

도시자영자 가입실태와 정책과제

1. 머리말

일반국민의 노후소득보장을 위하여 1988년에 도입된 국민연금제도는 1992년과 1995년에 당연적용대상을 확대한 바 있다. 금년 3월말 현재 5인 이상 사업장근로자와 농어촌지역자영자 등 총 716만 명이 국민연금에 가입하고 있다.

작년말에는 도시지역자영자와 영세사업장근로자, 일용직근로자 등에 대한 국민연금의 당연적용과 연금의 장기재정 안정화를 도모하기 위한 제도의 개선 등을 주요내용으로 하는 『국민연금법』의 개정이 있었다.

개정 『국민연금법』에 따라 금년 4월부터 도시지역자영자에 대하여 국민연금을 당연적용함에 따라 ‘전국민연금시대’가 개막되었다. 그러나 이를 계기로 직장가입자와 지역가입자간 보험료 부담 및 급여의 형평성 문제가 초미의 관심사로 부각되고 있



尹 炳 植

한국보건사회연구원 연구위원

다. 연금보험료 부과와 급여의 기준은 가입자의 소득이다. 현행 국민연금은 정확한 소득 파악이 어려운 도시지역가입자와 소득이 비교적 투명하게 드러나는 사업장가입자를 통합관리하는 제도임과 동시에 강한 소득재분배 기능을 갖고 있다. 그러나 도시지역가입자들의 신고소득이 사업장가입자에 비해 현저히 낮게 나타남으로써 소득재분배 왜곡의 해소가 전국민 연금정착을 위한 현안과제로 대두되고 있다.

따라서 본고에서는 국민연금제도의 도시지역 확대적용 현황과 도시지역가입자 소득신고 결과 및 이에 따른 신규 연금수급자의 연금급여에 미치는 문제 등을 살펴보고, 전국민연금제도의 정착을 위하여 개선되어야 할 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 국민연금제도 도시지역 확대적용

일반 사업장근로자와 농어민 및 기타 자영자 등을 적용대상으로 하는 보편적인 공적연금제도를 도입하기 위하여 1973년에 『국민복지연금법』이 제정된 바 있다. 그러나 당시의 석유위기 등 사회·경제적 여건에 따라 시행이 유보되었으며, 1986년 12월에 『국민연금법』으로 개정되었다. 이 법을 근거로 1988년부터 10인 이상 사업장근로자를 대상으로 국민연금제도가 도입·시행되었다. 1992년에는 5인 이상 사업장 근로자에게, 1995년 7월부터는 농어촌 지역 자영자에게 국민연금이 확대 적용되었다.

국민연금의 적용현황을 살펴보면 1999년 3월말 현재 492만명의 사업장가입자와 209만명의 농어촌지역가입자, 15만명의 임의가입자 등을 포함하여 총 716만명이 국민연금에 가입하고 있다(표 1 참조).

표 1. 국민연금 가입자 현황(1999년 3월 31일 현재)

(단위: 천명)

총가입자	사업장가입자	지역가입자	기타 ¹⁾
7,159	4,917	2,091	151

주: 1) 임의가입자와 임의계속가입자 포함
자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

국민연금제도는 가입대상자의 경제적 부담능력과 적용대상의 관리 용이도에 따라 단계적으로 당연적용 대상을 확대하여 왔음을 알 수 있다. 그러나 도시지역자영자 및 5인 미만 사업장근로자 등이 국민연금의 당연적용 대상에서

제외됨으로써 이들이 가장으로서 사망, 불의의 사고로 장애인이 될 경우 연금급여를 받지 못하게 되며, 노령으로 은퇴할 경우에도 노령연금을 받지 못하도록 되어 있었다.

