IDP 정책연구 2011-07

www.idp.or.kr

IDP 정책연구

비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안

문 병 주 | 민주정책연구원 수석연구위원

민주정책연구원
The Institute for Democracy and Policies

IDP 정책연구 2011-07 • 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안

민주정책연구원

민주정책연구원
The Institute for Democracy and Policies

서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원 **Tel** : 02.2630.0114 **Fax** : 02.2630.0194

IDP 정책연구 2011-07

www.idp.or.kr

IDP 정책연구

비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안

문 병 주 | 민주정책연구원 수석연구위원

민주정책연구원
The Institute for Democracy and Policies

요약

비정규직 노동자 문제는 생존과 인권, 복지와 민주주의 문제로서 생활정치 영역에서 핵심문제로 부각되어 있다. 한국의 경우 IMF관리체제 전후인 1990년대 말부터 관심이 증폭되었음에도 불구하고, 여전히 비정규직 노동자들은 상대적으로 열악한 임금조건이 지속되고 있고, 사회보험 및 기업복지에서의 배제와 이로 인한 실질적 소득의 하락 및 반복적 실업 그리고 상향이동의 제한 등으로 근로빈곤의 위험이 높은 상황에 처해있다.

따라서 비정규직 문제 해결의 기본적인 정책방향은 노동시장에서의 공정성 확보와 사회보험 적용 확대라는 큰 방향에서 추진되어야만 한다. 공정한 노동으로서 불법파견 억제 및 직접고용 유도, 좋은 일자리 창출 등을 통한 상향이동의 확대, 차별시정, 그리고 사회보험 사각지대 해소를 위한 사회보장 확대 등이 그것이다.

본 정책제안서는 비정규직 문제를 해결하기 위한 기본 정책의 한 축으로서 사회보험 적용률 제고를 통한 정책·제도적 지원대책을 제안코자 한다. 기본적으로 필자는 사회보험 사각지대 해소 및 사회보험료 지원을 통한 저임금(비정규직) 노동자의 소득안정성을 담보하는데 초점을 두고 있으며, 사회보험료 지원은 노동자뿐만 아니라 사용자에 대해서도 지원을 해야 한다는 입장이다. 다만 여기에서는 비정규직 노동자에 대한 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 차원에서의 논의에 한정하였다.

비정규직 노동자의 사회보험료 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원대책은 미래세대 부담 최소화의 차원에서 가급적 사회보험방식의 기본틀 유지, 비정규직 노동자의 고용조건에 부정적인 영향을 미치지 않는 방식, 저소득자 보험료 지원방안과 같은 제도적 지원 확대 적용을 통한 사회적 형평성 제고 등을 기본적 방향으로 하고 있다.

비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안

문병주_민주정책연구원 수석연구위원

Contents

Ⅰ. 문제의 제기 ····· 1

Ⅱ. 유럽 비정규직 노동자의 현황과 사회보장제도 ····· 4

1. 비정규직 노동자 현황과 사회보장제도 ····· 4
2. 비정규직 노동자를 위한 사회보장제도 및 그 조치 ····· 7
3. 특징과 그 시사점 ····· 9

Ⅲ. 한국 비정규직 노동자의 실태와 사회보험 적용현황 ····· 11

1. 비정규직 노동자의 규모 ····· 11
2. 정규직·비정규직 노동자의 임금격차 ····· 13
3. 비정규직 노동자의 사회보험 및 근로복지 적용 현황 ····· 15

Ⅳ. 비정규직 노동자의 사회보험 배제 및 저수준의 원인 ····· 19

Ⅴ. 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 대안 ····· 21

1. 기본방향과 정책적 틀 ····· 21
2. 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안 ····· 24

Ⅵ. 결론 ····· 29

• 표 목차 •

[표 1] 전체 취업자중 시간제노동자 및 기간제노동자의 비율 ····· 5
[표 2] 유럽 3개국의 실업급여 수급자격요건 ····· 6
[표 3] 영국의 비정규직 노동자 사회적 보호 규정 및 제도 ····· 7
[표 4] 독일의 비정규직 노동자 사회적 보호 규정 및 제도 ····· 8
[표 5] 프랑스의 비정규직 노동자 사회적 보호 규정 및 제도 ····· 9
[표 6] 정규직·비정규직 노동자의 규모 추이 ····· 12
[표 7] 기업규모별 비정규직 비율 ····· 12
[표 8] 근로형태별 월평균 임금격차 추이 ····· 13
[표 9] 고용형태별 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 ····· 16
[표 10] 사업체규모별 임금 노동자의 사회보험 가입률 ····· 17

• 그림 목차 •

[그림 1] 고용형태별 월평균 및 시간당 임금격차 추이 ····· 14
[그림 2] 비정규직 노동자의 사회보험 및 근로복지 적용률 ····· 18
[그림 3] 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고 지원방안 : 총괄 ····· 28

* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

Ⅰ 문제의 제기

- 고용구조의 급격한 변화와 맞물리면서 비정규직 노동자 문제는 한국뿐만 아니라 국제적으로도 생존과 인권, 복지와 민주주의의 문제로서 생활정치 영역에서 핵심으로 부각되어 있음

- 유럽의 경우 1980년대 초 이후 세계화와 탈산업화에 따른 노동의 유연화와 실업의 증가 때문이었으나, 고용 유연성의 제고 및 정규직과의 임금·근로조건의 근접화, 관대한 사회보장체계와 적극적 노동시장정책을 통하여 비용을 최소화하는 방향에서 정책결정이 이루어지고 있음
- 반면 한국의 경우 IMF관리체제 전후인 1990년대 말부터 관심이 증폭하였음에도 불구하고, 여전히 비정규직 노동자들은 상대적으로 열악한 임금, 사회보험 및 기업복지에서의 배제와 이로 인한 실질적 소득의 하락 등으로 열악한 생활환경에 놓여 있음[1)]
- OECD의 <한국을 위한 사회정책보고서(2011)>에서도 "한국 근로자의 1/3이 비정규직으로 상당히 질 낮은 저임금의 일만 하고 있"으며 "비정규직이 사회보장 프로그램 혜택을 받도록 해야 한"다고 권고하고 있음(OECD 앙헬 구리아 Jose Angel Gurria Trevino 사무총장 기자간담회, 20110621)

- 따라서 비정규직 문제 해결의 기본적인 정책방향은 노동시장에서의 공정성 확보와 사회보험 적용 확대라는 큰 방향에서 추진되어야만 함

* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다. 본 보고서의 완성도 제고를 위하여 자문을 해주신 익명의 전문가들께 감사드린다.

1) 한국사회에서 비정규직 노동자는 정규직 대비 임금수준과 사회보험 가입률 및 근로복지 수혜율 등에서 절반 정도에 불과한 매우 열악한 상황을 빗대어 '반쪽짜리 근로자'라고 칭하기도 함(경향신문, 20110526)

- 공정한 노동으로서 불법파견 억제 및 직접고용 유도, 괜찮은 일자리 창출 등을 통한 상향이동의 확대, 차별시정, 그리고 사회보험 사각지대 해소를 위한 사회보장 확대 등이 그것임

- 기존의 노동정책은 물론 사회보장제도는 노동자의 대다수가 정규직일 것이라는 가정 하에 만들어진 것으로써, 이와 상반되는 비정규직 노동자의 "잦은 이동성에 따른 상시적 고용 불안정성 및 노동현장의 불안정성" 등과 함께 다양한 형태로 나타나고 있는 특수성을 제대로 고려하거나 포괄하지 못하고 있음

- 비정규직 노동자들은 정규직 노동자에 대비해 낮은 임금을 받고 고용불안정성 속에 시달리며 언제 해고될지 모르는, 정규직 노동자가 받는 법적·제도적 고용조건을 적용받지 못하는 노동자들임
- 고용불안정성은 비정규직 노동자의 취업·실업의 반복과정에서 소득불안정성과 생활불안정성으로 이어져 결국 이들을 빈곤화 위험으로 빠뜨리는 결과를 가져오게 됨

- 비정규직 노동자의 빈곤화 위험으로부터의 보호를 위한 방안은 다음 두 가지 방식으로 제시되고 있는데, 이는 병행하여 추진 가능한 정책대안임

- 그 하나는 시장 친화적 관점으로, 사회보험제도를 통해 비정규직 노동의 확산을 억제하거나 조절하려 하기보다는 근로소득공제제도를 도입—일을 통한 빈곤탈출과 취업빈곤층에 대한 소득지원—함으로써 빈곤문제를 해결하려는 우회적인 제도를 도입하려는 경향이 있음(미국의 EITC,[2)]

2) 1970년대 도입된 미국의 EITC는 저소득층의 사회보험료 증가 부담을 줄이는 목적으로 시작되었는데, 여기서 제안하고 있는 비정규직 노동자의 사회보험료 지원방안과 함께 동시에 병행 실시하는 것이 바람직함. 이는 양극화가 심화되고 부자감세가 이루어진 우리의 상황에서 계층간 형평성을 회복하는 구실을 할 수 있음. 근로장려세제 지원의 주요 해외 사례 및 국내 현황 그리고 정책방향에 대해서는, 유한욱(2011) 참조.

