

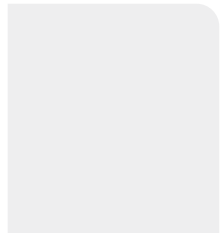
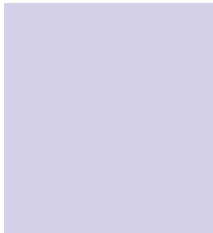
조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

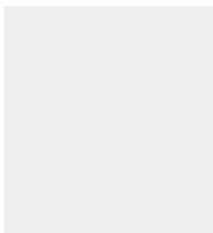
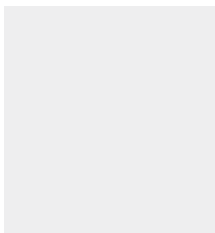
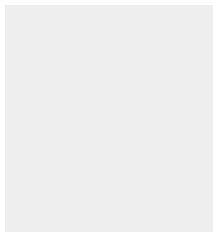
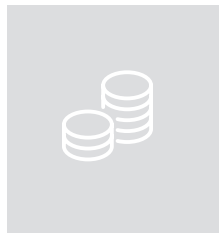
사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구

최인혁 한국조세재정연구원 부연구위원 / ichoi@kipf.re.kr
 정다운 한국조세재정연구원 부연구위원 / dwjung@kipf.re.kr
 김진수 연세대학교 사회복지대학원 퇴임교수 / kimjinsoo@yonsei.ac.kr

- 01** 들어가는 글
- 02** 우리나라 사회보험 체계
현황 및 해외사례
- 03** 정책제언
- 04** 나가는 글
참고문헌



2022.9.6.
No.126



요약

- 최근 감염병 사태 발발 및 장기화는 사회보험으로 대표되는 우리나라 사회안전망 체계 전반에 대한 재정비의 필요성을 강하게 제기하고 있음
- 이에 본 연구는 행정 효율성 제고, 사회보험 사각지대 해소 등을 위한 사회보험료 부과·징수 측면에서의 개선 방안을 장기적인 관점에서 검토·제시
- 사회보험 통합과 관련된 기존 논의 및 해외 주요국들의 사례 검토 등을 바탕으로 도출된 시사점은 다음과 같음
 - 첫째, 사회보험(료) 부과·자격 기준, 재정 관리 및 운영 방식 등의 측면에서 정합성 제고 노력이 선행되어야 함
 - 가령 현재 사회보험료 부과대상 소득 간에는 미세한 차이만 존재하는 것으로 확인되는데, 가입자와 사업장의 혼란 내지 불편 최소화를 위하여 완전한 통일을 추진할 필요가 있음
 - 둘째, 사회보험 간 정합성이 충분히 확보되었음을 전제로, 중장기적인 관점에서 사회보험 운영체계 재정비를 제안
 - 현 건강보험공단 중심의 징수통합은 업무 효율성, 민원대응 편의성, 소득파악 및 상호연계 등의 측면에서 한계점을 노출하고 있음
 - 따라서 사회보험 운영체계 재정비에 대한 고민이 필요하며, 구체적으로 1) 현 체계 유지하 효율성 제고 도모, 2) 소득파악 업무의 국세청 일원화, 3) 소득파악 및 징수 업무의 국세청 일원화 등의 방안 검토 및 추진을 제안

