KiRi Weekly

2016.5.2. 제382호

주간 포커스

국민연금 가입 확대의 평가와 시사점: 반·추납 및 임의가입을 중심으로

이슈 분석

기금형 퇴직연금 관련 수탁자배상책임보험 도입 필요성

자산운용규제 완화의 영향

글로벌 이슈

일본판 리스터연금(안) 제출배경과 주요내용

국제회계기준원, IFRS 9 적용 유예 허용

금융시장 주요지표

KiRi 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

주간 포커스와 이슈 분석은 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4) 8층 보험연구원 (문의 : 변철성 수석담당역 / 02-3775-9115)

KiRi Weekly 2016.5.2.
주간 포커스

국민연금 가입 확대의 평가와 시사점 : 반 · 추납 및 임의가입을 중심으로

강성호 연구위원, 최장훈 연구위원

요약

- 최근 국민연금 반 · 추납, 임의가입 등을 중심으로 두드러지게 가입이 증가하고 있음.
  - 이러한 현상은 공적연금 보험료를 납부하지 않아도 되는 상황에서 자발적으로 납부한다는 점에서 노후준비의 필요성을 인지하고 있는 것으로 파악됨.

- 최근 국민연금 반 · 추납, 임의가입을 통한 가입 확대는 급여적절성(Adequacy), 재정지속성(Sustainability) 측면에서 다소 긍정적으로 평가됨.
  - 첫째, 급여적절성 측면에서 가입기간 증가를 가져와 국민연금 급여수준(반납, 추납, 임의가입으로 인해 소득대체율은 각각 1.6%, 1.4%, 5.6% 증가)을 개선시킬 것으로 예상됨.
  - 둘째, 재정지속성 측면에서, 국민연금의 재정부담은 국민연금 기금의 0.6% 수준으로 추정되었으나, 연금소득 증가로 기초수급 노인을 줄이는 효과도 발생하므로 국가의 재정부담은 거의 발생하지 않을 것으로 판단됨.

- 최근 국민연금 가입 확대는 고령화 · 장수화에 대한 노후준비 인식이 제고되고 있음을 시사하고 있으며, 이러한 시점에서 보다 체계적으로 노후준비를 할 수 있도록 정책적 지원이 필요함.
  - 추가적인 가입을 통해 급여수준이 증가하더라도 국민연금만으로는 적정 노후소득보장(OECD 기준 소득대체율 70%)을 충당하기 어려우므로 상호보완적인 공 · 사 연금 체계 구축이 필요함.
  - 국제기구가 주장하고 있는 사적연금 활성화 방안으로는 사적연금 세제혜택 및 보조금정책(독일 리스터연금, 스웨덴 프리미엄팬션 등)이 있음.

1. 검토배경

최근 통계에 의하면 국민연금에 대한 반납 및 추납, 그리고 임의가입이 증가하고 납부예외자는 감소하여 국민연금 가입에 대한 선호가 증가하는 것으로 나타나고 있다.[1)]

국민연금 반납은 반환일시금을 지급받은 사람이 다시 가입자 자격을 취득한 때에 이미 지급받은 금액에 소정의 이자를 더하여 납부(반납)하는 경우 과거 가입이력을 회복시켜 주는 것을 의미한다. 추납(추후납부)은 납부예외사유[2)]에 해당되어 보험료를 납부하지 않았던 기간에 대해 나중에 연금보험료를 납부할 수 있도록 함으로써 연금수급권을 확보할 기회를 제공하는 것을 의미한다. 임의가입은 주부, 학생 등 당연가입자가 아닌 자가 일정한 보험료를 내고 가입하는 것을 말한다.

이러한 형태의 가입 확대에 주목하는 이유는 보험료를 납부하지 않아도 되는 상황에서 자발적으로 납부한다는 것은 연금에 대한 인식이 변화하고 있음을 가늠할 수 있기 때문이다.

