

## 국민연금 가입구조 개선방안 연구: 개인단위 연금체계로의 개편을 중심으로

정 인 영  
(삼육대학교)

김 아 람\*  
(국민연금연구원)

본 연구의 목적은 국민연금 가입구조의 개선방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 가입구조의 현황을 분석하고 평가하여, 가입구조를 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 보험료를 납부한 이력이 있으면 가입자로 관리하는 방안 등 가구단위가 아닌 개인단위의 연금체계로 개편하는 방안들을 검토하였다. 현행 국민연금은 1가구 1연금 원칙이 적용되어, 연령, 소득활동여부 및 혼인여부에 따라 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 가입자격이 결정되는 다소 복잡한 가입구조를 가지고 있다. 즉, 현재의 가입구조는 동일하게 무소득자라 하더라도 미혼인 경우에는 납부예외자로, 기혼인 경우에는 적용제외자로 분류되고 있다. 이는 1988년 국민연금 도입 시 제도설계가 가구중심으로 이루어진 것에 기인한다. 이러한 가입구조로 인해 국민연금 사각지대의 문제, 국민 수용성의 문제, 가입자 관리의 어려움 등이 발생하고 있다. 이를 개선하기 위해 본 연구는 전 국민을 가입자로 포괄하는 방안, 납부이력이 있는 자를 가입자로 편입하는 방안, 가입자 범위를 최소화하는 방안 등을 제시하였다. 각 대안들은 나름대로의 장·단점이 있으므로 단점을 최소화하면서 장점을 극대화할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

주요 용어: 국민연금 가입구조, 사각지대, 가입자 관리, 납부예외자, 적용제외자

본 연구는 2016년 국민연금연구원 단기 연구과제인 '국민연금 가입구조 개편방안 연구'를 수정·보완한 것이다.

\* 교신저자: 김아람, 국민연금연구원(amykim@nps.or.kr)

■ 투고일: 2017.10.31    ■ 수정일: 2018.5.29    ■ 게재확정일: 2018.6.11

## I. 서론

현행 국민연금은 '1가구 1연금' 원칙이 적용되어 연령(18~59세), 소득활동여부(소득 신고자 또는 납부예외자) 및 혼인여부(납부예외자 또는 적용제외자)에 따라 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 가입자격이 결정되는 다소 복잡한 가입구조를 가지고 있다. 즉, 현재의 국민연금 가입구조는 동일하게 무소득자라 하더라도 미혼인 경우에는 납부예외자로, 기혼인 경우에는 적용제외자로 구분하여 관리하고 있다. 1988년 국민연금 도입 당시만 해도 노동시장에서 경제활동을 하는 남성 중심의 가부장적 사회였고 가정에서 자녀양육과 가사를 담당하는 전업주부들이 많아 여성의 경제활동참가율이 높지 않았으며 가족구조도 부부와 2자녀로 이루어진 4인 가구가 대표적인 가구형태였다. 따라서 국민연금제도는 1가구 1연금 원칙에 의해 가구중심으로 설계되었다.

그러나 국민연금의 이러한 가입구조로 인해 문제점들이 발생하고 있다. 동일한 조건임에도 혼인여부에 따라 가입자인 납부예외자 또는 비가입자인 적용제외자가 될 수 있어 수요자 측면에서 문제가 발생한다. 즉, 가입자인 납부예외자와 관리대상에서 배제되는 적용제외자 간 관리 측면의 불형평성 문제가 존재한다. 그리고 국민의 입장에서 납부예외와 적용제외의 구분을 이해하기 어렵고 국민연금공단은 이를 구분하는데 어려움이 있으며, 이와 관련된 민원이 지속적으로 발생하고 있다.

또한 가입자 자격관리의 어려움이 존재한다. 복잡한 가입구조로 인해 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 다르게 적용되는데, 이는 고정되어있는 것이 아니라 다양한 형태로 매우 빈번하게 변동하므로, 국민연금공단에서는 그때마다 개별적으로 확인하여 올바르게 이력을 관리하는 작업이 필요하다. 이 과정에서 연간 수백만건의 실익 없는 행정소요와 불필요한 민원이 발생하고 있다.

그리고 현행 가입구조는 국민연금의 적용 및 수급의 사각지대로 인한 광범위한 노후 소득보장 사각지대 문제를 해소하는데 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 오랜 공적연금의 역사를 가진 선진국들의 사회보험방식 공적연금은 일반적으로 가입연령층 전체를 가입자로 포함시키는데 반해, 우리나라의 국민연금은 가입자 관리 측면에서 실익이 없다고 판단되는 집단을 적용에서 제외시키고 있어 가입에서 제외된 자들은 향후 노후소득보장의 사각지대에 처할 가능성이 높다(최옥금, 2012, p.60). 게다가 1998년과 2007년 2차례에 걸친 국민연금 개혁을 통해 소득대체율이 70%에서 40%까지 삭감되면서

더 이상 1가구 1연금 원칙으로는 적절한 노후소득보장이 어렵게 되었고 '1인 1연금'으로 가입 및 급여 지급의 보편성을 확보하는 것이 필요한 상황이다. 국민연금제도는 전 국민 대상의 1차 사회안전망임에도 불구하고 광범위한 적용제외로 인해 실제 가입비율은 적용대상 인구인 18~59세 총인구의 절반 수준에 머무르고 있으며 사각지대 문제가 좀처럼 해소되지 않고 있다(정인영, 2015). 그럼에도 불구하고 현행 국민연금 적용 및 가입 체계는 1988년 국민연금제도 도입 이후 30여년이 지난 현재까지 크게 개정된 사례가 없었으며, 사회·경제적 환경에 따라 변화될 수밖에 없는 연금제도의 특성을 감안할 때 그동안 이러한 변화를 제도에 제대로 반영하지 못한 측면이 있다. 특히 여성의 경제활동 참가율 증가 및 가족구조의 변화 등에 대응하여 개선방안 마련이 필요한 상황이다.

이러한 배경에서 2013년 제3차 국민연금 재정계산을 계기로 국민연금 가입구조 개편의 필요성이 대두되었다(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2013; 김현수, 2014). 이에 대해 학계에서도 상당한 관심을 가졌으나, 실제로 수행된 연구들은 주로 사각지대 해소에 초점을 맞추고 있으며(예를 들면, 정인영, 2015), 가입구조 개선에 관한 연구는 찾아보기 어렵다.<sup>1)</sup>

이에 본 연구는 국민연금 가입구조의 현황을 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다. 특히, 가입구조를 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 그동안 보험료를 납부한 이력이 있으면 가입자로 관리하는 방안 등 가구단위가 아닌 개인단위의 연금체계로 개편하는 방안을 검토하고자 한다. 이를 위해 먼저 국민연금 가입구조 개선 논의의 변천과정을 살펴본다. 다음으로 국민연금 가입구조를 분석하고, 2016년도부터 시행되고 있는 개정법 전후를 비교하여 평가한다. 그리고 외국과 우리나라의 공적연금 가입구조를 비교분석하여 국민연금의 가입구조를 보다 단순화하고 적용 및 지급의 보편성을 확보하기 위한 개선 방안을 제시한다.

1) 동 주제와 관련 있는 연구로 국민연금 가입구조 개편에 따른 사각지대 해소방안을 모색한 국민연금연구원(2011)의 연구를 꼽을 수 있다. 그러나 이 연구는 공식적으로 발행되지 않은 국민연금연구원의 비공개 내부 자료이다.

## II. 국민연금 가입구조 개선 논의의 변천과정

### 1. 국민연금제도 도입 이후 국민연금 종합운영계획 발표 이전: 1988년~2013년 10월

이 시기는 광범위한 적용제외로 인한 국민연금 사각지대 문제 및 복잡한 가입구조로 인해 나타나는 문제에 대응하기 위해 가입구조 개편의 필요성이 대두된 시기이다. 2013년 10월 국민연금 종합운영계획 발표 이전 가입구조와 관련된 주요 이슈는 납부예외자와 적용제외자 간 급여의 형평성 문제와 가입자의 자격관리 문제였다. 앞서 언급한 바와 같이, 1988년에 도입된 국민연금은 가구중심으로 제도가 설계되어 1가구 1연금 원칙이 적용됨에 따라 혼인, 연령, 소득활동 여부 등에 의해 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 가입자격이 결정되는 복잡한 가입구조로 되어 있다. 이로 인해 무소득이라는 동일한 조건임에도 불구하고 미혼인 경우에는 가입자인 납부예외자, 기혼인 경우에는 적용제외자로 구분된다. 이에 따라 납부예외자는 국민연금에 가입 후 소득이 없어 보험료를 내지 않고 있어도 가입자로 분류되어 가입 중에 발생한 장애·사망에 대해서는 장애·유족연금을 받을 수 있었던 반면, 전업주부 등 적용제외자는 국민연금 당연가입 대상이 아니므로 임의가입을 하지 않는 한 이러한 급여혜택을 전혀 받을 수 없었다. 또한 복잡한 가입구조로 인해 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 다르게 적용되는데, 이는 고정되어있는 것이 아니라 다양한 형태로 매우 빈번하게 변동되므로 그때마다 개별적으로 확인하여 올바르게 이력을 관리하는 작업이 필요하며, 이 과정에서 실익 없는 관리부담(비용)과 불필요한 민원이 발생하였다.<sup>2)</sup> 따라서 국민연금연구원(2011)과 제3차 국민연금 재정계산<sup>3)</sup> 위원회(국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회, 2013)를 중심으로 가입구조 개편의 필요성이 제기되었다.

2) 국민연금 가입구조의 현황 및 평가에 대해서는 III장에서 자세히 다루기로 한다.

3) 국민연금법 제4조에 따라 2003년부터 매 5년마다 실시하는 '국민연금 재정계산'은 2013년에 세 번째로 추진되었으며, 국민연금의 장기적 지속가능성 제고를 위해 장기재정추계를 실시하고, 재정추계 결과를 바탕으로 국민연금 제도 및 기금운용 등 전반적인 국민연금 발전방향을 수립하도록 되어 있다. 2018년에는 제4차 재정계산이 진행되고 있다.

## 2. 국민연금 종합운영계획 발표 이후 국민연금법 일부개정안 1차 입법예고: 2013년 10월~2014년 3월

이러한 상황에서 보건복지부는 제3차 국민연금 재정계산 결과를 바탕으로 2013년 10월 ‘국민연금 종합운영계획’을 발표하면서 국민연금 가입구조 개편방안을 포함시켰다(보건복지부, 2013). 복지부가 제시한 가입구조 개편의 목적은 1가구 1연금에서 1인 1연금으로 가입구조를 단순화하여 보편성을 확보하는 것이었다. 즉, 가입자격을 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 보험료 납부이력이 있으면 가입자로 관리하여 장애·유족연금의 수급권을 강화하는 것이었다. 또한 복잡한 가입구조로 인한 자격변동의 확인·처리업무의 감소로 제도운영의 효율성을 도모하고자 하였다. 복지부가 발표한 가입구조 개편방안의 주요 내용은 크게 두 가지이다. 첫째, 가입자격을 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 그동안 보험료를 납부한 이력이 있으면 가입자로 관리하여 추가적인 보험료 납부 없이 장애연금과 유족연금 수급이 가능하도록 한다. 이렇게 될 경우, 그동안 보험료를 납부한 이력이 있는 무소득자 약 450만명이 가입자로 관리되어 장애·유족연금의 수급권 확대가 가능하게 되며, 추계결과 6천명 정도의 추가적인 장애·유족연금의 수급권 발생이 있을 것으로 전망되었다. 둘째, 가입구조를 ① 가입자 ② 당연가입제외자 ③ 적용제외자로 구분한다. 즉, 가입자는 소득신고자(당연납부자), 임의가입자(임의납부자), 납부이력이 있는 무소득자인 가입이력자(비납부자)로 구분할 수 있다. 그리고 당연가입제외자는 납부이력이 없는 무소득자, 타공적연금수급권자, 기초생활수급자 등을 포함하며, 본인의 자발적 의사에 따라 임의가입이 가능하다. 반면에 적용제외자는 임의가입이 불가능한 계층으로 타공적연금 가입자, 조기노령연금수급자 등이 포함된다.

