



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

두루누리 보험료지원제도가
국민연금저소득가입자의 소득에
미치는 영향에 관한 연구

2018 년 8 월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 현 정

두루누리 보험료지원제도가
국민연금저소득가입자의 소득에
미치는 영향에 관한 연구

지도교수 고 길 곤

이 논문을 공기업정책석사 학위논문으로
제출함

2018 년 5 월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
김 현 정

김현정의 석사 학위논문을 인준함
2018 년 6 월

위 원 장 임 도 빈 (인)

부위원장 박 순 애 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

국문초록

2012년 2월부터 10인 미만 소규모 사업장의 저임금근로자에 대해 국민연금과 고용보험의 일부를 지원하는 두루누리 보험료지원제도가 시범사업 형태로 시작되었다.

이 제도는 비공식고용에 속한 저임금근로자를 공식고용상태로 전환시키는데 사회보험료지원이 마중물의 역할을 함으로써 1차 사회안전망을 실질적으로 강화하는데 목적을 두고, 고용과 사회보장 영역에서 국가가 사회보험료 감면이라는 소극적인 방식에서 가입자의 보험료를 국가가 대신 납부하는 적극적인 방식을 채택한 정책적인 첫 시도이다.

본 연구의 목적은 두루누리 보험료지원제도의 효과성과 관련하여 그동안 고용확대 측면에 대한 다양한 연구들이 지속적으로 이루어져 왔으나 보험료지원수혜자를 대상으로 한 실증적 연구는 없었다는 점에 착안하여 보험료지원제도가 정책수혜자인 근로자의 소득에 미치는 효과를 준실험설계의 일종인 이중차분법에 의해 미수혜자와의 비교를 통해 분석하였다. 더불어, 보험료지원수혜자격을 유지하기 위하여 지원수혜자별 각자의 소득에 따라 문턱효과가 존재하고 있는지를 실증적으로 분석하였다. 이를 통해 향후 두루누리 보험료지원제도의 실효성 있는 개선방안을 제안하고자 한다.

사회보험료 지원제도는 일차적으로 고용을 늘리기 위한 정책수단이지만, 근로자의 실질 소득에 대한 영향의 방향은 이론적으로는 모호하다. 하지만, 지원금액이 높아질수록 근로자의 실질 소득은 최종적으로 증가할 것임을 예측할 수 있다.

본 연구를 위해 두루누리 보험료지원제도의 대상인 국민연금과 고용보험 중 국민연금을 연구대상으로 하고, 10인 미만 사업장에 근무하는 국민연금 저소득가입자 중 실험집단은 정책 시행 이후 적용대상이 된 자, 비교집단은 정책 시행 이전부터 이후까지 계속 적용대상이 아닌 자로 구

성하여, 최종 분석 자료는 국민연금 사업장가입자 7,256명의 2011년부터 2016년까지의 자료를 사용하였다. 소득은 보험료지원기준인 월평균보수와 동일한 개념인 국민연금공단의 연금보험료 부과기준인 기준소득월액으로 측정하며, 정책 시행 이전인 2011년을 기준으로 정책 시행 이후인 2014년과 2016년 시점에서의 각 집단의 국민연금 기준소득월액의 상향률의 차이를 비교하였다. 또한, 보험료지원수혜자 집단을 대상으로 기준소득월액 구간별로 그룹을 나눈 후 2011년과 2016년 시점에서 기준소득월액의 변화를 살펴보았다.

분석결과의 핵심은 다음과 같은 두 가지로 정리해볼 수 있다.

- ① 두루누리 보험료지원제도는 국민연금저소득가입자의 기준소득월액 상승에 양(+)의 효과를 미치고 있다는 것을 보험료지원미수혜자와의 DID 분석을 통해 확인할 수 있었으며, 통계적 유의성도 찾을 수 있었다.
- ② 한편, 보험료지원수혜자 내부에서도 지원수혜요건을 충족하기 위해서 보험료지원상한액 근처 소득 구간에서는 타지원수혜자 대비 기준소득월액의 상향 추세가 둔화되는 문턱효과 현상도 확인하였다.

본 연구는 기존 선행연구에서 대부분 2013년까지의 기간에 대하여만 경제활동인구조사 등을 통해 성과분석을 시도한 반면, 2016년까지의 제도 시행 이후 5년 간의 자료를 축적하여 연구 분석을 실시하여, 그 효과성을 뚜렷하게 살펴볼 수 있었고, 기존 연구의 대부분이 기존가입자 지원을 통한 사중손실(deadweight loss)을 큰 문제점으로 삼은 데 반해, 사회보험 기가입자에 대한 제도의 효과성을 분석함에 따라 제도의 정당성을 확보하였다는 데 의의가 있다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 두루누리 보험료지원제도의 바람직한 발전방향에 대해 정책적 제언을 하자면, 제도의 효과성에 대한 연구방향이 정책입안자의 입장에서 벗어나 수혜자인 근로자의 입장에서도 효과성 분석이 이루어져야 한다는 것이다.

현재는 고용의 안정성 확대를 위한 사회보험 신규가입자 수 측정이라는 양적 부분에만 치우쳐 있는데, 보험료의 일부를 지원받음으로써 영세사용자의 부담이 줄고, 근로자의 임금이 상승됨에 따라 이들의 삶의 질이

어떻게 향상되었는지에 대한 다양한 연구가 동반되어야 한다는 것이다. 단순 통계 분석에만 그칠 것이 아니라, 수혜자를 대상으로 한 심층면접을 통해, 사업장의 특성, 사업 영위기간 등 다양한 관점에서의 연구를 통해, 차별적 효과를 고려한 정책설계가 필요하다.

또한, 두루누리 지원제도가 월급여 일정기준 미만인 근로자만 지원함에 따라 일정 소득 구간에서는 문턱 효과가 발생하는 것을 확인할 수 있었는데, 이와 관련하여 현재의 지원체계를 유지하되, 공단의 관리감독을 강화하는 방향으로 제도를 개선해나가는 것이 적절하다고 판단된다.

보험료지원 상한액은 근로자의 소득수준에 따른 가입현황, 임금상승률, 노동시장 여건, 다른 법과의 관계 등을 고려하여 결정되게 되는데, 그동안의 경과를 보면, 잦은 기준 변경과 상한액 동결로 인해 현실과 괴리가 있는 모습이다. 일반적으로 지원수혜자들은 소득이나 재산 등의 환경이 바뀌어도 지원수혜대상에서 제외되는 것에 저항하는 모습을 띤다. 이러한 행태는 결국 당장의 가처분 소득이 증가하는 것을 희망하는 사용자와 근로자의 도덕적 해이를 일으키고, 결국 두루누리 보험료지원제도의 효과성을 감소시키고 과도한 비용이 들게 하는 결과를 초래하므로, 지원수혜자에 대한 실태조사를 강화하는 등 효율적인 운영 시스템을 구축하여 제도의 내실을 기하는 방안이 마련되어야 한다.

주요어 : 두루누리 보험료지원제도, 국민연금, 국민연금 기준소득월액, DID분석, 문턱효과, 사중손실

학 번 : 2017-23600

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 목적과 필요성	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	5
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	8
제 1 절 사회보험료 지원의 배경과 개요	8
1. 생산적 복지	8
2. 적극적 노동시장정책	8
3. 사회보험료 지원의 개요	11
4. 해외 사례	14
제 2 절 두루누리 보험료지원제도의 개요 및 현황	24
1. 개요	24
2. 사업현황	28
제 3 절 선행연구 검토	32
제 3 장 연구의 설계와 분석방법	37
제 1 절 연구모형 및 가설 설정	37
1. 연구모형	37
2. 가설 설정	40
3. 변수의 조작적 정의	43
제 2 절 조사설계	45
1. 표본의 선정	45
2. 분석방법	46

제 4 장 실증분석	49
제 1 절 표본의 일반적 특성	49
제 2 절 가설의 검증	57
1. 보험료지원이 국민연금 저소득가입자의 소득에 미친 영향 ·	57
2. 보험료지원의 문턱효과 실증 분석	61
제 5 장 결론 및 시사점	64
제 1 절 연구결과의 요약	64
제 2 절 연구의 시사점 및 한계	66
참고문헌	69
부록	73
Abstract	85

표 목 차

[표 1-1] 국민연금 사각지대 분류	2
[표 2-1] 적극적 노동시장정책 목적과 프로그램	10
[표 2-2] 프랑스의 사회보험료 경감 규모	16
[표 2-3] 영국의 국민보험료율과 납부간주제도	19
[표 2-4] 벨기에의 근로자 사회보험료 기본경감액 산정기준 ·	20
[표 2-5] 사회보험료 감면정책의 유형	22
[표 2-6] 두루누리 보험료지원제도의 변천	25
[표 2-7] 연도별 보험료지원 현황	29
[표 2-8] 가입자별 보험료지원 현황	29
[표 2-9] 연도별 10인 미만 사업장가입자 현황	30
[표 2-10] 보험료지원대상자 소득분포 현황	31
[표 2-11] 보험료지원대상자 성별 현황	31
[표 2-12] 보험료지원대상자 연령별 현황	32
[표 3-1] 두루누리 지원수혜자의 기준소득월액 구간별 비중 ·	40
[표 3-2] 두루누리 지원미수혜자의 기준소득월액 구간별 비중 ·	41
[표 3-3] 두루누리지원수혜자의 기준소득월액 구간별 인원 ·	42
[표 3-4] 변수의 정의와 측정	45
[표 3-5] 이중차분법의 개요	48
[표 4-1] 최종 데이터 현황	50
[표 4-2] 보험료지원수혜자집단 기초통계량	50
[표 4-3] 보험료지원수혜자집단 성별 기준소득월액 분포 ·	51
[표 4-4] 보험료지원수혜자집단 연령별 기준소득월액 분포	52
[표 4-5] 보험료지원미수혜자집단 기초통계량	52
[표 4-6] 보험료지원 미수혜자집단 성별 기준소득월액 분포 ·	53
[표 4-7] 보험료지원 미수혜자집단 연령별 기준소득월액 분포 ·	53

[표 4-8] 사업장 규모에 따른 집단간 기초통계량	54
[표 4-9] 집단간 기준소득월액 분산도	55
[표 4-10] 기준소득월액 증가율 분석결과(2014년)	58
[표 4-11] 기준소득월액 증가율 분석결과(2016년)	59
[표 4-12] 기준소득월액그룹별 교차테이블	61
[표 4-13] 기준소득월액그룹별 성별테이블	62
[표 4-14] 기준소득월액그룹별 연도별 소득증가율 비교표 ·	63

그림 목 차

[그림 3-1] 연구모형	38
[그림 4-1] 2011년 집단간 기준소득월액 히스토그램	56
[그림 4-2] 2016년 집단간 기준소득월액 히스토그램	56
[그림 4-3] 로그_2011년 대비 기준소득월액 상승률(2014년) ·	59
[그림 4-4] 로그_2011년 대비 기준소득월액 상승률(2016년) ·	60

부 록

국민연금법	73
소득세법	81
근로기준법	84

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적과 필요성

우리나라는 1964년에 산재보험 도입을 시작으로 건강보험은 1977년, 국민연금은 1988년, 마지막으로 1995년 고용보험이 도입됨으로써 '4대 사회보험'의 제도적 틀을 모두 갖추고 있다. 국민연금과 건강보험은 전국민이 적용대상이고, 고용보험과 산재보험은 근로자 1인 이상이 고용된 사업장의 근로자가 적용대상으로 각 보험별 적용대상은 약간의 차이가 있으나, 모두 가입자의 기여에 따라 보장이 이루어지는 구조이다.

그동안 적용 사업장 규모와 근로시간기준을 완화하면서 보험의 적용범위를 지속적으로 확대해왔음에도 아직까지도 사회보험의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 광범하게 존재하고 있는 실정이다. 특히 사회보험 사각지대에 놓여있는 사람들 대부분은 노동시장에서 임금이 낮고, 고용이 불안정한 계층이어서, 오히려 사회적 보호가 필요한 계층이 사회보험제도에서 보호받지 못하는 결과가 나타나 1차 사회안전망으로서의 역할을 달성하지 못한다는 비판을 받고 있다.

사회보험 사각지대 유형은 크게 세 가지로 분류할 수 있는데, 첫째, 법적 적용대상에서 제외되어 발생하는 경우이다. 소규모 영세 사업장에 근무하는 저임금근로자, 특수형태근로종사자, 월 60시간 미만의 단시간 근로자, 비정규직근로자와 같이 실제 근로활동을 하고 있음에도 급속한 노동시장의 유연화에 따른 불안정성으로 사회보험에 가입하지 못해 발생하는 유형이다. 둘째, 사회보험의 법적 가입대상임에도 불구하고 사용자의 신고의무 불이행 또는 경제적 부담에 따른 사용자의 규제회피로 사회보험료를 납부하지 않아 발생하는 유형이다. 마지막으로 보험료 미납 등으로 수급기준 미충족 또는 가입기간 등의 제한으로 인해 제대로 급여를 보장받지 못하여 발생하는 유형이다.

【표 1-1】 국민연금 사각지대 분류

가입 측면		수급 측면
적용의 사각지대	실질적 사각지대	수급의 사각지대
국민연금 적용제외 규정으로 발생	·적용대상이나 미가입 ·가입했으나 보험료 미납	국민연금 수급요건(최소 가입기간 10년) 미충족
·무소득자(27세미만 학생 및 군인, 무소득배우자) ·타공적연금 수급권자	·영세사업장 저임금근로자 및 비정형근로자 ·납부예외 및 장기체납자	적용의 사각지대 + 수급의 사각지대 결과

(자료 : 최옥금, 2012)

그동안 법적 적용대상 확대나 급여 보장 수준을 확대하는 등 ‘적용의 사각지대’ 해소를 위한 정책적 노력을 기울인 반면, 법적 적용대상임에도 보험료 미납 등으로 ‘실질적 사각지대’에 놓여있는 경우에 대한 정책적인 노력은 미미하였다고 할 수 있다.

OECD 여러 국가에서는 이미 1990년대부터 실업문제를 완화하고 근로빈곤층에 대해 소득을 지원하는 정책대안으로써 저임금 근로자들의 사회보험료를 지원하거나 감면해주는 정책을 사용하고 있다.

우리나라에서도 외환위기와 2008년의 금융위기를 거치면서 취약계층의 고용과 복지정책이 핵심 정책대상으로 다뤄지게 되면서, 사회보험 사각지대의 해소와 양질의 일자리 창출, 근로빈곤층의 소득지원을 위해 학계와 정계를 중심으로 사회보험료의 지원방안이 꾸준히 논의되었다. 그 결과, 2011년 9월 발표된 ‘비정규직 종합대책’에서는 영세사업장 저임금 근로자 및 사용자에 대한 사회보험료 지원방침이 마련되었다.

이후 국무총리실 산하 ‘사회보험 가입확대 추진기획단’이 출범되었고, 고용노동부와 보건복지부 주관으로 국민연금공단과 근로복지공단이 참여하여 2012년 2월 ‘두루누리 사회보험료 지원 시범사업’이 시행되었다.

‘두루누리 사회보험료 지원’이란 소규모사업장(근로자 10인 미만)의 저임금근로자에 대해 국민연금과 고용보험료의 일부를 지원하는 방식으로, 2012년 사업 시행 초기에는 월평균소득 125만원 미만의 근로자를 대상으

로 하여 2016년에는 월평균소득 140만원 미만의 근로자까지 지원대상을 점진적으로 확대하였다.

그 결과, 2012년 말 국민연금 보험료지원자는 약 91만 명, 총 보험료지원금액 1,493억 원이었던 것이 2016년 말 보험료지원자는 약 357만 명, 총 보험료 지원금액은 1조 8,985억 원에 다다르고 있다.

두루누리 보험료지원제도는 사용자와 근로자에 금전적인 인센티브를 제공함으로써 실질적인 사회보험 사각지대를 해소하고, 가입자 기여에 의존하는 재정 운영 방식에 국가의 사회보험료 지원을 명시¹⁾하여 사회보험의 가입 유인을 높이고자 했다는 점에서 정책적 의의가 크다고 할 수 있다. 하지만, 그 효과에 대한 평가는 부정적으로 나타나고 있는데²⁾, 이는 사회보험 미가입자의 신규가입을 촉진함으로써 사회보험 사각지대 해소를 위한 마중물 역할이라는 1차적인 사업의 취지가 제대로 실현되고 있지 못하기 때문이라는 의견이 지배적이다.

선행 연구의 결론은 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있는데, 사회보험 사각지대 해소 측면에서는 건강보험을 포함해 지원수준을 현실화하고, 사중손실(deadweight loss)을 줄이기 위한 방안을 주장하고 있는 한편, 근로장려세제(EITC)와 연계하거나 OECD주요국처럼 저임금 근로자 생활보호에 초점을 맞추어 제도의 목표 자체를 저소득 근로자에 대한 소득보조로 바꾸자는 대안, 마지막으로 아예 제도를 한시적 운영 후 폐지하자는 내용이다.

하지만, 이들 대부분은 2013년까지의 짧은 기간의 사업 실적을 활용하여 사회보험료 지원을 통한 저임금근로자의 근로 유인 등 노동시장 정책

1) 국민연금법 제100조의3(연금보험료의 지원) ① 국가는 제8조에 따른 사업장 가입자로서 국민인 근로자가 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 연금보험료 중 기여금 및 부담금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

2) 저소득층 사회보험 가입 저조… 두루누리 사업도 효과 못내(국민일보, 2014.05.22., <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008344901>)

[정책이 헛돈다]④ '두루누리 보험'의 배신…"근로자는 몰라요 사업주는 안해요" 효과도 미비 (조선일보, 2016.10.24. http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/24/2016102400710.html)

및 신규 보험가입자수 증가에 따른 사각지대 축소라는 측면에서 논의되었고, 국민연금보다는 주로 고용보험의 측면에서만 이루어진 경향이 높다. 또한, 2012년부터 2015년까지 월평균보수가 매년 상향조정이 이루어진 부분과 2016년의 경우에는 월평균보수의 조정이 없이 신규가입자와 기존가입자 간 차등 보험료지원을 실시하였는데, 이러한 제도 개편에 따른 연구는 거의 이루어지지 않았다. 뿐만 아니라, 실제 보험료지원수혜자를 대상으로 한 효과성에 대해서는 데이터 입수의 한계 등으로 연구가 거의 이루어지지 않은 실정이다.

장기보험의 성격을 갖고 있는 국민연금의 경우에는 ‘보험료 경감을 통한 연금수급권 확보’라는 목적 또한 미가입자의 신규가입 목적과 더불어 중요한 비중을 차지하고 있고, 제도를 통해 저소득근로자가 삶의 질 향상에 어떠한 변화가 있었는지에 대한 평가도 수반되어야 하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

이에 본 연구에서는 선행연구와 달리 근로자의 입장에서 정책의 효과성을 분석해보고자 한다. 먼저, 두루누리 보험료지원제도의 대상이 꾸준히 확대되어 왔고, 지원대상의 대부분이 사회보험 기가입자라는 것에 착안하여 이 제도가 국민연금저소득가입자의 삶의 질 향상에 어떠한 효과를 미치는지를, 소득을 척도로 하여 알아보려고 한다. 이 때, 소득 측정 지표는 국민연금 기준소득월액으로 하고, 이중차분법을 활용하여 보험료지원미수혜자와의 국민연금 기준소득월액 상향율의 차이를 비교, 분석한다.

다음으로, 보험료지원수혜자를 대상으로 수혜자격을 유지하기 위하여 일종 소득 구간에서 문턱효과³⁾가 나타나고 있는지를 확인해보고자 한다. 이를 위해, 보험료지원수혜자를 기준소득월액 구간별로 분류한 후, 정책 시행 전후의 국민연금 기준소득월액의 변화를 살펴보고자 한다.

본 연구를 통해 저소득근로자의 입장에서 두루누리 보험료지원제도의 효과성을 분석하고, 사중손실의 부정적 측면에 대한 개선의 목소리가 높

3) 문턱 효과(threshold effect)란 문턱 높이까지 일정한 수준에 이르러야 그 다음 단계로 넘어갈 수 있다는 뜻이며, 세금과 관련하여 많이 적용되는데, 세금의 문턱효과는 어느 단계까지의 세금 부담과 그 이후 시점의 세금부담 간에 차이가 큰 경우라고 말할 수 있음

아지고 있는 현실에서 실증적 분석을 통해 제도의 실효성 있는 개선방안을 모색하는데 있어 유의미한 자료로 활용 될 수 있도록 하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

장기보험의 성격을 갖고 있는 국민연금은 ‘보험료 경감을 통한 연금수급권 확보’라는 목적 또한 미가입자의 신규가입 목적과 더불어 중요한 비중을 차지한다.

두루누리 보험료지원제도는 사회보험료지원이 마중물의 역할을 함으로써 비공식고용에 속한 저임금근로자를 공식고용상태로 전환시켜 1차 사회안전망을 실질적으로 강화하는데 목적을 두고 있는 정책적인 첫 시도이다. 고용과 사회보장 영역에서 국가가 기존에 채택했던 사회보험료 감면방식이라는 소극적인 모습에서 가입자의 보험료를 국가가 대신 납부하는 적극적인 방식으로, 사회적 약자에 대해 국가의 의무를 적극적으로 실현하는 방안이다.

하지만, 실질적인 사각지대 해소에 대한 성과를 측정하기에는 제도 도입 초창기로 정착과정에 놓여져 있고, 그 와중에 지원방식도 소득구간별 차등지원에서 1/2 정률지원, 이후 다시 신규가입자와 기존가입자로 구분하여 차등지원하는 등 잦은 변화⁴⁾가 있었음에도 불구하고, 대부분의 선행 연구는 경제활동인구조사 등을 이용해 고용창출 측면에서 신규 가입자 수 증가에만 주안점을 두고 있어 실제 보험료지원수혜자를 대상으로 한 실증연구는 거의 미미한 실정이다.

본 연구의 목적은 두루누리 보험료지원제도가 사회보험 취약계층인 저소득근로자의 입장에서 삶의 질 향상에 어떠한 영향을 미쳤는지를, 소득에 미치는 효과를 통해 분석하는 데 있다. 이를 위하여, 소득⁵⁾의 측정기준을 국민연금 저소득가입자의 연금수급에 영향을 미치는 국민연금 기준 소득월액⁶⁾으로 정하였다.

4) 본 논문의 【표 2-6 두루누리 보험료지원제도의 변천】 참조

5) 부록 “국민연금법 제3조” 참조

우리나라 근로자의 임금은 고용노동부 고시⁷⁾에서도 보듯이 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 이는 국민연금 전체가입자의 평균소득월액⁸⁾을 보더라도 확인할 수 있다. 같은 기간에 두루누리 보험료지원 규모도 꾸준히 확대되었고, 이에 따라 보험료지원수혜자도 증가하였다. 하지만 소득에 영향을 미치는 다양한 다른 요인들도 같은 기간 동안 소득을 높이는 방향으로 변화했을 수 있다. 정부정책의 효과를 타당하게 분석하는 것은 어렵다. 정책이 의도하는 결과에 영향을 미치는 요인은 너무 다양하여 해당 정책의 순효과만을 추출하는 것이 힘들기 때문이다.

그렇다면 보험료지원수혜자의 국민연금 기준소득월액에 미치는 효과 중 제도의 순효과에 해당하는 부분을 어떻게 검증해야 할까?

이를 위하여 본 연구에서는 이중차분법(Difference in Difference)을 이용하고자 한다. 이중차분법은 실험·통제 집단을 대상으로 사업 시행 전·후 비교에 의한 계량적 추정기법으로, 보험료지원수혜자와 보험료지원미수혜자를 대상으로 지원제도 시행 전후 시점에서 국민연금 기준소득월액 상승률의 차이를 연구대상으로 한다. 이때, 정책의 대상은 국민연금과 고용보험료이나, 타기관의 신뢰할 만한 자료수집이 현실적으로 어려운 점을 고려하여 연구대상은 국민연금으로 한정하였다.