이에 대해 보다 심층적으로 살펴보기 위해 본고는 다음과 같이 구성하고 있다. 먼저, 국민연금 가입유형과 최근 국민연금 가입 확대 원인을 살펴본다. 그리고 국민연금 가입 확대에 따른 급여수준 개선 및 재정부담 효과에 대해 살펴본다. 마지막으로 이에 대한 평가와 시사점을 제시하고자 한다.

1) 국민연금공단 보도자료(2016. 3. 16).
2) 실직, 재해, 사고 등으로 연금보험료를 낼 수 없거나 소득이 크게 감소하여 연금보험료를 내는 것이 사실상 어렵다고 인정되는 경우임.

2. 국민연금 가입유형과 최근 가입 확대 원인

가. 국민연금 가입유형과 가입 확대

국민연금 가입자는 크게 당연가입자와 임의가입자로 구분된다. 당연가입자는 사업주, 근로자, 자영업자 등 경제활동자로서 이들은 강제가입이 원칙이다. 따라서 이들은 자신이 번 소득에 대해 9%만큼 보험료로 내야 한다. 물론 당연가입자이더라도 보험료를 납부하지 않아도 되는 경우가 발생할 수 있는데, 반납과 추납의 경우가 여기에 해당된다.

반면, 임의가입자는 앞에서 언급한 바와 같이 주부, 학생 등 비경제활동자로서 보험료 납부의 강제성은 없다.

최근 반·추납과 임의가입자 수는 매우 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타난다. 2013년 이후 반납금은 16.9%(2014년), 27.9%(2015년) 증가하였으며, 추납 또한 37.3%(2014년), 41.5%(2015년) 급증한 것으로 조사되었다. 주로 전업주부가 대상이 되는 임의가입의 경우도 14.1%(2014년), 18.8%(2015년) 증가한 것으로 나타났다.[3)]

물론 이들이 전체 가입자[4)]에서 차지하는 비중은 크지 않지만, 자발적으로 납부하여 연금을 적극적으로 활용하고 있는 집단이라는 점에서 연금

3) 한편, 자발적 가입 확대와 관련하여 임의계속가입과 납부예외의 경우도 있음. 임의계속가입자는 43.6%(2014년), 30.4%(2015년) 증가하였고, 납부예외자의 경우는 0.1%(2014년), 1.3%(2015년) 감소함. 단, 임의계속가입자는 증가할수록, 납부예외자는 감소할수록 가입이 확대되는 것을 의미함.
4) 전체 21,125천 명 중 약 1.5% 수준임.

인식 변화 등을 평가하는 데 중요한 지표가 될 수 있다.

나. 최근 자발적 국민연금 가입 확대의 원인

(1) 제도적 원인

최근 반·추납, 그리고 임의가입을 통한 국민연금 가입 확대는 제도 특성과 관련이 있다.

첫째, 국민연금제도는 가입이력에 의해 급여수준이 결정되면 자신의 사망시점까지 보장하고, 이후 유족연금으로 전환되기 때문이다. 즉, 기본적으로 노후소득 보장수단으로 자신뿐 아니라 유족의 생계도 보장해 준다는 점에서 소득보장성이 지속적이다. 이러한 특성은 국민연금이 사회보장제도에 기반을 둔 것이기 때문이라고 하겠다.

둘째, 공적연금연계제도[5] 시행(2009년)으로 가입 확대 유인이 증가하였기 때문이다. 연계제도 도입 전에는 각각의 공적연금제도에서 최소가입기간을 충족하지 못하면 일시금(연금의 절반 이하의 가치)을 수령하는 것으로 되어 있었다. 그러나 연계제도 도입 이후에는 공적연금 간 가입기간을 합산하여 20년이 되면 이에 상응하는 급여를 각각의 공적연금기관에서 받을 수 있게 되었다. 따라서 연계제도가 시행됨에 따라 반·추납, 임의가입을 통해 모자라는 가입기간을 보충할 유인이 더 높아지게 되었다.

