

공적연금의 사각지대 :

실태, 원인과 정책방안

석재은*

[요 약]

국민연금제도 도입 11년만인 1999년에 전국민연금화를 위한 적용확대 과정이 마무리되면서, 이미 40년 역사를 가진 공적직역연금을 포함한 공적연금이 전국민 노령소득보장체계의 주축으로서 온전히 자리매김하게 되었다. 그로부터 4년이 지난 현재, '전국민연금화'라는 슬로건에 걸맞지 않게 국민연금 제도에 가입하여 보험료를 납부하면서 연금수급자격을 갖추어 나가는 경우가 국민연금 적용대상인구의 절반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 말하자면, 절반의 국민을 대상으로 공적연금제도가 운영되고 있을 뿐이고, 나머지 절반의 국민들은 공적연금의 사각지대에 놓여져 있다고 할 수 있다.

본 논문에서는 공적연금 사각지대의 규모와 특성을 분석하고 그 원인을 진단함으로써, 사각지대 문제의 해결을 위한 정책방안을 모색하고자 하였다. 현재 연금수급세대인 노령계층의 공적연금 사각지대 규모는 60세 이상 노령인구 대비 무려 86%에 이르고 있으며, 미래 연금수급세대인 근로연령계층이 공적연금 사각지대 규모도 18-59세 총인구 대비 61%에 이르는 것으로 나타났다. 현 연금수급세대의 경우 연령이 높을수록, 여성일 경우 사각지대에 노출될 확률이 높은 것으로 나타났고, 미래 연금수급세대의 경우 연령별로는 18-29세 연령층에서, 성별로는 여성의 경우 사각지대에 놓여질 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 미래 연금수급자 중심으로 공적연금보험료 납부여부를 가지고 공적연금 사각지대 결정요인을 분석해 보면, 연령이 낮을수록, 학력이 낮을수록, 취업상태가 무직·임시일용직 등 불안정할수록, 중사산업이 농림어업, 건설업, 도소매음식숙박업, 금융보험부동산업에 종사하는 경우 제조업 종사에 비하여, 중사직업이 단순노무직, 전문기술교육직, 판매서비스직, 생산직, 고위행정관리직에 종사하는 경우 일반사무직에 비하여 공적연금의 사각지대에 놓여질 확률이 커지는 것으로 나타났다.

현재 연금수급자인 노령계층의 공적연금 사각지대는 제도역사가 짧아 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못한 경우가 많으므로, 공적연금 성숙단계까지 경로연금 등 타 공적소득보장제도의 보완적 역할을 강화함으로써 현 노령계층의 공적연금의 사각지대 문제를 해결해 나가는 정책접근이 필요할 것으로

*한국보건사회연구원 책임연구원

e-mail: seekje@khasa.re.kr tel: (02)390-8275, c.p: 016-266-7811

보여진다. 한편 미래 연금수급자인 근로연계층의 공적연금 사각지대 개선은 노동시장 및 가족 등 경제 사회적 여건의 심대한 변화에 조용히 보다 근본적인 제도체계의 재편이 이루어져야 할 것으로 보여진다. 현행 1소득자 1연금에서 1인 1연금 체계로의 전환과 이를 실질적으로 뒷받침한 시민권적 급여의 원리가 공적연금에 결합되어 공적연금의 기초보장적 성격의 강화가 이루어져야만, 비로소 공적연금이 보편적인 1차 노령소득보장의 안전망으로서의 역할을 수행하고 미래 연금수급자의 사각지대 문제가 궁극적으로 해결될 수 있을 것으로 보여진다.

주제어: 공적연금, 국민연금, 사회보장, 노령소득보장, 사각지대, 사회적 배제, 연금개혁, 기초소득보장

1. 서론

국민연금제도는 제도 도입 11년만인 1999년에 전국민 연금화를 달성함으로써, 적용대상의 제도적 확대과정을 마무리지었다. 이에 따라 국민연금과 이미 40년 역사를 가진 공적직역연금을 포함한 공적 연금이 전국민 노령소득보장체제의 주축으로서 온전히 자리매김하게 되었다. 그로부터 4년이 지난 현재 '전국민연금화'라는 슬로건에 걸맞지 않게 국민연금제도에 가입하여 보험료를 납부하면서 연금수급자격을 갖추어 나가는 경우는 국민연금 적용대상인구의 절반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 말하자면 여전히 절반의 국민을 대상으로 공적연금제도가 운영되고 있을 뿐이고, 나머지 절반의 국민들은 공적연금의 사각지대에 놓여져 있다고 할 수 있다.

공적연금은 노령·장애·사망으로 소득상실의 위험에 직면하였을 때 가장 먼저 소득보장의 역할을 수행하는 1차적 사회안전망이다. 특히, 국민연금은 그 적용범위가 '전국민'(실제로는 소득활동을 하는 18-59세)이므로 유사 소득보장제도 중에서도 가장 광범위한 대상을 포괄하는 보편적인 1차적 사회안전망이다. 즉, 국민연금제도는 노령·장애·사망의 위험에 직면한 국민 누구나에게 가장 먼저 도움을 손길을 내미는 제도가 되기를 기대받고 있다. 그러나 국민연금제도가 반쪽 국민의 연금으로 운영되고 있는 현재의 추세가 지속된다면, 공적연금은 보편적인 1차적 사회안전망으로서의 역할기대를 충족시키기 어려울 것으로 보여진다.

최근 선진국에서는 공적연금제도의 개혁이 한창이다. 그 개혁의 중심에는 미래에도 지속가능한 연금제도를 위하여 고부담-고급여 체제에서 적정부담-적정급여 체제로의 전환이 이루어지는 한편, 다른 한편으로는 공적연금의 기초보장적 성격을 강화하는 개혁이 동시에 이루어지고 있다. 즉, 급여수준의 측면에서는 공적연금의 역할을 축소하여 공적연금 급여수준을 낮추는 대신에 사적연금의 역할을 강화하는 개혁이 이루어지는 한편, 적용범위 측면에서는 공적연금의 역할을 강화하여 공적연금의 혜택범위를 가능한한 확대할 수 있는 보편적인 제도적 조치를 강구하고 있다. 공적연금의 기초보장적 성격을 강화하기 위한 조치로는 시민권적 기초연금의 도입, 육아·출산·군복무 기간동안을 보험료 납부면제기간으로 산입하는 연금크레딧(pension credit)제도의 도입, 이혼시 분할연금제도의 도입, 최저보증연금

제도의 도입 등이 그 대표적 예이다.

이와 같은 선진국의 연금개혁 동향을 통하여 공적연금의 기초보장적 성격의 강화, 특히 공적연금의 사각지대를 축소하려는 노력이 목도하게 된다. 이러한 선진국의 경험을 참고할 때, 우리 나라 공적연금도 사각지대를 축소하려는 노력이 필요하다 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 공적연금 사각지대의 규모와 특성을 분석하고 그 원인을 진단함으로써, 공적연금 사각지대 문제를 해결할 수 있는 정책방안을 모색하고자 한다. 이에 따른 연구질문은 다음과 같다. 첫째, 현재 우리 나라의 공적연금의 수급과 가입으로부터 배제된 사각지대 규모는 어느 정도인가?, 둘째, 어떤 특성의 사람들이 공적연금의 사각지대에 놓여지는가?, 셋째, 공적연금 사각지대에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?, 넷째, 공적연금 사각지대 문제를 해결할 수 있는 정책방안은 무엇인가?

이러한 연구질문에 답하기 위하여 본 논문에서는 제2장에서 공적연금 및 보다 광범하게 사회보장의 사각지대 분석 및 대안 모색과 관련한 국내·외 선행연구를 고찰하였다. 제3장에서는 공적연금 사각지대의 규모와 실태를 현재 연금수급세대인 노령계층과 미래 연금수급세대인 근로연령계층으로 나누어 살펴보았으며, 제4장에서는 공적연금통계자료를 활용하여 공적연금 사각지대에 놓여진 노령계층과 근로연령계층의 성별, 연령별 분포를 각각 파악함으로써 공적연금 사각지대 계층의 특성을 정리하였다. 제5장에서는 통계청의 2000년 가구소비실태조사 원자료를 활용하여 공적연금 보험료 납부여부를 가지고 미래 연금수급자인 근로연령계층의 공적연금 사각지대 결정요인을 분석하였다. 마지막으로 제6장에서는 공적연금 사각지대를 개선하기 위한 방안을 현재 수급세대와 미래 수급세대로 나누어 각각 제안하였다.

2. 선행연구 검토

사회보장 사각지대에 대한 국외 연구는 국제노동기구(International Labour Organization: ILO), 국제사회보장협회(International Social Security Association: ISSA)에서 특별한 관심을 가지고 다루어 왔으며, 이들 연구의 관심은 크게 두가지 방향에서 이루어지고 있다. 하나는 개도국에서 전형적으로 관찰되는 비교적 전통적인 사각지대 문제이며, 다른 하나는 최근 경제의 세계화(globalization)와 노동시장의 유연화(flexibility of labour market) 과정에서 선진국을 중심으로 새롭게 발생하는 사각지대 문제이다.

먼저, 개도국의 전형적인 사각지대 문제는 아프리카, 동남아시아 등 비공식부문(informal sector)이 큰 비중을 차지하는 개도국의 특성상 공식부문 근로자를 기준으로 설계된 사회보장(연금보험) 제도로부터 비공식부문에 종사하는 다수 국민들이 사회보장의 사각지대에 놓여지게 된다는 것이다. 따라서 개도국의 사회보장으로부터 배제되어 있는 다수의 비공식부문 종사자를 위하여 기존 사회보험제도 이외의 별도의 사회적 보호정책의 개발이 필요하다는 논의가 중심을 이루고 있다(Girneken, 1999a, 1999b). 또한 국가의 상황은 다르지만, 영국에서 자영업자 집단의 사회보장 배제 혹은 포함 문제를 다루

는 연구도 있다(Cordan, 1999).

