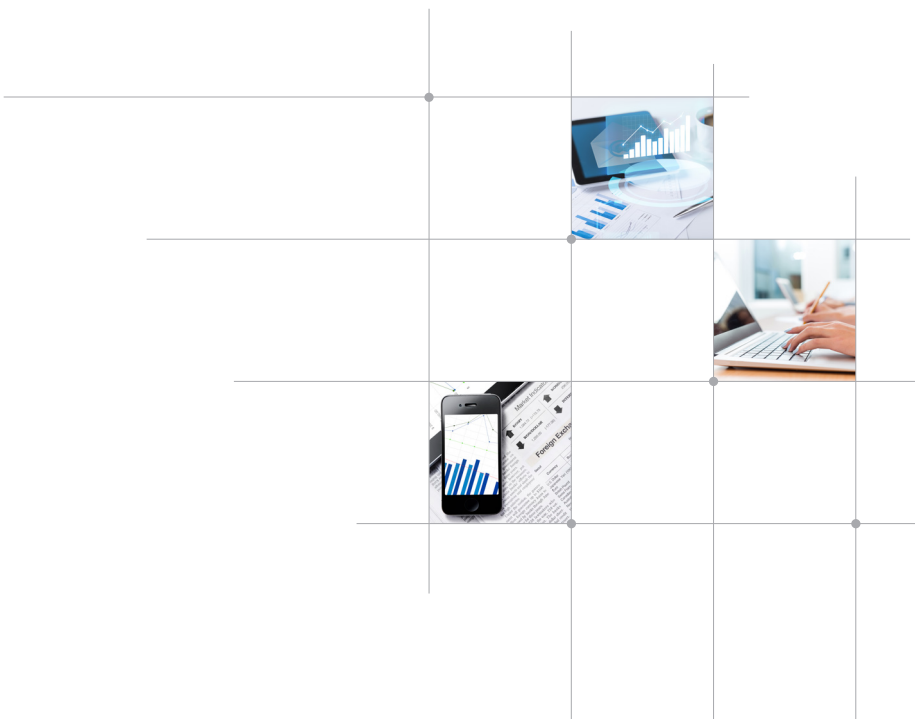




사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구

2021. 12

최인혁 · 정다운 · 김진수



사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구

2021. 12

최인혁 · 정다운 · 김진수

서 언

최근 전염병 사태의 발발 및 장기화는 사회보험으로 대표되는 우리나라 사회안전망 전반에 대한 철저한 점검 및 재정비의 필요성을 제기하고 있다. 사회복지 선진국들에 비해 성숙도가 낮은 우리나라 사회보험 체계는 전염병 위기 속에서 그 한계를 노출하며 우리에게 다음과 같은 질문들에 답할 것을 요구하고 있다. 현재 사회보험 사각지대의 규모는 어느 정도이며, 그 발굴 및 해소를 위한 정책적 전략은 무엇인가? 현행 사회보험 운영체계의 문제점은 무엇이며, 그 해결을 위한 근본적 방안은 무엇인가? 경제구조 및 인구구조의 급격한 변화가 예상되는 가운데 사회보험 체계의 지속가능성을 위해 어떠한 방향과 내용으로 장기적 계획이 수립·추진되어야 하는가? 물론 이상의 질문들은 다소 진부하게 들리는 것이 사실이다. 전염병 사태 발발 이전까지 우리사회가 적극적으로 해결하지 못한 채 미뤄 둔 과제들이기 때문이다. 그러나 이와 같은 질문들에 대한 고민을 더는 미루기 어렵다는 것이 많은 전문가들의 공통된 견해이며, 본 연구는 바로 이러한 문제의식하에 우리나라 사회보험 체계 재정비를 위한 선제적 노력의 일환으로서 기획·진행되었다. 이에 본 연구는 우리나라 사회보험 체계의 문제점을 정확히 진단하고, 향후 건설적·포용적 발전을 위한 방향성을 구체적인 수준에서 고민하고 제시하는 것을 그 목표로 한다.

우리나라 사회보험 체계 전반에 대한 면밀한 검토 및 개선 방안 도출을 위하여 본 연구는 우선적으로 기존의 방대한 논의를 요약·정리한다. 이어 우리나라의 현행 사회보험료 부과·징수체계를 보험별로 상세히 검토·제시하는 한편, 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스 등 해외 주요국의 사례를 심도 있게 조사한다. 기존 논의 및 해외사례 분석을 바탕으로 본 연구는 사회보험료 부과·징수체계의 문제점 및 통합·개선 방안을 두 가지 측면에서 논의한다. 우선 우리나라 4대 사회보험 간 정합성 제고의 필요성을 강조하는 가운데

부과기준, 자격기준, 재정 관리·운영 방식 측면에서의 정합성 제고 방안을 구체적으로 모색한다. 이후 현행 4대 사회보험 운영체계의 문제점을 지적하는 가운데 장기적인 관점에서 4대 사회보험 운영체계의 개선 방안을 고민한다. 우리나라 사회보험 체계 내지 운영과 관련된 기존의 논의가 방대함에도 불구하고 이상의 내용을 담은 본 연구가 빛을 발하는 이유는 현재 추진 중인 「전 국민 고용보험 로드맵」 등 정책적 논의의 최근 흐름이 충실히 반영되어 있기 때문이다. 동일한 맥락에서 향후 사회보험 체계 재정비 과정에서 본 연구가 의미 있는 시작점이 될 수 있을 것이라 우리는 굳게 믿는다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 최인혁, 정다운 부연구위원, 연세대학교 사회복지학과 김진수 교수가 공동으로 수행하였다. 저자들은 본 연구를 수행하는 과정에서 많은 분들의 도움을 받았던바, 특히 저자들의 시야적 한계를 극복하고자 실시하였던 서면 자문에 흔쾌히 응하여 의견을 피력해 준 사회 각계 전문가들에게 깊은 사의(謝意)를 표한다. 저자들은 본 연구의 질적 발전을 위하여 소중한 조언을 해준 원내 연구위원들 및 원외 전문가들에게도 심심한 감사를 표하는바, 특히 원내 착수보고, 중간보고, 최종보고의 단계에서 값진 조언을 아끼지 않은 본원의 김우현, 정재현 부연구위원, 고용노동부 직업능력정책과 홍경의 과장, 그리고 익명의 논평자 두 분에게 감사의 마음을 전하고자 한다. 한편 자료 수집, 원고 정리 등의 과정에서 많은 도움을 준 원내 이희선, 박주혜 연구원, 연세대학교 박은지 조교에게도 저자들은 고마움의 빛을 지고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들 개인의 견해이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와는 무관함을 밝혀 둔다.

2021년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

1. 연구배경

최근 전염병 사태 발발 및 장기화로 말미암아 우리나라 사회복지체계 재정비의 필요성이 다방면에서 제기되고 있다. 코로나19로 인한 경제적 타격은 자영업자, 특수형태근로종사자 등 비정형취업자에게 집중되었는데, 경제적 취약계층의 사회보험 미가입 내지 미적용 문제가 부각되면서 사회보험의 실질적·제도적 사각지대 해소를 위한 방안 마련이 시급하고도 중요한 사회적 의제로 떠올랐다. 물론 경제 구조 및 노동시장 환경의 급격한 변화가 목격되는 가운데 포용적인 사회적 안전망 구축을 위한 정책 당국의 선제적 대응이 절실하다는 지적은 이미 존재하던 상황이었다. 코로나19 사태로 인하여 이러한 논의가 보다 공론화된 셈인데, 정부는 지난 2020년 12월 모든 취업자에게 보편적 고용안전망 제공을 목표로 하는 「전 국민 고용보험 로드맵」을 발표하는 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 적극적인 노력을 기울이고 있다. 본 연구는 이러한 사회·경제적 상황 속에서 우리나라 사회보험 체계 전반을 면밀히 검토하는 한편, 그 결과를 바탕으로 사회보험(료) 부과·징수 및 운영 측면에서의 개선 방안을 도출하는 것을 그 목표로 한다.

우리나라 사회보험 체계 내지 운영과 관련된 기존의 논의는 매우 방대한 수준으로 축적되어 있다. 그러나 코로나19 사태 발발 이후로 기간을 한정할 경우 최근의 사회적·경제적·정책적 환경 변화를 충실히 반영하고 있는 연구는 2021년 12월 현재까지 드문 편이다. 본 연구는 우리나라 사회보험 체계 전반에 대한 종합적·체계적 검토를 시도하는 한편, 현재 추진 중인 「전 국민 고용보험 로드맵」 등 최근의 정책적 흐름을 충실히 반영한다는 점에서 기존 연구와 차별화된 의의를 지닌다 하겠다.

2. 연구내용

본 연구는 사회보험 체계 및 운영과 관련된 기존 논의, 그리고 해외 주요국들의 사례 검토를 바탕으로 사회보험료 부과·징수 측면에서의 개선 방안을 중장기적 관점에서 검토·제시한다.

우리나라 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)은 상황에 따라 개별적·순차적으로 도입되었을 뿐만 아니라, 도입 이후 소관부처별 행정체계에 따라 각기 독립적으로 관리·운영·발전해 온 배경을 지니고 있다. 이에 따라 현재까지도 운영체계, 부과체계 등의 측면에서 비통일성이 상당히 큰 편인데, 바로 이러한 이유로 사회보험제도 및 조직(업무)의 통합 필요성이 4대 보험 중 마지막으로 고용보험이 도입된 1995년 이후 꾸준히 제기되어 왔다. 사회보험 통합과 관련된 논의는 노무현 정부 및 이명박 정부 시기 매우 구체적이고 활발하게 진행되었는데, 노무현 정부 당시 유력안이었던 국세청 산하 사회보험 징수공단 신설안이 정치적·사회적 이유로 관철되는 데에는 실패, 뒤이은 이명박 정부 당시 심재철 의원이 대표발의한 국민건강보험공단 중심의 징수통합안이 수정가결됨에 따라 현 체계를 갖추었다.

그러나 2011년 이후 현재까지 이어지고 있는 건보공단 중심의 징수통합은 그 성과 및 실효성 측면에서 많은 비판에 직면하고 있다. 현 건보 중심 징수통합은 개별 사회보험의 적용·부과·급여 업무 등은 해당 사회보험공단이 담당하는 가운데 징수업무만을 건보공단이 통합적으로 담당하는 체계인데, 이와 같은 업무분담으로 인한 실익이 거의 존재하지 않거나 두드러지지 않는다는 점이 비판의 핵심이다. 가령 사회보험 가입자와 해당 사업장의 입장에서 행정상의 효율성이 비약적으로 향상되지 않았을 뿐만 아니라, 건보 중심 징수통합 추진 당시 기대되었던 사회보험 사각지대 해소 측면에서도 지난 10년 동안 유의미한 성과가 관찰되지 않았던바, 불완전한 통합 내지 불필요한 통합이었다는 지적이 계속되고 있는 것이다. 특히 최근 시작된 전염병 사태는 사회보험 사각지대의 문제가 비정형취업자의 소득과약, 국세청 및 사회보험공단 간 정보공유의 문제 등과 복합적으로 얽혀 있는 까닭에 현 사

회보험 체계 전반에 대한 반성 및 점검 없이는 근본적 해결이 어려울 것이라는 사실을 환기시킴으로써 건보 중심 징수통합에 대한 포괄적이고도 심층적인 평가 및 개선의 필요성을 제기하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 현 4대 사회보험 운영체계의 문제점을 지적하고 중장기적 관점에서 4대 사회보험 운영체계의 개선 방안을 모색하는바, 그에 대한 본격적인 논의에 앞서 부과기준, 자격기준, 재정 관리·운영 방식 등의 측면에서 정합성 제고 필요성 및 그 방안을 우선적으로 검토·제시한다. 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스 등 해외 주요국의 경우와 비교해 우리나라 4대 사회보험 간 정합성 제고의 여지가 관찰될 뿐만 아니라, 사회보험 간 정합성 제고가 사회보험 운영체계 개선의 전제조건인 것으로 판단되었기 때문이다.

우선 부과기준 측면에서 지적될 수 있는 쟁점은 사회보험료 부과대상 소득의 완전한 통일이다. 현재 국민연금, 건강보험, 고용·산재보험의 부과대상 소득은 미세한 차이가 있으나 사실상 동일하다고 볼 수 있다. 그러나 건보 중심 징수통합 이후 현재까지 그 용어조차 통일되어 있지 않은 형편이며, 각 보험별 독립된 용어 사용 및 부과대상 소득의 비통일성 유지로 인한 실익이 불투명한 가운데 가입자 및 사업장의 혼란 내지 불편만 지속되고 있다. 따라서 사회보험 운영체계 개선을 추진하기에 앞서 통일적이고 합리적인 방향으로 부과기준을 재정립하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 자격기준 측면에서도 4대 사회보험 간 비정합성은 쉽게 목격되는데, 가령 각 사회보험별 일용근로자의 정의는 서로 다를 뿐 아니라 세법상 정의와도 일치하지 않는다. 이는 비통일적인 보험료 부과기준과 마찬가지로 사회보험 행정과 관련된 부담을 가중시키고 있는데, 각 사회보험별 특수성을 감안하더라도 정합성 제고를 위한 정비가 요구되는 대목이라 하겠다. 나아가 재정 관리·운영 방식, 징수규정, 정산체계 등의 측면에서 실익이 불분명한 사회보험 간 비통일성 내지 비정합성이 추가적으로 목격되는데, 본 연구는 본격적인 통합 논의에 앞서 해당 문제들을 우선적으로 해결할 것을 제안한다.

사회보험 간 정합성이 충분히 확보되었음을 전제로, 본 연구는 중장기적 관점에서 사회보험 운영체계의 개선 방안을 고민한다. 이를 위해서는 현행 4대 사회보험 운영체계에 대한 엄밀한 평가가 선행되어야 하는데, 비용절감

및 업무 효율화, 민원대응 등의 편의성, 소득과약 및 상호연계, 건보공단의 업무수행 지속가능성, 업무 중복성 및 개인정보 보호 등의 측면에서 현재의 건보 중심 징수통합이 만족스럽지 못한 성과를 내고 있다는 것이 저자들의 판단이다. 이에 따라 본 연구는 사회보험 운영체제 개선을 위한 세 가지 방안을 제시하고 각 방안별 장단점을 논의한다. 첫 번째 방안은 건보 중심 징수통합이라는 현 체계를 유지하되 효율성 제고를 적극적으로 모색하는 전략이다. 해당 방안의 경우 조직 및 제도의 급격한 변화를 수반하지 않는다는 점에서 사회적 수용성이 높을 것으로 예상되나, 앞에서 지적되었던 문제들의 근본적 해결책이 되기에는 어려울 것으로 판단된다. 두 번째 방안은 소득과약 및 징수업무를 국세청으로 일원화하는 전략이다. 해당 방안이 추진·실현될 경우 현 징수통합 체계의 비효율성이 상당 수준 제거될 것으로 보이나, 급격한 변화가 수반된다는 점에서 적지 않은 사회적 비용이 초래될 가능성이 높다. 세 번째 방안은 소득과약 업무를 국세청으로 일원화하는 전략이다. 해당 방안의 경우 소득과약 업무의 전문화·고도화가 가능해진다는 점에서 우위가 있으나, 조직 및 제도 개편에 따른 효과가 비교적 제한적일 수 있다는 우려가 따른다.

3. 한계점

우리나라 사회보험 부과·징수체계에 대한 면밀한 검토 및 중장기적 개선 방안 도출을 목표로 하였으며, 본 연구는 다음과 같은 점에서 한계를 지닌다. 우선 사회보험료 통합 부과·징수를 위한 부처별·기관별 중장기적 계획을 매우 구체적인 수준으로 제시하지는 못하였다. 즉 국세청, 보건복지부, 고용노동부, 각 사회보험공단 모두가 복합적으로 얽혀 있는 문제를 해결하기 위한 전체적인 방향성 내지 실마리만을 제공한 셈인데, 정책적 실현을 위한 구체적 로드맵을 제시하지 못하였다는 점은 본 연구의 한계라 하겠다. 한편 사회보험 운영체제 통합·개선을 위한 현실적 방안들을 제시하였으되, 각 방안별 예상편익 및 소요비용에 대한 추계는 시도하지 못하였다. 예상편익 및 소요비용 추계와 같은 정량적 분석은 본 연구에서 제시된 대안별 시나리오가

보다 정교하게 다듬어진 이후 엄밀히 수행될 수 있을 것으로 보이는데, 정책적 판단에 중요한 요소일 수 있는 정량적 분석의 결과가 정성적 분석의 결과와 함께 논의되지 못한 것은 다소 아쉬운 부분이다. 저자들은 이와 같은 본 연구의 한계점들이 추후 활발한 후속연구를 통해 촘촘히 보완되기를 기대한다.

목 차

I. 서론	19
II. 기초 배경 및 기존 논의	22
1. 김대중 정부: 2:2 통합모형	24
2. 노무현 정부: 국세청 산하 사회보험 징수공단 신설·운영	25
가. 4대 사회보험 통합 찬성	25
나. 4대 사회보험 통합 반대	27
3. 이명박 정부: 국민건강보험공단 중심 vs. 사회보험 징수공단 중심 일원화 · 30	
가. 4대 사회보험 통합 찬성	30
나. 4대 사회보험 통합 반대: 국민건강보험공단 중심 통합 반대	33
4. 국민건강보험공단 중심 일원화의 효과성	33
5. 최신 논의 정리	34
6. 소결	40
III. 현행 사회보험료 부과·징수체계	42
1. 국민연금	45
2. 건강보험	53
3. 고용보험	66
4. 산재보험	75
5. 소결	90
IV. 해외사례	91
1. 영국	92
가. 사회보험 개요	92
나. 사회보험 징수체계	93

2. 스웨덴	95
가. 사회보험 개요	95
나. 사회보험 징수체계	97
3. 독일	99
가. 사회보험 개요	99
나. 사회보험 징수체계	101
4. 프랑스	103
가. 사회보험 개요	103
나. 사회보험 징수체계	105
5. 소결	106
V. 사회보험료 부과·징수체계 문제점 및 통합·개선 방안:	
4대 사회보험 간 정합성을 중심으로	108
1. 4대 사회보험 간 정합성 제고의 필요성	108
가. 논의배경	108
나. 정합성 제고 논의의 경과: 사회보험 징수공단 설립안을 중심으로	111
2. 4대 사회보험 간 정합성 제고 방안	119
가. 부과기준	119
나. 자격기준: 일용근로자 정의를 중심으로	127
다. 재정 관리·운영 방식	129
라. 기타사항	135
3. 소결	140
VI. 사회보험료 부과·징수체계 문제점 및 통합·개선 방안:	
4대 사회보험 운영체계를 중심으로	141
1. 현행 4대 사회보험 운영체계의 문제점	141
가. 일반사항	141

나. 평가기준	142
다. 평가내용	144
2. 4대 사회보험 운영체계 개선 방안	155
가. 기본방향	155
나. 개선 방안의 모색	156
VI. 결론 및 정책시사점	170
참고문헌	173
부록	185
1. 사회보험료 통합 부과·징수 관련 전문가 의견 수렴	185

표목차

〈표 II-1〉 4대 보험 현황	22
〈표 II-2〉 과거 사회보험 업무분담 관련 논의 경과	23
〈표 II-3〉 4대 사회보험 통합 대안별 장단점	32
〈표 III-1〉 우리나라 4대 사회보험의 부과체계	42
〈표 III-2〉 OECD 회원국 등의 사회보험료 징수 관련 과세관청의 역할(2017년 기준)	43
〈표 III-3〉 국민연금 보험료 산정방식	46
〈표 III-4〉 국민연금 가입자 수 및 총인구 대비 비율	48
〈표 III-5〉 국민연금(노령연금) 수급연령	50
〈표 III-6〉 국민연금 수급자	51
〈표 III-7〉 건강보험 가입자 수 및 총인구 대비 비율	54
〈표 III-8〉 건강보험보장률 추이	56
〈표 III-9〉 경상의료비 통계	57
〈표 III-10〉 재난적 의료비 가구 비중	58
〈표 III-11〉 1인당 연간 평균보험료 및 연간 평균급여비	59
〈표 III-12〉 건강보험 직장가입자 보수월액보험료 산정방식	63
〈표 III-13〉 건강보험 직장가입자 소득월액보험료 산정방식	63
〈표 III-14〉 건강보험 지역가입자 건강보험료 산정방식	64
〈표 III-15〉 고용·산재보험 보험료 산정방식	68
〈표 III-16〉 구직급여 소정급여일수	69
〈표 III-17〉 고용보험 실업급여	70
〈표 III-18〉 고용보험료 징수 현황	71
〈표 III-19〉 고용보험료 지출 현황	72
〈표 III-20〉 로드맵상 소득신고 유형별 특고의 분류	73
〈표 III-21〉 산업재해 사망자 수 및 질병자 수	77

〈표 III-22〉 「근로기준법」상 재해보상 및 「산재보험법」상 산재보험 보상	77
〈표 III-23〉 사업종류별 산재보험료율	78
〈표 III-24〉 장애급여 장애등급 기준(일부 예시)	80
〈표 III-25〉 국민연금 시각장애 등급	82
〈표 III-26〉 국민연금 장애연금 기준	82
〈표 III-27〉 연도별 특수형태근로종사자 적용 현황 1	85
〈표 III-28〉 연도별 특수형태근로종사자 적용 현황 2	85
〈표 III-29〉 특수형태근로종사자 산재보험료 기준	87
〈표 III-30〉 자영업자 산재보험료 기준	88
〈표 IV-1〉 국가별 사회보험 통합 여부 및 업무분담 형태	91
〈표 IV-2〉 영국의 국민보험료 유형	93
〈표 IV-3〉 영국 임금근로자 국민보험료율(과세연도 2021~2022년 기준)	93
〈표 IV-4〉 영국 자영업자의 국민보험료율(과세연도 2021~2022년 기준)	93
〈표 IV-5〉 영국의 징수대상별 국민보험료 운영방식	95
〈표 IV-6〉 스웨덴의 고용주, 근로자, 자영업자의 사회보험 부담률(2021년 기준)	97
〈표 IV-7〉 스웨덴의 사회보험 운영방식	99
〈표 IV-8〉 독일의 사회보험 종류 및 보험료율	99
〈표 IV-9〉 독일의 의무사회보험 운영방식	102
〈표 IV-10〉 프랑스의 사회보험 종류별 보험료율(2021년 기준)	104
〈표 IV-11〉 프랑스의 사회보험 징수체계	106
〈표 V-1〉 소상공인 4대 보험 통합 정보	108
〈표 V-2〉 이해훈 의원 대표발의안에 따른 사회보험료 징수공단의 업무내역	113
〈표 V-3〉 2008년 기준 사회보험제도의 관리조직 현황	114
〈표 V-4〉 사회보험공단의 인력 현황(2021년 1분기 말 기준)	114
〈표 V-5〉 이해훈 의원안에 따른 사회보험료 징수공단 신설의 연간 소요예산액	116

〈표 V-6〉 이해훈 의원안과 심재철 의원안의 비교	119
〈표 V-7〉 주요 비과세 소득의 사회보험료 부과 여부 비교	121
〈표 V-8〉 비과세 소득의 범위와 사회보험 부과기준 비교	122
〈표 V-9〉 「소득세법」 및 「사회보험법」상 일용근로자의 정의 비교	128
〈표 V-10〉 「사회보험법」상 일용근로자와 사업자 구분의 실익	129
〈표 V-11〉 2020년 기준 상위 10개 기금별 운용 규모	132
〈표 V-12〉 2016~2020년 사회보험 수입, 지출, 재정수지	132
〈표 V-13〉 사회보험별 징수 관련 규정 비교(2019년 11월 기준)	134
〈표 V-14〉 4대 사회보험의 비교	138
〈표 VI-1〉 통합징수 시행으로 인한 인건비 및 징수사업비 절감 효과	146
〈표 VI-2〉 고용·산재보험의 체납 결손처리 추이	147
〈표 VI-3〉 사회보험 부과·징수체계	151
〈표 VI-4〉 사회보험 통합징수 관련 외부기관 연계자료 현황	153
〈표 VI-5〉 국민건강보험공단 개인정보 열람·유출 현황 및 추이 (2014~2019년 6월)	155
〈표 VI-6〉 사회보험 부과대상 소득의 명칭과 범위 비교	158
〈표 VI-7〉 주요국의 조세 및 사회보험료 개인 부담 비교(2018년)	164

그림목차

[그림 II-1] 과거 사회보험 징수통합 정책 형성의 과정	37
[그림 III-1] 사회보험 징수통합 전후 업무범위 비교	44
[그림 III-2] 근로형태별 국민연금 가입 현황 추이(2004~2020년, 매년 8월 기준) ·	49
[그림 III-3] 근로형태별 건강보험 가입 현황 추이(2004~2020년, 매년 8월 기준) ·	54
[그림 III-4] 근로형태별 고용보험 가입 현황 추이(2004~2020년, 매년 8월 기준) ·	67
[그림 V-1] 사회보험공단 지사 및 세무서 현황	115
[그림 VI-1] 사회보험 통합징수 관련 민원상담 경험 및 만족도: 대국민(지역가입자) 만족도조사	148
[그림 VI-2] 현행 통합징수체계 유지 개선 방안	157
[그림 VI-3] 소득파악 및 징수체계의 국세청 일원화 방안	160
[그림 VI-4] 소득파악업무의 국세청 일원화 방안	166

I. 서론

국민연금, 국민건강보험, 고용·산재보험은 우리나라 사회보험의 근간을 이루며, 사회안전망 제고에 중요한 역할을 담당해 왔다. 1964년 산재보험 도입을 시작으로, 1977년에는 건강보험, 1988년에는 국민연금, 그리고 1995년에는 고용보험, 2008년에는 건강보험에 부과하는 장기요양보험이 도입되며 우리나라 사회보험이 다양한 방면으로 확대되어 왔다. 우리나라 사회보험은 크게 두 개의 정부 부처에서 관리·감독하고 있다. 건강보험과 국민연금은 보건복지부가, 고용보험과 산재보험은 고용노동부가 관리·감독하며, 실질적인 운영은 개별 공단에서 담당한다. 건강보험은 국민건강보험공단이, 국민연금은 국민연금공단이, 그리고 고용보험과 산재보험은 근로복지공단이 맡고 있다. 각 사회보험은 기본적으로 국민의 사회안전망을 제공하는 것에 1차적인 목적을 두고 있지만, 각 보험의 대상과 기준 등은 조금씩 다르다. 이에 따라 보험 적용을 받지 못하는 국민들이 존재하고, 이와 관련하여 사회보험의 사각지대 해소와 관련한 논의가 활발히 진행되고 있다. 4대 보험의 보장 범위와 대상을 확대하면서, 4대 보험을 지속적으로 운영해 나갈 수 있는 방안에 대한 고민이 우리나라 4대 보험의 주요 쟁점이라고 할 수 있다.

4대 보험의 효율적인 운영을 위해 4대 사회보험을 통합적으로 운영할 필요성이 제기되었고, 참여정부 시절부터 본격적인 논의가 시작되었다. 4대 사회보험의 통합에 찬성하는 측과 반대하는 측의 의견이 대립하면서 사회보험의 통합은 불안전 통합에 그치게 되었다. 통합에 필수 전제조건인 4대 사회보험 개별 보험의 정비도 구체화되지 않았고, 4대 사회보험의 기준, 용어의 통일성 문제 역시 구체적으로 해결되지 않았다. 2011년부터는 그나마 형식적인 통합을 이룰 수 있었는데, 기존에 각 보험별로 보험료가 부과 및 징수되던 상황을 국민건강보험공단에서 통합징수하는 형태로 바뀐 것이다. 가시적

인 성과로는 기존에는 각 개별 보험의 고지서가 별개로 가입자에게 통보되어 보험료가 납부되는 상황이었다면, 2011년 징수통합 이후 국민건강보험공단에서 4대 보험 각각의 고지서를 하나의 고지서로 통합하여 통보한 후 보험료를 통합징수하게 되었다는 점을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 각 개별 보험의 민원은 개별 보험공단에서 처리하고 있고, 부과기준을 비롯한 자격 관리 등도 개별 보험공단에서 맡고 있으며, 보험공단별 정보공유 및 기준이 상이함에 따라 가입자들의 편의가 증대되었다고 말하기 어려운 현실이다. 이에 따라 꾸준히 사회보험의 효율적인 부과·징수를 위한 통합 논의가 지속되고 있다. 논의가 활발한 만큼 이와 관련한 기존의 연구들도 다수 존재한다. 본고는 기존의 논의들을 정리하고 사회보험의 통합에 필요한 개별 보험의 정비, 보험 간 연계성의 필요성, 보험 통합을 위한 소득파악의 필요성 등 관련 내용을 정리하고 재검토하는 데 목적을 둔다.

2020년 코로나19로 인한 사회·경제적 충격으로 복지 사각지대 발굴 및 지원, 기존 복지제도의 효율성 제고 등의 필요성이 대두되고 있다. 코로나19로 인해 일반 국민들의 경제적 어려움이 가중되는 상황에서 복지 사각지대에 위치한 사회·경제적 취약계층에 대한 지원을 재평가할 시점이다. 또한 기존 복지제도의 효율성 제고를 위하여 복지제도 전반에 대한 점검 및 개선이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 최근 전 국민에게 고용보험을 적용하기 위한 로드맵이 본격적으로 진행되고 있는 상황이다. 전 국민 고용보험 논의에 덧붙여 사회보험료 징수의 효율적인 시스템 구축, 소득파악의 필요성 등의 논의도 함께 주목을 받고 있다. 사회보험료는 국민건강보험공단이 징수, 세금은 국세청이 징수, 저소득층 지원은 주로 보건복지부가 담당하는 등 보험과 관련한 효율적인 행정 집행이 어려운 구조이다. 이러한 상황에서 개인 및 가구의 소득, 자산 등에 대한 자료 관리 및 부처 간 공유의 어려움 역시 부각되면서, 사회보험의 통합 부과 및 징수와 관련한 종합적인 검토에 대한 요구도 증가하고 있다. 특히 각종 사회보험이 본래 취지에 부합하게 운영될 수 있도록 통합 논의 전에 보험별 재검토 작업이 필요하다. 사회보험의 사각지대가 우리나라 사회보험의 주요 의제라고 할 수

있는 만큼 사회보험 사각지대 해소를 위하여 미가입자를 적극적으로 발굴할 필요가 있다. 한편 사회보험 운영의 효율성 향상을 위하여 소득·재산 등의 적시 파악, 보험료 부과기준의 합리화 등에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

국가 복지정책의 근간이라 할 수 있는 사회보험의 운영체계 개선은 궁극적으로 국민의 후생 증진을 위해 필요하다. 국민 후생 증진에 더 효율적인 보험 개편 방안이 있다면, 보험 운영의 구조를 변경할 필요가 있을 것이다. 앞서 언급했듯이 본 연구는 사회보험 운영체계 개선의 일환으로 사회보험의 통합과 관련한 기존 논의들을 정리하고, 사회보험 통합 부과·징수체계 구축의 필요성 및 예상되는 사회·경제적 효과를 검토하여 사회보험 부과체계의 일관성과 형평성을 제고시킬 수 있는 방안 마련을 목표로 한다. 특히 부과·징수체계의 개선 방안을 모색하는 가운데, 이를 위한 조직개편의 방안도 병행적으로 고려한다. 부가적으로 보험 (미)가입자의 소득·재산 정보의 적시 파악 및 효율적 이용을 위한 현실적 방안도 모색함으로써, 향후 우리나라 사회보험이 효율적으로 운영되기 위한 선제 조건들을 종합적으로 검토한다.

II. 기초 배경 및 기존 논의

제II장에서는 사회보험과 관련한 기존의 논의들, 특히 사회보험료 부과 및 징수와 관련된 내용을 정리하고, 현행 체제의 문제점 등을 정리한다. 또한 사회보험의 효율적인 운영을 위한 징수통합 논의 등 기존에 사회보험의 통합과 관련한 논의들을 검토·요약한다.

우리나라의 4대 보험 현황은 <표 II-1>과 같다. 1964년 7월 우리나라 사회보험 중 최초로 산재보험이 도입되었고, 1977년 건강보험제도, 1988년 국민연금제도, 그리고 1995년 고용보험이 도입되었으며, 2008년 장기요양보험이 도입되면서 현재의 사회보험 틀을 갖추게 되었다. 사회보험 통합 관련 논의는 1995년 7월 고용보험 도입·운영을 계기로 시작되었고, 본격적인 논의는 참여정부 당시 시작되었다. 참여정부 당시 국세청 산하 징수공단으로 사회보험료 징수업무를 일원화하는 방안 등이 검토·논의된 바 있으나, 여러 논의 과정을 거쳐 2011년부터는 국민건강보험공단에 의해 4대 보험의 통합징수가 이루어지고 있다. 징수업무는 통합되었으나 자격관리, 적용, 부과 등의 업무는 통합되지 않아 보험 대상의 사각지대 문제 등은 여전히 과제로 남아 있다. 통합논의와 관련된 기존의 내용들을 이하에서 정리한다.

<표 II-1> 4대 보험 현황

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험
관장부처	보건복지부		고용노동부	
운영주체	국민건강보험공단	국민연금공단	근로복지공단	
근거법	「국민건강보험법」	「국민연금법」	「고용보험법」	「산업재해보상보험법」
보장내용	의료보장/건강증진	소득보장	실업급여/고용안정	예방/보상/재활
도입 시기	1977. 7. 1.	1988. 1. 1.	1995. 7. 1.	1964. 7. 1.

자료: 신영석 외(2019), p. 4, <표 1-1>을 보완하여 저자 작성

과거 김대중 정부부터 이명박 정부에 이르기까지, 사회보험 사각지대 해소 및 업무중복에 따른 행정 비효율 감소 등을 목표로 4대 사회보험 적용·징수체계 일원화를 위한 논의가 정치권 및 학계에서 활발히 전개된 바 있다 (<표 II-2> 참조). 학계에서는 많은 연구자들이 사회보험 통합을 지지하는 연구 결과들을 발표하였으나,¹⁾ 현실에서의 통합 논의는 이해당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립함에 따라 적지 않은 사회적 갈등비용을 발생시켰다. 특히 노무현 정부 시기 국세청 산하에 사회보험 징수공단을 설립함으로써 사회보험 부과·징수 업무의 일원화를 추진하고자 하였으나, 그에 따른 부정적인 영향을 우려하는 목소리도 만만치 않아 관련 논의가 정권 임기 내에 매듭지어 지지 못하였다. 노무현 정부의 뒤를 이은 이명박 정부에서는 사회보험 징수공단 신설 방안과 국민건강보험공단으로의 징수 일원화 방안이 대립하였는데,²⁾ 결과적으로 사회보험 징수업무가 국민건강보험공단으로 통합·이관되는 것으로 논의가 마무리되었다. 이하에서는 이와 같은 사회보험 업무분담과 관련된 논의의 경과를 관련 선행연구들을 중심으로 상세히 검토하도록 한다.

〈표 II-2〉 과거 사회보험 업무분담 관련 논의 경과

시기		정책대안	통합범위	대안연구
김영삼 정부	1995년	4대 사회보험 관리효율성 개선	관리운영 통합	국민복지기획단
김대중 정부	1998년	4대 사회보험 통합 사회보험청 신설	전체 통합	사회보험 통합 추진기획단
	1999년	2:2 통합 ¹⁾	유사 사회보험 관리운영 통합	사회보험 통합 추진기획단
노무현 정부	2005년	4대 사회보험 부과·징수기준 일원화	제도의 연계 (부과기준 통일)	빈부격차 차별 시정 위원회
	2006년	국세청 산하 사회보험 징수공단 신설	징수기간 신설 징수통합	사회보험 적용·징수 통합추진기획단
	2007년	국민건강보험공단 중심 징수통합	사회보험료 통합징수	박재완 의원(한) 대표발의

1) 대표적으로 김연명(2000a), 신황용 외(2010), 김병일·백승삼(2020) 등이 존재한다.

2) 참고로 의사협회, 참여연대 등은 국민건강보험공단이 아닌 국세청 중심 일원화를 지지하였다.

〈표 II-2〉의 계속

시기	정책대안	통합범위	대안연구
이명박 정부	2008년	국세청 산하 사회보험 징수공단 신설	징수기관 신설 징수통합
	2008년	국민건강보험공단 중심 징수통합	사회보험료 통합징수
	2009년	연금공단 중심 소득보장공단	연금·고용·의료·산재 보험 징수업무 통합

주: 1. 음영으로 강조되어 있는 정책대안들은 정부의제의 단계에까지 이르렀던 경우에 해당함

1) '2:2 통합'의 경우 '건강보험 + 국민연금: 고용보험 + 산재보험'을 의미함

자료: 김일문·주재현(2014), p. 99, 〈표 1〉

1. 김대중 정부: 2:2 통합모형

김용하(1999a; 1999b)는 사회보험 통합은 업무중복에 따른 비효율성, 부과기준 상이에 따른 가입자 간 비형평성, 사각지대 해소 등의 문제를 해결하는 데 목적이 있음을 언급하였다. 김용하(1999a)는 관리운영 측면에서의 4대 보험 간 유사성을 근거로, 2:2 통합방안(국민연금+의료보험, 산재보험+고용보험), 1:3 통합방안(산재보험을 제외한 국민연금·의료보험·고용보험 통합), 4대 사회보험 통합방안 중 4대 사회보험 통합방안이 가장 효과적임을 주장하였다. 또한 사회보험 통합은 사회보험의 전 국민 확대 및 의료보험의 통합 일정과 연계하여 추진되어야 하며, 정부부처 간 긴밀한 협력이 필요함을 주장하였다. 김용하(1999b)는 비용효과 분석을 통해 2:2 통합방안과 완전 통합방안의 효과를 분석한 결과, 4대 사회보험 통합이 투입되는 비용 대비 효과가 더 큰 것을 밝혔다. 단 비용 대비 효과의 절대적인 크기는 큰 의미가 없으므로 해석에 주의해야 한다. 2:2 통합방안은 인력절감효과 25%, 관리운영비용 19%를 절감하는 것으로 나타났고, 완전 통합방안은 인력절감효과 32%, 관리운영비용 25%를 절감하는 것으로 나타났다. 이러한 연구들과 사회적 논의에도 불구하고 김대중 정부는 사회보험통합기획단이 설립된 후 5개월이 경과하였음에도 뚜렷한 진전이 없음을 지적하였다.

한편 장신철(2017)은 사회보험통합기획단이 사회보험 통합을 이루지 못한

것에 대해 다음과 같이 지적하고 있다. 외환위기가 발생함에 따라 정부 관심은 고용보험 등 사회보험 적용 확대와 실업대책 및 사회안전망 확충에 있었기 때문에 기획단의 건의가 강제성 측면에서 부족하였다고 평가한다. 또한 의료보험도 지역조합과 직장조합으로 분리되어 있는 등 통합의 여건이 성숙하지 못했기 때문에 자연스럽게 통합에 대한 논의는 주목받지 못했음을 지적한다.

2. 노무현 정부: 국세청 산하 사회보험 징수공단 신설·운영

4대 보험의 통합과 관련된 본격적인 논의는 참여정부 들어 시작되었다. 특히 국세청 산하의 사회보험 징수공단을 별도로 설치하는 안이 제시되며, 구체적인 논의가 시작되었다. 정부는 다음과 같은 논리로 국세청 산하에 사회보험 징수공단을 신설하여 4대 사회보험의 적용·징수업무를 모두 담당하게 하고, 보험공단은 급여 중심의 서비스 기관으로 전환한다는 목표를 세웠다. 3개의 공단과 이원화된 소득과약 조직과 인력을 징수공단으로 일원화하면 국세청 소득정보와의 연계를 통해 사회보험의 사각지대를 크게 줄일 수 있다는 점이 근거로 제시되었다. 또한 보험가입자 입장에서는 보험료 계산이 크게 개선되고 3개의 보험공단 대신 징수공단 한 곳만 상대함으로써 편의성이 극대화된다는 점을 부각시켰다. 이와 함께 중복적인 징수 담당 인력을 다른 서비스 업무에 투입할 수 있게 됨으로써 3개 공단을 서비스 기관으로 탈바꿈할 수 있다는 점을 기대 효과로 고려하였다. 고지서 고지 비용이 100억~200억원 이상 절감될 것으로 예상하였으며, 실제 징수통합으로 고지서 비용은 크게 감소된 것으로 파악된다.

이와 같은 정부의 통합에 따른 장점을 언급한 주장과 반대로, 일각에서는 통합에 따른 부작용을 우려하는 입장도 많았다. 이하에서는 양쪽 주장들을 정리한다.

가. 4대 사회보험 통합 찬성

심규범 외(2007)는 사각지대 해소와 업무중복에 따른 비효율성을 해결하

기 위한 방안으로 4대 사회보험 적용·징수 일원화의 필요성을 언급하며, 국세청 산하의 통합징수공단 신설 방안이 현실적인 대안임을 주장하였다. 이를 통해 비정규직근로자의 사각지대를 줄이기 위한 행정비용이 절감되고, 보험료 형평성 제고 등의 효과를 달성할 수 있을 것으로 기대하였다. 사업주 측면에서 사업장 이동과 소득변동이 잦은 비정규직근로자는 정규직근로자에 비해 행정행위를 빈번하게 하도록 하며, 보험공단 측면에서는 행정업무 유발시키기 때문에 통합은 이러한 측면에서 장점으로 부각될 수 있다. 이에 효율성·투명성을 제고할 수 있도록 징수공단의 조직체계를 구성하고, 기존 보험공단의 적용·징수 인력 중 일부를 징수공단에 재배치해야 함을 주장한다. 나머지 적용·징수 인력을 각 보험공단의 신규 서비스 업무에 재배치하여 사회보험공단을 가입자의 서비스 기관으로 정착함으로써, 궁극적으로는 중복업무 통합으로 인한 사회적 비용이 절감될 수 있음을 보였다. 중복업무 통합으로 근무인력을 최대 약 50% 감축할 수 있고, 건강보험과 국민연금의 통합고지로 매년 고지서 비용 100억~200억원 절감됨을 보였다. 또한 국세청의 소득과약 기능을 활용할 수 있는 장점으로 소득과약 기반 구축에 따른 저소득층의 사회보험 사각지대가 해소될 수 있음을 주장한다. 국세청으로 사회보험 징수 기능을 일원화함으로써 소득과약이 용이해지고, 고소득자의 성실신고 유도 및 저소득층의 사회보험 기회 확대에 조세 및 사회보험의 형평성을 제고할 수 있다고 주장한다.

심규범 외(2007) 또한 사각지대 해소, 보험료 부담의 형평성 제고 등을 달성하기 위해 국세청 산하의 사회보험료 징수공단에 위탁하는 것에 찬성하였다. 3개의 공단 간에 중복적으로 행해지는 부과·징수 기능을 일원화함으로써 사회보험 행정의 효율성 높일 수 있고, 「장기요양보험법」, 근로장려세제 등의 새로운 제도 시행 시 요구되는 추가적인 인력을 최소화시킴으로써 국가재정뿐만 아니라 국민의 세금 부담 완화에 기여할 수 있다고 주장한다. 특히 국세청으로 부과·징수 기능을 이전할 경우, 사각지대를 해소하고 보험료 부담의 형평성을 제고할 수 있다는 큰 장점이 존재함을 주장하였다. 국세청은 소득 및 재산 관련 자료를 정확하고 구체적으로 보유하고 있기 때

문에 사회보험 대상자 중 직업과 소득과약이 제대로 되지 않아 사각지대에 빠져 있는 국민들을 더욱 넓은 사회보험망으로 편입시킬 수 있을 것을 기대한다. 또한 개별 공단에서 보험료를 산정, 부과하는 경우에 비해 정확성을 개선할 수 있고, 사회보험공단의 부과·징수 기능이 국세청으로 이전됨으로써 각 공단의 대국민 서비스 제공이 더욱 수월해질 수 있다고 주장한다. 하지만 이러한 주장은 현실적으로 많은 어려움이 있는 것도 사실이다. 단순히 인력 재배치의 문제가 아니라, 공단 직원들의 공무원 조직으로의 편입, 기존 직원들의 인력 재배치가 실무적·정치적으로 해결이 쉽지 않은 과제임을 기억해야 한다.

국무조정실(2007)의 분석에 의하면, 국세청 산하 징수공단에 위탁하는 방안이 최적으로 평가되었다. 추계한 절감 비용은 매년 약 4,980억원으로, 서식 간소화 및 공통서식 확대 등을 통한 절감 비용 1,730억원, 사회보험 행정 관리비용 절감에 따른 221억원, 업무처리 기준 간소화에 따른 비용 절감 3,029억원 등으로 추정되었다.

이러한 사회보험 통합의 찬성 의견은 대체로 비용절감 효과, 국세청의 소득정보 파악 능력의 활용 등으로 인한 사각지대 해소 등을 장점으로 강조하고 있다. 이와는 반대로 통합에 반대하는 의견 역시 다수 있다.

나. 4대 사회보험 통합 반대

1) 통합 반대

현실적인 또는 실무적인 관점에서의 반대가 강했다. 3개 공단 노조들은 징수공단 설치에 대해 4대 보험노조 공동대책위원회를 꾸려 강하게 반대하였다.³⁾ 당시 3개 공단은 전체 정규직 1만 8천여 명 중 8천명 정도가 적용·징수 업무를 담당하고 있었기 때문에 정부안대로 개혁이 추진될 경우 약 50%의 인력이 재배치될 것으로 예상되었다.⁴⁾ 또한 사전에 자신들과 충분한

3) 『매일노동뉴스』, 「4대 보험 통합저자공대위 22일 출범」, 2006. 9. 20., http://www.publicunion.or.kr/news/e_news.php?BOARD_PAGE=view&B_uid=198, 검색일자: 2021. 7. 14.

4) 장신철, 「4대 사회보험 적용·징수 통합 추진과 향후 과제」, 『고용노동정책의 역사적 변화와

의견수렴을 거치지 않고 정부가 정권 말기에 일방적으로 징수공단 설치를 통한 징수통합을 결정했다고 주장하면서 강하게 반대하였다. 이는 통합의 전반적인 효과성과는 별개로 실무적으로 직원들의 고용 및 업무의 불안정성과 관련된 문제로, 향후 통합 논의 중에 비슷한 논리로 반대 의견이 제시될 수 있어 주목할 만하다.

심규범 외(2007)는 국세청 산하에 징수공단을 신설하여 사회보험 적용·징수 통합업무를 수행할 경우, 정부 주장과 달리 사회적 비용절감·국민편의 증진 효과·사회보험 사각지대 측면에서 부정적 영향이 미칠 수 있다고 주장하였다. 중복업무의 통합으로 업무의 효율성과 국민편의를 증진하고자 하는 정부의 통합 목적은 바람직하나, 구체적인 대안 없이 통합을 추진하는 것은 바람직하지 않음을 언급하였다. 사회적 비용절감 측면에서 이미 높은 자동이체 신청률 등 사회보험료의 납부방식이 보편화되어 있어 통합고지로 인한 비용절감 효과는 미미하며, 오히려 징수공단 시설에 따른 관리운영비와 정보시스템 개발 및 구현에 막대한 지출이 예상된다고 지적하였다. 정부 안 기준, 전산시스템 구축비용은 총 805억원으로 징수공단 사무공간 등 임차비용은 308억원, 매년 전산시스템 관리 운영비 316억원, 사무지원 관리비 74억원 이상으로, 국민편의 증진 효과 측면에서 사업장의 경우 이미 공통접수·처리 시스템이 이미 구현되고 있어 징수공단 통합으로 인한 효과는 미미할 것임을 주장한다. 사회보험 사각지대 해소 효과 측면에서 사각지대의 주요 문제는 보험료 부담과 연계되어 있음을 주장하며, 과세자료만으로 제도를 운영할 경우 사각지대 심화가 우려된다며 정부 주장과 정반대되는 의견을 제시한다. 국민연금 지역가입자의 과세소득 수준은 국민연금 신고소득의 61% 정도로 과세소득 관리 시 소득 과소신고가 우려되며, 이는 직장가입자들과 지역가입자들의 형평성을 더욱 저해할 수 있다. 또한 국세청 소득자료 연계는 현재에도 충분히 가능하기 때문에 통합공단의 실효성에 의문을 제기하였다.

심규범 외(2007)는 사회보험 관리·운영의 비효율성을 제거한다는 점에서

전망』, 서울대학교출판문화원, 2017, p. 471.

당위성을 띄지만 현실적인 측면에서 문제점을 가지고 있으며, 구체적인 계획이 이루어져야 함을 주장하였다. 정부는 사회보험 관리의 업무중복으로 인한 비효율성의 문제를 제기하였으나, 폭넓은 범위를 정하고 있으면서 그 범위에 대해서는 언급하지 않아 구체적인 방안이 부재하다는 점을 지적하였다. 구체적으로 사회보험 보험관계의 처리업무는 무엇을 의미하는지 법안에 대한 설명이 없다는 것이다. 국세청 산하에 별도의 징수공단을 두는 문제는 비용과 운영 측면에서 설득력을 확보하기 어렵다고 주장한다. 국세청이 직접 하거나, 기존 사회보험공단 중 한 기관에 맡기는 것에 비해 별도의 기구로 징수공단을 설립하는 것은 전국에 지사를 새로 두어야 하는 등 별도의 비용이 든다고 지적한다. 사회보험 통합 논의 때마다 일관성이 존재하지 않았으며, 이에 대한 검증이 없었다는 점에서 신중할 필요가 있는 것으로 판단된다.

이 외에도 3대 사회보험 노조, 민주노총, 한국노총 및 경실련 등도 4대 사회보험 징수·부과의 일원화를 반대하는 입장이었다(심규범 외, 2007). 이들은 정부에 소프트웨어 차원의 징수 일원화 우선 추진, 징수인프라 개선 및 조세개혁 로드맵 제시, 사회보험 보장성 확대를 위한 방안을 구체적으로 요구하였다(심규범 외, 2007). 경실련은 4대 보험별 제도 특성 및 특수성을 무시하고 통합하는 것은 매우 위험한 행위임을 주장하며 통합을 반대하였다(심규범 외, 2007). 당시 자영업자 소득과약률이 50%에 미치지 못하고 있으며, 업무표준화와 부과기준 단일화 등의 핵심요건이 해결되지 않은 상황에서 통합을 추진한다면 효율성 제고라는 명분보다 국민들의 피해가 더 클 것이라고 주장하였다(심규범 외, 2007). 90%를 넘어서는 건강보험 징수율에 비해 60%대에 이르는 국민연금 징수율을 고려해 볼 때, 보험료 통합징수는 징수율 하락을 초래할 것이라고 지적하였다.

2) 통합 반대: 국민건강보험공단 중심 일원화 지지

통합 반대 의견 중에는 현재와 같은 국민건강보험공단 중심의 일원화를 지지하며, 국세청 산하의 별도 공단 설립에 반대하는 의견도 다수 존재한다. 한나라당 박재완 의원은 2006년 11월 ‘6대 사회보험 통합, 바람직한 해법은?’

이라는 주제의 정책간담회를 개최한 후, 국민건강보험공단이 징수업무를 수행하도록 하는 법률안을 제출하였다.⁵⁾ 전문가 간담회 결과 정부안은 조직을 하나 더 추가하는 결과를 초래할 뿐 실익이 없다는 결론을 언급하며, 국민건강보험공단이 가장 많은 사업소를 가지고 있기 때문에 해당 공단에 징수업무를 위탁하는 것이 바람직함을 주장하였다. 징수조직의 신설 없이 기존 조직의 창구를 단일화함으로써 보험가입자의 편의성을 증진하고 보험료 징수비용의 절감 효과를 기대하였다.

3. 이명박 정부: 국민건강보험공단 중심 vs. 사회보험 징수공단 중심 일원화

보건복지가족부 사회보험징수통합추진기획단 보도자료(2009. 6. 4.)⁶⁾에 의하면, 국민건강보험공단 중심으로 통합할 경우 초기 투자비용이 적게 들고 노조와의 갈등을 최소화할 수 있음을 공표하였다. 국민건강보험공단은 각 공단 중 접근성과 편의성이 우월하기 때문에 징수통합에 따른 사회적 혼란과 갈등을 최소화할 수 있음을 주장하였다. 국민건강보험공단의 소득과약 노하우와 징수 경험을 활용하여 징수율 향상의 교두보 역할이 가능할 것이라고 기대하였다.

가. 4대 사회보험 통합 찬성

전국공공노동조합연맹(2008. 7. 7.)⁷⁾은 국민건강보험공단 중심의 통합 찬

5) 장신철(2017), p. 471.

6) 보건복지부 사회보험징수통합추진기획단, 「사회보험 발전과 건강보험공단 징수통합을 위한 조사정합의서」, 2009. 6. 4., https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=652&CONT_SEQ=214784, 검색일자: 2021. 7. 15.

7) 전국공공노동조합연맹, 「4대사회보험 징수업무 건강보험공단으로 통합을 지지한다」, 2008. 7. 7., http://www.publicunion.or.kr/news/e_news.php?BOARD_PAGE=view&page=1&search=4%B4%EB%20%BB%E7%C8%B8%BA%B8%C7%E8&search_field=&search_value=&search_category=&opt=&schedule_search_y=&schedule_search_m=&B_uid=392, 검색일자: 2021. 7. 14.

성을 지지하였다. 국민건강보험공단은 전국에 277개 지사를 두고 있어 국민의 접근성이 용이하고 추가비용을 발생시키지 않는다는 점, 건강보험 징수율이 90%를 넘어 안정적 재정운용을 담보할 수 있다는 점을 언급하였다. 한편 그동안 전국공공노동조합연맹은 막대한 신설 공단 설립비용, 국민 혼란 가중 등의 논리로 국세청 산하의 징수공단 중심 일원화를 반대하였다. 국세청 산하의 징수공단을 새로 설립할 시 막대한 비용증가를 초래하고, 이는 곧 국민 혈세 낭비로 이어지며, 노동·복지와 관련된 사회보험 문제를 국세청으로 이관하는 것은 관리체계 문제뿐만 아니라 민원 혼란만 불러오며 국세청 공무원의 자리 만들기라는 도덕적 해이에 대한 지적도 제기될 것이라는 의견도 존재하였다.

국민건강보험공단(2012)은 국민건강보험공단에서 일괄 처리할 시, 국민편의 증진과 비용절감 측면에서 긍정적인 효과가 있음을 주장하였다. 보험가입자와 사업주는 여러 장의 고지서를 한 장으로 납부함으로써 수납이 간편해질 것이며, 중복 투입된 인력을 신규업무에 재배치함으로써 사회보험서비스를 확대 및 강화할 수 있다는 장점이 존재한다고 언급하였다. 징수통합에 따른 인건비 절감, 업무 효율성 제고 등으로 연간 700억~800억원의 비용이 절감될 것으로 예상하였다.

공동투쟁본부(2009. 4. 6.)는 국세청 산하 징수공단의 설립을 반대하며, 국민건강보험공단을 중심으로 4대 사회보험의 통합이 이루어져야 함을 주장하였다. 사회보험 징수통합은 기존 공단의 틀 안에서 고용보장과 제도 발전을 전제로 검토되어야 함을 주장하였으며, 정부와 여당이 국민건강보험공단 중심의 징수통합이 원만히 이루어지도록 노정 간 추가협상에 임할 것을 촉구하고, 이 같은 요구를 묵살한다면 대정부 투쟁에 나설 것임을 밝혔다.

또한, 국민건강보험공단 노동조합도 징수통합을 찬성하였으며, 가입자 자격관리 및 보험료 징수의 통합을 위한 사회보험청 설립을 주장하였다.⁸⁾

8) 신황용 외(2010), p. 95.

〈표 II-3〉 4대 사회보험 통합 대안별 장단점

대안	장단점
2안	<ul style="list-style-type: none"> - (장점) 사회보험 부과·징수체계의 일관성을 유지하면서 처리될 수 있고 관리비용의 절감, 가입자가 사회보험제도에 따라 각각 달리 보험료를 납부해야 하는 불편이 해소될 수 있음 - (단점) 부과·징수기준을 일원화할 경우 형평성 문제가 발생될 수 있으며, 기존 관리기간 내의 인력의 조정 문제
3안	<ul style="list-style-type: none"> - (장점) 통합의 부작용이 적고, 사회보험 업무 일관성 유지, 관리비용 절감 기대 - (단점) 분립 고착의 문제점을 여전히 가지고 있음
4안	<ul style="list-style-type: none"> - (장점) 직원 동요 최소화, 가입자의 접근성을 제고, 시설비용 절감 예상, 적용-보험료 부과-징수-급여행정이 일원화되어 효율성이 높아지고 제도별 고유성의 유지가 가능 - (단점) 지역별 사무소를 하나만 두으로써 가입자에 대한 포괄적 서비스 증진 중앙·지방 조직 간의 연계 미흡으로 전달체계의 혼란과 상하조직의 경직화가 우려되고 옥상옥 조직구조로 업무상 중복 및 책임회피 현상 발생할 가능성이 높음
5안	<ul style="list-style-type: none"> - (장점) 인력 및 시간 절약, 사회보험 업무를 one-step 서비스로 제공 가능 - (단점) 관리감독 중앙부처의 유지로 관리운영에 있어 책임의 소재가 불분명, 중간기구 비대화의 우려
6안	<ul style="list-style-type: none"> - (장점) 관리 감독권 일원화로 역할 분담 명확화, 사회보장적 기능 제고, 가입자의 접근성 제고, 보험료 부담의 형평성 제고, 보험료 부담의 적정성 및 재정의 건전성 유지와 관리운영 비용의 최대한 절감 - (단점) 잉여인력의 처리, 조직의 비대화 및 집중화, 법적 개정 등에 따른 준비시간과 비용 소용 등의 문제

자료: 신황용 외(2010), pp. 99~102.

신황용 외(2010)는 사회보험 개선과 관련한 여러 대안들 가운데 사회보험청 설립을 최적의 대안으로 제시하였다. 구체적으로 총 6가지 대안을 고려하고 있는데, 제1안은 현행과 같이 4대 보험을 별도로 운영하는 방안, 제2안은 현행과 유사한 방법으로 운영하되 보험료 부과 징수 업무만 건강보험공단에 맡기는 방안, 제3안은 건강보험과 국민연금을 통합하고 산재보험과 고용보험을 통합하는 방안, 제4안은 지방관리 사무소만을 통합하는 방안, 제5안은 각 보험 공단과 지방사무소를 통폐합하고 중앙집권적인 사회보험공단 및 관리사무소를 설립하여 운영하는 방안, 제6안은 현행 개별 보험 운영을 통합하여 가입자 자격관리 및 부과, 징수 업무 등을 통합하는 방안이다. 효율성, 일관성, 전문성 등을 토대로 위 6가지 대안을 분석한 결과, 자격관리, 부과, 징수 업무 등을 모두 통합하는 제6안을 최적으로 평가하였다.

나. 4대 사회보험 통합 반대: 국민건강보험공단 중심 통합 반대

국민건강보험공단 중심의 통합을 반대하는 의견도 다수 존재한다. 시민단체 참여연대(2009. 2. 26.)는 국세청 중심의 운영을 주장하였다. 무엇보다도 소득 파악을 통한 보험의 사각지대 해소 등의 업무는 국세청이 우위에 있을 것으로 판단하였으며, 국세청이 협조한다 하더라도 국세청이 아닌 국세청 외 외부기관을 통한 보험 운영은 한계가 있다고 주장하였다. 국민건강보험공단 중심 통합을 주장하는 측에서는 통합을 통해 연간 약 616억원의 인건비 절감을 주장하였으나, 참여연대는 보험 사각지대를 파악하지 못함에 따른 비용 손실이 더 크다고 주장하였다. 따라서 사각지대 해소를 통한 보험의 역할을 강화하는 측면에서는 건보공단 중심의 통합은 효과적이지 않다고 지적한다.

사각지대 발생과 관련한 우려는 신황용 외(2010)에서도 지적된다. 징수 업무와 자격관리 업무가 통합되지 않을 때 연금제도 사각지대 발생의 우려는 자명하다. 추가적으로 국민연금 노조의 반발(장신철, 2017), 국회의 보건복지위 및 기획재정부의 대립⁹⁾ 등도 건보공단 중심의 징수통합에 따른 부작용과 관련된 반발이라고 볼 수 있다.

지금까지는 김대중, 노무현, 이명박 정부 시기의 4대 보험 통합 논의를 정리하였으며, 이하에서는 2011년 이후 4대 보험 징수통합 논의를 기술한다.

4. 국민건강보험공단 중심 일원화의 효과성

국민건강보험공단 보도자료(2012. 3. 22.)에 의하면, 건보공단 중심의 통합을 통해 인력 521명 감축에 따라 인건비 286억원이 절감되고, 월 약 500만 건의 우편 발송량이 감소하여 연간 122억원 비용이 절감되었다고 밝혔다. 통합을 통해 징수 역시 더 효율적으로 이루어져 3,164억원의 초과징수 성과를 얻는 등 행정 효율성 역시 증가하였다고 밝혔다.¹⁰⁾

9) 『동아일보』, 「희한한 여여 법안전쟁」, 2009. 3. 20., <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20090320/8709826/1>, 검색일자: 2021. 7. 16.

5. 최신 논의 정리

지금까지 4대 보험의 통합과 관련된 기존의 논의들을 간략하게 정리하며, 논의의 흐름을 살펴보았다. 이제 4대 보험과 관련한 최신 연구들을 중심으로 통합 관련 문제점들을 정리하고, 향후 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 정리하도록 한다.

김연명(2000b)은 사회보험 사각지대를 해결하기 위해 4대 사회보험의 통합이 필요하지만, 1988년에 설립된 사회보험 통합추진기획단의 성과가 부진하다는 문제를 지적하였다. 4대 사회보험 통합은 예산절감, 보험료 산정방식을 통일함으로써 행정비용 축소 등의 의미에서 중요한 정책이나, 단순히 인력감축과 업무의 효율화를 위한 미시적인 측면이 아니라, 전 국민 사회보험의 조기 달성, 관리 가능한 사회보험 행정체계 구축 등 사회보장제도의 기능 강화 체계화라는 목표에 초점이 맞춰져야 함을 주장하였다. 중복업무 해결을 통해 효율적인 행정처리를 할 수 있지만, 사회보험 통합의 궁극적인 목적은 사회보장제도의 확대와 정비 등 한국 사회보장제도 전반을 재편하는 방향으로 발전시켜야 한다. 그러나 1988년 설립된 사회보험통합추진기획단의 성과는 부진하며, 향후 구체적인 대안과 의지가 없다는 문제를 지적하였다.

제갈현숙(2009)은 국민건강보험공단을 중심으로 4대 사회보험 징수업무만의 통합은 실질적인 업무 효율화에 대한 효과가 크지 않을 것으로 주장하였다. 보험료 부과·징수업무의 중복성에 대한 비효율적인 문제를 해결하기 위해 통합의 중요성을 제시하였으나, 징수 부문만의 통합은 긍정적인 효과를 가져오기에는 부족함을 주장하였다. 또한 부과와 징수의 분리로 인해 가입자들의 불편이 예상된다고 지적하였다. 일괄고지 시 선택적인 보험료 납부가 불가능해짐에 따라 가입자들이 사회보험제도로부터 이탈할 가능성이 높음을 지적하였다. 하지만 현실에서는 이러한 부분에 대한 우려가 크게 부각되지는 않았다.

10) 국민건강보험공단, 「4대 사회보험 징수통합 1년, 국민편의 향상에 기여」, 보도자료, 2012. 3. 22.

장신철(2017)은 사회보험 사각지대, 중복업무에 따른 비효율성 등의 문제를 해결하기 위해 4대 사회보험 통합에 찬성하나, 국민건강보험공단 중심의 통합은 징수업무만 통합됐을 뿐, 여전히 자격관리 및 보험료 부과업무는 3개 공단에서 처리하고 있는 점을 지적하였다. 사회보험 사각지대 존재, 적용·징수 업무중복 및 체계 상이에 따른 문제를 해결하기 위해 4대 사회보험 통합은 필수적이라 할 수 있다. 그러나 여전히 고지서 발송, 수납·체납 관리만 통합되어 있음을 언급하며, 완전한 형태의 적용·징수 일원화를 추진하는 것이 사각지대 해소와 보험행정의 효율화를 위한 것임을 주장하였다. 4대 사회보험 간의 보험가입 적용 기준을 통일하고, 「소득세법」의 일용근로자 정의도 사회보험과 일치시킴으로써 보험가입을 의도적으로 회피하는 행위를 차단해야 하며, 국세청과 자료 공유 및 연계의 필요성을 주장하였다. 이에 완전한 징수통합은 국민건강보험공단을 중심으로 일원화하는 입장과 국세청 산하 징수공단을 중심으로 일원화해야 한다는 입장이 가능하다. 국민건강보험공단 중심의 통합은 이미 건보공단을 중심으로 진행되고 있어 노조와 큰 갈등 없이 추진할 수 있고, 국세청 산하의 징수공단 중심 일원화는 사회보험 사각지대 해소와 보험행정의 효율화에 기여할 수 있다는 장점이 있다.

