



자영업자의 국민연금 장기가입 유도 방안

박충렬

국민연금은 저소득층에게 최고의 금융상품이다. 지역가입자로 국민연금에 가입해야 하는 1인 소상공인이나 고용원이 없는 자영업자는 휴·폐업이나 저소득으로 연금보험료를 내지 못해 납부예외자 또는 장기체납자가 되어 노후 파산에 이르게 될 가능성이 크다. 이들에 대한 연금보험료 지원 방안을 마련하여 국민연금 급여 사각지대를 축소할 필요가 있다.

1 최고의 금융상품인 국민연금

대표적인 사회보험제도인 국민연금은 국가가 가입자와 사용자로부터 정률의 보험료를 받고, 이를 재원으로 노령연금, 유족연금, 장애연금 등을 지급하는 제도이다. 최소 가입 기간인 10년을 채우고 수급 연령이 되면 매월 노령연금을 평생 받는다. 전 국민을 대상으로 하는 국민연금은 어떤 금융상품보다 가입자의 노후를 확실하게 보장한다.

연금을 받기 시작한 이후 매년 전국소비자물가변동률만큼 연금수급액이 오르므로 연금의 실질적인 가치가 보장된다. 가입 기간 중의 소득을 현재의 가치로 재평가하여 연금수급액을 계산하므로 그동안 냈던 보험료보다 더 많은 연금을 받을 수 있다. 특히, '납부보험료 총액의 현가 대비 연금수급액 총액의 현가 비율'인 수익비로 확인할 수 있는 것처럼 국민연금은 저소득층에게는 유리하게 설계되어 있어 이들을 위한 최고의 금융상품이다. [표 1]에서 보는 것처럼 연금보험료와 급여 산정의 기초가 되는 기준소득월액이 100만 원인 국민연금 가입자의 25년 수급을 가정한 수익비는 4.3배에 달한다. 20년, 30년, 40년 등 가입기간과 무관하게 소득 계층별 수익비는 모두 같다.

[표 1] 기준소득월액 계층별 수익비(국민연금공단)

(단위: 배)

100만 원	평균소득 (286만 원)	400만 원	최고소득 (590만 원)
4.3	2.2	1.9	1.6

※ 주: 2023년 신규가입자 기준이며 25년 수급 가정

국민연금제도의 이러한 장점에도 불구하고 국민연금에 가입하지 않거나 가입했다라도 연금보험료를 내지 못하여 최소 가입 기간을 채우는 데 어려움을 겪는 계층이 여전히 존재한다. 특히 1인 소상공인이나 고용원이 없는 자영업자는 지역가입자로 국민연금에 가입해야 하는데, 휴·폐업이나 저소득으로 보험료를 내지 못해 국민연금제도의 사각지대에 놓이게 될 가능성이 크다. 이에 본 보고서는 국민연금 수급 사각지대 현황을 살펴보고 자영업자 연금보험료 지원을 통해 이를 축소하는 방안을 모색하고자 한다.

2 국민연금 가입 현황과 사각지대

「국민연금법」 제6조에 따라 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금



가입 대상이 된다. 단 공무원연금을 비롯한 특수직역연금에 가입한 자는 제외된다. 법 제7조에 따라 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자 등으로 구분되는데, 자영업자는 사업장가입자나 지역가입자로 국민연금에 의무적으로 가입해야 한다.

법 제8조 및 시행령 제19조에 따라 '1명 이상의 근로자를 사용하는 사업장(당연적용사업장)'의 근로자와 사용자는 사업장가입자가 된다. 따라서 통계청의 '한국중사상지위분류'에 따른 법인 고용주와 개인기업 고용주는 고용원이 있는 자영업자로서 사업장가입자가 된다. 그리고 제9조에 따라 사업장가입자가 아닌 자는 지역가입자가 된다. 이에 따라 고용원이 없는 법인 자영업자와 개인기업 자영업자는 지역가입자로 국민연금에 가입해야 한다. 한편 법 제9조 각호에 정한 지역가입자 대상에서 제외되는 자는 법 제10조에 따라 공단에 가입을 신청하면 임의가입자가 될 수 있다.¹⁾

이처럼 법령에 따라 경제활동인구 대부분은 국민연금 당연가입 대상자이고 비경제활동인구 중 일부도 임의가입 방식으로 국민연금에 가입할 수 있다. 2022년 기준 18세 이상 59세 이하 경제활동인구 2,266.6만 명 중에서 국민연금 가입자는 2,199.7만 명에 달한다.²⁾

