

저소득 지역가입자에 대한
국민연금 보험료 지원방안 연구

윤석명 · 강성호 · 권문일 · 원종욱 · 신화연 · 이은혜

보건복지가족부
한국보건사회연구원

제 출 문

보건복지가족부장관 귀하

이 보고서를 「저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 8월

주관연구기관명 한국보건사회연구원

연구책임자 윤석명 (한국보건사회연구원 사회보험연구실장)

공동연구자 강성호 (국민연금연구원 연금제도팀장)

권문일 (덕성여자대학교 사회복지학과)

원종욱 (한국보건사회연구원 연구위원)

신화연 (한국보건사회연구원 선임연구원)

이은혜 (한국보건사회연구원 연구원)

머리말

1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 도입된 국민연금제도는 점진적인 제도 확대과정을 거쳐 1999년 4월 도시지역 자영자에게도 제도가 적용됨에 따라 이른바 전 국민 연금시대를 맞이하게 되었다. 이처럼 단기간 내에 전 국민 연금시대를 맞이한 것은 전 세계적으로도 유래를 찾아보기 어려워 다른 국가들로부터 부러움을 사고 있는 것도 사실이다.

이처럼 외형적인 측면에서의 급속한 제도 확대 이면에는 어두운 면도 적지 않은 것이 우리 국민연금의 현실이다. 본인이 보험료를 납부하여야만 연금을 수급할 수 있는 사회보험방식제도로 운영되는 국민연금의 가입자 상당수가 여러 가지 이유로 인해 보험료를 납부하지 못하고 있기 때문이다. 전체 국민연금 가입 대상자 1,800여만 명 중 약 500여만 명이 납부 예외자로 분류되어 보험료를 납부하지 않고 있으며, 보험료를 납부하던 가입자도 경제적 어려움 등의 이유로 보험료를 체납하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 현상을 그대로 방치할 경우 이들 대부분이 무연금 또는 저연금자로 전락하게 되어 노후 빈곤 등에 기인한 노후 소득 양극화가 불가피한 실정이다.

최근 들어서는 2008년 발생한 전 세계적인 금융위기로 인한 소득 양극화 심화로 인해 중산층 이하 저소득층이 경제적으로 많은 어려움을 겪고 있어 국민연금 보험료 납부에 대한 물질적·정신적 고통을 호소하고 있다. 당장 먹고 살기도 어려운 현실 하에서 먼 미래를 내다보고 국민연금 보험료를 납부하라는 정책당국의 조치에 대해 저소득 국민연금 가입자들이 적지 않은 거부감을 느끼고 있기 때문이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원방안을

모색하고 있다. 사업장 가입자는 사용자 보험료의 50%를 부담하고 있는데 반해, 지역 가입자는 보험료 100%를 모두 부담하고 있어 가입종별 보험료 부담의 형평성 논의가 오래 전부터 있어왔다. 이러한 상황에서 발생한 전 세계적인 금융위기는 저소득 지역가입자의 보험료 납부를 더욱 어렵게 만들고 있다. 이들이 무연금 또는 저연금자로 전락하지 않도록 근로기간 동안 보험료 일부를 정부가 지원함으로써 자신의 노력으로 노후를 준비할 수 있도록 정부가 도와주자는 것이 본 연구의 핵심적인 내용이라 할 수 있다. 이 같은 노력은 현 정부 복지정책의 핵심인 능동적 복지 개념과도 매우 부합되는 정책방향이라 할 수 있다.

본 연구는 윤석명 사회보험연구실장의 주관 하에 국민연금연구원의 강성호 연금제도팀장, 덕성여자대학교 권문일 교수, 본원의 원종욱 연구위원, 신화연 선임연구원, 이은혜 연구원에 의해 완성되었다.

마지막으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며, 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 8월
한국보건사회연구원장
김 용 하

요 약.....	1
I. 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도 도입 필요성.....	13
II. 국민연금 가입자 실태분석.....	17
1. 국민연금 가입현황.....	17
2. 지역가입자 현황 및 추이.....	20
3. 농어민 국민연금 가입현황 및 변화추이.....	26
4. 농어민 국민연금 보험료지원효과 분석.....	29
III. 국민연금 저소득층 지원에 대한 선행 연구.....	35
1. 저소득층 국민연금 보험료지원제도 도입에 대한 선행 연구.....	35
2. 실업 크레딧제도 도입에 대한 선행 연구.....	41
IV. 사회보험에 대한 국고지원 국내외 사례.....	47
1. 독일 - 리스터 연금제도.....	48
2. 미국 - OASDI.....	50
3. 태국.....	52
4. 우리나라 건강보험에서의 저소득층 지원 사례.....	53
V. 저소득층에 대한 보험료지원방향 개관.....	57
1. 저소득층을 중심으로 한 국민연금 지원정책 검토배경.....	57
2. 저소득층에 대한 국민연금 지원정책의 주요 논점.....	58
3. 저소득층 지원안 개관.....	60

VI. 보험료지원제도 대안별 재정분석	65
1. 보험료지원 대상선정 및 보험료지원방식	65
2. 건강보험 보험료 수준별 분포자료를 반영할 경우	71
VII. 보험료지원제도 도입 시 예상되는 효과를 반영한 분석	77
1. 분석틀	77
2. 분석결과	79
3. 건강보험 보험료 수준별 분포자료를 반영할 경우	81
VIII. 저소득 지역가입자 보험료지원제도 실행방안	85
1. 제 여건을 고려한 현실성 있는 지원방안 도입 시 고려할 사항	85
2. 저소득 지역가입자 보험료지원제도 실행방향	87
3. 2011년 보험료지원제도에 대한 파일럿 테스트(안)	88
참고문헌	91
부 록	97
부록 1. 자산조사 대상 복지사업 및 소득 재산 선정기준	97
부록 2. 우리나라 국민연금과 외국 공적연금제도의 가입자 구조 비교	98
부록 3. 『농어업인 국민연금 보험료 국고지원 효과분석』을 위한 데이터구축의 필요성 및 구축방향	99
부록 4. 『국민기초생활보장제도』의 대상자 선정방식 개요	101

표 목 차

〈표 IV- 1〉 2011년 보험료지원제도 도입 시 대상자 규모 및 소요재원	9
〈표 II- 1〉 국민연금의 가입자 추이와 구성	18
〈표 II- 2〉 국민연금 가입종별 평균소득월액 추이	19
〈표 II- 3〉 지역가입자의 소득유형별 신고소득 추이	20
〈표 II- 4〉 납부예외자수 추이	21
〈표 II- 5〉 납부예외자 비율 연령별 추이	22
〈표 II- 6〉 납부예외 사유별 납부예외자수 추이	22
〈표 II- 7〉 납부예외자 중 자격변동 추이	23
〈표 II- 8〉 납부예외자의 납부이력 추이	24
〈표 II- 9〉 징수율(누적) 추이	24
〈표 II-10〉 지역가입자 중 미납자 추이	25
〈표 II-11〉 농어민 국고보조금 산정기준	26
〈표 II-12〉 1인당 농어민 국고보조 지원액	27
〈표 II-13〉 농어민 국고보조금 지원현황	28
〈표 II-14〉 전체 농어민가구 중 국민연금 국고보조 대상자수 추이	29
〈표 II-15〉 농어민 국고보조 징수율(당월기준) 비교	30
〈표 II-16〉 농어민 국고보조로 인한 납부자로의 전환효과(시산)	30
〈표 IV- 1〉 OASDI의 보험료율 추이	52
〈표 IV- 2〉 건강보험료 경감적용 대상 기준	54
〈표 VI- 1〉 소득기준별 보험료지원 대상자 선정방식	67
〈표 VI- 2〉 보험료지원 방식	68
〈표 VI- 3〉 보험료지원 대상자수	68
〈표 VI- 4〉 소득구간별 보험료지원 대상자수	69
〈표 VI- 5〉 보험료지원 소요재원	70
〈표 VI- 6〉 소득구간별 1인당 보험료지원 수준(월액)	70
〈표 VI- 7〉 건강보험 보험료 수준별 분포자료를 활용한 보험료지원 대상자 선정방식	72

〈표 VI- 8〉 보험료지원 방식	72
〈표 VI- 9〉 보험료지원 대상자수	72
〈표 VI-10〉 소득구간별 보험료지원 대상자수	73
〈표 VI-11〉 보험료지원 소요재원	74
〈표 VII- 1〉 소득기준별 보험료지원 대상자 선정방식	78
〈표 VII- 2〉 보험료 지원방식	78
〈표 VII- 3〉 보험료지원 대상자수	79
〈표 VII- 4〉 소득구간별 보험료지원 대상자수	79
〈표 VII- 5〉 보험료지원 소요재원	80
〈표 VII- 6〉 보험료지원 대상자수	81
〈표 VII- 7〉 소득구간별 보험료지원 대상자수	81
〈표 VII- 8〉 보험료지원 소요재원	82
〈표 VIII- 1〉 2011년 보험료지원제도 도입 시 대상자 규모 및 소요재원	89

그림 목차

[그림 II-1] 지역가입자(소득신고자) 소득구간별 누적분포 (2009년 5월 기준)	19
[그림 VI-1] 국민연금 가입종별 가입자 규모 (2009년 5월 기준)	66

요약

1. 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도 도입 필요성

- 보험료를 납부한 가입자에게만 연금이 지급되는 현행 사회보험방식 국민연금 제도 하에서의 잠재적인 노후소득보장 사각지대를 최소화할 필요가 있음.
 - 최근 들어서는 글로벌 경제위기로 인해 소득양극화 정도가 심화되고 있음.
 - 경제위기로 인한 소득 양극화가 저소득 국민연금 지역가입자의 가처분소득을 감소시켜 근로기간 뿐 아니라 퇴직 후 노후소득의 양극화 (무연금 또는 저연금 등으로 인해)로 이어질 가능성이 매우 높음.
 - 이들 취약계층이 향후 노후소득보장의 사각지대로 전락될 가능성이 높아 이를 방지할 수 있는 대책 마련이 시급함.

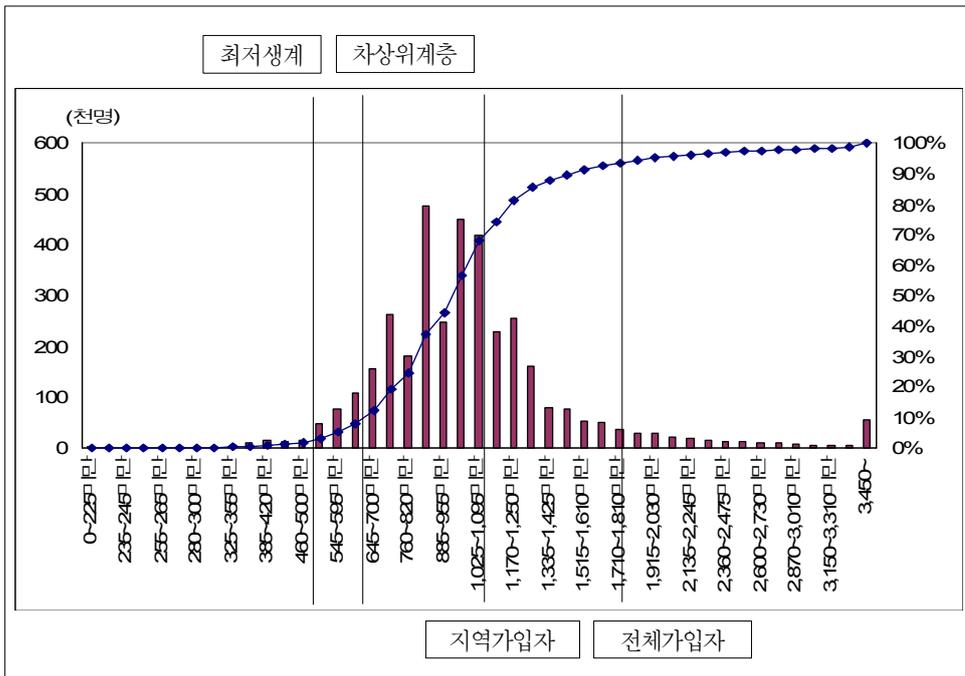
- 근로기간 동안 본인의 보험료 납부를 전제로 정부가 저소득 지역가입자의 보험료 일부를 지원함으로써, 이러한 조치가 없을 경우 다수 발생할 무연금 및 저연금자의 노후소득보장을 위한 재정 소요를 최소화시킴.
 - 저소득 지역가입자들이 근로기간 동안 자신들의 노력으로 노후준비를 할 수 있도록 국가가 체계적으로 지원하는 것이 향후 도래할 초고령사회에 대비한 효과적인 대비책이 될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있음.
 - 왜냐하면 근로기간 동안 적절한 노후대책을 마련하지 못하여 사회보험방식 국민연금의 사각지대에 노출될 취약계층이 많아질수록 최소한의 노후 생활을 위해 국가가 지출하여야 할 재원소요가 많아질 것이기 때문임.

※ 현행 국민연금제도의 잠재적 사각지대 최소화 및 저연금 문제를 효과적으로 해결하지 않을 경우 초고령사회에서 급격하게 증가할 노인인구 중 기초노령연금(또는 조세방식 기초연금)의 대상자 및 지급액이 급격하게 증가할 것임.

- 국민연금 종별 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 도모할 필요가 있음.
 - 저소득 지역가입자 보험료의 일정 부분을 국가가 지원함으로써 사업장가입자 (및 농어민가입자)와 보험료 부담에서의 형평성을 도모할 수 있음.
 - 현재 지역가입자의 경우 본인이 보험료를 100% 부담하는 반면, 사업장가입자는 보험료의 50%를 부담하고 있어 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원이 이루어질 경우 부담의 형평성 확보가 가능함.

II. 국민연금 가입자 실태분석

[그림 II-1] 지역가입자(소득신고자) 소득구간별 누적분포 (2009년 5월 기준)



III. 사회보험에 대한 국고지원 국내외 사례

- 사회보험에 대한 국고부담 유형은 다음의 두 가지로 구분할 수 있음.
 - 소득이 없거나 낮아 보험료를 납부하기 어려운 저소득층의 연금 가입기간 인정 및 출산 크레딧 등은 급여지급단계에서 급여지출의 일정 부분을 국고로 지원하고 있음.
 - 반면에 일부 국가(미국과 에콰도르)에서는 보험료 납부단계에서 개별 근로자 또는 전체 보험료의 일부를 국고를 통해 지원함.

1. 독일 - 리스터 연금제도

- 독일은 공적연금 급여지출의 약 25%를 국고로 보조하고 있으나, 보험료 납부 단계에서는 보험료를 지원하지 않고 있음.
- 대신 공적연금 재정불안정에 대처하기 위해 단행된 2001년 연금개혁에서의 급여 삭감에 따른 연금부족분을 보충할 목적으로 기업연금과 개인연금을 활성화하기 위한 정책을 시행하고 있음.
 - 리스터 연금제도는 노후소득보장에서 기업연금과 개인연금의 역할을 강조하기 위해 2002년에 도입되었음.
 - 리스터 연금제도는 100% 부과방식으로 운영되고 있는 공적연금의 노후소득보장 역할을 사적연금으로 일부 대체하기 위한 사적연금 가입자에 대한 보조금 지급제도임.
- 리스터연금은 강제적용이 아닌 관계로 제도가입 확대를 위하여 리스터 보조금을 지급하고 있음.
 - 리스터 보조금이라 불리는 개인연금 보험료에 대한 국고지원은 연방 금융감독원의 인증을 받은 개인연금에 가입하여 청구함으로써 이루어짐.
 - 리스터 보조금은 공적연금 급여의 삭감을 보완하기 위해 도입되었으므로 지원대상은 공적연금 당연 가입자와 이에 준하는 자들로 제한함.

- 리스터 보조금은 기본보조금과 자녀수당으로 구성됨.
 - 2002년 최대 38유로의 보조금을 받아 직전년도 총수입의 1%까지 보험료로 납입할 수 있었으나, 2008년에는 154유로의 보조금을 받아 사회보험료 부과기준이 되는 총임금의 4% 수준까지 보험료를 납입할 수 있었음.
 - 또한 정액으로 지급되는 자녀보조금은 2002년에 자녀 1인당 46유로에서 2008년에는 185유로로 대폭 증액되었음.

2. 미국 - OASDI

- 1951년 미국 사회보장제도, 즉 OASDI의 적용범위를 자영자로 확대하였을 때, 자영자에게는 근로자 보험료율의 3/4, 곧 75%를 적용하였음.
 - 이는 근로자, 즉 사업장 가입자와 비교 시 자영자의 보험료율을 25%p 면제해 주는 효과가 있음을 의미함.
 - 1965년에는 근로자 보험료율 대비 3/4을 부담하는 원칙에 관계없이 자영자의 보험료율 상한선을 7%로 하였음.
 - 이는 근로자의 보험료율이 인상될지라도 자영자의 보험료율은 7%에서 동결한다는 의미임.
- 자영자 보험료율 경감에 대한 국고 지원은 없었으며, 자영자의 보험료를 근로자에 비해 낮게 설정한 근거는 다음과 같음(Myers, 1993: 287).
 - 정치적 설명 : 자영자에게 OASDI를 확대 적용하면서 자영자 집단의 반발 무마, 즉 제도 참여에의 수용성 제고 차원에서 자영자의 보험료율을 낮게 설정하였다는 것임.
 - 경제적 설명 : 자영자 소득의 75%는 자영자의 노동에 기인한 근로소득으로, 나머지 25%는 투자소득으로 인정하여 투자소득에 해당하는 25%를 감면할 필요가 있다는 것임.

- 1980년대 초반 문제가 되었던 OASDI의 재정 불안정 문제 해결 차원에서 1983년 자영자와 근로자 간 보험료율의 차등적용원칙을 폐지하였음.
- 이에 따라 1984년부터 자영자에 대한 OASDI 보험료율이 근로자와 동일한 수준으로 인상되었음.
- 그러나 보험료 인상에 따른 저소득 자영자의 보험료 부담완화를 위해 1984년에서 1989년까지 보험료 일정액을 세액공제 형태로 국고에서 지원하였음.

3. 태국

- 태국에서는 1인 이상 사업장 근로자를 위한 사회보장제도(Social Security Scheme)가 운영되고 있으며, 2009년 현재 취업인구 3,667만 명에서 농업인 1,251만 명¹⁾을 제외한²⁾ 2,406만 명 중 1인 이상 사업장 근로자에게 사회보장제도를 적용하고 있음.³⁾
 - 태국 사회보장제도 적용대상인 1인 이상 사업장 근로자 1,350만 명 중 약 980만 명이 사회보장제도에 가입하고 있음.
- 현재 태국 정부⁴⁾에서는 2nd pillar에 해당하는 National Pension Fund를 도입하는 방안을 검토하고 있음.
 - 태국의 경우 자영자(약 2,300만 명에 달함)가 월 100바트 또는 그 이상을 정액으로 납부할 경우 정부에서 50바트 지원하는 방안이 재무부를 통해 제안되어 있는 상황임.
- ※ 상기 사항은 저자가 ILO의 Expert 자격으로 태국 사회보장제도 프로젝트 수행과정에서 입수한 비공개 자료에 근거함.

1) 태국의 경우 농업 종사자가 전체 취업자 중 약 34%로, 농업 종사자의 비중이 상당히 크다고 볼 수 있음.
 2) 태국의 경우 농업인은 사회보장제도의 적용제외자임.
 3) 유사한 사례로 에콰도르(Ecuador)에서는 농부(agricultural workers)에게 보험료를 지원하고 있음.
 4) 태국 재무부(Ministry of Finance)에서 검토 중임.