본 연구에서는 두루누리 보험료지원제도가 실질적인 국민연금 사각지대 해소에 기여하고 있는지 타당성을 확인하기 위해 먼저 문헌연구를 통한 사회보험료지원의 개념 및 선행 연구들을 정리한다. 또한 보험료지원제

6) ‘기준소득월액’이란 연금보험료와 급여를 산정하기 위하여 국민연금가입자의 소득월액을 기준으로 하여 정하는 금액 <부록 “국민연금법 제3조”>참조

7) 「산업재해보상보험법 제36조제4항 및 같은 법 시행령 제22조제1항」에 따라 전체 근로자의 임금 평균액의 증감률 및 소비자물가변동률을 매년말 고시함 - 2011년 이후 임금평균액의 증감율 : 2011년 1.0317(3.17% 상승) → 2012년 1.0376(3.76% 상승) → 2013년 1.0470(4.70% 상승) → 2014년 1.0422(4.22% 상승) → 2015년 1.0297(2.97% 상승) → 2016년 1.0296(2.96% 상승)

*()는 전년대비 상승률

8) 국민연금 전체가입자의 평균소득월액 (2016년, 국민연금 통계연보 기준)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
평균소득월액	1,814,477	1,882,336	1,955,395	2,016,894	2,084,920	2,159,703

도 시행 전후 보험료지원수혜자와 보험료지원미수혜자 간 국민연금 기준 소득월액 상승률의 차이를 비교해보기 위해 적합한 모형을 도출한 후, 가설을 설정하고 이를 실증분석한다. 이를 위해 2011년부터 2016년까지 기간을 대상으로 하여 국민연금 사업장가입자 중 보험료지원수혜자 7,049명과 보험료지원미수혜자 207명의 자료를 국민연금공단 내부 DB를 활용하여 구축하였다.

이 자료에는 공통적으로 사업장가입자의 연령, 성별, 연도별 기준소득월액 및 부과보험료와 보험료지원여부, 사업장 관련 내용인 업종, 지역, 규모 등의 자료를 포함하고 있다.

다음으로, 두루누리 보험료지원을 받기 위해서는 사업장규모와 일정 월 평균소득 상한액 미만이라는 제한요건이 있는 만큼 두루누리 보험료지원 수혜자격을 유지하기 위한 문턱효과가 나타나는지 여부를 보험료지원수혜자를 대상으로 분석하고자 한다. 이를 위해 보험료지원수혜자를 기준 소득월액 구간별로 그룹을 나눈 후, 2011년과 2016년 시점에서의 국민연금 기준소득월액 평균액의 변화를 통해 살펴보고자 한다.

수집된 자료는 SAS 9.4 통계프로그램을 활용하여 자료 처리 및 분석을 실시할 예정이며, 본 연구의 구성은 다음과 같다.

2장에서는 사회보험료 지원의 배경과 개념을 해외의 사회보험지원 사례와 함께 차이점을 살펴보고, 사회보험료 지원제도의 효과성에 대해 국내 연구를 중심으로 살펴보고자 한다. 3장에서는 정책 효과를 분석하기 위한 연구모형 및 분석방법, 변수 등 연구방법을 설명한다. 4장에서는 이상의 연구설계를 바탕으로 도출된 두루누리 보험료지원제도의 효과에 대한 실증분석 결과를 제시하는데, 우선 기초통계를 중심으로 서술하고, 실증모형 결과를 분석함으로써 두루누리 보험료지원제도가 저소득근로자의 삶의 질 향상에 어떠한 영향을 미치는지를, 국민연금 저소득가입자의 기준소득월액에 미치는 효과를 통하여 검증한다. 마지막으로 5장에서는 연구결과를 요약하고 향후 두루누리 보험료지원제도의 효율적인 운영을 위한 개선방안 마련에 시사점을 제시한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 사회보험료 지원의 배경과 개요

1. 생산적 복지(productive welfare)

20세기 이후 복지패러다임은 경제와 복지라는 이분법적 사고에서 벗어나 상호 상승 작용을 전제로 하는 생산적 복지(productive welfare)라는 새로운 모습으로 나타나게 된다.

생산적 복지는 국가로부터 제공되는 복지 혜택이 인간개발을 통하여 능력을 향상시킴으로써 보다 높은 소득기회를 제공하고자 하는 근로연계적이고 생산기여적인 복지를 의미하는데, 이는 기본적인 기초생활보장을 통해 평등성을 실현하는 것을 바탕으로, 그 위에 근로연계복지의 도입과 제도의 효율화를 위해 효율성을 제공하는 광의의 의미이다. 또한 삶의 질에 대한 요구를 권리로 보장하고 이에 따르는 의무를 통해 공동체의 존립과 발전을 유지하는 이 시대의 사회적 합의라 할 수 있다.

생산적 복지의 실현을 위해서는 경제정책과 사회정책의 조화적 통합과 사회내 경제적 이익집단의 제도화된 협력, 사회적 인프라의 구축이 전제조건이 되는 바, 세계 각 나라의 프로그램은 각자가 처한 사회경제적·이데올로기적 지향성에 따라 상당한 차이를 보여왔다.

대표적인 예로 ① 1960년대 미국에서 처음 사용된 근로연계복지(workfare) ② 스웨덴의 적극적 노동시장정책(ALMP) ③ 1990년대 중반 이후 ‘제3의 길’ 표방으로 새로운 관심의 대상이 된 일하기 위한 복지(welfare to work)를 들 수 있다.

2. 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)

노동시장정책은 실업자의 생계보호 및 취업활동을 지원하기 위해 정부가 실시하는 각종 정책을 포괄적으로 일컫는다(김주섭 외, 2007). 이와 같은 노동정책은 정책목적이나 프로그램에 따라 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)과 소극적 노동시장정책(Passive Labor Market Policy, PLMP)으로 나뉜다(Martin and David, 2001).

적극적 노동시장정책은 실직자들의 직업기술과 기능을 높여서 노동시장과 일자리의 접근성을 향상시키고(Martin and David, 2001), 노동시장 이동(mobility), 적응(adjustment), 근로자 배치전환(redeployment)을 향상시킬 수 있도록 지원한다(OECD, 1994). 또한, 다양한 고용서비스를 제공하여 실직자들이 노동시장에 복귀하고, 참여자들의 시장소득을 높이는 것을 목적으로 하고 있다(Martin and David, 2001).

서구 선진국들은 1970년대 이후 만성적인 고실업과 장기실업이 증가하자 이를 극복하기 위한 방안으로 적극적 노동시장정책을 도입하기 시작했다. 특히 1980년대 유럽 대부분의 국가들이 높은 실업률에 발목이 잡힌 것에 반해 적극적 노동시장정책을 추진한 스웨덴은 낮은 실업률을 유지하면서, 적극적 노동시장정책이 관심을 끌기 시작했다(Calmfors, 1993: 25). 스웨덴은 완전고용과 평등실현을 일차적인 목표로 하여, 포괄적이고 응집력 있는 노동시장과 임금정책을 발달시켰다. 대표적인 Rehn Model은 조합주의적 의사결정방식에 바탕한 연대임금정책과 이로 인해 도태된 노동자를 흡수하는 적극적 노동시장 정책으로서, 평등과 효율의 동시달성과 생산성 향상과 실업률 감소에 기여하였다.

적극적 노동시장정책은 크게 다음과 같이 분류되는데, OECD는 직업훈련을 훈련기관에서 훈련을 받는 경우, 기업에서 훈련을 받는 경우, 회사와 훈련기관이 혼합된 경우와 도제제도에 대한 지원을 포함하는 개념으로 측정하고 있다((Bonoli, 2010; OECD, 2015).

반면, 재진입정책(re-entry facilitation)은 취업을 위한 정보서비스나 상담, 인센티브, 혹은 고용 및 취업의 유지에 대한 각종 보조금 지원을 포함하는 개념이다. 재진입정책의 정의와 범위는 연구자마다 다르게 설정

하고 있다는 특성이 있는데, Kluge(2010)는 재진입정책에 직장탐색 의무에 순응하지 않는 경우 제재(sanction)하는 정책을 포함하고 있으며, Bonoli(2010)는 직장탐색지원(job search assistance) 프로그램과 고용보조정책을 같은 정책 카테고리라 분류하지만, Blundell, Meghir, Dias, and Reenen(2004)는 두 정책을 구분하고 있다(장효진, 2017).

마지막으로 고용창출정책(direct job creation)은 실업자에게 단기적으로 공공 혹은 비영리 부문에서 일자리를 만들어 제공하는 정책이다. 고용창출정책이 재진입정책의 하나인 고용보조금 정책과 다른 점은 고용창출정책은 특히 공공 및 비영리 분야에서 단기 혹은 영구적으로 공공의 비용으로 근로를 할 수 있게 하는 정책을 말하고, 고용보조금정책은 기본적으로 민간 노동시장을 대상으로 노동수요자와 공급자간 정보를 제공해주고 매칭해주는 방식이라는 것이다.

☐서구 선진국들과 우리나라에서 채택된 사회보험료 감면 및 지원 정책은 이 중 ‘민간부문 인센티브 프로그램’으로 분류될 수 있다.

【표 2-1】 적극적 노동시장정책 목적과 프로그램

목 적	프 로 그 램
직업훈련정책	<ul style="list-style-type: none"> - institutional training - workplace training - integrated training - special support for apprenticeship
재진입정책	<ul style="list-style-type: none"> • PES and administration • Employment incentives - recruitment incentives - employment maintenance incentives - job rotation and job sharing • Start-up incentives
직접고용창출정책 (공공 또는 비영리)	<ul style="list-style-type: none"> - permanent - temporary

(자료 : Bonoli, 2010;OECD, 2015)

3. 사회보험료지원의 개요

가. 용어의 정리

저임금근로자에 대한 사회보험의 조치들을 보면, ‘지원’과 ‘감면’이 혼용되어 사용되고 있다.

‘지원’은 사회보험에 가입하기 어려운 조건에 있는 저임금근로자가 사회보험에 가입할 수 있도록 돕는다는 의미라면, ‘감면’은 ‘경감’과 ‘면제’의 합성어로 ‘경감’은 보험료 납부의 부담을 완화시켜 주는 것으로서, 대상자는 보험공동체의 구성원 자격을 유지함으로써 보험급여의 수급요건을 갖추게 되며, ‘면제’는 보험료 납부의무를 부과하지 않은 조치로서, 면제될 경우 보험의 원리상 보험공동체의 구성원이 되지 않는 반대급부를 감수해야 하며, 당연히 수급자격이 주어지지 않는다.

또한, ‘면제’의 대상을 사용자 또는 근로자로 할 것이냐에 따라서도 그 의미가 달라지게 되는데, 사용자의 사회보험료를 면제하는 경우에는 패널티 없이 부담으로부터 벗어나지만, 근로자의 경우에는 근로자에게 보험공동체의 구성원 자격을 주지 않는다는 것을 의미한다.

결국 사회보험에서 사용자에 대한 ‘면제’와 근로자 및 사용자에 대한 ‘경감’은 사회보험지원에 해당되지만, 근로자에 대한 ‘면제’는 사회보험 적용 배제임을 명확히 하고자 한다.

나. 사회보험료지원제도의 역할

□사회보험료지원제도는 다음과 같은 세 가지 역할이 있는 것으로 평가되고 있는데, 저숙련 노동력의 실업 해소 및 고용촉진을 위한 적극적 노동시장정책, 비공식노동(informal labor)을 공식노동(formal labor)으로 전환하려는 정책, 저숙련·저임금 근로자 및 소기업에 현금을 보조하는 복지정책이다.

1) 저숙련 노동력의 실업 해소 및 고용촉진

□일차적으로 사회보험료를 지원 또는 감면함으로써 기업이 단위 노동⁹⁾에 대해 지불하는 실질 비용을 낮추어 노동수요를 촉진함과 동시에 근로자가 실제 지불받는 임금을 지원금액만큼 높여줌으로써 노동공급을 증대시키고자 하는 보조금 정책이다.

정부의 사회보험료 지원정책은 일차적으로 고용을 늘리기 위한 정책수단이지만, 근로자의 실질 소득에 대한 영향의 방향은 이론적으로는 모호하다. 하지만, 지원금액이 높아질수록 근로자의 실질 소득은 최종적으로 증가할 것임을 예측할 수 있다.

한편, 사회보험료 지원정책이 실행되는 과정에서 사중손실(Deadweight loss), 낙인효과(Stigma effects), 대체효과(Substitution effects) 등 부정적인 영향이 노동시장에 발생할 수 있다.

가) 사중손실(Deadweight loss)

사중손실이란 보조금이 없어도 채용되었을 근로자에게 보조금을 지급하여 고용에는 영향을 미치지 못하고, 보조금만 낭비되는 것을 뜻한다(장신철, 2011;OECD, 2006).

따라서, 정책의 목표가 되는 특정 그룹의 근로자가 지원을 받고 사중손실이 발생하지 않도록 제도를 적절히 설계할 필요가 있는데, 이 때 사용자나 근로자가 높은 행정비용을 지불하지 않고 지원받을 수 있도록 제도 설계시 충분히 고려되어야 한다. 사중손실을 줄이기 위해 제도를 과도하고 복잡하게 설계하는 경우 오히려 당사자들의 제도 이용률이 저하될 가능성이 존재하기 때문이다.

두루누리 보험료지원제도의 경우에도 지원대상이 국민연금과 고용보험에 이미 가입되어 있는 저임금근로자도 해당되기 때문에, 신규 고용창출의 측면에서는 사중손실이 존재한다고 볼 수 있지만, 사중손실이라는 개념을 이 제도에 적용하는 것은 신중할 필요가 있다.

9) 노동 1단위를 고용할 때 기업이 지불하는 실질비용 = 임금+사회보험료 부담분(4.5%), 근로자가 지불받는 실제 소득 = 임금-사회보험료 부담분(4.5%)

나) 낙인효과(Stigma effects)

사회보험료 지원정책은 기본적으로 저소득·저숙련 근로자에 대한 지원 정책이기 때문에, 보험료지원을 받는다는 사실로부터 사용자들이 특정 근로자를 저숙련 노동력으로 낙인찍는 역효과를 발생시킬 수 있어, 제도의 이용률이 저조하게 되고, 지원받은 근로자에게 장기적으로 부정적인 영향이 있을 수 있다.

하지만, 두루누리 보험료지원제도에서는 근로자가 아닌 사용자가 직접 사회보험료 지원을 신청하는 형태이기 때문에 우리나라에서는 낙인효과는 크지 않을 것으로 생각된다.

다) 대체효과(Substitution effects)

지원정책이 특정 근로자 집단을 대상으로 하는 경우 지원대상에서 제외되는 집단에는 불이익이 발생할 수 있는데, 지원을 받아 유리한 조건에 놓인 근로자 집단이 지원을 받지 못하는 근로자 집단을 대체하게 되는 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

두루누리 보험료지원제도에서 사업장 규모(근로자 10인 미만)와 근로자의 월평균소득(2016년 기준 140만원)이 지원수혜요건을 결정하는 기준이 되는데, 사용자는 사업장 규모를 유지하기 위해 신규고용을 억제하려고 하거나, 만약 다른 조건이 동일할 때 사용자는 상한선보다 높은 월소득액인 기존 근로자보다 월소득액이 낮은 신규 근로자를 채용할 유인이 증가하게 되는 것이다.

2) 비공식노동을 공식노동으로 전환

비공식부문은 정부의 각종 규제나 법령, 사회보험료 및 세금 부담을 회피하기 위한 목적으로 존재한다. 따라서, 기업의 생산성 및 고용의 질이 상당히 낮고 결과적으로 경제의 구조가 양극화될 뿐만 아니라, 경제의 장기적인 성장동력을 약화시키기 때문에, 비공식부문이 갖는 부정적인 영향을 줄이기 위하여 비공식부문을 공식부문으로 전환시키려는 정책들이 선진국들에서 사용되어 왔다. 크게 비공식부문에서 일어나는 불법적

인 관행(세금 및 사회보험료 회피 등)을 법적으로 제재하는 방법과 공식 부문으로 전환 시 다양한 혜택을 제공하는 인센티브 방법으로 구분된다.

두루누리 보험료지원제도는 근로자가 공식부문에 편입되었을 때 부담해야 하는 사회보험료의 일부를 지원함으로써 다양한 목적으로 비공식부문에 머물러 있는 사업장 및 근로자들에게 공식부문으로 전환하는 인센티브를 제공하는 것으로, 노동시장의 비공식부문을 공식화하려는 노동시장 정책으로 이해할 수 있다.

3) 저숙련·저임금 근로자 및 소기업에 대한 현금보조

국민연금보험료를 지원한다는 것은 현재 납부하는 보험료의 일부를 지원하는 것이긴 하나, 이것은 국민연금 저소득가입자의 현재의 소득을 지원하는 것이 아니라 이후 은퇴나 실업으로부터 발생하는 미래 소득의 불확실성에 대한 직접적인 소득지원정책이라 할 수 있다. 또한, 사업장의 입장에서는 근로자 10인 미만 소규모 사업장이 납부해야 하는 사회보험료 부담금의 일부를 보조하기 때문에 영업비용 보조정책으로도 이해할 수 있다. 이로 인하여 10인 미만 소규모 사업체들의 상대적 비용 경쟁력이 상승하고, 10인 이상 소규모 사업체들을 구축하는 효과(displacement effects)가 발생할 수 있다는 비판이 있지만, 현재의 두루누리 지원제도 하에서는 보험료 지원의 규모가 작기 때문에 구축효과가 실제 나타날 가능성은 높지 않다.

4. 해외 사례

서구 선진국들에서는 실업난 해소와 고용증대를 위해 근로자 임금의 일부를 지원하는 정책들을 오래 전부터 사용해 왔다. 특히 저임금 노동력의 수요와 공급 진작, 저임금 근로자의 소득 향상에 목적을 두고 사회보험료 지원정책을 도입한 반면, 우리나라는 서구 선진국에 비해 소득세율 및 사회보험료율이 상대적으로 낮은 편에 속하기 때문에, 노동 공급이나 수요 측면보다는 사회보험 사각지대 해소를 목표로 사회보험 지원정책을

도입하여 그 도입 목적에는 다소 차이가 있다.

선진국의 사회보험료 지원 정책은 임금지원을 받는 당사자가 근로자인가, 사용자인가에 따라 두 가지 유형으로 분리해 볼 수 있다.

사용자에 대한 임금지원으로는 급여소득세와 각종 세금의 인하 정책, 사회보험료 감면·지원 정책이 사용되며, 프랑스, 독일 등 유럽의 많은 국가들에서 사용되고 있다. 근로자에 대한 임금지원으로는 미국의 근로소득 장려세제(EITC)나 영국의 근로가구 세금공제(WFTC)와 같이 세후소득이 노동공급에 유리하도록 근로자에 부과되는 세금구조를 조정하는 정책이다.(유홍준, 2012)

가. 프랑스

프랑스는 경기 불황기였던 1993년부터 저숙련·저임금 근로자의 고용 창출을 목적으로 사용자 부담분에 대한 사회보험료 경감을 실시하였다. 사용자들은 저숙련 근로자들의 노동 비용이 생산성에 비하여 과도하게 높다고 인식하였고, 이들의 고용을 촉진하기 위해서는 결국 노동 비용을 낮추는 방법 밖에 없었고, 그러기 위해서는 현실적으로 사용자의 사회보험료 부담을 덜어주는 것 말고는 대안이 없었다(이병희 외, 2012).

사용자의 사회보험료만을 경감대상으로 국한하고, 감면대상이 되는 사회보험료에는 법정연금보험료, 의료보험료 및 가족수당기여분이 포함되고, 2011년부터 산재보험료는 제외되었다. 저임금 기준은 법정최저임금(Smic)의 1.6배(시간당 14.4유로) 미만의 임금을 대상으로 한다. 경감규모는 연간 총임금액에 일정한 계수를 곱한 금액으로, 연간 총임금액은 초과근로에 대한 가산임금 및 단체협약의 적용에 따라 임금이 지급되는 대기시간은 제외되며, 일정한 가산율을 곱한 간주 근로시간제의 적용을 받는 근로자의 경우, 가산된 임금 부분은 25%의 한도 내에서 공제된다.

감면액은 각 근로자마다 연 단위로 계산되며, 최대감면액은 기업의 상시 사용 근로자 수에 따라 다르다. 20인 이상 기업에서는 근로자 1인당 연간 총임금액의 26%까지 감면이 가능하며, 20인 미만 기업에서는 근로자 1인당 연간 총임금액의 28.1%까지 감면이 가능하다.

【표 2-2】 프랑스의 사회보험료 경감 규모

사업장규모	감면액
근로자 20인 이상	$(0.26/0.6) \times (1.6 \times \text{연단위 Smic} / \text{연간 총임금액} - 1)$
근로자 20인 미만	$(0.281/0.6) \times (1.6 \times \text{연단위 Smic} / \text{연간 총임금액} - 1)$

또한, 2009년부터 감면제도와 연례임금교섭의무를 결합한 제도를 마련하여 사용자의 의무를 강화하였는데, 사용자가 교섭의무를 불이행한 연도에는 감면액의 10%를 삭감하고, 3년 연속으로 교섭의무를 이행하지 않은 경우에는 감면액의 100%를 삭감하도록 하였다.(이병희 외, 2012).

나. 독일

독일은 사회보험 당연가입 대상을 사회법전 4권(사회보험 총칙규정)에서 규정하고 있으며, 1977년에 당연가입대상에서 제외되는 저임금 고용(geringfügige Beschäftigung)을 명시하였다. 1999년 이후로는 저임금의 기준을 절대치로 규정하여, 1999년에는 325유로에서 2013년부터는 450유로로 상향조정하였다.

독일도 프랑스와 마찬가지로 사회보험료가 높을 뿐 아니라 2000년대 초반의 높은 실업률 문제, 그리고 이에 따른 사회보험 재정 악화 문제를 해결하기 위해 4차례에 걸쳐 하르츠 개혁을 실시하였는데, 그 목적은 노동시장 유연성 증대와 근로유인 강화를 통한 고용증가였으며, 이를 위해 2003년 실업급여나 공공부조에 의존하여 생활하는 장기실업자의 고용 유인을 목표로 일정 금액 이하의 임금 일자리에 한해 연금보험, 건강보험, 실업보험, 장기요양보험의 사회보험료를 면제하거나 감면해주는 미니잡과 미디잡이 도입되었다.

2013년 기준으로, 임금 수준에 따라 월소득 450유로 이하 혹은 3달이나 70일 이하 단기간 일자리는 초저임금 고용(minijob)으로 규정하고, 450.01유로~850유로까지는 저임금고용(midijob)으로 규정하여 사회보험 적용을 달리하고 있는데, 이 중 미디잡의 공식명칭은 진입구간 혹은 슬

라이딩 구간이라는 뜻의 ‘Gleitzone’으로서, 다음의 네 가지 목적을 갖고 도입되었다.

사회보험료를 낮추어 미니잡 바로 위 그룹의 저임금 고용을 유인하고, 근로빈곤을 포함하여 모든 형태의 고용에 사회보험을 적용하고자 하였으며, 일자리를 찾는 유인을 제공함으로써 실업자가 노동시장에 재진입할 수 있도록 하여, 이들을 사회보험에 포함시킴으로써 보험재정에 안정을 도모하고자 하는 것이 그것이다.

사회보험료 경감은 근로자에게만 적용되는데, 임금이 낮을수록 더 많은 보험료 경감이 이루어지도록 설계되었다.

