



워킹페이퍼 2022-03

지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정

- 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

류재린
권혁진·우선희



■ 연구진

연구책임자	류재린	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	권혁진	경상국립대학교
	우선희	한국보건사회연구원 전문연구원

워크페이퍼 2022-03

지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정

- 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

발행일 2022년 8월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-860-0 93330
<https://doi.org/10.23060/kihasa.i.2022.03>

발|간|사

연금보험료 지원 제도는 국민연금의 광범위한 사각지대 해소하는 주요 정책 수단으로 활용되고 있으나, 연금보험료 지원의 효과에 대한 비판도 지속되어 왔다. 특히, 2022년 7월 도입된 지역가입자 보험료 지원 제도는 도입 초기부터 제도 효과에 대한 의문이 제기되어 왔다. 이 연구는 마이크로시뮬레이션 모형을 이용해 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과를 추정하고 정책적 시사점을 제시하였다. 그 간의 사회보험료 지원 제도의 효과 논의는 주로 단기적인 가입 증진 효과를 중심으로 이루어졌으나, 이 연구는 생애기간 동안 누적되는 가입 이력을 고려하여 장기적인 시각에서 접근하였다는 데 의의가 있다.

이 연구는 류재린 부연구위원이 책임을 맡고, 경상국립대학교 권혁진 교수와 본 연구원의 우선희 전문연구원이 참여하였다. 본 연구원의 정해식 연구위원과 이다미 부연구위원의 지원과 자문이 연구의 내용을 알차게 만들었다. 연구를 수행하는 과정에서 조언을 아끼지 않은 고려대학교의 김원섭 교수, 국민연금연구원의 김혜진 박사, 문현경 박사, 유희원 박사, 한신실 박사에게도 감사 인사를 드린다. 마지막으로 이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2022년 8월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	11
제2장 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 내용과 쟁점	13
제1절 제도 개요 및 지역가입자 현황	15
제2절 주요 쟁점 사항 검토	28
제3절 소결	37
제3장 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정	39
제1절 선행연구 검토	41
제2절 분석 방법: 마이크로시뮬레이션 모형	45
제3절 시뮬레이션 결과	56
제4절 소결	72
제4장 결론 및 시사점	75
제1절 주요 내용 요약	77
제2절 정책적 시사점	79
참고문헌	83
부록	87

표 목차

〈표 2-1〉 국민연금 가입종별 이행확률(transition probability)	17
〈표 2-2〉 가입종별·연령대별 지역가입자 현황	19
〈표 2-3〉 납부예외 사유별 지역 납부예외자 현황	20
〈표 2-4〉 연도별 납부재개율 추이	21
〈표 2-5〉 납부예외자의 소득구간별 가입 기간 현황	22
〈표 2-6〉 지역 소득신고자의 소득 유형	22
〈표 2-7〉 가입종별 국민연금 납부 이력	24
〈표 2-8〉 납부예외 기간별 납부예외자 현황	24
〈표 2-9〉 가입종별 징수율 현황	27
〈표 2-10〉 연금보험료 지원 제도 현황	36
〈표 3-1〉 DOSA의 생애 사건과 활용 데이터	49
〈표 3-2〉 DOSA v.1.0과 v.2.0의 집계값 조정 셋 비교	50
〈표 3-3〉 4차 재정추계의 가입에 대한 주요 가정	52
〈표 3-4〉 지역가입자 보험료 지원 시나리오	56
〈표 3-5〉 출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 수급률과 가입 기간	59
〈표 3-6〉 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률과 가입 기간	60
〈표 3-7〉 생애소득분위별·출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 수급률과 가입 기간	64
〈표 3-8〉 생애소득분위별·출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 연금액	65
〈표 3-9〉 생애소득분위별·출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 연금액: 보험료 지원 수혜자	66
〈표 3-10〉 제도 개선 시나리오 적용 시 생애소득분위별 노령연금 수급률 변화: 보험료 지원 수혜자	68
〈표 3-11〉 제도 개선 시나리오 적용 시 생애소득분위별 가입 기간 개선 효과: 보험료 지원 수혜자	69

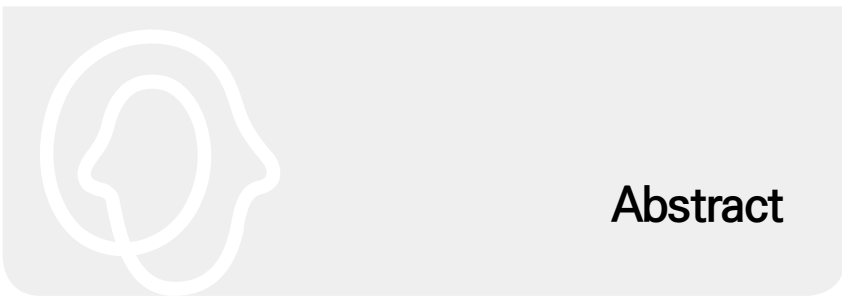


〈표 3-12〉 제도 개선 시나리오 적용 시 생애소득분위별 연금액 증가 효과:

보험료 지원 수혜자	71
〈부표 1〉 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률과 가입 기간	87

그림 목차

[그림 2-1] 국민연금 사업장가입자와 지역소득신고자의 기준소득월액 분포	25
[그림 2-2] 지역 소득신고자의 기준소득월액과 자영업자 및 임시·일용직 근로자의 소득	26
[그림 3-1] DOSA의 전체 시뮬레이션 순환 과정	47
[그림 3-2] DOSA 내 모듈의 기본 구조	47
[그림 3-3] 출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 수급률 ...	58
[그림 3-4] 출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 가입 기간	58
[그림 3-5] 출생코호트별 보험료 지원 수혜자 비중	59
[그림 3-6] 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률	61
[그림 3-7] 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 가입 기간	61
[그림 3-8] 연도별 A값 비율 추이(현행 대비 납부재개율 증가 방안)	70



Abstract

The Effect of Contributions Subsidy for Individually Insured Persons on Their Old-age Income Security : Using the Dynamic Microsimulation Model

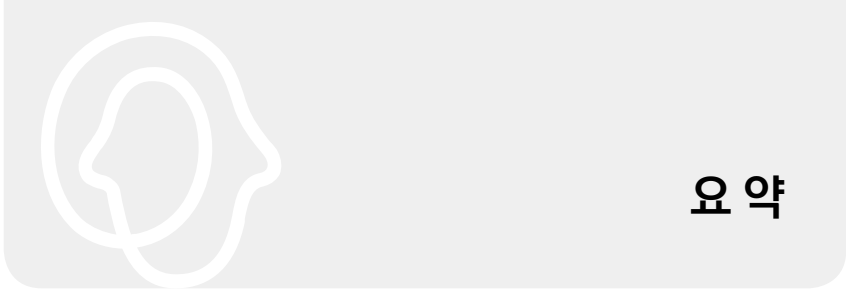
Project Head: Ryu, Jae-rin

This study examines the long-term effect of contributions subsidy for Individually Insured Persons (hereafter CS) on their old-age income security by using the dynamic microsimulation model. The main results are as follows. First, the study estimated that the CS in National Pension has a negligible impact on insured periods - 0.6 months increase on average - and the take-up rate of the pension benefit - 0.1~0.2%p increase on average-. Second, the effect of CS on monthly pensions is expected to be negligible. It is expected that the CS will increase the monthly benefit amount by about KRW 1,000. Third, for all old-age pension beneficiaries, the effect of CS is more significant in the middle-income group than in the lower-income group. In the case of CS beneficiaries, the effect is expected to be the biggest in the lowest-income group. Fourth, even if the level of CS, support periods, and percentage of renewing the payment are raised, the additional effect is not expected to be significant. Finally, This study suggests expanding the target of the CS and extending the level of CS and support period.

Keyword : National Pension Scheme, Contributions Subsidy for Individually Insured Persons , Microsimulation model

Co-Researchers: Kwon, Hyuk-Jin · Woo, Sun-Hee





요약

1. 연구의 배경 및 목적

연금보험료 지원 제도는 국민연금제도의 광범위한 사각지대를 해소하기 위한 주요 정책 수단으로 중 하나이지만, 제도 효과에 대한 비판도 지속되었다. 특히, 2022년 7월 도입된 지역가입자 보험료 지원 제도는 도입 이전부터 제도 효과에 대한 의문이 제기된 바 있다. 그 간의 사회보험료 지원 제도의 효과와 관련된 논의는 단기적인 가입 증진 효과를 중심으로 이루어졌으나, 본 연구는 보험료 지원 제도의 장기적인 노후소득보장 효과에 주목한다. 국민연금 보험료 지원 제도의 궁극적인 목적이 노령연금 지급권 확보 및 급여 수준 제고이며, 이는 생애 기간에 걸친 개인의 가입 이력에 의존하기 때문이다. 보다 구체적으로, 본 연구는 마이크로시뮬레이션 모형을 이용해 지역가입자 연금보험료 지원 제도가 지닌 노후소득보장 효과를 추정하고 정책적 시사점을 제시한다.

2. 주요 연구 결과

각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 2장 1절에서는 지역가입자 보험료 지원 제도의 개요와 지역가입자의 국민연금 가입 현황을 살펴보았다. 지역가입자는 사업장가입자에 비해 가입 기간, 기준소득월액 수준, 징수율 등의 가입 지표가 전반적으로 열악한 상태에 놓여 있었는데, 이는 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요함을 시사한다. 다만, 제도설계 시 지역가입자의 소득파악률이 낮고, 지역가입자의 실제 소득과 기준소득월액 수준이 크게 다르다는 점에 유의할 필요가 있다.

다음으로 2절에서는 지역가입자 보험료 지원 제도를 둘러싼 쟁점 사항을 보험료 지원 대상, 지원 방법, 지원 기간 및 수준을 중심으로 검토하였

4 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

다. 먼저, 지원 대상의 경우 납부재개자에 대한 지원이 나름의 논리적 타당성을 지니고 있으나, 납부예외자가 증가할 우려, 지원 대상자 축소 문제, 성실납부자와의 형평성 문제 등이 발생할 수 있음을 고려하여, 지원 대상을 지역 소득신고자로 재설정할 필요가 있음을 살펴보았다. 둘째, 제도의 도입 취지, 광범위한 사각지대 문제, 낮은 소득 파악률 등을 고려할 때 현행 제도의 지원 방식을 그대로 유지할 것을 제안하였다. 마지막으로 가입자 간 형평성 문제가 커지지 않는 선에서 제도 효과를 극대화할 수 있도록 지원 기간 및 지원 수준을 확대할 것을 제안하였다.

다음으로, 3장에서는 보험료 지원 제도와 관련된 선행연구들을 검토하고, 동태적 마이크로시뮬레이션 모형인 DOSA(Dynamic micro-simulation Outlook model for Social policy Analysis)를 활용하여 지역 가입자 보험료 지원 제도가 지닌 노후소득보장 효과를 전망·분석하였다. 또한 앞선 2장의 내용을 바탕으로 제도 개선 시나리오를 설정하였는데, 현행 제도의 지원 대상을 유지한 채 지원 수준(100만 원→230만 원), 지원 기간(12개월→36개월), 납부재개율(30%↑)을 제고할 경우의 제도 개선 효과를 살펴보았다.

주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 지역가입자 보험료 지원 제도가 노령연금 수급률에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 전망되었다. 보험료 지원을 통해 수급 개시 연령에 도달한 전체 가입자의 가입 기간이 약 0.6개월, 노령연금 수급률이 0.1~0.2%p 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 보험료 지원 수혜자로 분석 대상을 한정하면, 가입 기간이 약 8개월, 노령연금 수급률이 1.0~3.5%p 증가하는 것으로 나타났다.

둘째, 현행 제도가 노령연금 급여액에 미치는 영향 역시 미미하였다. 현행 제도를 통한 연금월액 인상폭은 1,000원 내외(2019년 불변가 기준)였으며, 보험료 지원 수혜자의 연금월액 증가분도 1만 원(2019년 불변가

기준)을 넘지 않는 것으로 나타났다.

셋째, 생애근로기간(18~59세)의 총소득을 기준으로 소득분위를 5분위로 나누어 노령연금 수급률, 가입 기간, 그리고 연금월액 수준 변화를 살펴본 결과, 최하위 분위보다는 중·하위 분위의 노령연금 수급률 및 가입 기간 증가 폭이 더 큰 것으로 나타났다. 다만, 보험료 지원 수혜자의 경우 최하위 분위에서의 수급률, 가입 기간 및 연금월액의 증가 폭이 더 컸다.

넷째, 현행 제도의 지원 대상을 유지한 채 지원 수준(100만 원→230만 원), 지원 기간(12개월→36개월), 납부재개율(30%↑)을 제고하는 경우에도 추가적인 지원 효과는 그리 크지 않을 것으로 전망되었다.

3. 결론 및 시사점

앞선 분석 결과에 기초한 본 연구의 정책 제언은 다음과 같다. 첫째, 지역가입자 보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과를 높이기 위해 현행 제도의 지원 기간과 지원 수준을 동시에 제고할 필요가 있다. 둘째, 지역가입자 내 취약계층을 계속 지원할 수 있도록 지역가입자 보험료 지원 제도의 지원 대상을 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

주요 용어 : 국민연금, 지역가입자 보험료 지원 제도, 마이크로시뮬레이션 모형



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 필요성

사회보험의 보험료 지원 제도는 경제적 취약성, 고용 불안정 등의 사유로 보험료 납부가 어려운 사람들이 지속적으로 사회보험에 포괄될 수 있도록 보험료의 일부를 지원하는 제도이다(윤석명 외, 2009). 이는 기여와 급여의 혜택을 강화한다는 점에서 사회보험의 운영 원리에 부합하며(윤석명 외, 2019), 정부 재정을 통해 사회보험 가입유인을 제공함으로써 실질적 사각지대를 축소한다는 점에서 의의가 있다(이병희 외, 2014).

이에 우리나라는 국민연금의 광범위한 사각지대를 해소하는 주요 정책 수단 중 하나로 연금보험료 지원 제도를 이용하고 있다. 국민연금제도는 농어업인 보험료 지원 제도('95년), 두루누리 보험료 지원 제도('12년), 실업크레딧 제도('16년) 등 다양한 보험료 지원 제도를 차례로 도입하여 운영하고 있다. '22년 7월부터는 그동안 보험료 지원 제도에서 배제되어 있던 지역가입자에 대한 보험료 지원 제도를 신설하였다.

그런데 보험료 지원 제도에 대한 평가가 마냥 긍정적인 것만은 아니다. 그간 사회보험료 지원 제도, 특히 두루누리 제도의 효과에 대한 다수의 실증 연구가 시행되었는데, 보험료 지원 제도가 사회보험 가입에 긍정적인 영향을 미치지만, 기존 가입자 또는 보험료 지원이 없었어도 사회보험에 가입했을 사람들에게 보험료를 지급하여 사중손실이 크고 재정효율성이 떨어진다는 것이 중론이다(유경준 외, 2016; 김도형, 2016; 김준,

2016 등). 비교적 최근 수행된 실증 연구들은 사회보험료 지원 제도의 효과를 보다 긍정적으로 평가하고 있으나(성재민 외, 2017; 최옥금, 류재린, 2021), 제도 효과에 대한 의문을 완전히 해소하지는 못하였다. 이처럼 제도 효과에 대한 비판이 지속된 탓인지 두루누리 제도는 2021년부터 신규가입자에게만 보험료를 지원하는 것으로 지원 대상을 축소하기도 하였다.

지역가입자에 대한 보험료 지원 제도 역시 제도 시행 전부터 제도 효과에 대한 의문이 제기되었다. KDI의 예비타당성 조사 보고서는 동 제도가 시행된다 하더라도 납부재개율이 제고될 것이라 담보할 수 없고, 지원 수준과 기간이 미미하여 실질적인 제도 효과를 기대하기 어렵다고 평가하였다(KDI 공공투자관리센터, 2021). ‘지역 납부예외자 중 납부재개자’를 지원 대상으로 삼는 경우 저소득층이거나 소득이 없음에도 불구하고 납부예외를 신청하지 않고 꾸준히 보험료를 납부하는 집단과의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 지적도 있다(류재린 외, 2019).

그러나 사회보험료, 특히 국민연금의 보험료 지원 제도의 효과에 관한 평가는 장기적인 관점에서 이루어질 필요가 있다. 동 제도의 궁극적인 운영 목적은 수급권 확보 및 급여 수준 제고이며, 이는 각 개인의 생애 가입 이력에 의존하기 때문이다. 그간의 연구들은 동 제도의 단기적인 가입 증대 효과만을 고려했을 뿐, 장기적인 급여 사각지대 축소 효과를 검토하지 못하였다는 한계가 있다. 장기적인 제도 효과를 추정한 유일한 선행 연구인 KDI공공투자관리센터(2021)는 제도 변수에 강한 가정을 부여하고, 이를 단순 곱하는 방식으로 잠재적 대상자 규모를 가늠하는 수준에 머물렀다. 즉, 보다 세밀한 가정 하에 사회보험료 지원 제도가 지닌 노령연금 수급권 확대 효과 및 급여 수준 제고 효과에 대한 장기적인 효과를 분석할 필요가 있다.

2. 연구 목적

본 연구는 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 장기 효과를 분석하고, 향후 발전 방향을 논의하는데 필요한 기초자료 및 시사점 도출하는 것을 목적으로 한다. 전술한 것처럼 지금까지 사회보험료 지원 제도의 효과에 관한 논의는 주로 단기적인 가입 증진 효과를 중심으로 진행되어왔다. 그러나 연금 수급권과 연금액이 생애 기간 동안 누적되는 가입 이력에 의존한다는 점에서 보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과는 장기 시뮬레이션을 통해 분석될 필요가 있다. 이에 본 연구는 마이크로시뮬레이션 모형(Microsimulation Model, 이하 MSM)을 통해 지역가입자 보험료 지원 제도가 가입자의 가입 기간, 노령연금 수급률, 그리고 급여액 수준에 미치는 영향을 추정하려 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 2장에서는 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 내용과 의의, 제도 현황을 살펴보고, 주요 쟁점 사항을 검토하려 한다. 추후 동 제도를 발전시켜 나가기 위해 어떠한 지점에 대한 논의가 필요한지 살펴볼 것이다. 다음으로 3장에서는 MSM을 통해 지역가입자 보험료 지원 제도의 장기 효과 분석을 시도한다. 1절에서는 연금보험료 지원 제도의 효과와 관련된 선행연구들을 정리하고 장기적인 제도 효과 분석의 필요성을 제시한다. 2절에서는 분석 모형인 MSM에 대해

살펴본 뒤, 3절에서는 2장의 논의 결과를 적용한 제도 개선 시나리오를 설정한다. 4절에서는 지역가입자 보험료 지원 제도에 관한 시뮬레이션 결과와 시나리오 분석 결과를 제시한다. 가입자의 가입 기간, 노령연금 수급률, 그리고 급여액 수준 변화에 대해 주로 살펴볼 것이다. 마지막으로 4장은 결론이다. 앞선 논의를 요약하고, 분석 결과들에 기초한 정책적 시사점을 제시할 것이다.

