

국민연금 미가입자를 이대로 사회안전망 사각지대에 방치할 것인가?

2015. 6. 1

이흥균 연구위원



여의도연구원

본 보고서 내용은 필자 개인의 의견이며,
새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

목 차

1. 사회보험 사각지대 해소의 필요성 / 1
 2. 근로빈곤층의 노인빈곤층으로 전락을 예방하기 위해
필수적인, 연금 사각지대 해소 / 2
 3. 정부의 연금 사각지대 해소방안 / 5
 4. 국민연금 사각지대 해소를 위한 제언 / 11
-

《 요 약 》

○ 국민연금 미가입자는 대부분 저소득·비정규직

- 4대 사회보험 도입취지는 사회안전망 구축이나, 정작 사회안전망이 긴요하게 필요한 저소득 근로자의 사회보험 가입률은 평균 50% 이하임
- 따라서 우리 당에서는 사회보험에 미가입되어, 사회안전망의 사각지대에 방치되어 있는 저소득 근로자를 사회보험에 가입시키기 위한 다각적인 노력을 기울일 필요가 있음

○ 공적연금 강화의 주된 목표, 사회보험 가입확대

- 공적연금 강화의 주된 목표는 이미 4대 사회보험에 가입하여 상대적으로 노후소득이 보장되어 있는 사람들에게 더 많은 혜택을 주기 위한 것이 아니라,
- 사회안전망이 상대적으로 더 필요한 일일 근로자나 단시간 근로자 및 전업주부와 구직자 등을 4대 사회보험에 가입할 수 있도록 하는 것이 주된 목표가 되어야 할 것임

< 국민연금 가입현황 >

(14.4월 기준)

가입률 (계)	① 임금 수준				
	100만원미만	100~200만원	200~300만원	300~400만원	400만원~
	15.0%	60.7%	82.3%	92.1%	96.6%
68.9%	② 종사상 지위		③ 성 별		
	상용	임시·일용	남성	여성	
	96.9%	17.3%	74.1%	62.2%	

* 출처: 사회보험 가입실태(통계청), '14.12월

○ 국민연금 가입 확대를 위한 제언

- 우리 당에서는 근로빈곤층이 노인빈곤층으로 전락하지 않을 수 있도록, 근로빈곤층의 국민연금 가입확대에 주도권을 잡고 다양한 정책과 입법을 추진할 필요가 있음
- 이는 OECD 최고수준의 노인빈곤률을 줄이게 될 뿐만 아니라, 기초연금의 재정부담을 줄이는, 두 가지 효과로 이어질 것임

1. 사회보험 사각지대 해소의 필요성

□ 근로빈곤층의 사회보험 가입, 새누리가 시급히 해결하여야 할 과제

○ 근로빈곤층의 사회보험 가입률은 50% 미만

- 사회보험을 도입한 취지는 사회안전망 구축, 그러나 정작 사회안전망이 더욱 긴요하게 필요한 근로빈곤층의 사회보험 가입율은 50% 미만임

※ 일일근로자 및 근로빈곤층의 4대 보험 가입률은 50% 미만인데 비해, 정규직의 4대 보험 가입률은 95% 상회하고 있음

※ 4대 사회보험; 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산재보험

- 따라서 우리 당에서는 사회보험에 가입하지 못하여, 사회안전망의 사각지대에 방치되어 있는 근로빈곤층 등 사회적 약자가 사회보험에 가입할 수 있는 여건 조성에 주력할 필요가 있음

※ 특히 비교적 가입률이 높은 건강보험이나 산재보험보다는, 고용보험 및 국민연금 가입 확대가 필요함

○ 우리 당에서는 사회보험 가입확대를 공적연금 강화의 주된 목표로 설정할 필요가 있음

- 공적연금 강화(- 공무원연금 개혁의 합의조건)의 목표를 이미 4대 사회보험에 가입하여 노후소득이 보장되어 있는 사람들에게 더 많은 혜택을 주는 방향이 아니라,

- 일일 근로자나 단시간 근로자 및 전업주부와 구직자 등 4대 사회보험 미가입자의 가입자 전환으로 설정할 필요가 있음
- 이는 또한 OECD 최고수준의 노인빈곤률 해소를 위해서도 시급히 필요한 일임

2. 연금 사각지대 해소; 근로빈곤층의 노인빈곤층으로 전략 예방을 위해 필수적

□ 근로빈곤층·저소득자에게 더 필요한 국민연금 가입

○ 저소득자에게 더 유리한 국민연금

- 국민연금의 평균 수익비는 1.7-2.0으로 국민연금 가입자는 평균적으로 자신이 낸 것보다 더 많이 받게 설계되어있음

※ 수익비; ‘생애 연금수급총액’ ÷ ‘보험료 납부총액’

