

두루누리사업은 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는가?

- A시의 두루누리사업 1년의 성과 -

2013년 12월

윤 정 향

(한국노동사회연구소 연구위원)

한국노동사회연구소

Korea Labour & Society Institute

서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화: 02-393-1457 팩스: 02-393-4449

www.ksli.org www.facebook.com/ksiedit

두루누리사업은 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는가?1)

- A시의 두루누리사업 1년의 성과 -

윤정향(한국노동사회연구소 연구위원)

저임금노동자 사회보험료 지원 사업은 일정 소득 이하의 저소득·저임금 노동자의 보험료를 정부가 일반 조세를 통해 지원하는 정책이다. 이 정책은 생산영역에서 사회적 불평등 해소에 기여함으로써 보호의 사각지대를 1차적으로 차단하는 역할을 할 수 있다. 뿐만 아니라 노동 시장 체류를 연장시켜 줌으로써 정부의 세수기반을 확대하며 일자리 창출에도 도움을 줄 수 있다. 우리나라의 사회보험료 지원사업인 ‘두루누리 사회보험 지원사업’은 10인 미만 영세사업장을 대상으로 국민연금과 고용보험의 사업주 및 노동자 부담 보험료를 50%까지 국가가 지원하고 있다. 이 사업이 2013년 7월로 시행 1주년이 되었다. 이에 제도의 성과를 지역단위에서 점검해보고자 한다.

두루누리사업의 효과를 A시의 고용보험 자료로 살펴본 결과, 두루누리사업은 고용보험 적용사업체와 순수피보험자 규모의 안정적 증가를 담보하지는 못했다. 다만 특정 부문에서 피보험자수의 일부 상승·유지에 긍정적 신호는 되었던 것으로 추정해 볼 수 있다. 사업시설관리·지원서비스, 보건·사회복지서비스, 숙박·음식점업의 피보험자수 변화가 이러한 해석을 가능하게 한다. 특히 보건·사회복지서비스, 숙박·음식점업은 여성노동자 증가의 직접적인 성과로 판단할 수 있다.

두루누리사업의 미진한 효과의 원인은 구체적인 면접을 통해 보다 자세하게 드러났다. 첫째, 월평균보수 130만원 미만, 노동자 10인 미만 사업체라는 두 가지 기준은 현실과 상당한 간극이 있다. A지역의 다수 업종인 제조업과 음식점업에서, 월보수 130만원을 받는 노동자는 예상과 달리 많지 않다. 이유는 노동자들이 평균 10시간~12시간 일을 하므로 시급은 낮더라도 월평균 200만원을 전후로 받기 때문이다. 음식점업의 시간제 노동자 정도가 해당될 수 있는 기준이다. 둘째, 로드숍, 미용실 등 개인서비스업에서 일하는 노동자 중에는 월 130만원 미만의 저임금노동자가 많아 두루누리사업의 효과를 기대할 수도 있지만, 사용자와 노동자 모두 제도에 대한 인식이 부족하고 홍보도 미흡할 뿐만 아니라 저항이 매우 커서 별도의 보완 방법 없이는 가입자가 확대되지 않는다. 셋째, 인력소개업체를 통해 공급되는 간접고용 인력의 탈법적 활용이 제조업의 사회보험 가입률 제고의 발목을 잡는 주원인일 수 있다. 인력소개업체를 통해 일용직으로 직원을 채용하는 노동력 수급방식은 사업주가 해당직원의 사회보험료를 인력회사에 지급하더라도 인력회사에서 미신고처리하면 드러나지 않는다.

끝으로 이 글은 두루누리사업의 효과성 제고를 위해 몇 가지 방안을 제시하였다. 첫째, ‘사회보험가입확대협의체’의 상설기구화, 둘째, 간접고용 및 특수고용 노동조건의 팽창에 대한 제어장치 마련, 셋째, 두루누리사업의 자격기준을 대폭 완화, 넷째, 사회보험 홍보 및 교육내용의 기초에 대한 재점검 필요 등이다.

1) 이 글은 윤정향·최혜영(2013)의 [A지역 지역고용인프라 확충을 위한 실태조사 연구] 결과를 수정·보완한 것입니다.

1. 들어가며

초기에 사회보험료 국고 지원 방안은 비정규직의 2/3 이상이 사회적 보호를 받지 못하는 심각한 상황에 대처하기 위해 논의되었다. 가시적 성과를 얻지 못하는 가운데 사회보험 사각지대가 비정규직의 문제가 아닌 불안정 노동시장 전반의 문제로 공감대를 얻으면서 정책대상이 저임금노동자로 확대되었다. 사회보험료 본인부담금을 국가가 보조하는 정책 즉 내가 부담할 사회보험료의 일부를 국가가 지원해주는 방식은 다소 낯설어 보일 뿐만 아니라 형평성을 중시하는 입장에서는 불만과 저항을 동반할 수도 있다. 이 정책을 지지하는 입장에서 대략 세 가지로 의미를 부여하고자 한다.

우선, 사회보험료 국가 지원 사업은 고용이 불안정한 저임금노동자, 비정규직, 영세사업장의 노동자가 사업주의 노동비용부담으로 해고되는 상황을 완화시켜 고용을 유지할 수 있도록 한다. 이는 주변부 노동시장을 안정시키며 공식성을 높이는데 기여한다.

외환위기 직후 고실업 시대에 일자리창출 정책이 검토되었을 때, 사회보험이나 법정휴가와 같은 법정급여들은 의무조건으로 적극 고려되지 않았다. 정치적 정당성을 얻고자 임시정책으로 만들어서 정부 예산기조가 바뀌면 사라지는 일자리였기 때문이다. 그렇기에 이런 방식의 일자리창출은 실업의 규모를 실제로 감소시키지 못하며, 고용과 생활이 보장되는 괜찮은 일자리를 보장하지 못한다. 그런 의미에서 신정부의 고용률 70% 달성에 결부되어 주목할 정책이 있다. 지난 18대 대선 때 현 정부의 공약 중 하나로 ‘월급여 130만원 미만(2013년 기준) 비정규직 근로자에 대해 고용보험·국민연금 보험료를 100% 정부가 지원하여 사회보험 적용을 확대’하며, 비정규직 근로자 200여만 명의 보험료를 정부가 지원하겠다는 약속이다. 국정과제에서는 2013년 4월부터 50%지원(1/2지원)으로 축소되었고, 지원 대상 사업장은 2014년부터 확대·검토하는 것으로 조정되었다(제18대 대통령직인수위원회, 2013).

