한국사회정책
Korea Social Policy Review, 제30권 제2호, 2023, pp.3~34.

특수형태근로종사자의 직종별 국민연금 가입 특성 분석: 사업장가입자와의 비교를 중심으로*

문 현 경** · 류 재 린***

요 약

본 연구는 국민연금 DB를 통해 직종별 특고종사자가 어떠한 국민연금 가입 특성을 띠는지 파악하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 '전국민 고용보험 로드맵'에서 특고종사자의 적용 우선순위로 설정한 '관리 가능성'과 '보호 필요성'을 국민연금 상의 주요 가입지표로 구현했다. 주요 분석 결과와 함의는 다음과 같다. 첫째, '관리 가능성' 측면에서 특고종사자는 사업장가입자보다 소득 파악률과 징수율 모두 낮은 것으로 나타났으나 그 정도는 '보호 필요성' 측면보다 미미했다. 특고종사자 내 직종 내 격차 역시 그리 크지 않은 것으로 나타난다. 적어도 정책당국이 밝힌 특고종사자의 사업장가입 전환 검토 시 소득 파악률과 징수율 측면의 문제는 발생하지 않겠지만, 여전히 소득파악 자료와 실소득 간의 격차를 완화하여 제도 내실화를 다져야 할 필요가 있다. 둘째, 특고종사자는 '보호 필요성' 측면에서 사업장가입자와 큰 격차를 보였으며, 직종 간 이질성도 상대적으로 크게 나타났다. 특히, 기준소득월액 수준과 기준소득월액 감소 변동성 지표는 사업장가입자와 매우 큰 격차가 있었다. 따라서 제도 외적으로 특고종사자의 일자리 질 제고와 위장 자영인화와 같은 오분류 고용(employee misclassification)을 막기 위한 정책당국의 개입이 필요하며, 제도 내적으로도 소득 급감을 겪는 저소득 특고종사자에 대한 연금보험료 지원 등의 정책을 펼칠 필요가 있겠다.

주요어: 특수형태근로종사자, 사업장가입자, 국민연금 가입 특성

* 본 연구는 문현경·류재린·유현경(2023)을 토대로 작성한 점을 밝힌다. 본 연구의 진행 과정에서 건설적인 조언을 주신 유자영 박사님과 이승윤 교수님께 감사를 표합니다.
** 주저자, 국민연금연구원 부연구위원(goldmedal6@nps.or.kr)
*** 교신저자, 한국보건사회연구원 부연구위원(jaerinryu@kihasa.re.kr)

1. 서론

윤석열 정부의 출범을 기점으로 시작된 국민연금 개혁 논의는 2023년 국민연금재정계산과 국회 연금개혁특별위원회의 활동으로 활발히 이어지고 있다. 여느 때와 마찬가지로 이번 역시 재정적 지속가능성 제고와 보장성 강화라는 두 축을 중심으로 진행되고 있다. 그러나 납부예외자가 약 300만 명에 이를 정도로 광범위하게 형성된 사각지대를 '근본적으로' 해결하기 위한 정책적 관심과 정치적 동력은 상대적으로 뒤떨어져 있는 듯하다.[1] 사각지대에 속한 사람들의 대다수는 일시적이기보다 만성적인 불안정성에 노출되었으며, 이로 인해 기존 접근법과 차별되는 정책 대안이 뒤따라야 한다(김태일·최영준, 2017; 류재린·문현경, 2022). 그러나 현존하는 보험료 지원제도나 크레딧 제도 등은 그 범위나 관대성이 미미하여 형식적이거나 단기적인 사각지대 감소책에 그치고 있다.

불안정성의 수준과 더불어 그 양상 또한 점차 복잡·다양화되고 있다. 특히, 최근에 목격하고 있는 사회·경제적 불확실성뿐만 아니라 노동시장의 변화는 기존에 불안정했던 기간 및 시간제보다 특수형태근로종사자(이후 특고종사자)나 플랫폼 노동자 등의 새로운 노동 형태와 더욱 밀접히 연결된다. 디지털 경제가 주도하는 4차 산업혁명의 도래는 전통적인 고용관계와는 달리 광범위한 비정규직 노동의 배치를 확산시킨다(이승윤, 2017: 140-141). 그 결과, 전통적인 근로자-자영자로 구분하는 접근법으로 명확히 규정할 수 없는 노동자 집단이 양산되며, 대표적으로 특고종사자나 플랫폼 노동자와 같은 종속적 자영업자(dependent self-employed workers)를 꼽을 수 있겠다. 이들의 법적 지위는 자영업자이지만 실질적으로 근로자(employees)처럼 업무를 수행하나 소득 창출의 원천은 상당히 종속적이다. 또한, 코로나19와 같이 예측 불가능한 사회·경제적 불안정성이 발생하면 소득 변동성이 심한 경우가 잦아 안정적인 수입을 유지하는 데 어려움이 따른다.

이에 따라 과거의 접근법으로 더 이상 정의하기 힘든 노동 집단에게 사회보험 상 폭넓은 보호를 제공하려는 정책적 움직임이 뒤따르고 있다.[2] 그중에서도 특고종사자 대상의 논의가 가장 활발히 이루어지고 있는데, 이는 현재 사회보험 틀 내에서 노동시장의 변화를 가장 잘 포착할 수 있는 집단이기 때문이다.[3] 대표적으로 고용보험은 2021년 7월부터 14개 직종의 특고종

1) 납부예외자에 적용제외자와 장기체납자까지 포함한 광의의 사각지대는 2020년 12월 말 기준 약 1,263만 명으로, 18~59세 인구의 약 41%를 차지하는 것으로 나타난다(유희원·김혜진·류재린, 2022: 7).
2) 코로나19 속에서 긴급고용안정지원금처럼 특고종사자 등을 대상으로 조세 재원의 정책 또한 한시적으로 시행된 바 있다.
3) 플랫폼 노동자처럼 종속적 자영자성을 띠는 집단 또한 있으나 이들은 현재 사회보험 틀 내에서 특고종사자처럼 개별적인 방식으로 사회적 보호가 제공되지는 않는다. 다만, 플랫폼을 기반으로 노동하는 특고종사자 직종(퀵서비스기사, 대리운전기사)이 있을 뿐이고 이들은 2022년 1월부터 고용보험에 적용된 바 있다.

사자를 적용했으며, 산업재해보상보험(이후 산재보험) 역시 2021년 7월부터 특고종사자의 적용제외 신청 사유를 엄격히 제한했다. 본 연구가 주목하는 국민연금은 고용·산재보험과 달리 이미 의무가입하고 있는 것을 전제로 추가적인 대안을 모색하는 양상이다. 국민연금은 고용·산재보험과 달리 가입 종이 복수(複數)인 관계로 상대적으로 다양한 방안이 논의될 수 있다. 우선, 정책당국은 2013년, 2018년에 실시한 국민연금 재정계산에서 사업장가입으로의 전환을 논의했으나 실질적인 결과물로 이어지지는 않았다(국민연금제도발전위원회, 2013: 65-73; 국민연금제도발전위원회, 2018: 43). 학계에서는 국민연금법상 새로운 지위를 부여하거나 사업장가입으로의 전환(권혁진, 2010)에서부터 소득 급감을 경험한 특고종사자에게 보험료를 지원(문현경·류재린, 2021)하는 여러 논의가 있었다. 전술한 정책 아이디어 모두 근로자성과 자영자성의 혼재, 실적에 따라 심한 소득 변동성 등과 같이 특고종사자의 직업적 특수성을 감안하여 고안된 것으로 이해할 수 있다.

한 가지 분명한 점은 향후 어떤 방향으로 가든지 간에 특고종사자의 국민연금 가입 특성에 대한 구체적이고 정확한 분석을 토대로 '증거 기반의 정책 결정(evidence-based policymaking)'이 나와야 한다는 것이다. 몇몇 선행연구는 관련 분석을 시도했으나 최근 노동시장의 변화가 본격적으로 나타나기 이전의 연구(권혁진, 2010)이거나, 설문조사 등의 실태조사로 국민연금 가입 특성을 정확히 파악하는 데 어려움[4](국가인권위원회, 2006; 박찬임, 2018)이 따르는 모습이다. 또한, 문현경·류재린(2021)이 국민연금 DB를 활용하여 특고종사자의 여러 국민연금 가입지표를 분석하나 이들의 직종 간 이질성을 고려하지 않은 아쉬움이 있다.

본 연구는 전술한 문제의식에 따라 특고종사자가 '직종별'로 어떠한 국민연금 가입 특성을 보이는지 파악하고자 한다. 개별 직종에 초점을 두는 이유는 다음과 같다. 우선, 정책당국이 공식적으로 밝히고 있는 국민연금 내 개선 방향은 직종별로 사업장가입으로의 전환을 단계적으로 검토한다는 것이다(보건복지부, 2018: 18). 따라서 직종별 특고종사자의 국민연금 가입 특성을 국민연금 DB로 파악하고 사업장가입자와 비교하여 살펴보고자 한다. 이를 통해 나타난 두 집단 간 격차의 수준을 제시하여 향후 전환 우선 직종을 가늠하기 위한 기초자료로 쓰일 수 있을 것이다. 둘째, 현재까지 고용·산재보험 또한 직종별 가입 전략을 단계적으로 취해왔으며, 고용보험[5]은 2021년 7월부터 세 차례, 산재보험은 2008년 7월부터 여섯 차례에 걸쳐 이들을 적용 특례에 따라 당연적용 시키고 있다. 셋째, 결국 특고종사자를 직종으로 정의하는 현 체제

4) 대부분 데이터 접근성의 한계에 기인한 듯하다.

5) 정책당국은 향후 특고종사자의 포괄 기준으로 ① 보호 필요성(노동시장 취약성, 사회보장제도 수급 여부 등), ② 관리 가능성(소득 파악 정도, 대상자 특정 및 종사 실태 확인 가능성 등), ③ 사회적 영향력(규모, 사업주의 상품/서비스 시장지배력 등)을 고려할 것이라고 밝혔다(관계부처 합동, 2020: 8). 이는 이후 제4장에서 다시 언급할 것이다.

를 바꾸지 않는 한, 국민연금 역시 이와 보조를 맞추는 사회적 보호 전략을 펼칠 것이기 때문이다. 그러나 직종별 이질성 파악이 단순히 사업장가입으로의 전환 검토에만 의미를 갖는 것은 아니며, 사회보험 불안정성의 양상을 살펴보거나 관련 정책 대안을 도출하는 데도 활용할 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장은 노동시장 변화와 특고종사자를 이론적 관점에서 살펴본 후, 국내·외 공적연금이 특고종사자의 확산에 어떤 제도적 대응을 펼치고 있는지 기술한다. 제3장과 제4장은 국민연금 DB를 활용하여 직종별 특고종사자의 국민연금 가입지표를 분석하고자 한다. 우선 제3장은 이들의 국민연금 가입현황을 살펴보고 성, 연령별 분포 또한 어떤지 제시한다. 다음으로 제4장은 ① 소득 파악률, ② 기준소득월액 수준, ③ 가입 기간(기한 내외 완납), ④ 징수율, ⑤ 기준소득월액 변동성의 다섯 가지 지표를 통해 직종별 특고종사자의 구체적인 가입 특성을 분석한다. 이를 위해 특고종사자를 분석집단으로, 사업장가입자를 비교집단으로 두어 두 집단 간 격차를 통한 전자의 가입 특성을 여실히 보여준다. 마지막으로 제5장은 본 연구의 분석 결과를 토대로 몇몇 정책제언을 하면서 본 연구를 마무리한다.