가. 도시지역 자영자 소득파악 곤란

금년 4월부터 도시지역자영자, 5인 미만 사업장근로자 및 일용직·임시직근로자에게 국민연금이 당연적용되었다. 국민연금의 보험료 및 급여는 가입자의 소득을 기준으로 산정된다. 여기서 소득이라 함은 “일정기간 동안의 근로의 제공 또는 사업 및 자산의 운영 등에서 얻는 수입”으로 정의되어 있다. 사업장가입자의 소득은 근로자가 근로의 제공으로 얻는 금품 중 소득세법에 의한 실비변상적 급여와 기타 비과세근로소득은 제외된다. 또한 사업장가입자의 연금보험료는 사용자가 원천징수하여 납부하도록 되어 있다. 따라서 직장가입자의 소득은 상대적으로 투명하고도 정확하게 파악된다. 한편 지역가입자의 경우는 농·임·어업 소득, 근로소득 및 사업소득이 소득의 범위에 포함된다.

도시자영자는 의사, 변호사와 같은 고소득자로부터 영세상인 및 영세사업장 근로자, 일용직 등 저소득자에 이르기까지 소득분포의 폭이 매우 넓다. 도시생활의 익명성과 함께 이들의 취업실태도 정확히 파악되지 않고 있으며 사업소득자의 경우 근거과세가 정착되어 있지 못하다. 또한 많은 납세자가 간이과세자 및 과세특례자로 분류되어 부가가치가 아닌 매출액을 기준으로 부가가치세를 납부하고 있는 실정으로 매출액 과소신고에 의한 소득의 탈루가 용이하다.

도시지역 가입신고대상자 1014만명 중 28.5%에 해당하는 289만명은 소득관련자료가 전혀 없다. 과세자료가 있다하더라도 자영자의 사업소득과 매출액이 과소신고되어 있을 개연성이 높다. 또한 5인 미만 사업장의 경우 사용자와 자영자는 외형의 과소신고를 위하여 해당 사업장의 근로자수와 소득의 규모를 과소신고할 가능성도 높다.

도시지역가입자의
신고소득이
사업장가입자에 비해
현저히 낮게
나타남으로써
소득재분배 왜곡의
해소가 국민연금
정착을 위한 현안과제로
대두되고 있다.

따라서 도시지역가입자에게 국민연금을 확대적용시에 이들에게 신고권장 소득을 제시함으로써 가입자의 하향소득신고를 방지하기 위한 가이드라인의 역할을 기대하였으나 가입자의 반발로 소기의 목적을 달성하지 못하였고 결국은 본인의 소득신고에 의존하게 되었다.

표 2. 확대적용대상자의 소득관련자료 보유현황(1998년 12월 31일 현재)

(단위: 만명)

대상자수	자료 보유자					자료 미보유자
	소계	사업소득	사업자등록	근로소득	의료보험	
1,014	725	93	149	228	254	289

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

나. 도시지역가입자 소득신고 결과

도시지역 가입대상자는 4월 15일까지 보험료부과기준이 되는 본인의 소득 월액을 신고하였다. 신고결과는 총 가입신고대상자 1014만명의 98.3%인 997만 명이 신고하였으며, 이 중 적용제외자 113만명을 제외한 884만명이 실적용대상자로 나타났다. 적용대상자의 45.5%인 403만명이 보험료납부대상자로, 나머지 54.5%인 481만명은 보험료납부예외자로 신고하였다. 보험료납부예외자는 휴·폐업 및 실직 등 연금보험료를 납부할 수 없는 사유가 발생한 경우 그 기간 동안 연금보험료를 납부하지 않고 납부예외기간으로 인정을 받게 된다.

표 3. 자영자 소득신고결과

(단위: 만명)

총가입 신고대상자	적용제외자	적용대상자		
		소계	납부대상자	납부예외자
1,014	113	884	403	481

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

도시지역 보험료 납부대상자의 신고소득 평균월액은 84만 2천원이다. 이를 사업장가입자의 평균소득월액과 비교하여 보자. 1998년 12월말 현재 사업장가입자의 평균소득월액은 144만원이다. 도시지역 보험료 납부대상자의 신고소득 평균은 사업장근로자 평균의 58%에 해당한다. 한편 농어촌지역가

입자의 평균소득월액은 63만 5천원으로 사업장가입자 평균의 44%에 불과하다.

