

노동정책연구
2021. 제21권 제2호 pp.69-99
<http://doi.org/10.22914/jlp.2021.21.2.003>

연구 논문

특수형태근로종사자의 사회보험 불안정성 : 국민연금을 중심으로*

문현경**
류재린***

본 연구는 「국민연금 DB」를 활용하여 특고종사자와 비(非)특고종사자의 다양한 국민연금 가입지표들을 비교·분석하여 특고종사자의 불안정성을 검토한다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 특고종사자 집단은 이들이 빠진 지역가입자 집단보다 가입기간과 소득 변동성 측면에서 더욱 불안정해 보인다. 둘째, 산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종의 징수율은 67.2%지만 사업장가입 특고종사자 집단의 징수율은 100%에 육박하여, 지역가입 특고종사자는 징수율 측면에서 더욱 불안정하다. 셋째, 특고종사자의 몇몇 지표상 불안정성과 달리 이들은 특고종사자가 빠진 지역가입자 집단보다 가입률과 기준소득월액 수준이 높았다. 종합하면, 특고종사자들의 국민연금 가입 지표는 안정성과 불안정성이 혼재된 양상으로 타 사회보험과 달리 국민연금에서는 이들이 불안정하다고 단언하기 어렵다.

본 연구는 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다. 첫째, 특고종사자의 국민연금 불안정성에 대처하기 위해 이들을 사업장가입자로 전환하는 것보다 실제 데이터에 입각한 대응을 펼치는 방안이 효과적이다. 따라서 본 연구는 급격한 소득 하락을 겪는 저소득 특고종사자에게 한시적으로 보험료를 지원하는 방안을 제안한다. 둘째, 특고종사자를 위한 제도적 대응은 중·장기적으로 직종보다 속성 중심의 접근법에 기반을 두어야 한다. 다만, 이는 소득 파악

논문접수일: 2021년 2월 1일, 심사의뢰일: 2021년 2월 8일, 심사완료일: 2021년 3월 9일

* 이 논문은 ‘문현경·류재린·김원섭·유현경(2020). 『고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태근로종사자를 중심으로』, 국민연금연구원’의 일부 내용을 토대로 작성했다.

** (제1 저자) 국민연금연구원 부연구위원(goldmedal6@nps.or.kr)

*** (교신저자) 국민연금연구원 부연구위원(jaerinryu@nps.or.kr)

인프라 확충 등 제도 외적인 대응을 병행해야 더욱 효과적일 것이다. 셋째, 특고종사자의 사회적 보호를 종합적으로 확대하려면 국민연금을 포함한 4대 사회보험이 일관된 원칙과 방향성을 설정하여 나아가야 한다. 넷째, 근로자의 위장자영인화에 따른 특고종사자의 무분별한 확산과 이들의 소득 축소신고를 최소화하기 위한 제도 외적인 대응이 필수적이다.

핵심용어 : 특수형태근로종사자, 국민연금, 사회보험 불안정성

I. 서론

COVID-19가 만들어 낸 사회·경제적 불확실성 속에서 사회보험제도를 통해 특수형태근로종사자(이하 ‘특고종사자’)를 위한 사회적 보호를 제공하려는 논의가 최근 활발히 이루어지고 있다. 법·제도적으로는 자영업자에 속하면서도 소득 중속 정도와 업무수행방식은 근로자와 유사한 특고종사자에 대한 논의는 비교적 오래전부터 지속되었다. 2001년 노사정위원회를 시작으로 2006년 ‘특수형태근로종사자 대책추진위원회’, 비전형근로자 보호방안연구위원회(2013), 조돈문 외(2015) 등에 이르기까지 정부와 학계는 관련 논의를 진행했으나 실질적인 정책 대응으로 이어지는 동력은 약했다. 그러나 특고성을 갖는 예술인의 고용보험 가입, 특고종사자의 적용제외 신청 사유를 엄격히 제한하는 산재보험법 개정안, 특고종사자가 의무가입하도록 하는 고용보험법 개정안 등이 잇따라 국회를 통과하면서 이들을 위한 대응 필요성은 점차 구체화되고 있다.

특고종사자는 근로자성과 자영업자성이 혼재하는 특성뿐만 아니라 실적에 따른 소득변동이 심하다는 직업적 특수성을 보인다. 일반적인 경제 상황에서 이는 크게 두드러지지 않을 수 있으나 경제 침체 등에 따라 노동시장에 외부 충격이 발생하면 특고종사자 본인이 아닌 제3자(사업주나 고객 등)가 노무 제공량을 조절할 가능성이 상당하다. 다시 말해, 특고종사자는 대부분 위임 혹은 도급 계약을 체결하는 독립계약자(independent contractors)¹⁾로서 자영업자(自營業者)

1) 이들은 “온전한 의미에서의 자기 계산과 위험으로 영업활동을 하는 자”를 뜻한다(박제성 외, 2019: 10~11).

이지만 더 이상 자영(自營)하지 못하는 것이다. 특히, 작년 초부터 전 세계를 휩쓸고 있는 COVID-19의 사회·경제적 불확실성 속에서 특고종사자의 소득·고용 불안정성은 상당했다. 예컨대, 제1차 긴급고용안정지원금을 받은 특고종사자의 COVID-19 위기 이전과 이후(20년 3~4월 평균) 월소득을 비교하면 전체 평균 감소율이 69.1%일 정도로 불안정한 양상이었다(고용노동부, 2020a). 이처럼 이들의 소득·고용 불안정성이 지속되면 결국 사회보험 불안정성²⁾으로 이어질 가능성이 크다.

본 연구가 주목하는 국민연금 측면에서도 특고종사자를 위한 사회적 보호를 제공하기 위해 논의가 이루어지고 있으나 산재·고용보험과는 제도적 맥락이 다른 듯하다. 두 제도에서 나타난 논의는 이들의 의무가입을 골자로 하는 것인데 비해 국민연금은 이미 의무가입하고 있는 제도적 틀 내에서 추가적인 대안을 찾는 모습이다. 일단 산재·고용보험이 가입을 허용하거나 하계끔 규정한 반면 국민연금은 특고종사자가 가입하는 것은 물론 사업장가입자와 동일한 보험요율인 9%를 낸다는 점에서 이들을 차별하는 제도적 요소는 없다. 그러나 특고종사자는 대부분 지역가입자로서 단독으로 보험료를 전액 납부하며 소득변동이 심하다는 특성으로 인해 형식적으로 제도에 가입할 뿐 실질적으로는 불안정하다는 지적이 제기된다³⁾. 이에 따라 국민연금 측면의 최근 논의는 사업장가입으로의 가입종별 전환을 중심으로 특고종사자의 사회적 보호를 제공하려는 방향으로 주로 전개된다(국민연금제도발전위원회, 2018; 보건복지부, 2018).

본 연구는 특고종사자의 국민연금 불안정성에 대한 지적의 타당성을 판단하기 위해 이들의 가입실태를 「국민연금 DB」를 활용하여 살펴보려고 한다. 본 연구가 4대 사회보험 중 국민연금제도로 특고종사자를 분석하는 이유는 다음과 같다. 우선 산재·고용보험과 달리 국민연금은 사업주가 보험료의 절반을 내는지에 따라 사업장가입자와 지역가입자로 나뉘는데 이러한 특성을 통해 실적에 따른 소득변동이 심한 특고종사자의 직업적 특수성이 여실히 드러날 수

2) ILO(2012: 29)는 ‘불안정성’을 네 가지 유형(임금, 고용, 사회적 보호, 노동권)으로 분류하는데 본 연구가 주목하는 불안정성은 사회보험의 가입 및 적용과 관련된 사회적 보호의 불안정성을 뜻한다. 더욱 구체적인 논의는 서정희(2015)를 참고하길 바란다.

3) 예를 들어, 서정희(2015)는 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자를 적용 제외 근로자로 규정하는 「국민연금법」 시행령 제2조 제2호로 인해 특고종사자가 제도적으로 배제될 수 있다고 주장한다.

있다. 왜냐하면, 대부분 특고종사자가 속한 지역가입 종별은 가입자의 신고소득에 기초한 기준소득월액으로 보험료 수준을 정하기 때문이다. 결국, 지역가입에서 특고종사자의 심한 소득 변동성은 소득의 하향신고는 물론 보험료 체납 등으로 구현될 여지가 크다.

둘째, 건강보험에서 특고종사자는 직장가입자의 피부양자로서 직장가입자로 가입하거나 지역가입자로 가입하더라도 납부와 혜택의 시간적 간격이 짧으므로, 직업적 특수성을 더욱 효과적으로 보기 위해서는 건강보험보다 국민연금이 더욱 적합할 것이다.

상술한 두 가지 측면으로 인해, 본 연구는 특고종사자의 국민연금 가입실태를 분석하기 위해 「국민연금 DB」를 활용하여 이들의 가입률을 파악하고, 비특고종사자와 특고종사자의 가입 특성을 비교·분석한다. 이를 통해 우리가 이해하는 대로 특고종사자는 직업적 특수성으로 인해 납부 이력을 안정적으로 유지하는 데 어려움이 따르는지를 분석하여 국민연금 불안정성에 대한 인식과 실제(實在)가 일치하는지 살펴볼 것이다. 본 연구의 결과는 궁극적으로 향후 펼쳐질 정책 대응의 방향을 조심스레 예측해 보는 데 도움을 줄 것으로 보인다. 본 연구는 구체적인 국민연금 가입실태를 보기에 앞서 제2장에서 특고종사자를 둘러싼 이론·제도적 논의를 진행한다. 제3장에서는 특고종사자의 국민연금 가입 현황을 파악하고, 제4장에서는 「국민연금 DB」를 통해 특고종사자의 가입 특성을 파악한다. 마지막으로 제5장에서는 주요 내용을 토대로 정책제언을 도출하며 본 연구를 마무리한다.