2. 노동시장 변화와 특수형태근로종사자

대개 전일제와 무기(無期)직, 제3자 없이 쌍방의 당사자 존재, 근로자의 사용자 종속성 등을 주요 특징으로 하는 '표준 고용관계(Standard Employment Relationship)'는 단순히 고용관계를 규정하는 것을 넘어서 각종 사회입법과 사회보장의 적용 여부와 범위, 수준을 결정하는 핵심적인 요소이다(International Labour Office[ILO], 2016: 7; Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD], 2019a: 52; 2019b: 67). 근로자와 자영자가 명확히 구분되던 전통적인 노동시장에서 한 개인이 표준 고용관계에 속하면 대개 고용과 사회보장 상 안정성을 보장받는다. 왜냐하면, 산업화의 도래 및 확산 속에서 형성된 근로자(employees)와 사용자(employers) 간 고용 계약은 현대 복지국가의 탄생과 밀접히 연결되기 때문이다. 우선, 사용자는 기업 운영을 관료제적으로 재편하여 근로자의 업무를 체계적으로 관리·감독하고 기업 의사결정의 자율성 또한 갖게 된다(Deakin, 2002: 192; ILO, 2016: 10). 근로자 측면에서는 사용자 종속성(subordination)의 반대급부로 단체 교섭권과 고용 안정, 사회보험 등을 제공받았다(Deakin, 2005: 10). 따라서 고용 계약을 통해 근로자의 지위를 명확히 할 유인은 근로자와 사용자 모두에게 필요했다. 그러므로 해석상 이견이 나타날 가능성을 차단하기 위해 기본적인 고용 관련법에서 근로자의 정의를 명문화하고 있다. 우리나라 근로기준법은 제2조에서 근로자

를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람”으로 규정(근로기준법, 2021. 11. 19. 법률 제18176호)하며, 이는 근로자퇴직급여보장법과 산업안전보건법, 최저임금법 등 근로자 대상의 기본 사회입법에도 동일 적용된다. 한편, 캐나다 노동법(Canada Labour Code)에서는 근로자를 “사용자가 고용한 모든 사람으로서, 종속적 계약자와 사설 경찰 또한 포함...(중략)”(Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2)하여 우리나라 근로기준법보다 근로자의 범위를 폭넓게 규정하고 있다.

개별적 근로관계를 규율하는 근로기준법 등과 달리 노동조합 및 노동관계조합법 등의 집합적 노사관계법이나 사회보험 등의 기본적인 사항을 규정하는 사회보장기본법에서는 근로자의 범위를 더욱 광의로 해석한다. 이러한 법률은 근로자의 경제·사회적 지위의 향상(노동조합 및 노동관계조정법, 2021. 7. 6. 법률 제17864호)이나 복지증진(사회보장기본법, 2021. 12. 9. 법률 제18215호) 등 기본적인 권리의 보장을 그 내용으로 한다. 따라서 근로기준법상 근로자는 물론, 이에 부합하지는 않으나 근로자성을 지닌 노동자에게도 법·제도적 혜택을 누릴 수 있게끔 문호를 확대하고 있다. 다시 말해, ‘제도적’ 근로자성을 점차 인정하는 방향으로 유연하게 변화하는 것이다. 이러한 배경으로 크게 두 가지를 들 수 있는데, 그중 사회보험제도를 예로 들며 설명하고자 한다.

첫째, 사회보험을 중심으로 형성된 한국 복지국가의 성격상, 도입 초기 상대적으로 중·대규모의 사업장 근로자에만 적용되던 직장/사업장가입 자격이 완화(Kwon, 2009: 16)되는 것은 자연스러운 발전경로였다. 국민연금의 경우, 1988년 상시근로자 10인을 고용하는 사업장의 18세 이상 60세 미만 근로자와 사용자를 대상으로 도입되다가 1992년 5인 이상, 2003년 1인 이상으로 확대되었다. 둘째, 특고종사자 등과 같이 법적 근로자성을 미인정 받는데도 사용자에의 업무 및 소득 종속성 하에 있는 노동 집단의 사회보장 혜택을 늘리는 방향으로 탈바꿈하고 있다. 이들은 실질적으로 근로자와 별반 차이가 없는데도 근로자가 누리는 사회적 보호를 충분히 제공받을 수 없다(백승호·이승윤·김태환, 2021: 148). 이와 같은 노동시장의 변화는 사회·경제적 환경의 변화와 밀접히 맞물리며 나타나므로, Streeck and Thelen(2005)이 언급한 제도의 ‘표류[6](drift)’가 나타나지 않도록 정책결정자의 적극적인 정책 대응이 필요하다.

최근 OECD와 유럽연합의 회원국들은 상술한 필요성에 근거하여 종속적 계약자(dependent contractors)는 물론 모든 형태의 취업자(근로자, 자영자, 휴직자 등)에게도 사회보험 적용을 확대하려는 정책적 움직임을 보인다. 특히, 고용보험 측면의 활발한 개선 양상이 나타나고 있으

6) 한 제도는 이를 둘러싼 사회·경제적 환경과 궤를 같이하며 운영되어야 그 효과성을 담보할 수 있다. 따라서 정책결정자는 환경 변화를 지속해서 분석하고 이를 제도 변화 시 반영해야 시의적절한(timely) 제도를 유지할 수 있다. 그러나 적절한 행위를 하지 않는 부작위(不作爲)에 따라 환경 변화를 방치하면 제도는 정합성을 상실하며 표류한다(Streeck and Thelen, 2005: 31).

며, 대표적으로 프랑스와 영국에서 노무 제공자(worker)와 자영업자까지 고용보험에 의무 가입하도록 한 사례를 들 수 있다[7](관계부처 합동, 2020: 3-4). 본 연구가 주목하는 공적연금은 여타 사회보험보다 유연한 대응이 쉽지 않은 경우가 일반적이다. 왜냐하면, ① 보험료 수령과 급여 수령 간의 시간적 간격이 제일 긴 것은 물론 ② 가입 종이 복수(複數)이거나, ③ 보험료율이 가장 높을 가능성이 크기 때문이다. 다시 말해, 종속적 자영업자처럼 노동시장 내 회색 지대(grey zone)에 속하거나 영세 자영업자는 현재 가처분 소득의 제고를 미래 노후 소득보다 우선시할 유인이 클 수밖에 없다. 따라서 몇몇 해외 주요국들은 노동시장의 불안정성이 공적연금 적용(나아가 급여) 불안정성으로 이어지는 것(신우진·권혁진·류재린, 2016; Möhring, 2015)을 상쇄하기 위해 종속적 자영자성을 띠는 집단을 대상으로 한 정책 대응을 적극적으로 펼쳐왔다([표 1] 참고).

[표 1] 해외 주요국의 종속적 자영업자 대상 연금정책 대응

국가	내용	보험료 관련
독일	'근로자와 유사한 자영자'(arbeitnehmerähnliche Selbständige) 대상 공적연금 등 사회보험 의무가입 대상 편입(1999년)	정액/정률 보험료 납부 (사용자 부담 無)
	예술인/작가 대상 예술인 사회보험기금(Künstlersozialkasse) 도입(1983년)	분담 비율 (본인: 50%/고용주: 30%/정부: 20%)
영국	고용권리법(Employment Right Act)상 노무 제공자(worker)를 기업연금 자동 가입(automatic enrolment) 대상 포괄(2016년)	최소 보험료율 (본인: 4%/고용주: 3%/정부: 1%)
오스트리아	고용 계약은 맺지 않았으나 실질적으로 근로자와 동일한 프리랜서 근로자(freir Dienstnehmer) 대상 공적연금 등 사회보험 의무가입 대상 편입(1998년)	근로자와 동일 보험료율 적용 (본인: 10.25%/고용주: 12.55%)
이탈리아	근로자와 자영자의 중간 형태인 준종속 노동자(para-subordinate workers) 대상 특별연금제도(Gestione Separata) 신설(1995년)	도입 시 근로자보다 낮은 보험료율 적용 → 오히려 준종속 노동자 수 급증
		이후 동일 보험료율 적용(2018년)으로 수 감소 (본인: 9.19%/고용주: 23.81%)
포르투갈	단일 고용주(ordering customer)에의 소득 종속성 정도에 따라 고용주의 보험료 분담 결정	소득 종속성 50~79%: 7% 소득 종속성 80%~: 10% (참고: 근로자 대상 고용주 보험료율 15.5%)

자료: 권혁진(2010); 문현경 외(2020); OECD(2018, 2019b, 2019c)

우리나라 사회보험제도 역시 노동시장의 변화를 반영하기 위한 여러 정책적 노력을 기울이고 있다. 그러나 아쉽게도 이는 고용·산재보험처럼 가입 종이 하나인 제도에서 대부분 나타난다. 왜냐하면, 단수(單數)의 가입 종은 가입과 비가입의 문제이므로 비록 근로기준법상 근로자

7) 건강보험 측면에서 나타난 해외 주요국의 특고종사자 대응 방안은 손동국 외(2021: 63-79)를 참고하길 바란다.

로 미인정되더라도 '제도적' 근로자성을 부여할 수 있는 여지가 크기 때문이다. 따라서 고용·산재보험은 적용 특례를 통해 특고종사자(고용·산재)는 물론 예술인(고용), 학생 연구자(산재) 등에게도 가입할 수 있도록 한다. 반면, 국민연금은 전술했듯이 4대 사회보험 중 ① 보험료 수령과 급여 수령 간의 시간적 간격이 제일 긴 것은 물론 ② 가입 종이 복수(複數)이고, ③ 보험료율이 가장 높다. 따라서 노동시장의 변화 속에서 확산되고 있는 특고종사자는 원칙적으로 (지역)가입하므로,[8] 여러 방안이 논의되더라도 의미 있는 정책적 변화는 더디게 나타날 수밖에 없다. 정책당국 역시 지속해서 근로기준법상 근로자로 인정받는 게 필요(보건복지위원회, 2022: 28)하다거나, 관련 부처의 정책 추이를 참고(보건복지부, 2018: 18)하겠다는 소극적인 입장을 견지한다.

그럼에도 정책 대응이 국민연금 상 펼쳐진다면 정책당국이 밝힌 대로 특고종사자 직종별로 사업장가입으로의 전환이 단계적으로 나타날 가능성이 크다.[9] 이는 서론에서 언급했듯이 현재까지 고용·산재보험에서 직종별 가입 전략을 취해왔기 때문이다. 그러나 관련 자료의 확보 및 분석은 이루어지지 않은 실정이기 때문에 본 연구는 국민연금 DB를 통해 확보한 직종별 국민연금 가입 관련 지표를 종합적으로 제시하고자 한다.

3. 특수형태근로종사자의 국민연금 가입현황

제3장과 제4장에서는 산재보험 적용 특례 대상인 14개 직종을 중심으로 특고종사자의 국민연금 가입현황과 구체적인 특성을 파악하고자 한다. 「산업재해보상보험법」 제125조 제3항 및 동법 시행령 제1항에 의거하여, 사업주는 특고종사자에게 최초로 노무를 제공받거나 제공받지 않게 되면 그 사유가 발생한 날이 속한 달의 익월(翌月) 15일까지 근로복지공단에 신고해야 한다(산업재해보상보험법, 2023. 1. 12. 법률 제18753호; 산업재해보상보험법 시행령, 2023. 1. 12. 대통령령 제33188호). 국민연금공단은 2013년부터 근로복지공단에서 특고종사자의 입·이직자료를 전달받아 이들의 자격관리에 활용하고 있다. 따라서 본 연구는 국민연금 DB에서 2015년 1월부터 2020년 12월 사이에 국민연금 보험료가 부과된 자의 가입 이력 정보를 추출했으며, 산재보험 입·이직 일자를 기준으로 특고종사자를 분석한다.[10] 제4장에서 특고종사자의

8) 경영계는 특고종사자가 기본적으로 지역가입의 형태로 가입하므로 사각지대 해소가 필요하다고 보지 않는다(국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회, 2019).

9) 물론, 사용자의 연금보험료 부담 증가로 인한 반대가 거셀 것으로 보이는 반면 특고종사자의 사회적 보호 수준은 높아질 것이다. 이는 이후 제5장에서 다시 언급할 것이다.

10) 한 가지 유의할 점은 특고종사자의 입·이직 신고 시 적용제외를 허용하여 일부 직종의 규모가 과소 파악될 가능성이 있다는 사실이다. 이후 [표 5]에도 나오겠으나 예를 들어, 대리운전기사는 2020년 12월 기준 단 13

구체적인 가입 특성을 분석하기에 앞서 이번 장에서는 이들의 국민연금 가입현황을 살펴보기로 한다.