김동헌·허재준(2018)은 사각지대를 해결하기 위해 보험료 적용·부과·징수를 국세청으로 일원화하는 방식으로 개선해야 함을 주장하였다. 사회보험료 납부를 소득신고와 연계할 필요성이 있으며, 이를 위해서는 국세청을 중심으로 사회보험을 통합해야 한다는 것이다. 국세청이 사회보험료를 징수한다면 가입을 강제하면서 적용·부과·징수를 일괄적으로 수행할 수 있다는 점에서 미가입 사각지대 축소에 크게 기여할 수 있을 것이라 판단하였다.

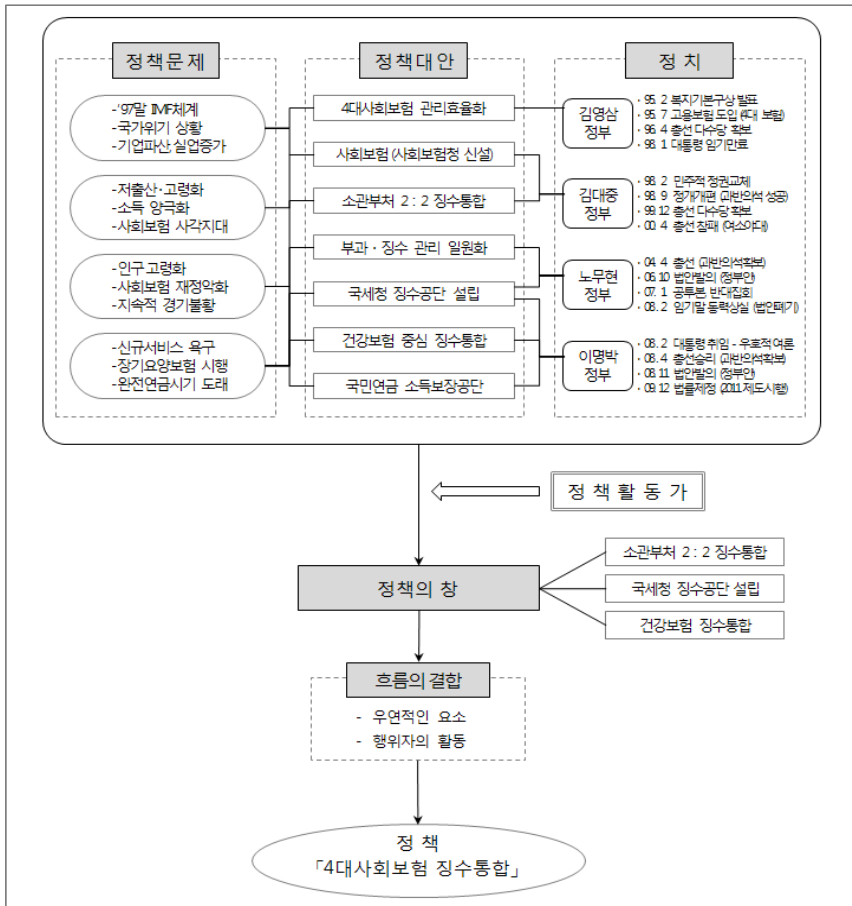
김병일·백승삼(2020)은 국민건강보험공단 중심의 통합은 실질적으로 큰 변화를 가져오지 못함을 지적하며, 장기적으로 국세청에 의한 국세와 사회보험료 징수 일원화를 주장한다. 징수업무만 통합됐을 뿐 징수 외의 업무에 대해서는 여전히 3개 보험공단이 각각 처리하고, 보험별로 부과기준과 적용범위 등이 달라 오히려 행정비용 증가 및 업무중복의 문제를 야기하고 있음을 지적한다. 징수업무만 통합되어 보험가입자들의 불편이 오히려 증가한 것으로

나타난 점 역시 지적한다. 실질적인 업무는 각 공단에서 수행하나 신고단계까지 국민건강보험공단에서 수행하는 경우가 많아 국민건강보험공단의 해당 공단에 대한 자료배부가 누락처리되는 등 원활한 연계가 이루어지지 않고 있다. 실무상으로는 각 공단별로 관련 서류를 다시 신고하게 되어 업무의 이중부담을 야기하는 점 역시 지적한다. 이 상황에서 정부는 코로나19로 인한 경제충격의 회복과 고용보험 사각지대를 해소하기 위해 전 국민 고용보험 의무가입을 추진할 것을 선언했으며, 고용보험료의 부과를 위해 소득과약이 우선되어야 한다고 발표하였다. 이에 고용보험뿐만 아니라 나머지 사회보험료도 부과기준의 재검토와 동시에 사회보험료의 통합징수 일원화에 대한 논의가 다시 대두된다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 다음의 개선 방안을 언급하였다. 첫째, 징수업무가 통합되어 자격, 부과, 급여업무의 소관 공단과 징수업무를 수행하는 국민건강보험공단을 각각 방문하는 불편을 해소하고 사회보험종합민원센터를 마련하는 등 방안을 강구해야 한다. 둘째, 국세청의 소득 관련 자료의 활용, 소득과약을 제고를 통한 사각지대의 해소 등 보험료 부담의 형평성 제고를 위해 국세청 산하에 징수공단을 설치하여 실질적으로 국세청을 통한 국세와 사회보험료의 징수를 일원화하는 방안을 모색해야 한다. 국세청의 소득자료와 전산연계가 원활히 이루어질 수 있으며, 사회보험대상자 중 직업과 소득과약이 제대로 되지 않아 사각지대에 빠져 있는 국민들을 더욱 많이 사회보험망으로 끌어 들일 가능성이 현재보다 매우 높다고 언급한다.

김일문·주재현(2014)은 김대중 정부에서의 2:2 통합 방안의 경우 시차적 한계로, 노무현 정부에서의 국세청 산하 사회보험 징수공단 신설 방안의 경우 정치적 흐름의 한계로 인해 정책의 창을 통과하지 못한 것으로 평가하였다. 정치적인 부분에 대한 언급을 함으로써 현실적인 문제를 제기하였다는 의미가 있다. 시차적 한계란 정책 대안에 관한 방대한 연구범위와 장기화된 연구기간으로 인해 정책의 장이 열려 있던 시간 동안 정치의 흐름과 결합되지 못했음을 의미하며, 정치적 흐름의 한계란 이익단체 등의 반대에 맞서 정책대안을 관철시킬 수 있는 정책 활동가의 부재와 임기 말의 정치적 영향력 저하를 의미한다. 반면 이명박 정부에서의 국민건강보험공단 중심 징수

통합 방안의 경우, 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 우연히, 그러나 일시에 결합됨으로써 정책의 창을 통과한 것으로 평가할 수 있다(그림 II-1 참조). 집권 초 정부의 강력한 정책문제 해결 의지가 세 흐름의 성공적 결합에 일정 수준 기여한 것으로 평가한다. 만일 사회보험 체계 개편이 한 번 더 추진된다면, 신중한 사회적 논의를 거쳐 검증된 정책대안이 마련된 상태에서 적극적이고 유능한 정책 활동가의 결합 노력이 동반될 때 성공적으로 마무리될 수 있을 것임을 시사한다.

[그림 II-1] 과거 사회보험 징수통합 정책 형성의 과정



자료: 김일문 · 주재현(2014), p. 114, [그림 2].

오상봉 외(2017)는 사회보험 적용 및 징수체계의 개선 방안에 대해 문헌 조사 및 해외사례 정리를 통해 검토하였다. 구체적으로는 사회보험의 업종별 부과방법 개편 및 사각지대 해소를 위한 대략적인 개선 방안을 제시하였다. 사회보험 사각지대 해소를 위해 가입대상을 확대할 필요가 있으며, 사회적 비용을 최소화할 수 있는 적용·징수체계의 개편방안을 모색하는 데 중점을 두었다. 사회보험을 하나의 기관에서 통합하여 운영하고 있는 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스의 사회보험 적용·징수체계를 검토하여 시사점을 도출하였다. 영국과 스웨덴의 경우 국세청에서 적용·징수를 담당하고 있으며, 프랑스는 사회보험징수기관에서, 독일은 건강보험조합에서 적용·징수를 담당하고 있는데, 보험료의 기준이 되는 보수를 살펴보면 영국과 스웨덴의 경우 국세청에서 적용·징수를 담당하므로 과세근로소득을 활용하고 있으며 독일이나 프랑스의 경우에도 제도적 개선을 통해 사회보험료 기준보수를 과세근로소득으로 일치시키고 있음을 언급하였다. 사회보험요율을 살펴보면 영국은 사회보험 항목별 보험료가 별도로 정해지지 않고 소득세율과 같이 전체 사회보험요율을 정하고 있으며, 스웨덴과 프랑스는 임금근로자의 경우 사회보험료 대부분을 사업주가 부담하고, 독일은 일정 소득 이상 임금근로자에게 사회보험료를 당연 적용하고 있다. 고용보험 및 산재보험의 경우 통합의 어려움이 있으나 현재 조직을 그대로 유지하면서 통합하는 방안을 검토하였다. 가입대상을 확대하여 사회보험 사각지대를 해소하기 위하여 가입기준을 현재의 근로시간에서 소득으로 변경하여 인별 소득기준 관리체제로 전환하고, 실질적으로 일을 하는 모든 근로자에게로 적용대상을 확대하는 방안을 제시하였다. 고용상태와 소득변동이 큰 일용직근로자 등의 경우 전년도 소득을 부과기준으로 할 경우 불리하기 때문에 소득 변경을 변경신고 대상에 포함하고, 개인의 사업장별 소득을 합산하여 적용대상 여부를 판단하고 실업 기간 중 부분 취업을 허용할 것을 제안한다. 건설업 일용직근로자의 경우 국세청의 일용근로소득신고 등을 활용하여 보험료를 부과고지하는 방식으로 전환하고, 자영업자에 대해서는 역선택의 문제를 고려하여 완화된 요건을 만족시키는 경우 의무가입을 검토하였다. 사회보험 개편 방안으로는

궁극적으로 모든 사회보험의 적용·징수를 통합하는 것이 사회보험의 사각지대를 최소화하는 최선의 방안이며, 이해당사자의 반대를 최소화할 수 있는 방안을 적절하게 제시하여 이해관계를 조정해야 함을 언급하였다. 사회보험 적용·징수를 하나의 기관에서 통합적으로 처리하고 「일자리행정통계」의 활용을 통해 미가입 직장가입 대상자를 폭넓게 파악할 뿐만 아니라 통합된 양식을 적용하여 사업주나 근로자의 부담을 경감해야 함을 주장한다. 적용대상 및 수급요건을 인별 소득기준 관리체제로 전환하여 초단시간근로자나 일용직근로자, 특수형태근로종사자 등을 사회보험 대상으로 포함하고, 다양하고 복잡해지는 고용형태를 고려하여 사업주가 매월 자진신고하는 방식을 고려하며, 보험료 산정기준이 되는 기준보수를 일치시키고 복수사업장 종사자의 경우 소득을 합산하는 방안을 검토해야 함을 주장한다. 기존의 모든 사회보험공단의 적용·징수업무를 통합하는 방안으로는 국세청으로 통합하는 방안이나 별도의 사회보험공단으로 통합하는 방안, 그리고 국세청 산하 징수공단으로 통합하는 방안 등 세 가지 방안을 고려할 수 있다.

신영석 외(2019)는 본고와 유사한 성격의 연구로 4대 사회보험 관련 쟁점들을 정리하고, 사회보험의 개선 방향에 대해 제안하였다. 문헌조사 및 현지실사 등을 바탕으로 현황 분석 및 해외사례 조사를 주요 연구방법으로 채택하였으며, 사회보험 통합징수 현황 및 관련 논의와 성과에 대한 국내·외 문헌조사, 사회보험 징수기관의 통계자료를 바탕으로 통합징수로 인한 성과 분석, 사회보험 통합징수에 따른 이용자 만족도조사(전화 설문조사) 및 사업장 담당자를 대상으로 한 FGI 조사, 사회보험 통합징수를 수행하고 있는 해외사례 문헌조사 및 비영어권 국가(독일, 프랑스, 일본) 방문조사 등을 수행하였다. 이를 통해 사회보험 통합징수의 성과를 평가하고 개선 방안을 제안하였다. 사회보험 통합징수 도입 이후 사회보험 통합징수의 성과분석을 바탕으로 향후 제도 개선 방안에 대한 심층적인 검토를 하였다. 구체적으로는 사회보험 통합징수 제도의 현황과 성과를 평가하고 향후 환경 변화를 예측하였으며, 주요국의 사회보험 징수제도 사례를 살펴보고 이를 바탕으로 시사점을 도출하였다. 또한 사회보험 통합징수 제도 개선 방안을 도출하고 사

회보험 통합징수와 다른 사회보험제도 분야 간 정합성 확보 방안, 그리고 사회보험 통합징수 예산 분담 및 확보 방안 외에도 디지털 방식의 고지 등 업무 효율화 방안 등을 검토하였다. 이를 통해 몇 가지 시사점을 제시하였다. 사회보험 통합 논의 후 징수업무에 국한하여 통합이 이루어지고 있어 근본적인 제도 개선에 한계가 있음을 지적하였으며, 각 사회보험의 부과 기반 및 보험료 산정방식 등에 차이가 존재하는 상황에서 근본적인 개선이 이루어지지 않아 사회보험 사각지대 관리 및 중복급여 조정 방안 등 중장기적인 효율화 방안에 한계가 있음을 언급하였다. 2011년 징수통합 제도에 대한 평가도 실시하였다. 4대 보험 통합징수 이후 업무 효율화를 통한 인건비 절감 효과, 행정비용 절감 효과, 징수 관련 실적의 향상 등 기대했던 효과를 달성하였는지 분석하였는데, 이용자(국민) 측면에서는 4대 보험 고지서가 한 장으로 통합되어 '선호'하는 것으로 조사되었으나 사업장 담당자의 업무량은 변화가 없거나 증가하는 것으로 조사되었으며 통합징수 업무를 담당하는 국민건강보험공단의 운영비가 상승하는 것으로 나타났다. 정부의 보험료 징수 금액은 통계적으로 유의미한 수준에서 양(+)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 향후 4대 보험의 효율적 운영을 위한 개선 방안은 다음과 같이 제시하였다. 현행 운영체계를 개선하는 방안으로 디지털 고지를 확대하고 사업예산 배정을 현실화하여 국민건강보험의 부담을 경감하는 방안을 제시하였으며, 사회보험 통합징수의 활용성을 강화하여 서로 다른 사회보험 급여 수급에 대한 중복급여 조정과 노동시장 변화에 따라 등장하는 다양한 근로형태에 적극적이고 능동적으로 대응하여 사회보험의 사각지대를 축소해야 함을 주장하였다. 사회보험료 부과 기반이 상이함에 따라 통합징수의 실효성이 낮고 제도의 복잡성이 증대하는 등 문제를 개선하기 위하여 사회보험료 부과기준을 직장가입자의 경우 '근로소득'으로, 지역가입자 경우 '종합소득'으로 일원화하는 방안을 제시하였다.

6. 소결

우리나라의 사회보험은 단기간에 비교적 빠른 속도로 보험대상 범위를 확

대해 왔다. 본격적으로 사회보험의 효율성을 개선하기 위한 논의가 시작된 이후 여러 연구자, 기관, 정부에서 다양한 효율화 방안을 제시하여 사회보험의 구조적 개편에 대한 공감대가 형성되었다. 특히 사회보험을 통합해야 한다는 논의가 쟁점 사항으로 주목받으며, 통합의 형태, 구체적인 방법 등에 대한 논의가 활발히 이어져 왔다. 아직 뚜렷한 계획이 정립되지 않은 상황에서 이러한 논의는 앞으로도 계속될 것이다. 현재 국민건강보험공단이 징수통합하는 것을 개선하기 위한 방안을 비롯하여 새로운 형태의 통합 방안에 대한 논의도 활발하다. 하지만 현재 논의되고 있는 방안들은 기존에 국세청 산하의 별도 사회보험 징수공단 설립안을 비롯해 반복된 내용들이 다수여서 이에 대한 논의가 반복될 가능성이 높다. 행정적인 절차 등에 대한 논의는 기존 논의의 틀을 갓출 것으로 예상되나, 새롭게 실시간 소득과약을 비롯한 소득기준, 재산기준 등에 대한 논의는 더욱 구체적으로 통합 논의에 포함될 것으로 보인다. 다음 장에서는 개별 사회보험의 특성들을 정리하고, 사회보험 통합을 위한 전제 조건들을 검토한다.

Ⅲ. 현행 사회보험료 부과·징수체계

제Ⅲ장에서는 현행 사회보험료 부과·징수체계를 정리하고, 4대 보험 통합과 관련하여 핵심적으로 논의되는 사항들을 각 보험별로 살펴본다. 4대 보험은 도입 이후 개별 보험의 특성에 맞게끔 제도가 운영되어 왔고, 각각 다른 부처, 다른 공단에서 운영함에 따라 보험별로 별도의 부과기준을 적용하는 등 차이점이 존재한다. 따라서 통합을 위해 기존의 보험 간 이질적인 부분들을 어떻게 조화시킬지에 대한 고민이 필요하다. 제Ⅲ장의 목적은 이러한 논의를 위한 보험별 쟁점을 정리하는 것이다.

앞서 언급했듯이 우리나라 4대 보험 중 산재보험이 1964년 7월에 최초로 도입되었다. 이후 건강보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년), 장기요양보험(2008년)이 차례로 도입됨으로써 현재의 사회보험 틀이 마련되었다. 본격적인 사회보험 통합 논의는 1995년 7월 고용보험 시행을 계기로 시작되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 우리나라 4대 사회보험의 부과체계

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
사용자 적용 여부	근로자와 동일한 가입자로 관리	직장가입자로 관리	50인 미만 또는 근로자 없는 자영업자 임의가입 가능	50인 미만 사업주, 화물지입차주 등 임의가입 가능
적용기간	당해 연도 7월~ 다음 연도 6월	당해 연도 4월~ 다음 연도 3월	당해 연도 4월~ 다음 연도 3월	당해 연도 4월~ 다음 연도 3월
보험료율	9%	6.86%(직장)	1.6%	매년 업종별로 정함 (업종별 보수총액 대비)
보험료 부담	<ul style="list-style-type: none"> 직장가입자: 근로자·사용자 1/2씩 부담 지역가입자: 가입자 본인 	<ul style="list-style-type: none"> 직장가입자: 가입자·사용자 1/2씩 부담 지역가입자: 가입자 본인 	근로자·사업주 0.8%씩 부담	사업주 전액 부담

자료: 신영석 외(2019), p. 4. 〈표 4-9〉를 바탕으로 작성

현재 우리나라 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)의 부과체계는 상이한 편이며, 국제 행정과 사회보험 행정 간 연계성은 해외 주요국과 비교해 부족하다고 할 수 있다. 각 사회보험이 지닌 특수성을 감안한다 하더라도 적용 대상 및 기간, 보험료율 등의 측면에서 목격되는 비통일성이 상당하다(〈표 Ⅲ-1〉 참조). 4대 보험의 진정한 통합을 위해서는 자격, 부과기준의 정비 등 보험별로 이질적인 부분들을 정리하여 새로운 통일된 기준을 적용해 볼 수 있는 방안을 고민해야 한다.

사회보험료 징수업무 관련 과세관청의 지원 내지 역할 측면에서, 우리나라는 미가입 정보 제공, 체납 보험료 추징, 사업주의 납부책임 검증 등의 지원이 전무한 경우에 해당된다(OECD, 2019b). 조사대상에 포함된 58개국 중 17개국의 과세관청은 사회보험료를 직접 징수하고 있는 것으로 집계되며, 20개국의 과세관청은 사회보험료 징수업무 담당기관을 공식적으로 지원 중인 것으로 확인된다(〈표 Ⅲ-2〉 참조).¹¹⁾

〈표 Ⅲ-2〉 OECD 회원국 등의 사회보험료 징수 관련 과세관청의 역할(2017년 기준)

구분	사회보험료 징수(17개국)	사회보험료 미징수	
		징수업무 지원(20개국)	징수업무 미지원(21개국)
국가명	브라질, 불가리아, 캐나다, 중국, 크로아티아, 에스토니아, 핀란드, 아이슬란드, 라트비아, 네덜란드, 페루, 루마니아, 러시아, 슬로베니아, 스웨덴, 영국, 미국	아르헨티나, 오스트리아, 벨기에, 칠레, 덴마크, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 노르웨이, 폴란드, 싱가포르, 슬로바키아, 남아프리카공화국, 스페인	호주, 콜롬비아, 코스타리카, 키프로스, 체코공화국, 조지아, 독일, 홍콩, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 케냐, 한국, 말레이시아, 멕시코, 모로코, 뉴질랜드, 포르투갈, 스위스, 태국, 터키

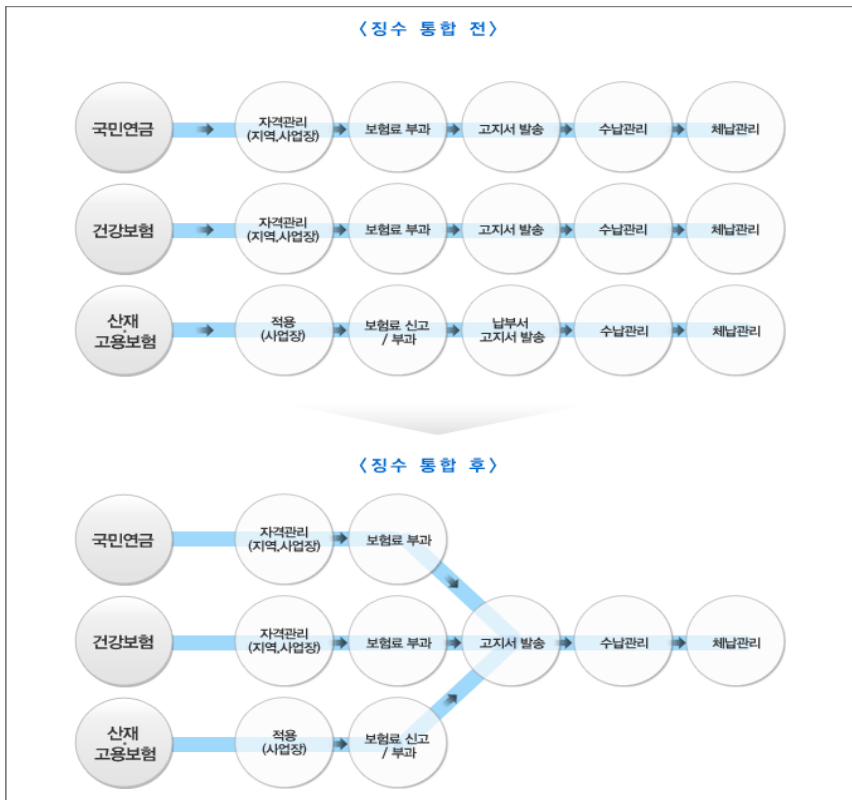
자료: OECD(2019b), [Table A.8.](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/administration-of-customs-and-social-security-contributions_36fdd834-en, 검색일자: 2021. 7. 14.)을 바탕으로 저자 작성

우리나라의 경우 지난 2011년 국민건강보험공단으로 사회보험료 징수업무가 통합되어 현재까지 이어지고 있으며(그림 Ⅲ-1 참조), 참여정부 당시 국제청 산하 징수공단을 신설·운영함으로써 사회보험료 징수업무를 일원화

11) 징수에 있어서 통합징수의 대상을 근로자로 한정하고 그 외의 자영업자 등에 대해서는 별도의 각 사회보험별 관리운영기관이 부과·징수하는 경우를 포괄적으로 분류하고 있다.

하는 방안 등이 집중적으로 논의된 바 있으나, 다양한 논의를 거쳐 2011년부터 국민건강보험공단에 의해 4대 사회보험의 징수가 통합적으로 이루어지고 있다. 그러나 보험료 징수업무와는 달리 자격관리, 적용, 부과 등의 업무는 통합되지 않아 사각지대 해소 등의 측면에 어려움을 가중시키고 있다. 특히 과세 정보의 공유 측면에서 국세청이 각 보험공단과 자료의 일부를 공유하고 있으나, 여전히 그 공유의 형태와 적시성 등에 있어 부족한 부분이 있다. 이하에서는 각 사회보험별 기본사항 및 운영 현황 등을 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 순으로 검토한다.

[그림 III-1] 사회보험 징수통합 전후 업무범위 비교



자료: 보건복지부, 「사회보험징수통합」, http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06320107&PAGE=7&topTitle=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%ED%97%98%EC%A7%95%EC%88%98%ED%86%B5%ED%95%A9, 검색일자: 2021. 7. 5.

1. 국민연금

우리나라 국민연금의 역사는 1988년부터 시작된다. 공적연금제도는 1960년 공무원연금을 시작으로 도입되었고, 군인 및 사립학교교직원연금 등 직역연금이 차례로 도입된 후 1988년에 가장 늦게 국민연금제도를 도입하였다. 국민들의 가입률은 꾸준히 증가하여 1992년에는 5인 이상 사업장까지 확대 적용하였으며, 1995년 7월에는 농어촌지역 주민, 1999년 4월에는 도시지역 주민 등 자영업자까지 확대하여 전 국민 연금시대를 열었다. 하지만 전 국민 연금시대가 형식적이라는 비판도 존재한다. 연금의 사각지대에 놓인 국민들은 물론 자의적으로 보험료 납부를 회피하려는 일부 국민들도 여전히 존재하기 때문이다. 다만 국민연금은 다른 보험과는 달리 기여 대비 급여가 비교적 명확하기 때문에 향후 급여 관련 논란은 다른 보험에 비해 적을 것이다. 그러나 국민연금이 사회보험으로서 사회안전망 제고에 기여하고 있는지는 여전히 고민해야 할 사항이다. 국민연금제도는 건강보험, 고용보험, 산재보험과는 다르게 노후에 초점이 맞춰져 있다. 국민연금의 보험료 책정, 부과, 자격 관리 등 제반 업무는 국민연금공단에서 담당하며, 국민연금기금의 관리 및 운영은 보건복지부 장관이 관장한다. 징수업무는 현재 국민건강보험공단에서 통합하여 징수한다.

국민연금의 가입대상은 만 18세 이상 60세 미만의 국민 및 국내 거주 외국인이다. 연금보험료는 (가입자 자격취득 시 신고 혹은 정기결정에 의해 결정이 되는) 기준소득월액에 보험료율 9%를 곱하여 산정되는데, 구체적인 산정방식은 <표 Ⅲ-3>에 제시된 바와 같다. 국민연금의 최대 보험료는 월 소득 524만원을 기준으로 47만 1,600원이며, 최저 보험료는 월 소득 33만원을 기준으로 2만 9,700원이 부과된다. 사업장 가입자는 사업주와 근로자가 50%씩 분담한다. 사업장가입자, 직장인들의 경우에는 원천징수로 근로소득(비과세 제외)에서 보험료율 4.5%를 적용하여 납부하게 된다. 반면 사업장가입자 외의 가입자는 기준소득월액의 9%를 모두 가입자가 부담한다. 직장가입자이든지 지역가입자이든지 기준소득월액에 대해 일정 보험료를 부과하는 방식의 기준은 동일하다고 할 수 있다. 하지만 가입분류, 가입기준, 가입자격 등과

관련하여 국민연금의 한계점이 노출되기도 한다. 이는 추후 자세히 살펴본다.

〈표 III-3〉 국민연금 보험료 산정방식

구분	직장(사업장)가입자	지역가입자
보험료 산정식	연금보험료=㉔ 가입자의 기준소득월액×㉕ 연금보험료율	
㉔ 기준소득월액	국민연금의 보험료 및 급여 산정을 위하여 가입자가 신고한 소득월액에서 천원 미만을 절사한 금액 [상·하한(2021. 7. 1.~2022. 6. 30. 적용): 각각 524만원과 33만원]	
기준소득월액 계산(결정)	$\frac{\text{전년도 소득총액}}{\text{전년도 근무일수}} \times 30$	과세자료에서 다음을 조사·확인하여 결정 ① 종사업종 변경 여부 ② 적용 중인 기준소득월액의 적정성 여부
소득의 범위	비과세소득을 제외한 근로소득* * 포함되지 않는 근로소득 - 중간정산 퇴직금, 연봉제 시행으로 지급되는 퇴직금 상당액 - 고용보험기금에서 지원되는 산전후휴가 급여 및 육아휴직 급여	① 농업 소득: 경종업, 과수·원예업, 양잠업, 종묘업, 특수작물 생산업, 가축의 사육업, 종축업 또는 부화업과 이에 따른 업무에서 얻는 소득 ② 임업 소득: 영림업, 임산물 생산업 또는 야생 조수 사육업과 이에 따른 업무에서 얻는 소득 ③ 어업 소득: 어업과 이에 따른 업무에서 얻는 소득 ④ 근로소득(비과세소득 제외) ⑤ 사업소득: 총수입금액에서 사용된 필요 경비를 공제한 금액
㉕ 연금보험료율	9.0% (부담: 근로자 4.5%, 사용자 4.5%)	9.0% (본인 전액 부담)

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「국민연금 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/pll/guid/cnt/InsuFeeLayout2_1.do, 검색일자: 2021. 10. 11.); 「국민연금 지역가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/pll/guid/cnt/InsuFeeLayout2_2.do, 검색일자: 2021. 10. 11.); 국가법령정보센터, 「국민연금법 시행령」, 제3조, 제4조, 제5조(<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>, 검색일자: 2021. 10. 11.)를 고하여 저자 작성

국민연금 가입대상의 가입 형태를 네 가지로 분류할 수 있다. 사업장 가입자는 1인 이상 사업장의 근로자 및 사용자이며, 지역가입자는 사업장가입자가 아닌 그 외의 가입자로 분류할 수 있다. 다만 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 별정우체국연금 등의 가입자 및 수급자의 무소득 배우자, 18세 이상 27세 미만의 학생과 군인, 기초생활수급자, 1년 이상 행방불명자 등은 가입대상에서 제외한다. 추가로 임의가입자로 분류할 수 있는 집단이 있으며, 이들은 앞서 언급한 적용 제외 대상자 중에서 가입을 희망하는 자들이다. 마지막으로 임의계속가입자가 있는데 국민연금은 본래 18세 이

상 60세 미만의 가입자를 대상으로 하나 60세 이후부터 65세까지 희망하는 자의 가입을 허용하고 있으며, 이들이 임의계속가입자로 분류된다. 앞의 두 분류에 속하는 가입자들은 국민연금 보험료를 납부할 의무가 있다. 실직 및 부도 등의 이유로 연금공단에서 납부예외자로 인정받은 후, 소정의 이자와 함께 추후 납부할 경우 이를 인정하고 있다. 다만 체납이 발생한 가입자 중 납부예외자로 인정받지 못한 경우에는 체납 발생 후 3년이 경과하면 추가 납부 자체가 불가능하고, 추후 수령 시 그동안 납부한 보험료에 이자를 감안하여 일시금으로 반환하고, 장애연금 및 유족연금의 혜택 등에 제한이 있다. 사업장가입자 가운데서도 체납이 발생할 수 있다. 소규모 사업장의 경우 근로자가 납부를 하더라도 사용자가 납부하지 않는 체납이 발생한 경우인데, 이때 체납된 기간만큼은 국민연금의 가입 기간에 산입되지 않았다. 기여금 개별 납부를 통하여 체납된 금액을 납부할 수 있으나, 가입 기간을 50%만 인정받았다. 다만 2021년 「국민연금법」 개정을 통해 체납의 귀책사유가 사용자에게 있는 경우 사용자 부담분에 해당하는 체납분과 이자를 납부할 수 있게 되었고, 국민연금 가입 기간을 정상적으로 산입하도록 개정하였다.

국민연금 가입자 수 현황은 <표 Ⅲ-4>에 제시하였다. 2020년 현재 국민연금 가입자 수는 2,231만명이며, 가입대상 인구인 만 18세에서 59세까지 인구 대비 약 69%가 가입한 상황이다. 즉 여전히 국민연금에 가입되지 않은 비중이 높은 편이라고 할 수 있다. 사업장 가입자는 연도별로 꾸준히 증가 추세에 있었으나 증가 속도가 점차 줄고, 2020년에는 처음으로 전년도에 비해 감소하였다. 다만 이와 같은 가입 현황 추이는 정규직의 가입률 추이에 주로 기인하는 것으로 보인다. 실제로 비정규직의 국민연금 가입률을 따져 보면 2004년과 2020년 각각 37.7% 및 37.8%로서 집계기간 동안 일정한 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다(그림 Ⅲ-2 참조). 지역가입자는 2010년대 이후 감소 추세에 있다. 국민연금가입자가 감소하는 대표적인 이유는 역시 지속적인 저출산 현상이다. 경기 변동 등의 영향으로 일자리가 없는 경우 국민연금 가입자 수 감소에 영향을 줄 수 있으나, 근본적으로 가입자 수의 감소 추세로의 전환은 저출산의 영향을 받는 것으로 해석하는 것이 바람직하다. 이러한 현상은 앞으로 계속 심해질 것이다. 또한 새로운 고용 형태가 생겨

나면서 이들에 대한 소득과약 및 국민연금 가입을 강제하지 않을 경우 지역 가입자의 수는 더 줄어들 가능성이 있다. 고민해야 할 사항은 이들 미가입 대상자들에게 어떤 방식으로 국민연금 가입 유인을 제공할지 여부다. 그리고 국가가 이들의 가입을 유도함으로써 이들의 노후보장을 제공해야 하는 당위성 역시 고민해야 할 사항이다. 국민 개개인의 자발적 선택에 따른 국민연금 가입 여부를 존중하는 것이 바람직한지, 아니면 일정 부분 강제적으로 국민연금 가입을 유도하여 사회안전망 제공이라는 국가 본연의 역할을 행사할지는 단순히 숫자로 판단할 수 있는 사항이 아니다. 이에 대해서는 공청회 등을 통한 의견수렴 과정 등 국민들의 공감대를 형성하는 작업이 선행되어야 한다.

〈표 III-4〉 국민연금 가입자 수 및 총인구 대비 비율

(단위: 명, %)

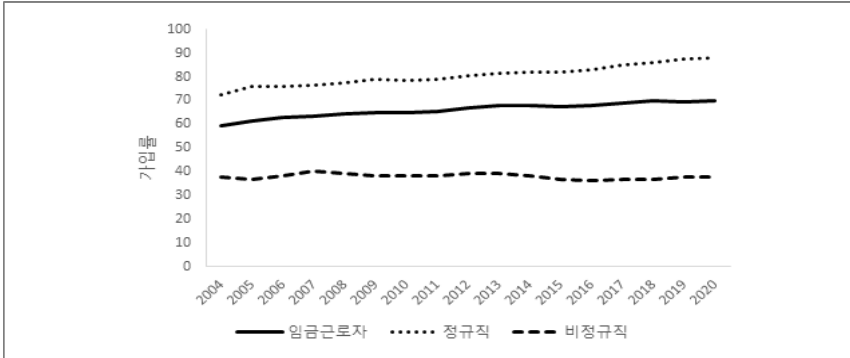
연도	국민연금 가입자 수 (A)	만 18~59세 인구(B) ¹⁾	사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자	비율 (100×A/B)
1995	7,496,623	28,672,411	5,541,966	1,890,187	48,710	15,760	26.1
1996	7,829,353	28,971,116	5,677,631	2,085,568	50,514	15,640	27.0
1999	16,261,889	29,993,410	5,238,149	10,822,302	32,868	168,570	54.2
2006	17,739,939	31,413,202	8,604,823	9,086,368	26,991	21,757	56.5
2007	18,266,742	31,562,788	9,149,209	9,063,143	27,242	27,148	57.9
2008	18,335,409	31,774,563	9,493,444	8,781,483	27,614	32,868	57.7
2009	18,623,845	31,975,243	9,866,681	8,679,861	36,368	40,935	58.2
2010	19,228,875	32,576,624	10,414,780	8,674,492	90,222	49,381	59.0
2011	19,885,911	32,792,993	10,976,501	8,675,430	171,134	62,846	60.6
2012	20,329,060	32,847,733	11,464,198	8,568,396	207,890	88,576	61.9
2013	20,744,780	32,972,110	11,935,759	8,514,434	177,569	117,018	62.9
2014	21,125,135	32,993,705	12,309,856	8,444,710	202,536	168,033	64.0
2015	21,568,354	32,910,770	12,805,852	8,302,809	240,582	219,111	65.5
2016	21,832,524	32,825,437	13,192,436	8,060,199	296,757	283,132	66.5
2017	21,824,172	32,631,748	13,459,240	7,691,917	327,723	345,292	66.9
2018	22,313,869	32,456,467	13,817,963	7,694,885	330,422	470,599	68.8
2019	22,216,229	32,129,004	14,157,574	7,232,063	328,727	497,865	69.1
2020	22,107,028	31,671,531	14,320,025	6,898,118	362,328	526,557	69.8

주: 1) 만 18~59세 인구의 경우 1995~2007년은 통계청 「주민등록연방인구」를, 2008~2020년은 「주민등록인구」를 활용하여 작성함

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각 연도 자료를 이용하여 저자 재가공

[그림 III-2] 근로형태별 국민연금 가입 현황^{1), 2)} 추이(2004~2020년, 매년 8월 기준)

(단위: %)



주: 1) [그림 III-2]에 제시된 가입률의 경우 가입대상 여부에 관계없이 가구 내 거주하는 모든 임금근로자를 대상으로 조사되었기 때문에 실제 가입대상을 기준으로 한 가입률보다 낮음에 유의

2) 직장가입자만 집계한 수치(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)이며, 공무원, 군인, 사립학교 교직원, 별정우체국법이 정하는 연금 등 특수직역 연금은 포함

자료: KOSIS 국가통계포털, 「근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S, 검색일자: 2021. 7. 14.)을 이용하여 저자 작성

국민연금의 급여는 연금급여와 일시금급여로 나눌 수 있다. 연금급여는 매월 지급되며, 노령연금, 분할연금, 장애연금, 유족연금 등이 포함된다. 일시금급여는 반환일시금, 사망일시금, 장애일시보상금으로 나눈다. 노령연금은 국민연금의 기초가 되는 연금이며, 출생연도에 따라 급여 시점이 달라진다. 1952년 이전 출생자들은 만 60세부터 노령연금 수급이 가능하였으며, 1953~1956년 출생자들은 만 61세, 1957~1960년 출생자들은 만 62세, 1961~1964년 출생자들은 만 63세, 1965~1968년 출생자들은 만 64세, 1969년 이후 출생자들은 만 65세부터 노령연금 수급이 가능하다. 고령화 등의 영향으로 수급연령의 상향 조정도 논쟁 중이다. 노령연금의 급여는 기여분에 연동되어 있다. 가입 기간 10년을 만족하는 경우, 가입 기간 전체의 기준소득월액의 평균금액과 연금수급 직전 3년간의 전체 가입자의 평균 기준소득월액 등을 고려하여 기본연금액을 계산하고, 이에 부양가족연금액(2021년 기준 배우자는 연 23만 6천원, 자녀 및 부모는 연 17만 5천원)을 더하여 급여 규모가 결정된다. 노령연금은 수급연령이 도달하기 전이라도 수급연령 도달 5년 전부터 연금 청구가 가능한데, 연금수급 직전 3년간의 전체 가입자의 평균 기준소득

월액에 미치지 못하는 소득이 있는 자가 그 대상이다. 조기 노령연금을 선택하면 수급액은 조기수급 기간에 따라 감액하여 받게 된다. 반면 만약 노령연금 수급연령에 도달했음에도 불구하고 수급연령 도달 후 5년 이내에 소득이 있는 자는 전체 가입자의 평균 기준소득월액보다 소득이 많은 자는 감액하여 지급받는다. 이 경우에는 부양가족연금 수급도 불가하다. 2020년을 기준으로 노령연금 수급자는 447만명이다. 노령연금 수급자는 고령화가 진행됨에 따라 자연스럽게 수급인원이 증가하고 있다.

〈표 III-5〉 국민연금(노령연금) 수급연령

(단위: 세)

구분	1952년 이전 출생	1953~1956년 출생	1957~1960년 출생	1961~1964년 출생	1965~1968년 출생	1969년 이후 출생
급여 연령	60	61	62	63	64	65

자료: 보건복지부, 「국민연금 급여」, https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410102&PAGE=2&topTitle=, 검색일자: 2021. 12. 19.

다음으로 장애연금이 있다. 장애연금은 가입자가 질병 등으로 장애를 입게 되는 경우 장애등급에 따라 지급받는다. 수급요건은 국민연금 가입 기간이 10년 이상이면서 노령연금 수급연령 미만인 자로, 장애 판정을 위한 초진일 당시 연금보험료를 낸 기간이 가입 기간의 1/3 이상이어야 한다. 또한 초진일 5년 전부터 초진일까지의 기간 중에서 연금보험료를 납부한 기간이 3년 이상이어야 한다. 「국민연금법」 제67조 제2항, 제70조 제3항 등에 따라 초진일로부터 1년 6개월 경과일 전에 완치일이 있는 경우에는 완치일이 장애 결정 기준일이 되며, 초진일로부터 1년 6개월 경과일까지 완치일이 없는 경우에는 초진일로부터 1년 6개월 경과일이 장애결정 기준일이 된다. 장애가 악화되어 장애연금의 지급 또는 변경을 청구하는 경우에는 청구일과 완치일 중 빠른 날이 장애결정 기준일이 된다. 기준이 되면 장애연금은 장애등급에 따라 급여를 다르게 적용받는다. 장애등급은 4등급으로 나뉘며, 신체를 해부학적 구분에 의해 부위별로 나눠 등급을 결정한다. 장애등급 1급은 기본연금액 100%와 부양가족연금액을 수령하고, 장애등급 2급은 기본연금액 80%와 부양가족연금액을 수령한다. 장애등급 3급은 기본연금액 60%와 부양가족연

금액을 수령하며, 장애등급 4급은 일시보상으로 기본연금액의 225%를 수령한다. 따라서 장애연금도 소득수준이 높을수록 받는 금액이 커지게 된다. 장애연금은 장애가 지속된다면 노령연금 수급 전까지 지속적으로 받게 된다. 2020년 기준 장애연금 수급자는 7만 8천명이며, 장애연금 일시금 수급자는 2,904명이다.

장애연금은 성격상 4대 보험 중 산재보험과 중복이 발생할 수 있다. 동일한 사유로 장애연금과 「산재보험법」상의 장해급여의 기준을 충족하게 된 경우 장애연금 예정 수령액의 1/2만 받게 된다. 장애연금은 뒤에서 살펴볼 장해급여와 기준의 분류에서 차이가 있다. 장애연금은 4단계로 장애등급을 나누지만, 장해급여에서 기준으로 삼는 장해등급은 14개 등급으로 분류된다. 이 둘의 비교는 다음 산재보험 부분에서 다루기로 한다.

〈표 III-6〉 국민연금 수급자

(단위: 명)

연도	계	연금수급자				일시금수급자			
		소계	노령	장애	유족	소계	장애	반환	사망
2003	1,169,441	1,052,414	819,800	39,727	192,887	117,027	2,853	108,740	5,434
2004	1,533,059	1,424,083	1,156,098	47,260	220,725	108,976	3,609	99,750	5,617
2005	1,757,674	1,651,681	1,349,626	54,467	247,588	105,993	4,147	96,078	5,768
2006	1,985,502	1,858,769	1,517,649	61,762	279,358	126,733	4,898	115,394	6,441
2007	2,244,477	2,110,519	1,731,560	67,091	311,868	133,958	5,167	121,200	7,591
2008	2,517,579	2,366,626	1,949,867	72,166	344,593	150,953	4,902	137,654	8,397
2009	2,770,344	2,602,630	2,149,168	74,535	378,927	167,714	3,836	154,119	9,759
2010	2,975,336	2,820,649	2,330,128	76,280	414,241	154,687	3,447	141,347	9,893
2011	3,166,983	3,015,244	2,489,614	75,895	449,735	151,739	3,480	136,628	11,631
2012	3,499,522	3,310,211	2,748,455	75,934	485,822	189,311	2,862	175,716	10,733
2013	3,633,770	3,440,693	2,840,660	75,041	524,992	193,077	2,993	179,440	10,644
2014	3,748,130	3,586,805	2,947,422	75,387	563,996	161,325	2,651	146,353	12,321
2015	4,028,671	3,832,188	3,151,349	75,688	605,151	196,483	2,597	179,937	13,949
2016	4,362,254	4,135,292	3,412,350	75,497	647,445	226,962	2,577	207,751	16,634
2017	4,692,847	4,475,143	3,706,516	75,486	693,141	217,704	2,916	201,278	13,510
2018	4,769,288	4,596,690	3,778,824	75,734	742,132	172,598	3,072	157,867	11,659
2019	5,163,110	4,961,143	4,090,497	77,872	792,774	201,967	3,028	186,921	12,018
2020	5,588,154	5,388,022	4,468,126	78,079	841,817	200,132	2,904	184,342	12,886

자료: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각 연도 자료를 이용하여 저자 작성

마지막으로 유족연금은 국민연금 가입자 또는 연금 수급자가 사망할 경우 피부양 유족들에게 제공되는 급여이다. 유족의 범위는 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모 순이며 급여수준은 사망자의 가입 기간에 따라 다르게 적용된다. 사망자의 가입 기간이 10년 미만인 경우 기본연금액의 40%와 부양가족연금액을 합한 금액이 지급되고, 사망자의 가입 기간이 10년 이상 20년 미만인 경우 기본연금액의 50%와 부양가족연금액을 합한 금액이 지급된다. 사망자의 가입 기간이 20년 이상인 경우에는 기본연금액의 60%와 부양가족연금액을 합한 금액이 지급된다.

국민연금의 적용체계는 상대적으로 복잡하다.¹²⁾ 1988년에 10인 이상 근로자를 고용하는 사업장가입자를 시작으로 1999년에 전 국민을 포괄하는 등 비교적 짧은 기간에 국민연금의 적용대상을 확대하였다. 이에 따라 적용체계가 복잡하였으며, 적용대상도 여러 단계를 거쳐 적용되는 부작용이 나타난다. 소득이 있는 경우 근로자성, 연령조건, 고용요건을 모두 판단하여 사업장 가입자로 결정하고 있는데, 사업장가입자 적용기준은 「근로기준법」이나 「소득세법」의 적용을 받는 전형적인 관점의 근로자 집단에 초점을 맞춘다. 전형적인 근로자라 함은 1개월 이상(월 8일 이상)의 근속, 월 60시간 이상의 근로 등 세부적인 요건을 만족하는 근로자를 선정하고 있어, 소득이 높다 하더라도 이 기준에 미달되면 국민연금 적용에서 배제되는 상황이 벌어진다. 국민연금의 사업장가입자 적용기준이 상대적으로 복잡하고, 다양한 형태의 근로가 발생하는 현 시점에서 체계의 유연성이 떨어진다는 문제점이 있다.

국민연금이 다른 4대 보험과 차이나는 부분 중 하나는 앞서 언급했듯이, 기여에 따른 급부가 명확하다는 점이다. 건강보험, 고용보험 등은 급부를 위한 조건 발생 여부(질병, 취업 등의 사유)에 따라 급부가 결정되는 반면, 국민연금은 가입 기간을 채우고 연금 수령 조건만 만족하면 본인의 기여에 따른 급여를 받게 된다. 따라서 기본적으로 가입자가 다른 4대 보험과 비교하여 느끼는 사회보험료 순응도는 높을 것으로 예상되나 현실은 그렇지 않다. 이는 2021년 기준 소득대체율이 43.5%에 불과하기 때문이다. 국민연금 도입 초기

12) 이하 서술은 전문가(국민연금연구원 최옥금 연구위원) 자문 내용을 포함한다.

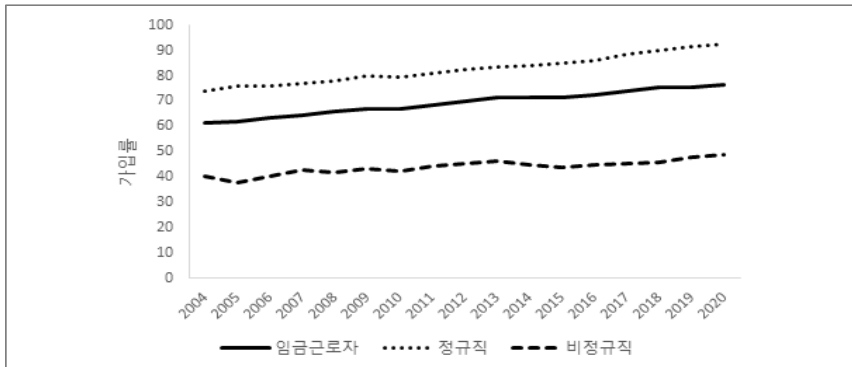
에는 소득대체율이 70%로 상당히 높게 유지되다가 2008년 50%에서 차츰 소득대체율이 감소한 후 2028년 40%로 하향 조정 중이다. 이렇다 보니 세대 간 국민연금에 대한 인식이 다르고 국민연금 가입에 대한 거부감도 세대별로 차이가 난다. 보험료율의 조정과 소득대체율의 조정 등에 대한 공감대 형성이 국민연금 운영의 핵심 쟁점이라고 할 수 있다. 또한 4대 보험 통합의 논의 과정에서 이 부분 역시 검토하고 넘어가는 것이 필요하다. 특히 이미 언급했듯이 급여율을 비롯하여 국가가 노후보장을 위한 개입 정도에 대한 공개적 토론 등을 통해 국민 의견을 수렴하는 과정이 필요하다. 이에 대해 우리나라는 현재까지 세심한 검토가 이루어지지 않고 있어, 향후 중요한 과제라고 할 수 있다.

2. 건강보험

우리나라의 건강보험은 1977년 도입되었다. 도입 이후 가입대상 범위를 확대하였으며, 2019년 기준 건강보험 가입자는 5,139만명으로 2019년 12월 기준 우리나라 총인구 5,185만명 대비 99%로, 사실상 전 국민이 가입되어 있다. 이는 국민연금과 극명하게 대비된다. 이 중 직장가입자는 3,723만명(약 72%)이며, 지역가입자는 1,416만명(약 27%)이다. 현재는 전 국민의 건강보험 가입이 당연하게 생각되지만, 도입 당시 의료 인프라의 부재, 의료 서비스 수요의 부족 등 건강보험 운영에 필수적인 여러 환경이 아직 성숙하지 못한 상황에서는 전 국민 건강보험 가입이 불가능한 상황이었다. 이러한 상황 속에서 당시 박정희 대통령 및 신현확 보건사회부 장관의 결단으로 1977년 의료보험제도를 도입한 것이 우리나라 건강보험의 시작이다. 당시 노동자 인권 및 복지 문제가 주요 화두로 떠오르는 상황 등이 영향을 미친 것으로 보인다. 1977년 1월부터 생활보호 대상자들을 중심으로 공적부조 제도로 출발하였고, 1977년 7월에는 500인 이상 사업장에 의료보험 가입이 강제 적용되어 전 국민 건강보험의 시발점이 되었다. 그 이후 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험 적용, 농어촌지역 의료보험, 도시지역 의료보험 전면 실시, 5인 이상 사업장에의 강제 적용 등으로 1989년부터는 전 국민 건강보험을 실시할 수

있게 되었다. <표 Ⅲ-7>은 1990년 이후 건강보험 가입자 수 및 우리나라 총 인구 대비 건강보험 가입자 수의 변화를 나타낸다. 2004년부터 2020년까지의 근로형태별 건강보험 가입률(직장가입자 기준) 추이는 [그림 Ⅲ-3]에 제시되어 있는데, 집계 기간 동안 건강보험 가입률이 꾸준히 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 특히 정규직의 경우 집계 기간 동안 가입률이 꾸준히 상승하여 2020년에는 92.6% 수준에 도달하고 있다. 비정규직 가입률의 경우에도 정규직 가입률과 비교해 변동성이 심하였으나, 전반적인 증가 추세를 유지하는 가운데 2020년 49.0% 수준으로 집계되고 있다.

[그림 Ⅲ-3] 근로형태별 건강보험 가입 현황^{1), 2)} 추이(2004~2020년, 매년 8월 기준)
(단위: %)



주: 1) [그림 Ⅲ-3]에 제시된 가입률의 경우 가입대상 여부에 관계없이 가구 내 거주하는 모든 임금근로자를 대상으로 조사되었기 때문에 실제 가입대상을 기준으로 한 가입률보다 낮음에 유의

2) 직장가입자만 집계한 수취(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)

자료: KOSIS 국가통계포털, 「근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S, 검색일자: 2021. 7. 14.)을 이용하여 저자 작성

<표 Ⅲ-7> 건강보험 가입자 수 및 총인구 대비 비율

(단위: 만명, %)

연도	건강보험 가입자 수 (A)	총인구 (B)	비율 (100×A/B)
1990	4,018	4,339	92.6
2000	4,590	4,773	96.2
2005	4,739	4,878	97.1
2008	4,816	4,954	97.2
2009	4,861	4,977	97.7

〈표 Ⅲ-7〉의 계속

(단위: 만명, %)

연도	건강보험 가입자 수 (A)	총인구 (B)	비율 (100×A/B)
2010	4,891	5,052	96.8
2011	4,930	5,073	97.2
2012	4,966	5,095	97.5
2013	4,999	5,114	97.7
2014	5,032	5,133	98.0
2015	5,049	5,153	98.0
2016	5,076	5,170	98.2
2017	5,094	5,178	98.4
2018	5,107	5,183	98.5
2019	5,139	5,185	99.1

자료: 국민건강보험공단, 『건강보험통계연보』, 각 연도.

현재 건강보험과 관련한 쟁점 사항은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 건강보험의 보장성을 강화하는 내용이다. 건강보험의 보장률을 높여서 궁극적으로는 의료 서비스 수요자인 국민들의 의료비 부담을 경감하는 것이 첫 번째 쟁점 사항이다. 우리나라 건강보험의 보장성은 주요 OECD 회원국과 비교할 때 상대적으로 낮다. 물론 지표의 적절성에 대한 논란이 있으나, 현재 통용되는 지표를 기준으로 살펴본다. 우선 경상의료비 중 정부·의무가입제도 비중을 살펴본다. 정부·의무가입제도는 정부(중앙 및 지방), 의무가입(건강보험, 산재보험, 장기요양보험, 자동차책임보험)에 의해 지출된 보건 의료비를 의미한다. 경상의료비 대비 정부·의무가입제도의 비중이 건강보험의 보장성을 정확하게 보여주지는 않으나, 대략적인 추측은 가능하다. 우리나라의 경우 이 비중은 2019년 기준 61%로, 우리보다 낮은 국가는 멕시코 정도이며, OECD 회원국들 전체 평균은 2019년 기준 74.1%로 우리나라는 이 기준에 10%p 이상 못 미친다(〈표 Ⅲ-9〉 참고). 또 다른 지표로는 경상의료비 중 가계직접부담률을 살펴볼 수 있다. 경상의료비 중 가계가 직접 부담하는 비중은 2019년 기준 30.2%로, OECD 회원국들과 비교할 때 높은 편이다. 우리나라보다 이 비중이 높은 국가로는 OECD 회원국들 가운데 멕시코

코(42.1%) 등이 있다. OECD 회원국들의 평균은 약 20% 수준이며, 우리나라의 의료비 가계직접부담률은 OECD 평균에 비해 약 10%p 높아 가계의 부담이 높은 편임을 알 수 있다. 보장성과 관련하여 살펴볼 마지막 통계자료는 <표 Ⅲ-10>에 제시한 재난적 의료비 지출 비중이다. 재난적 의료비는 본인부담 의료비(건강보험료 + 법정급여 본인부담금 + 비급여 본인부담금)가 연간 가구소득의 40%를 초과하는 경우로 정의하며(OECD, 2019a), <표 Ⅲ-10>은 가구의 소비수준에 따른 재난적 의료비 가구 비중을 나타낸다. 전체 평균을 살펴보면 2016년 기준 우리나라 가구의 7.5%는 재난적 의료비를 경험하였으며, 이 수치는 OECD 평균인 5.8%보다 높은 수치이다. 즉 가구의 소비수준을 기준으로 하위 20%에 속하는 가구 중 4.9%가 재난적 의료비를 경험하였다.

〈표 Ⅲ-8〉 건강보험보장률 추이

(단위: %)

연도	보장률
2004	61.3
2005	61.8
2006	64.5
2007	65.0
2008	62.6
2009	65.0
2010	63.6
2011	63.0
2012	62.5
2013	62.0
2014	63.2
2015	63.4
2016	62.6
2017	62.7
2018	63.8
2019	64.2

자료: e-나라지표, 「건강보험 재정 및 급여율」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2763, 검색일자: 2021. 10. 1.

〈표 Ⅲ-9〉 경상의료비 통계

(단위: %)

국가	경상의료비 중 정부 의무가입제도 비중		경상의료비 중 가계직접부담률	
	2014년	2019년	2014년	2019년
대한민국	58.8	61.0	33.9	30.2
호주	64.7	68.7	19.4	17.8
오스트리아	74.0	75.2	19.1	17.7
벨기에	76.4	76.8	19.3	18.2
캐나다	70.6	70.2	14.6	14.9
칠레	58.9	60.6	34.3	32.8
체코	82.7	81.8	14.1	14.2
덴마크	84.2	83.3	13.8	14.2
프랑스	76.5	83.7	9.9	9.3
독일	84.2	84.6	12.9	12.7
그리스	57.7	59.8	37.1	35.2
이스라엘	63.1	64.8	23.0	21.0
이탈리아	75.4	73.9	22.5	23.3
일본	84.1	83.9	12.9	13.0
멕시코	52.1	49.3	40.9	42.1
네덜란드	81.1	82.6	11.6	10.6
뉴질랜드	79.6	79.7	12.9	12.9
노르웨이	85.3	85.8	14.4	13.9
스페인	70.3	70.6	23.1	21.8
스웨덴	84.0	84.9	14.9	13.9
스위스	66.1	66.8	26.0	25.3
터키	77.6	77.9	17.7	16.9
영국	79.4	78.5	15.2	15.9
미국	82.6	82.7	11.9	11.3
평균	73.3	74.1	20.6	19.8

자료: 보건복지부(2021), "OECD Health Statistics," p. 129. 이용하여 저자 정리

〈표 Ⅲ-8〉~〈표 Ⅲ-10〉을 살펴보면, 의료비 부담이 큰 것으로 알려진 미국의 경우 오히려 우리나라에 비해 보장성이 더 높은 것을 알 수 있다. 건강보험의 보장성 수준이 낮다는 사실 외에도 우리나라의 보험료 부담 수준이 높지 않음을 간접적으로 유추할 수 있는 부분이다.

결국 건강보험의 보장성 강화를 위해서는 건강보험의 보장 범위를 확대하는 방안이 필요하며, 이러한 부분이 문재인 정부 들어 강화되고 있다. 보장 범위를 확대하고 건강보험의 지속가능성을 고려하면 건강보험료의 적정 수준에 대한 논의가 필요하다. 이것이 건강보험의 두 번째 쟁점이다. 건강보험료율은 직장가입자를 기준으로 2020년 6.67%, 2021년에는 6.86%, 그리고 2022년에는 6.99%로 점점 증가하고 있다. 1인당 월평균보험료는 2019년 10만 8,733원으로, 근로소득자는 약 11만원을 부담하였으며 지역가입자는 약 9만 5천원을 부담하였다. 1인당 연간 평균보험료의 경우 2010년에는 약 60만원이었으나, 2019년에는 약 131만원으로 2배 이상 상승하였다. 보장성을 강화하게 되면 그에 상응하는 보험료의 인상이 불가피하다. 적정 수준에 대한 논의가 지속되나 필요한 수준에 대한 국민적 공감대를 형성한 후 정책을 실행에 옮기는 과정이 필요하다. 보험료 상승과 보장성 강화에 대한 논의와 더불어 1인당 연간 평균급여비도 상승하였다. 2010년에는 1인당 약 56만원이었으며, 2019년에는 약 135만원으로 역시 두 배 이상 상승하였다.

〈표 III-10〉 재난적 의료비 가구 비중

(단위: %)

가구 소비수준	하위 20%	하위 20% ~ 40%	하위 40% ~ 하위 60%	상위 40% ~ 상위 20%	상위 20%	전체
대한민국(2016)	4.9	0.9	0.7	0.5	0.5	7.5
호주	2.9	0.2	0.1	0.0	0.0	3.2
오스트리아	2.2	0.3	0.3	0.2	0.3	3.2
벨기에	1.9	0.3	0.3	0.4	0.3	3.1
캐나다	0.9	0.1	0.0	0.0	0.1	1.1
칠레	4.1	1.5	0.8	0.6	0.3	7.4
체코	1.7	0.1	0.0	0.1	0.0	1.9
덴마크	1.5	0.2	0.1	0.2	0.4	2.4
프랑스	6.0	1.6	1.0	0.6	0.5	9.7
독일	8.8	1.8	0.5	0.3	0.1	11.6
그리스	9.2	2.7	1.5	1.3	1.2	15.8
이스라엘	1.0	0.0	0.1	0.0	0.1	1.2
이탈리아	5.6	1.2	0.6	0.4	0.3	8.0

〈표 III-10〉의 계속

(단위: %)

가구 소비수준	하위 20%	하위 20 ~ 40%	하위 40 ~ 하위 60%	상위 40 ~ 상위 20%	상위 20%	전체
일본	1.9	0.2	0.2	0.2	0.2	2.6
멕시코	5.5	3.1	2.3	1.3	0.7	12.9
네덜란드	6.4	4.0	2.6	1.4	0.8	15.2
뉴질랜드	4.5	0.4	0.2	0.2	0.3	5.5
노르웨이	5.9	1.4	0.6	0.4	0.3	8.6
스페인	5.9	1.4	0.6	0.2	0.0	8.1
스웨덴	2.7	0.2	0.1	0.2	0.3	3.5
스위스	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	1.0
터키	4.0	0.2	0.0	0.0	0.0	4.3
영국	3.0	0.2	0.2	0.3	0.3	3.9
미국	1.2	0.2	0.1	0.2	0.1	1.8
평균	4.4	0.2	0.2	0.2	0.2	5.2

자료: 보건복지부(2021), "OECD Health Statistics," p. 129. 이용하여 저자 정리

〈표 III-11〉 1인당 연간 평균보험료 및 연간 평균급여비

(단위: %, 원)

연도	보험료율	보험료	급여비
2010	5.33	604,139	555,286
2011	5.64	637,156	620,467
2012	5.80	683,228	692,159
2013	5.89	772,415	729,262
2014	5.99	843,173	759,290
2015	6.07	899,690	796,199
2016	6.12	955,210	853,900
2017	6.12	1,019,546	907,324
2018	6.24	1,080,061	1,007,578
2019	6.46	1,124,560	1,079,340

자료: 국민건강보험공단, 『건강보험통계연보』, 각 연도 자료를 이용하여 저자 정리

건강보험료에 대한 논쟁이 그동안 활발히 진행됐다. 적정 보험료 수준에 대한 명확한 기준이 없었던 건강보험 도입 초기에는 국민 부담을 최소화하고 건강보험에 대한 참여율을 높이기 위해 보험료율이 매우 낮은 수준에서

형성됐다. 또한 국민들의 소득을 정확히 파악할 수 없는 한계가 컸던 과거 현실을 고려하면 보험료 적정 수준의 부과는 사실 현실적으로 어려운 일일 수밖에 없었다. 더욱이 건강보험이 도입된 1970년대 후반에 우리나라의 국민 소득수준은 여전히 낮은 상태로 의료보험료 지불에 대한 국민적 반감이 거센 현실도 고려할 수밖에 없었다. 이러한 환경에서 적정 수준의 보험료를 책정은 불가능했다.

적정 수준의 보험료를 산정을 위해서는 보장성뿐만 아니라 의료 서비스의 가격(의료수가)도 동시에 고려해야 한다. 건강보험 도입을 위해 의도적으로 낮은 보험료를 산정한 정부는 이에 대응하기 위해 의료수가 역시 의도적으로 낮은 상태로 운영한다. 의료수가가 낮게 책정되어 운영되는 바람에 의사를 비롯한 의료업계의 반발이 있었고, 현재 보험료율 인상, 의료수가의 정상화 등이 국민건강보험의 보장성 강화를 위한 전제조건이 되고 있다. 따라서 국민건강보험공단은 보험료율과 의료수가의 인상을 매년 진행하고 있으나, 여전히 적정 수준에 대한 논란은 진행 중이며 이는 건강보험 도입 초기부터 잉태된 것이라 볼 수 있다.

고령사회가 가속화되면서 의료비 지출에 대한 고민이 많아진다. 이와 더불어 건강보험의 재정건전성에 대한 우려가 있다. 앞서 언급한 보험료율, 의료수가 인상 등과 복합적으로 연결되어 있는 문제로 만약 적정 수준의 보험료율 산정 등 적절한 조치가 동반되지 않으면 건강보험의 재정은 시간이 지날수록 급격히 악화될 가능성이 높다. 우리나라의 건강보험 적립금은 2019년 20조 5,955억원이며, 2017년 이후 약 20조원 수준으로 유지되고 있다. 문제는 건강보험에 투입되는 정부지원금의 규모가 크고 최근 들어 당기수지가 적자로 전환되고 있어 장기적으로 재정건전성을 고민할 필요가 있다.