4. 우리나라 건강보험에서의 저소득층 지원 사례

- 건강보험료 경감제도는 보험료면제와 달리 일시적으로 부담능력을 상실하거나 부담능력이 현저히 줄어든 가입자가 보험료 미납·체납으로 인하여 건강보험 사각지대로 전락하는 것을 방지하기 위한 건강보험 보험료 부과징수체계를 보완하는 제도임.
- 「보건복지가족부고시 제2009-123호」는 제3조~제9조에 걸쳐 건강보험료를 경감 받는 대상자를 열거하고 있으며, 4가지 주요 유형으로 구분할 수 있음.
 - 의료의 접근성 등을 고려한 지역별로 상이한 수준의 보험료 경감
 - 노령, 질병, 부도, 화재 등으로 부담능력이 저하된 경우, 세대별로 상이한 수준의 보험료 경감
 - 특히 ‘저소득세대 보험료 한시 경감⁵⁾’이 이에 속하며, 건강보험료 1만원 이하의 저소득 세대를 대상으로 하고 지역가입자에 대해서만 적용됨.
 - 자연재해 등으로 물적·인적 피해를 입은 지역 또는 세대에 대해 재해별 상이한 수준의 보험료 경감
 - 실직자 및 휴직자에 대한 보험료 경감⁶⁾
- 건강보험료 경감 대상자 유형 중 세대별로 상이한 수준의 보험료 경감에 속하는 ‘저소득세대 보험료 한시 경감’의 1년 동안 한시적으로 적용되는 저소득세대 보험료 한시 경감의 경우, 건강보험료 경감률은 50%임.

5) 최근 경제위기에 따른 부담완화를 위해 개정된 보험료 경감고시(보건복지가족부고시 제2009-123호, 2009.6.29) 제6조의1(저소득세대 보험료 한시 경감)에 의하면 2009.7~2010.6까지 한시적으로 건강보험료 1만원 이하의 저소득 세대에 대하여 보험료액의 50%를 경감하도록 하고 있음.

6) 2007년 7월부터 도입

IV. 저소득 지역가입자 보험료지원제도 실행방안

1. 저소득 지역가입자 보험료지원제도 실행방향

- 보험료지원제도 도입의 필요성에 대해서는 대부분의 이해관계자가 동의하는 입장임.
 - 문제는 신고소득에 입각하여 보험료를 산정하는 현행 국민연금제도 운영틀 내에서 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하면서 제도 도입의 취지를 극대화하는 방안을 마련하는 것임.
 - 여타 선진국에 비해 자영자, 즉 지역가입자의 비중이 높으며 이들에 대한 정부의 소득과약률이 높지 않은 상황에서 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원제도를 전면적으로 도입할 경우 제도 도입에 따른 부작용이 상당할 것으로 예상됨.
- 가입자들의 신고소득에 의거하여 보험료가 산정되는 현행 국민연금제도에서 지역가입자들의 신고소득과 실제소득에 상당한 괴리가 있고, 지원대상 선정방식에 따라 도덕적 해이를 유발할 가능성이 높은 제도 도입은 매우 보수적인 관점에서 시작할 필요가 있음.
- 이를 위해 제도 도입에 따른 과급효과를 모니터링 할 수 있는 최소 수준에서 제도를 도입하는 방안을 제안함.
 - 보험료 지원대상자는 차상위계층 (최저생계비 120%) 이하 소득계층에 해당하는 지역가입자로 하고 파일럿 테스트 형식이 바람직해보임.
 - 보험료 지원방식은 지역가입자 신고소득수준에 의거하여 현재 보험료의 1/2 정률로 지원함.
- 보험료지원제도의 효과를 극대화하기 위해서는 대상자수를 점진적으로 확대할 필요가 있음.

- 대상자 확대에도 불구하고 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 파일럿 테스트를 통해 가입자들의 행태 변화를 면밀하게 파악할 필요가 있음.
 - 이와 함께 소득하향 신고를 방지할 사회적 인프라를 활용할 필요가 있음.
- 사업장가입자 뿐 아니라 지역가입자에게도 확대될 EITC제도 확대 추이에 맞추어 저소득 지역가입자 보험료 지원대상자를 확대하는 것이 현실적인 접근방법이 될 수 있을 것임.
- 이를 위해 매우 보수적인 관점에서의 파일럿 테스트가 선행되어야 하며, 효과적인 파일럿 테스트 수행을 위한 기초연구도 병행되어야 할 것임.
- 결론적으로 2010년에는 2011년에 효과적으로 파일럿 테스트를 수행할 수 있도록 준비 단계의 작업을 수행할 필요가 있으며, 본격적인 파일럿 테스트는 2011년부터 실행에 옮기는 것이 바람직해 보임.
- 이를 위해 파일럿 테스트 실행방안 마련 외에도 국민연금 지역가입자의 신고소득과 건강보험 가입자의 소득분포를 상호 Cross-check하는 연구가 2010년에 수행되어야 할 것임.

2. 2011년 보험료지원제도에 대한 파일럿 테스트(안)

- 2011년부터 저소득 지역가입자 소득신고자⁷⁾에 대한 국민연금 보험료지원제도를 파일럿 형식으로 도입함.
- 지역가입자의 신고소득이 차상위계층(최저생계비⁸⁾ 120%) 이하 소득구간⁹⁾에 해당하는 자를 대상으로 보험료 일부를 국고로 지원함.
 - 보험료 지원방식은 현재 지역가입자 본인부담 보험료를 9% 중 절반인 4.5%를 신고소득수준에 따라 정률로 지원함.

7) 지역가입자 소득신고자 중 농어민 국고보조대상자는 제외함.

8) 2010년 최저생계비 504천원(1인 가구 기준)을 적용함.

9) 국민연금 지역가입자의 신고소득을 바탕으로 한 기준소득월액을 뜻함.

- 2011년부터 보험료지원제도를 파일럿 형태로 도입할 경우,
 - － 현재 지역가입자의 신고소득자 규모 및 소득분포가 향후에도 그대로 유지된다는 가정 하에서는, 신고소득이 차상위계층 이하인 지역가입자 158천 명이 보험료지원 대상자에 포함됨.
 - － 현재 지역가입자(신고소득자) 중 보험료 지원대상자 158천 명 이외에 기존 납부예외자 중 보험료지원제도 도입으로 인해 보험료를 납부할 것으로 예상되는 56천 명을 추가할 경우¹⁰⁾ 보험료 지원대상자 총규모는 약 214천 명으로 산정됨.
 - － 보험료지원대상자 214천 명에게 현재 보험료의 절반을 소득수준에 따라 정률로 지원할 경우 소요재원은 약 594억 원으로 추정됨.

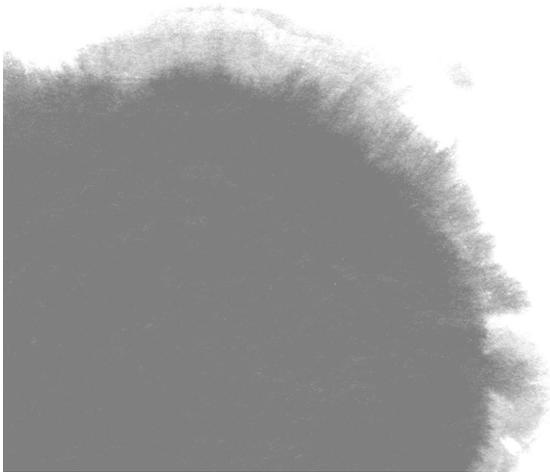
〈표 IV-1〉 2011년 보험료지원제도 도입 시 대상자 규모 및 소요재원

보험료지원 대상자수	소요재원
국민연금 신고소득 차상위계층 이하	보험료 절반 정률지원
214천 명	594억 원

10) 자세한 내용은 제7장 참조

01

저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도 도입 필요성



1. 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도 도입 필요성

- 보험료를 납부한 가입자에게만 연금이 지급되는 현행 사회보험방식 국민연금제도 하에서의 잠재적인 노후소득보장 사각지대를 최소화할 필요가 있음.
 - 최근 들어서는 글로벌 경제위기로 인해 소득양극화 정도가 심화되고 있음.
 - 경제위기로 인한 소득 양극화가 저소득 국민연금 지역가입자의 가처분소득을 감소시켜 근로기간 뿐 아니라 퇴직 후 노후소득의 양극화(무연금 또는 저연금 등으로 인해)로 이어질 가능성이 매우 높음.
 - 이들 취약계층이 향후 노후소득보장의 사각지대로 전락될 가능성이 높아 이를 방지할 수 있는 대책 마련이 시급함.

- 근로기간 동안 본인의 보험료 납부를 전제로 정부가 저소득 지역가입자의 보험료 일부를 지원함으로써, 이러한 조치가 없을 경우 다수 발생할 무연금 및 저연금자의 노후소득보장을 위한 재정 소요를 최소화시킴.
 - 저소득 지역가입자들이 근로기간 동안 자신들의 노력으로 노후준비를 할 수 있도록 국가가 체계적으로 지원하는 것이 향후 도래할 초고령사회에 대비한 효과적인 대비책이 될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있음.
 - 왜냐하면 근로기간 동안 적절한 노후대책을 마련하지 못하여 사회보험방식 국민연금의 사각지대에 노출될 취약계층이 많아질수록 최소한의 노후 생활을 위해 국가가 지출하여야 할 재원소요가 많아질 것이기 때문임.
 - ※ 현행 국민연금제도의 잠재적 사각지대 최소화 및 저연금 문제를 효과적으로 해결하지 않을 경우 초고령사회에서 급격하게 증가할 노인인구 중 기

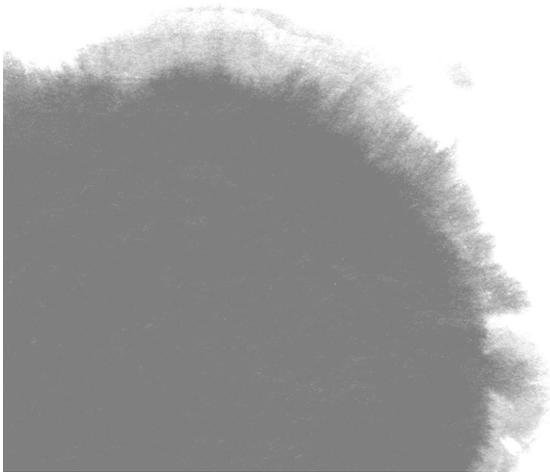
초노령연금(또는 조세방식 기초연금)의 대상자 및 지급액이 급격하게 증가할 것임.

- 국민연금 종별 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 도모할 필요가 있음.
 - 저소득 지역가입자 보험료의 일정 부분을 국가가 지원함으로써 사업장가입자(및 농어민가입자)와 보험료 부담에서의 형평성을 도모할 수 있음.
 - 현재 국민연금 사업장가입자는 고소득층이, 지역가입자는 저소득층이 많은 형태로 나타나므로 이 같은 현상이 장기적으로 지속될 경우에 지역가입자는 사업장가입자에 비해 연금 수급권 확보 가능성이 낮고, 또한 수급권을 확보하더라도 연금수준이 매우 낮을 것으로 예상됨.
 - 이는 장기적으로 볼 때, 지역가입자의 낮은 소득은 지역가입자의 높은 납부에 외율과 결합하여 저연금 또는 무연금을 특징으로 하는 노후소득보장 사각지대에 노출될 가능성이 큼.
 - 현재 지역가입자의 경우 본인이 보험료를 100% 부담하는 반면, 사업장가입자는 보험료의 50%를 부담하고 있어 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원이 이루어질 경우 부담의 형평성 확보가 가능함.

02

K
I
H
A
S
A

국민연금 가입자 실태분석



II. 국민연금 가입자 실태분석

1. 국민연금 가입현황

□ 국민연금의 가입자 추이와 규모를 살펴보면,

○ 2009년 5월 말 국민연금의 총 가입자수는 약 1,840만 명이며, 이 중 당연적용대상자는 1,834만 명(전체가입자의 99.6%)임.

– 가입자규모는 1999년 4월 도시지역 확대 적용 이후 약 200만 명이 증가하여 조금씩 증가 추세가 이어지고 있음.

– 당연가입자는 통계청이 파악하고 있는 우리나라 총 경제활동인구(통계청 2008. 12 : 약 2,400만 명) 대비 76.1%에 상당하는 규모임.

○ 총 적용대상 사업장수는 약 95만개이며,

– 사업장 가입자수는 약 964만 명임.

○ 반면에 지역가입자수는 약 870만 명임.

– 1999년 4월 도시지역 확대시점에는 지역가입자가 사업장가입자에 비해 압도적 비중으로 많았음.

– 2007년 시점을 전후하여 지역가입자수보다 사업장가입자수가 더 많아졌는데 이는 2003년 7월부터 추진된 5인 미만 사업장 당연 적용 확대사업 등에 따른 영향이 크게 작용한 것으로 분석됨.

〈표 II-1〉 국민연금의 가입자 추이와 구성

(단위: 개소, 명)

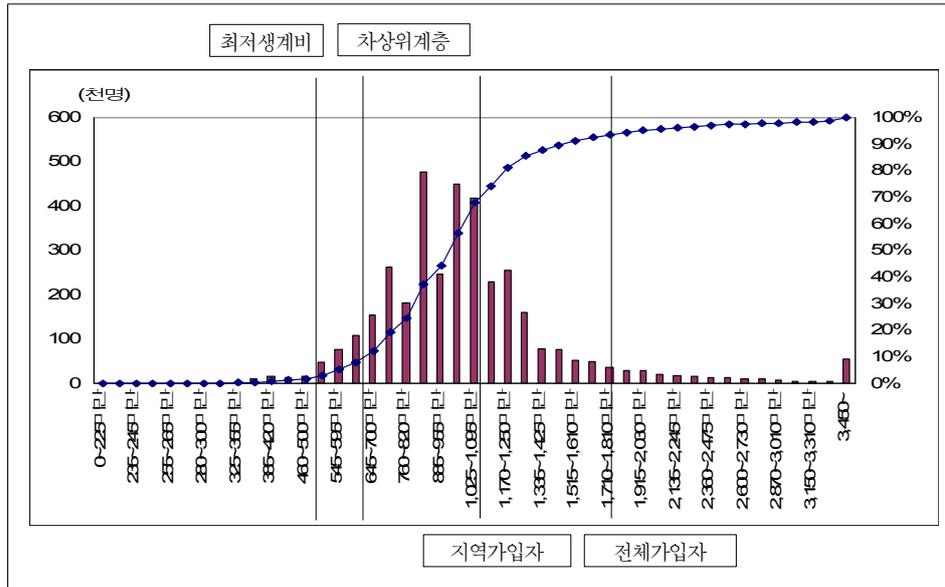
연도별	총가입자	사업장가입자		지역가입자			임의가입자	임의계속가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
1988.12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
1992.12	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
1995.12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,890,187	-	48,710	15,760
1996.12	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	2,085,568	-	50,514	15,640
1999.04	16,268,779	174,496	4,992,716	11,113,148	2,067,336	9,045,812	34,250	128,665
1999.12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	2,083,150	8,739,152	32,868	168,570
2000.12	16,209,581	211,983	5,676,138	10,419,173	2,037,722	8,381,451	34,148	80,122
2001.12	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	2,048,075	8,132,036	29,982	115,815
2002.12	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	2,007,196	7,997,593	26,899	179,230
2003.12	17,181,778	423,032	6,958,794	9,964,234	2,062,011	7,902,223	23,983	234,767
2004.12	17,070,217	573,727	7,580,649	9,412,566	2,009,142	7,403,424	21,752	55,250
2005.12	17,124,449	646,805	7,950,493	9,123,675	1,969,017	7,154,658	26,568	23,713
2006.12	17,739,939	773,862	8,604,823	9,086,368	1,972,784	7,113,584	26,991	21,757
2007.12	18,266,742	856,178	9,149,209	9,063,143	1,976,585	7,086,558	27,242	27,148
2008.12	18,335,409	921,597	9,493,444	8,781,483	1,940,510	6,840,973	27,614	32,868
2009.05	18,401,000	946,168	9,636,573	8,698,645	1,923,063	6,775,582	29,767	36,015

자료: 국민연금공단 월별통계 (2009.08)

○ 신고소득의 분포

- 사업장가입자의 경우 소득상한부분을 제외하면 신고소득이 거의 정규분포로 나타나는 반면, 지역가입자의 경우는 신고소득수준이 거의 110만원 이하수준에 몰려있음.
- 상대적으로 사업장가입자는 고소득층이, 지역가입자는 저소득층이 많은 형태로 나타나므로 이 같은 현상이 장기적으로 지속될 경우 지역가입자는 사업장가입자에 비해 연금 수급권 확보 가능성이 낮고, 수급권을 확보하더라도 연금수준이 매우 낮을 것으로 예상됨.

[그림 II-1] 지역가입자(소득신고자) 소득구간별 누적분포 (2009년 5월 기준)



자료: 국민연금공단 월별통계 (2009.08)

○ 신고소득수준

- 지역가입자의 신고소득수준('09. 7월 108만원)은 사업장가입자 평균소득 (203만원)의 절반에 불과한 상황임.
- 지역가입자의 낮은 소득은 장기적으로 지역가입자 중 높은 납부예외율과 결합하여 무연금·저연금을 특징으로 하는 노후소득보장 사각지대에 노출 될 가능성이 높음.

<표 II-2> 국민연금 가입종별 평균소득월액 추이

(단위: 천원)

연도별	총평균	사업장가입자	지역가입자			농어민 가입자
			평균	도시	농어촌	
1995.12	943	1,053	577	-	577	583
1999.04	1,096	1,440	785	841	629	638
1999.12	1,130	1,386	878	956	659	646
2000.12	1,191	1,477	920	982	724	656
2001.12	1,291	1,607	961	1,019	773	670
2002.12	1,363	1,685	1,010	1,059	844	717

연도별	총평균	사업장가입자	지역가입자			농어민 가입자
			평균	도시	농어촌	
2005.12	1,586	1,875	1,075	1,109	972	887
2006.12	1,633	1,905	1,069	1,102	973	881
2007.12	1,691	1,956	1,077	1,107	987	886
2008.12	1,751	2,012	1,089	1,119	1,003	887
2009.07	1,769	2,025	1,077	1,105	996	892

자료: 국민연금공단 내부자료

2. 지역가입자 현황 및 추이

□ 지역가입자 평균소득월액 추이 및 소득유형을 살펴보면,

○ 가입종별 평균소득월액 비교 및 연도별 추세

- 사업장가입자 對 지역가입자 격차 심화 : 지역가입자의 무연금, 저연금자 양산 가능성 대두됨.
- 도시 對 농어촌 격차 감소 : 전체 국민연금 가입자의 저연금 문제 대두됨.

○ 소득유형

- 과세 소득이 있는 경우(I유형)가 평균 신고소득이 가장 높게 나타났으며, III(근로소득자), II(사업자등록), IV(무자료자) 유형 순으로 신고소득이 점차 줄어드는 추세임.
- 지역가입자 보험료 적용소득 기준이 신고소득에 근거하기 때문에 소득을 축소 신고한 것에서 기인함.

〈표 II-3〉 지역가입자의 소득유형별 신고소득 추이

(단위: 천원, 월액)

구분		전체	I 유형 (과세소득)	II 유형 (사업자등록)	III 유형 (근로소득자)	IV 유형 (무자료자)
2001.12	평균소득	961	1,378	627	983	814
	비율	1.00	1.43	0.65	1.02	0.85
2002.12	평균소득	1,010	1,411	961	1,077	856
	비율	1.00	1.40	0.95	1.07	0.85
2003.12	평균소득	1,050	1,411	1,003	1,095	905
	비율	1.00	1.34	0.96	1.04	0.86

구분		전체	I 유형 (과세소득)	II 유형 (사업자등록)	III 유형 (근로소득자)	IV 유형 (무자료자)
2004.12	평균소득	1,059	1,329	1,001	1,070	943
	비율	1.00	1.25	0.95	1.01	0.89
2005.12	평균소득	1,075	1,331	1,002	1,094	967
	비율	1.00	1.24	0.93	1.02	0.90
2006.12	평균소득	1,069	1,319	993	1,150	969
	비율	1.00	1.23	0.93	1.08	0.91
2007.12	평균소득	1,077	1,257	1,001	1,250	978
	비율	1.00	1.17	0.93	1.16	0.91
2008.12	평균소득	1,089	1,228	1,014	1,182	972
	비율	1.00	1.13	0.93	1.09	0.89
2009.07	평균소득	1,077	1,213	1,003	1,157	977
	비율	1.00	1.13	0.93	1.07	0.91

주: 비율은 전체대비 각 유형별 신고소득
 자료: 국민연금공단 내부자료(가입자관리실)

□ 납부예외 현황 및 추이를 살펴보면,

- 전 국민 연금시대가 도래한 1999년 말 납부예외자수는 550만명으로 일시적으로 급증하였으나 2000년 445만명으로 감소하였고 이후 점차 증가하여 2006년 이후 약 500만명대를 유지하는 것으로 나타남.
- 납부예외자 비율(전체가입자수 대비)을 살펴보면 1999년 말 33.9%이었으나 2002년 25.8%까지 감소하였고 이후 소폭 증가하여 최근 27%를 유지하고 있음.

