

# 근로장려세제(EITC)와 두루누리 사회보험 지원사업 연계방안

2012. 12

김재진 · 이해원

**KIPF** 한국조세연구원



## 서 언

1948년 12월 10일 파리에서 개최된 UN 총회에서 채택한 세계인권선언문(The Universal Declaration of Human Rights)은 사회보장이 인간으로서의 기본인권임을 선포하였다. 사회보장(social security)은 기본적으로 사회보험(social insurance program)을 의미하는바, 우리나라의 4대 사회보험도 인간이 살아가면서 직면하게 되는 노령, 질병, 사망, 장애, 실업 등 사회적 위험으로 인하여 기존의 소득을 유지할 수 없거나, 과도한 비용이 발생할 때 이를 보장해주기 위해서 도입되었다. 그러나 우리나라 사회보험은 아직까지 제도적·행정적 사각지대가 광범위하게 존재하여 전 국민, 특히 근로빈곤층 등 사회적 약자를 보호하는 기능이 매우 취약하다. 사회보험 가입대상임에도 불구하고 다양한 이유로 실제 미가입되어 있거나 보험료를 납부하지 못해 보장을 받지 못하는 취약계층이 존재한다는 것은 1차적인 사회안전망으로서 사회보험이 제대로 기능하지 못하고 있음을 시사하는 것이다.

2008년 「근로장려세제(EITC)」는 4대 사회보험의 가입비율이 저조하여 국민을 노후, 질병, 실업, 산업재해 등으로부터 보호하는 1차 사회안전망으로서의 역할이 미흡하므로 사각지대에 처한 근로빈곤층을 보호하기 위하여 도입되었다. 이와는 별도로 「두루누리 사회보험 지원사업」은 국민연금·고용보험에 가입하지 않아 실직의 위험, 노후생활 불안정으로부터 제대로 보호받지 못하는 저임금근로자의 사회보험료를 지원함으로써 이들 계층의 사회보험 가입을 유도하기 위한 목적으로 시범사업을 거쳐서 2012년 7월부터 본 사업을 시행하였다.

본 연구에서는 시차를 두고 도입된 이후 각각 시행되고 있는 우리나라 「근로장려세제(EITC)」의 변천과정과 현황, 「두루누리 사회보험 지원사업」에 대한 전반적인 제도 설명과 시범사업 결과가 시사하는 바를 정리하였다. 또한 여러 선진국에서 시행하고 있는 실업자 또는 저임금

근로자에 대한 사회보험료 감면정책의 사례를 검토하여 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과를 알아보았다. 이를 바탕으로 현재 「근로장려세제(EITC)」의 확대와 함께 정부가 추진하고 있는 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원정책의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하는 방안에 대하여 어떻게 설정하는 것이 가장 바람직한지를 다각도로 검토하여 제시하였다.

「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계할 경우로써 양 제도에 투입되는 중복 예산을 절감할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 「근로장려세제(EITC)」의 혜택을 받는 수급자들의 사회보험 가입 여부와 사회보험료 지원대상의 근로장려금 수급현황에 대한 국세청과 사회보험공단 간의 정보 공유는 「두루누리 사회보험 지원사업」의 원래 취지인 미가입자에 대한 지원 집중뿐 아니라 「근로장려세제(EITC)」의 차상위 근로빈곤층에 대한 사회안전망 강화라는 제도 본래의 실효성을 크게 개선시킬 것으로 전망된다. 따라서 본 보고서는 향후 연계방안 마련을 위한 정책점 시사점을 제공하였다는 점에서 그 활용가치가 있으며 정책결정의 기초자료로 기여할 수 있을 것이다.

본 보고서는 본 연구원의 김재진 박사와 이해원 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 원내 세미나 등을 통해 유익한 도움 말씀을 주신 원내 연구위원들과 외부 위원들, 그리고 익명의 논평자에게 깊은 감사의 마음을 전하고 있다. 또한 기존 연구결과에 대한 자료 수집 및 집필에 큰 도움을 준 김정현 전문연구원, 허운영 연구원, 김예나 연구원과 원고정리 및 교정을 맡아준 최미영 주임연구행정원 및 출판담당자들에게 감사하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 집필에 참여한 연구진의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2012. 12.

한국조세연구원

원장 조 원 동

## 요약 및 정책시사점

본 연구는 근로빈곤층의 노후, 질병, 실업, 산업재해 등으로부터 보호하는 사회안전망을 강화하기 위한 지원방안으로 2008년 도입된 「근로장려세제(EITC)」와 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원정책으로 2012년 7월 도입된 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하여 중복예산을 절감함으로써 정부의 재정부담을 완화하고 동시에 양제도의 실효성을 제고하기 위한 방안을 제시한다. 그러나 관련 통계의 미비와 보험공단과 국세청 간의 정보공유가 이루어지지 않아 대상 사업장 및 근로자의 규모를 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 근로장려금 수급자의 사회보험 가입 여부를 확인할 수 없으므로 두 제도를 모두 적용받는 수급자를 정확하게 파악하여 연구를 수행하지 못한 한계가 있다.

본 연구에서는 우리나라 「근로장려세제(EITC)」의 변천과정과 현황, 「두루누리 사회보험 지원사업」에 대한 전반적인 제도 설명과 시범사업 결과가 시사하는 바를 정리하였다. 또한 다수의 선진국에서 시행하고 있는 실업자 또는 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면정책의 사례를 검토하여 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과를 알아보았다. 이를 바탕으로 현재 「근로장려세제(EITC)」의 확대와 함께 정부가 추진하고 있는 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원정책인 「두루누리 사회보험 지원사업」을 비교하여, 시차를 두고 도입되어 각각 시행되고 있는 두 제도의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하는 방안에 대하여 어떻게 설정하는 것이 가장 바람직한지를 다각도로 검토하여 제시하였다.

2008년 「근로장려세제(EITC)」는 국가의 재정부담을 최소화하면서

사회보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 처한 근로빈곤층을 지원하기 위하여 도입되었다. 『근로장려세제(EITC)』란 일하는 빈곤층(workingpoor)의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 환급형 세액공제제도로 근로장려금 수급자로 선정되기 위해서는 총소득·배우자 및 부양자녀·주택·재산요건을 모두 만족해야 한다. 즉, 소득세 과세기간 중에 근로소득 또는 사업소득(보험모집, 방문판매에 한함)<sup>1)</sup>이 있는 가구는 배우자 및 부양자녀 요건, 연간 총소득 요건, 주택 요건 및 재산가액 요건을 모두 갖춘 경우 근로장려금을 신청할 수 있다. 다만, 국민기초생활보장급여(생계·주거·교육)를 3개월 이상 받은 자, 외국인, 다른 거주자의 부양자녀는 근로장려금을 신청할 수 없다. 2008년 『근로장려세제(EITC)』가 도입된 이후 수급가구와 지급액은 2009년도의 약 59만가구, 4,537억원에서 2011년에는 약 52만 2천가구, 4,020억원으로 감소하였는바, 근로장려금 수급자가 감소한 것은 최저생계비 및 임금상승 등으로 가구당 소득이 증가하였음에도 수급요건을 동일하게 유지한 결과로 판단된다. 또한 2009년 이후 신청가구 중에서 수급가구 수가 차지하는 비율은 약 80%로 나타나, 일부를 제외하고 근로장려금을 신청한 가구는 대부분 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다.

『두루누리 사회보험 지원사업』은 국민연금·고용보험에 가입하지 않아 실직의 위험, 노후생활 불안정으로부터 제대로 보호받지 못하는 저임금근로자의 사회보험료를 지원함으로써 이들 계층의 사회보험 가입을 유도하기 위한 목적으로 도입되었다. 고용노동부와 보건복지부는 2012년 2월부터 6월까지 16개 기초자치단체<sup>2)</sup>를 대상으로 시범사업을 실시한 후, 2012년 7월 1일부터 고용보험과 국민연금 등 사회보험의 사각지대에 있는 영세사업장 근로자를 대상으로 보험료

1) 소득세법 제19조에 따른 사업소득 또는 동법 제20조의 규정에 따른 근로소득

2) 서울 동대문구, 부산 부산진구, 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 대전 서구, 울산 남구, 안양시, 원주시, 청주시, 천안시, 전주시, 목포시, 안동시, 창원시, 제주시

의 최대 50%까지 지원하는 「두루누리 사회보험 지원사업」을 전국으로 확대 시행하였다. 근로자 10명 미만의 소규모 사업장의 저임금(월평균 보수 35만~125만원) 근로자가 사업장 기준과 근로자 보수 기준을 모두 충족시킬 경우, 고용보험과 국민연금 혜택을 받을 수 있도록 보험료를 지원하는 것으로 적용요건을 충족한 근로자에 대하여 월평균보수가 35만원 이상 105만원 미만인 경우 보험료의 2분의 1을, 105만원 이상 125만원 미만인 경우 보험료의 3분의 1을 지원한다. 본 사업의 시행 이후 신규가입 근로자의 수는 꾸준히 증가하고 있으나 2012년 6월 말까지 시행한 시범사업의 결과를 살펴보면, 6월 말까지 지출된 사회보험료 지원금은 약 205억원으로 총지원금 중 기가입 근로자에게 83%인 약 170억원이 지출된 반면, 신규가입 근로자에게는 약 17%인 35억원이 지원된 것으로 나타났다.

「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 비교해 보면 다음과 같다. 첫째, 「근로장려세제(EITC)」의 주요 정책적 목표가 근로빈곤층의 근로유인 제고 및 소득 지원인 반면, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 주된 목적은 저소득 근로자의 사회보험 사각지대를 완화하는 데 있다. 둘째, 근로장려금이 가구 단위로 연소득, 부양자녀, 주택과 재산 조건이 적용되어 지급되는 반면, 사회보험료 지원금은 월보수와 사업체규모 기준을 적용하여 개별 근로자와 사업주에게 지급된다. 셋째, 근로장려금의 소득요건은 자녀 수에 따라 연소득 1,300만~2,500만원(가구소득) 미만이며, 사회보험료 지원사업은 월보수 35만~125만원(연소득 420만~1,500만원)의 소득요건이 적용된다.

여러 선진국에서는 고용창출 및 근로유인 강화를 위한 방안 중 하나로 저소득층에 대한 사회보험료 지원정책을 시행하고 있다. 저임금 근로자에 대한 사회보험료 감면정책은 OECD 고용전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이기도 하다(OECD, 2005). 사회보험료 지원정책의 목적이나 배경은 나라마다 상이하며, 각 나라가 처한 상황에 따라 사회보험료의 지원대상이 근로자, 사업

주, 또는 근로자와 사업주 모두로 구분된다. 즉, 정책의 주요 목적이 사업주의 노동비용을 절감하는 데 있는 경우 사업주측의 보험료를 감면해 주는 반면, 노동자의 근로유인 제고가 일차적인 목표인 나라에서는 근로자의 보험료가 지원대상이 된다. 또한, 양쪽 방식을 혼합한 경우도 존재한다. 독일은 근로유인 강화를 위해 저임금근로자에 대한 금전적 유인을 제공하는 차원에서 사회보험료 감면정책을 도입한 대표적 사례로 근로자의 부담분을 감면한다. 프랑스에서는 저임금근로자에 대한 기업의 수요를 촉진하기 위한 목적에서 제도가 도입되었으므로 사업주 부담에 대한 감면이 이루어진다. 벨기에, 영국, 스페인, 네덜란드 등은 근로유인과 고용유인의 두 가지 목적을 모두 달성하기 위해 근로자와 사업주 양측에 사회보험료를 지원하는 방식을 택하고 있다.

사회보험료 감면정책의 효과는 고용창출, 사회보험 사각지대 해소 등의 정책목적과 지원방법, 경제상황 및 여건에 따라 나라마다 다르게 나타난다. 여러 선진국에서 시행하고 있는 사회보험료 감면정책의 효과에 대한 연구결과에 따르면, 일반적으로 사용자에 대한 사회보험료 지원은 고용비용의 인하로 노동수요가 증가하는 장점이 있지만, 사중손실(deadweight loss), 대체비용(substitution cost), 치환비용(displacement effect) 등이 상당하게 발생하는 것으로 나타났다. 사용자에 대한 사회보험료 감면으로 인한 사중손실, 대체비용, 치환비용을 측정할 연구결과는 그리 많지 않다. 사중손실은 연구방법이 대체로 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 선택적 왜곡(selection distortion)과 기회주의적 응답(opportunistic responses)의 결과로 과소측정될 가능성이 있고 이를 위한 고용주의 응답률도 매우 저조하여 결과를 해석하는 데 주의를 필요로 한다.<sup>3)</sup> 또한, 대체효과와 치환비용도 마찬가지로 고용주와의 인터뷰에 기초하므로 신뢰할 만한 측정치 추정에 한계가 있으며, 특히, 대체효과 측정을 위하여 특정

3) 네덜란드의 사회보험료 감면정책인 'SPAK'의 사중손실을 측정할 연구보고서에 따르면, 응답률이 약 10%에 불과한 것으로 나타났다.

지원대상 때문에 퇴출된 기노동자를 파악하는 것은 어려운 일이다.

『두루누리 사회보험 지원사업』이 신규 가입자뿐만 아니라 기가입자와 사용자가 부담하는 사회보험료까지 일부 감면해 줌으로 인하여 발생하는 사회적 비용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 외국의 사례와 마찬가지로 보험료 감면을 받은 근로자 중 상당수가 고용보조금이 없었더라도 취업할 수 있었음에 따라 발생하는 사중손실(deadweight loss)이다. 이 정의에 입각한 사중손실은 연구방법이 대체로 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 『두루누리 사회보험 지원사업』이 아니더라도 취업할 수 있는 대상으로 인하여 발생하는 사중손실을 정확하게 측정하는 것은 매우 어렵다. 그러나 동 제도가 사회보험 사각지대에 있는 저임금근로자의 사회보험 가입을 확대할 목적으로 도입되었으나 신규 가입자뿐만 아니라 원래의 취지와는 달리 상당수의 기가입자에게도 보험료를 지원함으로써 발생하는 사중손실(deadweight loss)은 매우 크다고 예상할 수 있다. 본 사업의 시행 이후 신규가입 근로자의 수는 꾸준히 증가하고 있으나 2012년 6월 말까지 시행한 시범사업의 결과를 살펴보면, 6월 말까지 지출된 사회보험료 지원금은 약 205억원으로 총지원금 중 기가입근로자에게 83%인 약 170억원이 지출된 반면, 신규가입 근로자에게는 약 17%인 35억원만이 지원된 것으로 나타났다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 이 정의에 입각한 사중손실은 연구방법이 대체로 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 『두루누리 사회보험 지원사업』이 아니더라도 취업할 수 있는 대상으로 인하여 발생하는 사중손실을 정확하게 측정하는 데는 한계가 있다.

둘째, 사회보험료 감면제도의 대상이 좁게 설정되어 있을 때, 사회보험료 감면의 대상이 되는 근로자 집단을 고용하는 데 비용이 상대적으로 더 저렴해짐으로써 적용대상이 아닌 노동자들의 고용이 감소할 수 있는 대체비용(substitution cost)이다. 동 제도는 신규가입뿐만 아니라 기가입자에게도 보험료를 지원<sup>4)</sup>하므로 실업자에게만 사회보험료를 지원하고 있는 여러 선진국과는 달리 대체비용

(substitution cost)은 발생하지 않는다.

셋째, 사회보험료 감면혜택을 받지 못하는 기업들이 시장에서 경쟁력이 저하됨에 따라 고용이 감소되는 치환비용(displacement effect)이다. 치환비용은 그리 크지 않을 것으로 판단되는데, 그 이유는 지원대상과 지원범위가 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니라 오히려 대부분 지원을 필요로 하는 영세사업자이기 때문이다.

『근로장려세제(EITC)』와 『두루누리 사회보험 지원사업』은 근로빈곤층이 사회보험 가입으로 미래의 각종 사회적 위험으로부터 보호받게 되어 보다 안정적인 미래의 삶을 보장받을 수 있도록 한다는 유사한 목적과 취지를 가지고 운영되는데, 두 제도가 시차를 두고 각각 실시되어 국가 재정에 이중 부담을 가져올 수 있다. 또한 『두루누리 사회보험 지원사업』이 제도의 도입취지와는 달리 이미 사회보험에 가입한 근로자에게 예산을 주로 지원하는 문제점이 노정되고 있는바, 『근로장려세제(EITC)』와 『두루누리 사회보험 지원사업』을 연계하여 제도의 실효성을 제고할 필요성이 커지고 있다. 근로장려금 수급자에 대한 사회보험료 지원방안은 『두루누리 사회보험 지원사업』 적용대상인지 여부, 보험범위, 공제·지원금액 및 적용대상에 따라서 수급자의 근로장려금을 사회보험료로 우선 사용하도록 하는 등의 다양한 지원방법이 나타날 수 있으며, 근로장려금이나 사회보험료가 전년도 소득을 기준으로 산정된다는 점에서는 동일하나 적용시기가 다르므로 이를 보완하기 위하여 사후에 보험료를 정산하는 방법을 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다.

『근로장려세제(EITC)』와 저임금근로자에 대한 『두루누리 사회보험 지원사업』을 연계함으로써 거둘 수 있는 효과는 다음과 같다. 첫째, EITC를 적용받고 있는 근로빈곤층의 사회보험 가입 확대에 기여하여 실업, 노령 등 미래의 사회적 위험에 대비하도록 할 수 있다.

---

4) 『두루누리 사회보험 지원사업』이 미가입자뿐만 아니라 기가입자도 함께 지원하는 이유는 미가입자만을 지원하는 경우 기가입자를 해고하고 신규로 근로자를 채용하는 대체효과에 대한 우려를 해소하기 위함이었다(유경준, 2012).

이러한 정책은 정부가 국민의 최선의 이익을 위하여 건강보험, 국민연금 등 사회보험에 가입하도록 법적으로 의무화하는 온정적 간섭주의(paternalism) 관점에서도 타당하며, 무엇보다도 근로빈곤층이 사회보험 가입으로 미래의 각종 사회적 위험으로부터 보호를 받게 됨으로써 안정적인 미래의 삶을 보장받을 수 있게 된다는 인식하에 근로빈곤층의 근로유인효과 또한 제고될 것이다. 둘째, 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」은 동일하게 저임금 근로계층을 지원대상으로 하기 때문에 지원예산이 중복될 가능성이 높다. 현재 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연간 예산은 약 1조원이 소요되고 있는바, 「근로장려세제(EITC)」의 재원을 사회보험료 지원 예산으로 활용함에 따라 별도의 사회보험료 지원 예산을 절감할 수 있다. 셋째, 「근로장려세제(EITC)」의 혜택을 받는 수급자들의 사회보험 가입 여부와 사회보험료 지원대상의 근로장려금 수급현황에 대하여 국세청과 사회보험공단이 서로 정보를 공유하거나 연계하는 것이 반드시 전제가 되어야 하며, 이를 통하여 동 제도의 효율성은 크게 제고될 수 있을 것이다.



# 목 차

I. 서론	25
II. 「근로장려세제(EITC)」 개요	27
1. 「근로장려세제(EITC)」 도입 배경	27
가. 미국의 EITC	27
나. 우리나라 「근로장려세제(EITC)」	29
2. 제도의 도입과 변천	31
가. 2009~2011년(이전 제도)	31
나. 2012년(현행 제도)	34
3. 연도별 수급현황	38
가. 2009년 수급현황	38
나. 2010년 수급현황	42
다. 2011년 수급현황	46
라. 2012년 수급현황	49
4. 연도별 수급현황 비교	52
가. 수급자 및 지급액	52
나. 지급 비율	55
다. 지급대상 미충족 사유	56
라. 지역별 분포	58
마. 가구구성 및 주택보유별 분포	59
바. 연령별 분포	60
사. 근로형태별 분포	61
아. 업종별 분포	62
자. 부양자녀별 분포	63

차. 수급횟수별 분포 .....	64
<b>Ⅲ. 사회보험제도 .....</b>	<b>65</b>
1. 4대 사회보험 .....	66
가. 개요 .....	66
나. 보험료 적용대상 .....	68
다. 보험료 부과기준 .....	75
라. 보험료율 .....	81
마. 보험료 정산 .....	82
2. 4대 사회보험 현황 .....	85
가. 국민연금 .....	85
나. 건강보험 .....	87
다. 고용보험 .....	90
라. 산재보험 .....	92
<b>Ⅳ. 「두루누리 사회보험 지원사업」 .....</b>	<b>94</b>
1. 도입목적 및 예산 .....	94
가. 도입목적 .....	94
나. 예산 .....	95
2. 지원요건 .....	96
가. 지원대상 .....	96
나. 지원금액 및 방법 .....	101
3. 시범사업 결과 및 분석 .....	103
<b>Ⅴ. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 .....</b>	<b>110</b>
1. 독일 .....	112
가. 도입배경 .....	112
나. 내용 .....	113
2. 프랑스 .....	116

가. 도입배경 .....	116
나. 내용 .....	117
3. 벨기에 .....	120
가. 도입배경 .....	120
나. 내용 .....	122
4. 스페인 .....	125
5. 영국 .....	126
6. 네덜란드 .....	128
7. 노르웨이 .....	131
8. 호주 .....	132
9. 오스트리아 .....	133
10. 아일랜드 .....	134
11. 시사점 .....	135
VI. 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과 .....	140
1. 사중손실(Deadweight Loss) .....	142
2. 대체비용(Substitution Cost) .....	143
3. 치환비용(Displacement Cost) .....	144
4. 순고용효과: 시계열 분석에 기초한 순고용효과(Net Employment Effects: Estimates on the Basis of Time Series) .....	145
5. 고용주의 제도 수용률(The take-up of Subsidies by Employers) .....	146
6. 정규노동시장으로의 이동 (Transition to the Regular Labour Market) .....	147
7. 요약 .....	149
VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 .....	152
1. 비공식근로와 빈곤의 지속·반복성 .....	153
2. OECD의 근로빈곤율 .....	159

3. 사회보험 사각지대 .....	162
가. 사회보험 사각지대 발생요인 .....	162
나. 임금근로자의 사회보험 사각지대 현황 .....	164
다. 자영업자의 사회보험 사각지대 현황 .....	172
라. 저임금근로자의 사회보험 가입실태 .....	173
VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 .....	186
1. 문제제기 .....	186
2. 정책대상 .....	187
3. 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 비교 .....	190
가. 수급대상 .....	190
나. 피고용자의 근로장려금과 사회보험료 부담금 비교 .....	194
4. 기대효과 .....	201
가. 중복예산절감 .....	203
나. 사중손실(deadweight loss)의 감소 .....	206
다. 국세청 DB와의 연계를 통한 「두루누리 사회보험 지원사업」의 실효성 제고 .....	207
라. 근로빈곤의 완화(Alleviating In-Work Poverty) .....	208
5. 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안 .....	215
가. 보험범위 .....	216
나. 공제·지원금액 및 적용대상 .....	217
다. 공제방식과 공제대상 .....	230
라. 사후정산 .....	231
IX. 결 론 .....	233
참고문헌 .....	242

## 표차례

〈표 II-1〉 미국 행정부별 EITC 제도 변화 .....	28
〈표 II-2〉 근로장려금 수급요건 변화 .....	32
〈표 II-3〉 「근로장려세제(EITC)」 변천과정 .....	33
〈표 II-4〉 근로장려금 신청자격 .....	36
〈표 II-5〉 총소득기준 근로장려금 지급액(2012년) .....	36
〈표 II-6〉 근로장려금의 계산 .....	37
〈표 II-7〉 2009년도 수급자 분포 .....	38
〈표 II-8〉 2009년도 근로장려금 지급현황 .....	40
〈표 II-9〉 2010년도 수급자 분포 .....	42
〈표 II-10〉 2010년도 근로장려금 지급현황 .....	44
〈표 II-11〉 2011년도 수급자 분포 .....	46
〈표 II-12〉 2011년도 근로장려금 지급현황 .....	48
〈표 II-13〉 근로장려금 지급액 증가 .....	50
〈표 II-14〉 2012년도 근로장려금 지급현황 .....	51
〈표 II-15〉 근로장려금 수급가구 및 지급액 증감(2009~2011) .....	52
〈표 II-16〉 구간별 근로장려금 수급가구 및 지급금액 비율(2009~2011) .....	53
〈표 II-17〉 구간별 근로장려금 증감 및 비율(2009~2011) .....	55
〈표 II-18〉 연도별 근로장려금 지급 비율 .....	56
〈표 II-19〉 수급요건 미충족 사유별 비율 .....	57
〈표 II-20〉 지역별 근로장려금 수급가구와 분포 .....	58
〈표 II-21〉 가구구성별 수급자 분포 .....	59
〈표 II-22〉 주택보유 수급자 분포 .....	59
〈표 II-23〉 연령별 수급자 분포 .....	60

〈표 II-24〉 근로형태별 수급자 분포 .....	62
〈표 II-25〉 근무업종별 수급자 분포 .....	62
〈표 II-26〉 부양자녀별 수급자 분포 .....	63
〈표 II-27〉 수급횟수별 수급자 분포 .....	64
〈표 III-1〉 사회보험과 민간보험의 차이 .....	66
〈표 III-2〉 4대 사회보험 주요 특성 .....	67
〈표 III-3〉 국민연금 가입자 유형 .....	68
〈표 III-4〉 국민연금 가입대상 제외 .....	70
〈표 III-5〉 건강보험 가입대상 제외 .....	71
〈표 III-6〉 고용보험 가입대상 제외 .....	73
〈표 III-7〉 산재보험 가입대상 제외 .....	74
〈표 III-8〉 건강보험료 부과요소 .....	77
〈표 III-9〉 4대 사회보험료 부과소득 .....	79
〈표 III-10〉 4대 사회보험 근로자와 사업주의 부담률 .....	82
〈표 III-11〉 연도별 국민연금 가입자 현황 .....	86
〈표 III-12〉 납부예외 사유별 납부예외자 현황 .....	87
〈표 III-13〉 연도별 건강보험 가입자 현황 .....	88
〈표 III-14〉 연령대별 건강보험 적용인구 .....	89
〈표 III-15〉 연도별 고용보험 통계현황 .....	91
〈표 III-16〉 고용보험 피보험자 비율 .....	92
〈표 III-17〉 연도별 산재보험 통계현황 .....	93
〈표 IV-1〉 사회보험료 지원예산 .....	96
〈표 IV-2〉 사회보험료 지원대상(사업장 기준) .....	99
〈표 IV-3〉 근로자 보수기준 적용기간 .....	100
〈표 IV-4〉 사회보험료 지원금액 .....	101
〈표 IV-5〉 보험료 지원금액 예시 .....	102
〈표 IV-6〉 사회보험료 지원 시범사업 승인 현황	

	(2012.2.1~6.30, 순계기준) .....	104
〈표 IV-7〉	사회보험료 월별 지원근로자 및 지원금 추이 (2012.2.1~6.30, 당월기준) .....	106
〈표 IV-8〉	지원사업장 규모별 가입근로자 및 지원근로자 현황 .....	107
〈표 IV-9〉	가입근로자 대비 지원근로자의 비중 .....	108
〈표 IV-10〉	고용보험 신규 가입자 증감 추이 (2012.2.1~6.30, 누계기준) .....	109
〈표 V-1〉	외국의 저소득층 사회보험료 감면정책 유형 .....	111
〈표 V-2〉	독일의 사회보험료(2011년) .....	114
〈표 V-3〉	미디잡 근로자의 사회보험료 부담(2011년) .....	115
〈표 V-4〉	프랑스의 사회보험료(2011년, 비간부직) .....	117
〈표 V-5〉	프랑스의 사회보험료 감면정책 변화 .....	118
〈표 V-6〉	벨기에의 사회보험료(2011년) .....	122
〈표 V-7〉	스페인의 사회보험료(2011년) .....	125
〈표 V-8〉	영국의 국민보험료(1종 보험) .....	127
〈표 V-9〉	네덜란드의 사회보험료(2011년) .....	129
〈표 V-10〉	오스트리아의 사회보험료(2011년) .....	133
〈표 V-11〉	아일랜드의 사회보험료(2012년) .....	134
〈표 V-12〉	주요국의 저소득 근로자 사회보험료 지원정책 비교 .....	138
〈표 VI-1〉	국가별 주요 지원제도 요약 .....	141
〈표 VI-2〉	주요 연구결과 .....	151
〈표 VII-1〉	비공식근로의 규모(2009년 말 기준) .....	154
〈표 VII-2〉	비공식근로 경험과 지속(15~59세 취업경험자) .....	156
〈표 VII-3〉	비공식근로와 빈곤유형(15~59세 취업경험자) .....	157
〈표 VII-4〉	임금근로자의 사회보험 가입률 .....	165
〈표 VII-5〉	근로형태별 임금근로자 사회보험 가입자 비율	

	(2012. 3월 기준) .....	166
<표 VII-6>	사업체 규모별 사회보험 가입자 비율(2012. 3월 기준) ·	167
<표 VII-7>	시간당 임금별 임금근로자의 사회보험 가입률 (2010년 8월 기준) .....	168
<표 VII-8>	산업별 사회보험 가입자 비율(2012. 3월 기준) .....	169
<표 VII-9>	임금근로자의 사회보험 가입 개수 분포 - 고용형태별 · 사업장규모별 .....	171
<표 VII-10>	자영업자의 국민연금 가입현황(2011. 8월 기준) .....	172
<표 VII-11>	고용원이 있는 자영업자의 성 및 산업별 산재보험 가입 여부 .....	173
<표 VII-12>	빈곤지위별 · 가구유형별 사회보험 가입 실태 .....	177
<표 VII-13>	빈곤층 규모(2010년 기준) .....	179
<표 VII-14>	수급자, 차상위계층, 일반가구의 사회보험 가입 여부 ·	180
<표 VII-15>	수급자, 차상위계층, 일반가구 취업자의 근로형태별 분포 .....	181
<표 VII-16>	수급자, 차상위계층, 일반가구 임금근로자의 산업별 분포 .....	182
<표 VII-17>	수급자, 차상위계층, 일반가구의 사회보험 보험료 수준(월평균) .....	182
<표 VII-18>	소득분위별 사회보험 납부 여부 및 사회보험료의 비중 (2010년, 전국 1인 이상 비농가, 가구주 연령이 18~59세인 가구) .....	185
<표 VIII-1>	「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 비교(2012년 기준) .....	191
<표 VIII-2>	「근로장려세제(EITC)」 및 「두루누리 사회보험 지원사업」 대상의 특성 .....	193
<표 VIII-3>	소득별 피고용자의 사회보험부담금 및 근로장려금 .....	197
<표 VIII-4>	소득별 피고용자의 사회보험부담금 및	

근로장려금(두루누리 사회보험 지원대상의 경우) .....	199
〈표 VIII-5〉 근로장려금 수급자의 사회보험료 추정액 (2011년 기준) .....	205
〈표 VIII-6〉 연도별 사회보험료 지원예산 .....	206
〈표 VIII-7〉 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안 (두루누리 사회보험 지원대상) .....	219
〈표 VIII-8〉 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안 (두루누리 사회보험 지원대상이 아닌 경우) .....	222
〈표 VIII-9〉 점감구간의 공제방법별 근로장려금 수급가능 소득금액 비교 .....	226
〈표 VIII-10〉 사회보험료 공제방식 및 공제대상 지원방안 .....	231

## 그림차례

[그림 II-1] 『근로장려세제(EITC)』 도입에 따른 사회안전망의 변화 .....	30
[그림 II-2] 근로장려금 최대지급액 및 지급률의 변화 .....	32
[그림 II-3] 총소득기준 근로장려금 지급액(2012년) .....	37
[그림 II-4] 2009년 근로소득 수급가구와 비율 .....	39
[그림 II-5] 2010년 근로소득 수급가구와 비율 .....	43
[그림 II-6] 2011년 근로소득 수급가구와 비율 .....	47
[그림 II-7] 『근로장려세제(EITC)』 적용 모형(2009~2011) .....	54
[그림 II-8] 구간별 근로장려금 수급가구 비중(2009~2011) .....	54
[그림 II-9] 수급요건 미충족 사유별 비중 .....	57
[그림 II-10] 연령별 수급자 비중 .....	61
[그림 II-11] 부양자녀별 수급자 비중 .....	64
[그림 III-1] 우리나라 사회보장제도 .....	65
[그림 III-2] 사회보험료 산정기준과 적용기간 .....	83
[그림 III-3] 국민연금 산정기준과 적용기간 .....	83
[그림 III-4] 건강보험 산정기준과 적용기간 .....	84
[그림 III-5] 고용·산재보험 산정기준과 적용기간 .....	85
[그림 III-6] 연령대별 건강보험 적용인구 구성비 .....	90
[그림 IV-1] 사회보험료 월별 지원근로자 추이 .....	105
[그림 V-1] 최저임금 수준에서 사업주의 실질적인 부담률 변화 (총임금의 100분율, 1980~2011) .....	120

[그림 V-2] 벨기에의 고용보너스 기본체계(2012년) .....	124
[그림 V-3] 영국의 보험료 납부간주제도의 기본체계(2011년) .....	128
[그림 VII-1] 공식근로 여부별 빈곤율 추이 .....	153
[그림 VII-2] 비공식근로의 규모(2009년 기준) .....	155
[그림 VII-3] 근로유형별 5년간 누적경험기간 (15~59세 취업경험자) .....	156
[그림 VII-4] 근로유형별·빈곤유형별 빈곤경험 비교 .....	158
[그림 VII-5] 근로유형별 5년간 누적빈곤경험기간 .....	158
[그림 VII-6] 2000년대 중반의 OECD의 근로연령층 가구원이 있는 근로빈곤층의 비율 비교 .....	160
[그림 VII-7] OECD의 2000년대 중반 가족구성원의 구성에 따른 근로빈곤율 비교 .....	161
[그림 VII-8] OECD의 2000년대 중반 은퇴연령의 빈곤율 .....	162
[그림 VII-9] 「근로장려세제(EITC)」 대상자, 근로빈곤층, 차상위계층의 개념 도식화 .....	175
[그림 VIII-1] 한국의 근로빈곤층 개념 .....	189
[그림 VIII-2] 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 소득구간별 소득분포 .....	194
[그림 VIII-3] 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 대상자의 소득적용 요건 비교 .....	196
[그림 VIII-4] 2000년대 중반 사회적 이전소득으로 인한 탈빈곤율 (고용상태에 따른 경제활동인구의 빈곤율 기준) .....	211
[그림 VIII-5] 2000년대 중반 사회적 이전소득으로 인한 탈빈곤율 (가구형태에 따른 근로빈곤율 기준) .....	212
[그림 VIII-6] 근로연계복지제도(IWBs)의 시행 전·후 근로빈곤층 순소득의 변화 .....	214
[그림 VIII-7] 근로연계복지제도(IWBs)로 인한 지원금액 .....	215

[그림 VIII-8] 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 적용대상 비교 .....	218
[그림 VIII-9] 점감구간의 공제방법별 근로장려금 수급가능 소득금액 비교 .....	226
[그림 VIII-10] 사회보험료 중 연금보험료와 고용보험료 전액을 공제하는 경우 .....	227
[그림 VIII-11] 사회보험료 중 연금보험료와 고용보험료의 1/2을 공제하는 경우 .....	227
[그림 VIII-12] 사회보험료 중 연금보험료와 고용보험료의 1/3을 공제하는 경우 .....	228
[그림 VIII-13] 사회보험료 중 건강보험료, 연금보험료, 고용보험료의 1/2을 공제하는 경우 .....	228
[그림 VIII-14] 사회보험료 중 건강보험료, 연금보험료, 고용보험료의 1/3을 공제하는 경우 .....	229
[그림 VIII-15] 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원 시 사후정산흐름 .....	232

## I. 서론

저출산·고령화, 잠재성장률의 저하 등으로 중·장기 재정건전성이 위협받고 있는 가운데 양극화 현상이 심화되면서 복지에 대한 사회 각층의 다양한 요구가 분출되고 있다. 2008년 「근로장려세제(EITC)」는 국가의 재정부담을 최소화하면서 사회보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 처한 근로빈곤층을 지원하기 위하여 도입되었다. 이후 세법 개정을 통하여 근로장려금 지원을 확대하였으며, 2014년 소득분부터는 영세자영업자를 지급대상자에 추가하여 EITC를 적용한다.

본 연구에서는 현재 「근로장려세제(EITC)」의 확대와 함께 정부가 추진하고 있는 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원정책의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연계방안을 제시하고자 한다. 「두루누리 사회보험 지원사업」의 주요 내용은 10인 미만 사업장, 월보수 35만원 이상 125만원 미만 저임금근로자에게 사업주·근로자 부담 고용보험·국민연금 보험료의 2분의 1~3분의 1을 지원하는 것으로 2012년도 예산은 2,654억원이며, 2013년에는 4,797억원이 소요될 전망이다. 이 사업은 16개 기초자치단체를 대상으로 2012년 2월부터 6월까지 시범사업을 한 후, 7월부터 전국적으로 시행되고 있다. 또한, 매년 근로장려금의 총지급액은 2009~2011년까지 다소 감소하였으나 평균 약 4,300억원이 소요되었으며, 2012년 현재 지급요건의 개정으로 지급대상자가 대폭 증가될 것으로 예상되어 약 5,900억원이 지급될 예정이다.

「근로장려세제(EITC)」와 저임금근로자에 대한 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계함으로써 거둘 수 있는 효과는 다음과 같다. 첫째, 「근로장려세제(EITC)」를 적용받고 있는 근로빈곤층의 사회보험 가입 확대에 기여하여 실업, 노령 등 미래의 사회적 위험에 대비하도록 할 수 있

다. 현재는 「근로장려세제(EITC)」 수급자가 장려금의 90% 이상을 생활비와 자녀교육비로 지출하여 미래에 대한 대비책이 전혀 없는 상태이나, 사회보험과 연계함으로써 노후의 근로빈곤 및 의료보장문제 등을 해결하여 준다는 인식하에 근로빈곤층의 근로유인효과 또한 제고가 가능할 것이다. 둘째, 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」은 동일하게 저임금 근로계층을 지원대상으로 하기 때문에, 지원예산이 중복될 가능성이 높다. 현재 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연간 예산은 약 1조원이 소요되고 있으므로, 「근로장려세제(EITC)」의 재원을 사회보험료 지원예산으로 활용함에 따라 별도의 사회보험료 지원 예산을 절감할 수 있다. 셋째, 관련 통계의 미비와 보험공단과 국세청 간의 정보공유가 이루어지지 않아 대상사업장 및 근로자의 규모를 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 근로장려금 수급자의 사회보험 가입 여부를 확인할 수 없으나 국세 정보와 사회보험료 정보를 연계함으로써 정부정책의 실효성을 제고할 수 있다.

따라서 본 보고서에는 먼저 제Ⅱ장에서 우리나라 「근로장려세제(EITC)」의 도입과 변천 및 연도별 수급현황을 살펴보고, 이어서 제Ⅲ장에서는 4대 사회보험제도의 내용 및 가입현황을 알아본다. 제Ⅳ장에서는 「두루누리 사회보험 지원사업」의 전반적인 제도 설명과 함께 시범사업 결과를 바탕으로 시사하는 바를 정리한다. 또한, 제Ⅴ장에서는 주요국들이 시행한 저소득층 사회보험료 감면정책의 사례를 검토하고, 제Ⅵ장에서는 이를 바탕으로 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과에 대하여 알아본다. 제Ⅶ장에서는 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성에 대하여 논의하고, 제Ⅷ장에서는 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하는 방안을 다각도로 검토하여 어떻게 설정하는 것이 가장 바람직한지에 대하여 알아본다. 마지막으로 제Ⅸ장에서는 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 연계방안에 대한 논의를 바탕으로 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연계 시 향후 정책시사점을 정리한다.

## II. 「근로장려세제(EITC)」 개요

### 1. 「근로장려세제(EITC)」 도입 배경

#### 가. 미국의 EITC

1975년 미국에서 EITC를 도입하게 된 주요한 이유 중 하나가 저소득층의 과도한 사회보장세 부담을 완화하기 위한 것이었다. 미국은 당시 제1차 석유파동으로 인하여 물가가 급등하고 경기침체가 심화되는 가운데, 사회보장세(payroll tax)의 인상으로 인하여 저소득층의 세부담이 더 크게 증가하자, 이들 계층에 대한 세제지원의 필요성이 제기되었다. 미국 의회 Joint Economic Committee는 석유파동으로 인한 음식, 주택, 교통비의 인상이 인플레이션을 촉발하였지만, 사회보장세(payroll tax)의 인상률은 물가상승률을 초과하였으며, 더구나 그 부담이 다른 소득계층에 비하여 특히 저소득층에 가중되었다는 것을 입증하였으며, 이러한 보고서의 영향으로 미국 의회는 저소득층의 사회보장세(payroll tax)의 과도한 부담을 완화하기 위한 교정수단으로 EITC를 도입하기로 결정하였다.

1930년대 대공황(Great Depression) 이후 미국은 빈곤문제가 심화되었고 1960년대 탈빈곤정책으로 저소득층에 대한 사회복지정책을 확대하였다. 그러나 기존 공공부조제도가 근로자의 근로의욕을 저하시키는 등의 문제점을 인식하여 새로운 제도의 필요성이 대두되었다. 따라서 새로운 제도를 도입하는 데 따르는 문제점을 최소화하기 위하여 수년에 걸쳐서 부의 소득세(Negative Income Tax, NIT)<sup>5)</sup>에 대한 시범사업

---

5) 음(-)의 소득세로 특정가구의 소득이 가구 규모별로 설정된 최저소득보장수준에 미달할 때 그 차액의 일정 비율만큼을 조세환급의 형태로 정부가 지급해 주는 제도

을 수행하였다. 이에 따라 그 결과와 문제점을 분석 및 보완하여 EITC 제도를 도입하게 되었다.

1975년 제도 도입 이후 EITC는 몇 차례의 제도적 변화를 통해 지속적으로 확대되어 현재 미국에서 규모나 수혜자 측면에서 가장 중요한 복지제도로 성장하였고, 미국 이외에도 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등 다수의 선진국에서도 유사한 제도를 도입하고 있다.

〈표 II-1〉 미국 행정부별 EITC 제도 변화

집권정당	해당연도	주요 내용
닉슨 행정부 (공화당)	1972	- 부의 소득세를 기반으로 가구지원계획(Family Assistance Plan) 도입을 추진하였으나 실패
포드 행정부 (공화당)	1975	- EITC 제도 최초 도입 - 부양세대를 가진 가구의 0~4천달러의 근로소득에 대해 10%의 환급액 지급 - 점증/점감구간만 존재
카터 행정부 (민주당)	1978	- 평탄구간이 추가되어 3구간 모델이 이후 영구적인 제도로 정착 - 소득세법(Internal Revenue Code Section 32) 체계 내에 흡수됨
레이건 행정부 (공화당)	1986	- EITC 지급액 확대 - 점증률 11%에서 14%로 확대
부시 행정부 (공화당)	1990	- 2인 이상의 자녀에 대한 지원금액 확대 - 자녀수에 따라 각 구간의 소득금액, 점증률, 점감률을 달리 적용하는 모델 채택
클린턴 행정부 (민주당)	1993	- 무자녀 가구에 대해서도 EITC 적용
부시 행정부 (공화당)	2002	- 독신가구(single)와 맞벌이 가구(joint)를 구분하여 지원 - 맞벌이 가구의 경우 신청가능한 최대소득 금액을 1천달러 확대함

자료: 김재진(2009), p. 19

### 나. 우리나라 「근로장려세제(EITC)」

「근로장려세제(EITC)」는 저출산·고령화, 잠재성장률의 저하 등으로 중·장기 재정건전성이 위협받고 있는 가운데 양극화 현상은 심화되어 국가의 재정부담을 최소화하면서 사회보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 처한 근로빈곤층을 지원하기 위하여 도입되었다. 즉, 「근로장려세제(EITC)」의 도입취지는 4대 사회보험의 가입비율이 저조하여 국민을 노후, 질병, 실업, 산업재해 등으로부터 보호하는 1차 사회안전망으로서의 역할이 미흡하므로 사각지대에 처한 차상위계층을 보호하기 위한 것이었다. 또한, 노동시장의 유연화로 임시·일용 근로자 등 비정규직 근로자의 비율이 증가하고 있으므로 이들 계층에 사회보험을 단기간에 확대 적용하는 것이 용이하지 않고, 국민기초생활보장제도의 대상을 차상위계층까지 확대하는 것은 제도의 특성상 예산이 과다하게 소요되어 그 대안으로 「근로장려세제(EITC)」를 도입하여 사회안전망의 사각지대를 해소하고자 한 것이었다.

「근로장려세제(EITC)」가 도입되기 이전 우리나라의 사회안전망은 일반국민을 대상으로 하는 사회보험제도(건강·연금·고용·산재보험)와 극빈층의 최저생계를 보전하기 위한 국민기초생활보장제도로 구성된 이원적 구조였다. 그러나 차상위계층<sup>6)</sup>이 대부분 차지하고 있는 근로빈곤층은 기존의 사회안전망제도로 보호되기 어려웠다. 즉, 사회보험 제도는 보험금의 납부가 선행되어야 하므로, 저축여력이 부족하고 생계가 곤란한 근로빈곤층은 보험금을 납부하지 않는 한 사회보험의 혜택을 받는다는 것은 불가하였다. 또한, 국민기초생활보장제도는 소득이 최저생계비보다 적은 극빈층이 기본적인 생활을 보장받도록 하는 제도로서, 일을 통해 보수를 벌어들인다면 그만큼 지원액도 삭감되어 근로의욕을 저해하였다.

6) 「국민기초생활보장법 시행령」 제36조에서 차상위계층을 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120 미만인 자로 규정함.

[그림 II-1] 「근로장려세제(EITC)」 도입에 따른 사회안전망의 변화

	일반국민	근로빈곤층	극빈층
2중 사회안전망	사회보험 (1차 안전망)	×	국민기초생활보장제도 (2차 안전망)
3중 사회안전망	사회보험 (1차 안전망)	근로장려세제 (2차 안전망)	국민기초생활보장제도 (3차 안전망)

자료: www.etaxkorea.net 참조

일반적으로 차상위계층은 극빈층인 수급자보다 생활여건이 나을 것이라고 예상되지만, 실제로는 잠재적 빈곤위험이 높은 집단이며, 각종 공공부조제도에서 배제되어 있는 탓에 체계적인 정부 지원을 받을 수 있는 국민기초생활보장제도 수급권자보다 오히려 경제적으로 취약할 수 있는 집단이다.<sup>7)</sup> 「근로장려세제(EITC)」를 도입한 2006년 당시 극빈층과 차상위계층을 포함한 저소득층은 약 614만명(전체 인구의 12.71%)으로, 수급자를 제외하면 약 459만명(전체 인구의 9.51%)로 추정<sup>8)</sup>되어 정부 지원을 받지 못하는 빈곤층이 더 크다는 것을 알 수 있다. 또한, 그 이후로도 경제변화에 따라 빈곤층이 차지하는 비중은 약간의 차이가 있으나, 기초생활을 보장받는 극빈층보다 차상위계층을 포함한 비수급자들이 많아지고 있기 때문에, 더 넓은 개념의 취약계층에 대한 근로빈곤을 해소하기 위하여 「근로장려세제(EITC)」 도입의 필요성이 제기되었다.

7) 이해원(2012), p. 25 재인용

8) 이현주 외(2008), pp. 168~169

## 2. 제도의 도입과 변천

### 가. 2009~2011년(이전 제도)

「근로장려세제(EITC)」란 일하는 빈곤층(workingpoor)의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 환급형 세액공제제도이다. 「근로장려세제(EITC)」는 사회보험과 공공부조로 구성된 기존의 이원적 사회안전망으로부터의 보호가 취약한 차상위 근로빈곤층을 대상으로 한 제도로서, 이들 계층에 대한 소득지원을 통해 극빈층으로의 추락을 예방하고 근로의욕 제고를 통해 일을 통한 빈곤탈출을 지원하기 위한 목적으로 도입되었다. 더 나아가, 「근로장려세제(EITC)」를 시행함으로써 저소득층의 소득과약을 제고하는 추가적인 효과도 기대되었다. 「근로장려세제(EITC)」는 2003년 국정과제로 선정된 후 2005년 도입이 결정되었으며, 준비과정을 통해 2008년부터 시행되어 2009년 첫 근로장려금 지급이 이루어졌다.

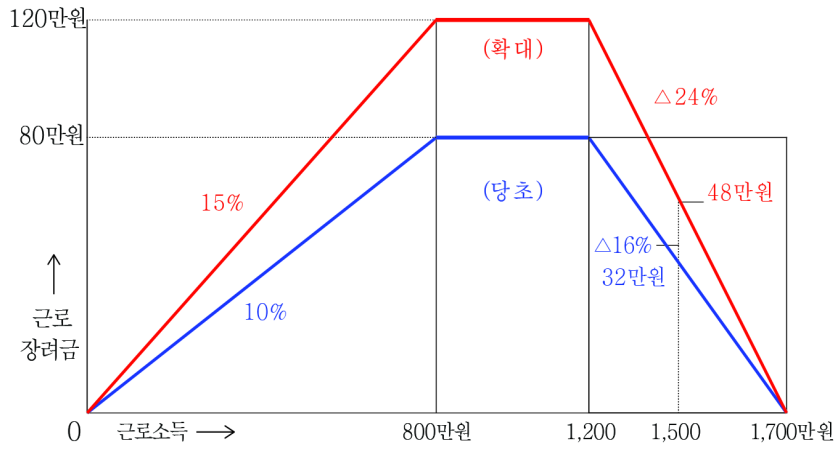
근로장려금의 지급요건은 총소득·부양자녀·무주택·재산요건 4가지이며, 4가지 조건을 모두 만족해야 자격이 주어진다. 「근로장려세제(EITC)」의 지급대상 범위와 급여는 2008. 12. 12.(금) 국회 본회의에서 의결된 조세특례제한법 개정안에 따라 당초 계획보다 확대된 바 있다(〈표 II-2〉와 [그림 II-2] 참조). 부양자녀 요건이 '18세 미만 자녀 2인 이상 부양세대'에서 '18세 미만 자녀 1인 이상 부양세대'로 완화되었으며, 무주택 요건을 완화하여 '기준시가 5천만원 이하의 소규모주택 한 채를 소유한 세대'도 근로장려금 지급대상에 포함하였다. 또한, 연간 최대급여액이 80만원에서 120만원으로 상향조정되었다. 이상의 근로장려금 지급자 대상범위와 급여액은 2009년부터 2011년까지 유지되었다.

〈표 II-2〉 근로장려금 수급요건 변화

수급요건	당 초	확 대
① 총소득 요건	부부합산 소득 1,700만원 미만	좌 등
② 부양자녀 요건	18세 미만 자녀 2인 이상 부양 세대	18세 미만 자녀 1인 이상 부양세대
③ 주택 요건	세대원 전원 무주택 세대	무주택 또는 5천만원 이하 소규모주택 한 채 소유세대
④ 재산 요건	전세금, 예금 등 재산합계액 1억원 미만 세대	소규모주택을 포함한 재산합계액 1억원 미만 세대

주: ①~④ 요건 모두 충족 필요, 모두 충족하는 경우에도 3개월 이상 국민기초생활보장급여(생계, 주거, 교육급여) 수급자와 외국인근로자는 제외

[그림 II-2] 근로장려금 최대지급액 및 지급률의 변화



II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 33

〈표 II-3〉 「근로장려세제(EITC)」 변천과정

시기	내용
2003. 2	○ 「근로장려세제(EITC)」 도입을 국정과제로 선정
2005. 10	○ 국세청에 소득과약인프라추진단 설치
2005. 12	○ 재경부에 EITC 추진기획단 설치 ○ 소득과약기반 확대를 위한 법령 개정 - 일용근로소득 지급명세서 제출확대 등 소득과약기반 구축 관련 법령 개정 건의 및 소득세법령 개정
2006. 1~10	○ 지급명세서 제출 안내 등 홍보 - 총 503만개 사업장, 22개 사업자단체 등에 안내·홍보
2006. 4~12	○ 인별 소득과약 전산시스템 구축 준비 - 효율적 전산시스템 구축을 위한 ISP(정보화전략계획) 추진
2006. 6	○ 「근로장려세제(EITC)」 도입방안에 대한 공청회 개최
2006. 12	○ 「근로장려세제(EITC)」 도입방안 국회 통과 - 「조세특례제한법」 제100조의2~제100조의13 - 2008년 1월 1일부터 시행 - 안정적인 제도 정착을 위해 최소한의 적용대상 및 급여수준 등 제정
2007. 7	○ 국세청 및 소속기관 직제 시행규칙 일부 개정
2007. 10	○ 국세청 본청에 근로소득지원국 신설
2007. 12	○ 근로장려금의 지급자격 조정(「조특법」 제100조의3제2항) - '3개월 이상 국민기초생활급여를 지급한 자'에서 '생계급여, 주거급여, 또는 교육급여를 지급한 자'로 수정 ○ 근로장려금의 지급조건 완화(「조특법 시행령」 제100조의7제2항) - 원천징수영수증, 급여수령통장 외에 근로소득을 확인할 수 있는 객관적 자료가 있을 경우 국세청장이 이를 정할 수 있도록 함 ○ EITC 신청서류 개선(「조특법 시행령」 제100조의7) - 근로장려금 신청서와 신청명세서를 신청서로 통일하고, 증빙자료 제출을 최소화
2008. 1	○ 일선 세무서에 소득지원과(계) 신설
2008. 7	○ 지방청에 소득지원계 신설
2008. 12	○ 근로소득 증거자료 고시 ○ 근로장려금(EITC) 지원확대(「조특법」 제100조의3, 제100조의5) - 지급금액 최대 80만원에서 120만원으로 확대 - 18세 미만 자녀 2인 이상 분양에서 1인 이상 부양으로 조건 완화 - 무주택자에서 공시가격 5천만원 이하 1세대 1주택 허용

〈표 II-3〉의 계속

시기	내용
2009. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「근로장려세제(EITC)」 자영업자 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자영업자 확대적용은 2014년 소득분부터 적용</li> </ul> </li> <li>○ 근로장려금 지급대상 요건 중 금융재산 범위 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저축성 보험 추가</li> </ul> </li> <li>○ 근로장려금 신청방법 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합소득세 신고의무가 있는 근로장려금 신청자에 대한 요건 완화</li> <li>- 종합소득세 신고기한 내 근로장려금만 신청 후, 근로장려금 결정일까지 종합소득세 신고 이행하는 경우도 적용</li> </ul> </li> <li>○ 근로장려금 산정대상에서 제외되는 근로소득 범위 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업소득 유무와 상관없이 배우자, 직계존비속으로부터 받은 근로소득은 총급여액에서 제외</li> </ul> </li> </ul>
2011.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「근로장려세제(EITC)」 적용대상 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 18세 미만 부양자녀는 없으나 배우자가 있는 자 추가</li> </ul> </li> <li>○ 일부사업자에 대해 「근로장려세제(EITC)」 적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험모집인·방문판매원 등 일부사업자에게 근로장려금 조기지급</li> <li>- 2012년 1월 1일 이후 지급하는 근로장려금부터 적용</li> </ul> </li> <li>○ 「근로장려세제(EITC)」 수급요건 중 주택요건 완화 및 범정화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준시가 6천만원 이하 1주택자 포함</li> </ul> </li> <li>○ 근로장려금 총소득기준, 지급금액 조정 및 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총소득기준 1,300~2,500만원, 지급금액 70~200만원까지 상향 조정하되, 부양자녀 수에 따라 차등지원</li> <li>- 근로단가가 높은 고임금 근로자가 수급대상에 포함되는 사례를 방지하기 위해 총소득기준 환산규정 도입                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 단, 일용·기간제·단시간 근로자 등 취약층 근로자는 환산 규정 적용배제</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

자료: 『근로장려세제해설』(2009); 각 연도 『개정세법』

## 나. 2012년(현행 제도)

2011년 말 세법개정안에 제시된 제2차 「근로장려세제(EITC)」 확대 개편방안에 따라 2012년부터 「근로장려세제(EITC)」가 대폭 확대되었다(〈표 II-4〉와 〈표 II-5〉 참조). 기존 18세 미만 부양자녀 1인 이상 유배우자 가구로 한정되었던 근로장려금 대상자가 무자녀 가구로 확대 적용되었으며, 최저생계비 상승 등을 고려하여 근로장려금을 받을 수

## II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 35

있는 총소득 기준과 최대급여액도 상향 조정되었다. 다만, 출산장려를 위해 부양하는 자녀수에 따라 대상자의 소득상한과 최대급여액이 차등화하였다(부양자녀 없음: 연소득 1,700만원 미만, 최대급여액 120만원, 부양자녀 1인: 연소득 1,300만원 미만, 최대급여액 70만원, 부양자녀 2인: 연소득 2,100만원 미만, 최대급여액 170만원, 부양자녀 3인 이상: 연소득 2,500만원 미만, 최대급여액 200만원). 또한, 주택요건이 기존의 기준시가 5천만원 이하 소규모 주택에서 기준시가 6천만원 이하로 확대되었으며, 영세사업자인 보험모집인과 방문판매원이 적용대상에 포함되었다.

근로장려금 수급자로 선정되기 위해서는 총소득·배우자 및 부양자녀·주택·재산요건을 모두 만족해야 한다. 즉, 소득세 과세기간 중에 근로소득 또는 사업소득(보험모집, 방문판매에 한함)<sup>9)</sup>이 있는 가구는 배우자 및 부양자녀 요건, 연간 총소득 요건, 주택 요건 및 재산가액 요건을 모두 갖춘 경우 근로장려금을 신청할 수 있다. 다만, 국민기초생활보장급여(생계·주거·교육)를 3개월 이상 받은 자, 외국인, 다른 거주자의 부양자녀는 근로장려금을 신청할 수 없다.

요건을 모두 충족한 자는 매년 종합소득과세표준 확정신고 기한 내에 확정신고와 근로장려금 신청을 해야 한다. 이는 종합소득 신고기한 내에 근로장려금만 신청하고 근로장려금 결정일까지 종합소득 신고를 이행하는 경우도 포함된다. 신청방법은 주소지 관할 세무서, 근로장려세제 홈페이지, 휴대전화, 전화(ARS)이며 신청 후 3개월 내 지급 여부를 심사하여 지급이 결정되면 1개월 내에 신청한 계좌로 지급된다. 단, 확정신고를 하지 않아도 되는 자가 근로장려금을 신청하였거나 일용근로자가 급여액에 대하여 근로장려금을 신청한 경우는 종합소득과세표준 확정신고를 한 것으로 보아 근로장려금 신청이 가능하다.

근로장려금의 신청이 이루어지면, 관할 세무서장은 신청서 및 첨부서류 등을 참조하여 신청기한 경과 후 3개월 내(6~8월)에 심사과정을 거

9) 소득세법 제19조에 따른 사업소득 또는 동법 제20조의 규정에 따른 근로소득

처 지급액을 결정한다. 지급결정 후 30일 이내 급여지급 또는 거부 결정한 내용을 신청자에게 통지하며, 결정통지 후 9월 말까지 근로장려금을 지급하게 된다.

〈표 II-4〉 근로장려금 신청자격

요건	내용				
배우자 및 부양자녀 <sup>1)</sup>	- 배우자가 있고, 18세 미만의 부양자녀가 없음 - 배우자가 있고, 18세 미만의 부양자녀를 1인 이상 부양				
연간 총소득	- 전년도 연간 부부합산 총소득합계액이 부양자녀 수에 따라 정한 총소득기준금액 미만				
	부양자녀수	0명	1명	2명	3명 이상
	총소득기준금액	1,300만원	1,700만원	2,100만원	2,500만원
	- 총소득기준금액: 사업소득(보험모집 및 방문판매 제외), 기타소득은 소득금액을 합산, 이자·배당·근로소득과 사업소득 중 보험모집인 및 방문판매원 소득은 총수입금액을 합산				
주택	- 전년도 6월 1일 기준으로 세대원 전원이 무주택이거나 기준시가 6천만원 이하의 소규모주택을 한 채만 소유				
재산가액	- 전년도 6월 1일 기준으로 세대원 전원이 소유하고 있는 재산합계액이 1억원 미만 - 재산: 주택, 토지 및 건축물, 자동차, 전세금, 금융재산, 유가증권, 골프회원권, 부동산을 취득할 수 있는 권리 등				

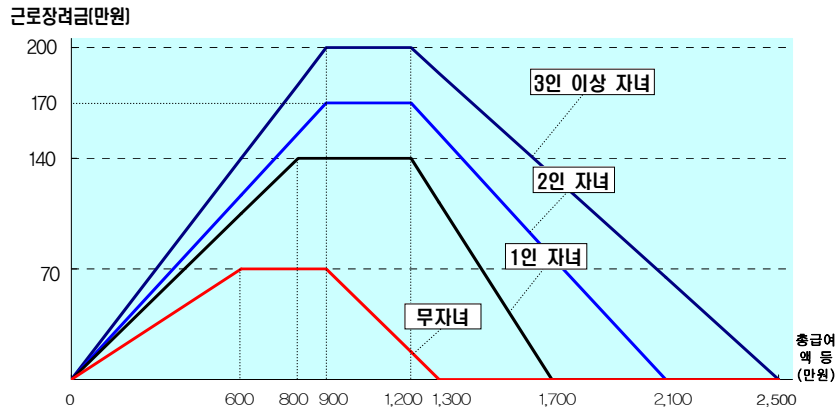
주: 1) 입양자 및 부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없는 일정한 경우 손자녀·형제자매를 포함하고, 중증장애인인 경우 연령제한을 적용받지 않으며 부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하여야 함  
 자료: 국세청 근로장려세제서비스(<http://www.eitc.go.kr>)

〈표 II-5〉 총소득기준 근로장려금 지급액(2012년)

구분	(단위: 만원)			
	무자녀 <sup>1)</sup>	1인 자녀	2인 자녀	3인 자녀
최대지급액	70	140	170	200
총소득기준	1,300	1,700	2,100	2,500
▪ 점증구간	0~600	0~800	0~900	0~900
▪ 평탄구간	600~900	800~1,200	900~1,200	900~1,200
▪ 점감구간	900~1,300	1,200~1,700	1,200~2,100	1,200~2,500

주: 1) 배우자가 있는 경우

[그림 II-3] 총소득기준 근로장려금 지급액(2012년)



<표 II-6> 근로장려금의 계산

배우자가 있으나 부양자녀가 없는 경우	근로장려금
· 0~600만원 미만	총급여액 × 7/60
· 600만원 이상~900만원 미만	70만원
· 900만원 이상~1,300만원 미만	(1,300만원 - 총급여액) × 7/40
부양자녀가 1명인 경우	근로장려금
· 0~800만원 미만	총급여액 × 7/40
· 800만원 이상~1,200만원 미만	140만원
· 1,200만원 이상~1,700만원 미만	(1,700만원 - 급여액) × 28/100
부양자녀가 2명인 경우	근로장려금
· 0~900만원 미만	총급여액 × 17/90
· 900만원 이상~1,200만원 미만	170만원
· 1,200만원 이상~2,100만원 미만	(2,100만원 - 총급여액) × 17/90
부양자녀가 3명 이상인 경우	근로장려금
· 0~900만원 미만	총급여액 × 2/9
· 900만원 이상~1,200만원 미만	200만원
· 1,200만원 이상~2,500만원 미만	(2,500만원 - 총급여액) × 2/13

주: 실제 근로장려금은 계산편의를 위해 근로장려금 산정표에 따라 지급하므로 위 산식에 의해 계산한 금액과 다소 차이가 있을 수 있음

### 3. 연도별 수급현황

#### 가. 2009년 수급현황

국세청은 2008년 처음 시행된 「근로장려세제(EITC)」의 전체 신청가구 72만 4천가구 중 81.5%인 59만 1천가구에 대해 4,537억원을 지급하였으며, 수급요건을 갖추지 못한 13만 3천가구(18.5%)는 지급대상에서 제외하였다. 신청안내 대상 79만 7천가구 중 약 90.9%인 72만 4천가구가 신청한 것으로 나타났다.