미니잡은 사회보험 당연가입대상으로서 사회보험료는 4단계를 거쳐 산정되는데, 우선, 실제로 지급된 임금이 아니라 별도로 산출된 산정기준임금에 보험료율을 곱하여 사회보험료 총액을 산출한다. 다음으로, 사용자의 사회보험료는 실제로 지급된 임금에 사용자 부담금(보험료율의 1/2)을 곱하여 산출하고, 마지막으로 사회보험료 총액에서 사용자의 사회보험료를 뺀 금액을 근로자의 사회보험료로 산출하게 된다.

결과적으로 사용자는 일반적인 보험료를 납부하는 반면, 근로자는 할인된 기준을 적용받아 보험료를 경감받게 되는데, 임금이 낮을수록 근로자 부담분에 비해 사업주 부담분이 증가하고, 임금이 높아질수록 근로자 부담분이 증가하게 되는 구조이다.(최옥금, 2012)

다. 영국

영국의 사회보험제도는 1911년 국민보험법 제정 이후 1946년 개정을 통해 현행 제도로 변신하면서 단일보험인 국민보험으로 통합된 형태이다. 적용대상으로는 영국에 거주하는 자로서 16세 이상부터 노령연금 수급연령까지 일정 수준의 소득이 있는 자가 해당이 되며, 가입대상자는 개인별 국민보험번호가 부여된다. 납부의무는 노령연금 수급연령 미만이고, 소득활동을 하고 있으며, 소득이 일차 기준선 이상이면 발생한다.

국민보험료는 대상자의 경제적 지위에 따라 종별로 산정되고, 부과되는데, 먼저, 우리나라의 사업장가입자에 해당하는 1종의 경우에는 노령연금

수급연령 미만의 근로자로서 주간 근로소득이 소득기준선 이상인 경우 근로자와 사용자에게 부과된다. 연간 소득이 소자영인 적용제외선 이상인 자영업자의 경우에는 2종의 경우에는 고정적인 주별 또는 월별 부담액을 기준으로 고정 보험료를 부담하며, 다른 일부는 순이익의 일정 비율을 기준으로(4종) 계산된 보험료를 부담한다. 4종의 경우에는 급여혜택이 없다. 또한, 3종의 경우에는 소득활동을 하지 않거나 보험료를 더 납부하기를 원하는 사람들은 암의적으로 보험료를 낼 수도 있다. 납부한 국민보험료는 개인별 국민보험계좌에 예치·기록된다.(강성태 2012)

국민보험시스템에서 국민보험료 지원제도는 크게 세 가지이다. 먼저, 저임금근로자를 대상으로 하는 보험료 납부간주제도가 있다. 이는 1종 보험료 납부의무자인 근로자 중 일정한 저임금근로자에 대해 보험료 납부에서 재정적인 지원을 해주는 제도로서, 주간 소득이 소득하한선 이상 소득기준선 미만인 경우 국민보험료 납부의무를 면제해 주면서, 정부가 보험료에 상응하는 금액을 납부하면 해당 근로자의 보험료이력에 해당 근로자가 소득기준선에 해당하는 소득에 대한 보험료를 낸 것으로 기록되는 것이다. 두 번째로, 소득활동을 하지 않는 기간에도 보험료자격을 유지할 수 있게 함으로써 근로자의 급여 수급을 도와주며, 특히 수급 자격을 위한 보험료 이력이 약간 부족한 사람들에게 적용되는 국민보험 크레딧 제도가 있다. 하지만, 크레딧제도는 사회보장의 모든 문제에서 국민보험료를 납부한 것과 동일한 효과가 발생하지는 않는다.

마지막으로 혼인 여성(미망인 여성 포함)을 대상으로 하는 감액보험료 제도가 있다. 만약, 감액보험료를 선택한 여성이 근로자라면 감액요율의 1종 보험료를 납부할 수 있고, 자영업자라면 2종 보험료를 납부하지 않아도 된다. 감액보험료를 선택하게 되면 기여연동 급여는 수급자격이 없으며, 기초노령연금 역시 통상보다 낮은 액수의 연금을 수급하게 된다.(강성태, 2012)

저임금근로자에 대한 사회보험지원의 핵심은 납부간주제도로써, 보험료 종별 보험료율과 적용대상 현황은 아래 <표 2-3>과 같다.

【표 2-3】 영국의 국민보험료율과 납부간주제도

(2017~2018년 기준)

유형	기준선		요율
1종	근로자	£113미만(lower earnings limit)	국민보험 적용배제
		£113~£157(primary threshold)	0%(납부간주)
		£157.01~£866(upper earnings limit) (month : £680 ~£3.750)	12%
		£866초과(month : £3.750)	2%
	사용자	£157 이하	-
		£157 초과	13.8%
2종	£6,025 이상		£2.85/주
3종	별도 기준선 없음		£14.25주
4종	£8,164~£45,000		9%
	£45,000 초과		2%

자료: <https://www.gov.uk/national-insurance/national-insurance-classes> 정리

납부간주제도를 통해서 £113~ £157 사이의 주급을 받는 저임금근로자는 국민보험료를 납부하지 않고서도 급여의 수급자격을 유지하게 된다. 프랑스와는 달리 사회보험이 하나로 통합되어 있어 모든 사회보험에 납부간주제도가 적용되어, 급여수급자격을 인정받는 구조라 할 수 있다. 또한, 사회보험료 산정기준은 시간당 임금을 고려하지 않고, 주당 임금 총액, 즉 소득으로 단일화되어 있다.

라. 벨기에

벨기에의 사회보장체계는 직역에 따라 근로자, 자영업자, 공무원 사회보장으로 구별되며, OECD국가 중 소득세와 사회보험료를 합친 부담률이 가장 높은 나라¹⁰⁾로 유럽연합 국가들 중에서 저소득층의 조세부담이 가장 높기 때문에 1999년부터 근로세 부담을 낮추기 위한 조치를 시행하여 왔다.(한국고용노동관계학회 2013)

벨기에에서는 저임금근로자 및 사용자의 사회보험료 부담을 완화시키기

10) 벨기에의 사회보험료 부담(2017년 기준)

위해 고용보너스(Bonus a l'Emploi, Werkbonus)제도를 운영하고 있는데, 일정한 임금 이하를 받는 민간부문 근로자와 사용자를 대상으로 하며, 공공부문은 적용대상에서 제외되지만, 다만, 단기계약으로 단순근로를 하는 공공부문의 근로자는 적용대상이며, 자영업자의 경우에는 소득세감면제가 적용된다. 월 기준임금을 산정한 후, 기본경감액을 산정하고, 마지막으로 개인별 사회보험료 경감액을 확정짓는 단계로 이루어진다.

월 기준임금은 실제 일한 날을 고려하여 전일제로 일했을 때의 기준으로 환산한 월 임금을 산정하며, 기본경감액은 매년 설정되는 기본 산출표를 적용하여 산출한다. 이때 기본 산출표는 월기준임금을 구간으로 나누고, 근로자를 사무직과 생산직으로 나누어 적용한다. 2016년 6월 1일부터 적용되고 있는 기본산출표는 <표 2-4>과 같다.

【표 2-4】 벨기에의 근로자 사회보험료 기본경감액 산정 기준
(2016년 6월 이후)

월기준임금(S)	사회보험료 기본경감액(R)	
	사무직	생산직
$S \leq 1577.89\text{€}$	193.79€	209.29€
$1577.89\text{€} < S \leq 2461.27\text{€}$	$193.79\text{€} - (0.2194 \times [S - 1577.89\text{€}])$	$209.29\text{€} - (0.2369 \times [S - 1577.89\text{€}])$
$2461.27\text{€} < S$	0	0

자료 : National Social Security Office of Belgium(2017) 편집 정리

구분	근로자	사용자	합계
계	13.07	17.77	30.84
연금	7.50	8.86	16.36
건강보험	3.55	3.80	7.35
건강보험(보상금)	1.15	2.35	3.50
실업보험	0.87	1.46	2.33
산업질병	-	1.00	1.00
산업재해	-	0.30	0.30

자료 : <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/de/latest/instructions/socialsecuritycontributions/contributions.html>

마지막으로, 임금의 종류와 근무일을 고려하여 개인별 사회보험료 경감액을 확정하는데, 모든 임금의 종류는 경감대상이 되며, 소정 근로일수를 모두 채워 근로한 경우에는 기본경감액이 적용된다. 비적용임금을 제외하고, 소정 근로일수 중 일한 날의 비율을 고려하여 기본경감액에서 일정한 비율을 차감하여 개인별 경감액을 확정하게 된다.

개인별 경감액은 연단위로 상한선이 있는데, 경감액 상한선은 2000년에 929.6€에서부터 상향조정되어, 2016년 7월부터는 개인별 경감액 총액이 2325.48€를 초과할 수 없다.(National Social Security Office of Belgium, 2017)

고용보너스제도에서는 저임금과 초저임금을 구별하지 않고, 일정한 임금 이하의 임금소득을 올리는 근로자와 사용자를 대상으로 사회보험의 구성원 자격을 유지시킴으로써, 초저임금집단을 사회보험 지원정책의 적용대상에서 제외하는 나라들(독일 등)과 구별되며, 사회보험 사각지대를 없애는 간접적인 효과도 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한, 프랑스의 근로장려금과 유사하게, 근로시간에 비례해서 사회보험료 감면액을 증가시키고, 풀타임일 때 가장 높은 액수를 감면해줌에 따라 단시간 근로의 유인을 제거하기는 하지만, 지원액이 가구 상황에 따라 좌우되며, 근로시간에 따라 비례하여 축소되지 않기 때문에, 여전히 파트타임 할증의 요소가 남아있다고 할 수 있다.

마. 쟁점별 비교

앞서 해외사례와 우리나라의 두루누리 보험료지원제도 간 도입 목적 및 지원대상 등 주요 쟁점에 대해 비교, 정리하면 다음과 같다.

1) 목적

주요 선진국에서 사회보험 지원의 목적은 근로유인 제고, 노동수요 촉진이라는 노동시장 정책 차원과 빈곤방지라는 사회정책 차원에서 이루어졌다고 할 수 있다. OECD는 “in-work credits”를 근로빈곤을 완화하고

저임금근로자의 근로 유인을 증진하려는 두 가지 목적“을 가지고 고안된 프로그램으로 정의(OECD, 2011)하였으며, “in-work benefits”은 “실업자 또는 비경제활동 인구가 일자리를 찾을 유인을 높이고, 저소득가구의 소득을 높이기 위한 급여”로 정의된다.(McNight et al, 2016)

하지만, 실제 각 나라마다 지원정책의 목표는 약간씩 차이가 있는데, 프랑스의 경우는 저임금근로자에 대한 기업의 수요를 촉진하기 위하여 도입하였으며, 독일과 영국은 저임금일자리에 대한 근로유인이 주된 목적이었다.(이병희 외, 2012).

2) 지원대상

사회보험료 지원정책의 대상도 근로자와 사용자로 나뉘는데, 근로자로 지원대상을 한정한 국가(독일 등), 사용자만 지원하는 국가(프랑스 등), 사용자와 근로자 모두를 지원하는 국가(영국, 벨기에, 스페인 등)가 있다.(이병희, 2012). 사회보험료를 감면하는 경우에도 설계 자체를 사회보험료를 납부하지 않아도 되도록 하거나(묵시적), 법·제도적으로 사회보험료 감면을 규정하는 경우(명시적)으로 나누기도 한다.

【표 2-5】 사회보험료 감면정책의 유형

	피용자 감면	사용자 감면
묵시적 정책	(오스트레일리아), 오스트리아, 캐나다, 네덜란드, 영국, 노르웨이, 아일랜드	캐나다, 아일랜드, 네덜란드
명시적 정책	벨기에, 독일, 스페인	벨기에, 프랑스, 스페인, (네덜란드)

(자료: 옥우석, 2010)

3) 지원기준 및 지원방식

지원대상을 판단하는 기준을 임금 수준만으로 판단하는지, 다른 기준을 함께 고려하는지에 따라 구별 가능한데, 독일, 영국, 벨기에 등 대다수

선진국들은 임금 총액 수준만으로 지원대상을 판단하고 있다. 우리나라와 같이 임금수준과 사업장 규모를 동시에 고려하는 경우는 프랑스를 들 수 있다.

지원방식은 소극적 면제형인 감면 방식과 적극적 지원형으로 정부가 대납 방식을 택한 국가로 나눌 수 있다.(이병희, 2012)

4) 사회보험료 지원 대상의 다양화

벨기에의 경우에는 특정 부문과 목표집단에 대해 사회보험료 지원정책을 폭넓게 시행하고 있는데, 2017년 기준, 연방차원에서 신규 창업, 노동시간 단축 등에 사회보험료 경감정책을 시행하고 있다. 신규창업 사용자에게는 일정 분기동안 근로자 최대 6인에 대한 사회보험료를 경감하며, 근로시간을 37시간 이하로 줄인 경우 8분기 동안, 36시간 이하로 줄인 경우에는 12분기 동안, 35시간 이하로 줄인 경우 16분기 동안, 주당 4일제를 도입한 경우에는 4분기 간 근로자 및 사용자의 사회보험료를 경감한다. 지역차원에서도 고령자, 장기실업자, 청년고용, 보육, 예술가 등에 대한 사회보험료 경감 정책을 시행하고 있다. 스페인도 마찬가지로 청년 실업자, 장기실업자, 장애인 고용에 대하여 사회보험료 지원정책이 시행되고 있으며, 스웨덴의 경우에는 2016년 5월까지 26세 이하 청년 근로자의 사회보험료를 경감해 주었으나, 6월부터는 제도를 폐지하였다. (OECD, 2017)

5) 최저임금제도와와의 관계

대부분의 나라에서는 최저임금제도와 사회보험료 지원제도 간 일정한 규칙을 발견하기는 어렵다고 할 수 있다. 프랑스의 경우에는 법정 최저임금의 1.6배 미만의 임금을 사회보험료 지원사업의 대상으로 함으로써, 사회보험료 지원대상을 최저임금과 연동하고 있으며, 독일, 영국 등은 최저임금제도를 운영하고는 있으나, 사회보험료 지원대상 선정기준은 총액 임금을 기준으로 삼고 있다.

사회보험료 지원과 최저임금과의 연계와 관련하여는 각 나라들에서 범

정 최저임금제도의 존재여부, 최저임금의 수준, 저임금근로자의 분포, 사회보험 지원사업의 목적, 대상자 규모, 재정부담 등 여러 제반 요인들을 고려하고 있는 것으로 보인다.

제 2 절 두루누리 보험료지원제도의 개요 및 현황

1. 두루누리 보험료지원제도의 개요

두루누리 보험료지원제도는 박근혜 전 대통령이 2012년 대선 후보 시절 빈곤층과 비정규직 등 사회적 약자 보호를 위해 공약한 정책으로, 당시 "아직도 비정규직의 60%가 사회안전망 사각지대에 놓여 있다"며 "앞으로 월 130만원 미만 비정규직에 대해서는 국가가 국민연금이나 고용보험에 대해 100% 지원해나갈 것"이라며, 정책의 단계적 확대를 약속했다.

사회보험 사각지대 해소와 소득지원 및 고용촉진을 위해 저임금 근로계층에 대한 사회보험료 지원방안이 2011년부터 학계와 정계를 중심으로 모색되었는데, 2011년 3월, 고용노동부는 「취약계층 고용안전망 강화방안 연구」를 통해 사회보험 사각지대의 현황과 원인, 해소방안, 해외 사례 등에 대한 연구용역을 실시하였다.

2011년 8월, 김성식 의원 등이 4대 사회보험료와 장기요양보험료를 지원하는 법률개정안을 발의(30인 미만, 최저임금 130% 이하, 주 36시간 이상, 보험료 10~50% 지원, 재정추계 : 연간 10,108억원)하였고, 정부는 제2차 서민대책점검회의(8.26)에서 사회보험 가입확대 방안을 설계하고 사회보험료 지원을 추진하기 위해 '사회보험 가입확대 추진기획단'을 운영하게 되었다. 2011년 9월, 이미경 의원이 4대 사회보험료와 장기요양보험료를 지원하는 특별법 개정안을 발의(30인 미만, 최저임금 130% 이하, 보험료 50% 범위 내에서 지원, 재정추계: 연간 18,814억원)하였으며, 2011년 9월, 정부는 총리실 산하 '사회보험 가입확대 추진기획단' 설치

및 소규모 사업장 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원을 발표하였다. 2012년 10월, 이주영 의원 등은 소규모 사업장 저임금근로자에 대한 고용·국민연금보험료 지원을 위해 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 및 국민연금법 개정안을 발의(고용·국민보험료의 1/3 지원, 5인 미만, 최저임금 120% 이하, 소요 예산 670억원)하였고, 2011년 12월, 정부는 기획단 운영을 통해 사회보험료 지원의 세부 계획과 가입확대방안을 마련하고, 제4차 서민생활대책점검회의를 통해 사회보험 가입 확대 추진계획을 관계부처 합동으로 발표하였는데, 예산심의 과정에서 사회보험 사각지대 해소의 필요성이 크게 제기되어 사업규모가 확대(5인 → 10인 미만)되었고, 사업의 전국적 실시 시점 또한 앞당겨지게 되었으며, 지원수준도 보험료의 1/3 지원에서 1/2, 1/3 차등지원으로 확대되었다.

【표 2-6】 두루누리 보험료지원제도의 변천

시 기	사업장규모	월평균보수	지원비율 ¹¹⁾¹²⁾		
2012년 2~6월	근로자 10인 미만	35~105만원	보험료의 각 1/2		
2012년 7~12월		105~125만원 미만	보험료의 각 1/3		
2013년 1~3월		~110만원 미만	보험료의 각 1/2		
		110~130만원 미만	보험료의 각 1/3		
2013년 4~12월		130만원 미만	보험료의 각 1/2		
2014년 1~12월		135만원 미만	“		
2015년 1~12월		140만원 미만	“		
2016년 1~12월		140만원 미만	신규 가입자	보험료의 각 3/5	
			기존 가입자	보험료의 각 2/5	
2017년 1~12월		140만원 미만	신규 가입자	보험료의 각 3/5	
	기존 가입자		보험료의 각 2/5		

2018년 1~12월	근로자 5인 미만	190만원 미만	신규 가입자	보험료의 90%
			기존 가입자	보험료의 각 2/5
	근로자 5인 이상~10인 미만		신규 가입자	보험료의 80%
			기존 가입자	보험료의 각 2/5

(자료 : 국민연금공단 홈페이지 www.nps.or.kr 재구성)

1) 사업장 규모

사용자(법인인 경우에는 대표이사를 말한다)를 제외한 근로자 수(국민연금 사업장가입자)가 10인 미만인 사업장은 지원대상이 된다.¹³⁾

2) 월평균보수

□월평균보수는 보건복지부장관이 사용자와 근로자가 각각 부담하는 연금 보험료의 5분의 3의 범위에서 근로자의 소득수준 및 가입이력 등을 고려하여 고용노동부장관과 협의하여 고시한다.¹⁴⁾

2012년에는 지원 상한액인 월평균보수가 125만원이며, 이 당시에는 최저임금의 120% 수준(약 124만원)을 고려해 책정되었고, 2013년부터 130

11) 2016년부터 도입된 가입자별 차등지원은 2017년까지는 신규가입자는 보험료의 60%, 기존가입자는 보험료의 40%로 지원이 이루어졌으며, 2018년부터는 신규가입자는 80%, 기존가입자는 20%로 차등지원비율이 확대 시행되었다.(보건복지부 고시 2017-238, 2017.12.26.)

12) ①신규가입자 : 국민연금(고용보험)에 처음으로 가입한 사람 또는 피보험기간이 3년 이상 단절된 근로자로서 국민연금(고용보험) 지원을 받은 이력이 없는 자

②기존가입자 : 신규가입자를 제외한 나머지 가입자를 가리킴

13) 부록 “국민연금법 제100조의3, 같은 법 시행령 제73조의2” 참조

14) 부록 “국민연금법 제100조의 3, 같은 법 시행령 제73조의2” 참조, 보건복지부 고시 2016-119호(2016.1.29.)

만원(4% 인상)으로 상향 조정되었다. 한편, 105만원을 기준으로 그 미만의 경우 보험료의 50%를 지원하고, 이상의 경우 33%(1/3)를 지원하던 차등 지원이 2013년 4월부터 폐지되고, 전 소득구간에 대해 일괄 50%를 지원하는 방식으로 변경되었다. 2014년에는 135만원, 2015년에는 140만원으로 상향조정되었고, 2016년과 2017년은 140만원으로 동결된 상태이었으나, 2018년에는 190만원으로 상한액이 대폭 조정되었다.

하지만, 이 요건을 충족한다 할지라도 고액 자산근로자의 경우에는 연금보험료 지원대상에서 제외되도록 하였는데, 2018년 1월부터는 「지방세법」 제105조에 따른 전년도 재산세 과세표준액이 6억원 이상, 「소득세법」 제4조제1항제1호 라목에 따른 전년도 근로소득이 연 2,508만원 이상, 또는 전년도 근로소득을 제외한 종합소득이 2,280만원 이상인 자가 해당이 된다.

3) 지원비율

□2013년 3월까지의 보험료의 1/2, 1/3 차등지원되었으나, 2013년 4월부터는 보험료의 1/2지원으로 정률지원방식으로 변경되었으며, 2016년부터는 기존 가입자는 보험료의 40%, 신규 가입자는 보험료의 60%로 차등 지원방식으로 변경¹⁵⁾되었다. 2018년에는 근로자 5인 미만 사업장의 신규 가입자의 경우에는 최대 90% 까지, 5인 이상 10인 미만 사업장의 경우에는 최대 80%까지 지원비율이 대폭 확대되었다.

4) 지원절차 및 지원방식¹⁶⁾

□연금보험료의 지원을 받기 위해서는 사용자가 공단에 연금보험료지원을 신청하여야 하며, 공단은 사용자가 연금보험료를 국민연금법 제89조에 따른 납부기한 내에 납부하였는지를 매월 확인한 후 해당 월의 현금보험료를 지원한다. 이 때 지원방식은 보험료를 감액 고지하는 방식인데, 사용자와 근로자에게 직접 지원하는 방식으로 지원절차를 변경할 필요가

15) 부록 “국민연금법 시행령 제73조의3제1항” 참조

16) 부록 “국민연금법 시행령 제73조의3, 같은 법 시행규칙 제44조의2” 참조

있다. 무엇보다 소규모사업장의 경우에는 사용자와 근로자간 보험료지원금 정산이 이루어지지 않는다는 점이 가장 큰 문제로 제기되고 있기 때문이며, 사회보험료는 100% 납부하고 해당되는 사업주와 근로자에게 직접 지원하는 방식의 경우, 정부의 사회보험료 지원이 보다 명확히 인식될 수 있다는 장점이 있다. 하지만, 현금지원 방식으로 전환될 경우 추가적인 행정부담이 발생될 수 있기 때문에, 이 또한 쉽지 않은 현실이다.

5) 지원금의 환수¹⁷⁾

거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원금을 받거나, 지원금이 잘못 지급된 경우에는 사용자와 근로자가 받은 지원금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. 공단은 지원금의 환수사유가 발생한 경우 사용자에게 해당 사실을 서면으로 통지한 후 환수할 금액을 고지·징수하여야 한다.

부정수급을 최소화 하기 위하여 공단은 근로자 취득, 상실 신고 등을 누락하여 보험료지원을 허위로 받은 사업장에 대한 실태조사를 강화하는 한편, 신고센터 등 온오프라인 다양한 채널을 운영하고 있다.

2. 사업 현황

<표 2-7>을 보면, 2016년 말 기준 국민연금 보험료지원사업장은 104만 개소, 보험료지원근로자는 357만 명으로, 보험료지원근로자의 경우 2012년 약 91만 명에서 2016년 약 157만 명으로 73%의 증가율을 보이고 있다. 보험료지원금액도 총 1조 8,985억 원이 누적지원된 것으로 나타났다.