- 또한 국민연금에는 소득재분배 기능이 있어, 저소득자에게 보다 유리함. 곧 저소득자는 고소득자에 비해 자신이 납부한 것보다 상대적으로 더 많은 국민연금을 수급하도록 설계되어 있음

○ 국민연금 가입으로 근로빈곤층·저소득자의 노후소득을 보장하기 위한 당의 노력이 필요함

- 향후 저소득자 및 실업자 등 근로빈곤층 대부분은 국민연금에 가입한 비율이 낮아 빈곤노인층으로 전락할 가능성이 상대적으로 높음
- 이를 예방하기 위해서는, 국민연금에 미가입한 근로빈곤층·저소득자를 국민연금에 가입시키기 위한 다양한 정책적 노력이 시급함

□ 국민연금 가입자 및 미가입자 현황

○ 가입자 현황

- 2014년 말 국민연금 가입자 규모 약 2,100만 명이고, 그 가운데 약 460만 명은 납부예외자, 약 110만 명은 장기체납자

○ 미가입자 현황

- 18세 이상 60세 미만 총인구 3,170만 명 가운데 약 1,000만 명이 미가입자, 국민연금 사각지대에 속하는 인구 비율은 약 50%

※ 국민연금 사각지대; 1,570만 명 = 국민연금 미가입자(1,000만 명) + 가입자 가운데 보험료 미납부자(570만 명)

<표 1> 납부예외 및 장기체납 현황

전체	사업장가입자	지역가입자		
		소득신고자	장기체납자	납부예외자
2,113만명	1,230만명	387만명	112만명(5.3%)	457만명(21.6%)

※ 국민연금공단 내부 자료. 2014.12월 기준 (임의(계속)가입자 등은 제외)

□ 국민연금 가입자와 비가입자의 수입정도 및 근로형태

○ 임금수준에 따른 가입률 차이

- 임금 수준이 높을수록 가입률은 높아지고, 임금 수준이 낮을수록 가입률이 낮아짐. 곧 국민연금 가입률과 임금수준은 비례관계임

○ 근로형태에 따른 가입률 차이

- 상용직/정규직일수록 가입률은 높아지고, 임시·일용/비정규직일수록 가입률이 낮아짐. 곧 국민연금 가입률은 근로형태에 따라 현격한 차이를 보임

○ 성별에 따른 가입률 차이

- 남성의 가입률은 높고, 여성의 가입률은 낮음. 이는 여성의 경력단절 및 경제활동참여율 저조가 그 원인

<표 3> 국민연금 가입현황

(2014.4월 기준)

가입률 (계)	① 임금 수준				
	100만원미만	100~200만원	200~300만원	300~400만원	400만원~
	15.0%	60.7%	82.3%	92.1%	96.6%
68.9%	② 종사상 지위		③ 성 별		
	상용	임시·일용	남성	여성	
	96.9%	17.3%	74.1%	62.2%	

※ 출처: 사회보험 가입실태(통계청), 2014.12월

3. 정부의 연금 사각지대 해소방안

① 저소득자를 위한 국민연금 가입확대 방안

□ 두루누리 사업의 성과와 그 개선방안

○ 사업 목적 및 성과

- (두루누리 사업개요) 10인 미만 영세 사업장의 근로자와 사업주에게 정부가 보험료 50%씩을 지원하는 사업으로, 근로자와 사업주에게 각각 25%의 보험료를 정부가 지원하고 있음

※ 두루누리 지원사업 해당자는 10인 미만의 영세사업장에 근무하는 근로자로서 월 소득 140만원 이하인 자(2015년).

※ 해당자의 월 소득은 2012년 7월 125만원, 2013년 130만원, 2014년 135만원으로 매년 5만 원씩 인상되고 있음

※ 2013년 두루누리 사회보험제도로 54만 8천 개 사업장에 총 근로자 1,379천 명에게 국민연금 보험료 3,966억 원 지원

- (두루누리 사업추진 성과 I) 두루누리 지원사업 시행(2012.7) 이후 가입자가 꾸준히 증가하고 있음. 예를 들어 2014년에는 47만 명의 신규가입자 증가

- (두루누리 사업추진 성과 II) 두루누리 지원을 받는 경우, 국민연금 지속 가입하는 비율 높음. 예를 들어 두루누리 사업 지원을 받은 근로자 가운데 약 20%가 국민연금에 지속적으로 가입하고 있음