〈표 II-4〉 납부예외자수 추이

(단위: 천명, 연도 말 기준)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.7
전체 가입자수	16,262	16,209	16,278	16,499	17,182	17,070	17,124	17,740	18,267	18,335	18,512
지역 가입자수	10,822	10,419	10,180	10,005	9,964	9,413	9,124	9,086	9,063	8,781	8,627
소득 신고	5,310	5,973	5,704	5,754	5,399	4,730	4,489	4,150	3,956	3,756	3,635
납부 예외	5,513	4,446	4,476	4,250	4,565	4,683	4,634	4,936	5,107	5,026	4,993
납부예외자 비율 ¹⁾	33.9%	27.4%	27.5%	25.8%	26.6%	27.4%	27.1%	27.8%	28.0%	27.4%	27.0%

주: 1) 전체가입자수 대비 납부예외자수 비율
 자료: 국민연금공단 내부자료

- 납부예외자 비율을 연령별로 구분하여 살펴보면, 2004년 이후 30대에서 가장 높고, 연령이 증가할수록 납부예외자 비율은 상대적으로 줄어드는 것으로 나타남.
 - 50대 연령계층은 납부예외자 비율이 지속적으로 감소하므로 수급대상에 근접할수록 납부예외 현상은 자연 감소됨.
 - 급여시점에 다가갈수록 납부 사각지대는 줄어들게 되고, 결과적으로 연금 사각지대가 낮아지게 될 것으로 예상됨.

〈표 II-5〉 납부예외자 비율 연령별 추이

(단위: %)

연도별 / 구분	납부예외자수 (천명)	20대 이하	30대	40대	50대 이상
1999.12	5,513	38.8	27.8	20.1	13.3
2000.12	4,446	26.8	34.1	25.1	14.1
2001.12	4,476	24.3	34.1	26.7	15.0
2002.12	4,250	24.8	33.6	25.8	15.8
2003.12	4,565	24.9	33.5	25.8	15.9
2004.12	4,683	24.8	32.6	26.3	16.2
2005.12	4,634	24.5	31.8	26.3	17.3
2006.12	4,936	24.5	31.6	26.2	17.7
2007.12	5,107	25.3	31.0	25.6	18.1
2008.12	5,026	26.0	30.4	25.3	18.4

자료: 국민연금공단 내부자료

- 납부예외 사유를 살펴보면, 대부분 실직·휴직·사업 중단(2009년 4월 기준 87.4%) 등 경제적 문제에서 기인함.

〈표 II-6〉 납부예외 사유별 납부예외자수 추이

(단위: 천명)

연도	계	실직 휴직	사업 중단	3월 이상 입원	자연 재해 ¹⁾	기초생활 곤란 등 ²⁾	교도소 수감 등	주소 불명	재학 등 ³⁾
1999.12	5,513	3,644	176	56	5	213	37	766	615
(%)	(100.0)	(66.1)	(3.2)	(1.0)	(0.1)	(3.9)	(0.7)	(13.9)	(11.2)
2000.12	4,446	3,046	108	42	2	177	29	645	393
(%)	(100.0)	(68.5)	(2.4)	(1.0)	(0.1)	(4.0)	(0.7)	(14.5)	(8.8)

연도	계	실직 휴직	사업 중단	3월 이상 입원	자연 재해 ¹⁾	기초생활 곤란 등 ²⁾	교도소 수감 등	주소 불명	재학 등 ³⁾
2002.12	4,250	3,292	133	23	3	149	20	498	128
(%)	(100.0)	(77.5)	(3.1)	(0.6)	(0.1)	(3.5)	(0.5)	(11.7)	(3.0)
2004.12	4,683	3,426	435	16	1	151	15	518	118
(%)	(100.0)	(73.2)	(9.3)	(0.3)	(0.0)	(3.2)	(0.3)	(11.1)	(2.5)
2006.12	4,936	3,646	429	13	0.8	201	8.7	518	119
(%)	(100.0)	(73.9)	(8.7)	(0.3)	(0.0)	(4.1)	(0.1)	(10.5)	(2.4)
2008.12	5,026	3,966	438	9.7	0.6	372	9.9	35	194
(%)	(100.0)	(78.9)	(8.7)	(0.2)	(0.0)	(7.4)	(0.2)	(0.7)	(3.9)
2009.4	5,003	3,931	441	9	0.6	360	10	43	209
(%)	(100.0)	(78.6)	(8.8)	(0.2)	(0.0)	(7.2)	(0.2)	(0.9)	(4.2)
도시	4,031	3,169	350	6	0.3	289	7	37	172
농어촌	972	762	91	3	0.3	71	3	6	37

주: 1) 자연재해는 농어업재해대책법, 자연재해대책법, 재해구호법에 의한 보조 또는 지원의 대상이 된 경우

2) 기초생활 곤란 등은 연금보험료를 납부할 경우 기초생활의 유지가 곤란하다고 인정되는 경우

3) 재학 등은 재학, 병역의무, 27세 미만인 자 중 납부이력 보유한 경우

자료: 국민연금공단 내부자료

○ 납부예외자 총 수치에는 변화가 없으나 납부예외자와 소득신고자 사이에는 부단한 자격변동이 존재하고 있음.

〈표 II-7〉 납부예외자 중 자격변동 추이

(단위: 천명, %)

연도	납부 예외자수 (A)	변동 대상		증가			감소			
		인원 (B)	비율 (B/A)	소계	신규 예외	소득→ 예외	소계	사업장 취득	적용 제외	납부 재개
2003.12	4,565	3,918	(85.8)	2,356	1,354	1,002	1,562	659	385	517
2004.12	4,683	3,922	(83.7)	2,205	1,173	1,032	1,716	768	605	343
2005.12	4,634	3,525	(76.1)	2,088	1,056	1,032	1,436	785	378	273
2006.12	4,936	3,805	(77.1)	2,418	1,396	1,021	1,388	794	374	220
2007.12	5,107	4,061	(79.5)	2,516	1,475	1,041	1,545	1,000	315	230
2008.12	5,026	4,310	(85.8)	2,522	1,471	1,051	1,789	976	612	200

자료: 국민연금공단 내부자료

○ 납부이력이 존재하는 납부예외자수는 2008년 말 기준으로 전체 납부예외자의 64.3% 수준임.

－ 이들은 향후 상담·설득에 의해 소득신고자로 전환될 가능성이 높고, 납부기간이 5년 이상인 556천 명의 납부예외자는 연금수급권 확보 가능성이 높을 것으로 판단됨.

〈표 II-8〉 납부예외자의 납부이력 추이

(단위: 천명, %)

연도	납부예외자수(A)	납부이력 없음	납부기간				
			소계		5년 미만	5년 이상 ~10년 미만	10년 이상
			인원(B)	비율(B/A)			
2004.12	4,683	2,027	2,656	56.7	2,218	308	130
2005.12	4,634	2,029	2,605	56.2	2,170	312	123
2006.12	4,936	2,045	2,891	58.6	2,384	367	140
2007.12	5,107	2,015	3,091	60.5	2,535	405	151
2008.12	5,026	1,795	3,231	64.3	2,631	437	163

자료: 국민연금공단 내부자료

□ 체납현황 및 추이를 살펴보면,

○ 전체가입자 징수율(누적)은 최근까지 증가추세를 유지하여 2009년 7월에는 건수기준 91.4%, 금액기준으로는 97%임.

○ 가입종별로 징수율(2009년 7월 기준)을 비교해보면 사업장가입자에 비해 지역가입자는 월수기준(건수)으로는 7.3%p 낮은 90.3%로 나타났으며, 금액기준으로는 15%p 낮은 84.3% 수준으로 나타남.

〈표 II-9〉 징수율(누적) 추이

(단위: %)

연도	전체가입자		사업장가입자		지역가입자	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1999.12	78.9	96.4	98.0	99.1	75.3	73.5
2000.12	79.1	95.3	98.1	99.2	76.5	74.3
2001.12	79.4	94.1	98.1	99.2	77.2	73.8

연도	전체가입자		사업장가입자		지역가입자	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2002.12	82.1	96.0	98.1	99.3	80.4	75.1
2003.12	83.9	95.6	97.9	99.2	82.2	75.1
2004.12	85.5	95.4	97.2	99.1	84.1	76.0
2005.12	86.0	95.2	97.0	99.1	84.6	75.7
2006.12	87.0	95.4	97.0	99.1	85.6	76.7
2007.12	88.7	96.0	97.2	99.2	87.4	79.4
2008.12	90.5	96.7	97.4	99.2	89.4	82.6
2009.7	91.4	97.0	97.6	99.3	90.3	84.3

자료: 국민연금공단 내부자료

- 지역가입자 중 미납자를 미납기간별로 살펴보면, 2년 이상의 장기 체납자 비율이 전체 미납자 중 47.6%(2008년 12월기준)를 차지하고 있음.
- 전액미납과 일부미납으로 구분하여 볼 때 전액미납자 중 2년 이상 장기체납의 비율은 58.8%임.
- 가입자 대비 비율로 보면 2008년 12월 기준 전체 가입자(지역가입자) 대비 2년 이상 장기체납자 비율은 6.4%(13.4%)임.
- 장기 체납은 납부예외와 달리 추후납 형태가 보장되지 않으므로 향후 국민연금 사각지대로 이어질 가능성이 매우 높음.

〈표 II-10〉 지역가입자 중 미납자 추이

(단위: 천명, %)

연도	미납기간	전체		전액미납		일부미납	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
2003.12	계	4,043	100.0	1,691	100.0	2,351	100.0
	2년 미만	2,980	73.7	1,155	68.3	1,825	77.6
	2년 이상	1,063	26.3	536	31.7	526	22.4
2004.12	계	3,783	100.0	1,578	100.0	2,205	100.0
	2년 미만	2,442	64.6	938	59.4	1,504	68.2
	2년 이상	1,341	35.4	640	40.6	701	31.8
2005.12	계	3,440	100.0	1,449	100.0	1,991	100.0
	2년 미만	2,168	63.0	838	57.8	1,330	66.8
	2년 이상	1,272	37.0	611	42.2	661	33.2

연도	미납기간	전체		전액미납		일부미납	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
2006.12	계	3,019	100.0	1,213	100.0	1,806	100.0
	2년 미만	1,639	54.3	559	46.1	1,080	59.8
	2년 이상	1,380	45.7	654	53.9	726	40.2
2007.12	계	2,695	100.0	1,062	100.0	1,633	100.0
	2년 미만	1,386	51.4	440	41.4	946	57.9
	2년 이상	1,309	48.6	622	58.6	687	42.1
2008.12	계	2,482	100.0	944	100.0	1,538	100.0
	2년 미만	1,301	52.4	389	41.2	912	59.3
	2년 이상	1,181	47.6	555	58.8	626	40.7

3. 농어민 국민연금 가입현황 및 변화추이

□ 국민연금 농어민(국고지원 대상)의 정의로는

- 국민연금 농어민 국고보조 대상자는 법령 및 시행규칙에 의한 농어민 정의에 부합하고, 60세 미만 가입자¹⁾여야 하므로 일반적인 농어업종사자 정의보다 협소함.

□ 농어민 국고보조 산정기준 및 현황을 살펴보면,

- 농어민 국고지원은 '95. 7월을 시작으로 단계적으로 지원액이 상향되어 왔음.
- '09. 1월부터는 기준소득월액 730천원 미만인 자는 자신이 납부하는 보험료의 1/2을 정률지원하며, 그 이상에 대해서는 730천원 보험료의 1/2을 정액 지원(월 최고 32,850원 지원)함.

〈표 II-11〉 농어민 국고보조금 산정기준

구분	산정기준
1995.7~2002.12	최저등급 표준소득월액(220천원) × 보험료율 × 1/3
2003.1~2003.6	최저등급 표준소득월액(220천원) × 6% × 1/2 = 6,600원
2003.7~2004.6	최저등급 표준소득월액(220천원) × 7% × 1/2 = 7,700원
2004.7~2005.6	-표준소득월액 400천원 미만 : 해당등급 보험료의 1/2 정률지원

11) 임의계속일 경우에는 64세까지 보험료 지원이 가능함.

구분	산정기준
	-표준소득월액 400천원 이상 : 12등급 보험료의 1/2 정액지원
2005.7~2005.12	-표준소득월액 440천원 미만 : 해당등급 보험료의 1/2 정액지원 -표준소득월액 440천원 이상 : 12등급 보험료의 1/2 정액지원
2006.1~2007.12	-표준소득월액 480천원 미만 : 해당등급 보험료의 1/2 정액지원 -표준소득월액 480천원 이상 : 13등급 보험료의 1/2 정액지원
2008.1~2008.12	-기준소득월액 220천원 ~ 620천원 미만 : 본인 보험료의 1/2금액 -기준소득월액 620천원 ~ 3,600천원 미만 : 620천원 보험료의 1/2금액
2009.1 ~	-기준소득월액 220천원 ~ 730천원 미만 : 본인 보험료의 1/2금액 -기준소득월액 730천원 ~ 3,600천원 미만 : 730천원 보험료의 1/2금액

〈표 II-12〉 1인당 농어민 국고보조 지원액

(단위: %, 원)

구분	1995.7 ~ 2000.6	2000.7 ~ 2001.6	2001.7 ~ 2002.6	2002.7 ~ 2002.12	2003.1 ~ 2003.6	2003.7 ~ 2004.6	2004.7 ~ 2005.6	2005.7 ~ 2005.12	2006.1 ~ 2007.12	2008.1 ~ 2008.12	2009.1 ~ 현재
보험료율	3%	4%	5%	6%	6%	7%	8%	9%	9%	9%	9%
보조금 (월액)	2,200	2,940	3,670	4,400	6,600	7,700	8,800~ 17,600	9,900~ 19,800	9,900~ 21,600	9,900~ 27,900	9,900~ 32,850

□ 농어민 국고보조금 지원현황을 살펴보면,

- '95년에 이미 110만 명을 대상으로 96만 명에 대해 지원되었으나, 2000년 이후 농어업인 가입자 중 상당수가 특례노령연금 수급자로 전환되고, 노령화 및 이농현상 등으로 매년 농어촌인구가 감소함에 따라 국고지원 대상자수도 감소함.
- 2006년 기준 농어민 국고보조 대상자 353천 명은 농어가기준¹²⁾(2005년 기준 1,353천 가구)으로 볼 때도 26.1%로 낮은 수준임.
- 2008년에는 321천 명으로 대상인원이 감소하였고, 지원율도 87.1%(인원 기준)로 감소하였음. 다만, 지원액은 지원단가의 상향으로 인해 증가추세임.

12) 통계청 농어가 수 산출은 각 업종별로 산출되는 것이므로 단순 합은 이중 계산이 됨. 따라서 임가의 경우 농가와외의 겸업이 90%이므로 임가는 농가로 보고 농가와 여기만 합산하였음.

〈표 II-13〉 농어민 국고보조금 지원현황

(단위: 천명, 천 월, 억 원)

구 분	대 상(A)		지 원(B)		지원율(B/A)		지원액
	인원	월수	인원	월수	인원	월수	
1995	1,100	4,843	963	4,843	87.6	100.0	107
1996	1,081	11,919	970	11,919	89.8	100.0	262
1997	1,010	11,405	946	11,384	93.6	99.8	250
1998	932	10,512	885	10,434	94.9	99.3	230
1999	856	9,746	826	9,734	96.5	99.9	214
2000	835	8,413	810	8,408	97.0	99.9	206
2001	534	5,841	519	5,834	97.3	99.9	188
2002	453	4,956	441	4,950	97.4	99.9	196
2003	384	4,184	374	4,177	97.5	99.8	285
2004	340	3,648	332	3,641	97.6	99.8	420
2005	328	3,426	321	3,420	97.9	99.8	621
2006	353	3,678	306	3,359	86.6	91.3	706
2007	335	3,623	290	3,121	86.7	86.1	710
2008	321	3,373	280	2,910	87.1	86.3	773
2009. 5	289	1,649	249	1,406	86.1	85.3	422

주: 회계연도 기준으로 작성, 인원은 중복배제
 자료: 국민연금공단 내부자료

□ 전체 농어업 종사자 중 국민연금 가입연령과 동일한 18~60세 미만인 자¹³⁾ 중 국민연금 보험료 국고보조 현황을 살펴보면

- 2008년 말 기준으로 국민연금 가입대상에 해당하는 농어업인수는 482천 명이며, 이 중 국민연계에 가입하여 보험료를 지원받고 있는 농어업인수는 280천 명으로 202천 명이 미가입 상태임.

13) 통계청의 농어업조사자료 중 경영주 연령별 농어업가구통계를 활용함.

〈표 II-14〉 전체 농어민가구 중 국민연금 국고보조 대상자수 추이

(단위: 천명)

연도	농어업 종사자수 ①	농어민 국고보조금 지원자수 ②	농어민 종사자중 국민연금 가입비중 ② / ①	농어업 종사자중 국민연금 미가입자수 ① - ②
2001	653	519	79.5%	134
2002	600	441	73.5%	159
2003	581	374	64.4%	207
2004	551	332	60.3%	219
2005	578	321	55.6%	257
2006	555	306	55.2%	249
2007	517	290	56.1%	227
2008	482	280	58.1%	202

자료: 통계청, 농어업조사, 각 연도
국민연금공단 내부자료

4. 농어민 국민연금 보험료지원효과 분석

가. 농어민 국고보조 효과분석 : 징수율 중심으로

□ 국민연금 보험료의 일부를 국고지원 받을 수 있는 농어민의 징수율¹⁴⁾을 살펴보면, 비농어민 및 전체 지역가입자에 비해 약 25%p 이상 높은 것을 알 수 있음.

○ 농어민 징수율은 1995년 70%에서 2008년 82.7%로 점차 증가하고 있는 반면, 전체 지역가입자 및 비농어민의 경우는 최근 각각 55~60%, 50~55% 수준에 머무르고 있음.

○ 농어민 징수율이 높은 요인에는 국고보조를 제외한 다른 요인이 있을 수 있으나, 징수율 격차가 25%p 이상 나므로 국고보조가 징수율을 높이는 효과가 있다는 사실을 확인할 수 있음.

14) 매년도 12월 기준 월별 징수율을 분석함.