[그림 1]과 [표 2]는 국민연금 내 직종별 특고종사자 규모 추이로서 그 수가 지속해서 늘어나고 있는 사실을 보여준다. 전체 규모 관점에서 봤을 때, 총 특고종사자는 2015년 12월 410,551명에서 2020년 12월 645,212명으로 약 24만 5천 명이 늘어났다. 특고종사자 규모가 빠르게 늘어난 것은 기존의 산재보험 적용 특례 직종 종사자가 늘어난 동시에 신규로 적용 특례된 직종이 편입되었기 때문이다. 분석 시기인 2015년 1월부터 2020년 12월 사이에 산재보험 적용 특례 직종은 2016년과 2020년에 두 차례 확대되었는데, 2016년 7월에 3개 직종(신용카드회원 모집인, 대리운전기사, 대출모집인), 2020년 7월에 5개 직종(방문강사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주[11])이 추가되었다.[12]

한편, 2016년 6월까지 산재보험 적용 특례대상이었던 6개 직종(보험설계사, 건설기계 운전사, 학습지 교사, 골프장캐디, 택배기사, 퀵서비스 기사)은 2015년 12월 약 41만 6백 명에서 2020년 12월 약 52만 4천 명으로 약 11만 3천 명이 증가했다. 따라서 2016년 7월 이후 새롭게 산재보험 적용 특례 직종으로 편입된 8개 직종의 특고종사자 규모는 2020년 12월 기준 약 12만 2천 명 정도이다. 세부 직종별로 좀 더 살펴보면, 2015년(혹은 2016년) 12월과 2020년 12월 기준으로 비교했을 때 보험설계사, 골프장캐디, 퀵서비스 기사는 규모가 증가했지만, 건설기계 운전사, 학습지 방문강사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 대리운전기사는 감소했다.

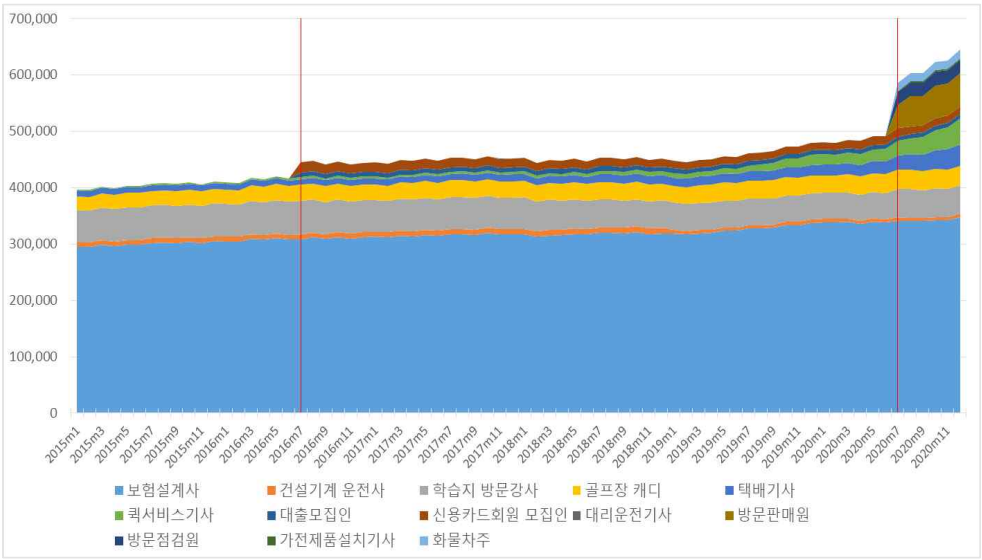
명이 산재보험에 가입한 것으로 나타난다. 그러나 2021년 7월부터 특고종사자의 산재보험 적용제외 사유가 엄격히 제한되며 이러한 문제는 다소 완화되었을 것이다.

11) 수출입컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질을 운송하는 화물차주만 해당한다.

12) 한편, 본 연구의 분석 시기 이후인 2021년 7월에 소프트웨어 기술자(프리랜서), 2022년 7월에 유통배송기사, 택배 지·간선기사, 화물차주(자동차, 곡물가루·곡물·사료 운송)가 추가되었다. 이에 따라 2022년 8월 기준 특고종사자 규모는 약 95만 명으로 늘어났다. 구체적인 내용은 부록의 [부표 1]을 참고하길 바란다.

[그림 1] 직종별 특고종사자 규모 추이(월별 기준)

(단위: 명)



주: 2016년 7월에 3개 직종(신용카드회원 모집인, 대리운전기사, 대출모집인), 2020년 7월에 5개 직종(방문강사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주)이 산재보험 적용 특례대상으로 추가됨.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

[표 2] 직종별 특고종사자 규모 추이(연말 기준)

(단위: 천 명)

	보험 설계사	건설 기계 운전사	학습지 방문 강사	골프장 캐디	택배 기사	퀵서비 스기사	대출 모집인	신용 카드 회원 모집인	대리운 전기사	방문 판매원	방문 점검원	가전 제품 설치 기사	화물 차주	계
2015.12	305.5	8.6	58.4	25.2	10.5	2.4								410.6
2016.12	311.7	9.1	57.3	27.5	10.9	3.3	8.0	16.4	0.03					444.2
2017.12	317.0	9.5	56.1	28.8	12.2	4.4	8.1	16.0	0.02					452.2
2018.12	319.1	9.9	48.6	29.4	15.4	7.2	8.3	13.8	0.01					451.6
2019.12	337.4	5.8	47.1	31.3	18.8	18.2	7.7	13.2	0.02					479.5
2020.12	348.3	5.7	50.5	33.7	38.7	46.7	7.8	12.7	0.01	58.9	24.5	2.6	15.3	645.2

주: 2016년 7월에 3개 직종(신용카드회원 모집인, 대리운전기사, 대출모집인), 2020년 7월에 5개 직종(방문강사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주)이 산재보험 적용 특례대상으로 추가됨.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

[표 3]과 [표 4]는 성별과 연령대별 특고종사자 규모 및 비중 추이를 각각 보여준다. 우선 성별로는 특고종사자 중에서 여성이 남성보다 규모 및 비중이 매년 모두 크긴 했으나 남성의 규모 및 비중이 점차 증가하는 추세이다([표 3] 참고). 특히, 2020년 7월 산재보험 적용 특례 직종으로 신규 편입된 5개 직종(방문강사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주)

중 남성이 타 직종보다 더욱 많이 있기 때문에 전체 남성의 규모 및 비중 증가세 또한 예전보다 빠른 사실에 주목할 필요가 있겠다. 다음으로 연령대별로 보면, 40대, 50대 특고종사자가 상대적으로 많은 것으로 나타난다. [표 4]에 따르면, 40대와 50대의 비중 합산은 각 년도 12월 기준으로 모두 65%를 상회하는 양상이다. 그러나 40대의 비중은 매년 줄어드는 반면 50대의 비중은 매년 늘어나면서 구체적인 분포가 변화하는 점은 흥미롭다. 또한, 60대의 비중(&규모)이 커지면서 국민연금 상의 특고종사자는 점진적으로 고령화의 경로를 밟고 있다. 이는 30대 특고종사자의 비율이 감소하는 추세로도 설명할 수 있다.

[표 3] 성별 특고종사자 규모 및 비중 추이

(단위: 천 명, %)

	여성		남성		전체	
2015.12	289.1	(70.4)	121.5	(29.6)	410.6	(100.0)
2016.12	309.5	(69.7)	134.7	(30.3)	444.2	(100.0)
2017.12	313.1	(69.2)	139.1	(30.8)	452.2	(100.0)
2018.12	307.7	(68.1)	143.9	(31.9)	451.6	(100.0)
2019.12	322.2	(67.2)	157.3	(32.8)	479.5	(100.0)
2020.12	403.3	(62.5)	241.9	(37.5)	645.2	(100.0)

자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

[표 4] 연령대별 특고종사자 규모 및 비중 추이

(단위: 천 명, %)

	10대	20대	30대	40대	50대	60대	계
2015.12	0.3	28.9	105.0	168.2	108.2	0.004	410.6
	(0.1)	(7.1)	(25.6)	(41.0)	(26.3)	(0.0)	(100.0)
2016.12	0.3	32.0	107.5	175.3	126.3	2.7	444.2
	(0.1)	(7.2)	(24.2)	(39.5)	(28.4)	(0.6)	(100.0)
2017.12	0.4	33.1	103.3	170.9	133.8	10.6	452.2
	(0.1)	(7.3)	(22.9)	(37.8)	(29.6)	(2.4)	(100.0)
2018.12	0.5	33.0	95.7	162.8	140.5	19.2	451.6
	(0.1)	(7.3)	(21.2)	(36.1)	(31.1)	(4.3)	(100.0)
2019.12	0.8	37.9	97.1	165.5	149.5	28.8	479.5
	(0.2)	(7.9)	(20.3)	(34.5)	(31.2)	(6.0)	(100.0)
2020.12	1.1	52.6	128.1	215.0	207.5	40.9	645.2
	(0.2)	(8.2)	(19.9)	(33.3)	(32.2)	(6.3)	(100.0)

자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

다음으로 [표 5]를 통해 국민연금 가입 대상인 18~59세의 특고종사자를 중심으로 가입현황을 살펴보도록 한다. 먼저 이들의 2020년 12월 기준 가입현황을 살펴보면, 소득 신고율은

70.0%로서 이 중에서도 지역 소득신고자의 비율은 50.9%로 가장 높다([표 5] 참고). 그러나 납부예외자가 8.2%, 적용제외자가 21.8%에 달하여 향후 이들의 국민연금 가입을 촉진하는 것이 중요한 정책 과제가 될 것으로 보인다. 한편, 직종별로 봤을 때, 건설기계 운전사(92.9%)와 화물차주(90.6%), 가전제품설치기사(82.2%)의 소득 신고율이 80%를 상회한 반면 골프장캐디(32.5%), 퀵서비스기사(43.4%)는 50%도 미치지 못하는 저조한 실정이다. 직종별 특고종사자의 사업장가입률[13]은 대리운전기사(46.2%), 대출모집인(30.7%), 퀵서비스기사(23.3%), 보험설계사(23.0%)가 전체 평균(18.6%)보다 높았지만, 화물차주(5.2%), 택배기사(6.6%), 가전제품설치기사(7.3%), 방문점검원(7.4%), 골프장캐디(7.6%)의 사업장가입률은 10%에 채 미치지 못한다.

[표 5] 18~59세 특고종사자 국민연금 가입현황(2020년 12월 기준)

(단위: 명, %)

	사업장[1)] (A)	지역 소득신고 (B)	지역 납부예외	적용제외	임의가입 (C)	총계 (D)	소득 신고율 ((A+B+C)/D)
보험설계사	72,640 (23.0)	165,564 (52.5)	17,054 (5.4)	58,522 (18.6)	1,506 (0.5)	315,286 (100.0)	(76.0)
건설기계 운전사	504 (14.6)	2,690 (78.1)	41 (1.2)	205 (6.0)	5 (0.1)	3,445 (100.0)	(92.9)
학습지 방문강사	6,168 (12.4)	28,080 (56.5)	3,245 (6.5)	11,623 (23.4)	565 (1.1)	49,681 (100.0)	(70.1)
골프장캐디	2,568 (7.6)	7,962 (23.7)	10,273 (30.5)	12,427 (36.9)	405 (1.2)	33,635 (100.0)	(32.5)
택배기사	2,467 (6.6)	27,194 (72.4)	2,193 (5.8)	5,659 (15.1)	67 (0.2)	37,580 (100.0)	(79.1)
퀵서비스 기사	10,770 (23.3)	9,163 (19.8)	11,119 (24.0)	15,078 (32.6)	135 (0.3)	46,265 (100.0)	(43.4)
대출모집인	2,298 (30.7)	3,417 (45.6)	477 (6.4)	1,271 (17.0)	33 (0.4)	7,496 (100.0)	(76.7)
신용카드회원 모집인	2,386 (22.2)	5,854 (54.5)	526 (4.9)	1,890 (17.6)	76 (0.7)	10,732 (100.0)	(77.5)
대리운전기사	6 (46.2)	3 (23.1)	2 (15.4)	2 (15.4)	0 (0.0)	13 (100.0)	(69.2)
방문판매원	9,507 (16.3)	30,937 (53.2)	2,387 (4.1)	14,957 (25.7)	363 (0.6)	58,151 (100.0)	(70.2)
방문점검원	1,821 (7.4)	12,030 (49.2)	1,940 (7.9)	8,448 (34.6)	206 (0.8)	24,445 (100.0)	(57.5)

13) 반드시 해당 특고 직종에서 사업장가입한 것은 아니다. 즉, 해당 특고 직종 외의 다른 직업(혹은 다른 특고 직종)을 통해 사업장가입한 경우도 포함한다.