해마다 보험료지원사업장과 지원근로자수는 꾸준히 증가하고 있으나, 2016. 12월 당월분 기준¹⁸⁾ 지원근로자 수는 전년 말 대비 1만 3천명이 감소(△1.39%)한 것으로 나타났는데, 이는 2016년도 지원 상한액인 월평

17) 부록 “국민연금법 제100조의4, 같은 법 시행령 제73조의4” 참조

18) 부록 “국민연금법 시행령 제73조의3” 참조

2016.11월분의 연금보험료를 납기내 납부(2016.12.10.)하였는지를 확인한 후 2016.12월에 보험료가 지원되는 방식임

균보수가 140만원으로 동결됨에 따라 자연적인 임금 증가 대상자가 지원 대상에서 제외되었고, 사업장규모와 월평균보수만을 지원기준으로 적용 하던 것을 지원대상자 중 고액자산가의 경우는 지원대상에서 제외하도록 법령이 개정¹⁹⁾됨에 따른 현상으로 보여진다.

【표 2-7】 연도별 보험료지원 현황

(2016.12월말 기준, 단위 : 개소, 명, 억원)

구 분	당 월 분			순 계		
	사업장수	근로자수	지원금	사업장수	근로자수	지원금
총 계	-	-	-	1,037,385	3,574,328	18,985
2016.11월	484,725	904,619	381	669,588	1,573,952	4,062
2015.12월	484,566	917,345	442	665,296	1,607,319	5,068
2014.12월	439,675	837,658	391	605,142	1,493,716	4,496
2013.12월	406,563	783,639	351	548,221	1,378,558	3,866
2012.12월	333,315	671,461	261	398,850	913,950	1,493

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

【표 2-8】 가입자별 보험료지원 현황

(2016.12월 기준, 단위 : 명, 백만원, %)

구 분	전 체		신규 가입자			기존 가입자		
	지원자 수	지원금액	지원자 수	비율	지원금액	지원자 수	비율	지원금액
2016년	1,573,952	406,175	564,583	35.9	111,069	1,009,369	64.1	295,106
2015년	1,607,319	506,811	644,652	40.1	138,838	962,667	59.9	367,973
2014년	1,493,716	449,601	575,572	38.5	120,715	918,144	61.5	328,886
2013년	1,378,558	386,613	572,156	41.5	113,200	806,402	58.5	273,413
2012년	913,950	149,335	210,778	23.1	25,769	703,172	76.9	123,567

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

19) 부록 “국민연금법 제100조의 3제1항제2호” 참조

2016년부터 지원대상자가 신규가입자인 경우에는 보험료의 60%, 기존 가입자인 경우 보험료의 40%로 사용자와 근로자가 받는 혜택과 부담이 다소 달라지게 되었는데, 기존가입자일 경우 사용자는 이미 부담하고 있던 사회보험료를 경감 받는 혜택만을 누리고 추가적인 비용을 부담하지는 않는 반면, 신규가입자일 경우 사용자는 사회보험료 경감의 혜택을 누리기는 하지만, 나머지 사용자 부담분 사회보험료는 새로운 비용으로 부담하여야 하고, 또한 건강보험의 경우는 지원대상에서 제외되기 때문에, 구조적으로 신규가입자 유인효과가 낮은 문제가 여기에서 발생함을 알 수 있다.

<표 2-8>에서도 확인할 수 있듯이 지원대상자 중 신규가입자보다 기존가입자의 비중이 상대적으로 높음에 따라 두루누리 보험료지원제도에 대한 지속적인 비판이 제기되고 있으며, 「2016년도 고용노동부 소관 예산안 검토보고서」(국회환경노동위원회 전문위원, 2015)에서는 “2015년 정부지원금의 70%에 가까운 3,690억 원이 기존가입자의 보험료 지원을 위하여 사용되고 있어 재정낭비만을 초래하고 있다”고 지적한 바 있다.

【표 2-9】 연도별 10인 미만 사업장가입자 현황

(2016.12월말 기준, 단위 : 개소, 명)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016.12월
10인미만 사업장	864,343	929,441	1,017,452	1,105,452	1,199,409	1,341,228	1,458,936
10인미만 가입자	2,837,855	2,995,726	3,195,665	3,386,619	3,583,160	3,913,092	4,148,224
증감	150,704	157,871	199,939	190,954	196,541	329,932	235,132

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

두루누리 지원제도 시행 이전에는 10인 미만 사업장가입자는 연간 16만 명 정도 증가하였으나, 2012년 7월 제도시행 이후 2014년에는 연간 20만 명 증가, 2015년에는 33만명으로 대폭 증가하였음을 <표 2-9>를 통해 확인할 수 있다.

【표 2-10】 보험료지원대상자 소득분포 현황

(2016.12월 당월분 기준, 단위 : 명, %)

구 분	계	100만원 미만	100만원 이상 120만원미만	120만원 이상 140만원미만	140만원 이상
지원대상자	904,619	254,409 (28.1)	261,047 (28.9)	389,163 (43.0)	-
사업장가입자	13,224,730	952,137 (7.2)	717,425 (5.4)	1,295,607 (9.8)	10,259,561 (77.6)

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

<표 2-10>에서 국민연금 사업장가입자 중 77.6%의 소득이 140만원 이상 구간에 분포되어 있는 데에 반해, 보험료지원대상자의 경우에는 43%가 120만원~140만원 미만 소득 구간에 분포되어 있음을 확인할 수 있는데, 이는 보험료지원수혜자격을 유지하기 위해서 보험료지원 상한액 근처 구간으로 소득을 신고하고 있는 문턱효과가 발생하고 있지 않음을 유추해 볼 수 있다.

【표 2-11】 보험료지원대상자 성별 현황

(2016.12월말 기준, 단위 : 명, %)

구 분	계	남 성	여 성
두루누리 지원자	904,619	324,655 (35.9)	579,964 (64.1)
사업장가입자	13,224,730	7,825,446 (59.2)	5,399,284 (40.8)

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

보험료지원대상자의 성별 현황을 나타내고 있는 <표 2-11>에서는 남성 32만명(35.9%), 여성 58만명(64.1%)이 지원받고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이를 통해 두루누리 보험료지원제도가 저소득 여성근로자의 노후소득보장 강화에 기여하고 있는 것을 확인할 수 있다.

【표 2-12】 보험료지원대상자 연령별 현황

(2016.12월말 기준, 단위 : 명, %)

구 분	계	20대	30대	40대	50대
두루누리 지원자	904,619	155,143 (17.2)	217,868 (24.1)	310,476 (34.3)	221,132 (24.4)
사업장가입자	13,224,730	2,434,321 (18.4)	3,794,822 (28.7)	3,988,761 (30.2)	3,006,826 (22.7)

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

또한, 연령별 현황을 나타내고 있는 <표 2-12>에서는 18세 이상 60세 미만의 전체 가입자 중 40대의 비중이 가장 높고, 30~40대가 지원자의 58.4%를 차지하고 있는 것으로 나타나 연금수급을 위한 국민연금 가입 기간 충족에도 기여하고 있는 것을 확인할 수 있다.

제 3 절 선행연구 검토

그동안의 두루누리 보험료지원제도와 관련된 연구들을 검토해보면 대부분 고용에 미치는 영향에 대한 연구에 집중되어 있다(이병희, 장지연, 김혜원, 이시균, 심규범, 강병구, 2014 ; 유경준, 강창희, 최바울, 2016 ; 김도형, 2016 ; 김준, 2016). 이들 연구들은 주로 DID 방식을 이용함으로써 보험료지원여부에 따라 고용효과에 미치는 효과성을 분석하는 데에 초점을 맞추고 있다.

두루누리 보험료지원제도에 대한 효과성 평가는 노동시장정책과 복지정책의 양 측면 모두에서 이루어져야 한다. 하지만, 그간 대부분의 선행연구들은 수혜자의 축적된 데이터의 부족 등을 이유로 투입 예산 대비 사회보험 사각지대 신규가입률 저조에 따른 제도 폐지 또는 기존가입자에 대한 지원을 줄이자는 고용 창출 시점에서의 개선방안 등을 주로 다루고

있으며, 그마저도 고용보험에 한정하여 연구가 이루어지고 있는 실정이다. 또한, 2013년까지의 제도 개편에 대한 연구성과만이 누적되어, 이후의 월보수 상향조정과 2016년의 신규와 기존가입자 차등 지원 등 이후 제도의 변화에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다.

유경준 외(2013, 2016)는 국민연금과 고용보험의 행정 DB, 그리고 통계청 자료를 각각 활용하여 사업의 성과를 평가하였는데, 국민연금과 고용보험의 행정 DB를 사용하여 종속변수로서 고용보험과 국민연금 가입자 수의 월별 변화분, 신규 가입자 수를 사용하여 이중차분법(DID)를 통해 효과성을 분석하였다.

시범사업에 대한 평가 시 지역을 기준으로 처치집단(보험료지원을 받는 시범사업 지역에 속한 사업장) 및 통제집단(보험료지원을 받지 않는 후보 지역에 속한 사업장)을 설정하였으며, 본사업 평가를 위해 사업장 규모를 기준으로 10인 미만 사업장을 처치집단, 10~29인 사업장을 통제집단으로 설정하여 분석하였다.

10~29인 사업장의 경우 규모가 크기 때문에 10인 미만 사업장에 비해 사회보험 가입에 순응하는 성향이 높아서 통제집단으로는 적합하지 않아 보이지만, 시범사업과 본사업 모두 가입자 수와 신규 가입자 수를 모두 늘리는 유의미한 결과를 나타냈다.

반면, 통계청 자료(경찰 부가조사, 경찰 본조사, 지역고용조사)를 활용하여 사회보험 가입률, 고용률, 월평균 임금의 측면에서의 효과성 분석에서는 세 가지 변수 모두에 대해 유의미한 영향을 미치지 못하고 있다는 상반된 연구 결과가 나타났다. 연구자도 언급하였듯이 자료상의 한계가 영향을 미쳤다고 볼 수 있는데, 우선 경찰 응답자의 주거 주소지와 두루누리 사업장 주소지 간 불일치, 응답된 사업체 규모와 두루누리 사업체 규모 간의 불일치, 표본의 작은 관측치 등으로 추정치의 회석 bias가 존재할 가능성이 있기 때문이다.

그리고, 국민연금과 고용보험 DB 모두 고용과 관련된 정보가 충분하지 않기 때문에, 고용 규모의 분석에서는 월별 고용 규모의 변화를 추적할 수 있는 “경제활동인구조사”자료를 사용하였는데, 이 자료로 구성된 표

본의 경우에는 개인의 주거 주소지로 표본이 구성되어 두루누리 지원사업 표본의 사업장 주소와 경찰자료의 주거지 주소가 일치하지 않는 문제가 존재하는 점이 한계라 할 수 있다.

하지만, 해당 연구는 두루누리 보험료지원제도가 건강보험의 가입까지 미치는 영향과 통계청 자료를 활용하여 지원수혜자들의 임금에 미치는 영향까지 살펴보았다는 점에서 타 연구와 차별성을 갖는다 할 수 있다.

김도형(2016)은 추정된 두루누리 사회보험의 가입자 수 증대효과가 추가고용이 아닌 기고용되어 있으나 사회보험에 미가입되었던 근로자의 가입자로의 전환을 통해 달성되었을 가능성이 높아 두루누리 사업의 고용 증대효과는 확인할 수 없다고 주장하였는데, 이는 고용보험에 한정된 수치이고, 국민연금의 경우에는 근로자의 정규직 여부를 관리하는 항목이 없기 때문에 연구결과를 일반화하기 어려움이 있다.

이병희 외(2015)는 경찰자료를 사용하여 두루누리 보험료지원제도의 잠재적 효과를 평가하였는데, 고용보험을 중심으로 수혜 요건을 충족하는 대상자를 식별하여 신규로 가입한 집단과 미가입 집단으로 나누어 일정 기간 이후에 사회보험 가입 확률이 어떻게 변화하였는지를 비교분석하였다. 처치집단으로는 10인 미만 사업장근로자로 법적으로 고용보험 적용 대상이면서 임금 수준이 각년도 상한액 미만인 자, 비교집단은 10인~29인 사업장근로자로 법적으로 고용보험 적용대상이면서 임금 수준이 각년도 상한액 미만인 자로 하였는데, 두루누리 사업 시행 이전의 처치 및 비교집단 구성시에는 두루누리 지원 임금 상한액을 소비자물가지수로 디플레이트한 다음 해당액 미만인 자로 하였다. 이는 상한액이 물가 상승으로 인해 과거에는 좀 더 높은 임금이었음을 감안한 것이며, 비교 대상 기간은 시행 이전인 2011.8월~2012.3월과 시행 이후인 2013.8월~2014.3월간 고용보험 가입 여부를 비교하였다.

인적특성과 일자리 특성을 추가로 통제한 후 선형 확률 모델을 이용한 이중차분법을 추정하였는데, 경찰 근로형태별 부가조사-경찰인구조사-경찰 근로형태별 부가조사 패널자료를 구축한 후, 2012년 3월과 2012년 8월의 고용보험 가입 경험을 파악하고, 2012년 8월부터 2013년 8월까지

1년간의 노동이동 여부, 2013년 8월 기준으로 1년 후의 일자리 및 고용보험 가입 정보를 획득하는 식으로 개인별로 결합한 패널자료를 구축하는 것이다.

1년 후 재취업 일자리의 고용보험 가입 여부를 종속변수로 하고, 통제변수로는 성별, 연령, 학력 등의 인구학적 특성과 산업·직업·고용형태 등의 재취업한 일자리 특성을 사용하였고, 고용보험 가입 경험 변수로는 미가입 경험을 기준 더미로 하여 계속 가입 경험 더미와 신규 가입 경험 더미를 사용하였다.

연구 결과 고용보험 신규 가입 경험은 고용보험 재가입 확률을 유의하게 높이는 것으로 나타남에 따라, 두루누리 보험료지원정책이 신규 가입률을 높일수록 사회보험 사각지대 해소 효과가 커질 수 있다는 결론을 내렸는데, 이 연구 역시 두루누리 보험료지원수혜자를 직접적으로 평가하지 못하고 간접적으로 평가한 점이 한계로 보인다.

최옥금 외(2014)는 프랑스, 독일, 일본, 대만 등 해외사례 검토를 통하여 향후 두루누리 보험료지원제도의 운영방안을 국민연금을 중심으로 검토하였고, 나아가 국민연금 지역가입자에 대한 사회보험료 지원 방안까지 제시하였으나, 수혜자를 대상으로 한 구체적인 자료 분석이 없이, 질적 연구만 이루어졌다는 점에서 연구의 한계를 가진다 할 수 있다.

한상운 외(2013)는 두루누리 보험료지원사업이 저소득근로자에게 미치는 영향에 대해 알아보기 위해 연구대상을 실제 소규모사업장을 경영하는 사업주 52명과 근로자 161명을 대상으로 개별 설문조사를 실시하였다. 두루누리 보험료지원수혜자들의 인지도를 측정하기 위하여 독립변수를 인구통계적 특성, 사회보험가입유형, 두루누리 보험료지원제도에 관한 내용으로 구성하였고, 저임금근로자의 만족도를 종속변수로 하여 다중회귀분석을 시행하였다. 그 결과, 두루누리 보험료지원사업이 실제 영세사업장에 보험료 경감 효과가 있는 것으로 나타났으며, 근로자에게 유익한 항목에서는 대부분 유의한 것으로 평가되었다. 하지만, 사회보험 미가입자의 경우는 지원 혜택에 대한 인식 부재로 평가 분석에 어려움이 있는 점이 한계로 지적되었으며, 사회보험 사각지대 해소를 위해서 사용자의

고용확대에 따른 지원과 근로자의 장기근속에 대한 근로장려세제 혜택을 병행하는 한편, 사회적 합의를 통하여 건강보험까지 지원이 확대되어야 실효성 있는 사회보험 가입확대 효과가 있을 것이라 제안하였는데, 실제 연구결과와 시사점이 서로 동떨어진 측면이 있다.

기존의 선행 연구와는 달리 실수혜자를 대상으로 실시한 설문 연구이긴 하나, 종속변수가 제도에 대한 만족도이다 보니 근로자에게 유익한 항목에서 유의한 방향으로 연구결과가 도출된 점, 실제 사용자와 근로자간 지원금의 정산이 제대로 이루어졌는지, 매년 자연스럽게 인상되는 급여 정산시 문제가 발생하지 않았는지, 이론적으로 금전적 인센티브 제공에 따라 근로자가 수령하는 임금액을 단기적으로 상승시키는 효과가 있는데, 과연 그 효과가 구체적으로 얼마인지 등 직접적인 체감 효과에 대한 추가 연구가 필요할 것으로 보인다.

김준(2016)의 연구 역시 이중차분법을 활용하여 정책 효과를 분석하였는데, 처치집단으로는 법적으로 고용보험 적용 대상자, 10인 미만 사업장 소속, 월평균 임금이 두루누리 지원 상한액 미만이라는 3가지 요건을 모두 만족하는 근로자, 통제집단으로는 법적으로 고용보험 적용 대상자, 10인 미만 사업장 소속, 월평균 임금이 두루누리 지원 상한액보다 1~10만원 높은 근로자를 설정하였다.

유일하게 연구자 중 2013년 이후의 기간까지 연구대상으로 하여 2011년 8월, 2013년 8월, 2015년 8월의 세가지 시점을 비교하였는데, 제도도입 이전인 2011년 8월과 제도도입 이후인 2013년 8월을 비교하면 처치집단이 오히려 비교집단보다 -0.1%p 가입률이 낮은 것으로 나타나, 통계적으로 유의하지 않는 결과가 나타났다. 반면, 2011년 8월과 2015년 8월을 비교하였을 때는 5%p 처치집단의 가입률을 높이는 효과가 나타나, 통계적으로 유의한 결과가 나타났다. 이는, 사업 시행 초기보다는 어느 정도 사업이 진행된 이후 나타나는 결과라고 추정할 수 있다.

김도형(2016)의 연구에서는 시범사업 실시지역과 시범사업 비실시지역을 2013년 6월까지 비교하는 방식으로 연구하였는데, 이와 같은 구성은 유경준외(2016)과 동일한 방식이다. 하지만, 10인 미만 사업장만을 분석

대상으로 설정하여 선행연구와의 차별성을 두었다.

종속변수로 국민연금 가입자수($\log(1+\text{num contributor})$)를 이용하여, 시범사업 및 통제지역 10인 미만 사업장 중 분석기간 동안 신규 또는 폐업된 사업장은 가입자수를 0으로 간주하여 균형패널분석을 실시하였다. 그 결과, 시범사업은 월보수 125만원 미만 가입자수를 사업시행 전년 동월대비 약 1.32% 증가하는 효과를 거둔 것으로 나타났다.

제 3 장 연구의 설계와 분석방법

제 1 절 연구모형 및 가설 설정

1. 연구모형

본 연구에서는 앞에서 고찰한 이론적 배경 및 선행연구를 바탕으로 두루누리 보험료지원제도가 보험료지원수혜자의 소득에 미치는 영향을 알아보려고 한다.

이론적으로 사회보험료지원은 지원수혜자의 가처분 소득을 늘리고 인건비를 줄이는 효과가 있기 때문에, 지원미수혜자에 반해 임금소득의 증가가 클 것이라고 추론할 수 있다. 하지만, 보험료지원수혜자격을 유지하기 위해서는 일정 소득상한액 미만이라는 요건을 충족해야 하기 때문에 지원수혜자의 경우에도 일정 소득구간에서는 타 소득구간에 비하여 소득증가가 둔화되는 문턱 효과가 발생할 수 있을 것이라고 추론할 수 있다.

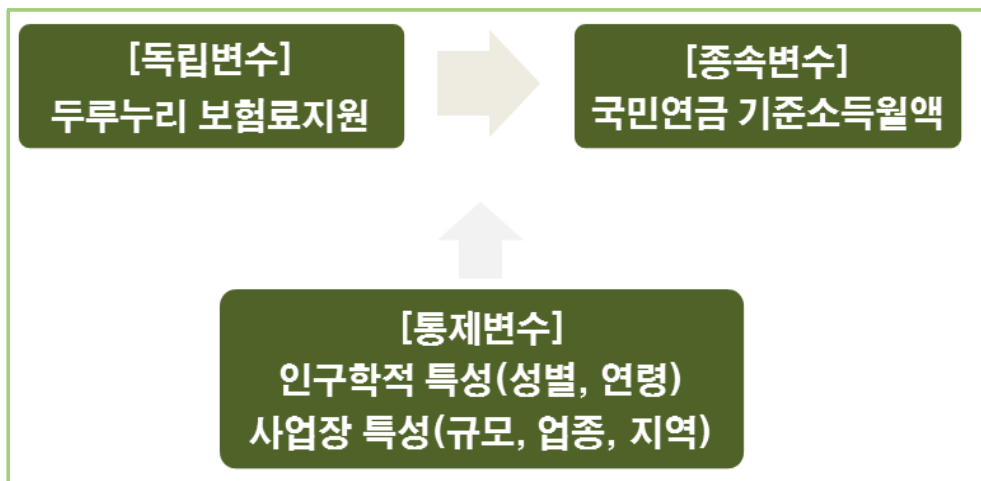
저소득근로자의 소득증가는 두루누리 보험료지원제도 뿐만 아니라 사회경제적인 다양한 다른 요인에 의해서도 영향을 받을 수 있기 때문에, 다른 요인에 의한 증가효과와 두루누리 보험료지원제도에 따른 증가효과를

구분할 필요가 있다. 이를 위하여, 유사한 특성을 가진 보험료지원수혜자와 보험료지원미수혜자 집단을 나누어 각 집단간 정책시행 전후의 소득 상승률의 차이를 비교분석하여 순수하게 지원제도에 따른 효과성을 분석하는 연구가 필요하다. 이 때, 지원수혜자는 국민연금에 가입된 사업장가입자로 한정하고, 소득의 측정기준은 국민연금 기준소득월액으로 하였다.

대부분의 선행연구에서 두루누리 보험료지원제도의 효과성을 신규가입자수를 통하여 측정하고 있고, 통제변수로는 인구학적 변수와 기업규모 변수 등이 활용되고 있다. 본 연구에서도 통제변수는 선행연구에서 통제변수로 활용한 주요 변수들을 활용하고자 한다. 각 변수들에 대한 정의는 변수의 정의 부분에서 후술하고자 한다.

이상의 내용을 종합하면 본 연구모형에서는 보험료지원여부와 연도를 더미변수로 하고, 두루누리 보험료지원더미와 연도더미의 상호작용을 독립변수로, 소득을 측정하기 위해 국민연금 기준소득월액을 종속변수로, 그간의 선행연구와 마찬가지로 인구학적 특성(성별, 연령)과 사업장 특성(사업장 규모, 업종, 지역)을 통제변수로 추가하여 [그림 3-1]과 같은 연구모형을 확정하였다.

【그림 3-1】 연구모형



본 연구의 분석에 사용된 자료는 국민연금에 가입된 사업장 중 근로자 10인 미만 사업장과 그 사업장에 종사하는 사업장가입자의 내부 DB이다. 해당 자료는 본 연구에서 논의하고자 하는 두루누리 보험료지원이 저소득가입자의 국민연금 기준소득월액에 미치는 영향과 관련하여 연령, 성별 등 인구통계학적 자료와 보험료지원사업장 명칭, 업종, 사업장주소 등 사업장 관련 자료, 개인별 사업장 가입 이력 및 연도별 기준소득월액, 월별 부과 보험료, 보험료 납부 이력, 두루누리 보험료지원제도를 통해 각 가입자가 지급받은 수혜정보 등 개인별 상세자료를 포함하고 있다.