2. 연구 방법

본 연구는 MSM을 이용해 보험료 지원 제도가 수급권 확보 및 가입 기간에 미치는 효과를 추정한다. 새로운 제도의 도입이 개인의 국민연금 가입 및 수급에 미치는 영향은 상당한 시차를 두고 나타나기에, 보험료 지원 제도의 효과를 검토하기 위해서는 장기간에 걸친 시뮬레이션 분석이 불가피하다. MSM은 상호이질적인 미시적 개체에 영향을 미치는 정책의 장기효과를 분석하기에 적합한 분석 도구이다(Zaidi et al., 2009). 본 연구는 이를 활용해 지역가입자 보험료 지원 제도의 효과 및 지원 기간, 지원 수준 등의 변화에 따른 효과를 살펴본다. 이처럼 장기에 걸친 제도 효과 추정은 기존 연구들과 차별된 부분이다.



제2장

지역가입자 연금보험료 지원 제도의 내용과 쟁점

제1절 제도 개요 및 지역가입자 현황

제2절 주요 쟁점 사항 검토

제3절 소결



제 2 장

지역가입자 연금보험료 지원 제도의 내용과 쟁점

제1절 제도 개요 및 지역가입자 현황

1. 제도 개요

지역가입자 연금보험료 지원 제도는 경제적인 사유로 납부예외에 있던 가입자가 보험료 납부를 재개하는 경우 보험료를 지원하는 제도로, 저소득 지역가입자의 안정적인 노후소득보장 강화를 위해 추진되었다(「국민연금법」 제100조의 4 및 「국민연금법」 시행령 제73조의4, 73조의5).

동 제도가 도입된 것은 국민연금의 사각지대 완화 측면에서 저소득·취약계층에 대한 보험료 지원 필요성이 대두되었기 때문이다. 동 제도의 지원 대상인 경제적 사유(사업 중단, 실직 등)로 납부예외자가 된 가입자는 국민연금의 사각지대를 대표하는 집단이다. 지역가입자에 대한 보험료 지원이 부재하여 가입자 간 형평성 문제가 제기된 것 역시 동 제도가 도입된 원인 중 하나이다. 그 간 국민연금제도는 두루누리 지원 제도, 실업 크레딧을 통해 저소득 사업장가입자를 지원해 왔고, 지역가입자 중 농어업인에 대한 지원도 계속해왔으나, 지역가입자에 대한 보험료 지원은 부재하였다.

한편, 지역가입자가 사업장가입자에 비해 상대적으로 보험료 부담이 높다는 점도 동 제도의 도입이 검토된 배경 중 하나이다. 연금보험료의 절반을 사용자가 부담하는 사업장가입자와 달리 지역가입자는 연금보험료 전체를 본인이 내고 있어 상대적으로 보험료 부담이 크다고 볼 수 있음에도 불구하고, 그 간 지역가입자에 대한 국가의 지원은 이루어지지 않

았다. 더구나 납부예외자들은 한번 납부예외자가 되면 소득신고자로 전환될 확률이 높지 않고 장기간 납부예외 상태에 머무르는 경향이 있어, 이들을 실질적인 가입자로 포괄해야 한다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다(류재린 외, 2019).

이처럼 지역가입자에 대한 보험료 지원 필요성이 계속해서 제기되었지만, 실제로 제도가 도입되기까지는 상당한 기간이 필요했다. 동 제도가 도입된 경과를 살펴보면, 2017년 7월에 발표된 국정과제(42-3, 43-1)에 국민연금 사각지대 완화를 위한 저소득·취약계층 국민연금 가입 지원 확대가 포함되었고, 2018년 12월 발표된 제4차 국민연금 종합운영계획에 ‘저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안 마련’이 포함되면서 논의가 본격화되었다. 이후 사회보장위원회와의 협의 및 제도설계 연구가 진행되었고, 2020년 1월에 지역가입자 지원 제도에 대한 법적 근거가 마련되었다. 이후로는 2021년 8월까지 진행된 예비타당성 조사를 통해 제도 시행의 타당성을 검증한 뒤, 2022년 7월 1일부터 제도가 시행되었다.

동 제도의 지원 대상은 경제적 사유(사업중단·실직·휴직)로 인한 저소득 납부예외자 중 보험료 납부재개자이다. 단, ①지원신청일 기준 대한민국 국적 보유자여야 하며, ②실질적으로 일정 기간(1개월)이상 연금보험료를 납부하지 않는 자여야 한다. 또한 ③제도 시행일(2022.7.1) 이후 납부재개 신청자이어야 하며, ④소득 및 자산기준(종합소득 1,680만원 미만, 재산 6억원 미만)을 만족해야 한다. 보험료 지원 수준은 보험료의 50%(상한 4.5만원) 수준이다. 100만원 이하의 경우에는 보험료의 50%(정률)를 지원하고, 100만원을 초과하는 경우에는 100만원에 대한 보험료의 50%(정액 4.5만원)를 지원한다.¹⁾ 지원 기간은 생애 최대 12개월이다(보건복지부 국민연금정책과, 2022.06.30).

1) 지원 상한이 되는 기준금액(100만원)은 2022년 기준 지역가입자의 중위 기준소득월액이다.

동 제도의 기대 효과는 다음과 같다. 첫 번째는 납부재개율 개선 효과이다(KDI 공공투자관리센터, 2021). 보험료 납부지원을 통해 경제적 사유로 보험료를 납부하지 못했던 이들이 다시 보험료를 납부하도록 유도하는 것이 이 제도의 주요 목적 중 하나이다. 납부재개 유도는 사각지대 완화에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라 가입자의 행태 변화를 유도할 수 있다는 점에서도 중요하다. <표 2-1>에 따르면, 납부예외자가 일단 지역 소득신고자로 전환된 후 납부상태를 유지할 확률은 98.04%로 매우 높지만, 지역 소득신고자가 다시 납부예외자로 전환될 확률은 0.18%로 매우 낮다(류재린 외, 2019). 납부예외자가 한 번이라도 납부를 재개하도록 적절한 가입 유인을 제공하는 것이 사각지대 해소에 매우 효과적인 것이다.

<표 2-1> 국민연금 가입종별 이행확률(transition probability)

(단위: %)

t-1 \ t	사업장	사업장 납부예외	지역 소득신고	지역 납부예외	임의 가입	임의 계속가입	적용 제외
사업장	96.89	0.10	0.17	0.79	0.02	0.04	2.00
사업장 납부예외자	9.04	88.56	0.04	0.44	0.02	0.00	1.90
지역 소득신고	1.21	0.00	98.04	0.18	0.00	0.22	0.35
지역 납부예외	2.45	0.00	0.53	96.40	0.00	0.00	0.61
임의가입	1.18	0.00	0.72	0.01	97.17	0.29	0.63
임의계속가입	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	99.56	0.44
적용제외	5.43	0.00	0.63	0.34	0.15	0.03	93.41

자료: 류재린 외(2019). 지역가입자 납부예외자 지원방안. 국민연금연구원. p.75 <표 III-10>

두 번째 기대효과는 장기적인 노인빈곤을 완화 효과 및 가입자 내 기여 격차 해소 효과이다. 이는 첫 번째 기대 효과인 납부재개율 상승 및 가입

종별 행태 변화가 생애기간 동안 누적되어 나타나는 것이다. 지역가입자 납부예외자 지원을 통해 연금 사각지대를 해소하고, 연금수급자 비율이 높아지는 경우 국민연금의 노후소득보장 기능이 강화될 수 있다.

그러나 서론에서 언급하였듯이 동 제도가 장기적으로 얼마나 큰 효과를 지닐지에 대해서는 선불리 판단하기 어렵다. 동 제도가 시행된다 하더라도 지원 수준과 기간이 미미하여 실질적인 제도 효과를 기대하기 어렵다는 회의적인 시각이 존재한다(KDI 공공투자관리센터, 2021). 한편으로는 제도 설계 측면에 대한 쟁점 사항들도 있다. 납부예외자보다는 어려운 상황에서도 꾸준히 보험료를 납부하고 있는 저소득 소득신고자를 대상으로 해야 한다는 지적이 있으며(김현수, 류재린, 2018), 사각지대 해소를 위해 매칭 지원뿐 아니라 면제 제도에 대한 검토가 필요하다는 의견도 있다(유희원 외, 2022). 이러한 쟁점 사항들에 대해서는 3절에서 보다 자세히 검토한다.

2. 지역가입자 현황

여기에서는 본격적인 쟁점 사항 검토에 앞서 지역가입자의 국민연금 가입 현황 및 특성을 간단히 살펴본다.²⁾

〈표 2-2〉에 따르면, 2021년 12월 말일 기준, 지역가입자는 683만명으로, 소득신고자가 약 374만명(54.8%), 납부예외자가 약 308만명(45.2%)이다. 이때 소득신고자의 대부분은 도시 지역 자영업자이며, 농업인은 24만명 수준이다. 연령대별로 살펴보면, 소득신고자는 연령대가 높아질수록 규모와 비중이 높아지는 반면, 납부예외자는 연령대가 높을

2) 지역가입자 보험료 지원 제도는 2022년 7월에 도입되었기 때문에 아직까지 제도 운영과 관련된 현황 자료가 축적되지 않은 상황이다.

수록 그 규모와 비중이 낮아진다. 이는 은퇴 시기가 가까워질수록 국민연금을 통한 노후 준비에 대한 선호가 높아지기 때문으로 풀이된다.

〈표 2-2〉 가입종별·연령대별 지역가입자 현황

(2021. 12. 31. 기준, 단위: 명, %)

구분	계	소득신고자			지역 납부예외자
		소계	농어민	자영자	
계	6,827,009	3,742,040	239,883	3,502,157	3,084,969
	(100)	(54.8)	(3.5)	(51.3)	(45.2)
18 ~ 19세	33,024	1,666	18	1,648	31,358
20 ~ 24세	581,476	44,796	297	44,499	536,680
25 ~ 29세	811,123	157,361	1,339	156,022	653,762
30 ~ 34세	659,543	241,055	3,299	237,756	418,488
35 ~ 39세	667,055	357,736	8,191	349,545	309,319
40 ~ 44세	789,929	494,992	14,997	479,995	294,937
45 ~ 49세	905,719	635,806	29,812	605,994	269,913
50 ~ 54세	1,133,795	847,585	64,905	782,680	286,210
55 ~ 59세	1,245,342	961,042	117,025	844,017	284,300
60세이상	3	1	0	1	2

자료: 2021년 12월 국민연금 사업통계(국민연금공단 내부자료)

다음으로 〈표 2-3〉에 따르면, 지역 납부예외자의 85.0%(262.3만명)는 보험료 지원 대상이 될 수 있는 경제적 사유(실직·사업중단·휴직)의 납부예외자이다.³⁾ 다만, 실질적인 보험료 지원 대상인 ‘납부재개자’는 이들 중

3) 여기서의 실직이 통상적인 실업의 개념과 다름에 유의해야 한다. 국민연금제도는 구직활동 여부와 관계없이 다음의 네 가지 경우를 실직으로 간주한다. 첫째, 종사직종에서 완전히 은퇴하여 현재 소득활동에 종사하지 않는 자, 둘째, 직장퇴사, 사업장 부도, 휴폐업 등으로 소득이 없는 자, 셋째, 학교 졸업 또는 군 제대 후 취업 준비 중에 있는 자로서 부모로부터 생활비를 지원받아 생활하는 자, 넷째, 고용보험 실업급여 수급자이다. 이에 따라

20 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

소수이다. <표 2-4>에 따르면, 대다수의 납부예외자들이 지역 소득신고자가 아니라 사업장가입자로 납부를 재개하며, 지역 소득신고자로 납부를 재개하는 자는 납부예외자의 5.03~8.43%에 불과하다. 앞선 <표 2-1>에서도 ‘지역 납부예외→사업장’으로 전환될 확률이 ‘지역 납부예외→지역 소득신고’로 전환될 확률보다 4.62배나 더 높음을 확인할 수 있었다.

<표 2-3> 납부예외 사유별 지역 납부예외자 현황

(2021. 12. 31. 기준, 단위: 명)

구분		계	도시	농어촌
계		3,084,969	2,434,688	650,281
보험료 지원 대상	소계	2,623,206	2,062,499	560,707
	실직	2,540,473	1,998,797	541,676
	사업중단	76,377	58,919	17,458
	휴직	6,356	4,783	1,573
그 외	소계	461,763	372,189	89,574
	병역	23,752	18,028	5,724
	재학	323,169	263,166	60,003
	교도소수감	17,950	13,556	4,394
	감호시설수용	50	27	23
	행방불명	7,836	6,380	1,456
	3개월 이상 입원	1,338	880	458
	자연재해 지원 대상	384	179	205
	기초생활 곤란	22,105	18,000	4,105
	기타	65,179	51,973	13,206

자료: 2021년 12월 국민연금 사업통계(국민연금공단 내부자료)

학교 졸업 또는 군 제대 후 취업 준비 중인 자, 배우자가 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 이상자 등이 ‘실직 중인 납부예외자’로 관리되고 있다(류재린 외, 2021, p.30).

〈표 2-4〉 연도별 납부재개율 추이

(단위: 명, %)

년도	납부예외자	납부재개자	납부재개율
2010	5,099,783		
2011	4,899,557	362,021	7.10
2012	4,665,179	343,542	7.01
2013	4,575,441	283,040	6.07
2014	4,571,014	230,169	5.03
2015	4,511,565	244,651	5.35
2016	4,173,269	289,953	6.43
2017	3,826,117	244,935	5.87
2018	3,701,287	285,290	7.46
2019	3,276,660	242,685	6.56
2020		276,329	8.43

주: 납부재개자는 당해연도 소득신고자로 납부를 재개한 자를 의미
 자료: KDI 공공투자관리센터(2021). 2021년도 예비타당성조사 보고서 저소득 지역가입자 국민연
 금 보험료 지원. KDI, p.125 〈표 V-1〉

한편, 이처럼 경제적 사유로 인한 납부예외자가 많은 것은 납부예외자의 경제적 상황이 열악함을 의미하는 동시에, 공적 자료를 통해 소득파악이 어려운 지역가입자가 그만큼 많음을 의미한다. 〈표 2-5〉에 따르면, 납부예외자의 중 절반(50.4%)은 국세청의 과세자료를 통해 소득이 파악되지 않는 자들이다(2020년 12월 기준).⁴⁾ 소득신고자의 소득파악률은 67.9% 수준으로, 납부예외자에 비해 양호하지만 그리 높은 수준이라 볼 수 없다(〈표 2-6〉). 종합해보면, 지역 소득신고자의 32.1%는 공적 자료를 통해 소득 수준이 확인되지 않지만, 본인이 소득을 신고하고 보험료를 납부하고 있다.

4) 〈표 2-4〉에서 나머지 절반 정도의 납부예외자는 소득자료가 존재하는 것으로 나타났으나, 이는 사후적으로 입수된 자료이며 자격이 결정되는 당시에도 소득자료가 있었던 것을 의미하지는 않는다. 납부예외 여부를 결정하는 시점에는 공적 자료를 통해 소득 수준을 확인할 수 없는 납부예외자가 훨씬 더 많았을 것으로 보인다.

22 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

〈표 2-5〉 납부예외자의 소득구간별 가입 기간 현황

(2020.12.31. 기준, 단위: 천명, %, 개월)

구분	계	0개월	1년 미만	5년 미만	10년 미만	10년 이상	평균	
계	3,098	670	991	878	324	235	32.2	
소득자료 無	1,561 (100.0)	558 (35.7)	460 (29.5)	338 (21.7)	120 (7.7)	85 (5.4)	23.5	
소득자료 有	소계	1,537 (100.0)	112 (7.3)	531 (34.5)	539 (35.1)	205 (13.3)	150 (9.8)	41.1
	32만원미만	319	59	141	79	25	15	23.6
	32-50만원 미만	128	16	69	29	9	5	21.4
	50-100만원 미만	198	19	102	51	16	11	25.1
	100-200만원미만	361	13	130	142	45	30	38.2
	200만원이상	531	5	89	238	110	89	64.2

자료: 유희원 외(2022), 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. p.72 〈표 IV-19〉의 일부

〈표 2-6〉 지역 소득신고자의 소득 유형

(2021.12.31. 기준, 단위: 명, %)

구분	계	I 유형 ¹⁾	II 유형 ²⁾	III 유형 ³⁾	IV 유형 ⁴⁾
인원	3,721,445	1,725,722	317,810	799,904	878,009
(비중)	(100.0)	(46.4)	(8.5)	(21.5)	(23.6)

주: 1)사업등록자(과세자료 有), 2)사업등록자(과세자료 無), 3)근로소득자, 4)무자료자
 자료: 국민연금공단 내부자료

다음으로 지역가입자의 가입 기간은 사업장가입자에 비해 전반적으로 짧다. 〈표 2-7〉을 보면, 사업장가입자의 평균 가입 기간은 135개월인데 반해, 지역 소득신고자는 114개월, 지역 납부예외자는 41개월에 불과하다. 특히, 납부예외자의 21.6%는 보험료 납부 이력이 전혀 존재하지 않는다.⁵⁾ 이처럼 납부예외자의 가입 기간이 타 가입종별에 비해 현저하게 낮은 것은 다수의 국민연금 가입자들이 한번 납부예외자가 되면 장기간

납부예외 상태에 머물러 있기 때문이다. <표 2-8>을 통해, 납부예외자의 43.7%가 36개월 이상 납부예외 상태에 머물러 있는 것을 알 수 있다. 납부예외자의 연령대가 타 가입종별에 비해 전반적으로 낮은 것도 가입 기간이 짧은 원인 중 하나이다(앞선 <표 2-2> 참조).

한편, 앞선 <표 2-5>에서 납부예외자 내에서도 소득자료가 존재하는 경우 평균 가입 기간이 길어지는 것을 확인할 수 있다. 이는 납부예외자 내에서도 납부 여력이 있는 집단의 가입 기간이 길다는 것을 의미한다. 만일 보험료 지원을 통해 보험료 부담을 완화시키고 얼마간의 납부 여력을 확보해준다면, 납부예외자의 가입 기간도 조금씩 늘어날 가능성이 있는 것이다.

5) 이러한 현상의 주된 요인은 적용제의 기간이 끝나 만 27세에 도달한 이들이 납부예외자로 편입되기 때문이다. 이들은 납부예외자 내 다른 집단에 비해서도 특히 오래 납부예외 상태를 유지하는 경향이 있다(류재린 외, 2021). 납부예외자의 특성에 관한 자세한 내용은 류재린 외(2021)를 참조하기 바란다.

