



**【책임연구자】**

신영석 한국보건사회연구원 선임연구위원

**【주요저서】**

건강보험 부적정 지출 관리방안 연구

KICC·한국보건사회연구원, 2014(공저)

선택진료료 개편에 따른 의료질향상분담금 제도 시행방안 개발 연구

건강보험심사평가원·한국보건사회연구원, 2014(공저)

건강보험 지속가능성 실현을 위한 정부지원금 지원방안 개선

국민건강보험공단·한국보건사회연구원, 2015(공저)

**【공동연구진】**

우해봉 한국보건사회연구원 연구위원

이윤경 한국보건사회연구원 연구위원

윤조덕 한국사회정책연구원 원장

김동현 동국대학교 교수

김소운 한국보건사회연구원 전문연구원

김은아 한국보건사회연구원 연구위원

## 제출문 <<

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 『사회보험 사각지대 실태 및 개선방향』 연구용역의  
최종보고서로 제출합니다.

2016. 7.

주관연구기관명: 한국보건사회연구원

연구책임자: 신영석

연구원: 우해봉

이윤경

윤조덕

김동헌

김소운

김은아



# 목 차

요 약 .....	1
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>23</b>
제1절 연구 필요성 및 목적 .....	23
제2절 연구 내용 및 방법 .....	26
<b>제2장 환경 변화 전망 .....</b>	<b>31</b>
제1절 인구 전망 .....	31
제2절 경제 전망 .....	37
제3절 노동시장 전망 .....	39
제4절 빈곤 및 불평등 추이 .....	42
제5절 복지재정 전망 .....	44
<b>제3장 사회보험 사각지대 정의 및 사회보험 적용 일반 현황 .....</b>	<b>50</b>
제1절 사회보험 사각지대에 대한 개념 .....	50
제2절 사회보험 적용 일반 현황 .....	54
<b>제4장 건강보험 사각지대 실태 및 개선 방향 .....</b>	<b>67</b>
제1절 사각지대 실태 .....	67
제2절 사각지대 해소 방향 .....	78
<b>제5장 노인장기요양보험 사각지대 실태 및 개선 방향 .....</b>	<b>83</b>
제1절 여건전망 .....	83
제2절 사각지대 실태 .....	88
제3절 국외 사례 .....	96
제4절 관련 제도 검토 .....	101
제5절 사각지대 해소 방향 .....	104

<b>제6장 국민연금 사각지대 실태 및 개선 방향</b>	<b>107</b>
제1절 여건 전망	107
제2절 사각지대 실태	111
제3절 국외 사례	118
제4절 관련 제도 검토	122
제5절 사각지대 해소 방향	125
<b>제7장 고용보험 사각지대 실태 및 개선 방향</b>	<b>130</b>
제1절 여건 전망	130
제2절 사각지대 실태	133
제3절 국외 사례	139
제4절 관련 제도 검토	143
제5절 사각지대 해소 방향	145
<b>제8장 산재보험 사각지대 실태 및 개선 방향</b>	<b>150</b>
제1절 여건 전망	150
제2절 사각지대 실태	152
제3절 국외 사례	157
제4절 관련 제도 검토	164
제5절 사각지대 해소 방향	165
<b>제9장 사회보험 사각지대 개선 방향</b>	<b>168</b>
제1절 사회보험 사각지대 해소 방향	168
제2절 사회보험 배제 실태 및 관련 쟁점	170
제3절 사각지대 대상자별 사회보험 적용 방향	175
<b>참고문헌</b>	<b>182</b>

## 표 목차

〈표 1〉 사회보험 사각지대 관련 국내 선행연구 요약 .....	5
〈표 2〉 소득수준별 소득구성 .....	6
〈표 3〉 시군별 방문요양 및 주야간시설 현황 .....	8
〈표 4〉 공적연금 적용 현황 및 변화 ('10.12→'15.12) .....	10
〈표 5〉 사회보험 사각지대 해소 방향 .....	13
〈표 6〉 단시간 근로자의 사업장 가입자로서 사회보험 적용 여부 .....	16
〈표 1- 1〉 각 년도 지니 계수 .....	23
〈표 2- 1〉 고령자 1인당 생산가능인구 비중 .....	34
〈표 2- 2〉 1인당 국민총소득(GNI) 추이 .....	36
〈표 2- 3〉 경제활동인구 및 실업률·고용률 추이 .....	37
〈표 2- 4〉 종사상지위별 취업자 현황 .....	39
〈표 2- 5〉 지니 계수 변화 추이('13-'15년도) .....	40
〈표 2- 6〉 65세 이상 고령자의 공적연금 수급현황 .....	44
〈표 3- 1〉 소득수준에 따른 건강보험 적용률 .....	52
〈표 3- 2〉 소득수준에 따른 국민연금 적용률 .....	53
〈표 3- 3〉 소득수준에 따른 고용보험 적용률 .....	54
〈표 3- 4〉 사업장 규모에 따른 고용보험 적용률 .....	54
〈표 3- 5〉 소득수준에 따른 산재보험 적용률 .....	55
〈표 3- 6〉 사업장 규모에 따른 산재보험 적용률 .....	55
〈표 3- 7〉 소득분위에 따른 가구별 사회보험 적용률 .....	56
〈표 3- 8〉 소득수준에 따른 소득 유형 분포 .....	57
〈표 3- 9〉 균등화소득 기준 가구구분에 따른 소득 유형 분포 .....	58
〈표 3-10〉 균등화소득 및 가구 구성원 기준 가구구분에 따른 소득 유형 분포 .....	58
〈표 3-11〉 사회보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포 .....	59
〈표 3-12〉 균등화소득 기준 가구구분 및 사회보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포 .....	59
〈표 3-13〉 균등화소득 기준 가구구분 및 공적연금보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포 .....	60
〈표 3-14〉 균등화소득 기준 가구구분 및 고용보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포 .....	60
〈표 3-15〉 균등화소득 기준 가구구분 및 산재보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포 .....	61

〈표 4- 1〉 건강보험 6개월 이상 장기 체납자 현황(2016.04.05현재) .....	66
〈표 4- 2〉 보험료 체납 관련 법령 .....	68
〈표 4- 3〉 사유별 결손처분 규모 추이('13-'15년도) .....	70
〈표 4- 4〉 건강보험 자격상실(변동)자 유형별 현황(2013년-2015년) .....	71
〈표 4- 5〉 국내 과부담의료비 부담 비율 .....	72
〈표 4- 6〉 재난적 의료비 발생률 .....	73
〈표 4- 7〉 소득수준에 따른 재난적 의료비 발생률 .....	73
〈표 4- 8〉 가구 구성원 기준 가구구분에 따른 재난적 의료비 발생률 .....	74
〈표 4- 9〉 건강보험 본인부담상한제 .....	76
〈표 5- 1〉 노인 연령별 장기요양인정자 판정현황 .....	80
〈표 5- 2〉 신체적 기능저하노인1)의 수발실태 .....	82
〈표 5- 3〉 신체적 기능저하노인1)의 가족 수발자와의 관계 .....	82
〈표 5- 4〉 노인장기요양보험 등급별 인정점수 기준 변화 .....	85
〈표 5- 5〉 노인장기요양 인정대상자수 추이 .....	86
〈표 5- 6〉 자격별 장기요양등급신청자 중 등급외자 현황 .....	87
〈표 5- 7〉 노인장기요양시설수 및 정원수 추이 .....	88
〈표 5- 8〉 노인 재가장기요양기관수의 추이 .....	88
〈표 5- 9〉 시군별 방문요양 및 주야간시설 현황 .....	89
〈표 5-10〉 재가급여서비스의 월급여 한도액 .....	90
〈표 5-11〉 시설급여 1일 이용수가 및 월이용액(30일) .....	91
〈표 5-12〉 등급별 시설급여와 재가급여의 월 이용가능액 차이 .....	91
〈표 5-13〉 보험자격 및 급여유형별 이용 비율 .....	92
〈표 5-14〉 독일의 장기요양 등급별 수급자 현황(2013) .....	93
〈표 5-15〉 독일의 장기요양보험 월 급여한도액 .....	94
〈표 5-16〉 일본 개호보험 등급별 인정자수 .....	95
〈표 5-17〉 일본 개호보험 등급별 월이용한도액 .....	96
〈표 6- 1〉 국민연금(노령연금) 수급자 및 수급률 전망 .....	107
〈표 6- 2〉 공적연금 적용 현황 및 변화 ('10.12→'15.12) .....	109
〈표 6- 3〉 성별 및 소득계층별 국민연금 적용 상태(2011년 12월 기준) .....	110
〈표 6- 4〉 국민연금 지역가입자의 유형별 특성(2014년 6월 기준) .....	111
〈표 6- 5〉 65세 이상 인구의 공적연금 수급률 현황(2013년 12월 말 기준) .....	112
〈표 6- 6〉 연금종별 월평균 지급액: 2014년 12월 말 기준 .....	113
〈표 6- 7〉 국민연금(노령연금) 수급률 및 급여 수준 전망 .....	113
〈표 6- 8〉 주요 국가의 노후소득보장체제와 노인 빈곤율/소득수준 .....	117

〈표 6- 9〉 사업장 규모별 퇴직연금 도입률 .....	121
〈표 6-10〉 퇴직연금 수급률 및 급여 수준 전망 .....	121
〈표 7- 1〉 연도별 고용보험기금 수입·지출 현황(2010~2014) .....	127
〈표 7- 2〉 고용보험법 개정안에 따른 추가재정소요(2016~2020) .....	128
〈표 7- 3〉 근로형태별 고용보험 가입률 추이 .....	132
〈표 7- 4〉 정규직 여부별·사업체 규모별 고용보험 가입률 추이 .....	132
〈표 7- 5〉 근로형태별 직업훈련 경험 추이 .....	133
〈표 7- 6〉 두루누리사업의 주요 제도 변화 .....	134
〈표 7- 7〉 항목별 점수 부여 방식과 해당 국가 .....	138
〈표 7- 8〉 고용보험 제도적 사각지대 국제비교 .....	139
〈표 7- 9〉 실업자 사회안전망의 구성과 유형화 .....	140
〈표 7-10〉 통합성을 기준으로 한 실업자 사회안전망의 유형화 .....	141
〈표 8- 1〉 연도별 산업재해 발생 현황 (2005-2014) .....	147
〈표 8- 2〉 산업재해로 인한 경제적손실추정액 (2010-2014) .....	148
〈표 8- 3〉 특수형태근로종사자 산재보험 가입현황 (2015년 3월 기준) .....	151
〈표 8- 4〉 산재보험 사업장수, 피보험자수 (2013) .....	156
〈표 8- 5〉 산재보험 당연 가입/적용제외 대상 비교(일본과 한국) .....	158
〈표 9- 1〉 사회보험 사각지대 해소 방향 .....	166
〈표 9- 2〉 비정규직 근로자의 정의와 범주 : 2002년 7월 노사정위원회 합의안 .....	167
〈표 9- 4〉 단시간 근로자의 사회보험 가입률 (단위:%) .....	172
〈표 9- 3〉 사회보험법 기반 단시간 근로자의 사업장 가입자로서 사회보험 적용 여부 .....	173

## 그림 목차

[그림 1] 미래 환경변화 주요 전망 .....	4
[그림 2] 특수형태근로종사자의 규모 .....	15
[그림 3] 단시간 근로자 규모(2013.08기준) .....	16
[그림 2- 1] 총인구수 및 인구성장률 추이 .....	29
[그림 2- 2] 출생아 수 및 합계출산율 추이 .....	30
[그림 2- 3] 산모의 연령별 출산율 추이: 고령산모 증가 경향 .....	31
[그림 2- 4] 주요국의 기대수명 .....	32
[그림 2- 5] 성연령별 인구피라미드 모형 비교: 2010년-2060년 .....	33
[그림 2- 6] 총부양비 전망 .....	34
[그림 2- 7] 국내총생산(명목GDP)과 경제성장률(실질GDP성장률) 추이 .....	35
[그림 2- 8] 중장기 경제성장률 전망 .....	36
[그림 2- 9] 연령별 실업률 추이 .....	38
[그림 2-10] 중산층 비중 및 상대빈곤율 추이 .....	41
[그림 2-11] 국민부담률 및 공공사회복지지출 국제비교 .....	43
[그림 3- 1] 소득 유형 구분 .....	57
[그림 4- 1] 체납보험료 징수절차 모식도 .....	67
[그림 4- 2] 지역건강보험 1개월 이상 체납자 중 저소득층 비중(16.01.10기준) .....	69
[그림 5- 1] 노인장기요양보험 인정자 및 재정추계 .....	81
[그림 5- 2] 노부모 부양책임에 대한 태도 변화(1998-2014): 전 연령(15세 이상) .....	83
[그림 6- 1] 제3차 국민연금 재정계산 재정수지 전망 .....	105
[그림 6- 2] 제3차 국민연금 재정계산 인구 대비 수급자 비율(65세 이상) .....	107
[그림 7- 1] 고용보험의 제도적 사각지대 및 실제 사각지대 추정(경찰 부가조사, 2015.08기준) .....	135
[그림 7- 2] EU 27개국의 고용보험 적용률(2010) .....	137
[그림 8- 1] 사업규모에 따른 산재보험 적용현황 .....	149
[그림 8- 2] 건설업(공사)의 산재보험 적용현황 .....	150
[그림 9- 1] 특수형태근로종사자의 규모 .....	169
[그림 9- 2] 단시간 근로자의 규모(2013.08기준) .....	171

## 1. 연구 배경 및 목적

### 가. 연구 배경 및 필요성

- 사회보험(Social Insurance)은 기여를 통하여 질병, 실업, 산업재해, 노령기의 소득 등을 보장
  - 1964년 산업재해보상보험이 도입된 이후 건강보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년), 장기요양보험(2008년)이 순차적으로 도입되어 외형적으로 사회보험제도를 완비
  - 1차 안전망으로서 사회보험의 기능 및 역할이 충분하면 2차 안전망이라 할 수 있는 공공부조제도에 대한 하중이 감소될 수 있음.
  
- 그러나, 사회보험이 충분하게 그 역할을 감당하지 못함으로써 2차 안전망(공공부조, 사회서비스 등) 및 3차 안전망(긴급구호제도 등)에 투입되는 예산 규모 점증
  - 소득의 양극화가 심화(2014년 지니계수 상승)됨에 따라 빈곤층으로 전락할 가능성이 높은 집단이 증가하고 있으나 이를 예방해야 할 사회보험이 제 역할을 다하지 못하고 있음.
  
- 저성장·저출산·고령화 시대에 국가재정의 건전성을 확보함은 물론 국민 모두가 생애주기별로 큰 어려움 없이 생활을 영위할 수 있도록 사회보험의 내실화(사각지대 해소) 필요
  - 사각지대는 대상포괄성(대상자로 포함되지 못함)뿐만 아니라 급여적절성(급여의 수준이 낮아 기본적 욕구를 충족할 수 없음)까지 포함
  - 최근 세계 경제 침체에 따라 저성장이 지속되고 실업률이 상승(2016년 1월 기

## 2 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

준 3.7%로 전년 3.6%에 비해 상승)하는 등 위험에 노출된 계층이 증가하고 있기 때문에 사회보험의 역할 및 기능에 대해 전면적인 검토가 필요함.

□ 따라서 현재 운영 중인 5대 사회보험(연금, 건보, 고용, 산재, 장기요양)의 사각지대 실태 및 문제점을 파악하여 이를 해결할 중장기적 방향을 제시할 필요

### 나. 연구 목적

□ 사회보험별 사각지대 실태 파악

○ 건강보험, 장기요양보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험으로 나누어 사각지대 현황 및 실태 파악

○ 기초연금, 생계급여, 의료급여 등 부조성 제도와 사회보험 제도 간 중복 및 누락의 관점에서 정합성 검증

□ 사회보험별 사각지대 해소를 위한 중·장기 방향 제시

## 2. 환경 변화 전망

### 가. 저출산 · 고령화

□ 초저출산 기조 유지 및 인구성장률 감소

○ 2001년 이후 합계출산율 1.3명 미만의 초저출산 기조 지속되고 있으며 2015년 합계출산율은 1.24명임(통계청, 2016.02.24.)

○ 2030년 이후 마이너스 인구성장률 전망(통계청, 2011.12.)

□ 인구의 고령화

○ 65세 이상 고령인구 비율의 지속적 증가 전망(통계청, 2016.03.23.)

- 2015년 662만 명으로 총인구의 13.1% 차지할 것으로 예상되나 2060년

1,762만 명으로 총인구의 40.1% 차지

□ 생산가능인구의 감소 및 노년부양비 급증(통계청, 2011.12.)

- 15~64세의 생산가능인구수는 2016년 이후부터 감소
  - 생산가능인구수는 2016년 3,704만명(인구의 72.9%)으로 정점, 그 이후 지속적 감소 예상
- 생산가능인구 감소와 베이비붐 세대의 고령인구 진입 및 기대수명의 증가로 노년부양비 급증
  - 2016년에는 생산가능인구 5.4명이 노인 1명 부양하나, 2060년에는 1.2명이 1명 부양

**나. 저성장 · 고실업률**

□ 세계경제침체에 따라 저성장 지속

- 인구고령화에 따라 총요소 생산성이 하락하며 경제성장률 감소 전망
  - 경제성장률은 2060년 0.84% 까지 하락할 것으로 예상(국회예산정책처, 2014)

□ 실업률 및 청년실업률 증가

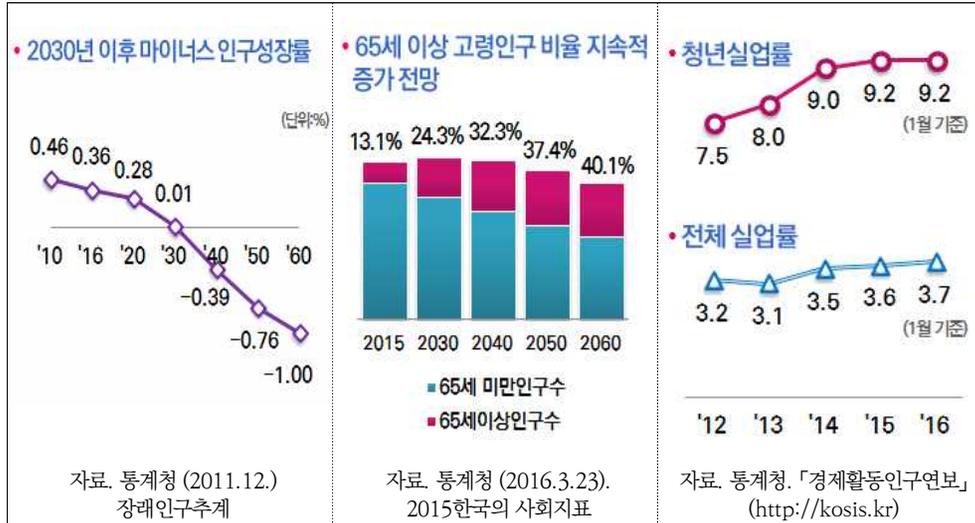
- 실업률은 2016년 1월 기준 3.7%로 상승하는 등 위험에 노출된 계층이 증가하고 있으며 청년실업률은 2012년 이후 지속적으로 증가하여 2015년 9.2%에 이룸('16.1월 기준 9.5%).

□ 신 사회적 위험 지속(new social risks)

- 지식기반사회, 탈산업사회를 초래하며 노동시장이 변화하며 양극화 및 사회적 배제 초래하고 근로빈곤층 증가
  - 기존의 사회보험 등 사회보장 토대에 영향을 주는 신 사회적 위험에 대응 필요

#### 4 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

[그림 1] 미래 환경변화 주요 전망



□ 즉, 저출산고령화저성장으로 재정의 지속가능성이 위협을 받게 되었으며, 이에 일반회계의 비중은 줄이고 사회보험의 내실화가 필요함.

□ 또한 고실업률신 사회적 위험은 저소득 취약계층의 증가를 야기하므로 사회보험 역할 강화 필요

### 3. 사회보험 사각지대 정의 및 실태

#### 가. 사회보험 사각지대의 정의

□ 국내 선행연구에 따른 사각지대의 일반적인 개념

○ 협의의 개념 : 1)“법과 제도측면”에서 제외되어 있는 계층 또는 2)법과 제도에서는 포함되어 있으나 “실제 적용측면”에서 제외되어 있는 계층

○ 광의의 개념 : 협의의 개념에 더하여 3)“급여의 충분성(적정성)측면”에서 소외되어 있는 계층까지 포괄

- 급여측면에서 소외되어 있는 계층은 급여수준이 낮아 생계를 유지하는 데

어려움을 겪는 계층임.

〈표 1〉 사회보험 사각지대 관련 국내 선행연구 요약

구분	내용	
건강보험	박일수 (2013)	자격측면과 보장성 측면으로 구분하면서 6개월 이상 보험료를 체납하여 급여제한을 받는 자 및 미충족 의료수요가 있는 집단으로 정의
	김제선 (2011)	자격측면 뿐만 아니라 급여의 적용범위와 수준 등 보장성 측면에서 실질적으로 실현되지 못하는 것
	신영전 (2009)	보험료 체납자, 주민등록 미발급자, 쪽방거주자 및 노숙자, 미등록 이주노동자 및 결혼 이주 여성 등으로 의료보장 제외자 및 급여범위의 협소함 때문에 과도한 의료비 발생으로 생계에 곤란을 겪는 자
	신영석 외 (2006)	비자발적(경제적 요인 등) 보험료 체납으로 급여제한을 받는 자 및 본인부담의 과도함으로 생계를 유지하기 어려운 계층
국민연금	김원섭 (2013)	〈적용 사각지대(제도내적/외적 사각지대)와 급여 사각지대로 구분〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도내적 사각지대 : 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않아 실질가입자로 편입되지 못하는 경우(납부예외자, 미납자)</li> <li>• 제도외적 사각지대 : 제도 적용제외자(기초수급자, 가입자의 무소득 배우자 등)</li> <li>• 급여사각지대 : 연금을 수급하지 못하거나 급여수준이 낮아 빈곤에 처할 우려가 높은 계층</li> </ul>
	강성호 (2011)	보험료 납부시점에서 보험료를 납부하지 못하는 상태(납부예외, 체납)에 있는 적용 사각지대와 생애기간 동안 국민연금보험료를 10년 이상 납부하지 못하여 수급권을 획득하지 못한 계층
고용보험	최인덕 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자발적 실업에 의해 제도가 적용되지 않거나 실업급여의 최소기간을 충족하지 못한 경우</li> <li>• 고용보험이 적용되지 않는 사업장에서 근무하는 경우</li> <li>• 근로자와 사업주가 자발 또는 비자발적으로 보험료를 회피한 계층</li> </ul>
	방하남 (2012)	〈적용 사각지대와 급여 사각지대로 구분〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 적용 사각지대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용관계 특수성으로 피고용 지위가 불확실하여 보험을 적용받지 못하는 계층</li> <li>- 적용대상이면서도 사용자 혹은 근로자 본인의 가입회피로 미등록된 계층</li> </ul> </li> <li>• 급여 사각지대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험료 납입조건을 만족하지 못하는 계층</li> <li>- 급여 수급요건을 만족하지 못하는 계층</li> </ul> </li> </ul>
	이병희 외 (2012)	〈광의의 관점에서 4가지 유형으로 구분〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적으로 적용대상에서 제외(특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간미만 시간제근로자 등)되는 경우</li> <li>• 법적으로는 적용대상임에도 불구하고 사업주의 가입의무 불이행 혹은 노사의 보험료 부담으로 인해 보험료를 납부하지 않는 경우</li> <li>• 가입을 하였더라도 수급요건이 까다롭거나 수급요건을 충족시키지 못하여 급여를 받지 못하는 경우</li> <li>• 급여를 수급하더라도 낮은 급여수준과 짧은 지급기간 등 급여수준이 낮은 경우</li> </ul>
산재보험	윤조덕 (2012)	산재보험 가입대상에서 적용 배제되는 것과 보험료 미납 계층

6 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

□ 본고에서는 광의의 개념과 협의의 개념을 모두 포괄하여 법과 제도, 실제 적용, 급여 측면에서 사각지대를 정의하되 제도 개선 방향 모색 시 우선순위에 따라 사각지대 해소 방향을 제시

나. 사회보험 사각지대 계층의 특성

- 소득분위별 사회보험 가입률의 양극화
  - 소득분위에 따라 사회보험 적용률 격차 존재
    - 소득 하위 1분위와 2분위의 95%이상 고용보험과 산재보험에 미가입
    - 소득 하위 1분위와 2분위의 50% 이상이 공적연금에 배제
  - 소득분위에 따라 소득구성의 차이 존재
    - 소득1분위는 공적이전소득이 전체 소득의 55.7%에 이르고, 이중 일반회계 지원금(기초보장급여, 정부보조금)이 전체 소득의 46.9%에 이르고 있음.
    - 소득 2분위는 공적이전소득 비중이 33.8%이고, 이 중 일반회계지원금은 전체 소득의 25.2%임.
    - 즉, 사회보험의 역할이 부족하여 정부의 예산이 투입되고 있음.

〈표 2〉 소득수준별 소득구성

(단위: %)

구분		10분위소득수준							
		1	2	3	5	7	9	10	
공적 이전 소득	전체	55.7	33.8	20.3	13.7	9.7	5.5	2.7	
	사회 보험 급여	전체	8.9	8.6	9.1	8.4	7.3	4.3	2.1
		공적연금 연간소득	8.4	8.3	8.3	7.3	6.6	3.7	1.9
		고용보험 연간소득	0.5	0.1	0.6	0.5	0.4	0.4	0.2
		산재보험 연간소득	0.0	0.2	0.2	0.6	0.3	0.2	0.0
	기초보장급여	22.5	11.7	3.7	0.8	0.0	0.0	0.0	
기타정부보조금	24.4	13.5	7.5	4.5	2.4	1.2	0.6		

자료. 한국보건사회연구원 (2015) 한국복지패널

## 다. 건강보험 사각지대 실태

### □ 법·제도적 측면 사각지대

- 의료급여 수급권자를 제외하고, 전 국민이 건강보험 제도의 의무가입자로서 법·제도적 사각지대는 없음.

### □ 실제 적용 측면 사각지대

- 6개월 이상 비자발적(경제적 요인 등) 보험료 체납으로 급여제한을 받는 자
  - 6개월 이상 보험료 체납자 현황 : 지역건강보험 141만 7천 세대, 직장건강보험 3만 8천 개소(2016. 4. 5. 기준).
- 국내 의료보장 체계(건강보험 및 의료급여)에서 제외된 건강보험 자격상실자(거주불명자, 행방불명자)
  - 거주불명으로 인한 건강보험 자격상실 현황 : 2015년 기준 약 7만 건(중복 포함)

### □ 급여 측면 사각지대

- 낮은 의료보장 수준으로 가구의 경제적 지불능력 대비 의료비 지출이 과도한 '과부담 의료비 및 재난적 의료비'가 발생할 수 있으며 이러한 재난적 의료비의 장기화는 빈곤으로 이어짐.
  - 재난적 의료비 지출의 장기화는 빈곤화 및 빈곤 지속의 원인임(Wagstaff A & van Doorslaer, 2003; 우경숙·신영전, 2015)
  - 재난적 의료비 발생률: 가구부담 능력대비 의료비 지출이 40% 이상인 가구
    - 재난적 의료비 발생률 추이(2015 한국한국복지패널): ('08년) 4.25% ⇒ ('11년) 2.48% ⇒ ('13년) 2.69% ⇒ ('14년) 3.04% ⇒ ('15년) 2.31%

## 라. 노인장기요양보험 사각지대 실태

### □ 법·제도적 측면 사각지대

8 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

- 장기요양보험의 가입자 기준은 건강보험과 동일하게 운영되며, 급여수급자격 검증을 통해 대상자를 선정하여 운영하므로 법·제도적 사각지대는 없음.
- 실제 적용 측면 사각지대
  - 지역별 시설 인프라 공급의 부족 때문에 이용에 제한을 받는 사각지대 존재
- 급여 측면 사각지대 : 재가급여의 낮은 급여수준
  - 급여구조의 불균형으로 동일 등급 내에서 재가서비스 급여량 보다 시설서비스 급여량 이용자가 많음. 즉 급여량의 차이로 시설급여를 선호하게 되고, 재가급여 이용자들은 급여수준 부족으로 사각지대에 놓이게 됨.
    - 24시간 보호서비스가 제공되는 시설 이용 선호하게 되며 이는 ‘재가보호 우선원칙’ 위배됨.

〈표 3〉 시군별 방문요양 및 주야간시설 현황

(단위: 시군구수, 명, 시설수)

	해당 지역수	시군구 평균 노인수	주야간시설		방문간호		단기보호	
			시군구평균 주야간수	노인수 대비 주야간보호 기관수	시군구 평균 방문간호 시설수	노인수대비 방문간호 시설수	시군구평균 단기보호	노인수대비 단기보호 시설수
도시	147	39,635	9.7	5,365.8	3.6	14985.6	2.0	25,079.7
농어촌	82	14,991	3.1	6,387.1	0.7	13447.8	0.3	15,364.7
계	229	30,810	7.4	5,713.9	2.6	14632.8	1.4	23,004.7

자료 : 선우덕 외(2015), 노인돌봄(케어) 서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축, 〈표 3-37〉&〈표 3-39〉 재구성. 한국보건사회연구원

마. 국민연금 사각지대 실태

- 법·제도적 측면 사각지대
  - 보험료 납입에 기초하여 급여를 지급하는 사회보험방식 소득보장제도인 국민연금의 경우 원칙적으로 법적 사각지대는 존재하지 않음.
    - 국민연금제도에서는 소득이 없더라도 일정한 가입 조건을 갖추면 당연가입

대상이 됨.

□ 실제 적용 측면 사각지대

○ 적용 사각지대 현황

- 형식 상 국민연금 가입자이지만 보험료를 납부하지 않는 적용 사각지대는 1) 납부예외자와, 2) 보험료 미납자 이며, 그 규모는 '15년 기준 18세~59세의 경제활동인구 대비 약 25%(전체 인구 대비 약 17%) 수준임.
- 비경제활동인구를 포함한 총 인구(18~59세) 대비 공적연금(국민연금+직역연금) 보험료 납부자의 비율은 대략 50% 수준에 불과함.
- 국민연금 지역가입자는 적용 사각지대의 대표적인 고위험 집단임 : '14.6월 말 기준 전체 지역가입자 중 과세 자료 보유자는 30.0%에 불과함.

○ 국민연금 적용 사각지대 특징

- 소득계층별 국민연금 적용의 양극화 심화 : 소득분위가 높을수록 국민연금 사업장가입자의 비중이 크게 높아지는 반면 소득분위가 낮을수록 국민연금 지역가입자와 적용제외자의 비중이 높아짐.

□ 급여 측면 사각지대: 무연금·저연금

○ '13.12월말 기준 국민연금 수급률은 65세 이상 전체 인구의 대략 1/3 수준임.

○ 향후 출생코호트를 가로질러 수급률은 지속적으로 증가할 것으로 예상되나, 급여 적정성 문제는 장기간 지속될 것으로 예상됨.

- 국민연금(노령연금)의 평균 급여는 중장기적으로도 1인 가구 최저생계비 수준을 다소 상회하는 수준에 그칠 전망이다.
- 무연금 혹은 저연금 문제로 국민연금을 통한 노후 빈곤 방지가 곤란한 상태임.

〈표 4〉 공적연금 적용 현황 및 변화 ('10.12→'15.12)

<b>(18~59세 총인구)</b> 32,577천 명('10) (100.0%) → 32,911천 명('15) (100.0%)					
<b>(경제활동인구)</b> 21,978천 명('10) → 23,071천 명('15)					
<b>(공적연금 적용)</b> 20,621천 명('10) → 22,811천 명('15)					
<b>(비경제활동인구)</b> 10,599천명('10) ↓ 9,840천명('15)	<b>(공적연금 비적용)</b> 1,357천명('10) ↓ 260천명('15)		<b>(국민연금 적용)</b> 19,229천 명('10) → 21,349천 명('15)		<b>(특수직역연금)</b> 1,392천명('10) ↓ 1,462천명('15)
	<b>(남부예외)</b> 5,104천명('10) ↓ 4,511천명('15)		<b>(소득신고)</b> 14,125천명('10)→16,838천명('15)		
			<b>(보험료 미납)</b> 1,670천명('10) ↓ 1,093천명('15)	<b>(보험료 납부)</b> 12,455천명('10) ↓ 15,745천명('15)	
32.5%('10) ↓ 29.9%('15)	4.2%('10) ↓ 0.8%('15)	15.7%('10) ↓ 13.7%('15)	5.1%('10) ↓ 3.3%('15)	38.2%('10) ↓ 47.8%('15)	4.3%('10) ↓ 4.4%('15)

주1. 특수직역연금은 기준 시점과 자료 부재(군인연금 가입자)로 인해 추정치가 사용됨

주2. 보험료 (장기)미납 기준은 2010년은 4개월 이상임에 비해 2015년은 13개월 이상임.

자료: 김성숙 외(2011, p.38) 및 국민연금연구원(2015, p.19)에 기초하여 작성; 2015년도 값은 국민연금연구원 내부 자료

## 바. 고용보험 사각지대 실태

### □ 법·제도적 측면 사각지대

- 월 60시간 미만 시간제근로자, 특수형태근로종사자, 가사노동자 등 법적으로 적용 제외 대상 존재
  - 임금근로자(1,931만 명) 중 적용제외 대상자의 규모는 306만 명으로, 전체 임금근로자의 15.8%임(2015.8 기준).

### □ 실제 적용 측면 사각지대

- 법·제도상 적용대상이나 사업주의 가입의무 불이행 혹은 노사간 합의에 의해 보험료를 납부하지 않는 경우
  - 임금근로자(1,931만 명) 중 411만 명에 이르는 25.3%의 임금근로자는 다양한 이유로 인해 고용보험에 가입하지 않음 (2015.8 기준).
- 고용보험 사각지대 해소를 위해, 두루누리사업의 지원수준 조정 및 지원 대상

확대 실시하였으나, 두루누리사업의 고용보험 사각지대 해소 효과는 크지 않은 것으로 판단됨.

- 보험료 차등 지원 : 50% 일괄 지원 ⇒ 신규가입자 60%, 기존가입자 40%
- 지원수준 조정 :건설사업장의 경우 지원 대상을 총공사금액 1억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대
- 지원대상 확대 : 지원대상기업의 가입근로자수 산정 시 육아휴직 등 대체인력 채용인원 제외

□ 급여 측면 사각지대: 수급요건 미충족

○ 수급요건을 충족시키지 못해 급여를 받지 못하는 경우

- 피보험단위기간을 충족하지 못하거나 자발적으로 이직한 자는 실업급여를 받지 못함.
- 2014년 피보험자격 상실자 584만 명 중에서 구직급여 신청 가능한(고용보험 가입기간 및 이직사유 충족) 비중은 24%에 불과함.

## 사. 산재보험 사각지대 실태

□ 법·제도적 측면 사각지대

○ 법적 적용 제외 대상자는 다음과 같음.

- 9개 업종<sup>1)</sup>을 제외한 특수형태근로종사자
- 가구 내 고용활동
- 상시근로자 수가 1인 미만인 사업
- 농업·임업·어업·수렵업 중 법인이 아닌 사업으로 상시근로자수가5인 미만인 사업

1) 산재보험의 가입대상이 되는 특수형태근로종사자의 9개 업종: 보험설계사, 콘크리트믹서트럭운전자, 학습지교사, 골프장캐디('08.7월 적용)/ 택배기사, 퀵서비스기사('12.5월 적용)/ 대출모집인, 카드모집인, 전속 대리운전기사('16.7월 적용)

## 12 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

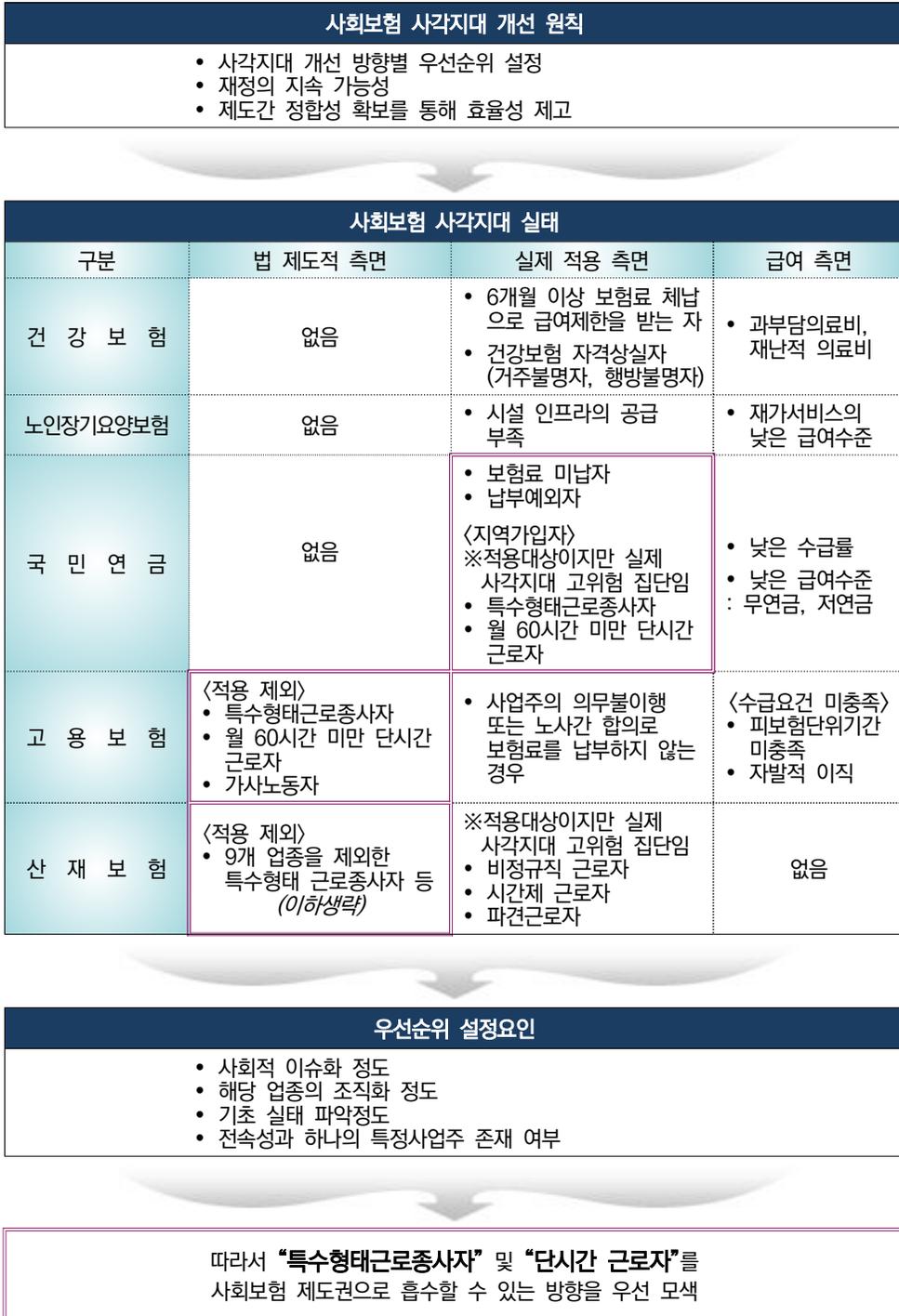
- 일정규모 미만의 비면허 건설업 종사자 (2,000만원 미만 건설공사, 100 m<sup>2</sup> 이하 건축, 200 m<sup>2</sup> 이하 대수선 공사)
- 2014년도 말 기준 산재보험법의 당연적용을 받는 피보험근로자는 1,706만 2천여 명으로 경제활동인구의 64.54%에 불과함.
- 실제 적용 측면 사각지대
  - 적용대상이지만 비정규직 근로자, 시간제 근로자, 파견근로자의 경우 실제 적용률이 30% 이하임.
- 급여 측면 사각지대
  - 저소득 근로자에 대한 최저 보상기준과 고소득 근로자에 대한 최고 보상한도 기준이 규정되어 있어서 급여 측면의 사각지대 없음.

## 4. 사회보험 사각지대 개선 방향

### 가. 사회보험 사각지대 해소 방향

- 각 사회보험 사각지대 실태에 대해 개선 원칙 및 우선순위 설정 기준을 적용하여 개선방향을 도출한 결과 “특수형태근로종사자” 및 “단시간 근로자”를 사회보험 제도권으로 흡수할 수 있는 방향을 우선 모색하도록 함.
- 사각지대 개선 원칙은 1) 사각지대 개선 방향별 우선순위 설정, 2) 재정의 지속 가능성 3) 제도간 정합성 확보를 통해 효율성 제고로 함.
- 각 사회보험의 1) 법 제도적 측면, 2) 실제 적용 측면, 3) 급여 측면의 사각지대 실태를 종합 분석함.
- 사회보험 사각지대 개선에 대한 우선순위 설정요인은 1) 사회적 이슈화 정도, 2) 해당 업종의 조직화 정도, 3) 기초 실태 파악정도, 4) 전속성과 하나의 특정 사업주 존재 여부로 함.