통상적으로 국민연금제도의 사각지대는 적용의 사각지대와 급여의 사각지대로 구분된다. 제도 도입 이후 적용 대상을 꾸준히 확대하여 국민연금제도의 적용 사각지대는 계속 축소되었다. 하지만 국민연금에 가입은 하였으나 소득이 없어 납부예외 상태에 있거나 소득 수준이 낮아 보험료를 납부하

지 못해 수급권 확보에 어려움을 겪는 급여 사각지대는 여전히 넓게 존재한다.³⁾

사업장가입자 또는 지역가입자는 사업 중단, 실직 또는 휴직을 비롯하여 「국민연금법」 제91조제1항 각호에 정한 사유로 연금보험료를 낼 수 없으면 공단에 납부예외 신청을 할 수 있다. 납부예외가 인정되어 연금보험료를 내지 않은 기간은 가입 기간에 산입하지 않는다. 그리고 소득신고자 중에서 13개월 이상 보험료를 내지 못하면 장기체납자로 분류된다. [표 2]에서 볼 수 있는 것처럼 2022년 납부예외자는 306.4만 명에 달하고 장기체납자는 88.2만 명이다. 국민연금 가입자 중 17.9%가 급여 사각지대에 놓여있는 것이다.

[표 2] 2022년 공적연금 가입 현황

(단위: 명)

18~59세 총인구 3,068.2만				
비경제활동인구 801.6만	경제활동인구 2,266.6만			
	국민연금 가입자 2,199.7만			
	납부예외자 306.4만	소득신고자 1,893.3만	장기체납자 88.2만	보험료납부자 1,805.1만
	특수직역연금 가입자 180.6만			
소계 1,082.5만			소계 1,985.7만	

※ 주: 국민연금 가입자 수에는 임의가입자나 납부예외자로 국민연금에 가입된 비경제활동인구가 포함되어 있어 국민연금 가입자 수와 특수직역연금 가입자 수를 합한 수치가 경제활동인구보다 많다.
 ※ 자료: 국민연금공단, 「국민연금 생생통계 Facts Book 2022」, 2023. 12.

사업장가입자의 연금보험료는 임금에서 원천공제되므로 체납되는 경우가 드물고, 실직하지 않는 한 납부예외 대상이 될 수 없다. 따라서 납부예외자와 장기체납자는 대부분 지역가입자이다. 관련 통계가 없어 정확한 규모는 확인할 수 없지만, 2022년 지역가입자 684만 6천 명 중에 고용원이 없는 자영업자, 즉 1인 소상공인이 차지하는 비중이 클 것으로 예상할 수 있다. 따라서 급여 사각지대 축소를 위해서는 무엇보다 납부예외나 장기체납 상황에 처할 가능성이 큰 고용원이 없는 자영업자를 대상으로 정부 지원 방안을 강구할 필요가 있다.

1) 직역연금 가입자, 국민연금 가입자 또는 노령연금이나 퇴직연금 수급권자 등의 배우자로서 별도의 소득이 없는 자, 기초수급자 중 생계급여나 의료급여 수급자, 18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군복무 등으로 소득이 없는 자 등이 가입을 신청할 수 있다.
 2) 여기에는 비경제활동인구 중에서 임의가입자나 납부예외자로 국민연금에 가입해 있는 113.7만 명이 포함되어 있고, 임의계속가입자 50.1만 명이 제외되어 있다. 「국민연금법」 제13조에 따라 60세 이상이 된 국민연금 가입자나 가입자였던 자가 65세까지 가입 기간을 연장하면 임의계속가입자가 된다.

3) 류재란·김혜진·안서연·김아람, 「지역가입자 납부예외자 지원방안」, 국민연금연구원, 2019.

3 현행 국민연금보험료 지원사업

(1) 두루누리사업: 저소득근로자 가입 초기 지원

「국민연금법」 제100조의3에 따라 정부는 소규모기업 저소득근로자의 국민연금 가입 부담을 덜어주기 위해 연금보험료 일부를 가입 초기에 지원하는 두루누리 사회보험료 지원사업(이하 ‘두루누리사업’)을 시행하고 있다.⁴⁾ 근로자 수가 10명 미만인 사업장의 근로자로서 기준소득월액이 「소규모사업장 저소득근로자에 대한 연금보험료 지원 등에 관한 고시」에 정한 금액 미만인 자의 연금보험료를 지원한다.