Earned Income Tax Credit; 영국의 WFTC, *Working Family Tax Credit*)

- 다른 하나는 비정규직 노동의 확산을 억제하는 정책을 추진하고 사회보험을 이미 발생한 새로운 고용관계에 적용할 수 있는 방안—사회보험 보장성 강화—을 모색하는 것임

• 여기에서는 후자에 초점을 맞추어, 최소한의 사회적 보호라 할 수 있는 사회보장제도를 통해서 어떻게 비정규직 노동자를 보호할 것인가에 대한 정책·제도적 지원방안을 모색하고자 함

- 즉 현실적으로 비정규직 노동자들은 노동시장의 유연화와 맞물리면서 사회보장의 사각지대에 놓여 있는데, "어떻게 비정규직 노동자들을 현행 사회보험제도가 포괄할 수 있을 것인가" 하는 방안을 적극 모색해야 함
- 비정규직 노동자의 사회보험 적용 배제원인은 산재보험을 제외하고는 관련 법령상 적용 제외 집단에 관한 조항이 명문화되어 있으며 법 개정과 개선에도 불구하고 여전히 상당수의 비정규직 노동자가 포함되어 있는 상황임

* 국민연금법 제3조 제1항 제1호; 국민연금법 시행령 제2조; 고용보험법 제8조; 고용보험법 시행령 제3조; 국민건강보험법 제6조 제2항(1월 미만의 기간 동안 고용되는 일용근로자) 등

• 결국 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 지원방안은 현재의 제도적·법적 보호에 포괄되지 못하고 있는 비정규직 노동자들에 대해서 어떻게 체계적으로 적용할 것이며, 비록 적용범위에 포괄되어 있다하더라도 정규직 노동자의 징수·급여체계를 그대로 따르는 것이 어렵거나 불합리한 노동자의 경우 이를 어떻게 개선·보완할 것인가 하는 점이 과제임

- 기본적으로 사회보험 사각지대 해소 및 사회보험료 지원을 통한 저임금(비정규직) 노동자의 소득안정성을 담보하는데 초점을 두고, 사회보험료 지원은 노동자뿐만 아니라 사용자에 대해서도 지원을 해야 한다는 입장임
- 다만 여기에서는 비정규직 노동자에 대한 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 차원에서의 논의에 한정하여, 비정규직 노동자의 정규직 전환 추진과 함께 차별을 어떻게 시정할 것인가 하는 점에서 고용과 소득 그리고 생활안정성을 담보해 줄 수 있는 대안으로 사회보험 적용률 제고 방안을 제시하고자 함

Ⅱ 유럽 비정규직 노동자의 현황과 사회보장제도

1. 비정규직 노동자 현황과 사회보장제도

• 유럽연합(EU)은 비정규직 노동자에 대한 정의를 내리거나 규모를 추계하지 않음

- 시간제 노동자는 전일제 노동자가 주당 41.4시간을 일하는데 비해 19.6시간을 일하는 노동자임[3)]
- 기간제 노동자(fixed term contract)는 특별한 시점이나 업무의 완성 또는 임시대체 일자리의 경우 원래 노동자의 복귀에 의해 근로종결이 결정

3) 우리나라와는 달리 영국을 비롯한 EU 국가들에서 비정규직 노동자는 시간제 노동자에 한정하고 있는데, 이는 비정규직 노동자에 대한 고용보호와 사회보장에서 큰 차이가 있음을 의미함(신동면,2001).

된다는 것을 노·사 양자 합의한 경우의 노동자로서, 여기에는 계절적 고용, 파견근로자, 특수훈련 계약노동자 등을 포함함

* OECD는 임시고용(temporary employment)이라는 용어를 사용하는데, 지속적인 고용관계 기대를 제공하지 않은 종속적 고용상태로서 파견근로, 기간제고용, 호출근로, 계절적 근로자, 특별업무계약·대체계약·일용직 근로자, 직업창출계획 하의 근로자 등 기타 형태의 임시직 노동자를 모두 포함함

[표 1] 전체 취업자중 시간제노동자 및 기간제노동자의 비율

(%, 2003년)

구분	EU(15)	독일	프랑스	스웨덴	영국
시간제 노동자	18.6	21.7	16.7	22.9	25.5
기간제 노동자	12.8	12.2	12.9	16.1	6.1
계	31.4	33.9	29.6	39.0	31.6

* 출처 : 심창학(2005), [표1]과 [표2] 재구성

- 유럽 국가들의 경우 비자발적인 시간제 노동자의 비중은 그리 높지 않으며 시간제 근로에 대해서 노동자들이 부정적으로만 인식하지 않고 있음

- 그럼에도 불구하고 사회보장 적용시 시간제 노동자들은 정규직 노동자들과 동등한 혜택을 받으리라는 보장이 없음
- 이들 중 상당수는 10시간 미만의 시간제 노동자로서 사회보험에서 배제되어 있으며 설사 사회보험에 가입되더라도 수급자격요건으로 인하여 급여혜택에서 배제되는 경우도 있음

[표 2] 유럽 3개국의 실업급여 수급자격요건

(2005)

국가	법정권리여부	수급요건의 일부	
		최소 기여 기간	기타 조건
영국	법정 권리	실업 직전 2년간 고용	기여액이 일정수준 이상이어야
프랑스	법정 권리	실업직전 22개월 중 6개월 이상	
독일	법정 권리	최근 3년 중 12개월 (계절 근로자는 6개월)	

* 출처 : OECD(2002); CERS(2005); 심창학(2005) 재인용

- 기간제 노동자는 위의 [표 2]에서와 같은 요건으로 인하여 고용안정 및 사회보험 적용과 관련하여 시간제 노동자에 비해 상대적으로 더 열악한 실정임
- 임시근로자의 근로기간을 보면, 1년 미만이 영국 57.0%, 독일 50.2%, 프랑스 61.4%이며 1~2년이 영국 15.2%, 독일 25.2%, 프랑스 16.9% 등으로 이들에 대한 사회보험 적용 역시 해결과제임(OECD, 2002; 심창학, 2005: 표4 참조)

- EU 가입국의 노동시장을 분석한 <유럽의 고용>(2001)에 따르면, 기간제 노동자와 임시직 파트타임 노동자가 늘어나고 있긴 하지만, 동일노동 동일임금, 차별처우 금지 등 파트타임 노동지침(1997), 기간제노동지침(1999) 등을 마련하여 이에 맞도록 법을 제·개정함으로써 이들 노동자들을 보호하고 있음(경향신문, 20080826)

2. 비정규직 노동자를 위한 사회보장제도 및 그 조치

- 그렇다면, 유럽 국가들은 전체 취업자의 상당부분을 차지하고 있으면서 사회보험 적용의 배제 가능성이 높은 비정규직 노동자를 위하여 구체적으로 어떠한 노력을 하고 있는가?