두 번째는 세계화와 노동시장의 유연화 과정에서 비정규(비정형)근로의 증가 등 고용형태의 다양화에 따라 새롭게 등장한 사회보장 사각지대 관련 연구로, 상용근로자 중심의 완전고용을 상정하여 설계되었던 베버리지(Beveridge)식의 사회보험 중심의 사회보장제도는 새로운 노동시장 환경에 조응할 수 없는 한계를 가지고 있다는 문제인식에 기반한 연구들이다. 따라서 이들 연구에서는 변화된 노동시장 환경에 조응하여 사회보장의 사각지대에 놓여지게 된 다수의 장기실직자와 비정규(비정형)근로자, 전업주부 등 비경제활동인구 등을 포함할 수 있는 사회보장체계의 재편이 필요하다는 논의가 중심을 이루고 있다(Jenkins, 1992; Gray, 1993; Bieback, 1993; Beattie, 1999; Schormann & Schormann, 2001; Sarfati & Bonoli, 2002). 동일한 맥락에서 Offer(1997)의 경우, 사회보장체계 재편의 핵심은 사회보장의 원리가 노동계약 기반에서 시민권 기반으로 변경되는 것이라고 주장하고 있다. 또한 Orloff(1993)도 사회보장에서의 성불평등 문제를 해결하는 방안으로서 시민권으로서의 복지국가 재편을 제안하고 있다.

한편 사회보장 사각지대에 대한 국내 연구들도 양적으로 풍부하지는 않지만, 최근 여러 방면에서 이루어지고 있다. 우리 나라의 경우 사회보장제도 도입역사가 일천하고 적용확대 과정이 마무리된 것이 극히 최근이므로, 국내 연구들의 공통된 관심은 제도적 적용범위와 실제 적용범위의 괴리, 여러 사회보장제도간의 역할분담에도 불구하고 포괄되지 않는 사회보장의 사각지대 등이다.

박찬용·김연명·김태완(2000)은 전체 사회보장제도의 범·제도적 사각지대를 분석하고 있으며, 박순일·황덕순·최현수(2001)는 사회보험과 공공부조 양제도에서 모두 배제되어 있는 사회보장의 사각지대를 실증적으로 분석하고 있다. 또한 석재은·김태완(2000), 석재은(2002b)은 노령 소득보장체계의 사각지대를 분석하고 있으며, 석재은(2001), 박영란·황정임·김진경(2001)은 여성의 연금수급권의 사각지대를 분석하고 있다. 또한 석재은(2002a), 박성민(2002)은 국민연금의 사각지대의 실태, 유형을 분석하고 있다. 한편, 김연명(2001), 안주엽 외(2001; 2002), 김유선(2001)은 최근 노동시장 변화와 관련하여 증가하고 있는 비정규직에 초점을 두고 비정규직의 사회보장 적용실태와 개선방안을 제안하고 있다. 또한, 사회보장 사각지대 개선을 위한 대안 모색의 차원에서 허재준·심규범(1999)은 건설일용근로자의 사회안전망 구축방안을 제안하고 있으며, 김용하(2000) 역시 5인 미만 사업장근로자와 임시일용직근로자의 사회보장 사각지대 해소를 위한 특별관리제도를 제안하고 있다. 원종욱·백화중·양시현(2000)은 5인 미만 사업장근로자 및 임시일용직근로자의 사업장가입자 편입 방안을 제안하고 있으며, 석재은(2002b), 석재은·원종욱·김수봉·김용하·김성민·김태완(2002)은 사각지대 해소를 위한 사회보장체계의 개편방향을 제안하고 있다.

본 연구는 선행 국내연구와 유사한 맥락에서 공적연금제도의 사각지대 규모와 실태, 원인을 실증적으로 분석하고, 최근 노동시장 및 가족 등 변화하는 경제사회여건에 조응할 수 있는 공적연금제도 사각지대 개선방안을 모색해 볼 것이다.

3. 공적연금 사각지대 현황

공적연금의 사각지대는 크게 두 영역에서 파악할 수 있다. 하나는 현재 연금수급세대인 노령계층이며, 다른 하나는 미래 연금수급세대인 근로연령계층이다. 이 두 영역에서 사각지대의 파악은 노령계층의 경우 현재 연금수급권을 확보하고 있는가의 관점에서 분석되며, 근로연령계층의 경우 미래 연금수급권 확보를 위하여 제도에 가입하여 성실히 보험료를 납부하고 있는가의 관점에서 분석된다.

노령계층의 경우 연금도입 역사가 짧아 제도에 가입할 기회를 갖지 못한 경우가 상당수이므로, 공적연금제도의 사각지대를 추정하는데 그치지 않고, 연금제도가 없었던 시기의 노령계층을 위한 공적소득보장제도로써 도입된 경로연금제도와 실질적으로 노령계층이 많이 수급하고 있는 국민기초생활보장제도까지 포함한 공적소득보장제도의 사각지대를 추정하였다.

근로연령계층의 경우에는 현재 시점에서 어떤 이유에서든 연금수급자격을 결정짓는 연금보험료를 납부하지 않는 경우를 잠재적 사각지대로 추정하였다. 현행 국민연금제도에서 연금수급자격을 갖추기 위한 최소한의 보험료납부기간을 10년으로 정하고 있으므로 약 40년의 근로연령기간 동안 10년간만 연금보험료를 납부할 수 있으면 연금수급자격을 갖출 수 있다. 따라서 현 시점에서 연금제도에 가입하지 않고, 납부예외자이며, 연금보험료를 납부하지 않는다고 해서 반드시 연금제도의 사각지대에 놓이게 될 것이라 단언할 수는 없다. 그러므로 본 연구에서 근로연령계층에 대한 공적연금 사각지대는 잠재적(potential) 사각지대라고 명명함으로써, 공적연금 사각지대가 과대추정되는 부분을 보완코자 하였다.

1) 현재 연금수급세대: 노령계층

국민연금제도가 도입된 지 15년을 경과하고 있으나, 전가입자의 50% 이상이 불과 4년전인 1999년 4월 도시지역 확대적용을 통하여 적용되었기 때문에 현 노령계층 중 연금수급권을 확보한 계층은 극히 일부이다. 제도적으로 초기가입자를 위하여 특례노령연금을 통하여 5년만 가입하여도 연금수급권을 가질 수 있도록 배려하고 있으나, 연금수급권을 확보한 노령계층은 아직 미미한 수준이다.

2001년 12월 현재 60세 이상 노령계층 중 국민연금을 수급하고 있는 노령계층은 약 61만명으로 60세 이상 노령계층의 11.2%에 불과하다. 그 중에서 노령연금을 수급하는 경우가 57만명으로 노령계층의 10.4%이다. 즉, 60세 이상 노인 10명 중 1명만이 노령연금을 수급하고 있다. 유족연금 수급자는 0.7%, 장애연금 수급자가 0.01% 정도로 극히 미미하다.

60세 이상 노령계층 중 국민연금 수급자와 공부원연금 등 타공적연금의 수급자를 합친 공적연금 수급 노령계층도 약 78만명으로 60세 이상 노인의 14.3%에 불과하다. 즉 현 시점에서 60세 이상 노령계층의 약 85.7%가 공적연금의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다.¹⁾ 즉, 60세 이상 노령계층 7명중 1명만 연금급여 혜택을 누리고, 나머지 6명은 연금혜택으로부터 배제되어 있다 할 수 있다. 연금급여

종류별로는 공적노령(퇴직)연금 수급자가 13.3%, 장애(상이)연금 수급자가 0.1%, 유족연금 수급자가 0.9%이다.

〈표 1〉 60세 이상 노령계층의 공적연금 수급자 현황(2001. 12)

(단위: 명, %)

	노령(퇴직, 퇴역)연금	장애(상이)연금	유족연금	총계(A)	연금수급률 (A/60+인구)
국민연금	566,929	4,707	38,282	609,918	11.2
공무원연금	94,909	325	6,714	101,948	1.9
사학연금	10,991	12	547	11,550	0.2
군인연금	50,809	8	4,515	55,332	1.0
총계	723,638 (92.9)	5,052 (0.6)	50,058 (6.4)	778,748 (100.0)	14.3

주: 군인연금 수급자는 장기재정추계 전망자료에 기초한 자료임.

2001년 현재 60세 이상 노인인구는 5,438,378명임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구자료.

또한 공적연금 이외에 공공부조(국민기초생활보장제도)나 경로연금 등 여타 공적소득보장제도로부터 급여를 받는 경우도 60세 이상 인구 중 66만명으로 12.1%에 불과하다. 기초생활보장 수급자가 44만명이고, 경로연금만 수급하는 차상위저소득 노령계층이 22만명으로, 각각 8%와 4% 수준이다. 따라서 60세 이상 544만명의 노령계층 중 26%인 144만명만이 공적연금, 공공부조 등 공적소득보장의 혜택을 받을 뿐이며, 나머지 74%인 400만명의 노령계층은 공적소득보장제도로부터는 아무런 보장도 받지 못하는 공적소득보장의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다.

이와 같이 공적연금은 아직 노령소득보장제도로서의 기능을 충분히 수행하기에는 미성숙한 상태이다. 따라서 노령계층 중 연금수급자보다는 비수급자가 5.1배나 많고 연금의 사각지대도 그만큼 광범위하다고 할 수 있다.

2) 미래 연금수급세대: 근로연령계층

미래 연금수급세대인 현 근로연령계층은 국민연금제도가 성숙한 이후에 노령세대가 되는 세대이다. 따라서 고령으로 인하여 국민연금제도에 가입할 기회를 갖지 못한 현 노령세대와는 구분된다. 때문에 현 근로연령세대는 본인이 제도에 가입하여 성실히 보험료를 납부하여 연금수급자격을 갖추는가의 여부에 따라 연금수급권 확보가 결정된다.