2023년 12월 개정된 고시에 따라 기준소득월액이 270만 원 미만인 근로자로서 국민연금에 처음 가입하거나 지원신청일 직전 6개월간 사업장 가입이력이 없는 자의 연금보험료를 지원한다. 근로자 부담금의 80%뿐만 아니라 사용자가 부담하는 기여금의 80%도 지원한다. 지원 기간은 최대 36개월이다. 한편 재산이 6억 원 이상이거나 종합소득이 연 4,300만 원 이상인 근로자는 연금보험료 지원 대상에서 제외된다.

(2) 농어업인 지원: 평생 지원

「국민연금법」(법률 제8541호) 부칙 제7조에 따라 정부는 지역가입자인 농어업인과 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 농어업인의 연금보험료를 농어촌구조개선특별회계에서 지원한다. 이 법 시행령(대통령령 제20507호) 제2조에 따라 기준소득월액이 103만 원(월 보험료 92,700원) 이하이면 연금보험료의 50%를 지원하고, 103만 원을 초과하면 월 46,350원을 정액으로 지원한다. 두루누리사업과 달리 농어업인 연금보험료 지원은 신규가입자뿐만 아니라 모든 가입자를 대상으로 하며 기간 제한도 없다. 지원제외 기준도 재산세 과세표준 합계액 12억 원 이상 또는 종합소득금액 6천만 원 이상으로 두루누리사업보다 완화된

4) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제21조에 따른 고용보험료 지원사업도 두루누리사업으로 함께 시행하고 있다.

기준이 적용된다. 2022년 38만 4,484명의 농어업인에 모두 1,686억 원을 지원하였다.

(3) 저소득 지역가입자 지원: 한시 지원

정부는 「국민연금법」 제100조의4에 따라 지역가입자 중 사업 중단, 실직 또는 휴직 등의 사유로 납부예외 상태에 있는 자가 납부를 재개하면 최대 12개월 동안 연금보험료를 지원하는 사업을 시행하고 있다. 「저소득 지역가입자 연금보험료 지원 등에 관한 고시」에 따라 기준소득월액이 103만 원⁵⁾ 이하이면 연금보험료의 50%를 지원하고, 이를 초과하면 46,350원을 정액으로 지원한다. 재산이 6억 원 이상이거나 종합소득이 연 4,300만 원 이상인 자는 지원 대상에서 제외된다.

4 소규모 자영업자 장기가입 유도 방안

두루누리사업은 근로자만을 대상으로 하고 있고, 농어업인 연금보험료 국고보조도 농어업인만을 대상으로 하고 있어 1인 소상공인을 포함한 자영업자는 지원 대상에서 제외되어 있다. 자영업자의 고용보험 가입률이 0.58%에 불과하여⁶⁾ 구직급여 지급기간을 국민연금 가입 기간에 추가로 산입해주는 실업크레딧을 통해 자영업자가 받는 혜택도 극히 미미하다. 2022년 저소득 지역가입자로서 연금보험료 지원을 받은 15.4만 명⁷⁾은 납부예외자 306.4만 명의 5%에 불과하다. 기준소득월액의 9%를 사용자와 나누어 부담하는 사업장가입자와 달리 고용원이 없는 자영업자를 비롯한 지역가입자는 9% 전부 본인이 부담하고 있음에도 연금보험료 지원사업의 혜택을 거의 받지 못하고 있는 것이다. 따라서 이들에 대한 연금보험료 지원사업을 도입하여 급여 사각지대를 축소할 필요가 있다.

5) 2023년 12월 고시 개정으로 100만 원에서 103만 원으로 증액되었다.

6) 박종렬, 「소상공인 사회안전망 현황과 확대 방안」, 『NARS 입법·정책』 제139호, 국회입법조사처, 2023.12.

7) 보건복지부 보도자료, 「지역가입자 연금보험료 지원금액 인상으로 국민 부담 완화에 기여」, 2023.12.29.