II. 표준고용관계와 특수형태근로종사자

특고종사자를 둘러싼 논의의 출발점은 이들의 명칭에 나오듯이, 왜 일반 근로자가 아닌 특수형태근로인지 파악하는 것이다. 「산업재해보상보험법」 제125조 제1항에 따르면 특고종사자를 ① ‘계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하며 …(중략)’, ② 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생

활하며, ③ 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니하는 사람으로 규정한다(산업재해보상보험법, 2020. 6. 9). 다시 말해, 특고종사자는 근로자와 비슷하게 주로 단일 사업과 관련된 노무를 단독으로 상시 제공하며 보수를 받는데도 근로자 지위를 법·제도적으로 인정받지 못한다. 이처럼 특고종사자가 근로자와 여러 측면에서 유사함에도 서로 다른 법·제도적 대우를 받는 현상은 왜 나타나는 것일까? 이는 표준고용관계(Standard Employment Relationship)를 중심으로 근로자의 법적 권리와 사회적 보호 등이 형성되었던 전통적인 노동시장이 오늘날의 사회·경제적 환경에 더는 온전히 부합하지 않기 때문이다. 이는 단순한 노동시장의 변화를 뜻하는 것을 뛰어넘어 표준고용관계를 주축으로 형성 및 발전된 기존 복지국가의 변화 또한 불가피하다는 사실을 나타낸다.

표준고용관계는 고용 관련 내용을 다루는 법조문에 등장하는 표현이 아니라서 교과서적으로 명확하게 정의할 수 없다. 다만 OECD(2019: 67)와 ILO(2016: 7)는 ① 전일제(full-time), ② 무기(無期)직(open-ended), ③ 제3자가 없이 쌍방의(bilateral) 당사자가 존재하고, ④ 근로자가 사용자에게 종속되는(dependent) 것을 표준고용관계의 특징으로 본다. 법·제도적 측면에서 근로자(employee)는 전통적으로 노동시장의 주된 고용형태로서 표준고용관계에 해당했고, 이를 토대로 기본 사회입법과 사회보험에 해당하는 연금, 고용·실업, 산업재해, 보건의료 제도 등이 형성 및 확대됐다⁴⁾(Deakin, 2002: 193; ILO, 2016: 11). 따라서 전술한 제도 등과 제도별 하위 규정은 표준고용관계를 중심으로 주요 대상과 적용 수준이 다르다. 나아가 노동권과 사업장 내 위생·안전, 훈련·연수 등의 규정도 표준고용관계에 해당하는지에 따라 적용 여부가 결정된다. 결국, 법적 근로자 지위를 인정받는지는 이를 중심으로 형성 및 확대된 규제 체계에 놓이는지를 결정하는 요소가 된다.

최근에 나타나는 일련의 사회·경제·기술적 변화는 표준고용관계로 명확히 파악하기 힘든 새로운 고용형태를 만들어 냈으며, 대표적으로 특수형태근로와 플랫폼 노동 등을 들 수 있다. 특히, 본 연구가 주목하는 특고종사자는 서론에서 언급했듯이, 경제·업무적으로는 사용자 종속성을 떠나 근로기준법상 근로

4) 우리나라의 기존 사회입법에서는 근로기준법상의 근로자 정의를 원칙적으로 적용하나 사회보험에서는 제도별로 규정하는 자격 조건을 충족하는 근로자는 물론 근로기준법상 근로자가 아닌 비임금근로자도 (준)의무 혹은 자발적으로 가입하도록 허용한다.

자가 아니라는 이유로 근로자가 누리는 법적 권리와 사회적 보호 등을 충분히 제공받지 못한다. 이처럼 법적 규정이 생겼던 과거와 최근의 사회·경제적 환경이 더 이상 서로 일치하지 않게 되면, 법·제도상의 유연한 대응으로 새로운 고용형태를 포괄하여 제도적 안정성을 확보해야 한다.

우리나라보다 공적연금을 일찍 도입한 연금선진국들은 특고종사자처럼 종속성을 가지는 자영업자의 특수성을 인정하는 방향의 정책적 대응을 펼쳐왔다. 이탈리아나 포르투갈처럼 이들이 내는 연금보험료 수준을 종속성 정도에 따라 근로자보다 낮게 규정하고 이들을 고용한 사업주가 보험료 절반을 내도록 규정한 대응(OECD, 2019: 92)이 대부분이다. 한편, 독일이 1983년에 도입한 예술인 사회보험기금(Künstlersozialkasse)처럼 절반을 예술인이나 작가(단, 예술·출판 업무로 연소득이 최소 €3,900는 충족해야 함) 본인이 연금보험료 50%, 사업주가 30%, 정부가 20%를 분담하는 경우도 있다(OECD, 2018: 126~131). 우리나라 국민연금이 모든 가입종별에 동일한 보험요율을 적용하는 점을 감안하면, 독일처럼 특고종사자의 보험료 부담을 줄여주는 대응이 현실적으로 가능할 것이다⁵⁾.

물론 대부분이 지역가입자인 특고종사자의 소득수준을 파악하는 것은 사업장가입자보다 쉽지 않으므로 행정상 축소신고한 소득을 실소득으로 보거나 아예 납부예외자로 분류할 가능성도 있다. 특고종사자가 생겨나고 확산되는 이유는 사용자가 세금 또는 보험료 부담금을 회피할 목적으로 실제 고용관계를 위장하는 측면과 산업·기술 환경과 노동자 의식의 변화로 인해 노동자가 다소간 자율성을 띠며 선택하는 측면으로 분류할 수 있다. 따라서 권혁진(2010: 41~42)이 주장했듯이 이 둘을 엄격히 분류하여 후자를 위한 사회적 보호를 확대하고, 전자에 대해서는 노동법적으로 규제·감독을 강화하는 대응이 바람직하다. 그러나 현실적으로 이를 엄격히 구분하는 것은 상당한 행정상의 노력이 요구되며 국민연금 측면에서도 실익이 없다고 판단된다. 왜냐하면, 왜, 어떻게 특고종사자로 종사하게 되었는지 간에 사용자가 4.5%의 국민연금보험료를 부담하지 않는 부분은 공통적으로 존재하기 때문이다. 따라서 특고종사자의 국민연금 내 사회적 보호를 강화하기 위해 단·중기적으로 보험료 부담을 덜어주는 대응이 원론

5) 실제로 2013년과 2018년에 실시한 국민연금 재정계산에서 이러한 대응 가능성을 고려한 바 있으나 의미 있는 변화는 이루어지지 않았다.

적으로 필요해 보인다.

요약하면, 고용형태 다양화 현상은 전통적인 근로자-자영업자의 접근법으로 명확히 정의하기 어려운 노동자 집단을 만들어내고 있다. 그 결과, 다양하고 복잡해진 노동시장에서 고용은 근로계약에서 위임·도급계약으로, 소득은 월급에서 일감, 건당, 프로젝트 방식으로 점차 이동하는 액화노동(melting labour)을 흔치 않게 목격할 수 있다(이승윤, 2019: 56). 이러한 현상은 새롭게 생겨나거나 확대되는 노동자들이 기본 사회입법(최저임금, 퇴직급여 등)에 적용받는지는 물론 사회보험에 가입할 수 있는지, 그렇다면 어떤 종별에 가입하는지 등까지 커다란 영향력을 가진다.

국민연금에 국한하면, 근로자와 자영업자의 특성이 공존하나 지역가입 종별에 속하는 집단과 근로소득이 있는 임금근로자임에도 지역가입 종별에 속하는 집단을 대표적으로 들 수 있다. 전자는 높은 종속성의 자영업자인 특고종사자, 후자는 임시·일용직이나 초단시간 근로자를 포함한다. 임시·일용직이나 단시간 근로자는 그나마 사업장가입자의 가입기준을 완화하여 좀 더 포괄해 온 것과 달리 특고종사자는 지금까지 논의만 무성할 뿐 실질적인 대응은 이루어지지 않았다. 이들이 근로자성을 띠지만 대다수가 사업장가입자로 편입되지 못하는 현상은 국민연금제도가 근로자성과 자영업자성이 혼재하는 방식으로 변하는 노동시장에 기민하게 대응하지 못한 결과로 볼 수 있다. 즉, 사회·경제적 변화를 적절히 반영(updating)하려는 정책 대응이 불충분했으며, 이를 방치하면 국민연금이 오히려 퇴행적으로 진화하는 현상⁶⁾이 발생할 수 있다.

이러한 중요성에 발맞추어 특고종사자의 사회보험 불안정성에 주목하는 연구도 점차 늘고 있으나 대부분 산재·고용보험에 대한 논의(예를 들어, 오종은, 2011; 이호근, 2015; 노병호·성재봉, 2017)에 치중되어 있다. 그나마 권혁진(2010)의 연구가 특고종사자의 국민연금 가입실태를 다루지만 최근의 사회·경제적 변화에 따라 관련 자료를 더욱 세분화하거나 새롭게 추가할 필요가 있다. 이를 제외하고 특고종사자의 국민연금 불안정성을 직접 다루는 시도는 대부분 데이터 접근성의 한계로 인해 없었던 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 「국민연금 DB」를 통해 특고종사자의 국민연금 가입 특성을 분석하여 불안정성 여부

6) 제도를 둘러싼 현실 상황은 변화하는데 제도가 이에 걸맞은 관리 및 보수를 하지 않는 현상을 표류(drift)로 일컫는다(Streeck and Thelen, 2005). 즉, 정책결정자가 적절한 행위를 하지 않아 제도가 퇴행적으로 진화하는 것이다.