지금까지 건강보험의 현황과 쟁점을 간략하게 검토하였다. 이러한 쟁점을 간략하게라도 검토한 것은 사회보험의 통합 과정에서 개별 보험의 정비가 필수적이기 때문이다. 개별 보험의 정비 없이 사회보험의 통합을 논의하는 것은 선후가 바뀐 것이다. 이하에서는 보다 구체적으로 4대 보험 통합과 관련하여 건강보험이 다른 보험과 다른 점을 중심으로 진정한 ‘통합’을 위해 선제적으로 검토될 필요가 있는 부분에 대해 검토한다.

첫째, 4대 보험과 건강보험의 차이 중 하나는 재정 운영 방식이다. 국민 건강보험 및 장기요양보험은 현재 다른 보험과 달리 국민건강보험공단의 일반회계로 운용 중이다. 다른 사회보험의 경우 개별법에 근거를 두고 기금으로 운영된다. 일반회계와 기금 운용은 각각 장단점이 있으며, 4대 보험의 특성에 맞게끔 적용되는 것이 우선이다. 보험자 자율운영의 원칙을 따를 것인지, 아니면 국가의 책임을 강조하는 국가 개입 원칙을 따를 것인지에 대한 기준 설정이 필요하다(최병호 외, 2005). 현재와 같이 일반회계로 운영되는 경우에는 건강보험 운영은 보건복지부 장관의 승인하에 운영되며, 기금으로 운영될 경우에는 국회와 기획재정부의 통제를 받게 된다. 중요한 차이 중 하나는 건강보험 지출에 대한 국회의 직접 통제권 여부이다. 국민 건강을 책임지는 건강보험의 성격상 재정건전성에 대한 세심한 고려가 필요하다. 현재 시스템에서도 여러 통제 수단 등을 통해 재정건전성 목표를 달성할 수 있으나, 국회의 통제를 받고 국가 전체의 재정건전성과의 연계 문제까지 고려하기에는 한계가 있다. 최병호 외(2005) 등은 2005년 당시 보고서를 통해 건강보험 보장성 70%를 확보하기까지는 현재의 시스템을 운용하는 것이 더 바람직하다고 주장하며, 건강보험의 기본적인 역할을 확실히 해 둔 이후 지속가능한 재원조달 체계의 실현을 위해 기금 운용을 추후 고민해 볼 필요가 있음을 밝히고 있다. 다만 2021년 현재 국민건강보험의 지출 규모가 장기요양보험 지출을 포함할 경우 80조원을 상회하며, 이렇게 큰 규모의 지출에 대한 국회의 통제권이 없다는 점은 문제이다. 보다 근본적인 문제로는 건강보험의 재정을 국회의 직접 통제권에서 벗어나 관리할 어떠한 명분도 찾기 어렵다는 점이다. 기금으로 운영할 것인지, 일반회계로 운영할 것인지가 핵심 논의 대상은 아니다. 국가의 예산을 결정하는 과정에서 건강보험에 대한 국회의 직접 통제권을 배제할 만한 뚜렷한 이유를 찾기 어렵다는 것이 핵심이다. 국회 예산 결정 논의 과정에서 건강보험료율의 산정, 건강보험의 재정건전성 등의 문제가 통합적으로 논의되어야 앞에서 논의한 보장성 문제, 통합의 선제 조건과 관련된 내용들에 대한 구체적 논의가 가능하다.

둘째, 부과체계 정리 문제가 있다. 국민건강보험과 다른 보험을 동일한 체계로 부과해야 하는지 여부는 논란이 있으며, 이에 대해서는 통합 과제를

다루는 장에서 논의하기로 한다. 우선 건강보험 부과체계를 검토하면, 소득과 재산을 동시에 고려하는 체계이며, 직장가입자와 지역가입자에 대해 별도의 기준을 적용하는 이원화된 체계이다. 직장가입자는 보험료 부과가 개인 기준이며, 지역가입자의 경우는 세대가 기준이 된다. 직장가입자의 경우 보수월액을 기준으로 보험료가 부과된다. 보수월액은 기본적으로 직장가입자가 지급받는 보수로서 근로소득이 기준이 된다. 보수월액에 보험료율(2021년 기준 6.86%)을 곱하여 보험료가 산정되며, 근로자와 사용자가 50%씩 부담한다(〈표 Ⅲ-12〉 참조).¹³⁾ 그리고 산정된 보험료에 11.52%의 장기요양보험료를 곱하여 장기요양보험을 추가로 부담한다. 근로소득 외 추가적인 근로소득 혹은 이자소득, 배당소득, 연금소득, 사업소득 등이 발생하였을 경우에는 현재를 기준으로 3,400만원이 넘는 소득월액금액에 대해서 추가적인 보험료가 부과된다(〈표 Ⅲ-13〉 참조).¹⁴⁾ 직장가입자의 경우 일정 소득 및 재산 요건 등을 만족하지 못하는 세대원의 경우 피부양자로 등록 가능하며, 이들에 대해서는 별도의 보험료를 부과하지 않는다.

반면 지역가입자의 경우 직장가입자와 달리 소득 외에 재산을 고려하여 보험료를 부과한다(〈표 Ⅲ-14〉 참조). 지역가입자는 피부양자를 인정하지 않기 때문에, 지역가입자가 속한 세대원의 보험료를 모두 계산한 후 지역가입자 대표에 대해 부과하는 형식이다. 보험료 산정의 기준인 소득은 「소득세법」상의 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득 등이며, 재산은 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기의 재산세 과세표준금액 등을 고려하며, 자동차는 가격 및 배기량, 그리고 사용연한 등을 고려한다. 소득, 재산, 자동차 등에 따라 각각의 기준 점수를 부여하고, 이들 점수를 모두 합한 보험료 부과 점수에 점수당 금액(2021년 기준 201.5원)을 곱하여 보험료를 산정한다.¹⁵⁾

13) 근로자의 경우 사용자와 50%씩 부담하고, 공무원은 국가와 50%씩 나누어 부담, 사립학교 교원의 경우 가입자가 50%, 사립학교가 30%, 국가가 20%를 부담한다.

14) 추가적인 근로소득 및 연금소득에 대해서는 초과금액의 30%만을 소득월액으로 계산한다. 또한 근로소득 이외의 추가 소득에 대해 2022년부터는 2천만원 초과로 기준이 하향 조정된다.

15) 직장가입자와 마찬가지로, 건강보험료에 장기요양보험료율(11.52%)이 곱해져 장기요양 보험료가 산정 및 부과된다.

직장가입자와는 달리 지역가입자는 100% 본인이 보험료를 부담한다.

〈표 III-12〉 건강보험 직장가입자 보수월액보험료 산정방식

보험료 산정식		보수월액보험료=㉑ 보수월액×㉒ 건강보험료율
㉑ 보수월액		<ul style="list-style-type: none"> 당해 연도에 받은 보수총액을 근무월수로 나눈 금액* * 상·하한(월별 보험료 상·하한액(각각 704만 7,900원, 1만 9,140원)을 역산) - 각각 1억 273만 9,068원, 27만 9,300원
보수의 범위	포함	<ul style="list-style-type: none"> 근로의 제공으로 인하여 받는 봉급, 급여, 보수, 세비, 임금 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 금품 직장가입자 본인 및 자녀의 학자금(「소득세법시행령」 제11조 규정에 의한 학자금은 제외) 「소득세법」 제12조 제3호 규정에 의한 비과세 중 <ul style="list-style-type: none"> - 차목: 외국정부 또는 국제기관에 근무하는 외국인이 받는 급여 - 파목: 작전임무 수행을 위하여 외국에 주둔 중인 군인, 군무원이 받는 급여 - 거목: 국외 또는 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 근로소득 중 비과세 소득
	불포함	<ul style="list-style-type: none"> 퇴직금 현상금 번역료 및 원고료 「소득세법」에 따른 비과세 근로소득(다만, 「소득세법」 제12조 제3호 차목·파목 및 거목에 따라 비과세되는 소득은 제외)
㉒ 건강보험료율		6.86%
부담	근로자	가입자 3.43%, 사용자 3.43%
	공무원	가입자 3.43%, 국가 3.43%
	사립학교 교원	가입자 3.43%, 사용자 2.058%, 국가 1.372%(각각 50:30:20)

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「건강보험 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/plt/guid/cnt/insuFeelLayout3_1.do, 검색일자: 2021. 11. 24.)를 바탕으로 저자 정리

〈표 III-13〉 건강보험 직장가입자 소득월액보험료 산정방식

보험료 산정식		소득월액보험료=(㉑ 소득월액×㉒ 소득평가율)×㉓ 건강보험료율
㉑ 소득월액		소득월액=(연간 보수 외 소득 ÷ 3,400만원) ÷ 12
보수외소득		사업·근로·연금·이자·배당·기타 소득
㉒ 소득평가율		<ul style="list-style-type: none"> 이자·배당·사업·기타소득: 100% 근로·연금소득: 30%
㉓ 건강보험료율		6.86%(본인 전액 부담)

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「건강보험 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/plt/guid/cnt/insuFeelLayout3_1.do, 검색일자: 2021. 11. 24.)를 바탕으로 저자 정리

〈표 III-14〉 건강보험 지역가입자 건강보험료 산정방식

보험료 산정식	연소득 100만원 이하	건강보험료=㉓ 소득최저보험료+ ㉔ 보험료 부과점수×㉕ 부과점수당 금액
	연소득 100만원 초과	건강보험료=㉖ 보험료 부과점수×㉕ 부과점수당 금액
㉓ 소득최저보험료		<ul style="list-style-type: none"> • 1만 4,380원(하한 보험료) * 상한 보험료: 352만 3,950원
㉔ 보험료 부과점수	연소득 100만원 이하	• 재산(전·월세 포함) 점수+자동차 점수를 합산한 점수
	연소득 100만원 초과	• 부과요소별 점수를 합산한 점수
부과요소		<ul style="list-style-type: none"> • 소득: 사업·이자·배당·연금·기타·근로 소득 • 재산: 토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기, 전·월세 • 자동차: 사용연수 9년 미만의 승용차 중 4천만원 이상이거나 배기량 1600cc 초과 승용차와 그 밖의 승용자동차
소득 적용 방법		<ul style="list-style-type: none"> • 이자·배당·사업·기타소득: 100% • 근로·연금소득: 30%
㉕ 부과점수당 금액		• 201.5원

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「건강보험 지역가입자 보험료」(https://www.4insurance.or.kr/ins4/ptl/guid/cnt/InsuFeeLayout3_2.do, 검색일자: 2021. 11. 24.)를 바탕으로 저자 정리

직장가입자와 지역가입자에게 각각 다른 체계를 적용하는 건강보험의 특성상 보험료 부과 형평성 문제 등이 매년 논란의 주제이다. 대표적인 예로 직장가입자의 보험료 납부는 사용자와 근로자가 50%씩 부담하는 반면, 지역가입자는 사용자가 100% 부담하기 때문에 그 자체로 형평성 문제가 제기된다. 또한 피부양자 개념이 직장가입자에게만 적용됨에 따라 이에 따른 형평성 문제와 더불어 피부양자 적용을 받기 위한 피보험자의 의도적인 행동 왜곡이 발생하기도 한다. 여러 문제점을 개선하고자 보건복지부는 2018년부터 새로운 부과체계를 적용하고 있다. 핵심적인 내용은 장기적으로 건강보험의 부과체계를 소득 중심으로 개편하는 것이다. 따라서 지역가입자의 경우 재산 및 자동차의 기준을 적용하는 비중을 줄여나간다. 실제로 2018년 7월부터는 소형 자동차 등에 대해서는 보험료 부과기준에서 제외하고, 고가(4천만원 이상) 자동차에 대해서만 보험료 부과기준으로 산정한다. 이러한 기준 변화에 따라 소득이 없는 저소득층 가구의 상대적인 보험료 부담을 감소시켰

으며, 소득 대비 보험료 부담 측면의 형평성 역시 개선된 것으로 분석된다(김진현, 2017). 하지만 여전히 소득기준으로 부과하기 위한 기본 전제인 지역가입자들의 소득과약 등과 관련한 문제는 해결해야 할 과제이며, 지역가입자들의 경우 「소득세법」에서 정의하는 경비율의 적정성 문제도 동시에 검토해야 할 과제라 할 수 있다. 이는 건강보험만의 과제는 아니며 전 국민 고용보험 실시와 더불어 고용·산재보험 등에서도 고민해야 할 과제이다. 피부양자와 관련하여서는 피부양자의 기준 조건을 점차 강화해 나가면서, 직장가입자와 지역가입자의 형평성을 조율하고 있다. 2018년 7월부터는 소득의 종류에 상관없이 연소득을 기준으로 3,400만원을 초과하면 피부양자 자격을 상실하며, 2022년부터는 그 기준 금액이 2천만원으로 감소하게 된다.

4대 보험의 진정한 통합을 위해서는 동일한 피보험인에 대한 보험료 분류 체계 적용이 달라짐에 따라 보험료 부과금액에 차이가 발생하는 현상 등을 최소화하여야 할 것이다. 장기적으로는 소득 중심의 부과체계 개편으로 직장가입자와 지역가입자의 형평성을 제고함으로써 이러한 문제는 해결 가능할 것으로 보인다. 소득과약이 완벽하게 이루어지지 못하는 한계는 건강보험료 부과에 결정적인 한계로 작용하게 된다. 단적으로 「소득세법」상 논밭의 작물 소득이나 10억원 미만 곡물 재배업 소득과 같은 비과세 소득은 과약조차 되지 않아 사회보험의 운영을 위한 보호의 대상에서 배제되고 있는 것이 그 현실이다.¹⁶⁾ 이렇다 보니 결과적으로는 낮은 소득과약률이 소득에 비례하여 지급되는 급여가 충분하지 못한 문제로 이어지기도 한다.

동시에 건강보험 재정의 건전성을 위한 적정 보험료 수준의 산정을 고려해야 할 것이다. 이러한 준비가 4대 보험 통합을 위한 선제적인 준비 작업이라 할 수 있다.

셋째, 자격 및 부과기준의 통합문제가 있다. 이는 사실 국민건강보험만의 특징적인 문제가 아니기 때문에 뒤에서 다룰 통합 과제의 장에서 자세히 검토한다. 우선 국민건강보험료의 부과기준이 명확하지 않은 점은 자체적으로 정비해 나갈 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 직장가입자와 지역가입자에

16) 전문가 근로복지공단 근로복지연구원 오종은 책임연구원의 자문 내용을 참고하였다.

대한 보험료 산정방식의 차이는 물론 직장가입자와 지역가입자 내에서도 차이가 존재한다. 경제활동 중이지만 보험료가 부과되지 않을 수 있다는 점에서 건강보험 안에서도 부과기준에 대한 복잡성이 존재하고 있는 것이다.

3. 고용보험

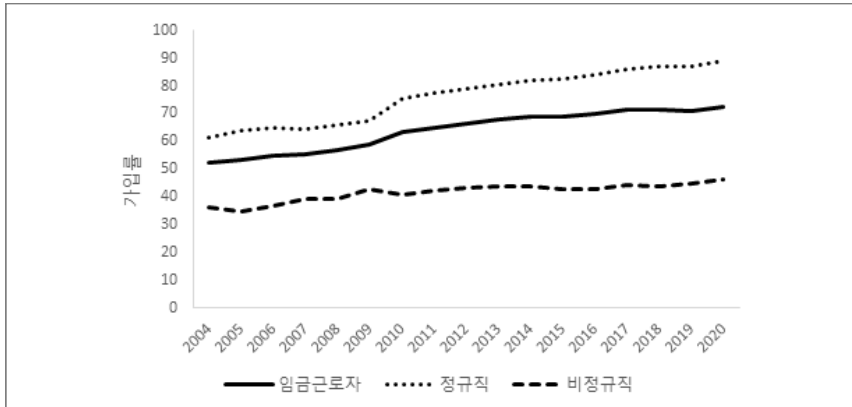
고용보험은 4대 보험 가운데 가장 늦은 1995년에 도입되었다. 1998년 10월 1일부터는 1인 이상의 근로자가 있는 사업장이 대상이 되어 모든 사업주는 의무적으로 고용보험에 가입하게 되었다. 고용보험은 실직근로자에게 실업급여를 지급함으로써 고용을 보조하고, 근로자의 직업능력 개발을 지원하는 역할을 수행한다. 고용보험의 적용대상은 크게 당연적용사업과 임의가입사업으로 나뉜다. 원칙적으로는 모든 사업장의 사업주는 고용보험 가입 의무가 있으나, 예외적으로 당연적용사업에서 제외되는 경우가 있다. 산업 특성을 고려하여 제외를 결정하는데, 농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 경우 4인 이하의 근로자를 고용하는 경우, 가사 서비스업 등은 고용보험 적용대상에서 제외된다. 임의가입사업은 당연적용사업에 해당하지 않는 경우 근로복지공단의 승인을 전제로 가입하는 경우를 말한다. 또한 2004년 법 개정으로 일용직근로자의 고용보험 가입이 의무화되었으며, 자영업자 역시 본인이 원할 경우 고용보험에 가입할 수 있다. 2004년부터 2020년까지 근로형태별 고용보험 가입 현황 추이는 [그림 Ⅲ-4]에 제시되어 있다. 고용보험 가입률은 집계 기간 동안 꾸준히 증가하는 모습을 보이고 있는데, 2004년 52.2%였던 가입률은 2020년 72.6%를 기록하고 있다. 다만 정규직과 비정규직 간 가입률의 격차는 여전한데, 2020년 정규직의 고용보험 가입률은 89.2%인 반면, 비정규직의 가입률은 46.1%에 머무르고 있다.

고용보험은 근로복지공단에서 담당한다. 고용보험료는 근로자의 원천징수 근로소득을 기준으로 부과한다. 원천징수 근로소득은 총급여액을 의미하며, 이는 근로소득에서 비과세소득을 차감한 금액으로 국민연금 및 건강보험 보험료의 기준이 되는 소득과 유사하다. 고용보험료는 국민연금, 건강보험과 마찬가지로 사업주와 근로자가 1/2씩 부담하는 것이 원칙이다. 2021년 기준

고용보험료율은 1.6%로 사업주가 0.8%, 근로자가 0.8% 부담한다. 근로자가 납부하는 고용보험료는 원천징수 근로소득에 0.8%를 곱한 금액이며, 사업주가 납부하는 고용보험료는 근로자의 원천징수 근로소득에 0.8%를 곱한 금액에 더해 고용안정, 직업능력개발사업 분을 추가로 부담한다. 고용안정, 직업능력개발사업 보험료율은 사업장의 규모에 따라 다르다. 150인 미만 사업장의 경우 사업주는 원천징수 근로소득의 0.25%를 곱한 금액을 추가로 부담하며, 150인 이상 규모 사업장 중 우선지원대상기업¹⁷⁾은 0.45%의 요율을, 150인 이상 999인 이하 사업장 중 우선지원대상기업 제외는 0.65%의 요율을, 1,000인 이상 기업, 국가, 지방자치단체는 0.85% 요율을 적용한다. 이상의 고용보험료 산정방식은 <표 Ⅲ-15>에 요약·정리된 바와 같다.

[그림 Ⅲ-4] 근로형태별 고용보험 가입 현황^{1), 2)} 추이(2004~2020년, 매년 8월 기준)

(단위: %)



주: 1) [그림 Ⅲ-4]에 제시된 가입률의 경우 가입대상 여부에 관계없이 가구 내 거주하는 모든 임금근로자를 대상으로 조사되었기 때문에 실제 가입대상을 기준으로 한 가입률보다 낮음에 유의

2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등은 조사대상이 아니므로 제외된 수치

자료: KOSIS 국가통계포털, 「근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S, 검색일자: 2021. 7. 14.)을 이용하여 저자 작성

17) 우선지원대상기업은 제조업 500인 이하, 광업 300인 이하, 건설업 300인 이하, 운수창고 통신업 300인 이하, 기타 100인 이하가 해당된다.

〈표 III-15〉 고용·산재보험 보험료 산정방식

보험료 산정식	고용보험료=㉠ 보수총액(월평균보수)×㉡ 고용보험료율÷1,000
	산재보험료=㉠ 보수총액(월평균보수)×㉢ 산재보험료율÷1,000
㉠ 보수총액 (월평균보수)	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 12월 12일 이전 근로 개시의 경우 전년도 보수총액을 전년도 근무 개월 수로 나눈 금액 • 그 밖의 근로자인 경우 근로 개시일부터 1년간(계약기간이 1년 이내인 경우 그 기간) 지급 예정인 보수총액을 해당 근무개월 수로 나눈 금액
보수의 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 보수란 「소득세법」에 따른 근로소득에서 비과세 근로소득을 공제한 총 급여액의 개념과 동일하며, 근로소득금액의 개념과는 상이하며, 연말정산에 따른 갑근세 원천징수 대상 근로소득과 동일 • 「소득세법」에 따른 “근로소득”은 「근로기준법」에 의한 “임금”보다 광의의 개념으로, 고용관계 기타 이와 유사한 계약에 의해 근로를 제공하고 지급받는 모든 경제적 가치들을 말함
근로소득 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 근로의 제공으로 인하여 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여 • 법인의 주주총회·사원총회 또는 이에 준하는 의결기관의 결의에 의하여 상여로 받는 소득 • 「법인세법」에 의하여 상여로 처분된 금액 • 퇴직으로 인하여 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 아니하는 소득
㉡ 고용보험료율 (단위: 천분율)	실업급여 보험료율+고용안정·직업능력개발사업의 보험료율
실업급여 보험료율	근로자 8, 사업자 8
고용안정·직업 능력 개발사업의 보험료율	기업 구분에 따라 상이하며, 사업자만 부담 <ul style="list-style-type: none"> • 150인 미만 기업: 2.5 • 150인 이상(우선지원 대상기업): 4.5 • 150인 이상~1,000인 미만 기업: 6.5 • 1,000인 이상 기업, 국가지방자치단체: 8.5
㉢ 산재보험료율 (단위: 천분율)	업종요율 + 출퇴근재해요율 + 임금채권부담금비율 + 석면피해구제분담금(사용자 전액 부담)
업종요율	사업종류에 따라 상이 ¹⁾
출퇴근 재해요율	1.0 (전 업종에 동일하게 적용)
임금채권 부담금비율	0.6 (미지급 임금 등을 대신 지급하는 데 드는 비용에 총당하기 위해 징수하며, 기준에 따라 경감 가능)
석면피해 구제분담금	0.03 (석면피해구제사업에 소요되는 비용에 총당하기 위해 징수하며, 기준에 따라 경감 가능)

주: 1) 근로복지공단, 「보험료율」, <https://www.comwel.or.kr/comwel/paym/paym/tari.jsp>, 검색일자: 2021. 11. 25.

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「고용·산재보험 보험료」(<https://www.4insure.or.kr/ins4/pll/guid/cnt/InsuFeelLayout4.do>, 검색일자: 2021. 11. 25.); 근로복지공단, 「보험료율」(<https://www.comwel.or.kr/comwel/paym/paym/tari.jsp>, 검색일자: 2021. 11. 25.)을 이용하여 저자 작성

고용보험의 실업급여는 근로자가 실직한 후 재취업 준비 기간에 지급된다. 고용보험 실업급여는 구직급여, 상병급여, 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여, 취업촉진수당 등으로 구성된다. 상병급여 수급자격자는 구직급여 소정급여일수에서 구직급여를 받은 일수를 제외한 일수를 적용하여 지급받게 된다. 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여는 '연장'급여로서 직업능력개발 훈련이나 취업이 특히 곤란하여 빈곤한 경우, 실업 급증 등이 발생한 경우 등에 대해서는 구직급여의 소정급여일수를 초과하여 구직급여를 연장하여 지급받을 수 있다.

근로자가 구직급여를 받기 위해서는 실직 전 18개월(초단시간근로자(1주 15시간 근무 미만) 24개월) 중 최소 180일 이상을 근무해야 한다. 일용직근로자의 경우, 실직 전 18개월 중(초단시간근로자는 24개월) 90일 이상을 근무해야 한다. 구직급여의 지급액은 퇴직 전 1일 기준 평균임금의 60%에 소정급여일수를 곱하여 계산된다. 2019년 10월 1일 전까지는 지급액 기준인 퇴직 전 평균임금의 50% 수준에서 현재 60% 수준으로 인상되었다. 구직급여의 소정급여일수는 가입자의 연령과 가입 기간에 따라 다르다. 예를 들어 가입자의 연령이 50세 미만이고 가입 기간이 1년 미만인 경우 구직급여의 소정급여일수는 120일로 계산된다. 구직급여는 상한액과 하한액이 존재한다. 상한액은 1일 6만 6천원이며, 하한액은 최저임금에 연동이 되어 「최저임금법」상 시간급 최저임금의 80%에 1일 소정근로시간이 8시간을 곱해 계산된다. 다만, 2019년 9월 현재 하한액(6만 120원)보다 낮은 경우에는 6만 120원을 하한으로 한다.

〈표 III-16〉 구직급여 소정급여일수

(단위: 일)

가입기간 및 연령	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
만 50세 미만	120	150	180	210	240
만 50세 이상 및 장애인	120	180	210	240	270

자료: 고용보험공단, 「지급액」, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0203Info.do>, 검색 일자: 2021. 10. 13.

〈표 Ⅲ-17〉 고용보험 실업급여

구분	요건	
구직급여	<ul style="list-style-type: none"> • 고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월(초단시간근로자의 경우, 24개월) 중 피보험 단위 기간이 통산하여 180일 이상 근무하고 • 근로의 의사 및 능력이 있고(비자발적으로 이직), 적극적인 재취업활동(재취업활동을 하지 않는 경우 미지급)에도 불구하고 취업하지 못한 상태이며 <ul style="list-style-type: none"> ※ 일용근로자로 이직한 경우 아래 요건 모두 충족하여야 함 • 수급자격 제한사유에 해당하지 않아야 함 <ul style="list-style-type: none"> ※ 자발적 이직하거나, 중대한 귀책사유로 해고된 경우는 제외 • (일용) 수급자격신청일 이전 1월간의 근로일수가 10일 미만일 것 • (일용) 법 제58조에 따른 수급자격 제한사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 최종 이직일 기준 2019. 10. 1. 이후 수급자는 실직 전 18개월(초단시간근로자의 경우, 24개월) 중 90일 이상을 일용근로하였을 것 (최종 이직일 기준 2019. 10. 1. 이전 수급자는 피보험 단위 기간 180일 중 90일 이상을 일용근로하였을 것) 	
상병급여	<ul style="list-style-type: none"> • 실업신고를 한 이후 질병·부상·출산으로 취업이 불가능하여 실업의 인정을 받지 못한 경우 • 7일 이상의 질병·부상으로 취업할 수 없는 경우 증명서를 첨부하여 청구 • 출산의 경우는 출산일로부터 45일간 지급 	
훈련연장급여	<ul style="list-style-type: none"> • 실업급여 수급자로서 연령·경력 등을 고려할 때, 재취업을 위해 직업안정기관장의 직업능력개발훈련 지시에 의하여 훈련을 수강하는 자 	
개별연장급여	<ul style="list-style-type: none"> • 취직이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자로서 임금수준, 재산상황, 부양가족 여부 등을 고려하여 생계지원 등이 필요한 자 	
특별연장급여	<ul style="list-style-type: none"> • 실업급여 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인정되는 경우 고용노동부 장관이 일정한 기간을 정하고 동기간 내에 실업급여의 수급이 종료된 자 	
취업촉진수당	조기재취업수당	<ul style="list-style-type: none"> • 구직급여 수혜자가 대기기간이 지난 후 재취업한 날의 전날을 기준으로 소정급여일수를 1/2 이상 남겨두고 재취업하여 12개월 이상 계속 고용되거나 사업을 영위한 경우 <ul style="list-style-type: none"> ※ 단, 자영업의 경우 실업인정대상기간 중 1회 이상 자영업 준비 활동으로 실업인정을 받아야 하며, 자영업자 고용보험 임의가입자로서 구직급여를 받은 자는 조기재취업수당 적용이 제외됨
	직업능력개발수당	<ul style="list-style-type: none"> • 실업기간 중 직업안정기관장이 지시한 직업능력개발훈련을 받는 경우
	광역구직활동비	<ul style="list-style-type: none"> • 직업안정기관장의 소개로 거주지에서 편도 25km 이상 떨어진 회사에 구직활동을 하는 경우
	이주비	<ul style="list-style-type: none"> • 취업 또는 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발훈련을 받기 위해 그 주거를 이전하는 경우

자료: 고용보험공단, 「실업급여란?」, <https://www.ei.go.kr/ei/eh/eg/pb/pbPersonBnet/retrievePb0201Info.do>, 검색일자: 2021. 10. 20.

고용보험료 징수 현황은 〈표 Ⅲ-18〉과 같다. 2020년을 기준으로 징수결정액은 약 13조 1천억원이었으며, 수납률은 91%로 약 12조원이 건넸다. 수납

률은 매년 91% 수준에서 유지되는 것으로 파악된다. 고용보험료는 코로나19 이후 지출이 급격히 증가하였다. 지출 현황을 살펴보면 2020년 기준 고용보험 지출액은 약 20조원이 넘는다. 2018년 지출 증가율은 22.4%로 급격히 증가하였다. 코로나19가 발생하기 전부터 고용보험 지출 증가율은 급격히 상승하였다. 이는 최저임금의 급격한 상승이 실업급여 지출의 증가에 영향을 준 것으로 파악된다. 특히 2019년 10월 1일까지는 하한액이 최저임금의 90%에 소정급여일수를 곱한 금액이었기 때문에 지출 증가율이 2018년부터 급격히 증가한 것으로 보인다. 이에 더해 코로나19로 인한 실업자의 증가 등이 고용보험 지출 규모를 급격히 증가시킨 것으로 보인다. 납부한 고용보험료보다 구직급여가 더 큰 근로자들도 증가하였다. 문제는 이러한 급격한 고용보험 지출의 증가로 인해 고용보험의 재정건전성을 악화시킨 점이다. 최근 3년간 재정수지가 지속적으로 적자를 기록하였다는 것이 그 반증이다. 고용보험기금의 안정적 운영을 위해 고용보험료율의 인상이 불가피하며, 지속적으로 인상되고 있다.

〈표 III-18〉 고용보험료 징수 현황

(단위: 억원, %)

연도	징수결정액	수납액 ¹⁾	수납률 ²⁾	미수납액
2010	43,104	41,884	97.2	1,112
2011	55,237	50,028	90.6	5,208
2012	64,537	58,785	91.1	5,749
2013	72,067	65,290	90.6	6,768
2014	82,181	74,815	91.0	7,262
2015	87,457	79,951	91.4	7,349
2016	92,682	84,639	91.3	8,016
2017	96,918	88,650	91.5	8,262
2018	103,612	95,095	91.8	8,516
2019	114,054	103,824	91.0	10,224
2020	131,118	120,478	91.0	10,622

주: 1) 수납액은 당해 연도 징수결정액 대비 당해 연도 수납액

2) 수납률은 수납액 / 당해 연도 징수결정액 × 100

자료: e-나라지표, 「고용보험 적용 및 징수 현황」, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoStsIdxMainPrint.do?idx_cd=1507&board_cd=INDX_001, 검색일자: 2021. 11. 14.

〈표 III-19〉 고용보험료 지출 현황

(단위: 억원, %)

연도	고용보험 수입액	고용보험 지출액	재정수지	지출증가율	실업급여	고용안정, 직업능력개발
2011	56,072	59,339	-3,267	-1.1	41,876	17,463
2012	66,221	59,880	6,341	0.9	43,873	16,007
2013	71,141	64,812	6,329	8.2	46,080	18,732
2014	83,708	70,026	13,682	8.0	49,682	20,344
2015	90,364	81,245	9,119	12.0	55,016	26,229
2016	102,442	88,672	13,770	9.1	58,595	30,077
2017	101,362	94,607	6,755	6.7	62,895	31,712
2018	107,696	115,778	-8,082	22.4	79,199	36,579
2019	118,638	139,515	-20,877	20.2	98,601	40,914
2020	198,358	204,653	-6,295	46.7	138,937	65,713

자료: 고용노동부, 『고용보험통계연보』, 각 연도 자료를 이용하여 저자 작성

고용보험은 문재인 정부에서 ‘전 국민 고용보험’을 주요 정책으로 결정하면서 그 중요성이 더 커졌다. 다양한 고용형태가 등장하여 기존의 고용보험 제도로는 고용안정 및 국민 생활의 안정이라는 목표를 달성하기 어려워졌고, 여전히 고용보험의 사각지대에 놓인 근로자가 많다는 점이 ‘전 국민 고용보험’을 중요 의제로 부각시켰다. 고용보험은 임금근로자를 중심으로 운영되다 보니 상대적으로 자영업자, 인적용역 사업자, 프리랜서 등 다양한 형태의 취업자를 고려하지 못한 한계가 있었다. 특히 코로나19라는 예상치 못한 충격이 발생하면서 고용보험의 혜택이 필요하지만 혜택을 누리지 못하는 계층이 부각되기 시작했다. 이에 2020년 12월 정부는 관계부처 합동으로 「전 국민 고용보험 로드맵」(이하 ‘로드맵’)¹⁸⁾을 발표하기에 이른다.¹⁹⁾ 로드맵의 목표는 ‘모든 취업자에 대한 보편적 고용안전망 제공’이며, 이를 위한 정책 목표는 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 일반적인 근로자를 넘어 (로드맵 발표 당시 이미 확대 적용 예정이었던) 예술인, 특고, 플랫폼 종사자, 나아가

18) 대한민국 정책브리핑, 「전 국민 고용보험 로드맵 발표」, 2020. 12. 23., <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156428888>, 검색일자: 2021. 5. 17.

19) 관계부처 합동, 「(모든 취업자를 실업급여로 보호하는) 전국민 고용보험 로드맵」, 2020. 12. 23.

최종적으로 자영업자에 이르기까지 고용보험의 적용 범위를 전 국민으로 확대시키는 것이다. 둘째, 고용보험의 적용대상임에도 미가입 상태로 남아 있는 임시·일용직 등의 가입을 장려 내지 강제함으로써 실질적 사각지대를 해소하는 것이다. 셋째, 일정 소득수준 이상의 모든 취업자에게 소득에 기반하여 고용보험을 적용하는, 이른바 소득기반 고용보험 체계로의 전환을 추진하는 것이다.

로드맵에서는 특고를 소득신고 방법에 따라 크게 세 가지 유형으로 분류하여 소득과약을 위한 차별적 방법을 제시하고 있다(〈표 Ⅲ-20〉 참조). 첫째는 원천징수 유형으로서 보험설계사, 대출·카드 모집인 등이 해당되는데, (간이)지급명세서의 제출 주기 단축을 통해 소득과약의 적시성 제고를 추진한다. 둘째는 사업자등록 유형으로서 건설기계종사자, 화물차주 등이 해당되는데, (전자)세금계산서 적용대상 확대를 통해 소득과약의 정확성 및 적시성 제고를 도모한다. 셋째는 종합소득신고 유형²⁰⁾으로서 대리운전기사 등이 해당되는데, 해당 유형에 대한 소득과약 방법은 언급되어 있지 않다.

〈표 Ⅲ-20〉 로드맵상 소득신고 유형별 특고의 분류

분류	해당 특고
원천징수형(2종)	보험설계사, 대출·카드 모집인, 방문판매원, 학습지·방문교사, 대여제품점검원
사업자등록형(4종)	건설기계종사자, 화물차주, 택배기사, 가전제품설치기사
종합소득신고형(3종)	퀵서비스기사, 대리운전기사, 골프장캐디

자료: 관계부처 합동(2020), p. 7.

로드맵 추진의 일환으로 2021년 7월부터 보험설계사, 택배기사, 학습지교사, 교육교구 방문강사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 가전제품 배송기사, 방과후 학교강사, 건설기계 종사자, 화물차주, 방문 판매원, 대여제품 방문점검원 등 12개 직종의 특수고용직 종사자들의 고용보험 가입이 의무화되었다.²¹⁾ 로드맵에 따르면 퀵서비스·대리운전기사 등 플랫폼 종사자 중 사업주

20) 「부가가치세법」상 면세사업자로서 인적용역을 제공하는 유형이다.

21) 다만 이들 특수고용직 근로자들은 월소득이 80만원 이상일 경우에 가입이 허가된다. 또한

특정이 용이한 일부 플랫폼 직종²²⁾이 2단계 확대 적용대상인데, 법령 개정을 통해 플랫폼의 기본사항 및 의무 등을 규정·부여함으로써 소득파악 및 보험료 부과가 실현될 예정이다. 한편 상대적으로 사업주 특정이 용이하고 종사자에 대한 관리 가능성이 높으면서도 노동시장 내 지위가 취약한 직종²³⁾이 3단계 확대 적용대상인데, 이들에 대한 소득파악 및 보험료 부과 방안 등은 현재까지 구체화되지 않은 상황이다.

이처럼 ‘전 국민 고용보험’을 위한 정책 시도는 이미 시작되었으며, 앞으로 이러한 정책 방향은 유지될 것이다. 고용보험이 앞으로 해결해야 할 과제는 특수고용직 근로자들 그리고 자영업자들의 소득을 적시에 파악하는 일이다.²⁴⁾ 신용카드 및 현금영수증, 그리고 모바일 거래 등이 거래의 대부분을 차지하는 B2C 업종의 경우 이들 거래 내역을 통해 실시간으로 매출을 파악하기 용이할 것으로 보인다. B2B 업종의 경우, 전자세금계산서 거래 등을 통한 실시간 매출 파악 역시 가능할 것으로 보인다. 매출액의 경우 고용보험료 산정의 기준이 되는 월별 기준으로 집계가 충분히 가능하다. 다만 이들의 비용자료를 파악하는 것은 추후 과제로 보인다. 비용 관련 자료는 종합소득세 신고 시 포함되는 비용 관련 내역 등이 활용할 수 있는 자료인데, 이는 1년에 1회 신고에 불과하기 때문이다. 이것마저도 종합소득세 신고 시 ‘단순경비율’ 대상자인 경우에 임차료, 인건비 등의 비용을 신고하지 않기 때문에 비용파악은 현실적으로 어렵다. 따라서 정확한 소득을 파악하기 위해서 경비파악에 대한 대책도 고민해야 할 것이다.

구직급여를 받기 위해서는 이직일 전 24개월 중 12개월 이상 보험료 납부 실적이 있어야 한다.

- 22) 플랫폼(「고용보험법」상 노무제공플랫폼사업자)과 사업주가 동일하거나 대행업체(「고용보험법」상 노무제공사업의 사업주)가 존재할 경우 사업주 특정이 용이한 일부 플랫폼 직종에 해당될 것으로 보인다.
- 23) 가령 영업용 구난차·학원차 기사, 의류판매 중간관리자, 상호회사 영업사원, 헤더자이더, 스포츠강사, 행사도우미, 관광가이드, SW개발자, 그래픽디자이너 등(관계부처 합동, 2020, p. 14)이 포함될 수 있을 것으로 보인다.
- 24) 자영업자와 관련하여 ‘매출감소 증빙’이 로드맵에 언급되고 있는데, 만일 폐업·중단이 아닌 사업 부진의 경우에도 고용보험이 적용될 수 있음을 시사하는 것이라면 실시간 소득파악의 필요성은 더욱 부각된다 하겠다.

4. 산재보험

우리나라의 산업재해보상보험(산재보험)은 앞서 살펴보았듯이, 1963년 11월 5일에 제정되어 1964년 7월 1일부터 시행되었으며, 4대 보험 가운데 가장 먼저 실시되었다. 「산업안전보건법」 제2조에서 정의하는 ‘산업재해’란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 의미한다. 이때 노무를 제공하는 사람, 즉 근로자란 「근로기준법」 제2조 제1항 제1호에서 정의하며, 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 의미한다. 산재보험의 기본적인 목적은 근로자를 보호하는 것이며, 이에 더해 근로계약 당사자인 근로자와 사업주의 다툼 혹은 갈등을 조정하고 해소하는 부차적인 목적을 갖는다. 따라서 1차적으로 산재보험은 근로자가 중심이 되나, 궁극적으로는 근로자와 사업주 모두에게 중요한 사회보장제도라 할 수 있다. 현재 근로자에 관한 전반적인 정책을 담당하는 고용노동부가 산재보험을 관장하고 있으며, 구체적인 수행은 근로복지공단이 담당하고 있다. 산재보험은 고용보험과 함께 근로복지공단에서 기준 적용 및 부과를 담당하고 있다.

현실에서 산재보험과 관련한 다툼 및 논쟁을 종종 관찰할 수 있다. 근로자를 보호하기 위한 사회보장제도이지만, 실질적으로는 근로자 보호의 범위 및 근로자의 보험에 대한 접근성이 떨어진다는 문제점이 있다. 예를 들어 다툼과 관련하여서 주요 쟁점이 되는 사항 중 하나는 업무와의 관련성 다툼이다. 「산업재해보상보험법」 제5조 제1호에서 ‘업무상의 재해’란 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상, 질병, 장애 또는 사망을 의미한다고 규정한다. 이 법령이 의미하는 것은 업무와 부상, 질병, 장애 또는 사망 사이의 인과관계가 있어야 함을 의미한다. 따라서 근로자가 앓고 있는 질병이 업무로 인한 것인지 밝히는 것이 근로자 입장에서는 또 다른 부담으로 작용할 수 있는 것이다. 대법원 최근 판결인 2019두62604에 의하면, 질병의 주된 발병 원인과 업무상의 관계는 의학적, 자연과학적으로 명백히 증명되지 않더라도, 업무가 질병과 일정 부분 관련되어 있다면 인과관계로 볼 필요가 있음을 지

적한다. 또한 평소에 가지고 있던 지병이 있더라도 업무의 과중 등의 영향으로 그 지병이 악화될 경우 인과관계가 증명된다고 보고 있다. 따라서 업무와의 상당 인과성이 있다고 추단될 경우에는 업무상 재해로 인정받을 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 이와 관련한 다툼이 지속되는 것은 상당 인과관계에 대한 해석에 대한 이견이 존재하기 때문이다.

산재보험의 상당 인과성과 관련된 다툼은 근로자의 권리 보장이라는 측면에서 보면 산재보험의 취지를 무색하게 한다. 대부분의 업무상 재해 관련 다툼은 하급심을 거쳐 대법원까지 가서야 결정이 난다. 대법원 판결까지 소송을 진행할 경우 발생하는 금전적·시간적 비용을 고려할 때, 산재보험의 보험으로서의 기능이 무력화된다고 해석할 수도 있다. 따라서 이러한 경우에 대한 현황 분석과 이에 따른 산재보험의 개선 가능성에 대한 검토가 필요하며, 4대 보험 통합부과에 있어서 선제적으로 검토가 필요한 부분이라 할 수 있다. 보험 간 통합의 관점에서는 핵심적인 논의 주제는 아니라 하더라도 사회보험의 효율적인 운영을 위해서 개선되어야 할 사항으로 보인다.

이와 관련하여 주요 쟁점이 되는 상황 중 하나는 산재 판정 이후의 보장성 관련 문제라 할 수 있다. 국민건강보험의 비급여 항목은 산재보험에서도 요양급여로 인정받지 못함에 따라 근로자의 의료비 부담 및 산재보험의 보장성 문제가 제기되는 문제도 있다. 이는 통합 논의 과정에서 보험 간 기준의 정비를 통해 개선할 수 있는 부분이다.

업무로 인한 산업재해의 발생은 매년 일어나며, 발생할 때마다 사회적 관심을 받는 주제이다. 고용노동부의 「산업재해 현황 자료」에 따르면 산업재해로 인한 사망자 수는 2012년 1,864명, 2013년 1,929명, 2019년 2,020명, 2020년 2,062명으로 여전히 증가하고 있으며, 업무상 질병자 수 역시 2012년 7,472명, 2013년 7,627명, 2019년 1만 5,195명, 2020년 1만 5,996명으로 증가하고 있다(〈표 Ⅲ-21〉 참조). 따라서 산재보험이 갖는 중요성 역시 매년 증가하고 있다고 해석할 수 있으며, 통합 논의 과정에서도 중요하게 언급될 것이다.

〈표 Ⅲ-21〉 산업재해 사망자 수 및 질병자 수

(단위: 명, 명, 만명)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사망자 수	1,864	1,929	1,850	1,810	1,777	1,957	2,142	2,020	2,062
업무상 질병자 수	7,472	7,627	7,678	7,919	7,876	9,183	11,473	15,195	15,996
근로자 수	1,555	1,545	1,706	1,797	1,843	1,856	1,907	1,873	1,897

자료: 고용노동부, 『2020년 산업재해 현황분석』, 2020, p. 19; p. 24. 바탕으로 저자 작성

산재보험은 〈표 Ⅲ-22〉에서 제시하듯이 기본적인 원칙은 「근로기준법」상 재해보상을 준용한다. 「근로기준법」상 휴업보상과 장해보상의 경우 근로자의 중대한 과실 여부를 따지지만, 기본적으로 요양비에 대해서는 사용자의 무과실책임에 기초하고 있다. 산재보험은 이에 더해 휴업보상과 장해보상의 경우에도 사용자의 무과실책임에 기초하고 있다.

〈표 Ⅲ-22〉 「근로기준법」상 재해보상 및 「산재보험법」상 산재보험 보상

구분	「근로기준법」상 재해보상	「산재보험법」상 산재보험 보상
근거 법령	「근로기준법」	「산재보험법」
보상주체	사용자 직접보상	국가보상(사회보험): 사용자의 보험료 부담
과실상계	무과실 책임(휴업보상과 장해보상 예외-근로자의 중대과실 인정 시 면책)	무과실 책임
요양보상	사용자는 필요한 요양을 행하거나 필요한 요양비를 부담	「산재보험법」상 급여진료항목만 보상(요양기간 4일 이상 시)
휴업보상	요양 중 평균임금의 60%	요양 중 평균임금의 70% (취업기간 4일 이상 시)
장해보상	일시금으로 수령: 장해보상일시금은 1~14급 장해 시 평균임금의 1,340~50일분	일시금 또는 연금으로 수령 가능: 장해보상일시금은 1~14일급 장해 시 평균임금의 1,474~55일분
유족(사망)보상	평균임금의 1,000일분	평균임금의 1,300일분
장의비	평균임금의 90일분	평균임금의 120일분
일시보상	요양을 시작한 지 2년이 지나도 부상 또는 질병이 완치되지 아니하는 경우에는 근로자에게 평균임금 1,340일분을 지급하고 향후 모든 보상책임 면함	재요양 가능

〈표 III-22〉의 계속

구분	「근로기준법」상 재해보상	「산재보험법」상 산재보험 보상
다른 손해배상과의 관계	보상을 받게 될 자가 동일한 사유에 대하여 「민법」이나 그 밖의 법령에 따라 이 법의 재해보상에 상당한 금품을 받으면 그 가액의 한도에서 사용자는 보상의 책임을 면함	근로자가 「산재보험법」에 따라 보험급여를 받았거나 받을 수 있으면 보험가입자는 동일한 사유에 대하여 근로기준법에 따른 재해보상 책임이 면제됨

자료: 송운아(2017), p. 37.

산재보험은 원칙적으로 사용자가 지불하며, 월 산재보험료는 근로자 수, 업종, 그리고 산재발생 여부 등에 의해 결정된다. 기본적으로 일반 산재보험료는 종사자의 보수총액과 사업장별 보험료율을 곱하여 정해진다. 2021년도 사업장별 보험료율은 〈표 III-23〉과 같다. 광업의 경우 18.5%로 보험료율이 가장 높으며, 금융 및 보험업, 전문·보건·교육·여가관련 서비스업은 0.6%로 가장 낮다. 산재발생 이력을 감안하여 산업재해 사고가 많이 발생한 사업장은 보험료율을 기준 보험료율에 더하여 높은 보험료율을 부과하며, 사고가 발생하지 않은 사업장의 경우 보험료율을 낮게 책정하여 개별 조정한다. 이러한 업종별 보험료율의 적용은 전 국민 고용보험 등 사업주의 가입 유도를 위해 참고할 수 있는 정보로 활용될 수 있을 것이다.

〈표 III-23〉 사업종류별 산재보험료율

(단위: 천분율)

사업종류	요율	사업종류	요율
1. 광업		4. 건설업	36
석탄광업 및 채석업	185	5. 운수·창고·통신업	
석회석·금속·비금속·기타광업	57	철도·항공·창고·운수관련서비스업	8
2. 제조업		육상 및 수상운수업	18
식품제조업	16	통신업	9
섬유 및 섬유제품 제조업	11	6. 임업	58
목재 및 종이제품 제조업	20	7. 어업	28
출판·인쇄·제본업	10	8. 농업	20
화학 및 고무제품 제조업	13	9. 기타의 사업	
의약품·화장품·연탄·석유제품 제조업	7	시설관리 및 사업지원 서비스업	8

〈표 Ⅲ-23〉의 계속

(단위: 천분율)

사업종류	요율	사업종류	요율
기계기구·금속·비금속광물제품 제조업	13	기타의 각종사업	9
금속제련업	10	전문·보건·교육·여가관련 서비스업	6
전기기계기구·정밀기구·전자제품 제조업	6	도소매·음식·숙박업	8
선박건조 및 수리업	24	부동산 및 임대업	7
수제품 및 기타제품 제조업	12	국가 및 지방자치단체의 사업	9
3. 전기·가스·증기·수도사업	8	10. 금융 및 보험업	6
		* 해외파견자: 14/1,000	

자료: 고용노동부, 「2021년도 사업종류별 산재보험료율 고시」(https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/instruction/view.do?bbs_seq=20201201861, 검색일자: 2021. 12. 19.) p. 2. 발췌 정리

산재보험은 기본적으로 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 간병급여, 유족급여, 장의비, 상병보상연금, 직업재활급여 등을 보장하고 있다. 이 중 본고에서 살펴볼 부분은 장애급여 부분이다. 장애급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸려 치유된 후 신체 등에 장애가 있는 경우에 그 근로자에게 지급하는 보험금을 의미한다(「산업재해보상보험법」 제57조 제1항). 따라서 업무상 재해로 부상 혹은 질병에 걸려 치유된 후에 신체 등에 장애가 남게 되는 경우 지급되는 보험금이다. 이때 치유의 의미는 부상 또는 질병이 완치되거나 치료의 효과를 더 이상 기대할 수 없고 그 증상이 고정된 상태에 이르게 된 것을 의미한다(「산업재해보상보험법」 제5조 제4호). 따라서 수술 등의 추가적인 진료로 더 이상 장애가 호전되지 않는 경우를 의미한다. 장애등급의 기준은 제1급부터 제14급까지 14개 등급으로 분류된다(「산업재해보상보험법 시행령」 제53조 제1항; 〈표 Ⅲ-24〉). 14개 등급에 열거되지 않는 장애가 발생하였을 경우에는 비슷한 장애에 해당하는 장애등급으로 판정한다. 장애등급이 최초 판정된 이후 장애 상태에 변화가 있을 경우, 추후 이에 대한 변경이 가능하다. 장애급여는 장애등급 제1~3급 수급권자는 연금형태로 지급받고, 제8급 이하의 등급은 일시금 형태로 지급받게 되며, 제4~7급은 수급권자의 선택에 따라 연금 형태 혹은 일시금 형태로 지급받게 된다.

사회보험의 통합과 관련하여 한 가지 쟁점이 되는 사항은 장애급여의 기준과 및 중복급여와 관련된 내용이다. 이는 산재보험만의 쟁점은 아니고, 중복급여에 해당되는 국민연금 등과 같이 고려해야 할 사항이다. 산재보험은 다른 4대 보험과 중복되는 성격을 갖는다. 예를 들어 국민연금 장애연금은 질병이나 초진일 당시 국민연금 보험료를 일정 기간 납부한 가입자가 해당 질병 또는 부상으로 인한 장애가 남았을 때 심사를 통해 지급한다. 동일한 장애로 「산업재해보상보험법」상 장애급여를 받는 경우에도 중복적으로 청구가 가능하다. 다만 동일한 사유로 신청할 경우 국민연금 장애연금은 1/2 감액된 금액을 지급받게 된다. 중복되는 사항에 대해 국가가 보험급여를 일부 조정하는 것은 우리나라만의 경우는 아니며, 수급자가 지불한 보험료에 비해 과도하게 급여를 받게 되는 경우를 방지하기 위해 당연히 필요한 사항이다. 문제는 이러한 중복급여의 문제를 정확히 판단하기 위해서는 동일한 기준의 적용에 따른 판단이 필요하다는 점이다. 산재보험 측면에서 검토할 때 여타 다른 보험과의 기준 불일치에서 발생하는 문제를 점검할 필요가 있다.

〈표 III-24〉 장애급여 장애등급 기준(일부 예시)

등급	내용
제1급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 두 눈이 실명된 사람 2. 말하는 기능과 씹는 기능을 모두 완전히 잃은 사람 3. 신경계통의 기능 또는 정신기능에 뚜렷한 장애가 남아 항상 간병을 받아야 하는 사람 4. 흉복부 장기의 기능에 뚜렷한 장애가 남아 항상 간병을 받아야 하는 사람 5. 두 팔을 팔꿈치관절 이상의 부위에서 잃은 사람 6. 두 팔을 완전히 사용하지 못하게 된 사람 7. 두 다리를 무릎관절 이상의 부위에서 잃은 사람 8. 두 다리를 완전히 사용하지 못하게 된 사람 9. 진폐의 병형이 제1형 이상이면서 동시에 심폐기능에 고도 장애가 남은 사람
제2급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한쪽 눈이 실명되고 다른 쪽 눈의 시력이 0.02 이하로 된 사람 2. 두 눈의 시력이 각각 0.02 이하로 된 사람 3. 두 팔을 손목관절 이상의 부위에서 잃은 사람 4. 두 다리를 발목관절 이상의 부위에서 잃은 사람 5. 신경계통의 기능 또는 정신기능에 뚜렷한 장애가 남아 수시로 간병을 받아야 하는 사람 6. 흉복부 장기의 기능에 뚜렷한 장애가 남아 수시로 간병을 받아야 하는 사람

〈표 Ⅲ-24〉의 계속

등급	내용
제3급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한쪽 눈이 실명되고 다른 쪽 눈의 시력이 0.06 이하로 된 사람 2. 말하는 기능 또는 씹는 기능을 완전히 잃은 사람 3. 신경계통의 기능 또는 정신기능에 뚜렷한 장애가 남아 평생 동안 노무에 종사할 수 없는 사람 4. 흉복부 장기의 기능에 뚜렷한 장애가 남아 평생 동안 노무에 종사할 수 없는 사람 5. 두 손의 손가락을 모두 잃은 사람 6. 진폐증의 병형이 제1형 이상이면서 동시에 심폐기능에 중등도 장애가 남은 사람
제4급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 두 눈의 시력이 각각 0.06 이하로 된 사람 2. 말하는 기능과 씹는 기능에 뚜렷한 장애가 남은 사람 3. 고막 전부가 상실되거나 그 외의 원인으로 두 귀의 청력을 완전히 잃은 사람 4. 한쪽 팔을 팔꿈치관절 이상의 부위에서 잃은 사람 5. 한쪽 다리를 무릎관절 이상의 부위에서 잃은 사람 6. 두 손의 손가락을 모두 제대로 못 쓰게 된 사람 7. 두 발을 발목발허리관절(족근중족관절) 이상의 부위에서 잃은 사람
제5급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한쪽 눈이 실명되고 다른 쪽 눈의 시력이 0.1 이하로 된 사람 2. 한쪽 팔을 손목관절 이상의 부위에서 잃은 사람 3. 한쪽 다리를 발목관절 이상의 부위에서 잃은 사람 4. 한쪽 팔을 완전히 사용하지 못하게 된 사람 5. 한쪽 다리를 완전히 사용하지 못하게 된 사람 6. 두 발의 발가락을 모두 잃은 사람 7. 흉복부 장기의 기능에 뚜렷한 장애가 남아 특별히 쉬운 일 외에는 할 수 없는 사람 8. 신경계통의 기능 또는 정신기능에 뚜렷한 장애가 남아 특별히 쉬운 일 외에는 할 수 없는 사람 9. 진폐증의 병형이 제4형이면서 동시에 심폐기능에 경도장애가 남은 사람

자료: 국가법령정보센터, 「산업재해보상보험법 시행령」 [별표 6], <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%B0%EC%97%85%EC%9E%AC%ED%95%B4%EB%B3%B4%EC%83%81%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>, 검색일자: 2021. 12. 19.

첫 번째로 수급 기준의 차이이다. 국민연금의 장애등급은 「국민연금법」상의 장애등급(1~4급)을 적용하여, 「산업재해보상보험법」상의 장애등급(1~14급)과 목적, 체계 및 심사방법이 상이하다. 기본적으로 국민연금의 장애연금과 산재보험의 장애급여의 목적이 동일한 것을 감안할 때, 4대 보험 통합 부과에 있어서 기준의 차이는 바람직하다고 볼 수 없다. 국민연금에서 분류하는 장애등급의 예를 시각장애 등급을 기준으로 검토해 보면 〈표 Ⅲ-25〉와 같다. 앞서 살펴본 〈표 Ⅲ-24〉의 「산재보험법」상의 시각장애 등급과 다른 것을

확인할 수 있다. 「국민연금법」 제68조에서는 장애연금액은 장애정도 4등급에 따라 차등지급 하는 것으로 규정한다(〈표 Ⅲ-26〉).

〈표 Ⅲ-25〉 국민연금 시각장애 등급

장애 등급	장애 정도
1급 1호	• 두 눈의 시력이 각각 0.02 이하로 감퇴된 자
2급 1호	• 두 눈의 시력이 각각 0.06 이하로 감퇴된 자
2급 2호	• 한 눈의 시력이 0.02 이하로 감퇴되고, 다른 눈의 시력이 0.1 이하로 감퇴된 자
3급 1호	• 두 눈의 시력이 각각 0.1 이하로 감퇴된 자 또는 한 눈의 시력이 0.02 이하로 감퇴되고 다른 눈의 시력이 0.15 이하로 감퇴된 자
3급11호	• 신체의 기능이 노동에 현저한 제한을 가할 필요가 있는 정도의 장애가 남은 자 • 두 눈의 시야가 모든 방향에서 5도 이하로 남은 자
4급 1호	• 두 눈의 시력이 각각 0.3 이하로 감퇴된 자
4급 9호	• 신체의 기능이 노동에 제한을 가할 필요가 있는 정도로 장애를 입은 자 • 한 눈의 시력이 0.02 이하로 감퇴된 자 • 두 눈의 시야가 각각 정상시야의 60% 이하로 남은 자 • 두 눈의 시야가 모든 방향에서 10도 이하로 남은 자 • 두 눈의 중심시야 20도 이내에 복시가 있는 자

자료: 국민연금공단, 「국민연금 장애심사규정」, https://nps.or.kr/html/download/easy/d2013_pension.pdf, 검색일자: 2021. 12. 19.

〈표 Ⅲ-26〉 국민연금 장애연금 기준

장애 정도	급여수준
1급	기본연금액 100% + 부양가족연금액
2급	기본연금액 80% + 부양가족연금액
3급	기본연금액 60% + 부양가족연금액
4급	기본연금액 225%(일시보상금)

자료: 국민연금공단, 「장애연금」, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_03.jsp, 검색일자: 2021. 12. 19.

변용찬 외(2006)에서 지적하듯이, 산재보험의 장해급여와 국민연금의 장애 연금은 급여수준, 장애등급 등에서 불일치하는 경우가 많다. 변용찬 외(2006)는 이들 두 보험과 「장애인복지법」의 장애등급에 따라 장애수당을 받는 경우에도 큰 차이가 있음을 지적하며, 장애인 복지를 위해서 장애수당의 조정

이 필요함을 주장한다. 이러한 논의와 별개로 4대 보험 통합부과를 위해서는 산재보험의 장해급여와 국민연금의 장애연금의 기준에 대한 재정립 및 연금 급여의 조정이 불가피할 것으로 생각한다. 4대 보험을 통합한 후 여전히 기준의 불일치 등으로 인해 가입자들이 불편을 겪고 있는 현실을 감안할 때, 추후 통합 논의에서 반드시 검토되어야 할 사항은 기준의 정비이다.

전 국민 고용보험 및 산재보험에 대한 논의가 2020년부터 활발히 전개되었다. 플랫폼 종사자 및 특수고용직 종사자에 대한 산재보험 논의를 중심으로 전 국민 산재보험 적용에 대한 논의가 진행되고 있다. 산재보험의 적용을 받지 못하는 근로자들이 여전히 다수 존재하기 때문이다. 특수고용직은 「근로기준법」상 근로자로 분류되지 않는다. 이에 정부는 2012년부터 산재보험 특례규정을 적용하여 대통령령으로 정한 4개 직종을 시작으로 특수고용직에게 산재보험을 적용하였다. 현재는 14개 직종 77만여 명의 특수고용직 종사자가 의무가입 대상자에 포함된다. 14개 직종은 가전제품설치기사, 건설기계기사, 골프장캐디, 대리운전기사, 대여제품방문점검원, 대출모집인, 레미콘기사, 방문강사, 방문판매원, 보험설계사, 신용카드 모집인, 택배기사, 학습지교사, 화물차주 등이다. 연도별 주요 특수형태근로종사자 적용 현황을 살펴보면 <표 Ⅲ-27> 및 <표 Ⅲ-28>과 같다. 보험설계사의 경우 적용률은 약 11%, 학습지교사는 약 15%, 택배기사의 경우 약 37%, 대리운전기사는 약 22%에 불과하다. 여전히 산재보험 적용을 받지 않는 근로자가 다수이다.

2021년부터 시행되는 특수형태근로종사자 적용 제외 신청사유 제한, 특수형태근로종사자 산재보험료 경감 등의 제도는 산재보험의 사각지대에 놓인 근로자들을 산재보험에 포함시키기 위한 노력이라고 해석할 수 있다. 하지만 여전히 사업장의 전속성 문제, 소득과약 문제 등 해결해야 할 부분이 있다. 새로운 고용형태가 계속 생겨나고, 이를 유연하게 포함시키기 위한 대책이 필요하다. 무엇보다도 4대 보험 통합부과 및 징수체계 개편 시 새로운 고용형태의 근로종사자들 포함 관련 문제가 쟁점이 될 것으로 생각한다.

현재 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 기준보수액은 <표 Ⅲ-29>에 제시하였다. 보험료 산정은 기준보수액과 사업장 산재보험료율을 곱하여 계산된다. 예를 들어 보험중개사 사업주의 경우 현재 3명의 특수형태근로종

사자와 계약을 맺었다면, 월 보험료는 '3명×2,401,300원×9/1,000(월 보험료)'으로 계산되어, 6만 4,835.1원의 월 보험료가 책정되고, 사업주와 종사자가 이를 1/2씩 부담하게 된다. 특수고용직의 산재보험 가입을 의무화했음에도 불구하고 앞에서 살펴본 것처럼 가입률은 저조하다. 그 이유는 사업주는 가입에 따른 비용이 추가된다고 생각하고 산재 발생에 대한 무과실책임 관계가 새로이 성립된다는 부담뿐만 아니라, 나머지 사회보험에 당연 적용되어 국민연금 및 건강보험 가입에 대한 부담 발생으로 인한 거부감 때문이다. 또한 종사자 입장에서 보험료 부담 없는 산재보험 가입이 일반적이라는 점에서, 보험료 부담에 대한 불만이 제기될 수 있다. 따라서 종사자들의 부담 문제가 다른 직종과 형평성 차원에서 문제되는지 여부를 검토해 볼 필요가 있다.

이에 더해 현재 자영업자 역시 산재보험에 가입할 수 있다. 월 보험료는 실제 소득에 관계없이 고용노동부장관이 고시하는 기준 보수액에 업종별 보험료율을 적용하여 부과한다(〈표 Ⅲ-30〉 참조). 자영업자들 역시 소득파악이 어렵기 때문에 특수형태근로종사자의 경우처럼 기준 보수액을 사용할 수밖에 없다. 기준 보수액의 적절성과 관련한 논란도 끊이지 않고 있기 때문에, 중장기적으로 비근로자의 소득파악이 4대 보험 통합의 핵심일 수밖에 없다.

하지만 산재보험이 「근로기준법」상 재해보상을 집단 보험화하여 시작되었기 때문에, 보상제도도 전일제 임금근로자를 기준으로 설계되어 있어 결과적으로는 임금근로자의 범위에서 벗어나는 근로 형태 종사자들은 산재보험이 목표로 하는 보험의 범위에 완벽하게 포함되지 않는다. 앞서 언급하였듯이 최근 근로자와 유사하게 노무를 제공하는 중소기업사업주, 자영업자, 특고종사자로 산재보험의 적용 범위가 확대되고 있으나, 여전히 그 보호 범위는 상대적으로 제한되어 있다는 문제가 있다. 이러한 쟁점은 사회보험의 통합을 위해 기준의 정비가 필요함을 보여준다.

〈표 III -27〉 연도별 특수형태근로종사자 적용 현황 1

(단위: 명, %)

구분	2013			2014			2015		
	총임직자 수	적용자	적용률	총임직자 수	적용자	적용률	총임직자 수	적용자	적용률
합계	442,925	43,334	9.78	437,407	42,609	9.74	447,274	44,497	9.95
보험설계사	334,444	28,025	8.38	327,909	27,426	8.36	335,097	27,931	8.34
간설기계조종사	11,260	3,412	30.3	10,860	3,595	33.10	12,153	4,605	37.89
학습지교사	58,574	4,737	8.09	59,123	5,060	8.56	59,712	5,445	9.12
골프장캐디	24,150	991	4.10	25,442	1,135	4.46	25,648	1,076	4.20
택배기사	11,937	4,729	39.62	11,361	3,883	34.18	11,353	3,749	33.02
퀵서비스기사	2,560	1,440	56.25	2,712	1,510	55.68	3,311	1,691	51.07

자료: 근로복지공단, 『2019년도 근로복지공단 통계연보』, 2020, p. 101.

