

취약계층의 국민연금 가입실태와 보험료 지원방안

- 사회보험방식으로 운영되는 국민연금의 보험료 납부예외자가 513만명에 달하고 있음

- 이들 납부예외자들이 향후에도 지금과 같은 상태에 머무를 경우 '무연금자' 또는 '저연금자'로 전락할 가능성이 높음

- 저소득 국민연금 가입자를 중심으로 제도 가입현황 및 보험료 일부를 국고로 지원할 경우 예상되는 기대효과를 분석하고자 함

1. 문제 제기

- 우리나라는 각종 위험에 대처할 수 있는 여러 사회보험제도, 노인 대상의 기초노령연금과 빈곤층 대상의 국민기초생활보장제도 등 다양한 사회보장제도를 도입하였음
- 이 중 사회보험제도는 불과 몇 년 사이 괄목할만한 양적 발전이 있었음에도 불구하고, 자세히 들여다보면 각각의 제도가 충분히 활성화되거나 성숙되지 않은 실정임
 - 특히 사회보험 방식으로 운영되는 국민연금의 경우 보험료 납부예외자 규모가 513만 명에 이르고 있음
 - 이들 다수의 납부예외자들이 향후에도 지금과 같은 상태에 머무를 경우 '무연금자' 또는 '저연금자'로 전락할 가능성이 높음
- 이러한 맥락에서 실질적인 의미에서 취약계층이 국민연금의 혜택을 받을 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있음
 - 저소득 국민연금 가입자 중심으로 제도 가입현황을 살펴본 뒤, 보험료 일부를 국고로 지원할 경우 예상되는 효과를 분석하고자 함

2. 취약계층의 국민연금 가입 현황

- 가입현황
 - 국민연금 전체가입자수는 약 18,754천 명(2010년 3월 기준)이며, 이 중 당면적용가입자¹⁾는 18,668천 명(전체가입자의 99.5%)임
 - 사업장가입자는 고소득층이, 지역가입자는 저소득층이 많은 형태로 나타나고 있음

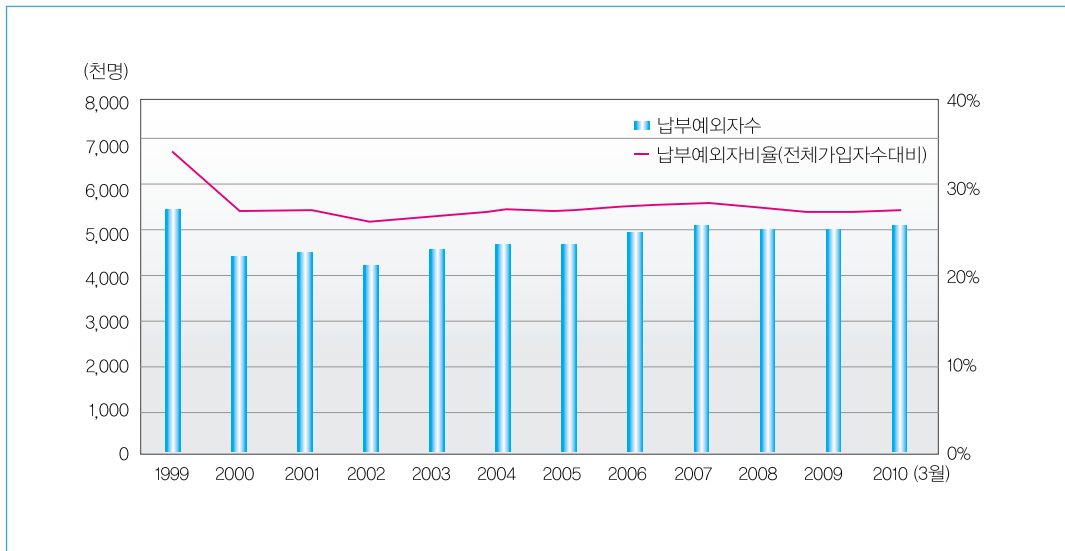
1) 국민연금에서의 당면적용가입자는 임의(계속) 가입자를 제외한 사업장과 지역가입자를 뜻함

