36) 우리 나라는 전세계적으로 유례가 드물 만큼 사회보험의 ‘압축 성장’을 하고 있다. 보험료를 납부하는 실제 적용률을 논외로 하면 법률적으로 의료보험은 전국민적용에 12년, 국민연금은 11년, 고용보험은 전체 임금근로자 적용에 4년이 소요되었다. 유럽국가의 경우 임금근로자를 대상으로 시작된 연금, 의료보험이 전국민에게 적용되는데는 최소한 40-50년이 걸렸다. 비유럽권으로 비교적 일찍 사회보장을 시작한 라틴아메리카의 경우 1920년대와 1930년대에 아르헨티나, 칠레, 쿠바 등이 가장 먼저 사회보험을 도입했는데, 도입한지 50-60년이 지난 1980년 당시 의료보험의 인구적용률은 69~96%, 경제활동인구 대비 연금 적용률은 62~96% 이었다(Mesa-Lago, 1991:3~11). 유럽국가의 경우는 1880년대 후반에서 1930년대에 걸쳐 사회보험이 도입되었고 전국민(혹은 전체 임금근로자)을 사회보험에 적용한 것은 2차대전을 전후한 기간이었다(김태성·성경룡, 1993:104~112).

第 3 節 死角地帶 規模와 集團

1. 社會保險 適用率

<表 4-3>은 우리 나라 4대 사회보험의 확대과정에서 적용이 제외된 인구비율을 연도별로 추계하여 사각지대의 대략적 규모를 본 것이다. 이 표에 의하면 1999년을 기준으로 볼 때 공적연금은 15세 이상 경제활동인구의 52.4%를 적용, 건강보험은 전국민의 95.0%, 고용보험은 48.3%, 산재보험은 전체 임금근로자의 59.4%만을 적용하고 있는 것으로 추정된다. 그런데 산재보험의 경우 2000년 7월 이후 추가로 적용된 근로자를 감안하면 비적용 근로자 비율은 어느 정도 줄어들 것이다.

사회보험 적용률 추정 방법은 1999년의 예를 들면 다음과 같다. 공적연금 적용률은 국민연금·군인·사학·공무원연금 가입자(1061만 8천명)를 15세 이상 총취업자(2028만 1천명)로 나누어 52.4%를 구하였으며, 건강보험 적용률은 건강보험 가입자를 주민등록상 총인구로 나누어 구하였고³⁷⁾, 고용보험 적용률은 고용보험 적용자를 임금근로자 총수로 나누어 적용률을 구하였으며³⁸⁾ 산재보험은 산재보험 적용자를 임금근로자 총수로 나누어 구하였다³⁹⁾. 물론 이 추정치는 다소 현실을 과장하는 측면이 있지만 최근의 사회보험 확대 정책의 한계와 불완전 고용 근로자의 사회보험 배제 문제를 부각시키는 데는 유용하다. 사회보험에서 제외된 근로자의 규모를 정확하게 계산하려면 법률에 규정한 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 있기

37) 건강보험 가입자(4517만 3천명)/주민등록상 총인구(4754만 2천명) = 95.0%

38) 고용보험 적용자(605만 4천명)/임금근로자 총수(1252만 2천명) = 48.3%

39) 산재보험 적용자(744만 1천명)/임금근로자 총수(1252만 2천명) = 59.4%

는 하지만 <表 4-3>에서 보는 것처럼 임금근로자 전체 규모에서 각 사회보험의 적용인구의 비율을 구하는 방법이다.

그런데 적용대상자의 범주를 어떻게 잡느냐에 따라 적용률이 달라질 수 있다. 가령 노동부에서는 고용보험 적용 대상 임금근로자를 870만명 정도로 보고 있는데(노동부, 2000:177) 이 경우 적용률은 69.6%(=605만 4천명/870만명)가 된다. 본 연구의 초점이 소득보장의 사각지대 축소방안이므로 전체 임금근로자로 고용보험 적용대상자 수를 나누어야 우리 나라 전체임금근로자 중 어느 정도의 규모가 고용보험에서 제외되어 있는지를 알 수 있게 되므로 <表 4-3>의 계산방식이 더 적합하다고 하겠다. 그리고 앞서서도 살펴보았으나 우리 나라 총인구에서 약 37.66%가 국민연금 가입대상자이며 이 중 총가입자는 36.72%이다. 물론 총인구에는 국민연금을 제외한 다른 공적연금 가입자가 포함되어 있으므로 국민연금 총가입대상자를 총인구로 나누는 방식은 국민연금 사각지대에 있는 자들의 비율을 나타내 주지는 못한다. 따라서 국민연금 총가입대상자 1715만 2천명 중 97.5%에 해당하는 1672만 4천명이 가입한 것으로 나타나고 있으며 총가입자 중 납부유예자가 22.85%, 납부불능자가 7.12%로 약 30%가 보험료를 미납하는 것으로 나타나고 있어 국민연금의 경우 적용범위보다는 가입자의 보험료 미납문제가 더 심각한 것으로 보인다(表 3-10 참조).

건강보험의 적용률은 95%에 이르고 있는데 건강보험에서 당연 제외되는 의료보호 대상자를 고려한다면 실질적으로 전국민이 적용되는 것으로 볼 수 있으나 건강보험의 경우도 완벽하게 모든 국민을 포괄하는 것은 아니며 일부 국민들이 제외되어 있다는 지적은 계속되어 왔다.

〈表 4-3〉 우리 나라 社會保險의 年度別 人口適用率 推移
(단위: 천명, %)

년도	총인구수 (A)	공적연금		건강보험	
		적용자수	적용률	적용자수(F)	적용률(F/A)
1965	29,610	305		0	0.0
1970	31,466	415		0	0.0
1975	34,707	531	5.2	0	0.0
1980	37,436	738	5.6	9,226	24.6
1985	40,448	821	5.6	17,995	44.5
1990	43,411	5,649	31.4	40,180	92.5
1995	44,606	8,396	41.3	44,015	98.7
1999	47,542	10,618	52.4	45,173	95.0

〈表 4-3〉 계속

년도	총 인구수 (A)	15세 이상 총취업자수		산재보험		고용보험	
		임금 근로자 ¹⁾ (B)	비임금근 로자 ²⁾ (C)	적용자 수(D)	적용률 (D/B)	적용자 수(E)	적용률 (E/B)
1965	29,610	2,731	5,791	161	5.9	0	0.0
1970	31,466	3,746	5,871	739	19.7	0	0.0
1975	34,707	4,751	6,941	1,836	38.6	0	0.0
1980	37,436	6,464	7,219	3,753	58.1	0	0.0
1985	40,448	8,104	6,866	4,495	55.5	0	0.0
1990	43,411	10,950	7,135	7,543	68.9	0	0.0
1995	44,606	12,736	7,641	7,894	62.0	4,326	34.0
1999	47,542	12,522	7,759	7,441	59.4	6,054	48.3

註: 1) 비임금근로자는 자영업주와 가족종사자의 합계
資料: 통계청(2000), 해당제도 통계 연보에서 재구성

이 문제는 논리적으로 일치되어야 할 전체 국민수와 건강보험 가입자 수가 일치하지 않은 경우이다. <表 4-3>에서도 의료보호 대상자를 고려한다 하더라도 주민등록상 인구와 건강보험 적용인구에 많은 차이가 나타나고 있다. 두 수치가 일치하지 않는 경우는 여러 가지 요인이 있을 수 있다. 과거 조합주의체제에서 나타났던 이중가입 문제나, 가입자의 기여 회피, 행정관리능력 부재 등 여러 가지 문제와 연결된다. 공적연금의 경우 실제 가입자는 15세 이상 취업자의 52.4%에 불과해 절반 정도의 취업자가 공적연금의 적용대상에서 제외되어 있다.

이처럼 임금근로자의 상당수가 실제 사회보험 적용에서 배제되는 현상은 우리 나라 사회보험 확대 과정의 유형과 밀접히 연관되어 있다. 즉, 우리 나라의 사회보험 확대는 라틴아메리카의 하향식 확대 과정과 유사하며 이러한 하향식 확대과정으로 사회보험의 기술상 자격 관리나 보험료 산정 및 부과, 징수가 어려운 5인 미만 사업장 근로자들이나 영세 자영업자들이 자연스럽게 배제되었으며 그 결과로 나타난 것이 5인 미만 사업장 근로자, 비정규직 근로자 등 불완전 고용 계층 그리고 일부 영세 자영업자와 농민의 사회보험 적용 배제 현상, 즉, 사각지대의 존재 형태이다.

2. 不完全雇傭 勤勞者의 規模

비정규직과 5인 미만 사업장 근로자 등 불완전 고용 근로자의 정확한 규모와 내부 구성을 파악하는 것은 정교화된 공식적인 통계가 생산되지 않기 때문에 쉽지 않다. 비정규직 규모를 논의할 때 가장 많이 인용되는 통계는 통계청의 『경제활동인구연보』통계인데, 노동부와 통계청간에 상용, 임시, 일용에 대한 정의가 상이하여 정확한 실태 파악에 장애가 있다. 통계청에서 정의하는 상용 근로자는 ‘특별한 고용 계약이 없어 기간이 정해져 있지 않더라도 계속 정규직원으로 일하면

서 상여금, 수당 및 퇴직금 등의 수혜를 받는 자 또는 고용계약기간이 1년 이상인 자’, 그리고 임시근로자는 ‘고용계약 기간이 1개월 이상 1년 이하인 자’, 일용근로자는 ‘임금 또는 봉급을 받고 고용되어 있으며 고용계약기간이 1개월 미만인 자 또는 일정한 사업장 없이 떠돌아다니면서 일한 대가를 받는 자’로 되어있다. 반면에 노동부에서는 취업기간을 정하지 않거나, 1개월 이상의 기간을 정하여 고용된 자 그리고 임시 또는 일용근로자로서 조사기준일 이전 3개월을 통산하여 45일 이상 사업체에 고용되어 있는 자를 상용근로자로 분류하고 있다.

그런데 임시직과 일용직근로자를 포괄적 의미의 비정규직으로 보게 되면, 2000년 3월 기준으로 약 685만명이며 이는 전체 임금근로자의 52.6%를 차지하는 규모이다. 물론 잘 알려진 것처럼 비정규직의 규모는 IMF 구제금융기를 거치면서 상당한 규모로 팽창하고 있어 1995년에 42.0%에서 2000년에는 52.6%로 최근 5년간 10% 이상 증가하고 있다.

〈表 4-4〉賃金勤勞者 内部 構成의 推移

(단위: 천명, %)

연도	상용(a)	임시(b)	일용(c)	임시+일용(b+c)	합계(a+b+c)
2000.3	6,165(47.4)	4,504(34.6)	2,348(18.0)	6,852(52.6)	13,017(100.0)
1999	6,050(48.3)	4,183(33.4)	2,289(18.3)	6,472(51.7)	12,522(100.0)
1998	6,457(53.0)	3,998(32.8)	1,735(14.2)	5,733(47.0)	12,191(100.0)
1997	7,151(54.1)	4,182(31.6)	1,892(14.3)	6,074(45.1)	13,226(100.0)
1996	7,401(56.7)	3,860(29.5)	1,804(13.8)	5,664(43.3)	13,065(100.0)
1995	7,429(58.1)	3,545(27.7)	1,809(14.1)	5,354(42.0)	12,784(100.0)
1990	5,938(54.2)	3,171(29.0)	1,840(16.8)	5,011(45.8)	10,950(100.0)
1985	6,714(82.8)		1,390(17.2)	-	8,104(100.0)
1980	5,164(79.9)		1,300(20.1)	-	6,464(100.0)

資料: 통계청, 『경제활동인구연보: 1963~1999』, 통계청, 2000.

한편 임시·일용직 근로자뿐만 아니라 5인 미만 사업장에 종사하는 근로자의 수 역시 정부 공식통계에서 정확하게 파악하기 어렵다. 통계청의 자료에 의하면 <表 4-5>에서 보는 것처럼 1998년 말 기준으로 5인 미만 종사자의 사업체 수가 약 244만개, 종사자수는 427만 4,596명으로 파악되고 있다. 그러나 여기서 종사자라 함은 자영업주, 무급가족종사자, 상용종사자, 임시 및 일일종사자, 그리고 무급종사자를 합한 개념이기 때문에 순수하게 피용의 형태를 취하는 근로자의 수, 그리고 근로자 내부에서 상용과 임시의 구분이 정확하게 나타나 있지 않다.

<表 4-5> 5인 미만 사업체 및 종사자수 현황(1998)

종사자 구분	사업체수	종사자수
1명~4명	2,438,466(87.5)	4,274,596(34.4)

資料: 통계청, 『1998년 기준 사업체 기초통계 조사보고서(전국편)』, 1999, p.27.

<表 4-5>와 같은 자료를 사용한 최근의 보고서(원종욱 외, 2000: 20~21)에는 추정방법이 명시되지 않았지만 ‘상용근로자가 한 명 이상인 5인 미만 영세사업장의 근로자는 178만 5,417명이며, 이중 상용근로자는 전체 근로자의 75.4%인 134만 6,799명, 그리고 임시직 근로자의 수는 43만 8천명’으로 밝히고 있다. 5인 미만 사업장 근로자의 규모는 이 보고서의 수치가 대략적인 현실을 반영하는 것으로 보이는데, 노동부의 『사업체기초통계보고서』 ‘원자료’를 재분석한 또 다른 연구에 의하면 1995년 기준으로 4인 이하 사업장 종사자 중 상용·임시·일용직의 규모, 즉, 자영업주와 무급가족종사자를 제외한 순수한 피용근로자의 수가 149만 6천명이며, 이중 1개월 이상 고용된 상용이 138만명, 1개월 미만이나 일일형태로 고용된 임시·일용직근로자를 11

만 7천명으로 계산하고 있다(이철수·유경준, 1997:7).

<表 4-4>와 <表 4-5>는 고용형태에 대한 정의가 상이하기 때문에 불완전 고용 근로자의 총수를 추산하기 어렵다. 5인 미만 사업장 근로자 중 순수 피고용자의 규모를 178만명으로 잡는다 하더라도 이중 통계청조사에서 사용하는 상용과 임시직의 기준으로 재분류할 수 없기 때문이다. 따라서 비정규직 근로자 그리고 5인 미만 사업장 근로자가 4대 사회보험에서 어느 정도 제외되어 있는지를 정확하게 추산하기가 역시 어렵다. 그런데 최근 조사자료에 의하면 전일제 상용노동자의 4대 사회보험 적용률은 거의 100%에 가까운 반면에 임시·일용·파견은 약 60% 내외, 단시간 근로자는 이보다 훨씬 떨어지는 25~40%의 적용률을 보이고 있다⁴⁰⁾(이주희 외 1999). 임시·일용·파견직의 사회보험 적용률이 높은 것은 파견근로자의 사회보험 적용률이 높기 때문이며, 임시·일용직 자체로는 이보다 훨씬 적용률이 떨어질 것으로 추정된다. 노동부가 조사한 「파트타임고용실태조사」(1996) 원자료를 재분석한 또 다른 연구에서도 사업체의 57.5%만이 산재보험을 적용하였으며, 국민연금은 16.7%, 건강보험은 23.7%, 고용보험은 30.4%의 기업체만이 파트타임근로자를 사회보험에 적용시키는 것으로 분석되었다(김유선, 1999: 47). 조사의 표본과 정의에 따라서 사회보험 적용률은 상당한 차이가 나타나나 상당수의 비정규직들이 사회보험에서 배제되고 있는 것은 뚜렷한 사실로 확인되고 있다. 5인 미만 영세 사업장 근로자의 경우, 고용보험은 1998년 10월부터 5인 미만 사업장 확대 적용 사업을 벌여 약 74만명(사업장 38만개)이 가입된 것으로 나타나고 있고(고용보험연구센터, 1999: 17), 최근 확대사업을 벌인 산재

40) 이 조사는 1999년 9월부터 10월에 걸쳐 실시된 표본조사로 조사대상은 서울과 수도권권의 상시고용 10인 이상의 사업체에 종사하는 남녀 노동자 1,000명이다. 따라서 비정규 노동자가 많이 몰려 있는 10인 미만의 영세 사업체 종사 노동자가 배제되었고 사무직 노동자가 과다하게 표본에 포함되어 있음에 유의할 필요가 있다.

보험의 경우는 약 73만명(사업장 34만개) 정도를 가입시켰다. 앞에서 언급했듯이 5인 미만 사업장 근로자 총수를 178만명으로 잡을 경우 약 42% 정도가 적용된 것이어서 절반 이상이 제외되어 있는 것으로 추정된다. 물론 이러한 적용률도 사회보험행정기관의 사업장관리가 원활히 이루어지지 않으면 더욱 떨어질 가능성이 높다. 5인 미만 사업장 근로자가 지역가입자로 분류되어 있는 국민연금의 경우는 소득 신고자가 63만 9천명 정도로 보고되고 있으나 이중 보험료를 실제 납부하는 비율은 70% 정도로 추정되기 때문에(노인철·이용하, 2000: 18,21) 약 45만명 정도가 실제 적용을 받고 있는 것으로 추정된다. 이와 같은 결과에서 알 수 있는 것은 임금근로자 중 취약계층이라 할 수 있는 비정규직, 그리고 5인 미만 영세 사업장 근로자의 상당수를 우리 나라 사회보험은 거의 보호하지 못하고 있는 것이다.

3. 社會保險料 未納 家口의 規模와 特性

지금까지는 사회보험 적용에 대하여 살펴보았다. 그러나 사회보험 적용대상이라 하더라도 보험료를 미납하는 경우 사회보험의 혜택에서 제외된다. 즉, 기여회피자의 경우 적용률에는 포함되나 실제로는 사회보험의 사각지대에 있는 것이다. 따라서 여기서는 사회보험료를 실제로 미납하고 있는 가구들의 규모와 그 특성에 대하여 논의하기로 한다.

