연구보고서 2020-03

납부예외자의 특성에 관한 연구

류재린, 문현경, 김아람

NPS 국민연금공단
국민연금연구원

머 리 말

국민연금제도는 적용의 사각지대 해소를 위해 꾸준히 노력하고 있다. 사업장 가입대상을 점진적으로 확대해왔고, 각종 보험료 지원제도와 크레딧 제도도 도입하였다. 국민연금공단 역시 소득파악률을 높이고, 가입자 관리체계를 정비하는 등 행정력을 끊임없이 개선해왔다. 이러한 노력이 결실을 맺은 것인지, 좀처럼 줄지 않던 지역 납부예외자가 최근 빠르게 줄어들고 있다. 2010년 이후에만 약 200만명의 납부예외자가 감소하였다.

그러나 여전히 많은 수의 가입자들이 납부예외 상태에 머물러 있다. 2020년 12월 기준, 지역 납부예외자 수는 310만명인데, 이는 전체 지역가입자의 44.9%에 해당한다. 국민연금제도는 일정 기간 이상의 기여를 전제로 급여를 지급하는 사회보험제도이며, 장기간 동안 납부예외 상태를 유지하는 경우 수급권을 획득하지 못하거나 급여 수준이 낮아질 가능성이 높다. 따라서 지역 납부예외자들을 실질적인 가입자로 포괄하는 것은 무엇보다 시급한 과제이다.

문제는 정책 설계에 필요한 구체적인 정보가 부족하다는 점이다. 국민연금공단이 국민연금제도의 운영을 위해 입수하는 자료들에는 소득활동 여부나 근로형태와 같은 사회·경제적 상태 정보가 부재하다. 이에 따라 납부예외자들의 경제상태가 어떠한지, 타 가입종별에 비해 경제력이 얼마나 열악한지 등에 관하여 알려진 바가 거의 없다. 또한 납부예외자가 지속적으로 감소하고 있는 원인이 무엇인지, 납부예외자들이 어떠한 가입종별로 전환되었는지, 납부예외자 중에서도 누구를 먼저 포괄해야 하는지, 누구의 납부재개 확률이 높은지 등에 관해서도 체계적으로 정리되지 못하였다. 그러나, 효율적인 사각지대 해소방안을 도출하기 위해 납부예외자들에 대한 구체적인 정보 수집이 필요함은 자명한

일이다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 납부예외자들의 특성을 자세히 파악하고 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 분석함으로써 납부예외자가 감소하고 있는 원인을 진단하였고, 납부예외자들을 세분화함으로써 납부예외자 내 우선적인 정책 목표집단을 설정하였다. 또한 실태조사를 통해 납부예외자 및 납부재개자에 관한 자세한 정보들을 수집하였다.

본 보고서는 여러 한계점에도 불구하고, 납부예외자 내 이질성을 고려한 규모 추이 분석과 특성 분석을 시도했다는 점에서 선행연구들과 차별점을 지닌다. 또한 실태조사를 통해 납부예외자와 납부재개자의 최근 사회·경제적 상태를 파악했다는 점에서도 의의가 있다. 본 연구의 분석결과는 효율적인 사각지대 해소 방안을 모색하는데 도움을 줄 것으로 보이며, 지역가입자의 자격관리체계 개선에도 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

본 보고서는 국민연금연구원의 류재린 부연구위원의 책임 하에 문현경 부연구위원, 김아람 주임연구원의 참여로 이루어졌다. 연구에 유익한 자문을 주신 공단의 직원들과 자문위원들, 특히 자료추출 과정에서 큰 도움을 주신 빅데이터부의 박정완 주임, 그리고 이 보고서를 검독하고 소중한 의견을 주신 분들에게 이 자리를 빌려 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자 개인의 의견이며, 국민연금공단의 공식 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2020. 12.

국민연금공단 이사장 김용진

국민연금연구원장 이용하

〈목 차〉

요 약 ····· 1
Ⅰ. 서론 ····· 26
Ⅱ. 제도 개요 및 선행연구 ····· 29
1. 제도 개요 ····· 29
2. 선행연구 검토 및 연구 질문 ····· 34
Ⅲ. 납부예외자의 가입 현황 ····· 40
1. 지역 납부예외자 감소 요인 검토 ····· 41
가. 지역 납부예외자 현황과 원인 진단 ····· 41
나. 지역 납부예외자 규모 변화 요인 검토 ····· 47
다. 지역 납부예외자 규모 추이 분석 ····· 51
2. 납부예외자 세분화 및 정책목표집단 설정 ····· 64
가. 납부예외자 세분화 및 규모 추정 ····· 65
나. 정책목표집단 설정 ····· 75
Ⅳ. 납부예외자 및 납부재개자 실태조사 ····· 86
1. 조사개요 ····· 86
2. 조사결과 분석 ····· 91
가. 기본 특성 ····· 91
나. 개별 경제활동상태 ····· 97
다. 노후준비 및 공적연금 제도에 대한 인식/신뢰 ····· 118
라. 납부예외 및 납부재개 관련 특성 ····· 122
3. 소결: 실태조사 결과 정리 및 시사점 ····· 132
Ⅴ. 결론 및 시사점 ····· 136
1. 주요 연구결과 ····· 136
2. 정책적 시사점 ····· 138
참 고 문 헌 ····· 144
부록 ····· 148

표 차례

<표 Ⅱ-1> 국민연금제도와 국제기구의 실업 구분 ····· 30
<표 Ⅱ-2> 연령별 납부예외 사유(2019.12.31.기준) ····· 38
<표 Ⅲ-1> 지역 소득신고자의 과세자료 보유율 ····· 49
<표 Ⅲ-2> 납부예외자의 가입종 간 전환 추이 ····· 55
<표 Ⅲ-3> 납부예외자 중 납부이력이 없는 가입자 비율 ····· 59
<표 Ⅲ-4> 인구효과 상쇄 전후의 납부예외자 규모 차이 ····· 61
<표 Ⅲ-5> 세부집단별 납부예외 현황 ····· 69
<표 Ⅲ-6> 세부집단별 납부예외자의 성별(2018년 12월 기준) ··· 71
<표 Ⅲ-7> 세부집단별 납부예외자의 연령(2018년 12월) ····· 72
<표 Ⅲ-8> 세부집단별 납부예외자의 가입기간 현황 ····· 73
<표 Ⅲ-9> 세부집단별 납부예외자의 납부예외 현황(2018년 12월 ·· 74
<표 Ⅲ-10> 성별 적용상태 간 전이확률(2010-2018년) ····· 76
<표 Ⅲ-11> 연령대별 적용상태 간 전이확률(2010-2019년) ····· 78
<표 Ⅲ-12> 가입기간별 적용상태 간 전이확률(2010-2018년) ··· 80
<표 Ⅲ-13> 납부재개자 규모 및 체납률 변동(2014-2018년) ···· 82
<표 Ⅳ-1> 납부예외자 표본 추출결과 ····· 88
<표 Ⅳ-2> 납부재개자 표본 추출결과 ····· 89
<표 Ⅳ-3> 납부예외자 표본과 유효표본의 수 ····· 89
<표 Ⅳ-4> 납부예외자 및 납부재개자의 성·연령 ····· 92
<표 Ⅳ-5> 납부예외자 및 납부재개자의 가구 구성 ····· 94
<표 Ⅳ-6> 납부예외자 및 납부재개자의 교육수준 ····· 95
<표 Ⅳ-7> 납부예외자 및 납부재개자 가구의 소득원천별 소득과 지출 96
<표 Ⅳ-8> 납부예외자 및 납부재개자 가구의 근로 및 사업소득 분포· 96
<표 Ⅳ-9> 납부예외자 및 납부재개자의 자산 분포 ····· 97
<표 Ⅳ-10> 납부예외자 및 납부재개자의 주거형태 ····· 98

