

소득 정보를 활용한 보편적 사회보험의 쟁점과 과제

이 병 희*

소득세가 원천징수되는 모든 노동소득을 매월 파악할 수 있게 됨에 따라 소득 기반으로 사회보험을 보편적으로 확대할 수 있는 기반이 형성되었다. 이 글은 소득 정보를 이용하여 사회보험을 확대할 때 제기되는 쟁점을 검토하였다. 고용보험을 보편적으로 적용하기 위해서는 적용 대상이 되는 노무제공자 직종을 열거하는 특례 방식에서 벗어나고, 사업장 단위가 아니라 개인 소득 기준의 관리체계로 전환해야 하며, 근로형태별 기여와 급여의 차이를 줄여야 할 것이다. 육아휴직급여의 사각지대를 해소하기 위해서는 육아 활동으로 인해 발생한 소득 손실을 확인하여 급여를 지급하는 방식을 채택하고, 고용보험 적용 대상이 아닌 노동소득 활동에 대해 보험료를 징수하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 일하는 모든 사람에게 사회보험 방식으로 상병수당을 도입하기 위해서는 적용 대상인 노동소득 활동에 보험료를 징수하는 방안을 마련하고, 병가의 권리를 보장해야 할 것이다.

1. 실시간 소득 파악의 진전

임금노동자와 자영업자의 경계에 있는 비전형 근로 형태가 증가하고, 플랫폼 노동과 초단시간 노동 등 일자리의 파편화도 진행되고 있다. 그러나 <표 1>에서 보듯이, 일부 노무제공자를 제외한 비전형 근로자와 자영업자의 대부분이 실업, 산재, 육아, 상병으로 인한 소득 손실 위험에 사회적으로 보호할 수 있는 사회보험에서 제도적으로 배제되어 있다.

새 정부는 일하는 모든 사람을 위한 사회보장 확대 추진을 대통령 선거 공약으로 제시하였다. '일터 권리 보장을 위한 기본법'을 제정하여 특수고용 및 플랫폼 노동자, 자영업자 등 계약의 명칭이나 형식과 관계없이 누구나 일하는 과정에서 사회보험 등 사회보장을 받을 권리를 규정

* 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr).

하고, 개별 입법을 통해 권리를 보장하는 정책을 제시하였다. 일하는 모든 사람을 위한 전 국민 산재보험 제도를 단계적으로 추진하고, 소상공인 및 자영업자에게 육아휴직수당을 확대하며, 아프면 쉬 권리를 위한 상병수당을 자영업자에 확대하고, 저임금·소규모 사업장 사회보험료 지원사업에 산재보험료·건강보험료 추가 지원을 포함하는 등의 내용도 공약에 담겨있다.

〈표 1〉 근로형태별 사회보장의 제도적 사각지대

사회적 위험	유급 취업자					
	근로자	노무제공자			자영업자	
		종속 계약자	예술인	독립 계약자	1인 자영업자	근로자/노무제공자 사용 사업주
실업	적용	적용	적용	사각지대	임의가입	임의가입
산재	적용	적용	적용	사각지대	임의가입	임의가입
육아	적용	사각지대				
상병	사각지대					

〈표 2〉 실시간 소득파악체계 추진 내용

노동 소득 유형		이전	개편
근로 소득	상용근로소득	간이지금명세서(근로소득) 반기별 제출	2026. 1. 매월 제출
	일용근로소득	일용근로소득 지급명세서 분기별 제출	2021. 7. 매월 제출
사업 소득	원천징수형 인적용역제공자	간이지금명세서(거주자의 사업소득) 반기별 제출	2021. 7. 매월 제출
	비원천징수형 용역제공자	사업장 제공자 등의 과세자료 제출명세서 연 1회 제출	2021. 11. 매월 제출
	사업자등록형 개인사업자	일반과세자 반기, 간이과세자 연 1회 부가가치세 신고	전자세금계산서 의무발급 대상을 2022. 7. 전년도 공급가액 2억 원 이상, 2023. 7. 1억 원 이상, 2024. 7. 8천만 원 이상으로 확대 2023. 1. 현금영수증 의무발급 대상 확대
인적용역 관련 기타소득		간이지금명세서(거주자의 사업소득) 연 1회 제출	2024. 1. 매월 제출

이 글은 실시간 소득 파악이 진전되어 근로 형태와 관계없이 사회보험을 확대할 수 있는 여건이 형성되었음에 주목한다. 〈표 2〉에서 보듯이, '전국민 고용보험 로드맵' 추진 과정에서 일하는 사람들의 소득을 월 단위로 파악할 수 있는 실시간 소득 파악 체계가 구축되었다. 이제 소득세가 원천징수되는 모든 노동소득(근로소득, 사업소득, 기타소득)을 매월 파악할 수 있게 되었다. 이하에서는 소득 기반으로 사회보험을 보편적으로 확대할 때 제기되는 쟁점을 검토하