〈표 III -28〉 연도별 특수형태근로종사자 적용 현황 2

(단위: 명, %)

구분	2016 ¹⁾			2017			2018			2019		
	총임직자 수	적용자	적용률	총임직자 수	적용자	적용률	총임직자 수	적용자	적용률	총임직자 수	적용자	적용률
합계	481,763	55,536	11.53	483,254	60,124	12.44	473,977	62,126	13.11	486,295	74,170	15.25
보험설계사	340,537	31,170	9.15	344,085	33,408	9.71	341,039	34,201	10.03	351,136	41,553	11.83
간설기계조종사	12,469	5,116	41.03	12,766	5,687	44.55	12,963	6,146	47.41	3,870	820	21.19
학습지교사	60,188	6,116	10.16	55,557	8,500	15.30	46,934	6,662	14.19	44,689	6,541	14.64
골프장캐디	27,504	1,225	4.45	28,437	1,194	4.20	28,256	1,191	4.22	29,975	1,205	4.02

〈표 III-28〉의 계속

(단위: 명, %)

구분	2016 ¹⁾			2017			2018			2019		
	총입직자 수	적용자	적용률	총입직자 수	적용자	적용률	총입직자 수	적용자	적용률	총입직자 수	적용자	적용률
택배기사	11,297	3,222	28.52	12,032	3,485	28.96	14,649	5,055	34.51	17,100	6,372	37.26
퀵서비스기사	4,233	2,265	53.51	5,246	2,944	56.12	7,746	4,901	63.27	18,385	14,283	77.69
대출모집인	8,032	2,080	25.90	8,288	1,936	23.36	8,307	1,619	19.49	7,725	1,406	18.20
신용카드모집인	17,475	4,322	24.73	16,828	2,959	17.58	14,075	2,348	16.68	13,397	1,986	14.82
대리운전기사	28	20	71.43	15	11	73.33	8	3	37.5	18	4	22.22

주: 1) 2016년 7월부터 대출모집인, 신용카드모집인, 전속 대리운전기사 적용 확대됨

자료: 근로복지공단, 『2019년도 근로복지공단 통계연보』, 2020, p. 101.

〈표 III-29〉 특수형태근로종사자 산재보험료 기준

(단위: 원)

특수형태근로종사자 직종	기준보수액	평균임금(월) (보상기준)
「보험업법」 제83조 제1항 제1호에 따른 보험설계사로서 생명보험 회사가 주된 사업장인 보험설계사	2,582,500	86,083
「보험업법」 제83조 제1항 제1호에 따른 보험설계사로서 손해보험 회사가 주된 사업장인 보험설계사 「보험업법」 제83조 제1항 제1호에 따른 보험설계사로서 보험대리점 또는 보험중개사가 주된 사업장인 보험설계사 「우체국 예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험의 모집을 전업으로 하는 사람	2,401,300	80,043
「건설기계관리법」 제3조 제1항에 따라 등록된 건설기계를 직접 운전하는 사람	2,479,444	82,648
한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 학습지 방문강사, 교육 교구 방문강사 등 회원의 가정 등을 직접 방문하여 아동이나 학생 등을 가르치는 사람	1,016,300	33,877
「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제7조에 따라 직장체육시설로 설치된 골프장 또는 같은 법 제19조에 따라 체육시설업의 등록을 한 골프장에서 골프경기를 보조하는 골프장 캐디	2,699,994	90,000
「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원 중 소화물을 집화·수송과정을 거쳐 배송하는 택배사업에서 집화 또는 배송 업무를 하는 사람	2,420,000	80,667
「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원 중 소화물을 집화·수송과정을 거치지 않고 배송하는 퀵서비스사업에서 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람	1,599,400	53,313
「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제3조 제1항 단서에 따른 대출모집인으로서 여신금융기관과 위탁계약을 맺은 사람	2,083,300	69,443
「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제3조 제1항 단서에 따른 대출모집인으로서 대부중개업을 하는 법인과 직접 위탁계약을 맺은 사람	2,400,000	80,000
「여신전문금융업법」 제14조의2 제1항 제2호에 따른 신용카드 회원 모집인	1,931,600	64,387
고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 대리운전업자로부터 업무를 의뢰받아 대리운전 업무를 하는 사람	1,537,500	51,250
「방문판매 등에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 방문판매원 또는 같은 조 제8호에 따른 후원방문판매원으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 상시적으로 방문판매업무를 하는 사람. 다만, 제3호 및 제11호에 해당하는 사람은 제외한다.	1,597,500	53,250
한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 대여 제품 방문점검원	1,392,000	46,400

〈표 III-29〉의 계속

(단위: 원)

특수형태근로종사자 직종	기준보수액	평균임금(월) (보상기준)
한국표준직업분류표의 세분류에 따른 가전제품 설치 및 수리원으로서 가전제품을 배송, 설치 및 시운전하여 작동상태를 확인하는 사람	2,932,000	97,733
「화물자동차 운수사업법」 제2조 제11호에 따른 화물차주로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4 제2항에 따른 안전운임이 적용되는 수출입 컨테이너를 운송하는 사람 나. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4 제2항에 따른 안전운임이 적용되는 시멘트를 운송하는 사람 다. 「자동차관리법」 제2조 제1호 본문에 따른 피견인자동차 또는 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차로 「화물자동차 운수사업법 시행령」 제4조의7 제1항에 따른 안전운송원가가 적용되는 철강재를 운송하는 사람 라. 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차 또는 특수용도형 화물자동차로 「물류정책기본법」 제29조 제1항에 따른 위험물질을 운송하는 사람	4,310,000	143,667
「소프트웨어 진흥법」 제2조 제3호의 소프트웨어사업에서 노무를 제공하는 같은 조 제10호에 따른 소프트웨어기술자	3,937,500	131,250

자료: 국가법령정보센터, 「특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금」, <https://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%ED%8A%B9%EC%88%98%ED%98%95%ED%83%9C%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%A2%85%EC%82%AC%EC%9E%90%EC%97%90%20%EB%8C%80%ED%95%9C%20%EC%82%B0%EC%9E%AC%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%A3%8C%20%EB%B0%8F%20%EB%B3%B4%ED%97%98%EA%B8%89%EC%97%AC%20%EC%82%B0%EC%A0%95%EC%9D%98%20%EA%B8%B0%EC%B4%88%EA%B0%80%20%EB%90%98%EB%8A%94%20%EB%B3%B4%EC%88%98%EC%95%A1%20%EB%B0%8F%20%ED%8F%89%EA%B7%A0%EC%9E%84%EA%B8%88>, 검색일자: 2021. 12. 19.

〈표 III-30〉 자영업자 산재보험료 기준

(단위: 원)

구분	기준보수액	보험료 예시(도소매업/음식업 기준)	평균임금(월)
1등급	2,061,600원	19,170	68,720
2등급	2,480,301원	23,060	82,677
3등급	2,899,002원	26,960	96,633
4등급	3,317,703원	30,850	110,590
5등급	3,736,404원	34,740	124,547
6등급	4,155,105원	38,640	138,504
7등급	4,573,806원	42,530	152,460

〈표 III-30〉의 계속

(단위: 원)

구분	기준보수액	보험료 예시(도소매업/음식업 기준)	평균임금(월)
8등급	4,992,507원	46,430	166,417
9등급	5,411,208원	50,320	180,374
10등급	5,829,909원	54,210	194,330
11등급	6,248,610원	58,110	208,287
12등급	6,667,320원	62,000	222,244

자료: 근로복지공단, 「광주 1인 소상공인, 고용·산재보험료 지원받는다」, 보도자료, 2021. 9. 16.

4대 보험 통합부과를 논의하기 전에 산재보험에서 마지막으로 정리하고 넘어가야 할 부분이 있다. 현재 전속성을 만족하는 경우에는 보험가입자인 사용자가 근로종사자의 산재보험료 전액을 납부하고 있다. 반면 특수형태근로 종사자의 경우에는 사업주와 특수고용직 종사자가 1/2씩 부담한다. 4대 보험 통합부과의 기준은 다른 보험과의 연계성이 중요하기 때문에, 직종이나 고용 형태에 따른 보험료 부과 방식을 바꿀 필요가 있다. 현재 「산업재해 보상보험법」이 원칙적으로 「근로기준법」상의 근로자를 적용대상으로 삼기 때문에, 특수고용직을 근로자로 포함시킬 수 있는지 여부에는 해석 다툼의 여지가 있다. 4대 보험을 통합함으로써 전 국민을 대상으로 하는 4대 보험 적용이 목적이라면, 고용 형태 등에 따른 다른 부과방식은 바람직하지 않다. 결국 소득을 중심으로 해서 소득이 발생한 근로자라면 산재보험을 적용받는 것을 원칙으로 삼는 것이 바람직하다. 대법원의 판례도 실질적으로 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있는 경우를 근로자로 판단하였기 때문에, 판례를 근거로 보험 부과 방식에 대한 개편이 가능하다.

소득과약이 가장 핵심이라면 국세청이 해당 업무에 대해 비교우위에 있다. 왜냐하면 소득 과세정보에 접근할 수 있기 때문이다. 따라서 산업재해 보험료의 산정 등은 근로복지공단이 여전히 담당하고, 소득이 과약되면 기계적으로 보험료를 결합하여 산재보험료를 부과하는 것이 현실적으로 가능하다고 판단된다.

5. 소결

지금까지 사회보험 통합을 논의하기 전 단계로 개별 보험의 내용 및 통계를 검토하였다. 4대 보험은 각각 다른 특성과 목적을 갖고 도입되었고 특성에 맞게끔 운영되어 왔다. 그렇기 때문에 통합 논의 과정에서 개별 보험의 특성을 희생하지 않으면서 효율적인 통합 방안을 고려할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 개별 보험이 개별적으로 운영되다 보니 통합 과정에서 마땅히 동일한 기준을 적용해야 하는 사항에까지 차이가 나타나는 경우가 있다. 본 장에서는 그러한 내용을 개별 보험별로 간략히 살펴보았다. 또한 최근 전 국민 고용보험 논의와 더불어 활발하게 논의되는 소득과약 문제도 간략하게 검토하였다. 소득과약이 전제된다면 4대 보험의 통합은 훨씬 수월해질 수 있다. 건강보험이 장기적으로 소득 중심의 보험료 부과를 목표로 하고 있으며, 고용보험과 산재보험 역시 여러 근로 형태를 포괄하기 위해 소득과약을 서두르고 있는 점 등을 고려할 때, 소득과약이 4대 사회보험 통합에 필수조건이라 해도 과언이 아니다. 장기적으로는 우리나라도 소득 중심의 보험료 부과체계를 갖춰 나가는 것이 사회보험의 진정한 통합을 위해 바람직할 것이다. 제Ⅳ장에서는 사회보험 관련 해외사례를 검토함으로써 사회보험 통합 관련 시사점을 살펴본다.

IV. 해외사례

본 장에서는 해외 주요국들의 사회보험 운영 현황을 검토한다. 검토대상은 총 4개국으로, 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스 등이다. 이들 국가들을 검토대상으로 삼은 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 조사대상 4개국은 우리나라보다 훨씬 오래된 사회보험 운영 경험을 가지고 있는바, 상대적으로 사회보험 운영 경험이 짧은 우리나라에 시사점을 줄 가능성이 크다고 판단된다. 둘째, 영국, 스웨덴, 독일 등의 사회보험제도 및 관련 조직은 각기 다른 형태를 가지고 있는데(〈표 IV-1〉 참조),²⁵⁾ 각 유형별 장단점을 비교·검토하는 작업이 유의미할 것으로 판단된다. 이와 같은 이유로 이하에서는 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스 순으로 각국의 사회보험 일반사항 및 징수체계를 조사·검토한다. 물론 단순히 해외사례를 검토하여 적용하는 것은 불가능할 것이다. 각 국가마다 보험 운영의 원리와 역사가 다르고, 각 국가만의 고유한 특성이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라보다 오랜 사회보험의 역사를 갖는 다른 국가들의 사례를 검토하는 것은 의미가 있다고 하겠다.²⁶⁾

〈표 IV-1〉 국가별 사회보험 통합 여부 및 업무분담 형태

구분		우리나라	영국	스웨덴	독일
통합 여부	제도	분리	통합	분리	분리
	조직	분리	통합	통합	분리
업무 분담	적용업무	개별사회보험공단	과세관청	과세관청	질병보험조합
	징수업무	국민건강보험공단	과세관청	과세관청	질병보험조합
	급여업무	개별사회보험공단	사회보험공단	사회보험청	개별사회보험조합

자료: 남찬섭·백인림(2011), p. 22, 〈표 5〉.

25) 참고로 프랑스의 경우 모든 사회보험(노령보험 제외)의 보험료를 고용주만 부담한다는 특징이 있다.

26) 이하 제IV장의 내용은 최인혁·정훈(2021)을 참고하여 정리·작성하였다.

1. 영국

가. 사회보험 개요

영국 사회보험은 국민보험(National Insurance)이라고 불리는 단일체제로 통합·운영되고 있으며, 국민보험의 보험료(National Insurance Contributions, 국민보험료) 부담주체는 근로자, 고용주, 자영업자이다. 국민보험 가입자는 사망, 노령, 퇴직, 장애, 출산 등과 관련한 다양한 혜택을 받을 수 있다.²⁷⁾ 일반적으로 일정 수준의 소득이 있는 16세 이상 영국 거주자가 국민보험의 적용대상이며, 연금수령연령에 도달하기 전까지 보험료 납부의 의무가 있다. 한편 영국은 국민보건서비스(National Health Service, NHS)를 시행함에 따라 무상 의료 서비스가 제공되고 있다.

영국의 국민보험료(NICs)는 예산보고서상 조세수입으로 집계되고 있다.²⁸⁾ 따라서 국민보험료는 조세의 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다. 2018~2019년도를 기준으로 전체 조세수입에서 국민보험료가 차지하는 비중은 18.7%로 나타난다.

영국의 국민보험료는 고용상태 및 소득수준에 따라 결정되는 기여 유형(contribution class)에 근거하여 차등 산정된다.²⁹⁾ 가령 근로자는 고용주와 함께 Class 1 보험료를 납부하게 되는데, 2021년을 기준으로 주당 184~967파운드 소득에 대해서는 12%, 주당 967파운드 초과 소득분에 대해서는 2%의 보험료율이 적용된다. 자영업자의 경우 일반적으로 Class 2 혹은 Class 4 유형의 국민보험료를 납부한다. 이때 Class 2 보험료는 2021~2022년 과세연도 기준 주당 3.05파운드이며, 만일 소득이 연간 9,569파운드를 초과할 시 Class 4 보험료 역시 납부하여야 한다. 한편 Class 3 보험료는 일정 금액보다 낮은 소득을 가졌으며, 수급자격 유지를 희망하는 임의가입 개인에게 적용된다.

27) 다만 자영업자 중 Class 2를 부담하는 경우 추가연금(Additional State Pension), 구직수당(Contribution-based Jobseeker's Allowance) 등의 혜택은 받지 못한다(최인혁·정훈, 2021, p. 107).

28) HM Treasury(2020), p. 114.; 최인혁·정훈(2021), p. 107에서 재참조.

29) https://research.ibfd.org/#/doc?url=/collections/ita/html/ita_uk_s_003.html(검색일자: 2021. 7. 5.); 최인혁·정훈(2021), p. 107에서 재참조.

〈표 IV-2〉 영국의 국민보험료 유형

구분	부담 주체
Class 1	주당 184파운드를 초과하는 소득이 있는 근로자
Class 2	연간 6,515파운드를 초과하는 소득이 있는 자영업자
Class 3	임의가입
Class 4	연간 9,569파운드를 초과하는 소득이 있는 자영업자

자료: <https://www.gov.uk/national-insurance/national-insurance-classes>, 검색일자: 2021. 7. 5.

〈표 IV-3〉 영국 임금근로자 국민보험료율(과세연도 2021~2022년 기준)

구분	근로자		고용주	
	소득	보험료율	소득	보험료율
Class 1	주당 184파운드 이하	0%	주당 170파운드 이하	0%
	주당 184~967파운드	12%		
	주당 967파운드 초과	2%	주당 170파운드 초과	13.8%

자료: <https://www.gov.uk/national-insurance/national-insurance-classes>, <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-national-insurance-contributions/rates-and-allowances-national-insurance-contributions>, 검색일자: 2021. 7. 5.

〈표 IV-4〉 영국 자영업자의 국민보험료율(과세연도 2021~2022년 기준)

유형	이익	보험료(율)
Class 2	연간 6,515파운드 초과	주당 3.05파운드
Class 4	연간 9,569~50,270파운드	9%
	연간 50,270파운드 초과	2%

자료: <https://www.gov.uk/self-employed-national-insurance-rates>, 검색일자: 2021. 7. 5.

나. 사회보험 징수체계

영국의 사회보험료, 즉 국민보험료는 과세관청이 통합하여 징수하고 있다. 이는 1999년 4월 「Social Security Contributions(Transfer of Functions, etc.) Act 1999」에 근거, 당시 내국세입청(Inland Revenue)으로 국민보험료 징수 조직이 통합·이전된 결과이다.³⁰⁾ 징수업무가 일원화되기 이전에는 원천징수

30) http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=54813&p_classification=15.06 (검색일자: 2021. 7. 5.); 최인혁·정훈(2021), pp. 108-109에서 재참조.

에 의한 Class 1 보험료 및 신고납부에 따른 자영업자의 Class 4 보험료가 내국세입청에 의해 징수되고 있었던 반면, 정액납부 자영업자 대상 Class 2 및 Class 3의 보험료는 보험료청에서 징수되고 있었다.

한편 국민보험 급여업무는 고용연금부(Department for Work and Pensions) 담당이다. 국민보험료 납부 방법은 가입자의 유형에 따라 다른데, 근로자의 경우 원천징수(Pay As You Earn) 방식을 자영업자의 경우 자진신고 방식을 따른다.

고용주는 근로자에게 급여를 지급할 시 국민보험료를 공제, 즉 원천징수 함으로써 보험료를 납부한다. 고용주의 원천징수를 통한 납부기한은 매월 22일이나, 근로소득세 및 국민보험료의 월 청구액이 1,500파운드 미만인 경우 분기별 납부가 허용된다. 분기별 납부 시에는 분기 종료월 22일까지 납부의무가 있다.³¹⁾ 한편 2013년 RTI 제도가 도입됨에 따라 종업원의 과세정보가 고용주(원천징수의무자)에 의해 과세관청에 실시간으로 제공되고 있다.³²⁾ 그러나 고용주는 과세연도 종료시점에 근로자에게 원천징수영수증(P60)을 발급하는 한편,³³⁾ 근로자와 연관된 최종 전액 납부서(Full Payment Submission, FPS)를 과세관청에 제출하여야 한다.

고용주에 의해 국민보험료가 납부되는 근로자와 달리 대부분의 자영업자는 자진신고 방식으로 국민보험료를 납부한다. 영국에서 자영업에 종사하는 비거주자, 해외 근무자 등은 자진신고 방식으로 국민보험료를 납부하지 않는데, 과세관청이 10월 말까지 납부요청을 보내면 자동이체, 은행 송금 등의 방식으로 보험료를 납부하게 된다.³⁴⁾

31) <https://www.gov.uk/pay-payee-tax>(검색일자: 2021. 7. 5.); 최인혁·정훈(2021), p. 110에서 재참조.

32) <https://www.gov.uk/government/publications/real-time-information-improving-the-operation-of-pay-as-you-earn>(검색일자: 2021. 7. 5.); 최인혁·정훈(2021), p. 109에서 재참조.

33) <https://www.gov.uk/payroll-annual-reporting/send-your-final-payroll-report>(검색일자: 2021. 7. 5.); 최인혁·정훈(2021), p. 109에서 재참조.

34) <https://www.gov.uk/pay-class-2-national-insurance>(검색일자: 2021. 7. 5.); 최인혁·정훈(2021), p. 110에서 재참조.

〈표 IV-5〉 영국의 징수대상별 국민보험료 운영방식

구분	국민보험료	
	근로자	자영업자
성격	조세	조세
징수기관	국세청	국세청
납부주기	매월 또는 분기별 ¹⁾	최대 연 3회
납부기한	매달 22일까지	- 과세연도 종료 후 1월 31일까지 - 예납(Payments on account): 연 2회 · 당해 과세연도 중 1월 31일까지 · 당해 과세연도 종료 후 7월 31일까지

주: 1) 국세청에 납부해야 하는 PAYE 및 NIC에 대한 월별 청구액인 1,500파운드 미만인 경우 고용주는 분기별로 납부할 수 있음

자료: 최인혁·정훈(2021), p. 110.

2. 스웨덴

가. 사회보험 개요

스웨덴의 사회보험은 퇴직 및 유족연금, 부모·건강·실업·산재보험 등으로 구성되어 있다.³⁵⁾ 우선 퇴직연금(Alderspensionsavgift)은 퇴직 후의 소득 보장을 위해 운용되는데, 스웨덴 내의 소득 신고자가 연금료를 부담하며 62세부터 연금 수혜가 가능하다. 유족연금(Efterlevandepensionsavgift)의 경우 근로자 사망 시 유족의 생계 보장의 목적으로, 부모보험(Foraldrärforsakringsavgift)의 경우 임신, 출산, 육아 등으로 인해 발생하는 부모비용 경감의 목적으로 운영되고 있다. 전 국민을 대상으로 운영되는 건강보험(Sjukförsäkringsavgift)은 질병치료 지원이 그 목적이며, 실업급여 지급을 통한 실직자의 소득 보장을 목적으로 실업보험(Arbetsmarknadsavgift)이 운영되고 있으나 의무가입은 아니다. 단 자영업자의 경우 스웨덴 거주자로 그 대상이 제한되는데, 사업활동 중단 시 사업활동에 대한 조치가 없었다면 실업자로 즉시 간주되어

35) 유경준 외(2012), pp. 225~228.; <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/arbetsgivare/arbetsgivaravgifterochskatteavdrag/arbetsgivaravgifter.4.233f91f71260075abe8800020817.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 113에서 재참조.

수혜자가 되나, 조치가 있었다면 그 활동이 최종적으로 중단되었을 때 실업자로 간주되어 수혜자가 될 수 있다.³⁶⁾ 한편 산재보험(Arbetsskadeavgift)의 경우 산업재해와 관련된 사항들³⁷⁾에 대한 종합적인 보상 내지 대비의 목적으로 운영되며, 그 적용대상은 스웨덴 내 모든 고용주이다.

근로자는 퇴직연금 기여금(Arbetsgivaravgift)의 납부의무가 있는 반면, 고용주 및 자영업자는 모든 사회보험 기여금의 납부의무가 있다.³⁸⁾ 기여금의 부과기준은 근로자 및 고용주의 경우 급여, 자영업자의 경우 순이익이다.³⁹⁾ 보다 구체적으로 고용주는 근로자 지급급여의 10.21%, 0.60%, 2.60%, 3.55%, 2.64%, 0.20%를 퇴직연금, 유족연금, 부모연금, 건강보험, 실업보험, 산재보험 각각을 위해 부담한다. 근로자는 본인 소득의 7%를 퇴직연금으로 부담하는데, 2만 135스웨덴크로나(2021년 기준) 미만 소득자는 납부의무가 없으며, 납부총액은 3만 8,500스웨덴크로나를 초과할 수 없다.⁴⁰⁾ 한편 자영업자는 순이익의 10.21%, 0.60%, 2.60%, 3.64%, 0.10%, 0.20%를 퇴직연금, 유족연금, 부모연금, 건강보험, 실업보험, 산재보험 각각을 위해 부담한다.

36) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997238-om-arbetsloshetsforsakring_sfs-1997-238, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forodning-1997835-om-arbetsloshetsforsakring_sfs-1997-835, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 113에서 재참조.

37) 의료적 처치(요양급여), 휴업으로 인한 금전적 손실(휴업급여), 노동력 상실로 인한 장기적 소득 저하(장해급여), 재해자의 사망으로 인한 가족 생계곤란(유족급여) 등(최인혁·정훈, 2021, p. 113.).

38) <https://www.skatteverket.se/privat/skatter/beloppochprocent/2020.4.7eada0316ed67d728238ec.html>, <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/drivaforetag/enskidnaringringsverksamhet/egenavgifter.4.361dc8c15312eff6fd1f678.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 114에서 재참조.

39) <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/26211.html?date=2020-03-18>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 114에서 재참조.

40) <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.18/1348.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.

〈표 IV-6〉 스웨덴의 고용주, 근로자, 자영업자의 사회보험 부담률(2021년 기준)

(단위: %)

구분	고용주 ¹⁾	근로자	자영업자
퇴직연금	10.21	7.00	10.21
유족연금	0.60	-	0.60
부모보험	2.60	-	2.60
건강보험	3.55	-	3.64
실업보험	2.64	-	0.10
산재보험	0.20	-	0.20

주: 1) 고용주에는 1명 이상의 직원을 고용한 자영업자(개인사업자)도 포함됨

자료: <https://www.skatteverket.se/privat/skatter/beloppochprocent/2021.4.5b35a6251761e6914204479.html>;
<https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/drivalforetag/enskidnarningsverksamhet/egenavgifter.4361dc8c15312eff6d11678.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.

참고로 스웨덴 과세관청은 근로자의 퇴직연금 기여금과 더불어 고용주·자영업자의 사회보험 기여금이 사회보험 체계에 자금을 지원하는 기여금에 해당된다는 점을 명시하고 있다.⁴¹⁾

나. 사회보험 징수체계

스웨덴 사회보험의 보험료는 「사회보험법(Socialforsakringsbalken)」에 의해 과세관청이 일괄적으로 부과·징수하고 있다. 사회보험 관련 업무는 총 4개 기관(과세관청, 사회보험청, 연금청, 실업보험검사원)이 담당하고 있다. 우선 과세관청(skatteverket)은 사회보험료 부과·징수, 퇴직연금 생활자의 연말정산 관련 업무 등을 담당하고 있다. 반면 부모보험 등 가족·아동 관련 업무 및 건강보험 등 질병·장애 관련 업무는 사회보험청(Forskringskassan)이, 퇴직·유족연금, 산업재해 등과 관련된 업무는 연금청(Pensionsmyndigheten)이 맡고 있다. 끝으로 실업보험검사원(Inspektionen for arbetsloshetsforsakringen)의 담당업무는 25개 실업기금 및 실업보험 관리, 실업급여 지급 등이다.⁴²⁾

41) <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.11/1313.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 114에서 재참조.

42) 정기혜·김용하·이지현(2012), pp. 190~191; <https://www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/inspektionen-for-arbetsloshetsforsakringen-iaf/>; <https://sv.wikipedia.org/wiki/>

스웨덴 과세관청은 1985년부터 소득세, 법인세 등의 조세와 사회보험 기여금을 일괄적으로 징수하고 있다.⁴³⁾ 이는 고용주 사회보험 기여금은 고용주 지급 총급여액을, 근로자 퇴직연금 기여금은 총급여액을, 자영업자 사회보험 기여금의 경우 전년도 총이익을 기준으로 부과·징수하는 것과 연관이 있다고 볼 수 있다.

고용주 사회보험 기여금과 근로자 퇴직연금 기여금은 매월 납부가 이루어지는데, 급여 지급월 다음달의 12일까지 신고 및 납부의무가 부여된다.⁴⁴⁾ 근로자 퇴직연금 기여금의 경우 고용주에 의해 매월 원천징수되어 납부되며, 고용주 사회보험 기여금의 경우 인터넷뱅킹 혹은 카드 등을 통해 납부된다. 이때 인터넷뱅킹을 이용할 경우 회사의 고유 OCR 번호⁴⁵⁾ 입력이 요구된다. 한편 자영업자의 경우, 매월 17일까지 사회보험 기여금 예정세액을 납부하고 익년 5월 3일까지 신고할 의무가 있다. 이때 전년도에 신고된 사회보험 기여금 최종납부액을 12개월로 나눈 금액이 사회보험 예정 기여금액이 되며, 매월 동일한 금액을 당해 연도 2월부터 익년도 1월까지 납부하게 된다.⁴⁶⁾ 자영업자 역시 인터넷뱅킹을 이용한 송금 혹은 Swish⁴⁷⁾ 등을 통해 사회보험 기여금을 납부할 수 있다. 다만 인터넷뱅킹을 이용할 경우 고용주의 경우와 마찬가지로 자영업자의 고유 OCR 번호 입력이 요구된다.

Arbetslöshetskassa; https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/241/241.pdf, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 115에서 재참조.

43) 유경준 외(2012), pp. 227~228.; 최인혁·정훈(2021), p. 115에서 재참조.

44) <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/arbetsgivare/arbetsgivaravgifterochskatteavdrag/betalarbetsgivaravgifterochskatt,4,361dc8c15312eff6fd13d2d.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 115에서 재참조.

45) 우리나라의 전자납부번호와 유사(최인혁·정훈, 2021, p. 116.).

46) <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/skatt/ekontobetalaochfatillbaka/debiteradpreliminarskatt,4,233f91f71260075abe8800010616.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p.116에서 재참조.

47) 위키피디아, 「스웨덴의 모바일결제 시스템」, [https://en.wikipedia.org/wiki/Swish_\(payment\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Swish_(payment)), 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 116에서 재참조.

〈표 IV-7〉 스웨덴의 사회보험 운영방식

구분	퇴직연금	유족연금	부모보험	건강보험	실업보험	산재보험
성격	기여금					
징수기관	국세청					
징수대상	근로자/고용주/ 자영업자	고용주/자영업자				
납부주기	매월					
납부기한	매월 17일					

자료: 최인혁·정훈(2021), p. 116.

3. 독일

가. 사회보험 개요

우리나라와 유사하게 연금보험, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 장기요양보험이 독일의 5대 사회보험(Sozialversicherung)을 구성한다. 모든 근로자에게 5대 사회보험 가입의무가 있는 반면, 자영업자의 경우 일반적으로 의무 가입대상에서 제외된다. 역시 우리나라와 유사하게, 연금·건강·고용·장기요양보험의 보험료는 고용주와 근로자가 공동으로 부담하는 가운데, 산재보험의 경우 고용주가 보험료를 전액 부담한다. 이에 따라 고용주의 사회보험 부담률은 근로자 총임금 대비 21% 수준(2020년 기준)이다.

〈표 IV-8〉 독일의 사회보험 종류 및 보험료율

(단위: 총임금 대비 %)

사회보험 종류	총부담률	고용주	근로자
연금보험	18.6	9.3	9.3
건강보험	14.6	7.3 ¹⁾	7.3 ¹⁾
산재보험	1.1	1.1	0
고용보험	2.4	1.2	1.2
장기요양보험	3.05	1.525	1.525 ²⁾

주: 1) 평균 추가보험료율은 1.1%임

2) 자녀가 없는 23세 이상 가입자는 0.25%의 추가 부담금을 납부함

자료: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a721-soziale-sicherung-im-ueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 118에서 재참조.

노후소득보장 제도인 독일의 연금보험(Gesetzliche Rentenversicherung)은 1989년에 도입되었다. 모든 사업장의 근로자가 일반적으로 의무가입 대상이나, 직업교육훈련생, 수공업자, 예술가, 작가 등도 연금보험 가입의무가 있다. 2020년 기준 연금보험료율은 총임금 대비 18.6%이며, 이를 고용주와 근로자가 절반씩 부담한다.

독일의 건강보험(Krankenversicherung)은 1883년에 도입되었는데, 현재 공적건강보험(Gesetzliche Krankenversicherung)과 민간건강보험(Private Krankenversicherung)으로 구분되어 있다. 우선 연간 근로소득이 6만 2,550유로(2020년 기준) 미만인 근로자, 무소득 가족구성원, 실업수당 수급자, 연금수급자, 직업교육훈련생, 예술가, 농·임·어업 종사자 등은 공적건강보험 의무가입 대상이다.⁴⁸⁾ 반면 연간 6만 2,550유로(2020년 기준) 이상의 고소득 근로자, 공무원, 자영업자(Selbständige), 프리랜서 등은 공적건강보험과 민간건강보험 중 선택가입이 가능하다. 공적건강보험료율은 총임금 대비 14.6%(2020년 기준)이며, 이를 고용주와 근로자가 절반씩 부담한다. 이때 고용주와 근로자는 각 질병금고에 의한 추가보험료 부담의무가 있으며, 평균적인 추가보험료율은 1.1%(2020년 기준) 수준이다.

독일의 산재보험(Unfallversicherung)은 1884년 도입되었다. 회사의 총보수액 및 해당 업무의 위험 분류를 근거로 산재보험료가 결정되는데, 2020년을 기준으로 총임금의 1.1%이다. 독일의 다른 사회보험과는 달리, 그러나 우리나라와 마찬가지로 산재보험료는 고용주가 전액 부담한다.

1927년 도입된 고용보험(Arbeitslosenversicherung)의 보험료율은 총임금의 2.4%(2020년 기준) 수준인데, 이를 고용주와 근로자는 절반씩 부담한다. 참고로 2009년 1월 1일부터 자영업자의 고용보험 임의가입이 허용되고 있다.

장기요양보험(Pflegeversicherung)은 1995년 도입되었으며, 연간 총소득 6만 2,550유로(2020년 기준) 미만 근로자는 의무가입 대상이다.⁴⁹⁾ 장기요양보험의

48) <https://www.krankenversicherung.net/gesetzliche-krankenversicherung#voraussetzungen>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 119에서 재참조.

49) 근로자가 민간건강보험에 가입되어 있을 시 장기요양보험 역시 부담하여야 함(최인혁·정훈, 2021, p. 119.).

경우 총임금 대비 3.05%(2020년 기준)의 보험료가 부과되며, 이를 고용주와 근로자가 절반씩 부담한다. 단 23세 이상의 무자녀 근로자에게는 0.25%의 추가 부담금이 있다.

독일의 사회보험료(Beitrag)는 조세(Steuer)와 개념적으로 구분되는바, 기여금의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 한편 2009년 이후 모든 사회보험료는 건강기금으로서 개별 보험공단에 배분되고 있다.

나. 사회보험 징수체계

독일의 사회보험 징수기관은 질병금고(Krankenkassen)와 산재보험조합(Berufsgenossenschaften)으로 양분되어 있다. 연금·건강·고용·장기요양보험의 경우 질병금고(Krankenkassen)가 통합적으로 징수업무를 담당하고 있는 반면,⁵¹⁾ 직업조합의 자율성이 강한 산재보험의 경우 산재보험조합(Berufsgenossenschaften)이 독립적으로 징수업무를 담당하고 있다.⁵²⁾ 연금·건강·고용·장기요양보험의 보험료 징수를 담당하는 질병금고의 수는 2020년 기준 100여 개에 이르며, 이들은 징수된 사회보험료를 급여업무를 담당하는 각 사회보험기관으로 전달한다. 참고로 독일의 연금보험과 고용보험은 연금보험조합과 연방노동청에 의해 각각 운영되고 있다.

독일의 사회보험료(산재보험료 제외) 납부주기는 1개월이다.⁵³⁾ 따라서 고용주는 매월 마지막 세 번째 은행영업일까지 사회보험료 납부의무를 이행해야 하며, 사회보험료 증빙서류(Beitragsnachweis) 역시 해당 월의 마지막 다섯 번째 은행영업일까지 제출해야 한다. 통상적으로 단일화된 사회보험 신고서식(Meldung zur Sozialversicherung)을 작성·이용하며,⁵⁴⁾ 근로자의 연금·건강·

50) 최원(2021 발간 예정), p. 25; 최인혁·정훈(2021), p. 120에서 재참조.

51) <https://www.aok.de/fk/sozialversicherung/beitraege-zur-sozialversicherung/faelligkeit-der-sozialversicherungsbeitraege>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 120에서 재참조.

52) 유경준 외(2012), p. 206; 최인혁·정훈(2021), p. 120에서 재참조.

53) <https://www.tk.de/resource/blob/2072880/d207b84faef13cc5f167ce49f6225eed/faelligkeit-stermine-2020-data.pdf>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 120에서 재참조.

54) 유경준 외(2012), p. 207; 최인혁·정훈(2021), p. 120에서 재참조.

고용·장기요양보험 보험료를 급여에서 공제하여 질병금고에 납부하게 된다. 이때 질병금고는 가격, 서비스 등의 측면을 고려하여 개별적으로 선택하는 것이 가능하다.

고용주가 전액 부담하는 산재보험의 납부주기는 1년이다.⁵⁵⁾ 산재보험료는 산재보험조합으로부터 보험료 통지를 받은 월의 다음달 15일까지 납부되어야 하는데,⁵⁶⁾ 보험료 관련 통지는 통상적으로 매년 4월에 발송되므로 매년 5월 15일이 그 납부기한이라 볼 수 있다.

일반적으로 사회보험 의무가입 대상이 아닌 자영업자의 경우 공적건강보험 및 장기요양보험 임의가입에 따른 보험료를 매월 15일까지 납부하여야 한다.⁵⁷⁾ 연금보험 임의가입의 경우 연간 최대 12회까지 납입이 가능한 가운데 정기적인 납부의무는 없다.⁵⁸⁾ 고용보험 임의가입의 경우 그 보험료가 매월 납부되어야 하며, 3개월 연속으로 연체가 발생할 경우 그 즉시 가입이 중단된다.⁵⁹⁾ 한편 산재보험 임의가입에 따른 보험료는 매월 15일까지 납부하여야 한다.

〈표 IV-9〉 독일의 의무사회보험 운영방식

구분	연금보험	공적건강보험	산재보험	고용보험	장기요양보험
성격	기여금	기여금	기여금	기여금	기여금
징수기관	질병금고	질병금고	산재보험조합	질병금고	질병금고
징수대상	근로자, 자영업자 ¹⁾	근로자, 자영업자 ²⁾	근로자	근로자	근로자
납부주기	매월	매월	매년	매월	매월

55) <https://www.bg-verkehr.de/mitgliedschaft-beitrag/mitgliedschaft/freiwillige-versicherung-und-zusatzversicherung>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 121에서 재참조.

56) <https://www.bghw.de/mitgliedschaft-beitrag/ihr-beitrag/beitragsbescheid>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 121에서 재참조.

57) https://www.haufe.de/steuern/kanzlei-co/gkv-probleme-bei-freiwillig-versicherten-selbst-zahlern_170_169230.html, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 121에서 재참조.

58) <https://www.finanztip.de/gesetzliche-rentenversicherung/freiwillige-rentenversicherung>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 121에서 재참조.

59) <https://www.gruenderkueche.de/fachartikel/freiwillige-arbeitslosenversicherung-kostenantrag-voraussetzungen>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 121에서 재참조.

〈표 IV-9〉의 계속

구분	연금보험	공적건강보험	산재보험	고용보험	장기요양보험
납부기한	매월 마지막 세 번째 은행 영업일	매월 마지막 세 번째 은행 영업일	보험료 통지를 받은 날이 속하는 달의 다음 달 15일	매월 마지막 세 번째 은행 영업일	매월 마지막 세 번째 은행 영업일

주: 1) 프리랜서 교사 및 작업치료사 등 간호 전문직, 예술가 등의 자영업자는 의무 연금보험 대상자임

2) 자영업자는 건강보험에 가입해야 하며, 예술가 및 농·임·어업종사자를 제외하고는 공적 및 민간 건강보험 중에서 선택할 수 있음

자료: 최인혁·정훈(2021), p. 122.

4. 프랑스

가. 사회보험 개요⁶⁰⁾

프랑스의 법정 사회보장제도로는 질병·출산·장애·사망보험(이하 의료보험), 산재보상·직업병보험(이하 산재보험), 노령보험(연금), 가족수당 등이 있으며, 노사 간 단체협약에 의한 실업보험 제도가 있다.⁶¹⁾ 의료보험은 모든 국민이 적용대상이며, 그 보험료는 (근로자 부담분이 점차 감소되어) 2021년 현재 고용주만 부담하고 있다.⁶²⁾ 산재보험의 경우 고용주에게 고용된 모든 근로자가 당연적용 대상자이다. 단 상공인, 경영자 전문직, 개인영업택시 운전사, 비전문 운동선수 등의 임의적용 대상자들이 존재하는데, 이들의 경우 임의가입은 허용되나 현물급여만 제공받을 수 있다.⁶³⁾ 퇴직연금의

60) 이하 내용은 노대명 외, 『주요국 사회보장제도 10 - 프랑스의 사회보장제도』, 2018.; 정기혜 외, 『주요국의 사회보장제도 - 프랑스편』, 2012.를 참조하여 작성(최인혁·정훈, 2021에서 재참조).

61) 프랑스 사회보장제도는 직업의 특징에 따라 4개의 군(레짐)으로 구별되어 운용되나, 최인혁·정훈(2021, p. 122)을 따라 이하에서는 규모가 가장 크고 민간 부문 임금근로자가 가입되어 있는 ‘일반 레짐’에 적용되는 법정 의무보험제도(실업보험은 법정 제도는 아니나 가입은 의무화되어 있음)를 중심으로 서술한다.

62) <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/calculer-les-cotisations/les-taux-de-cotisations/la-cotisation-maladie--maternit.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 122에서 재참조.

63) 즉 현금급여는 수혜 불가(노대명 외, 2018, p. 278, pp. 290~291; 최인혁·정훈, 2021, p. 123에서 재참조).

성격으로서 운영되는 노령보험은 근로자가 그 수혜대상인데, 특징적으로 그 보험료를 근로자와 고용주 모두가 부담한다. 한편 자녀양육을 지원하는 수단으로서 가족수당제도가 운영되고 있는데, 자녀를 양육하는 모든 가족이 그 수급대상에 포함되며⁶⁴⁾ 보험료는 고용주만 부담한다. 실업보험의 경우 근로계약상 고용주로부터 임금을 지급받는 자가 그 대상(자영업자, 전문직 종사자 등은 적용에서 제외)이며, 보험료는 고용주만 부담한다. 정리하면 2021년 현재 모든 사회보험(노령보험 제외)의 보험료는 고용주가 모두 부담하고 있는 가운데, 보험별로 고용주가 부담하는 보험료율이 다르며 자영업자의 경우 보험료 산정이 소득수준에 따라 이루어지고 있다.

〈표 IV-10〉 프랑스의 사회보험 종류별 보험료율(2021년 기준)¹⁾

(단위: %)

사회보험		고용주	근로자
의료보험		7.3	-
산재보험		변동 ²⁾	-
노령보험 ³⁾	기준소득 이하	8.55	6.90
	기준소득 초과분	1.90	0.40
가족수당		3.45	-
실업보험		4.05	-

주: 1) 보험료율은 근로자의 총임금에 대하여 적용

2) 연금보험 및 산업보건의금(Carsat)에서 회사의 규모와 활동 등에 따라 다르게 정함

3) 2021년 기준소득은 연 4만 1,136유로임

자료: <https://www.urssaf.fr/portail/home/taux-et-baremes/taux-de-cotisations/les-employeurs/les-taux-de-cotisations-de-droit.html>; <https://www.urssaf.fr/portail/home/taux-et-baremes/plafonds.html?ut=taux-et-baremes>, 검색일자: 2021. 7. 5.

프랑스 사회보험료의 성격은 조세보다는 기여금에 가깝다. 즉 비스마르크(Bismarck) 방식의 사회보장제도를 채택·운영 중이라고 볼 수 있는데,⁶⁵⁾ 프랑스 재무부에 따르면 사회보장지출(2009년 기준)의 70.1%가 노동자와 고용주의 사회기여금(Cotisations Sociales, 2011년 기준)에 의해 조달되고 있다.⁶⁶⁾

64) 노대명 외(2018), pp. 324~337; 최인혁·정훈(2021), p. 123에서 재참조.

65) 비스마르크 방식은 국가기관으로부터 일정 수준 독립된 조직에 기반, 노동자와 고용자의 사회기여금이 주된 재원이 되어 사회보험제도가 운영되는 것을 뜻한다.

66) 노대명 외(2018), p. 414; 최인혁·정훈(2021), p. 124에서 재참조.

참고로 조세 성격을 지닌 사회보장목적세(ITAF)가 특정 소득에 부과·징수되어 사회보장제도의 재원으로서 사용되고 있지만, 사회보장목적세가 사회보험료와 관련이 있다고 볼 수는 없다.⁶⁷⁾

나. 사회보험 징수체계

프랑스 각 사회보험의 관리 및 운영 기관은 모두 다르다. 그러나 모든 사회보험(연금보험 제외)의 보험료 징수업무는 사회보험료 통합징수기관(Union pour le recouvrement de cotisations des ecuritesocialeet l'allocations familiales, URSSAF)이 담당하고 있다. 실업보험료 징수업무의 경우에도 2011년 별도의 담당기관에서 통합징수기관으로 이관되었다.

프랑스의 사회보험료는 우리나라와 유사하게 고용주가 근로자에게 소득, 혜택, 보상, 수당 등을 지급할 시 원천징수함으로써 징수되며, 이때 고용주는 자신의 부담분까지 합하여 통합징수기관에 납부할 의무가 있다.⁶⁸⁾ 원칙적으로 고용주는 매월 5일(직원 50명 이상, 근무기간과 동일한 월에 급여 지급 시) 혹은 15일(그 외의 경우에) 보험료를 신고 및 납부해야 하나, 선택적인 분기별 납부(직원 11명 미만 시)도 허용된다. 보다 구체적으로 고용주는 매월 5일 혹은 15일 net-entreprises.fr에서 모든 사업장에 대한 DSN 신고서⁶⁹⁾를 작성해야 함은 물론, 전자납부 역시 완료해야 한다.⁷⁰⁾ 자영업자의 경우 원칙적으로 매월 5일 혹은 20일 납부를 완료해야 하나, 예외적으로 분

67) 노대명 외(2018), pp. 161~162; 최인혁·정훈(2021), p. 124에서 재참조.

68) Code de la securite sociale, L131-1(https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006172468/#LEGISCTA000006172468) 추가 관련 판단 필요; 최인혁·정훈(2021), p. 125에서 재참조.

69) DSN(The nominative social declaration)은 사업장이 작성하는 일종의 보험 관련 보고서(사회보험료 통합 징수기관에 대한 보험료 납부내역서, 직원들의 병가·출산·육아 휴직 시 일비 지급 관련 급여증명서, 직장 내 사고에 따른 의료보험 급여증명서 등의 내용을 포함)로서, 2017년 1월부터 사회복지기관으로의 제출이 의무화되었다(<https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 125에서 재참조).

70) 외국법인의 경우 별도 규정이 적용된다(<https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 125에서 재참조).

기별 납부(2월 5일, 5월 5일, 8월 5일, 11월 5일 납부)가 허용된다.⁷¹⁾ 납부 방법으로는 전자 납부, 직접 납부, 신용카드 납부 등이 허용되는데, 매월 납부하는 경우 5일 혹은 20일 중 선택한 날짜에 보험료가 자동으로 계좌에서 이체된다.⁷²⁾

〈표 IV-11〉 프랑스의 사회보험 징수체계

구분	의료보험	산재보험	노령보험(연금)	가족수당	실업보험
성격	기여금				
징수기관	사회보험료 통합징수기관				
징수대상	고용주	고용주	고용주, 근로자	고용주	고용주
납부주기	매월(분기별 납부도 허용)				
납부기한	- 고용주: 매월 5일 또는 15일(분기별 납부 시 기한 명시되지 않음) - 자영업자: 매월 5일 또는 20일(분기별 납부 시 2/5, 5/5, 8/5, 11/5)				

자료: 최인혁·정훈(2021), p. 126.

5. 소결

이번 제IV장에서는 주요 유럽 국가들(영국, 스웨덴, 독일, 프랑스)의 사회보험 현황을 살펴보았다. 영국의 경우 국민보험이라는 단일 보험 형태로 보험료를 징수하는 반면, 스웨덴, 독일, 프랑스 등은 기본적으로 우리나라와 유사하게 연금, 건강, 고용, 산재 등의 범주에 따라 징수하고 있다. 영국, 스웨덴의 경우 사회보험료의 징수기관은 국세청이며, 독일의 경우에는 우리나라의 국민건강보험공단과 유사한 질병금고에서 사회보험료를 징수하고 있으며(산재보험은 별도 징수), 프랑스는 별도의 사회보험료 통합징수기관을 두고 있다. 각 국가의 상황에 맞게끔 국세청 중심의 징수, 별도의 기관을 통한

71) <https://www.urssaf.fr/portail/home/independant/je-paye-mes-cotisations/quand-payer.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 125에서 재참조.

72) <https://www.urssaf.fr/portail/home/independant/je-paye-mes-cotisations/comment-payer.html>; <https://www.urssaf.fr/portail/home/independant/je-paye-mes-cotisations/quand-payer/je-choisis-le-prelevement-mensue.html>, 검색일자: 2021. 7. 5.; 최인혁·정훈(2021), p. 125에서 재참조.

징수 등 다양한 형태의 징수 방법이 적용되고 있는 셈이다. 기본적으로 사회보험료를 일종의 세금으로 인식하는 경우 국세청이 징수를 담당하는 경향이 있으며, 기여금으로 인식하는 경우 사회보험 담당기관이 그 역할을 맡는 형태가 목격된다. 사회보험료 징수 역할을 국세청이 담당할 것인지, 별도의 공단이 담당할 것인지와 관련된 논의는 통합 징수기관 설치에 관한 우리나라의 논의와 유사한 것으로 보인다. 정보의 활용이라는 측면에서 국세청이 사회보험료 징수 기능을 가져가는 주장이 힘을 얻을 수 있으나, 해외사례에서 검토하였듯이 보험료를 세금과 유사하게 취급하는 국민적 공감대가 형성되어야 할 것이다.

독일의 경우 우리나라와 유사한 형태로 질병금고 또는 의료보험조합에서 보험료를 일괄 징수하고 있다. 우리나라보다 선진적이라고 평가할 수 있는 부분은 보험료 일괄 징수 과정에서 관련 정보를 다른 보험기관과 유기적으로 협조하여 제공하거나 제공받고 있다는 점이다. 우리나라의 경우에도 독일과 유사한 형태로 사회보험료를 통합징수하고 있으나, 기관 간 연계가 부족하고 그에 따른 행정 비효율의 문제가 지적된다는 점은 앞서 반복적으로 언급된 바 있다.

별도의 사회보험료 징수공단을 설립할 것인지 현재와 같이 국민건강보험 공단을 중심으로 사회보험료 징수를 운영할 것인지에 대한 결정에 앞서, 정보의 공유와 기준의 정비가 사회보험료 통합징수 측면에서 우선적으로 해결되어야 할 과제일 수 있다. 이에 제 V장에서는 사회보험 통합 및 개선을 위한 개별 보험의 개선 방향, 보험 간 정합성 제고를 위한 방안 등에 대하여 논의한다.

V. 사회보험료 부과·징수체계 문제점 및 통합·개선 방안: 4대 사회보험 간 정합성을 중심으로

1. 4대 사회보험 간 정합성 제고의 필요성

가. 논의배경

현재 4대 보험은 국민건강보험공단이 징수업무를 통합하는 형식적인 통합 외에 다른 모든 기능은 사실상 개별로 운영하고 있다. 보험료 부과, 자격 관리, 급여 관리 등 개별적인 업무는 개별 보험공단에서 독립적으로 수행한다. 징수통합에 따라 국민들의 편익이 증가되었다고는 하나 이는 4장으로 받던 고지서가 1장으로 줄어들었을 뿐이다. 보험 관련 문의 절차도 개별로 진행되어 피보험자들의 체감상 느끼는 편익의 크기가 제한적일 수 있다. 예를 들어 소상공인을 위한 4대 보험 관련 문의는 각각 개별적으로 하게 되어 있으며, 심지어 같은 보험이라도 내용에 따라 소관부처가 다르다. 고용보험의 경우 가입 및 보험료 지원과 관련한 문의는 근로복지공단에 하게 되어 있으나, 실업급여 등과 관련한 문의는 고용노동부에 하게 되어 있다. 이와 같이 징수통합 외의 실질적인 운영은 개별 보험에, 그리고 개별 소관부처에 의해 진행되다 보니 여러 한계점이 있다. 이러한 한계점을 극복하기 위해 4대 사회보험 정보연계사업 등을 추진하여 4대 사회보험 관련 민원을 한 곳에서 신청하고 처리할 수 있도록 시스템을 구축하였으나, 여전히 개별 관리에 따른 한계점은 극복하지 못하고 있다.

〈표 V-1〉 소상공인 4대 보험 통합 정보

문의 내용	기관명	연락처
국민연금·연금보험료 지원	국민연금공단	1355
건강보험	국민건강보험공단	1577-1000
산재보험·고용보험(가입·보험료 지원)	근로복지공단	1588-0075

〈표 V-1〉의 계속

문의 내용	기관명	연락처
고용보험(실업급여·모성보호)	고용노동부	1350
사회보험 신규 가입 및 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	국세청	126
1인 자영업자 고용보험 지원, 교육 등 정부 지원정책	소상공인진흥공단	1357
	중소벤처기업부	
소상공인 공제	노란우산공제	1666-9988

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「기관별 문의」, <https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/insu/SocInsuOrgLayout6.do>, 검색일자: 2021. 10. 13.

구체적인 실무적 사례를 제시하면 다음과 같다.⁷³⁾ 첫 번째 사례는 사업장을 설립하고 사업장관리번호가 부여되지 않았고 사업장 명의 공인인증서도 발급받지 않는 등 아직 인사노무관리 행정체계가 갖추어지기 전이라 4대 사회보험 정보연계센터(www.4insure.or.kr) 회원가입이 어려운 경우이다. 이러한 상황에서 보험사무 대행기관에 의뢰하여 고용산재보험토탈서비스(<https://total.kcomwel.or.kr>)를 통해 보험관계성립신고를 했으나, 고용·산재보험 고지서만 발부되었기에 뒤늦게 국민연금·건강보험에 대한 사업장 가입신고가 되지 않았다는 것을 확인했고, 결국 공인인증서를 발급받아 4대 사회보험 정보연계센터를 통해 국민·건강보험 사업자 가입신고를 하게 되었다. 그러나 고용·산재보험과 국민·건강보험의 사업장관리번호가 서로 다르게 부여되어 다시 국민건강보험공단에 팩스 전송을 통해 사업장관리번호 변경 신청을 하여 사업장관리번호를 통일하는 과정을 거쳐야 하는 불편이 존재한다.

두 번째 사례는 일용근로자의 경우 사업장에서 4대 사회보험 정보연계센터를 통한 신고를 할 수 없으므로, 별도로 고용산재보험토탈서비스를 통해 매월 근로내용확인신고를 진행하는 것과 관련이 있다. 구체적으로는 국민연금공단과 국민건강보험공단에서 시간 차를 두고 일용근로자 가입신고 통지서가 도착하였다. 1개월간 8일 이상 근로를 제공한 일용근로자에 대해서는 국민연금공단에서 '사업장가입자 가입신고'를 요청하고, 일정 시간이 지난 후

73) 관련 사례는 전문가 자문과정에서 노승민 노무사의 도움을 받아 작성되었다.

국민건강보험공단에서 ‘직장가입누락가능자 자격취득 신고 요청’을 하는데, 이는 대표적인 행정중복이라고 볼 수 있고 사업장 입장에서는 행정상 불편함을 초래하는 단적인 사례라고 볼 수 있다.

또한 4대 사회보험의 징수통합 이후에도 여전히 각 개별 기관이 운영함에 따라 나타나는 행정 비효율, 행정중복 현상이 보험 가입자들에게 불편을 끼친다. 단적인 예로 4대 보험 사업장 성립 신고 시 제출하는 양식 중 하나인 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행규칙」(별지 제2호 서식)에는 각 사회보험별로 사용하는 용어대로 제시되고 있다. 즉 국민연금은 ‘당연적용 사업장’, 건강보험은 ‘사업장’, 고용산재보험은 ‘보험관계성립신고’라고 표현하여, 실질적으로 같은 내용임에도 불구하고 다른 용어를 사용함으로써 가입자들의 심리적 저항을 야기하는 문제도 존재한다.⁷⁴⁾

4대 보험의 통합은 향후 크게 세 가지 형태를 고민해 볼 수 있다. 첫째, 현재와 같이 국민건강보험공단이 징수 기능을 통합하고, 민원 업무 등 개선이 필요한 사항을 개선하는 방법이다. 둘째, 별도의 조직을 신설하여 현재 국민건강보험공단의 한계점을 극복하되, 4대 보험은 현재와 같이 각 개별 공단에서 자격관리 및 부과를 하는 방법이 있다. 별도의 조직을 국세청으로 하든지, 국세청 산하의 사회보험료 징수공단과 같은 조직을 만들든지 방법은 다양하다. 이들 방안에 대해서는 다음 장에서 검토한다. 셋째, 별도의 조직을 신설하고 장기적으로 영국의 국민보험과 같이 4대 보험 자체를 모두 통합하는 것이다. 이는 자격기준, 부과기준, 보험료율 산정, 급여 등 현실적으로 넘어야 할 장벽이 많으며, 비용 소요가 상당할 것으로 생각된다. 다만 장기적으로 피보험자 입장에서는 사회보험료 순응비용이 감소할 수 있다.

현실적으로 4대 보험을 완전히 통합하여 영국의 국민보험 형태로 가기는 어렵다. 이미 4대 보험의 체계가 개별 보험을 중심으로 구축되었고 개별 보험의 특성과 목적이 상이하기 때문에 단일 보험으로 통합하는 것의 실익이 클 가능성이 높지 않다. 특히 단일 보험으로의 통합 과정에서 고려해야 할

74) 관련 사례는 전문가 자문 과정에서 노승민 노무사의 도움을 받아 작성되었다.

보험료율 산정, 급여액 산정 등에 대한 논의는 합의점을 찾기 어려울 것이다. 4대 보험을 현행과 같이 개별로 운영하든지, 단일 보험으로의 통합을 계획하든지 선행되어야 할 것은 현재의 4대 보험 내에 있는 문제점들을 개선하는 것이다. 그리고 '통합'의 틀을 갖추기 위해서는 유사한 영역에서 4대 보험이 갖고 있는 기준이 다를 경우, 이에 대한 정비 작업이 필요하다. 따라서 이번 장에서는 통합의 형태와 관계없이 '통합'의 틀을 갖추기 위해 필요한 선제 조건들을 정리한다. 이러한 선제 조건들의 정비 없이 통합을 추진하게 되면 단기적인 비용 부담이 클 수 있다.

나. 정합성 제고 논의의 경과: 사회보험 징수공단 설립안을 중심으로

'통합'의 틀을 갖추기 위해 필요한 선제조건들 정리를 위해, 우선 과거 4대 보험의 통합 부과 및 징수와 관련한 논의 및 관련 법안의 발의 과정들을 검토한다. 본격적으로 4대 보험 통합 관련 의제가 설정된 것은 참여정부로, '사회보험 사각지대 해소와 부과·징수업무 일원화'를 국민통합 과제로 설정하여 4대 보험 통합 추진이 시작된다. 기본적인 목표는 4대 보험의 보험료 부과기준을 과세대상소득으로 설정하고, 국세청의 과세정보를 활용하여 효율적인 보험료 징수를 목표로 한다. 전년도 소득을 기준으로 보험료를 고지 및 납부하고, 건강보험, 고용 및 산재보험은 정산, 국민연금은 정산하지 않는 시스템을 유지한다. 기존의 시스템이 비정규직과 영세자영업자를 포괄하지 못하는 한계점이 있어, 4대 보험이 사회안전망으로서의 역할에 제한이 있는 점을 개선하기 위한 정책 추진이었다. 중요한 추진 배경 중 하나는 정책 추진 당시 국민연금과 건강보험의 보험료 산정 기준이 되는 소득산정이 유사하였다는 점과 전년도 과세소득이 기반이 된다는 점에서 징수를 통합할 경우 얻을 수 있는 이득이 많을 것으로 기대하였다. 또한 앞서 언급했듯이 소관부처가 분리되어 있고, 운영주체도 별도로 비슷한 업무를 수행하는 비효율성을 개선하려는 정책 목표가 뚜렷하였다. 이러한 배경으로 사회보험 적용 및 징수업무 통합을 위한 공청회 등이 수차례 열렸다. 주요 내용은 다음과 같다.

4대 보험의 장기발전기반 구축을 위해 국세청 산하에 사회보험 징수공단을 신설하여 4대 보험의 징수 업무를 통합하는 것이다. 보험료율 산정을 제외한 피보험자 자격관리, 사업장 관련 신고서 작성, 사업종류 및 소득 등 조사 결정, 피보험자 임금관리, 보험료액 산정, 고지서, 안내서, 신고서 업무, 체납처분 및 독려 등의 업무는 통합하는 것을 원칙으로 한다. 통합을 통해 경제적 비용(고지 비용, 인력 비용 등)을 절약하고, 가입자의 편의성을 극대화한다. 국세청의 과세 정보를 효율적으로 이용함으로써 정확하고 신속한 소득과약을 통해 저소득층의 사회보험 사각지대를 해소하는 데 궁극적인 목적을 둔다.

이러한 기본적인 공감대를 형성하여 징수공단 설립과 관련한 재정경제부 법률안이 마련되기도 했다. 이와 관련하여 이해훈 의원의 의원입법안이 발의되기도 했다.

이해훈 의원의 2008년 대표 발의안인 ‘사회보험료의 부과 및 징수 등에 관한 법률안’에는 개별 「사회보험법」의 정비를 비롯한 4대 보험의 통합과 관련한 구체적인 논의가 제시되었다. 특히 통합 운영과 관련한 구체적인 내용이 포함되었다. 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

4대 보험의 통합을 위해서 사회보험료 징수공단을 설립하고 공단의 운영은 국세청장을 통해 위탁받는 형태이다. 사회보험료 징수공단은 사회보험 보험관계의 처리, 보험료 등의 부과 및 징수, 보험가입자 및 사업장 등에 대한 기록 관리 및 유지, 사회보험의 보험관계 및 보험료 등의 부과·징수에 관한 이의신청의 심사·결정, 보험사업에 관한 자료 및 정보 수집, 조사연구 및 국제협력 등의 업무를 수행한다(〈표 V-2〉 참조). 이와 관련한 지휘 및 감독 권한은 국세청장이 갖는다. 사회보험료 징수공단의 임원은 이사장 1명, 상임이사 3명, 비상임이사 6명 및 감사 1명으로 구성된다.

〈표 V-2〉 이해훈 의원 대표발의안에 따른 사회보험료 징수공단의 업무내역

세부 업무 내역		건강 보험	국민 연금	고용 보험	산재 보험	사회보험료 징수공단
적용	보험적용 가입·변경·소멸신고 관리	○	○	○	○	○
	누락 사업장 신고도려 등 점검 실시	○	○	○	○	○
	사업종류 결정(또는 적용)	×	×	△	○	- 건강·연금: × - 고용: △ - 산재: ○
	소득(또는 임금) 등 조사 결정	○	○	○	○	○
	피보험자 자격 관리	○	○	×	×	○
	사업장 관련 신고서 입력	○	○	○	○	○
	피보험자 관련 신고서 입력	○	○	×	×	○
	건강보험증 및 가입자증서 발급	○	○	×	×	- 건강·연금: ○ - 고용·산재: ×
부과 · 징수	보험료율 산정 ¹⁾				○	×(산재: ○)
	보험자 소득신고(피보험자 임금관리)	○	○	×	×	○
	보험료액 산정	○	○	○	○	○
	고지서 발송	○	○	○	○	○
	보험료 수납 확인·배분	○	○	○	○	○
	결손처분	○	×	○	○	○(연금: ×)
	가산금 부과	×	×	○	○	- 건강·연금: × - 고용·산재: ○
	연체금 부과	○	○	○	○	○
체납처분·도려	○	○	○	○	○	

주: 1) 보험료율은 법률(연금), 건강보험정책심의위원회 등 관련 위원회 심의 및 시행령(건보·고용)·장관 고시(산재)에 의해 결정(다만, 산재는 사고율에 따라 고시된 보험료율을 바탕으로 다시 사업장별 개별 실적요율 산정)

자료: 기획재정위원회, 『사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안 심사보고서』, 2011, p. 4.

보험료 납부는 「사회보험법」에 따라 개별 보험 규정을 준용하여 납부한다. 국민건강보험료와 장기요양보험료는 「국민건강보험법」 및 「노인장기요양보험법」에 따라 정하며, 국민연금보험료의 경우 「국민연금법」 제88조에서 정하는 바에 따라 산정하며, 고용 및 산재 보험료의 산정은 「고용보험법」 및 「산업재해보상보험법」에 따라 부과한다. 따라서 사회보험료 징수공단이 설립되더라도 기본적으로 보험료의 책정 및 부과는 현행과 유사하게 운영하는 방안이 제시되었다.

이에 더해 법안에는 사회보험료 징수공단 설립에 따른 비용을 추계하였다.