를 파악하고, 그 결과가 기존 논의들이 주장한 사회보험 불안정성과 전체적으로 유사한 양상으로 나타나는지 알아본다. 그러나 특고종사자의 국민연금 불안정성 수준은 단순히 선형적으로 파악하기보다 「국민연금 DB」로 확보 가능한 다양한 가입 특성 관련 지표를 통해 종합적으로 검토해야 한다. 결국, 어떤 지표가 특고종사자의 국민연금 불안정성을 여실히 드러낼 수 있는지, 왜 그런지 등을 설명해야 하는데 이는 제4장에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 특수형태근로종사자의 국민연금 가입 현황

전술한 대로 특고종사자의 국민연금 불안정성은 가입 특성과 관련된 다양한 지표를 통해 복합적으로 드러난다. 본 연구는 이번 장과 제4장에서 이들의 가입실태를 나타낼 수 있는 여러 지표를 제시하며, 이번 장은 거시적인 관점에 입각하여 특고종사자가 특정 시점에서 국민연금에 어느 정도 가입해 있는지를 중점적으로 살펴보기로 한다. 이처럼 가입률에 주목하는 접근법은 사회보험 불안정성 여부를 판단하는 데 널리 활용되는 동시에 상당히 직관적인 방법이다.

특고종사자를 다루는 선행 연구들은 현재 산재·고용보험에서 취하는 접근법과 마찬가지로 이들의 직종을 중심으로 사회보험 가입 현황을 파악한다. 이들은 주로 실태조사를 실시(박찬임, 2018; 박호환 외, 2011 등)하거나 통계청이 매년 발표하는 「경제활동인구조사 부가조사」를 활용(권혁진, 2010; 이용하 외, 2015 등)하여 특고종사자의 국민연금 가입률을 추정하는데, 본 연구는 더욱 총체적인 관점에서 이를 보기 위해 후자를 채택한다. 아래 <표 1>은 통계청 「경제활동인구조사 부가조사」에서 도출한 특고종사자(18~59세)의 국민연금 가입률을 보여준다. 이에 따르면 특고종사자의 가입률은 2010년 36.5%에서 점차 증가하여 2019년 55.0%를 기록했으며, 사업장 가입률 또한 2010년 0.4%에서 2019년 8.7%로 상승하는 추세를 나타낸다. 특고종사자의 국민연금 가입률이 높아지는 방향성은 분명 긍정적이나 여전히 전반적인 가입률과 사업장 가입률은 낮은 것으로 파악된다.

그런데 통계청의 「경제활동인구조사」는 임금근로자를 대상으로 하여 실적에

〈표 1〉 특고종사자의 국민연금 가입 현황

(단위: 만 명, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
특고종사자 규모(A)	56.7	58.5	51.6	51.1	50.3	45.8	45.4	44.9	44.7	45.6
국민연금 가입 특고종사자(B)	20.7	21.8	22.9	23.5	24.9	21.9	22.2	23.7	25.4	25.1
사업장가입 특고종사자(C)	0.2	2.2	2.1	2.5	1.4	1.0	1.1	3.2	3.1	4.0
지역가입 특고종사자	20.5	19.7	20.8	21.0	23.6	20.9	21.1	20.5	22.3	21.1
국민연금 가입률(B/A)	36.5	37.3	44.3	45.9	49.6	47.7	48.9	52.8	56.9	55.0
사업장 가입률(C/A)	0.4	3.7	4.0	4.9	2.7	2.1	2.5	7.2	6.9	8.7

주: 가입률은 18~59세 전체 특고종사자 수 대비 국민연금 가입자의 비중을 의미함.
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도 8월.

따라 소득을 얻는 근로자만을 특고종사자로 규정)한다는 점에서 이들의 규모를 과소 추정하게 되는데 이러한 점은 여러 연구에서 비판을 받아왔다(국민연금제도발전위원회, 2013: 67~68; 이용하 외, 2015: 174; 정홍준·장희은, 2018: 10; 조돈문 외, 2015: 29). 또한, 산재보험에 특례 적용되는 특고종사자가 2020년 8월부터 14개 직종으로 확대된 상황에서 동 조사는 보험설계사, 학습지 교사 등 8개 직종만을 예시로 들고 있어 이에 미해당하는 직종을 누락할 가능성이 있다. 그러나 무엇보다도 「경제활동인구조사」는 조사 자료라는 특성상 응답자의 인식에 따라 국민연금 가입상태를 실제와 달라지도록 만들 수 있다.⁸⁾

따라서 본 연구는 「국민연금 DB」와 연계된 산재보험의 특례적용인 특고종사자 14개 직종의 국민연금 가입 현황을 파악했다. 현행 「산업재해보상보험법」에 의하면, 사업주는 특고종사자로부터 최초로 노무를 제공받거나 제공받지

7) 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에서는 “귀하의 일은 상품이나 서비스를 제공하고 실적에 따라 소득을 얻는 형태에 해당됩니까?”라는 단일문항으로 특수형태근로 여부를 판별한다.
 8) 예를 들면, 현재 납부예외자인 응답자가 자신의 국민연금 가입상태를 미가입이라고 인지하고 있을 수 있다.

않게 된 경우 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 근로복지공단에 입·이직신고를 해야 한다.⁹⁾ 국민연금공단은 2013년부터 이들의 입·이직 자료를 입수하여 가입자의 자격관리에 활용하고 있다.

<표 2>에 따르면, 근로복지공단에 입·이직신고를 한 약 51.9만 명의 특고종사자 중 적용제외자를 제외한 국민연금 가입대상¹⁰⁾은 약 46.7만 명이다. 가입대상 중 소득신고자는 약 34.4만 명으로 73.6%의 가입률로서, 이 중 지역 소득신고자는 약 25.1만 명(가입률 53.7%), 사업장가입 특고종사자는 약 9.3만 명(가입률 19.9%)으로 집계되었다. 직종별 가입률을 구체적으로 살펴보면, 건설기계 자차기사(95.3%)와 화물차주(92.3%), 택배기사(84.6%), 가전제품 설치원(82.6%)은 80%를 상회하는 데 비해 전속 킷서비스 기사(39.7%)와 골프장 캐디(33.6%)는 40% 미만으로 상당히 낮은 수치를 나타낸다.

특히, 전속 킷서비스 기사와 골프장 캐디는 납부예외율 측면에서 타 직종보다 매우 높은 수준으로 그 이유는 두 가지로 추론된다. 첫째, 공적 자료를 통한 소득 파악이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있다. 두 직종은 특고종사자 중에서도 현금으로 보수를 받는 경우가 많아 소득 파악이 특히 어렵다. 2006년 2월 「소득세법 시행령」 개정 이후 동 직종과 계약을 맺은 사업장은 이들의 과세자료를 관할 세무서에 제출해야 하나 제대로 이루어지지 않은 것으로 보인다. 둘째, 사업장이 소득신고는 했으나 특고종사자의 현재 소득이 없다고 허위 신고할 가능성이 있다. <표 2>는 입·이직신고한 특고종사자를 기준으로 작성된 것이므로 현재 이들이 무소득일 가능성은 분명 낮다. 물론 두 요인은 가입률 측면에서 더욱 불안정한 특고종사자에게도 해당할 것이다.

이러한 결과는 일반적인 이해와 달리 가입률 측면에서 파악한 특고종사자의 국민연금 불안정성을 과대 추정하고 있을 가능성이 있음을 시사한다. <표 2>의 73.6%라는 가입률(2020년 8월 기준)은 동월 지역가입자의 소득신고율 52.9%보다 약 20%p나 높다.¹¹⁾ 부가적으로 특고종사자의 가입률은 지역가입자의 소

9) 「산업재해보상보험법」 제125조 제3항 및 「산업재해보상보험법 시행령」 제126조 제1항.

10) 가입대상에 ‘공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)로 실제 소득 발생 여부가 확인되지 않아 소득신고자나 납부예외자로 분류되기 직전인 자’, 약 8만 6천 명이 포함된 점에 유의해야 한다. 이들의 소득 발생 여부에 따라 소득신고자와 가입종별 비율이 변화할 수 있다.

11) 물론 특고종사자 중 사업장가입자가 포함되어 있어 두 수치를 대등한 위치에서 비교하기 어려운 측면이 있지만, 최소한 이 비교를 통해 전체 지역가입자보다 특고종사자의 가입

<표 2> 특고종사자 국민연금 가입 현황(2020년 8월 근로복지공단 기준)

(단위: 명, %)

	총계	가입대상						적용 제외 ³⁾
		계	소득신고		남부 예외	확인 중 ²⁾		
			소계	사업장 가입자 ¹⁾				
전 체	519,499	466,948 (100.0)	343,774 (73.6)	93,036 (19.9)	250,738 (53.7)	37,145 (8.0)	86,029 (18.4)	52,551
보험설계사	344,481	303,942 (100.0)	243,157 (80.0)	70,610	172,547	15,431	45,354	40,539
건설기계 차차기사	5,746	3,521 (100.0)	3,355 (95.3)	506	2,849	49	117	2,225
방문강사	48,044	45,762 (100.0)	32,632 (71.3)	5,778	26,854	2,796	10,334	2,282
(학습지)	47,094	44,830 (100.0)	32,145 (71.7)	5,672	26,473	2,709	9,976	2,264
(교육교구 방문강사)	950	932 (100.0)	487 (52.3)	106	381	87	358	18
골프장캐디	33,188	31,721 (100.0)	10,646 (33.6)	2,582	8,064	10,108	10,967	1,467
택배기사	22,551	21,100 (100.0)	17,861 (84.6)	1,961	15,900	981	2,258	1,451
전속 렉서비스 기사	21,975	20,544 (100.0)	8,147 (39.7)	4,158	3,989	5,687	6,710	1,431
대출모집인	7,598	7,195 (100.0)	5,400 (75.1)	2,215	3,185	535	1,260	403
신용카드 모집인	15,103	13,010 (100.0)	10,023 (77.0)	2,963	7,060	716	2,271	2,093
전속 대리운전 기사	17	13 (100.0)	9 (69.2)	6	3	2	2	4
방문판매원	12,623	12,143 (100.0)	7,616 (62.7)	1,664	5,952	358	4,169	480
대여제품 방문점검원	5,919	5,775 (100.0)	2,958 (51.2)	431	2,527	407	2,410	144
가전제품 설치원	843	829 (100.0)	685 (82.6)	79	606	47	97	14
화물차주	1,411	1,393 (100.0)	1,285 (92.3)	83	1,202	28	80	18

주: 1) 반드시 해당 직종에서 사업장가입 자격을 취득하거나 적용된 것은 아님(타 직종에서 사업장가입이 된 경우도 포함).