〈표 II-15〉 농어민 국고보조 징수율(당월기준) 비교

(단위: %)

연도	농어민 국고보조 ①	지역가입자 ②	비농어민 ③	징수율 비교	
				① - ②	① - ③
1995	69.9		54.6		(15.3)
1996	73.4		54.3		(19.1)
1997	73.6		46.1		(27.5)
1998	71.7		35.8		(35.9)
1999	73.3	65.4	68.4	(7.9)	(4.8)
2000	71.4	61.4	64.2	(10.0)	(7.2)
2001	74.9	60.1	67.0	(14.8)	(7.9)
2002	73.0	56.4	60.1	(16.6)	(13.0)
2003	73.7	52.2	56.7	(21.5)	(17.1)
2004	76.8	52.6	51.4	(24.2)	(25.4)
2005	78.4	52.6	51.2	(25.8)	(27.1)
2006	80.3	54.5	53.2	(25.8)	(27.1)
2007	81.0	55.2	53.9	(25.9)	(27.1)
2008	82.7	55.7	54.6	(26.9)	(28.1)

주: 금액기준 월별 징수율(매년도 12월 기준)
 자료: 국민연금공단, 국민연금통계연보, 각 년도

나. 농어민 국고보조로 인해 기존 납부예외자에서 납부자로의 유인효과분석

□ 2008년 9월을 기준으로 비농업인, 지역납부예외자, 상실자 중 농어업인으로서의 개연성¹⁵⁾이 있을 것으로 추정되는 자를 선정하고 이들이 2008년 12월(3개월 동안) 까지 얼마나 납부자로 전환하고 있는지 살펴본 결과, 대상자의 3.9%가 전환하였음.

〈표 II-16〉 농어민 국고보조로 인한 납부자로의 전환효과(시산)

(단위: 명)

구분	대상자	취득자	비율
전체	159,319	6,265	3.9

주: 1) 대상자(2008년 9월 기준)는 비농업인, 지역납부예외자, 상실자 중 농어업인의 개연성이 있을 것으로 추정되는 자를 선정
 2) 취득자(2008년 12월 기준)는 위의 대상자 중 국고보조 자격취득자

15) 이들 대상자는 건강보험료를 지원받는 농업 종사자와 쌀 소득직불금을 수급한 자로 선정하였음.

□ 본 연구에서는 데이터 한계 및 과제일정상 농어민 국고보조 지원효과에 대한 분석이 구체적으로 이루어지지 않았으나,¹⁶⁾ 이에 대한 지속적인 연구가 이루어질 필요가 있음.¹⁷⁾

16) 기존 납부예외자 및 상실자 중에서 농어민 국고보조로 인한 납부자로의 유인효과를 분석하기 위해 국민연금공단에 데이터 협조요청을 하였으나 과제 종료시점인 현재까지 데이터구축이 완료되지 않아 사용할 수 없었음.

17) 향후 보다 구체적인 분석을 위해 필요한 데이터 구축방향은 [부록 3] 참고

03

K
I
H
A
S
A

국민연금 저소득층 지원에 대한 선행 연구

Ⅲ. 국민연금 저소득층 지원에 대한 선행 연구

1. 저소득층 국민연금 보험료지원제도 도입에 대한 선행 연구

- 국민연금의 저소득층 보험료지원제도와 관련하여 현재까지 수행된 연구는 매우 제한되어 있음. 이에 본 장에서는 대표적으로 국민연금연구원에서 수행한 김성숙 외(2004)의 연구와 이용하(2004)의 연구, 강성호 외(2008)의 연구를 중심으로 살펴 보았음.

- 김성숙 외(2004)의 연구에서는
 - 저소득층 지역가입자의 보험료를 국고로 지원할 경우에 있어 지원대상·지원 방식 및 지원수준, 도입효과를 살펴보고 있음.
 - 보험료지원이 이루어지고 있는 농어촌지역의 징수율이 도시지역보다 높아 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도 도입 시 제도 수용성이 높아질 것으로 예상하고 있음.

- 이용하(2004)의 연구에서는
 - 본인의 기여에 입각하여 연금수급권이 확보되는 우리나라의 사회보험방식 국민연금제도는 실업, 장애 등으로 인해 소득이 없거나 낮은 취약계층에 대한 배려가 취약하다고 지적하고 있음.
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 크레딧제도 도입을 검토하고 있음.

- 강성호 외(2008)는 단기적인 관점 및 중·장기적인 관점에서 사각지대 해소 방안을 검토하고 있음.
- 단기적인 대책으로 현재 정부가 이미 구상하고 있거나 제도 도입에 따른 재정상 부담이 적은 방안을 제시하고 있음.
 - － 저소득층 보험료 대납 방안
 - 저소득 납부예외자 및 체납자에 대한 보험료 대납제도 도입이 사각지대 문제와 재정안정화를 동시에 고려할 수 있는 대안이라 판단함.
 - － 특수직종(8)19)을 포함하는 지속적 사업장가입자의 적용 확대
 - 특수직종을 사업장가입자로 확대함으로 2003년부터 수행한 사업장가입자 확대와 유사한 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대함.
 - － 저소득체납자의 납부예외 전환 및 고의·장기체납자 징수권 강화
 - 현재의 경제 상태를 기준으로 구분하여 체납자를 관리할 필요가 있음.
 - 즉 저소득 체납자에게는 완화된 조치를, 고소득·고의체납자에게는 징수권을 강화하자는 방안임.
 - － 노후설계상담(CSA : Consulting on Successful Aging)을 통한 유형별 차등관리
 - 다양한 형태의 업종과 직업에 따라 지역가입자 업종의 특성을 고려한 접근이 필요함.
 - 중·장기적 대책으로는 재정상 큰 부담이 있거나, 연금제도 근간에 대한 수정 및 보완이 필요한 대책을 중·장기적인 관점에서 접근하고 있음.
 - － 중·장기적인 대책으로²⁰⁾ 저소득층 보험료지원제도 도입을 검토하였음.

18) 산재보험의 경우 2008년 7월부터 ①골프장 캐디, ②학습지 교사, ③보험 설계사, ④레미콘 기사 등 4개 특수형태근로종사유형에 대해 특례를 적용하고 있음.

19) 고용보험의 경우 시간제근로자 인정기준을 ‘월 80시간’에서 ‘월 60시간’으로 완화하여 근로자로 인정하고 있음.

20) 그밖에 실업 등 크레딧 적용범위 확대를 제안하고 있는데 이에 대해서는 다음 절에서 검토하고 있음.

가. 보험료지원제도

□ 보험료지원제도는 보험료 지원대상과 보험료지원제도 도입 시 예상되는 소요비용추정, 보험료 지원방식, 보험료 지원수준의 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있음.

□ 보험료 지원대상과 관련하여

○ 김성숙 외(2004)의 연구에서는

- 저소득 지역가입자 중 보험료지원을 신청하는 자를 대상으로 선정함.
- 보험료에 대한 잠재적 지원대상자는 지역가입자 소득신고자의 경우에는 저소득자로 한정하고, 납부예외자의 경우에는 소득이 없어 납부예외를 신청한 전체 납부예외자로 함.
- 지역가입자 중 ‘저소득층’을 선정하기 위해서는 객관적인 소득자료가 필요하나 소득과악 인프라가 미비하므로 보험료지원 신청대상자 중 저소득자를 가려내기 위한 추가적인 소득조사가 필요하다고 하였음.
 - 저소득 보험료지원 대상자를 ‘소득’만으로 선정할 경우에는 기존 국민연금의 부과체계를 그대로 적용하여 소득신고자 중 전체 가입자 중위소득의 절반수준으로 제안하였음.
 - 또한 ‘재산과 자동차’를 선정기준으로 할 경우는 지역가입자 중 재산과 자동차가 모두 없는 경우를 지원대상자로 선정하는 대안도 제시하였음.

○ 강성호 외(2008)의 연구에서는

- 지원대상을 소득 기준으로 할 경우 소득과악의 구조적인 한계로 인해 여러 가지 문제가 발생할 수 있음.
- 저소득층 혹은 기초생활수급자, 육아휴직자 및 실업급여수급자 등 특수집단을 지원대상으로 고려하였음.
- 보험료 지원대상 선정의 객관성을 위해 지자체에서 시행하고 있는 차상위²¹⁾ 개념을 도입하여 타 사회서비스나 금전적 지원을 받는 자²²⁾ 중 국민

21) 차상위계층은 빈곤선 120%로 가정함.

22) 대표적인 예로 기초생활수급자, 육아휴직자 및 실업급여수급자 등을 들 수 있음.

연금 보험료 지원을 신청하는 자를 지원대상으로 선정함.

※ 차상위계층을 기준으로 수급자를 선정하고 있는 타 복지사업(현금급여)으로는 의료급여²³⁾, 장애(아동)수당, 자활근로 등이 있음.

□ 보험료지원제도 도입 시 예상되는 지원대상자에 대해서

○ 강성호 외(2008)의 연구는

- 한국보건사회연구원(2007)²⁴⁾의 실태분석을 바탕으로 보험료 지원대상자를 대략적으로 634천 명을 최대치로 추정하였음.
 - 이 때 국민연금 가입자를 가구당 1명씩으로 가정함.²⁵⁾
- 차상위계층이면서 보험료지원대상자에 속하는 자는 지자체에서 자산조사를 거쳐 차상위계층으로 선정하여 지원을 받는 자로 한정하여야 하므로 실제로는 이 규모보다 훨씬 적을 것임.
- 차상위계층이면서 자활대상자나 의료급여특례수급권자는 소수이므로 이들만을 대상으로 할 경우 정책 실효성이 매우 낮기 때문에 조건부 수급권자(18~64세 근로 가능 기초생활보호대상자)도 가입 장려 차원에서 포함(현재 적용제외대상)할 필요가 있음.

□ 보험료 지원방식과 관련하여

○ 김성숙 외(2004)의 연구에서는

- 저소득자에 대한 보험료지원에서 지원방식과 지원금액은 농어민가입자 지원수준과의 형평성을 고려해야 함을 언급함.
- 정확한 소득과약이 되지 않는 상황에서는 저소득으로 규정된 기준소득까지 소득에 따라 정률지원 하는 것을 제안함.

23) 차상위 의료급여 수급자의 경우 장제급여도 지급됨.

24) 한국보건사회연구원의 한국복지패널 2차 자료(2007)

25) 보험료지원수준을 농어민 보험료지원과 동일하게 적용할 경우 총 소요재원은 농어민 보험료지원 규모인 600억 원~700억 원 규모와 유사할 것으로 추정하고 있음. 저소득층 보험료지원제도 도입 시 막대한 재정소요가 예상되는데, 대상자 규모가 과소 추정된 듯함.

- 강성호 외(2008)의 연구에서는
 - 건강보험 보험료지원이나 농어민 보험료지원과의 형평성을 고려하여 국고 지원을 원칙으로 제안함.
 - 그러나 막대한 적립금 규모를 고려하여 가입자 수용을 전제로 국민연금기금의 부담 가능성도 언급하고 있음.

□ 보험료 지원수준에 있어서

- 김성숙 외(2004)의 연구에서는
 - 저소득층을 기준소득으로 제안한 전체 가입자의 중위소득 절반수준까지 본인부담 보험료 대비 1/3 정도²⁶⁾를 정률로 지원할 것을 제안하였음.
- 강성호 외(2008)의 연구에서는
 - 농어민과의 형평성을 고려하여 동일한 수준으로 지원할 것을 제안하였음.
 - 이는 2006년 기준으로 48만원 이하는 본인이 납부하는 보험료의 1/2을, 그 이상은 48만원 소득에 해당하는 보험료의 1/2에 해당하는 월 21,600원 정액을 보험료 납부하는 달에 한해 지원하는 것을 말함.

나. 보험료지원제도 도입효과

□ 보험료지원제도 도입효과의 장점으로

- 김성숙 외(2004)의 연구에서는
 - 가입유인 제고 및 연금사각지대 완화 효과를 기대할 수 있음을 장점으로 언급하였음.
- 강성호 외(2008)의 연구에서는
 - 저소득 지역가입자의 실질적인 부담을 줄여 납부율을 높이고 납부예외자 규모의 감소를 기대할 수 있음을 장점으로 언급하였음.

26) 농어민 가입자의 경우 본인부담 중 1/2을 국고로 지원하나 저소득 지역가입자의 경우 대상자수도 많고 국고지원의 당위성이 부족하므로 농어민보다 낮은 수준인 1/3을 지원할 것을 제안함.

□ 보험료지원제도 도입효과의 단점으로

○ 김성숙 외(2004)의 연구에서는

- 소득과약이 수월하지 않은 상황에서 소득신고수준을 하락시킬 우려가 있음을 단점으로 지적하였음.
- 사회보험방식인 국민연금제도에 공공부조성격이 혼용된다는 문제점 대두 또한 단점으로 언급하였음.

○ 강성호 외(2008)의 연구에서는

- 사회보험방식인 국민연금제도에 공공부조성격의 제도를 도입함으로써 본인의 기여로 노후를 스스로 준비하도록 하는 제도의 취지를 훼손하고, 자신의 노후를 국가에 의존하는 분위기를 조장할 우려가 있음을 단점으로 언급하였음.
- 또한 보험료지원제도 도입 시 보편타당한 대상선정기준의 설정이 매우 어렵다는 것을 단점으로 지적하였음.
- 또 다른 단점으로는 보험료 지원대상 기준을 잘못 설정할 경우에는 도덕적 해이와 소득신고수준의 하락이 우려됨을 언급하고 있음.
 - 소득신고수준의 하락이 두드러질 경우에는 가입자 평균소득(A값) 하락에 따른 연금액 하락 우려²⁷⁾됨.

다. 보험료지원제도에 대한 선행 연구결과 요약

□ 국민연금연구원에서 수행한 김성숙 외(2004)의 연구와 강성호 외(2008)의 연구에서는

○ 저소득층 보험료지원제도 도입에 부정적임.

- 객관적인 보험료 지원대상 선정기준 마련에 대한 어려움이 있음.
- 적립기금 규모의 비대화로 인한 부정적 효과가 있음.
- 과도한 행정비용을 초래함.

○ 보험료지원보다는 보험료 경감, 혹은 실업 크레딧제도 도입을 선호하고 있음.

27) 한편 A값을 인위적으로 유지 및 인상할 수는 있으나 이 경우 기금손실이 우려됨.

- 그러나 보험료 경감 또는 실업 크레딧제도 또한 지원대상 선정에 있어 어려움이 있다는 점을 인정하고 있음.

□ 김성숙 외(2004)의 연구에서는

- 보험료의 국고지원 시점을 가입시점이 아닌 급여지급 시점으로 제안하고 있음.
 - 물론 급여지급 시점에서 국고지원을 하더라도 대상자선정에 있어서의 어려움은 마찬가지이므로 소득과약의 구조적인 한계를 극복하여 지원대상 선정 기준의 타당성이 확보되어야 제도도입이 가능하다고 주장하였음.
- 저소득층 국고지원제도 도입 시 급여산식의 A값 하락문제를 검토하였음.
 - A값은 저소득가입자의 연금액을 높여주는 장치이기는 하지만 A값 하락이라는 장애로 인하여 실제로는 제도에 들어올 수 있는 많은 저소득가입자를 들어오지 못하도록 막는 장치로 작용하고 있음.
 - 따라서 A부분의 비중을 낮춰 소득재분배 장치는 약화시킴으로써 A값 하락문제가 저소득층 가입자의 제도 진입을 막는 장애물로 작용하지 못하도록 할 필요가 있음.
 - 저소득층의 저연금으로 인한 빈곤문제는 선별적 노령수당제도의 도입을 통하여 일정한 소득을 보장하도록 하는 방안을 선택할 수 있음을 주장하였음.
 - 현재 국민연금공단에서 급여산식의 A값 하락을 방지하기 위해 저소득층의 제도가입을 제한하고 있는데, 저소득층 국고지원제도 도입 시 저소득층이 한꺼번에 가입할 경우 A값 하락을 초래할 수 있다고 언급하였음.

2. 실업 크레딧제도 도입에 대한 선행 연구

가. 검토배경

□ 김성숙 외(2004)의 연구에서 살펴보면,

- OECD 대부분 국가²⁸⁾의 공적연금제도에서 소득활동이 어려운 가입자에 대해

28) OECD 국가 중 미국, 오스트레일리아 제외

사회적으로 책임질 필요가 있다고 인정되는 기간²⁹⁾에 한하여 가입기간으로 추가 인정하는 크레딧제도를 보편적으로 시행하고 있음.

- 크레딧제도는 가입이력의 내실화를 꾀하여 급여지출 비용이 증가하므로 크레딧제도를 도입한 국가에서는 이에 대비한 자원마련대책이 필수적이라 할 수 있음.
 - 크레딧제도를 도입한 국가들은 연금제도의 역사가 오래되어서 가입자 대부분이 납부이력을 가지고 있으므로 그렇지 못한 일부 소수층에 대하여 적정 수준의 연금액을 수급할 수 있도록 국가에서 지원함.
 - 따라서 크레딧제도 도입 국가에서는 공적연금의 급여수준이 삭감되더라도 크레딧제도를 통해 실질소득대체율이 급속하게 감소되는 데에 대비하고 있음.

□ 강성호 외(2008)의 연구에서 살펴보면,

- 우리나라의 경우 2007년 법 개정으로 이미 출산 및 군복무에 대해서는 크레딧제도를 도입하고 있으나, OECD 대부분 국가들은 오래전부터 이보다 훨씬 다양한 형태, 즉 실업, 육아, 장애 등에 대한 크레딧제도를 적용하고 있음.
- 새로운 형태의 크레딧 도입을 제안하는 것은 매우 조심스러우나, 최근 경기침체에 따른 실업 등으로 납부부담이 발생할 것을 고려한다면 실업 크레딧제도 적용방안을 검토할 필요가 있음.

나. 실업 크레딧제도

□ 강성호 외(2008)의 연구에서 크레딧 산정방법을 살펴보면,

- 국민연금 가입자 중 실업급여를 받는 기간³⁰⁾을 가입기간(크레딧)으로 인정하고, 이때의 인정소득은 가입자의 실업 전 생애평균소득의 2/3를 적용하여 수급시점에서 급여액을 산정함.
- 실업 관련 공적자료에 대한 인프라가 구축되어 있지 않아 단기적 적용이 어려우나, 중·장기적으로 이를 검토함으로써 미래의 연금수급자에 대한 수급권

29) 대표적으로 실업, 육아, 장애기간이 있으며, 교육 및 훈련기간, 노인·장애가족 돌봄 기간 등에 대해서도 크레딧을 지급하는 국가도 있음.

30) 실업급여 평균지급일수는 약 110일임.

확보 가능성을 제고할 수 있을 것으로 봄.

– 실업급여 대상자는 대부분 사업장 가입자이므로 형평성 측면에서 지역가입자에 대해서는 그에 상응하는 제도 개선이 있어야 한다는 입장을 제시하였음.

□ 강성호 외(2008)의 연구에서 크레딧 재원부담은 국민연금기금과 고용보험기금에서 절반씩 부담³¹⁾하는 방안을 제안하였음.

다. 실업 크레딧제도 도입 시 문제점

□ 김성숙 외(2004)의 연구와 강성호 외(2008)의 연구에서 언급한 문제점을 살펴보면 다음과 같음.

□ 우리나라의 경우 소득과약에 구조적으로 한계가 있으므로 크레딧제도 도입은 시기 상조임.

○ 저소득층에 대한 크레딧제도 도입 시 소득과약뿐 아니라 실업 관련 자료에 대한 인프라 구축 또한 미비하므로 현재 여건상 불가능함.

– 때문에 제도 도입을 서두르기보다는 먼저 국민연금제도의 내실화를 다져놓은 후 저소득층에 대한 크레딧제도 도입을 중·장기적으로 검토하여야 함.

○ 또한 지역가입자 대다수의 가입이력이 짧은데다 납부예외자 규모가 절반 이상인 현 상태에서 크레딧제도를 도입할 경우에 막대한 비용이 소요될 것으로 예상함.

□ 기존의 실업급여제도 하에서 실업 크레딧을 적용할 경우 대상자 대부분은 사업장 가입자로 국한되므로 형평성 차원에서 지역가입자를 위한 제도를 추가적으로 마련하여야 함.

31) 통상적으로 실업크레딧 제도를 도입한 국가(독일, 오스트리아 등)의 경우 실업급여 수급자와 사회보험에서 연금보험료를 절반씩 부담하는 것을 원칙으로 함.