가전제품 설치기사	186 (7.3)	1,907 (74.8)	125 (4.9)	329 (12.9)	2 (0.1)	2,549 (100.0)	(82.2)
화물차주	773 (5.2)	12,748 (85.0)	381 (2.5)	1,029 (6.9)	69 (0.5)	15,000 (100.0)	(90.6)
계	112,094 (18.6)	307,549 (50.9)	49,763 (8.2)	131,440 (21.8)	3,432 (0.6)	604,278 (100.0)	(70.0)

주: 특고종사자가 반드시 해당 직종에서 사업장 가입 자격을 취득·적용된 것은 아님(특수형태근로와 무관한 직종 또는 업종에서 사업장 가입된 경우도 포함)
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

4. 특수형태근로종사자의 국민연금 가입 특성

제4장에서는 직종별 특고종사자가 어떠한 국민연금 가입 특성을 띠는지 전체 사업장가입자와 비교하여 살펴보고자 한다. 두 집단을 비교한 것은 서론에서 밝혔듯이, 정책당국이 공식적으로 밝힌 직종별 사업장가입으로의 전환 검토라는 방향성 속에서 이를 위한 기초자료로 제시하기 위함이다. 이를 위해 본 연구는 국민연금 DB로 파악한 ① 소득 파악률, ② 기준소득월액 수준, ③ 가입 기간(기한 내외 완납), ④ 징수율, ⑤ 기준소득월액 변동성의 다섯 가지 지표를 통해 구체적인 가입 특성을 분석한다([표 6] 참고). 이러한 지표는 정책당국이 2020년 12월 말에 발표한 '전국민 고용보험 로드맵'에서 특고종사자의 고용보험 적용 우선순위를 ① 보호 필요성, ② 관리 가능성, ③ 사회적 영향력으로 설정(관계부처 합동, 2020: 8)한 점을 고려하여 국민연금 상으로 구현한 데 따른 것이다. 다만, 사회적 영향력은 사업주의 상품(또는 서비스) 시장지배력은 통계 지표로 구현하지 못하며, 특고 규모는 고용보험과 국민연금의 제도 목적과 가입종의 구분이 다르며 규모상의 차이도 상호 간 현저하므로 본 연구에서는 사회적 영향력을 고려하지 않는다.

[표 6] 특고종사자 고용보험 포괄 기준과 국민연금 가입지표

	전국민 고용보험 로드맵		국민연금 가입지표
보호 필요성	노동시장 취약성(소득, 종속성 등), 여타 사회보장제도 수급 여부 등	⇨	기준소득월액 수준 가입 기간(기한 내외 완납) 기준소득월액 변동성
관리 가능성	소득 파악 정도, 대상자 특정 및 종사실태 확인 가능성 등	⇨	소득 파악률 징수율
사회적 영향력	특고 규모, 사업주의 상품(또는 서비스) 시장지배력 등		

자료: 정부 관계부처 합동(2020: 8)

본 연구가 설정한 분석 및 비교집단의 정의는 다음과 같다. 첫째, 분석집단인 Group 1로 명명된 특고종사자는 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로만 종사한 자로 정의한다. 예를 들어, 당해 연도에 총 10개월을 특고종사자였더라도 두 개의 직종에 각각 5개월씩 종사했으면 분석 대상에서 제외한다. 이처럼 특고종사자를 연간 7개월 이상 한 직종에 종사한 자로 한정한 것은 일정 기간 이상 해당 직종의 특고종사자로 종사해야 직종별 특성이 드러날 것으로 판단했기 때문이다. 다만, 2020년 7월에 산재보험 적용 특례대상으로 새롭게 추가된 5개 직종(방문강사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주)은 신규 직종의 특성 파악을 위해 6개월(7-12월)을 종사하더라도 특고종사자로 '예외적으로' 간주한다. 둘째, 특고종사자와 같은 이유로 Group 2(비교집단)로 명명한 사업장가입자는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 정의한다.[14]

전술한 다섯 가지 지표별 분석을 하기에 앞서, 분석 및 비교집단의 국민연금 가입현황을 살펴본다.[15] [표 7]에 따르면, 2020년 12월 기준으로 특고종사자(Group 1)는 약 40만 7천 명으로 앞서 [표 5]에서 살펴본 2020년 12월 기준 산재보험 적용 특례대상인 18~59세 특고종사자 약 60만 4천 명의 약 67%에 달한다. 비교집단 Group 2인 사업장가입자는 약 1,104만 명으로 2020년 12월 기준 사업장가입자의 약 78% 정도이다. 향후 고용·산재보험처럼 정책당국의 조치에 따라 사업장가입으로 편입될 가능성이 있는 대상, 즉 특고종사자(Group 1)에서 사업장가입자(Group 2)에 속한 Group 1을 뺀 규모는 약 35만 3천 명으로 나타난다.

2020년 12월 기준으로 특고종사자(Group 1)의 종별 가입 규모를 살펴보면, 지역 소득신고(239천 명, 58.7%), 사업장가입(77.7천 명, 19.1%), 적용제외(66.2천 명, 16.3%), 지역 납부예외(22.1천 명, 5.4%), 임의가입(2.1천 명, 0.5%) 순으로 나온다. 특히, 주목할 만한 점은 2020년 12월 기준 사업장가입한 특고종사자(Group 1)인 77.7천 명 중 사업장가입자(Group 2)에 속한 자들을 빼더라도 2020년 12월 기준으로 사업장가입 중인 자가 약 2만 4천 명이 존재한다는 것이다. 즉, 이들은 2020년의 12개월 중에서 최소 1개월, 최대 5개월은 사업장가입자로 가입한 것이다. 결국, 특고종사자의 국민연금 자격은 결코 고정적이지 않고 활발히 변동할 가능성이 크다는 사실을 뜻하며, 이에 따라 특고종사자라고 해서 단순히 국민연금 가입 사각지대에 속한다는 결론을 도출하기에 무리가 따른다.

---

14) 이는 1년 중 최소 절반(6개월)은 특고종사자로 지냈거나 사업장가입 자격을 유지한 것을 의미한다. 각 집단의 특성이 보다 명확히 드러나기 위해서는 당해 연도(12개월) 또는 분석 기간 내내 해당 직종 또는 가입종별을 유지한 자로 분석 대상을 정의하는 것이 바람직하지만, 이 경우 분석에 활용되는 개체 수가 크게 줄어들게 된다. 이에 본 연구는 해당 특고 직종 및 사업장가입 기간과 분석 대상의 수를 적절히 고려하여 분석 대상을 정의했다.

15) 분석집단(Group 1)의 가입 종별 현황은 [부표 2]를 참고하길 바란다.

[표 7] 분석집단과 비교집단의 국민연금 가입 규모(2020년 12월 기준)

(단위: 천 명, %)

	특고종사자(Group 1)				사업장가입자 (Group 2)	
			Group 1 (Group 2 제외)			
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
사업장가입	77.7	(19.1)	23.9	(6.8)	11,036.0	(100.0)
지역 소득신고	239.0	(58.7)	좌동			
지역 납부예외	22.1	(5.4)	좌동			
적용제외	66.2	(16.3)	좌동			
임의가입	2.1	(0.5)	좌동			
계	407.1	(100.0)	353.2	(100.0)	11,036.0	(100.0)

주: Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

국민연금 DB를 통해 파악한 첫 번째 지표는 소득 파악률이다. 이는 '관리 가능성'에 해당하는 지표로서, 본 연구는 국세청 과세표준(근로소득+사업소득+사업 연말 소득+부동산소득) 및 일용근로소득의 합산을 기준으로 소득 파악률과 소득 수준을 살펴본다.[16] 다음 [표 8]에 따르면, 특고종사자(Group 1)의 소득 파악률은 78.9%(약 321천 명)로 사업장가입자(Group 2)의 98.2%(약 10,839천 명)보다 약 19%p의 격차를 보인다. 특히, 특고종사자(Group 1) 중 사업장가입자(Group 2)에 속한 Group 1을 빼면, 소득 파악률은 75.9%로 더욱 낮아진다.

[표 8] 분석집단과 비교집단의 소득 파악률(2020년 전체 기준)

(단위: 천 명, %)

	특고종사자(Group 1)		사업장가입자 (Group 2)
		Group 1 (Group 2 제외)	
소득자료 有	321.1 (78.9)	268.0 (75.9)	10,838.8 (98.2)
소득자료 無	86.0 (21.1)	85.3 (24.1)	197.2 (1.8)
계	407.1 (100.0)	353.2 (100.0)	11,036.0 (100.0)

주: Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

16) 국세청 과세표준은 소득공제가 적용되는 소득이나 비과세 소득이 제외되고, 현금 수입의 파악이 불가능한 특징을 지닌다.

[표 9]의 직종별 소득 파악률을 살펴보면 신용카드회원 모집인(90.9%), 건설기계 운전사(88.7%), 화물차주(87.5%), 가전제품설치기사(86.6%)의 소득 파악률은 85%를 상회한다. 특히, 2020년 7월 산재보험 적용 특례대상으로 추가된 직종 중 가전제품설치기사와 화물차주의 소득 파악률이 상당한 것은 주목할 만하다. 다만, 이것이 두 직종의 고유 특성에 따른 것인지, 혹은 직종 종사자의 사회·경제적 특성에 따른 것인지는 현재로서는 파악할 수 없다. 반면, 골프장 캐디(27.9%), 퀵서비스기사(60.1%)의 소득 파악률은 상대적으로 매우 낮다. 이들은 현금으로 보수를 받거나 현금 거래를 하는 경우가 많아 공적 자료를 통한 소득 파악이 제대로 이루어지지 않기 때문이다.

[표 9] 분석집단(직종별)과 비교집단의 소득 파악률(2020년 전체 기준)

(단위: 명, %)

	특고종사자(Group 1)														사업장 가입자 (Group 2)
		보험 설계사	건설 기계 운전사	학습지 방문 강사	골프장 캐디	택배 기사	퀵 서비스 기사	대출 모집인	신용 카드 회원 모집인	대리 운전 기사	방문 판매원	방문 점검원	가전 제품 설치 기사	화물 차주	
소득자료 有	321,096	200,214	3,035	30,154	7,225	13,351	4,651	4,749	5,112	6	25,904	13,680	1,893	11,122	10,838,775
	(78.9)	(85.0)	(88.7)	(77.4)	(27.9)	(80.8)	(60.1)	(85.0)	(90.9)	(50.0)	(80.1)	(66.3)	(86.6)	(87.5)	(98.2)
소득자료 無	86,003	35,252	385	8,804	18,683	3,178	3,087	837	509	6	6,427	6,950	292	1,593	197,228
	(21.1)	(15.0)	(11.3)	(22.6)	(72.1)	(19.2)	(39.9)	(15.0)	(9.1)	(50.0)	(19.9)	(33.7)	(13.4)	(12.5)	(1.8)
계	407,099	235,466	3,420	38,958	25,908	16,529	7,738	5,586	5,621	12	32,331	20,630	2,185	12,715	11,036,003
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주: Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

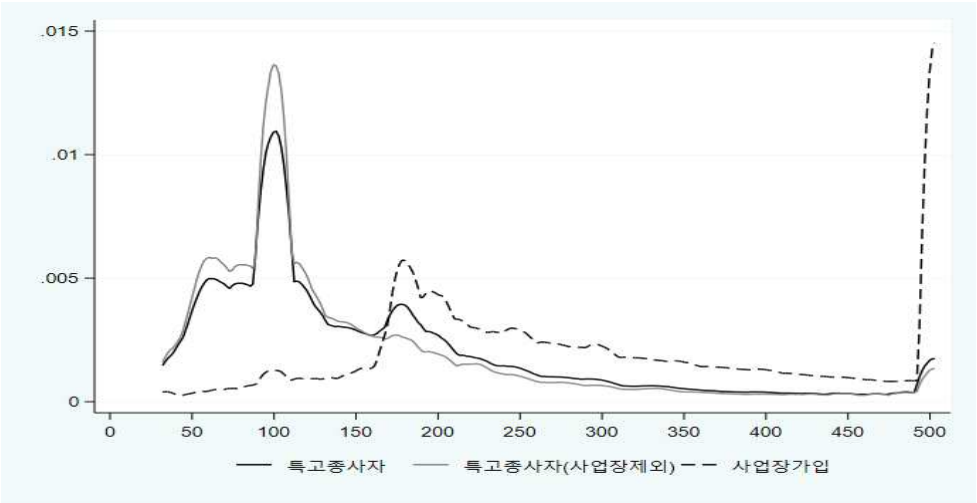
두 번째 분석 지표는 기준소득월액 수준으로, 전국민 고용보험 로드맵의 '보호 필요성'을 국민연금 상 지표로 구현한 것이다. [표 10]에 따르면, 특고종사자(Group 1)의 기준소득월액 수준(2020년 12월 기준)은 164.6만 원[17]으로 사업장가입자(Group 2)의 317.6만 원에 비해 약 52% 수준에 그친다. 분포 관점에서 보더라도, 특고종사자(Group 1) 340,945명 중 75.4%는 200만 원 미만 구간(납부예외자 포함)에 몰린 데 비해, 사업장가입자(Group 2)는 약 24.1%만이 200만 원 미만 구간에 속해 있었다. 특고종사자(Group 1) 중 500만 원 이상자는 약 2.8%에 불과하나 사업장가입자(Group 2)는 약 21.9%로 19.1%p의 격차를 보인다.