위와 같이 가입구조 개편이 추진되어 국민연금 체계가 기존 1가구 1연금에서 1인 1연금으로 바뀌게 될 경우, 현행 납부이력이 있어도 소득이 없는 경우 배우자 유무에 따라 납부예외(가입자) 및 적용제외(자격상실)로 차별되는 불합리한 점이 상당부분 해소될 것으로 기대되었다. 그리고 가입자격을 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 보험료 납부이력이 있으면 가입자로 관리하여 추가적인 보험료 납부 없이 장애·유족연금 수급이 가능하게 되며, 특히 경력 단절로 어려움을 겪는 여성들의 국민연금 수급권이 보호될 수 있을 것으로 예상되었다. 또한 보험료 납부이력이 있는 무소득배우자가 가입자로 포괄됨에 따라 적용제외자 감소로 인한 국민연금 사각지대의 축소가 가능하고, 행정적

비효율성 해소 및 이에 따른 수급권 처리에서의 혼란과 민원발생의 완화가 가능할 것으로 예상되었다.

반면에 복지부가 발표한 가입구조 개편방안은 한계도 가지고 있었다(국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회, 2013). 첫째, 가입구조 개편에 따른 실질적 납부자의 증가 등 실익이 없을 경우 제도 개편에 따른 불신과 혼란 등 사회적 비용 발생의 가능성이 있다. 소득파악이 어려운 현실에서 납부이력이 있는 무소득자의 가입자로의 전환이 실질적 납부자로 이어지지 않을 경우 국민연금 사각지대 축소 효과가 미미할 수 있다. 또한 그동안 제도 밖에 있었던 무소득배우자 450만 명이 가입자로 전환되어 국민연금 제도 내에서 관리대상이 됨에 따라 제도에 대한 거부감 증가의 가능성이 있다. 둘째, 가입구조 개편만으로는 궁극적으로 국민연금 수급의 사각지대 해소에 한계가 있다. 따라서 소득파악을 강화하기 위한 노력과 함께 제도전환에 따른 거부감을 최소화하기 위한 홍보대책의 조기수립 추진이 필요하다. 이렇듯, 장점과 한계를 함께 가지고 있던 복지부의 국민연금 가입구조 개편방안은 2014년 1월 23일부터 3월 4일까지 국민연금법 일부개정안을 통해 1차 입법예고 되었다.

### 3. 국민연금법 일부개정안 1차 입법예고 이후: 2014년 3월~현재

그러나 1차 입법예고 이후 복지부가 개정안에 대해 각급 단체의 여론을 수렴을 하는 과정에서 처음에 입법예고 했던 내용과 달리, 현행 가입구조는 그대로 유지하며 보험료 추후납부(추납)제도 및 장애·유족연금의 수급요건을 개선하는 내용으로 수정하여 2014년 10월 28일부터 11월 17일까지 2차 입법예고 하였다. 복지부가 이러한 결정을 내리게 된 이유는 다음과 같다(정인영 등, 2015). 첫째, 지역가입자로 전환되는 무소득배우자의 규모가 450만명에 달해 이들에게 갑자기 가입자격 취득 사실이 통지되고 소득발생 여부를 주기적으로 확인하게 될 경우 보험료 납부의사가 없는 전업주부의 반발 가능성이 있다. 둘째, 보험료 성실납부 여부와 관계없이 1개월만 보험료를 납부하면 장애·유족 연금을 받게 될 우려가 있어 도덕적 해이를 해소하는 방향으로 장애·유족연금의 기준 개선이 필요하다.

결국 이러한 이유로 1차 입법예고 내용을 수정하여 1인 1연금을 향한 첫 걸음으로 경력단절 여성 등에 대한 추납 기회 확대<sup>4)</sup> 및 장애·유족연금의 수급요건을 개선하는

쪽으로 결정하여 재입법 예고하였다. 그리고 현행 가입구조를 유지하며 추납제도 및 장애·유족연금의 수급요건만 개선하는 내용의 국민연금법 개정법률안이 2016년 5월 19일에 국회에서 의결되어 2016년 11월 30일부터 시행되고 있다.

### Ⅲ. 국민연금 가입구조의 현황과 평가

본 장에서는 국민연금 가입구조의 현황을 분석하고, 이에 대해 평가한다. 먼저 가입구조의 현황을 국민연금 가입제도, 현행 가입구조, 국민연금 자격순환 변동 등과 관련해서 살펴본다. 다음으로 현행 가입구조를 급여의 형평성 측면, 가입자격 관리의 측면, 수용성 측면, 국민연금 사각지대의 측면에서 평가한다.

#### 1. 국민연금 가입구조의 현황

국민연금의 가입대상은 국내에 거주하는 18~59세의 국민이다. 국민연금 가입자 유형은 근로자 1인 이상 사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만 근로자와 사용자가 속하는 사업장가입자, 18세 이상 60세 미만인자로서 사업장가입자가 아닌 자가 속하는 지역가입자, 소득이 없어 의무가입 대상이 아니지만 국민연금에 자발적으로 신청하여 가입한 자가 속하는 임의가입자, 60세 이후 노령연금 수급요건을 충족하고자 하는 경우 또는 노령연금액을 늘리고자 하는 경우 희망에 의해 60세 이후에 연장하여 가입한 자가 속하는 임의계속가입자로 구분된다. 그리고 국민연금 가입 후 소득이 있어 보험료를 납부하다가 사업 중단, 실직, 재해, 사고 등으로 소득활동이 중단되어 보험료 납부를 일시적으로 면제받은 자는 납부예외자(가입자)로 분류된다. 반면에 공무원, 군인, 사립학교교직원, 별정우체국직원, 60세 미만의 특수직종근로자(광원, 부원), 노령연금 수급권자, 조기노령연금 수급권자, 무소득 배우자, 18세 이상 27세 미만의 무소득자, 국민기초생활보

4) 2016년 11월 30일까지는 납부예외자만 연금보험료 추납이 가능하였다. 그러나 2016년 12월부터는 추납대상기간을 보험료 납부예외기간에서 보험료를 납부한 날 이후의 무소득배우자, 기초수급자 및 1년 이상 행방불명자 사유로 적용제외된 기간으로 확대하여 시행되고 있다.

장법에 의한 수급자<sup>5)</sup> 등은 국민연금 당연가입 대상이 아니며 적용제외자에 해당된다.

한편, 1992년 10인 이상에서 5인 이상 사업장으로 국민연금 적용을 확대한 이후 1995년 1월 전문개정을 통해 18세 이상 23세 미만인 자로 학생이거나 군복무로 소득이 없는 자를 제외하였고, 이후 2000년 12월 일부개정을 통해 국민연금제도를 적용하여도 실익이 없다고 판단된 23~26세까지 적용제외 규정을 확대하게 되었다(김성숙, 홍성우, 2011, p.9). 그 결과 현행 국민연금법 제9조 제3항에 의거, ‘18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군복무 등의 이유로 소득이 없는 자(연금보험료를 납부한 사실이 있는 자는 제외)’는 가입자에서 제외되고 있다.

국민연금 가입종별·성별 가입자 현황을 살펴보면, 2016년 4월말 현재 국민연금가입자는 약 21,566천명이며, 전체 가입자 중 남성과 여성의 비율은 각각 56%와 44%이다. 전체 가입자 중 사업장가입자가 차지하는 비중이 59.9%로 가장 높고, 다음으로 지역가입자의 비중이 37.8%이다. 사업장가입자 중 남성과 여성의 비율은 각각 60%와 40%이다. 반면에 임의가입자는 여성이 절대 다수로 전체 임의가입자의 85%를 차지하고 있다.

2016년 4월말 기준 전체 가입자 대비 가입종별·연령별 분포를 살펴보면, 40~49세가 28.9%로 가장 많으며, 전체 가입자의 82%가 30~59세 가입자이다(<표 1> 참조). 사업장가입자의 경우 근로활동이 왕성한 시기인 30~49세의 비중이 사업장가입자의 59.3%를 차지하고 있는 반면, 자영업자 등으로 구성된 지역가입자의 경우 50~59세가 35.8%로

표 1. 국민연금 가입종별·연령별 가입자 현황

(단위: 명, %)

	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
	인원	비율				
계	21,556,372	(100.0)	12,905,496	8,150,256	264,550	236,070
30세 미만	3,643,330	(16.9)	2,368,221	1,269,452	5,657	-
30-39	5,507,649	(25.5)	3,753,468	1,728,135	26,046	-
40-49	6,222,531	(28.9)	3,904,219	2,233,322	84,990	-
50-59	5,946,786	(27.6)	2,879,588	2,919,341	147,857	-
60세 이상	236,076	(1.1)	-	6	-	236,070

자료: 국민연금 사업통계(2016.4월말 기준).

5) 국민기초생활보장법에 의한 수급자는 2011년 12월 8일부터 본인이 희망하는 경우 사업장가입자가 될 수 있다.

가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 임의가입자의 경우 50~59세가 55.9%를 차지하고 있는데, 이는 최근 들어 임의가입제도에 대한 관심이 높아졌음을 의미하며 국민연금 수급연령에 근접한 연령대의 임의가입자가 증가한 것으로 판단된다.

현행 국민연금은 1가구 1연금 원칙이 적용되어 연령(18~59세)과 소득활동여부(소득 신고자 또는 납부예외자) 및 혼인여부(납부예외자 또는 적용제외자)에 따라 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 가입자격이 결정되는 가입자구조를 가지고 있다(그림 1 참조).

그림 1. 국민연금가입자 현황(2015년 12월 말 기준)

전국민 51,529 천명	적용대상 18~59세 32,911천명	당연가입 21,109천명		요건 적용제외자 11,802천명	
		소득신고자 16,597천명	납부예외자 4,512천명	가입의무 면제 10,197천명	가입제외 1,605천명
	연령 적용제외 18,618천명	* 사업장가입자 12,806천명 지역가입자 3,791천명		* 기초수급자 전업주부 학생/군복무자	* 공무원 군인 교직원 등
		연령요건(18~59세) 미충족 • 18세 미만 8,986천명 • 60세 이상 9,632천명			

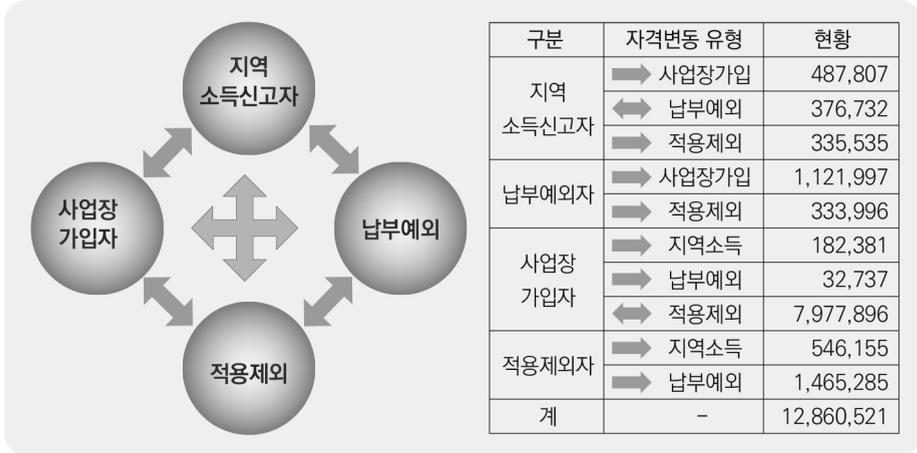
주: 1) 국민연금 소득신고자는 외국인 261천명 및 2인 이상 가입자 170천명 제외.