- 이 같은 현상이 장기적으로 지속될 경우 지역가입자는 사업장가입자에 비해 연금 수급권 확보 가능성이 낮고, 수급권을 확보하더라도 연금액이 매우 적을 것으로 예상됨
- 지역가입자는 본인의 신고에 따라 소득수준이 결정되는 관계로 신고소득에 대한 근거자료가 없을 경우 자신의 소득을 축소 신고할 가능성이 높음
- 사업장 적용범위 확대를 통해 소득근거자료가 없는 지역가입자수가 감소하고 있으나, 아직도 215만 명(2010년 3월 기준)의 소득근거자료가 없는 실정임

□ 납부예외자 관리

○ 2010년 3월 현재 8,662천 명 지역가입자 중 소득신고자는 약 3,535천 명이고, 나머지 5,127천 명(전체가입자수 대비 27.3%)은 소득이 없다고 주장하는 납부예외자임

[그림 1] 국민연금 납부예외자 추이



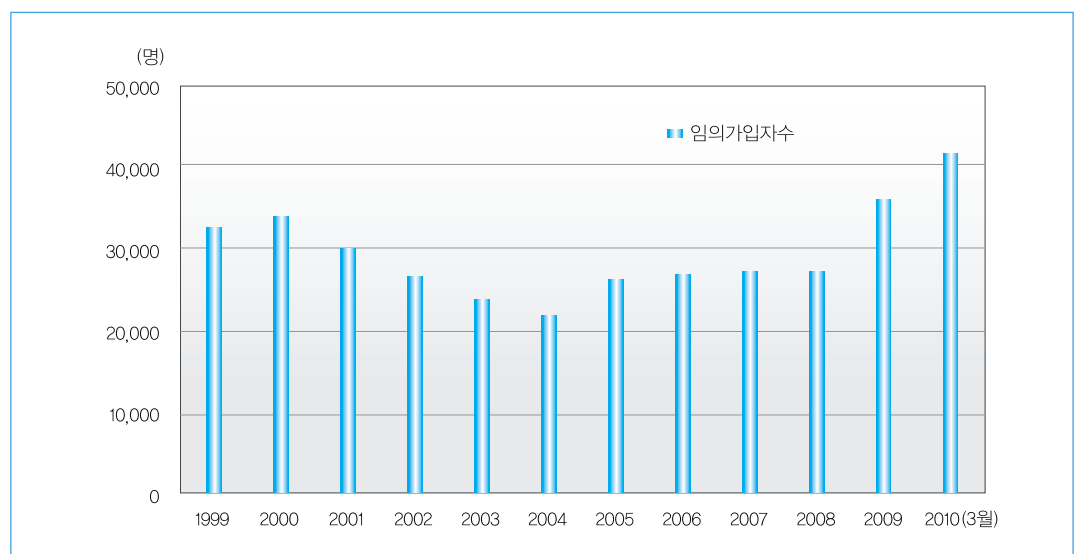
자료: 국민연금공단, 월별통계, 각월별

- 납부예외자 대부분은 실직 · 휴직 · 사업중단(2009년 7월 기준 85.3%) 등의 경제적 문제에서 기인하고 있음
 - 전체 납부예외자 중 약 368만 명이 실직과 휴직 등으로 인해 납부예외자로 편입되었다는 점에서 이들 대다수가 불완전한 자영자 집단(비용과 자영을 오가는 집단) 및 영세사업장의 근로자, 비정규직근로자인 것으로 추측됨
- 한편 2008년 국민연금연구원의 지역가입자 실태조사에 의하면, 납부예외자의 약 29%(145만 명)는 소득활동을 하는 것으로 나타났음
 - 이들이 소득신고를 하지 않는 주된 이유는 과중한 보험료 부담(75%) 때문인 것으로 조사되고 있음
 - 이처럼 납부예외자 대부분이 영세자영자 및 비용과 자영을 오가는 불완전 자영자계층인 관계로 이들의 1년 평균 소득활동기간은 7.6개월에 불과한 것으로 조사되고 있음

□ 임의가입자 관리

- 공무원연금 등 직역연금 가입자를 제외한 전국민 대상의 국민연금제도는 가입 대상자가 소득활동을 할 경우에는 당연적용 대상임
- 자신의 근로소득이 없는 것으로 분류되는 전업주부나 학생의 경우에도 본인 신청에 의해 임의가입자로 가입할 수 있음
- 2004년 이후 꾸준히 증가하여 2010년 3월 임의가입자수가 42천 명(2008년 대비 약 52% 증가)에 달하고 있음