그러나 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각출에 입각한 사회보

1) 노령계층 중 연금수급자의 비율을 파악할 때, 가장의 노령연급에 의존하고 있는 배우자를 감안하여야 한다는 의견도 있으나, 결혼율 감소, 이혼 증가 등 가족변화 경향을 감안할 때 가구단위 보장보다는 개인단위 연금권 보장이 변화하는 여건에 조응하는 방향이라고 보여지므로 본 연구에서는 본인 명의의 연금권을 가지고 있는가의 관점에서 연금수급자를 파악도록 하였다.

험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다. 그러한 경우는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 그 첫째로, 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득있는 사람들을 가입대상으로 삼고 있으므로 소득이 없는 사람들은 가입대상에서 원칙적으로 배제되고 있다. 즉 현행 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 가지고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원칙적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부는 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 전업주부의 경우에도 국민연금 임의가입 기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다.

60세 이상 총인구 5,438천명 (100.0%)			
국민연금수급자 610천명 (11.2%)	3.1% ← 169천명	공적지역연금수급자	공적연금 사각지대 4,659천명 (83.7%)
공적연금 수급자 779천명 (14.3%)	소득활동인구 441천명 (8.1%)	생도연금수급자(가족+차상위) 580천명 (10.7%) 경로연금 차상위빈곤계층수급자 ← 217천명 (4.0%)	공적소득보장 미수급자 4,001천명 (73.6%)
공적소득보장 수급자 1,437천명 (26.4%)			

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료 이용하여 필자가 작성.

〈그림 1〉 60세 이상 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2001. 12)

두번째와 세번째 경우는 국민연금 가입대상으로 제도권내에 포괄되어 있으나, 실제 국민연금 수급에 필요한 각종기록을 쌓아가지 못하는 부류이다. 그 중 두 번째 경우는 실업, 사업중단 등의 이유로 소득활동을 실질적으로 중단하고 있어 납부예외자로 신청하였거나 가입자 변동과정에서 소득신고를 하지 않은 경우이다. 마지막으로 세 번째 경우는 국민연금의 가입대상이면서 소득신고는 하였으나 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우이다.

먼저 국민연금 가입대상으로 제도적으로는 포괄되어 있으나 연금수급자격을 갖추어나가지 못하는 두 번째와 세 번째 경우부터 살펴보자. 2002년 말 현재 국민연금의 총가입대상자는 1,650만이다. 이 중 무려 26%에 달하는 425만명이 납부예외자로 분류되어 사실상 국민연금 적용에서 제외되어 있다. 지역가입자 대비 납부예외자의 비중은 절반에 가까운 42.5%에 달하는 수준이다. 이러한 납부예외자 수준은 도시지역 적용확대가 이루어진 1999년 이후 미미한 감소만 있을 뿐 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이는 소득활동이 없는 단기간 동안만 납부예외자로 지내다 정상적인 가입대상으로 복귀하는 구조라기 보다는 납부예외자 상태가 장기화된다는 데 문제의 심각성이 있다고 하겠다. 이들 납부예외자 계층이 납부예외자 상태로 지내는 기간이 장기화되면서 사실상 국민연금 수급권의 확보가능성이 희박

해지고 궁극적으로 공적연금 사각지대로 귀결된 것이기 때문이다.

세 번째 경우인 보험료를 납부하지 않음으로써 결과적으로 연금수급자격을 갖추어 나가지 못하는 경우도 상당수이다. 국민연금의 보험료 납부율은 83% 수준이다. 가입자종류별 보험료 납부율을 보면, 사업장가입자는 98.1%로 높은데 반하여, 도시지역가입자는 78.1%, 농어촌지역가입자는 83.6%로 지역 가입자의 보험료 납부율이 사업장가입자에 비하여 현저히 낮다. 국민연금 총가입대상 1,650만명중 소득신고를 하여 보험료납부대상자가 1,225만명이고, 이 중 보험료 납부자는 1,094만명으로 131만명이 보험료를 납부하지 않고 있다. 결국 총 국민연금 가입대상 중 소득을 신고하고 보험료를 납부하여 연금수급자격을 갖추어 나가는 경우가 66.3%인 1,094만명에 머물고 있고, 나머지 33.7%인 557만명은 납부예외자 및 보험료 미납의 상태가 지속될 경우 공적연금의 사각지대에 놓이게 될 것으로 보여진다.

〈표 2〉 국민연금의 사각지대 현황(2002. 12)

(단위: 명, %)

	총가입대상자 (a)	납부예외자 (b)	보험료납부대상자 (c=a-b)	보험료 납부율 (d)	보험료납부자 (e=c×d)	잠재적 사각지대 비율 (f=(1-e/a)×100)
사업장가입자	6,288,014	-	6,288,014	98.1	6,168,542	1.9
도시지역가입자	7,997,593	3,565,452	4,432,141	78.1	3,461,502	56.7
농어촌지역가입자	2,007,196	684,997	1,322,199	83.6	1,105,358	44.9
임의(계속)가입자	206,129	-	206,129	100.0	206,129	-
계	16,498,932 (100.0)	4,250,449 (25.8)	12,248,483 (74.2)	83.0	10,941,531 (66.3)	33.7

자료: 국민연금관리공단 홈페이지(<http://www.npc.or.kr>) 통계자료 이용하여 필자가 작성.

이번에는 첫 번째 경우인 제도적용에서부터 제외된 경우의 사각지대 규모를 살펴보자. 2001년 현재 우리 나라의 18-59세 인구는 3,003만명이다. 2001년 기준으로 18-59세 중 국민연금에서 소득신고와 보험료 납부를 통하여 연금수급자격을 갖추어 나가고 있는 것으로 파악된 가입자는 1,041만명이며, 공적적액연금의 가입자는 127만명으르, 공적연금 수급자격을 갖출 것으로 기대되는 총 공적연금가입자는 1,168만명이다. 이는 18-59세 인구중 38.9%에 불과하여, 결과적으로 61.1%에 달하는 1,835만명이 공적연금 가입의 사각지대에 놓여져 있을 것으로 보여진다. 또한 이를 18-59세 취업자 기준으로 보면, 총 취업자 1,909만명 중에서 공적연금 가입자는 61.2%이며, 결과적으로 38.8%인 741만명이 취업자 중에서도 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 전망된다.

〈표 3〉 공적연금의 사각지대 현황(2001. 12)

(단위: 명, %)

소계(a)	18-59세 공적연금 가입자				18-59세 총취업자(b) 기준 사각지대		18-59세 총인구(c) 기준 사각지대	
	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	1-a/b	b-a	1-a/c	c-a
11,675,523	10,406,885	906,804	211,834	150,000	38.8	7,413,477	61.1	18,350,410

주: 총 공적연금 가입자 중 18-59세 가입자의 수치임. 2001년 18-59세 총취업자는 19,089천명이며,

18-59세 총인구는 30,026천명임, 국민연금 가입자는 2001년도 국민연금 가입자 16,277,826명에서 납부예외자 4,475,722명, 가입종류별 보험료납부율을 감안하여 보험료를 납부한 기준으로 도출한 것임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료 이용하여 필자가 작성.

미래연금수급자의 공적연금 사각지대를 다시 정리하면, 2001년말 기준으로 18~59세 연령계층 인구가 3,003만명이 있는데, 이중 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 38.9%인 1,168만명에 불과하며, 나머지 61.1%인 1,835만명은 어떤 이유에서든(당연가입 제외, 납부유예자 및 소득미신고자, 보험료 미납자) 연금수급을 위한 자격을 갖추어 나가지 못하고 있는 계층이다. 18-59세 총인구 중 공적연금의 잠재적 사각지대 구성을 살펴보면, 공적연금 적용제외대상인 경우가 41.6%인 1,248만명이며, 국민연금 납부예외자인 경우가 14.9%인 448만명이고, 보험료 미납자가 4.6%인 140만명이다. 이렇게 볼 때, 국민연금과 공적지역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어지게 되면 노령소득보장체계가 완성될 것으로 생각하는 것은 환상이며, 미래 노령계층의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 예상된다(〈그림 2〉 참고).

18-59세 총인구 30,026천명 (100.0%)					
비경제활동인구 10,142천명 (33.8%)			경제활동인구 19,883천명 (66.2%)		
전업주부 6,579천명 (21.9%)	실업자 794천명 →	2.6% (5.1%)	(불완전취업자등) ←1,543천명	취업자 19,089천명 (63.6%)	공적지역연금가입자 1,269천명 ↓
공적연금 적용제외대상 12,479천명 (41.6%)			국민연금 적용대상 16,278천명 (54.2%)		4.2%
			국민연금납부예외자 4,476천명 (14.9%)	국민연금 소득신고자 11,802천명 (39.3%)	4.2%
			국민연금보험료미납자 1,395천명 →	국민연금 보험료납부자 10,409천명 (34.7%)	4.2%
공적연금의 잠재적 사각지대 18,350천명 (61.1%)				공적연금의 잠재적 수급권자 11,676천명 (38.9%)	

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료 이용하여 필자가 작성.

〈그림 2〉 18-59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황(2001. 12)

4. 공적연금 사각지대 계층의 특성

1) 현 노령세대 연금사각지대 계층의 특성

공적연금 노령(퇴직)연금 수급자는 고령 노령계층보다 젊은 노령계층이 많은 것으로 나타났다. 2001년말 현재 60세 이상 연금수급자 중 60-64세 젊은 노령계층이 43만명으로 60%를 차지하고 있으며, 65-69세 중간 노령계층이 26만명으로 36%, 70세 이상 고령 노령계층 연금수급자는 4%인 3만명에 불과하다. 해당 연령계층 인구 대비 사각지대 비율을 분석해 본 결과에서도, 60-64세 젊은 노령계층의 사각지대 비율은 76.6% 수준이나, 65-69세 중간 노령계층의 동비율은 82.3%, 70세 이상 고령 노령계층의 동비율은 98.6%로 나타났다. 즉, 60-64세의 경우 해당 연령계층 인구 대비 연금수급자 비율이 23.4%로 4명중 1명이 연금을 수급하고 있고, 65-69세는 동비율이 17.7%로 6명 중 1명이 연금을 수급하는데 반하여, 70세 이상 고령계층은 동비율이 1.4%로 71명 중 1명이 연금을 수급하는데 그치는 극히 미미한 수준이다.