<표 Ⅳ-11> 납부예외자 및 납부재개자의 일자리 보유 여부 ····· 99
<표 Ⅳ-12> 납부예외자 및 납부재개자의 경제활동상태(주된 일자리) ····· 100
<표 Ⅳ-13> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 종사상 지위 ····· 102
<표 Ⅳ-14> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 고용형태별 규모 ··· 103
<표 Ⅳ-15> 특수형태근로종사자인 납부예외자 및 납부재개자의 직종 현황 104
<표 Ⅳ-16> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 규모 105
<표 Ⅳ-17> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 사회보험 가입 현황 106
<표 Ⅳ-18> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 일자리 규칙성 ····· 107
<표 Ⅳ-19> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로시간 ····· 107
<표 Ⅳ-20> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로일수 ····· 108
<표 Ⅳ-21> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 임금 ···· 108
<표 Ⅳ-22> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 근속 기간 ····· 109
<표 Ⅳ-23> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 구직활동 경험 · 110
<표 Ⅳ-24> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 사업자 등록 여부 ····· 111
<표 Ⅳ-25> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 종사상 지위 ···· 111
<표 Ⅳ-26> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 종업원 수 ····· 111
<표 Ⅳ-27> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 일자리 규칙성 · 112
<표 Ⅳ-28> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로시간 · 112
<표 Ⅳ-29> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로일 수 112
<표 Ⅳ-30> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 사회보험 가입 현황 · 113
<표 Ⅳ-31> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 연간 매출액 ····· 114
<표 Ⅳ-32> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 월평균 순수입 ····· 115
<표 Ⅳ-33> 일자리가 없었던 납부예외자 및 납부재개자의 일자리를 가지고

있지 않은 이유(2019년 12월 말 기준) ····· 116
<표 Ⅳ-34> 납부예외자 및 납부재개자의 경제적 노후준비 여부 ····· 118
<표 Ⅳ-35> 납부예외자 및 납부재개자의 경제적 노후준비 방법 ····· 119
<표 Ⅳ-36> 납부예외자 및 납부재개자의 공적연금 제도에 대한 인지 여부 120
<표 Ⅳ-37> 납부예외자 및 납부재개자의 공적연금에 대한 신뢰도 ····· 121
<표 Ⅳ-38> 납부예외자 및 납부재개자가 공적연금을 신뢰하지 않는 이유 122
<표 Ⅳ-39> 납부예외자의 납부예외 결정 방식 ····· 123
<표 Ⅳ-40> 납부예외자의 납부예외 사유 ····· 124
<표 Ⅳ-41> 사업중단으로 인해 납부예외가 된 납부예외자의 사업중단 사유 및 납부재개 의사 ····· 125
<표 Ⅳ-42> 납부재개 의사가 없는 납부예외자의 사유 ····· 125
<표 Ⅳ-43> 납부재개자의 납부재개 접수 방법 ····· 126
<표 Ⅳ-44> 납부재개자의 과거 납부예외 사유 ····· 127
<표 Ⅳ-45> 납부재개자의 납부재개 사유 ····· 128
<표 Ⅳ-46> 납부예외자에 대한 보험료 지원제도 인지도 ····· 129
<표 Ⅳ-47> 지역가입자 보험료 지원의 필요성에 대한 응답 ····· 130
<표 Ⅳ-48> 지역가입자 보험료 지원의 우선적 지원 대상에 관한 생각 130
<표 Ⅳ-49> 보험료 지원 시 적절한 방법 ····· 130
<표 Ⅳ-50> 사업중단으로 납부예외 중인 납부예외자의 사업중단 사유 및 납부재개 의사 ····· 131
<부표 1> '납부예외→사업장가입' 전환자의 두루누리 보험료 지원 현황 ·· 148
<부표 2> 성·연령별 인구비(남성, 2000년 대비) ····· 149
<부표 3> 성·연령별 인구비(여성, 2000년 대비) ····· 151
<부표 4> 납부예외자의 가입종 간 전환 추이(인구효과 제거) ····· 153
<부표 5> 한국복지패널의 국민연금 가입종별 가입자 비율 ····· 156

그림 차례

[그림 Ⅲ-1] 가입종별 국민연금 가입자 규모 추이 ····· 42
[그림 Ⅲ-2] 경제활동인구 대비 국민연금 가입 및 납부자 비율 추이 · 42
[그림 Ⅲ-3] 납부예외자 규모 추이 ····· 43
[그림 Ⅲ-4] 납부예외자와 비경활+실업간의 관계 ····· 50
[그림 Ⅲ-5] 가입종별 납부예외 전환자 규모 추이 ····· 57
[그림 Ⅲ-6] 인구효과 제거 전후의 납부예외 규모 추이 ····· 61
[그림 Ⅲ-7] 55~59세 납부예외 ↔ 적용제외 간 전환자 규모 추이 ···· 62
[그림 Ⅲ-8] 납부예외자의 연령대별 비중 추이 ····· 63
[그림 Ⅲ-9] 납부예외자의 유형 구분 ····· 68
[그림 Ⅲ-10] 가입 회피자의 근로(사업)소득 및 일용근로소득 분포 ·· 70
[그림 Ⅲ-11] 납부재개자 규모 및 체납률 추이 ····· 82
[그림 Ⅲ-12] 세부집단별 납부재개자 규모 및 체납률 추이 ····· 83
[그림 Ⅲ-12] 세부집단별 납부재개자 규모 및 체납률 추이 ····· 83
[부도 1] 가입종별 납부예외자의 규모 변화(인구효과 제거) ····· 155

요 약

Ⅰ. 서론

□ 배경 및 필요성

○ 국민연금제도는 적용의 사각지대 해소를 위해 꾸준히 노력하고 있으며, 이러한 노력이 결실을 맺은 것인지 좀처럼 줄지 않던 지역 납부예외자가 최근에서야 빠르게 줄어들고 있음.

○ 그러나 310만명은 결코 적은 숫자가 아니며, 이들을 실질적인 가입자로 포괄하는 것은 국민연금제도가 시급히 해결해야 할 과제임.

○ 문제는 정책 설계에 필요한 구체적인 정보는 매우 부족하다는 점임.

- 특히, 납부예외자들이 어떠한 사회·경제적 특성을 지니고 있는지는 베일에 싸여있는데, 이는 납부예외자의 특성을 파악하기 위한 기초자료가 부족하기 때문일 것임.

○ 납부예외자 내 이질적인 집단들에 관한 정보도 체계적으로 정리되지 못하였음.

- 납부예외자 내에는 다양한 집단들이 존재하고 있는데, 아직까지 이들의 이질성을 고려한 분석은 이루어지지 못하였음.
- 실제로 소득이 없거나 부족하여 납부예외자가 된 자, 소득활동 중이지만 납부를 재개하지 않고 있는 자, 비경제활동인구이지만 가입구조에 따라 실직자로 분류된 자, 그리고 기타 여러 사유로 납부예외가 된 자 등 다양한 이들이 납부예외자로 남아있음.
- 몇몇 선행연구들이 소득활동을 재개하였음에도 계속 납부예외 상태를 유지하고 있는 '가입 회피자' 또는 '불순응자' 문제를 지적하였으나(구인회·백학영, 2008; 김수완·김상진, 2012; 윤석명 외, 2012 등), 이들의 특성을 구체적으로 파악하지는 못하였음.

- 납부예외자의 규모 변동에 관한 정보 역시 잘 알려지지 않았음.
  - 2016년부터 납부예외자의 감소 추세가 확연히 달라졌으나, 그 원인이 무엇인지에 관해서는 연구된 바 없음.
  - 이는 최근에서야 이 같은 추세 변화가 관찰되었기 때문이겠으나, 선행연구들이 주로 특정 시점의 납부예외자 규모로만 사각지대 현황을 파악하였기 때문임.