※ 본 조세재정브리프는 '최인혁·정다운·김진수, 『사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2021.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 지난 2020년 전염병 사태 발발 및 그 장기화의 영향으로 우리나라 사회복지 체계 재정비의 필요성이 다방면에서 제기되고 있음
 - 코로나19로 인한 경제적 타격은 자영업자, 특수형태 근로종사자 등 비정규 취업자에게 집중되었음
 - 이에 경제적 취약계층의 사회보험 미가입 내지 미적용 문제가 부각되면서 사회보험의 실질적·제도적 사각지대 해소 방안 마련이 시급하고도 중요한 사회적 의제로 부상함
 - 경제 구조 및 노동시장 환경의 급격한 변화가 목격되는 가운데 포용적 사회안전망 구축을 위한 정책 당국의 선제적 대응이 절실하다는 지적은 이미 존재하였던바, 코로나19로 인하여 이러한 논의가 보다 공론화됨
 - 정부는 지난 2020년 12월 모든 취업자에게 보편적 고용안전망 제공을 목표로 하는 '전국민 고용보험 로드맵'을 발표하는 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 적극적인 노력을 기울이고 있음
- 본 연구는 이러한 사회·경제적 상황 속에서 우리나라 사회보험 체계 전반을 비판적으로 검토하는 한편, 그 결과를 바탕으로 사회보험(료) 부과·징수 및 운영 측면에서의 개선 방안을 모색·제시
 - 우리나라 사회보험 체계 내지 운영과 관련된 기존의 논의는 매우 방대한 수준으로 축적되어 있으나, 감염병 사태 발발 이후로 그 기간을 한정할 경우 최근의 사회적·경제적·정책적 환경 변화를 충실히 반영하고 있는 연구는 2022년 4월 현재까지 제한적
 - 본 연구는 우리나라 사회보험 체계 전반에 대한 종합적·체계적 검토를 시도하는 한편, 최근의 정책적 흐름을 충실히 반영한다는 점에서 기존의 연구들과는 차별화됨

02 우리나라 사회보험 체계 현황 및 해외사례

- 우리나라 4대 사회보험(건강보험, 국민연금, 고용·산재보험)은 상황에 따라 개별적·순차적으로 도입되었을 뿐더러 도입 이후 소관부처별 행정체계에 따라 각기 독립적으로 관리·운영·발전되어 온 배경을 지니고 있음(〈표 1〉 참조)
 - 이에 따라 현재까지도 부과, 운영 등의 측면에서 비통

- 일성 내지 불일치성이 상당 수준 목격됨
 - 가령 각 비과세소득에 대한 보험료 부과 여부는 각 보험별로 상이(〈표 2〉 참조)
- 이와 같은 제도 간 비통일성 내지 불일치성은 가입자 불편, 사업주 업무부담, 각종 민원 발생 등을 야기하고 있음

표 1 우리나라 4대 사회보험

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

자료: 신영석 외(2019), <표 1-1>을 보완하여 저자 작성

표 2 주요 비과세소득의 사회보험료 부과 여부 비교

근로소득 비과세소득 항목	한도	보험료 부과 여부		
		건강보험	국민연금	고용·산재
식사대	월 10만원	×	×	×
출산·보육수당 (6세 이하 자녀)	월 10만원	×	×	×
「고용보험법」에 의한 산전·후 휴가급여, 육아휴직급여	전액	×	×	×
생산직근로자의 야간근로수당 등	연 240만원	×	×	×
국외근로소득(북한 포함)	월 100만원	○ ¹⁾	×	×
국외근로소득(건설업)	월 300만원	○ ¹⁾	×	×
국외근로소득(선원)	월 300만원	○ ¹⁾	○ ²⁾	×
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 사원에만 지급하는 경우)

자료: 4대 사회보험 정보연계센터, 「4대 사회보험 가입 관련 자주 묻는 질문」, <https://www.4insure.or.kr/html/totalinfo/tab01/page05.html>, 검색일자: 2022. 5. 12.