둘째, 우리나라의 사회보험 가입률은 정규직과 비정규직에 따라 양극화되어 있다. 비정규직의 사회보험 가입은 제도적 미비(법적용대상으로부터 합법적인 예외, 관리감독 미흡 등)와 이로 인한 고용주와 노동자의 기피행위로 저조하다. 뿐만 아니라 자영업자의 사회보험 가입기피 및 저가 보험료 부담행위도 광범위하다. 따라서 하향식 확대원리 하에서 전 국민을 가입자로 포괄하려면, 예외 조항을 축소·폐지하여 법적용대상을 확대하고 사업장에 대한 관리감독을 강화하여 사회보험 가입을 독려하는 후속 정책을 수반해야 한다. 그렇지만 자영업자와 10인 미만의 영세사업체가 많은 한국의 기업구조 특성상 기대에 부응할만한 효과를 얻지는 못했다.

통계청 경제활동인구조사 부가조사에 따르면 2013년 3월 현재, 임금노동자의 국민연금(직장가입자) 가입률은 67.9%, 건강보험(직장가입자) 가입률은 71.5%, 고용보험 가입률은 67.9%이다. 각각 전년 동월 대비 증가하였으나 정규직에서 주로 증가한 것이고, 비정규직에서는 건강보험(0.3% 증가)을 제외한 국민연금과 고용보험은 감소하였다.

<표 1> 사회보험 가입률

근로형태별	2013.03		2013.03		2013.03	
	국민연금 (직장가입자)	전년동월 증감률	건강보험 (직장가입자)	전년동월 증감률	고용보험	전년동월 증감률
임금근로자	67.9	1.3	71.5	1.8	67.9	1.4
정규직	81.3	1.7	83.2	1.9	80.5	2.2
비정규직	40	-0.5	46.8	0.3	43.9	-1.1
한시적	58.6	-2.1	68	-1.1	63.4	-2.1
기간제	63.6	-0.8	74.7	0.5	69.5	-0.5
비기간제	40.8	-8.8	44.3	-9.3	42.1	-9.8
시간제	13.9	0.7	17.2	1.8	16.3	0.4
비전형	24	1.9	33.6	2.6	30.3	1.1

* 자료 및 출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, KOSIS.

사회보험료의 정부 재정 보조가 갖는 세 번째 의미는 조세제도를 통해 사회적 불평등 해소에 기여한다는 점이다. 저소득·저임금 노동자와 자영업자의 보험부담금을 정부가 일반 조세를 통해 직접 지원하는 방식이므로, 생산영역에서의 사회적 불평등 해소에 기여할 수 있으며, 보호의 사각지대를 1차적으로 차단하는 역할을 할 수 있다. 뿐만 아니라 노동시장 체류를 연장시켜 줌으로써 정부의 세수기반을 확대하며, 일자리 창출에도 도움을 줄 수 있다(ILO, 2011).

2012년 7월 시행된 사회보험료 지원사업인 ‘두루누리사회보험 지원사업’은 세 번째 방식의 사회보험료 지원사업으로, 10인 미만 영세사업장의 국민연금과 고용보험의 사업주 및 노동자 부담 보험료를 최대 50%까지 국가가 지원한다. 이명박 정부 시절 실시한 사업이 2013년 7월로 시행 1주년을 맞이하였다. 이에 제도의 성과를 지역단위에서 점검해보고자 한다. 이 연구가 검토한 지역은 10인 미만 사업체가 지역사업체의 80% 이상에 이르며, 과견업체가 많다.

2. 두루누리 사회보험 지원사업과 고용보험 적용사업장 현황

1) 두루누리사업의 내용과 경과

① 도입배경

저임금노동자를 위한 사회보험료 지원 요구가 지속적으로 제기되어, 2011년 김성식, 이미경, 이주영의원의 사회보험료지원법률안이 입법 발의되었다. 2011년 9월 9일, 정부와 여당이 비정규직 지원 대책으로 5인 미만 영세사업장의 국민연금과 고용보험료 지원을 검토하였고, 현 사업은 2012년 시행을 목표로 계획된 결과이다.

② 사업목적

사회보험 사각지대 축소, 일자리 창출, 근로빈곤층 지원 등을 위해 영세사업장 저임금노동자에 대한 보험료 지원을 목적으로 한다. 고용보험 위탁사업 기관인 근로복지공단은 사업효과를 높이기 위해 2013년 내부경영평가지표를 신설하였다.

<표 2>와 같이 사업경과를 보면, 현 정부의 공약사항이 반영되어 2013년 4월 1일 ‘월평균보수 130만원 미만인 노동자를 고용한 사업주와 노동자에게 일괄적으로 보험료를 50% 지원’하도록 적용

기준을 완화하였다. 시행 1년이 채 안되어 지원대상과 혜택을 두 차례나 변경하였는데, 한편에서는 공약사항 반영이라는 긍정적 이해도 있겠으나 다른 면에서는 지난 8개월 동안 기대보다 부진한 실적을 방증하는 것일 수도 있다.

<표 2> 두루누리 사회보험 지원사업 적용대상 변경

기 간	사 업 내 용
2012년 2월	- 전국 16개 지역에서 시범사업 실시 - 월평균 보수 125만원 미만 근로자를 고용한 사업주와 근로자 대상 : 최대 50%의 보험료 지원
2012년 7월 1일	- 전국 실시 - 월평균 보수 125만원 미만 근로자를 고용한 사업주와 근로자 대상 : 최대 50%의 보험료 지원 *월 35만원 이상~105만원 미만 : 근로자, 사업주 부담액의 각 1/2 지원 *월 105만원 이상~125만원 미만 : 근로자, 사업주 부담액의 각 1/3 지원
2013년 1월 1일 (1월 18일 이후 적용)	- 월평균 보수 하한선 폐지, 적용대상 기준 소폭 완화 - 월평균 보수 130만원 미만 근로자를 고용한 사업주와 근로자 대상 : 최대 50%의 보험료 지원 *월 110만원 미만 : 근로자, 사업주 부담액의 각 1/2 지원 *월 110만원 이상~130만원 미만 : 근로자, 사업주 부담액의 각 1/3 지원
2013년 4월 1일	- 월평균 보수 130만원 미만 근로자를 고용한 사업주와 근로자 대상 : 50%의 보험료 일괄 지원

