

사회보험법의 법적 사각지대

서 정 희* · 백 승 호**

본 연구는 2003년부터 2012년까지 최근 10년간 4대 사회보험법 직장가입자 규정의 변화를 확인하고 각 사회보험법에서 적용제외로 규정하고 있는 임금근로자의 비율이 얼마인지를 확인함으로써 법적 사각지대 규모를 추정하였다. 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 2003년 이후로 사회보험의 확대과정에서 법적 사각지대의 규모는 상당수 축소되고 있는 것으로 나타났다. 그 규모는 많게는 국민연금 20%, 국민건강보험과 고용보험 14%, 산재보험 12% 포인트인 것으로 나타났다. 둘째, 법적 사각지대의 규모가 축소되고 있음에도 불구하고 여전히 법적 사각지대에 남아있는 임금근로자의 규모는 상당한 것으로 나타났다. 국민연금, 국민건강보험, 고용보험의 경우 15% 수준의 임금근로자가 여전히 사회보험 직장가입의 법적 사각지대에 남아있어 이들에 대한 법 적용 확대가 시급한 것으로 나타났다. 특히 국민연금과 국민건강보험의 경우 일용근로자와 소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자들의 법적 사각지대 규모가 크게 나타나고 있었다. 고용보험의 경우 직업이 상대적으로 안정적인 공무원 및 사립학교 교직원을 제외하고 나면 5% 수준의 법적 사각지대 규모를 보이고 있었고, 특수형태근로자들의 사각지대 규모가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 반면에 산재보험의 경우 법적 사각지대는 2012년 현재 1.35% 수준으로 대부분의 임금근로자를 포괄하는 것으로 나타났다.

I. 서론

1. 문제제기

우리나라의 사회보험법은 1963년 제정된 「산업재해보상보험법」(법률 제1438호, 시행 1964.1.1)이 상시 근로자 500인 이상 사업장을 강제가입 적용대상으로 규정한 이래로 지속적으로 확대되어 왔다.¹⁾ 이러한 노력의 결과로 현행 4대 사회보험법은 모두 1인 이상 사업장의 근로자와 사용자

* 군산대학교 사회복지학과

** 가톨릭대학교 사회복지전공

1) 제정 「산업재해보상보험법」(1963.11.5. 법률 제1438호로 제정되어 1964.1.1.부터 시행된 것)은 500인 이상 사업장 중 광업 및 제조업만을 대상으로 한다는 한계가 있지만, 두 업종의 500인 이상 사업장을 강제가입 대상으로 규정하고 있다. 같은 해 제정된 「의료보험법」(1963.12.16. 법률 제1623호로 제정되어 1964.3.17.부터 시행된 것)은 적용대상이 임의규정으로 되어 있어 강제가입을 원칙으로 하는 사회보험의 일반 원칙에 위배된다. 「의료보험법」이 강제가입 원칙을 규정한 것은 1970년 의료보험법(1970.8.7. 법률 제2228호로 전부개정 되어 1970.8.7. 시행된 것)이지만, 동법 시행령이 1977년에 이르러서야 전부개정 되고 시행됨으로써 실질적 의료보험 제도의 시작은 1977년으로 볼 수 있다. 그러므로 최초의 사회보험법은 1963년에 제정된 「산업재해보상보험법」으로 보는 것이 타당할 것이다.

적용대상으로 규정하고 있다. 선행연구들은 이러한 법 규정을 근거로 4대 사회보험법의 대상포괄성이 법제도적으로는 보편적 적용에 가까운 형태로 확대되었다고 주장한다(구인회 외, 2008: 178~179; 배지영 외, 2012: 214; 이병희, 2012; 김진욱, 2010: 71; 신영진, 2010; 유원섭, 2010; 김수완, 2009; 윤정향, 2005: 124). 그러나 임금근로자의 사회보험 직장가입자 비율은 보수적으로 추정해도 66.6~71.1% 수준에 그친다(통계청, 2013).²⁾ 이를 사각지대 개념으로 바꾸어 설명하면, 임금근로자임에도 불구하고 사회보험의 직장가입이 아닌 사각지대는 사회보험별로 대략 28.9%~33.4%에 이른다. 임금근로자 3명 중 1명은 사각지대에 놓여 있는 셈이다. 이렇게 낮은 직장가입률을 단지 법제도적으로는 완벽하나 사용자와 근로자의 기여회피나 행정력의 부재만으로 설명하기에는 그 비율이 너무 높다. 법 제도적으로 모든 임금근로자를 사회보험이 포괄하고 있다는 기본 전제를 재검토해 볼 필요가 있다.

실제로 사회보험법이 확대된 방향은 주로 사업장 규모에 대한 것으로서 고용형태에 대한 적용제외 규정은 사실상 크게 나아지지 못했다. 그러므로 사회보험 제도의 사각지대는 노동시장 요인 중 사업장 규모 면에서는 축소되었을 것이다. 그러나 노동시장 요인 중 고용형태 측면에서 사회보험 제도의 사각지대 규모는 축소되지 못하고 오히려 증가했을 수도 있다. 왜냐하면 전 세계적으로 최근 노동시장의 급격한 변화는 무엇보다 비전형 고용의 증가이기 때문이다(Eichhorst et al., 2012). 시간제 근로, 기간제 근로, 파견제 근로, 특수형태 근로 등의 고용형태와 임시직, 일용직 등의 종사상 지위는 비정규 고용이라는 불안정한 고용지위로 귀결된다. 사회보험이 표준적 형태의 고용을 중심으로 설계되었기 때문에 이러한 비전형 고용형태의 근로자는 사회보험의 법적 테두리로 포섭되기 어렵다. 그러므로 비전형 고용의 증가는 사회보험의 사각지대를 확대할 가능성이 있다(Häusermann et al., 2012). 우리나라의 경우 복지제도는 사회보험 중심으로 확대되어 왔다. 그러나 사회보험을 중심으로 복지제도를 지속적으로 확대하는 과정에서 노동시장의 변화가 함께 동반되어 사회보험의 확대와 축소가 동시에 이루어졌을 것으로 예상된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서 제기하는 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 기존 연구들의 전제, 다시 말해 사회보험 제도가 완비되었다는 전제에 의문을 제기한다. 현재의 사회보험 제도가 법적 측면에서 모든 고용형태를 포괄하는 방식으로 확대되었는가를 검증할 것이다. 둘째, 4대 사회보험법의 법적 사각지대 규모는 실제 임금근로자 대비 어느 정도인가? 법적 측면에서 배제된 임금근로자 규모가 실제로 어느 정도인지 추정함으로써 이를 확인할 것이다. 셋째, 노동시장의 변화가 4대 사회보험법의 법적 사각지대에 영향을 미쳤는가? 이를 확인하기 위해 시간의 흐름에 따른 사각지대 규모를 확인함으로써 노동시장의 변화가 실제로 사각지대의 확대에 기여했는지 추정할 것이다.

본 연구의 연구문제를 규명하기 위한 본 연구의 서술체계는 다음과 같다. 우선, 서론의 다음 절에서 본 연구에서 사용되는 개념들을 설명하고, 이에 대한 이론적 배경을 서술한다. 제Ⅱ장에서 우리나라의 4대 사회보험법의 직장가입자 규정을 살펴본다. 최근 10년간의 4대 사회보험법 규정의 변화가 어떻게 이루어졌는지 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장의 분석을 토대로 각 규정에 해당하는 임금근로자의 비율이 얼마나 되는지를 토대로 법적 사각지대 규모를 추정한다.

2) 정부 기관이 추정하는 사회보험 직장가입률은 2013년 12월 현재 전체 임금근로자 대비 국민연금 68.4%, 건강보험 71.1%, 고용보험 66.6%이다(통계청, 2013).

2. 분석틀

가. 법적 사각지대 개념

사각지대³⁾는 대상포괄성의 역의 개념에 해당한다. 사각지대가 넓다는 것은 대상포괄성이 협소하여 적격성을 갖춘 인구를 제도로 포섭하고 있지 못하다는 의미이며, 사각지대가 좁다는 것은 대상포괄성이 보편적이어서 해당 인구를 모두 제도로 포괄하고 있다는 의미이다. 대상포괄성은 범위, 정도, 수준을 포괄하는 다차원적 개념으로서 이는 크게 법적 포괄성과 실질포괄성 2가지로 구분된다(ILO, 2010: 22). 법적 포괄성(legal coverage or statutory coverage)은 특정제도에서 법으로 규정하고 있는 대상자 규모를 의미하고, 실질 포괄성(effective coverage)은 실제로 제도의 적용을 받고 있는 수급자 규모를 의미한다(ILO, 2010: 22). 이러한 개념에 대한 측정방식은 두 개념이 서로 다르다. 법적 포괄성은 임금 노동자와 봉급 노동자를 포함한 근로자 수(employees), 근로자와 자영업자를 포함한 전체 피고용인 수(employed persons), 전체 경제활동 인구 수, 전체 인구 수 대비 법적으로 커버되는 추정 인구 수의 비율로 측정하고, 실질 포괄성은 법적 대상자 혹은 법적으로 보호될 것으로 기대되는 인구 대비 사회보험에 실제로 기여하고 있는 사람의 비율이나 64세 이상의 전체 국민 중에 연금 급여를 받고 있는 수급자의 비율 등으로 측정한다(ILO, 2010: 22~23). 이러한 실질 포괄성은 법 규정 집행 시 행정적 문제나 재정 문제 등으로 인해 대부분 법적 포괄성보다 낮다(ILO, 2010: 22).

보다 세분화해서 살펴보면 실질 포괄성은 수급률(take-up rates)이나 참여율(participation rate)을 포함하는 개념이다. 수급률은 적격성을 갖춘 인구 대비 특정 급여를 받는 개인 혹은 가구의 비율로 정의되고, 참여율은 전체 인구 대비 급여를 받고 있는 인구 비율로 정의된다(Hernanz et al., 2004: 7). 수급률은 적격성을 갖춘 인구를 기준으로 하고 있다는 점에서 적격성 여부를 따지지 않는 참여율보다 높은 가능성이 있다.