사회보험 사각지대에 있는 가구의 특성을 살펴보기 위해 통계청의 『도시가계조사』 원자료 중 2000년 2/4분기 자료(표본가구수: 15,720가구를) 이용하였다. 통계청의 도시가계 자료에는 1인가구와 비근로자 가구의 소득자료가 배제되는 제약이 있으므로 분석결과의 신뢰도가 낮아질 수 있으나 현재 우리 나라 공식통계의 여건을 고려할 때 도시가계조사자료 분석결과 자체로도 주요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

도시가계조사 자료에는 지출항목 중 “공적연금 보험료”와 “사회보험 보험료” 지출항목이 있다. 공적연금 보험료는 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금을 모두 포함하며 사회보험료는 건강보험과 고용보험 보험료를 포괄하고 있으므로 사회보험료 지출액이 “0”인 가구의 경우 건강보험료와 고용보험을 전혀 납부하지 않은 가구이다. 그런데 거의 모든 가구가 건강보험 대상자이므로 사회보험료 지출이 “0”라 함은 건강보험료를 전혀 납부하지 않은 것이다. 왜냐하면 사회보험료 지출이 “0”인 가구 중 건강보험에만 가입되어 있고 고용보험 적용대상이 아닌 경우는 있으나, 그 반대로 건강보험 적용대상은 아니면서 고용보험만 가입되어 있는 가구의 경우는 없기 때문이다.

먼저, 『도시가계조사』지출항목에서 공적연금과 사회보험료 지출액이 “0”인 가구만을 대상으로 이들 가구들의 규모, 평균지출, 평균취업 가구원수 등을 분석하였다. 그런데 공적연금마다 급여지급 연령은 상이하나 급여를 지급받고 있는 연령계층이 본 자료에 포함되어있기 때문에 공적연금 보험료 지출이 “0”이라고 모두 공적연금 사각지대에 있는 것으로 간주할 수는 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 두 가지 방법을 고려할 수 있다. 먼저 공적연금 급여소득이 있는 가구를 찾아내어 제외하는 방법이다. 그리고 다른 방법은 공적연금 급여지급 연령계층을 제외하는 방법이다. 그런데 도시가계조사 자료에서 비근로자가구의 소득자료가 제외되어 있어 첫 번째 방법이 불가능하고 그리고 공적연금은 각각 연금급여 지급연령이 상이하고 어떤 가구가 어떤 공적연금 급여를 받는지 알 수 없으므로 이들 가구를 제외하는 것이 어렵다. 그러나 국민연금 가입이 상대적으로 제한적인 18세 미만의 가구주 가구와 60세 이상 가구주 가구를 제외하고 그 나머지 연령층을 대상으로 분석할 경우 정확도가 제고될 것이다. 물론 18세 미만과 60세 이상 이외의 가구 중 유족연금 또는 장애연금을 지급받고 있

는 가구가 있을 수 있으며 군인연금이나 기타 공적연금의 연금급여가 지급되는 경우도 여러 형태로 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 한계가 있는 통계자료를 이용하여 가장 현실에 근접할 수 있는 방법으로 판단되므로 본 연구에서는 공적연금의 경우 18세 미만과 60세 이상의 가구주(가)를 제외하고 분석하였음을 밝혀둔다⁴¹⁾.

그런데 사회보험료, 즉, 건강보험료와 고용보험료를 납부하지 않는 가구의 경우 이러한 문제가 발생하지 않으므로 공적연금에 비해서는 다소 정확도를 기할 수 있으나 두 보험료에 대한 구별이 되어 있지 않아 자료분석에 대한 제약이 있음을 아울러 밝혀둔다.

가. 公的年金 未納家口

자료분석결과 통계청의 2000년도 2/4분기 도시가계조사 원자료의 총 15,720가구 중에서 공적연금 보험료를 전혀 지출하지 않은 가구가 5,081가구로 나타나고 있으며 이는 표본가구의 32.32%에 해당하는 것으로 우리 나라 도시지역 거주 총 가구 중 약 32%가 연금보험료를 납부하지 않았다고 할 수 있다.

그런데 앞에서 1999년도 우리 나라 연금 적용률 추정치가 52.4%라고 설명한 바 있는데 이는 우리 나라 국민의 47.6%가 공적연금 적용에서 제외되었다는 것을 나타내준다. 그런데 도시가계조사자료 분석결과인 32.32%는 이보다 낮은 수치로서 그 차이는 다음과 같이 설명될 수 있다. 먼저 공적연금 적용률 52.4%는 공적연금 가입자수를 15세 이상 총취업자수로 나누어 구하였으나 공적연금 미납가구비율 32.32%는 18세 이상 60세 미만의 가구주중 미납가구수를 연령제한 없이 전체가구수로 나누어 도출하였으므로 만일 전체가구도 18세 이상

41) 18세 미만과 60세 이상 가구주(가)를 제외하지 않은 분석결과도 부록에 제시하였으므로 비교검토가 필요한 경우 참조가 가능함.

60세 미만의 가구만을 대상으로 할 경우 약 40%로 수치 높아진다. 그리고 공적연금 적용률은 개인을 대상으로, 그리고 공적연금 미납가구는 가구가 대상이므로 상이한 결과가 도출된다. 그리고 도시지역 거주가구만을 대상으로 하는 경우와 전국을 대상으로 하는 경우 그 결과에 차이가 있으며 또한 연도별 차이가 그 이유인 것으로 판단된다. 그리고 제외율 47.6%의 경우 적용 또는 비적용을 구분한 것이고 미납가구 비율은 적용가구인지 아닌지를 모르는 상태에서 단지 미납만을 근거로 도출된 수치이므로 차이가 있다고 판단된다. 아울러 최근 급속한 국민연금 적용확대를 고려할 때 그 결과가 상이한 것은 당연한 것으로 보인다.

한편 공적연금 미납가구들을 근로자와 비근로자 가구로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 도시거주 근로자가구들 중 25.32%가, 그리고 비근로자 가구의 41.33%가 공적연금을 납부하지 않은 가구인데 이는 비근로자 가구가 연금보험료를 미납하는 비율이 근로자가구에 비해 상당히 높은 것으로 나타나고 있다.

〈表 4-6〉 公的年金 未納 都市家口 特性(2000.2/4分期)

(단위: 가구, %)

	공적연금 보험료 미납 가구	일반가구
근로자가구수	2,240 (25.32)	8,846
비근로자가구수	2,841 (41.33)	6,874
합 계	5,081 (32.32)	15,720

註: 괄호안 수치는 공적연금 보험료를 미납한 가구를 일반가구의 각 해당 가구수로 나누어 퍼센트로 표시한 비율임.

資料: 통계청 도시가계조사 2000년 2/4분기 원자료(raw data) 분석결과

근로자 가구와 비근로자 가구를 좀더 자세히 살펴보면 다음 <表

4-7>과 같다. 먼저 근로자 가구는 사무직 근로자가구와 생산직 근로자가구로 세분되며 사무직 근로자가구중 공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구비율은 14.46%, 그리고 생산직 근로자가구의 경우 33.21%로 생산직 근로자 가구가 사무직 근로자 가구보다 공적연금 보험료를 납부하지 않은 비율이 2배 이상 높게 나타나고 있다.

〈表 4-7〉 勤勞者家口와 非勤勞者家口의 公的年金 未納家口
(단위: 가구, %)

	공적연금 보험료 미납 가구	일반가구
근로자가구	2,240 (25.32)	8,846
사무직	538 (14.46)	3,721
생산직	1,702 (33.21)	5,125
비근로자가구	2,841 (41.33)	6,874
자영업주	1,701 (40.46)	4,204
개인경영자	151 (52.61)	287
법인경영자	6 (3.87)	155
자유업자	68 (47.89)	142
무직	914 (43.84)	2,085
합계	5,081 (32.32)	15,720

註: 괄호안 수치는 공적연금 보험료를 미납한 가구를 일반가구의 각 해당 가구수로 나누어 퍼센트로 표시한 비율임.

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

비근로자 가구의 경우 자영업 가구의 40.46%, 개인경영자가구의 52.61%, 그리고 무직가구의 43.84%가 공적연금 보험료를 납부하지 않은 것으로 나타났다. 그런데 여기서 무직가구 중 보험료 미납가구 비율이 높은 것은 예상되는 결과이나 개인경영자 가구와 자유업자 가구의 미납비율이 각각 52.61%와 47.89%에 이르는 것은 좀더 상세한 이유를 분석해볼 필요가 있다. 따라서 이들 가구의 지출분포를 보면 다

음 <表 4-8>과 같다. 아래 표의 지출등급은 각 가구원수에 따라 상이한 최저생계비의 1.2배, 1.5배, 2배 등으로 나누었는데 이는 가구원수에 따른 지출의 차이를 하나의 등급체계에서 포괄적으로 살펴보기 위한 것이다. 여기서 Y는 최저생계비를 의미하며 1인가구의 경우에는 32만원, 2인가구의 경우에는 54만원 등 가구규모별 국민기초생활보장 선정기준을 이용하였다.

<表 4-8>을 보면 연금보험료를 미납한 가구들 중에서 최저생계비 이하의 지출을 하는 가구비율이 나타나 있는데 해당가구의 첫 번째 칸에는 가구수가 나타나 있으며 가구수 밑에 있는 수치는 해당가구 중 지출등급에 속해있는 가구의 비율을 퍼센트로 나타낸 것이다. 따라서 근로자 가구의 27.05%, 비근로자 가구의 19.78%가 최저생계비 이하의 지출을 하는 것으로 근로자가구의 비율이 더 높게 나타나고 있다. 이는 연금보험료 납부와 상관없이 모든 가구를 대상으로 한 일반가구의 17.87%가 최저생계비 이하의 지출을 하고 있는 것에 비해 연금보험료를 미납하는 가구의 비율이 높게 나옴에 따라 연금보험료 미납 사유가 낮은 소득수준 때문이라는 것을 간접적으로 나타내 준다. 한편 비근로자 가구에서 자영자 가구와 개인경영자 가구의 각각 17.27%와 9.21%, 그리고 자유업자가구와 무직가구가 각각 14.49%와 26.61%가 최저생계비 이하의 지출을 하는 가구로 나타나고 있는데 이는 전반적으로 근로자 가구의 비율보다 낮은 것으로 소득수준이 상대적으로 높은 것을 의미하며 이들의 보험료 미납사유는 소득 외에 다른 이유가 있음을 추정할 수 있게 해준다. 특히 개인경영자가구와 자유업자가구의 경우 최저생계비 이하 또는 차상위와 최저생계비의 1.5배 수준 이하의 지출을 하는 가구의 누적비율이 일반가구의 그것에 비해 낮은 것으로 이는 보험료 납부를 회피하는 것으로 간주할 수 있겠다.

〈表 4-8〉 家口分類에 따른 公的年金 保險料 未納家口 支出等級別 家口數

(단위: 가구, %)

	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y× 10~	합계
근로자 가구	607 (27.05)	311 (40.91)	451 (61.01)	441	405	18	11	2244
사무직	82 (15.19)	54 (25.19)	94 (42.59)	121	171	15	3	540
생산직	525 (30.81)	257 (45.89)	357 (66.84)	320	234	3	8	1704
비근로자 가구	562 (19.78)	376 (33.00)	509 (50.91)	576	762	43	14	2842
자영업주	294 (17.27)	251 (32.02)	336 (51.76)	366	423	20	12	1702
개인경영자	14 (9.21)	6 (13.16)	21 (26.97)	34	70	5	2	152
법인경영자	0 0	0 0	2 25	0	4	2	0	8
자유업자	10 (14.49)	6 (23.19)	2 (26.09)	8	38	5	0	69
무직	244 (26.61)	113 (38.93)	151 (55.40)	171	226	12	0	917
일반가구 ¹⁾	2,774 (17.87)	1,626 (28.34)	2,825 (46.53)	3,593	4,325	279	105	15,527

註: 1) 일반가구란 연금보험료 미납 여부와 상관없이 전체 표본가구를 의미, Y는 가구원수별 최저생계비를 의미

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시기계조사 원자료(raw data) 분석결과

공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구들의 일반적 특징을 보면 먼저 이들 가구의 평균지출은 월 1,384,452원으로 일반 도시거주가구의 평균지출액인 월 1,550,981원의 약 89% 수준으로 약 17만원 가량 낮게 나타나고 있다. 이들 가구들의 평균 가구원수는 3.47명으로 일반가구의 3.53명보다 낮으며 평균취업인원수도 1.27명으로 일반가구의 1.4명보다 낮다. 그러나 연령을 살펴보면 공적연금을 납부하지 않은 가구의 평균 연령이 40.96세로 이는 18세 미만 그리고 60세 이상 가구들을 제외한 결과이므로 일반가구 가구의 평균연령인 43.65세보다 당연히 낮게 된다.

〈表 4-9〉 公的年金 保險料 未納家口의 特性

	공적연금 보험료 미납 가구	일반가구
평균 지출	1,384,452 원	1,550,981 원
평균 가구원수	3.47 명	3.53 명
평균취업인원수	1.27 명	1.4 명
서울거주 가구수	1,622 가구	4,841 가구
비서울거주가구수	3,459 가구	10,879 가구
남성가구주 가구수	3,732 가구	12,991 가구
여성가구주 가구수	1,349 가구	2,729 가구
가구주 평균연령	40.96 세	43.65 세

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

지역별로 보면 서울거주 가구 중 공적연금 보험료 미납가구 비율이 33.51%인 반면 비서울 도시지역 거주 가구 중 31.80%가 공적연금 보험료 미납가구이므로 서울에 거주하는 가구들이 공적연금 보험료를 미납하는 확률이 높게 나타나고 있다. 그리고 남성가구주 가구 중 28.73%가 보험료 미납가구이며 여성가구의 경우 49.43%로서 남성가구에 비해 상당히 높게 나타나고 있다.

나. 健康保險과 雇傭保險 未納家口

健康保險과 雇傭保險料를 미납한 가구는 2,591가구로 이는 총 15,720 표본가구의 16.48%에 해당한다. 따라서 도시에 거주하는 우리나라 도시지역 거주 총 가구 중 약 16.48%가 건강보험 보험료를 납부하지 않았다고 할 수 있다. 즉, 사회보험료에는 건강보험료와 고용보험료가 합쳐져 있지만 이들 가구의 보험료 지출이 “0”인 점을 보면 이 두 보험료 모두를 납부하지 않은 경우이므로 전국민을 대상으로 하는 건강보험의 보험료를 도시지역 거주가구의 16.48%가 납부하지 않은 것은 분명하다고 하겠다. 그런데 앞 절에서 1999년도 우리 나라 건강보험 적용률 추정치가 95%로 나타났는데 이는 우리 나라 국민의 단 5%만이 건강보험에서 제외되었다는 수치로써 도시지역 거주가구를 대상으로 하고 연도가 다소 차이가 있다하더라도 16.48%와 너무 큰 격차를 나타내고 있다. 그 차이는 다음과 같이 설명된다. 즉, 건강보험 적용대상자와 실제로 보험료를 납부하는 가구와의 차이이며 현재 건강보험관리공단에서는 건강보험료를 3개월까지 미납하는 경우에도 보험처리를 해주고 있다. 따라서 적용제외율 5%와 16.49%의 차이인 약 11%는 건강보험료 체납자 비율일 가능성이 높다고 하겠다.

〈表 4-10〉 健康 및 雇傭保險料 未納家口

(단위: 가구, %)

	건강보험료와 고용보험료 (미납가구)	일반가구
근로자가구	974 (11.01)	8,846
비근로자가구	1,617 (23.52)	6,874
합계	2,591 (16.48)	15,720

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

한편 도시가구들 중 건강보험료를 납부하지 않은 가구의 37.6%는 근로자 가구이며 나머지 약 62.4%는 비근로자 가구인데 일반가구 중 근로자 가구 비율이 비근로자 비율보다 높은 56.27%임을 고려할 때 비근로자 가구의 건강 및 고용보험료 미납 확률이 높다는 것을 알 수 있으며 이는 공적연금의 경우와 같다. 즉, 근로자 가구의 11.01% 그리고 비근로자가구의 23.52%가 보험료를 미납한 것으로 비근로자 가구가 건강보험의 보험료를 안내는 비율이 근로자가구에 비해 2배 이상 높은 것으로 나타났다.

〈表 4-11〉 健康保險料와 雇傭保險料 未納 勤勞者 및 非勤勞者 家口

(단위: 가구, %)

	건강 및 고용보험료 미납가구	전가구
근로자 가구	974 (11.01)	8,846
사무직	164 (4.41)	3,721
생산직	810 (15.80)	5,125
비근로자 가구	1,617 (23.52)	6,874
자영업주	589 (14.01)	4,204
개인경영자	31 (10.80)	287
법인경영자	2 (1.29)	155
자유업자	7 (4.93)	142
무직	991 (47.53)	2,085
합계	2,591 (16.48)	15,720

註: 괄호안 수치는 보험료를 미납한 가구를 일반가구의 각 해당가구수로 나누어 퍼센트로 표시한 비율임.