<표 5> 사회보험 사각지대 해소 방향



## 나. 사회보험 배제 실태 및 관련 쟁점

- 비정규직 근로자의 사회보험 적용확대에 관한 2002년 노사정위원회의 합의 사항은 다음과 같음.
  - 국민연금 : 5인 미만 사업장 근로자와 고용기간 3개월 미만의 임시·일용직 근로자의 사업장가입 추진
  - 건강보험 : 적용이 제외되고 있거나 임의적용업종으로 구분되어 있는 15개 업종에 대해서 건강보험 재정을 고려하여 단계적으로 사업장가입 이루어지도록 함.
  - 고용보험 : 일용직 근로자에 대한 제도적 보호방안 강구
  - 산재보험 : 특수형태근로종사자 중 '업무상 재해로부터 보호의 필요성이 있는 자'가 산업재해보상을 받을 수 있는 방안 강구
  - 고용형태별 : 일용직 근로자에 대한 고용보험 및 국민연금의 확대, 특수형태 근로종사자에 대한 산업재해보상보험의 확대, 3개월 미만의 임시직에 대한 국민연금의 확대
  - 2014년 '기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률', '파견근로자보호 등에 관한 법률' 제정 및 시행으로 사회보험 적용 확대 가능
    - 이 법률을 근거로 보면 비정규 고용형태와 사회보험 배제 간의 직접적인 연관성은 특수형태고용, 용역, 일용직 등의 노동자에 한정
  
- 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 배제 관련 쟁점
  - 현재 사회보험 중 산업재해보상보험만 9개 업종에 대해 적용(2016년 7월에 시행된 3개 업종 포함)
  - 경제종속성과 사용종속성(근로자성을 판단하는 기준)은 회사가 직접 고용하는 비정규직과 차이가 거의 없음.
  - 중간성격의 그룹으로 그 법률적 신분에 대해 논쟁 지속
    - 노동계 의견 : 고용계약을 체결하지 않았으나 특정사용자의 사업에 편입되

거나 상시적 노무를 제공하고 그 대가를 얻어 생활하는 자이므로근로자 범주에 포함됨.

- 경영계 의견 : 위임, 위탁 또는 도급계약이므로 인적종속관계 또는 사용종속관계 기준을 통해 볼 때 독립자영업자이므로 근로자 범주에 포함되지 않음.

○ 특수형태근로종사자의 근로관계는 자영업자성보다는 근로자성에 가까우나 근로자성을 인정받지 못하고 있으며, 근로자성이 인정되어도 사회보험법 일부는 여전히 특수형태근로종사자를 배제할 여지를 갖고 있음.

- 국민연금법 : “소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자”를 적용제외 근로자로 규정(시행령 제2조 제2호)
- 국민건강보험법 : “소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자”를 적용제외 근로자로 규정(시행령 제9조 제3호)

[그림 2] 특수형태근로종사자의 규모



□ 단시간 근로자에 대한 사회보험 배제 관련 쟁점

- ‘사회보험법’과 ‘기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률’이 충돌함.
  - 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률 : 전일제 근로자에 비해 단 1시간이라도 근로시간이 적으면 단시간 근로자로 규정하고 이들에 대해 차

16 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

별적 처우 금지

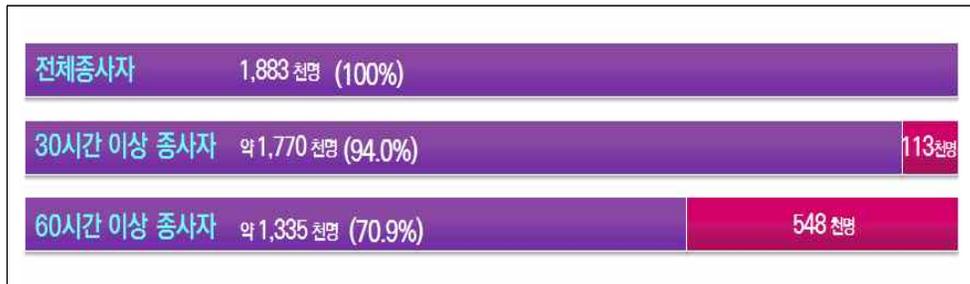
- 사회보험법 : 시간제 근로의 기준을 월 60시간 미만으로 규정하고 사회보험 적용 배제함으로써 시간제 근로자 전부 혹은 일부를 사회보험에서 배제
- 동일한 시간제 근로자에 대해 사회보험 간 적용규정 상이<표 6>
- 시간제 근로자의 사회보험 적용률은 건강보험 25.4%, 국민연금 24.7%, 고용보험 27.1% 수준임(조용만 외, 2012).
- '생업을 목적으로 근로를 제공하는 자'에 대한 법적 정의 부재하여 고용보험법 상 적용 제외 규정 정의 불분명

<표 6> 단시간 근로자의 사업장 가입자로서 사회보험 적용 여부

적용여부 대상자 구분	고용보험	국민연금	건강보험	산재보험
월 60시간 미만 근로자	X	X	X	O
3개월 이상 생업을 목적으로 하는 근로자	O	O	X	O
시간강사(단시간 근로자)	X	O	X	O

주. 국민연금과 건강보험은 사업장 가입자 적용 기준  
 자료. 서정희. (2014) 비정규 고용지위와 사회보험 배제. 한국사회정책학회 p.18 내용재구성

[그림 3] 단시간 근로자 규모(2013.08기준)



## 다. 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 적용 방향

### □ 국내 논의 내용 검토

#### ○ 노사정위원회(2003년) 대안

- 1안(경영계 선호) : 특수형태근로종사자는 근로자가 아니므로, 보호가 필요하다면 경제법적 적용을 통해 불공정거래행위 등 시정
- 2안(노동계 선호) : 노동시장이 변화하고 있기에 특수형태근로종사자에게 노동관계법을 적용하도록 하며, 이에 따른 “근로자와 사용자 개념”의 재설계 필요
- 3안 : 중간적 특성을 감안하여 (준)노동법 적용이나 별도의 특별법 제정

#### ○ 노동연구원 보고서(2008년) 대안

- 사회보험의 적용대상을 근로자라는 노동법상의 개념 대신에 사회보험법에 고유한 ‘취업자’ 개념 사용 ⇒ 경계근로자 (marginal worker)를 보험에 포함
- 자영인 전체(특수형태근로종사자 포함)에 당연가입방식의 보험제도 실시
- 특수형태근로종사자의 직군마다 단체를 결성 ⇒ 각 단체가 고유한 직역별 보험을 실시

### □ 국외 사례 검토 : 독일의 사회보험법상 “유사근로자” 규정

- 독일은 사회보험법상 “유사근로자(또는 준근로자)” 개념을 도입하여 특수형태근로종사자가 이에 해당할 경우 강제가입하고 사업주가 보험료 부담

### □ <소결> 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 적용을 위하여,

- ☛ 전국단위 실태조사 실시 및 중장기적으로 사회보험 적용방안 연구 필요

## 라. 단시간 근로자에 대한 사회보험 적용 방향

□ 국외 사례 검토(조용만 외, 2012)

○ 일본 : 별도 지원제도 운영

- 31일 이상 계속 고용될 것이 예상되고 1주간 소정근로 시간이 20시간 이상인 단시간 근로자는 고용보험 가입
- 고용보험에서 적용 제외되는 대상자에 대해 구직자지원법을 통해 취업을 위한 일정한 지원을 시행
  - 보험료의 납부를 전제로 하지 않는 별도의 제도로 운영

○ 프랑스 : 실업급여 제공

- 근로시간을 기준으로 사회보험 적용을 배제하지 않음.
- 단시간 근로자도 실업보험의 적용을 받음.
  - 단, 실업보험급여액 계산 시 근로시간이 금액 지급의 기준임.

□ <소결> 단시간 근로자에 대한 사회보험 적용을 위하여,

☛ 시간 근로자에 대한 현행의 적용제외 기준을 현행 월 60시간에서 월 30시간으로 완화

- 근로복지공단 자료(2013.8 기준)에 따르면 단시간 근로자(총 1,883,000명) 중 430,925명이 추가로 국민연금과 고용보험을 적용 받게 되며, 이를 통해 단시간 근로자의 93%-95%가 적용대상에 포함될 수 있음.
- 국세청 자료(2015년 4/4분기 기준)에 따르면 단시간 근로자(총 4,819,748명) 중 1,063,480명이 추가로 국민연금과 고용보험을 적용 받게 되며, 이를 통해 단시간 근로자의 73.0%가 적용대상에 포함될 수 있음.
- 한편 국민연금에서 적용대상을 월 30시간으로 완화하면서 동시에 월 30시간 미만이어도 월 소득이 28만 원 이상일 경우 사업장 가입자로 가입대상을 확대하면 292,015명이 추가로 사업장 가입자가 될 수 있음.



# 제 1 장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법



## 제1절 연구 필요성 및 목적

### 1. 연구 배경 및 필요성

- 사회보험(Social Insurance)<sup>2)</sup>은 기여를 통하여 질병, 실업, 산업재해, 노령기의 소득 등 보장
  - 1964년 산업재해보상보험이 도입된 이후 건강보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년), 장기요양보험(2008년)이 순차적으로 도입되어 외형적으로 사회보험 제도 완비
  - 1차 안전망으로서 사회보험의 기능 및 역할이 충분하면 2차 안전망이라 할 수 있는 공공부조제도에 대한 하중이 감소될 수 있음.
- 사회보험의 한계
  - 사회보험이 충분하게 그 역할을 감당하지 못함으로써 2차 안전망(공공부조, 사회서비스 등) 및 3차 안전망(긴급구호제도 등)에 투입되는 예산 규모 점증
  - 소득의 양극화가 심화(2014년 지니계수 상승)됨에 따라 빈곤층으로 전락할 가능성이 높은 집단이 증가하고 있으나 이를 예방해야 할 사회보험이 제 역할을 다하지 못하고 있음.
    - 2014년 지니계수는 시장 소득, 소비 지출, 가계 지출 측면에서 불평등 심화

2) 사회보장(Social Protection) : 사회보험, 사회서비스, 사회부조, 사회안전망 포괄  
 사회보험(Social Insurance) : 기여를 통하여 질병, 실업, 산업재해, 노령기의 소득 등 보장  
 사회부조(Social Assistance) : 기여와 상관없이 빈곤층, 취약계층, 사회적 약자 등 보호  
 사회서비스(Social Services) : 교육, 보건, 사회복지 분야 등에서 공공부분이 제공하는 서비스  
 사회안전망(Social Safety Net) : 노령, 질병, 실업, 산재, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 구성원들을 보호하는 사회적 안전장치로서 사회부조, 사회보험제도, 사회복지서비스 및 한시적으로 도입된 보완적 프로그램을 모두 포함

〈표 1-1〉 각 년도 지니 계수

구분	2012년	2013년	2014년	증감율(전년대비)
시장 소득	0.329	0.328	0.331	0.91
경상 소득	0.305	0.302	0.302	0.00
가처분 소득	0.296	0.294	0.294	0.00
소비 지출	0.249	0.254	0.262	3.15
가계 지출	0.267	0.271	0.278	2.58

자료 : 2015년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원

- 저성장, 저출산·고령화 시대에 국가재정의 건전성을 확보함은 물론 국민 모두가 생애주기별로 큰 어려움 없이 생활을 영위할 수 있도록 사회보험의 내실화(사각지대 해소) 필요
  - 사각지대는 대상포괄성(대상자로 포함되지 못함)뿐만 아니라 급여적절성(급여의 수준이 낮아 기본적 욕구를 충족할 수 없음)까지 포함
  - 최근 세계 경제 침체에 따라 저성장이 지속되고 실업률이 상승(2016년 1월 기준 3.7%로 전년 3.6%에 비해 상승)하는 등 위험에 노출된 계층이 증가하고 있기 때문에 사회보험의 역할 및 기능에 대해 전면적인 검토가 필요함.
- 따라서 현재 운영 중인 5대 사회보험(연금, 건보, 고용, 산재, 장기요양)의 사각지대 실태 및 문제점을 파악하여 이를 해결할 중장기적 방향을 제시할 필요

## 2. 연구 목적

- 사회보험별 사각지대 실태 파악
  - 국민연금, 고용보험, 건강보험, 장기요양보험, 산재보험으로 나누어 사각지대 현황 및 실태 파악
  - 기초연금, 생계급여, 의료급여 등 부조성 제도와 사회보험제도간 중복 및 누락의 관점에서 정합성 검증
- 사회보험별 사각지대 해소를 위한 중·장기 방향 제시

## 제2절 연구 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

- 사회보험 사각지대 유형에 관한 이론적 논의 : 사회보장, 사회안전망, 사회서비스, 사회부조와의 관계 속에서 사회보험의 위치를 탐색하고 사회보험의 사각지대가 다른 제도에 미치는 영향 탐색
- 개별 사회보험별 사각지대 현황 및 문제점 파악 : 최근 자료를 종합하여 실태 파악
  - 국민연금 : 적용, 수급, 저연금 문제 등을 분석하여 문제점 도출
    - 국민연금 적용 사각지대 현황 및 사각지대에 위치한 개인들의 특성 분석
    - 국민연금 수급률과 급여 수준(현 노인층): 현 국민연금 수급률 및 급여 수준 분석
  - 건강보험 : 급여의 적절성에 맞추어 재난적 의료비 가구(가처분 소득의 40% 이상을 의료비로 사용), 과부담 의료비 가구(가처분 소득의 10% 이상을 의료비로 사용) 비율을 소득수준별로 실태 파악
  - 고용(산재)보험 : 최근 고용(산재)보험 사각지대에 관한 실태조사 결과들을 종합적으로 검토하여, 고용(산재)보험 사각지대의 유형별 규모와 추이 파악
  - 장기요양보험 : 수급대상자의 적정성, 급여 수준의 적정성 그리고 급여내용의 사각지대 등을 종합하여 실태 및 문제점 도출
- 사회보험 종류별 최근의 사각지대 해소 대책에 대한 평가
  - 특히 영세사업장에서 일하는 저임금근로자의 고용보험과 국민연금 보험료의 미납에 따른 사각지대 문제를 대처하기 위해 도입된 두루누리 사업, 건강보험과 장기요양보험의 보장성 확대, 국민연금의 크레딧 제도, 임의방식 가입자 확대 조치 등 사각지대 해소 대책에 대한 평가를 통해 향후 과제 도출

- 개별 사회보험의 사각지대 개선을 위한 방향 제시
  - 국민연금 : 소득 파악 기반 확충, 국민연금 가입 기간 확대, 여성의 수급권 강화, 취약계층에 대한 가입 유인 제고 방향 등
  - 건강보험(장기요양보험) : 실태에 기반하여 보장성 확대 방향, 내용 등
  - 고용보험 : 고용보험 사각지대 해소를 위한 정책의 방향과 두루누리 사회보험료 지원사업 등 기존 정부정책들의 효과를 제고하기 위한 방향 제시
  - 산재보험 : 현행 법체계내에서 산재보험 운영상의 사각지대(미 적용자)에 있는 당연적용 대상, 임의가입 대상, 특수형태근로종사자에 대한 미적용 사유의 원인과 현황을 분석하여 미 적용자의 적용을 위한 운영상의 걸림돌(취약점) 해소 방향 모색

## 2. 연구 방법

- 국내외 문헌 및 기존 실태조사 연구 검토
- 전문가, 현장 실무자 자문 및 토론
- 제도별 통계, 실태조사자료, 패널자료 분석
- 간담회 등을 통한 일선의 의견 수렴

## 26 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

## 제 2 장

# 환경 변화 전망

제1절 인구 전망

제2절 경제 전망

제3절 노동시장 전망

제4절 빈곤 및 불평등 추이

제5절 복지재정 전망



# 2

## 환경 변화 전망 <<

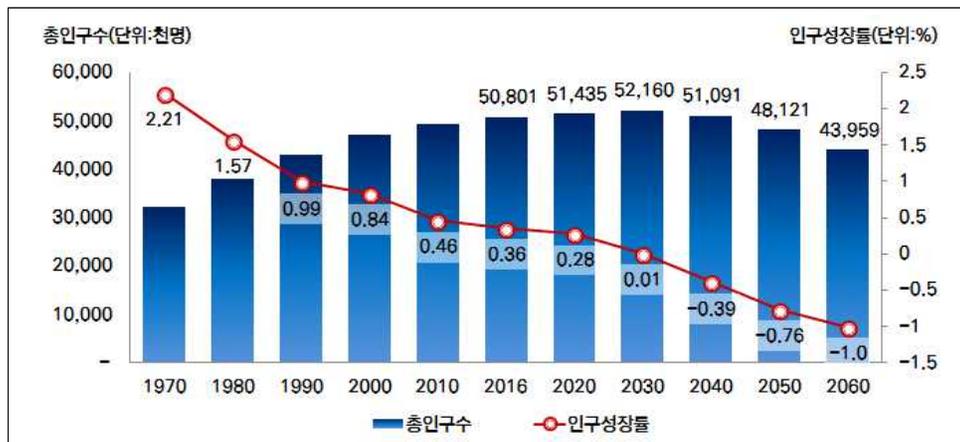
### 제1절 인구 전망

#### □ 인구성장률 및 자연증가 현황

○ 2016년 2월 기준 주민등록인구 수는 5,156만 명이며<sup>3)</sup>, 통계청의 장래인구추계 결과 총인구수는 2030년 5,216만 명까지 증가한 이후 감소하여 2060년에 4,396만 명에 이를 것으로 전망됨(통계청, 2011.12.7.).

- 인구성장률은 둔화현상을 보이다가 2030년 이후 마이너스 기록

[그림 2-1] 총인구수 및 인구성장률 추이



주1. 2010년까지는 확정인구 값이며, 2011년 이후는 통계청 장래인구추계(2011.12)에 따른 결과값

주2. 인구성장률 =  $(P_t - P_{t-1}) / (P_{t-1}) \times 100$  (단,  $P_t$ 는 t년 인구,  $P_{t-1}$ 은 t-1년 인구)

자료. 통계청, 「장래인구추계」, 2011.12.

○ 2015년 출생·사망통계 결과, 자연증가(출생아-사망자)수는 16만 3천 명으로

3) 국가통계포털 '주민등록인구현황' (<http://kosis.kr>, 2016.03.24. 인출)

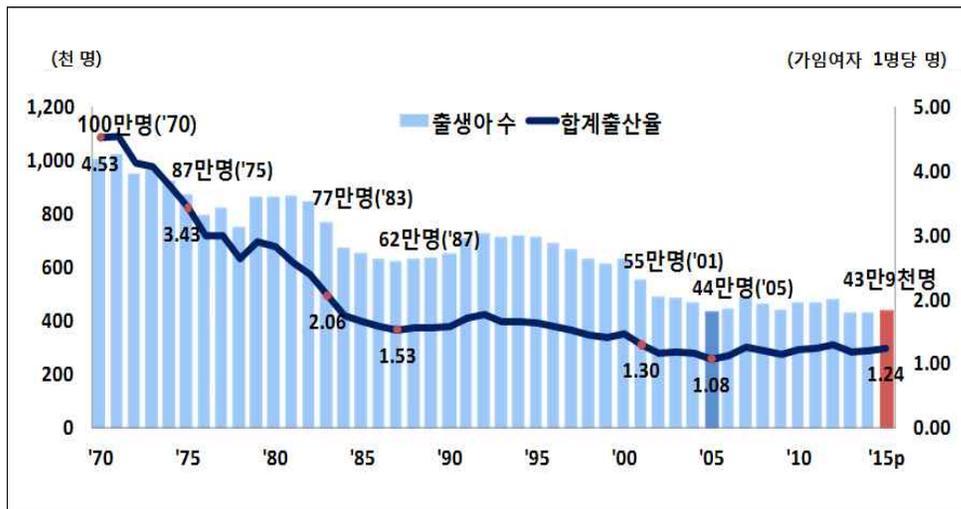
전년 대비 2.8% 감소하였으며, 자연증가율(인구 1천 명당 자연증가 수)은 3.2명으로 전년보다 0.1명 감소함(통계청, 2016.02.24.).

- 통계청 「장래인구추계」에서 사망자수가 출생아수를 초과하는 마이너스 자연증가 시점은 2028년이며, 국제이동에 의한 사회적 증가를 고려한 인구의 마이너스 성장시점은 2031년이 될 것으로 전망함(통계청, 2011.12.07.).

□ 초저출산 기조 유지

- '15년 기준 총 출생아 수는 43만 8천 7백 명으로 전년(43만 5천 4백 명) 대비 0.8% 증가하였으며, 합계출산율<sup>4)</sup>은 1.24명이었음(통계청, 2016.2.24.).
- 합계출산율 1.3명 미만의 초저출산 기조가 2001년 이후 지속되고 있음.

[그림 2-2] 출생아 수 및 합계출산율 추이



주1. 15년 값('15p)은 잠정치

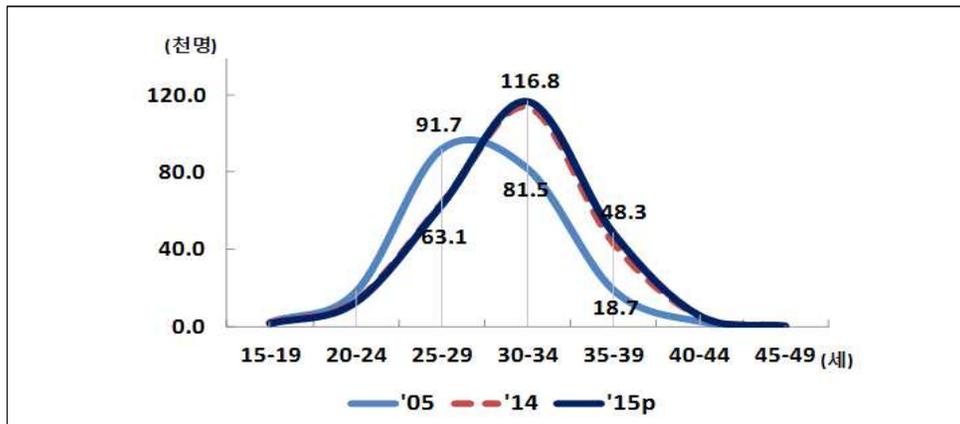
주2. 합계출산율: 여자 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수

자료. 통계청. (2016.02.24). 2015년 출생·사망통계(잠정) 보도자료. 그림1 재인용

4) 합계출산율(Total Fertility Rate: TFR)은 여자 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로 연령별 출산율(ASFR)의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표임.

- 산모의 평균 출산연령은 32.2세로 전년과 비교하였을 때 30대 이상의 출산율은 증가하고 20대 이하의 출산율은 감소하였음(통계청, 2016.02.24.).
  - '14년 대비 '15년도의 연령별 출산율<sup>5)</sup> 증감을 분석한 결과: 20-24세 4.6% 감소, 25-29세 0.5% 감소, 30-34세 2.6% 증가, 35-39세 11.8% 증가
  - '15년 기준 고령산모(35세 이상) 출산이 전체의 23.8% 차지

[그림 2-3] 산모의 연령별 출산율 추이: 고령산모 증가 경향



주1. 15년 값('15p)은 잠정치  
 주2. (연령별) 출산율: 해당 연령 여성 인구 1천 명당 출생아 수  
 자료: 통계청. (2016.02.24). 2015년 출생·사망통계(잠정) 보도자료. 그림2 재인용

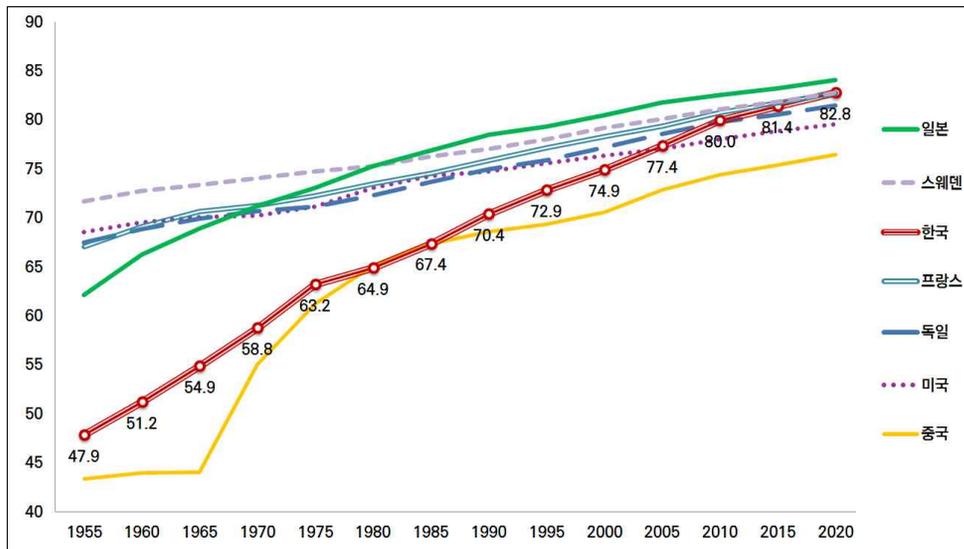
□ 기대수명<sup>6)</sup>의 증가

- 「OECD Health data 2015」<sup>7)</sup>에 따르면 우리나라의 기대수명은 81.8년으로 OECD 평균 기대수명인 80.5년보다 1.3년 더 긴 것으로 나타남(보건복지부·한국보건사회연구원, 2015).

5) 연령별 출산율(Age-specific Fertility Rate: ASFR)  
 : 1년간 발생한 모의 연령별(15~49세) 출생아 수를 해당 연령별 여자의 연앙인구(7월1일 기준)로 나누어 1,000분율로 표시 (=해당 연령 여성 인구 1천 명당 출생아 수)  
 6) 기대수명은 현재의 사망수준이 그대로 지속된다는 가정 하에 '0세의 기대여명'을 의미함.  
 7) 각국의 통계작성 사정에 따라 2013년을 기준으로 이용가능한 최신 자료로 구성되었으며 남녀 기대수명의 평균값을 나타냄.

- 우리나라의 기대수명은 1970년까지 60세 미만에 불과하였으나, 2005년에서 2010년 사이 80세까지 상승하여 주요 선진국과 동등한 수준에 도달하는 등 단시간 내에 기대수명이 길어짐.

[그림 2-4] 주요국의 기대수명

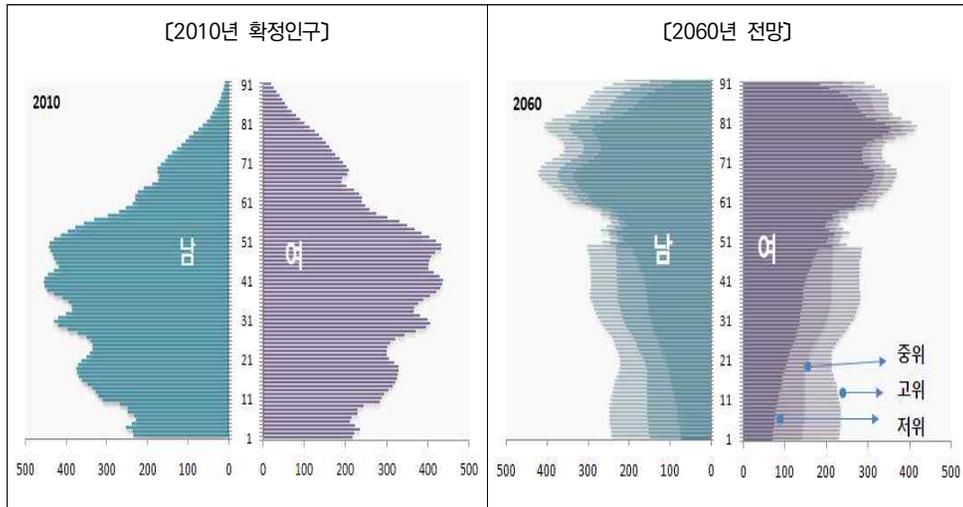


주. 나라별 지표는 국제비교를 위해 특정 가정이 적용되어, 주요·보조지표의 수치, 수록기간, 단위 등이 다를 수 있음. 자료. e-나라지표 '주요국의 기대수명'재구성 (www.index.go.kr, 2016.03.24. 인출), 원자료: UN 「World Population Prospects: The 2015 Revision」, 2015.

□ 인구고령화 현상(통계청, 2016.3.23)

- 65세이상 고령인구는 2015년(662만명, 총인구의 13.1%)에 비해, 2030년 1.9배(1,269만명, 총인구의 24.3%), 2060년 2.7배(1,762만명, 총인구의 40.1%)이상 증가할 것으로 예상됨.
- 인구구조의 변화에 따라 인구피라미드 모형은 현행 종형에서 점차 윗부분(특히 고령)이 넓은 역삼각형의 항아리 구조로 변화될 것임.

[그림 2-5] 성연령별 인구피라미드 모형 비교: 2010년-2060년



주. 2060년 전망 시, 인구수 저위-중위-고위 가정 각각에 대한 모형 제시  
 자료. 통계청 (2011.12.07.). 장래인구 추계: 2010년~2060년 보도자료 그림4 재인용

#### □ 생산가능인구의 감소 및 노년부양비 급등

- 15~64세의 생산가능 인구수는 2016년 3,704만명(인구의 72.9%)을 정점으로 하여 그 이후부터 지속적으로 감소할 것으로 예상됨(통계청, 2011.12.7.).
- 생산가능인구는 감소하는데 반해 베이비붐 세대의 고령인구 진입 및 기대수명의 증가는 노년부양비<sup>8)</sup> 급등을 야기함.
  - 노년부양비는 2016년 18.5%(생산가능인구 5.4명이 노인 1명 부양)에서 2060년 80.6%(생산가능인구 1.2명이 노인 1명 부양)로 급등
- 유소년부양비를 포함한 총부양비는 2012년 36.8%로 최저치를 기록한 이래 지속적으로 증가하여 2016년 37.2%에서 2060년에는 101%에 이를 것으로 예상되어 향후 생산가능인구의 부담이 증가할 것임.

8) 노년부양비는 생산가능인구 100명이 부양해야 할 65세 이상 인구 수의 비율임

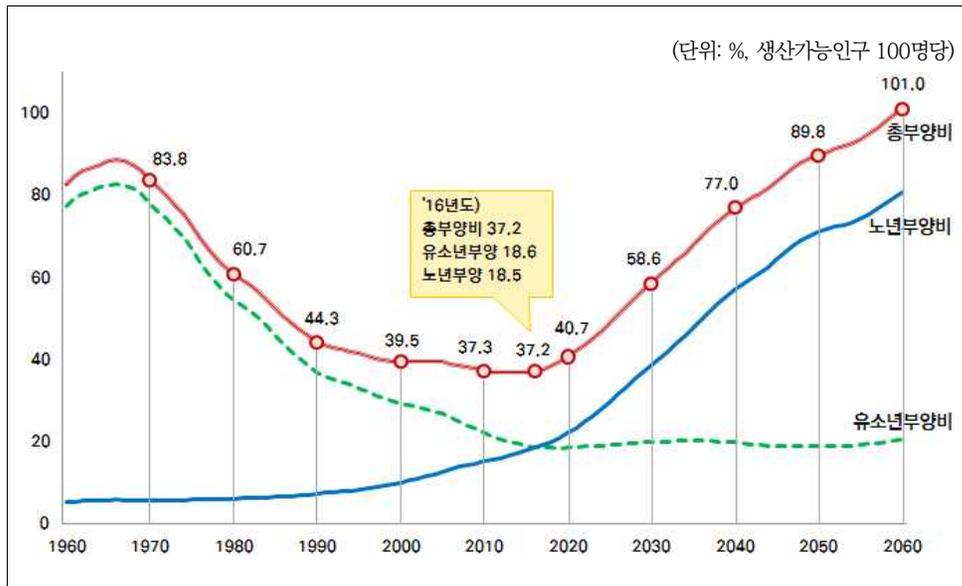
### 34 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

〈표 2-1〉 고령자 1인당 생산가능인구 비중

구분	노년부양비 (단위: %)	노인1인당 생산가능인구 수 (단위: 명)
1980	6.1	16.4
1990	7.4	13.5
2010	15.2	6.6
2016	18.5	5.4
2020	22.1	4.5
2030	38.6	2.6
2040	57.2	1.7
2050	71.0	1.4
2060	80.6	1.2

주1. 노년부양비 = (65세이상 인구)/(15~65세 인구)×100,  
 주2. 노인1인당 생산가능인구 = (15~65세 인구)/(65세이상 인구)  
 자료. 통계청. 「장래인구추계」. 2011.12.

〔그림 2-6〕 총부양비 전망



주. 총부양비=노년부양비[(65세이상인구/15~65세인구)×100]+유소년부양비[(0~14세인구)/(15~64세인구)×100]  
 자료. 통계청. 「장래인구추계」. 2011.12.

## 제2절 경제 전망

□ 국내총생산, 경제성장률, 1인당 국민총소득 현황<sup>9)</sup>

- (국내총생산) 국내총생산(GDP)은 2015년 기준 전년 대비 4.9% 성장한 1,558.6조원을 기록함.
- (경제성장률) 경제성장률은 2011년 이후 3% 내외를 기록하고 있으며, 세계 경제침체에 따라 저성장이 지속됨.
- (1인당 국민총소득) 1인당 국민 총소득(GNI)은 2015년 기준 27,340달러로 전년 대비 2.6%감소함(한국은행, 2016.03.24).

[그림 2-7] 국내총생산(명목GDP)과 경제성장률(실질GDP성장률) 추이



자료. e-나라지표 '국내총생산 및 경제성장률' ([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr), 2016.03.24.인출); 한국은행(2016.03.25). 2014년 국민계정(확정) 및 2015년 국민계정(잠정) 보도자료

9) (국내총생산, GDP) 한 나라의 경제성장 지표,  
(경제성장률, Economic Growth Rate) 일정기간 동안 경제활동부문이 만들어낸 부가가치가 전년에 비해 얼마나 증가하였는가를 보여주는 지표: 경제성과 측정 지표,  
(1인당 국민총소득, 1인당 GNI) 국민들의 생활수준을 파악할 수 있는 소득지표

36 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

〈표 2-2〉 1인당 국민총소득(GNI) 추이

(단위: 달러)

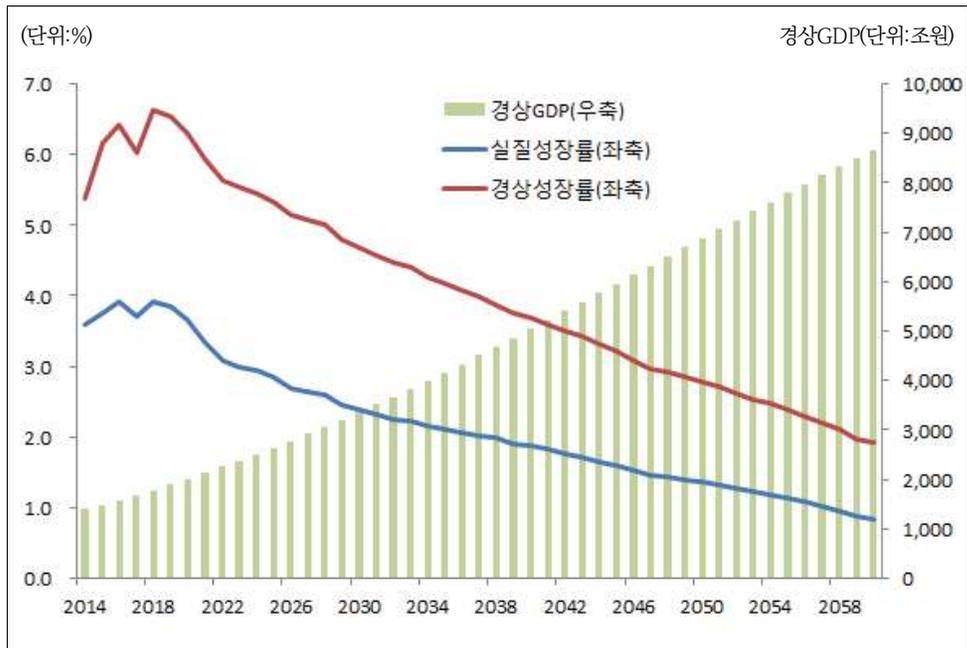
	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1인당 GNI	12,282	11,865	18,508	22,170	24,302	24,696	26,179	28,180	27,340

자료: 통계청 (2016.03.23.). 2015 한국의 사회지표. (원자료: 한국은행, 「국민계정」각년도)

□ 중장기 경제성장률 전망

- 국회예산정책처의 중장기('14~'60) 전망 결과, 인구고령화 등의 영향으로 총요소생산성이 약화되면서 경제성장률은 지속적으로 감소하여 2060년 0.84%까지 하락하는 추이를 보임(국회예산정책처, 2014, p.13).

[그림 2-8] 중장기 경제성장률 전망



자료: 국회예산정책처. (2014). 2014~2060년 장기 재정전망. p.13 그림4 재인용

### 제3절 노동시장 전망

#### □ 경제활동 인구 및 경제활동참가율 현황

- 2016년 1월 기준 경제활동인구는 총 2천6백만 명으로 15세 이상 인구 수 대비 61.1%가 경제활동에 참여하고 있음.

〈표 2-3〉 경제활동인구 및 실업률·고용률 추이

(단위: 천명, %)

구분	15세 이상 인구(A)				경제활동 참가율 (B/A)	고용률 (C/A)	실업률 (D/B)
	경제활동인구(B)			실업자(D)			
		취업자(C)					
2007	39,170	24,216	23,433	783	61.8	59.8	3.2
2008	39,598	24,347	23,577	769	61.5	59.5	3.2
2009	40,092	24,394	23,506	889	60.8	58.6	3.6
2010	40,590	24,748	23,829	920	61.0	58.7	3.7
2011	41,052	25,099	24,244	855	61.1	59.1	3.4
2012	41,582	25,501	24,681	820	61.3	59.4	3.2
2013	42,096	25,873	25,066	807	61.5	59.5	3.1
2014	42,513	26,536	25,599	937	62.4	60.2	3.5
2015	43,017	26,913	25,936	976	62.6	60.3	3.6
2016. 1	43,239	26,433	25,445	988	61.1	58.8	3.7

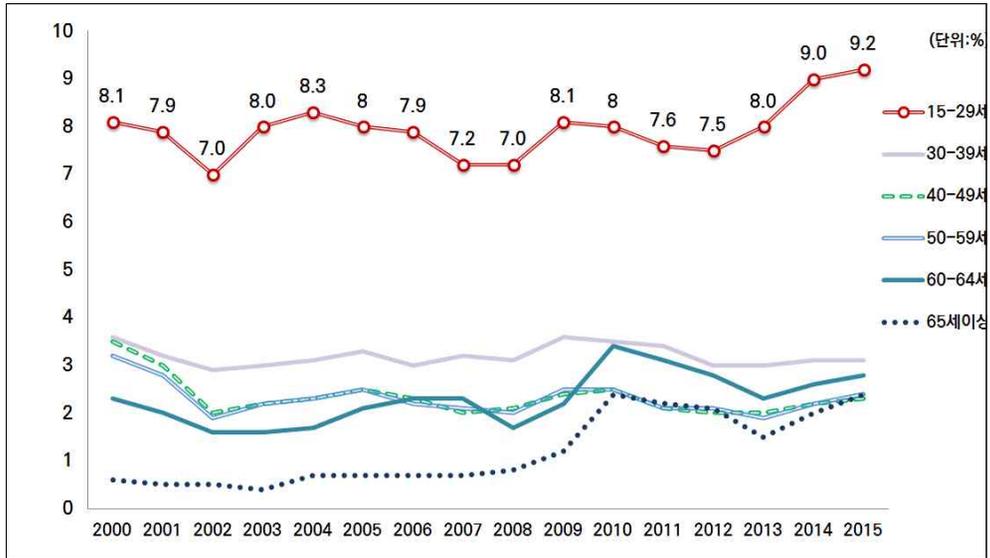
자료: 통계청, 「경제활동인구연보·월보」 각 연도 (<http://kosis.kr>, 2016.03.22.인출)

#### □ 실업률 및 청년실업률 상승

- 실업률은 2016년 1월 기준 3.7%로 상승하는 등 위험에 노출된 계층이 증가하고 있음.
  - 실업률: '13년 3.1% → '14년 3.5% → '15년 3.6% → '16년 1월 3.7%
- (청년실업률) 기타 연령군의 실업률은 2~3%대로 수렴하는데 반해 청년실업률은 2012년 이후 지속적으로 증가하여 2015년 9.2%에 이룸('16.1월 기준 9.5%).

- 청년실업률(15-29세 실업률): '13년 8.0% → '14년 9.0% → '15년 9.2%

[그림 2-9] 연령별 실업률 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구연보」 각 연도 자료 재구성 (<http://kosis.kr>, 2016.03.22. 인출)

□ 종사상지위별 구성비: 높은 임시 및 일용직 비율

○ '15년 기준 임시 및 일용근로자는 총 664만명으로, 전체 취업자 중 25.6%를 차지함.

〈표 2-4〉 종사상지위별 취업자 현황

(단위: 천명, %)

구 분	2014년도		2015년도		'14년도 대비 '15년도 증감율
	수	비중	수	비중	
취업자 계	25,599	100.0%	25,936	100.0%	1.3%
임금 근로자 소계	18,743	73.2%	19,230	74.1%	2.6%
상용근로자	12,156	47.5%	12,588	48.5%	3.6%
임시근로자	5,032	19.7%	<b>5,086</b>	<b>19.6%</b>	1.1%
일용근로자	1,555	6.1%	<b>1,556</b>	<b>6.0%</b>	0.1%
비임금 근로자 소계	6,857	26.8%	6,706	25.9%	-2.2%
자영업자	5,652	22.1%	5,563	21.4%	-1.6%
무급가족종사자	1,205	6.1%	1,144	4.4%	-5.1%

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」 각 연도 자료 재구성 (<http://kosis.kr>, 2016.03.24인출)

#### □ 고용전망

○ (2020년 이전) 현행 일자리 부족 현상은 당분간 지속될 것으로 전망됨.