기존 연구들이 제시하는 사각지대는 적격성 여부를 기준으로 하지 않았다는 측면에서 법적 포괄성보다는 실질 포괄성 개념에 가깝고, 실질 포괄성 중에서 수급률보다는 참여율에 가깝다. 기존 연구들이 적격성 여부와 관계없이 급여를 받거나 보험료를 내고 있는 가입자를 기준으로 사회보험 사각지대(보다 엄밀하게 사회보험 참여율)를 논의하고, 이를 근거로 그 원인을 규명하고 대안을 모색한다. 그러나 이러한 방식은 사회보험의 법적 한계를 규명하지 않음으로써, 사회보험의 사각지대에 놓여 있는 사람들의 상황이 제도적 배제의 결과가 아니라 개인적 선택의 결과로 해석될 가능성이 있다. 사회보험의 사각지대의 원인과 대안 모색은 일차적으로 사회보험 제도 그 자체의 흠결 혹은 법적 대상포괄성을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 적격성 여부를 기준으로, 그 중에서도 법적 측면에서의 법적 포괄성을 살펴보고자 한다. 그러므로 본 연구에서

3) ILO나 OECD 등에서 사각지대는 사회적 보호나 사회보장이 미흡하거나 부재한 경우를 의미하는 개념으로 사용된다(김원섭, 2013: 8). 여기에서 미흡하다는 것은 급여의 수준과 관련된 개념이고, 부재하다는 것은 대상포괄성과 관련된 개념이다. 본 연구에서는 법적 사각지대를 다루고 있기 때문에 대상포괄성의 관점에서 사각지대를 다룰 것이다.

사용하는 사각지대 개념은 ILO가 제시한 법적 포괄성 개념을 준용한다.

1) 분석방법

본 연구는 4대 사회보험법의 법적 사각지대를 분석하기 위해, 두 가지 전략을 사용한다.

첫째, 최근 10년간 4대 사회보험법의 적용대상 규정이 어떤 예외 조항들을 규정하고 있는지, 이러한 규정들의 변화는 어떠한지 살펴보는 것이다. 이 때, 임금근로자의 직장가입을 기준으로 적격성 여부를 판단할 것이다. 즉 임금근로자가 직장가입자에서 배제되도록 하는 규정을 법적 사각지대로 규정할 것이다. 이는 임금근로자가 근로기준법과 근로관계법 상의 근로자임에도 불구하고, 특정 고용형태나 특정 업종의 근로자는 사회보험의 직장가입자가 되고, 또 다른 고용형태나 또 다른 업종의 근로자는 직장가입자에서 배제되어 지역가입자 혹은 미가입자가 되도록 하는 규정은 법적 형평성에 맞지 않기 때문이다. 직장가입자냐 지역가입자냐의 문제는 단순히 가입형태의 명목상 구분의 문제가 아니다. 임금근로자가 직장가입자가 아닌 지역가입자로 사회보험에 가입해야 한다는 것은 사회보험료 절반에 해당하는 사용자 부담분이 임금근로자에게 전가된다는 의미가 있다. 실제로 이런 방식으로 배제된 임금근로자는 국민연금의 지역가입자에 해당되더라도 50% 이상의 근로자가 보험료를 미납하여 연금의 사각지대에 놓여 있다(이병희, 2012: 66~67). 최근 정부 통계 역시 이러한 점을 반영하여, 임금근로자가 직장가입자가 아닌 형태를 사각지대로 규정하고 있다. 그러므로 본 연구에서는 임금근로자가 직장가입자가 아닌 경우를 법적 사각지대로 규정한다.

둘째, 법적 사각지대 규정 분석을 토대로 실제 그러한 규정에 해당하는 임금근로자의 비율이 전체 임금근로자 대비 어느 정도의 비율인지 실증적으로 분석할 것이다. 사회보험의 사각지대의 현황과 관련된 기존 연구들과 정부 통계를 살펴보면 사회보험별 사각지대 규모가 임금근로자 대비 30%~60%로 추계된다(이병희, 2012; 구인회·백학영, 2008; 김진욱, 2010; 정성미, 2007). 본 연구는 법적 사각지대 규모를 실증적으로 분석하여 기존 연구들이 제시한 사회보험 사각지대 중 법적 사각지대 규모가 어느 정도인지 보여줄 것이다.

II. 4대 사회보험법의 직장가입 적용대상 규정 분석

우리나라의 사회보험 제도는 500인 이상 사업장을 적용대상으로 출발해서 현재 1인 이상 사업장을 적용대상으로 한다. 유급 경제활동에 종사하는 인구 중 근로자를 기준으로 보면, 이들은 사회보험료의 절반은 사용주가 부담하고, 절반은 본인이 부담하는 직장가입자(국민건강보험) 또는 사업장가입자(국민연금) 또는 보험가입자(고용보험, 산업재해보상보험)가 된다.

직장가입자⁴⁾의 자격기준은 근로자를 사용하는 모든 사업 혹은 사업장이다. 그러나 각 사회보험

4) 근로자가 사회보험에 가입할 때 가입자의 종류에 해당하는 명칭은 사회보험별로 상이하다. 가입자의 종류는 국민연금은 사업장가입자와 지역가입자 등으로 분류하고, 국민건강보험은 직장가입자와 지역가입자로

은 직장가입자의 예외 혹은 적용제외 기준을 두고 있다. 본 장에서는 최근 10년간 사회보험법의 직장가입자 규정이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴볼 것이다. 우선 2014년 현재 법 규정이 각 사회보험별로 어떻게 되어있는지 살펴보고, 각 규정이 갖는 의미와 한계를 논한다. 이를 토대로 2003년부터 2012년까지 사회보험법의 직장가입 적용대상 규정의 변화를 살펴본다. 본 장에서 최근 10년간으로 기간을 한정하는 이유는 본 연구에서 사용할 한국노동패널 데이터가 2003년부터 2012년까지로 한정되기 때문이다.

1. 2014년 현재 사회보험법의 법적 사각지대 규정

가. 국민연금법

현행 「국민연금법」(2014.1.14. 법률 제12242호로 일부개정 되어 2014.1.14.부터 시행된 것)은 가입자의 종류를 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 분류하고(법 제7조), 이 중 사업장가입자를 “사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 제8조에 따라 국민연금에 가입된 자”로 규정하고 있다(법 제3조 제1항 제6호). 이 때 사업장에 고용된 근로자란 “직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)”로서, “대통령령으로 정하는 자는 제외”하고 있다(법 제3조 제1항 제1호). 그러므로 시행령에서 규정하고 있는 근로자를 제외하고, 모든 근로자는 사업장 가입자가 된다.

현행 「국민연금법 시행령」은 적용제외 근로자로 3종류의 근로자를 열거하고 있다.

첫째, 고용계약 기간이 1개월 미만인 일용근로자이다. 동 시행령은 “일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우는 그러하지 아니하다.”(시행령 제2조 제1호)고 규정하고 있다.⁵⁾

둘째, 일정한 사업장이 없이 일하는 근로자이다. 시행령은 “소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자”로 규정하고 있다(시행령 제2조 제2호). 고용형태로 보면 호출근로나 가내근로가 이에 해당할 것이다. 직업으로 보면 인력시장을 통해서 일을 하게 되는 건설노동자가 일용근로자에 해당할 수도 있고, 일정한 사업장이 없는 근로자에 해당할 수도 있다.

분류한다. 근로자만을 대상으로 하는 고용보험과 산업재해보상보험은 보험가입자 또는 피보험자로 칭한다. 그러므로 근로자의 사회보험 가입종류에 의한 명칭은 사업장 가입자(국민연금) 또는 직장가입자(국민건강보험) 또는 보험가입자(고용보험, 산업재해보상보험)이다. 본고에서는 각 법의 규정을 설명할 때는 법의 정의에 따라 용어를 언급하되, 통칭할 때는 편의상 일상적으로 많이 사용하는 직장가입자로 통일하여 사용한다.

5) 「국민연금법」 및 동법 시행령은 일용근로자의 정의를 별도로 규정하고 있지 않고, “일용근로자와 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자”로 규정하고 있다. 그러나 「국민건강보험법」과 「고용보험법」은 일용근로자를 “1개월 미만 동안 고용되는 자”로 정의하고 있다(「국민건강보험법」 제6조 제2항 제1호, 「고용보험법」 제2조 제6호). 국민연금법의 규정에 의하면 일용근로자와 1개월 미만의 기간 동안 일하는 근로자는 다른 의미로 해석될 여지가 있다. 그러나 「국민연금법 시행령」은 적용제외 근로자 규정에서 “일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우는 그러하지 아니하다.”는 단서조항을 추가하고 있어서, 사회보험의 적용제외 기준은 타법과 같은 맥락으로 풀이된다.

셋째, 단시간근로자(시간제 근로자) 중 일부 근로자이다.⁶⁾ 시행령은 “1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다. 가. 「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간강사. 나. 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람”으로 규정하고 있다(동법 시행령 제2조 제4호). 이 규정의 전단에 의하면 한 달에 60시간 미만으로 근로하는 단시간근로자는 적용제외 근로자이다. 그러나 단서조항에 따르면 생업을 목적으로, 3개월 이상 지속하는 단시간근로자 중 ‘시간강사’와 ‘근로자를 희망하는 사람’은 사업장 가입자가 된다.

넷째, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자이다. 후술하겠지만 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자는 사업장 가입자 여부를 선택하게 되어 있어 강제가입의 원칙에 위배된다. 그러므로 이들은 사업장 가입자의 적용제외 근로자로 보는 것이 타당하다.

그러므로 「국민연금법」에 의한 근로자는 모든 사업장의 근로자를 포함하되, 1개월 미만으로 사용되는 일용근로자, 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자, 시간강사가 아닌 자와 본인이 사업장가입을 희망하지 않는 자 중 1개월 동안 60시간 미만으로 일하는 단시간근로자, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자만이 예외로 인정된다.

나. 국민건강보험법

「국민건강보험법」은 “모든 사업장의 근로자 및 공무원 및 교직원”을 직장가입자로 규정하고(법 제6조 제2항), 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 근로의 대가로 보수를 받아 생활하는 사람(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)으로서 공무원 및 교직원을 제외한 사람”으로 정의한다(법 제3조 제1호). 그러나 「국민건강보험법」은 ‘모든 사업장의 근로자’를 직장가입자로 규정하되, “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외”한다고 규정하면서(법 제6조 제2항 후단), 제외되는 사람으로 “고용 기간이 1개월 미만인 일용근로자, 비상근 근로자 또는 1개월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자, 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자”를 규정하고 있다(법 제6조 제2항 제1호와 제4호, 시행령 제10조).

「국민건강보험법」의 직장가입자 기준은 「국민연금법」의 사업장 가입자 자격기준과 거의 동일하다. 그러나 건강보험은 단시간근로자에 대한 규정이 「국민연금법」과 다소 차이가 있다. 「국민연금법」은 단시간근로자 중 시간강사를 사업장가입자로 규정하고 있으나 「국민건강보험법」은 이러한 규정이 없다.

또한 「국민건강보험법」은 「국민연금법」을 비롯한 여타 사회보험법과는 달리 「국민기초생활 보장법」 수급자에 대한 규정이 존재하지 않는다. 그러나 이를 사회보험의 직장가입자 예외라고 해석하기에는 무리가 있다. 「국민기초생활 보장법」 수급자는 「의료급여법」에 의한 수급권자이

6) 단시간근로자란 시간제 근로자와 같은 의미로 해석된다. 이와 관련하여 판례 대법원 2011두22938 과징금 부과처분취소 판결 참조.