2) 가입의무면제자에는 임의가입자 241천명, 60세 이상 연령 적용제외자에는 임의계속가입자 219천명이 각각 포함됨.

자료: 전국민(행정안전부), 당연가입자(국민연금공단), 적용제외자(특수직역연금공단).

한편, 국민연금은 혼인, 연령, 소득활동 여부, 신분관계에 따라 소득신고자, 납부예외자, 적용제외자로 다르게 적용되는데, 이는 고정되어있는 것이 아니라 다양한 형태로 매우 빈번하게 순환변동 하므로 가입이력이 있더라도 납부예외 또는 적용제외 상태에 놓일 수 있다. 실제로 [그림 2]에서 볼 수 있듯이, 2015년 12개월 동안 다양한 요인들에 의해 12,861천명의 자격상태가 변동되었다.

그림 2. 국민연금 자격 순환변동 현황



주: 2015년 1월~12월 중 자격순환 변동 현황임.  
자료: 국민연금공단 전산자료 분석.

## 2. 국민연금 가입구조에 대한 평가

현행 국민연금 가입구조는 다음과 같은 문제들을 야기하고 있다. 첫째, 급여의 형평성 문제를 들 수 있다. 먼저, 납부예외자와 적용제외자 간 형평성 문제가 발생한다. 현재는 동일한 가입이력을 가지고 있더라도 소득활동을 하지 않는 경우 혼인여부에 따라 납부예외자(가입자) 또는 적용제외자(비가입자)가 될 수 있다. 즉, 현행 국민연금의 가입구조는 동일하게 무소득자라 하더라도 미혼인 경우에는 납부예외자로, 기혼인 경우에는 적용제외자로 구분하여 관리하고 있다. 이에 따라 납부예외자는 국민연금에 가입 후 소득이 없어 연금보험료를 내지 않고 있으나 1개월만 납부해도 가입자로 분류되어 가입 중에 발생한 장애, 사망에 대해서는 장애·유족연금을 받을 수 있다(<표 2> 참조).

표 2. 장애·유족연금의 수급요건(2016년 11월 30일까지)

가입중 요건	소득신고자 또는 납부예외자 자격 유지 중 수급사유 발생
최소가입기간 요건	1월 이상 보험료 납부 필요
성실납부 요건	가입기간의 2/3 이상 보험료 납부

반면에 2016년 11월 30일까지는 10년 이상 납부해도 적용제의 중 발생한 장애·사망에 대해서는 가입 중으로 미인정되어 장애·유족연금을 받을 수 없었다. 즉, 임의가입을 하지 않는 한 적용제외자는 이러한 급여혜택을 받을 수 없었다(대표적인 경우가 무소득 배우자임). 또한 납부예외자만 추납이 가능하였고, 무소득배우자 등 적용제외자는 추납이 불가능하였다. 이는 1988년 국민연금 도입 시 제도설계가 가구중심으로 이루어진 것에 기인하며, 소득이 없는 사실은 동일함에도 불구하고 보험료 납부수준에 관계없이 혼인여부에 따라 장애·유족연금 수급요건의 차이가 발생하고 있다.

다음으로 지역소득신고자와 납부예외자 간 형평성 문제가 있다. 납부예외자<sup>6)</sup>에 비해서 성실납부 요건(가입기간의 2/3 이상 납부)은 보험료의 고지가 이루어지는 소득신고자에게 불리한 측면이 있었다. 즉, 납부예외든 미납이든 보험료를 납부하지 않는 것은 동일함에도 불구하고 동일하게 취급하지 않은 측면이 있었다.

둘째, 가입자격 관리의 어려움을 들 수 있다. 국민연금은 장기보험의 특성상 혼인 여부 및 전 생애 소득흐름에 따라 자격이 지역소득신고자, 납부예외자, 적용제외자와 같이 다양한 형태로 빈번하게 순환변동하기 때문에 정확하게 이력을 관리하는 작업이 요구된다. 이러한 자격변동을 확인하는 과정(납부예외↔적용제외, 확인대상→부과대상 적용제외·납부예외)에서 연간 500만여 건의 실의 없는 확인·처리 업무로 인한 행정적 비효율성 및 이에 따른 수급권 처리에서의 혼란과 불필요한 민원이 발생하고 있다. 또한 세대분리 배우자 등 관리에 어려움이 있다. 무소득배우자의 소급 자격정리 업무 시 불만 민원이 발생하고, 심사청구·인용 등에 따른 원인 없는 급여지급 사례가 발생하고 있다.

셋째, 국민 수용성(수요자) 측면에서의 문제를 들 수 있다. 현행 가입구조 하에서는 가입자로서 납부예외자와 관리대상에서 배제되는 적용제외자 간 관리 측면의 불형평성이 존재한다. 납부능력이 없는 납부예외자에게 투입되는 행정력을 납부이력이 있거나 소득이 있는 가입누락자로 전환하는 것이 필요하다. 또한 현행 가입구조는 일반 국민들이 쉽게 이해하기 매우 어려운 측면이 있다. 가입자 입장에서는 납부예외와 적용제외의 구분을 이해하기 어렵고, 국민연금공단에서는 그 구분에 어려움이 있으며 이에 따른 민원이 빈번하게 발생하고 있다.

넷째, 국민연금 사각지대의 문제를 들 수 있다. [그림 3]에서 확인할 수 있듯이, 2015년 12월말 현재 국민연금 가입대상 연령인 18~59세 경제활동인구 중 공적연금 가입자

6) 납부예외자의 경우 미납이 없으므로 성실납부 요건이 자동 충족된다.

는 98.9%에 달하고 있어 가입자 자체로만 볼 때에는 OECD 주요 선진국 수준이라고 할 수 있다. 그러나 국민연금 가입자 중 보험료를 납부하지 않는 사람들이 많기 때문에 18~59세 경제활동인구 중 실질적 보험료 납부자는 68.2%로 가입자 규모와 큰 차이를 보이고 있다. 한편, 18~59세 총인구 중 공적연금 가입자는 69.3%(국민연금 64.9%, 타 공적연금 4.4%)이고, 보험료 납부자는 52.3%(국민연금 47.8%, 타 공적연금 4.4%)이다. 즉, 18~59세 총인구의 절반 정도가 공적연금 적용의 시각지대에 있다고 볼 수 있는데, 이는 비경제활동 등으로 공적연금의 적용에서 제외된 인구집단이 크기 때문이다(정인영, 2015, p.37). 결국 국민연금제도는 전 국민 대상의 1차 사회안전망임에도 불구하고 광범위한 적용제외제도로 인해 실제 가입률은 낮게 나타나고 있는 실정이다.

그림 3. 공적연금 가입실태(2015년 12월 기준)

18~59세 총인구 32,911천명 (100.0%)						
경제활동인구 23,071천명						
공적연금 적용자 22,811천명						
비경제활동 인구 9,840천명	공적연금 비적용자 260천명	국민연금 적용대상 21,349천명				특수지역 연금 1,462천명
		납부예외자 4,511천명	소득신고자 16,838천명		보험료 납부자 15,745천명	
			장기체납자 1,093천명			
29.90%	0.79%	13.71%	3.32%	47.84%	4.44%	
소계 15,704천명(47.72%)				소계 17,207천명(52.28%)		

자료: 국민연금연구원. (2016). 2015 국민연금 생생통계.

7) 2016년 12월 기준, 전체 적용제외자의 약 50%인 480만명이 1개월 이상 국민연금 보험료 납부이력을 가진 자들이며, 그 중에서 무소득배우자가 440만명, 기초생활수급자와 1년 이상 행방불명자가 40만명이다(국민연금공단 내부자료).

지역가입자의 절반 이상은 장기적으로 국민연금의 사각지대에 놓일 수 있는 납부예외자이므로 좀 더 적극적인 관리가 필요하다. 2015년 12월말 기준 지역가입자 중 납부예외자 비중(54.3%)은 2010년 이후 감소추세에 있으나, 여전히 소득신고자 비중(45.7%)보다 큰 것이 현실이다(<표 3> 참조).

이러한 국민연금 가입구조의 문제점들을 해소하고자 가입구조 개편이 추진되었으나, 결국 현행 가입구조를 유지하며 추납제도 및 장애·유족연금의 수급요건만 개선하는 쪽으로 법이 개정되었다. 2016년 11월 30일부터 시행되고 있는 개정법의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 추납제도의 경우 소득이 없는 배우자 등 국민연금 적용제의 사유에 해당하는 기간에 대해서도 추납이 인정된다. 둘째, 장애연금의 경우 가입중 요건 및 미납제한 규정을 삭제하고 초진일이 18세 이상 노령연금지급연령 미만의 기간에 있고, ① 초진일 당시 연금보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 1/3 이상이거나 ② 초진일 기준 최근 5년간 3년 이상 보험료를 납부했거나 ③ 초진일 당시 가입기간이 10년 이상인 경우 장애연금이 지급된다. 셋째, 유족연금의 경우 ① 가입기간이 10년 이상이거나 ② 사망 당시 연금보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 1/3 이상이거나 ③ 사망일 기준 최근 5년간 3년 이상 연금보험료를 납부한 가입자 또는 가입자였던 자의 유족에게 유족연금이 지급된다.

표 3. 지역가입자 중 납부예외자 비율 추이

(단위: 천명, %)

년도	지역가입자(A)	소득신고자	납부예외자(B)	납부예외자 비율 (B/A)*100
2006	9,086	4,150	4,935	54.3
2007	9,063	3,956	5,106	56.3
2008	8,781	3,755	5,052	57.2
2010	8,674	3,574	4,899	58.8
2011	8,675	3,775	4,665	56.5
2012	8,568	3,903	4,575	54.4
2014	8,444	3,873	4,571	54.1
2015	8,302	3,791	4,511	54.3

자료: 국민연금통계연보, 국민연금사업통계.

2016년 법개정으로 인해 가입자와 적용제외자 간 형평성 문제 및 불성실납부자와 성실납부자 간 형평성 문제는 상당부분 해소될 것으로 예상된다. 그러나 국민연금 가입 구조는 그대로 유지되어 단순히 납부예외자와 적용제외자를 구분하기 위해 연간 500만 명에 대해 혼인여부를 확인하는 실익 없는 자격확인·처리 업무와 관리 비용, 빈번한 민원 발생 등의 문제는 여전히 해소되지 않고 있는 것이 현실이다.