24 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

〈표 2-7〉 가입종별 국민연금 납부 이력

(2020년 12월 기준, 단위: 명, %)

구분		계	사업장가입자	지역소득신고자	납부예외자
가입이력 有		22,107,028	14,320,025	3,800,104	3,098,014
납부이력 有	소계	21,127,646 (95.6)	14,243,896 (99.5)	3,570,658 (94.0)	2,428,319 (78.4)
	평균납부 월	121개월	135개월	114개월	41개월
	1~11월	2,000,935	683,740	302,137	991,288
	12~35월	2,694,403	1,582,535	473,812	585,551
	36~59월	2,365,019	1,538,410	446,907	291,937
	60~119월	5,085,223	3,441,365	937,473	324,003
	120월 이상	8,982,066	6,997,846	1,410,329	235,540
납부이력 無		979,382 (4.4)	76,129 (0.5)	229,446 (6.0)	669,695 (21.6)

자료: 국민연금공단 내부자료

〈표 2-8〉 납부예외 기간별 납부예외자 현황

(2018년 12월 기준, 단위: 명, %)

계	3개월 미만	3~6개월	7~12개월	13~24월	25~36월	37개월 이상
3,701,287	133,799	434,837	494,442	623,914	395,743	1,618,552
(100.0)	(3.6)	(11.7)	(13.4)	(16.9)	(10.7)	(43.7)

자료: 국민연금공단 내부자료

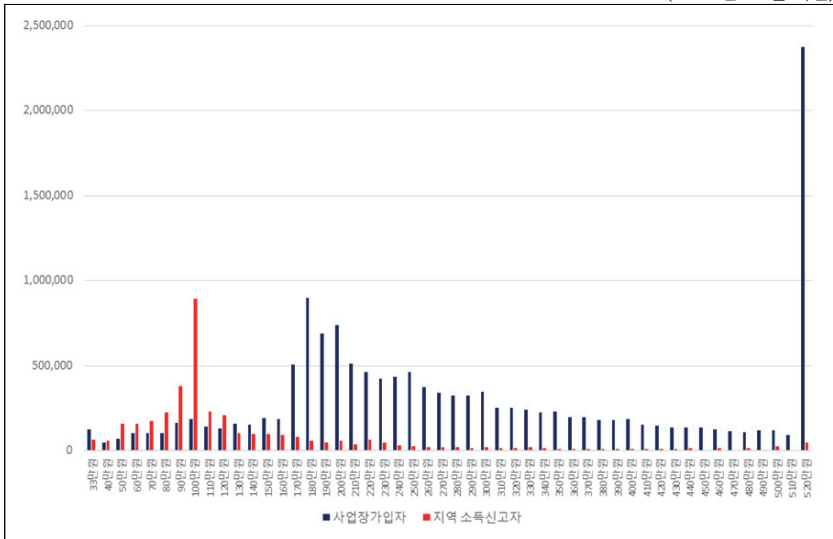
국민연금 가입자의 기준소득월액 구간별 현황을 살펴보면(그림 2-11), 사업장가입자와 지역가입자의 기준소득월액 수준이 상당히 차이 남을 알 수 있다. 사업장가입자의 경우 월 200만원 미만자가 27.1%에 불과하지만, 지역가입자의 경우 83.1%이다(2021년 12월 기준). 또한 사업장가입자는 소득 상한(2021년 기준, 520만원)에 가입자의 15.3%가 몰려있으

나, 지역가입자는 1.3%만이 소득 상한 해당자이다.

한편, 지역 소득신고자의 신고소득 수준이 실제 소득 수준과 다르다는 점에 유의해야 한다. [그림 2-1]과 [그림 2-2]의 (a)를 보면, 지역가입자의 기준소득월액은 100만원 근처에 몰려있으나⁶⁾, [그림 2-2]의 (b)를 보면 지역가입 대상인 자영업자와 임시·일용직의 소득은 넓게 퍼져있음을 알 수 있다. 이는 지역 소득신고자의 기준소득월액을 기준으로 정책을 설계하는 것은 적절하지 않으며, 취약계층을 선별하기 위한 별도의 자료가 필요함을 시사한다.

[그림 2-1] 국민연금 사업장가입자와 지역소득신고자의 기준소득월액 분포

(2021년 12월 기준)

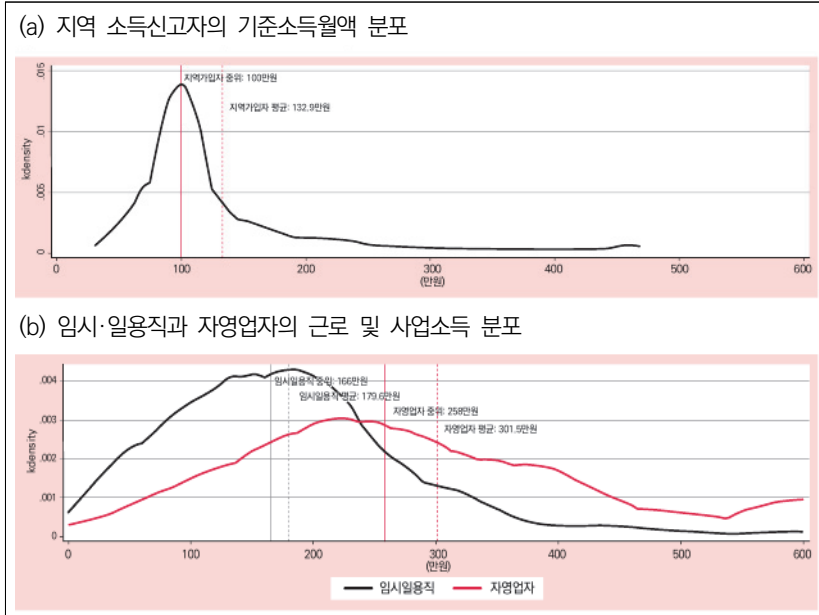


주: 국민연금 사업통계를 이용하여 저자 작성
 자료: 2021년 12월 국민연금 사업통계(국민연금공단 내부자료)

6) 이는 2010년부터 국민연금공단이 공적 자료를 통해 소득이 파악되지만 가입을 회피하는 자들에게 지역 소득신고자의 중위소득에 해당하는 보험료를 직권으로 부과할 수 있게 되었기 때문이다.

26 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

[그림 2-2] 지역 소득신고자의 기준소득월액과 자영업자 및 임시·일용직 근로자의 소득
(2018년 12월 기준)



주: 1)임시·일용직과 자영업자의 소득은 18~59세인 가구주의 근로소득 및 사업소득을 합한 금액임.
 2)국민연금DB(자료 추출일: 2019.04.15.)와 2018년 가계동향조사(신분류) 원자료를 이용하여 분석한 류재린(2020)을 재인용
 자료: 1)류재린(2020), 국민연금제도의 사각지대와 지역가입자의 관리강화 및 지원 필요성. 연금 포럼 봄호 Vol.77. 국민연금연구원, p.41 [그림 2]
 2)국민연금DB(자료 추출일: 2019.04.15.)
 3)2018년 가계동향조사(신분류) 원자료.

마지막으로 가입종별 징수율을 살펴보면, 사업장에 비해 지역가입자의 징수율이 낮음을 알 수 있다. <표 2-9>에 따르면, 2022년 기준, 사업장가입자의 징수율은 99.7%인데 반해, 지역가입자의 징수율은 81.2% 수준으로 18.5%p나 낮다.7) 지역가입자의 징수율이 매년 조금씩 오르고 있지

7) 국민연금법 제88조에 따라 연금보험료의 징수 업무가 건강보험공단에 이관된 이후 징수 관련 통계와 데이터는 건강보험공단에서 생산 및 관리하고 있다. 그런데 한 가지 유의할 점은 지역가입자의 경우 국민연금공단이 파악하는 징수율과 국민건강보험공단이 파악하는 징수율 간에 상당한 격차가 있다는 점이다. 국민연금통계연보에서 2017년에 제시한

만, 여전히 상당한 격차가 존재한다.

〈표 2-9〉 가입종별 징수율 현황

(단위: 명, %)

년도	전체	사업장	지역
2018년	96.3	99.2	78.0
2019년	96.5	99.3	78.6
2020년	97.0	99.5	80.4
2021년	97.6	99.8	82.4
2022년	97.4	99.7	81.2

주: 징수율은 부과액 대비 징수율을 의미함.

자료: 국민건강보험공단 경영공시(건강보험 경영실적) 4대보험 연도별 징수율 현황
(<https://www.nhis.or.kr/announce/wbhaec11401m01.do#none>)

지금까지의 내용을 정리해보자. 지역가입자의 45.2%는 납부예외자였는데, 이들의 대부분은 경제적 사유(실직·사업중단·휴직 등)로 인한 자들이었다. 이때, 납부예외자의 50.4%는 국세청의 과세자료를 통해 소득이 파악되지 않았으며, 지역 소득신고자의 소득파악률도 67.9%로 낮은 수준이었다. 지역가입자는 사업장가입자에 비해 가입 기간이 전반적으로 짧았으며, 기준소득월액 수준 역시 전반적으로 낮았다. 특히, 지역 소득신고자의 34%가 기준소득월액 90~110만원 구간에 몰려있었는데, 이는 실제 지역가입 대상자들의 소득 분포와 크게 다른 모습이었다. 마지막으로 지역가입자의 징수율 역시 사업장가입자에 비해 낮은 수준이었다. 이상의 내용은 지역가입자가 국민연금 가입 측면에서 사업장가입자에 비해 전반적으로 열악한 상태이며, 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요함을 시사한다.

징수율은 69.03%인데(금액기준), 건강보험공단에서 제시한 징수율은 2018년 78%로 1년 만에 8.97%p나 높아졌다(국민연금공단, 2017; 국민건강보험공단 경영공시). 해당기간 동안 실제 징수율이 높아졌을 가능성보다는 징수율 산정 기준이 달라졌을 가능성이 높아 보인다.

제2절 주요 쟁점 사항 검토

여기에서는 지역가입자에 대한 보험료 지원 제도를 둘러싼 쟁점 사항들을 검토한다. 주로 살펴볼 내용은 지역가입자에 대한 지원 방법, 지원 대상, 지원 기간 및 지원 수준이다. 이미 ‘납부재개자’를 대상으로 하는 제도가 시행되고 있는 상황이기 때문에 이 같은 쟁점 사항에 대한 검토가 불필요해 보일 수 있으나, 향후 이 제도의 발전 방향을 모색하기 위해서는 전술한 쟁점 사항들에 대한 검토가 필요하다.

1. 지원 대상

저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요한 가장 주된 이유는 지역가입자의 경제적 상황이 전반적으로 열악한 것에 비해, 보험료 부담이 높기 때문이다. 소득 수준이 낮은 지역가입자, 특히 최저생계비를 조금 웃도는 차상위계층에 해당하는 지역가입자는 보험료 부담이 과중하다고 느낄 수밖에 없다(윤석명, 신화연, 2010, p.4). 더욱이, 향후 연금개혁을 통해 보험료가 인상될 확률이 매우 높음을 감안하면 저소득 지역가입자들의 보험료 부담 경감책이 마련될 필요가 있다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 지역가입자의 소득 파악이 구조적으로 어려운 현 상황에서 기준소득월액을 기준으로 지원 대상자를 선별하는 경우 도덕적 해이(소득 하향 신고)가 발생할 가능성이 높고, 이로 인해 A값이 하락하거나 지원 대상이 크게 증가하는 부작용이 발생할 수 있다.

이에 현행 제도는 별도의 소득 및 자산 기준을 두고, 이를 만족하는 납부재개자를 지원하고 있다. 이들을 지원 대상으로 선정한 것은 납부예외자들의 사회경제적 상태가 타 집단에 비해 열악하기 때문이며, 납부재개

자를 지원하는 경우 직접적인 사각지대 축소 효과를 기대할 수 있기 때문이다(류재린 외, 2019). 한편으로, 납부재개자를 지원하는 경우 실질적인 지원 대상자의 규모가 작아 재정 소요가 크지 않다는 점도 납부재개자를 지원하게 된 이유 중 하나이다.

그러나 납부예외자 또는 납부재개자를 지원하는 경우 아래와 같은 부작용이 발생할 수 있다. 첫째, 납부예외자 또는 납부재개자에 대한 지원이 오히려 납부예외를 유도할 수 있다. 현재 국민연금은 공적 자료상 확인되는 소득이 없어도 본인이 소득을 신고하고 보험료를 납부할 수 있다. 즉, 공식적으로 납부예외를 신청할 수 있음에도 소득을 신고하고 보험료를 납부하고 있는 가입자들이 존재한다. 이에 따라 납부예외자들을 지원하는 경우, 이들이 보험료 지원을 받기 위해 일부러 납부예외를 신청할 가능성을 배제할 수 없다(류재린 외, 2019).

둘째, 실질적인 지원 대상자가 크게 축소되어 제도 효과가 미미해질 수 있다. 전술한 것처럼 경제적 사유로 인한 납부예외자 중 지역 소득신고자로 납부를 재개하는 자의 규모는 크지 않다. 물론 제도가 시행됨에 따라 납부재개율이 높아질 수 있겠으나 납부재개율 제고에도 한계가 있다. 그러나 보험료 지원 제도의 도입 취지 목적, 즉 급여 사각지대 문제 완화 및 국민연금제도 내실화를 달성하기 위해서는 가능한 많은 저소득 소득신고자들의 보험료 부담을 덜어주고 적절한 가입 유인을 제공할 필요가 있다.

셋째, 성실한 저소득 가입자와의 형평성 문제가 발생하게 된다. 일부 저소득층은 경제적 부담이 있음에도 불구하고 성실히 보험료를 납부하고 있는데, 소득이 없는 납부예외자만을 지원 대상으로 하고 기존에 보험료를 납부하고 있는 가입자를 지원하지 않는 경우 가입자 간 형평성 문제가 제기될 수 있다(류재린 외, 2019).

전술한 부작용 중 무엇보다 주목해야 할 문제는 가입자 간 형평성 문제

이다. 납부예외자들에 대한 지원 필요성이 충분히 인정된다 하더라도 성실납부자에 대한 역차별을 야기해서는 안 된다(류재린 외, 2019). 이에 다수의 선행연구들은 저소득층을 선별하기 위한 보완책을 마련한 뒤 저소득 소득신고자를 지원할 것을 제안하고 있다.

김성숙 외(2004)는 추가적인 소득조사를 통해 지역가입자 중 저소득층을 선정한 뒤, 이들을 지원하는 방안을 제안하였고, 윤석명 외(2009)는 자산조사를 통해 대상자를 선정하는 방안을 제시하였다.⁸⁾ 한편, 강성호 외(2008)는 타 공적이전제도의 자료를 이용하여 저소득층을 선별하여 지원할 것을 제안하였다. 예를 들어, 현금급여, 의료급여 장애(아동)수당 등에서 도입하고 있는 차상위(상대빈곤선의 120%) 개념을 이용하여, 기초생활수급자, 육아휴직자 및 실업급여 수급자 등 타 제도의 수혜자를 대상으로 국민연금 보험료 지원 신청을 받자는 것이다. 윤석명, 신화연(2010, p.5)은 이와 유사하게 지역 소득신고자 중 일정소득 수준 이하(예, 차상위계층)인 자들을 지원할 것을 제안하였다. 마지막으로 류재린 외(2019)는 국민연금DB와 건강보험DB, 그리고 행복e음DB를 연결하여 건강보험 최저보험료 납부자, 차상위계층, 한부모 가구 등을 취약계층으로 선별하고 그 특성을 분석하기도 하였다.

전술한 논의를 종합해보면, 저소득 지역가입자에 대한 지원 필요성이 인정되나, 이들에 대한 소득정보가 부족하여 적절한 지원 대상을 선별하기 어려운 상황이다. 현행 제도는 별도의 소득 및 자산 기준을 마련하고 지역가입자 중 가장 취약한 납부예외자가 보험료 납부를 재개할 때 지원하는 방식을 택하였으나, 이 경우에도 여러 부작용이 발생할 수 있다. 특히, 가입자 간 형평성 문제, 지원 대상 축소에 따른 제도 효과가 미미하게

8) 자산조사를 실시하는 경우 대상자 선정 과정에서의 논란을 최소화하고 도덕적 해이를 억제할 수 있다는 장점이 있으나, 자산을 고려하는 방식은 근로·사업소득에 근거하여 보험료를 산정하는 국민연금제도의 운영 원리와는 거리가 있다.

되는 문제 등에 대한 해결이 요구된다. 지역가입자에 대한 보험료 지원 방안을 내놓은 다수의 선행연구들은 외부데이터를 활용해 부족한 소득정보를 보완하는 것을 전제로 지역 소득신고자를 지원할 것을 제안하고 있다.

따라서 향후 지역가입자의 보험료 지원 대상을 납부재개자에서 지역소득신고자로 서서히 확대해 나갈 필요가 있다. 물론 저소득층 선별 문제 및 재정 부담에 대한 해결책이 어느 정도 마련된 후여야 할 것이다. 최근 활발히 논의되고 있는 실시간 소득파악체계(RTI)나 소득 중심의 사회보험체제로의 전환이 여기에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

2. 지원 방식

사회보험료의 지원 제도의 지원 방식은 ①직접적으로 보험료를 지원하는 매칭 지원 방식과 ②보험료 감면 또는 면제해주는 방식으로 구분할 수 있다⁹⁾. 전자는 저소득, 무소득배우자 등의 특정 자격에 해당하는 자가 납부한 보험료의 일부를 직접적으로 매칭 지원해주는 방식이며, 후자는 보험료의 일부를 감면 또는 그 기여를 인정하는 방식이다.

현재 우리나라는 직접적으로 보험료를 지원하는 매칭 지원 방식을 택하고 있으나, 다수의 선진국에서는 지원 대상자들에게 적용되는 사회보험료율을 ‘감면’하거나 보험료를 ‘면제’하는 방식으로 제도를 운영하고 있다(최옥금, 조영은, 2013, p.51). 예를 들어, 일본의 경우 정액형 기초

9) 이 밖에도 사회보험료 지원 제도와 유사한 성격을 지닌 크레딧 제도(가입인정 제도)가 있다. (최옥금, 조영은, 2013). 두 제도는 보험료를 일부 납부하거나 납부하지 않아도 납부한 것으로 취급한다는 점에서 유사한 성격을 갖고 있으나 제도의 운영 목적, 지원 시기, 지원 효과 등에서 차이가 있다. 류재린 외(2019)는 양자를 모두 검토한 뒤, 기여와 급여의 혜택을 강화하는 보험료 지원 방식이 사회보험운영 원리에 부합한다는 점, 유족·장애연금 수급 등 포괄적인 급여 혜택을 제공할 수 있다는 점, 그리고 가입유인을 제공함으로써 적용 사각지대를 직접적으로 축소할 수 있다는 점을 근거로 지역가입자에 대한 지원 시 크레딧보다는 보험료 지원이 보다 적합하다고 주장하였다.

연금제도인 국민연금에서 제1호 가입자를 대상으로 보험료를 전부 또는 일부 면제해주고 있다. 이 경우 구간에 따라 가입 인정 기간이 달라지는데, 전액 면제 시 4/8의 가입 기간이 인정되며, 보험료를 1/4 면제받는 경우 면제가 적용된 기간의 7/8을 가입 기간으로 인정받을 수 있다. 영국은 영요율(0%) 방식으로 사회보험료를 지원하는데, 신국가연금제도(new State Pension)에서 제1종 가입자에 포함된 저소득근로자(주당 £120~£184)를 대상으로 0%의 보험료율을 적용하고 있다. 근로자 기여분은 조세로 충당되며, 사용자에게는 13.8%(2021년 기준)의 보험료 부담금이 동일하게 부과되고, 완납 시 해당 기간에 대한 가입이 인정된다.

유희원 외(2022)는 사각지대 해소 측면에서 보험료 면제방식과 영요율(0%) 방식에 대해서도 검토할 것을 제안한다. 적용 사각지대의 상당수가 무소득자 또는 저소득자이고, 소득이 있다 하더라도 불안정한 점을 고려할 때 국민연금 가입의 진입장벽을 낮추기 위해 그동안 국민연금제도에 서는 고려하지 않던 보험료 면제방식이나 영요율(0%) 방식을 도입할 필요가 있다는 설명이다. 다만, 보험원리의 훼손과 정책대상의 도덕적 해이 발생을 최소화하기 위해, 일정 기간에 대해서만 보험료 면제를 허용할 것은 제안하였다.