이와 같이 노령계층의 공적연금 사각지대 문제는 고령일수록 매우 심각하다. 고령일수록 공적연금 사각지대에 놓여질 가능성이 매우 높고, 젊은 노령계층일수록 그 가능성은 현저히 낮은 것으로 나타났다. 이는 고령 노령세대의 대다수가 연금제도의 가입기회조차 갖지 못한 계층이기 때문이다. 즉, 국민연금제도의 도입역사가 15년에 불과하고, 실질적으로 전국민에게 적용기회가 지방된 것은 불과 4년밖에 안되었기 때문에 이들 고령세대는 제도도입 혹은 적용확대 당시에 이미 고령으로 인하여 가입기회로부터 배제되었기 때문으로 분석된다.

(표 4) 공적연금의 연령별 수급자와 사각지대(2001. 12)

(단위: 명, %)

	공적연금 노령(퇴직)연금 수급자					해당 연령계층 인구(b) 기준 사각지대	
	소계(a)	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	1-a/b	b-a
60-64세	434,669 (60.1)	359,358 (63.4)	45,766 (48.2)	4,140 (37.7)	25,405 (50.0)	76.6	1,424,496 (30.2)
65-69세	259,342 (35.8)	207,571 (36.6)	32,552 (34.3)	3,976 (36.2)	15,243 (30.0)	82.3	1,205,990 (25.6)
70세이상	29,627 (4.1)	-	16,591 (17.5)	2,875 (26.2)	10,161 (20.0)	98.6	2,084,254 (44.2)
소계(60+)	723,636 (100.0)	566,929 (100.0)	94,909 (100.0)	10,991 (100.0)	50,809 (100.0)	86.7	4,714,740 (100.0)

주: 2001년 현재 60-64세 노령인구는 1,859천명, 65-69세 노령인구는 1,465천명, 70세 이상 노령인구는 2,114천명이며, 총 60세 이상 노령인구는 5,438천명임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료.

또한, 공적연금 수급자의 성별 분포를 살펴보면, 2001년말 60세 이상 연금수급자 중 남성이 약 56만 명으로 전체 수급자의 77%를 차지하는 반면, 여성은 23%인 약 17만명으로 남성수급자의 30% 수준에 머무르고 있다. 성별 60세 이상 인구 대비 공적연금 사각지대 비율을 분석해보면, 남성 노령계층의 공적연금 사각지대 비율은 75.4%인데 반하여, 여성의 동비율은 94.7%로 남성보다 19.3%포인트 높게 나타났다. 즉, 60세 이상 남성 노령계층 중 연금수급율은 24.6%로 남성노인 4명 중 1명이 연금을 수급하는데 반하여, 60세 이상 여성 노령계층 중 연금수급율은 5.3%에 불과하여 여성노인 19명 중 1명이 연금을 수급하는 것을 의미한다.

이와 같이 여성 노령계층이 남성 노령계층에 비하여 공적연금 사각지대에 놓여질 확률이 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 1소득자 1연금체계로 운영되는 현행 연금제도체계하에서 취약한 여성의 경제활동이 연금제도의 혜택에서도 그대로 반영이 되기 때문으로 보여진다. 즉, 여성의 경제활동참가율이 남성보다 현저히 낮고 경제활동을 하는 경우에도 취업의 질이 취약하여 취업기간도 짧고 비공식부문에 종사하는 경우가 많아 소득자 중심의 연금제도로부터 배제될 가능성이 높기 때문인 것으로 분석된다.

<표 5> 공적연금의 성별 수급자와 사각지대(2001. 12)

(단위: 명, %)

	60세 이상 공적연금 노령(퇴직)연금 수급자					성별 60세 이상 인구(b) 기준 사각지대	
	소계(a)	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	1-a/b	b-a
남	555,071 (76.7)	405,298 (71.5)	89,337 (94.1)	10,135 (92.2)	50,301 (99.0)	75.4	1,703,701 (26.1)
녀	168,567 (23.3)	161,631 (28.5)	5,572 (5.9)	856 (7.8)	508 (1.0)	94.7	3,011,039 (63.9)
소계	723,638 (100.0)	566,929 (100.0)	94,909 (100.0)	10,991 (100.0)	50,809 (100.0)	86.7	4,714,740 (100.0)

주: 2001년 현재 60세 이상 남성 노령인구는 2,259천명, 여성 노령인구는 3,180천명임.
 자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001: 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001: 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001: 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료.

한편, 국민연금의 성별, 급여종류별 수급자 현황을 보면, 노령연금 수급자는 남성이 여성에 비해 2.5배 가량 많은 반면, 유족연금은 여성이 남성에 비해 5.2배 가량 많은 것으로 나타났다. 즉, 남성은 본인의 노령연금 수급권에 의한 수급자가 많으며, 여성은 남편의 연금권에서 파생된 유족연금 수급자가 많은 것으로 분석된다.

이상의 노령계층의 공적연금 사각지대 특성의 분석결과를 정리하면, 연령이 높을수록 공적연금 사각지대에 노출될 확률이 높아지는 것이 뚜렷하고, 여성일 경우 남성보다 공적연금의 사각지대에 놓여질 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 남성의 경우 독자적인 노령연금 수급권을 확보하고 있는데 반하여, 여성의 경우 남편의 연금수급권으로부터 파생된 유족연금을 수급하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

<표 6> 국민연금의 성별, 급여종류별 수급자 현황(2001. 12)

	연금				일시금		
	소계	노령연금	장애연금	유족연금	장애일시 보상금	반환일시금	사망일시금
남(A)	415,495 (68.1)	405,298 (71.5)	3,971 (84.4)	6,226 (11.3)	168 (86.2)	37,556 (61.5)	339 (67.3)
여(B)	194,423 (31.9)	161,631 (28.5)	736 (15.6)	32,056 (56.7)	27 (13.8)	23,506 (38.5)	165 (32.7)
전체(C)	609,918 (100.0)	566,929 (100%)	4,707 (100.0)	38,282 (100.0)	195 (100.0)	61,062 (100.0)	504 (100.0)

주: 국민연금의 60세 이상 연금수급자 중 급여종류별, 성별 수급자 통계임.
 자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2001.

2) 현 근로연령세대 연금사각지대 계층의 특성

공적연금 가입자를 연령별로 살펴보면, 2001년말 현재 18-59세 연금가입자 중 18-29세 연령계층이 20.1%, 30-39세 연령계층이 32.8%, 40-49세 연령계층이 29.9%, 50, 59세 연령계층이 17.3%로 나타나고 있다. 이를 해당 연령계층 인구 대비 가입율로 분석해보면, 18-29세 연령계층의 가입율이 24.0%로 가장 낮았고, 30-39세 연령계층이 44.8%, 40-49세 연령계층이 47.8%, 50-59세 연령계층이 45.5%로 나타났다. 따라서 해당 연령계층 인구 대비 사각지대 비율도 18-29세 연령계층이 가장 높은 76.0%로 나타났다. 즉, 18-29세 젊은 연령계층에서 연금사각지대 비율이 76.0%로 전체 연령계층의 평균 사각지대 비율인 61.1%보다 14.9% 포인트나 높은 것으로 나타났다.

이와 같이 18-29세의 연금사각지대 비율이 높은 것은 동 연령층에서 납부예외자 비율도 높을 뿐만 아니라 보험료 미납율도 높기 때문으로 분석된다. <표 8>의 국민연금 연령별 총가입대상 대비 납부예외자 비율을 살펴보면, 역시 18-29세의 납부예외자 비율이 31.3%로 전체 연령계층의 평균인 27.7%보다 3.6%포인트 높다. 18-29세 연령계층의 경우 재학생인 경우, 의무병역의 경우 등이 포함되어 있어 납부예외자일 가능성이 높을 뿐만 아니라 전체 18-59세 연령계층의 실업율이 4.0%인데 비하여 18-29세 청년실업율은 7.6%로 3.6%포인트 높기 때문이다. 그러나 18-29세 납부예외자 비율이 높은 것만으로 연금사각지대가 전체 연령계층 평균보다 14.9% 포인트 높은 것을 모두 설명하지는 못한다. 납부예외자 비율이 높은 것 이외에 18-29세 보험료 납부율도 낮기 때문인 것으로 보여진다. 연령별 보험료 납부자료 통계를 구할 수 없어 정확한 통계치는 제시할 수 없지만, 통계청의 경제활동인구조사 결과에서 보듯이 18-29세 연령계층의 임시·일용직 비율이 72% 수준으로 매우 높고, 전체 임시·일용직의 연금보험료 납부율은 20%수준에 머물고 있다는 점을 감안하면, 18-29세 연령계층의 중사상 지위가 비정규직 등 불안전고용 비율이 높기 때문에 보험료 납부율이 저조한 것이 동 연령층의 공적연금 사각지대 비율이 높은 것에 크게 기여하고 있다고 보여진다.