2) 공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)상으로 가입대상이나 실제 소득 발생 여부 등이 미확인되어 소득신고자나 남부예외자로 분류되기 직전인 자를 뜻함.

3) 지역연금, 기초생활수급자, 18세 미만 및 60세 이상 등 국민연금 가입대상이 아닌 자를 뜻함.

자료: 국민연금공단 내부자료

를 측면의 불안정성이 낮다는 사실은 확인할 수 있다. 설령 <표 2>에서 지역가입 대상인 특고종사자만 고려하고, 자격상태를 확인 중인 자들을 모두 남부예외자로 간주한다고 가정하더라도, 특고종사자의 가입률은 약 67%($\frac{250,738}{250,738 + 37,145 + 86,029} \times 100$)에 달한다.

〈표 3〉 특고종사자의 국민연금 가입 추이

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020. 8
지역가입자 소득신고율	45.7	48.2	50.3	51.9	54.7	52.9
특고종사자 가입률	60.1	66.6	68.4	71.6	72.5	73.6
대상 직종 수	6개	9개	9개	9개	9개	14개

주: 1) 각 연도 말일 기준(2015~2019).

- 2) 6개 직종(보험설계사, 건설기계 운전사, 학습지 방문강사, 골프장 캐디, 택배기사, 전속 퀵서비스 기사), 9개 직종(6개 직종+대출모집인, 신용카드 모집인, 전속 대리운전 기사), 14개 직종(9개 직종+교육교구 방문강사, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치원, 화물차주).

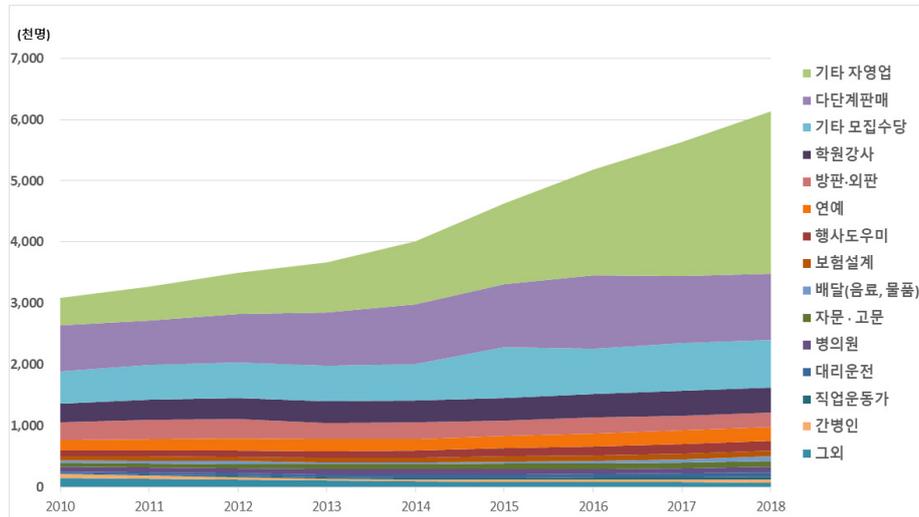
자료: 국민연금공단 내부자료.

득신고율보다 빠르게 증가 중이다. <표 3>을 보면, 특고종사자의 국민연금 가입률은 2015년 60.1%(6개 직종)에서 2020년 8월 73.6%(14개 직종)로 지난 5년간 약 14%p나 상승한 점을 파악할 수 있다(국민연금공단 내부자료).

그러나 산재·고용보험에서 취하는 접근법처럼 특고종사자를 직종 중심으로 이해하여 가입 현황을 파악하면 성급한 일반화의 오류를 범할 수 있다. 왜냐하면, 산재보험 특례적용 대상에 미포함된 특고종사자는 여전히 많기 때문이다. 더욱이 비임금근로자에 해당하는 특고종사자¹²⁾는 최근의 사회·경제적 변화로 인해 기존 업종 분류로 규정하기 힘든 새로운 업종에 포진해 있을 가능성이 충분하다. 업종별 사업소득 원천징수 신고자의 규모 변화를 보여주는 [그림 1]에 따르면, 기타 자영업으로 분류된 비임금근로자는 2010년 약 45만 명에서 2018년 약 265만 명으로 급증했다. 이들은 컴퓨터 프로그래머, 조율사, 전기·가스 점검원 등 기존 유형으로 분류할 수 없는 기타 자영업자를 포함한다. 여기에는 특고종사자가 아닌 자영업자들도 포함되어 있겠으나, 독립된 자격으로 고정보수를 받기보다 실적에 따라 수수료를 받는 자, 즉 특고종사자로 간주할 수 있는 자들도 상당수 포함되어 있을 것으로 보인다. 실제로 2020년 6월 초부터

12) 특고종사자를 대상으로 실태조사를 한 결과, 상당수가 통계청이 정의하는 임금소득이 아닌 사업소득 신고를 통해 사업소득세를 낸다는 점 또한 그러한 주장의 신뢰성을 더욱 확증한다(박호환 외, 2011)

(그림 1) 업종별 사업소득 원천징수 신고자 규모 변화



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

7월 말까지 코로나19 긴급고용안정지원금(1차)을 신청한 약 58.7만 명의 특고·프리랜서 중 기존 직종으로 분류하지 못한 ‘기타’ 집단이 약 14.4만 명(24.5%)에 달하는 것으로 나타난다(고용노동부, 2020a: 3). 이처럼 최근 비임금 근로자 내 다양성이 확대되고 있다는 사실을 고려하면, 직종을 중심으로 특고종사자를 분류하는 접근법은 특고종사자의 국민연금 가입 현황을 정교히 파악하는 데 어려움이 따를 수 있다.¹³⁾

한편, 특고종사자는 실적에 따른 소득변동이 심하며 경제 침체 등 외부 충격 속에서 본인이 아닌 사업주가 노무 제공량을 제어할 가능성이 큰 관계로 납부 이력을 안정적으로 이어나가지 못할 수 있다. 이러한 직업적 특수성은 이들의 국민연금 불안정성을 심화시키는 주요 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 특고종사자의 직업적 특수성이 국민연금 불안정성에 어떠한 영향을 미치는지 보기 위해서는 특정 시점에서의 가입률을 보기보다 동태적인 관점에 입각한 자료가

13) 이러한 추세에 발맞추어 최근에는 김준영 외(2018), 정홍준·장희은(2018) 등의 연구들이 특고종사자를 규정하는 새로운 기준을 설정하고, 이를 토대로 공통 속성을 충족하는 특고종사자의 규모를 추정하는 시도를 선보이고 있다. 그러나 아쉽게도 이들 연구는 각자의 기준에 따라 새롭게 추정한 특고종사자의 사회보험 가입 현황까지 파악하는 데는 이르지 못한 실정이다.

추가로 필요하다. 이에 다음 장은 「국민연금 DB」를 활용하여 산재보험에 특별 적용되는 직종뿐만 아니라 국세청 사업소득 정보와 업종코드를 통해 특고성이 있다고 추론되는 지역가입자들을 분류한 뒤, 이들의 가입 특성을 구체적으로 분석한다.

IV. 특수형태근로종사자의 국민연금 가입 특성

1. 가입 특성 분석 방법

이 장에서는 「국민연금 DB」를 통해 특고종사자의 국민연금 가입 특성을 동태적인 관점에서 분석하여 이들의 불안정성 수준을 더욱 종합적으로 진단한다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 「국민연금 DB」에서 최초 자격취득일이 1988년 1월 1일에서 2019년 12월 31일 사이인 이들을 대상으로 5% 표본을 무작위 추출한 뒤, 이들의 가입 이력 자료를 추출하여 사용했다.¹⁴⁾ 분석집단은 특고종사자이며 비교집단인 비(非)특고종사자는 임금근로자로 추정되는 지역 소득신고자와 특고종사자를 제외한 전체 지역가입자로 설정한다(표 4 참고). 추가로 지역가입 특고종사자와 사업장가입 특고종사자 간 가입 특성을 비교하여, 사업장 가입으로 전환하는 대응이 어떤 효과가 있을지 간접적으로 알아보려고 한다.

다만, 특정 시점을 기준으로 비교집단과 가입 특성을 비교 및 분석하면 국민연금 가입자의 자격상태 변동을 간과하여 정확한 결과를 담보할 수 없다는 점을 주의해야 한다. 예를 들어, 2014년 12월부터 2019년 11월까지 특고종사자가 아니었다가 2019년 12월에 특고종사자가 된 가입자와 동 기간 내내 특고종사자인 자의 가입 특성은 당연히 다를 것이다. 이를 고려하여 본 연구는 최근 36개월¹⁵⁾(2016. 1~2018. 12) 동안 동일 상태(특고종사 상태나 가입종별)

14) 동 과정을 거쳐 203만 1,439명이 추출되었으나 데이터 클리닝 작업 후 최종적으로 199만 6,374명의 이력 자료를 이용했다.