#### IV. 외국과 우리나라의 공적연금의 가입구조 비교

본 장에서는 외국의 공적연금 가입구조를 살펴보고 우리나라의 국민연금 가입구조와 비교한다. 여기에서는 독일, 영국, 스웨덴, 일본 등 4개국을 중심으로 고찰한다. 독일은 노령 또는 장애발생 이전의 생활수준을 유지함으로써 지위유지(status maintenance)를 목적으로 하는 비스마르크형 공적연금의 대표적인 국가로 소득비례방식의 공적연금을 운영하고 있으며, 고용주와 근로자가 보험료를 공동으로 부담한다. 반면에 영국은 생활수준의 유지보다는 빈곤 방지를 목적으로 하는 베버리지형 공적연금의 대표 국가로 가입방식은 근로유형 및 소득정도에 따라 총 4가지 유형(classes)으로 구분되며, 보험료는 가입유형 및 소득수준에 따라 다르게 적용된다. 정액으로 연금이 지급되며, 일반조세나 준조세 성격을 가진 보험료를 통해 재원을 마련하는 것이 특징이다. 스웨덴은 과거 기초연금과 소득비례연금의 혼합형 연금체계에서 최근 NDC방식으로 전환한 국가이다. 일본은 약한 비스마르크형에 속하며, 우리나라는 소득비례방식의 공적연금이 중심이 된다는 점에서 비스마르크형으로 분류할 수 있다(Bononli & Shinkawa, 2005). 본 장에서는 각 국가별 공적연금의 역사, 제도 개요, 가입구조, 적용범위, 가입자 유형별 보험료 부과 방식 및 급여 지급 방식, 가입자 현황 등을 살펴보고 우리나라 국민연금과 비교한다.

## 1. 일본

일본은 1942년에 최초로 남성근로자를 대상으로 노동자연금보험법을 실시하였고, 1944년에 후생연금법으로 명칭을 변경하고 적용범위를 여성노동자로 확대하였다. 그리고 1961년에 후생연금의 적용에서 제외된 자영자, 5인 미만 사업장 근로자, 농어민, 전업주부 등을 위한 국민연금을 시행하였다. 이후 1985년 연금법 개정을 통해 기존의 국민연금을 전국민에게 적용되는 보편적 기초연금으로 전환하고, 노후소득보장체계를 국민연금(기초연금), 후생연금, 공제조합연금으로 체계화하였다. 그리고 2015년 10월에 우리나라의 공무원연금에 해당하는 공제조합연금은 후생연금에 통합되었다. 결과적으로 일본의 노후소득보장체계는 우리나라와 유사한 측면이 있으나, 적용범위, 보험료 납부 방식, 급여지급 방식 등 세부적인 내용에서는 다소 차이가 있다.

일본의 공적연금 가입형태는 제1호·제2호·제3호 피보험자로 구분된다. 제1호 피보험자는 일본에 거주하는 20세 이상 60세 미만인면서 제2호 또는 제3호 피보험자가 아닌 자, 자영자, 농어민, 학생 등 피용자가 아닌 자로 우리나라 국민연금의 지역가입자에 해당되며, 국민연금에만 가입 가능하다. 이들은 매월 일정액(2017년 기준 16,490엔)의 보험료를 납부한다. 제2호 피보험자는 70세 미만의 민간 피용자와 공무원이며, 국민연금과 함께 후생연금에도 가입할 수 있다. 제3호 피보험자는 제2호 피보험자에게 부양되고 있는 20세 이상 60세 미만의 배우자(피부양배우자)이다. 또한 제1호 피보험자는 일본에 거주하여야하나, 제2호 및 제3호 피보험자는 외국거주자여도 가입이 가능하다. 임의가입 피보험자의 경우, 60세 이상 65세 미만의 일본거주자이나 피용자연금의 피보험자가 아닌 자, 일본 거주자가 아닌 20세 이상 65세 미만의 일본국민 등으로 제1호 피보험자로 임의가입이 가능하다(日本年金機構, 2016).

가입형태에 따른 보험료 부담 및 급여 지급 방식은 제1호·제2호·제3호 피보험자 각각 다른 형태를 갖고 있다. 자영자 등 제1호 피보험자는 매월 정액부담·정액급여 형태이며, 회사원 등 제2호 피보험자는 정률 보험료(피용자와 사용자가 각각 1/2씩 부담)와 소득 비례연금 급여를 지급한다. 전업주부 등 제3호 피보험자는 보험료를 납부하지 않으며, 대신 제2호 피보험자가 납부한 보험료 수입에서 해당 보험료를 부담하고 정액급여를 지급하게 된다.

반면에 피보험자의 생계가 어렵거나 소득이 일정수준에 미치지 못하면 보험료 면제를

적용하는데, 제1호 피보험자가 실업 등으로 인한 경제적 어려움으로 일시적으로 보험료를 납부하지 못하는 경우 신청에 의해 국민연금 보험료를 면제한다. <표 4>와 같이 면제제도의 종류는 전액 면제, 1/4 면제, 1/2 면제, 3/4 면제로 구분되고 본인, 세대주, 배우자의 전년도 소득이 일정액 이하일 경우 신청할 수 있으며, 면제기간은 연금액 산출 시 면제 종류에 따라 반영기간이 다르다. 그리고 면제금액을 10년 이내에 추납 시 가입 기간에 반영된다. 또한 학생납부특례제도는 학생본인의 소득이 일정액 이하인 경우 보험료 납부가 유예되고, 청년납부유예제도는 30세 미만인 제1호 피보험자와 그 배우자의 소득이 일정액 이하인 경우 보험료 납부가 유예된다(2025년 6월까지 유지). 납부유예기간은 연금수급자격기간에는 반영되나 연금액 산정 시에는 반영되지 않으며, 10년 이내에 전부 또는 일부의 추납이 가능하다.

표 4. 보험료 면제 대상 소득 기준(2016년도)

구분	전액면제	3/4면제	1/2면제	1/4면제
4인세대 (부부 2인자녀)	162만엔	230만엔	282만엔	335만엔
2인세대	92만엔	142만엔	195만엔	247만엔
단신세대	57만엔	93만엔	141만엔	189만엔

주: 能美市役所, 国民年金 保険料の免除について(2016년 8월 10일 기준).

2014년 3월 말 기준 일본 국민연금 가입형태에 따른 피보험자 규모는 <표 5>와 같다. 제2호 피보험자는 전체 국민연금 가입자의 59.05%로 가장 큰 비중을 차지하고, 뒤를 이어 제1호 피보험자가 26.87%, 제3호 피보험자는 14.07%를 차지하고 있다. 이 중 우리나라에서 적용되지 않는 제3호 피보험자(제2호 피보험자의 무소득배우자)와 제1호 피보험자(학생 및 20대 무소득자)가 17.37%를 차지하고 있다.

표 5. 일본의 국민연금 가입형태와 피보험자 규모

(단위: 만명, %)

국민연금 가입형태		가입자 수	비율(%)
국민연금 가입자 전체		6,718	100.0
전체		1,805	26.87
소계		1,778	26.47
제1호 피보험자 (제2, 3호 제외한 자)	당연가입		
	보험료 완액 납부자	913	13.59
	보험료 일부 또는 완전면제	384	5.72
	무조건 면제자(생보자 등)	259	3.86
	학생 및 20대 청년(무소득자)	222	3.30
임의가입(무조건 면제자 중)		27	0.40
제2호 피보험자	전체	3,967	59.05
	후생연금 가입자	3,527	52.50
	타 직역연금	440	6.55
제3호 피보험자(제2호 피보험자의 무소득배우자)		945	14.07

자료: 厚生労働省. (2014). 年金制度における改革内容について-これまでの沿革を踏まえつつ-.

## 2. 독일

독일은 1889년 노령 및 장애보험법에 의거하여 세계 최초로 공적연금제도를 도입하였다. 초기에는 생산직 노동자의 안전보장을 목적으로 노동자연금제도가 시행되었고, 이후 1911년 사무직근로자에게 적용이 확대되어 직원연금제도가 도입되었으며 1957년 연금개혁을 통하여 오늘날의 공적연금 형태를 갖추게 되었다. 1957년 연금법 대개정은 기초부분과 소득비례부분으로 분리되어 있던 연금급여를 일원화하여 소득비례연금제도를 적용함으로써 공적연금의 급여수준을 최저보장에서 소득지위보장수준으로 대폭 인상하고, 재정운영방식을 적립방식에서 부과방식으로 전환하였다(국민연금연구원, 2012a).

독일의 노후소득보장제도는 3층 보장체계(Dreisäulenprinzip)로 구분된다. 1층의 공적연금은 기존에 분리 운영되던 생산직노동자연금과 사무직근로자연금을 2005년에 통합한 일반연금보험, 광원·철도원·선원연금, 농민연금, 공무원연금 등 적용대상자별로 여러 제도로 분리되어 운영되고 있다. 또한 2층은 임의가입의 기업연금, 3층은 리스터연금 및 휘룸연금 등으로 대표되는 임의가입의 개인연금으로 이루어져있다. 그리고 0층에

는 노인 및 장애인을 대상으로 한 기초보장제도(GAE)가 있다. 자영자는 전통적으로 공적연금 제외대상이나, 수공업자, 예술가, 기자 등 일부 보호가치가 높은 자영자 등은 공적연금(특별 규정을 두는 형태로 일반연금에 포함)을 통해 보호하고 있으며, 의사, 변호사 등 전문직 자영자나 농민의 경우에도 각각 별도의 공적연금제도인 전문직 연금과 농민연금에 가입하고 있다.

가입자 적용범위는 당연가입자와 임의가입자로 구분되는데, 당연가입 대상자는 16세 이상 65세 미만에 해당하는 모든 피고용인이며, 근로의 범위는 직업훈련 참여자, 병역 및 사회봉사 종사자, 일정소득 이상의 학생, 일부 자영자(수공업자, 예술가, 조산보조원, 산후조리사 등)를 포괄한다. 또한 당연가입 대상에 크레딧 수급자들도 포함된다. 즉, 자녀를 돌보는 부모, 무급돌봄제공자, 장애인근로자, 자발적 군복무자 또는 사회봉사 참여자, 실업급여 또는 상병급여 등 소득보장급여 수급자 등도 국고나 해당 급여기관의 보험료 대납 등으로 광범위한 크레딧을 부여하고 실질적 가입자로 포괄하여 적용의 사각지대가 거의 발생하지 않도록 하고 있다(정인영, 2015, p.49). 임의가입 대상자는 당연가입 대상자에 속하지 않는 자로 대다수의 자영업자와 월 450유로 미만 또는 2개월 미만 단기 근로자가 포함된다.

표 6. 독일의 공적연금 가입자 현황

(단위: 천명, %)

	2000년		2013년	
사회보험 당연가입자	30,294	89.55	30,691	84.80
사회보험 당연가입(전일제)	26,138	77.26	28,899	79.84
사회보험 당연가입(시간제)	209	0.62	381	1.05
자영자	217	0.64	283	0.78
공무원연금 가입자	147	0.43	5	0.01
소득보장급여 수급자	3,583	10.59	1,123	3.10
임의가입자	4,245	12.55	1,394	3.85
크레딧 적용대상 가입자	309	0.91	2,570	7.10
기타	2,565	7.58	2,662	7.35
전체	33,830	100.0	36,194	100.0

주: 시간제는 주 20시간 이하 근로자임. 사회급여 수급자는 국고 내지 각 사회보장급여 제공기관에 보험료대납 형태로 당연 가입함(SGBII, SGBIII 적용대상자).

자료: Deutsche Rentenversicherung Bund. (2015). Rentenversicherung in Zeitreihen - Ausgabe 2015, Pflichtversichertenstruktur am 31.12. (p.28).