라. 실업 크레딧제도 도입에 대한 선행 연구결과 요약

- 김성숙 외(2004)의 연구와 강성호 외(2008)의 연구에서는
 - 보험료지원제도 보다 실업 크레딧제도 도입을 선호하고 있음.
 - 실업 크레딧제도 역시 현실적으로 도입하기에는 한계가 있으나 별도의 추가지원 없이 사각지대를 완화할 수 있다는 점에서 선호하고 있음.

- 한계점
 - 김성숙 외(2004)의 연구에서는
 - 선진국의 경우 오래 전부터 다양한 크레딧제도를 도입하고 있으나 우리나라의 국민연금제도는 성숙단계 이전이므로 실업 등에 대한 새로운 형태의 크레딧제도 도입 시 비용부담으로 인한 국가 경제력 저하 등을 고려하여 보다 신중하게 접근할 필요가 있다는 입장임.
 - 이용하(2004)의 연구에서는
 - 우리나라의 국민연금은 본인의 기여가 급여를 결정하는 사회보험방식으로 운영되고 있어 실업, 육아, 장애 등으로 소득이 없거나 소득이 낮아 보험료를 납부할 수 없는 기간 및 소득활동을 하기 힘든 사회적 약자에 대한 배려가 취약하다는 점을 지적하였음.
 - 이러한 한계점을 보완하고자 크레딧제도의 도입을 적극 고려할 수 있으나 소득과약 곤란 특히, 실업의 진위여부를 파악할 수 없는 현실적 어려움을 극복하는 것이 전제되어야만 도입효과를 극대화할 수 있을 것이라 언급하였음.
 - 강성호 외(2008)의 연구에서는
 - 실업 크레딧제도 도입 시 급여발생시점에서 가입기간이 추가적으로 반영되므로 당장은 재원이 필요하지 않으나 실질적으로 보험료를 납부하는 것이 아니기 때문에 발생하는 ① 기금운용에 있어서의 손실, ② 지급 받는 연금의 일부가 후세대의 납부 보험료로 지급된다는 부담, ③ 고령화 등을 고려할 때 보험료 지원정책에 비해 재원부담을 경감할 수 있다는 주장은 논리적으로 한계가 있음을 언급하였음.

04

K
I
H
A
S
A

사회보험에 대한 국고지원 국내외 사례

IV. 사회보험에 대한 국고지원 국내외 사례

- 19세기 말 20세기 초 각국에서 사회보험제도를 도입한 이래 비교적 오랫동안 사회 보험재정은 고용주 및 피고용 근로자의 보험료 부담에 의거하여 재원을 완전 충당 하는 독립자족원칙을 일정정도 견지하였음.
- 오늘날 선진복지국가에서 사회보험 급여지출에 필요한 재원의 보다 일반적인 형태 는 고용주와 근로자의 부담에 국고부담이 추가로 지원되는 삼자부담원칙임.
- 사회보험에 대한 국고부담 유형은 다음의 두 가지로 구분할 수 있음.
 - 소득이 없거나 낮아 보험료를 납부하기 어려운 저소득층의 연금 가입기간 인 정 및 출산 크레딧 등은 급여지급단계에서 급여지출의 일정 부분을 국고로 지원하고 있음.
 - 반면에 일부 국가(미국과 에콰도르)에서는 보험료 납부단계에서 개별 근로자 또는 전체 보험료의 일부를 국고를 통해 지원함.
- 이하에서는 독일의 리스터 연금제도와 미국 OASDI, 태국, 우리나라 건강보험에서 의 저소득층 지원 사례를 살펴보고자 함.

1. 독일 - 리스터 연금제도

- 독일은 공적연금 급여지출의 약 25%를 국고로 보조하고 있으나, 보험료 납부단계에서 공적연금 보험료를 지원하지는 않고 있음.
 - 공적연금은 아니나 사적연금 활성화 차원에서 개인연금 보험료 일부를 국고로 지원하고 있어 보험료지원 사례로 선정하였음.

가. 리스터(Riester)³²⁾ 연금제도 개요

- 독일은 공적연금 재정불안정에 대처하기 위해 단행된 2001년 연금개혁에서의 급여 삭감에 따른 연금부족분을 보충할 목적으로 사적연금, 즉 기업연금과 개인연금을 활성화하기 위한 정책을 시행하고 있음.
 - 이는 공적연금을 통한 노후소득의 지위 유지에서 다층노후소득보장체계를 통한 총괄보장수준 유지로 정책목표를 전환한 데 따른 것임.
 - 원래 시민당·녹색당 연합정부의 노동사회부 장관이었던 리스터는 강제 가입식 기업연금과 개인연금을 계획하였는데, 사회 각계의 반대로 좌절되고 대신 자발적 개인연금에 대한 국가보조를 통해 사적연금제도를 활성화하고자 하였음.
 - 리스터 연금제도는 노후소득보장에서 기업연금과 개인연금의 역할을 강조하기 위해 2002년에 도입되었음.
 - 리스터 연금제도는 100% 부과방식으로 운영되고 있는 공적연금의 노후소득보장 역할을 사적연금으로 일부 대체하기 위한 사적연금 가입자에 대한 보조금 지급제도임.

나. 리스터 연금제도의 도입효과

- 리스터 (개인)연금으로 인해 공적연금 이외의 추가적인 노후소득을 가입자 스스로

32) 독일의 노동·사회부 장관이었던 Walt Riester의 이름을 딴 것으로 처음에는 강제 가입식 기업연금과 개인연금을 계획하였으나 각계의 반대로 좌절되면서 강제가입이 아닌 상태에서 가입을 촉진시킬 수 있는 가장 강력한 수단인 보조금 지급제도를 도입하는 방향으로 정책을 전환함.

적립하게 유도할 뿐만 아니라 저소득층에 대한 소득지원효과도 함께 기대할 수 있게 되었음.

○ 이러한 제도 도입의 목적인 개인연금 등 사적연금의 활성화는 성공적이라고 평가됨.

□ 리스터연금은 강제적용이 아닌 관계로 제도가입 확대를 위하여 리스터 보조금을 지급하고 있음.

○ 리스터 보조금 수준이 점차 높아짐에 따라 가입자 규모가 급속하게 늘어나고 있음.

○ 리스터 보조금이라 불리는 개인연금 보험료에 대한 국고지원은 연방 금융감독원의 인증을 받은 개인연금에 가입하여 청구함으로써 이루어짐.

○ 리스터 보조금은 공적연금 급여의 삭감을 보완하기 위해 도입되었으므로 지원 대상은 공적연금 당연 가입자와 이에 준하는 자들로 제한함.

○ 리스터 보조금은 기본보조금과 자녀수당으로 구성되며, 2002년 도입 이래 그 지원수준이 꾸준히 상향되었음.

– 2002년 최대 38유로의 보조금을 받아 직전년도 총수입의 1%까지 보험료로 납입할 수 있었으나, 2008년에는 154유로의 보조금을 받아 사회보험료 부과기준이 되는 총임금의 4% 수준까지 보험료를 납입할 수 있었음.

– 또한 정액으로 지급되는 자녀보조금은 2002년에 자녀 1인당 46유로에서 2008년에는 185유로로 대폭 증액되었음.

○ 유인책을 통한 사적연금제도 활성화 대책의 핵심인 리스터 보조금이 향후 언제까지 지속될지는 추정하기 어렵지만 적어도 상당 기간 동안은 지속될 것으로 추정됨.

○ 또한 사적연금을 활성화시키기 위하여 또 다른 보조금 지급제도³³⁾를 도입하였음.

33) 사적연금에 대한 독일정부의 재정지원은 리스터보조금 이외에도 아이헬(Eichel)보조금이 있는데, 이는 기업연금가입 시 보험료에 대한 세금공제혜택 방식을 취하고 있음.

- 소득이 낮을수록, 부양가족수가 많을수록 혜택이 많도록 설계되어 있음.
 - 따라서 가입자 중 70% 이상이 중위소득자 이하³⁴⁾로 나타남.
 - 이는 중·저소득층의 노후소득보장을 목적으로 도입된 리스터 연금제도의 취지에 부합함.

다. 시사점³⁵⁾

- 독일은 공적연금위주의 비통합적 개혁방향에서 사적연금의 기능을 강화하는 방향으로의 개혁을 통해 사적연금이 노후소득보장체계의 중요한 역할을 맡는 통합된 다층구조로 전환하고 있다는 평가를 받고 있음.
- 사적연금을 활성화시키기 위하여 시장 자율기능에 맡기는 대신 국가가 주도하는 리스터연금을 도입하여 공적연금의 부족분을 보전하려고 노력하고 있음.

2. 미국 - OASDI

- 1951년 미국 사회보장제도, 즉 OASDI의 적용범위를 자영자로 확대하였을 때, 자영자에게는 근로자 보험료율의 3/4, 곧 75%를 적용하였음.
 - 이는 근로자, 즉 사업장 가입자와 비교 시 자영자의 보험료율을 25%p 면제해 주는 효과가 있음을 의미함.
 - 1965년에는 근로자 보험료율 대비 3/4을 부담하는 원칙에 관계없이 자영자의 보험료율 상한선을 7%로 하였음.
 - 이는 근로자의 보험료율이 인상될지라도 자영자의 보험료율은 7%에서 동

34) 저소득층의 경우 28.9%(2002년 기준)로 30%에 육박함.

35) 한편 이용하(김성숙 외(2008) 제Ⅲ장 연금개혁의 국제동향과 전망)는 2001년 독일의 연금개혁을 전통적으로 공적연금 중심의 노후보장체계에서 사적연금이 상당한 역할을 수행하는 다층체계로의 전환이라고 평가함. 또한 앞으로 사적연금이 얼마나 충실하게 수행할 것인지는 아직 예측하기 어려운 상황이라고 언급함. 공적연금 급여수준의 하락을 공적연금에 직접적으로 국고를 투입하는 대신 사적연금에 국고보조금을 투입하는 것이 상대적으로 저렴하다는 계산에서 사적연금을 활성화하였으나 이 또한 국고부담이 만만치 않을 것이라고 예상하고 있음.

결한다는 의미임.

- 자영자 보험료율 경감에 대한 국고지원은 없었으며, 자영자의 보험료를 근로자에 비해 낮게 설정한 근거는 다음과 같음(Myers, 1993: 287).
 - 정치적 설명 : 자영자에게 OASDI를 확대 적용하면서 자영자 집단의 반발 무마, 즉 제도 참여에의 수용성 제고 차원에서 자영자의 보험료율을 낮게 설정하였다는 것임.
 - 경제적 설명 : 자영자 소득의 75%는 자영자의 노동에 기인한 근로소득으로, 나머지 25%는 투자소득으로 인정하여 투자소득에 해당하는 25%를 감면할 필요가 있다는 것임.
: 자영자들은 근로자보다 퇴직을 나중에 하는 경향이 있어서 OASDI에 비용을 적게 유발하는 저비용집단이라는 것

- 자영자에게 있어서 근로자의 3/4 부담 원칙은 순전히 근로자만의 보험료율과 근로자와 사용주의 결합 보험료율 사이에서 선택한 정치적 타협의 산물이라고 할 수 있음.
 - 그럼에도 불구하고 그것을 정당화하기 위해 제시된 주장 중의 하나는 자영업자가 만일 자신의 사업체를 법인화하였다면 사용자 분의 보험료를 사업경비로 처리하여 법인소득세를 감면받는 세제 혜택을 누릴 수 있는데, 그것을 감안할 때 자영자에 대해서 OASDI 보험료율을 사용주와 근로자 결합 보험료율의 3/4을 적용하는 것은 타당하다는 것임.

- 1980년대 초반 문제가 되었던 OASDI의 제정 불안정 문제 해결 차원에서 1983년 자영자와 근로자 간 보험료율의 차등적용원칙을 폐지하였음.
 - 이에 따라 1984년부터 자영자에 대한 OASDI 보험료율이 근로자와 동일한 수준으로 인상되었음.
 - 그러나 보험료 인상에 따른 저소득 자영자의 보험료 부담완화를 위해 1984년에서 1989년까지 보험료 일정액을 세액공제 형태로 국고에서 지원하였음.

〈표 IV-1〉 OASDI의 보험료율 추이

	근로자 보험료율	자영자 보험료율	
		총 보험료율	실제보험료율
1983	13.4	9.35	9.35
1984	14.0	14.0	11.3
1985	14.1	14.1	11.8
1986	14.3	14.3	12.3
1987	14.3	14.3	12.3
1988	15.02	15.02	13.02
1989	15.02	15.02	13.02
1990	15.3	15.3	15.3

3. 태국

□ 태국에서는 1인 이상 사업장 근로자³⁶⁾를 위한 사회보장제도(Social Security Scheme)가 운영³⁷⁾되고 있으며, 2009년 현재³⁸⁾ 취업인구 3,667만 명에서 농업인 1,251만 명³⁹⁾을 제외⁴⁰⁾한 2,406만 명 중 1인 이상 사업장 근로자에게 사회보장제도를 적용하고 있음.⁴¹⁾

○ 태국 사회보장제도의 적용대상인 1인 이상 사업장 근로자 1,350만 명 중 약 980만 명이 사회보장제도에 가입하고 있음.

□ 현재 태국 정부⁴²⁾에서는 2nd pillar에 해당하는 National Pension Fund를 도입하는 방안을 검토하고 있음.

○ 태국의 경우 자영자(약 2,300만 명에 달함)가 월 100바트 또는 그 이상을 정

36) 태국 공무원에 대해서는 민간근로자와 별도로 공무원연금제도(Government Pension Scheme)(가입자 규모는 약 90만 명임) 및 의료제도(Civil Service Medical Benefit Scheme)가 운영되고 있음.

37) 태국 사회보장청(Social Security Scheme)에서 관리 및 운영하고 있음.

38) 2009년 3월 기준 (「Labour Force Survey」, 태국 통계청)

39) 태국의 경우 농업 종사자가 전체 취업자 중 약 34%로, 농업 종사자의 비중이 상당히 크다고 볼 수 있음.

40) 태국의 경우 농업인은 사회보장제도의 적용제외자임.

41) 참고로 에콰도르(Ecuador)의 경우 농부(agricultural workers)에게 보험료 지원제도를 도입하고 있음.

42) 태국 재무부(Ministry of Finance)에서 검토 중임.

액으로 납부할 경우 정부에서 50바트 지원하는 방안이 재무부를 통해 제안되어 있는 상황임.

※ 상기 사항은 저자가 ILO의 Expert 자격으로 태국 사회보장제도 프로젝트 수행과정에서 입수한 비공개 자료에 근거함.

4. 우리나라 건강보험에서의 저소득층 지원 사례

□ 건강보험료 경감제도는 보험료면제와 달리 일시적으로 부담능력을 상실하거나 부담능력이 현저히 줄어든 가입자가 보험료 미납·체납으로 인하여 건강보험 사각지대로 전락하는 것을 방지하기 위한 건강보험 보험료 부과징수체계를 보완하는 제도임.

○ 건강보험료 경감과 관련하여 국민건강보험법 제66조의2는 ‘다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가입자 중 보건복지가족부령이 정하는 가입자에 대하여는 그 가입자 또는 그 가입자가 속한 세대의 보험료의 일부를 경감할 수 있다’고 언급하고 있음.

- 1. 도서·벽지·농어촌 등 대통령령이 정하는 지역에 거주하는 자
- 2. 65세 이상인 자
- 3. 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인
- 4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 규정에 따른 국가유공자
- 5. 휴직자
- 6. 그 밖에 생활이 어렵거나 천재지변 등의 사유로 보험료의 경감이 필요하다고 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 자

○ 「보건복지가족부고시 제2009-123호」는 제3조~제9조에 걸쳐 건강보험료를 경감 받는 대상자를 열거하고 있으며, 4가지 주요 유형으로 구분할 수 있음.

- 의료의 접근성 등을 고려한 지역별로 상이한 수준의 보험료 경감
- 노령, 질병, 부도, 화재 등으로 부담능력이 저하된 경우, 세대별로 상이한 수준의 보험료 경감
- 특히 ‘저소득세대 보험료 한시 경감⁴³⁾’이 이에 속하며, 건강보험료 1만

원 이하의 저소득 세대를 대상으로 하고 지역가입자에 대해서만 적용됨.

- 자연재해 등으로 물적·인적 피해를 입은 지역 또는 세대에 대해 재해별 상이한 수준의 보험료 경감
- 실직자 및 휴직자에 대한 보험료 경감⁴⁴⁾

□ 건강보험료 경감 대상자 유형 중 세대별로 상이한 수준의 보험료 경감에 속하는 ‘저소득세대 보험료 한시 경감’의 1년 동안 한시적으로 적용되는 저소득세대 보험료 한시 경감의 경우, 건강보험료 경감률은 50%임.

〈표 IV-2〉 건강보험료 경감적용 대상 기준

경감적용	경 감 대 상	경감률
도시·벽지 경감(제3조)	○ 요양기관까지의 거리 및 대중교통 소요시간 등을 고려한 도시·벽지 거주자 ※ 직장 및 지역가입자 모두 해당	50%
농어촌 경감(제4조)	○ 군 지역 및 읍·면 지역 거주자 중 사업소득이 연간 500만원 이하인 세대, 이를 초과 하더라도 농업·어업·광업에 종사하는 자가 있는 세대 ※ 지역가입자만 해당	22%
요양기관 이용 제한지역 경감(제5조)	○ 군부대가 소재하는 지역의 군인(직장가입자 해당) ※ 직장가입자만 해당	20%
세대경감 (제6조)	○ 소득 360만원 이하, 과표재산 13,000만원 이하 세대 중 - 65세 이상 노인이 있는 세대 - 모자 및 부자가정세대(조손가정세대 포함)20세 미만(군인(혹은 학생)세대, 55세 이상 여자 단독세대 - 소년·소녀가장세대 - 등록 장애인 및 국가유공자 상이자 세대 ※ 지역가입자만 해당	10~30%
저소득 세대 보험료 한시 경감(제6조의1)	○ 건강보험료 1만원 이하의 저소득 세대 ※ 지역가입자만 해당	50%
재해경감 (제7조)	○ 천재지변 또는 이에 준하는 사유 ※ 지역가입자만 해당	30~50%
휴직자 경감(제8조)	○ 직장가입자 중 휴직기간이 1개월 이상인 자 ※ 직장가입자만 해당 ※ 육아휴직자는 휴직전월 정산 전 보수월액을 기준으로 산정한 보험료액의 50% 경감	보험료 차액의 50%
임의계속가입자 경감(제9조)	○ 실직한 가입자가 직장가입자로서의 자격을 유지할 것을 신청한 경우 ※ 직장가입자로 인정하여 적용	50%

자료: 보험료 경감고시 (보건복지가족부고시 제2009-123호, 2009.6.29)

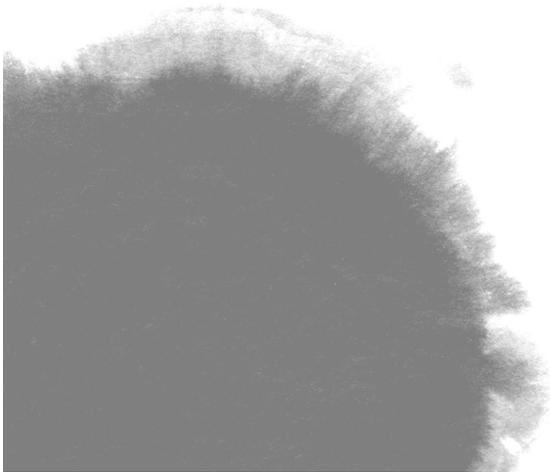
43) 최근 경제위기에 따른 부담완화를 위해 개정된 보험료 경감고시(보건복지가족부고시 제2009-123호, 2009.6.29) 제6조의1(저소득 세대 보험료 한시 경감)에 의하면 2009.7~2010.6까지 한시적으로 건강보험료 1만원 이하의 저소득 세대에 대하여 보험료액의 50%를 경감하도록 하고 있음.