그러나 소득과악률이 낮고, 사각지대 규모가 큰 우리나라에는 보험료 면제 제도가 적절하지 않을 수 있다(윤석명 외, 2009). 최소한의 기여 의무를 지게 하는 감면이나 매칭 방식 보험료 지원과 달리, 면제 또는 영요율(0%) 방식은 국민연금의 보험원칙에 위배되며 국민연금 가입유인을 저해할 수 있기 때문이다.

한편으로 다수의 선진국이 보험료를 감면하거나 면제하는 방식으로 저소득 자영자를 지원하는 이유에 주목할 필요가 있다(김현수, 류재린, 2018). 첫째, 주요 선진국들의 보험료 지원 제도는 사각지대의 해소보다

는 고용 촉진 목적이 강하다(최옥금, 조영은, 2013, p.51). 이미 연금제도가 충분히 성숙된 주요 선진국들은 적용 사각지대가 크지 않은 반면, 보험료율 수준이 높다는 특징이 있다. 이에 높은 사회보험료에 대한 부담을 경감시킴으로써 사용자에게 일자리를 창출할 유인을 제공하고, 근로자의 근로 유인과 소득 증가를 도모하는 것이다. 둘째, 보험료 감면 또는 면제의 운영은 정확한 소득파악과 보험료 부과 및 징수를 전제로 한다. 앞서 예시로 들었던 영국과 일본은 해당 국가들은 자영자 비중이 낮아 소득활동 여부 및 소득파악의 정확도가 높은 편이다. 또한 소득 파악 및 보험료 부과·징수를 사회보험청에서 일괄 담당하기에 매우 빠르고 정확하게 소득을 파악할 수 있다(정인영 외, 2014, p.12). 반면 자영자 비중이 높고 소득파악률이 낮은 우리나라는 소득 파악은 물론 자격관리 및 보험료 부과, 징수에도 어려움이 있다. 셋째, 사회보험료 감면 제도는 이미 제도에 포괄된 이들을 대상으로 시행되어야 효과적이기 때문에, 광범위한 적용 사각지대를 지닌 우리나라에는 적용이 어려울 수 있다(김현수, 류재린, 2018).

지금까지의 내용을 정리해보면, 현재의 우리나라 상황에는 직접적으로 보험료를 지원하는 매칭 지원 방식이 가장 적절해 보인다. 향후 보험료 지원 제도를 확장하는 과정에서도 이러한 지원 방식을 유지할 필요가 있겠다. 다만, 향후 소득파악률이 높아지고 충분히 제도가 성숙된 이후에는 면제 또는 영요율(0%) 제도를 병행하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

3. 지원 기간 및 수준

보험료 지원 기간 역시 쟁점 사항이다. 보험료 지원 제도에서 지원 기간을 조정하는 방법은 두 가지이다. 첫째는 제도의 시행 기간 자체를 조

정하는 방법이며, 두 번째는 제도 시행 기간과 무관하게 개인의 지원 기간을 제한적으로 설정하는 것이다. 전자는 보험료 지원 사업을 한시적인 제도로 운영할 것인가 또는 영구적인 제도로 자리 잡게 할 것인가에 관한 것이며, 후자는 생애기간 동안 최대 얼마나 지원을 받을 수 있게 하는지에 관한 것이다. 예컨대, 두루누리 제도와 실업크레딧은 제도 운영 기간이 정해져 있지 않지만, 개인의 지원 기간에 대한 제한을 두고 있다. 반면, 농어업인 보험료 지원 제도는 개인에 대한 지원 기간은 제한이 없지만, 제도의 운영 기간에 대해 일몰 기간이 있다.

현행 제도는 전술한 두 가지 방법 중 전자, 즉 개인에게 허용되는 지원 기간을 제한적으로 설정하는 방식을 택하고 있다. 국민연금제도에 내재된 잠재적 사각지대 문제를 감안할 때, 이처럼 사회보험료 지원 사업이 영구적인 제도로 자리 잡는 것은 바람직해 보인다. 윤석명 외(2009) 역시 이러한 방식이 바람직하다고 제안한 바 있다.

이때, 생애 최대 지원 기간이 쟁점이 될 수 있다. 현행 제도는 지원 기간이 생애 최대 1년이다. 이처럼 지원 기간을 짧게 설정한 것은 기존 제도들 중 유사성이 가장 큰 실업크레딧 제도와 의 형평성을 고려한 것이다 (<표 2-10> 참조). 또한 기여와 급여 혜택 간의 관계가 강한 국민연금의 운영 원리를 고려할 때, 지역가입자 지원 제도의 역할을 국민연금의 기능을 강화하기 위한 보조적 수단으로 제한할 필요가 있기 때문이기도 하다 (류재린 외, 2019).

그러나 지원 기간을 생애 최대 1년으로 설정하는 경우 제도 효과가 미미해지는 것은 자명하다(KDI 공공투자관리센터, 2021). 현행 제도는 자격이 확인되는 한 계속 보험료를 지원하는 농어업인과 생애 최대 3년을 지원하는 두루누리에 비해서도 지원 기간이 짧다. 유사성이 강한 실업크레딧 제도와 의 형평성 또는 국민연금의 운영 원리에 대한 고려가 필요한

것은 맞지만, 제도 효과를 어느 정도 담보할 수 있는 수준으로 지원 기간을 늘릴 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 해외 주요국들은 지원 기간을 상당히 관대하게 설정하고 있다. 저소득층 등에게 보험료의 일부를 감액하거나 전부를 면제하는 방식의 보험료 지원 제도를 운영하고 있는 나라들은 지원 기간에 대한 별도의 제한을 두지 않는 경우가 대부분이다. 보험료 지원 자격이 유지되는 한 계속해서 보험료 지원을 받을 수 있는 것이다. 이를 고려할 때 국민연금에서도 지원 기간을 조금씩 늘려나갈 필요가 있어 보인다. 예를 들어, 현행 두루누리 제도와 유사하게 생애 최대 3년으로 지원 기간을 연장하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

36 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

〈표 2-10〉 연금보험료 지원 제도 현황

구분	농어업인	두루누리	실업크레딧	지역가입자
지원 대상	지역·지역임의 계속가입자 중 농어업인	10인 미만 사업장의 월소득 230만원 미만 근로자	국민연금 가입자 또는 가입자였던 사람 중 18세 미만 60세 미만 구직급여수급자	지역납부예외자 (경제적 사유: 실직·사업중단·휴직) 중 납부재개자
보험료 부담	본인 부담(50%)	사용자, 근로자 각각 1/2 부담 *신규가입자 80%	본인 부담(25%)	본인 부담(50%)
제외 기준	(재산) 과세표준 10억원이상 (소득) 종합소득 연 6,000만원 이상	(재산) 과세표준 6억원이상 (소득) 전년도 종합소득 연 3,800만원 이상	(재산) 과세표준 6억원이상 (소득) 종합소득 (근로 및 사업소득 제외) 연 1,680만원 이상	(재산) 과세표준 6억원이상 (소득) 종합소득 (근로 및 사업소득 제외) 연 1,680만원 이상
지원 수준	소득 100만원 이하인 경우 보험료의 50% 소득 100만원 초과인 경우 정액지원 (월 45,000원까지 지원)	신규가입자의 사용자 및 근로자 보험료의 80% 지원	인정소득 (최대70만원)의 연금보험료 25%를 납부하는 경우 75% 지원	소득 100만원 이하인 경우 보험료의 50% 소득 100만원 초과인 경우 정액지원 (월 45,000원까지 지원)
지원 기간	제한 없음	1인당 최대 36개월	생애 12개월 (완납기준)까지 인정	생애 12개월 (완납기준)까지 인정

자료: 보건복지부 국민연금정책과(2022.06.30). 실직 중 지역가입자 국민연금 보험료 납부지원. 보건복지부 보도자료. p.8

마지막으로, 지원 수준은 도덕적 해이 및 A값에 미치는 영향과 밀접하게 연관되어 있다. 앞서 살펴본 것처럼 보험료 지원 방식은 기준소득월액을 낮게 신고하는 가입자가 많은 경우 A값에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 정책효과를 극대화하는 동시에 A값 하락 등의 부작용을 최소화하는 방안을 모색해야 한다(윤석명 외, 2019).

이때 소득 기준은 정책당국의 정책 목표, 재정 부담 정도 그리고 자영

자의 경제 상황 등을 고려하여 결정할 수 있을 것이다(김헌수, 류재린, 2018). 다만, 소득 기준 인상 시 제도 효과가 커지는 만큼 재원 소요도 늘어날 수 있음에 유의해야 한다. 예를 들어, 앞선 [그림 2-1]에 2022년 두루누리 사회보험료 지원의 소득 기준인 230만원을 적용하는 경우, 18~59세 지역 소득신고자의 87.4%(374.2만명 중 327.1만명)가 지원 대상에 해당한다. 물론 이는 개인의 신고소득에 의존하여 파악한 규모이다. 실제 소득 수준에 따라 대상자 규모가 달라질 수 있겠으나 소득 기준 인상 시 지원 대상자가 크게 늘어날 것은 분명하다.

제3절 소결

이 장에서는 지역가입자 보험료 지원 제도의 내용과 현황 그리고 제도 개선과 관련된 쟁점 사항들을 살펴보았다. 이 장에서 살펴본 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 1절에서는 제도 개요 및 지역가입자의 현황을 살펴보았다. 지역가입자의 45.2%는 납부예외자인데, 이들 중 대부분이 실직·사업중단·휴직 등 경제적 사유로 인한 납부예외자였다. 이들은 소득파악률이 낮고 신고된 소득이 실제 소득과 많이 달랐으며, 사업장가입자에 비해 가입 기간, 기준소득월액, 징수율 등이 가입 지표가 전반적으로 열악한 상황이었다. 이는 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요함을 시사하지만, 대상자 선정 및 제도 운영과정에서 많은 부작용이 발생할 수 있다는 점을 알려주는 결과이기도 하다.

다음으로 2절에서는 현행 제도 개선 시 논의가 필요한 쟁점 사항을 지원 대상과 지원 방식, 지원 기간 및 지원 수준으로 나누어 검토하였다. 먼

저, 지원 대상에 관한 논의를 종합해보면, 현행 제도는 별도의 소득 및 자산 기준을 마련한 뒤 납부예외자가 보험료 납부를 재개할 때 지원하는 것으로 지원 대상을 설정하였으나, 가입자 간 형평성 문제, 대상자 확대를 통한 효과 제고 등을 고려하여, 향후 지원 대상자를 저소득 소득신고자로 확대해나갈 것을 제안하였다. 지원 방법의 경우, 광범위한 사각지대 문제, 소득 파악의 문제, 제도 성격들을 고려하여 보험료 감면이나 면제방식보다는 현행 보험료 매칭 방식을 고수할 것을 제안하였다. 마지막으로 지원 기간 및 수준의 경우, 제도의 운영 원리 및 비지원 대상과의 형평성 문제가 커지지 않는 선에서 제도 효과를 극대화할 수 있는 수준으로 지원 기간 및 수준을 확대할 것을 제안하였다. 예컨대 지원 기간을 생애 최대 1년에서 3년으로, 지원 수준을 현행 100만원에서 두루누리 기준인 230만원으로 인상할 것을 제안하였다. 다음 3장에서는 이처럼 지원 기간 및 지원 수준을 제고하였을 때 얼마만큼의 제도 효과가 발생하는지를 검토한다.



제3장

지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정

제1절 선행연구 검토

제2절 분석 방법: 마이크로시뮬레이션 모형

제3절 시뮬레이션 결과

제4절 소결



제 3 장

지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정

이 장에서는 MSM을 이용해 지역가입자 보험료 지원 제도가 국민연금 가입자의 가입 및 수급에 미치는 장기적인 효과를 추정한다. 먼저, 1절에서는 사회보험료 지원 제도의 효과를 추정한 선행연구들을 검토하고, 왜 MSM을 통한 시뮬레이션이 불가피한지 제시한다. 2절에서는 분석 모형인 DOSA에 대해 살펴본다. 전체 모형의 구조를 간단히 살펴본 뒤, 연금 및 보험료 지원 모듈을 소개한다. 이후에는 지역가입자 보험료 지원 제도의 제도 개선 효과를 살펴보기 위한 시나리오에 대해 살펴본다. 시나리오는 앞선 2장에서 검토하였던 쟁점 사항들 중 제도 효과와 밀접하게 관련되어있는 지원 기간, 지원 수준, 지원율 수준 변화의 조합으로 구성된다. 3절에서는 시뮬레이션 결과 및 시나리오 분석 결과를 제시하고, 4절에서 앞선 논의를 간단히 정리하여 제시한다.

제1절 선행연구 검토

사회보험료 지원 제도가 지닌 정책적 효과는 크게 고용 증진 효과와 사회보험의 사각지대 완화 효과로 정리할 수 있다(최옥금, 류재린, 2021).

먼저, 사용자에 대한 보험료 지원은 임금지원 정책의 일종으로, 사용자의 고용 부담을 완화하고 근로자의 임금인상을 유발할 수 있다(유경준 외, 2016). 이 경우 실제로 고용이 늘어나거나 임금인상이 일어나는지가 이 제도의 효과를 측정하는 지표가 될 수 있다. 다른 한편으로 사회보험료 지원 제도는 사각지대 완화 효과를 지니고 있다. 예컨대, 국민연금의

보험료 지원 제도는 국민연금 가입 확대 효과와 보험료 납부 부담 경감 효과를 지니고 있다(최옥금, 조영은, 2013). 이 경우 보험료 지원 제도가 사각지대를 해소에 어떠한 영향을 미쳤는지, 국민연금의 가입 기간을 얼마나 늘려주었는지가 적절한 측정지표가 될 수 있다.

우리나라에서 사회보험료 지원 제도의 효과를 분석한 선행연구들은 주로 두루누리 제도에 주목한다(유경준 외, 2016; 이병희 외, 2014; 김도형, 2016; 김준, 2016; 성재민 외, 2017 등). 이들은 대부분 이중차분법(Difference-in-Difference, DID)을 이용하여 사회보험료 지원의 효과를 분석하였는데, 두루누리 사업이 사회보험 가입 확률을 높이는 효과가 있다는 공통된 결론을 내고 있으나, 제도의 효과성에 대한 평가는 상이하다.

다수의 연구들은 두루누리 사업이 사회보험 가입률을 다소 증가시키는 효과를 지니고 있으나 사중손실의 규모가 매우 커 재정투입의 효율성이 낮다는 점을 지적한다. 유경준 외(2016)는 DID를 통해 두루누리 제도가 고용보험 및 국민연금의 가입자 증대에 유의미한 영향을 미치지만, 그 효과는 2% 정도 수준으로 미미하다고 강조하였다. 김도형(2016) 역시 두루누리 사업이 국민연금 가입자 증가에 0.77% 미미한 영향을 미친다고 결론지었으며, 김준(2016)은 두루누리 사업이 고용보험 가입률을 5%p 높이는 것으로 나타났으나, 사중손실이 커 재정효율성이 낮다고 결론지었다.¹⁰⁾

반면, 가장 최근 두루누리 제도에 대한 효과 분석을 시도한 성재민 외(2017)는 기존 연구들에 비해 두루누리 제도의 효과성을 상당히 높게 평가하고 있다. 이 연구는 선행연구들과 동일한 DID 모형을 사용하였지만

10) 이처럼 두루누리 보험료 지원의 사각지대 해소 효과가 미비한 이유는 여러 가지가 있겠지만, 특히 소규모 사업장의 폐업이 많고, 저임금 근로자는 입사와 퇴사가 빈번하여 미가입 상태를 파악하기 어렵다는 점이 크게 작용한 것으로 보인다(이병희, 2015). 또한 지원 효과가 신규가입보다는 기존 가입자에 집중되어 있어, 신규가입자 신고 시 받을 수 있는 지원금보다 사용자가 추가로 부담해야 하는 비용이 더 크기 때문에 사용자들이 신규가입을 늘릴 유인이 떨어질 수 있다(류재린 외, 2019, p.20).

시계열을 2016년까지로 확장하여 제도 효과를 추정하였는데, 보험료 지원 제도가 정착되면서 사회보험료 지원의 가입 증대 효과가 뚜렷해지고 있다는 결론을 내고 있다. 이에 따르면 국민연금은 약 6.8%의 가입증대 효과를 고용보험은 8.2%의 가입증진 효과를 지니고 있다. 이에 이 연구는 몇 년에 걸쳐 노동시장에 정착된 두루누리 지원 제도를 축소하거나 폐지하는 것은 시기상조임을 지적하며, 보다 빠르게 가입자 규모를 늘리는 방향으로 제도를 개편할 것을 제안하였다(성재민 외, 2017, p.143).

한편, 김현정(2018)은 두루누리의 가입증대 효과가 아닌 기준소득월액에 미치는 영향에 주목하였다. 이 연구는 국민연금DB에서 추출한 표본을 이용하여 DID 분석을 수행하였고, 두루누리 제도가 국민연금 저소득 가입자의 기준소득월액 상승에 긍정적인 영향을 미친다고 결론지었다.

지역가입자를 대상으로 보험료 지원 제도의 효과 분석을 시도한 연구들도 있다. 문형표(2012)는 복지패널조사를 이용해 농어업인 사회보험료 지원 제도에 대한 효과 분석을 시도하였는데, 다른 개인적 특성들을 통제 한 후에도 농어업인과 임금근로자 사이에 상당한 가입률 격차가 존재하는 것을 확인하였고, 여기에 보험료 지원 제도가 일부 기여하였을 것이라 결론지었다. 또한 이를 근거로 저임금근로자를 대상으로 한시적인 보험료 지원 사업을 시행해 본 후, 그 효과성에 대한 검증을 토대로 지원 대상을 단계적으로 확대해 나갈 것을 제안하였다(문형표, 2012, p.27). 최옥금과 조영은(2013)은 국민연금 전산 자료를 이용하여, 농어업인 보험료 지원 제도가 농촌 지역 거주자의 징수율 및 수급권 확보에 긍정적인 영향을 미쳤음을 확인하였다.

최근 크게 늘어난 지자체의 사회보험료 지원사업의 효과를 분석한 연구도 있다. 최옥금과 류재린(2021)은 강원도의 1인 자영업자 보험료 지원 사업의 행정자료를 분석하여, 보험료 지원자의 소득신고 자격 유지율,

징수율, 보험료 납부기간이 비교집단에 비해 높음을 확인하였다. 또한 DID분석을 시행하여, 강원도 보험료 지원 사업이 지역가입자의 소득신고율과 납부 기간에 유의미한 긍정적 효과를 미치고 있음을 확인하였다.

그러나 전술한 선행연구들의 대부분은 직접적인 가입자 규모 증가 효과만을 고려하였으며, ‘보험료 납부 부담 경감 및 가입특성 변화’ 효과를 다소 간과하였다는 한계를 지닌다. 특히 보험료가 원천징수되는 사업장 가입자와 달리 스스로 소득을 신고하고 보험료를 납부하는 지역가입자의 경우, 기준소득월액, 징수율 등의 특성 변화가 규모 증가 못지않게 중요할 수 있다. 이러한 변화가 장기간 누적됨으로써 보험료 지원 제도의 궁극적인 운영목표인 ‘가입 기간 증대를 통한 수급권 확보 및 급여 수준 제고’가 달성될 수 있기 때문이다. 따라서 단기적 효과 분석에서 벗어나 중장기적인 제도 효과를 분석하고 이에 기초하여 중장기적인 제도 발전 방향을 설정할 필요가 있다.