- 한편, 우리나라 사회보험 징수업무는 지난 2011년 국민건강보험공단(이하 건보)으로 통합·이관되어 현재까지 이어지고 있으며, 적용·급여 업무의 경우 각 사회보험 운영 공단이 담당하고 있음
 - 현재와 같은 건보 중심의 징수통합은 2008년 심재철 의원의 대표발의안이 국회에서 채택·의결된 결과임 (<표 3> 참조)
 - 사회보험료 징수업무뿐 아니라 노인장기요양보험 업무까지 담당하고 있어 건보의 업무량(업무 범위)은 여타 공단 대비 많은(넓은) 편
 - 2011년 건보 중심 징수통합 추진 당시 사회보험 사각지대 해소 및 행정 효율성 증대 등의 측면에서 기대가 있었으나, 최근 연구들에 따르면 징수업무의 건보 이관으로 인한 성과는 제한적인 것으로 평가됨(장신철, 2017; 신영석 외, 2019)
- 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스 등의 사례를 검토한 결과, 각국의 사회보험 제도는 각기 다른 역사적 배경과 맥락에 따라 도입·운영·발전되어 온 것으로 파악되나, 제도 운영의 단순화·효율화를 위한 노력은 공통적으로 목격됨

- 조사 대상국들 중 가장 특징적인 국가는 영국으로, 영국의 사회보험은 ‘국민보험(National Insurance)’이라는 단일체계로 통합·운영되고 있음
- 부과체계 측면에서는 부과기준을 단일·단순하게 운영하는 등 우리나라에 비해 제도 간 통일성이 상대적으로 높은 것으로 확인됨
- 또한 해외 주요국들의 사례 검토 결과, 특정 사회보험 담당기관 혹은 과세관청이 보험료를 통합적으로 징수하여 각 사회보험 담당기관으로 배분하는 방식이 가장 일반적인 것으로 파악됨
 - 영국, 스웨덴, 독일, 우리나라의 사회보험 통합 여부 및 업무분담 형태는 <표 4>에 제시된 바와 같음
 - 우리나라 과세관청의 사회보험 관련 업무영역은 해외 주요국들에 비해 제한적인 것으로 확인됨(<표 5> 참조)
 - 조사대상 58개국 중 17개국 과세관청은 사회보험료를 직접 징수, 20개국 과세관청은 사회보험료 징수기관의 징수업무를 공식적으로 지원 중인 것으로 확인되나, 우리나라는 두 경우 모두 해당되지 않음 (OECD, 2019)

표 3 과거 사회보험 업무분담 관련 논의 경과

시기	정책대안	통합 범위	대안연구
김영삼 정부	1995년 4대 사회보험 관리효율성 개선	관리운영 통합	국민복지기획단
김대중 정부	1998년 4대 사회보험 통합사회보험청 신설	전체 통합	사회보험 통합 추진기획단
	1999년 2:2 통합	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
이명박 정부	2008년 국세청 산하 사회보험 징수공단 신설	징수기관 신설 징수통합	이혜훈 의원(한) 대표발의
	2008년 국민건강보험공단 중심 징수통합	사회보험료 통합징수	심재철 의원(한) 대표발의
	2009년 연금공단 중심 소득보장공단	연금·고용·의료·산재보험 징수업무 통합	최영희 의원(민) 대표발의

주: '2:2 통합'의 경우 '건강보험 + 국민연금 : 고용보험 + 산재보험'을 의미하며, 음영으로 강조되어 있는 정책대안들은 정부의제 단계에까지 이르렀던 경우에 해당함

자료: 김일문·주재현(2014), <표 1>

표 4 사회보험 통합 여부 및 업무분담 형태: 영국, 스웨덴, 독일, 우리나라

구분		영국	스웨덴	독일	우리나라
통합 여부	제도	통합	분리	분리	분리
	조직	통합	통합	분리	분리
업무 분담	적용	과세관청	과세관청	질병보험조합	개별 보험공단
	징수	과세관청	과세관청	질병보험조합	건강보험공단
	급여	사회보험공단	사회보험청	개별 사회보험조합	개별 보험공단

자료: 남찬섭·백인립(2011), <표 5>를 보완하여 저자 작성

표 5 OECD 회원국 등의 사회보험료 징수 관련 과세관청의 역할(2017년 기준)