셋째, 공적연금 보험료는 소득공제를 적용받으므로 상대적으로 세제혜택이 많기 때문이다. 2013년 소득세법 개정과정에서 사적연금 보험료에 대해서는 소득공제가 아닌 세액공제(12% 정률 적용[6])로 전환함에 따라 전반적으로 사적연금의 세제혜택 수준이 감소하였다. 그러나 공적연금 보험료에 대해서는 소득공제를 유지함에 따라 상대적으로 높은 세제혜택을 제공받는다고 볼 수 있다.

(2) 개인적 원인

한편, 앞에서 언급한 제도적 원인 외에 개인적 인식 전환도 국민연금 가입을 확대시킨 것으로 이해된다.

첫째, 자신의 노후를 스스로 책임져야 할 필요성에 대해 인식하였기 때문이다. 즉, 고령화 및 장수화 리스크 증가, 노인빈곤, 부양의식 약화 등 환경변화에 따라 자신의 노후문제는 스스로 책임져야 하는 것으로 인식하기 시작한 것이다.

둘째, 국민연금 보험료 대비 급여수준이 높다는 것을 인지하고 이를 적극적으로 활용하고 있기 때문이다. 이와 관련하여 국민연금 내부수익률은 6.1~10.7%[7]로 추정되어 국민연금 가입유인이 높아진 것으로 볼 수 있다.

셋째, 저금리가 지속되는 상황에서 사적저축을 통한 노후준비로는 한계가 있다고 인식하고 있기 때문이다. 사적저축 등은 기본적으로 금리에 영향을 많이 받기 때문에 저금리 시대에는 불리할 수밖에 없다. 이러한 점에서 금리에 영향을 받지 않는 국민연금(DB방식)을 가입하는 유인이 증가한 것으로 이해된다.

---

5) 국민연금과 특수직역연금(공무원연금, 군인연금, 사학연금 등) 간의 연계임.

6) 과표소득 5,500만 원 이하인 경우 15% 적용.

7) 한정림(2013), 「국민연금과 개인연금의 비교분석」, 『연금이슈&동향분석』, 국민연금연구원.

3. 국민연금 가입 확대에 따른 효과

반·추납, 그리고 임의가입을 통해 국민연금 보험료를 납부하게 되면 그만큼 가입기간이 증대(반·추납, 임의가입)하고, 가입자 수도 많아져(임의가입) 궁극적으로는 국민연금 급여수준이 증가하거나 연금 사각지대가 줄어들게 된다. 그러나 저부담·고급여 체계로 구성되어 있어 가입자가 많아지면 국민연금 재정에는 부정적일 수 있다.

가. 급여개선 효과

이제 반·추납과 임의가입 확대가 국민연금 급여[8]에 어떻게 영향을 주는지에 대해 살펴보자.

이를 위해 먼저 국민연금 기본연금액을 산출하는 급여산식을 살펴보자. 현행 국민연금 기본연금액은 소득과 가입기간에 따라 결정되는 것으로 표현할 수 있다. 물론 실질적으로 기본연금액은 국민연금제도 변화[9]에 따라 변해왔으므로 실제 수급시점의 기본연금액은 제도 변화 기간을 고려하여 가중평균에 의해 결정된다.[10]

$$\text{기본연금액} = \alpha(A+B)\times 0.05n/12$$

단, α: 소득대체율을 결정하는 조정계수(소득대체율 40% 기준 시 1.2)

A: 연금수급 전년도(연금수급 전 3년간)의 가입자 전원의 평균소득월액

B: 가입자 개인의 가입기간 동안의 표준소득월액의 평균액

n = 가입 월수

본고에서 검토하고 있는 반·추납과 임의가입의 급여개선 효과를 살펴보기 위해서는 우선 소득변수인 A값과 B값, 그리고 가입기간을 알아야 한다. 그러나 해당 가입자에 대한 통계가 공시되지 않으므로 이를 산출하기 위해서는 몇 가지 가정이 필요하다.

본고에서는 다음과 같이 가정한다.

첫째, 추가가입 대상자의 평균소득은 국민연금 전체 가입자의 평균소득(월 200만 원)과 동일하다.