〈표 7〉 공적연금의 연령별 가입자와 사각지대(2001. 12)

(단위: 명, %)

	18-59세 공적연금 가입자					18-59세 총취업자(h) 기준 사각지대		18-59세 총인구(c) 기준 사각지대	
	소계(a)	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	1-a/b	b-a	1-a/c	c-a
18~29세	2,342,936 (20.1)	2,133,003 (20.5)	126,140 (13.9)	46,793 (22.1)	40,000 (26.7)	46.6	2,042,066 (27.5)	76.0	7,408,002 (40.4)
30~39세	3,827,667 (32.8)	3,338,952 (32.1)	360,841 (39.8)	67,874 (32.0)	60,000 (40.0)	33.1	1,893,333 (25.5)	55.2	4,712,399 (25.7)
40~49세	3,489,383 (29.9)	3,080,316 (29.6)	294,481 (32.5)	69,586 (32.3)	45,000 (30.0)	39.8	2,309,617 (31.2)	52.2	3,816,834 (20.8)
50~59세	2,015,537 (17.3)	1,857,614 (17.8)	125,342 (13.8)	27,581 (13.0)	5,000 (3.3)	36.7	1,168,463 (15.8)	54.5	2,413,205 (13.2)
소계	11,675,523 (100.0)	10,406,885 (100.0)	906,804 (100.0)	211,834 (100.0)	150,000 (100.0)	38.8	7,413,477 (100.0)	61.1	18,350,413 (100.0)

주: 총 공적연금 가입자 중 18-59세 가입자의 수치임. 군인연금의 연령별 가입자는 추정치임.

2001년 18-59세 총취업자는 19,089천명이며, 18-29세 4,385천명, 30-39세 5,721천명, 40-49세 5,799천명, 50-59세 3,184천명임.

2001년 18-59세 총인구는 30,026천명이며, 18-29세 9,751천명, 30-39세 8,540천명, 40-49세 7,306천명, 50-59세 4,429천명임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료.

〈표 8〉 국민연금 납부예외자의 연령별 분포(2001. 12)

(단위: 명, %)

	총가입자	소득신고자	납부예외자
18~29세	3,470,957 (100.0)	2,385,251 (68.7)	1,085,706 (31.3)
30~39세	5,264,739 (100.0)	3,739,058 (71.0)	1,525,681 (29.0)
40~49세	4,643,454 (100.0)	3,449,435 (74.3)	1,194,018 (25.7)
50~59세	2,750,383 (100.0)	2,080,230 (75.6)	670,153 (24.4)
합계	16,129,533 (100.0)	11,653,975 (72.3)	4,475,558 (27.7)

주: 18-59세 국민연금 가입자만을 포함하여 계산한 결과임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001

또한, 공적연금 가입자의 성별 분포를 살펴보면, 2001년말 18-59세 연금가입자 중 남성이 828만명으로 70.9%이고, 여성이 29.1%인 339만명으로, 여성 연금가입자가 남성 연금가입자의 41% 수준인 것으로 나타났다. 성별 18-59세 인구 대비 공적연금 가입자 비율을 분석해보면, 남성은 54.1%의 가입율을 보이는 반면, 여성은 23.0%만이 연금의 수급권을 갖추어 나가는 준비를 하고 있는 것으로 나타났다. 즉 남성 10명중 5.4명이 연금수급권을 가질 가능성이 있는데 반하여, 여성의 경우 10명 중 2.3명만

이 연금수급권을 가질 가능성이 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 성별 공적연금 사각지대 규모를 분석해보면, 남성의 경우 702만명으로 남성 해당인구의 45.9%이며, 여성의 경우는 1,133만명으로 여성 해당인구의 77.0%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

〈표 9〉 공적연금의 성별 가입자와 사각지대(2001. 12)

(단위: 명, %)

	18-59세 공적연금 가입자					18-59세 총취업자(b)기준 사각지대		18-59세 총인구(c) 기준 사각지대	
	소계(a)	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	1-a/b	b-a	1-a/c	c-a
남	8,283,089 (70.9)	7,388,888 (71.0)	615,857 (67.9)	129,844 (61.3)	148,500 (99.0)	26.2	2,934,911 (39.6)	45.9	7,022,418 (38.3)
녀	3,392,434 (29.1)	3,017,997 (29.0)	290,947 (22.1)	81,990 (38.7)	1,500 (1.0)	56.9	4,478,566 (60.4)	77.0	11,327,992 (61.7)
소계	11,675,523 (100.0)	10,406,885 (100.0)	906,804 (100.0)	211,834 (100.0)	150,000 (100.0)	38.8	7,413,477 (100.0)	61.1	18,350,410 (100.0)

주: 총 공적연금 가입자 중 18-59세 가입자의 수치임. 군인연금의 여성가입자는 총가입자 15만명의 1%로 가장한 것임.
 2001년 18-59세 총취업자는 19,089천명이며, 남성취업자가 11,218천명, 여성취업자가 7,871천명임.
 2001년 18-59세 총인구는 30,026천명이며, 남성이 15,306천명, 여성이 14,720천명임.
 자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 2001; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 2001; 사학연금관리공단, 사학연
 금통계연보, 2001; 통계청 홈페이지, 인구 및 경제활동인구조사 통계자료.

이와 같이 미래수급세대의 경우에도 여성의 연금수급가능성이 희박하고 사각지대에 놓여질 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 현재 수급세대의 경우에도 여성수급자가 현저히 낮은 이유와 마찬가지로, 1소득자 1연금체제로 운영되는 현행 연금제도체계하에서 취약한 여성의 경제활동이 연금제도의 혜택에서도 그대로 반영이 되기 때문으로 보여진다. 즉, 여성의 경제활동참여율이 남성보다 현저히 낮고 경제활동을 하는 경우에도 취약한 질이 취약하여 취업기간도 짧고 비공식부문에 종사하는 경우가 많아 소득자 중심의 연금제도로부터 배제될 가능성이 높기 때문인 것으로 분석된다.

이상의 미래연금수급세대인 근로연령계층의 공적연금 사각지대 특성의 분석결과를 정리하면, 연령이 낮을수록, 특히 18-29세 청년층에서 공적연금 사각지대에 노출될 확률이 높고, 여성일 경우 남성보다 공적연금의 사각지대에 놓여질 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다.

5. 공적연금 사각지대 결정요인: 미래수급자 중심으로

1) 분석자료 및 기술통계

근로연령세대 중 공적연금 사각지대는 앞에서 지적한 바와 같이 국민연금의 원초적 당연가입 배제자, 납부예외자, 보험료 미납자로 구분된다. 본 연구에서는 이를 포괄할 수 있는 정확한 조사자료를 구하기 어려우므로, 통계청의 2000년도 가구소비실태조사 원자료를 활용하여 공적연금의 사각지대 결

정요인을 분석해보고자 하였다. 가구소비실태조사자료의 총 23,720가구 자료 중 공적연금 적용대상인 18-59세 가구주 가구(19,810가구)를 추출한 뒤, 이들 가구의 소비지출 중 공적연금보험료 지출항목을 중심으로 현 근로연령세대의 공적연금 사각지대를 분석하였다. 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자는 결과적으로 모두 보험료를 납부하지 않는다는 공통분모로 묶일 수 있기 때문에, 보험료 미납부자를 공적연금의 사각지대 계층으로 규정하고 분석하였다. 그런데, 가구소비실태조사자료는 가구 자료이므로 가구주를 중심으로 연금사각지대가 분석되었으며, 따라서 가구주이기보다는 가구원일 가능성이 큰 전업주부, 학생 등 비경제활동인구인 원초적 당연가입 배제자의 특성을 포괄하여 파악하기 어려운 한계를 갖고 있다. 따라서 여기서 분석된 사각지대 계층의 특성은 원초적 당연가입 배제자 중 다수를 차지하는 여성의 특성이 원화되어 나타날 것이므로, 이를 감안하여 분석자료를 해석하여야 할 것이다.

먼저, 성별 공적연금 보험료 납부율을 보면, 남성은 73.2%가 보험료를 납부한데 반하여, 여성은 43.0%가 보험료를 납부한 것으로 나타났다. 따라서 남성의 경우 26.8%, 여성의 경우 57.0%가 보험료를 납부하지 않은 것으로 나타나, 여성이 남성보다 2.1배 사각지대에 놓일 가능성이 큰 것으로 분석된다.

연령별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 18-29세는 미납부율이 65.8%에 이르는 반면, 30-39세, 40-49세, 50-59세는 각각 28.8%, 32.5%, 32.1%로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 청년근로계층의 미납부율이 높은 것은 타연령계층에 비하여 비정규 고용형태 종사자가 많고 청년실업율도 높은 것에 기인하는 것으로 해석된다.

학력별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 무학의 미납부율이 65.8%에 이르는 반면, 초등학교부터는 미납부율이 현저히 낮아져 45.7%, 중학교 40.8%, 고등학교 34.2%, 전문대 24.9%, 대학교 21.5%, 대학원 18.6%로, 학력이 높을수록 보험료 납부율이 비례하여 높은 것으로 나타나 학력이 낮은 경우 연금의 사각지대에 놓여질 확률도 높은 것으로 나타났다.

<표 10> 가구주 특성별 공적연금 보험료 납부 현황

(단위: %)

구분		표본수(n)	납부	미납부
성별	남성	16,152	73.2	26.8
	여성	3,658	43.0	57.0
연령	18-29세	2,366	58.0	42.0
	30-39세	6,381	71.2	28.8
	40-49세	6,839	67.5	32.5
	50-59세	4,224	67.9	32.1
학력	무학	149	34.2	65.8
	초등학교	1,661	54.3	45.7
	중학교	2,719	59.3	40.8
	고등학교	8,891	65.8	34.2
	전문대	1,576	75.1	24.9
	대학교	4,034	78.5	21.5
대학원	780	81.4	18.6	

〈표 10〉 계속

구 분		표본수(n)	납부	비납부
지역	6대 광역시	10,598	67.4	32.6
	기타 시도	9,212	67.9	32.1
취업 여부	취업	17,790	72.1	28.0
	부직	2,020	29.0	71.0
취업 형태	상용근로자	7,913	96.0	4.0
	임시일용근로자	4,394	41.4	58.6
	고용주	1,901	65.0	35.0
	자영자(농림어업경영 포함)	3,582	60.1	39.5
중사 산업	농림어업	2,112	29.5	70.5
	광업	28	89.3	10.7
	제조업	4,286	81.0	19.0
	전기·가스 및 수도업	73	94.5	5.5
	건설업	2,144	59.3	40.7
	도·소매업 및 음식·숙박업	4,329	56.8	43.2
	운수·창고·통신업	1,728	85.5	14.5
	금융·보험·부동산업	878	76.9	23.1
	기타·개인·사회서비스업	4,232	78.6	21.4
	중사 직업	고위행정 및 관리직	2,795	43.6
전문·기술·교육직		3,372	83.7	16.3
일반사무직		1,917	91.3	8.7
판매·서비스직		3,969	54.7	45.3
농림어업직		49	53.1	46.9
생산 운수 정비 등 기능종사자		6,193	73.2	26.8
단순노무직		1,515	58.1	41.9
전체		19,810	67.6	32.4

자료: 통계청, 2000년 가구소비실태조사 원자료.