독일의 공적연금 가입현황을 보면, 2013년 기준 전체 경활인구(4,445만 명) 대비 가입자규모는 3,620만 명으로 약 81.4%를 차지하고 있다(Statistisches Bundesamt, 2016). 나머지 20% 중 10%는 적용제외대상인 자영자이고, 나머지 10%는 기타 공무원 연금 가입자임을 감안하면 거의 모든 피용자가 가입자로 포괄된다고 볼 수 있다. 독일의 공적연금 가입자는 2013년 기준 약 80%가 전일제 근로자로 전체가입자의 대부분을 차지하고 있으며, 가입구조는 과거와 비교할 때 큰 변동이 없는 것으로 보인다.

### 3. 영국

영국은 1908년 최초로 빈민을 대상으로 무기여 노령연금을 지급하는 것을 시초로 1946년 국민보험법에 의거하여 정액급여방식의 보편적 국가연금제도인 기초연금(BSP: Basic State Pension)을 도입하였고, 이후 1961년 근로자 대상의 소득비례연금에 해당하는 부가연금제도(GRP: Graduated Retirement Pension)를 도입하였다. 부가연금제도는 연금급여 개선 등을 통해 1978년 국가소득비례연금(SERPS; Statutory Earnings Related Pension Scheme)으로 대체되었고, 이는 다시 2002년 소득비례연금의 재분배기능을 강화한 국가이층연금(S2P: State Second Pension)으로 대체되면서, 점진적으로 정액급여로 전환하였다(국민연금연구원, 2012a). 기초연금(BSP)의 경우, 기본적으로 가입자가 납부하는 보험료로 조달되며 일부 국고보조가 있고, 국가이층연금(S2P)은 가입자가 납부하는 보험료로 조달되는 것은 동일하나 국고보조는 없었다. 이후 2014년 연금개혁을 통하여 2016년 4월 6일부터 2층으로 구성(1층: BPS, 2층: S2P)된 국가연금을 통합하여 단일한 공적연금인 신국가연금(nSP: new State Pension)<sup>8)</sup>으로 전환되었다. 신국가연금(nSP)은 남성은 1951년 4월 6일, 여성은 1953년 4월 6일 이후 출생자가 적용대상이며, 기존의 기초연금(BSP)과 국가이층연금(S2P)에 대한 수급권은 현재까지 인정되고 있다.

영국 공적연금의 당연가입자는 기초연금의 경우 16세 이상 연금수급개시연령 전까지 일정수준 이상의 소득활동을 하는 모든 근로자와 자영자이며, 2016년 기준 근로자는

8) 2014년 연금개혁으로 기초연금(BSP)과 국가이층연금(S2P)이 통합됨에 따라 DB형 기업연금에 국한하여 허용되는 2층 공적연금의 적용제외제도(contracting-out)도 함께 폐지하는 대신, 2층 보장에서 자동등록(Auto-enrollment) 방식이 도입되면서 모든 사업장은 그들의 근로자들을 NEST(National Employment Savings Trust)를 포함한 Workplace Pension(직장연금)에 가입시켜야 하는 환경이 조성되었다. 즉, 기존의 사적연금이 사실상 준강제화 되었다고 볼 수 있다.

주당 £155 이상, 자영자는 연간소득이 £5,965 이상인 경우에 해당된다(DWP, 2016). 국가이충연금의 경우 기초연금과는 달리 근로자만을 적용대상으로 하며 자영자는 적용 대상에서 제외된다. 따라서 근로자(사용자 포함)는 기초연금과 소득비례연금을 받을 수 있고, 자영자와 임의가입자는 보험료 납부수준과 관계없이 동일한 정액급여인 기초연금만 수급하게 된다.

기초연금과 국가이충연금을 모두 고려한 공적연금의 가입방식은 근로유형 및 소득정도에 따라 총 4가지 유형(classes)으로 구분되며, 보험료<sup>9)</sup>는 가입유형 및 소득수준에 따라 다르게 적용된다(<표 7> 참조). 근로자는 제1유형에 속하며, 소득의 상·하한선이 존재한다. 이에 따라 주당 소득수준이 £112 미만인 경우 가입대상에서 제외된다. 주당 소득수준이 £112~155인 경우 보험료를 납부하지 않지만, £155의 소득에 대한 보험료를 납부한 것으로 간주하며, 기초연금의 수급권 확보가 가능하다. 주당 소득수준이 £155~£827인 경우 근로자가 12%, 사용자가 13.8%의 보험료를 각각 납부하며 사용자에 의해 자동으로 차감 징수된다. 그리고 소득 상한선인 주당 £827를 초과하면 보다 낮은 보험료율이 적용되어 소득의 2%를 납부하며, 초과소득의 1%를 국민보건서비스(NHS)의 재원으로 사용한다. 반면에 사용자의 경우 소득의 하한선은 존재하나, 상한선은 존재하지 않는다.

제2유형은 연소득 £5,965~£8,060인 저소득 자영자를 대상으로 하고 주당 £2.8의 낮은 정액을 기여한다. 반면에 연소득이 £5,965 미만인 경우 보험료 납부가 면제된다. 제4유형은 고소득 자영자를 대상으로 하며, 연소득이 £8,060~£43,000인 경우 9%, £43,000를 초과하는 부분에 대해서는 2%를 기여한다. 제3유형은 임의가입자로 근로소득이나 사업소득이 없는 자로서, 주당 £14.10를 기여한다. 즉, 영국의 공적연금은 근로자와 자영자간 그리고 저소득층과 고소득층 간 보험료 납부형태는 다르나 급여액은 기초연금의 경우 소득에 따른 보험료 납부액이 아니라 가입기간에 의해서만 달라지고, 국가이충연금은 소득과 가입기간에 따라 달라진다. 이 외에도 돌봄(care), 자녀 양육기간, 모성급여 수급기간, 실업상태에서 구직에 참여하고 있는 경우, 장기질환자나 장애인, 직업훈련 기간 등에 대해 광범위한 크레딧을 제공하며 공적연금의 가입기간으로 인정된다.

---

9) 연금보험료는 별도로 납부하는 것이 아니라 국민보험료(National Insurance Contribution)라는 통합 사회보험료에 포함되어 있다.

표 7. 국민보험 가입유형 별 보험료를 (2016/2017)

가입유형	소득수준	근로자	사용자
	주 £ 112 미만	가입대상 제외	가입대상 제외
제1유형 (근로자)	주 £ 112-155	0%	0%
	주 £ 155-827	12%	13.8%
	주 £ 827 이상	2%	13.8%
기혼여성 감율 보험료	주 £ 155-827		5.85%
	주 £ 827 이상		2%
제2유형 (저소득 자영자)	연 £ 5,965 미만		면제
	연 £ 5,965-8,060		주당 £ 2.85
제3유형 (임의가입자)	무소득자 등		주당 £ 14.10
제4유형 (고소득 자영자)	연 £ 8,060-43,000		9%
	연 £ 43,000 초과		2%

자료: GOV.UK: National Insurance.

2016년부터 적용되는 단층의 신국가연금(nSP)은 본인의 보험료 기여에 의해서만 연금수급이 가능하다. 따라서 배우자나 파트너로부터 수급권을 부여받는 방식을 고려하지 않고, 기존제도에 적용되는(2016년 4월 6일 이전 연금수령대상자) 피부양배우자를 제외하고는 피부양배우자 연금제도를 폐지하여 온전히 본인의 연금기여기록에 의해서만 급여수급이 가능하다(HMRC, 2015).

2012년 기준 국민보험 가입자는 2,860만명으로 전체 취업자(3,019만명)의 약 95%, 경제활동인구(3,225만명)의 88.7%를 포괄한다. 국가이충연금(S2P)과 국가소득비례연금(SERPS)을 합한 2층 공적연금제도의 총 가입자는 1997년 1,950만명에서 2010년 2,700만명으로 지속적으로 증가하였고, 2010년 이후 2012년까지 2,700만명 선에서 유지되고 있다. 이는 기초연금 가입자 규모(2,860만명)와 큰 차이가 없으며, 대부분의 근로자를 포괄하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 가입자의 증가는 주로 여성 가입자의 증가에 기인한다. 즉, 2002년에 도입된 국가이충연금(S2P)이 기존의 국가소득비례연금(SERPS)에 비해 저소득층과 돌봄, 자녀 양육 등으로 인해 일할 수 없는 사람들에게 다양한 크레딧을 제공하여 가입기간으로 인정한 결과이다(DWP, 2013).

#### 4. 스웨덴

스웨덴의 공적연금제도는 1913년에 최초로 도입되어, 조세를 재원으로 하는 보충연금(1층)과 개인이 부담하는 완전적립식 기여연금 형태의 소득비례연금(2층)으로 구성되었다. 이후 재정방식을 적립식에서 부과방식으로 전환하고, 1946년에는 보충연금과 소득비례연금을 통합하여 이를 보편적 기초연금(AFP)으로 전환하였다. 1960년에는 비례연금인 부분적립식 부가연금(ATP)이 도입되어 공적연금제도의 구조가 다시 2층으로 구분되었다. 스웨덴은 당시 급격한 인구고령화와 경제침체 등으로 인해 연금기금의 고갈 위험성이 증대되어, 1998년에 대대적인 연금개혁을 추진하였고 이로 인해 현재의 노후소득보장체계를 갖추게 되었다. 즉, 1998년 개혁으로 인하여 과거의 2층 구조를 폐지하는 대신, 0층에 기존의 기초연금제도를 대체할 수 있는 무연금-저연금 수급자를 위한 기초보장제도인 최저보증연금(GP)을 도입하고, 1층은 소득비례연금(IP) 및 프리미엄 연금(PP)으로 전환하였다. 이와 더불어 기존의 확정급여형(DB) 연금 대신, 소득비례 연금은 부과방식 형태의 명목확정기여방식(NDC)을 적용하고, 프리미엄연금은 확정기여방식(DC)으로 전환하였다(국민연금연구원, 2016b).

스웨덴의 노후소득보장체계는 크게 0층의 최저보증연금(GP), 1층에는 공적연금인 소득비례연금(IP)과 프리미엄연금(PP), 2층은 기업연금이 있고, 3층에는 개인연금으로 구성되어 있다. 이 중 최저보증연금은 소득이 없는 자나 연금수급액이 낮은 대상에게 지급하는 기초보장제도로, 적용대상은 스웨덴 거주자이며 수급권을 확보하기 위해서는 3년 이상 스웨덴에 거주해야 한다. 또한 소득비례연금과 프리미엄연금의 의무가입대상은 스웨덴 거주여부 및 근로여부에 따라 결정되고, 소득액과 상관없이 모든 피용자와 자영업자는 의무적으로 가입해야 하며, 적용연령에 대한 제한이 없다. 만약 이러한 의무가입 대상자가 사회보장급여 수급자(실업, 질병, 장애 등)거나, 자녀양육, 군복무, 교육 등으로 인하여 보험료 납부가 어려운 경우에는 크레딧을 제공한다.

2015년 기준 20~59세 총인구(5,105,528명) 대비 동 연령 공적연금 가입자(4,738,095명) 비율은 약 92.8%로, 스웨덴 인구의 대부분이 공적연금에 가입되어 있는 것으로 판단된다(<http://www.statistikdatabasen.scb.se>). 2003년도 이후 공적연금 가입자 현황을 보면, 20~59세의 인구 대비 가입자 비율이 95.2%에서 92.8%로 약간 감소하였으나, 2010년 이후로는 가입자 비율에 큰 변동이 없다.