표 4. 국민연금 신고소득 평균월액

(단위: 천원)

사업장가입자 ¹⁾	농어촌지역가입자 ¹⁾	도시지역가입자 ²⁾
1,440	635	842

주: 1) 1998년 12월 현재

2) 1999년 4월 15일 소득신고 결과

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

다. 보험료 납부예외자

도시지역 연금적용대상자의 54.5%인 481만명이 보험료 납부예외자로 신고함에 따라 전국민연금으로서의 의미가 퇴색되고 있다는 지적이 있다. 그러나 국민연금은 가입자의 전근로기간에 걸쳐 보험료를 납부하고 평생 연금을 수급하는 장기 소득보장보험이다.

연금제도를 확대적용하는 시점에서 가입대상자가 일시적으로 소득활동에 종사하지 않기 때문에 납부예외자로 신고한 것이다. 만약 이들이 향후 소득활동을 개시하거나 재개하게 될 경우, 또는 본인이 신청한 납부예외기간이 종료될 때까지 보험료납부 대상자로 전환된다면 전국민연금의 의미는 퇴색되지 않을 것이다.

여기서 보험료납부예외자로 신고한 사유를 살펴볼 필요가 있다. 실직·미취업 등이 47.1%, 휴·폐업이 26.0%로 보험료납부예외자의 73.1%가 소득활동에 종사하지 않고 있기 때문이다(표 5 참조).

3. 하향 신고소득의 파급효과

가. 소득재분배 왜곡

지역가입자의 소득하향신고는 연금보험료 부담과 급여상의 형평성 차원에서 관심의 초점이 되고 있다. 그 이유

도시지역가입자가
신고한 평균소득월액은
84만 2천원으로
1998년 12월말 현재
사업장근로자
평균소득월액의 58%
(144만원)에 불과하다.

표 5. 납부예외 사유별 현황

(단위: %)

실직·미취업	휴·폐업	거소 불명자	23세 이상 학생·군인	유학생 등 장기해외체류자	기타
47.1	26.0	16.0	5.7	1.9	3.3

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

는 국민연금의 소득재분배구조 때문이다. 현행 국민연금제도에 의한 소득계층별 소득대체율은 <표 6>과 같다. 40년 가입시 평균소득자는 본인의 가입기간 평균 소득월액의 60%를 연금으로 수급하게 되며, 소득대체율이 저소득계층은 높아지고 고소득층은 낮아지도록 되어 있다. 따라서 본인의 소득이 투명하게 드러나는 사업장가입자와 성실신고한 자영자의 소득이 국민연금의 소득재분배구조를 통하여 불성실신고를 한 고소득자영자에게 이전될 가능성에 대한 우려가 제기되는 것은 당연하다.

표 6. 소득수준 및 가입기간에 따른 소득대체율

소득수준	20년	30년	40년
0.2A	0.900	1.000	1.000
0.5A	0.450	0.675	0.900
1.0A	0.300	0.450	0.600
2.0A	0.225	0.338	0.450
3.5A	0.193	0.289	0.386

주: 소득대체율=기본연금액÷가입자 개인의 생애평균소득
A는 전체가입자의 평균소득월액

그러나 현행 국민연금의 소득재분배기능이 현 세대내의 고소득자로부터 저소득자간에 이루어지는 것이 아니다. 이는 총연금급여액의 현재가치를 보험료 총기여액의 현재가치로 나눈 수익비를 살펴보면 알 수 있다. 1999년 국민연금에 신규가입하고 20년을 가입하는 경우 최고소득계층 사업장가입자의 수익비는 1.03, 지역가입자의 수익비는 1.19이다. 즉, 최고소득계층의 경우도 본인의 기여에 비해 많은 연금급여를 받도록 되어 있음을 알 수 있다. 당연히 모든 현세대가 기여에 비해 높은 급여를 받도록 되어 있는 부담은 후세대에게 전가된다. 따라서 현세대의 사업장근로자 소득이 국민연금의 소득재분배기능을 통하여 소득을 성실히 신고하지 않은 고소득 자영자에게