○ 사업 평가 및 개선방안

- (두루누리 사업평가) 두루누리 사업은 사회안전망이 상대적으로 더 필요한 저소득 근로자가 보험료 부담 때문에 보험가입을 못하고 있는 우리나라 4대 보험제도의 맹점을 보완하고 있음
- (두루누리 사업 개선방안) 그러나 두루누리 사업 가입률이 여전히 낮은 주된 이유는 사업주가 여전히 자신이 고용한 근로자를 위해 보험료를 내지 않으려 하고 있기 때문임. 이를 보완하기 위해 보건복지부에서는 신규가입자의 보험료 부담을 더 덜어주는 정책을 준비하고 있으나, 그 보다는 저소득 근로자에게 두루누리 지원의 이점을 홍보하는 등, 저소득 근로자의 가입의지를 높여 사업주로 하여금 두루누리 사업에 가입하도록 유도하는 것이 바람직할 것임

□ 시간제 근로자 사업장 가입 확대

○ 사업의 내용 및 목적

- (사업의 내용) 기존에는 두 명 이상의 사업장에서 월 60시간 이상 근무하더라도 사업장 가입자에 해당되지 않고 지역가입자에 해당되었음. 향후 사업장 가입자로 허용하기 위해, 국민연금법 시행령 개정안 입법예고(2015.4.13~5.23)
- (사업 목적) 개정안이 입법되면 시간제 근로자 21만 명이 지역가입자가 아니라 사업장 가입자로 가입할 수 있게 되어, 국민연금 보험료 부담 경감, 국민연금 가입기회가 확대될 것으로 예상됨

○ 사업 평가 및 개선방안

- (사업의 문제점) 이 사업에는 두루누리 사업과 마찬가지로 사업주가 근로자를 위해 50%의 보험료를 부담할 의향이 있는 것인지의 의문, 그리고 저소득자인 시간제 근로자 역시 50%의 보험료를 부담할 능력이 되는지의 의문이 남아 있음
- (사업의 개선방안) 시간제 근로자를 두루누리 사업에 포함시켜, 정부가 보험료의 50%를 지원하는 방안도 고려할 필요가 있음. 그 이유는 25%의 보험료만 납부하도록 되어 있는 두루누리 사업 해당자와는 달리 사업주나 근로자에게 각각 50%의 보험료를 부담하게 하는 것은 형평성에서 벗어나고, 가입자가 확대되지 않을 것으로 예상되기 때문임

□ 18세 미만 근로자 사업장가입자 적용

○ 사업의 주요목적 및 내용

- (사업의 주요목적) 18세 미만 근로자의 경우 사용자 동의가 있어야 사업장가입이 가능했지만, 본인이 희망할 경우 사업장가입이 가능하도록 하여, 약 2.2만 명의 사업장가입 기회 확대
- (사업의 주요내용) 18세 미만 근로자도 사업장가입자에 포함시키는 내용의 국민연금법 시행령 개정안 입법예고(2015.4.13~5.23)

○ 사업평가 및 개선방안

- (사업평가) 가능한 한 국민연금 가입자와 가입자의 가입기간을 늘리기 위해, 18세 미만 근로자의 사업장가입 허용은 바람직한 것으로 평가됨
- (개선방안) 단, 시간제 근로자의 경우와 마찬가지로 이를 분리된 단독 사업으로 시행하는 것보다는 두루누리 사업의 포함시키는 것이 바람직할 것임. 그 이유는 25%의 보험료만 납부하도록 되어 있는 두루누리 사업 해당자와는 달리 사업주나 근로자에게 각각 50%의 보험료를 부담하게 하는 것은 형평성에서 벗어나고, 가입자가 확대되지 않을 것으로 예상되기 때문임

② 무소득자를 위한 국민연금 가입확대 방안

□ 실업크레딧 도입

○ 사업의 주요목적과 내용

- (실업크레딧의 주요목적) 현재 실업자 가운데 구직급여(실업수당) 수급자의 대부분은 국민연금 가입기간 10년이 되지 못하여 국민연금 수급조건을 채우지 못하고 있음. 연간 약 80여만 명의 구직급여 수급자에게 사회안전망 제공
- (실업크레딧의 주요내용) 구직급여 수급자가 국민연금 납부 시, 보험료의 75%를 정부가 지원하여 국민연금 가입기회 확대

※ 실업크레딧 지원 위한 국민연금법 시행령·시행규칙 개정안 입법예고(2015.4.13-5.23)

<실업크레딧 지원방식>

- (지원기간) 구직급여 수급기간(1회 당 3~8개월)으로 하되, 최대 1년
- (지원수준) 연금보험료의 75% 지원 (본인부담 25%)
 - ※ 지원금 75%는 일반회계(25%), 국민연금기금(25%), 고용보험기금(25%) 균등 부담
- (인정소득) 실직 전 평균소득의 50% (최대 70만원 상한)

<표 4> 소득수준별 실업급여 및 본인부담분 비교

실직 전 평균소득	인정소득	연금보험료 본인부담분	
		현행 (100%)	실업크레딧 도입 (25%)
80만원	40만원	3만 6천원	9천원 (▽2만 7천원)
120만원	60만원	5만 4천원	1만4천원 (▽4만원)
240만원	70만원	6만 3천원	1만 6천원 (▽4만 7천원)