- 첫째, 영국은 연금이나 실업보험 등 사회보험의 실질적 적용을 받기 위해서 비정규직 노동자의 경우 해결하기 힘든 가입자격조건 및 수급요건이 있으나, 비정규직 노동자를 보호하기 위한 제도 및 조치들이 동시에 발견되고 있음

[표 3] 영국의 비정규직 노동자 사회적 보호 규정 및 제도

제도	세부 제도	대상	내용(특징)
연금	최저연금보증제	기여기간 미충족 노동자	- 연금의 25% 지급 - 기여기간 11년 충족할 경우 인정
	사회보험크레딧제도	비 자발적 근로공백 노동자	- 질병, 장애, 양육 책임 인정기간 등을 기여 기록으로 인정 - 비정규직 여성보호에 긍정적 기능
실업보험	구직자수당(JSA)	일할 능력 있는 실업자, 시간제 노동자(16시간 미만)	- 1996년 시행 - 수급기간 : 182일

* 출처 : 심창학(2005), 295-297쪽 참조

* 주 1) '최저연금보증제'는 일정 기여기간의 충족을 전제로 하고 있다는 점에서 고용기록이나 기여납부 여부와는 무관하게 연금 수급연령에 도달하면 연금이 지급되는 제도인 '기초연금제'와는 차이가 있음(김연명, 2003)

* 주 2) 구직자 수당(Jobseeker's Allowance)은 일반적인 실업보험급여인 동시에 주당 일정근로시간 미만의 시간제근로자를 대상으로 한 비정규직 노동자들을 위한 사회보장급여(신동면, 2001)로서, 소득보장보다는 근로를 통한 자활로 유인하려는 방향에서 시행됨

- 둘째, 독일은 연금 및 실업보험이 그 적용대상에 있어서 임금생활자 및 자영업자 혹은 수습노동자 및 재택근로 등 모든 경제활동집단을 포함하고 있으나 주당 근로시간이 15시간 미만의 시간제 노동자 중에서 일정 수준 이하의 소득을 가진 자인 '한계근로'(insignificant employment)를 제외하고 있음

[표 4] 독일의 비정규직 노동자 사회적 보호 규정 및 제도

제도	세부 제도(법)	대상	내용(특징)
연금	한계고용노동자 보호관련법	한계노동자	- 1999년 3월 시행 - 임의가입 촉진
	저소득노동자 소득보장	일정기간 기여(35년/25년) 충족 노동자 중 저소득자	- 전체평균소득의 75% (35년 기여) - 전체평균소득 (25년, 양육 전제)
	사회보험크레딧제도	비자발적 근로공백 노동자	- 상병, 재활, 급여 수혜기간 중의 실업, 17세 이후의 학교교육, 양육기간(최초 36개월)
실업보험	최소기여기간의 조정 (수급요건)	계절적 노동자	- 최소기여기간 6개월로 단축
	사회보험크레딧제도		- 직업훈련기간

* 출처 : 심창학(2005), 297-300쪽 참조

- 이를 보완하기 위한 제도와 조치들이 취해지고 있는데, 독일의 경우 특히 자기 계발을 목적으로 시간제 근로를 하고 있는 비정규직 노동자들에게 유리한 규정으로 실업보험에 있어서도 직업훈련기간을 기여납부기간으로 인정하는 사회보험 크레딧제도를 도입하고 있는 것이 특징적임

- 셋째, 프랑스는 영국이나 독일보다 비정규직 노동자에 대한 보호조치가 더 발달한 나라로서 가입이나 수급요건의 관대성에도 불구하고 여전히 비정규직 노동자의 상황을 고려할 때 수급요건 그 자체의 엄격성을 부인할 수 없음
- 연금 및 실업보험 분야에서 소득기준을 제시하고 있는 영국은 물론 실업보험에서 한계적 고용근로자를 배제하고 있는 독일과는 달리, 프랑스는

모든 비정규직 근로자를 사회보험에 포함시키고 있음

* 사회보장법: "연령, 성, 국적, 지위, 고용주의 수, 소득 수준 뿐만 아니라 계약근로의 형태와 성격에 관계없이 종속적 근로상태의 봉급생활자는 강제적으로 사회보험—일반봉급생활자조합—에 가입해야 한다."

[표 5] 프랑스의 비정규직 노동자 사회적 보호 규정 및 제도

제도	세부 제도(법)	대상	내용(특징)
연금	사회보장법	비정규직 노동자	- 비정규직 노동자를 포함한 모든 노동자의 강제적용
	사회보험크레딧제도	비자발적 근로중단 노동자	- 질병, 장기요양, 출산 및 양육, 산재, 조기퇴직, 연금대우 수당 수급기간, 국가봉사, 장애기간 - 직업훈련기간 - 실업기간(수급/비수급기간 포함)
	기여금 유지조치	전일제에서 시간제로의 전환 노동자	- 전일제 근로와 동일한 기여금 납부 허용
실업보험	사회보장법	비정규직 노동자	- 비정규직 노동자를 포함한 모든 노동자의 강제 적용
	기여율 공제제도	시간제 노동자	- 고용주의 기여율 공제 혜택
	피보험기간산정방식의 다양화	전체 노동자 (비정규직 노동자에게 유리)	- 근로기간과 근로시간 중 하나만 충족되면 피보험기간과 관련된 수급요건 인정

* 출처 : 심창학(2005), 300-304쪽 참조

3. 특징과 그 시사점

- 영국, 독일, 프랑스 등 유럽 국가들은 전체 취업자 중 상당부분을 비정규직 노동자들이 차지하고 있음에도 불구하고 비정규직 노동자들에게 일면 유리한 사회적 보호 장치와 제도들을 갖추고 있다는 공통점을 발견할 수 있음

- 특징적인 제도적 장치를 보면 영국의 최저연금보증제와 구직자수당제, 독일의 비정규직노동자소득보장제와 최소기여기간 조정에 의한 수급요건 보완, 프랑스의 기여금유치조치와 기여율공제제도 등이 그것임
- 상기의 3개 국가의 공통점은 공히 연금제도상으로 사회보험크레딧제도를 도입하고 있는데, 출산 및 양육뿐만 아니라 질병과 장애, 조기퇴직과 급여수혜기간 중의 실업 그리고 직업훈련기간 등 비자발적 근로공백기간을 크레딧제도를 통하여 보전해주고 있는 점이 특징적임

- 그런 가운데, 비정규직 노동자에 대한 사회보험의 엄격성 차원과 관련하여, 수급 요건 부분에서 정도의 차이에도 불구하고 비정규직 노동자에게 불리한 규정을 두고 있음

- 반면 적용 대상에 있어서는 연금분야에서 소득기준(영국), 연금 및 실업보험분야에서 근로시간과 소득기준 등의 제한을 통해 비정규직 노동자를 배제(독일)시키는 결과를 초래하고 있는 가운데, 프랑스만이 보편주의적 원칙에 의하여 모든 노동자들을 연금 및 실업보험에 포함시키고 있음

- 사회보장에 의한 비정규직 노동자의 보호정책 방향은 비정규직 노동자를 위한 별도의 제도를 도입하되, 보편주의적 원칙이 실현됨과 동시에 수급요건 또한 비정규직 노동자가 받을 수 있는 불이익을 최소화하는 방향으로 나아가고 있음
- 이는 차별대우금지원칙도 관철되고, 관대한 수급요건을 최대한 인정할 수 있기 때문임

- 따라서 우리나라의 경우도 비정규직 노동자의 비율이 지나치게 높은 만큼 비정규직 보호법에 의하여 정규직화를 포함한 정책의 지속적인 확대 추진과 더불어 사회보험 적용 확대는 물론 그 제도적 보완장치로서 가급

적 보편주의 원칙에 입각한 프랑스의 사례를 반면교사 삼아 비정규직 노동자들의 사회보험 적용률을 높이기 위한 다양한 사회보험 관련 법안을 마련하는 것이 바람직함

Ⅲ 한국 비정규직 노동자의 실태와 사회보험 적용현황

1. 비정규직 노동자의 규모

- 통계청 <경제활동인구조사 부가조사(2011.03)> 자료에 의하면, 비정규직 노동자수는 6,522천 명(38.2%)으로 2007년 3월 이후 꾸준하게 감소하는 추세를 보이고 있음

- 그러나 노동계 추정 비정규직 노동자의 수는 1,700만 명 중 8,312천 명으로 48.7%에 이르고 있음(표 6 참조)

* 노동단체에 의하면 비정규직 노동자는 2001년 7,366천 명 이후 2007년 8,785천 명에 이르기까지 증가하다 이후 소폭 감소하고 있으나 구조화 · 고착화되어 있음