사회보험료 징수공단 설립에 따른 예상 총소요예산은 연간 5,197억 6,500만원으로 추정되었으며(〈표 V-5〉 참조), 업무에 투입되는 조직 구성원은 약 5천명으로 추계하였다.⁷⁵⁾ 이는 4대 보험 담당 보험공단의 총인력인 약 1만명보다 반 이상 감소한 것으로, 잔여 인력에 대해서는 사회보험료 징수공단 설립에 따라 새롭게 수요가 발생할 것으로 생각되는 분야에 투입하는 것으로 계획하였다. 물론 이와 같은 계획안의 내용은 2008년 당시 공단의 인력 및 조직 현황 등(〈표 V-3〉 참조)에 기반한 것으로, 현재의 인력 및 조직 현황 등(〈표 V-4〉 및 [그림 V-1] 참조)을 감안하여 재추계할 경우 그 모습은 상당히 달라질 것으로 예상된다.

〈표 V-3〉 2008년 기준 사회보험제도의 관리조직 현황

구분	국민연금관리공단	국민건강보험공단	근로복지공단	고용안정센터(노동부)
직원 수	4,846명	11,262명	3,406명	1,800여 명
조직 현황	91개 지사 5개 통합지원센터	6개 지역본부 178개 지사	6개 지역본부 43개 지사 2개 훈련원	전국적으로 120여 개 가동 중

자료: 기획재정부위원회, 『사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안 심사보고서』, 2011, p. 4.

〈표 V-4〉 사회보험공단의 인력 현황(2021년 1분기 말 기준)

(단위: 명, 개)

구분		국민연금공단	국민건강보험공단	근로복지공단
임원	상임	6	7	6
	비상임	9	9	9
정규직 ¹⁾	일반	5,965(5,882)	15,057.125(14,792)	7,159.25(7,107)
	무기	1,289(1,258)	706.25(684)	1,515.875(1,402)
비정규직	기간제	63.5(59)	2	1,300.5(1,290)
	소속외	7	1,627	511
임직원 총계	임원	15	16	15
	직원	7,324.5	17,393.375	10,486.625
(지역)	지역본부	7	6	7
하부조직 ²⁾	지사	109	178	54+4(특고센터)

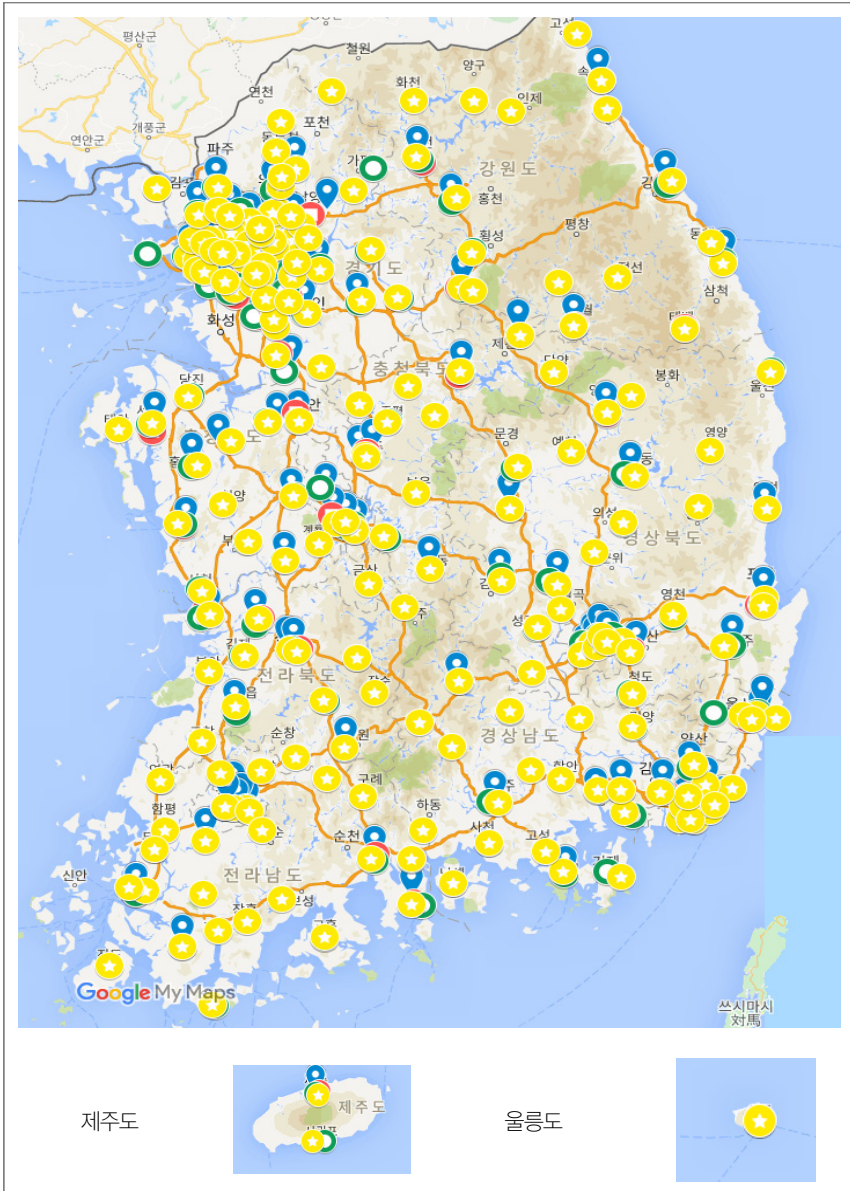
주: 1) 정규직 현황의 () 안은 전일제 직원 수

2) 사회보험 적용·징수와 관련된 조직만 기술

자료: 알리오(<http://www.alio.go.kr/home.do>)상 각 공단의 2021년 1분기 보고서를 바탕으로 작성

75) 1개 본부에 350여 명, 6개 지역본부 및 150개 지사에 4,650여 명을 배치하는 방안으로서, 국민건강보험공단의 권역별 지사비율에 따라 권역별로 지사 수를 배정함을 골자로 하였다.

[그림 V-1] 사회보험공단 지사 및 세무서 현황



주: 빨강, 노랑, 초록, 파랑 각각은 근로복지공단 지사, 국민건강보험공단 지사, 국민연금공단 지사, 세무서에 해당됨(단, 시기적 차이 및 출장소 등으로 인해 2021년 3월 말 기준과 일부 차이 존재)

자료: 각 공단 지사 및 세무서의 주소를 Google 지도에서 검색하여 저자 작성

〈표 V-5〉 이혜훈 의원안에 따른 사회보험료 징수공단 신설의 연간 소요예산액

(단위: 백만원)

구분	추정예산
총계(A + B)	520,125
I. 징수공단 신설 소요예산¹⁾(A=a1+a2+a3)	112,846
- 본부 사무실 임대보증금(a1)	9,728
- 사무실 설비 및 자산취득비(OA비용) ²⁾ (a2)	22,661
i. 본사 합계	1,721
〈시설비〉	520
1. 사무실 설치공사 10,000,000원×13삭=	130
2. 회의실 설치공사 10,000,000원×13삭=	130
3. 전기 및 소방설비 공사 10,000,000원×13삭=	130
4. 전화·LAN 공사 10,000,000원×13삭=	130
〈자산취득비〉	1,201
1. 사무실 OA 구입비	441
가. 사무실 OA 1,000,000원×350명=	350
나. 회의실 7,000,000원×13삭=	91
2. 사무용기기	651
가. 컴퓨터 1,000,000원×350대=	350
나. 프린터(흑백 700,000원×4대 + 컬러 3,000,000원×1대)×13부서=	75
다. 스캐너 300,000원×13대=	4
라. 복사기 6,000,000원×2대×13부서=	156
마. 전화기 150,000원×350대=	53
바. 문서세단기 500,000원×13대=	7
사. 모사전송기 500,000원×13대=	7
3. 사무기기 소프트웨어 구입 200,000원×350개=	70
4. 기타 비품 구입 3,000,000원×13삭=	39
ii. 지사 합계(150개)	20,940
〈시설비〉	40
1. 사무실 설치공사 10,000,000원×1삭=	10
2. 회의실 설치공사 10,000,000원×1삭=	10
3. 전기 및 소방설비 공사 10,000,000원×1삭=	10
4. 전화·LAN 공사 10,000,000원×1삭=	10
〈자산취득비〉	100
1. 사무실 OA 구입비	37
가. 사무실 OA 1,000,000원×30명=	30
나. 회의실 7,000,000원×1삭=	7

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 백만원)

구분	추정예산
2. 사무용기기	54
가. 컴퓨터 1,000,000원×30대=	30
나. 프린터 흑백 700,000원×4대 + 컬러 3,000,000원×1대=	6
다. 스캐너 300,000원×1대=	0
라. 복사기 6,000,000원×2대=	12
마. 전화기 150,000원×30대=	5
바. 문서세단기 500,000원×1대=	1
사. 모사전송기 500,000원×1대=	1
3. 사무기기 소프트웨어 구입 200,000원×30개=	6
4. 기타 비품 구입 3,000,000원×1식=	3
- 정보시스템 구축비(a3)	80,457
〈하드웨어〉	14,540
1. 서버	5,419
2. DISK(40TB)	2,016
3. 백업장비	472
4. 네트워크 장비	5,503
5. 대용량 프린터	1,130
〈소프트웨어〉	13,462
1. 시스템관리 SW	2,794
2. 데이터베이스관리 SW	1,357
3. 미들웨어 SW	1,052
4. 전자결재 SW(5,000 users)	888
5. 타기관 연계 SW	2,087
6. 백업 SW	1,488
7. 웹, 출력 등 기타 SW	3,796
〈부대설비(항온항습기, UPS 등)〉	1,178
〈응용 프로그램 개발비(업무처리용 프로그램 등)〉	51,277
II. 관리운영비(연간)³⁾(B = b1 + b2 + b3)	407,279
- 인건비 ⁴⁾ (b1)	239,192
1. 이사장 175,000천원×1명=	175
2. 감사 131,000천원×1명=	131
3. 상임이사 129,000천원×4명=	516
4. 직원 47,674천원×5,000명=	238,370

〈표 V-5〉의 계속

(단위: 백만원)

구분	추정예산
- 경비 ⁴⁾ (b2)	160,475
1. 복리후생비	21,202
2. 임차료	25,530
3. 업무추진비	4,410
4. 감가상각비	10,508
5. 공공요금및제세	35,746
6. 여비교통비	3,962
7. 경상개발비	2,157
8. 일반수용비	19,899
9. 피복비	56
10. 연료유지비	521
11. 차량유지비	679
12. 수선유지비	8,816
13. 포상비	159
14. 위탁사업비	26,831
- 전산운영비 ⁵⁾ (b3)	7,612
1. 여비(정보관리실)	157
2. 교육훈련비(정보기술전문교육)	106
3. 유지보수료(정보시스템)	2,043
4. 통신비(초고속통신망)	3,695
5. 소모품(레이저프린터 토너 등)	1,533
6. 보험료(정보시스템)	78

- 주: 1) 순증
 2) 각 보험공단으로부터의 자산승계 규모에 따라 절감 가능
 3) 추가 소요예산 미발생
 4) 보험공단 인력 재배치 및 적용·징수 업무 수행비용 이전
 5) 보험공단의 출연금으로 사용

자료: 이혜훈 외 12인, 「사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안(이혜훈의원 대표발의)」, 2008.

이혜훈 의원의 대표 발의안은 (심재철 의원의 대표 발의안에 바탕을 둔) 현재의 통합징수체계와 실질적인 부분은 유사하며, 형식적인 측면에서 관리부처를 신설하는 것이 현 체계와 다른 점이라고 볼 수 있다(〈표 V-6〉 참조). 보험료 부과기준 등에 관련한 구체적인 논의에 대해서는 법안에서 다루지

않고 있으며, 보험료 및 급여 관련한 내용은 여전히 개별 보험법을 준용하기 때문에 보험의 실질적 운영은 보험별로 운영할 수밖에 없다. 물론 이 방안이 사회보험 통합에 부정적이라는 의미는 아니다. 다만 본고에서 다루는 보험 간 ‘완전한 통합’을 의미하는 것은 아니라는 뜻이다. 사회보험료 징수 공단은 이름에서도 유추할 수 있듯이 ‘보험료’ 징수에 초점을 맞추고 있으며, 국세청의 지휘 및 관리를 받게 됨에 따라 조세 및 보험료의 통합징수 측면에서 주목할 만하다. 또한 부처 간 자료 공유 및 협조가 쉽지 않은 현실을 고려할 때, 공단의 신설을 통한 4대 보험 운영의 효율성 제고를 목표로 한 것으로 보인다.

〈표 V-6〉 이해훈 의원안과 심재철 의원안의 비교

구분	이해훈 의원안	심재철 의원안
업무 위탁기관	사회보험료 징수공단(신설)	국민건강보험공단
위탁 업무	적용, 부과 및 징수업무	징수업무
위탁 방식	복지·노동부 장관 → 국세청장 → 징수공단	복지(연금)·노동부 장관 → 건보공단
주관부서의 업무상 감독권	×	○
기존 공단 재산의 승계	○	×
인력이동 규모	약 5,000명(약 30%)	1,400명(7%)

주: 이해훈 의원안은 폐기되었으며, 심재철 의원안이 수정가결됨
 자료: 이한규(기획재정위원회 전문위원), 「사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안(이해훈의원 대표발의) 검토보고」, 2008, p. 5.

2. 4대 사회보험 간 정합성 제고 방안

가. 부과기준

이제 4대 보험의 ‘통합’을 위한 전제 조건들을 검토해 본다. 우선 부과체계의 통일 기준에 대한 논의가 필요하다. 앞서 개별 보험별로 보험료 산정의 기준이 되는 소득에 대해 검토하였는데, 다시 4대 보험의 보험료 산정의 기준이 되는 소득을 비교·검토한다(〈표 V-7〉 및 〈표 V-8〉 참조). 기본적으로 우리나라의 4대 보험의 기준이 되는 소득이 과세소득을 중심으로 정의

되고 있으며, 과거에 비해 소득기준의 통일성은 많이 제고되었다. 그럼에도 불구하고 일부 차이점은 존재한다. 국민연금의 경우 기준소득월액이 부과 기준이며, 건강보험, 고용·산재보험은 보수월액이 부과기준이다. 소득 급여 합계액에서 복리후생비, 실비수당 등 「소득세법」에서 정의하는 비과세 항목을 제외한 소득금액이 기준이 된다. 근로소득자의 경우 국민연금은 근로소득원천징수영수증(근로소득지급명세서)의 16번 항목인 급여 총합계 금액이 기준이다. 이는 야간근로수당, 출산 보육수당, 연구보조비 등의 비과세소득을 제외한 금액이며, 상여금 등은 포함된 금액이다. 기준금액에서 1천원 미만을 절사한 금액을 최종 기준으로 국민연금 보험료가 계산된다. 국외에서 주재하면서 근로를 제공하고 받는 급여는 건강보험료 산정기준의 소득에 포함시킨다. 2020년 1월 이후로 원양어업 선박, 국외 등을 항해하는 선박에서 근로를 제공하고 받는 월 300만원 이내의 금액은 국민연금 소득으로 인정한다. 따라서 월소득이 450만원인 선원의 경우 기존에는 비과세금액 300만원을 제외한 150만원에 대해 국민연금 보험료를 부과하였으나, 이제 450만원 전체에 대해 국민연금 보험료를 부과한다. 따라서 「소득세법」에서 정의하는 과세소득과 완전히 일치하지는 않는다.

건강보험료의 소득기준은 국민연금 소득기준과 유사하다. 근로소득자의 경우 급여 총합계 금액과 국외근로소득 비과세 항목을 포함한다. 따라서 건강보험료의 경우 「소득세법」 및 국민연금에서는 국외소득에 대한 비과세 한도를 적용하는 것과 달리, 건강보험료 산정에 있어서는 「국민건강보험법 시행령」 제33조 제3항에 따라 비과세 한도를 적용하지 않고 전액 소득에 포함시킨다. 따라서 근로소득자의 경우 국외소득이 발생한 경우 금액에 따라 국민연금 보험료 및 건강보험료의 기준이 되는 소득 산정에서 차이가 발생할 수 있다. 특히 국외근로소득을 전액 건강보험료 산정에 포함시키기 때문에 동일한 조건이라면 건강보험료 산정에 적용되는 소득이 국민연금 보험료 산정에 적용되는 소득보다 더 크다.

고용·산재보험의 경우에도 근로소득자의 총급여액을 기준으로 보험료가 부과되는 점에서는 동일하다. 2011년 개정을 통해 기존 임금 기준에서 근로

소득으로 부과기준을 변경하면서 다른 보험과 기준이 동일해졌다. 보험료 부과대상이 아니었던 성과상여금의 경우 국민연금 및 건강보험료의 경우와 마찬가지로 소득산정에 포함된다. 다만 국외근로소득의 경우 국민연금과 마찬가지로 「소득세법」에서 정의하는 비과세 한도 내에서 소득으로 인정하지 않으며, 이를 초과할 경우 소득에 포함시킨다. 결론적으로 비과세 소득의 범위에서 국민연금과 고용·산재보험의 경우 동일하나, 건강보험의 경우에는 국외근로소득을 인정하는 측면에서 다르다고 할 수 있다.

〈표 V-7〉 주요 비과세 소득의 사회보험료 부과 여부 비교

근로소득 비과세소득 항목	한도	보험료 부과 여부		
		국민연금	건강보험	고용·산재
식사대	월 10만원	×	×	×
출산·보육수당(6세 이하 자녀)	월 10만원	×	×	×
「고용보험법」에 의한 산전후 휴가급여, 육아휴직급여	전액	×	×	×
생산직근로자의 야간근로수당 등	연 240만원	×	×	×
국외근로소득(북한 포함)	월 100만원	×	○ ¹⁾	×
국외근로소득(건설업)	월 300만원	×	○ ¹⁾	×
국외근로소득(선원)	월 300만원	○ ²⁾	○ ¹⁾	×
자기차량 운전보조금 ³⁾	월 20만원	×	×	×
일숙직비·여비	실비한도	×	×	×

주: 1) 「소득세법」상 월 300만원까지 비과세되더라도 건강보험에서는 「건강보험법 시행령」 제33조에 의거하여 전액 보수에 포함

2) 국민연금은 「국민연금법 시행령」 제3조 제1항 제2호 개정(시행일 2020. 1. 1.)에 따라 포함

3) 종업원 소유차량을 종업원이 직접 운전하여 사용자의 업무수행에 이용하고 실제 여비를 지급받는 대신에 그 소요경비를 해당 사업체의 규칙 등에 의하여 정하여진 지급기준에 따라 지급받는 금액(해당 사원에게만 지급하는 경우)

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「4대 사회보험 가입 관련 자주 묻는 질문」, <https://www.4insure.or.kr/html/totainfo/tab01/page05.html>, 검색일자: 2021. 10. 15.

다음 장에서도 다시 언급하지만 기준이 되는 소득이 보험별로 미세하게 차이가 있지만 사실상 같다고 봐도 무방하다. 따라서 명칭에 대한 통일 등 형식적인 기준의 정비 등이 필요하다. 국세청이 4대 보험 징수기능을 흡수한다면, 소득세 신고자료에서 사용하는 과세소득으로 통일하는 것도 좋은

대안이라 할 수 있다. 이에 대해서는 뒤에서 상세히 논의하기로 한다.

〈표 V-8〉 비과세 소득의 범위와 사회보험 부과기준 비교

비과세 소득의 범위	한도	보험료 부과 여부		
		건강보험	국민연금	고용산재
• 대통령령이 정하는 복무 중인 병이 받는 급여	-	×	×	×
• 법률에 의하여 동원된 자가 그 동원직장에서 받는 급여	-	×	×	×
• 「산재보험법」에 따라 수급권자가 받는 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 간병급여, 유족급여, 유족특별급여, 장애특별급여, 장의비 또는 근로의 제공으로 인한 부상·질병·사망과 관련하여 근로자나 그 유족이 받는 배상·보상 또는 위자(慰藉)의 성질이 있는 급여	-	×	×	×
• 「근로기준법」 또는 「선원법」에 따라 근로자·선원 및 그 유족이 받는 요양보상금, 휴업보상금, 상병보상금(傷病補償金), 일시보상금, 장애보상금, 유족보상금, 행방불명보상금, 소지품 유실보상금, 장의비 및 장제비	-	×	×	×
• 「고용보험법」에 따라 받는 실업급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가급여, 「제대군인 지원에 관한 법률」에 따른 전직지원금, 「국가공무원법」·「지방공무원법」에 따른 공무원 또는 「사립학교교직원 연금법」·「별정우체국법」을 적용받는 사람이 관련 법령에 따라 받는 육아휴직수당	-	×	×	×
• 「국민연금법」에 따라 받는 반환일시금(사망으로 받는 것만 해당한다) 및 사망일시금	-	×	×	×
• 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」, 「군인연금법」, 「군인재해보상법」, 「사립학교교직원 연금법」 또는 「별정우체국법」에 따라 받는 공무원 요양비·요양급여·장애일시금·비공무상 장애일시금·비직무상 장애일시금·장애보상금·사망조위금·사망보상금·유족일시금·퇴직유족일시금·유족연금일시금·퇴직유족연금일시금·퇴역유족연금일시금·순직유족연금일시금·유족연금부가금·퇴직유족연금부가금·퇴역유족연금부가금·유족연금특별부가금·퇴직유족연금특별부가금·퇴역유족연금특별부가금·순직유족보상금·직무상유족보상금·위험직무순직유족보상금·재해부조금·재난부조금 또는 신체·정신상의 장애·질병으로 인한 휴직기간에 받는 급여	-	×	×	×

〈표 V-8〉의 계속

비과세 소득의 범위	한도	보험료 부과 여부		
		건강보험	국민연금	고용산재
<ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 정하는 학자금 <ul style="list-style-type: none"> - 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교 (외국에 있는 이와 유사한 교육기관을 포함한다)와 「근로자직업능력 개발법」에 의한 직업능력개발 훈련시설의 입학금·수업료·수강료 그 밖의 공납금 중 다음 각 호의 요건을 갖춘 학자금 <ol style="list-style-type: none"> 1. 당해 근로자가 종사하는 사업체의 업무와 관련 있는 교육·훈련을 위하여 받는 것 2. 당해 근로자가 종사하는 사업체의 규칙 등에 의하여 정하여진 지급 기준에 따라 받는 것 3. 교육·훈련기간이 6월 이상인 경우 교육·훈련 후 해당 교육기간을 초과하여 근무하지 아니 하는 때에는 지급받은 금액을 반납할 것을 조건으로 하여 받는 것 	-	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 정하는 실비변상적 성질의 급여 <ul style="list-style-type: none"> - 법령·조례에 의한 위원회 등의 보수를 받지 아니하는 위원(학술원 및 예술원의 회원을 포함) 등이 받는 수당 - 「선원법」에 의하여 받는 식료 - 일직료·숙직료 또는 여비로서 실비변상 정도의 금액(종업원의 소유차량을 종업원이 직접 운전하여 사용자의 업무수행에 이용하고 시내출장 등에 소요된 실제여비를 받는 대신에 그 소요 경비를 해당 사업체의 규칙 등에 의하여 정하여진 지급기준에 따라 받는 금액 중 월 20만원 이내의 금액을 포함) - 법령·조례에 의하여 제복을 착용하여야 하는 자가 받는 제복·제모 및 제화 - 병원·시험실·금융회사 등 공장·광산에서 근무하는 사람 또는 특수한 직업이나 역무에 종사하는 사람이 받는 작업복이나 그 직장에 서만 착용하는 피복 - 특수분야에 종사하는 군인이 받는 낙하산강하 위험수당·수중파괴작업위험수당·잠수부위험수당·고전압위험수당·폭발물위험수당·항공수당·비무장지대근무수당·전방초소근무수당·함정근무수당 및 수륙양용궤도차량승무수당, 특수분야에 종사하는 경찰공무원이 받는 경찰특수전술업무수당과 경호공무원이 받는 경호수당 	-	×	×	×

〈표 V-8〉의 계속

비과세 소득의 범위	한도	보험료 부과 여부		
		건강보험	국민연금	고용산재
- 「선원법」의 규정에 의한 선원으로서 기획재정 부령이 정하는 재(제16조 및 제17조의 규정을 적용받는 자를 제외한다)가 받는 승선수당, 경찰공무원이 받는 함정근무수당·항공수당 및 소방 공무원이 받는 함정근무수당·항공수당·화재진화수당	월 20만원	×	×	×
- 광산근로자가 받는 입갱수당 및 발파수당	-	×	×	×
- 교원 및 연구기관 연구활동 직접 종사자의 연구보조비 또는 연구활동비	월 20만원	×	×	×
- 「방송법」에 따른 방송, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 신문을 경영하는 언론기업 및 「방송법」에 따른 방송채널사용사업에 종사하는 기자(상시 고용되어 취재활동을 하는 논설위원 및 만화가를 포함)가 취재활동과 관련하여 받는 취재수당	월 20만원	×	×	×
- 벽지에 근무함으로써 인하여 받는 벽지수당	월 20만원	×	×	×
- 천재·지변 기타 재해로 인하여 받는 급여	-	×	×	×
- 「영유아보육법 시행령」 제24조 제1항 제7호에 따른 비용 중 보육교사의 처우개선을 위하여 지급하는 근무환경개선비(국가 또는 지방자치단체로부터 지원받는 금액 한도)		×	×	×
- 「유아교육법 시행령」 제32조 제1항 제2호에 따른 사립유치원 수석교사·교사의 인건비(교육부장관 또는 교육감으로부터 지원받는 금액 한도)		×	×	×
- 전문과목별 전문의의 수급 균형을 유도하기 위하여 전공의에게 지급하는 수련보조수당		×	×	×
- 「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권 외의 지역으로 이전하는 「국가균형발전 특별법」 제2조 제9호에 따른 공공기관의 소속 공무원이나 직원에게 한시적으로 지급하는 이전지원금	월 20만원	×	×	×
- 종교 관련 종사자가 소속 종교단체의 규약 또는 소속 종교단체의 의결기관의 의결·승인 등을 통하여 결정된 지급 기준에 따라 종교 활동을 위하여 통상적으로 사용할 목적으로 지급받은 금액 및 물품		×	×	×

〈표 V-8〉의 계속

비과세 소득의 범위	한도	보험료 부과 여부		
		건강보험	국민연금	고용산재
<ul style="list-style-type: none"> 외국정부(외국의 지방자치단체와 연방국가인 외국의 지방정부를 포함한다. 이하 같다) 또는 대통령령이 정하는 국제기관에 근무하는 사람으로서 대통령령이 정하는 자가 받는 급여. 다만, 그 외국정부가 그 나라에서 근무하는 우리나라 공무원이 받는 급여에 대하여 소득세를 과세하지 아니하는 경우만 해당 	-	○	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 의하여 받는 보훈급여금·학습보조비 	-	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 「전직대통령 예우에 관한 법률」에 따라 받는 연금 	-	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 작전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여 	-	○	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 종군한 군인·군무원이 전사(전상으로 인한 사망을 포함한다. 이하 같다)한 경우 그 전사한 날이 속하는 과세기간의 급여 	-	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 의한 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 대통령령이 정하는 급여 				
<ul style="list-style-type: none"> - 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 의한 북한지역(이하 이 조에서 “국외 등” 이라 한다)에서 근로를 제공하고 받는 보수 	월 100만원	○	×	×
<ul style="list-style-type: none"> - 원양어업 선박, 국외 등을 항행하는 선박에서 근로를 제공하고 받는 보수 	월 300만원	○	×	×
<ul style="list-style-type: none"> - 국외 등의 건설현장 등에서 근로를 제공하고 받는 보수 	월 300만원	○	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 「국민건강보험법」, 「고용보험법」 또는 「노인장기요양보험법」에 따라 국가, 지방자치단체 또는 사용자가 부담하는 보험료 	-	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 생산직 및 그 관련직에 종사하는 근로자로서 급여수준 및 직종등을 고려하여 대통령령으로 정하는 근로자가 대통령령으로 정하는 연장근로·야간근로 또는 휴일근로로 인하여 받는 급여 				
<ul style="list-style-type: none"> - 월정액급여 210만원 이하로서 직전 연도 총급여액이 3천만원 이하인 근로자가 연장·야간 또는 휴일근로로 인하여 통상임금에 가산하여 지급 받는 급여 	연 240만원	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> - 광산근로자 및 일용근로자의 연장·야간 또는 휴일근로 수당 	-	×	×	×

〈표 V-8〉의 계속

비과세 소득의 범위	한도	보험료 부과 여부		
		건강보험	국민연금	고용산재
- 「선원법」에 의하여 받는 생산수당(비율급으로 받는 경우에는 월 고정급을 초과하는 비율급)	연 240만원	×	×	×
• 대통령령이 정하는 식사 또는 식사대				
- 근로자가 사내급식 또는 이와 유사한 방법으로 제공받는 식사 기타 음식물	-	×	×	×
- 식사 기타 음식물을 제공받지 아니하는 근로자가 받는 식사대	월 10만원	×	×	×
• 근로자 또는 그 배우자의 출산이나 6세 이하의 자녀의 보육과 관련하여 사용자로부터 지급받는 급여	월 10만원	×	×	×
• 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 따른 국군포로가 받는 보수 및 퇴직일시금	-	×	×	×
• 「교육기본법」에 따라 받는 장학금 중 대학생이 근로를 대가로 지급받는 장학금	-	×	×	×
• 「발명진흥법」에 따른 직무발명으로 사용자 또는 소속 대학에 설치된 산학협력단으로부터 받는 보상금	연 500만원	×	×	×

자료: 근로복지공단, 『2021년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람』, 2021, pp. 213~217, 〈참고 2〉.

소득과 관련하여 추가적으로 검토되어야 하는 것은 건강보험 보험료 산정의 재산 포함 여부이다(이은경 외, 2016; 국민건강보험공단, 2012). 현재 건강보험은 장기적으로 소득 중심의 보험료 부과체제로 바꾸고 있다. 이러한 작업은 4대 보험의 통합을 위한 중요한 준비라고도 할 수 있다. 전 국민 소득파악에 대한 준비작업과 나란히 준비되는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 장기적으로는 소득의 종류에 상관없이 보험료 면제기준 등을 폐지하여 파악된 소득에 동일한 보험료율을 적용하여 부과하는 것이 바람직할 것이다. 또한 현재 국민연금과 건강보험은 보험료의 상한과 하한을 설정하여 부과하고 있는데, 이에 대한 기준 금액이 다르다. 국민연금의 보험료 상한은 47만 1,600원으로 기준 소득은 월 524만원이다. 반면 건강보험의 보험료 상한은 704만원이 넘고 기준 소득은 월 1억원이 넘는다. 이는 보험 성격의 이질성을 고려

했기 때문에 볼 수 있다. 문제가 될 수 있는 부분은 국민연금 보험료의 상한액과 건강보험 보험료의 상한액 산정 과정이 기준에 있어서 차이가 있다는 점이다. 국민연금 월별 보험료의 상한액은 개별 가입자 적용이 원칙이다. 만약 복수의 직업을 갖고 있는 가입자가 총소득이 상한 기준인 524만원을 넘더라도 부담해야 할 국민연금 보험료는 524만원을 기준으로 47만 1,600원만 부과된다. 반면 건강보험 월별 보험료의 상한액은 사업장, 직장별 적용이 원칙이다. 따라서 극단적으로 복수의 사업장에서 건강보험 보험료의 상한 소득인 월 1억 200만원 이상씩 올리고 있다면, 보험료 납부액은 704만원이 아닌 각 직장별로 704만원의 배수를 납부해야 한다. 따라서 동일한 소득을 올리는 가입자들이 직장의 숫자에 따라 보험료 산정이 달라지는 것은 경제적 선택의 왜곡을 가져올 뿐만 아니라 그 자체로 형평성에 맞지 않다.

이러한 사회보험 부과대상 소득의 상하한선 설정은 보험료 부담과 급여와의 관계에 따라 실질적으로 정해질 수 있는 부분이다. 사회보험의 상한선 규정은 소득세에서 면세 범위를 지정하는 것과 유사하다고 볼 수 있으며, 이는 각 사회보험이 수행하는 사회적 위험에 대한 역할과 기능을 고려하여 결정된다고 볼 수 있다. 개별 보험의 특성에 따른 보험 간 차이점을 감안하더라도 보험 간의 상한과 하한 설정의 지나친 차이는 보험 가입자의 거부감을 야기할 수 있다. 또한 사업장의 숫자와 같은 기준으로 인한 보험료 부과의 지나친 차이는 보험의 특성을 고려한 결과라고 해석할 만한 여지가 적다. 따라서 보험의 특성을 반영한 차이는 인정하되 지나친 차이, 합리적이지 않은 기준 등은 단계적으로 정리하는 것이 바람직하다 할 것이다.

나. 자격기준: 일용근로자 정의를 중심으로

현재 각 사회보험별 일용근로자의 정의가 상이할 뿐만 아니라, 세법상 정의와도 일치하지 않는다(〈표 V-9〉 참조). 우선 「소득세법」상에서 정의되는 일용근로자는 “근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하거나 근로를 제공한 날 또는 시간의 근로성과에 따라 급여를 계산하여 받는 사람으로서 (...) 근로계약에 따라 동일한 고용주에게 3월(건설공사 종사자는 1년)

이상 계속하여 고용되어 있지 아니한 자”이다.⁷⁶⁾ 이때 ‘3월(건설공사 종사자는 1년)’이라는 고용 기간은 실제 근로 기간을 의미하며, 임금이 계산되는 방식은 시급 혹은 일급이다.

「고용보험법」에서 정의되는 일용근로자는 1개월 미만 동안 고용되는 자이다(「고용보험법」 제2조 제6항). 이때 ‘1개월’이라는 고용 기간은 계약 기간을 의미하는 것으로, 세법상 정의와 비교하자면 고용 기간의 의미와 기준이 모두 다른 셈이다. 이와 같은 차이는 사업장에서의 혼란을 야기할 수 있는데, 가령 1주일 단위 계약을 4개월 간 지속적으로 갱신하여 근무한 자의 경우 「소득세법」상으로는 상용근로자, 「고용보험법」상으로는 일용근로자의 지위를 부여 받게 된다.

〈표 V-9〉 「소득세법」 및 「사회보험법」상 일용근로자의 정의 비교

근거 법령	일용근로자 정의	(3월, 1월 등) 기간의 의미	임금계산 방법
「소득세법 시행령」 § 20 ①	• 근로를 제공한 날 등으로 급여를 계산하여 지급받고, 동일 고용주에게 3월 이상 계속 고용되지 않은 자	실제 근로기간	일급, 시급
「고용보험법」 § 2 ⑥	• 1개월 미만 동안 고용되는 자	계약기간	-
「산업재해보상보험법 시행령」 § 23	• 1일 단위로 고용되거나 근로일에 따라 일당 형식의 임금을 지급받는 자로서 근로관계가 3월 이상 되지 않은 자	실제 근로기간	일당
건강보험 ¹⁾	• 1일 단위로 고용되어 그 날로 고용계약이 종료되는 자로 규정	-	-
국민연금 ²⁾	• 근로계약이 하루 단위로 체결되는 자(일반적인 일용근로자 정의 준용)	-	-

주: 1) 국민건강보험공단, 『2020년 사업장 업무편람』, 2019, p. 23에 따른 정의임(「국민건강보험법」에는 일용 근로자에 대한 별도의 정의 규정이 존재하지 않음)

2) 국민연금공단, 「국민연금-용어사전」, <https://www.nps.or.kr/jspage/app/etc/dictionary.jsp>, 검색일자: 2021. 12. 19.

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법 시행령」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법 시행령」, <https://www.law.go.kr>, 검색일자: 2021. 10. 9.; 국세청(2021), p. 73. 바탕으로 저자 정리

76) 「소득세법 시행령」 제20조 제1항

「산재보험법」상 일용근로자의 정의는 「소득세법」상 정의와 다소 유사하나 완전히 일치하지는 않는다. 「산업재해보상보험법 시행령」 제23조에 따르면, “1일 단위로 고용되거나 근로일에 따라 일당 형식의 임금을 지급받는 근로자”로서 근로관계가 3개월 이상 계속되지 않는 경우 일용근로자로 분류된다. 「국민건강보험법」 및 「국민연금법」은 일용근로자에 대한 별도의 정의를 두고 있지 않은데, 결과적으로 각 사회보험별 일용근로자의 정의가 상이할 뿐만 아니라 세법상 정의와도 일치하지 않는다고 볼 수 있다.

일용근로자로의 분류 여부는 <표 V-10>에 제시된 바와 같이 각 사회보험별 의무가입 여부 등에 영향을 미치는데, 현재 각 사회보험별 일용근로자 정의가 일치하지 않음에 따라 가입자 및 사용자의 불편 내지 혼란 발생이 불가피한 구조이다. 따라서 이상의 부과기준에 대한 논의에서와 마찬가지로 각 보험별 특성을 감안하더라도 4대 보험 간 일용근로자 정의를 최대한 일치시킬 필요가 있으며, 대안으로서 현 세법상 정의로 통일시키는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

<표 V-10> 「사회보험법」상 일용근로자와 사업자 구분의 실익

구분	일용근로자로 분류 시	사업자로 분류 시
고용보험	의무가입	임의가입 ¹⁾
산재보험	의무가입	임의가입 ²⁾
건강보험	지역가입자 ^{3), 4)}	지역가입자 ³⁾
국민연금	지역가입자 ⁴⁾	지역가입자

주: 1) 노무제공자는 의무가입

2) 특수형태근로종사자는 의무가입

3) 부양요건 충족, 일정 소득·재산 이하일 경우 피부양자

4) 1개월 이상, 월 8일 이상 또는 월 60시간 이상 근로 시 사업장가입자

자료: 국세청(2021), p. 73.

다. 재정 관리·운영 방식

앞서 검토하였듯이 재정 관리·운영 방식에 대한 통일성 문제를 짚어 본다. 현재 국민연금, 고용·산재보험은 개별법에 근거를 둔 기금으로 운영되고 있으며, 국민건강보험과 장기요양보험은 일반회계로 운영되고 있다. 국민

건강보험이 기금으로 운영되지 않음에 따라, 정부 재정 통계에서 제외돼 재정 총량에 대한 정확한 판단을 할 수 없는 문제점이 있다. <표 V-12>는 2016년부터 2020년까지 4대 사회보험을 비롯한 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 등의 재정수지 현황을 보여준다. 2020년을 기준으로 국민연금의 지출 규모는 약 26조원이며, 고용보험은 코로나19 이후 지출 규모가 급격히 증가하여 2020년 기준 약 20조원을 상회한다. 산재보험은 약 7조원 수준이다. 건강보험은 다른 보험과 달리 지출 규모가 월등히 크다. 2020년을 기준으로 약 74조원에 이르며, 장기요양보험을 포함할 경우 약 83조원을 상회한다. 이는 4대 사회보험은 물론, 공무원연금, 군인연금, 사학연금을 포함하여도 가장 큰 수치이다. 약 83조원의 지출이 발생함에도 불구하고 건강보험 및 장기요양보험은 기금으로 운영되지 않기 때문에 재정 외 통계로 분류된다. 건강보험의 지출 소요는 꾸준히 증가할 것으로 예상되는 데 비해, 상대적으로 지출 관리가 소홀해질 우려가 발생하는 이유다.

<표 V-11>은 국회예산정책처 재정경제통계시스템에서 집계한 2020년 기금 규모 기준, 상위 10개 기금을 보여준다. 2020년 현재 우리나라의 기금 운용 현황을 살펴보면 기금 수는 67개이며, 운용 실적은 2020년 기준 약 724조 7천 626억원이다. 기금운용 규모는 당해 연도 기금의 총지출을 의미한다고 볼 수 있다. 2020년 기준 상위 10개 기금 규모를 살펴보면 공공자금관리기금이 219조원으로 운용 규모가 가장 크며, 그다음은 응급의료기금으로 약 133조원, 외국환평형기금이 약 110조원, 주택도시기금이 약 84조원으로 그 뒤를 잇는다. 그다음은 기술보증기금으로 규모가 약 23조원이다. 국민건강보험 및 장기요양보험의 경우 2020년 지출 규모가 약 83조원으로 타 기금과 비교하였을 때 다섯 번째로 큰 지출 규모이다. 규모가 상당히 큼에도 불구하고 유사 규모의 다른 기금에 비해 적절한 통제가 어려울 수 있다는 우려는 충분히 근거가 있다고 할 수 있다. 이러한 재정건전성 문제를 차치하고 서라도 사실 더 근본적인 문제는 건강보험의 예산을 기금으로 관리하지 않을 명분을 찾기 어렵다는 점이다.

4대 보험의 통합의 목적이 궁극적으로는 4대 보험의 효율적인 관리를 통한

건실한 사회안전망 시스템의 구축이라면, 국회 등의 통제를 받으면서 재정을 효율적으로 관리해 나가는 과정이 필요하다. 국민연금, 고용·산재보험은 이미 기금으로 운영되는 현황을 고려할 때 건강보험의 기금 운영도 고려할 필요가 있다. 진정한 통합을 위한 준비 단계에서 이러한 작업이 선행되어야 할 것이다. 물론 단일 보험 형태가 아닌 개별 보험의 자율성을 보장하는 방식의 통합이라면, 건강보험 관리부처의 전문성을 활용하는 데 지장받지 않을 수준의 자율성을 부여하는 것이 필요할 수 있다.

기금의 성격과 규모는 사회보험에 있어서 소득파악이나 통합징수와 직접적인 관련성을 갖는다고 보기에는 어려움이 있다. 기금의 운용은 사회보험의 성격에서 조세와 달리 가입자에 대한 성실한 대리자의 역할을 강조하기 때문이다. 즉 징수의 의미가 기금 관리의 의미와 다르다고 볼 수 있기 때문이다.

사회보험에서 각 제도는 나름의 원칙을 반영한다. 단기성 재정수지 상등 원칙을 적용하는 건강보험제도에서 기금을 조성하여 적립방식으로 운영하는 경우는 기업의 재정부담 측면이나 기금관리운영 측면에서 상당한 부담을 갖는 문제가 남게 된다.

건강보험을 적립방식으로 운영하게 되면 가입자가 일생에 지출하게 될 의료비용을 경제활동 기간에 부담하여야 하는 만큼 부담 수준이 현행보다 높을 것이며, 이는 기업에도 상당한 재정부담으로 작용할 것이다. 기금운영 측면에서는 국민연금기금의 운영에서 볼 수 있는 바와 같이 기금 조성이 이미 900조원 이상으로, 이는 두 가지 문제를 발생시킨다. 거대한 기금운용의 과제이고, 적자 발생에 따른 현금으로의 전환과 그 과정에서 발생할 수 있는 주식 채권시장의 교란 우려이다. 건강보험의 경우 전 국민에 대한 질병 치료비용이 상황에 따라 변동되는 부분과 고령화의 진전에 따른 점진적 지출 증가를 고려하여 이를 안정적으로 유지할 수 있는 수준의 지불준비금을 조성하고 운영할 필요가 있을 것이다. 따라서 국세청은 각 사회보험의 기금을 별도로 관리·운영하는 측면에서 부과·징수체계에 대한 접근을 하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 V-11〉 2020년 기준 상위 10개 기금별 운용 규모

(단위: 억원)

연번	항목		2020년
1	기획재정부	공공자금관리기금	2,191,043
2	보건복지부	응급의료기금	1,329,189
3	기획재정부	외국환평형기금	1,104,343
4	국토교통부	주택도시기금	844,191
5	중소벤처기업부	기술보증기금	229,758
6	고용노동부	고용보험기금	181,513
7	고용노동부	산업재해보상보험 및 예방기금	163,594
8	교육부	사립학교교직원연금기금	124,313
9	금융위원회	공적자금 상환기금	104,313
10	통일부	남북협력기금	96,340

자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템, 「기금별 운용규모」, <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/directStatPage/T195453006067034.do>, 검색일자: 2021. 10. 18.

〈표 V-12〉 2016~2020년 사회보험 수입, 지출, 재정수지

(단위: 억원)

구분		결산				
		2016	2017	2018	2019	2020
국민연금	수입	537,399	590,925	617,512	662,516	723,935
	지출	177,317	197,637	214,375	235,121	264,540
	재정수지	360,082	393,288	403,137	427,395	459,395
	적립금	5,582,991	6,216,422	6,387,811	7,366,538	8,337,276
공무원 연금 ^{1), 2), 3)}	수입	117,014	126,000	134,560	148,537	155,930
	지출	140,203	148,820	157,366	169,100	181,574
	재정수지	△23,189	△22,820	△22,806	△20,563	△25,644
	적립금	103,211	109,506	108,379	120,429	133,087
군인연금 ^{1), 2)}	수입	15,914	16,354	17,228	18,073	18,894
	지출	29,566	30,660	32,208	33,646	34,482
	재정수지	△13,652	△14,306	△14,980	△15,573	△15,588
	적립금	11,042	11,676	11,623	12,444	13,017
사학연금	수입	51,839	56,636	55,447	59,603	62,095
	지출	40,495	42,174	44,196	47,402	51,637
	재정수지	11,344	14,462	11,251	12,201	10,458
	적립금	164,674	183,486	184,561	207,045	232,046

〈표 V-12〉의 계속

(단위: 억원)

구분		결산				
		2016	2017	2018	2019	2020
고용보험	수입	102,442	101,362	107,696	118,638	198,358
	지출	88,672	94,607	115,778	139,515	204,653
	재정수지	13,769	6,755	△8,082	△20,877	△6,295
	적립금	95,850	102,544	94,452	73,532	66,996
산재보험	수입	71,135	72,895	79,951	80,672	82,878
	지출	51,473	53,078	59,509	64,496	70,771
	재정수지	19,662	19,817	20,442	16,176	12,108
	적립금	138,653	158,470	178,912	195,088	207,196
건강보험 ^{2), 4)}	수입	557,195	579,990	621,159	680,643	734,185
	지출	526,339	572,913	622,937	708,886	737,716
	재정수지	30,856	7,077	△1,778	△28,243	△3,531
	적립금	200,656	207,733	205,955	177,712	174,181
노인장기요양 보험 ^{2), 4)}	수입	46,635	50,846	60,657	74,977	94,001
	지출	47,067	54,139	66,758	81,579	93,436
	재정수지	△432	△3,293	△6,101	△6,602	565
	적립금	23,092	19,799	13,698	7,097	7,662
합계	수입	1,499,573	1,595,008	1,694,210	1,843,659	2,070,276
	지출	1,101,132	1,194,028	1,313,127	1,479,745	1,638,809
	재정수지	398,440	400,980	381,083	363,914	431,468
	적립금	6,320,169	7,009,636	7,185,391	8,159,885	9,171,461

- 주: 1) 공무원연금과 군인연금의 경우 적립금은 재정수지와 연동되지 않고 지불준비금의 기능을 함
 2) 공무원연금 및 군인연금의 적자보전금은 수입에 포함되지 않으며, 건강보험 및 노인장기요양보험의 경우 가입자 자원이 수입에 포함되었음
 3) 공무원연금은 연금사업 및 퇴직수당지급 사업만 포함하여 작성
 4) 건강보험 및 노인장기요양보험은 현금 흐름 기준임

자료: 국회예산정책처(2021), p. 665.

〈표 V-13〉 사회보험별 징수 관련 규정 비교(2019년 11월 기준)

구분		건강보험	국민연금	고용·산재보험
(1) 보험료 납부	납부기한	다음 달 10일		
	연장신청	1개월 범위 내로 제한		기한 명시되지 않음
(2) 보험료 경감	전자우편 고지	200원 감액 (지역가입자)	200원 감액 (지역·직장가입자)	해당 사항 없음
	자동이체 납부	계좌·신용카드 이용 시	계좌 이용 시	
		200원 감액 (지역가입자)	230원 감액 (지역가입자)	250원 감액 (직장가입자)
(3) 가산금 징수		거짓신고 시	규정 없음	미신고, 거짓신고 시
(4) 연체율	30일 이내 체납	(일할계산) 최대 2%	(일할계산) 최대 3%	
	210일 이내 체납	(일할계산) 최대 5%	(일할계산) 최대 9%	
	210일 이상 체납	(일할계산) 5% 유지	(일할계산) 9% 유지	
(5) 보험료 등의 독촉 및 체납처분	독촉장 발부 후 납부기한	10일 이상 15일 이내	10일 이상 납부기한 정하여 발부	
	체납처분 전 통보서 발송	통보서 발송 필요		규정 없음
	체납처분 및 공매	보건복지부장관의 승인		고용노동부장관의 승인
(6) 체납 보험료의 분할납부	신청대상	3회 이상 체납한 자	2회 이상 체납한 자	보험관계 성립일부터 1년 이상 지나 보험관계 성립신고한 사업주
	승인 취소 기준	분할납부 승인된 보험료를 5회 이상 미납		분할납부 승인된 보험료를 2회 이상 미납
(7) 결손처분		재정운영위원회의 의결을 받아 처분	규정 없음	고용노동부장관의 승인을 받아 처분
(8) 고액·상습 체납자의 인적사항 공개		1년 이상 체납, 체납액 1천만원 이상	2년 이상 체납, 체납액 5천만원 이상	2년 이상 체납, 체납액 10억원 이상
(9) 타 기관과의 자료 교환	타 기관 자료 요구 시 제공하는 경우	1년 이상 체납자, 체납액 500만원 이상	규정 없음	1년 이상 체납자, 체납액 500만원 이상
	타 기관에 자료를 요청하는 경우	자격 관리, 보험료의 부과·징수, 보험금여의 관리를 위한 경우	연금보험료 지원 여부 확인, 가입자의 자격 관리, 연금보험료의 부과, 급여 결정 및 지급 등을 위한 경우	체납자의 재산조회를 위한 경우
(10) 보험료 등 과오납 시 총당과 환급		과오납 시 총당의 우선순위는 각 사회보험별로 상이		
(11) 징수 및 환급 시 소액 처리		1건당 2천원 미만	3천원 미만	

자료: 신영석 외(2019), pp. 187~188, 〈표 4-27〉.

라. 기타사항

1) 징수 관련 규정

몇 가지 추가적으로 정비가 필요한 부분들을 언급하자면 다음과 같다. 우선 <표 V-13>에 정리·제시된 바와 같이, 현재 각 사회보험별 징수 관련 규정에 많은 차이점들이 관찰된다. 각 사회보험별 특수성을 최대한 인정한다 하더라도 보험료 납부 내지 경감 등과 관련된 규정 등은 가입자 및 사용자의 불편 내지 혼란을 최소화하기 위하여 최대한 일치시킬 필요가 있다.

예를 들면 국민연금 및 건강보험은 월 단위로 보험료가 부과되는 반면, 고용·산재보험의 경우 일할 계산되어 입사 첫 달 보험료 부과에 차이가 발생한다.⁷⁷⁾ 즉 국민연금·건강보험의 경우에는 입사일자가 매월 1일인 경우에는 월 보험료가 부과·고지되나, 입사일자가 매월 1일이 아닌 경우에는 입사한 달의 월 보험료가 부과·고지되지 않는다. 반면 고용·산재보험의 경우에는 입사일자로부터 해당 입사월의 말일까지의 재직일수를 일할계산하여 월 보험료가 고지된다. 퇴직하여 피보험자격을 상실한 달의 경우도 차이가 있다. 국민연금은 퇴직일자가 매월 1일이라 하더라도 퇴직하는 달의 말일까지 전체 월 보험료를 부과·고지하고, 건강보험료는 퇴직할 때까지의 보수 총액을 기준으로 월 보험료를 산정하며, 고용·산재보험은 입사월과 동일하게 퇴직월의 재직일수를 일할계산하여 월 보험료를 부과·고지한다. 이처럼 보험별 부과기준이 다르므로 사업장에서 보험료를 원천징수하여 매월 임금에서 공제처리할 때 보험별 보험료를 각기 정산해야 하는 어려운 점이 있어 보험료를 잘못 계산한 경우에는 추후 정산하느라 근로자와 불필요한 갈등이 발생하는 어려움이 있기도 하다. 앞서 언급했듯이 4대 보험마다의 개별 특징이 있기 때문에 특징에 맞는 기준을 적용하기 위한 조치로 해석할 수 있다 하더라도, 보험별 부과기준을 다르게 하여야 하는 특별한 이유를 발견하기 어려운 것이 사실이다.

77) 전문가(노승민 노무사) 자문 내용을 반영하였다.

2) 정산체계

정산 과정도 현재 보험별로 차이가 존재한다. 국민연금의 경우 전년도 소득을 기준으로 당해 연도의 소득월액을 산정하여 보험료를 부과한다. 그리고 별도로 정산 절차를 거치지 않는다. 부과기준이 되는 전년도 소득총액은 종합소득세 신고 기간인 매년 5월 31일까지 신고되어야 한다. 반면 건강보험과 고용·산재보험은 정산 과정을 거친다. 건강보험은 직장가입자의 경우 매년 3월 10일까지 보수총액을 신고하여 확정소득에 따라 보험료 정산이 이루어지고, 연도 중 퇴직 시에는 사전 연말정산 작업이 진행된다. 지역가입자의 경우 가입자의 자격 또는 보수가 변경될 시 보수월액 변경 신청 등을 신고하고 수시로 정산한다. 고용·산재보험의 경우 연말정산 형태로 매년 3월 15일까지 보수총액 신고서를 제출하여 확정소득을 통해 보험료를 정산한다. 이러한 절차의 차이와 연결하여 보험료 부과되는 기간이 상이하다. 국민연금의 경우 매년 7월에서 다음 연도 6월, 건강보험과 고용·산재보험은 매년 4월에서 다음 연도 3월에 부과된다. 이는 통일의 기준을 마련하는 것이 더 효율적일 것으로 보인다. 만약 국세청이 징수 업무를 담당하게 되면, 종합소득세 신고가 완료되는 5월 말과 6월 말을 기준으로 매년 7월에서 다음 연도 6월까지 보험료 부과 기간으로 선정하는 것이 행정적인 혼란을 줄일 수 있다. 또한 소득과약 및 소득산정 이후 보험료 부과라는 형식과 부합하는 기준이라 할 수 있다.

다음 장에서 언급하겠지만 소득세 신고자료와 각종 매출 인프라 자료를 활용하여 적시에 소득을 파악할 수 있는 능력은 국세청이 현재 4대 보험공단과 비교하여 절대적인 우위에 있다고 할 수 있다. 고용보험뿐만 아니라 국민연금, 산재보험 등도 소득과약이 중요하기 때문에 국세청이 소득자료를 활용하여 직접적으로 보험료 산출하기에 유리하다. 이 모든 것의 전제 조건은 사실 소득과약의 정확성이라 할 수 있다. 정산의 과정을 두고 있기 때문에 실시간 소득과약에 대한 요구가 큰 것은 아니다. 다만 정산 과정에서 보험료의 지나친 차이가 자칫 보험료에 대한 거부감으로 연결될 수 있기 때문에, 지나친 차이는 바람직하지 않다. 실시간 소득과약을 통한 보험료 중간예납

같은 것을 추가로 고민해 볼 수는 있을 것이다. 다양한 고용형태의 소득을 파악하는 작업과 함께 상기 언급한 내용들의 작업이 동시에 진행되는 것이 바람직하다.

3) 사업장 관리체계

현재 사회보험에서 사용되는 사업장관리번호의 경우 원칙적으로 국세청에서 사용하는 사업자등록번호 체계를 기반으로 구축되어 있다고 볼 수 있다. 가령 사업자등록번호가 123-45-67890인 경우 사업장관리번호는 123-45-67890-0이 된다. 그러나 보험별 특성에 따라 사업장관리번호 부여에 예외를 허용함에 따라 사업장관리번호와 사업자등록번호 간 1:1 연계가 불가능한 경우가 상당수 존재한다. 예컨대 하나의 사업자등록번호를 지닌 사업자가 복수의 사업장관리번호를 부여받은 경우, 혹은 사업자등록번호 없이 사업장관리번호만 부여받은 경우 등이 이에 해당된다. 이와 같이 사업장관리번호와 사업자등록번호 간 1:1 연계가 어려움에 따라 야기되는 가장 큰 문제는 사회보험공단과 과세관청 간 정보공유 측면에서의 제약이다. 특히 최근 실시간 소득과약 체계, 사회보험공단과 국세청 간 실시간 정보공유 체계 등의 구축이 적극적으로 추진되고 있는 상황에서, 사업장 관리체계의 부정합성은 현재 추진 중인 구축사업들의 효과를 반감시킬 가능성이 높다. 따라서 향후 사업장관리번호 부여에 예외적인 경우를 매우 제한적으로 허용하는 한편, 이미 예외적으로 부여된 사업장관리번호와 사업자등록번호 간에 정합성을 제고시킬 수 있는 방안 모색을 병행해 나갈 필요가 있다.

〈표 V-14〉 4대 사회보험의 비교

구분		국민연금	건강보험	고용·신제보험
소득	근로자	근로소득원천징수증상의 16번 급여합계액		원천징수 근로소득 (총급여액-근로소득-비과세근로소득)
	개인사업장	사업소득명세서 11번 총소득금액	소득세신고서상의 사업소득금액	
	근로자 지역가입자	471,600원(5,240,000원)	7,047,900원(102,739,068원) 3,523,950원	
	근로자 지역가입자	29,700원(330,000원)	19,140원(279,300원) 14,380원	
소득 포함 기준		「소득세법」상의 총급여 + 「조특법」상의 비과세 + 국외근로소득비과세	「소득세법」상의 총급여 + 「조특법」상의 비과세	
정산		매월 부과	매월 부과 후 보수 총액신고 후 정산	
가입대상		18세 이상 60세 미만 국민 및 국내 거주 외국인	모든 근로자 및 사용자	모든 근로자, 근로자를 사용하는 모든 사업장
가입 제외대상		한 달 미만 일용근로자, 한 달 소정 근로시간이 60시간 미만인 자 단, 1개월 간 근로시간이 60시간 미만이라도 3개월 이상 계속하여 근로하는 대학강사 이거나 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 자는 가입대상. 또한 1월 이상 사업장에서 근로를 제공하면서 1 개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 경우, 60시간 미만 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 자는 가입대상임	모든 근로자, 한 달 소정 근로시간이 60시간 미만인 자	단, 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 1개월 미만 동안 고용되는 일용근로자는 적용대상임

〈표 V-14〉의 계속

구분	국민연금		건강보험		고용·산재보험	
	기준금액 적용기간	1년도 12월 1일 이전 입사	입사일 다음 달~(+1)년도 6월	1년도 12월 1일 이전 입사	입사일 다음 달~ (+1)년도 3월	1년도 9월 30일 이전 입사
1년도 12월 2일 이후 입사		(+1)년도 1월~(+2)년도 6월	1년도 12월 2일 이후 입사	(+1)년도 1월~ (+2)년도 3월	1년도 10월 1일 이후 입사	입사일~ (+2)년도 3월
계속근로자		매년 7월~다음 연도 6월	매년 4월~다음 연도 3월	매년 4월 ~ 다음 연도 3월		

자료: 4대 보험의 기준을 저자가 정리하여 작성

3. 소결

본 장에서는 4대 사회보험 간 정합성 제고를 위한 기초적인 검토를 진행하였다. 그동안 보험 간 정합성을 개선하기 위해 기존의 정비 작업들이 이루어졌으나, 여전히 사회보험 통합을 위해서는 개선해야 할 부분들이 존재한다. 과거 4대 사회보험의 정합성을 제고하기 위한 방안으로서 징수 기능을 통합하는 것에 초점을 맞추었다. 이해훈 의원 및 심재철 의원의 법안 발의 내용을 살펴보면 사회보험료 징수공단을 설립하거나 현행과 같이 국민건강보험공단이 징수통합하는 안을 제시하여 각각의 안의 예상되는 비용 및 효과를 추정하였다. 이들 두 법안은 보험 간의 완전한 통합을 목표로 하기보다는 보험료 징수통합에 초점을 맞추어 이에 필요한 행정적·법적 절차를 정비하는 것이 목적이었다. 현재는 국민건강보험공단이 통합징수를 수행하고 있기 때문에 4대 사회보험의 통합에 대한 논의는 징수통합을 넘어서 보험 간의 진정한 통합에 대한 논의가 되어야 한다. 이를 위해서는 보험 간 정합성 제고가 요구된다. 이번 장에서는 부과기준과 자격기준, 그리고 재정관리 및 운영 방식 등 크게 세 가지 부분에 대해 검토하였다. 소득 중심의 보험료 부과를 위해서는 소득과약이 전제됨과 동시에 보험 간 보험료 책정의 기준이 되는 소득 및 용어에 대한 정비가 필요한바, 이에 대한 부분들을 검토하였다. 보험료 부과기준 소득은 이미 국세청 과세대상소득 기준으로 일원화되긴 했으나, 앞서 언급했듯이 일부 소득에 대한 기준의 차이는 특별히 인정할 만한 근거가 부족하다. 자격기준 역시 일정 부분 조정이 필요하다. 앞서 검토했듯이 일용근로자의 정의에 대한 정비가 필요할 수 있다. 향후 새로운 고용형태가 계속해서 생겨나고, 이에 대해 매번 기준을 마련해야 하는 절차가 동반될 수 있다. 장기적으로는 근로 중심의 보험료 부과가 아닌 소득 중심의 보험료 부과로 개편되는 것이 기준의 정비 차원에서, 그리고 사회보험의 통합 차원에서 더 바람직할 수 있다. 이제 제Ⅶ장에서는 사회보험의 운영체계, 즉 국세청으로의 보험료 징수기능 이관, 혹은 별도의 사회보험료 징수기관 설립, 혹은 현재의 체계를 유지하는 방안 등에 대하여 검토한다.

VI. 사회보험료 부과·징수체계 문제점 및 통합·개선 방안: 4대 사회보험 운영체계를 중심으로

1. 현행 4대 사회보험 운영체계의 문제점

가. 일반사항

일반적으로 사회보험의 통합징수의 목표는 징수에 대한 비용효과를 향상시키는 데 있으며, 관리운영 관점에서는 명확한 징수 근거를 확보하고, 징수된 보험료를 담당 기관에 정확하게 전달하는 것을 포함하고 있다. 현재 사회보험 징수통합체계는 국민건강보험공단이 징수책임을 맡고, 다른 사회보험 관리공단이 징수된 보험료를 전달받는 형태이다. 이러한 체제는 각각의 사회보험관리체계를 집중화함으로써 관리운영의 효율성을 높이고자 하는 목적으로 수행하는 전형적 형태라 할 수 있다.

통합징수 형태는 사회보험의 관리운영의 비효율성의 문제를 제거한다는 점에서 당위성을 지닌다. 나아가 사회보험의 확대와 발전 과정에서 증가하는 인력 수요 문제를 해결할 수 있으며 규모의 경제를 달성할 수 있고 실행력을 강화하며, 투명성을 높일 가능성이 있다.

이러한 이론적 당위성에도 불구하고 현재 국민건강보험공단이 통합징수체계를 운영하는 실제에 있어서 기대한 만큼의 효과를 나타내고 있다고 할 수는 없다. 통합징수체계 출범 이후 나타나는 결과가 기대효과에 미치지 못하는 이유는 통합징수의 운영에 합리성이 부족하거나 기존의 행정적 문제를 그대로 방치함으로써 비효율성이 여전히 존재하고, 통합징수 도입 당시에 예상치 못한 새로운 문제점이 발생하여 비효율이 나타나는 상황이 발생할 수 있기 때문이다.

따라서 본 장에서는 징수통합 이전과 이후 체제를 비교하여 효과성을 평가 내지 검증하여 문제점을 도출하고, 징수통합 운영과정에서 발생한 새로운

문제를 분석하여 전체적 관점에서 평가한다. 이를 통하여 징수통합 과정에서 소홀했던 부분을 개선하는 근거를 마련하도록 한다. 이와 함께 향후 발생할 사회경제적 변화로 인한 소득과약 및 징수기준의 변화에 대한 대응으로써 징수통합체계의 적절한 전환을 모색하는 계기를 제공한다.

사회보험의 적용 및 부과·징수는 사회보험의 목적보다는 운영상의 효율화 관점에서 판단할 사항이다. 즉 현재 4대 사회보험의 목적은 급여 제공을 위한 재정 확보를 기반으로 국민이 사회적 위험하에서도 일정 수준의 생활을 지속할 수 있도록 하는 데 목적을 두고 있다. 본 장은 이러한 목적을 달성하기 위하여 재정 조달과정의 징수를 원활히 수행하기 위하여 구축한 관리운영체제에 대한 평가라 할 수 있다.

사회보험의 적용 및 징수는 당연가입과 강제징수라는 측면에서 조세체제와 매우 밀접한 관련성과 유사성이 있다는 점에서 평가의 범위를 포괄적으로 확대하여 판단할 필요가 있을 것이다. 이에 따라 징수통합에 대한 논의를 조세체제와 연관하여 살펴본다. 소득과약의 단계에서 시작하여 부과 그리고 징수 전반에 걸친 과정에서 사회보험 관리공단 간, 그리고 조세 주체와의 중복성과 보완성을 고려하는 가운데 효율성을 기준으로 문제점을 도출하도록 한다.