- 중기적(2016~2019년)으로 경제성장률 둔화에 따른 고용창출력 약화가 고용증가폭 둔화로 이어질 것임(한국보건사회연구원·보건복지부, 2016)
- 인구구조·고용률·잠재성장률·1% 경제성장 시 창출되는 일자리 수 등을 고려한 단순 추계에서는 2020년 전에 일자리 수요공급이 거의 균형을 이룰 것으로 예상되나, 그 동안 누적된 과잉 노동력 등을 감안하면 2020년 중반에 이르러서야 일자리 부족현상이 해소될 것으로 추계됨(김미곤, 2016).

## 제4절 빈곤 및 불평등 추이

□ 소득의 양극화 현상: 지니계수 상승

○ 소득의 양극화가 심화됨에 따라 2014년 지니계수 상승: 빈곤층으로 전락할 가능성이 높은 집단이 증가함.

- 2014년 지니계수는 시장소득 기준 0.331로 전년대비 0.003 상승, 가처분 소득 기준 0.294로 전년과 같고, 소득과 지출부문 모두 불평등 심화

〈표 2-5〉 지니 계수 변화 추이('13-'15년도)

구분		2012년	2013년	2014년	증감율(전년대비)
소득	시장 소득	0.329	0.328	0.331	0.91
	경상 소득	0.305	0.302	0.302	0.00
	가처분 소득	0.296	0.294	0.294	0.00
지출	소비 지출	0.249	0.254	0.262	3.15
	가계 지출	0.267	0.271	0.278	2.58

자료: 한국보건사회연구원 (2015) 2015년 빈곤통계연보

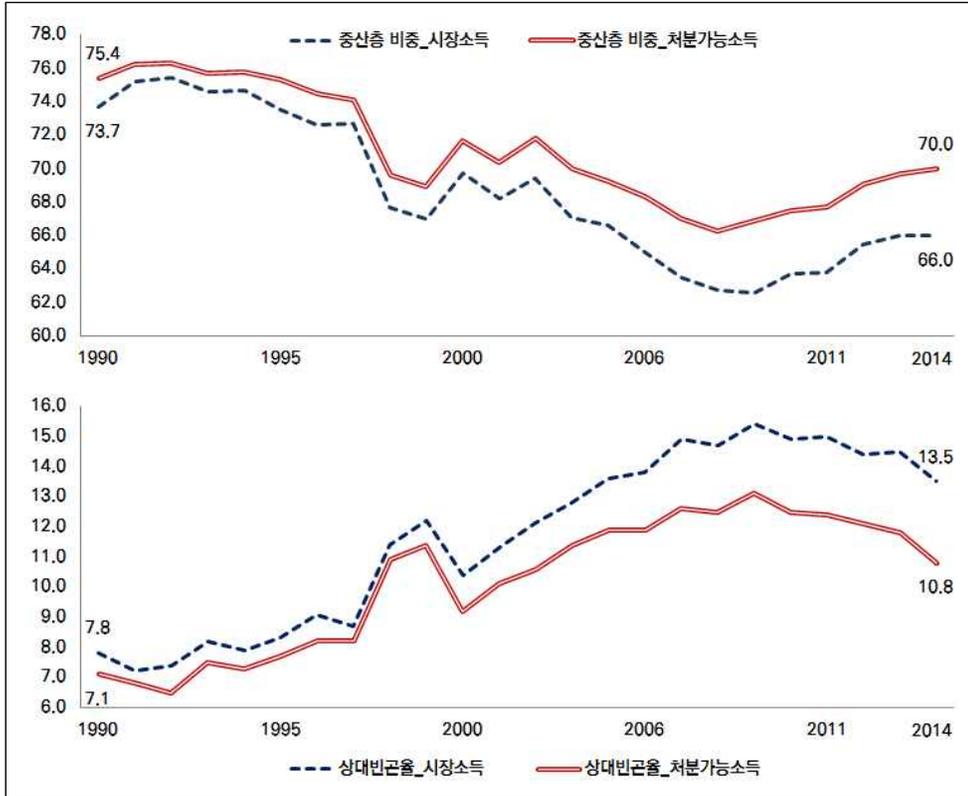
□ 중산층 비중 감소 및 저소득층 증가

○ 시장소득 기준<sup>10)</sup> 중산층의 인구비중은 1990년 73.7%에서 2014년 66.0%로 7.7%p 감소한 반면, 동 기간 저소득층 비중(상대빈곤율)은 5.7%p 상승함.

○ 이러한 중산층의 감소는 곧 건전한 세원의 축소를 의미하므로, 초고령 사회로의 진입을 앞둔 현시점에 중장기 국가재정건전성에 심각한 우려를 초래함(최병호 외, 2013).

10) 시장소득(세전소득): 근로, 사업, 재산, 사적이전 소득의 합계,  
가처분소득(세후소득): 시장소득과 순조세의 합계

[그림 2-10] 중산층 비중 및 상대빈곤율 추이



주1. 중산층비중=중위소득 50~150% 미만 비율

주2. 상대빈곤율=중위소득 50%미만 비율

주. 도시 2인이상 가구균등화 소득 기준 값임.

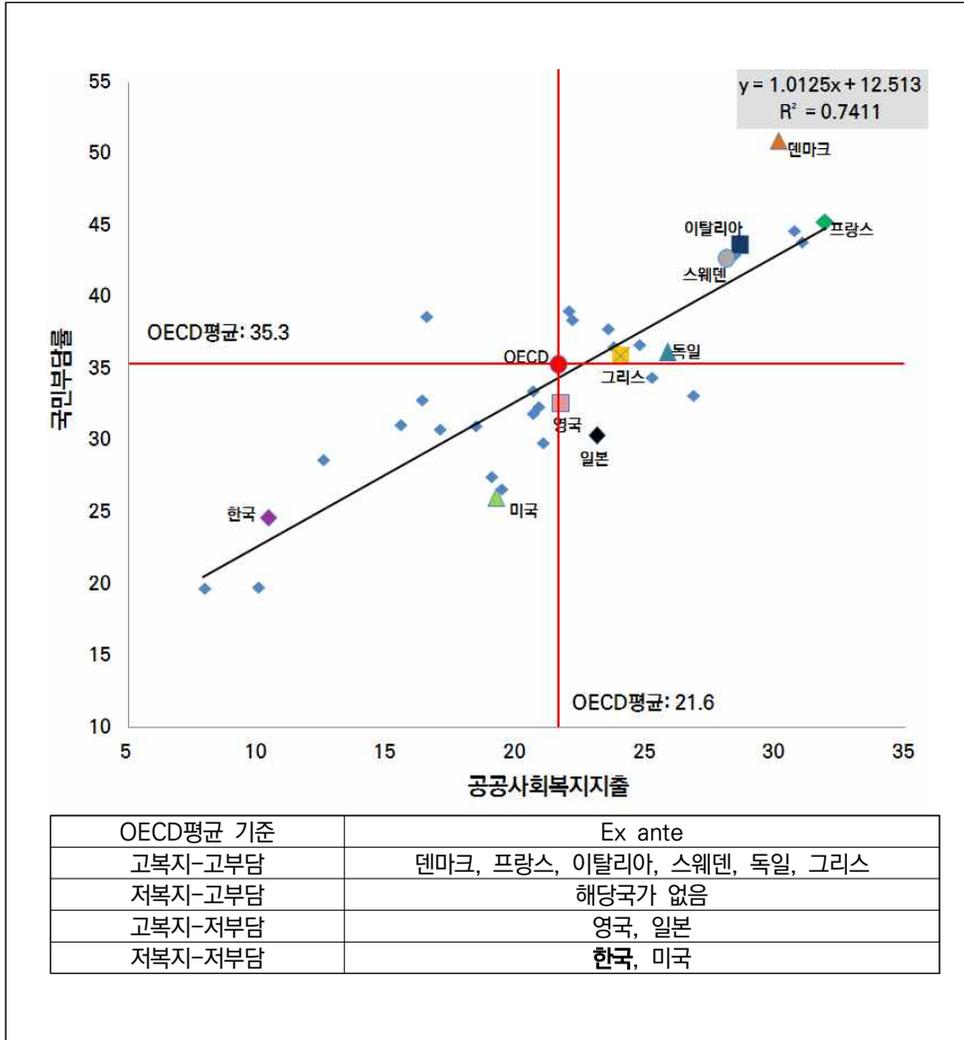
자료. 통계청, 「가계동향조사」 “소득분배지표” (www.kosis.kr, 2016.03.28. 인출)

## 제5절 복지재정 전망

### □ 복지재정의 국제비교

- 2014년 기준 우리나라는 국민부담률과 복지지출 수준(공공사회복지지출)이 OECD 평균보다 낮은 저부담-저복지 유형의 국가에 속함.
  - 국민부담률(Total tax revenue as % of GDP): OECD평균 35.3%, 한국 24.6%
  - 공공사회복지지출(SCOX): OECD평균21.6%, 한국 10.4%
- 또한 한국은 회귀선 좌측에 위치하고 있어 OECD 평균의 사후적(ex post) 관점에서 복지수준 대비 부담을 더하는 국가로 구분될 수 있음.
  - 덴마크, 이탈리아, 스웨덴은 한국과 비슷하게 복지 대비 국민 부담이 더 높게 나타나고 있음.
  - 독일, 영국, 미국, 일본, 그리스는 국민부담 정도보다 복지 지출이 더 높음.

[그림 2-11] 국민부담률 및 공공사회복지지출 국제비교



주: 1)SOCX: 2014년 자료가 없는 칠레('13), 이스라엘('13), 일본('11), 멕시코('12), 뉴질랜드('13), 터키('13)는 가장 최근 값으로 대체/ 국민부담률: 호주('13), 일본('13), 멕시코('13), 네델란드('13), 폴란드('13)값 대체  
 2)국민부담률 OECD평균값은 잠정치

자료 : OECD Stat 'SOCX' (<http://stats.oecd.org>, 2016.03.28. 인출)

□ 빈곤층의 기초보장 현황

○ (국민기초생활보장) 2014년 기준 국민기초생활보장 수급자<sup>11)</sup>는 123만 7천명이었으며, 이 중 65세 이상 고령자가 차지하는 비중은 30.6%로, 2009년 이후 고령 수급자 비중이 지속적으로 증가하고 있음(2015 고령자 통계, p.37).

- 2015년 7월부터 맞춤형 기초생활보장제도의 도입으로 수급자는 더 증가할 것으로 전망됨.

○ (공적연금) 국민연금, 공무원연금, 사학연금 등 공적연금을 받는 고령자 (65세 이상 인구)는 2014년 기준 총 253만 1천명으로 전체 고령인구 중 39.6%를 차지

〈표 2-6〉 65세 이상 고령자의 공적연금 수급현황

	합계	노령연금 <sup>주2)</sup> (퇴직연금)	장애연금 (장해연금)	유족연금	연금수급률 <sup>주3)</sup>
2014합	2531035	2201547	14956	314532	39.6
국민연금	2273816	1981184	13634	278998	35.6
공무원연금	222325	189044	1284	31997	3.5
사학연금	34894	31319	38	3537	0.5

주1. 군인연금 제외

주2. 연금수급자 중 일시 수급정지자를 제외한 실수령자 기준

주3. 연금수급률 = (각 연금수급자 / 65세 이상 추계인구) \* 100

자료. 2015 고령자통계, p.38 재인용 (원자료: 국민연금공단 “국민연금통계연보”, 공무원연금공단 “공무원연금통계”, 사립학교교직원연금공단 “사학연금통계연보” 각 연도)

11) 국민기초생활보장 수급대상자는 소득이 최저생계비 이하로 기본적인 생계유지를 위해 국가의 보호가 필요한 자



제 3 장

# 사회보험 사각지대 정의 및 사회보험 적용 일반 현황

제1절 사회보험 사각지대 정의

제2절 사회보험 적용 일반 현황



# 3

## 사회보험 사각지대 정의 및 << 사회보험 적용 일반 현황

### 제1절 사회보험 사각지대에 대한 개념

#### 1. 선행연구 고찰

##### 가. 건강보험

- 박일수(2013) : 자격측면과 보장성 측면으로 구분하면서 6개월 이상 보험료를 체납하여 급여제한을 받는 자 및 미충족 의료수요가 있는 집단으로 정의
- 김제선(2011) : 자격측면 뿐만 아니라 급여의 적용범위와 수준 등 보장성 측면에서 실질적으로 실현되지 못하는 것
- 신영전(2009) : 보험료 체납자, 주민등록 미발급자, 쪽방거주자 및 노숙자, 미등록 이주노동자 및 결혼 이주 여성 등으로 의료보장 제외자 및 급여범위의 협소함 때문에 과도한 의료비 발생으로 생계에 곤란을 겪는 자
- 신영석 외(2006) : 비자발적(경제적 요인 등) 보험료 체납으로 급여제한을 받는 자 및 본인부담의 과도함으로 생계를 유지하기 어려운 계층

##### 나. 국민연금

- 김원섭(2013) : 적용 사각지대(제도내적 사각지대와 제도외적 사각지대)와 급여 사각지대로 구분
  - 제도내적 사각지대 : 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않아 실질가입자로 편입되지 못하는 경우로서 납부예외자와 미납자

로 구성

- 제도외적 사각지대 : 제도의 포괄대상(당연가입자+임의가입자)에 있지 않는 사람 즉, 적용제외자(기초수급자나 가입자의 무소득 배우자 등)
- 급여사각지대 : 제도적용 상의 미비로 인해 현세대 노인은 물론 미래세대의 노인 중 연금을 수급하지 못하거나 수급하더라도 낮은 연금을 수급함으로써 빈곤에 처할 우려가 높은 계층
- 강성호(2011) : 보험료 납부시점(근로시점)에서 보험료를 납부하지 못하는 상태(납부예외, 체납)에 있는 적용 사각지대와 생애기간 동안 국민연금보험료를 10년 이상 납부하지 못하여 수급권을 획득하지 못한 계층

#### 다. 고용보험

- 방하남(2012) : 적용 사각지대와 급여 사각지대로 구분
  - 적용 사각지대
    - 제도의 적용대상 제한
    - 고용관계의 특수성으로 인해 '피고용' 지위가 애매하여 고용보험을 적용받지 못하는 계층
    - 적용대상이면서도 사용자 혹은 근로자 자신의 가입회피로 인하여 미등록된 상태에 있는 계층
  - 급여 사각지대
    - 보험료 납입조건(지난 18개월 동안 180일 이상 보험료 납부실적이 있는 경우)을 만족하지 못하는 계층
    - 급여 수급요건을 만족하지 못하는 계층
      - 자발적 혹은 자신의 귀책사유로 실직을 하지 않았을 것
      - 적극적으로 구직활동을 하고 있을 것
      - 수급기간 동안 다른 일자리에 취업되지 않을 것

- 이병희 외(2012) : 광의의 관점에서 4가지 유형으로 구분
  - 첫째, 법적으로 적용대상에서 제외(특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간미만 시간제근로자 등)
  - 둘째, 법적으로는 적용대상임에도 불구하고 사업주의 가입의무 불이행 혹은 노사의 보험료 부담으로 인해 보험료를 납부하지 않는 경우<sup>12)</sup>
  - 셋째, 가입을 하였더라도 수급요건이 까다롭거나 수급요건을 충족시키지 못하여 급여를 받지 못하는 경우<sup>13)</sup>
  - 넷째, 급여를 수급하더라도 낮은 급여수준과 짧은 지급기간 등 급여수준이 낮아서 발생
  
- 최인덕(2013) : 자발적 실업에 의해 적용되지 않거나 실업급여의 최소기간을 충족하지 못한 경우와 고용보험이 적용되지 않는 사업장에서 근무하는 경우, 그리고 근로자와 사업주가 자발 또는 비자발적으로 보험료를 회피한 계층

## 라. 산재보험

- 윤조덕(2012) : 산재보험 가입대상에서 적용 배제되는 것과 보험료 미납 계층

---

12) 고용보험의 경우 미가입자가 이에 해당하고, 국민연금의 경우에는 납부예외자와 장기 체납자가 해당됨. 다음에 살펴볼 두루누리사업은 이 두 번째 사각지대, 즉 고용보험과 국민연금 보험료 미납에 따른 사각지대 문제를 대처하기 위해 도입된 제도임.

13) 고용보험에서 피보험단위기간을 충족하지 못하거나, 자발적으로 이직한 자 등은 실업급여를 받지 못함.

## 2. 본고에서의 사각지대 정의

### □ 사각지대의 일반적인 개념 포괄

- 선행연구를 종합하여 광의의 개념과 협의의 개념 모두 포괄
- 협의의 개념 : 법과 제도측면에서 제외되어 있는 계층 그리고 법과 제도에서는 포함되어 있으나 실제 적용측면에서 제외되어 있는 계층
- 광의의 개념 : 협의의 개념 + 급여의 충분성(적정성)측면에서 소외되어 있는 계층
  - 급여측면에서 소외되어 있는 계층은 급여수준이 낮아 생계를 유지하는 데 어려움을 겪는 계층임.

### □ 법과 제도, 실제 적용, 급여 측면에서 사각지대를 정의하되 제도 개선 방향 모색 시 우선순위에 따라 사각지대 해소 방향을 제시

## 제2절 사회보험 적용 일반 현황

### 1. 사회보험 가입률

#### 가. 건강보험

〈표 3-1〉 소득수준에 따른 건강보험 적용률

(단위 : %)

연도	구분	10분위 소득수준 <sup>1)</sup>									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012	직장가입자	1.51	2.96	5.50	11.60	16.97	19.88	24.95	31.63	33.21	39.70
	직장가입자의 피부양자	43.18	45.43	42.55	42.91	45.06	44.44	47.32	46.93	45.15	42.33
	지역가입자	19.14	15.23	16.71	15.79	13.86	12.84	10.25	9.32	9.37	8.53
	지역가입자 세대원	11.32	13.67	19.33	22.93	20.09	21.76	16.58	11.80	12.05	9.28
	의료급여1종	21.46	16.36	8.22	3.54	1.50	0.86	0.54	0.16	0.00	0.05
	의료급여2종	3.13	5.97	7.26	3.06	2.36	0.21	0.27	0.16	0.11	0.00
	국가유공자	0.16	0.27	0.43	0.16	0.16	0.00	0.11	0.00	0.11	0.00
	미가입	0.11	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11
2013	직장가입자	0.95	3.78	7.31	12.14	17.63	22.79	27.10	29.83	34.54	39.26
	직장가입자의 피부양자	45.11	47.50	48.13	44.84	45.66	48.92	45.91	47.13	44.14	42.20
	지역가입자	18.74	14.40	15.19	15.96	13.46	11.45	10.91	9.13	9.33	8.50
	지역가입자의 세대원	9.90	11.51	15.86	19.68	20.24	16.34	15.03	13.36	11.99	9.99
	의료급여1종	22.75	16.85	7.87	3.10	1.45	0.22	0.61	0.28	0.00	0.06
	의료급여2종	2.34	5.62	5.25	4.16	1.56	0.28	0.45	0.17	0.00	0.00
	국가유공자	0.22	0.33	0.39	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.00
	미가입	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2014	직장가입자	1.11	3.04	7.59	11.60	18.68	22.35	28.45	32.24	35.98	41.17
	직장가입자의 피부양자	46.88	50.50	47.25	42.97	47.40	44.92	46.90	45.07	44.39	40.76
	지역가입자	17.57	14.19	14.43	16.21	12.49	11.32	9.46	8.98	7.83	8.16
	지역가입자의 세대원	10.57	10.51	16.88	20.23	17.63	19.43	14.89	13.41	11.21	9.85
	의료급여1종	20.90	16.23	8.88	4.14	1.40	1.17	0.06	0.06	0.29	0.06
	의료급여2종	2.45	5.14	4.32	4.49	2.16	0.53	0.12	0.17	0.29	0.00
	국가유공자	0.41	0.41	0.64	0.35	0.23	0.29	0.06	0.06	0.00	0.00
	미가입	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00

주 1) 소득수준은 가구 경상소득에 가구 동등화지수를 적용하여 산출, 10분위로 분류(소득수준 = 경상소득/√가구원수)  
 자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2014)

## 나. 국민연금

〈표 3-2〉 소득수준에 따른 국민연금 적용률

(단위 : %)

연도	구분	10분위 소득수준 <sup>1)</sup>									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012	비해당 <sup>2)</sup>	80.38	74.27	67.65	61.98	60.53	57.93	55.04	51.94	48.37	45.17
	연금수급	11.97	15.72	15.96	14.66	9.34	8.70	7.62	7.00	5.89	5.42
	연금가입	7.44	9.90	16.23	23.20	30.13	33.15	37.12	40.95	45.69	49.09
	연금수급 + 가입	0.05	0.05	0.16	0.05	0.00	0.21	0.21	0.05	0.05	0.27
	미가입	0.16	0.05	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.05
2013	비해당	78.75	74.03	65.21	59.53	58.68	56.48	54.2	51.47	47.2	44.64
	연금수급	14.02	16.63	17.42	14.69	11.68	8.95	7.68	7.62	6.11	5.83
	연금가입	7.12	9.18	17.14	25.44	29.53	34.07	37.95	40.68	46.59	49.36
	연금수급 + 가입	0.06	0.06	0.22	0.22	0.06	0.06	0.11	0.17	0.11	0.06
	미가입	0.06	0.11	0	0.11	0.06	0.44	0.06	0.06	0.00	0.11
2014	비해당	79.28	72.27	62.73	58.48	56.98	55.43	51.52	47.29	46.67	42.39
	연금수급	13.84	17.98	20.68	15.92	11.85	9.45	7.36	6.88	5.55	5.31
	연금가입	6.48	8.52	15.3	23.79	29.42	33.2	39.43	43.21	46.5	50.67
	연금수급 + 가입	0.06	0.00	0.12	0.12	0.06	0.18	0.00	0.17	0.12	0.06
	미가입	0.35	1.23	1.17	1.69	1.69	1.75	1.69	2.45	1.17	1.57

주 1) 소득수준은 가구 경상소득에 가구 동등화지수를 적용하여 산출하여, 10분위로 분류함.

소득수준 = 경상소득/√가구원수

2) 비해당은 국민연금 적용제의 대상자(만 18세 미만 혹은 만 60세 이상 등) 중 연금수급 및 연금가입, 미가입에 해당하지 않는 경우

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2014)

다. 고용보험

〈표 3-3〉 소득수준에 따른 고용보험 적용률

(단위 : %)

연도	구분	10분위 소득수준 <sup>1)</sup>									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012	비해당 <sup>2)</sup>	96.71	93.06	85.42	79.16	73.36	70.18	66.36	64.39	63.90	65.40
	가입	0.86	2.48	4.86	10.26	15.47	18.05	22.48	25.97	27.16	28.38
	미가입	2.43	4.47	9.72	10.58	11.17	11.77	11.16	9.64	8.94	6.22
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2013	비해당 <sup>2)</sup>	97.44	91.71	83.75	77.83	72.75	68.26	63.88	64.22	63.02	66.07
	가입	0.78	2.95	6.76	10.59	15.68	20.46	24.49	25.82	28.71	28.21
	미가입	1.78	5.34	9.49	11.59	11.57	11.28	11.63	9.96	8.27	5.72
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2014	비해당 <sup>2)</sup>	97.14	92.59	84.81	77.49	71.28	68.96	65.54	61.81	63.03	63.09
	가입	0.53	2.57	6.54	10.55	17.16	20.71	25.47	28.69	28.86	30.61
	미가입	2.34	4.85	8.64	11.95	11.56	10.33	8.88	9.50	8.12	6.24
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	0.06

주 1) 소득수준은 가구 경상소득에 가구 동등화지수를 적용하여 산출, 10분위로 분류(소득수준 = 경상소득/√가구원수)

2) 비해당은 공무원, 사립학교교직원, 군인인 경우, 비경제활동인구 및 다른 종사자 없이 혼자 사업하는 자영업자

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2014)

〈표 3-4〉 사업장 규모에 따른 고용보험 적용률

(단위 : %)

연도	구분	사업장 규모					전체
		5인 미만	5-29인	30-299인	300인 이상	모름	
2012	비해당 <sup>1)</sup>	77.53	14.84	8.98	31.10	28.07	46.56
	가입	5.97	50.94	77.18	60.85	42.11	34.39
	미가입	16.50	34.22	13.84	8.05	29.82	19.05
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2013	비해당 <sup>2)</sup>	76.77	13.99	11.27	31.45	27.50	45.48
	가입	6.49	53.75	73.28	61.11	42.50	35.68
	미가입	16.74	32.26	15.44	7.44	30.00	18.84
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2014	비해당 <sup>2)</sup>	74.77	13.85	10.60	34.90	0.00	44.54
	가입	7.45	57.85	74.16	60.69	36.36	37.44
	미가입	17.77	28.25	15.24	4.31	54.55	17.98
	모름	0.00	0.06	0.00	0.10	9.09	0.04

주 1) 비해당은 공무원, 사립학교교직원, 군인인 경우, 비경제활동인구 및 다른 종사자 없이 혼자 사업하는 자영업자

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2014)

## 라. 산재보험

〈표 3-5〉 소득수준에 따른 산재보험 적용률

(단위 : %)

연도	구분	10분위 소득수준 <sup>1)</sup>									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012	비해당 <sup>2)</sup>	94.29	90.20	82.11	76.21	70.19	67.87	64.54	61.26	61.01	60.35
	가입	1.29	3.23	6.03	12.14	17.24	19.34	23.34	27.86	28.82	30.63
	미가입	4.42	6.57	11.85	11.65	12.57	12.79	12.12	10.88	10.18	9.01
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2013	비해당 <sup>2)</sup>	94.49	88.65	79.84	74.67	69.91	65.70	61.77	62.21	59.97	61.47
	가입	1.00	4.12	8.21	12.69	17.24	22.29	25.93	26.88	29.82	30.09
	미가입	4.51	7.23	11.95	12.64	12.85	12.01	12.30	10.91	10.22	8.44
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2014	비해당 <sup>2)</sup>	96.56	91.19	83.12	75.69	70.17	67.91	63.96	60.06	60.46	59.01
	가입	0.70	3.04	7.83	11.84	18.21	21.88	26.58	29.33	29.26	31.72
	미가입	2.74	5.78	9.05	12.48	11.62	10.21	9.35	10.61	10.28	9.27
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	0.00

주 1) 소득수준은 가구 경상소득에 가구 동등화지수를 적용하여 산출, 10분위로 분류(소득수준 = 경상소득/√가구원수)

2) 비해당: 공무원, 사립학교교직원, 군인인 경우 및 비경제활동인구

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2014)

〈표 3-6〉 사업장 규모에 따른 산재보험 적용률

(단위 : %)

연도	구분	사업장 규모					전체
		5인 미만	5-29인	30-299인	300인 이상	모름	
2012	비해당 <sup>1)</sup>	70.46	4.81	4.45	30.00	12.28	39.95
	가입	7.45	58.05	81.30	61.36	56.14	37.48
	미가입	22.10	37.15	14.25	8.64	31.58	22.57
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2013	비해당 <sup>2)</sup>	70.78	3.33	5.25	29.32	10.00	38.90
	가입	7.70	60.14	77.84	62.65	52.50	38.69
	미가입	21.52	36.54	16.91	8.03	37.50	22.41
	모름	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2014	비해당 <sup>2)</sup>	70.08	9.53	7.77	33.46	0.00	40.69
	가입	8.16	61.43	77.45	62.03	36.36	39.32
	미가입	21.76	29.04	14.79	4.41	54.55	19.96
	모름	0.00	0.00	0.00	0.10	9.09	0.03

주 1) 비해당: 공무원, 사립학교교직원, 군인인 경우, 비경제활동인구 및 다른 종사자 없이 혼자 사업하는 자영업자  
자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2014)

### 마. (소결) 사회보험 사각지대 계층의 특성

□ 소득분위별 사회보험 가입율

- 10분위 소득 기준 소득 하위 1분위와 2분위의 대다수는 고용보험과 산재보험에 가입하지 못하고 있고, 50% 이상이 공적연금에도 배제되어 있음.
- 소득 하위 3분위 이하 계층도 고용보험 및 산재보험 가입율이 대단히 저조함.
- 1분위 계층은 공적이전소득이 전체 소득의 50%를 초과하고 그 중 기초보장급여와 정부보조금이 46.9%에 이르고 있음. 2분위 또한 공적이전소득 비중 33.8%중 25.2%를 일반회계가 담당하고 있음.
- 즉 사회보험의 역할이 부족하여 정부의 예산이 투입되고 있음.

〈표 3-7〉 소득분위에 따른 가구별 사회보험 적용률

(단위 : %)

구분	10분위소득수준1)										평균
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
공적연금2)	32.6	46.5	70.5	82.5	90.4	95.7	98.2	98.9	96.9	96.9	81.9
산재보험3)	3.0	4.8	19.9	34.7	48.6	55.7	68.0	68.5	69.5	73.8	46.2
고용보험4)	2.8	3.9	16.4	31.0	45.5	54.7	64.2	66.8	66.8	71.8	44.0
건강보험5)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 소득수준은 가구 경상소득에 가구 균등화지수를 적용하여 산출하여, 10분위로 분류함.  
 소득수준 =  $\text{가구 경상소득} / \sqrt{\text{가구원수}}$   
 2) 가구원 중 한명이라도 공적연금이 가입되어 있거나 수급을 받는 경우 해당 가구가 공적연금에 가입되어 적용받고 있는 것으로 분류함. 가구원 중 한명이라도 가입되어 있지 않거나 비해당(국민연금 적용제외 대상자, 공무원, 사립학교교직원, 군인인 경우 및 비경제활동인구)인 경우는 해당 가구는 비적용으로 분류함.  
 3) 가구원 중 한명이라도 산재보험에 가입되어 있는 경우 해당 가구가 산재보험에 적용받고 있는 것으로 분류함. 가구원 중 한명이라도 가입되어 있지 않거나 비해당(공무원, 사립학교교직원, 군인인 경우 및 비경제활동인구)인 경우는 해당 가구는 비적용으로 분류함.  
 4) 가구원 중 한명이라도 고용보험에 가입되어 있는 경우 해당 가구가 고용보험에 적용받고 있는 것으로 분류함. 가구원 중 한명이라도 가입되어 있지 않거나 비해당(공무원, 사립학교교직원, 군인 경우, 비경제활동인구 및 다른 종사자 없이 혼자 사업하는 자영업자)인 경우는 해당 가구는 비적용으로 분류함.  
 5) 가구원 중 한명이라도 건강보험에 가입되어 있는 경우 해당 가구가 건강보험에 적용받고 있는 것으로 분류함. 의료급여와 국가유공자도 포함하여 산출함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2015)

## 2. 소득수준에 따른 소득 유형 분포

[그림 3-1] 소득 유형 구분

경상 소득	근로소득	사용근로자 임금소득	
		임사일용근로자 임금소득	
	사업 및 부업소득	고용주자영자 사업소득 (순소득)	
		농림축산업소득 (순소득)	
		어업소득 (순소득)	
		기타근로소득	
	재산소득	이자 및 배당금, 임대료, 기타재산소득	
	사적 이전 소득	부모 및 자녀로부터 보조금, 민간보험(퇴직연금), 기타 민간 보조금	
공적 이전 소득	사회보험급여	공적연금보험 급여, 고용보험 급여, 산재보험 급여	
	기초보장급여		
	기타정부보조금	장애수당·장애아동부양수당, 기초노령연금, 한부모가족지원, 가정위탁금, 양육수당, 보육료 지원, 학비지원, 국가유공자 보조금, 농어업정부보조금, 긴급복지지원금, 바우처지원금 등	

자료 : 박찬용 강석훈 김태완(2002), 소득분배와 빈곤동향 및 변화요인분석; 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소(2013), 한국복지패널 사용자 지침서

<표 3-8> 소득수준에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분	10분위 소득수준 <sup>1)</sup>										전체 평균			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
경상소득 평균값 (만원)	472	908	1249	1615	1983	2376	2797	3307	4121	7227	2794			
경상 소득	근로소득(임금소득)	19.4	20.1	37.8	49.0	58.9	61.8	67.5	69.3	72.4	68.1	63.3		
	사업 및 부업소득	-24.0	7.6	10.0	11.4	13.2	17.2	13.1	16.7	15.0	20.4	15.6		
	재산소득	3.8	3.5	5.8	5.0	3.3	3.0	2.9	2.9	3.6	5.8	4.3		
	사적이전소득	45.1	35.1	26.1	17.0	10.9	8.7	6.8	4.7	3.4	3.1	8.0		
	공적 이전 소득	전체	55.7	33.8	20.3	17.7	13.7	9.2	9.7	6.5	5.5	2.7	8.9	
		사회 보험 급여	전체	8.9	8.6	9.1	11.1	8.4	6.3	7.3	5.1	4.3	2.1	5.1
			공적연금 연간소득	8.4	8.3	8.3	9.9	7.3	5.8	6.6	4.4	3.7	1.9	4.6
			고용보험 연간소득	0.5	0.1	0.6	0.8	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.2	0.3
			산재보험 연간소득	0.0	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.3	0.4	0.2	0.0	0.2
		기초보장급여	22.5	11.7	3.7	1.8	0.8	0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	1.1	
기타정부보조금	24.4	13.5	7.5	4.8	4.5	2.6	2.4	1.3	1.2	0.6	2.7			

주 1): 소득수준은 가구 경상소득에 가구 균등화지수를 적용하여 산출하여, 10분위로 분류함.

소득수준 = 경상소득/√가구원수

주 2): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-9〉 균등화소득 기준 가구구분에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분		균등화소득에 따른 가구구분 <sup>1)</sup>		전체 평균		
		일반가구	저소득층가구			
경상소득 평균값 (만원)		3570	861	2794		
경상 소득	근로소득(임금소득)	66.8	27.4	63.3		
	사업 및 부업소득	16.9	2.3	15.6		
	재산소득	4.2	4.5	4.3		
	사적이전소득	5.6	32.5	8.0		
	공적 이전 소득	전체	6.5	33.3	8.9	
		사회 보험 급여	전체	4.8	8.5	5.1
			공적연금 연간소득	4.3	7.8	4.6
			고용보험 연간소득	0.3	0.4	0.3
산재보험 연간소득			0.2	0.2	0.2	
기초보장급여	0.1	11.3	1.1			
기타정부보조금	1.6	13.6	2.7			

주 1): 가구 균등화지수를 적용한 가구균등화된 경상소득을 기준으로 중위소득 60% 미만이면 저소득층 가구, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 2): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-10〉 균등화소득 및 가구 구성원 기준 가구구분에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분		균등화소득 및 가구 구성원에 따른 가구구분 <sup>1)2)</sup>				전체 평균		
		일반가구 <sup>1)</sup>		저소득층 <sup>1)</sup>				
		일반가구 <sup>2)</sup>	노인가구 <sup>2)</sup>	일반가구 <sup>2)</sup>	노인가구 <sup>2)</sup>			
경상소득 평균값 (만원)		3687	2435	912	818	2794		
경상 소득	근로소득(임금소득)	70.2	16.0	46.0	9.7	63.3		
	사업 및 부업소득	17.3	10.5	-1.9	6.4	15.6		
	재산소득	3.5	14.6	3.2	5.6	4.3		
	사적이전소득	4.4	22.7	19.9	44.5	8.0		
	공적 이전 소득	전체	4.5	36.2	32.8	33.8	8.9	
		사회 보험 급여	전체	2.8	33.7	6.9	9.9	5.1
			공적연금 연간소득	2.3	32.6	6.0	9.6	4.6
			고용보험 연간소득	0.3	0.1	0.9	0.0	0.3
			산재보험 연간소득	0.2	1.0	0.0	0.3	0.2
	기초보장급여	0.1	0.0	14.7	8.0	1.1		
기타정부보조금	1.6	2.4	11.2	15.9	2.7			

주 1): 가구 균등화지수를 적용한 가구균등화된 경상소득을 기준으로 중위소득 60% 미만이면 저소득층 가구, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 2): 가구구성원이 모두 65세 이상 노인인 경우 노인가구이며, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 3): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-11〉 사회보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분	사회보험 수령 여부 <sup>1)</sup>		공적연금보험 수령 여부		고용보험 수령 여부		산재보험 수령 여부		
	수령	비수령	수령	비수령	수령	비수령	수령	비수령	
경상소득 평균값 (만원)	2469	2912	2366	2926	3206	2779	2795	2794	
경상 소득	근로소득	43.8	69.3	39.4	69.3	66.9	63.1	44.3	63.4
	사업 및 부업소득	12.1	16.7	12.3	16.4	9.1	15.9	8.9	15.7
	재산소득	8.7	2.9	9.8	2.9	3.8	4.3	2.1	4.3
	사적이전소득	10.7	7.1	11.4	7.1	6.7	8.0	4.4	8.0
	공적이전소득	24.8	4.0	27.2	4.3	13.5	8.7	40.3	8.6

주 1): 공적연금보험 및 고용보험, 산재보험 수령 중 하나라도 수령하는 경우 사회보험을 수령하는 것으로 분류함.

주 2): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-12〉 균등화소득 기준 가구구분 및 사회보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분	일반가구 <sup>1)</sup>		저소득층 가구 <sup>1)</sup>		
	사회보험 수령 <sup>2)</sup>	사회보험 비수령	사회보험 수령	사회보험 비수령	
경상소득 평균값(만원)	3161	3713	898	846	
경상 소득	근로소득	46.4	72.8	23.1	29.2
	사업 및 부업소득	14.0	17.7	-3.7	4.9
	재산소득	8.8	2.9	7.6	3.2
	사적이전소득	8.2	4.8	31.0	33.2
	공적이전소득	22.6	1.7	42.1	29.6

주 1): 가구 균등화지수를 적용한 가구균등화된 경상소득을 기준으로 중위소득 60% 미만이면 저소득층 가구, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 2): 공적연금보험 및 고용보험, 산재보험 수령 중 하나라도 수령하는 경우 사회보험을 수령하는 것으로 분류함.

주 3): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-13〉 균등화소득 기준 가구구분 및 공적연금보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분	일반가구 <sup>1)</sup>		저소득층 가구 <sup>1)</sup>		
	공적연금 수령	공적연금 비수령	공적연금 수령	공적연금 비수령	
경상소득 평균값(만원)	3101	3703	889	851	
경상 소득	근로소득	41.9	72.7	21.7	29.6
	사업 및 부업소득	14.6	17.4	-3.9	4.8
	재산소득	10.0	2.9	7.8	3.1
	사적이전소득	8.5	4.9	32.0	32.7
	공적이전소득	25.0	2.1	42.3	29.7

주 1): 가구 균등화지수를 적용한 가구균등화된 경상소득을 기준으로 중위소득 60% 미만이면 저소득층 가구, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 2): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-14〉 균등화소득 기준 가구구분 및 고용보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분	일반가구 <sup>1)</sup>		저소득층 가구 <sup>1)</sup>		
	고용보험 수령	고용보험 비수령	고용보험 수령	고용보험 비수령	
경상소득 평균값(만원)	3427	3577	1089	858	
경상 소득	근로소득	67.4	66.8	53.7	27.0
	사업 및 부업소득	9.4	17.2	0.1	2.4
	재산소득	3.8	4.3	2.1	4.5
	사적이전소득	6.7	5.6	7.4	32.9
	공적이전소득	12.7	6.2	36.7	33.2

주 1): 가구 균등화지수를 적용한 가구균등화된 경상소득을 기준으로 중위소득 60% 미만이면 저소득층 가구, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 2): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

〈표 3-15〉 균등화소득 기준 가구구분 및 산재보험 수령 여부에 따른 소득 유형 분포

(단위 : %)

구분		일반가구 <sup>1)</sup>		저소득층 가구 <sup>1)</sup>	
		산재보험 수령	산재보험 비수령	산재보험 수령	산재보험 비수령
경상소득 평균값 (만원)		3001	3575	1032	861
경상 소득	근로소득	46.1	66.9	0.6	27.5
	사업 및 부업소득	9.2	16.9	1.1	2.3
	재산소득	2.0	4.3	4.3	4.5
	사적이전소득	4.2	5.6	10.4	32.6
	공적이전소득	38.5	6.3	83.6	33.2

주 1): 가구 균등화지수를 적용한 가구균등화된 경상소득을 기준으로 중위소득 60% 미만이면 저소득층 가구, 그렇지 않으면 일반가구임.

주 2): 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2014)

제 4 장

건강보험  
사각지대 실태 및 개선 방향

제1절 사각지대 실태

제2절 사각지대 해소 방향



# 4

## 건강보험 사각지대 실태 및 개선 방향 <<

### 제1절 사각지대 실태

#### 1. 법제도적 측면

- 법적으로 의료급여 수급권자(국민기초생활보장 수급자, 인간문화재, 의사상자 등 기타 대상자, 특례법에 의한 의료급여 특례 수급자)를 제외하고 전 국민이 건강보험 제도의 의무가입자이므로 사각지대는 없음.