○ 사업평가 및 개선방안

- (사업평가) 구직급여(실업수당) 수급기간 동안 실직자의 국민연금 가입기간 단절을 막을 수 있는 바람직한 사업으로 평가됨. 기여금도 일반회계, 국민연금기금, 고용보험기금 등에 25%씩 합리적으로 분담된 것으로 평가됨
- (개선방안) 구직급여를 받기 위해 쉽게 이직하는 풍토를 조장할 수 있는 가능성이 있음. 실업 크레딧 사업에는 문제점이 없으나, 구직급여 제도는 개선될 필요가 있음

□ 경력단절 전업주부 추납 확대

○ 사업 목적 및 내용

- (사업목적) 경력단절 전업주부 등 보험료 납부 이력이 있으나, 경력 단절로 국민연금 가입기간을 채우지 못하고 있는, 경력단절 여성 446만 명의 국민연금 수급기회가 확대될 것임

- (사업내용) 경력단절 여성 등 현재 소득이 없어 보험료 납부가 어려운 경우, 추후에 납부할 수 있도록 함. 또한 국민·지역연금 배우자를 두었다고 하더라도 지역가입자에서 적용제외하지 않도록 함. 이를 위해 국민연금법 개정안 입법예고(2014.1.23~3.4, 2014.10.28 ~11.17), 국회 제출(2015.4.29)

※ 적용제외 : 無소득자로서 국민·지역연금 가입자·수급자인 배우자를 둔 경우(무소득배우자) 등은 지역가입자에서 적용제외하여 보험료 부과하지 않음

○ 사업평가 및 개선방안

- (사업평가) 남성에 비해 여성의 노인빈곤률이 상대적으로 높은 현실에서 여성의 사회안전망을 강화하는 바람직한 방향임. 또한 국민연금 납부 이력을 경력단절로 상실하지 않게 만들 수 있는 합리적인 제도

- (개선방안) 이 사업은 주로 경력단절 여성을 위한 것임. 그러나 경력 단절 경험이 없는 전업주부도 국민연금에 가입할 수 있는 방안마련도 필요함

4. 국민연금 사각지대 해소를 위한 제언

□ 국민연금 및 사회보험 사각지대 해소를 당이 주도할 필요성

○ 저소득자에게 더욱 긴요한 사회안전망

- 국민연금 가입현황(보고서 4쪽)을 보면, 400만 원 이상 고소득자는 97%, 100만원 미만 저소득자는 15%의 가입률을, 정규·상용직 근로자는 97%, 임시·일용직은 17.3% 보이고 있음
- 수입이 많을수록 국민연금 가입률이 높고, 수입이 적을수록 국민연금 가입률은 낮음. 그러나 국민연금 등 사회안전망이 더욱 긴요한 계층은 저소득층이므로 미가입자인 저소득층이 국민연금에 가입할 수 있도록 제도와 정책을 만드는 일은 매우 중요한 국가적 과제이고, 우리당이 주도권을 지고 해결하여야 할 과제임

○ 정부의 노력

- 보건복지부에서는 미가입자를 가입자로 전환시키기 위한 다양한 정책을 개발하고, 개정안 발의를 하고 있는 중임
- 정책의 실효성을 높이기 위해서는 몇 가지 보완점이 있음. 예를 들어 사용주의 보험료 납부를 독려하거나 강제할 수 있는 방안모색이 필요하고, 사업장 가입자로 전환하는 몇 가지 정책(시간제 근로자, 18세 미만 근로자 등)에는 보험료 지원 정책이 연결되어 있지 않다는 문제점이 발견됨

□ 사각지대 해소의 효과; 노인빈곤률 완화와 기초연금 재정축소

○ 노인빈곤률 완화 효과

- 국민연금 사각지대 해소로 현재의 노인빈곤률을 낮추지는 못하지만, 10년 후부터는 노인빈곤률 해소에 많은 효과가 발생할 것임
- 특히 국민연금 이외로 개인연금이나 퇴직연금 등 다층노후보장소득 체계에 가입할 능력이 없는 저소득자로 하여금 국민연금에 가입할 수 있는 기반을 만드는 일은 노인빈곤률 해소에 직접적인 영향을 줄 것임

○ 기초연금 재정축소 효과

- 2028년에는 인구의 20%가 65세 이상인 초고령사회로 진입하게 될 것으로 예상되고 있음. 이는 기초연금 수급자 수의 증가 및 재정부담 증가를 동반할 것으로 예상됨
- 국민연금 가입률을 높이기 위한 정부 지원은 향후 기초연금 재정 절감에 의해 상쇄될 것으로 예상됨