이때, 국민연금제도의 변화가 개인의 국민연금 가입 및 수급에 미치는 영향은 상당한 시차를 두고 나타나기에, 보험료 지원 제도의 장기 효과를 검토하기 위해서는 장기간에 걸친 시뮬레이션 분석이 불가피하다. 국내에서 보험료 지원 제도의 장기 효과 추정을 시도한 연구는 KDI 공공투자관리센터(2021)가 유일하다. 이들은 납부재개율, 가입종별 이행확률 등의 모수를 고정된 상태로 수급권 확보율 등 장기적인 제도 효과를 추정하였다. 그러나 관련 기초율들이 현재 수준으로 유지된다는 매우 강한 가정을 적용하였으며, 이 경우 기초율 가정에 따라 확정된 값이 반환되므로, 장기적 제도 효과가 과대/과소 추정될 수 있다. 보다 정확한 제도 효과를 추정하기 위해서는 가입자 간 상호작용, 기초율 변화 및 가입종별 이행확률 등을 고려한 장기 시뮬레이션이 필요하다. 이에 본 연구에서는 MSM을 이용하여 지역가입자 보험료 지원 제도의 장기 효과를 추정하려 한다.

제2절 분석 방법: 마이크로시뮬레이션 모형¹¹⁾

1. 분석 모형 개요

본 연구는 지역가입자 보험료 지원 제도에 대한 시뮬레이션 분석을 통해 장기적인 노후소득보장 효과를 추정하려 한다. 본 연구에서 활용하는 MSM은 여러 시뮬레이션 모형들 중에서도 상호이질적인 미시적 개체에 영향을 미치는 정책의 장기 효과 분석에 적합한 도구이다(Zaidi et al., 2009).

본 연구에서 활용하는 MSM은 DOSA(Dynamic micro-simulation Outlook model for Social policy Analysis: version 2.0)이다. 동 모형은 기술적으로 ‘전체 인구를 대상으로 횡단면적 순차과정을 포함한 동태적 모형(population model with dynamic cross-sectional ageing)’으로 분류되며, 연금개혁의 장기적인 효과에 대한 분석과 전망을 목적으로 개발되었다(고제이 외, 2016)¹²⁾. 조금 더 풀어서 설명하면, 전체 인구에 대한 횡단면적 표본을 대상으로 시뮬레이션하는 전체 집단(population)모형이며, 각 개인들의 경제·사회적 상태가 서로의 상호작용을 통해 확률적으로 변화하는 순차 과정(ageing process)을 지닌 동태 모형(dynamic model)이다. 이는 개인 혹은 가구들의 사회·경제적 특성과 상태를 조건으로 다양한 생애 사건들을 모형화하거나, 서로 다른 상태 사이의 이행확률(transition probability)을 추정함으로써 개인·가구를 순차시키고 가상의 생애 이력을 생성한다.¹³⁾ 이 같은 동태적 모형은 생

11) 해당 장은 DOSA ver 1.0을 개발하였던 고제이 외(2016)에 크게 의존한다.

12) DOSA를 이용한 연구들로는 고제이 외(2016), 신우진 외(2016), 주은선 외(2017), 권혁진, 류재린(2018), 이다미, 권혁진(2019), 정해식 외(2019), 정해식 외(2020) 등이 있다.

13) 한편으로는 연간단위로 순차하는 이산적(discrete) 시간 모형이며, 기본자료(base set)에서 시뮬레이션을 시작한 뒤 타 자료로부터 새로운 개인들을 추가하지 않는 닫힌(closed) 모

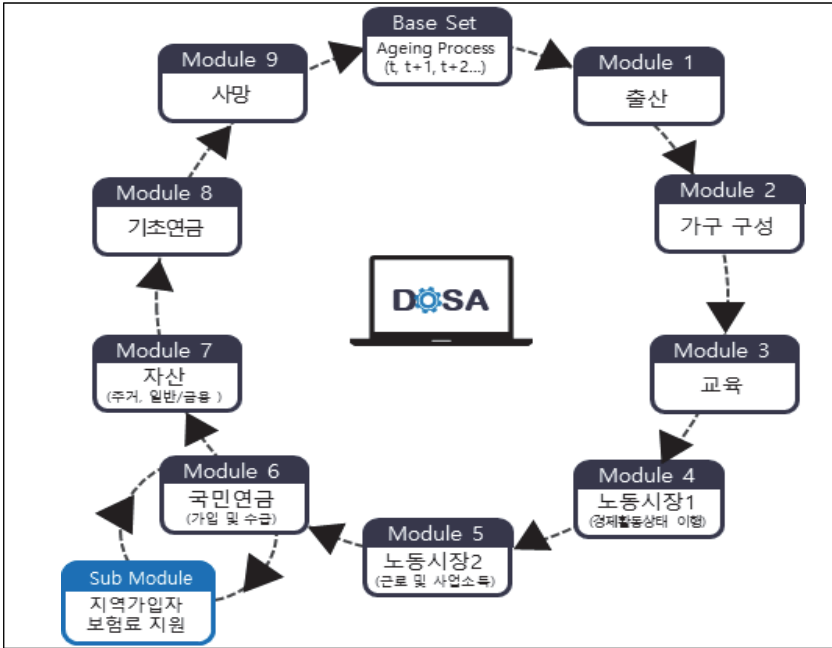
에 노동 이력과 가입 이력에 따라 급여액이 결정되는 공적연금의 노후 방
빈 기능 및 생애 소득 평탄화 기능을 검토하는데 가장 적합한 모형이기도
하다(Dekkers and Belloni, 2009).

DOSA의 기본적인 특징은 다음과 같다. 첫째, DOSA는 여러 모듈로
구성되어 있으며, 각 모듈의 연간 단위 순환을 통해 시뮬레이션을 수행한
다. 2005년 인구주택 총조사 1% 표본 추출 자료에서 성·연령별 인구 구
조를 일부 보정한 미시자료(47만 7,852명)를 기본 자료(base set)로 삼
고 있으며, 연간(year) 단위로 횡단면적으로 순차한다. 즉, t 기에 생존해
있는 개인들의 사회·경제적 상태 및 생애 사건에 대한 시뮬레이션을 수행
한 뒤, 다음 $t+1$ 기에 대한 시뮬레이션을 수행하는 모형이다. 본 연구에서
는 DOSA v1.0에서 고용보험 모듈을 제외하고, 지역가입자 보험료 지원
에 대한 모듈을 추가한 DOSA v2.0을 활용한다.

둘째, DOSA는 순차 과정에서 집계값 조정방식(alignment method)
을 사용한다. 집계값 조정방식은 미시적 시뮬레이션 결과를 미시 혹은 거
시적 차원의 미래 전망치와 비교하여 수정하는 기법을 의미한다(노대명
외, 2020). 이를 통해 개인의 행태를 모형화하는 과정에서 발생하는 오식
별의 문제(misspecification error)를 해결하고, 모형의 안정성을 담보
할 수 있다. 예를 들어, 국민연금 가입자들의 가입 행태 및 이행 과정을
추정하기 위한 자료 접근이 어려운 경우, 제4차 재정계산의 가입종별 가
입자 규모 전망치를 활용함으로써 모형의 안정성을 높일 수 있다.

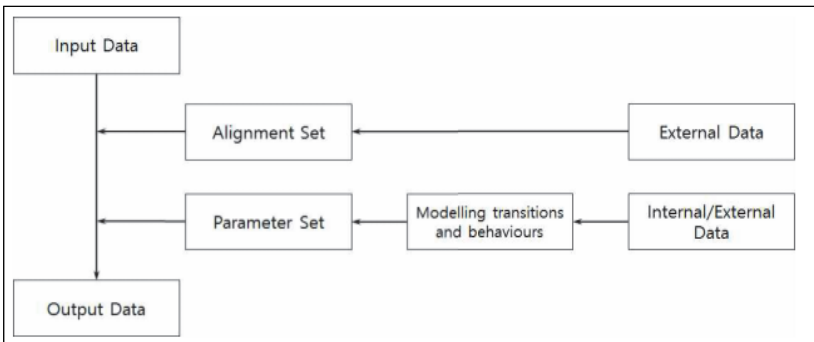
형이다. DOSA에 대한 보다 자세한 설명은 고제이 외(2016)를 참고하기 바란다.

[그림 3-1] DOSA의 전체 시뮬레이션 순환 과정



주: 고재이 외(2016). 미시모의실험 기반 중장기 사회 재정 영향 평가 모형 개발-노후 소득 보장 정책을 중심으로. p.68. [그림 4-3-2]에서 일부 모듈 수정

[그림 3-2] DOSA 내 모듈의 기본 구조



자료: 정해식 외 (2020). 노령층 소득보장 제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로(pp.181-333), p.278 [그림 4-39]

셋째, MSM에서 개인 혹은 가구들의 사회·경제적 특성과 상태 변화에 대한 시뮬레이션은 무차별하게 이루어지거나, 여러 자료를 이용해 추정된 파라미터(Parameter)에 근거하여 수행된다. DOSA는 개인 혹은 가구들의 사회·경제적 상태 및 특성을 이용하여 추정된 행태 방정식의 파라미터가 있는 데이터 셋을 미리 계산해 둔 파라미터셋(Parameter Set)을 미용하여 매년의 생애 사건들을 시뮬레이션한다([그림 3-2] 참조). 여기에는 시뮬레이션 과정에서 확률적 요인(stochastic element)이 미치는 영향을 반영하기 위하여 추정 행태 방정식의 오차항을 포함한다.¹⁴⁾ DOSA에서 집계값 조정셋과 파라미터 셋을 추출하는데 활용하고 있는 자료들은 <표 3-1>에 정리되어 있다. 한편, 본 연구는 연금 가입과 밀접하게 연관되어 있는 자료들을 최신 자료로 업데이트하였다. 다만, 경제활동상태 이행 및 국민연금과 관련된 경제활동인구조사의 경우 2018년까지만 업데이트하였는데, 이는 2019년부터 제4차 재정계산의 수치를 적용하기 위함이다¹⁵⁾. 이에 따라 DOSA v.1.0과 달라진 집계값 조정셋은 <표 3-2>에 정리되어 있다.

14) 이는 DOSA를 이용한 시뮬레이션 결과가 일관되지만, 매번 완전히 동일한 결과를 내지는 않음을 의미한다.

15) 제4차 재정계산 자료를 활용하더라도 실적치가 존재하는 2021년까지의 실적치를 이용할 수도 있다. 그러나 COVID-19가 확산된 2020년 이후의 국민연금 가입자 규모 및 특성이 그 이전과 달라졌음을 고려할 때(류재린, 문현경, 2022), 2018년까지의 실적치를 이용하는 것이 적절하다고 판단하였다.

〈표 3-1〉 DOSA의 생애 사건과 활용 데이터

모듈	사건	집계값 조정 셋	파라미터 셋
출산	출산	제4차 재정계산	노동패널조사
가구 구성	결혼	인구동향조사 (통계청)	인구주택총조사
	이혼	인구동향조사 (통계청)	
교육	상급학교 진학	한국교육개발원 교육통계자료	노동패널조사 (20차까지)
	대학 진학		
	군대 입대/제대	병무청 자료	
노동 시장	경제활동상태 이행	경제활동인구조사 2015년 장기재정전망 (기획재정부)	노동패널조사 (20차까지)
	근로소득		
국민 연금	국민연금 가입	경제활동인구조사 제4차 재정계산	경제활동인구조사 근로형태별 부가조사
자산	부동산, 금융, 부채		재정패널(3-7차)
기초 연금	신청/수급	-	-
사망	사망	제4차 재정계산	

주: 자산과 기초연금의 경우 미래 전망치가 존재하지 않기 때문에 집계값 조정을 하지 않음.
 자료: 정해식 외(2020). 노령층 소득보장 제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구:
 제도간 연계·조정을 중심으로(pp.181-333), p.278, 〈표 4-43〉을 일부 수정

〈표 3-2〉 DOSA v.1.0과 v.2.0의 집계값 조정 셋 비교

모듈	사건	DOSA v1.0	DOSA v2.0
출산	출산	제3차 재정계산	제4차 재정계산
가구 구성	결혼	인구동향조사 (통계청)	좌동
	이혼	인구동향조사 (통계청)	좌동
교육	상급학교 진학	한국교육개발원 교육통계자료	좌동
	대학 진학		
	군대 입대/제대	병무청 자료	좌동
노동 시장	경제활동상태 이행	경제활동인구조사(2006~2015년) 2015년 장기재정전망 (기획재정부)	경제활동인구조사 (2006~2018년) 2015년 장기재정전망 (기획재정부)
	근로소득		
국민연금	국민연금 가입	경제활동인구조사 (~2015년) 제3차 재정계산	경제활동인구조사 (~2018년) 제4차 재정계산
사망	사망	제3차 재정계산	제4차 재정계산

주: 고제이 외(2016)의 〈표 3-3〉의 일부를 인용 및 수정·보완
 자료: 고제이 외(2016). 미시모의실험 기반 중장기 사회 재정 영향 평가 모형 개발 -노후 소득 보장 정책을 중심으로. p.70, 〈표 3-3〉

2. 연금 및 보험료 지원 모듈

가. 연금 모듈

1) 국민연금의 가입

DOSA에서는 국민연금 가입에 대한 시뮬레이션을 통해 축적된 가입 이력에 기반하여 수급 여부와 수급액을 산출한다.¹⁶⁾ 국민연금 가입 확률은 경제활동인구 조사 8월 근로 유형별 부가 조사(2007~2018년)를 이

용하여 로짓분석으로 추정하였다(정해식 외, 2020). 이때, 국민연금 가입 확률 추정에 사용된 변수는 개인적 요인(성별, 연령, 교육수준, 배우자 유무), 경제적 요인(평균임금), 노동요인(종사상지위) 등이다.¹⁷⁾

2) 가입자 규모 및 기초율 가정

가입과 관련된 제도 기초 비율들은 2018년까지는 경제활동인구조사를 이용해 추출한 실적치를 사용하였고, 이후의 기간에는 제4차 재정계산의 가정을 이용했다.

먼저, 2018년까지는 각 연도별 「경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사」에서 성-연령-가입종별 가입 비율과 사회·경제적 특성에 따른 가입 확률을 추정하여 활용하였다. 이는 경제활동인구 대비 국민연금 가입 비율에 대한 공식 통계치가 존재하지 않기 때문이다.

다음으로 2019년부터는 사회·경제적 특성에 따른 가입 확률이 그대로 유지된다는 가정하에, 제4차 재정계산위원회에서 설정한 전망치를 반영하여 성-연령-가입종별 가입 비율을 재산출·적용함으로써, 모형의 전체 경제활동인구 대비 국민연금 가입 비율이 제4차 재정계산의 전망치와 동일하도록 조정하였다(〈표 3-3〉 참조). 이처럼 집계값을 조정하는 것은 성-연령-가입종별 가입 비율을 이용하여 bottom-up 방식으로 산출한 결과가 인구 규모 등의 차이로 인해 전망치와 크게 달라질 수 있기 때문이다.

16) 국민연금 수급 과정에 대해서는 고제이 외(2016)를 참조하기 바란다.

17) 국민연금 가입확률 추정에 사용된 변수의 구성 및 특징 및 결과에 대한 자세한 내용은 고제이 외(2016), 정해식 외(2020) 등을 참조하기 바란다.

〈표 3-3〉 4차 재정추계의 가입에 대한 주요 가정

(단위: %)

구분	2017년	2020년	2025년	2030년	2035년 이후
국민연금 가입률	90.5	91.1	92.0	92.6	93.0
지역가입자 비율	36.4	33.5	30.5	28.2	26.4
납부예외자 비율	49.7	48.1	44.7	42.2	40.0
사업장가입자 징수율	98.6				
지역가입자 징수율	68.9	68.3	70.1	71.6	73.2
보험료납부자 비율	68.2	70.6	73.9	76.4	78.3

주:1)국민연금 가입률은 경활인구 대비 납부예외 또는 보험료 미징수자를 포함한 가입자 비율임.
 2)연금 보험료 납부자 비율(7행)은 경활인구 대비 납부예외 또는 보험료 미징수자를 제외한 가입자 비율임.
 3)국민연금재정추계위원회(2018)를 이용하여 작성한 표를 정해식 외(2020)에서 재인용함.
 자료: 1)2행에서 6행은 각각 국민연금재정추계위원회(2018)의 〈표 13〉(p.47), 〈표 14〉(p.49), 〈표 15〉(p.49), 〈표 16〉(p.50)
 2)정해식 외(2020). 노령층 소득보장 제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로(pp.181-333)

한편, 〈표 3-3〉에서 2행의 국민연금 가입률(2행)은 자격 취득자를 기준으로 산출한 국민연금 가입률을 의미한다. 즉, 여기에는 실제로 보험료를 납부하지 않는 납부예외자와 보험료 미납자가 포함되어 있다. 이에 본 모형에서는 가입종별 징수율을 적용하여 실제 보험료를 납부하여 가입기간이 인정되는 ‘보험료 납부자 비율’을 산출하고(7행), 이를 이용해 실질적인 보험료 납부자를 선별하였다.

구체적인 국민연금 가입자의 선별 과정은 다음과 같다. 먼저, 경제활동인구를 대상으로 성-연령-가입종별 가입자 규모를 산출한 후, 국민연금 가입확률에 따라 가입자와 납부예외자를 선별하였다. 이때 국민연금 가입자의 가입종별은 경제활동 상태에 근거하여 분류하였는데, 가입자가

임금근로자인 경우 모두 사업장가입자로, 비임금근로자인 경우 모두 지역가입자로 분류하였다. 이때 지역 소득신고자 선별은 납부재개자(전년도 납부예외→올해 지역 소득신고)를 먼저 선별한 뒤, 나머지 소득신고자를 선별하는 방식으로 이루어졌다. 납부재개율은 앞선 <표 2-4>의 수치를 적용하였는데, 실적치가 존재하지 않는 기간에 대한 납부재개율은 2011~2020년의 평균치인 6.531%로 가정하였다.

보험료 산정의 경우, 기준소득월액 상·하한 금액은 2021년까지는 실적치를 이용하고 이후에는 A값 상승률을 반영하여 조정하였다. 가입 기간은 상용근로자의 경우 연간 12개월을 모두 가입한 것으로 가정하였고, 임금근로자 중 임시·일용근로자와 비임금근로자의 경우는 한국노후보장패널(KReIS)과 행정자료를 경합하여 산출한 성·연령 가입개월 수별 가입 기간 비율에 근거하여 가입 개월 수를 시뮬레이션하였다.