* 비정규직 노동자의 통계는 통계청과 노동계의 조사간의 차이(2,541천 명)는 노동계 비정규직 통계=정형·비정형의 임시일용직 + 비정형의 상용직을 포함하는 반면 통계청 자료에서는 근로조건이 비정규직 평균보다 낮은 정규 임시일용직을 제외한 결과임

[표 6] 정규직·비정규직 노동자의 규모 추이

(단위: %, 천명)

조사·발표	2004.08	2006.08	2007.03	2008.03	2008.08	2009.03	2009.08	2010.03	2010.08	2011.03
노동사회 (비정규직)	55.9 8,156)	55.0 (8,446)	55.8 (8,785)	53.6 (8,500)	52.1 (8,397)	52.3 (8,411)	51.9 (8,545)	49.8 (8,282)	50.4 (8,592)	48.7 (8,312)
통계청 (임시일용)	47.3 (6,884)	46.3 (7,108)	46.4 (7,300)	44.4 (7,096)	43.4 (6,997)	42.9 (6,902)	42.5 (7,007)	40.3 (6,690)	40.5 (6,897)	38.2 (6,522)
정부 (비정형근로)	37.0 (5,394)	35.5 (5,457)	36.7 (5,773)	35.2 (5,638)	33.8 (5,445)	33.4 (5,374)	34.9 (5,754)	33.1 (5,498)	33.3 (5,685)	33.8 (5,771)

* 출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(각년도); 김유선(2011).

* 주: 정부(통계청) 조사자료에 의하면, 2011년 3월 정규직은 11,294천 명으로 전년 대비 176천 명(1.6%) 증가하였으나, 비정규직은 5,771천 명으로 전년 대비 273천 명(5%)이 증가하여 비정규직 취업증가율이 훨씬 빠르게 늘고 있는 것으로 나타났음

- [표 7]에서와 같이, 전체 비정규직 노동자의 기업규모별 분포를 보면 5인 미만 기업 32.1%, 10인 미만 기업 22.1%, 30인 미만 기업 22.9% 등 소규모의 기업에 76.1%의 노동자가 비정규직 노동자로 고용되어 있음

[표 7] 기업규모별 비정규직 비율

(단위: %)

규모	2005.8	2006.8	200.8	2008.8	2009.8	2010.3
1-4인	32.2	32.0	32.3	32.0	30.2	32.1
5-9인	21.2	21.5	21.8	22.0	21.6	22.1
10-29인	21.4	21.6	22.2	21.8	23.4	22.9
30-99인	14.6	14.5	14.4	14.6	15.2	15.0
100-299인	6.1	6.1	5.4	5.5	5.3	4.5
300인 이상	4.5	4.3	3.9	4.1	4.3	3.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* 출처: 한국비정규노동센터(2010), 경제활동인구 부가조사 분석 자료.

- 또한 기업규모별로 비정규직 노동자의 비중을 보면, 2010년 3월 기준으로 5인 미만 기업 83.5%, 10인 미만 기업 65.8%, 30인 미만 기업 50.9%

등을 차지하고 있음

2. 정규직·비정규직 노동자의 임금격차

- 비정규직 노동자들은 임금에 있어서도 정규직 노동자와 현격한 격차를 보여주고 있음

  - [표 8]은 통계청의 경제활동인구조사 부가조사에 따른 근로형태별 월 평균 임금 격차를 보여주는 것으로써, 특히 정규직과 비정규직 노동자간 월평균 임금 격차는 2004년 8월 약 62만 원이었으나 지속적으로 그 격차가 증가하여 2011년 3월 조사에 의하면 101만 원이 넘어서고 있음
  - 정규직의 월평균 임금은 매년 증가하는 추세를 보이는 반면 비정규직의 경우에는 2007년 3월 조사 이후 2010년 8월까지 거의 동일한 수준임

[표 8] 근로형태별 월평균 임금격차 추이

(단위: 천원)

근로형태별	2004.08	2006.08	2007.03	2008.03	2008.08	2009.03	2009.08	2010.03	2010.08	2011.03
임금근로자	154.2	165.6	172.4	181.1	184.6	185.4	185.2	194.6	194.9	202.6
정규직	177.1	190.8	198.5	210.4	212.7	216.7	220.1	228.9	229.4	236.8
비정규직	115.2	119.8	127.3	127.2	129.6	123.2	120.2	125.3	125.8	135.6
한시적	123.2	131.3	144.2	144.1	145.8	140.3	130.1	141.7	140.0	155.1
기간제	118.7	129.3	142.9	152.4	148.9	149.0	131.1	138.4	136.0	148.7
비기간제	133.1	137.4	147.4	124.4	137.7	104.6	125.9	151.3	152.7	172.4
시간제	53.9	55.1	54.2	55.8	57.4	55.7	53.5	55.4	56.5	58.8
비전형	106.7	104.6	108.7	119.1	119.7	113.0	119.1	121.9	124.9	126.6

* 출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2011.03)

- 여기에서 우리는 2011년 4인 가구 기준 최저생계비가 143만 9천 원이라는 점을 상기한다면, 비정규직 노동자들의 임금수준이 최저생계비에도 미치지 못하는 수준임

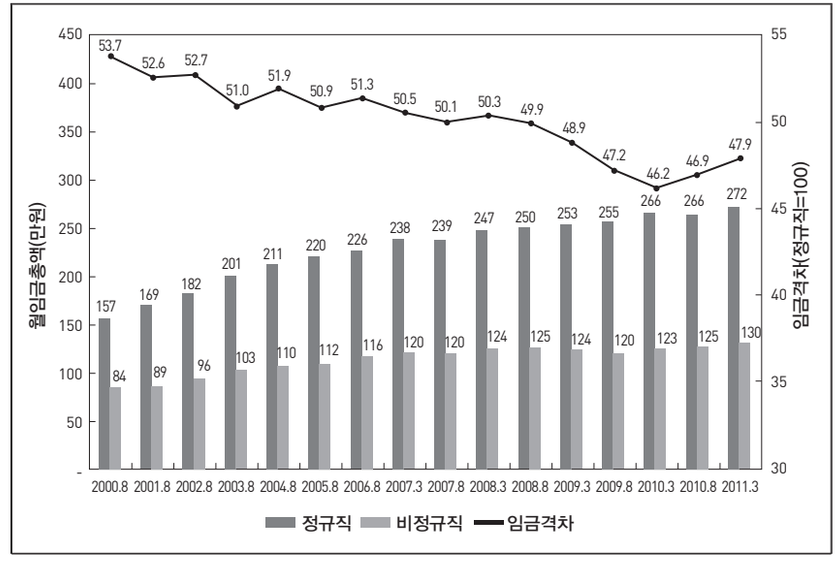
  * 소득이 최저생계비(2009년 1인가구 기준 월 49만 원)에도 미치지 못하는 절대빈곤층은 2009년 현재 750만 명(전 인구의 15%)에 이름(박승, 2011)

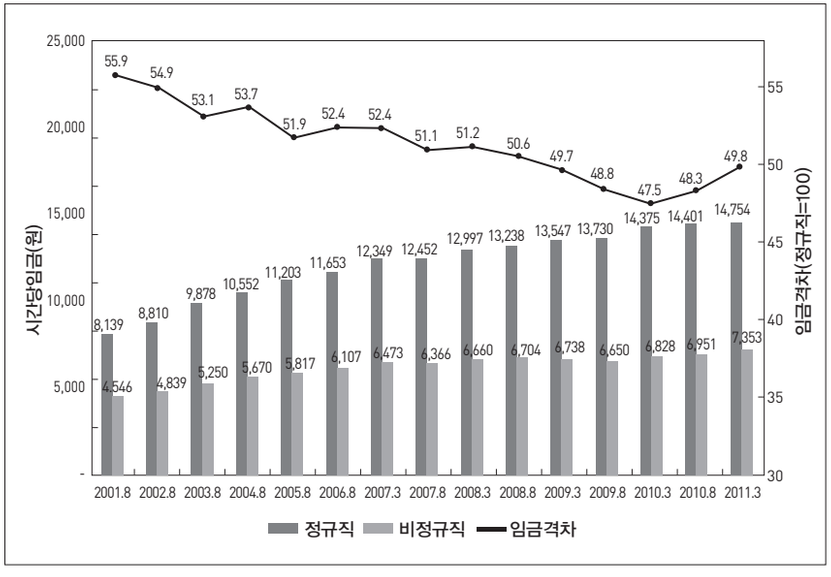
- 참고로, 아래 [그림 1]은 노동계의 고용형태별 월평균 및 시간당 정규직과 비정규직간 임금 격차의 추이를 보여주는 것임

  - 통계청 자료와 비교할 때 그 격차가 더 크게 나타나는 것은 노동계에서 규정하고 있는 비정규직 개념과의 차이에서 비롯된 것이긴 하지만, 임금에 있어서도 직장으로부터 차별을 받고 있음을 알 수 있음

[그림 1] 고용형태별 월평균 및 시간당 임금격차 추이

(노동계, 단위: 만원, %)





* 출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2011.03); 김유선(2011).