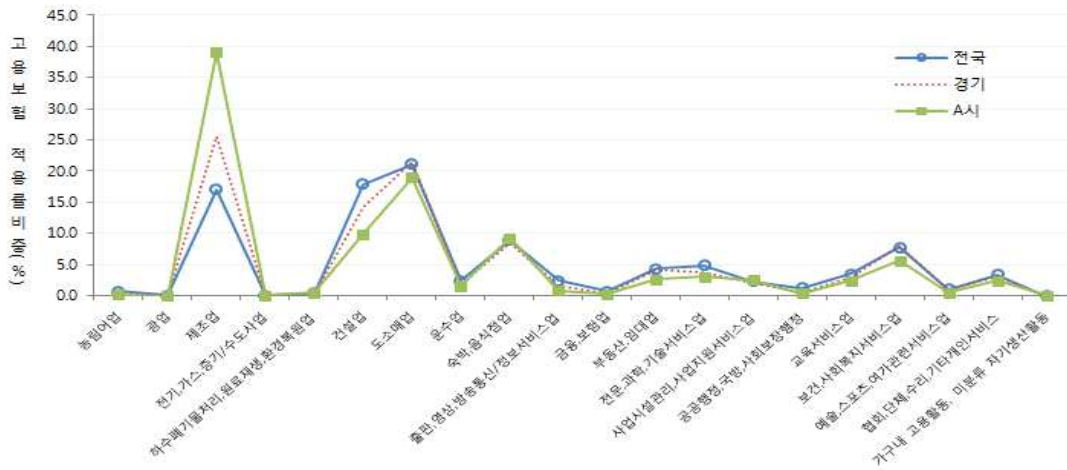
* 자료 : 고용노동부 두루누리사회보험 홈페이지(<http://www.insurancesupport.or.kr>) ; 관련 자료 참조

지난 1년간 두루누리사업 확대를 위해 전국의 관계기관이 수행한 프로그램과 사업은 대략 4가지 형태가 있다. 첫째, 고용노동부지청 담당자, 4대 보험 공단 지사, 지자체 일자리정책과가 두루누리사업 확대를 위한 기관협의체를 실무단위 위주로 구성하였다. 둘째, 기존의 관성화된 홍보방식을 탈피하려는 노력을 기울였다. 라디오, TV 등 대중매체, 대중교통수단, 심벌마크, 정류장의 스크린 도어, 반상회보, 리플렛, 책자, 부채, 어깨띠, 차량스티커 등 지역주민들이 쉽게 접할 수 있는 생활 공간에서 인지도를 높이려고 하였다. 셋째, 관공서의 권위주의나 감독기관의 두려움을 걷어내고 찾아가는 서비스를 실천하려고 하였다. 미가입사업장 가입신고 안내, 노동자 피보험자격 신고 안내, 보험료 지원신청 관련 안내 등 정보제공 및 서비스지원기관의 면모를 강조하려고 하였다. 넷째, 시행 1주년 기념 수기공모전을 실시하는 등 지자체와 중앙부처가 각종 캠페인을 전개하였다.

2) 고용보험 적용사업장 현황

<그림 1>은 고용보험 적용사업장의 업종분포를 전국, 경기도, A지자체 간에 비교한 결과이다. 이에 따르면 세 비교단위의 업종별 상대 비중이 제조업, 건설업, 도소매업, 숙박·음식점업, 보건·사회복지서비스업 순으로 거의 일치한다. 특징적인 양상은 A시의 경우 고용보험 적용률이 가장 높은 사업체가 제조업으로써, 그 비율(약 40% 수준)이 전국과 경기도보다 월등히 높은 점이다. A지자체의 지역경제를 제조업이 이끌고 있고, 전국적으로도 제조업 비중이 특히 높기 때문이다.

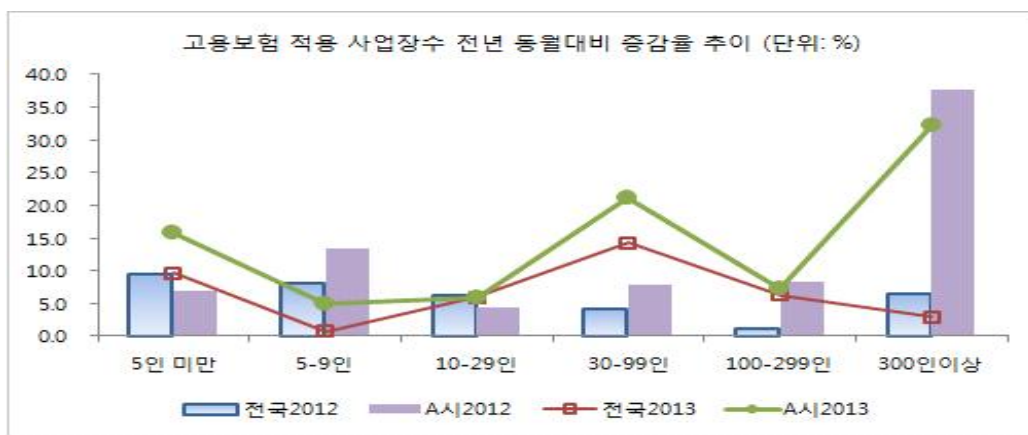
<그림 1> 고용보험 적용사업장 업종별 분포 (2013. 2)



* 자료 : 한국고용정보원, 2013, [고용보험통계월보] ; A 지자체 고용지원센터, 원자료.

<그림 2>는 두루누리사업 실시를 전후해서(2011년 2월~2013년 2월), 고용보험 적용사업장 변화를 사업체규모별로 나타낸 것이다. 전국단위와 A시가 시기별로 차이를 보이지만 증가 추세이며, 특히 A시는 중규모 이상의 사업체가 급속도로 늘어났다. '5인 미만' 사업체의 경우, 2012년은 전국단위가 A지자체보다 빠르게 늘어난 반면, 2013년에는 A지자체에서 더 빠르게 증가했다. '5-9인' 사업체의 경우, A시의 사업체 증가 속도가 3년 내내 전국을 앞질렀다(부표 참조). 두루누리사업 실시를 전후하여 사업체규모의 특성이 잘 드러나지 않는 이유 중 하나는 전반적으로 A시의 지역산업 구조가 역동적인 면과 무관하지 않다.

<그림 2> 사업체규모별 고용보험 적용사업장 3년 변화



<표 3>은 고용보험 적용사업장 중 10인 미만 사업장의 신규 및 소멸규모를 살펴본 것이다. 2012년의 경우, 5인 미만 사업장에서 전국단위는 2,976개 증가, 5-9인 사업장은 1,504개가 순증가하였고,

A시는 각각 811개, 111개 사업장이 순증가하였다. 그런데 두루누리사업이 실시된 지 8개월(2월말 기준) 뒤인 2013년 2월의 경우 5인 미만 사업장은 전국과 A시 모두 증가하였으나 5-9인 사업장은 전국단위에서 1,153개, A시에서 86개가 절대 감소하였다.