나. 보험료 지원 모듈

여기에서는 지역가입자에 대한 시뮬레이션 방법을 소개한다. 먼저, 지원 대상은 전기($t-1$)에 납부예외자였다가 당기(t)에 지역가입자로 전환된 가입자로 가정한다. 현행 제도는 경제적 사유(실직, 사업중단, 휴직)로 납부예외 상태에 머물러 있었던 납부재개자로 지원 대상을 한정하였으나, DOSA에는 납부예외 사유에 대한 정보가 부재하기 때문에 이를 정확히 반영할 수 없다는 한계가 있다. 다만, 전기($t-1$)에 학생이었거나 군인이었던 자는 지원 대상에서 제외하였다. 한편, 소득 및 자산요건을 반영하여 연간 총 소득이 1,680만원 이상인 자와 6억원 이상의 자산을 보유한 자는 지원 대상에서 제외하였다. 이때, 미래의 소득 및 자산 기준은 매년 물가상승률만큼 인상되는 것으로 가정하였다.

지원 방식은 지원 상한선인 100만원까지는 보험료의 50%를 지원하고, 그 이상은 정액(4만5000원)을 지원하는 것으로 하였다. 보험료 지원 기간은 생애 최대 1년으로 정하였으며, 한번 지원받을 때 평균적으로 6개월 정도 지원을 받는 것으로 가정하였다. 이러한 가정은 동 제도의 사업 계획 및 동 제도와 유사한 성격을 지니고 있는 실업크레딧의 평균 지원기간이 실업크레딧 수급기간 6개월의 56% 수준(3.4개월)임을 준용한 것이며(KDI 공공투자관리센터, 2020, p. 137), 납부재개자의 약 26.3%가 당해 연도 말까지 보험료 납부를 지속하지 않고 보험료를 미납한다는 점을 고려한 것이기도 하다(류재린 외, 2019, p.77).

대상자 규모의 경우, 납부재개자가 늘어나지 않는 것으로 가정하였다. 보험료 지원으로 인해 납부재개자의 수가 늘어날 것으로 예상되지만, 얼마나 늘어날지 예측하는 것이 불가능하기 때문이다. 다만, 시나리오 분석 시 납부재개율이 30% 증가하는 경우, 즉 납부재개자가 30% 늘어나는 경우에 대한 시뮬레이션을 추가로 시행한다.

한편, 보험료 지원에 대한 시뮬레이션 시 보험료 지원을 받은 납부재개자가 자신의 소득을 얼마나 높게 신고할 것인지에 대한 가정이 매우 중요하다. 이론적으로 납부재개자가 보일 수 있는 행태는 3가지이다. 첫째, 소득을 하향 신고하는 경우이다. 예컨대, 원래라면 200만원으로 소득을 신고하려 했던 가입자가 보험료 지원을 최대한 많이 받기 위해 정률 지원이 이루어지는 100만원만큼만 소득을 신고할 수 있다. 둘째, 보험료 지원 여부와 관계없이 자신의 소득을 있는 그대로 신고하는 경우이다. 셋째, 가능한 보험료 지원 혜택을 많이 누릴 수 있도록 소득을 상향 신고하는 경우이다. 이는 납부재개자는 자신이 부담하려 계획했던 보험료 수준을 그대로 유지하는 것을 선택한 것과도 동일하다. 예를 들어, 자신의 소득을 50만원으로 신고하고 4만 5천원의 보험료를 납부하려 했던 가입자가,

기존의 계획대로 4만 5천원을 부담하기로 결정하고 자신의 소득을 100만원으로 신고할 수 있다. 실제로 두루누리 제도 시행 이후 보험료 지원 수혜자들의 기준소득월액이 소득 기준 상한 근처까지 높아진 뒤 더는 높아지지 않는 현상이 관찰된 바 있다(김현정, 2018).

본 연구는 극단적인 가정을 피하고자, 전술한 3개의 유형이 혼합되어 나타난다고 가정한다. 보험료 지원 상한까지는 소득신고액이 높아지는 것으로 가정하고, 상한보다 높은 구간에서는 보험료 지원 대상의 1/3은 소득을 하향 신고하고, 1/3은 자신의 신고소득 수준을 그대로 유지하며, 1/3은 소득을 상향 신고(현재 납부하고 있는 보험료 수준을 유지)한다고 가정한다.

3. 분석 시나리오 설정

본 연구는 현행 제도에 대한 효과 추정뿐 아니라, 앞서 검토한 쟁점 사항들에 대한 시나리오 분석을 추가적으로 수행한다. 특히 제도 효과에 직접적인 영향을 미치는 지원 기간, 지원 수준, 납부재개율을 변화시킨 후 그 효과를 살펴본다. 이를 위해 각각의 요인들을 변화시킨 단일 시나리오들과 이들을 결합시킨 복합시나리오를 검토한다.

구체적인 시나리오는 다음과 같다. 먼저, 시나리오 1은 현행 제도를 반영한 것으로 이 시나리오가 기준선(baseline)이 된다. 시나리오 2는 지원 기간을 확대한 것으로, 앞선 2장에서 검토한 것처럼 지원 기간을 두루누리 제도와 동일한 수준인 3년으로 늘리는 경우를 검토한다. 다음으로 시나리오 3은 납부재개율이 현행 대비 30% 증가하는 경우이다. 이는 1인 자영업자에 대한 보험료 지원 제도를 운영한 강원도의 경우 보험료 지원자의 징수율이 미지원자에 비해 약 30% 정도 높았음을 고려한 것이다

.18)19) 시나리오 4는 지원 수준이 230만원으로 인상되는 경우이다.

복합시나리오의 앞선 시나리오 2~4를 조합한 것이다. 즉, 시나리오 5는 지원 기간 3년, 납부재개율 30% 증가, 지원 수준 230만원이 동시에 적용된 것이다. 이 같은 복합시나리오를 고려하는 것은 보험료 지원 제도를 크게 확장하였을 때 얼마나 큰 효과가 발생하는지 가늠해 보기 위함이다.

〈표 3-4〉 지역가입자 보험료 지원 시나리오

구분		지원기간	납부재개율	지원 수준
시나리오 1 (현행, baseline)		1년	현 수준 유지	100만원
단순	시나리오 2 (지원기간 확대)	3년	-	-
	시나리오 3 (납부재개율 증가)	-	30% 증가	-
	시나리오 4 (지원 수준 증가)	-	-	230만원
복합	시나리오 5	3년	30% 증가	230만원

주: 빈칸은 현행과 동일하게 가정
자료: 저자 작성

제3절 시뮬레이션 결과

본 절에서는 국민연금의 지역가입자 보험료 지원 제도가 노령연금의 수급권 확보 및 급여 수준에 미치는 효과에 대한 시뮬레이션 결과를 제시

- 18) 강원도의 경우, 보험료 미지원자의 징수율이 2019년 69.01%, 2020년 68.83%였는데 반하여, 보험료 지원자의 징수율은 2019년과 2020년에 각각 90.15%, 90.02% 수준이었다(최옥금, 류재린, 2021).
- 19) 납부재개율이 낮기 때문에 납부재개율이 30% 증가한다 하더라도 실질적으로 늘어나는 가입자 규모는 그리 크지 않다. 예컨대, 2020년 기준, 납부재개자가 30% 증가하는 경우 실질적으로 늘어나는 가입자 규모는 82,899명(276,329명의 30%) 수준이다.

한다. 지역가입자 보험료 지원 제도가 2022년부터 시행되었고, 재정추계가 2088년까지 이루어진다는 점을 고려하여, 1991년~2021년 코호트를 중심으로 시뮬레이션 결과를 제시한다.²⁰⁾

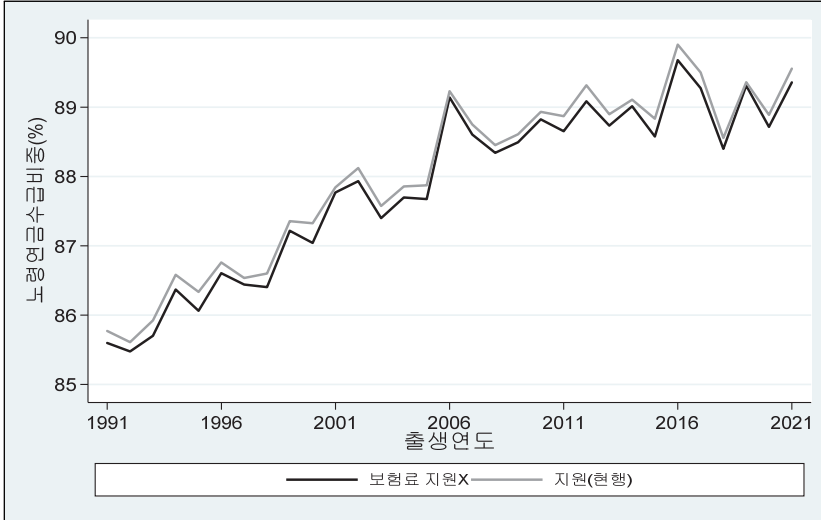
1. 지역가입자 보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과

[그림 3-3], [그림 3-4], 그리고 <표 3-5>는 지역가입자 보험료 지원 제도에 따른 노령연금 수급률과 가입 기간 변화를 보여준다. 이에 따르면 지역가입자 보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과는 미미하다. 시뮬레이션 결과, 보험료 지원 제도 도입으로 인해 출생코호트별 노령연금 수급률이 0.07~0.2%p 높아진 것으로 나타났으며, 노령연금 수급자의 가입 기간은 0.51~0.63개월 증가하는 것으로 나타났다. 이처럼 제도 효과가 미미한 것은 지원 기간이 짧고 실질적인 수혜자가 많지 않기 때문이다. 시뮬레이션 결과, 출생코호트에 따라 전체 코호트의 약 5~8% 정도만이 보험료 지원을 받은 것으로 나타났다(<표 3-5>). 이는 생애 기간 동안 ‘납부예외→지역 소득신고’로의 가입종별 전환을 경험하는 가입자가 10% 미만임을 의미한다. 한편, 연금제도가 성숙됨에 따라 납부예외자가 감소하는 것도 동 제도의 효과를 미미하게 만드는 요인 중 하나이다. <표 3-5>와 [그림 3-5]를 통해 후세대로 갈수록 연금제도가 성숙됨에 따라 보험료 지원 수혜자 비중이 감소하는 것을 알 수 있다.

20) 이때, 1991년생부터 분석 결과를 제시하는 것은 이들 코호트가 국민연금 소득대체율이 하락하는 시점인 2008년에 만 18세가 되어 연금가입자로 편입되기 때문이다.

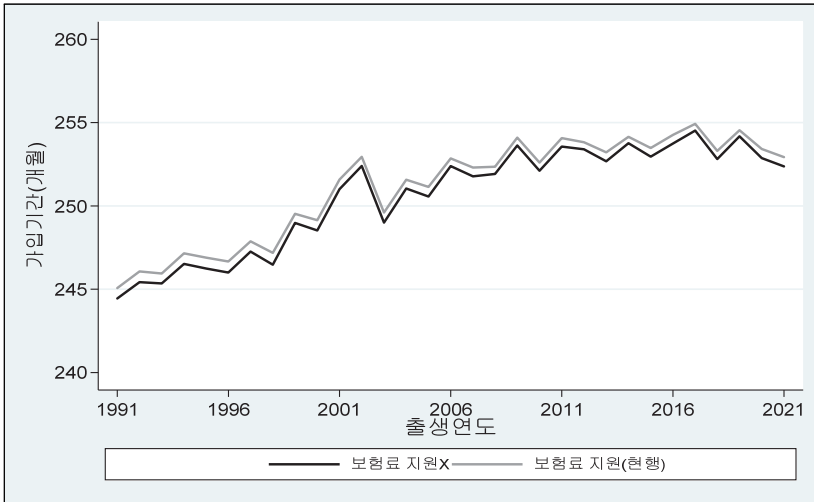
58 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

[그림 3-3] 출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 수급률



자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

[그림 3-4] 출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 가입 기간



주: 노령연금 수급자의 가입 기간임.
 자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

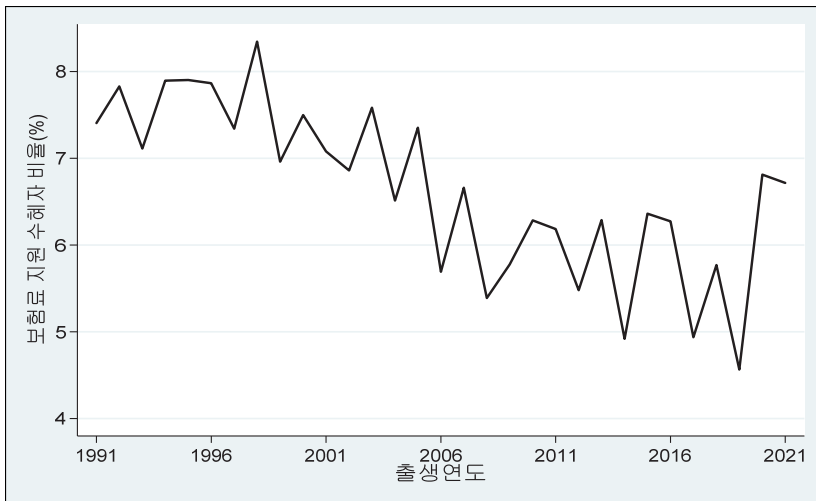
〈표 3-5〉 출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 수급률과 가입 기간

(단위: %, %p, 개월)

출생코호트	수혜 비중	노령연금 수급률			가입 기간 (노령연금 수급자)		
		보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감	보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감
1991년생	7.41	85.60	85.77	0.17	244.45	245.07	0.63
2001년생	7.08	87.77	87.84	0.07	251.01	251.58	0.57
2011년생	6.18	88.65	88.87	0.22	253.56	254.07	0.51
2021년생	6.71	89.36	89.55	0.20	252.37	252.92	0.55

주: 가입 기간은 노령연금 수급자의 가입 기간을 의미함
자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

[그림 3-5] 출생코호트별 보험료 지원 수혜자 비중



자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

보험료 수혜자만을 대상으로 보험료 지원 제도를 평가하는 경우, 제도 효과가 조금 더 커지지만 그 수준은 여전히 미미하다. <표 3-6>, [그림 3-6], 그리고 [그림 3-7]은 출생 코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률과 가입 기간을 보여준다. 이에 따르면, 보험료 지원 수혜자의 경우 보험료 지원을 통해 노령연금 수급률이 1.0~3.5%p 세고되었고, 가입 기간이 평균 8.1~8.5개월 정도 늘어난 것으로 나타났다. 이때 생애 최대 지원기간이 12개월 임에도 불구하고 보험료 수혜자의 평균 지원 기간이 약 8개월 수준에 머물러 있는 것은 본 연구에서 납부재개자가 6개월 동안 보험료 납부를 지속하는 것으로 가정했기 때문이다. 만일 납부재개자들이 보험료 지원 기간 동안 보험료 납부를 지속하는 것으로 가정하는 경우, 즉 보험료 지원 시 12개월간 보험료 납부를 지속하는 것으로 가정하는 경우에는 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률이 약 3.4~6.9%p 높아지는 것으로 나타났다(<부표 1> 참조).

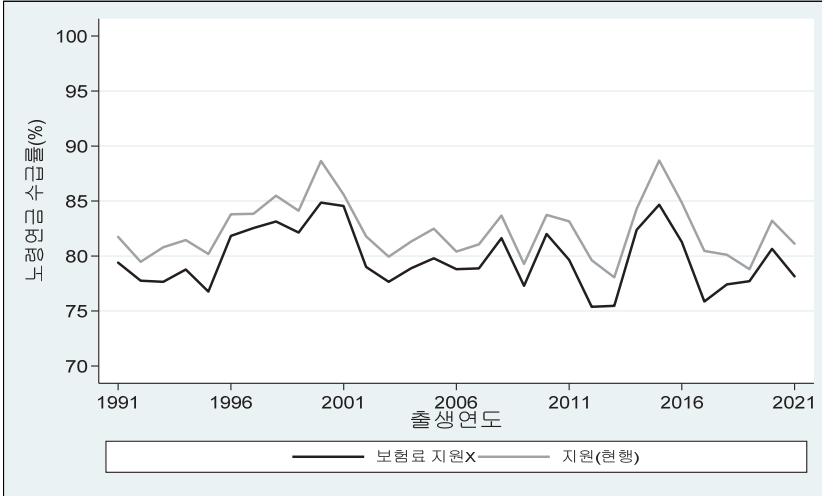
<표 3-6> 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률과 가입 기간

(단위: %, %p, 개월)

출생 코호트	수급률			가입 기간		
	보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감	보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감
1991년생	79.4	81.7	2.3	193.8	202.2	8.5
2001년생	84.6	85.6	1.0	209.2	217.3	8.1
2011년생	79.6	83.2	3.5	199.4	207.6	8.2
2021년생	78.1	81.1	3.0	197.3	205.5	8.2

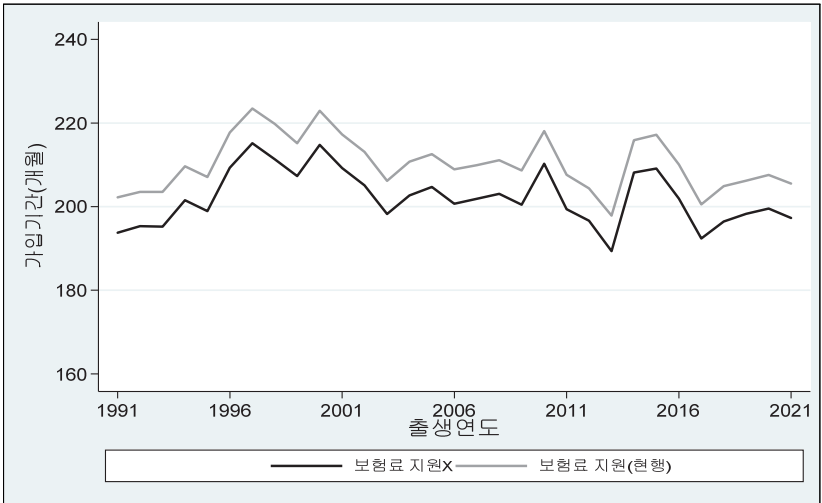
자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

[그림 3-6] 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률



자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

[그림 3-7] 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 가입 기간



주: 노령연금 수급자의 가입 기간임.
 자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

한편, 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률과 가입 기간이 모두 전체 수급자에 비해 낮다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이는 지역가입자의 보험료 지원 제도의 지원 대상 집단이 타 집단에 비해 노후소득보장 측면에서 열악한 상황에 있음을 의미한다. 문제는 장기적으로도 이러한 상황이 크게 개선되지 않을 것이라는 점이다. [그림 3-6]과 [그림 3-7]에 따르면, 후세대에서도 노령연금 수급률과 가입 기간이 크게 높아지지 않는 것으로 전망된다.