3. 비정규직 노동자의 사회보험 및 근로복지 적용 현황

- 비정규직 노동자들의 사회보험 적용률은 2004년 1월 이후 일용 및 시간제 근로자 등 비정규 노동자에게 적용 확대된 고용보험, 2006년 1월 1인 이상 전사업장을 직장가입자로 적용 확대되었음

- 비정규직 노동자의 사회보험 적용률은 [표 9]에서와 같이 2011년 3월 국민연금(직장가입자) 32.1%, 건강보험(직장가입자) 36.9%, 국민연금 36.2%에 불과한 반면, 정규직 노동자의 경우 각각 97.6%, 98.8%, 83.1%에 달하고 있는 점을 볼 때 대단히 낮은 수준의 적용률을 보여주고 있음

* 통계청 자료에서는 국민연금(정규직 79.1%, 비정규직 39.5%), 건강보험(정규직 80.6%, 비정규직 45.1%), 고용보험(정규직 77.2%, 비정규직 44.1%) 등 사회보험 가입률을 보여주고 있으며, 이 역시도 정규직과 비정규직간의 차이는 극명하게 드러내고 있음

- 이 점에서 비정규직 노동자들의 경우에는 전반적으로 소득과 고용 그리고 생활안정성의 측면에서 매우 불안정한 상황이며, 직장으로부터 제공되는 사회보험에 있어서 차별을 받고 있음을 알 수 있음

[표 9] 고용형태별 비정규직 노동자의 사회보험 적용률

(단위: %)

사회보험 / 고용형태	국민연금			건강보험					고용보험		
	미가입	직장 가입자	지역 가입자	미가입	직장 가입자	지역 가입자	의료수급권자	직장가입피부양자	미가입	가입	비대상
임금노동자	28.6	65.7	5.6	2.7	68.6	16.2	0.9	11.6	32.1	60.3	7.6
정규직	2.0	97.6	0.4	0.0	98.8	0.9	0.1	0.3	3.0	83.1	13.9
비정규직	56.7	32.1	11.2	5.5	36.9	32.3	1.8	23.5	62.7	36.2	1.0
임시근로	57.7	30.8	11.4	5.6	35.5	33.1	1.8	24.0	64.1	34.9	1.0
장기임시근로	68.7	16.2	15.1	6.7	18.5	42.9	2.1	29.7	79.8	20.1	0.1
한시근로	41.4	52.6	5.9	4.0	60.8	18.4	1.4	15.4	40.7	56.8	2.4
(기간제근로)	31.5	64.4	4.1	2.7	74.1	11.0	1.3	10.9	28.4	68.5	3.1
시간제근로	83.0	9.9	7.1	7.9	11.4	34.3	3.8	42.7	87.2	11.9	0.8
호출근로	80.9	0.3	18.8	6.1	0.4	53.6	3.8	36.1	94.2	5.8	0.0
특수고용	67.1	3.1	29.8	4.0	4.1	61.4	0.5	30.0	96.2	3.8	0.0
파견근로	32.1	63.3	4.7	2.8	72.6	12.6	3.3	8.8	24.8	75.2	0.0
용역근로	44.0	53.8	2.3	1.5	79.2	7.2	1.1	10.9	28.5	71.5	0.0
가내근로	85.2	11.4	3.4	5.7	12.5	27.3	2.3	52.3	87.8	10.0	2.2

* 출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2011.03); 김유선(2011).

- 사업체 규모에 따라서도 임금 노동자의 사회보험 가입률은 현격한 차이를 보이고 있음

- [표 10]은 사업체 규모별 임금 노동자의 사회보험 가입률 현황으로, 5인 미만 기업의 경우 국민연금(직장) 24.8%, 건강보험(직장) 26.7%, 고용보험 25.3% 등에 불과한 상황임
- 이들 5인 미만 기업은 대체로 영세한 사업장이라는 공통적인 특징을 가지고 있는 점을 감안하여 사업주에 대한 지원방안도 함께 고려할 필요 있음

[표 10] 사업체규모별 임금 노동자의 사회보험 가입률

(단위: %)

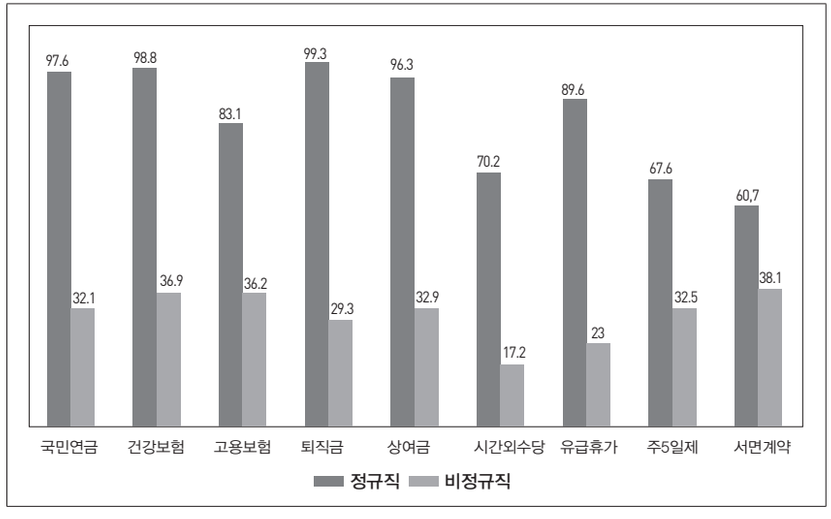
사회보험 / 사업체 규모	국민연금			건강보험					고용보험		
	미가입	직장 가입자	지역 가입자	미가입	직장 가입자	지역 가입자	의료수급권자	직장가입 피부양자	공무원 등	가입	미가입
1-4인	62.7	24.8	12.5	6.2	26.7	38.4	2.4	26.3	0.4	25.3	74.3
5-9인	40.4	49.9	9.8	3.8	52.9	26.1	1.3	15.9	0.7	51.2	48.1
10-29인	25.1	68.3	6.5	2.3	71.1	14.8	1.0	10.8	4.6	65.5	29.9
30-99인	14.4	80.7	4.9	1.1	83.1	8.7	0.6	6.4	14.0	68.2	17.8
100-299인	6.8	91.8	1.5	0.7	92.6	3.2	0.3	3.3	11.4	80.1	8.5
300인 이상	3.6	95.6	0.8	0.3	96.0	1.9	0.1	1.7	20.2	74.8	5.0

* 출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2010.08); 이병희(2011).

- 다른 한편으로, 상여금, 퇴직금, 시간외수당 등 기업복지 차원에서의 근로복지(노동조건) 또한 비정규직 노동자의 경우 낮게는 17.2%에서 38.1%에 불과하여 60.7%에서 89.6%에 이르는 정규직 노동자에 대비해 절대적으로 낮은 상황임

[그림 2] 비정규직 노동자의 사회보험 및 근로복지 적용률

(단위: %, 2011. 3 기준)



* 출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2011.03); 김유선(2011).