이전되는 것은 아니다. 그러나 불성실 소득신고를 한 고소득자영자에 대한 국민연금에 의한 소득이전이 후세대의 부담으로 이루어지게 된다는 점에서 문제의 심각성은 있다. 또한 2010년 이후 재정재계산제도를 통하여 보험료율이 단계적으로 상향조정될 경우에는 세대내의 소득재분배가 발생하게 될 것이다.

표 7. 1999년 신규가입자 수익비(가입기간 20년)

소득수준	사업장가입자	지역가입자
0.2A	4.82	5.56
0.5A	2.41	2.78
1.0A	1.61	1.85
2.0A	1.21	1.39
3.5A	1.03	1.19

주: A는 전체가입자의 평균소득이며, 연금수급기간은 15년으로 가정하였음. 2009년까지는 국민연금법에 의한 보험료율을 적용하고 2010년 이후는 가정치 사용

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

불성실 소득신고를 한 고소득자영자에 대한 국민연금에 의한 소득이전이 후세대의 부담으로 이루어지게 된다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

나. 하향 소득신고가 연금급여에 미치는 효과

지역가입자의 하향소득신고는 연금급여액의 결정에도 영향을 주게 된다. 국민연금에 20년 이상(10년 이상 20년 미만)을 가입하고 60세가 되면 노령연금(감액노령연금)을 받게 된다. 신규로 연금을 수급하게 되면 먼저 기본연금액을 산정한다. 한 번 산정된 기본연금액은 평생받게 될 연금을 결정한다. 산정된 기본연금액은 전국소비자물가지수에 연동하여 실질가치를 유지하도록 되어 있다. 기본연금액을 산정하는 급여산식은 수급전년도 전체가입자의 평균소득월액에 의한 균등부분(A)과 가입자 자신의 가입기간 평균소득에 의한 소득비례부분(B) 및 본인의 가입연수(n)로 구성되어 있다.

$$\text{기본연금액} = 1.8 \times (A + B) \times (1 + 0.05n)$$

A : 연금수급전년도 전체가입자 평균소득

B : 가입자 개인의 가입기간 평균 표준소득월액의 재평가액

n : 20년을 초과하는 가입연수

지역가입자의 소득하향신고는 전체가입자의 평균소득인 A를 감소시킨다. 또한 가입자 개인의 가입기간 평균소득월액의 재평가액(B)은 매년의 표준소득월액을 평균소득월액(A)의 변동률을 기준으로 보건복지부 장관이 고시한 연도별 재평가율에 의하여 연금수급전년도의 현재가치로 환산하여 합산하고 총가입기간으로 나눈 금액이 된다. 이를 수식으로 표시하면 다음과 같다.

$$B = \{ \sum B_i (A_{n-1}/A_i) + B_n \} / n$$

예를 들면, 1988년 연금제도 도입당시에 가입하고 내년도에 연금수급권이 발생하는 가입자의 기본연금액은 i) 수급전년도인 1999년의 전체가입자 평균소득(A), ii) 가입 첫째(1988)부터 연금수급 전년도(1999)까지 매 연도별로 가입자 소득월액에 수급전년도인 1999년의 A를 당해연도의 A로 나누어 얻게 되는 재평가율을 곱하여 이를 합산한 후 총가입기간으로 나눈 금액(B) 및 iii) 가입기간(n)에 의하여 결정된다.

따라서 기본연금액이 수급전년도의 전체가입자 평균소득에 의하여 영향을 크게 받도록 되어 있음을 알 수 있다. 경기변동이 전체가입자의 평균소득에 영향을 줄 경우 이에 민감하게 반응하도록 되어 있는 구조라고 볼 수 있다.