요컨대 지난 3년 동안 고용보험 적용사업체의 총규모는 증가하였으나, 당해 순사업체 증가는 사업체규모에 따라 달랐으며 특히 5-9인 사업체는 두루누리사업 이후 신규사업체가 별로 늘지 않았고, 소멸사업체는 증가하였다.

<표 3> 10인 미만 사업장의 고용보험 신규성립 및 소멸사업장 3년 추이(단위: 개)

		2011. 2			2012. 2			2013. 2		
		전규모	5인 미만	5-9인	전규모	5인 미만	5-9인	전규모	5인 미만	5-9인
전국	사업장수	1,339,904	948,988	193,790	1,457,872	1,040,399	209,506	1,576,355	1,141,196	211,155
	신규(a)	43,935	35,190	4,738	67,993	53,769	7,616	57,268	51,921	3,004
	소멸(b)	34,671	27,205	3,790	62,516	50,793	6,562	38,585	30,761	4,157
	순증가(a-b)	9,264	7,985	948	5,477	2,976	1,054	18,683	21,160	-1,153
A시	사업장수	36,817	25,823	5,515	39,644	27,609	6,254	44,843	31,955	6,559
	신규(a)	879	693	104	1,447	1,118	197	987	886	59
	소멸(b)	312	249	34	440	307	86	834	588	145
	순증가(a-b)	567	444	70	1,007	811	111	153	298	-86

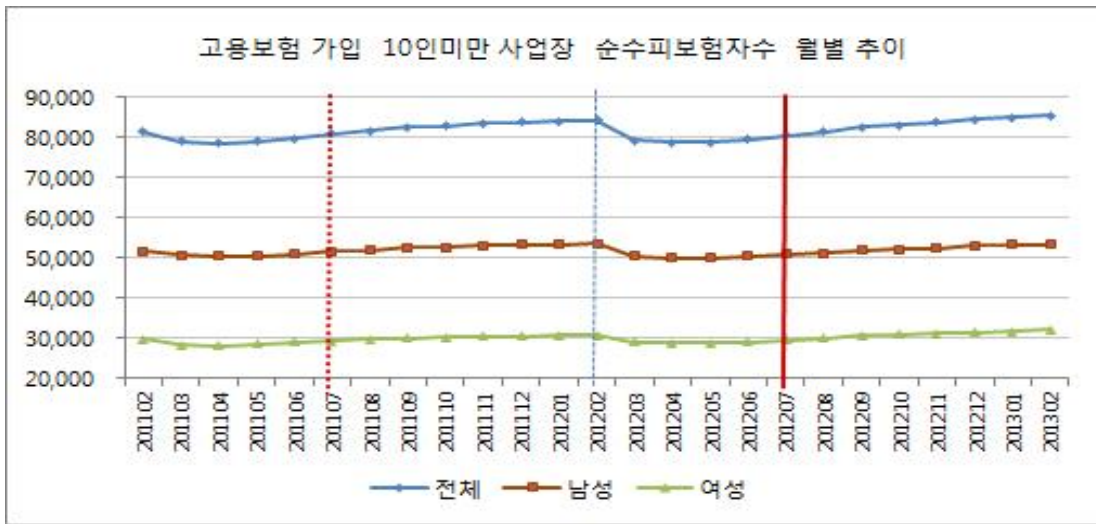
* 자료 : 한국고용정보원, [고용보험통계월보], 해당년도 ; A 지자체 고용지원센터, 원자료.

3. A시의 두루누리 사회보험 지원사업 효과

1) A시의 순수피보험자/취득자/상실자 추이

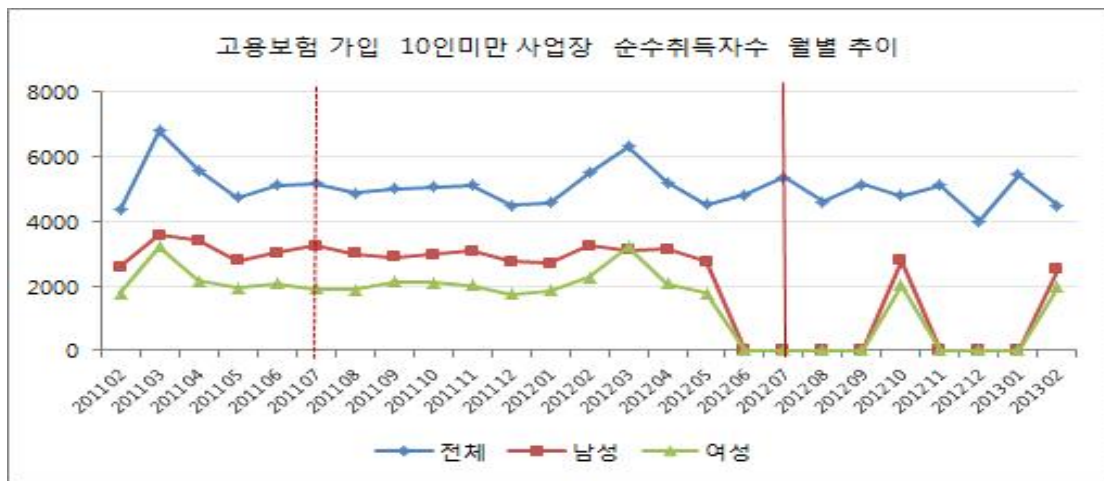
<그림 3>은 2011년 2월~2013년 2월까지 10인 미만 고용보험 가입 사업체의 순수피보험자 추이를 살펴본 것이다. 거의 동일한 패턴을 보이는 가운데서도 피보험자수가 미세하게 증가하고 있다. 그런데 2011년 7월 시점과 2012년 7월 시점을 비교했을 때, 전체인원이 80,827명에서 80,314명으로 감소하여 전반적으로 사업효과를 긍정적으로 평가하기 어렵다.