- 따라서 비정규직 노동자들의 생활안정성 담보를 위한 정책은 비정규직의 정규직전환과 함께 '동일노동 동일임금'의 임금 격차 해소, 정규직과의 차별처우 금지 등을 통하여 사회적 위험으로부터 보호할 수 있는 방안이어야 할 것임

Ⅳ 비정규직 노동자의 사회보험 배제 및 저수준의 원인

- 비정규직 노동자는 고용불안과 저임금, 차별대우와 낮은 수준의 자기만족도 등의 어려움과 함께, 특히 비정규직 노동자들의 경우도 비교적 가입이 쉽게 되어 있음에도 불구하고 정규직에 비해 가입률이 1/3 수준밖에 이르지 못함으로 인하여 국민연금과 고용보험 등 사회보험의 사각지대에 놓여 있다는 데 그 문제의 심각성이 있음

  * 국민연금의 경우 비정규직 노동자의 직장가입자 32.1%, 지역가입자 11.2%로, 미가입자는 56.7%에 이름
  * 건강보험의 경우 직장보험의 피부양자나 지역가입자로서 혜택을 누릴 수는 있으나, 비정규직은 임금노동자인데도 불구하고 지역가입자로 편입되어 본인이 보험료 전액을 부담하고 있는 경우에 정규직과의 형평성에 반할뿐만 아니라 금전적 부담도 가중되고 있음(2011년 3월 기준, 지역가입자 32.3%, 피부양자 23.5%)
  * 고용보험의 경우, 비정규직 노동자에 대한 실질적 미적용 등 적용의 보편성 측면에서 한계를 보이며 비자발적 실업자에 대한 구직급여 제한 등 수급자격 제한과 급여기간의 제한으로 실업위험에 대한 보장성이 미약한 상황임(2011년 3월 현재 미가입자는 62.7%에 이름)

- 비정규직 노동자들은 특히 불안정한 고용관계와 정규직 노동자의 절반밖에 안 되는 임금수준 때문에 질병과 노령 및 실업과 같은 미래의 위험에 대한 대비보다는 현재의 가처분 소득을 늘리는데 주력하게 됨
- 이에 따라 비정규직 노동자들의 사회적 권리는 지속적으로 배제되고 있는 실정임

- 그렇다면 비정규직 노동자들의 사회보험 적용비율이 매우 낮은 이유는 무엇인가?
- 첫째, 비정규직 노동자들의 저임금 수준에 따른 사회보험료 부담 가중과 함께 그들이 근무하는 사업장의 대부분이 영세하여 고용주가 사회보험금 부담을 기피하는 유인이 있다는 점으로, 법적으로 사회보험 적용대상이나 노동자와 고용주의 소망과 결탁으로 사회보험에 대한 기여회피현상이 발생하는 것임
- 둘째, 사업장의 생성·소멸이 빈번하고 소재지가 자주 바뀌어 관리가 어렵다는 점
- 셋째, 제도적으로 비정규직 노동자의 상당수가 각 사회보험의 적용예외 대상에 해당된다는 점

- 그 외 비정규직 노동자의 사회보험 방식에 의해 보호할 때 쟁점은 ① 최저가입기간 충족의 문제—반복실업 및 비정기적 소득 등 비정규 고용형태의 특성과 기여와 급여를 연계시키는 사회보험의 기본원리가 충돌하는 경우, ② 낮은 급여 수준 혹은 짧은 급여기간의 문제 등이 있음

- 비정규직 노동의 다양한 유형에 따라 사회보험 적용방식을 다양화하거나, 이것이 어려운 작업이라면 집단의 성격에 따라 사회보험 이외의 다른 제도적·정책적 대안을 모색하여야 할 것임 (유럽 3개 국가의 경우 참조)

- 현실적으로 노후대비가 불가능한 저소득층 비정규 노동자들에 대해서는 노후의 빈곤을 예방할 수 있는 별도의 제도적 지원장치를 마련하여야 함
- 이와 관련, 가장 중요한 문제는 정확한 소득파악과 지원수준의 문제이며, 따라서 "어떻게 소득의 원천을 정확하게 파악할 것인가"에 대한 소득인프라를 구축하는 방안과 함께 사회복지서비스 확대 방안을 적극 모색하여야 함

V 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 대안

1. 기본방향과 정책적 틀

- OECD의 <한국을 위한 사회정책보고서>(2011)는 "전체 고용의 비정규직 비중은 OECD 평균보다 두 배 가까이 증가했"으나 "비정규직 사회보험 가입률은 40% 안팎에 불과한" 만큼 "사회보장제도가 비정규직을 보다 효과적으로 보장해 전반적인 (사회적) 형평성을 개선하도록 해야 한다"고 제안하고 있음

- 그렇다면 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 지원정책의 기본방향은 무엇인가?

- 첫째, 초고령사회가 초래할 미래세대 부담 최소화 차원에서 가급적 사회보험방식의 기본 틀을 유지하되, 엄격한 비스마르크식 원리[4]를 완화함

  - 다소 국가의 재정이 투입되더라도 비정규직 노동자 본인의 노력과 국가의 노력이 함께 어우러져 보험료를 납부할 수 있는 방향으로 나아가야 함

- 둘째, 비정규직 노동자의 사회보장제도는 비정규직 노동자의 고용조건에 영향을 미치지 않는 방식으로 이루어져야 함

  - 아무리 좋은 대안이라할지라도 결국 노동시장 내 최저임금에 부정적 영향을 미치거나 저임금 일자리로 노동자를 밀어 넣는 효과를 가진다면, 비정규직 노동자의 삶의 안정성과 보장성에 오히려 해가 될 수 있기 때문임

- 셋째, 비정규직 노동자에 대해서 저소득자 보험료 지원방안과 같은 제도적 장치의 확대 적용을 통한 사회형평성 제고의 방향에서 이루어져야 함
  - 국민연금제도에서 채택하고 있는 저소득자—농어민—보험료 지원방안을 원용하여 비정규직 노동자에게도 적용될 수 있도록 해야 함

- 이러한 기본적인 정책 방향에 따라 그 정책적 틀을 제시하면 아래와 같음

- 첫째, 비정규직 노동자에게 적용되는 사회보험 적용기준을 통일하는 방안이 먼저 이루어져야 함

  - 현재 사회보험(직장가입자)의 적용기준을 보면 국민연금과 건강보험은 고용계약기간(1개월 미만 일용노동자)을 기준으로 하고 고용보험과 산재보험은 작업장의 규모를 기준으로 하고 있음
  - 대부분의 비정규직 노동자의 고용관계 및 노동일수 등을 고려하여 4대 사회보험에 대하여 고용계약기간보다는 작업장 규모를 기준으로 통일하는 것이 바람직함[5]

- 둘째, 고용관련제도와 사회보험제도의 적용범위 확대를 통해 노동시장 내에서 비정규직 노동자를 확산시킬 유인을 최소화하는 비정규직의 확산 억제정책임

4) 비스마르크식 원리는 기여, 즉 보험료 납부 여부 및 기간과 수급권을 철저히 연계시키는 사회보험제도로서, 결과적으로 '있는 자'를 보호하고 '없는 자'를 배제시킴

5) 앞서 언급한 독일 사례에서 주당 근로시간 15시간 미만 시간제노동자 중 일부를 실업보험에서 제외하고 있으나, 보편적 복지국가를 지향한다는 차원에서 초단시간노동자에 대해서도 포괄하는 방안을 고려할 필요 있음

- 비정규직 노동자에 대한 근로기준법 적용과 고용보험 확대 적용과 같은 제도를 통해 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 임금·복지수준 격차를 최소화함으로써 고용주가 비정규직 노동자를 선호할 유인을 제거하는 것임

• 셋째, 기여(contribution)에 근거한 사회보험제도의 안정성과 취업·실업을 되풀이 하는 비정규직 노동자의 불안정한 관계를 조화시킬 수 있는 대안을 모색하는 등 비정규직 노동자의 사회안전망을 강화하는 것임

- 이미 발생한 비정규직 노동자를 대상으로 더 이상의 빈곤화를 막을 수 있는 조치를 취하는 것으로, 기여회피(contribution evasion)는 비정규직 노동자(국민연금과 고용보험), 기업주(사회보험보험료와 노동비용) 그리고 정부와 관리체계상의 문제 등으로 인하여 발생하고 있음
- 비정규직 노동자 중 실업 등의 위험에 처한 사람에게 적정한 급여를 제공하는 것(사회보험 급여 제공) + 취업빈곤계층에게 소득을 보전해주는 것(소득공제제도 적용) + 주기적으로 실업상태에 처하는 비정규직 노동자에게 일자리를 제공해주는 것(적극적 노동시장정책) 등이 조화를 이루도록 함

• 넷째, 사회보험 부과 및 징수기능을 일원화하면 해결될 문제이지만, 실효성을 높이기 위하여 부과·징수기능을 국세청으로 이관했을 때 비정규직 노동자 및 해당사업장의 고용 및 임금상태에 대해 더 정확하게 파악할 수 있을 것임

- 이는 사업장의 정기적인 현지조사를 통해 각 공단의 중복인력을 비정규직의 사회보험 자격 확인 작업에 투입할 수 있게 됨으로써 비정규직을 보다 많이 사회보험망으로 포함시킬 수 있는 기반이 마련될 것임

2. 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안

• 이상의 기본방향과 정책적 틀에 따른 제도적·정책적 지원방안으로는 무엇이 있는가?