나. 평가기준

사회보험의 관리운영체제에 대한 근본적 판단 기준으로는 World Bank에서 제시한 관리운영체제 측면에서의 평가요소를 들 수 있다. 관리운영체제에 있어서 평가에 고려하여야 할 요소는 규모의 경제, 현 부과 및 징수기관(체제)의 효율성, 이전(transferring)의 속도와 시기, 통제방식, 교차관리(cross control), 유인(incentive), 실행력, 징수체제의 비용, 징수재정, 부패 가능성 등을 들 수 있는데, 제시된 평가요소는 근본적인 문제의 제기나 개혁에 대한 전제 조건적 성격을 가지고 있는 점에서 사전에 검증이 되어야 하는 중요한 기본적 판단 근거이다(Rofman and Demarco, 1999).⁷⁸⁾ 이러한 평가요

78) 예를 들면 규모의 경제를 고려함에 있어서 어디까지를 중복하게 하는가를 논의할 필요가 있다. 특히 사회보험 부담과 유사한 근로소득세의 조세징수의 결합을 고려할 때, 두

소들에 대한 실제 분석 및 평가에는 상당한 제약이 따르게 된다. 각 평가요소를 판단함에 있어 제도적 장치와 실제 운영에는 차이가 있을 수 있고, 일부 요소는 은밀하게 이루어지며, 정성적 평가로만 가능할 수 있기 때문이다.

징수통합과 관련한 평가는 일반적 관리·운영과는 차이가 있으며, 개선의 효과를 검증하는 비교 분석은 기준에 있어서 정밀성을 요구하기도 한다. 또한 징수에 있어서 통합징수는 집중식 급진적인 개혁으로 엄청난 기능적·조직적·문화적 변화를 수반하는 것으로서 중앙화의 많은 장점이 업무 단일화 결과로 효율성이 발생하는 것이지, 단순한 조직의 단일화에 의해서 이루어지지 않는다는 점을 고려할 필요가 있다.⁷⁹⁾

따라서 현재 징수통합과 관련된 구체적인 평가사항을 현재 징수통합체계와 관련하여 한계로 지적되거나 미래 예상되는 문제점으로 구분하여 접근하면 다음과 같다.

첫째, 가장 우선적 관심 영역이라 할 수 있는 물리적 관점에서의 개선으로 비용절감과 운영과 이용의 편의성 변화 정도를 들 수 있다. 비용절감은 정량적 기준에서 절대적 판단이라 할 수 있고, 이용 편의성 등은 가입자 및 운영자가 정성적 기준에서의 상대적 판단이라 할 수 있을 것이다.

둘째, 징수통합에도 불구하고 기존의 문제가 해결되지 않는 경우에 관한 판단을 들 수 있을 것이다. 각 사회보험공단이 통합징수를 위하여 일원화하여야 하는 제도 규정의 명칭과 기준, 또는 세부적인 규정이 그대로 존속함으로써 비효율이 제거되지 않았거나 각 제도별 민원 대응에 대한 역할 분담이 원활하지 못한 상태에서 운영됨으로써 가입자의 불만족이 증가하고, 오히려

과정을 결합하는 것은 사회보험만을 결합하는 것보다 중복을 폭넓게 감소시키는 효과를 갖는다는 사실을 간과해서는 안 되기 때문이다. 조세당국과 사회보장운영기관 중에서 기여징수 책임기관으로 결정하는 데 있어서, 우선적으로 축적된 통계정보를 통해 둘 사이의 상대적 효율성을 평가해 보아야 할 것이고, 징수율에 있어서의 절대적 수준과 경향을 포함할 수 있으며, 조세저항을 고려한 납부회피 그리고 관리운영비용에 대한 평가를 포함해야 한다는 것이다.

79) 또한 개선이나 개편에 있어서 원충 효과를 고려하는 경과조치의 당위성도 고려되어야 하는데, 만일 통합징수를 위하여 국세청 산하에 새로운 기관을 설립하는 경우나 부과를 위하여 소득과약만을 국세청에 이관하여 업무를 이관하고자 한다면 이 과정에서 현재 통합징수에서 나타나는 비효율적 운영이나 각 사회보험공단에 남아 있는 다양한 비효율성에 대한 전반적인 개선이 함께 이루어져야 한다는 것이다.

징수통합으로 인한 혼란이 발생하는 행정적 비효율에 대한 파악을 들 수 있다.

셋째, 관리운영체제 개선효과를 판단함에 있어서 통합징수 전후를 비교하는 것은 중요한 평가사항이겠지만, 징수통합 범위 자체에 포함되지 않는 사항을 고려한 분석이다. 예를 들어 부과대상 소득과약 기관이 3개의 사회보험공단과 국세청으로 구분되고 있는데, 소득과약과 징수를 주업무로 하는 국세청이 논의대상에서 제외됨으로써 남아 있는 두 개의 기관이 중복적으로 소득과약을 하는 비효율로 남아 있는 점을 고려하여 개선의 한계를 판단할 필요가 있을 것이다.

넷째, 개선된 체제로 인하여 새로이 나타나는 비합리성이나 문제점에 대한 판단이다. 징수통합에 따른 체제 개편이나 징수통합기관(국민건강보험공단)의 고유업무가 확대되는 과정에서 발생하는 추가업무로 인한 업무 과부하 또는 조직의 비대화로 인한 문제점을 파악할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 미래 사회의 소득 개념의 변화와 모호성으로 인한 파악의 어려움을 국민건강보험공단의 소득과약체제로 해결할 수 있는가에 대한 우려와 가입대상자의 개인정보 보호 강화의 필요성이다. 징수통합의 정보화를 위하여 수집·국축된 광범위한 소득 및 재산정보를 보호하기 위한 법적·제도적 방어 장치와 정보시스템의 구축이 필수적이라 할 수 있다. 미래 소득체제의 변화는 이를 더욱 복잡하게 할 것이고 고도의 전문적 파악 능력을 요구할 것이다. 또한 더 많은 중요한 정보 수집은 광범위한 범위에서 행해져야 하지만 일원화된 관리체제와 제공은 하나의 좁은 출구 체계가 되어야 한다는 점에서 개인정보 보호를 위한 중요하고 광범위한 정보 관리가 요구된다. 소득 관련 정보가 국세청과 건강보험에 이중적으로 구축되어 있고, 개인정보 요청이 쇄도하는 상황에서 이에 대한 대응 기관으로서의 위상이 확고하여야 한다는 점이 고려되어야 한다.

다. 평가내용

평가내용은 구체적으로 다섯 가지로 구분할 수 있을 것이다. 가장 일반적으로 예상되는 것은 비용절감 및 업무 효율화를 들 수 있을 것이고, 이는

인력의 축소 및 행정비용의 절감을 의미한다 할 것이다. 두 번째는 민원 대응 등 편의성이라 할 수 있다. 이는 행정적 측면에서 가입자에 대한 만족도를 확대하여 제도에 대한 거부감을 줄이고 신뢰성을 확보하는 차원에서의 분석이라 할 수 있을 것이다. 세 번째는 소득과약에 대한 일원화 정도와 상호연계를 통한 원활한 활용을 분석하는 것으로, 앞의 관점이 가입자를 대상으로 한다면 징수통합에 있어서 중심적 역할을 하는 국민건강보험공단이 다른 관리공단에 대한 정보공유의 원활성과 각 관리자와 가입자 간의 정보 활용의 효율성을 판단하는 것이다. 넷째는 징수통합으로 인한 종합적 업무에 대한 평가로서 징수통합을 위한 다양한 업무와 국민건강보험공단의 고유 업무와의 총체적 과제 수행에 대한 부담 정도를 파악하는 것으로, 이를 단순히 파악하는 차원보다는 어떤 다른 합리적 가능성을 고려하기 위한 분석이라 할 수 있을 것이다. 다섯째는 개인정보 유출에 대한 위험성의 판단이다. 불법적 열람이나 유출, 그리고 정보제공의 양적 변화에 대한 판단을 통하여 이에 대한 위험 수준을 판단하는 것이다.

그런데 평가에 있어서 평가 결과가 절대적 관점에서 이루어지는 것은 합리적이라 할 수는 없다. 일부 평가영역은 충분히 긍정적이라 할 수 있으나, 이러한 판단이 단순히 부정적이지 않다는 관점이라기보다는 기회비용적 차원에서 다른 긍정적 결과의 가능성 또는 징수통합으로 인하여 발생하는 부정적 결과를 동시에 고려하는 종합성을 가져야 한다. 이와 함께 징수통합 과정에서 충분히 해결하였어야 할 사항을 그대로 방치하거나 개선하지 못함으로써 발생하는 문제점에 대해서는 당연히 지적되어야 한다. 마지막으로 징수통합의 주체로서 국민건강보험공단의 자체적인 업무와 수행하는 다양한 업무의 규모나 성격, 그리고 수행에 있어서의 과도한 부담 여부 등을 판단한다. 경제·사회의 급격한 변화에 있어서 소득과약 능력과 업무수행의 지속가능 여부 등도 고려하여야 할 중요한 요소이기 때문이다.

1) 비용절감 및 업무 효율화

국민건강보험공단의 징수통합 대상 업무 범위는 보험료 고지, 수납(납부·

징수), 체납관리 등으로 적용 및 자격관리 업무, 보험료 부과 및 급여 업무 등은 기존과 같이 각 사회보험공단에서 처리한다.

통합징수로 가장 기대되는 핵심적인 물리적 효과는 징수인원과 우편비용의 절감을 들 수 있다.⁸⁰⁾ 먼저 징수인력의 절감은 기존의 사회보험공단에서 별도로 수행하던 업무를 국민건강보험공단에 통합함으로써 발생한 것이다. 인건비 및 행정비용의 감소는 3개 사회보험 공단이 수행하던 업무를 국민건강보험공단으로 일원화함에 따라 약 412억원(인건비 289억원, 징수사업비 123억원 등)의 절감을 예상한 것으로, 실제 정확한 실적에 대한 결과는 제시되지 않고 있다. 인력 효율화에 있어서는 징수인력의 효율화 내지 재배치 등을 통하여 공단별 타 업무 수행이 가능해진 점을 긍정적 결과로 제시하고 있다. 통합징수 이전 3,062명이 담당하던 징수업무를 통합징수 이후 521명이 감축된 2,541명이 담당하게 됨에 따라 17%의 인력 효율화가 달성되었다는 것이다. 이때 감축된 인력 521명은 각 공단별로 타 업무에 배치된 것을 확인할 수 있다.⁸¹⁾

〈표 VI-1〉 통합징수 시행으로 인한 인건비 및 징수사업비 절감 효과

(단위: 억원)

구분	2010년(통합 전, A)	2011년(통합 후, B)	증감(B-A)
계	2,822	2,410	△412
징수사업비	936	813	△123
인건비	1,886	1,597	△289

자료: 신영석 외(2016), p. 106, 〈표 4-3〉 재인용

고지 및 수납 효율화를 통한 재정 절감효과로서 3개 공단 각각에서 발송하던 보험료 고지서를 한 장으로 통합 발송함에 따라 고지서 발송건수가 2010년도 실적 대비 2016년도에 37.9%가량 감소하여, 연 105억원의 공단 재정이

80) 사회보험료의 고지 및 수납방식을 다양화하여 국민의 편의성 증진, 징수인력의 인건비 및 우편비용 축소로 재정절감 외에 징수 인적구조 개선으로 업무체계 효율화, 효율적이고 체계적인 징수관리로 보험 징수를 향상으로 구분한다(신영석 외, 2016).

81) 이 절감효과는 2011년 징수통합 당시 수행된 내용으로, 이후 제도 확대와 성숙단계에서 나타난 인력 변화에 대한 정보는 정확하지 않다.

절감된 것으로 보고되고 있다(신영석 외, 2016).⁸²⁾

이러한 절감효과 및 예측 자료는 이를 확실하게 뒷받침할 근거가 미흡한 것이 사실이다. 그럼에도 징수통합으로 업무가 통합되어 관련 인력절감 현상을 예상할 수 있으며, 우편비용의 절감은 합산고지와 통합고지, 그리고 다양한 징수방법에 의한 비용절감을 예상할 수 있다. 다만 이러한 비용절감이 통합 이전의 징수상태에서도 이메일, 모바일 고지 등의 방법이 활용될 수 있다는 점에서 징수통합에 의해서만 감소된 효과로 판단하는 데에는 한계가 있는 것이 사실이다.

한편 절대적 비용에 관련된 추정은 각 사회보험이 성숙단계에 있는 것이 아니라 지속적으로 적용대상 확대, 제도 정착 단계의 기준 변화 등이 발생하여 인원이나 행정비용 절감을 정확히 파악하는 데에는 한계가 있는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 통합에 의한 비용절감으로 제시한 금액은 절대적 절감으로 파악하는 것은 무리가 있다는 것으로, 인력절감 효과 비용은 통합 당시 예상치이고, 통신비 등의 비용절감은 정보통신의 발전으로 나타나는 자연스러운 비용절감을 고려하지 않은 효과라 할 수 있다는 것이다.

〈표 VI-2〉 고용·산재보험의 체납 결손처리 추이

(단위: 백만원, %)

구분		2013	2015	2017	2018	2019
산재보험	징수결정액	5,724,813	5,679,457	6,714,693	7,671,667	7,761,655
	불납결손액	1,911	10,048	1,032	308	1,317
	수납률	89.17	89.62	90.08	90.68	91.21
고용보험	징수결정액	5,724,813	6,337,022	6,714,693	7,671,667	7,761,655
	불납결손액	1,911	10,048	1,032	308	1,317
	수납률	89.17	89.62	90.08	90.68	91.21

자료: 근로복지공단, 『2019년도 근로복지공단 통계연보』, 2020. 바탕으로 저자 작성

징수율과 체납률 변화는 실제 통합징수와 관련성이 높다는 증거는 발견할 수 없다. 징수율은 납부 편이정보다는 경제 상황이나 개별 상황에 따라 달

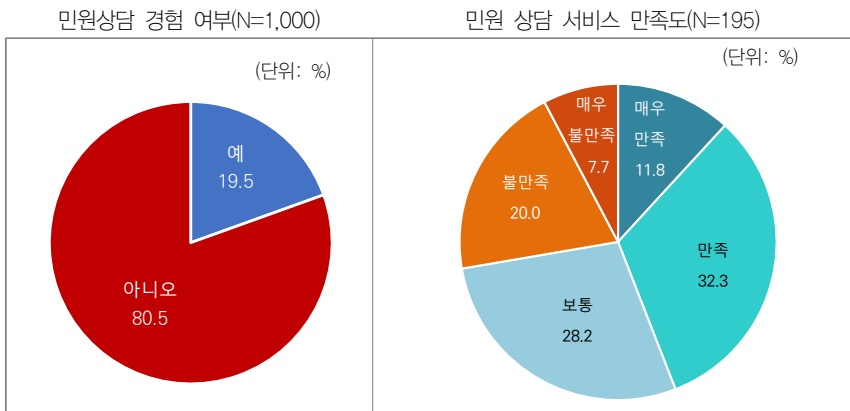
82) 이러한 효과 중 인건비 절감은 개선 당시(2011년) 예측된 것으로 사실관계를 확인하는 데 한계가 있으며, 행정비에 있어서 개선효과는 2016년 자료로 실질적 개선효과를 반영한 것이다.

라질 수 있으며, 체납액을 결손처리하는 기준에 따라 달라지기 때문이다. 따라서 이러한 징수율 변화를 통합징수와 연결시켜 판단하는 것은 논리적 한계가 있다고 할 수 있다. 오히려 사회보험제도에서 국민연금제도의 경우 사회적 신뢰도 상승이 징수율 상승으로 이어졌다고 보는 것이 바른 해석으로 볼 수 있으며, 근로복지공단에서 징수체납 건에 대하여 결손처리하는 경우에는 통계적으로는 왜곡이 발생할 수 있다.

2) 민원대응 등 편의성

평가분석에 있어서 징수통합과 관련된 민원의 횟수와 내용에 따른 별도의 평가가 중요하다. 징수보다는 부과, 반환 등이 높은 비중을 차지하여 절대적 관점에서의 평가는 왜곡될 수 있다. 따라서 민원에 대한 변화는 경제 및 사회상황이 변화하고, 코로나19 등의 급격한 외생변수의 등장, 그리고 장기적인 기술발전 등의 경제·사회 변화로 인한 가입자의 문의나 불만 등이 변동되는 점을 감안하여야 할 것이다.

[그림 VI-1] 사회보험 통합징수 관련 민원상담 경험 및 만족도:
대국민(지역가입자) 만족도조사



자료: 신영석 외(2016), p. 144, [그림 5-3].

[그림 VI-1]에 제시된 조사 결과에서 나타난 바와 같이 실제 통합징수와

관계없이 민원 문제 해결은 아직도 개선되지 못하거나, 행정적인 접근성이 낮은 상태에 있는 것으로 볼 수 있다. 통합징수에 대한 만족도조사에서 절반 수준만이 긍정적으로 답한 것은 만족도가 확실한 긍정적 효과가 예상됨에도 불구하고, 오히려 예상보다 만족도가 낮은 것으로 판단할 여지가 있다.

오히려 민원상담에 대한 설문조사 결과에서 나타난 바와 같이 민원상담 경험자 중 해당 서비스에 대하여 매우 만족이라 응답한 대상자가 11.8%(23명), 만족 32.3%(63명), 보통 28.2%(55명), 불만족 20.0%(39명), 매우 불만족이 7.7%(15명)로 나타났고, 민원상담에 대하여 ‘보통, 불만족, 매우 불만족’이라 응답한 대상자가 상담서비스의 개선 필요사항을 묻는 질문에 ‘상담 전화 수를 늘려 전화 연결이 잘 이루어지도록 해야 한다’라는 응답이 31.2%(34명)로 가장 많은 것으로 조사되었다(신영석 외, 2016).

3) 소득파악 및 상호연계의 한계

징수통합과 관련된 효율화의 이슈는 불필요한 업무의 중복 제거 및 비용 절감과 관련되어 있다. 이때 가장 핵심적인 비판의 대상은 소득파악에 대한 중복업무와 서로 다른 기준에 의한 보험료 부과체제이다. 과거 각 사회보험 공단이 별도의 소득파악을 하는 기관으로서의 역할을 하고 있었다는 점은 무엇보다도 비판의 대상이 되었다. 소득파악에 있어서 각 공단은 부과대상 소득을 별도의 용어와 범위로 설정하였다. 가령 국민연금은 사업장가입자와 지역가입자, 건강보험은 직장가입자와 지역가입자, 그리고 보험료 부과대상 소득에서도 서로 다른 기준을 활용하는 등 불필요한 중복으로 비효율을 야기한다는 지적을 받았다. 더구나 제도의 변화는 개선이든 행정 편의적 이유에서든 각 제도의 적용대상에 대한 변화와 부과기준의 변동을 유발함에 따라 실제 가입자의 소득을 파악해야 하는 업무는 계속 남게 되었다. 이러한 상황은 징수통합 이후에도 그대로 존속한다.

보험료 부과에 있어서 기본 형태는 가입자의 소득이며 소득에 근거한 보험료율에 따라 보험료를 부과하고 납부하도록 징수하는 것이 사회보험의 부과체계이다. 이때 우리나라의 사회보험 부과는 각 공단이 별도로 부과대상

소득을 파악하고 사회보험제도에 따라 보험료율을 곱하여 보험료를 계산하는 방식을 채택하였기 때문에, 실제 중복의 비효율성이 크게 나타났다. 먼저 소득파악을 하는 광범위한 체계를 가동하여야 했고, 가입자에게 스스로 소득을 신고하게 하거나 산재보험의 경우는 개별 소득이 아닌 임금총액만을 신고하게 함으로써 부정확성과 부정부패의 소지가 컸다.

물론 소득에 있어서도 실제 근로자는 한 명인데 각 사회보험제도는 각각의 규정에 따라 부과대상 소득의 명칭도 다르고, 범위도 다르게 정함으로써 각 사회보험이 요구하는 보험료 부과대상 소득을 산출하여야 했다. 그런데 지금도 이러한 사회보험 부과대상소득은 보험료 부과를 위해서 각각의 사회보험 관리공단이 별도로 계산한다. 조세를 담당하는 국세청 역시 소득세를 부과하기 위하여 소득파악을 한다.

국민건강보험공단이 파악한 소득자료는 징수통합을 위하여 각 공단에 제공되고 각 공단은 소득자료를 불필요한 부과대상 소득이라는 가공의 자료로 만들고, 이를 기준으로 부과대상 보험료를 국민건강보험공단에 넘기게 된다. 이러한 비효율은 징수통합의 범위에 포함되지 못한 것이다. 아직 용어조차도 통합하지 못하고, 부과체계가 각 사회보험마다 다르다는 이유로 전체적 통합이 이루어지지 못했기 때문이다. 그러나 각 제도에서 보험료를 부과하기 위한 보험료율은 제도에 따라 달리하여야 하지만 기본이 되는 소득정보를 각 사회보험이 별도의 기준으로 변경하여야 한다는 것은 논리적으로 맞지 않다. 사회보험공단 간에 결과물만이 오고가기 때문에 부과·징수 관련 자료가 매끄럽게 연결되지 않는 부작용이 발생하는 것이라고 주장할 수도 있다. 그러나 국민연금공단이나 근로복지공단 입장에서는 고지 및 징수업무를 국민건강보험공단에서 통합·처리하여 예산과 인력이 모두 건보공단 측으로 넘어간 상황에서도, 실질적으로 징수업무가 모두 사라진 것은 아니다. 국민연금공단이나 근로복지공단 자체적으로도 징수와 관련된 업무가 여전히 남아 있고, 해결해야 할 민원이 발생하여 인력이 부족하다는 불만이 제기되고 있다. 결국 각 사회보험의 징수통합은 소득파악과 부과·징수·과정에서 비효율적 중복체계를 벗어났다고 할 수 없다. 사회보험별 부과대상 소득과

관련해서 보다 자세히 정리하면 <표 VI-3>과 같다.

<표 VI-3> 사회보험 부과·징수체계

구분	건강보험	노인장기 요양보험	국민연금	고용보험	산재보험
부과기준 용어	보수월액		기준소득 월액	보수(근로소득 - 대통령령 제외)	
소득포함 기준	「소득세법」상의 총급여 + 「조특법」상의 비과세 + 국외근로소득비과세			「소득세법」상의 총급여 + 「조특법」상의 비과세	
부담주체	사용자 · 가입자 각 1/2 (지역은 본인 전액 부담)			실업급여: 각 1/2 고용안정 · 능력개발: 사용자 전액부담	사용자 전액부담
요율	6.86%	건강보험료 × 11.52%	9% (상하한선)	실업급여: 1.3% 고용안정 · 능력 개발: 사업장 규모(0.25~0.85%)	업종별 요율+ 개별 실적요율 (건설업종 예외)
납부방식	부과고지		부과고지	자진 납부	
정산여부	정산		확정	정산	
관리단위	개인별 관리			사업장별관리 + 개인별관리	

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「국민연금 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cint/InsuFeelLayout2_1.do), 「국민연금 지역가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cint/InsuFeelLayout2_2.do), 「건강보험 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cint/InsuFeelLayout3_1.do), 「건강보험 지역가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cint/InsuFeelLayout3_2.do), 「고용 · 산재보험 보험료」(<https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cint/InsuFeelLayout4.do>) 자료를 바탕으로 저자 작성

4) 국민건강보험공단의 업무수행 및 지속 가능성

징수통합이 이루어진 전후로 국민건강보험공단은 조직에 있어서 커다란 변화가 발생하였다. 국민건강보험공단은 건강보험 관리업무를 수행함과 동시에 2008년 노인장기요양보험 그리고 2011년 통합징수 업무를 수행하고 있다. 건강보험에서는 의료기관의 의료행위에 대한 심사평가는 건강보험 심사평가원이 하고 있지만, 노인장기요양보험의 경우에는 심사평가도 국민건강보험공단이 수행한다. 이같이 국민건강보험공단 업무영역이 지속적으로 넓게 확산되어 있다. 특히 두 가지 사회보험을 관리 운영하는 것은 상당한 과중한 업무 부담이 이루어지는 점을 예상할 수 있으며, 통합징수에 대해서는 5대 사회보험에 대한 징수에 관한 종합적 사항을 파악하고, 이를 운영하는

과정에서 관리기관과의 정보 연계 등이 필수적 사항이다.⁸³⁾

이와 같이 서로 다른 영역의 업무를 하나의 기관에서 총괄 운영할 시 행정적 효율성을 찾기보다는 비효율을 제거하는 데 우선순위를 두게 되는 것이 일반적인 행정 개선 노력이라 할 수 있다. 따라서 복잡한 업무수행 체제에서는 새로운 발전적 효율성을 추구하거나, 사회·경제 상황에 대해 대응하는 근본적 개혁을 하는 데에는 한계가 있게 된다.

새로운 사회·경제 상황에 대한 대응의 가장 가까운 과제로서 전 국민 고용보험 적용을 들 수 있을 것이다. 전 국민 고용보험의 의미는 누구라도 경제활동을 행하는 전체에 대한 실업에 대한 제도를 적용함으로써 사회안전망을 촘촘히 하자는 목적을 가진 것이라 할 수 있다. 이를 위해서 국민건강보험공단은 고용보험의 적용대상과 부과·징수에 필요한 대상자 파악과 소득에 대한 자료를 확보해야 하는 새로운 과제를 안게 되었다.

새로운 영역의 확대는 국민연금과 산재보험 그리고 건강보험제도에도 특수형태근로자와 플랫폼 근로자, 그리고 명확히 확인되지 않았던 비정규직근로자에 대한 파악이 필수적 요소라 할 수 있다. 비록 이러한 불확실한 계층의 적용이나 부과가 현재로서는 직접적으로 국민건강보험공단의 업무에 포함되지 않더라도 결국은 적용대상의 문제로 귀결될 것이다. 또한 이 문제를 해결하지 않는 한 징수통합은 유명무실해질 가능성이 크다. 이에 따라 현재 소득파악을 위한 수많은 연계 기관과의 공유작업을 포함하여 추가적으로 새로운 적용대상계층에 대한 소득파악의 과제를 안고 있는 것이다.

이러한 복잡한 작업을 국민건강보험공단이 해결하기 위해서는 새로운 소득파악을 위한 개혁적 개편이 있어야 할 것이라는 점이 명확하다. 한편 국민연금공단이나 근로복지공단이 별도로 작업하고 있는 부과액 확정 업무와 잔존하는 징수 관련 업무 등이 향후 대폭 감소할 것으로 기대하기 어렵다. 결국 이를 해결하거나 완화하기 위해서는 명확한 소득파악이 이루어져야 한다는 점에서 고도의 집중된 체계적 소득파악이 요구된다고 하겠다.

83) 최근에는 무엇보다 코로나19와 관련된 1개 실(안전관리실) 및 4개 부(안전관리부, 안전대응부, 방역지원부, 비상계획부)가 운영되고 있다.

다른 하나는 미래 예측되는 변화에 대한 대응능력 가능성이라 할 수 있다. 미래 소득과 이윤 개념의 복잡화, 소득의 양극화, 소득의 경계에 대한 모호성으로 소득 여부의 모호성과 발생 소득의 영역(국경) 불명확화를 들 수 있을 것이다. 이미 OECD 회원국을 비롯한 여러 국가는 기업의 이익 발생을 어느 나라에 귀속할 것인가에 대한 진지한 논의를 하고 있으며, 일부 기업에 대해서는 과세를 직접 실행하기도 한다. 이러한 소득의 모호성과 다양성은 사회보험료 부과대상 정보를 확인하고 파악하는 업무가 고도의 전문적 능력과 역할을 수행할 수 있는 소득과약 기관에서 이루어져야 함을 시사한다. 더구나 향후 미래 사회복지 부과대상 소득이나 재산은 4차 산업혁명 진행과 함께 변화의 속도를 가속화 할 것이며 이를 파악하는 체제의 전문화 요구는 더욱 중요한 과제가 될 것이다(김진수 외, 2021).

〈표 VI-4〉 사회보험 통합징수 관련 외부기관 연계자료 현황

연번	자료명	연계 기관
1	조달계약자료	조달청
2	건설공사발주자	근로복지공단
3	법인사업장 지적자료	국토교통부
4	건설기계등록 자료	국토교통부
5	법인등기자료	대법원
6	부동산근저당	대법원
7	신용카드 가맹점	여신금융협회
8	부가세 환급금	국세청
9	법인세 환급금	국세청
10	종합소득세 환급	국세청
11	특정시설물이용권(골프, 곤도, 스포츠 등)	국세청
12	공매 배분금	자산관리공사
13	관세 환급금	관세청
14	NH 보상금	한국토지주택공사
15	공탁금자료	대법원
16	고용장려금	한국장애인공단
17	선거보전비	선거관리위원회
18	산재지정 의료기관	근로복지공단
19	정부지원금	고용노동부

〈표 VI-4〉의 계속

연번	자료명	연계 기관
20	특허권 등 무체 재산권	특허청
21	직업능력개발 지원금	한국산업 인력공단
22	출자 증권	-

자료: 신영석 외(2016), p. 116, 〈표 4-13〉 재인용

5) 소득파악 중복 및 개인정보 보호 한계

징수통합을 위하여 국민건강보험공단은 징수통합시스템, 정보연계시스템, 민원포털, 콜센터시스템, 검증시스템, 각 공단과의 연계 데이터를 통합데이터베이스에 구축하여 데이터를 통합한다. 이때 소득과 재산과 관련된 개인정보 관리에 있어서 국민건강보험공단이 당시 구축한 정보시스템이 노후화되고 있으며, 이로 인해 정보시스템을 유지·보수하는 일은 점차적으로 어려워질 것이다. 그러나 무엇보다 가장 우선적 한계는 전 국민의 소득 및 재산 등에 대한 광범위하고 중대한 정보를 국세청과 별도로 파악하고 있고, 이는 엄청난 인력 및 장비 그리고 비용을 이중적으로 낭비한다는 것이다.⁸⁴⁾

징수통합에서 개선 초기 논의가 되었던 부분이기도 하나, 다시 논란의 대상이 된 것은 국민건강보험공단의 소득파악 범위가 당시에는 정규직 중심으로 구축되었고, 다양한 직업군을 포함하는 데에는 한계가 있다는 사실을 고려하지 못하였다는 것이다. 향후 소득파악은 거대한 경제 활동군과 재산 소유군을 포괄하여야 함은 물론 대상의 정확한 범위와 개인이나 가족의 다양한 소득을 포괄적으로 파악하여야 하는 만큼 이에 대한 설비 및 인력 인프라를 요구하고 있으며, 이를 중복적으로 파악하는 것은 비용 차원에서 커다란 부담이 될 수밖에 없다. 더구나 이러한 소득파악은 더욱 복잡해질 것으로 예상되며, 지속적인 재정부담과 전문성을 요구할 것이라는 점에서 중복적

84) 그런데 이러한 소득파악에 대한 노력은 과세를 담당하고 있는 조세당국에서도 수행한다. 즉 3(국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단) + 1(국세청)의 소득파악 업무가 2(국민연금공단, 근로복지공단) + 1(국민건강보험공단) + 1(국세청)의 형태로 전환됨으로써 징수통합의 의미를 제대로 반영하지 못한 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 국민건강보험공단은 다양한 업무영역을 선택하고 집중할 필요가 있으며, 소득파악에 있어서는 별도의 일원화된 기관이 필요하다고 할 것이다.

체제에서 벗어나 일원화된 체제에서 집중적인 파악을 할 수 있어야 하는 과제를 남기고 있다.

〈표 VI-5〉 국민건강보험공단 개인정보 열람·유출 현황 및 추이(2014~2019년 6월)

(단위: 명, 건)

구분	열람	유출
징계 인원	17	4
열람·유출 건수	153	74

자료: 『라이센스뉴스』, 「국민건강보험공단 개인정보 또 ‘유출’ … 대책마련 시급」, 2020. 7. 17., <http://www.lcnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=7915>, 검색일자: 2021. 11. 5.

또한 국민건강보험공단은 다양한 기관으로부터의 개인정보의 요청에 대한 대응에 있어서도 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 국민건강보험공단은 의료정보 외에도 광범위하고 다양한 정보를 보유하고 있다. 그런데 개인정보 보호는 법규정이 산재되어 있어 개인정보에 대한 보호가 명확하게 형성되어 있다고 하기 어렵다. 즉 각 기관은 개인정보에 있어서 타 기관에 요구하거나 요청할 수 있으나, 기관 스스로 가진 정보는 제공하지 않는 경향이 뚜렷하다. 이러한 상황에서 국민건강보험공단은 민영보험회사에서부터 감사원에 이르기까지 수많은 기관으로부터 상당한 개인정보 제공을 요구받고 있다. 그런데 국민건강보험공단은 요청기관에 대응해서 개인정보를 보호하는 기관으로서의 위상이 높지 못한 한계를 갖고 있는 것도 사실이다. 더구나 자체 직원의 개인정보 열람 및 유출도 지속적으로 발생하고 있다. 이미 밝혀진 개인정보 유출사례는 실제 개인정보 보호에 대한 신뢰성에 우려를 드리운다.

2. 4대 사회보험 운영체계 개선 방안

가. 기본방향

사회보험공단 조직은 한국의 성격이 반영되어 전형적인 중앙집중관리방식을 채택하고 있어, 분산관리운영체제와 달리 한 번 구성되면 비효율성의 문제를 해결하기 위하여 해체하거나 환원하기가 매우 어렵거나 거의 불가능하다. 이에 장기적 관점에서 다수의 관련 기관들이 파악하고 있는 정보들의

기관 간 연계에 있어서 갈등 요소를 제거하여야 한다. 또한 장기적인 사회경제 변화에 대응할 수 있는 근본적인 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 이러한 관점에서 현행 체제는 개선의 불가피성에도 불구하고 몇 가지 근본적인 판단기준을 확인하거나 검증하지 못하였으며, 현실적 실행에 있어서 문제점을 명확히 확인하지 못한 한계를 가지고 있는 것이 사실이다.

현재 사회보험의 징수체제를 중심으로 한 비효율성을 근본적 관점에서 명확히 분석하고, 이를 극복하기 위한 방안을 객관적 관점에서 마련하여 이를 근거로 발전적 개선 방안을 마련하는 것이 중요한 관건이라 할 것이다. 특히 징수통합을 효율적으로 수행하기 위한 관련 법의 정비 또는 민원에 대한 대응, 또는 체납금에 대한 통합된 대응 방식 등은 통합징수의 과제가 아니라 행정적으로 일원화하여야 할 사항으로 판단하고 이미 개선되었어야 할 사항이다.

이에 이하에서는 과거의 공단별 적용·부과·징수체제와 비교하여 개선되지 않았거나 새로이 발생한 문제를 염두에 두며 그 제거 방안을 제시한다. 특히 단순한 현재의 행정적 개선이 아니라 장기적으로 지속가능한 사회보험체제를 구축하기 위한 목표로 한국의 사회보장체제에 실제 적용 가능성과 기대효과를 고려한 방안 마련을 추구하도록 한다.

개선 방안 마련에 있어서 지적된 문제점은 세 가지로 구분할 수 있다. 현재 징수통합과 관련하여 평가된 사항에서 징수통합 자체의 한계를 파악한 것이 있고, 징수통합과 관련하여 전제조건을 해결하지 않아서 발생하는 문제를 제거하는 것이다. 이와 함께 추가적인 것은 미래 경제사회에 있어서 나타나게 될 변화들이 사회보험관리체계에 미칠 영향과 징수통합과 관련하여 필수적인 대응방안을 고려하여 미래 징수통합체제를 구축할 수 있도록 하는 것이다.

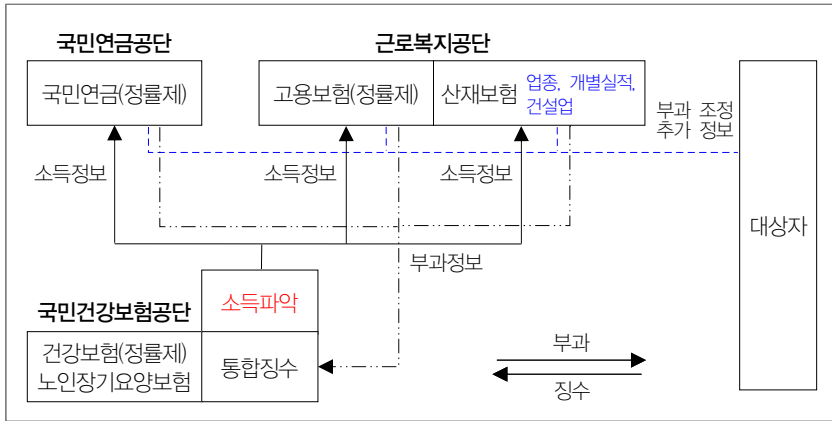
나. 개선 방안의 모색

1) 현행 제도 유지 개선 방안

현행 체제 유지 방안은 통합징수 업무를 국민건강보험공단이 수행하는 방안이다. 이 방안은 징수통합 이후에 나타난 문제점과 한계를 개선하는 내용

을 담는다. 먼저 국민건강보험공단이 파악한 소득정보를 각 공단에 제공하고, 각 공단은 보험료를 산정하는 과정에서 우선적으로 부과대상소득을 일원화한다. 또한 부과정보에 대하여 교차관리(cross control)가 가능하도록 각 공단과 국민건강보험공단의 보험료 부과에 대한 근거를 공유하게 한다. 또한 부과조정과 추가정보에 대하여 국민건강보험공단이 공유할 수 있도록 하여 민원에 대한 각 사회보험공단과 국민건강보험공단이 대응하도록 하는 체계이다.

[그림 VI-2] 현행 통합징수체계 유지 개선 방안



자료: 저자 작성

현행 제도를 그대로 유지하면서 효율화를 모색하는 방안은 사회보험료를 산정함에 있어서 부과정보체계 정비를 통한 행정 효율화를 들 수 있다. 행정체계에 있어서 징수통합과 관련 없는 징수 관련 민원사항은 당연히 행정적으로 해결하여야 할 과제에 속한다. 즉 징수에 있어서 4대 사회보험제도의 규정이 서로 달라 발생하는 민원이나 행정적 비효율성은 이미 제도적 개선으로 해결했어야 할 사항이다. 연체금 일할 계산 차이에 대한 일치성 문제라든지, 고지·독촉·체납처분 및 결손처리와 관련된 명확한 규정의 적용, 보험료 고액 상습체납자에 대한 정보공개 기준 문제, 자동이체에 대한 감액 기준 및 수준, 그리고 이메일 고지에 따른 감액기준 및 수준의 차이 등을

일원화하는 조치는 빠른 개선이 요구된다. 무엇보다도 간단하면서도 근본적인 개선대상은 현재 4대 사회보험의 부과대상 소득에 대한 명칭과 기준의 차이점이라 할 것이다.

구체적으로 부과체계에서 국민건강보험공단이 파악한 소득 및 재산에 대한 정보가 제공되면 각 공단은 각 사회보험제도가 규정하고 있는 부과대상 소득에 보험료를 읊하여 부과정보를 제공하고, 이 부과정보는 국민건강보험공단이 소위 통합징수체계에 의하여 납부 의무자에게 부과(합산부과 또는 합봉부과⁸⁵⁾)하고 징수한다.

여기서 통합징수는 두 가지로 명확히 할 필요가 있다. 각 공단이 보험료를 계산함에 있어서 아직도 미흡한 수준에 머물고 있는 각 공단의 보험료 계산 방식이다. <표 VI-6>에서 나타난 바와 같이 각 사회보험의 부과대상 소득은 하나인데, 부과대상 소득은 서로 다른 명칭과 기준으로 계산된다.

<표 VI-6> 사회보험 부과대상 소득의 명칭과 범위 비교

사회보험제도	부과대상 소득 명칭	내용
건강보험제도 노인장기요양 보험제도	보수월액	• 보수월액: 봉급과 각종 수당을 참작하여 대통령령으로 정하는 표준월급여액, 「소득세법」상 과세 근로소득을 제외한 근로제공으로 인하여 받는 봉급, 급료, 보수, 세비, 임금 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 금품
국민연금제도	기준소득월액	• 기준소득월액: 전년도 소득총액 ÷ 전년도 근무일수 × 30 (해당 연도 7월부터 다음 연도 6월까지), 「소득세법」상 비과세 근로소득을 제외한 각종 수당(시간외수당 포함), 휴가비, 연간상여금 등 모든 소득 포함
산재보험제도 고용보험제도	월평균보수 (근로소득)	• 보수: 「소득세법」 제20조에 따른 근로소득에서 대통령령으로 정하는 금품을 뺀 금액 • 근로소득: 근로를 제공함으로써 받는 봉급, 보수, 급료, 세비, 임금, 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 급여, 상여 소득, 「법인세법」에 따라 상여로 처분된 금액, 퇴직함으로써 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 않는 소득

자료: 자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「국민연금 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cnt/InsuFeeLayout2_1.do), 「국민연금 지역가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cnt/InsuFeeLayout2_2.do), 「건강보험 직장(사업장)가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cnt/InsuFeeLayout3_1.do), 「건강보험 지역가입자 보험료」(https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cnt/InsuFeeLayout3_2.do), 「고용·산재보험 보험료」(<https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/cnt/InsuFeeLayout4.do>) 자료를 바탕으로 저자 작성

85) 합산부과는 각 사회보험료를 합산한 금액을 부과하는 것을, 합봉부과는 각 사회보험료 고지서를 하나의 봉투에 넣어서 부과하는 것을 의미한다.

먼저 고용보험 및 산재보험의 보험료 계산은 월평균보수가 부과대상 소득이다. 우선 보수는 근로소득에서 대통령령이 정하는 금품을 뺀 금액이다(「소득세법」 제20조). 또한 근로소득은 별도로 규정하도록 하고 있다. 국민연금(사업장가입자)의 부과대상 소득은 기준소득월액이다. 기준소득월액은 '전년도 소득총액÷전년도 근무일수×30(해당 연도 7월부터 다음 연도 6월까지)', 「소득세법」상 비과세 근로소득을 제외한 각종 수당(시간외수당 포함), 휴가비, 연간상여금 등 모든 소득을 포함한다. 건강보험(사업장가입자) 부과대상 소득은 보수월액이다. 보수월액은 봉급과 각종 수당을 참작하여 대통령령으로 정하는 표준월급여액으로, 「소득세법」상 비과세 근로소득을 제외한 근로의 제공으로 인하여 받는 봉급, 급료, 보수, 세비, 임금 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 금품으로 규정하고 있다.

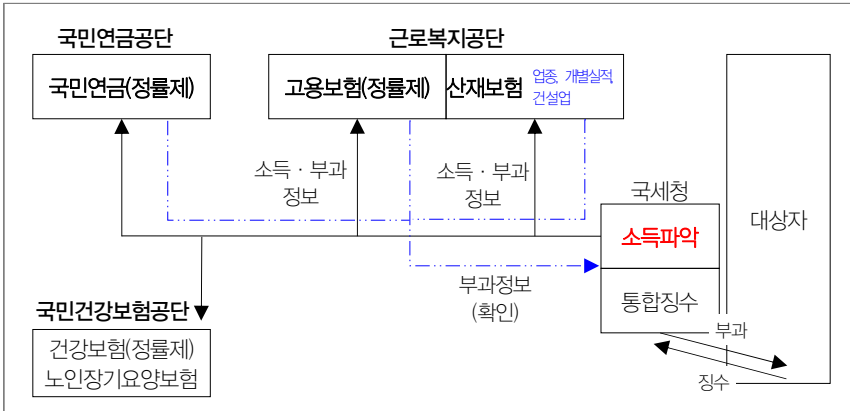
실질적으로 보수월액, 기준소득월액, 월평균보수는 큰 차이가 없다. 세 개념 모두 기본적으로 모두 근로소득세 과세대상 소득을 기준으로 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 명칭을 별도로 사용하고 일부 작은 예외 등을 허용함에 따라 보수 및 소득의 개념에 혼동을 유발하고 있는바, 이러한 비효율은 개념 및 용어의 재정비 등을 통하여 개선될 필요가 있다.

2) 소득파악 및 징수의 국세청 일원화 방안

이 개선안은 소득파악 및 징수체제를 국세청으로 이관하는 체제 전환이다. 국세청이 사회보험 부과·징수에 필요한 소득파악 정보를 파악하고 부과정보를 계산하여 각 사회보험공단에 제공하고, 각 공단은 소득정보와 부과정보를 확인하여 이를 국세청에 통보함으로써 교차관리(cross control)하도록 한다. 국세청은 이를 근거로 대상자에게 보험료를 부과하고 징수하여 징수된 보험료를 각 공단에 분배하도록 하는 체제이다. 이때 정률제 부과체계에 해당하는 공단(국민건강보험공단, 국민연금공단)에 대해서는 국세청이 직접 보험료 부과정보를 산정하고 공단이 확인하는 절차로 운영하고, 산재보험의 경우는 근로복지공단이 보험료 부과정보를 산정하고 국세청이 확인하는 절차로 운영하도록 한다. 사회보험 징수공단의 설립은 사회보험제도에 대한 국민적

신뢰 확보와 조세저항의 문제, 그리고 공단 설립의 구체적인 인프라 구축 비용 및 효율성 검증 등이 이루어져야 하는 만큼 신중하도록 한다.

[그림 VI-3] 소득파악 및 징수체계의 국세청 일원화 방안



자료: 저자 작성

가) 통합징수 비효율 요인의 근본적 제거

통합징수의 평가에서 나타난 바와 같이 통합징수의 결과는 초기 예측한 것에 비하여 효과성이 기대한 만큼 나타나지 못한 한계성을 드러내고 있는 것으로 평가된 바 있다. 이러한 한계성의 결과는 통합징수의 설계의 결함이 라기보다는 추진과정에 효율성을 확보하기 위한 제도적 개선이나 각 공단의 징수통합을 뒷받침하고자하는 노력이 불충분하였기 때문이다.

우선적으로 징수통합에 있어서 단순한 징수업무는 실제 인원이나 행정비용을 절감하는 데 크게 영향을 미치지 못한다. 다만 이를 수행함으로써 다른 사회보험공단의 중복된 행정이 제거되거나 감소하여야 효과성이 나타나고 효율성을 확보할 수 있다.

그런데 징수통합된 지 10년이 지났음에도 간단한 중복 업무나 통합에 필요한 기본적 사항에 있어서도 개선되지 못하고 그대로 방치한 상태에서 오히려 이로 인한 각 공단의 인원을 보충하여야 한다거나, 제도의 성격 차이점을 강조 하면서 오히려 통합징수의 문제점을 지적하는 형태를 보인다(신영석 외, 2019).

이러한 형태는 행정적 효율화 방향보다는 각 사회보험공단의 양적 확대에 오히려 관심을 보이는 주장을 하는 등 효율화에 역행하는 모습으로 보인다. 즉 사회보험의 관리운영체제의 전체적이고 종합적 관점에서 효율화를 추진하고 이를 달성함으로써 국가적 차원의 발전적 모습에 중심을 두기보다는 오히려 각 기관의 입장만을 반영하고자 하는 태도로 볼 수 있다.

이러한 사례는 이미 지적한 바와 같이 소득과약으로 부과대상 소득을 파악하고, 이를 기준으로 보험료를 계산하는 부과체제 구축이 징수통합의 핵심임을 환기시킨다.

부과·징수를 통합하기 위해서는 국민건강보험공단이 소득을 파악하여 이를 보험료에 적용하면 된다. 그런데 각 공단은 소득자료를 제공하더라도 별도의 계산을 하여야 한다는 태도를 보이는데, 그 이유 중 가장 우선되는 것이 부과대상 소득이 다르기 때문이라는 것이다. 언급한 바와 같이 먼저 고용보험 및 산재보험의 보험료 계산은 월평균보수가 부과대상 소득이고, 국민연금(사업장 가입자)의 부과대상 소득은 기준소득월액이다. 건강보험(사업장 가입자) 부과대상 소득은 보수월액이다. 그런데 내용에 있어서 보수월액, 기준소득월액, 월평균보수는 모두 근로소득세 원천징수 기준인 과세대상 소득을 기준으로 적용되므로 개념의 차이가 거의 없거나 동일하다. 그럼에도 불구하고 부과대상 소득의 용어와 기준은 징수통합이 도입된 후 10년이 지난 지금까지 바뀌지 않고 있다. 만일 각 사회보험공단이 징수통합을 위한 목적을 반영하고자 하였다면 이미 부과대상 소득은 명칭부터 범위까지 일원화되어야 한다. 만일 일원화가 실현된다면 보험료 부과를 위한 계산에 있어서도 보험료 부과기준이 정률제인 국민연금과 건강보험의 직장가입자, 그리고 고용보험은 간단한 작업으로 소득과약 기관에서 부과보험료를 계산하고 징수할 수 있을 것이다.

산재보험의 경우 업종별 보험료율과 개별실적 요율제에 따라 별도의 계산이 필요하다는 주장이 있으나, 급여와 연계된 정보만 확인하면 개별실적 요율제에 따른 보험요율 계산 방식에 의하여 보험료를 산정할 수 있다는 점에서 이를 근로복지공단의 고유 업무로 단정하기는 어렵다. 나아가 개선보험료나

확정보험료는 건설업종의 임금파악이 어렵기 때문이라고 하나, 이미 건설업종 근로자의 소득파악이 고용보험과의 연계가 이루어지는 상황에서 이는 해결 의지에 달린 과제라 할 수 있다.

또 다른 문제로 징수와 관련된 민원이나 행정적 비효율성은 이미 제도적 개선으로 해결되었어야 할 사항이다. 언급한 바와 같이 징수통합 일원화 조치가 이루어지지 않음으로써 발생하는 민원에 대한 문제는 징수통합으로 발생한 문제가 아니라, 징수통합을 뒷받침할 행정적 후속조치가 이루어지지 않았기 때문이다. 특히 고지·독촉·체납처분과 관련된 사항, 보험료 고액 미납에 대한 기준과 정보공개, 연체금 일할계산 차이가 그대로 유지되고 있고, 이를 각 공단이 민원처리를 위한 행정적 복잡성과 이를 해결하기 위한 인력 충원을 주장하는 것은 징수통합의 취지에는 역행하는 발상이라고 할 수 있다.

사회보험제도의 도입과 확대 그리고 정착 과정에서 관리운영의 효율성이 강력하게 요구된다. 이는 단순히 비용절감에 대한 관점에 있는 것이 아니다. 관리운영의 효율화는 당연적용과 강제징수에 대한 국민적 불만을 크게 잠재울 수 있으며, 국민의 관리운영기관에 대한 효율성 인식은 전체적인 사회보험제도에 대한 신뢰성을 확보하는 데 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다.

이미 선진국의 사회보험제도에서 나타나는 바와 같이 우리나라 사회보험의 미래는 그리 밝지 않다. 고령화와 소득양극화는 사회복지재정의 안정성과 제도의 지속가능성을 위협하기 때문이며, 4차 산업혁명은 사회보험체제 자체를 위협하고 있다. 이러한 상황에서 국민이 갖는 제도에 대한 인식은 불안이며, 민원의 발생을 적시에 해결하지 못하는 미흡한 행정은 불만으로 나타날 수밖에 없으며, 이 문제는 제도에 대한 불신이 된다. 결국은 제도 불신은 체제에 대한 신뢰를 위협하게 된다.

이러한 상황에서 국민적 차원에서 사회보험이 건전한 운영과 효율화는 국민적 신뢰 확보에 중요한 정책이 된다. 따라서 만일 현재와 같은 사회보험 공단의 징수통합에 대한 적극적 협조가 이루어지지 않는 상황이 계속된다면 전 국가적 차원에서 징수통합은 보다 강력한 징수기관의 통제하에서 수행될 필요가 있다.

또 다른 차원에서 국세청의 소득 자료 확보는 미래 국가차원의 재정 확보와 직접적인 관련성을 갖고 있다. 현재의 사회보험 부과체제는 소득을 기준으로 재정을 조달하고 이를 기준으로 급여를 제공하는 방식을 채택하고 있다. 그러나 미래에는 사회보험 소득중심 체계는 변화를 맞게 된다. 즉 소득기준에서 이익기준으로 전환될 것이다(김진수 외, 2021).

이러한 변화는 소득과약 중심의 사회보험 징수체계를 위협할 것이며, 이를 수행하는 국민건강보험공단은 더 이상의 재정수입체계를 파악하는 업무수행을 감당하는 데 한계를 보일 것이다. 결국 재정수입체계의 구조 변화는 기존의 가입자 개별소득 중심의 부담능력에 따른 징수기준에서 새로운 방식로의 개혁을 재촉할 것이다. 이러한 변화의 관점에서 제반 조건이 원활하게 변화되지 않는다면 소득과약과 징수통합을 국세청에서 수행하는 것도 상당한 설득력을 가질 수 있을 것이다.

나) 국세청 징수에 따른 사회 수용성

우리나라의 징수통합은 부과와 징수를 동시에 수행하는 것으로 이해되고 있다. 그런데 사회보험을 위한 소득과약을 국세청이 수행하면서 동시에 징수업무를 수행하는 것과는 다른 성격으로 차이점을 갖는다.

사회보험은 조세와 달리 가입자가 개별적인 입장에서 보험료 부담과 급여수급과의 관계를 명확히 인식하는 경향이 있다. 본인이 부담한 국민연금 보험료에 따라 얼마의 연금을 수급할 것인가를 예측할 수 있고, 건강보험과 노인장기요양보험의 보험료 납부는 치료 및 요양서비스를 받을 수 있는 자격과 수준을 예측할 수 있게 한다. 고용보험은 실업의 위험에 대응하기 위한 지원을 받게 할 것이며, 산재보험은 근로자에게는 보상을 자영자에게는 배상책임에서 면제될 수 있음을 확인하게 한다. 이만큼 사회보험에 대한 부담과 급여와의 직접적 관계 인식은 이에 대한 높은 민감성을 나타내게 한다. 이러한 이유에서 사회보험 중심체제의 국가는 사회보험료 부담을 기여(Beitrag)로 소득세(Steuer)와 명확히 구분한다(Zacher, 1979).

그런데 사회보험료 징수업무를 소득세를 징수하는 국세청이 수행할 경우, 일반 국민은 이를 조세부담으로 인식한다는 것이다. 즉 사회보험은 부담과

급여의 연계성을 직접적으로 확인할 수 있는 특징 때문에 보험료 부담을 급여의 준비로 인식할 수 있지만, 사회보험료를 조세와 통합해서 징수하면 징수와 지출을 직접적으로 확인할 수 없는 조세체제의 일부로 인식할 확률이 높다는 것이다. 결국 이러한 인식 변화는 조세저항으로 이어질 가능성이 높는데, 이러한 이유에서 사회보험체제를 유지하고 있는 선진 주요국은 소득 파악을 동일한 기관에서 수행하면서도 보험료 징수와 조세 징수를 별도의 기관에서 수행하는 경향을 보이고 있다(Schmaehl et al., 1984).

결국 사회보험의 부과체계는 보험 및 사회보장의 성격을 모두 고려한다(김진수 외, 2021). 이러한 면에서 조세체계와 차별화되는 것이 바람직할 것이다. 조세체계로 운영할 경우 사회보험의 부과체계의 기본 원칙은 의미를 갖기 어렵다.

〈표 VI-7〉은 조세부담과 사회보험 부담을 합산한 경우 국민이 느낄 조세 부담 수준을 보여준다. 조세부담에서 소득세는 누진세이기 때문에 소득이 높아질수록 부담 비율은 더 높게 나타난다. 우리나라의 경우도 소득세와 사회보험 부담을 합산해서 국세청에서 통합징수할 경우 국민적 조세저항이 크게 나타날 것으로 판단된다.

〈표 VI-7〉 주요국의 조세 및 사회보험료 개인 부담 비교(2018년)

(단위: %, 달러)

국가	개인 조세부담률	개인소득세	근로자 SSC	총급여
독일	39.7	19.1	20.6	67,254
프랑스	28.7	16.8	11.9	51,504
이탈리아	31.4	21.9	9.5	45,291
일본	22.3	7.9	14.5	51,849
미국	23.8	16.1	7.7	54,951
캐나다	23.0	15.7	7.4	42,730
영국	23.4	14.0	9.04	57,095
한국	14.9	6.4	8.5	56,488
OECD 평균	25.5	15.7	9.8	46,107

자료: 서희진(2019), pp. 6~7, 〈표 3〉 재인용

이러한 관점에서 사회보험의 보험료를 국세청에서 징수하기 위해서는 먼저 현재 건강보험이 수행하고 있는 통합징수체제를 개선하여 효율성에 대한 신뢰성을 확보하는 한편, 조세행정 투명성에 대한 국민적 인식을 충분히 확보하기 위한 선제적 정책 추진이 필요할 것으로 판단된다.

다) 사회보험 징수공단의 설립과 효율성

통합징수에 있어서 또 다른 논쟁 대상은 국세청 산하에 별도의 사회보험 징수공단을 설립·운영할 것인가에 대한 판단이다. 이미 징수통합 과정에서 평가한 바와 같이 새로운 기구를 설치하고 운영하는 것은 비효율을 제거하고자 하는 과정에서 더 큰 비효율을 양산하거나, 실질적으로 효율성을 확보하지 못하고 명분만 효율적 개선이라는 오류를 범할 위험이 있다는 지적이 있다(김진수, 2010).

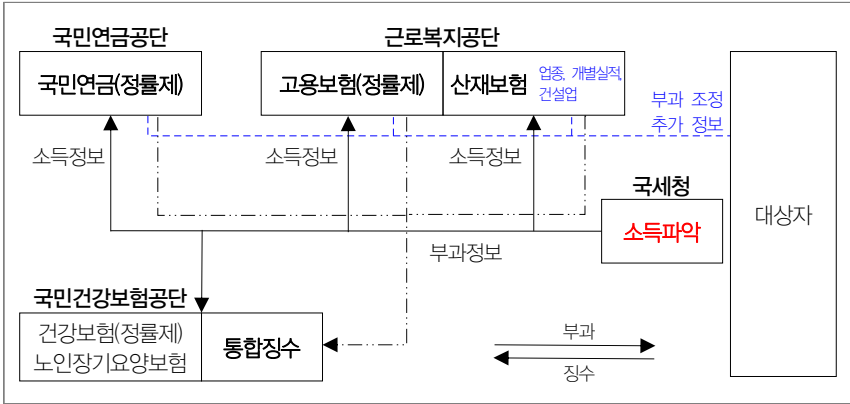
먼저 국세청 산하에 사회보험 징수공단을 설립하고자 한다면 전국에 200여 개의 공단지사를 설립하여야 하며, 이는 인력 인프라와는 별도로 시설 인프라를 갖추는 것을 의미한다. 이러한 거대한 시설 인프라 설립과 동시에 기존의 사회보험공단들은 징수와 관련된 시설을 철수하여야 하고, 인력을 감축하는 과정이 필수적이라 할 것이다. 이러한 신설과 철거의 개혁은 상당한 진통을 겪을 것이며, 사회적 비용을 지불하여야 하는 비효율적 결과로 귀결될 위험이 높다. 따라서 낭비적 요소를 제거하여 효율적 체제로 개선하려는 노력이 오히려 낭비성이 더 심한 비효율 체제로 전락하지 않도록 하는 개선을 추진할 필요가 있다.

3) 소득파악의 국세청 일원화 방안

소득파악 업무를 국세청으로 이관하는 방안은 현재 소득파악을 국민건강보험공단이 수행하던 것을 국세청으로 이관하는 방안이다. 대상자의 소득파악은 국세청이 하고, 파악된 소득정보를 각 국민건강보험공단을 비롯한 각 사회보험공단에 제공한다. 각 공단은 이를 근거로 부과정보를 산정하여 건강보험에 제공하며, 국민건강보험공단은 부과정보에 따라 보험료를 부과

고 징수하도록 하는 방안이다. 이때 보험료 부과정보는 국민건강보험공단과 타 사회보험공단이 공유하도록 함으로써 교차관리(cross control)가 이루어 지도록 한다.

[그림 VI-4] 소득파악업무의 국세청 일원화 방안



자료: 저자 작성

초기 사회보험 징수통합에 있어서 중요한 대상은 소득파악 기관과 징수기관에 대한 일원화였으며, 국세청 산하 새로운 사회보험 징수공단의 설립과 하나의 사회보험공단에서 수행하는 의견이 존재했다. 그런데 논의에서 소득파악과 통합징수 모두를 어느 기관에서 수행하는가에 대한 의견은 있었어도, 소득파악을 수행하는 기관과 통합징수를 수행하는 기관을 분리하는 방안에 대해서는 상대적으로 논의가 부족했다.

당시 소득파악은 국민건강보험공단, 국민연금공단, 근로복지공단 3개의 기관이 별도로 수행했고, 조세 징수를 위하여 국세청이 별도로 있어 4개 기관이 소득파악을 하는 중복에 대한 비효율적 낭비 요소가 지적된 바 있다. 이러한 지적은 개선 이후 국민건강보험공단이 소득파악을 하는 것으로 결정되었고, 현재에 이르고 있다. 이는 명확한 해결 방안을 마련하고 논쟁이 끝난 것으로 보기에 부족함이 있다. 왜냐하면 소득파악은 이미 국세청에서 수행하고 있다는 점에서 두 개의 소득파악 기관이 중복된 업무를 하는 비효율

이 존속하고 있기 때문이다. 소득과약을 사회보험제도에 활용하기 위해서 별도로 하여야 하는 것은 논리적 근거가 약하다. 소득에 있어서 부과대상의 범위를 달리하여야 한다고 해서 별도의 소득과약체계를 운영할 필요는 없다. 이미 역사적으로 사회보험의 부과대상 소득과 국세청의 소득세 부과를 위한 소득의 차이에 대한 논의는 지속되어 왔고, 최근 정보체제의 발달로 그 차이에 대한 논쟁은 상당히 해소된 바 있다.

가) 부과대상 소득과약의 적절성 확보

사회보험에서 근로자의 경우 근로소득에 대하여 보험료를 부과하도록 하고 있는데, 이때 중요한 차이는 보험료 부과대상 소득을 과세대상 소득으로 할 것인가 아니면 별도의 소득, 즉 비과세대상 소득을 포함한 총임금액에 대해서 보험료를 부과할 것인가이다.

먼저 소득세 과세대상 소득을 부과기준으로 할 경우 국세청이 파악한 소득을 그대로 활용하기 때문에 소득과약 업무를 다시 계산해야 하는 문제를 피할 수 있어 보험료 산정비용 절감이 가능하며, 행정처리 간편화에 따라 효율성을 높일 수 있다. 다만 부담의 형평성 문제가 발생하며, 「소득세법」 개정에 따라 부과기준이 수시로 변동될 가능성 등이 단점으로 지적될 수 있다.

반면 총임금액을 부과기준으로 할 경우 과세소득과 비과세소득의 합을 의미하며, 모든 임금을 망라하므로 업종 간·사업장 간 부담의 형평성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 총임금액을 사회보험의 부과기준으로 하는 것이 자주 변하는 과세정책에 영향을 받지 않고 사회보험의 성격에 적합한 부과기준을 유지할 수 있다는 점에서 바람직하다 할 수 있다.

사회보험 운영 초기에 사회보험과 조세정책이 충분히 발전하지 못한 상태에서는 사회보험에 대한 부과기준으로 조세부담에 대한 소득과 구분하는 것이 바람직하지만, 차후 조세행정이 발전하게 되면 사회보험의 부과기준과 과세소득의 기준이 거의 일치하게 되어 사회보험에 부과하기 위해 소득을 별도로 추정하는 것이 오히려 비용낭비 및 행정적 비효율의 결과로 이어질 수 있다.

이미 사회보험의 보험료 계산을 위한 부과대상 소득은 소득세를 기준으로

하고 있고, 총임금보다는 경비를 공제한 소득을 기준으로 하는 경향을 보이고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 소득세 기준은 조세정책에 따라 단기적 변화 요인이 많고 면세기준이 다를 수밖에 없다는 점에서, 저소득층에 대한 명확한 소득과약을 위한 추가적인 노력이 있어야 한다.

사회보험의 부과대상 소득을 과세소득과 다른 별도의 부과기준으로 마련하는 것은 결국 소득과약체계의 발달로 인해 실제 차이는 없으면서 별도의 기준에 따른 소득과약으로 인한 비용을 높이고, 실제로는 실효성은 없는 결과를 만들 수 있다. 이런 점에서 장기적으로 선진국의 이중 과약체계가 현재에는 역효과를 발생시키는 시행착오라는 점을 참고할 필요가 있을 것이다.

나) 미래 소득과약의 수행 능력 확보

그동안 사회보험의 부과기준에 대한 문제는 소득과약 자체에서 벗어나 보험료 부과기준 소득을 임금소득에만 부과할 것인가, 아니면 재산(소득)에도 부과할 것인가에 대한 한정된 성격의 논의가 있었다. 그런데 최근 IT 산업의 급격한 확산과 AI를 활용한 정보화 중심 산업으로의 전환 등 전체적인 산업구조의 변화가 급격히 나타나고 있다. 이미 코로나19 극복 과정에서 한국 경제정책은 신뉴딜정책을 표방한 바 있다. 이러한 사회·경제적 변화는 4차 산업혁명의 영향으로 인한 새로운 노동시장체계의 출현과 생산요소로서 노동과 자본의 기본적 형태로부터의 이탈을 의미한다. 또한 업종의 다양화와 함께 근로형태의 자유화로 인해 근로자라 하더라도 자유업 형태, 임금과 자유업의 중간 형태 등을 가질 수 있음을 시사한다.⁸⁶⁾ 따라서 보다 근본적인 관점에서 사회보험료 부과기준이 마련되어야 하며, 조세에 의한 재정조달 체제 역시 같은 맥락에서 동일한 과제를 안게 된다. 더구나 소득체계의 대대적 변화는 사회보험의 존립과 밀접한 관계가 있다(Ludwig et al., 1992).