둘째, 반·추납은 2014년 시점에 납부한 것만 분석대상으로 한다. 그러나 현실적으로 60세 미만인 가입자로서 국민연금 반환일시금 혹은 납부예외기간이 존재하면 언제든지 반납 혹은 추납할 수 있으므로 동 가정에 의한 대상자보다 훨씬 많다고 하겠다. 다만, 여기서는 정확한 추정보다는 가입 확대의 의미를 평가한다는 점에서 2014년만 고려하였다.

셋째, 임의가입은 2014년에 가입하여 최소가입기간인 10년 동안 가입하며, 추가적인 임의가입은 없는 것으로 한다.

넷째, 수급은 20년[11] 동안 종신연금 형태로 이루어지는 것으로 한다.

8) 국민연금 급여효과에 대한 분석은 일반적으로 소득대체율을 활용한다는 점에서 이를 추정함.

9) 국민연금 소득대체율은 70%(1988~1997년), 60%(1998~2007년)로 감소한 후 2008년 50%에서 매년 0.5%p 감소하여 2028년에 40%가 되는 것으로 설정되어 있음.

10) 기본연금액 산식에 대한 세부적인 설명은 최장훈·강성호(2016) 참조.

11) 국민연금은 종신수급을 하므로 엄밀히 말하면 기대여명을 적용하여 산출할 필요가 있음. 통계청(2014), 『2013년 생명표』에 의하면 65세의 기대여명은 남성 18.0세, 여성 22.4세로 나타나, 약 20년으로 가정함.

다섯째, 수익비[12]는 2배로 한다. 현행 국민연금 평균가입자의 수익비는 '1.8' 정도로 평가한다는 점을 고려하되 단순화를 위해 '2'로 하였다.

위 가정에 의해 가입유형별[13] 평균소득자(월 200만 원)의 추가적 소득대체율을 산출하면 다음과 같다.

첫째, 반납금에 의해 추가적으로 확보될 수 있는 연금소득은 월 32천 원[14]이고 이를 소득대체율로 환산하면 1.6%[15]로 추정된다.

둘째, 추납에 의해 추가적으로 확보될 수 있는 연금소득은 월 29천 원[16]이고 이를 소득대체율로 환산하면 1.4%[17]로 추정된다.

셋째, 임의가입에 의해 추가적으로 확보될 수 있는 연금소득은 월 112천 원[18]이고 이를 소득대체율로 환산하면 5.6%[19]로 추정된다. 유의할 점은, 임의가입은 반·추납과 같이 한 번에 모든 보험료를 납부하는 것이 아니고 매월 내는 형태이므로 10년 동안 납부한 적립액을 추정한 후 월 연금액을 산출하였다.

12) 수익비는 자신이 낸 총보험료 대비 총연금수령액을 의미함.
13) 2014년 말 기준, 반납금 신청건수는 80,415건, 반납금 총액은 306,068백만 원, 추납 신청건수는 41,165건, 추납 총액은 141,751백만 원임. 임의가입자 수는 202,536명, 납부 총액은 271,694백만 원임.
14) 평균 반납금액(3,806천 원)×수익비(2배)/종신수급월수(20년×12개월)
15) 반납금에 의한 월연금수급액(32천 원)/평균소득(2,000천 원)
16) 평균추납금액(3,443천 원)×수익비(2배)/종신수급월수(20년×12개월)
17) 추납금에 의한 월연금수급액(29천 원/평균소득(2,000천 원))
18) 평균임의가입납부액(1,341천 원)×가입기간(10년)×수익비(2배)/종신수급월수(20년×12개월)
19) 임의가입에 의한 월연금수급액(112천 원/평균소득(2,000천 원))

특히, 임의가입의 경우 반납 및 추납에 비해 수급대상자가 확대되는 효과(사각지대 감소)가 있다. 즉, 반납 및 추납은 그 대상기간이 존재할 경우 추가가입기간 확보를 통해 기존 가입자의 연금소득을 증대시키는 것이 일반적인 기능이다. 이에 반해 임의가입은 미가입자가 가입기간 확보로 수급자가 될 수 있다는 점에서 사각지대 해소에 매우 긍정적이라고 하겠다. 제도상으로는 최대 모든 적용제외자[20](타 공적연금 가입자 제외)의 임의가입이 가능하고 10년 이상 납부하면 수급자가 될 수 있다.