○ 그러나 이상의 정보들이 부재한 상태에서 효율적인 사각지대 해소 방안을 도출하는 것은 사실상 불가능함.
- 특히, 납부예외자에는 국민연금 가입 이력이 전혀 없는 비경제활동인구도 대거 포함되어 있는데, 소득활동과 연계되어 운영되는 국민연금제도의 특성을 고려할 때 이들을 정책 대상으로 포함시키는 것은 적절하지 않음.
- 보다 효과적인 사각지대 해소방안을 모색하기 위해서는 납부예외자들을 세분화하고, 각 집단의 특성을 구체적으로 확인하는 과정 선행되어야 함.

□ 연구의 목적

○ 이에 본 연구는 납부예외자들의 특성을 자세히 파악하고, 시사점을 제시하려 함.

○ 보다 구체적으로는
- 첫째, 국민연금DB를 이용한 납부예외자들의 규모 추이 분석을 통해 최근의 납부예외자 감소의 원인을 진단함.
- 둘째, 납부예외자들을 세분화함으로써 실질적인 납부예외자 규모를 추정하고, 납부예외자 내 어떠한 집단이 우선적인 정책 목표집단이 되어야 하는지 살펴봄.

- 셋째, 납부예외자 및 납부재개자에 대한 실태조사를 실시하여 납부예외자들의 사회.경제적 특성을 파악함.

□ 연구의 의의

○ 본 연구는 납부예외자 내 이질성을 고려한 규모 추이 분석과 특성 분석을 시도한다는 점에서 선행연구들과 차별점을 지님.

○ 또한 실태조사를 통해 납부예외자와 납부재개자의 최근 사회·경제적 상황을 파악한다는 점에서도 차별점을 지님.

○ 본 연구의 결과는 효율적인 사각지대 해소 방안을 설계하는데 도움이 될 것으로 보이며, 납부예외자를 포함한 지역가입자의 자격관리 체계 개선에도 유용한 정도를 제공할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 연구의 구성

○ 본 연구는 아래와 같은 순서로 전개됨.

- 2장: 제도 개요 정리 및 선행연구 검토를 통한 연구 질문 구체화
- 3장: 납부예외자의 가입종별 전환자 추이 분석 및 납부예외자 세분화를 통한 우선적인 정책목표집단 설정
- 4장: 실태조사 방법 및 주요 결과 소개
- 5장: 주요 연구결과 요약 시사점 도출

Ⅱ. 제도 개요 및 선행연구

1. 제도 개요

○ **(납부예외 제도)** 사업장 또는 지역가입자가 사업중단, 실직, 재해, 사고 등으로 소득이 없거나 소득이 크게 감소하여 연금보험료를 납부하기 어려운 경우 한시적으로 보험료 납부를 면제해 주는 제도

○ **(납부예외의 인정 방법)** 납부예외 신청, 직권결정

- **(납부예외 신청)** 사업중단(사업장 휴·폐업), 실직 또는 휴직, 군복무, 학생, 재소자, 보호·치료감호시설 수용자, 1년 미만 행방 불명(행불자), 재해·사고 등에 의한 소득 감소, 그 밖에 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우
- '실직'에는 학교졸업 또는 군제대 후 취업준비 중에 있는 자로서 부모로부터 생활비를 지원받아 생활하는 자들이 포함됨.
- **(납부예외 직권결정)** 연금보험료를 징수할 수 없다고 판단되는 자의 납부예외를 직권결정(『국민연금법 제91조』 제1항 제2호 내지 제6호)
  - 군인, 학생, 재소자, 보호 또는 치료 감호시설 수용자 등이 이에 해당
  - 특히 18~27세의 적용제외기간이 종료되는 시점에 소득자료가 부재한 경우 납부예외자로 직권가입시키고 있음.
- 납부예외 직권결정 및 자격관리에는 행정자료 및 외부기관의 자료들이 이용됨.
  - 국세청의 과세자료 이외에도 행정안전부의 전국민 주민등록자료, 대법원의 가족관계 전산자료, 보건복지부의 기초수급자 자료 등의 여러 자료를 입수하여 활용하고 있음(정인영 외, 2014).

○ **(납부예외 기간)** 납부예외 기간은 납부예외 사유 및 소득 유무에 따라 결정됨.

- (납부예외 사유) 군인은 군복무 기간만큼, 학생은 재학기간만큼 납부예외를 인정받을 수 있음.

- (소득자료의 유무) 그 외의 경제적 사유에 의한 납부예외기간은 소득자료의 유무에 따라 달라짐.
- 납부예외 신청 당시 소득 자료가 존재하지 않는 자 → 3년
- 납부예외 신청 당시 소득 자료가 존재하는 자
  - 사실상 휴·폐업, 사업개시일 미도래, 3개월 이상 적자 → 6개월
  - 무보수 대표 이사, 자연재해나 사고발행으로 인해 기초생활 유지가 어려운 자 등 → 1년

○ **(납부 재개)** 납부예외자의 납부재개는 원칙적으로 납부예외자의 납부재개 신고에 의해 이루어짐.
- 국민연금공단에서는 매월 입수되는 신규 사업자등록자료와 매년 4월과 10월 입수되는 과세자료를 이용하여 납부재개 독려
- 공적 자료를 통해 소득활동 중인 것으로 추정되거나 공적 자료가 존재하지 않지만 소득활동에 종사하고 있는 사실이 확인되는 자들이 소득신고를 지연·기피·거부하는 경우 납부재개를 직권결정
  - 직권가입 시의 기준소득월액: 지역가입자의 중위소득 금액

2. 선행연구 검토 및 연구 질문

□ 선행연구 검토

○ 국민연금제도가 도시지역 자영자까지 포괄하는 제도로 확장된 이후 지역가입자를 실질적인 가입자로 포괄하기 위한 연구들이 활발하게 진행되었는데, 이들의 대부분이 납부예외자 현황 분석하였음.
- 선행연구들은 납부예외자들이 타 가입종별에 비해 경제적으로 열악한 위치에 있고 가입 기간이 짧음을 지적하며, 이들을 실질적인 가입자로 포괄하기 위한 대책이 마련되어야 한다고 주장함(국민연금연구원, 2017; 김원섭, 2013; 석재은, 2003; 정인영, 2015; 류재린 외, 2019).

○ 그러나 상술한 선행연구들만으로는 사각지대 해소방안을 모색하는 데 필요한 정보들을 얻기 어려운데, 그 이유는 다음과 같음.

○ 첫째, 선행연구들을 통해서는 납부예외자의 사회·경제적 특성을 제대로 파악하기 어려움.
- 이는 기본적으로 국민연금DB에 가입자들의 사회·경제적 특성에 관한 정보가 부재하기 때문임.
- 납부예외자를 대상으로 하는 실태조사가 시행된 적도 거의 없으나, 일부 선행연구들이 전체 가입자 또는 지역가입자를 대상으로 실시한 실태조사들을 통해 납부예외자의 사회·경제적 특성과 관련된 정보를 제한적으로 얻을 수 있음(강성호 외, 2008; 윤석명 외, 2011; 윤석명 외, 2012; 하상근, 2010).
- 그러나 상술한 실태조사들이 납부예외자에 대한 정보 수집을 목적으로 시행된 것이 아니기 때문에, 이들을 통해 구체적인 정보를 얻거나 최근의 현황을 파악하기는 어려움.

○ 둘째, 선행연구들을 통해서는 납부예외자 내 세부집단별 특성을 파악할 수 없음.
- 납부예외자 내에는 다양한 집단들이 존재하고 있음.
- 예컨대, 일부 납부예외자들은 소득활동을 재개하였음에도 불구하고 계속 납부예외 상태를 유지하고 있음.
  - 여러 선행연구들이 이들의 존재를 지적하였으나(구인회·백학영, 2008; 김수완·김상진, 2012; 윤석명 외, 2012; 하상근, 2010 등), 이들의 특성을 자세히 분석하지는 못하였음.
- 일부 납부예외자들은 비경제활동인구에 속하지만, 국민연금제도의 가입자관리체계 상 '실업'으로 분류되고 있음.
- 병역의무, 재학, 교도소 수감, 보호시설 수용, 주소불명 등 비경제

적 사유로 납부예외를 인정받은 자들도 11.9%나 됨.