다음으로 <표 3-7>은 생애 B값을 기준으로 하는 소득분위별 노령연금 수급률과 가입 기간을 보여준다. 이에 따르면, 상위 분위와 하위 분위보다는 중위 분위(2~4분위)가 보험료 지원 제도의 혜택을 더 크게 누릴 것으로 전망된다. 대부분의 출생코호트에서 3분위의 보험료 지원 수혜 비중이 높게 나타났으며, 가입 기간 증가 폭도 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 납부예외 상태에서 지역 소득신고자로 전환되는 이들의 다수가 중위 계층에 속해있음을 의미하는데, 하위계층과 상위계층의 경우 중위계층에 비해 사업장가입자로 전환되는 비중이 높기 때문으로 추정된다.²¹⁾

<표 3-8>과 <표 3-9>는 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 연금액 변화를 보여준다.²²⁾ 이를 통해 동 제도가 전체 노령연금 수급자의 연금월액에 미치는 영향이 매우 미미함을 알 수 있다. 이는 전술한 것처럼 지원 대상자 규모가 작고 지원 기간도 짧기 때문일 것이다. 보험료 지원

21) 다만, 이러한 결과가 DOSA의 시뮬레이션 방식에 기인하였을 가능성을 배제하기 어려워, 시뮬레이션 결과 해석 시 신중할 필요가 있다. 임시·일용직의 일부가 지역소득신고자로 가입해 있는 현실과 달리 DOSA는 비임금근로자만이 지역소득신고자로 가입할 수 있도록 설정하였는데, 이에 따라 저소득 임시·일용직이 지역소득신고자에서 배제되어 하위계층에 대한 보험료 지원 효과가 다소 과소 추정되었을 수 있다.

22) 이때 연금월액은 각 개인이 최초에 수급하는 연금월액을 시뮬레이션 과정에서 생성·축적한 A값을 이용하여 2019년 기준 불변가격으로 환산한 것이다. 이처럼 A값은 활용하는 경우 소비자물가지수로 환산하는 경우에 비해 실질소득 증가분이 추가적으로 할인되어 그 환산 정도가 상대적으로 크다는 점에 유의해야 한다(이다미, 권혁진, 2019, p.61).

수혜자들을 살펴보면 연금액 제고 효과가 조금 더 크게 나타나지만, 여전히 연금액 인상 폭이 그리 크지는 않다. <표 3-9>에 따르면, 보험료 지원 제도를 통해 노령연금 급여액이 출생 코호트별로 6,471원~10,731원(2019년 불변가격 기준) 정도 높아지는 것으로 나타났다. 이처럼 급여액 인상 폭이 작은 이유 중 하나는 지원 수준이 낮기 때문이다. 지역가입자 보험료 지원 제도의 지원 기준이 100만원으로 낮게 설정되어 있어, 보험료 지원을 통해 가입 기간이 늘어난다 하더라도 생애월평균소득 값이 소폭 낮아지게 되는 것이다. 즉 현행 제도가 가입 기간 증가를 통해 급여 수준을 높이는 기능을 수행하지만, 지원 수준이 낮아 생애월평균소득이 낮아지면서 가입 기간 증가 효과가 일부 상쇄될 가능성이 존재한다.²³⁾

23) 지역가입자 보험료 지원 제도와 유사한 제도인 실업크레딧의 장기 효과를 추정한 이다미와 권혁진(2019, p.63)도 이러한 문제를 지적한 바 있다.

64 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

〈표 3-7〉 생애소득분위별·출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 노령연금 수급률과 가입 기간

(단위: %, %p, 개월)

출생 코호트	소득 분위	수혜 비중	수급률			가입 기간 (노령연금 수급자)		
			보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감	보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감
1991년생	1	2.04	54.48	54.72	0.24	139.02	139.21	0.18
	2	8.81	81.92	82.23	0.31	205.14	205.90	0.76
	3	12.26	93.00	93.32	0.31	248.84	249.94	1.09
	4	9.75	98.66	98.66	0.00	293.62	294.40	0.78
	5	4.17	99.92	99.92	0.00	335.61	335.92	0.31
	평균	7.41	85.60	85.77	0.17	244.45	245.07	0.63
2001년생	1	2.78	56.67	56.67	0.00	142.58	142.81	0.22
	2	7.97	87.58	87.86	0.28	216.67	217.29	0.62
	3	10.29	95.83	95.83	0.00	261.87	262.75	0.88
	4	10.38	98.89	98.98	0.09	294.46	295.30	0.85
	5	3.99	99.91	99.91	0.00	339.57	339.85	0.28
	평균	7.08	87.77	87.84	0.07	251.01	251.58	0.57
2011년생	1	2.17	56.94	57.05	0.11	139.37	139.54	0.17
	2	6.72	90.13	90.67	0.54	220.21	220.81	0.59
	3	10.63	97.07	97.40	0.33	263.82	264.74	0.92
	4	8.46	99.13	99.24	0.11	302.74	303.42	0.68
	5	2.93	100.00	100.00	0.00	341.75	341.94	0.19
	평균	6.18	88.65	88.87	0.22	253.56	254.07	0.51
2021년생	1	3.23	61.24	61.37	0.12	141.44	141.69	0.25
	2	6.97	89.80	90.17	0.37	218.02	218.65	0.63
	3	12.06	96.27	96.77	0.50	259.20	260.23	1.03
	4	7.21	99.50	99.50	0.00	299.12	299.66	0.54
	5	4.10	100.00	100.00	0.00	344.22	344.53	0.31
	평균	6.71	89.36	89.55	0.20	252.37	252.92	0.55

자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

〈표 3-8〉 생애소득분위별·출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 연금액

(단위: 원)

출생코호트	소득 분위	노령연금 수급자		
		보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감
1991년생	1	288,654	288,824	170
	2	379,673	380,297	623
	3	471,225	472,114	889
	4	598,036	598,756	721
	5	801,313	801,618	306
	평균	536,460	537,032	572
2001년생	1	288,777	289,050	273
	2	379,413	379,951	538
	3	482,073	482,791	718
	4	589,174	589,940	766
	5	797,212	797,482	270
	평균	532,386	532,919	534
2011년생	1	273,599	273,738	139
	2	377,798	378,179	381
	3	479,709	480,444	735
	4	602,995	603,621	626
	5	797,070	797,260	190
	평균	531,341	531,780	439
2021년생	1	276,107	276,244	137
	2	375,115	375,484	369
	3	469,931	470,826	894
	4	593,546	594,060	513
	5	806,216	806,506	290
	평균	526,797	527,262	465

주: 2019년 불변가 기준.

자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

66 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

〈표 3-9〉 생애소득분위별·출생코호트별 지역가입자 보험료 지원 제도 도입 전후의 연금액: 보험료 지원 수혜자

(단위: 원)

출생코호트	소득 분위	비수혜자	수혜자		
			보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감
1991년생	1	289,547	233,057	243,788	10,731
	2	383,779	326,521	335,213	8,691
	3	483,271	370,685	378,994	8,308
	4	610,648	477,638	485,240	7,602
	5	807,162	666,888	674,225	7,336
	평균	544,393	431,984	440,084	8,100
2001년생	1	289,652	262,862	271,227	8,365
	2	383,349	325,949	333,796	7,848
	3	489,160	409,503	417,574	8,070
	4	600,418	488,183	495,829	7,646
	5	801,453	695,120	701,889	6,769
	평균	538,696	447,229	454,963	7,734
2011년생	1	274,306	233,008	241,113	8,105
	2	382,352	287,172	295,138	7,966
	3	490,495	375,189	383,045	7,856
	4	612,577	498,705	506,150	7,444
	5	799,677	710,742	717,213	6,471
	평균	537,363	433,292	440,884	7,593
2021년생	1	276,903	233,201	240,705	7,504
	2	378,797	295,382	303,749	8,367
	3	480,430	386,542	394,541	7,999
	4	601,732	488,829	495,908	7,079
	5	811,490	682,999	690,063	7,064
	평균	532,503	438,681	446,329	7,648

주: 2019년 불변가 기준.
자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

3. 보험료 지원 제도 개선 효과

여기에서는 앞선 2절에서 제시하였던 보험료 지원 제도 개선 시나리오 적용 시 제도 효과가 어떻게 달라지는지 살펴본다. 먼저, <표 3-10>은 노령연금 수급률에 대한 개선 효과를 보여준다. 이를 살펴보면, 대부분의 시나리오에서 노령연금 수급률 증가 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 다만, 납부재개율 증가에 비해 지원 기간 확대의 효과가 상대적으로 더욱 크게 나타났다. 지원 수준 증가의 경우 현행 제도와 가입 기간이 동일하므로 수급률에 아무런 영향을 미치지 않았다. 마지막으로 앞선 시나리오들을 모두 조합한 복합시나리오의 경우 각각을 적용하였을 때에 비해 수급률 증가 효과가 커질 것으로 예측하였으나, 실제 시뮬레이션을 수행한 결과, 그 효과가 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 생애소득 분위별로 살펴보면, 대체로 하위 분위에서의 수급률 개선 효과가 상위 분위에 비해 큰 것으로 나타났다. 이는 상위 분위의 경우 이미 수급률이 높은 수준이기 때문으로 판단된다.

<표 3-11>은 시나리오별 가입 기간 개선 효과를 보여준다. 가입 기간 개선 효과는 노령연금 수급률에 비해 다소 높게 나타났는데, 이는 가입 기간이 개선되었으나 노령연금 수급권을 확보하지 못한 가입자들이 상당수 존재하고 있음을 의미한다. 각 시나리오별 효과를 살펴보면, 지원 기간 확대 시의 효과가 다른 시나리오들에 비해 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 소득분위별로 보면, 상위 분위보다는 중·하위 분위에서의 가입 기간 증대 효과가 더욱 큰 것으로 나타났다. 이는 중·하위 분위에 속해 있는 사람들이 생애 기간 동안 상위 분위에 비해 ‘납부예외→소득신고’로의 전환을 경험할 확률이 더 높음을 의미한다.

68 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 효과 추정: 마이크로시뮬레이션 모형을 중심으로

〈표 3-10〉 제도 개선 시나리오 적용 시 생애소득분위별 노령연금 수급률 변화: 보험료 지원 수혜자

(단위: %, %p)

출생 코호트	소득 분위	지원 없음 (S0)	현행 (S1)	지원기간 확대 (S2)	납부재개율 증가 (S3)	지원 수준 증가 (S4)	조합 (S5)
1991년생	1	30.77	△ 11.54	▲ 4.81	▲ 1.45	-	▲ 4.80
	2	63.39	△ 3.57	▲ 4.15	▲ 1.24	-	▲ 4.15
	3	78.85	△ 2.56	▲ 1.75	▲ 0.03	-	▲ 1.75
	4	95.97	△ 0.01	▲ 1.15	▲ 0.01	-	▲ 1.14
	5	100.00	-	-	-	-	-
	평균	79.41	△ 2.34	▲ 2.14	▲ 0.56	-	▲ 2.13
2001년생	1	66.67	△ 0.03	▲ 7.94	▲ 1.52	-	▲ 7.89
	2	72.09	△ 3.49	▲ 3.78	▲ 0.9	-	▲ 3.83
	3	82.88	△ 0.01	▲ 3.75	▲ 0.79	-	▲ 3.74
	4	94.64	△ 0.89	▲ 1.35	▲ 0.39	-	▲ 1.32
	5	100.00	-	-	-	-	-
	평균	84.56	△ 1.05	▲ 2.96	▲ 0.67	-	▲ 2.96
2011년생	1	40.00	△ 5	▲ 4.24	▲ 0.03	-	▲ 3.92
	2	56.45	△ 8.06	▲ 2.02	▲ 0.02	-	▲ 2.05
	3	82.65	△ 3.06	▲ 0.70	▲ 0.03	-	▲ 0.70
	4	97.44	△ 1.28	▲ 0.02	▲ 0.05	-	▲ 0.02
	5	100.00	-	-	-	-	-
	평균	79.65	△ 3.51	▲ 0.98	▲ 0.03	-	▲ 0.97
2021년생	1	30.77	△ 3.85	▲ 1.26	▲ 0.04	-	▲ 1.26
	2	51.79	△ 5.36	▲ 1.21	▲ 0.03	-	▲ 1.01
	3	85.57	△ 4.12	▲ 0.02	▲ 0.05	-	▲ 0.02
	4	100.00	-	-	-	-	-
	5	100.00	-	-	-	-	-
	평균	78.15	△ 2.96	▲ 0.38	▲ 0.03	-	▲ 0.34

주: 1) △은 현행 제도 적용에 의한 증가분을 의미
 2) ▲은 개선방안 적용 시 현행 제도 대비 증가분을 의미
 자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

〈표 3-11〉 제도 개선 시나리오 적용 시 생애소득분위별 가입 기간 개선 효과: 보험료 지원 수혜자

(단위: 개월)

출생 코호트	소득 분위	지원 없음 (S0)	현행 (S1)	지원기간 확대 (S2)	납부재개울 증가 (S3)	지원 수준 증가 (S4)	조합 (S5)
1991년생	1	93.35	△ 9.00	▲ 12.15	▲ 0.02	-	▲ 12.25
	2	155.89	△ 8.68	▲ 13.35	▲ 1.49	-	▲ 13.35
	3	177.99	△ 8.92	▲ 10.95	▲ 1.17	-	▲ 11.05
	4	228.65	△ 7.98	▲ 10.35	▲ 0.04	-	▲ 10.00
	5	288.02	△ 7.47	▲ 10.15	▲ 0.02	-	▲ 10.00
	평균	193.78	△ 8.46	▲ 11.24	▲ 0.76	-	▲ 11.17
2001년생	1	135.53	△ 8.00	▲ 9.47	▲ 1.54	-	▲ 9.47
	2	168.59	△ 7.81	▲ 10.35	▲ 0.05	-	▲ 10.35
	3	197.71	△ 8.59	▲ 9.33	▲ 0.05	-	▲ 9.33
	4	238.23	△ 8.14	▲ 8.31	▲ 1.45	-	▲ 8.31
	5	296.02	△ 6.98	▲ 7.47	▲ 0.04	-	▲ 7.47
	평균	209.22	△ 8.06	▲ 9.06	▲ 0.58	-	▲ 9.06
2011년생	1	97.30	△ 7.80	▲ 10.86	▲ 0.04	-	▲ 10.55
	2	143.37	△ 8.81	▲ 10.29	▲ 0.03	-	▲ 10.45
	3	188.31	△ 8.63	▲ 9.7	▲ 0.04	-	▲ 9.65
	4	247.97	△ 8.00	▲ 8.91	▲ 0.01	-	▲ 8.85
	5	303.70	△ 6.44	▲ 7.04	▲ 0.00	-	▲ 6.65
	평균	199.41	△ 8.23	▲ 9.44	▲ 0.03	-	▲ 9.28
2021년생	1	86.50	△ 7.85	▲ 7.84	▲ 0.03	-	▲ 8.07
	2	131.46	△ 9.00	▲ 9.11	▲ 0.05	-	▲ 9.11
	3	196.27	△ 8.54	▲ 9.24	▲ 0.04	-	▲ 8.84
	4	247.83	△ 7.55	▲ 8.64	▲ 0.03	-	▲ 8.38
	5	310.52	△ 7.45	▲ 7.2	▲ 0.01	-	▲ 7.59
	평균	197.30	△ 8.22	▲ 8.7	▲ 0.04	-	▲ 8.57

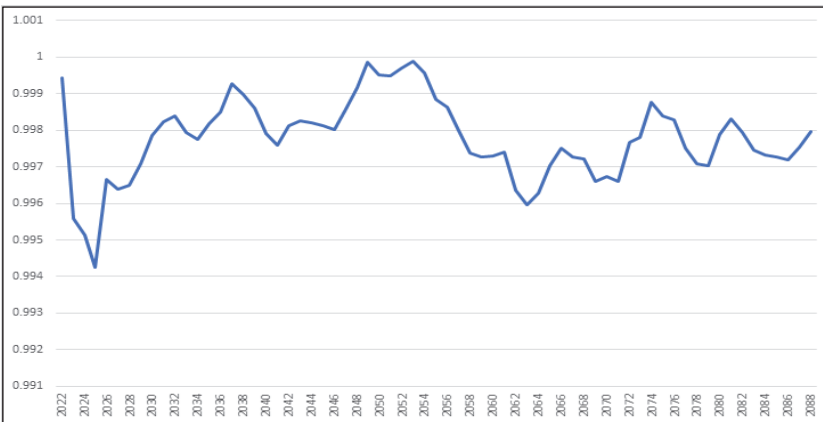
주: 1) △은 현행 제도 적용에 의한 증가분을 의미

2) ▲은 개선방안 적용 시 현행 제도 대비 증가분을 의미

자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

마지막으로 <표 3-12>는 시나리오별 연금월액 개선 효과를 보여준다. 이에 따르면, 제도 개선 시에도 연금액 증가 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 다만, 지원 기간 확대 시나리오의 연금액 증대 효과가 다른 방안들에 비해 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 이때, 지원 수준 제고 시나리오의 효과가 그리 크지 않은 것은 가입자들이 보험료 지원이 종료된 이후 기준소득월액을 이전 수준으로 재조정함에 따라 해당 시나리오의 생애 월평균소득액 증가 효과가 제한되기 때문으로 보인다. 한편, 납부재개율이 증가하는 경우에는 오히려 연금액이 미세하게 감소하는 것으로 나타났는데, 이는 납부재개율 증가함에 따라 저소득층이 유입되어 현행 제도에 비해 A값이 미세하게 하락하기 때문으로 보인다. [그림 3-8]을 통해 납부재개율 증가 시나리오 적용 시 산출된 A값이 현행에 비해 낮게 지속되는 것을 확인할 수 있다. 마지막으로 전술한 세 개의 시나리오를 모두 조합하는 경우(S5), 납부재개율 증가에 따른 A값 하락 효과가 지원 수준 증가로 상쇄됨에 따라 급여액 제고 폭이 가장 커지는 것으로 나타났다.