[그림 2] 국민연금 임의가입자수 추이



자료: 국민연금공단, 「국민연금통계연보」, 각연도 국민연금공단, 월별통계(2010년 3월)

- 국민연금공단 내부자료에 따르면 임의가입 대상자수가 약 8,878천 명으로 추정되며, 이들 중 62.3%(5,534천 명)가 무소득 배우자인 것으로 나타남
- 무소득 배우자 대부분은 국민연금 가입자의 배우자이며, 이중 지역가입자의 무소득 배우자는 약 2,264천 명으로 추정됨

3. 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원 방안²⁾

가. 보험료지원 필요성, 지원방안 및 도입효과분석

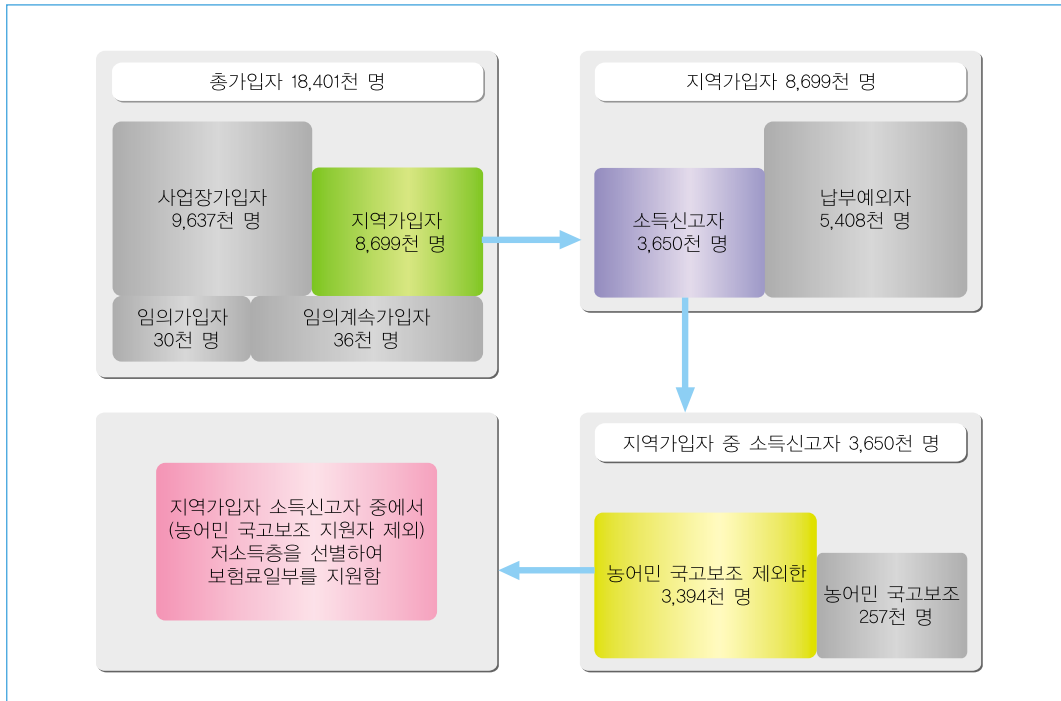
□ 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 필요성

- 보험료의 50%를 고용주가 부담하는 사업장 가입자와 달리 지역가입자는 보험료 100%를 가입자 자신이 부담함

²⁾ 본 소절은 2009년 5월 기준 실적자료를 바탕으로 분석한 결과임 (자세한 내용은 윤서명 외(2009)「취약계층에 대한 사회보험 확대적용방안 -국민연금을 중심으로」참고)

- 소득수준이 낮은 지역가입자, 특히 최저생계비를 조금 웃도는 차상위계층에 해당하는 지역가입자는 보험료 부담이 과중하다고 느낄 수 밖에 없음
- 국민연금에 적극 참여할 유인마련 차원에서도 이들 취약계층의 보험료 부담을 경감시켜 줄 필요가 있음

[그림 3] 국민연금 보험료지원 대상 선정을 위한 가입자 도해



□ 지원방안

- 지역가입자에 대한 보험료지원 대상은 소득신고자(농어민 국고보조금 대상자 제외) 중 현행 신고소득체계를 바탕으로 일정소득수준 이하인 자들로 선정하였음
- 소득신고자 3,650천 명(2009년 5월 기준)에서 농어민 국고보조 대상자 257천 명³⁾을 제외한 3,394천 명을 모집단으로 하여 보험료지원 선정기준에 따라 대상자 규모 및 소요재원을 추정하였음
- 보험료지원 대상자 선정에 사용한 소득기준과 지역가입자 소득분포는 <표 1>, [그림 4]와 같음