#### 2. 실제 적용측면

- 6개월 이상 보험료 장기 체납 시 급여를 제한하고 있으므로 다음 유형의 경우를 사각지대로 볼 수 있음.
  - 비자발적(경제적 요인 등) 보험료 체납으로 급여제한을 받는 자
    - 급여제한: 보험료 총 체납횟수가 6회 이상인 경우, 체납한 보험료를 완납할 때까지 그 가입자 및 피부양자에 대하여 보험급여 미실시
    - 급여제한 기간 동안 발생한 '체납 후 진료'에 대하여 진료비 전액을 환자의 100% 본인부담으로 간주하여 기타징수금으로 징수하며, 체납된 보험료 및 기타징수금을 완납하기 전까지 자격제한 유지

#### 국민건강보험법 제53조(급여의 제한)

- ③ 공단은 가입자가 대통령령으로 정하는 기간 이상 다음 각 호의 보험료를 체납한 경우 그 체납한 보험료를 완납할 때까지 그 가입자 및 피부양자에 대하여 보험급여를 실시하지 아니할 수 있다. 다만, 보험료의 체납기간에 관계없이 월별 보험료의 총체납횟수(이미 납부된 체납 보험료는 총체납횟수에서 제외한다)가 대통령령으로 정하는 횟수 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

**동법 시행령 제26조(보험료의 체납기간 등)**

- ① 법 제53조제3항 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 1개월을 말한다.
- ② 법 제53조제3항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 횟수"란 6회를 말한다.

□ 6개월 이상 보험료 소액·장기 체납 세대 현황

- 지역건강보험에서는 141만 7천 세대, 직장건강보험에서는 3만 8천 개소가 6개월 이상 보험료를 체납하고 있음(2016. 4. 5. 현재).
- 지역건강보험에서 월 납입 보험료 5만원 이하의 소액 장기 체납 세대는 약 95만 세대로 67.0%에 이릅니다.

〈표 4-1〉 건강보험 6개월 이상 장기 체납자 현황(2016.04.05현재)

(단위: 세대,개소)

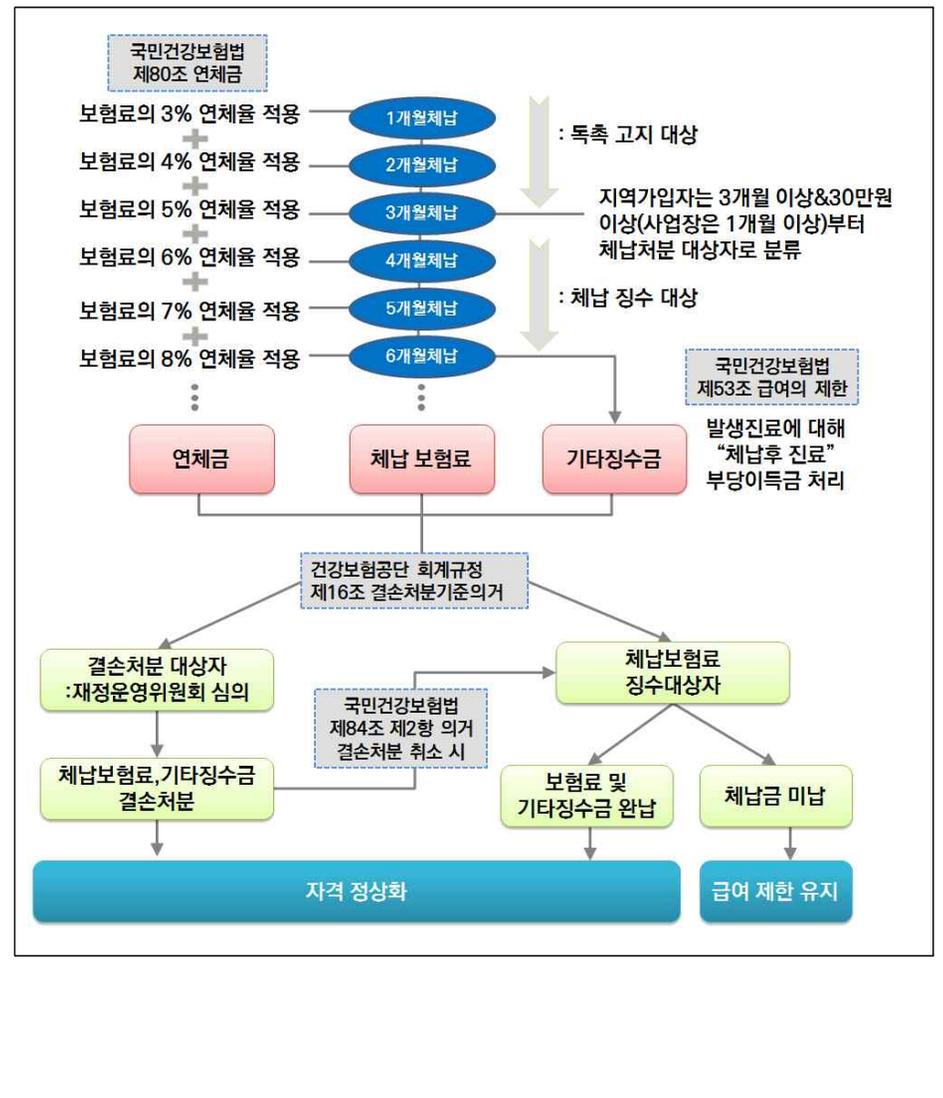
월 납입 보험료 구분		건수	비중
지역	계	1,416,971	100.0%
	1분위(1만원이하)	119,773	8.5%
	2분위(2만원이하)	332,813	23.5%
	3분위(3만원이하)	219,827	15.5%
	4분위(4만원이하)	167,918	11.9%
	5분위(5만원이하)	109,314	7.7%
	6분위(10만원이하)	271,423	19.2%
	7분위(30만원이하)	189,877	13.4%
	8분위(50만원이하)	5,477	0.4%
	9분위(100만원이하)	351	0.0%
	10분위(100만원초과)	198	0.0%
직장	계	37,977	100.0%
	1분위(1만원이하)	41	0.1%
	2분위(2만원이하)	184	0.5%
	3분위(3만원이하)	101	0.3%
	4분위(4만원이하)	362	1.0%
	5분위(5만원이하)	552	1.5%
	6분위(10만원이하)	5,380	14.2%
	7분위(30만원이하)	14,967	39.4%
	8분위(50만원이하)	6,259	16.5%
	9분위(100만원이하)	5,685	15.0%
	10분위(100만원초과)	4,446	11.7%

주. 건강보험 유자격 6개월이상 장기체납자를 대상으로 분석함  
 자료. 국민건강보험공단 내부자료(2016.04.06.). "6개월 이상 체납 현황" 정보공개요청 결과

※ 보험료 체납에 따른 결손처분 현황

□ 건강보험료의 장기 체납 시 징수 및 결손처분 절차는 다음 그림과 같으며, 국민건강보험법에 의거하여 보험료 체납에 따른 연체금 및 체납후 진료에 대한 부당이득금 등이 적용됨.

[그림 4-1] 체납보험료 징수절차 모식도



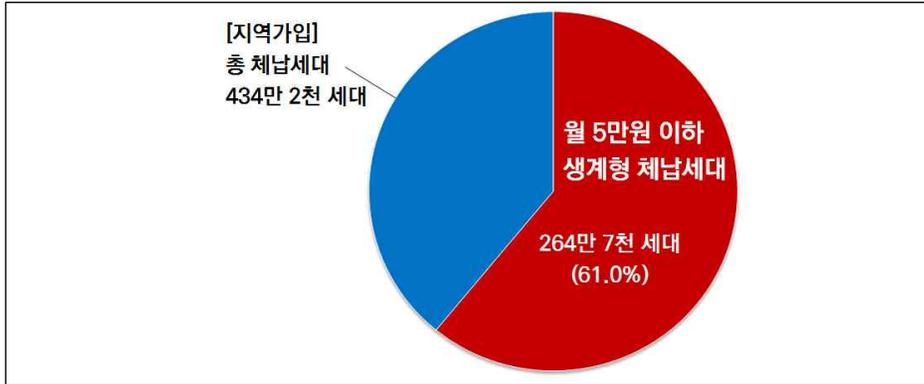
<표 4-2> 보험료 체납 관련 법령

구분		내역	법적근거
보험료	보험료 연체율 적용	건강보험료의 납부기한이 경과한 날부터 연체금을 추가로 징수 - 납부기한 경과 후 1개월 이내 : 체납 보험료의 3% - 1개월 이상 경과 : 기본 체납보험료 3%에 1개월 경과시마다 1%씩 더하여 징수 - 단, 연체금은 체납된 보험료의 9%를 초과하지 못함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민건강보험법 제80조(연체금)</li> </ul>
급여	급여의 제한	보험료 총 체납횟수가 6회 이상인 경우, <b>체납한 보험료를 완납할 때까지 그 가입자 및 피부양자에 대하여 보험급여 미 실시</b> <i>(*체납 보험료 및 기타징수금 완납 전까지 자격제한)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민건강보험법 제53조(급여의 제한) 제3항</li> <li>• 동법 시행령 제26조(보험료의 체납기간 등)</li> </ul>
기타 징수금	급여제한 기간 내 진료비 100% 본인부담	진료 시 공단에서 우선 부담(급여)하나, 이를 환자의 100% 본인부담으로 간주 하여 기타징수금으로 체납함.	
결손처분		<b>사망, 행방불명, 해외이주, 의료급여수급권자, 파산</b> 등의 사유로 징수가 불가능한 경우 체납보험료 및 기타징수금에 대하여 결손처분 심의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민건강보험법 제 84조(결손처분)/ 동법 시행령 제50조(결손처분)</li> <li>• 노인장기요양법 제11조 (장기요양보험 가입자 자격 등에 관한 준용)</li> <li>• 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법 제 29조 (보험료 등의 결손처분에 관한 특례)</li> <li>• 공단 회계규정 제 16조 (결손처분 등)</li> </ul>

□ (저소득층 보험료 체납세대) 정부·지자체로부터 보험료 지원을 받지 못하는 생계형 체납세대

○ 지역가입자 중 1개월 이상 보험료를 체납한 432만 2천 세대 중 월 5만 원 이하의 생계형 체납세대는 264만 7천 세대로 61.0%였음.

[그림 4-2] 지역건강보험 1개월 이상 체납자 중 저소득층 비중(16.01.10기준)



자료: 국민건강보험공단 통합징수실 내부자료 (2016.03) “체납 건강보험료 및 장기요양보험료 결손처분의 건”. 국민건강보험공단

□ 체납보험료의 결손처분 및 사후관리 현황

- (결손처분) 보험료 체납 건 중 강제할 재산이 없어 징수가 불가능한 체납보험료에 대하여 매분기 재정운영위원회를 열어 결손처분 심의를 진행함.
  - 공단 회계규정 제 16조에 의거하여 ‘사망, 행방불명, 해외이주, 의료급여수급권자, 파산’ 등의 사유로 징수가 불가능한 경우 심의를 통해 체납보험료를 결손처분함으로써 저소득·취약계층의 보험급여 수급권을 보장하고자 함.
  - ‘15년 기준 건강보험 결손처분액은 791억이었으며, 최근 3년간 증가추세를 보임.
  - 사유별로는 경제적 빈곤, 생활보호대상자 선정, 행방불명, 사업장 파산 등의 사회경제적 이유로 인한 체납 건이 3만 3천 건(64.9%), 695억 원(87.9%)을 차지함.

〈표 4-3〉 사유별 결손처분 규모 추이('13-'15년도)

(단위: 건, 백만원)

구분	2013		2014		2015	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	41,335	53,398	45,439	65,258	51,348	79,066
경제적빈곤	244	507	400	1,071	414	1,248
생활보호	17,373	11,739	17,310	13,035	16,947	15,612
행방불명	2,962	2,546	6,011	5,147	8,834	7,171
사업장파산 등	6,406	31,497	6,475	36,964	7,150	45,498
사망	12,927	5,987	13,974	7,688	13,438	7,090
해외이주	266	110	513	237	1,201	350
기타	1,157	1,012	756	1,115	3,364	2,097

주1. 지역 및 직장 보험 합산 값임.

주2. 기타는 장애인, 시설수용, 미성년·노령 등으로 인한 결손처분건임.

자료: 국민건강보험공단 통합정수실 내부자료 (2016.03) "체납 건강보험료 및 장기요양보험료 결손처분의 건". 국민건강보험공단

- 최근 5년간 결손처분 대상자의 사후관리현황('11년~'15년)<sup>14)</sup>
  - 보험료 체납으로 인해 결손처분을 받은 대상자는 최근 5년간 총 262,343건(누적)이었음.
  - 이중 중복하여 결손처분을 받은 경우는 다음과 같음.
    - 2회 결손처분: 4,751 건 / 3회: 89 건 / 4회: 5 건 / 5회: 0 건

□ 국내 의료보장 체계(건강보험 및 의료급여)에서 제외된 '건강보험 자격상실자' 또한 실제 적용상 사각지대라 할 수 있음.

○ 거주불명으로 인한 건강보험 자격상실 건수는 2015년 기준 7만 건이 발생함.

14) 자료: 국민건강보험공단 내부자료(2016.04.06.). "최근 5년간 결손처분 대상자의 사후관리 현황('11년~'15년)"정보공개요청 결과

〈표 4-4〉 건강보험 자격상실(변동)자 유형별 현황(2013년~2015년)

(단위: 건수)

	2013년	2014년	2015년
전체 자격상실자 계	25,710,769	26,324,633	26,383,006
거주불명	67,926	65,746	70,056
행방불명	57	57	42

주1. 연도별 누적 건수(중복 있음), 건강보험 자격상실 사유코드 기준

주2. 전체 자격상실자는 퇴직, 사망, 이주, 자격 변동 등 모든 상실사유코드를 포함한 전체 총 누적건수(중복 있음) 자료. 국민건강보험공단 내부자료. (2016.04.05.). “건강보험 자격상실(변동)자 유형별 현황(2013~2015년)”

### 3. 급여 측면

- 과부담 의료비 및 재난적 의료비는 가구의 경제적 지불능력에 비해 일정 수준 이상의 의료비를 지출하는 경우를 의미함(정영일 외, 2013).
  - 과부담 의료비 및 재난적 의료비를 지출한 가구의 비율을 통해 한 나라의 보건 의료체계 재원조달의 형평성과 의료비 부담의 형평성을 살펴볼 수 있음 (WHO, 2000).
- 낮은 의료보장 수준은 재난적 의료비 발생을 야기하며, 재난적 의료비 발생은 빈곤으로 이어짐.
  - 장기적으로 재난적 의료비 지출은 빈곤화 및 빈곤 지속의 원인으로 작용함(Wagstaff A & van Doorslaer, 2003; 송은철·신영전, 2014, 우경숙·신영전, 2015).
    - 재난적 의료비 지출로 인해 소득수준을 유지 및 향상시키기 위한 준비가 부족하게 되고, 잠재적으로 빈곤화될 가능성이 커짐(송은철·신영전, 2014; 우경숙·신영전, 2015).
- 과부담의료비 및 재난적 의료비 관련 선행연구
  - 과부담 및 재난적 의료비 발생률
    - 의료비 부담비율이 10%이상인 가구의 비율(과부담의료비 부담 가구 비율)

은 15.2~23.8%이며, 의료비 부담비율이 40%이상인 가구의 비율(재난적 의료비 부담 가구 비율)은 1.4~5.4% 수준임.

- 의료비 부담비율이 40%이상인 가구의 비율이 전체적으로 감소

〈표 4-5〉 국내 과부담의료비 부담 비율

저자	데이터	가구의 지불능력(분모)	대상	연도	의료비 부담비율	
					10%	40%
강희정 외 (2015)	가계동향조사 (2009-2013)	가구의 총 소비지출에서 기초 생계지출 기대값 제외한 금액	65세이하인구 (10%), 전체인구 (40%)	2009	19.0	2.0
				2010	20.4	2.0
				2011	20.5	1.9
				2012	20.4	1.7
				2013	20.1	2.1
서남규 외 (2015)	한국의료패널 (2010, 2011)	가구의 총 소비지출에서 식료품비 기대값 제외한 금액	전체가구	2010	22.3	3.7
				2011	23.8	4.3
송은철, 신영전 (2014)	한국복지패널 (2008-2011)	가구의 총 소비지출에서 실제 식료품비 제외한 금액	전체가구	2008	20.9	5.4
				2009	21.5	5.4
				2010	20.0	4.2
				2011	20.0	3.7
신현웅 외(2010)	한국복지패널 (2005,2007)	가구의 총 소비지출에서 실제 식료품비 제외한 금액	전체가구	2005	18.4	2.8
				2007	15.2	1.4

□ 재난적 의료비 발생률 분석 결과(한국복지패널)

- 한국복지패널 데이터를 활용하여 Wagstaff & van Doorslae(2003)의 기준에 따라 가구의 총 소비지출에서 실제 식료품비를 제외한 금액을 가구의 부담능력으로 간주하고, 가구 부담능력 대비 의료비 지출이 40%이상인 가구를 재난적 의료비 부담 가구로 정의하여 규모 추정
- 재난적 의료비 발생률 추이(2008-2015)
  - 2015년을 기준으로 우리나라의 재난적 의료비 부담 가구 비율은 2.31%임.
  - 2008년 4.25%에서 2011년 2.48%로 감소하는 추세를 보였으나, 2012년 2.94%로 증가하였다가 2015년 2.31%로 감소함.

〈표 4-6〉재난적 의료비 발생률

(단위 : %)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
재난적 의료비 발생률 <sup>1)</sup>	4.25	4.83	2.59	2.48	2.94	2.69	3.04	2.31

주: 1) 가용소득 대비 의료비 부담 비율 40%를 기준으로 산출함. 가용소득은 가구의 총 소비지출에서 실제 식료품비 제외한 금액임.

2) 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2008-2015)

○ 소득수준이 낮은 집단의 재난적 의료비 부담 가구 비율이 소득수준이 높은 집단에 비해 높은 경향을 보였음.

- 연도별 변이계수(CV)를 산출한 결과, 2015년 변이계수는 85.88로 소득수준별 재난적 의료비 발생률의 격차가 2014년(변이계수 : 78.24) 대비 커짐.

〈표 4-7〉소득수준에 따른 재난적 의료비 발생률

(단위 : %)

연도	10분위 소득수준 <sup>1)</sup>										평균	CV <sup>2)</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
2012	5.10	6.03	5.18	5.22	2.78	2.88	0.93	1.73	1.34	0.35	2.94	65.81
2013	4.86	7.44	4.90	4.06	2.72	1.92	1.24	0.13	1.33	0.30	2.69	81.92
2014	5.90	7.05	5.51	4.75	3.96	1.77	2.09	0.62	0.42	0.17	3.04	78.24
2015	4.64	5.80	5.48	2.92	3.28	0.76	1.03	0.89	0.34	0.23	2.31	85.88

주: 1) 소득수준은 가구 경상소득에 가구 균등화지수를 적용하여 산출하여, 10분위로 분류함.

소득수준 = 경상소득/√가구원수

2) 변이계수(coefficient of variation), 평균에 대비한 표준편차의 비율, (표준편차/평균)×100

3) 가용소득 대비 의료비 부담 비율 40%를 기준으로 재난적 의료비 발생률을 산출함. 가용소득은 가구의 총 소비지출에서 실제 식료품비를 제외한 금액임.

4) 각 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2015)

○ 노인가구의 재난적 의료비 발생률이 일반가구에 비해 높음.

- 2015년 기준 노인가구 중 8.17%가 재난적 의료비를 부담하고 있어, 일반가구 0.63%에 비해 13배에 이룸.

〈표 4-8〉가구 구성원 기준 가구구분에 따른 재난적 의료비 발생률

(단위 : %)

연도	가구 구성원에 따른 가구 구분1)		평균
	일반가구	노인가구	
2012	1.19	9.47	2.94
2013	1.12	8.60	2.69
2014	1.40	8.81	3.04
2015	0.63	8.17	2.31

주: 1) 가구구성원이 모두 65세 이상 노인인 경우 노인가구이며, 그렇지 않으면 일반가구임.

2) 가용소득 대비 의료비 부담 비율 40%를 기준으로 재난적 의료비 발생률을 산출함. 가용소득은 가구의 총 소비지출에서 실제 식료품비를 제외한 금액임.

3) 연도별 표본 가중치를 적용하여 분석함.

자료 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2012-2015)

## 제2절 사각지대 해소 방향

□ 법제도 측면 : 사각지대 없음

□ 실제적용 측면(단기)

- 경제적 능력 부족으로 보험료를 체납하여 급여제한을 받는 계층에 대해서 보험료 면제(독일, 프랑스 등에서 실시)
- 최저생계비 이하의 소득수준이지만 부양의무자, 재산의 소득환산 때문에 의료급여수권자가 되지 못한 빈곤층(전 국민의 약 5%)에 대해 보험료를 면제하여 적용측면의 사각지대 완화
- 행방불명, 주민등록말소 등에 의해 사각지대에 놓인 약 7만명은 긴급복지제도(의료)와 중증질환 재난적 의료비 지원사업으로 대처

□ 급여 측면(중장기)

○ 비급여 관리 필요 : (장기)

- 매년 보장성 강화계획에 의해 년 평균 5천억 원 이상의 재원이 투입되고 있으나 보장율이 정체되어 있는 가장 큰 원인은 비급여의 확대, 신의료기술의 발달에 기인함.
- 따라서 필수의료이나 비급여로 남아있는 서비스를 급여화하되 처음에는 본인부담율을 100%로 하고 점진적으로 재정상황에 따라 본인부담 인하

○ 소득수준별 본인부담 차등 정도 확대(재정 중립 유지) (중기)

- 소득 3분위 이하의 상한액은 대폭 낮추고 6분위 이상은 인상
- 비급여 관리기전에 의해 100% 본인부담으로 급여화된 서비스도 본인부담 상한제 대상에 포함

76 사회보험 사각지대 실태 및 개선 방향

<표 4-9>건강보험 본인부담상한제

(단위 : 만원)

연도	소득기준						
	1분위	2-3분위	4-5분위	6-7분위	8분위	9분위	10분위
2009~2013	220			300		400	
2014	120	150	200	250	300	400	500
2015	121	151	202	253	303	405	505
2016	121	152	203	254	305	407	509

자료: 보건복지부(2015. 8. 5.) “「생애주기별 맞춤형 복지의 국정과제」 건강보험 본인부담상한제 개선으로 저소득층의 의료비 부담 경감에 크게 기여”, 보도자료



제 5 장

# 노인장기요양보험 사각지대 실태 및 개선 방향

제1절 여건전망

제2절 사각지대 실태

제3절 국외 사례

제4절 관련제도 검토

제5절 사각지대 해소 방향



# 5

## 노인장기요양보험 << 사각지대 실태 및 개선 방향

### 제1절 여건전망

#### 1. 요양필요 수요 계속적 증가

□ 노인인구의 급격한 증가는 노인장기요양보호 수요로 이어질 것임. 특히 요양필요도가 높아지는 후기 노인의 증가는 장기요양 수요를 높일 것임.

○ 연령이 높을수록 장기요양인정자 비율은 높아지며, 특히 85세 이상의 경우 23.5%는 장기요양대상자임.

〈표 5-1〉 노인 연령별 장기요양인정자 판정현황

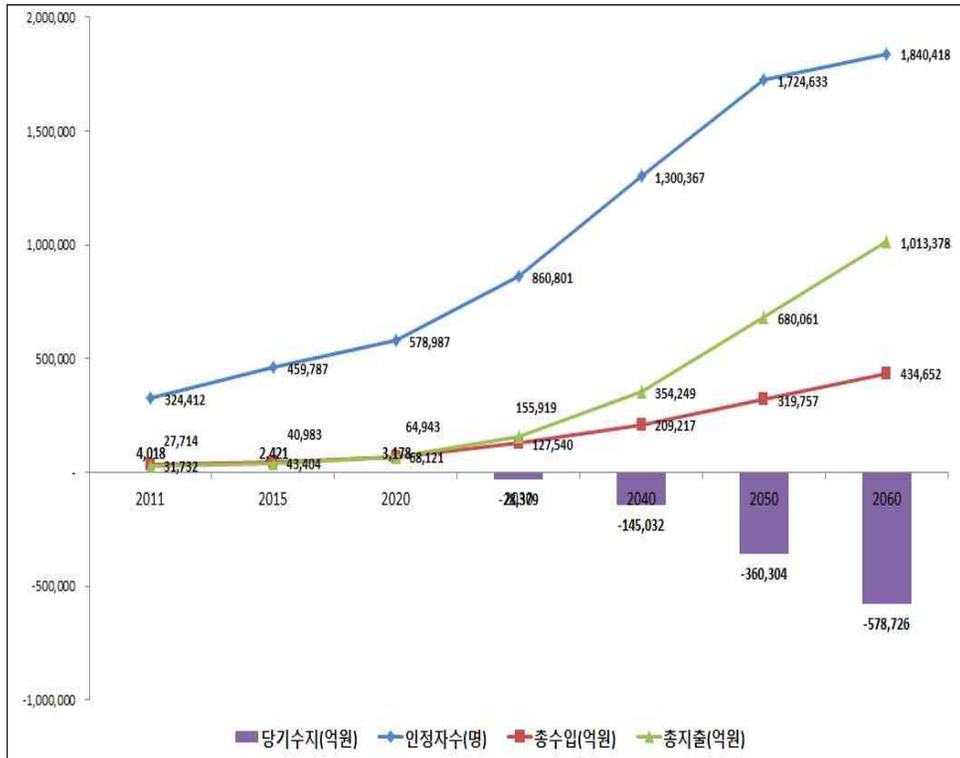
(단위: 명, %)

연령기준	장기요양인정자수	주민등록인구	인정자비율
65-69	27,156	2,079,345	1.3
70-74	56,768	1,800,922	3.2
75-79	90,345	1,345,682	6.7
80-84	100,885	766,736	13.2
85이상	123,929	527,922	23.5
65세 이상 전체	399,083	6,520,607	6.1

자료: 국민건강보험공단, 2014년 노인장기요양보험통계연보 ; 통계청, 2014년 주민등록인구통계

○ 최근 장기요양 재정 추계 결과에 의하면, 2060년 장기요양인정자는 184만명으로 증가할 것이며, 총지출은 101조까지 증가할 것으로 예측됨.

[그림 5-1] 노인장기요양보험 인정자 및 재정추계



자료: 재정성과평가센터, 한국보건사회연구원, 노인요양서비스 사업군 심층평가, 2015

## 2. 비공식적 수발 자원의 감소

□ 노인장기요양보험제도 등의 공식적 서비스가 제공됨에도 불구하고, 아직까지 노인 수발의 상당 부분은 가족 등의 비공식적 보호자원에 의해 이루어지고 있음.

○ 수발을 받고 있는 재가 거주 노인의 91.9%는 가족원으로부터 보호를 받고 있음. 공적제도가 도입되었으나 여전히 가족은 노인의 주요 수발자의 역할을 수행함.

〈표 5-2〉 신체적 기능저하노인<sup>1)</sup>의 수발실태

(단위: %, 명)

특성	수발률	수발자					계 (명)
		가족원 (동거/비동거)	친척,이웃 친구,지인	개인간병인, 가사도우미	장기요양 보험서비스	노인돌봄 서비스	
전체	81.7	91.9	7.3	1.3	15.4	6.4	100.0(1,557)

주 1) 일상생활수행능력(ADL)과 수단적일상생활수행능력(IADL)에 제한을 갖는 노인  
 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 2014년 노인실태조사

- 노인을 수발하는 가족원은 배우자가 37.7%로 가장 높으며, 딸이 20.6%, 장남이 14.3%, 차남이하가 10.9%로 나타남.

〈표 5-3〉 신체적 기능저하노인<sup>1)</sup>의 가족 수발자와의 관계

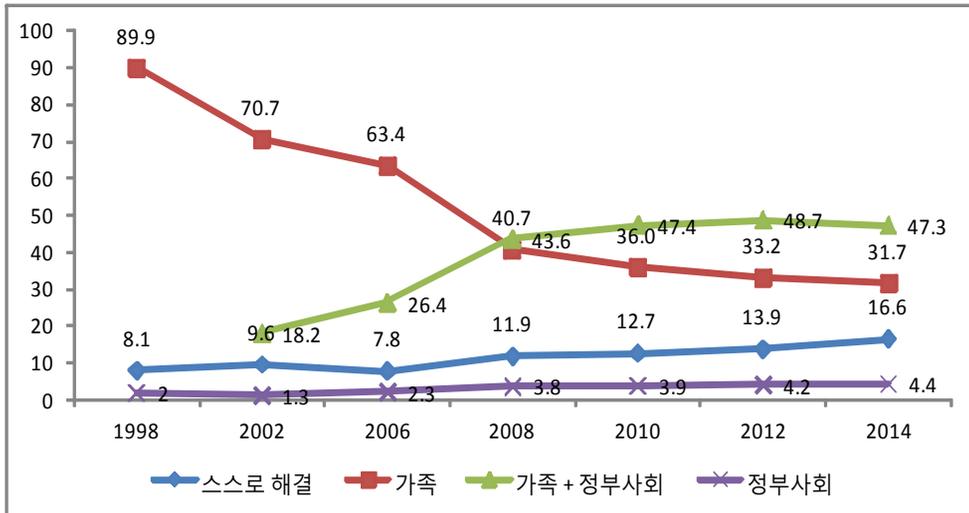
(단위: %, 명)

특성	배우자	장남	장남 배우자	차남 이하	차남 이하 배우자	딸	기타	계 (명)
전체 <sup>1)</sup>	37.7	14.3	9.7	10.9	2.7	20.6	4.1	100.0(1,430)

주 1) 일상생활수행능력(ADL)과 수단적일상생활수행능력(IADL)에 제한을 갖는 노인  
 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 2014년 노인실태조사

- 그러나 국민의 노부모 부양책임에 대한 태도 변화, 가정내 주요 수발자인 여성의 사회진출 증가, 요양서비스 이용에 대한 경험 증가 등은 현재와 같은 가족에 의한 비공식적 수발에 대해 계속적으로 기대하기 어려울 것으로 예측됨
- 국민의 노부모 부양책임에 대한 태도는 가족 중심에서 정부와 사회로 급격히 변화하고 있고 있음. 1998년 89.9%가 가족의 책임이라고 생각했지만, 10년 후인 2008년 이는 40.7%로 절반이하로 감소한 결과를 보임.
  - 국민의 인식변화에는 제도의 발전으로 인한 공식적 서비스 확대가 하나의 원인

[그림 5-2] 노부모 부양책임에 대한 태도 변화(1998-2014): 전 연령(15세 이상)



자료 : 각 년도 사회조사 '노부모 부양책임에 대한 태도', 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

### 3. 공식적 서비스의 대한 욕구 증가

□ 향후 가족수발자에 의한 보호가 감소함으로 공식서비스에 대한 욕구는 더욱 증가할 것으로 예상되며, 현재와 같은 급여체계를 유지할 경우 시설보호 선호 가속화될 가능성 높음.

○ 시설보호는 노인의 개인적 삶의 질 유지의 어려움과 사회적 비용 증가를 초래함.

- 중증 노인의 경우 집단적으로 보호함으로써 비용 효율성은 높아질 수 있으나, 노인 개인의 삶의 존엄성이 보호되기 어려운 형태임.
- 특히 기능상태가 상대적으로 양호한 경증 노인의 시설보호는 노인 개인의 삶의 질 뿐 아니라 비용증가로 인한 제도의 지속가능성 저해 요인으로 작용함.

□ 베이비부머의 고령화로 인해 다양한 노인의 요양욕구 표출 예상

○ 베이비부머의 노인인구로 편입되면서, 요양필요노인의 양적 증대 뿐 아니라

다양한 요양서비스에 대한 욕구가 높아질 것으로 예상

- 베이비부머는 이전세대보다 높은 교육수준, 질 높은 서비스에 대한 경험 및 기대, 연금수급자 증가로 인한 안정적 소득계층 증가 등으로 질 높은 요양 서비스에 대한 욕구 증가

## 제2절 사각지대 실태

### 1. 법제도적 측면

- 장기요양보험의 가입자 기준은 건강보험과 동일하게 운영되며, 급여 발생 욕구가 생겼을 때 급여수급자격 검증을 통해 대상자를 선정하여 운영되기 때문에 사각지대는 없음.
- 제도도입 이후 정책적 우선 목표를 보장성 확대에 두고, 대상자 보장성 확대를 위해 인정점수 하향 조정 및 등급체계 개편을 실시함.
  - 대상으로 진입하지 못하는 치매질환자의 보장성 확대를 위해 치매가점제도 도입(11년), 등급진입 인정점수 하향 조정(1단계: 55점→53점(12년), 2단계: 53점→51점(13년))
  - 2014년 치매특별등급 도입을 계기로 등급진입 인정점수를 51점→45점으로 하향하고, 기존 3등급 체계를 5등급체제로 전환

〈표 5-4〉 노인장기요양보험 등급별 인정점수 기준 변화

구분	08.7~12.6	12.7~13.6	13.7~ 14.6	14.7~현재
1등급	95점 이상	95점 이상	95점 이상	95점이상
2등급	75~95미만	75~95미만	75~95미만	75~95미만
3등급	55~75미만	53~75미만	51~75미만	60~75미만
4등급	-	-	-	51~60미만
5등급	-	-	-	45~51미만 (치매질환자)
비고	3등급체계 유지, 인정점수 기준인하			인정점수 기준인하 및 등급체계 5등급으로 변경

자료: 보건복지부 고시

- 장기요양 대상자의 보장성 확대 노력과 정책의 정착을 통해 장기요양인정자의 수는 급격히 증가하여, 2008년 1차년도 대비 2014년 장기요양인정자수는 2배로 증가함
- 2008년 21만 명의 장기요양대상자수는 2011년 32만 명으로 증가, 2014년

42만명으로 급격히 증가함. 이는 노인인구 중 약 6.6%수준임

- 외국의 노인인구 대비 장기요양보호 수준은 호주 15.0%, 독일 12.4%, 일본 17.9% 수준임. 하지만 국가별 고령화율과 후기고령자 규모 등에 따라 보호 필요대상자 규모에 차이가 있음으로 보호비율 수치를 단순 비교하기 어려움(일본 후생노동성, 2014;OECD Health Data:Long-term care resources and utilisation, 2015)

<표 5-5> 노인장기요양 인정대상자수 추이

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1등급	57,396	43,349	31,352	41,326	38,262	37,283	37,665
2등급	58,387	65,570	63,696	72,640	70,619	71,824	72,100
3등급	98,697	149,557	175,272	210,446	232,907	269,386	170,329
4등급	-	-	-	-	-	-	134,032
5등급	-	-	-	-	-	-	10,456
합계	214,480	258,476	270,320	324,412	341,788	378,493	424,572

자료: 국민건강보험공단, 노인장기요양보험통계연보, 각년도

#### □ 장기요양등급신청자 중 등급외자 비율

○ 장기요양등급신청자 중 등급외자의 비율은 전체 신청자의 27.5%로 나타나며, 특히 의료급여, 기초수급자의 경우 등급외자의 비율이 30.3%와 41.0%로 매우 높게 나타남.

- 장기요양등급신청을 하는 경우 노인 또는 가족은 요양보호의 필요성이 있다고 판단되었기 때문임. 즉, 본인 또는 가족이 자각하는 요양보호의 수준과 제도가 포괄하는 수준과는 일정수준 차이가 있음을 나타내는 결과임

○ 의료급여, 기초수급자가 일반에 비해 신청자가 많고 등급외자의 비율이 높은 이유에 대해서 두가지 추측이 가능함

- 의료급여, 기초수급자의 경우 경증의 기능제한으로 인해 요양보호 욕구가 발생하였을 때 가족 등의 비공식적 보호 체계 부족으로 인해 더 많은 신청

을 했을 가능성

- 또는 노인돌봄종합서비스 이용을 위해서는 등급의 판정이 요구되어짐으로, 이로 인해 신청율이 높아졌을 가능성이 보여짐

○ 등급외자의 경우 등급자에 비해 낮은 요양필요도가 있다고 판단되지만, 노인 과 가족 입장에서는 보호의 욕구가 존재하는 것임. 따라서 등급을 인정받지 못 하였을 경우, 요양병원의 장기적 입원 또는 노인돌봄종합서비스를 이용하는 것으로 파악됨.

〈표 5-6〉 자격별 장기요양등급신청자 중 등급외자 현황

(단위: 명, %)

구분	등급신청자	등급외자	등급외자 비율
계	585,386	160,814	27.5
일반	385,477	106,539	27.6
경감	80,180	5,973	7.4
의료	7,441	2,251	30.3
기초	112,288	46,051	41.0

자료: 국민건강보험공단, 2014년 노인장기요양보험통계연보

## 2. 실제 적용측면

- 노인장기요양보험을 적용하는 과정에서 지역별 시설 인프라 공급의 불균형은 수급자의 급여 선택에서의 자율성을 제한하고 있음.
- 노인장기요양보험 제도 초기 인프라 부족을 우려했으나, 민간의 기관설립이 가능하도록 함으로써 급격한 시설 인프라 확대가 이루어짐.
- 노인요양시설은 1,379개소('08년)에서 2,714개소('14년)로 증가, 노인요양공동생활가정은 321('08년)에서 2157개소('14년)으로 크게 증가함.
  - 제도 도입이후 2년이내인 2010년까지 급속히 확대되다가 최근 비교적 안정적인 증가세를 보임.

〈표 5-7〉 노인장기요양시설수 및 정원수 추이

(기관수) (개)	2008	2010	2011	2012	2013	2014
노인요양시설	1,379	2,408	2,489	2,588	2,498	2,714
노인요양공동생활가정	321	1,343	1,572	1,739	2,150	2,157
전체	1,700	3,751	4,061	4,327	4,648	4,871

자료: 국민건강보험공단, 노인장기요양보험통계연보 각년도

- 재가장기요양기관수 또한 방문요양, 방문목욕을 중심으로 크게 증가함. 이들 시설은 2010년까지 급격히 증가하다가 다소 감소, 2013년부터 다시 증가세를 보임. 그에 반해 주야간보호는 꾸준한 증가세를 보이고 있음.
  - 그러나 방문간호는 제도초기 증가하다가 2011년 이후 지속적인 감소세를 보임.
  - 단기보호의 경우 제도초기 노인요양시설로의 전환을 촉진하는 제도로 인해 감소하다가 2011년 이후 다시 증가세를 보임

〈표 5-8〉 노인 재가장기요양기관수의 추이

유형 (개소)	2008	2010	2011	2012	2013	2014
방문요양서비스기관	4,206	9,164	8,709	8,500	8,620	9,073
방문목욕서비스기관	2,959	7,294	7,162	7,028	7,146	7,479
방문간호서비스기관	592	739	692	626	597	586
주야간보호센터	790	1,273	1,321	1,331	1,427	1,688
단기보호시설	694	199	234	257	368	322
복지용구사업소	720	1,278	1,387	1,498	1,574	1,599
전체	6,618	19,947	19,505	19,240	19,732	20,747

자료: 국민건강보험공단, 노인장기요양보험통계연보, 각년도

- 장기요양 인프라가 크게 확대되었음에도 불구하고, 지역별 편차를 보임. 특히 재가서비스의 경우 농어촌 지역에서 서비스 제공기관 부족으로 인해 급여 이용의 사각지대에 놓이게 됨.
- 특히 주야간보호의 경우 시군구 평균설치수는 도시지역은 9.7개인것에 반해 농어촌 지역은 3.1개소임.

- 방문간호는 더욱 심각하여 시군구별 평균 설치수가 도시지역은 3.6개소, 농어촌은 0.7개소, 단기보호는 도시 2.0개소, 농어촌 0.3개소에 그치는 것으로 나타났다.
- 일부 지역에서는 주야간(6개지역), 방문간호(59개지역), 단기보호시설(126개지역) 시설이 없음. 이로 인해 해당지역의 수급자의 경우 급여 이용선택이 제한적으로 이루어지게 됨

〈표 5-9〉 시군별 방문요양 및 주야간시설 현황

(단위: 시군구수, 명, 시설수)

	해당 지역수	시군구 평균 노인수	주야간시설		방문간호		단기보호	
			시군구평균 주야간수	노인수 대비 주야간보호 기관수	시군구 평균 방문간호 시설수	노인수대비 방문간호 시설수	시군구평균 단기보호	노인수대비 단기보호 시설수
도시	147	39,635	9.7	5,365.8	3.6	14985.6	2.0	25,079.7
농어촌	82	14,991	3.1	6,387.1	0.7	13447.8	0.3	15,364.7
계	229	30,810	7.4	5,713.9	2.6	14632.8	1.4	23,004.7

자료 : 선우덕 외(2015), 노인돌봄(케어) 서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축, 〈표 3-37〉&〈표 3-39〉 재구성. 한국보건사회연구원

### 3. 급여 측면

- 장기요양보험 급여는 현물급여만을 지급하지만, 예외적으로 가족요양비를 통한 특별현금급여 운영중
- 현물급여는 시설급여와 재가급여로 구분됨. 노인장기요양보험법에서는 재가급여 우선의 원칙을 제시함
  - 시설급여 : 노인요양시설과 노인요양공동생활가정과 같은 입소하여 생활 급여
  - 재가급여 : 노인이 본인의 집에서 거주하며 이용하는 급여, 방문형 급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호), 주야간보호, 단기보호 급여, 복지용구
- 특별현금급여인 가족요양비는 서비스 공급 인프라가 부족한 섬, 산간오지 거주자 또는 질병 등으로 인해 가족 이외의 자가 보호하기 어려운 경우 지급

- 가족요양비는 등급과 상관없이 월 15만원을 지급함. 적절한 보호여부에 대한 관리는 부족한 상태임.
- 가족요양비는 2014년 급여지출액의 0.03%인 1,154백만원으로 매우 적음 (국민건강보험공단, 2014년도 노인장기요양보험 통계연보)

□ 급여 수준의 적절성

- 재가급여는 등급별 월급여한도액 범위내에서 수급자가 다양한 서비스를 혼합하여 사용할 수 있음. 2015년 기준 1등급의 경우 119만원이며, 2등급 105만원, 3등급 98만원, 4등급 92만원, 5등급 78만원임.
- 1등급의 월 한도액 1,19만원('15년)은 1일 평균 39,860원을 이용할 수 있으며 이는 방문요양을 약 4시간 가량 이용할 수 있는 수준임.
- 최종중인 1등급의 경우 일상생활에 전적으로 보호를 필요로 하므로, 장기요양서비스 이외의 가족 또는 외부 자원이 반드시 추가되어야 하는 상태임.