기 때문에 「국민건강보험법」의 직장가입자가 아니라 하더라도 의료보장이 이루어지고 있다.

그러므로 「국민건강보험법」에서 1개월 미만으로 고용된 일용근로자와 비상근 근로자, 1개월 동안 60시간 미만으로 근로하는 단시간근로자, 소재지가 일정하지 않은 사업장의 근로자를 제외하고, 이 외의 모든 근로자는 직장가입자가 된다.

다. 고용보험법

「고용보험법」은 국민연금이나 국민건강보험과 달리 근로자만 대상으로 하는 사회보험이기 때문에, 직장가입자라는 개념이 존재하지 않는다. 「고용보험법」은 “근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용”되는 사회보험으로서(법 제8조) 보험가입자를 ‘피보험자’로 규정하고 있다.

「고용보험법」은 피보험자를 “「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제5조 제1항, 제2항, 제6조 제1항, 제8조 제1항, 제2항에 따라 보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자”로 규정하고(법 제2조 제1호), 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」은 근로자란 “「근로기준법」에 따른 근로자”를 말하는 것으로(법 제2조 제2호), “「고용보험법」을 적용받는 사업의 사업주와 근로자는 당연히 「고용보험법」에 따른 고용보험의 보험가입자가 된다.”고 규정하고 있다(동법 제5조 제1항).

그러나 「고용보험법」은 모든 사업장의 근로자에게 적용하되, 모든 사업 중 일부 사업과 모든 근로자 중 일부 근로자를 적용제외하고 있다. 적용제외 사업은 “농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인인 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업”, “「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호에 따른 총공사금액(이하 이 조에서 “총공사금액”이라 한다)이 2천만원 미만인 공사”, “연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사”, “가사서비스업”이다(시행령 제2조 제1항). 또한 적용제외 근로자는 “65세 이상인 자, 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)”이다(법 제10조 제1호, 제2호, 시행령 제3조 제1항). 그러나 동법은 “유급으로 근로하는 「국민기초생활 보장법」 수급자는 이 법의 적용을 받는 근로자로 본다.”는 특례조항을 두고 있어(법 제113조의2), 「국민기초생활 보장법」 수급자는 적용제외 근로자 유형에 포함된다 하더라도 「고용보험법」의 적용을 받는 근로자로 적용된다.

라. 산업재해보상보험법

「산업재해보상보험법」은 근로자를 「근로기준법」에 따른 “근로자”로 규정하고, 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 산업재해보상보험법을 적용하고 있다(법 제5조 제2호, 제6조). 다른 사회보험법들과는 달리 적용 제외 근로자를 별도로 규정하고 있지 않고, 적용 제외 사업장 규정만을 두고 있다. 이 점에서 사회보험 중 가장 포괄범위가 넓은 사회보험이라 할 수 있다. 또한 「산업재해보상보험법」은 국민기초생활보장 수급자와 특수형태근로종사자에 대해서도 특례 규정을 통해 산업재해보상의 대상으로 규정한다(법 제125조, 제126조). 「산업재해보상보험법」은 사회보험

관련법 중 유일하게 근로자성 논의로 인해 사회보장의 사각지대에 놓여 있는 고용형태의 일부를 포괄하고 있다.

마. 4대 사회보험법 직장가입 규정 비교

앞 절에서 살펴 본 바와 같이 4대 사회보험법은 각 법률마다 직장가입자 적용제외 규정이 모두 다르다. 본 절에서는 4대 사회보험법의 직장가입규정의 의미와 한계를 논하고 이러한 의미와 한계를 분석에서 어떻게 다룰지 설명한다.

1) 서로 상이한 직장가입자 규정 및 적용제외 근로자 규정의 의미

4대 사회보험법은 직장가입자로 인정하는 근로자와 인정하지 않는 적용제외 근로자를 다르게 규정하고 있다. 특히 어떤 법에서는 특정 고용형태를 직장가입자로 인정한다는 특례 규정이 있는 반면, 다른 법에서는 규정이 존재하지 않는다. 규정이 존재하지 않는 법은 특정 고용형태를 적용제외 근로자로 명시하고 있지 않더라도 직장가입자로 인정한다고 보기 어렵다. 반대로 어떤 법에서는 특정 고용형태를 적용제외 근로자로 규정하고 어떤 법에서는 그러한 고용형태에 대한 규정이 없다. 이 경우 특정 고용형태는 추가적인 해석이 필요하다.

구체적으로 살펴보자. 「산업재해보상보험법」은 「국민기초생활 보장법」상의 수급자에 대한 특례 규정을 통해 “근로자가 아닌 자로서 「국민기초생활 보장법」 제15조에 따른 자활급여 수급자 중 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사업에 종사하는 자는 제5조제2호에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 근로자”로 규정하고(법 제126조 제1항), 「고용보험법」은 「국민기초생활 보장법」 수급자가 유급으로 근로할 경우 「고용보험법」 상 근로자로 간주한다고 규정하고 있다(법 제113조의2). 두 법의 규정 방식은 차이가 있으나 모두 「국민기초생활 보장법」 수급자를 각 법의 적용을 받는 근로자로 본다는 것에서는 차이가 없다. 「국민연금법」은 「국민기초생활 보장법」 수급자를 지역가입자의 예외로 규정하고, 이 중 희망하는 자는 직장가입자가 될 수 있다고 규정하고 있다(법 제8조 제3항). 그러므로 「국민연금법」은 국민기초생활보장 수급자를 직장가입자로 규정하고 있다고 보기 어렵다. 이에 대해서는 후술한다.

특수형태근로 종사자의 경우 「산업재해보상보험법」은 특례 규정을 통해 동 법에 적용되는 근로자로 상정하고 있다(법 제125조). 그러나 나머지 사회보험법은 그러한 규정이 없어 특수형태근로 종사자는 나머지 사회보험법의 적용제외 근로자에 해당한다.

단시간근로자의 경우 「산업재해보상보험법」은 단시간근로자를 적용제외로 본다는 규정이 없고 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장을 적용범위로 규정하고 있다. 그러므로 「산업재해보상보험법」은 모든 단시간근로자에게 적용된다고 볼 수 있다. 「고용보험법」은 단시간근로자 중 3개월 미만으로 근로하는 단시간근로자만 적용제외 시키고 있다(시행령 제3조 제1항 후단). 반면 「국민연금법」은 단시간근로자 중 시간강사만 적용대상으로 하고, 그 외 모든 단시간근로자를 적

용제외 시키고 있다(시행령 제2조 제4호). 「국민건강보험법」은 모든 단시간근로자를 적용제외 시키고 있다(시행령 제9조 제1호).

4대 사회보험법이 적용제외로 규정하고 있는 고용형태가 모두 상이하므로, 본 연구에서는 하나 이상의 법에서 언급하는 모든 고용형태를 분석대상으로 한다.

2) 사회보험 임의가입 규정의 의미

몇 개의 사회보험법은 사회보험의 강제가입 원칙에 위배되는 규정을 두고 있다. 이는 사각지대에 해당한다. 사회보험이 강제가입이라는 원칙을 세우고 있는 이유는 일반 사람들이 근시안과 역선택의 문제를 안고 있기 때문이다. 임의가입을 허용할 경우 사회보험 미가입으로 인해 발생하는 당장의 가치분 소득의 증가에 안주하게 되고, 미래에 언제 어떤 규모로 발생할지 예상가능하지 않는 위험에 대해 대비하지 않으며(근시안), 위험 발생 가능성이 높아졌을 때 가입하고자(역선택) 하기 때문이다. 이러한 이유로 강제가입이 아닌 본인 희망에 의한 임의가입은 사회보험의 존립을 위태롭게 한다. 그럼에도 불구하고 「국민연금법」은 사업장가입자와 관련된 두 조항에서 임의가입을 허용하고 있다. 하나는 3개월 이상 근로하는 단시간근로자 중 ‘사용자의 동의를 받아’ 근로자로 적용되기를 ‘희망하는 사람’을 적용제외 규정에서 예외로 두고 있다. 이러한 규정은 굳이 법 조항으로 삽입될 필요조차 없다. 단시간근로자가 사업장 가입자로 적용되기를 희망한다는 것을 기대하기도 어렵거니와 이 때 사용자의 동의조차 근로자가 받아야 한다고 규정하고 있어 현실화가 매우 어려울 것으로 예상된다. 또한 사업장가입자가 되기를 희망하는 근로자의 요청을 거절하는 사용자에게 대한 벌칙조항 조차 없기 때문에 법의 실효성 측면에서 볼 때 사문화될 가능성이 지극히 높다. 이러한 규정은 단시간근로자를 모두 적용제외 근로자로 규정하는 것과 별반 차이가 없을 것으로 예상된다.

이 뿐만이 아니다. 「국민연금법」은 “「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자는 본인의 희망에 따라 사업장가입자가 되지 아니할 수 있다”고 규정한다(법 제8조 제3항). 이러한 규정은 사회보험의 가입을 확대하여 노후 소득보장을 목적으로 하고 있는 동법의 입법 목적에도 위배되는 것이며, 전체 국민 중 가치분 소득이 가장 낮은 집단에게 기여회피를 조장하는 것이기도 하다. 본인 희망에 따라 사업장가입자 여부를 선택하게 하는 두 규정은 사회보험의 기본 원칙에도 위배되며, 입법 목적과도 상충되는 조항이라 하겠다.

「국민건강보험법」 역시 단시간근로자와 비상근 근로자, 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자는 “대통령령으로 정하는 절차에 따라 직장가입자가 되거나 탈퇴할 수 있다.”고 규정한다(법 제6조 제4항). 단시간근로자와 소재지가 일정하지 않는 사업장의 근로자는 이미 사회보험의 취약계층임에도 불구하고, 이들을 사회보험으로 포섭하려는 규정이 아니라 이들에게 직장가입의 임의가입 여지를 열어두고 있다. 이러한 규정은 사용자가 사회보험료 절감을 통해 비용을 절감하고자 할 경우 근로자는 사용자에게 사회보험 직장가입을 요구하기 어렵다. 특히 법령에서는 절차를 대통령령으로 위임하고 있으나 실제로 시행령은 직장가입 및 탈퇴에 대한 절차에 대해 규정하고 있지 않

다. 그러므로 일반적인 직장가입자의 가입 및 탈퇴 절차를 준용할 것으로 예상된다. 이 절차와 관련해서는 직장가입을 요구했을 때 이루어지지 않을 경우, 사용자에 대한 벌칙조항이 존재하지 않는다. 그렇다면 사용자의 재량은 더욱 커진다. 결국 법에서의 직장가입자로서 임의선택 규정은 사용자가 비용 절감을 위해 정규직 근로자를 사용하지 않고, 단시간근로자와 같은 비정규직의 고용을 확대하는데 동기부여를 하게 된다. 특히 「국민건강보험법」은 「국민연금법」보다 임의가입 여지가 더 넓다. 「국민연금법」은 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자에 대해서는 직장가입에 대한 임의가입 여지를 두고 있지 않는데 비해 「국민건강보험법」은 이들에 대해서도 임의가입 여지를 두고 있어 더욱 문제라 하겠다.

