

소득기반 사회보험과 보편적 사회수당

홍민기 (한국노동연구원 선임연구위원)

■ 요약 ■

현재 사회보험의 사각지대가 넓다. 그리고 정책 집행을 위해 즉시 이용할 수 있는 소득 정보가 충분치 않다. 이 두 문제는 상당히 중첩되어 있다. 사각지대를 해소하기 위한 근본적인 해결책은 소득에 기반한 고용보험 제도를 마련하는 것이다. 소득기반 고용보험에서는 소득세와 보험료를 월별로 함께 납부하고, 납부 정보를 개인별로 합산하여 개인 소득 정보를 만든다. 현재 사회보험의 사각지대에 있거나 사회보험 급여가 충분치 않은 사람들을 위해 기여와 상관없이 급여를 지급하는 사회수당이 필요하다. 25세 부근의 청년과 50대 후반부터 60대 초반까지 장년층을 대상으로 하는 사회수당을 고려해 볼 수 있다.

※ 이 글은 필자의 개인적 견해로, 본 연구소의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

1. 사회보험과 보편-선별 구도

2020년 코로나가 확산되어 어려움을 겪으면서 현재 사회보험 제도의 약점이 드러났다. 문제를 나누어 보면, 하나는 사회보험에 가입하지 않은 사람들이 많다는 것, 즉 사회보험 사각지대가 넓다는 것이고, 다른 하나는 즉시 이용할 수 있는 소득 정보가 충분치 않다는 점이다.

코로나가 확산되면서 비정규직 노동자, 특수고용 종사자, 프리랜서, 영세 자영업자 등 취약계층이 더 큰 어려움을 겪었다. 이들 가운데는 고용보험을 비롯한 사회보험의 사각지대에 놓인 사람들이 많았다. 고용보험에 가입하였다가 실직한 사람들은 실업급여를 받아서 소득을 보전할 기회가 있지만, 고용보험에 가입하지 않은 사람들은 소득이 많이 감소해도 사회보험으로는 보호를 할 수 없다.

2020년 3월 긴급재난지원금 지급이 논의되면서 즉시 이용할 수 있는 소득 정보가 없다는 것이 문제가 되었다. 처음에 기획재정부는 소득 하위 70% 가구를 대상으로 선별 지급하겠다고 하였다. 선별 지원을 하려면 소득에 대한 정보가 있어야 한다. 건강보험 정보를 활용하는 것이 최선이라고 하였다. 그런데 건강보험 자료로는 1년 전 혹은 2년 전 소득을 알 수 있다. 이전 소득 정보로 지금의 어려움을 판단하여 지원하기 어렵다. 더구나 사회보험에는 가입자에 대한 정보만 있다. 사회보험에 가입하지 않은, 소위 사각지대에 있는 사람들에게 대해서는 정보가 없고, 사회보험으로 보호할 수도 없다. 소위 '보편'과 '선별'의 대립 구도가 설정되었다. 이후 논의가 진행되면서 전국민에게 보편적으로 재난지원금을 지급하는 것으로 결정되었다.

보편과 선별의 대립을 피하는 방법이 없지 않았다. 우선 보편적으로 지급하고 사후적으로는 선별 지원이 되도록 하는 방식이 있었다. 한국경제학회에서 2020년 4월에 경제학자를 대상으로 긴급재난지원금 설문조사를 한 바 있다. "위축된 경기 회복을 위해 소득계층에 관계없이 전 국민에게 긴급재난지원금을 지급하는 것이 필요하다"라는 설문에 응답한

24명 가운데, 절반 정도가 동의한다고 하였다. (강하게 동의한다 25%, 동의한다 25%) 보편적인 지급을 찬성한 학자들 가운데 보편 지급하고 말자는 의견은 없었다. 보편적 지급을 주장한 경제학자는 한결같이 '우선 보편 지급, 사후 선별 지원'의 방식을 주장하였다. 어려움을 더 많이 겪은 사람들에게 더 많은 지원을 하는 것이 원칙적으로 더 바람직하지만 시급한 지원이 필요한 시점에서 기준에 따라 대상을 선별하기 어렵고, 선별하더라도 시간이 오래 걸린다는 것이 주장의 핵심이었다. 선별의 현실적 어려움을 고려한 주장이었다.