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

한편 <表 4-11>에서 보는 바와 같이 사무직 근로자가구중 건강·고용보험료를 납부하지 않은 가구비율은 4.41%로 상당히 낮게 나타나고

있으며, 생산직 근로자가구의 경우 15.80%로 생산직 근로자 가구가 사무직 근로자 가구보다 건강·고용보험료를 납부하지 않은 비율이 4배 가까이 높게 나타나고 있다. 비근로자 가구의 경우 자영업 가구의 14.01%, 개인경영자가구의 10.80%, 그리고 무직가구의 47.53%가 건강·고용 보험료를 납부하지 않은 것으로 나타났다. 그런데 이들 미납 가구 비율이 공적연금 미납가구 비율보다 낮게 나타나고 있는데 그 이유는 건강보험과 고용보험, 특히 건강보험의 경우 연금보험보다 적용범위가 더 넓으며 몸이 아플 경우 즉시 필요한 보험이지만 연금보험의 경우 10년 이상 납부하고 연령이 60세 이상이 되어야 급여가 지급되는 보험인 만큼 당장 이용 가능한 건강보험 보험료를 미납하는 가구의 비율이 더 낮은 것으로 판단된다.

그러면 건강보험과 고용보험 미납가구의 지출분포를 기초로 이들 가구의 특성에 대하여 살펴보도록 하겠다.

〈表 4-12〉 家口分類에 따른 健康·雇傭保險料 未納家口 支出
等級別 家口數

(단위: 가구, %)

	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y× 10~	합계
근로자 가구	346 (35.45)	95 (45.18)	185 (64.14)	167	166	11	6	976
사무직	24 (14.63)	16 (24.39)	27 (40.85)	31	59	6	1	164
생산직	322 (39.66)	79 (49.38)	158 (68.84)	136	107	5	5	812
비근로자 가구	453 (28.03)	190 (39.79)	275 (56.81)	307	362	25	4	1,616
자영업주	128 (21.81)	75 (34.58)	123 (55.54)	124	131	6	0	587
개인경영자	4	3	3	6	14	2	0	32
법인경영자	0	0	2	0	0	0	0	2
자유업자	1	2	0	0	3	0	0	6
무직	320 (32.32)	110 (43.43)	147 (58.28)	178	214	17	4	990
합계	799 (30.83)	285 (41.83)	460 (59.58)	474 (18.29)	528 (20.37)	36 (1.39)	10 (0.39)	2,592
일반가구	2,774 (17.87)	1,626 (28.34)	2,825 (46.53)	3,593	4,325	279	105	15,527

註: 1) Y: 가구원수별 최저생계비

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

건강보험과 고용보험 미납가구들의 지출분포를 공적연금 미납가구 지출분포와 비교해 보면 전자의 지출수준이 후자보다 대부분 낮아 이들 보험료 미납사유가 저소득에 기인할 확률이 더 높은 것으로 나타

나나 무직 가구의 경우 전자가 후자보다 다소 더 높게 나타나고 있다. 앞서서도 언급하였으나 건강보험 보험료 미납가구 비율이 공적연금 보험료 미납가구 비율에 비해 낮다. 아울러 건강보험 보험료 미납가구의 지출수준이 연금보험료 미납가구 지출수준보다 낮은 것은 건강보험이 이미 상당기간 전국민을 대상으로 적용범위를 설정·관리해 왔으며 건강보험 급여의 시기가 질병에 걸렸을 경우 바로 지급되는 점으로 소득수준이 낮음에도 불구하고 상대적으로 높은 납부율을 기록한 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 무직가구의 건강보험료 미납비율이 47.53%를, 그리고 생산직 근로자의 15.8%가 미납가구인 점은 아직 건강보험의 적용에서 제외될 가능성이 높은 가구가 상당수 존재한다는 것을 시사하므로 이들의 관리가 더욱 효율적으로 이루어져야 한다.

한편 건강보험과 고용보험 미납가구의 특성을 살펴보면 먼저 평균 지출이 1,148,804원으로 일반가구 및 공적연금 미납가구들의 평균 지출수준보다 낮으며 가구원수와 취업인원수도 다소 적게 나타나 전반적으로 건강보험료를 미납하는 가구들의 생활수준이 비교대상 중 가장 낮게 나타나고 있다. 그리고 서울거주 가구들이 비서울 도시지역 가구들보다 미납가구 비율이 다소 높아 공적연금의 경우와 마찬가지로 현상을 나타내고 있으며 여성가구주 가구의 미납비율(32.17%)이 남성가구주 가구의 미납비율(13.19%)보다 높는데 이는 공적연금 보험과 같은 결과이다. 그리고 가구주 평균연령은 48.72세로 공적연금 미납가구와 일반가구의 가구주 연령보다 다소 높게 나타나고 있다.

〈表 4-13〉 健康保險 및 雇傭保險 未納家口 特性

	건강보험 및 고용보험 미납가구	공적연금 보험료 미납 가구	일반가구
평균 지출	1,148,804원	1,320,813원	1,550,981
평균가구원수	3.01명	3.31명	3.53
평균 취업인원수	0.96명	1.16명	1.4
서울거주 가구수	804 가구(16.61%)	2,025 가구(41.48%)	4,841
비서울거주가구수	1,787 가구(16.43%)	4,326 가구(39.76%)	10,879
남성가구주 가구수	1,713 가구(13.19%)	4,766 가구(36.69%)	12,991
여성가구주 가구수	878 가구(32.17%)	1,585 가구(58.09%)	2,729
가구주 평균연령	48.72세	46.13세	43.65

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

다. 年金·健康·雇傭保險 未納家口 特性比較

여기서는 공적연금 보험료와 건강·고용보험료를 위해 전혀 지출하지 않은 가구들의 특성을 살펴보고 아울러 앞에서 분석한 공적연금 보험료 미납가구와 건강·고용보험료 미납가구의 특성과 비교하려고 한다.

먼저 공적연금 보험료와 건강·고용보험료를 전혀 지출하지 않은 가구 규모는 전체가구의 9.75%로 우리 나라 도시거주 가구의 9.75%는 사회보험료를 2000년 2/4분기 기간에 전혀 납부하지 않은 것을 말해 준다. 이들은 해당 사회보험의 대상이 아니든지 아니면 적용대상이나 보험료 납부를 하지 않았던기간에 사각지대에 있을 가능성이 상당히 높은 그룹이다. 이들 가구를 근로자와 비근로자 가구로 구분하여 보면 근로자 가구의 8.06%가 사회보험료를 전혀 납부하지 않았으며 비근로자 가구의 11.91%가 역시 사회보험료를 전혀 납부하지 않은 것으

로 나타났다. 그리고 비근로자 가구 중 무직가구의 경우 20.96%가 어떤 사회보험료도 납부하지 않은 것으로 나타나 이들에 대한 대책이 가장 시급하다고 하겠다. 이들 가구의 평균지출은 1,194,208원으로 비교 대상 중 가장 낮은 지출수준을 보이고 있어 사회보험료를 전혀 납부하지 않는 이유가 소득수준이 낮기 때문이라는 점을 간접적으로 시사해 준다.

사회보험료를 전혀 납부하지 않은 가구들의 지출분포를 살펴보면 다음 <表 4-15>와 같다. 표에서 PP는 공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구, SI는 건강보험 및 고용보험료를 납부하지 않은 가구, 그리고 PP & SI는 공적연금과 건강·고용보험료를 납부하지 않은 가구를 의미한다. 이 중에서 공적연금과 건강·고용보험료를 동시에 납부하지 않은 가구들의 지출수준은 근로자 가구의 36.59%, 그리고 비근로자 가구의 29.47% 최저생계비 이하의 지출수준을 나타내고 있다. 그런데 전반적으로 이들 가구들의 저소득 집중도가 건강·고용보험료 미납가구들과 비슷한 수준으로 나타나고 있는데 단지 사무직의 경우 공적연금 미납가구들의 저소득 집중도가 더 높게 나타나고 있다. 그 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 즉, 공적연금 보험료를 전혀 납부하지 못하는 주 요인과 건강·고용보험료를 납부하지 않는 주요인이 전반적으로 볼 때 저소득에 일차적으로 기인하는 것으로 나타나고 있으며 이러한 현상은 건강·고용보험료를 납부하지 않은 가구에 조금 더 치중되고 있다. 공적연금의 경우 저소득 요인이 상대적으로 덜하나, 사무직 가구의 경우 공적연금 보험료 미납이유가 건강·고용보험료 미납 가구에 비해 저소득에 더 치중하는 것으로 나타나고 있으며 반면에 이들 가구의 건강·고용보험료 미납이유는 저소득보다는 다른 이유 예를 들면, 자격관리 및 징수 등 관련 행정도 그 요인일 수 있을 것으로 추정된다.

〈表 4-14〉 年金·健康·雇傭保險 未納家口 比較

	연금·건강·고용보험료 미납 가구	일반가구
가구수	1,532(9.75%)	15,720
근로자가구	713(8.06%)	8,846
사무직	139(3.74%)	3,721
생산직	574(11.20%)	5,125
비근로자 가구	819(11.91%)	6,874
자영업주	360(8.56%)	4,204
개인경영자	21(7.32%)	287
법인경영자	0(0.00%)	155
자유업자	2(1.41%)	142
무직	437(20.96%)	2,085
평균지출	1,194,208 원	1,550,981 원
평균가구원수	3.17 명	3.53 명
평균 취업인원수	1.09 명	1.4 명
서울거주 가구	429	4,841
비서울거주가구	1,104	10,879
남성가구주 가구	892	12,991
여성가구주 가구	640	2,729
가구주 평균연령	40.39세	43.65세

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈表 4-15〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數

(단위: 가구, %)

	전체	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y×10 ~	합계
근로자	PP	607 (27.05)	311 (40.91)	451 (61.01)	441	405	18	11	2,244
	SI	346 (35.38)	96 (45.19)	185 (64.11)	168	166	11	6	978
	PP&SI	229 (32.03)	81 (43.36)	142 (63.22)	123	129	6	5	715
사무직	PP	82 (15.19)	54 (25.19)	94 (42.59)	121	171	15	3	540
	SI	24 (14.46)	17 (24.70)	27 (40.96)	32	59	6	1	166
	PP&SI	21 (15.11)	14 (25.18)	21 (40.29)	30	47	6	0	139
생산직	PP	525 (30.81)	257 (45.89)	357 (66.84)	320	234	3	8	1,704
	SI	322 (39.66)	79 (49.38)	158 (68.84)	136	107	5	5	812
	PP&SI	208 (36.05)	69 (48.01)	121 (68.98)	93	82	0	4	577
비근로자	PP	562 (19.78)	376 (33.00)	509 (50.91)	576	762	43	14	2,842
	SI	451 (27.87)	190 (39.62)	276 (56.66)	309	364	24	4	1,618
	PP&SI	195 (23.78)	99 (35.85)	158 (55.12)	164	196	8	0	820
자영업주	PP	294 (17.27)	251 (32.02)	336 (51.76)	366	423	20	12	1,702
	SI	128 (21.77)	75 (34.52)	123 (55.44)	125	131	6	0	588
	PP&SI	79 (21.88)	47 (34.90)	80 (57.06)	75	79	1	0	361

〈表 4-15〉 계속

(단위: 가구, %)

	전체	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y×10 ~	합계
개인 경영자	PP	14 (9.21)	6 (13.16)	21 (26.97)	34	70	5	2	152
	SI	4 (12.5)	3 (21.88)	3 (31.25)	6	14	2	0	32
	PP&SI	4 (18.18)	2 (27.27)	3 (40.91)	4	7	2	0	22
법인 경영자	PP	0 (0)	0 (0)	2 (25)	0	4	2	0	8
	SI	0 (0)	0 (0)	2 (100)	0	0	0	0	2
	PP&SI	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0	0	0
자 유 업 자	PP	10 (14.49)	6 (23.19)	2 (26.09)	8	38	5	0	69
	SI	1 (16.67)	2 (50.00)	0 (50.00)	0	3	0	0	6
	PP&SI	0 (0)	2 (100)	0 (100)	0	0	0	0	2
무 직	PP	244 (26.61)	113 (38.93)	151 (55.40)	171	226	12	0	917
	SI	321 (32.26)	110 (43.32)	147 (58.09)	178	214	21	4	995
	PP&SI	117 (26.53)	48 (37.42)	75 (54.42)	85	110	6	0	441
일반가구		2,774 (17.87)	1,626 (28.34)	2,825 (46.53)	3,593	4,325	279	105	15,527

註 : 1) Y: 가구원수별 최저생계비 PP: 공적연금 보험료 미납 가구

2) SI: 건강·고용보험 보험료 미납 가구

3) PP & SI 공적연금과 건강·고용보험료미납 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

한편, <表 4-15>에 대한 내용을 가구별로 세분화한 표들이 다음에 나열되어 있다. 이들 표는 가구원수별로 나뉘어져 있는데 2인 가구의 지출등급은 2인 가구의 최저생계비를 기초로 1.2배, 1.5배, 2배 등으로 증가해 나가며, 3인 가구의 경우 3인 가구의 최저생계비를 기초로 동일한 방식으로 증가하게 되어 있다. 이들 사회보험료 미납가구들의 비율은 4인 가구, 3인 가구, 2인 가구, 그리고 5인, 6인 가구순으로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈表 4-16〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(2人家口)

(단위: 만원, 가구)

		분류	0~54	54~ 64.8	64.8~ 81	81~ 108	108~ 270	270~ 540	540~	합계
근로자 가구	PP	110	36	100	103	111	8	1	469	
	SI	120	25	62	44	74	9	2	336	
	PP&SI	52	19	38	32	56	6	1	204	
사무직	PP	8	9	24	23	35	8	1	108	
	SI	5	9	10	16	36	6	1	83	
	PP&SI	4	8	5	14	24	6	0	61	
생산직	PP	102	27	76	80	76	0	0	361	
	SI	115	16	52	28	38	3	1	253	
	PP&SI	48	13	33	18	32	0	0	144	
비근로자 가구	PP	108	60	85	91	160	4	2	510	
	SI	200	69	100	137	165	9	2	682	
	PP&SI	44	25	46	42	64	0	0	221	
자영업주	PP	28	21	43	47	86	2	2	229	
	SI	31	19	35	44	56	3	0	188	
	PP&SI	13	7	23	22	33	0	0	98	
개인 경영자	PP	0	0	2	1	19	0	0	22	
	SI	0	0	0	0	2	0	0	2	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
법인 경영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0	
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
자유 업자	PP	3	0	0	0	3	0	0	6	
	SI	0	0	0	0	3	0	0	3	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
무직	PP	78	38	40	44	50	2	0	252	
	SI	170	50	64	93	102	6	2	487	
	PP&SI	36	17	23	20	31	0	0	127	
일반 2인가구		670	278	468	626	994	78	30	3,144	

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

2) SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

3) PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈表 4-17〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(3人家口)

(단위: 만원)

	분류	0~74	74~88.8	88.8~111	111~148	148~370	370~740	740~	합계
근로자 가구	PP	179	97	155	134	148	1	2	716
	SI	92	37	63	55	57	1	1	306
	PP&SI	68	36	52	38	49	0	1	244
사 무 직	PP	26	13	18	30	66	1	0	154
	SI	3	3	6	1	14	0	0	27
	PP&SI	3	3	6	1	14	0	0	27
생 산 직	PP	153	84	137	104	82	0	2	562
	SI	89	34	57	54	43	1	1	279
	PP&SI	65	33	46	37	35	0	1	217
비근로자 가구	PP	163	86	156	182	276	25	2	890
	SI	116	50	82	87	117	13	2	467
	PP&SI	71	26	54	67	75	7	0	300
자 영 업 주	PP	70	36	74	95	121	17	2	415
	SI	31	10	35	33	37	2	0	148
	PP&SI	23	5	24	20	21	1	0	94
개 인 경 영 자	PP	0	1	14	12	15	2	0	44
	SI	0	2	1	1	7	2	0	13
	PP&SI	0	1	1	1	7	2	0	12
법 인 경 영 자	PP	0	0	2	0	2	2	0	6
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자 유 업	PP	7	0	0	0	24	0	0	31
	SI	1	0	0	0	0	0	0	1
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
무 직	PP	86	50	67	75	113	5	0	396
	SI	84	38	47	53	73	14	2	311
	PP&SI	48	20	29	45	46	5	0	193
일반 3인가구		715	278	753	937	1,299	79	17	4,078

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구
 2) SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구
 3) PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈表 4-18〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(4人家口)

(단위: 만원)

		분류	0~93	93~ 111.6	111.6~ 139.5	139.5~ 186	186~ 465	465~ 930	930~	합계
근로자 가구		PP	251	133	152	149	117	5	3	810
		SI	98	23	55	61	25	1	0	263
		PP&SI	86	20	47	50	23	0	0	226
사무직		PP	43	24	43	58	56	5	0	229
		SI	13	3	11	14	9	0	0	50
		PP&SI	12	3	10	14	9	0	0	48
생산직		PP	208	109	109	91	61	0	3	581
		SI	85	20	44	47	16	1	0	213
		PP&SI	74	17	37	36	14	0	0	178
비근로자 가구		PP	188	162	203	232	233	13	8	1,039
		SI	90	52	72	63	56	2	0	335
		PP&SI	58	41	46	48	42	1	0	236
자영업주		PP	127	137	166	174	157	1	6	768
		SI	47	37	43	42	24	1	0	194
		PP&SI	32	29	27	30	14	0	0	132
개인 경영자		PP	3	2	4	7	15	3	2	36
		SI	1	0	1	2	2	0	0	6
		PP&SI	1	0	1	2	0	0	0	4
법인 경영자		PP	0	0	0	0	2	0	0	2
		SI	0	0	0	0	0	0	0	0
		PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유 업자		PP	0	4	0	6	3	5	0	18
		SI	0	2	0	0	0	0	0	2
		PP&SI	0	2	0	0	0	0	0	2
무직		PP	58	19	34	46	58	4	0	219
		SI	43	13	27	19	30	1	0	133
		PP&SI	25	11	18	16	29	1	0	100
일반 4인가구			975	759	1,121	1,447	1,526	74	45	5,947