고자 한다.¹⁾

II. 고용보험 사각지대 해소

2020년 '전국민 고용보험 로드맵' 발표 이후 예술인 프리랜서와 노무제공자에게 고용보험을 적용하였다. 그러나 모든 노무제공자에게 적용하지 않고, 적용 대상인 직종을 정하는 특례 방식으로 고용보험을 확대하였다. 단계적으로 17개 직종에 적용을 확대하였으나, 여전히 취업자의 40% 내외가 고용보험의 사각지대에 놓여 있다. 고용보험 사각지대 해소와 관련하여 주요한 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 적용 직종을 확대하는 특례 방식으로는 고용보험의 보편적인 적용이 어렵다. 적용 직종을 확대하려고 할 때마다 고용 관계에 준하는 종속성 유무를 둘러싼 논란이 크기 때문이다. 또한 직종 열거 방식에서는 근로 형태의 실질적 성격을 따지지 않고 일률적으로 적용 대상이 되거나 적용 대상에서 배제될 수 있다. 새 정부가 근로자 추정 제도를 도입하여 '3.3계약' 등 무늬만 프리랜서로 만드는 위장 도급 및 오분류를 방지하는 정책이 실효성을 가지면, 비적용 직종에서도 일부가 고용보험의 당연적용 대상자로 전환될 것이므로, 기존의 직종별 적용 방식은 한계에 직면할 것이다. 보편적인 기준으로 적용하기 위해서는 과세 목적으로 신고된 소득 정보의 활용이 불가피하다. 다만, 소득세가 원천징수되는 인적용역 제공자로 확대하기 위해서는 노무를 활용하여 이익을 얻는 사업자로 사업주 개념을 확대하는 한편 정부가 사업주 보험료의 일부를 지원할 필요가 있다.

둘째, 전통적으로 고용보험은 적용 대상 사업장을 적용하고, 그 사업장에서 일하는 노동자에게 적용하는 사업장 단위의 적용과 피보험자 관리체제로 운영되었다. 다만, 노무제공자 고용보험은 소득 기반으로 운영하고 플랫폼 운영 사업주에게 사업주 책임을 부과하고 있지만, 여전히 사업장 단위의 개별 소득을 기준으로 적용하고 있다. 또한 임금 노동, 노무제공 노동, 자영 노동 등 근로 형태별로 피보험자 관리를 하고, 고용보험 급여제도를 달리 운영하고 있다. 그러나 근로 형태를 구분하고 사업장 단위로 관리하는 체계로는 노동시장 지위 간 이동이 활발하고 겸업도 늘어나는 노동시장 변화에 대응하기 어렵다. '전국민 고용보험 로드맵'에서 제시한 바처럼, 노동을 통해 얻은 소득을 개인별로 모두 합산하여 고용보험을 적용하고 보험료를 징수하며, 합산 소득에 따라 보험 급여를 지급하는 개인별 관리체제로 전환할 필요가 있다. 보험행정 또한 보험료를 부과하지하여 징수하는 방식에서 소득세와 함께 보험료를 사업주가 원천징수하여 신

1) 이 글은 제도적인 사각지대가 존재하지 않는 공적 연금과 건강보험은 다루지 않으며, 고용보험의 제도적 사각지대 해소와 관련된 쟁점이 대부분 적용되는 산재보험도 별도로 다루지 않을 것이다.

고 납부하고, 다음 해에 정산하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

셋째, 일부 노무제공자에게 고용보험이 적용되었지만, 도입 당시 우려와는 달리 구직급여 수급률이 크게 낮다. 고용보험 적용을 확대하는 목적이 실직자를 효과적으로 보호하기 위해서라는 점을 고려하면, 근로자에 비해 상대적으로 긴 기여 요건, 소득 감소로 인한 이직 시 상대적으로 긴 대기기간, 낮은 최저 급여액의 적절성을 검토하여 개선할 필요가 있다. 또한 노무제공자의 특성을 고려하여 다양한 유형의 부분 실업급여 도입과 수급이 종료되기 이전에 재취업한 수급자가 재실직하였을 때 잔여 실업급여 수급기간을 누적하는 적립제도도 검토할 필요가 있다.