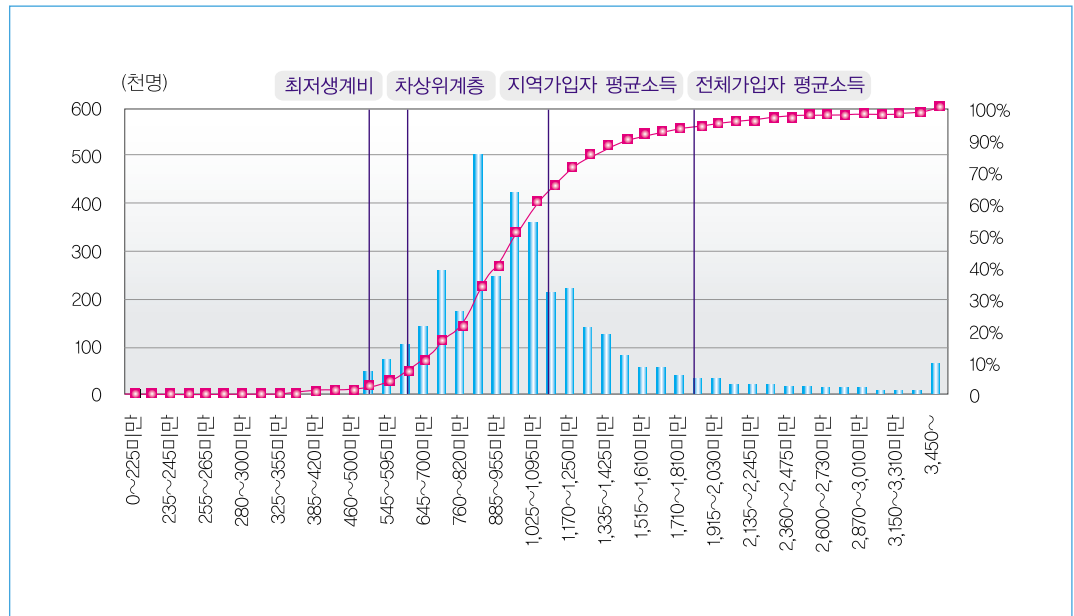
[표 1] 소득기준별 국민연금 보험료지원 대상자 선정방식

소득기준	소득기준별 보험료지원 대상선정
대안 I	최저생계비 504천원 이하 소득계층
대안 II	차상위계층 605천원 이하 소득계층
대안 III	지역가입자 평균소득월액 1,089천원 이하 소득계층
대안 IV	국민연금 전체가입자 평균소득월액 1,751천원 이하 소득계층

3) 전체 농어민 국고보조 대상자 289천 명 중 사업장 가입자 32천 명을 제외한 지역가입자는 약 257천 명임(2009년 5월 기준)

- 보험료지원 대상자 선정기준을 차상위계층(최저생계비 120%)으로 한정할 경우 대상자 규모는 158천 명(소득신고자 3,394천 명의 4.7%)임
 - 반면에 지역가입자의 평균소득월액 이하에게까지 지원 대상자를 확대할 경우에는 대상자가 2,271천 명(소득신고자의 67%)에 달할 것으로 추정됨
- 보험료지원 방식으로는 가입자의 소득수준에 따라 본인부담 보험료의 절반을 정률로 지원하는 경우와 소득수준에 따라 차등 지원하는 두가지 경우를 함께 검토하였으며, 소득수준에 따라 지원액 상한을 설정하는 경우도 고려하였음

[그림 4] 국민연금 보험료지원대상자 선정기준과 지역가입자 소득분포



주: 지역가입자 소득분포는 2010년 3월 기준임

[표 2] 국민연금 보험료지원 방식

구분	보험료지원 방식		
case 1	1/2 정률지원	지원상한 없음	본인부담 보험료 중 1/2 정률지원
case 2		지원상한 설정	1/2 정률지원으로 하되 지원수준 상한을 각각 15천 원과 20천 원으로 설정
case 3			농어민 보험료지원방식과 동일(소득월액 730천 원 미만인 경우 보험료의 1/2 지원하고 730천 원이상은 32,850원 정액지원)
case 4	소득수준별 차등지원		최하 소득월액 220천 원의 경우 보험료의 80%를 지원하고 소득수준이 높아질수록 지원율이 점차 감소하여 전체 지역가입자 평균소득이상일 경우 50% 지원