보편적 지급에 찬성한 학자들은 사후적 조치를 제안했다. 조세특례제한법 개정을 통해 세액 가산 항목을 신설하고 연말정산이나 종합소득세 신고 때 소득이 일정 수준 이상인자의 경우 전액 환수하는 방법, 소득 상위 가구에 대해서는 연말정산에서 세제 혜택을 줄이는 방안 등을 제안하였다. 소득세법을 활용해 고소득 가구에 지급된 지원금을 환수하여 실질적으로 선별 지원이 되도록 하자는 주장이 다수였다. 고소득 가구에 지원금을 지급하였다가 환수하면 심리적 저항이 있을 수도 있다는 걱정이 있었다. 하지만 이후 선별과 보편의 구도에서 발생한 대립을 생각하면 작은 걱정이라고 할 수 있다. 우리나라 사후정산 체계는 매우 잘 되어 있고, 국민도 경험이 많다.

당장 이용할 수 있는 소득 정보가 없는 상태를 고려하여 전문가들은 보편과 선별의 이념적 대립 구도를 벗어나 빠른 시일 안에 지원금을 지급하고 실질적으로 선별 지원이 되도록 하는 방안을 제시하였다. 이렇게 하였다면 보편과 선별의 대립은 약화되었을 것이다. 하지만 실질적으로 선별 지원이 되도록 하는 방안을 정부에서 적극적으로 검토하지 않았다. 기재부는 보편과 선별 대립 구도를 정책을 통해 완화하려고 하지 않았고 한쪽 깃발을 들고 오히려 대립 구도의 한 복판으로 스스로 들어갔다. 국회에서의 논의를 통해 전국민에게 긴급재난지원금이 지급되었는데, 보편과 선별의 대립 구도는 선명하게 부각되었고, 이후에도 재난지원금을 지급할 때마다 대립이 반복되었다. 보편과 선별의 대립에는 복지 철

학의 차이가 원인이기도 했지만, 선별 가능성의 문제 혹은 소득 정보의 문제가 또 다른 원인으로 작용하였다.

2. 소득기반 고용보험 제도

사회보험 사각지대 문제는 불충분한 소득 파악 문제와 상당히 중첩되어 있다. 사각지대를 해소하는 방법이 곧 신속하고 정확한 소득 정보를 얻는 방법이 된다.

우리나라 사회보험의 사각지대가 넓은 근본적인 원인은 고용보험 적용 범위가 임금 근로자를 대상으로 하고 있다는 점에 있다. 고용보험을 비롯하여 현재의 사회보험은 하나의 사업장에서 일하는 전일제 정규직 근로자를 기준으로 설계된 것이다. 현재 고용보험은 고용 형태를 기준으로 한다. 단시간 근로자는 고용보험 적용 대상이 아니다. 특수고용종사자는 임금 근로자와 자영업자 경계에 있어서 근로자성이 분명치 않다는 이유로 고용보험 사각지대에 있었다. 근로자가 아닌 프리랜서와 자영업자가 고용보험에 가입한 경우는 매우 드물다. 고용 형태가 다양해지면서 근로자성을 확정하기 어렵거나 고용주를 확정하기 어려운 경우가 점점 늘어나고 있어서 근로자성을 고용보험 가입 조건으로 하면 사각지대를 해소하기 더욱 어렵다.

2020년 5월 정부는 고용보험 제도의 개편 필요성을 강조하면서 단계적으로 가입 대상을 확대하겠다는 방침을 밝혔다. 특수고용종사자, 프리랜서, 자영업자를 단계적으로 포괄하겠다는 방침이다. 단계적 확대 방안에서는 여전히 고용 형태의 구분을 유지하고 있다.

고용보험 사각지대를 해소하기 위한 근본적인 해결책은 고용 형태를 따지지 않고 소득 활동을 하는 다양한 형태의 취업자를 포괄하는 제도를 마련하는 것이다. 소득을 기준으로 하는 고용보험 제도를 소득기반 고용보험이라고 한다. 소득기반 고용보험은 고용 형태와 관계없이 근로를 통해 소득을 얻는 모든 취업자를 포괄하려는 제도이다.