직종별로 기준소득월액 수준(납부예외자 제외)을 보면 대출모집인(191.6만 원), 신용카드회원 모집인(181만 원), 보험설계사(179.9만 원), 화물차주(165.9만 원)는 평균(164.6만 원)보다

17) 기준소득월액이 0에 해당하는 납부예외자 22,124명은 제외하고 도출된 값이다.

높은 것을 파악할 수 있다. 한편, 방문점검원(108.1만 원), 학습지 방문강사(118.9만 원), 가전제품설치기사(124.5만 원)의 기준소득월액은 평균보다 최소 40만 원가량 낮다. 종합하면, 특고종사자(Group 1)는 기준소득월액 수준의 불안정성이 사업장가입자(Group 2)보다 매우 높은 것으로 파악된다. 앞서 살펴본 소득 파악률이 높은 직종 역시 마찬가지다.

[그림 2] 분석집단과 비교집단의 기준소득월액 분포(2020년 12월 기준)



[표 10] 분석집단(직종별)과 비교집단의 기준소득월액 현황(2020년 12월 기준)

(단위: 명, 원)

	특고종사자(Group 1)														사업장 가입자 (Group 2)
		보험 설계사	건설 기계 운전사	학습지 방문 강사	골프장 캐디	택배 기사	퀵 서비스 기사	대출 모집인	신용 카드 회원 모집인	대리 운전 기사	방문 판매원	방문 점검원	가전 제품 설치 기사	화물 차주	
0(납부예외자)	22,124	7,295	38	1,756	7,467	489	1,857	236	108	2	1,159	1,352	70	295	
0 초과 50만 원 미만	13,009	7,133	32	2,091	349	304	177	136	148	1	1,426	1,148	34	30	91,781
50~100만 원 미만	86,447	48,924	1,164	11,543	2,673	3,879	974	840	1,165	1	8,015	5,558	526	1,185	300,908
100~150만 원 미만	86,128	46,319	1,148	9,471	3,678	6,127	1,092	1,033	1,187	2	6,731	3,746	923	4,671	498,534
150~200만 원 미만	49,360	32,580	294	3,284	1,112	1,994	475	945	865	2	3,316	1,127	274	3,092	1,770,351
200~250만 원 미만	29,078	20,102	184	1,570	720	939	334	538	574	1	2,112	543	89	1,372	1,643,237
250~300만 원 미만	16,441	11,960	119	637	347	450	199	375	362	0	1,161	206	30	595	1,305,801
300~350만 원 미만	10,818	8,014	90	397	194	291	94	250	248	0	786	133	15	306	1,028,210
350~400만 원 미만	7,082	5,470	54	169	88	180	69	155	163	1	511	57	7	158	816,319
400~450만 원 미만	5,960	4,615	50	153	98	134	42	122	127	0	440	54	7	118	654,737
450~500만 원 미만	5,002	4,012	22	102	55	70	32	102	110	0	393	29	2	73	514,369

500만원이상	9,496	8,323	20	169	78	102	34	139	108	0	424	44	3	52	2,411,756
계	340,945	204,747	3,215	31,342	16,859	14,959	5,379	4,871	5,165	10	26,474	13,997	1,980	11,947	11,036,003
평균	164.6	179.9	141.2	118.9	137.1	138.6	147.2	191.6	181.0	164.2	151.9	108.1	124.5	165.9	317.6

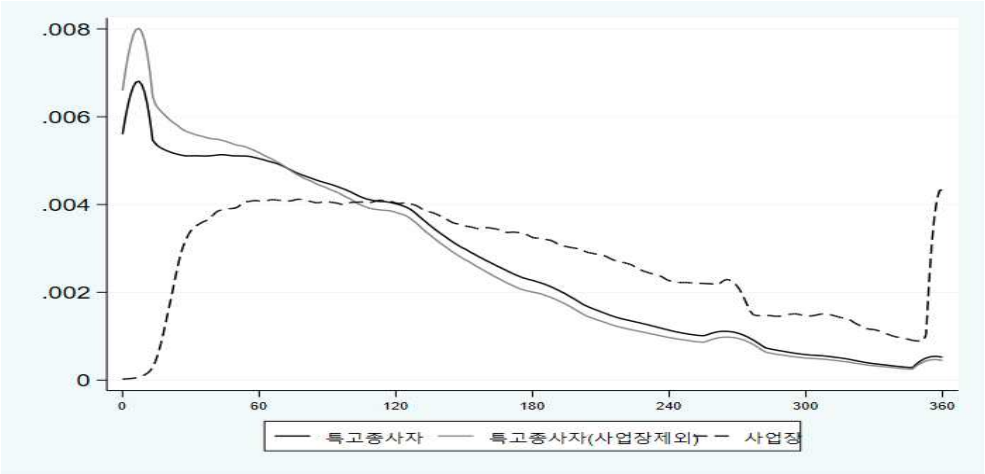
주 1) 적용제외자는 기준소득월액이 존재하지 않아 현황 파악에서 제외됨.
2) 평균 기준소득월액은 납부예외자(0원; 22,124명)를 제외하여 계산함.
3) Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

세 번째 분석 지표는 국민연금 가입 기간(기한 내외 완납)으로 '보호 필요성'에 해당한다. 평균 가입 기간을 살펴보면, 2020년 12월 기준으로 특고종사자(Group 1)는 105.4개월(약 8년 9개월)로 사업장가입자(Group 2)의 163.3개월(약 13년 7개월)보다 57.9개월(약 4년 10개월)이 짧다. 특히, 특고종사자(Group 1)는 절반에 육박하는 비율(46.3%)이 5년 미만의 가입 기간만을 지니는데, 그중에서도 가입 기간이 없는 0개월 보유자가 19.8%에 달하는 것으로 나타난다([표 11] 참고).[18] 국민연금 수급권 기준으로 넓혀보더라도, 특고종사자(Group 1)는 10년 미만의 가입 기간에 69%가 치중되어 가입 기간 전 구간에 고르게 분포된 사업장가입자(Group 2)와 대비된다.

직종별로 살펴보면, 특고종사자 내에서 상당한 가입 기간 격차가 존재하는 것을 파악할 수 있다. 건설기계 운전사(202.8개월)와 화물차주(187개월)의 가입 기간은 오히려 사업장가입자 평균보다 긴 반면, 골프장캐디(52.4개월)와 퀵서비스기사(69.8개월), 방문점검원(85.2개월) 등은 특고종사자(Group 1) 중에서도 상대적으로 짧은 가입 기간을 기록한다.

18) 이러한 가입 기간 차이의 일부는 두 집단의 연령 차이에 기인할 수 있다. 예를 들어, 평균 연령이 높은 집단은 평균 연령이 낮은 집단에 비해 가입 기간이 길 수 있다. 그러나 특고종사자(Group 1)의 평균 연령이 45.9세로 사업장가입자(Group 2)의 평균 연령인 42.1세보다 높고, 특고종사자의 사업장 가입 대상 전환 시 연령이 미고려될 것이라는 점에서 본 연구는 연령대별 가입 기간 분석을 시행하지 않았다.

[그림 3] 분석집단과 비교집단의 가입 기간 분포(2020년 12월 기준)



자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

[표 11] 분석집단(직종별)과 비교집단의 가입 기간(2020년 12월 기준)

(단위: 명, %, 개월)

	0개월	0개월 초과 5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20년 이상	평균
특고종사자 (Group 1)	80,482 (19.8)	107,706 (26.5)	92,376 (22.7)	63,376 (15.6)	33,662 (8.3)	29,497 (7.2)	105.4
보험설계사	38,807	63,196	56,409	39,574	20,886	16,594	105.8
건설기계 운전사	242	336	444	525	497	1,376	202.8
학습지 방문강사	9,282	10,288	9,413	6,007	2,645	1,323	92.9
골프장 캐디	10,778	9,380	3,721	1,414	404	211	52.4
택배기사	1,879	3,688	3,946	3,020	2,010	1,986	126.6
퀵서비스기사	2,684	2,900	1,036	558	298	262	69.8
대출모집인	803	1,273	1,488	1,030	534	458	116.4
신용카드회원 모집인	667	1,586	1,577	1,029	434	328	99.8
대리운전기사	2	2	2	3	1	2	162.8
방문판매원	7,016	8,015	7,414	5,036	2,652	2,198	106.0
방문점검원	7,217	5,188	4,419	2,450	953	403	85.2
가전제품 설치기사	235	485	545	476	267	177	121.0
화물차주	870	1,369	1,962	2,254	2,081	4,179	187.0
사업장가입자 (Group 2)	840 (0.0)	1,617,094 (14.7)	2,693,630 (24.4)	2,400,365 (21.8)	1,868,195 (16.9)	2,455,879 (22.3)	163.3

주: Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.

자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

네 번째는 징수율[19]로 처음 제시한 소득 파악률과 더불어 '관리 가능성'에 해당하는 지표이

다. [표 12]에 따르면, 2020년 전체 기준으로 특고종사자(Group 1)의 평균 징수율은 67.8%로 사업장가입자(Group 2)의 99.0%와 약 31%p의 격차를 보이는 것으로 파악된다. 특히, 특고종사자(Group 1) 중에서 사업장가입자(Group 2)에 속한 Group 1을 빼면 징수율은 62.1%로 더욱 낮아진다.

직종별로 살펴보면, 건설기계 운전사(81.6%), 화물차주(81.5%) 등의 징수율이 상대적으로 높았으나 방문점검원(63.6%)과 보험설계사(64.9%), 퀵서비스기사(66.6%)의 징수율은 평균인 67.8%보다 낮았다. 그러나 전반적으로 특고종사자(Group 1)의 징수율은 소득 파악률과 더불어, 앞선 기준소득월액 및 이후 제시될 기준소득월액 변동성보다 사업장가입자(Group 2) 간 격차가 그리 크지 않을뿐더러 직종 간 격차도 상대적으로 크지 않다.

[표 12] 분석집단과 비교집단의 징수율(2020년 전체 기준)

(단위: %)

	특고종사자(Group 1)		사업장가입자 (Group 2)
		Group 1 (Group 2 제외)	
보험설계사	64.9	57.1	
건설기계 운전사	81.6	79.2	
학습지 방문강사	77.1	74.5	
골프장캐디	73.6	69.9	
택배기사	68.2	65.5	
퀵서비스기사	66.6	60.9	
대출모집인	78.2	70.9	
신용카드회원 모집인	70.7	65.2	
대리운전기사	100.0	100.0	
방문판매원	69.6	65.8	
방문점검원	63.6	61.5	
가전제품설치기사	67.5	65.5	
화물차주	81.5	80.8	
전체	67.8	62.1	99.0

주: Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

다섯 번째 지표는 기준소득월액 변동성으로 '보호 필요성'에 해당한다. 여기서 기준소득월액 변동성 지표(I_{α})는 2020년의 전월 대비 기준소득월액의 감소율이 α% 이상이면 1을, α% 미만이

19) '보험료 완납 개월 수(기한 내외)'를 '보험료 부과 개월 수'로 나눈 수치이다.