2009년 근로장려금을 지급받은 수급자는 전체 근로자가구의 5.4% 수준으로 가구당 평균지급액은 77만원 수준이며, 소득수준에 따라 최저 1만 5천원~최고 120만원까지 지급받았다. 가구당 평균급여액은 점증구간은 58만원, 평탄구간은 120만원, 점감구간은 64만원인데, 최대급여수준인 120만원을 지급받는 가구는 약 16만가구로 전체 지급자 가구의 27.9%이다.

수급자의 48.4%가 점증구간인 800만원 미만 구간에 분포하고 있으며, 평탄구간에는 27.9%, 점감구간에는 23.7%가 분포하고 있다.

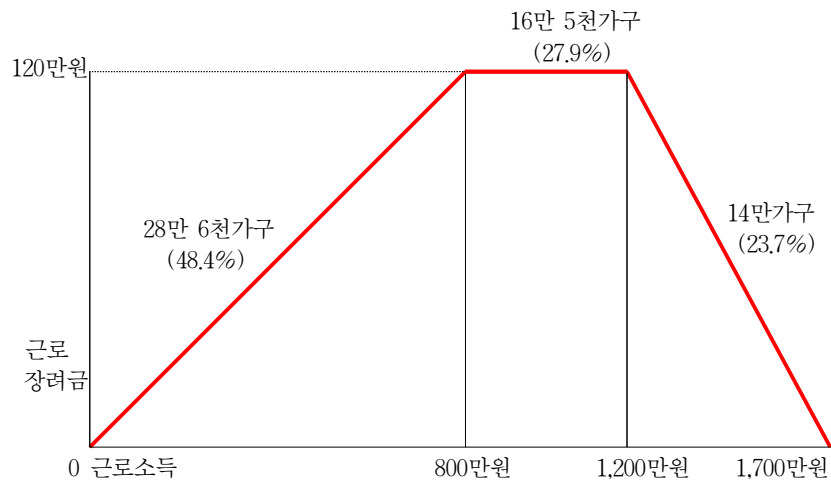
〈표 II-7〉 2009년도 수급자 분포

(단위: 가구, 백만원, %)

근로소득	전체	점 증 (800만원 미만)	평 탄 (1,200만원 미만)	점 감 (1,700만원 미만)
수급가구	590,720 (100)	285,952 (48.4)	164,581 (27.9)	140,187 (23.7)
지급금액	453,731 (100)	166,043 (36.6)	197,497 (43.5)	90,191 (19.9)
가구당 평균	77만원	58만원	120만원	64만원

주: ( ) 안 수치는 각 항목이 전체에서 차지하는 비율을 나타냄.  
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2010.

[그림 II-4] 2009년 근로소득 수급가구와 비율



근로장려금 수급자를 분석한 결과, 지역적으로 도시근로자가 많이 모여 있는 수도권에 전체 수급가구의 약 40%가 거주하는 것으로 나타났고, 주된 수급대상은 부부가구, 30~40대 젊은 가구, 부양자녀가 1명 이하인 자, 일용근로자, 제조 및 건설업종 종사자, 무주택가구자로 파악되었다. 특히 30~40대 가구 85.2%, 일용근로자 60.3%, 무주택가구는 79.4%로 대부분의 수급가구가 해당 유형에 포함되었다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-8〉 2009년도 근로장려금 지급현황

(단위: 가구, 백만원)

유형		가구 수	금액
2009년 총지급		590,720	453,731
지역별	<b>수도권</b>	<b>235,436</b>	<b>180,530</b>
	5대 광역시	128,530	99,580
	지방 8개도	227,754	173,621
성별	<b>남성</b>	<b>358,932</b>	<b>281,220</b>
	여성	231,788	172,511
세대유형별	<b>부부세대</b>	<b>455,443</b>	<b>350,796</b>
	단독세대	135,277	102,935
근로형태별	상용	234,769	197,776
	<b>일용</b>	<b>266,816</b>	<b>175,545</b>
	<b>중복(상용+일용)</b>	<b>89,135</b>	<b>80,410</b>
연령별	20세 미만	209	128
	20세 이상	43,438	33,079
	<b>30세 이상</b>	<b>243,427</b>	<b>187,401</b>
	<b>40세 이상</b>	<b>259,978</b>	<b>199,438</b>
	50세 이상	40,971	31,671
	60세 이상	2,697	2,014
근무업종별	농림어업	4,618	3,375
	광업	546	438
	<b>제조업</b>	<b>133,058</b>	<b>103,049</b>
	전기·가스·수도업	264	185
	<b>건설업</b>	<b>131,131</b>	<b>101,148</b>
	도소매업	86,237	66,444
	음식·숙박업	42,656	29,583
	운수·창고·통신업	40,389	33,256
	금융보험업	3,120	2,213
	부동산업	19,721	15,066
	임대및사업	59,184	43,442
	교육서비스업	4,872	3,645
	보건업	15,076	12,029
	기타	49,848	39,858

〈표 II-8〉의 계속

유형		가구 수	금액
부양자녀 인원별	1명	269,056	206,174
	<b>2명</b>	<b>271,736</b>	<b>209,495</b>
	3명	46,023	35,179
	4명	3,528	2,626
	5명 이상	377	257
주택 보유 여부별	<b>무</b>	<b>469,046</b>	<b>359,744</b>
	유(5천만원 이하)	121,674	93,987
총소득 <sup>1)</sup> 규모별	1백만원 미만	23,713	1,928
	1백만~2백만원	28,695	5,921
	2백만~3백만원	31,219	10,399
	3백만~4백만원	32,137	14,811
	4백만~5백만원	33,855	20,200
	5백만~8백만원	102,624	<b>88,832</b>
	8백만~10백만원	79,208	87,863
	10백만~12백만원	79,226	90,661
	<b>12백만~15백만원</b>	<b>115,300</b>	<b>106,021</b>
	15백만~17백만원	64,743	27,095
총급여액 <sup>1)</sup> 규모별	1백만원 미만	38,899	3,071
	1백만~2백만원	38,387	8,764
	2백만~3백만원	37,183	13,950
	3백만~4백만원	35,819	18,813
	4백만~5백만원	36,256	24,603
	5백만~8백만원	<b>102,124</b>	<b>100,101</b>
	8백만~10백만원	78,372	94,046
	10백만~12백만원	73,930	88,715
	<b>12백만~15백만원</b>	100,939	88,432
	15백만~17백만원	48,811	13,236

주: 1) 신청자와 배우자의 연간 총소득 및 총급여 합계를 의미함  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2010.

## 나. 2010년 수급현황

2009년 소득분에 대한 2010년의 근로장려금은 2010년 5월 근로장려금을 신청한 67만 5천가구 중 약 83.8%인 56만 6천가구에 대해 4,369억 원이 지급되었다. 나머지 10만 9천가구(신청가구의 16.1%)는 수급요건을 충족하지 못하여 지급대상에서 제외되었다. 1가구당 평균지급액은 전년과 같은 77만원 수준이며, 가구당 평균급여액은 점증구간은 58만원, 평탄구간은 120만원, 점감구간은 64만원으로 2009년도와 거의 동일하다. 최대급여수준인 120만원을 지급받는 가구는 약 15만 9천가구로 전체 수급자가구의 28.1%를 차지한다. 수급자의 47.3%가 점증구간인 800만원 미만 구간에 분포하고 있으며, 평탄구간에는 28.1%, 점감구간에는 24.6%가 분포한다.

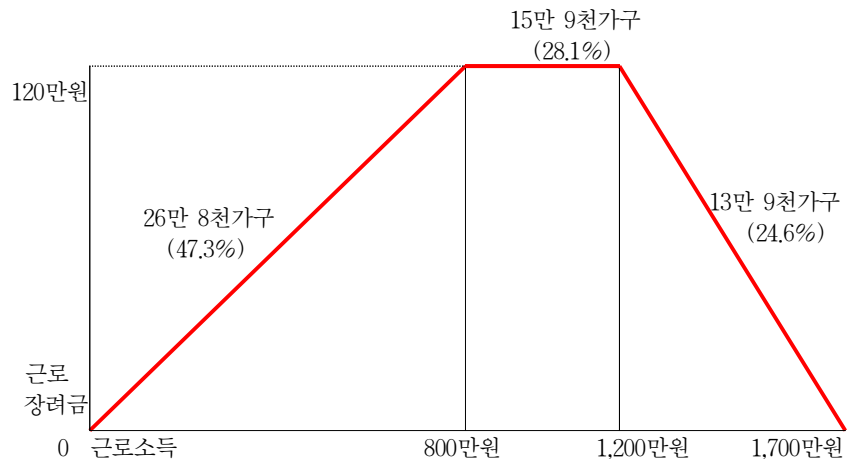
〈표 II-9〉 2010년도 수급자 분포

(단위: 가구, 백만원, %)

근로소득	전 체	점 증 (800만원 미만)	평 탄 (1,200만원 미만)	점 감 (1,700만원 미만)
수급가구	566,080 (100)	267,647 (47.3)	159,107 (28.1)	139,326 (24.6)
지급금액	436,903 (100)	156,760 (35.9)	190,928 (43.7)	89,215 (20.4)
가구당 평균	77만원	58만원	120만원	64만원

주: ( ) 안 수치는 각 항목이 전체에서 차지하는 비율을 나타냄.  
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011.

[그림 II-5] 2010년 근로소득 수급가구와 비율



수급자의 특징을 보면 무주택인 30~40대 젊은 부부가구와 일용근로자 가구가 주된 수급대상으로 나타나며, 지역적으로는 수도권에 가장 많이 분포한다. 무주택 가구가 79.8%, 30~40대 가구가 84.2%, 부부가구 76.0%, 일용근로자 가구가 59.7%를 차지하며, 지역적으로는 서울, 경기 등 수도권에 전체 수급자의 40.6%가 분포하고 있다.

2009년도 수급자 중 2010년에도 근로장려금을 받은 가구는 약 44.8%인 26만 5천가구이며, 나머지 32만 6천가구는 2010년 수급대상에서 제외되었다. 이들 가구 중 총소득(1,700만원 미만)이 증가하여 제외된 가구가 전체 제외가구의 43.8%인 14만 3천가구로 가장 많다.

〈표 II-10〉 2010년도 근로장려금 지급현황

(단위: 가구, 백만원)

유형		가구 수	금액
2010년 총지급		566,080	436,903
지역별	<b>수도권</b>	<b>229,576</b>	<b>176,615</b>
	5대 광역시	123,227	96,187
	지방 8개도	213,277	164,101
성별	<b>남성</b>	<b>333,059</b>	<b>261,800</b>
	여성	233,021	175,103
세대유형별	<b>부부세대</b>	430,438	332,928
	단독세대	135,642	103,975
근로형태별	상용	228,031	191,038
	<b>일용</b>	<b>247,391</b>	<b>166,646</b>
	<b>중복(상용+일용)</b>	<b>71,876</b>	<b>62,959</b>
	기타(증거서류 제출자)	18,782	16,260
연령별	20세 미만	173	90
	20세 이상	39,885	30,248
	<b>30세 이상</b>	<b>222,864</b>	<b>172,009</b>
	<b>40세 이상</b>	<b>253,781</b>	<b>196,071</b>
	50세 이상	45,667	35,643
	60세 이상	3,710	2,842
근무업종별	농림어업	4,694	3,480
	광업	514	412
	<b>제조업</b>	<b>121,223</b>	<b>93,153</b>
	전기·가스·수도업	284	213
	<b>건설업</b>	<b>116,445</b>	<b>89,723</b>
	도소매업	83,180	64,555
	음식·숙박업	39,712	28,240
	운수·창고·통신업	36,199	30,291
	금융보험업	2,984	2,142
	부동산업	29,765	23,699
	임대및사업	57,624	42,401
	교육서비스업	4,553	3,412
	보건업	16,174	12,540
	기타	52,729	42,642

II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 45

〈표 II-10〉의 계속

유형		가구 수	금액
부양자녀 인원별	<b>1명</b>	<b>267,378</b>	<b>206,236</b>
	2명	251,886	194,877
	3명	43,141	33,019
	4명	3,273	2,464
	5명 이상	402	307
	주택 보유 여부별	<b>무</b>	<b>451,620</b>
유(5천만원 이하)		114,460	88,325
총소득 <sup>1)</sup> 규모별	1백만원 미만	20,689	1,575
	1백만~2백만원	25,572	5,212
	2백만~3백만원	28,404	9,417
	3백만~4백만원	29,571	13,584
	4백만~5백만원	30,531	18,095
	5백만~8백만원	98,345	84,568
	8백만~10백만원	73,903	81,372
	10백만~12백만원	79,704	90,954
	<b>12백만~15백만원</b>	<b>114,565</b>	<b>105,477</b>
	15백만~17백만원	64,796	26,649
총급여액 <sup>1)</sup> 규모별	1백만원 미만	35,757	2,783
	1백만~2백만원	34,956	7,989
	2백만~3백만원	34,641	13,035
	3백만~4백만원	33,269	17,487
	4백만~5백만원	33,121	22,494
	5백만~8백만원	98,439	96,017
	8백만~10백만원	71,847	86,216
	10백만~12백만원	74,534	89,440
	<b>12백만~15백만원</b>	<b>100,334</b>	<b>88,223</b>
	15백만~17백만원	49,182	13,219

주: 1) 신청자와 배우자의 연간 총소득 및 총급여 합계를 의미함.  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011.

### 다. 2011년 수급현황

2011년에는 근로장려금을 신청한 66만 7천가구 중 52만 2천가구에 대해 4,020억원이 지급되었다. 지급대상에서 제외된 가구는 14만 5천가구로 신청자의 21.8%를 차지하였고, 주요 제외사유는 재산(44.1%), 총소득(17.9%), 주택(16.6%) 요건을 미충족한 것으로 파악되었다. 1가구당 평균수급액은 전년과 같은 77만원이며, 근로소득 수준에 따라 1만 5천 원부터 최대 120만원까지 지급되었다. 가구당 평균급여액은 점증구간에서 58만원, 평탄구간에서 120만원, 점감구간에서 64만원으로 2009, 2010년도와 거의 동일하며, 점증구간인 800만원 미만의 구간에 분포하고 있는 수급자가 46.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 최대급여수준인 120만원을 지급받는 가구는 약 14만 5천가구로 전체 수급자가구의 27.9%를 차지한다.

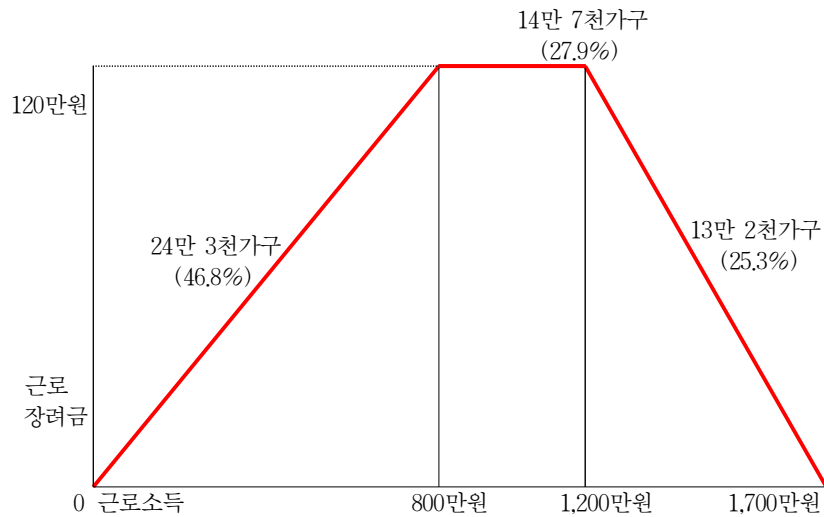
〈표 II-11〉 2011년도 수급자 분포

(단위: 가구, 백만원, %)

구 분	전 체	점 증 (800만원 미만)	평 탄 (1,200만원 미만)	점 감 (1,700만원 미만)
수급가구	522,098 (100)	243,307 (46.8)	147,032 (27.9)	131,759 (25.3)
지급금액	402,003 (100)	141,190 (35.1)	176,438 (43.8)	84,375 (20.9)
가구당 평균	77만원	58만원	120만원	64만원

주: ( ) 안 수치는 각 항목이 전체에서 차지하는 비율을 나타냄.  
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011.

[그림 II-6] 2011년 근로소득 수급가구와 비율



2011년 처음으로 수급한 가구는 21만 5천가구로 41.5%를 차지하고 있으며, 집행 후 2회 수급한 가구는 30.6%인 15만 9천가구, 3회 연속으로 받은 가구는 14만 5천가구로 27.9%를 차지하고 있다. 수급대상의 현황을 살펴보면, 무주택가구 81.2%, 30~40대의 젊은층 가구 83.5%, 일용근로자 가구 59.4%로 나타나 주된 수급대상임을 알 수 있다. 지역별로는 수도권에 수급자의 39.7%가 분포하고 있는 것으로 나타났는데, 16개 시·도 중 경기 11만 1천가구인 21.2%, 서울 6만 8천가구인 13.1%, 인천 2만 8천가구인 5.4%를 차지한다.

〈표 II-12〉 2011년도 근로장려금 지급현황

(단위: 가구, 백만원)

유형		가구 수	금액
2011년 총지급		522,098	402,003
지역별	<b>수도권</b>	<b>207,259</b>	<b>159,378</b>
	5대 광역시	113,049	87,672
	지방 8개도	201,790	154,953
성별	<b>남성</b>	<b>298,367</b>	<b>234,134</b>
	여성	223,731	167,869
세대유형별	<b>부부세대</b>	<b>385,159</b>	<b>297,198</b>
	단독세대	136,939	104,805
근로형태별	상용	211,902	177,253
	<b>일용</b>	<b>221,435</b>	<b>148,391</b>
	<b>중복(상용+일용)</b>	<b>68,649</b>	<b>59,549</b>
	기타(증거서류 제출자)	20,112	16,810
연령별	20세 미만	257	131
	20세 이상	34,399	25,848
	<b>30세 이상</b>	<b>197,171</b>	<b>152,453</b>
	<b>40세 이상</b>	<b>238,652</b>	<b>183,600</b>
	50세 이상	48,047	37,264
	60세 이상	3,572	2,707
근무업종별	농림어업	4,319	3,199
	광업	395	298
	<b>제조업</b>	<b>108,239</b>	<b>82,745</b>
	전기·가스·수도업	205	155
	<b>건설업</b>	<b>103,082</b>	<b>79,286</b>
	도소매업	78,397	61,144
	음식·숙박업	36,364	26,176
	운수·창고·통신업	32,320	27,340
	금융보험업	2,890	2,044
	부동산업	24,739	18,642
	임대및사업	56,108	41,016
	교육서비스업	4,245	3,227
	보건업	17,102	13,176
기타	53,693	43,555	
부양자녀 인원별	<b>1명</b>	<b>256,423</b>	<b>196,789</b>
	2명	222,227	171,836
	3명	39,818	30,635
	4명	3,204	2,422
	5명 이상	426	321

〈표 II-12〉의 계속

유형		가구 수	금액
주택 보유 여부별	무	424,009	326,885
	유(5천만원 이하)	98,089	75,118
총소득 <sup>1)</sup> 규모별	1백만원 미만	19,231	1,466
	1백만~2백만원	23,382	4,787
	2백만~3백만원	25,786	8,547
	3백만~4백만원	27,169	12,448
	4백만~5백만원	27,895	16,442
	5백만~8백만원	87,854	75,117
	8백만~10백만원	67,046	73,620
	10백만~12백만원	73,637	83,993
	<b>12백만~15백만원</b>	<b>108,805</b>	<b>100,153</b>
	15백만~17백만원	61,293	25,430
총급여액 <sup>1)</sup> 규모별	1백만원 미만	33,415	2,605
	1백만~2백만원	32,193	7,366
	2백만~3백만원	31,725	11,934
	3백만~4백만원	30,922	16,248
	4백만~5백만원	29,944	20,316
	5백만~8백만원	87,276	85,321
	8백만~10백만원	65,071	78,088
	10백만~12백만원	69,396	83,276
	<b>12백만~15백만원</b>	<b>95,883</b>	<b>84,452</b>
	15백만~17백만원	46,273	12,397

주: 1) 신청자와 배우자의 연간 총소득 및 총급여 합계를 의미함  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011.

### 라. 2012년 수급현황

2012년 5월 근로소득자, 보험모집인, 방문판매원을 대상으로 하는 근로장려금(Earn ed Income Tax Credit: EITC)을 신청한 93만가구<sup>10)</sup>의 수급요건을 심사한 결과 심사가 완료된 91만 3천가구 중 73만 5천가구(전체 신청가구의 79%)에 대해 5,971억원을 지급하기로 결정하였다. 해

10) 93만가구 중 1만 7천가구는 소명자료 미제출 등으로 인하여 심사 중이므로, 2012년 근로장려금 수급자 현황(잠정치)에서 제외되었음을 유의하여야 함.

당 금액은 지난해보다 1,951억원(48.5%)이 증가한 규모이며, 1가구당 평균지급액도 81만원으로, 2011년 77만원에 비해 4만원이 증가하였다.

〈표 Ⅱ-13〉 근로장려금 지급액 증가

(단위: 천가구, 억원, %)

구분	2011년	2012년(잠정) <sup>1)</sup>	증가	증가율
가구	522	735	213	40.8
금액	4,020	5,971	1,951	48.5

주: 1) 소명자료 미제출 등으로 심사 중인 1만 7천가구 제외  
자료: 국세청, 보도자료(2012)

지역별 수급가구 수를 살펴보면, 도시근로자가 많이 모여 있는 수도권에 전체 수급가구의 39.6%가 거주하고, 시·도 기준으로는 경기도에 19.5%(14만 4천가구)로 최다, 울산이 1.6%(1만 2천가구)로 최소로 나타났다. 지역별 수급금액 또한 가구와 유사한 분포를 보였다. 2012년 주된 수급대상은 이전 연도와 비슷하였으며 30~40대 젊은 가구가 61.1%, 부부가구가 86.6%, 부양자녀가 1명 이하인 경우가 60.5%, 일용근로자 가구 62.2%, 무주택가구 74.9%로 파악되었다.

2012년 수급횟수별에 대한 통계수치를 살펴보면, 4년 연속 근로장려금 수급자가 8만 5천가구로 2012년 전체 수급자의 11.6%를 점유하는 것으로 나타났다. 반면, 전체 수급자의 약 57%가 신규수급자인데, 이는 「근로장려세제(EITC)」 집행 3년간 변하지 않았던 수급자 요건이 2012년 들어 대폭 개정됨에 따라 수급 대상자가 크게 확대된 데 기인한다고 판단된다.

II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 51

〈표 II-14〉 2012년도 근로장려금 지급현황

(단위: 천가구, %)

유형		가구 수 <sup>1)</sup>	비율 <sup>2)</sup>
2012년 총지급		735	100
지역별	<b>수도권</b>	<b>291</b>	<b>39.7</b>
	5대 광역시	172	21.7
	지방 8개도	272	38.7
성별	<b>남성</b>	<b>419</b>	<b>57.0</b>
	여성	316	43.0
세대유형별	<b>부부세대</b>	<b>637</b>	<b>86.6</b>
	단독세대	98	13.4
근로형태별	상용	259	35.2
	<b>일용</b>	<b>321</b>	<b>43.7</b>
	<b>중복(상용+일용)</b>	<b>136</b>	<b>18.5</b>
	보험+방관	19	2.6
연령별	20세 이상	23	3.1
	<b>30세 이상</b>	<b>178</b>	<b>24.3</b>
	<b>40세 이상</b>	<b>270</b>	<b>36.8</b>
	50세 이상	160	21.7
	60세 이상	104	14.1
근무업종별	<b>제조</b>	<b>137</b>	<b>18.6</b>
	<b>건설</b>	<b>142</b>	<b>19.3</b>
	판매	95	12.9
	사업서비스	150	20.4
	음식숙박	49	6.7
	운수창고	44	6.0
	기타	118	16.1
부양자녀 인원별	<b>0명 (배우자 有)</b>	<b>235</b>	<b>32.0</b>
	1명	210	28.6
	2명	234	31.8
	3명이상	56	7.6
주택 보유 여부별	<b>무주택</b>	<b>551</b>	<b>74.9</b>
	소형주택 (기준시가 6천만원 이하)	184	25.1
수급횟수별	<b>1회</b>	<b>416</b>	<b>56.6</b>
	2회	134	18.2
	3회	100	13.6
	4회	85	11.6

주: 1) 소명자료 미제출 등으로 심사 중인 1만 7천가구 제외

2) 현재 2012년 근로장려금 지급현황은 미확정되었으므로, 국세청의 보도자료에 의해 가구 수와 비율에 대한 수치만이 제공되었음.

자료: 국세청, 보도자료(2012)

#### 4. 연도별 수급현황 비교

##### 가. 수급자 및 지급액

「근로장려세제(EITC)」가 도입된 이후로 2011년까지 매년 수급자가 감소하여 2010년도에는 56만 6천가구에 4,369억원이, 2011년에는 52만 2천가구에 4,020억원이 지급되었다. 2011년까지 근로장려금 수급자가 감소한 것은 최저생계비 및 임금상승 등으로 가구당 소득이 증가하였음에도 수급요건을 동일하게 유지한 결과로 판단된다.<sup>11)</sup> 그러나 2012년에는 2011년 대비 지급대상이 21만 3천가구가 증가하여 그에 따라 1,951억원이 추가적으로 지급되었다. 이는 2012년 「근로장려세제(EITC)」의 개정으로 지급대상자에 보험모집인 및 방문판매원이 추가되고, 부양가구 수에 따라 근로장려금을 최대 200만원까지 차등적으로 지원하며, 무자녀에 대한 혜택 및 적용한도 소득 인상 등으로 지급대상자를 대폭 확대하여 나타난 결과라고 판단된다.

〈표 II-15〉 근로장려금 수급가구 및 지급액 증감(2009~2011)

(단위: 가구, 억원)

	2009	2010	2011	2012 <sup>1)</sup>
가구	590,720	566,080	522,098	735,000
(전년 대비 증감)	-	(-24,640)	(-43,982)	(+212,902)
금액	4,537	4,369	4,020	5,971
(전년 대비 증감)	-	(-168)	(-349)	(+1,951)

주: 1) 소명자료 미제출 등으로 심사 중인 1만 7천가구 제외  
자료: 국세청, 『국세통계연보』 및 보도자료

11) 4인 가족 연간 최저생계비는 2009년 1,592만원에서 2011년도에는 1,727만원으로 상승함.

II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 53

2009~2011년 사이 근로장려금 구간별 수급가구 수와 분포도상에서 유의미한 차이는 존재하지 않으며, 점증구간에 위치한 가구 수가 전체 수급자의 약 46% 이상으로 가장 높은 비중을 차지한다. 근로장려금 구간은 근로소득에 따라 정해지며, 점증구간의 경우 근로소득 800만원 미만으로 평탄 및 점감구간에 비하여 범위가 넓다. 즉, 점증·평탄·점감 구간에 속하는 근로소득 범위의 비율은 8:4:5로, 점증구간에 속하는 근로빈곤층이 혜택을 더 많이 받고 있다. 2012년에는 「근로장려세제(EITC)」의 개정으로 인하여 부양자녀 수 및 총급여액에 따라 근로장려금 산정구간이 4개로 세분화되었으므로 이전연도와 비교가 어렵다.

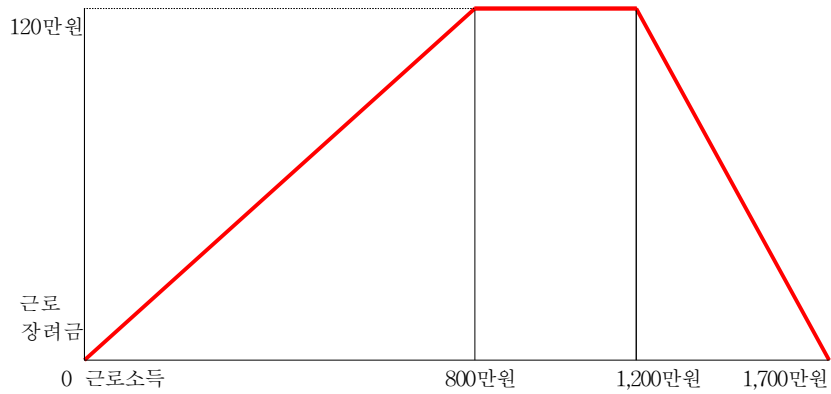
〈표 II-16〉 구간별 근로장려금 수급가구 및 지급금액 비율(2009~2011)

(단위: 가구, 백만원, %)

구분	전체	점증 (800만원 미만)	평탄 (1,200만원 미만)	점감 (1,700만원 미만)	
2009	가구	590,720 (100)	285,952 (48.4)	164,581 (27.9)	140,187 (23.7)
	금액	453,731 (100)	166,043 (36.6)	197,497 (43.5)	90,191 (19.9)
2010	가구	566,080 (100)	267,647 (47.3)	159,107 (28.1)	139,326 (24.6)
	금액	436,903 (100)	156,760 (35.9)	190,928 (43.7)	89,215 (20.4)
2011	가구	522,098 (100)	243,307 (46.8)	147,032 (27.9)	131,759 (25.3)
	금액	402,003 (100)	141,190 (35.1)	176,438 (43.8)	84,375 (20.9)

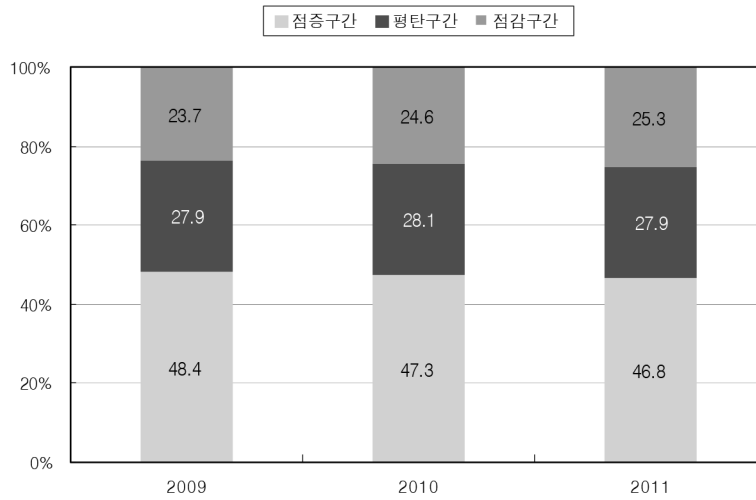
주: ( ) 안 수치는 각 항목이 전체에서 차지하는 비율을 나타냄  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

[그림 II-7] 「근로장려세제(EITC)」 적용 모형(2009~2011)



[그림 II-8] 구간별 근로장려금 수급가구 비중(2009~2011)

(단위: %)



2009~2011년 근로장려금의 구간별로 수급가구와 지급금액의 변화를 살펴보면, 점중구간의 수혜자가 평탄 및 점감구간의 수혜자에 비하여 감소폭이 크다는 것을 알 수 있다. 근로장려금 수급자에 대한 정보가 부재하므로 수급대상자의 소득변화에 대하여 정확히 알 수 없으나, 점

II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 55

증구간 대상자들이 타구간 대상자들에 비하여 구간이동이 잦을 것으로 예상된다. 1가구당 근로장려금 평균지급액은 3년간 약 77만원 수준으로 유지되고 있으며, 구간별 급여액도 거의 변화를 보이지 않는다(점증구간 약 58만원, 평탄구간 약 120만원, 점감구간 약 64만원).

〈표 II-17〉 구간별 근로장려금 증감 및 비율(2009~2011)

(단위: 가구, 백만원, 원, %)

	2009			2010			2011		
	가구	금액 (백만원)	가구당 (원)	가구	금액 (백만원)	가구당 (원)	가구	금액 (백만원)	가구당 (원)
전 체	590,720	453,731	768,098	566,080	436,903	771,804	522,098	402,003	769,976
전년 대비 증감	.	.	.	- 24,640 (- 4.17)	- 16,828 (- 3.71)	3,706 (0.48)	- 43,982 (- 7.77)	- 34,900 (- 7.99)	- 1,828 (- 0.24)
점 증	285,952	166,043	580,667	267,647	156,760	585,697	243,307	141,190	580,296
전년 대비 증감	.	.	.	- 18,305 (- 6.40)	- 9,283 (- 5.59)	5,029 (0.87)	- 24,340 (- 9.09)	- 15,570 (- 9.93)	- 5,401 (- 0.92)
평 탄	164,581	197,497	1,199,999	159,107	190,928	1,199,997	147,032	176,438	1,199,997
전년 대비 증감	.	.	.	- 5,474 (- 3.33)	- 6,569 (- 3.33)	- 2 (0.00)	- 12,075 (- 7.59)	- 14,490 (- 7.59)	0 (0.00)
점 감	140,187	90,191	643,362	139,326	89,215	640,333	131,759	84,375	640,374
전년 대비 증감	.	.	.	- 861 (- 0.61)	- 976 (- 1.08)	- 3,029 (- 0.47)	- 7,567 (- 5.43)	- 4,840 (- 5.43)	41 (0.01)

주: ( ) 안 수치는 전년 대비 증감률을 나타냄.  
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

나. 지급 비율

국세청은 매년 5월 근로장려금 신청을 받으며, 신청한 가구의 수급요건을 심사하여 9월까지 최종 지급대상자를 결정한다. 2009년 이후 신청 가구 중에서 수급가구 수가 차지하는 비율은 약 80%로 나타나, 일부를

제외하고 근로장려금을 신청한 가구는 대부분 혜택을 받고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-18〉 연도별 근로장려금 지급 비율

(단위: 가구, %)

	2009	2010	2011	2012 <sup>1)</sup>
신청가구	723,937	676,634	666,816	913,000
지급가구	590,720 (81.6)	566,080 (83.7)	522,098 (78.3)	735,000 (80.5)
미지급가구	133,217 (18.4)	110,554 (16.3)	144,718 (21.7)	178,000 (19.5)

주: 1. ( ) 안 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄.

1) 소명자료 미제출 등으로 심사 중인 1만 7천가구 제외

자료: 국세청, 『국세통계연보』 및 보도자료

#### 다. 지급대상 미충족 사유

수급요건을 충족하지 못하여 지급대상에서 제외된 신청자를 분석한 결과, 그 원인에 있어서 시행초기와 3차년도 사이에 큰 차이가 발생한다. 2009년에는 총소득요건(부부 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만)에 의해 탈락한 자가 36.1%를 차지하였으나, 2011년에는 그 비율이 17.9%로 크게 감소하였다. 반면, 주택요건(무주택 또는 기준시가 5천만원 이하 소규모주택 한 채 소유)을 충족하지 못하여 제외된 신청자 가구 비율은 2009년 8.3%에서 2011년 16.6%로 두 배 가까이 증가하였다. 2009~2011년 동안 재산요건(소규모 주택을 포함한 재산합계액 1억원 미만)을 충족하지 못하여 제외된 신청자 가구 비율이 가장 높았으며, 2009년 39.8%에서 2011년 44.1%로 4.3%p 더 증가하였다.

II. 「근로장려세제(EITC)」 개요 57

〈표 II-19〉 수급요건 미충족 사유별 비율

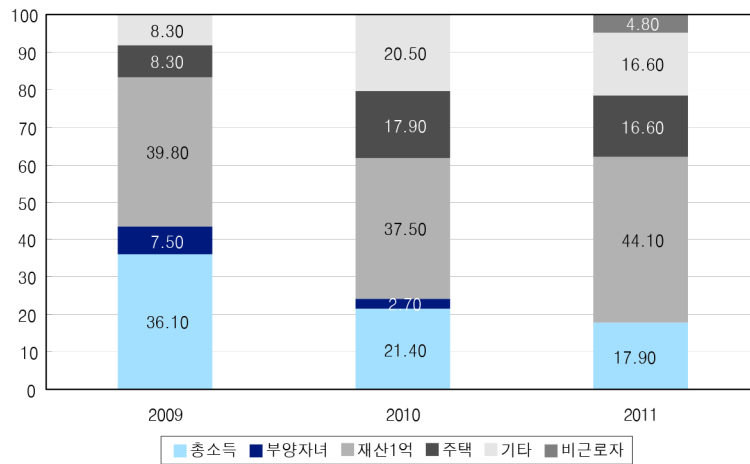
(단위: 천가구, %)

	합 계	총소득	부양자녀	재산 1억	주택	기타	비근로자
2009	133 (100)	48 (36.1)	10 (7.5)	53 (39.8)	11 (8.3)	11 (8.3)	-
2010	112 (100)	24 (21.4)	3 (2.7)	42 (37.5)	20 (17.9)	23 (20.5)	-
2011	145 (100)	26 (17.9)	-	64 (44.1)	24 (16.6)	24 (16.6)	7 (4.8)

주: 1. 비근로자: 방문판매원 및 학원강사, 자영사업자가 근로자로 오인하여 신청  
 2. 해당 값이 없거나 통계생산이 되지 않는 경우 '-' 로 표시함  
 3. ( ) 안 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄  
 자료: 국세청 보도자료

[그림 II-9] 수급요건 미충족 사유별 비중

(단위: %)



### 라. 지역별 분포

수급자 가구의 지역별 분포율은 연도별로 큰 차이가 없는 가운데 경기도 수급자의 비율이 가장 높고, 이어 서울과 부산이 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 2012년에 근로장려금 수급자가 급증하면서 타 지역에 비해 서울에 거주하는 수급가구 수가 가장 크게 증가하였다. 또한, 2009년 이후 지속적으로 서울·경기·인천의 수도권에 전체 수급자의 약 40%가 분포하고 있는 것으로 나타났다. 지역별 수급금액 또한 수급가구 분포와 유사하게 나타났다.

〈표 II-20〉 지역별 근로장려금 수급가구와 분포

(단위: 천가구, %)

구분	계	수도권			5대 광역시				
		서울	경기	인천	부산	대구	광주	대전	울산
2009년	591 (100)	80 (13.5)	124 (20.9)	32 (5.4)	42 (7.1)	33 (5.6)	24 (4.0)	20 (3.4)	10 (1.7)
2010년	566 (100)	76 (13.4)	122 (21.65)	32 (5.6)	40 (7.0)	32 (5.6)	23 (4.0)	19 (3.3)	10 (1.8)
2011년	522 (100)	68 (13.1)	111 (21.3)	58 (5.4)	35 (6.7)	29 (5.6)	21 (4.1)	18 (3.4)	9 (1.8)
2012년	735 (100)	105 (14.3)	144 (19.6)	42 (5.7)	57 (7.8)	43 (5.9)	35 (4.8)	25 (3.4)	12 (1.6)
		지방 8개도							
구분		강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2009년	22 (3.9)	23 (3.9)	27 (4.5)	32 (5.4)	31 (5.3)	38 (6.4)	42 (7.2)	11 (1.9)	
2010년	22 (3.9)	21 (3.7)	25 (4.4)	29 (5.1)	28 (4.9)	36 (6.4)	42 (7.3)	11 (1.9)	
2011년	21 (4.0)	20 (3.8)	23 (4.5)	26 (5.1)	27 (5.2)	34 (6.5)	39 (7.5)	10 (2.1)	
2012년	30 (4.1)	27 (3.7)	31 (4.2)	39 (5.3)	35 (4.8)	50 (6.8)	47 (6.4)	13 (1.8)	

자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

마. 가구구성 및 주택보유별 분포

수급가구의 구성을 보면, 단독가구에 비하여 부부가구가 차지하는 비율이 월등히 높으며, 2012년에는 단독가구 수가 이전 연도보다 약 4만 가구 감소한 것으로 나타났다. 수급자 중 전년도 6월 1일 기준으로 세대원 전원이 무주택자인 경우가 약 80%로 대부분을 차지하고 있으며, 연도별로 큰 차이가 나타나지 않는다.

〈표 II-21〉 가구구성별 수급자 분포

(단위: 천가구, %)

구 분	계	부부가구	단독가구 <sup>1)</sup>
2009년	591 (100)	455 (77.0)	135 (23.0)
2010년	566 (100)	430 (76.0)	136 (24.0)
2011년	522 (100)	385 (73.8)	137 (26.2)
2012년	735 (100)	637 (86.6)	98 (13.4)

주: 1. ( )의 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄.

1) 단독가구는 이혼, 사별 등으로 배우자가 없는 가구를 말함.

자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

〈표 II-22〉 주택보유 수급자 분포

(단위: 천가구, %)

구 분	계	무주택	1주택 보유
2009년	574 (100)	455 (79.3)	119 (20.7)
2010년	566 (100)	452 (79.9)	114 (20.1)
2011년	522 (100)	424 (81.2)	98 (18.8)
2012년	735 (100)	551 (74.9)	184 (25.1)

주: ( )의 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄.

자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

## 바. 연령별 분포

연령별로는 30대 미만의 수급자 비율은 점차적으로 감소하고 있는 반면, 40대 이상 구간에 해당하는 가구 수는 증가하였다. 특히, 2012년 수급요건 확대에 따라 60세 이상 노인 1인가구도 근로장려금 신청이 가능해졌기 때문에 60세 이상 수급자가 2011년에 비해 10만가구 증가한 10만 4천가구로 나타났다. 고령화 추세가 가속화됨에 따라 노년층의 근로장려금 신청규모는 앞으로 더욱 확대될 것으로 예상된다. 30~40대 젊은 가구가 전체 수급자 중 70~80%로 수급대상자의 대부분을 차지하고 있으며, 30대 미만의 수급자 비율은 2009년 7.4%에서 2011년 6.6%로 약간 감소하다가 2012년 3.1%로 절반 가까이 감소하였다.

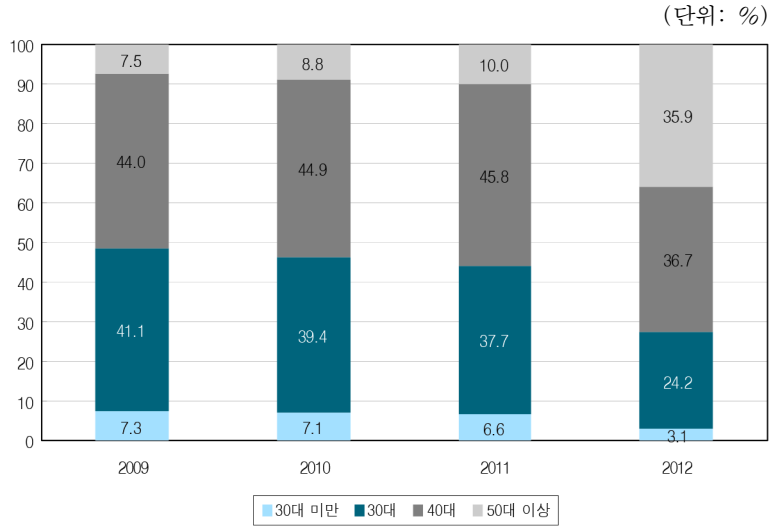
〈표 II-23〉 연령별 수급자 분포

(단위: 천가구, %)

구 분	계	30대 미만	30대	40대	50대	60대 이상
2009년	591 (100)	44 (7.4)	243 (41.1)	260 (44.0)	41 (7.0)	3 (0.5)
2010년	566 (100)	40 (7.1)	223 (39.4)	254 (44.9)	46 (8.1)	4 (0.7)
2011년	522 (100)	35 (6.6)	197 (37.7)	239 (45.8)	48 (9.2)	4 (0.8)
2012년	735 (100)	23 (3.1)	178 (24.2)	270 (36.7)	160 (21.8)	104 (14.1)

주: ( ) 안 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄.  
자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

[그림 II-10] 연령별 수급자 비중



### 사. 근로형태별 분포

근로형태별 근로장려금 수급자를 살펴보면, 주된 수급대상은 일용근로자로 전체의 약 60%를 차지하는 것으로 나타났다. 한편, 2012년부터 근로장려금 적용대상에 추가된 사업소득이 있는 보험모집인<sup>12)</sup> 및 방문판매원<sup>13)</sup> 수급가구는 1만 9천가구인 것으로 조사되었다. 「근로장려세제(EITC)」 대상 근로자와 마찬가지로 소득을 지급하는 사업자가 사업소득 지급명세서를 세무서에 제출하여야 근로장려금 수급요건의 충족 여부를 파악할 수 있기 때문에, 보험모집인 또는 방문판매원 수급가구가 확대되기 위하여 사업자의 성실신고가 선행되어야 한다.

12) 독립된 자격으로 보험가입자를 모집하고 실적에 따라 모집수당 등을 받는 자

13) 방문판매 등에 관한 법률에 의하여 방문판매업자를 대신하여 방문판매를 하고 그 실적에 따라 판매수당 등을 받는 자

〈표 II-24〉 근로형태별 수급자 분포

(단위: 천가구, %)

구 분	계	상용근로자	일용근로자 <sup>1)</sup>	보험+방관
2009년	591 (100)	235 (39.8)	356 (60.2)	-
2010년	566 (100)	228 (40.3)	338 (59.7)	-
2011년	522 (100)	212 (40.6)	310 (59.4)	-
2012년	735 (100)	259 (35.2)	457 (62.2)	19 (2.6)

주: 1. ( ) 안 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄.

1) 상용근로자+일용근로자의 형태로 중복된 경우와 기타(증거서류 제출자)에 대한 통계수치는 일용근로자로 처리함.

자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

### 아. 업종별 분포

근로업종별로 수급자 분포를 연도별로 비교해 보면, 4개 연도 모두 제조업 및 건설업 종사자는 전체의 약 40%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 업종의 특성상 근로장려금의 주된 수급대상인 일용근로자가 많이 포함되어 있기 때문이라고 판단된다.

〈표 II-25〉 근무업종별 수급자 분포

(단위: 천가구, %)

구 분	계	농림 어업	제조업	건설업	도소매	음식 숙박업	운수 창고업	사업 서비스	기타
2009년	591 (100)	5 (0.8)	133 (22.5)	131 (22.2)	86 (14.6)	43 (7.3)	40 (6.8)	102 (17.3)	51 (8.6)
2010년	566 (100)	5 (0.9)	121 (21.4)	116 (20.5)	83 (14.7)	38 (6.7)	36 (6.4)	111 (19.6)	54 (9.5)
2011년	522 (100)	4 (0.8)	108 (20.7)	103 (19.7)	78 (14.9)	36 (6.9)	32 (6.1)	105 (20.1)	54 (10.3)
2012년	735 (100)	- <sup>1)</sup>	137 (18.6)	142 (19.3)	95 (12.9)	49 (6.7)	44 (6.0)	150 (20.4)	118 (16.1)

주: 1. ( )의 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄.

1) 2012년 국세청에서 제공한 보도자료에 따르면 농림어업에 관한 통계수치가 따로 제공되지 않고 기타업종에 포함

자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

### 자. 부양자녀별 분포

수급가구의 부양자녀별 분포를 보면, 2009년에는 자녀 2인 가구의 비율이 46%로 가장 높았으나, 2010년과 2011년에는 자녀 1인 가구의 비율이 가장 높게 나타났다. 2012년에는 무자녀 부부가구까지 대상자를 확대함으로 인하여, 23만 5천가구(32.0%)의 무자녀 부부가구가 추가로 혜택을 받게 되었으며 그 비율이 가장 높다.

〈표 II-26〉 부양자녀별 수급자 분포

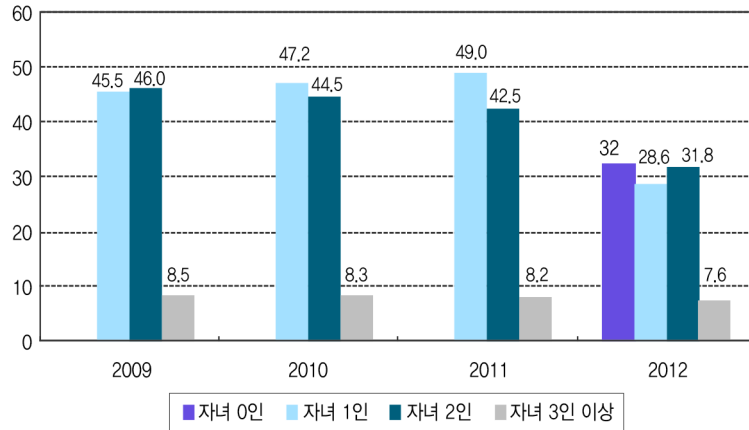
(단위: 천가구, %)

구 분	계	자녀 0명 (배우자 有)	자녀 1인	자녀 2인	자녀 3인 이상
2009년	591 (100)	-	269 (45.5)	272 (46.0)	49 (8.5)
2010년	566 (100)	-	267 (47.2)	252 (44.5)	47 (8.3)
2011년	522 (100)	-	256 (49.0)	222 (42.5)	43 (8.2)
2012년	735 (100)	235 (32.0)	210 (28.6)	234 (31.8)	56 (7.6)

주: ( ) 안 수치는 각 항목이 차지하는 비율을 나타냄  
 자료: 국세청, 보도자료 및 『국세통계연보』 각 연도

[그림 II-11] 부양자녀별 수급자 비중

(단위: %)



#### 차. 수급횟수별 분포

2012년 근로장려금 신청자격 요건이 완화됨에 따라 신규수급자는 41만 6천가구로 전체의 56.6% 비중을 차지하였고, 2009년 이후 4년 연속 수급자는 8만 5천가구로 11.6%를 점유하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 II-27〉 수급횟수별 수급자 분포

(단위: 천가구, %)

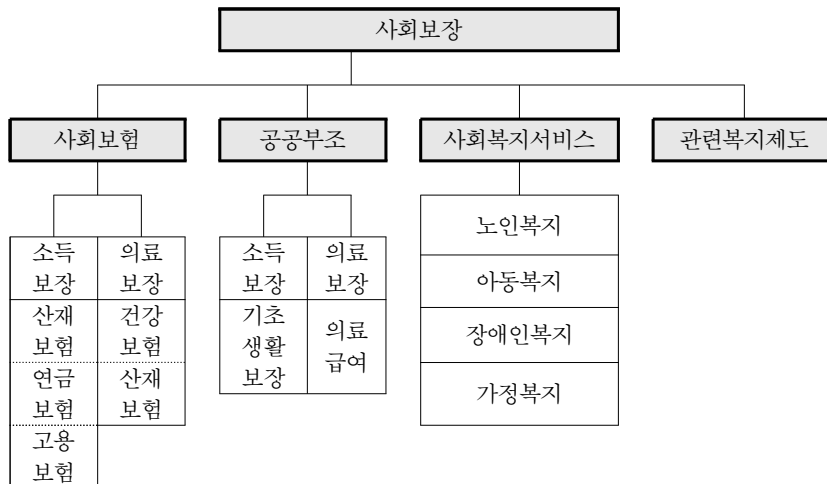
구분	계	1회	2회	3회	4회
가구	735	416	134	100	85
비율	100.0	56.6	18.2	13.6	11.6

자료: 국세청 보도자료(2012)

### Ⅲ. 사회보험제도

우리나라 『사회보장기본법』 제3조 제1호에 의하면, 사회보장(Social Security)이란, “질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도”라 규정되어 있다. 사회보험은 사회보장수단 중 하나로서, 국가가 사회정책을 수행하기 위해서 보험의 원리와 방식을 도입하여 만든 사회경제제도이다. 사회보험제도는 국민에게 발생한 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도이다. 사회보험은 사회의 연대성과 강제성이 적용되며, 민간보험과는 다른 주요한 특성을 여러 가지 측면에서 갖고 있다.

[그림 Ⅲ-1] 우리나라 사회보장제도



자료: 4대사회보험 정보연계센터(<http://www.4insure.or.kr/>)

〈표 III-1〉 사회보험과 민간보험의 차이

구분	사회보험	민간보험
제도의 목적	최저생계 또는 의료보장	개인적 필요에 따른 보장
보험가입	강제	임의
부양성	국가 또는 사회부양성	없음
수급권	법적 수급권	계약적 수급권
독점/경쟁	정부 및 공공기관의 독점	자유경쟁
공동부담 여부	공동부담의 원칙	본인부담 위주
재원부담	능력비례부담	개인의 선택
보험료 부담방식	주로 정률제	주로 소득정률제
보험료 수준	위험률 상당 이하 요율	경험률
보험자의 위험선택	불필요	필요
급여 수준	균등급여	기여비례
인플레이션 대책	가능	취약
보험사고대상	인보험	인, 物보험
성격	집단보험	개별보험

자료: 두루누리사회보험 홈페이지(<http://insurancesupport.or.kr/>)

## 1. 4대 사회보험

### 가. 개요

우리나라의 사회보험제도는 소득보장 및 의료보장을 목적으로 크게 4가지로 구성되어 있다. 즉, 사회보험제도의 종류는 폐질·사망·노령 등에 대한 연금보험, 실업에 대한 고용보험, 질병과 부상에 대한 건강보험 및 업무상의 재해에 대한 산업재해보상보험이 존재하고 있으며, 이를 4대 사회보험이라고 한다.

〈표 III-2〉 4대 사회보험 주요 특성

	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험	
사회위험	빈곤, 노령	질병	실업	산재해	
개시연도	1988년 1월	1977년 6월 (노인장기요양보험 2008.7.1 실시)	1995년 7월	1964년 7월	
근거법	국민연금법	국민건강보험법	고용보험법	산재해 보상보험법	
기본성격	소득보장· 장기보험	의료보장· 단기보험	실업고용· 중기보험	산재보상· 단기보험	
관리대상	18~59세 전 국민 (사업장/지역)	전 국민 (사업장/지역)	사업장	사업장	
관리단위	개인별 관리	세대별 관리	사업장별 관리	사업장별 관리	
가입대상	1인 이상 사업장 국내거주 18~59세 국민	1인 이상 사업장 의료급여 수급권자 제외한 전 국민	1인 이상 사업장 임금근로자	1인 이상 사업장 임금근로자	
적용 제외 (일부)	- 주 15시간 미만 - 일용근로자 <sup>1)</sup> (1개월 미만 고용) *지역가입은 가능	- 주 15시간 미만 - 일용근로자 <sup>1)</sup> (1개월 미만 고용) *지역가입은 가능	- 주 15시간 미만 - 65세 이상인 자 - 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국직원 등	- 주 15시간 미만 - 보험실계사, 콘 크리트믹스트 럭 운전자, 학 습지 교사, 골 프장 캐디	
보험료 부과기준 <sup>2)</sup>	과세근로소득 (기준 소득월액)	과세근로소득 (보수월액)	과세근로소득 (보수월액)	과세근로소득 (보수월액)	
범위	상한 선	389만원	7,810만원	-	-
	하한 선	24만원	28만원	-	-
보험 료율	사업 주	4.5%	2.90%	0.55%	0.6~36.0% 평균 1.77%
	근로 자	4.5%	2.90%	0.55%	-
급여제한 요건	10년 미만 가입 (일시금 지급)	6개월 이상 체납	180일 미만 가입	없음	
국고지원 (10년)	100억원 (운영비)	49,753억원 (보험료 예상수입액의 20%+운영비)	102억원 (운영비)	92억원 (운영비)	
관리기관	국민연금공단	건강보험공단	근로복지공단	근로복지공단	

주: 1) 「소득세법 시행령」 제20조의 일용근로자와 다른 개념임. 따라서 세법상 일용근로자는 통상 3개월 미만 고용자를 의미함.

2) 4대보험 징수통합을 위해 2011년부터 고용·산재보험료 산정기준이 임금총액에서 과세근로소득(보수월액)으로 변경됨.

자료: 유경준 외(2012), 4대사회보험 정보연계센터(www.4insure.or.kr) 참조

## 나. 보험료 적용대상

### 1) 국민연금<sup>14)</sup>

국민연금의 가입유형은 크게 사업장과 가입자로 나누어지며, 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 세분화된다.

〈표 Ⅲ-3〉 국민연금 가입자 유형

구분	국민연금법	내용
사업장	제3조	- 근로자를 사용하는 사업소 및 사무소를 말하며, 사업소, 영업소, 사무소, 점포, 공장 등 근로자를 사용하는 곳 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사업장 상호간에 본점과 지점, 대리점 또는 출장소 등의 관계에 있고, 그 사업경영이 일체로 되어 있는 경우에는 이를 하나의 사업장으로 봄</li> </ul>
사업장 가입자	제8조	- 국민연계에 가입된 사업장의 18세 이상 60세 미만의 사용자 및 근로자로서 국민연계에 가입된 자 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장 또는 주한외국기관으로서 1인 이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장에서 근무하는 18세 이상 60세 미만의 사용자와 근로자는 당연히 사업장가입자가 됨</li> <li>▪ 지역가입자가 사업장에 취업하면 자동적으로 사업장가입자가 되고, 지역가입자 자격은 상실됨</li> </ul>
지역 가입자	제9조	- 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로서 사업장가입자가 아닌 사람 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 다른 공적연금에서 퇴직연금(일시금), 장애연금을 받는 퇴직연금 등 수급권자, 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 소득활동에 종사하지 않는 사업장가입자 등의 배우자 및 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자 제외</li> </ul>
임의 가입자	제10조	- 사업장가입자와 지역가입자가 될 수 없는 사람 중 60세 이전에 본인의 희망에 의해 가입신청을 한 자 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 다른 공적연금에서 퇴직연금(일시금), 장애연금을 받는 퇴직연금 등 수급권자, 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 소득활동에 종사하지 않는 사업장가입자 등의 배우자 및 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자는 가입을 희망하는 경우 가능</li> </ul>
임의계속 가입자	제13조	- 가입기간이 20년 미만인 가입자가 60세 도달로 국민연금 가입자 자격을 상실하였으나, 가입기간이 부족하여 연금을 받지 못하거나 가입기간을 연장하여 더 많은 연금을 받고자 원할 경우 65세에 달할 때까지 신청가능

자료: 국민연금공단 홈페이지(www.nps.or.kr) 참조

14) 국민연금공단 홈페이지(www.nps.or.kr) 참조

당연적용사업장은 국민연금법에 의하여 국민연금에 의무적으로 가입해야 되는 사업장<sup>15)</sup>을 말하며, 사업장에 해당되는지 여부는 그 사업장의 근로자 수를 기준으로 하기 때문에 1인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업장은 의무가입 대상이 된다.

당연적용사업장의 사용자와 근로자는 모두 국민연금에 가입하여야 하며, 외국인 근로자도 가입요건에 해당될 경우 가입신고를 하여야 한다. 이와 같이 당연적용사업장으로 국민연금에 가입된 사람들을 사업장 가입자라고 한다. 이들은 근로계약 여부 또는 근로계약 내용과 관계없이 고용기간이 1개월 이상이고, 근로시간이 월 60시간이거나 주당 평균 15시간 이상인 경우에는 가입대상에 해당한다.

그러나 건설일용근로자의 경우, 연금·건강보험료의 사후정산제도가 마련되면서 건설현장 일용직근로자에 대한 사업장가입 적용이 이루어지게 되었다. 건설현장별 사업장 적용을 원칙으로 하며, 사업장 적용단위를 본사 및 일반근로자와 구분하여 건설현장의 건설일용직만을 대상으로 사업장 분리적용을 한다. 이로써 건설현장의 일용근로자가 한 달에 20일 이상 일하면 국민연금의 혜택을 받을 수 있게 되었다.

사업장가입자가 아닌 자로 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민이면 당연히 지역가입자가 되어야 하나, 기초생활수급자 등 지역가입자 가입대상에서 제외되는 경우에 해당하지 않아야 한다.