<그림 3> A시의 고용보험 적용 10인 미만 사업장의 순수피보험자수 추이(단위:명)



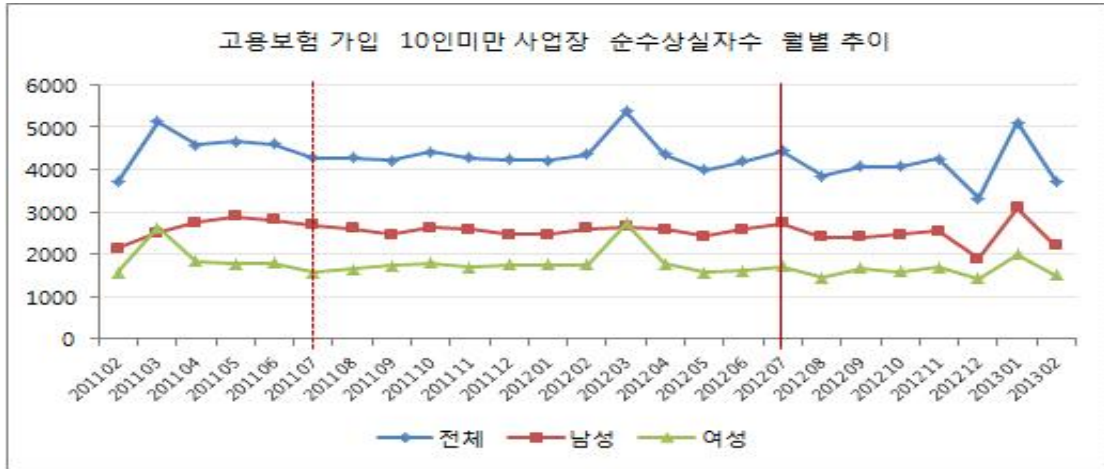
<그림 4>는 동 기간 10인 미만 사업장의 순수취득자 추이를 나타낸 것이다. 두루누리사업이 시작된 2012년 7월은 전년보다 취업자가 증가하였다. 2012년 7월을 전후한 4개월의 자료가 없어 전년도와 직접 비교가 어렵지만, 전체 취득자수 추이를 보면 월별 변동이 심한 가운데서도 하락세로 나타나고 있다. 이는 두루누리사업이 10인 미만 사업장의 취득자 증가를 안정적으로 보증할 만큼의 효력이 있다고 보기 어려운 증거이다.

<그림 4> A지자체 월별 고용보험 취득자수 현황(단위:명)



<그림 5>는 10인 미만 고용보험 가입 사업장의 순수상실자 추이를 나타낸 것이다. 두루누리사업 실시 전과 비교하면 상실자수가 점감추세에 있다(2013년 1월은 예외현상). 즉 전체적으로 고용보험 피보험자수 유지 경향이 사업 이후 다소 개선되는 것으로 보인다. 취득자수 추이와 유사하게 추세의 이상값(주로 3월달 수치)은 여성노동자의 자격 상실이 반영된 결과이다.

<그림 5> A지자체 월별 고용보험 상실자수 현황(단위:명)

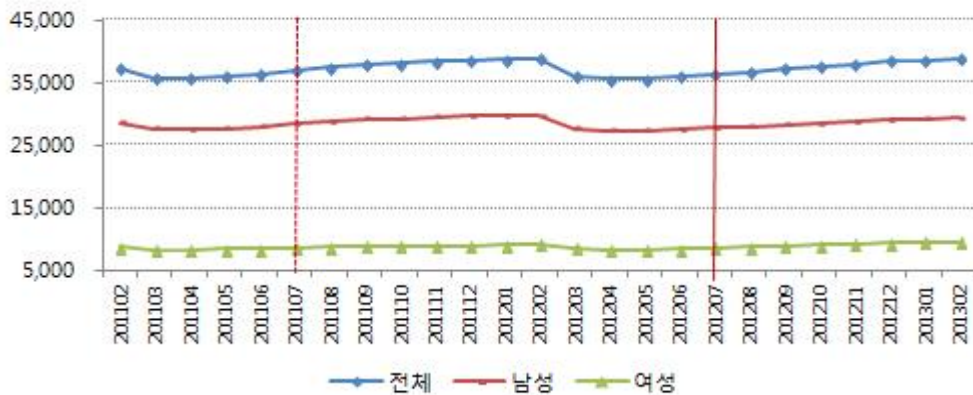


A지자체의 두루누리사업 실시 전후 3년 동안의 고용보험 피보험자수, 취득자수, 상실자수 추이를 살펴본 결과, 사업의 효과성을 입증할 가시적인 결과는 드러나지 않았다. 다만 상실자수가 감소 추세에 있는 것으로 보아 신규 가입자 확대에는 기대할 만한 효과가 없었지만 기존 가입자의 고용보험 탈퇴를 줄이는 데에는 영향을 주었을 가능성도 있다.

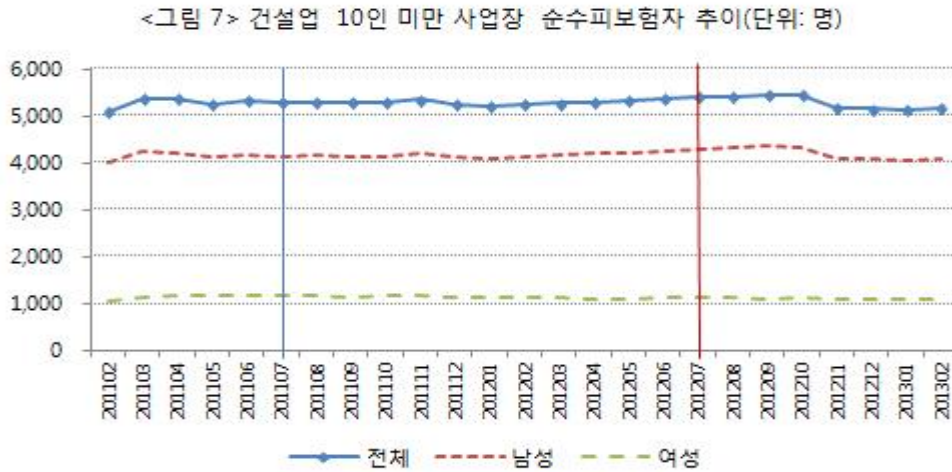
2) A시의 주요 산업별 순수피보험자수 변화 추이

이하는 두루누리사업의 효과를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 A시의 주요 산업(제조업, 건설업, 도소매업, 숙박·음식점업, 보건사회복지사업, 사업시설관리·사업지원서비스업)을 대상으로 순수피보험자수 추이를 살펴본 것이다. 2011년 7월 전후와 두루누리사업이 시작된 2012년 7월 전후 시점을 비교하였다. 먼저, 제조업은 두 시점을 기준으로 피보험자수가 동일 패턴으로 움직이고 있다. 두루누리사업 실시 직후 일정 기간은 2011년 7월 직후 보다 피보험자가 소폭 감소했다(그림 6).