- 이들은 각기 다른 특성을 지니고 있기에, 이들을 동일선상에 놓고 사각지대 축소 방안을 모색하는 것은 바람직하지 못함.

○ 셋째, 선행연구들을 통해서는 납부예외자가 감소하는 원인을 파악하기 어려움.

- 그 간 국민연금제도가 적용의 사각지대 해소를 위해 꾸준히 노력해 왔음에도 불구하고 납부예외자가 크게 줄어들지 않았는데, 놀랍게도 2016년부터 지역 납부예외자들이 빠르게 감소하고 있음.
  - 납부예외자가 서서히 감소하기 시작한 2011년~2015년 사이에는 59만명이 줄어들었으나, 2016년~2020년 사이에는 그 두 배 이상인 141만 명이 감소하였음.
- 그러나 그동안 어떠한 선행연구들도 납부예외자의 규모 변화에 주목하거나, 감소 원인에 대해 분석하지 않았음.
  - 이는 최근에서야 이 같은 추세 변화가 관찰되었기 때문이기도 하겠으나, 선행연구들이 주로 특정 시점의 납부예외자 규모에만 주목하였기 때문이기도 함.
  - 일부 선행연구들이 납부예외자 규모 전망을 위해 추세 변화에 주목하였으나(박성민·송창길, 2015; 성명기·최장훈, 2014; 윤병욱·송창길, 2017 등), 이들은 본격적인 추세 변화가 관찰되기 이전에 수행되었으며, 납부예외자가 감소하고 있는 원인에 주목한 것은 아님.

□ 연구 질문

○ 이러한 맥락에서 본 연구의 연구 질문들은 다음과 같음.

첫째, 2015년까지 서서히 감소하고 있던 납부예외자들이 2015년 이후 급격히 감소하고 있는 이유는 무엇인가?

둘째, 납부예외자 중 우선적으로 포괄해야 하는 집단은 누구이며, 이들의 규모는 얼마나 되는가?

셋째, 납부예외자들은 어떠한 사회·경제적 특성을 지니고 있는가?

Ⅲ. 납부예외자의 가입 현황

1. 지역 납부예외자 감소 요인 검토

□ 지역 납부예외자 현황과 원인 진단

○ (지역 납부예외자 규모 추이)

- 지역 납부예외자는 현행 제도도입 이후부터 2007년까지 증가한 뒤 510만명 수준을 유지하였음.
- 2010년 이후부터 감소하기 시작하였는데, 2015년 451만명 수준에 이른 뒤 2016년부터는 빠르게 감소하고 있음.
  - 2000년 445만명 → 2007년 511만명 → 2010년 510만명 → 2015년 451만명 → 2020년 310만명

○ (적용 사각지대의 원인과 해소 방안)

- (원인) 국민연금제도의 적용 사각지대는 법적 적용 범위, 노동시장의 유연화 및 구조 변화, 낮은 소득파악률, 사용자의 의무 불이행, 제도운영의 한계, 제도에 대한 불신, 저소득층의 보험료 부담 등의 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과임(권혁진, 2012; 김원섭, 2013; 김혜진 외, 2021; 서정희·백승호, 2014; 석재은, 2003; 이병희, 2011 등).
- (해소방안) 국민연금제도가 적용의 사각지대 해소를 위해 시행한

정책은 크게 ①사업장가입자 적용대상 확대, ②보험료 지원, ③크레딧 제도 확대, ④행정력 개선으로 정리됨.

□ 지역 납부예외자 규모 변화 요인 검토

○ 본 연구에서는 앞서 언급한 4가지 사각지대 해소방안 중 세 요인(①사업장가입자 적용대상 확대, ②보험료 지원, ③행정력 개선)과 국민연금제도 외부적 요인인 ④노동시장 변화와 ⑤인구구조 변화가 납부예외자 감소 추세를 변화시켰을 가능성을 검토함.

○ 상술한 5가지 요인에 대해 검토한 결과, 이들이 납부예외자 규모 변화 추세를 이끌어냈을 개연성은 그리 높지 않아 보임.

- 다만, 사각지대 해소방안(사업장가입자 적용대상 확대 및 보험료 지원)과 '납부예외자↔적용제외' 간 가격변동, 인구구조 변화의 장기적인 효과 등에 대해서는 추가적인 검토가 필요해 보임.
- 다음 절에서 이를 검토함.

□ 지역 납부예외자 규모 추이 분석

○ 이하에서는 지역 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 분석함으로써 납부예외자 규모를 변화시킨 요인을 탐색하고, 인구구조 변화의 효과를 제거함으로써 인구구조 변화가 지역 납부예외자 규모에 미친 영향에 대해 검토함.

○ 이를 위해 1988년 1월~2019년 12월까지의 가입 이력 자료를 이용하였음.

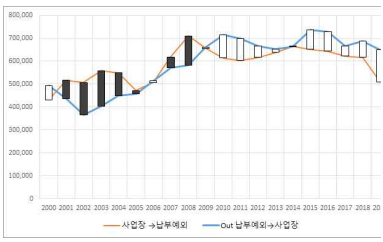
○ (분석 방법) 각년도 말일을 기준으로 '타가입종→납부예외'로의 전환(In)과 '납부예외→타가입종'으로의 전환(Out)을 분해(본문의 <표 Ⅲ-2>와 [그림 Ⅲ-5])

○ 주요 결과

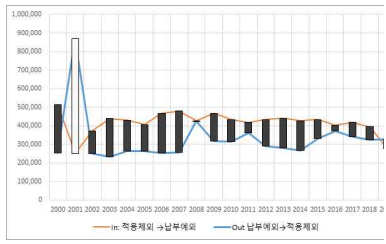
- 첫째, 2015년 이후 지역 납부예외자 규모가 빠르게 감소하게 된 직접적인 원인은 납부예외자와 적용제외자 간 자격변동인 것으로 판단됨.
  - 2016년부터 '적용제외→납부예외'로의 순유입이 빠르게 감소
- 둘째, 사각지대 해소방안들의 경우 최근의 추세 변화를 직접적으로 이끌어내지는 않았으나, 납부예외자 규모를 지속적으로 감소시키는데 기여하고 있는 것으로 판단됨.
  - 2009년부터 지속된 '납부예외→사업장·지역 소득신고'로의 순유출이 매년 납부예외자 규모를 조금씩 감소시키고 있는 것으로 나타남.
- 셋째, 납부예외 상태를 지속하고 있는 가입자들의 상당수(2019년 기준 19.9%)는 보험료 납부이력이 없는 자들로 나타났음.
  - 다만, 이들의 규모는 2007년부터 지속적으로 감소하고 있음.

[요약 그림 1] 가입종별 납부예외 전환자 규모 추이

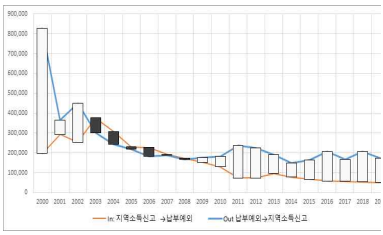
(a) 사업장 ↔ 납부예외



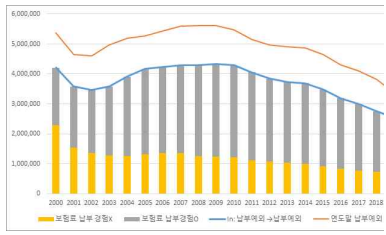
(c) 적용제외 ↔ 납부예외



(b) 지역 소득신고 ↔ 납부예외



(d) 납부예외 ↔ 납부예외 규모 추이



자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

○ 인구구조 변화 효과 분석

- 본 연구는 인구구조 변화의 효과를 파악하기 위해 2000년 이후의 성·연령별 인구 분포를 2000년과 동일하게 고정시킴으로써 인구효과를 제거함.
- 인구효과 제거 전후의 납부예외자 규모에 큰 차이가 없어, 인구구조 변화가 납부예외자 규모에 직접적으로 미치는 영향은 그리 크지 않은 것으로 판단됨(본문의 [그림 Ⅲ-6]).
- 다만, '납부예외↔적용제외'간 자격 변동을 통해 간접적으로 납부예외자 규모를 감소시킨 것으로 판단됨.
  - 베이비부머 세대가 수급연령에 도달하면서 노령연금 수급신청자가 증가하였고, 노령연금 수급 신청 시 제출하는 가족관계증명서를 통해 베이비부머들의 배우자의 자격관리가 활발해졌음.