사회보험료 징수(17개국)	사회보험료 미징수(41개국)	
	징수업무 지원(20개국)	징수업무 미지원(21개국)
브라질, 캐나다, 중국, 핀란드, 아이슬란드, 네덜란드, 러시아, 스웨덴, 영국, 미국 등	오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 스페인 등	한국, 호주, 독일, 인도, 이스라엘, 멕시코, 뉴질랜드, 포르투갈, 스위스, 터키 등

자료: OECD(2019), Table A.8. (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/administration-of-customs-and-social-security-contributions_36fdd834-en, 검색일자: 2022. 5. 12.)을 바탕으로 저자 작성

03 정책제언

○ 사회보험(료) 부과·자격 기준, 재정 관리 및 운영 방식 등의 측면에서 정합성 제고 노력이 우선적으로 필요

- 사회보험료 부과대상 소득의 완전한 통일을 추진할 필요가 있음
 - 현재 국민연금, 건강보험, 고용·산재보험 부과대상 소득 간에는 미세한 차이만 존재하는 것으로 확인됨
 - 그러나 건보 중심 징수통합 이후 현재까지 그 용어 조차 통일되어 있지 않은 상황이며, 보험별 독립된 용어 사용 및 부과대상 소득의 비통일성 유지로 인한 실익이 불투명한 가운데 가입자·사업장의 혼란 및 불편만 지속되고 있음
 - 따라서 사회보험 운영체계 개선을 추진하기에 앞서

통일되고 합리적인 방향으로 부과기준을 재정립할 필요가 있음

- 자격기준 측면에서도 사회보험 간 정합성 제고를 위한 정비가 요구됨
 - 가령 사회보험별 일용근로자 정의는 상이할 뿐만 아니라 세법상 정의와도 일치하지 않음(〈표 6〉 참조)
 - 이는 비통일적인 보험료 부과기준과 마찬가지로 사회보험 행정과 관련된 부담을 가중시킬 여지가 높음(〈표 7〉 참조)
 - 보험별 특수성을 감안하더라도, 사회보험 운영체계 개선의 선행단계로서 자격기준 측면에서의 비정합성 해소 내지 최소화를 도모할 필요가 있음

표 6 「소득세법」 및 사회보험법상 일용근로자의 정의 비교

근거 법령	일용근로자 정의	(3월, 1월 등) 기간의 의미	임금계산방법
「소득세법 시행령」 §20①	근로를 제공한 날 등으로 급여를 계산하여 지급받고, 동일 고용주에게 3월 이상 계속 고용되지 않은 자	실제 근로기간	일급, 시급
「고용보험법」 §2⑥	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 재(일)반적인 일용근로자 정의 준용)	-	-

주: 1) 국민건강보험공단(2020, p. 23)에 따른 정의(「국민건강보험법」상 별도의 정의규정 없음)

2) 국민연금공단, 「국민연금 용어사전」(<https://www.nps.or.kr/jsppage/app/etc/dictionary.jsp>, 검색일자: 2022. 5. 12.)에 따른 정의(「국민연금법」상 별도의 정의규정 없음)

자료: 최인혁 외(2021), <표 V-9>

표 7 사회보험법상 일용근로자와 사업자 구분의 실익

	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(2021년 7월 기준)

자료: 국세청(2021), p. 73

- 그 외 재정 관리·운영 방식, 징수규정 및 정산체계 등의 측면에서 실익이 불분명한 사회보험 간 비통일성 내지 비정합성이 추가적으로 목격되는바, 본격적인 통합 논의에 앞서 해당 문제들을 우선적으로 해결할 것을 제안

○ 사회보험 간 정합성이 충분히 확보되었음을 전제로, 중장기적인 관점에서 사회보험 운영체계의 개선 방안을 고민할 필요¹⁾

- 비용 절감 및 업무 효율성, 민원대응 관련 편의성, 소득파악 및 상호연계, 건보공단의 업무수행 지속가능성, 업무 중복성 및 개인정보 보호 등의 측면에서 현재의 건보 중심 징수통합은 한계점을 노출하고 있음
- 현 사회보험 운영체계의 개선을 위하여 이하의 방안들을 고려해볼 수 있음
 - 건보 중심 징수통합이라는 현 체계를 유지하되 효율성 제고를 적극적으로 모색: 상대적으로 사회적 수용성이 높을 것으로 예상되나, 앞에서 지적되었던 문제