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

2) SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

3) PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈表 4-19〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(5人家口)

(단위: 만원, 가구)

	분류	0~106	106~127.2	127.2~159	159~212	212~530	530~1060	1060~	합계
근로자 가구	PP	42	30	34	47	21	1	5	180
	SI	25	6	5	6	9	0	3	54
	PP&SI	15	5	5	3	1	0	3	32
사무직	PP	2	8	6	8	12	1	2	39
	SI	1	1	0	1	0	0	0	3
	PP&SI	0	0	0	1	0	0	0	1
생산직	PP	40	22	28	39	9	0	3	141
	SI	24	5	5	5	9	0	3	51
	PP&SI	15	5	5	2	1	0	3	31
비근로자 가구	PP	73	55	49	61	71	1	2	312
	SI	37	18	17	19	22	0	0	113
	PP&SI	19	7	9	7	13	0	0	55
자영업주	PP	46	47	38	40	43	0	2	216
	SI	13	8	8	5	13	0	0	47
	PP&SI	9	6	4	3	10	0	0	32
개인 경영자	PP	6	1	1	14	19	0	0	41
	SI	3	1	1	1	1	0	0	7
	PP&SI	3	1	1	1	0	0	0	6
법인 경영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유 업자	PP	0	2	2	2	5	0	0	11
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
무직	PP	20	5	9	6	4	1	0	45
	SI	22	9	8	13	8	0	0	60
	PP&SI	7	0	4	4	3	0	0	18
일반 5인가구		282	233	368	440	389	34	11	1,757

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

2) SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

3) PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈表 4-20〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(6人家口)

(단위: 만원, 가구)

	분류	0~120	120~144	144~180	180~240	240~600	600~1200	1200~	합계	
근로자 가구	PP	23	9	6	4	8	3	0	53	
	SI	9	3	0	2	0	0	0	14	
	PP&SI	7	0	0	0	0	0	0	7	
	사무직	PP	3	0	2	2	2	0	0	9
		SI	2	0	0	0	0	0	0	2
		PP&SI	2	0	0	0	0	0	0	2
	생산직	PP	20	9	4	2	6	3	0	44
		SI	7	3	0	2	0	0	0	12
		PP&SI	5	0	0	0	0	0	0	5
비근로자 가구	PP	10	10	12	10	22	0	0	64	
	SI	4	1	5	3	4	0	0	17	
	PP&SI	1	0	3	0	2	0	0	6	
	자영업주	PP	4	7	11	10	16	0	0	48
		SI	3	1	2	1	1	0	0	8
		PP&SI	1	0	2	0	1	0	0	4
	개인 경영자	PP	5	2	0	0	2	0	0	9
		SI	0	0	0	2	2	0	0	4
		PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
법인 경영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0	
	SI	0	0	2	0	0	0	0	2	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
자유 업자	PP	0	0	0	0	3	0	0	3	
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
무직	PP	1	1	1	0	1	0	0	4	
	SI	1	0	1	0	1	0	0	3	
	PP&SI	0	0	1	0	1	0	0	2	
일반 6인가구		87	52	78	116	88	5	1	427	

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

2) SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

3) PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시간계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈表 4-21〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(7人 以上 家口)

(단위: 만원, 가구)

	분류	0~132	132~158.4	158.4~198	198~264	264~660	660~1320	1320~	합계
근로자 가구	PP	2	6	4	4	0	0	0	16
	SI	2	2	0	0	1	0	0	5
	PP&SI	1	1	0	0	0	0	0	2
사무직	PP	0	0	1	0	0	0	0	1
	SI	0	1	0	0	0	0	0	1
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
생산직	PP	2	6	3	4	0	0	0	15
	SI	2	1	0	0	1	0	0	4
	PP&SI	1	1	0	0	0	0	0	2
비근로자 가구	PP	20	3	4	0	0	0	0	27
	SI	4	0	0	0	0	0	0	4
	PP&SI	2	0	0	0	0	0	0	2
자영업주	PP	19	3	4	0	0	0	0	26
	SI	3	0	0	0	0	0	0	3
	PP&SI	1	0	0	0	0	0	0	1
개인 경영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
법인 경영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유 업자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
무직	PP	1	0	0	0	0	0	0	1
	SI	1	0	0	0	0	0	0	1
	PP&SI	1	0	0	0	0	0	0	1
일반 7인 이상가구		45	26	37	27	29	9	1	174

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

2) SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

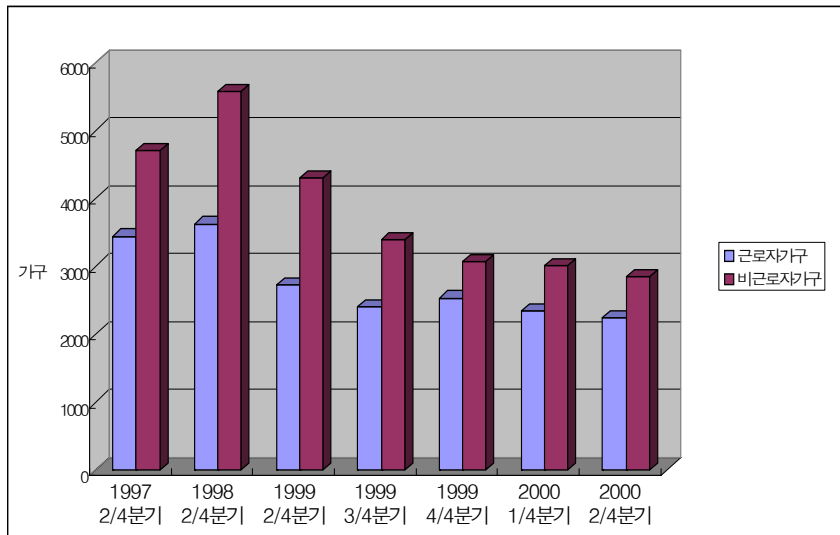
3) PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시간계조사 원자료(raw data) 분석결과

라. 期間別 社會保險料 未納家口數의 推移

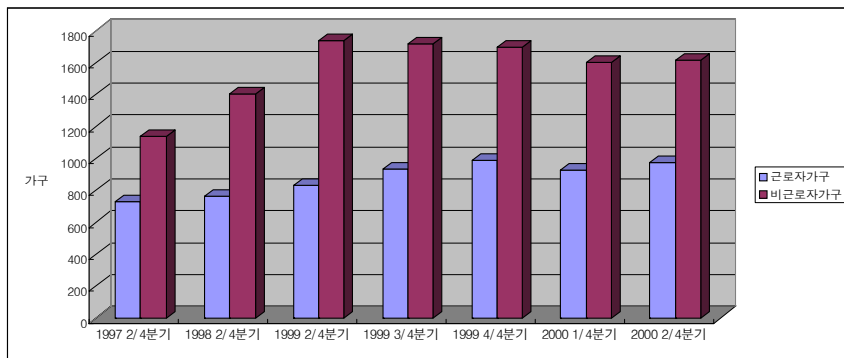
지금까지의 분석에 이용된 자료는 통계청의 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료이다. 그러면 다른 기간에 사회보험료를 미납하는 가구 규모가 어떤 추세로 변화되어 왔는지 살펴보겠다. 먼저, 공적연금을 미납한 가구들을 보면 근로자와 비근로자 가구 모두 1998년 2/4분기까지 증가하다 1999년 2/4분기에는 감소하며 이 추세는 1999년 3/4분기까지 지속된다. 그 이후 비근로자 가구는 자주 약간의 감소를 나타내나 근로자가구의 경우 1999년 4/4분기에 약간 증가세를 보이다가 다시 감소세로 돌아선다. 1999년 4월, 도시 자영자 국민연금 확대 적용은 1999년 2/4분기의 감소세에 영향을 미쳤을 것으로 판단되며 근로자 가구도 같은 시기에 감소세로 돌아선 것은 경기회복에 따른 실업률 감소로 연금보험료 체납비율이 줄어든 것에 기인할 것으로 판단된다.

[그림 4-2] 公的年金 保險料 未納家口 推移



한편 건강·고용보험료 미납가구의 경우 근로자·비근로자 가구 모두 1997년 2/4분기부터 시작한 증가세가 1999년 2/4분기까지 이어지며 특히 근로자 가구의 경우 1999년 4/4분기까지 이어지고 있다. 비근로자 가구의 경우 1999년 2/4분기 이후 비슷한 수준을 유지하고 있으며 근로자 가구는 1999년 4/4분기 이후 안정세를 유지하고 있다. 그런데 여기서 건강보험 미납가구 비율이 1999년 4/4분기까지 감소세를 나타내지 않은 것은 공적연금 미납가구와 상이한 점인데 이는 1999년 한해 동안 발생한 의료보험 통합과 관련하여 적용대상자 관리가 제대로 이루어지지 않아 이러한 추세에 영향을 미쳤을 것이라고 추정된다.

[그림 4-3] 健康·雇傭 保險料 未納家口 推移



〈表 4-22〉 家口 分類別 公的年金과 健康·雇傭保險 未納家口 推移

기간	구분	(A) ¹⁾	(B) ²⁾	(C) ³⁾	(E) ⁴⁾
2000 2/4	가구수	1,532	5,081	2,591	15,720
	근로자가구	713	2,240	974	8,846
	비근로자가구	819	2,841	1,617	6,874
2000 1/4	가구수	1,591	5,367	2,526	15,618
	근로자가구	714	2,350	925	8,750
	비근로자가구	877	3,017	1,601	6,868
1999 4/4	가구수	1,727	5,605	2,688	15,686
	근로자가구	772	2,533	988	8,909
	비근로자가구	955	3,072	1,700	6,777
1999 3/4	가구수	1,793	5,790	2,650	15,741
	근로자가구	756	2,401	933	8,794
	비근로자가구	1,037	3,389	1,717	6,947
1999 2/4	가구수	1,836	7,045	2,566	15,751
	근로자가구	699	2,734	830	8,762
	비근로자가구	1,137	4,311	1,736	6,989
1998 2/4	가구수	1,661	9,204	2,171	16,096
	근로자가구	687	3,625	766	9,296
	비근로자가구	974	5,579	1,405	6,800
1997 2/4	가구수	1,450	8,150	1,864	15,286
	근로자가구	639	3,445	727	9,407
	비근로자가구	811	4,705	1,137	5,879

註: 1) 공적연금과 건강 및 고용보험료 미납가구

2) 공적연금 보험료 미납 가구

3) 건강 및 고용보험료 미납 가구

4) 일반가구

지금까지 사회보험 사각지대의 발생원인과 그 규모에 대하여 논의하였다. 우리 나라 사회보험의 사각지대 발생은 주로 사회보험 적용 대상의 하향식 확대에 의한 불완전 고용 근로자들의 제외, 최근 경기 침체와 고용불안으로 보험료 납부의 잠정적 중단 또는 소득저하로 인한 보험료 미납, 사회보험 적용대상이라 하더라도 보험료 납부를 회피하는 현상, 그리고 자격관리와 징수 등 사회보험 행정 인프라의 불충분 등이 그 주요 요인이다. 이로 인해 1999년을 기준으로 우리 나라 사회보험에서 제외되어 있는 우리 나라 국민의 비율은 공적연금의 경우 47.6%, 건강보험은 5%(의료보호 포함시 0%), 고용보험은 51.7%, 산재보험은 40.6%에 이르고 있다. 그러나 이러한 수치는 단지 적용대상을 토대로 추정된 것이며 적용대상이면서도 보험료를 미납하여 사회보험 혜택을 받지 못하는 계층도 상당한 규모로 상존하고 있다. 예를 들면 도시 거주 가구 중 공적연금을 전혀 납부하지 않는 가구가 32.32%에 이르며 건강보험의 경우 16.48%가 이에 해당한다. 따라서 사회보험 적용확대도 중요하지만 적용대상자의 관리와 징수업무가 사회보험 사각지대 해소에 핵심사항이라고 할 수 있다.

공적연금 및 건강보험 모두 근로자 가구보다는 비근로자 가구의 보험료 미납비율이 높으며 근로자 가구 중 생산직 근로자 가구가 사무직 근로자 가구보다 미납률이 높게 나타나고 비근로자 가구의 경우 무직가구의 비율이 가장 높으며 그 다음으로 자영자 가구 또는 개인 경영자 가구의 보험료 미납비율이 높다. 그런데 근로자 가구와 비근로자 가구의 무직 가구 등의 보험료 미납 이유는 저소득에 기인하는 바가 큰 것으로 나타나 비근로자 가구의 자영자 가구와 개인 경영자 가구의 보험료 미납 이유는 저소득에 기인하기보다는 기여회피 또는 관리능력 한계 등 이유가 더 클 것이다. 그리고 공적연금 미납가구들의 평균지출수준이 건강보험 미납가구들의 평균지출수준보다 높

으나 미납가구 비율은 더 높은데, 건강보험이 그 동안 더 광범위한 대상 적용범위와 관리능력 그리고 공적연금보다는 건강보험이 발병시 의료서비스를 곧바로 받을 수 있기 때문에 미납률이 낮은 것으로 보인다. 따라서 국민연금의 전국민 확대가 1999년 4월에 이루어졌고 향후 관리능력을 제고할 경우 연금 보험료 미납가구비율이 낮아지겠지만 연금의 특성상 건강보험 보다 미납가구 비율을 줄이기는 구조적으로 한계가 있을 것이다. 그러므로 국민연금의 경우 건강보험보다 더 많은 대국민 홍보가 있어야하며 동시에 관리능력 제고가 있어야 두 보험간의 미납가구 비율의 격차를 줄일 수 있다.

第 5 章 所得保障制度 改編方案

第 1 節 所得保障制度 改編의 基本原則

소득보장제도의 개편을 위해서는 현 제도보다 더 바람직 한 제도로 나아가기 위해 원칙을 갖고 접근하는 것이 필요하다. 이를 위해 규범적인 기본원칙으로서 포괄성, 충분성, 형평성을 가능한 한 현재의 여건 하에서 충족시키려고 한다. 먼저 본 연구의 소득보장제도 개편방안으로서 소득보장 현금급여 프로그램의 사각지대 해소방안을 포괄성의 원칙 하에 모색한다. 사실 사각지대를 단기간에 완전히 해소하기란 어려우며 그 비용도 크다. 예를 들면 소득보장 대상자들을 관리하기 위한 전산시스템과 인력이 증원되어야 하며 이를 위한 예산도 뒤받침 되어야 한다. 하지만 소득보장의 사각지대에 있는 계층을 소득보장 내로 끌어들이므로써 얻는 사회적 연대감 제고, 사회안정을 통한 국가경제 경쟁력 강화 등 사회·경제적 발전의 가치를 고려할 때 사각지대의 축소는 해소되어야 마땅하다. 따라서 기존의 틀을 가능한 한 유지하면서 우리 나라 소득보장제도의 사각지대 축소를 그 기본원칙으로 한다.

소득보장의 사각지대가 해소되어 모든 대상자가 소득보장의 혜택을 받게 된다 하더라도 급여수준이 현실과 동떨어진 낮은 수준이라면 사각지대 해소의 의미가 퇴색하게 된다. 따라서 소득보장 급여수준의 적정화 방안을 소득보장의 충분성 원칙하에 모색하되 공공부조의 경우 최저생계비에 기초한 적정한 소득보장이 되고, 사회보험의 경우 적용 대상자들이 보험료를 지불하고 동시에 이에 해당하는 급여를 지급받도록 하는 것을 그 기본 원칙으로 한다.

소득보장의 사각지대가 해소되고 급여가 적정화된다 하더라도 소득보장의 형평성 원칙이 바로 서지 못할 경우 사회연대에 입각한 소득보장 제도 전반에 제동이 걸린다. 따라서 소득보장의 형평성 원칙하에 소득보장제도의 선정기준과 급여의 비형평성을 제거하여 가능한 한 현재 우리 나라 소득보장의 틀을 유지한 채로 장점을 십분 살리고 그 결함은 고쳐나가는 방안을 마련하도록 한다.

第 2 節 所得保障制度 連繫裝置 構築

1. 公共扶助 프로그램 選定基準의 連繫

공공부조의 소득보장 사각지대는 국민기초생활보장제도 도입 이후 주민등록 말소자 등 특별한 경우를 제외하고는 거의 해소된 것으로 볼 수 있다. 그러나 공공부조의 소득보장 프로그램에서 국민기초생활보장제도의 선정기준과 경로연금, 저소득모·부자가정 양육비지원제도의 선정기준 사이에 연계장치가 최저생계비를 기초로 한 일정한 선정기준을 갖추고 있지 못하고 있어 소득보장 대상자 선정에 형평성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 공공부조의 대상자 선정이 일정한 원칙을 갖고 이루어 질 수 있도록 공공부조 선정기준들을 최저생계비에 기초하고 있는 국민기초생활보장 선정기준과 연동되게 재설정하여야 한다.