이러한 문제 해결을 위하여 건강보험에서는 종합소득에 보험료를 부과하는 체제로 전환하고 있다. 즉 임금뿐만 아니라 금융소득과 임대소득 등 기타소득을 포함하도록 소득의 범위를 확대 적용하도록 개선되고 있어 향후 이러

86) 이에 따라 자영업자와 근로자의 경계가 모호해지고, 사용자와 근로자의 보험료 분담 체제에 어려움이 생길 것으로 예상된다.

한 경향이 다른 사회보험에도 적용될 것이 예상된다.

이러한 노력에도 불구하고 최근 사회·경제적 변화는 우리의 예상을 훨씬 뛰어넘을 수 있다. 최근 급속히 나타나는 변화는 소득에 대한 근본적인 변화를 가져올 것이며, 직접적으로 소득파악을 수행하지 않는 기구로서 국민건강보험공단이 이를 수용하고 어려움을 극복하기는 쉽지 않을 것이다.

최근 4차 산업혁명이나 가깝게는 코로나19로 인한 소득 관련 변화는 예상할 수 없을 정도의 규모와 속도를 보이고 있다. 중심적인 변화는 소득의 개념이 다양하고 소득이 모호하게 정의될 경우 소득에 대한 정의가 불확실해진다. 사회보험료 부과를 소득기준으로 할 때, 근로자와 자영자의 특성을 고려한 구분 방식이 불명확해지고, 계층 구분에 따른 부과방식은 의미가 없어진다(김진수 외, 2021).

소득의 다양성은 소득의 형태가 다양하고 생애 주기와 관계없는 경향으로 바뀌면서 전문적인 소득파악 기관이 아니고서는 이를 파악하고 변화에 대응하기 어렵다는 점을 시사한다. 또한 다국적 기업이 창출한 이익을 어느 국가에서 발생한 것으로 판단하고 과세할 것인가 문제와 국적이 불분명한 기업의 근로자나 자영자는 어느 국가의 사회보장체제에 편입할 것인가, 그리고 소득수준을 어떻게 파악할 것인가에 대한 어려움 등에 봉착할 것이다(김진수 외, 2021).

이러한 징후는 이미 나타나고 있다. 최근 논란이 되는 특수형태근로자를 비롯한 배달근로자, 그리고 단발성 아르바이트 플랫폼 근로자를 전 국민 고용보험에 포함시키는 경우 이에 대한 소득파악에서 부과에 이르기까지 징수 통합체계를 운영하는 국민건강보험공단은 이를 수용하고 해결하기에는 역부족일 것이다. 이러한 배경에서 징수통합에 있어 소득파악은 국민건강보험공단이 아닌 국세청에서 일괄해서 수행하는 것이 바람직할 것이다.

VII. 결론 및 정책시사점

본고에서는 4대 사회보험의 통합과 관련된 논의를 정리하고 통합을 위해 필요한 내용을 검토하였다. 4대 사회보험의 통합의 궁극적인 목적은 국민 후생 증진에 있다. 단순히 행정 편의 증대라는 목적을 넘어서 사회보험료 납부의 순응도를 제고하고, 국가의 사회안전망 제공이라는 근본적인 정책목적 달성이 중요한 과제라 할 수 있다. 국민연금, 건강보험, 고용 및 산재보험은 각각 정책 수요에 맞게 도입되어 개별로 운영되어 오다가, 2011년 징수 기능을 국민건강보험공단에서 통합하는 변화를 겪어 왔다. 징수통합이 형식적으로는 이루어졌으나, 실질적으로 국민들에게 '통합'된 사회보험을 제시했는지는 여전히 의문이다. 「전 국민 고용보험의 로드맵」 진행과 함께 사회보험의 통합 이슈가 다시 부각되고 있는 것은 바로 이러한 배경 때문일 것이다.

현재 통합징수체제는 바람직한 체제로 평가하기에는 부족하거나 흡족하지 못한 점이 나타나고 있다. 소득과약 전담 기관이 아님에도 이를 수행하는 점이나, 부과하는 기관이 이를 제대로 활용하지 못하고 명확치 못한 근거를 기준으로 유사하지만 서로 다른 부과대상 소득을 사용함으로써 비효율적이고 낭비적 요소를 보인다는 점 등이 그 예이다. 또한 각 보험을 담당하는 기관 간의 정보공유 및 협조가 법적인 이유로, 제도적인 이유로, 실무적인 이유로, 혹은 정치적인 이유로 원활하지 못한 점도 문제로 보인다. 이러한 문제점들을 해결해 나가는 것이 사회보험 통합의 중요한 필요조건이라 할 수 있다.

본고에서는 그동안 사회보험의 통합과 관련된 논의를 정리함과 동시에 추가적으로 소득과약의 중요성에 대해서 검토하였다. 사회보험에 있어서 가장 근본이 되는 기준은 소득에 있다. 사회보험의 적용과 부담은 소득에서 이루어지고, 부담체제의 성격에 따라 보험료 부담이 달라질 수 있으나 부담 능력에 따른 부과라는 측면에서는 소득에 의존한다. 따라서 사회보험의 통합

을 논의하는 과정에서 소득 중심의 보험료 부과 등에 대한 검토도 요구된다. 특히 최근 전 국민 고용보험과 관련하여 소득과약의 중요성이 대두된 만큼 이에 대한 논의는 앞으로 더욱 중요해질 것이다.

이러한 상황에서 사회보험 통합을 위한 개선 방안으로서 부과기준 통일 및 그에 기반한 행정적 낭비 요소 제거를 생각해 볼 수 있다. 국민건강보험공단이 소득을 파악하는 것은 과거 시의성에 대한 문제가 해결되지 못한 때문이나, 현재는 국세청이 이를 해결하는 데에 문제가 없어 보인다. 결국 두 번의 소득과약은 가입자부터 관리공단에 이르기까지 불필요한 중복성을 요구하게 된다. 오히려 파악된 소득에 있어서 조세정책적 접근과 사회보험적 접근에 따른 소득의 범위는 진지하게 논의될 필요가 있다. 면세에 포함된 소득 부분과 세전 혹은 세후 소득이 사회보험에서 가지는 목적과 의미에 부합되는지에 대한 논의가 진지하게 진행되어야 한다. 선진국의 소득 범위 관련 논쟁이 아직도 진행 중이라는 점에서, 우리도 같은 의미에서 고민하여야 할 것이다.

한편 소득과약과 징수통합이 동시에 이루어져야 한다는 논리는 같은 의미로 해석하기 어렵다. 다만 통합징수에 있어서 비용효율성에 대한 판단은 정확하게 필요하다. 이 판단에 사회보험 재정방식이 적립방식인지 부과방식인지에 대한 판단은 사실상 범위를 넘어선 논의라 할 수 있다. 재정방식이 통합징수와는 거리가 있기 때문이다. 오히려 국세청이 통합징수할 경우 나타날 수 있는 조세저항의 가능성과 산하기관으로 사회보험 징수공단을 설립할 경우 비용편익에 대한 판단, 그리고 기관 설립으로 인한 인력이동 및 노무관리로 인한 기회비용이 관건으로 판단되어야 한다.

이러한 논의에 있어서 본 연구는 현재의 통합징수체계에 대한 판단을 명확히 하지는 못하고 있지만, 비효율적이고 기대에 미치지 못한 운영체계에 대한 한계를 지적한 바 있다. 하지만 국세청이 이를 수행할 경우 어떠한 기대효과와 비효율이 발생하지에 대해서는 명확한 판단을 하지 못하고, 예측수준에 머물고 있다.

그럼에도 본 연구는 이러한 측면에서 예측되어야 할 부분과 평가되어야

할 부분에 대하여, 그리고 문제의 판단 핵심에 대하여 제시하는 의미를 지닌다 하겠다. 정확한 기대효과 및 기대비용과 관련된 분석은 보다 엄밀한 방법론을 적용하는 후속연구들에 의해 추후 보완되기를 기대한다.

4대 보험의 징수통합 이후 이미 10년의 시간이 경과되었다. 그간 이를 개선하기 위한 평가나 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되지 못한 점이 아쉬운 것처럼, 촉박한 개선 방안의 도출은 제도 개선 및 발전에 저해가 될 수 있다는 점에서 향후 우리사회의 신중한 판단과 움직임을 기대해 본다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 고용노동부, 『2020년 산업재해 현황분석』, 2020.
- 고용노동부, 『고용보험통계연보』, 각 연도.
- 공동투쟁본부, 「4대 사회보험 적용징수 통합 저지를 위한 공동투쟁본부 성명서」, 2009. 4. 6.
- 관계부처 합동, 「(모든 취업자를 실업급여로 보호하는) 전국민 고용보험 로드맵」, 2020. 12. 23.
- 국무조정실, 「사회보험 적용, 징수 일원화 수립방안」, 2007.
- 국민건강보험공단, 『“의료비 걱정 없는 세계 1등 건강나라”를 위한 「실천적 건강복지 플랜」 국민건강보험공단채신위원회 활동보고서 2편 건강복지 플랜의 세부 실천방안 제2장 소득 중심의 보험료 부과체계 단일화 방안』, 2012.
- _____, 『2020년 사업장업무편람』, 2019.
- _____, 『건강보험통계연보』, 각 연도.
- 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각 연도.
- 국세청, 『한 권으로 보는 실시간 소득과약 해설』, 2021.
- 국회예산정책처, 『2020회계연도 결산 총괄 분석 II』, 2021.
- 근로복지공단, 『2019년도 근로복지공단 통계연보』, 2020.
- _____, 『2021년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람』, 2021.
- 기획재정위원회, 『사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안 심사보고서』, 2011.
- 김동헌·허재준, 「고용보험제도의 개혁 방향: 사각지대 해소를 중심으로」, 『한국행정논집』, 제30권 제1호, 2018, pp. 93~108.

- 김병일·백승삼, 「사회보험료 징수실태의 문제점과 개선 방안에 관한 연구」, 『한국조세법학회』, 제5권 제2호, 2020, pp. 97~145.
- 김연명, 「흔들리는 4대 사회보험 통합」, 『월간복지동향』, 제17호, 2000a, pp. 20~22.
- _____, 「변혁기 한국 사회보험의 현황과 과제」, 『사회복지』, 제146호(2000년 가을호), 2000b, pp. 7~21.
- 김용하, 「사회보험 통합 추진의 현황과 전망」, 『월간복지동향』, 제4호, 1999a, pp. 6~10.
- _____, 「사회보험통합기획단 동향」, 『월간복지동향』, 제6호, 1999b, pp. 37~38.
- 김일문·주재현, 「4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구 - 정책 흐름모형의 적용」, 『한국비교정부학보』, 제18권 제1호, 2014, pp. 93~118.
- 김진수, 『사회보험 통합징수 방안연구』, 한국노동연합, 2010.
- 김진수·배화숙·정원석·차정음·황성하, 「사회보험의 미래 존립 연구」, 『한국 사회복지조사연구』, 제69호, 2021, pp. 61~88.
- 김진현, 「건강보험료 부담의 불형평성과 정책대안」, 서울대학교 행정대학원 정책포럼, 2017.
- 김태영·정원희·이영안·김봉준, 『4대 보험 통합징수 사례 연구』, 중앙공무원교육원·한국정책학회, 2011.
- 남찬섭·백인립, 「선진국 사회보험에서 적용징수급여업무의 통합사례에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 제63권 제2호, 2011, pp. 5~29.
- 노대명·김대중·김영아·김은경·나병균·박찬용·박혜미·신윤정·심창학·이성애·봉인식, 『주요국 사회보장제도 10 - 프랑스의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원, 2018.
- 노현정, 「OECD 디지털세 논의 동향과 대응방안」, 『외국입법 동향과 분석』 제71호, 국회입법조사처, 2020.
- 변용찬 외, 『장애인 실태조사』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원, 2006.
- 보건복지부, “OECD Health Statistics,” 2021.
- 서희진, 「Taxing Wages 2019의 주요 내용과 시사점」, KIPF 조세재정 브리프,

- 통권 제80호, 한국조세재정연구원, 2019.
- 송윤아, 「산재보험 비급여 의료비의 문제점과 개선 방안」, 『KIRI 리포트 포커스』, 한국경제연구원, 2017.
- 신영석·강지원·조동훈·이진형·고든솔·김은아·강혜리, 『사회보험 통합 징수 관련 개선 방안 마련』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2019.
- 신영석·이기호·신현웅·황도경·최병호·김은아·전진우, 『사회보험 통합 징수 성과분석과 통합징수 업무재설계 및 전산시스템 구축 타당성 검토』, 국민건강보험공단·한국보건사회연구원, 2016.
- 신황용·김연희·이희선, 「한국의 4대 사회보험 통합관리 체계 확립방안에 대한 쟁점: AHP기법을 이용한 상대적 가중치 및 우선순위 측정을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 제20권 제4호, 2010, pp. 87~115.
- 심규범·김진수·김연명·이경우, 「사회보험료의 부과 등에 관한 법률안에 관한 공청회」, 재정경제위원회, 2007.
- 안중석·전병목, 『사회보장세에 대한 기초 연구』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 오상봉·이승렬·노호창·오상호·양승엽, 『사회보험 적용·징수체계 개선 방안』, 고용노동부·한국노동연구원, 2017.
- 유경준·문형표·김용성·윤숙희·최바울·권형준·차병섭·이지혜·권태구·김상호, 『4대 사회보험 적용·징수 관리체계 개선 방안-사회보험 사각지대 해소를 중심으로』, 한국개발연구원, 2012.
- 이수연·박경선·송지은·주시연, 『OECD 회원국 건강보험 재정운영 체계 및 재원구조 변동에 관한 연구』, 건강보험연구원·국민건강보험공단, 2021. 12.(발간 예정)
- 이은경·김종면·성명재·이창우, 『건강보험 부과체계 개편의 효과 분석: 부담의 형평성 효과를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 이한규(기획재정위원회 전문위원), 「사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안(이혜훈의원 대표발의) 검토보고」, 2008.
- 이혜훈 외 12인, 「사회보험료의 부과·징수 등에 관한 법률안(이혜훈의원 대표발의)」, 2008.

- 장신철, 「4대 사회보험 적용, 징수 통합 추진과 향후 과제」, 『고용노동정책의 역사적 변화와 전망』, 서울대학교출판문화원, 2017, pp. 456~488.
- 장영식, 『한국의 보건복지동향: 2009』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 정기혜·김용하·이지현, 『주요국의 사회보장제도 - 프랑스편』, 한국보건사회연구원, 2012.
- 제갈현숙, 「10년 사회보험 개혁의 부실한 결실로서 징수통합: 새로운 사회보험개혁 의제가 요구된다」, 『사회공공연구소 이슈페이퍼』, 2009.
- 조태형·김정훈, 「한국 2000년 중반 이후 생산성 주도형 경제로 이행」, 『BOK 이슈노트』, 제2호, 한국은행, 2012, pp. 1~12.
- 참여연대, 「4대 사회보험 징수통합, 근본적인 접근이 필요합니다」, 참여연대 정책브리핑 자료, 2009. 2. 26.
- 최병호·옥동석·신현웅·김진수·최인덕, 『국민건강보험제도의 발전과 기금화의 상관성 연구』, 국민건강보험공단·한국보건사회연구원, 2005.
- 최원, 『주요국가의 조세와 사회보험료의 부과·징수체계 조사』, 한국조세재정연구원, 2021.(발간 예정)
- 최인혁·정훈, 『소득기반 사회복지체계 구축을 위한 국세청 기능전환』, 국세청·한국조세재정연구원, 2021.
- 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』, 서울: 다산출판사, 2011.

〈보도자료 및 신문기사〉

- 국민건강보험공단, 「4대 사회보험 징수통합 1년, 국민편의 향상에 기여」, 보도자료, 2012. 3. 22.
- 근로복지공단, 「광주 1인 소상공인, 고용산재보험료 지원받는다」, 보도자료, 2021. 9. 16.
- 대한민국 정책브리핑, 「전국민 고용보험 로드맵 발표」, 2020. 12. 23. <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156428888>, 검색일자: 2021. 7. 14.
- 『동아일보』, 「희한한 여여 법안전쟁」, 2009. 3. 20., <https://www.donga.com/>

- news/Politics/article/all/20090320/8709826/1, 검색일자: 2021. 7. 16.
- 『라이센스뉴스』, 「국민건강보험공단 개인정보 또 ‘유출’… 대책마련 시급」, 2020. 7. 17., <http://www.lcnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=7915>, 검색일자: 2021. 11. 5.
- 『매일노동뉴스』, 「4대보험 통합저지공대위 22일 출범」, 2006. 9. 20., http://www.publicunion.or.kr/news/e_news.php?BOARD_PAGE=view&B_uid=198, 검색일자: 2021. 7. 14.
- 보건복지부 사회보험징수통합추진기획단, 「사회보험 발전과 건강보험공단 징수통합을 위한 노사정합의서」, 2009. 6. 4., https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=652&CONT_SEQ=214784, 검색일자: 2021. 7. 15.
- 전국공공노동조합연맹, 「4대사회보험 징수업무 건강보험공단으로 통합을 지지한다」, 2008. 7. 7., http://www.publicunion.or.kr/news/e_news.php?BOARD_PAGE=view&page=1&search=4%B4%EB%20%BB%E7%C8%B8%BA%B8%C7%E8&search_field=&search_value=&search_category=&opt=&schedule_search_y=&schedule_search_m=&B_uid=392, 검색일자: 2021. 7. 14.
- 『한국경제』, 「조세부담률 사상 첫 20%대…稅부담 증가폭, OECD의 4배」, <https://www.hankyung.com/politics/article/2020082747951>, 검색일자: 2021. 10. 15.

〈외국 문헌〉

- Barr, N. A., *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*, Oxford University Press, 2001.
- Bound, J. and Johnson, G., “Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Hypotheses,” *American Economic Review*, 82, 1992, pp. 371~392.
- Bower, A. G. and Dertouzos, J. N., *Essays in the Economics of*

- Procurement, RAND CORP SANTA MONICA CA, 1993.
- Buβmann, L., Koch, W. A., and Warneke, P., *Der Wertschöpfungsbeitrag zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Campus-Verlag, 1992.
- Detourzos, M. L., *What Will Be: How the New World of Information Will Change Our Lives*, Piatkus, London, 1997.
- HM Treasury, *Budget 2020*, 2020.
- Holzmann, R., and Palmer, E. E.(Eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank Publications, 2006.
- Kim, J. and Lee, S. Y., "Extinction or Evolution. In A Study of the Challenges and the Future of Social Insurance in Korea," Global Research Conference, *International Social Security Association(ISSA)*, Luxembourg, 30, 2010.
- Köhler, P. A., Zacher, H. F., Partington, M., and Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, *The Evolution of social insurance, 881-1981: studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, Frances Pinter, London, 1982.
- KOSIS, Household Survey(<http://kosis.kr>), "Korean Statistical Information Service," 2010.
- Ludwig, B., Walter, A. S. K., and Perygrin, W., *Der Wertschoepfungsbeitrag zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Berlin: Duncker & Humblot, 1992.
- Milanovic, B., *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press, New Jersey, 2005.
- Mishra, R., *The Welfare State in crisis: social thought and social change*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1984.
- Mishra, R., *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

- OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2008.
- _____, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>, 2019a.
- _____, *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>, 2019b.
- _____, “Revenue Statistics,” <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>, 2020.
- _____, “Earnings: Minimum wages relative to median wages, OECD Employment and Labour Market Statistics (database),” <https://doi.org/10.1787/da-ta-00313-en> (accessed on 6 January 2021), 2021.
- Pascal Marianna and Paul Swaim, *Wage differentials in the OECD countries: recent trends*, OECD, 2009.
- Pierson, P., “The new politics of the welfare state,” *World Politics*, 48(2), 1996, pp. 143~179.
- Rofman R., Demarco G., *Collecting and Transferring Pension Contributions*, World Bank, 1999.
- Schmähl, W., Henke, K. D., and Schellhaaß, H. M., *Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?: ökonomische Wirkungen des Maschinenbeitrags*, Nomos-Verlag-Ges, 1984.
- Thelen, K., *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge University Press, 2004.
- Toffler, A., and Alvin, T., *The Third Wave*(Vol. 484), New York: Bantam books, 1980.
- Walker, R., and Pellissery, S., “Giants old and new: Promoting social

- security and economic growth in the Asia and Pacific region,”
International Social Security Review, 61(2), 2008, pp. 81~103.
- Wolff, J., “Cognitive disability in a society of equals,” *Metaphilosophy*,
 40(3-4), 2009, pp. 402~415.
- Zacher, H., “Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft,”
Vierteljahresschrift für Sozialrecht(VSSR), 1979, pp. 145~164.

〈웹사이트〉

- 고용노동부, 「2021년도 사업종류별 산재보험료율 고시」, https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/instruction/view.do?bbs_seq=20201201861, 검색일자: 2021. 12. 19.
- 고용보험공단, 「실업급여란?」, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0201Info.do>, 검색일자: 2021. 10. 20.
- _____, 「지급액」, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0203Info.do>, 검색일자: 2021. 10. 13.
- 고용·산재보험토탈서비스, <https://total.comwel.or.kr>, 검색일자: 2021. 10. 20.
- 국가법령정보센터, 「고용보험법」, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%A0%EC%9A%A9%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%B2%95>, 검색일자: 2021. 10. 9.
- _____, 「국민연금법 시행령」, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>, 검색일자: 2021. 10. 11.
- _____, 「산업재해보상보험법 시행령」, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%B0%EC%97%85%EC%9E%AC%ED%95%B4%EB%B3%B4%EC%83%81%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>, 검색일자: 2021. 10. 9.
- _____, 「산업재해보상보험법 시행령」 [별표 6], <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%B0%EC%97%85%EC%9E%AC%ED%95>

- _____ , 「소득세법 시행령」, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%86%8C%EB%93%9D%EC%84%B8%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>, 검색일자: 2021. 12. 19.
- _____ , 「소득세법 시행령」, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%86%8C%EB%93%9D%EC%84%B8%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>, 검색일자: 2021. 10. 9.
- _____ , 「특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금」, <https://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%ED%8A%B9%EC%88%98%ED%98%95%ED%83%9C%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%A2%85%EC%82%AC%EC%9E%90%EC%97%90%20%EB%8C%80%ED%95%9C%20%EC%82%B0%EC%9E%AC%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%A3%8C%20%EB%B0%8F%20%EB%B3%B4%ED%97%98%EA%B8%89%EC%97%AC%20%EC%82%B0%EC%A0%95%EC%9D%98%20%EA%B8%B0%EC%B4%88%EA%B0%80%20%EB%90%98%EB%8A%94%20%EB%B3%B4%EC%88%98%EC%95%A1%20%EB%B0%8F%20%ED%8F%89%EA%B7%A0%EC%9E%84%EA%B8%88>, 검색일자: 2021. 12. 19.
- 국민연금공단, 「국민연금 장애심사규정」, https://nps.or.kr/html/download/easy/d2013_pension.pdf, 검색일자: 2021. 12. 19.
- _____ , 「국민연금 용어사전」, <https://www.nps.or.kr/jsppage/app/etc/dictionary.jsp>, 검색일자: 2021. 12. 19.
- _____ , 「장애연금」, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_03.jsp, 검색일자: 2021. 12. 19.
- 국회예산정책처 재정경제통계시스템, 「기금별 운용규모」, <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/directStatPage/T195453006067034.do>, 검색일자: 2021. 10. 18.
- 근로복지공단, 「보험료율」, <https://www.comwel.or.kr/comwel/paym/paym/tari.jsp>, 검색일자: 2021. 11. 25.
- 보건복지부, 「국민연금 급여」, <https://www.mohw.go.kr/react/policy/index>.

- jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410102&PAGE=2&topTitle=, 검색
일자: 2021. 12. 19.
- _____, 「사회보험징수통합」, http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06320107&PAGE=7&topTitle=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%ED%97%98%EC%A7%95%EC%88%98%ED%86%B5%ED%95%A9, 검색일자: 2021. 7. 5.
- 알리오(공공기관 경영정보 공개시스템), <http://www.alio.go.kr/home.do>
- 4대 사회보험 정보연계센터, 「국민연금 직장(사업장)가입자 보험료」, https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/clnt/InsuFeeLayout2_1.do, 검색일자: 2021. 10. 11.
- _____, 「국민연금 지역가입자 보험료」, https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/clnt/InsuFeeLayout2_2.do, 검색일자: 2021. 10. 11.
- _____, 「4대 사회보험 가입 관련 자주 묻는 질문」, <https://www.4insure.or.kr/html/totalinfo/tab01/page05.html>, 검색일자: 2021. 10. 15.
- _____, 「건강보험 직장(사업장)가입자 보험료」, https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/clnt/InsuFeeLayout3_1.do, 검색일자: 2021. 11. 24.
- _____, 「건강보험 지역가입자 보험료」, https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/clnt/InsuFeeLayout3_2.do, 검색일자: 2021. 11. 24.
- _____, 「고용·산재보험 보험료」, <https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/clnt/InsuFeeLayout4.do>, 검색일자: 2021. 11. 25.
- _____, 「기관별 문의」, <https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/insu/SoclInsuOrgLayout6.do>, 검색일자: 2021. 10. 13.
- CaseNote, 대법원 2020. 5. 28. 선고 2019두62604 판결 [유족급여및장의비부지급처분취소] [공2020하, 1276], <https://casenote.kr/%EB%8C%80%EB%B2%95%EC%9B%90/2019%EB%91%9062604>, 검색일자: 2021. 7. 14.
- e-나라지표, 「건강보험 재정 및 급여율」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2763, 검색일자: 2021. 10. 1.
- _____, 「고용보험 적용 및 징수 현황」, <https://www.index.go.kr/potal/stts/>

idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1507&board_cd=INDX_001,
검색일자: 2021. 11. 14.

KOSIS 국가통계포털, 「근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7081S, 검색일자:
2021. 7. 14.

AOK, <https://www.aok.de>, 검색일자: 2021. 7. 5.

BG Verkehr, <https://www.bg-verkehr.de/>, 검색일자: 2021. 7. 5.

BGHW, <https://www.bghw.de>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Faufe, <https://www.haufe.de>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Finanztip, <https://www.finanztip.de>, 검색일자: 2021. 7. 5.

GOV. UK., <https://www.gov.uk>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Gruenderkueche.de, <https://www.gruenderkueche.de>, 검색일자: 2021. 7. 5.

IBFD, <https://research.ibfd.org/>, 검색일자: 2021. 7. 5.

ILO, <http://www.ilo.org>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Krankenversicherung, <https://www.krankenversicherung.net>, 검색일자: 2021.
7. 5.

MInisterio de Trabajo y Economía Social, https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/241/241.pdf, 검색일자: 2021. 7. 5.

Regeringskansliet, <https://www.regeringen.se>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Skatteverket, <https://www.skatteverket.se>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Skatteverket Rättslig vägledning, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning>,
검색일자: 2021. 7. 5.

SOZIALE SICHERUNG IM ÜBERBLICK SOZIALE SICHERUNG IM ÜBERBLICK,
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a721-soziale-sicherung-imueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=1,
검색일자: 2021. 7. 5.

SVERIGES RIKSDAG, <https://www.riksdagen.se/>, 검색일자: 2021. 7. 5.

TK, “Fälligkeit der Beiträge,” <https://www.tk.de/resource/blob/2072880/d207b84faef13cc5f167ce49f6225eed/faelligkeitstermine-2020-data.pdf>, 검색일자: 2021. 7. 5.

Urssaf, <https://www.urssaf.fr>, 검색일자: 2021. 7. 5.

WIKIPEDIA, <https://en.wikipedia.org>, 검색일자: 2021. 7. 5

Code de la securite sociale, Article L131-1, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006172468/#LEGISCTA000006172468, 검색일자: 2021. 7. 5.

부록

1. 사회보험료 통합 부과·징수 관련 전문가 의견 수렴

가. 배경 및 개요

사회보험료 부과·징수체계의 개편은 사회적으로 중요한 합의를 지니고 있는 사안인 만큼 객관적·포괄적·장기적인 관점에서의 논의가 필수적이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 다양한 배경을 지닌 전문가들에게 서면 자문을 의뢰·실시함으로써 연구자들의 시야적 한계를 극복하고자 노력하였다. 자문에 응한 전문가는 총 11명으로, 사회보험공단 산하 연구원의 연구자, 국책 연구기관의 연구자, 공인노무사, 사회보험 관련 학과의 대학교수 등이 의견을 전해 왔다. 전문가들로부터 수렴된 의견은 연구를 위한 참고자료로서 적극 활용되었으며, 일부는 보고서 본문에 언급되어 있다. 서면자문의 질의사항과 그에 대한 전문가들의 답변은 이하 '나. 목'에 요약·정리되어 있으며, 전문가들의 명단은 다음과 같다.⁸⁷⁾

1. 강지원(한국보건사회연구원 부연구위원)
2. 김태영(경희대학교 행정학과 교수)
3. 김혜원(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)
4. 노승민(노무법인 KS 노무사)
5. 문용필(광주대학교 사회복지학부 교수)
6. 오종은(근로복지공단 근로복지연구원 책임연구원)
7. 이진형(성균관대학교 경제대학 글로벌경제학과 교수)
8. 장신철(한국기술교육대학교 고용서비스정책학과 교수)

87) 성명을 기준으로 가나다순 정렬.

9. 전병욱(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)
10. 정형선(연세대학교 보건행정학부 교수)
11. 최옥금(국민연금연구원 기초연금팀장)

나. 질의사항 및 답변

1) 2021년 9월 현재 우리나라 4대 사회보험(건강보험, 고용·산재보험, 국민연금)의 보험료 부과와 관련하여 공통적으로 지적될 수 있는 문제점이 있다면 무엇입니까?

- **(복잡하고 비효율적인 제도 운영)** 기본적으로 제도가 복잡하고 효율적이지 않은 것이 다수가 생각하는 핵심적인 문제라고 할 수 있다. 우선 4대 보험별로 보험료 부과기준이 다르고, 납부 방법도 서로 다른 복잡하고 불합리한 구조로 되어 있다는 점이 문제이다. 징수업무가 통합된 이후에도 실질적으로는 동일한 내용의 업무를 각 보험별로 4개의 기관이 중복적으로 운영하는 형태가 그대로인 점이 복잡한 구조의 주요 원인이라 할 수 있다.
 - 보험을 담당하는 기관과 그 기관을 담당하는 책임부처가 혼재되어 있고, 관련 근거 법률도 다르고, 재정 운영방식 또한 독립적으로 분리되어 발생하는 문제가 있다. 비슷한 업무에 3개 공단의 인력들이 중복적인 적용·징수 분야에 50~70%까지 투입되고 있는 것은 비효율의 단적인 예라고 할 수 있다.
- **(행정 불편 사항)** 다음으로 보험 가입자의 행정 불편이 주요 문제라 할 수 있다. 가입자 자격관리 및 부과업무와 관련하여 서비스 이용자가 각 보험마다 각각의 소관 공단에 유선 상담 또는 직접 방문하여야 하는 등의 불편함은 가입자 측면에서 느끼는 큰 문제라 할 수 있다. 본문에서 이미 언급했듯이 이러한 불편함을 해소하기 위해 정부는 4대 사회보험 정보연계센터(www.4insure.or.kr)를 운영하고 있으나, 구체적인 영역에 있어서는 여전히 이용자가 스스로 찾아서 해결해야 하는

근본적 한계가 존재한다.

- 행정 불편과 관련하여서 행정적 중복 및 행정 용어 사용의 모호함으로 발생하는 문제를 추가할 수 있다. 본문의 사례 검토에서 이미 언급했듯이, 일용근로자에 대해 국민연금공단에서는 ‘사업장가입자 가입신고’를 요청하고, 일정 시간 경과 후 국민건강보험공단에서 ‘직장가입능력가능자 자격취득 신고 요청’을 하는 등 행정 중복에 따른 불편이 존재한다. 또한 기준소득의 개념이 유사함에도 소득, 보수 등 단어의 혼재 사용이 문제로 지적된다. 또한 4대 보험 사업장 성립 신고 시 제출하는 양식의 용어가 다른 점 역시 가입자들의 불편을 초래하는 문제가 있다.

- **(보험료 대상 및 보험료 산정 기준의 불명확성)** 또한 보험료 대상 선정 기준 및 보험료 산정 기준이 명확하지 않다는 문제가 존재한다. 대상 선정 기준이 ‘근로자’에 초점을 맞추고 있기 때문에 일용소득자와 사업소득자에 대한 부과가 제대로 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 이와 관련하여, 비임금근로자의 경우 사업주의 부재나 사업주가 불분명한 경우가 다수이고, 고용 상태가 수시로 변동하기 때문에 근로 활동을 통한 소득 발생과 보험료 부과를 위해 필요한 소득파악에 걸리는 시차가 발생하여 실시간 가입자 자격 관리의 어려움이 있을 것을 예상할 수 있다. 또한 자영업자에 대한 소득파악률이 개선되고 있지만 여전히 신고누락, 경비 과다신고, 소득파악에 대한 시차 등의 문제가 존재하고 있다. 이러한 문제 때문에 각 사회보험별 사각지대가 발생하는 것이 현행 보험체계가 갖고 있는 문제라 할 수 있다.

 - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 소득파악이 전제가 되어야 하나, 현재 불완전한 소득파악 체계하에서는 한계가 있다. 관련하여 과세관청과 사회보험기관 간에 과세정보의 공유가 불완전한 문제도 있다. 사회보험기관은 신고한 보수나 소득 등에 축소나 탈루가 있는 경우

에는 소관부처를 통해 해당 사실을 국세청에 송부하고, 국세청은 송부받은 사항에 대한 세무조사를 실시한 경우에 조사 결과 중 보수·소득에 관한 사항을 사회보험기관에 송부하도록 하고 있다.

- 이에 반해 국세청이 자체적으로 세무조사를 실시한 경우에 보수나 소득 등에 대한 자료는 사회보험기관이 요청하지 않으면 적기에 제공받아서 활용할 수 없어서 기관 간의 정보 불균형과 함께 조세와 사회보험료 간의 비정합성의 문제점이 발생할 수 있는 문제가 있다. 소규모 자영업자의 경우에는 세원 노출에 대한 저항과 복잡한 절차로 인한 수수료 부담, 사회보험료 및 인건비 부담으로 급여 과소 신고의 문제가 있어 보험료 산정 기준이 공통적으로 명확하지 않다는 문제가 있다.
- **(보험료 대상 선정의 불명확성)** 이에 더해 보험 간 보험료 대상 선정이 명확하지 않다는 문제도 존재한다. 산재보험, 고용보험, 국민연금과 달리 건강보험, 노인장기요양보험은 가입자 자체가 직장가입자, 지역가입자 개인이 보험료를 납부하나, 그것은 개인 보험료가 아닌 가구의 보험료를 납부하는 방식이다. 가구, 세대 등 다소 용어 및 개념의 차이는 있으나, 3개 보험(산재보험, 고용보험, 국민연금)과 달리 가구 단위 개념의 보험료 부과기준이 있다는 것이 차이가 있다.
- **(재정 현황 및 운영의 문제점)** 재정운영 방식의 차이가 존재하고, 보험마다 재정 여력에 차이가 나는 사항도 문제라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 통합징수 주체인 국민건강보험공단의 경비 부담이 통합전후로 증가하고 있으나, 국민건강보험공단 외 사회보험 운영 주체의 통합징수에 대한 재정 부담은 상대적으로 감소하고 있다는 문제가 발생한다.
- 매년 사업비 상승분의 반영 비율을 각 보험별로 동일하게 책정하고 있어서, 국민연금, 산재보험 및 고용보험에서의 건강보험으로의 사업비 전가로 인해 국민건강보험의 부담이 크게 증가하고 있는 점이 문제

이다. 공단의 보험료 징수업무를 국민건강보험공단에서 일원화하여 징수함에 따라 인건비가 476억원 상승한 점을 참고할 수 있다(2011년 2,410억원에서 2019년 2,886억원으로 증가).

2) 2021년 9월 현재 각 사회보험별 부과와 관련하여 특별히 지적될 수 있는 문제점이 있다면 무엇입니까?

- (건강보험) 건강보험은 상당히 오랜 시간 동안 직장가입자와 지역가입자의 분리구조, 외국 국적 소유자(외국인, 재외국민)의 건강보험 활용 등의 문제가 있었다. 다수의 사회보험국가가 조합 등을 통해 자영업자를 커버하는 방식과 달리 우리나라는 전 국민 건강보험으로 단일 보험자가 가입 기준을 선정하면서 근로자와 그 외로 구분하게 된 것이다. 가구들은 지역가입자에 따른 보험료 부담이 너무 크기 때문에 근로자인 가구원에게 피부양자로 등록하려는 유인기제가 있다. 물론 제도 개선 및 규제 방식으로 이를 통제하려는 노력이 지속적으로 이뤄졌으나, 그 실효성에는 여전히 의문이라는 문제가 있다.
- 비슷한 맥락에서 일용직, 단시간 근로자, 퇴직자, 무직자 등에 대한 부과 형평성 개선이 필요하다. 건강보험의 가입 최소기준은 월 8일, 월 60시간 근무자이다. 즉 일용직·단시간 근로자 등으로서 월 60시간 이상 근무한 자만 건강보험에 가입(직장, 지역)이 된다. 문제는 월 60시간 미만인 단시간 근로자는 건강보험료가 부과되지 않는다. 이 부분은 저소득, 단시간 등의 일자리에서 악용되어 건강보험에서 제외되는 취약 근로자가 있다는 점이 문제라고 할 수 있다.
- 또한 건강보험의 문제는 과세 기반의 차이에서 비롯되는 경우도 발생한다. 직장가입자에게는 근로소득에만 보험료를 부과하고 있고, 지역가입자는 소득 이외에 주택과 자동차에도 보험료를 부과하기 때문에 직장에서 퇴직하여 지역가입자로 전환되면 소득이 줄어드는 반면, 보

혐료는 급등하는 경우가 발생한다.

- 따라서 고소득자가 직장가입자인 경우 근로소득에만 보험료를 부과함으로써, 근로소득이 주 소득원인 일반 직장가입자에 비해 전체 소득 기준으로 보험료를 적게 부담하는 역진성이 발생하기도 하는 문제가 있다.
- 비슷한 맥락에서 직장가입자는 보험료의 부과가 개인 단위로 이루어지고 보수월액과 소득월액에 대해서 부과가 되며 실시간 자격 관리가 가능하지만, 사업장이 없는 지역가입자의 경우는 세대 단위의 부과를 하고 세대주와 세대원의 소득, 재산, 자동차를 합산하여 보험료를 부과하게 되어 있어서 기준의 통일성 문제도 존재한다.

□ (국민연금) 기본적으로 사회보장성을 제고할 필요가 있다. 국민연금의 사회보장성이 실질적으로 낮다는 문제가 있다. 재원 고갈에 대한 명확한 대책과 납입금과 수령금의 비율을 가입 시기별로 차등을 두는 정책변경이 빈번한 것은 바람직하지 않다. 베이비부머 등 전 국민 대상 국민연금이 도입된 시점부터 가입한 사람들에 대해서는 별다른 이슈는 없으나, 상대적으로 고연령층의 노후소득보장체계를 갖추지 않은 노인들의 빈곤율이 문제로 예상되기 때문에 국민연금이 적극적 조치를 취해야 한다(기초연금 확대안, 연금크레딧 등 다양한 논의들이 있으나 연금개혁에 대해서 매우 소극적인 입장을 취하는 것 역시 무책임하다고 볼 수 있다).

□ 또한 임의가입자가 강남 거주층, 고소득층에서 빈번하게 발생한다는 점에서 다른 사회보험과 매우 다른 특징을 가지고 있다는 문제가 있다. 건강보험과 비슷한 이유로 일용직·단시간 근로자들의 적용 배제 문제도 존재한다. 건강보험과 마찬가지로 월 8일, 60시간 이상 근무를 해야 국민연금 가입대상자가 된다. 사업장에서는 사업장 부담 보험료를 회피하기 위해 60시간 미만으로 근로자의 근로시간을 자의적으로 조정

하는 문제가 있다. 하지만 2022년 1월부터 일용직·단시간 근로자도 월소득이 220만원을 넘으면 사업장 가입자로서 국민연금에 가입할 수 있게 된다.

- 이는 국민연금의 사각지대를 최소화하려는 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 일용직·단시간 근로자들의 국민연금 가입에 대한 우려는 존재한다. 국민연금은 연금 납입분에 비례하여 수급하는 형태이기 때문에 민원의 소지는 다른 보험에 비해 적을 수 있으나, 향후 미가입자들의 사회보험보장을 어떻게 해결해야 할지에 대한 고민이 요구된다.

- **(고용·산재보험)** 고용보험 역시 정규직 근로자를 중심으로 가입이 형성되어 있다. 즉 사용자 부담분과 근로자 부담분을 통한 재원조달에 대한 욕구가 강한 편이다. 특고 고용보험 등 전 국민 고용보험제도로 전환하는 것은 매우 반가운 일이나, 실질적으로 ‘전 국민’이 되기 위해서는 건강보험에서 야기된 문제들에 대한 전반적인 검토가 필요할 것이다.
 - 단적인 예로, 예술인, 노무제공자의 경우 하도급계약을 하더라도 당연적용대상자로 포괄하는 것이 필요할 수 있다. 당연적용대상자의 기준은 ① 사업자등록을 하지 않고 ② 실제 자신도 노무를 제공하며 ③ 소수의 하도급 노무제공자를 활용하는 것이다. 이때 소수의 기준을 정해야 하는 추가적인 논의가 남아있다.
 - 관련하여 플랫폼 노동자를 비롯한 특고 종사자의 보험료 부과가 문제일 수 있다. 이들 집단은 전통적인 사용자-근로자 형태가 아닌 사용자가 없는 근로자이기 때문에, 사용자 측에서 부담해야 하는 보험료를 부담할 주체에 대한 규정이 필요하다. 주로 특고 종사자 등이 잠재적인 과제라 할 수 있다.
 - 2021년 7월부터 일부 특고 종사자들에 대해 고용보험 적용을 하고 있으며, 점차 범위를 확대해 나가는 노력이 진행 중이다. 산재보험도 특고 종사자들을 포함하는 범위를 넓혀 가고 있으나, 여전히 ‘적용

제외' 신청에 대한 조건을 정비하는 과제가 남아 있다. 현재는 질병·부상 또는 임신·출산·육아, 또는 사업주의 귀책사유나 천재지변·전쟁·감염병 확산 등으로 1개월 이상 휴업하는 경우가 아니라면 적용 제외를 신청할 수 없게 하였는데, 보험료 부과에 있어 적용 제외의 경우가 여러 이슈로 떠오를 것으로 예상된다. 적용제외 신청 규정이 현실에서 악용될 소지가 있어 보험료 부과에서 문제가 발생할 가능성이 있다.

- 또한 현재 특고 종사자, 예술인 등에 대한 보험 가입의 최저 소득 기준이 존재하는데, 최저 근로소득 기준과 관련한 이의 제기 발생 가능성, 실제 취약계층 보호에 대한 실효성 등의 문제가 제기된다. 결과적으로는 고용 근로시간 및 고용 형태에 따른 가입기준이 아닌 소득기준으로의 전반적인 개편이 필요하다.

- 고용·산재보험의 지속가능성을 높이기 위해서 보험료율을 조정하는 것이 필요한지, 추가로 확대되는 대상이 근로의 형태가 계약 중심 비정형이라는 점에서 잦은 실업급여의 반복 수급을 통제할 수 있는지, 이들에게 반복 수급을 통제한다면 고용안전망으로의 가치가 있는지 의문으로 남는 것은 해결해야 할 과제이다. 또한 사용자에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다. 현행처럼 사용자의 개념 자체가 모호할 경우 제도의 원활한 운영 자체가 근본적으로 어렵다는 문제가 있다.

3) 2011년 1월 사회보험료 징수업무가 국민건강보험공단(이하 '건보')으로 통합·이관되어 현재까지 이어지고 있습니다. 귀하께서는 사회보험료 징수업무 건보 이관의 대표적인 효과는 무엇이라고 생각하십니까?(각 효과의 정도에 대한 대략적인 평가도 부탁드립니다.)

- 전문가들의 효과 평가 분포는 다음과 같다. 총 11명의 응답자 가운데 7명은 4대 보험 징수통합의 효과를 인정하였으나, 그 효과의 크기가 크지 않다고 판단하였다. 반면 효과가 크다고 응답하거나, 효과가 있

다고 보기 어렵다고 응답한 비율은 각각 18%로, 2명씩 응답하였다.

- 가. 효과가 크다(2명, 18%)
- 나. 효과는 있으나 크지 않다(7명, 64%)
- 다. 효과가 거의 없다(0명, 0%)
- 라. 효과가 있다고 보기 어렵다(2명, 18%)

- 징수통합에 따라 인건비 절감의 성과가 있을 것으로 기대하였으며, 실제로 징수사업비 및 인건비는 감소하는 효과가 있었다. 건강보험의 경우 징수통합 이전인 2009년 전체 징수율은 98.8%, 직장가입자 징수율은 99.6%, 지역가입자는 96.3%였으나, 2020년 기준 전체 징수율은 99.6%, 직장가입자 징수율은 99.7%, 지역가입자 징수율은 99.1%로 대체적으로 징수율이 제고된 것이 통계적으로 확인된다. 국민연금의 경우에도 징수통합 이전인 2009년 12월 기준 사업장가입자 징수율은 97.7%, 지역가입자는 90.8%였으나, 2020년 12월 기준 사업장가입자 징수율은 98.4%, 지역가입자 징수율은 95.4%로 대체적으로 징수율이 제고된 것이 확인된다.
- 또한 보험료 산정의 근거 일원화 및 통합고지를 통한 업무의 편리성이 증대된 것은 사실이다. 사회보험료 징수업무 건보 이관의 대표적인 효과는 중복 제거로 인한 업무의 편리함이라고 할 수 있다. 즉 통합고지의 일례로서 사회보험통합징수포털(sin4n.nhis.or.kr)을 통해 확인할 수 있으며 4대 보험에 대한 보험료 조회, 산출내역 조회, 자동이체 신청, 전자고지 신청 등이 가능해진 점이 효과라고 할 수 있다. 하지만 앞선 통계 수치의 비교를 통해 알 수 있듯이 효과의 크기는 크다고 보기는 어렵다는 의견을 제시한다.
- 효과가 크다고 응답한 전문가의 의견을 살펴보면, 국민건강보험공단이 효율적인 운영을 하고 있다고 판단하였으며, 행정비용 감축에 큰 역할

을 하였다고 평가한다. 또한 징수업무 일원화가 실질적으로 국민들의 4대 보험에 대한 만족도를 높였다고 평가한다. 기타 의견으로는 징수 통합 이후 가입자들의 만족도는 높으나, 사업장의 경우 징수통합에 따른 실질적인 만족도 증가는 미미했다고 평가하기도 한다.

4) 귀하께서는 사회보험료 징수업무 건보 이관의 한계점이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?

- 형식적인 징수통합에 따라 실질적으로는 동일한 성격을 가진 업무를 4개 기관이 분할하여 운영하는 상황이 발생하고, 징수 기준 등의 내용에 대한 의사결정권이 통합기관에 존재하지 않는 상황에서 혼란이 존재한다. 예를 들어, 여전히 가산금이나 연체금에 대한 규정, 보험료의 독촉 및 체납처분, 분할 납부, 결손처분, 고액·상습 체납자의 인적사항 공개 등의 항목이 상이하여 콜센터를 통한 민원 응대가 어렵고, 이는 고스란히 본부 및 지사의 업무 담당자에게 이관되고 있다. 그러나 각 사회보험의 제도가 지속적으로 변화하고 있어 타 보험에 대한 공부까지 해야 한다는 점에서 어려움이 발생하여 한계점으로 인식된다. 특히 4대 사회보험 전체에 대한 이해도를 갖춘 전담인력이 부족한 소규모 사업장의 경우에는 징수통합 이후에도 여전히 행정 처리에 어려움을 겪는 실무적인 문제가 발생한다.
- 국민건강보험공단이 통합 업무를 가져왔으나, 여전히 국세청의 과세정보를 사회보험 당국과 공유해야 하며, 이때 정보 공유에 따른 행정 비용의 발생, 가입자의 편의 문제 등 부차적인 문제도 발생하고 있다. 3개 보험공단 간의 정보 공유, 업무 협조가 원활하지 않은 점도 문제라고 할 수 있다. 또한 여전히 형식적인 징수통합마저 나타나지 않는 경우도 있다. 산재보험의 경우 건설업에 대해서는 부과고지가 아닌 자진신고를 유지하고 있어 국민건강보험공단과 근로복지공단에서 이원화된 징수체계가 이어지고 있다. 이는 산재보험료가 사업장 단

위로 부과되어야 하고, 건설업이 가지고 있는 업종상의 특성 때문이다. 건설업 원청과 하청 구조가 일반적이고, 개인 건설공사나 수시로 바뀌는 근로자 입·이직 신고의 번거로움 등 건설업 소규모 사업장에서 발생하는 현실적인 문제점이 여전히 존재하고 있기 때문이다.

- 기타 의견 첫 번째로는 실무 차원에서의 문제를 제기하였다. 건보공단 내에서 징수업무 파트 직원들은 상대적으로 업무의 중요도가 떨어지는 직무를 담당하고 있다는 인식이 있다. 그로 인해 징수업무 파트는 다소 비선호 직무에 해당하는 현실문제가 있다. 징수업무가 중요함에도 건보공단 내에서는 다양한 업무 중에서 중요도가 떨어지는 업무라는 인식이 한계점이라 볼 수 있다.
 - 기타 의견 두 번째로는 징수업무조차 통합된 것으로 볼 수 없다는 의견이 있다. 징수업무는 실질적으로 그대로 3개 공단에 남아 있으며, 현재의 통합은 고지서 통합이라는 표현이 더 적절하다는 의견이다.
 - 기타 의견 세 번째로는 징수통합의 완성을 이야기하려면 징수 제고를 위한 정책도 포함하여야 한다. 독일의 경우 징수율 제고를 위해 조사 업무를 담당하는 직원들을 별도로 배치하는 등 징수 제고를 위한 노력을 하고 있는데, 이에 비해 우리의 징수통합은 단순히 ‘합산고지’를 통한 통합징수를 의미하여 형식적 의미에서의 통합징수에 가까운 것이라는 의견이 있다.
- 5) 사회보험료 부과·징수와 관련하여 우리나라가 참고할 만한 해외사례가 있다면 구체적인 소개를 부탁드립니다.
- 6) 사회보험 운영 전반에 걸쳐 우리나라가 참고할 만한 해외사례가 있다면 구체적인 소개를 부탁드립니다.

- 사회보험료 부과·징수와 관련하여 대체적으로 OECD 회원국들은 그 나라가 사회보험료를 일종의 세금(tax)으로 인식하는 경우 국세청이 징수하고, 기여금(contribution)으로 인식하는 국가는 사회보험담당기관에서 징수하고 국가가 사회보장 운영에 관한 최종적인 책임을 지는 방식으로 운영되고 있는 것으로 파악된다. 즉 영·미형 국가는 예전부터 국세청이 통합하여 징수하였으나, 독일·프랑스 등 대륙형 국가는 사회보험 조직에서 보험료를 징수하고 있다.
- 대다수의 해외사례의 추세는 징수 일원화이고, 사회보험을 관할하는 관청이 사회보험료의 징수를 담당하는 방식은 퇴조하고 있다. 예컨대 국세업무와의 일원화를 부분적으로 시행하는 캐나다에서 2006년에 과세 당국이 징수를 담당하는 사회보험료의 범위가 확대되었고, 세금과 피고용자 보험료(employee contributions)가 하나의 신고서로 신고 및 납부하는 것이 가능하게 되었다. 사회보험 급부업무를 담당관청이 관할하는 호주도 2003년부터 과세당국과 사회보험당국이 공동으로 일체적 조사 및 징수를 시행하는 것 등과 같이 세금과 사회보험료의 징수 업무를 통합하는 방향으로 변화하고 있다.
- **(미국)** 국세청(Internal Revenue Service, IRS)이 사회보험료를 직접 징수한다. 징수한 보험료는 재무부가 관리하며 사회보장청에서 급여심사를 통해 보험금을 지급하는 방식이다. 사회보험료 징수기준은 우리나라처럼 1주에 몇 시간 또는 1달 몇 시간 일을 하느냐가 아니라 1주에 몇 달러를 버느냐가 기준이다. 사회보험료는 사업주가 원천징수하여 매달 또는 2주마다 은행에 납입하나 국세청에 보험료를 신고하는 것은 3개월마다 행한다. 미국은 사회보험 초기부터 근로시간 또는 근로일수를 기초로 가입 여부를 결정하는 방식이 아니라 소득기준을 활용해 왔다.
 - 미국과 같이 소득을 기준으로 보험료를 징수를 한다면 ① 사회보험

가입을 회피하기 위해 주 14시간으로 계약을 하는 등의 보험 가입 회피행위 차단이 가능하고 ② 갈수록 고용이 유연화, 다양화된다고 해도 대응하기가 쉽다는 장점이 존재한다. 다만 미국의 경우에도 근로자인지 아닌지의 판별은 쉽지 않고 사업주들이 의도적으로 근로자를 독립자영자로 둔갑시킴으로써 보험료 부담을 줄이려는 행위는 존재한다. 그러나 이 문제는 근로자와 자영자 간의 경계선상에 있는 특고, 플랫폼 종사자에 해당되는 이야기로서, 우리처럼 명백하게 근로자이지만 주당 근로시간이 짧다고 해서 보험가입 대상자가 아닌 것으로 하는 '제도적 사각지대'와는 다른 차원의 문제라는 점에서 차이가 있다.

- (독일) 1991년 대대적인 전산화 및 간소화 작업을 수행하여 사회보험료 징수사무를 일원화하였다(우리나라도 이를 참조함). 의료보험조합이 연금, 질병, 고용, 간호보험료 등 제반 사회보험료를 일괄 징수한다. 다만 산재보험은 직업조합의 자율성이 강하기 때문에 산재보험조합에서 독립적으로 징수하는 점이 우리나라와 다르다. 사회보험료 일괄징수 이후 총사회보험료를 보험별로 배분한다.
- 사회보험 징수사무 일원화에 따라 별도로 존재하던 취득신고서, 상실신고서 등의 서식명을 코드화했고, 그 내용을 정리하여 단일 서식으로 통합하고 수작업으로 입력하던 서식을 스캔을 이용해 컴퓨터에 즉시 입력하였다. 이에 따라 산재보험을 제외한 연금보험, 장기요양보험, 질병보험, 실업보험을 통합사회보험료로 납부하였다. 통합사회보험료는 사회보험통합징수처인 질병금고에 납부하고 있으며, 질병금고는 사업장의 통합사회보험료를 징수하고 이에 대한 수수료를 받는 방식으로 납부의무를 책임지고 있다. 단 표준적 근로관계를 충족하지 않는 비정형 근로관계(미니잡)의 경우 세금 및 사회보험료 납부의무가 면제되나 사용자는 부담금을 부담한다.
- 사용자가 자진 신고방식으로 보험료를 산정하는데, 전산 프로그램에 구성항목별 임금을 입력하게 되면 보험료가 자동으로 산정된다. 사용

자가 전산 프로그램을 조작하지 않는 한 보험료를 변경할 수 없으며 사용자가 매월 보험료를 산정하여 자진 납부하는데, 보험료 납부 시한은 매월 3번째 마지막 은행근무일이다. 또한 사회보험료 납입증명서를 전산으로 건강보험 조합에 송부하는데, 만기일은 매월 5번째 마지막 은행근무일이다. 독일은 징수통합을 하고 있으나 연금의 자격관리는 연금공단에서 별도로 담당하고 있다. 의료보험조합은 개인의 정보를 전산망에 올려 공유하며 의료보험이 수령한 정보가 노동청이나 연금보험에 바로 연계되는 특징이 있다.

- (프랑스) 회사로부터 받은 총급여를 기준으로 사회보험료를 산정하고 있으며 실시간 부과체계를 운영 중이다. 사회보험료 통합징수기관(URSSAF)을 통해 국민연금, 건강보험, 산재보험, 가족수당뿐만 아니라 실업보험의 보험료를 통합 징수하고 있다. 징수한 이후 중앙 기관인 사회보장조직중앙기구(Agences Centrales des Organismes de Sécurité Sociale, ACOSS)로 이전하는 형태를 보인다. ACOSS는 URSSAF가 징수한 보험금과 국가보조금 등을 세 개의 중앙기금에 나누어 주는 은행 역할을 하면서 URSSAF를 감독한다. 사회보험료가 부과되는 소득은 매년 1월 1일에 보험료율이 고시되고 매월 급여와 함께 보험료가 계산되는 실시간 부과체계를 따른다. 프랑스는 사회보장 재정적인 측면에서 전통적으로 비스마르크형태의 사회보험을 운영해 왔다. 그러나 급격하게 증가하는 사회보장 지출을 감당하기 어려워 재정개혁을 단행했다.
- 1991년 준조세형태의 사회보장분담금(Contribution sociale généralisée, CSG)을 도입하였으며 1997년부터는 건강보험재원으로 할당하였고 점진적으로 세율을 인상하면서 근로자의 보험료는 인하하여 최종적으로 근로자의 건강보험료 부담을 없앴다. 또한 사회보장목적세(les impôts et taxes affectés, ITAF)를 1967년 자동차보험 보험료에 처음 부과하였으며 1983년부터 알콜소비세, 담배소비세, 의약품 관련 세금

등으로 확대하여 이를 건강보험 재원으로 활용하고 있다. 프랑스의 사회보장 부과와 관련한 개혁은 건강보험의 직접적인 보험료 부담을 줄이고 준조세 성격의 사회보장분담금과 사회보장목적세를 늘리는 방향으로의 변화라고 요약할 수 있다. 사업주는 국세청, URSSAF, ASSEDIC(실업급여 담당 부처) 모두를 상대해야 하나, 이들 기관들이 세금과 사회보험료 징수 시 사용하는 임금 기준은 동일하다.

- **(영국)** 영국에서는 1974년 이전에 사회보험부(Department of Social Security)가 사회보험료의 징수 및 보험료 정보의 관리와 급부를 담당했고, 세입청(HM Revenue & Customs, HMRC)은 급여세(payroll tax)의 징수와 사회보험료 납부 상황의 관리 및 사회보험청에 대한 연락을 담당했다. 1975년 이후에는 피고용자에 관한 사회보험료 납부방식의 통합이 시도되었다. 사회보험부는 고용자 자신에 관한 사회보험료의 징수 및 보험료 정보의 관리와 급부만을 담당하게 되었고 세입청은 급여세의 징수, 납부 상황 및 정보의 관리와 함께 사회보험료의 납부 상황 관리 및 사회보험청에 대한 연락을 담당하는 방식으로 업무를 확대했다. 이와 같은 상황은 1999년의 사회보장개혁과 「연금법」 개정(the Welfare Reform and the Pension Act 1999)에 의해 새롭게 변화되었다. 즉 2층 구조의 국가소득 비례연금(states earnings related pension scheme)의 적용 대상에서 제외되는 확정각출형 연금(stake holder pension)이 도입되었고, 2층 구조의 급부를 받기 위한 조건(소득세의 납부 등)의 충족이 반드시 필요하지 않게 되었다. 그 결과 기초퇴직연금(basic retirement pension)이 충분하지 않다고 생각하는 대다수의 사람들이 당해 연금 제도에 가입하게 되었는데, 이러한 상황에 대응하기 위해 사회보험부로부터 세입청으로 권한을 이양하는 법률(Social Security Contributions, (Transfer of Functions Etc.) Bill [HL], Bill 38)이 1999년에 제정되었다. 동(同) 법률에 따라 사회보험부에서 징수국(Contributions Agency)이 분리되었고 세입청으로의 통합이 이루어졌다.

- 이와 같은 과정을 거쳐서 사회보험부는 고용연금부(Department of Work and Pensions)로 개편되어서 사회보험 급부만을 담당하는 조직으로 되었으며, 사회보험료에 관한 입법·정책 책임은 재무부와 세입청에 이양되었다. 세입청은 급여세와 사회보험료의 징수, 보험료 정보의 관리 및 고용연금부에 대한 납부정보의 연락 등을 담당하고 법정질병급부(statutory sick pay) 및 법정임부급부(statutory maternity pay)에 관한 집행 권한을 가지게 되었다.
- **(벨기에)** 근로자를 위한 일반제도와 자영업자를 위한 자영업자제도로 사회보장제도를 운영하고 있으며 사회보험별로 보험료를 납부하지 않고 사회보장분담금(Contributions) 형태로 납부하고 있다. 벨기에는 건강보험 제도가 구분되어 있는 것처럼 보험료도 구분하여 징수하고 있다. 일반제도 가입자인 민간 부문 임금근로자 및 공무원은 중앙사회보장청(The National Social Security Office, NSSO)에서 부과·징수하고 있다. 자영업자제도 가입자는 자영업자 중앙사회보장기관(The National Institute for the Social Security of the Selfemployed, SSSE)에서 사회보장분담금에 대한 부과와 징수업무를 담당하고 있다.
 - 벨기에 사회보장분담금의 특징은 고용주의 성격(부문)에 따라 사회보장분담금 요율이 다르다는 것이다. 민간 부문 고용주는 19.88(시장부문)~24.92%(비시장부문)의 사회보장부담금을 사용자분으로 부담한다. 또한 고용주는 사회보장 부담금 외에도 임금조정기여금(wage moderation contribution)을 납부하는데, 시장부문 고용주는 4.27%, 비시장부문 고용주는 5.67%를 사회보장 부담금 외에 추가로 납부한다.⁸⁸⁾
- 벨기에는 사회보장 재원 중 대체재정(alternative financing)이라는 항목이 있다. 대체재정은 정부 지출 예산에서 정부보조금을 제한하고 고

88) 이수연·박경선·송지은·주시연, 『OECD 회원국 건강보험 재정운영 체계 및 재원구조 변동에 관한 연구』, 건강보험연구원·국민건강보험공단(2021. 12. 발간 예정).

용주의 사회보장 부담금을 줄이려는 목적으로 1990년대에 도입되었다. 이 대체재정은 2017년 사회보장 재정개혁에 당시 사회보장부담금 감소를 위한 목적으로만 사용되도록 결정되었다. 일반제도와 자영업자제도의 대체재정의 원천은 조금 다르다. 일반제도 대체재정의 재원은 부가가치세(Value added Tax, VAT) 세입액의 13.41%와 원천 징수세액(withholding tax)의 40.73% 정률로 정해져 있고, 자영업자제도의 대체재정은 부가가치세 세입액의 3.33%와 부동산세 원천징수액의 정률인 10.12%로 정해져 있다. 만약 대체재정 재원 마련을 위한 부가가치세와 원천징수세액이 충분하지 않으면 담배소비세에서 비용을 충당하는 것으로 알려져 있다.

- (네덜란드) 당해 연도 월소득에 기반하여 당해 연도 연소득 전망치를 추산하여 보험료를 산정한 후, 국세청 자료를 통해 상반기·하반기 정산하는 방식을 따르고 있다. 사회보험료 통합징수기관이 별도로 존재하는 것이 아니라 세관관세청(Tax and Customs Administration)이 업무를 담당하고 있다.
- (스웨덴) 모든 일하는 사람에 대해 전 국민을 위한 기본적인 사회적 보호가 동일한 체계로 구조화되어 일반적이고 보편적인 제도로 설계되어 있다. 사회보험제도의 시작은 임금노동자를 위한 것이었으나, 점차 강제보험 형태로 자영업자와 일반 국민들에게까지 확대되었다. 사회보장제도를 통한 급여의 지급이 종사자의 지위와 연계되지 않기 때문에 임금노동자인지 자영업자인지 여부가 중요하지 않다.
 - 스웨덴의 사회보험 체계는 피라미드형인데 맨 아래층은 법적 사회보험 체계는 근로자의 소득을 보장하기 위한 사회보험의 근간으로 건강보험, 재해보험, 연금보험이 있다. 이는 사회보험청에서 관리한다. 그 위에는 단체 교섭체계와 집합적 체계가 있는데, 이는 보충적 성격으로 사용자와 노동조합의 단체교섭에 의하여 결정된다. 90%의 근로

자들은 자동적으로 고용계약을 통해 만들어진 보험약관에 따라 수급 권자가 된다. 맨 위는 민간보험 체계로 구성되어 운영된다.

- 스웨덴의 고용보험의 경우 고용형태와 관계없이 모든 노동자·자영업자 대상 (기본 실업보험) 의무가입 + (소득연동 실업보험) 임의가입으로 되어 있는데, 보험료는 기본 실업보험의 경우 사용자가 전액부담(지불임금의 2.64%)하지만 소득연동의 경우는 100~150SEK의 조합원 회비를 내도록 설계되어 있다. 이때 소득연동 회비는 각 실업보험 기금마다 상이하다. 보험료의 징수는 국세청에서 월별·개인별 사회보험료 부과·징수하고(2019. 1월~), 소득연동 실업 보험료는 별도로 징수하여 실업보험기금에 편입하도록 하며 Public employment service에서 기본 실업급여를 지급하고, 실업보험기금에서 소득연동 실업급여를 지급한다.