III. 육아휴직급여 사각지대 해소

저출생 문제가 심각해지면서 육아휴직급여를 지속적으로 확대하였다. 이에 따라 육아휴직 사용률이 꾸준히 증가하고 있지만, 2023년 출생아 부모의 육아휴직 사용률은 32.9%에 그친다(통계청, 2023년 육아휴직통계 결과 보도자료). 육아휴직급여의 대상자를 고용보험에 가입한 임금근로자로 한정하고 있기 때문이다. 육아휴직급여 제도의 사각지대는 첫째, 고용보험 가입자 가운데 육아휴직 권리가 인정되지 않는 노무제공자와 예술인. 둘째, 근로를 통해 소득 활동을 하지만 고용보험이 적용되지 않는 노무제공자와 자영업자. 셋째, 무급가족종사자, 실업자, 무직 등 소득 활동을 하지 않는 자로 나눌 수 있다.

‘전국민 고용보험 로드맵’은 임금근로자로 제한된 육아휴직급여를 고용보험 가입 노무제공자, 예술인, 자영업자 등 모든 취업자로 확대한다는 계획을 제시하였으나, 소득 확인, 휴직 개념 적용, 재원 조달의 어려움을 들어 육아휴직급여의 사각지대 해소는 추진되지 않았다. 이제 실시간 소득 정보 활용이 가능하여 육아휴직급여의 사각지대를 해소할 수 있는 여건이 형성되었지만, 남은 주요한 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 임금근로자를 대상으로 하는 육아휴직급여가 재직 중이면서 계속 근로 6개월 이상을 요건으로 하는 것과 달리, 노무제공자는 재직 요건과 계속 근로 요건을 적용할 수 없다. 비임금근로자에서는 휴직이 정의되지 않으며, 육아를 위한 소득 활동 중단은 노무제공자에게 계약의 종료, 자영업자에게 휴폐업이 될 가능성이 높기 때문이다. 육아 활동으로 인한 소득 손실을 보전하는 목적을 고려하면, 육아 활동으로 인해 기존 소득 활동으로부터 노동소득 손실을 확인하여 육아휴직급여를 지급하는 것이 현실적일 것이다. 재직 요건은 신청 기간 직전의 일정 이상 소득 활동 존재 여부로 판단하며, 계속 근로 요건은 현행 임금근로자에 준하는 기여 요건으로 대체할 수 있을 것이다(오상봉, 2025).

둘째, 저출생 문제 해결과 일-생활 균형을 위해 육아휴직급여의 사각지대 해소가 우선적인 과제라면 안정적인 재원 조달 방안이 마련되어야 할 것이다. 취업자의 40% 내외가 고용보험의 보호를 받지 못하는 상황에서 고용보험을 확대하여 육아휴직급여를 보장하기까지는 상당한 시간이 소요될 것이다. 따라서 고용보험 적용 대상이 아닌 노동소득 활동에 대해서는 사업주가 소득세와 함께 육아휴직급여 보험료를 원천징수하여 자진 납부하는 방식으로 재원을 조성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 3〉 육아휴직급여 제도적 사각지대의 단계적 확대(안)

	유급 취업자					
	근로자	노무제공자			자영업자	
		종속 계약자	예술인	독립 계약자	1인 자영업자	근로자/노무제공자 사용사업주
고용보험 당연 적용	○	○	○			
현행 육아휴직급여 대상	○					
확대 대상	○	○	○	○	○	○ ¹⁾
적용 확대 순서		1단계	1단계	2단계	3단계	3단계

주: 1) 근로자·노무제공자를 사용하는 자영업자의 육아휴직급여는 소득 활동의 중단 또는 단축으로 인해 고용(활동)하는 근로자·노무제공자의 소득 손실이 발생하지 않을 때 허용.
 자료: 손연정(2025), 〈표 14〉를 수정.

IV. 상병수당 도입

상병수당은 일하는 사람이 업무와 관계없는 질병·부상으로 인해 경제활동이 어려운 경우 치료에 집중할 수 있도록 소득 손실을 보전하는 사회보장제도이며, 병가제도는 근로자에게 실 권리를 부여하여 건강 악화와 해고 위험으로부터 보호하는 제도다. 한국, 미국(뉴욕 등 일부 주는 도입)을 제외하고 OECD 회원국들 모두 상병수당이나 유급병가를 도입하였지만, 우리나라는 업무 외 상병에 대한 소득 및 고용보장 제도가 없이 대기업과 공공부문에서 단체협약·취업규 칙으로 유·무급 병가 및 휴직을 제공하고 있을 뿐이다. 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 사 회적 협약(2020. 7. 28.)과 한국판 뉴딜 종합계획(2020. 7.)에 따라 상병수당 도입을 공식화하여, 시범 사업을 3년째 진행 중이지만, 상병수당의 재원 조달 방식과 적용 대상을 포함한 제도 도입 에 대해 아직 정해진 바는 없다. 상병수당 도입과 관련한 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 조세를 통한 재원 조달은 윤석열 정부의 시범 사업에서처럼 저소득층으로 한정되는 상