국민기초생활보장 선정기준과 장애수당 및 소년소녀가장세대 보호비 선정기준은 현재 동일하므로 특별한 문제가 없으나 국민기초생활보장 선정기준보다 높은 저소득모자가정, 저소득부자가정, 경로연금의 선정기준은 각각 상이하므로 이들의 선정기준을 국민기초생활보장 선정기준과 연계시킬 필요가 있는데 이들 프로그램 대상자 선정기준을 국민기초생활보장 선정기준의 어느 수준과 연동되게 하는가에 대하여 논할

필요가 있다. 이를 위해 <表 5-1>을 보면 해당 프로그램의 2인 가구 선정기준이 제시되어 있는데 이는 저소득모·부자 가구 선정기준이 2인 가구 이상부터 설정되어 있어 비교를 위해 2인 가구 그리고 4인 가구 선정기준을 제시하였다. <表 5-1>에 나와 있는 것처럼 2인 가구 저소득 모·부자가정 소득 54만원에서 78.9만원(모자가정의 경우 56.4만원)과 재산기준 2,900만원에서 4,500만원사이에 있는 가구들은 어떤 근거로 양육비를 별도로 지급 받는지에 대한 논의가 필요하다. 만일 이러한 급여지급에 대한 근거가 희박하다면 국민기초생활보장제도의 차상위계층 기준과 일치 또는 연동시키는 방법으로 전환하는 것도 고려할 수 있겠다. 이럴 경우 저소득모·부자가정 선정기준이 동일해질 수 있는데 저소득부자가정 선정기준은 하향조정, 저소득모자가정은 상향조정된다는 것이다. 왜냐하면 저소득부자가정 선정기준이 모자가정에 비해 높아야 하는 근거는 희박한데 그 이유는 저소득모·부자가정의 경우 보육료와 교육비가 별도로 지원되므로 편부의 경우나 편모의 경우나 동일한 조건이다. 참고로 국민기초생활보장 대상자 선정기준도 남성가구주와 여성가구주가 동일하다.

경로연금의 경우 2인 가구 소득 선정기준이 80.6만원으로 국민기초생활보장 2인 가구 선정기준의 150% 수준과 근접하고 있다. 반면에 4인 가구 소득 선정기준의 경우 161.2만원으로 국민기초생활보장 2인 가구 선정기준의 173%에 근접하고 있는데 이는 경로연금 선정기준에 가구균등화 지수가 적용되지 않고 있기 때문이며 따라서 4인 가구의 선정기준을 비교하는 것이 타당할 것이다. 경로연금의 재산기준을 보면 4060만원으로 국민기초생활보장 대상 2인 가구 재산기준인 2900만원의 150%인 4350만원보다는 다소 낮게 나타나고 있다. 그러나 소득과 재산기준 모두를 고려할 때 현재의 경로연금 선정기준은 국민기초생활보장 2인 가구 선정기준의 150%에 현재 가장 근접하므로 향후 최저생

계비의 변동과 연계시키기 위한 연결고리로서 연계시키는 것이 바람직하다. 그 이유는 만일 경로연금 선정기준을 국민기초생활보장 선정기준의 150% 이하로 낮출 경우 현재의 급여대상자가 탈락하는 경우가 많이 발생할 것이므로 현 상태를 가능한 유지시키면서 국민기초생활보장 대상자 선정기준과 연계시키기 위해 국민기초생활보장 선정기준의 150%를 가장 바람직하다는 것이다.

저소득모·부자가구의 경우 먼저 저소득부자가구의 소득 선정기준은 78.9만원, 소득선정기준은 4500만원으로 국민기초생활보장 선정기준과 비교해볼 때 소득기준은 2만 1천원 낮으나 재산기준은 150만원 높다. 그리고 저소득모자가구의 경우 소득기준은 24만 6천원 낮으나 재산기준은 역시 150만원이 높다. 따라서 경로연금과 저소득모·부자가구지원의 선정기준도 국민기초생활보장제도 소득·재산 선정기준의 150%에 가장 근접하므로 이를 경로연금과 저소득모·부자가구지원제도의 동일한 선정기준으로 설정하는 방안을 건의한다.

아울러 앞서 언급한 바와 같이 경로연금의 선정기준에 가구균등화지수가 적용되어 있지 않아 선정기준으로서 불합리한 점을 내포하고 있다. 따라서 경로연금 선정기준을 국민기초생활보장 선정기준의 150%에 연계시키면서 동시에 국민기초생활보장제도에 적용된 가구균등화지수를 적용하는 것이 필요하다.

그리고 국민기초생활보장제도는 현재까지 소득 및 재산기준으로 이원화되어 있으나 오는 2003년부터는 이를 하나로 묶어 선정기준으로 이용하게 되어있으나 그 방안은 아직 구체화되지 않고 있다. 그러나 선정기준의 일원화 방향은 재산기준을 현금화하여 소득에 가산하는 방향으로 진행될 것이며 이럴 경우 일원화된 국민기초생활보장 선정기준의 150%를 경로연금과 저소득모·부자가구지원제도의 선정기준으로 함께 전환할 수 있다.

아울러 현재 국민기초생활보장의 차상위 가구 선정기준을 국민기초생활보장 선정기준의 120%로 규정하고 있으나, 현실적으로 차상위 가구 지원을 위한 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 따라서 경로연금과 저소득모·부자가구 선정기준과 가장 근접하고 있는 최저생계비×150%선을 차상위 기준으로 공식화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈表 5-1〉 公共扶助 所得保障 對象者 選定基準比較(2000年)

대 상	선정기준 (2인가구)		선정기준 (4인가구)		급여액(1인)	
	월소득	재산	월소득	재산		
기초생활 생계급여					-	
소년소녀가장 세대보호비	54.0 만원	2,900 만원	93.0 만원	3,200 만원	6만 5천원	
장애수당					4만 5천원	
경로연금	80.6 만원	4,060 만원	161.2 만원	5,600 만원	4만원(기초생활 65세 이상) 5만원(기초생활 80세 이상) 3만원(저소득 65세 이상)	
저소득 모부자 가구지원	부자 가구	78.9 만원	4500 만원	122.5 만원	4,500 만원	16,230원 ¹⁾
	모자 가구	56.4 만원	4500 만원	100.0 만원	4,500 만원	16,230원 ¹⁾
국민기초 생활보장	120%	64.8 만원	3480 만원	111.6 만원		
	130%	70.2 만원	3770 만원	120.9 만원		
	150%	81.0 만원	4350 만원	139.5 만원		
	173%	93.4 만원	5017 만원	161.2 만원		

註: 1) 만 6세아동 1인대상

2. 公共扶助와 社會保險간의 連繫

우리 나라 공공부조와 사회보험간에는 공식적인 연계장치는 없다. 고용보험의 경우 실업급여 소진자가 장기실업으로 소득이 최저생계비 이하로 떨어지면 국민기초생활보장 대상이 되는 정도이며 이밖에 산재보험도 공공부조와 연계되어 있지 않다. 그런데 국민연금의 경우 제도 도입시 연령제한으로 국민연금에 가입하지 못한 노인들의 노후소득보장 차원에서 경로연금을 도입하였으나 이는 연금이라기보다는 자산조사를 통해 일정소득수준 이하 노인들의 소득보장을 하는 공공부조의 성격을 갖고 있다. 따라서 여기서는 국민연금과 공공부조와의 연계방안에 대하여 논의하려고 한다.

먼저 국민연금은 표준소득월액에 따라 보험료를 납부하고 연금지급 연령이 되면 연금급여를 지급 받는다. 그런데 표준소득월액이 1등급은 22만원, 2등급은 23만원, 그리고 8등급이 31만원, 9등급이 34만원, 10등급이 37만원, 11등급이 40만원, 12등급이 44만원, 13등급이 48만원 등으로 되어 있다. 여기서 표준소득월액 1등급이 22만원으로 국민기초생활보장 1인가구 소득 선정기준 32만원보다 낮게 책정되어 있다. 즉, 표준소득월액 8등급까지 해당되는 가구는 국민기초생활보장 대상자 가구일 가능성이 높으며 그렇지 않다면 재산기준 초과 또는 부양의무자로 인해 대상자에서 제외되어 있는 경우일 것이다. 따라서 표준소득월액 1등급에서 8등급까지는 별 의미가 없는 기준인데 그 이유는 현재까지 국민기초생활보장 대상 가구는 국민연금에 가입할 수 없으며 최근 관련 법개정으로 2001년 4월부터는 국민기초생활보장대상자도 국민연금에 임의가입 형태로 가입할 수 있으나 이 등급에 속한 많은 저소득층이 국민연금대상에서 제외되어 있을 가능성이 크기 때문이다. 또한 경로연금 선정기준에 있는 가구들은 미래에 현재 소득수준 보다 높아

질 가능성이 높은 경우 보험료를 정상적으로 납부하겠으나 그럴 가능성이 별로 없을 경우 향후 경로연금을 받는 편이 나올 것이라는 생각을 할 것이다. 따라서 실제로는 현재 경로연금의 선정기준까지의 표준월소득월액은 역시 별 의미가 없어진다.

제4장에서 살펴본 공적연금 보험료 미납가구 지출등급별 가구비율을 보면, 이 분석 결과는 소득이 아니라 지출자료를 이용하였고, 또한 재산기준을 적용하지 않았다는 제약은 있으나 최저생계비 이하의 지출을 하고 있는 공적연금 보험료 미납가구 비율의 근사치를 보여주고 있다. 즉, 공적연금 보험료 미납비율이 근로자 가구의 25.32%, 비근로자 가구의 41.33%이며, 국민기초생활보장 선정기준의 150%선 이하에 있는 가구는 근로자 가구의 64.14%, 비근로자 가구의 56.81%로 공적연금 보험료 미납가구의 약 60%가 최저생계비의 150%선 이하에 집중되어 있다. 그리고 현재 경로연금의 선정기준이 최저생계비의 150%선에 근접해 있으므로 국민기초생활보장제도 선정기준의 150%를 국민연금의 최저 표준소득월액으로 설정, 즉, 표준소득월액 11등급을 최저 표준소득월액으로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 국민기초생활보장 선정기준의 150% 이하에 해당하는 자에 대해서는 다음과 같은 방안을 마련한다. 이들 가구는 보험료를 미납해도 해당 소득구간에 연금급여 연령까지 계속 머무른다면 경로연금의 대상이 되므로 이들의 보험료 납부는 사실상 기대하기 어렵다. 또한 이들 가구의 연금 보험료 미납 사유가 저소득에 기인하는 만큼 이들에게 연금보험료 납부를 강제로 하지 않으면서 납부율을 높이는 방안이 필요한데 이 소득구간에 있는 가구들에 대해서는 별도로 관리하는 것이 바람직하다. 즉, 기여와 급여를 분명하게 함으로써 보험료 납부 기피율을 줄이는 식으로 운영하며 아울러 반환일시금으로 언제든지 쉽게 그리고 이자를 포함하여 반환 받을 수 있도록 제도를 운영하는 등 국민연금 보험료 납부가 저축성을

더욱 갖도록 하여 이들의 보험료 미납을 축소해 나갈 것을 제안한다.

또한 이 계층에 속한 65세 이상 노인에게는 현행대로 경로연금을 계속 지급하되 현재 저소득 노인을 대상으로 한 경로연금을 한시적으로 운영하기 위해 연령층을 매년 1세씩 올리고 있는 것⁴²⁾을 중단하고 경로연금을 향후 조세로 운영하는 연금제도로 정착시킴으로써 최저생계비의 150% 이하에 있는 가구들에게는 미래에 대한 기대, 즉, 앞으로 경로연금 선정기준보다 높은 소득을 올려 상위계층으로 올라갈 수 있는 가능성이 높다고 본인이 판단할 경우 스스로 보험료를 납부하도록 유도하기 위하여 연금보험료를 저축성격으로 납부하도록 하고 그 외의 가구들에게는 연금급여 연령에 도달하였을 때 조세형식의 경로연금제도로 노후소득보장을 해줌으로서 향후 연금의 사각지대를 줄여나갈 수 있다. 또한 경로연금을 향후 강화하기 위하여 경로연금제도에도 유족연금과 장애연금 프로그램을 도입하여 경로연금의 소득보장 기능을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이를 그림으로 나타내면 다음 [그림 5-1] 과 같다. 최저생계비와 최저생계비×150%가 그림에 나타나 있는데 최저생계비 이하의 검은 부분은 공공부조 프로그램에 의해 생계급여(G), 경로연금(A), 장애수당(B), 소년소녀가장세대보호비(C) 가 해당가구들에게 지급되는 것을 나타낸다. 먼저 연금급여 지급연령 미만의 가구들 중에서 최저생계비와 최저생계비×150%기준 사이에 있는 가구들은 그림에서 사선으로 처리되어 있는데 이들 가구들은 연금보험료를 납부하는 가구들이나 앞에서 언급한 방식으로 보험료를 징수하며 아울러 반환 일시금이 쉽게 지급되어 납부한 보험료를 언제든지 이자를 포함하여 반환받을 수

42) 현재 국민기초생활보장 대상노인에게는 경로연금을 전과 동일하게 지급하고 있으나 저소득 노인 경로연금에 대해서는 대상노인 연령을 매년 1세씩 상향조정하여 그 대상을 축소하고 있다.

第 3 節 所得保障 給與水準 適正化

1. 給與期間

소득보장의 적용을 받고 최저가입기간을 충족시킨다 하더라도 급여수준이 낮으면 해당 제도가 위험 보호장치의 기능을 못한다. 제4장의 3절에서 살펴 본 것처럼 산재보험에서 현금급여의 임금대체율 수준은 이미 국제노동기구(ILO)의 국제기준을 넘어서는 국제적인 수준에 도달해 있으나 현물(재활, 의료서비스) 서비스 수준은 개선의 여지가 남아있다(김연명, 1997b). 고용보험도 구직급여의 낮은 급여액이 문제로 지적되었으나 최근에 급여수준을 상당히 제고시키는 방향으로 정책이 이동해가고 있기 때문에(2000년 1월부터 급여일수가 60~210일에서 90~240일로 늘어났고, 구직급여 최저한도도 최저임금의 70%에서 90%로 변경됨) 수급권만 확보되면 비정규직 근로자에게는 상당히 유리하게 작용할 것이다. 건강보험은 전반적인 저급여 상태이고 상병수당 같은 현금수당이 없다. 국민연금의 경우는 가입기간이 짧을수록 연금액이 적어지기 때문에 기여기록이 상대적으로 짧은 비정규직 등이 불이익을 받을 수 있다. 그러나 국민연금이 저소득층에게 유리하도록 소득분배 기능이 강하게 설계된 제도임을 고려한다면(권문일, 2000) 소득이 낮은 비정규직과 영세 사업장 근로자에게 결코 불리한 제도는 아니다. 전반적으로 불완전 고용 근로자에 대한 우리 나라의 사회보험의 급여 수준은 개선의 여지가 없는 것은 아니나 사회보험방식에서 급여수준의 문제는 소득수준과 이에 비례하는 보험료 수준 및 그리고 납부 기간과 비례하는 것이 일반적이기 때문에 사회보험방식을 포기하지 않는 한 보험제도 자체에서 급여수준 및 기간을 조정하는 문제는 상당히 제한적이다. 즉, 급여수준을 높이고, 급여기간을 늘리는 문제는 보험료 부담의 상승 및 국고부담(소득 수준이 낮은 비정

규직과 영세 사업장 근로자의 경우는 보험료에 대한 국고지원) 문제와 연계시켜 논의되어야 한다.

공공부조 소득보장 급여의 적정수준은 1999년 한국보건사회연구원에서 실시한 최저생계비계측조사연구 결과에 기초하여 공공부조 소득보장 급여의 수준을 설정하였다. 그런데 1999년에 실시한 최저생계비계측조사는 일반가구를 대상으로 표본추출한 결과 장애인 또는 노인 가구 등 취약가구들의 비율이 상대적으로 적어 표본으로서의 기능을 다하지 못할 가능성이 있으므로 이들 가구 각각에 대한 집중적인 생계비 조사를 통해 적정수준을 먼저 계측하여야 하겠으나 여기서는 우선 급여의 적정수준과 현재 급여수준과의 차이를 보이기 위하여 최저생계비 계측조사 결과를 인용하였다.

아래 <表 5-2>에는 공공부조 소득보장의 현재급여와 적정급여액이 제시되어 있다. 우선 장애수당의 경우 최저생계비계측조사 연구결과에 따라 2000년에 장애인 1인당 월 45,000원 지급에서 1·2급 중증 장애인은 1인당 월 114,000원, 3급 중복장애인은 61,400원으로 각각 59,000원, 16,400원 상향조정하여야 한다.

저소득모·부자가구에게 지급되는 6세 미만 양육비의 경우 최저생계비와 저소득모·부자가구지원 선정기준 사이에 있는 가구에게만 지급되는데 저소득모·부자가구에게 양육비는 최저생계비계측조사 결과에 따르면 전체 대상가구에게 부가급여의 형태로 지급되어야 하는 것으로 나타나므로 저소득모·부자가구 선정기준 이하의 모든 저소득모·부자가구에게 지급되도록 해야한다. 또한 현재 지급되는 양육비는 월 16,230원에서 월 9만원수준으로 단계적으로 상향조정이 필요하며 경로연금의 경우도 급여가 필요한 적정수준인 6만 3천원(도시), 5만 6천원(농어촌)까지 상향조정하여 급여를 현실화하여야 한다.