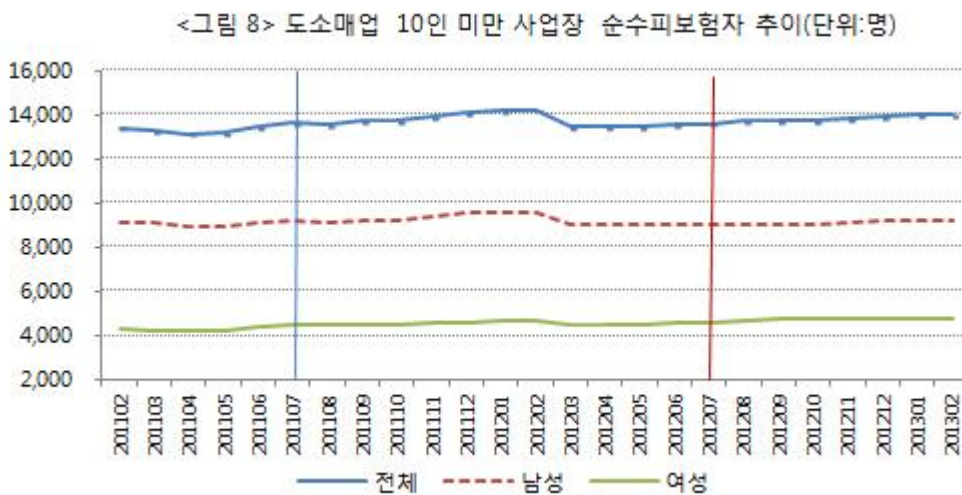
<그림 6> 제조업 10인 미만 사업장 순수피보험자수 월별 추이(단위: 명)



둘째, 건설업은, 두루누리사업 도입 시점을 전후하여 순수피보험자가 소폭으로 점증하였으나 2012년 말에 감소하여 2011년보다 악화되었다(그림 7).

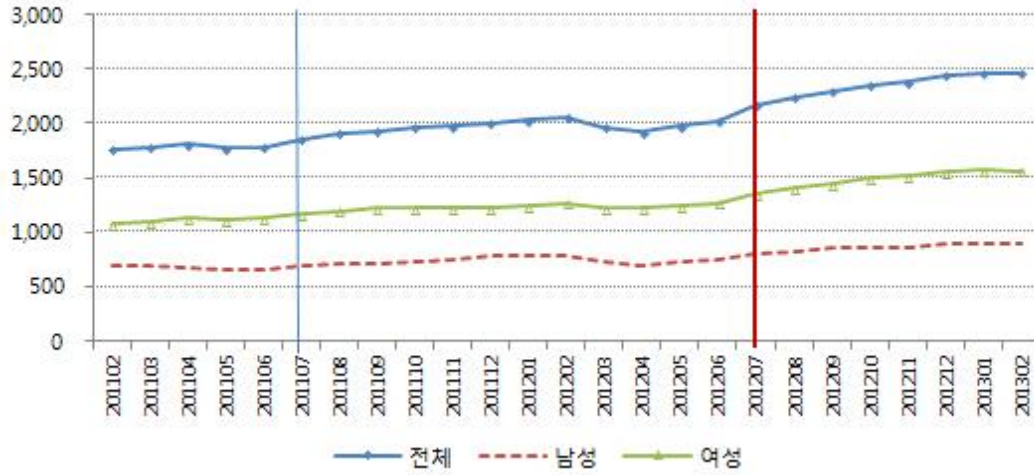


셋째, 도소매업의 두 시점(2011년 7월과 2012년 7월)을 비교한 결과 상호 유사한 추이를 보였다. 두루누리사업 도입 직후 2~3개월은 미세하게 월별 순수피보험자가 증가하였으나 2011년 7월 이후 수준보다 높지는 않다(그림 8).



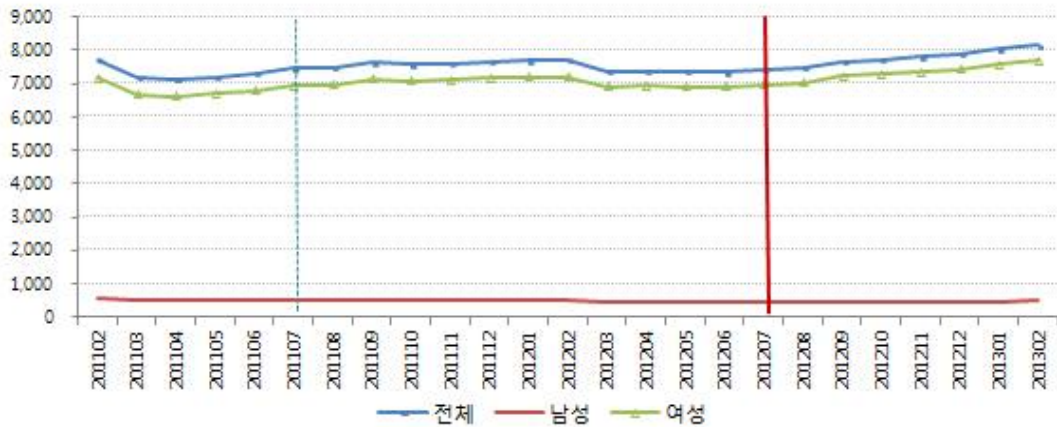
넷째, 숙박·음식점업은 전체적으로 순수피보험자가 증가하는 추세선을 보였다. 2012년 7월 두루누리사업 실시 이후 순수피보험자가 급상승하는 양상을 확인할 수 있다(그림 9). A 지자체의 숙박·음식점업이 2013년에 전년 대비 증가한 것도 피보험자수 증가에서 기인한다.

<그림 9> 숙박음식점업 10인 미만 사업장 순수피보험자 월별 추이(단위: 명)



다섯째, 보건사회복지업은 순수피보험자수가 완만한 증가 추세를 나타냈다. 특히 두루누리사업 실시 이후 소폭으로 점차 피보험자수가 증가하고 있다(그림 10).

<그림 10> 보건/사회복지산업 10인 미만 사업장 순수피보험자 월별 추이(단위:명)



여섯째, 사업시설관리·사업지원서비스업의 순수피보험자수는 다른 업종과 달리 상승 추세이다. 특히 두루누리사업 실시 이후 순수피보험자가수가 급격히 증가하고 있다는 점에서, 사업의 긍정적 효과를 예상할 수 있다(그림 11).