○ 한편, 인구효과 제거를 통해 납부예외자 내 인구 구성의 변화가 생겼음을 확인할 수 있음.

- 납부예외자들은 점차 젊어지고 있는데, 연령대별 비중 추이를 살펴보면(본문의 [그림 Ⅲ-8]), 20대의 비중이 증가하고 있으며 그 외의 연령대 비중은 감소 추세임.
- 이처럼 납부예외자가 젊어지는 현상은 27세 이전에 국민연금제도에 가입하는 가입자가 늘어났다는 점에서 긍정적으로 해석될 수 있지만, 적용제외자와 큰 차이가 없음에도 불구하고 가입자관리체계 상 납부예외로 분류된 집단이 늘어나고 있다는 점에 주의할 필요가 있음.

2. 납부예외자 세분화 및 정책목표집단 설정

□ 납부예외자 세분화

○ 본 연구는 납부예외자의 이질성을 고려하여 납부예외자를 5개 집단으로 세분화함.

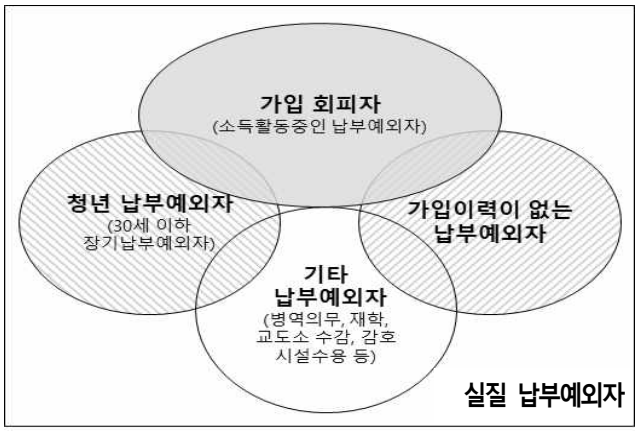
- (분석자료) 1988~2018년 12월 가입자 5% 표본자료

○ 납부예외자 내 세부집단의 구분 기준

- (가입 회피자) 소득활동에 종사하며, 기준소득월액 하한 이상의 소득을 얻고 있음에도 불구하고 납부예외상태를 유지하고 있는 자
  - ① 당해연도 내내 납부예외자였으나, 월평균 과세소득이 당해연도 기준소득월액 하한 이상인 자, 또는 ② 당월 납부예외 상태였으나 기준소득월액 하한 이상의 일용근로소득이 발생한 자
- (청년 납부예외자) 27세 이전에 국민연금에 가입하였으나, 장기간 소득활동을 하지 않고 있는 납부예외자
  - 27세 이전에 국민연금에 가입했으나, 30세* 도달 시까지 3년 넘게 납부예외로 남아있는 자.

    * 국민연금제도의 신규 사업장가입자 평균 연령
- (가입 이력이 없는 납부예외자) 현 시점까지 한번도 보험료를 납부(기한 내 완납)한 적이 없는 자
- (기타 납부예외자) 병역의무, 재학, 보호시설 수용, 교도소 수감 등의 비경제적 사유로 납부예외자가 된 자
- (실질 납부예외자) 위의 4가지 집단에 속하지 않은 납부예외자
  - 경제적 사유로 인해 납부예외를 인정받았으며, 납부예외 기간 중 소득이 발생하지 않았고, 가입자 관리체계에 의해서 납부예외자로 분류된 비경제활동인구가 아닌 자

[요약 그림 2] 납부예외자의 구분



○ 각 집단별 가입 현황

- (규모) 실질적인 적용의 사각지대는 253만명(납부예외자의 68.6%)으로 추정됨(2018년 12월 기준).
  - ‘실질 납부예외자’가 215만명(58.3%), ‘가입 회피자’가 38만명(10.3%)임.
  - 이 밖에도 ‘가입 이력이 없는 납부예외자’가 72.7만명(17%), ‘청년 납부예외자’가 22.8만명(2.9%), ‘기타 납부예외자’가 31.8만명(8.6%)으로 추정됨.
- (근로(사업)소득 및 일용소득) 가입 회피자들의 ‘근로(사업)소득+일용소득’의 합산액은 월평균 173만원 수준임.
  - 근로(사업)소득이 파악되는 지역 소득신고자의 월평균 소득인 112만원에 비해 높은 수준임.
- (성별) ‘가입 이력이 없는 납부예외자’는 여성 비중이 53.9%로 높았으나, 그 외에는 남성 비중이 높았음.
- (연령별) 전반적으로 30대 이하의 젊은 납부예외자가 많음.
  - 군복무와 학생 비율이 높은 ‘기타 납부예외자’는 82.6%가 20~24세에 분포되어 있었고, ‘청년 납부예외자’와 ‘가입 이력이 없는 납

부예외자'는 25~29세에 몰려 있었음.

- 반면, '실질 납부예외자'와 '가입 회피자'는 전 연령에 걸쳐 고르게 분포되어 있음.

- (가입기간별) 전체 납부예외자의 평균 가입기간은 38.3개월이었으나, 실질적인 적용 사각지대(실질 납부예외자+가입 회피자)에 속한 이들의 평균 가입기간은 53.9개월이었음(2018년 12월 기준).
- (직전 납부예외기간별) 납부예외자의 43.7%가 36개월 이상 납부예외 상태에 있는 것으로 나타났는데, '청년 납부예외자'와 '가입 이력이 없는 납부예외자'가 전체 납부예외자의 평균을 견인한 것으로 보임.

□ 사각지대 해소를 위한 우선적 정책목표집단 설정

○ 이하에서는 납부예외자들의 납부재개확률 및 완납률 추이를 분석함으로써, 납부예외자 내에서 누가 우선적 정책목표 집단이 되어야 하는지 검토함.

○ 납부재개확률 추정

- 본 연구에서 마르코프 체인 모형(Markov chain model)을 이용하여, 납부예외자가 매월 소득신고자로 전이될 확률을 추정
- 매월 '납부예외→지역 소득신고'로 전이될 확률은 '실질 납부예외자'(0.66%), '청년 납부예외자'(0.36%), '가입 회피자'(0.29%), 가입 이력이 없는 납부예외자(0.27%), 기타 납부예외자(0.11%) 순으로 추정됨.
- (성별) 성별에 따른 전이확률의 격차는 없는 것으로 보임.
  - 다만, 남성 가입 회피자의 납부재개확률은 0.34%로 전체에 비해 다소 높았고, 여성 가입 회피자의 납부재개 확률은 다소 낮았음.
- (연령별) 연령대가 높아질수록 납부재개확률은 전반적으로 높아짐.
  - 특히, '가입 회피자'의 납부재개 확률은 50대에 가파르게 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 젊은 시절에는 소득신고를 회피하다

가 은퇴가 다가오면 소득신고를 재개하는 가입 회피자가 많은 것으로 풀이됨.

- 가입회피자의 납부재개 확률: 20대 0.11%→30대 0.17%→40대 0.33%→50대 0.63%

- (가입기간별) 가입기간별 전이확률은 '수급권 획득자 > 60개월 이상~120개월 미만자 > 60개월 미만자' 순으로 소득신고를 재개할 확률이 큰 것으로 나타났음.