〈표 5-10〉 재가급여서비스의 월급여 한도액

(단위: 원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1)</sup>
1등급	1,097,000	1,140,600	1,140,600	1,140,600	1,140,600	1,140,600	1,185,300	1,196,900
2등급	879,000	971,200	971,200	971,200	971,200	1,003,700	1,044,300	1,054,300
3등급	760,000	814,700	814,700	814,700	814,700	878,900	964,800	981,100
4등급	-	-	-	-	-	-	903,800	921,700
5등급	-	-	-	-	-	-	766,600	784,100

주: 1) 보건복지부 고시 제2015-223호. 장기요양급여제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

자료: 국민건강보험공단, 노인장기요양보험통계연보, 각년도 및 보건복지부 고시

- 시설급여의 경우 월 한도액과 무관하게 서비스를 이용할 수 있으며, 등급별 시설급여수가에 따라 본인부담금(이용금액의 20%)을 부담하도록 함.
- 노인요양시설을 이용하는 1등급자는 월 171만원을 사용하게 되며, 2등급자는 158만원, 3~5등급은 146만원을 사용하게 됨.
- 급여유형의 선택은 1~2등급 수급자는 시설급여와 재가급여를 자유롭게 선택가능, 3~5등급의 경우 치매 등의 보호필요가 인정될 경우 시설선택가능

〈표 5-11〉 시설급여 1일 이용수가 및 월이용액(30일)

(단위: 원)

구분		2008	2009	2010~2012	2013	2014 (하반기)	2015 <sup>1)</sup>	월이용액 (월 30일기준)
노인요양 시설	1등급	48,120	48,150	48,900	52,640	56,080	57,040	1,711,200
	2등급	43,550	44,590	45,290	48,850	52,040	52,930	1,587,900
	3등급	38,970	41,030	41,670	45,050	47,990	48,810	1,464,300
	4등급	-	-	-	-	47,990	48,810	1,464,300
	5등급	-	-	-	-	47,990	48,810	1,464,300
노인요양 공동생활 가정	1등급	48,120	48,150	48,900	50,190	51,290	전년동일	1,538,700
	2등급	43,550	44,590	45,290	46,570	47,590	전년동일	1,427,700
	3등급	38,970	41,030	41,670	42,930	43,870	전년동일	1,316,100
	4등급	-	-	-	-	43,870	전년동일	1,316,100
	5등급	-	-	-	-	43,870	전년동일	1,316,100

주: 1) 보건복지부 고시 제2015-223호. 장기요양급여제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.  
 자료: 국민건강보험공단 내부자료 및 보건복지부 고시

□ 동일 등급이라도 재가급여와 시설급여 이용자가 이용할 수 있는 총 급여량은 시설급여가 높게 나타남. 경증으로 갈수록 그 차이는 높은 것으로 나타남.

○ 이러한 급여구조로 인하여 수급자(특히 가족)은 24시간 보호서비스가 제공되는 시설 이용을 선호하게 됨. 이는 제도가 지향하는 ‘재가보호 우선원칙’을 달성하기 어려운 구조임.

〈표 5-12〉 등급별 시설급여와 재가급여의 월 이용가능액 차이

(단위: 원)

구분	시설급여 (노인요양시설기준, 월 30일)	재가급여	시설과 재가 차액
1등급	1,711,200	1,196,900	514,300
2등급	1,587,900	1,054,300	533,600
3등급	1,464,300	981,100	483,200
4등급	1,464,300	921,700	542,600
5등급	1,464,300	784,100	680,200

자료: 국민건강보험공단 내부자료 및 보건복지부 고시내용을 바탕으로 작성

○ 급여이용자 중 시설급여 이용자는 38.9%임. 재가급여 이용자는 약 61.1%<sup>15)</sup>

임. 재가급여는 방문요양이 55.4%로 가장 높으며, 복지용구가 39.2%, 주야간 보호 8.1%로 나타남. 방문간호와 단기보호는 1.8%와 1.6%로 매우 낮게 나타남.

〈표 5-13〉 보험자격 및 급여유형별 이용 비율

(단위: %)

구분	재가급여						시설급여		
	방문요양	방문목욕	방문간호	주야간 보호	단기보호	복지용구	소계	노인 요양시설	노인요양 공동생활 가정
전체	55.4	14.3	1.8	8.1	1.6	39.2	38.9	32.8	6.1
일반	56.8	14.4	1.8	9.1	1.8	38.9	35.4	29.8	5.6
경감	53.2	15.0	1.7	7.1	1.8	33.4	42.2	34.7	7.5
의료급여	61.0	15.2	1.9	6.7	1.1	42.1	32.2	26.9	5.2
기초수급	49.4	11.3	1.4	4.0	0.5	36.8	48.8	42.2	6.6

자료: 국민건강보험공단, 2014년 노인장기요양보험통계연보의 내용을 바탕으로 작성

15) 시설급여의 경우 생활시설로 타 급여와 중복이 발생될 가능성이 거의 없음(단, 급여유형을 재가로 변경하거나, 시설을 변경했을때는 발생가능). 따라서 시설급여를 제외한 급여이용자는 재가급여이용자로 파악

### 제3절 국외 사례

#### 1. 독일<sup>16)</sup>

- 사회보험 형태의 장기요양보험(1995년 도입)을 운영중이며, 공적장기요양보험과 사적장기요양보험으로 구분되며 의무적으로 가입하도록 함. 전체 가입자의 87%가 공적장기요양보험 가입자임.
- 급여대상자 선정방식 및 대상자 규모
  - 국민 중 일정수준 이상의 요양욕구가 있는자를 급여대상자로 하며, 아동, 장애인 중 요양욕구가 있는자를 포함
  - 급여대상자 선정방식 및 등급체계 : 일상생활 수행능력 등을 고려한 선정도구를 통해 요양욕구 측정, 이를 통해 대상자를 3등급으로 구분
  - 독일 장기요양보험의 수급대상자는 2,667천명이며, 70%가 재가를 이용하며, 30%가 시설을 이용하는 것으로 나타남.
    - 전체 인구 중 노인인구는 21.3%이며, 이중 장기요양서비스를 이용하는 비율은 12.4%(요양시설 4.0%, 재가서비스 8.4%)임(OECD (2015), OECD Health Data:Long term care resources and utilisation, OECD Health Statistics(database).

〈표 5-14〉 독일의 장기요양 등급별 수급자 현황(2013)

(단위: 명)

	재가	시설	계
요양 1	1,151,321	331,886	1,483,207
요양 2	536,302	297,398	833,700
요양 3	154,346	156,250	310,596
심각한 사례	33,748	6,619	40,367
계	1,875,717	792,153	2,667,870

주: 등급이 높을수록 기능상태가 최중증

자료: 독일 연방정부, Selected Facts and Figures about Long-term Care Insurance, 2014. 5.28

16) 독일 연방정부 Selected Facts and Figures about Long-term Care Insurance, 2014. 5.28를 바탕으로 정리

□ 급여내용 및 급여수준

- 장기요양등급을 받은 후 재가급여와 시설급여를 선택할 수 있으며, 재가급여를 선택할 경우 현금급여 선택 가능
  - 현물급여(방문요양, 주간보호, 단기보호), 현금급여(재가 이용시 현금급여 선택 가능), 현물과 현금 혼합급여, 주거환경 개선
- 독일의 장기요양보험 또한 등급별 월 이용한도액 기준이 있음. 재가급여의 경우 현금급여는 현물급여의 약 50%수준으로 지급함.
  - 현물급여 이용시 재가급여와 시설급여는 다소 차이가 있는데 요양3등급 이상의 경우 동일하며, 요양 1~2등급의 경우 시설급여가 다소 높음.
  - 독일의 시설급여 필요성은 보험자에 의해 판단됨. 만약 시설급여가 필요하지 않다고 판정하였지만 요양이 필요한 사람이 이를 원하는 경우에 재가급여의 월이용한도액 수준으로 제한됨.
  - 따라서 요양필요도가 높을수록 시설급여와 재가급여의 차이는 적거나 없음. 다만 요양1등급의 경우임에도 불구하고 시설급여가 필요하다고 판정될 경우 이를 급여로 인정함.

〈표 5-15〉 독일의 장기요양보험 월 급여한도액

(단위: 유로)

구분	재가급여		시설급여
	현금급여	현물급여	
요양 1	235	450	1,023
요양 2	440	1,100	1,279
요양 3	700	1,550	1,550
심각한 사례		1,918	1,918

자료: 독일 연방정부, Selected Facts and Figures about Long-term Care Insurance, 2014. 5.28

- 독일 장기요양보험은 재가보호를 우선으로 하며, 이를 위해 재가급여 수준을 향상시키고, 재가에서 이용할 수 있는 다양한 급여형태를 구비, 특히 비공식적 수발자(가족)에 대한 지원을 강화하고 있음.
- 또한 최근 장기요양의 품질향상을 위한 질관리 체계로서의 시설평가 및 모니터링을 강화하였음.

## 2. 일본

- 일본은 2000년 사회보험방식의 장기요양제도인 개호보험을 도입, 시정촌에 의한 관리운영방식이며, 40세 이상 의무가입임.
- 급여대상자 선정방식 및 대상자 규모
  - 일정수준 이상의 요양욕구가 있는자를 대상으로 하며, 등급판정을 위해 인정 조사를 실시함. 평가판정은 요개호 1~5, 요지원1~2의 7등급으로 구분됨.
  - 일본의 인정자 규모는 2014년 6,188천명이며, 이는 65세 이상 노인의 18.2% 수준임. 이중 개호등급인 요개호1~5의 비율은 13.2%임(후생노동성, 2014 개호보험 보고)

〈표 5-16〉 일본 개호보험 등급별 인정자수

(단위: 명)

구분	2014년	2013년
요지원 1	890,978	772,816
요지원 2	856,648	770,816
요개호 1	1,212,078	1,051,891
요개호 2	1,077,796	992,717
요개호 3	805,526	746,722
요개호 4	739,719	696,080
요개호 5	605,778	612,113
계	6,188,523	5,643,155

자료: 후생노동성, 2013년 개호보험 보고자료

### □ 급여내용 및 수준

- 일본 개호보험은 현물급여만을 제공, 현금급여를 제공하고 있지 않음. 현물급여는 재가급여와 시설급여, 지역밀착형급여로 구분됨.
  - 재가급여 종류 : 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 방문재활, 거택요양관리지도, 주간개호, 주간재활, 단기입소생활요양개호, 복지용구, 주택수리, 특정시설입거자생활개호, 개호예방지원·거택개호지원

- 지역밀착형급여
  - 시설급여
- 일본 개호보험은 재가급여의 경우 월이용한도 수준에서 다양한 서비스를 자유롭게 이용하도록 함. 요양필요도가 가장 높은 요개호 5등급의 경우 월 36,065 단위(약 36만엔)임.
- 시설급여 이용은 2015년 4월부터는 원칙적으로 요개호3이상 중도의 개호 상태에 있는 자에게만 제한(단, 요개호 3미만이라도 특수한 상황은 허용)
  - 시설급여의 경우 시설수가는 재가 월이용한도를 넘지 않는 것으로 나타남.

〈표 5-17〉 일본 개호보험 등급별 월이용한도액

(단위: 단위)

	재가월이용한도(단위)	시설	
		1일	월(30일)
요지원 1	5,003	-	-
요지원 2	10,473	-	-
요개호 1	16,692	547	16,410
요개호 2	19,616	614	18,420
요개호 3	26,931	682	20,460
요개호 4	30,806	749	22,470
요개호 5	36,065	814	24,420

주: 1) 1단위는 10엔 ~11.26엔(지역, 서비스 형태에 따라 상대적임)  
 자료: 후생노동성, 2013년 개호보험 보고자료

- 일본의 개호보험은 2011년 3차 개정에서는 재가급여 강화에 초점을 두었으며, 2014년 4차 개정에서는 지역포괄케어시스템 구축과 비용부담의 공평화를 제시함. 2000년 제도도입 이후 2015년 현재 수급자의 증가(218만명→608만명)와 급여비용 증가(3.6조엔→10조엔)로 인한 제도의 개편 요구(선우덕, 2015)
- 급여제공 주체 다양화 : 개호서비스 사업자 → NPO, 민간기업, 자원봉사센터 등 지역내 다양한 자원
- 시설급여 이용 제한 : 요개호 3 이상만 원칙적으로 허용
- 본인부담금 인상 : 모든 이용자가 총비용의 10% → 소득수준을 감안하여 차등

화, 소득이 높은 이용자의 경우 20%까지 인상

- 일본의 현 상황을 볼때 향후 우리나라의 경우도 장기요양대상자가 급격히 증가할 것이고 이로 인한 재정적 부담이 초래될 것이 예측되어짐. 따라서 향후 제도 개편에 있어서 제도의 지속 발전가능성을 고려한 개선이 요구됨.

## 제4절 관련 제도 검토

### 1. 노인돌봄종합서비스

#### □ 제도 개요<sup>17)</sup>

- 목적 : 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사·활동지원 또는 주간보호서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의 사회경제적 활동 기반 조성
- 서비스 대상 : 만 65세 이상의 노인(단기가사의 경우 독거노인 또는 만 75세 이상 고령 부부노인가구) 중 가구소득, 건강상태 등을 고려하여 돌봄서비스가 필요한 대상자 선정
  - 노인장기요양등급 외 판정자 : (건강기준)노인장기요양 등급 외 A, B + (소득기준) 가구 소득이 전국 가구 평균소득의 150% 이하
  - 시군구청장 인정자: (건강기준) 장애 1~3등급 또는 중증질환자+(소득기준) 차상위 계층 이하
- 제공서비스 및 급여량
  - 방문서비스 : 월 27시간 또는 36시간
  - 주간보호서비스 : 월 27시간(9일), 36시간(12일)
  - 치매환자가족지원서비스 : 연 6일
  - 단기가사서비스 : 월 24시간
- 운영방식 : 바우처 방식
  - 건강판정 → 서비스 신청(읍면동에 신청) → 대상자 적합성 조사 → 결정 통지 → 바우처 카드 발급 → 서비스 제공기관과 계약 통한 이용
- 재원 : 조세

17) 보건복지부, 2015년도 노인돌봄서비스 사업안내

□ 제도 운영 현황

- 노인돌봄종합서비스 이용자는 40천명('2014)이며, 이는 장기요양 등급외자 160천명(2014년 노인장기요양보험통계연보) 중 25%에 해당되는 비율임.
  - 소요 예산은 2014년 현재 85,094백만원임.

□ 노인장기요양보험제도와의 관계

- 노인돌봄종합서비스는 장기요양보험의 등급외자를 대상으로 요양서비스를 제공함으로써 보완적 기능을 수행함.
  - 다만, 등급외자의 약 1/4에 대해서만 제공할 수 있는 한계를 갖고 있음.

**2. 국가보훈처, 농림축산식품부 등의 돌봄서비스**

□ 국가보훈처 보훈재가복지서비스는 65세 이상 보훈대상자 중 일상의 어려움이 있으나 가족, 노인장기요양보험의 수혜를 받지 못하는 자를 대상으로 서비스 실시

- 대상자규모: 15767명(2015년)

\* 자료: 통계청 e나라지표 홈페이지([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)); 국가보훈처(내부행정자료)

- 급여내용: 가사, 간병서비스 중심

- 소요 예산 : 19,134백만원(2013년)

\* 자료: 통계청 e나라지표 홈페이지([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)); 국가보훈처(노후복지사업 종합실적보고)

□ 농림축산식품부 가사도우미 지원사업은 농어촌 지역 거주 고령, 취약 계층 중 가사활동에 어려움을 겪고 있는 자를 대상으로 가사지원서비스 실시

- 대상자 규모: 7,338가구(2014년)

- 급여내용 : 이미용, 청소나 세탁, 주거환경 정비 등 가사활동 지원

- 소요예산 : 298백만원(2014년)

□ 노인장기요양보험과의 관련성

- 국가보훈처와 농림축산식품부의 돌봄서비스는 노인장기요양보험과 노인돌봄 서비스의 보완적 역할을 수행하고 있음.

### 3. 건강보험의 요양병원

- 요양병원은 의료법 제36조에 따라 노인성 질환자, 만성질환자, 외과적 수술 후 또는 상해 후 회복기간에 있는자를 대상으로 의료인에 의해 의학적 치료서비스를 제공하는 기관임.
- 노인장기요양보험의 요양시설은 장기요양인정등급자이며, 복지인력 및 일부 의료인(간호사, 물리치료사 등)에 의해 신체적 수발 및 보호서비스를 제공하는 기관임
- 요양병원과 요양시설 이용의 선택은 노인과 가족의 선택에 의해 결정되는 경우가 대부분으로, 장기요양 인정등급자라도 희망에 의해 요양병원 이용가능하며, 장기요양 등급외자(비등급자)의 경우 요양병원 이용가능
  - 65세 이상 노인 중 요양병원 이용자는 노인인구의 1.4%
- 노인장기요양보험의 요양시설(시설급여)와 건강보험의 요양병원간의 대상자 구분이 불명확함에 따라, 장기요양욕구가 낮은 노인의 요양병원을 통한 장기입원이 높은 것으로 예상됨.
- 장기요양보험은 사회적 입원으로 인한 건강보험의 재정 누수를 방지하고자 하였으나, 요양병원을 통한 사회적 입원이 여전히 유지되고 있음.

## 제5절 사각지대 해소 방향

□ 법제도 측면 : 사각지대 없음

□ 실제적용 측면 (단기)

- 재가급여 중 주야간보호, 단기보호, 방문간호가 전혀 없는 지역이 존재함으로써 이들 지역에서의 기관 설치 필요

□ 급여 측면(중기)

○ 재가급여의 급여부족 보충(중기)

- 재가급여 이용자의 급여량 부족으로 인한 어려움을 해소하고, 동일등급일 경우 재가급여와 시설급여간의 형평성, 장기요양보험의 재가보호 우선 원칙에 기반
- 시설급여 이용이 높은 1~2등급의 재가급여 월한도액을 시설급여 수준으로 상향 조정, 3~5등급의 시설급여 이용자의 기준을 엄격히 적용할 필요(또는 허용되지 않은 3~5등급의 시설급여 이용 시 본인부담금 상향 조정 검토)

○ 특별현금급여(가족요양비)의 급여수준 상향 조정 및 관리(중기)

- 인프라 부족 등의 외부적 환경이나 수급자의 특수사항으로 인해 공적 서비스를 받지 못하는 경우 지급되는 가족요양비의 적정한 급여비용에 대한 검토

제 6 장

# 국민연금 사각지대 실태 및 개선 방향

제1절 여건전망

제2절 사각지대 실태

제3절 국외 사례

제4절 관련제도 검토

제5절 사각지대 해소 방향



# 6

## 국민연금 사각지대 실태 및 개선 방향 <<

### 제1절 여건 전망

#### 1. 공적연금의 재정건전성

- 선진 복지국가들과 달리 우리나라는 충분한 경제적 부를 축적하지 못한 상태에서 인구 고령화 및 이로 인한 재정 불안정 문제에 직면함.
- 노후소득보장의 적정성과 재정건전성 문제를 동시에 고려해야 하는 관계로 과거 선진 복지국가들이 보여 준 정책적 개입과 달리 노후소득보장 사각지대 해소에 충분한 재원을 투입하기 어려운 상황임.
  - 국민연금의 재정 불안정 문제를 해결하기 위해 1988년 제도 도입 후 대략 20년의 기간 동안 두 차례의 재정안정화 개혁을 추진함.
  - 2013년에 있었던 제3차 국민연금 재정계산에 의하면 국민연금의 적립기금은 2060년에 소진됨으로써 1988년과 2007년 개혁에도 불구하고 여전히 장기 재정건전성을 확보하지 못한 상태임([그림 6-1] 참고).

[그림 6-1] 제3차 국민연금 재정계산 재정수지 전망



자료: 국민연금재정추계위원회(2013, p.68)

- 현 노인층이 직면한 심각한 노후 빈곤 문제를 완화하기 위해 2014년 7월에 기존의 기초노령연금을 대신하여 기초연금이 도입됨.
  - 현 노인층의 심각한 빈곤 문제를 보다 효과적으로 완화하기 위하여 기초연금의 급여 수준을 기존 기초노령연금에 비해 2배 정도로 인상함.
  - 기초연금 급여액 인상에 따른 재정 불안정 문제를 해결하기 위해 기초연금의 급여 수준을 국민연금과 연계하는 방식으로 설계함.
  - 그러나 국민연금과의 역할 분담이 모호한 관계로, 노후소득보장 효과와 장기 재정건전성 측면에서 기초연금의 증장기적 역할은 상당히 불확실한 상황임.

## 2. 노후소득보장의 적정성

- 공적연금의 재정 불안정 문제가 우리나라 노후소득보장제도를 둘러싼 주요 현안 이기는 하지만, OECD 최고 수준의 노후 빈곤율에서 살펴볼 수 있듯이 노후소득보장의 적정성 문제 또한 시급한 과제임.

○ 과거 1998년과 2007년의 국민연금 개혁이 재정안정화를 강조했다고 한다면, 2014년의 기초연금 도입과 사적연금(퇴직연금) 활성화 대책은 상대적으로 노후소득보장의 적정성을 강조한 조치로 볼 수 있음.

□ 사회보험방식에 기초한 국민연금제도의 도입 역사가 사반세기 정도에 불과하다는 점에서 현재까지 국민연금(급여) 사각지대가 광범위하게 존재하는 것은 일정 정도 불가피한 점은 있음.

○ 그러나 국민연금제도의 특성과 도입 과정을 고려하더라도 국민연금 사각지대 해소는 상당히 느리게 진행되는 모습을 보임([그림 6-2] 참고).

- 선진 복지국가들의 경우 대체로 제2차 세계대전 후 경제성장기 동안 공적 연금의 사각지대를 축소하고 급여의 관대성을 높여 노후 빈곤을 효과적으로 통제하는 모습을 보였음(Schwarz et al., 2014).

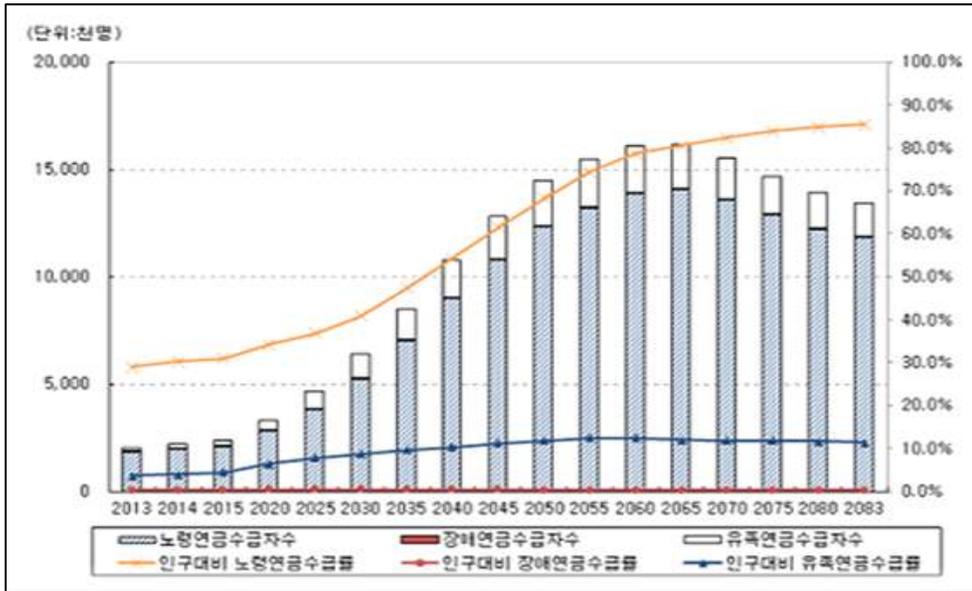
- 2013년에 있었던 제3차 국민연금 재정계산에 의하면, 국민연금제도가 전국으로 확대된 지 반세기가 경과한 2050년에도 국민연금(노령연금) 수급권 사각지대 규모가 65세 이상 전체 노인인구의 대략 1/3 정도에 이를 것으로 추정되고 있음(<표 6-1> 참고).

- 이에 따라 사각지대 해소를 위한 자원 조달이 쉽지 않은 상황임에도 불구하고 보다 적극적인 정책적 개입이 요구되고 있음.

○ 물론 65세 이상 인구의 70%를 대상으로 한 기초연금이 시행되고 있기에 기초 연금을 포함한 공적연금 수급률은 80~90% 수준으로 매우 높은 상황임.

- 그러나 기초연금의 급여 수준이 높지 않다는 점에서 노후소득보장의 적정성을 제고하기 위해서는 국민연금 사각지대 해소가 매우 중요한 과제라고 할 수 있음.

[그림 6-2] 제3차 국민연금 재정계산 인구 대비 수급자 비율(65세 이상)



자료: 국민연금재정추계위원회(2013, p.66)

<표 6-1> 국민연금(노령연금) 수급자 및 수급률 전망

구분	2020년	2030년	2040년	2050년
노령연금 수급자 규모	2,764천 명	5,194천 명	8,972천 명	12,310천 명
65세 이상 인구 대비 비율	34.2%	40.9%	54.4%	68.4%

자료: 국민연금재정추계위원회(2013, p.66)

## 제2절 사각지대 실태

### 1. 법제도적 측면

#### □ 국민연금과 법적 사각지대

- 보험료 납입에 기초하여 급여를 지급하는 사회보험방식 소득보장제도인 국민 연금의 경우 원칙적으로 법적 사각지대는 존재하지 않음.
  - 직역연금 가입자 등을 제외한 18세 이상 60세 미만 국민은 의무가입 대상 이며(국민연금법 제6조), 예외적인 경우에 한하여 제도의 적용에서 제외되 는 구조임.
  - 현 국민연금법상 소득이 발생할 경우 원칙적으로 국민연금 의무가입 대상 임.
- 추가적으로, 현 국민연금제도에서는 소득이 없더라도 일정한 가입 조건을 갖 추면 당연가입 대상이 됨.
  - 사회보험방식 소득보장제도의 일반적인 법적 적용 범위에 비해 국민연금은 의무가입 대상 범위를 보다 확대한 모습을 보임.
  - 예컨대, 부부 모두 소득활동을 하지 않더라도 현 제도상 부부 중 1인은 의무 가입 대상임.

### 2. 실제 적용측면

#### □ 국민연금 적용 사각지대 현황

- 2014년 12월 말 기준으로, 경제활동인구(18~59세) 대비 국민연금 적용률은 91.6%, 공적연금(국민연금+직역연금) 적용률은 97.9%로 경제활동인구의 대 부분은 공적연금의 적용을 받고 있음.
  - 형식상 국민연금 가입자이지만 보험료를 납부하지 않는 적용 사각지대는 경제활동인구(18~59세) 대비 대략 25~30% 수준임.

- 경제활동인구 대비 적용 사각지대의 비중이 25~30% 수준이지만, 국민연금의 무가입 연령대에 해당하는 18~59세 전체 인구 대비 공적연금(국민연금+직역연금) 보험료 납부자의 비율은 대략 50% 수준에 불과함.
- 전체 인구 대비 공적연금 보험료 납부자의 비율이 낮은 배경에는 비경제활동인구의 비중이 상당히 크다는 점이 자리 잡고 있음.

〈표 6-2〉 공적연금 적용 현황 및 변화 ('10.12→'15.12)

<b>(18~59세 총인구)</b> 32,577천 명('10) (100.0%) → 32,911천 명('15) (100.0%)						
<b>(경제활동인구)</b> 21,978천 명('10) → 23,071천 명('15)						
<b>(공적연금 적용)</b> 20,621천 명('10) → 22,811천 명('15)						
<b>(비경제활동인구)</b> 10,599천명('10) ↓ 9,840천명('15)	<b>(공적연금 비적용)</b> 1,357천명('10) ↓ 260천명('15)	<b>(국민연금 적용)</b> 19,229천 명('10) → 21,349천 명('15)			<b>(특수지역연금)</b> 1,392천명('10) ↓ 1,462천명('15)	
		<b>(소득신고)</b> 14,125천명('10)→16,838천명('15)				
		<b>(납부예외)</b> 5,104천명('10) ↓ 4,511천명('15)	<b>(보험료 미납)</b> 1,670천명('10) ↓ 1,093천명('15)	<b>(보험료 납부)</b> 12,455천명('10) ↓ 15,745천명('15)		
32.5%('10) ↓ 29.9%('15)	4.2%('10) ↓ 0.8%('15)	15.7%('10) ↓ 13.7%('15)	5.1%('10) ↓ 3.3%('15)	38.2%('10) ↓ 47.8%('15)	4.3%('10) ↓ 4.4%('15)	

주1. 특수지역연금은 기준 시점과 자료 부재(군인연금 가입자)로 인해 추정치가 사용됨  
 주2. 보험료 (장기)미납 기준은 2010년은 4개월 이상임에 비해 2015년은 13개월 이상임.  
 자료: 김성숙 외(2011, p.38) 및 국민연금연구원(2015, p.19)에 기초하여 작성; 2015년도 값은 국민연금연구원 내부 자료

- 국민연금 의무가입 연령대(18~59세) 전체 인구 대비 보험료 납부자의 비중이 상대적으로 낮음에도 불구하고 공적연금 적용 사각지대 개선은 상당히 빠르게 이루어지고 있음.
- 2010년과 2014년의 공적연금 적용 상태를 비교하면 4년의 기간에 걸쳐 18~59세 전체 인구 대비 보험료 납부자는 8%p(2,793천 명) 증가한 반면 납부예외자는 1.8%p(533천 명) 감소함.
- 다만, 국민연금 납부예외자의 규모가 점차 감소하는 추세를 보이지만, 최근

10여 년 동안 대략 450~500만 명 수준을 유지함으로써 적용 사각지대 해소 문제가 쉽지 않은 상황임.

- 2014년 12월 말 기준으로 전체 지역가입자 8,444천 명 중 납부예외자는 4,571천 명으로 납부예외자가 지역가입자(소득신고자+납부예외자)의 절반 이상을 차지함.

□ 국민연금 사각지대의 특징

- 소득계층별 국민연금 적용 상태를 살펴보면 소득분위가 높을수록 국민연금 사업장가입자의 비중이 크게 높아지는 반면 소득분위가 낮을수록 국민연금 지역가입자와 적용제외자의 비중이 높아짐.

〈표 6-3〉 성별 및 소득계층별 국민연금 적용 상태(2011년 12월 기준)

(단위: %)

구분	남성					여성				
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
사업장가입자	6.81	13.52	42.04	56.67	67.52	4.39	9.16	20.08	41.56	50.82
지역 소득신고자	17.08	17.53	16.92	8.61	3.08	2.28	8.48	12.64	9.66	9.75
지역 납부예외자	17.08	27.58	16.98	11.92	6.38	7.40	11.94	22.14	17.85	8.27
임의가입자	0.14	0.14	0.27	0.24	0.13	0.02	0.46	0.89	0.82	1.33
적용제외자	58.89	41.22	23.79	22.56	22.89	85.91	69.96	44.24	30.11	29.82

주: 소득계층은 성·출생코호트 조합별로 생애평균소득을 기준으로 분류함(소득이 없는 기간의 소득은 영(0)으로 처리).  
 자료: 우해봉(2015)의 자료를 활용하여 산출

- 형식상 제도의 적용을 받고 있지만, 국민연금 지역가입자(납부예외자)는 적용 사각지대와 관련하여 언급되는 대표적인 고위험 집단임.

- 2014년 6월 말 기준으로, 전체 지역가입자 854만 명 중 과세 자료 보유자는 256만 명(30.0%)에 불과함.
- 또한 과세 자료 보유자 256만 명 중에서 (월)소득이 기준소득월액 하한(25만 원) 이상인 개인은 158만 명으로 전체 지역가입자의 18.5%에 불과함(정인영 외, 2014, p.68).

- 전체 지역가입자 854만 명 중 531만 명(62.2%)은 사업자등록증이 없는 동시에 국세청 과세 자료 또한 존재하지 않음.
- 특히, 납부예외자의 경우 전체 465만 명 중 41만 명(8.8%)만이 과세 자료를 보유하고 있으며, 납부예외자의 88.2%는 사업자등록증과 과세 자료가 모두 없는 상태임.

〈표 6-4〉 국민연금 지역가입자의 유형별 특성(2014년 6월 기준)

(단위: 만 명)

구분	계	1유형	3유형	2유형	4유형
		사업자등록증 보유	사업자등록증 미보유	사업자등록증 보유	사업자등록증 미보유
		과세 자료 보유		과세 자료 미보유	
소득신고자	389(100.0%)	171(44.0%)	44(11.3%)	53(13.6%)	121(31.1%)
납부예외자	465(100.0%)	41 (8.8%)		14 (3.0%)	410(88.2%)
계	854(100.0%)	256(30.0%)		67 (7.8%)	531(62.2%)

주: 1유형은 과세 자료를 보유한 등록사업자, 2유형은 과세 자료 미보유 등록사업자, 3유형은 사업자등록증은 없으나 과세 자료 보유자(인적용역제공자; 특수형태근로종사자), 4유형은 사업자등록증과 과세 자료가 모두 없는 무자료자를 의미함.

자료: 정인영 외(2014, pp.66-75)에 기초하여 작성

### 3. 급여 측면

#### □ 국민연금과 급여(무연금/저연금) 사각지대

○ 연금을 통해 기초적인 생계유지조차 쉽지 않다면 연금으로서의 기능을 충실히 수행하고 있다고 볼 수 없기에 무연금과 함께 중장기적으로 저연금 문제 또한 검토될 필요가 있음.

- 65세 이상 인구의 70%를 목표로 하는 기초연금으로 인해 공적연금 수급권의 보편성은 대체로 확보되고 있다는 점에서 급여 적정성 문제를 검토할 필요성이 높아짐.
- 저연금 또한 적용 사각지대 문제가 누적되어 나타난 것이라는 점에서 무연금과 저연금 문제는 밀접히 연관된 현상임.

□ 공적연금 수급률 및 급여 수준: 현황과 전망

○ 기초(노령)연금이 65세 이상 전체 인구의 70%를 수급률 목표로 설정하고 있다는 점에서 공적연금 수급률은 크게 높아짐.

- 2013년 12월 말 기준으로 국민연금, 직역연금, 기초연금을 아우른 공적연금 수급률은 전체 65세 이상 인구의 83.5%임.
- 그러나 국민연금 수급률은 65세 이상 전체 인구의 대략 1/3 수준에 그치고 있음.

〈표 6-5〉 65세 이상 인구의 공적연금 수급률 현황(2013년 12월 말 기준)

구분		규모(명)	비중(%)
65세 이상 인구(A)		6,250,986	100.0
기초노령연금 수급자(B)		4,045,311	64.7
국민(직역)연금(C)	소계	2,305,340	37.6
	국민연금	2,067,085	33.7
	공무원연금	206,163	3.4
	사학연금	32,092	0.5
국민(직역)연금+기초노령연금 중복 수급자(D)		1,130,409	18.1
공적연금 수급률(B+C-D)/A(%)		5,220,242	83.5

자료: 정인영 외(2014, p.48)

○ 현재까지 국민연금 수급률뿐만 아니라 급여가 상당히 낮은 상황임.

- 2014년 12월 말 기준으로 노령연금 월평균 지급액은 33만 4천 원 수준에 그치고 있음.
- 노령연금 급여 수준이 낮은 배경에는 무엇보다도 특례노령연금처럼 국민연금 가입기간이 짧은 수급자들의 비중이 높다는 점이 자리 잡고 있음.
- 그러나 현재와 같은 적용 사각지대 문제가 중장기적으로 지속될 경우 무연금 혹은 저연금 문제로 인해 국민연금을 통한 노후 빈곤 방지 또한 쉽지 않다는 우려가 제기됨.

〈표 6-6〉 연금종별 월평균 지급액: 2014년 12월 말 기준

(단위: 천 원)

계	노령연금							장애연금				유족 연금
	소계	20년 이상	10년~ 19년	소득 활동	조기	특례	분할	소계	1급	2급	3급	
323	334	870	408	527	485	206	167	425	581	460	356	254

주: 기본+부양가족연금월액 기준이며, 계 및 노령 소계 평균액 산정 시 분할연금은 제외됨.

자료: 국민연금공단(2015)

○ 현재까지 국민연금제도가 전국 단위로 확대된 지 채 20년이 안 된 관계로 수급권 사각지대가 크게 존재하지만, 향후 출생코호트를 가로질러 수급률은 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

- 제3차 재정계산 가정에 기초할 경우 남성은 1970년대 중반 이후의 출생코호트에 이르면 노령연금 수급률이 80% 전후에 도달할 것으로 전망됨.
- 그러나 여성의 경우 1990년대 초반 출생코호트에서도 수급권 사각지대는 대략 40% 정도로 남성에 비해 그 규모가 상당히 클 것으로 전망됨.
- 향후 국민연금 급여(수급권) 사각지대를 충실히 해소하기 위해서는 여성의 연금 수급권 강화에 보다 큰 관심을 기울일 필요가 있음.

〈표 6-7〉 국민연금(노령연금) 수급률 및 급여 수준 전망

(단위: %)

세대 구분	남성			여성		
	노령연금 수급률	급여(노령연금 수급자)		노령연금 수급률	급여(노령연금 수급자)	
		소득대체율	연금월액		소득대체율	연금월액
한국전쟁/전후복구('52-'54)	52.17	26.35	95.05	15.36	27.06	62.50
베이비 붐('55-'63)	57.61	29.46	120.70	22.28	26.67	67.60
베이비 버스터('64-'67)	66.57	31.10	141.82	31.38	27.24	78.45
제2차 베이비 붐('68-'74)	71.39	29.94	145.95	38.50	31.73	101.18
제2차 베이비 버스터('75-'78)	81.66	27.32	136.76	50.47	34.67	114.63
베이비 붐 에코(전기)('79-'85)	77.79	27.56	137.97	57.14	33.53	110.29
베이비 붐 에코(후기)('86-'93)	83.12	27.15	133.27	61.31	33.86	111.99

주: 연금월액은 2012년 기준 1인 가구 최저생계비 대비 비중으로 표시됨.

자료: 우혜봉(2015, p.30, p.32)

- 출생코호트를 가로질러 노령연금 수급권 사각지대가 크게 축소됨에도 불구하고, 국민연금의 급여 적정성 문제는 장기간 지속될 것으로 예상됨.
  - 국민연금(노령연금)의 평균 급여는 증장기적으로도 1인 가구 최저생계비 수준을 다소 상회하는 수준에 그칠 것으로 전망됨.
  - 이에 따라 은퇴 이전의 생활수준(소비수준)을 보장하기 위해서는 퇴직연금 등 추가적인 소득원 확보가 필요한 상황임.

## 제3절 국외 사례

### 1. 노후소득보장제도 운영 현황

#### □ 공·사적 연금 체계와 노후소득보장

○ 개별 국가들이 운영하는 노후소득보장체계는 매우 다양하지만, 노후 빈곤을 효과적으로 통제하기 위해서는 보편적 수급권과 급여의 적정성 확보가 매우 중요함.

- 기초연금을 운영하는 국가들의 경우 보편적 수급권이 보장되지만, 스위스나 영국과 같은 국가들은 상대적으로 급여 수준이 낮은 국가들에 해당함.
- 덴마크의 경우 전체 인구 대비 노인층의 소득수준이 상대적으로 낮은 국가에 해당하지만, 기초연금의 급여 수준이 상당히 높다는 점에서 노후 빈곤에 대한 효과적인 통제가 가능한 상황임.
- 스웨덴이나 핀란드와 같은 최저보장연금을 운영하는 국가의 경우 최저보장연금과 소득비례연금 간 유기적 연계를 통해 보편적 수급권이 보장되는 형태이며,
- 프랑스와 같은 국가들의 경우 범주형 공공부조와 소득비례연금 간에 존재하는 체계적 연계를 통해 연금 사각지대를 효과적으로 해소하는 국가에 해당함.
- 독일의 경우 전통적으로 소득비례연금의 역할이 주도적이었지만 연금 개혁으로 인한 공적연금의 소득보장 기능 축소 및 이로 인한 노후 빈곤 문제에 보다 적극적으로 대응하기 위한 측면에서 범주형 공공부조의 역할을 강화하고 있음.
- 이탈리아 또한 독일과 유사한 모습을 보이지만, 범주형 공공부조와 소득비례연금이 유기적으로 연계되지 못함으로 인해 현 근로계층의 노후소득보장과 관련된 우려가 큰 상황임.

○ 일련의 연금 개혁을 통해 공적연금의 역할이 축소되는 상황에서 대부분의 국가들은 노후소득보장의 적정성 제고 측면에서 사적연금의 역할을 강화하는 모

습을 보임.