현실적으로 전체 10인 미만 사업장가입자의 자료를 활용할 수 없는 점을 감안하여, 본 연구에서는 전국 지역 중 32개²⁰⁾의 기초자치단체에 한정하여 10인 미만 사업장의 가입자를 표본으로 구축하였다. 선행연구(유경준 외, 2016)는 시범사업지역과 시범사업탈락지역으로 지역구분을 통해 신규가입자 고용 추이를 연구하였으나, 시범사업지역으로 검토된 32개 기초자치단체지역은 본 연구의 결과에 대한 신뢰성을 높일 수 있다는 판단에서 32개 지역 전체를 대상으로 선정하였다.

분석의 시간적 범위는 2011년부터 2016년까지로 설정하였다. 두루누리 보험료지원사업은 2012년 2월 시범사업이 시행되면서, 2012년 3월에 첫 지원이 이루어졌다. 즉, 2012년 두루누리 보험료지원 결정 시 월평균보수는 정책 시행 이전 시기인 2011년도 소득 자료에 근거하여 2012년 6월부터 2013년 6월까지 적용되는 기준소득월액을 기준으로 하여 이루어진 것이다. 따라서 정책 도입 이전 시점과 이후 시점 간의 정책 효과를 분석하기 위해 전술한 바와 같은 시간적 범위를 설정하였다.

20) ① 시범사업 실시 : 서울 동대문구, 부산 부산진구, 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 대전 서구, 울산 남구, 안양시, 원주시, 청주시, 천안시, 전주 시 목포시, 안동시, 창원시, 제주도

② 시범사업 미실시 : 서울시 광진구, 부산시 사상구, 대구시 북구, 인천시 남구, 광주시 북구, 대전시 중구, 울산시 울주군, 의정부시, 강릉시, 충주시, 보령시, 익산시, 여주시, 포항시, 양산시, 서귀포시

(유경준 외, 2012)

2. 가설 설정

두루누리 보험료지원제도가 국민연금 저소득가입자의 기준소득월액에 미치는 영향을 검증하고, 보험료지원수혜자의 특정 소득구간에서 문턱효과가 존재하는지 여부를 검증하기 위하여 아래와 같이 ‘가설 1’, ‘가설 2’를 수립하였다.

가설 1 : 두루누리 보험료지원제도는 국민연금저소득가입자의 기준소득월액에 양(+의 효과를) 미친다.

아래 <표 3-1>과 <표 3-2>를 보면, 지원수혜자 및 지원미수혜자집단 모두 10인 미만 사업장가입자라는 공통된 특성을 갖고 있으나, 두루누리 지원수혜자의 경우에는 2012년에는 전체 수혜자의 71.2%, 2016년에는 33.3%가 기준소득월액 105만원 미만의 소득 분포를 높게 보이고 있는 반면, 지원미수혜자의 경우에는 가입자의 50% 이상이 기준소득월액 140만원 이상의 소득 분포를 보이고 있어, 기본적으로 두루누리 보험료지원 수혜자집단의 소득수준이 상대적으로 낮음을 확인할 수 있다. 이는 일반적으로 영세사업장 근로자의 대부분이 저숙련, 저소득근로자라는 현상을 대변하는 수치라 할 수 있다.

【표 3-1】 두루누리지원수혜자의 기준소득월액 구간별 비중

(단위 : %)

구 분	105만원 미만	110만원 미만	125만원 미만	130만원 미만	135만원 미만	140만원 미만	140만원 이상
2012.12	71.2	6.0	22.8	-	-	-	-
2013.12	62.1	7.3	25.8	4.8	-	-	-
3014.12	46.8	11.7	29.2	5.0	7.3	-	-
2015.12	37.1	9.5	32.2	6.1	9.1	5.9	-
2016.12	33.3	5.0	26.8	13.2	12.7	8.9	-

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

【표 3-2】 두루누리지원미수혜자의 기준소득월액 구간별 비중

(단위 : %)

구 분	105만원 미만	110만원 미만	125만원 미만	130만원 미만	135만원 미만	140만원 미만	140만원 이상
2012.12	28.0	2.3	9.8	1.9	2.5	2.1	53.4
2013.12	24.7	2.8	10.9	2.2	2.6	2.0	54.9
3014.12	19.4	4.1	11.9	2.2	3.5	1.9	57.1
2015.12	16.8	3.2	12.5	2.4	4.0	2.7	58.5
2016.12	14.0	1.7	9.2	4.4	4.9	3.5	62.2

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

또한, 지원미수혜자의 경우에는 연도별 모두 140만원 이상 그룹이 50% 이상을 차지하고 있고, 2016년은 전체의 62.2%가 140만원 이상의 소득분포를 보이고 있는 반면, 지원수혜자집단에서는 2012년 대비 2016년에는 105만원 미만자는 전체의 33%로 그 비중이 빠르게 감소하고 있는 한편, 보험료지원상한액 수준으로 125만원 이상의 소득분포가 34.8%에 달하는 것으로 미루어보아, 지원미수혜자에 반해 기준소득월액 증가율이 클 것이라는 추론을 뒷받침할 수 있는 현상이라고 판단하고 ‘가설 1’을 설정하였다.

가설 2 : 보험료지원자격을 유지하기 위해서 일정 기준소득월액 구간에서는 문턱효과가 발생할 것이다.

<표 3-3>에서 105만원 미만자가 2013년에 약 20만명 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 최초 제도 시행 시 기준소득월액 105만원을 기준으로 그 미만자는 보험료의 1/2, 그 이상자는 보험료의 1/3을 지원하면서, 오히려 105만원 미만자의 보험료지원금액이 높아짐에 따라 일어난 현상이다. 2013년 4월부터 차등지원이 폐지가 되면서, 2014년에는 110만원 이상 125만원 미만 구간 지원수혜자가 대폭 증가한 것을 볼 수 있다. 이후부

터는 보험료지원상한액이 상향됨에 따라 해당 구간으로 지원수혜자가 이동하는 모습을 보임과 동시에, 110만원 이상 130만원 미만 소득 구간에 분포되어 있음을 확인할 수 있는데, 보험료지원수혜자격을 유지하기 위해서 보험료지원 상한액 근처 구간의 지원수혜자들은 소득증가율이 상대적으로 둔화될 것이다 라고 추론하고 ‘가설 2’를 설정하였다.

【표 3-3】 두루누리지원수혜자의 기준소득월액 구간별 인원

(단위:명)

구분	105만원 미만	110만원 미만	125만원 미만	130만원 미만	135만원 미만	140만원 미만
2012.12	650,732	54,837	208,381	-	-	-
2013.12	856,085	100,635	355,668	66,171	-	-
3014.12	699,059	174,765	436,165	74,686	109,041	-
2015.12	596,315	152,695	517,557	98,046	146,266	94,832
2016.12	524,126	78,698	421,819	207,762	199,892	140,082

(자료 : 국민연금공단 내부자료)

첫 번째 가설에 대한 연구를 위하여 지역을 32개 기초자치단체로 한정하여 실험집단(보험료지원수혜자집단)과 비교집단(보험료지원미수혜자집단)을 무작위표본추출한다. 이때 양집단의 동질성을 확보하기 위하여 국민연금에 가입된 10인 미만 사업장을 우선 추출한 후, 해당 사업장에 연속하여 근무한 국민연금 사업장가입자를 추출한다. 보험료지원을 받기 위해서는 반드시 사용자의 지원신청²¹⁾이 있어야 하는 바, 요건을 충족하였음에도 사용자가 지원신청을 하지 않아 보험료지원을 받지 않는 사업장이 존재하여 집단간 비교 분석이 가능할 수 있었다. 소득은 두루누리 보험료지원요건 중 월평균보수와 동일한 개념인 ‘국민연금 기준소득월액’을 활용하며, 2012년 기준소득월액이 125만원 미만인 자 중 2016년까지 동일한 사업장에 근무하고 있는 자를 각 집단의 패널자료로 구성한다.

21) 부록 “국민연금법 시행령 제72조” 참조

3. 변수의 조작적 정의

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 보험료지원수혜자의 소득이다. 소득을 분석하기 위하여 국민연금 기준소득월액을 활용하였다. 대부분의 선행연구에서는 정책 시행 전후 국민연금사업장가입자의 변화분과 월별 신규가입자수, 지역별 고용률을 주로 종속변수로 선정한 점과 차별성을 두었고, 김준(2016)의 연구에서 정책 시행 전인 2011년과 정책 시행 이후 2013년과 2015년의 시점에서 제도의 효과성을 분석한 것에 착안하여, 본 연구에서는 2011년을 기준으로 정책 시행 이후 2년 경과시점인 2014년과 4년 경과시점인 2016년 시점에서 각 집단간 기준소득월액 상향률의 차이를 비교분석하였다. 이 때 편차의 영향을 최소화하기 위하여 종속변수인 기준소득월액 상향률 값에 로그변환을 취하였다(고길곤, 2017).

구체적으로 살펴보면, 본 연구의 분석자료인 국민연금공단 내부 DB에서 가입자 기준이 아닌 32개 기초자치단체지역에 주소를 두고 있는 국민연금 사업장 중 보험료지원사업장과 10인 미만 사업장임에도 보험료지원을 받지 않고 있는 사업장을 우선 추출한다. 이때 기간은 2011년에서 2016년까지, 국민연금 ‘가입’ 상태인 사업장을 대상으로 한다. 각 사업장에서 해당 기간 ‘가입’ 상태(납부예외 및 상실자 제외)이고, 2012년 7월 결정된 기준소득월액이 125만원 미만인 보험료지원 수혜자와 보험료지원 미수혜자를 무작위 표본 추출하여 패널자료를 구성한다. 국민연금은 전년도 소득을 당해연도 7월부터 익년도 6월까지 적용하여 기준소득월액을 결정하고, 그에 따라 연금보험료를 부과하기 때문에, 2011년 대비 각 연도별 소득증가율의 차이를 비교하기 위해서 기준 시점은 각 연도별 12월의 기준소득월액을 대상으로 하고, 정책 시행 전후 다중회귀분석을 실시하였다.

한편, 지원수혜자 내의 일부 소득 구간에서는 보험료지원 수혜자격을 유지하기 위해 소득증가율이 둔화될 것이라는 가설을 검증하기 위해 보

혐료지원수혜집단을 대상으로 종속변수로 각 연도별 기준소득월액 평균액의 변화를 활용하여 추가로 분석하였다.

2) 통제변수

선행연구 검토를 통해 공통적으로 사용한 변수인 인구학적 특성(성별, 연령)과 사업장 특성(업종, 규모, 지역) 등을 본 연구에서도 동일하게 통제변수로 사용하였다.

각 통제변수는 더미변수로 활용하며, 우선 인구학적 특성인 성별은 남성(1), 여성(0)로 구분하고, 연령은 20대(1), 30대(2), 40대(3), 50대(4)로 구분하였다. 사업장 특성 중 사업장 규모는 5인 미만(1), 5인 이상 10인 미만(0)으로 구분하고, 업종은 제10차 한국표준산업분류코드를 기준으로 대분류코드 '10~33'을 '제조업(1)', 그 외 대분류코드를 '비제조업(0)'으로 구분하였다. 마지막으로, 지역은 서울, 경기, 인천은 '수도권(1)', 그 외 지역은 '비수도권(0)'으로 구분하여 활용하였다.

3) 독립변수

두루누리 보험료지원제도가 국민연금 저소득가입자의 기준소득월액에 양(+)의 효과를 미친다는 가설 1을 검증하고자, 두루누리 보험료지원여부(더미변수)와 연도(더미변수), 그리고 두루누리 보험료지원제도의 순효과를 나타내는 지원더미와 연도더미간의 교차항을 설정하여 DID분석을 실시하고자 한다. 독립변수는 범주형변수이기 때문에 종속변수처럼 로그변환을 취하지 아니한다.

또한, 보험료지원수혜자 내에서도 각자의 기준소득월액에 따라 두루누리 보험료지원제도가 국민연금 저소득가입자의 소득상향에 미치는 효과가 다를 것이라는 가설 2를 검증하고자, 기준소득월액별 세그룹으로 나누어 각 그룹의 2011년 대비 2016년의 기준소득월액 변화를 살펴보고자 한다.

이상의 분석변수를 정리하면 다음 <표 3-4>과 같다.

【표 3-4】 변수의 정의와 측정

구분		변수	변수 정의 및 측정
독립변수		보험료지원여부	지원(1), 미지원(0)
		연도더미	T(지원시점 : 0), T+1(평가시점 : 1)
		상호작용효과더미	지원여부와 연도더미의 교차항
		보험료지원수혜자의 소득구간	국민연금 기준소득월액 구간 0 = 100만원 미만 1 = 100만원 이상 110만원 미만 2 = 110만원 이상 140만원 미만
종속변수		국민연금 기준소득월액	2011년 대비 기준소득월액의 증가율 (*자연로그변환하여 사용)
			기준소득월액 평균액
통제 변수	인구학적 특성	성별	남성=1, 여성=0
		연령	18세 이상 60세 미만 20대(1), 30대(2), 40대(3), 50대(4)
	사업장 특성	규모	5인 미만(1), 5인 이상 10인 미만(0)
		업종	제조업(1), 비제조업(0)
		지역	수도권(1), 비수도권(0)

제 2 절 조사설계

1. 표본의 선정

본 연구에서는 2012년 최초 시행된 두루누리 보험료지원제도의 대상이 꾸준히 확대되어 온 것에 착안하여 이중차분법을 통해 두루누리 보험료 지원정책이 실제 정책수혜자인 국민연금저소득가입자의 기준소득월액에 미치는 효과를 분석함과 동시에 보험료지원수혜자 내에서도 일부 기준소득월액 구간에서는 상승이 둔화되는 효과가 발생하는지를 분석하였다.

이를 위해 실험집단은 정책 시행 이후 적용대상이 된 사람들이 되며, 비교집단은 정책 시행 이전부터 이후까지 계속 적용대상이 아닌 사람들이 된다. 정책 시행 이전인 2011년 국민연금 기준소득월액을 기준으로 2014년과 2016년의 각 시점에서의 2011년 대비 기준소득월액 상향률의 차이를 살펴보았다. 또한, 기준소득월액 구간별로 그룹을 나눈 후 지원제도의 효과가 각 그룹의 소득상향에 어떠한 영향을 미치는지도 분석하였다. 분석 자료는 국민연금공단의 내부 데이터 중 국민연금 가입 사업장과 사업장가입자의 2011년부터 2016년까지의 자료를 사용하였다.

2012년 최초 사업 시행 당시 시범지역 16개 기초자치단체와 시범지역에서 탈락된 16개 기초자치단체에서, 해당 기간 동안 국민연금 사업장에 근무하는 사업장가입자를 대상으로 표본을 추출하였으며, 최초 보험료지원수혜자는 9,700명의 자료를 확보, 보험료지원미수혜자는 1,113명의 자료를 확보하여, 결측치, 가입과 탈퇴 등 이력이 반복되는 자, 해당기간 중 1번이라도 보험료를 미납한 자 등을 제외하는 데이터 작업을 거쳐 최종 보험료지원수혜자 7,049명, 보험료지원미수혜자 207명의 자료를 활용하였다.

2. 분석방법

수집한 데이터는 SAS 9.4 통계프로그램을 활용하여 자료 처리 및 분석을 실시하였으며, 분석절차는 다음과 같다.

첫째, 측정된 각 집단의 인구통계학적 특성 등 일반적 특성을 분석하기 위하여 기술통계 분석을 실시하였다.

둘째, 두루누리 보험료지원제도가 국민연금 저소득가입자의 기준소득월액에 긍정적인 영향을 미친다는 가설 1을 검증하고자, 두루누리 보험료 지원여부(더미변수)와 연도(더미변수), 그리고 순효과를 나타내는 지원더미와 연도더미간의 교차항을 독립변수로, 종속변수는 각 집단의 2011년 소득 대비 기준소득월액 상향률 값에 로그변환을 취한 값으로 설정하고, 마지막으로 인구학적 특성과 사업장 특성을 통제변수로 포함한 DID분석

을 실시하였다.

또한, 지원수혜자 내의 일부 소득 구간에서는 보험료지원 수혜자격을 유지하기 위해 소득증가율이 둔화되는 문턱효과가 발생할 것이라는 가설 2를 검증하고자, 지원수혜자집단을 세 그룹으로 나누고, 종속변수는 각 그룹의 기준소득월액 평균액으로 설정하고, 인구학적 특성과 사업장 특성을 통제변수로 하여 각 그룹의 정책 시행 전후의 기준소득월액 평균액의 변화를 살펴보았다.

1) 이중차분법(DID)

이중차분법(DID)이란 정책의 효과를 추정하는 방법으로, 정책의 적용을 받는 실험집단과 적용을 받지 않는 비교집단을 구성하여 일종의 준실험(quasi-experiment) 상태를 구성하는 것이다. 즉, 정책의 수혜를 ‘처리(treatment)’로 취하고, 정책 도입 이전 시기($t=0$)에서 정책 도입 이후 시기($t=1$)로 이동시 발생하는 실험집단과 비교집단의 성과변수의 차이를 산출하는 것으로, 이중차분법을 통해 정책 효과를 타당하게 보여주기 위해서는 실험집단과 비교집단의 구분이 외생적으로 이루어져야 한다. 하지만, 현실에서는 어느 정도의 내생성은 존재할 수 밖에 없다. 그런데, 이중차분법에서는 일차차분을 통해 내생성(실험집단과 비교집단의 정책 결과에 미치는 영향의 상이함)을 배제하며, 정책결과에 영향을 미치는 다른 요인들을 회귀분석에서 통제변수로 포함시킴으로써 추가로 통제할 수 있다.

본 연구의 이중차분법의 기본 모형은 다음과 같다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 treat_i + \beta_2 T + \beta_3 (treat \times T) + \beta_4 control + \epsilon_i$$

Y_i 는 국민연금 저소득가입자의 기준소득월액 상승률로 2011년 대비 기준소득월액의 상승률을 산출하고, 로그를 취하여 사용한다. $treat$ 는 보험료지원여부(지원=1, 미지원=0), T 는 시점을 나타내는 연도더미(정책 시행 전=0, 정책 시행 후=1), $treat \times T$ 는 지원여부 더미와 연도더미의 교차

항을 의미하며, 이 회귀방정식의 계수가 가지는 의미는 아래 표 <3-5>와 같다.

【표 3-5】 이중차분법의 개요

구 분	지원미수혜자	지원수혜자	차 분
지원 이전	β_0	$\beta_0 + \beta_1$	β_1
지원 이후	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_1 + \beta_3$
차 분	β_2	$\beta_2 + \beta_3$	β_3

<표 3-5>에서 상수항인 β_0 는 두루누리 보험료지원제도 시행 이전 시점인 2011년에서 미수혜자집단의 기준소득월액 상승율을 의미하며, β_1 은 지원수혜자집단과 미수혜자집단간의 2011년 시점에서의 기준소득월액 상승율의 차이를 의미한다. β_2 는 미수혜자집단에 있어 지원시점 대비 평가시점에서 나타나는 기준소득월액 상승율의 차이를 의미하며, β_3 는 두루누리 보험료지원제도의 순효과를 나타내는 계수로, 지원시점과 평가시점에서 지원수혜자집단과 미수혜자집단의 기준소득월액 상승율의 차이를 다시 차분한 것으로써, 본 연구의 관심계수이다.

만약 β_3 값이 (+)의 부호를 나타내고, 통계적으로도 유의한 값을 가진다면, 이는 두루누리 보험료지원제도가 국민연금 저소득가입자의 소득에 양(+)의 정책효과를 미치는 것으로 해석할 수 있다.

제 4 장 실증분석

제 1 절 표본의 일반적 특성

1. 기초통계분석

본 연구의 분석에 사용된 자료는 국민연금에 가입된 사업장 중 근로자 10인 미만 사업장과 그 사업장에 종사하는 사업장가입자의 내부 DB이다. 해당 자료는 본 연구에서 논의하고자 하는 두루누리 보험료지원이 저소득가입자의 국민연금 기준소득월액에 미치는 영향과 관련하여 연령, 성별 등 인구통계학적 자료와 보험료지원사업장 명칭, 업종, 사업장주소 등 사업장 관련 자료, 개인별 사업장 가입 이력 및 연도별 기준소득월액, 월별 부과 보험료, 보험료 납부 이력, 두루누리 보험료지원제도를 통해 각 가입자가 지급받은 수혜정보 등 개인별 상세자료를 포함하고 있다.

현실적으로 전체 10인 미만 사업장가입자의 자료를 활용할 수 없는 점을 감안하여, 본 연구에서는 제도 시행 시 시범지역으로 선정 및 검토하였던 32개의 기초자치단체를 대상으로 10인 미만 사업장의 가입자를 표본으로 구축하였다. 종속변수 분석을 위한 국민연금 기준소득월액은 지원제도 시행 연도를 기준으로 정책 시행 이전과 이후의 정보를 활용하여야 함에 따라 2011년부터 2016년까지 6개연도 자료를 입수하였다.

그 결과 보험료지원수혜자는 9,700명의 자료를 확보, 보험료지원미수혜자는 1,113명의 자료를 확보하여, 결측치, 가입과 탈퇴 등 이력이 반복되는 자, 해당 기간 중 1번이라도 보험료를 미납한 자 제외 등 데이터 작업을 거쳐 최종 보험료지원수혜자 7,049명, 보험료지원미수혜자 207명의 패널 자료를 확보하였다. 2011년 대비 소득증가율의 차이를 비교분석하는 것이 목적이기 때문에 양 집단 모두 해당 기간 동안 사업장이 존속하고, 그 사업장에서 6개년도 연속하여 근무한 자를 대상으로 하였다.

【표 4-1】 최종 데이터 현황

(단위 : 명)

구 분	합계	지원수혜자집단	지원미수혜자집단
2011	7,256	7,049	207
2012	7,256	7,049	207
2013	7,256	7,049	207
2014	7,256	7,049	207
2015	7,256	7,049	207
2016	7,256	7,049	207
합계 ^{주)}	43,536	42,294	1,242

주) 독립변수 및 종속변수에 대한 결측치가 없는 최종 숫자로 실제 분석이 이루어진 데이터 수

<표 4-2>의 지원수혜자집단의 주요 특징을 살펴보면, 2016년 12월 31일 기준으로 산정한 평균 연령은 45.72세이며, 평균 기준소득월액은 976,690원이었다. 2장의 두루누리 지원자 현황과 유사한 수치를 보이고 있다. 업종의 경우 제조업이 952개소, 비제조업이 6,097개소으로 비제조업의 비중이 86.5%로 두루누리 보험료지원사업장의 대부분을 차지하고 있고, 사업장 지역은 수도권이 1,097개소, 비수도권이 5,952개소를 차지하여 비수도권 비중이 84.4%를 차지하였다. 2011년 대비 소득증가율은 평균 9.47%, 최솟값과 최댓값의 편차가 심해 로그변환을 취하였고, 그 결과 2011년 대비 소득증가율의 평균값은 1.75%, 편차는 1.16으로 안정된 결과를 나타내고 있다.

【표 4-2】 보험료지원수혜자집단 기초통계량

(단위 : 건)

구 분	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
연 령(세)	42,294	45.72	7.80	24	59
기준소득월액(원)	42,294	976,690	189,030	230,000	1,399,000
2011년대비소득 증가율(%)	42,294	9.47	18.16	-74.12	494.35
로그 2011년대비 소득증가율(%)	42,294	1.75	1.16	-2.55	6.20

구 분		합계	비제조업	제조업
합계		7,049	6,097	952
비수도권	소계	5,952	5,187	765
	행백분율		87.15	12.85
	열백분율		85.07	80.36
수도권	소계	1,097	910	187
	행백분율		82.95	17.05
	열백분율		14.93	19.64

<표 4-3>에서는 보험료지원수혜자집단의 성별 기준소득월액 분포 현황을 살펴보았다. 우선, 수혜자집단의 57.8%는 여성이 차지하고 있으며, 평균 기준소득월액은 남자보다 5,810원 낮은 974,240원으로 나타나 여성이 사회보험의 취약계층에 위치하고 있음을 확인할 수 있었다.