15) 집단별 가입 특성을 분석하기 위해 특정 기간 동일한 고용형태나 가입상태를 유지하는 가입자를 대상으로 비교·분석집단을 설정해야 한다. 그러나 기간을 너무 길게 설정하면 비교·분석집단의 대표성을 확보하기 힘들고 규모도 대폭 감소한다. 따라서 본 연구는

를 유지한 자들을 비교·분석집단으로 설정한다¹⁶⁾. 분석을 위한 세부 집단별 정의는 다음과 같다.

첫째, 분석기간(2016. 1~2018. 12) 동안 3년 내내 9개 직종의 특고종사자(산재보험 특례적용 대상)에 해당하던 이들을 group 1로 명명한다. 왜냐하면, 이들은 산재보험 특례적용 대상으로서 특고종사자 중 종속성이 높다고 대개 간주되기 때문이다. 둘째, 분석기간에 ① 매년 최소 1회 국세청에 사업소득을 신고(즉, 사업자등록증 보유)했으며¹⁷⁾ & ② 신고소득의 업종코드가 인적 용역에 해당하면 특고 속성을 지닌 group 2로 명명한다. 셋째, 분석기간 3년 내내 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 ① 특고종사 경험이 없고(group 1이나 group 2에 미해당), & ② 동 기간에 사업소득이 없는 자들을 지역가입한 임금근로자(group 3)로 정의한다. 이들을 포함한 이유는 임금근로자이나 사업장가입자 가입기준을 충족하지 못해 지역가입자로 편입되는 임시·일용직과 특고종사자를 비교·분석하여 불안정성에 더욱 노출된 집단을 파악하기 위해서이다. 넷째, 분석기간 3년 내내 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 특고 종사 경험이 있는 자(group 1이나 group 2에 속함)를 제외한 자들을 group 4로 분류한다. 마지막으로 분석기간 3년 내내 산재보험 특례적용 9개 직종에 속한 특고종사자 중 사업장가입 상태를 유지한 특고종사자 집단을 group 5(group 1의 부분집합)¹⁸⁾로 정한다.

본 연구는 특고종사자의 가입 특성을 분석하기 위해 가입기간 및 기준소득월액 분포, 징수율, 기준소득월액의 변동성 지표들을 검토한다. 기준소득월액을 살펴보는 것은 이들의 현재 소득신고 수준을 파악하기 위함이며, 가입기간과 징수율은 특고종사자가 납부 이력을 안정적으로 쌓아가는 데 어려움이 있는지

최근 3년 동안 동일 가입종별을 유지한 사람을 분석대상으로 삼았다.

- 16) 분석자료 추출 시점(2020년 10월)까지 2019년 사업소득자료가 반영된 소득자료가 입수되지 않았으므로 2016~2018년의 자료를 부득이하게 이용했다.
- 17) 다만, 국세청에 신고하는 사업소득은 1년 동안의 합계치라서 연중 어느 기간에 해당 소득이 발생했는지 파악할 수 없다는 점을 유의해야 한다. 다시 말해, group 2는 2016년 1월부터 2018년 12월까지 3년 내내 특고종사자였던 이들이 아니라 매년 최소 1회 특고종사 경험이 있는 이들이다. 특고종사자가 근로자와 자영업자의 성격을 모두 지님에도 특고성을 판단하는 기준으로 근로소득을 고려하지 않은 것은 매우 낮은 근로소득 파악률 때문이라는 점을 밝힌다.
- 18) 특고종사자 중 사용자가 일부 포함되어 있을 수 있으나 본 연구가 추출한 자료는 식별번호를 포함하지 않아 이를 고려하지 못했다. 이는 추후 연구과제로 돌린다.

〈표 4〉 분석·비교집단의 정의

	정의
group 1 (142,000명)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 9개 직종의 특고종사자(산재보험 특례적용 대상)로 종사한 자
group 2 (1,236,520명)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ① ‘매년 최소 1회’ 국세청에 사업소득을 신고했으며 & ② 신고소득의 업종코드가 인적 용역에 해당하는 특고적 속성을 지닌 자
group 3 (1,465,440명)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 지역 소득신고 상태를 유지한 자들 중 ① 특고종사 경험이 없고(group 1이나 group 2에 미해당) & ② 동 기간에 사업소득이 없는 자
group 4 (1,786,120명)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 지역 소득신고 상태를 유지한 이들 중 특고 종사 경험이 있는 자(group 1이나 group 2에 해당)를 제외한 자
group 5 (12,740명)	2016년 1월부터 2018년 12월까지 ‘3년 내내’ 산재보험 9개 직종에 속한 특고종사자(group 1) 중 사업장가입 상태를 유지한 특고종사자

판단하기 위해 검토한다. 이때 징수율은 보험료가 부과된 자격 취득자 중 기한 내(당월) 보험료를 납부한 자(완납자)의 비중을 의미한다.

특고종사자의 소득 변동성을 파악하기 위한 지표는 두 가지로서, 하나는 전월 대비 기준소득월액 변동의 절댓값이고, 다른 하나는 소득변동지수이다. 여기서 소득변동지수는 분석기간에 전월 대비 기준소득월액 변동률의 절댓값이 $\alpha\%$ 이상이면 1, $\alpha\%$ 미만이면 0을 부여한 뒤 이를 평균 내는 방식으로 계산한다. 즉, 기준소득월액이 매월 $\pm\alpha\%$ 이상/이하로 변화하면 소득변동지수(I_α)는 1을, 반대로 기준소득월액이 매월 $\pm\alpha\%$ 미만/초과로 변화하면 소득변동지수(I_α)는 0을 부여한다. 예컨대, 매월 기준소득월액이 5% 이상 변동한 가입자의 경우 I_5 가 1의 값을 가지며, 분석기간(2016. 1.~2018. 12.)에 35번의 월 변화 중 1회만 기준소득월액이 5% 이상~10% 미만으로 변동한 경우 I_5 는 $0.0285(=1/35)$ 의 값을 갖는다.

2. 분석 결과

우선 분석·비교집단별로 국민연금 가입기간의 분포를 파악하여 특고종사자가 우리가 이해하는 대로 직업적 특수성으로 인해 납부 이력을 안정적으로 유

지하는 데 어려움을 갖는지 분석했다. 그 결과 특고적 속성을 지닌 노동자 (group 2)를 제외한 모든 그룹에서 5~9년, 10~14년, 15~19년에 모여 있으나 group 2는 5년 미만, 5~9년, 10~14년에 치중되어 있었다. 국민연금 수급권이 생기는 10년을 기점으로 그 이상 가입한 비중은 group 5(72.8%), group 3 (69.9%), group 4(68.5%), group 1(58.2%), group 2(44.6%)의 순으로 나타난다. 가입기간의 평균과 중위수를 살펴보면, group 1과 group 2에 속하는 특고종사자들이 기타 집단보다 불안정하며, 특히 group 2는 중위수가 118개월로 절반 이상이 수급권을 확보하지 못한 상태로 나타난다. 한편, 사업장가입의 특고종사자(group 5)는 기타 특고종사자 집단(group 1과 group 2)과 비교하여 가입기간이 긴 것으로 나와 소득·고용 안정성이 상대적으로 양호한 사업장가입자의 특징이 국민연금 가입기간을 늘리는 데 도움이 되는 것으로 판단된다. 요약하면, 사업장가입자를 제외한 특고종사자는 납부 이력을 안정적으로 유지하는 데 어려움을 겪고 있을 가능성을 시사한다.

〈표 5〉 분석·비교집단의 국민연금 가입기간 분포(2018년 12월 기준)

(단위: 명, %, 개월)

가입 기간	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
5년 미만	21,420 (15.1)	332,040 (26.9)	117,340 (8.0)	146,980 (8.2)	500 (3.9)
5~9년	37,900 (26.7)	353,240 (28.6)	323,000 (22.0)	416,740 (23.3)	2,960 (23.2)
10~14년	39,920 (28.1)	264,020 (21.4)	320,160 (21.8)	404,580 (22.7)	3,680 (28.9)
15~19년	26,660 (18.8)	177,120 (14.3)	395,740 (27.0)	470,140 (26.3)	3,240 (25.4)
20년 이상	16,100 (11.3)	110,100 (8.9)	309,200 (21.1)	347,680 (19.5)	2,360 (18.5)
전체(명)	142,000	1,236,520	1,465,440	1,786,120	12,740
평균(개월)	150.5	131.2	174.5	170.6	174.2
중위수(개월)	144	118	175	169	168

주: 1) 인원은 5% 표본에 20을 곱하여 추정함.

2) 가입기간은 기한 내 완납과 개별납부 기간을 의미함.

자료: 「국민연금 DB」 5% 표본(2020. 10. 12~10. 26 추출).

〈표 6〉 분석·비교집단의 국민연금 기준소득월액 분포(2018년 12월 기준)

(단위: 명, %, 원)

기준소득월액	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
50만 원 미만	2,040 (1.7)	19,020 (1.9)	19,360 (1.3)	24,020 (1.3)	420 (3.3)
50만~100만 원 미만	34,640 (28.8)	265,360 (26.1)	637,380 (43.5)	783,640 (43.9)	1,660 (13.0)
100만~150만 원 미만	33,120 (27.6)	253,000 (24.9)	431,800 (29.5)	524,120 (29.3)	2,660 (20.9)
150만~200만 원 미만	18,600 (15.5)	167,840 (16.5)	150,840 (10.3)	182,500 (10.2)	2,060 (16.2)
200만~250만 원 미만	10,420 (8.7)	90,440 (8.9)	81,740 (5.6)	98,660 (5.5)	1,420 (11.1)
250만~300만 원 미만	5,980 (5.0)	58,780 (5.8)	41,840 (2.9)	50,160 (2.8)	1,340 (10.5)
300만~350만 원 미만	4,300 (3.6)	40,640 (4.0)	27,900 (1.9)	33,720 (1.9)	860 (6.8)
350만~400만 원 미만	2,660 (2.2)	27,740 (2.7)	21,520 (1.5)	25,320 (1.4)	620 (4.9)
400만~450만 원 미만	2,940 (2.4)	25,680 (2.5)	29,080 (2.0)	35,680 (2.0)	380 (3.0)
450만 원 이상	5,480 (4.6)	68,980 (6.8)	23,980 (1.6)	28,300 (1.6)	1,320 (10.4)
전 체(명)	120,180	1,017,480	1,465,440	1,786,120	12,740
평균(원)	1,681,387.6	1,805,367.9	1,379,991.9	1,373,622.6	2,215,384.6
중위수(원)	1,311,000	1,405,000	1,060,000	1,044,000	1,873,000

주: 1) 인원은 5% 표본에 20을 곱하여 추정함.

2) 2018년 12월 기준, 기준소득월액이 존재하지 않는 납부예외자와 적용제외자는 제외함(즉, 사업장가입자, 지역 소득신고자, 임의가입자, 임의계속가입자를 대상으로 계산함). 따라서 동 표의 group 1과 group 2 가입자 수가 <표 5>와 다른 점을 유의하길 바람.

자료: 「국민연금 DB」 5% 표본(2020. 10. 12~10. 26 추출).

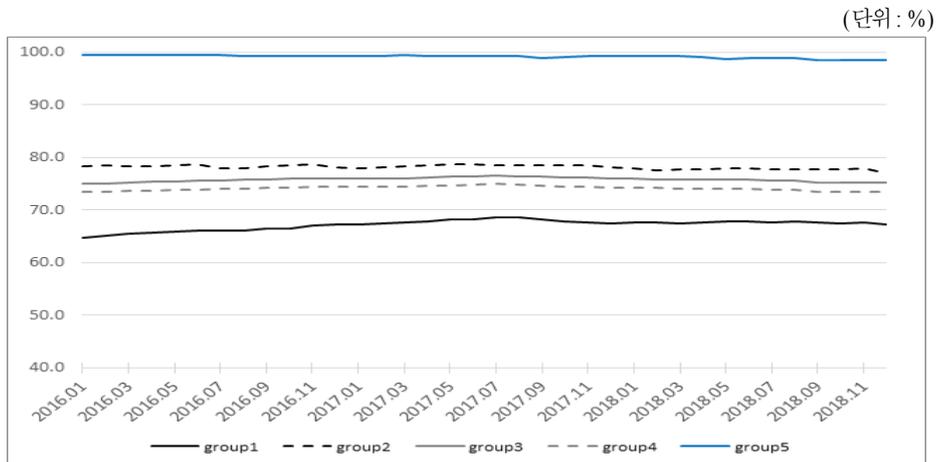
다음으로 <표 6>은 분석·비교집단별 기준소득월액의 분포를 보여준다. 이에 따르면, 특고종사자 집단(group 1, 2, 5)은 지역가입자 집단(group 3, 4)보다 기준소득월액별로 고르게 분포되었으나 그럼에도 저소득에 여전히 많은 가입자가 치중되어 있다.¹⁹⁾ 세부적으로 살펴보면, 사업장 특고종사자(group 5)를 제

19) 1차 긴급고용안정지원금을 받은 특고종사자 14개 직종 3,350명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 100만~200만 원의 소득을 받는 자가 45.5%로 조사되었다(고용노동부, 2020b: 9).

외한 모든 집단에서 50만~100만 원 미만의 기준소득월액에 가장 높은 비율로 몰려 있고, 특히 지역가입 임금근로자(group 3)와 특고 제외 지역가입자(group 4)는 약 44%의 가입자가 집중되어 있다. 50만~100만 원 미만과 100만~150만 원 미만, 150만~200만 원 미만의 저소득까지 포함하면 group 4(83.4%), group 3(83.3%), group 1(71.9%), group 2(67.5%), group 5(50.1%)의 순서이다. 한편, 특고종사자 집단(group 1, 2, 5)은 기준소득월액 평균과 중위수가 지역가입자 집단(group 3, 4)보다 높았다. 그러나 모든 집단의 기준소득월액 평균은 당월 소득신고자 전체의 기준소득월액 평균인 약 241.3만 원보다 낮은 수준으로 나타났다.

[그림 2]의 국민연금보험료의 징수율 추이는 분석집단인 특고종사자 집단이 보험료를 얼마나 안정적으로 납부하는지 보여준다. 이에 따르면, 사업장 특고종사자(group 5)는 99%가 넘는 평균 징수율로 기타 그룹보다 20~30%p의 격차가 있지만, 특고적 속성을 지닌 자(group 2)와 지역가입자 집단(group 3, group 4)은 3년간 75% 전후의 징수율을 유지한 것으로 나타났다. 이때 주목할 점은 특고종사자 집단(group 1, 2, 5) 내에서도 상당한 징수율의 차이가 존재하여 집단별 일관성을 찾아볼 수 없다는 것이다. 사업장 특고종사자(group 5)는 사업장가

(그림 2) 집단별 기준소득월액 징수율



주: 1) 징수율 = 기한 내 완납자/자격 취득자.

자료: 「국민연금 DB」 5% 표본(2020. 10. 12~10. 26 추출).

이를 group 1의 100~200만 원 소득자 43.1%와는 단순 비교할 수 없겠으나 최소한 직종 중심의 특고종사자가 저소득일 가능성이 큰 결론은 내릴 수 있다.

입이라는 이점 덕택에 100%에 근접한 징수율을 3년간 유지한 반면, 산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종(group 1)의 징수율은 70%에 미치지 못한다. 전자자(group 5, 12,740명)가 후자(group 1, 142,000명)의 9% 정도를 차지하는 부분 집합이라는 것을 고려하면(표 4 참고), group 1 중 지역가입 상태인 특고종사자들의 징수율은 67.2%보다 낮을 가능성이 크다.

다음으로 분석·비교집단별 국민연금 기준소득월액의 변동성 지표를 통해 과연 일반적 인식과 마찬가지로 특고종사자의 소득변동이 비(非)특고종사자보다 심한지 파악해 본다. <표 7>은 분석기간(2016. 1~2018. 12) 내 집단별 기준소득월액 변동의 크기를 나타낸다. 이를 보면 특고적 속성을 지닌 자(group 2)와 사업장 특고종사자(group 5)는 기준소득월액 변동의 평균과 중위수가 상당히 하여 타 집단보다 월별 소득변동이 상대적으로 심한 것을 파악할 수 있다. 한편, 산재보험 특례적용 특고종사자(group 1) 역시 다른 특고종사자 집단(group 2와 group 5)만큼은 아니었으나 비특고종사자 집단(group 3과 group 4)보다 심한 소득변동을 띠는 것으로 판단된다. 요약하면, 특고종사자에 대한 일반적 이해와 마찬가지로 이들의 소득 변동성은 실제로도 심하다고 할 수 있다.

<표 7> 분석·비교집단의 기준소득월액 변동 평균

(단위: 원)

기준소득월액 변동	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
평균	21,510.0	32,102.2	8,146.2	8,462.6	29,600.9
중위수	7,436.0	13,851.1	0	0	16,627.9

자료: 「국민연금 DB」 5% 표본(2020. 10. 12~10. 26 추출).

마지막으로 기준소득월액의 변동지수를 통해서도 특고종사자의 소득 변동성이 상대적으로 크다는 것을 확인할 수 있었다. <표 8>을 보면, 특고종사자 집단(group 1, group 2, group 5)의 소득변동지수는 비교집단인 지역가입자 집단(group 3, 4)보다 확연히 높다는 것을 파악할 수 있다. 예컨대, 1·2차 긴급고용안정지원금에서 특고종사자를 지원하는 기준인 비교대상 기간보다 소득 25% 감소, 즉 I_{25} 에 주목해 보자(고용노동부, 2020c). 특히 사업장 특고종사자(group 5)와 특고적 속성을 지닌 자(group 2)의 I_{25} 는 지역가입 임금근로자(group 3)와

〈표 8〉 분석·비교집단별 기준소득월액 변동지수

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
I ₅	0.0035	0.0044	0.0013	0.0013	0.0123
I ₁₀	0.0027	0.0030	0.0011	0.0010	0.0088
I ₁₅	0.0021	0.0023	0.0009	0.0009	0.0057
I ₂₀	0.0017	0.0018	0.0007	0.0007	0.0045
I ₂₅	0.0126	0.0155	0.0062	0.0064	0.0167

자료: 「국민연금 DB」 5% 표본(2020. 10. 12~10. 26 추출).

특고 제외 지역가입자(group 4)보다 기준소득월액이 전월 대비 $\pm 25\%$ 이상/이하로 변할 확률이 높은 것으로 해석할 수 있다. 이는 산재보험 특례적용 특고종사자(group 1) 또한 마찬가지이다.

한편, group 5는 흥미롭게도 I₅가 기타 집단의 I₅보다 높아서 기준소득월액 변동이 미미하거나(I₅) 상당한(I₂₅), 양극단에 몰려 있는 집단 특성을 띤다. 그러나 이러한 특성은 기타 특고종사자 집단인 group 1과 group 2에서는 나타나지 않았다. group 5를 <표 9>의 누적 변동지수로 좀 더 살펴보면, I₅까지의 지수가 0.048로서 $X/35=0.048$ 이며 따라서 X는 1.68의 값이다. 다시 말해, group 5에 속한 자는 2016년 1월부터 2018년 12월 사이에 $\pm 5\%$ 의 소득변동이 평균 1.68회 발생했던 것이다. 결국, group 5는 지역가입자 집단인 group 3과 group 4의 0.35회보다 약 5배²⁰⁾ 심한 소득변동을 경험한다고 할 수 있겠다.