○ 보험료 지원방식별 예상 소요재원

- 차상위계층에 해당하는 158천 명에게 보험료의 절반을 정률로 지원할 경우에는 440억 원이, 지원액 상한을 15천 원으로 한정할 경우에는 280억원이 소요될 것으로 추정됨
- 그러나 지역가입자 평균소득 이하인 2,271천 명에게까지 보험료 지원대상을 확대하여 보험료의 절반을 지원할 경우에는 1조 원 넘는 재원이 소요될 것으로 추정됨. (단, 15천 원으로 지원액 상한을 설정할 경우에는 4,080억 원으로 감소)

□ 제도도입에 따른 파급효과 분석: 보험료 지원에 따른 소득신고자 증가효과를 감안한 경우

○ 실제 소득활동을 하고 있었음에도 그 동안에는 납부예외자로 빠져 있었던 자가 보험료 지원제도 도입이후에는 소득신고자로 전환함으로써 납부예외자 규모가 축소되는 경우를 고려하였음

- 즉 보험료지원제도 도입으로 인해 예상되는 소득신고자 증가분을 고려하여 보험료 지원대상자 및 소요재원을 추정하였음

○ 보험료 지원제도 도입 이전 납부예외자였던 자가 지원제도 도입이후 납부자로 전환할 가능성을 다음 두 가지 경우로 분류하였음

- 가정 1: 현재 납부예외자 5,048천 명 중에서 소득활동자인 1,464천 명(전체 납부예외자의 29%⁴⁾)이 보험료를 납부할 것이라는 가정
- 가정 2: 소득 활동을 하는 납부예외자 대부분이 영세자영자 또는 영세사업장 근로자인 점을 감안하여⁵⁾, 이들의 연간 평균 소득활동일인 8개월⁶⁾을 반영한 976천 명(전체 납부예외자의 19%⁷⁾)이 보험료를 납부할 것이라는 가정

○ 상기 두 가지 가정 중 <가정 2>가 보다 현실을 잘 반영하고 있다는 판단 하에 <가정 2>의 전체 납부예외자 중 19%가 보험료를 납부할 경우 대안별 보험료지원 대상자 규모는 <표 3>와 같음

- 먼저 차상위계층에 보험료를 지원할 경우의 보험료지원 대상자는 약 214천 명(기존 소득신고자 중 보험료 지원 대상자 158천 명 + 납부예외자였던 자 중 보험료를 납부하는 자 56천 명)일 것으로 추정됨
- 다음으로 지원대상자를 지역가입자의 평균소득이하에게까지 확대할 경우의 보험료 지원대상자는 2,927천 명(기존 소득신고자 중 보험료 지원 대상자 2,271천 명 + 납부예외자였던 자 중 보험료를 납부하는 자 656천 명)일 것으로 추정됨

4) 국민연금연구원(2008) "지역가입자 실태조사"
 5) 납부예외자의 상당수가 영세사업장 또는 일용근로자인 것으로 나타나고 있어, 납부예외자였던 자들이 보험료를 납부할 경우 이들은 사업장 가입자로 편입될 것임. 따라서 저소득지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원제도가 실질적으로는 지역가입자만을 대상으로 하는 것이 아니라 일용근로자 및 영세사업장 근로자 대상의 제도도 될 수 있음. 이러한 측면을 고려할 경우 보험료지원제도 도입으로 인해 지역가입자로 재가입하는 자의 규모는 추정치보다 감소할 가능성이 높음
 6) 국민연금연구원(2008) "지역가입자 실태조사"
 7) 납부예외자 중에서 실제로 소득활동을 하는 것으로 추정되는 1,464천 명의 연중 평균 소득활동 기간인 0.67년을 활용하여 산정하였음

[표 3] 국민연금 보험료지원 대상자수

(단위: 천 명)