<표 4-4> 연령별 분포에서는 40대가 40.2%의 비율로 가장 높게 나타나, 두루누리 지원자 전체의 성별 및 연령별 현황과 유사한 분포를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 평균 기준소득월액은 20대가 가장 높고, 연령이 증가할수록 감소 추세를 보이며 50대의 경우 20대의 평균 기준소득월액에서 4.8% 감소된 957,470원으로 나타났다.

【표 4-3】 보험료지원수혜자집단 성별 기준소득월액 분포

(단위 : 건, 원)

성 별	연령대	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
여 자	소 계	24,462	974,240	197,520	230,000	1,399,000
	20대	858	1,004,860	179,100	419,000	1,397,000
	30대	4,326	996,670	191,050	230,000	1,398,000
	40대	10,116	987,410	195,280	250,000	1,399,000
	50대	9,162	946,240	201,320	270,000	1,397,000
남 자	소 계	17,832	980,050	176,680	250,000	1,399,000
	20대	138	1,007,960	159,370	608,000	1,398,000
	30대	3,768	984,810	168,720	250,000	1,397,000
	40대	6,876	985,070	174,400	295,000	1,393,000
	50대	7,050	972,060	182,970	261,000	1,399,000

【표 4-4】 보험료지원수혜자집단 연령별 기준소득월액 분포

(단위 : 건, 원)

연령대	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
20대	996	1,005,290	176,430	419,000	1,398,000
30대	8,094	991,150	181,080	230,000	1,398,000
40대	16,992	986,460	187,110	250,000	1,399,000
50대	16,212	957,470	193,970	261,000	1,399,000

다음으로, 지원미수혜자집단의 주요 특징을 <표 4-5>를 통해 살펴보면, 평균 연령은 46.76세로 지원수혜자집단보다 1.04세 높았으며, 평균 기준소득월액 역시 89,400원 높은 1,066,080원이었다.

【표 4-5】 보험료지원미수혜자집단 기초통계량

(단위 : 건)

구 분	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
연 령(세)	1,242	46.76	8.08	30	59
기준소득월액(원)	1,242	1,066,080	271,080	230,000	1,397,000
2011년대비소득 증가율(%)	1,242	5.51	15.70	-53.98	116.70
로그 2011년대비 소득증가율(%)	1,242	1.51	1.09	-2.55	4.76

구 분		합계	비제조업	제조업
합계		207	172	35
비수도권	소계	159	133	26
	행백분율		83.65	16.35
	열백분율		77.33	74.29
수도권	소계	48	39	9
	행백분율		81.25	18.75
	열백분율		22.67	25.71

업종의 경우 제조업이 35개소, 비제조업이 172개소로 비제조업의 비중이 83.1%를 차지하고 있고, 사업장 지역은 수도권이 48개소, 비수도권이 159개소를 차지하여 비수도권 비중이 76.8%를 차지하여 지원수혜자집단과 사업장 특성은 대동소이한 양상을 나타내고 있다. 2011년 대비 소득 증가율은 평균 5.51%로 나타나, 지원수혜자집단의 평균 9.47%보다 3.96% 낮은 증가율을 보이고 있으며, 역시 편차가 15.7로 크게 나타나고 있다. 로그를 취한 소득증가율의 평균값은 1.51%, 편차는 1.09로 안정된 결과를 나타내고 있다.

【표 4-6】 보험료지원미수혜자집단 성별 기준소득월액 분포

(단위 : 건, 원)

성별	연령대	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
여자	소 계	588	1,056,020	293,810	234,000	1,397,000
	30대	120	1,104,040	208,510	566,000	1,380,000
	40대	198	1,032,850	304,100	295,000	1,397,000
	50대	270	1,051,660	316,180	234,000	1,382,000
남자	소 계	654	1,075,140	248,760	230,000	1,389,000
	30대	144	1,145,830	196,800	590,000	1,380,000
	40대	216	1,045,630	293,910	230,000	1,389,000
	50대	294	1,062,180	228,820	419,000	1,389,000

【표 4-7】 보험료지원수혜자집단 연령별 기준소득월액 분포

(단위 : 건, 원)

연령대	관측값 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
30대	264	1,126,840	202,890	566,000	1,380,000
40대	414	1,039,520	298,530	230,000	1,397,000
50대	564	1,057,150	273,940	234,000	1,389,000

<표 4-6>에서는 보험료지원미수혜자집단의 성별 기준소득월액 분포

현황을 살펴보았다. 우선, 지원미수혜자집단의 52.7%는 남성이 차지하여 지원수혜자집단과 다른 양상을 보이고 있으며, 평균 기준소득월액은 여자가 남자보다 19,100원 낮은 1,056,020원으로 나타나긴 하나, 남녀 모두 지원수혜자 대비 100만원을 넘는 소득 수준임을 확인할 수 있다.

연령에서는 <표 4-7>에서처럼 50대가 45.4%의 비율로 가장 높게 나타났다. 평균 기준소득월액은 지원수혜자집단과 유사한 양상이 나타났는데, 30대가 가장 높고, 연령이 증가할수록 감소하다가, 50대의 경우 20대의 평균 기준소득월액에서 6.2% 감소된 1,057,150원으로 나타났다.

<표 4-8>은 사업장 규모에 따른 각 집단간 기초통계량을 나타내고 있다. 지원수혜자의 경우에는 5인 미만 사업장의 근로자가 전체의 78.5%를 차지하고 있는 반면, 지원미수혜자는 오히려 5인 이상~10인 미만 사업장의 근로자가 전체의 52.7%를 차지하여, 서로 차이를 보이고 있다. 평균 기준소득월액 역시 앞선 현황과 유사한 분포를 보이고 있었으나, 5인 미만 사업장의 지원미수혜자의 평균 기준소득월액이 110만원으로 가장 높게 나타나고 있다.

【표 4-8】 사업장 규모에 따른 집단간 기초통계량

(단위 : 건, 원)

지원여부	사업장규모	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지원	5인미만	33,198	971,680	190,070	230,000	1,399,000
	5인~10인 미만	9,096	994,970	184,050	261,000	1,398,000
미지원	5인미만	588	1,101,520	308,860	230,000	1,397,000
	5인~10인 미만	654	1,034,230	227,500	295,000	1,395,000

아래 <표 4-9>는 sas의 univariate 명령을 활용한 집단간 기준소득월액별 분산도이다.

양 집단 모두 음의 왜도가 존재하고 있으나, 지원수혜자집단은 평균과 중위수, 최빈값의 차이가 크지 않은 반면, 지원미수혜자집단은 평균값보

다 중위수, 최빈값이 모두 커서 음의 왜도가 상대적으로 크게 나타나고 있다. 또한, 첨도의 경우에도 양 집단 모두 양의 값을 나타내고는 있으나, 보험료지원미수혜자집단이 상대적으로 뾰족한 모습을 보이고 있으며, 변동계수는 지원미수혜자집단이 25.43으로 소득변동이 지원수혜자집단보다 상대적으로 크다고 할 수 있다.

【표 4-9】 집단간 기준소득월액별 분산도

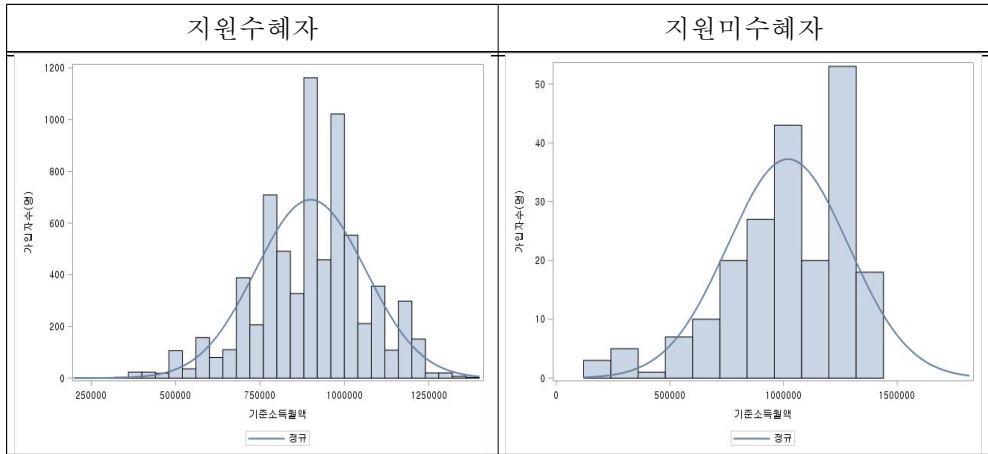
(단위 : 건, 원)

지원수혜자				지원미수혜자			
관측치	42,294	가중합	42,294	관측치	1,242	가중합	1,242
평균	976,690	관측값 합	4.13E+10	평균	1,066,080	관측값 합	1.32E+09
표준편차	189,030	분산	3.57E+10	표준편차	271,080	분산	7.35E+10
왜도	-0.39	첨도	0.096	왜도	-1.19	첨도	0.96
제공합	4.19E+16	수정 제공합	1.51E+15	제공합	1.50E+15	수정 제공합	9.12E+13
변동계수	19.35	평균의 표준오차	919.17	변동계수	25.43	평균의 표준오차	7,691.92

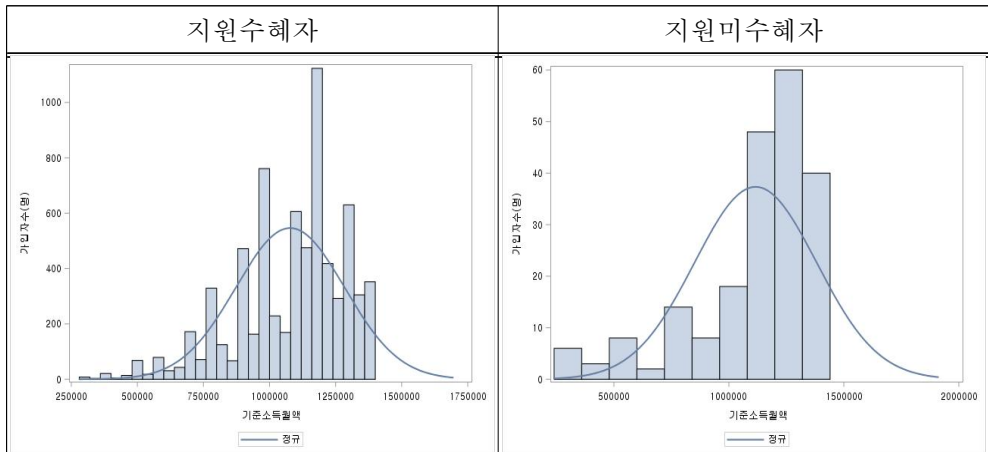
지원수혜자				지원미수혜자			
위치측도		변이측도		위치측도		변이측도	
평균	976,690	표준편차	189,030	평균	1,066,080	표준편차	271,080
중위수	986,000	분산	3.57E+10	중위수	1,147,000	분산	7.35E+10
최빈값	986,000	범위	1,169,000	최빈값	1,282,000	범위	1,167,000

다음 <그림 4-1>과 <그림 4-2>은 2011년과 2016년 시점에서의 각 집단의 기준소득월액의 분포를 그린 히스토그램으로, X축은 기준소득월액, Y축은 가입자수(명)로 나타냈다.

【그림 4-1】 2011년 집단 간 기준소득월액 히스토그램



【그림 4-2】 2016년 집단 간 기준소득월액 히스토그램



기초통계분석을 통해 양 집단은 성별, 나이와 같은 인구학적 특성과 사업장 규모, 업종, 지역 등의 변수에서 유사한 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 또한, 위의 히스토그램의 기준소득월액분포에서는 2011년 지원수혜자의 경우에만 변수가 정규분포를 따르고 있음을 볼 수 있으며, 지원수혜자는 최빈값이 100만원 미만에서 120만원 근처까지 이동한 반면, 지원미수혜자의 경우에는 140만원 근처에서 큰 변화가 없음을 확인할 수 있다.

제 2 절 가설의 검증

1. 보험료지원이 국민연금 저소득가입자의 소득에 미친 영향

두루누리 보험료지원이 국민연금 저소득가입자의 소득에 미친 효과를 살펴보면, 지원수혜자가 지원미수혜자에 비해 기준소득월액의 증가율에 있어 양(+)²²⁾의 효과가 있음을 확인할 수 있다.

본 회귀모형은 로그-선형 모형으로서 종속변수는 로그변환을 하고, 독립변수는 더미변수로 원자료를 그대로 이용하였다. 우선 연구모형의 적합도를 살펴보면 <표 4-10>의 F-통계치는 602.57이며, p-value 값은 유의수준이 1% 범위 하에서 통계적으로 유의미하게 나타남에 따라 회귀계수 값이 모두 0이라는 귀무가설은 기각되어, 회귀모형이 통계적으로 유의미한 것으로 볼 수 있다. 또한, 순효과항(β_3)은 보험료지원더미와 연도더미의 교차항으로 양집단간의 2011년 대비 2014년의 기준소득월액증가율의 순효과를 로그를 취한 값으로 나타내고 있는데, 이 순효과항의 계수가 양수이고, 통계적으로 유의하다면 두루누리 보험료지원이 국민연금 저소득가입자의 소득에 (+)의 효과가 있다는 해석이 가능하다.

R-Square는 0.25로 약 25% 정도의 종속변수의 변동이 회귀모형에 의해 설명된다고 해석할 수 있으며, 분석결과를 살펴보면, 통계적으로 유의한 상태(유의확률 1%)에서 순효과항의 계수가 양의 부호이다. 이는 두루누리 보험료지원이 국민연금저소득가입자의 소득 향상에 긍정적으로 기여하고 있다고 볼 수 있는데, 지원수혜자가 지원미수혜자에 비해 0.42배²²⁾ (유의확률 1%)만큼 소득상향률이 높게 나타났다.

다른 변수들을 분석해보면, 상수항(β_0)은 두루누리 보험료지원제도 시행 이전 시점인 2011년 지원미수혜자집단의 기준소득월액 소득상승율을 의

22) 독립변수가 더미변수이고, 종속변수에만 로그가 취해져있기 때문에 본 연구에서 지원미수혜자 대비 지원수혜자의 소득상향률 차이는 $100 \times (\exp(\beta_3) - 1)\%$ 이며, 계산값은 0.52이나, 본 논문에서 서술 시에는 회귀분석결과와 수치를 그대로 사용하고자 한다.

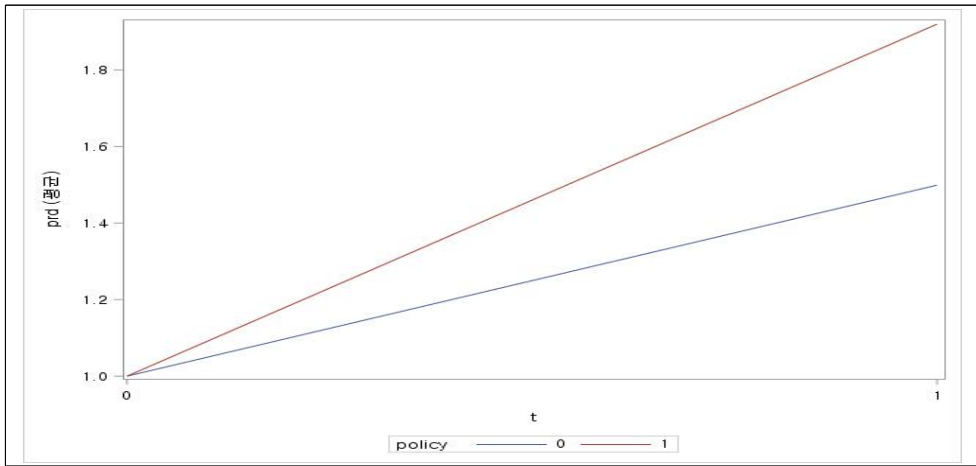
미하며, 통계적으로 유의한 수준(유의확률 1%)에서 1.36%로 나타났다. β_1 은 정책 시행 이전 시점에서 지원수혜자집단과 미수혜자집단간의 기준소득월액 소득상승율의 차이를 의미하며, 통계적으로 유의미하지는 않으나 지원수혜자집단이 지원미수혜자집단보다 0.01%p 낮은 것으로 나타났다. β_2 는 지원미수혜자집단에 있어 지원시점 대비 평가시점에서 나타나는 기준소득월액 소득상승율을 의미하며, 통계적으로 유의한 수준(유의확률 1%)에서 지원미수혜자집단의 소득증가율이 0.50%p 높은 것으로 나타났다.

【표 4-10】 기준소득월액증가율 분석결과(2014년)

구분	계수	표준오차	p-value
상수항(β_0)	1.36***	0.07	<.0001
보험료지원더미(β_1)	-0.01	0.06	0.9001
연도더미(β_2)	0.50***	0.08	<.0001
보험료지원더미 *연도더미(β_3)	0.42***	0.08	<.0001
성별	-0.17***	0.01	<.0001
연령	-0.00***	0.00	<.0001
사업장규모	-0.08***	0.02	<.0001
사업장업종	0.03	0.02	0.1066
사업장지역	-0.13***	0.02	<.0001
<ul style="list-style-type: none"> ■ *** p-value<0.01 ■ R-Square 0.25 ■ F-value 602.57(<.0001) 			

<그림 4-3>은 <표 4-10>의 분석결과를 그래프로 나타낸 것으로, 정책 시행 전후로 지원수혜자집단과 지원미수혜자집단의 기준소득월액 상승률의 차이를 한눈에 비교해 볼 수 있다.

【그림 4-3】 로그_2011년 대비 기준소득월액 상승률(2014년)

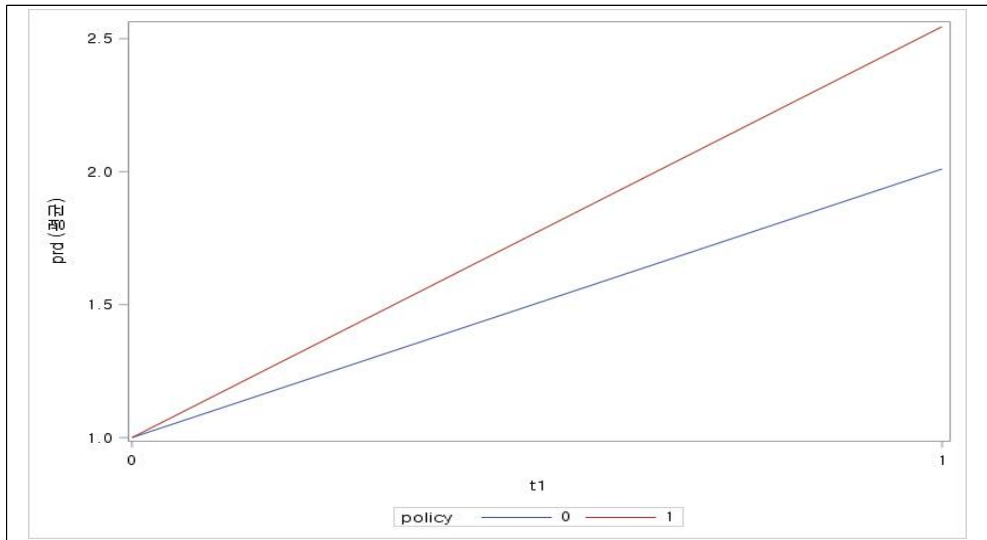


<표 4-11>과 <그림 4-4>는 정책 시행 이후 2016년 시점에서의 효과를 분석한 내용이다.

【표 4-11】 기준소득월액증가율 분석결과(2016년)

구분	계수	표준오차	p-value
상수항(β_0)	1.48***	0.08	<.0001
보험료지원더미(β_1)	0.00	0.06	0.9541
연도더미(β_2)	1.01***	0.09	<.0001
보험료지원더미 *연도더미(β_3)	0.54***	0.09	<.0001
성별	-0.01***	0.00	<.0001
연령	-0.19***	0.01	<.0001
사업장규모	-0.13***	0.02	<.0001
사업장업종	0.03	0.02	0.1355
사업장지역	-0.15***	0.02	<.0001
■ *** p-value<0.01 ■ R-Square 0.45 ■ F-value 1,454.08(<.0001)			

【그림 4-4】 로그_2011년 대비 기준소득월액 상승률(2016년)



우선 연구모형의 적합도를 살펴보면 <표 4-11>의 F-통계치는 1,454.08이며, p-value 값은 유의수준이 1% 범위 하에서 통계적으로 유의미하게 나타나, 회귀모형이 통계적으로 유의미한 것으로 볼 수 있다.

R-Square 또한 0.45로 약 45% 정도의 종속변수의 변동이 회귀모형에 의해 설명된다고 해석할 수 있고, 이는 2014년보다 증가한 수치이다.

순효과항(β_3)은 통계적으로 유의한 상태(유의확률 1%)에서 지원수혜자가 지원미수혜자에 비해 0.54배(유의확률 1%) 소득상향률이 높은 것으로 나타났으며, 2014년의 0.42배(유의확률 1%)보다도 0.12배 증가한 수치로 시행 기간이 지날수록 정책의 효과가 긍정적으로 나타남을 알 수 있다.

다른 변수들을 분석해보면, 상수항(β_0)은 두루누리 보험료지원제도 시행 이전 시점인 2011년 지원미수혜자집단의 기준소득월액 소득상승율을 의미하며, 통계적으로 유의한 수준(유의확률 1%)에서 1.48%로 나타났다.

β_1 은 정책 시행 이전 시점에서 지원수혜자집단과 미수혜자집단간의 기준소득월액 소득상승율의 차이를 의미하며, 통계적으로 유의미하지는 않으나 지원수혜자집단이 지원미수혜자집단보다 0.03%p 높은 것으로 나타났다. β_2 는 미수혜자집단에 있어 지원시점 대비 평가시점에서 나타나는 기

준소득월액 소득상승율을 의미하며, 통계적으로 유의한 수준(유의확률 1%)에서 지원미수혜자집단의 소득증가율이 1.01%p 높은 것으로 나타났다.

2. 보험료지원의 문턱효과 실증 분석

앞서 가설 1에 대한 검증결과 두루누리 보험료지원이 국민연금저소득가입자의 소득에 양의 효과로 작용하고 있음을 확인할 수 있었다.

추가로, 보험료지원 수혜요건 중 하나인 ‘월평균소득 상한액 미만’이라는 제한요건을 충족하기 위해, 오히려 일정 기준소득월액 구간에서는 소득상승이 지원수혜자 내에서 둔화되는 문턱 효과가 나타날 수 있다고 보고, 이를 추가적으로 분석하기 위해 보험료지원수혜자를 기준소득월액 구간별로 분류하여, 각 구간별로 2011년 대비 2016년의 국민연금 기준소득월액 평균액의 변화를 살펴보고자 한다.

【표 4-12】 기준소득월액그룹별 교차테이블

(단위 : 명, %)

구분		2016년도			
		소계	100만원 미만	100만원~110만원 미만	110만원 이상
2011년도	100만원 미만	5,322	2,295(43.1)	685(12.9)	2,342(44.0)
	100만원 이상~110만원 미만	1,008	129(1.8)	191(2.7)	688(9.8)
	110만원 이상	719	26(3.6)	46(6.4)	647(90.0)

<표 4-12>은 보험료지원수혜자 7,049명을 대상으로 최초 제도 시행시 상한액 125만원과 차등지원의 기준액(2012년 105만원, 2013년 110만원)을 감안하여, 기준소득월액 100만원 미만, 100만원 이상~110만원 미만, 110만원 이상의 세 그룹으로 나누어 2011년과 2016년의 소득분포를 교차테이블로 나타내었다.

2011년 소득이 100만원 미만 인 자 5,322명 중 44%인 2,342명이 2016년에는 기준소득월액 그룹이 110만원 이상인 자에 속하고 있다. 반면, 2011년 소득이 110만원 이상인 자 719명 중 90%인 647명은 소득이 여전히 140만원 미만에 자리하여 담보상태에 있음을 확인할 수 있다.