〈표 9〉 분석·비교집단별 기준소득월액 누적 변동지수

	group 1	group 2	group 3	group 4	group 5
I ₅	0.023	0.027	0.010	0.010	0.048
I ₁₀	0.019	0.023	0.009	0.009	0.036
I ₁₅	0.016	0.020	0.008	0.008	0.027
I ₂₀	0.014	0.017	0.007	0.007	0.021
I ₂₅	0.013	0.016	0.006	0.006	0.017

자료: 「국민연금 DB」 5% 표본(2020. 10. 12~10. 26 추출).

20) group 1과 group 2는 X값이 각각 0.805, 0.945로 지역가입자 집단인 group 3과 group 4보다 약 2~3배 심한 소득변동을 경험했다고 할 수 있겠다.

이번 장의 논의를 통해 국민연금 불안정성과 관련한 특고종사자의 가입실태 측면에서 몇몇 주목할 만한 함의를 도출할 수 있었다. 첫째, 특고종사자 집단(group 1과 group 2)은 지역가입자 집단(group 3, 4)보다 평균적으로 높은 소득에도 납부 이력을 안정적으로 지속하기 힘들 때가 있다. 둘째, 이는 특고종사자 집단(group 1과 group 2)이 지역가입자 집단(group 3과 group 4)보다 심한 소득 변동이 부정적인 영향을 미치기 때문인 듯하다. 셋째, 사업장가입 특고종사자(group 5)는 상대적으로 고소득이며 가입기간 역시 안정적으로 유지하나 기준소득월액의 변동성은 비특고종사자보다 여전히 높은 것으로 보여 직업적 특수성은 그대로 지닌다. 즉, 특고종사자를 사업장가입으로 전환하더라도 직업적 특수성이 국민연금 불안정성에 미치는 영향은 여전히 남는다.

그럼에도 전술한 세 가지 시사점은 해석상 다소 유의할 필요가 있다. 왜냐하면, 분석·비교집단은 2016년 1월부터 2018년 12월까지 동일 상태를 유지한 사람들로 구성되었기 때문이다. 개별 그룹 내 사람들이 ‘전 생애에 걸쳐’ 노동시장에서 하나의 고용형태만을 보이거나 국민연금제도 내 하나의 가입종별에만 머무른다고 결코 가정할 수 없다. 따라서 분석·비교집단의 설정으로 도출한 함의를 전체 특고종사자로 확대하여 단순 적용하기에는 한계가 따른다.

V. 요약 및 정책제언

본 연구는 국민연금을 중심으로 특고종사자의 사회보험 불안정성을 검토했다. 이를 위해 본 연구는 「국민연금 DB」를 활용하여 이들의 국민연금 가입률을 파악하고, 국민연금 가입실태를 가입기간, 기준소득월액, 징수율, 소득 변동성 등의 여러 지표를 통해 비(非)특고종사자와 비교·분석했다. 제3장과 제4장의 내용을 토대로 본 연구는 특고종사자의 국민연금 불안정성에 대한 몇몇 중요한 결과를 도출할 수 있었다.

우선 특고종사자 집단은 이들을 제외한 지역가입자 집단보다 가입기간과 소득 변동성 측면에서 더욱 불안정해 보인다. 둘째, 산재보험 특례적용 특고종사자 9개 직종의 징수율은 67.2%지만 사업장가입한 특고종사자 집단의 징수율은

100%에 육박하여 지역가입한 특고종사자는 정수율 측면에서 더욱 불안정한 듯하다. 셋째, 특고종사자의 몇몇 지표상 불안정성과 달리 이들은 특고종사자를 제외한 지역가입자 집단보다 가입률과 기준소득월액 수준이 높은 듯하다. 종합하면, 특고종사자의 국민연금 불안정성을 다양한 지표를 통해 분석한 결과 안정성과 불안정성이 혼재된 양상을 보인다. 따라서 이들의 사회보험 불안정성을 논하는 과정에서 국민연금을 산재·고용보험과 동등한 제도적 맥락에 위치시켜 막연히 불안정하다고 단언하기에 무리가 따른다.

본 연구는 전술한 주요 내용을 고려하여 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다. 첫째, 특고종사자의 국민연금 불안정성에 대처하기 위해 사업장가입으로 전환해야 한다는 주장은 합리적이지 않은 듯하다. 왜냐하면, 그러한 논리는 특고종사자보다 저소득일 가능성이 있는 임시·일용직이나 영세 자영업자에게도 동일하게 적용되기 때문이다. 사업장가입 종별로의 전환은 특고종사자가 근로자처럼 종속성을 지니므로 필요하다는 ‘불공평성(unfairness)’에 근거할 뿐 이들이 ‘불안정성(precariousness)’을 띠므로 필요하다는 논리와 화합하지 않는다. 따라서 특고종사자가 현재 처한 제도적 상황을 면밀히 분석하여 실제 데이터에 입각한 대응을 펼치는 방안이 효과적이다.

본 연구는 지역가입자 보험료 지원제도 중 가칭 ‘특고종사자 트랙(track)’을 따로 두어 급격한 소득 하락²¹⁾을 겪는 저소득 특고종사자에게 연금보험료를 한시적으로 지원할 것을 제안한다. 제4장에서 보았듯이, 특고종사자 집단(group 1과 group 2)이 지역가입자 집단(group 3과 group 4)보다 기준소득월액 평균 및 중위수가 높은데도 낮은 가입 기간을 보이는 점은 이들의 소득변동이 심하다는 특수성이 영향을 미치는 것으로 추론할 수 있다. 특고종사자 트랙을 정책 대안으로 삼을 경우, 얼마나 소득이 하락해야 불안정한 것인지, 소득 하락의 비교를 위한 대상 기간을 언제로 둘 것인지 등을 충분히 논의할 필요가 있겠다.

실제로 정부는 전술한 사항을 고려하여 COVID-19 위기에서 큰 폭으로 소득이 하락한 특고종사자 등에게 1·2차 긴급고용안정지원금을 지급했다. 두 제도

21) 1차 긴급고용안정지원금의 혜택을 받은 특고·프리랜서의 경우, COVID-19 위기 이전과 이후 월소득을 비교한 전체 평균 감소율은 약 69%였다(고용노동부, 2020a: 4).

중 특고종사자를 주요 지원 대상으로 하는 2차에 주목해 보자. 이 지원책이 가 정하는 불안정성의 기준은 2019년 과세대상 소득 연 5천만 원 이하²²⁾ 특고종 사자 중 소득 하락 정도는 25%, 비교 대상 기간이 2019년 연평균 소득, 2019년 8월, 9월, 2020년 6월, 7월 소득 중 택일이다(고용노동부, 2020c). 특고종사자의 국민연금 불안정성 대응을 위해 특고종사자 트랙으로 이들을 제도상 추후 지원 한다면 긴급고용안정지원금이 중요한 준용 기준이 될 것으로 보인다. 그러나 이것이 누구도 예상치 못한 사회·경제적 불확실성에서 시행한 정책임을 감안 한다면, 일반적 상황에서 특고종사자가 겪는 소득변동의 판단기준은 -25%보다 낮을 가능성이 있겠다.

다만, 저소득 가입자라는 공통 문제가 국민연금 전반에 존재하는데 특고종 사자만을 대상으로 개별 대응이 필요한지 그 적절성에 대한 지적이 제기될 수 도 있다. 본 연구는 이에 일부 공감하면서도 저소득의 배경이 다르므로 개별적 으로 접근해야 한다는 관점을 취한다. 예컨대, 저소득 사업장가입자는 낮은 근 로소득이 원인이므로 두루누리 사업으로 사업주와 근로자 모두에게 보험료 일 부를 지원하며, 저소득 지역가입자의 경우 경제적 어려움으로 납부예외가 된 자들이 납부를 재개할 때 보험료를 일부 지원하는 정책이 조만간 시행될 예정 이다. 하지만 상술한 특고종사자 트랙을 통한 대응책은 단순 저소득자가 아닌 저소득자 중 비교 대상 기간 대비 급격한 소득감소를 경험한 특고종사자에 게만 지원하는 내용이다. 이는 특고종사자의 직업적 특수성을 고려한 것으로 이러한 접근방식은 1·2·3차 긴급고용안정지원금에도 동일하게 적용된 바 있다.

둘째, 특고종사자는 위임 또는 도급계약을 체결하므로 독립 자영업자로 보아 야 한다는 관점은 이들의 '사회적 보호' 측면에서 바람직하지 못하므로 향후 유 연한 제도적 대응이 뒤따라야 한다. 그러나 현재 산재·고용보험에서 특고종사 자를 분류하는 직종 중심의 접근법은 최근 사회·경제적 변화 속에서 복잡·다 양화되는 특고종사자들을 유연하게 포괄할 수 없을 것이다. 따라서 특고종사자 를 위한 제도적 대응은 중·장기적으로 직종보다 속성 중심의 접근법에 기반을

22) 1차 긴급고용안정지원금의 수급자 통계를 분석한 결과, 특고·프리랜서의 경우 수급자의 46%가 소득 하위 20%에 해당하고 저소득일수록 소득 감소율이 높은 것으로 나타난다(고 용노동부, 2020a: 1).