[그림 3-8] 연도별 A값 비율 추이(현행 대비 납부재개율 증가 방안)



주: A값 비율 = 납부재개율 증가 방안 적용 시 산출된 A값/현행제도 적용 시 산출된 A값
 자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

〈표 3-12〉 제도 개선 시나리오 적용 시 생애소득분위별 연금액 증가 효과: 보험료 지원 수혜자

(단위: 만원)

출생 코호트	소득 분위	지원 없음 (S0)	현행 (S1)	지원기간 확대 (S2)	납부재개을 증가 (S3)	지원 수준 증가 (S4)	조합 (S5)
1991년생	1	23.3	△ 1.1	▲ 0.8	▼ -0.05	▲ 0.3	▲ 0.9
	2	32.7	△ 0.9	▲ 1.1	▼ -0.08	▲ 0.3	▲ 1.1
	3	37.1	△ 0.8	▲ 0.7	▼ -0.04	▲ 0.2	▲ 0.8
	4	47.8	△ 0.8	▲ 0.8	▼ -0.04	▲ 0.2	▲ 0.8
	5	66.7	△ 0.7	▲ 0.8	▼ -0.04	▲ 0.2	▲ 0.9
	평균	43.2	△ 0.8	▲ 0.8	▼ -0.04	▲ 0.2	▲ 0.8
2001년생	1	26.3	△ 0.8	▲ 0.8	▼ -0.03	▲ 0.1	▲ 0.8
	2	32.6	△ 0.8	▲ 0.7	▼ -0.04	▲ 0.2	▲ 0.8
	3	41.0	△ 0.8	▲ 0.6	▼ -0.03	▲ 0.2	▲ 0.7
	4	48.8	△ 0.8	▲ 0.6	▼ -0.02	▲ 0.1	▲ 0.7
	5	69.5	△ 0.7	▲ 0.7	▼ -0.02	▲ 0.1	▲ 0.7
	평균	44.7	△ 0.8	▲ 0.7	▼ -0.03	▲ 0.2	▲ 0.7
2011년생	1	23.3	△ 0.8	▲ 0.7	▼ -0.04	▲ 0.2	▲ 0.8
	2	28.7	△ 0.8	▲ 0.7	▼ -0.03	▲ 0.1	▲ 0.8
	3	37.5	△ 0.8	▲ 0.6	▼ -0.03	▲ 0.2	▲ 0.6
	4	49.9	△ 0.7	▲ 0.6	▼ -0.03	▲ 0.2	▲ 0.8
	5	71.1	△ 0.6	▲ 0.6	▼ -0.01	▲ 0	▲ 0.6
	평균	43.3	△ 0.8	▲ 0.6	▼ -0.02	▲ 0.2	▲ 0.7
2021년생	1	23.3	△ 0.8	▲ 0.4	▼ -0.01	▲ 0.2	▲ 0.4
	2	29.5	△ 0.8	▲ 0.5	▼ -0.03	▲ 0.1	▲ 0.6
	3	38.7	△ 0.8	▲ 0.6	▼ -0.02	▲ 0.2	▲ 0.7
	4	48.9	△ 0.7	▲ 0.7	▼ -0.03	▲ 0.2	▲ 0.8
	5	68.3	△ 0.7	▲ 0.6	▼ -0.01	▲ 0.1	▲ 0.7
	평균	43.9	△ 0.8	▲ 0.6	▼ -0.02	▲ 0.2	▲ 0.7

주: 1) △은 현행 제도 적용에 의한 증가분을 의미

2) ▲은 개선방안 적용 시 현행 제도 대비 증가분을 의미

3) 2019년 불변가 기준

자료: 시뮬레이션 결과를 이용하여 저자 작성

제4절 소결

이 장에서는 동태적 마이크로시뮬레이션 모형을 활용하여 지역가입자 보험료 지원 제도의 장기적 노후소득보장 효과를 살펴보았다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 현행 지역가입자 보험료 지원 제도가 노령연금 수급률에 미치는 영향은 미미하였다. 보험료 지원을 통해 가입 기간이 0.6개월 내외로 증가함에 따라 노령연금 수급률이 0.1~0.2%p 증가하는데 머물렀다. 보험료 지원 수혜자로 분석 대상을 한정하는 경우, 가입 기간이 약 8개월 정도 증가하고 노령연금 수급률이 1.0~3.5%p 증가하는 것으로 나타났다.

둘째, 현행 제도가 노령연금 급여액에 미치는 영향 역시 미미하였다. 보험료 지원을 통해 증가하는 연금월액은 1,000원 미만으로 나타났으며, 보험료 지원 수혜자의 경우에도 연금월액 증가폭이 1만원 미만인 것으로 나타났다(2019년 불변가 기준).

셋째, 생애근로기간(18~59세)의 총소득을 기준으로 소득분위를 5분위로 나누어 노후소득보장 효과를 살펴본 결과, 최하위계층보다는 중위계층의 노령연금 수급률 및 가입 기간 증가 폭이 더 큰 것으로 나타났으나, 보험료 지원 수혜자의 경우 최하위 분위에서의 수급률 및 가입 기간 증가 폭이 더 큰 것으로 나타났다. 이에 따라 연금액 증가 폭도 하위 분위일수록 더 크게 나타났다.

마지막으로 현행 제도의 지원 대상(납부재개자)을 유지한 채 지원 수준(100만원→230만원), 기원 기간(12개월→36개월), 납부재개율(30%↑)을 제고하는 경우에도 추가적인 제도 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 출생코호별로 가입 기간이 현행 대비 8.6~11.2개월, 노령연금 수급률이 현행 대비 0.3~3.0%p 증가하는 것으로 나타났으며, 노령연금 급여액은 현행 대비 7천 원(2019년 불변가 기준) 내외로 증가하는 것으로

전망되었다.

이처럼 지역가입자 보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과가 미미하게 추정된 것은 동 제도의 지원 대상자 규모가 작고, 지원 수준 및 지원 기간도 짧기 때문으로 추론된다. 앞선 <표 3-5>에서 생애기간 동안 이 제도의 혜택을 받을 것으로 보이는 가입자가 전체 코호트의 7% 수준에 불과하다는 점도 이를 지지한다.



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

결론 및 시사점

제1절 주요 내용 요약

제2절 정책적 시사점



제4장 결론 및 시사점

제1절 주요 내용 요약

본 연구는 지역가입자 연금보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과를 분석하고 정책적 시사점을 모색하려 하였다. 그 간의 사회보험료 지원 제도의 효과와 관련된 논의는 단기적인 가입 증진 효과를 중심으로 이루어졌으나, 국민연금의 수급권과 연금액이 생애기간에 걸쳐 누적되는 가입 이력에 의존한다는 점에서 장기적인 시각에서 접근할 필요가 있다. 이에 본 연구는 마이크로시뮬레이션 모형을 활용하여 지역가입자 보험료 지원 제도가 노령연금 수급률, 가입 기간, 연금액에 미치는 효과를 장기 전망·추정하였다. 각 장의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 2장의 1절에서는 지역가입자 보험료 지원 제도의 내용과 지역가입자의 국민연금 가입 현황을 살펴보았다. 그 결과, 지역가입자가 가입 기간, 기준소득월액 수준, 징수율 등의 측면에서 사업장가입자에 비해 전반적으로 열악함을 알 수 있었다. 이는 지역가입자에 대한 보험료 지원이 필요함을 시사한다. 다만, 지역가입자들의 소득 파악률이 낮고 기준소득월액과 실제 소득 분포가 크게 다르다는 점에서 제도 설계 및 운영 시 부작용이 발생하지 않도록 유의해야 한다.

다음으로 2절에서는 보험료 지원 대상, 지원 방법, 지원 기간 및 수준을 중심으로 지역가입자 보험료 지원 제도를 둘러싼 쟁점 사항들을 검토하였다. 각각에 대해 살펴보면, 첫째, 지원 대상의 경우 납부재개자에 대한 지원이 나름의 타당성을 지니고 있으나, 납부예외자 증가 우려, 지원 규모의 지나친 축소 문제, 저소득 지역 소득신고자와의 형평성 문제 등이

발생할 수 있음을 지적하였다. 선행연구들(김성숙 외, 2004; 강성호 외, 2008; 윤석명 외, 2009; 류재린 외, 2019) 역시 이러한 문제들을 지적한 바 있으며, 이에 본 연구도 부족한 소득 정보를 보완하는 것을 전제로 지원 대상을 저소득 지역 소득신고자로 확대할 것을 제안하였다. 둘째, 지원 방식의 경우 직접적으로 보험료를 지원하는 매칭 방식과 보험료 감면 또는 면제 방식을 검토하였으며, 제도의 도입 취지, 광범위한 사각지대 문제, 낮은 소득파악률 등을 고려할 때 현재 운영되고 있는 매칭 지원 방식이 보다 적절함을 제시하였다. 마지막으로 지원 기간 및 수준의 경우, 제도의 운영 원리 및 비지원 대상과의 형평성 문제가 커지지 않는 선에서 제도 효과를 극대화할 수 있도록, 지원 기간 및 지원 수준을 확대할 것을 제안하였다.

3장에서는 보험료 지원 제도의 효과와 관련된 선행연구들을 검토하고, 동태적 마이크로시뮬레이션 모형인 DOSA를 활용하여 지역가입자 보험료 지원 제도가 장기적으로 노후소득보장에 미치는 효과를 전망·분석하였다. 주요 시뮬레이션 결과를 정리하면, 첫째, 현행 제도가 노령연금 지급률과 가입 기간에 미치는 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 분석 대상을 지원 수혜자로 한정하는 경우 제도 효과가 소폭 커졌으나 여전히 미미한 수준이었다. 둘째, 현행 제도가 연금월액에 미치는 영향 역시 미미한 수준이었다. 셋째, 생애근로기간(18~59세)의 총소득을 기준으로 소득분위를 나누어 지급률, 가입 기간, 연금액 수준 변화를 살펴본 결과, 전체 코호트의 경우 최하위 분위보다는 2~3분위의 지급률 및 가입 기간 증가 폭이 더 크게 나타났으며, 보험료 지원 수혜자의 경우 최하위 분위에서의 지급률, 가입 기간, 연금액 증가 폭이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 넷째, 현행 제도의 지원 대상을 유지한 채 지원 수준(100만원→230만원), 지원 기간(12개월→36개월), 납부재개율 인상(30%↑)을 제고

하는 경우에도 추가적인 지원효과는 그리 크지 않을 것으로 전망되었다.

제2절 정책적 시사점

앞서 분석 결과에 기초한 본 연구의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지역가입자 보험료 지원 제도의 노후소득보장 효과를 높이기 위해 지원 수준과 지원 기간을 동시에 확대할 필요가 있다. 앞선 시뮬레이션 분석 결과를 상기해보면, 현행 제도는 수혜자의 가입 기간이 증가하는 데는 어느 정도 효과가 있었으나 급여 수준을 높이는 데는 한계가 있었다. 만일 지원 기간만을 확대한다면 가입 기간이 늘어남에 따라 급여액이 어느 정도 늘어날 수 있겠으나, 일정 수준이상으로 증가하기는 어려워 보인다. 생애 최대 지원 기간을 확대한다 하더라도 지원 요건(납부예외 → 지역 소득신고)이 완화되지 않는다면, 생애 최대 지원 기간을 모두 채우기 어려울 수 있기 때문이다. 시뮬레이션 수행 결과, 생애 최대 지원 기간을 24개월(12개월 → 36개월) 더 확대하는 경우에도 지원 기간이 현행 대비 8.7~11.2개월 늘어나는 데 그칠 것으로 전망되었다. 또한 지원 수준이 확대되지 않는 상황에서 지원 기간만 확대한다면 연금액 증가에 한계가 있을 수 있다. 국민연금 급여는 생애 평균소득(B값)에 기초하는데, 보험료 지원 기간 동안 상대적으로 낮은 소득이 반영됨에 따라 오히려 생애 평균소득이 낮아질 수 있기 때문이다. 이와 반대로 지원 기간 확대 없이 지원 수준만을 인상하면 생애 평균소득이 하락하는 것을 방지할 수 있지만, 높은 수준의 소득신고가 가능한 가입자들에게 더 큰 혜택이 돌아갈 수 있음에 유의해야 한다. 따라서 향후 지역가입자 보험료 지원 제도를 개선할 때, 지원 기간과 지원 수준을 동시에 제고할 필요가 있다.

둘째, 지역가입자 내 취약계층을 계속 지원할 수 있도록 지역가입자 보험료 지원 제도의 지원 대상을 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

앞선 분석 결과들에서 후세대의 연금 수급률과 급여 수준이 크게 높아지지 않는 반면, 후세대로 갈수록 보험료 지원 제도의 수혜자가 감소할 것으로 전망되었다. 이러한 현상은 연금제도가 성숙함에 따라 납부예외를 경험하는 취약계층의 비율이 감소하는 것으로 해석될 수 있는데, 이처럼 납부예외를 경험하는 취약계층의 비율이 감소했다고 해서 이들에 대한 보험료 지원 필요성이 사라지는 것은 아니라는 점에 유의해야 한다. 취약계층이 납부예외를 경험하지 않고 소득신고자 자격을 계속 유지한다 하더라도, 상대적으로 높은 사회보험 불안정성으로 인해 생애 동안 기여 기간을 충분히 쌓지 못할 가능성이 높다는 점은 변함이 없다. 따라서 보험료 지원을 통해 취약계층의 가입 기간을 늘리고 가입자 간 기여 격차를 줄이기 위한 정책적 노력이 지속될 필요가 있다.

이때, 보험료 지원 대상을 점진적으로 확대하는 것이 지역가입자 보험료 지원 제도의 정책 효과를 높이는 좋은 방안이 될 수 있다. 앞선 분석 결과에서 납부재개율, 지원 수준 및 지원 기간이 모두 확대되는 경우에도 추가적인 제도 효과가 그리 크지 않을 것으로 전망되었는데, 이는 지역가입자 보험료 지원 제도의 지원 대상이 납부재개자(납부예외 → 소득신고자)로 한정될 경우, 제도 효과를 높이는 데 한계가 있음을 의미한다. 보험료 지원 효과를 극대화하기 위해서는 지원 기간 및 지원 수준의 제고뿐 아니라 지원 대상의 확대도 함께 고려할 필요가 있다.

한편, 본 연구는 마이크로시뮬레이션 모형을 통해 아직까지 많이 연구되지 않은 연금보험료 지원 제도의 장기적인 효과를 추정했다는 데 의의가 있다. 단기적인 가입 증대 효과 추정에 국한되었던 그 간의 논의에서 벗어나, 장기적 관점에서 접근하였다는 점에서도 기존 연구와 차별된다. 또한 연금의 수급권과 급여액이 생애기간 동안 축적되는 가입 이력에 의해 결정된다는 점에서, 이를 고려한 시뮬레이션 모형을 개발·이용한 것도

본 연구의 기여이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 본 연구는 보험료 지원 제도가 지닌 노후소득보장 효과만을 검토하였으며, 재정 측면을 고려하지 않았다. 지역가입자 보험료 지원 제도의 지원 대상을 소득신고자로 전환하는 등의 근본적인 제도 개선은 물론, 지원 기간, 지원 수준 등을 확대하는 부분적인 개선 방안을 적용할 때에도 현행 제도에 비해 많은 재정이 필요하다는 것은 자명하다. 따라서 제도가 지닌 노후소득보장 효과만을 검토한 본 연구의 한계는 명확하다. 둘째, 기초자료의 부재로 가입 기간 증가에 따른 가입자들의 행태 변화를 반영하지 못하였다는 점 역시 아쉬움이 남는 부분이다. 본 연구는 개인의 성별, 연령, 종사상지위 등을 토대로 추정된 국민연금 가입 확률을 이용하여 가입자를 선별하였으나, 기초자료에 개인의 국민연금 가입 기간과 관련된 정보가 부재한 탓에 가입 기간 증가에 따른 가입자들의 가입 행태 변화를 반영하지 못하였다. 이 역시 추후 개선이 필요한 지점이다. 이상의 한계점들에 대한 개선은 향후 과제로 남긴다.





- 강성호, 김태완, 김문길(2008). 국민연금 미수급자 규모 추정과 지역가입자 관리 개선 방향. 국민연금연구원.
- 고제이, 권혁진, 신우진, 류재린, 하솔잎, 조남운(2016). 미시모의실험 기반 중장기 사회 재정 영향 평가 모형 개발-노후 소득 보장 정책을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 국민연금재정추계위원회(2018). 2018년 국민연금재정계산 국민연금보고서 2: 국민연금 장기재정추계.
- 권혁진, 류재린(2018). 노후소득보장을 위한 공적연금의 적정성과 개인안정성에 대한 전망. 공공사회연구, 8(1), 38-82.
- 김 준(2016). 두루누리 사회보험료 지원 제도 관련 법률의 입법 영향분석. 국회입법조사처.
- 김도형(2016). 두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점. KDI FOCUS. 한국개발연구원.
- 김성숙, 강성호(2004). 국민연금 지역가입자의 수용성 제고 방안. 국민연금연구원.
- 김현수, 류재린(2018). 지역가입자 가입 지원방안. 국민연금연구원.
- 김현정(2018). 두루누리 보험료 지원 제도가 국민연금 저소득가입자의 소득에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사논문.
- 류재린, 김혜진, 안서연, 김아람(2019). 지역가입자 납부예외자 지원 방안. 국민연금연구원 프로젝트 2019-02. 국민연금연구원.
- 류재린, 문현경, 김아람(2021). 납부예외자의 특성에 관한 연구. 국민연금연구원.
- 류재린, 문현경(2022). 코로나19 확산이 국민연금 가입에 미치는 영향 분석. 사회보장연구, 38(2), 31-63.
- 류재린(2020). 국민연금제도의 사각지대와 지역가입자의 관리강화 및 지원 필요성. 연금포럼 봄호 Vol.77. 국민연금연구원.
- 문형표(2012). 연금개혁에 관한 경우: 사각지대 완화를 위한 보험료 지원방안. KDI 정책연구시리즈 2012-22. 한국개발연구원.

- 보건복지부 국민연금정책과(2022.06.30). 실직 중 지역가입자 국민연금 보험료 납부 지원. 보건복지부 보도자료. https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=371970&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EC%A7%80%EC%97%AD%EA%B0%80%EC%9E%85%EC%9E%90에서 인출.
- 성재민, 황규성, 고영우(2017). 사회보험료 지원사업이 성과와 개선방안. 한국노동연구원.
- 신우진, 권혁진, 류재린(2016). 불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향. 사회보장연구, 32(1), 33-55.
- 유경준, 강창희, 최바울(2016). 사회보험료 지원사업의 효과: 현대 성과평가론의 적용. 경제학 연구, 64(1). 한국경제학회.
- 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람(2022). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 국민연금연구원.
- 윤석명, 강성호, 권문일, 원종욱, 신화연, 이은혜(2009). 저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 윤석명, 신화연(2010). 취약계층의 국민연금 가입실태와 보험료 지원방안. 보건·복지 Issue & Focus. 한국보건사회연구원.
- 윤석명, 최기홍, 최세림, 류재린, 배준호, 이정우, 박형준(2019). 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제. 한국보건사회연구원.
- 이다미, 권혁진(2019). 국민연금 실업크레딧의 노후소득보장 효과 - 미시 시뮬레이션을 활용한 장기 전망. 사회보장연구, 35(3), 39-72.
- 이병희, 장지연, 김혜원, 이시균, 심규범, 강병구(2014). 사회보험 사각지대 실태 분석 및 중장기 사업개편방안. 고용노동부.
- 이병희(2015). 사회보험료 지원정책의 효과 분석 : 고용보험을 중심으로. 노동정책연구, 15(4), 61-81.
- 정인영, 김경아, 조영은, 이다미(2014). 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- 정해식, 강희정, 오욱찬, 권혁진, 최준영(2019). 소득불평등 심화의 원인과 정책

- 적 대응 효과 연구 2. 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 정해식, 최옥금, 권혁진(2020). 노령층소득보장 제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로. 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 주은선, 권혁진, 유희원, 원종현, 이은주, 이재훈, 정해식... 김정목(2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화 국민행동.
- 최옥금, 류재린(2021). 지자체 사회보험료 지원제도의 합리적 운영방안. 국민연금연구원.
- 최옥금, 조영은(2013). 국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구. 국민연금공단 정책자료, 국민연금연구원.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터(2021). 2021년도 예비타당성조사 보고서 저소득 지역가입자 국민연금 보험료 지원. 한국개발연구원.
- Dekkers, G., and Belloni, M. (2009). *Micro simulation, pension adequacy and the dynamic model MIDAS: an introduction*. Project AIM-Deliverable, 4.
- Zaidi, A., & Harding, A. Williamson(eds)(2009). *New Frontiers in Microsimulation Modelling*.





〈부표 1〉 출생코호트별 보험료 지원 수혜자의 노령연금 수급률과 가입 기간

(단위: %, %p, 개월)

출생 코호트	노령연금 수급률			가입 기간		
	보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감	보험료 지원 없음 (S0)	보험료 지원 (S1)	증감
1991년생	79.4	83.9	4.5	193.8	205.8	12
2001년생	84.6	88.6	4.0	209.2	221.2	12
2011년생	79.6	83.1	3.4	199.4	211.4	12
2021년생	78.1	85.0	6.9	197.3	209.3	12

주: 평균 지원기간 12개월 가정
자료: DOSA의 시뮬레이션 결과