이에 더하여 지역가입자의 하향 소득신고는 전체가입자의 평균소득 A는 물론 가입자 개인의 B를 계산하는 재평가율을 낮추게 되어 결과적으로 B를 감소시키게 된다.

내년도 신규 연금수급권 발생자는 전체가입자의 평균소득월액(A)이 127만원에서 111만원으로 감소하게 될 것으로 예상되며, 이에 따라 기본연금액도 13% 정도 하락하게 될 것이다.

다. 재정분리의 타당성

사회단체 및 노동단체에서는 자영자에 대한 소득과약이 어려운 여건을 감안할 때 사업장가입자와 지역가입자를 통합하여 단일체제로 운영되는 현행 연금재정방식하에서는 직장가입자가 불이익을 보게 되므로 지역가입자와 직장가입자간의 연금재정을 분리하자는 주장을 제기하고 있다. 다른 한편에서는 자영자와 직장가입자에 대한 균등부분 A를 차등적용할 것을 주장하고 있다.

그러나 재정분리 또는 균등부분의 차등적용은 임시방편에 불과할 것으로 보인다. 왜냐하면 자영자 소득파악과 관련하여 제기되고 있는 형평성 문제는 직장근로자와 지역가입자간의 문제가 아니며, 실질적으로는 직장근로자와 성실소득신고자영자 대 불성실소득신고자간의 형평성문제가 되기 때문이다.

또한 균등부분의 차등적용 또는 재정분리시에 지역가입자에 대한 국민연금의 연금급여가 낮아져 노후소득보장기능이 약화될 것이며, 직장가입자와 지역가입자간의 연금급여수준도 현격한 차이가 생기게 되어 새로운 갈등이 발생할 수 있다. 동일한 가입기간과 동일한 연금보험료를 납부하여도 자영자와 직장가입자라는 차이 때문에 연금급여액이 현격한 차이를 보인다면 이에 대한 납득이 어려울 것이다. 또한 성실하게 소득신고를 한 자영자의 반발도 우려된다.

4. 전국민연금 정착을 위한 정책과제

가. 신규연금수급자의 불이익 방지대책

도시지역자영자의 소득을 정확히 파악하여 직장가입자와의 형평성을 개선하려면 비교적 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다. 향후 수년간 최소가입기간 10년을 충족하고 감액노령연금 수급권을 갖게 되는 연금수급자는 사업장가입자일 가능성이 많다. 이들에 대한 기본연금액을 현행의 급여산식에 의해 산정할 경우 불황기의 소득감소와 지역가입자의 하향소득신고로 인하여 연금급여면에서 평생 불이익을 보게 된다. 연금수급권이 발생할 때 한번 산정된 기본연금액은 평생 수급할 연금액을 결정하기 때문이다.

이러한 불이익이 발생하지 않도록 한시적으로 현행수준의 A를 유지하는 방안이 검토되어야 한다. 이는 자영자에 대한 소득파악률이 충분히 제고되어 지역가입자와 사업장가입자간의 형평성이 확보될 때까지 지속되어야 할 것이

자영자 소득파악과
관련하여 제기되고 있는
형평성 문제는
직장근로자와
지역가입자간의 문제가
아니라 직장근로자와
성실소득신고자영자 대
불성실소득신고자간의
형평성문제이다.

다. 또한 차제에 경기변동에 민감하게 반응하도록 되어 있는 현행 급여산식상의 A를 결정하는 방식의 개선도 고려되어야 한다. 같은 연도에 연금을 수급하게 되는 수급권자 전체 B의 평균으로 바꾸는 대안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

나. 소득과악 개선과 형평성 제고

도시지역가입자 중 과세자료보유 개인사업자 특히, 고소득전문직 자영업자를 중점대상으로 신고소득이 상향조정되도록 지속적인 노력이 경주되어야 한다. 자영업자에 대한 소득과악은 국세청의 책임이다. 고소득전문직 자영업자에 대한 소득과악률이 제고될 수 있도록 세제·세정에 대한 인프라 구축이 국세청을 중심으로 시급히 이루어져야 하며, 유관기관과의 정보공유가 원활하게 이루어져야 한다. 또한 소규모사업자에 대한 간이과세 및 과세특례제도에 대한 개선이 있어야 한다. 신용카드 사용을 일반화하고 세금계산서를 주고 받도록 상거래 관행도 개선하여 근거과세의 기초를 마련하여야 한다.