---

15) 근로자를 사용하는 사업소 및 사무소로서, 민법·상법상의 개인이나 법인, 특별법상의 법인체 여부, 영리 비영리 여부를 불문하며, 국가 지방자치단체, 학교는 물론, 국내에서 영업중인 외국인회사, 대사관 등 주한외국기관으로서 1인 이상의 근로자를 사용하는 경우와 대표이사 1인만 있는 법인사업장도 포함

〈표 III-4〉 국민연금 가입대상 제외

구분	내용
가입대상 제외 <sup>1)</sup>	<p>① 「공무원연금법」, 「군인연금법」 및 「사립학교교직원연금법」을 적용받는 공무원, 군인 및 사립학교 교직원</p> <p>② 노령연금수급권을 취득한 자 중 60세 미만의 특수직종근로자</p> <p>③ 조기노령연금 수급권을 취득한 자 - 소득있는 업무에 종사하게 되어 그 지급이 정지중인 자는 가입대상</p>
사업장 가입자 제외 <sup>2)</sup>	<p>① 공무원연금법·사립학교교직원연금법 또는 별정우체국법에 의한 퇴직연금·장해연금 또는 퇴직연금일시금 수급권을 취득하거나 군인연금법에 의한 퇴역연금·상이연금 또는 퇴역연금일시금의 수급권을 취득한 자 - 퇴직연금등수급권자가 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제8조에 따라 연계 신청을 한 경우에는 사업장 가입 대상</p> <p>② 만 18세 미만이거나 만 60세 이상인 사용자 및 근로자 - 18세 미만의 근로자로서 본인이 희망하는 경우 사용자의 동의를 얻어 가입할 수 있음</p> <p>③ 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자는 본인의 희망에 따라 사업장가입자가 되지 아니할 수 있음</p> <p>④ 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자 - 1개월 이상 계속 사용되는 경우에는 근로자에 포함</p> <p>⑤ 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자</p> <p>⑥ 1개월 동안의 근로시간이 60시간(주당 평균 15시간) 미만인 단시간근로자 - 해당 단시간근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서, 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람은 포함 가. 「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간강사(대학시간강사)나, 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람</p>
지역가입자 제외 <sup>3)</sup>	<p>① 사업장가입자</p> <p>② 다음 중 어느 하나에 해당하는 자의 배우자로서 별도의 소득이 없는 자 - 국민연금 가입 대상에서 제외되는 자 - 사업장가입자, 지역가입자 및 임의계속가입자 - 별정우체국 직원 - 노령연금 수급권자 및 퇴직연금등수급권자</p> <p>③ 퇴직연금 등 수급권자: 공무원연금법·사립학교교직원연금법 또는 별정우체국법에 의한 퇴직연금장해연금 또는 퇴직연금일시금이나 군인연금법에 의한 퇴역연금·상이연금 또는 퇴역연금일시금의 수급권을 취득한 자(퇴직연금공제일시금 및 조기퇴직연금 수급권자 포함) - 퇴직일시금 및 유족연금 수급권자와 독립유공자 예우에 관한 법률, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 고엽제 후유의증환자 지원 등에 관한 법률 등에 의한 국가보훈연금수급권자는 해당되지 않음</p> <p>④ 18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군 복무 등의 이유로 소득이 없는 자(연금보험료를 납부한 사실이 있는 자는 제외)</p> <p>⑤ 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자</p> <p>⑥ 1년 이상 행방불명된 자(주민등록이 말소된 자에 한함)</p>

주: 1) 「국민연금법」 제6조

2) 「국민연금법」 제8조

3) 「국민연금법」 제9조

자료: 국민연금공단 홈페이지(www.nps.or.kr) 참조

2) 건강보험<sup>16)</sup>

건강보험은 크게 직장보험과 지역보험으로 구분되며, 그에 따라 직장가입자와 지역가입자로 적용 대상자를 정하고 있다. 직장보험은 근로를 제공하고 그 대가로 지급받는 임금소득에 의하여 주로 생계를 유지하는 임금소득자와 그 가족이 대상이 되며, 지역보험은 자신이 스스로 종사·운영하는 사업에서 생기는 소득에 의하여 주로 생계를 유지하는 자영업자 등이 대상이 된다. 따라서 직장가입자는 사업자의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원, 그리고 그 피부양자로 구성되고, 지역가입자는 직장가입자와 피부양자를 제외한 농어민, 도시자영업자 등 지역주민이 포함된다.

〈표 III-5〉 건강보험 가입대상 제외

구분	내용
건강보험 적용대상에서 제외되는 자 <sup>1)</sup>	① 의료급여법에 의하여 의료급여를 받는 자 ② 독립유공자예우에관한법률과 국가유공자등예우및지원에관한법률에 의하여 의료보호를 받는 자
직장가입자 제외 <sup>2)</sup>	① 1월 미만의 기간 동안 고용되는 일용근로자 ② 병역법의 규정에 의한 현역병(지원에 의하지 아니하고 임용된 하사 포함), 전환복무된 사람 및 무관후보생 ③ 선거에 당선되어 취임하는 공무원으로서 매월 보수 또는 보수에 준하는 급료를 받지 아니하는 사람 ④ 비상근 근로자 또는 1개월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자 ⑤ 비상근 교직원 또는 1개월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 시간제 공무원 및 교직원 ⑥ 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자 및 사용자 ⑦ 근로자가 없거나 비상근 근로자 또는 1월간의 근로시간이 60시간 미만인 시간제 근로자 등 사업장에서 상시 근로에 종사할 목적으로 고용되지 아니한 근로자만을 고용하고 있는 사업장의 사업주

주: 1) 『국민건강보험법』 제5조제1항  
 2) 『국민건강보험법』 제6조제2항

16) 『2011 사업장업무편람』, 국민건강보험공단 홈페이지(www.nhic.or.kr) 참조

건강보험 적용대상 및 직장가입자에서 제외되는 자는 『국민건강보험법』상에 규정되어 있으며, 지역가입자의 경우 직장가입자 대상에 해당되지 아니하는 자로 본인의 의사에 관계없이 강제로 적용된다. 예를 들어, 직장가입자 제외자인 근로시간이 월 60시간 미만인 단시간 근로자는 직장가입 대상에서 제외되므로 지역가입자로 가입되어 건강보험의 혜택을 받는다.

### 3) 고용·산재보험<sup>17)</sup>

고용보험은 원칙적으로 모든 사업 또는 사업장에 적용되지만, 사업 규모를 고려하여 대통령령으로 정하는 사업 또는 사업장에 대해서는 그 예외가 인정된다. 다만, 이러한 사업장도 근로자의 과반수의 동의를 얻으면 임의로 고용보험에 가입할 수 있다. 고용보험의 당연적용사업에 해당할 경우, 사업이 개시되거나 사업이 적용요건을 충족하게 되었을 때에 사업주 또는 근로자의 의사와 관계없이 자동적으로 고용보험관계가 성립된다. 그러나 고용보험 적용사업장의 근로자라 하더라도 고용형태의 특성상 고용보험 제도의 시행 초기부터 고용보험을 적용하기에 부적합한 근로자는 적용에서 제외하도록 규정하고 있다.

특히, 고용보험 적용제외 사업자 중 일용근로자(1월 미만의 기간 동안 고용되는 자)의 경우, 고용안정·직업능력개발사업 보험료의 산정에는 포함되나 실업급여 보험료를 산정함에 있어서는 그 적용이 유예되어 있었으나, 2004년 1월 1일부터 실업급여대상에 포함되었다. 일용근로자에 게도 실업급여 제도가 적용된 이후, 일용근로자의 실업급여 수급자 수가 매년 큰 폭으로 증가하여 온 것으로 조사되었다(2004년 3,635명 → 2006년 4만 200명 → 2008년 8만 2,939명 → 2010년 12만 9,321명).

17) 고용노동부, 『2011 고용보험백서』, 『2010 산재보험사업연보』 참조

〈표 III-6〉 고용보험 가입대상 제외

구분	내용
적용제외 사업장 <sup>1)</sup>	① 농업·임업·어업 및 수렵업(한국표준산업분류표상의 대분류) 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 ② 가사서비스업(개인가정에 고용된 각종 가사 담당자의 산업활동) - 인력공급업자에게 고용된 가사종사자의 경우에는 인력공급업자의 소속근로자로 적용 ③ 「고용보험법」의 가입이 제외되는 2005년도 건설공사의 총공사금액은 「주택법」에 의한 주택건설사업자, 「건설산업기본법」에 의한 건설업자, 「전기공사업법」에 의한 공사업자, 「정보통신공사업법」에 의한 공사업자, 「소방시설공사업법」에 의한 소방시설업자 또는 「문화재보호법」에 의한 문화재수리업자가 아닌 자가 시공하는 공사로서 다음에 해당하는 금액으로 함 - 총공사금액이 2천만원 미만 - 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사
적용제외 근로자 <sup>2)</sup>	① 일반사업장에서의 적용제외근로자 - 65세 이상인자(고용안정·직업능력개발은 적용하고 실업급여만 제외) ▪ 다만, 만 64세가 도달하는 달부터 보험료는 납부 제외 - 1주간 소정근로시간이 60시간(1주간 소정근로시간 15시간) 미만인 자 ▪ 단, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 고용된 자와 1개월 미만의 기간 동안 고용된 일용근로자 <sup>3)</sup> 는 1주간 근로시간이 15시간 미만이라도 고용보험 적용 ② 특정직종에 따른 적용제외근로자 - 국가 및 지방공무원법에 의한 공무원(별정직 및 계약직 공무원은 임의가입 가능) - 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자 - 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원 ③ 외국인 - 거주(F-2), 영주(F-5)의 체류 자격 소지자, 주체(D-7), 기업 투기(D-8) 및 무역경영(D-9)의 체류자격을 가진 자(상호주의에 따라 판단)는 적용대상

주: 1) 「고용보험법 시행령」 제2조

2) 「고용보험법」 제10조

3) 고용보호법상 일용근로자는 1개월 미만 기간 동안 고용되는 자를 말함. 2004년 1월부터 일용근로자에게도 고용보험이 적용되고, 일용근로자의 상당부분을 차지하고 있는 건설(일용) 근로자도 고용보험 적용대상자로 포함됨

자료: 고용노동부, 『2011 고용보험백서』 및 유경준(2011) 참조

〈표 III-7〉 산재보험 가입대상 제외

구분	내용
적용제외 사업장	① 농업, 임업(별목업 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자수가 5명 미만인 사업
	② 가사서비스업
	③ 「주택법」에 따른 주택건설사업자, 「건설산업기본법」에 따른 건설업자, 「전기공사업법」에 따른 공사업자, 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사업자, 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설업자 또는 「문화재보호법」에 따른 문화재수리업자가 아닌 자가 시공하는 다음 어느 하나에 해당하는 공사 - 총공사금액이 2천만원 미만인 공사 - 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사
	④ 「공무원연금법」 또는 「군인연금법」에 따라 재해보상이 되는 사업
	⑤ 「선원법」, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 또는 「사립학교교직원연금법」에 따라 재해보상이 되는 사업
	⑥ 제②호부터 제⑤호의 사업 외의 사업으로서 상시근로자수가 1명 미만인 사업
적용제외 근로자	① 보험 또는 공제를 모집하는 사람으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 자 - 「보험업법」 제83조제1항제1호에 따른 보험설계사 - 「보험업법」 제83조제1항제5호 중 보험대리점 또는 보험중개사의 사 용인으로서 같은 법에 따라 모집에 종사할 사람으로 신고된 사람 - 「농업협동조합법」에 따라 공제를 모집하는 사람 - 「우체국 예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험의 모집을 전업으로 하는 사람
	② 「건설기계관리법」 제3조 제1항에 따라 등록된 콘크리트믹서트럭을 소유하여 그 콘크리트믹서트럭을 직접 운전하는 사람
	③ 「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류상의 세 세분류에 따른 학습지 교사
	④ 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제19조에 따라 체육시설 업의 등록을 한 골프장에서 골프경기를 보조하는 골프장 캐디

자료: 고용노동부, 『2010 산재보험사업연보』 및 유경준(2011) 참조

산재보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되며, 법의 적용을 받는 사업주라면 산재보험에 의무적으로 가입(당연적용)해야 하는 강제 사회보험방식으로 운영되고 있다. 당연적용사업이란 사업이 개시되어 산재보험 적용 요건을 충족하게 되었을 때 사업주의 의사와는 관계없이 자동적으로 보험관계가 성립하는 사업을 의미하며, 적용 제외사업을 제외하고 1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장은 이에 해당한다.

또한, 타 사회보험제도와 마찬가지로 당연적용대상이 아니라 할지라도 산재보험의 적용을 받을 수 있는 임의가입제도를 병행하여 시행하고 있다. 임의가입 사업의 경우에도 보험가입자는 당연적용사업과 동일하게 사업주가 되며, 근로복지공단의 승인을 얻으면 보험가입자가 될 수 있다. 임의가입자로는 중소기업 사업주, 해외파견근로자 및 하수급인 등이 포함된다.

#### 다. 보험료 부과기준

##### 1) 국민연금<sup>18)</sup>

국민연금의 보험료는 가입자 자격취득시의 신고 또는 정기결정에 의하여 결정되는 기준소득월액에 보험료율을 곱하여 산정한다. 기준소득월액이란 국민연금의 보험료 및 급여 산정을 위하여 가입자가 신고한 소득월액에서 천원 미만을 절사한 금액을 말하며, 최저 24만원에서 최고금액은 389만원까지의 범위로 결정된다. 즉 신고한 소득월액이 24만원보다 적으면 24만원을 기준소득월액으로 하고, 389만원보다 많으면 389만원을 기준소득월액으로 한다.

해당 소득은 사용자(법인이 아닌 사업장의 사용자에 한함)의 경우는 농업·임업·어업소득 및 「소득세법」 제19조제2항에 따른 사업소득금

---

18) 국민연금공단 홈페이지([www.nps.or.kr](http://www.nps.or.kr)) 참조

액(부동산임대소득금액 포함)이 해당되며, 근로자의 경우 「소득세법」 제20조제1항의 규정에 따른 근로소득에서 동법 제12조제3호의 규정에 따른 비과세소득을 차감한 소득으로 결정한다. 기준소득월액의 결정은 최초 입사 시에는 사업장에서 근로계약 시 연간상여금 등을 포함하여 지급하기로 한 월평균 급여를 신고하면 그 소득으로 하고, 전년도 12월 1일 이전 입사자는 전년도 소득총액과 전년도 근무일수의 30배를 합산한 금액으로 한다.

## 2) 건강보험<sup>19)</sup>

건강보험은 부과체계가 직장·지역가입에 따라 이원화되어 있어 보험료 부과기준도 상이하다. 직장가입자는 가입자의 보수월액에 보험료를 곱하여 산정하며, 보수월액은 근로자 등이 근로의 제공으로 인하여 사용자·국가 또는 지방자치단체로부터 지급받는 금품으로 실비변상적인 성격의 것을 제외한 것을 의미한다. 직장가입자 중 개인대표자의 경우는 보수가 지급되지 않는 사용자로서, 당해 연도 중 당해 사업장에서 발생한 사업소득과 부동산 임대소득을 보수월액으로 본다.

반면 지역가입자의 보험료는 보험료 부과점수에 점수당 금액을 곱하여 산정한다. 보험료 부과점수는 지역가입자의 소득·재산·생활수준 및 경제활동참가율 등을 반영하여 정해지며, 소득은 소득세법에 따른 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 기타소득과 5대 공적연금공단의 소득 자료를 반영한 연금소득으로 구성된다. 지역가입자 중 연 과세소득이 500만원 이하 세대와 500만원 초과 세대에 적용하는 방법 또한 다르므로, 부과요소별 등급에 따라 정해져 있는 점수를 합산하여 보험료를 결정한다.

또한, 건강보험제도상에는 국민연금제도와 마찬가지로 상·하한선이 존재하는데, 직장가입자의 보수월액이 28만원 미만은 28만원을, 7,810만

19) 『2011 사업장업무편람』, 국민건강보험공단 홈페이지([www.nhic.or.kr](http://www.nhic.or.kr)) 참조

III. 사회보험제도 77

원을 초과하는 경우 7,810만원을 적용하며, 지역가입자는 부과점수별 20점 미만과 1만 2,680점 초과시 각각 20점과 1만 2,680점을 적용한다. 즉, 이를 금액으로 환산할 경우, 2012년 기준 1점당 170.0원<sup>20)</sup>이므로 하한선은 3,400원(=20점 × 170원)을, 상한선은 2,155,600원(=12,680점 × 170원)을 적용한다.

〈표 III-8〉 건강보험료 부과요소

과세(부과)소득	건강보험		
	직장가입자	지역가입자	
		500만원 초과 세대	500만원 이하 세대
재산	×	○ (50등급)	○ (50등급)
자동차	×	○ (7등급)	○ (7등급)
생활수준 등	×	×	○ (30등급)
소득			
이자소득	×	소득금액 <sup>2)</sup> × 100%	
배당소득	×	소득금액 × 100%	
사업소득	소득금액 (개인사업장 사용자)	소득금액 × 100%	
근로소득	보수월액 (총급여액과 유사)	총급여액 × 20% <sup>1)</sup>	
연금소득	×	총연금액 × 20% <sup>1)</sup>	
기타소득	×	소득금액 × 100%	

주: 1) 지역가입자의 소득평가지 재정위원회의 의결을 거쳐 건강보험공단의 정관으로 정하는 방법으로 평가하여 합산한 소득금액에 따라 산정함(『국민건강보험법 시행령』 제40조의2, 별표4의2, 정관 제41조)

2) 소득금액 = 총소득 - 필요경비(근로·연금소득공제)

자료: 오윤 외(2011) 참조

20) 보험료 부과점수당 금액은 건강보험정책심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정해짐.

### 3) 고용·산재보험<sup>21)</sup>

고용보험과 산재보험은 2011년 1월 1일 부터 4대 사회보험 징수통합이 이루어짐에 따라 보험료 부과방식과 부과기준이 변경되었다. 납부방식은 매년 자진신고하여 납부하는 방식에서 매월 부과고지하여 납부하는 방식으로 변경되었고, 건설업, 별목업의 경우만 매년 자진신고하여 납부하는 방식을 유지한다. 부과기준 또한 사업종류에 관계없이 모든 사업장의 보험료 산정기준이 근로기준법에 따른 '임금'에서 「소득세법」에 따른 '보수'로 변경되었다.

---

21) 고용노동부, 『2011 고용보험백서』, 『2010 산재보험사업연보』 참조

〈표 III-9〉 4대 사회보험로 부과소득

구분	국민연금 소득원액	건강보험 보수원액	고용보험 보수총액	산재보험 보수총액
관련 법령	<p>「국민연금법」 제3조 제1항 제3호 「국민연금법 시행령」 제3조</p>	<p>「국민건강보험법」 제70조 「국민건강보험법 시행령」 제33조</p>	<p>「고용보험법」 제2조 「고용보험법 시행령」 제20조</p>	<p>「산업재해 보상보험법」 제4조</p>
근로자	<p>○ 「소득세법」 제20조 제1항에 따른 근로소득</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로를 제공함으로써 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여</li> <li>- 법인의 주주총회·사원총회 또는 이에 준하는 의결기관의 결의에 따라 상여로 받는 소득</li> <li>- 「법인세법」에 따라 상여로 처분된 금액</li> <li>- 퇴직함으로써 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 아니하는 소득</li> </ul>	<p>○ 근로의 제공으로 인하여 받는 봉급, 급료, 보수, 세비, 임금 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 금품</p> <p>○ 직장가입자 본인 및 자녀의 학자금</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「소득세법 시행령」 제11조의 학자금 제외</li> <li>○ 「소득세법」상 비과세근로소득 중             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 차목: 외국정부 등 또는 대통령령으로 정하는 국제기관에서 근무하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 받는 급여</li> <li>- 파목: 작전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여</li> <li>- 거목: 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 급여</li> </ul> </li> <li>- 직급보조비 또는 이와 유사한 성질의 금품</li> </ul>	<p>○ 「소득세법」 제20조제1항에 따른 근로소득</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단, 휴직이나 그 밖에 이와 비슷한 상태에 있는 기간 중에 사업주 외의 자로부터 지급받는 금품 중 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금품은 보수로 봄</li> </ul>	
포함				

〈표 III-9〉의 계속

구분	국민연금 소득월액	건강보험 보수월액	고용보험 보수월액	산재보험 보수월액
불포함	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「소득세법」 제12조 제3호에 의한 비과세 근로소득</li> <li>○ 「조세특례제한법」 제18조의2에 따라 과세하지 아니하는 금액: 총급여액의 30% -외국인근로자특례조항으로 2010. 12. 27 삭제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 퇴직금</li> <li>○ 현상금, 변역료 및 원고료</li> <li>○ 「소득세법」 제12조제3호에 의한 비과세 근로소득</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「소득세법」 제12조제3호에 의한 비과세</li> </ul>	
사용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업소득               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경종업, 과수·원예업, 양잠업, 증묘업, 특수작물 생산업, 가축의 사육업, 증축업 또는 부화업과 이에 따른 업무에서 얻는 소득</li> </ul> </li> <li>○ 임업소득               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영림업, 임산물 생산업 또는 야생 조수 사육업과 이에 따른 업무에서 얻는 소득</li> </ul> </li> <li>○ 어업소득</li> <li>○ 근로소득               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자의 소득월액과 같음</li> </ul> </li> <li>○ 사업소득               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「소득세법」 제19조 제2항에 따른 사업 소득금액 (= 총수입금액 - 필요경비)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대표자 당해 사업장의 사업소득과 부동산 임대소득(부동산 임대소득은 2004. 1. 1 이후 발생분부터 포함)</li> </ul>	-	

### 라. 보험료율

4대 사회보험의 보험료율을 <표 III-10>을 통하여 살펴보면, 2012년 기준으로 근로자의 사회보험료율은 국민연금 4.5%, 건강보험(장기요양보험료 포함) 3.08995%, 고용보험 0.55%로 기준소득의 약 8.1%이다.

국민연금의 보험료율은 사업장가입자의 경우 보험료율인 소득의 9%에 해당하는 금액을 본인과 사업장의 사용자가 각각 절반, 즉, 4.5%씩 부담하여 매월 사용자가 납부하고, 해당 보험료는 가입자가 개별적으로 납부할 수 없고, 사용자에게 의하여 일괄적으로 납부하여야 한다. 반면, 지역가입자/임의/임의계속가입자는 현재 소득의 9%인 보험료를 본인이 전액 부담하도록 규정되어 있다. 제도시행 초기 보험료 납부에 대한 부담을 줄여 주기 위하여 3%에서 시작하였으나, 2000년 7월부터 매년 1%씩 상향 조정되어 2005년 7월 이후 9%까지 상향 조정되었다.

건강보험의 보험료율은 1천분의 80 범위 안에서 건강보험정책심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정하고 있으며, 2012년 기준으로 보험료율 5.8%를 적용하여 보험료를 산정한다. 직장가입자의 보험료는 사용자와 근로자가 각각 2분의 1씩 부담하고, 추가적으로 장기요양보험료(건강보험료의 6.55%)를 부담한다.

고용보험은 노동자와 사업주가 절반씩 부담하는 실업급여와 사업주가 전액 부담하는 고용안정·직업능력사업으로 구분되어 있다. 실업급여의 보험료율 0.55%는 2011년 4월 1일부터 적용하였으며, 사업 단위로 결정되는 고용안정, 직업능력개발사업의 보험료율은 사업주가 행하는 모든 사업의 규모(법인, 단체, 기업 등)로 결정(단, 국외의 사업은 제외)하므로 기업규모 판단을 위해 상시근로자 수는 각 사업장의 근로자 수를 모두 합한 수를 기준으로 한다.

산재보험의 경우 원칙적으로 사업주가 전액 부담하며, 보험료율은 매년 6월 30일 현재, 과거 3년간의 임금총액에 대한 보험급여 총액의 비율을 기초로 재해 발생의 위험성에 따라 분류된 업종별 보험료율(매년 12월 31일경 고용노동부 고시)로 세분화하여 적용하고 있다.

〈표 III-10〉 4대 사회보험 근로자와 사업주의 부담률

(단위: %)

구분		기준소득	근로자	사업주	부과율	
국민연금		기준소득월액	4.5	4.5	9	
건강 보험	건강보험료	보수월액	2.90	2.90	5.80	
	장기요양보험료	건강보험료	0.18995 <sup>1)</sup>	0.18995	0.3799	
	계		3.08995	3.08995	6.1799	
고 용 보 험	실업급여			0.55	0.55	1.1
	고용 안정, 직업 능력 개발 사업	150인 미만 기업	월평균보수	-	0.25	0.25
		150인 이상 (우선지원대상기업 <sup>2)</sup> )		-	0.45	0.45
		150인 이상~ 1,000인 미만 기업		-	0.65	0.65
		1,000인 이상 기업· 국가·지방자치단체		-	0.85	0.85
산재보험		월평균보수	-	-	-	
계			8.13995	-	-	

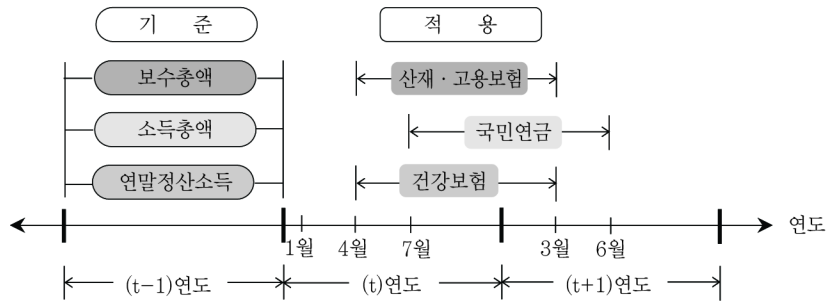
주: 1) 장기요양보험료는 건강보험료의 6.55%를 부담함(근로자, 사용자 모두 6.55%)

2) 우선지원대상기업이란 제조업 500인 이하/광업 300인 이하/건설업 300인 이하/운수·창고·통신업 300인 이하/기타 100인 이하를 말함.

### 마. 보험료 정산

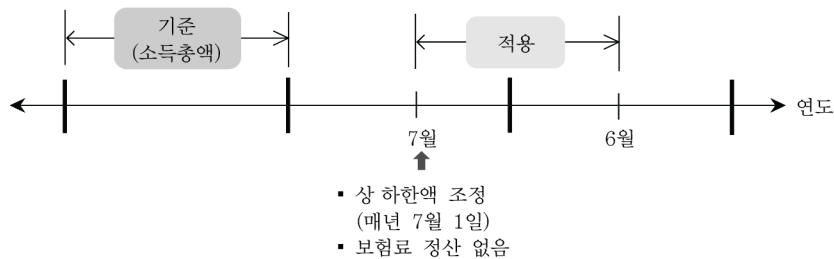
국민연금을 제외한 사회보험은 기본적으로 직전연도 소득을 기준으로 보험료를 산정하여 적용하고 사후정산 과정을 거친다. 이는 사회보험료의 산정기간과 적용기간이 상이하기 때문에 정산과정이 필요한 것이다. [그림 III-2]는 일반적인 경우 4대 사회보험의 산정기간과 적용기간을 나타낸 것이다.

[그림 III-2] 사회보험료 산정기준과 적용기간



국민연금의 경우 보험료 정산은 없으나, 개인사업장 사용자를 대상으로 매년 하반기 '소득관련 공적자료'와 대사하여 소득총액신고의 적정성 여부를 확인하여 조정한다. '소득관련 공적자료'와 비교하여 소득총액신고가 낮게 된 자에게 대하여 해당 사업장에 기준소득월액 정정신고 안내문을 발송하고, 소득총액을 소득관련 공적자료에 비해 낮게 신고한 것으로 확인된 경우에는 정기 결정 시점인 7월로 소급하여 기준소득월액을 조정하여 처리한다. 기준소득월액의 적용기간은 해당 연도 7월부터 다음연도 6월까지이므로 매년 7월 1일에 상·하한액 조정도 함께 이루어진다.

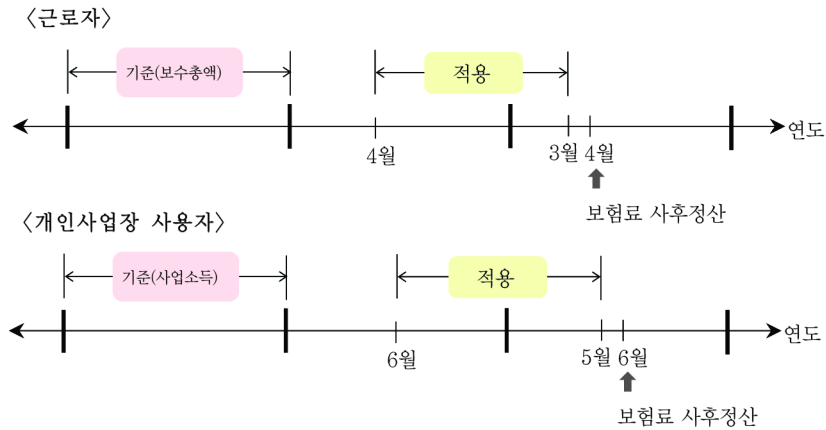
[그림 III-3] 국민연금 산정기준과 적용기간



건강보험은 직전연도 연말정산 결과에 의하여 보수월액을 결정한 후, 당해연도 4월~다음연도 3월까지(근로자의 경우) 적용하고, 당해연도

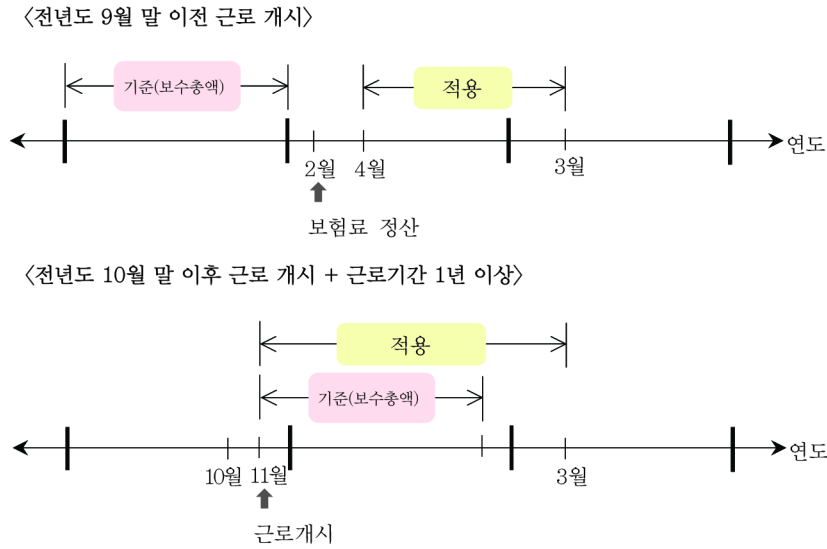
연말정산 결과는 다음연도 4월분 보험료를 조정하여 반영한다. 개인사업장 사용자는 근로자와 세법상 소득확정시기가 다르므로 당해연도 6월~다음연도 5월의 기간에 대해 보수월액을 산정한 후, 연말정산 보험료 고지는 다음연도 6월에 이루어진다.

[그림 Ⅲ-4] 건강보험 산정기준과 적용기간



고용·산재보험은 사업주가 매월 납부하는 월별보험료는 근로자의 전년도 보수총액에 기초한 월평균보수에 따라 산정된다. 전년도 9월 말 이전에 근로를 개시한 일반적인 경우 월평균보수 적용기간은 해당연도 4월~다음연도 3월까지이다. 예외적으로 전년도 10월 이후 근로를 개시하고, 근로기간이 1년 이상인 경우는 입사일부터 일년간 월평균보수를 산정하여 입사일~다음연도 3월까지 적용한다. 또는 근로기간이 1년 미만인 경우는 입사일부터 근무기간의 보수를 기준으로 입사일~다음연도 3월까지 적용한다. 또한, 월별보험료의 정산은 사업주가 매년 2월 말일까지 전년도에 지급한 개인별 보수총액을 신고하는 「보수총액 신고서」에 따라 이루어진다. 즉, 「보수총액신고서」에 따라서 월평균보험료를 정산하여 확정된 후, 당해연도 4월에서 다음연도 3월까지 적용하는 것이다.

[그림 III-5] 고용·산재보험 산정기준과 적용기간



## 2. 4대 사회보험 현황

### 가. 국민연금

국민연금의 2012년 7월 말 현재 전체가입자 수는 약 2,005만명이며, 사업장 및 지역가입자가 1,976만명으로 전체 가입자의 98.6%를 차지하고 있다. 이는 우리나라 총경제활동인구(2012년 7월 기준 2,590만명) 대비 76.3%에 상당하는 규모이다.

1999년 4월 도시지역 연금 확대 적용으로 인한 전 국민 연금시대가 실현된 이후, 국민연금 총가입자 규모는 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 가입자 종류별로 가입자 수를 살펴보면, 1999~2006년까지 지역가입자 수가 사업장가입자 수보다 많았으나, 2006년 근로자 1인 이상 사업장 전체로 적용 범위가 확대됨에 따라 2007년 이후 사업장가입자 수가 지역가입자 수에 비해 크게 증가하였다.

〈표 Ⅲ-11〉 연도별 국민연금 가입자 현황

(단위: 명)

	총 가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	소득신고자	납부예외자		
'88.12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
'95.12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,650,958	239,229	48,710	15,760
'99.12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	5,309,735	5,512,567	32,868	168,570
'01.12	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	5,704,389	4,475,722	29,982	115,815
'02.12	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	5,754,340	4,250,449	26,899	179,230
'03.12	17,181,778	423,032	6,958,794	9,964,234	5,399,355	4,564,879	23,983	234,767
'04.12	17,070,217	573,727	7,580,649	9,412,566	4,729,503	4,683,063	21,752	55,250
'05.12	17,124,449	646,805	7,950,493	9,123,675	4,489,216	4,634,459	26,568	23,713
'06.12	17,739,939	773,862	8,604,823	9,086,368	4,150,416	4,935,952	26,991	21,757
'07.12	18,266,742	856,178	9,149,209	9,063,143	3,956,340	5,106,803	27,242	27,148
'08.12	18,335,409	921,597	9,493,444	8,781,483	3,755,980	5,025,503	27,614	32,868
'09.12	18,623,845	979,861	9,866,681	8,679,861	3,627,597	5,052,264	36,368	40,935
'10.12	19,228,875	1,031,358	10,414,780	8,674,492	3,574,709	5,099,783	90,222	49,381
'11.12	19,885,911	1,103,570	10,976,501	8,675,430	3,775,873	4,899,557	171,134	62,846
'12.07	20,045,309	1,156,536	11,292,856	8,469,774	3,854,756	4,615,018	202,560	80,119

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 월별통계자료 참조

국민연금에는 연금가입자가 사업중단·휴직·실직 등의 사유로 보험료를 납부할 수 없을 경우 신청에 의하여 해당 기간 동안 연금보험료 납부를 면제해 주는 '납부예외제도'가 있다. 지역가입자 중 납부예외자의 경우 1999년 이후 다소 변동이 있으나 평균적으로 약 500만명을 유지하고 있다. 납부예외 사유는 대부분 실직·휴직·사업 중단 등 경제적 문제에 기인하는 것으로 나타났다.

〈표 III-12〉 납부예외 사유별 납부예외자 현황

(단위: 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
계	4,634,459	4,935,952	5,106,803	5,025,503	5,052,264	5,099,783	4,899,557
<b>실직</b>	<b>3,281,138</b>	<b>3,539,657</b>	<b>3,798,813</b>	<b>3,855,937</b>	<b>3,817,904</b>	<b>3,850,922</b>	<b>3,764,123</b>
병역의무 수행	28,273	25,153	23,217	29,108	42,359	59,214	62,569
재학	99,616	94,233	95,757	164,839	278,259	321,462	368,259
교도소 수감	12,605	8,250	8,601	9,639	9,834	7,159	8,216
보호(치료)감호 시설 수용	1,708	487	332	246	189	165	160
행방불명	519,579	518,439	396,106	35,293	32,122	86,072	28,177
3개월 이상 입원	14,176	12,746	11,085	9,696	8,244	7,372	6,616
자연재해 등으로 보호(지원)대상	940	836	709	636	535	461	501
<b>사업중단</b>	<b>419,227</b>	<b>428,846</b>	<b>428,280</b>	<b>438,407</b>	<b>433,544</b>	<b>419,852</b>	<b>358,460</b>
<b>휴직</b>	<b>73,159</b>	<b>105,890</b>	<b>125,826</b>	<b>110,084</b>	<b>92,695</b>	<b>75,965</b>	<b>59,958</b>
기초생활 곤란	7,953	9,169	9,329	8,230	7,229	7,728	8,555
기타	176,085	192,246	208,748	363,388	329,350	263,411	233,963

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각 연도

## 나. 건강보험

2012년 6월 말까지 의료급여와 건강보험 혜택을 받는 의료보장 인구는 5,104만명으로 파악되었다. 건강보험을 적용받는 인구는 4,949만명으로, 이 중 직장가입자는 3,388만명(건강보험 가입자의 68.4%), 지역가입자는 1,562만명(건강보험 가입자의 31.6%)의 규모를 나타낸다. 2003년 7월 5인 미만 사업장 확대사업 등으로 그 이후 직장가입자 수는 꾸준히 증가한 반면, 지역가입자 수는 감소하여 편차가 더욱 커졌다. 직장가입자 수의 증가와 함께 사업장 수도 증가하여 2005년 사업장 수의 약 1.8

배인 110만 5,610개소로 조사되었다. 또한 1인당 평균 부양가족 수를 나타내는 부양률은 직장 및 지역가입자 모두 꾸준한 감소추세를 보였으나, 직장가입자의 경우가 지역가입자에 비해 약간 크게 나타났다. 2012년 6월 기준 직장은 2005년 대비 0.33명 감소하여 1.46명으로, 지역은 0.39명 감소한 1.01명으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-13〉 연도별 건강보험 가입자 현황

(단위: 천명, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012.6
의료보장(계)	49,154	49,238	49,672	50,001	50,291	50,581	50,909	51,039
○ 건강보험	47,392 (100)	47,410 (100)	47,820 (100)	48,160 (100)	48,614 (100)	48,907 (100)	49,299 (100)	49,494 (100)
- 직장가입자	27,233 (57.5)	28,445 (60.0)	29,424 (61.5)	30,417 (63.2)	31,413 (64.6)	32,384 (66.2)	33,257 (67.5)	33,877 (68.4)
▪ 가입자	9,746	10,415	11,175	11,617	12,146	12,764	13,397	13,766
▪ 피부양자	17,488	18,030	18,250	18,800	19,267	19,620	19,860	20,111
- 부양률(명)	1.79	1.73	1.63	1.62	1.59	1.54	1.48	1.46
- 지역가입자	20,159 (42.5)	18,965 (40.0)	18,395 (38.5)	17,743 (36.8)	17,201 (35.4)	16,523 (33.8)	16,043 (32.5)	15,617 (31.6)
- 세대수(세대)	8,384	8,107	8,141	8,058	8,111	7,940	7,902	7,751
- 부양률(명)	1.40	1.34	1.26	1.20	1.12	1.08	1.03	1.01
○ 의료급여	1,762	1,829	1,853	1,841	1,677	1,674	1,609	1,545
사업장(개소)	617,234	714,373	823,491	901,643	958,899	1,009,961	1,068,188	1,105,610

주: ( ) 안의 수치는 건강보험가입자 중 직장 및 지역가입자가 차지하는 비율을 나타냄  
 자료: 『2012년 상반기 건강보험 주요통계』

2005년 이후, 전체 건강보험 적용인구 중에서 30대 이하가 차지하는 비율은 점차 감소하는 반면, 40대 이상이 차지하는 비율은 점차 증가하는 추이를 보인다. 2012년 6월 기준 40대 이상 건강보험 적용인구는 전

III. 사회보험제도 89

체의 47.9%로 약 50%에 육박하며, 특히 40대가 17.5%로 가장 큰 비중을 차지한다. 그 다음으로 30대가 16.7%, 50대가 14.9% 순으로 나타났다. 또한, 증가폭의 경우는 2005년과 비교하여 50대가 4.0%p로 가장 크게 상승한 것으로 나타났다.

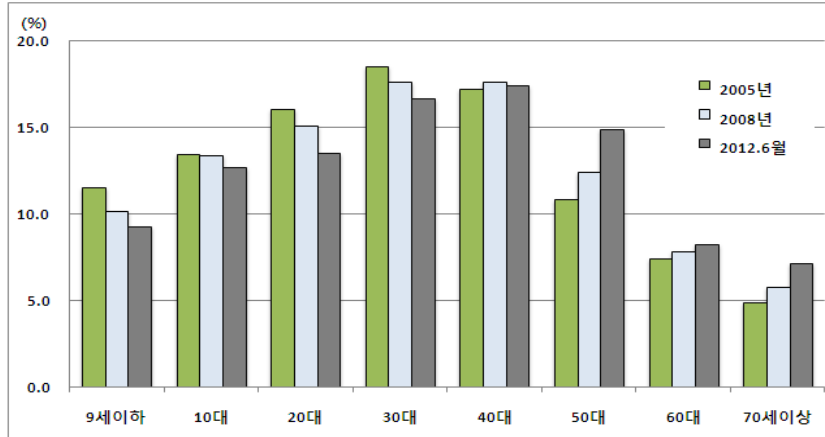
〈표 III-14〉 연령대별 건강보험 적용인구

(단위: 천명, %)

구 분	9세 이하	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70세 이상	계
2005	5,461 (11.5)	6,371 (13.4)	7,616 (16.1)	8,782 (18.5)	8,183 (17.3)	5,143 (10.9)	3,509 (7.4)	2,328 (4.9)	47,392 (100)
2006	5,228 (11.0)	6,383 (13.5)	7,510 (15.8)	8,720 (18.4)	8,230 (17.4)	5,384 (11.4)	3,518 (7.4)	2,437 (5.1)	47,410 (100)
2007	5,064 (10.6)	6,436 (13.5)	7,362 (15.4)	8,668 (18.1)	8,332 (17.4)	5,689 (11.9)	3,657 (7.6)	2,611 (5.5)	47,820 (100)
2008	4,911 (10.2)	6,441 (13.4)	7,278 (15.1)	8,487 (17.6)	8,482 (17.6)	5,991 (12.4)	3,779 (7.8)	2,791 (5.8)	48,160 (100)
2009	4,819 (9.9)	6,479 (13.3)	7,083 (14.6)	8,411 (17.3)	8,560 (17.6)	6,365 (13.1)	3,882 (8.0)	3,014 (6.2)	48,614 (100)
2010	4,661 (9.5)	6,486 (13.3)	6,892 (14.1)	8,345 (17.1)	8,560 (17.5)	6,803 (13.9)	3,976 (8.1)	3,183 (6.5)	48,907 (100)
2011	4,592 (9.3)	6,368 (12.9)	6,773 (13.7)	8,265 (16.8)	8,614 (17.5)	7,274 (14.8)	4,015 (8.1)	3,399 (6.9)	49,299 (100)
2012.6	4,580 (9.3)	6,283 (12.7)	6,714 (13.6)	8,246 (16.7)	8,647 (17.5)	7,385 (14.9)	4,100 (8.3)	3,539 (7.2)	49,494 (100)

주: ( ) 안의 수치는 전체 건강보험 적용인구 중 해당 연령대의 구성비를 나타냄.  
자료: 『2012년 상반기 건강보험 주요통계』

[그림 III-6] 연령대별 건강보험 적용인구 구성비



자료: 『2012년 상반기 건강보험 주요통계』

#### 다. 고용보험

2012년 8월 고용보험 적용사업장은 총 157만 4천개소로 2011년 12월 대비 약 6만 6천개소(4.3%)가 증가하였다. 사업장 규모로는 5인 미만 사업장이 110만 8천개소(70.4%)로 가장 많았으며, 그 다음으로 5~9인 미만 사업장이 22만 7천개소로(14.4%) 나타났다. 즉, 10인 미만의 소규모 사업장은 전체 고용보험 적용사업장의 약 84.8%로, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

고용보험의 혜택을 받는 피보험자의 경우, 2012년 8월 1,101만 6천명으로 전년 대비 66만명(6.2%) 증가하였다. 10인 미만의 소규모 사업장의 피보험자 수는 274만명으로 총피보험자의 24.9%를 차지하였다. 중고령층의 피보험자 수는 증가한 반면, 청년층의 피보험자 수는 감소하였는데, 50~60대는 2011년과 비교하여 18만명(7.8%) 증가하였고, 청년층(29세 이하)의 경우 2011년까지 소폭의 증가세를 보이다가 2012년 이후 감소세로 전환하였다.

〈표 III-15〉 연도별 고용보험 통계현황

(단위 : 개소, 명, 건, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012.8	
사업장	계	1,148,474	1,176,462	1,288,138	1,424,330	1,385,298	1,408,061	1,508,669	1,574,237
	5인 미만	816,810	854,352	935,263	1,044,346	983,965	999,591	1,085,336	1,107,640
	5~9인	160,340	157,122	172,424	185,358	195,051	202,164	214,501	227,373
	10~29인	115,873	112,465	123,686	134,018	142,017	143,722	147,137	165,483
	30~49인	22,172	21,260	23,307	25,252	26,976	26,439	26,453	32,390
	50~69인	9,458	8,956	9,772	10,168	10,900	10,759	10,469	12,661
	70~99인	7,585	7,001	7,662	8,075	8,534	8,341	8,215	9,833
	100~149인	6,084	5,714	5,930	6,280	6,656	6,465	6,341	7,420
	150~299인	6,019	5,741	5,978	6,454	6,562	6,210	5,928	6,585
	300~499인	2,001	1,888	2,043	2,142	2,263	2,096	2,032	2,393
	500~999인	1,362	1,270	1,304	1,427	1,497	1,422	1,437	1,549
1,000인 이상	770	693	769	810	877	852	820	910	
순수 피보 험자	계	7,965,597	8,436,408	8,941,639	9,271,701	9,653,678	10,131,058	10,675,437	11,015,969
	남 자	5,241,103	5,510,717	5,773,949	5,936,950	6,083,853	6,310,423	6,569,800	6,713,889
	여 자	2,724,494	2,925,691	3,167,690	3,334,751	3,569,825	3,820,635	4,105,637	4,302,080
	5인 미만	1,254,700	1,326,125	1,419,087	1,463,147	1,507,083	1,588,891	1,756,068	1,644,278
	5~9인	827,314	865,854	927,431	963,525	1,018,207	1,073,005	1,133,795	1,096,154
	10~29인	1,337,110	1,391,550	1,498,688	1,555,105	1,650,524	1,744,287	1,833,668	1,826,406
	30~49인	547,873	577,449	620,337	653,933	687,080	714,344	750,059	806,376
	50~69인	349,905	373,385	387,554	397,878	409,858	441,433	457,611	485,083
	70~99인	404,434	409,845	443,843	455,351	472,568	489,335	508,395	548,710
	100~149인	451,349	464,356	475,660	501,169	521,411	529,212	559,303	603,044
	150~299인	698,172	744,965	770,235	788,262	793,901	833,432	849,101	879,651
	300~499인	384,351	381,912	404,237	435,351	440,176	456,770	471,466	522,949
	500~999인	498,543	501,021	504,062	541,444	550,503	585,344	601,312	622,051
	1,000인 이상	1,211,846	1,399,946	1,490,505	1,516,536	1,602,367	1,675,005	1,754,659	1,981,267
	29세 이하	2,305,318	2,315,167	2,343,268	2,308,892	2,249,043	2,232,607	2,246,819	2,251,774
	30대	2,728,677	2,842,778	2,986,476	3,033,533	3,114,368	3,224,983	3,340,161	3,394,948
	40대	1,851,527	1,975,462	2,125,866	2,275,453	2,426,762	2,582,403	2,759,019	2,859,087
50대	865,598	952,707	1,062,435	1,173,492	1,312,971	1,488,141	1,683,358	1,789,944	
60세 이상	214,477	350,294	423,594	480,331	550,534	602,924	646,080	720,216	

주: 피보험자 통계는 상시근로자 대상이며, 일용근로자는 제외  
 자료: 한국고용정보원, 『2012년 고용보험통계현황』

취업자 대비 피보험자의 비중은 2012년 8월 현재 44.3%로, 2009년 1월 이후 다소 상승추이를 보이고 있으나, 월마다 5% 내외로 변동되고 있다. 또한 임금근로자 대비 피보험자는 62.1%로, 상용·임시근로자 대비 68.3%를 기록하여 우리나라 임금근로자의 약 30~40% 정도가 고용보험의 미가입자 또는 적용제외자로 구성되어 있음을 알 수 있다. 현재 고용보험제도의 범규상 임금근로자 중 공무원과 사립교직원, 우체국직원, 5인 미만 농림어업종사자, 65세 이상 근로자, 주 15시간 미만 근로자, 특수형태근로자, 가사근로자 등은 적용제외에 해당한다.

〈표 Ⅲ-16〉 고용보험 피보험자 비율

(단위: %)

피보험자 비율	2009. 12	2010. 12	2011. 12	2012. 08
취업자 대비	41.6	42.8	44.3	44.3
임금근로자 대비	58.3	59.1	61.0	62.1
상용·임시근로자 대비	65.6	66.0	67.5	68.3

자료: 한국고용정보원, 『2012년 고용보험통계현황』

## 라. 산재보험

산재보험은 1964년 도입된 이래, 적용사업장 및 근로자 수는 꾸준히 증가추세를 보였으며, 2010년 말 현재 산재보험 사업장 수는 160만 8천 개소로 전년 대비 4만 7천개소(3.04%) 증가하였고, 근로자 수는 1,419만 9천명으로 전년 대비 31만 4천명(2.26%) 증가하였다. 사업장 규모별로 살펴보면, 2009년과 비교하여 볼 때 200~1,000인 미만 사업장 수와 해당 사업장의 근로자 수는 감소한 반면, 그 외 규모의 사업장 및 근로자 수는 증가한 것으로 나타났다. 또한, 10인 미만의 소규모 사업장 수는 전체의 84.3%를 차지하고 있으며, 소규모 사업장의 근로자 수는 24.8%의 규모를 나타내고 있다. 특히, 5~9인 사업장의 근로자 수는 전년 대비 약 8만 2천명(6.49%) 증가하여 최대 증가율을 보이고 있다.

〈표 III-17〉 연도별 산재보험 통계현황

(단위: 개소, 명)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
사업장	계	1,175,606	1,292,696	1,429,885	1,594,793	1,560,949	1,608,361
	5인 미만	825,960	926,140	1,024,692	1,152,710	1,095,751	1,119,899
	5~9	167,214	176,116	196,325	212,157	222,939	236,751
	10~29	125,635	133,165	146,913	161,597	170,152	178,292
	30~49	23,570	25,005	27,646	31,716	33,765	34,645
	50~99	17,238	17,305	18,825	20,285	21,563	22,130
	100~199	9,157	8,825	9,074	9,656	10,019	10,174
	200~299	2,949	2,735	2,872	3,007	3,092	2,931
	300~499	2,026	1,810	1,922	1,990	1,949	1,878
	500~999	1,203	1,078	1,068	1,121	1,152	1,102
	1,000인 이상	654	517	548	554	567	559
근로자	계	12,069,599	11,688,797	12,528,879	13,489,986	13,884,927	14,198,748
	5인 미만	1,482,249	1,641,119	1,785,259	1,950,220	1,919,024	1,988,245
	5~9	1,082,122	1,139,448	1,267,504	1,371,661	1,439,956	1,531,174
	10~29	1,997,708	2,114,181	2,332,435	2,580,496	2,720,329	2,839,920
	30~49	891,651	943,002	1,042,740	1,194,225	1,269,793	1,302,771
	50~99	1,196,753	1,193,316	1,296,702	1,393,913	1,475,474	1,511,457
	100~199	1,269,356	1,215,539	1,247,506	1,327,084	1,372,793	1,387,256
	200~299	712,758	661,730	693,653	726,697	745,734	705,556
	300~499	772,870	681,887	727,374	755,137	736,018	708,548
	500~999	820,646	738,226	724,455	764,852	784,354	759,744
	1,000인 이상	1,843,486	1,360,349	1,411,251	1,425,701	1,421,452	1,464,077

주: 피보험자 통계는 상시근로자 대상이며, 일용근로자는 제외  
 자료: 근로복지공단, 『2010년 산재보험 고용징수 실적분석』

## IV. 「두루누리 사회보험 지원사업」<sup>22)</sup>

### 1. 도입목적 및 예산

#### 가. 도입목적

우리나라 사회보험은 1964년 7월 산재보험이 처음으로 도입된 후, 1977년 6월 건강보험, 1988년 1월 국민연금, 1995년 7월 고용보험이 차례로 도입되었으나, 실제로 사회보험의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다. 사회보험 사각지대에 속하는 사람들은 대부분 노동시장에서 불안정한 위치에 있는 취약계층으로 사회보험의 도움이 가장 절실한 계층임에도 불구하고, 실제로는 사회보험의 보호를 받기 어려운 상황이다. 이에 따라 사회보험 사각지대 해소와 근로빈곤층의 소득지원 및 고용촉진을 위해 취약계층에 대한 사회보험료 지원의 중요성이 증대되고 있다.

이러한 사회환경하에 「두루누리 사회보험 지원사업」은 국민연금·고용보험에 가입하지 않아 실직의 위험, 노후생활 불안정으로부터 제대로 보호받지 못하는 저임금근로자의 사회보험료를 지원함으로써 이들 계층의 사회보험 가입을 유도하기 위한 목적으로 도입되었다. 고용노동부와 보건복지부는 2012년 2월부터 6월까지 16개 기초자치단체<sup>23)</sup>를 대상으로 시범사업을 실시한 후, 2012년 7월 1일부터 고용보험과 국민연금 등 사회보험의 사각지대에 있는 영세사업장 근로자를 대상으로 보험료

22) 두루누리 사회보험 홈페이지(<http://insurancesupport.or.kr/>), 고용노동부 외(2012), 유경준 외(2012) 참조

23) 서울 동대문구, 부산 부산진구, 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 대전 서구, 울산 남구, 안양시, 원주시, 청주시, 천안시, 전주시, 목포시, 안동시, 창원시, 제주시

의 최대 50%까지 지원하는 「두루누리 사회보험 지원사업」을 전국으로 확대 시행하였다.

## 나. 예산

사회보험 사각지대 해소를 위한 보험료 지원사업은 2012년 2월부터 6월까지 16개의 시도별 각 1개의 기초자치단체를 대상으로 시범사업을 실시한 후, 7월부터 전국적으로 확대 시행하였으며, 2012년 총지원예산은 2,654억원으로 책정되었다. 당초 670억원의 예산이 편성되었으나, 소규모사업장 사각지대 해소의 필요성이 강력하게 제기되어 사업규모를 확대함으로써 1,984억원의 예산액을 추가적으로 배정하였다.<sup>24)</sup> 해당 예산액으로 2012년 상반기 시범사업과 하반기 본 사업에서 지원대상을 237만명으로 계획하고, 지원대상 사업장 규모를 10인 미만으로 확대하였으며, 보험료도 최대 50%까지 지원하도록 방안이 마련되었다. 결과적으로 2012년 영세사업장(10인 미만)에 근무하는 저임금 근로자의 월 평균보수가 35만~105만원 구간일 경우 보험료(근로자분+사업주분)의 2분의 1을, 보수 수준이 105만~125만원일 경우 보험료의 3분의 1을 지원하는 제도가 시행되었다.

2013년도에는 사회보험 지원대상의 월평균 보수 수준을 130만원까지 확대함으로써 본 사업이 전면적으로 추진되어, 예산액은 12개월 기준으로 4,797억원이 요구되었으며, 이는 전년도 대비 2,143억원 증가한 규모이다. 또한, 고용노동부는 총수혜대상자의 경우 고용보험은 218만명, 국민연금은 181만명이나, 예산상 수혜대상자는 2012년보다 48만명 감소한 189만명을 대상으로 추계하였다. 국민연금과 고용보험의 지원대상자 수는 비슷하나, 보험료 지원액은 각 제도의 보험료율<sup>25)</sup>을 고려하면 국민 연금을 통한 지원액이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다.

24) 고용노동부·보건복지부(2012.6), p. 2

25) 국민연금 보험료율: 9%(근로자 4.5%, 사업주 4.5%), 고용보험 보험료율: 0.25~1.1%

〈표 IV-1〉 사회보험료 지원예산

(단위: 만명, 억원 %)

구 분		2012예산(A)	2013안(B)	증감(B-A)
지원대상자		237	189	48
- 고용보험		131	100	31
- 국민연금		106	89	17
예산액		2,654	4,797	2,143
지원금액		2,455	4,560	2,105
- 고용보험		379	654	275
- 국민연금		2,075	3,906	1,831
사업운영비		199	237	38
지원기간	시범사업	2~6월(5개월)	-	
	본사업	7~12월(6개월)	1~12월(12개월)	
사업범위	시범사업	16개 자치단체	-	
	본사업	전국시행	전국시행	

자료: 고용노동부 내부자료

## 2. 지원요건

### 가. 지원대상

「두루누리 사회보험 지원사업」은 근로자 10명 미만의 소규모 사업장의 저임금(월평균 보수 35만~125만원) 근로자가 사업장 기준과 근로자 보수 기준을 모두 충족시킬 경우, 고용보험과 국민연금 혜택을 받을 수 있도록 보험료를 지원하는 제도이다. 현 제도상의 요건을 충족하는 근로자에게 사업주 및 근로자 부담보험료의 3분의 1에서 2분의 1까지 지원하며, 월평균 보수가 35만원 이상 105만원 미만인 근로자는 고용보험과 국민연금 보험료의 2분의 1, 105만원 이상 125만원 미만의 근로자

는 보험료의 3분의 1을 지원받는다. 또한 저임금 근로자를 고용한 소규모 사업장의 사업주도 부담보험료의 2분의 1, 3분의 1을 각각 지원받을 수 있다.<sup>26)</sup>

또한, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상을 영세사업장 근속 근로자로 제한하고 영세사업자에 대한 지원을 제외한 이유는, 자영업자는 근로자에 비하여 소득과약률이 낮아 해당 제도를 적용하기 어렵고, 재원의 한계를 고려하여 보험혜택을 받지 못하는 취약계층인 임금근로자를 우선 지원하기 위해서이다.<sup>27)</sup>

### 1) 사업장 기준

「두루누리 사회보험 지원사업」의 적용을 받을 수 있는 사업장 기준은 '가입 근로자 10인 미만'이며, 각 보험에서 개별적으로 사업장 및 근로자 요건 충족 여부를 판단한다. 즉, 국민보험 또는 고용보험 중 한 보험에서만 요건을 충족하면 해당 보험만 지원하게 된다.

가입대상 근로자 10인 미만 판단 기준은 성립일이 전년도 말 이전 사업장과, 성립일이 당해연도인 사업장으로 구분되어 기준을 적용하고 있다. 전자의 경우, 전년도 월평균 가입자 수(매월 말일 기준)가 10인 기준이고 신청 당시 가입자 수가 10인 미만인 사업장이어야 한다. 만약

26) 정부는 4대 사회보험 중 고용보험과 국민연금만 우선적으로 지원하는 이유로 다음의 2가지를 들었다. 첫째, 사회보험 중 건강보험은 직장보험, 지역보험, 피부양자 및 의료급여 등을 통하여 국민 대다수가 혜택을 받고 있는바, 타 보험에 비하여 상대적으로 사각지대 문제가 적다. 2012년 임금근로자의 건강보험 가입률을 살펴보면 직장가입은 69.7%, 지역가입은 15.7%, 피부양자 11.6%, 의료수급 0.7%로 미가입률은 2.3%에 불과하다. 둘째, 산재보험은 가입 여부와 상관없이 사후적으로 보상을 받을 수 있는 제도로 산재보험에 가입되어 있지 않아도 재해를 입은 근로자가 산재로 인정되면 치료와 보상을 받을 수 있다. 산재보험에 가입하지 않은 상태에서 재해가 났을 경우 사업주에게 가입의무를 다하지 않았기 때문에 연체된 보험료 및 재해근로자에게 1년간 지급되는 보험급여의 50%가 청구된다. 즉, 근로자가 부담해야 하는 보험료가 없고 재해 시 산재보험 미가입자도 보상이 가능하다.

27) 고용노동부는 자영업자의 지원을 중·장기적으로 검토하고 있는 입장임.

전년도 월평균 가입자 수가 10인 이상이라면 신청월 직전 3개월간 연속 10인 미만이고 신청서 접수일 기준 10인 미만이면 지원이 가능토록 규정되어 있다. 후자의 경우 성립신고 당시 가입자 수가 10인 미만인지 여부를 판단한다.

일용근로자를 사업장의 근로자 수에 포함시킬 경우, 월 사용된 연인원을 22.3일<sup>28)</sup>로 나누어 근로자 수를 산정한다. 또한 법인은 법인단위, 개인사업장은 사업자등록 단위로 해당 요건을 충족하였는지를 판단하며 본점 및 지점으로 분리된 경우도 동일한 단위기준을 적용한다.

반면, 건설업의 경우 국민보험 및 고용보험의 적용기준이 상이하므로 보험료 지원 기준이 분리되어 있다. 국민연금은 일반 부과지 사업장과 같이 건설업 본사 및 건설현장의 근로자 수가 10인 미만인 경우 보험료를 지원하나, 고용보험은 보험료 납부방식이 자진신고 납부체계를 적용하기 때문에 별도의 지원안을 마련하였다.

사업장 기준을 충족하는 사업장일지라도 다음의 경우 보험료 지원대상에서 제외한다. ① 사용자가 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제1호<sup>29)</sup>에 따른 ‘공공기관’에 해당할 경우이다. 해당 법률에 따른 정부기관과 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회, 한국은행 및 공기업 등은 사회보험료 지원을 배제한다. ② 지원대상 사업장으로 결정된 이후, 연중 3개월 연속으로 근로자 수가 10인 이상인 경우 지원대상에서 제외한다. 10인 이상 여부는 매월 말 기준으로 판단하며, 지원대상에서 탈락한 경우에는 해당연도 말까지 재지원이 불가하

28) 22.3일이란 통상 근로계수로, 일용근로자가 월간 실제 근로한 일수를 의미하며 노동부고시(제2000-24호)를 통해 2000년 7월 1일부터 시행되었음

29) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제1호 “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말함  
가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회

나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회

다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원

라. 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체

다. ③ 외국인의 경우 사업장 규모를 판단 시에는 고려하나, 타 복지사업(기초생활보장, 기초노령연금 등)과의 형평성을 고려하여 지원대상에서 제외한다. ④ 국민연금상의 사업장임의계속가입자<sup>30)</sup>는 사업장 규모 판단 및 지원대상에서 모두 제외한다. 단, 18세 미만 중 사업장 가입자, 60시간 미만 단시간 근로자 중 사업장 가입자는 사업장 규모 판단 시에는 제외하나, 지원대상에는 해당한다.

〈표 IV-2〉 사회보험료 지원대상(사업장 기준)

구 분		사업장 기준
부과고지 사업장	성립일이 당해연도 이전인 사업장	- 전년도 월평균 가입자 수가 10인 미만이고 신청일 말일 기준 가입자 수가 10인 미만인 사업장 - 전년도 월평균 10인 이상이었으나, 당해연도 신청일이 속한 달의 직전 3개월 동안 가입자 수가 연속 10인 미만이고 신청일 말일 기준 10인 미만이면 신청 가능
	성립일이 당해연도인 사업장	- 신청일이 속한 달의 직전 3개월 동안(성립일 이후 3개월이 지나지 않은 경우에는 그 기간 동안) 가입자 수가 연속 10인 미만이고 신청일 말일 기준 가입자 수가 10인 미만인 사업장 - 성립신고 기한 내 성립신고를 하면서 지원신청을 하는 경우에는 신고일을 기준으로 가입자 수가 10인 미만인 사업장
자진신고 사업장	건설본사	- 부과고지사업장과 기준 동일 ▪ 전년도 고용보험 월평균가입자 수가 10인 미만인 사업장
	건설공사 (고용보험)	- 성립(개시)신고 당시 총공사금액이 1억원 미만인 공사 ▪ 근로자 수에 관계없이 지원 ▪ 총공사금액: 성립신고서 또는 사업개시신고서상 공사 금액
	별목업 (고용보험)	- 성립(개시)신고 당시 허가받은 별목재적량이 2,700㎡ 미만인 현장

자료: 두루누리사회보험 홈페이지(<http://insurancesupport.or.kr/>), 고용노동부 외 (2012. 1) 참조

30) 사업장임의계속가입자는 사업장가입자로 국민연금 가입 중 60세 이상이 되었음에도 불구하고, 계속 사업장에 종사하면서 임의계속가입자로 보험료 납부를 희망할 경우에 해당함.