- 사적연금을 국가의 개입이 최소화된 상태에서 개인의 자발적 선택에 기초한 완전적립방식의 저축으로 이해는 경향이 있지만, 사적연금의 세부적인 설계와 운영 형태는 국가에 따라 매우 상이함.
- 일반적으로 비스마르크형 소득비례연금을 운영한 국가의 경우 공적연금의 소득보장 수준이 상당히 높았다는 점에서 공적연금이 사적연금을 구축한 모습을 보였음.
- 반면 노후 빈곤 방지를 기본 목표로 하는 베버리지형 기초연금 운영 국가들의 경우 급여 적정성 확보 차원에서 사적연금이 발전할 개연성은 상대적으로 높았음.
- 덴마크의 경우 스웨덴과 같은 다른 북유럽 국가들과 달리 (기초연금에 추가하여) 소득비례연금이 도입되지 못함으로 인해 사적연금이 발전할 여지는 컸지만,
- 노조 및 ATP의 영향으로 사적연금의 역할이 제한적이었으며 1990년대 이후에야 비로소 괄목할만한 성장세를 보임.
- 전통적 비스마르크형 소득비례연금 운영 국가들의 경우 공적연금의 역할 축소에 대응해 사적연금의 역할 강화를 도모하고 있지만, 현재까지 적용 범위 확대가 쉽지 않은 과제로 남아 있음.<sup>18)</sup>

○ 전반적으로 비스마르크형 소득비례연금제도를 도입한 국가들이 공적연금 재정안정화 개혁으로 인한 사각지대 해소와 적정 노후소득보장 측면에서 보다 큰 어려움에 직면한 상황임.

18) 참고로, 비스마르크형 소득비례연금을 도입한 프랑스의 경우, 독일, 벨기에, 이탈리아와 비교하여, 공적연금(regime general)의 노후소득보장 수준이 상당히 낮았음. 이로 인해 제2차 세계대전 후 노사 간 협의에 기초하여 퇴직연금이 도입되었으며, 1972년에는 모든 민간 부분에 강제화됨. 공적연금과 마찬가지로 노사 간 협의에 기초하여 운영되는 관계로 퇴직연금을 공적연금으로 분류하기도 하는데, 프랑스의 퇴직연금은 부과방식으로 운영됨.

〈표 6-8〉 주요 국가의 노후소득보장체계와 노인 빈곤율/소득수준

국가	공적연금		사적연금			노인 빈곤율 (전체 빈곤율)	전체 인구 대비 노인 소득
	국가(1주)		기업(2주)		개인(3주)		
	1층 (노후최저보장)	1층/2층 (소득비례연금)	2층 (단체협약)	2층 (고용계약)	3층 (개인)		
네덜란드	BP+SA	-	DB (준의무; 부문)	DB/DC (임의; 대기업)	-	2.0% (7.9%)	87.3%
덴마크	BP	DC(Flat) (ATP)	DC (준의무; 부문)	-	-	4.6% (5.4%)	77.1%
독일	SA	PT	DB/DC (임의; 부문)	DB/DC (임의; 대기업)	DC (임의; Riester)	9.4% (8.4%)	86.9%
벨기에	MP+SA	DB	DB/DC (임의; 부문)	-	-	10.7% (10.2%)	77.2%
스웨덴	GP+SA	NDC	DB/(DC) (준의무; 전체)	-	DC (의무; PP)	9.3% (9.0%)	85.7%
스위스	BP+MP+SA	-	DB (의무; 전체)	DB/DC (임의; 대기업)	-	23.4% (9.1%)	75.6%
영국	BP+GP+SA	DB (적용대체)	-	DB/DC (적용대체)	DC (적용대체)	13.4% (10.5%)	82.3%
이탈리아	SA(+SP)	NDC	DB/DC (임의; 부문)	(Tfr)	-	9.3% (12.7%)	95.6%
프랑스	MP+SA	DB+PT (의무; 민간)		-	-	3.8% (8.1%)	100.4%
핀란드	GP+SA	DB (의무; 전체)		-	-	7.8% (7.1%)	83.6%

주: BP=기초연금, MP=최저연금, SP=보충연금, GP=최저보장연금, SA=범주형 공공부조; 네덜란드와 핀란드의 빈곤율(중위소득 50%)은 2013년, 나머지 국가는 2012년 자료; 노인층의 상대소득(가구균등화 가처분소득) 자료 중 네덜란드, 이탈리아, 프랑스는 2013년, 나머지 국가는 2012년 자료임.  
 자료: 우해봉 외(2015, p.20), OECD(2015, p.169, p.171)에 기초하여 작성

## 2. OECD 국가의 노후소득보장제도 개혁 동향('09~'15)

### □ 개혁의 일반적 동향

○ 2008년 글로벌 금융위기 이후 추진된 연금 개혁이라는 점에서 재정건전성 제고와 관련된 다양한 조치들이 취해짐.

- 그러나 재정건전성에 대한 과도한 강조가 노후 빈곤 리스크 증가와 같은 또 다른 문제를 초래할 수 있다는 점에서 노후소득보장의 적정성 강화 조치 또한 취해짐.

- 다만, 재정건전성 확보가 매우 중요한 이슈라는 점에서 급여 적정성을 강화

하는 조치를 취하더라도 노후소득보장의 목표 효율성이 높은 조치를 중심으로 추진됨.

□ 노후소득보장의 적정성 제고 조치

- 일부 국가에서 직접적인 급여 인상이 추진되기도 했지만, 대체적으로 사회적 취약계층을 표적화한 급여 인상 조치가 취해짐(룩셈부르크, 아일랜드).
- 고용 불안정, 양육 등으로 인한 경력 단절 및 이로 인한 급여 적정성을 제고하기 위한 급여산식 변경 및 크레딧 도입이 추진됨(독일, 캐나다, 프랑스).
- 그리스, 멕시코, 핀란드와 같은 국가들의 경우 새로운 무기여연금(자산조사형, 연금조사형)을 도입함.
  - 호주의 경우 기존 기초보장제도(Age Pension)의 수급률을 축소하여 재정 건전성을 강화하되 급여 수준을 인상하여 소득보장 기능을 강화하는 방식을 취함.
- OECD 국가들이 재정 불안정 문제를 적절히 통제하는 동시에 급여 적정성을 제고하기 위해 취한 보다 일반적인 방법은 은퇴(수급개시연령) 연기와 근로유인 강화 조치임.
  - 스웨덴, 스페인, 캐나다, 프랑스와 같은 국가들은 은퇴 연기 혹은 고령 근로에 대한 보상 조치를, 덴마크, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 폴란드와 같은 국가들은 조기 은퇴에 대한 벌칙을 강화하는 조치를 취함.
  - 호주는 조기 은퇴에 대한 벌칙을 강화하는 동시에 기초연금(Age Pension) 수급자의 근로 유인을 강화하는 조치(Work Bonus)를 동시에 추진함.
  - 다른 한편으로 노르웨이(퇴직연금), 캐나다(CPP)와 같은 국가들은 근로활동과 연금 수급을 병행할 수 있는 고령 친화적 급여제도 개편 작업을 추진함.

## 제4절 관련 제도 검토

### 1. 기초연금제도

#### □ 기초연금제도 도입의 주요 성과

- 기존 기초노령연금에 비해 현 노인층의 빈곤 문제 완화에 보다 긍정적인 기여를 하는 것으로 평가 가능함.
  - 제도 도입 시점에서 급여 수준을 국민연금 A값의 10% 수준(20만 원)으로 즉각적으로 인상함으로써 현 노인층의 극심한 빈곤 문제 완화에 보다 긍정적인 기여를 함.
- 현 기초연금은 심각한 노후 빈곤 문제 해결에 보다 긍정적인 기여를 하는 동시에 재정건전성을 확보할 수 있는 방식으로 설계됨.
  - 국민연금 가입기간과 연계되어 급여가 산정되는 관계로 중장기적으로 국민연금의 성숙에 따라 기초연금 재정 소요는 축소되는 방식으로 설계됨.

#### □ 기초연금제도의 과제

- 기초연금이 현 노인층의 빈곤 문제를 보다 효과적으로 완화하는 한편 재정건전성을 확보할 수 있는 방식으로 설계되었지만, 현재까지 기초연금의 중장기적 역할은 불확실한 상태로 남아 있음.
  - 기준연금액이 물가상승률(CPI)에 따라 인상될 경우 중장기적으로 국민연금이 성숙됨에 따라 기초연금의 재정건전성 확보 기제는 충실히 작동할 것으로 예상됨.
  - 그러나 기준연금액이 지속적으로 물가상승률(CPI)에 연동될 경우 초기 국민연금 A값의 10% 수준에서 설정된 기초연금의 노후소득보장 기능은 중장기적으로 기존 기초노령연금에 비해서도 축소될 개연성 또한 존재함.
  - 특히, 기초연금법에 따라 매 5년마다 기준연금액을 정책적으로 조정하는 과정에서 그 조정 폭이 충분히 크지 않는 한 최초 제도 설계 시점의 급여 수준(대략 A값의 10%)을 유지하기는 쉽지 않음.

- 국민연금과의 역할 분담에 대한 충분한 검토 없이 기초연금이 도입됨으로써 국민연금과 기초연금의 역할 분담 또한 모호한 상황임.
  - 비록 국민연금 수급자에게 소득 재분배 효과가 집중되지 않도록 하는 기제가 작동하고 있지만, 소득 재분배 측면에서 국민연금과 기초연금의 역할이 중첩되는 상황임.
  - 또한 국민연금(A급여액)과 연계된 기초연금 급여산식이 장기 재정 안정성 제고에 기여하는 측면은 있지만, 국민연금에 대한 가입 유인을 줄여 제도의 안정적 운영에 걸림돌이 될 수 있다는 비판 또한 제기됨.

## 2. 퇴직연금제도

### □ 퇴직연금제도 도입 및 성과

- 노후소득보장을 강화하기 위하여 2005년에 근로자퇴직급여보장법을 제정하여 2005년 12월부터 퇴직연금제도를 시행함.
  - 2011년부터는 퇴직급여제도의 적용 범위가 1인 이상 근로자를 고용하는 전체 사업장으로 확대되어 제도의 형식적 보편성은 확보됨.
  - 또한 2011년 7월 법 개정을 통해 퇴직금 중간정산 요건을 강화하는 한편 신설 사업장의 경우 퇴직연금 도입을 의무화함.
- 그러나 퇴직연금 도입 후 상당한 기간이 경과했음에도 불구하고 퇴직연금 도입률은 16% 수준에 불과한 상황이며, 특히 영세 사업장의 퇴직연금 도입률은 매우 저조한 문제를 보임(〈표 6-9〉 참고).
  - 또한 퇴직연금의 증도 해지율이 높은 동시에 퇴직급여를 대부분 일시금으로 수급함으로써 퇴직연금의 노후소득보장 기능은 취약한 상황임.
  - 이에 따라, 정부는 기초연금 시행 한 달 후인 2014년 8월 관계 부처 합동으로 사적연금(퇴직연금) 활성화 대책을 발표하였는데,
  - 정부 대책의 핵심은 2016년부터 사업장 규모별로 단계적으로 퇴직연금 도입을 의무화하여 2022년까지 전체 사업장으로 확대하는 것임.

〈표 6-9〉 사업장 규모별 퇴직연금 도입률

사업장 규모	300인 이상	300~100인	100~30인	30~10인	10인 미만	전체
도입률	76%	57%	45%	38%	11%	16%

자료: 기획재정부(2014, p.2)

## □ 퇴직연금 활성화 대책의 효과 전망

○ 퇴직연금 활성화 대책(‘14.8)에 따라 2022년까지 상시근로자를 고용한 모든 사업장으로 확대된다고 하더라도 퇴직연금을 통해 1998년과 2007년에 이루어진 국민연금의 역할 축소를 충실히 보완하기는 쉽지 않을 것으로 전망됨.

- 퇴직연금이 국민연금을 충실히 보완하기 위해서는 적용 범위 확대 그리고 이에 기초한 수급권 강화가 매우 중요하지만,
- 1990년대 초반 출생코호트의 경우에도 남성의 대략 절반 그리고 여성의 2/3 정도는 퇴직연금을 수급하지 못할 것으로 전망됨.

〈표 6-10〉 퇴직연금 수급률 및 급여 수준 전망

(단위: %)

구분	남성			여성		
	퇴직연금 수급률	급여(퇴직연금 수급자)		퇴직연금 수급률	급여(퇴직연금 수급자)	
		소득대체율 (DB형)	소득대체율 (DC형)		소득대체율 (DB형)	소득대체율 (DC형)
한국전쟁/전후복구(‘52-’54)	-	-	-	-	-	-
베이비 붐(‘55-’63)	5.51	8.20	11.69	2.76	6.97	7.69
베이비 버스터(‘64-’67)	18.73	10.51	13.50	10.57	8.16	8.60
제2차 베이비 붐(‘68-’74)	29.99	13.08	16.16	17.36	9.25	10.03
제2차 베이비 버스터(‘75-’78)	42.19	15.63	19.07	26.03	10.46	11.77
베이비 붐 에코(전기)(‘79-’85)	47.68	18.57	22.02	29.60	12.67	15.00
베이비 붐 에코(후기)(‘86-’93)	52.83	22.31	25.61	35.09	15.68	19.37

주: 퇴직연금 수급률은 2014년 8월 발표된 관계 부처 합동의 퇴직연금 활성화 대책의 내용을 반영하여 산출; DC형 퇴직연금 소득대체율 산출을 위해 2013년 제3차 국민연금 재정계산의 금리 가정이 사용됨.  
자료: 우해봉(2015)의 자료를 활용하여 전망치 산출

## 제5절 사각지대 해소 방향

□ 법제도 측면 : 사각지대 없음

□ 실제적용 측면 (중단기)

○ 소득 파악 기반 확충(단기)

- 사각지대 해소를 위한 재원 마련이 쉽지 않다는 점에서 소득 파악 기반 강화 및 이에 기초한 적용 사각지대 개선은 중요한 정책 과제임.
- 소득 파악 기반 확충과 관련하여 정기적인 실태조사 등을 통해 사업장 관리를 강화할 필요가 있으며, 임시·일용 근로자 등 고용 환경이 열악한 개인들의 소득활동이 적기에 보고될 수 있는 신고체계를 구축할 필요가 있음.
  - 적기 신고체계가 구축되지 못할 경우 신고된 근로소득 자료에 기초하여 사후 실태조사를 진행할 경우 근로 사실을 확인하기 어려운 문제가 있음.
  - 또한 실태조사 시점에서는 이미 소득활동을 종료함으로써 제도 안으로 편입시킬 가능성이 낮아지는 문제가 발생함.
  - 2014년 10인 미만 영세사업장을 대상으로 일용근로소득 활용 시범사업을 실시한 후 2015년 2월부터 본 사업을 추진하고 있는데, 2015년 기준으로 현지 실태조사를 진행한 149.3만 명의 대략 26%인 39.2만 명이 국민연금 사업장가입자로 편입됨(보건복지부, 2016)

○ 취약 근로계층의 국민연금 가입 제고(단기)

- 임시·일용·단시간·특수업무형태 종사자 등과 같은 취약 근로계층의 경우 사업장가입자 전환
- 임시·일용·단시간·특수형태업무 종사자, 영세 자영자 등 취약 근로계층의 국민연금 가입 유인을 높일 수 있도록 두루누리 사회보험료 지원 사업이나 실업 크레딧 제도(시행 예정)의 기능 강화 필요
  - 두루누리 사회보험료 지원 사업과 실업 크레딧 제도는 다른 사각지대 해소 대책과 달리 취약 근로계층을 목표 집단으로 하는 제도임.

- 최근 보험료 지원을 차등화(신규 가입자 60%, 기존 가입자 40% 지원)하는 등의 제도 개선이 추진되었지만, 두루누리 사회보험료 지원 사업의 사각지대 해소 효과가 낮다는 비판이 제기되어 왔음.
- 실업 크레딧 또한 구직급여 수급자를 대상으로 인정기간을 최대 1년으로 제한하는 동시에 인정소득의 상한(70만 원)을 상당히 낮게 설정함으로써 단일 제도로서의 노후소득보장 효과는 제한적임.
- 영세사업장 종사자의 경우 입직과 이직이 빈번한 모습을 보이기에 향후 제도 개선 과정에서는 실업 크레딧과 사회보험료 지원이 유기적으로 연계될 수 있는 방안 모색
- 마지막으로, 현재까지 사업장가입자에 대해서만 사회보험료 지원이 이루어지고 있지만, 소득 파악이 가능한 지역가입자에 대해서도 사회보험료 지원 검토

○ 여성의 국민연금 수급권 강화 : 출산 크레딧 제도의 확대 개편(중기)

- 인정기간은 최대 50개월이지만, 한국 사회의 출산력 변천을 고려할 때 현재의 출산 크레딧 제도를 통해 연금 수급권 사각지대 해소나 급여 적정성을 강화하기는 쉽지 않은 상황임(2015년 TFR=1.24).
- 여성의 연금 수급권을 강화하기 위해서는 지원대상에 첫째 자녀를 포함하고, 주된 양육활동 제공자에게 크레딧을 우선적으로 적용할 필요

□ 급여 측면(중장기)

○ 국민연금 가입기간 확대를 통한 급여 적정성 제고(중기)

- 인구 고령화가 급격히 진행되는 상황에서 국민연금의 재정건전성을 확보하는 동시에 급여 적정성을 제고하기 위해서는 수급개시연령 조정을 통해 은퇴 기간을 적절히 통제하는 한편 근로활동 기간을 연장하는 것이 중요한 정책 과제로 등장
- 특히, 청년층의 노동시장 진입이 상당히 늦게 이루어지고 있기에 급여 적정성 제고 측면에서 중고령기의 국민연금 가입기간 확대는 매우 중요한

이슈임.

- 조기노령연금 수급을 억제하는 한편 고령 근로를 촉진하여 급여 적정성을 높이는 방식으로의 급여제도 개편이 지속적으로 추진될 필요
- 국민연금 의무가입 상한 연령(59세)을 수급개시연령 상향 조정 계획에 맞춰 조정

○ 다층노후소득보장체계 내실화(증장기)

- 국민연금 수급권 사각지대 규모를 고려할 때 취약계층의 노후소득보장을 위해서는 기초연금이 일정한 역할을 분담할 필요가 있음.
  - 현 기초연금의 경우 대체로 수급권의 보편성 문제는 해결했다고 할 수 있지만, 적정 노후소득보장 측면에서 충분하지 못한 측면이 있음.
  - 기초연금 도입의 파급효과에 대한 정확한 분석이 필요하며, 이에 기초하여 향후 기초연금의 노후소득보장 수준을 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의가 필요함.
  - 또한 국민연금에 연계하여 기초연금 급여를 감액하는 현재의 방식이 국민연금의 안정적 운영을 저해할 수 있다는 비판이 제기됨을 고려할 때 두 제도 간 역할 분담에 대한 고려가 필요함.
- 퇴직연금의 경우 국민연금의 역할 축소를 보완하여 중산층 이상의 적정 노후소득보장 측면에서 일정한 역할을 담당할 필요가 있음.
  - 퇴직연금이 국민연금의 역할 축소를 보완하기 위해서는 적용 범위 확대가 시급히 요청됨.
  - 또한 퇴직연금이 국민연금의 역할을 보완하여 노후소득보장 기능을 충실히 수행하기 위해서는 연금화를 강화하는 방안 마련이 필요함.

제 7 장

## 고용보험 사각지대 실태 및 개선 방향

제1절 여건전망

제2절 사각지대 실태

제3절 국외 사례

제4절 관련제도 검토

제5절 사각지대 해소 방향



# 7

## 고용보험 사각지대 실태 및 개선 방향 <<

### 제1절 여건 전망

#### 1. 고용보험 재정 추이

- 고용보험재정은 2010년과 2011년에는 재정수지 적자를 기록하였지만, 2011년 요율 인상 이후 재정수지 흑자로 전환됨.
- 고용안정·직업능력개발 계정은 2011년부터 흑자를 기록한 이후, 2014년에 이르러 적립금배율이 2.2 수준으로 안정적인 추이를 보이고 있음.
- 반면 실업급여 계정은 2008년 금융위기 이후 수급자의 급증으로 인해 지출액이 증가하였고, 2014년 말 현재 적립금배율은 0.6으로 고용보험법에 명시된 수준(1.5배 이상 2배 미만)에 훨씬 못 미치는 수준임.

〈표 7-1〉 연도별 고용보험기금 수입·지출 현황(2010~2014)

(단위: 억원)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
총계	수입(a)	47,707	56,071	66,221	71,141	83,708
	사업비(b)	60,011	59,339	59,880	64,812	70,026
	차액(a-b)	△12,304	△3,268	6,342	6,329	13,682
	연말적립금(c)	50,276	47,008	53,350	59,679	73,361
	<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>
고용 · 직능	수입(a)	17,921	20,333	22,471	21,839	25,065
	사업비(b)	18,426	17,463	16,007	18,732	20,344
	차액(a-b)	△505	2,870	6,465	3,107	4,721
	연말적립금(c)	26,765	29,635	36,100	39,207	43,928
	<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>1.5</b>	<b>1.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>
실업 급여	수입(a)	29,786	35,738	43,750	49,303	58,643
	사업비(b)	41,585	41,876	43,873	46,081	49,682
	차액(a-b)	△11,798	△6,138	△123	3,222	8,961
	연말적립금(c)	23,510	17,373	17,250	20,472	29,433
	<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>0.6</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>

주: 2012년부터 각 계정별 수입·지출 현황에는 자영업자계정이 포함됨.

자료: 고용노동부, 2015년판 고용보험백서, 2015년 12월, 333쪽.

## 2. 고용보험재정 전망

- 2015년 9·15 노사정 대타협에 따라 고용보험(실업급여)의 사회안전망 기능을 강화시키는 방향으로의 제도 개편이 추진됨.
- 2015년 9월에 발의된 고용보험법 개정안에는 구직급여 지급수준 상향 및 지급기간 연장 등 실업급여의 보장성을 강화시키는 내용이 포함됨.<sup>19)</sup>
  - 고용보험법 개정안이 시행될 경우, 고용부는 향후 5년 동안 연평균 약 1조 1,000억 원의 추가 재정이 소요될 것으로 전망하고 있음.

〈표 7-2〉 고용보험법 개정안에 따른 추가재정소요(2016~2020)

(단위: 억원)

	2016	2017	2018	2019	2020	연평균
구직급여 추가재정소요	10,077	11,352	11,826	12,324	14,154	11,947
65세 이상 근로자 실업급여 특례 적용	737	783	831	882	937	834
조기재취업수당 폐지	-1,475	-1,504	-1,534	-1,565	-1,596	-1,535
<b>추가재정소요 합계</b>	<b>9,339</b>	<b>10,631</b>	<b>11,123</b>	<b>11,641</b>	<b>13,495</b>	<b>11,246</b>

주: 구직급여 기여요건을 강화할 경우 보장성 강화로 인한 수급자의 신청률이 최대 2%p 상승할 것이라는 가정 하에 추계한 결과임.

자료: 고용노동부, 「고용보험법」 개정안 설명자료, 2015년 10월 5일.

- 자발적 이직자 대상의 장기구직자 구직급여제도가 도입될 경우에도 수천억 원의 추가적인 재정이 소요될 전망이다(이병희 외, 2014).
- 이직사유별 상실자 비중에 있어 자발적 이직자의 비중은 2005년 66.1%에서 2014년 61.1%로 감소하는 추세이기는 하지만 여전히 60%를 상회하고 있음 (한국고용정보원, 2015).
  - 2014년 피보험자격 상실자 584만 명 중에서 구직급여를 신청할 수 있는 고

19) 전체 지급기간 일괄 30일 연장, 지급수준 상향(50% → 60%), 기여요건 변경(이직 전 18개월간 180일 → 이직 전 24개월 간 270일), 상·하한액 개편, 65세 이상 근로자 실업급여 특례 적용, 조기재취업수당 폐지 등.

용보험 가입기간 및 이직사유 충족자의 비중은 24%에 불과함.

- 이런 연유로 학계를 중심으로 자발적 이직자에 대한 장기구직자 구직급여제도 도입이 꾸준히 제기되고 있음.
  - 장기구직자 구직급여제도가 도입될 경우 한 해 수급자 규모는 101천~170천 명, 소요재정은 2,569억~4,321억 원으로 추정됨.<sup>20)</sup>
- 실업급여의 보장성이 강화되는 정책들이 추진될 경우 요율 인상에 대한 요인과 일반회계지원에 대한 사회적 요구가 점증할 것임.
  - 실업급여의 보장성과 실직자에 대한 재취업지원 강화는 고용보험재정 지출의 증가를 수반하는 정책임.
  - 향후 비자발적 이직의 증가, 보장성 강화로 인한 신청률의 증가 등의 요인만으로도 고용보험의 재정건전성이 악화될 우려가 있음.
  - 고용보험 요율 인상과 고용보험(모성보호)사업에 대한 일반회계지원 확대가 불가피할 전망이다.

---

20) 장기구직자 구직급여제도의 제도설계에 관한 구체적인 내용은 이병희 외(2014)의 실업급여사업군 평가보고서의 제4장을 참조하기 바람.

## 제2절 사각지대 실태

### 1. 법제도적 측면

- 법적으로 적용대상에서 제외되는 월 60시간미만 시간제근로자, 특수형태근로종사자, 가사노동자 등이 사각지대에 해당
- 전체 취업자(2,614만 명) 가운데 비임금근로자는 적용에서 제외되는데, 2015년 8월 기준으로 그 규모는 683만 명으로 취업자에서 차지하는 비중은 26.1%임(한국노동연구원, 2015).
- 고용보험은 보험의 목적(실업급여 제공)을 고려하여 근로자임에도 불구하고 법 적용을 제외함.
  - 소규모 사업에 종사하는 경우 외에도 65세 이상인 자 등 대해서도 법 적용을 배제
  - 근로자 중 1. 65세 이후에 고용된 자(실업급여사업만 제외) 2. 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자) 다만, 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로자를 제공하는 자와 일용근로자는 제외 3. 외국인 근로자(외국인 체류자격에 따라 상호주의, 적용 배제, 당연적용, 임의가입 등 구분) 4. 「별정우체국」법에 따른 별정우체국 직원에 대해서는 적용 제외
  - 그 밖에 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 따른 공무원, 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 자의 경우도 적용을 제외하되, 별정직 공무원, 임기제공무원의 경우 본인 희망에 따라 가입 가능
- 임금근로자(1,931만 명) 중에서도 적용제외 대상자의 규모는 306만 명으로, 전체 임금근로자의 15.8%에 달함<sup>21)</sup> .

21) 임금근로자 중에서 가사서비스업 종사자와 농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 및 총공사금액이 2천만 원 미만인 건설업의 경우에는 적용이 제외됨. 또한 65세 이상 근로자, 월 60시간미만(주 15시간미만) 시간제 근로자, 공무원과 교원, 우체국직원도 적용제외 근로자에 속함.

- 적용대상인 임금근로자 1,931만 명 중에서도 실제 가입자는 1,215만 명으로 74.7%를 차지하며, 무려 411만 명에 이르는 25.3%의 임금근로자는 다양한 이유로 인해 고용보험에 가입하지 않은 것으로 나타남.

## 2. 실제 적용측면

- 법적으로는 적용대상임에도 불구하고 사업주의 가입의무 불이행 혹은 노사간 합의에 의해 보험료를 납부하지 않는 경우임.
- 적용대상인 임금근로자 1,931만 명 중에서도 실제 가입자는 1,215만 명으로 74.7%를 차지하며, 411만 명에 이르는 25.3%의 임금근로자는 다양한 이유로 인해 고용보험에 가입하지 않은 것으로 나타남.
- 최근 정규직과 비정규직 간의 고용보험 가입률 격차는 여전한 것으로 보이고, 사업체 규모별로도 가입률 격차가 뚜렷하게 나타남.
  - 2015년 8월 현재 정규직의 가입률은 74.0%인 반면, 비정규직의 가입률은 42.0%에 불과하고 최근 자료를 보면 임금근로자의 가입률이 완만하지만 꾸준히 증가하는 모습을 보이지만, 정규직과 비정규직 간의 가입률 격차는 줄어들지 않고 있는 실정임.
  - 정규직 여부별·사업체 규모별 가입률을 살펴보면, 5인 미만 사업장의 정규직 근로자의 가입률은 39.1%인 반면, 비정규직 근로자의 가입률은 17.5%로 매우 낮은 수준으로 5~9인 사업장의 정규직 근로자의 가입률은 69.8%인 반면, 비정규직 근로자의 가입률은 34.5%에 불과함.
  - 근로형태별 직업훈련 경험에 있어서도 정규직과 비정규직 간의 격차는 최근까지 지속되고 있는 것으로 나타나며 정규직과 비정규직 근로자의 직업훈련 경험은 모두 증가하는 추세를 보이고 있지만, 201년 이후 그 격차는 다소 확대되고 있음.
  - 2015년 8월 현재 정규직 근로자의 58.1%가 직업훈련을 경험하였고, 비정규직 근로자의 43.0%가 직업훈련을 경험하여 그 격차는 15.1%p임.

〈표 7-3〉 근로형태별 고용보험 가입률 추이

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
임금근로자	56.8	58.9	58.6	59.6	61.2	62.4	63.8	63.7
정규직	65.8	67.6	67.6	68.9	70.4	71.8	73.5	74.0
비정규직	39.2	42.7	40.4	41.6	42.7	43.0	43.4	42.0
○ 한시적 근로	56.0	62.0	60.6	61.1	62.0	61.8	61.9	59.3
- 기간제	62.3	68.7	66.4	65.1	65.8	65.3	64.9	63.3
- 반복갱신	77.3	85.3	82.1	80.7	79.6	82.6	78.9	74.8
- 기대불가	14.4	18.1	17.0	21.5	23.7	25.0	26.7	25.7
○ 비전형 근로	25.8	27.6	28.6	28.0	29.9	29.6	29.2	29.0
- 파견	72.3	77.1	71.7	72.8	70.2	70.7	77.9	67.9
- 용역	60.9	70.3	74.2	67.0	68.0	68.0	66.6	64.6
- 특수형태근로	7.5	2.3	2.0	4.5	5.8	5.6	3.6	4.2
- 가정 내 근로	1.7	7.7	8.8	8.8	5.7	17.1	9.2	17.9
- 일일근로	2.7	5.1	4.0	5.9	4.4	4.0	5.3	5.8
○ 시간제 근로	6.3	9.1	10.6	13.4	14.8	17.2	19.5	18.8

자료: 한국노동연구원(2015), KLI 비정규직 노동통계

〈표 7-4〉 정규직 여부별·사업체 규모별 고용보험 가입률 추이

(단위: %)

		2010년 8월	2011년 8월	2012년 8월
정규직	5인 미만	33.6	37.8	39.1
	5-9인	64.1	67.7	69.8
	10-29인	81.4	82.7	84.5
	30-99인	91.1	93.0	93.4
	100-299인	95.7	95.8	95.8
	300인 이상	97.6	97.1	98.2
비정규직	5인 미만	15.7	16.6	17.5
	5-9인	31.0	32.2	34.5
	10-29인	47.4	48.9	50.6
	30-99인	58.4	60.0	61.9
	100-299인	72.3	74.1	75.0
	300인 이상	75.6	78.4	79.5

자료: 성재민(2013), 근로형태 부가조사를 통해 본 비정규직 노동시장의 추이, 한국노동연구원.

〈표 7-5〉 근로형태별 직업훈련 경험 추이

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
임금근로자	26.8	30.8	31.2	35.5	37.2	46.9	52.5	53.2
정규직	30.4	34.7	34.6	39.5	41.4	51.5	57.0	58.1
비정규직	19.8	23.5	24.4	27.8	28.8	37.3	43.1	43.0
○ 한시적 근로	21.2	25.2	28.4	32.5	33.9	45.4	52.3	51.6
- 기간제	23.8	28.0	32.3	35.9	37.3	48.5	56.9	56.4
- 반복갱신	25.6	30.4	32.1	33.7	34.6	56.8	54.9	52.6
- 기대불가	7.1	7.9	6.4	10.5	10.5	17.7	19.2	21.4
○ 비전형 근로	20.6	24.8	24.4	27.8	28.1	34.2	38.9	39.1
- 파견	30.7	42.7	33.9	35.0	35.8	47.1	61.8	60.3
- 용역	14.3	21.6	23.6	29.4	27.8	34.4	40.3	41.4
- 특수형태근로	49.5	50.5	51.8	59.1	61.7	69.4	75.3	74.8
- 가정 내 근로	1.1	9.5	8.3	8.3	6.4	5.5	3.6	15.2
- 일일근로	2.5	4.7	4.0	5.2	5.4	7.7	9.7	11.4
○ 시간제 근로	8.4	14.9	14.5	16.5	18.0	26.1	32.4	32.4

자료: 한국노동연구원(2015), KLI 비정규직 노동통계

□ 사각지대 해소를 위해 2012년 시행된 두루누리사업은 매년 지원 대상, 지원 수준에 있어 제도 개편이 이루어짐.

○ 2016년 1월부터 신규가입 유인을 위해 지원 수준을 조정하고, 지원 대상을 확대함.

○ 구체적으로 보험료 지원을 기존의 50% 일괄 지원에서, 신규가입자 60%, 기존 가입자 40%로 차등 지원함.<sup>22)</sup>

○ 건설사업장의 경우 지원 대상을 총공사금액 1억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대함.

○ 지원대상기업의 가입근로자수 산정 시 육아휴직 등 대체인력 채용인원은 제외함.

22) 2012년 3월부터 2014년 12월까지의 두루누리사업 참여자에 대한 자료를 분석한 결과, 지원을 받기 3년 내에 한 번도 고용보험에 가입한 이력이 없고 사업 지원을 통해 처음 가입하게 된 근로자는 전체 186만 명 중에서 약 16%인 30만 명으로 나타남(박진희 외, 2015).

〈표 7-6〉 두루누리사업의 주요 제도 변화

구분	지원 보수	지원 수준	
2012년	월 보수 35~125만원 미만	·35~105만원 미만 : 1/2 지원 ·10~125만원 미만 : 1/3 지원	
2013년	월 보수 130만원 미만	1~3월	·110만원 미만 : 1/2 지원 ·110~130만원 미만 : 1/3 지원
		4~12월	130만원 미만 : 1/2 일괄 지원
2014년	월 보수 135만원 미만	1/2 일괄 지원	
2015년	월 보수 140만원 미만	1/2 일괄 지원	
2016년	월 보수 140만원 미만	신규가입자 60%, 기존가입자 40% 차등 지원	

자료 : 근로복지공단, 내부자료

□ 사회보험료 지원사업인 두루누리사업의 효과에 대해서는 서로 엇갈리는 시각이 존재함<sup>23)</sup>.

○ 이 사업의 추진으로 인해 10인 미만 사업장, 저임금 근로자의 가입률이 꾸준히 증가하고 있다고 하지만, 실제 사각지대 해소 효과는 그리 크지 않은 것으로 판단됨.

○ 2016년부터 기존가입자에 대한 지원금 지급에 따른 사중손실을 줄이고 신규 가입자의 유인을 제고하는 방향으로 제도개편이 이루어졌지만, 이에 대한 효과 역시 그리 크지 않을 것으로 전망됨<sup>24)</sup>.

### 3. 급여 측면

□ 가입을 하였더라도 수급요건이 까다롭거나 수급요건을 충족시키지 못하여 급여를 받지 못하는 경우임. 고용보험에서 피보험단위기간을 충족하지 못하거나, 자발적으로 이직한 자 등은 실업급여를 받지 못함.

○ 2014년 피보험자격 상실자 584만 명 중에서 구직급여를 신청할 수 있는 고용보험 가입기간 및 이직사유 충족자의 비중은 24%에 불과함.

23) 2014년 말까지의 두루누리사업 현황과 성과에 관해서는 박진희 외(2015)의 연구를 참조하기 바람.

24) 예를 들어, 월평균 보수 130만원 기준 신규가입 근로자의 월 고용보험 보험료 지원금은 5,070원(연 60,840원)이고, 기존가입 근로자의 월 지원금은 3,380원(연 40,560원)으로 그 차이는 월 1,690원(연 20,280원)에 불과함.

[그림 7-1] 고용보험의 제도적 사각지대 및 실제 사각지대 추정(경향 부가조사, 2015.08기준)

취업자 2,614만 명(100%)			
비임금		임금근로자 1,931만 명(73.9%)	
근로자		적용대상 1,626만 명[84.2%]	
683만 명 (26.1%)	적용제외 306만 명 [15.8%]	실제 가입자	미가입자
		1,215만 명 [74.7%]	411만 명 [25.3%]
제도적 사각지대		고용보험 수혜자	실제 사각지대

주 : (%)는 취업자 대비 비중이며, [%]는 임금근로자 대비 비중 또는 적용대상자 대비 비중을 의미함.  
 자료: 고용노동부와 근로복지공단 내부자료

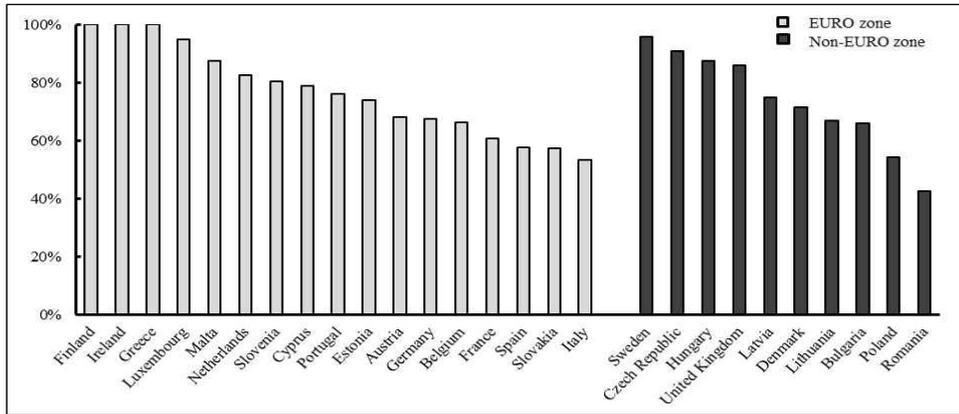
## 제3절 국외 사례

### 1. 적용률 국제비교<sup>25)</sup>

- 고용보험의 실제 사각지대를 가장 잘 요약하고 있는 지표는 가입률 혹은 적용률이지만 국제비교를 할 만한 자료를 구하기가 쉽지 않음.
- 적용률을 적용대상 임금근로자 대비 실제 가입자(피보험자)의 비율로 정의하면, 2012년 현재 우리나라 고용보험의 적용률은 72.3%임.
- 선진국에서는 법적 적용대상자의 대부분은 가입을 하고 있기에, 실제 사각지대에 대해서는 심각하게 정책적 관심을 두고 있지 않음.
- EU 27개국의 경제활동인구 대비 가입자 비율로 정의되는 적용률 자료에 의하면 유럽연합 27개국의 고용보험 적용률은 평균 73% 수준을 보이고 있음 (Esser et al., 2013).
  - 핀란드, 스웨덴, 아일랜드, 그리스, 룩셈부르크 등의 적용률은 95% 이상이고, 적용률이 50% 미만인 국가는 루마니아가 유일함.
  - 이 적용률 정의에 따르면, 우리나라의 2012년도 적용률은 42%에 불과한데, 물론 경제활동인구에서 자영업자가 차지하는 비중 등의 차이로 인해 단순 비교할 수는 없다고 봄.
  - 한편 우리나라의 실업급여 수혜율은 OECD 평균에 비해 훨씬 낮은 수준으로 이병희(2013)의 연구에 의하면 우리나라의 실업급여 수혜율은 OECD 평균에 훨씬 미치지 못하는 것으로 나타남.

25) 이 절의 내용은 김동현(2014b)의 연구에 바탕을 두고 있음.

[그림 7-2] EU 27개국의 고용보험 적용률(2010)



자료: Esser et al.(2013), 16쪽

## 2. 실업급여 적용요건 및 수급자격 기준의 국제비교

- 실업급여 적용요건 및 수급자격 기준의 엄격성 정도를 측정하여 고용보험의 제도적 사각지대의 국제비교를 시도하고자 함.
- 실업급여 적용요건 전반에 대한 국제비교 자료는 구할 수 없지만, 유일하게 ‘시간제근로 추가조건’은 OECD(2010) 보고서에 수록되어 있음.<sup>26)</sup>
- 실업급여 수급자격 기준의 엄격성을 점수화한 Venn(2012)의 연구에서 ‘최소 고용/기여조건’과 ‘자발적 이직 제재’ 수준에 관한 자료를 구함.
  - 이 세 가지 항목의 엄격성 수준에 대해 Venn(2012)의 항목별 점수 부여방식을 사용하여 각 항목별로 1점에서 5점까지의 점수를 부여함(1점은 가장 관대한 수준, 5점은 가장 엄격한 수준을 의미).
  - 세 가지 항목의 가중치를 동일하게 1/3로 부여하는 방식으로, 세 가지 항목의 점수를 합하여 국가별로 사각지대의 수준을 파악할 수 있는 종합 점수를

26) OECD(2010) 보고서와 함께 OECD Benefits and Wages의 2012년도 국가별 보고서를 참조하여 시간제근로자 대상의 실업급여 적용요건을 다시 한 번 확인하였음. 이 과정에서 덴마크의 경우 Venn(2012)이 부여했던 최소 고용/기여조건 점수를 변경함. 전일제근로자의 최소 고용/기여조건은 52주이지만, 시간제근로자의 최소 고용/기여조건은 34주이기 때문임. 따라서 Venn(2012)이 부여했던 3점에서 2점으로 한 단계 점수를 낮추었음.