병수당으로 위축될 가능성이 크기 때문에 일하는 모든 사람에게 보편적으로 적용하기 위해서는 가입자 간 연대를 통해 사회적 위험에 대응하는 사회보험 방식으로 도입하는 것이 적절하다. 현행법에서도 국민건강보험법상 부가급여로 상병수당이 명시되어 있다. 그러나 건강보험료 또는 건강보험 가입자로부터 상병수당의 재원을 조달하는 것은 기여와 혜택 간의 불일치 문제를 안고 있다. 1) 상병수당의 대상은 소득 활동의 중단·단축으로 인해 소득 손실이 발생하는 취업자인데, 건강보험료를 납부하는 자 가운데 소득 활동을 하지 않는 퇴직자, 무직자 등이 상당수 있다. 이들에게 기여를 요구하기는 어렵다. 2) 건강보험료가 징수되지 않는 소득 활동은 실질적으로 보호를 받지 못하는 문제가 발생한다. 현행 건강보험 관리체계에서 일용근로소득과 원천징수 사업소득은 소득을 스스로 신고하지 않으면 소득을 파악하기 어렵다. 건강보험공단에서는 국세청 종합소득 신고 자료를 활용하여 소득을 파악하려고 노력하고 있으나, 종합소득을 신고하지 않고 소득세 원천징수·납부로 그치는 일용근로소득과 인적용역 사업소득에는 건강보험료를 부과하지 않고 있다. 3) 건강보험 지역가입자의 보험료는 세대주와 세대원의 소득 및 재산을 합산하여 세대 단위로 부과하는 반면 상병수당은 노동소득 손실을 경험하는 개인이 수급한다. 4) 건강보험의 관리체계는 직장·지역가입자로 이원화되어 있고 가입자 유형에 따라 보험료 부과도 보수월액, 소득월액, 소득·재산 기준으로 달리하고 있다. 근로 형태 간 이동이 활발하고 다양한 소득원을 가진 경우 직역별 관리체계에서는 모든 노동소득에 보험료를 징수하지 못하여 적정한 급여 수준을 보장하지 못할 수 있다.

둘째, 상병수당의 건전성이나 지속가능성은 의료인증체계에 좌우되므로, 전문성을 가진 건강보험 틀에서 운영하는 방안이 적합할 것이다. 따라서 재원 조달과 운영을 이원화한 사회보험 방식, 즉, 취업자의 노동소득에 비례하는 보험료로 재원을 형성하고, 의료 인증과 급여 지급 등의 운영은 건강보험이 담당하는 상병수당 도입을 검토할 필요가 있다. 조세 행정의 실시간 소득 파악체계를 활용하여 소득 신고와 보험료 납부가 이루어진다면, 관련 기관 간 협력으로 재원 조달이 가능할 것이다. 상병수당은 적용 대상의 보험료 부담뿐만 아니라 소득 손실을 판단하고 소득에 비례한 급여를 지급하기 위하여 적기의 소득 정보에 의존할 수밖에 없을 것이다.

셋째, 병가의 권리가 보장되지 않으면 상병수당을 활용하기 어렵다. 상병수당의 일차적인 수급 대상인 취약 근로계층은 단체협약이나 취업규칙으로 보호받지 못하여 신청하기 어렵기 때문이다. 법정 유급 병가제도가 도입되기 이전이더라도 미국의 의료 및 가족휴가법처럼 무급의 상병 휴가·휴직 권리를 보장하고, 병가 기간 중에 해고를 제한하며, 복귀했을 때 불이익을 받지 않도록 하는 방안들이 보장되어야 할 것이다. **KLI**

[참고문헌]

손연정(2025), 「일하는 모든 부모를 위한 육아휴직 급여」, 한국사회보장학회 2025년 춘계학술대회 발표문.

오상봉(2025), 「육아휴직급여 적용 확대 방안」, 박종서 외, 『육아휴직 제도 사각지대 개선 방안』, 경제인문사회연구회.

이병희(2025), 「일하는 모든 사람의 사회적 보호」, 서울대 노동법연구회·서울대 사회보장법연구회 2025년 춘계 공동학술대회 발표문.

_____(2025), 「일하는 사람 모두의 고용보험을 위한 제언」, 한국사회보장학회 2025년 춘계학술대회 발표문.