〈表 5-2〉 公共扶助 現在給與와 適正給與 水準比較(2000年)

대 상		현재 급여액(1인)	적정급여액 ¹⁾ (1인)
기초생활 생계급여		-	-
소년소녀가장세대보호비		6만 5천원	-
장애수당		4만 5천원	11만 4,037원(중증), 6만 1,355원(경증)
경로연금		4만원(기초생활 65세 이상) 5만원(기초생활 80세 이상) 3만원(저소득 65세 이상)	63,355원(도 시) 55,555원(농어촌)
저소득 모부자 가구지원	부자가구	16,230원 ³⁾	91,258원(서울내) ²⁾³⁾ 61,258원(서울외) ²⁾³⁾
	모자가구	16,230원 ³⁾	99,028원(서울내) ²⁾³⁾ 69,028원(서울외) ²⁾³⁾

註: 1) 1999년 기준, 김미곤 외 『1999년 최저생계비계측조사연구』, 한국보건사회연구원

2) 김미곤 외(1999)의 연구결과에서 교육비를 제외한 수치

3) 만 6세아동 1인대상

한편 사회보험 급여수준의 상향 적정화는 보험료 액수의 증가를 수반하므로 보험료 부담과 급여를 동시에 고려해야 한다. 그런데 현재 국제노동기구(ILO)기준에 미달하고 있는 장애연금과 유족연금의 상향 조정은 검토되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국민연금의 유족연금과 산재보험의 유족급여가 중복될 경우 국민연금의 유족연금 급여의 1/2만 지급하도록 되어 있으며 역시 국민연금의 장애연금과 산재보험의 장애급여가 중복될 경우에도 장애연금을 1/2로 감액 지급하도록 되어 있으나 유족연금 급여수준이 국제노동기구(ILO) 하위기준에도 미달하는 점을 고려하여 유족연금 1/2 감액지급을 철회하는 방안을 마련하여야 한다. 또한 반환일시금 또는 사망일시금으로 지급받을 경우 이틀 급여 전액을 지급하는 현행 방식은 유족연금 수급자와 형평성에 소득보장의 충분성과 형평성 차원에서 문제가 있으므로 유족연금과 장애연금의 1/2 감액지급에 대해 재검토가 요구된다.

第 4 節 所得保障 死角地帶 解消

1. 所得保障 關聯 管理運營體系의 改編

지난 2~3년간 소득보장의 사각지대 해소, 특히 사회보험의 사각지대 해소를 위해 정부가 취한 정책을 보면 두 가지 특징이 나타난다. 첫째는 4대 사회보험 행정기관이 사업장 확인 혹은 피보험자의 자격 확인을 독자적인 인력과 예산으로 수행했다는 점이다. 고용보험의 경우 5인 미만 사업장 확대 시 상당수의 공공근로요원을 동원하여 사업장 및 채용 근로자의 임금, 고용상태를 일일이 확인하는 작업을 벌였으며, 산재보험의 경우도 비슷한 방식으로 확대작업을 수행하였다. 국민연금의 경우도 도시지역 확대과정에서 1만 여명의 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 한국 경총 및 시도 경영자협회에 14개 법인에 위탁사업을 하고 있으며(1999년 현재 위탁 사업체 수 10,657개, 징수 결정액 657억원, 수납액 609억원), 고용보험의 경우는 대구, 경북 경영자협회 등 79개소에 보험료 징수를 위탁하고 있다(노동부, 2000). 그러나 이러한 방식은 불완전 고용 근로자의 사회보험 확대 적용에 일정한 성과를 거두기도 했으나 아직도 상당수의 불완전 고용 근로자가 사회보험망에서 제외되어 있는 것이 현실이며, 사회보험 적용자와 적용 배제자라는 ‘두 종류의 계층’이라는 틀은 그대로 유지되고 있다. 이런 상황에서 법률 변경을 통해 넓혀 놓은 불완전 고용 근로자에 대한 사회보험 확대 적용

기준이 실효성 있게 집행될 수 있도록 사회보험행정을 정비하는 것이 (즉, 관리운영능력 향상) 핵심적인 문제가 된다. 특히 불완전 고용 근로자와 그 고용주의 기여 회피 현상을 막을 수 있는 사회보험 행정체계의 정비가 필요한 데, 그 방법으로는 ① 분리 운영되는 사회보험행정기구의 통합을 통한 자격관리 보험료 부과·징수업무의 일원화, 그리고 ② 4대 사회보험 기여금 부과·징수업무와 조세 징수업무의 통합 방안을 생각해 볼 수 있다(Gillion, et al., 2000:431~433). 기여 회피 현상은 지속적인 경제성장으로 소득증가가 이루어지고, 그리고 홍보와 교육을 통한 사회보험에 대한 대중적 이해의 증진이 전제될 때 자연스럽게 줄어들 수 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 대해 세계은행은 기여와 급여사이의 연계를 강화시킴으로써 기여에 대한 유인을 강화하는 접근 방법, 즉, 확정급여방식에서 확정기여방식으로 전환을 제안하고 있다(World Bank, 1994; James, 1999). 반면 국제노동기구(ILO)는 “지난 50년간 국제노동기구(ILO)와 대부분의 국제기구에서는 기술적 협조의 대부분을 공식부문 노동자에 대한 적용확대에 초점을 두어 왔다. 그러나 이제 ‘위로부터’ 사회보험을 확대하는 정책설계(‘top-down’ policy design)에서 참여적인 ‘밑으로부터의’ 접근(participatory ‘bottom-up’ approach)으로 대체되어야 하는 단계에 도달했다”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, 1999). 그러나 비공식부문 종사자들을 위해 국제노동기구(ILO)에서 제안한 독자 제도의 설립은 사회보험의 적용 확대가 극히 미진한 국가의 경우에 해당되며 우리 나라의 상황과는 다소 맞지 않는 것으로 보인다. 왜냐하면 우리 나라의 경우는 가입대상자로 확인되고 어느 정도 소득노출이 이루어진 경우는 기여 회피율이 낮으며⁴³⁾, 건강보험의 경우는 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 불완전 고용 근로자의 기여율을 훨씬 더 끌어올릴 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 우리 나라의 상황에서는 국제노동기구(ILO)의 권고와 같은 방향보다는 사회보험의 행정관리능력 즉, 자격의 확인과 관리, 소득과약 능력 및 징수 능력을 향상시킴으로써 적용 대상자가 된 비공식부문 종사자의 기여 회피를 줄여나가는 방안이 더 효율적일 것으로 판단된다.

가. 資格管理·賦課·徵收業務의 一元化

사회보험료의 부과·징수 기능을 강화하여 기여회피를 줄여나가는

43) 우리 나라 사회보험의 징수율은 연도마다 차이는 있지만 1997년에서 IMF을 겪은 1999년 사이에 의료보험의 경우 95~98%, 산재보험의 경우 80~85%, 국민연금은 사업장의 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 불완전 고용 근로자의 징수율을 포함하면 징수율은 이보다 좀 낮을 것으로 추정된다.

방안, 즉, 소득보장의 사각지대를 줄여나갈 수 있는 방안 중의 하나로 1999년에 우리 나라에서 집중적으로 논의된 4대 사회보험행정기구의 통합을 들 수 있다. 4대 사회보험 통합의 찬반논리에 대해서는 여러 관련 문헌이 나와있고, 통합의 범위와 형태에 대해서도 다양한 입장이 제시되어 있다⁴⁴⁾. 4대 보험통합 논의에서 적립금의 통합관리, 진료비 통합 심사, 급여의 연계조정 등에 있어서는 대립되는 쟁점이 형성되어 있지만 적어도 부과·징수업무의 일원화(그리고 이에 따른 자격관리의 일원화)는 대부분의 연구자와 관련 기관들이 그 필요성을 인정하고 있다(방하남 외, 1999; 윤병식 외, 1999; 김연명, 2000). 그 이유는 동일한 사업장과 대상자를 4대 행정기관이 분산관리 하는 것보다 하나의 기관에서 관리하는 것이 보험행정의 입장에서나 사용자 혹은 피보험자의 입장에서 여러 가지 시너지 효과가 나타나기 때문이다(관리운영비의 절감, 피보험자의 편의 증진, 사용주의 보험관리비용 절감 및 편의 증진, 보험료 부과 기준의 합치 등). 특히 자격관리 및 부과징수의 일원화는 사회보험의 사각지대에 방치되어 있는 비정규직, 5인 미만 사업장, 영세 자영자 등의 사회보험 자격 확인과 관련하여 분리된 형태보다 훨씬 유리하다. 우선, 4대 보험의 자격관리가 일원화되고(고용기간 등 각 보험의 피보험자 자격 기준이 어느 정도 통일된다는 전제하에) 부과·징수가 한 기관에서 이루어지면 다른 복잡한 절차를 거치지 않아도 나머지 사회보험의 가입자로 편입시킬 수 있는 틀이 형성된다. 즉, 4대 보험 중 하나에 가입된 근로자는 곧바로 다른 사회보험의 가입자로 포착되기 때문에 그만큼 사각지대로 빠질 확률이 낮아진다. 불완전 고용 근로자의 보험 적용은 사업장의 휴폐업이

44) 4대 사회보험 통합의 근거 그리고 이에 반대하는 논리는 다음 문헌에서 충분히 논의되어 있다. 여기서는 필요한 내용만 간략히 언급하기로 한다. 방하남 외(1999), 근로복지공단(1999), 윤병식 외(1999), 4대 사회보험 통합추진기획단(1999), 김연명(2000) 등이 있다.

찾고, 노동이동이 빈번한 특성 때문에 고용상태와 임금 수준에 대한 정확한 실태 파악에 그 성공여부가 달려있다. 따라서 부과·징수 기능을 일원화하면 각 공단의 중복인력 중 상당수를 불안전 고용 근로자들의 사회보험 자격 확인 작업에 투입할 수 있어 현재 개별 공단의 인력으로는 어려운 사업(정기적인 사업장 현지 조사 등)을 보다 효과적으로 수행할 수 있게 된다. 그리고 산재보험과 고용보험에서 그 필요성이 날로 높아지고 있는 피보험자의 ‘인별관리’사업을 훨씬 적은 비용으로, 더욱 효율적으로 수행할 수 있을 것이다⁴⁵⁾. 사회보험의 역사가 오래된 국가에서는 사회보험료의 부과징수의 통합된 경우를 발견할 수 있다. 예를 들어 독일은 연금, 고용보험, 의료보험을 총사회보험료 형식으로 의료보험행정기구에서 일괄징수하고 있으며, 일본은 연금, 의료보험은 사회보험사무소에서 고용, 산재보험은 노동성 지방조직에서 징수하고 있다.

나. 賦課·徵收 機能의 國稅廳 移管

기여회피를 억제함으로써 소득보장의 사각지대를 해소하는 방안으로 사회보험료 징수의 강제력을 높이는 방안을 고려해 볼 수 있다. 각국의 사회보험행정과 조세행정을 통합적으로 보면 조세와 사회보험료 징수가 연계, 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(1999년부터 국세청으로 사회보험료 징수 기능 이관),

45) 이러한 이유 외에도 최근 불안전 고용 근로자의 보험적용 확대과정에서 자격관리·부과, 징수가 일원화되어야 할 필요성이 증명되고 있다. 예를 들어 산재보험의 5인 미만 사업장 확대나 국민연금에서 계획하고 있는 비정규직과 5인 미만 사업장 근로자의 직장가입자로의 전환은 고용보험에서 확보한 불안전 고용 근로자나 혹은 사업장 데이터를 기본자료로 사용했거나 사용할 예정에 있다.

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 장점이 추가될 수 있다. 우선 조세집행기관의 ‘의지’에 따라서는 불완전 고용근로자 및 해당 사업장의 고용상태와 임금 상태 등에 대해 어떤 기관보다 정확하게 파악할 수 있다. 그리고 사업주가 불완전 고용 근로자의 임금, 고용상태를 부정확하게 보고할 경우, 그리고 자영업주가 마찬가지로 매출액이나 소득을 부정확하게 신고할 경우에도 여러 가지 ‘대사’자료를 확보하고 있기 때문에 이를 교정할 능력이 상당히 확보되어 있다⁴⁶⁾. 또한 산재보험이 앞으로 순수 자영업주까지 확대되어 ‘전국민재해보험’의 성격으로 발전할 경우를 대비하고, 그리고 국민연금과 건강보험에서 자영자의 정확한 소득파악과 보험료 부과·징수를 위해서는 국세청의 자료와 행정 능력을 활용하는 것이 월등하게 유리하고 실효성이 높다는 점이다. 또한 불완전 고용 근로자의 사회보험 적용에서 제기되는 문제 중의 하나는 앞에서 언급한 사용자 및 피보험자의 기여회피 현상인데 이 기여회피 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 전환되는데 훨씬 유리하며 피보험자, 사업주의 보험료 납부나 급여수급에

46) 소득파악 문제(특히 자영자 소득파악 문제)는 사실 우리 나라 사회보험의 성패는 물론 사회보험의 사각지대 해소에 있어서도 열쇠에 해당되는 사안이다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 서술할 것임.

있어서 도덕적 위험(기여 회피, 과소 신고, 사회보장 급여의 중복 수급)을 체크하는 기능에 있어서도 뛰어나다고 할 수 있다. 이런 장점에 외에도 조세와 사회보험료 징수 행정이 일원화되면 사업주의 입장에서 행정적 편의성이 높아지고 보험료와 조세납부 비용도 절감될 수 있다.

2. 自營者 所得把握 強化

자영자 소득 파악 강화는 국민연금과 건강보험에서 소득보장의 사각지대를 줄여 나갈 수 있는 방법에 해당된다. 특히 국민연금의 경우는 소득이 있음에도 불구하고 상당수가 기여 회피를 하거나 아니면 소득을 과소신고하는 것으로 추정되기 때문에 소득보장의 사각지대와 깊이가 맞물려 있다. 1999년 자영자소득과약위원회의 건의를 통해, 그리고 1999년과 2000년의 국세청 세정개혁을 통해 나타난 여러 가지 변화 중 사회보장의 사각지대 해소와 관련된 변화, 특히 자영자 소득과 약과 관련된 변화를 살펴보면 크게 부가가치세제의 정비, 신용카드 활성화 정책, 표준소득률제 폐지 검토, 그리고 자영자 관련 과세자료의 수집 정비 등이 있다. 먼저 현행 부가가치세는 2000년 7월 1일부터 과세특례제도가 폐지되고 부가가치세 과세유형이 일반과세자와 간이과세자 2단계로 단순화되게 되었다(表 5-3참조). 기존의 간이과세자의 범위는 종전 과세특례자의 범위로 축소되며 종전 간이과세 범위의 사업자는 일반과세자로 흡수된다.

〈表 5-3〉 附加價值稅의 整備 內容(2000年 7月 1日 基準)

구분	연간 매출액 4,800만원 미만	연간 매출액 4,800만~1억 5천만원	연간 매출액 1억 5천만원 이상
7월 1일 이전	과세특례자	간이과세자	일반과세자
7월 1일 이후	간이과세자	일반과세자	

이러한 부가가치세 과세제도의 개편으로 상당수가 자영업자에 속하는 약 165만명 사업자의 과세유형이 변경되는데 약 131만명 정도의 과세특례자가 간이과세자로 변경되며 약 27만명의 간이과세자가 일반과세자로 변경되게 된다(국세청, 2000a). 이러한 부가가치세제의 개편은 소규모 자영업사업자의 과표를 양성화시킴으로써 자영업주는 물론 소규모 자영업에 근무하는 근로자의 임금상태 파악에 중요한 전기를 마련한 것으로 평가할 수 있으며 사회보험의 보험료 부과자료는 물론 소규모 사업체 근로자의 고용상태 및 임금상태를 파악하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

또한 올해부터 시행된 신용카드 활성화 정책, 특히 신용카드 복권제 시행으로 금년 1~6월의 상반기 동안 신용카드 사용건수와 금액이 지난해 상반기보다 약 2배가 늘어났으며 매월 사용건수와 금액이 꾸준히 증가하고 있어 자영자소득파악에 큰 도움을 주고 있다.

〈表 5-4〉 신용카드福券制 施行 以後 信用卡 使用 增加 趨勢
(단위: 천건, 억원)

구분 분기별	1999년		2000년		전년대비(%)	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
계	149,903	172,785	305,051	336,958	203.5	195.0
1/4분기	63,555	77,425	136,052	150,047	214.1	193.8
2/4분기	86,348	95,360	168,999	186,911	195.7	196.0

이와 함께 자영자의 소득을 간접적으로 추정하는 데 보조적인 방안으로 사용될 수 있는 각종 과세관련 자료들을 체계적으로 일원화하여 관리하기 위해 ‘과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률’이 제정되어 2000년부터 모든 과세자료의 국세청의 일괄관리가 이루어지고 있다.

각 개인의 자산, 소득, 주거, 각종 세금 납부실적, 카드사용 실적 등 200여 개의 조세관련 자료들이 일괄 취합됨으로 자영업주 및 소규모 사업체 근로자의 고용, 임금 상태를 파악하는 인프라 구축에 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 따라서 자영자소득 파악률을 제고하기 위해 최근에 추진된 부가가치세제 개편, 신용카드활성화, 그리고 과세자료의 국세청 일원화 제도를 정착시켜야 하며 이와 함께 표준 소득률의 폐지와 기준경비제의 도입이 필요하다. 종전의 자영자에 대한 세금부과방식은 수입 금액에 정부가 정한 소득률을 곱해서 소득을 계산하고 이에 대한 과세를 하는 형태이었다. 이러한 제도하에서는 자영업주가 매출액과 관련된 증빙서류를 갖추거나 장부를 기장할 필요를 느끼지 못하는 단점이 있으며 이것이 과표의 양성화를 가로막고, 종극적으로 자영자의 소득과약을 어렵게 만든 구조이었다. 그러나 기준경비율제도는 장부를 기장하지 않는 사업자라 하더라도 주요경비는 증빙서류를 수취하여 비용의 지출사실을 증명하여야만 필요경비를 인정하고 나머지 경비는 정부가 정한 기준경비율에 의해 인정하는 제도이다. 따라서 이 제도를 도입하면 자영자의 경우 주요 경비의 증빙서류를 갖추어야 세 부담이 줄어들게 되므로 (특히 신용카드 사용확대로 수입금액이 크게 증가하는 현시점에서는 증가된 수입금액에 상당하는 지출증빙서류가 필요하게 되므로) 거래 상대방으로부터 세금계산서 등 증빙서류를 반드시 받게 될 것이며 이로 인해 거래상대방의 매출금액이 노출될 것이고 이는 다시 거래 상대방의 지출증빙서류를 필요하게 하므로 이 과정에서 자영업주의 수입금액을 노출시키는 연쇄적인 상승효과가 나타날 것이다.