매김.

- 분석 결과를 보면, 우리나라는 미국을 제외하고는 비교대상 30개국 중에서 종합 점수에 있어 가장 높은 수준을 보여주고 있음.
- 세부 항목별로 보면 최소 고용/기여조건의 경우에는 상대적으로 관대한 편에 속하지만, 시간제근로 추가조건은 엄격하며 자발적 이직 제재 수준은 매우 엄격한 편에 속함.
- 이러한 국제비교를 통해 시간제근로 추가조건과 자발적 이직 제재를 완화하는 방안이 필요함을 파악할 수 있음.
- 시간제근로 추가조건의 완화는 피보험자 관리제도의 개편 및 시간제근로자 부분실업급여제도 도입방안과 함께 논의되어야 할 사항임.
- 자발적 이직 제재와 관련하여 장기구직자 구직급여제도의 도입은 소요 재정추계 등 이미 상당한 연구가 진행된 사항임.

〈표 7-7〉 항목별 점수 부여 방식과 해당 국가

항목	점수	설명	해당 국가
최소 고용/ 기여조건	1	고용/기여 불필요	호주, 뉴질랜드
	2	1-10개월	캐나다, 핀란드, 프랑스, 그리스, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 슬로베니아, 영국, 미국
	3	11-13개월	오스트리아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 독일, 헝가리, 이스라엘, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 스위스
	4	14-24개월	아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 터키
	5	24개월 초과	슬로바키아
시간제근로 추가조건	1	추가조건 없음	호주, 체코, 뉴질랜드, 슬로바키아, 스위스, 아일랜드, 독일, 헝가리, 이스라엘, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 슬로베니아, 에스토니아, 스페인, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 터키
	2	주당 1-10시간	덴마크, 오스트리아, 노르웨이, 영국
	3	주당 10-15시간	캐나다
	4	주당 15-20시간	핀란드, 스웨덴, 폴란드, 한국
	5	주당 20시간 이상	일본, 미국
자발적 이직 제재	1	0-4주 (급여삭감)	슬로바키아, 체코, 오스트리아, 덴마크
	2	5-9주	호주, 아일랜드, 노르웨이, 스위스
	3	10-14주	핀란드, 독일, 헝가리, 이스라엘,

			일본, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국
4	14주 초과		프랑스, 폴란드
5	수급자격 박탈		캐나다, 에스토니아, 그리스, 이탈리아, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 터키, 미국

주: Venn(2012)과 OECD(2010)의 자료를 결합하는 과정에서 시간제근로 추가조건에 대한 정보를 구할 수 없는 6개 국가(벨기에, 불가리아, 사이프러스, 리투아니아, 말타, 루마니아)는 제외하여 본 연구에서의 비교대상 국가는 모두 30개국임.

자료: OECD(2010: 235), Venn(2012) 등을 참조하여 재구성

〈표 7-8〉 고용보험 제도적 사각지대 국제비교

	최소 고용/기여조건	시간제근로 추가조건	자발적 이직 제재 수준	종합 점수
호주	1	1	2	1.3
체코	3	1	1	1.7
뉴질랜드	1	1	3	1.7
덴마크	2	2	1	1.7
오스트리아	3	2	1	2.0
노르웨이	2	2	2	2.0
스위스	3	1	2.5	2.2
프랑스	2	1	4	2.3
독일	3	1	3	2.3
헝가리	3	1	3	2.3
아일랜드	4	1	2	2.3
이스라엘	3	1	3	2.3
슬로바키아	5	1	1	2.3
영국	2	2	3	2.3
그리스	2	1	5	2.7
네덜란드	2	1	5	2.7
슬로베니아	2	1	5	2.7
에스토니아	3	1	5	3.0
스페인	3	1	5	3.0
핀란드	2	4	3	3.0
이탈리아	4	1	5	3.3
룩셈부르크	4	1	5	3.3
포르투갈	4	1	5	3.3
터키	4	1	5	3.3
캐나다	2	3	5	3.3
스웨덴	3	4	3	3.3
일본	2	5	3	3.3
한국	2	4	5	3.7
폴란드	3	4	4	3.7
미국	2	5	5	4.0

주: 1은 가장 관대, 5는 가장 엄격함. 종합 점수는 세 가지 항목의 가중치를 동일하게 부여하여 더한 점수임. 이 표에서는 종합 점수가 낮은(관대한) 순서대로 30개 국가들이 배열되어 있음.

## 제4절 관련 제도 검토

### 1. 고용보험과 실업자 사회안전망

- 최근 황덕순(2011)의 연구는 OECD 주요국을 대상으로 실업자 사회안전망(실업자 대상의 소득보장제도)의 구성과 유형화를 시도하고 있음.
- 이 연구에서는 15개국을 선정하여 실업급여(실업보험), 실업부조, 사회부조로 이어지는 실업자 사회안전망의 구성과 유형을 구분하고 있음.
- 우리나라의 실업자 사회안전망은 고용보험과 기초생활보장제도의 2층으로 구성되어 있음.

〈표 7-9〉 실업자 사회안전망의 구성과 유형화

		실업급여	실업부조	사회부조	국가
1층형	UI	○	-	-	이탈리아
	UA	-	◎	-	호주, 뉴질랜드
2층형	UI-UA	○	◎	-	독일, 영국
	UI-SA	○	-	◎	덴마크, 일본, 한국, 미국, 네덜란드
3층형	UI-UA-SA	○	◎	○	핀란드
	UI-UA-SA	○	○	◎	스웨덴, 스페인, 프랑스, 오스트리아

주: UI는 실업급여, UA는 실업부조, SA는 사회부조를 의미함. 이탈리아의 경우 실업부조와 전국적인 사회부조를 갖고 있지 않고, 지역 수준에서 사회부조가 제공되고 있음. 실업부조와 사회부조 중에서 더 중요한 실업자 사회안전망을 굵은 글씨와 ◎로 표시함. 네덜란드는 필자가 추가한 것임.

자료: 황덕순(2011)

- 한편 이병희(2013)의 연구는 Picot(2012)의 방법론을 이용하여 실업자 사회안전망을 네 가지 유형으로 분류하고 있음.
- 우선 주된 실업자 사회안전망이 대부분의 실업자를 포괄하는가 여부에 따라 실업부조 중심의 통합형, 실업보험 중심의 통합형을 구분함.<sup>27)</sup>

- 통합형에 속하지 않는 국가들의 경우에는 다시 실업부조가 존재하면 격차형, 실업부조가 존재하지 않으면 배제형으로 분류함.
- 우리나라는 실업급여의 지급률이 낮고 실업부조가 존재하지 않기에 위의 통합성의 기준에서 볼 때 실업자 사회안전망의 사각지대가 매우 넓은 '배제형'에 속함.

〈표 7-10〉 통합성을 기준으로 한 실업자 사회안전망의 유형화

	통합형 (UA 중심)	통합형 (UI 중심)	격차형	배제형
UA	호주, 뉴질랜드			
UI				이탈리아
UI-SA		벨기에, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 룩셈부르크, 캐나다	스위스	체코, 폴란드, 슬로바키아, 미국, 한국
UI-UA	영국		독일, 그리스	
UI-UA-SA	아일랜드	핀란드, 스웨덴	프랑스, 오스트리아, 포르투갈, 스페인, 헝가리	

자료 : 이병희(2013)

- 따라서 고용보험의 보편성과 보장성을 강화하고, 그럼에도 불구하고 불가피하게 발생하는 사각지대를 대상으로 한국형 실업부조의 도입이 요구됨.
- 여기서 한국형 실업부조제도는 기본적으로 2009년부터 시행되고 있는 근로빈곤층 대상의 취업성공패키지사업을 확대하자는 내용임.
- 취업성공패키지사업의 확대를 통해 보다 넓은 의미의 실업자 사회안전망을 강화시켜야 할 필요가 있음.

27) 통합성의 정도는 OECD 회원국들의 2004~10년 평균 수준의 실업보험·부조 지급률을 기준으로 한 것임.

## 제5절 사각지대 해소 방향

### □ 법제도 측면(단기)

- 근로형태의 다양화에 대응하여 특수형태근로종사자의 고용보험 적용을 단계적으로 추진
  - 이미 9·15 노동시장 개혁에 대한 노사정 합의를 통해 저소득 특수형태근로종사자에 대한 사회적 보호를 단계적으로 확대하는 데에는 공감대가 형성되어 있음.
  - 특수형태근로종사자의 직종, 특성을 고려하여 고용보험 적용방안 추진
- 시간제 근로자의 고용보험 사각지대를 해소하는 방향으로 제도 개편
  - 현재 월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자에 대한 적용제외 규정은 고용보험 사각지대 해소 노력에 있어 걸림돌로 작용하고 있음.
  - 시간제 근로자에 대한 적용을 확대하여 거의 모든 근로자들이 고용보험에 가입하도록 제도 개편
  - 시간제 근로자에 대한 적용은 피보험자 관리시스템의 강화와 함께 논의되어야 할 사항임.

### □ 실제적용 측면 (중기)

- 두루누리사업의 제도상의 미시적 조정을 매년 추진하기보다는 사업 자체의 추진방향에 대한 재검토 필요(중기)
  - 사업의 순효과가 불확실한 상황에서 건강보험료 지원 등 수천억 원의 재원이 추가적으로 소요되는 정책의 추진은 비용편익분석의 측면에서 보면 무리하다는 판단임.
  - 추가적인 재원을 투입하기보다는 수요자 중심의 적용·징수시스템, 근로장려세제와의 연계(국세청과 근로복지공단 간의 정보 연계)방안 등을 마련하여 사업 추진의 효율성 제고

○ 고용서비스 전달체계의 확대(중기)

- 원칙적으로 고용서비스는 모든 구직자에게 고용보험 가입 여부와 상관없이 동등하게 제공되어야 하지만 우리의 현실은 그렇지 않음.
- 고용보험 중심으로 고용정책을 추진하여 비정규직이나 영세자영업자는 고용서비스의 사각지대에 놓이는 문제가 발생함.
- 최근 고용센터의 고용복지+센터로의 전환은 실업자 사회안전망 강화를 뒷받침하는 고용서비스 전달체계상의 개혁으로 평가됨.
- 이런 측면에서 유길상(2016)은 고용복지+센터와 분소를 200여개 정도로 확대하여 구직자 대상별 맞춤형 고용서비스가 전국적으로 가능하도록 제안함.

□ 급여 측면(중장기)

- 고용보험 사각지대를 해소하려는 정책적 노력에도 불구하고 ‘불가피하게’ 발생하는 사각지대에 대해서는 별도의 제도로 대응
  - 우리나라에는 실업부조제도가 존재하지 않기에 실업자 사회안전망의 사각지대가 매우 넓은 유형에 속함.
  - 현재 시행중인 근로빈곤층 대상의 취업성공패키지사업 확대
  - 취업성공패키지사업의 제도개선과 확대를 통해, 보다 넓은 의미의 실업자 사회안전망 강화



제 8 장

# 산재보험 사각지대 실태 및 개선 방향

제1절 여건전망

제2절 사각지대 실태

제3절 국외 사례

제4절 관련제도 검토

제5절 사각지대 해소 방향



# 8

## 산재보험 사각지대 실태 및 개선 방향 <<

### 제1절 여건 전망

#### 1. 산업재해로 인한 노동력 손실

- 산업재해 발생 추이 및 노동력 손실
  - 지난 10년간(2005-2014)
    - 산업재해자수는 926,051명으로 연평균 92,605명
    - 사망자수는 20,173명으로 연평균 2,017명
    - 산재장해자수는 165,143명으로 연평균 36,514명 (표8-1 참조).
  - 2014년 기준으로 산업재해로 인한 근로손실일수는 2014년 노사분규로 인한 근로손실일수 인 651,000일의 약 75배임 (고용노동부, 2014).

<표 8-1> 연도별 산업재해 발생 현황 (2005-2014)

(단위: 명, 일)

	근로자	재해자	사망자 <sup>1)</sup>	신체장해자	근로손실일수
2005	11,059,193	85,441	2,282	36,973	
2006	11,688,797	89,910	2,238	38,597	
2007	12,528,879	90,147	2,157	35,793	
2008	13,489,986	95,806	2,146	36,883	
2009	13,884,927	97,821	1,916	35,273	
2010	14,198,748	98,645	1,931	37,440	56,707,886
2011	14,362,372	93,292	1,860	36,968	54,776,539
2012	15,548,423	92,256	1,864	37,323	54,520,730
2013	15,449,228	91,824	1,929	35,490	52,757,034
2014	17,062,308	90,909	1,850	34,403	48,398,387
합 계		926,051	20,173	365,143	

주: 1) 2011.5.25 산업재해통계업무처리규정(고용노동부예규 제15호) 변경에 따라 사업장의 교통사고, 체육행사, 폭력행위, 사고발생일로부터 1년경과 사고사망재해는 제외(단, 운수업, 음식숙박업의 사업장의 교통사고사망자는 포함)

2) 2014 산업재해로 인한 근로손실일수는 2014 노사분규로 인한 근로손실일수 651천일의 75배  
 자료: 고용노동부, 산업재해분석, 각 년도

## 2. 산업재해로 인한 경제적 손실 추이

□ 산업재해로 인한 경제적 손실

○ 지난 5년간(2010-2014)

- 산재보상금(직접손실액) 연평균 3조 7,745억 원
- 간접손실액 연평균 14조 9,9979억 원
- 경제적손실액 합계 연평균 18조 7,724억 원
- 경제적손실액이 증가하는 추세

〈표 8-2〉 산업재해로 인한 경제적손실추정액 (2010-2014)

(단위: 백만원)

	2010	2011	2012	2013	2014
산재보상금	3,523,735	3,625,397	3,851,287	3,795,434	3,926,795
간접손실액 <sup>1)</sup>	14,094,940	14,501,588	15,405,148	15,181,736	15,706,236
계	17,618,675	18,126,985	19,256,435	18,977,170	19,632,795

주: 1) 간접손실액: 하인리히방식에 의하여 직접손실액(산재보상금지급액)의 4배로 계상

자료: 고용노동부, 산업재해현황분석, 각 년도

□ 산업재해로 인한 경제적 손실 외에도 재해 사망자의 가족의 생활의 어려움 뿐만 아니라 자녀의 양육 및 교육에 경제적 어려움으로 부대적인 사회적비용 증가

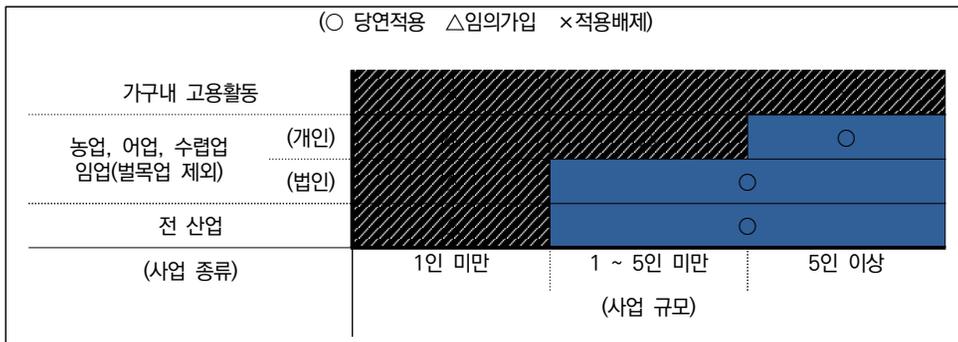
○ 산재장해인의 직업재활, 사회재활 등의 추가적 비용 발생 요인으로 작용

## 제2절 사각지대 실태

### 1. 법제도적 측면

- 가사서비스업, 농업·임업·어업·수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자수가 5인 미만인 사업, 총공사금액 2,000만원 미만인 건설공사 또는 연면적 100제곱미터 이하 건축물의 건축 또는 연면적 200제곱미터 이하 건축물의 대수선 공사 사업은 적용제외 대상임(산재보험법 시행령 제3조).
- 산재보험은 다른 법령에 의하여 재해보상이 이루어지거나 사업규모가 일정 규모 미만인 경우 적용 제외
  - 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「선원법」, 「어선원 및 어선재해보상보험법」, 「사립학교교직원연금법」에 의한 사업에 종사하는 근로자는 해당 법령에 의하여 재해보상이 이루어지므로 산재보험법 적용에서 배제
  - 일반사업의 경우 1. 가구내 고용활동 2. 상시 근로자수가 1명 미만인 사업 3. 농업, 임업(별목업 제외), 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 사업은 적용 제외되고 있음.

[그림 8-1] 사업규모에 따른 산재보험 적용현황



- 한편 건설업(건설공사)의 경우 건설업자 여부, 총공사 규모에 따라 일부 건설공사에 종사하는 경우 적용 제외되며, ①주택건설업자 ②건설업자 ③전기

공사업자 ④정보통신공사업자 ⑤소방시설업자 ⑥문화재수리업자가 아닌 자가 시공하는 공사로서 총공사금액이 2천만원 미만이거나, 연면적이 100㎡ 이하인 건축 또는 200㎡ 이하인 건축물의 대수선공사가 이에 해당됨.

[그림 8-2] 건설업(공사)의 산재보험 적용현황

(○ 당연적용 △임의가입 ×적용배제)

2000만원이 상	100(200)㎡초과	○	○	○
	100(200)㎡이하	○	○	○
2000만원 미만		○	○	○
공사 규모	사업 시행자	건축(대수선)	기타공사	건설면허업자
		건설업자가 아닌 자		

□ 당연가입 현황을 통해 본 문제점(사각지대)

○ 2014년도 말 기준 한국의 산재보험법의 적용을 받는 피보험근로자는 17,062,308명으로 취업자(25,599천 명: 조사대상 주간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자, 18시간 이상 일한 무급가족종사자, 일시휴직자)의 66.65%, 경제활동인구(26,434천 명)의 64.54%, 총인구(50,424천 명)의 33.83%임(한국노동연구원, 2015).

- 2013년 말 기준 독일의 산재보험법의 적용을 받는 피보험자는 산업부문과 공공 부문에서 60,910,486명이며<sup>28)</sup>, 농업부문에서는 2013년도에 보험료 납부의무자(농업기업인, 자영농민 등)는 3,306,424명으로 산재보험법의 적용을 받는 피보험자는 산업부문, 공공부문, 농업무문을 합하면 64,216,893명으로 총인구 (82,727천 명)의 77.62%임. 여기에 학생산재보험 피보험자(영유아시설 영유아, 중등학교 학생, 대학교 학생) 17,155,415명을 합하면 전 국민의 95% 이상이 산재보험 피보험자임.
- 이와 같이 독일 통계에서 보는 바와 같이 우리나라 산재보험은 광범위한 사

28) DGUV(Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung), Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Gewerkschaften und Unfallversicherungstraeger der oeffentlichen Hand 2013), pp.9-11

각지대가 존재함.

□ 특례에 의한 특수형태근로종사자 당연가입 및 본인 신청에 의한 임의탈퇴제도 현황 및 문제점

○ 특수형태 근로종사자 산재보험 적용은 보험설계사, 학습지교사, 콘크리트믹서트럭운전자, 골프장캐디의 4개 직종에 한정하여 2008년 7월 1일부터 적용되고 있음.

- 관련법령 및 조항으로는 산재보험법 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례), 동법 시행령 제125조(특수형태근로종 사자의 범위등), 보험료 징수법 제 49조의 3(특수형태근로종사자에 대한 특례) 등이 있음.
- 특수형태근로종사자 산재보험 적용 현황을 살펴보면, 2008년 7월 1일부터 적용되기 시작하여 2015년 5월까지 해당 직종의 사업주가 산재보험 적용 신고한 산재보험 가입사업장수는 총 6,673개소이며, 이 중 50.89%(3,396 개소)가 가입 피보험자(종사자) 전원이 탈퇴하였음.
- 산재보험 가입 등록자는 총 438,980명이며, 이 중 89.80%(394,209명)가 탈퇴를 하여 실적용 피보험자(종사자)는 10.20%(44,771명)에 불과함.

〈표 8-3〉 특수형태근로종사자 산재보험 가입현황 (2015년 3월 기준)

(단위: 명, %, 개소)

구 분	전체	2008년 7월부터 적용중인 특수형태근로종사자					2012년 12월 5일부터 새로이 적용된 특수형태근로종사자		
		소계 (4개 직종)	보험 설계사	콘크리트 믹스트럭	학습지 교사	골프장 캐디	소계 (2개직종)	택배 기사	퀵서 비스 기사
등록 종사자	438,980	424,776	329,039	11,211	59,426	25,100	14,204	11,410	2,794
적용제외 종사자	394,209 (89.80)	385,175 (90.68)	299,879 (91.14)	7,115 (63.46)	54,245 (91.28)	23,936 (95.36)	9,034 (63.60)	7,587 (66.49)	1,447 (51.79)
실 적용 종사자	44,771 (10.20)	39,601 (9.32)	29,160 (8.86)	4,096 (36.54)	5,181 (8.72)	1,164 (4.64)	5,170 (36.40)	3,823 (33.51)	1,347 (48.21)
가입 사업장수	6,673	4,388	2,351	841	775	421	2,285	1,859	426
전원적용 제외사업장	3,396 (50.89)	2,667 (60.78)	1,353 (57.55)	393 (46.73)	659 (80.02)	262 (62.23)	729 (31.90)	682 (36.68)	47 (11.32)

자료: 근로복지공단 내부자료(2015)에서 재구성.

- 이와 같이 특수형태근로종사자들의 산재보험 가입 건수가 기대에 미치지 못하는 주된 이유는 적용제외신청제도가 존재한다는 점, 산재보험료에 대한 부담이 크다는 점 임.
  - 이 가운데에서도 적용제외신청제도에 대한 문제가 제기되고 있는바, 국가인권위원회는 2014년 11월 27일 발표한 “산재보험 적용 범위 확대를 위한 제도개선 권고”문에서는 적용제외 신청제도를 폐지할 것을 권고하기도 하였음.
  - 한편, 위 국회입법조사처의 2012년 『산재보험법상 특수형태근로종사자 가입 특례조항의 입법영향분석』에 따르면 위와 같이 가입률이 저조한 상황과 관련한 산재보험 개선방안에 대한 의견은 적용제외신청제도 폐지와 함께 산재보험료에 대한 특수형태근로종사자의 부담에 대한 개선 요구가 큰 것을 볼 수 있음.
- 특수형태근로종사자 산재보험 적용관련 문제점은 첫째, 낮은 적용율, 둘째, 현재 적용되고 있는 6개 직종(골프장 캐디, 보험설계사, 학습지교사, 콘크리트믹서트럭 운전자, 택배기사, 퀵서비스기사)<sup>29)</sup> 이외에 이들과 유사한 조건에 있으면서 적용을 받지 못하고 있는 직종의 적용 문제로 볼 수 있음.
  - 산재보험 적용을 받지 못하고 있는 특수형태근로종사로 분류되고 있는 업종으로는 다음과 같은 업종들이 있음<sup>30)31)</sup>: 간병인 (약 180,000여명 추계), 대리운전기사(15,000여개의 업체에 8~10만명의 대리운전기사), 애니메이터, 텔레마케터(약 3,000여개의 콜센터에 상담원 약 30만명 추정), 덤프트럭기사(5만여대 등록), 화물운송차주(영업용 화물차 37만여 대), 방송사 구성작가, 흥익회 판매원(철도매점) 등

29) 2016년 7월부터 특수형태근로종사자 3개 직종이 산재보험에 추가되어 총 9개 업종이 적용받고 있음: 보험설계사, 콘크리트믹서트럭운전자, 학습지교사, 골프장캐디('08.7월 적용)/ 택배기사, 퀵서비스기사('12.5월 적용)/ 대출모집인, 카드모집인, 전속 대리운전기사('16.7월 적용)

30) 이호근·김영문·윤조덕·이영면·송보화·장상현·장혜현·한충현(2008), 『특수형태근로 종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 대한 연구』, 노동부

31) 이호근(2006), 특수형태근로 종사자 보호대책 논의경과 및 주요쟁점 -국내외 보호대책 사례 및 노사정위원회 논의를 중심으로-, 『특수형태근로종사자 대상 보호법안 마련을 위한 공개토론회 자료집』, 2006.11.15., 노동부·한국노동연구원, pp. 1~45.

- 국민권익위원회가 조사한 바에 따르면, 특수형태근로종사자는 노동계에서는 39개 직종(산재보험법에 의한 6개 직종, 기타 약 33개 직종)에 약 250만 명, 정부에서는 2010년 말 기준 약 115만 명으로 각각 추산하고 있음.
- 이와 같은 숫자(115만~250만명)를 감안할 때, 현재 실적용 되고 있는 특수 형태근로종사자 44,771명은 불과 1.79%~3.89%에 해당됨.

## 2. 실제 적용측면

- 법적으로 적용 대상이나 실제 현실에서는 일부 근로자에게 적용이 안 되고 있는 대상
  - 비정규직 근로자, 시간제 근로자, 파견근로자의 경우, 현장에서의 실제 적용율이 30% 이하

## 3. 급여 측면

- 산재보험의 경우 저소득근로자에 대한 최저보상기준과 고소득 근로자에 대한 최고보상한도 기준이 규정되어 있어 급여 측면의 사각지대는 없음.

## 제3절 국외 사례

### 1. 독일

#### □ 적용범위

- 독일 산재보험법(사회법전 제7권, SGB VII)의 가입대상은 제2조에 의한 강제 가입, 제3조에 의한 개별 산재보험조합의 정관에 의한 강제가입, 제4조에 의한 보험가입 제외, 제5조에 의한 강제가입 대상 중 특수한 경우의 보험가입제외, 제6조에 의한 임의가입으로 구분됨.
- 제2조에 의한 강제가입은 취업자, 교육훈련생, 장애인작업장에 종사하는 장애인, 농업부문의 자영농민 및 그 가족종사자, 가내공업운영자 및 그 배우자, 자영 연안어선 선주 및 어부, 유치원생·초중등학교학생·대학교 학생, 공익을 위하여 활동하는 사람 등이 해당됨.
- 제3조에 의한 개별 산재보험조합의 정관에 의한 강제가입은 해당 산재보험조합 관할영역의 사업주 및 그의 배우자, 사업장에 머무르고 있는 방문자 및 통행자, 외국서 독일 국가기관에 종사자 등이 이에 해당됨<sup>32)</sup>.
- 제4조에 의한 산재보험가입 제외는 공무원법령에 의한 재해보호규정의 적용을 받는 사람(명예 공무원 및 명예 판사는 제외), 자영 의사·치과의사·수의사·심리치료사·어린이청소년 심리치료사 등이 이에 해당됨.
- 제5조에 의한 보험가입제외는 농업기업주로서 0.25헥터 미만의 농업기업주 및 그의 배우자로서 신청에 의하여 보험가입 제외됨.
- 제6조에 의한 임의가입은 사업주 및 그의 배우자, 정당에 명예직 종사자, 사업주단체 및 노동조합 연합단체에서 명예직으로 종사하는자 등이 이에 해당됨.

32) 김상호(2013)는 정관에 의한 당연가입 사업주에 대하여 각 산재보험조합별로 상세하게 <표>로 정리하였음(독일산재보험제도의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자를 중심으로, 『한국사회정책』, 제20집 제3호, 2013, 한국사회정책학회, p.184)

## □ 당연적용 피보험자 범위

○ 독일 산재보험법(사회법전 제7권, SGB VII) 제2조에 의한 당연적용(법적 강제력에 의한) 피보험자는 17개 그룹으로 구분됨(산재보험법 제2조)

- 취업자 교육훈련생, 산재보험 피보험자가 되기 위한 피보험 업무행위의 취득을 위하여 또는 종료로 인하여 관련된 검진 또는 이와 유사한 조치 중에 있는 자, 장애인전용사업장에 종사하는 장애인, 자영농민 및 그의 배우자 등, 가내공업자 및 그의 배우자 등, 자영어부 및 그의 배우자 등, 유치원원 아초중고학생·대학생, 보건의료기관등의 명예직 종사자, 공공기관 또는 단체의 명예직 종사자, 공공기관단체의 업무 협조자 등, 비상 상황 시 조력자 등, 공공의 위험시 조력자 등, 구직중인 자, 재활치료 중인 자, 공공기관이 장려하는 주택을 자력으로 짓고 있는 자, 개호가 필요한 자의 간호인 등

## ○ 관리기구

- 산재보험 광범위한 적용범위에 대하여 관리는 역사적으로 크게 산업부문, 공공부문, 농업부문의 3개 부문으로 나누어 운영하고 있음.
- 산업부문을 9개의 업종별 산재보험조합으로 공공부문을 27개의 지역별 재해금고 및 국영 철도·체신·소방산재보험조합로, 농업부문을 9개의 지역별 산재보험조합으로 구성되어 있으며 각각 자율운영하고 있음.

## ○ 적용 통계

- 2013년 산재보험 가입 사업장수는 산업부문 산재보험 3,252,774개소, 공공부문 5,22,947개소, 농업부문 산재보험 사업장 1,530,588개소, 학생산재보험 가입 초중등·대학교, 영유아·유치원시설 140,891개소임.
- 2013년 산재보험 피보험자수는 산업부문 산재보험 50,680,084명, 공공부문 10,230,384명, 농업부문 3,306,425명으로 이들을 합한 피보험자수는 64,216,893명으로 독일 전체 인구(2012년 80,524천명<sup>33)</sup>)의 79.75%에 해당

33) 2012년 말 독일 인구는 80,524천명임(Statistisches Bundesamt(2014), Statistisches Jahrbuch 2014, p.26)

- 산재보험 당연가입 피보험자인 초중등·대학교와 영유아·유치원시설의 원생들은 17,155,415명으로 독일 전체 인구(80,524천명)의 21.30%에 해당함.
- 이와 같은 통계는 독일 전체 국민 중 95%이상이 산재보험 피보험자로 산재보험에 의한 보호를 받고 있음을 의미함.

〈표 8-4〉 산재보험 사업장수, 피보험자수 (2013)

(단위: 개소, 명)

산재보험 구분	사업장수	피 보험 자 수			
		사업주	종속적취업피보험자	기타 피보험자	피보험자 계
I. 산업부문 산재보험 합계	3,252,774	963,279	36,919,797	12,797,008	50,680,084
101 원료·화학산업 산재보험조합	34,792	7,962	1,384,131	7,468	1,399,561
102 목재·금속업 산재보험조합	213,860	35,792	4,532,268	44,896	4,612,956
103 에너지·섬유·전자·미디어제품	214,738	105,475	3,674,570	17,312	3,797,357
104 건설업 산재보험조합	263,720	51,752	2,581,676	81,152	2,714,580
105 음식숙박업 산재보험조합	244,289	37,319	3,459,216	4	3,496,539
106 도소매·상품배송업 산재보험조합	404,400	193,680	4,531,138	3	4,724,821
107 운수·교통업 산재보험조합	198,535	121,719	1,341,262	4	1,462,985
108 사무업 산재보험조합	1,065,609	98,408	9,125,617	12,578,088	21,802,113
109 보건복지업 산재보험조합	612,831	311,172	6,289,919	68,081	6,669,172
II. 공공부문 합계	522,947	40	4,161,404	6,068,940	10,230,384
III. 농업부문 산재보험 <sup>3)</sup> 합계	1,535,588				3,306,425
농림업	1,261,133				
정원관리·계획적자연관리업	80,639				
임금업(Lohnunternehmen)	21,813				
사냥업	60,043				
부수기업	92,715				
기타 사업	14,245				
총계 (I + II + III )	4,811,960				64,216,893
IV. 학생 산재보험 <sup>4)</sup>					
초중등·대학교, 영유아·유치원시설	140,891	-	-	17,155,415	17,155,415

주 : 1. 피보험자 수는 산재보험 피보험 중복을 제거한 피보험자 숫자임.

2. 학생산재보험 피보험자에서 피보험 중복을 제거하지 못한 피험자 숫자임.

3. 농업부문 산재보험의 피보험자수 내역은 관련 자료에서 밝히고 있지 않아 게재하지 못하였음.

자료: DGUV(2014), Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossen- schaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2013, pp.9-11

Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau(2014), Auf einen Blick Daten und Zahlen 2013, p.4

BAuA(2014), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit Unfallverhütungsbericht 2013, p.306

## 2. 일본

- 노재보험법(노동자재해보상보험법)에 의한 노재보험이 적용되는 범주는 다음과 같은 세 가지 범주로 구분됨.
  - 첫째, 사업주나 노동자의 의사에 관계없이 강제적으로 가입하지 않으면 안되는 당연 적용사업(또는 강제적용사업)(노재보험법 제3조 제1항),
  - 둘째, 사업주의 보험가입 신청과 관련 기관의 인가에 의하여 적용되는 잠정임의적용 사업(1969년 개정법 부칙 제12조),
  - 셋째, 소규모사업주 또는 자영업자에 대하여 노동자에 준하여 산재보험에 가입시키는 특별가입제도
  
- 당연적용 피보험자 범위
  - 일본 노동보험(노재보험, 고용보험)의 보험관계 성립은 ‘사업’단위임. 이 사업이란, 사업목적이 영리적이던 비영리적이던 상관없이 일정한 장소에서 일정한 조직을 가지고 유기적으로 관리하며 반복적으로 실시되는 경영조직체를 의미함.
    - 따라서 사업이란 하나의 회사(사업주)가 본사 이외의 지점, 공장, 영업소 등을 가지고 있는 경우에, 그것을 총합한 것을 말하는 것은 아님. 본점, 공장, 지점, 영업소, 사무소 등을 각각 독립의 사업으로 취급하고 여러 개의 사업이 있다면 그 사업마다 적용되도록 되어 있음.
    - 노재보험법의 적용을 받는 노동자는 동 법의 적용을 받는 사업에 사용되는 노동 자<sup>34)</sup>, 즉 임금을 지급받는 자를 말함<sup>35)</sup>.

34) 노동자란 사업에 사용되는 사람으로, 임금이 지불되는 사람을 말하고, 법률의 적용을 받지 않는 사람은 산재보험의 노동자라고 하지 않음

35) 임금이란 임금, 급여, 수당, 상여 그 외에 사업주가 노동의 대가로서 노동자에게 보험년도 중에 지불한 모든 임금(세 포함)을 말함(징수법 제2조제2항).

○ 산재보험 당연 가입/적용제외 대상 비교(일본과 한국)

〈표 8-5〉 산재보험 당연 가입/적용제외 대상 비교(일본과 한국)

적용 대상	일 본	한 국
1.적용범위	노동자를 사용하는 사업을 적용사업으로 함 (노재보험법 제3조 제1항)(“노동자란 사업에 종사하는 사람으로 임금이 지불되는 사람을 말하고, 법률의 적용을 받지 않는 사람은 산재보험의 노동자라 하지 않음)	근로기준법에서 정의하고 있는 근로자(“직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”)를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(산재보험법 제6조)
2.적용제외	국가의 직영사업, 관공서 공사, 선원보험법 규정에 의한 선원보험의 피보험자(노재보험법 제32조 제2항)	1) 공무원연금법 또는 군인연금법에 따라 재해보상이 되는 사업 2) 선원법, 어선원법 또는 사립학교 교직원 연금법에 따라 재해보상이 되는 사업 3) 총공사금액 2천만원 미만인 공사, 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선 공사 4) 가구내 고용활동; 5) 상시근로자수가 1명 미만인 사업; 6) 농업, 임업(벌목업은 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 t업으로서 상 시근로자 수가 5명 미만인 사업(산재보험법 시행령 제2조)

□ 잠정임의적용사업

○ 일본 잠정임의적용사업의 사업주 자신은 산재보험 가입의사가 없어도, 당해 사업에서 일하는 노동자 과반수가 보험가입을 희망하는 때는 사업주는 보험 가입 신청을 해야 함.

- 즉 잠정임의적용사업에서 산재보험 가입여부는 사업주의 의사와 관계없이 그 사업에서 일하는 노동자 과반수의 의사에 맡겨져 있으며, 사업주가 정부에 보험가입 신청을 하고 정부의 인가가 있을 때 비로서 보험관계가 성립함.

## ○ 잠정임의적용사업의 범위

- 농업 중 노동자 4인 이하의 개인경영 사업으로 특정위험 또는 유해한 작업을 주로 실시하는 사업 이외의 것. 단, 그 사업주가 산재보험의 특별가입을 하고 있는 경우는 제외.
- 임업 중 노동자를 상시로 사용하지 않고 또한 연간 사용 총 노동자수가 299명 이하의 개인경영 사업.
- 노동자수 4인 이하의 개인 경영의 축산, 양잠 또는 수산업(총 톤수 5톤 미만의 어서에 의한 사업 또는 재해발생의 염려가 적은 수면 등에서 주로 조업하는 것에 한함)의 사업.

## □ 특별가입제도

○ 일본 노재보험의 특별가입제도<sup>36)</sup>는 노동자재해보상보험법(이하 노재보험법 '이라 함) 제1조에 “노동자재해보상보험은 업무상의 사유 또는 통근에 의한 노동자의 부상, 질병, 상해 또는 사망에 대해서 신속하고도 공정한 보호를 하기 위해서, 필요한 급부를 행하고 ....(중략)...., 이로써 노동자의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있음.

- 즉, 노재보험제도는 노동기준법상의 노동자의 노동재해에 대한 보호를 목적으로 하는 제도임. 그 결과 노동자가 아닌 자(사업주, 자영업자 등)의 업무 중 재해 또는 통근재해에 대해서는 본래적으로 보호 대상으로 하지 않음.
- 그럼에도 이들 노동자가 아닌 자 중에는 일부이기는 하지만 업무실태나 재해의 발생상황에서 볼 때, 노동자와 마찬가지로 노재보험에 의해 보호됨.

○ 또한 노재보험법의 적용범위는 속지주의에 의해 일본 국내에 한하여져 있어, 국내의 사업장에서 국외의 사업장에 파견되어 해당사업에 종사하는 자에 대해서는 노재보험의 보호가 미치지 않게 되어 있음. 노재보험에서는 이러한 본래 노재보험이 적용되지 않고 있는 자 중 일부의 자에 대하여 노재보험의 원래의

36) 三信圖書, ひと目でわかる 労災保険の 特別加入, 平成13年

의미를 잃지 않도록 하는 범위내에서 또는 재해가 발생한 경우의 업무상 재해의 인정 등 보험기술적으로 가능한 범위내에서 특별히 노재보험에 대한 가입을 인정하여 노재보험에 의한 보호를 꾀하는 것이 가능한 제도를 설정하고 있음.

- 이 제도를 “특별가입제도”라 함.

○ 특별가입제도는 임의가입제도로써 노재보험에 대한 가입을 희망하는 자는 특별 가입신청을 하여 소관 기관(노동국장)의 승인을 받아야 함.

- 특별가입제도에 의하여 특별가입하는 것이 가능한 자의 범위에 대해서는 ①업무의 실태, 재해의 발생상황 등에 비추어 노동기준법의 적용노동자에 준하여 보호하기에 타당한 자인지 아닌지, ②노동관계 하에 있는 노동자와 달리, 업무 범위가 노동계약, 노동협약, 취업규칙 등에 의해 특정되어 있는 자가 아니라고 하여도, 업무 실태에서 볼 때 그 자의 업무범위가 명확하게 특정되고, 업무재해의 인정을 시작으로 보험관계이 적정한 처리가 기술적으로 가능한 지 여부를 충분히 고려하여 정하여야 한다고 하고 있음<sup>37)</sup>.

○ 특별가입이 가능한 자는 중소기업주 등, 자영업자 등, 특정직업종사자, 해외파견 자의 네 그룹으로 구분됨.

37) 1960년 특별가입제도 창설시 노동자재해보상심의위원회는 다음과 같이 답신하고 있음.“...특별사입에 간해서는 업무의 실태, 재해발생상황으로부터 노동기준법의 적용노동자에 준해서 보호해야 마땅한 자에 대해서, 특별로써 노재보험을 적용하는 취지이므로, 그 실시에 즈음해서는 노재보험 본래의 명분을 이탈하거나 제도전체의 운영에 지장을 초래하지 않도록 신중을 기할 필요가 있다. 이와 같은 견지에서 특별가입자의 범위에 대해서는 업무의 위험도내지 그 사업의 재해율에 비추어 특히 보호의 필요성이 높은 것에 대해서 고려함과 동시에, 특별가입자의 종사하는 업무의 범위가 명확성 내지는 특정성이 있어, 보험업무의 기술적 처리의 적확(的確)을 시할수 있는가 아닌가에 대하여 충분히 검토해야만 하며...”.