44) 2007년 7월부터 도입

05

K I H A S A

저소득층에 대한 보험료지원방향 개관



V. 저소득층에 대한 보험료지원방향 개관

1. 저소득층을 중심으로 한 국민연금 지원정책 검토배경

- 경제위기 하에서 취약계층의 보험료 부담을 경감시켜 국민연금의 납부율 제고를 목적으로 하고 있음.
 - 사회보험방식인 국민연금제도로부터 불가피하게 초래되는 잠재적 연금사각지대 문제를 최소화할 수 있는 대안으로서 접근하여야 함.
 - 경제활동기간 동안 보험료를 지원하여 연금수급가능성을 제고시킬 경우, 퇴직 후 무연금자로 전락해 정부 대책에 전적으로 의존하는 경우에 비해 여러 장점이 있을 수 있다는 판단에 기인함.
- 보험료지원을 통해 연금수급권을 확보할 경우, 자신의 노력으로 이루었다는 자긍심이 부여될 수 있음(공공부조 형태의 지원제도로부터 초래될 Stigma 문제 극복이 가능).
 - 가입자와 정부가 보험료를 분담(Matching fund 형태)하는 관계로 재정적인 측면에서 정부의 부담을 경감시킨다는 장점이 있을 수 있음.
- 초고령사회 대처 차원에서 보다 효과적인 노후소득보장 지원책이 될 수 있음.
 - 인구 고령화가 부과방식(pay-as-you-go) 속성의 공적연금에 미치는 부정적인 측면은 연금 성숙단계에서 보험료 납부자 대비 연금수급자의 비율이 급격하게 증가하여 제도 유지비용이 급격하게 상승한다는 점임.

○ 이러한 상황에서 별다른 대책 없이 퇴직 후의 소득을 보장하는 (일례로) 조세 방식 연금제도(공공부조 속성 또는 보편적인 제도)를 도입할 경우 급격하게 증가할 세금부담으로 인해 오히려 후세대의 부담 가중이 불가피함.

□ 사업장 가입자의 경우 사용자가 보험료 중 50%를 부담하고 있고 농어업 가입자 역시 정부가 보험료의 일정액을 보조하고 있는 반면, 저소득 지역가입자는 보험료 전액을 본인이 부담하고 있어 중별 가입자 보험료 부담의 형평성 문제가 지적되기도 함.

○ 현재 정부는 영세사업장 지원책의 일환으로 사회보험료 일부를 지원하는 방안
에 대해 심도 있게 검토하고 있음.

○ 동일한 맥락에서 저소득 지역가입자에 대해서도 국민연금 보험료를 지원하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

□ 이러한 면들을 종합적으로 고려할 때 제도 시행 상 여러 가지 어려움이 예상되기는 하나, 가장 보수적인 단계부터 제도를 시행하는 방안을 심도 있게 검토해 볼 필요가 있음.

○ 상정 가능한 여러 대안들을 제시한 후, 가입 대상자의 자발적 참여 정도 및 Moral hazard 측면에서의 제도 남용 가능성 최소화 등 중요한 정책목표 달성 가능성에 대한 평가를 통해 실행 가능한 대안을 도출하고자 함.

2. 저소득층에 대한 국민연금 지원정책의 주요 논점

□ 보험료지원을 한시적으로 할 것인가 또는 적용대상을 점차 확대하여 영구적인 제도로 자리 잡게 할 것인가에 대한 비교

○ 사회보험방식의 국민연금제도에 내재된 잠재적 사각지대 문제를 감안할 때 점차적인 제도 확대를 통하여 저소득층을 지원하는 영구적인 제도로 자리 잡는 것이 바람직할 것임.

□ 대상자 선정방안

○ 소득산정 기준 관련

- 첫째, 신고소득에 의존하는 현행 국민연금의 지역가입자 보험료산정기준을 원칙으로 하되 국세청 과세자료와 국민건강보험공단 자료 등 여타 공적자료를 보완적으로 활용하는 방안
- 둘째, 국민기초생활보장제도에서 사용하고 있는 소득환산 개념을 적용하는 방안
 - 현재 저소득층과 관련된 법적인 개념으로는 차상위 개념이 유일함.
 - * 기초보장 × 120% : 차상위
 - 기존의 차상위 개념을 확대(1.8배, 2배 또는 2.5배 등)하여 대상자를 선정하는 방안

○ 소득산정 기준 대안별 장·단점

- 첫 번째 대안의 경우는 저소득 지역가입자 뿐 아니라 상대적으로 고소득인 지역 가입자의 소득 하향 신고를 유발시키는 도덕적 해이 문제 발생 가능성이 높음.
 - 반면에 근로소득에 근거하여 보험료를 산정한다는 연금제도의 기본 원칙에 충실하다는 장점이 있음.
- 두 번째 대안의 경우, 기본적으로 자산조사(Means Test)에 의거하여 대상자를 선정함으로써 대상자 선정에 따른 잡음을 최소화할 수 있음. 또한 소득을 하향 신고하는 도덕적 해이 현상 최소화가 가능하다는 장점도 있음.
 - 반면에 근로소득에 근거하여 연금 보험료를 산정한다는 사회보험방식 국민연금제도의 기본 취지와 배치됨.

3. 저소득층 지원안 개관

가. 현행 국민연금에서 채택하고 있는 신고소득 원칙을 유지하되, 여타 공적소득 자료를 활용하여 소득 하향 신고자들을 걸러내는 방안

□ 과거에 비해 소득과약 정도가 높아졌다고는 하나, 주요 선진국들에 비해 아직도 소득 과약정도가 낮은 실정임.

○ 이러한 상황에서 신고소득에 근거하여 대상자를 선정한 후 보험료를 지원할 경우, 보험료 하향 신고 경향이 두드러질 가능성이 매우 높음.

－ 이에 따라 지원대상자 급증 및 A값 하락에 따른 전체 국민연금 급여액 하락이라는 부정적인 측면의 노출이 불가피할 것임.

－ 여기에 덧붙여 지원 대상자의 실제소득을 검증할 수 있는 공적자료도 매우 부족하다는 현실을 인지할 필요가 있음.

□ 지금보다 소득과약 인프라인프라가 현격하게 제고되기 전까지는 매우 보수적인 관점에서 대상자를 선정하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있을 것임.

○ 지역가입자 중에서도 소득이 매우 낮은 집단에 대해 우선적으로 파일럿 테스트 형태로 제도를 도입하는 방안을 마련할 필요가 있음.

－ 구체적으로 건강보험료 부담액이 1만원 또는 2만원인 가입자들을 대상으로 제도를 시범적으로 도입하는 방안

－ 국민건강보험공단 자료에 의하면 건강보험료가 월 2만원 이하인 가입자들의 보험료 납부율은 98%이상임. 반면에 건강보험료가 월 3만원~6만원인 가입자들의 보험료 납부율은 전체 가입자 중 제일 낮음.

• 따라서 충분한 시간을 가지고 이들 집단에게 제도를 확대 적용할 방안을 마련할 필요가 있음(EITC 제도 확대 추이와 보조를 함께할 필요가 있음).

○ EITC 제도 도입으로 향후 저소득층에 대한 소득 과약률이 매우 높아질 것으로 예상됨.

－ 그러나 문제는 EITC 대상자가 2014년 이전까지는 사업장 근로자 중심으로 운영된다는 것임.

- 2014년 이후 지역가입자에게도 EITC 제도가 확대될 때까지 보수적인 관점에서 제도를 운영하되, 2014년 이후에는 건강보험료가 월 3만원~6만원인 가입자에게도 제도를 확대하는 방안을 제안함.

- 시범적으로 제도를 운영하며 노출되는 문제점들을 파악하면서 충분한 시간을 가지고 확대 적용하는 방안을 마련할 필요가 있음.

- 위의 내용을 요약하면, 근로소득을 보험료 산정 기준으로 설정하고 있는 현행 국민연금의 소득기준 원칙에 충실하되, 국세청 및 국민건강보험공단 자료를 이용하여 가입자가 소득을 하향 신고할 경우 사후적으로 검증하는 방안임.
 - 단, 제도 도입 초기에는 검증이 수월한 저소득 가입자에 대해 매우 보수적(지원 대상자 규모 측면에서)으로 운영하되, 저소득 가입자에 대한 소득과약 개선 정도에 맞추어 대상자를 점진적으로 확대시키는 방안임.

나. 지역가입자 보험료지원을 저소득층에게 Targeting하는 방안

- 저소득층의 범위에 대한 명확한 기준 설정이 가능한 대안으로 활용하고자 함.
 - 차상위조사, 복지패널 등을 통해 확보한 자료를 기초로 하여, 국민기초생활보장제도에서 사용하는 소득환산개념을 적용시킴.
 - 소득환산개념을 적용한 인정액을 기준으로 저소득 대상자를 선정함.
- 소득환산개념을 적용하여 산정되는 차상위(현행 기준은 기초보장 × 120%) 개념을 1.8배, 2.0배, 2.5배 등으로 확대하는 방안
 - 차상위 개념을 1.8배까지 확대할 경우 저소득 가구가 52만 가구에 달할 것으로 전망됨.
 - 그 중 지역가입자는 17만 가구이며, 납부예외자는 35만 가구임.
- 상기 대안 도입 시 이미 존재하는 법적 개념인 차상위 개념을 확대한다는 측면에서 기존 법체계 하의 법적인 측면에서는 별다른 문제가 없는 대안임.

- 보험료지원 대상자들의 도덕적 해이 문제를 최소화할 수 있다는 장점이 있음.
- 반면에 근로소득에 근거하여 보험료를 산정한다는 국민연금 보험료 산정기준과는 배치되는 측면이 있음.
 - 근로소득 비중이 매우 낮은 반면, 재산기준이 높은 가입자들의 경우 지원 대상에서 누락될 가능성이 높다는 문제점이 있음.
- 가구단위로 산정되고 있는 차상위 개념을 가입자 개인 단위로 적용시킴에 따라 예상될 수 있는 문제점이 있음.

다. 차상위와 근접한 보험료 산정방식을 마련하는 방안

- 차상위 개념을 국민연금에 적용시키는 것이 매우 어려울 수 있다는 우려를 반영하여 국민연금에 적용할 수 있는 환산방식을 개발하여야 함.
 - 차상위 개념의 경우 읍·면·동에 의뢰하여야 하기 때문에 이를 우회할 수 있는 새로운 환산방식을 개발할 필요가 있음.
 - 따라서 시·군·구 차원에서 해결할 수 있는 방안 모색이 필요함.
 - 차상위와 동일한 환산방식을 적용하여 제도 운영상에 커다란 문제가 없는 차상위와 근접한 보험료를 산정하는 것이 가능할 것인가에 대한 추가적인 고민이 필요함.

보험료지원제도 대안별 재정분석

VI. 보험료지원제도 대안별 재정분석

1. 보험료지원 대상선정 및 보험료지원방식

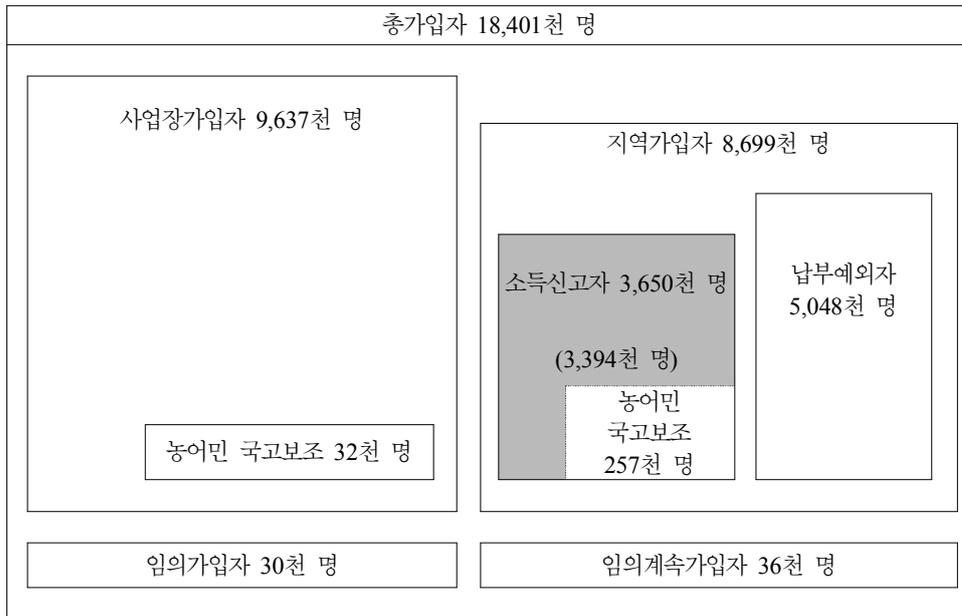
가. 분석틀

- 농어민 국고보조금 대상자를 제외한 국민연금 지역가입자 소득신고자를 대상으로 보험료 일부를 지원할 경우 2011년 보험료지원 대상자 규모 및 소요재원을 추정하고자 함.
 - 지역가입자의 신고소득을 기준으로 일정소득수준 이하에 해당하는 자를 보험료 지원대상으로 선정함.
 - 현재 지역가입자 중 소득신고자 3,650천 명(2009년 5월 기준)에서 농어민 국고보조 대상자 257천 명⁴⁵⁾을 제외한 3,394천 명⁴⁶⁾ 중 각 대안별 소득기준에 따라 보험료지원 대상자 규모 및 소요재원을 추정하고자 함.
 - 이 때 현재의 지역가입자 가입상태가 현재와 동일하다고 가정함. 즉 지역가입자 소득신고자 규모 및 소득구간별 분포가 2011년까지 그대로 유지되는 것으로 가정함.

45) 전체 농어민 국고보조 대상자 289천명 중 사업장 가입자 32천명을 제외한 지역가입자는 약 257천명임 (2009년 5월 기준).

46) 지역가입자 소득신고자 중 약 10%(2009년 4월 기준)가 보험료를 납부하지 않고 있는데, 본 절에서는 미납자 대부분이 보험료지원 대상자라고 가정하고 분석하였음. 향후 연구에서는 미납자 및 체납자에 대한 구체적인 실태조사결과를 바탕으로 보다 면밀하게 검토할 필요가 있음.

[그림 VI-1] 국민연금 가입종별 가입자 규모 (2009년 5월 기준)



※ 지역가입자 소득신고자(3,650천 명)에서 농어민 국고보조 대상자(257천 명)⁴⁷⁾를 제외한 3,394천 명 중 저소득 보험료지원 대상자를 선정함.

1) 소득기준별 보험료지원 대상자 선정

□ 국민연금 지역가입자에게 적용하고 있는 현행 신고소득체계를 바탕으로 일정소득수준 이하에 해당하는 자에게 보험료 일부를 지원하고자 함.

○ 보험료지원 대상자는 다음 네 가지 소득기준별로 산정함.

- 대안 I : 최저생계비 504천원⁴⁸⁾ 이하 소득계층에 해당하는 가입자
- 대안 II : 차상위계층 605천원(최저생계비 120%) 이하 소득계층에 해당하는 가입자
- 대안 III : 지역가입자 평균소득월액 1,089천원(2008년 말 기준) 이하 소득계층에 해당하는 가입자

47) 전체 농어민 국고보조 대상자 289천 명 중 지역가입자 규모는 약 257천 명임(사업장 가입자 32천 명 제외).

48) 2010년에 적용될 최저생계비(1인 가구)로 「중앙생활보장위원회」(2009년 8월 25일)에서 결정함.

- 대안 IV : 국민연금 전체가입자 평균소득월액 1,751천원(2008년 말 기준)
이하 소득계층에 해당하는 가입자

〈표 VI-1〉 소득기준별 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

2) 보험료지원 방식

□ 보험료지원수준은 현재 지역가입자 본인부담 보험료율 9% 중 절반인 4.5%를 신고소득수준에 따라 정률로 지원하되, 지원금의 상한을 두는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분함.

○ case 1(보험료 중 1/2 정률지원) : 상한을 두지 않을 경우

- 현재 지역가입자 본인부담 보험료율 9% 중 절반인 4.5%를 신고소득에 따라 정률로 국고지원함.

○ case 2(보험료 중 1/2 정률지원) : 지원액 상한을 설정할 경우

- 소득수준에 따라 정률로 지원하되, 지원금의 상한을 각각 15천원(월액), 20천원(월액)으로 설정함.
- 즉 1인당 지원액이 15천원(20천원) 이하인 경우에는 소득수준에 따라 1/2 정률로 지원하고 15천원(20천원)을 초과하면 15천원(20천원)만 지급함.

○ case 3(보험료 중 1/2 정률지원) : 농어민 보험료 국고보조와 동일한 방식으로 지원

- 기준소득월액이 730천원 미만일 경우 본인부담 보험료의 1/2을 지원하고

730천원 이상일 경우 32,850원⁴⁹⁾ 정액지원함.

○ case 4 : 소득수준별로 차등지원

- 최하 소득월액 220천원의 경우 본인부담 보험료의 80%를 지원하고 소득수준이 높아질수록 지원율은 점차 감소하여 지역가입자 평균소득월액 1,089천원 이상일 경우 보험료의 50%를 지원함.
- 이 때 소득구간별 지원율은 선형보간법(linear interpolation)으로 산정함.

〈표 VI-2〉 보험료지원 방식

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

나. 보험료지원 대상자수 및 소요재원

1) 보험료지원 대상자규모

〈표 VI-3〉 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

소득기준		보험료지원 대상자수
대안 I	최저생계비 이하	49
대안 II	차상위계층 이하	158
대안 III	지역가입자 평균소득월액 이하	2,271
대안 IV	국민연금 전체가입자 평균소득월액 이하	3,162

49) 730천원 소득월액 보험료의 1/2

〈표 VI-4〉 소득구간별 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

기준소득월액 (천원)	보험료지원 대상자수			
	대안 I	대안 II	대안 III	대안 IV
0~225 미만	3	3	3	3
225~235 미만	0	0	0	0
235~245 미만	0	0	0	0
245~255 미만	0	0	0	0
255~265 미만	0	0	0	0
265~280 미만	0	0	0	0
280~300 미만	1	1	1	1
300~325 미만	2	2	2	2
325~355 미만	3	3	3	3
355~385 미만	8	8	8	8
385~420 미만	11	11	11	11
420~460 미만	8	8	8	8
460~500 미만	9	9	9	9
500~545 미만	4	37	37	37
545~595 미만		57	57	57
595~645 미만		20	91	91
645~700 미만			131	131
700~760 미만			246	246
760~820 미만			164	164
820~885 미만			466	466
885~955 미만			236	236
955~1,025 미만			432	432
1,025~1,095 미만			366	394
1,095~1,170 미만				215
1,170~1,250 미만				239
1,250~1,335 미만				150
1,335~1,425 미만				81
1,425~1,515 미만				71
1,515~1,610 미만				47
1,610~1,710 미만				46
1,710~1,810 미만				14
합계	49	158	2,271	3,162

2) 보험료지원 소요재원

〈표 VI-5〉 보험료지원 소요재원

(단위: 십억 원)

보험료 지원 소득기준	보험료지원 방식				소득수준별 차등지원
	1/2 정률지원				
	지원상한 없음	지원상한 15천원	지원상한 20천원	농어민 보험료지원방식과 동일	
대안 I	11	8	10	11	14
대안 II	44	28	37	44	55
대안 III	1,054	408	544	868	1,128
대안 IV	1,673	569	757	1,219	1,747

〈표 VI-6〉 소득구간별 1인당 보험료지원 수준(월액)

(단위: 천원)

기준소득월액 (천원)	현재 본인부담 보험료 (월액)	보험료지원 방식(월액)				소득수준에 따라 차등지원
		1/2 정률지원				
		지원상한 없음	지원상한 15천원	지원상한 20천원	농어민 보험료지원 방식과 동일	
0~225 미만	20	10	10	10	10	16
225~235 미만	21	10	10	10	10	16
235~245 미만	22	11	11	11	11	17
245~255 미만	23	11	11	11	11	17
255~265 미만	23	12	12	12	12	17
265~280 미만	24	12	12	12	12	18
280~300 미만	26	13	13	13	13	19
300~325 미만	28	14	14	14	14	20
325~355 미만	31	15	15	15	15	21
355~385 미만	33	17	15	17	17	23
385~420 미만	36	18	15	18	18	24
420~460 미만	40	20	15	20	20	26
460~500 미만	43	22	15	20	22	27
500~545 미만	47	23	15	20	23	29
545~595 미만	51	26	15	20	26	31
595~645 미만	56	28	15	20	28	33
645~700 미만	60	30	15	20	30	35
700~760 미만	66	33	15	20	33	37

기준소득월액 (천원)	현재 본인부담 보험료 (월액)	보험료지원 방식(월액)				소득수준에 따라 차등지원
		1/2 정률지원				
		지원상한 없음	지원상한 15천원	지원상한 20천원	농어민 보험료지원 방식과 동일	
760~820 미만	71	36	15	20	33	39
820~885 미만	77	38	15	20	33	41
885~955 미만	83	41	15	20	33	44
955~1,025 미만	89	45	15	20	33	46
1,025~1,095 미만	95	48	15	20	33	48
1,095~1,170 미만	102	51	15	20	33	51
1,170~1,250 미만	109	54	15	20	33	54
1,250~1,335 미만	116	58	15	20	33	58
1,335~1,425 미만	124	62	15	20	33	62
1,425~1,515 미만	132	66	15	20	33	66
1,515~1,610 미만	140	70	15	20	33	70
1,610~1,710 미만	149	75	15	20	33	75
1,710~1,810 미만	158	79	15	20	33	79

2. 건강보험 보험료 수준별 분포자료를 반영할 경우

- 건강보험 지역가입자 보험료 수준별 분포자료를 활용하여 국민연금 보험료 지원대상자를 선정하고자 함.
- 건강보험 지역가입자 중 건강보험료 수준이 각각 15천원, 20천원 이하인 자의 비중을 국민연금 지역가입자의 소득구간별 분포에 적용하여 보험료 지원대상을 분류함.⁵⁰⁾

가. 분석틀

- 건강보험 지역가입자 중 건강보험료(월액) 15천원⁵¹⁾, 20천원 이하인 자의 비

50) 국민연금 지역가입자의 경우 신고소득에 따라 보험료를 산정하므로 실제소득과 격차가 있으므로 건강보험료 부과자료를 활용하여 저소득층을 제대로 걸러낼 수 있도록 보험료 지원대상 선정기준을 마련하고자 하였으나, 본 연구과제에서는 과제수행기간 및 데이터 등의 한계로 인해 국민연금과 건강보험의 소득분포 데이터를 서로 연계하여 cross-check 하지 못하였음. 보험료지원제도가 시행되기 전에 이를 보완하는 연구가 수행되어야 할 것임.