【표 4-13】 기준소득월액그룹별 성별테이블

(단위 : 명)

2011년 type	2016년 type	남 성	여 성
계		2,972	4,077
소 계		2,178	3,144
0	0	1,042	1,253
	1	302	383
	2	834	1,508
소 계		425	583
1	0	68	61
	1	114	77
	2	243	445
소 계		369	350
2	0	13	13
	1	28	18
	2	328	319
type=0 : 기준소득월액 100만원 미만 type=1 : 기준소득월액 100만원 이상~110만원 미만 type=2 : 기준소득월액 110만원 이상			

<표 4-13>는 <표 4-12>의 9개 구간에 속한 지원수혜자들을 성별로 분석한 테이블이다. 2011년 기준소득월액 100만원 미만 그룹의 경우 남자는 38.3%인 834명이, 여자의 경우는 48.0%에 달하는 1,508명이 기준소득월액 110만원 이상 그룹으로 소득이 상승하였다. 기준소득월액 100만원 이상~110만원 미만 구간에서도 남성은 전체의 57.2%가, 여성은 76.3%가 110만원 이상으로 소득이 상승한 반면, 오히려 기준소득월액 110만원 이상 구간에서는 남성은 88.9%가, 여성은 91.1%가 해당 소득구

간을 벗어나지 않고 분포하고 있음을 확인할 수 있다.

【표 4-14】 기준소득월액그룹별 연도별 소득증가율 비교표

(단위 : 명, 원, %)

2011년 type	2016년 type	관측치	2011년 소득평균액	2016년 소득평균액	소득증가율
계		7,049	899,900	1,078,080	19.8
0	소계	5,322	836,340	1,039,480	24.3
	0	2,295	784,310	839,580	7.0
	1	685	862,320	1,064,540	23.5
	2	2,342	879,720	1,228,040	39.6
1	소계	1,008	1,038,540	1,181,010	13.7
	0	129	1,017,960	940,990	-7.6
	1	191	1,047,430	1,067,590	1.9
	2	688	1,039,930	1,257,510	20.9
2	소계	719	1,176,000	1,219,490	3.7
	0	26	1,182,420	891,850	-24.6
	1	46	1,166,220	1,072,890	-8.0
	2	647	1,176,440	1,243,080	5.7
type=0 : 기준소득월액 100만원 미만 type=1 : 기준소득월액 100만원 이상~110만원 미만 type=2 : 기준소득월액 110만원 이상					

<표 4-14>은 2011년과 2016년의 기준소득월액 평균액을 통해 그룹별 소득증가율을 분석한 표이다. 2011년 기준소득월액 100만원 미만 그룹 중 44%인 2,342명은 소득증가율이 39.6%로 압도적으로 높았으며, 기준소득월액 110만원 미만 그룹에서도 68.3%인 688명의 소득증가율이 20.9%를 차지하였다. 반면, 기준소득월액 110만원 이상 그룹에서는 시장 상황 등으로 오히려 10.0%인 72명의 소득이 감소하였으며, 90% 대부분이 5.7%의 소득 증가에 그치고 있다. 이는 보험료지원수혜자격을 유지하기 위하여 소득 증가가 오히려 둔화되고 있는 문턱효과가 발생하고 있다는 사실을 뒷받침하는 현상이라고 할 수 있다.

제 5 장 결론 및 시사점

제 1 절 연구결과의 요약

사회보험 사각지대 해소를 목표로 시행된 두루누리 보험료지원제도는 2012년 시행 이후 지원기준이 계속 변화되었으며, 지원대상 또한 꾸준히 확대되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 1차적인 목표인 고용창출 효과는 미미하고, 오히려 기존 사회보험 가입자들에 대한 현금보조의 성격이 짙다는 사중손실의 문제가 대두되면서, 제도의 효과성에 대한 의문이 끊임없이 제기되어 왔다.

본 연구의 목적은 두루누리 보험료지원제도의 효과성을 보험료지원수혜자를 중심으로 분석하는 것으로, 이는 두루누리 보험료지원제도의 효과성과 관련한 비판적 시선에 따라 2012년에 처음 도입된 이후 그간 지원수혜자를 중심으로 실증적인 효과성 분석을 시도한 적이 없다는 점에 착안하였다. 이를 통하여 사회보험 취약계층의 보험료지원 필요성에 대해 의구심을 해소하고, 향후 두루누리 보험료지원제도의 발전방향에 대하여 건설적인 개선방안을 제시하고자 하였다.

본 연구를 위해 두루누리 보험료지원제도의 대상인 국민연금과 고용보험 중 자료 입수의 어려움을 감안하여 국민연금을 연구대상으로 하고, 제도 시행 시범사업 후보지로 지정되었던 기초자치단체 32개 지역으로 한정하고, 해당 지역에서 국민연금에 가입된 10인 미만 사업장에 근무하는 사업장가입자를 대상으로 하였다. 이들 중 실험집단은 정책 시행 이후 적용대상이 된 자, 비교집단은 정책 시행 이전부터 이후까지 계속 적용대상이 아닌 자로 표본 추출하여, 최종 분석 자료는 국민연금 사업장가입자 7,256명의 2011년부터 2016년까지의 자료를 사용하였다.

소득은 보험료지원기준인 월평균보수와 동일한 개념인 국민연금공단의 보험료부과기준인 기준소득월액으로 측정하였다.

두루누리 보험료지원제도가 국민연금 저소득가입자의 기준소득월액에 양(+)의 효과를 미친다는 가설 1을 검증하고자, 두루누리 보험료지원여부더미와 연도더미, 그리고 순효과를 나타내는 지원더미와 연도더미간의 교차항을 독립변수로 하고, 종속변수는 각 집단의 2011년 소득 대비 기준소득월액 상향률 값에 로그변환을 취한 값으로 설정하였다.

인구학적 특성과 사업장 특성을 통제변수로 포함한 후 2014년과 2016년 시점에서의 각 집단의 국민연금 기준소득월액의 상향률의 차이를 알아보기 위해 DID분석을 실시하였다.

또한, 지원수혜자 내의 일부 소득 구간에서는 지원수혜자격을 유지하기 위해 소득증가율이 둔화되는 문턱효과가 발생할 것이라는 가설 2를 검증하고자, 지원수혜자집단을 기준소득월액에 따라 세 그룹으로 나누고, 종속변수는 각 그룹의 기준소득월액 평균액으로 설정하고, 인구학적 특성과 사업장 특성을 통제변수로 하여 각 그룹의 정책 시행 전후의 기준소득월액의 변화를 살펴보았다.

분석결과는 다음과 같이 두 가지로 정리해볼 수 있다.

첫째, 두루누리 보험료지원제도는 국민연금저소득가입자의 기준소득월액 상승에 양(+)의 효과를 미치고 있다는 것을 DID분석을 통해 확인할 수 있었으며, 통계적 유의성도 찾을 수 있었다.

본 연구의 회귀모형은 로그-선형 모형으로서 종속변수는 로그변환을 하고, 독립변수는 더미변수로 원자료를 그대로 이용하였으며, 보험료지원 더미와 연도더미의 교차항인 순효과항의 계수가 양수이고, 통계적으로 유의하였을 뿐만 아니라, 제도가 시행될수록 2014년보다 2016년의 순효과가 더 크게 나타남에 따라 이와 같은 해석이 가능하였다.

둘째, 위와 같이 양(+)의 효과를 미치고 있음에도, 보험료지원수혜자 내부에서 지원수혜요건을 충족하기 위해서 지원상한액 근처인 기준소득월액 110만원 이상 구간에서는 타 구간에서보다 기준소득월액의 상향 추세가 둔화되는 문턱효과가 발생하고 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구는 기존 선행연구에서 대부분 2013년까지의 기간에 대하여만 경제활동인구조사 등을 통해 성과분석을 시도한 반면, 2016년까지의 제도

시행 이후 5년 간의 자료를 축적하여 연구 분석을 실시하여, 그 효과성을 뚜렷하게 살펴볼 수 있었고, 기존 연구의 대부분이 기존가입자 지원을 통한 사중손실(deadweight loss)을 큰 문제점으로 삼은 데 반해, 근로자의 입장에서 소득을 활용하여 제도의 효과성을 분석함에 따라 기존 가입자에 대한 지원의 정당성을 확보하였다는 데 의의가 있다.

제 2 절 연구의 시사점 및 한계

본 연구를 통해 지원수혜자의 입장에서 두루누리 보험료지원제도의 효과성 여부를 살펴보면, 2014년에는 0.42%p, 2016년에는 0.54%p 만큼 소득증가율이 상대적으로 지원미수혜자 집단보다 높아진 것을 실증분석을 통해 알 수 있다. 즉, 제도 시행 이후 시간이 경과하면서 지원제도가 정착됨에 따라 저소득가입자에 대한 소득 증가 효과가 뚜렷해진 것을 볼 수 있다.

이는, 사회보험료 지원제도는 일차적으로 고용을 늘리기 위한 정책수단이지만, 근로자의 실질 소득에 대한 영향의 방향은 이론적으로는 모호하다는 기존의 주장에 대한 반증 효과로 볼 수 있으며, 아직은 그 금액이 미미하긴 하나, 보험료지원은 사용자와 근로자 모두의 소득안정화에 기여하여 긍정적인 미래를 기대할 수 있고, 나아가 삶의 질 향상에도 중요한 역할을 할 수 있음을 시사한다. 따라서, 벌써부터 두루누리 보험료지원사업을 축소하거나 폐지하는 방향으로 이동하는 것은 시기상조로 보인다.

오히려, 현행 지원체제를 유지하되, 제도의 효과성에 대한 연구방향을 정책입안자의 입장에서 벗어나 수혜자의 입장에서 다각적인 분석이 우선된 후, 개선방안이 마련되어야 한다고 판단된다.

사중손실 논란의 핵심은 가입 증진효과가 미미하고, 기가입자 중심으로 지원한다는 점에 있다. 즉, 지원금이 없었어도 당연히 가입했을 사람들을

지원하게 된다는 점 때문에 발생하는 것인데, 이는 정책입안자의 입장이고, 지원수혜자의 입장에서 본다면, 보험료지원을 통한 소득의 안정화, 사용자의 경우에는 인건비를 감소시키고, 근로자의 경우에는 소득, 국민연금의 경우에는 미래 소득(노령연금)을 증가시키는 효과를 발생시키기 때문에, 두루누리 보험료지원제도에서의 사중손실이라는 개념을 적용하는 것은 신중해야 한다고 생각한다.

오히려, 지원금을 받을 수 있는 사람으로의 고용 대체, 성실하게 사회보험 가입의무를 수행하고 있는 사용자가 지원금을 받지 못해 도리어 불이익을 받게 되는 등 부정적 영향이 발생할 수 있기 때문이다.

따라서, 현재는 고용의 안정성 확대를 위한 사회보험 신규가입자 수 측정이라는 양적 부분에만 치우쳐 있는데, 지원수혜자를 다각화하여 각 계층의 입장에서 이들의 삶의 질이 어떻게 향상되었는지에 대한 다양한 연구가 동반되어야 한다는 것이다.

단순 통계 분석에만 그칠 것이 아니라, 수혜자를 대상으로 한 심층면접을 통해, 사업장의 특성, 사업 영위기간, 정규직·비정규직, 보험료 완납 여부, 지원기준의 경계선에 있는 자 등 다양한 관점에서의 연구를 통해, 두루누리 보험료지원제도의 수혜자 그룹을 어떻게 설정할 것인지에 대한 정책적 시사점이 마련되어야 한다는 것이다.

또한, 두루누리 지원제도가 월급여 일정기준 미만인 근로자만 지원함에 따라 일정 소득 구간에서는 문턱 효과도 발생하는 것을 확인할 수 있었는데, 이와 관련하여 현재의 지원체계를 유지하되, 공단의 관리감독을 강화하는 방향으로 개선방안을 마련하는 것이 적절하다고 판단된다.

보험료지원 상한액은 근로자의 소득수준에 따른 가입현황, 임금상승률, 노동시장 여건, 다른 법과의 관계 등을 고려하여 결정되게 되는데, 그동안의 진행 경과를 보면, 잦은 지원기준 변경과 상한액 동결이 몇 년간 유지되어 왔는데, 이는 특히 재정당국을 중심으로 두루누리 보험료지원의 총량적인 예산 규모를 조정할 결과라고 볼 수 있다.

일반적으로 지원수혜자들은 소득이나 재산 등의 환경이 바뀌어도 지원수혜대상에서 제외되는 것에 저항하는 모습을 띤다. 이러한 행태는 결국

당장의 가처분 소득이 증가하는 것을 희망하는 사용자와 근로자의 도덕적 해이를 일으키고, 결국 두루누리 보험료지원제도의 효과성을 감소시키고 과도한 비용이 들게 하는 결과를 초래하므로, 지원수혜자에 대한 실태조사를 강화하는 등 효율적인 운영 시스템을 구축하여 제도의 내실을 기하는 방안이 마련되어야 한다.

마지막으로, 본 연구에서는 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 보험료지원수혜자를 실험집단으로 하고, 지원미수혜자를 비교집단으로 하여 제도의 효과성을 측정하였으나, 여러 선행연구와 마찬가지로 표본의 한계가 존재하여, 분석결과를 해석하는데 주의가 필요하다.

우선, 소득의 변화율을 측정하기 위해, 자료 추출기간인 2011년과 2016년 사이 국민연금에 가입된 사업장을 대상으로 하였으며, 양 집단 모두 해당기간 동안 연금보험료가 완납된 경우를 대상으로 하였다. 즉, 오랜기간 존속한 사업장을 대상으로 함에 따라 그렇지 않은 사업장에 비해 경영환경이 덜 치열하거나, 사업 경쟁력이 있어 노동조건이 상대적으로 다소 나아갈 가능성이 있다. 또한, 해당기간 동안 신규로 가입된 사업장 및 가입자도 표본에서 제외되었다. 마지막으로 계절적 특성 등에 따라 사업장 규모가 10인 미만 기준을 오가는 사업장이 있을 수 있는데, 이런 사항들을 어떻게 처리하냐에 따라 동일한 데이터를 사용하더라도 엇갈리는 효과를 추정할 수 있는 것이다. 향후 보다 측정의 정확성을 제고할 수 있도록 다양한 관점에서의 분석이 필요하다.

둘째, 국민연금공단이 보유하고 있는 자료를 분석대상으로 함에 따라 일반적으로 소득에 영향을 미치는 학력, 정규직·비정규직 여부 등의 변수를 포함하여 제도의 효과성을 다양한 측면에서 분석하지 못한 점도 한계로 남는다. 이 부분은 지원수혜자와의 심층 면접을 통해, 지원제도의 만족도만을 평가하는 것에 그치지 말고, 실질적인 급여 정산이 어떻게 이루어지는지, 사용자의 신규고용창출 의지, 제도의 근로자의 소득 증가에 기여한 점 등 차별화한 설문을 통해 연구가 개선되어야 한다.

이와 같은 한계점은 추후 연구과제로 남겨놓기로 한다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 고길곤(2014), 『통계학의 이해와 활용』, 문우사
국무총리실(2011), 「소규모 사업장 저임금근로자 사회보험 가입확대 추진기획단 활동보고서」
국민연금공단(2017), 「2016년 국민연금 통계연보」
오정철 외(2013), 「SAS기초통계분석」, 자유아카데미
이병희 외(2012), 「사회보험 사각지대 해소방안 : 사회보험료 지원정책을 중심으로」, 한국노동연구원
조인호(2004), 「SAS강좌와 통계컨설팅」, 영진닷컴

<논문>

- 국회입법조사처(2016), 「두루누리 사회보험료 지원제도 관련 법률의 입법영향분석」, 제19호
권오성 외(2009), 「정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향」, 행정논총 제47권1호
금현섭·백승주(2014), 「소득격차와 소득변화, 그리고 미래기대」, 한국사회와 행정연구, 제25권1호
김도형(2016), 「두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점」 KDI FOCUS, 통권 75
김재진 외(2012), 「근로장려세제와 사회보험료 지원사업 연계방안」, 한국조세연구원
김준기·이영범·이석원·장경호·이민호(2006), 「중소기업 정책자금

지원사업의 효과성 평가 : 정책자금 지원방식의 차이를 중심으로」, 행정논총 제46권제1호, 서울대학교 한국행정연구소

김준기·이영범·고길곤·이민호(2012), 「중소기업 정책자금 성과분석」, 서울대학교 행정대학원

박문수·이경희·김종호(2017), 「경제정책이 개인의 근로소득 변동성에 미치는 효과 분석」, 노동정책연구 제17권3호

서병수(2011), 「한국의 사회복지 정책과 복지체제 성격의 변화」, 사회법연구 제16호

옥우석(2010), 「취업연계급여제도(EITC)로서의 사회보험료 감면정책 - OECD 국가들의 예와 한국에 대한 시사점」, EU학 연구, 제15권1호, p.121

유경준 외(2011), 「취약계층 고용안전망 강화방안 연구」, 한국개발연구원

유경준 외(2012a), 「사회보험사각지대해소 시범사업 성과평가 연구」, 한국개발연구원

유경준 외(2012b), 「4대 사회보험 적용·징수 관리체계 개선방안」, 한국개발연구원

유경준 외(2013), 「두루누리 사회보험 지원사업 성과평가 및 제도개선 방안」, 한국개발연구원

유경준·강창희·최바울(2016), 「사회보험료 지원사업(두루누리 사업)의 효과 : 현대성과평가론의 적용」, 「경제학연구」, 제64집제1호

유한욱(2014), 「사회보험료 지원정책에 관한 연구:근로장려세제와의 연계방안을 중심으로」, 사회과학연구 제40권2호

윤미례 외(2017), 「준실험설계에 의한 보육지원 정책의 고용효과 분석」, 한국행정학보, 제51권1호 pp 205~231

이대웅 외(2015), 「근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구 : 성향점수 매칭(PSM) 이중·삼중차이 분석을 중심으로」, 한국정책학회보 제24권2호, pp. 27~56.

이병희 외(2014), 「사회보험 사각지대 실태분석 및 중장기 사업개편방

- 안」, 고용노동부 연구용역보고서
- 장효진(2017), 「노동시장정책이 청년의 고용성과에 미치는 효과 분석:고용보호, 직업교육, 적극적 노동시장정책을 중심으로」, 한국행정학보 제 51권3호 pp. 325~358
- 정의룡(2014), 「한국 근로연계 복지정책의 효과성 분석」, 한국행정학보, 48(1), pp. 181~206.
- 지은정(2013), 「OECD국가의 저소득 고령자 고용지원정책 : 노인일자리 사업에 주는 함의」, 사회복지연구 제44권3호, pp. 107~206.
- 채구묵(2011), 「적극적노동시장정책이 실업에 미치는 영향」, 한국사회복지학, 제63권3호, pp. 187-211.
- 최옥금 외(2013), 「국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구」, 국민연금연구원 정책보고서
- 최옥금 외(2014), 「국민연금 사회보험료 지원의 현황과 과제」, 비판사회정책, 제45호
- 한상운 외(2013), 「두루누리사회보험이 소규모사업장의 저임금근로자에게 미치는 영향」, 한국연금학회
- Card, David E., Jochen Kluge, and Andrea Weber, "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis," *Economic Journal* 120(548), 2010, pp.F452~F477.
- Ellwood, David T., "The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements," *National Tax Journal* 3(4, pt.2), 2000, pp.1,063~1,106.
- Kluge, J., "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy," IZA Discussion Paper Series No. 2018, <http://ftp.iza.org/dp2018.pdf>, 2006.
- Kluge, Jochen, "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs," *Labour Economics* 17(6), 2010, pp.904~918.
- Martin, J.P. and David G., "What works and for whom : A review of OECD countries' experience with active labour market policies,

Swedish Economic Policy Review 8, 2001, 9~56.

<신문·잡지 기타>

국민연금공단 홈페이지 www.nps.or.kr

대만 노동보험국 www.bli.gov.tw

독일 임금 및 급여 정보 홈페이지 www.lohn-info.de/gleitzone.html

두루누리 사회보험 홈페이지 www.insurancesupport.or.kr

프랑스 PPE 홈페이지 www.prime-pour-l-emploi.fr

영국 홈페이지 <https://www.gov.uk/national-insurance/national-insurance-classes>

벨기에 홈페이지 : <https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/de/latest/instructions/socialsecuritycontributions/contributions.html>

OECD 홈페이지 : <http://www.oecd.org/>

저소득층 사회보험 가입 저조… 두루누리 사업도 효과 못내(국민일보, 2014.05.22., <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008344901>)

[정책이 헛돈다]④ '두루누리 보험'의 배신…"근로자는 몰라요 사업주는 안해요" 효과도 미비 2016.10.24.

(http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/24/2016102400710.html)

국민연금법, 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙

근로기준법

소득세법

부 록

【국민연금법】

제3조(정의 등)

①이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.[개정 2011.6.7, 2015.1.28, 2016.5.29] [[시행일 2016.11.30]]

1. “근로자”란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.
2. “사용자(使用者)”란 해당 근로자가 소속되어 있는 사업장의 사업주를 말한다.
3. “소득”이란 일정한 기간 근로를 제공하여 얻은 수입에서 대통령령으로 정하는 비과세소득을 제외한 금액 또는 사업 및 자산을 운영하여 얻는 수입에서 필요경비를 제외한 금액을 말한다.
4. “평균소득월액”이란 매년 사업장가입자 및 지역가입자 전원(全員)의 기준소득월액을 평균한 금액을 말한다.
5. “기준소득월액”이란 연금보험료와 급여를 산정하기 위하여 국민연금가입자(이하 “가입자”라 한다)의 소득월액을 기준으로 하여 정하는 금액을 말한다. [[시행일 2008.1.1]]
6. “사업장가입자”란 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 제8조에 따라 국민연금에 가입된 자를 말한다.
10. “연금보험료”란 국민연금사업에 필요한 비용으로서 사업장가입자의 경우에는 부담금 및 기여금의 합계액을, 지역가입자·임의 가입자 및 임의계속가입자의 경우에는 본인이 내는 금액을 말한다.
11. “부담금”이란 사업장가입자의 사용자가 부담하는 금액을 말한다.
12. “기여금”이란 사업장가입자가 부담하는 금액을 말한다.
13. “사업장”이란 근로자를 사용하는 사업소 및 사무소를 말한다.

제8조(사업장가입자)

①사업의 종류, 근로자의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장(이하 “당연적용사업장”이라 한다)의 18세 이상 60세 미만인 근로자와 사용자는 당연히 사업장가입자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제외한다. [개정 2009.2.6 제9431호(국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률), 2011.6.7, 2018.3.20 제15522호(공무원 재해보상법)] [[시행일 2018.9.21]]

1. 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」, 「사립학교교직원연금법」 또는 「별정우체국법」에 따른 퇴직연금, 장해연금 또는 퇴직연금일시금이나 「군인연금법」에 따른 퇴역연금, 상이연금, 퇴역연금일시금을 받을 권리를 얻은 자(이하 “퇴직연금등수급권자”라 한다). 다만, 퇴직연금등수급권자가 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제8조에 따라 연계 신청을 한 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 삭제 [2011.6.7][[시행일 2011.12.8]]

②제1항 및 제6조에도 불구하고 국민연금에 가입된 사업장에 종사 하는 18세 미만 근로자는 사업장가입자가 되는 것으로 본다. 다만, 본인이 원하지 아니하면 사업장가입자가 되지 아니할 수 있다. [개정 2015.1.28] [[시행일 2015.7.29]]

③ 제1항에도 불구하고 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 본인의 희망에 따라 사업장가입자가 되지 아니할 수 있다.[신설 2011.6.7., 2015.12.29.]