표 8. 스웨덴의 공적연금 가입자 현황

연도	20~59세 인구(A)	20~59세 가입자(B)	총가입자	가입자 비율(B/A)
2003	4,776,052	4,547,159	5,185,126	95.2%
2005	4,749,937	4,501,840	5,239,411	94.8%
2010	4,880,615	4,520,457	5,417,553	92.6%
2011	4,924,120	4,572,794	5,480,287	92.9%
2012	4,967,557	4,609,709	5,511,011	92.8%
2013	5,011,034	4,646,833	5,547,791	92.7%
2014	5,063,240	4,689,449	5,595,855	92.6%
2015	5,105,528	4,738,095	5,656,666	92.8%

자료: 스웨덴 연금청 홈페이지(<https://pensionsmyndigheten.se>).

## 5. 외국과 우리나라의 공적연금 가입구조 비교

지금까지 살펴본 해외 국가들은 각자 고유의 공적연금 제도형태와 발전과정을 거쳤다. 일본은 후생연금 시행 후 약 20년 뒤 후생연금 적용제외대상(자영자, 무소득배우자 등)을 위한 국민연금을 도입하였다. 독일의 경우 근로자는 공적연금의 당연적용대상으로 포함하고 예술가, 수공업자 등 일부 보호가치가 높은 이들을 구분하여 보호하는 전통을 가지고 있었으나, 최근 들어 비정규직 및 자영업 증가로 사각지대가 확대됨에 따라 이들을 위한 당연적용 확대를 시도하고 있다. 영국은 보편적인 기초연금을 1층으로 하고 2층의 경우 최근까지 contracting-out을 허용하여 국가이층연금과 사적연금 가운데 하나를 선택하도록 하였다. 그러나 지속적인 연금개혁으로 2016년 4월부터 40여 년간 영국 연금체제를 특징지었던 contracting-out이 폐지되고 1층 기초연금과 2층 국가이층 연금이 통합되었으며, 피부양배우자 연금은 폐지하였다. 또한, 여성 등 보험료 납부이력이 좋지 않은 집단의 공적연금의 보편성을 확보하기 위한 방법의 일환으로 광범위한 크레딧제도를 운영하고 있다. 스웨덴은 연령에 상관없이 근로활동을 하는 모든 피용자 및 자영업자가 의무가입대상이고, 소득이 없거나 연금수급액이 적은 경우 최저보증연금 가입자로 포괄함으로써 인구의 대부분이 연금가입대상자가 되도록 하고 있다.

본 연구에서 살펴본 4개국과 우리나라의 공적연금 가입구조를 비교하면 <표 9>와 같다. 첫째, 외국과 우리나라의 공통점은 공적연금 가입연령 대상 전체에 대하여 가입을

허용하고 있다는 점이다. 즉, 연금가입연령층의 모든 국민이 가입대상이고, 근로소득과 사업소득에 대해 보험료를 부과·징수한다. 반면에 가입자 분류유형은 국가마다 다르다. 둘째, 스웨덴을 제외한 4개국은 소득활동 여부를 기준으로 당연가입자와 임의가입자로 구분하여 관리한다. 반면에 스웨덴의 경우 무소득 또는 저연금 수급자를 최저보증연금 가입자로 포함시킨다. 또한, 전업주부, 학생, 군복무자 등도 소득비례연금의 당연가입자로 포함시키며 이들이 보험료 납부가 어려울 경우 크레딧을 제공한다. 따라서 임의가입이 필요하지 않은 것으로 판단된다. 셋째, 우리나라를 제외한 4개국은 당연가입대상의 범위가 매우 포괄적이다. 즉, 사회보험 방식의 공적연금의 특성 상 소득활동자를 당연가입자로 포함시키고 있는 것은 물론, 소득활동을 하지 않는 전업주부, 학생, 군복무자 등도 당연가입자로 포괄하고 있는데, 그 방식은 두 가지로 구분할 수 있다. 독일, 영국, 스웨덴은 크레딧제도를 통해 전업주부, 학생 등을 당연가입자로 포함시키는데 반해, 일본은 소득활동을 하지 않는 전업주부의 경우 제3호 가입자로 포괄하여 이들의 보험료를 배우자가 납부하도록 하고, 저소득자에 대해서는 보험료를 면제하며(소득에 따라 면제 비율 상이), 학생 및 30세 미만자 중 저소득자인 경우 납부유예를 통해 연금수급권을 확보하도록 하고 있다. 반면에 우리나라의 당연가입대상은 상대적으로 협소하여 소득활동자만을 당연가입자로 포괄하고 있으며, 전업주부, 학생, 군복무자 등 소득이 없는 자는 가입자에서 제외하고 있다. 넷째, 소득이 일정 한도 이하이면 적용을 제외하고 임의가입을 허용하는 경우는 독일과 영국이 있으나 적용제의 인구 비중이 낮고 우리나라와는 달리 대부분의 가입자가 근로소득자이다.

다섯째, 우리나라를 제외한 4개국은 가입자격을 혼인여부에 따라 납부예외자와 적용 제외자로 구분하지 않고 연금가입연령에 해당되는 전 국민을 가입자로 포괄하되, 일정 소득이 있는 경우 당연납부대상자로, 일정소득이 없는 경우에는 임의가입 허용 또는 보험료 납부면제 대상자로 단순화하고 있다. 또한 가입자는 보험료 납부자와 비납부자로 구분하여 관리하고 있다. 그 결과 이러한 국가들은 경제활동인구의 80% 이상이 공적 연금에 가입되어 제도의 보편성을 확보할 수 있고, 단순한 가입구조로 인해 불필요한 자격변동의 확인·처리업무가 발생하지 않아 제도운영의 효율성을 도모할 수 있다.

표 9. 주요국의 공적연금 가입구조 및 가입자 현황 비교

	일본 (국민연금)	독일	영국	스웨덴	한국
가입연령	20~60세	16~65세	16세 이상	없음	18~59세
당연가입 대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 근로자(공무원 포함) 및 자영업자</li> <li>근로자(공무원) 및 자영업자의 배우자(제3호 피보험자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일정소득 이상의 모든 근로자</li> <li>일부 자영업자</li> <li>전업주부, 학생 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일정소득이상의 모든 근로자 및 자영업자</li> <li>전업주부<sup>1)</sup>, 학생 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 피고용자와 자영업자</li> <li>전업주부, 학생 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소득이 있는 전국민</li> </ul>
임의가입 대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>60~65세 일본거주자</li> <li>20~65세 국외거주자</li> <li>후생연금과 특수지역연금의 피보험자가 아닌 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자영업자</li> <li>단기 근로자</li> <li>무소득자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>무소득자(제3유형)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전업주부</li> <li>학생</li> <li>무소득자</li> </ul>
보험료 면제 조건 <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득 근로자(면제)</li> <li>30세 미만 저소득자 및 학생(납부유예, 가입기간 인정)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득 근로자 및 자영업자</li> </ul>		
경제활동인구 대비 연금가입률 <sup>3)</sup>	95.4%	81.4%	91%	92.8%	73.8%
가입자격 결정요인	연령, 소득활동	연령, 소득활동	연령, 소득활동	거주자, 소득활동	연령, 소득활동, 혼인

주: 1. 2016년 이전까지 피부양배우자 연금이 존재하였으나, 현재는 본인의 연금기여로만 수급 가능.  
 2. 일본은 소득에 따른 보험료 면제 정도가 다르고 면제 종류에 따라 가입 인정기간이 다르며, 영국은 보험료를 납부하지 않아도 정부에서 £155의 소득에 대한 보험료를 납부한 것으로 간주함.  
 3. 연금가입률은 18~59세 경제활동인구 대비 국민연금과 특수지역연금의 실질적 보험료 납부자 비율임.

우리나라의 경우 국민연금 가입연령대의 소득이 있는 전 국민을 당연가입 대상으로 하고 있음에도 불구하고 공적연금의 실질적 보험료 납부자 비율은 18~59세 경제활동인구의 73.8%(국민연금 68.8%+특수지역연금 5%)에 불과한 실정이며, 이는 일정소득 이상의 모든 근로자와 특정 자영업자만을 공적연금 가입대상으로 하는 독일보다도 낮은 수준이다. 1988년 국민연금제도가 도입될 당시 10인 이상 사업장에 적용되었고, 1999년 도시지역으로까지 적용을 확대하여 제도 시행 10여년 만에 전 국민을 포괄하는 연금 제도로 발전하였으며, 이후 국민연금의 보편성 확대를 위해 지속적으로 노력하였다. 또한 사업장가입자의 적용범위가 지속적으로 확대되어 사업장가입자는 매년 증가하는 반면, 지역가입자는 감소하는 추세이다. 그럼에도 불구하고 공적연금의 실질 가입률이 낮

은 이유는 국민연금 가입자 중 납부예외자(약 450만명)와 보험료 장기체납자(약 100만명)의 규모가 크기 때문이다. 또한, 결혼여부에 따라 납부예외자와 적용제외자로 구분하고 있는 현행 국민연금 가입구조도 광범위한 공적연금 사각지대가 존재하는 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 이는 불필요한 행정소요가 발생하는 원인이기도 하다.

여섯째, 근로소득 또는 사업소득이 적거나 없는 자와 저소득층에 대하여 노령연금의 수급권 강화 및 수급률을 높이기 위해 국가별로 다양한 정책을 시행하고 있다. 즉, 유소득배우자가 무소득배우자의 보험료를 부담하는 경우(일본), 다양한 종류의 가입기간 크레딧을 제공하는 경우(영국, 독일, 일본, 스웨덴), 취약근로계층이 연금수급권을 확보할 수 있도록 정부가 보험료를 대납하거나 보험료 납부의무를 면제하고 가입기간으로 인정하는 경우(일본, 영국) 등이 존재한다. 우리나라도 크레딧제도를 운영하고 있으나 제공 사유가 출산, 군복무, 실업에 국한되어 다른 국가에 비해 제한적이고, 적용대상과 보장 수준이 미흡하다. 또한 영세사업장에 종사하는 저임금 근로자를 대상으로 두루누리 사회보험료 지원제도가 운영되고 있으나 전체 비정규직 근로자 규모에 비해 수혜자 범위가 제한적이다(유호선, 2017).

따라서 우리나라의 국민연금도 해외 공적연금과 같이 전업주부 등<sup>10)</sup>을 당연가입자로 포괄하고 가입구조를 보다 단순화하여 자격관리를 합리화하고 적용의 포괄성을 확보하기 위해 가입구조의 개편을 모색할 필요가 있다. 이와 더불어 일반 근로자 이외에 취약근로계층, 가입기간이 짧은 자영자, 실업자, 경력단절 여성, 군복무자 등 소득이 적거나 없는 자의 연금수급권을 강화하고 연금액 증액이 용이하도록 이들에 대한 크레딧제도의 확충이 필요하며, 사업장가입자의 확대를 위해 보험료 지원사업의 내실화가 필요하다.

---

10) 학생, 군복무자의 경우에도 적용제의 규정으로 인해 광범위한 사각지대가 발생하고 있다. 하지만 이들의 대부분은 학업 중이거나 군복무 또는 취업준비 중인 경우가 많아 의무적으로 적용시키더라도 보험료를 납부할 수 있는 소득활동을 기대하기 어려워 대부분 납부예외자로 관리될 수밖에 없다. 또한 2013년 기준 우리나라 청년층의 임직연령은 28.7세로 OECD 평균인 22.9세에 비해 6세 정도 늦다(정인영, 유희원, 한신실, 2017, p.48-49). 따라서 현행 18세 이상 27세 미만 적용제의 규정은 당분간 유지될 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 향후 청년층의 노동시장 상황과 대학진학률 등의 변화 추이를 감안하여 동 규정의 존속 여부를 결정할 필요가 있다.