이러한 이유로 본 연구에서는 사회보험의 강제가입 원칙에 위배되는 임의가입이나 임의탈퇴에 해당하는 고용형태는 모두 사회보험의 사각지대 즉 직장가입자가 아닌 것으로 규정한다.

3) 특정 고용형태에 대한 근로자성 문제

각 사회보험법의 직장가입자 규정은 근로자성 관련 문제가 예상된다. 「국민연금법」은 근로자를 “직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.”고 규정하면서(법 제3조 제1항 제1호), ‘근로자에서 제외되는 사람’으로 일용근로자, 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자, 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자, 단시간근로자를 규정하고 있다(시행령, 제2조 제1호, 제2호, 제4호). 이러한 규정에 의거하면 근로자이기는 하나 「국민연금법」 상의 근로자에서 제외되는 근로자가 존재한다는 것이고, 동법상의 근로자에서 제외되는 근로자의 근거가 몇 가지 고용형태가 된다. 특히 근로자를 규정하고 있는 전단의 규정은 「근로기준법」의 근로자 정의 규정과 동일하다. 그렇다면 이는 「근로기준법」의 근로자이지만 「국민연금법」에서의 근로자는 아니라는 것이 된다. 「근로기준법」은 근로자 규정에 대한 일반법에 해당한다. 법의 수직적 체계에서 같은 위상인 법령을 반드시 따를 필요는 없지만, 이런 방식으로 근로자라 하더라도 어떤 법에서는 근로자가 아니라는 규정이 존재한다면, 최소한의 근로기준을 명시하고 있는 「근로기준법」이 존재할 근거가 없게 될 수도 있다. 「국민건강보험법」 역시 근로자성 문제가 예상된다. 「국민건강보험법」은 직장가입자를 “모든 사업장의 근로자”로 규정하고 있으면서도, 몇 가지 고용형태의 근로자에 대해서는 직장가입자의 예외로 두고 있다.

반대로 「근로기준법」 상 근로자가 아님에도 불구하고 특정 고용형태 종사자를 사회보험법의 근로자로 규정하기도 한다. 「산업재해보상보험법」은 「국민기초생활 보장법」상의 수급자에 대한 특례 규정을 통해 “근로자가 아닌 자로서 「국민기초생활 보장법」 제15조에 따른 자활급여 수급자 중 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사업에 종사하는 자는 제5조제2호에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 근로자”로 규정하고(법 제126조 제1항), 「고용보험법」은 「국민기초생활 보장법」 수급자가 유급으로 근로할 경우 「고용보험법」 상 근로자로 간주한다고 규정하고 있다(법 제113조의2). 특수형태근로종사자의 경우 「산업재해보상보험법」은 특례 규정을 통해 적용되는 근

로자로 상정하고 있다(법 제125조). 이러한 조항들은 「근로기준법」 상 근로자가 아닌 사람에 대해 사회보험법 상의 근로자로 인정한다는 것이다.

본 연구에서는 유급근로에 종사하는 모든 경제활동 인구를 근로자성 유무와 상관없이 사업장가입자로 사회보험의 적용대상이라고 상정한다. 그 이유는 유급근로에 종사하고 있음에도 불구하고 특정 근로형태 종사자가 근로자가 아니라고 보는 것이 학설 상 대립이 존재하고, 정부의 사회보험 추계방식도 모든 유급근로에 종사하는 경제활동 인구를 모집단으로 상정하고 있기 때문이다. 이를 토대로 현행 사회보험 법률 상 적용제외 근로자를 도식화 하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 2014년 5월 현재 사회보험 법률에 나타난 적용제외 근로자

적용제외 근로자		적용제외 사회보험	적용 제외 근거 법률
일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자		국민연금/건강보험	「국민연금법 시행령」 제2조제1호, 「국민건강보험법」 제6조제2항제1호
1개월 동안의 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자	생업을 목적으로 3개월 이상 근로하는 시간강사 또는 본인희망자	건강보험	「국민연금법 시행령」 제2조제4호, 「국민건강보험법 시행령」 제10조제2호, 「고용보험법」 제10조제2호, 「고용보험법 시행령」 제3조제1항
	생업을 목적으로 3개월 이상 근로하는 자(시간강사 및 본인희망자 제외)	국민연금/건강보험	
	생업을 목적으로 근로하는 일용근로자	국민연금/건강보험	
일용근로자나 3개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자		국민연금/건강보험 고용보험	
비상근 근로자		건강보험	「국민건강보험법 시행령」 제6조제2항제1호
소재지가 일정하지 않은 사업장의 근로자		국민연금/건강보험	「국민연금법 시행령」 제2조제2호, 「국민건강보험법 시행령」 제6조제2항제4호
65세 이상인 근로자		국민연금/고용보험	「국민연금법」 제8조제1항, 「고용보험법」 제10조제1호
국민기초생활보장 수급자인 근로자		국민연금	「국민연금법」 제8조제3항
총공사비 2천만원 미만인 공사의 근로자		고용보험/산재보험	「고용보험법 시행령」 제2조제1항제2호 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조제1항제3호가목
농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업의 근로자		고용보험/산재보험	「고용보험법 시행령」 제2조제1항제1호 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조제1항제5호
가사서비스업(가구내 고용활동) 근로자		국민연금/건강보험 고용보험/산재보험	「고용보험법 시행령」 제2조제1항제3호 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조제1항제6호
특수형태근로 종사자		국민연금/건강보험 고용보험	「산업재해보상보험법」 제125조

2. 사회보험법의 법적 사각지대 규정 변화

사회보험법의 법적 사각지대와 관련된 규정은 고용형태로서 일용근로, 시간제 근로, 기간제 근로, 가사 서비스업(가내 노동) 근로, 특수형태 근로에 대한 규정과 사업장 규모, 업종, 직종에 대한 규정이 존재한다. 각 근로형태와 노동시장 요인별로 사회보험은 서로 상이하게 변화되어 왔다. 본 절에서는 2003년부터 최근까지 각 규정들이 어떻게 변화되어 왔는가에 대해 고찰한다.

가. 국민연금

「국민연금법」의 일용근로에 대한 적용제외 규정은 「국민연금법 시행령」(1987.8.14. 대통령령 제12227호로 전부개정 되어 1988.1.1.부터 시행된 것) 제2조 제1호에 “일용근로자 또는 3월이내의 기한부로 사용되는 근로자”를 적용제외 근로자로 규정한 후 변화가 없다가 15년이 지난 2003년 시행령 개정⁷⁾을 통해 1개월 미만으로 고용된 일용근로자를 적용제외 근로자로 규정하였다. 동 규정은 현재까지 변화없이 유지되고 있다.

시간제 근로자에 대한 적용제외 규정은 동일한 시점에서 변화를 겪는데, 1988년 시행령 규정에 적용제외 근로자로 규정된 이래, 2003년 “1월간의 근로시간이 80시간 미만인 시간제 근로자”⁸⁾로 개정되었다. 이후 2010년 시행령 개정으로 시간제 근로자를 “1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자”로 규정하고, 단시간근로자라 하더라도 “3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서” “「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간강사”와 “사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람”은 적용제외 근로자가 아닌 사업장 가입자로 규정하고 있다⁹⁾.

가사 서비스업(가내 노동) 근로자, 특수형태 근로자의 경우 사용종속관계를 적용하는 근로자성 문제로 인해 근로자로 인정받고 있지 못하기 때문에 별도의 사업장 가입자 적용규정이 요구되지만 「국민연금법」 상에서는 별도의 규정이 없어 현재까지 지속적으로 국민연금 사업장 가입자에서 배제되고 있다.

사업장 규모의 경우 1991년 「국민연금법 시행령」은 당연적용사업장의 규모를 상시고용 10인 이상에서 “상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장”으로 규정한다.¹⁰⁾ 이후 2003년 시행령 개정을 통해 “1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장”으로 변화되어 현재에 이르고 있다.¹¹⁾

「국민연금법」(2000.12.23. 법률 제6286호로 일부개정 되어 2000.12.23.부터 시행된 것)은 모든 적용제외 사업장가입자를 시행령으로 위임하던 이전 법률과 달리 법률에서 사업장 가입자의 적용제외자에 대한 규정을 추가한다. 그 대상자는 특수직역 연금법 대상자와 국민기초생활보장 수급자

7) 「국민연금법시행령」(2003.6.27. 대통령령 제18027호로 일부개정 2003.7.1.부터 시행) 제2조 제1호

8) 「국민연금법 시행령」(2003.6.27. 대통령령 제18027호로 일부개정 2003.7.1.부터 시행) 제2조 제4호

9) 「국민연금법 시행령」(2010.8.17. 대통령령 제22347호로 일부개정 2011.1.1.부터 시행) 제2조 제4호

10) 「국민연금법 시행령」(1991.8.10. 대통령령 제13449호로 일부개정 1992.1.1.부터 시행) 제19조 제1항 제1호

11) 「국민연금법 시행령」(2003.6.27. 대통령령 제18027호로 일부개정 2003.7.1.부터 시행) 제19조 제1항 제1호

이다(법 제8조 제1항 제1호 내지 제2호). 동시에 국민기초생활보장 수급자를 지역가입자로 규정하고 있다(법 제10조 제4호). 이후 2008년 개정을 통해 국민기초생활보장 수급자를 사업장 가입자의 적용제외 규정으로 추가하고, 희망하는 수급자에 대해서 사업장 가입을 열어두고 있다.¹²⁾ 2011년 개정 「국민연금법」은 사업장가입자의 적용제외에서 국민기초생활 보장법에 의한 수급자를 삭제하고, 희망에 따라 사업장 가입자가 되지 않을 수 있다고 규정하고 있다.¹³⁾

나. 국민건강보험법

최근 10년간 「국민건강보험법」의 변화를 살펴보면, 일용근로에 대해서 「국민건강보험법」(2002.12.18. 법률 제6799호로 일부개정 되어 2002.12.18.부터 시행된 것)은 “모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원 등 직장가입자가 된다.”(법 제6조 제2항)고 규정하고 그 예외로서 “1월 미만의 기간동안 고용되는 일용근로자”(법 제6조 제2항 제1호)를 규정하고 있다. 일용근로자에 대한 규정은 현재까지 변화없이 지속되고 있다. 「국민건강보험법」은 「국민연금법」에 비해 “3개월 미만” 고용된 일용근로자에서 “1개월 미만” 고용된 일용근로자로의 개정이 몇 년 앞선다. 그러나 현재까지 일용근로자를 직장가입자의 예외로 두고 있다는 점에서는 「국민건강보험법」이나 「국민연금법」이나 차이가 없다.