• 첫째, 저임금 비정규직 노동자들에 대한 보험료를 지원하는 방안을 도입하여야 함

- 저임금층을 줄여나가는 동시에 저임금 비정규직 노동자들을 부분적으로 지원하고 10인 미만 영세사업장[6]을 주 대상으로 경영상황에 따라 보험료를 지원하는 제도를 병행하여 시행해야 함

* 저임금층은 시간당 임금 4,605원 미만의 노동자로, 2010년 8월 기준(국세청)으로 전체 노동자 중 452만 명(26.5%)—정규직 6.5% 비정규직 46%(397만 명)—이 해당됨

* 참고로, 국민연금관리공단 지역가입자 실태조사 결과(2007)에 의하면 납부예외자가 납부 가능한 보험료 수준은 "돈이 없어서 못낸다"가 68.6%에 달하며, 2만원 10.3%, 1만원 7.1%, 3만원 6.7%, 4-5만원 5.7%로 나타나고 있음

* 따라서 비정규직 노동자와 저임금층에 대한 지원은 결국 국고밖에 없으며, "어떤 계층에 얼마나 지원 혹은 보충해줄 것인가"에 대한 정확한 조사와 분석이 전제되어야 함

- 예컨대, 법정 최저임금 미만의 임시일용직의 경우 최저임금 보전과 함께 보험료의 1/2 혹은 1/3을 정부가 지원해주는 방안과, 보험료 부담 전액을 지원하는 방안을 고려할 수 있음

* 농어민과의 형평성을 고려하여 최저생계비 월 53만 원(2011년 1인가구 기준) 이하의 비정규직 노동자는 본인 부담 보험료의 50%, 그 이상은 48만 원에 적용되는 보험료의 50%인 월 21,600원을 정액 지원하는 것을 적용할 수 있음

* 2010년 현재, 농어민 국민연금 국고보조대상자 1인당 월별 지원금액은 기준소득월액 790,000원(보험료 71,100원) 이하의 경우 본인 보험료의 50%에 해당하는 금액을 지원받고, 기준소득월액 791,000원 이상의 경우 790,000원 보험료의 50%에 해당하는 금액(35,550원)을 정액 지원받고 있음(국민연금관리공단)

* 농어민 건강보험료의 경우는 [농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법] 제27조(건강보험료의 지원)에 의거하여 지원하고 있음

6) '새로운사회를여는연구원'의 [중소기업 고용실태](2010.08) 조사에 따르면, 5인 미만 사업장의 비정규직 비중은 82.5%, 5인 이상 10인 미만은 66.4%, 30인 이상 100인 미만은 37.8%, 300인 이상은 14.7%였음. 따라서 종사자 규모가 작을수록 낮은 임금에 직면하기 쉬우며 사회보험 혜택도 직장으로부터 제공받지 못하는 경우가 많다는 점에서 사회보험 지원대책은 시급한 과제임

- 특히 노동자에 대한 사회보험 지원과 함께 고려해야 할 점은 [표 10]에서 보는 바와 같이 소규모 사업체의 임금노동자들의 사회보험 가입률이 매우 낮다는 점인데, 그런 만큼 소규모 사업주가 임금노동자의 사회보험 가입을 실행할 경우 사회보험료 감면이나 세제혜택과 같은 인센티브를 병행하여 제공할 필요 있음[7)]

- 둘째, 비정규직 노동자들의 낮은 임금수준과 함께 문제가 되고 있는 것이 소득의 불안정성인 만큼, 보험료부과기준을 당월기준의 실제지불임금, 즉 매월 실제 지불한 임금을 기준으로 부과하여 자진 납부할 수 있도록 함

- 다만, 이는 부과기준과 징수의 일원화 그리고 감독체계의 강화를 전제로 함

- 셋째, 국민연금제도의 구조를 개편하여 기초연금제와 더불어 최저임금연금제(최저연금보증제)를 도입하여야 함
  - 기초연금제는 고용기록이나 납부여부와 무관하게 누구나 일정한 수준의 연금을 지급받게 되는 것이지만, 이는 노후소득의 최소 안전망이고(그것도 힘들지만) 오히려 비정규직의 기여 회피를 낳을 수 있음
  - 반면 최저연금보증제는 연금급여를 수급하는 데 필요한 기여기간을 충족한 가입자에게 최저생계비 이상의 연금을 보증해 주는 제도로서 저임금의 비정규직 노동자들의 노후소득보장을 위하여 도입할 필요가 있음 (독일과 프랑스에서 2000년대 초반부터 시행하고 있음)
  - 특히 최저연금제는 성실 가입자이지만 연금급여가 낮은 비정규직 노동자들에게 최소한의 급여를 보장해주는 제도적 장치임

7) 영세사업장에 종사하는 저임금근로자를 우선적 지원대상으로 설정한 다음, 그 지원율은 사회보험 가입유인과 재정부담을 고려하여 사업주와 근로자 모두에 대해 사회보험료 일부를 점감형태로 지원하는 방안에 대해서는 이병희(2011) 참조

- 넷째, 비정규직 노동자를 위한 사회보험 가입과 관련, 가입회피사업장 및 기업주에 대한 처벌을 강화하여야 함

  - 고용보험의 경우, 현행 산재보험의 방식처럼 미가입 사업장에서 발생한 실업자에 대한 급여의 일정부분(가령 50%)을 미가입 사업주에게 부담토록 하고, 이와 함께 저임금 노동자의 보험료 부담을 줄이기 위해 일정 기간 보험료를 국가가 지원하고, 가입회피에 대해서는 현재 300만원 이하의 과태료를 대폭 올릴 필요가 있음
  - 다만, 이는 비정규 노동자의 고용조건에 악영향을 미칠 수 있다는 점에 유의해야 할 필요는 있으나, 기업의 비용 절감 차원의 비정규직 수요가 여전한 만큼 비정규직 차별에 대한 정부의 엄정 대처(처벌)의지와 집행이 관건임

- 다섯째, 비정규직의 기여금과 노동경력에 대한 가산점을 부여하는 제도와 특수한 경우에 한해 크레딧제도를 도입해야 함

  - 비정규직 노동자의 경우 현행 소득비례 기여급부수준을 완화하여 자신이 납부한 낮은 기여수준보다 급부수준을 높게 책정함으로써 가입에 대한 인센티브를 부여하는 방안임
  - 마찬가지로 비정규직의 노동경력에 대해서 가산점을 부여하는 방안이 필요함
  - 예컨대 계약직 노동이 가장 활발하게 이루어지고 있는 스페인은 1998년 노사정 합의를 통해 사회적 보호를 강화하였는데, 파트타임 노동의 1시간 노동을 1.5시간으로 환산하여 나중에 노동 경력 계산시 사회보험의 혜택을 증가시켰고 주당 최대 12시간까지 지급하던 국가 보조금 기간을 더 늘렸음
  - 또한 실업급여와 일자리를 연계하여 급여가 낮은 일자리를 지키는 실업

자에게 최대 2년까지 실업보험금을 지급함으로써 그들이 스스로 일자리를 모색하는 동기를 부여했음

- 한편 크레딧제도 도입방안은 직업의 불안정성이 높은 비정규직 노동자들에 대해 고용보험에서의 실업급여 지급기간을 원용하여 기여를 인정해주는 방안을 도입할 필요가 있음 (유럽 국가들의 사례 참조)