## V. 국민연금 가입구조 개선방안

국민연금이 적용제외 및 납부예외제도를 운영하는 것은 우리나라의 고용형태 구조가 다른 국가들과 다르기 때문이다. 즉, 비정규직과 자영자, 무급가족종사자 등 사회보험에서 관리가 어려운 경제활동인구집단의 비율이 매우 높기 때문이다. 통계청(2017)에 따르면 2017년 8월 기준 비정규직 근로자는 전체 임금근로자 1,988만명 중 32.9%인 654만명으로 선진국에 비해 비정규근로자의 비율이 상당히 높다. 그리고 전체 취업자 2,674만명 중 비임금근로자는 685만명으로 25.6%를 차지하고 있으며, 이중 고용원이 있는 자영업자가 155만명(22.7%), 고용원이 없는 자영업자는 413만명(60.3%), 무급가족종사자는 116만명(16.9%)이다. 결국, 국민연금 가입자로 관리하기 어려운 집단에 해당되는 비정규직 근로자, 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자를 모두 합하면 1,183만명으로 경제활동인구 2,774만명의 42.6%를 차지한다.

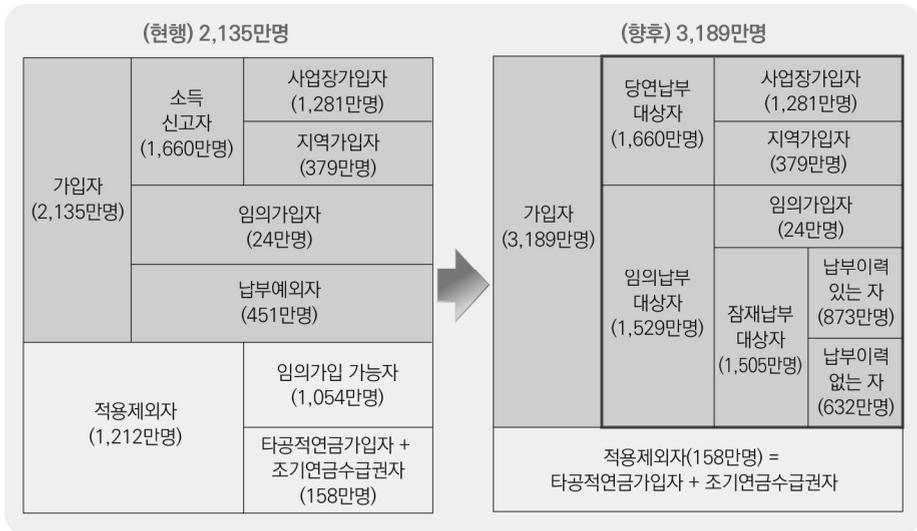
그러나 가입자 관리가 어렵다는 이유로 적용에서 계속 제외한다면 노후소득보장에서 국민연금의 역할은 장기적으로도 상당히 제한적일 수밖에 없으므로 적용이 어려운 인구 집단에 대해 가입기회를 확대하는 것이 필요하며, 이를 위해 적용제외자를 최소화하는 쪽으로 가입구조를 개선하는 것을 고려할 필요가 있다.

국민연금 가입구조의 개선은 합리적인 자격관리를 위해 가입구조를 보다 단순화하고 적용과 수급의 보편성을 확보하여 1가구 1연금에서 '1인 1연금'으로 개편하는 방향으로 나갈 필요가 있다. 즉, 가입자격을 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 보험료 납부이력이 있으면 가입자로 관리할 필요가 있다. 또한 복잡한 가입구조로 인한 자격변동의 확인·처리업무의 감소를 통한 제도운영의 효율성 도모가 필요하다. 이를 위한 가입구조 개선 방안으로 세 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 전 국민을 가입자로 포괄하는 방안(1안)을 모색해 볼 수 있다. 가입자격을 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 18세 이상 60세 미만의 전 국민을 가입자로 포괄하되, 소득이 파악되는 경우 당연납부대상자로, 소득파악이 되지 않는 경우 임의납부대상자로 단순화하는 방안이다. 구체적으로 당연납부대상자는 사업장가입자와 지역가입자로, 임의납부대상자는 임의가입자와 잠재납부대상자(납부이력이 있는 자와 납부이력이 없는 자)로 구분한다. 과거 가입이력(보험료 납부이력)이 있었으나 소득이 발생하지 않아 납부예외나 적용제외 되었던 자가 모두 잠재납부대상자로 새롭게 재편되어 가입자의 지위를

갖게 된다. 이는 사실상 납부예외제도를 폐지하고, 적용제외를 최소화하는 방안으로 18~59세의 모든 국민은 가입중 요건을 자동으로 충족하는 것으로 보게 됨을 의미한다. 그리고 적용제외는 임의가입이 불가능한 계층으로 조기노령연금수급자나 특수지역연금 가입자에 국한된다. 앞서 살펴본 4개국의 공적연금들은 근로소득, 사업소득에 보험료율을 적용하여 보험료를 징수하지만, 우리나라 국민연금은 현행보다 가입자 규모를 확대할 필요가 있다고 판단되며, 이를 위해 당연납부 대상자 범위를 포괄적으로 규정하였다. 1안이 시행될 경우 현행 가입자와 비가입자(적용제외자)의 구분이 향후에는 보험료당연 납부대상자와 임의납부대상자로 재편된다(그림 4 참조).

그림 4. 국민연금 가입구조 개편 전후 비교(1안)



주: 2015년말 기준.

1안의 장점은 가입자격을 혼인여부에 따라 구분하지 않고, 보험료 납부이력이 있으면 가입자로 관리하게 됨에 따라 무소득자 약 500만명이 가입자로 관리된다는 점이다. 보험료 납부이력이 있는 무소득자가 가입자로 포괄됨에 따라 적용제외자 감소로 인한 국민연금 사각지대 축소가 가능하다. 또한 행정적 비효율성 해소 및 이에 따른 수급권 처리에서의 혼란과 민원발생의 완화가 가능할 것으로 예상된다.

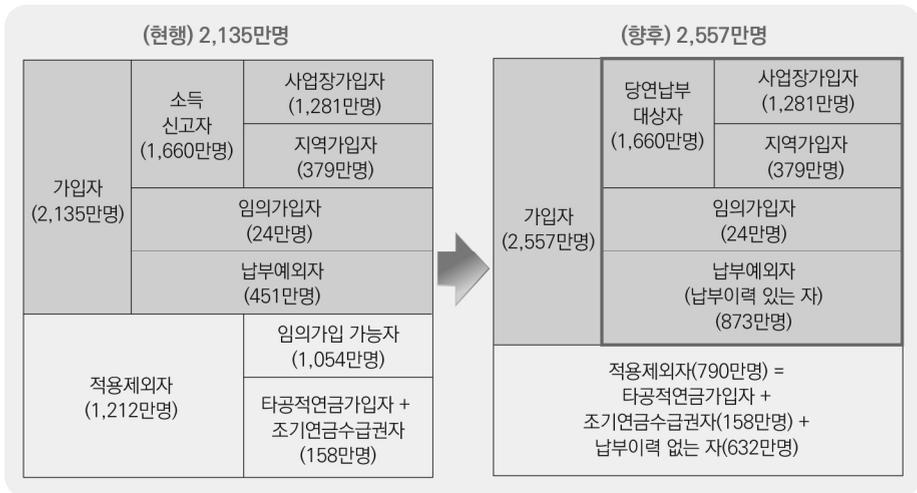
반면에 현재의 낮은 소득과약률이 크게 개선되지 않을 경우, 연금수급권자 확충에

큰 효과가 없을 수 있다는 한계를 가지고 있다. 이를 보완하기 위해 일부 적용제외자를 제외하곤 전 국민이 가입중 요건을 충족시킴에 따라 현행 급여제도의 변화가 필요하다. 또한 소득과약을 강화하기 위한 노력과 함께 제도전환에 따른 거부감을 최소화하기 위한 홍보대책의 조기수립 추진이 필요하다.

둘째, 납부이력이 있는 자를 가입자로 편입하는 방안(2안)을 모색해 볼 필요가 있다. 기존의 가입구조는 그대로 유지하되, 한번이라도 가입한 이력이 있는 경우에는 적용제외자가 아니라 가입자 혹은 납부예외자로 관리하는 방안이다.<sup>11)</sup> 즉, 가입이력이 있는 경우에는 적용제외대상에서 제외하고 가입자로 포괄한다(그림 5 참조).

2안의 장점은 국민연금 사각지대 확대폭을 최소화하면서 가입자와 적용제외자 간 급여의 형평성 문제가 해소될 수 있다는 점이다. 즉, 가입자구조를 현행대로 유지할 수 있어 혼란이 최소화될 수 있다. 반면에 납부예외자가 급증하는 부담이 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 납부이력이 없는 대상자들에 대한 소득과약 등 제도의 내실화가 필요하다.

그림 5. 국민연금 가입구조 개편 전후 비교(2안)



주: 2015년말 기준.

11) 단, 현재도 18~27세 미만의 적용제외자 중 가입이력이 있으면 가입자로 편입된다.

셋째, 가입자 범위를 최소화하는 방안(3안)을 생각해 볼 수 있다. 18~60세 미만 가입 연령에 대해서 제도를 적용하되, 당연납부대상자(사업장가입자+지역가입자)와 현재의 임의가입자만 가입자로 적용하는 방안이다. 구체적으로 납부이력이 있는 자와 없는 자를 잠재납부대상자로 관리한다. 그리고 잠재납부대상자 중 납부이력이 있는 자를 '납부이력자'로 관리할 수 있다. 3안은 가입자 관리측면에서는 수월하나 현재에 비해 가입자 범위가 축소된다. 임의로 관리가 어려운 집단(잠재납부대상자)은 비가입자로 관리되며, 근로소득이나 사업소득이 있는 근로자나 자영자는 보험료를 당연히 강제 징수한다(그림 6 참조).

3안의 장점은 관리의 실효성을 고려할 때 세 가지 방안 중 관리비용이 가장 절감된다는 점이다. 반면에 개인납부자의 소득활동에 대한 명확한 증거나 파악이 어려운 경우, 소득자료를 기반으로 당연납부자와 임의납부자를 구분할 경우, 현행보다 가입자 규모가 감소하고 수급권이 약화될 수 있다.

그림 6. 국민연금 가입구조 개편 전후 비교(3안)

(현행) 2,135만명			(향후) 1,684만명		
가입자 (2,135만명)	소득 신고자 (1,660만명)	사업장가입자 (1,281만명)	가입자 (1,684만명)	당연납부 대상자 (1,660만명)	사업장가입자 (1,281만명)
		지역가입자 (379만명)			지역가입자 (379만명)
	임의가입자 (24만명)		임의가입자 (24만명)		
	납부예외자 (451만명)		잠재납부 대상자 (1,505만명)	납부이력 있는 자 (873만명) + 납부이력 없는 자 (632만명)	
적용제외자 (1,212만명)	임의가입 가능자 (1,054만명)		적용제외자 (158만명)	타공적연금가입자 + 조기연금수급권자 (158만명)	
	타공적연금가입자 + 조기연금수급권자 (158만명)				

주: 2015년말 기준.

## VI. 결론

본 연구는 그동안 학계에서 소홀히 했던 국민연금 가입구조의 현황과 문제점을 분석하고, 이를 개선하기 위한 방안들을 제시하였다. 본 장에서는 지금까지 살펴본 개선방안들을 종합적으로 검토하고자 한다.