○ 체납률 추이 분석

- 각 집단의 체납률을 검토하는 것은 실질적인 납부재개율을 파악하기 위함.
- 소득신고자로 전환된 납부예외자가 부과된 보험료를 체납한다면, 실질적인 납부재개자가 되었다고 보기 어려움.
- 본 연구에서는 최근 5년(2014년 1월~2018년 12월) 동안 '납부예외→소득신고' 전환자의 체납률(당월 자격 취득자 대비 체납자)을 검토함.
- <표 Ⅲ-12>을 보면, 2014~2018년 사이 납부재개자의 월평균 체납률은 20.3% 수준이었음.
- 세부집단별 체납률을 살펴보면, '실질 납부예외자'(18.9%)와 '가입회피자'(18.6%)의 체납률이 낮은 것으로 나타났음.

<표 Ⅲ-12> 납부재개자 규모 및 체납률 변동(2014-2018년)

단위: 만명, %

성별	전체	실질 납부예외자	가입 회피자	청년 납부예외자	가입 이력이 없는 자	기타 납부예외자
월평균 납부재개자 수	17,232	13,101	1,666	1,761	608	97
체납률 평균	20.3	18.9	18.6	27.3	35.3	25.7
체납률 표준편차	9.3	8.8	11.8	12.0	15.6	30.6

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

○ 이상의 내용을 종합해볼 때, 납부예외자 내 우선적인 정책 목표집단은 '실질 납부예외자'와 '가입 회피자'인 것으로 판단됨.

- '실질 납부예외자'는 납부재개 확률이 가장 높고, 체납률의 수준과 변동도 모두 낮은 것으로 나타났음.
- '가입 회피자'는 납부재개 확률이 그리 높지 않았지만, 체납률이 가장 낮고, 체납률의 변동 역시 크지 않은 편이었음.
- 더욱이 가입 회피자는 소득활동 중임에도 소득신고를 재개하지 않는 이들이기에 최우선적인 납부재개 대상이라 할 수 있음.

- 한편, 실질 납부예외자들과 가입 회피자 중에서도 가입기간이 60개월 이상인 자와 50대의 납부재개 확률이 높게 나타났음을 감안하면, 사각지대 해소 정책 설계 시 이들을 최우선적인 목표집단으로 설정할 필요가 있음.

Ⅳ. 납부예외자 및 납부재개자 실태조사

1. 조사개요

○ (조사대상 및 인원) 납부예외자 750명(2019년 말일 기준), 납부재개자 250명(2019년 6월 기준)

- 2019년 말일 기준 납부예외자를 조사대상으로 선정한 것은 COVID-19로 인해 조사시기 동안 납부예외자가 급격히 늘어났기 때문
- 2019년 6월 기준 납부재개자를 조사한 것은 납부재개 이후 1년 동안의 보험료 납부 행태에 관한 정보를 얻기 위해서임.

○ (조사방법) 서면조사

○ (조사지역) 서울, 경기도

○ (표집 방법) 2단계 비례할당추출

- 첫째, 국민연금DB에서 서울·경기지역의 납부예외자 및 납부재개자 전수 자료를 추출하고, 이들 중 납부예외자 10만명과 납부재개자 3만명을 무작위로 추출
- 둘째, 무작위 추출된 표본에서 전화번호가 존재하는 사람들을 대상으로 비례할당 추출을 실시한 뒤 조사를 진행
- 비례할당 추출을 시행한 것은 연락처 정보가 없는 자가 많기 때문
  - 예컨대, 경기도에 거주하는 27세 미만인 남성(8,317명)의 비중은 전체 표본의 8.3%이지만, 이 중 연락처 정보가 존재하는 이는 전체 표본의 2.2%(813명) 수준이었음.

2. 조사결과 분석

□ 기본 특성(인구학적 특성, 가계경제 상태)

○ (혼인상태)
- 납부예외자: 미혼(50.4%), 유배우자(44.3%), 이혼(4%), 사별 및 별거(1.4%)
- 납부재개자 : 미혼(52.4%), 유배우자(44.4%), 이혼(2.4%), 사별 및 별거(0.8%)

○ (가구원수) 납부예외자: 2.94명 / 납부재개자: 2.87명

○ (가구주 비율) 납부예외자: 35.7% / 납부재개자: 38.4%

○ (교육수준)
- 납부예외자: 중졸 이하(1.3%), 고졸(41.7%), 전문대졸(24.0%), 대졸(32.4%), 대학원졸(0.5%)
- 납부재개자: 중졸 이하(0.4%), 고졸(33.6%), 전문대졸(23.6%), 대졸(41.6%), 대학원졸(0.8%)

○ (가구 소득 및 지출)
- 납부예외자 : 월평균 449.3만원, 지출: 282만원
- 납부재개자 : 월평균 682.3만원, 지출: 318.1만원

○ (평균 가구 자산)
- 납부예외자 : 평균 43,530만원 / 납부재개자 : 평균 58,732만원

○ (주거 형태)
- 납부예외자 : 자가(51.2%), 전세(35.7%), 월세(12.5%)
- 납부재개자 : 자가(47.2%), 전세(42.0%), 월세(10.8%)

□ 주요 결과

○ 첫째, 납부예외자의 33.9%(750명 중 254명)가 납부예외기간 동안 소득활동에 종사하였으나, 소득신고를 재개하지 않았음.
- 납부예외자: 임금(210명, 82.4%), 비임금(144명, 17.3%)
- 납부재개자: 임금(184명, 88.5%), 비임금(27명, 11.1%)

- 납부예외자의 31.6%(237명)는 당해연도 기준소득월액 하한 이상의 소득을 얻고 있었음.
- 기준소득월액 하한 이상 소득을 얻고 있는 납부예외자의 소득
  - 임금근로자의 월평균 임금(세후) 수준: 223.8만원
  - 비임금근로자의 월평균 순수입 수준: 486.6만원

○ 둘째, 납부재개자는 납부예외자에 비해 경제적 상태가 전반적으로 양호하였음.
- (임금근로자 종사장 지위)
  - 납부예외자: 상용직(53%), 임시직(39%), 일용직(8.1%)
  - 납부재개자: 상용직(81.5%), 임시직(27%), 일용직(2.7%)
- (비정규직 비율) 납부예외자(70%), 납부재개자(약 46.7%)
- (임금근로자 내 특수형태근로 비율) 납부예외자(23.8%), 납부재개자(9.3%)
- (10인 미만 사업장 종사 비율) 납부예외자(56.7%), 납부재개자(34.8%)
- (임금근로자의 사회보험 가입률)
  - 납부예외자: 건강보험(58.6%), 고용보험(50.5%), 산재보험(37.1%)
  - 납부재개자: 건강보험(88.0%), 고용보험(87.0%), 산재보험(61.4%)
- (규칙적으로 일한 근로자 비율) 납부예외자(78.1%), 납부재개자(95.1%)
- (40시간 미만 근로자 비율) 납부예외자(31%), 납부재개자(13.6%)

○ 셋째, 국민연금제도에 대한 신뢰도는 납부재개를 결정하는 중요한 요인인 것으로 나타남.
- (국민연금제도를 신뢰한다는 응답자 비율)
  - 납부예외자(47.3%), 납부재개자(63.6%)
- (노후준비 수단)
  - 납부예외자: 국민연금(41.4%), 예금,적금,저축성 보험 등(35.6%), 퇴직금(10.3%), 개인연금(6.9%), 부동산(5.7%)

- 납부재개자: 국민연금(66.1%), 예금,적금,저축성 보험 등(16.1%), 퇴직금(8.1%), 개인연금(4.8%), 부동산(3.2%)

- 납부예외자들의 신뢰도를 저해하는 주요 요인은 국민연금제도의 지속가능성 문제인 것으로 나타남.
- (납부예외자가 국민연금제도를 신뢰하지 못하는 이유)
  - '국민연금을 못 받을 것 같아서(31%)', '기금운용을 잘못하고 있어서(23.3%)', '연금액이 적어서(12.9%)' 등

○ 넷째, 국민연금제도 중 보험료 지원제도에 대한 인지도가 가장 낮은 것으로 나타남.