- 여섯째, 비정규직 노동자에게 적합한 피보험자 관리방식으로 일부 제한적으로 적용되고 있는 전자카드의 활용을 전국적으로 확대 -특히 건설업 일용직 노동자- 해야 함

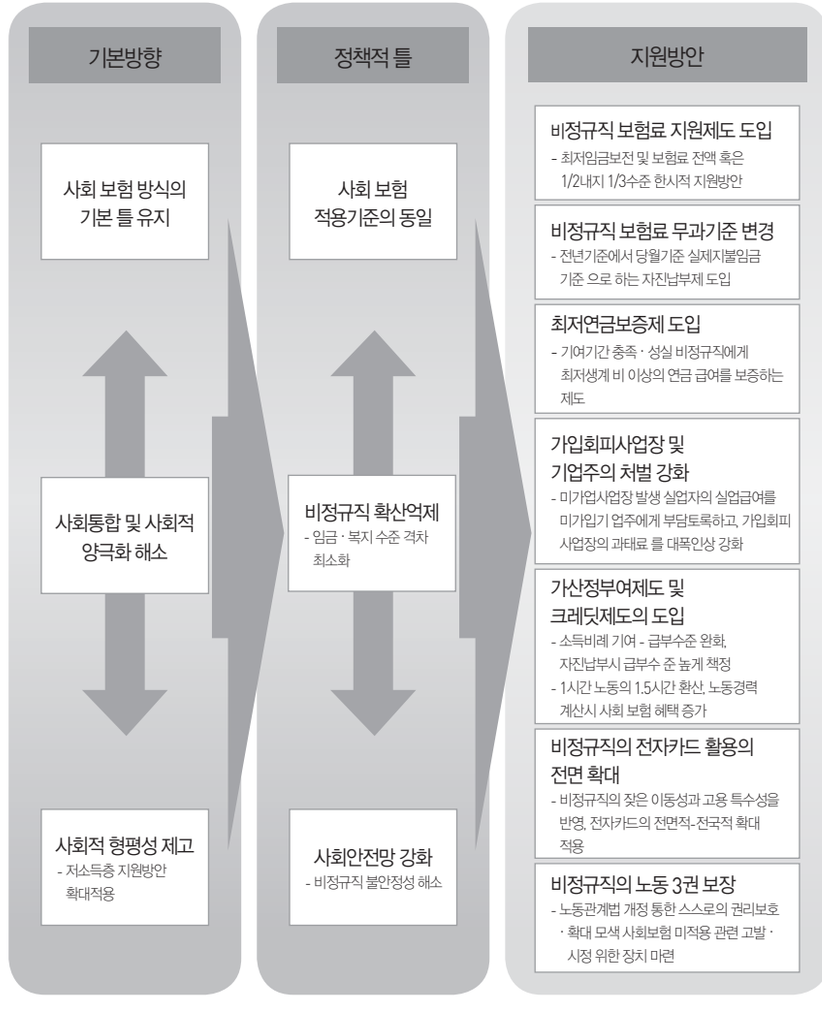
- 비정규직 노동자들은 어느 특정의 기업 혹은 노동현상에 장기적으로 근무하지 못하고 잦은 이동성을 가질 뿐만 아니라 고용관계에서도 불안정성을 가지고 있는 만큼 이들을 사회보험제도 안으로 포괄하기 위한 제도를 도입·확대하여야 함
- 따라서 제도의 설계도 중요하지만 운영상의 문제 해결을 위한 방법을 모색해야 하는 만큼, 이러한 특수성을 반영할 수 있는 제도적 장치로서 바로 전자카드에 의한 관리방식을 전국적으로 확대하는 것이 중요함

- 일곱째, 비정규직 노동자들이 그들 스스로 보호할 수 있도록 노동 3권을 보장하고 이를 어기는 사업주에 대해서는 엄격하게 처벌함

- 비정규직 관련법에서도 고용형태에 따른 부당한 차별을 금하고 있음
- 이의 실질적 실행을 위하여 임금과 근로조건의 부당한 차별, 사회보험의 미적용 등을 고발·시정할 수 있는 중립적인 기관 혹은 담당부서를 마련함과 동시에 그들 스스로 권리보호와 확대방안을 마련할 수 있도록 노동 3권을 보장하여야 함 (노동관계법 개정이 필요함)

- 이상의 내용을 정리하면 아래 [그림 3]과 같음

[그림 3] 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고 지원방안 : 총괄



Ⅵ 결론

- 이상에서와 같이 비정규직 노동자의 삶의 문제와 관련된 사회보험 적용 확대는 사회보험제도의 적용범위에서부터 사회보험의 기여회피문제, 이를 개선할 수 있는 관리 및 운영체계의 개선이 필요하며, 특히 근로빈곤층에 대한 사회보장체계를 어떻게 구축할 것인가와 관련된 사안임

- 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 실현하기 위해서는 비정규직 노동자들의 산업별 분포 또는 영세사업장 노동자 등 놓여 있는 상황에 따라 극명한 차이를 보이고 있는 점을 감안하여 당장 10인 미만의 영세사업장으로부터 시작하여 100인 미만의 중소기업의 저임금 비정규직 노동자로 지원을 확대해 나가야 함

- 또한 비정규직 노동자의 고용형태별 또는 산업별 분포와 특수성을 감안하여 이에 따른 차별화된 사회보험 적용방안을 모색할 필요가 있음

- 예컨대 특정의 고용형태 또는 산업부문을 우선적으로 지원할 수 있는 방안과 그 법제화를 추진하고, 그 이후 이를 하나의 나침반 내지는 단초로 하여 점차 확대해 나가는 방식을 도입할 필요가 있음

- 비정규직 사회보험 적용률 제고를 위한 정책대안(과제)이 현실화하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 "얼마나 빨리 지원방안과 그 법안을 만드느냐"가 아니라 "얼마나 잘 만드느냐" 하는 점이며, 이를 위해서는 각계의 참여와 민주적 의견 수렴의 절차를 거쳐 법안을 처리함이 옳을 것임

- 다른 한편으로 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위하여 소요되는 재원을 어떻게 충당할 것인가에 대한 논의 또한 전제되고 그 실행 방안을 모색해야 함

- 다만, 지금까지 비정규직 차별이 해소되지 않은 이유에 대해 관련 전문가들이 진단한 것처럼 그 동안 "정부의 의지가 부족했다"거나 "관심이 적었다"고 할 수 있음
- 따라서 중요한 것은 비정규직 노동자에 대한 차별 해소와 소득 안정성 확보를 위해 얼마나 진정성을 가지고 있느냐, 국민들로부터 얼마나 신뢰를 얻을 수 있느냐, 그리고 얼마나 지속적인 관심과 확고한 정책의지를 가지고 실천해 나가느냐 하는 점임

참고문헌

김연명(2003). "비정규직노동자의 사회복지 배제와 그 대책." 정이환 외. 『노동시장의 유연화와 노동복지』. 서울: 인간과복지.

김유선(2011). 『비정규직 규모와 실태: 통계청 '경제활동인구조사 부가조사'(2011.3) 결과』. 서울 : 한국노동사회연구소.

박승(2011). "한국의 빈곤화성장, 그 원인과 대책." 『가톨릭포럼』.

신동면(2001). "비정규직 근로자의 사회보장: 영국의 사례." 『복지동향』 제30호.

심창학(2005). "유럽 비정규직 근로자의 사회보장: 영국, 독일, 프랑스의 연금 및 실업보험을 중심으로." 『사회보장연구』제21권 제4호.

유한욱(2011). 『근로장려세제의 현황과 정책방향』. 서울: KDI.

이병희(2011). "사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안," 『동향과전망』통권 82호.

통계청(2011). 『경제활동인구조사 부가조사』. 서울:통계청.

OECD(2011). *A framework for growth and social cohesion in Korea.* http://www.oecd.org/dataoecd/37/2/48225033.pdf<검색일: 2011.7.10>

비정규직 노동자의
사회보험 적용률 제고를 위한
정책·제도적 지원방안

발행일 2011년 7월 27일
발행인 박순성 (재) 민주정책연구원 원장
홈페이지 민주당 http://www.minjoo.kr
민주정책연구원 http://www.idp.or.kr
전화 02-2630-0114
팩스 02-2630-0194
주소 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원
디자인 진애드 (02-2264-0608)