면 0을 부여한 뒤, 이를 전체기간에 대해 평균 낸 값이다.[20] 따라서 I_α가 1에 가까울수록 기준소득월액 (감소) 변동성이 크고 0에 가까울수록 기준소득월액 (감소) 변동성이 작다고 해석할 수 있다. 다만, 다음 [표 13]에서 제시하는 변동성 지표는 누적 개념이라는 것을 유의할 필요가 있다. 예를 들어, I_5 와 I_{10}는 감소율이 10% 이상인 모든 경우를 포함하는 점에서 같지만, 5% 이상-10% 미만 감소율인 사례는 I_5에만 속한다.

[표 13]은 2020년 전체의 기준소득월액 감소 변동지수를 나타낸다. 이에 따르면, 특고종사자(Group 1)의 기준소득월액 변동성(누적)은 모든 구간에서 사업장가입자(Group 2)보다 더 큰 것으로 나타난다. 직종별로 살펴보면, 대출모집인과 신용카드회원 모집인, 보험설계사,[21] 퀵서비스의 변동지수는 전 구간에서 높은 것으로 나온다. 반면, 화물차주와 골프장캐디, 택배기사, 가전제품설치기사, 방문점검원의 변동지수는 모든 구간에서 상대적으로 낮은 편이었다. 그러나 전반적으로 기준소득월액 변동성 지표는 전술한 여타 네 가지 지표와 비교할 때, 사업장가입자(Group 2)와의 격차가 더욱 큰 것으로 나타난다. 즉, 특고종사자(Group 1)는 기준소득월액 변동성 측면의 불안정성이 극심하여 관련 정책 대안의 모색이 필요하다는 것을 시사한다.

코로나19 발생 전보다 소득이 급감한 특고종사자 등을 대상으로 지급된 코로나 긴급고용안정지원금의 지급 기준인 '25% 이상 감소'(I_{25})를 예로 들어보자. 특고종사자(Group 1)는 사업장가입자(Group 2)보다 3배 이상 높았으며, 대출모집인과 신용카드회원 모집인의 경우에는 4배 이상의 큰 격차를 보인다.

[표 13] 분석집단(직종별)과 비교집단의 기준소득월액 감소 변동지수(누적)

	I_5	I_{10}	I_{15}	I_{20}	I_{25}
특고종사자 (Group 1)	0.0108	0.0101	0.0097	0.0093	0.0090
보험설계사	0.0129	0.0121	0.0115	0.0111	0.0107
건설기계 운전사	0.0068	0.0062	0.0059	0.0058	0.0056
학습지 방문강사	0.0074	0.0070	0.0068	0.0066	0.0064
골프장캐디	0.0057	0.0054	0.0052	0.0051	0.0050
택배기사	0.0061	0.0058	0.0054	0.0052	0.0050
퀵서비스기사	0.0114	0.0107	0.0104	0.0102	0.0099

20) 방문강사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주는 2020년 7월에 산재보험 적용 특례 직종으로 신규 편입되었지만, 이들의 국민연금 가입 자격은 국민연금 DB 상 특고종사자로 개별 분류하는지와 관계가 없으므로 이들 직종 또한 타 직종과 동일하게 변동성 지표를 산출했다.

21) 참고로 제1차 코로나19 긴급고용안정지원금(2020.6.1.~7.20)을 신청한 특고종사자를 직종별로 분류하면 보험설계사가 가장 많이 신청한 직종이었다(고용노동부, 2020: 3). 코로나19 긴급고용안정지원금은 코로나19 이전보다 소득 및 매출이 급감한 특고종사자와 영세자영자 등에게 지급된 바 있다.

	대출모집인	0.0146	0.0135	0.0129	0.0124	0.0119
	신용카드회원 모집인	0.0137	0.0130	0.0123	0.0119	0.0114
	대리운전기사	0.0139	0.0069	0.0069	0.0069	0.0000
	방문판매원	0.0099	0.0094	0.0090	0.0086	0.0083
	방문점검원	0.0070	0.0067	0.0066	0.0065	0.0064
	가전제품 설치기사	0.0068	0.0064	0.0063	0.0060	0.0059
	화물차주	0.0037	0.0035	0.0034	0.0032	0.0031
사업장가입자 (Group 2)		0.0092	0.0061	0.0045	0.0035	0.0028

주: Group 1은 당해 연도 중 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 중 하나로 종사한 자, Group 2는 당해 연도 중 7개월 이상 사업장가입 자격을 유지한 자로 조작적 정의함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

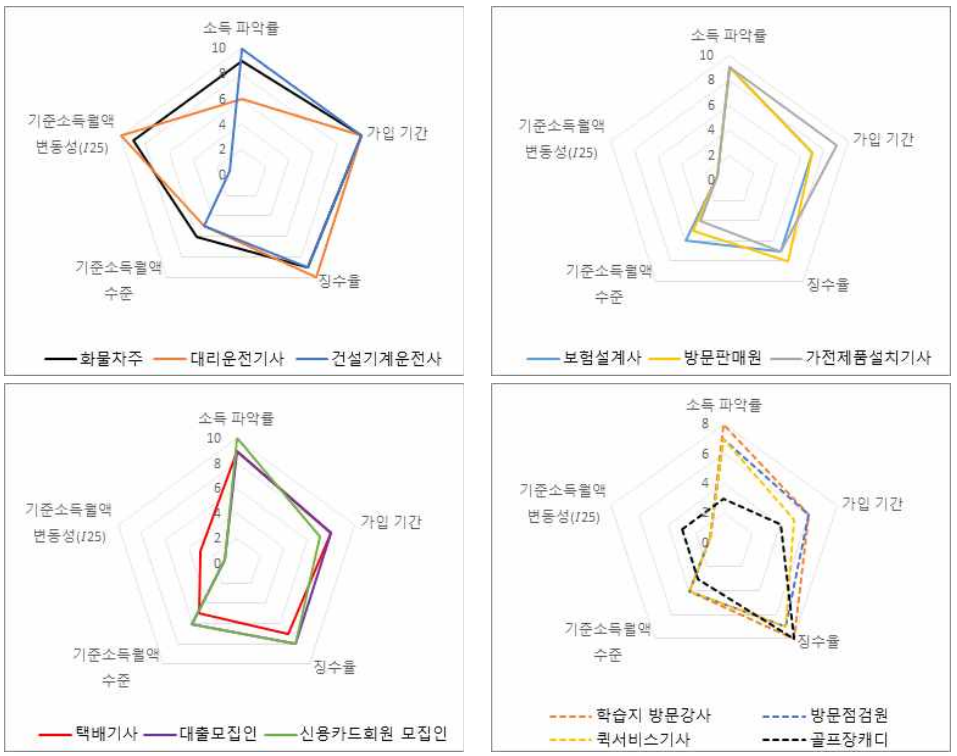
이번 장에서 분석한 결과를 토대로 모든 지표에서 정도의 차이만 있을 뿐 특고종사자(Group 1)와 사업장가입자(Group 2) 간 격차가 존재하는 사실을 확인할 수 있었다.[22] 특히, 기준소득월액 수준은 모든 직종에서 사업장가입자와 큰 격차를 보였으며, 기준소득월액 변동성(I_{25} 기준)은 대리운전기사와 화물차주를 제외한 모든 직종에서 매우 큰 격차가 나타났다. 두 측면의 불안정성이 특고종사자가 사업장가입자와 확연하게 대비되는 점을 비춰볼 때, 이에 특화된 정책 대안의 마련을 우선순위로 둘 필요가 있겠다. 그러나 두 지표와 더불어 '보호 필요성'으로 분류된 가입 기간은 상대적으로 격차가 작은 것으로 나타났다. 요약하면, 이들은 국민연금 상 사업장가입자와 비교할 때 상대적으로 만성적인 저소득, 간헐적인 소득 급감을 더욱 경험하며 가입 이력을 이어나가는 경향성을 띤다. 반면, '관리 가능성'으로 분류된 소득 파악률과 징수율 격차는 상대적으로 작게 드러났다. 전술한 내용은 다음 [그림 4]를 통해서 파악할 수 있다. 동 그림의 각 지표별 점수는 사업장가입자(Group 2)의 지표상 수치를 10점으로 환산하고, 사업장가입자와 특고종사자(Group 1) 간 10% 이상 차이가 날 때마다 1점씩 제하는 방식으로 산출한 것이다. 예를 들어, 사업장가입자의 소득 파악률이 98%인 경우, 특고종사자의 소득 파악률이 88.2 초과 98% 이하이면 10점, 78.4 초과 88.2% 이하이면 9점, 이하 동일한 방식으로 점수를 부여한 것이다. 이를 통해 여러 지표 중 기준소득월액과 관련된 지표들에서 사업장가입자와의 격차가 특히 큰 점을 알 수 있다.

종합하면, 특고종사자 직종 간의 이질성은 분명 존재한다. 예를 들어, 화물차주나 건설기계 운전사는 방문점검원이나 퀵서비스기사, 골프장캐디보단 다섯 가지 지표의 안정성을 더욱 갖춘다. 그러나 화물차주라고 해도 모든 지표에서 안정성을 보인 것은 아니며 특히 기준소득월액

22) 구체적인 격차 정도는 부록의 [부표 3]을 참고하길 바란다.

에서 불안정성을 노출한다. 방문점검원이나 퀵서비스기사, 골프장캐디는 다섯 개 중 서너 개의 지표에서 모두 불안정성 정도가 큰 것으로 나타난다. 즉, 특고종사자 직종 간에도 이질성은 분명 존재하나 줄곧 일관적인 패턴을 보이는 것은 아니다.

[그림 4] 직종별 분석집단의 지표 점수



주: 다만, 국민연금 DB를 통해 파악되는 대리운전기사는 그 수가 극히 미미하므로([부표 3] 참고) 결과 해석에 유의해야 함.
자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

5. 요약 및 정책제언

본 연구는 직종별 특고종사자가 어떠한 국민연금 가입 특성을 띠는지 파악하는 데 그 목적이 있었다. 이를 위해 본 연구는 '보호 필요성'과 '관리 가능성'이라는 큰 범주를 설정하고, 국민연금 DB를 통해 ① 소득 파악률, ② 기준소득월액, ③ 가입 기간, ④ 징수율, ⑤ 기준소득월액 (감소) 변동성이라는 세부 가입지표를 분석했다. 분석집단으로는 연간 7개월 이상 산재보험 적용 특례대상 직종 종사 상태를 유지한 특고종사자를 Group 1로, 비교집단으로는 연간 7개월 이상

사업장가입 상태를 유지한 사업장가입자를 Group 2로 조작적 정의하여 국민연금 가입 측면의 격차를 비교·분석했다. 그 결과, 본 연구는 다음과 같은 주요 내용과 함의를 도출할 수 있다.

우선 '관리 가능성' 측면에서 보면, 소득 파악률과 징수율 모두 특고종사자(Group 1)가 사업장가입자(Group 2)보다 불안정한 것으로 나타나긴 하나 후술할 '보호 필요성' 지표보다 그 정도가 미미했다. 또한, 특고종사자 내 직종 간 격차는 그리 크지 않은 것으로 나타난다. 적어도 소득 파악률과 징수율 측면에서 특고종사자가 사업장가입으로 전환된다고 가정하면 그리 큰 제도적 걸림돌이 되지 않을 것이다. 다만, 해당 소득 자료를 확보하여 소득 파악을 하고 있다 하더라도 그 자료의 소득 수준이 실소득에 더욱 근접하도록 제도 내외적 대응을 지속해서 펼쳐야 할 것이다.[23] 정책당국은 실시간 소득 파악 제도(Real Time Information)를 통해 특고종사자 등의 소득자료 입수 시기를 지속해서 단축하고 있지만, 결국 관건은 이러한 국세청 자료를 개별 사회보험공단과 기민하고 유기적으로 연계하는 것이다. 중·장기적으로 여러 이해관계자와의 충분한 소통을 전제로 4대 사회보험의 부과 및 징수 업무를 국세청이나 가칭 '사회보험청' 등으로 일원화해야 더욱 효과적인 소득 파악 기반이 구축될 것이다.