지역별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 6대 광역시와 기타 지역간에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 6대 광역시의 비납부율이 32.6%, 기타시도의 비납부율도 32.1%로 나타났다.

취업여부별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 소득자 중심의 연금체계에서 당연한 결과이지만, 취업자의 경우 비납부율은 28.0%인 반면, 비취업자의 비납부율은 71.0%에 이르는 것으로 나타났다.

취업형태별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 상용근로자는 비납부율이 극히 낮은 4.0%에 불과한 반면, 임시일용직근로자의 비납부율은 무려 58.6%에 이르고 있으며, 고용주와 자영자도 각각 35.0%, 39.5%로 나타났다.

중사산업별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 농림어업 중사자의 경우 비납부율이 가장 높은 70.5%이며, 도소매업음식숙박업이 43.2%, 건설업이 40.7%로 비교적 비납부율이 높은 반면, 전기가스 수도업, 광업, 운수창고통신업, 제조업 등은 각각 비납부율이 5.5%, 10.7%, 14.5%, 19.0%로 낮은 것으로 나타났다.

중사직업별 공적연금 보험료 납부현황을 보면, 일반사무직의 비납부율이 8.7%로 가장 낮은 반면,

고위행정관리직, 농림어업직, 판매서비스직, 단순노무직이 각각 56.4%, 46.9%, 45.3%, 41.9%로 비납부율이 높은 직업으로 나타났다.

이와 같이 여성의 경우, 젊은 연령에서, 학력이 낮을수록, 무직인 경우, 일용임시직 근로자인 경우, 농림어업직, 도소매음식숙박업, 건설업 종사의 경우, 고위행정관리직, 농림어업직, 판매서비스직, 단순노무직의 경우 비납부율이 높은 것으로 나타나, 결과적으로 이러한 인적 특성을 가진 경우 노령이 되었을 때 공적연금수급권을 확보하지 못하고 사각지대에 놓여질 가능성이 큰 것으로 보여진다.

2) 연금보험료 납부여부 결정요인 분석

연금보험료 납부여부에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여, 가구의 공적연금보험료 납부여부를 비납부(0), 납부(1)의 이항변수로 만들어 종속변수로 하고, 가구주의 성별, 연령, 학력, 취업상태, 종사산업, 종사직업을 독립변수로 하여 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 하였다. <표 11>에서 보는 바와 같이, 성별, 취업상태, 종사산업, 종사직업은 더미변수로 만들었으며, 연령과 학력은 연속변수로 하였다.

따라서 연금보험료 납부율에 영향을 미치는 요인의 분석모형은 다음과 같다.

$$\text{Logit} [C_i/(1-C_i)] = a + b_1dsex + b_2age + b_3sch + b_4demp + b_5dind + b_6djjob$$

(C_i = 보험료 납부확률, $1-C_i$ = 보험료 비납부 확률, $dsex$: 성별더미, age : 연령더미, sch : 학력, $demp$: 취업상태더미, $dind$: 산업더미, $djob$: 직업더미)

이와 같은 로지스틱 회귀분석 결과, 남성의 경우, 연령이 높을수록, 학력이 높을수록 보험료를 납부하여 사각지대에 놓일 확률이 낮은 반면, 여성의 경우, 연령이 낮을수록, 학력이 낮을수록 보험료를 납부하지 않아 연금사각지대에 놓여질 확률이 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

또한 취업상태의 경우, 상용직근로자에 비하여 여타 취업상태의 경우 모두 보험료 비납부 확률이 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 취업상태별로는 상용직근로자 > 고용주 > 자영자 > 임시일용직과 무직의 순으로 납부율이 높은 것으로 나타나, 결국 임시일용직과 무직 > 자영자 > 고용주 > 상용직근로자의 순으로 연금의 사각지대에 놓여질 확률이 높은 것으로 나타났다.

종사산업의 경우, 제조업종사자에 비하여 농림어업, 건설업, 도소매음식숙박업, 금융보험부동산업은 보험료 비납부율을 확률이 유의미하게 높아 사각지대에 놓일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 순서로는 농림어업 > 건설업 > 도소매숙박업 > 금융보험부동산업 순으로 보험료 비납부 확률이 높은 것으로 나타났다. 반면, 운수창고동산업은 제조업에 비하여 보험료 납부 확률이 40% 정도 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 변수의 정의 및 측정

변수	변수정의	측정
종속변수	연금보험료 납부여부	납부 여부: 납부, 비납부 비납부=0, 납부=1
독립변수	가구주 성별	성별: 남성, 여성 여성=0, 남성=1
	가구주 연령	18-59세 연령 연속변수
	가구주 학력	교육연수 교육연수 연속변수
	가구주 취업상태	상용근로자 임시일용근로자 고용주 자영자(농림어업경영 포함) 무직 상용근로자(기준변수)=더미 1 임시일용근로자=더미2 고용주=더미 3 자영자(농림어업경영 포함)=더미4 무직=더미 5
	가구주 종사산업	농림어업 광업 제조업 전기·가스 및 수도업 건설업 도·소매업 및 음식·숙박업 운수·창고·통신업 금융·보험·부동산업 기타·개인·사회서비스업 농림어업=더미 1 광업=더미 2 제조업(기준변수)=더미 3 전기·가스 및 수도업=더미 4 건설업=더미 5 도·소매업 및 음식·숙박업=더미 6 운수·창고·통신업=더미 7 금융·보험·부동산업= 더미 8 기타·개인·사회서비스업=더미 9
	가구주 종사직업	고위행정 및 관리직 전문·기술·교육직 일반사무직 판매·서비스직 농림어업직 생산·운수·정비동기능직 단순노무직 고위행정 및 관리직=더미 1 전문·기술·교육직=더미 2 일반사무직(기준변수)=더미 3 판매·서비스직=더미 4 농림어업직=더미 5 생산·운수·정비동기능직=더미 6 단순노무직=더미 7

종사직업의 경우, 일반사무직에 비하여 고위행정관리직, 전문기술교육직, 판매서비스직, 생산운수정비기능직, 단순노무직이 보험료 납부율이 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 즉, 순서로는 단순노무직 > 판매서비스직 > 전문기술교육직 > 고위행정관리직 > 생산운수정비기능직 순으로 비납부율이 높아 사각지대에 놓여질 가능성이 높은 것으로 나타났다. 특히 단순노무직은 일반사무직에 비하여 보험료 납부 확률이 47% 정도 낮은 것으로 나타났다.

〈표 12〉 공적연금 보험료 납부여부 결정요인 분석: Logistic Regression

변수	회귀계수	표준오차	chi-square	유의도	odds ratio
성별	0.5965	0.0499	142.9988	0.0001	1.816
인령	0.0413	0.0023	332.4722	0.0001	1.042
학력	0.0354	0.0072	24.2064	0.0001	1.036
취업상태					
임시일용직	3.2685	0.0723	2045.1699	0.0001	0.038
고용주	-2.5560	0.0824	963.3019	0.0001	0.078
자영자	-2.7638	0.0758	1329.9484	0.0001	0.063
무직	-3.2250	0.3614	79.6335	0.0001	0.040
종사산업					
농림어업					
경업	-0.9283	0.3406	7.4288	0.0064	0.395
전기·가스수도업	0.1793	0.7054	0.0646	0.7993	1.196
건설업	0.5341	0.5757	0.8606	0.3536	1.706
도소매·온식숙박업	-0.3620	0.0691	27.4373	0.0001	0.696
운수창고통신업	-0.2571	0.0822	9.7952	0.0017	0.773
금융보험부동산업	0.3405	0.0908	14.0703	0.0002	1.406
기타개인사회서비스업	-0.2510	0.1165	4.5406	0.0312	0.773
업	-0.1136	0.0742	2.3476	0.1255	0.893
종사직업					
고위행정 및 관리직	-0.3343	0.1498	4.9813	0.0256	0.716
전문·기술·교육직	-0.4837	0.1144	17.8890	0.0001	0.616
판매·서비스직	-0.4995	0.1156	18.6719	0.0001	0.607
농림어업직	-0.2656	0.4704	0.3189	0.5723	0.767
생산운수장비기능직	-0.3251	0.1131	8.2641	0.0040	0.722
단순노무직	-0.6427	0.1231	27.2533	0.0001	0.526
상수	1.0439	0.1827	32.6443	0.0001	
Likelihood Ratio chi2	7343.6856				
Likelihood Ratio Pr)	0.0001				
percent cccordant	84.1				

6. 공적연금 사각지대 개선방안

공적연금 사각지대의 개선방안은 사각지대의 현황 및 특성에서와 마찬가지로 현재 수급자인 노령세대와 미래 수급자인 근로연령세대로 구분하여 접근해 보고자 한다.