본 연구에서 제안한 가입구조 개선방안에 따라 현재보다 포괄적으로 보험료납부 대상자를 관리하거나 축소하여 관리할 수 있다. 1~3안은 나름대로의 장·단점이 있으므로 단점을 최소화 하면서 장점을 극대화 할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 먼저 1안은 전 국민을 가입자로 포괄하는 방안으로 가입의 보편성 및 추납대상자가 크게 확대되어 가입자 규모의 확대 및 사각지대 완화효과가 3가지 방안 중 가장 크다는 강점을 가지고 있다. 이와 더불어 행정적 효율성을 제고하고 이에 따른 수급권 처리에서의 혼란과 민원 감소 효과가 크다는 점도 장점이다. 반면에 보험료를 납부하지 않는 가입자의 범위가 대폭 확대될 가능성이 있다.

다음으로 2안은 납부이력이 있는 자를 가입자로 편입하는 방안으로 가입의 보편성 및 추납대상자가 확대될 수 있고, 사각지대 확대폭을 최소화하면서 가입자와 적용제외자 간 급여형평성 문제가 완화 될 수 있으며, 가입구조를 현행대로 유지할 수 있어 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 보험료 비납부자의 범위가 확대될 가능성이 존재한다.

3안은 당연가입자와 임의가입자만 가입자로 포괄하여 가입자 범위를 최소화하는 방안으로 보험료 비납부자의 범위가 최소화 될 수 있으며, 3가지 방안 중 관리비용 절감 효과가 가장 크다는 장점이 있다. 그러나 가입자 규모 확대 및 사각지대 해소 취지에 반하는 측면이 있고, 연금수급권자가 축소되어 비판에 직면할 수 있다는 한계를 지니고 있다.

적용대상자 및 가입자 분류에 있어서 앞서 살펴본 4개국에서 하는 것과 유사한 방안은 3안이다. 즉, 임의로 관리가 어려운 인구집단을 적용 제외하는 대신 근로소득이나 사업소득이 있는 근로자나 자영자는 보험료를 당연히 강제 징수하고, 그러한 소득이 없는 자는 임의납부를 하도록 하며, 납부이력이 있는 자는 납부이력자로 관리하는 것이 관리하는데 더 효율적이다.

그러나 국민연금은 영세 사업장의 근로자나 자영자에 대한 소득과약이 어려운 점,

가입을 더욱 독려하여 향후 국민연금 수급자를 늘여야 한다는 점, 이미 가입자로 편입된 자를 제도에서 배제하기 어렵다는 점 등을 고려하면 당연납부 대상자의 범위를 다소 포괄적으로 규정할 필요가 있으며 1안과 2안이 타당하다. 그리고 국민연금 사각지대 논란의 해소 및 가입의 보편성 등을 고려할 때, 가입구조 개선의 방향은 단기적으로는 2안을 기본으로 설정하고, 중·장기적으로는 1안을 향해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 2안을 채택할 경우 납부이력이 없는 대상자들에 대한 소득파악률 제고 등 제도의 내실화 및 제도전환에 따른 거부감을 줄이기 위한 홍보대책 마련이 요구된다.

국민연금의 가입구조가 개선될 경우, 단순히 납부예외자와 적용제외자를 구분하기 위해 연간 500만명에 대해 혼인여부를 확인하는 행정력을 절감하여 관리효율성이 제고될 수 있으며, 보다 합리적인 가입자 관리가 가능할 것으로 기대된다. 또한 본인의 보험료 기여 정도에 따라 장애·유족연금의 지급이 가능하게 되어 선진적인 급여제도 구현이 가능할 것으로 예상된다. 그리고 궁극적으로 국민연금의 급여적절성 확보로 노후소득보장의 수준이 제고될 수 있다. 1998년과 2007년 2차례에 걸친 국민연금개혁으로 소득대체율이 하향 조정됨에 따라 급여수준이 낮아져 노후소득보장이 미흡한 실정이나, 가입기간이 짧은 자영자나 경력단절여성 등의 연금수급률을 향상시켜 노후소득보장이 강화될 수 있을 것이다.

아울러 가입구조 개편만으로는 국민연금 수급의 사각지대 해소에 한계가 있으므로, 저소득 가입대상자가 연금수급권 확보와 연금액 증액이 용이하도록 이들에 대한 크레딧 제도의 확대가 필요하다. 또한 사업장가입자를 확대하는데 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 이를 위해 국민연금과 고용보험료의 60~40%를 지원하는 현행 두루누리 보험료 지원사업의 내실화를 통해 소규모 사업장에 종사하는 저임금 비정규직 근로자의 제도 수용성을 높일 필요가 있다.

끝으로 본 연구에서 제안한 대로 국민연금의 가입구조가 개편되어 1인 1연금제도로 전환된다 하더라도 유족연금은 지속적으로 유지될 필요가 있다. 남성생계부양자와 전업주부로 구성된 가족형태를 바탕으로 설계된 유족연금은 여성의 경제활동참여율 증가로 오늘날 많은 선진국에서 변화하고 있다. 특히, 맞벌이 가구가 일반적인 북유럽 국가들의 경우 배우자 사망 시 변화된 환경에 적응할 수 있도록 유족연금을 단기간(1~2년) 지급하는 것으로 변경되었고, 서유럽 국가들의 경우 유족연금의 수급요건을 강화하고 급여수준을 낮추는 형태로 개혁이 진행되고 있다(김경아 등, 2015). 그러나 우리나라의 경우

국민연금이 아직 미성숙한 상태이고, 여성의 경제활동참여율도 선진국에 비해 낮기 때문에 유족연금이 여성 노인들의 주요 소득원 중 하나이며 급여수준도 매우 낮은 수준으로 설계되어 있다. 따라서 국민연금이 개인단위 연금체계로 개편될 경우에도 노령연금 수급권자 및 장애연금수급권자(장애등급 2급 이상)가 사망했을 때 배우자 등 유족에게 바로 지급될 수 있는 유족연금의 중요성은 여전히 클 것으로 판단되며, 유족연금제도를 보다 합리적이고 효율적으로 개선할 필요가 있을 것이다.

정인영은 영국 University of York에서 사회정책학 석·박사학위를 받았으며, 현재 삼육대학교 사회복지학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연금, 사회보장, 노인복지, 청년정책 등이며, 현재 공사적 연금제도, 사회보장제도 등을 연구하고 있다.

(E-mail: inyoung.jung@syu.ac.kr)

김아람은 영국 University of Manchester에서 개발금융학 석사학위를 받았으며, 현재 국민연금연구원에서 주임연구원으로 재직 중이다. 현재 국민연금 가입자간 형평성 제고, 공사적연금제도 등을 연구하고 있다.

(E-mail: amykim@nps.or.kr)

## 참고문헌

---

- 국민연금공단. (각년도). 국민연금사업통계. 전주: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (각년도). 국민연금통계연보. 전주: 국민연금공단.
- 국민연금연구원. (2011). 국민연금 가입구조개편에 따른 사각지대해소 방안. 국민연금연구원 내부자료.
- 국민연금연구원. (2012a). 해외 공·사적 연금제도 I 유럽. 서울: 국민연금연구원.
- 국민연금연구원. (2012b). 해외 공·사적 연금제도 II 아메리카. 서울: 국민연금연구원.
- 국민연금연구원. (2016a). 2015 국민연금 생생통계. 전주: 국민연금연구원.
- 국민연금연구원. (2016b). 재정목표 및 재정지표의 국제비교연구. 전주: 국민연금연구원.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2013). 2013년 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계. 국민연금 제도 및 기금운용 개선 방향.
- 김경아, 유호선, 김현수, 성혜영. (2015). 유족연금제도의 국제비교 연구. 전주: 국민연금연구원.
- 김성숙, 홍성우. (2011). 국민연금 가입연령의 타당성 검토. 서울: 국민연금연구원.
- 김현수. (2014). 국민연금 가입구조 개선방안의 내용과 의미, 연금이슈와 동향분석, 11, pp.1-14.
- 보건복지부. (2013). 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향 발표. 2013.10.8. 보도자료.
- 유호선. (2017). 국민연금 크레딧제도 개선방안. 전주: 국민연금연구원.
- 정인영, 김경아, 조영은, 이다미. (2015). 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- 정인영, 유희원, 한신실. (2017). 청년층의 국민연금 가입 확대방안 연구. 국민연금연구원.
- 정인영. (2015). 국민연금 사각지대 완화를 위한 제도적 개선방안 연구. 사회복지정책, 42(2), pp.33-62.
- 최옥금. (2012). 국민연금 임의가입·임의계속가입제도 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- 통계청. (2017). 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사. 통계청.
- 能美市役所. (2016). 国民年金 保険料の免除について. 更新日 2016年 8月 10日,

[http://www.city.nomi.ishikawa.jp.e.bg.hp.transer.com/hoken/kokuminnenkin\\_menjo.html](http://www.city.nomi.ishikawa.jp.e.bg.hp.transer.com/hoken/kokuminnenkin_menjo.html)

日本年金機構. (2016). 日本[の国民年金制度 韓国語]. 2016年 5月 16日.

厚生労働省. (2014). 年金制度における改革内容について-これまでの沿革を踏まえつつ-. 厚生労働省 年金局 年金課.

Bonoli, G., & Shinkawa, T. (2005). *Ageing and Pension Reform Around the World*, Cheltenham: Edward Elgar.

Deutsche Rentenversicherung Bund. (2015). *Rentenversicherung in Zeitreihen - Ausgabe 2015*. DRV Schriften, 22.

DWP. (2013). *National Insurance Contributions & Qualifying Years and Second Tier Pension Provision: 2011/12*. DWP.

DWP. (2016). *Your new State Pension explained*, DWP.

HM Revenue & Customs. (2015). *Social Security abroad: NI38*.

Social Security Administration. (2016). *Annual Statistical Supplement, 2015*. Washington, DC.

Social Security Administration. (2017). *Fast Facts&Figures about Social Security 2016*. Washington, DC.

Statistisches Bundesamt. (2016). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2015*. Fachserie 1 Reihe 2.2.

## **Reforming the Management of Insured Persons of the National Pension Scheme: Focusing on Shifting to Individual-Based Pension System**

**Jung, In-Young**

(Sahmyook University)

**Kim, Aram**

(National Pension Research Institute)

---

This study aims to provide possible options for reforming the management of insured persons of the National Pension scheme. To accomplish this purpose, the study primarily analyses the current status and problems regarding the National Pension scheme for the insured and examines the case of changing the management of the insured from family-based to individual-based, categorizing the insured not based on the marital status, but based on their contribution history. Currently, the National Pension is run by the principle of one pension per family, determining the status of the insured depending on their age (18-59), income (income declarer or the exempted from contribution payments) and marriage (the exempted from contribution payments or the excluded from coverage). Under the current system, the insured without income, can be treated either as exempted from contribution payment (if unmarried) or as excluded from coverage (if married). The reason for such complicated system is due to the family-based system as the National Pension was introduced in 1988. With this structure, several problems keep arising, such as citizens' acceptance of the separation of the exempted from contribution payments and the excluded from coverage, difficulties of managing the insured, coverage etc. In order to resolve these problems, the study proposes reforms of considering every citizen as an insured person, changing the status of the ones who have contribution history to become the insured and minimizing the range of the insured.

---

**Keywords:** National Pension Scheme, Coverage Gap, Management of the Insured, The Exempted From Contribution Payments, The Excluded From Coverage