특고종사자(Group 1)는 '보호 필요성' 측면에서 사업장가입자(Group 2)와 매우 큰 격차를 보일 뿐만 아니라 직종 내 이질성도 상대적으로 크게 나타났다. 특히, 기준소득월액 수준은 사업장가입자와 큰 격차를 나타내서 생애 노동기간에 특고종사자로 종사하는 기간이 길수록 국민연금 급여액에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한, 기준소득월액 감소 변동성은 I_5(전월 대비 기준소득월액 감소율 5% 이상)에서 I_{25}(전월 대비 기준소득월액 감소율 25% 이상)로 갈수록 특고종사자(Group 1)와 사업장가입자(Group 2) 간 수치상 격차는 더욱 커지며, 화물차주를 제외한 대부분의 직종은 최소 70% 이상의 격차를 보였다. 이 역시 제도 내외적 대응이 필요한 데, 결국 특고종사자의 일자리 질을 개선하는 것과 더불어 위장 자영인화와 같은 오분류 고용(employee misclassification)을 막기 위한 정책당국의 규제 및 감독(김기선 외, 2014: 138)이 근본적일 것이다. 제도 내적으로는 코로나19 긴급고용안정지원금 방식을 준용하여 소득 급감을 겪는 저소득 특고종사자에게 연금 보험료를 지원하는 정책을 검토할 수 있겠다.

본 연구의 결과는 국민연금 가입 측면에서 특고종사자가 사업장가입자보다 상대적으로 불안정하다는 선행 연구(예: 문현경·류재린, 2021)의 주장을 재차 확인하는 바이다. 이를 고려하면, 전술한 불안정성의 격차가 갖는 함의를 간과한 채로 특고종사자를 사업장가입으로 전환하는 것은 단기적인 해결 방안이 될 수 없다. 물론, 사업장가입 전환은 이들의 사회적 보호 측면에서 도움이 되긴 하나 동시에 여러 행정·정책적인 제반 사항을 갖췄을 때 그 효과가 극대화될 수 있다. 특히, 제4장에서 확인했듯이 기준소득월액 감소 변동성은 특고종사자와 사업장가입

23) 특고종사자 소득 파악 방안을 둘러싼 구체적인 논의는 김문정(2020)을 참고하길 바란다.

자 간 격차를 크게 하는 핵심 요인이므로 이를 단·중기적으로 개선해야 직종별 순차적인 사업장가입 전환의 연착륙이 가능할 것이다.

다만, 상술한 제도 내외적 대응은 단순히 특고종사자에만 해당하는 것이 아니다. [표 1]에서 봤듯이, 오랜 복지국가 역사를 지닌 주요 유럽 국가들은 이미 특고종사자 등 종속적 자영업자의 확산으로 대표되는 노동시장의 변화에 적극 대응하고 있다. 그러나 특정 직군 대상의 정책 대응은 그 자체가 갖는 표면적인 함의를 뛰어넘는다. 나아가 복지국가를 사회·경제적 환경 변화에 따라 재구성하여 시민들에게 사회적 정당성(social legitimacy)을 확보하려는 정책당국의 의지를 나타낸다. 반면, 우리나라는 노동시장 내 자영자의 비중이 상당히 큰 데도 관련 정책 대응은 지지부진하다. 한 예로 코로나19라는 예상치 못한 사회·경제적 불확실성에서도 두루누리 사회보험료 지원 사업은 기가입자 지원이 끊겼으며, 만성적인 불안정성에 노출된 집단을 대상으로 하는 연금보험료 지원과 같은 적극적인 대응책은 부재한 것을 들 수 있다.

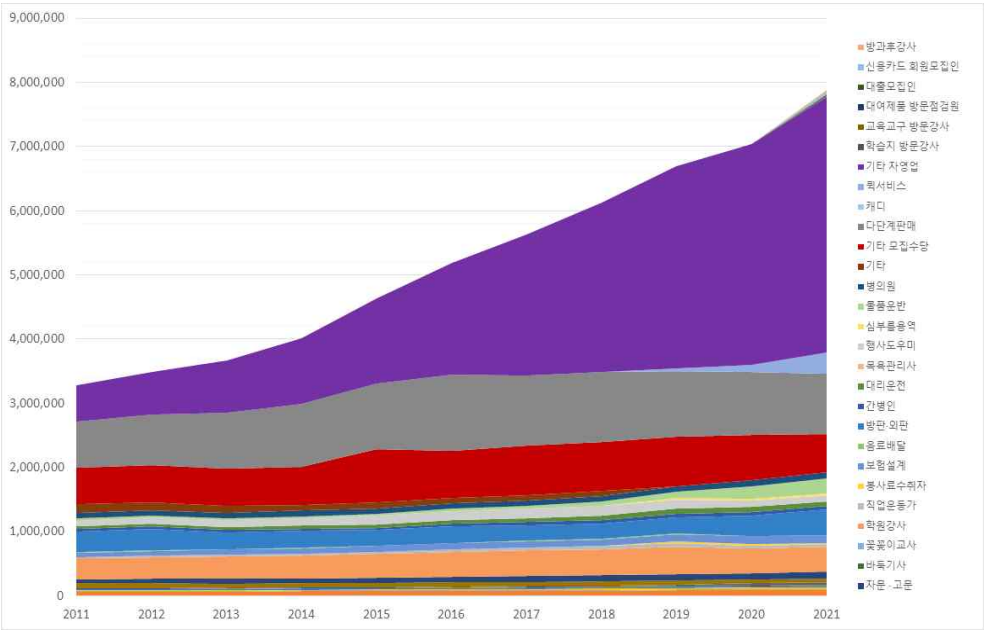
다행히 2023년 국민연금 재정계산과 국회 연금개혁특별위원회의 활동은 기존 개혁경로를 바꿀 수 있는 전환점을 제공할 수 있다. 보험료율 인상을 필두로 하는 재정적 지속가능성 강화의 흐름 속에서도 실질 소득대체율 인상을 통한 보장성 강화를 강조하는 움직임이 어느 때보다 활발하기 때문이다.[24] 특히, 노동시장 변화와 기존 사회보장제도 간 부정합성으로 더욱 타격받는 특고종사자 등은 실질 소득대체율 개선책의 직접적인 수혜자가 될 수 있다. 본 연구의 분석 결과가 새로운 정책 대안의 개발을 위한 유용한 기초자료가 되기를 바란다. 그러나 동시에 연구진은 다음과 같은(분석 결과와 직접적인 관련성이 적지만 중요한) 질문을 제기하고자 한다. 과연 고용·산재보험에서 특고종사자를 정의하는 직종 중심의 접근법으로 향후 더욱 복잡·다양하게 탈바꿈할 노동시장에 유연하게 대응할 수 있을까?

본 연구의 분석 대상인 특고종사자는 근로자와 유사한 노무 제공자인데도, 고용보험법 제77조의 6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용)과 산업재해보상보험법 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)에 의거하여 그 직종이 한정된다(고용보험법, 2023. 1. 1. 법률 제19210호; 산업재해보상보험법, 2023. 1. 12. 법률 제18753호). 따라서 법상 규정하는 특고종사자 직종이 아니면 관련 사회보장 혜택을 온전히 누리지 못할 가능성이 크다. 예를 들어, 본 연구의 분석 결과를 참고하여 국민연금 상 소득 급감을 경험한 저소득 특고종사자 대상의 연금보험료 지원책이 설령 도입되더라도 여전히 그 혜택 대상에서 배제될 것이다. 그러나 향후 노동시장의 변

24) 최근에는 보장성 강화를 둘러싸고 소위 실질 소득대체율과 명목 소득대체율 간 우선순위 및 관계 설정을 어떻게 할 것인지에 대한 연금 학계 내 치열한 논쟁이 있었다. 대표적으로 오건호(2023: 42-43)는 국민연금 재정 불안정성이라는 상황에서 명목보다 실질 소득대체율의 강화가 적절하다는 견해다. 반면, 남찬섭 외(2022: 49-50)은 둘을 동시에 추진하는 것이 보장성 강화를 극대화할 수 있다고 주장한다. 국민연금 소득대체율 관련 현황과 쟁점을 구체적으로 이해하기 위하여 정인영(2022)을 참고하길 바란다.

화는 결코 직종 중심으로 전개되기보다 그 변화를 관통하고 규정하는 속성 중심으로 전개될 것이다. 시간이 지날수록 기존 직종 분류로 명확히 정의할 수 없는 직종은 지속해서 생겨날 것이다. 따라서 직종과 관계없이 이들이 새로운 노동시장에서 ① 어떤 불안정성을 겪을 것인지, ② 그러한 불안정성은 기존 불안정성과 궤를 같이하는지, ③ 어떤 정책 대안이 합리적인 해결책이 될 것인지 등을 철저히 분석해야 한다.[25] 예를 들어, 사업소득 원천징수 신고자 규모 추이를 보여주는 [그림 4]에서 기타 자영업(보라색)의 규모는 2011년 약 56만 명(약 17%)에서 2021년 약 397만 명으로 10년 동안 7배, 비중은 약 17%에서 약 50%로 3배가량 증가했다. 이들이 전체 사업소득 원천징수 신고자의 절반에 이르는 상황에서, 앞으로도 기존 증가세가 이어지면 직종 중심의 접근법은 실익이 없을 것은 분명하다.

[그림 4] 사업소득 원천징수 신고자 규모 추이



자료: 국세청, 「국세통계연보」 각 연도

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 특고종사자와 사업장가입자의 국민연금 가입 특성 비교 시 연령, 소득 수준, 고용 형태 등의 요인을 미고려했다. 본 연구가 '직종별 사업장가입으로의 전환 검토'를 위한 기초자료를 제시하는 것을 목적으로 하는 동시에, 특히 국민연

25) 한 예로, 특고종사자가 단일 고용주를 통해 얻는 소득의 비율을 뜻하는 소득 종속성을 기준으로 삼을 수 있겠다([표 1]의 포르투갈 사례 참고). 다만, 특고종사자를 규정하는 속성을 구체적으로 논하는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다.

금 DB에 고용 형태와 같은 주요 정보가 부재하기 때문이다. 그러나 특고종사자의 국민연금 가입 특성을 더욱 파악하기 위해 전술한 요인들에 대한 검토가 향후 분명 필요할 것이다. 이는 추후 연구과제로 돌린다. 둘째, 향후 특고종사자의 사업장가입 전환, 연금보험료 지원 등과 같은 정책 대안을 설계하기 위해서는 생애 기간의 특고 종사 기간 등에 대한 분석이 필요하다. 그러나 지금까지 특고종사자 자료의 시계열이 짧은 관계로 본 연구는 이를 분석할 수 없었다. 아쉬움이 남는 지점으로 추후 핵심적인 연구과제가 될 것으로 보인다. 마지막으로 본 연구를 진행하는 동안 나타난 특고종사자의 산재보험 적용제외 사유 제한과 신규 직종 편입 등의 변화를 반영하지 못했다.

▌참고문헌 ▐

고용노동부 (2020). 코로나19 긴급고용안정지원금 수급자 통계 분석 결과. 11월 3일 보도자료.

고용보험법 (2023). 고용보험법. 법률 제19210호.

관계부처 합동 (2020). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵. 12월 23일 보도자료.

국가인권위원회 (2006). 특수고용직 노동권 침해 실태조사 보고서. 2006년 인권상황실태조사 연구용역보고서.

국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회 (2019). 제15차 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 전체회의 결과. 2019년 4월 21일. 경제사회노동위원회.

국민연금제도발전위원회 (2013). 2013 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선방향. 국민연금재정계산 보고서 2.

_____ (2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향.

권혁진 (2010). 특수형태근로종사자의 국민연금 사업장가입 특례적용 방안연구. 용역보고서 2010-03. 서울: 국민연금연구원.

근로기준법 (2021). 근로기준법. 법률 제18176호.

김기선, 강선희, 김근주, 조임영, 황수옥 (2014). 비공식고용의 해결을 위한 법률시스템 국제비교: 탈법고용을 중심으로. 연구보고서 2014-05. 세종: 한국노동연구원.