보험료 지원 소득기준	소득기준별 보험료지원 대상자수		
	현재 지역가입자 소득신고자 중 보험료지원	기존 납부예외자 중 19%가 보험료를 납부할 경우	기존 납부예외자 중 29%가 보험료를 납부할 경우
대안 I	49	67	76
대안 II	158	214	242
대안 III	2,271	2,927	3,256
대안 IV	3,162	4,070	4,524

○ 한편 <가정 2>에 따라 납부예외자의 19%가 보험료를 납부할 경우 대안별 예상소요재원 규모는 <표 4>와 같음

- 차상위계층까지 보험료의 절반을 정률로 지원할 경우 최소 380억 원(보험료 지원상한 15천 원 설정)에서 최대 590억 원(지원상한 없이 정률지원)의 재원이 필요할 것으로 추정됨
- 다음으로 지역가입자의 평균소득이하까지 보험료 지원대상을 확대할 경우 최소 5,270억 원(보험료 지원상한 15천 원 설정)에서 1조 3,550억 원(지원상한 없이 정률지원)의 재원이 소요될 것으로 추정됨

[표 4] 국민연금 보험료지원 소요재원

(단위: 십억 원)

구분	보험료지원 방식					
	1/2 정률지원				소득 수준별 차등지원	
	지원상한 없음	지원상한 15천 원	지원상한 20천 원	농어민 보험료지원 방식과 동일		
현재 지역가입자의 소득신고자를 대상으로 한 보험료 지원	대안 I	11	8	10	11	14
	대안 II	44	28	37	44	55
	대안 III	1,504	408	544	868	1,128
	대안 IV	1,673	569	757	1,219	1,747
기존 납부예외자 중 19%가 보험료를 납부할 경우	대안 I	15	12	14	15	19
	대안 II	59	38	49	59	74
	대안 III	1,355	527	701	1,118	1,452
	대안 IV	2,149	732	975	1,568	2,245
기존 납부예외자 중 29%가 보험료를 납부할 경우	대안 I	17	13	16	17	22
	대안 II	67	43	56	67	84
	대안 III	1,506	586	779	1,243	1,613
	대안 IV	2,387	814	1,084	1,743	2,494

나. 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도 도입 필요성과 향후 정책과제

- 실질적인 의미에서 전 국민에게 국민연금제도가 적용되지 않을 경우 장기적으로 노후빈곤문제 해소 차원에서 더 큰 노후소득보장비용이 소요될 수 있다는 측면에서 취약계층에 대한 보험료지원을 통한 노후소득원 확보노력이 필요함
 - 특히 대표적인 취약계층인 저소득 지역가입자의 국민연금 보험료 일부를 지원하는 제도를 도입할 경우,
 - 이러한 조치가 없을 경우 발생할 가능성이 높은 다수의 ‘무연금자’ 및 ‘저연금자’를 최소화시킴으로써 장기적인 관점에서 이들의 노후를 보장하기 위한 재정 절감효과를 기대할 수 있음
- 이러한 필요성에 의해 저소득지역가입자에 대한 보험료지원제도를 도입할 경우, 제도 도입초기에는 매우 보수적인 관점에서의 파일럿 형태로 지원대상자 규모를 최소화하여 운영하는 것이 바람직할 것임
- 가입자의 신고소득에 의존하여 소득수준을 결정하는 현행 국민연금 운영체계 상, 지역가입자에 대한 국민연금공단의 소득파악에 어느 정도 한계가 있을 수 있다는 점을 감안하여 추가적인 대안을 찾아볼 필요가 있음
 - 소득하향신고 여부를 파악하기 위한 간접적인 수단 확보 차원에서 지역가입자의 신고소득과 건강보험 가입자의 소득분포를 상호 cross-check할 필요가 있음
 - 여기에 덧붙여 향후 자영업자에게도 확대 적용될 근로장려세제(EITC) 등 사회적 인프라 확충계획을 활용할 경우 소득파악 능력이 제고될 수 있을 것임
 - 이와 함께 중장기적으로는 사회보험방식의 국민연금 기본틀은 최대한 유지하면서, 보험료지원제도 도입으로 인해 발생할 가능성이 높은 소득하향 신고 유인을 최소화할 수 있는 방향으로의 국민연금 급여산식 개편(A값과 B값 비중 조절 등) 노력이 병행되어야 할 것임

윤석명(사회보험연구실 연구위원) 문의 (02-380-8129)
 신화연(사회보험연구실 선임연구원) 문의 (02-380-8139)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp