

사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안*

이 병 희**

I. 문제 제기

우리나라의 사회보장제도는 5대 사회보험과 하나의 공공부조를 양대 축으로 하고 있다. 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험은 모든 국민을 대상으로, 고용보험과 산재보험은 1인 이상을 고용한 사업장의 근로자 모두를 대상으로 하고 있음에도 불구하고 보험료를 납부한 가입자에게만 보장이 이루어지기 때문에 1차 사회안전망으로서 사회보험의 역할이 취약하다. 사회보험의 사각지대는 사회적 위험이 가구 빈곤으로 이어지고, 최후의 사회안전망으로서 기초생활보장제도의 부담을 가중하는 제도적인 원인이기도 하다.

사회보험의 사각지대가 발생하는 유형은 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 법적으로 적용대상에서 제외되는 경우로 특수형태근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간 근로자가 고용보험, 연금·건강보험의 직장가입 적용대상에서 제외된다. 둘째, 법적인 적용대상임에도 불구하고 사업주의 의무 불이행 또는 보험료 부담으로 보험료를 납부하지 않는 경우이다. 국민연금에서 납부 예외자와 장기 체납자, 고용보험에서 미가입자가 이에 해당한다. 셋째, 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우이다. 고용보험에서 피보험단위를 충족하지 못하거나 자발적으로 이직한 피보험자, 국민연금에서 가입 기간이 짧아 연금 수급권을 확보하지 못한 계층이 이에 해당한다. 넷째, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우이다. 국민연금에서 연금 수급권을 확보하였으나 연금액이 적어 노후 빈곤에 노출되는 계층이나 실업급여에서 수급

* 이 글은 사회보험 사각지대 해소방안 연구진의 토론에 의해 작성되었다. 사회보험 사각지대의 실태와 해소방안에 대해 귀중한 의견을 주신 윤석명(한국보건사회연구원), 강성호(국민연금연구원), 유원섭(을지대), 신영전(한양대), 김재진(한국조세연구원), 심규범(한국건설산업연구원) 박사에게 감사드린다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr).

기간이 3개월인 자가 이에 해당한다.

그동안 사회보험 사각지대 해소를 위한 논의는 법적인 적용대상을 확대하거나 보장 수준을 높이기 위한 정책적인 노력에 치중하여 왔다. 이러한 노력은 계속 되어야겠지만, 법적인 적용대상임에도 불구하고 사회보험에 가입하지 않는(못하는) 문제에 대한 논의는 미약했다. 이 글은 보험료의 미납에 따른 사각지대 문제를 다룬다.

최근 정부와 여당은 5인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 120% 이하의 저임금근로자를 대상으로 고용보험·국민연금 보험료를 1/3 지원하는 정책을 발표(2011. 9. 9, 비정규직 종합대책)하였으며, 민주당은 10인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 130% 이하의 저임금근로자를 대상으로 5대 사회보험료의 최대 50%를 지원하는 정책을 당론으로 확정하고 ‘저임금근로자 등의 사회보험료 지원에 관한 법률’을 국회에 발의하였다. 사회보험 사각지대를 낚는 가장 큰 유형인 보험료 미납 문제에 주목하였다는 점에서, 사회보험 사각지대 해소를 위해 금전적인 유인을 제공하기로 하였다는 점에서, 그리고 가입자 기여에만 의존하는 재정운영 방식에서 국가의 지원을 명시했다는 점에서 정책적 의의가 크다고 평가된다.

이 글은 사회보험료 지원정책이 사회보험 사각지대 해소라는 사회보장정책적 목적뿐만 아니라 공식고용으로의 전환이라는 노동정책적 목적을 가지고 있음을 제기하고자 한다. 그동안 사회보험료 지원정책에 대한 논의는 실직, 질병, 노령 등의 위험에 대한 사회적 보호를 확대하여 사회보험의 본래적 기능을 회복해야 한다는 차원에서 제기되어 왔다. 그러나 일을 하고 있음에도 불구하고 사회보험의 사각지대에 놓인 계층은 대부분 낮은 소득과 고용 불안에 직면하고 있으며, 사회보험 배제는 근로기준, 최저임금 등 노동정책·제도의 사각지대로 이어지고 있다. 이는 역으로 사회보험으로의 편입이 비공식고용을 공식화하는 계기가 될 수 있다는 것을 의미한다. 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진이라는 목적의 설정은 노동정책·제도의 사각지대 해소를 위해 함께 추진되어야 할 정책들이 무엇인지 등에 대한 새로운 논의를 필요로 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 사회보험별로 직면한 사각지대의 고유한 문제들을 살펴보고, 사회보험 전체의 사각지대 해소를 위한 정책적 접근이 필요함을 제기한다. 그리고 임금근로자뿐만 아니라 자영업자를 포함한 전체 취업자의 사회보험 사각지대 규모와 실태를 분석한다. 제Ⅲ장에서는 적발과 제재라는 전통적인 정책을 넘어선 사회보험료 지원정책이 필요한 근거를 살펴보고, 특히 외국과 달리 우리나라에서는 공식고용의 전환이라는 목적이 중요함을 제기할 것이다. 제Ⅳ장에서는 사회보험료 지원정책 시행시 직면하는 다양한 쟁점들을 검토할 것이다.

II. 사회보험 사각지대의 규모와 실태

1. 사회보험별 사각지대의 발생 유형

가. 국민연금

1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 시작된 국민연금은 1992년 5인 이상 사업장의 근로자, 1995년 7월 농어민, 1999년 4월 도시지역 거주자로 대상을 확대함으로써 전국민연금제도가 확립되었다. 특히 2003년 7월부터 사업장 적용범위를 확대함으로써 2006년부터는 1인 이상 사업장에 종사하는 근로자는 사업장 가입자로 편입되었다.

국민연금의 사각지대는 크게 적용·가입과 급여 측면으로 구분할 수 있다. 적용·가입 측면에서는 ① 특수직역연금 가입자, 다른 공적연금에서 퇴직연금(일시금)·장애연금을 받는 퇴직연금 등 수급권자, 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 소득활동에 종사하지 않는 사업장가입자 등의 배우자, 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자 등의 법적인 적용 제외자, ② 납부 예외자·장기 체납자 등 가입대상자임에도 보험료를 납부하지 않는 자로 구성되며, 급여 측면에서는 ③ 가입기간이 짧아 연금 수급권을 확보하지 못한(할) 계층, ④ 연금수급권을 확보하였으나 연금액이 적어 노후 빈곤에 노출된(될) 계층, ⑤ 국민연금 가입기회가 배제된 현세대 노인층 등이다.

국민연금의 사각지대를 어떻게 정의하느냐에 따라 그 규모는 달라진다. 윤석명(2010)은 국민연금에의 가입기회조차 부여받지 못한 현 노령층에 대한 해법(⑤)과 국민연금에의 가입기회를 부여받았으나 수급권을 확보하지 못할 잠재적 사각지대에 속하는 집단(②, ③, ④)에 대한 차별적인 접근이 필요함을 지적하며, 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원정책을 제안하고 있다.¹⁾ 강성호(2011)는 10년 이상 보험료를 납부하지 못하는 연금 사각지대 규모를 추정하고 저소득자에 대한 보험료 지원정책의 필요성을 강조하고 있다.

본 연구는 가입 측면에서의 사각지대, 특히 법적인 가입대상자 가운데 보험료를 내지 않는 사각지대에 주목한다. <표 1>에는 2010년 말 기준의 국민연금 가입자 현황이 제시

1) 구체적으로는 지역가입 소득신고자 중 저소득신고자에 대한 보험료 지원을 제안하고 있다. 이러한 정책은 저소득신고자가 납부 예외자로 전락할 위험을 사전에 막고, 보험료 지원정책 시행에 따라 납부 예외자의 일부가 가입자로 전환하는 효과를 가질 것이다. 그러나 사각지대의 가장 큰 비중을 차지하는 납부 예외자·장기 체납자가 지원대상에서 제외된다는 문제가 있다.

〈표 1〉 국민연금 가입자 현황(2010.12.31 기준)

(단위: 천 명, %)

		규 모	비 중
사업장 가입자		10,415	(54.2)
지역가입자	소득신고자	3,575	(18.6)
	납부 예외자	5,100	(26.5) [100.0]
	실직·휴직	3,927	[77.0]
	사업 중단	420	[8.2]
	기초생활 곤란	263	[5.2]
	재학	321	[6.3]
	기타	168	[3.3]
임의가입자		90	(0.5)
임의계속 가입자		49	(0.3)
전 체		19,229	(100.0)

자료: 국민연금공단(2010), 『국민연금통계연보』.

되어 있다. 가입대상자 가운데 보험료를 내지 않고 있는 납부 예외자는 510만 명에 이르며, 이들의 85.2%는 실직·휴직, 사업 중단 등의 경제적 문제에서 기인한다. 이들은 영세 자영업주와 사업장 가입자로 편입되었어야 할 영세사업장의 저임금·비정규근로자이다(강성호, 2011). 전체 가입대상자 대비 납부 예외자가 차지하는 비중은 2000년 27.4%에서 2010년 26.5%로, 납부 예외 문제가 그다지 개선되지 않고 있다. 한편 별도로 제시되지 않은 2년 이상 장기 체납자 110만 명(2009년 7월 기준, 윤석명, 2010)을 포함하면, 국민연금의 사각지대는 620여만 명에 이른다.