두어야 한다. 다만, 이것이 단기적 접근법으로 시기상조인 이유는 다음에 기술할 제도 외적인 대응, 특히 사업소득 파악 기반이 어느 정도 갖춰진 상황에서 더욱 효과적일 가능성이 크기 때문이다. 제도 외적인 대응이 효과적으로 병행된다면 단순히 특고종사자뿐만 아니라 변화하는 노동시장에서 새로이 생겨난 플랫폼 노동자나 기타 자영업자, 프리랜서 등에 폭넓고 유연한 사회적 보호를 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 특고종사자의 사회적 보호를 종합적으로 확대하기 위해 국민연금을 포함한 4대 사회보험이 일관된 원칙과 방향성을 설정하고 나아가야 한다. 그래야만 특고종사자의 직업적 특수성에서 발생하는 소득·고용 불안정성을 더욱 줄일 수 있을 것으로 보인다. 특히, 2020년 12월 초 국회 본회의를 통과한 고용보험법 개정안은 주목할 만한데 이는 특고종사자의 의무가입 이상의 큰 의미가 있다. 제77조의 8(노무제공자인 피보험자에 대한 구직급여)에 따라 특고종사자는 특정 요건을 충족하면 구직급여를 받게 되며(고용보험법, 2021. 1. 5. 법률 제17859호), 본인 의사에 따라 향후 실업크레딧에 지원할 수 있게 된다. 이는 고용보험의 개선으로 불안정한 시기에 특고종사자의 국민연금 납부 이력을 유지할 수 있게끔 기여하는 대표적인 사례이다. 따라서 특고종사자의 사회적 보호는 국민연금 그 자체를 넘어서 기타 사회보험과 밀접하게 연계될 때 추가로 강화될 것이다.

넷째, 단기적인 대응이든 장기적인 대응이든 근로자의 위장자영인화를 통한 특고종사자의 무분별한 확산과 이들의 소득 축소신고를 방지하기 위한 제도 외적인 대응은 필수적이다. 이러한 것이 없는 채로 특고종사자를 위한 국민연금 측면의 대응이 있더라도 그 실효성을 극대화하기 어려운 것은 분명하다. 우선 위장자영인화와 관련하여, 사업주의 자율적 개선을 기대하기보다 이들을 고용할 것으로 추정되는 사업장에 수시·특별 감독관을 파견하는 등 적극적인 행정을 펼쳐야 한다(김기선 외, 2014: 302~303). 다음으로 특고종사자(나아가 지역가입자)의 소득 축소신고를 막기 위해 결국은 정책당국의 소득 파악 기반 확충에 온 힘을 다해야 한다. 사업자등록을 한 특고종사자는 현재 부가가치세를 반기에 1회 신고하게 되어 있으나 분기당 1회로 변경하는 세법 개정을 추진하는 방안이 단기적으로 가능하겠다. 그러나 결국 중·장기적으로는 각 공단에 분산

된 4대 보험의 부과·징수 업무를 국세청이나 가칭 사회보험청 등으로 합치는 것이 이상적이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 특고종사자 내 이질성을 고려하지 못했다. 앞서 <표 2>에서 확인한 것처럼 특고종사자 내에서도 직종에 따른 이질성이 존재하며, 이로 인해 국민연금 가입 격차가 발생하고 있다. 그러나 본 연구의 목적은 국민연금 가입 측면에서 특고종사자 전반의 불안정성을 검토하는 것이었기 때문에 본 연구는 세부 직종별 특성 차이를 고려하지 않았다. 둘째, 최근 산재보험 특례적용 대상이 14개 직종으로 확대되었으나 아직 관련 자료가 축적되지 않았기에 본 연구는 9개 직종의 국민연금 가입 특성을 분석했다. 추후 14개 직종 간 이질성을 고려한 후속 연구가 수행될 필요가 있어 보인다. 셋째, 본 연구는 일정 기간(최근 36개월)에 동일한 가입상태를 유지한 사람들을 분석대상으로 설정하고, 국민연금 가입 특성을 분석했다. 그러나 가입자들이 생애 기간 하나의 고용형태 또는 가입종별에만 머무를 가능성은 극히 낮다는 점에서 본 연구의 분석 결과를 일반화시키는 것에는 신중해야 할 것으로 판단된다. 이는 특고종사자의 자격상태가 계속해서 변하는 것을 고려한 불가피한 선택이었으나 아쉬움이 남는 지점이다. 넷째, 본 연구는 직종이 아닌 속성을 중심으로 특고종사자를 구분하고 그 특성을 분석할 필요가 있음을 인지하였으나 가용한 자료의 부재로 이를 시행하지 못했다. 국민연금 가입 특성 분석 시 국세청의 사업소득 유무 및 업종코드를 이용하여 특고적 속성을 지닌 가입자들을 선별했지만, 그 외 다양한 특고적 속성을 고려하지 못했다는 아쉬움이 남는다.

참고문헌

- 고용노동부(2020a). 「코로나19 긴급고용안정지원금 수급자 통계 분석 결과」.
2020. 11. 3. 보도자료.
- _____(2020b). 「특수형태근로종사자 대상 고용보험 적용 관련 설문조사 결과」 2020. 11. 11. 보도자료.

- _____(2020c). 「2차 긴급 고용안정지원금 [특고·프리랜서 고용안정지원금] 시행 공고.
- 고용보험법(2021). 고용보호법, 법률 제17859호.
- 국민연금제도발전위원회(2013). 『2013 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향』. 국민연금재정계산 보고서 2.
- 국세청. 「국세통계연보」. 각 연도.
- 권혁진(2010). 『특수형태근로종사자의 국민연금 사업장가입 특례적용 방안연구』. 용역보고서 2010-03. 국민연금연구원.
- 김기선·강선희·김근주·조임영·황수옥(2014). 『비공식고용의 해결을 위한 법률시스템 국제비교: 탈법고용을 중심으로』. 연구보고서 2014-05. 한국노동연구원.
- 김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤(2018). 『플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석』. 기본사업 2018-89. 한국고용정보원.
- 노병호·성재봉(2017). 「특수형태근로종사자 및 예술인에 대한 고용보험 적용 확대 방안」. 『동북아법연구』 10 (3): 771~805.
- 문현경·류재린·김원섭·유현경(2020). 『고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태근로종사자를 중심으로』. 연구보고서 2020-17. 국민연금연구원.
- 박제성·강성태·유성재·박은정(2019). 『자영업자 사회법제 연구: 사회법제의 인적 적용범위를 중심으로』. 연구보고서 2019-06. 한국노동연구원.
- 박찬임(2018). 「특수형태근로종사자 근로실태: 산재보험 적용 9개 직종을 중심으로」. 『월간 노동리뷰』. 2018년 7월호.
- 박호환 외(2011). 『특수형태 업무종사자 실태조사』. 고용노동부.
- 보건복지부(2018). 『제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획』.
- 비전형근로자 보호방안연구위원회(2013). 『비전형근로자 보호방안 정책보고서: 특수형태근로종사자, 가사사용인 중심』. 경제사회발전노사정위원회.
- 산업재해보상보험법, 2020. 6. 9. 법률 제17434호.
- 서정희(2015). 「비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보

- 장범에서의 배제」. 『노동정책연구』 15 (1): 1~41.
- 오종은(2011). 「산재보험 사각지대 해소를 위한 연구: 퀵서비스종사자를 중심으로」. 『사회보장연구』 27 (4): 111~135.
- 이승윤(2019). 「플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색 토론」. 한국노동사회연구소, 서울연구원 주최 노동포럼 ‘플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색: 웹기반, 지역기반 플랫폼노동 사례’ 토론문.
- 이용하·김원섭·최인덕(2015). 『국민연금 사업장가입자 증가요인 분석과 확대 방안에 관한 연구』. 정책보고서 2015-08. 국민연금연구원.
- 이호근(2015). 「산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안: 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로」. 『산업노동연구』 21 (1): 257~303.
- 정홍준·장희은(2018). 『특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구』. 연구보고서 2018-10. 한국노동연구원.
- 조돈문 외(2015). 『민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태근로종사자를 중심으로』. 국가인권위원회.
- 통계청. 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」. 각 연도 8월.
- Deakin, S.(2002). “The Evolution of the Employment Relationship”. In P. Auer and B. Gazier, (eds.). *The Future of Work, Employment and Social Protection*. Geneva: ILO. pp.191~205.
- ILO(2012). *From Precarious Work to Decent Work: Outcome Document to the Workers’ Symposium on Policies and Regulations to Combat Precarious Employment*. Geneva: ILO.
- ILO(2016). *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. Geneva: ILO.
- OECD(2018). *The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?*. OECD-Publishing, Paris.
- OECD(2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris.

Streeck, W. and K. Thelen(2005). "Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies". In. W. Streeck and K. Thelen, (eds.). *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press. pp.1~39.

Social Insurance Precariousness of Dependent Self-Employed Workers Focusing on the National Pension Scheme

Moon, Hyungyung · Ryu, Jaerin

This study explores the social insurance precariousness of dependent self-employed(DSE) workers in Korea by analyzing a number of pension coverage indicators drawn from the NPS database. The main findings are as follows. First, from the perspective of pension payments and income fluctuation, the DSE workers are likely to be more precarious than the Individually Insured group excluding those workers. Second, the contribution density of nine types of the DSE workers eligible for Workers' Compensation Insurance is a mere 67.2% whilst that of the Workplace-based DSE workers approaches 100%. Hence, it implies that the Individually Insured DSE workers are more exposed to precariousness in terms of contribution density. Third, in contrast with the aforementioned aspects, higher coverage rate and Standard Monthly Income are found for the DSE workers as compared to the Individually Insured group excluding those workers. Overall, it is difficult to argue that DSE workers necessarily experience all aspects of precariousness in the National Pension Scheme.

Based upon the findings, the study presents some policy suggestions. First, in order to lessen the precariousness of DSE workers, it would be more effective to formulate evidence-based policy alternatives than to incorporate them into the Workplace-based group. The research therefore suggests a measure that temporally matches pension contributions for the DSE workers experiencing radical income fluctuation. Second, policy

measures designed to support them should be based on an approach focusing on their features rather than job types. This approach, however, could be more effective in a situation where particular countermeasures such as better administrative capability to monitor actual income are well implemented. Third, four types of the social insurance system in Korea should seek consistent principles and policy directions to comprehensively promote the level of social protection for DSE workers. Fourth, the aforementioned countermeasures would be necessary to minimize the rapid expansion of DSE workers and their income under-reporting.

Keywords : dependent self-employed workers, the national pension scheme, social insurance precariousness