시간제 근로자에 대해서도 「국민건강보험법」이 「국민연금법」에 비해 앞서 개정된다. 「국민건강보험법 시행령」(2001.6.30. 대통령령 제17285호로 일부개정 되어 2001.7.1.부터 시행된 것) 제10조는 직장가입자에서 제외되는 사람을 규정하고 있는데, 그 중 하나가 “비상근 또는 시간제 근로자(시간강사를 포함한다) 등 사업장에서 상시근로에 종사할 목적으로 고용되지 아니한 근로자와 공무원 및 교직원”(시행령 제10조 제1항 제2호)이다. 이 규정은 시간제에 대한 별도의 정의규정을 두고 있지 않기 때문에 모든 시간제 근로자를 제외하는 규정으로 해석된다. 2003년 시행령 개정으로 적용제외 되는 시간제 근로자는 “1월간의 근로시간이 80시간 미만인 시간제근로자 등 사업장에서 상시 근로에 종사할 목적으로 고용되지 아니한 근로자”로 축소되고¹⁴⁾, 2010년 개정으로 “1개월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자”로 축소되었다.¹⁵⁾

가사 서비스업(가내 노동) 근로자, 특수형태 근로자의 경우 「국민연금법」과 마찬가지로 별도의 규정이 없어 현재까지 지속적으로 직장가입자에서 배제되고 있다.

사업장 규모와 관련하여 2001년 「국민건강보험법 시행령」(2001.6.30. 대통령령 제17285호로 일부개정 되어 2001.7.1.부터 시행된 것)은 직장가입자에서 제외되는 자로 “5인 미만의 근로자를 사용하는 사업장 중 다음 각목의 1의 업종에 해당하는 사업장(이하 “임의적용사업장”이라 한다)의 근로자 및 사용자”를 규정한다(시행령 제10조 제1항 제1호). 그러나 동 시행령은 사업장 규모로만 적용

12) 「국민연금법」(2008.2.29. 법률 제8852호로 타법개정 2008.2.29.부터 시행) 제8조 제1항 제2호 및 제2항

13) 「국민연금법」(2011.6.7. 법률 제10783호로 일부개정 2011.6.7.부터 시행된 것) 제8조 제1항 제2호 삭제 및 제3항

14) 「국민건강보험법 시행령」(2003.6.27. 대통령령 제18028호로 일부개정 2003.7.1.부터 시행)

15) 「국민건강보험법 시행령」(2010.9.17. 대통령령 제22383호로 일부개정 2011.1.1.부터 시행)

제외 사업장을 규정하는 것이 아니라 적용제외 되는 사업장의 업종을 “농업, 임업, 어업, 건설업, 가사서비스업, 숙박 및 음식점업, 섬유제품제조업(봉제의복제조업을 제외한다)중 섬유염색 및 가공업, 가구 및 기타제품 제조업 중 사무 및 회화용품 제조업과 그 외 기타제품 제조업, 자동차판매업, 특수학교 및 외국인학교와 기타 교육기관의 교육서비스업, 오락, 문화 및 운동관련산업 중 기타 오락관련산업, 이용 및 미용업”(시행령 제10조 제1항 제1호 가목에서 타목)으로 규정한다. 이는 거의 모든 업종을 포함하는 규정이라 할 수 있다. 그러나 이 규정은 2003년 시행령 개정으로 삭제되어 업종과 사업장 규모에 대한 적용제외 규정이 사라지게 된다.¹⁶⁾

다. 고용보험법

「고용보험법」(1995.9.17. 법률 제5566호로 일부개정 되어 1998.10.1.부터 시행된 것)은 적용범위를 “근로자를 고용하는 모든 사업에 적용한다. 다만, 사업의 규모 및 산업별 특성 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 그러하지 아니하다”(법 제7조)고 규정하고, 제8조에서 몇 가지 적용제외 근로자를 규정하고 다시 “기타 대통령령이 정하는 자”는 적용제외 근로자로 규정하여 시행령으로 위임하고 있다. 이러한 규정은 사업장 규모, 직종, 업종에 대해서는 모두 시행령으로 위임하여 규정하고, 고용형태에 대해서는 대강의 내용은 법률로 규정하고 일부는 시행령으로 위임하여 규정하는 방식이다.

고용형태별 적용제외 규정의 변화를 살펴보면 일용근로자에 대해서 1998년 「고용보험법」은 적용제외 근로자로 “일용근로자(1월 미만의 기간 동안 고용되는 자를 말한다)로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자”를 규정하고 있으나¹⁷⁾, 이후 2002년 일부개정을 통해 제2조 정의 규정에 일용근로자를 명시하고, 제8조 적용제외 근로자 규정에서 일용근로자를 삭제한다.¹⁸⁾ 일용근로자에 대한 고용보험 적용을 위해 시행령에서 적용제외 근로자인 시간제 근로자를 규정할 때도 일용근로자인 시간제 근로자는 적용제외 근로자에서 제외시키고 있다.¹⁹⁾ 이는 법에서 일용근로자를 고용보험의 적용 근로자로 규정한다고 하더라도, 일용근로자가 1개월 간 60시간 근로를 하지 못할 경우 시간제 근로자 조항을 통해 적용제외 될 가능성이 있기 때문에 이를 배려한 것이 아닌가 추정된다. 그런 측면에서 일용근로자에 대한 사회보험 적용은 「고용보험법」이 가장 진일보한 형태라 할 것이다.

시간제 근로자와 관련하여 1998년 「고용보험법」은 “1월간의 소정근로시간이 노동부령이 정하는 시간미만인 자”로 규정하고²⁰⁾, 이 규정과 관련하여 시행규칙은 “1월간의 소정근로시간이 80시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 18시간미만인 자를 포함한다)”로 규정하고 있다²¹⁾. 2000년대 초반까지 1개월동안 80시간 미만으로 근로하는 시간제 근로자가 고용보험의 적용제외 근로자였으나,

16) 「국민건강보험법 시행령」(2003.6.27. 대통령령 제18028호로 일부개정 2003.7.1.부터 시행)

17) 「고용보험법」(1995.9.17. 법률 제5566호로 일부개정 1998.10.1.부터 시행) 제8조 제3호

18) 「고용보험법」(2002.12.30. 법률 제6850호로 일부개정 2004.1.1.부터 시행)

19) 「고용보험법 시행령」(2003.12.18. 대통령령 제18165호로 일부개정 2004.1.1.부터 시행) 제3조 제1항.

20) 「고용보험법」(1998.9.17. 법률 제5566호로 일부개정 1998.10.1.부터 시행) 제8조 제2호.

21) 「고용보험법 시행규칙」(1998.10.1. 노동부령 제137호로 일부개정 1998.10.1.부터 시행) 제2조.

2002년 법 개정과 2003년 시행령, 시행규칙 개정을 통해 1개월 간 60시간 미만 근로로 수정된다.²²⁾ 특히 시행령 제3조 제1항의 단서조항을 통해 소정 근로시간이 월 60시간 미만인 시간제 근로자 중에서도 “생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자 및 법 제2조제5호의 규정에 의한 일용근로자를 제외한다.”고 규정함으로써 시간제 근로자이더라도 3개월 이상 근로하는 경우 혹은 하루 단위의 일용근로자의 경우는 고용보험의 적용대상이 된다.

가사서비스업 근로자의 경우 적용범위의 예외로 1998년 시행령²³⁾에 규정이 신설된 이래로 지금까지 이어져 적용제외 근로자에 해당한다. 특수형태 근로자의 경우 「국민연금법」과 「건강보험법」과 마찬가지로의 논리로 「고용보험법」 하에서도 적용제외 근로자에 해당한다.

고용형태에 대해서는 「고용보험법」이 「국민연금법」이나 「국민건강보험법」에 비해 관대하다고 할 수 있으나, 「고용보험법」은 직종과 업종에 대한 추가적인 적용제외 규정을 두고 있다는 한계가 있다. 우선 직종과 관련하여 「고용보험법」은 「국민연금법」이나 「국민건강보험법」과 달리 1993년 법 제정부부터 지금까지 국가공무원, 지방공무원, 사립학교 교직원을 적용제외로 규정하고 있다. 공무원이나 사립학교 교직원이 다른 직종에 비해 고용안정성이 높아 비자발적 실업의 위험에 처할 확률이 낮다는 점을 감안하더라도 이는 한계가 많은 조항이다. 실제로 「고용보험법」이 시행된 1995년부터 지금까지 고용안정성이 보장되지 않는 별정직 공무원은 지속적으로 존재해 왔다. 또한 우리나라의 「고용보험법」은 실업급여 중심의 실업보험이 아닌 적극적 노동시장 정책을 포함하는 고용보험 제도임을 감안해야 한다. 공무원이나 사립학교 교직원 역시 자신의 능력 향상을 위해 직업능력개발 훈련이나 사업을 이용할 수 있어야 하는데, 고용보험의 예외이기 때문에 「고용보험법」 상의 서비스를 이용할 수 없다. 별정직 공무원의 고용불안정 문제에 대한 해결책으로 2008년 「고용보험법」은 별정직 공무원과 계약직 공무원이 고용보험에 가입할 수 있도록 개정되었다.²⁴⁾ 그러나 동 개정은 세 가지 점에서 한계가 있다. 첫째, 사회보험의 제1원칙인 강제가입의 원칙에 위배되는 임의가입 규정으로 신설되었다는 점이다. 동법 제10조 제3호는 “「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 따른 공무원. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 별정직 및 계약직 공무원의 경우는 본인의 의사에 따라 고용보험(제4장에 한한다)에 가입할 수 있다.”고 규정함으로써 강제가입 원칙이 아닌 임의가입 방식으로 규정되었다. 둘째, 동 규정은 별정직 공무원과 계약직 공무원이 제4장(실업급여)만 받을 수 있도록 제한하고 있다. 다른 직종의 가입자들이 여러 직업능력개발 사업을 거의 무료로 이용할 수 있는 반면, 계약직 공무원은 모두 실비로 프로그램을 이용하도록 한다는 것은 가입자 간 형평성에 어긋나는 조항이라 할 수 있다. 셋째, 사립학교 교직원의 경우에는 별정직 및 계약직 공무원과 달리 개정에 포함되지 못하고, 여전히 적용제외 근로자로 규정되어 있다. 별정직 및 계약직 공무원이 비록 임의가입이라 하더라도 실업급여 수급자가 될 수 있는 반면, 사립학교 교직원의 경우에는 이조차도 불가능한 상태이다.