나. 건강보험

1989년 7월 도시 지역의료보험 시행으로 전국민 의료보장체제가 확립되었다. 당장의 질병 위험에 대처하는 건강보험의 성격 때문에 가입의 사각지대는 미미하다고 할 수 있지만, 장기간 보험료를 체납할 경우 건강보험 급여의 제한을 받도록 규정되어 있다. 2008년 8월부터 보험료 체납으로 인한 급여제한 기준이 기존 3회 체납에서 6회 체납으로 변경되면서 급여제한 적용인구가 감소하였지만, 2010년 7월 말 현재 건강보험 보험료 6회 이상 장기 체납으로 인해 건강보험 급여가 제한되는 이들은 133만 세대, 232만 명으로 건강보험 적용인구의 6.5%를 차지한다(유원섭, 2010). 체납자의 대부분은 지역가입자 세대인데, 지역가입자 세대 4가구 중 1가구가 3개월 이상 보험료를 체납하고 있다.

<표 2> 연도별 국민건강보험 보험료 3개월 이상 체납 추이

(단위: 천 세대, 천 개소, %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009. 9
전체	세대 및 사업장	1,374	1,585	2,069	1,987	2,139	2,108	2,067	2,023
지역	세대수	1,361	1,563	2,038	1,952	2,093	2,055	2,006	1,963
	체납세대 비율	15.0	18.0	23.7	23.3	25.8	25.3	25.4	24.7

자료: 유원섭(2010)에서 인용.

보험료의 장기 체납이 곧바로 급여제한으로 이어지는 것은 아니다. 급여제한 통지서가 가입자에게 전달되지 않으면 급여제한 대상이 되지 않아 보험급여가 제공된다. 그리고 급여제한 이후부터 본인이 전액 부담해야 하지만, 실제로는 급여제한자가 요양기관을 방문할 때 요양기관이 급여제한 여부를 확인하지 않고 의료서비스를 제공하며, 급여제한자를 진료한 요양기관에게 그 책임을 묻지 않고 가입자 또는 그 피부양자에게 부당이득금을 부과하고 있기 때문이다(유원섭, 2010). 그러나 건강보험료 체납세대의 95%가 가구별 연소득이 1,000만 원 미만인 저소득층(신영전, 2010)이기 때문에 체납세대의 상당수는 치료를 포기하는 사각지대가 발생하는 경우가 많다.)

오히려 더 큰 문제는 가입 측면에서 건강보험의 사각지대(특히 직장가입자)가 다른 사회보험의 가입 기피로 이어진다는 점이다. 사회보험 징수당국들은 서로 가입자 정보를 공유하여 가입인정 성립조치를 하기 때문에 영세사업장에서는 건강보험 가입 유인이 있더라도 국민연금·고용보험 가입을 기피하는 원인이 된다.

다. 고용보험

고용보험은 실업급여를 통해 실직기간 동안의 소득보장과 효과적인 구직활동을 지원한다. 통계청은 2009년 4월 「경제활동인구조사」의 부가조사로 「실업급여 비수급 실직자조사」를 실시하였다. 이 조사는 실직한지 1년 미만인 전직 임금근로자를 대상으로 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유 등을 묻고 있다.

<표 3>에 따르면, 1년 미만 전직 임금근로자(조사 불응 또는 실업급여 수급자격 심사중인 자 제외) 가운데 실업급여를 받는 비중은 11.3%로 나타난다. 실업급여를 수급받기 위해서는 실직 이전 18개월 동안 180일 이상의 임금근로자로 근무하여야 하고, 정당한 이유 없는 자기 사유로 인한 이직이나 본인의 귀책사유로 인한 이직이 아니어야 하며, 적극적

2) 유원섭(2010)은 체납세대 중 보험료를 납부할 수 있는 경제적인 능력을 상실한 경우가 많고, 체납된 보험료 중 장기 체납세대와 저소득층에 의한 체납보험료의 비중이 높아 보험료 체납을 억제하기 위한 급여제한 제도의 목적을 달성하기 어려움을 지적하면서, 보험료 체납에 의한 급여제한 적용규정 자체를 폐지해야 한다고 주장한다.

〈표 3〉 1년 미만 전직 임금근로자의 실업급여 수급 여부와 비수급 사유

(단위 : %)

	비수급					수급
	고용보험 미가입	피보험단위기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급	수급 종료	
전 체	45.0	11.1	22.9	6.8	2.9	11.3
상용직	9.0	5.7	34.2	7.6	6.6	37.0
임시직	46.9	11.6	25.1	6.5	2.7	7.2
일용직	61.6	13.5	14.9	6.6	1.1	2.3

주: '전직사업장의 근무일수 부족'을 피보험단위기간 미충족, '자발적 사유로 인한 이직'을 이직사유 미충족, 그 외 실업급여를 수급하지 않았거나 신청하였지만 실업급여 수급자격을 인정받지 못한 경우를 기타 비수급으로 분류함.
 자료: 통계청(2009. 4), 「경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사」.

인 구직활동을 하고 있어야 한다. 조사결과에 따르면, 실직 임금근로자가 실업급여를 수급하지 못하는 가장 큰 요인은 고용보험 미가입(45.0%)이다. 한편 고용보험에 가입하고 있음에도 불구하고 수급자격이 없는 주된 이유는 이직사유를 충족하지 못하기 때문(22.9%)으로 나타난다. 정당한 사유가 없는 자발적인 이직자의 수급자격을 완전히 박탈하는 등 이직사유에 의한 수급자격요건이 엄격하기 때문이다.

한편 취약계층일수록 실업급여를 받는 비중이 낮다. 전 직장에서 상용직이었던 실직자는 37.0%가 실업급여를 수급하는 반면, 임시직과 일용직 가운데 실업급여를 수급하는 비중은 7.2%, 2.3%에 불과하다. 실업급여를 받지 못하는 사유는 종사상 지위별로 차이가 있는데, 상용직은 이직사유를 충족하지 못하기 때문이라는 비중이 가장 높은 반면, 임시·일용직은 실업급여를 못받는 가장 큰 이유를 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문으로 응답하고 있다. 실업급여를 받지 못하는 실직자에게는 고용지원서비스와 고용정책이 제대로 전달되지 않을 가능성이 크기 때문에 이들은 이중의 사각지대에 노출되어 있을 가능성이 높다.

2. 임금근로자의 사회보험 사각지대 규모와 실태

「경제활동인구 근로형태별 부가조사」는 임금근로자에게 공적연금·건강보험·고용보험 등의 사회보험 가입 여부와 서면 근로계약 체결 여부, 월평균 임금, 주당 평소근로시간 등의 근로조건을 질문하고 있다. 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」(통계청) 2010년 8월 자료를 이용하여 임금근로자의 사회보험 가입 현황을 살펴보자.

<표 4>에서 2010년 8월 임금근로자의 국민연금·특수지역연금 가입률 71.7%(직장가입 65.0%), 건강보험 가입률 97.3%(직장가입률 67.0%), 고용보험 가입률 58.6%로 나타난다. 사업체 규모, 임금계층, 고용형태 등의 일자리 특성에 따라 사회보험 가입률은 현격한

〈표 4〉 임금근로자의 사회보험 가입률

(단위 : %)

		공적연금			건강보험					고용보험		
		미가입	직장 가입자	지역 가입자	미가입	직장 가입자	지역 가입자	의료수급권자	직장가입피부양자	공무원 등 ¹⁾	가입	미가입
임금근로자		28.3	65.0	6.7	2.7	67.0	17.3	1.1	11.9	7.5	58.6	33.9
사업체 규모	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
임금 계층 ²⁾	저임금	62.3	29.2	8.5	6.1	34.3	30.6	3.0	26.0	0.3	32.5	67.3
	중간임금	23.4	68.5	8.1	2.1	69.8	17.6	0.6	9.9	3.2	66.3	30.5
	고임금	4.6	92.6	2.8	0.3	93.2	4.5	0.1	2.0	21.2	70.5	8.3
고용 형태	정규직	17.2	78.4	4.4	1.7	79.5	11.5	0.5	6.7	10.6	67.6	21.7
	(정규 상용)	1.4	98.0	0.6	0.0	98.7	0.9	0.1	0.3	14.6	82.8	2.6
	(정규 임시)	57.5	28.4	14.2	5.9	30.4	38.4	1.5	23.8	0.1	29.2	70.7
	(정규 일용)	78.6	4.7	16.7	10.9	6.4	54.1	3.3	25.3	0.0	7.5	92.5
	비정규직	50.5	38.1	11.5	4.5	42.1	28.9	2.2	22.3	1.2	40.4	58.3
	한시직	35.3	58.6	6.1	3.8	64.6	15.7	1.7	14.3	2.1	60.6	37.3
	(기간제)	31.3	63.8	4.9	2.8	71.1	11.4	1.8	12.9	2.3	66.4	31.3
	(계약 반복)	9.4	86.0	4.6	2.8	86.5	7.1	0.5	3.2	3.4	82.1	14.4
	(단기 기대)	72.7	14.2	13.1	9.2	17.4	43.0	2.1	28.3	0.0	17.0	83.0
	시간제	81.6	9.3	9.1	6.7	10.6	35.9	4.2	42.7	0.5	10.6	88.9
	비전형	58.5	22.3	19.2	4.5	28.8	41.0	2.2	23.5	0.0	28.6	71.4
	(파견)	27.0	67.1	6.0	3.3	72.0	13.4	2.0	9.3	0.0	71.7	28.3
	(용역)	36.7	59.0	4.3	2.6	81.3	6.8	1.2	8.2	0.0	74.2	25.8
	(특수형태)	64.7	0.4	34.9	3.6	0.6	63.1	1.5	31.2	0.1	2.0	97.9
	(가정내)	85.7	7.7	6.6	3.3	6.9	33.3	2.3	54.1	0.0	8.9	91.1
(일일)	76.1	0.3	23.6	6.9	0.4	57.7	3.5	31.5	0.0	4.0	96.0	

주: 1) 공무원, 교원, 별정직 우체국 직원.