<그림 11> 사업시설관리/지원산업 10인미만 사업장 순수피보험자수 (단위: 명)



요컨대 두루누리사업의 효과를 A시의 고용보험 자료로 살펴본 결과, 두루누리사업은 고용보험 적용사업체와 순수피보험자 규모의 안정적 증가를 담보하지는 못했다. 즉 일자리창출 뿐만 아니라 저임금노동자나 비정규직의 고용유지, 사업주의 탈법·편법적 노동비용 절감 행위를 줄여 노동시장의 공식성을 회복하는데 거의 기여하지 못했다. 다만 특정 부문에서 피보험자수의 일부 상승·유지에 긍정적 신호는 되었던 것으로 추정해 볼 수 있다. 사업시설관리·지원서비스, 보건·사회복지서비스, 숙박·음식점업의 피보험자수 변화가 이러한 해석을 가능하게 한다. 특히 보건·사회복지서비스, 숙박·음식점업은 여성노동자 증가의 직접적인 성과로 판단할 수 있다.

사회적으로 매우 유의미한 사업이, 현장 실무자들의 노력에도 불구하고 기대에 못 미치는 결과가 된 이유는 무엇인가? 고용보험 자료를 통해 확인할 수 있는 두루누리사업의 미진한 효과의 원인은 구체적인 면접을 통해 보다 자세하게 드러났다.

첫째, 월평균보수 130만원 미만, 노동자 10인 미만 사업체라는 두 가지 기준은 ‘평균보수’에 대한 조작적 정의, ‘노동자 10인 미만의 상시노동자 여부’ 등의 세부적인 기준에 대한 검토는 논외로 하더라도, 현실과 상당한 간극이 있어 실효성이 낮을 수밖에 없다. A지역의 다수 업종인 제조업과 음식점업에서, 월보수 130만원을 받는 노동자는 예상과 달리 많지 않다. 이유는 노동자들이 평균 10시간~12시간 일을 하므로 시급은 낮더라도 월평균 200만원을 전후로 받기 때문이다. 음식점업의 시간제 노동자 정도가 해당될 수 있는 기준이다.

둘째, 로드샵, 미용실 등 개인서비스업에서 일하는 노동자 중에는 월 130만원 미만의 저임금노동자가 많아 두루누리사업의 효과를 기대할 수도 있지만, 이들 노동시장은 비공식성이 강했다. 사용자와 노동자 모두 제도에 대한 인식이 부족하고 홍보도 미흡할 뿐만 아니라 저항이 매우 커서 별도의 보완 방법 없이는 가입자가 확대되지 않는다.

셋째, 인력소개업체를 통해 공급되는 간접고용 인력의 탈법적 활용이 제조업의 사회보험 가입률 제고의 발목을 잡는 주요 원인일 수 있다. 인력소개업체를 통해 일용직으로 채용하는 노동력 수급 방식의 일상화는 사업주가 해당직원의 사회보험료를 인력회사에 지급하더라도 인력회사에서 미신

고치리하면 드러나지 않는다. A지역 제조업 전체의 사회보험 가입이 낮은 이유도 인력회사를 통한 노동력 공급구조와 깊은 연관이 있다. 장기화되면 A시 노동자의 지역고용구조가 악화되면서 사회보험 가입자도 감소할 수밖에 없다.

넷째, 노동자의 권리의식 부재와 낮은 시민의식도 두루누리 사회보험료 지원의 효과가 저조한 원인 중 하나이다. 커피숍, 네일아트숍, 미용실 등은 청년 노동자가 다수인 사업장이다. 고등학교를 갓 졸업하였거나, 대학교 저학년의 연령층이 많다. 노동자로서의 권리의식과 기본적인 노동 상식을 개인이 노력하지 않는 한, 접할 수 있는 기회를 거의 갖지 못했다. 제도를 이해할만한 최소한의 정보와 지식 습득 기회가 없는 노동조건에서 자신들보다 연장자인 사용주의 부정적 얘기를 여과 없이 수용하는 경우가 많다. 사회보험을 처음 들어본 노동자가 많고, ‘세금’으로만 인식하는 노동자가 적지 않으며, ‘세금은 안내는 게 좋다’는 왜곡된 의식을 그대로 학습받고 있어 제도에 대한 거부감도 크게 나타났다.

다섯째, 신용불량자, 불법체류자 신분의 노동자들은 사회보험에 가입하지 못한다. 다른 한편, 시간제든 전일제든 관계없이 건강보험은 다른 가족 성원의 피부양자로 등록할 수 있으므로 건강보험료 납부를 ‘이중부담’으로 인식하는 중장년 여성들이 많다. 여성노동자가 많은 숙박음식점업에서 가입효과가 낮은 이유 중 상당부분은 이 때문이다.

4. 사회보험 가입률 제고를 위한 추가 방안

1) 두루누리 사회보험 지원사업의 예산 현황

앞서 언급되었듯이 두루누리 사회보험 지원사업은 노동복지 강화를 통한 노동권 보호, 비공식부문 노동시장의 공식화에 기여, 보편적 복지를 위한 사회정책 개선 차원 모두에서 많은 의미가 있는 정책이다. 특히 사회보험 정책 자체로도 가입자 유지·확대는 본질적인 사업영역이므로 조세방식을 통해 사각지대를 해소하려면 일회적 이벤트가 아닌 중장기 계획이 필요하다.

<표 4> 두루누리사회보험 지원사업 예산 현황

연도	2012	2013	2014	증감률('13-'14)
예산(억원)	2,654	5,384	5,551 (잠정)	3.1%

* 자료 : 고용노동부, 2013, “2014년도 예산안 사업설명 자료”, [국회예산결산특별위원회 공통요구자료 II-1].

이와 관련하여 두루누리사업²⁾의 예산안을 살펴볼 필요가 있다. 2012년에 약 2,654억원에서 2013년에는 2배 이상 증가했으나 2014년은 3.1% 증가한 5,551억으로 잠정 책정되었다. 저임금노동자 사회보험 지원사업의 중요성에도 불구하고 크게 증가하지 못한 이유 중 하나는 집행률이 2012년 70%, 2013년 7월(두루누리사업 실시 후 1년 시점)까지 48%로 기대에 충분히 부응하지 못했기 때

2) 정부 예산안의 사업명은 ‘사회보험 사각지대 해소’ 사업이다.