- 실업크레딧, 두루누리 사회보험 지원사업 등에 대한 인지도는 납부예외자 48.4%, 납부재개자 56% 수준이었으나, 보험료 지원제도를 제외한 다른 제도들에 대한 인지도는 약 80% 수준이었음
- 현재 정부에서 지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원제도를 마련하고 있다는 소식을 들어본 적이 있는 자의 비율은 납부예외자 22.3%, 납부재개자 19.5% 수준에 불과하였음.

○ 다섯째, 납부예외자에 대한 보험료 지원제도는 납부예외자들의 납부재개 결정에 도움을 줄 것으로 기대됨

- 납부예외자의 82.5%, 납부재개자의 83.6%가 보험료 지원의 필요성에 공감하였음.
- 사업중단으로 인해 납부예외가 된 자들 중, 향후 상황이 개선되더라도 납부재개 의사가 없다고 응답하였던 15명 중 8명(53.5%)이 보험료 지원 시에 납부를 재개할 의사가 있다고 응답하였음.
- 이는 사업중단으로 인한 납부예외자의 11.3%에 해당함.

Ⅴ. 결론 및 시사점

1. 주요 연구결과

○ (연구내용)

- 본 연구는 국민연금 가입이력 자료 분석과 실태조사를 통해 납부예외자들의 국민연금 가입과 사회.경제적 특성을 파악하려 하였음.
- 이를 위해, 첫째, 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 분석함으로써 납부예외자 규모 변화의 원인을 규명하려 하였음.
- 둘째, 납부예외자들을 세분화함으로써 실질적인 납부예외자의 규모를 파악하고, 납부예외자 내 우선적인 정책목표집단을 설정하였음.
- 셋째, 실태조사를 통해 납부예외자 및 납부재개자의 사회·경제적 특성을 파악하였음.

○ (주요 결과)

- 첫째, 2015년 이후 지역 납부예외자 규모가 빠르게 감소하게 된 직접적인 원인은 납부예외자와 적용제외자 간 자격변동인 것으로 판단됨.

○ 사각지대 해소방안들의 경우 최근의 추세 변화를 직접적으로 이끌어내지는 않았으나 납부예외자를 감소시키는데 꾸준히 기여해 온 것으로 판단되며, 인구구조 변화는 납부예외자의 규모 변화에 직접적인 영향을 미치지 않은 것으로 판단됨.

- 둘째, 납부예외자들을 세분화한 결과, 실질적인 적용의 사각지대는 253만명 수준인 것으로 나타났음.
- 셋째, 실질적인 적용의 사각지대에 속하는 253만명은 납부예외자 내에서도 우선적인 정책적 목표집단으로 판단됨.
  - 이들은 다른 납부예외자들에 비해 납부재개 확률이 높고, 체납률이 낮은데, 이들 중에서도 가입기간이 60개월 이상인 자와 50대가 납부재개 확률이 높았음.

- 넷째, 실태조사 결과, 납부예외자의 33.9%가 납부예외 기간 동안 소득활동을 경험한 것으로 나타남.
  - 이들은 소득활동기간 동안 충분한 납부여력이 있었음에도 불구하고 납부예외 상태를 유지하였음.
- 다섯째, 실태조사 결과, 보험료 납부 여력과 국민연금에 대한 신뢰도는 납부재개 결정에 중요한 요인인 것으로 나타났음.
- 여섯째, 실태조사 결과, 납부예외자에 대한 보험료 지원제도는 납부예외자들의 납부재개 결정에 어느 정도 도움이 될 것으로 보임.
  - 다만, 국민연금제도 중 보험료 지원 제도에 대한 인지도가 가장 낮은 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요함.

2. 정책적 시사점

○ 본 연구는 이상의 연구결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 제시함.

○ 첫째, 사각지대 해소 정책의 목표집단을 재설정할 필요가 있음.
- 납부예외자들을 세분화한 결과, '실질적인 납부예외자'라고 할 수 있는 이들은 전체 납부예외자의 68.6%(253만명) 수준이었음.
  - 실질적인 납부예외자들 중에서도 50대와 가입기간이 5년 이상인 자들의 납부재개율이 가장 높았음.
- 그 외의 납부예외자들은 가입 이력이 전혀 없거나, 소득활동을 재개할 가능성이 낮은 비경제활동인구이거나, 본격적으로 노동시장에 진입하지 않은 청년들로, 국민연금 가입 측면에서 적용제외자와 큰 차이가 없으며, 납부재개율이 낮고 납부를 재개하더라도 체납할 확률이 높음.
- 보다 효율적인 사각지대 해소를 위해서는 납부재개 가능성이 높은 납부예외자에게 행정력을 집중할 필요가 있음.

○ 둘째, 납부예외기간 동안 소득활동에 종사하였지만 소득신고를 재개하지 않은 납부예외자들, 즉 '가입 회피자'들에 대한 대책이 필요함.

- 물론, 현실적으로 가입자들이 스스로 소득신고를 재개하지 않는 한, 이들의 소득활동 여부를 확인하기 어려움.
- 이에 본 연구에서는 사후적으로 불이익을 부여하는 방안을 제시함.
  - 첫 번째 방안은 납부예외기간 동안의 가입 회피가 사후적으로 확인되는 경우, 해당 기간에 대한 추후 납부를 제한하는 방안임.
  - 이는 생애기간동안 가입을 회피하다가 은퇴 직전에서야 추후납부 통해 과거의 가입 이력을 회복하는 것을 원천적으로 차단할 수 있는 방안임.
  - 두 번째 방안은 납부예외기간 동안의 가입 회피가 사후적으로 확인되는 경우, 해당 기간의 과세표준소득을 기준으로 산정된 보험료를 현재의 보험료에 더하여 부과하는 방안임.
  - 이는 가입자에게 가입 회피를 만회할 수 있다는 기회를 부여하는 것이기도 하지만, 현재의 보험료 부담이 증가한다는 점, 보험료가 부과된 기간에 대한 추후납부가 불가능해 진다는 점, 부과된 보험료 체납 시 여러 불이익이 발생하게 된다는 점에서 불이익를 주는 셈임.

○ 셋째, 저소득층에 대한 보험료 지원을 강화할 필요가 있음.

- (사업장가입자) 3장에서 사각지대 해소방안들 특히, 사업장가입자 적용대상 확대와 보험료 지원제도가 적용 사각지대 해소에 지속적으로 기여하고 있음을 확인함.
  - 이는 사업장가입자 적용대상을 확대하는 것 못지않게, 사업장가입자로 전환된 이들이 보험료 납부를 지속할 수 있도록 지원하는 것이 중요함을 시사함.
- (지역가입자) 앞선 실태조사 결과, 보험료 지원제도는 납부예외자의 납부재개 결정에 어느 정도 도움을 주는 것으로 나타났음.

- 또한 대부분의 응답자들이 지역가입자에 대한 보험료 지원의 필요성에 공감하였기에, 보험료 지원제도에 대한 수용성도 높은 것으로 판단됨.
- 다만, 실태조사에서 보험료 지원제도에 대한 인지도가 국민연금제도 내에서도 가장 낮은 것으로 나타났기에, 향후 보험료 지원제도 확대 시 적극적인 홍보를 통해 인지도를 제고할 필요가 있음.

○ 넷째, 국민연금제도의 가입구조 개편이 필요함
- 납부예외자의 가입종별 전환 추이 분석결과, '납부예외↔적용제외' 간 자격변화는 납부예외자 규모에 상당한 영향을 미치고 있었음.
  - 이는 실질적인 납부예외자 규모를 파악하고 정책목표를 설정하기 어렵게 만드는 요인임.
- 가입구조를 보다 단순화함으로써 자격 변동의 복잡성을 제거하고, 제도운영의 효율성을 제고할 필요가 있음(정인영 외, 2015).