## 제4절 관련 제도 검토

- 「국민기초생활보장법」과의 관계
  - 자활급여 수급자에 대한 산재보험 적용
    - 산재보험법에 의한 당연 적용 피보험자가 되는 근로자가 아닌 자로서 「국민기초생활보장법」 제15조에 따른 자활급여 수급자 중 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사업에 종사하는 자는 산재보험법의 적용을 받는 근로자로 봄
  
- 국민연금의 장애급여와 중복
  - 산재보험의 장애연금과 국민연금의 장애급여를 동시에 수급하게 되는 장애인의 경우, 산재보험 장애급여는 100% 지급하나, 국민연금의 장애급여는 50%를 지급함

## 제5절 사각지대 해소 방향

### □ 법제도 측면 : (단기)

#### ○ 특수형태근로종사자에 대한 가입 확대

- 국민권익위원회가 조사한 바에 따르면, 특수형태근로종사자는 노동계에서는 39개 직종(산재보험법에 의한 6개 직종, 기타 약 33개 직종)에 약 250만명, 정부에서는 2010년 말 기준 약 115만 명으로 추산하고 있음.
- 아직까지 약 33개 직종의 특수형태근로종사자 약 200만 명이 산재보험 가입에서 제외되고 있음.
- 특수형태근로종사자 강제 적용 후 본인의 선택에 의한 임의탈퇴 가능 조항을 삭제

### □ 실제적용 측면 (장기)

- 현행 법체계를 벗어나 산재보험 피보험자를 현행 근로기준법상의 근로자로 규정되어 있는 것을 이를 벗어나 독일 산재보험의 예에서 보는 것처럼 산재보험 피보험자의 범위를 별도로 규정함.
- 이 경우, 근로자 이외의 모든 취업자, 모든 일하는 사람을 피보험자로 규정할 수 있음.

### □ 급여 측면 : 사각지대 없음.

제 9 장

## 사회보험 사각지대 개선 방향

제1절 사회보험 사각지대 해소 방향

제2절 사회보험 배제 실태 및 관련 쟁점

제3절 사각지대 대상자별 사회보험 적용 방향



# 9

## 사회보험 사각지대 개선 방향 <<

### 제1절 사회보험 사각지대 해소 방향

- 사회보험의 1) 법·제도적 측면, 2) 실제 적용측면, 3) 급여 측면의 사각지대 실태를 요약하면 다음과 같음.
  - 법·제도측면에서 건강보험, 장기요양보험, 국민연금은 사각지대가 없는 반면, 고용보험에서는 특수형태근로 종사자, 월 60시간 미만 단기 근로자, 산업재해보험에서는 월 60시간 미만 단기 근로자 등이 사각지대에 놓여있음.
  - 국민연금의 실제 적용측면에서 특수형태근로 종사자, 월 60시간 미만 단기 근로자 등이 사각지대에 놓여있음.
    - 지역가입자로 가입할 수 있으나 대부분 납부예외자로 분류되어 있음.
  - 급여측면의 사각지대는 모든 사회보험에서 존재하나 급여 수준의 적정 여부는 재정의 지속가능성, 발전단계별 경제·사회 현실 등과 궤를 같이하고 있기 때문에 각 보험의 재정 상태 및 경제·사회적 요구에 따라 개별적으로 접근 가능
- 사회보험 사각지대의 개선 원칙 및 우선순위 설정의 기준을 세워 개선방향을 강구하도록 함.
  - 사각지대 개선 원칙은 1) 사각지대 개선 방향별 우선순위 설정, 2) 재정의 지속가능성 3) 제도간 정합성 확보를 통해 효율성 제고로 함.
  - 사회보험 사각지대 개선에 대한 우선순위 설정요인은 1) 사회적 이슈화 정도, 2) 해당 업종의 조직화 정도, 3) 기초 실태 파악정도, 4) 전속성과 하나의 특정사업주 존재 여부로 함.
- 따라서 본 연구에서는 개선 원칙 및 우선순위에 기반하여 “**특수형태근로종사자**” 및 “**단시간 근로자**”를 사회보험 제도권으로 흡수할 수 있는 방향을 우선 모색하도록 함.

〈표 9-1〉 사회보험 사각지대 해소 방향

사회보험 사각지대 개선 원칙	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사각지대 개선 방향별 우선순위 설정</li> <li>• 재정의 지속 가능성</li> <li>• 제도간 정합성 확보를 통해 효율성 제고</li> </ul>

사회보험 사각지대 실태			
구분	법 제도적 측면	실제 적용 측면	급여 측면
건강보험	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6개월 이상 보험료 체납으로 급여제한을 받는 자</li> <li>• 건강보험 자격상실자 (거주불명자, 행방불명자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과부담의료비, 재난적 의료비</li> </ul>
노인장기요양보험	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설 인프라의 공급 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재가서비스의 낮은 급여수준</li> </ul>
국민연금	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험료 미납자</li> <li>• 납부예외자</li> <li>〈지역가입자〉</li> <li>※적용대상이지만 실제 사각지대 고위험 집단임</li> <li>• 특수형태근로종사자</li> <li>• 월 60시간 미만 단시간 근로자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낮은 수급률</li> <li>• 낮은 급여수준 : 무연금, 저연금</li> </ul>
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈적용 제외〉</li> <li>• 특수형태근로종사자</li> <li>• 월 60시간 미만 단시간 근로자</li> <li>• 가사노동자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업주의 의무불이행 또는 노사간 합의로 보험료를 납부하지 않는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈수급요건 미충족〉</li> <li>• 피보험단위기간 미충족</li> <li>• 자발적 이직</li> </ul>
산재보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈적용 제외〉</li> <li>• 9개 업종을 제외한 특수형태 근로종사자 등 (이하생략)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※적용대상이지만 실제 사각지대 고위험 집단임</li> <li>• 비정규직 근로자</li> <li>• 시간제 근로자</li> <li>• 파견근로자</li> </ul>	없음

우선순위 설정요인
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 이슈화 정도</li> <li>• 해당 업종의 조직화 정도</li> <li>• 기초 실태 파악정도</li> <li>• 전속성과 하나의 특정사업주 존재 여부</li> </ul>

따라서 “특수형태근로종사자” 및 “단시간 근로자”를 사회보험 제도권으로 흡수할 수 있는 방향을 우선 모색

## 제2절 사회보험 배제 실태 및 관련 쟁점

□ 비정규직 근로자의 정의 및 범주는 다음 <표 9-2>와 같음.

<표 9-2> 비정규직 근로자의 정의와 범주<sup>38)</sup>: 2002년 7월 노사정위원회 합의안

구분	정의
정규직 근로자	비정규직 근로자가 아닌 근로자
비정규직 근로자	1차적으로 고용형태에 의해 정의되는 것으로 1)한시적 근로자, 2)시간제 근로자, 3)비전형 근로자 등으로 분류
한시적 근로자	근로계약기간을 정한 근로자(기간제 근로자) 또는 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자(비기간제 근로자)를 포함 <ul style="list-style-type: none"> <li>기간제 근로자 : 근로계약기간을 설정한 근로자가 해당됨</li> <li>비기간제 근로자 : 근로계약기간을 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유(계약만료, 일의 완료, 이전 근무자 복귀, 계절 근무 등)로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자</li> </ul>
시간제 근로자	직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우가 해당됨.
비전형 근로자	파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정 내(재택, 가내)근로자, 일일(단기)근로자 <ul style="list-style-type: none"> <li>특수형태근로종사자 : 독자적인 사물실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으면서 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한 만큼 소득을 얻는 근무</li> <li>일일(단기)근로자 : 근로계약을 정하지 않고, 일거리가 생겼을 경우 몇 일 또는 몇 주씩 일하는 형태의 근로자</li> </ul>

□ 비정규직 근로자의 사회보험 적용확대에 관한 2002년 노사정위원회의 합의 사항은 다음과 같음.

- 국민연금 : 5인 미만 사업장 근로자와 고용기간 3개월 미만의 임시·일용직 근로자의 사업장가입 추진
- 건강보험 : 적용이 제외되고 있거나 임의적용업종으로 구분되어 있는 15개 업

38) 노사정위원회(2003. 12). 2003년 12월말 기준 노사정위원회 합의사항. 노사정위원회 이행평가 위원회

종에 대해서 비정규 근로자의 건강보험 확대적용을 위해 건강보험 재정을 고려하여 단계적으로 사업장가입이 이루어지도록 함.

- 고용보험 : 일용직 근로자에 대한 제도적 보호방안 강구
- 산재보험 : 특수형태근로종사자중 ‘업무상 재해로부터 보호의 필요성이 있는 자’가 산업재해보상 혜택을 받을 수 있는 방안 강구
- 고용형태별 : 일용직 근로자에 대한 고용보험 및 국민연금의 확대, 특수형태 근로종사자에 대한 산업재해보상보험의 확대, 3개월 미만의 임시직에 대한 국민연금의 확대

□ 2016년 현재 사회보험 차별 금지조항을 담고 있는 ‘기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률’과 ‘파견근로자보호 등에 관한 법률’ 제정 및 시행을 통해 대부분 이루어짐.<sup>39)</sup>

□ 상기의 법률을 근거로 보면 비정규 고용형태와 사회보험 배제 간의 직접적인 연관성은 특수형태고용, 용역, 일용직 등의 형태로 노동하는 노동자에 한정되어야 함.

- 비정규직의 사회보험 배제 실태(이병희, 2012) : 공적연금(62%), 건강보험(33.4%), 고용보험(59.5%)

□ “특수형태근로종사자” 및 “단시간 근로자”는 비정규 고용지위 특성 상 사회보험 배제와 관련된 다양한 쟁점사항을 가짐.

39) 서정희, “비정규 고용지위와 사회보험 배제”, 2014년

### 1. 특수형태근로종사자 관련 쟁점

□ (정의) 특수업무형태 종사자란 고용계약을 체결하지 않고 업무위탁계약 등에 의해 노무 서비스를 제공하고, 수수료 등의 형태로 대가를 받는 사람

- 보험설계사, 대리운전기사, 학습지 교사, 대출모집인, 텔레마케터, AS수리기사, 골프장 경기보조원, 택배기사, 킥서비스 기사, 레미콘 운전사, 방과후 교사, IT 직종 프로그래머, 헤더디자이너, 임대차 조사원, 가사도우미, 방송작가 등이 이에 해당

[그림 9-1] 특수형태근로종사자의 규모



□ 특수형태근로 종사자의 특성

- 특수업무형태 종사자의 경제종속성과 사용종속성(근로자성을 판단하는 기준)은 회사가 직접 고용하는 비정규직과 차이가 거의 없음.
- 근로자와 자영업장적 속성을 동시에 갖고 있는 중간성격의 그룹으로 그 법률적 신분에 대해 논쟁 지속
  - 노동계 : 특수형태근로 종사자는 ‘고용계약을 체결하지 않은 자이지만 특정 사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 그 대가를 얻어 생활하는 자’임으로 이를 근로

자 범주에 속하는 것으로 보아야 한다는 입장

- 경영계 : 이들은 위임, 위탁 또는 도급계약에 의한 노무제공자로 근로자의 중요한 판별지표인 인적종속관계 또는 사용종속관계 기준을 통해 볼 때 독립자영업자로 보아야 한다는 입장
- 특수형태근로 종사자는 업종간 또는 동일업종내에서도 노무제공성격이 다양하여 획일적인 기준을 만들기 어려움.
- 특수형태근로에 대한 대책은 노동법적 접근 외에 경제법, 사회보장법 차원에서 보호방안의 모색 필요성이 동시에 제기됨.

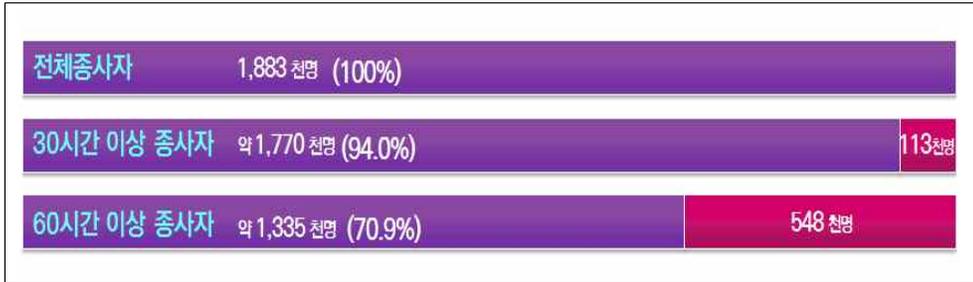
□ 특수형태근로 종사자에 대한 사회보험 배제 관련 쟁점

- 특수형태근로 종사자는 사회보험 중 산업재해보상보험에만 적용
- 이들에 대한 근로관계를 규명하면 자영업자성보다는 근로자성에 가까우나 근로자성을 인정받지 못하고 있음.
- 근로자성이 인정되어도 사회보험법 일부는 여전히 특수형태근로 종사자를 배제할 여지 존재
  - ‘국민연금법’의 사업장 가입자와 관련하여 “사업장에 고용된 근로자” 규정, “사업장에서 노무를 제공”한다는 규정 그리고 “소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자”를 적용제외 근로자로 규정(시행령 제2조 제2호)
  - ‘국민건강보험법’에서도 “소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자”를 적용제외 근로자로 규정(시행령 제9조 제3호) : 이 때 사업장이란“사업소나 사무소”를 말한다고 규정

## 2. 단시간 근로자 관련 쟁점

- (정의) 단시간 근로자란 1주간의 소정근로시간이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자의 1주간 소정근로시간에 비해 짧은 근로자를 말함(근로기준법 제21조)
- 단시간 근로자의 1주간의 소정근로시간은 주당 44시간(개정법(법률 제6974호)을 적용받는 경우에는 40시간) 이내에서 정함(근로기준법 제21조 및 제49조)

[그림 9-2] 단시간 근로자의 규모(2013.08기준)



- 단시간 근로자에 대한 법 적용 원칙<sup>40)</sup>
  - (근로기준법 적용) 근로조건과 관련하여 원칙적으로 근로기준법 적용
    - 임금 등의 근로조건은 통상근로자의 근로시간 대비 비율에 따라 결정
    - 근로시간이 4주간(4주간 미만으로 근로하는 경우에는 그 주간)을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 근로기준법의 일부(퇴직금, 주휴일, 연·월차 휴가 규정)를 적용하지 않음(근로기준법시행령 제9조제3항)
- 단시간 근로자의 특성
  - 단시간 근로자들은 대부분 영세사업장에 종사하고 있어 낮은 수준의 임금 및 근로조건에 처해있음.

40) 자료. 고용노동부 근로기준과 (2004. 8. 30.)단시간 근로자에 대한 근로기준법 적용지침

- 2008년 통계청 경제활동 부가조사 결과에 따르면, 단시간 근로자 중 10인 미만의 사업장에 고용된 비율은 65.8%, 30인 미만의 사업장에 고용되어 있는 비율은 84.9%임(조용만·노호창·최석환, 2012, p.109 재인용, 원자료: 배규식·김명중, 2011)

○ 단시간 근로자는 고용보험, 건강보험, 국민연금 등 사회보험에 적용 제외되는 경우가 많아 가입률이 현저히 낮음.

〈표 9-4〉 단시간 근로자의 사회보험 가입률 (단위:%)

구분	고용보험	건강보험	국민연금	상여금	퇴직금
전체	85.9	87.4	87.1	64.4	76.0
정규직 근로자	95.6	96.6	96.4	77.9	88.0
비정규직 근로자	51.9	49.7	46.8	21.5	38.0
-파견용역	90.4	90.3	88.8	33.9	83.0
-시간제	27.1	25.4	24.7	7.8	22.8
-기간제	81.5	84.3	81.2	47.6	71.5
-한시적	25.1	17.5	17.7	12.8	12.3

자료. 조용만, 노호창, 최석환 (2012) 고용보험 적용제외 근로자의 실태 및 이에 따른 정책적 시사점. 국제노동법연구원·고용노동부 〈표 4-8〉 재인용 (원자료. 배규식·김명중(2011) 2009년 고용형태별 근로실태 조사. p.27)

□ 단시간 근로자(시간제 근로자)에 대한 사회보험 배제 관련 쟁점

- ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’에 의거하여 시간제 근로자는 임금, 상여금, 성과금, 근로조건, 복리후생 등에서 차별적 처우로부터 보호됨.  
: 따라서 시간제 근로자가 사회보험에서 배제되면 이는 동법의 위법사항이나 사회보험법은 시간제 근로자 전부 혹은 일부를 사회보험에서 배제
  - 국민연금 : 단시간 근로자 중 “1개월 동안의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자”를 적용제외 근로자로 규정
    - 이들 중 “생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서, 시간강사와 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람은 적용제외 근로자의 예외로 규정하여 사업장 가입자로 규정

- 건강보험 : “1개월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자”를 적용제외 근로자로 규정
  - 국민연금에서는 시간강사를 사업장 가입자로 규정하고 있으나 건강보험에서는 시간강사에 대한 예외 규정이 없음.
- 고용보험 : 1개월간 소정 근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 자 포함)를 적용 제외자로 규정
  - 이들 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 일용근로자는 단시간 근로자임에도 적용 근로자로 규정
- 산재보험 : 모든 단시간 근로자를 적용대상으로 포괄

〈표 9-3〉 사회보험법 기반 단시간 근로자의 사업장 가입자로서 사회보험 적용 여부

대상자 구분	고용보험	국민연금	건강보험	산재보험
월 60시간 미만 근로자	X	X	X	O
3개월 이상 생업을 목적으로 하는 근로자	O	O	X	O
시간강사(단시간 근로자)	X	O	X	O

주. 건강보험은 직장건강보험 적용여부를 말함.

자료. 서정희, (2014) 비정규 고용지위와 사회보험 배제. 한국사회정책학회 p.18 내용재구성

○ 사회보험 규정 관련 쟁점

- 사회보험법이 기간제법과 충돌 : 기간제법에서는 전일제 근로자에 비해 단 1시간이라도 근로시간이 적으면 단시간 근로자로 규정하고 이들에 대해 차별적 처우를 금지하고 있으나 사회보험법은 시간제 근로의 기준을 월 60시간 미만으로 규정하고 사회보험 적용을 배제함으로써 두 법이 정면으로 충돌
- 동일한 시간제 근로자에 대해 사회보험간 규정이 상이
- ‘생업을 목적으로 근로를 제공하는 자’라는 고용보험법상 적용제외자의 제외 규정은 정의가 불분명

### 제3절 사각지대 대상자별 사회보험 적용 방향

#### 1. 특수형태근로 종사자에 대한 사회보험 적용 방향

##### □ 특수형태근로 종사자의 범주에 대한 설정

- 1안 : 사용종속관계를 중심으로 사용자/근로자라는 전통적 산업사회시대의 이분법적 분류법을 유지하고 그 법률적 신분에 대해서는 개별적으로 법원의 해석에 따름
- 2안 : 중장기적으로 자영업과 근로자의 중간적 속성을 가진 그룹의 확대 경향을 감안하여 근로자/사용자/그리고 별도의 중간그룹으로 설정

##### □ 노사정위원회(2003년)에서 검토된 대안의 접근 방식

- 1안(경경제 선호) : 근로자성 인정여부는 법원의 개별판례에 맡기고 특수형태 근로 종사자들은 기본적으로 근로자가 아니기 때문에 보호가 필요하다면 경제법적 적용을 통해 불공정거래행위 등을 시정하는 방식으로 해결
- 2안(노동계 선호) : 노동시장이 변화하고 있기 때문에 이들에게도 노동관계법을 적용하며 근로자와 사용자 개념의 재설계 요구
- 3안 : 근로자성 인정과 별도로 이들 그룹의 중간적 특성을 감안하여 (준)노동법 적용이나 또는 별도의 특별법을 제정하여 사회보험법 적용대상이 되도록 하는 동시에 개별 사항에 대해 선별적으로 노동법적인 보호를 제공

##### □ 노동연구원 보고서 제안(2008년)사항 - 고용보험 중심으로

- 사회보험의 적용대상을 근로자라는 노동법상의 개념 대신에 사회보험법에 고유한 '취업자' 개념 등을 사용하여 종속 근로자에 한정하지 않고 고용형태의 다양화에 따라 특수형태근로 종사자와 같이 경계근로자(Marginal worker)를 보험에 포함
- 특수형태근로 종사자뿐 아니라 전체 국민을 상대로 실업의 위험에 직면한 자에 대해 공적 부조형태로 도입

- 자영인 전체(특수형태근로 종사자 포함)에게 당연가입방식의 보험제도 실시
- 특수형태근로 종사자의 직군마다 단체를 결성하고 이들 단체가 고유한 직역별 보험을 실시
  - 특정 자영인 그룹에 독자적인 사회보험제도 창설
  - 일정한 요건을 충족하면 근로자들이 향유하는 일반적 사회보험 보호범위로 포섭
- 자영인과 근로자를 구분하지 않고 임의가입방식 허용

□ 국외 사례 : 독일의 사회보험법상 “유사근로자” 규정

- 독일은 사회보험법상 “유사근로자(또는 준근로자)” 개념을 도입하여 특수형태 근로종사자가 이에 해당할 경우 강제가입하고 사업주가 보험료 분담
- 사회보험법상 유사근로자는 “근로자와 독립자영업자의 중간영역에 존재하는 노무공급자, 즉 인정 종속성이 존재하지 않아 근로자로 볼 수 없지만 경제적으로 종속되어 독립 자영업자로 보기 곤란한 자”로 다음 5가지 중 3개 이상 해당 되면 유사근로자로 간주
  - 자신의 일과 관련하여 월 일정액 이상의 임금을 지급하는 근로자를 두지 않는 경우
  - 장기적으로 지속적으로 한 사람의 사업주를 위해 일을 하는 경우
  - 일반적으로 전형적으로 근로자가 하는 일을 하는 경우
  - 전형적으로 사업주가 하는 일을 하는 것이 아닌 경우
  - 외형적으로 한 사업주에게 고용관계에 의해 수행한다고 간주되는 일을 하는 경우

□ 특수업무형태 종사자(약 230만<sup>41)</sup>)에 대한 사회보험 적용 방향 제언

- 방향 1 : 이들을 근로기준법상 근로자로 수용하여 적용 배제되어 있는 국민연

41) 한국 비정규 노동센터에서는 2014년 기준 약 230만명으로 추정하고 향후 지속적으로 증가할 것을 예상

금, 고용보험에 사업장 가입자 형태로 편입하고 건강보험과 장기요양보험의 지역가입자에서 직장가입자로 전환

- 다만 근로기준법상 근로자로서의 권리는 별도로 논의

○ 방향 2 : 독일의 예를 준용하여 '유사근로자' 형태로 별도의 직군을 만들어 우선 사회보험 적용

- '화물연대'같은 조합 형태로 직군마다 단체를 결성하여 사회보험에 편입

□ 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 적용 시 고려사항

○ 사용자의 보험료 부담 정도 : 고용관계 형태에 따라 차별화 가능

○ 근로자 또는 유사근로자 형태로 가입 시 지역가입자로 분류되어 있는 건강보험과 장기요양보험에서는 자격을 어떻게 할 것인지?

- 가구내 직장가입자가 있는 경우 보험료 부담 없이 피부양자 형태로 가입

- 지역가입자로 가입되어 있다면 자격 변동에 따라 보험료 수준이 달라질 수 있음.

○ 노동법 및 경제법에서의 특수형태근로 종사자의 위치?

〈소결 : 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 적용을 위하여,  
전국단위 실태조사 실시 및 중장기적으로 사회보험 적용방안 연구 필요〉

## 2. 단기근로자에 대한 사회보험 적용방향

### □ 국외 사례<sup>42)</sup>

#### ○ 일본 : 고용보험 미가입자 대상 별도 지원제도 운영

- 일본의 경우 31일 이상 계속 고용될 것이 예상되고, 1주간 소정근로시간이 20시간 이상인 단시간 근로자는 고용보험 가입
- 이때 고용보험에서 적용 제외되는 대상자(학교를 졸업하고 첫 직장을 구하지 못하여 고용보험의 적용을 받지 못하는 사람 포함)에 대해서는 구직자지원법의 입법을 통해 취업을 위한 일정한 지원을 시행하며, 이는 보험료의 납부를 전제로 하지 않는 별도의 제도로써 운영됨.

#### ○ 프랑스 : 전체 단시간근로자에게 실업급여 제공

- 프랑스는 단시간근로자의 근로시간을 기준으로 보험적용을 배제하지 않으며 단시간근로자도 실업보험을 적용받음.
- 단, 실업보험급여액 계산 시 근로시간을 감액 지급의 기준으로 삼고 있음.

### □ 단시간 근로자에 대해 사회보험 적용 방향 제언

#### ○ 방향 1 : 단시간 근로자에 대해 현행 적용제외 기준을 점차 완화하는 방법으로 모든 사회보험을 일치시키되 관리운영상의 효율성도 같이 고려

- '기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률'과 사회보험법이 충돌하는 이유는 사회보험에서 단시간 근로자의 자격 변동을 관리하는 어려움일 것을 추정됨.
- 국민연금, 건강보험, 고용보험에서는 1개월간 소정 근로시간이 60시간 미만인 근로자를 사업장 가입자에서 적용 제외시키고 있는 반면 산재보험에서는 모든 단기 근로자를 포괄하고 있음.
- 관리운영측면을 고려하여 단시간 근로자에 대한 기준을 재정립하되 5개 사

42) 조용만·노호창·최석환, (2012). 고용보험 적용제외 근로자의 실태 및 이에 따른 정책적 시사점. 국제노동법연구원·고용노동부, p.112

회보험에 동일하게 적용

- 방향 2 : 프랑스의 예를 준용하여 적용제외 기준을 원칙적으로 삭제하는 대신 소정 근로시간에 비례한 실업급여 지급(조용만 외, 2012, p.115)

〈소결: 단시간 근로자에 대한 사회보험 적용을 위하여,

단시간 근로자에 대한 현행의 적용제외 기준을 현행 월 60시간에서 월 30시간으로 완화〉

- 근로복지공단 자료(2013.8 기준)에 따르면 단시간 근로자(총 1,883,000명) 중 430,925명이 추가로 국민연금과 고용보험을 적용 받게 되며, 이를 통해 단시간 근로자의 93%-95%가 적용대상에 포함될 수 있음.
- 국세청 자료(2015년 4/4분기 기준)에 따르면 단시간 근로자(총 4,819,748명) 중 1,063,480명이 추가로 국민연금과 고용보험을 적용 받게 되며, 이를 통해 단시간 근로자의 73.0%가 적용대상에 포함될 수 있음.
- 한편 국민연금에서 적용대상을 월 30시간으로 완화하면서 동시에 월 30시간 미만이어도 월 소득이 28만 원 이상일 경우 사업장 가입자로 가입대상을 확대하면 292,015명이 추가로 사업장 가입자가 될 수 있음.

### 제2장 환경 변화 전망

- 국회예산정책처 (2014). 2014~2060년 장기 재정전망.
- 통계청 (2016.02.24). 2015년 출생·사망통계(잠정) 보도자료.
- 통계청 (2011.12.) 「장래인구추계」
- 통계청 (2016.3.23). 2015한국의 사회지표
- 한국보건사회연구원 (2015) 2015년 「빈곤통계연보」
- 한국은행(2016.03.25). 2014년 국민계정(확정) 및 2015년 국민계정(잠정) 보도자료
- UN 「World Population Prospects: The 2015 Revision」, 2015.
- 국가통계포털 '주민등록인구현황' (<http://kosis.kr>, 2016.03.24. 인출)
- 통계청 「가계동향조사」 '소득분배지표' ([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr), 2016.03.28. 인출)
- 통계청 「경제활동인구연보·월보」 각 연도 (<http://kosis.kr>, 2016.03.22. 인출)
- e-나라지표 '주요국의 기대수명' ([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr), 2016.03.24. 인출)
- e-나라지표 '국내총생산 및 경제성장률' ([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr), 2016.03.24. 인출)
- OECD Stat 'SOCX' (<http://stats.oecd.org>, 2016.03.28. 인출)

### 제3장 사회보험 사각지대 정의 및 사회보험 적용 일반 현황

- 강성호. (2011). 국민연금 사각지대 규모추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤완화 효과, 재정학연구. 제4권 제2호, 한국재정학회, 89~121쪽.
- 김원섭. (2013). 국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 한국조세재정연구원 정책세미나 「복지사각지대의 현황과 해결방안」자료집.
- 김제선. (2011). 노인 의료보장 사각지대 진입, 탈출 요인 분석, 서울시립대학교 일반대학원:박사학위논문
- 박일수. (2013). 건강보험 사각지대 분석 및 효율적 관리방안 연구, 한국조세재정연구원 정책세미나 「복지사각지대의 현황과 해결방안」자료집
- 방하남. (2012). 고용보험의 사각지대 개선방안, 보건복지포럼 통권 제185호, 한국보건사회연구원
- 신영석·신현웅·황도경·김호임·김진수. (2006). 의료안전망 구축과 정책과제, 한국보건사회연

구원

신영전. (2009). 글로벌 경제위기와 의료보장의 사각지대, 한국사회정책, 제17권 제1호, 한국 사회정책학회, 95~127쪽

윤조덕. (2012). 산재보험 사각지대 해소 방안, 보건복지포럼 통권 제 185호, 한국보건사회연구원  
구원

이병희·강성태·은수미·장지연·도재형·박귀천·박제성. (2012). 사회보험 사각지대 해소 방안: 사회보험료 지원정책을 중심으로, 한국노동연구원

최인덕 (2013). 고용 및 산재보험 사각지대 해소방안, 한국조세재정연구원 정책세미나 「복지사 각지대의 현황과 해결방안」자료집

#### 제4장 건강보험 사각지대 실태 및 개선 방향

강희정·하슬잎·이슬기·김소은·홍재석·이광수(2015). 2015 한국 의료 질 보고서-의료서비스 질 향상에 대한 의료시스템의 성과와 과제-. 한국보건사회연구원

국민건강보험공단 내부자료 (2016.03) “체납 건강보험료 및 장기요양보험료 결손처분의 건”

국민건강보험공단 내부자료. (2016.04.05.). “건강보험 자격상실(변동)자 유형별 현황(2013~2015년)”

국민건강보험공단 내부자료(2016.04.06.). “6개월 이상 체납 현황”정보공개요청 결과

국민건강보험공단 내부자료(2016.04.06.). “최근 5년간 결손처분 대상자의 사후관리 현황(‘11년~’15년)” 정보공개요청 결과

보건복지부(2015. 8. 5). “「생애주기별 맞춤형 복지의 국정과제」 건강보험 본인부담상한제 개선으로 저소득층의 의료비 부담 경감에 크게 기여”, 보도자료

서남규·강태욱·허순임·신호성·오영호·정세환·김동수·이재호·성낙진·전진아·최세문(2015). 2015년 한국의료패널 심층분석보고서- 보건의료지표를 중심으로 살펴 본 한국보건제도 -. 국민건강보험공단, 한국보건사회연구원

송은철·신영전(2014). 재난적 의료비 지출이 빈곤화 및 빈곤 지속에 미치는 영향: 복지패널 2007-2012년 자료 분석. 보건행정학회지, 24(3), pp.242-253.

신현웅·신영석·황도경·윤필경(2010). 의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향. 한국보건사회연구원

우경숙, 신영전(2015). 재난적 의료비 지출이 가구 경제에 미치는 영향: 재정적 대응과 빈곤을 중심으로, 한국보건사회연구 제35권 3호, 한국보건사회연구원

정영일·이혜재·이태진·김홍수 (2013), 가구 과부담의료비 측정에 관한 연구 고찰 및 시사

- 점, 보건경제와 정책연구 제19권 제4호  
 한국보건사회연구원, 한국복지패널 (2008-2015)  
 Wagstaff, A., & Doorslaer, V. E. (2003). Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993-1998. *Journal of Health Economics*, 12, pp.921-934  
 World Health Organization (2000). *The World Health Report 2000, Health System: Improving Performance*. Geneva: World Health Organization

## 제5장 노인장기요양보험 사각지대 실태 및 개선 방향

- 국민건강보험공단(2008-2014). 노인장기요양보험 통계연보  
 독일 연방정부 (2014). Selected Facts and Figures about Long-term Care Insurance  
 보건복지부(2105). 2015년도 노인돌봄서비스 사업안내  
 보건복지부·한국보건사회연구원(2015). 2014년 노인실태조사  
 선우덕 외(2015), 노인돌봄(케어) 서비스의 제공 주체 간 역할정립과 연계체계 구축, 한국보건사회연구원  
 한국보건사회연구원(2015). 노인요양서비스 사업군 심층평가  
 후생노동성 (2013). 2013년 개호보험 보고자료

## 제6장 국민연금 사각지대 실태 및 개선 방향

- 국민연금공단. (2015). 2014년 국민연금통계연보. 전주: 국민연금공단.  
 국민연금연구원. (2015). 2014 Factbook 국민연금 생생통계. 국민연금연구원.  
 국민연금재정추계위원회. (2013). 2013 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계. 서울: 국민연금재정추계위원회.  
 국세기본법, 법률 제13552호 (2015).  
 근로기준법, 법률 제12325호 (2014).  
 기획재정부. (2014). 안정적인고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책(보도자료). 세종: 기획재정부.  
 김성숙 외. (2011). 국민연금과 기초노령연금 역할 정립 방안. 서울: 보건복지부·국민연금공단·한국개발원.  
 김원섭. (2013). 국민연금 사각지대와 해소방안 연구, 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나 발표자료.

- 보건복지부. (2015). 통계로 본 2014년 기초연금. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2016). 2015년 일용직근로자 39만명 국민연금 신규 가입(보도자료).
- 소득세법, 법률 제12989호 (2015).
- 우해봉. (2015). 국민연금의 노후소득보장 효과 전망과 정책과제. 「보건복지포럼」 제224호(6월호), pp.26-36.
- 우해봉·백혜연·한정림·안형석. (2015). 공·사적 연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전 방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이용하. (2014). 우리나라 연금제도의 발전방향. 국민연금연구원, 공적연금의 이해 II(pp. 213-257). 서울: 국민연금연구원.
- 정인영, 김경아, 조영은, 이다미. (2014). 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선 방안 연구. 서울: 국민연금연구원.
- 통계청. (2015). 2015년 8월 경제활동인구조사: 근로형태별 및 비임금근로 부가조사 결과(보도자료). 대전: 통계청.
- OECD. (2013). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD.
- OECD. (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD.
- Schwarz et al. (2014). *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.: The World Bank.

## 제7장 고용보험 사각지대 실태 및 개선 방향

- 고용노동부. (2015). 2015년판 고용보험백서, 고용노동부.
- 김동헌. (2010). 「한국의 실업급여 관대성: 국제비교와 정책적 시사점」, 『노동정책연구』, 제10권 제1호, pp. 69-87.
- 김동헌. (2014a). 노동시장 불공정성 진단 -고용보험 및 고용서비스를 중심으로-, 공정노동시장연구위원회 발제자료, 5월 9일.
- 김동헌. (2014b). 고용보험 사각지대의 국제비교와 정책방향, 2014 사회정책연합학술대회 발표자료.
- 금재호. (2012). 일자리 문제의 원인과 대책 -중장기 고용전략을 위한 기초 연구-, 한국노동연구원.
- 박능후. (2014). 공정노동시장 조성을 위한 소득지원 - EITC, 경제사회발전노사정위원회 공정노동시장연구위원회 발표자료.
- 박진희·김미란·정한나·윤정혜. (2015). 2015 고용보험 행정DB를 활용한 노동시장 분석, 한국고

용정보원.

- 방하남. (2012). 「고용보험의 사각지대 개선방안」, 『보건복지포럼』, 3월호, pp. 25-32.
- 성재민. (2013). 「근로형태 부가조사를 통해 본 비정규직 노동시장의 추이」, 『노동리뷰』, 1월호, 한국노동연구원.
- 유경준. (2013). 「일자리 창출을 위한 고용안전망 사각지대 해소」, 『고용이슈』, 제6권 제3호, 5월호, 한국고용정보원.
- 유경준·최바울. (2014). 「사회보험료 지원사업의 성과평가와 개선방안」, 『KDI FOCUS』, 제38호, 4월 17일, 한국개발연구원.
- 유길상. (2012). 「이행노동시장 관점에서 본 고용보험제도 발전방안」, 『노동정책연구』, 제12권 제2호, pp. 131-164.
- 유길상. (2016). 고용서비스 전달체계 혁신 방안, 3월 11일 전국고용센터소장 대상 발표자료.
- 유길상 편저. (2013). 고용보험 국제비교, 한국기술교육대학교 HRD연구센터.
- 윤정향. (2013). 두루누리사업은 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는가?, 한국노동사회연구소, KLSI 이슈페이퍼.
- 이병희. (2012). 「사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안」, 이병희 외, 『사회보험 사각지대 해소 방안』, 한국노동연구원.
- 이병희. (2013). 「한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제」, 『한국사회정책』, 제20집 제1호, pp. 123-144.
- 이병희·안태현·이시균·황덕순·박혁. (2014). 『실업급여사업군 평가』, 2013년 고용보험평가사업 연구시리즈, 한국노동연구원.
- 이상희·권혜자·이장원·김세종·김동현·김주일·노광표. (2013). 『사회적 양극화 해소를 위한 노동시장 불공정성 완화 방안』, 경제사회발전노사정위원회.
- 임병인·김원섭·박일수·최인덕·최현수. (2013). 복지 사각지대 해소방안, 한국조세연구원.
- 장지연·이병희·은수미·신동균. (2011). 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.
- 장지연·최영준·김기선·강성태. (2012). 『OECD 주요국의 고용보호와 사회적 보호』, 한국노동연구원.
- 정병석. (2010). 「한국 노동시장정책의 평가와 발전방안: 이행노동시장 이론의 활용」, 『노동정책연구』, 제10권 제2호, pp. 155-185.
- 한국고용정보원. (2015). 2014 고용보험통계연보, 한국고용정보원.
- 한국노동연구원. (2015). KLI 비정규직 노동통계, 한국노동연구원.
- 허재준. (2011). 「비정규직 문제와 사회보험 사각지대 해소」, 허재준 외, 『고용친화적 복지전략 연구』, 한국노동연구원.

- 황덕순. (2011). 「실업자 보호제도의 다양한 유형화와 복지체계의 상관성」, 장지연 외, 『노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성』, 한국노동연구원.
- Emmenegger, P. et al. (2012). eds. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press.
- Esser et al. (2013). *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Commission.
- OECD. (2010). *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- Picot, G. (2012). *Politics of Segmentation*, Routledge.
- Venn, D. (2012). *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 131, OECD.

## 제8장 산재보험 사각지대 실태 및 개선 방향

- 고용노동부. 『산재보험사업연보』, 각 년도.
- 근로복지공단. (내부자료, 2015.), 특수형태근로종사자 산재보험 적용 현황
- 김상호. (2013). 독일산재보험제도의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자를 중심으로, 『한국사회정책』, 제20집 제3호, 2013, 한국사회정책학회, pp.171-195
- 김상호·김창섭·배준호. (2010). 『가족종사자 산재보험 적용 타당성 및 적용방안 검토』 (연구기관: 관동대학교 산학협력단), 고용노동부
- 오종은. (2015). '산업재해보상보험 사각지대 해소를 위한 연구 - 무급가족종사자를 중심으로', 『동북아법연구』, Vol. 8, No. 3, 2015, 전북대학교 동북아법 연구소, pp.87-111
- 윤조덕 외 (2008). 『특수형태근로종사자 산재보험 적용에 따른 문제점 및 개선방안』, (연구기관: 한국노동연구원), 노동부,
- 윤조덕·한충현. (2011). 『사회안전망 기능체계화를 위한 산재보험 발전방향』, 한국노동연구원
- 이승길. (2014). 특수형태근로종사자 산재보험 적용, 『사회법연구』, 제23호, 2014년 8월, 한국사회법학회, pp.105-142
- 이호근·김영문·윤조덕·이영면·송보화·장상현·장혜현·한충현. (2008). 『특수형태 근로 종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 대한 연구』, 고용노동부
- 이호근. (2006). 특수형태근로 종사자 보호대책 논의경과 및 주요쟁점 -국내외 보호대책 사례 및 노사정위원회 논의를 중심으로-, 『특수형태근로종사자 대상 보호법안 마련을 위한 공개토론회 자료집』, 2006.11.15., 노동부 · 한국노동연구원.

- 장우찬. (2014) '산재보험법상 특수형태근로종사자 적용 특례 조항의 비판적 검토 - 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 부담의 타당성 문제를 중심으로 -', 『노동정책연구』, 제14권 제1호, 한국노동연구원, pp.155~185
- 三信圖書, ひと目でわかる 労災保険の 特別加入, 후생노동성노동기준국노재보상부보상과감수, 平成13年
- DGUV(Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V.) (2008). Rundschreiben D3/2008, Unternehmer-/Ehegattenversicherung kraft Satzung DOK 322/020, Unternehmensversicherung kraft Satzungsbestimmung (§ 3 SGB VII).
- DGUV. (2014). Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2013
- Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. (2014). Auf einen Blick Daten und Zahlen 2013
- BAuA. (2014). Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit Unfallverhütungsbericht 2013
- SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung fuer Arbeitssuchende - vom 24. Dezember. (2003). (BGBl. IS. 2954), zuletzt geändert
- SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsfoerderung - vom 24. maerz 1997 (BGBl. IS. 594), zuletzt geändert

## 제9장 사회보험 사각지대 개선 방향

- 국가인권위원회. (2015.12), 민간부문 비정규직 인권상황 실태조사
- 노사정위원회. (2003. 12). 2003년 12월말 기준 노사정위원회 합의사항. 노사정위원회 이행평가 위원회
- 배규식·김명중. (2011) 2009년 고용형태별 근로실태 조사
- 서정희. (2014). 비정규 고용지위와 사회보험 배제. 한국사회정책학회
- 조용만·노호창·최석환. (2012). 고용보험 적용제외 근로자의 실태 및 이에 따른 정책적 시사점. 국제노동법연구원·고용노동부
- 통계청. (2016.03). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사
- 한국노동연구원. (2014). 특수형태업무종사자의 이직형태 분석 기초결과