문일 것이다. A지역의 경우 실무협의체의 노력에도 불구하고 효과가 미진했던 것은 가입자 확대가 결국에는 지역 경제구조와 노동시장의 구조적 문제를 해소하는 산업·노동시장 정책과 같이 가지 못했기 때문이다. 그런데 예산집행 실적을 보면 다른 지역도 별반 다르지 않을 것으로 짐작된다.

2) 두루누리사업의 효과성 제고를 위한 제언

첫째, ‘사회보험가입확대협의체’의 상설기구화

두루누리사업의 효과성 제고를 위해서는 여러 주체의 관심과 노력이 조화를 이룰 필요가 있다. 그런 점에서 두루누리사업 시작 단계에서 지역단위마다 사회보험 유관기관 간에 업무 공유를 위한 사회보험가입확대협의체를 정례화한 것은 의미 있는 일이다. 그런데 월 1회의 모임은 사회보험료 지원·감면정책을 통한 가입자 증가와 지속적 관리업무가 향후 4대 보험공단의 핵심 업무가 될 것으로 예상된다면 매우 부족하다. 임시적인 업무 협조기능으로서의 기관 간 협의체를 상시화 할 필요가 있어 보인다. 협의체의 고유 업무를 4대 보험 확대를 위한 지역사회 홍보업무, 사회보험 가입 사업장 현장 관리 업무, 신규 사업장 발굴 업무로 선정하는 등 지역맞춤형 거점센터가 필요하다. 사회보험료 통합징수 기능을 하는 건강보험공단의 지사에서 그 역할을 하는 것도 좋은 방법이지만, 두루누리사업 대상에는 국민연금과 고용보험만 포함되어 있어 기관 간 협의가 필요하다.

둘째, 간접고용 및 특수고용 노동조건외 팽창에 대한 제어장치 절실

얼핏보면 두루누리사업과 노동시장 유연성 제어장치 간에는 직접적인 연관을 찾기 어려울 수 있지만, 두루누리사업의 대상자를 확대하기 위해서는 노동시장을 투명하고 지속가능한 일자리로 조성하는 정책적 개입이 병행되어야 한다. 간접고용, 특수고용 형태가 점증하여 지역노동시장이 불안정해질수록 사회보험 사각지대는 증가한다. 특히 두루누리사업의 대상은 주변부시장, 2차 노동시장에 해당하는 사업체가 다수이므로 노동시장을 투명하고 공식화하도록 정비하지 않고서는 가입률을 제고하기 어렵다.

셋째, 두루누리사업의 자격기준을 대폭 완화

월보수 130만원 미만(2014년은 잠정 135만원)으로 혜택을 보는 고용형태는 시간제근무 형태이거나 1일 8시간정도 일하는 저임금노동자만 해당된다. 그런데 월보수 150-200만원을 받는 노동자들은 정상 노동시간으로 일하면 월보수 130만원미만의 저임금이지만 실제로 10시간-12시간의 장시간 노동을 하므로 혜택을 받지 못한다. 또 다른 불이익 노동자집단은 청소업체 소속 직원이다. 청소업체의 경우 저임금으로 월보수 기준에는 포함되지만 대부분 10인 이상 규모의 사업체에 속해 있으므로 노동자들은 사각지대에 있으면서도 부당함을 호소하기도 한다. 따라서 월보수 기준을 대폭 상향조정하는 방안, 장시간근로가 아닌 정상근로를 기준으로 가입대상을 포함하는 방안, 청소업체 처럼 업종 특성과 고용형태가 결합된 경우 사업체규모 기준을 달리 정하는 방안 등 기준을 대폭적으로 정비·완화할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우, 두루누리사업이 내재하는 사회적 의미는 사라지고 시간제일자리 확대 재원으로 전락할 위험도 있다.

넷째, 사회보험 홍보 및 교육내용의 기초에 대한 재점검 필요

사회보험은 ‘선택이 아닌 의무이행’을 통해 권리를 획득하는 사회제도임을 알릴 필요가 있어 보

인다. 한 사회의 시민으로서 공동체의식을 가지고, 사회적 위험에 대한 공동의 책임을 분담하는 '시민의 의무이자 권리'라는 사회적 가치를 강조하는 교육과 홍보가 필요하다.

다섯째, 두루누리 사회보험 홍보전략의 정책패키지화

중앙정부가 주요 방송매체를 통해 사업 인지도를 높이는 노력을 해야 한다. 라디오광고 보다 지상파 방송을 통해 반복적으로 광고하는 것이 효과적이다. 우수 지자체로 평가받고 있는 노원구청의 경우 일상적으로 제도를 수용하고 이해할 수 있는 섬세한 홍보를 해왔다. 지역경제를 살리기 위해 지자체가 산업과 지역노동시장에 적극 개입한 결과이다. 지역사회 주도의 정책패키지화가 사회보험 가입률 제고의 효과증대 가능성을 보여준 사례이다.

[우수사례 : 노원구청]

- 10인 미만 사업장이 94%. 전국 최초로 지자체 차원의 20가지 인센티브 제공
- 사업주에게 제공하는 다양한 인센티브 :
 - 중소기업육성자금 이자율을 3.5% → 2.5% 인하/ CCTV와 보안등 우선 설치/ 목공예센터 제작의자 무료설치/ 무료디자인 컨설팅/ 무료 에너지클리닉/ 건축물 리모델링 무료상담/ 공영주차장 주차료 감면/ 자동차 자가정비교실 참가우선권/ 무료건강진단/ 심폐소생교육/ 영어과학캠프 참가 우선권/ 무료진로지도/ 동주민센터 운영프로그램 수강료 할인/ 행복한사업장 인증스티커 부착/ 구청 홈페이지에 온라인 신청 사이트 개설/ 동주민센터에서 가입신청서 서비스 제공

<참고문헌>

<http://18park2013.pa.go.kr/>

제18대 대통령직인수위원회, 2013, [제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제].

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

통계청, 경제활동인구조사 부가조사, KOSIS.

Torres, R(ed.). 2011, [World of Work Report 2011 : Making markets work for jobs], ILO.

<부표 1> 고용보험 적용사업장수 전년 동월 대비 증감률 추이(2011.2~2013.2)

	계	5인 미만	5-9인	10-29인	30-99인	100-299인	300인 이상
2012년 증감률 (2011년 2월 대비)							
전국	8.8	9.6	8.1	6.2	4.3	1.3	6.6
안산	7.7	6.9	13.4	4.3	7.9	8.2	37.8
2013년 증감률 (2012년 2월 대비)							
전국	8.1	9.7	0.8	5.9	14.3	6.3	2.9
안산	13.1	15.7	4.9	5.9	21.2	7.3	32.3