나. 국민연금의 재정부담 증가 효과

여기에서는 반·추납, 임의가입에 따른 국민연금 재정부담 효과에 대해 살펴본다.

여기서 재정부담은 '총수급액-총납부액'으로 설정한다. 즉, 가입자가 낸 돈(총납부액)보다 받는 돈(총수급액)이 많다면 그 차액만큼 국가가 책임져야 하는 국민연금 재정부담이 발생하게 된다. 이때 '총수급액'은 '대상자 수'에 '평균수급액'[21]을 곱하여 산출하고, '총납부액'은 '대상자 수'에 '평균납부액'을 곱하여 산출할 수 있다.

따라서 재정부담은 추가가입에 따른 대상자 규모, 납부한 평균보험료, 해당 수익비를 안다면 산출될 수 있다. 이때 발생한 추가적 재정부담은 연금수급자가 수급 전 기간에 걸쳐 발생하는 총부

20) 국민연금연구원(2014), 『국민연금 생생통계』에 의하면, 18~59세 총인구(32,994천 명) 중 약 32.1%인 10,593천 명으로 추정됨.
21) 평균수급액은 수익비를 알 경우 평균납부액과 수익비의 곱(평균납부액×수익비)으로 산출됨.

담(현가)이므로 연간 재정부담으로 환산하려면, 총부담에 20(20년간 수급 가정)을 나누어 산출할 수 있다.

이때 수익비가 1(수지상등)이면 추가적 재정불안정이 발생하지 않겠지만, 전술한 바와 같이 평균소득자의 국민연금 수익비가 1을 초과하면 초과한 만큼 추가적 재정불안정이 발생하게 된다.

반납금, 추납금, 임의가입 확대에 따른 재정부담 효과는 다음과 같다.

첫째, 반납금에 의한 재정효과를 보면, 총급여 수준은 6,121억 원[22]이고 총보험료 수준은 3,061억 원[23]이어서 추가적 재정부담은 3,061억 원이 된다. 추가적 재정부담과 총보험료 수준이 동일한 이유는 수익비를 2로 가정하였기 때문이며, 수익비가 2보다 크다면 '추가적 재정부담'은 총보험료 수준보다 많게 된다.

둘째, 추납금에 의한 재정효과를 보면, 총급여 수준은 2,835억 원[24]이고 총보험료 수준은 1,418억 원[25]이어서 추가적 재정부담은 1,418억 원이 된다.

셋째, 임의가입에 의한 재정효과를 보면, 총급여 수준은 5조 4,339억 원[26]이고, 총보험료 수준은 2조 7,169억 원(202,563명×1,341천 원)이어서 추가적 재정부담은 2조 7,169억 원이 된다.

22) 2014년 반납 신청건수(80,415명)×평균 반납금액(3,806천 원)×수익비(2배)
23) 2014년 반납 신청건수(80,415명)×평균 반납금액(3,806천 원)
24) 2014년 추납 신청건수(41,165명)×평균 추납금액(3,443천 원)×수익비(2배)
25) 2014년 추납 신청건수(41,165명)×평균 추납금액(3,443천 원)
26) 2014년 임의가입자 수(202,563명)×월납부액(1,341천 원/12월)×수익비(2배)

4. 국민연금 가입 확대 평가 및 시사점

이러한 최근의 국민연금 가입 확대를 어떻게 평가할 수 있을까? 이와 관련하여 국가 연금시스템을 비교·평가하는 글로벌연금지수(MMGPI)에서의 평가기준을 참고할 수 있다. 여기서는 급여적절성(Adequacy), 재정지속성(Sustainability), 통합성(Integrity)을 기준으로 각 국가의 공·사 연금시스템을 진단하고 있다. 본고에서는 우리나라 연금 전체에 대한 것이 아니라 반·추납, 임의가입의 국민연금 가입 측면에서만 살펴보았으므로 이와 관련된 평가지표인 급여적절성, 재정지속성 관점에서 평가해 보고자 한다.[27]