〈표〉 2019년 귀속 소득세 신고 인원

	인원 (만 명)	금액 (조원)	일인당 (만원)	세목
근로소득 연말정산자	1,917	722	3,765	원천세(근로소득)
사업소득자	704	127	1,799	소득세
일용소득자	741	60	807	장려세제
특수고용 종사자	155	23	1,468	원천세(사업소득)
프리랜서	72	10	1,415	원천세(사업소득)
병·의원(개인)	9	35	38,542	원천세(사업소득)
중복 제외 합계	3,057	873	2,855	

주: 사업소득 신고자는 과세 미달자를 포함한 것임
자료: 국세통계연보

소득신고를 한 사람이 사회보험 신고를 한 사람보다 압도적으로 많다. 중복 신고를 제외하면, 근로소득이나 사업소득을 국세청에 신고한 사람은 2019년 총 3,057만 명으로 추산된다. 이는 15~74세 인구 (4,199만 명)의 72.8%를 차지한다. 취업자의 대부분을 포괄하고 있다고 해도 무방하다. 반면 고용보험 가입자는 2019년 1,386만 명으로 2019년 소득세 신고자 3,057만 명의 45.3%에 불과하다.

상용근로소득에 관해서는 이미 소득세와 고용보험료 동시 납부가 이루어지고 있다. 다만, 소득세는 국세청에, 고용보험료는 건강보험공단에 납부하고 있다. 일용근로소득과 특수고용 종사자의 경우, 소득세와 고용보험료를 산정하는 방식이 다르고, 납부하는 기관도 다르다. 보험행정과 조세 행정이 분리되어 있어서 행정의 비효율성도 크고, 사회보험 사각지대가 발생한다. 국세청에 소득신고를 한 사람이 많기 때문에 소득세와 고용보험료를 같이 내도록 하면 고용보험 사각지대를 상당히 해소할 수 있을 것으로 기대한다.

국세청에 소득신고를 한 사람은 많은데 개인별로 소득을 합산해서 개인별 소득 정보를 관리하고 있지 않다. 소득 정보가 세목별로 흩어져 있다. 이미 있는 정보를 모으는 작업은 기술적으로 아주 쉽다.

소득기반 고용보험에서 보험료 납부를 소득세와 함께한다는 것이 가장 중요한 원칙이다. 소득세와 고용보험료를 함께 원천 징수한다고 표현할 수 있다. 온전한 소득기반 고용보험에서는, 원천징수 의무자인 사업주가 취업자의 인적 정보, 과세대상소득 금액, 보험료를 다음 달 10일까지 일괄 신고하고 납부한다. 그리고 납부 정보를 이용하여 개인별로 소득을 합산한다.

소득기반 고용보험을 말하면서 ‘실시간 소득 파악’이라는 용어가 사용되기도 한다. ‘실시간 소득 파악’은 개인별로 합산한 소득을 파악한 다음에 보험료를 부과한다는 느낌을 준다. ‘파악’이라는 용어가 오해를 줄 수 있다. 소득기반 고용보험에서는 소득 파악 후 부과하는 것이 아니라 소득이 발생하면 일단 고용보험료를 소득세와 함께 납부하고 나중에 개인별로 합산하는 것이기 때문에 사후적으로 개인별 소득 정보가 월별로 파악된다. 소득 파악 후 부과하면 현재의 부과 징수체계와 크게 달라지지 않는다.

소득기반 고용보험에서는 월 단위로 인적 정보, 소득, 보험료를 일괄 신고하면 되기 때문에 부과 고지는 불필요하며, 소득 변동자 신고를 별도로 할 필요가 없다. 제도가 정착 되면 고용보험 취득, 상실 신고도 불필요하다. 대상자가 실업급여를 신청하면 개인별로 합산한 소득과 보험료 납부 이력 정보를 확인하여 실업급여 자격 여부, 급여액, 급여 기간 등을 결정하면 된다.