먼저, 현재 수급자인 노령세대의 공적연금 사각지대는 어떤 이유에서든 결과적으로 국민연금제도에 요구하는 수급자격을 갖추지 못한 계층으로, 현행 국민연금제도에에서 이들을 포괄하기는 불가능하다. 따라서 현 노령세대에서 보여지는 공적연금의 사각지대는 타 공적소득보장제도로 보완하는 것이 필요하다. 특히 현 노령세대는 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못함으로써 공적연금의 사각지대에 놓여진 경우가 대부분이다. 그러므로 공적연금의 상승단계까지는 공적연금의 가입기회를 갖지 못한 노령계층 중 저소득층에게 약간의 소득을 지원하는 경로연금제도의 보완적 역할을 강화하고 내

실화할 필요성이 있다. 따라서 공적연금의 성숙단계까지는 경로연금의 수급범위를 가능한 한 확대하는 것이 필요하다. 이를 위하여 경로연금의 차상위 노령계층의 수급자격 연령을 매년 1세씩 높여가고 있는 것을 국민연금제도의 성숙속도에 맞추어 연령상승 속도를 완화하는 방안이 검토되어야 할 것이다.²⁾

다음으로, 미래 공적연금의 사각지대에 놓일 가능성이 높은 현 근로연령세대의 문제는 최근 심대하게 진행되고 있는 경제사회적 환경변화를 감안하여 그 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 사각지대 세층의 특성에서 분석한 바와 같이 여성의 경우, 연령이 낮을수록, 학력이 낮을수록, 무직과 임시·일용직근로자의 경우, 농림어업, 건설업, 도소매소속업, 금융보험부동산업에 종사하는 경우, 단순노무직, 판매서비스직, 전문기술교육직, 고위행정관리직, 생산운수정미기능직에 종사하는 경우 사각지대에 놓일 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 이들은 경제활동 측면에서 비경제활동, 불안정고용 및 실업으로 특징지어진다.

그런데 최근 노동시장의 유연화로 표현되는 노동시장의 변화는 임시직·일용직 시간제 등 비정규직 근로형태를 증가시키고 있으며, 이러한 경향은 향후에 더욱 진전될 것으로 전망되고 있다(안주엽, 2001, 2002; 김유선, 2002). 문제는 안정된 각출에 입각하여 급여가 이루어지는 사회보험방식의 공적연금제도가 이들 불안정 고용 및 장기 실업계층의 안전망 역할을 하는데 상당한 한계를 보이고 있다는 점이다. 2000년 및 2001년의 통계청 경제활동인구조사 부가조사에 의하면, 비정규직 근로자의 사회보험 적용율은 20-25% 수준으로 매우 저조한 적용율을 보이고 있다. 이는 현행 사회보험제도가 산업 및 경제환경 변화에 따른 고용형태의 다양화 경향에 유연하게 대응하고 있지 못하다는 반증이라 할 수 있다. 만약 현행과 같이 순수 사회보험방식을 유지하면서 공적연금이 전국민의 보편적인 노령소득 보장의 역할을 수행토록 한다면, 실업과 불안정고용의 반복으로 안정된 각출이 불가능하여 연금수급 자격을 갖추지 못함으로써 노령소득보장의 사각지대에 놓여지는 사람들이 상당수 발생할 것이다. 향후 고용형태의 다양화는 더욱 진전될 것이기 때문이다.

게다가 이혼의 증가 및 결혼의 감소 등 가족구조의 변화는 공적연금에 내재되어 있는 여성의 남성 부양자 모형에 상당한 타격을 가하고 있다. 대다수를 차지하는 비경제활동 여성(전업주부)의 경우 노령기에 남편의 노령연금 및 남편의 연금권으로부터 파생된 유족연금에 의존하여 생활하는 것이 암묵적으로 전제되어 왔으나, 이혼의 급증으로 대표되는 가족구조의 변화는 남편에 의존한 노령소득보장 모형의 수정을 요구하고 있다.³⁾

2) 구체적인 방안은 석재은(2002), 「노령소득보장체계의 재편과 경로연금의 발전방향」, 『한국사회복지학』 50호 참고.

3) 우리 나라도 이혼의 증가경향에 따른 여성의 노령소득보장 공백을 우려하여 1998년말 국민연금법개정에서 이혼시 분할연금제도를 도입하였다. 그러나 현행 분할연금제도는 이혼 증가에 따른 여성의 독자적 노령소득보장 상치로서는 많은 한계를 가지고 있다. 예컨대, 현행 분할연금제도는 이혼과 동시에 남편의 연금권을 분할하는 사전적 분할이 아니라 남편의 노령연금수급권 발생시점에 청구토록 하는 사후적 분할방식을 취하고 있어 남편이 노령연금수급권 발생이전 사망하는 경우 혹은 여성이 재혼하는 경우에는 분할이 이루어지지 않으며, 또한 여성 본인의 노령연금과의 병급이 금지되고 있다. 또한 분할연금제도가 연금재정에 중립적일수록 혼인기간에 비례하여 남편의 연금액을 균분하여 지급토록 함으로써 연금액의 수준도 매우 낮다.

이와 같은 심대한 경제사회적 변화 속에서도 공적연금을 비롯한 사회보장제도가 보편적인 1차 사회안전망으로서의 역할을 충실히 해 나가기 위해서는 크게 두가지 방향에서의 노력이 필요하다고 보여진다. 한가지 방향은 법·제도적 및 행정적으로 사회보험의 제도적 적용범위를 확대하고 적극적으로 적용관리를 하는 개선방향이며, 다른 한가지 방향은 상시 완전고용과 남성부양자 모형을 전제로 한 기존 사회보험의 틀을 수정하는 근본적인 사회보장체계의 개혁을 도모하는 방향이다.

먼저, 법·제도적 및 행정적 노력과 관련해서는 이미 다각적 노력이 시도되고 있다. 먼저, 법·제도적 측면에서, 최근 비정규직의 사회보장 적용율을 높이기 위한 방안이 노사정위에서 집중적으로 논의되었으며, 그 결과 5인 미만 사업장도 사업장가입자로 편입하는 방안과 사업장에서 근무하는 임시·일용직 근로자도 사업장가입자로 관리하도록 하는 노력이 이루어지고 있다.⁴⁾ 보건복지부는 2003년 2월 21일 적용관리의 개선과 근로자간 부담의 형평성을 확보하여 연금보험료 부담을 경감하기 위하여 2003년 7월 1일부터 국민연금제도 사업장 가입자 범위를 확대하는 내용의 입법예고를 하였다. 입법예고된 내용을 보면, 국민연금 당연적용사업장 범위를 상시 5인 이상에서 상시 1인 이상 근로자를 사용하는 사업장으로 확대하고, 근로자에서 제외되는 범위를 현행 3월 미만에서 1월 미만 기간을 정해 사용하는 근로자로 축소하고, 역시 근로자에서 제외되는 범위를 현행 시간제근로자에서 월 80시간 미만 근로하는 시간제 근로자로 범위를 축소하는 것을 골자로 하고 있다.

또한 법·제도적 측면 뿐만 아니라 행정적인 측면에서 적용관리의 개선을 위하여, 관리노력을 취약계층의 적용관리에 보다 집중하기 위하여 사회보험 관리운영의 효율화를 통한 인력절감 및 체제치로 취약계층 적용관리에 인력투입을 확대하자는 주장이 제기된 바 있다.⁵⁾ 또한 일용직의 대다수를 차지하는 건설근로자를 관리하기 위한 건설일용근로자를 위한 특별관리제도의 제안이 이루어지기도 하였다.⁶⁾

그러나, 보다 근본적으로 변화된 경제사회적 환경에서 공적연금이 보편적인 사회안전망의 역할을 수행하기 위해서는 현행 공적연금의 기본틀을 수정할 필요가 있다고 보여진다. 현행 1소득자 1연금이 아니라 1인 1연금의 체계로 변경되어야 한다는 것이다.⁷⁾ 즉, 남성부양자 모형이 전제된 기구단위 보장이 아니라 개별단위 보장으로 변경하여 경제활동을 하지 않은 사람도 공적연금을 통하여 1차적으로 보장을 받아야 한다. 이 때 사회의 부담가능성도 고려해야 하므로 모든 사람에게 현행 연금급여수준을 보장하는 것은 바람직하지 않고, 기초보장의 수준만 보장하는 것이 바람직하다.

- 4) 원종욱·백화중·양시현, 『5인 미만 사업장 근로자 및 임시직·일용직 근로자의 사업장 가입자 편입 방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 5) 김용하·석재은·윤석원, 『사회보험 관리효율성 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996; 김연명, 「비정규 근로자에 대한 사회보험 확대」, 『한국사회복지학』, vol 45, 2001.
- 6) 김용하·석재은·윤석원(1996), 전계서; 허재준·심규범(1999), 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안: 고용관리체계의 수립과 고용보험의 활용을 중심으로』, 한국노동연구원; 김용하, 『생산직 근로복지의 전개방안』, 근로복지공단, 2000.
- 7) 1인 1연금 체계 전환을 위한 연금제도 개선모형은 김용하 위원에 의해 국민연금제도개선기획단(1997)과 공사연금제도개선실무위원회(1999-2000)의 제2안과 제3안으로 각각 제안된 바 있다. 또한 홍석표·박순일·최병호·안종범·현진권·최현수(2002), 『사회안전망제도의 재정효율화를 위한 제도개선 방안』, 한국보건사회연구원에서도 1인 1연금의 필요성을 제기하고 있다.

따라서 현행 공적연금을 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여, 기초연금은 사회연대적 입장에서 보험방식과 조세방식의 혼합, 혹은 전액 조세방식으로의 운영하며,⁸⁾ 소득비례연금은 작출에 정확히 비례하여 급여하는 방식으로서의 재편을 고려할 수 있다. 이 때 기초연금의 운영의 기초는 사회보험원리 외에 시민권적(citizenship right) 급여라는 원리가 결합되게 된다. 실제 OECD 29개 국가의 연금체계를 분석해 보면, 거의 모든 국가들이 실질적으로 기초연금의 성격을 연금제도내에 갖고 있으며, 70% 정도가 구조적으로 분리된 기초연금을 갖고 있다는 것을 발견할 수 있다.