## 2) 근로자 보수 기준

사업장 기준을 충족한 소규모 사업장의 근로자는 소득수준에 따라 보험료를 차등적으로 지원한다. 각 보험의 신규 가입자는 당해 연도 '예정보수'를 기준으로, 기존 가입자는 '전년도 보수'를 기준으로 보험료를 지원토록 규정하고 있다.

보수 기준은 매년 고시되며 월평균보수가 상한선 미만인 근로자가 보험료를 지원받을 수 있으며, 하한선 미만인 근로자는 지원을 제외한다. 상한선은 최저임금의 120% 수준으로 2012년의 경우 125만원, 하한선은 월 60시간 기준 최저임금 수준으로 35만원이다.

보수 기준을 적용하는 기간은 국민연금 및 고용보험의 부과체계가 상이한바, 각 보험의 적용기간을 고려하였다. 국민연금은 직전연도 소득에 기초하여 산정한 소득총액을 당해연도 7월부터 다음연도 6월까지 적용하며, 고용보험은 당해연도 4월부터 다음연도 3월까지 적용한다. 따라서 「두루누리 사회보험 지원사업」의 근로자 보수 기준은 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 근로자 보수기준 적용기간

구 분	전년도 보수기준 적용	당해 연도 보수기준 적용
국민연금	1월~6월	7월~12월
고용보험	1월~3월	4월~12월

자료: 고용노동부 외(2012.1)

## 나. 지원금액 및 방법

### 1) 지원금액

「두루누리 사회보험 지원사업」의 적용요건을 충족한 근로자에 한하여 월평균보수 금액에 따라 보험료의 일부를 지원한다. 월평균보수가 35만원 이상 105만원 미만인 경우 보험료의 2분의 1을, 105만원 이상 125만원 미만인 경우 보험료의 3분의 1을 지원한다. 사용자의 보험료는 지원대상에서 제외하나 근로자의 보험료 중 사용자부담금과 근로자기여금의 일부를 지원하므로, 실질적으로 사용자의 보험료 부담을 경감하는 효과가 있다.

〈표 IV-4〉 사회보험료 지원금액

근로자 보수(월평균보수)	지원 수준
105만원 이상 125만원 미만	사업주 및 근로자 보험료 <sup>1)</sup> 의 1/3 지원
35만원 이상 105만원 미만	사업주 및 근로자 보험료의 1/2 지원

주: 1) 국민연금: 사업주 및 근로자 보험료 각 4.5%

고용보험: 사업주 0.8%(고용안정사업·직업능력개발사업 0.25%, 실업급여 0.55%), 근로자 0.55%(실업급여)

자료: 고용노동부 외(2012. 1)

문턱효과(Threshold Effects)와 과소신고 방지를 위하여 당해연도 신규 가입자의 경우 상한액 기준 10%<sup>31)</sup> 범위(2012년의 경우 137.5만원) 내에서 신고한 임금이 변동하더라도 당해 연도 중에는 계속적으로 지원한다. 단, 차등지원기준 보수 수준(2012년의 경우 105만원 미만)의 경우 해당 변동폭을 고려하지 않는다. 즉, 보험료의 2분의 1을 지원받은 신규 가입자가 보수총액을 신고한 결과 105만원 이상인 것이 확인되면

31) 고용노동부의 사업체노동력조사에 따른 평균 임금상승률(5~6%)을 감안하여 허용폭을 10%로 설정함

초과 지원액만큼 소급하여 환수한다. 그러나 보험료의 3분의 1을 지원한 후 2분의 1 지원이 확인된 경우라도 소급하여 추가적으로 지원하지는 않는다.

〈표 IV-5〉 보험료 지원금액 예시

(단위: 원)

구분		근로자 지원액	사업주 지원액
월보수총액 100만원	국민연금	보험료	45,000
		지원액(1/2)	22,500
		납부할액	22,500
		연간지원액	<b>270,000</b>
	고용보험	보험료	5,500
		지원액(1/2)	2,750
		납부할액	2,750
		연간지원액	<b>33,000</b>
계	총연간지원액	<b>303,000</b>	
월보수총액 120만원	국민연금	보험료	54,000
		지원액(1/3)	18,000
		납부할액	36,000
		연간지원액	<b>216,000</b>
	고용보험	보험료	6,600
		지원액(1/3)	2,200
		납부할액	4,400
		연간지원액	<b>26,400</b>
계	총연간지원액	<b>242,400</b>	

자료: 고용노동부 외 보도자료(2012. 6)

## 2) 지원방법

사회보험료를 지원하는 방법은 해당 제도를 신청한 달에 해당하는 보험료를 법정 납부기한(매월 10일 기준)까지 완납 시 다음달 보험료에

서 당월분 지원금을 차감하여 고지하는 방식이다. 이 경우 보험료의 완납 여부는 사업장 단위로 판단한다. 신청한 월에 보험료를 지원하지 않고 납부 여부를 확인한 후 익월에 지원해주는 이유는 사용자의 성실납부가 선행되어야 해당 사업장의 근로자가 사회보험 혜택을 누릴 수 있기 때문이다.

보험료 고지서상에 보험료 지원금은 '전월분 국고지원금'으로 명시되어 확인할 수 있으며, 자격을 지연하여 신고할 경우 소급하지 아니하고 신고한 날이 속하는 달부터 지원한다. 또한 사업장 자체의 폐업 등으로 향후 부과될 보험료가 없는 경우 보험료를 미지원한다.

### 3. 시범사업 결과 및 분석<sup>32)</sup>

「두루누리 사회보험 지원사업」은 2012년 7월 전국 시행에 앞서 2월부터 6월까지 16개 기초자치단체를 대상으로 선정하여 시범사업을 실시하였다. 시범사업의 결과, 지원대상으로 승인된 사업장 및 근로자 중 약 80~90%가 실제로 지원되었고, 각 부문별로 기가입과 신규가입을 비교시 기가입 사업장 및 근로자에 대부분 지원되었다는 것으로 나타났다.

고용보험의 경우 4만 8,902개소(기가입 4만 4,439개소, 신규 4,463개소)의 12만 678명에게 지원을 결정하였고, 이 중 기가입 근로자가 8만 7,471명(72.5%), 신규가입 근로자가 3만 3,207명(27.5%)으로 나타났다. 국민연금은 6만 4,935개소(기가입 5만 9,383개소, 신규 5,552개소) 15만 7,807명의 지원대상 중 가입 근로자 11만 6,084명(73.6%), 신규가입 근로자 4만 1,723명(26.4%)으로 조사되었다. 또한, 기존·신규 가입자의 지원율을 살펴보면, 신규가입의 근로자가 승인 대비 지원받은 비율이 기존가입 근로자에 비하여 낮게 나타났다.

신규 가입자에 비하여 기가입자 지원 비율이 현저하게 큰 것<sup>33)</sup>은 국

32) 유경준 외(2012), pp. 31~46 요약

33) 이러한 결과에 대하여 주무부처인 고용노동부는 ① 기가입자 중에서도 저소

가기관 간의 정보 공유 등 관련 자료의 부재로 인해 미가입 사업장 및 근로자의 실제 규모를 파악하는 데 한계가 있기 때문이라고 판단된다. 그러나 『두루누리 사회보험 지원사업』의 도입 취지는 취약계층 근로자에 대한 사회보험 사각지대를 해소하는 것이기 때문에 미가입자를 주된 대상으로 지원하는 것이 타당하고 우선시되어야 한다.

〈표 IV-6〉 사회보험료 지원 시범사업 승인 현황  
(2012.2.1~6.30, 순계기준)

(단위: 명, %)

구 분		사업장			근로자		
		합 계	기가입 사업장	신규 사업장	합 계	기존 근로자	신규 근로자
고용 보험	승 인	48,902 (100)	44,439 (90.9)	4,463 (9.1)	120,678 (100)	87,471 (72.5)	33,207 (27.5)
	지 원	46,172 (100)	42,176 (91.3)	3,996 (8.7)	102,092 (100)	74,195 (72.7)	27,897 (27.3)
	지원율	94.4	94.9	89.5	84.6	84.8	84.0
국민 연금	승 인	64,935 (100)	59,383 (91.4)	5,552 (8.6)	157,807 (100)	116,084 (73.6)	41,723 (26.4)
	지 원	59,191 (100)	53,640 (90.6)	5,551 (9.4)	141,973 (100)	108,677 (76.5)	33,296 (23.5)
	지원율	91.2	90.3	100	90	93.6	79.8

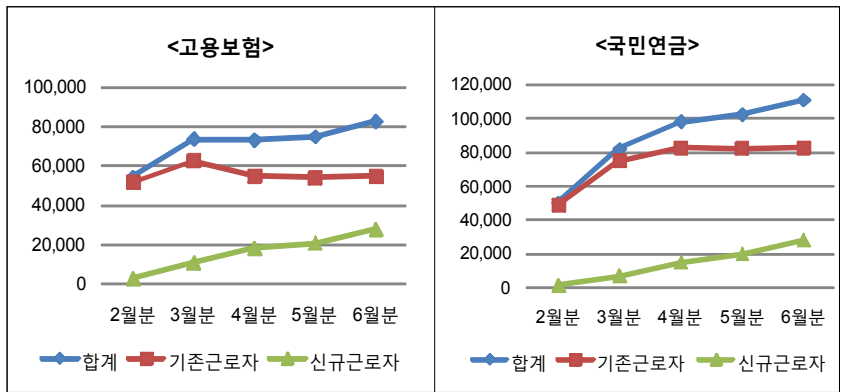
주: 1. ( ) 안 수치는 해당 항목의 비율을 나타냄  
2. 순계기준: 한번이라도 지원받은 대상은 모두(1로 집계) 포함  
자료: 유경준 외(2012)

특근로자를 대상으로 지원하기 때문에 이들의 근로빈곤을 해소하는 데 기여할 수 있고, 만약 신규 가입자에게만 보험료를 지원한다면, 기가입자를 해고하고 신규자를 채용하는 등 대체효과의 부작용을 우려 ② 기가입 사업장 지원을 통해 가입필요성을 인지하고 가입 확대의 저변을 마련한다는 점에서 기가입자 지원이 무의미하지 않다고 주장함

2012년 2월~6월 말까지 시범적으로 시행된 사회보험 지원사업의 결과 중 월별로 지원 근로자의 추이를 살펴보면, 기존 근로자가 신규 근로자에 비하여 그 수가 월등히 크지만 기존 근로자 수는 초기에는 다소 증가하다가 정체하는 경향을 보였다. 이와 다르게 신규 근로자 수는 매월 꾸준히 상승하고 있음을 나타냈다.

근로자에게 지급된 사회보험료의 총지원금은 약 205억원으로 나타났고, 이 중 고용보험은 지원근로자 누계 35만 8,978명에게 20억원의 보험료를, 국민연금의 경우 44만 3,108명에게 185억원의 보험료가 지원되었다.<sup>34)</sup> 또한, 총지원금 205억원 중 기가입 근로자에게 약 170억원(83%)이, 신규가입 근로자에게 약 35억원(17%)이 지급된 것으로 나타났다. 이는 고용·국민연금을 모두 고려한 것으로 두 보험의 결과값은 다소 상이하다. 고용보험의 경우 기가입 근로자와 신규가입 근로자 간의 지원금액 비율은 각각 78.1%, 21.9%로, 국민연금은 83.5%와 16.5%로 나타났다.

[그림 IV-1] 사회보험료 월별 지원근로자 추이



자료: 유경준 외(2012)

34) 지원근로자 수는 비슷하나, 지원금액이 차이가 나는 것은 국민연금의 보험료율(9%)이 고용보험의 보험료율(0.25~1.1%)보다 월등히 높아 국민연금 보험료 부담이 크기 때문임

〈표 IV-7〉 사회보험료 월별 지원근로자 및 지원금 추이  
(2012.2.1~6.30, 당월기준)

(단위: 명, 백만원, %)

		고용보험			국민연금		
		합계	기존 근로자	신규 근로자	합계	기존 근로자	신규 근로자
2월분	근로자	54,498 (100)	51,756 (95.0)	2,742 (5.0)	50,247 (100)	48,672 (96.9)	1,575 (3.1)
	지원금	315 (100)	299 (94.9)	16 (5.1)	1,941 (100)	1,879 (96.8)	61 (3.2)
3월분	근로자	73,617 (100)	62,668 (85.1)	10,949 (14.9)	81,899 (100)	74,892 (91.4)	7,007 (8.6)
	지원금	417 (100)	358 (85.9)	60 (14.1)	3,832 (100)	3,530 (92.1)	302 (7.9)
4월분	근로자	73,321 (100)	55,069 (75.1)	18,252 (24.9)	97,979 (100)	82,850 (84.6)	15,129 (15.4)
	지원금	415 (100)	314 (75.7)	101 (24.3)	4,169 (100)	3,504 (84.0)	665 (16.0)
5월분	근로자	74,914 (100)	54,025 (72.1)	20,889 (27.9)	102,289 (100)	82,219 (80.4)	20,070 (19.6)
	지원금	424 (100)	308 (72.6)	116 (27.4)	4,148 (100)	3,293 (79.4)	855 (20.6)
6월분	근로자	82,628 (100)	54,737 (66.2)	27,891 (33.8)	110,694 (100)	82,628 (74.6)	28,066 (25.4)
	지원금	467 (100)	312 (66.8)	155 (33.2)	4,352 (100)	3,195 (73.4)	1,158 (26.6)
합계	근로자	358,978 (100)	278,255 (77.5)	80,723 (22.5)	443,108 (100)	371,261 (83.8)	71,847 (16.2)
	보험료	2,038 (100)	1,591 (78.1)	448 (21.9)	18,442 (100)	15,401 (83.5)	3,041 (16.5)
1인당 지원금		5,677	5,718	5,550	41,620	41,483	42,326

주: 1. ( ) 안의 수치는 해당 항목의 비율을 나타냄  
2. 당월기준: 해당 월에 지원받은 대상  
자료: 유경준 외(2012)

IV. 「두루누리 사회보험 지원사업」 107

10인 미만 전체 지원대상 사업장 중 5인 미만 소규모 사업장의 사회보험 가입근로자 및 지원근로자가 차지하는 비중은 약 79% 및 90%로 크게 나타났고, 사업장 규모가 클수록 해당 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히, 1인 사업장의 경우가 가입근로자는 30%, 지원근로자는 41%로 가장 높게 나타났다.

가입근로자 대비 지원근로자 비중을 살펴보면, 사회보험의 가입근로자 모두가 보험료를 지원받는 지원근로자에 해당하는 경우가 고용보험은 약 62%, 국민연금은 약 66%로 나타났다. 이를 종합해보면 사업장 규모가 작을수록 「두루누리 사회보험 지원사업」의 시범사업을 통해 사회보험에 가입하는 근로자가 증가하였음을 의미한다. 즉, 사회보험료 지원사업이 저소득 근로자의 사회보험 가입률을 제고할 수 있는 가능성을 제시하는 바이다.

〈표 IV-8〉 지원사업장 규모별 가입근로자 및 지원근로자 현황

(단위: 개소, %)

사업장 규모	가입근로자				지원근로자			
	고용보험		국민연금		고용보험		국민연금	
	빈도	비중	빈도	비중	빈도	비중	빈도	비중
1	11,161	28.1	21,631	31.9	17,797	44.7	25,158	37.1
2	8,575	21.6	14,323	21.1	9,818	24.7	20,728	30.6
3	6,827	17.2	10,629	15.7	5,710	14.4	9,648	14.2
4	4,843	12.2	7,257	10.7	3,188	8.0	5,635	8.3
5	3,037	7.6	4,655	6.9	1,525	3.8	3,184	4.7
6	2,033	5.1	3,538	5.2	840	2.1	1,639	2.4
7	1,500	3.8	2,608	3.8	506	1.3	976	1.4
8	1,082	2.7	1,903	2.8	271	0.7	582	0.9
9	731	1.8	1,312	1.9	134	0.3	306	0.5
1~4인	31,406	78.9	53,840	79.3	36,513	91.8	61,169	90.2
5~9인	8,383	21.1	14,016	20.7	3,276	8.2	6,687	9.9
합계	39,789	100.0	67,856	100.0	39,789	100.0	67,856	100.0

자료: 유경준 외(2012)

〈표 IV-9〉 가입근로자 대비 지원근로자의 비중

(단위: 개소, %)

	고용보험		국민연금	
	빈도	비중	빈도	비중
30% 이하	2,833	7.1	5,502	8.1
31~60%	7,663	19.3	12,533	18.5
61~99%	4,550	11.4	6,736	9.9
100%	24,743	62.2	43,085	63.5
합계	39,789	100.0	67,856	100.0

자료: 유경준 외(2012)

고용보험의 신규 가입자 증감 추이를 살펴보면, 시범지역의 10인 미만 사업장의 저임금근로자 가입률이 타 지역보다 9% 높게 나타난 것을 알 수 있다. 사회보험료 지원대상인 10인 미만의 저임금군과 함께 10인 미만 고임금군도 신규가입률이 시범지역에서 8.2% 더 높은 것으로 보아 시범사업이 사회보험 가입 확대에 어느 정도 긍정적인 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.<sup>35)</sup>

그러나 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지급대상이 소규모 사업장(10인 미만)의 저임금근로자로 한정되어 있기 때문에, 10인 이상 사업장의 저임금근로자는 보험료 지원혜택을 받지 못하며, 해당 사업은 근로자에 비해 보험료 부담이 큰 영세자영업자를 보험료 지원대상에 포함하지 않으므로 제도적인 한계가 존재한다.

35) 단, 신규 가입자 집단이 시범사업 지원근로자 집단과 정확히 일치하지 않고, 전반적인 고용상황 변화와 전체 저임금 근로자 및 소규모 사업장의 변화를 통제하지 않은 결과라는 점에서 한계가 있다(유경준 외, 2012).

〈표 IV-10〉 고용보험 신규 가입자 증감 추이(2012.2.1~6.30, 누계기준)

(단위: 명, %)

구 분	전국(시범 제외)			시 범			차이
	2011년 (2~6월)	2012년 (2~6월)	증감률 (2~6월)	2011년 (2~6월)	2012년 (2~6월)	증감률 (2~6월)	
10인 미만 저임금	334,298	352,050	5.3	54,429	62,237	14.3	9.0
10인 미만 고임금	279,966	339,916	21.4	30,374	39,364	29.6	8.2
10인 이상 저임금	740,701	659,216	-11.0	96,453	83,988	-12.9	-1.9
10인 이상 고임금	910,897	985,758	8.2	98,720	108,603	10.0	1.8
전체 근로자	2,265,862	2,336,940	3.1	279,976	294,192	5.1	1.9

주: 1. 저임금은 125만원 미만이며, 고임금은 125만원 이상을 의미함  
 2. 누계 기준: 매월 지원받은 대상을 누적해 합산함  
 자료: 유경준 외(2012)

## V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례

세계화와 지식정보화의 진전에 따라 저임금근로자의 임금과 고용조건이 악화되고 있는 것은 전 세계적인 추세이다. 이에 대응하여 여러 선진국에서는 고용창출 및 근로유인 강화를 위한 방안 중 하나로 저소득층에 대한 사회보험료 지원정책을 시행하고 있다. 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면정책은 OECD 고용전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이기도 하다(OECD, 2005). 외국의 사회보험료 지원정책이 근로장려정책(Make Work Pay Policy)의 일환으로 추진되었던 데 반해, 우리나라의 사회보험료 지원 논의는 주로 사회보험의 사각지대 해소 및 비정규직 근로자의 정규직 전환 차원에서 이루어지고 있다. 본장에서는 OECD 회원국들의 사회보험료 감면정책의 선례와 그에 대한 평가를 통해 우리나라의 저소득층 사회보험료 지원정책 설계에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

OECD 회원국들 중 상당수의 나라들에서는 명시적이든 묵시적이든 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면정책을 실시하고 있다(OECD, 2005; 옥우석, 2010). 묵시적 감면정책이라 함은 사회보험제도의 설계 자체가 일정 소득의 저임금근로자는 보험료를 부담하지 않도록 설계되어 있는 것을 의미하며, 명시적 감면정책은 특별 정책의 시행을 통해 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면이 이루어지는 것을 지칭한다. 묵시적 감면정책을 실시하는 대표적인 나라들은 영국, 호주, 네덜란드, 노르웨이, 아일랜드 등으로 이들 나라에서는 일정 소득 이하의 저소득근로자에 대해 사회보험료 부담을 면제한다. 또한, 이 중 영국, 아일랜드, 네덜란드는 사회보험료 면제 혜택이 해당 근로자를 고용하는 사업주에게도 적용된다. 한편, 벨기에의 고용보너스, 독일의 미니잡, 프랑스의 피용법에 의한 사회보험료 감면정책 등은 저임금근로자들에 대한 명시

적인 사회보험료 감면정책을 실시한 대표적인 사례이다.

사회보험료 지원정책의 목적이나 배경은 나라마다 상이하며, 각 나라가 처한 상황에 따라 사회보험료 지원대상이 근로자, 사업주, 또는 근로자와 사업주 모두로 구분된다. 즉, 정책의 주요 목적이 사업주의 노동비용을 절감하는 데 있는 경우 사업주측의 보험료를 감면해주는 반면, 노동자의 근로유인 제고가 일차적인 목표인 나라에서는 근로자의 보험료가 지원대상이 된다. 또한, 양쪽 방식을 혼합한 경우도 존재한다. 독일은 근로유인 강화를 위해 저임금근로에 대한 금전적 유인을 제공하는 차원에서 사회보험료 감면정책을 도입한 대표적 사례로 근로자의 부담분을 감면한다. 프랑스에서는 저임금근로자에 대한 기업의 수요를 촉진하기 위한 목적에서 제도가 도입되었으므로 사업주 부담에 대한 감면이 이루어진다. 벨기에, 영국, 스페인, 네덜란드 등은 근로유인과 고용유인의 두 목적을 모두 달성하기 위해 근로자와 사업주 양측에 사회보험료 지원을 하는 방식을 택하고 있다.

저소득층 근로자에 대한 사회보험료 지원정책을 시행하고 있는 주요 국가의 보험료 감면정책의 성격 및 지원대상에 따른 구분은 <표 V-1>과 같다. 다음에서는 저소득층 사회보험료 감면정책을 시행하고 있는 주요국의 대표 사례를 소개하며, 이를 통해 우리나라 상황에 맞는 정책수립을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

<표 V-1> 외국의 저소득층 사회보험료 감면정책 유형

	근로자 보험료 감면	사업주 보험료 감면	근로자와 사업주 보험료 감면
명시적 정책	독일	프랑스	벨기에, 스페인
묵시적 정책	호주, 오스트리아, 영국, 노르웨이		아일랜드, 영국, 네덜란드

주요국의 사례에서 영국과 프랑스는 「근로장려세제(EITC)」를 시행하면서 저소득층 근로자에 대한 추가적인 사회보험료 감면을 시행하는 사례이며, 미국의 경우 저소득층 근로자에 대한 별도의 사회보험료 감면제도는 없지만 「근로장려세제(EITC)」 자체가 저소득층 근로자의 사회보험료를 지원해 주기 위한 목적에서 도입되었으므로 실질적으로 「근로장려세제(EITC)」를 통해 사회보험료를 지원해 주는 성격을 띤다. 한편, 벨기에는 저소득층의 사회보험료 지원을 위해 「근로장려세제(EITC)」를 도입하였으나 예상했던 고용창출효과를 거두지 못하자 「근로장려세제(EITC)」를 폐지하고 ‘고용보너스’(Werkbonus)라는 명시적인 사회보험료 감면정책으로 대체한 특수한 사례이다. 벨기에에서 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원에서 고용보너스 제도로 전환한 것은 「근로장려세제(EITC)」 설계상 문제와 벨기에의 특수한 노동시장 여건에 기인하는 바가 크다. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원이든 명시적이거나 묵시적인 사회보험료 감면정책을 통한 지원이든 단순하게 어느 한쪽이 우월하다고 판단할 수는 없으며, 각 나라가 처한 상황이나 배경에 따라 정책의 구체적인 내용이 달라질 수밖에 없다. 다음에서는 저소득층 사회보험료 감면정책을 시행하고 있는 주요국의 대표 사례를 소개하며, 이를 통해 우리나라 상황에 맞는 정책수립을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

## 1. 독일

### 가. 도입배경

과도한 복지와 저성장-고실업의 ‘독일병’에 시달리던 독일은 높은 실업률과 이에 따른 사회보험 재정 악화를 해결하기 위해 2000년대 초반부터 4차례에 걸쳐 하르츠 개혁을 단행하였다. 하르츠 개혁의 핵심은 노동시장 유연성 증대와 근로유인 강화를 통한 고용시장 회복이며, 그 과정에서 2003년 미니잡(Mini-job) 프로그램이 도입되었다. 당시 독일에서

는 실업급여나 공공부조에 의존하여 생활하고 있는 장기실업자들을 노동시장으로 진입시키기 위한 정책 마련이 시급한 과제였는데, 이를 위해 일정 금액 이하의 임금을 받는 일자리에 한해 사회보험료를 면제하거나 감면해주는 방안이 도입되었다. 이는 실업자들이 사회보험료 부담 때문에 취업을 기피하는 현상을 방지하고 저임금 또는 일시적 일자리라도 적극적으로 취업할 수 있는 유인을 제공하고자 하는 것이었다.

## 나. 내용

2003년 도입된 미니잡(Mini-job) 프로그램은 1999년부터 시행된 독일의 저소득층 사회보험료 감면정책을 확대 개선한 제도이다.<sup>36)</sup> 미니잡(mini-job)은 독일 사회법전 제4권 제8조 규정에 따라 월평균 근로소득이 400유로를 초과하지 않는 저임금 고용<sup>37)</sup>을 지칭하며, 이와 더불어 연간 근로일수가 2개월 혹은 50일을 초과하지 않는 단기고용도 포함한다. 독일의 미니잡 근로자는 2011년 기준으로 730만명으로 독일 전체 근로자의 약 17%에 해당한다. 저임금 미니 근로자는 주당 근로시간에 대한 제한이 없으나 정기적인 월평균 근로소득이 400유로 이하(연소득 4,800유로 이하)여야 하며, 단기고용은 근로소득에 대한 제한은 없으나 근로일수 제한을 충족시켜야 한다. 미니잡에 종사하는 근로자들은 사회

36) 1999년 도입된 독일의 저소득층 사회보험료 감면정책은 주당 근로시간이 15시간 이하이고 월소득이 325유로 이하인 저소득 근로자에 한해 사회보험료와 소득세를 면제하였다. 그러나 소득상한(월 325유로)을 넘을 경우 사회보험료(21%)와 소득세가 모두 부과되는 정책의 설계상 임계소득 근처에서 소득역전현상이 나타나 가구 내 보조소득자의 경제활동참가를 저해하는 문제가 야기되었다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 2003년 도입된 미니잡 프로그램에서는 주당 근로시간 제한이 사라지고 소득상한이 월 400유로로 증가하였다.

37) 저임금 미니고용은 제조생산 부문의 미니고용과 민간가계부문의 미니고용으로 구분된다. 민간가계부문의 저임금 미니고용은 근로자가 일반 가정에서 필요로 하는 요리, 세탁, 청소, 육아, 간병 및 정원관리 등과 같은 가사서비스를 제공하는 일자리를 일컫는다. 2011년 기준, 제조생산부문 저임금 미니고용자는 6,941,112명이며, 민간가계부문 저임금 미니고용자는 231,242명이다(이규영, 2011).

보험료 납부의무와 조세부담을 면제받으며, 이를 사업주가 전부 부담한다. 미니잡 근로자에 대한 사업주의 사회보험료 부담은 임금의 30%(사회보험료 28% + 조세 2%)이다.

월근로소득이 400.01~800유로인 저임금 일자리는 미디잡(midi-job)으로 분류되어 사회보험료 감면혜택이 주어진다. 독일 사회법전 제4권 제20조 제2항에 의하면, 월소득이 400.01~800유로인 구간을 '조정영역(Gleitzone)'으로 규정하며, 이 구간에 해당하는 근로자는 일반 근로자에 비해 낮은 보험료율을 적용받는다. 사회보험료 부담은 임금이 낮을수록 근로자 부담분에 비해 사업주 부담분이 증가하며, 임금이 높아질수록 근로자 부담분이 증가하여 월소득이 800유로(연소득 9,600유로)에 도달하면 일반 요율이 적용된다. 구체적으로 월소득이 400.01유로인 근로자의 경우, 근로자가 10.27%, 사업주가 19.73%를 부담하여 근로자와 사업주의 총부담이 미니잡 근로자와 같은 30%가 되도록 조정된다. 즉, 미디잡 근로자의 최대 사회보험료 감면율은 월소득 400.01유로에서 약 50%이다. 소득이 증가할수록 근로자의 사회보험료율은 점진적으로 증가하여 월소득이 800유로가 되면 일반요율인 20.625%가 적용된다. <표 V-2>는 미니잡과 미디잡 근로자가 아닌 일반 근로자(월소득 800유로 이상, 연소득 9,600유로 이상)에 적용되는 사회보험료율이다.

<표 V-2> 독일의 사회보험료(2011년)

(단위: 유로, %)

	연소득 <sup>1)</sup>	근로자	사업주
연금보험	9,600~66,000	9.95	9.95
건강보험	9,600~44,550	8.20	7.30
실업보험	9,600~66,000	1.50	1.50
장기요양보험	9,600~44,550	0.975	0.975
합 계		20.625	19.725

주: 1) 사회보험료가 부과되는 소득하한은 미디잡의 소득상한(월소득 800유로×12)에 근거함

자료: OECD(2011)

미디잡 근로자의 사회보험료 감면은 실제 소득보다 낮은 소득에 보험료율을 적용함으로써 근로자의 실제 보험료 부담액이 낮아지는 방식으로 이루어진다. 조정영역 근로자들에 대하여 적용하는 보험료 부과 기준 임금의 산정공식은 아래와 같다. 예컨대, 월근로소득이 600유로인 근로자의 경우 아래 식에 의한 보험료 부과기준 소득은 548.70유로이다. 사업주의 보험료 부과기준 소득은 실제소득과 동일한 600유로이다. <표 V-3>은 월소득 400.01~800유로인 미디잡 근로자의 사회보험료 부담을 나타낸다. <표 V-3>에서 볼 수 있듯이 조정영역 구간에서 소득이 증가할수록 근로자의 임금 대비 사회보험료율이 증가하여 감면혜택이 감소하며, 월소득 800유로에 도달하면 일반 요율이 적용됨을 볼 수 있다.

보험료 부과 기준 임금의 산정공식:  $F \times 400 + (2 - F) \times (\text{월임금총액} - 400)$   
 ※ F는 매년 연방노동사회부장관에 의해 고시되는 비율이다. 이는 30%를 당해연도의 평균 종합사회보험료율로 나눈 숫자에 해당된다(2011년도의 평균 종합사회보험료율은 40.35%이고, 이에 따라 2011년의 F 값은 0.7435).

<표 V-3> 미디잡 근로자의 사회보험료 부담(2011년)

(단위: 유로, %)

월소득	보험료 부과 기준 소득 (유로)	사업주 부담액 (유로)	근로자 부담액 (유로)	월소득 대비 근로자 부담분(%)
400.01	297.40	78.90	41.10	10.27
450	360.23	88.88	56.57	12.57
500	423.05	98.63	72.06	14.41
550	485.88	108.49	87.58	15.92
600	548.70	118.35	103.06	17.17
650	611.53	128.22	118.64	18.23
700	674.35	138.08	134.03	19.15
750	737.18	147.94	149.52	19.93
800	800.00	157.80	165.00	20.63

자료: 이병희 외(2012)에서 재인용. p. 156

독일의 미니잡 제도는 근로자의 사회보험료 및 근로소득세 부담을 면제하되 동일한 노동법상의 보호를 보장한다는 장점을 가진다. 또한, 사회보험료 감면혜택이 가구소득에 관계없이 개인 단위로 산출되어 지급되므로(고소득 가구의 저소득 근로자도 수혜대상) 미국의 EITC나 영국의 WFTC와 같이 가구 내 보조소득자의 경제활동참가를 저해하는 유인이 존재하지 않는다. 그러나 미니잡 프로그램은 당초의 목표였던 비숙련 노동자의 노동공급 증대와 장기실업 감소를 제대로 달성하지 못했다는 평가를 받는다. 이와 같은 이유 중 하나는 미니잡에 종사함으로써 얻을 수 있는 수입이 생계유지에 불충분한 수준이며, 상대적으로 높은 실업급여에 의해 취업의 경제적 유인이 낮다는 데 있다. 또한, 근로시간에 관계없이 소득이 일정 수준 이하이면 미니잡 수혜대상이 되므로 저소득 근로자들이 근로시간을 줄여 보험료 감면혜택을 늘리려는 유인이 존재한다는 한계도 지적된다. 즉, 저임금 일자리에 종사하지 않더라도 근로시간을 줄임으로써 사회보험료 경감 혜택을 받을 수 있다는 것이다. 그 결과, 실제로 미니잡 수혜자의 상당 부분은 저숙련 노동자가 아닌 부업을 목적으로 미니잡에 종사하는 경우라고 알려져 있다(이규영, 2011). 독일의 미니잡 프로그램이 노동시장에 미치는 영향을 분석한 연구들은 정책의 신규 노동공급 유인효과는 예상보다 매우 작은 반면, 기존 근로자들의 근로시간 감소에 의해 총근로시간에는 오히려 부정적인 효과가 나타났다고 평가한다(Steiner and Wrolich, 2005).

## 2. 프랑스

### 가. 도입배경

프랑스의 사회보장체계는 소득에서 사회보험료가 차지하는 비중이 높으며, 근로자보다 사업주의 사회보험료 부담률이 상대적으로 더 높다는 특징을 가진다(〈표 V-4〉 참조). 프랑스에서 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면제도는 경기불황기인 1993년에 저임금노동자의 고용을

V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 117

촉진하기 위해 도입되었으며, 최저임금 근처의 저소득 근로자를 대상으로 하였다. 저임금근로자나 장기 실업자의 근로의욕을 고취하기 위해 근로자의 사회보험료를 감면해 주는 독일과 달리 프랑스의 사회보험료 감면정책은 비숙련 근로자의 노동비용을 낮추어 이들에 대한 기업수요를 증대시키기 위해 근로자가 아닌 사업주의 사회보험료를 감면해 주는 방식을 택하고 있다.

〈표 V-4〉 프랑스의 사회보험료(2011년, 비간부직)

(단위: 유로, %)

	연소득	근로자	사업주
연금보험	≤35,352	6.65 <sup>1)</sup>	8.30 <sup>1)</sup>
	총소득	0.10	1.60
건강보험	총소득	0.75	12.80
실업보험	≤141,408	2.40	4.00
산재보험	총소득	-	2.30
보조연금보험	≤35,352	3.0	4.5
	35,352~106,056	8.0	12.0
조기수령연금보험	≤35,352	0.8	1.2
	35,352~106,056	0.9	1.3
가족수당	총소득	-	5.4

주: 1) 2012년에 통과된 Finance Act에 의해 근로자와 사업주의 연금보험료가 인상됨. 근로자는 6.65%에서 6.75%로 인상(2013년 6.80%로 인상 예정), 사업주는 8.30%에서 8.40%로 인상(2013년 8.45%로 인상 예정)

자료: OECD(2011)

## 나. 내용

1993년 최초 도입 이후 사회보험료 감면 적용 대상자의 범위와 감면율은 점차적으로 증가하여 왔다(〈표 V-5〉 참조).

## 〈표 V-5〉 프랑스의 사회보험료 감면정책 변화

(단위: %)

	내용	사업주의 최대감면율
1993년	- 최저임금 1.1배 이하: 가족수당기여금의 100% 감면 - 최저임금 1.1~1.2배: 50% 감면	5.4
1995년 (취폐 감면)	중전제도+최저임금 1.33배까지 점진적으로 일정액 환급	18.2
1996년	최저임금 1.33배까지 사업주의 사회보험료 점진적 감면	18.2
2000년 (오브리 감면)	중전제도 + 35시간 근로 실시 기업에 감면혜택 부여	26
2003년 (피용법)	최저임금 1.6배까지 기업규모 구별없이 최대 26% 감면	26
2007년	20인 미만 기업에 대해 감면상한을 28.1%로 확대	28.1 (20인 미만)
2011년	- 월 단위에서 연 단위로 변경 - 산재보험료 감면 제외	26 (20인 이상)

자료: 이병희 외(2012)에서 인용 및 편집, p. 168

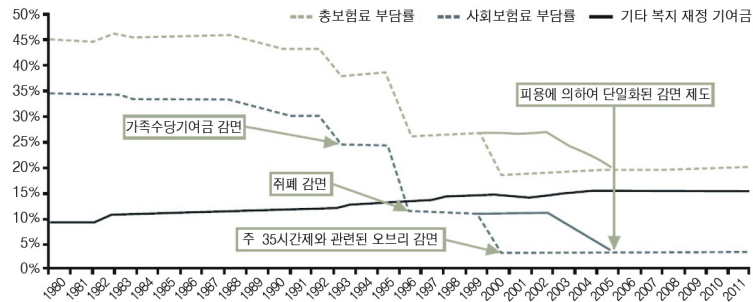
도입 당시 프랑스의 사회보험료 감면제도는 법정최저임금(Smic)<sup>38</sup>의 100~110% 구간의 소득자에 대해 고용주가 부담하는 가족수당기여금(5.4%)을 면제하고, 법정최저임금의 110~120% 구간의 소득자에 대해서는 고용주가 부담하는 가족수당기여금의 50%를 감면하였다. 1995년에는 이른바 '취폐정책'에 의해 사업주의 사회보험료를 환급해주는 방식으로 전환되었는데, 환급액은 최저임금수준에서 사업주 보험료의 18.2%이며 최저임금의 1.33배에 도달할 때까지 환급액이 점감하는 구조이다. 2000년에 실시된 '오브리 감면'은 사회보험료 감면정책으로 고용

38) 법정최저임금(2011년 기준 9유로)을 받는 근로자의 월소득은 법정근로시간인 주 35시간을 기준으로 1,365유로(2011년 기준)이며, 세후임금은 월 1,070.76유로이다. 이를 연 단위로 환산하면 16,380유로이다.

을 창출하거나 유지하면서 주당 35시간 근로나 단체협약을 통해 연 1,600시간 근로를 체결한 기업에 최저임금 수준에서 보험료의 최대 26%까지 감면하였다. 현재의 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면정책은 과거 쥐페의 환급정책과 오브리의 감면정책을 혼합한 2003년의 피용법(loi Fillon)을 따른다. 이에 따르면, 최저임금 수준에서 사회보험료 최대감면율이 26%이며, 최저임금의 1.6배에 해당하는 소득구간까지 감면율이 점감하는 형태를 취한다. 이 때 감면율은 노동시간에 관계없이 적용된다. 2007년부터는 일반감면제도에 초과근로에 대한 사회보험료 감면제도가 추가되었다.

감면대상이 되는 사회보험료는 2010년까지 연금보험, 의료보험, 산재보험, 가족수당기여금이었으나 2011년부터 산재보험이 제외되었다. 해당보험의 사업주 부담률은 연금보험료가 연소득 3만 5,352유로 이하 임금의 8.3%와 총임금의 1.6%의 합, 의료보험료가 총임금의 13.1%, 가족수당 기여금이 총임금의 5.4%이다. 최대감면액은 기업의 상시 사용 근로자 수에 따라 다르다. 20인 이상 기업에서는 근로자 1인당 연간 총임금의 26%까지 감면이 가능하며, 20인 미만 기업에서는 근로자 1인당 연간 총임금의 28.1%까지 감면이 가능하다. 이상에서 살펴본 일련의 사회보험료 감면정책에 의해 최저임금 수준에서 프랑스 기업들이 부담하는 실질적인 보험료율은 1990년대 초반에 비해 월등히 낮아졌다([그림 V-1] 참조). 한편, 프랑스는 「근로장려세제(EITC)」에 해당하는 PPE(Prime pour l'emploi)와 사회보험료 감면정책 양자를 모두 도입했다는 점에서 이미 「근로장려세제(EITC)」를 도입한 한국과 유사한 측면이 있다.

[그림 V-1] 최저임금 수준에서 사업주의 실질적인 부담률 변화  
(총임금의 100분율, 1980~2011)



\* 주 : 2000년 1월부터 주당 35시간제로 변경하였거나(금색 점선) 39시간제로 남아 있는 (금색 실선) 파리 지역의 20인 이상 기업을 간주하여 계산.

자료: Turquet(2011), p.10에서 인용

### 3. 벨기에

#### 가. 도입배경

벨기에에는 OECD 국가들 중 tax wedge<sup>39)</sup>가 노동비용에서 차지하는 비중이 가장 높은 국가이며(2011년 기준 55.6%), 노동비용의 약 33.9%가 사회보험료이다(OECD, 2011). 2011년 기준 벨기에의 사회보험료 부담분 중 근로자의 부담분은 13.07%, 고용주의 부담분은 34.77%로 총임금의 거의 절반 가까이가 사회보험료에 해당한다(<표 V-6> 참조). OECD 국가 중 저소득층의 경제활동 참가율이 유난히 저조한 벨기에는 1990년대 후반부터 적극적인 근로장려정책을 통해 비숙련 근로자의 근로유인을 제고하고 실업률을 감소시키기 위한 정책을 실시하여 왔다. 일률적으로 높은 사회보험료율은 특히 저소득층 근로자의 근로유인을

39) Tax wedge는 고용주가 지불하는 총노동비용과 근로자가 실제 수령하는 금액의 차이로 조세와 사회보험료 등의 종합적인 부담률을 나타낸다.

저해하는 주요한 요인으로 알려져 있는데, 벨기에 정부는 저소득층의 노동시장 진입을 유도하기 위해 2000년 세제개혁 당시 CIBRAP라는 세액공제제도를 도입하여 저소득 근로자에 대한 사회보험료 감면을 실시하였다. 특히, CIBRAP는 생산성이 낮은 근로자들의 빈곤위험을 감소시킴으로써 소득분배를 개선함과 동시에 청년층과 여성들에 대한 근로유인을 고취할 목적으로 도입되었다.

벨기에의 『근로장려세제(EITC)』에 해당하는 CIBRAP는 점증, 평탄, 점감구간을 가지며, 환급 가능하다는 점에서 미국의 EITC와 유사하지만 가구소득과 무관하게 완전히 개인화(배우자의 소득이나 아동 수와 무관하게 자신의 소득에 의거하여 급여가 결정됨)되어 있다는 점에서는 EITC와 차별화된다. 그러나 CIBRAP는 노동공급을 소폭 증가시키는 데 그치고 이미 고용되어 있는 근로자의 근로시간은 오히려 줄이는 역효과를 초래하였다는 평가를 받는다(Orsini, 2006). CIBRAP하에서는 최저임금 이상의 생산성을 보유한 근로자들이 시간제 근로를 하는 것이 유리하도록 설계되어 있기 때문이다. 이에 따라 CIBRAP는 2004년까지 한시적으로 운영되다 저숙련 근로자들의 노동시장 참여를 더욱 효과적으로 유도하기 위해 고용보너스(Werkbonus)제도로 대체되었다.<sup>40)</sup>

---

40) CIBRAP가 완전히 없어진 것은 아니며, 사회보험료 감면 혜택을 받지 못하는 자영업자들에게는 근로세액공제가 여전히 적용된다.

〈표 V-6〉 벨기에의 사회보험료(2011년)

(단위: %)

	근로자	사업주	합계
실업보험	0.87	3.16	4.03
건강보험보상금보험	1.15	2.35	3.5
의료보험	3.55	3.8	7.35
고용서비스보험	-	0.05	0.05
가족수당	-	7	7
연금보험	7.5	8.86	16.36
자녀부양보험	-	0.05	0.05
산업질병보험	-	1.01	1.01
산업재해보험	-	0.32	0.32
교육휴가보험	-	0.05	0.05
폐업보험	-	0.52	0.43
임금억제보험	-	7.60	7.59
합계	13.07	34.77	47.84

자료: OECD(2011)

## 나. 내용

벨기에의 고용보너스제도는 저소득 근로자에게 매월 일정액의 지원금을 지급함으로써 실질적인 사회보험료 감면혜택을 제공한다. 과거의 세액공제제도가 소득이 발생한 지 2년 정도가 지나야 완전한 효력을 가지는 데 반해, 고용보너스는 지원금이 즉각적으로 지급되므로 저소득 근로자의 노동공급을 더욱 효과적으로 증진시킬 수 있다는 장점을 지닌다. 또한, CIBRAP에서는 최저임금 이상의 생산성을 보유한 근로자들이 시간제 근로를 하는 것이 유리한 반면, 고용보너스제도하에서는 근로시간을 늘리는 것이 유리하므로 고용보너스의 고용창출 효과가 더욱 큰 것으로 평가되고 있다(Orsini, 2006).

고용보너스는 저소득 근로자뿐 아니라 이들을 채용하는 고용주에게도 사회보험료 감면혜택을 줌으로써 저임금근로자의 노동공급과 수요를 동시에 증대시키고자 하였다. 고용보너스제도는 평탄구간과 점감구간으로 이루어져 있다. 이에 따라 일정 소득 이하의 근로자에게 정액으로 지원금이 지급되다가 소득이 증가함에 따라 지원금이 감소하는 구조를 가진다. 고용보너스가 지급되는 소득구간과 최대지원액은 시간이 지남에 따라 변화하여 왔다.<sup>41)</sup> 2012년 기준으로 고용보너스 최대지원액은 월 175유로(연간 2,100유로)이며, 월소득 1,472.40유로(연간 1만 7,668유로, 평균 임금의 약 38.6%) 이하인 근로자와 고용주에게 정액으로 지급된다. 월소득 1,472.40~1,797.13유로 구간에서는 26.36%의 점감률로 지원액이 감소하며, 1,797.13~2,338.59유로 사이에서는 16.51%의 점감률로 지원액이 감소하여 월소득이 2,338.59유로에 도달하면 지원액이 0이 된다([그림 V-2] 참조).

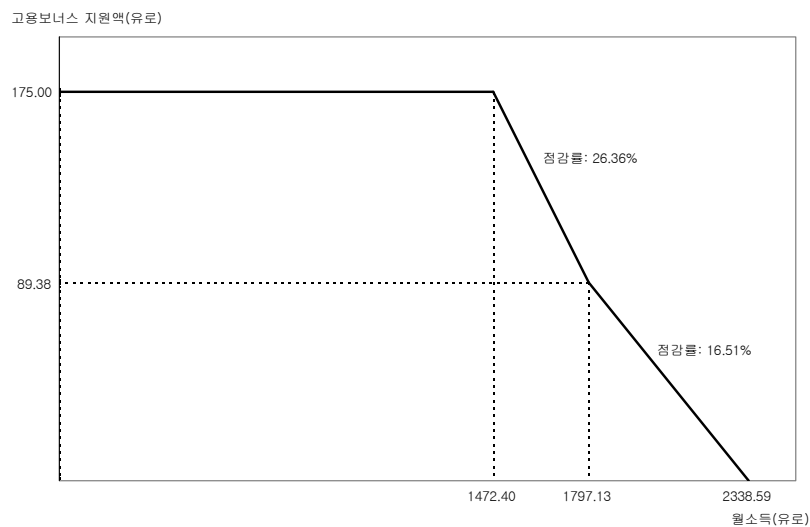
벨기에 고용보너스의 특징 중 하나는 지원금의 수혜자격이 개인의 실제소득이 아닌 시간당 임금으로 계산한 잠재소득에 의해 결정된다는 것이다. 즉, 사회보험료 감면 혜택이 적용되는 소득은 실제소득을 풀타임등가소득(full-time equivalent)으로 전환한 값이며, 그 결과 사회보험료 감면액이 근로시간에 비례하여 증가하도록 설계되어 있다.<sup>42)</sup> 이에 따라 최저임금으로 시간제 근로 시 지원금의 50%밖에 받지 못하는 반

41) 고용보너스 최대지원액은 2002년 월 88.35유로에서 2003년 월 95유로, 2005년 월 125유로, 2006년 월 140유로, 2007년 월 143유로, 2008년 월 175유로 증가되었다. 보너스가 지급되는 소득상한선은 2002년 월 1366.91유로에서 2012년 월 2,338.58유로로 증가하였다.

42) 예를 들어 시간당 임금이 9유로인 근로자가 풀타임인 160시간을 일하며 1,440유로를 벌 수 있다고 하자. 이 근로자의 소득은 평탄구간에 해당하여 고용보너스 최대지원액인 175유로를 받게 된다. 만약, 이 근로자가 풀타임보다 적은 100시간만 일하고 1,200유로를 벌었다고 하자. 이 경우, 시간당 임금은 12유로가 되며, 160시간 풀타임으로 일했을 경우 벌게 되는 잠재소득은  $12\text{유로} \times 160 = 1,920\text{유로}$ 가 된다. 이 근로자의 실제소득인 1,200유로는 평탄구간에 속하지만, 풀타임 등가소득인 1,920유로는 점감구간에 해당하여 이 근로자가 받게 되는 보너스는  $143 - [0.1651 \times (1,920 - 1,472.40)] = 69.10\text{유로}$ 이다. 이처럼 근로시간을 줄이면 받게 되는 보너스가 감소하므로 시간제 근로보다는 전일제 근로를 유인하는 효과가 나타난다.

면, 전일제 근로 시 가장 높은 액수의 보너스가 지급되는 구조가 나타난다. 이와 같은 제도의 설계에 의해 단시간 근로하는 중숙련 또는 고숙련 근로자들은 수혜대상에서 제외되는데, 이는 낮은 노력(low effort)과 낮은 숙련(low skill)을 구별하여 비숙련 노동자의 노동공급을 효과적으로 증대시키고 단시간 근로의 유인을 제거하고자 하기 위해서이다. 벨기에의 근로장려정책의 효과를 분석한 Orsini(2006)는 저소득 근로자의 세액공제와 사회보험료 경감이 이들 계층의 노동공급(경제활동 참가율과 근로시간)에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 특히 고용보너스의 지급이 기존의 세액공제보다 노동공급을 증대시키는 데 더 효과적이었다고 평가한다. 이는 저숙련 근로자들의 노동시장 참여를 유도하기 위해서는 세금감면보다 사회보험료 감면이 더 효과적일 수 있음을 시사한다.

[그림 V-2] 벨기에의 고용보너스 기본체계(2012년)



#### 4. 스페인

스페인은 다른 OECD 국가들에 비해 tax wedge(노동비용의 39.9%, 2011년 기준)가 상대적으로 낮지만, 사회보험료가 조세격차에서 차지하는 비중이 약 70%로 상대적으로 높은 나라이다(OECD, 2011). 스페인의 사회보험료는 근로자 부담분이 임금의 6.35%, 사업주 부담분이 임금의 29.9%이다(〈표 V-7〉 참조). 스페인에는 사회보험료를 납부하는 소득하한선과 상한선이 설정되어 있는데, 2011년 기준으로 소득하한선은 연간 8,978.4유로, 상한선은 연간 3만 8,761.2유로이다(OECD, 2011). 소득하한선 이하의 저소득 근로자에 대해서는 근로자와 사업주의 보험료가 면제된다. 이러한 소득상한선과 하한선은 전일제 근로에 기초한 것으로 시간제근로의 경우 실제 근로시간에 비례하여 설정한다.

〈표 V-7〉 스페인의 사회보험료(2011년)

(단위: 유로, %)

	연소득	근로자	사업주	합계
연금 및 건강보험	8,978.4~38,761.2	4.7	23.6	28.3
실업 및 산재보험	8,978.4~38,761.2	1.55	5.5	7.05
직업훈련	8,978.4~38,761.2	0.1	0.6	0.7
임금기금	8,978.4~38,761.2	-	0.2	0.2
합계		6.35	29.9	36.25

자료: OECD(2011)

스페인의 사회보험료 체계에는 사회보험료 부과대상이 되는 소득하한선이 설정되어 있으므로 저임금근로자에 대해 자동적으로 사회보험료를 면제하는 효과가 있다. 또한, 스페인에서는 일반적인 저소득층 외에 노령근로자, 여성, 장애인 등 다양한 사회취약계층을 대상으로 한 사회보험료 지원제도가 시행되고 있다(옥우석, 2010). 2006년 계약직 근로의 남용을 방지하기 위해 제정된 법령 43/2006에서는 상용직 채용

을 늘리는 기업에 대하여 사회보험기금에서 장려금을 지급하는 방안이 도입되었다. 이에 따라 여성, 청년, 취약계층 근로자를 고용하는 기업에는 일정액의 보너스가 지급되며, 현 직장에 5년 이상 근무한 60세 이상 근로자에 대한 무기한 고용계약을 맺는 경우 전 고용기간에 대해 사회보험료의 50%를 지원, 산재 장애근로자를 임시직이나 상용직으로 채용할 경우 사회보험료 전액을 지원받을 수 있다. 이 밖에도 스페인에는 다양한 형태의 사회보험료 감면제도가 존재한다. 30세 미만 무경력 자영업자에게는 30개월간 사회보험료 최저액의 30% 감면이 이루어지고, 장애인 신규 창업 자영업자에게는 5년간 사회보험료의 50% 감면이 이루어진다.

## 5. 영국

영국의 국민보험은 연금, 건강, 산재, 실업급여를 포함한다. 저임금근로자를 위한 영국의 사회보험료 감면정책으로는 1종 국민보험료 납부의무자인 저임금근로자에 대해 보험료 납부에서 재정적 혜택을 주는 보험료 납부간주제도가 있다.<sup>43)</sup> 영국의 일반적인 임금근로자가 납부하는 1종 국민보험료는 주간소득에 따라 다르게 책정된다(〈표 V-8〉 참조). 먼저, 주간소득이 소득하한선(lower earnings limit)에 미달할 경우 국민보험 납부의무가 없다. 2011년 기준으로 소득하한선은 102파운드(평균 임금의 16.3%)이다. 주간소득이 소득하한선(lower earnings limit)과 소득기준선(primary threshold) 사이(2011년 기준 102~139파운드)에 해당하는 근로자는 국민보험료 납부의무가 면제되며, 근로자 대신 정부가 보험료에 상응하는 금액을 납부한다. 근로자의 주간소득이 2차 저소

43) 영국의 국민보험은 연금, 건강, 산재, 실업급여 등을 포괄한다. 국민보험료는 종별(contribution classes)로 산정되고 부과되는데, 종별은 크게 가입대상자가 임금근로자인가 아니면 자영업자인가에 따라 구분된다. 노령연금 수급연령 미만의 임금근로자는 소득에 따라 1종 국민보험료를 납부하며, 자영업자는 2종(주 단위로 정액 납부) 또는 4종(매출이윤에 비례한 보험료 납부) 보험료를 납부한다.

V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 127

득선(secondary threshold)인 136파운드(2011년 기준) 이상이지만 소득기준선인 139파운드(2011년 기준) 미만이면, 근로자는 국민보험료 납부의무가 없는 대신 사업주가 보험료 납부의무를 가진다. 주간소득이 소득기준선(139파운드) 이상 소득상한선(upper earnings limit, 817파운드) 미만인 근로자에게는 일반적인 보험료율(소득액의 12%)이 적용된다. 기혼 여성에 대해서는 보험료 경감이 적용되어 소득기준선과 소득상한선 사이의 소득구간(139~817파운드)에 대해 보험료율 5.85%가 적용된다.

〈표 V-8〉 영국의 국민보험료(1종 보험)

(단위: 파운드, %)

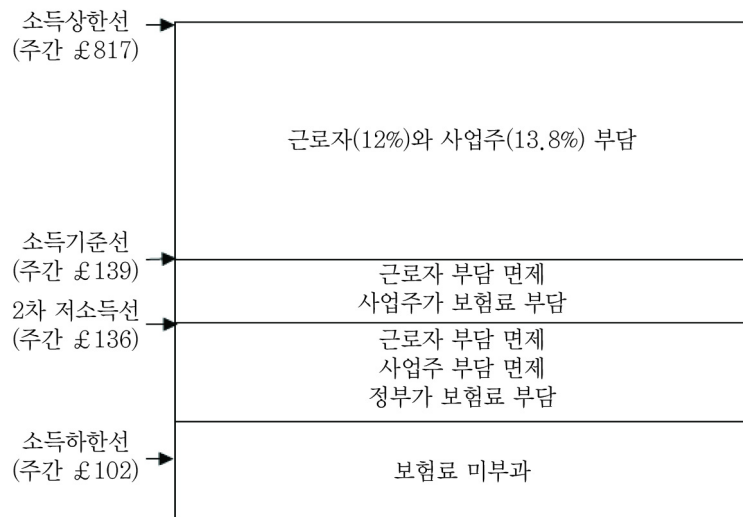
	2010-11	2011-12	2012-13
소득하한선(Lower earnings limit)	97	102	107
소득상한선(Upper earnings limit)	844	817	817
급여산정 상한점(Upper accrual point)	770	770	770
소득기준선(Primary threshold)	110	139	146
2차 저소득선(Secondary threshold)	110	136	144
소득기준선과 소득상한선 사이 근로자 부담률	11	12	12
소득상한선 이상 근로자 부담률	1	2	2
소득기준선 이상 사업주 부담률	12.8	13.8	13.8
소득기준선과 소득상한선 사이 기혼여성 할인율	4.85	5.85	5.85

자료: UK HM Revenue & Customs, <http://www.hmrc.gov.uk/rate/nic.htm>

[그림 V-3]은 영국의 보험료 납부간주제도의 기본체계를 나타낸다. 앞서 설명한 바와 같이 주간소득이 소득기준선인 139파운드에 미달하면 근로자의 국민보험료 납부 의무가 면제되는데, 보험료 납부간주제도는 주간소득이 소득하한선 이상 소득기준선 미만을 받는 저임금근로자들의 국민보험료 납부의무를 면제해주는 대신 정부가 보험료에 상응하는 금액을 납부해줌으로써 근로빈곤층이 급여 수급권을 획득할 수 있도록 도와주는 지원정책이다. 정부의 국민보험료 지원을 통해 해당 근

로자는 소득기준선(primary threshold)에 해당하는 소득에 대한 보험료를 낸 것으로 기록되며, 이에 따라 수급자격 등 국민보험과 관련된 모든 문제들에서 실제 보험료 납부와 동일한 효력이 발생한다. 보험료 납부간주제도에 의한 혜택은 근로자뿐 아니라 근로자의 보험료를 부담하는 사업주에게도 주어진다. 주간소득이 2차 저소득선인 136파운드 미만인 경우 저임금근로자를 고용하는 사업주도 보험료를 납부하지 않고 납부간주제도의 혜택을 받게 된다. 주간소득이 136파운드 이상인 근로자에 대한 고용주의 보험료율은 13.8%이다.

[그림 V-3] 영국의 보험료 납부간주제도의 기본체계(2011년)



## 6. 네덜란드

네덜란드의 사회보험 중 실업보험과 의료보험은 사회보험기금으로 공제되며 임금에 대하여 부과되지만, 연금보험, 부양보험 및 특별의료 보험료는 국민보험(National Insurance)하에 소득세와 같이 취급되며

V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 129

소득과 보유주택에 대하여 부과된다. 네덜란드의 사회보험료율은 <표 V-9>와 같다. 실업보험은 연간소득이 1만 6,965~4만 9,297유로인 경우 사업주가 총세전소득의 4.2%를 납부하며, 기초의료보험료는 연 1,211유로의 정액에 순소득(총소득 - 실업보험료)의 7.75%를 근로자와 사업주가 납부한다. 실업보험과 기초의료보험료의 소득상한선 이상의 소득에 대해서는 보험료가 부과되지 않는다. 국민보험에 대해서는 과세대상 소득에 대하여 근로자만 부담하며, 소득상한선은 3만 3,436유로이다. 네덜란드의 사회보험 체계에서는 연소득 1만 6,965유로 이하 근로자에 대해서 사업주가 실업보험료를 납부하지 않으므로 사실상 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면효과가 존재한다. 뿐만 아니라 국민보험 체계 속에 포함된 사회보험들(연금보험, 부양보험, 특별의료보험)은 근로자의 소득수준에 따라 세액공제 대상이 되므로 추가적인 사회보험료 감면이 존재한다고 할 수 있다. 근로공제(Work credit)라 불리는 세액공제제도는 최대 158유로이며, 과세소득의 1.716%에 해당하는 공제액과 9,209유로까지 소득의 12.152%에 해당하는 공제액의 합으로 구성되며, 최대 공제한도는 1,497유로이다(OECD, 2011).

<표 V-9> 네덜란드의 사회보험료(2011년)

	근로자	사업주	소득구간(연간, 유로)
실업보험	0%	0%	< 16,965
	0%	4.2%	16,965 ~ 49,297
기초의료보험	7.75%	7.75%	≤ 33,427 (순소득)
국민보험			
연금보험	17.9%	-	≤ 33,436
부양보험	1.10%	-	≤ 33,436
특별의료보험	12.15%	-	≤ 33,436
해고수당기금		2.24%	≤ 49,297
장애보험료		5.72%	≤ 49,297

자료: OECD(2011)

한편, 현재는 시행되고 있지 않지만 과거 네덜란드에서는 저임금근로자를 위한 다양한 사회보험료 감면정책을 시행한 바 있다. 이 중 대표적인 것은 Vermeend-Moor Act(1986~1989), RAP(1989~1997), SPAK(1996~2007), VLW(1997~2007)이다.

Vermeend-Moor Act와 RAP는 저소득 근로자 고용을 위한 한시적인 사회보험료 감면제도였다. 1986년 통과된 Vermeend-Moor Act(1986~1989)는 2년 이상 장기실업자를 고용하는 사업주에게 최대 4년간 사업주 사회보험료 부담의 20%를 감면할 것을 규정하였다. 또한, 사업주는 신규 근로자의 훈련비용으로 최대 4,000길더(guilders)를 지원받을 수 있었다. Vermeend-Moor Act에 의한 사회보험료 감면제도는 1989년 RAP(Reguliere Arbeidsplaatsenvariant, 1989~1997)로 대체되었다. 이는 2년 이상 장기실업자, 저숙련 근로자, 소수인종을 고용하는 사업주에게 최대 4년간 사업주 부담분의 사회보험료를 20% 감면해 주고, 고용보조금을 지급하는 제도이다. 고용보조금의 금액은 근로자의 실직기간에 따라 달라지는데, 2년 이상 실직기간에 있었던 경우 4,000길더를, 3년 이상 실직기간에 있었던 경우 6,000길더가 지원되었다.