율 13.3%, 21.5%⁵²⁾를 국민연금 지역가입자(농어민 보조금 대상자 제외) 소득구간별 분포에 적용함.

〈표 VI-7〉 건강보험 보험료 수준별 분포자료를 활용한 보험료지원 대상자 선정방식

보험료지원 대상선정	
건강보험 지역가입자 중 보험료 15천원(월액), 20천원(월액) 이하 비율을 지역가입자 소득구간별 분포에 적용	

〈표 VI-8〉 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 15천원과 20천원으로 설정
case 3			농어민 보험료지원방식과 동일 (소득월액 730천원 미만인 경우 보험료의 1/2 지원하고 730천원 이상은 32,850원 정액지원)
case 4	소득수준별 차등지원	최하 소득월액 220천원의 경우 보험료의 80%를 지원하고 소득수준이 높아질수록 지원율이 점차 감소하여 전체 지역가입자 평균소득이상일 경우 50%지원	

나. 보험료지원 대상자수 및 소요재원

1) 보험료지원 대상자규모

〈표 VI-9〉 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

구분	보험료지원 대상자수
건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용	450
건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	729

51) 건강보험 지역가입자 중 차상위계층(최저생계비 120%~150%)에 해당하는 보험료수준임.

52) 건강보험공단 내부자료(2009년 2월 기준)

〈표 VI-10〉 소득구간별 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

기준소득월액 (천원)	보험료지원 대상자수			
	건강보험 보험료 15천원이하 비율적용		건강보험 보험료 20천원이하 비율적용	
	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포
0~225 미만	3	0.1%	3	0.1%
225~235 미만	0	0.1%	0	0.1%
235~245 미만	0	0.1%	0	0.1%
245~255 미만	0	0.1%	0	0.1%
255~265 미만	0	0.1%	0	0.1%
265~280 미만	0	0.1%	0	0.1%
280~300 미만	1	0.1%	1	0.1%
300~325 미만	2	0.2%	2	0.2%
325~355 미만	3	0.3%	3	0.3%
355~385 미만	8	0.5%	8	0.5%
385~420 미만	11	0.8%	11	0.8%
420~460 미만	8	1.1%	8	1.1%
460~500 미만	9	1.3%	9	1.3%
500~545 미만	37	2.4%	37	2.4%
545~595 미만	57	4.1%	57	4.1%
595~645 미만	91	6.8%	91	6.8%
645~700 미만	131	10.6%	131	10.6%
700~760 미만	90	13.3%	246	17.9%
760~820 미만			123	21.5%
합계	450		729	

보험료지원제도 도입 시 예상되는
효과를 반영한 분석

Ⅶ. 보험료지원제도 도입 시 예상되는 효과를 반영한 분석

1. 분석틀

- 보험료지원제도 도입으로 인해 제도도입의 주요 목적 중 하나인 납부예외자 규모가 축소될 것으로 예상됨.
 - 현재 납부예외자 중 보험료지원제도로 인해 소득을 신고하고 보험료를 납부할 경우 이들에게도 보험료 일부분을 지원하고자 함.

- 현재 지역가입자의 소득신고자(농어민 보조금 대상자 제외) 뿐 아니라 보험료지원 제도로 인해 기존 납부예외자 중 보험료를 납부(재개)하는 경우를 고려하여 보험료 지원대상자를 선정하고자 함.
 - 보험료 지원제도로 인해 재가입하는 납부예외자 규모는 다음의 두 가지 경우로 가정함.
 - 가정 1 : 현재 납부예외자 5,048천 명⁵³⁾ 중 소득활동을 하고 있는 비중 29%⁵⁴⁾를 적용한 1,464천 명으로 가정하고 이들 중 보험료 지원대상자를 선정함.
 - 가정 2 : 납부예외자 중 소득활동을 한다고 하더라도 이들 대부분이 영세사업장 근로자이거나⁵⁵⁾ 영세자영업자이므로, 1년 중 평균 8개

53) 2009년 5월 기준

54) 국민연금 지역가입자 실태조사보고서(국민연금연구원, 2008) 참조

55) 납부예외자 중 상당수는 영세사업장 근로자인데, 이들이 보험료를 납부한다면 사업장 가입자가 되므로

월56) 소득활동을 한다는 점을 반영하여 전체 납부예외자 중 19%인 976천 명으로 가정하고 이들 중 보험료 지원대상자를 선정함.

○ 보험료 지원제도 도입으로 인해 재가입하는 납부예외자의 신고소득은 기존 지역가입자 소득분포와 동일한 것으로 가정함.

□ 보험료지원 대상자 선정방식 및 지원방식에 대한 시나리오는 앞 장의 지역가입자 소득신고자를 대상으로 한 분석들과 동일함.

〈표 VII-1〉 소득기준별 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

〈표 VII-2〉 보험료 지원방식

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

지역가입자에 한해서만 지원되는 보험료지원제도 대상자가 아님. 따라서 보험료지원제도로 인해 지역가입자로 재가입하는 자의 실제규모가 추정치보다 감소할 가능성이 높음.

56) 국민연금 지역가입자 실태조사보고서(국민연금연구원, 2008) 참조

2. 분석결과

가. 보험료지원 대상자규모

〈표 VII-3〉 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

보험료 지원 소득기준	소득기준별 보험료지원 대상자수		
	현재 지역가입자 소득신고자 중 보험료지원	기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우	기존 납부예외자 중 29%가 재가입하는 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

〈표 VII-4〉 소득구간별 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

기준소득월액 (천원)	보험료지원 대상자수							
	기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우				기존 납부예외자 중 29%가 재가입하는 경우			
	대안 I	대안 II	대안 III	대안 IV	대안 I	대안 II	대안 III	대안 IV
0~225 미만	4	4	4	4	4	4	4	4
225~235 미만	0	0	0	0	0	0	0	0
235~245 미만	0	0	0	0	0	0	0	0
245~255 미만	1	1	1	1	1	1	1	1
255~265 미만	0	0	0	0	1	1	1	1
265~280 미만	1	1	1	1	1	1	1	1
280~300 미만	1	1	1	1	1	1	1	1
300~325 미만	2	2	2	2	3	3	3	3
325~355 미만	4	4	4	4	4	4	4	4
355~385 미만	11	11	11	11	12	12	12	12
385~420 미만	15	15	15	15	17	17	17	17
420~460 미만	11	11	11	11	12	12	12	12
460~500 미만	12	12	12	12	14	14	14	14
500~545 미만	6	50	50	50	6	56	56	56
545~595 미만		77	77	77		87	87	87
595~645 미만		26	120	120		29	134	134
645~700 미만			171	171			192	192
700~760 미만			318	318			353	353

기준소득월액 (천원)	보험료지원 대상자수							
	기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우				기존 납부예외자 중 29%가 재가입하는 경우			
	대안 I	대안 II	대안 III	대안 IV	대안 I	대안 II	대안 III	대안 IV
760~820 미만			213	213			237	237
820~885 미만			597	597			662	662
885~955 미만			303	303			337	337
955~1,025 미만			551	551			611	611
1,025~1,095 미만			467	503			518	558
1,095~1,170 미만				275				305
1,170~1,250 미만				306				340
1,250~1,335 미만				192				213
1,335~1,425 미만				104				115
1,425~1,515 미만				91				101
1,515~1,610 미만				61				68
1,610~1,710 미만				59				65
1,710~1,810 미만				19				21
합계	67	214	2,927	4,070	76	242	3,256	4,524

나. 보험료지원 소요재원

〈표 VII-5〉 보험료지원 소요재원

(단위: 십억 원)

구분	보험료지원 방식					
		1/2 정률지원				소득수준별 차등지원
		지원상한 없음	지원상한 15천원	지원상한 20천원	농어민 보험료지원방식과 동일	
현재 지역가입자의 소득신고자를 대상으로 보험료지원	대안 I	11	8	10	11	14
	대안 II	44	28	37	44	55
	대안 III	1,054	408	544	868	1,128
	대안 IV	1,673	569	757	1,219	1,747
기존 납부예외자 19% 재가입하는 경우 보험료 추가지원	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 29% 재가입하는 경우 보험료 추가지원	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

3. 건강보험 보험료 수준별 분포지료를 반영할 경우

□ 건강보험료 부과지료를 반영할 경우 앞 장과 동일한 방식으로 국민연금 보험료지원 대상자수 및 소요재원을 산정하고자 함.

가. 보험료지원 대상자규모

〈표 VII-6〉 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

소득기준	소득기준별 보험료지원 대상자수		
	현재 지역가입자 소득신고자 중 보험료지원	기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우	기존 납부예외자 중 29%가 재가입하는 경우
건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용	450	580	644
건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	729	939	1,044

〈표 VII-7〉 소득구간별 보험료지원 대상자수

(단위: 천명)

소득구간(천원)	보험료지원 대상자수							
	기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우				기존 납부예외자 중 29%가 재가입하는 경우			
	건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용		건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용		건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용		건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	
	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포
0~225 미만	4	0.1%	4	0.1%	4	0.1%	4	0.1%
225~235 미만	0	0.1%	0	0.1%	0	0.1%	0	0.1%
235~245 미만	0	0.1%	0	0.1%	0	0.1%	0	0.1%
245~255 미만	1	0.1%	1	0.1%	1	0.1%	1	0.1%
255~265 미만	0	0.1%	0	0.1%	1	0.1%	1	0.1%
265~280 미만	1	0.1%	1	0.1%	1	0.1%	1	0.1%
280~300 미만	1	0.1%	1	0.1%	1	0.1%	1	0.1%
300~325 미만	2	0.2%	2	0.2%	3	0.2%	3	0.2%
325~355 미만	4	0.3%	4	0.3%	4	0.3%	4	0.3%
355~385 미만	11	0.5%	11	0.5%	12	0.5%	12	0.5%
385~420 미만	15	0.9%	15	0.9%	17	0.9%	17	0.9%

소득구간(천원)	보험료지원 대상자수							
	기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우				기존 납부예외자 중 29%가 재가입하는 경우			
	건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용		건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용		건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용		건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	
	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포	대상자수	누적분포
420~460 미만	11	1.1%	11	1.1%	12	1.1%	12	1.1%
460~500 미만	12	1.4%	12	1.4%	14	1.4%	14	1.4%
500~545 미만	50	2.5%	50	2.5%	56	2.6%	56	2.6%
545~595 미만	77	4.3%	77	4.3%	87	4.4%	87	4.4%
595~645 미만	120	7.0%	120	7.0%	134	7.1%	134	7.1%
645~700 미만	171	11.0%	171	11.0%	192	11.1%	192	11.1%
700~760 미만	101	13.3%	318	18.2%	106	13.3%	353	18.3%
760~820 미만			143	21.5%			152	21.5%
합계	580		939		644		1,044	

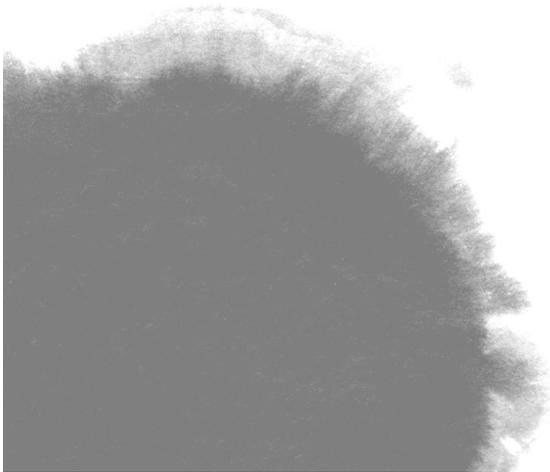
나. 보험료지원 소요재원

〈표 VII-8〉 보험료지원 소요재원

(단위: 십억 원)

구분	보험료 비율적용	보험료지원 방식				소득수준별 차등지원
		1/2 정률지원				
		지원상한 없음	지원상한 15천원	지원상한 20천원	농어민 보험료지원방식과 동일	
현재 지역가입자 소득신고자를 대상으로 보험료지원	건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용	151	81	107	151	178
	건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	265	131	174	261	307
기존 납부예외자 19% 재가입하는 경우 보험료 추가지원	건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용	192	104	137	192	229
	건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	339	169	223	334	393
기존 납부예외자 29% 재가입하는 경우 보험료 추가지원	건강보험 보험료 15천원 이하 비율적용	213	116	152	213	254
	건강보험 보험료 20천원 이하 비율적용	376	187	248	371	436

저소득 지역가입자 보험료지원제도
실행방안



VIII. 저소득 지역가입자 보험료지원제도 실행방안

1. 제 여건을 고려한 현실성 있는 지원방안 도입 시 고려할 사항

- 보험료지원제도 도입의 필요성에 대해서는 대부분의 이해관계자가 동의하는 입장임.
 - 문제는 신고소득에 입각하여 보험료를 산정하는 현행 국민연금제도 운영틀 내에서 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하면서 제도 도입의 취지를 극대화하는 방안을 마련하는 것임.
 - 여타 선진국에 비해 자영자, 즉 지역가입자의 비중이 높으며⁵⁷⁾ 이들에 대한 정부의 소득과약률이 높지 않은 상황에서 저소득 지역가입자에 대한 보험료지원제도를 전면적으로 도입할 경우 제도 도입에 따른 부작용이 상당할 것으로 예상됨.

- 가입자들의 신고소득에 의거하여 보험료가 산정되는 현행 국민연금제도에서 지역가입자들의 신고소득과 실제소득에 상당한 괴리가 있고, 지원대상 선정방식에 따라 도덕적 해이를 유발할 가능성이 높은 제도 도입은 매우 보수적인 관점에서 시작할 필요가 있음.
 - 소득재분배 기능이 높은 현행 국민연금제도를 그대로 유지한 채 보험료 지원 대상 규모를 확대할 경우, 보험료 지원 및 소득 하향신고에 따른 소득재분배의 이중 효과로 인해 실제로는 저소득이 아닌 지역가입자들이 소득을 하향

57) 자세한 내용은 [부록 2] 참조

신고할 가능성이 매우 높기 때문임.

- 이러한 현상이 보편화될 경우 국민연금 가입자 평균소득(A값) 하락에 따른 전체 가입자의 국민연금 연금액이 낮아지는 문제와 함께, 보험료지원 대상자 증가에 따른 재정지출이 급증할 가능성이 높음.

□ 이를 위해 제도 도입에 따른 파급효과를 모니터링 할 수 있는 최소 수준에서 제도를 도입하는 방안을 제안함.

- 보험료지원대상자의 경우 차상위계층(최저생계비 120%)의 158천 명을 대상으로 파일럿 테스트 형식으로 보험료지원제도를 도입하는 것이 바람직해 보임.
- 보험료 지원방식으로는 1/2 정률지원할 경우 440억 원, 15천원 정액지원할 경우 282억 원이 소요될 것으로 예상됨.
 - ※ 건강보험 부과보험료 자료를 반영하여 현재 건강보험에서 시행하고 있는 저소득층에 대한 보험료 경감조치와 동일한 방식으로 대상자를 설정할 경우, 대상자 및 보험료 지원액이 급격하게 증가할 것으로 전망됨.

□ 보험료지원제도 도입에 따라 현재 납부예외자 중 일부가 보험료 납부자로 전환될 가능성을 고려할 경우의 지원대상자 및 재원소요액은 다음과 같음.

- 기존 납부예외자 중 19%가 보험료지원 대상에 추가될 경우 차상위계층(최저생계비 120%)의 대상자는 214천 명으로 약 56천 명이 증가할 것으로 추정됨.
- 보험료를 1/2 정률지원할 경우 594억 원, 15천원 정액 지원할 경우 382억 원이 소요될 것으로 전망됨.

□ 건강보험 부과보험료 자료를 반영하여 기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우의 지원대상자 규모 및 재원 소요액은 다음과 같음.

- 기존 납부예외자 중 19%가 재가입하는 경우에는 보험료지원 대상자수가 580천 명에 달할 것으로 전망됨.
- 보험료를 1/2 정률지원할 경우에는 1,924억 원, 15천원 정액 지원할 경우에는 1,040억 원의 재원이 소요될 것으로 전망됨.

2. 저소득 지역가입자 보험료지원제도 실행방향

- 제도 도입에 따른 부작용 최소화 차원에서 보수적으로 접근하여 차상위계층(최저생계비 120%) 이하 소득구간을 채택하도록 함.
 - 차상위계층(최저생계비 120%)을 기준으로 대상자를 선정(최하 158천 명, 최대 214천 명)할 경우, 소요 재원은 보험료 지원방식에 따라 최하 282억 원에서 최대 594억 원이 소요될 것으로 전망됨.

- 보험료지원제도의 효과를 극대화하기 위해서는 대상자수를 점진적으로 확대할 필요가 있음.
 - 파일럿 테스트에서의 차상위계층(최저생계비 120%) 이하 가입자에서 향후에는 최저생계비 150%까지 확대하는 방안에 대해 신중히 검토할 필요가 있음.
 - 대상자 확대에도 불구하고 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 파일럿 테스트를 통한 가입자들의 행태 변화를 면밀하게 파악할 필요가 있음.
 - 이와 함께 소득하향 신고를 방지할 사회적 인프라를 활용할 필요가 있음.