2) 임금계층은 시간임금이 중위값의 2/3 미만인 경우 '저임금', 3/2 이상을 '고임금', 그 중간을 '중간임금'으로 정의함.

자료: 통계청(2010. 8), 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」.

차이가 있다. 고용보험 가입률을 중심으로 살펴보면, 5인 미만 사업장에서 종사하는 근로자의 25.3%만이 고용보험에 가입하고 있으며, 5~9인 사업장 근로자의 고용보험 가입률도 51.2%에 불과하다. 고용형태별로는 정규직의 고용보험 가입률이 67.6%인 반면, 비정규직은 40.4%만이 고용보험에 가입하고 있다. 또한 정규직이라고 하더라도 영세사업장에서 종사하는 '취약근로자'인 임시직·일용직의 고용보험 가입률(각각 29.2%, 7.5%)은 비정

규직의 평균 수준에 미치지 못한다는 점을 주목할 필요가 있다.³⁾ 한편 임금계층별로 보면, 저임금계층의 고용보험 가입률은 32.5%에 불과하다. 별도로 제시하지 않았지만, 저임금계층에서 고용형태별 사회보험 가입률 격차는 크지 않다. 저임금계층에서 고용보험 가입률은 비정규직이 27.7%인 반면, 정규직도 38.1%에 불과하다.

본 연구에서는 임금근로자 가운데 법률상 당연적용 대상임에도 불구하고 사회보험에 가입하고 있지 않은 사각지대의 규모를 추정하였다. 이를 위해서는 사회보험이 적용되지 않는 부문을 제외하여야 한다. 본 연구에서는 적용제외 범위가 가장 넓은 고용보험의 비적용 대상을 제외하는 방식으로 사회보험(직장가입 기준)에 미가입한 사각지대를 추정하였다. 2010년 8월 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」는 고용보험 가입 여부 조사에서 공무원, 교원, 별정우체국 직원을 제외하고 조사하였다. 이들 이외에 고용보험에 가입하지 않으면서 법적으로 적용제외 대상인 부문에 종사하는 근로자(5인 미만 농림어업 종사자, 가사서비스업·국제 및 외국기관 종사자, 65세 이상인 자, 주당 평균근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자), 특수형태근로종사자를 추가로 제외하고, 고용보험 비적용대상을 추계하였다.

<표 5>는 임금근로자의 직장 단위 사회보험 가입수의 분포를 제시한 것이다.⁴⁾ 임금근로자 17,048천 명 가운데 적용제외 근로자는 2,764천 명이며, 이를 제외한 임금근로자 가운데 3개 사회보험에 모두 가입한 근로자는 9,513천 명(66.6%)이며, 4,770천 명(33.4%)은 하나 이상의 사회보험에 가입되어 있지 않다. 흥미로운 사실은 사회보험 미가입자의 대부분(4,006천 명)이 3대 사회보험 모두에 가입하지 않고 있다는 점이다.⁵⁾ 이는 사회보험 사각지대 해소를 모색할 때 사회보험료 전체 부담을 고려하여야 한다는 점을 시사한다.⁶⁾

- 3) 비정규직 규모 및 근로조건 격차에 대한 정부와 노동계의 인식이 상이한 배경에는 정규 임시·일용직 문제가 있다. 정규직으로 분류되지만, 종사상 지위가 임시·일용직인 임금근로자에 대해 노사정 위원회는 ‘취약근로자’로 부르고 이에 대한 보호 방안이 필요하다고 합의한 바 있다(2002. 7. 22).
- 4) 산재보험은 사업주 배상책임에 근거하여 보험가입 여부에 관계없이 보상급여가 지급되고 있으므로, 급여 측면에서 사각지대 문제는 존재하지 않는다.
- 5) 고용보험은 고용보험료 납입 여부와 관계없이 법률상 당연적용 대상자이면 피보험자격 확인과 수급자격 인정을 통하여 실업급여를 지급받을 수 있다(이병희, 2009). 그러나 고용보험 미가입자가 피보험자격 확인 청구를 통해 실업급여를 지급받는 경우는 미미한 실정이며, 대부분의 임금근로자는 고용보험에 가입하지 못한 경우 실업급여를 받지 못하는 것으로 알고 있다.
- 6) 2009년 5~7월 동안 한시적으로 연체 고용·산재보험료를 면제하는 정책의 시행 경험은 부분적인 지원이 사각지대 해소에 그다지 기여하지 못한 것으로 나타났다. 「고용보험·산재보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법」의 제정에 따라 고용보험·산재보험에 가입하지 않은 10인 미만 사업장을 대상으로 자진신고하면 연체된 고용·산재보험료를 면제하는 조치를 한 시적으로 시행하였으나 그 효과는 낮았다. 체납 고용·산재보험 보험료 부담을 면제하더라도 이후의 보험료 부담은 여전하고, 더 큰 이유는 고용·산재보험료가 면제되더라도 사회보험 가입기록이 연계되어 보험료율이 더 큰 국민연금과 건강보험료에 대한 부담이 발생할 것이라는 우려가 컸기 때문이다.

〈표 5〉 임금근로자의 직장 단위 사회보험 사각지대의 규모

(단위: 천 명)

		모두 가입	사각지대							모두 미가입	소계	적용 제외 ¹⁾
			2개 가입			1개 가입						
			연금, 건강	연금, 고용	건강, 고용	연금	건강	고용				
임금근로자		9,513	211	57	246	20	61	169	4,006	4,770	2,764	
사업체 규모	1-4인	733	25	13	33	9	15	29	1,792	1,917	546	
	5-9인	1,380	33	7	62	7	14	40	1,140	1,303	223	
	10-29인	2,381	60	17	77	3	15	55	707	933	546	
	30-99인	2,276	42	12	57	0	15	32	262	419	789	
	100-299인	1,316	25	4	10	0	1	11	66	117	242	
	300인 이상	1,428	26	4	7	0	1	3	40	82	419	
임금 계층	저임금	1,232	37	24	138	5	25	62	2,194	2,484	766	
	중간임금	4,944	98	24	88	15	30	97	1,674	2,024	805	
	고임금	3,338	77	9	21	0	6	11	138	262	1,194	
고용 형태	정규직	7,511	157	23	89	13	36	63	2,091	2,472	1,380	
	(정규 상용)	6,764	117	15	57	4	8	12	69	281	1,228	
	(정규 임시)	733	40	8	30	9	27	44	1,782	1,940	116	
	(정규 일용)	14	1	0	2	0	1	7	241	251	35	
	비정규직	2,002	54	34	157	7	25	106	1,915	2,298	1,385	
	한시적	1,773	52	29	135	3	19	52	704	995	513	
	(기간제)	1,468	43	26	123	1	16	39	375	624	402	
	(계약 반복)	243	7	1	2	0	0	5	19	34	28	
	(단기 기대)	62	2	3	10	2	3	7	310	337	82	
	시간제	132	6	7	10	3	7	24	811	867	622	
	비전형	493	3	11	96	2	5	54	802	974	822	
	(파견)	134	1	7	8	0	1	3	38	57	20	
	(용역)	352	2	4	87	0	3	7	77	181	75	
	(가정내)	1	0	0	0	0	0	11	0	11	578	
	(일일)	5	0	0	0	1	0	1	46	48	17	

주: 1) 고용보험 비적용 대상자.
 자료: 통계청(2010. 8), 『경제활동인구 근로형태별 부가조사』.

사회보험 사각지대에 놓여 있는 임금근로자가 고용될 때 서면으로 근로계약을 작성한 비중은 17.6%에 불과하다. 사회보험 미가입은 낮은 소득과 고용 불안과도 밀접한 관련을 가진다. 미가입자의 시간당 임금은 가입자의 절반 수준에 불과하며, 근속기간도 가입자의 5.6년에 비해 1.7년에 불과하다.) 이러한 비공식고용의 성격은 근로기준, 최저임금, 기업복지, 노동조합의 보호로부터 배제되어 있는 정책·제도의 사각지대를 야기한다.

〈표 6〉 사회보험 사각지대에 있는 임금근로자의 근로조건

(단위 : %)

		가입	미가입	적용제외
서면 근로계약 체결률		68.0	17.6	32.7
월평균 임금(만 원)		227.9	123.4	204.6
주당 근로시간(시간)		44.4	45.0	37.3
시간당 임금(천 원)		12.2	6.5	12.4
법정 최저임금 미만율		2.7	25.7	18.1
근속기간(연수)		5.6	1.7	8.2
기업복지 수혜율	퇴직금	91.7	14.1	49.0
	상여금	89.3	23.1	51.7
	시간외수당	61.2	10.6	45.3
	유급휴일 휴가	84.2	14.1	48.1
주 5일제 실시율		65.0	16.5	49.2
1년간 교육훈련 참여율		35.7	10.8	50.6
일자리 선택동기	자발적 선택	80.5	34.6	66.5
	비자발적 선택	19.5	65.4	33.5
노조가입률		15.6	1.2	14.4

자료 : 통계청(2010. 8), 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」.

3. 비임금근로자의 사회보험 사각지대 규모와 실태

「경제활동인구 비임금근로자 부가조사」(통계청)는 비임금근로자에게 사업자등록 여부, 자영업주에게 국민연금·산재보험 가입 여부, 자영자에게 국민연금 가입 여부를 질문하고 있다. 국민연금은 18~59세를 가입대상으로 하기 때문에 18세 미만, 60세 이상인 미가입자와 ‘해당 없음’으로 응답한 자를 적용제외로 분류하였다.

2010년 8월 현재, 비임금근로자의 국민연금 가입률(수급권자 포함)은 53.1%이며, 적용제외자가 28.1%, 가입대상이면서 미가입한 자가 18.8%로 나타난다. 한편 산재보험 가입률은 8.7%에 불과하다. 자신이 고용한 근로자를 산재보험 피보험자로서 신고한 고용주는 자신의 의지에 따라 산재보험에 가입할 수 있는데, 41.2%의 고용주가 산재보험에 가입해 있다. 반면 종업원을 고용하지 않는 자영자는 산재보험의 가입대상에서 제외된다.

7) 이병희(2009)는 고용보험 적용대상임에도 가입하지 못한 근로자의 1년간 직장 유지율은 41.0%에 불과하여 고용보험에 가입하지 못한 근로자의 76.3%에 비해 큰 폭으로 낮고, 1년간 실적경험률도 34.4%로 가입자의 12.1%에 비해 세 배 가까운 수준임을 밝히고 있다.

〈표 7〉 비임금근로자의 사회보험 가입률

(단위 : %)

		국민연금				산재보험			
		적용 제외	직장 가입자	지역 가입자	수급권자	미가입	적용 제외	가입	미가입
비임금근로자		28.1	13.6	29.4	10.2	18.8	79.3	8.7	12.0
총사상 지위	고용주	3.2	41.4	35.2	4.2	16.0	2.5	41.2	56.3
	자영자	13.9	8.0	36.7	15.6	25.8	100.0		
	무급가족종사	100.0					100.0		

자료 : 통계청(2010. 8), 『경제활동인구 비임금근로자 부가조사』.

산재보험은 산업재해로부터 근로자와 그의 가족을 보호하는 것이기 때문에 사업주는 산재보험 적용대상이 되지 않는다. 이에 따라 국민연금 가입(수급권자 포함) 여부로 비임금근로자의 사각지대 규모를 추정하였다. 비임금근로자 가운데 국민연금 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않은 사각지대 규모는 2010년 8월 현재 1,306천 명이다.

〈표 8〉 비임금근로자의 사회보험 사각지대의 규모

(단위 : 천 명)

		가입	미가입	적용제외	전 체
비임금근로자		3,696.6	1,306.0	1,955.0	6,957.5
총사상 지위	고용주	1,193.6	236.8	46.9	1,477.2
	자영자	2,503.0	1,069.2	577.5	4,149.7
	무급가족종사자	0.0	0.0	1,330.6	1,330.6

자료 : 통계청(2010. 8), 『경제활동인구 비임금근로자 부가조사』.

〈표 9〉 사회보험 사각지대에 있는 비임금근로자의 사업자등록 여부

(단위 : 천 명, %)

		국민연금			전 체
		가입	미가입	적용제외	
사업자등록이 있는 사업체	예	2,773.7	626.1	945.4	4,345.2
	(백분율)	(39.9)	(9.0)	(13.6)	(62.5)
	<열 백분율>	<63.8>	<14.4>	<21.8>	<100.0>
	[행 백분율]	[75.0]	[47.9]	[48.4]	
	아니오	922.9	679.8	1,009.6	2,612.3
	(백분율)	(13.3)	(9.8)	(14.5)	(37.5)
<열 백분율>	<35.3>	<26.0>	<38.7>	<100.0>	
[행 백분율]	[25.0]	[52.1]	[51.6]		
전 체		3,696.6	1,305.9	1,955.0	6,957.5
		(53.1)	(18.8)	(28.1)	(100.0)

자료 : 통계청(2010. 8), 『경제활동인구 비임금근로자 부가조사』.

비임금근로자의 37.5%는 사업자등록이 없는 사업체에 종사하고 있다. 사업자등록이 있는 사업체에서 국민연금에 가입한 비중은 63.8%인 반면, 사업자등록이 없는 사업체에서는 비임금근로자의 35.3%만이 국민연금에 가입해 있다. 사업자등록이 없는 사업체에서 국민연금 적용제외자가 38.7%이며, 가입대상임에도 미가입한 자가 26.0%를 차지한다.

Ⅲ. 사회보험료 지원정책의 의의

1. 사회보험료 지원정책의 필요성

가입대상임에도 불구하고 사회보험에 가입하지 않는 이유는 무엇인가? 기여 기피 (contribution evasion)는 현상적으로 보험료 부담 때문이라고 할 수 있다. 사회보험료와 비교하여 보장이 충분하지 못하다고 생각하거나 당장의 생활부담 때문에 가입대상자가 가입을 기피하거나 노사가 결탁할 수 있다. 그러나 근로관계가 존재하는 상황에서는 사업주의 의무 불이행이 보다 큰 요인이라고 할 수 있다(Bailey and Turner, 2001). 사업주는 근로자 급여에서 사회보험료를 원천징수하여 근로자를 대신해 피보험자격을 신고하고 보험료를 납부할 의무를 가진다. 그러나 소득원이 누출될 경우 사업주는 보험료 부담뿐만 아니라 소득세 및 부가가치세 부담이 동반된다. 이러한 탈세 유인 때문에 근로자의 취업 사실을 신고하지 않는 경우, 취업 사실을 신고하더라도 소득을 과소신고하는 경우, 종사하는 근로자의 일부만을 신고하고 나머지 근로자의 소득은 기타소득으로 처리하는 경우, 근로계약 대신 도급계약 형태를 취하여 사업주 책임을 아예 기피하는 경우도 발생한다.⁸⁾

보험 가입의무에 기초하여 보호관계가 성립하는 사회보험제도에서 의무 기피, 특히 사업주의 의무 불이행을 줄이는 전통적인 정책은 사회보험 징수 당국의 적발과 제재 (detection and sanction)라는 행정적인 수단이다. 예를 들어 고용·산재보험료 징수를 담당하는 근로복지공단은 고용보험 성립신고를 기피하는 사업주를 적발하여 인정성립조치를 실시하며, 체납보험료와 가산금·연체금·과태료를 부과하고 있다. 또한 국세청 및 사회보험공단간 고용·소득·사회보험 가입 여부 등에 대해 전산화된 행정정보를 공유함

8) 은수미(2011)는 다음과 같이 지적한다. “사회보험 가입은 사용자에게는 의무이지만 노동자에게는 권리이다. 또한 사회보험 측면에서 권리란 자발적 의사에 따른 계약적·경제적 권리가 아니라 종속이 있으면 보호가 있어야 한다는 점에 주목하는 노동권이다. ... 때문에 사회보험은 헌법과 하위법에 기초한 보편적 권리이고 강제 가입이며 의무 불이행에 따른 벌칙이 있는 것이다”.

〈표 10〉 100인 미만 사업체의 사회보험료율(2011년)

(단위 : %)

	사업주	근로자	전 체
국민연금	4.50	4.50	9.00
건강보험	2.82	2.82	5.64
노인장기요양보험	0.185	0.185	0.37
고용보험	0.80	0.55	1.35
산재보험	1.77	-	1.77
임금채권보장기금	0.08	-	0.08
전 체	10.155	8.055	18.21

주: 산재보험료율은 전업종 평균요율, 고용보험료율은 150인 미만 사업장의 능력개발사업요율 0.1%를 적용하여 도출.

으로써 가입누락 사업장 및 근로자를 파악하고 있다. 그러나 사각지대의 취업 및 소득 정보에 대한 공적 자료가 미비한 상태에서는 징수당국의 조사인력을 대폭 늘리거나 정보 공유를 확대하더라도 가입누락 사업장 및 근로자를 발굴하는데 획기적인 진전을 기대하기 어렵다.

사회보험료 지원정책은 금전적인 인센티브를 부여함으로써 사회보험의 가입 유인을 높이고자 하는 것이다. 현행 사회보험료율은 공제가 없고 소득에 관계없이 동일한 보험료율(flat-rate contribution rates)을 부과한다.⁹⁾ 또한 사회보험료는 적용대상 확대, 재정안정화 등을 추진하면서 지난 10여년간 지속적으로 증가하여 왔다.¹⁰⁾ 그러나 동일한 보험료율을 요구하는 현행 방식에서는 저임금근로자와 영세사업자의 상대적 부담이 크다.¹¹⁾

『가계조사』를 이용하여 가구 노동시장소득(근로소득과 사업소득의 합산액)에 따라 5분위로 나누어서 사회보험 가입 여부 및 보험료 부담을 살펴보았다. 이 때 노동시장소득액과 지출액은 가구규모를 고려하여 가구원수의 제곱근으로 균등화하였다. 그리고 가구의 근로소득이 사업소득보다 큰 가구를 근로소득 가구, 반대인 가구를 사업소득 가구로 정의하였다.

- 9) 반면 근로소득세는 면세점이 있고, 누진세율이 있으며, 최저 소득세율도 2001년 10%에서 2002년 9%, 2005년 8%, 2009년 6%로 지속적으로 인하하였다. 2009년 전체 근로소득자 1,429만 명 중 세금을 한 푼도 내지 않는 면세자가 575만 명(40.2%)에 이른다.
- 10) 임금총액 대비 근로소득세 및 근로자 부담의 사회보험료 비율은 1995년 4.8%에서 2006년 10.6%로 증가하여 근로자의 가처분소득에 큰 영향을 미쳤으며, 기업이 부담하는 노동비용 가운데 근로소득세 및 기업·근로자 부담의 사회보험료가 차지하는 비중도 1995년 6.9%에서 2006년 18.1%로 증가하였다(이병희 편, 2008).
- 11) OECD 2010 Taxing Wages에 따르면, 우리나라의 사회보장기여금 부담은 소득이 낮을수록 상승세가 컸다. 무자녀 기준으로 저소득층(평균임금의 50~80%)은 2000년 대비 2009년 사회보장기여금의 증가폭이 0.79%p인 반면, 고소득층(평균임금의 180~250%)은 0.78%p 감소했으며, 두 자녀 기준으로도 저소득층은 0.79%p 오른데 비해 고소득층은 0.78%p 감소하였다(국민일보(2011. 5. 19), 『근로자 사회보험료 부담: 고소득층 줄고 저소득층 늘고』).

우선 사회보험 가입 여부를 보면, 근로소득 가구에서 연금보험료를 납부하는 가구는 85.1%, 사업소득 가구에서는 70.4%이다. 가구 노동시장소득이 낮을수록 연금보험료를 납부하는 가구는 낮다. 하위 20%에 속한 가구에서 연금보험료를 납부하는 가구의 비중은 근로소득 가구에서 52.3%, 사업소득 가구에서 45.5%에 그친다. 한편 의료비 지출의 긴급성 때문에 건강보험료 납부율은 매우 높은 수준이다. 하위 1분위에서 건강보험료를 납부하는 가구의 비중이 낮은 것은 의료급여 수급자가 저소득 가구에 집중되어 있기 때문이다. 그리고 사업소득 가구에서 기타 사회보험료를 납부하는 가구의 비중이 낮은 것은 고용보험과 산재보험이 임금근로자를 주된 적용대상으로 하기 때문이다.

한편 보험료 부담을 보면, 사업소득 가구에서 사회보험료 총액이 노동시장소득에서 차지하는 비중이 5.6%로 근로소득 가구의 6.1%에 비해 낮다. 지역가입자는 보험료를 전액 본인이 부담하고, 사업장 가입자는 근로자와 사업주가 절반씩 부담하고 있음에도 불구하고 사업소득 가구의 보험료 부담이 낮은 것은 소득 파악의 불완전성과 관련있는 것으로 보인다. 그리고 보험료 부담이 가구 노동시장소득과 역진적이라는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 하위 20% 사업소득 가구에서 보험료 부담은 노동시장소득의 9.5%인 반면, 상위

〈표 11〉 소득분위별 사회보험 납부 여부 및 사회보험료의 비중(2010)
(전국 1인 이상 비농가, 가구주 연령이 18~59세인 가구)

(단위 : %)

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전 체
<사회보험 납부 여부>							
근로소득 가구	공적연금	52.3	85.5	90.9	97.3	98.5	85.1
	건강보험	83.5	96.8	97.8	99.2	99.6	95.4
	기타 사회보험	46.5	75.8	78.0	84.3	79.7	72.9
사업소득 가구	공적연금	45.5	65.6	80.1	79.8	83.6	70.4
	건강보험	81.6	96.2	97.4	95.5	96.3	93.4
	기타 사회보험	6.5	17.7	22.1	24.5	30.9	20.0
<노동시장소득 대비 보험료 비중 ¹⁾ >							
근로소득 가구	공적연금	2.5	3.1	3.3	3.5	3.5	3.4
	건강보험	3.7	2.4	2.3	2.4	2.4	2.5
	기타 사회보험	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	소 계	6.5	5.8	5.9	6.2	6.2	6.1
사업소득 가구	공적연금	3.6	2.5	2.5	2.5	2.2	2.5
	건강보험	5.9	3.8	3.1	2.8	2.3	3.1
	기타 사회보험	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소 계	9.5	6.3	5.7	5.3	4.6	5.6

주 : 1) 공적연금, 건강보험, 기타 사회보험 중 어느 하나의 보험료를 납부한 가구에 한정함.
자료 : 통계청(2010), 가계조사 연간자료(이병희, 2011b에서 인용).

5분위에서는 4.6%이다. 근로소득 가구에서는 소득 파악률이 높은 데다가 동일한 보험료율을 부과하기 때문에 소득분위별로 큰 차이를 보이지 않는데, 그럼에도 하위 20% 소득 가구에서 보험료 부담이 6.5%로 가장 높다.

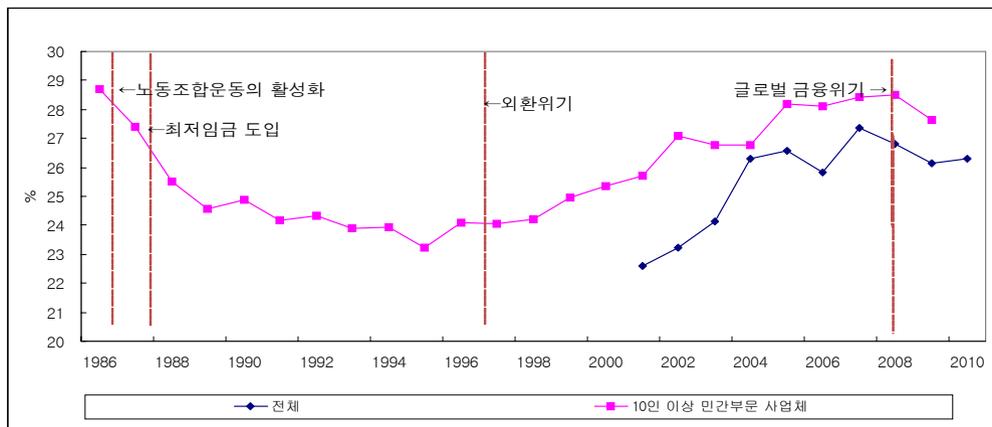
2. 사회보험료 지원정책의 노동정책적 목적

사회보험료 지원정책은 OECD의 주요 국가에서 널리 사용되고 있으며, OECD 고용전략과 유럽 고용정책 가이드라인에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이다. 사회보험료 지원정책을 실시하는 목적은 나라마다 다르다. 저임금근로자에 대한 근로유인 제고를 위해 근로자의 사회보험료를 감면하는 유형(독일, 영국 등)과 사용자의 사회보험료 감면을 통해 저임금근로자에 대한 기업의 수요를 촉진하는 유형(프랑스 등) 그리고 근로자와 사용자 모두에 감면 혜택을 부여하는 유형(벨기에, 스페인, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드 등)으로 대별할 수 있다.¹²⁾

그러나 우리나라에서 사회보험료 지원정책의 목적은 사회보험의 사각지대 해소를 통한 공식고용으로의 전환으로 설정할 필요가 있다. 우리나라의 경우, 저임금 고용이 지나치게 과다하다. 임금분포에서 중위임금의 2/3 미만을 받는 저임금 고용은 2010년 8월 현재 전체 임금근로자의 26.3%에 이르고 있다. 민간 부문 10인 이상 사업체로 한정하면, 외환위기 이후 저임금 고용의 비중은 급증하여 1986년과 유사한 수준이다. 또한 OECD의 국제비교 통계에 따르면 우리나라 저임금 고용비중은 OECD 회원국에서 가장 높다.

[그림 1] 저임금 고용비중의 추이

(단위 : %)



자료: 통계청, 『경제활동인구 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월; 노동부, 『임금구조기본조사』, 각 연도.

12) 외국의 사회보험료 지원정책에 대한 소개는 김혜원·강병구·옥우석(2010) 참조.

한편 2000년대 중반 이후 영세자영업 부문에서 일자리와 소득이 동반 감소하는 현상이 나타나고 있음에도 불구하고 비임금 일자리를 이탈한 영세자영업 종사자가 임금근로로 전환하는 비중은 매년 4-5%에 불과하다. 구조조정이 진행되고 있음에도 비임금 일자리를 이탈한 영세자영업 종사자가 임금근로로 전환하지 않는 주된 이유는 임금근로의 유인이 낮기 때문이다. 저임금과 낮은 근로조건, 사회보험으로부터 배제 등의 주변적인 노동 시장을 개선하지 않고서는 임금근로 전환 가능성을 높이기 어렵다(이병희, 2011b).

이러한 우리나라의 상황에서 사회보험에 가입하지 않은 고용 문제를 비공식 취업(informal employment) 문제로 접근할 필요가 있다. 특히 ILO가 1993년 15차 국제노동통계총회에서 채택된 비공식 부문 취업(employment in the informal sector)의 정의를 2003년 17차 국제노동통계총회에서 비공식근로 정의로 확대한 것은 사회보험 미가입 문제를 비공식 취업 문제로 접근할 수 있는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다. ILO(2003)에 따르면, 비공식 취업은 ① 비공식 부문 기업의 자영업자와 고용주, ② 공식 또는 비공식 부문의 무급가족종사자, ③ 비공식 고용, ④ 생산자 협동조합의 구성원, ⑤ 자가 소비를 위한 생산에 종사하는 자영업자 등 다섯 가지 유형으로 구성되는데, 비공식 고용(employees holding informal jobs)은 “법적으로든 관행상으로도든 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급 병가 등)를 받지 못하는” 고용으로 정의함으로써 노동정책과 사회보장정책을 연계할 수 있는 계기를 마련하였다.

EU는 2003년 이후 고용정책 가이드라인에서 미신고 근로(undeclared work)를 공식근로로 전환하는 조치를 회원국이 취할 것을 명시하고 있다. 이에 따라 적발과 제재라는 전통적인 억제정책(deterrence approach)에 치중하던 정책에서 미신고 근로의 발생을 예방(preventative approach)하거나 공식근로로의 전환을 촉진(curative approach)하는 준수 유도정책(enabling compliance approach)이 증가하고 있다(Williams and Renooy, 2008). 사회보험료 지원정책은 미신고 근로의 발생을 예방하고 공식근로로의 전환을 촉진하는 정책의 일환으로 제시되고 있다(European Commission, 2007).

IV. 사회보험료 지원정책의 쟁점

1. 사회보험료 지원정책의 개요

사회보험료 지원정책에 대한 구체적인 제안은 이병희(2011a), 장지연 외(2011)에서 이루어졌다. 지원대상의 단계적인 확대를 전제로, 우선적인 지원대상을 10인 미만 사업장에

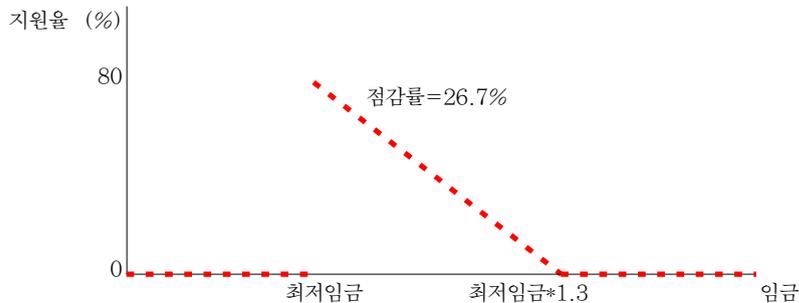
종사하면서 임금수준이 최저임금의 1.3배에 미달하는 전일제 근로자로 설계하고 있다. 이 때 법정 최저임금을 준수하지 않는 경우에는 지원대상에서 배제하고 있다.

사업체 규모에서는 사회보험 가입률이 현저하게 낮은 10인 미만 사업장을 우선 지원 대상으로 하고 있으며, 저임금근로자는 국제비교에서 널리 사용되는 저임금선, 즉 중위임금의 2/3에 근접하는 최저임금의 1.3배라는 임금수준을 받는 근로자로 설정하였다. 또한 단 시간 근로자에게 혜택이 집중되지 않도록 평소 주당 근로시간이 36시간 이상인 전일제 근로자를 우선적인 지원대상으로 설정하였다.¹³⁾ 그리고 법정 최저임금 준수율(*compliance rate*) 제고를 통해 저임금 노동시장을 개선하기 위하여 최저임금 이상인 경우에 한정하여 사회보험료 지원혜택을 부여하고 있다.

한편 지원대상 보험료는 사회보험료 전체를 대상으로 사업주와 근로자가 부담하는 사회보험료 일부로 설계하고 있다. 사용자에 대한 사회보험료 지원은 비임금 노동비용의 인하로 노동수요를 촉진하는 효과를 가지지만, 지원이 없더라도 유지하거나 창출했을 일자리에 대해 지원하는 사중손실 문제(*deadweight loss*), 지원받지 못하는 근로자를 지원하는 근로자로 대체하는 문제(*substitution effect*), 지원 혜택을 받지 못하는 기업이 경쟁력 저하에 따라 고용이 감소하거나 퇴출되는 문제(*displacement effect*)가 발생할 수 있다. 또한 사용자 부담의 사회보험료 일부를 지원하더라도 사각지대 해소를 기대하기 어렵다고 판단하여 사용자와 근로자 부담의 사회보험료 일부를 지원대상으로 하였다.

마지막으로 사회보험 가입 유인과 재정 부담을 고려하여 최대 80%의 보험료를 점감 형태로 지원(*graduated subsidy*)하도록 설계하였다. 즉, 최저임금 수준에서는 80%를 지원

[그림 2] 점감형 사회보험료 지원



13) 근로시간에 관계없이 사회보험료를 지원할 경우 단시간 근로자에게 혜택이 편중될 가능성이 높으며, 사회보험료 수혜 목적으로 근로시간을 단축하는 부작용이 생길 수 있다. 근로시간에 관계없이 사회보험료를 감면하는 독일의 Mini-Job은 신규 노동공급 유인효과가 매우 작은 반면, 기존 근로자들의 근로시간을 감소시킴으로써 총근로시간에는 오히려 부정적인 효과를 미친 것으로 평가되고 있다(김혜원·강병구·옥우석, 2010). 벨기에의 고용보너스는 시간당 임금(Werkbonus)을 기준으로 하여 이러한 문제가 발생하지 않는다.

〈표 13〉 시나리오별 지원대상 규모 및 소요재정액

시나리오	지원 대상		최대 지원율 점감형	지원대상자 규모 (천 명)	최대 지원 총액 (백만 원)
	사업체 규모	시간제 포함 여부			
1	10인 미만	×	50%	854.6	467,968
2	10인 미만	○	50%	1,283.8	735,124
3	10인 미만	×	80%	854.6	749,221
4	10인 미만	○	80%	1,283.8	1,176,707
5	30인 미만	×	50%	1,304.0	717,065
6	30인 미만	○	50%	1,866.8	1,067,592
7	30인 미만	×	80%	1,304.0	1,148,023
8	30인 미만	○	80%	1,866.8	1,708,915

하되, 경계소득(최저임금의 1.3배) 주변에서 소득 역전현상이 발생하지 않도록 점감형태로 지원하는 것이다.

『경제활동인구 고용형태별 부가조사』 2010년 8월 자료를 이용하여 지원대상자, 지원율 등의 다양한 시나리오별로 지원대상자 규모와 소요재정액을 추정한 결과가 <표 13>에 제시되어 있다. 앞서 사회보험료 지원정책을 도입할 경우, 지원대상은 854.6천 명이며, 모든 지원대상이 신청할 경우 연간 최대 7,492억 원이 소요될 것으로 추정된다.

지원대상자의 특성을 보면, 사회보험 모두 미가입자는 516천 명, 일부 미가입자는 43천 명, 기존 가입자는 296천 명이다. 인적 특성별로는 중장년 여성과 청년, 고졸 이하의 저학력자가 주된 지원대상자이다. 고용형태로는 근로조건이 열악한 ‘정규 임시·일용직’이 444천 명으로 가장 많으며, 비정규직 289천 명, 정규 상용직 120천 명 순이다. 직업별로는 단순노무직, 경리, 매장 판매직, 조리 및 음식서비스직, 보건 및 사회복지종사자 등이 많다.

2. 사회보험료 지원정책의 쟁점

사회보험료 지원정책이 사회보험 사각지대 해소라는 사회안전망의 확충뿐만 아니라 공식고용으로의 전환을 촉진하는 목적을 가져야 한다는 문제 의식에서는 사회보험료 지원정책의 대상을 가구가 아닌 개인 단위로 접근(individual-based approach)한다는 것을 의미한다. 이는 예산 제약하에서 사회적 보호가 필요한 집단을 우선하고, 외환위기 이후 근로빈곤율이 증가하는 추세를 고려하여 빈곤가구를 우선 지원대상으로 할 필요가 있다는 일부의 생각과는 다른 접근이다.

공적연금과 고용보험에 가입되어 있는 취업자로 비공식 취업을 정의하여 빈곤과의 정태적·동태적인 관계를 분석한 이병희(2011c)는 사회보험료의 지원대상을 개인 단위로

설정하는 것이 바람직함을 보여주고 있다. 이 연구에 따르면, 비공식 취업과 빈곤 결정간의 내생성을 통제한 추정에서도 비공식 취업과 빈곤은 밀접한 관련을 가지며, 비공식 취업자는 비공식 취업을 지속하거나 실직할 가능성이 높다. 문제는 비공식 취업의 지속성을 발생하는 원인이 무엇이나에 따라 정책적인 대응이 달라져야 할 것이라는 점이다. 비공식 취업의 지속성이 관찰가능한 인적자본이나 관찰불가능한 근로의욕 등에서의 취업자간 이질성(individual heterogeneity)에 기인한다면, 비공식 취업의 지속성을 높이는 특성을 가진 집단으로 표적화하는 정책이 요구되는 반면, 비공식 취업 경험이 공식 일자리의 상향 이동을 제약하는 상태의존성(state dependence)이 주된 요인이라면, 비공식 취업을 억제하는 보편적인 정책이 보다 적절한 수단일 것이다. 추정결과에 따르면, 관찰불가능한 이질성과 초기 조건 문제를 통제하고서도 비공식 취업 경험은 다음 해 비공식 취업에 종사할 확률을 59.4% 높이는 것으로 나타난다. 이러한 분석 결과는 비공식 취업의 고착화상 상태의존성의 측면이 강하며, 지속적 또는 반복적 빈곤(persistent or recurrent poverty)의 원인이 된다는 점에서 비공식 취업을 억제하고 공식근로로의 전환을 촉진하는 보편적인 정책이 탈빈곤정책을 위해서도 필요함을 시사한다.

둘째, 사회보험 사각지대가 광범하게 존재하는 상황에서 보편적인 정책이 필요하다고 하더라도 현실적인 예산 제약을 고려하여 취업자 중 누구를 우선 지원대상으로 할 것이냐이다. 제II장의 분석에 따르면, 사회보험의 가입대상자임에도 불구하고 가입하지 않는 규모는 임금근로자 가운데 4,770천 명, 비임금근로자 가운데 1,306천 명으로 전체 취업자의 25.3%에 이른다.

우선 행정적인 소득과약 문제를 고려해야 한다. 특히 자영업자의 낮은 소득과약률이 문제가 된다. 신용카드·현금영수증 활성화 정책, 사업용 계좌제도의 도입 등 세원투명성 제고 노력으로 소득과약률은 지속적으로 증가하고 있다. 김재진(2011)에 따르면, 국민계정상 개인영업 잉여에서 국세청에 신고한 사업 및 임대소득의 비율로 추정된 자영업자에 대한 소득과약률은 2009년 51.5%이다. 또한 국세청 종합소득세 확정신고자 중에서 장부·증빙에 의한 신고자 비율에 의한 자영업자의 소득과약률은 2008년 52.0%이다. 더구나 장부나 증빙에 근거하여 종합소득세를 확정 신고하더라도 실제 사업소득을 모두 신고하지 않을 가능성이 있고, 종합소득 과세자 중에서도 무기장으로 인한 추계과세자의 비율이 42.6%를 차지하며, 종합소득세 과세미달자가 28.6%로 추정되는 점을 고려할 때 자영업자의 소득과약률은 더욱 낮을 수 있다. 이처럼 자영업자에 대한 소득과약률이 높지 않은 상태에서 자영업에 대한 보험료 지원은 시행과정에서 많은 부작용을 야기할 가능성이 크다.

이러한 문제를 고려하여 이병희(2011a) 그리고 정부·여당과 민주당의 사회보험료 지원방안은 저임금근로자를 우선적인 지원대상으로 하고 있다. 한편 신동균(2011)은 저임

금근로자에 대한 사회보험료 지원정책을 시행할 경우 자영업자의 임금근로 전환효과가 상당할 것으로 추정하고 있다. 비임금 일자리를 이탈하고서도 소득상실과 하락을 감수하면서 비취업과 비임금 노동시장을 맴도는 영세 자영업자의 임금근로 전환을 유인하기 위해서도 임금근로자를 우선적으로 지원하는 것이 불가피하다. 영세 자영업자에 대한 지원은 소득과약 인프라 확충 후 단계적으로 실시하는 것이 불가피할텐데, 근로장려세제가 영세 자영업자로 확대되는 2014년에 근로장려금과 결합하여 시행할 수 있을 것이다.

셋째, 임금근로자를 지원대상으로 하더라도 누구를 우선 지원대상으로 하고, 얼마를 지원해야 예산 제약하에서 사회보험료 지원정책이라는 ‘마중물’의 효과가 극대화될 수 있는냐이다.

「경제활동인구 근로형태별 부가조사」를 이용하여 임금계층별·사업체 규모별 임금근로자의 사회보험 사각지대 비중을 산출하였다. 이 때 임금근로자는 고용보험 비적용 대상을 제외한 가입대상자에 한정하였으며, 사회보험 사각지대는 직장가입 기준으로 공적연금·건강보험·고용보험에 모두 또는 일부 가입하지 않은 경우로 정의하였다. 우선 임금계층별로 보면, 시간당 임금이 최저임금의 180% 이하인 임금근로자의 사각지대 비중이 전체 평균을 상회한다. 사업체 규모별로 보면, 10인 미만 사업장이 전체 임금근로자의 평균 사각지대 비중을 상회하고 있다. 임금계층과 사업체 규모를 함께 고려하면, 5인 미만 사업장 전체, 5~9인 사업장에 종사하는 최저임금 190% 이하, 10~29인 사업장에 종사

〈표 14〉 임금계층별·사업체 규모별 임금근로자의 사회보험 사각지대 비중

(단위 : %)

		사업체 규모						전체
		1-4인	5-9인	10-29인	30-99인	100-299인	300인 이상	
최저임금 대비 시간당 임금	100% 미만	94.1	83.4	74.9	57.1	54.9	66.6	82.7
	100-110%	82.7	68.9	49.6	50.8	31.1	49.3	65.8
	111-120%	83.9	70.5	49.7	30.0	28.0	34.6	61.8
	121-130%	72.9	53.5	36.4	19.8	28.9	9.5	46.2
	131-140%	73.8	58.1	38.5	27.7	10.4	18.9	48.5
	141-150%	70.5	51.9	35.6	18.9	10.8	34.9	43.1
	151-160%	71.5	41.8	28.0	18.6	11.1	5.9	39.5
	161-170%	66.7	45.1	29.7	22.1	13.2	2.3	36.6
	171-180%	73.5	47.1	34.2	12.1	4.9	16.0	38.5
	181-190%	62.8	38.4	25.1	13.4	7.6	1.5	29.5
	191-200%	48.2	33.1	20.6	8.0	5.5	10.7	23.4
	200% 초과	46.4	26.6	14.1	8.3	3.9	3.2	13.6
	전체	72.3	48.6	28.2	15.6	8.1	5.4	33.4

주 : 1) 고용보험 비적용대상 제외, 평소 주당 근로시간 15시간 이상인 임금근로자를 대상으로 함.
 2) 음영은 평균 사각지대 비중 33.4%보다 높은 경우임. 단, 셀당 모집단수가 5만 명 미만인 경우는 제외하였음.
 자료 : 통계청(2010. 8), 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」.

하는 최저임금 150% 이하가 전체 평균에 비해 사각지대의 비중이 높다.¹⁴⁾ 정부·여당은 2012년 사회보험료 지원대상을 5인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 120% 이하로 한정하고 있는데, 시행 성과에 따라 단계적으로 확대할 필요가 있다.¹⁵⁾

지원율은 지원대상자 가운데 실제 수혜율을 결정짓는 중요한 정책변수이다. 사회보험료 지원대상 여부는 일차적으로 사업주의 신청이 전제되어야 하는데, 고용하고 있는 근로자의 수와 소득의 공개에 따라 유발되는 조세 부담을 상쇄하거나 적어도 경감을 체감할 만큼의 지원이 있어야 하기 때문이다. 정부·여당은 일률적인 1/3 지원, 민주당은 최대 50% 지원, 이병희(2011a)는 최대 80%의 점감형 지원을 제안하고 있다. 어느 정도의 지원율이 ‘마중물 효과’를 극대화할 수 있는지 사전적으로 예측하기는 어렵지만, 시행 초기에 호응도를 모니터링하여 지원율을 조정할 필요가 있다.

한편 사회보험료 지원율이 높을 경우, 지원을 받을 수 있는 최대 임금수준에서 가처분 소득이 역전되는 현상이 발생한다. 이 경우 경계 임금수준으로 시장임금이 집중되는 문제가 발생하게 된다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 Phelps(2007)의 제안처럼 점감형 태로 지원(graduated subsidy)하는 것이 바람직하다.

넷째, 사회보험료 지원정책이 공식고용으로의 전환을 촉진함으로써 정책·제도의 사각지대 해소를 나아가기 위해서는 고용관계를 개선하는 정책이 동반되어야 한다는 점이다.