현재 월 22만원으로 되어 있는 국민연금 보험료부과를 위한 최하한의 소득등급은 상향조정될 필요가 있다. 현재 법정 최저임금에 의한 월소득은 34만 5천원 정도가 된다. 현재의 최저소득등급은 비현실적으로 낮다고 판단되기 때문이다. 그러나 360만원으로 책정되어 있는 최고소득등급의 상향조정은 바람직하지 않다. 왜냐하면 이들의 국민연금 수익비가 1.0을 초과하고 있기 때문이다. 기여에 비해 더 많은 연금을 수급하게 되는데 최고소득등급을 상향조정하게 되면 미래세대에 대한 부담전가가 가중되기 때문이다.

국민적 연대를 확보하기 위한 연금의 소득재분배기능은 유지하되 지역가입자의 소득 하향신고 유인을 축소하기 위하여 현재 1:1로 되어 있는 급여산식상의 균등부분과 소득비례부분간 비율을 조정하는 방안도 검토되어야 한다.

한편 현재 지역가입자로 되어 있는 5인 미만 영세사업장 근로자를 직장가입자로 편입하는 방안도 검토되어야 한다. 현재 5인 이상 사업장근로자는 국민연금에 사업장가입자로 분류되어 연금보험료를 사용자와 근로자가 절반씩 부담하고 있다. 그러나 5인 미만 사업장근로자는 지역가입자로 분류되어 가입자 본인이 연금보험료 전액을 부담하게 되어 있다. 상시근로자 규모 5인이라는 임의적 잣대에 따라 사업장가입자와 지역가입자로 분류하는 기준은 형평성 차원에서 납득이 어렵다.

다. 보험료 납부예외자 축소 및 보험료 징수율 제고

도시지역 적용대상자의 절반 이상이 보험료 납부예외자이다. 이들의 대부분이 소득활동에 종사하지 않고 있음을 이유로 납부예외자로 신고하였다. 보험료 납부예외자가 소득활동을 개시 또는 재개할 경우 즉시 보험료납부대상자로 편입되도록 홍보를 강화하여야 할 것이며 만약 국민연금제도에 대한 불신으로 납부예외자로 신고한 경우가 있다면 이들에게도 국민연금이 갖는 사회안전망으로서의 보장기능을 적극 홍보하여야 할 것이다.

또한 금년 4월분 도시지역가입자의 연금보험료 납부내역을 살펴보면 보험료납부대상자 403만명 중 57%만이 납기내에 납부하고 있다. 보험료 징수율을 제고하기 위한 노력이 강화되어야 할 것이다.

납부예외자가 보험료납부대상자로 편입되지 않거나 보험료납부대상자가 연금보험료를 미납하게 되면 그 기간만큼은 가입기간으로 인정을 받지 못하게 된다. 만약 장기간 납부예외자로 남아 있거나 연금보험료를 미납하게 되면 연금수급을 위한 최소가입기간을 충족시키지 못하게 되어 은퇴후에 연금을 받지 못하게 되거나 연금급여를 받게 되더라도 연금액이 매우 낮아지게 되어 실질적인 노후소득보장이 미흡하게 될 수 있다. 이들이 국민연금제도권에서 탈락되지 않도록 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다. 

도시지역가입자 중
과세자료보유 개인
사업자 특히, 고소득
전문직 자영업자를
중점대상으로
신고소득이 상향
조정되도록 지속적인
노력이 경주되어야 한다.