앞서의 프로그램이 장기실업자에 대한 한시적인 사회보험료 감면정책이었다면, 1996년 도입된 SPAK는 저임금근로자에 대한 항구적인 사회보험료 감면정책이다. SPAK의 대상자는 최저임금 115% 이하의 저임금노동자이다. 대상 근로자를 고용하는 사업주에게 사회보험료 감면이 주어지는데, 최저임금 수준에서 최대감면이 이루어지며 최저임금의 115%에 도달할 때까지 감면액이 점감하였다. 최저임금 수준에서 사회보험료 감면수준은 사업주 부담분의 약 60%이며, 이는 총노동비용을 약 10% 정도 절감하는 효과를 가진다. 한편, 근로시간이 35시간 이하인 근로자들에 대해서는 감면액이 근로시간에 따라 조절되어 시간당 임금이 높은 시간제 근로자는 감면혜택을 받지 못하도록 설계되었다.

SPAK 적용 대상자는 오직 임금 수준에 의해 결정되며, 신규 고용과 기존 고용에 동일하게 적용되었다. 기존의 저임금근로자들에 대해서도 혜택이 주어지므로 신규 고용창출 효과가 적게 나타났으며, 이에 따라

상대적으로 큰 사중손실이 유발된 것으로 평가되고 있다. 또한, SPAK는 최저임금의 115%를 초과하는 순간 더 이상 사회보험료 감면혜택이 제공되지 않아 근로자의 상향이동이 제한된다는 한계를 지녔다. 이와 같은 문제점을 보완하기 위해 1997년 T-SPAK(transitional SPAK)가 도입되었다. T-SPAK하에서는 최저임금의 115~130%의 소득을 가진 근로자를 고용하는 사업주들도 SPAK 감면액의 절반을 청구할 수 있다. 다만, T-SPAK는 해당 근로자가 이전에 SPAK의 수혜자이며 이직하지 않은 경우에만 적용되며, SPAK 수혜가 중단된 때로부터 2년 동안만 한시적으로 지급되었다. 한편, VLW(Vermindering Langdurig Werklozen)는 SPAK를 보완할 목적으로 비슷한 시기에 도입된 제도이며, 앞서의 VMA와 RAP와 비슷하게 장기실업자를 고용하는 사업주에게 최대 4년간 추가적인 사회보험료 감면혜택을 제공하였다. SPAK와 VLW의 중복적용을 받을 경우, 최저임금 수준에서 노동비용을 최대 23% 절감하는 효과가 존재한다. SPAK와 VLW의 중복적용자는 SPAK 수혜자의 약 7% 정도이다. SPAK와 T-SPAK는 2003년부터 2007년에 걸쳐 점진적으로 폐지되었다.

## 7. 노르웨이

노르웨이의 근로자들은 기본적으로 임금소득의 7.8%를 국민보험제도(National Insurance Scheme)에 납부한다. 근로자의 소득이 3만 9,600노르웨이크로네(평균 임금의 8.9%)에 미달하는 경우 근로자의 보험료 납부가 면제되므로 저소득 근로자에 대한 사회보험료 감면 혜택이 주어진다. 3만 9,600노르웨이크로네 이상의 소득에 대해서는 임금과 3만 9,600노르웨이크로네 차액의 25%가 되도록 보험료가 조정된다. 실제 납부하게 되는 보험료는 이 금액과 총임금소득의 7.8% 중 작은 액수이다. 사업주가 부담하는 사회보험료는 지역에 따라 차등화되어 있으며, 평균 사회보험료율은 약 13.1%이다. 저임금근로자 고용에 대한 사업주의 사회보험료 감면혜택은 존재하지 않는다.

## 8. 호주

호주는 임금에 부과되는 사회보험료가 없으며, Medicare Levy와 같이 다른 나라의 사회보험료에 해당되는 조세가 있지만, 임금이 아닌 과세소득에 부과된다는 차이를 보인다. 2011년 기준, 과세대상 소득이 1만 8,839호주달러를 초과하지 않는 개인들은 Medicare Levy를 납부하지 않으며, 3만 1,789호주달러 이하의 무자녀가구나 편부모가족은 납부가 면제된다. 이러한 소득하한선은 자녀 1인당 2,919호주달러씩 상승한다. 소득하한선(개인: 1만 8,839호주달러, 가족: 3만 1,789호주달러) 이상의 소득에 대해서는 세금이 총과세소득의 1.5%에 도달할 때까지 소득하한선을 초과하는 소득에 대하여 10%의 세금이 부과된다(OECD, 2011). Medicare Levy가 부과되는 과세소득에 대한 소득하한선은 저소득 근로자에 대한 실질적인 사회보험료 감면혜택을 제공한다. 한편, 호주에는 고용주에게 부과되는 사회보험료가 없다.

과거 호주에서 취약계층에 대한 대표적인 사회보험료 감면제도로 1985년부터 1996년까지 시행된 Jobstart 프로그램을 들 수 있다. Jobstart는 장기실업자, 장애인, 외국인, 호주 원주민 등 경쟁력이 없는 취약계층 근로자를 고용하는 사업주에게 고용보조금을 지급함으로써 노동비용을 낮추고 취약계층의 일자리 접근성을 증대하기 위해 도입되었다. 도입 초기 프로그램의 대상자는 Commonwealth Employment Service에 지난 9개월간 최소 6개월 이상 실업자로 등록되어 있으며, 프로그램의 도움 없이는 일자리를 찾기 힘들다고 판단되는 자이다. Jobstart 대상자를 고용하는 사업주에 대해서는 26주 동안 고용보조금이 지급되었는데, 보조금 금액은 채용 근로자의 나이와 취약정도에 따라 상이하다. 지난 9개월 동안 6개월 이상 실직상태에 있었던 단기실업자의 경우 Jobstart basic rate가 적용되며, 이는 근로자가 15~17세인 경우 매주 50달러, 18~20세 75달러, 21~44세 100달러, 45세 이상 근로자 125달러이다. 과거 15개월 동안 12개월 이상 실직상태에 있었던 장기실업자에 대해서는 Jobstart special rate가 적용되며, 이는 15~17세

V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 133

근로자의 경우 매주 75달러, 18~20세 근로자 110달러, 21~44세 근로자 150달러, 45세 이상 근로자 180달러이다. 1995년에는 보조금 지급기간이 6~12개월로 증가하였으며, 18개월 이상 실직상태에 있던 자를 채용하는 사업주에게 첫 13주 동안 매주 200달러, 다음 26주 동안은 매주 100달러가 제공되었다. 또한, 12개월 동안 고용이 유지되었을 경우 500달러의 추가적인 보조금이 제공되었다. Jobstart는 1996년까지 운영되다 폐지되었다.

9. 오스트리아

오스트리아의 사회보험료는 근로자가 임금소득의 18.06%, 사업주가 21.36%를 부담한다. 사회보험료의 세부체계는 <표 V-10>과 같다. 월소득이 374.02유로 미만인 저소득 근로자들은 사회보험료를 면제받으며,

<표 V-10> 오스트리아의 사회보험료(2011년)

(단위: 유로, %)

	월소득	요율	
		근로자 <sup>1)</sup>	사업주
건강보험	≤4,200	3.95	3.70
실업보험 <sup>2)</sup>	≤4,200	-	3.00
	≤1,179	0	3.00
	1,179 ~ 1,286	1.00	3.00
	1,286 ~ 1,447	2.00	3.00
	1,447 ~ 4,200	3.00	3.00
연금보험	≤4,200	10.25	12.55
산재보험	≤4,200	-	1.40
노동회의소에 대한 기여금	≤4,200	0.50	-
주택건설 기여금	≤4,200	0.50	0.50
파산대비 임금보험	≤4,200	-	0.55
합 계		19.20~22.20	24.70

주: 1) 월소득 374.02유로 이하의 근로자는 사회보험료가 면제됨.

2) 2008년 1월부터 저소득근로자들의 실업보험료 감면이 실시됨.

자료: OECD(2011)

저소득 근로자들에 대한 사업주의 사회보험료 감면은 없다. 2008년 1월부터는 저소득 근로자들의 실업보험료 감면이 실시되었다. 근로자의 일반적인 실업보험료율이 3%인데 월소득이 1,179유로 이하인 근로자들은 실업보험료를 면제받으며, 월소득 1,179~1,286유로인 근로자들에게는 1%, 1,286~1,447유로인 근로자들은 2%의 감면세율이 적용된다.

## 10. 아일랜드

아일랜드의 사회보험료 체계는 <표 V-11>과 같다. 주간소득이 352유로 이하인 근로자는 사회보험료 납부가 면제되며, 주간소득이 356유로 이하인 근로자를 고용하는 사업주에 대해서는 일반요율인 10.75% 대신 4.25%의 감면요율이 적용된다. 2011년부터 근로자의 사회보험료 소득상한(75,036유로)이 폐지되었으며, 건강보험에 해당되는 health levy가 universal social charge로 대체되었다. 한편, 아일랜드의 Back to Work Allowance나 Revenue Job Assist 프로그램은 장기실업자를 고용하는 고용주에게 처음 2년간 사회보험료 면제 혜택을 제공한다.

<표 V-11> 아일랜드의 사회보험료(2012년)

(단위: 유로, %)

	소득	요율	
		근로자	사업주
연금 및 사회보험료	- 주간소득 352 이하	0	3.35
	- 주간소득 352~356	4.00 (127유로 공제)	3.35
	- 주간소득 356 이상	4.00 (127유로 공제)	9.85
건강보험 (Universal social charge) <sup>1)</sup>	- 연소득 10,036 이하	2.00	-
	- 연소득 10,036~16,016	4.00	-
	- 연소득 16,016 이상	7.00	-
산재보험		-	0.50
구조조정보험		-	0.40
합 계		2.00~11.00	4.25~10.75 <sup>2)</sup>

주: 1) 2011년 1월부터 기존의 health levy를 대체함

2) 주간소득이 356유로 이하인 근로자에게 적용되는 사업주 감면요율 4.25%는 2011년 7월까지 8.5%였음

자료: [http://www.citizensinformation.ie/en/social\\_welfare/irish\\_social\\_welfare\\_system/social\\_insurance\\_prsi/social\\_insurance\\_classes.html](http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/irish_social_welfare_system/social_insurance_prsi/social_insurance_classes.html)

## 11. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 OECD 주요국들은 저소득 근로자에 대한 사회보험료 감면제도를 시행하고 있다. 이 중에는 영국, 스페인, 네덜란드, 노르웨이, 호주, 오스트리아, 아일랜드 등과 같이 사회보험제도의 설계 자체가 일정 소득 이하의 저임금근로자는 보험료를 부담하지 않도록 되어 있는 나라도 있으며, 벨기에의 ‘고용보너스’나 독일의 ‘미니잡’과 같이 명시적인 사회보험료 감면정책을 시행하는 나라도 있다. 사회보험료 감면제도를 도입할 경우, 보험료 감면대상은 각 나라의 정책 도입 배경에 따라 상이하게 나타난다. 저임금근로자의 근로유인 제고를 위해 근로자의 보험료를 감면해 주는 대표적인 사례는 독일이며, 저숙련 노동자에 대한 기업의 수요를 진작하기 위해 사업주의 보험료를 감면해주는 대표적인 사례는 프랑스이다. 또한, 벨기에나 스페인처럼 근로자와 사업주 양측의 보험료를 감면해 주는 유형도 존재한다. 이상에서 살펴본 사회보험료 지원정책의 외국사례는 <표 V-12>에 정리되어 있다.

외국사례 중 우리나라 상황에 특별한 시사점을 제공하는 사례는 미국과 벨기에이다. 우리나라 「근로장려세제(EITC)」의 모델이 된 미국의 Earned Income Tax Credit(EITC)는 구체적으로 근로빈곤층의 사회보장세 부담을 완화할 목적으로 도입되었다(Scholz, 1996). 초기의 EITC 제도는 부양자녀가 있고 4천달러 이하의 소득을 갖는 가구에 소득의 10%에 해당하는 금액을 환급해 주었는데, 여기서 10%의 급여율이 설정된 것은 당시 사회보장세율인 10%에 맞추어 저소득 근로자의 사회보장세 부담을 덜어주기 위했던 것으로 해석된다(송헌재·전영준, 2011). 우리나라의 「근로장려세제(EITC)」는 근로빈곤층의 소득지원 및 근로유인 제고를 위해 도입되었으나, 미국의 EITC와 달리 도입 과정에서 사회보험과의 연계에 대한 심도 있는 논의가 이루어지지 못하였다. 특히, 근로자와 사업주의 사회보험 가입에 대한 긍정적인 인식이 낮은 상태에서 대부분의 근로장려금은 자녀교육비와 같은 생활비로 지출되고 있

는 실정이다. 이에 따라 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연계를 강화하여 생산적인 지출을 유도할 필요가 있다고 생각된다.

한편, 벨기에는 「근로장려세제(EITC)」를 폐지하고 사회보험료 감면 제도로 전환한 독특한 사례이다. 취약계층의 근로유인을 제고하기 위해 2000년 도입된 CIBRAP는 4년 동안 한시적으로 운영되다가 2004년 저소득 사회보험료 감면제도인 고용보너스제도로 대체되었다. 벨기에에서 「근로장려세제(EITC)」가 폐지된 주요한 이유는 정책의 의도와 달리 근로유인 효과가 낮았다는 데 있다. 환급형 세액공제제도하에서는 급여 지급의 시차로 인하여 노동공급이 효과적으로 증대하지 못하였으며, 근로시간과 무관하게 혜택이 적용됨으로써 전일제 근로보다 시간제 근로를 늘리는 부작용이 나타났던 것이다. 이에 따라 2004년 도입된 고용보너스제도는 사회보험료 지원액을 매월 지급하고, 전일제와 시간제 근로자의 사회보험료를 차등 지원하는 방향으로 수정되었다. 벨기에에서 「근로장려세제(EITC)」를 폐지하고 사회보험료 감면제도로 전환한 배경을 이해하기 위해서는 이처럼 기존의 「근로장려세제(EITC)」가 지녔던 한계와 벨기에의 특수한 노동상황 등 다양한 요인에 대한 이해가 뒷받침되어야 한다. 즉, 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원의 비효율성을 지적하기 위한 사례로 벨기에를 거론하는 데 주의를 기할 필요가 있다.

사회보험료 지원정책의 대상이 되는 근로자의 범위 또한 국가마다 다르게 나타난다. 시간제 고용과 같은 불완전고용을 활성화하기 위해 제도를 도입한 독일의 경우, 보험료 지원대상이 미니잡과 미디잡을 가진 근로자(월 800유로 미만)로 월소득 약 120만원 미만에 해당한다. 영국의 보험료 납부간주제도 혜택을 받는 근로자는 주간소득이 소득상한선 이상 소득기준선 미만(120~139파운드)에 해당하는 자이다(월 85만~100만원). 한편, 프랑스는 법정 최저임금의 160% 이하인 근로자에 대한 감면혜택을 제공하는데, 최저임금 9유로에 주당 근로시간 35시간을 적용할 경우 이는 월 2,184유로(약 305만원)에 해당한다. 마지막으

## V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 137

로, 벨기에에서 고용보너스가 지급되는 소득상한선은 월 2,338.95유로로 약 313만원에 해당한다. 사회보험료 지원대상과 관련한 국내 논의는 주로 최저임금의 120~130% 이하의 저임금근로자를 대상으로 하여왔다. 「근로장려세제(EITC)」와 연계하여 사회보험료를 지원하는 방안과 관련하여, 1인 자녀가구를 기준으로 점증구간(연소득 800만원 이하)은 최저임금과 근접한 수준, 평탄구간(800만~1,200만원)은 최저임금 대비 약 120~155%, 점감구간(1,200만~1,700만원)은 최저임금 대비 약 155~220%에 해당하는 수준이다.

마지막으로 외국사례에서 주목할 점은 저소득 근로자에 대한 사회보험료 지원이 경제적으로 가장 취약한 계층부터 이루어진다는 점이다. 이 상에서 살펴본 사례 중 독일, 영국, 스페인, 네덜란드, 노르웨이, 호주, 오스트리아, 아일랜드에서는 특정 수준 이하의 저소득 근로자에게는 사회보험료가 일체 면제되므로 취약계층에 대해 사회보험료를 100% 감면해주는 효과가 존재한다. 또한, 프랑스와 벨기에 등에서는 사회보험료 감면혜택이 소득이 증가함에 따라 점감하며 소득상한선에 이르면 감면액이 0이 되는 구조를 가진다. 즉, 근로자의 경제적 능력에 따라 사회보험료 감면을 차등화하여 가장 취약한 계층이 가장 많은 지원을 받을 수 있도록 되어 있는 것이다. 반면, 현재 「두루누리 사회보험 지원사업」의 사회보험료 감면율은 월 보수에 따라 33~50%에 불과하여 근로자와 사업주의 사회보험 가입 유인을 제공하기에는 부족한 수준이다.

본절에서 살펴본 사회보험료 감면정책을 실시하고 있는 국가 중 우리나라보다 감면율이 작은 나라는 프랑스(사업주의 최대감면율 26%)뿐이므로 「두루누리 사회보험 지원사업」의 사회보험료 감면효과는 해외 사례에 비해 적은 수준이라 판단된다. 또한, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 근로자 월보수 105만원을 기준으로 사회보험료 감면율이 이원화(3분의 1 또는 2분의 1 지원)되는 구조를 가질 뿐 소득에 따른 차별적 지원 요소가 부족한 측면이 있다. 경제적으로 가장 취약한 계층도 사회보험료의 2분의 1을 본인이 부담해야 하는 구조하에서는 근로자 입장에서도 사회보험 가입을 기피할 유인이 존재한다. 뿐만 아니라 「두

루누리 사회보험 지원사업』의 수혜자격은 사업장 기준과 근로자 보수 기준을 동시에 충족해야 하므로 이를 충족시키지 못하는 취약계층 근로자는 사회보험료 지원을 받을 수 없다. 예컨대, 10인 이상 사업장의 저임금근로자는 제도의 사각지대에 놓이게 된다. 이상의 논의를 종합하여 보면, 「두루누리 사회보험 지원사업」은 주요국의 사회보험료 감면정책과 비교했을 때 대상범위 및 감면율이 상대적으로 낮은 수준이며, 이에 따라 사회보험 사각지대 해소라는 정책적 목표를 효과적으로 달성하기에 제한적인 측면이 있을 것으로 예상된다.

〈표 V-12〉 주요국의 저소득 근로자 사회보험료 지원정책 비교

국가	지원내용	지원형태	지원대상
독일	- 월 400유로 이하(미니잡): 근로자 사회보험료 면제 - 월 400.01~800유로(미니잡): 근로자 사회보험료 최대 50% 감면	사회보험료 면제 또는 최대 50% 감면	근로자
영국	- 주간소득이 139파운드 미만: 근로자 사회보험료 면제 - 주간소득이 136파운드 미만: 사업주 사회보험료 면제	사회보험료 면제	근로자, 사업주
프랑스	- 법정 최저임금 160%미만 근로자의 사업주에게 사회보험료 감면	- 최저임금에서 사회보험료 감면율 26%로 최대 - 최저임금의 160%까지 점감	사업주
벨기에	- 월 1,472.40유로 미만: 월 175유로 지급 - 월 1,472.40~2,338.59유로: 고용보너스 점감	정액의 고용보너스 지급 및 고용보너스 점감	근로자, 사업주
스페인	- 연간 8,978.4유로 미만: 근로자와 사업주 보험료 면제 - 취약계층 근로자에 대한 사회보험료 면제 또는 감면	사회보험료 면제 또는 30~50% 감면	근로자, 사업주

V. 주요국의 저소득층 사회보험료 감면정책 사례 139

〈표 V-12〉의 계속

국가	지원내용	지원형태	지원대상
네덜란드	- 연소득 16,965유로 미만: 근로자와 사업주 실업보험료 면제	실업보험료 면제	근로자, 사업주
노르웨이	- 39,600노르웨이크로네 미만: 근로자의 사회보험료 면제	사회보험료 면제	근로자
호주	- 18,839호주달러 미만(개인), 31,789호주달러 미만(가족): Medicare Levy 미부과, 소득하한선은 자녀 1인당 2,919호주달러씩 증가	사회보험료 면제	근로자
오스트리아	- 월소득 374.02유로 미만: 근로자의 사회보험료 면제 - 월소득 1,179유로 미만: 근로자의 실업보험료 면제 - 월소득 1,179~1,286: 근로자의 실업보험료 2/3 감면 - 월소득 1,286~1,447: 근로자의 실업보험료 1/3 감면	- 사회보험료 면제 - 실업보험료 33.3~100% 감면	근로자
아일랜드	- 주당 352유로 미만: 근로자의 사회보험료 면제 - 주당 356유로 미만: 사업주의 사회보험료 53% 감면	사회보험료 면제 또는 53% 감면	근로자, 사업주

## VI. 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과<sup>44)</sup>

유럽과 여타 지역에서는 장기실업자와 노동시장의 다른 취약계층의 고용 전망을 향상시키기 위해 고용보조금과 사회보장기여금의 감면정책에 의존하고 있다. 많은 정책입안자들은 그러한 조치들이 수혜자들의 고용 및 이동기회에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 이론적 분석과 시뮬레이션을 통하여 정당화하고 있다. Marx(2005)의 연구는 장기실업자와 노동시장의 다른 취약계층의 고용을 촉진하고자 하는 목적에 중점을 두고 있는 EU 국가의 고용보조금과 사회보장기여금 감면정책을 평가한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다. 첫째, 이러한 정책의 순고용효과는 일반적으로 상대적으로 비관적인 가정하에서, 대부분의 이론적 모델 및 시뮬레이션이 예측했던 것보다 실질적으로 더 낮게 평가되었으며 이러한 결과는 일관성이 있었다. 이는 예상했던 것보다 고용보조금과 사회보장기여금 감면정책의 사중손실은 더 크고, 대체효과는 다소 낮은 것이 주된 이유이다. 둘째, 특정 계층을 대상으로 하는 보조금은 수혜자의 미래 고용전망에 긍정적인 영향을 미친다는 근거가 거의 없다는 것이다.

유럽과 그 외의 국가에서는 고용보조금과 고용주의 사회보험료 감면을 노동시장의 실업자와 기타 취약계층의 노동시장 여건을 개선하기 위하여 광범위하게 이용하고 있다. OECD(2003)의 수치에 따르면, OECD에서 노동시장 활성화를 위한 지출 중 이와 같은 프로그램이 차

---

44) Marx, I., "Job Subsidies and Cuts in Employers' Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies", Paper prepared for the Conference "Changing Social Policies for Low-Income Families and Less-Skilled Workers in the E.U. and the U.S." at the University of Michigan, April 7-8, 2005,를 재구성함

VI. 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과 141

지하고 있는 비중이 24%이다. 벨기에, 아일랜드 등 일부 국가는 노동시장 활성화를 위한 프로그램에 절반 이상을 지출하고, 영국과 미국은 10% 미만을 지출하고 있는 것으로 나타났다. OECD에서 해당 프로그램에 지출하고 있는 비중은 평균적으로 GDP의 0.18% 정도이며, 벨기에와 아일랜드가 각각 0.69%, 0.53%로 여타 EU국가에 비하여 매우 높다. 또한, OECD에서 평균 이상으로 지원대상에 고용보조금을 지출하고 있는 나라는 네덜란드, 프랑스, 스페인으로 각각 0.38%, 0.34%, 0.33%이다. 반면, 미국과 영국의 경우 고용보조금으로 각각 GDP의 0.01%, 영국은 0.03%만을 지출하고 있는 것으로 나타났다(Marx, 2005).

〈표 VI-1〉 국가별 주요 지원제도 요약

프로그램 및 국가	지원대상	내용
Vermeend-Mo or Act (NI)	장기실업자	4년간 사회보장부담금 감면 고용보너스
RAP (NI)	장기실업자	4년간 사회보장부담금 감면 고용보너스(실직기간에 따라 증가)
Workstart (UK)	장기실업자	일시적 임금 보조금
Jobstart (Aus)	장기 및 준장기 실업자	일시적 임금 보조금
Employment Incentive (Ireland)	장기실업자	일시적 임금 보조금
Jongerenbanen plan (Belgium)	장기 청년실업자	일시적·역진적 사회보장부담금 감면
VLW (NI)	장기실업자	4년간 사회보장부담금 감면
SPAK (NI)	저임금	사회보장부담금 항구적 감면
CIE (France)	장기실업자, 미숙련, 복지수혜자, 장애인	사회보장부담금 일시적 감면

자료: Marx(2005), p. 28 재인용

## 1. 사중손실(Deadweight Loss)

특정 계층에 집중된 사회보장기여금의 일시적 감면 또는 면제제도는 일반적으로 수혜자 수의 증가에 상당한 영향을 미친다. 하지만 정책입안자들은 이 과정에서 상당한 사중손실(deadweight loss)이 발생한다는 사실, 즉 보험료 감면을 받은 근로자 중 상당수는 고용보조금이 없었더라도 취업할 수 있었다는 사실을 무시하고 이러한 정책이 고용에 미치는 긍정적 효과만을 인용하기를 좋아한다. 이 점은 단순히 효율성뿐만 아니라 공정성에 대한 문제이기도 하다.

EU 국가에서 대부분의 고용보조금 또는 사회보장기여금 감면제도는 6개월 이상의 구직활동을 하고 있는 장기실업자와 같은 특정 계층을 대상으로 하고 있다. 그러나 장기실업자 등 특정 대상은 미숙련 노동자, 노년층, 경력자 및 미경력자 등 이질적으로 구성되어 있으며, 기업은 필요에 따라 선택적으로 그들을 고용할 수 있다.

사실상 사중손실을 측정하는 연구결과는 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있다. 이러한 연구방법은 선택적 왜곡(selection distortion)과 기회주의적 응답(opportunistic responses)의 결과로서 사중손실을 과소측정할 가능성을 가지고 있다. 즉, 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 직접 고용 효과를 이해당사자의 인터뷰에 근거하여 측정하는 접근방법은 많은 한계점을 내포하고 있다. 첫째, 응답률이 매우 저조하고, 더 중요한 것은 사중손실이 고용자 스스로의 진술에 기초하여 측정된다는 것이다. 대부분의 연구에서 언급된 바와 같이 고용주들은 지원대상이 되는 장기실업자 또는 해당 저임금노동자를 지원금 없이도 고용하였을지 여부에 대하여 질문을 받게 된다. 즉, 이러한 결과는 고용주들은 자격을 부여받기 위하여 보조금 없이는 고용을 창출하지 않았을 것이라고 답하도록 유도한다는 문제가 있다.

van der Linden(1997)은 1990년대 초 벨기에에 도입되었던 실업자와 취약계층, 청년층에 대한 일시적인 사회보장부담금 감면의 사중손실이 53%라고 밝혔다. van Polanen Petel et al.(1999)은 네덜란드의

Vermindering Langdurig Werklozen(VLW)으로 알려진 제도의 사중손실이 27~60%라고 추정하였으며<sup>45)</sup> SPAK의 사중손실은 93%에 이른다 고 밝혔다. Koning et al.(1995)은 네덜란드의 RAP에 의한 사중손실이 42% 이상이라고 하였으며, De Koning(1993)도 Vermeend-Moor Act에 대하여 비슷한 추정결과를 도출하였는바, 보조금으로 고용되었던 10명의 장기실업자 중 4명은 당국으로부터 어떤 재정적 인센티브 없이 일자리를 찾았을 것이라고 보고하였다. 이러한 사중손실 규모는 상당히 낮게 나온 것으로 대부분의 평가 연구에서는 사중손실이 더 높다고 보고 있다. 영국의 'Workstart' 제도는 1993년부터 3년간에 걸쳐 시범사업으로 운영되었으며 2년간 실업자로 있던 자를 전일제 근로로 고용하였을 때 일시적이지만 상당한 보조금을 지원하는 제도로 한시적인 제도로 인하여 53%의 완전사중손실과 27%의 부분사중손실이 나타난 것으로 평가되었다. 부분사중손실은 전일제 근로에 기초한 것이 아니라 보조금에 상관없이 특정 지원대상을 고용한 경우이다.

## 2. 대체비용(Substitution Cost)

사회보험료 감면정책이 상당한 사중손실을 발생시킨다는 사실 이외에 또 다른 비판은 이러한 지원제도가 지원대상이 아닌 부문에 미치는 영향이다. 즉, 대체비용(substitution cost)은 사회보험료 감면제도의 대상이 좁게 설정되어 있을 때, 사회보험료 감면대상이 되는 근로자 집단의 고용비용이 상대적으로 더 저렴해짐으로 인하여 비대상 근로자들의 고용이 감소할 수 있다는 것이다. 특정 지원대상을 명확하게 설정할 필요가 있으며, 이러한 점은 불가피하게 왜곡을 초래한다. 결과적으로 비지원대상 근로자들은 배제되거나 상대적으로 고용비용이 저렴한 지원대상 근로자들이 고용되게 될 것이다. 그러나 일부 측면에서는 이러한 점이 바람직할 수도 있는데 고령층을 청년층 실업자로서의 대체가 정책

45) 광범위한 범위는 통계적인 신뢰구간의 적용 때문이다.

적 목적일 때 그러하다. 노동시장에서 장기고용시장을 전망할 때 고용 보조금의 경우에는 숙련된 노동자들보다 비숙련노동자를 대상으로 할 때 더 바람직할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책의 목표는 다른 취약계층의 피해를 야기하면서 노동시장의 특정 부분에 혜택을 제공하는 것이 아니라는 점이다.

사회보험료 감면정책의 대체효과를 추정한 몇몇 연구는 예외없이 모두 일반적인 추정치만 제시한다. 즉, 이러한 연구들은 사회보험료 감면정책의 지원대상 노동자에 의하여 시장에서 어떤 특정 집단이 고용기회를 상실하게 되는지 명시하는 경우는 거의 없다. 측정결과는 매우 다양하게 나타나고 있는바, 아일랜드의 Employment Incentive와 영국의 Workstart 정책의 경우에는 대체비용이 20~25%이며, 네덜란드의 RAP와 VLW제도의 경우에는 약 50%라고 추정하였다. van der Linden(1997)은 벨기에(cf. supra)의 대체효과를 36%로 추정하였다. 이러한 추정치는 사회보험료 감면정책으로 인한 대체효과가 상당하더라도 신뢰할 만한 대체효과 추정치를 얻는 데 한계점이 존재하는바, 이는 고용주를 대상으로 하는 설문조사에 의존하여 이러한 대체효과를 추정한다는 점에서 분명하게 나타난다.

### 3. 치환비용(Displacement Cost)

고용보조금의 치환효과를 측정하기 위하여 실증분석 데이터를 이용할 수 있으나 추정하는 것은 쉽지 않다. 치환비용은 사회보험료 감면혜택을 받지 못하는 기업들이 시장에서 경쟁력이 저하됨에 따라 고용이 줄어드는 현상 때문에 발생한다. 즉, 치환비용(displacement cost)은 경쟁의 왜곡으로 인하여 보조금을 받지 못한 기업이 시장점유율이 하락하는 경우의 고용손실과 관련된다. 이러한 부정적인 효과를 추정하는 것은 하나의 요인에 의하여 시장점유율이 상승하거나 하락하는 것이 아니기 때문에 매우 어려운 일이다. 특히, 기업의 시장점유율의 하락과 고용 사이의 연관관계를 결정하는 것은 쉽지 않다. 또한, 고용주에 대

한 인터뷰에 기초한 연구결과의 추정치가 신뢰할 만하다고 보는 것은 힘들다. 그럼에도 불구하고 실증분석 연구결과는 많은 지원대상 노동자들이 보조금 없이도 고용되었을 것이라는 점을 밝히고 있어서(cf. supra) 치환효과(displacement effect)가 작동하고 있다는 사실을 뒷받침하고 있다. 네덜란드의 Vermeend-Moor Act법에 의하여 고용보조금을 받는 기업의 약 28%는 보조금으로 인하여 그들의 경쟁력이 향상되었다고 응답하였다.

#### 4. 순고용효과: 시계열 분석에 기초한 순고용효과 (Net Employment Effects: Estimates on the Basis of Time Series)

많은 연구들이 시계열 분석을 통하여 전체 고용효과를 평가하기 위한 시도를 해왔다. 이러한 연구의 접근방법은 특정 제도의 도입이 추가적인 고용을 창출하였는지 여부를 확인하는 것이다. 그러므로 이러한 추정결과의 유의성은 경제순환과 같은 다른 잠재적인 설명 요인들을 철저히 통제하는지에 따라 달려 있다.

복지 수혜로부터 배제된 청년층을 포함한 취약계층을 기업이 추가적으로 근로자를 고용하였을 때 상당한 세액공제를 제공해 주었던 제도로 미국의 Targeted Job Tax Credit(TJTC)제도가 있는데, 이 제도에 대한 연구결과를 살펴보면, 1980년대 중반에 그 프로그램의 수혜자 수는 65만명에 이르렀으며, Katz(1998)는 시계열 분석을 통하여 18~24세 사이의 청년층에게 TJTC가 미친 영향에 대하여 조사하였다. 그는 TJTC로 인한 노동시장의 취약계층으로 차지하고 있는 청년층에 대한 순고용효과를 약 7%로 추정하였는데, 이러한 결과는 노동수요곡선의 탄력성이 -0.5라는 결과와 일치한다.

Kramarz and Philippon(2001)은 프랑스 고용주의 최저임금에 대한 사회보장부담금의 감면제도의 고용효과를 분석하였다. 프랑스 정부는 1993년에 법정최저임금 수준과 최저임금 수준을 약간 초과하는 임금에

대하여 사회보장부담금을 감면하는 정책을 시행하였다. 이러한 정책으로 고용주의 사회보장부담금은 1990년대 초에는 약 40% 경감하였고 1996년에는 약 22% 경감하였으며 동 기간에 총최저임금은 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. Kramarz and Philippon(2001)은 1990~1997년 간 노동비용의 변화와 순고용효과를 분석한 결과, 최저임금 수준에서 노동비용의 상승은 분명히 고용에 부정적인 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 그러나 그들은 동시에 최저임금 수준의 노동비용의 감소가 순취업률 증가로 이어지지 않는다는 점을 관찰한바, 그 이유는 고용주들은 이러한 사회보험료 감면정책이 영구적이라는 것을 확신하지 않았기 때문이라고 하였다. 네덜란드의 SPAK에 대한 고용주의 저임금에 대한 사회보장부담금의 영구적 감면의 고용효과가 있는지에 대한 연구결과도 있다. 고용의 변화에 영향을 줄 수 있는 시계열 요인들을 통제하여 섹터당 고용 증가에 대한 분석을 수행하였는바, Polanen Petel et al.(1999)은 순고용효과가 7%라고 측정하였으나 Muhlau and Salverda(2000)는 시계열 분석 결과, SPAK의 도입은 추가적인 고용을 창출하지 못하였다고 보고하였다.

## 5. 고용주의 제도 수용률 (The take-up of Subsidies by Employers)

가용된 실증평가 자료는 고용보조금과 고용자의 사회보험료 감면정책의 효과는 상당히 다양하게 나타나며 정책대상의 범위(scope), 혜택의 관대성(generosity), 정책의 지속성(duration)과 밀접한 관련이 있다는 것을 보여준다. 즉, 그 효과는 상대적으로 적용범위가 광범위하고 감면폭이 넓은 정책으로 상당한 보조금을 주거나 감면하였을 경우 반응이 더욱 크게 나타난다. Sianesi(2001)는 바우처제도의 경우 피고용인 또는 근로자들은 지원을 받을 권리가 있으나 특정 집단을 대상으로 한다면 더 효과적일 수 있다고 보고하였다.

많은 저숙련 노동자들을 고용하는 벨기에의 서베이를 살펴보면, 기업

중 50~60%는 청년층, 장기실업자 등 특정 계층을 고용한 경우 사회보험료 감면혜택을 받을 수 있다는 것을 인지하지 못하고 있다. 또한 실제적으로 이 제도를 이용했던 기업들도 적었고, 이 감면제도의 존재를 알고 있더라도 많은 기업들이 대체적으로 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 그 이유로 Lamberts(1993)는 특히 소기업의 경우 제도의 복잡성과 관련법의 잦은 개정으로 제도가 친숙하지 않고 따라서 적용하기 어렵다고 생각한다는 것이다. 이러한 이유로 한시적이지만 사회보장 부담금을 상당 규모 감면하였음에도 불구하고 소규모 회사들이 이 제도를 그다지 활용하지 못하고 있는 것으로 설문조사 결과 밝혀졌다. 유사한 설문조사를 시행한 Ameels et al.(1994)도 제도의 복잡성과 행정 비용 때문에 고용주가 이 제도를 활용하지 못하고 있다고 밝혔다.

SPAK에 대한 정책효과에 대한 연구결과는 다양하게 나타난다. van Nes et al.(1998)에 의하면, 네덜란드의 SPAK의 경우에도 수혜대상 기업의 72%가 이 제도를 이용하였으며, 대기업이 소기업보다 이 제도를 더 활용하고자 한다고 하였다. 또한, 공공서비스 부문이 이 제도를 가장 광범위하게 이용하였으며, 사업서비스·도매, 호텔, 금속산업, 건설업, 교통과 커뮤니케이션 분야에서 활용률이 저조하게 나타났다. 이는 이들 중 일부 산업에서는 비숙련노동자들의 노동비용이 주요 문제점으로 부각되고 있다.

## 6. 정규노동시장으로의 이동 (Transition to the Regular Labour Market)

이 분야에서 가장 흥미로운 연구는 1980년대에 Burtless(1985)에 의해서 미국에서 수행되었다. Burtless의 연구는 지원대상 고용 시 보조금을 지급받는 고용주로서 바우처를 제공받은 복지 수혜자 집단과, 원칙적으로 자격이 되지만 바우처 지원을 받지 않은 개인들로 통제집단을 구성한 실험으로 개인들은 무작위적으로 각각의 집단으로 할당되어 비교하였다. 실험 결과, 지원을 받은 노동자들의 미래 고용전망은 항상

되기보다는 악화된 것으로 나타났다. 반면, 지원을 받지 않은 개인들은 실제적으로 지원을 받은 자들보다 고용전망이 장기적으로 더 향상된 것으로 나타났다. Hollenbeck and Wilke(1991)도 유사한 연구결과를 도출하였다.

Bollens et al.(1996)은 벨기에의 사회보장부담금이 감면되는 직장을 퇴사하고 14, 30, 36개월 후의 고용 전망을 이전에 지원을 받지 않은 실업자들과 비교하였으나 selection bias 문제를 교정하지 않아서 한계로 지적받았다. 이후 Cockx et al.(1998)은 선택편의(selection bias) 문제를 시정한 후 고용보조금이 개인의 취업기간에 미치는 영향에 대하여 조사하였다. 그 결과 고용보조금이 근로자가 현재의 직장을 유지하는 데 긍정적 영향을 미치지만, 통계적으로 유의하지는 않다고 밝혔다. 반대로 교육지원프로그램에 대한 측정치는 양(+ )의 효과를 나타냈다.

Eichler and Lechner(2002)는 1년 동안 고용보조금을 지급받은 장기 실업자(6개월 이상), 미숙련 청년층, 노령층, 장애인에 대한 영향을 평가하였으며, 참가자가 같은 특성하에서 비참가자보다 고용될 확률이 더 높다는 결과를 도출하였다. 반대로 Bardaji(2001)는 벨기에와 유사한 프랑스 프로그램에 대한 평가에서 고용지원제도가 종료된 이후에 매우 적은 근로자들만이 새로운 일자리를 찾았다는 것을 밝혀냈으나 이 연구도 선택편의(selection bias) 문제를 교정하지 않아서 한계로 지적된다.

Byrne(1994)는 실업자들의 고용을 위하여 고용주에 대하여 지원을 하는 호주의 Jobstart 프로그램의 효과를 조사하였다. 참가자들에 대한 지원이 종료된 6개월 후에 조사한 결과 그들의 고용은 상당히 향상된 것으로 나타났으나 선택적 왜곡(selection distortion)을 교정하지 못하였는데, 그 이유는 수혜자들은 실제보다 더 유리한 프로파일을 가지려고 하는 경향이 있기 때문에 이는 심각한 편의를 발생한다.

Marx(2005)는 이러한 연구결과에서 고용지원제도가 지원대상 수혜자들의 정규노동시장에서의 고용기회에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 보이며 그 이유는 다음과 같다고 지적하였다. 첫째, 수혜자들은 적어도 단기적으로 지원대상에서 헤어날 수 없다는 것이다. Van

Ours(2002)는 1990년대 슬로바키아 노동시장에 대한 실험연구 데이터 분석에서 정규노동시장으로의 이동은 지원대상 근로자의 경우 그 지속 기간이 6~9개월에서 9~12개월로 늘어났다고 보고하였다. 즉, 연구결과에 따르면 단기적인 고용지원제도는 정규고용에 양(+)의 효과를 미치지 만 지원기간이 늘어날수록 반대의 효과가 나타난다고 보았다.

둘째, 선행연구에서 언급된 바와 같이, 낙인효과(stigmatisation)이다. 그것은 지원을 받은 대상은 수혜자에 대한 낙인효과로 인하여 정규고용을 찾을 때 부정적인 영향을 미치게 된다. 그 이유는 지원대상 개인들이 정규직을 찾을 수 없는 무능력자로 쉽게 인식되어지기 때문이다. 적어도 구직활동을 하는 실업자들은 그들의 실업이 자발적인 것이며, 적당한 직업을 찾고 있는 과정이라고 주장할 수 있지만 반대로, 지원대상자라는 이력은 직업을 구하고자 할 때 암묵적으로 정규시장에서는 직업을 찾을 수 없었다는 것, 즉 노동시장에서 상대적으로 경쟁력이 떨어진다는 것을 의미하기 때문이다.

셋째, 정부의 지원을 받은 취업기간 동안의 경력이 생산성의 덫(productivity trap)에서 탈피할 만큼 충분하지 않다는 것이다. 지원계층에서 정규 노동시장으로의 이동이 저조한 이유는 '생산성 덫(productivity trap)'으로부터 탈피하고자 할 만큼 충분치 않은 고용 지원이라는 점이다. 이것은 장기실업자와 같이 노동시장에서 취약한 지위는 단순히 경력이나 노동시장과의 접촉의 부족으로 인한 문제가 아니라는 점이다.

## 7. 요약

사중손실(deadweight loss)은 특정 계층에 집중된 사회보장기여금의 일시적 감면 또는 면제제도를 시행하는 과정에서 보험료 감면을 받은 근로자 중 상당수는 고용보조금이 없었더라도 취업할 수 있었다는 사실을 무시함으로 인하여 발생한다. 사중손실을 측정한 연구의 대부분은 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 이러한 연구방법은 선택적 왜곡

(selection distortion)과 기회주의적 응답(opportunistic responses)으로 인하여 과소측정될 수 있다. van der Linden(1995)은 1990년대 초 벨기에에 도입되었던 실업자와 취약계층, 청년층에 대한 일시적인 사회보장부 담금 감면의 사중손실이 53%라고 밝혔다. van Polanen Petel et al.(1999)은 네덜란드의 Vermindering Langdurig Werklozen(VLW)으로 알려진 제도의 사중손실이 27~60%라고 추정하였으며<sup>46)</sup> SPAK의 사중손실은 93%에 이른다고 밝혔다.

사회보험료 감면정책이 상당한 사중손실을 발생시킨다는 사실 이외에도 대체비용이 발생하게 되는바, 대체비용(substitution cost)이란 사회보험료 감면제도의 대상이 좁게 설정되어 있을 때, 사회보험료 감면 대상이 되는 근로자 집단의 고용비용이 상대적으로 더 저렴해짐으로 인하여 비지원대상 근로자들의 고용이 감소할 수 있다는 것이다. 사회보험료 감면정책으로 인한 대체효과가 상당하더라도 신뢰할 만한 대체효과의 추정치를 얻는 데 한계점이 존재하지만, 선행연구에 따르면 Koning et al.(1995)은 네덜란드의 RAP에 의한 대체비용이 47% 이상이라고 하였다. van der Linden(1997)은 벨기에의 특정 대상 지원제도(Targeted Measures)인 Voordeelbanenplan의 대체비용이 36%이며, Atkinson and Meager(1994)는 영국의 Workstart 정책으로 인한 대체비용이 25%라고 추정하였다.

치환비용은 사회보험료 감면혜택을 받지 못하는 기업들이 시장에서 경쟁력이 저하됨에 따라 고용이 줄어드는 현상 때문에 발생한다. 고용보조금의 치환효과를 측정하는 것은 쉽지 않으며, 고용주에 대한 인터뷰에 기초한 연구결과의 측정치가 신뢰할 만하다고 보는 것은 힘들다. 선행연구에 따르면, 특정 대상 지원제도로 인한 치환비용이 4~36%라고 추정되었다. 네덜란드의 De Koning et al.(1995)은 Vermeend-Moor Act법에 의하여 고용보조금을 받는 기업의 약 28% 이상이 보조금으로 인하여 그들의 경쟁력이 향상되었다고 응답하였고 밝혔으며, RAP에 의한 치환

---

46) 광범위한 범위는 통계적인 신뢰구간의 적용 때문임

VI. 고용보조금 및 사회보험료 감면정책의 효과 151

비용은 36% 이상이라고 추정하였다. Atkinson and Meager(1994)은 영국의 Workstart 정책으로 인한 치환비용이 33%라고 추정하였다.

〈표 VI-2〉 주요 연구결과

프로그램(국가)	사중손실	대체비용	치환비용	총계	참고문헌
특정 대상 지원제도(Targeted Measures)					
Vermeend-Moor Act (Netherlands)	80-85%		28%	> 80%	De Koning et al.(1995)
RAP (Netherlands)	42%	47%	36%	> 89%	De Koning et al.(1995)
Workstart (UK)	55%	25%	33%	> 80%	Atkinson and Meager(1994)
Jobstart (UK)	67~79%	-	-	> 67%	OECD (1993); Byrne(1994)
Employment Incentive (Ireland)	70%	21%	4%	95%	OECD (1993); NERA(1995)
Voordeelbanenplan (Belgium)	53%	36%	-	> 89%	Van der Linden(1995)
VLW (Netherlands)	27-60%	37-63%	-	57-87%	NEI(1999)
CIE (France)	19~39%	37~63%		57-87%	Belleville(2001)
일반 지원제도(General Measures)					
SPAK (Netherlands)	93%	-	-	93%	NEI(1999)
SPAK (Netherlands)	100% 근접				Muhlau and Salverda(2000)

자료: Marx(2005), p. 29 재인용

## VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성

근로빈곤층은 일할 능력과 의지가 있으나 낮은 실직과 낮은 소득 때문에 일하더라도 빈곤에서 못 벗어나는 계층을 말한다. 즉, 노령·장애·실직 등의 전통적인 빈곤 이외에 일을 하는데도 빈곤한 ‘근로빈곤’ 문제가 대두되고 있는 것이다. 취업이 빈곤을 탈출할 수 있는 주요한 경로이지만, 일을 하는데도 빈곤상태를 벗어나지 못하는 취업빈곤층이 광범위하게 존재한다는 사실은 취업촉진 우선정책(work-first policies)만으로 근로빈곤문제를 대응하는 데 한계가 있음을 의미한다(이병희, 2011).

이병희 외(2011)<sup>47)</sup>는 법적인 적용대상임에도 불구하고 사업주의 의무 불이행 또는 보험료 부담으로 보험료를 납부하지 않는 사회보험에 가입하지 않은 일자리를 비공식근로(informal work)<sup>48)</sup>로 정의하여, 빈곤층이 경험하는 비공식근로의 특성을 밝히고 취업빈곤 문제를 해결하기 위한 사회보험 정책과제를 모색하였다. 본 연구에서는 이병희 외(2011)의 비공식근로에 대한 연구결과<sup>49)</sup>를 바탕으로 사회안전망을 확충

47) 이병희 외(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, 한국보건사회연구원

48) ILO(2003)에 따르면 비공식고용(employees holdings informal jobs)은 “법적으로든 관행상으로든 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고 시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급병가 등)를 받지 못하는” 고용으로 정의함으로써 노동정책과 사회보장정책을 연계할 수 있는 계기를 제공하고 있다. (이병희, 2011, p. 199 재인용)

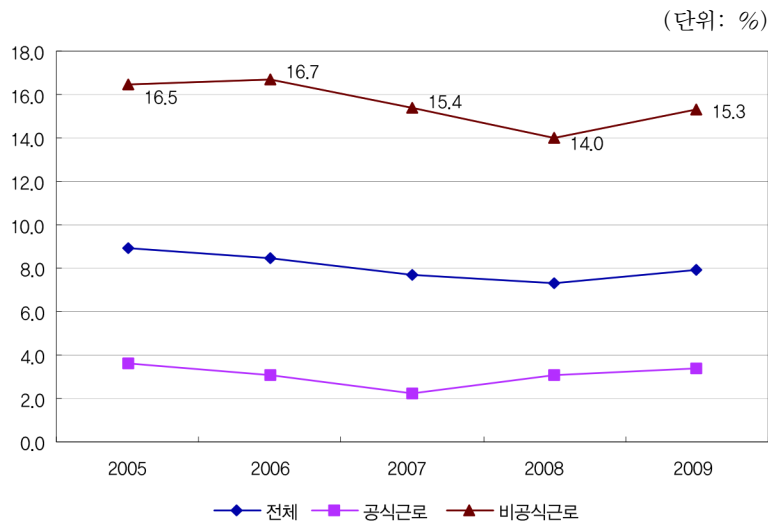
49) 이병희(2011)는 가구의 빈곤 여부는 시장소득(=근로소득+사업소득+재산소득+사전 이전소득)을 기준으로 상대적 빈곤 개념으로 판별하였으며, 가구균등화지수(가수원 수의 제곱근)를 적용하여 산출한 가구소득이 중위소득의 50% 미만인 가구에 속한 개인을 빈곤층으로 정의하였다. 그리고 비공식 근로는 공적 연금과 고용보험에 가입되지 않은 취업자로 정의하였다.

하기 위한 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성을 제시하고자 한다.

### 1. 비공식근로와 빈곤의 지속·반복성

비공식근로의 빈곤율은 2005년 16.5%에서 2009년 15.3%로 1.2%p 소폭 감소하였고 공식근로의 빈곤율은 2005년 3.6%에서 2009년 3.4%로 0.2%p 소폭 증가하였으나 2009년 기준으로 비공식근로의 빈곤율은 공식근로의 빈곤율에 비하여 4.5배가 높은 것으로 나타났다.

[그림 Ⅶ-1] 공식근로 여부별 빈곤율 추이



자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, p. 202 재인용

2009년 기준 비공식근로의 규모를 살펴보면, 취업자 중 38.4%가 비공식근로이며, 비공식근로 중 미가입 19.6%, 적용 제외가 18.8%로 나타났다. 취업형태별로 보면, 임금근로자의 33.8%가 비공식근로에 종사하고 있으며, 이 중 18.0%는 미가입자가 차지하고 있다. 빈곤 여부별로

보면, 빈곤 상태에 있는 취업자의 비공식근로의 비중은 73.9%로 비빈곤 취업자의 35.4%에 비해 훨씬 높다. 반면, 비공식근로는 취업자의 38.4%인 반면, 빈곤층에서 비공식근로가 차지하는 비중은 73.9%에 달하고 있으며, 이 중 미가입자가 차지하는 비중은 29.7%에 이르고 있다.

〈표 VII-1〉 비공식근로의 규모(2009년 말 기준)

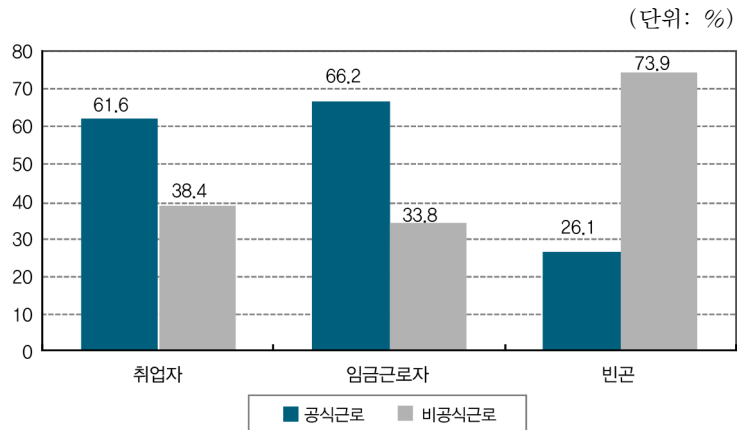
(단위: 천명, %)

		공식근로	비공식근로			계
			소계	미가입	적용제외	
전체		12,122.00	7,566.90	3,863.20	3,703.80	19,688.90
		(61.6)	(38.4)	(19.6)	(18.8)	(100.0)
취업형태	임금	10,262.40	5,244.70	2,790.70	2,454.00	15,507.10
		(66.2)	(33.8)	(18.0)	(15.8)	(100.0)
	비임금	1,859.60	2,322.20	1,072.50	1,249.70	4,181.80
		(44.5)	(55.5)	(25.6)	(29.9)	(100.0)
빈곤 여부	비빈곤	11,713.80	6,410.60	3,399.20	3,011.40	18,124.40
		(64.6)	(35.4)	(18.8)	(16.6)	(100.0)
	빈곤	408.2	1,156.30	464	692.3	1,564.60
		(26.1)	(73.9)	(29.7)	(44.3)	(100.0)

- 주: 1. 공식근로는 공적연금과 고용보험에 모두 가입한 임금근로자(직장가입과 지역 가입을 구분하지 않음)와 공적 연금에 가입한 비임금근로자임  
 2. 비공식근로는 적용제외자와 전부 또는 일부미가입자이며, 이 때 적용제외자는 연금적용 제외 또는 수급중인 자, 고용보험의 적용 제외자이며, 나머지를 미가입자로 분류함

자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, p. 202 재인용

[그림 Ⅶ-2] 비공식근로의 규모(2009년 기준)



자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, p. 202 재인용

5년 동안 취업경험자를 대상으로 초기 시점의 일자리 특성별로 5년간 누적 경험기간을 살펴보면, 비공식근로는 5년 중 3.6년 동안 비공식근로를 경험한 것으로 나타났으며, 비취업을 경험한 기간은 0.5년에 불과하여 노동시장 이탈은 거의 없이 비공식근로를 지속적으로 경험하고 있음을 알 수 있는바, 이는 비공식근로는 사회보험으로부터 지속적·반복적으로 배제되거나 가입하더라도 짧은 기간 동안 가입하는 데 그치고 있어 사회보험 가입 기회는 제한적으로 이들에 대한 사회보험료 지원을 통한 사회안전망 확충이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 비공식근로 경험과 지속(15~59세 취업경험자)

(단위: %)

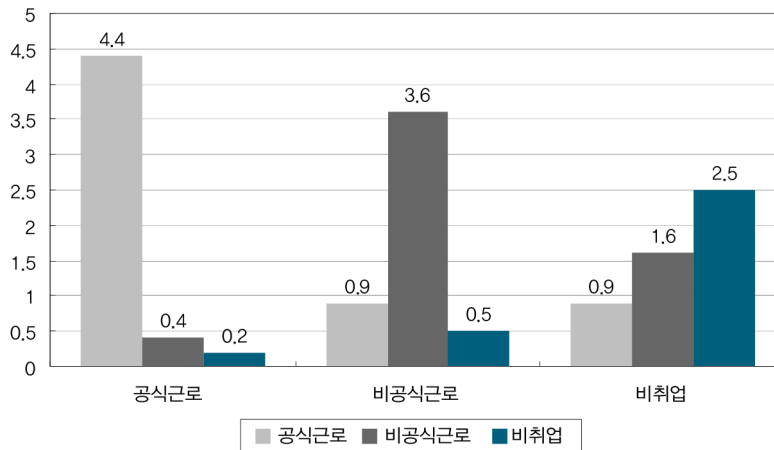
		공식근로	비공식근로	비취업	전체
5년간 경험 여부 (비중)	공식근로	1	0.389	0.413	0.688
	비공식근로	0.191	1	0.762	0.568
	비취업	0.150	0.280	1	0.344
5년간 누적 경험기간(년)	공식근로	4.4	0.9	0.9	2.6
	비공식근로	0.4	3.6	1.6	1.7
	비취업	0.2	0.5	2.5	0.7
5년간 지속 경험(비중)	공식근로	0.706			0.341
	비공식근로		0.418		0.143

주: 일자리 특성 분류는 2005년 기준임

자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, p. 210 재인용

[그림 Ⅲ-3] 근로유형별 5년간 누적경험기간(15~59세 취업경험자)

(단위: 년)



자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』

VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 157

2005년 기준 1차년도 일자리를 특성별로 살펴보면, 비공식근로가 5년 동안 빈곤을 한 번 이상 경험한 비중은 33.7%로 공식근로 11.9%에 비하여 약 3배 정도 높게 나타났다. 특히, 공식근로는 빈곤을 경험하더라도 일시적으로 경험하는 경우가 67%로 가장 높게 나타난 반면, 비공식근로는 반복빈곤과 지속빈곤이 28.2%, 26.7%로 반복적·지속적으로 빈곤을 경험하는 비중이 총 54.9%에 달하고 있다.

또한, 빈곤유형별로 5년간의 누적 경험기간을 살펴보면, 비공식근로가 2.5년으로 가장 길게 빈곤을 경험한 것으로 나타났으며, 이어서 공식근로와 비취업이 1.3년, 1.2년의 순으로 나타났다. 빈곤경험별로 살펴보면, 비공식근로의 경우 일시빈곤 2.2년, 반복빈곤 2.5년, 지속빈곤 3년으로 나타나 비공식근로의 고착화 경향이 높게 나타났으며, 이에 따라 빈곤을 지속하거나 반복하고 있음을 알 수 있다.

〈표 VII-3〉 비공식근로와 빈곤유형(15~59세 취업경험자)

(단위: %, 년)

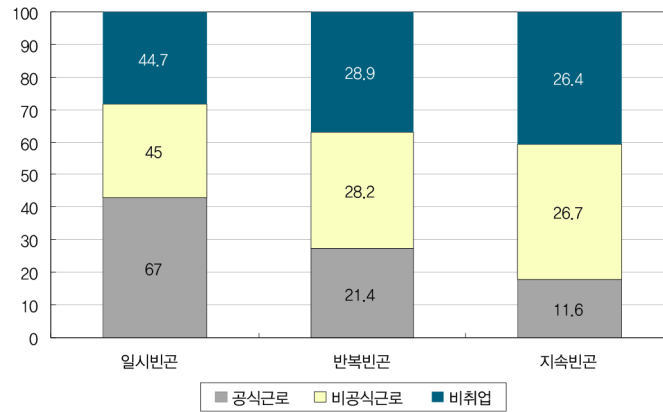
		빈곤 무경험	빈곤경험				전체
			소계	일시빈곤	반복빈곤	지속빈곤	
전체		76	23.9 (100.0)	12.0 (50.2)	6.4 (26.8)	5.5 (23.0)	100.0
2005년 일자리 특성	공식 근로	88	11.9 (100.0)	8.0 (67.0)	2.6 (21.4)	1.4 (11.6)	100.0
	비공식 근로	66	33.7 (100.0)	15.0 (45.0)	9.5 (28.2)	9.0 (26.7)	100.0
	비취업	62	37.8 (100.0]	16.9 (44.7)	10.9 (28.9)	10.0 (26.4)	100
5년간 누적 경험기간	공식 근로	2.9	1.3	1.8	1.2	0.6	2.6
	비공식 근로	1.5	2.5	2.2	2.5	3	1.7
	비취업	0.6	1.2	1	1.3	1.4	0.7

주: ( ) 안은 빈곤경험층 대비 구성 비중임

자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, p. 216  
재인용

[그림 Ⅶ-4] 근로유형별·빈곤유형별 빈곤경험 비교

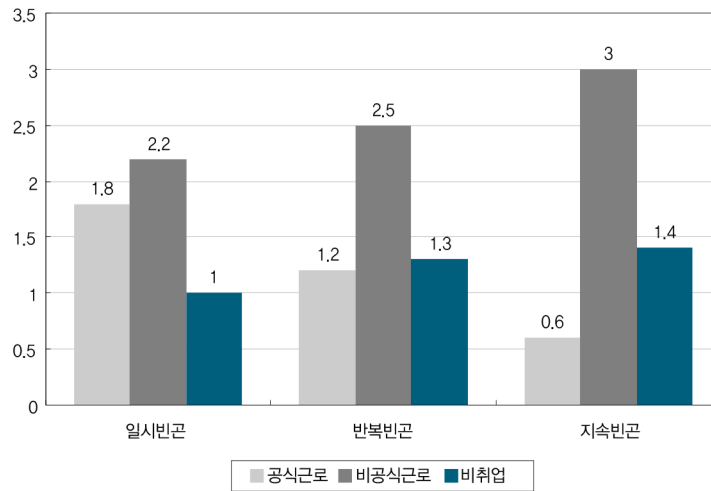
(단위: %)



자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』

[그림 Ⅶ-5] 근로유형별 5년간 누적빈곤경험기간

(단위: 년)



자료: 이병희(2011), 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』

## 2. OECD의 근로빈곤율

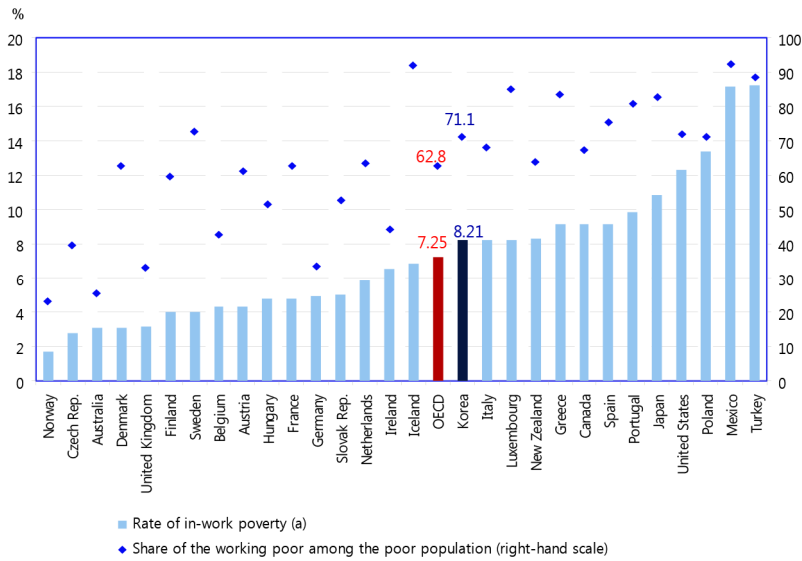
OECD에 따르면, 근로빈곤층(working poor)이란 빈곤층(가처분소득이 국가 전체 가처분소득 중위값의 50% 이하인 계층)에 속한 가구 중 최소한 성인 1명이 1년 중 특정 시점에 일자리를 갖고 있는 계층으로 가구단위로 근로빈곤을 정의하고 있다.<sup>50)</sup>

2005년 OECD의 근로빈곤율을 살펴보면, OECD 국가의 평균 근로빈곤율은 약 7.25%인 반면, 한국은 8.21%로 다소 높게 나타났으며 OECD 국가 중 중위권을 차지하고 있다. 또한 근로빈곤층이 전체 빈곤층에서 차지하는 비율은 우리나라의 경우 71.1%로 OECD 평균 62.8%보다 높았다. 즉, 우리나라의 경우 노동자들의 노동시장 활동성은 높으나 이들이 일을 해도 상대적으로 가난하다는 것을 의미한다. 이병희(2010)는 근로빈곤층의 노동시장 활동성이 낮지 않으며, 저소득과 실직 위험에 따라 빈곤을 벗어나기 어렵고, 빈곤을 벗어나더라도 빈곤선 주위에서 이동하여 재빈곤으로 이어질 가능성이 높다고 밝히고 있다.

50) 이병희(2012)에 따르면 가구단위의 접근은 아동·장애인 등 요보호자가 필요한 가구의 특성이나 가구의 노동공급을 명시적으로 고려하는 장점이 있다. 그러나 우리나라에서도 유효한지는 논란이 있으나 개인단위의 근로빈곤 정의에 비해 취업자가 없던 가구에서 취업자가 생기면, 취업에 따른 빈곤탈출의 효과가 상대적으로 크게 나타나는 현상은 취업촉진우선정책의 근거가 되며, 한 명의 성인만 일하는 가구에서 근로소득이 낮지 않음에도 불구하고 피부양자가 많으면 빈곤으로 전락할 가능성이 높은 현상은 가구 내 취업자 수 증가 정책의 근거가 된다.

[그림 VII-6] 2000년대 중반의 OECD의 근로연령층 가구원이 있는 근로빈곤층의 비율 비교

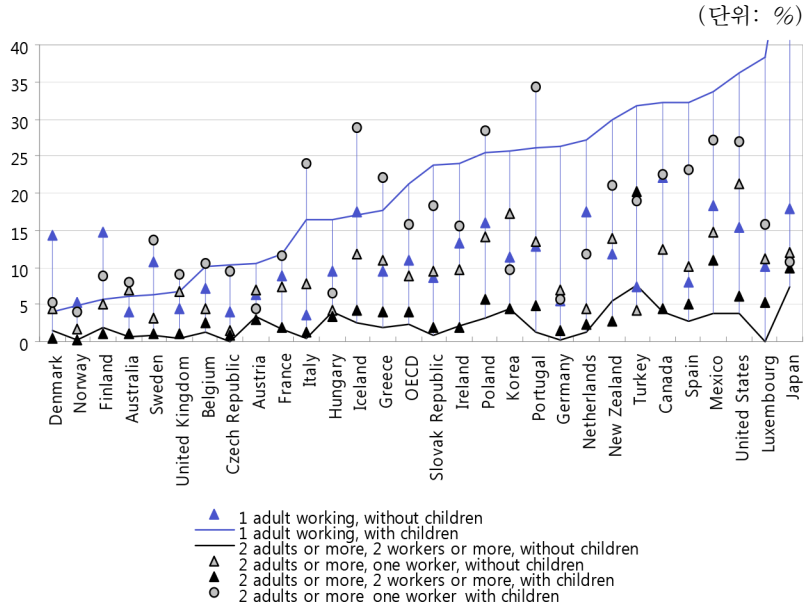
(단위: %)



주: 1. 빈곤율은 가처분소득 중위값의 50%임  
 2. 근로연령인구가 1명 이상 포함된 가구 중 빈곤가구 구성원 비중임  
 자료: OECD Employment Outlook(2009), p. 180

OECD의 2000년대 중반 가족구성원의 구성에 따른 근로빈곤율을 살펴보면, 한국의 성인 2인 이상의 외벌이 가구 중 자녀가 없는 경우 근로빈곤층의 비율이 미국의 21.3%에 이어서 두 번째로 높은 17.4%로 OECD 평균 8.9%에 비하여 2배 정도 높은 것으로 나타났다. 또한 자녀가 있는 맞벌이와 외벌이 가구의 근로빈곤층 비율은 각각 4.3%, 9.7%로 아이가 없는 가구보다 낮은 것으로 나타나 가계가 어려울수록 자녀를 출산하지 않은 것으로 판단된다.

[그림 VII-7] OECD의 2000년대 중반 가족구성원의 구성에 따른  
근로빈곤율 비교

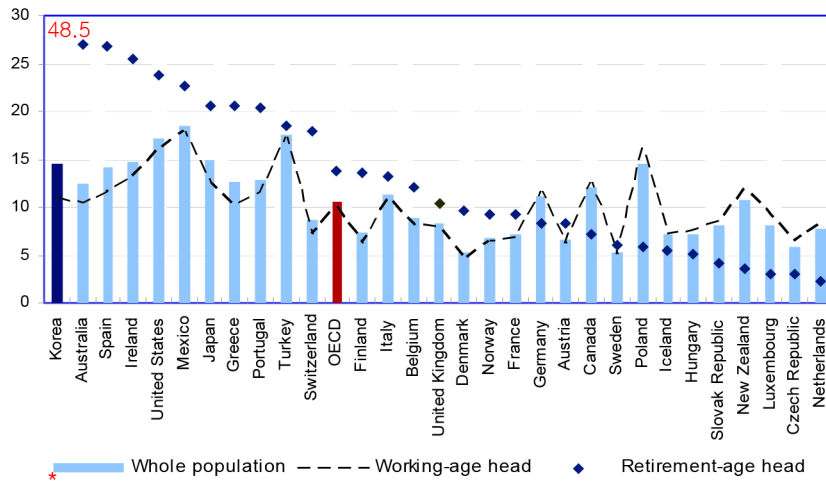


자료: OECD Employment Outlook(2009), p. 181

OECD의 2000년대 중반 은퇴연령의 빈곤율을 살펴보면, 한국의 은퇴연령에 대한 빈곤율은 2005년 중반에 48.5%로 OECD 국가들 중에서 가장 높게 나타났으며, OECD 평균 13.7%에 비하여 3.5배나 높은 것으로 나타나 연금가입 비중을 지속적으로 확충하여 실업, 노령 등 미래의 사회적 위험에 대비할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요성이 증대되고 있다.

[그림 Ⅷ-8] OECD의 2000년대 중반 은퇴연령의 빈곤율

(단위: %)



주: 빈곤율은 가처분소득 중위값의 50%임  
 자료: OECD Employment Outlook(2009), p. 173

### 3. 사회보험 사각지대

우리나라의 사회보험 적용대상은 제도 도입 초반에 비해 대폭 확대되어 왔으나, 아직까지 제도적·행정적 사각지대가 광범위하게 존재하여 전 국민, 특히 근로빈곤층 등 사회적 약자를 보호하는 기능이 매우 취약하다. 사회보험 가입대상임에도 불구하고 다양한 이유로 실제 미가입되어 있거나 보험료를 납부하지 못해 보장을 받지 못하는 취약계층이 존재한다는 것은 1차적인 사회안전망으로서 사회보험이 제대로 기능하지 못하고 있음을 시사한다.

#### 가. 사회보험 사각지대 발생요인

사회보험의 사각지대는 다양한 요인에 의해 발생할 수 있다.<sup>51)</sup> ① 법

적으로 적용대상에서 제외되는 경우로 특수형태 근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간 근로자가 고용보험, 연금·건강보험의 직장가입 적용대상에서 제외되는 것이 그 예이다. ② 법적 적용대상임에도 불구하고 사업주의 의무 불이행으로 사회보험에 가입하지 않거나 근로자의 경제적 어려움으로 보험료를 납부하지 않아 사회보험 적용을 받지 못하는 경우이다. 영세사업장에서 근로자의 잦은 이직을 핑계로, 또는 노동비용을 낮추기 위해 고용보험에 가입하지 않는 경우, 사회보험 혜택에 대한 낮은 체감도로 근로자가 사회보험의 필요성을 느끼지 못해 가입을 원하지 않는 경우, 또는 경제적 부담으로 보험료를 내지 못하는 국민연금 납부 예외자나 건강보험 장기 체납자가 이에 해당한다. ③ 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우로 고용보험에서 피보험단위를 충족하지 못하거나 자발적으로 이직한 피보험자, 국민연금에서 가입기간이 짧아 연금 수급권을 확보하지 못한 자가 이에 해당한다. ④ 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우이다. 국민연금에서 연금 수급권을 확보하였으나 연금액이 적어 노후 빈곤에 노출되는 계층이나 건강보험에서 비급여 부분이 많거나 본인부담률이 높아 소득이 충분치 못한 중증질환 보유자가 의료 이용을 하지 못하는 경우가 이에 해당한다.

이상에서 살펴본 사회보험 사각지대 유형에 대해서는 각기 다른 정책적 접근이 요구되며, 이들 유형을 모두 다루는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다. 본 연구의 주요 관심대상은 사회보험 사각지대의 두 번째 유형, 즉 법적으로 사회보험 가입대상이나 다양한 이유로 실제 미가입되어 있거나 사회보험의 적용을 받지 못하는 계층으로 이들 계층의 사회보험 가입 확대를 늘리기 위한 방안을 고찰하는 데 본 연구의 목적이 있다. 이를 위한 기초자료로 다음에서는 임금근로자를 중심으로 사회보험 사각지대 규모를 파악하고자 한다.

---

51) 이병희(2011), p. 5

## 나. 임금근로자의 사회보험 사각지대 현황

### 1) 임금근로자의 사회보험 가입률

임금근로자의 평균 사회보험 가입자(직장가입) 비율은 국민연금 66.6%, 건강보험 69.7%, 고용보험 61.4%이다(〈표 Ⅷ-4〉 참조). 지역가입(건강보험, 국민연금)과 직장가입자 피부양자 등록(건강보험)까지 고려할 경우, 미가입률은 국민연금 27.4%, 건강보험 2.3%, 고용보험 31.0%로 고용보험이 가장 높고 건강보험이 가장 낮다. 고용보험의 가입률이 상대적으로 낮게 나타나는 것은 취업자 중 임금근로자(취업자의 71.8%, 2012년 기준)에만 적용되고, 임금근로자 중에서도 다른 제도에 비해 넓게 적용제의 대상이 설정되어 있기 때문이다.

한편, 건강보험은 지역가입이나 직장가입자의 피부양자등록까지 고려하면 미가입률이 2.3%로 매우 낮은 수준이지만, 실질적인 건강보험 사각지대는 미가입률 이상으로 클 가능성이 높다(유원섭, 2010). 건강보험 적용대상이지만 경제적인 어려움으로 인해 보험료를 체납함으로써 의료 이용에 제한을 받는 계층이 상당수 존재하기 때문이다. 최근 경제위기가 계속되는 가운데 경제적 취약계층의 보험료 체납이 증가하고 있으며, 일시납부의 부담감 때문에 체납보험료의 납부의지를 상실하고 장기체납으로 이어지는 경우가 증가하고 있다. 2010년 7월 말 기준으로 보험료를 6회 이상 장기체납하여 건강보험 급여가 제한되는 이들은 133만세대, 232만명으로 건강보험 적용인구의 6.5%를 차지한다(유원섭, 2010). 체납자의 대부분은 지역가입자 세대로 지역가입자 세대 4가구 중 1가구가 3개월 이상 보험료를 체납하고 있으며, 건강보험료 체납세대의 약 95%는 가구별 연소득이 1천만원 미만인 저소득층이다(신영전, 2010).

〈표 VII-4〉 임금근로자의 사회보험 가입률

(단위: 천명, %)

국민연금			건강보험					고용보험		
미가입	직장 가입	지역 가입	미가입	직장 가입	지역 가입	의료 수급	직장 가입 피부양자	적용 제외	가입	미가입
4,767 (27.4)	11,596 (66.6)	1,058 (6.1)	396 (2.3)	12,144 (69.7)	2,732 (15.7)	130 (0.7)	2,019 (11.6)	1,332 (7.6)	10,695 (61.4)	5,395 (31.0)

주: ( ) 안의 수치는 해당 부문이 차지하는 비율을 나타냄.  
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』(2012. 3)

가) 근로형태별 사회보험 가입률

임금근로자의 사회보험 가입률을 근로형태별로 살펴보면, 정규직의 사회보험 가입률은 국민연금(직장가입) 79.6%, 건강보험(직장가입) 81.3%, 고용보험 69.9%이나, 비정규직의 사회보험 가입률은 국민연금(직장가입) 40.5%, 건강보험(직장가입) 46.5%, 고용보험 44.4%에 불과하다(〈표 VII-5〉 참조). 특히, 비정규직 근로자 중에서도 시간제 및 비전형 근로자의 사회보험 가입자 비율은 지극히 저조한 수준이다. 시간제 근로자의 사회보험 미가입률은 국민연금 78.6%, 건강보험 6.0%, 고용보험 83.5%이며, 파견이나 용역근로자 등 비전형 근로자의 사회보험 미가입률도 각각 59.2%(국민연금), 3.4%(건강보험), 70.7%(고용보험)에 이른다.

〈표 Ⅲ-5〉 근로형태별 임금근로자 사회보험 가입자 비율(2012. 3월 기준)

(단위: 천명, %)

	전체	정규직	비정규직					
			비정규직 전체	한시적 근로자 <sup>2)</sup>	기간제	비기간제	시간제 근로자 <sup>3)</sup>	비전형 근로자 <sup>4)</sup>
전체	17,421	11,612	5,809	3,394	2,554	839	1,701	2,260
국민연금 <sup>1)</sup>								
미가입	4,767 (27.4)	1,927 (16.6)	2,840 (48.9)	1,157 (34.1)	800 (31.3)	357 (42.6)	1,338 (78.6)	1,337 (59.2)
직장가입	11,596 (66.6)	9,244 (79.6)	2,352 (40.5)	2,061 (60.7)	1,645 (64.4)	417 (49.7)	224 (13.2)	500 (22.1)
지역가입	1,058 (6.1)	441 (3.8)	617 (10.6)	176 (5.2)	110 (4.3)	65 (7.7)	140 (8.2)	423 (18.7)
건강보험								
미가입	396 (2.3)	181 (1.6)	215 (3.7)	100 (3.0)	61 (2.4)	39 (4.6)	101 (6.0)	77 (3.4)
직장가입	12,144 (69.7)	9,442 (81.3)	2,702 (46.5)	2,346 (69.1)	1,896 (74.2)	450 (53.6)	262 (15.4)	700 (31.0)
지역가입	2,732 (15.7)	1,187 (10.2)	1,546 (26.6)	456 (13.4)	273 (10.7)	182 (21.7)	568 (33.4)	902 (39.9)
의료수급	130 (0.7)	48 (0.4)	82 (1.4)	34 (1.0)	23 (0.9)	11 (1.3)	53 (3.1)	37 (1.6)
직장가입 피부양자	2,019 (11.6)	755 (6.5)	1,264 (21.8)	458 (13.5)	301 (11.8)	157 (18.7)	717 (42.2)	544 (24.1)
고용보험								
적용제외 <sup>5)</sup>	1,332 (7.6)	1,252 (10.8)	80 (1.4)	80 (2.4)	65 (2.6)	14 (1.7)	12 (0.7)	1 (0.1)
가입	10,695 (61.4)	8,117 (69.9)	2,578 (44.4)	2,170 (63.9)	1,742 (68.2)	428 (51.0)	269 (15.8)	660 (29.2)
미가입	5,395 (31.0)	2,244 (19.3)	3,151 (54.2)	1,144 (33.7)	747 (29.3)	397 (47.3)	1,421 (83.5)	1,598 (70.7)

주: 1) 특수직 연금 포함

2) '고용의 지속성'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 근로계약기간을 정한 자 또는 정하지 않았으나 계약의 반복갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 자로 나뉘짐

3) '근로시간'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 근로시간이 짧은 근로자(파트타임근로자)

4) '근로제공방식'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로자, 가정 내 근로자(재택, 가내), 일일(호출)근로자로 분류됨

5) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원에 해당하는 근로자

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』(2012. 3)

나) 사업체 규모별 사회보험 가입률

임금근로자의 사회보험 가입률은 사업체 규모가 증가할수록 높아지는 경향을 보인다(〈표 VII-6〉 참조). 100인 이상 대규모 사업체 근로자의 직장가입률은 국민연금과 건강보험이 90% 이상, 고용보험이 75~80% 수준인 데 반해, 10인 미만의 소규모 사업장 근로자의 직장가입률은 60% 미만이다. 특히, 5인 미만 영세사업장의 경우, 직장가입 국

〈표 VII-6〉 사업체 규모별 사회보험 가입자 비율(2012. 3월 기준)

(단위: 천명, %)

	전체	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
전체	17,421	3,326	2,968	3,970	3,421	1,743	1,994
국민연금							
미가입	4,767 (27.4)	2,034 (61.2)	1,132 (38.1)	925 (23.3)	457 (13.4)	135 (7.8)	85 (4.3)
직장가입	11,596 (66.6)	886 (26.6)	1,577 (53.1)	2,835 (71.4)	2,826 (82.6)	1,580 (90.6)	1,893 (94.9)
지역가입	1,058 (6.1)	406 (12.2)	260 (8.8)	210 (5.3)	138 (4.0)	28 (1.6)	16 (0.8)
건강보험							
미가입	396 (2.3)	174 (5.2)	101 (3.4)	76 (1.9)	31 (0.9)	12 (0.7)	2 (0.1)
직장가입	12,144 (69.7)	975 (29.3)	1,708 (57.5)	3,000 (75.6)	2,926 (85.5)	1,626 (93.3)	1,910 (95.8)
지역가입	2,732 (15.7)	1,183 (35.6)	667 (22.5)	519 (13.1)	268 (7.8)	55 (3.2)	40 (2.0)
의료수급	130 (0.7)	63 (1.9)	25 (0.6)	25 (0.6)	11 (0.3)	4 (0.2)	2 (0.1)
직장가입 피부양자	2,019 (11.6)	931 (28.0)	466 (15.7)	350 (8.8)	186 (5.4)	47 (2.7)	39 (2.0)
고용보험							
적용제외	1,332 (7.6)	16 (0.5)	27 (0.9)	190 (4.8)	488 (14.3)	199 (11.4)	412 (20.7)
가입	10,695 (61.4)	937 (28.2)	1,653 (55.7)	2,792 (70.3)	2,415 (70.6)	1,406 (80.7)	1,492 (74.8)
미가입	5,395 (31.0)	2,373 (71.4)	1,289 (43.4)	987 (24.9)	518 (15.1)	137 (7.9)	90 (4.5)

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』(2012. 3)

민연금 가입률 26.6%, 건강보험 가입률 29.3%, 고용보험 가입률 28.2%로 매우 저조한 수준으로 나타난다. 지역가입까지 고려하더라도 국민연금 미가입률이 61.2%, 건강보험 미가입률이 5.2%, 그리고 고용보험 미가입률이 71.4%로 전체 평균 미가입률의 2배 이상이다.

#### 다) 임금수준별 사회보험 가입률

임금근로자의 사회보험 가입률은 임금수준이 높아짐에 따라 증가하며 최저임금 대비 130%를 기준으로 현격한 차이를 보인다(〈표 Ⅷ-7〉 참조). 최저임금 대비 130% 이하 저임금근로자의 사회보험 가입률(직장)은 국민연금 27.0%, 건강보험 가입률 32.5%, 고용보험 29.1%로 매우 낮다. 소득이 최저임금 대비 131~200%인 근로자의 사회보험 가입률은

〈표 Ⅷ-7〉 시간당 임금별 임금근로자의 사회보험 가입률  
(2010년 8월 기준)

(단위: %)

		시간당 임금			
		최저임금 대비 130% 이하	최저임금 대비 131~150%	최저임금 대비 151~200%	최저임금 대비 200% 초과
국 민 연 금	미가입	64.6	40.4	28.4	9.5
	직장가입	27.0	50.2	62.9	85.6
	지역가입	8.4	9.4	8.7	4.9
건 강 보 험	미가입	6.4	4.5	2.3	0.7
	직장가입	32.5	51.9	64.2	86.4
	지역가입	31.1	24.4	20.7	8.7
	의료수급	3.0	1.4	0.8	0.2
	직장가입 피부양자	26.9	17.7	12.0	4.0
고 용 보 험	적용제외	17.9	8.9	8.1	18.4
	가입	29.1	50.9	62.5	71.0
	미가입	53.1	40.2	29.4	10.6

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』(2010. 8)

VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 169

50% 이상이며, 최저임금 대비 200%를 초과하는 근로자의 국민연금과 건강보험 가입률은 85% 이상, 고용보험 가입률은 71%로 높게 나타났다.

라) 산업별 사회보험 가입률

산업별로는 광업, 제조업 등 광공업과 전기, 운수, 통신, 금융업의 사회보험 가입률이 80% 이상으로 높게 나타나는 반면, 농림어업과 도소매·음식숙박업의 가입률은 저조한 수준이다(〈표 VII-8〉 참조). 구체적

〈표 VII-8〉 산업별 사회보험 가입자 비율(2012. 3월 기준)

(단위: 천명, %)

	전체	농림어업	광공업	광업	제조업	사회간접자본기타	건설업	도소매음식숙박	전기운수통신금융	사업개인공공기타
<b>국민연금</b>	17,421	145	3,456	13	3,451	13,812	1,302	3,163	2,289	7,085
미가입	103 (71.4)	103 (71.4)	521 (15.0)	2 (12.1)	519 (15.0)	4,143 (30.0)	481 (36.9)	1,474 (46.6)	318 (13.9)	1,870 (26.5)
직장가입	11,596 (66.6)	20 (14.0)	2,851 (82.3)	11 (87.9)	2,840 (82.3)	8,725 (63.2)	604 (46.4)	1,419 (44.9)	1,814 (79.3)	4,888 (69.2)
지역가입	1,058 (6.1)	21 (14.6)	93 (2.7)	-	93 (2.7)	944 (6.8)	217 (16.7)	269 (8.5)	157 (6.9)	300 (4.3)
<b>건강보험</b>										
미가입	396 (2.3)	11 (7.4)	43 (1.2)	-	43 (1.3)	342 (2.5)	44 (3.3)	133 (4.2)	20 (0.9)	145 (2.1)
직장가입	12,144 (69.7)	24 (16.6)	2,932 (84.6)	13 (96.0)	2,920 (84.6)	9,188 (66.5)	623 (47.9)	1,445 (45.7)	1,868 (81.6)	5,251 (74.4)
지역가입	2,732 (15.7)	56 (38.4)	280 (8.1)	1 (4.0)	280 (8.1)	2,397 (17.4)	438 (33.6)	866 (27.4)	276 (12.0)	817 (11.6)
의료수급권자	130 (0.7)	5 (3.2)	15 (0.4)	-	15 (0.4)	110 (0.8)	8 (0.6)	47 (1.5)	6 (0.2)	49 (0.7)
직장가입	2,019 (11.6)	50 (34.4)	193 (5.6)	-	193 (5.6)	1,776 (12.9)	189 (14.5)	671 (21.2)	120 (5.3)	796 (11.3)
<b>고용보험</b>										
적용제외	1,332 (7.6)	-	-	-	-	1,332 (9.6)	-	1 (0.0)	56 (2.5)	1,275 (18.1)
가입	10,695 (61.4)	26 (18.1)	2,909 (84.0)	12 (91.3)	2,897 (83.9)	7,760 (56.2)	670 (51.5)	1,459 (46.1)	1,786 (78.0)	3,845 (54.5)
미가입	5,395 (31.0)	119 (81.9)	555 (16.0)	1 (8.7)	554 (16.1)	4,721 (34.2)	632 (48.5)	1,703 (53.8)	447 (19.5)	1,939 (27.5)

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』(2012. 3)

으로, 광공업의 사회보험 직장가입률은 80% 이상인 데 반해, 농림어업의 국민연금 가입률(직장)은 14.0%, 건강보험 가입률(직장)은 16.6%, 고용보험 가입률은 18.1%로 매우 낮게 나타난다. 도소매·음식·숙박업의 사회보험 가입률도 40%대에 불과하다.

## 2) 임금근로자의 사회보험 가입 수

〈표 Ⅷ-9〉는 고용보험 적용 제외자를 제외한 임금근로자를 대상으로 사회보험 가입 개수의 분포를 나타낸 결과이다. 이에 따르면, 연금, 건강, 고용보험에 모두 가입한 근로자는 전체의 약 68%이며, 모두 미가입한 근로자는 전체의 약 26%이다. 1개의 사회보험에만 가입한 경우 상대적으로 빈도가 높은 보험은 고용보험(1.6%)이며, 가장 빈도가 낮은 보험은 국민연금(0.1%)이다. 고용형태별로는 사회보험에 모두 가입한 정규직 근로자의 비중은 77%인 반면, 해당 비정규직 근로자의 비중은 48.6%이다. 비정규직 근로자 중 3개 사회보험에 모두 가입한 비율은 한시적 근로자에서 66%로 비교적 높게 나타나나, 시간제 근로자와 비전형 근로자에서는 그 비중이 각각 15.9%와 33.3%에 불과하다. 비정규직 근로자의 42.5%는 사회보험에 전혀 가입되지 않은 것으로 나타나 사회보험 사각지대의 문제가 심각한 수준임을 시사한다.

사업장 규모별로 살펴보면, 5인 미만의 소규모 사업장의 경우 모든 사회보험에 가입한 근로자가 전체의 3분의 1에도 못 미치며, 약 3분의 2 정도는 모든 사회보험에 미가입 상태인 것으로 나타나 사회보험으로부터의 배제가 심각한 수준인 것으로 보인다. 5~10인 사업장에서는 근로자의 약 절반 정도만 사회보험에 모두 가입해 있으며, 10~29인 사업장에서는 그 비중이 약 4분의 3 정도로 높아진다. 한편, 100인 이상 사업장에서는 대부분의 근로자들이 모든 사회보험에 가입상태인 것으로 조사되었다.

산업별로는 농림어업 근로자의 60.9%가 모든 사회보험에 미가입 상태이며, 건설업과 도매숙박음식업 근로자의 모든 사회보험 미가입 비중도 40% 이상으로 높게 나타난다. 반면, 광공업과 전기·운수·통신·금

VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 171

용업 근로자는 모든 사회보험에 가입한 근로자의 비율이 80% 이상으로 높은 수준이다.

〈표 VII-9〉 임금근로자의 사회보험 가입 개수 분포  
- 고용형태별 · 사업장규모별

(단위: %)

	모두 가입	2개 가입			1개 가입			모두 미가입	
		연금, 건강	고용, 건강	연금, 고용	연금	건강	고용		
임금근로자 전체	68.2	1.3	2.1	0.4	0.1	0.5	1.6	25.7	
고용형태									
정규직	77.0	1.5	1.4	0.4	0.1	0.4	1.1	18.2	
비정규직	48.6	1.0	3.8	0.4	0.2	0.9	2.7	42.5	
한시직	66.3	1.3	5.9	0.5	0.3	1.3	1.8	23.6	
시간제	15.9	0.9	1.8	0.6	0.2	0.5	2.4	77.7	
비전형	33.3	0.7	6.0	0.3	0.0	0.8	4.1	54.8	
사업체 규모									
1~4인	29.6	1.3	1.6	0.2	0.3	0.6	1.9	64.4	
5~9인	54.5	1.4	2.4	0.4	0.1	0.9	2.0	38.3	
10~29인	74.6	1.6	3.0	0.5	0.2	0.5	2.2	17.4	
30~99인	86.4	1.2	2.2	0.3	0.1	0.4	1.0	8.3	
100~299인	91.0	1.4	1.6	0.4	0.1	0.5	0.8	4.3	
300인 이상	94.2	0.9	0.7	0.3	0.2	0.4	0.3	3.1	
산업									
농림어업	27.2	0.9	2.7	0.0	0.0	1.8	6.4	60.9	
광공업	82.5	1.1	1.5	0.3	0.0	0.3	0.9	13.3	
광업	87.9	0.0	3.4	0.0	0.0	4.7	0.0	4.0	
제조업	82.4	1.1	1.5	0.3	0.0	0.3	0.9	13.4	
사회간접	64.1	1.4	2.3	0.4	0.2	0.6	1.7	29.3	
건설업	45.8	1.4	1.0	0.2	0.0	0.3	5.2	46.0	
도소매	47.0	1.1	0.8	0.5	0.1	0.3	1.6	48.7	
음식숙박	47.0	1.1	0.8	0.5	0.1	0.3	1.6	48.7	
전기운수	88.2	1.3	1.4	0.4	0.1	0.5	0.6	7.4	
통신금융	88.2	1.3	1.4	0.4	0.1	0.5	0.6	7.4	
사업개인	69.4	1.6	3.8	0.4	0.3	0.9	1.3	22.3	
공공기타	69.4	1.6	3.8	0.4	0.3	0.9	1.3	22.3	

주: 고용보험 적용 제외자는 제외

자료: 이병희(2011)에서 인용 및 편집. 통계청, 『경제활동인구 고용형태별 부가조사』(2010. 8)를 정리한 자료.

### 다. 자영업자의 사회보험 사각지대 현황

자영업자의 66.9%가 국민연금에 가입하였거나 수급권자로 나타났으며, 33.1%는 미가입자로 나타났다(〈표 Ⅶ-10〉 참조). 자영업자의 국민연금 가입은 지역가입자(38.5%)가 상대적으로 높으며, 사업장(직장)가입자 비율은 16.3%로 나타났다.

〈표 Ⅶ-10〉 자영업자의 국민연금 가입현황(2011. 8월 기준)

(단위: %)

	자영업자				
	가입 및 수급(권)자				미가입자
	소계	사업장(직장)가입자	지역가입자	국민연금 및 특수지역연금 수급(권)자	
전 체	66.9	16.3	38.5	12.2	33.1
고용원이 있는 자영업자	80.3	39.6	36.7	4.0	19.7
고용원이 없는 자영업자	62.2	8.0	39.1	15.1	37.8

자료: 통계청

산재보험은 고용원이 있는 자영업자의 37.3%(2011. 8 기준)가 가입한 것으로 나타났는데, 고용원이 있는 자영업자가 남자인 경우 가입비율이 40.1%로 여자의 27.1%보다 13%만큼 높게 나타났다.(〈표 Ⅶ-11〉 참조). 고용원이 있는 자영업자가 산업별로 산재보험을 가입한 비율은, 광공업(58.1%)이 가장 높았고, 농림어업(8.4%)이 가장 낮게 나타났다.

〈표 Ⅶ-11〉 고용원이 있는 자영업자의 성 및 산업별 산재보험 가입 여부

(단위: %)

	2010. 8		2011. 8	
	가입	미가입	가입	미가입
전 체	41.2	58.8	37.3	62.7
- 남 자	45.2	54.8	40.1	59.9
- 여 자	27.4	72.6	27.1	72.9
농림어업	1.7	98.3	8.4	91.6
광 공 업	59.8	40.2	58.1	41.9
사회간접자본 및 기타서비스업	39.2	60.8	34.6	65.4
- 건설업	45.7	54.3	40.0	60.0
- 도소매업·음식숙박업	33.6	66.4	29.9	70.1
- 사업·개인·공공서비스업	45.8	54.2	40.0	60.0
- 전기·운수·통신·금융업	39.7	60.3	40.2	59.8

자료: 통계청

### 라. 저임금근로자의 사회보험 가입실태

『근로장려세제(EITC)』와 『두루누리 사회보험 지원사업』을 연계하는 방안을 논의하기 위해서는 『근로장려세제(EITC)』 대상자의 사회보험 가입현황을 파악하는 것이 일차적 과제이다. 그러나 『근로장려세제(EITC)』 대상자 DB의 접근이 불가능한 상황에서 자료 파악에 큰 어려움이 존재한다. 이 밖에 활용할 수 있는 자료로는 한국조세연구원의 재정패널과 한국보건사회연구원의 복지패널이 있지만, 근로장려금 수급가구 표본 수가 각각 약 50명, 100명에 지나지 않아 유의미한 추론이 불가능한 실정이다. 이에 다음에서는 근로장려금 수급자와 정확히 일치하지는 않지만, 『근로장려세제(EITC)』의 주요 정책대상인 근로빈곤층(workingpoor)과 차상위계층의 사회보험 가입현황을 파악하고자 한다. 『근로장려세제(EITC)』 대상자, 근로빈곤층, 차상위계층은 어느 정도 중첩되지만, 완전히 동일한 집단은 아니다.

2008년 도입된 『근로장려세제(EITC)』의 정책적 대상은 사회보험과 공공부조로 구성된 이원적 사회안전망 체계로부터 보호받지 못하는 취

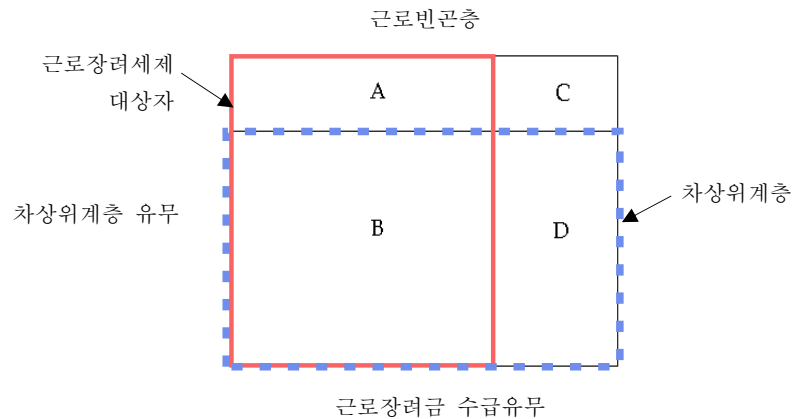
약계층인 ‘차상위 근로빈곤층’이다. 여기에는 암묵적으로 차상위계층과 근로빈곤층이라는 두 가지 개념이 포함되어 있지만, 「근로장려세제(EITC)」의 대상이 차상위계층과 근로빈곤층을 완전히 포함하는 것은 아니다. 이 중 가장 광의의 개념은 근로빈곤층(workingpoor)으로 일할 능력과 의지가 있고 실제로 취업상태에 있음에도 불구하고 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 취약계층을 의미한다. 빈곤상태의 정의는 연구자에 따라 다르나, 일반적으로 최저생계비 대비 130~150% 미만의 기준이 많이 사용된다(이병희 외, 2010). 「근로장려세제(EITC)」는 근로빈곤층의 소득 지원과 근로유인 제고를 위해 도입된 제도로 근로빈곤층을 타깃으로 하고 있으나, 배우자나 부양자녀 요건 및 재산(주택) 요건 등에 의해 모든 근로빈곤층이 「근로장려세제(EITC)」 대상자에 포함되는 것은 아니다. 2012년부터 부양자녀 요건이 폐지되고 무자녀 가구도 대상범위에 포함되었으며 60세 이상 노인 1인 가구로 대상범위가 확대되었으나, 여전히 근로장려금 수급을 위한 기본 전제는 배우자가 있는 다인 가구이다. 즉, 근로빈곤층 중 1인 가구는 「근로장려세제(EITC)」의 대상자가 아니다.

한편, 「근로장려세제(EITC)」 도입 당시 신청자격이 되는 부부합산 총소득 요건(1,700만원)은 당시 최저생계비의 120%에 해당하는 금액인데, 이는 「근로장려세제(EITC)」의 정책적 대상이 절대 빈곤층 바로 위에 자리하고 있는 차상위계층임을 반영한다. 차상위계층이란 기초생활보장제도에서 활용되는 법적, 행정적 개념으로 소득과 재산을 고려한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하이면서 기초생활보장 수급대상이 아닌 자를 지칭한다. 이처럼 「근로장려세제(EITC)」는 암묵적으로 차상위계층을 대상으로 하지만, 차상위계층 중에는 고령·장애 등으로 인한 근로무능력자도 상당 부분 포함되어 있으므로 모든 차상위계층이 「근로장려세제(EITC)」의 대상자가 되는 것은 아니다. 또한, 취업상태에 있는 차상위계층 중에서도 배우자가 있으며, 재산(주택) 자격을 충족시키는 자만이 「근로장려세제(EITC)」의 대상자가 된다. 한편, 근로빈곤층의 기준이 되는 소득(예: 최저생계비의 130~150% 미만)은 일반적으로 차상위계층 선정기준(최저생계비의 120%)보다 높게 설정되는 경우가 보

편적이므로, 취업상태에 있는 차상위계층은 근로빈곤층에 포함된다고 볼 수 있다.

[그림 VII-9]는 이상에서의 설명을 바탕으로 「근로장려세제(EITC)」 대상자, 근로빈곤층, 차상위계층의 개념을 도식화한 그림이다. 본 연구의 목적을 위해 필요한 것은 「근로장려세제(EITC)」 대상자(A+B)의 사회보험 가입현황이지만, 기존 자료가 존재하는 것은 이보다 넓은 근로빈곤층(A+B+C+D)의 사회보험 가입현황 또는 근로장려금 수급자와 상당 부분 중첩되지만 일치하지는 않는 차상위계층(B+D)의 사회보험 가입현황이다. 이에 따라 본절에서 제시하는 저임금근로자의 사회보험 가입현황은 「근로장려세제(EITC)」 대상자의 가입현황을 파악하기 위한 보조자료의 성격을 가진다. 또한, 근로빈곤층과 차상위계층의 실태 파악을 위해 사용된 자료들은 출처도 다르고, 조사시점에도 차이가 있으므로 일대일 비교는 어렵다는 점을 명시하고자 한다.

[그림 VII-9] 「근로장려세제(EITC)」 대상자, 근로빈곤층, 차상위계층의 개념 도식화



- A+B+C+D = 근로빈곤층, B+D = 차상위계층(취업자), A+B = 근로장려세제 대상자
- A: 차상위계층 아님 & 근로장려세제 대상자
- B: 차상위계층 & 근로장려세제 대상자
- C: 차상위계층 아님 & 근로장려세제 대상자 아님
- D: 차상위계층 & 근로장려세제 대상자 아님

### 1) 근로빈곤층의 사회보험 가입현황

최근 사회보험 사각지대 해소와 소득지원 및 고용촉진을 목적으로 전개된 저소득층 사회보험료 지원방안 논의에서 정책적 대상이 되는 집단은 일할 능력과 의지가 있고 실제로 취업상태에 있음에도 불구하고 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층(workingpoor)이다. 과거 빈곤층의 주된 집단이 근로능력이 없는 취약계층이었던 데 반해, 세계 경제여건의 악화 및 노동시장의 불안정성 증대로 인한 저임금 일자리의 확산, 고용조건의 악화는 근로빈곤층의 급격한 증가를 초래하였다. 더욱이 근로빈곤층의 경우 사회보험 가입률이 현저히 낮아 사회적 위험, 특히 실직에 따른 소득상실 및 노후 빈곤위험으로부터 보호를 받지 못하고 있는 실정이다.

〈표 Ⅷ-12〉는 복지패널 3차 자료를 이용하여 산재보험을 제외한 사회보험의 적용실태를 빈곤지위별, 종사상 지위별로 구분하여 나타낸 결과이다.<sup>52)</sup> 여기서 근로빈곤층은 취업상태에 있으면서 가구의 경상소득이 연간 최저생계비의 150% 미만인 자로 정의된다(이병희 외, 2010). 영세사업장 종사자, 저임금근로자, 비정규직 근로자일수록 사회보험 가입률이 낮아지는 특성상 〈표 Ⅷ-12〉에서는 일반가구에 비하여 이러한 유형의 고용이 빈번한 근로빈곤층의 사회보험 가입률이 현저히 낮음을 볼 수 있다. 또한, 같은 종사상 지위 내에서도 근로빈곤층의 사회보험 가입률이 일반계층에 비해 현저히 낮게 나타나 사회적 위험-특히 실직에 따른 소득상실 및 노후 빈곤위험-에 대한 근로빈곤층의 취약성이 예견된다.

먼저, 국민연금 가입률을 살펴보면, 근로빈곤층 중 임금근로자의 가입률이 43.5%로 일반 임금근로자 가입률(90.1%)의 절반에도 못 미치는 수준이다. 자영업자의 경우, 근로빈곤층의 국민연금 가입률이 26.7%, 일반계층의 가입률이 68.2%로 임금근로자보다 더 현격한 차이가 존재한

52) 산재보험은 사업주 배상책임에 근거하여 보험가입 여부에 관계없이 보상급액이 지급되고 있으므로 급여 측면에서 사각지대 문제가 존재하지 않는다.

VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 177

다. 근로빈곤층의 고용보험 사각지대는 훨씬 더 광범위한 수준이다. 일반 임금근로자의 66.9%가 고용보험에 가입해 있는 데 반해, 근로빈곤층 임금근로자의 고용보험 가입률은 21.2%에 불과하다. 근로빈곤층 임금근로자 중에서도 상용직의 고용보험 가입률(56.9%)은 비교적 높게

〈표 Ⅶ-12〉 빈곤지위별·가구유형별 사회보험 가입 실태

(단위: %)

		근로빈곤 가구 <sup>1)</sup>	비빈곤 가구
건강보험/의료급여	전체	100.00	99.93
	임금근로자	100.00	99.91
	상용직	100.00	99.89
	임시직	100.00	100.00
	일용직	100.00	100.00
	자영업자	100.00	99.97
공적연금	전체	37.42	80.06
	임금근로자	43.45	90.14
	상용직	71.76	94.84
	임시직	43.74	74.31
	일용직	29.06	58.20
	자영업자	26.74	68.18
고용보험	전체	13.54	50.83
	임금근로자	21.17	66.90
	상용직	56.85	75.43
	임시직	19.57	35.08
	일용직	3.80	13.50
	자영업자	0.00	0.00

주: 1. 일반적으로 사회보험은 사회적 위험 발생 시 개인에게 급여가 지급되므로 개인단위로 가입실태를 살펴보아야 하나 본 연구에서는 자료의 한계상 사회안전망의 적용실태를 가구단위로 분석하였다. 즉, 가구에 속한 가구원이 사회보험에 가입해 있다면 해당 가구는 사회보험의 적용을 받는 것으로 간주하였다.

1) 근로빈곤 가구는 가구원 중에 근로자가 1인 이상 존재하며 가구의 경상소득이 연간 최저생계비 대비 150% 미만인 가구를 지칭한다.

자료: 이병희 외(2010), p. 58에서 인용 및 편집

나타나나 근로빈곤층에서 높은 비중을 차지하는 임시직과 일용직의 고용보험 가입률은 각각 19.6%와 3.8%로 매우 낮은 수준이다. 이처럼 근로빈곤층의 고용보험 가입률이 낮다는 것은 고용의 불안정성에 대한 사회적 안전망이 제대로 작동하고 있지 못함을 의미한다. 이에 따라 취약계층일수록 실직 시 소득보장과 구직활동 지원을 기대하기 힘들어 빈곤의 악순환이 지속될 가능성이 높다. 한편, 건강보험의 경우 직장가입을 하지 않더라도 지역가입이나 피부양자 등록에 의한 혜택을 받을 수 있으므로 미적용률이 거의 존재하지 않는 것으로 나타난다.

## 2) 차상위계층의 사회보험 가입현황

차상위계층이란 기초생활보장제도에서 활용되는 법적·행정적 개념으로 소득과 재산을 고려한 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하이면서 기초생활보장 수급대상이 아닌 자를 지칭한다. 한국보건사회연구원의 2010년 빈곤실태조사에 따르면, 2010년 기준으로 소득인정액이 최저생계비 이하이나 부양의무자 기준에 의해 수급자로 선정되지 못한 비수급 빈곤층<sup>53)</sup>은 66만가구(3.8%), 117만명(2.4%)이며, 소득인정액이 최저생계비의 100~120%인 잠재적 빈곤층은 36만가구(2.1%), 68만명(1.4%)이다. 비수급 빈곤층과 잠재적 빈곤층을 합한 차상위계층은 2006년 61만가구, 103만명에서 2010년 102만가구, 185만명으로 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 이는 빈곤율이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 기초생활보장의 수급자 규모<sup>54)</sup>는 최근 몇 년 동안 정체 내지는 감소함에 따라 기초생활보장의 사각지대에 놓인 계층이 증가한 데 기인한다.

53) 소득인정액 최저생계비 100% 이하로서 기초수급 제외자

54) 2010년 기초수급자는 전체 인구의 3.2%(155만명) 수준을 유지(2006년 3.2%)

〈표 Ⅲ-13〉 빈곤층 규모(2010년 기준)

(단위: 만명, 만가구, %)

구 분		인구수	비율 <sup>1)</sup>	가구수	비율 <sup>1)</sup>
총 계		340	7.0	190	10.8
① 기초수급자		155	3.2	88	5.0
차상위 계 층	소계	185	3.8	102	5.8
	② 비수급빈곤층	117	2.4	66	3.8
	③ 최저생계비 100~120%	68	1.4	36	2.1

주: 1) 전체인구 또는 전체가구 대비 비율임  
 자료: 보건복지부 보도자료(2012)

근로장려금 수급자 DB와 마찬가지로 차상위계층 DB도 접근이 제한되어 있어 연구의 기초자료를 확보하는 데 많은 현실적 제약이 따른다. 비록 최근 자료는 아니지만 차상위계층에 관한 가장 광범위한 자료를 제공하는 것은 한국보건사회연구원(2008)이 차상위계층 실태조사<sup>55)</sup>를 토대로 발간한 보고서이다. 이를 토대로 기초생활보장제도상의 수급자, 차상위계층(소득인정액이 최저생계비 대비 120% 이하), 일반가구(경상소득이 최저생계비 180% 이상)의 사회보험 가입률을 정리한 결과는 〈표 Ⅲ-14〉와 같다.

일반적으로 소득수준이 높아질수록 사회보험 가입률이 현격하게 증가하나, 기초생활보장 수급자는 의료급여 대상자이므로 건강보험/의료급여 적용률이 100%로 나타난다. 차상위와 일반가구의 건강보험 미가입률은 1% 미만이다. 이 중, 차상위계층의 건강보험 미가입률은 0.51%로 일반가구 미가입률 0.19%에 비해 상대적으로 높게 나타나는데, 이는 경제적 어려움으로 인해 보험료를 체납한 경우라 추정된다. 공적연금의 경우, 국민연금 가입대상인 18세 이상 60세 미만의 인구 중 차상위의 약 40%만이 공적연금에 가입한 것으로 나타나 일반가구의 약 60%에

55) 차상위계층 실태조사의 표본은 전국 16개 광역시·도에서 무작위로 추출된 2만 5천가구임

비해 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 차상위계층의 노후 빈곤위험에 대한 상대적 취약성을 시사한다. 한편, 일반가구의 약 4분의 3이 고용보험에 가입되어 있는 반면, 차상위계층의 약 40%만이 고용보험에 가입된 것으로 나타나 갑작스러운 실업 발생에 대한 안전망 또한 부족한 실정인 것으로 나타났다.

〈표 Ⅶ-14〉 수급자, 차상위계층, 일반가구의 사회보험 가입 여부

(단위: %)

구분	수급자	차상위계층 <sup>1)</sup>	일반 <sup>2)</sup>	
공적연금	가입	2.01	39.39	60.58
	미가입	97.99	60.61	39.42
건강보험/ 의료급여	가입	100.0	99.49	99.81
	미가입	-	0.51	0.19
고용보험	가입	20.24	40.07	74.75
	미가입	79.76	58.13	24.79

주: 1) 가구의 소득인정액이 최저생계비 대비 120% 이하

2) 가구의 경상소득이 최저생계비 대비 180% 이상

자료: 한국보건사회연구원, 『차상위실태조사』, 2차조사

이상에서 살펴본 바와 같은 차상위계층의 낮은 사회보험 가입률은 이들 계층의 상대적으로 낮은 경제활동인구 비율, 취업자의 열악한 노동지위와 업종별 분포에 기인한다. 일반가구에서 상용직의 비율이 55.3%인 데 반해 차상위계층에서는 그 비율이 15.5%에 불과하며, 차상위 취업자의 절반 이상(58.5%)이 임시직과 일용직이다(〈표 Ⅶ-15〉 참조). 또한, 고용보험 적용대상에서 제외되는 비임금 근로자의 비중도 차상위계층에서 일반 가구에 비해 상대적으로 높게 나타난다.

임금근로자의 산업별 분포를 보면, 차상위계층은 일반가구에 비해 농업·림업, 건설업, 도소매·음식·숙박업에 종사하는 비중이 높은 반면, 제조업, 전기·운수·통신·금융업에 종사하는 비중은 상대적으로 낮은 것으로 나타난다(〈표 Ⅶ-16〉 참조). 이 중 차상위계층이 상대적으로 많이 종사하는 업종은 국민연금과 고용보험 가입률이 낮은 대표적인 업

VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 181

종들이다. 반면, 사회보험 가입률이 높은 제조업이나 전기·운수·통신·금융업에는 차상위계층의 고용비중이 낮은 것으로 나타나 차상위계층의 사회보험 가입률을 낮추는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 VII-15〉 수급자, 차상위계층, 일반가구 취업자의 근로형태별 분포

(단위: %)

		수급자	차상위계층	일반
임금 근로자	상용직	6.7	15.5	55.3
	임시직	37.0	25.6	14.8
	일용직	37.9	32.9	6.5
	소계	81.7	73.9	76.6
비임금 근로자	고용주	-	1.4	5.1
	자영업자	13.1	16.9	13.2
	무급종사자	5.3	7.8	5.1
	소계	18.3	26.1	23.4
전체		100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 『차상위실태조사』, 2차조사

한편, 사회보험료 부담수준을 살펴보면, 공적연금 보험료가 가장 높은 수준이며, 이어 건강보험, 고용보험 순으로 나타났다(〈표 VII-17〉 참조). 일반가구의 공적연금 보험료(납부예외 제외)는 월평균 10만 9천원으로 차상위계층에 비해 약 2배 정도 높은 수준이다. 건강보험 보험료는 차상위계층이 월평균 약 5천원, 일반가구가 월평균 약 2만 1천원으로 나타났다. 본 조사에서 차상위계층의 월평균 사회보험료 부담 수준은 약 6만 4천원 정도로 일반가구 약 14만원의 절반에 못 미치지만, 차상위계층의 경제적 취약성을 고려할 때 소득 대비 보험료 부담의 비중은 일반가구에 비해 상대적으로 높을 가능성이 다분하다.

〈표 Ⅲ-16〉 수급자, 차상위계층, 일반가구 임금근로자의 산업별 분포

(단위: %)

	수급자	차상위계층	일반
농림어업	2.3	6.2	1
광공업	10.3	12.1	25.7
광업	-	1.1	0.3
제조업	10.3	11.0	25.4
사회간접자본 기타	87.3	81.7	73.2
건설업	13.1	27.5	10.1
도소매음식숙박	27.6	19.3	13.8
전기운수통신금융	4.4	8.1	14.3
사업개인공공기타	42.2	26.8	35.0

자료: 한국보건사회연구원, 『차상위실태조사』, 2차조사

〈표 Ⅲ-17〉 수급자, 차상위계층, 일반가구의 사회보험 보험료 수준(월평균)

(단위: 천원)

구분		수급자	차상위계층	일반
공적연금 <sup>1)</sup> (납부예외 제외)	평균	39.79	53.25	109.45
	SD	5.95	18.90	82.17
공적연금 <sup>1)</sup> (납부예외 포함)	평균	11.89	21.05	87.59
	SD	11.55	23.80	90.17
건강보험	평균	0.14	5.43	20.84
	SD	1.05	9.58	44.57
고용보험	평균	4.45	5.95	10.04
	SD	0.82	5.43	8.70

주: 1) 18세 이상 59세 이하 대상

자료: 한국보건사회연구원, 『차상위실태조사』, 2차조사

차상위계층에 한정된 연구는 아니지만, 2010년 가계조사자료를 이용

하여 소득계층별 사회보험료 납부 여부와 사회보험료 부담을 분석한 이병희(2011)의 연구는 이에 대한 근거자료를 제공한다. 이병희(2011)는 가구의 노동시장 소득을 근로소득과 사업소득의 합산액이라 보고, 두 소득원천의 상대적 비중에 따라 전체 가구를 근로소득 가구와 사업소득 가구로 구분하였다. 그리고 각 유형의 가구를 소득 5분위로 나누어 소득계층별 사회보험 납부 현황을 분석하였다. 이병희(2011)의 연구에서 소득 1분위인 소득하위 20% 가구는 차상위계층 및 근로빈곤층을 포함하므로 본 연구의 정책적 대상과 어느 정도 일치한다고 볼 수 있다. 연구의 주요 연구결과는 <표 VIII-18>과 같다.

먼저, 사회보험료를 납부하는 비율은 대체로 소득이 증가할수록 높아 지는데, 특히 소득 1분위와 소득 2분위 가구 사이에 현격한 차이가 존재하며 2분위 이상 가구에서 소득 증가에 따른 납부율 증가 정도는 상대적으로 미미한 수준이다. 이는 사회보험 미가입에 따른 사각지대 문제가 소득 하위 20% 가구에서 특히 심각한 수준임을 보여준다. 세부 제도별로 살펴보면, 2010년 기준으로 공적연금 보험료를 납부하는 가구는 근로소득 가구의 85.1%, 사업소득 가구의 70.4%이다. 가구소득이 낮아질수록 공적연금 보험료를 납부하는 가구의 비중이 감소하는데, 하위 20%에 속한 근로소득 가구의 52.3%, 사업소득 가구의 45.5%만이 공적연금 보험료를 납부한다. 이는 소득 2분위 이상 가구에서 보험료를 납부하는 가구의 비율이 90%에 가깝거나 90%를 초과하는 것과 극명한 대조를 이룬다. 건강보험 보험료를 납부하는 가구의 비중은 대체로 높은 수준이다. 1분위의 보험료 납부 비중이 근로소득과 사업소득 가구 모두에서 80%대로 상대적으로 낮게 나타나는 것은 저소득 가구에 의료급여 수급자가 집중되어 있기 때문이다. 하위 20% 근로소득 가구 중 기타 사회보험료를 납부하는 가구의 비율은 46.5%로 소득 2분위 이상 가구의 75% 이상과 비교하여 매우 저조한 수준이다.

사회보험료 부담이 노동시장소득에서 차지하는 비중은 저소득 가구에서 상대적으로 크며 고소득 가구에서 상대적으로 작은 역진적인 구조를 보인다. 이와 같은 경향은 사업소득 가구에서 더욱 두드러지게 나

타는데, 하위 20% 가구에서 사회보험료 부담이 소득의 10%에 이르는 데 반해 상위 20% 가구의 사회보험료 부담은 소득의 약 5%로 절반 수준이다. 일반적으로 사회보험은 소득에 관계없이 동일한 보험료율이 부과되어 소득분위별로 사회보험료 부담 비중에 큰 차이가 나지 않을 것으로 예상할 수 있는데, 사업소득 가구의 경우 소득과약률이 상대적으로 낮아서 이와 같은 역진적인 구조가 나타나는 것으로 추정된다. 지역가입자는 보험료를 전액 본인이 부담하고 사업장 가입자는 근로자와 사업주가 절반씩 부담함에도 불구하고 상위 20% 사업소득 가구의 사회보험료 부담이 동일계층의 근로소득 가구에 비해 상대적으로 작게 나타나는 것 또한 소득 파악의 불완전성에 기인한다(이병희, 2011). 소득 파악이 상대적으로 잘 되는 근로소득 가구에서는 소득분위별로 사회보험료 부담이 큰 차이를 보이지 않으나, 여전히 소득 1분위 가구의 사회보험료 부담이 소득의 6.5%로 가장 높은 수준을 보인다.

VII. 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원의 필요성 185

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

(단위: %)

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
〈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	65.5	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〉							
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
	소계	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
	소계	9.5	6.3	5.7	5.3	4.6	5.6

주: 1. 공적연금, 건강보험, 기타 사회보험 중 어느 하나의 보험료를 납부한 가구에 한함.

2. 가구의 노동시장소득은 근로소득과 사업소득의 합산액을 의미하며, 노동시장소득액과 지출액은 가구규모를 고려하여 가구원 수의 제곱근으로 균등화하였다. 가구의 근로소득이 사업소득보다 큰 가구를 근로소득 가구, 그 반대인 가구를 사업소득 가구로 명함.

자료: 이병희(2011) p. 18; 통계청(2010) 가계조사 연간자료 사용

## VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안

### 1. 문제제기

최근 우리나라에서 사회보험 사각지대 해소와 소득지원 및 고용촉진을 목적으로 전개된 저소득층 사회보험료 지원방안 논의에서 정책적 대상이 되는 집단은 일할 능력과 의지가 있고 실제로 취업상태에 있음에도 불구하고 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층(working poor)이다. 과거 빈곤층의 주된 집단이 근로능력이 없는 취약계층이었던 데 반해, 세계 경제여건의 악화 및 노동시장의 불안정성 증대로 인한 저임금 일자리의 확산, 고용조건 악화는 근로빈곤층의 급격한 증가를 초래하였다. 더욱이 근로빈곤층의 경우 사회보험 가입률이 현저히 낮아 사회적 위험, 특히 실직에 따른 소득상실 및 노후 빈곤위험으로부터 보호를 받지 못하고 있는 실정이다. 이병희(2011)에 따르면, 취업빈곤층의 73.9%가 사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식 일자리에 취업하고 있다고 조사된 바 있으며, 저소득 가구의 실직은 빈곤 장기화로 이어질 가능성이 높은바, 취업가구주가 실직한 지 3분기 후에도 3분의 1은 빈곤 상태가 유지되었으며, 중하층에 속한 취업가구주가 실직한 경우에는 3분기 후에도 60%가 빈곤 상태가 유지되는 것으로 나타났다.

현행 「두루누리 사회보험 지원사업」은 금전적인 인센티브를 제공하여 사회보험 가입 유인을 증대시키고자 하는 목적이나 근로자 10명 미만의 소규모 사업장의 월평균 보수가 35만원 이상 105만원 미만인 근로자에게 고용보험과 국민연금 보험료의 2분의 1, 105만원 이상 125만원 미만의 근로자는 3분의 1까지만 보험료를 지원하고 있다. 또한 지원대상을 영세사업장 임금근로자를 대상으로 한정하여 영세사업자에 대한

지원은 이루어지지 않는바,<sup>56)</sup> 그 지원대상과 지원범위가 낮게 책정되어 있어 이를 적용받지 못하는 제도적 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층이 여전히 존재한다.<sup>57)</sup>

따라서 저임금근로자의 가입을 확대하고, 제도적 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층을 지원하기 위하여 「근로장려세제(EITC)」와의 연계가 필요하며, 이를 통하여 근로빈곤층의 사회안전망<sup>58)</sup>을 확충하여야 한다. 또한 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하여 유사한 목적과 취지를 가지고 운영되는 제도의 중복 실시로 인한 국가 재정의 중복예산 절감 및 사중손실 감소를 도모하고, 국세청의 EITC 데이터베이스 연계를 통한 정보공유로 「두루누리 사회보험 지원사업」의 실효성을 제고할 필요가 있다.

## 2. 정책대상

OECD에 따르면, 근로빈곤층(working poor)이란 빈곤층(가처분소득이 국가 전체 가처분소득 중위값의 50% 이하인 계층)에 속한 가구 중 최소한 성인 1명이 1년 중 특정시점에 일자리를 갖고 있는 계층으로 정의하고 있다. 실제로 현재 각 연구자나 정책결정자들이 활용하고 있는 근로빈곤층 개념은 취업빈곤층, 경제활동빈곤층, 근로능력빈곤층, 근로연령빈곤층 등으로 매우 다양하며, 연구 차원에서 이루어지고 있는 서로 다른 조작적 정의에 기초한 근로빈곤층 개념이 동일한 개념처럼 사용되는 것은 근로빈곤층에 대한 연구와 정책논의 과정에서 합리적인

56) 「두루누리 사회보험 지원사업」 지원 대상에서 영세사업자를 포함하지 않은 이유는 자영업자는 근로자에 비하여 소득 파악률이 낮아 해당 제도를 적용하기 어렵고, 재원의 한계를 고려하여 보험혜택을 받지 못하는 취약계층인 임금근로자를 우선 지원하도록 한 것이다.

57) 2013년부터는 35만~110만원은 보험료의 2분의 1 지원, 110~130만원은 보험료의 3분의 1 지원

58) 일반적으로 사회안전망(social safety net)이란 사회구성원들이 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위협들에 대하여 사회적으로 보호해 주는 제도적 장치라고 할 수 있다.

토론이나 합의를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 근로빈곤층 개념 정의에서 이러한 문제가 발생하는 이유는 근로빈곤층의 특성 자체가 매우 복잡하고, 이들의 동태적 특성<sup>59)</sup>을 파악할 수 있는 공신력 있는 데이터가 부족하기 때문이다. 노대명(2009)에 따른 근로빈곤층을 근로능력·종사상지위·취업기간의 세 층위로 구분하여 그림으로 나타내면 [그림 VIII-1]과 같다. <개념 I>은 근로능력 유무에 따른 집단 구분을 의미한다. <개념 II>는 근로능력빈곤층을 특정 시점의 취업상태 및 종사상지위로 구분한 것이며 연중 주된 취업상태 개념을 활용할 수 있다. <개념 III>은 근로능력빈곤층을 동태적 관점에서 '경험적으로 확인된' 취업능력을 기준으로 구분하는 것이다.<sup>60)</sup>

본 연구의 정책대상은 <개념 I>의 근로능력자에서 <개념 II>의 취업자 중 상용직·임시직·일용직의 임금빈곤층을 중심으로 <개념 III>의 완전취업자(12개월 취업), 불완전취업자(7~11개월 취업), 취업애로자(1~6개월 취업)를 대상으로 하고자 한다.

2008년 도입된 「근로장려세제(EITC)」의 정책적 대상은 사회보험과 공공부조로 구성된 이원적 사회안전망 체계로부터 보호받지 못하는 취약계층인 '차상위 근로빈곤층'이나 배우자나 부양자녀 요건 및 재산(주택) 요건 등에 의해 모든 근로빈곤층이 「근로장려세제(EITC)」 대상자에 포함되는 것은 아니다. 또한 「두루누리 사회보험 지원사업」의 도입 목적은 저소득 근로자의 사회보험 사각지대를 완화하는 것이므로 두 제도가 일할 능력과 의지가 있고 실제로 취업상태에 있음에도 불구하고 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 취약계층을 의미하는 근로빈곤층(workingpoor)을 대상으로 한다는 점에서는 공통점이 있으나 근로장려금이 가구 단위로 지급되는 데 반해, 사회보험료 지원금은 개별 근로자

59) 취업·실업·비경제활동으로의 이동이 활발하게 진행되는 상황에서 미취업자를 포착하는 문제도 용이하지 않고, 노동이동의 횟수와 실업·취업 주기를 포착하는 문제는 이를 파악할 수 있는 패널화된 데이터를 필요로 하나, 공식 데이터가 없는 상황이다.