첫째, 급여적절성(Adequacy) 측면이다. 앞서 살펴본 바와 같이 반납, 추납, 임의가입으로 인해 소득대체율은 각각 1.6%, 1.4%, 5.6% 증가할 것으로 추정되었다. 이를 통해 볼 때 최근 반·추납, 임의가입의 확대는 가입기간에 영향을 주어 국민연금 급여수준을 증가시킬 것으로 예상된다.

그러나 장기적으로도 국민연금 소득대체율 수준은 25~30% 수준에 머물 것으로 예상되므로 추가 가입으로 인해 급여수준이 개선된다고 하더라도 적정 노후소득보장(OECD 기준 소득대체율 70%)에는 매우 부족한 실정이다.

둘째, 재정지속성(Sustainability) 측면이다. 국민연금은 부담에 비해 급여수준이 높으므로 가입기간이 증가하거나 가입자가 많아질수록 국민연금 재정은 불안정하게 된다.

27) 호주의 금융사인 Mercer사가 2009년부터 발표한 index로서, 2009년 11개국, 2011년 14개국, 2015년 14개국의 연금체계를 분석하여 점수화한 지표임(The Melbourne Mercer Global Pension Index(2015)).

그러나 본고에서의 분석대상인 반·추납, 임의가입에 따른 추가적인 재정부담은 현재의 국민연금 기금 대비 0.6%[28] 수준이여서 재정불안정 요인은 크지 않는 것으로 판단된다.

한편, 재정의 범위를 보다 확대하여 복지 전체의 관점에서 보면, 가입 확대는 노후빈곤층을 감소시킬 수 있을 것이고 이로 인해 기초수급(국민기초생활보장제도)에 따른 복지재정을 축소시킬 수 있다는 점에서 국가 전체의 재정불안정은 거의 발생하지 않을 수도 있다.[29]

종합하면, 반·추납, 임의가입에 대한 가입 확대는 국민연금 소득대체율에 다소 긍정적이고 재정부담 비중은 미미한 것으로 분석되었다.

이러한 분석을 통해 볼 때, 공적연금에 자발적으로 납부할 의사를 보이는 비중이 증가하고 있다는 점은 노후준비에 대한 관심이 어느 때보다 증가하고 있음을 시사한다고 하겠다.

그럼에도 불구하고, 반·추납, 임의가입 등 국민연금제도 내실화만으로는 적정 노후소득보장을 달성하기에는 한계가 있다. 그렇다고 현재의 상황에서 국민연금 급여수준을 올리는 것도 어렵다. 왜냐하면 국민연금의 재정불안정을 더욱 악화시킬 수 있고, 그 동안 국민연금 재정안정을 위한 노력[30]이 헛되게 되며, 정책일관성도 무너질 수 있기 때문이다.

이러한 상황에서 공·사 연금 협력을 통해 고령화와 재정문제를 해소해가고 있는 선진국의 대응 방향을 주시할 필요가 있다. OECD, World Bank 등 국제기구들이 주장하고 있는 사적연금 활성화[31]에 주목할 이유가 여기에 있다고 하겠다.

kiri

28) 우리나라 국민연금 기금은 500조 원(2014년, 시가 기준)이고 본고에서 추정한 추가 가입에 따른 총재정부담은 3조 1,648억 원으로 추정됨.

29) 강성호·한덕희(2014), 「공적연금 확대과정에서 연금소득보장과 복지재정과의 상호관계」, 『지역산업연구』, 38권, 1호, 경남대학교, pp. 21~45.

30) 국민연금 재정안정화를 위해 1998년, 2007년 연금개혁이 단행된 바 있음.

31) 여기에는 사적연금 세제혜택 및 보조금정책(독일 리스터연금, 스웨덴 프리미엄팬션 등)이 대표적임.