1) 이하 논의와 관련된 보다 상세한 내용은 최인혁·정다운·김진수, 『사회보험료 통합 부과·징수 방안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2021, 제Ⅵ장에 수록되어 있음

들이 근본적으로 해결되기는 어려울 것으로 판단
- 소득파악 업무를 국세청으로 일원화: 소득파악 업무의 전문화·고도화가 가능해진다는 점에서 우위가 있으나, 조직 및 제도 개편에 따른 효과가 비교적 제한적일 수 있다는 우려가 존재

- 소득파악 및 징수업무를 국세청으로 일원화: 현 징수통합체계의 비효율성이 상당 수준 완화될 것으로 보이나, 급격한 변화가 수반된다는 점에서 적지 않은 사회적 비용이 초래될 가능성이 높음

04 나가는 글

- 본 연구는 사회보험 사각지대 발굴·해소 및 행정 효율성 극대화 등을 위한 사회보험료 부과·징수 측면에서의 개선 방안을 다각도로 검토·제시함
 - 향후 사회보험체계 재정비 과정에서 본 연구가 의미 있는 시작점이 될 수 있을 것으로 기대
- 우리나라 사회보험 부과·징수 체계에 대한 면밀한 검토 및 중장기적 개선 방안 도출을 목표로 하였으며, 본 연구는 다음과 같은 점에서 한계를 지님
 - 사회보험료 통합 부과·징수를 위한 부처별·기관별 중장기적 계획을 매우 구체적인 수준으로 제시하지는 못함
 - 사회보험 운영체계 통합 개선을 위한 현실적 방안들을 제시하였으나, 방안별 예상편익 및 소요비용에 대한 추계는 시도하지 못함
 - 이상의 한계점들은 후속연구들에 의해 보완될 필요가 있음

참고문헌

〈국내문헌〉

- 국민건강보험공단, 『2021 사업장업무편람』, 2020.
- 국세청, 『한 권으로 보는 실시간 소득파악 해설』, 2021.
- 김일문·주재현, 「4대 사회보험 징수통합 정책형성과정
에 관한 연구 - 정책흐름모형의 적용」, 『한국비교정
부학보』, 제18권 제1호, 2014, pp. 93~118.
- 남찬섭·백인립, 「선진국 사회보험에서 적용·징수·급여업무
의 통합사례에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 제
63권 제2호, 2011, pp. 5~29.
- 신영석·강지원·조동훈·이진형·고든솔·김은아·강혜리, 『사
회보험 통합징수 관련 개선방안 마련』, 보건복지
부·한국보건사회연구원, 2019.
- 장신철, 「4대 사회보험 적용·징수 통합 추진과 향후 과
제」, 『고용노동정책의 역사적 변화와 전망』, 서울
대학교출판문화원, 2017.
- 최인혁·정다운·김진수, 『사회보험료 통합 부과·징수 방
안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2021.

〈해외문헌〉

- OECD, Tax Administration 2019: Comparative
Information on OECD and other Advanced
and Emerging Economies, Paris: OECD
Publishing, 2019.

〈웹 사이트〉

- 4대 사회보험 정보연계센터, 「4대 사회보험 가입 관련 자
주 묻는 질문」, [https://www.4insure.or.kr/
html/totalinfo/tab01/page05.html](https://www.4insure.or.kr/html/totalinfo/tab01/page05.html), 검색일자:
2022. 5. 12.
- 국민연금공단, 「국민연금 용어사전」, [https://www.nps.
or.kr/jsppage/app/etc/dictionary.jsp](https://www.nps.or.kr/jsppage/app/etc/dictionary.jsp), 검색
일자: 2022. 5. 12.