- (핀란드) 국세청에서 소득세에 사회보험료를 포함하여 징수한다. 핀란드의 실업보험의 경우 의무가입인 기본 실업보험과 소득연동되는 임의가입 실업보험으로 구성된다. 기본 실업보험은 17~64세 임금노동자 및 자영업자 중 소득연동 실업보험 미가입자에 대해 적용된다. 기존 소득연동 실업보험이 노조가입을 전제로 함에 따라, 노동조합에 가입하지 않는 비정규직에 대해 실업보험을 제공하기 위해 설치되었다. 소득연동되는 임의가입 실업보험은 노조가입자(기여금 납부자), 독립 실업보험기금(YTK) 가입자가 대상이 된다. 직종별 노동조합 가입 시 소득연동 실업보험에 자동가입되며 이 소득연동 실업보험의 경우 총 26개 실업보험기금이 운영(25개 노동조합 관리+1개 YTK 관리)된다.

- (일본) 일본은 의료보험과 후생연금, 국민연금의 운영과 징수업무를 사회보험청 산하 '사회보험사무소'에서 통합해서 수행하고 있지만, 건강보험과 연금을 통합 운영체계에서 다시 분리해서 각각의 공법인과 기구를 신설한다는 방침을 갖고 있다.

- **(호주)** 호주는 1997년 설립된 센터링크에서 각종 사회복지 프로그램을 원스톱으로 처리하고 각 정부 부처에서 관할하는 복지 프로그램을 위탁받아 전달하는 역할을 담당한다. 호주 국민은 센터링크에 상담 및 급여를 신청하고, 센터링크가 개인 상담 및 자격을 심사하고 급여를 지급하는 업무를 담당한다. 주로 현금급여는 센터링크가 담당하며 의료서비스 및 건강 관련 급여의 경우 메디케어에서 담당한다. 2011년 이후에는 메디케어 프로그램과 센터링크 프로그램을 모두 통합하여 휴먼서비스부에서 관장하였다.
 - 호주에서 이렇게 통합운영이 가능한 이유는 주정부에서 관할하는 산재보험을 제외한 모든 사회보장 급여가 거주요건 및 자산조사를 통해 지급되는 부조 성격을 갖고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 사회보험과 같이 적용대상에게 보험료를 부과·징수하는 업무가 없고 자격관리 및 급여지급 업무만 담당하면 될 뿐 아니라 모든 사회보장 급여의 자격업무가 유사한 방식으로 운영되고 있다.

- **(캐나다)** 캐나다는 2005년 설립된 서비스캐나다에서 정부가 운영하는 모든 급여와 서비스를 해결하도록 하고 있으며, 호주 센터링크와 같이 원스톱 서비스 제공을 목표로 하고 있다. 이때 캐나다연금보험과 고용보험과 같이 사회보험 형태로 운영하여 보험료를 납부하는 제도의 경우, 국세청에서 근로소득에 따른 보험료를 산정·평가한 후 보험료를 징수하고, 납부된 보험료가 부과된 보험료와 일치하는지 확인한다. 근로자의 경우 보험료는 사용자가 근로소득에서 소득세와 함께 공제하여 국세청에 납부한다. 이후 캐나다 국민은 서비스캐나다에 급여를 신청하고, 서비스캐나다에서 자격을 심사하고 급여를 제공한다. 캐나다의 경우 연금과 고용보험만 서비스캐나다에서 급여를 지급하고 있는데, 이는 연금제도의 자격요건이 단순할 뿐만 아니라 국세청과 서비스캐나다의 자료연계가 원활히 이루어지고 있기 때문이다.

7) 위 질문 1)에서 제시해 주신 문제점과 관련하여 귀하께서 생각하시는 개선 방안이 있다면 무엇입니까?

- 현재 4대 사회보험에서 보험료를 부과하는 적용대상은 표준적인 고용 관계에 근거하여 규정하고 있으며, 다양한 근로유형을 포괄하기에 어려움이 있으므로 적용대상 규정을 현재보다 단순화하는 방안을 고려할 수 있다. 이런 측면에서 적용대상 기준을 소득으로 단순화하는 것도 개선 방안 중 하나라고 생각한다. 4대 사회보험 간 적용대상에 차이가 존재하므로 이를 조정하는 방안도 고려할 필요가 있으며, 소득으로 단순화할 경우 이에 대한 논의가 좀 더 명확해질 수 있을 것이다.

- 관련하여 자영업자의 불완전한 소득과약의 문제점을 개선해야 한다. 이를 위해 지속적인 법령과 세무행정상 개선 및 과세인프라 구축이 이루어질 필요성이 있다.
 - 자영업자의 소득과약 주기를 단축하는 것과 함께 단순경비율 적용대상인 개인사업자의 범위를 지속적으로 축소하고 기준경비율 적용대상자에 대한 소득금액의 상한을 폐지할 필요성이 있다.
 - 사업자등록의무가 없는 일부 특고의 경우에도 원칙적으로 사업자등록을 하도록 하고, 부가가치세의 간이과세 및 납부면제의 대상도 계속해서 축소할 필요성이 있다.

- 사회보험기관이 국세청의 소득자료를 최대한 활용해서 소득조사를 지양하는 것이 바람직하다.
 - 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」에 의한 과세자료의 제출 범위를 지속적으로 확대하고 소비, 재산 및 근로자 변동 등과 관련한 공공기관과 사회보험기관의 보유 정보를 국세청과 공유할 수 있도록 해야 할 것이다.
 - 이와 같이 축적된 가입자 관련 과세자료를 국세청이 사회보험기관들과 공유하는 별도의 시스템을 구축해서 기관 간 정보 불균형 및 조세와

사회보험료 간의 비정합성을 개선할 필요성이 있다.

- 법령 개정을 통해 사회보험기관이 다른 과세자료와 함께 소규모 개인 사업자의 인건비를 확인하기 위해 국세청이 보유한 인건비 관련 자료를 구체적으로 요구할 수 있도록 예시적으로 규정할 필요성이 있다.
 - 또한 국가의 전액 부담 조건으로 내부고발자 방식의 면책 신고제도를 도입하고, 고용주와 고용인 모두에게 사회보험의 필요성에 대한 인식을 개선하도록 하고, 사회보험기관 간의 정보공유를 통해 국세청 과세자료의 활용이 이루어지도록 할 필요성이 있다.
 - 사회보험 사이에 일관성·통일성이 필요한 기능과 차별성이 필요한 기능을 구분할 필요가 있다. 사업장관리, 일용직 적용방식, 소득정보 등은 사회보험제도 사이에 일관성과 연계성이 필요하므로 조직의 재편 또는 업무의 조정을 통해서 사회보험 전체의 효율화를 도모해야 한다. 반면에 각 보험제도는 급여의 성격과 내용이 뚜렷이 구분되므로 급여와 연동되는 범위에서 적용 및 부과 방식의 차별성을 반영할 수 있어야 한다. 예를 들어, 국민연금은 부과 수준과 급여 수준이 직결되거나 건강보험은 상호 별개로 이루어져야 하므로 부과기준이 다른 것이 정상이다. 산재보험은 보험료 100%가 사용자 부담인 점도 타 제도와 차별성이 뚜렷하다.
- 8) 위 질문 2)에서 제시해 주신 문제점과 관련하여 귀하께서 생각하시는 개선 방안이 있다면 무엇입니까?
- **(국민연금)** 소득이 있는 사업장가입자의 경우 연령, 근로자성, 고용요건을 모두 판단하여 가입대상을 분류하고, 소득이 없는 경우 연령과 혼인 상태에 따라 가입대상이 구분되는 현행 국민연금의 복잡한 가입 구조를 단순화할 필요가 있다. 소득이 있는 자와 없는 자로 구분하고 사업장가입자의 적용대상을 현재보다 단순화하고, 소득이 없는 자의

경우 임의납부자 등으로 임의가입자와 임의계속가입자를 구분하며, 그 외의 경우 적용제외자로 분류하여 운영하는 방안을 생각해야 한다. 현재 지역가입자의 신고에 기반한 보험료 부과를 개선하기 위해서는 실제 소득을 파악할 수 있는 다양한 공적자료 입수가 필수적이므로, 국세청 등 공적자료 연계를 통해 실제소득에 따라 보험료를 부과할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

- **(건강보험)** ‘소득’에 부과하고 ‘재산’에는 부과하지 않는 방식으로 전면 개편하는 것이 사회적으로 합의되거나 건강보험의 재원을 전체 조세 수입의 일정 비율로 하는 등의 재원조달 방식에 합의가 이루어진다면, 건강보험 고유의 ‘부과’ 이슈가 사라지므로 국세청에서 통합징수하는 것이 사회보험 업무의 간소화와 효율화에 도움이 될 것이다. 문제는 이 전제가 이루어지기가 쉽지 않다는 점이다. 근로소득자와 비근로소득자는 보험료 부과 여건이 다르고 현재의 보험료 부과방식은 이러한 여건의 차이를 반영해서 오랜 기간 형성되어 온 것이다. 현재 건강보험의 세대 단위 관리방식, 오랜 기간 복잡하게 얽힌 피부양자제도, ‘재산’에 대한 보험료 부과가 오랜 기간 굳어져 있는 상황에서 이 복잡 다기한 ‘부과’ 업무가 국세청으로 이관될 경우 생길 혼란을 예상해야 하고, 그러한 문제에 대응할 준비가 되어 있어야 한다. 이러한 업무 수행을 위해서는 국세청에 대규모의 인력이 필요하게 될 것이고, 이들 인력을 모두 공무원으로 충원하기 어려울 것이므로 또 하나의 공단을 국세청 산하에 설치해야 할 것인바, 이로 인한 추가적인 사회적 비용에 대해서도 염두에 두고 결정해야 할 것이라고 생각한다.
- **(고용·산재보험)** 미적용 사각지대의 해소가 가장 큰 과제인바, 전 국민 고용보험을 위해 발표되어 있는 로드맵에 따라 진행하는 것이 현실적이다. 이 두 보험은 ‘부과’업무가 차지하는 비중이 상대적으로 작아서 사회보험 징수기관이나 국세청에서의 통합징수로 변화해도 혼란은 크지 않을 것이라고 생각한다.

9) 사회보험료 부과·징수 통합이 추진된다는 가정하에, 이를 위해 선제적으로 해결되어야 할 개별 사회보험의 과제가 있다면 무엇인지 제시해 주시기 바랍니다.

□ **(국민연금)** 국민연금은 다른 사회보험과는 다르게 장기간의 자격관리(적용과 보험료 부과)를 통해 가입이력에 따라 연금급여가 결정된다는 점에서, 개인별 장기간의 정확한 자격관리가 핵심이라 할 수 있다. 제도적으로는 국민연금 자격관리를 위한 가입구조를 현재보다 단순화하는 방안을 고민할 필요가 있다. 현행 국민연금은 다른 보험과 소득기준도 다르고 보험료가 부과되는 기준소득월액의 하한과 상한액도 달라 이에 대한 조정을 고민할 필요가 있다. 부과·징수 통합이 추진된다면 실질적으로 국민연금 자격관리를 할 수 있는 인력 양성(혹은 국민연금공단에서 해당 업무 경력자들이 부과·징수 통합 이후에도 조직 등 변화 등에 상관없이 업무를 할 수 있도록 하는 방안)이 요구될 것이다. 국민연금은 개인별 장기간의 가입이력을 통해 연금액이 결정되기 때문에 단기보험의 자격관리와는 차이가 있다. 현행 제도가 변경되지 않을 경우 국민연금 자격관리 담당자들이 업무를 이관하여 일정 기간 이상은 이 업무를 담당하도록 하고, 장기적으로는 해당 업무를 담당할 수 있도록 교육하는 등의 별도 노력이 필요할 것이다. 곧 관련 분야에 전문성을 가진 사람들이 업무를 담당하도록 하는 노력이 필요하다.

□ **(건강보험)** 건강보험 제도 발전의 초기에는 ‘소득’파악이 쉽지 않아 ‘소득의 대리변수’로서 ‘재산’이나 ‘자동차’를 기준으로 하는 것이 용인되었다. 하지만, ‘재산’에 대한 보험료가 근본적으로는 건강보험료 부과와 근거가 되기에는 한계가 있다는 점, 그동안 소득파악의 인프라가 갖추어지고 소득파악률이 높아졌다는 점 등을 근거로 파악된 ‘소득’에만 부과하는 개혁을 진행할 수도 있을 것이며, 이 경우는 국세청 중심의 부과·징수를 하는 것이 적절할 것이라고 생각한다. 다만 지역가입자의 재산을 근거로 징수하던 보험료 수조원이 사라지게 되므로 보험

재정 측면에서는 ‘건강보험료율’을 대폭 인상해야 하는데, 직장가입자의 저항이 예상된다. 만일 보험료를 없애고 대신 세금으로 건강보험의 재원을 충당한다면, 직장가입자와 지역가입자를 구분할 필요가 없어지므로 부과·징수를 국세청으로 통합하지 않을 이유가 없게 된다. 그러나 이 경우 조세 당국으로부터 재원을 지원받아서 건강보험을 운영하는 데 따른 건강보험 재원 확보의 어려움은 각오해야 한다.

10) 현재 사회보험별 부과기준 소득의 정의가 큰 틀에서는 동일하되 세부적인 차이가 남아 있는 상황입니다. 귀하께서는 (개별 사회보험의 특수성을 감안하는 가운데) 보험료 부과기준 소득의 정의를 보다 일치시킬 필요가 있다고 생각하십니까? 만일 그렇다면 일치성 강화를 위한 구체적 방안은 무엇입니까?

□ 이미 4대 사회보험료 부과기준이 과세대상 근로소득으로 통일되었기 때문에 부과기준이 되는 소득은 일부 비과세항목을 제외하고 「근로기준법」상 임금보다는 넓게 인정되는 것이 일반적이다. 다만 건강보험의 경우 국외근로소득과 직급보조비 등을 포함하고 있는 것의 특별한 이유를 찾기 어렵기 때문에 이에 대한 정비가 필요하다.

11) 사회보험 적용 내지 부과의 기준을 소득으로 일원화하는 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까? (소득파악의 적시성 및 정확성을 전제로) 소득만을 기준으로 사회보험료를 부과할 때 예상되는 문제점이 있다면 무엇입니까?

□ 사회보험 적용(가입)과 부과기준을 과세대상소득으로 일원화하는 것이 최선이라고 생각한다. 사회보험 적용(가입) 시의 소득 범위와 사회보험료 징수 시의 소득 범위를 달리해야 할 이유는 없다. 소득만을 기준으로 사회보험료를 부과할 시 예상할 수 있는 문제점은 사회보험 적용(가입)의 기준이 되는 주당 또는 월간 최저소득의 변동성이 큰 근로자들의 소득을 어떻게 산정할 것이냐 하는 것이지만, 이 문제는 주당 또는 월간 근로시간, 일수를 기준으로 사회보험의 가입 여부를 결정하는 현

재의 방식에서도 나타나는 문제로 새로운 문제라고 보기는 어렵다.

- 소득의 파악이 비교적 명확하여 국세청에 매월 원천징수 신고가 이루어지는 상용근로자와는 달리, 사회적 위험에 노출되는 경우가 많아 보호의 필요성이 존재하는 특수형태근로종사자, 배달대행 등 플랫폼 노동의 경우 소득의 파악이 용이하지 않다. 이러한 직종에 대해서는 사회보험료 산정을 위한 기준 소득을 별도로 마련할 필요가 있다. 따라서 소득만을 기준으로 사회보험료를 부과할 경우, 사회보험제도의 대상이 되는 대상자들의 개별적 특수성을 간과할 수 있다고 생각된다. 다만 소득의 파악이 비교적 정확하게 이루어질 수 있다는 가정에서는 사회보험 적용의 기준을 소득 중심으로 가져가는 것은 바람직할 것이다.

- 소득으로 일원화하기 위해서는 소득파악 체계를 정비해야 하는데, 일용직 및 인적용역사업자 매월 소득신고제도가 시행된 것은 중요한 첫 걸음을 내디딘 것이다. 이것은 기존에 사회보험 당국에서 제대로 파악하지 못하던 실시간의 일용직 및 인적용역사업자 소득이 매월 파악되는 것이고, 이에 따라 매월 적용과 부과가 가능해졌다. 2020년 기준 각각 140만명과 720만명이 해당 소득을 수령하고 있다. 문제는 사업자등록을 한 부가가치사업자에게 소득을 기준으로 사회보험료를 원천징수하기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 부가가치사업자의 소득은 매출에서 비용을 제한 금액인데, 매출과 비용의 시간구조가 일치하지 않아 변동성이 크기 때문이다. 시간구조 불일치 문제는 업종별 경비율을 통해 사회보험료 납부 금액을 추정하고 평활화하고 5월 종합소득세 신고와 함께 정산하는 방식을 취하는 것으로 해결책을 구할 수 있을 것이다. 또 다른 문제는 부가가치사업자의 저항을 어떻게 극복할 것인가이다. 현재 부가가치사업자는 반년에 한 번 부가가치세를 납부하고 1년에 한 번 종합소득세를 내고 있는데, 매월의 사회보험료 납부를 요구할 경우 큰 납부 저항이 따를 수 있다.

- 반대로 사회보험의 부과기준을 소득으로 일원화하는 것은 타당하지 않다는 지적도 있다. 완전한 파악을 전제로 재산자료를 보충적 부과기준으로 계속해서 적용하는 것이 바람직할 것이다. 조세가 과세기준 및 담세력의 측정기준으로 소득 외에 재산, 소비 및 부의 무상 이전 등을 다양하게 적용하는 것과 동일한 취지이다.

12) 현재 각 사회보험별 일용근로자의 정의가 상이할 뿐만 아니라, 세법상 정의와도 일치하지 않습니다. 개별 사회보험의 특수성을 감안하는 가운데 일용근로자의 정의를 보다 일치시킬 수 있는 방안이 있다면 무엇입니까?

- 사회보험료 간의 정합성 유지를 위해 「소득세법」상 일용근로자 개념을 차용해서 개별 사회보험에서 공통적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 각 사회보험별 일용근로자에 대한 내용을 살펴보면, 「고용보험법」에서 일용근로자란 1개월 미만 동안 고용되는 사람을 말한다고 규정하고 있으며, 「산재보험법 시행령」에서는 1일 단위로 고용되거나 근로일에 따라 일당 형식의 임금을 지급받는 근로자로 정의되고 있다. 「건강보험법」에서는 적용 제외대상으로서 고용 기간이 1개월 미만인 일용근로자, 「국민연금법 시행령」에서는 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자로 표현하고 있다. 각 사회보험별 일용근로자에 대한 적용기준이 다르기 때문에 일률적으로 정의를 내리기 어려운 측면이 있으나, 노동 실무에서는 비 전형 근로계약의 일종으로서 근로계약기간 또는 근로일이 특정되어 있지 않고, 일일단위로 계약을 체결하는 고용형태를 두고 일용근로자로 인식하고 있다.
- 이러한 특징을 종합하자면, 일용근로자란 '계속고용이 보장되지 않는 자로서, 1일 단위로 고용되거나 근로일에 따라 일당 형식의 임금을 지급받는 자'로 정의할 수 있다고 생각한다. 따라서 건강보험과 국민연금에서 '1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자'를 일용근로자로 정의하는 것은 일용근로의 실무를 도외시키고 근무 기간이라는 외형적 기준만으로 판단하는 행정 편의적 오류이므로 개선되어야 할 것이다.

□ 과거에 대부분의 일용근로자들은 근로소득세 면제대상이었고 국세징수의 필요성도 크지 않아 「소득세법」상의 일용근로자 정의가 「노동법」의 일용근로자 정의보다 광의로 만들어졌지만, 이제 국세청이 사회보험료 징수에 있어 보다 큰 역할(소득정보 제공이든 향후 직접 징수이든)을 해나가야 한다고 본다면 일용근로자 정의를 사회보험과 최대한 일치시키는 것이 필요하다. 앞선 소득 개념의 정비와 연계하여 생각해 볼 수 있는 부분은 일용근로자 가입기준을 근로일수 또는 근로 기간이 아닌 소득기준으로 바꾼다면, 세법, 국민건강보험, 고용보험의 가입기준이 되는 일용근로자 정의는 통일시키는 것이 용이할 것이다. 다만 산재보험의 경우에는 아무리 적은 돈을 벌어도 일을 하다가 사고를 당하면 산재보험 혜택을 주는 것이 마땅하므로 소득기준을 적용할 수 없는 예외를 인정해야 한다.

□ 고용보험의 경우 실직 여부를 정의하기 위해 일용근로자의 개별적인 근로일을 특정하고 이 정보를 사업주가 제공할 의무를 부여하고 있다. 다른 보험의 경우 근로일 특정은 무의미하며 근로월별 소득정보만 수집하고 있다. 근로일 정보를 요구하는 한 고용보험과 타 보험과의 일용근로자 관리 통합이 어렵다. 일용근로자의 실업급여 수급기준을 소득 중심으로 재편하는 것이 수반되어야 한다. 이미 특고와 예술인의 경우 소득기준으로 재편되고 있다는 점에서 이를 준용하여 실직을 정의하고 실업급여를 제공하는 방향으로 개편해 가는 것이 필요하다. 모든 사회보험의 일용근로자 정의를 고용보험과 일치시키고 직장가입자로 의제하여 사업주와 근로자가 매월 절반의 보험료를 부담하여 납부하게 하며, 이들을 지역가입 대상도 직장가입의 피부양자도 아니게 전환할 필요가 있다.

13) 현재 국세청의 사업장 관리체계(사업자등록번호 중심)와 사회보험공단의 사업장 관리체계(사업장관리번호 중심) 간 괴리가 존재하는 상황입니다. 귀하께서는 국세청과 사회보험공단의 사업장 관리체계를 일치·통합시킬

필요가 있다고 생각하십니까? 만일 그렇다면 일치·통합을 위한 구체적인 방안은 무엇입니까?

□ 사업장등록번호나 사업장관리번호 모두 사업장별로 부여하는 것이기 때문에 기본적 개념 체계는 동일하다. 이러한 측면을 고려하면 사업자 등록번호에 따라 사업장 관리체계를 일원화할 필요성이 있다. 「부가가치세법」상 사업자 단위 과세제도와 같이 사회보험료에서도 신청에 따라 가입자의 전체 사업장을 포괄해서 사회보험료를 부과하는 방안도 고려할 필요성이 있다. 만약 향후 국세청 소득과약 능력이 현재보다 현저히 커지고, 각 사회보험공단이 적용대상 파악과 보험료 부과를 위한 자료를 국세청의 소득 자료에 더욱 의존하게 된다는 것을 전제로 할 때, 현행 사업장 관리체계를 국세청 중심으로 일치·통합하는 방안을 장기적으로 검토해야 할 것으로 보인다.

□ 기타 다른 의견으로는 4대 보험 징수업무가 국민건강보험공단으로 통합이 되면서 기존의 산재관리번호, 건강보험관리번호 등 각각의 보험 관리번호가 사업장관리번호로 통합이 되었다. 실무상 대부분 사업장의 경우 사회보험의 사업장관리번호는 사업자등록번호 끝자리에 숫자 하나(4대 보험 공통사업장의 경우 '0')가 추가되는 것에 불과하므로, 업무상 불편을 초래한다고 보기는 어렵다. 따라서 국세청의 사업자등록번호와 반드시 일치·통합시킬 필요성을 크게 느끼기는 어렵다.

14) 현재 국민연금을 제외한 사회보험의 경우 정기적인 정산 절차로 인한 가입자 및 사업장 부담의 문제가 끊임없이 제기되고 있습니다. 이와 관련하여 실질적·효과적인 개선 방안이 있다면 무엇입니까?

□ 일반적으로 4대 보험 업무에 익숙하지 않은 소규모사업장의 담당자들은 건강보험과 고용·산재보험 연말정산을 위한 보수충액 신고업무 자체에 대한 부담을 느끼고 있다. 특히 건강보험의 경우 매년 3월 10일까지 보수충액 신고를 하고, 고용·산재보험의 경우 3월 15일까지 보수

총액 신고를 하도록 하는바, 사업장에서는 동일 내지는 유사한 업무의 중복 수행으로 인지하는 경우가 많다. 물론 제도의 목적이 구분되는 만큼 건강보험과 고용·산재보험 가입대상자의 차이가 엄연히 존재하므로 각각 신고하는 것이 맞다고 생각한다. 다만 이용자가 느끼는 업무부담의 원인 중 하나는 보수총액 신고를 각기 다른 플랫폼을 통해서 이루어진다는 점에 있다고 생각된다. 현재 고용·산재토탈서비스와 건강보험 EDI를 통해 이루어지는 보수총액 신고는 향후 양자를 통합한 플랫폼을 통해 이루어질 수 있도록 하고, 신고기한 또한 동일한 날짜로 조정하는 것이 필요하다고 생각한다. 또한 퇴직자의 경우 자격상실신고 시 보수총액신고를 하였기에 정기적인 보수총액신고를 할 때 이중신고를 해야 하는 행정적 부담이 발생한다. 이에 건강보험은 퇴직자를 제외한 재직자에 대해서만 보수총액신고를 하도록 개선되었지만, 고용·산재보험의 경우에는 퇴직자에 대한 보수총액신고를 정기 보수총액신고 시에 다시 하도록 하고 있으므로, 이 부분도 개선되어야 할 것이다.

- 현재 사회보험료 정산은 ‘과거의 소득’에 기반하여 보험료를 책정하는 방식, 그리고 사용자가 보험료를 부과하는 근로자를 ‘신고’하는 것에서 기인한다고 생각한다. 따라서 국세청의 실시간 소득파악이 가능하고 이에 따른 적용대상 판단과 보험료 부과가 사용자의 근로자 ‘신고’에 의존하지 않고 가능할 경우 사회보험료 정산은 필요하지 않은 제도가 될 것이다. 따라서 이를 위해서는 근본적으로 국세청의 실시간 소득파악과 이를 바탕으로 한 사회보험료 부과가 이루어지는 것이 필요할 것으로 생각된다.
- 과거에 비해 국세청의 소득파악 능력과 전산망이 많이 발전했고 사업주들도 사회보험료를 원천징수하여 정확하게 납부하는 능력이 향상되었으므로 국세청이 월별 소득파악이 가능하다면 당해 연도 각 월 소

득에 따라 보험료를 징수하고 정산을 하지 않는 것을 고려할 때도 되었다고 생각한다. 사회보험료는 소득세와 같은 각종 공제제도도 없으므로 별도의 정산 없이 납부가 완료된다면 엄청난 행정부담의 경감을 가져올 것으로 예상된다.

- 15) 우리나라 4대 사회보험의 징수업무는 2011년 국민건강보험공단으로 통합·이관되어 현재까지 이어지고 있는 반면, 적용·부과·급여업무의 경우 각 사회보험 운영 공단이 담당하고 있습니다. 귀하께서는 이와 같은 사회보험 업무분담 형태가 사회보험 사각지대 발굴·해소 및 행정 효율성 제고 등의 측면에서 개편될 필요성이 있다고 생각하십니까? 개편의 필요성이 있다고 생각하실 경우, 그 이유는 무엇입니까?

- 사회보험의 현행 업무분담 형태는 당초의 시행취지와 다르게 상당한 행정 비효율을 유발하기 때문에 국회에 발의된 법안과 같이 국세청 산하에 별도의 징수공단을 설립해서 사회보험에 대한 부과·징수를 통합해서 수행할 필요성이 있다. 사회보험 사각지대 발굴·해소의 측면에서도 개별 사회보험기관의 가입자 정보 수집 및 활용 능력에 기본적인 제약이 있기 때문에 방대한 과세자료의 분석을 바탕으로 국세청에서 사회보험료를 통합해서 부과·징수하는 것이 행정의 효율성을 최대화할 수 있는 방안으로 생각된다. 이를 위해 국세청에서 자체적으로 확보할 수 없는 일부 보유재산 자료에 대한 개별 지방자치단체들과의 추가적인 과세자료 공유가 선행되어야 한다.
- 전 국민 고용보험, 국민취업지원제, 국민재난지원금 등 각종 사회복지제도 확대에 대응하기 위해서는 국세청이 적극적인 역할을 하는 것이 불가피하고 시대적인 요구사항이라 할 수 있다. 4대 사회보험료는 사실상 ‘사회보험 목적세’이기 때문에 세금이라는 인식을 가지고 국세청의 역할을 확대해 나가야 한다.

□ 기타 의견으로는 가입자격 관리 및 부과와 공단 간 원활한 정보연계를 기반으로 소득 발생에 따른 4대 보험 가입을 적시에 할 수 있도록 함과 동시에 각 공단의 자격관리 파트가 이용자에게 일원화된 서비스를 제공하는 방향으로 개편될 필요는 있다고 생각한다. 즉 행정 서비스 개선에 의해 현재의 한계점을 극복할 수 있다고 보는 견해다.

16) 사회보험료 징수체계 개편 내지 개선이 필요하다는 전제하에, 귀하께서는 현행 제도 및 조직을 유지하되 유관기관 간 정보공유 강화 등을 추진하는 방안이 적절한 대안이 될 수 있다고 생각하십니까?(해당 방안 추진 시 예상되는 실익 및 어려움 등을 바탕으로 서술해 주시기 바랍니다.)

□ 현행 체계 내에서도 효과성을 제고하기 위해 개선할 여지가 많다고 생각한다. 예컨대 가입자 개인별 소득정보의 경우 국세청에서 매년 1회 생성(근로소득지급명세서)되어, 공단에서는 1년 단위로 생성되는 국세청 소득정보를 토대로 사회보험료를 부과하므로 정보 연계에 한계가 있다. 따라서 국세청과 공단 간 사업주의 근로자 소득 지급정보 연계 시기를 단축하는 등의 노력이 필요하다. 현재 보수총액신고를 하면 각 공단에서 신고된 전년도 보수총액을 기초로 월평균보수를 산정하여 익년도 보험료를 부과하고 있으나, 사업장에서 실제 책정된 익년도 보수와 일치하지 않는 경우가 대부분이다. 따라서 보수총액신고는 해당 연도 보험료 정산 목적으로 활용하고, 익년도 보험료는 월보수액 변경신고제도를 강화하여 실제 지급되는 보수를 기초로 부과되는 것이 적절할 것으로 생각된다.

□ 매월 국세청에 신고되는 원천징수이행상황 내역에 월별 근로자 개인별 소득을 신고하도록 하고 공단에서 보유 중인 월보수액과 비교하여 임금과 월보수액이 다른 경우에는 국세청 신고소득을 기준으로 보험료를 부과하는 방법을 개선 방안으로 제시할 수 있겠다. 또한 국민연금의

경우 전년도 국세청에 신고된 연말정산소득에 기초하여 보험료가 결정되어 매년 적용되고 있는데, 다른 사회보험과 차이가 발생하여 혼란스러우므로 기준을 통일할 필요가 있다. 또한 보수가 변경된 경우 국민연금은 20% 이상 변경된 경우에만 신고를 허용하고 있으나, 실질소득에 기초한 보험료를 부과하는 다른 사회보험과 통일된 기준을 적용한다면 20% 기준을 삭제하는 것이 타당하다고 생각한다.

- 복수의 사회보험기관의 운영에 따른 기본적인 행정상 비효율로 인해 정보공유의 강화만으로는 징수체계 개편의 충분한 효과성을 기대하기 어렵다. 과세관청과 사회보험기관 간의 완전한 정보공유가 이루어져더라도 유사한 성격의 사회보험료의 부과·징수업무를 중복적으로 수행하는 것은 비효율적이다. 따라서 개별 소관 부처에서 법령 제·개정을 통해 정하는 사회보험의 적절한 제도적 운영방식을 국세청 산하의 징수공단에서 통합해서 시행하는 것이 행정의 효율성을 강화시키고, 재정 건전성이 강조되는 상황에서 불필요한 예산 낭비를 방지할 수 있는 방안이다.
 - 비슷한 의견으로, 정보공유 강화로는 한계가 있다고 보는 의견이 있다. 지난 10여 년간의 역사가 증명해 준다. 국세청의 소득정보만을 제공하는 형태로는 사각지대 해소도 어렵다. 각 공단은 각 보험이 가진 특수성을 강조하면서 제도 간 통일성을 기하려는 데 소극적인 모습을 보이는 경향 때문이다. 따라서 징수조직 일원화가 이루어지지 않는다면 실효성 있는 개혁이 이루어지기 어렵다.
- 17) 사회보험료 징수체계 개편 내지 개선이 필요하다든 전제하에, 귀하께서는 국세청 혹은 여타 정부기관 산하 사회보험료 징수공단 등을 설립·운영하는 방안이 적절한 대안이 될 수 있다고 생각하십니까?(해당 방안 추진 시 예상되는 실익 및 어려움 등을 바탕으로 서술해 주시기 바랍니다.)
 - 국세청 산하에 별도의 징수공단을 설립해서 사회보험에 대한 부과·

징수를 통합해서 수행할 필요성이 있다. 예상되는 실익은 행정의 효율성 제고, 과세자료의 통합적 관리 및 활용을 통한 사회보험의 사각지대 축소 및 가입자의 소득, 재산자료 파악의 고도화를 통한 사회보험의 전반적 재정 개선 등이다. 예상되는 어려움은 국세청의 기능 확대에 대한 정서적 거부감, 사회보험기관의 통합에 따른 유휴인력의 재배치 문제 및 개별 사회보험의 독자성 약화로 인한 행정부 내의 부처이기 주의 등이다. 노동조합 등의 반발 역시 예상되나 적시성 있는 소득과 약과 소득기준 사회보험 적용 원칙이라는 대명제를 거부하기 어려운 상황이다. 각 공단 근로자들의 고용보장은 충분히 가능하며 적용 및 징수 통합에 따른 잉여 인력들은 보험사고 예방기능과 사업 홍보 등에 투입하면 된다.

- 2011년 국민건강보험공단을 통한 징수 일원화를 위해서도 무수한 이해관계의 조정절차를 거쳤고 10여 년을 거쳐 제도의 틀이 정착되어 왔다. 국민건강보험공단 징수통합의 효과로서 사회보험료 징수기준이 근로소득세 원천징수 기준과 일치되어 사업주의 행정 부담이 경감되었다. 아울러 국세정보 활용과 3개 공단의 소득과약 연계시스템이 강화되어 보험료 허위신고 확인 및 적용누락 사업장 파악이 가능하다는 장점이 있다. 과거 2004년에도 정부는 국세청 산하 사회보험료 징수공단을 신설하는 「사회보험료 징수 등에 관한 법률(안)」을 추진하여 2007년 국회 관련 소관위원회 법안심사소위를 통과하였으나, 경총과 각 공단 노동조합이 ‘징수공단저지 공동투쟁본부’를 구성하여 대대적인 반대를 했고 결국 무산된 만큼, 징수공단의 설립은 비용과 효과성 측면에서 다시 한번 사회적 논란과 갈등이 예상된다. 이러한 물리적 통합은 불필요한 비용의 증대가 발생할 수 있는 리스크가 존재하는데, 징수공단 신설은 물적, 인적 자본의 추가적인 확보를 위한 비용이 소요되는바, 통합에 따른 실효성이 반감된다. 반면, 건보공단의 경우 기존 물적, 인적 자원 및 지방 사무소 등의 활용이 가능하므로 안정적인 운용이 가능하다는 장점을 지닌다.

□ 방향성 측면에서는 징수통합 기관을 운영하는 것이 효율성·효과적 측면에서는 적절하다고 생각하지만, 실질적 측면에서는 얼마나 실익이 있을지 고민해 보아야 할 방안이라고 생각한다. 상술한 바와 같이 각 사회보험제도의 적용대상이나 부과기준이 통합되지 않은 상황에서 징수통합 기관을 설립하여 운영하는 것은 큰 의미가 없다고 생각한다. 예를 들어 ① 국세청을 중심으로 징수통합이 되더라도 국세청 직원들이 장기간의 국민연금 자격관리 업무를 할 수 있는가? ② 현재 사회보험 사각지대를 완화하기 위해 실시하고 있는 각종 현장 업무 등을 국세청 직원들이 담당할 수 있을까?와 같은 질문에 대해 고민해야 한다. 또한 징수공단을 별도로 설립할 경우 각 사회보험공단에서 반발이 심할 것으로 생각되며 결국 각 공단에서 해당 업무를 담당했던 직원들이 바뀐 조직에서 업무를 수행하는 방안으로 결정될 가능성이 높는데, 이 경우 당초 예상했던 행정적 효율성을 얼마나 담보할 수 있는가에 대한 고민도 필요하다.

18) 사회보험료 징수체계 개편 내지 개선이 필요하다는 전제하에, 귀하께서 생각하시는 최선의 방안이 있다면 (해당 방안 추진 시 예상되는 실익 및 어려움 등과 함께) 구체적으로 서술해 주시기 바랍니다.

□ 재정건전성 및 불필요한 예산 낭비의 사회적 요구가 커지는 상황에서는 미국, 캐나다 및 영국 등과 같이 사회보험제도를 위한 재원을 사회보험료 대신 별도의 조세로 부과하는 것이 가장 바람직한 개편 방안으로 생각한다. 즉 별도의 징수기관을 신설하는 대신 국세청의 조직을 그대로 활용하면서 ‘사회보험세’를 별도의 목적세로 징수한 후에 해당 세수를 재원으로 하는 법령에 의한 지급 업무는 개별 소관부처에서 집행하는 것이 바람직하다.

□ 국세청 - 공단 간 업무연계: 현행 체계를 유지하는 범위 내에서도 보험료 징수의 효과를 증진하기 위해 개선할 부분이 많다고 생각한다. 예

컨대 가입자 개인별 소득정보의 경우 국세청에서 매년 1회 생성(근로 소득지급명세서)되어, 공단에서는 1년 단위로 생성되는 국세청 소득 정보를 토대로 사회보험료 부과하므로 정보 연계에 한계가 있다. 따라서 국세청과 공단 간 사업주의 근로자 소득 지급 정보연계 시기를 단축하는 등의 노력이 필요하다.

- 공단 간 업무연계: 현재도 흩어져 있는 플랫폼을 통합하여 사업장 이용자가 보험 관련 이슈가 발생할 시 사회보험정보연계센터, 고용·산재토탈서비스, 건강보험 EDI, 국민연금 EDI, 고용보험 EDI를 여러 차례 접속하거나(온라인), 여러 기관에 문의(유선)해야 하는 번거로움을 줄여 나갈 필요가 있다. 사업장에서 해당 업무에 대한 접근성 및 활용도를 높일 수 있다면 이는 보다 원활한 적용, 부과·징수로 연결될 것이다.

- 국세청의 소득과약 능력이 현재보다 월등히 좋아진다는 점을 전제로 한다면, 우선 현재 가장 고려할 수 있는 최선의 방안은 각 사회보험 적용대상을 현재의 복잡한 기준에서 점차 소득기준으로 일원화하는 것이다. 한편 보험료 부과 소득의 경우 각 사회보험제도의 특성을 반영하는 것을 전제로 최대한 맞추면서 징수업무는 현행과 같이 국민건강보험공단에서 담당하되, 국세청 및 각 사회보험공단과의 소득 및 가입정보 연계 강화를 통해 사회보험 사각지대를 발굴하는 것이라 생각한다. 이후 적용대상을 소득기준으로 일원화하면서 보험료 징수기관을 현행 국민건강보험공단에서 국세청으로 이관하여 운영하고, 자격관리 는 현행과 같이 각 공단에서 담당하는 방안을 점진적으로 추진하는 것도 중장기적으로 고려할 수 있다. 궁극적으로는 사회보험공단을 설립하여 보험료 부과·자격관리·징수업무를 모두 담당하고 국민연금 자격관리 업무와 같이 전문성이 요구되는 경우 기존 연금공단 직원이 업무를 담당하는 등 공단 내부적으로 각 사회보험제도의 전문성을 담보 하여 운영하는 방안까지 고려할 수 있다. 하지만 이렇게 되기 위해서는

각 사회보험제도의 근본적으로 개혁이 요구되기 때문에 자격관리까지 통합하는 방안은 현재로서는 고려하기 어려울 것으로 생각된다.

19) 2021년 7월부터 일용근로소득 지급명세서 및 간이지급명세서(거주자의 사업소득)의 제출주기가 매월로 단축되는 등 실시간 소득과약 체계 구축 및 운영이 적극적으로 추진되고 있습니다. 향후 실시간 소득과약 체계가 성공적·안정적으로 구축·운영될 경우 사회보험료 부과·징수와 관련하여 활용될 수 있는 구체적인 방안이 있다면 무엇입니까?

□ 매월의 과세자료 제출주기에 따라 '실시간으로' 과약한 가입자의 소득 자료를 사회보험 부과를 위해 가공한 후에 개별 사회보험기관에 신속하게 제공하는 것이 바람직하다. 이를 통해 해당 가입자에 대해 연간 보수총액 대신 월별 과약 소득을 바탕으로 사회보험료를 부과해서 부과행정의 적시성을 강화시키고 정기적 정산 절차의 문제점도 완화시키는 효과를 기대할 수 있다.

□ 실시간 소득과약 체계가 구축된다면 국세청과 공단의 실시간 정보 연계를 통해 보다 정확하고 효율적인 부과·징수업무가 이루어질 수 있을 것인바, 국세청의 소득세 신고망을 실시간으로 활용하여 보험 사각지대에 있는 특수형태근로종사자, 예술인, 자영업자에 대해 과약된 소득을 기반으로 고용보험의 가입을 확대할 수 있을 것이다. 또한 일용근로자에 대한 보험가입자격 확인을 적시에 할 수 있고, 사업장에서 신고를 누락한 근로자에 대한 직권조사가 가능할 것이다. 한편 고용장려금과 관련하여, 보수의 변경(상승)으로 인해 일자리안정자금 지원 자격이 상실된 경우 이를 적시에 통보함으로써 뒤늦은 자격상실 통보로 사업장에 환수금을 징수하는 문제를 해결할 수 있는 등의 효과가 있으리라 생각된다.

□ 한편 국세청에 분기별로 제출하던 일용근로소득지급명세서를 2021년

7월부터는 매월 단위로 제출하도록 「소득세법」이 개정되면서, 사업장에서는 근로복지공단에 제출하는 일용직 근로내용확인신고와 국세청에 제출해야 할 일용근로소득지급명세서까지 더하게 되어 업무가 가중되었다는 반응이 있다. 따라서 근로복지공단과 국세청 간의 원활한 시스템 구축을 통해 업무의 중복을 최소화하는 절차가 선행되어야 사업장 업무 과중으로 인한 일용근로에 대한 신고회피 또는 누락을 낮출 수 있을 것이고, 이는 사회보험료 적용 확대로 연계될 수 있을 것이다. 참고로 현재 고용·산재보험서비스에서 일용근로내용 확인신고시 국세청 일용근로소득지급명세서 신고와 연동되도록 하고 있으나, 고용산재보험의 피보험자격이 없는 경우(예: 외국인근로자)에는 신고 연동이 되지 않으므로 누락이 발생할 수 있다.

- 고용보험에 가입하지 않는 이유는 고용보험료의 부담이 아니라 건강보험료와 연금보험료의 부담이 높기 때문이다. 사회보험 징수체계가 통합되어 있으므로 고용보험에 가입하면 자동적으로 건강보험과 국민연금에 가입하게 된다. 그런데 현행과 같이 국민연금의 연금보험료 납부예외 제도의 허점이 남아 있는 한, 인적용역소득자의 사회보험 가입 확대에 시간이 꽤 걸릴 것으로 예상된다. 가입 회피 유인을 줄이기 위해서는 인적용역소득자에게 있어서 수입 발생 월에 추정소득에 기초하여 사회보험료를 징수하고 다음 해에 소득금액이 확정되면 정산하는 방식으로 사회보험료 징수체계를 전면 전환할 필요가 있다.
- 국민연금의 경우 소득이 없을 경우 납부예외 신청을 할 수 있는데 납부예외를 하는 기간은 국민연금 가입 기간에서 제외되어 연금수급액의 감소를 감수해야 한다. 많은 자영업자와 독립계약자들은 당장의 소득이 감소하는 것을 원치 않아서 연금수급액의 감소를 감수하여 납부예외를 신청한다. 이때 납부예외자들이 실제로 소득이 발생한 경우 다음 해 국세청 종합소득신고를 통해 확인되더라도 납부하지 않은 보험

료를 납부할 의무는 없다.

- 지역연금에 가입하는 사업소득자의 국민연금 보험료 납부방식을 원천징수방식으로 전환하고 납부예외의 인정 범위를 제한하는 개혁이 필요하다. 사회보험료 원천징수방식이란 인적용역소득자에게 수입금액을 지불하는 사업자가 수입금액 지불과 함께 사회보험료도 함께 납부하는 것으로 전환하는 것을 말한다. 인적용역소득자의 경우 단순경비율을 곱한 추정소득에 대해 사회보험료를 곱한 금액을 사회보험료로 원천징수자가 소득 발생 월에 납부하고 다음 연도에 실제 소득금액이 확정되면 정산을 실시하는 것으로 변경할 것을 제안한다.⁸⁹⁾
- 이와 함께 건강보험 징수체계도 유사한 방식으로 변경해야 한다. 건강보험 피부양자 등록제도에서 사업자 등록이 없고 사업소득 연간 합계액이 500만원 이하인 경우 피부양자 등록이 가능하다. 인적용역소득자의 단순경비율이 65% 내외인 점을 감안하면 인적용역소득자의 수입금액이 1,430만원 정도이면 피부양자 등록이 가능하다. 피부양자로 등재되어 있더라도 소득이 발생하는 시점에는 연금보험료와 마찬가지로 추정 소득금액에 기초하여 건강보험료를 납부한다. 다음해 소득금액이 확정되어 피부양자 자격 요건을 충족하면 정산을 통해 납부한 건강보험료를 되돌려주는 제도로 전환할 필요가 있다. 다른 보험의 징수체계가 개편되는 것과 함께 고용보험의 징수체계 역시 함께 전환될 필요가 있다.
- 소득발생월에 납부하는 제도로 전환할 경우 수입금액을 지불하는 사

89) 간편장부를 작성하고 기준경비율을 적용받는 경우의 소득금액과 단순경비율을 적용한 경우 소득금액의 차이가 있다. 세금 액수의 차이를 고려하여 사업자는 둘 중에 하나의 방식을 선택한다. 소득발생 시점에 단순경비율 방식으로 사회보험료를 계산하고 원천징수 납부한 경우, 다음 해 종합소득세 신고에서 기준경비율로 소득을 신고하는 경우 정산의 문제가 발생한다.

업자와 노무제공자는 확정된 (노무제공자) 보험료 부담을 감안하여 계약금액에 합의하게 될 것이다. 동일한 보험료 부담이 지급 시점에 명확하므로 사업자는 독립계약자와 임금근로자 중 어느 한쪽을 선호할 이유가 최소한 사회보험료 부담 측면에서는 없다. 사회보험료 부담으로 고용형태 구성이 왜곡될 이유가 없다.

- 일용근로자의 경우에도 사회보험료 부담을 회피할 가능성이 존재한다. 사업자가 일자리에 상용근로자를 쓸 것인지 일용근로자를 쓸 것인지를 고려할 때 건강보험과 국민연금의 경우 1개월 미만으로 일하는 이들에 대해 적용을 하고 있지 않으므로 일용근로자가 더 낮은 노동비용이 소요되어 일용근로자를 채용할 인센티브가 있다. 1개월 이상, 월 8일 이상 일하는 일용근로자는 직장 건강보험 및 연금보험에 가입하며 그렇지 않은 일용근로자는 지역 건강보험 및 연금보험에 가입한다.
- 일용근로자의 일용근로소득이 발생하는 해당 월에 사회보험료를 원천징수하는 방식으로 전환하는 방안을 제안한다. 일용근로자는 현 시점에서 건강보험 가입 지위가 지역가입자이든 직장가입자이든, 아니면 피부양자이든 상관없이 현재 소득금액을 기초로 사회보험료를 납부하고 다음 해 종합소득세 신고 과정에서 사회보험료를 정산한다. 이러한 제도를 도입할 경우 사업자는 사회보험료 부담은 동일한 상황에서 해당 업무 수행자를 상용근로자로 쓸 것인지, 일용근로자로 쓸 것인지 아니면 인적용역소득자로 쓸 것인지를 고용형태의 효율성을 기준으로 판단할 것이다. 보다 효율적인 고용형태가 선택됨으로써 기업 및 경제 전체의 효율성이 제고될 것으로 기대된다.

20) 현재 사회보험 관련 행·재정적 지원의 일환으로 보험사무 대행지원 사업과 두루누리 사업 등이 운영되고 있습니다. 해당 사업들의 문제점이 있다면 무엇입니까? 아울러 해당 사업들의 성과 내지 실효성 제고를 위한 방안이 있다면 무엇입니까?

- 영세사업장이라 해도 두루누리 사업 같은 보험료 지원을 더 확대하는 것은 곤란한다. 우리나라의 4대 보험료 수준은 유럽 국가들에 비해 1/2도 안되는 수준인데, 여기에 10인 미만 사업장은 두루누리 사업을 통해 국민, 고용보험료의 80%를 노사에 각각 지원하고 있고, 이에 따른 재원부담만 1조원이 넘는다. 당연히 노사가 내야 할 사회보험료를 정부가 대납해 주는 정책은 장기적으로 보험재정에 악영향을 미치고 국민들을 도덕적 해이에 빠지게 한다. 본래 두루누리 사업은 고용, 국민연금의 사각지대 해소를 목적으로 2011년 시작한 사업인데, 이것이 변질되어 소득지원책으로 바뀌었다. 3년간만 지원하고 끊어야 함에도 소득기준을 만족하면 계속 지원함으로써 사업주가 소득을 낮게 유지하려는 도덕적 해이까지 발생한다. 두루누리 같은 사업은 OECD에서 권고하는 3T(Targeting, Timely, Temporary)의 원칙을 지켜 시행되어야 함에도 이제 지원을 끊지 못하는 함정에 빠진 느낌이다. 참고로 프랑스가 보험료 감면책을 쓰다가 현재는 보험료 감면액이 GDP의 1%가 넘고 있어 문제의 심각성을 느끼고 있으나 역시 빠져 나오지 못하고 있는 것은 반면교사로 삼아야 한다.

- 관련하여 현행 두루누리 사업의 경우 몇 가지 문제점이 지적된다. 두루누리 사업은 무엇보다 미가입자 가입 유도에 한계가 있고 오히려 기가입자의 바람직하지 않은 행동 변화를 유발하기도 한다. 예를 들어, 영세 사업장의 경우 두루누리 사업의 지원금을 받기 위해 인건비를 과대 계상하여 추가적으로 경비로 인정받아 세부담을 줄이려고 한다. 사업장에 종사하는 직원들의 경우 소득공제 및 세액공제 등의 충분한 혜택으로 과대 계상된 인건비가 큰 부담이 되지 않는 경우 충분히 발생 가능하다. 결과적으로 두루누리 사업은 기가입자들에게 추가적인 세제 혜택을 주는 꼴이 되며, 사업장 전체의 가입을 유도하기에는 바람직하지 않은 구조로서, 이에 대한 점검 및 기초 조사가 필요하다.

- 두루누리 사업의 경우 영세사업장 저임금근로자의 사회보험 사각지대를 완화하기 위해 도입되었으며, 고용보험과 국민연금을 대상으로 하고 있다. 그런데 고용보험과 국민연금 사각지대 개념이 다르고 두루누리 예산이 고용노동부 소관이기 때문에 현재에는 두루누리 지원을 신규가입자 대상으로만 지원하고 있다. 국민연금의 경우 장기보험이므로 기존 가입자라도 최소 가입기간을 충족해서 연금수급권을 확보하도록 하는 것이 궁극적인 사각지대 완화라 할 수 있다. 또한 원래 사업장가입자로 가입해야 하는 대상이지만 지역가입자였다가 두루누리 지원을 통해 사업장가입자로 전환되었거나, 혹은 적용제외자로 분류되어 있었으나 두루누리 지원을 통해 사업장가입자로 전환된 사례 등의 사례도 사각지대가 완화되었다고 할 수 있다. 따라서 가입하지 않았지만 두루누리 사업으로 새롭게 가입한 사람들로만 두루누리 성과를 측정하는 것은 적절하지 않음에도 현재는 여기에 초점을 맞추다 보니 신규가입자를 대상으로만 지원하고 있다. 고용보험, 국민연금 제도 각각의 특성에 맞는 두루누리 사업의 목표 설정, 그에 따른 제도 운영을 고민할 필요가 있다. 특히 현재 건강보험이 두루누리 대상에서 제외되어 있어 전체 사회보험 사각지대 완화에 한계가 있으므로 이를 포함하는 방안도 고민할 필요가 있다. 또한 지자체별로 사회보험료 지원을 실시하고 있는 사례들이 증가하고 있는데(강원도, 제주도, 충청북도 등), 두루누리 사업과의 역할 분담 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다.

- 근로복지공단에서 공개한 자료에 의하면 최근 5년간(2015~2019년) 보험사무대행기관이 받은 경고 처분은 3,212건, 주의 처분은 총 1,160건으로 확인된다. 주의 처분의 경우 보험사무대행기관별로 살펴보면, 개인세무사·세무법인이 70.9%(823건), 개인노무사·노무법인 22.7%(263건), 기타 4.5%(52건), 회계법인 1.9%(22건) 순으로 나타났고, 주의를 받은 이유로는 법정 신고기한 안에 보험료 등을 신고하지 않은 경우가 85.3%(990건)로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다(『노동법률』,

2020년 9월호 참고). 이러한 문제점은 보험사무대행기관에 대한 합리적인 성과평가를 통해 사무대행기관에 대한 차등화된 보상책을 제공하는 것이 실효성을 제고할 수 있는 가장 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

- 실제로 사회보험업무대행뿐만 아니라 사업장에서 발생하는 인사노무 관련 제도의 개선 및 노동분쟁 등을 예방하는 효과가 있기 때문에 이러한 장점을 극대화하는 방향으로 제도를 보완해 나갈 필요가 있다. 두루누리 사업의 경우 지원대상 요건으로 신규가입자에 한정되어 지원하고 가입이력이 있는 실업자에 대해서는 지원을 하지 않아 실업자가 재취업함에 있어서 차별을 받는다는 의견이 있다. 10인 미만 사업장에 취업하는 근로자들은 대부분 이직이 잦으므로 가입이력이 있는 실업자에 대해서도 지원을 하는 방안을 검토하는 것이 좋겠다고 생각한다.

21) 보험사무 대행지원 사업, 두루누리 사업 등의 운영에도 불구하고 사회보험 관련 (영세)사업장의 부담이 여전히 상당하다는 지적이 있습니다. 현재 운영 중인 사회보험 관련 행·재정적 지원 사업 외에 추가적으로 고려해 볼 수 있는 정책적 방안이 있다면 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다.

- 보험사무처리에 따른 행정부담 경감을 위해서는 고용·산재보험의 경우 보험사무대행기관 제도를 운영하고 있다(전국 약 5천개소). 즉 보험관계의 성립, 소멸 신고, 보수총액 및 보험료 신고, 피보험자격 신고 등을 보험사무대행기관이 해주고 근로복지공단으로부터 소정의 수수료를 받는 것이다(30인 미만 사업장은 무료로 대행). 4대 사회보험 전체의 업무처리를 대행해 주는 '4대 보험 대행서비스'도 운영되고 있다. 따라서 중소기업사업장들을 위한 행정부담 경감을 위한 인프라는 구축되어 있다고 볼 때, 이러한 인프라가 얼마나 제대로 활용하고 있는지, 애로점은 무엇인지에 대한 모니터링을 해 나갈 필요가 있다.

□ 영세사업장의 인력난으로 인해 사업자가 사회보험료를 전액 부담하는 경우도 빈번하게 발생하는데, 이와 같이 사용자가 추가적으로 부담하는 사용인분 사회보험료는 사용자의 사업소득금액 계산 시 필요경비에 해당하지 않아서(과다 필요경비 부담), 해당 사업자의 소득세 부담이 커지는 문제점이 있다. 따라서 두루누리 사업 또는 일자리 안정자금 지원사업 등의 지원대상인 소규모 영세사업장에 대해서는 사용인의 추가 부담 사회보험료를 필요경비에 산입하되, 낮은 한계세율로 인해 절세효과가 제한적인 경우에는 「소득세법」상의 별도의 세액공제로 규정하는 것도 고려할 수 있다. 사회보험료 부과정책을 유지하기 위한 인건비 자료 양성화의 필요성에도 불구하고 과다한 행정비용이 발생할 경우에는 일정 수준 이하의 저소득근로자는 부과대상에서 제외하는 것도 고려할 수 있다.

□ 영세사업장이 느끼는 가장 큰 부담은 ‘인건비’와 ‘전문인력’이라고 할 수 있다. 두루누리 사업은 인건비 부담을 완화하면서 사회보험의 가입을 확대하기 위한 제도이고 보험사무 대행지원 사업은 사회보험 전문인력의 부재를 해소하기 위한 가장 효과적인 방안인 만큼 현행 제도의 내실화를 추구할 필요가 있다. 아무리 이용자의 편익을 증대하는 방향으로 행정적 개편 및 서비스의 개선을 한다고 해도 고령화 및 사회보험 제도 및 법률의 지속적 변화 속에서 소규모 사업장으로서 여전히 사회보험 업무가 복잡하고 생소하게 여겨질 수 있다. 소규모 사업장이 사회보험 관련 제도를 이해하고 활용하며 원활한 사무처리를 할 수 있도록 더 적극적으로 지원할 필요가 있다. 예컨대 일본의 경우 고령화의 속도가 빨라지면서 50년 넘은 역사를 지닌 사회보험노무사의 역할이 증대되고 있는바, 이를 참고하여 소규모 기업의 사회보험의 가입 확대와 원활한 징수 및 보험급여 혜택을 위해 현재 고용·산재분야로 한정되는 보험사무대행 제도를 국민연금과 건강보험에도 확대하여 개선함으로써 사회보험업무 전체에 대한 전문적 서비스를

제공하는 수준으로 향상시킬 필요가 있다.

22) 우리나라 사회보험 부과·징수체계와 관련하여 추가적인 의견이 있으실 경우 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다.

- 기존 제도나 체계를 개혁할 때 근본적으로 고민할 것은 개혁의 목적이 무엇인지를 명확하게 하는 것이며, 개혁의 방향을 고민할 때에는 우리의 상황(제도의 도입과 발전경로)을 생각할 때 현재 고민하는 개혁의 방향성이 부합하는지에 대한 것이라 생각한다. 곧 선진국에서 어떠한 방식으로 제도를 운영하는 이유는 그 나라에서의 제도의 목적과 발전 경로에 맞게 설정되었기 때문이다. 우리나라 사회보험 부과·징수체계의 개선 방안을 고민할 때에도 이러한 문제의식은 동일하게 적용되어야 할 것이다. 사회보험 부과·징수를 통합하려는 주요 이유나 목적이 무엇인가? 효율성과 서비스 개선인가, 아니면 사회보험 사각지대를 완화하기 위한 것인가? 개인적으로는 사회보험 사각지대 완화가 주요 목적이 되어야 할 것이며, 효율성이나 서비스 개선은 주요 목적에 따라오는 장점 정도로 이해된다.

- 또한 이러한 방향성이 우리나라 사회보험제도의 발전경로에도 적합한지에 대한 검토도 필요하다. 사회보험 도입부터 국민보험으로 통합운영했던 영국과는 반대로, 우리나라는 제도 도입 시기도 발전경로도 매우 다르다. 어떻게 보면 현재 각 제도의 적용대상이나 보험료 부과 소득기준이 다른 이유도 제도가 발전하면서 사각지대를 완화하기 위한 노력의 결과물이라 할 수도 있다. 이를 고려할 때, 현행 제도를 전제로 하면서 사회보험 사각지대 완화라는 측면에서 징수통합과 통합운영의 효과를 가져올 수 있는 방안을 우선적으로 검토해야 할 것이다. 통합징수 혹은 통합운영 자체가 목적이 되어서는 안 된다고 생각한다. 그 경우 오히려 현행 우리나라 사회보험제도 자체의 특성이나 운영방식을 고려하지 못하는 문제가 발생할 수 있다고 생각한다.

- 과연 현재의 사회보험 부과·징수체계가 근본적 한계에 봉착한 것인지에 대한 신중한 검토가 필요하다. 현행 체계 내에서도 개선할 여지가 충분하다면 효과성과 효율성을 확보할 수 있다고 생각한다. 그러한 점에서 징수공단의 신설은 시간과 비용이 발생하는 물리적인 제도의 개선이 수반되는 부분인데, 이처럼 조직의 신설은 기존 업무의 전문성과 고유성을 최대한 살리되, 이처럼 조직의 신설은 인력 재배치 및 시설 통폐합 등의 조정 작업을 효율적으로 적용하면서 기존의 기능들을 일관적으로 유지할 때에만 그 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 기관의 신설은 서비스를 담당해야 할 기관이 거대한 조직이 되어 오히려 비효율을 초래할 우려가 있기 때문에 신중한 검토가 필요하다. 조직의 신설 등 하드웨어 측면보다는 연결과 협업, 정보공유를 기반으로 하는 소프트웨어의 개선으로 개혁을 달성하여야 할 시기라고 생각한다. 이를 위해 현행 4대 보험 정보연계센터가 분산된 사회보험업무를 통합할 수 있는 플랫폼으로서 기능을 갖출 필요가 있으며, 현행 제도 및 조직의 장점을 살리면서 국세청과 각 공단 간 상호 연계 속에 보장성의 확충과 더불어 보다 효율적이고 효과적으로 관련 정책을 펼쳐 나가는 것이 보다 효율적이고 현실적인 대안이라고 생각한다.

- 인적용역소득자와 일용근로자 월별 신고가 의무화되면서 1인 노무제 공자에게로 고용보험을 확대할 수 있는 행정 기반이 마련되었으며, 이를 실질적으로 수행하기 위해서는 국민연금 납부예외제도 개편, 국민연금, 건강보험, 고용보험의 원천징수방식으로의 전환도 함께 이루어질 필요가 있다. 사회보험료를 원천징수하게 된다면 현재와 같이 사회보험 관련 공단에서 사회보험료를 징수하는 방식을 국세청 중심으로 국세와 사회보험료를 통합징수하는 방식으로 변경할 필요가 있다.

사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구

최인혁 · 정다운 · 김진수

최근의 전염병 사태 발발 및 장기화는 사회보험으로 대표되는 우리나라 사회안전망 체계 전반에 대한 재정비의 필요성을 강하게 제기하고 있다. 이에 본 연구는 행정 효율성 제고 및 사회보험 사각지대 해소 등을 위한 사회보험료 부과·징수 측면에서의 개선 방안을 장기적인 관점에서 검토·제시한다. 사회보험 통합과 관련된 기존 논의 및 해외 주요국들의 사례 검토를 바탕으로 도출된 시사점은 다음과 같다. 첫째, 1995년 고용보험 도입·운영을 계기로 촉발된 사회보험 간 정합성 제고 노력에도 불구하고 부과기준 및 자격기준 등의 측면에서 목격되는 비통일성은 여전히 상당하다. 둘째, 가입자 편의 증진 및 노동시장 환경 변화 대응을 목표로, 사회보험 행정 통합을 위한 적극적·실질적 노력이 요구된다. 셋째, 현행 국민건강보험공단 중심의 징수통합 체계에 대한 면밀한 평가를 바탕으로 장기적인 안목에서 사회보험 운영체계 개선 방안을 수립·추진할 필요가 있다.

A Study on the Consolidation of Social Insurance Administration in Korea

Inhyuk Choi, Dawoon Jung, and Jin Soo Kim

The rise and persistence of the recent pandemic has made it necessary to rethink the social insurance system in Korea. This study explores how to fundamentally reform the social insurance system in Korea, especially focusing on policy strategies to improve the efficiency of social insurance administration and expand the social safety net. Examining previous studies on the integration of the social insurance system and investigating the cases of selected countries, we derive the following three policy implications. First, the discrepancy across social insurance programs is still substantial, despite efforts for the last two decades to standardize, for example, the social insurance contribution base. Second, in order to mitigate the administrative burden and respond to structural changes in the labor market, it would be essential to reduce the inconsistency across social insurance schemes and unify social insurance administration as much as possible. Third, rigorous inspection on the current unified system of collecting social insurance contributions is needed to design and implement a long-term reform plan for improving social insurance administration.

■ 저자약력

최인혁

서울대학교 경제학부 졸업
미국 The Pennsylvania State University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

정다운

서강대학교 경제학과 졸업
미국 The University of Southern California 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

김진수

오스트리아 빈 국립대학교 사회경제학과 졸업
오스트리아 빈 국립대학교 사회경제학 박사
현, 연세대학교 사회복지학과 교수

자료 수집 및 정리

이희선 한국조세재정연구원 연구원
박주혜 한국조세재정연구원 연구원
박은지 연세대학교 사회복지대학원 석사과정

연구보고서 21-02

사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구

발행	행	2021년 12월 31일
저자	자	최인혁 · 정다운 · 김진수
발행인	인	김재진
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	14,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		979-11-6655-095-9