자영업자 연금보험료 지원 방안으로 가장 먼저 고려할 수 있는 것은 두루누리사업 확대 적용이다. 신규 가입한 자영업자도 법령에 정한 요건을 충족하면 연금보험료의 80%를 3년간 지원하는 것이다. 지역가입자의 11.4%가 두루누리사업 확대 대상이라고 추정⁸⁾하면 약 38.9만 명이 추가 지원 대상이 되고, 이들에 대해 연간 약 2,800억 원 정도의 재정 지원이 필요하다.⁹⁾ 이 방안은 사업장가입자와 지역가입자 사이, 노동자와 자영업자 사이의 형평성을 제고할 수 있으나 한시적 지원에 그치는 한계가 있다. 무엇보다 자영업자의 실제 소득을 파악하기 위한 제도적 노력이 반드시 병행되어야 한다.

다음으로 고려할 수 있는 대책은 농어업인 연금보험료 국고보조와 같은 사업을 자영업자를 대상으로 새로 도입하는 방안이다. 신규가입자만 최대 3년 지원하는 두루누리사업과 달리 이 사업은 소득 기준을 충족하면 가입 기간 내내 지원하므로 자영업자의 급여 사각지대 축소를 위해 더 효과적이다. 기준소득월액이 103만 원 미만인 지역가입자 중 지원을 신청한 자영업자에 연금보험료의 50%를 지원하고, 기준소득월액이 103만 원 이상인 자영업자에 월 46,350원을 지원하는 것이다. 2022년 기준소득월액 구간별 지역가입자 현황 자료를 토대로 단순 계산하면, 지원을 신청한 자영업자의 비율이 50%일 경우 연간 약 1조 원에 달하는 재정이 소요될 것으로 추정된다. 재정 부담이 우려된다면, 제도 시행 후 일정 기간(예컨대 5년) 이후에는 지원 비율을 축소(예컨대 30%)하거나 기준소득월액이 일정 기준 이상이면 지원 대상에서 제외하는 것을 예고하는 방안을 함께 마련할 수 있다. 장기

가입을 유도하기 위해서는 폐업 후 일정 기간은 자영업자 지위를 인정하는 방안도 고려할 수 있다.

5 마무리

소상공인의 국민연금보험료 지원을 위한 법적 근거는 이미 마련되어있다. 「소상공인기본법」 제24조제1항에 “정부는 소상공인의 사회안전망 확충에 필요한 시책을 실시”할 것을 명시하고 있고, 제30조에 따라 정부는 소상공인에 대하여 고용보험료나 국민연금보험료의 일부를 지원할 수 있다. 국민연금은 저소득층에 최고의 금융상품이고, 고령화 시대에 노후 파산을 예방하는 가장 강력한 안전장치이다. 사회안전망 측면에서 일부 소규모 자영업자는 농어업인만큼 경제적 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 어려운 재정 여건이지만, ‘사회안전망 확충’이라는 기본 정책방향에 충실한 정책 수단에는 재정을 아끼지 말아야 한다. 더불어 정확한 정책적 판단을 위해 자영업자의 국민연금 가입 현황에 대한 실태조사도 병행되어야 한다.

무엇보다도 정부는 다양한 수단을 활용하여 ‘국민연금제도가 저소득층에 유리하게 설계되어 있어 경제적으로 어려움이 있더라도 연금보험료를 내는 것이 유리하다’라는 사실을 적극적으로 알려야 한다. ‘국민연금기금의 재정 고갈로 언젠가는 연금수령이 불가능할 수 있다’라는 비합리적 믿음이 우리 사회 전반에 광범위하게 퍼져 있는 것이 현실이다. 우리 사회는 어떤 방식이든지 연금개혁을 통해 충분히 지속 가능한 지급 능력을 확보할 수 있는 역량을 가지고 있다. 연금당국은 연금개혁을 통해 연금수령이 확실하게 보장된다는 점을 국민에게 분명히 인식시켜야 한다.

8) 지역가입자의 저소득층 비중이 사업장가입자보다 더 크겠지만, 지역가입자에는 비자영업자도 포함된 점을 고려하였다.

9) 2022년 기준소득월액 270만 원 미만 사업장가입자는 686.7만 명인데, 이 중에서 78.1만 명, 즉 11.4%가 두루누리사업으로 연금보험료를 지원받았다. 같은 기준의 지역가입자(납부예외자 제외)는 341.3만 명인데, 이 비율 11.4%를 적용하면 38.9만 명이 된다. 78.1만 명에 대한 2022년 지원금액이 5,644억 원이므로 38.9만 명에 대한 지원금액은 대략 2,800억 원 정도로 추정할 수 있다(「국민연금통계」 및 공단 제출 자료).

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