이 밖에도 「고용보험법」은 직종과 관련하여 “선원법에 의한 선원, 외국인 근로자, 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원”도 적용제외 근로자로 규정한다.²⁵⁾

22) 「고용보험법 시행령」 (2003.12.18. 대통령령 제18165호로 일부개정 2004.1.1.부터 시행) 제3조 제1항.

23) 「고용보험법 시행령」 (1998.10.1. 대통령령 제137호로 일부개정 1998.10.1.부터 시행) 제2조 제1항 제3호.

24) 「고용보험법」 (2008.3.21. 법률 제8959호로 일부개정 2008.3.21.부터 시행) 제10조 제3호 및 제4호.

「고용보험법」은 「국민연금법」과 「국민건강보험법」과 달리 고용형태뿐만 아니라 업종에 대한 예외도 규정하고 있다. 2002년 「고용보험법 시행령」은 법에서 위임한 적용제외 사업을 “농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업, 총공사금액이 매년 노동부장관이 고시하는 금액 미만인 건설공사”로 규정하고,²⁵⁾ 2005년 시행령 개정을 통해 총공사금액 2천만원 미만인 공사와 연면적 330제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 공사로 그동안 법규명령이 아닌 행정규칙으로 고시하던 건설공사의 규모를 시행령을 통해 구체화한다.²⁷⁾ 또한 2008년 시행령 개정을 통해 “연면적 100제곱미터”로 적용제외 공사의 규모를 축소한다.²⁸⁾

국민기초생활보장 수급자에 대한 규정으로 2013년 「고용보험법」은 「국민기초생활 보장법」의 수급자에 대한 특례 조항을 신설하여 자활사업에 참여하는 수급자를 근로자로 보고 법의 적용대상으로 규정하고 있다.²⁹⁾ 이는 「국민연금법」이 국민기초생활보장 수급자를 사업장 가입자가 아닌 지역가입자로 규정하고 임의가입 방식으로 사업장 가입자가 될 수 있도록 규정한 것에 비해 진일보한 방식이라 하겠다.

라. 산업재해보상보험법

「산업재해보상보험법」은 법의 적용범위를 모든 사업으로 규정하고,³⁰⁾ 다른 사회보험법과 달리 고용형태로서 일용근로나 시간제 근로, 기간제 근로에 대해서 적용제외 규정을 두고 있지 않다. 그러나 가사서비스업 근로자에 대해서는 「산업재해보상보험법 시행령」을 통해 적용제외 사업으로 규정하고 있어 동 업종에 종사하는 근로자는 「산업재해보상보험법」의 적용제외 근로자가 된다.³¹⁾

「산업재해보상보험법」은 「고용보험법」과 마찬가지로 업종과 직종에 대해 시행령을 통해 적용제외 사업으로 규정한다. 2000년 「산업재해보상보험법 시행령」은 “공무원연금법 또는 군인연금법에 의하여 재해보상이 행하여지는 사업, 선원법 또는 사립학교교직원연금법에 의하여 재해보상이 행하여지는 사업, 건설공사 중 총공사금액이 2천만원 미만인 공사와 주택건설촉진법에 의한 주택사업자(이하 “주택사업자”라 한다) 또는 건설산업기본법에 의한 건설업자(이하 “건설업자”라 한다)가 아닌 자가 시공하는 공사로서 연면적이 330제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 대수선에

25) 「고용보험법 시행령」(2002.12.30. 대통령령 제17853호로 일부개정 2002.12.30.부터 시행)제3조 제2항 제2호, 제4호, 제5호.

26) 「고용보험법 시행령」(2002.12.30. 대통령령 제17853호로 일부개정 2002.12.30.부터 시행) 제1조 제1항 제1호 내지 제3호.

27) 「고용보험법 시행령」(2005.12.30. 대통령령 제19246호로 일부개정 2006.1.1.부터 시행) 제2조 제1항 제2호 가목 및 나목.

28) 「고용보험법 시행령」(2008.9.18. 대통령령 제21015호로 일부개정 2009.1.1.부터 시행) 제2조 제1항 제2호 나목.

29) 「고용보험법」(2011.7.21. 법률 제10895호로 일부개정 2012.1.22.부터 시행) 제113조의2.

30) 「산업재해보상보험법」(2001.12.31. 법률 제6590호로 타법개정 2002.3.1.부터 시행) 제5조.

31) 「산업재해보상보험법 시행령」(2000.6.27. 대통령령 제16871호로 일부개정 2000.7.1.부터 시행)

관한 공사, 가사서비스업, 제1호 내지 제4호의 사업외의 사업으로서 근로자를 단속적으로 사용하여 상시근로자의 수가 1인 이상이 되지 아니하는 사업, 농업·임업(별목업을 제외한다)·어업·수렵업 중 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업”으로 규정한다.³²⁾ 그러나 「산업재해보상보험법 시행령」이 규정하고 있는 적용제외 업종은 그 해석에 있어 주의를 요한다. 공무원이나 군인, 선원, 사립학교 교직원과 같이 다른 법에 의해 재해보상이 이루어지는 사업에 종사하는 사람에 대해 「산업재해보상보험법」의 적용을 하지 않는다는 규정은 동법의 적용제외 근로자로 해석할 필요가 없을 것이다. 그러나 소액 건설공사 종사자나 농업, 임업, 어업, 수렵업 종사자는 상시근로자 수에 따라 적용제외 근로자가 되기도 하고 적용대상 근로자가 되기도 한다. 그러므로 「산업재해보상보험법」은 업종 및 직종에 대해 상시근로자 수와 결합한 형태로 적용제외를 규정하고 있다고 하겠다.

「산업재해보상보험법」은 법적으로 가장 대상포괄성이 넓다고 해석할 수 있는데, 이는 다른 사회보험법들이 적용대상으로 규정하고 있지 않은 특수형태근로 종사자와 국민기초생활보장 수급자를 동법의 적용대상으로 규정하고 있다는 점이다. 2007년 「산업재해보상보험법」은 특수형태근로 종사자에 대한 특례 조항과 「국민기초생활 보장법」상의 수급자에 대한 특례 조항을 신설하여 산재의 적용을 받을 수 있도록 규정하고 있다.³³⁾ 「산업재해보상보험법 시행령」은 특수형태근로종사자로 보험설계사, 콘크리트믹서트럭을 소유하여 그 콘크리트믹서트럭을 직접 운전하는 사람, 학습지 교사, 골프장 캐디, 택배사업(소화물을 집화·수송 과정을 거쳐 배송하는 사업을 말한다)에서 집화 또는 배송 업무를 하는 사람, 택배원인 사람으로서 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람으로 규정한다.³⁴⁾

이상과 같이 4대 사회보험법에서 적용제외로 규정된 집단들의 연도별 적용제외 현황을 정리하면 <표 2>와 같다.

32) 「산업재해보상보험법 시행령」 (2000.6.27. 대통령령 제16871호로 일부개정 2000.7.1.부터 시행)

33) 「산업재해보상보험법」(2007.12.14. 법률 제8694호로 전부개정 2008.7.1.부터 시행) 제125조, 제126조.

34) 「산업재해보상보험법 시행령」 (2008.6.25. 대통령령 제20875호로 전부개정 2008.7.1.부터 시행) 제125조 제1호 내지 제4호.

<표 2> 경제활동 특성과 연도별 사회보험 적용제외

적용제외 규정	적용제외 사회보험	2003년	2004년 -2007년	2008년	2009년 -2010년	2011년 -2012년
일용근로자(1개월 미만)	국민연금	적용제외				
	국민건강보험	적용제외				
일용근로자(3개월 미만)	국민연금	적용제외	-			
시간제 근로자 1 (월 60시간 미만)	국민연금	적용제외				
	국민건강보험	적용제외				
시간제 근로자 2 (월 80시간 미만)	국민연금	적용제외				-
	국민건강보험	적용제외	-			
시간제 근로자 3 (월 144시간 미만)	고용보험	적용제외	-			
시간제 근로자 4 (월 176시간 미만)	국민연금	적용제외		-		
	국민건강보험	적용제외	-			
월 60시간 미만이고 3개월 미만 근로자	고용보험	적용제외				
소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자	국민연금	적용제외				
	국민건강보험	적용제외				
상시 근로 5인 미만인 사업장의 근로자(농업 등 제외)*	국민건강보험	적용제외	-			
상시 근로 5인 미만인 사업장의 근로자	국민연금	적용제외	-			
가사 서비스업(가구 내 고용활동) 근로자	국민연금	적용제외				
	국민건강보험					
	고용보험					
	산재보험					
특수형태근로자	국민연금	적용제외				
	국민건강보험					
	고용보험					
농업·임업·어업 또는 수렵업 근로자(법인아닌 상시 4명이하 사업장)	산재보험	적용제외				-
	고용보험	적용제외				
공무원 및 사립학교교직원	고용보험	적용제외				

주 1 : 비상근로자, 65세 이상인 근로자, 국민기초생활보장 수급자인 근로자, 총공사비 2천만원 미만인 공사의 근로자의 경우도 적용제외로 규정되고 있으나 한국노동패널에서 이러한 범주들에 대해서는 조사하고 있지 않기 때문에 표에서 제시되지 않았다.

주 2 : “-” 표시는 법 개정으로 인해 사업장 가입자로 적용됨을 의미한다.

주 3 : 적용제외인가 적용대상인가를 판단하는 기준은 각 년도 1월을 기준으로 하였다. 법 개정으로 인해 각 년도의 중간에 변경된 내용이 시행되는 경우는 다음 년도에 적용으로 계산하였다.

주 * : 2003년 1월 기준 국민건강보험법 시행령은 직장가입자에서 제외되는 자 규정에서(시행령 제10조 제 1항 제1호) 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업장 중 다음의 업종에 한해 제한한다. 제한되는 업종은 “농업, 임업, 어업, 건설업, 가사서비스업, 숙박 및 음식점업, 섬유제품제조업(봉제의복제조업을 제외한다)중 섬유염색 및 가공업, 가구 및 기타제품 제조업 중 사무 및 회화용품 제조업과 그 외 기타제품 제조업, 자동차판매업, 특수학교 및 외국인학교와 기타 교육기관의 교육서비스업, 오락, 문화 및 운동관련 산업 중 기타 오락관련산업, 이용 및 미용업”이다.