이처럼 기준경비율제도의 도입은 사업내용에 대한 기장효과를 높이고, 거래과정에서 매출규모를 양성화하는 효과가 있으므로 자영업주의 매출 규모 파악에 크게 기여할 것으로 판단되며 소규모 사업체 근

로자의 임금, 고용상태 파악에도 상당한 도움을 줄 것으로 기대된다.

그러나 국세청에서 최근에 시행한 여러 가지 세정개혁 내용의 효과를 사회보험의 부과자료로 활용되기까지는 일정한 시차가 존재한다. 1999년의 개정내용은 2000년 또는 2001년에 적용되고 소득신고는 다음해인 2001년 또는 2002년에 이루어지므로 사회보험에는 2002년 또는 2003년에나 활용 가능하게 된다. 더욱이 각종 과세자료의 수집과 정비를 통해 사회보험의 부과자료로 활용되기까지는 약 2년의 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 따라서 이러한 제도적 차원의 변화와 함께 선진외국에서 많이 시행하고 있는 무작위 세무조사를 강화하고 탈세 적발시에는 엄격한 법 적용을 통해 탈세는 심각한 범법행위라는 사회인식을 확산해 나가야 앞에서 언급한 제도적 개선과 함께 단기간에 자영자 소득과약률 제고가 가능할 것이다.

第 6 章 結 論

소득보장제도가 우리 국민에게 아주 생소하지 않게 느껴진 시기는 불과 2~3년전이라고 할 수 있다. 그 동안 일반국민들이 피부로 느낄 수 있을 정도로 우리 나라의 소득보장제도가 제 기능을 해오지 못하였기 때문이다. 이러한 문제를 해결하고 아울러 외환위기로 촉발한 저소득층 및 실업자의 대폭 증가에 대처하기 위해 현 정부는 생산적 복지를 민주주의와 시장경제와 함께 국정이념의 하나로 설정하여 우리 나라 사회복지를 대중 및 언론의 주요 관심사로 이끌어 내고 아울러 제도의 내실화를 기한 결과 소득보장제도의 한 차원 높은 발전을 이루었다. 그러나 선진국가에서 보듯이 수 십년에 걸쳐 이루어온 소득보장의 발전을 불과 몇 년만에 이루어내는 과정에서 간과된 문제점들이 있었으며 그 핵심은 소득보장의 사각지대 그리고 제도간 연계 등에 있다고 할 수 있다.

본 연구는 그 동안 다루어지지 않았던 공공부조제도 전반과 사회보험 전체를 재검토하고 이들간의 연계문제와 사각지대를 축소하기 위한 방안을 논의하였다. 그러나 본 연구에서 의도하였던 점들이 완전히 해결된 것은 아니다. 그 이유는 주로 관련 통계자료의 부재에서 온다. 올바른 정책을 수립하기 위해서는 먼저 그 실태를 정확히 파악하여야 하는데 이러한 실태파악을 위한 관련 통계자료가 부재상태에 있다는 것은 향후 관련 정책 수립 시 계속 같은 문제가 반복될 소지가 상당히 크다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 제기하였던 문제점들을 해결하기 위하여 우리 나라 소득보장제도의 개편방안을 제시하였다. 이 방안들은 그 하나 하나가 새로운 연구의 테마가

되어 정교한 통계자료를 토대로 연구가 진행되어야 한다. 그래야 정교한 정책수립이 가능하기 때문이다.

본 연구에서 분석·논의된 바와 같이 우리 나라의 소득보장제도는 사회보험과 공공부조를 핵심으로 하는 형태로 발전되어 왔으며 이러한 형태의 발전과정에서 문제점도 많이 발견되고 있으나 한편으로는 국제노동기구(ILO)와 같은 국제기구에서 우리 나라의 건강보험제도 등은 개발도상국의 소득보장제도의 성공적 사례로도 인용되고 있다. 따라서 본 연구에서는 우리 나라 기존제도의 적응과 개편을 통해 지금까지의 문제점을 극복할 수 있다는 관점 하에서 주로 기존 소득보장제도가 원활하게 작동할 수 있도록 여건을 조성하고 아울러 제도적 단점을 해결하는 방안에 집중하였다. 그 결과 우리는 다음과 같은 결론을 도출하였다. 먼저 공공부조 프로그램들의 선정기준에 일관성을 갖도록 하여야 한다는 것이다. 이를 위해 최저생계비를 기초로 설정된 국민기초생활보장 선정기준을 다른 공공부조 프로그램의 선정기준과 연동시켜야 하는데 본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 선정기준 150%를 경로연금과 저소득모자 및 저소득부자가구 선정기준으로 설정할 것을 제의하였다. 아울러 경로연금 선정기준에 가구균등화 지수를 도입하여 선정기준의 합리성을 제고하여야 한다는 제안을 하였다. 그리고 국민기초생활보장제도, 경로연금제도 그리고 국민연금의 연계장치를 마련하였으며 공공부조의 급여수준에 대해서는 최저생계비계측조사연구결과에 따라 적정수준을 제시하였다. 아울러 사회보험의 급여수준을 국제노동기구(ILO) 급여기준과 비교하여 조정여부를 판정하였으며 공공부조와 사회보험 급여의 중복에 대해 검토를 통해 처리방안을 제시하였다. 그리고 본 연구의 주요쟁점인 사각지대 해소에 대해 그 방안을 제시하였다.

본 연구의 소재인 사각지대 축소방안은 비록 단면적인 측면이 있으

나 여러 연구자의 조사자료를 통해 살펴 본 바와 같이 결국 불완전 고용 근로자의 문제로 집약되며 특히 불완전 고용 근로자의 사회보험 적용 배제는 자영자 소득과약 문제⁴⁷⁾와 함께 우리 나라 사회보험의 아킬레스건에 해당된다. 불완전 고용 근로자의 사회보험 적용 배제 문제는 경제구조의 특성(비공식부문의 크기), 사업주 및 근로자의 사회보험 수용도(기여회피 정도), 적용 대상자의 소득 수준, 조세행정의 수준, 사회보험 행정기구의 관리 능력 등 다양한 요인이 복합적으로 연결되어 있으며 각 부문의 동시적인 변화가 수반되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현 단계에서 사회보험 관리운영기구의 관리 능력의 향상 특히, 자격관리와 부과기능의 일원화와 징수기능의 국세청으로의 이관은 우리 나라 사회보장제도의 내실화, 특히 불완전 고용 근로자의 사회보험 확대 적용의 실효성을 높이는데 중요한 돌파구가 될 것이다. 앞으로 사회보험 행정기관은 급여서비스를 획기적으로 강화함으로써 사회적 신뢰성을 높이는 동시에 자격관리와 보험료, 부과징수 기능에서 오는 부담을 완화시킬 필요가 있다. 관련 부처와 사회보험 기관 종사자들은 이 문제에 대해 좀더 전향적인 접근 혹은 발상의 전환을 할 필요가 있다. 지금처럼 4개로 흩어져 있는 사회보험조직으로는 우리 사회의 불완전 고용 계층을 보험제도 안으로 제대로 흡수할 수 없으며 어느 정도 흡수한다 하더라도 지속적인 자격관리와 정확한 보험료 징수·부과가 어렵다는 점을 누구보다도 복지부와 노동부 그리고 사회보험기관 근로자들이 잘 알고 있을 것이다. 극단적으로 우리 사회보험은 민영화 이전의 칠레가 그러했듯이 ‘있는 자들을 위한 사

47) 자영자 소득과약은 사실 우리 나라 사회보험의 성패는 물론 불완전 고용 근로자의 사회보험 적용 성공 여부를 좌우하게 될 사안이다. 불과 2-3년전까지만 해도 불가능한 것처럼 보였던 자영업주의 소득 및 소규모 자영업 종사자의 임금·고용 상태를 비교적 체계적으로 훨씬 정확하게 파악할 수 있는 가능성이 매우 높아진 것이 사실이다.

회보험'으로 영원히 고착될 가능성도 있다. 이렇게 되면 사회보험의 장래는 극히 불투명해 질 것이며, 사회보험행정기구의 관리능력에 대한 회의와 더불어 사회보험 민영화의 압력이 비례적으로 커지게 될 것이다.

參 考 文 獻

- 고용보험연구센터, 「고용보험동향」, 『고용보험동향』, 제4권 제2호, '99년 가을호, 한국노동연구원, 1999, pp.12~76.
- 국세청, 『부가가치세 과세제도 변경 안내』, 2000a.
- _____, 『신용카드영수증 복권제 시행 6개월』, 2000b.
- 권문일, 「국민연금에 대한 수익 분석: 국민연금급여는 과연 보험료에 대한 공평한 수익인가?」, 『한국사회복지학』 통권 41호, 한국사회복지학회, 2000, pp.43~67.
- 권혜자·박선연, 「비정규 노동자의 규모, 법적 지위, 조직화 방안」, 한국노동중앙연구원, 1999.
- 근로복지공단, 『사회보험 통합 방안에 관한 연구(Ⅱ)』, 1999.
- 김기덕·손병돈, 「소득보장정책의 소득재분배 효과」, 『사회복지연구』 제7호, 1996.
- 김미곤 외, 『1999년 최저생계비계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 김선수, 「비정규 근로자 보호를 위한 법개정안」, 『비정규 노동자 권리 보장을 위한 법 개정안 공청회 자료집』, 비정규노동자 기본권 보장과 차별철폐를 위한 공동대책위원회, 2000.
- 김연명, 「한국 사회보험의 확대 과정과 불평등」, 중앙사회복지연구회 (편), 『한국 사회복지와 불평등』, 일조각, 1997.
- _____, 「ILO의 사회보장 기준과 한국 사회보장의 정비과제」, 『한국 사회복지학』, 한국사회복지학회, 통권 31호, 1997.
- _____, 「4대 사회보험 통합의 의의·쟁점·과제」, 사회복지학연구회, 『상황과 복지』, 제7호, 인간과 복지, 2000.

- 김연명·오건호·남기곤, 『한국의 노동운동과 사회복지: 연대주의 사회복지 전략을 향하여』, 민주노총세미나 자료집, 1999.
- 김유선, 『단시간근로자 보호와 조직화를 위한 정책 과제』, 한국노동사회연구소, 1999.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남, 1993.
- 노동부, 『노동백서』, 2000.
- _____, 「고용보험」, 내부자료 2000.
- _____, 「산재보험」, 내부자료 2000.
- 노인철, 「자영자 소득과약과 보험료 부과체계」, 『사회복지정책』 제9집, 한국사회복지정책학회, 1999.12.
- 노인철·이용하, 「국민연금 도시지역확대 시행 1년의 평가와 발전방향」, 국민연금 도시지역 확대 1주년 평가와 발전방향 학술대회 자료집, 국민연금관리공단, 2000.5.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「생산적복지정책」, 내부자료, 2000.
- 박보희, 『한국의 사회안전망과 취약집단』, UNDP 정책연구보고서 II, UNDP, 1999.
- 박찬용, 『IMF의 사회안전망 쟁점과 최근 경험』, 정책자료 99-3-05, 한국보건사회연구원, 1999.
- _____, 『사회보장발전 목표설정과 정책과제』, 한국보건사회연구원 1998.
- 박찬용·김진욱, 「경제위기 전후 가구주 특성별 빈곤수준 변화계측」, 『사회보장연구』 제16권 제1호(제21집) 2000. 6.
- 방하남외, 『사회보험 통합방안 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 변재관·석재은외, 「소득보장」, 『한국의 사회보장과 국민복지 기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 보건복지부, 『국민기초생활보장제도』, 내부자료, 2000.

- _____, 『보건복지백서』, 1999.
- 복지연구회(역), 『제3세계 불평등과 사회보장』, 한국복지정책연구소 출판부, 1986.
- 4대사회보험통합추진기획단, 「사회보험 관리운영 개선을 위한 정책 건의(안)」 1999. 11. 12.
- 심상완, 「비정규고용의 확대와 노동복지」, 『산업노동연구』, 한국산업사회학회, 제5권 제2호, 2000.
- 오근식·이용하, 『사회보험 통합방안 연구』, 국민연금관리공단, 1998.
- 원종욱·백화중·양시현, 『5인 미만 사업장 근로자 및 임시직·일용직 근로자의 사업장 가입자 편입 방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 유길상, 「고용보험 시행 5년의 평가와 발전 방향」, 『고용보험 시행 5주년 세미나 자료집』, 한국노동연구원, 2000.
- 유길상 외, 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원, 1998.
- 윤병식 외, 『사회보험 통합관리체계 연구』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 이광찬, 「한국 산재보험의 문제점과 개혁방안」, 『사회복지정책』 제9집, 한국사회복지정책학회, 1999. 12.
- 이주희·장지연, 『임시·일용 등 불완전한 근로형태 확산과 우리의 정책방향』, 한국노동연구원, 1999.
- 이철수·유경준, 『4인 이하 사업장에 대한 근로기준법 적용확대 방안』, 한국노동연구원, 1997.
- 자영자소득과약 위원회, 『자영자 소득과약을 위한 정책 건의』, 1999.8.
- 재정경제부, 『국민의 정부 조세정책의 운용 및 성과』, 2000.
- 정경배, 「21세기 사회보장제도의 재편방향」, 2000년도 한국사회보장학회 춘계학술발표회, 1999.
- _____, 「구조조정 원활화를 위한 사회안전망 구축」, 『국가경쟁력제고를 위한 국정개혁방향』 내, 국정개혁 공동모임, 1998.

- 정형선, 『OECD국가의 사회안전망』, 복지부 내부분서, 1998.
- 최경수, 『단시간근로의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 1997.
- 통계청, 『1998년 기준 사업체 기초통계 조사보고서(전국편)』, 1999.
- _____, 『경제활동인구연보: 1963-1999』, CD-ROM, 2000.
- 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 2000.
- 한국비정규노동센터, 『비정규 노동의 모든 것: Q & A』, 2000.
- 허재준 외, 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안』, 한국노동연구원 1999.
- 허재준·심규범, 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안』, 한국노동연구원, 1999.
- 황덕순, 『고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선 방안: 임시·시간제 및 소규모 사업체 근로자를 중심으로』, 한국노동연구원, 2000.

Bailey, Clive, and Turner, John, *Contribution Evasion and Social Security: Causes and Remedies*, Discussion Paper, International Labour Organization, 1997.

Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, 3rd ed., Oxford University Press, 1998.

Blackwell, John, "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, 1994, pp.79~99

Chu Ke-young & Gupta Sanjeev, et, *Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences*, IMF 1998.

Department of Social Security, *Facts and Figures*, The Stationary Office,

- London, 1999.
- Erskine, Angus and Clasen, Jochen, “Social Insurance in Europe-adapting to change,” in Jochen Clasen, ed. *Social Insurance in Europe*, The Polity Press, 1997, pp.240~250.
- Esping-Andersen, Gosta, “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, *Modernising and Improving Social Protection in the European Union: Communication from the Commission*, 1998.
- European Community, *Labour Force Survey: Results 1997*, EUROSTAT, Luxembourg, 1998.
- _____, *Report on the Social Protection in Europe 1999*, 2000.
- Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; Latulippe, Denis(eds.), *Social Security Pension: Development and Reform*, ILO, 2000.
- Gorden, M. S., *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge University Press, 1988.
- Gough Ian, “Welfare Regimes in East Asia and Europe”, presented at Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000, Paris, 27 June 2000.
- ILO, *Introduction to Social Security*, 3rd ed. 2nd impression, ILO: Geneva, 1989.
- ILO. *World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World*, Geneva, 2000.
- James, Estelle, *Coverage Under Old Age Security Programs and*

- Protection for the Uninsured: What are the Issues?*, Paper at the Flagship Courses in Pension Reform, World Bank, 1999.
- Leichter, Howard M., *A Comparative Approach to Policy Analysis: Health Care Policy in Four Nations*, Cambridge University Press, 1979.
- Mesa-Lage, Carmelo, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978.
- _____, "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", *The World Bank Discussion Papers*, No.140, 1991.
- Moroney Robert M., *Social Policy and Social Work: Critical Essays on the Welfare State*, Aldine de Gruyter, New York 1991.
- Ravallion Martin, van de Walle Dominique, Gautam Madhur, "Testing a Social Safety Net", *Journal of Public Economics* 57, 1995.
- Rejda, George, E., *Social Insurance and Economic Security*, 5th ed. Prentice Hall, 1994.
- Scholz John Karl, Levine Kara, "The Evolution of Income Support Policy" presented for the conference of "The Past and Future of Poverty in the United States" organized by the Institute for Research on Poverty at the University of Wisconsin-Madison, May 15, 2000.
- Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World-1999*, SSA Research Report # 64, 2000.
- Subbarao Kalanidhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Cavalho, Kene Ezemenari, Carol Craham, and Alan Thompson, *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lesson from Cross-Country Experience*, Directions in Development Series, Washington, D. C.: World Bank 1997.
- US. DHHS, *Social Security Programs in the United States*, 1993, 1995.

- van Ginneke, Wouter, “Social Security for the Informal Sector: A new challenge for the developing countries”, *International Social Security Review*, 52(1), ISSA, 1999, pp.49~69.
- Walwei, Ulrich, “New forms of employment: Less social security to create more jobs”, *Social Security Tomorrow: Performance and Change*, International Social Security Association, 1995, pp.123~144.
- Williams, David, “The Self-employed: Providing for the self-providers,” *International Social Security Review*, 52(1), ISSA, 1999, pp.7~30.
- World Bank, “Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth”, *A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, 1994.