60) 노대명 외, 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2009, pp. 21~23 재인용

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 189

와 사업주에게 지급된다는 점이 다르다고 할 수 있다. 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하는 방안을 논의하기 위해서는 「근로장려세제(EITC)」 수급자의 사회보험 가입 여부와 사회보험료 지원대상의 근로장려금 수급현황을 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 관련 통계의 미비와 보험공단과 국세청 간의 정보공유가 이루어지지 않아 대상사업장 및 근로자의 규모를 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 근로장려금 수급자의 사회보험 가입 여부를 확인할 수 없으므로 두 제도를 모두 적용받는 수급자를 정확하게 파악하지 못하는 어려움이 존재한다.

[그림 Ⅷ-1] 한국의 근로빈곤층 개념



자료: 노대명 외(2009), 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, p. 29 재인용

### 3. 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 비교

#### 가. 수급대상

「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」은 저임금 근로계층을 대상으로 한다는 점에서 공통점을 가지지만, 정책의 목적과 지원대상 측면에서 차이점이 있다(〈표 VIII-1〉 참조). 먼저, 「근로장려세제(EITC)」의 주요 정책적 목표가 근로빈곤층의 근로유인 제고 및 소득 지원인 반면, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 주된 목적은 저소득 근로자의 사회보험 사각지대를 완화하는 데 있다. 지원금 지급방법에 있어서는 근로장려금이 가구 단위로 지급되는 데 반해, 사회보험료 지원금은 개별 근로자와 사업주에게 지급된다. 두 제도의 지원자격 기준도 상이한데, 「근로장려세제(EITC)」는 연소득, 부양자녀, 주택과 재산 조건을 적용하며, 사회보험료 지원 사업은 월보수와 사업체규모 기준을 적용한다. 소득요건은 「근로장려세제(EITC)」가 자녀 수에 따라 연소득 1,300만~2,500만원(가구소득) 미만이며, 「두루누리 사회보험 지원사업」은 월보수 35만~125만원(연소득 420만~1,500만원)이다. 지원금액을 비교하면, 부양자녀 수에 따라 근로장려금이 연간 최대 70만~200만원(2012년 기준)인 데 반해, 사회보험료 최대 지원액은 근로자와 사업주 각각 연간 약 30만원선이다. 마지막으로, 근로장려금은 연 1회 지급되는 데 반해, 사회보험료 지원은 매월 이루어진다.

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 191

〈표 VIII-1〉 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」  
비교(2012년 기준)

		「근로장려세제(EITC)」	「두루누리 사회보험 지원사업」
주요 목적		- 소득지원 - 근로유인 제공	- 사회보험 사각지대 완화 - 고용창출
수혜대상		저소득 근로가구	저임금근로자 및 영세 사업주
수혜 조건	소득	- 무자녀 가구: 연소득 1,300만원 미만 - 자녀1인 가구: 연소득 1,700만원 미만 - 자녀2인 가구: 연소득 2,100만원 미만 - 자녀3인 이상: 연소득 2,500만원 미만	- 월보수 35만~125만원 (연소득으로 420만~1500만원)
	부양 자녀	부양자녀 조건 폐지	없음
	재산 (주택)	1억원 미만 (6천만원 이하 1채 이하)	없음
	근로 시간	없음	근로시간 주당 15시간 이상
	사업장 규모	없음	10인 미만 근로자
지원시기		5월 신청, 6~8월 심사 거쳐 9월 말까지 근로장려금 지급(전년도 소득 기준)	매월(당월 보수 기준)
지원금액		- 무자녀 가구: 최대 70만원 - 자녀1인 가구: 최대 140만원 - 자녀2인 가구: 최대 170만원 - 자녀3인 이상: 최대 200만원	- 월보수 35만~105만원: 고용, 연금보험료의 1/2 지원 - 월보수 105만~125만원: 고용, 연금보험료의 1/3 지원
도입시기		2008년	2012년 7월
수행주체		국세청	각 사회보험공단

자료: 유경준 외(2011) p. 198 재인용 및 정리

〈표 VIII-2〉는 유경준 외(2011)의 연구를 참고하여 주요 인구통계학적 변수를 중심으로 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사

업」 대상의 특성을 비교한 결과이다. 성별과 연령 분포를 살펴보면, 「근로장려세제(EITC)」의 경우 남성이 여성 수급자보다 약간 많으며, 연령 대별로는 30~40대가 높은 비중(82.5%)을 차지함을 볼 수 있다. 반면, 「두루누리 사회보험 지원사업」 지원대상자 중에는 여성의 비율이 압도적으로 높으며 노동시장 지위가 불안정한 30세 미만과 50세 이상 근로자의 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 사회보험료 지원대상 중 근로장려금 주요 수급집단인 30~40대의 비중은 43%에 불과한 반면, 30세 미만 저연령층 근로자와 50대 근로자는 각각 전체의 약 4분의 1을 차지한다.

종사상 지위별로는 사회보험료 지원대상의 상용직 비중이 근로장려금 수급자에 비해 현저히 낮은 반면(9% vs. 39%), 비정규직 근로자를 포함한 기타의 비중이 59%로 매우 높게 나타난다. 근로장려금 수급자의 상용직 비중이 39%로 비교적 높게 나타나는 것은 「근로장려세제(EITC)」의 소득상한(2011년 기준, 1700만원)이 사회보험료 지원 소득상한(시범사업 당시 1,320만원)에 비해 약간 높다는 데 어느 정도 기인한다고 판단된다. 한편, 사회보험료 지원대상자는 근로장려금 수급자에 비해 제조업과 건설업에 종사하는 비중은 상대적으로 낮게 나타나는 반면, 도소매·음식·숙박업에 종사하는 비율은 2배 이상 높은 수준이다.

[그림 Ⅷ-3]은 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 시범사업 대상자의 소득분포를 비교한 결과이다.<sup>61)</sup> 「근로장려세제(EITC)」의 소득구간별 수급자 특성을 살펴보면, 수급자 중 46.8%가 점증구간, 27.9%가 평탄구간, 점감구간에 25.3%가 분포하고 있으며, 사회보험료 지원대상의 57.8%는 「근로장려세제(EITC)」 평탄구간에 속해 있는 반면, 「근로장려세제(EITC)」의 점증구간과 점감구간에 속한 대상자는 상대적으로 작은 비율임을 볼 수 있다. 점증구간의 대상자 비중이 상대적으로 작게 나타나는 것은 사회보험료 지원의 소득하한선이 있는

61) 「근로장려세제(EITC)」의 소득기준은 가구단위인 데 반해 사회보험료 지원사업의 소득기준은 개인 단위이므로 소득구간별 일대일 비교는 어렵다는 점에 유의하길 바란다.

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 193

데 기인한다고 추정된다. 또한, 사회보험료 지원사업 대상자의 소득범위가 연간 420만~1,500만원임을 고려할 때 「근로장려세제(EITC)」의 점감구간(1,200만~1,700만원)에 속하는 대상자의 비중이 상대적으로 낮을 것으로 예상할 수 있다.

〈표 VIII-2〉 「근로장려세제(EITC)」 및 「두루누리 사회보험 지원사업」 대상의 특성

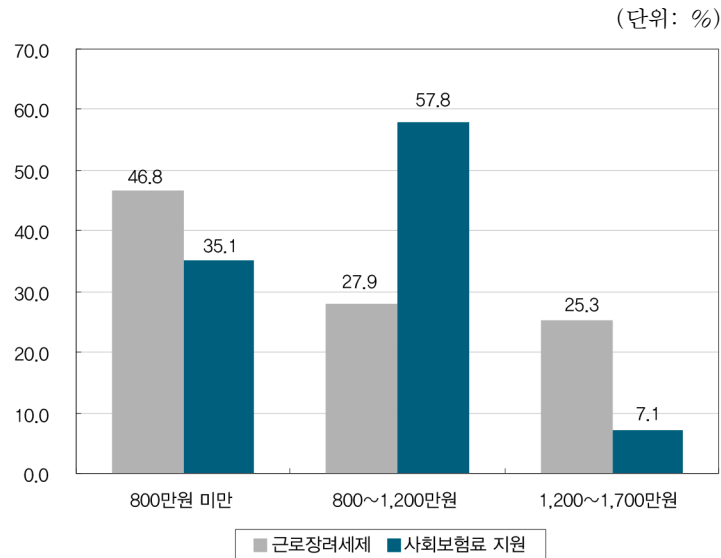
(단위: 천개, %)

		「근로장려세제(EITC)」	「두루누리 사회보험 지원사업」
성별	남성	297 (52.7)	372 (29.0)
	여성	222 (42.8)	910 (71.0)
연령	30세 미만	25 (4.8)	332 (25.9)
	30대	177 (34.1)	219 (17.1)
	40대	251 (48.4)	341 (26.6)
	50대	62 (11.9)	307 (24.0)
	60세 이상	4 (0.8)	82 (6.4)
종사상 지위	상용직	203 (39.1)	119 (9.3)
	일용직	215 (41.4)	407 (31.8)
	기타	101 (19.5)	755 (58.9)
근무 업종	제조업	108 (20.8)	93 (7.3)
	건설업	102 (19.7)	97 (7.5)
	도소매, 음식숙박	114 (21.9)	598 (46.7)
	개인서비스 및 기타	197 (37.6)	493 (38.5)
연소득	800만원 미만	249 (46.8)	450 (35.1)
	800만~1,200만원	145 (27.9)	740 (57.8)
	1,200만~1,700만원	131 (25.3)	91 (7.1)
계		519 (100.0)	1,281 (100.0)

주: ( ) 안은 비중임.

자료: 유경준 외(2011) p. 197 재인용. 국세청 보도자료(2011년 9월) 및 경제활동조사 부가자료(2010년 8월)를 정리한 정부자료.

[그림 Ⅲ-2] 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 소득구간별 소득분포



자료: 유경준 외(2011), p. 199 재인용. 국세청 보도자료(2011년 9월) 및 경제활동조사 부가자료(2010년 8월)를 정리한 정부자료.

#### 나. 피고용자의 근로장려금과 사회보험료 부담금 비교

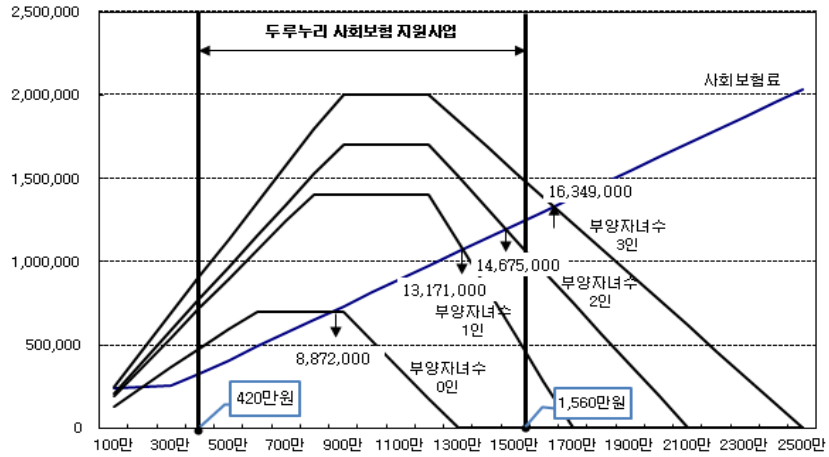
현행 사회보험제도는 공제가 없으며 근로자와 사업주의 가구소득 및 임금수준을 고려하지 않고 동일한 보험료율(flat-rate contribution rates)을 부과하고 있다. 산재보험은 원칙적으로 사업주가 전액 부담하지만, 나머지 사회보험은 고용주와 근로자가 50%씩 부담하고 있으며, 기준소득은 사회보험의 종류에 따라 차이가 있지만 피고용자는 2012년 기준으로 국민연금 4.5%, 건강보험(장기요양보험료 포함) 3.08995%, 고용보험 0.55%로 기준소득의 총 8.13995%를 부담하고 있는 것으로 나타난다. 국민연금의 기준소득은 기준소득월액이며, 건강보험의 기준소득은 보수월액, 고용/산재보험의 기준소득은 월평균보수이다.

#### VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 195

피고용자의 사회보험부담금은 기준소득에 비례하지만, 근로장려금의 경우 점증, 평탄, 점감구간이 있기 때문에 소득수준에 따라 사회보험료 부담액이 더 높을 수 있다. 특히, 근로장려금 수급액보다 사회보험료 부담액이 더 높은 구간은 점증구간과 부양가족이 0명인 경우를 제외하고는 모두 점감구간에서 나타나는 것으로 나타났다. [그림 VIII-4]를 살펴보면, 부양가족이 0명인 경우에는 887만원, 1명인 경우 1,317만원, 2명인 경우 1,467만원, 3명 이상인 경우 1,634만원을 초과하는 경우가 사회보험료 부담액이 근로장려금 수급액보다 더 높은 소득수준으로 부양가족이 0명인 경우를 제외하고는 모두 점감구간에서 나타났다. 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상은 월평균보수 35만~125만원인 근로자이므로 이는 연소득 420만~1,560만원 구간에 있는 「근로장려세제(EITC)」 대상 근로자와 중복될 가능성이 높다. 근로장려금 수급자 중 사회보험 지원혜택을 받는 근로자는 부양자녀 수에 따라 점증·평탄·점감구간에 분포되어 있으나, 개개인의 소득요건·소규모 사업장 근무 여부 등을 파악할 수 없으므로 중복되는 근로자 수를 추산하는 데 한계가 있다. 또한, [그림 VIII-3]은 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 지원대상자의 소득적용 요건을 비교한 것으로 근로장려금이 가구단위로 지급되는 데 반해, 사회보험료 지원금은 개별 근로자와 사업주에게 지급되고 사회보험료 지원대상 근로자의 60% 이상(유경준 외(2011))이 여성으로 나타나 이차소득자일 가능성이 높으므로 중복대상을 그림으로 명시하는 데는 한계가 있으며, 본 그림은 사회보험료 지원대상의 소득요건범위와 부양자녀 수에 따라 달라지는 근로장려금의 점증·평탄·점감구간을 비교하고자 하는 데 목적이 있다.

[그림 Ⅷ-3] 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 대상자의 소득적용 요건 비교

(단위: 원)



VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 197

〈표 Ⅲ-3〉 소득별 피고용자의 사회보험부담금 및 근로장려금

(단위: 원)

기준소득	피고용자의 사회보험부담금					근로장려금				
	국민연금	건강보험	고용보험	계	0명	1명	2명	3명 이상		
2,880,000	129,600	103,800	15,840	249,240	339,000	508,000	548,000	645,000		
3,000,000	135,000	103,800	16,440	255,240	362,000	543,000	586,000	689,000		
3,360,000	151,200	103,800	18,480	273,480	397,000	595,000	643,000	756,000		
4,000,000	179,760	123,480	21,960	325,200	479,000	718,000	775,000	912,000		
4,200,000	189,000	129,720	23,040	341,760	502,000	753,000	813,000	956,000		
5,000,000	224,640	154,440	27,480	406,560	595,000	893,000	964,000	1,134,000		
6,000,000	270,000	185,280	33,000	488,280	700,000	1,068,000	1,153,000	1,356,000		
7,000,000	314,760	216,120	38,400	569,280	700,000	1,243,000	1,342,000	1,578,000		
8,000,000	359,640	247,080	43,920	650,640	700,000	1,400,000	1,530,000	1,800,000		
9,000,000	405,000	278,040	49,440	732,480	700,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
10,000,000	449,760	308,880	54,960	813,600	525,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
11,000,000	494,640	339,840	60,480	894,960	350,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
12,000,000	540,000	370,680	66,000	976,680	175,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
12,600,000	567,000	389,280	69,240	1,025,520	70,000	1,232,000	1,587,000	1,908,000		
13,000,000	584,760	401,520	71,400	1,057,680	0	1,120,000	1,512,000	1,847,000		
14,000,000	629,640	432,480	76,920	1,139,040	0	840,000	1,323,000	1,693,000		
15,000,000	675,000	463,440	82,440	1,220,880	0	560,000	1,134,000	1,539,000		

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

기준소득	피고용자의 사회보험부담금				근로장려금				
	국민연금	건강보험	고용보험	계	0명	1명	2명	3명 이상	
16,000,000	719,760	494,280	87,960	1,302,000	0	280,000	945,000	1,385,000	
17,000,000	764,640	525,240	93,480	1,383,360	0	0	756,000	1,231,000	
18,000,000	810,000	556,080	99,000	1,465,080	0	0	567,000	1,077,000	
19,000,000	854,760	586,920	104,400	1,546,080	0	0	378,000	924,000	
20,000,000	899,640	617,880	109,920	1,627,440	0	0	189,000	770,000	
21,000,000	945,000	648,840	115,440	1,709,280	0	0	0	616,000	
22,000,000	989,760	679,680	120,960	1,790,400	0	0	0	462,000	
23,000,000	1,034,640	710,640	126,480	1,871,760	0	0	0	308,000	
24,000,000	1,080,000	741,480	132,000	1,953,480	0	0	0	154,000	
25,000,000	1,124,760	772,320	137,400	2,034,480	0	0	0	0	

주: 1. 근로장려금은 총소득·부양자녀·무주택·재산요건을 모두 충족함

2. 기준소득은 근로장려금 산정대상 근로소득 및 보험료 산정에 포함되는 보수를 모두 충족하는 것으로 가정한 연간 소득금액임

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 199

〈표 III-4〉 소득별 피고용자의 사회보험부담금 및 근로장려금(두루누리 사회보험 지원대상의 경우)

(단위: 원)

기준소득	피고용자의 사회보험부담금					근로장려금				
	국민연금	건강보험	고용보험	계	0명	1명	2명	3명 이상		
	2,880,000	129,600	103,800	15,840	249,240	339,000	508,000	548,000	645,000	
3,000,000	135,000	103,800	16,440	255,240	362,000	543,000	586,000	689,000		
3,360,000	151,200	103,800	18,480	273,480	397,000	595,000	643,000	756,000		
4,000,000	179,760	123,480	21,960	325,200	479,000	718,000	775,000	912,000		
4,200,000	94,500	129,720	11,520	235,740	502,000	753,000	813,000	956,000		
5,000,000	112,320	154,440	13,740	280,500	595,000	893,000	964,000	1,134,000		
6,000,000	135,000	185,280	16,500	336,780	700,000	1,068,000	1,153,000	1,356,000		
7,000,000	157,380	216,120	19,200	392,700	700,000	1,243,000	1,342,000	1,578,000		
8,000,000	179,820	247,080	21,960	448,860	700,000	1,400,000	1,530,000	1,800,000		
9,000,000	202,500	278,040	24,720	505,260	700,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
10,000,000	224,880	308,880	27,480	561,240	525,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
11,000,000	247,320	339,840	30,240	617,400	350,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
12,000,000	270,000	370,680	33,000	673,680	175,000	1,400,000	1,700,000	2,000,000		
12,600,000	378,000	389,280	46,160	813,440	70,000	1,232,000	1,587,000	1,908,000		
13,000,000	389,840	401,520	47,600	838,960	0	1,120,000	1,512,000	1,847,000		
14,000,000	419,760	432,480	51,280	903,520	0	840,000	1,323,000	1,693,000		
15,000,000	675,000	463,440	82,440	1,220,880	0	560,000	1,134,000	1,539,000		

〈표 Ⅲ-4〉의 계속

기준소득	폐고용자의 사회보험부담금				근로장려금				
	국민연금	건강보험	고용보험	계	0명	1명	2명	3명 이상	
16,000,000	719,760	494,280	87,960	1,302,000	0	280,000	945,000	1,385,000	
17,000,000	764,640	525,240	93,480	1,383,360	0	0	756,000	1,231,000	
18,000,000	810,000	556,080	99,000	1,465,080	0	0	567,000	1,077,000	
19,000,000	854,760	586,920	104,400	1,546,080	0	0	378,000	924,000	
20,000,000	899,640	617,880	109,920	1,627,440	0	0	189,000	770,000	
21,000,000	945,000	648,840	115,440	1,709,280	0	0	0	616,000	
22,000,000	989,760	679,680	120,960	1,790,400	0	0	0	462,000	
23,000,000	1,034,640	710,640	126,480	1,871,760	0	0	0	308,000	
24,000,000	1,080,000	741,480	132,000	1,953,480	0	0	0	154,000	
25,000,000	1,124,760	772,320	137,400	2,034,480	0	0	0	0	

주: 1. 근로장려금은 총소득·부양자녀·무주택·재산요건을 모두 충족함

2. 기준소득은 근로장려금 산정대상 근로소득 및 보험료 산정에 포함되는 보수를 모두 충족하는 것으로 가정한 연간 소득금액임

#### 4. 기대효과

사회보험료 지원정책은 고용창출, 사회보험 사각지대 해소 등의 정책 목적에 따라 지원대상과 지원범위가 다르다. 독일은 노동시장 유연성 증대와 근로유인 강화를 통한 고용시장 회복을 위하여 2003년 미니잡(Mini-job) 프로그램을 도입하였다. 반면 프랑스는 저임금근로자나 장기실업자의 근로의욕을 고취하기 위해 근로자의 사회보험료를 감면해 주는 독일과 달리 비숙련 근로자의 노동비용을 낮추어 이들에 대한 기업수요를 증대시키기 위해 사업주의 사회보험료를 감면해 주는 제도를 1993년에 도입하였다.

우리나라의 「두루누리 사회보험 지원사업」은 국민연금·고용보험에 가입하지 않아 실직의 위험, 노후생활 불안정으로부터 제대로 보호받지 못하는 소규모사업장의 저임금근로자에게 보험료를 지원하여 가입을 유도하기 위해 2012년 시범사업을 거쳐 7월부터 본 사업을 시작하였다. 지원대상은 사업주와 근로자가 부담하는 사회보험료 중 일부를 감면하는 것으로 제도상의 요건을 충족하는 근로자에게 사업주 및 근로자 부담 보험료의 3분의 1에서 2분의 1까지 지원하고 있다.

사회보험료 감면정책의 효과는 목적과 지원방법, 경제상황 및 여건에 따라 나라마다 다르게 나타난다. 일반적으로 사용자에 대한 사회보험료 지원은 비임금노동비용의 인하로 노동수요를 증가시키지만 사중손실(deadweight loss), 대체비용(substitution cost), 치환비용(displacement effect)이 발생하는 것으로 알려져 있다. 사용자에 대한 사회보험료 감면으로 인한 사중손실, 대체비용, 치환비용을 측정한 연구결과는 그리 많지 않다. 사중손실은 연구방법이 대체로 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 선택적 왜곡(selection distortion)과 기회주의적 응답(opportunistic responses)의 결과로서 과소측정될 가능성이 있고 이를 위한 고용주의 응답률도 매우 저조하여 결과를 해석하는 데 주의가 요망된다.<sup>62)</sup> 또한, 대체효과와 치환비용도 마찬가지로 고용주와의 인터뷰에 기초하므로 신뢰할 만한 측정치 추정에 한계가 있으며, 특히, 대체효과

측정을 위하여 특정 지원대상 때문에 퇴출된 기노동자를 파악하는 것은 어려운 일이다.

『두루누리 사회보험 지원사업』이 신규 가입자뿐만 아니라 기가입자와 사용자가 부담하는 사회보험료까지 일부 감면해줌으로 인하여 기대되는 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 외국의 사례와 마찬가지로 보험료 감면을 받은 근로자 중 상당수가 고용보조금이 없었더라도 취업할 수 있었음에 따라 발생하는 사중손실(deadweight loss)이다. 이 정의에 입각한 사중손실은 연구방법이 대체로 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 『두루누리 사회보험 지원사업』이 아니더라도 취업할 수 있는 대상으로 인하여 발생하는 사중손실을 정확하게 측정하는 것은 매우 어렵다. 그러나 동 제도가 사회보험 사각지대에 있는 저임금근로자의 사회보험 가입을 확대할 목적으로 도입되었으나 신규 가입자뿐만 아니라 원래의 취지와는 달리 상당수의 기가입자에게도 보험료를 지원함으로 인하여 발생하는 사중손실(deadweight loss)은 매우 크다고 예상할 수 있다. 본 사업 이후로 신규가입 근로자 수는 꾸준히 증가하고 있으나 2012년 6월 말까지 시행한 시범사업의 결과를 살펴보면, 6월 말까지 지출된 사회보험료 지원금은 205억원 정도로 총지원금 중 기가입 근로자에게 83%인 169억 9,200만원이 지출된 반면, 신규가입 근로자에게는 17%인 34억 8,800만원이 지원되었다.

둘째, 사회보험료 감면제도의 대상이 좁게 설정되어 있을 때, 사회보험료 감면의 대상이 되는 근로자 집단을 고용함에 따른 비용이 상대적으로 더 저렴해짐으로 인하여 적용대상이 아닌 노동자들의 고용이 감소할 수 있는 대체비용(substitution cost)이다. 동 제도는 실업자에게만 사회보험료를 지원하고 있는 외국에서 제기되는 대체비용(substitution cost)은 발생하지 않는다고 할 수 있으나, 신규 가입자뿐만 아니라 기가입자에게도 보험료를 지원하게 되는 문제점이 있다.<sup>63)</sup> 예를 들면, 10

62) 네덜란드의 사회보험료 감면정책인 'SPAK'의 사중손실을 측정한 연구보고서에 따르면, 응답률이 약 10%에 불과한 것으로 나타났다.

63) 『두루누리 사회보험 지원사업』이 미가입자뿐만 아니라 기가입자도 함께 지

인 사업장이 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원을 받기 위해 근로자 1명을 해고하는 경우와 같이 오히려 근로자를 감소시키는 경우가 발생할 경우 기존 노동자들의 해고로 인한 대체비용은 발생하게 된다. 이러한 현상을 방지하기 위하여 일정수준 내에서 변동폭을 허용하고 있는바, 연중 3개월 연속으로 근로자 10인 이상인 경우에는 4개월째부터 지원대상에서 제외하고 있다.

셋째, 사회보험료 감면혜택을 받지 못하는 기업들이 시장에서 경쟁력이 저하됨에 따라 고용이 감소되는 치환비용(displacement effect)이다. 치환비용은 그리 크지 않을 것으로 판단되는바, 그 이유는 지원대상과 지원범위가 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니라 오히려 대부분 지원을 필요로 하는 영세사업자이기 때문이다. 지원사업장의 특징을 살펴보면, 전체 지원대상에서 5인 미만 사업장이 차지하는 비중이 79%로 나타났으며, 고용보험의 경우 도소매·음식·숙박업의 비중이 35.2%로 전통적 영세자영업의 비중이 높게 나타났다.

### 가. 중복예산절감

최근 저숙련 노동자의 실업과 빈곤문제가 전 세계적으로 심각한 사회문제가 되고 있으며, 이에 대처하기 위하여 국가마다 이들 계층의 낮은 임금을 보조하기 위한 다양한 정책을 펼치고 있다. 정책목표는 국가별로 차이가 있지만, 그러한 정책들은 다른 의미를 가지고 추진되었다. 미국의 EITC나 영국의 Working Family Tax Credit(WFTC) 제도는 저임금근로자의 소득을 사회적으로 용납될 만한 수준으로 인상하기 위한 목적을 가지고 도입된 반면, 반대로 프랑스에서 Edmond Malinvaud가 제안한 정책은 저임금근로자의 고용비용을 경감시켜줄 목적으로 도입되어 관련 당사자인 고용주나 근로자의 소득에는 별 영향을 주지 않

---

원하는 이유는 미가입자만을 지원하는 경우 기가입자를 해고하고 신규로 근로자를 채용하는 대체효과에 대한 우려를 해소하기 위함이었다(유경준, 2012).

으면서 고용은 늘리기 위하여 도입되었다. 전자의 부류는 임금격차가 심한 Anglo-Saxon류의 경제에 더욱 적합한 것으로 인식되고, 후자의 부류는 유럽 대륙처럼 실업률이 높은 가운데 세율도 높은 국가에서 보다 타당한 정책방안으로 인식된다(Mülaeu et al.(2000).

1975년 미국에서 EITC를 도입하게 된 주요한 이유는 저소득층의 과도한 사회보장세(payroll tax) 부담을 완화하기 위함이었으며, 2008년 시행된 우리나라의 「근로장려세제(EITC)」의 도입 취지도 4대 사회보험의 가입비율이 저조하여 국민을 노후, 질병, 실업, 산업재해 등으로부터 보호하는 1차 사회안전망으로서의 역할이 미흡하므로 사각지대에 처한 차상위 계층을 보호하기 위한 것이었다. 또한 지난 2012년 2월부터 16개 기초자치단체<sup>64)</sup>를 대상으로 시범사업을 실시한 후, 2012년 7월 1일 부 전국으로 확대 시행된 「두루누리 사회보험 지원사업」도 국민연금·고용보험에 가입하지 않아 실직의 위험, 노후생활 불안정으로부터 제대로 보호받지 못하는 소규모사업장의 저임금근로자에게 보험료를 지원하여 가입을 유도하기 위하여 도입되었다.

「두루누리 사회보험 지원사업」과 「근로장려세제(EITC)」의 도입목적은 사회보험의 사각지대를 해소<sup>65)</sup>하고 근로빈곤층의 사회보험 가입 확대에 기여하여 실업, 노령 등 미래의 사회적 위험에 대비하는 사회안전망의 역할을 강화하고자 하는 것으로 이처럼 유사한 목적과 취지를 가지고 있는 두 제도가 각각 개별적으로 운영되는 경우 국가 재정에 이중 부담을 가져올 수 있다.

2011년의 근로장려금 수급자를 대상으로 하여 총급여액 규모별로 연평균 보험료를 추정해 본 결과, 총사회보험료 연평균 부담액이 3,632억 원으로 추정되었다. 총급여액 규모별로 사회보험료 지원사업의 지원대상 소득범위가 연간 420만~1,500만원이므로 이 소득구간의 수급자가

64) 서울 동대문구, 부산 부산진구, 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 대전 서구, 울산 남구, 안양시, 원주시, 청주시, 천안시, 전주시, 목포시, 안동시, 창원시, 제주시

65) 한국조세연구원·한국보건사회연구원(2005), p. 296 참조

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 205

전부 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상자라고 가정할 경우, 2013년 예산의 약 58.3%에 달하는 최대 2,798억원이 절감되는 것으로 나타나 EITC와 사회보험료 지원사업을 연계할 경우 절감되는 중복예산은 매우 클 것으로 전망된다. 따라서, 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연계를 추진하여 두 제도의 실효성을 제고하는 동시에 불필요한 중복예산을 절감할 필요성이 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 근로장려금 수급자의 사회보험료 추정액(2011년 기준)

총급여액	가구당 근로자부담 연평균 사회보험료(원)	가구수	총사회보험료 연평균부담액(억원)
1백만원 미만	236,281	33,415	79
2백만원 미만	241,812	32,193	78
3백만원 미만	247,215	31,725	78
4백만원 미만	280,724	30,922	87
5백만원 미만	368,179	29,944	110
8백만원 미만	530,508	87,276	463
10백만원 미만	732,596	65,071	477
12백만원 미만	895,395	69,396	621
15백만원 미만	1,085,062	95,883	1,040
17백만원 미만	1,292,926	46,273	598
<b>계</b>		<b>522,098</b>	<b>3,632</b>

자료: 국세통계연보(2011)의 근로장려금 지급현황(총급여액) 중 가구 수 및 금액으로 추정함

〈표 Ⅷ-6〉 연도별 사회보험료 지원예산

(단위: 만명, 억원, %)

구 분	2012예산(A)	2013안(B)	증감(B-A)
지원대상자	237	189	48
▪ 고용보험	131	100	31
▪ 국민연금	106	89	17
예산액	2,654	4,797	2,143
지원금액	2,455	4,560	2,105
▪ 고용보험	379	654	275
▪ 국민연금	2,075	3,906	1,831
사업운영비	199	237	38

자료: 고용노동부 내부자료

### 나. 사중손실(deadweight loss)의 감소

『두루누리 사회보험 지원사업』은 사회보험 사각지대에 있는 저임금 근로자의 사회보험 가입을 확대할 목적으로 도입되었으나 신규 가입자 뿐만 아니라 원래의 취지와는 달리 상당수의 기가입자에게도 보험료를 지원하고 있으며 이로 인한 사중손실(deadweight loss)은 매우 크다고 예상할 수 있다.<sup>66)</sup> 본 사업이 시행된 이후 신규가입 근로자 수는 꾸준히 증가<sup>67)</sup>하고 있으나 2012년 6월 말까지 시행한 시범사업의 결과를 살펴보면, 6월 말까지 지출된 사회보험료 지원금은 205억원 정도로 총 지원금 중 기가입근로자에게 83%인 169억 9,200만원이 지출되었으나 신규가입 근로자에게는 불과 17%인 34억 8,800만원이 지원되었다. 2013

66) 사중손실(deadweight loss)은 보험료 감면을 받은 근로자 중 상당수가 고용 보조금이 없었더라도 취업할 수 있었음에 따라 발생하는바, 이 정의에 입각한 사중손실을 측정하기 위한 연구방법이 대체로 고용주와의 인터뷰에 기초하고 있어 『두루누리 사회보험 지원사업』이 아니더라도 취업할 수 있는 대상으로 인하여 발생하는 사중손실을 정확하게 측정하는 데는 한계가 있음

67) 본 사업의 시행 이후 신규가입 근로자 수는 꾸준히 증가하여 신규가입 근로자가 차지하는 비중은 고용보험이 5%에서 29.5%로 2.0%p, 국민연금이 26.4%에서 27.8%로 1.4%p 증가함

#### VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 207

년도에는 사회보험 지원대상의 월평균 보수수준을 130만원까지 확대함으로써 본 사업이 전면적으로 추진되어, 예산액은 12개월 기준으로 4,797억원을 필요로 하며, 이는 전년 대비 2,143억원 증가한 규모이며, 지원대상자는 2012년보다 48만명이 감소하여 189만명이 될 전망이다. 기가입근로자에 대한 보험료 비중 추이가 앞으로도 지속된다면 사중손실은 더 커질 전망이다. 2013년 예산의 4,797억원 중 기가입자가 차지하는 비중이 2012년과 동일한 약 83%를 유지할 경우, 사중손실(deadweight loss)은 최대 약 3,982억원에 이르게 된다. 따라서, EITC 재원을 사회보험료 지원예산으로 활용한다면 별도의 사회보험료 지원 예산을 절감할 수 있으며, 동 제도로 인하여 발생하는 사중손실(deadweight loss)도 감소하게 될 것이다.

#### 다. 국세청 DB와의 연계를 통한 「두루누리 사회보험 지원사업」의 실효성 제고

사회보험료 지원사업은 2012년 7월 전국 시행에 앞서 2월부터 6월까지 16개 기초자치단체를 대상으로 선정하여 시범사업을 실시하였는바, 각 부문별로 기가입과 신규가입을 비교한 결과 기가입 사업장 및 근로자에게 대부분 지원된 것으로 나타났다. 고용보험의 경우 4만 8,902개소<sup>68)</sup>의 12만 678명에게 지원을 결정하였고, 이 중 기가입 근로자가 8만 7,471명(72.5%), 신규가입 근로자가 3만 3,207명(27.5%)으로 나타났다. 또한 국민연금은 6만 4,935개소<sup>69)</sup> 15만 7,807명의 지원대상 중 기가입 근로자 11만 6,084명(73.6%), 신규가입 근로자 4만 1,723명(26.4%)으로 조사되었다.

신규 가입자에 비하여 기가입자 지원 비율이 더 크게 나타난 것은 국가기관 간의 정보 공유 등 관련 자료의 부재로 인해 미가입 사업장 및 근로자의 실제 규모를 파악하는 데 한계가 있기 때문이다. 특히 유

68) 기가입 44,439개소, 신규 4,463개소

69) 기가입 59,383개소, 신규 5,552개소

경준 외(2012)는 영세사업장은 그 자체의 파악이 어렵기 때문에 미가입자에 대한 파악이 어려우며, 사회보험료를 징수하는 각 공단들에서는 주로 기존의 가입자 위주로 피보험자를 관리하고 있었기 때문에 미가입사업장의 발굴이나 가입 업무는 아직 미흡하다고 밝힌 바 있다. 또한 사회보험공단의 인력 등의 한계로 인하여 소규모사업장 가입 노력에 대하여 현장 확인 등은 어려운 실정이다.

『두루누리 사회보험 지원사업』의 도입 취지는 취약계층 근로자에 대한 사회보험 사각지대를 해소하는 것이므로 미가입자를 주된 대상으로 하여 지원하는 것이 타당하다. 그러나 이러한 도입취지를 달성하기 위해서는 『두루누리 사회보험 지원사업』의 지급대상인 소규모사업장(10인 미만)의 저임금 신규 가입자를 파악하는 것이 전제되어야 한다. 또한 『근로장려세제(EITC)』의 수급대상이라도 이들에 대한 사회보험 가입 여부는 현재 국세청과 사회보험공단의 정보가 공유되지 않아 파악되고 있지 않으며, 저소득 근로자가 사회보험료 부담을 회피하기 위하여 근로장려금 신청을 기피함에 따라 동 제도의 효과가 저하될 가능성도 있다.<sup>70)</sup> 따라서 『근로장려세제(EITC)』의 혜택을 받는 수급자들의 사회보험 가입 여부와 사회보험료 지원대상의 근로장려금 수급현황에 대하여 국세청과 사회보험공단이 서로 정보를 공유하거나 연계하여 동 제도의 실효성을 크게 제고시킬 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>71)</sup>

#### 라. 근로빈곤의 완화(Alleviating In-Work Poverty)<sup>72)</sup>

OECD(2009) 연구에 따르면, 근로빈곤을 완화하기 위한 방안으로 사회보장제도에 따른 이전소득(Social Transfers)과 EITC(Earned Income Tax Credit)로 대표되는 근로연계복지제도(In-Work Benefits: IWBs)

70) 유경준 외(2011), p. 12 재인용

71) 2010년 기준으로 약 780만명의 일용근로자에 대한 일용근로소득지급명세서(분기별 신고)에는 사업장 정보 및 근로자 개인정보 및 보수 자료가 포함되어 있음

72) OECD(2009), pp. 185~200 참조

가 효과적일 수 있다는 결과가 도출되었다.

2000년대 중반, 사회보장제도를 시행하고 있는 OECD 28개 국가들의 사회적 이전소득(Social Transfers)이 근로빈곤율에 미치는 영향을 살펴보면, 각 나라마다 수치의 차이는 있으나 OECD 평균적으로 사회적 이전소득은 근로인구(The Working-age Population)의 근로빈곤율을 약 50% 축소시키는 것으로 나타났다. 경제활동이 가능한 세대주가 있는 가구(Households with a Head of Working Age)의 근로빈곤율을 사회적 이전소득을 통하여 가장 크게 감소시킨 국가는 덴마크로 근로빈곤율 감소율이 71.5%로 나타났으며, 멕시코의 경우 8.1%로 근로빈곤율의 감소율이 가장 낮게 나타났다. 한국은 사회적 이전소득으로 해당 가구의 근로빈곤율이 약 14.8% 축소되는 것으로 나타나, 상대적으로 근로빈곤 완화효과가 낮은 국가에 포함되었다.

또한, 2006년 기준으로 근로연계복지제도(In-Work Benefits: IWBs)를 통해 정기적인 혜택을 주는 미국, 영국, 프랑스 등의 경우, 중위소득의 50% 이하를 빈곤층으로 보았을 때 상대적으로 넓은 소득 범위의 근로빈곤층에 근로장려금을 지급하는 것으로 나타났다. 우리나라는 「근로장려세제(EITC)」 도입 이전이므로 그 효과를 추정할 수 없으나, 비정기적 실업급여 등을 통하여 저소득가구를 대상으로 하는 사회복지제도를 통하여 지원되는 금액은 부양자녀가 2명인 경우 중위소득의 최소 9.1%부터 최대 9.8%까지, 부양자녀가 없는 경우 최소 14.4%부터 최대 16.9%까지 지원되는 것으로 조사되었다.

결론적으로 우리나라는 현재 사회보장제도에 따른 이전소득(Social Transfers)과 EITC(Earned Income Tax Credit)제도 모두 시행하고 있으나, 근로빈곤을 감소시키는 효과가 OECD 평균보다 적은바, 양 제도를 연계하여 근로빈곤층의 빈곤율을 효과적으로 감소시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

1) 사회보장제도에 따른 순이전소득(Net Social Transfers)<sup>73)</sup>

사회보장제도에 따른 순이전소득(Net Social Transfers)의 효과는 가처분소득(Disposable Income)에 따른 빈곤율(Poverty Rates)<sup>74)</sup>과 총이전소득 및 세금을 고려하지 않았을 경우의 빈곤율<sup>75)</sup>을 비교하여 측정할 수 있다. 즉, 가처분소득과 시장소득(market income)에 대한 각 빈곤율의 차이는 사회적 순이전소득의 규모를 반영할 뿐 아니라, 해당 소득으로 혜택을 받는 빈곤층을 파악할 수 있게 한다.

OECD의 28개국을 상대로 조사한 결과, 사회적 순이전소득은 OECD 평균적으로 경제활동인구(Working-age Population)의 근로빈곤율을 절반 가까이 줄이는 것으로 나타났다. 각 나라마다 차이는 있으나, 덴마크, 프랑스, 스웨덴의 경우 사회적 이전소득으로 인하여 경제활동가능한 세대주가 있는 가구(households with a head of working age)의 빈곤율을 2/3 이상 감소시키는 것으로 나타났다. 반면 캐나다, 일본, 한국, 멕시코, 스페인, 미국의 근로빈곤율 감소율은 1/3 이하로 상대적으로 낮게 나타났다. 특히, 우리나라의 경우 경제활동이 가능한 세대주가 있는 가구의 근로빈곤율은 14.8% 감소되어 OECD의 28개국 중 3번째로 사회적 이전소득으로 인한 근로빈곤의 완화 효과가 적게 나타났다.

또한, OECD 평균으로 사회보장제도에 따른 이전소득은 실업가구(Jobless Households)의 빈곤율을 약 54% 감소시켰으며, 1인 이상 근로자가 있는 가구(Households with at least one worker)의 빈곤율을 약 44% 정도 줄이는 것으로 나타났다. 우리나라는 근로빈곤율의 감소율이 OECD 평균치보다 매우 작게 나타났는데, 실업자의 빈곤율은 약 13%, 근로자가 한명이라도 있는 가구의 빈곤율은 약 16% 감소하였다. 이처럼 사회적 이전소득을 통해 근로빈곤층의 빈곤율 감소가 실업자에 비해 크게 나타난 한국을 포함하여 미국, 캐나다, 아일랜드, 호주, 핀란드, 체코

---

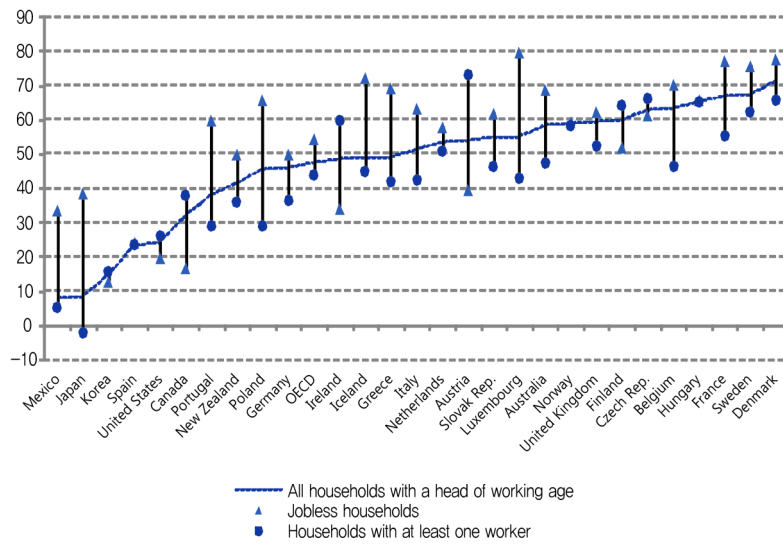
73) the combination of gross cash public transfers and households taxes

74) Poverty rate after taxes and transfers

75) Poverty rate before taxes and transfers

국가의 경우, 사회복지제도(Social Transfer System)가 실업자보다는 근로빈곤층의 빈곤율 해소에 더 중점을 두고 있다는 것을 의미한다.

[그림 VIII-4] 2000년대 중반 사회적 이전소득으로 인한 탈빈곤율  
(고용상태에 따른 경제활동인구의 빈곤율 기준)<sup>1)</sup>



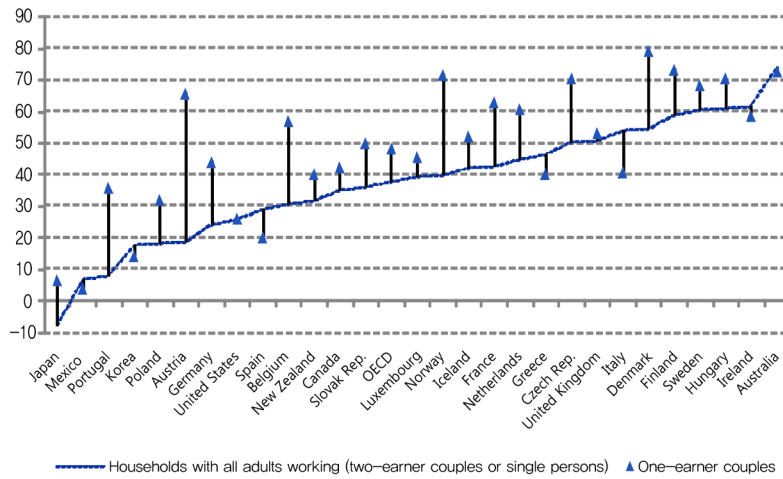
주: 1) Percentage reduction of poverty rates operated by net social transfers, mid-2000s (Poverty rates among the working-age population, depending on employment status)

자료: OECD(2009), p. 186

[그림 VIII-5]는 OECD의 각 나라마다 사회보장제도로 인한 이전소득이 근로빈곤율(In-work Poverty Rates)에 미치는 효과를 가구형태(Household Level)에 따라 나타낸 그래프이다. OECD 평균 근로빈곤층 중 외벌이 부부(One-earner Couples)의 빈곤율 감소율은 약 48%로, 맞벌이 부부(Two-earner Couples)·1인 가구(Single Persons)의 경우 약 38%로 나타나, 사회보장제도에 따른 이전소득으로 인하여 빈곤완화효과가 외벌이 부부에게 더 크게 나타났음을 알 수 있다. 이에 반해 한국은 사회적 이전소득으로 맞벌이 부부(Two-earner Couples)·1인 가구

(Single Persons)의 빈곤율을 17.6% 줄인 것으로 나타나, 외벌이 부부(One-earner Couples)의 빈곤율 감소율인 14.0%에 비하여 약 3.6%p 높게 나타났다.

[그림 Ⅷ-5] 2000년대 중반 사회적 이전소득으로 인한 탈빈곤율  
(가구형태에 따른 근로빈곤율 기준)<sup>1)</sup>



주: 1) Percentage reduction of poverty rates operated by net social transfers, mid-2000s (In-work poverty rates and underemployment at the household level)  
자료: OECD(2009), p. 186

2) 근로연계복지제도(In-Work Benefits: IWBs)

일반적으로 각 나라마다 예산제약(Budget Constraints)으로 인하여 최저임금(The Bottom of The Wage Ladder) 근로자들에게 금전적인 보상을 증가시키기 위해서는 실업자들에 대한 혜택을 축소하여야 한다. 그러나 이는 실업자들의 빈곤을 악화시킬 뿐 아니라 근로빈곤자 또한 현 상황을 탈피할 수 없게 한다. 따라서 최근 OECD의 많은 국가들은 근로연계복지제도(IWBs) 및 세금공제제도(Tax Credits)를 도입하여

근로자들의 탈빈곤 정책으로 활용하고 있다.

근로연계복지제도(IWBs)를 운용하고 있는 각 나라마다 도입목적은 상이하나, 해당 제도가 실업자와 근로자 모두에게 근로유인효과가 있으므로 취업동기 부여(Incentives to take up a new job)와 소득재분배(Redistribution) 중 어느 쪽에 더 중점을 둘 것인가에 따라 결정된다.

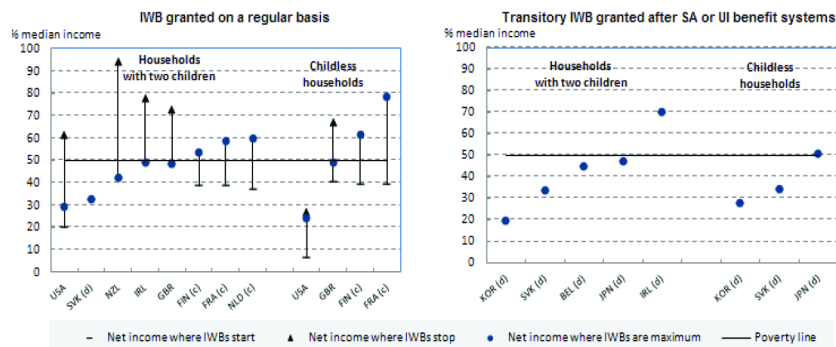
[그림 VIII-6]은 OECD 국가의 근로연계복지제도(IWBs)에 대한 통계 분포를 나타내며, 해당 통계는 2006년 시급단위 평균임금의 40%를 버는 근로빈곤 가구(Households with at least one worker, earning 40% of average wage on an hourly basis)를 대상으로 한다. 또한, 대부분 국가들의 경우 근로연계복지제도(IWBs)는 빈곤선(Poverty Threshold)을 중위소득의 50%로 가정하였을 때, 빈곤선 이하의 저소득가구들에게 일정수준의 급여를 지급하기 시작하였다. 미국의 경우 부양자녀 수에 따라 근로장려금을 받기 시작하는 저소득가구의 소득수준은 중위소득(Median Income)<sup>76)</sup>의 6~20%로 매우 낮게 분포되어 있음을 알 수 있다. 이에 반해 영국은 지급대상 근로빈곤가구의 소득수준이 중위소득의 48%로, 정기적으로 근로복지혜택(IWB granted on a regular basis)을 주는 OECD 국가 중 가장 높게 나타났다.

또한, 실업보험(Unemployment Insurance) 및 사회복지제도(Social Assistance System) 등으로 인한 비정기적인 근로연계제도(Transitory IWB)를 두고 있는 한국, 슬로바키아, 벨기에, 일본, 아일랜드의 경우 해당 제도의 혜택을 받기 시작하는 근로빈곤층의 소득은 아일랜드를 제외하고 대부분 빈곤선(Poverty Line) 하단에 나타났다. 우리나라의 경우, 「근로장려세제(EITC)」가 도입되기 이전이므로 비정기적으로 근로복지혜택을 주는 국가로 분류되어 실업급여 등으로 인해 혜택을 받는 근로빈곤층의 소득은 부양자녀 수가 2명인 경우 중위소득의 19.7%로,

76) 중위소득(Median Income)은 동일한 크기의 두 그룹으로 소득 분포를 나누는 금액으로, 이를 기준으로 한 그룹은 소득이 중위소득보다 크고, 다른 그룹은 작다. 중위소득은 가계와 가족을 대상으로 하며, 15세 이상 인구의 소득을 기준으로 한다. (U.S. Census Bureau, Current Population Survey - Definitions, <http://www.census.gov/cps/about/cpsdef.html>)

부양자녀가 없는 경우는 27.9%로 나타났다.

[그림 VIII-6] 근로연계복지제도(IWBs)의 시행 전·후 근로빈곤층 순소득의 변화



주: 근로연계복지혜택(IWBs)의 시작(끝)(Net incomes where IWBs start (stop))의 순소득은 지원혜택을 받는 1인가구 및 부부가구 순소득의 최소(최대)수준을 나타내며, 최대로 지원혜택을 줄 경우 순소득(Net incomes where IWBs are maximum)은 1인가구 및 부부가구의 평균 순소득을 의미함

자료: OECD(2009), p. 195

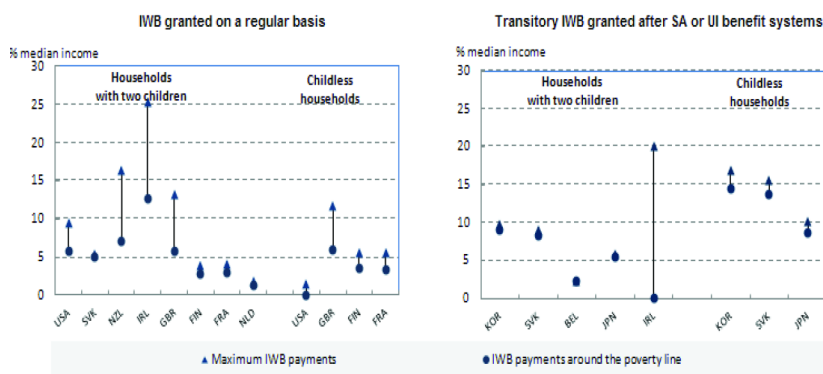
[그림 VIII-7]을 통해 부양자녀가 2명인 저소득가구에 근로연계복지제도(IWBs)로 인한 최대 지원금액을 살펴보면, 미국의 경우 중위소득(Median Income)의 약 9%를 지원하며, 아일랜드는 중위소득의 25%를 지원하여 정기적으로 근로복지혜택을 주는 OECD 국가들 중 가장 높은 혜택을 주고 있다. 반면 최소 지원금액은 빈곤선상의 근로빈곤층에게 지원하는 금액으로, 이들이 최소한 빈곤선 이하로 떨어지는 것을 방지하기 위하여 지원한다. 근로연계복지로 인한 지원금액이 상대적으로 적은 핀란드, 프랑스, 네덜란드 및 슬로바키아 국가의 경우 중위소득의 5% 미만에서 머물러 있음을 알 수 있는데 이럴 경우 근로빈곤층의 행동 변화에 영향을 주기 어렵다.

우리나라는 해당 통계가 「근로장려세제(EITC)」 도입 이전인 2006년 기준이므로, 근로빈곤층에게 실업수당 등 비정기적으로 지원하는 사회복지제도를 시행하는 국가로 분류되었다. 저소득가구에 사회복지제도를 통해 지원되는 금액은 부양자녀가 2명인 경우 중위소득의 최소

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 215

9.1%부터 최대 9.8%까지, 부양자녀가 없는 경우 중위소득의 최소 14.4%부터 최대 16.9%까지 지원되는 것으로 나타났다.

[그림 VIII-7] 근로연계복지제도(IWBs)로 인한 지원금액



자료: OECD(2009), p. 195

### 5. 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안

우리나라의 사회보험 적용대상은 제도 도입 초반에 비해 대폭 확대 되어 왔으나, 아직까지 제도적·행정적 사각지대가 광범위하게 존재하여 전 국민, 특히 근로빈곤층 등 사회적 약자를 보호하는 기능이 매우 취약하다. 본 보고서에서는 법적으로는 사회보험 가입대상이지만 다양한 이유로 실제 미가입되어 있거나 사회보험의 적용을 받지 못하는 계층의 사회보험 가입을 확대하기 위하여 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안을 고찰해 봄으로써 1차 사회안전망으로서 사회보험이 제대로 기능할 수 있도록 하는 토대를 마련하고자 한다.<sup>77)</sup>

77) 「근로장려세제(EITC)」와 사회보험료 지원사업을 연계하는 방안을 논의하기 위해서는 근로장려금 수급자의 사회보험 가입현황을 파악하는 것이 일차적 과제이다. 그러나 근로장려금 수급자 DB의 접근이 불가능한 상황에서 자료 파악에 큰 어려움이 존재한다. 이 밖에 활용할 수 있는 자료로는 한국조세연구원의 재정패널과 한국보건사회연구원의 복지패널이 있지만, 근로장려금 수

## 가. 보험범위

공제 및 지원금액 방안은 근로자가 부담하는 사회보험료 전체를 공제·지원하는 방안과 함께 4대 사회보험 중 일부로 제한하여 공제·지원하는 방안이 있다. 『두루누리 사회보험 지원사업』은 가입률이 저조하고 타보험보다 상대적으로 사각지대가 더 큰 국민연금과 고용보험에 한하여 지원하고 있는바, 건강보험을 제외하는 이유는 건강보험의 경우에는 국민 대다수가 직장가입자 외에도 지역가입자 또는 직장가입자의 피부양자로 등록되어 있어 혜택을 받고 있기 때문이다.

그러나 건강보험은 직장가입자가 아니더라도 지역가입자나 직장가입자의 피부양자로 등록되므로 적용 제외가 존재하지 않아 미가입률이 2.3%로 매우 낮은 수준이지만, 실질적인 건강보험 사각지대는 미가입률 이상으로 클 가능성이 높다. 그 이유는 건강보험 적용대상이지만 경제적인 어려움으로 인해 보험료를 체납함으로써 의료 이용에 제한을 받는 계층이 상당수 존재하기 때문이다.<sup>78)</sup> 2010년 7월 말 기준으로 보험료를 6회 이상 장기 체납하여 건강보험 급여가 제한되는 이들은 133만 세대, 232만명으로 건강보험 적용인구의 6.5%를 차지한다(유원섭, 2010). 체납자의 대부분은 지역가입자 세대로 지역가입자 세대 4가구 중 1가구가 3개월 이상 보험료를 체납하고 있다. 또한, 건강보험료 체납세대의 약 95%는 가구별 연소득이 1천만원 미만인 저소득층이다(신영진, 2010). 여기에는 국민기초생활보장 대상자에서 제외되어 의료급여에 포함되지 못하였으나 경제적 어려움으로 인해 보험료를 부담하지 못해 건강보험 사각지대에 놓이게 되는 비수급 빈곤층 또는 잠재적 빈곤층이 포함된다. 우리나라 절대빈곤 인구가 10%를 넘어서는 상황에서 기초생활보장 수급자는 전체 인구의 약 3%에 지나지 않으므로 건강보험료 부담 능력이 없으나 의료급여에 포함되지 못한 비수급 빈곤층이

---

급가구 표본 수가 각각 약 50명, 100명에 지나지 않아 유의미한 추론이 불가능한 실정이다.

78) 건강보험 보험료를 3개월 이상 체납할 경우 급여에 제한을 받게 된다.

## VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 217

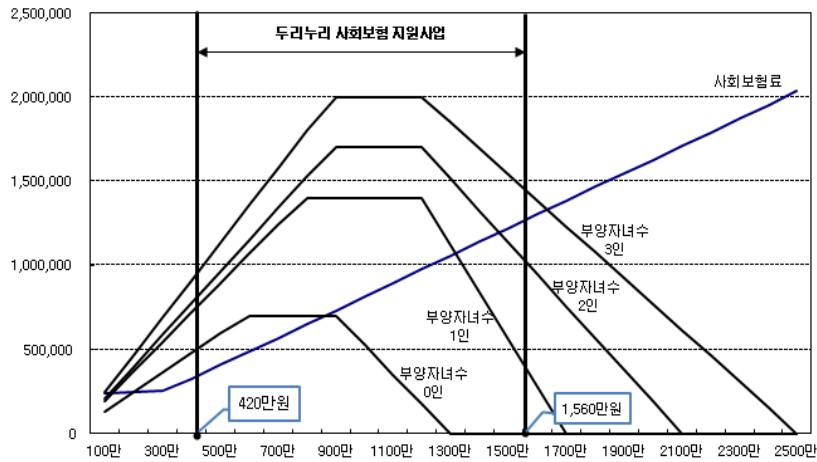
광범위하게 존재할 것으로 짐작할 수 있다. 이들 계층은 실제로는 부양 의무자가 있더라도 부양을 받지 못하거나 최저생계비 이상의 소득이 있더라도 중증질환이 발생할 경우 본인부담 능력이 없는 취약계층으로 건강보험 사각지대에 놓여있을 가능성이 높다고 할 수 있다. 따라서 EITC와 연계하여 사회보험료를 지원할 경우에는 근로자가 부담하는 연금보험, 고용보험, 건강보험 모두에 대하여 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 나. 공제·지원금액 및 적용대상

피고용자의 사회보험부담금은 기준소득에 비례하지만, 근로장려금의 경우 점증·평탄·점감구간이 있기 때문에 소득구간별로 수령하는 금액이 달라진다. 따라서 사회보험료 지원 및 공제금액도 총소득 기준금액에 의한 「근로장려세제(EITC)」의 점증·평탄·점감구간에 따라 달라지며 특히, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상인 경우에는 국민연금과 고용보험료에 한하여 지원하고 있으므로 지원대상 보험의 범위에 따라 다양한 방안이 제시될 수 있다. 본 연구에서는 「두루누리 사회보험 지원사업」 지원대상 여부에 따라 사회보험료 지원시 운용방안이 달라지므로 이를 구분하여 지원방안을 제시하고자 한다.

[그림 Ⅷ-8] 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」 적용대상 비교

(단위: 원)



주: 본 그림은 사회보험료 지원대상의 소득요건범위와 「근로장려세제(EITC)」의 부양자녀 수에 따라 달라지는 점증·평탄·점감구간을 보여주고자 함임. 근로장려금이 가구단위로 지급되는 데 반해, 사회보험료 지원금은 개별 근로자와 사업주에게 지급되고 사회보험료 지원대상 근로자의 60% 이상(유경준 외(2011))이 여성으로 나타나 이차소득자일 가능성이 높으므로 중복으로 적용되는 대상자를 그림으로 명시화하는 데는 한계가 있음.

1) 두루누리 사회보험 지원대상의 경우

「근로장려세제(EITC)」를 통한 「두루누리 사회보험 지원사업」의 사회보험료 연계방안은 사회보험료와 점증·평탄·점감구간에 따른 근로장려금 수급액의 크기, 지원되는 보험의 범위에 따라 다양하게 제시될 수 있으며 점증·평탄·점감구간별로 사회보험료를 전액 및 일부 지원, 전액 및 차등 공제하는 방안을 고려해볼 수 있다.

VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 219

〈표 VIII-7〉 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안(두루누리 사회보험 지원대상)

부양 자녀수	EITC 구간		근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안		두루누리 사회보험 지원 여부
			선택 방안	근로장려금 수령 여부	
0	점중	사회보험료 > 근로장려금	전액 지원	○	지원대상 아님
			근로장려금 범위 내 전액 공제 후 부족분 보전	×	지원대상 아님
		사회보험료 < 근로장려금	전액 공제	○	지원 안함
			차등 공제	○	정산
	평탄	사회보험료 < 근로장려금	전액 공제	○	지원 안함
			차등 공제	○	정산
		사회보험료 > 근로장려금	근로장려금 범위 내 전액 공제	×	지원 안함
			차등 공제	○, x <sup>1)</sup>	정산
	점감	사회보험료 > 근로장려금	근로장려금 범위 내 전액 공제	×	지원 안함
			차등 공제	○, x <sup>1)</sup>	정산
1~3	점중	사회보험료 > 근로장려금	전액 지원	○	지원대상 아님
			근로장려금 범위 내 전액 공제 후 부족분 보전	×	지원대상 아님
		사회보험료 < 근로장려금	전액 공제	○	지원 안함
			차등 공제	○	정산
	평탄	사회보험료 < 근로장려금	전액 공제	○	지원 안함
			차등 공제	○	정산
		사회보험료 < 근로장려금	전액 공제	○	지원 안함
			차등 공제	○	정산
	점감	사회보험료 > 근로장려금	근로장려금 범위 내 전액 공제	×	지원 안함
			차등 공제	○, x <sup>1)</sup>	정산

주: 1) 근로장려금 수령여부는 공제율에 따라 달라짐

## 가) 사회보험료 전액 지원 및 일부 지원

사회보험료가 근로장려금 수급액보다 큰 경우는 부양자녀 수와 관계 없이 점증 및 일부 점감소득구간에서 나타나며, 평탄구간에서는 부양자녀 수가 0명인 경우에만 나타난다. 특히, 사회보험료가 근로장려금 수급액보다 큰 경우로 점증구간에 있는 가구는 대부분 저소득층으로 사회보험료 지원을 통한 사회안전망을 확충할 필요가 있는 대상이므로 점증구간에 있는 대상자에 한하여 사회보험료를 부담하지 않도록 지원할 필요성이 있으며, 그 지원방법으로 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 사회보험료 전액을 지원하는 방안이다. 이 방안은 점증구간에 있는 저소득 근로계층에 대하여 사회보험료를 전액 지원할 뿐만 아니라 근로장려금 수급액을 통한 소득보전과 임금보조를 해주므로 근로유인을 제고할 수 있는 장점이 있다. 다만, 이 경우에는 「두루누리 사회보험 지원사업」과 중복하여 지원하지 않아야 하므로 동 제도의 소득요건과 관계 없이 동 사업을 통하여 근로자에게 지원되는 사회보험료는 없게 된다. 둘째, 근로장려금 수급액으로 사회보험료를 공제하고 부족분에 대하여 사회보험료를 지원함으로써 근로장려금 수급자가 사회보험료를 추가부담하지 않도록 하는 방안이다. 이 경우에도 근로장려금 수급액 및 사회보험료 지원을 통하여 근로자가 추가적으로 납부해야 할 사회보험료는 없으므로 동 제도의 소득요건과 관계 없이 「두루누리 사회보험 지원사업」을 통하여 근로자에게 추가적으로 지원하는 사회보험료는 없게 된다.

## 나) 사회보험료 전액 및 차등 공제

점증구간에 해당하는 일부 사회보험료 지원대상 이외의 근로장려금 수급대상 중 사회보험료 부담금보다 근로장려금 수급액이 더 큰 경우는 점증·평탄·점감 구간의 세 가지 소득구간에서 모두 나타난다. 이 경우에는 근로장려금 수급액에서 사회보험료 전액 또는 일정률을 곱한

## VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 221

금액을 차등하여 공제한 후 남은 잔액에 한하여 근로장려금 수급자에게 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 때 전액 공제 시에는 근로자가 추가적으로 납부해야 할 사회보험료는 없으므로 「두루누리 사회보험 지원사업」을 통하여 근로자에게 추가적으로 지원되는 사회보험료는 없게 된다. 한편 차등공제 시 발생하는 사회보험료 부족분에 대하여는 사회보험공단에서 근로장려금 수급자가 납부한 사회보험료를 「두루누리 사회보험 지원사업」의 요건을 충족한 다음달 보험료로부터 사후정산하여 부족분에 대하여 추가적으로 지원하도록 한다.

한편, 점증구간을 제외하고 사회보험료가 근로장려금 수급액보다 더 큰 경우는 점감소득구간으로 이 경우에는 근로장려금 수급액 범위내에서 전액 또는 차등 공제하도록 한다. 다만, 부양자녀가 0명인 경우에는 일부 평탄구간에서도 사회보험료가 근로장려금보다 큰 경우가 나타나는데, 이 때에는 사회보험료를 지원하는 것보다는 공제하는 방식이 형평성 측면에서 더 바람직하다고 판단되므로 점감구간에 있는 수급자의 경우와 동일한 방식을 적용한다. 이 경우의 「두루누리 사회보험 지원사업」 지원대상<sup>79)</sup>의 사회보험료 지원액은 근로장려금 수급액에 따라 납부한 사회보험료 부담액에 따라 달라지는 것을 감안하여 사회보험공단에서 「두루누리 사회보험 지원사업」의 요건을 충족한 다음달 보험료부터 사후정산하여 부족분이 발생할 경우 추가적으로 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 2) 「두루누리 사회보험 지원사업」 대상이 아닌 경우

「두루누리 사회보험 지원사업」 지원대상이 아닌 경우 「근로장려세제(EITC)」를 사회보험료 지원과 연계하는 방안은 점증·평탄·점감구간에 따른 근로장려금 수급액과 피고용자가 부담하는 사회보험료의 크기에 따라 점증·평탄·점감구간별로 전액 및 일부지원, 전액 및 차등 공

79) 점증구간과 평탄구간에서는 국민연금과 고용보험료의 1/2을, 점감구간에서는 1/3의 사회보험료가 지원됨

제하는 방안으로 나누어 고려해볼 수 있다.

〈표 Ⅷ-8〉 근로장려금을 통한 사회보험료 지원방안(두루누리 사회보험  
지원대상이 아닌 경우)

EITC 구간		선 택 방 안	근로장려금 수령 여부
점증구간	사회보험료 > 근로장려금	- 근로장려금 전액 지급 및 사회 보험료 전액 지원	○
		- 근로장려금 범위 내에서 사회보 험료 전액 공제	×
	사회보험료 < 근로장려금	- 사회보험료 전액 공제	○
		- 사회보험료 차등 공제	○
평탄구간 <sup>1)</sup>	사회보험료 > 근로장려금	- 근로장려금 범위 내에서 사회보 험료 전액 공제	×
		- 사회보험료 차등 공제	○, × <sup>2)</sup>
	사회보험료 < 근로장려금	- 사회보험료 전액 공제	○
		- 사회보험료 차등 공제	○
점감구간	사회보험료 > 근로장려금	- 근로장려금 범위 내에서 사회보 험료 전액 공제	×
		- 사회보험료 차등 공제	○, × <sup>2)</sup>
	사회보험료 < 근로장려금	- 사회보험료 전액 공제	○
		- 사회보험료 차등 공제	○

주: 1) 평탄구간의 경우 부양가족이 0명인 경우에 한하여 사회보험료가 근로장려금  
수급액보다 큰 것으로 추정됨

2) 근로장려금 수령여부는 공제율에 따라 달라짐

#### 가) 사회보험료 전액 및 일부지원

「근로장려세제(EITC)」의 점증구간에 속하는 계층은 대부분 저소득  
층으로 사회보험료 지원을 통하여 사회안전망을 확충할 필요가 있다.  
또한 근로유인 제고 및 기초생활수급자로의 이동을 방지하기 위하여  
점증구간에 속한 지원대상 중 사회보험료가 근로장려금 수급액보다 큰  
경우에는 사회보험료를 부담하지 않도록 사회보험료를 전액 지원하거

나 근로장려금 수급액의 범위 내에서 사회보험료를 공제하고 부족분에 대하여 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 사회보험료 지원정책을 시행하고 있는 대부분의 주요국들은 일정소득 미만의 저소득 근로자의 사회보험료를 전액 면제하고 있다. 특히 우리나라의 사회보험제도 및 근로연계복지제도로 인한 혜택이 저소득 근로자의 빈곤완화에 미치는 영향을 살펴 본 연구결과에 따르면, 그 효과가 OECD 평균에 미치지 아니하므로 사회보험료를 면제하는 전액 및 일부 지원에 대한 연계방안을 검토해 볼 필요성이 더 크다고 할 수 있다.

2011년 근로장려금 수급자의 사회보험료를 『국세통계연보』의 총급여액 규모별 근로장려금 지급현황의 가구 수 및 금액을 이용하여 총급여액 규모별로 추정한 결과에 따르면, 근로장려금 수급액보다 사회보험료 부담액이 더 큰 구간은 점증구간으로 총급여액이 200만원 미만, 약 6만 5천가구로 지급된 근로장려금은 총 99억 7천만원으로 나타났다. 해당 가구의 사회보험료(근로자부담: 8.13995%) 연평균부담액은 총 156억 8천만원으로 추정되었는데, 정부가 동 사회보험료에서 근로장려금 수급액을 전액 공제한 후 그 차액에 대하여 추가적으로 지원할 경우에는 약 57억원이 더 지출될 것으로 추정된다.<sup>80)</sup>

#### 나) 사회보험료 전액 및 차등공제

근로장려금 수급대상 중 사회보험료 부담금보다 근로장려금 수급액이 더 큰 경우는 점증·평탄·점감의 세 가지 소득구간에서 모두 나타난다. 이 경우에는 근로장려금 수급액에서 사회보험료 전액을 공제한 후 남은 잔액에 한하여 근로장려금 수급자에게 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또는 근로장려금 수급대상의 사회보험료를 근로장려금 수급액의 범위 내에서 전액을 공제하는 것이 아니라 사회보험료의 일정률을 곱한 금액만큼만 차등적으로 공제하는 방안을 고려해 볼 수 있

80) <표 VIII-5> 근로장려금 수급자의 사회보험료 추정액(2011년 기준) 참조

다. 이 경우에도 전액 공제와 마찬가지로 사회보험료를 근로장려금에서 차등공제한 후 잔여금에 대하여 근로자에게 지급하도록 한다.

한편, 점증구간을 제외한 사회보험료가 근로장려금 수급액보다 더 큰 경우는 근로장려금 수급액 범위 내에서 사회보험료를 전액 또는 차등 공제하고 부족분은 근로자가 부담하는 방안을 제시해 볼 수 있다.

### 3) 점감구간의 공제방법별 근로장려금 수급가능 소득금액 비교

사회보험료 부담금보다 근로장려금 수급액이 더 클 때 근로자는 사회보험료를 근로장려금에서 전액 또는 차등공제한 후 잔여금을 지급받게 된다. 반면, 점증구간에 속하는 사회보험료 지원대상을 제외하고 사회보험료 부담금이 근로장려금 수급액보다 더 큰 경우에는 근로자는 사회보험료를 근로장려금의 범위 내에서 전액 또는 차등공제한 후 부족분을 부담하게 된다. 즉, 근로자가 부담하게 되는 사회보험료 또는 근로장려금 수급액은 소득금액, 공제방법 및 공제율에 따라 달라지게 된다.

〈표 VIII-9〉에서는 적용대상 보험 및 공제율의 공제범위에 따라 달라지는 근로장려금 수급가능 소득금액을 점감구간에 한정하여 비교해 보았다. 그 이유는 점증구간에서는 국민연금<sup>81)</sup>과 건강보험<sup>82)</sup>의 경우 기준소득월액과 보수월액에 상·하한선이 존재하여 근로장려금 수급가능 소득금액을 정확하게 파악할 수 없는 현실적 제약이 따르기 때문이다. 또한 적용대상 보험 및 공제율은 현재 시행 중인 「두루누리 사회보험 지원사업」과 동일하게 4대 사회보험 중 국민연금 및 고용보험만을 대상으

81) 기준소득월액이란 국민연금의 보험료 및 급여 산정을 위하여 가입자가 신고한 소득월액에서 천원미만을 절사한 금액을 말하며, 최저 24만원에서 최고 금액은 389만원까지의 범위로 결정됨

82) 보수월액은 근로자 등이 근로의 제공으로 인하여 사용자·국가 또는 지방자치단체로부터 지급받는 금품으로 실비변상적인 성격의 것을 제외한 것으로 직장가입자의 보수월액이 28만원 미만은 28만원을, 7,810만원을 초과하는 경우 7,810만원을 적용함

로 하여 사회보험료의 2분의 1 또는 3분의 1을 공제하는 것을 가정하였다. 이에 더하여 국민연금 및 고용보험을 전액 공제하는 경우와 「두루누리 사회보험 지원사업」이 향후 건강보험까지 확대해야 한다는 논의가 활발해짐에 따라 건강보험을 포함한 사회보험료의 2분의 1 또는 3분의 1을 공제하는 경우도 살펴보았다.

점감구간에 속하는 근로자 중 사회보험료 부담액이 근로장려금 수급액보다 더 크게 되는 최소 소득금액을 부양자녀 수 및 공제범위에 따라 살펴보면, 동일 소득이더라도 부양자녀 수가 많아지면 근로장려금 수급액은 커지므로 점감구간에서 사회보험료 부담액이 근로장려금 수급액보다 커지기 시작하는 최소 소득금액은 부양자녀 수가 많아질수록 크게 나타났다. 국민연금·고용보험의 보험료를 근로장려금에서 전액 공제한다고 가정할 때 부양자녀가 없는 가구는 소득금액이 1,105만원 미만, 부양자녀 수가 3명 이상인 가구는 2,082만원 미만일 때 사회보험료 부담액보다 근로장려금 수급액이 더 크므로 사회보험료를 근로장려금에서 전액 또는 차등공제한 후 잔여금을 지급받을 수 있게 된다. 또한, 사회보험료 지원 시 그 공제 범위가 축소될수록 근로장려금을 수령할 수 없게 되는 최소소득금액은 작아지게 된다. 부양자녀 수가 1명일 때 국민연금·고용보험의 3분의 1을 공제 시에는 1,381만원 미만, 동 보험료의 2분의 1을 공제 시에는 1,416만원 미만인 경우 전액 또는 차등공제 이후의 잔여금에 대하여 근로장려금을 수령할 수 있게 된다.

〈표 Ⅷ-9〉 점감구간의 공제방법별 근로장려금 수급가능 소득금액 비교

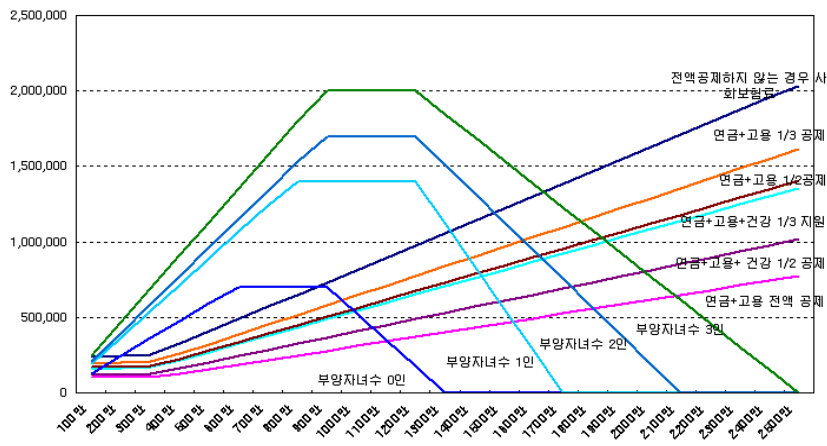
(단위: 만원)

지원방안 부양 자녀수	전액 공제하지 않는 경우	연금+고용			연금+고용+건강	
		전액 공제	1/2 공제	1/3 공제	1/2 공제	1/3 공제
0명	860만원 미만	1,105만원 미만	984만원 미만	950만원 미만	1,055만원 미만	992만원 미만
1명	1,317만원 미만	1,531만원 미만	1,416만원 미만	1,381만원 미만	1,484만원 미만	1,424만원 미만
2명	1,468만원 미만	1,805만원 미만	1,619만원 미만	1,565만원 미만	1,728만원 미만	1,631만원 미만
3명 이상	1,635만원 미만	2,082만원 미만	1,832만원 미만	1,761만원 미만	1,977만원 미만	1,848만원 미만

주: 부양자녀 수가 0명인 경우에는 전액 지원하지 않는 경우 근로장려금보다 사회보험료 부담이 더 큰 구간이 평탄구간에 존재함

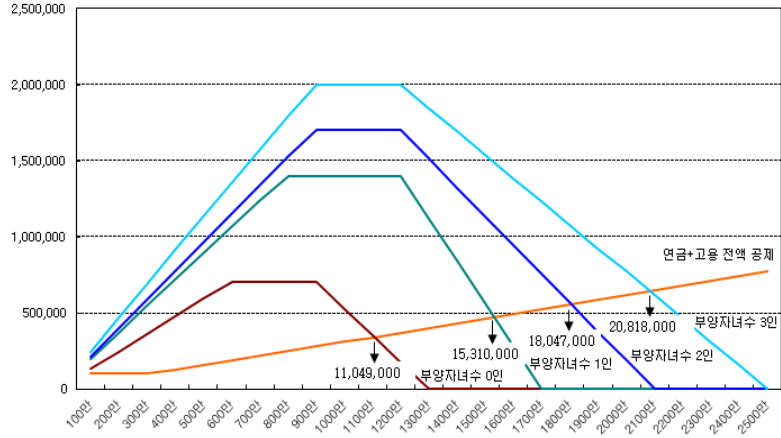
[그림 Ⅷ-9] 점감구간의 공제방법별 근로장려금 수급가능 소득금액 비교

(단위: 원)

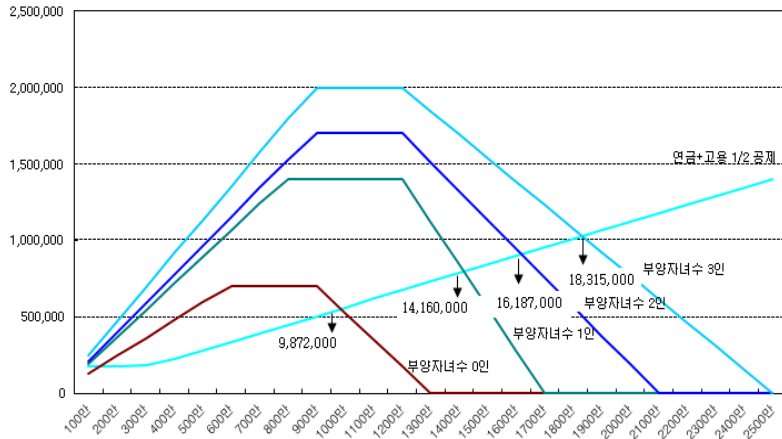


VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 227

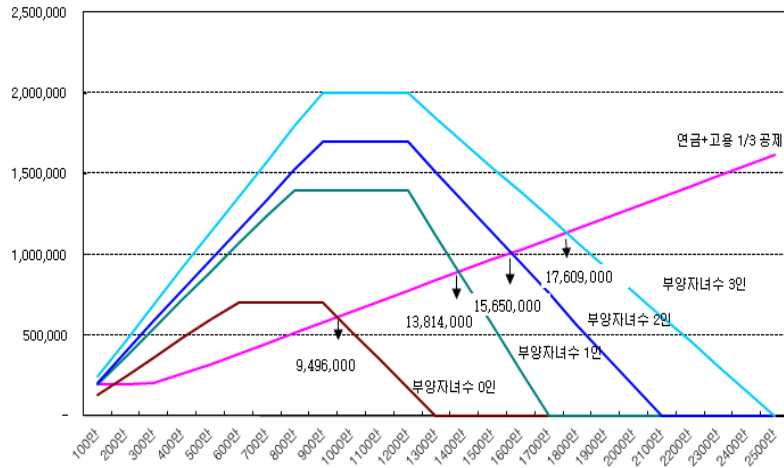
[그림 VIII-10] 사회보험료 중 연금보험료와 고용보험료 전액을 공제하는 경우  
(단위: 원)



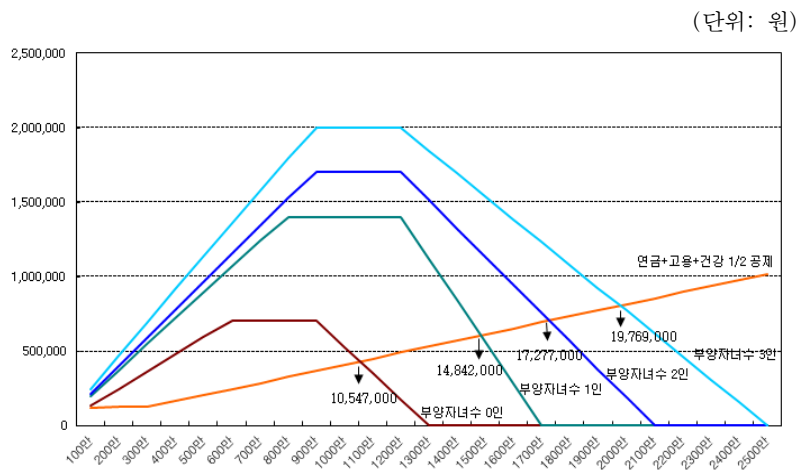
[그림 VIII-11] 사회보험료 중 연금보험료와 고용보험료의 1/2을 공제하는 경우  
(단위: 원)



[그림 Ⅷ-12] 사회보험료 중 연금보험료와 고용보험료의 1/3을 공제하는 경우  
(단위: 원)

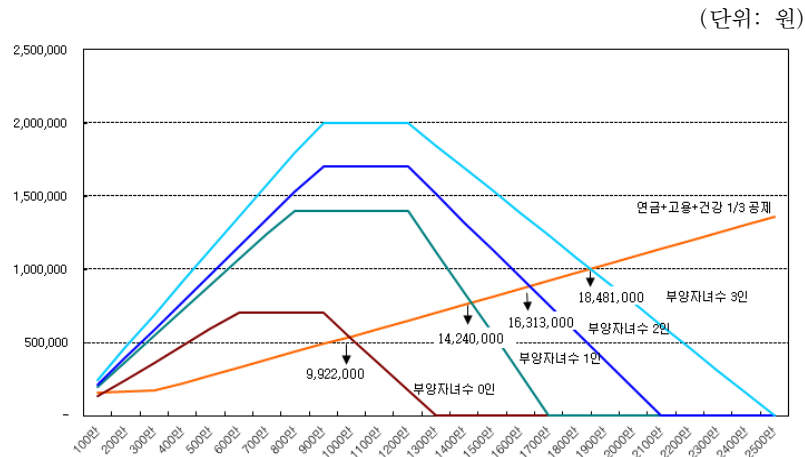


[그림 Ⅷ-13] 사회보험료 중 건강보험료, 연금보험료, 고용보험료의 1/2을 공제하는 경우  
(단위: 원)



VIII. 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안 229

[그림 VIII-14] 사회보험료 중 건강보험료, 연금보험료, 고용보험료의 1/3을 공제하는 경우



4) 요약

「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원방안은 적용대상 보험, 공제 및 지원금액, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상 여부에 따라 다양하게 나타날 수 있으며, 근로장려금 수급자의 소득에 따라 전액 및 일부지원, 전액 및 차등공제로 크게 나누어볼 수 있다.

첫째, 전액 및 일부 지원하는 방안이다. 점증구간에서 사회보험료가 근로장려금 수급액보다 큰 가구들은 대부분 저소득층이므로 사회안전망을 확충하기 위하여 사회보험료를 부담하지 않도록 전액 지원하거나 근로장려금 수급액 범위 내에서 전액 공제하고 부족분을 보전하는 것이다. 특히 사회보험료를 전액 지원하고, 근로장려금을 지급하는 방안은 사회안전망을 확충하고 동시에 근로유인도 제고하는 효과를 기대해볼 수 있다.

둘째, 전액 및 차등 공제하는 방안이다. 근로장려금 수급대상 중 사회보험료 부담금보다 근로장려금 수급액이 더 큰 경우에는 근로장려금

수급액에서 사회보험료를 전액 또는 일정률을 공제한 후 남은 잔액에 한하여 근로장려금 수급자에게 지급하는 것이다. 또한, 점증구간에 해당하는 일부 사회보험료 지원대상을 제외하고 사회보험료가 근로장려금 수급액보다 더 큰 경우에는 근로장려금 수급액 범위 내에서 사회보험료를 전액 또는 차등공제하고 부족분은 근로자가 부담하는 것이다.

특히, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상과 근로장려금 수급대상 요건을 동시에 충족할 경우, 근로장려금 수급자의 소득금액, 사회보험료 지원방법 및 지원범위에 따라 지원되거나 공제되는 금액은 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 사회보험공단에서는 중복 지원을 방지하기 위하여 국세청과의 연계를 통하여 근로장려금 수급대상에 대하여는 「두루누리 사회보험 지원사업」의 요건을 충족한 다음달 보험료부터 사회보험료를 사후정산하여 부족분이 발생한 경우에 한하여 추가적으로 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### 다. 공제방식과 공제대상

사회보험료 공제방식과 공제대상 근로자를 어떻게 선정할 것인지에 따라 구체적으로 시행 가능한 방안을 도출해 볼 수 있다. 사회보험료 공제방식으로는 수급자가 받는 근로장려금에서 향후 1년간 예상되는 사회보험료를 공제한 후 잔액을 지원하는 방안과, 전년도 사회보험 미가입자에 대해서만 전년도 미납 사회보험료를 선 공제한 후 잔액을 수급자에게 지원하는 방안 등을 검토할 수 있다. 한편 사회보험료 공제대상은 의무적으로 모든 수급자에 대하여 사회보험료를 선 공제한 후 근로장려금을 지원하는 방안과, 추가적인 금전 혜택을 부여하여 자발적으로 선 공제를 신청하는 수급자에게만 사회보험료를 선 공제한 후 근로장려금을 지원하는 방안 등을 고려할 수 있다.

〈표 VIII-10〉 사회보험료 공제방식 및 공제대상 지원방안

	사회보험료 공제방식	사회보험료 공제대상
방안	향후 1년간 예상되는 사회보험료를 공제 후 잔액 지원	모든 수급자
	전년도 사회보험 미가입자에 대해서만 전년도 미납 사회보험료를 선 공제 한 후 잔액 지원	선공제를 신청하는 수급자

### 라. 사후정산

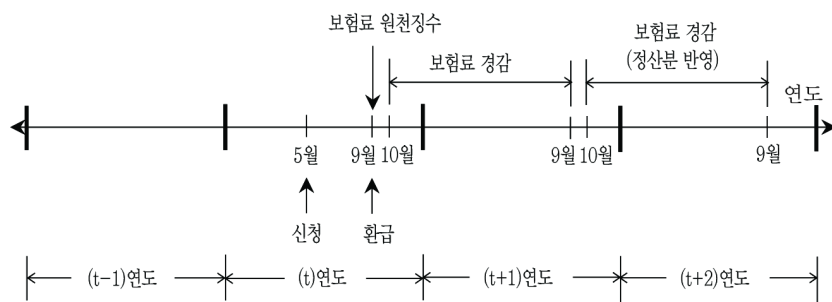
근로장려금이나 사회보험료가 전년도 소득을 기준으로 산정된다는 점에서는 동일하나 사회보험료의 산정기간과 적용기간이 상이하고, 「근로장려세제(EITC)」의 수급자는 소득의 변동성이 높아 매년 수급자가 크게 변화하고 있으므로 직전연도 소득에 기초하여 해당연도 9월에 근로장려금을 지급할 때, 직전연도 소득에 기초한 해당연도 10월부터 다음연도 9월까지 근로자의 사회보험료 부담금을 원천징수(withholding)한 다음, 사후 보험료 정산을 하는 것이 필요하다.

특히, 「근로장려세제(EITC)」의 수급자이면서 「두루누리 사회보험 지원사업」의 지원대상 근로자인 경우에는 환급이 확정된 이후 사회보험료를 원천징수하고, 사후에 정산하는 것이 바람직하다고 판단된다.<sup>83)</sup> 즉, 이 두 제도를 연계하는 경우에는 사회보험료 지원주체인 사회보험공단은 국세청으로부터 근로장려금 수급대상에 대한 자료를 연계받아 근로장려금 수급자로부터 원천징수(withholding)한 직전연도 소득에 기초한 근로자의 사회보험료 부담금을 해당연도 10월부터 사후정산하도록

83) 「두루누리 사회보험 지원사업」 지원근로자의 경우, 동 제도는 해당 제도를 신청한 달에 해당하는 보험료를 법정 납부기한(매월 10일 기준)까지 완납시 다음달 보험료에서 당월분 지원금을 차감하여 고지하는 방식이다. 신청한 월에 보험료를 지원하지 않고 납부여부를 확인한 후 익월에 지원해주는 이유는 사용자의 성실납부가 선행되어야 해당 사업장의 근로자가 사회보험 혜택을 누릴 수 있기 때문이다.

록 하며, 이를 위해서는 국세청 및 사회보험공단 간의 정보의 공유 및 연계가 전제되어야 한다.

[그림 Ⅷ-15] 「근로장려세제(EITC)」를 통한 사회보험료 지원 시 사후정산흐름



## IX. 결 론

제2차 세계대전으로 인류가 참혹한 고통을 겪게 되자 이를 계기로 UN 회원국은 1948년 12월 10일 파리에서 개최된 UN 총회에서 서문과 총 30개 조문으로 구성된 세계인권선언문(The Universal Declaration of Human Rights)<sup>84)</sup>을 채택하여 사회보장이 인간으로서의 기본인권임을 선포하였다. 세계인권선언문 제22조는 “모든 인류는 사회의 일원으로서 사회보장(social security)제도에 관한 권리를 가지며,…… 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위하여 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 가진다.”라고 하여 사회보장(social security)이 인간으로서 기본 권리임을 선포하였다.<sup>85)</sup> 동 선언문 제25조 1항에서는 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황으로 인한 생계 결핍의 경우 사회보장(social security)을 누릴 권리를 가진다.”라고 하였다.<sup>86)</sup>

84) UN은 사무총장 산하에 UN인권 상임위원회를 두고 캐나다의 John Peters Humphrey로 하여금 초안을 작성하도록 요청하였으며, 상임위 위원장은 미국의 Eleanor Roosevelt가 맡았다. 인권선언문은 UN 총회에서 찬성 48표, 반대 0표, 기권 8표로 가결되었다.

85) Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

86) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

사회보험(social insurance program)은 사회보장(social security)의 근간이 되는 가장 중요한 제도인바, 우리나라의 4대 사회보험도 인간이 살아가면서 직면하게 되는 노령, 질병, 사망, 장애, 실업 등 사회적 위험으로 인하여 기존의 소득을 유지할 수 없거나, 과도한 비용이 발생할 때 이를 보장하기 위해서 도입되었으며, 『사회보장기본법』 제3조에서는 ‘사회보장’이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다고 정의하고, ‘사회보험’이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도라고 정의한다.

우리나라는 1964년 산재보험을 필두로, 1977년 건강보험, 1988년 국민연금, 1995년 고용보험을 도입하여 1차 사회안전망인 4대 사회보험제도를 모두 갖추었고, 제도 도입 이후 점진적으로 가입대상을 확대해 왔다.

국민연금은 1988년 도입 시 10인 이상 사업장, 1992년 5인 이상 사업장, 1995년 농어촌, 1999년 도시지역, 2003년 근로자 1인 이상 법인, 전문직 종사 사업장, 2006년 근로자 1인 이상 사업장 전체로 확대되었다.

건강보험은 1977년 500인 이상 사업장 근로자, 1981년 100인 이상 사업장 근로자, 1988년 농어촌 지역가입자, 5인 이상 사업장 근로자로 가입대상이 확대되었고, 1989년 도시지역으로 확대되었으며, 2001년 5인 미만 사업장 근로자 직장가입자까지 편입되었다. 현재 건강보험 직장가입자는 상시 1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 고용된 근로자이며, 직장가입이 제외되는 경우는 주 15시간 미만 근로자, 1개월 미만 고용되는 일용근로자이다.

고용보험은 1995년 도입되어 1998년 10월 1인 이상 사업장(65세 미만 근로자)으로 확대 적용되었다. 2004년부터는 60세 이후에 신규 고용된 근로자, 국내 파견 외국인 근로자, 일용근로자·주 15시간 이상 시간제 근로자 등 비정규직 근로자로 대상이 확대되었다. 고용보험 적용이 제외되는 사업장은 상시 근로자 4인 이하를 고용하는 농업, 임업,

어업 및 수렵업과 가사서비스업, 공사금액이 2천만원 미만인 건설공사를 행하는 사업장이다. 고용보험 적용이 제외되는 근로자는 주간 근로시간 15시간 미만인 자, 65세 이상, 공무원·사립학교 교직원 등 특정 직종 근로자이다.

산재보험은 1964년 도입된 우리나라 최초의 사회보험제도이다. 산재보험은 1인 이상 사업장에 재해 발생 시 가입 유무와 관계없이 보상하고 있어 임금근로자에 대한 적용 제외는 존재하지 않는다. 산재보험 적용이 제외되는 대상은 공무원, 가사서비스업, 특수고용형태 근로자 등 고용보험과 동일하다.

그러나 우리나라 사회보험은 아직까지 제도적·행정적 사각지대가 광범위하게 존재하여 전 국민, 특히 근로빈곤층 등 사회적 약자를 보호하는 기능이 매우 취약하다. 2012년 3월 기준 임금근로자의 평균 사회보험 가입자 비율은 국민연금 66.6%, 건강보험 69.7%, 고용보험 66.5%에 불과하여 1차 사회안전망으로서의 역할이 취약하다. 임금근로자 중 정규직의 사회보험 가입자 비율은 국민연금 79.6%, 건강보험 81.3%, 고용보험 78.3%이지만, 비정규직의 사회보험 가입자 비율은 국민연금 40.5%, 건강보험 46.5%, 고용보험 45.0%에 불과하며, 더구나 시간제근로자의 사회보험 가입자 비율은 국민연금 13.2%, 건강보험 15.4%, 고용보험 15.7%로 매우 저조한 실정이다. 파견근로자, 용역근로자 등 비전형근로자의 사회보험 가입자 비율도 각각 국민연금 22.1%, 건강보험 31.0%, 고용보험 29.2%에 불과하다.

최후 사회안전망인 국민기초생활보장제도는 구 생활보호법을 대체한 법률로 2000년 10월 1일부터 시행되었다. 국민기초생활보장제도의 도입은 과거 40년간 시혜적 단순보호 차원에서 운영되어온 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가의 책임을 강화하는 종합적 빈곤대책으로의 전환을 의미한다. 즉, 국민기초생활보장제도는 수급권자의 권리성을 부각하고 빈곤에 대한 사회적 책임을 강조한 것으로, 보호를 필요로 하는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되, 종합적 자립자활서비스를 제공하여 생산적 복지를 구현하기 위한 것이다.

이처럼 우리나라는 1차 사회안전망인 4대 사회보험과 최후 사회안전망인 국민기초생활보장제도를 갖추었지만, 외환위기 이후 노동시장의 유연화가 강조됨으로써 임시·일용직의 비율이 지속적으로 증가함에 따라 4대 사회보험제도 또는 국민기초생활보장제도로부터 보호받지 못하는 광범위한 사각지대가 존재한다. 즉, 최후 사회안전망이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 빈곤층에 정부가 대한민국 국민으로서 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 보장하고 있지만 대상이 매우 한정적이며, 차상위 계층을 비롯한 상당수의 근로빈곤층은 사회보험의 사각지대에 놓여 있으나, 국민기초생활보장제도로부터의 보호도 받지 못하고 있다.

원칙적으로는 각 개인은 본인 스스로 미래에 대비하여 자신의 노후 생계를 위한 대책을 마련해 놓아야 한다. 그러나 현실적으로는 개인은 자기 스스로 본인의 노후의 생계나, 질병, 실업발생, 산재발생 등에 대한 대비를 마련하지 못하는 경우가 많으며, 종종 장기적인 관점에서 스스로의 이익을 극대화하는 현명한 의사결정을 못하는 경우가 많으므로 개인의 일이라 하더라도 정부가 나서서 선의로 개인의 선택에 간섭하게 되는 상황이 발생하고 있는 것이다.<sup>87)</sup>

현재 사회보험에 가입하지 않은 계층은 대부분 임시직, 일용직 등 사회적 약자로서 제도적 사각지대에 속한 집단뿐만 아니라 행정적 사각지대에 속한 집단도 광범위하다. 이들 계층은 일반적으로 소득수준이 낮은 근로빈곤층으로서 당장의 현금수입을 선호하지만, 정부의 사회보험 이론에 입각하여 이들에게 사회보험의 혜택을 누릴 수 있도록 해주는 것이 필요하다. 정부가 국민들로 하여금 건강보험, 국민연금 등 사회보험에 가입하도록 법적으로 의무화하는 것은 국민의 최선의 이익

87) 다이아몬드(P. Diamond, 1977)의 실증연구에 따르면 미국 국민의 개인저축은 노후의 생계를 스스로 해결하기에 매우 불충분한 수준이라고 한다. 그리고 이와 같은 현상은 단지 빈곤층뿐만 아니라 모든 소득계층에 걸쳐 광범위하게 나타나고 있다고 덧붙였다. 이것이 사실이라면 개인의 노후생계를 보장하기 위해 정부가 개입할 수밖에 없다는 논리가 어느 정도 설득력을 갖게 된다(이준구(2004)).

을 위해서 간섭하는 온정적 간섭주의(paternalism)이론<sup>88)</sup>에 기초한다. 「근로장려세제(EITC)」의 경우에도 수급자에게 근로장려금을 모두 현금으로 지급하기보다는 수급자가 사회보험에 가입하여 미래의 사회적 위험으로부터 보호받도록 사회보험료를 차감하고 나머지 차액을 수령하도록 하는 것이 사회보험의 원리에도 충실하고 정부의 온정적 간섭주의(paternalistic view) 입장에서 타당하며, 무엇보다도 장기적으로 국민에게 꼭 필요하며 바람직한 일이다.

우리나라 국민의 사회보험 가입률은 선진국에 비하여 낮지만, 그나마 현재의 수준까지 온 것은 정부가 4대 사회보험제도의 도입 이후 법적으로 의무가입자의 범위를 지속적으로 확대해 온 결과이다. 현재 법적으로는 1인 이상 근로자를 고용하는 사업장은 사회보험에 가입하도록 의무화하고 있지만, 여전히 미가입률이 높은 것이 사실이다.

정부가 「근로장려세제(EITC)」를 도입하게 된 배경도 정부의 재정부담을 최소화하면서 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도 사이에 존재하는 광범위한 사각지대를 보호하기 위한 것이었다. 즉, 외환위기 이후 세계화의 영향으로 노동시장 유연화가 추진되면서 임시·일용직이 급속하게 증가하고 있어서 사회적 약자인 이들 계층을 위한 대책이 필요하게 되었다. 그러나 현실적으로 국민기초생활보장제도의 수급자를 확대하는 것은 재정부담이 크고, 제도의 특성상 수급자들의 탈빈곤 유인이 낮아 빈곤의 함정에 빠질 염려가 크기 때문에 그 대안으로 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)와 같은 「근로장려세제(EITC)」를

88) 개인은 본인의 미래에 발생할 수 있는 각종 위험을 대비하여 사려 있게 대비하지 못하는 경우가 많고, 또 정보의 부족으로 인하여 합리적인 결정을 내리지 못할 경우도 많기 때문에 정부는 개인이 스스로 의사결정을 하도록 방임하기보다는 정부가 개인의 최선의 이익이 무엇인지 판단하여 정부가 간섭해야 하며, 이와 같은 정부의 태도는 선의로 개인의 선택에 간섭한다는 뜻에서 온정적 간섭주의(paternalism)라고 함. 정부가 국민들로 하여금 강제로 사회보험에 가입하게 하는 것도 이론적으로도 시장실패의 보완과 소득재분배의 목적 이외에, 온정적 간섭주의(paternalism)에 기초함. 유사한 사례로는 개인의 건강을 위해서 정부가 금연을 강제하는 일, 마약을 불법화하는 일, 운전자 안전벨트 착용 의무화 및 오토바이 운전자 헬멧 착용 의무화정책 등이 있음

도입하게 되었다. 즉, 「근로장려세제(EITC)」란 일하는 빈곤층(working poor)의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 환급형 세액공제제도로서 사회안전망 보호가 취약한 차상위 근로빈곤층에 실질적인 소득지원으로 극빈층으로의 추락을 예방하고, 근로의욕을 제고하여 일을 통한 빈곤탈출을 지원하기 위하여 2008년 도입하였다.

이와는 별도로 정부는 최근 근로빈곤층 증가에 따른 사회보험 사각지대 해소와 소득지원 및 고용촉진을 목적으로 취약계층에 대한 사회보험료 지원의 중요성을 인식하여 「두루누리 사회보험 지원사업」을 시범사업을 거쳐서 2012년 7월 이후로 본 사업을 수행하고 있다. 즉, 「두루누리 사회보험 지원사업」은 국민연금·고용보험에 가입하지 않아 실직의 위험, 노후생활 불안정으로부터 제대로 보호받지 못하는 소규모사업장의 저임금근로자에게 보험료를 지원하여 가입을 유도하기 위해 도입되었다.

미국이 1975년 EITC를 도입하게 된 중요한 배경은 제1차 석유파동으로 인하여 물가가 급등하고 경기침체가 심화되는 가운데, 미 의회 Joint Economic Committee는 석유파동으로 인한 음식, 주택, 교통비의 인상이 인플레이션을 촉발하였고, 사회보장세(payroll tax)의 인상률은 물가상승률을 초과하였으며, 더구나 그 부담이 다른 소득계층에 비하여 특히 저소득층에게 가중되었다는 것을 입증하였으며, 이러한 보고서의 영향으로 미 의회는 저소득층의 사회보장세(payroll tax)의 과도한 부담을 완화하기 위한 교정수단으로 EITC를 도입하기로 결정하였다.

우리나라도 2008년 「근로장려세제(EITC)」를 도입할 당시 수급자의 사회보험료 수준을 감안하여 점증률을 정하였다.<sup>89)</sup> 제도 초기에 「근로장려세제(EITC)」 도입에 가장 걸림돌이 되는 요인이 사업주와 근로자의 사회보험료 부담이었으며, 제도 정착을 위하여 최소한 수급자의 사회보험료에 준하는 급여를 지급해야 할 필요성을 고려하여 최대 급여액과 점증률을 결정한 것이다.

89) 전병목·이상은(2006), 『우리 현실에 맞는 EITC 실시방안』, p. 25 참조

정부가 도입취지와 대상이 유사하고 중복성이 있는 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하여 근로장려금으로 수급자의 사회보험료를 공제하고 그 차액을 지급할 경우 정부로서는 재정 절감은 물론 양 제도의 실효성을 크게 제고할 수 있으며, 근로빈곤층을 사회보험에 가입하게 함으로써 모든 국민이 1차 사회안전망인 4대 사회보험으로부터 보호받을 수 있게 할 수 있는 초석이 될 것이다.<sup>90)</sup>

2012년 근로장려금 지급액은 약 5,971억원이며, 2013년 「두루누리 사회보험 지원사업」 예산은 4,797억원으로 2개 사업의 예산을 합하면 약 1조 668억원에 달한다. 현재의 「두루누리 사회보험 지원사업」에는 건강보험료 지원은 포함되지 않았지만, 건강보험료 지원까지 포함될 경우 최소한 7천억~8천억원의 예산이 추가 소요될 것으로 예상된다. 그리고 시범사업 결과 현재의 지원수준인 국민연금과 고용보험료의 3분의 1~2분의 1보다 지원수준을 확대하고, 건강보험료도 지원대상에 포함되어야 한다는 의견이 나오고 있는바, 만약 제도의 실효성을 제고하기 위해서 앞으로 보험료를 추가인상해야 한다는 논의가 계속될 경우 재정부담이 지금보다 크게 늘어날 가능성이 매우 높다.

Mühlau and Salverda(2000)가 지적한 바와 같이 세계 각국은 저숙련 노동자의 실업과 빈곤문제에 대처하기 위하여 이들 계층의 낮은 임금을 보조하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있는데, 미국의 EITC나 영국의 Working Family Tax Credit(WFTC) 제도는 저임금근로자의 소득을 사회적으로 용납될 만한 수준으로 인상하기 위한 목적을 가지고 도입된 반면, 프랑스, 독일, 네덜란드, 벨기에 등의 국가에서는 저임금 근로자의 고용비용을 경감시켜 줄 목적으로 사회보험료 감면 정책을 도입하여 고용주나 근로자의 소득에는 별 영향을 주지 않으면서 고용은 늘리고자 하였다. Mühlau and Salverda(2000)는 전자의 부류는 임금격차가 심한 Anglo-Saxon류의 경제에 더욱 적합하고, 후자의 부류는 유럽 대륙처럼 실업률이 높은 가운데 세율도 높은 국가에서 보다 타당

90) 물론 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」은 적용대상이 완전히 동일한 것이 아니지만, 유사하고 중복되는 측면이 많음

한 정책방안이라고 지적하였다.

그러나 우리나라는 2개의 제도가 시차를 두고 모두 도입되면서, 국가의 재정부담이 늘어나는 것은 물론, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 사중손실도 적지 않게 발생하는 것으로 밝혀졌다. 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계함으로써 양 제도의 실효성도 제고하고, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 사중손실도 지금보다 크게 줄일 수 있다고 판단된다.

「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하는 것은 국가의 재정건전성 확보라는 측면에서도 필요하다고 판단된다. 현재 2010년 기준 우리나라의 국가채무는 GDP 대비 약 33.5%로 여타 OECD 국가에 비하여 상대적으로 양호하여 OECD 평균인 95.8%보다 상당히 낮은 편이다. 그러나 저출산·고령화가 빠르게 진행하고 있고, 경제성장률이 저하되는 가운데 양극화로 인한 복지수요의 증대로 앞으로 재정건전성 문제가 심각해질 수 있다. 금융위기 극복과정에서 세수 여건이 악화된 가운데 위기 극복을 위하여 세입보전용으로 발행한 적자국채 규모가 2009년 35조 5천억원으로 2008년 대비 5배가 증가하였고, 2011년에도 16조 5,000억원을 발행하였다. 국채이자 비용도 지속적으로 증가하여 2011년에 18조 9천억원을 국채이자로 지급하였으며, 2012년에는 21조 5천억원을 국채이자 비용으로 지급해야 할 입장이다. 대통령 선거를 맞이하여 여·야가 앞다투어 다양한 복지제도의 확충을 공약하고 있는 가운데, 정부는 기존의 각종 제도를 면밀하게 재검토하여 예산을 절약하는 지혜가 필요하다.

현재 「두루누리 사회보험 지원사업」은 시범사업 결과 원래의 제도 도입 취지와는 달리 기존의 사회보험 가입자에게 예산의 약 83%를 지원하였고, 기존 미가입자에 대한 지원비율은 약 17%에 불과하다. 2012년 7월부터 본 사업을 시행하고 있지만, 본 사업에서도 미가입자에 대한 지원비율이 지금보다 획기적으로 증가할 가능성은 낮아 보인다. 「두루누리 사회보험 지원사업」이 정부와 연금공단, 근로복지공단 등의 각고의 노력에도 불구하고 시범사업시 기존 미가입자에 대한 지원비율이

매우 낮게 나타난 것은 정확한 대상자의 규모와 사업장, 소득을 정확하게 파악할 수 없기 때문이다. 국세청에 축적되어 있는 약 780만명의 일용근로자에 대한 소득 DB와 약 73만 5천가구의 근로장려금 수급자 자료를 연계함으로써 「두루누리 사회보험 지원사업」은 물론 「근로장려세제(EITC)」의 실효성도 지금보다 크게 개선될 수 있다고 판단된다.

마지막으로 「근로장려세제(EITC)」의 경우 2014년부터 자영업자에게 적용될 예정이며, 「두루누리 사회보험 지원사업」의 경우에도 근로자 10명 이상의 사업장은 물론 자영업자를 배제할 명분이 없기 때문에 조만간 자영업자에게도 적용하게 될 가능성이 매우 높지만 현재로는 대상자의 규모, 소득, 사업장 등에 대한 파악이 어려운 고용노동부의 입장에서는 집행이 매우 어려운 상황이다. 2개의 제도를 연계하여 제도의 실효성을 제고하고 국가의 재정부담을 완화할 필요가 있다.

「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」의 연계를 통하여 현 시점에서조차 벌써 1조원을 초과하고 앞으로 더 확대될 양 제도의 상당한 재원을 절약할 수 있으며, 국세청 DB와 사회보험 DB가 연계됨으로써 「두루누리 사회보험 지원사업」의 사증손실을 절감할 수 있으며 제도가 원래의 취지대로 미가입자에 대한 지원으로 집중됨으로써 실효성이 크게 개선될 것으로 기대된다. 「근로장려세제(EITC)」의 경우에도 원래 제도 확대에 가장 큰 걸림돌이었던 사회보험료 부담이 해결 또는 완화됨으로써 제도 확산에 도움이 될 것이며, 「두루누리 사회보험 지원사업」과 연계함으로써 사회보험료를 차감하고 지급받는 수급자의 현금지원금이 증가함으로써 근로장려금으로만 사회보험료를 지원하는 것보다 실효성이 크게 개선될 것으로 기대된다. 무엇보다도 근로빈곤층이 사회보험 가입으로 미래의 각종 사회적 위험으로부터 보호를 받게 됨으로써 보다 안정적인 미래의 삶을 보장받게 될 수 있다는 장점이 있다.

## 참고문헌

- 고용노동부, 『2011년 고용보험백서』, 2012.
- 고용노동부 외, 『사회보험 사각지대 해소를 위한 두루누리사회보험지원사업 주요내용』, 2012. 6. 보도자료, 『7월 1일부터 두루누리사회보험 지원사업 시행』, 2012. 6. 26.
- \_\_\_\_\_, 『소규모사업장 저임금근로자 사회보험료 지원 세부내용 안내』, 2012. 1.
- 국민건강보험공단, 『2011년 사업장업무편람』, 2012. 5.
- \_\_\_\_\_, 『공정한 보험료 부과체계 단일화 방안』, 2012. 7.
- 국민연금공단, 『2011년 국민연금통계연보』, 2012.
- 국세법령정보시스템, 『개정세법해설』, 각 연도.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『올해는 근로장려금 추석 전(前)조기 지급』, 보도자료, 2012. 9.
- \_\_\_\_\_, 『2011년 귀속 근로장려금 90만 가구에 신청안내』, 2012. 5.
- \_\_\_\_\_, 『2011년 근로장려금 신청자 만족도 91.1% 달성』, 2011. 11.
- \_\_\_\_\_, 『2011년 근로장려금 추석전 지급』, 2011. 9.
- \_\_\_\_\_, 『2010년 근로장려금 신청자 만족도 조사결과』, 2010. 11.
- \_\_\_\_\_, 『2010년 근로장려금 추석전 조기 지급』, 2010. 9.
- 근로복지공단산재보험연구센터, 『2010년도 산재보험·고용정수 실적분석』, 2011. 3.
- 김재진, 『근로장려세제(EITC)의 안착을 위한 현안과 과제』, 조세·재정보리프 07-11, 한국조세연구원, 2007. 11.
- \_\_\_\_\_, 『미국 EITC의 태동과 시대상황』, 한국조세연구원, 2009. 6.
- 김재진·박능후 외, 『한국의 근로소득보전세제 도입타당성 및 도입 방안 연구』, 빈부격차·차별시정위원회, 2005. 9.

- 노대명 외, 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 기초보장·자활정책평가센터, 2009.
- 노대명 외, 『자활정책에 대한 평가 및 발전방향』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 보건복지부, 『2011년 보건복지통계연보』, 2011. 11.
- \_\_\_\_\_, 『빈곤층 가구의 생활실태와 복지욕구를 바탕으로 사각지대 해소 및 탈빈곤을 위한 제도 개선 적극 추진』, 보도자료, 2012. 6.
- 송헌재·전병목, 『근로장려세계 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2011. 12.
- 신영진, 『글로벌 경제위기와 의료보장의 사각지대』, 『한국사회정책』, 제17권 제1호, 2010, pp. 95~127
- 오윤 외, 『2011 보험료 부과소득 개념 재정의』, 한양대학교 법학연구소, 국민건강보험공단 연구보고서, 2011.
- 옥우석, 『취업연계급여제도(EITC)로서의 사회보험료감면정책』, 『EU학 연구』, 제15권 제1호, 한국EU학회, 2010, pp. 121~156
- 유경준 외, 『취약계층 고용안전망 강화방안 연구』, 한국개발연구원, 2011. 12.
- 유경준 외, 『사회보험 사각지대 해소 시범사업 성과평가 연구』, 한국개발연구원, 2012. 8.
- 유원섭, 『건강보장 사각지대 해소방안: 건강보험료 장기체납으로 인한 사각지대 해소를 중심으로』, 『건강보장정책』, 제9권 제2호, 2010, pp. 25~36
- 윤석명 외, 『취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안-국민연금을 중심으로-』, 연구보고서, 한국보건사회연구원, 2009. 9.
- 이규영, 『독일의 소규모 미니고용의 발전동향 및 최근 논의』, 『국제노동브리프』, 제9권 제10호, 2011. 10, pp. 14~30.
- 이병희, 『근로빈곤문제의 현황과 대책』, 고용과 사회안전망연구위원회, 고용과 사회안전망포럼 발표자료, 2011. 12. 1.
- 이병희 외, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원, 2010.

- 이병희, 「사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2011. 11, pp. 5~28
- 이병희 외, 『사회보험 사각지대 해소방안: 사회보험료 지원정책을 중심으로』, 한국노동연구원 2012.
- 이석원·신현재, 「미국의 EITC제도가 최저임금에 미치는 영향분석」, 『정책분석평가학회보』, 제18권 제2호, 한국정책분석평가학회, 2008. 6, pp. 127~149
- 이병희 외, 『2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표』, 한국보건사회연구원, 2011. 12.
- 이준구, 『제3판 재정학』, 다산출판사, 2004.
- 이현주 외, 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2008. 12.
- 이혜원, 「재정패널을 이용한 차상위계층 실태분석」, 월간 『재정포럼』 제192호, 한국조세연구원, 2012. 6.
- 임봉욱, 「성공적 EITC 도입을 위한 제언: 미국의 EITC를 참고로」, 『재정논집』, 제21집 제1호, 한국재정학회, 2006. 8, pp. 167~206
- 임은의, 「영세 자영업자를 대상으로 한 근로장려세의 빈곤완화 효과 추정 연구」, 『글로벌사회복지연구』, 제1권 제2호, 극동대학교 사회복지연구소, 2011, pp. 29~50
- 장지연, 「복지국가의 고용과 사회안전망」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2012. 1, pp. 35~44
- 전병목, 「근로연계복지제도(In-Work Benefits)의 발전방향에 대한 소고」, 『재정포럼』 제137호, 한국조세연구원, 2007. 11.
- 전병목·김재진, 『근로장려세제(EITC)의 발전방향 연구』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2007. 12.
- 전병목·이상은, 「우리현실에 맞는 EITC 실시방안」, 『EITC 정책토론회』 발표자료, 한국조세연구원, 2006. 6. 22.
- 통계청, 「근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과」, 보도자료, 경제활동인구조사, 2011. 8.

- \_\_\_\_\_, 「근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과」, 보도자료, 경제활동 인구조사, 2012. 3.
- 최현수·이서현, 『근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구』, 연구보고서, 한국보건사회연구원, 2010.
- Turquet, Pascale, 「프랑스의 사회보험료 감면정책」, 『국제노동브리프』 10월호, 한국노동연구원, 2011, pp. 4~13
- Marx, I., “Job Subsidies and Cuts in Employers’ Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies,” Paper prepared for the Conference “Changing Social Policies for Low-Income Families and Less-Skilled Workers in the E.U. and the U.S.” at the University of Michigan, April 7-8, 2005.
- Mürlau, P. en W. Salverda, “Employment effects of low-wage subsidies: The case of ‘SPAK’ in the Netherlands, in Salvera, Nolan and Lucifora (eds.),” Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe, Edward Elgar, 2000.
- Neumark, D., & Wascher, W., “Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage,” *National Tax Journal*, 54(2), 2000, pp. 281~317
- OECD, *OECD Employment Outlook 2003*, Paris, 2003.
- \_\_\_\_\_, *OECD Employment Outlook 2009*, Paris, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Taxing Wages 2007-2008*, Paris, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Taxing Wages 2010-2011*, Paris, 2011.
- Orsini, K., “Is Belgium ‘Making Work Pay?,” CES Discussion Paper, No. 06-05, 2006.
- Scholz, J. “In-work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit,” *The Economic Journal* 106(January), 1996, pp. 156~169
- Steiner, V. & K. Wrohlich, “Work Incentives and Labor Supply Effects of the ‘Mini-Jobs Reform’ in Germany,” *Empirical*, 32(1), 2005,

pp. 91 ~116.

건강보험공단 홈페이지 <<http://www.nhic.or.kr>>

국민연금공단 홈페이지 <<http://www.nps.or.kr>>

국세청 홈페이지 <<http://www.nts.go.kr>>

근로복지공단 홈페이지 <<http://www.kcomwel.or.kr>>

두루누리사회보험 홈페이지 <<http://insurancesupport.or.kr>>

통계청 국가통계포털 <<http://kosis.kr/>>

아일랜드 공공서비스정보 홈페이지 <<http://www.citizensinformation.ie>>

이택스코리아 <<http://www.etaxkorea.net>>

영국 국세청 홈페이지 <<http://www.hmrc.gov.uk>>

<국문요약>

## 근로장려세제(EITC)와 두루누리 사회보험 지원사업 연계방안

김재진 · 이혜원

본 연구는 사회안전망의 사각지대에 처한 근로빈곤층에 대한 지원방안으로 2008년 도입된 「근로장려세제(EITC)」와 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원정책으로 2012년 7월 도입된 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계하여 정부의 재정 부담을 완화하면서 동시에 양 제도의 실효성을 제고하기 위한 방안을 제시한다. 다수의 선진국에서 「두루누리 사회보험 지원사업」과 유사한 사업을 이미 오래전부터 시행해오고 있는 바, 실업자 또는 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면정책의 효과는 대상, 목적, 지원범위와 방법 등에 따라 다르게 나타나지만, 일반적으로 사용자에 대한 사회보험료 지원은 고용비용의 인하로 노동수요가 증가하는 장점이 있다. 하지만 다른 한편으로는 사중손실(deadweight loss), 대체비용(substitution cost), 치환비용(displacement effect) 등이 상당하게 발생하는 것으로 연구 결과 나타났다.

우리나라는 유사한 목적과 취지를 가진 2개의 제도를 시차를 두고 모두 도입함으로써 중복예산으로 인하여 국가의 재정 부담이 가중되고 있고, 관련 통계의 미비와 보험공단과 국세청 간의 정보공유가 이루어지지 않아 대상 사업장 및 근로자의 규모를 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 근로장려금 수급자의 사회보험 가입 여부를 확인할 수 없다. 이러한 문제점으로 인하여 본 사업의 시행 이후 신규가입 근로자의 수는 꾸준히 증가하고 있으나 「두루누리 사회보험 지원사업」의 시범사업 결과를 살펴보면, 제도의 도입 취지와는 달리 이미 사회보험에 가입한 근

로자에게 예산의 약 83%를 지원하였고, 기존의 미가입자에 대한 지원 비율은 약 17%에 불과한 것으로 나타났다.

본 연구에서 제시한 바와 같이 국가가 「근로장려세제(EITC)」와 「두루누리 사회보험 지원사업」을 연계할 경우, 양 제도에 투입되는 중복예산을 상당부분 절감할 수 있고, 제도의 효율성도 크게 제고될 것이다. 제도 연계를 통하여 국세청과 사회보험공단이 상호 정보를 공유함으로써 「두루누리 사회보험 지원사업」이 원래의 취지대로 미가입자에 대한 지원에 집중될 수 있을 뿐 아니라 「근로장려세제(EITC)」 수급자에 대한 사회안전망 강화도 기대할 수 있다. 이러한 정책은 정부가 국민의 최선의 이익을 위하여 건강보험, 국민연금 등 사회보험에 가입하도록 법적으로 의무화하는 온정적 간섭주의(paternalism) 관점에서도 타당하며, 무엇보다도 근로빈곤층이 사회보험 가입으로 미래의 각종 사회적 위험으로부터 보호를 받게 됨으로써 안정적인 미래의 삶을 보장받을 수 있게 된다는 점에서 그 의의가 있다.

<Abstract>

## A Study on Linking EITC and Social Insurance Subsidy Program

Jae-Jin Kim & Haywon Lee

In this study, we examine policy recommendation for linking the EITC(Earned Income Tax Credit) and the “Durunuri Social Insurance Subsidy Program.” The former was first implemented in 2008 to support the workingpoor who are excluded from the social safety net, and the latter program was first introduced in July, 2012 to expand social insurance coverage to low-paid workers who are currently uncovered. The main purpose of linking these two programs is not only to relieve the financial burden of the government, but also to enhance the efficiency of both programs. In many developed countries, subsidizing social insurance contributions of low-skilled workers and the long-term unemployed is a popular policy option to increase financial incentives to work, although the effectiveness of the program differs by target, aim and coverage of the program. In general, studies find that subsidizing social insurance contribution of employers increases demand for low-skilled labor while generating substantial costs, such as deadweight loss, substitution cost and displacement effect.

In Korea, two programs with a similar purpose were implemented shortly one after the other, putting unnecessary burden on government budget. Moreover, a lack of connection between the two

governing agencies - National Tax Service for the EITC and the National Health/Employment Insurance Corporation for the Durunuri Social Insurance Subsidy Program - as well as a shortage of data on benefit recipients reduces the program effectiveness, since prior social insurance coverage of the EITC recipients are unknown. As a result, a pilot project of the Durunuri program ended up subsidizing mainly workers who are already covered by social insurance. Only 17% of the program budget were spent to expand social insurance coverage for those who are previously uncovered.

Based on our study, we expect that our policy recommendation for linking the EITC and the Durunuri Social Insurance Subsidy Program will substantially enhance program efficiency as well as economic efficiency, since there will be substantial cost savings from cutting down financial resources that are currently wasted on overlapping programs. In addition, data sharing between the National Tax Service and the National Health/Employment Insurance Corporation will considerably improve the targeting of the social insurance subsidy program to effectively achieve its original aim of expanding social insurance coverage to previously uncovered workers and strengthen social safety net protection for EITC recipients. Our policy recommendation coincides with the principle of government paternalism which posits that the government is responsible for providing social insurance for the best interest of its people. Above all, we expect that our policy recommendation would guarantee a stable life for the workingpoor by providing a firm safety net that would protect them from various social risks they could encounter in their future lives.

김재진

서강대학교 경제학과 졸업

미국 Michigan State University 경제학 석·박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

이혜원

서울대학교 지리학과·경제학과 졸업

미국 Princeton University 정책학 박사

현, 한국조세연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

김정현 한국조세연구원 전문연구위원

허윤영 한국조세연구원 연구위원

김예나 한국조세연구원 연구위원

## 研究報告書 12-04

### 근로장려세제(ETC)와 두루누리 사회보험 지원사업 연계방안

---

2012년 12월 24일 인쇄  
2012년 12월 31일 발행

저 자 김재진·이혜원

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 고려문화사

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-602-2

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원