이와 같이 다층체제로 전환하는 것은 여러 가지 면에서 필요하다고 보여진다. 첫째, 기초보장 부분을 분리하여 실질적인 국민연금의 전국민 확대를 위한 기반이 마련될 수 있기 때문이다. 둘째, 모든 국민에게 공통적인 최소한의 노령소득보장에 필요한 공통분모를 최소화하고, 가입자의 개별 욕구에 기초한 부가적 급여를 선택할 수 있는 체계가 바람직하기 때문이다. 셋째, 소득재분배가 필요 없는 부분에서는 사회보험료 방식으로, 소득재분배가 필요한 부분에서는 조세방식으로 조달하는 틀을 가지고 갈 때 사회보험의 소득재분배 기능이 원활하게 이루어질 것이며 사회직 연대의 기반이 마련될 수 있을 것이기 때문이다. 넷째, 세대간 재분배를 수행하는 부과방식 부분과 세대별 형평성이 유지되는 적립방식을 분리하여 운영할 필요성이 있기 때문이다. 다섯째, 변화하는 다양한 욕구에 대응하기 위해서는 국가복지만으로는 한계가 있으며, 더욱이 자원조달의 측면에서도 국가의 재정적자로 국가만으로 필요한 수준의 욕구에 대응하는데 명확한 한계를 보이고 있기 때문이다. 여섯째, 공적연금의 환경변화에 대한 적응성을 고려할 때, 공적연금제도의 다층화는 여건 변화에 보다 탄력적으로 대응할 수 있기 때문이다. 일곱째, 소득재분배, 소득보장, 기금운용 등 복잡한 기능을 하나의 제도 틀 속에서 해결하려고 할 때 제도의 효율성이 떨어지므로 서로 다른 것은 서로 다른 관리체계에서 운영될 때 효율성이 증진될 수 있기 때문이다(식세은·원종욱·김수봉·백화중·김용하·김성민·김대완, 2002).

이와 같이 다층체제를 전제로 1인 1연금 체계로의 전환과 이를 실질적으로 뒷받침하는 시민권적 급여의 원리가 공적연금에 결합되는 방안이 공적연금의 기초보장적 성격의 강화가 이루어지고, 공적연금이 보편적인 노령소득보장을 위한 사회안전망으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있으며, 공적연금의 사각지대 문제를 근본적으로 해결하는 방안이 될 것으로 보여진다.

8) 기초보장의 확대 차원에서 육아·출산·간병·군복무 등 사회적으로 바람직한 일을 하는 동안 보험료 납부면제를 행해주는 연금크레딧 제도를 도입하더라도 현행 고급여 연금체계에서 보다는 기초연금 수준에 입각하여 연금크레딧 제도가 운영되는 것이 바람직하며, 이 때 재원은 국가에서 일반조세로 부담함으로써 결과적으로 보험방식에 조세방식이 혼합되는 형태가 될 것이다.

참 고 문 헌

- 공무원연금관리공단. 2001. 『공무원연금통계연보』.
- 국민연금관리공단. 2001. 『국민연금통계연보』.
- 국민연금제도개선기획단. 1997. 『국민연금제도 개선』.
- 공사연금제도개선실무위원회. 2000. 『공사연금제도 개선의 기본구상』.
- 김용하·석재은·윤석원. 1996. 『사회보험 관리효율성 개선방안』, 한국보건사회연구원.
- 김용하. 2000. 『생산적 근로복지의 전개방안』, 근로복지공단.
- 김연명. 2001. “비정규 근로자에 대한 사회보험 확대”, 『한국사회복지학』, vol. 45.
- 김유선. 2001. “외환위기 이후 노동자 상태 변화: 비정규 고용·임금을 중심으로” 『동향과 전망』, 51호, 겨울.
- 박성민. 2002. “국민연금 납부예외자 및 미가입자 유형분류”, 『연금포럼』, 겨울.
- 박순일·황덕순·최현수. 2001. 『공적 소득보장제도 사각지대 빈곤층의 소득보장연구』, 한국보건사회연구원.
- 박영란·황정임·김진경. 2001. 『사회보험제도의 여성수급 현황 및 개선방안 연구』, 한국여성개발원.
- 박찬용·김연명·김태완. 2000. 『사회보장확충을 위한 소득보장체계 개편방안: 소득보장 사각지대 허소를 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 사학연금관리공단. 2001. 『사학연금통계연보』.
- 석재은·김태완. 2000. 『노인의 소득실태 분석 및 소득보장체계 개선방안』, 한국보건사회연구원.
- 석재은. 2001. 12. “여성의 노후소득보장을 위한 연금제도 개선방안”, 『한국사회보장학회 2001년도 추계 학술대회 자료집』.
- 석재은. 2002. 8. “국민연금의 사각지대와 정책과제”, 『보건복지포럼』 동권 70호.
- 석재은. 2002.9 “노령소득보장체계의 재구조화 경로연금제도의 발전방향”, 『한국사회복지학』 제50호.
- 석재은·원종욱·김수봉·백화중·김용하·김성민·김태완. 2002. 『국민연금 재정안정화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 안주엽 외. 2001. 『비정규근로의 실태와 정책과제 I』, 한국노동연구원.
- 안주엽 외. 2002. 『비정규근로의 실태와 정책과제 II』, 한국노동연구원.
- 원종욱·백화중·양시현. 2000. 『5인 미만 사업장 근로자 및 임시직·일용직 근로자의 사업장 가입자 편입 방안』, 한국보건사회연구원.
- 허재준·심규범. 1999. 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안: 고용관리체계의 수립과 고용보험의 활용을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 홍석표·박순일·최병호·안종범·현진권·최현수. 2002. 『사회안전망제도의 재정효율화를 위한 제도개선 방안』, 한국보건사회연구원.
- Beattie, Roger. 1999. “Social Protection for all: But Now?”, *International Social Security Review*, vol. 52.
- Bieback, Karl-Jürgen. 1993. “The protection of atypical work in the Australian, British and German Social Security Systems”, *International Social Security Review*, vol. 46.
- Ginneken, Wouter Van. 1999a. Social Security for the Excluded Majority, International Labour Office.

- Ginneken, Wouter Van. 1999b. "Social Security for the informal sector: a new challenge for the developing countries", *International Social Security Review*, vol. 52.
- Gray, Anne. 1993. "Integrating Citizen's Income with Social Insurance", *International Social Security Review*, vol. 46.
- Jenkins, Michael. 1992. "Extending Social Security Protection to the entire population: Problem and Issues", *International Social Security Review*, vol. 45.
- Cordan, Anna. 1999. "Self-Employed People in the United Kingdom: Included or Excluded?", *International Social Security Review*, vol. 52.
- Offe, Claus. 1997. "Towards a New Equilibrium of Citizen' Rights and Economic Resources?" in *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold?*, Paris: OECD, 81-108, in Robert E. Goodin and Deborah Michell(eds.), *The Foundations of the Welfare State, Volume I*, An Elgar Reference Collection pp. 87-114.
- Orloff, Ann Shola. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and the Welfare States", *American Sociological Review*, 58(3), June, 303-28. in Robert E. Goodin and Deborah Michell(eds.), 2001. *The Foundations of the Welfare State, Volume I*, An Elgar Reference Collection pp. 1-86.
- Sarfati, Hedva and Giuliano Bonoli(eds.). 2002. *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging tracks?*, Ashgate.
- Schomann, Isabelle and Klaus Schomann. 2001. *In search of a new framework for flexibility (re)regualtion of non standard employment relationships in the EU*, WZB: Social Science Research Center Berlin.
- <http://www.npc.or.kr> 국민연금 통계자료.
- <http://www.nso.go.kr> 추계인구 통계자료.
- <http://www.kwdi.re.kr> 성별, 연령별 경제활동참가율 통계자료.

The Excluded from Public Pension: Problem, Cause and Policy Measures

Seok, Jae-Eun

(Research Fellow, Korea Institute for Health and Social Affairs)

As National Pension Scheme for all nation complete in 1999 through expanding application in cities, the public pension including Public Occupational Pension became main axis of old-age income maintenance. After 4years since then, now, it is only half of total National Pension insured persons who have been qualified to receive pension through participate and contribution. The other half of National Pension insured is left the excluded from public pension.

This paper is intended to identify scale and characteristics of the excluded from public pension and to analysis its cause, and to explore policy measures for solving the excluded's problem. For current recipients over 60 years old generation, the its excluded's scale is no less than 86% of the old over 60 years. The probability of getting in the excluded is high in case of old elderly and female for current elderly generation. For future recipients 18-59 years working generation, the its excluded's scale is no less than 61% of the 18-59 years total population. The probability of getting in the excluded is high in case of 18-29 years and female for current working generation. As logistic regression analysis determinant factor of paying or not pension contribution for future recipients, it appear that probability of getting in the excluded for current working generation is high in case of younger old, lower education attainment, irregular employee, working at agriculture·forestry·fishery sector, construction sector, wholesale·retail trade·restaurants·hotels sector, financial institution and insurance·real estate renting and leasing sector in comparison with manufacturing sector, occupying at elementary occupation, professionals·technicians and associate professionals, sale and service workers, plant·machine operators and assemblers, legislators·senior officials and managers in comparison with clerks.

The Policy measures for the current recipient old generation have need to reinforce supplemental role of Senior's pension(non-contribution pension) until maturing of public pension, because of no having chance of public pension participants for them. And the Policy measures for the future recipient working generation have need to restructure social security fundamentally corresponding with

social-economic change as labour market and family structure etc. The pension system has need to change from one earner one pension to one citizen one pension with citizenship rights. At this point, public pension have need to manage with combining insurance's contribution principle and citizenship principle financing by taxes. Then public pension will become substantially universal social network for old-age income maintenance and we can find real solution for the excluded from

Key Words: Public Pension, National Pension Scheme, Social Security, Social Protection, Old-Age Income Maintenance(Security), Social Exclusion, Pension Reform, Basic Income Security

[접수일 2003.3.15 게재확정일 2003.4.5]