소득기반 고용보험으로 전환하기 위해서는 필수적으로 조정해야 하는 사항들이 있다. 먼저, 납부 기관을 일원화해야 한다. 소득세와 고용보험료의 통합 납부, 개인별 소득 통합 관리, 환급 등의 절차를 고려하면 고용보험료 징수, 소득 자료 관리, 환급 기관을 국세청으로 일원화하는 것이 효율적이다. 징수업무가 국세청으로 통합되면 현재 사회보험료 징수를 맡은 건강보험공단은 관리와 서비스 업무에 집중해야 한다. 공단의 업무가 조정되면 인력 조정에 대한 걱정이 생길 수 있다. 이 문제를 사전에 충분히 협의하여 해결해야 한다.

둘째, 납부 기준을 정비해야 한다. 건설업, 특수고용종사자의 납세 기준과 고용보험료 기준을 일원화하고, 고용보험법과 소득세법의 일용근로자 정의를 같게 하는 등의 정비가 필요하다.

셋째, 실업급여 수급 요건을 정비해야 한다. 납부 기준을 소득으로만 한정하면 수급 요건도 소득을 기준으로 하는 것이 일관된다. 소득 이외에 고용 형태나 근로시간이 실업급여 수급 요건에 포함되지 않아야 한다. 고용보험 가입 최저소득 기준을 설정해야 하고, 실업 부조와의 관계도 고려해야 한다.

넷째, 자영업자의 소득 신고체계를 정비하는 작업도 필요하다.

이처럼 필수적으로 조정해야 하는 사항만 해결하려고 해도 쉽지 않다. 다음 정부가 적극적인 노력을 기울여야 가능한 일이다.

3. 사회보험과 사회수당

소득기반 고용보험이 마련되면 월 단위로 소득을 파악할 수 있으므로 선별의 어려움은 사라질 것이다. 이렇게 되면 보편과 선별의 문제는 선별 가능성이라는 행정적 어려움의 문제에서 벗어나 복지 철학의 문제가 된다. 현재의 논쟁에는 행정적 어려움과 복지 철학 두 가지 문제가 섞여 있다.

소득기반 사회보험이 마련된다고 해도 사회보험만으로 사회 구성원의 경제적 어려움을 다 해결할 수는 없다. 사회보험은 기본적으로 기여의 원리에 기반한다. 사회보험 제도에서는 오랫동안 보험료를 많이 낸 사람이 더 많은 급여를 받는다. 짧은 기간 동안 적은 보험료를 낸 사람의 급여액은 최소한의 생활요건을 충족하지 못할 수 있다.

사회보험의 사각지대에 있어서 충분히 보호받지 못하는 사람들을 위해 기여와 상관없이 급여를 지급하는 사회수당이 필요하다. 예를 들어, 국민연금 제도가 있지만 국민연금 수급을 받지 못하거나 수급액이 적어서 노후 생활을 유지하기 어려움이 있다는 점을 감안하여 기초노령연금 제도가 마련되어 있다. 기초노

령연금은 기여와 상관없이 지급되는 사회수당이다. 아동수당, 장애인연금도 사회수당의 일종이다.

사회보험의 사각지대가 넓거나 급여액이 불충분하면 기여와 상관없이 지급되는 사회수당의 필요성이 커진다. 매우 구체적인 목적을 달성하기 위해 설계된 정부 정책의 실효성이 약해도 보편적인 사회수당에 대한 요구가 늘어난다. 이렇게 저렇게 효과가 없는 정책을 산발적으로 집행하느니 차라리 그 예산을 다 모아서 국민에게 나누어 주는 게 낫다는 생각이 강해진다.

사회보험과 사회수당의 사각지대에 있는 집단이 여전히 있다. 청년 미취업자, 주된 직장에서 은퇴하였지만 국민연금이나 기초노령연금을 받지 못한 장년층이 해당한다. 25세 부근의 청년과 50대 후반부터 60대 초반까지 장년층을 대상으로 하는 사회수당을 고려해 볼 수 있다. 이렇게 하면 복지 사각지대를 우선 해결할 수 있다. **SIES**

| 약력 |

한국노동연구원 선임연구위원.

서울대 경제학과에서 석사를 마치고 미국 서던캘리포니아대학에서 경제학 박사학위를 받았다. 한국노동연구원에서 부연구위원, 연구위원을 거쳤다.