附 錄⁴⁸⁾

48) 부록에 수록되어 있는 공적연금 미납가구비율은 연령제한을 두지 않고 도출한 결과임.

〈附表 1〉 勤勞者家口와 非勤勞者家口의 公的年金 未納家口
(단위: 가구, %)

	공적연금 보험료 미납 가구
근로자가구수	2,557 (28.91)
사무직	564 (15.16)
생산직	1,993 (38.89)
비근로자가구수	3,794 (55.19)
자영업주	1,859 (44.22)
개인경영자	157 (54.70)
법인경영자	22 (14.19)
자유업자	84 (59.15)
무직	1,672 (80.19)
합계	6,351 (40.40)

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈附表 2〉 年金保險料 未納 勤勞者 및 非勤勞者家口 所得分布
(단위: 가구, %)

	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y× 10~	합계
근로자 가구	722 (28.24)	341 (41.58)	511 (61.56)	493	459	20	11	2,557
사무직	198 (29.16)	55 (37.26)	100 (51.99)	123	187	14	2	679
생산직	524 (27.9)	286 (43.13)	411 (65.02)	370	272	6	9	1,878
비근로자 가구	910 (23.99)	474 (36.48)	646 (53.45)	722	957	65	20	3,794
자영업주	345 (18.59)	270 (33.19)	358 (53.51)	388	473	19	11	1,864
개인경영자	14 (8.81)	6 (12.58)	27 (29.56)	35	70	5	2	159
법인경영자	1	0	7	2	7	5	3	25
자유업자	11	6	2	15	42	8	0	84
무직	539 (32.43)	192 (43.98)	252 (59.15)	282	365	28	4	1,662
합계	1,632	815	1,157	1,215	1,416	85	31	6,351
일반가구 ¹⁾	2,774 (17.87)	1,626 (28.34)	2,825 (46.53)	3,593	4,325	279	105	15,527

註: 1) 전가구란 연금보험료 미납 여부와 상관없이 전체 표본가구를 의미
Y는 가구원수별 최저생계비를 의미

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈附表 3〉 公的年金 保險料 未納家口의 特性

	공적연금 보험료 미납 가구
평균 지출	1,320,813 원
평균가구원수	3.31 명
평균 취업인원수	1.16 명
서울거주 가구수	2,025 가구
비서울거주가구수	4,326 가구
남성가구주 가구수	4,766 가구
여성가구주 가구수	1,585 가구
가구주 평균연령	46.13 세

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈附表 4〉 健康 및 雇傭保險料 未納家口

(단위: 가구, %)

	건강보험료와 고용보험료 미납가구	일반가구
근로자가구	974 (11.01)	8,846
비근로자가구	1,617 (23.52)	6,874
합계	2,591 (16.48)	15,720

資料: 통계청 2000년 2/4분기 도시가계조사 원자료(raw data) 분석결과

〈附表 5〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未
納家口 支出 等級別 家口數

	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y× 10~	합계
근로자 가구	346 (35.45)	95 (45.18)	185 (64.14)	167	166	11	6	976
사무직	24 (14.63)	16 (24.39)	27 (40.85)	31	59	6	1	164
생산직	322 (39.66)	79 (49.38)	158 (68.84)	136	107	5	5	812
비근로자 가구	453 (28.03)	190 (39.79)	275 (56.81)	307	362	25	4	1616
자영업주	128 (21.81)	75 (34.58)	123 (55.54)	124	131	6	0	587
개인경영자	4	3	3	6	14	2	0	32
법인경영자	0	0	2	0	0	0	0	2
자유업자	1	2	0	0	3	0	0	6
무직	320 (32.32)	110 (43.43)	147 (58.28)	178	214	17	4	990
합계	799 (30.83)	285 (11.00)	460 (17.75)	474 (18.29)	528 (20.37)	36 (1.39)	10 (0.39)	2,592
일반가구	2,774 (17.87)	1,626 (28.34)	2,825 (46.53)	3,593	4,325	279	105	15,527

註: 1) Y: 가구원수별 최저생계비

〈附表 6〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(2人家口)

(단위: 가구)

	2	0~54	54~ 64.8	64.8~ 81	81~ 108	108~ 270	270~ 540	540~	합계
근로자 가구	PP	179	47	139	138	145	8	2	658
	SI	120	25	62	44	74	9	2	336
	PP&SI	110	21	57	37	62	6	2	295
사무직	PP	8	10	27	25	44	8	1	123
	SI	5	9	10	16	36	6	1	83
	PP&SI	5	9	7	14	24	6	1	66
생산직	PP	171	37	112	113	101	0	1	535
	SI	115	16	52	28	38	3	1	253
	PP&SI	105	12	48	23	38	0	1	227
비근로자 가구	PP	312	116	145	184	278	18	8	1,061
	SI	201	69	99	137	163	9	3	681
	PP&SI	186	61	96	112	145	5	3	608
자영업 주	PP	56	29	51	58	111	1	2	308
	SI	31	19	35	44	56	3	0	188
	PP&SI	28	14	31	26	43	2	0	144
개인경 영자	PP	0	0	2	1	19	0	0	22
	SI	0	0	0	0	2	0	0	2
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
법인경 영자	PP	0	0	0	0	2	3	3	8
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유업 자	PP	4	0	0	1	6	0	0	11
	SI	0	0	0	0	3	0	0	3
	PP&SI	0	0	0	0	3	0	0	3
무직	PP	252	87	92	124	140	14	3	712
	SI	170	50	64	93	102	6	3	488
	PP&SI	158	47	59	86	99	3	3	455
일반 2인가구		670	278	468	626	994	78	30	3,144

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구
 SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구
 PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 7〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(3人家口)

(단위: 가구)

	3	0~74	74~ 88.8	88.8~ 111	111~ 148	148~ 370	370~ 740	740~	합계
근로자 가구	PP	209	108	168	145	160	4	2	796
	SI	92	37	63	55	57	1	1	306
	PP&SI	80	36	61	44	50	1	1	273
사무직	PP	142	13	18	31	72	1	0	277
	SI	3	3	6	1	14	0	0	27
	PP&SI	3	3	6	1	14	0	0	27
생산직	PP	67	95	150	114	88	3	2	519
	SI	89	34	57	54	43	1	1	279
	PP&SI	77	33	55	43	36	1	1	246
비근로자 가구	PP	260	122	199	203	328	30	4	1,146
	SI	116	50	83	86	117	14	1	467
	PP&SI	103	38	76	72	94	12	2	397
자영업 주	PP	85	48	86	100	146	18	2	485
	SI	31	10	35	33	37	2	0	148
	PP&SI	24	5	28	21	23	2	0	103
개인경 영자	PP	0	1	14	12	15	2	0	44
	SI	0	2	1	1	7	2	0	13
	PP&SI	0	1	1	1	7	2	0	12
법인경 영자	PP	0	0	3	2	3	2	0	10
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유업 자	PP	7	0	0	0	24	0	0	31
	SI	1	0	0	0	0	0	0	1
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
무직	PP	168	73	96	89	140	8	2	576
	SI	84	38	47	53	73	10	1	306
	PP&SI	79	32	47	50	64	8	2	282
일반 3인가구		715	278	753	937	1,299	79	17	4,078

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 8〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(4人家口)

(단위: 가구)

	4	0~93	93~ 111.6	111.6 ~ 139.5	139.5 ~ 186	186~ 465	465~ 930	930~	합계
근로자 가구	PP	260	136	153	150	122	5	3	829
	SI	98	23	55	61	25	1	0	263
	PP&SI	89	21	47	50	23	0	0	230
사무직	PP	43	24	43	58	58	5	0	231
	SI	13	3	11	14	9	0	0	50
	PP&SI	12	3	10	14	9	0	0	48
생산직	PP	217	112	110	92	64	0	3	598
	SI	85	20	44	47	16	1	0	213
	PP&SI	77	18	37	36	14	0	0	182
비근로자 가구	PP	218	166	225	254	256	15	8	1,142
	SI	91	52	71	63	56	2	0	335
	PP&SI	83	44	55	52	44	1	0	279
자영업 주	PP	134	137	166	181	158	1	6	783
	SI	47	37	43	42	24	1	0	194
	PP&SI	39	29	27	32	14	0	0	141
개인경 영자	PP	3	2	8	9	15	3	2	42
	SI	1	0	1	2	2	0	0	6
	PP&SI	1	0	1	2	0	0	0	4
법인경 영자	PP	0	0	0	0	2	0	0	2
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유업 자	PP	0	4	0	7	4	5	0	20
	SI	0	2	0	0	0	0	0	2
	PP&SI	0	2	0	0	0	0	0	2
무직	PP	81	23	51	57	77	6	0	295
	SI	43	13	27	19	30	1	0	133
	PP&SI	43	13	27	18	30	1	0	132
일반 4인가구		975	759	1,121	1,447	1,526	74	45	5,947

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구
 SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구
 PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 9〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(5人家口)

(단위: 가구)

	5	0~106	106~ 127.2	127.2 ~ 159	159~ 212	212~ 530	530~ 1060	1060~	합계
근로자 가구	PP	49	30	37	48	25	1	5	195
	SI	25	6	5	5	9	0	3	53
	PP&SI	24	5	5	2	0	0	3	39
사무직	PP	2	8	9	8	12	1	2	42
	SI	1	1	0	0	0	0	0	2
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
생산직	PP	47	22	28	40	13	0	3	153
	SI	24	5	5	5	9	0	3	51
	PP&SI	24	5	5	2	0	0	3	39
비근로자 가구	PP	92	62	53	71	77	1	2	358
	SI	38	18	17	19	22	0	0	114
	PP&SI	33	14	13	15	19	0	0	94
자영업 주	PP	46	47	39	41	44	0	2	219
	SI	13	8	8	5	13	0	0	47
	PP&SI	9	6	5	3	11	0	0	34
개인경 영자	PP	6	1	1	14	19	0	0	41
	SI	3	1	1	1	1	0	0	7
	PP&SI	3	1	1	1	0	0	0	6
법인경 영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
자유업 자	PP	0	2	2	2	5	0	0	11
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0
무직	PP	40	12	11	14	9	1	0	87
	SI	22	9	8	13	8	0	0	60
	PP&SI	21	7	7	12	8	0	0	55
일반 5인가구		282	233	368	440	389	34	11	1,757

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 10〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數(6人家口)

(단위: 가구)

		6	0~120	120~ 144	144~ 180	180~ 240	240~ 600	600~ 1200	1200~	합계
근로자 가구수	PP	23	13	9	9	8	3	0	65	
	SI	9	3	0	2	0	0	0	14	
	PP&SI	7	2	0	2	0	0	0	11	
사무직	PP	3	0	2	2	2	0	0	9	
	SI	2	0	0	0	0	0	0	2	
	PP&SI	2	0	0	0	0	0	0	2	
생산직	PP	20	13	7	7	6	3	0	56	
	SI	7	3	0	2	0	0	0	12	
	PP&SI	5	2	0	2	0	0	0	9	
비근로자 가구수	PP	15	11	14	10	22	0	0	72	
	SI	4	1	5	2	4	0	0	16	
	PP&SI	3	1	3	0	2	0	0	9	
자영업 주	PP	7	8	11	10	16	0	0	52	
	SI	3	1	2	0	1	0	0	7	
	PP&SI	3	1	0	0	1	0	0	5	
개인경 영자	PP	5	2	0	0	2	0	0	9	
	SI	0	0	0	2	2	0	0	4	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
법인경 영자	PP	1	0	2	0	0	0	0	3	
	SI	0	0	2	0	0	0	0	2	
	PP&SI	0	0	2	0	0	0	0	2	
자유업 자	PP	0	0	0	0	3	0	0	3	
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	
무직	PP	2	1	1	0	1	0	0	5	
	SI	1	0	1	0	1	0	0	3	
	PP&SI	0	0	1	0	1	0	0	2	
일반 6인가구		87	52	78	116	88	5	1	427	

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구
 SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구
 PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 11〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
未納家口 支出 等級別 家口數(7人家口 以上)

(단위: 가구)

		7~	0~132	132~ 158.4	158.4~ 198	198~ 264	264~ 660	660~ 1320	1320~	합계
근로자 가구	PP	2	7	5	4	0	0	0	0	18
	SI	2	1	0	0	1	0	0	0	4
	PP&SI	1	1	0	0	0	0	0	0	2
사무직	PP	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
생산직	PP	2	7	4	4	0	0	0	0	17
	SI	2	1	0	0	1	0	0	0	4
	PP&SI	1	1	0	0	0	0	0	0	2
비근로자 가구	PP	21	5	4	5	0	3	0	0	38
	SI	3	0	0	0	0	0	0	0	3
	PP&SI	1	0	0	0	0	0	0	0	1
자영업 주	PP	21	5	4	0	0	0	0	0	30
	SI	3	0	0	0	0	0	0	0	3
	PP&SI	1	0	0	0	0	0	0	0	1
개인경 영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
법인경 영자	PP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
자유업 자	PP	0	0	0	5	0	3	0	0	8
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
무직	PP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	PP&SI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
일반 7인이상 가구		45	26	37	27	29	9	1	174	

註: 1) PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 12〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料 未納家口 支出 等級別 家口數

	전체	0~Y	Y~ Y×1.2	Y×1.2 ~ Y×1.5	Y×1.5 ~ Y×2	Y×2 ~ Y×5	Y×5 ~ Y×10	Y× 10~	합계
근로자 가구	PP	722	341	511	494	460	21	12	2,561
	SI	346	95	185	167	166	11	6	976
	PP&SI	311	86	170	135	135	7	6	850
사무직	PP	198	55	100	124	188	15	3	683
	SI	24	16	27	31	59	6	1	164
	PP&SI	22	15	23	29	47	6	1	143
생산직	PP	524	286	411	370	272	6	9	1,878
	SI	322	79	158	136	107	5	5	812
	PP&SI	289	71	145	106	88	1	5	705
비근로자 가구	PP	918	482	640	727	961	67	22	3,817
	SI	453	190	275	307	362	25	4	1,616
	PP&SI	409	158	243	251	304	18	5	1,388
자영업 주	PP	349	274	357	390	475	20	12	1,877
	SI	128	75	123	124	131	6	0	587
	PP&SI	104	55	91	82	92	4	0	428
개인경 영자	PP	14	6	25	36	70	5	2	158
	SI	4	3	3	6	14	2	0	32
	PP&SI	4	2	3	4	7	2	0	22
법인경 영자	PP	1	0	5	2	7	5	3	23
	SI	0	0	2	0	0	0	0	2
	PP&SI	0	0	2	0	0	0	0	2
자유업 자	PP	11	6	2	15	42	8	0	84
	SI	1	2	0	0	3	0	0	6
	PP&SI	0	2	0	0	3	0	0	5
무직	PP	543	196	251	284	367	29	5	1,675
	SI	320	110	147	178	214	17	4	990
	PP&SI	301	99	141	166	202	12	5	926
일반가구		2,774	1,626	2,825	3,593	4,325	279	105	15,527

註: 1) Y: 가구원수별 최저생계비

PP:공적연금 보험료를 납부하지 않은 가구

SI: 사회보험 보험료를 납부하지 않은 가구

PP & SI 공적연금과 사회보험 보험료를 동시에 납부하지 않은 가구

〈附表 13〉 家口分類에 따른 公的年金과 健康 및 雇傭保險料
分期別 未納家口

기간	구분	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
2000 2/4	가구수	2,228	6,351	2,591	6,714	15,720
	근로자가구	846	2,557	974	2,686	8,846
	비근로자가구	1,382	3,794	1,617	4,028	6,874
	평균 취업인원수	0.89	1.16	0.96	1.17	1.4
2000 1/4	가구수	2,217	6,534	2,526	6,843	15,618
	근로자가구	915	2,619	925	2,739	8,750
	비근로자가구	1,302	3,915	1,601	4,104	6,868
	평균 취업인원수	0.85	1.16	0.92	1.17	1.39
1999 4/4	가구수	2,345	6,740	2,688	7,083	15,686
	근로자가구	861	2,780	988	2,905	8,909
	비근로자가구	1,484	3,960	1,700	4,178	6,777
	평균 취업인원수	0.89	1.16	0.96	1.17	1.39
1999 3/4	가구수	2,377	6,896	2,650	7,169	15,741
	근로자가구	825	2,632	933	2,739	8,794
	비근로자가구	1,552	4,264	1,717	4,430	6,947
	평균 취업인원수	0.85	1.14	0.91	1.15	1.37
1999 2/4	가구수	2,396	8,203	2,566	8,373	15,751
	근로자가구	775	3,010	830	3,066	8,762
	비근로자가구	1,621	5,193	1,736	5,307	6,989
	평균 취업인원수	0.85	1.19	0.9	1.2	1.37

기간	구분	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1998 2/4	가구수	2,157	10,233	2171	10,246	16,096
	근로자가구	761	3,896	766	3,901	9,296
	비근로자가구	1,396	6,337	1,405	6,345	6,800
	평균 취업인원수	0.92	1.29	0.92	1.29	1.37
1997 2/4	가구수	1,846	9,044	1,864	9,063	15,286
	근로자가구	711	3,721	727	3,737	9,407
	비근로자가구	1,135	5,323	1,137	5,326	5,879
	평균 취업인원수	1.05	1.38	1.05	1.38	1.51

- (A): 공적연금과 건강 및 고용보험료 미납가구
- (B): 공적연금 보험료 미납 가구
- (C): 건강 및 고용보험료 미납 가구
- (D): 공적연금 또는 건강 및 고용보험료 미 납 가구
- (E): 일반가구