제88조(연금보험료의 부과·징수 등)

③ 사업장가입자의 연금보험료 중 기여금은 사업장가입자 본인이, 부담금은 사용자가 각각 부담하되, 그 금액은 각각 기준소득월액의 1천분의 45에 해당하는 금액으로 한다. [개정 2009.5.21] [[시행일 2011.1.1.]]

제90조(연금보험료의 원천공제 납부 등)

① 사용자는 사업장가입자가 부담할 기여금을 그에게 지급할 매달의 임금에서 공제하여 내야 한다. 이 경우 제100조의3제1항에 따라 사업장가입자의 연금보험료 중 일부를 지원받는 때에는 사업장가입자가 부담할 기여금에서 지원받는 연금보험료 중 기여금에 지원되는 금액을 뺀 금액을 공제하여야 한다. [개정 2009.5.21, 2016.5.29] [[시행일 2016.11.30]]

② 사용자는 제1항에 따라 임금에서 기여금을 공제하면 보건복지부령으로 정하

는 바에 따라 공제계산서를 작성하여 사업장가입자에게 내주어야 한다. 이 경우
기여금 공제 내용을 알 수 있는 급여명세서 등은 공제계산서로 본다.[개정
2011.6.7, 2015.1.28] [[시행일 2015.7.29]]
[본조제목개정 2009.5.21] [[시행일 2011.1.1.]]

제100조의3(연금보험료의 지원)

- ① 국가는 제8조에 따른 사업장가입자로서 국민인 근로자가 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 연금보험료 중 기여금 및 부담금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. [개정 2016.5.29] [[시행일 2016.11.30]]
1. 대통령령으로 정하는 규모의 사업장에 고용되어 대통령령으로 정하는 금액 미만의 소득을 얻을 것
 2. 근로자의 재산 및 「소득세법」 제4조제1항제1호에 따른 종합소득이 대통령령으로 정하는 기준 미만일 것
- ② 제1항에 따른 연금보험료의 지원수준, 지원방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2011.12.31] [[시행일 2012.7.1]]

제100조의4(연금보험료 지원금의 환수)

- ① 국가는 이 법에 따라 연금보험료를 지원받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그가 받은 지원금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원금을 받은 경우
 2. 지원금이 잘못 지급된 경우
- ② 제1항에 따른 환수대상자의 확인, 환수기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 국가는 제1항에 따라 지원금을 환수하는 경우 반환할 사람이 행방불명되거나 재산이 없거나 그 밖의 불가피한 사유가 있어 환수가 불가능하다고 인정할 때에는 결손처분할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 지원금의 환수 및 제3항에 따른 결손처분은 공단에 위탁한다. 이 경우 지원금의 환수에 관하여는 제57조의2를 준용한다.

[본조신설 2011.12.31] [[시행일 2012.7.1]]

【국민연금법 시행령】

제5조(기준소득월액 및 적용기간)

① 법 제3조제1항제5호에 따른 기준소득월액은 다음 각 호의 하한액과 상한액의 범위에서 사업장가입자는 사용자가, 지역가입자는 가입자가 신고한 소득월액에서 천원 미만을 버린 금액으로 한다.

1. 하한액: 가목을 나목으로 나눈 값(소수점 이하 넷째자리에서 반올림한다)에 직전 적용기간의 기준소득월액 하한액을 곱한 금액. 이 경우 만원 미만은 반올림한다.

가. 법 제51조제1항제1호에 따라 산정하여 제37조에 따라 해당 연도 4월부터 다음 연도 3월까지 적용하는 금액

나. 법 제51조제1항제1호에 따라 산정하여 제37조에 따라 전년도 4월부터 해당 연도 3월까지 적용하는 금액

2. 상한액: 제1호가목을 같은 호 나목으로 나눈 값(소수점 이하 넷째자리에서 반올림한다)에 직전 적용기간의 기준소득월액 상한액을 곱한 금액. 이 경우 만원 미만은 반올림한다.

② 보건복지부장관은 제1항에도 불구하고, 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생긴 경우에는 법 제5조에 따른 국민연금심의위원회(이하 "국민연금심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 제1항 각 호에 따른 하한액과 상한액을 조정할 수 있다. [개정 2010.3.15 제22075호(보건복지부와 그 소속기관 직제)] [[시행일 2010.3.19]]

③ 보건복지부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 하한액과 상한액을 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 매년 3월 31일까지 고시하여야 한다. [개정 2010.3.15 제22075호(보건복지부와 그 소속기관 직제)] [[시행일 2010.3.19]]

④ 제3항에 따라 고시된 하한액과 상한액의 적용기간은 해당 연도 7월부터 다음 연도 6월까지로 한다.

⑤ 사용자나 가입자가 신고한 소득월액이 제3항에 따라 고시된 하한액보다 적으면 그 하한액을, 같은 항에 따라 고시된 상한액보다 많으면 그 상한액을 기준소득월액으로 한다.

[전문개정 2009.12.30] [[시행일 2010.1.1]]

제6조(가입자 자격 취득 시와 납부 재개 시의 기준소득월액의 결정)

및 적용 기간)

①사업장가입자나 사업장임의계속가입자가 가입자 자격을 취득하여 연금보험료를 최초로 내거나 법 제91조에 따른 연금보험료의 납부 예외 기간이 끝나 연금보험료의 납부를 재개하는 경우의 기준소득월액은 다음 각 호에 따른 금액을 소득월액으로 하여 법 제24조에 따른 국민연금공단(이하 “공단”이라 한다)이 결정하되, 그 적용 기간은 자격을 취득한 날이나 납부를 재개한 날이 속하는 달부터 제7조제1항에 따라 정기 결정되는 기준소득월액을 적용하는 달의 전달까지로 한다.

1. 월이나 주 또는 그 밖에 일정 기간으로 소득이 정하여지는 경우: 그 소득액을 그 기간의 총 일수로 나눈 금액의 30배에 해당하는 금액
2. 일·시간·생산량 또는 도급으로 소득이 정하여지는 경우: 가입자의 자격을 취득한 날 또는 납부를 재개한 날이 속하는 달의 전 1개월 동안 해당 사업장에서 같은 업무에 종사하고 같은 소득이 있는 자가 받은 소득월액을 평균한 금액
3. 제1호와 제2호에 따라 소득월액을 산정하기 어려운 자의 경우: 가입자의 자격을 취득한 날 또는 납부를 재개한 날이 속하는 달의 전 1개월 동안에 그 지방에서 같은 업무에 종사하고 같은 소득이 있는 자가 받은 소득월액을 평균한 금액

제7조(가입기간 중 기준소득월액의 결정 및 적용 기간)

①사업장가입자나 사업장임의계속가입자가 자격을 취득한 후 가입기간 중의 기준소득월액은 전년도 중 해당 사업장에서 종사한 기간에 받은 소득액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액의 30배에 해당하는 금액을 소득월액으로 하여 매년 공단이 결정하되, 그 적용 기간은 해당 연도 7월부터 다음 연도 6월까지로 한다. 다만, 해당 사업장에서 종사한 기간이 1개월 미만이면 제6조제1항에 따라 기준소득월액을 결정한다. [개정 2009.2.25]

1. 삭제 [2009.2.25]
2. 삭제 [2009.2.25]

제73조의2(연금보험료의 지원대상)

① 법 제100조의3제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 규모의 사업장”이란 법 제8조에 따른 사업장가입자 중 사용자(법인인 경우에는 대표이사를 말한다. 이하 같다)를 제외한 근로자 수가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업장(

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공공기관은 제외한다. 이하 같다)을 말한다. [개정 2016.11.29]

1. 지원신청일이 속하는 달의 말일 현재 근로자 수가 10명 미만이고, 지원신청일이 속하는 연도의 전년도 월평균 근로자 수가 10명 미만인 사업장

2. 지원신청일이 속하는 달의 말일 현재 근로자 수가 10명 미만이고, 지원신청일이 속하는 연도 중 지원신청일이 속하는 달의 직전 3개월(지원신청일이 속하는 연도에 법 제8조제1항에 따른 당연적용사업장이 되어 그 기간이 3개월이 되지 않는 경우에는 당연적용사업장이 된 달부터 지원신청일이 속하는 달까지로 한다) 동안 연속하여 근로자 수가 10명 미만인 사업장

② 제1항에 따라 근로자 수를 산정할 때 해당 사업장에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자가 있으면 그 기간(제2호의 경우에는 연금보험료 납부의 예외 기간을 말한다) 동안에는 해당 근로자를 뺀 수를 해당 사업장의 근로자 수로 본다. [개정 2016.1.29, 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

1. 「근로기준법」 제74조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 출산전후휴가 또는 유산·사산 휴가를 사용한 근로자

2. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조에 따른 육아휴직으로 법 제91조제1항에 따라 연금보험료 납부의 예외가 된 근로자

3. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조의2에 따른 육아기 근로시간 단축을 한 근로자

③ 제1항에 따라 연금보험료의 지원대상이 된 사업장이 해당 연도에 3개월 연속으로 근로자 수가 10명 이상이 되면 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달부터 해당 연도의 마지막 달까지 연금보험료의 지원을 중단한다. [신설 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

④ 법 제100조의3제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 금액 미만의 소득”이란 제6조 및 제7조에 따른 기준소득월액이 근로자의 소득수준에 따른 가입현황, 임금상승률, 노동시장 여건, 다른 법과의 관계 등을 고려하여 보건복지부장관이 고용노동부장관과 협의하여 고시한 금액 미만에 해당하는 소득을 말한다. [개정 2016.11.29, 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

⑤ 법 제100조의3제1항제2호에 따른 근로자의 재산은 「지방세법」 제105조에 따른 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박으로 한다. [신설 2016.11.29, 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

⑥ 법 제100조의3제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 물가상승률,

경제성장률 등 국내외 경제상황, 국민의 재산·소득 분포 현황, 가입자의 종합소득 분포 현황 및 다른 법령과의 관계 등을 고려하여 보건복지부장관이 고용노동부 장관과 협의하여 고시하는 기준을 말한다. [신설 2016.11.29, 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]
[본조신설 2012.6.29]

제73조의3(연금보험료의 지원수준 및 지원방법 등)

① 법 제100조의3제2항에 따른 연금보험료의 지원수준은 보건복지부장관이 사용자와 근로자가 각각 부담하는 연금보험료의 범위에서 근로자의 소득수준 및 가입이력 등을 고려하여 고용노동부 장관과 협의하여 고시한다. [개정 2016.1.29, 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

② 제1항에 따른 연금보험료 지원을 받으려는 경우에는 사용자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 공단에 연금보험료 지원을 신청하여야 한다.

③ 제2항에 따른 신청을 받은 공단은 사용자가 연금보험료를 법 제89조에 따른 납부 기한 내에 납부하였는지를 매월 확인한 후 해당 월의 연금보험료를 지원한다. 이 경우 지원 기간은 지원신청일이 속하는 달부터 해당 연도의 마지막 달까지로 한다.

④ 사업장이 매년 말 현재 연금보험료를 지원받고 있고 해당 연도의 월평균 근로자 수가 10명 미만인 경우에는 다음 연도 1월 1일에 제2항에 따른 연금보험료 지원을 신청한 것으로 보아 다음 연도의 연금보험료를 계속 지원할 수 있다. 이 경우 해당 사업장에 제73조의2제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자가 있으면 그 기간(같은 항 제2호의 경우에는 연금보험료 납부의 예외 기간을 말한다) 동안에는 해당 근로자를 뺀 수를 해당 사업장의 근로자 수로 보아 월평균 근로자 수를 산정한다. [개정 2016.1.29]

⑤ 제73조의2제3항에 따라 연금보험료의 지원이 중단된 경우에는 해당 연도의 마지막 달까지는 제2항에 따른 신청을 하지 못한다. [개정 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 연금보험료의 지원신청 및 결과통지 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
[본조신설 2012.6.29]

제73조의4(연금보험료 지원금의 환수)

① 공단은 법 제100조의4에 따라 연금보험료의 지원을 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 호에 따른 금액을 환수한다. [개정 2017.12.19] [[시행일 2018.1.1]]

1. 지원신청 당시 지원요건을 갖추지 못하였음에도 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신청하여 지원받은 경우: 지원받은 금액 전부
2. 제73조의2제3항에 따른 연금보험료 지원 중단 사유가 발생하였음에도 계속 지원받았음이 확인된 경우: 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 이후부터 지원받은 금액
3. 지원대상 근로자(해당 연도에 사업장가입자 자격을 새로 취득한 근로자에 한정한다)의 다음 연도의 기준소득월액이 제73조의2제4항에 따라 고시한 소득상한액의 1천분의 1천100을 초과한 경우: 해당 근로자가 지원받은 금액 전부
4. 그 밖에 사용자의 미신고 등의 사유로 지원대상이 아닌 자에게 지원되었음이 확인된 경우: 잘못 지원된 금액

② 공단은 법 제100조의4에 따른 지원금의 환수 사유가 발생한 경우 사용자에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 사실을 통지한 후 환수할 금액을 고지·징수하여야 한다. 이 경우 고지 절차에 관하여는 제41조제1항 및 제2항을 준용한다.[본조신설 2012.6.29.]

【국민연금법 시행규칙】

제44조의2(연금보험료의 지원 신청 등)

① 영 제73조의3제2항에 따라 연금보험료 지원을 신청하려는 사용자는 별지 제29호의3서식의 연금보험료 지원신청서(제3조에 따른 당연적용사업장 해당 신고와 연금보험료 지원 신청을 동시에 하려는 경우에는 별지 제3호서식의 당연적용사업장 해당신고서)를 공단에 제출하여야 한다. [개정 2015.7.1] [[시행일 2015.7.29]]

② 제1항에 따른 신청을 받은 공단은 해당 사업장 및 근로자가 영 제73조의2 제1항 및 제4항부터 제6항까지에 따른 지원대상에 해당하는지를 확인한 후 그 결과를 사용자에게 통지하여야 한다. [개정 2016.11.29, 2017.12.29]

③ 공단은 영 제73조의2제3항에 따라 연금보험료의 지원대상이 된 사업장에 대한 지원을 중단하려는 경우에는 그 사실을 사용자에게 통지하여야 한다. [개

정 2017.12.29]

[본조신설 2012.6.29]

제44조의3(연금보험료 환수 사실 통지)

공단은 영 제73조의4제2항에 따라 연금보험료 지원금의 환수 사유 및 환수 대상자 등에 관한 사항을 사용자에게 서면으로 통지하여야 한다.

[본조신설 2012.6.29.]

【소득세법】

제20조(근로소득)

① 근로소득은 해당 과세기간에 발생한 다음 각 호의 소득으로 한다. [개정 2016.12.20] [[시행일 2017.1.1]]

1. 근로를 제공함으로써 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여
2. 법인의 주주총회·사원총회 또는 이에 준하는 의결기관의 결의에 따라 상여로 받는 소득
3. 「법인세법」에 따라 상여로 처분된 금액
4. 퇴직함으로써 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 아니하는 소득
5. 종업원등 또는 대학의 교직원이 지급받는 직무발명보상금(제21조제1항제22호의2에 따른 직무발명보상금은 제외한다)

② 근로소득금액은 제1항 각 호의 소득의 금액의 합계액(비과세소득의 금액은 제외하며, 이하 "총급여액"이라 한다)에서 제47조에 따른 근로소득공제를 적용한 금액으로 한다.

③ 근로소득의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2009.12.31] [[시행일 2010.1.1.]]

제12조(비과세소득)

다음 각 호의 소득에 대해서는 소득세를 과세하지 아니한다. [개정 2010.12.27, 2011.7.25 제10907호(산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률), 2011.7.25

제10924호(신탁법), 2011.9.15 제11042호(보훈보상대상자 지원에 관한 법률), 2012.2.1 제11274호(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률), 2013.1.1, 2013.3.22 제11652호(국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률), 2014.1.1, 2014.3.18 제12420호(공익신탁법), 2014.12.23, 2015.12.15, 2016.12.20] [[시행일 2018.1.1]]

3. 근로소득과 퇴직소득 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 소득

가. 대통령령으로 정하는 복무 중인 병(兵)이 받는 급여

나. 법률에 따라 동원된 사람이 그 동원 직장에서 받는 급여

다. 「산업재해보상보험법」에 따라 수급권자가 받는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 유족특별급여, 장해특별급여, 장의비 또는 근로의 제공으로 인한 부상·질병·사망과 관련하여 근로자나 그 유족이 받는 배상·보상 또는 위자(慰藉)의 성질이 있는 급여

라. 「근로기준법」 또는 「선원법」에 따라 근로자·선원 및 그 유족이 받는 요양보상금, 휴업보상금, 상병보상금(傷病補償金), 일시보상금, 장해보상금, 유족보상금, 행방불명보상금, 소지품 유실보상금, 장의비 및 장제비

마. 「고용보험법」에 따라 받는 실업급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가 급여등, 「제대군인 지원에 관한 법률」에 따라 받는 전직지원금, 「국가공무원법」·「지방공무원법」에 따른 공무원 또는 「사립학교교직원 연금법」·「별정우체국법」을 적용받는 사람이 관련 법령에 따라 받는 육아휴직수당

바. 「국민연금법」에 따라 받는 반환일시금(사망으로 받는 것만 해당한다) 및 사망일시금

사. 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 또는 「별정우체국법」에 따라 받는 요양비·요양일시금·장해보상금·사망조위금·사망보상금·유족보상금·유족일시금·유족연금일시금·유족연금부가금·유족연금특별부가금·재해부조금·재해보상금 또는 신체·정신상의 장해·질병으로 인한 휴직기간에 받는 급여

아. 대통령령으로 정하는 학자금

자. 대통령령으로 정하는 실비변상적(實費辨償的) 성질의 급여

차. 외국정부(외국의 지방자치단체와 연방국가인 외국의 지방정부를 포함한다. 이하 같다) 또는 대통령령으로 정하는 국제기관에서 근무하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 받는 급여. 다만, 그 외국정부가 그 나라에서 근무하는

우리나라 공무원의 급여에 대하여 소득세를 과세하지 아니하는 경우만 해당한다.

카. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따라 받는 보훈급여금·학습보조비

타. 「전직대통령 예우에 관한 법률」에 따라 받는 연금

파. 작전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여

하. 종군한 군인·군무원이 전사(전상으로 인한 사망을 포함한다. 이하 같다)한 경우 그 전사한 날이 속하는 과세기간의 급여

거. 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 대통령령으로 정하는 급여

너. 「국민건강보험법」, 「고용보험법」 또는 「노인장기요양보험법」에 따라 국가, 지방자치단체 또는 사용자가 부담하는 보험료

더. 생산직 및 그 관련 직에 종사하는 근로자로서 급여 수준 및 직종 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 근로자가 대통령령으로 정하는 연장근로·야간근로 또는 휴일근로를 하여 받는 급여

러. 대통령령으로 정하는 식사 또는 식사대

머. 근로자 또는 그 배우자의 출산이나 6세 이하(해당 과세기간 개시일을 기준으로 판단한다) 자녀의 보육과 관련하여 사용자로부터 받는 급여로서 월 10만원 이내의 금액

버. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 따른 국군포로가 받는 보수 및 퇴직일시금

서. 「교육기본법」 제28조제1항에 따라 받는 장학금 중 대학생이 근로를 대가로 지급받는 장학금(「고등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 대학에 재학하는 대학생에 한한다)

어. 「발명진흥법」 제2조제2호에 따른 직무발명으로 받는 다음의 보상금(이하 "직무발명보상금"이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 금액

1) 「발명진흥법」 제2조제2호에 따른 종업원등(이하 이 조, 제20조 및 제21조에서 "종업원등"이라 한다)이 같은 호에 따른 사용자등으로부터 받는 보상금

2) 대학의 교직원이 소속 대학에 설치된 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제25조에 따른 산학협력단으로부터 같은 법 제32조제1항제4호에 따라 받는 보상금

【근로기준법】

제2조(정의)

①이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.
2. “사용자”란 사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다.
3. “근로”란 정신노동과 육체노동을 말한다.
4. “근로계약”이란 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.
5. “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다.

Abstract

A Study on the Effect of Durunuri Social Insurance Subsidy Program on the Standard Monthly Income of the Low-wage Workers under National Pension Scheme

Kim Hyun Joung

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

In February 2012, Durunuri Social Insurance Subsidy Program(DSISP) started in order for the government to pay the part of contributions of National Pension and National Employment Insurance of the low-wage employees and the workplaces with less than 10 workers.

DSISP aims at strengthening the social safety net by supporting

contributions to stimulate the employability of temporary workers. It is the first policy adopting an active approach that the state pays contributions, instead of a passive way that it deducts contributions. As to the effect on this measure, while previous studies focused on the employment expansion were implemented, this study empirically researches on the beneficiaries of this program Durunuri.

From the perspective of the impact on the beneficiaries, this study analyzes the effect of Durunuri on the wage-increase of the workers through comparison with the non-beneficiary, using the difference in difference (DID) that is a kind of Quasi-Experimental Designs.

Furthermore, this research analyzes whether there is the threshold effect, in order to maintain the status of beneficiaries. Based on analysis and the results, this study suggests implications for improvement on Durunuri.

Durunuri is primarily an instrument to boost employment. Although the impact on workers' real income is theoretically vague, it can be predicted that as the amount of support increases, the actual income of the workers will eventually increase.

To test the assumption, among National Pension and Employment Insurance, only National Pension was selected for the analysis. Among the low-wage workers of the workplace with less than 10 persons, the experimental group consisted of those who were covered by the policy after the policy implementation, and the control group consisted of those who were not covered before and after the implementation of this policy. For the final analysis, this study used data of 7,256 Workplace-based Insured Persons from 2011 to 2016. Income is measured as Standard Monthly Income under National Pension scheme, which is compared by the difference between the increase-rate of Standard Monthly Income based on each group at

the end of 2014 and 2016. In addition, this article examined the changes in Standard Monthly Income for 2011 and 2016 after dividing the groups according to Standard Monthly Income. The analysis results are as follows:

① DSISP is found to have a positive relationship with the increase of Standard Monthly Income of low-wage workers, using DID.

② There is the threshold effect that Standard Monthly Income increase-trend is slowing down near the upper income limit in order to meet the beneficiary requirements.

While previous studies implemented analysis on effect through the survey of economically active population for the period from 2012 that is year when the measure was started to implement to 2013, this research analyzed the results of the test data for 5 years after the implementation of this policy. Contrary to previous studies pointed out the problem of the deadweight loss, this study is supporting the legitimacy of Durunuri by analyzing the effectiveness of the system on the workers under coverage.

Based on the results of this study, it is suggested that the effectiveness analysis on the workers beneficiaries should be examined, prior to the study on that from the perspective of policy makers.

At present, there is biased-trend that the statistical analysis on the measure of the number of Workplace-based Insured Persons under National Pension scheme is dealt with mainly. However, various study on how this policy that the government is paying the contribution of National Pension and enhancing the increase of wage is affected life-quality of low-wage workers is required.

Considering differential effects, the design of policy is required through multi-dimensional study using interviews of beneficiaries,

characteristics of workplaces, and duration of business operation.

In addition, this study reveals that there is the threshold effect in the certain income section as the policy only supports the workers whose monthly income is below the certain level. In this regard, it is necessary for the government to supervise the operating, maintaining the current system.

The upper limit of the subsidy is determined by taking into consideration on the rate of persons under coverage of National Pension scheme, wage-growth rate, labor-market conditions, and relevant laws. There has been a gap between the reality and policy due to frequent changes of standards and freezing of upper limit.

Generally, beneficiaries are resistant to being excluded from beneficiaries even if their circumstances such as income or wealth change are changed. This behavior ultimately leads to a moral hazard of employers and workers who wish to increase their disposable income at the moment, which in turn reduces the effectiveness of the policy and ultimately leads to excessive costs. Therefore, further study is required on the efficient operating system including the supervision on the implementation of the policy.

Keywords: Durunuri Social Insurance Subsidy Program, National Pension, Standard Monthly Income, DID, the threshold effect, the deadweight loss

Student Number: 2017-23600