III. 4대 사회보험법의 법적 사각지대 규모 추정

1. 연구자료

본 장에서는 한국노동패널 6차년도(2003년)에서 15차년도(2012년)까지의 자료를 사용하여 사회보험의 법적 사각지대 규모를 추정할 것이다. 한국노동패널은 가구와 개인의 경제활동과 노동시장의 동태적 변화를 관찰하기 위해 설계된 조사로서 본 연구와 같이 경제활동관련 통계치를 생산하는데 유용하다(한국노동연구원, 2010). 일반적으로 경제활동과 관련된 통계는 통계청의 '경제활동인구조사' 자료가 사용되지만 이 자료는 본 연구의 분석에 필요한 근로기간과 산업코드에 대한 상세한 정보 그리고 특수직역연금가입에 대한 정보를 담고 있지 않다. 반면에 한국노동패널 자료는 통계청의 '경제활동인구조사'와 비교가능하도록 구성되어 있을 뿐 아니라(한국노동연구원, 2010), 본 연구의 분석에서 필수적인 정보들은 조사하고 있기 때문에 사회보험의 법적 사각지대를 분석하는데 유용하다.

2. 연구방법

국민연금 등 4대 사회보험법에서 적용제외 규정으로 명시되고 있는 집단들은 다음과 같이 측정되었다.

가. 적용제외 근로자의 측정

1) 일용근로자

일용근로자는 종사상 지위를 일용직이라고 응답한 임금근로자들 중에서 근로기간을 정하여 계약을 하였으며 근로계약기간이 1개월 미만인 경우와 3개월 미만인 경우로 나누어서 측정하였다.

2) 단시간근로자

단시간근로자는 정규근로시간이 정해져 있지 않다고 응답한 경우와 정해져 있다고 응답한 임금근로자 모두를 대상으로 1개월 동안 60, 80, 144, 176시간미만 근로한 경우로 나누어 측정하였다.

3) 소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자

소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자는 일일근로와 호출근로 그리고 가내근로인 경우 측정되었다. 일일·호출근로는 근로계약의 유무에 제약받지 않고 필요할 때 연락을 받고 며칠 또는 몇 주

동안 고용되거나, 인력시장, 직업소개소 등 일정한 장소에서 대기하고 있다가 고용주나 고용할 업체 등에서 일할 사람을 선택하면 일일 단위로 일하는 경우로 추정되었다. 가내근로는 평소 주로 일하는 곳이 가정이라고 응답한 경우로 추정하였다.

4) 상시근로자수 5인 미만

상시근로자 수란 당시 근무하는 근로자의 수가 아니라 일정사업기간내의 고용자 연인원수를 사업장 가동일수로 나눈 근로자수를 의미한다(대판, 1987. 7. 21. 87다카 831). 이러한 규정에 따르면 사업장 근로자수가 5인 미만인 경우에도 상시근로자 수는 5인 이상이 될 수도 있다. 그러나 한국 노동패널에서는 이러한 방식으로 상시근로자수를 측정할 수가 없어 전체종업원수로 측정하였다.

그리고 「국민건강보험법」(2003년기준)에서는 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업장 중 다음의 업종에 한해 제한한다. 농업, 임업, 어업, 건설업, 가사서비스업, 숙박 및 음식점업, 섬유제품제조업(봉제의복제조업을 제외한다)중 섬유염색 및 가공업, 가구 및 기타제품 제조업 중 사무 및 회화용품 제조업과 그 외 기타제품 제조업, 자동차판매업, 특수학교 및 외국인학교와 기타 교육기관의 교육서비스업, 오락, 문화 및 운동관련 산업중 기타 오락관련산업, 이용 및 미용업에 제한하여 이 규정을 적용하고 있다. 따라서 본 연구에서는 표준산업분류표를 참고하여 위에서 언급된 업종으로 제한하여 법적 적용제외자를 측정하였다.

또한 「고용보험법」과 「산재보험법」에서는 농·임·어업·수렵업 중 법인이 아닌데 4인 이하인 근로자가 있는 사업의 근로자를 적용제외로 규정하고 있다. 이들에 대해서는 한국표준산업분류표에서 농·임·어업·수렵업인 경우 중에서 법인에서 일하지 않으면서 종업원수가 4인 이하인 경우로 측정하였다.

5) 가사서비스업(가구내 고용)

가사서비스업은 한국표준산업분류 5차 규정에서 가사서비스업(950)으로 코딩된 경우로 측정하였다.

6) 특수고용형태

특수고용은 임금근로자 뿐만 아니라 ‘일정한 사업장이 없는 비임금근로자’ 중에서 보험설계사, 학습지교사, 퀵서비스 배달기사 등과 같이 임금근로자와 자영자의 경계가 모호한 고용형태를 의미한다(한국노동패널, 2009: 70). 본 연구에서는 경영이 독립적이지 않고, 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일한 만큼 소득을 얻는 형태인 경우로 측정하였다.

7) 기타

특수직역연금가입 여부는 고용보험의 법적 적용제외를 측정하는데 사용되며, 특수직역연금에 가입했는지의 여부를 묻는 문항을 통해 측정하였다. 그리고 농·임·어업 중 법인이 아닌데 4인 이하 근로자가 있는 사업의 근로자는 한국표준산업분류표에서 농·임·어업이며 법인이 아니라고 응답한 경우 중 종업원수가 4인 이하라고 응답한 경우로 측정하였다.

이 외에 사회보험의 법적 사각지대를 측정하기 위해서는 국민기초생활보장 수급자인 근로자, 비상근 근로자, 공사비규모 등의 정보가 필요한데 이 부분은 한국노동패널에서 측정하고 있지 않아 본 연구의 분석에서 제외하였다. 따라서 분석결과의 통계치들이 다소 과소추정되었을 수 있음에 유의해서 해석할 필요가 있다.

나. 사회보험 법적 사각지대 규모 측정

본 연구의 분석 대상 기간 중 4대 사회보험의 주요 개정은 2003년, 2003년, 2008년, 2009년, 2011년에 사회보험 적용대상을 확대하는 방향으로 이루어졌다. 본 연구에서는 이 기간들 동안에 대해 한국노동패널 6차(2003년)부터 15차(2012년)까지의 자료를 활용하여 법적 사각지대 규모를 추정하였다. 사회보험의 법적 사각지대 산출 절차는 다음과 같다. 첫째, 각 사회보험에서 적용제외로 규정하고 있는 집단들의 연도별 규모를 산출한다. 둘째, 각 년도에 적용제외로 규정된 집단에 한번이라도 속한 경우를 모두 포괄하여 전체 사회보험 사각지대의 규모를 측정한다. 이때, 사회보험 법적 사각지대의 전체 규모는 적용제외로 분류된 각 집단들의 총합과 같지 않다. 그 이유는 적용제외 분류들 사이에 중복이 존재할 수 있기 때문이다.

또한 본 연구에서 법적 사각지대의 규모는 임금근로자 대비 비율로 측정한다. 그리고 임금근로자 수는 임금근로자라고 응답한 경우와 비임금근로자이면서 특수형태 고용인 경우를 합하여 계산하였다. 다만 한국노동패널에서 11차년도(2008년) 자료까지는 임금근로자에 대해서만 특수고용형태를 파악하는 질문을 포함하고 있어서, 11차년도 자료까지는 비임금근로자를 포함하지 않은 임금근로자 대비 법적 적용제외자의 규모로 사각지대를 측정하였고, 12차년도 이후의 자료에 대해서는 비임금근로자 중 특수고용을 포함한 경우까지 임금근로자 수에 포함하여 사각지대를 측정하였다.

3. 사회보험 법적 사각지대의 규모

<표 3>은 국민연금과 국민건강보험의 법적 사각지대 규모를 보여주고 있다.

표에서 확인할 수 있는 것처럼 일용근로자(고용기간이 1개월 미만), 월 60시간 미만 시간제 근로자, 소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자, 상시근로 5인미만 사업장(건강보험의 경우 농업 등의 산업은 제외), 가사서비스업 근로자, 특수형태고용근로자는 2003년 이후 2012년까지 지속적으로 국민연금과 국민건강보험의 적용제외로 남아있었다. 이들 중 상시근로 5인미만 사업장, 1개월 미만

고용의 일용근로자, 소재지가 일정하지 않은 사업장의 근로자의 비율은 임금근로자 대비 8-12%로 매우 높은 것으로 나타났다.

<표 3> 국민연금과 국민건강보험 법적 사각지대의 규모

(단위 : 연도, %)

적용제외 규정	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
일용근로자 (1개월 미만)	11.26	11.9	11.42	10.98	11.19	10.34	10.4	10.14	9.96	9.93	
일용근로자 (3개월 미만)	11.31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
시간제 근로자 1 (월 60시간 미만)	0.78	1.01	0.63	0.72	0.75	0.56	0.78	0.69	0.51	0.4	
시간제 근로자 2 (월 80시간 미만)	1.07	(1.2)	(0.76)	(0.82)	(0.9)	(0.76)	(1.01)	(0.79)	(0.79)	-	
시간제 근로자 4 (월 176시간 미만)	2.58	(2.32)	(2.11)	(2.21)	(2.46)	(1.85)	-	-	-	-	
소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자	8.75	8.61	7.17	7.91	8.86	10.68	9.75	9.46	9.56	7.58	
상시근로 5인 미만인 사업장의 근로자 (농업 등 제외 : 건강보험)	5.96	5.57	5.25	5.61	5.72	5.38	5.54	5.46	5.59	5.54	
상시근로 5인 미만인 사업장 근로자 (국민연금)	13.82	13.12	13.09	13.43	14.24	13.85	12.88	12.9	13.77	12.66	
가사 서비스업(가구 내 고용활동) 근로자	1.57	1.59	1.37	1.12	1.18	1.42	0.56	0.62	0.53	0.45	
특수형태근로자	11.2	10.39	4.93	8.03	3.55	2.57	3.18	2.77	2.14	2.39	
전체 사각 지대	국민연금	34.64	24.91	19.25	21.69	17.39	17.36	17.38	16.02	15.93	14.9
	국민건강보험	28.64	24.56	18.67	21.21	16.7	17.25	17.22	15.93	15.93	14.9

주 1 : 전체 규모는 적용제외로 규정된 근로자 각각의 항목을 단순 합산한 결과와 같지 않음. 이들 각 항목사이에 중복이 존재하기 때문임.

주 2 : - 는 사회보험 적용으로 전환되어서 수치를 제시하지 않음

주 3 : 괄호는 국민연금에서만 적용제외인 경우임.

주 4 : 임금근로자 대비 비율이며, 횡단면 가중치를 적용한 결과임

다음으로 전체 사각지대 규모를 살펴보면, 국민연금과 국민건강보험의 전체 사각지대 규모는 2003년 임금근로자 대비 35%와 29% 수준이었으나, 2007년에는 약 17%, 2012년에는 약 15% 수준으로 줄어들고 있었다. 2003년에 비해 2012년의 법적 사각지대 규모는 국민연금이 20% 포인트, 국

민건강보험이 14% 포인트 정도 줄어들고 있는 것으로 나타나 국민연금의 법적 사각지대 규모다 더 큰 폭으로 줄어든 것으로 나타났다. 이러한 결과는 그 동안 법적용의 확대가 상당규모의 법적 사각지대를 줄여왔기 때문이라고 평가할 수 있는 부분이다.