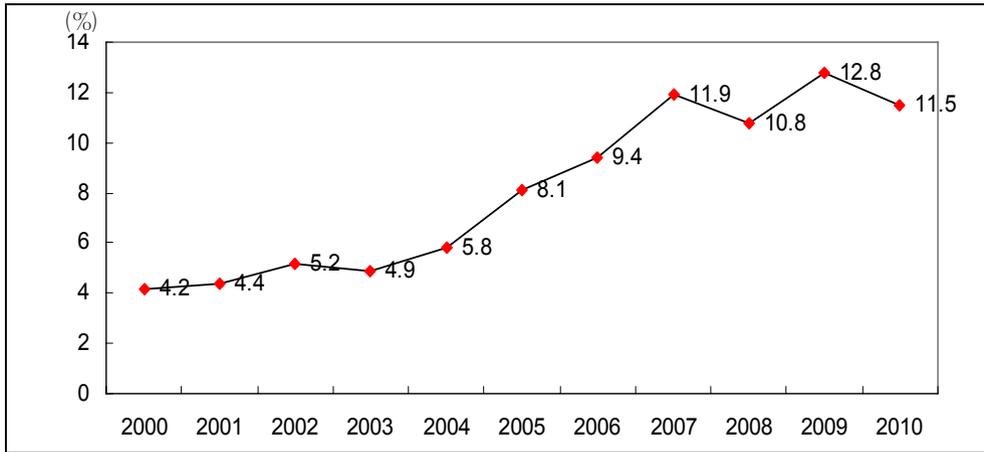
우선 노사가 체결한 서면 근로계약에 기초하여 사회보험료 지원 여부를 결정하도록 하여야 한다. 또한 사회보험료 지원정책은 법정 최저임금을 준수하지 않는 위법한 경우에는 지원대상에서 배제하기 때문에 법정 최저임금의 준수율을 크게 높일 것으로 기대된다. 최저임금 미만을 받는 근로자의 비중은 해마다 증가하여 2010년에는 전체 임금근로자의 11.5%(1,984천 명)에 이른다. 고용보험 적용대상자 중 최저임금에 못미치는 임금근로자의 60.5%가 최저임금의 80% 이상을 받고 있음을 고려하면, 지원율이 높을 경우 최저임금 준수 유인이 상당히 증가할 것이라는 기대를 가능하게 한다.

다섯째, 사회보험료 지원정책이 적절한 대상에게 전달되고 고용관계 개선에 기여하기 위해서는 행정적인 관리능력이 뒷받침되어야 한다.

14) 김수원(2009)은 사회보험 편입과 배제의 경계가 되는 사업체 규모가 30인 미만 사업장이라는 분석 결과를 제시하고 있다.

15) 사회보험료 지원정책에 대한 사업주의 호응도가 5인 미만 사업체에서 더 크리라고 보기는 어렵다. 5인 미만 사업장에는 해고·임금·근로시간 등 근로기준법의 적용이 제외되고 있어 근로감독의 사각지대에 놓여 있을 뿐만 아니라 소득 공개에 따른 조세 부담이 발생하기 때문이다. 신고납부제도를 채택하고 있는 우리나라 부가가치세 제도는 납부의무 면제와 세금계산서를 발급하지 않는 간이과세를 광범하게 허용하고 있다. 김재진(2011)에 따르면, 2008년 부가가치세 신고인원 중 납부의무 면제자(연간 매출액 2,400만 원 미만)가 35.8%, 간이과세자(연간 매출액 2,400만 원~4,800만 원 미만)가 1.7%를 차지하고 있다.

[그림 3] 법정 최저임금 미만을 받는 근로자의 비중



자료 : 통계청, 『경제활동인구 근로형태별 부가조사』, 각 연도.

우선 사회보험간 적용대상의 차이를 줄일 필요가 있다. 국민연금 및 건강보험 직장가입의 경우 20일 미만 근로하는 자에 대한 적용제의 규정 때문에 근로계약서상의 근로기간을 축소하거나 고용기간을 축소하여 가입을 기피하는 문제가 발생(심규범, 2011)하기 때문에 일용근로자에 대한 적용제의 규정은 폐지되어야 할 것이다. 그리고 고용·산재보험은 2011년부터 부과지 방식으로 변경되었기 때문에 사업주에게 개인별 보수 정보를 신고하도록 의무화하여야 할 것이다. 사회보험 통합징수과정에서 사업체별·개인별 소득·사회보험 가입·체납 현황을 파악할 수 있는 통합전산망을 구축할 필요도 있다. 그리고 보험사무대행기관을 활성화하여 사업주의 신고에 따르는 행정부담을 덜어줄 수 있어야 할 것이다. 마지막으로 사업주의 신고의무 불이행시 근로자가 피보험자격 신고를 할 수 있도록 하고, 해당 근로자를 보호할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

V. 맺음말

최근 복지국가 담론이 사회적으로 확산되고 있지만, 저임금·비정규 근로자, 영세 자영업자 등 사회적 보호를 받지 못하는 배제계층이 광범위하게 존재하는 노동시장 구조에서는 사회보험이 새로운 불평등을 생산할 위험이 높고 재정 지출의 확장만으로 증가하는 복지 욕구를 충족하기도 어렵다. 사회적 위험이 개인에게 전가되는 것을 막기 위해서는 노동시장 지위가 사회보험으로부터의 배제로 이어지는 고리를 단절할 필요가 있다.¹⁶⁾

사회보험료 지원정책은 사회보험 가입 유인을 제공함으로써 사회보험의 보험적 기능을 확충하고자 하는 것이다. 본 연구는 이에 더하여 공식고용으로의 전환을 촉진함으로써 노동시장의 구조를 개선하는 계기로 나아가야 함을 제기하였다. 저임금근로자에 대한 사회보험 적용은 취업 및 소득에 대한 공적 자료의 확보를 통해 근로기준, 최저임금, 고용 서비스를 비롯한 노동시장정책·제도의 사각지대를 발굴하고 이를 해결하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

사회보험료 지원정책이 사회보험 재정 원리에 위배되는 것은 아니다. 가입자의 부담에만 의존하는 사보험과는 달리 사회보험에 정부가 재원의 일부를 부담하는 나라가 많다. 또한 한시적 일자리창출 대책에 대한 많은 투자에도 불구하고 그 효과성에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다는 점을 고려하면, 공식고용으로의 전환을 촉진하는 사회보험료 지원정책에 대한 적극적인 의지가 요구된다. **KLI**

<참고문헌>

- 강성호(2011), 「국민연금 사각지대 규모 추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤완화 효과」, 『재정학 연구』 4(2), pp.89~121.
- 김성식 의원 대표발의(2011), 「고용보험 및 산업재해 보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 일부 개정법률안」, 「국민건강보험법 일부 개정법률안」, 「국민연금법 일부 개정법률안」, 「노인장기용양보험법 일부 개정법률안」.
- 김수완(2009), 「노동시장 구조가 사회보험 배제에 영향을 미치는 메커니즘에 관한 연구」, 『사회복지연구』, 40(2), pp.253~283.
- 김재진(2011), 「지하경제 규모와 자영업자 과표양성화 수준」, 한국노동연구원 사회보험 사각지대 해소 연구회 발표문.
- 김혜원·강병구·옥우석(2010), 『사회보험 사각지대 해소대책 연구』, 한국노동연구원.
- 신동균(2011), 「임금보조정책의 고용 및 임금효과」, 장지연·이병희·은수미·신동균, 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.
- 신영전(2010), 「글로벌 경제위기와 의료보장의 사각지대」, 『한국사회정책』 17(1), pp.95~127.
- 심규범(2011), 「건설(일용)근로자에 대한 사회보험 사각지대 해소방안」, 한국노동연구원 사회보험 사각지대 해소 연구회 발표문.
- 유원섭(2010), 「건강보장 사각지대 해소방안 : 건강보험 보험료 장기체납으로 인한 사각

16) 사회보험의 사각지대를 방치하면 “사회보장제도가 분배를 개선하기는커녕 오히려 악화시킬 가능성이 크다”라는 지적은 타당하다(김용익, 「사각지대, 복지에 역행하는 복지」, 한겨레신문, 2011.7.12).

- 지대 해소를 중심으로, 『건강보장정책』 9(2), pp.25~36.
- 윤석명(2010), 「연금보험의 사각지대 : 국민연금과 기초노령연금의 제도개선방향 중심으로」, 서울대 행정대학원 정책&지식포럼 발표문.
- 은수미(2011), 「고용안전망 사각지대 : 기여기피인가, 규제회피인가」, 사회정책연합 공동 학술대회 발표문.
- 이미경 의원 대표발의(2011), 「저임금근로자 등의 사회보험료 지원에 관한 법률안」.
- 이병희(2011a), 「사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안」, 『동향과 전망』 82, pp.185~211.
- _____ (2011b), 「영세자영업 종사자의 임금근로 전환실태와 노동시장 성과」, 사회정책연합 공동학술대회 발표문.
- _____ (2011c), 「비공식 근로와 빈곤」, 미발표논문.
- _____ (2009), 「임금근로자의 노동시장 위험과 고용보험의 고용안전망 역할 평가」, 『경제발전연구』 15(1), pp.69~93.
- 이병희 편(2008), 『통계로 본 노동 20년』, 한국노동연구원.
- 장지연 · 이병희 · 은수미 · 신동균(2011), 『고용안전망 사각지대 해소방안』. 한국노동연구원.
- Bailey, Clive and John Turner(2001), “Strategies to Reduce Contribution Evasion in Social Security financing”, *World Development* 29(2), pp.385~393.
- European Commission(2007), *European Employment Observatory Review: Spring 2007*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- ILO(2003), “Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment”, Endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians.
- OECD(2004), “Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy”, *Employment Outlook*.
- _____ (2008), “Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries”, *Employment Outlook*.
- Phelps, Edmund(2007), *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Williams, Colin C. and Piet Renooy(2008), “Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union”, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.