- 사업장가입자 뿐 아니라 지역가입자에게도 확대될 EITC제도의 제도 확대 추이에 맞추어 저소득 지역가입자 보험료 지원대상자를 확대하는 것이 현실적인 접근방법이 될 수 있을 것임.
 - 이를 위해 매우 보수적인 관점에서의 파일럿 테스트가 선행되어야 하며, 효과적인 파일럿 테스트 수행을 위한 기초연구도 병행되어야 할 것임.

- 결론적으로 2010년에는 2011년에 효과적으로 파일럿 테스트를 수행할 수 있도록 준비 단계의 작업을 수행할 필요가 있으며, 본격적인 파일럿 테스트는 2011년부터 실행에 옮기는 것이 바람직해 보임.
 - 이를 위해 파일럿 형식의 실행방안 마련 외에도 국민연금 지역가입자의 신고 소득과 건강보험 가입자의 소득분포를 상호 Cross-check하는 연구가 2010년에 수행되어야 할 것임(소득 하향 신고자들을 파악하기 위한 간접적인 수단

확보 차원).

- 이와 함께 현행 국민연금의 기본틀을 최대한 유지하면서 소득하향 신고 유인을 최소화할 수 있는 국민연금 급여산식 개편방안(A값과 B값 비중 조절 등)에 대한 연구도 병행되어야 할 것임.

3. 2011년 보험료지원제도에 대한 파일럿 테스트(안)

□ 2011년부터 저소득 지역가입자 소득신고자⁵⁸⁾에 대한 국민연금 보험료지원제도를 파일럿 형식으로 도입함.

- 지역가입자의 신고소득이 차상위계층(최저생계비⁵⁹⁾ 120%) 이하 소득구간⁶⁰⁾에 해당하는 자를 대상으로 보험료 일부를 국고로 지원함.
- 보험료 지원방식은 현재 지역가입자 본인부담 보험료를 9% 중 절반인 4.5%를 신고소득수준에 따라 정률로 지원함.

□ 2011년부터 보험료지원제도를 파일럿 형태로 도입할 경우,

- 현재 지역가입자의 신고소득자 규모 및 소득분포가 향후에도 그대로 유지된다면 가정 하에서는, 신고소득이 차상위계층 이하인 지역가입자 158천 명이 보험료지원 대상자에 포함됨.
- 현재 지역가입자(신고소득자) 중 보험료 지원대상자 158천 명 이외에 기존 납부예외자 중 보험료지원제도 도입으로 인해 보험료를 납부할 것으로 예상되는 56천 명을 추가할 경우⁶¹⁾ 보험료 지원대상자 총규모는 약 214천 명으로 산정됨.
- 보험료지원대상자 214천 명에게 현재 보험료의 절반을 소득수준에 따라 정률로 지원할 경우 소요재원은 약 594억 원으로 추정됨.

58) 지역가입자 소득신고자 중 농어민 국고보조대상자는 제외함.

59) 2010년 최저생계비 504천원(1인 가구 기준)을 적용함.

60) 국민연금 지역가입자의 신고소득을 바탕으로 한 기준소득월액을 뜻함.

61) 자세한 내용은 제7장 참조

〈표 Ⅷ-1〉 2011년 보험료지원제도 도입 시 대상자 규모 및 소요재원

보험료지원 대상자수	소요재원
국민연금 신고소득 차상위계층 이하	보험료 절반 정률지원
214천 명	594억 원

참고문헌

- 강성호 외, 『국민연금 미수급자 규모 추정과 지역가입자 관리개선 방향』, 정책보고서 2008-02, 국민연금연구원, 2008.
- 건강보험공단 내부자료, 2009.
- 구인회 외, 「사회보장의 사각지대」, 『사회보장연구 제24권 제1호』, pp.175~204, 2008.
- 국민연금연구원, 『2008년 국민연금 지역가입자 실태조사 보고서』, 국민연금연구원 (내부자료), 2008.
- 김미곤 외, 『국민기초생활보장제도 급여체계 개선방안에 관한 연구』, 정책보고서 2005-87, 한국보건사회연구원, 2005.
- 김성숙 외. 『지역가입자 수용성제고 방안』, 정책보고서 2004-10, 국민연금연구원, 2004.
- 김성숙, 『국민연금제도 내 사각지대해소대책』, 국민연금연구원(내부자료), 2006.
- 김성숙 외, 『공적연금의 이해』, 국민연금연구원, 2008.
- 김수봉 외, 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』, 연구보고서 2005-08, 한국보건사회연구원, 2005.
- 김안나, 『국민기초생활보장제도 모니터링 체계방안 연구』, 연구보고서 2005-20, 한국보건사회연구원, 2005.
- 김연명, 「국민연금의 사각지대, 그들은 누구인가?」, 『월간 복지동향 제57권』, pp.9~12, 2003.

- 김원섭 외, 『주요 복지국가의 다층노후보장체계의 변화와 우리나라 공·사연금제도 발전방안』, 국민연금연구원, 2006.
- 김원섭, 「최근 독일 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구」, 『사회보장연구 제23권 제2호』, pp.161~188, 2007.
- 노대명, 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안』, 정책보고서 2006-86, 한국보건사회연구원, 2006.
- 석재은, 「국민연금제도의 사각지대와 정책과제」, 『보건복지포럼 제70호』, 2002.
- _____, 「공적연금의 사각지대」, 『한국사회복지학 제 53권』, pp.285~309, 2003.
- 여유진, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구』, 정책보고서 2003-57, 한국보건사회연구원, 2003.
- _____, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』, 연구보고서 2004-24, 한국보건사회연구원, 2004.
- 오근식 외, 「국민연금 도시지역가입자 보험료 부과기준」, 『한국사회보장학회 정책토론회 자료집』, 1999.
- 이광석, 「국민연금 지역가입자의 사각지대 해소에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구 제19권 제3호』, pp.173~201, 2008.
- 이용하 외, 『국민연금 지역가입자 소득관리체계 개선방안 연구』, 정책보고서 2004-11, 국민연금연구원, 2004.
- 이용하, 『국민연금제도 개선의 가능성과 한계』, 정책보고서 2004-02, 국민연금연구원, 2008.
- 이현주 외, 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 정책보고서 2008-82, 한국보건사회연구원, 2008.
- 최현수, 『국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구』, 연구보고서 2007-17-6, 한국보건사회연구원, 2007.

- Myers, Robert, *Social Security*, Philadelphia: Pension Research Council, 1993.
- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey and D. Latulippe, *Social security pension: Development and reform*, Geneva: ILO Office, 2000.
- Bailey, Clive, *Extension of social security to small establishments and the non-wage earning population*, African Series, No. 14, Geneva: ISSA, 1994.
- Gruat, Jean-Victor, "Review of policy issues". in *Extending coverage under basic pension schemes-General and Chinese considerations*, Issues in Social Security, Discussion Paper No. 4. Geneva: ILO, 1997.
- Van Ginneken, Wouter(ed.), *Social security for the informal sector: Issues, options and tasks ahead*, Working Paper for the Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, Geneva: ISSA, 1996.
- Thompson, K, "Review of strategic and technical issues". in *Extending coverage under basic pension schemes-General and Chinese considerations*, Issues in Social Security, Discussion Paper No. 4, Geneva: ILO, 1997.
- ILO, *Social protection for the unorganized sector in India*, Report prepared for the UNDP under Technical Support Services-1, New Dehli: ILO, 1996.
- Social Security Office(SSO), *Actuarial Report of Thailand Social Security Scheme*, 2006.
- 보건복지가족부(<http://www.mw.go.kr>) 내 기초생활보장에서 인출.
- 보건복지가족부. 국민건강보험법. 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 인출.
- 시티신문(<http://www.clubcity.kr>) 내 「내년 최저생계비 2.75% 올라」(2009-08-26, 양성운 기자 ysw@clubcity.kr)에서 인출.

부 록

[부록 1]

자산조사 대상 복지사업 및 소득 재산 선정기준

연번	사업명	비교금액	기준금액
1	기초생활보장	소득인정액	최저생계비 100%
2	자활지원		최저생계비 100~150%
3	의료급여		최저생계비 100%
4	차상위계층양육지원		최저생계비 130%
5	기초노령연금		소득 하위 70% * '09년 고시 기준액 : 노인단독 월68만원, 노인부부 월108.8만원
6	결식아동급식 한시적지원		최저생계비 130%
7	장애수당 (차상위)		최저생계비 120%
8	장애아동수당 (차상위)		최저생계비 120%
9	장애인자녀교육비지원		최저생계비 130% (기초수급자 제외)
10	청소년특별지원		최저생계비 120%~150%
11	한부모가족지원		최저생계비 130% 이하
12	드림스타트		최저생계비 120% 이하
13	긴급복지지원 (선지원, 후조사)	소득 재산 금융자산	최저생계비 150% 1억35백만 원(대도시)~72.5백만 원(농어촌) 300만원
14	노인돌봄서비스	소득	전국가구 평균소득의 150%
15	장기요양보험 본인부담금일부지원	소득 및 재산	직장가입자 : 건강보험료 하위 7% 이하 지역가입자 : 건강보험료 하위 7~19% 이하
16	암환자 의료비지원 (소아, 성인암)	소득	최저생계비 300%
		재산	지역별 기준재산액의 300%

[부록 2]

우리나라 국민연금과 외국 공적연금제도의 가입자 구조 비교

구분		피용자	자영자	무급가족종사
한국(2003) <국민연금>	취업자구조	65.1	27.3	7.6
	가입자구조	56.3	43.7	-
미국(2003) <OASDI>	취업자구조	92.6	7.3	0.1
	가입자구조	90.8	9.2	-
독일(2003) <비례연금>	취업자구조	88.6	10.3	0.1
	가입자구조	99.5	0.5	-
일본(2002) <기초연금>	취업자구조	84.2	10.8	4.7
	가입자구조	52.3	31.7	16.0
영국(2003) <비례연금>	취업자구조	86.3	13.0	0.3
	가입자구조	89.8	-	-
캐나다(2001) <CPP+QPP>	취업자구조	87.7	11.9	0.4
	가입자구조	88.9	11.1	-

『농어업인 국민연금 보험료 국고지원 효과분석』을 위한 데이터구축의 필요성 및 구축방향

□ 데이터구축 필요성

- 농어업 종사자에 대한 보험료 국고지원이 국민연금 가입행태에 미친 효과를 분석하기 위해서는 분석대상자의 개인별 가입이력을 관리할 수 있는 데이터를 구축할 필요가 있음.

□ 데이터구축 방향

- 분석대상 : 1988년 이후 농어업에 종사했던 적이 있는 자료, 가능하다면 타 부처의 협조를 받아 국민연금 가입이력이 없는 농어업 종사자도 포함시킬 필요가 있음.
- 분석기간 : 1995년부터 2008년까지 매년도
- 분석시점 : 연도별 12월 31일 기준
- 필요한 분석자료 : 각 연도 말 기준으로 다음 7가지 자료의 분석이 필요함.
 - 가입상태 : 국민연금가입(즉 보험료납부), 적용제외, 납부예외, 체납, 연체 등 공단실무에서 적용하고 있는 가입코드
 - 가입종별 : 사업장, 지역, 임의, 임의계속
 - 납부기간 : 국민연금 보험료 납부개월수로 이전 납부이력을 모두 포함한 누적개념
 - 신고소득 : 기준소득월액 또는 해당소득구간 및 표준소득월액 등급

- 국고보조여부 : 농어민 국고보조금 지원여부
- 연금수급여부 : 국민연금수급여부(일시금 수급 포함)
- 연금액 : 연금수급자의 경우 월평균 연금액(일시금 수급자는 일시금액)

〈부표 3-1〉 농어민 국고보조 효과분석을 위한 데이터 구축방향

주민 번호 ¹⁾ 앞 번호 7개	1995년 말 (12월 31일 기준)							1996 년 말	...	2008 년 말
	가입 상태	가입 종별	납부 기간 (개월수)	신고 소득 (구간)	국고 보조 여부	연금 수급 여부	연금액 (월평균)			

주: 1) 농어업 종사자의 성별·연령별 정보로, 동일한 정보를 제공할 수 있다면 주민번호 이외의 다른 번호로 대체 가능

『국민기초생활보장제도』의 대상자 선정방식 개요

- 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로, 최저생활보장과 자활 촉진의 목적으로 설정되었음.
 - 국민기초생활보장제도는 또한 저소득층 또는 빈곤층의 생활안정을 보장하는 중요한 제도로, 빈곤에 처한 모든 사람의 생존을 보장하는 일반적 공공부조임.
 - 즉 수급요건에서 인구학적 기준을 삭제함으로써 근로능력이 있는 경우에도 일정 수준 이하의 자산을 갖는 경우 국가로부터 최저생활을 보장받을 수 있음.
 - 근로능력이 있는 경우 조건부수급을 통해 자활서비스를 제공함으로써 생산적 복지를 구현하고자 함.

- 국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무보다는 기초생활 정도를 파악할 수 있는 소득과 재산의 수준을 기준으로 하였으며, 포괄적인 급여제공을 지향하고 있음.
 - 근로능력 여부, 연령 등에 관계없이 최저생계비 이하의 모든 가구를 대상으로 수급자를 선정하는 것이 기본 원칙임.
 - 2003년 소득인정액 적용 이전까지는 수급자의 선정기준이 소득과 재산, 그리고 부양의무자의 범주로 나누어 적용되며, 소득기준으로는 가구규모별 최저생계비를 사용하여 왔음.

- 국민기초생활보장제도 급여 종류
 - 생계급여, 주거급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여로 분류됨.
 - 생계급여의 대상자에는 정부로부터 생계를 제공받는 자(의료·교육·자활급여의 특례자, 노숙자 쉼터 거주자 등)를 제외한 모든 수급자가 해당되며,

급여액은 현금급여 기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정함.

- 가구별 생계급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액 - 주거급여액
- 현금급여 기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비·교육비 및 타 법지원액(주민세 등)을 차감한 금액으로, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여 수준임.
- 생계급여는 매월 20일에 현금으로 해당 가구의 계좌에 입금됨.
- 주거급여의 대상자는 주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자를 제외한 모든 수급자가 해당되며, 급여액은 다음과 같음.
- 주거급여는 매월 20일에 현금으로 해당 가구의 계좌에 입금됨.

〈부표 4-1〉 주거현금급여액 (2009년 기준)

(단위: 원/월)

가구수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
주거급여 한도액	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447	355,774
현물급여	8,000	13,000	18,000	22,000	26,000	30,000	35,000

주: 1) 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)

2) 8인 이상 가구는 1인 증가 시 3,000원 추가

3) 자가가구 등(수급자 본인 소유주택에 거주하는 자 등)에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급

자료: 보건복지가족부 내부자료, 2009.

- 교육급여에서 고등학생은 입학금·수업료·교과서대로 1인당 109,000원을, 학용품비로는 1인당 45,000원을 제공하며, 중학생은 부교재비로 1인당 33,000원, 학용품비로 1인당 45,000원을 지급함. 학용품비는 학기당 22,500원씩 연 2회 지급함.
- 해산급여는 출산 시 1인당 500,000원을 현금으로 지급하며, 추가 출생영아 1인당 500,000원을 추가 지급함.
- 장제급여는 사망자 1인당 400,000원(근로능력이 있는 자가 포함된 가구)에서 500,000원(근로능력이 없는 자로 구성된 가구)을 현금으로 지급함.

- 자활급여는 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과한 경우 해당 자 개인에 대하여 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등에 참가할 수 있도록 자활급여를 계속 지급함(생계·주거급여는 중지).
- 의료급여는 1종 의료급여수급자일 경우 법정본인부담금 전액(의료보험이 적용되지 않는 부분은 본인부담)을 지원하며, 2종 의료급여수급자일 경우는 진료비 총액의 15%를 본인이 부담하고 보건기관 이용은 전액 무료임.

□ 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준

- 소득인정액 도입에 따라 기존의 소득평가액 기준, 재산 기준, 부양의무자 기준의 3개 기준에서 소득인정액 기준, 부양의무자 기준의 2개 기준으로 통합되었음.
- 소득인정액 기준
 - 소득인정액은 재산의 소득환산액과 소득평가액을 고려한 것으로, 수급권자 가구의 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하일 경우 수급자로 선정됨.
- 소득인정액 산정방식

〈부표 4-2〉 소득인정액 산정 방식

$\text{소득인정액} = \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액}$	$\begin{aligned} & * \text{소득평가액} \\ & = \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{자활소득공제} \end{aligned}$
	$\begin{aligned} & * \text{재산의 소득환산액} \\ & = (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \end{aligned}$

- 주: 1) 가구특성별 지출비용 : 경로연금, 중·고등학생의 입학금·수업료, 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비 등
 2) 자활소득공제 : 장애인인 직업재활사업에 참여해 얻은 소득, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득, 공공근로에 참가하여 얻은 소득
 3) 기본재산액 : 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원 (2009년 기준)
 4) 소득환산율 : 일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%, 승용차 100%

〈부표 4-3〉 최저생계비

(단위: 원/월)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2009년 기준	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010년 기준	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

- 주: 1) 최저생계비는 국민이 기본적인 생활을 유지하기 위해 필요한 비용으로 기초생활수급자 등 각종 복지대상자 선정 및 급여 기준으로 활용
 2) 7인 이상 가구는 1인 증가 시마다 245,423씩 증가 (7인 가구: 2,062,877원)
 3) 2010년 기준은 8월 25일 보건복지가족부에서 중앙생활보장위원회를 열어 2010년 최저생계비를 2.75% 올리기로 결정한 데에 따른 최저생계비임.

○ 부양의무자 기준

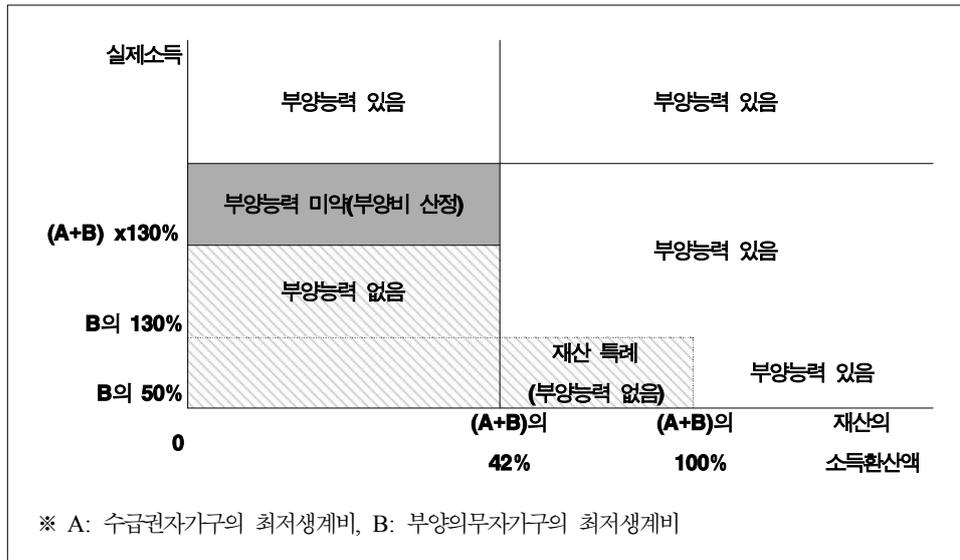
- 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우가 해당됨.

〈부표 4-4〉 부양의무자 기준

부양의무자	부양능력	부양의무자 기준
부양의무자 없음	-	부양의무자 기준 ○
부양의무자 있음	부양능력 없음	부양의무자 기준 ○
	부양능력 미약	부양의무자 기준 △ (부양비 지원을 전제로 선정)
	부양능력 있음(부양불능, 기피 등)	부양의무자 기준 ○
	부양능력 있음(부양이행)	부양의무자 기준 ×

- 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자이며, 수급권자의 1촌의 직계혈족(부모, 자녀 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)가 해당됨.

[부그림 4-1] 부양능력 유무의 판정



주: 단, 재산특례는 부양의무자 가구에 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어있는 경우에만 적용
 자료: 보건복지가족부 내부자료, 2009.