그러나 국민연금과 국민건강보험에서 여전히 임금근로자 대비 법적 사각지대의 규모가 15%에 달하고 있다는 점은 우리나라의 국민연금과 국민건강보험이 제도적으로 완비되어있다는 평가에 대해 의문을 제기할 수 있는 부분이다. 특히 일용근로자와 소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자가 각각 10%와 8% 정도로 국민연금과 국민건강보험에서 적용제외 되고 있었다. 그리고 국민연금의 경우 상시근로 5인미만 사업장의 근로자들 13% 정도가 법적용에서 제외되고 있어서 이들에 대한 국민연금과 국민건강보험의 적용확대를 위한 노력이 선행될 필요가 있다.

다음으로 <표 4>는 고용보험과 산재보험의 법적 사각지대 규모를 보여주고 있다.

<표 4> 고용보험의 법적 사각지대 규모

(단위 : 연도, %)

적용제외 규정	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
공무원 및 사립학교 교직원	(8.89)	(9.17)	(8.95)	(9.3)	(9.72)	(9.14)	(9.16)	(9.09)	(8.76)	(8.59)	
시간제 근로자 3 (월 144시간 미만)	(1.9)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
월 60시간 미만이고 3개월 미만 근로자	(0.15)	(0.07)	(0.09)	(0.08)	(0.12)	(0.04)	(0.22)	(0.08)	0	0.05	
가사 서비스업(가구 내 고용활동) 근로자	1.57	1.59	1.37	1.12	1.18	1.42	0.56	0.62	0.53	0.45	
특수형태근로자	11.2	10.39	4.93	8.03	3.55	2.57	(3.18)	(2.77)	(2.14)	(2.39)	
농업·임업·어업 또는 수렵업 근로자 (법인이 아니고 상시 4명 이하 사업장)	0.77	(0.66)	(0.71)	(0.62)	(0.79)	(0.79)	(0.85)	(0.74)	(0.83)	(0.91)	
전체 사각 지대	고용보험	28.64	21.16	15.68	18.51	16.7	17.25	17.22	15.93	15.93	14.9
	산재보험	13.09	12.22	6.75	9.53	5.4	5.8	1.39	1.35	1.35	1.35

주 1 : 전체 규모는 적용제외로 규정된 근로자 각각의 항목을 단순 합산한 결과와 같지 않음. 이들 각 항목사이에 중복이 존재하기 때문임.

주 2 : - 는 사회보험 적용으로 전환되어서 수치를 제시하지 않음,

주 3 : 괄호는 국민연금에서만 적용제외인 경우임.

주 4 : 생업을 목적으로 하는지의 여부는 한국노동패널에서 측정이 불가능하기 때문에, 근로기간과 근로형태 기준만 적용하였음.

고용보험과 산재보험의 사각지대의 규모 역시 2003년에 비해서 2012년에는 각각 14%와 12% 포인트 정도 줄어든 것으로 나타났다. 고용보험의 경우 2013년 현재 공무원 및 사립학교 교직원과 특수형태 근로자들의 법적 사각지대 규모가 크게 나타나고 있었다. 산재보험의 경우 고용보험법과 마찬가지로 공무원과 사립학교 교직원을 적용제외대상으로 규정하고 있으나, 이는 공무원연금법, 사립학교교직원 연금법 등에서 재해보상이 되는 사업의 근로자를 적용제외 시키고 있으므로 이들은 산업재해보상의 제외로 보기 어려워 사각지대 규모 측정에서는 제외하였다. 그리고 특수형태근로자의 경우 보험설계사, 콘크리트 믹스트럭 운전자, 산업분류세세분류(학습지교사, 골프장캐디, 택배, 킥서비스)는 2009년부터 산재보험에 적용되기 시작하였다. 그 결과 다른 사회보험과 달리 산재보험의 경우 2012년 현재 법적 사각지대의 규모는 임금근로자대비 1.35% 수준으로 일부 단시간근로자와 특수형태 근로를 제외하고 대부분의 임금근로자들이 포괄되고 있는 것으로 나타났다.

IV. 결론

본 연구는 임금근로자를 대상 우리나라의 4대 사회보험제도가 법적으로 완비되었다는 전제에 의문을 가지고 현재의 사회보험 제도가 법적 측면에서 모든 고용형태를 포괄하는 방식으로 확대되었는가를 확인하였다. 이를 위해 2003년부터 2012년까지 최근 10년간 4대 사회보험법의 직장가입자 규정의 변화를 확인하고 각 사회보험법에서 적용제외로 규정하고 있는 임금근로자의 비율이 얼마인지를 확인함으로써 법적 사각지대 규모를 추정하였다.

2003년 이후로 사회보험의 적용제외로 규정되고 있는 근로자들은 일용근로자, 시간제근로자, 소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자, 상시근로 5인미만인 사업장의 근로자, 가구내 고용 근로자, 특수형태 근로자, 법인이 아니고 상시 4명 이하 사업장의 농업·임업·어업 또는 수렵업 근로자, 비상근근로자, 65세 이상인 근로자, 국민기초생활보장 수급자인 근로자, 총공사비 2천만원 미만인 공사의 근로자 등이었다. 물론 이들은 사회보험에 따라서 적용제외 규정이 달랐고, 시기에 따라서도 적용제외 여부가 다르게 적용되어왔다.

분석결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 2003년 이후로 사회보험의 확대과정에서 법적 사각지대의 규모는 상당수 축소되고 있는 것으로 나타났다. 그 규모는 많게는 국민연금 20%, 국민건강보험과 고용보험 14%, 산재보험 12% 포인트인 것으로 나타났다.

둘째, 법적 사각지대의 규모가 축소되고 있음에도 불구하고 여전히 법적 사각지대에 남아있는 임금근로자의 규모는 상당한 것으로 나타났다. 국민연금, 국민건강보험, 고용보험의 경우 15% 수준의 임금근로자가 여전히 사회보험 직장가입의 법적 사각지대에 남아있어 이들에 대한 법 적용 확대가 시급한 것으로 나타났다. 특히 국민연금과 국민건강보험의 경우 일용근로자와 소재지가 일정하지 않은 사업장 근로자들의 법적 사각지대 규모가 크게 나타나고 있었다. 고용보험의 경우 직업

이 상대적으로 안정적인 공무원 및 사립학교 교직원을 제외하고 나면 5% 수준의 법적 사각지대 규모를 보이고 있었고, 특수형태근로자들의 사각지대 규모가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 반면에 산재보험의 경우 법적 사각지대는 2012년 현재 1.35% 수준으로 대부분의 임금근로자를 포괄하는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 바탕으로 사회정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

우선 사회보험의 법적 사각지대를 해소하기 위한 노력이 선행될 필요가 있다.

최근 사회보험 사각지대 해소의 방향은 두루누리 사업으로 대표되는 사회보험료 지원사업이 중심을 이루고 있다. 이 사업은 사회보험 사각지대의 문제를 고용주와 근로자들의 기여회피가 원인이라고 보고 기여회피를 줄이기 위한 인센티브 전략을 사용하는 사업이라 할 수 있다. 즉, 법적인 측면에서는 이미 대상포괄성이 확보되었다고 전제하는 것이다. 그러나 본 연구의 분석에서도 확인되었듯이, 산재보험을 제외한 나머지 세 사회보험의 법적 사각지대 규모는 15%수준으로 적지 않은 비율이 사회보험에서 배제되고 있었다. 따라서 사회보험료 지원사업을 통해 근로자들의 사회보험 가입을 확대시키는 노력과 동시에 법 정비를 통해 임금근로자들의 직장가입 적용제외 규정을 대폭적으로 개선할 필요가 있다.

다음으로 법정비를 통해 법적 사각지대의 문제를 해소하기 어렵다면, 사회보험의 법적 사각지대에 놓여있는 15%의 근로자들을 대상으로 하는 대안적 사회보장 제도를 고려할 필요도 있다. 국민연금과 건강보험의 경우 직장가입이 아니라 하더라도 지역가입에서 포괄될 수 있다하더라도, 고용보험에서 법적으로 배제되어 있는 15%에 속한 근로자들은 실업이라는 사회적 위험에 대응하기 위한 어떠한 안전장치도 마련되어 있지 않은 집단이라 할 수 있다. 따라서 이들에 대한 다양한 소득보장 및 고용보장 정책이 마련될 필요가 있다.

참고문헌

- 구인회·백학영(2008). 「사회보장의 사각지대 : 실태와 영향요인」. 『사회보장연구』 24(1) : 175~204.
- 김수완(2009). 「노동시장 구조가 사회보험 배제에 영향을 미치는 메커니즘에 관한 연구」. 『사회복지연구』 40(2) : 253~283.
- 김원섭(2013). 「국민연금 사각지대와 해소방안 연구」. 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나 「복지사각지대의 현황과 해결방안」 자료집.
- 김진욱(2012). 「한국 사회보장제도의 확장파 한계: 그 성과와 사각지대의 재조명」. 『한국사회정책』 17(1) : 63~93.
- 배지영·홍백의(2012). 「건강보험 지역가입자의 가입자 지위 전환 요인에 관한 연구」. 『사회보장연구』 28(3) : 213~233.
- 신영전(2010). 「글로벌 경제위기와 의료보장의 사각지대」. 『한국사회정책』 17(1) : 95~127.
- 유원섭(2010). 「건강보장 사각지대 해소방안: 건강보험 보험료 장기체납으로 인한 사각지대 해소를 중심으로」. 『건강보장정책』 9(2) : 25~36
- 윤정향(2005). 「비정규노동자의 사회보험 배제원인에 관한 구조와 행위 분석: 금융업과 자동차산업을 중심으로」. 『사회보장연구』 21(3) : 123~155.
- 이병희(2012). 「사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안」. 이병희 외. 『사회보험 사각지대 해소 방안: 사회보험료 지원정책을 중심으로』 제4장. 한국노동연구원.
- 정성미(2007). 「정규직의 사각지대」. 『월간 노동리뷰』 통권 제26호(2007년 2월호) : 26~37.
- 통계청(2013). 「2013년 12월 사회보험 가입 현황」. 통계청 사회통계국 고용통계과 2013.6.19 보도 자료.
- 한국노동연구원(2010). 『한국노동패널 1~10차년도 조사자료: User's Guide』. 한국노동연구원.
- Eichhorst, W. and Mark, P.(2012). "Whatever Works: Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States". In Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser(eds.). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press.
- Häusermann, S. and Schwander, H.(2012). "Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides across Regimes". In Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser(eds.). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press.
- Hernanz, V., Malherbet, F. and Pellizzari, M.(2004). "Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 17. OECD Publishing.. <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>.

International Labour Organization(2010). *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Time of Crisis and Beyond*. ILO Publication.