김문정 (2020). 과세자료 활용을 통한 특고종사자 소득파악 방안. 수시연구과제. 세종: 한국조세재정연구원.

김태일, 최영준 (2017). 노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안: 국민연금 기여보조에 대한 제안. 한국정책학회보. *26(2).* 395-418.

남찬섭, 한신실, 주수정, 박나리, 유희원 (2022). 국민연금의 급여 수준, 과연 낮지 않은가?: OECD 타 회원국과의 비교. 비판사회정책. *76.* 23-58.

노동조합 및 노동관계조정법 (2021). 노동조합 및 노동관계조정법. 법률 제17864호.

류재린, 문현경 (2021). 특수형태근로종사자의 사회보험 불안정성: 국민연금을 중심으로. 노동정책연구. *21(2).* 69-99.

_____ (2022). 코로나19 확산이 국민연금 가입에 미치는 영향 분석. 사회보장연구. 38(2). 31-63.

문현경, 류재린, 김원섭, 유현경 (2020). 고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태근로종사자를 중심으로. 연구보고서 2020-17. 전주: 국민연금연구원.

문현경, 류재린, 유현경 (2023). 특수형태근로종사자의 사업장가입 전환을 위한 기초연구: 직종별 특성을 중심으로. 단기과제(미발행). 전주: 국민연금연구원.

박찬임 (2018). 특수형태근로종사자 근로실태: 산재보험 적용 9개 직종을 중심으로. 월간 노동리뷰. *2018년 7월호.*

백승호, 이승윤, 김태환 (2021). 비표준적 형태의 일과 사회보장개혁의 남아있는 과제들. 사회보장연구. *37(2).* 139-176.

보건복지부 (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.

보건복지위원회 (2022). 2022년도 국정감사 보건복지위원회 회의록. 2022년 10월 11일.

사회보장기본법 (2021). 사회보장기본법. 법률 제18215호.

산업재해보상보험법 (2023). 산업재해보상보험법. 법률 제18753호.

산업재해보상보험법 시행령 (2023). 산업재해보상보험법 시행령. 대통령령 제33188호.

손동국, 최대규, 문성웅, 이현옥, 오하린 (2021). 부과체계 개선을 위한 특수형태근로종사자의 건강보험 가입현황 분석. 연구보고서 2021-1-0002. 원주: 건강보험연구원.

신우진, 권혁진, 류재린 (2016). 불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향. 사회보장연구. *32(1)*. 33-55.

오건호 (2023). 한국 공적연금 소득대체율 수준의 재구성: OECD 국제 비교. 동향과 전망. *117*. 9-49.

유희원, 김혜진, 류재린 (2022). 국민연금 사각지대 문제에 대한 대안적 접근: 누계적(cumulative) 정보를 활용한 실태분석. 비판사회정책. *75*. 7-31.

이승윤 (2017). 사회보장적 대응(1): 기본소득실험. 장지연, 김근주, 박은정, 이승윤, 이철승, 정슬기 (2017). 디지털 기술발전에 따른 새로운 일자리 유형과 정책적 대응. 연구보고서 2017-5. 세종: 한국노동연구원.

정인영 (2022). 국민연금 소득대체율 관련 현황과 쟁점. 제10차 국민연금 전문가포럼 발표자료. 2022년 11월 10일.

Canada Labour Code. (1985). Canada Labour Code. R.S.C., 1985, c. L-2.

Deakin, S. (2002). The evolution of the employment relationship. In P. Auer & B. Gazier (eds). *The future of work, employment and social protection*. Geneva: ILO.

_____ (2005). The comparative evolution of the employment relationship. Centre for Business Research Working Paper. *No. 317*. University of Cambridge.

International Labour Office. (2016). *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: ILO.

Kwon, H.-J. (2009). The reform of the developmental welfare state in East Asia. International Journal of Social Welfare. *18(1)*. 12-21.

Möhring, K. (2015). Employment histories and pension incomes in Europe: a multilevel analysis of the role of institutional factors. European Societies. *17(1)*. 3-26.

Organisation for Economic Cooperation and Development. (2018). *The future of social protection: what works for non-standard workers?* OECD Publishing, Paris.

_____. (2019a). *OECD employment outlook: the future of work*. OECD Publishing, Paris.

_____. (2019b). *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing, Paris.

_____. (2019c). *OECD reviews of pension systems: Portugal*. OECD Publishing, Paris.

Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In. W. Streeck & K. Thelen (eds). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

부록

[부표 1] 특고종사자의 국민연금 가입현황(2022년 8월 기준)

(단위: 명, %)

	총계	가입대상						적용 제외자[3]
		계	소득신고			납부 예외	확인중[2]	
			소계	사업장 가입자[1]	지역 가입자			
계	949,111	848,128	622,850	193,241	429,609	66,670	158,608	100,983
		(100.0)	(73.4)	(22.8)	(50.7)	(7.9)	(18.7)	
보험설계사	463,140	397,553	329,225	113,532	215,693	13,762	54,566	65,587
건설기계 운전사	5,560	2,731	2,608	454	2,154	28	95	2,829
학습지·방문강사	58,936	55,441	41,193	9,248	31,945	2,943	11,305	3,495
골프장캐디	51,457	49,367	17,127	3,615	13,512	14,940	17,300	2,090
택배기사	62,500	58,283	47,709	4,077	43,632	3,115	7,459	4,217
퀵서비스 기사	126,206	119,810	60,679	28,179	32,500	24,777	34,354	6,396
대출모집인	11,065	10,365	8,227	3,753	4,474	614	1,524	700
신용카드회원 모집인	14,827	11,516	9,477	3,204	6,273	424	1,615	3,311
대리운전 기사	683	637	484	173	311	51	102	46
방문판매원	88,759	80,204	58,130	19,421	38,709	2,647	19,427	8,555
대여제품 방문점검원	30,372	28,760	19,059	3,719	15,340	1,776	7,925	1,612
가전제품 설치기사	3,742	3,658	3,034	435	2,599	128	496	84
화물차주	18,524	16,610	15,351	1,047	14,304	332	927	1,914
소프트웨어 프리랜서	13,340	13,193	10,547	2,384	8,163	1,133	1,513	147

주 1: 특고종사자가 반드시 해당 직종에서 사업장 가입 자격을 취득·적용된 것은 아님(특수형태근로와 무관한 직종 또는 업종에서 사업장 가입된 경우도 포함)

주 2: 공적 자료(국세청, 고용노동부 통계)상으로 가입대상에 해당하나, 실제 소득발생 여부 등이 미확인되어 소득신고자 혹은 납부예외자로 분류되기 전인 자

주 3: 타 직역, 기초생활보장 수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 가입 대상이 아닌 자를 의미함.

[부표 2] 분석집단(group1)의 가입종별 가입 현황(2020년 12월 기준)

(단위: 명, %)

	적용제외	사업장 가입	지역 소득신고	지역 납부예외	임의가입	계
보험설계사	30,719 (13.1)	57,150 (24.3)	139,485 (59.2)	7,295 (3.1)	817 (0.4)	235,466 (100.0)
건설기계 운전사	205 (6.0)	501 (14.7)	2,671 (78.1)	38 (1.1)	5 (0.2)	3,420 (100.0)
학습지 방문강사	7,616 (19.6)	5,091 (13.1)	24,061 (61.8)	1,756 (4.5)	434 (1.1)	38,958 (100.0)
골프장캐디	9,049 (34.9)	2,230 (8.6)	6,806 (26.3)	7,467 (28.8)	356 (1.4)	25,908 (100.0)
택배기사	1,570 (9.5)	1,660 (10.0)	12,782 (77.3)	489 (3.0)	28 (0.2)	16,529 (100.0)
퀵서비스 기사	2,359 (30.5)	1,101 (14.2)	2,405 (31.1)	1,857 (24.0)	16 (0.2)	7,738 (100.0)
대출모집인	715 (12.8)	1,770 (31.7)	2,847 (51.0)	236 (4.2)	18 (0.3)	5,586 (100.0)
신용카드회원 모집인	456 (8.1)	1,285 (22.9)	3,747 (66.7)	108 (1.9)	25 (0.4)	5,621 (100.0)
대리운전기사	2 (16.7)	6 (50.0)	2 (16.7)	2 (16.7)	0 (0.0)	12 (100.0)
방문판매원	5,857 (18.1)	4,746 (14.7)	20,440 (63.2)	1,159 (3.6)	129 (0.4)	32,331 (100.0)
방문점검원	6,633 (32.2)	1,371 (6.7)	11,104 (53.8)	1,352 (6.6)	170 (0.8)	20,630 (100.0)
가전제품 설치기사	205 (9.4)	164 (7.5)	1,744 (79.8)	70 (3.2)	2 (0.1)	2,185 (100.0)
화물차주	768 (6.0)	649 (5.1)	10,942 (86.1)	295 (2.3)	61 (0.5)	12,715 (100.0)
전체	66,154 (16.3)	77,724 (19.1)	239,036 (58.7)	22,124 (5.4)	2,061 (0.5)	407,099 (100.0)

주: 특고종사자가 반드시 해당 직종에서 사업장 가입 자격을 취득·적용된 것은 아님(특수형태근로와 무관한 직종 또는 업종에서 사업장 가입된 경우도 포함)

자료: 국민연금 DB를 이용하여 저자 작성

[부표 3] 직종별 분석집단의 지표 점수

	소득 파악률	기준소득월액	가입 기간	징수율	기준소득월액 변동성(I_{25})
화물차주	9	6	10	9	9
대리운전기사	6	5	10	10	10
건설기계 운전사	10	5	10	9	1
택배기사	9	5	8	7	3
대출모집인	9	6	8	8	1
신용카드회원 모집인	10	6	7	8	1
보험설계사	9	6	7	7	1
방문판매원	9	5	7	8	1
가전제품 설치기사	9	4	9	7	1
학습지 방문강사	8	4	6	8	1
방문점검원	7	4	6	7	1
퀵서비스기사	7	4	5	7	1
골프장캐디	3	3	4	8	3

주: 사업장가입자(Group 2)의 지표상 수치를 10점으로 환산하고, 사업장가입자와 특고종사자(Group 1) 간 10% 이상 차이가 날 때마다 1점씩 제하는 방식을 취함(예: 사업장가입자의 소득 파악률이 98%면, 특고종사자의 소득 파악률이 88.2 초과 98% 이하이면 10점, 78.4 초과 88.2% 이하이면 9점...9.8 초과 19.6 이하이면 2점, 0 초과 9.8점 이하면 1점을 부여함)

Abstract

The Coverage Patterns of Dependent Self-employed Workers by Occupation in the National Pension Scheme

Hyungyung Moon* · Jaerin Ryu**

Utilizing pension coverage indicators drawn from the NPS database, this study aims to analyze the coverage patterns of dependent self-employed (DSE) workers by occupation in the National Pension Scheme (NPS). To this end, it pays attention to a number of particular indicators that are selected on the basis of 'manageability' and 'social protection', two of which are emphasized in a government roadmap for the universal Employment Insurance. The main findings and implications are as follows. In terms of manageability, the DSE workers are found to show lower rates of income data tracking and pension contributions collection than the Workplace-based group, although the gaps between the two groups are modest. The gaps between DSE occupations are also not found to be significant. Although the aforementioned indicators are unlikely to be problematic when the government considers incorporating the DSE workers into the Workplace-based group, there is still a need to mitigate existing gaps between the reported and the actual income. Next, the DSE workers show a significant gap compared with their counterpart in terms of social protection; the heterogeneity between DSE occupations is also relatively large. In particular, the DSE workers have lower Standard Monthly Income but its radical fluctuation as compared to the Workplace-based subscribers. Hence, it would be necessary for the government to formulate policies for promoting the job quality of the DSE workers and minimizing disguised self-employment. Furthermore, there would be a need to introduce a measure that temporally matches pension contributions for the DSE workers with lower incomes who experiences a radical decline in their incomes.

Keywords: dependent self-employed workers, the Workplace-based group, pension coverage patterns

◈ 2023. 3. 13. 접수 / 2023. 5. 24. 1차수정 / 2023. 6. 11. 게재확정

* National Pension Research Institute, Deputy Research Fellow (goldmedal6@nps.or.kr)
** Korea Institute for Health and Social Affairs, Associate Research Fellow (jaerinryu@kihasa.re.kr)