○ 다섯째, 가입자 관리체계의 개선이 필요함.
- 그동안 국민연금공단은 꾸준히 가입자 관리체계를 개선하였고, 실제로도 많은 행정력의 개선이 있었던 것으로 보이지만, 본 연구의 분석결과 약 17%~19.9%의 납부예외자가 납부이력이 전혀 없는 것으로 나타났음.
- 소득파악률을 제고하는 동시에 가입자들의 자격상태 확인 주기를 단축시킬 필요가 있음.

○ 여섯째, 지역가입자의 소득파악률을 제고해야함.
- 현행 지역가입자 관리체계 상 소득파악률의 제고 없이는 납부예외자의 자격관리를 강화하는데 한계가 있음.
- 단기적으로 소득파악율을 제고하기는 어렵겠으나, 장기적으로는 실

시간으로 소득을 파악할 수 있는 시스템을 구축해나갈 필요가 있음.

□ 연구의 한계

○ 마지막으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 지님.

○ 첫째, 본 연구는 현행 납부예외제도의 문제점을 지적하였으나, 이를 이론적으로 고찰하지 못하였고 납부예외제도의 발전을 위해 납부예외 개념이 정립되어야 할 방향을 제시하지 못하였음.

○ 둘째, 본 연구는 국민연금DB를 이용하여 납부예외자 규모 변화의 원인을 진단하려 하였으나, 자료의 부재로 인해 납부예외자의 규모에 영향을 미치는 다양한 요인들을 세밀하게 검토하지 못하였음.

○ 셋째, 본 연구는 '납부예외→사업장 및 지역소득신고'로의 순유출이 지속적으로 일어나고 있음을 확인하고, 이를 사각지대 해소방안들이 시행된 결과라 판단하였으나, 구체적으로 어떠한 방안이 얼마만큼 사각지대 해소에 기여했는지에 대해서는 검토하지 못하였음.

○ 넷째, 본 연구는 납부예외자를 세분화함으로써 실질적인 적용의 사각지대 규모를 추정하였으나, 각 집단의 국민연금 가입 특성을 면밀하게 분석하지는 못하였음.

- 추후 각 집단의 특성을 세밀히 분석함으로써 효율적인 사각지대 해소방안을 설계하는데 필요한 정보들을 추가로 얻을 필요가 있음.

○ 이상의 한계는 추후의 연구과제임.

Ⅰ. 서론

국민연금제도는 적용의 사각지대 해소를 위해 꾸준히 노력하고 있다. 사업장 가입대상을 점진적으로 확대해왔고, 각종 보험료 지원제도와 크레딧 제도도 운영하고 있다. 또한 가입자의 자격관리에 필요한 외부자료 입수, 소득파악률 제고 등 행정력도 지속적으로 개선해왔다. 이러한 노력이 결실을 맺은 것인지, 좀처럼 줄지 않던 지역 납부예외자가 최근 빠르게 줄어들고 있다. 2010년 이후에만 약 200만명의 납부예외자가 감소하였다.

그러나 여전히 많은 수의 가입자들이 납부예외 상태에 머물러 있다. 2020년 12월 기준, 지역 납부예외자 수는 310만명인데, 이는 전체 지역가입자의 44.9%에 해당한다. 국민연금제도는 일정 기간 이상의 기여를 전제로 급여를 지급하는 사회보험제도이며, 장기간 동안 납부예외 상태를 유지하는 경우 수급권을 획득하지 못하거나 급여 수준이 낮아질 가능성이 높다. 따라서 지역 납부예외자들을 실질적인 가입자로 포괄하는 것은 국민연금제도가 시급히 해결해야 할 과제이다.

문제는 정책 설계에 필요한 구체적인 정보는 매우 부족하다는 점이다. 국민연금공단이 국민연금제도의 운영을 위해 입수하는 자료들에는 소득활동 여부나 근로형태와 같은 사회·경제적 상태 정보가 부재하다. 이에 따라 납부예외자들의 경제상태가 어떠한지, 타 가입종별에 비해 경제력이 얼마나 열악한지 등에 관해서는 알려진 바가 거의 없다. 납부예외자를 대상으로 하는 실태조사가 시행된 적도 거의 없다. 다만, 일부 선행연구들이 전체 가입자 또는 지역가입자를 대상으로 시행한 실태조사를 통해 납부예외자의 사회·경제적 특성에 관한 정보를 제한적으로 얻을 수 있었다(강성호 외, 2008; 윤석명 외, 2011; 윤석명 외, 2012; 하상근, 2010 등). 그러나 상술한 실태조사들이 납부예외자에 대한 정보 수집을 목적으로 시행된 것이 아니기 때문에, 이들을 통해 구체적인

정보를 얻거나 최근의 현황을 파악하기는 어렵다.

한편, 납부예외자 내 이질적인 집단들에 관한 정보도 체계적으로 정리되지 못하였다. 납부예외자 내에는 다양한 집단들이 존재하고 있는데, 이들은 실제로 소득이 없거나 부족하여 납부예외자가 된 자, 소득활동 중이지만 납부를 재개하지 않고 있는 자, 비경제활동인구이지만 가입구조에 따라 실직자로 분류된 자, 그리고 기타 여러 사유로 납부예외가 된 자 등으로 분류할 수 있다. 이들은 국민연금의 가입 측면에서 서로 다른 특성들을 지니고 있을 가능성이 매우 높지만, 아직까지 납부예외자 내 이질성을 고려한 특성 분석은 이루어지지 못하였다. 몇몇 선행연구들이 소득활동을 재개하였음에도 계속 납부예외 상태를 유지하고 있는 '가입 회피자' 또는 '불순응자' 문제를 지적하였으나(구인회·백학영, 2008; 김수완·김상진, 2012; 윤석명 외, 2012 등), 이들의 특성을 구체적으로 파악하지는 못하였다.

납부예외자의 규모 변동에 관한 정보 역시 잘 알려지지 않았다. 2016년부터는 납부예외자의 감소 추세도 확연히 달라졌으나, 그 원인이 무엇인지에 관해서는 아직까지 연구된 바가 없다. 이는 최근에서야 이 같은 추세 변화가 관찰되었기 때문이겠으나, 선행연구들이 주로 특정 시점의 납부예외자 규모 현황만을 파악했기 때문일 것이다. 일부 선행연구들이 납부예외자 규모 전망을 위해 추세 변화에 주목하였으나(박성민·송창길, 2015; 성명기·최장훈, 2014; 윤병욱·송창길, 2017 등), 이들은 본격적인 추세 변화가 관찰되기 이전에 수행되었으며, 납부예외자가 감소하고 있는 원인에 주목한 것은 아니었다.

그러나 지금까지 살펴본 정보들이 부재한 상태에서 효율적인 사각지대 해소방안을 설계하는 것은 불가능하다. 특히, 납부예외자에는 국민연금 가입 이력이 전혀 없는 비경제활동인구도 대거 포함되어 있는데, 소득활동과 연계되어 운영되는 국민연금제도의 특성을 고려할 때 이들을 정책 대상으로 포함시키는 것은 적절하지 않다. 보다 효과적인 사각

지대 해소방안을 모색하기 위해서는 납부예외자들을 세분화하고, 각 집단의 특성을 구체적으로 확인하는 과정 선행되어야 한다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 납부예외자들의 국민연금 가입과 관련된 특성을 자세히 파악하고, 시사점을 제시하려 한다. 보다 구체적으로는 첫째, 국민연금DB를 이용한 납부예외자들의 규모 추이 분석을 통해 최근의 납부예외자 감소의 원인을 파악한다. 둘째, 납부예외자들을 세분화함으로써 실질적인 납부예외자 규모를 추정하고, 납부예외자 내 어떠한 집단이 우선적인 정책 목표집단이 되어야 하는지 진단한다. 셋째, 납부예외자 및 납부재개자에 대한 실태조사를 실시하여 이들의 사회·경제적 특성을 파악한다. 특히, 납부예외자 및 납부재개자의 경제활동상태, 고용형태, 소득 및 자산 수준, 납부재개 의사, 보험료 지원에 관한 인식 등의 내용을 조사한다.

본 연구는 납부예외자 내 이질성을 고려한 규모 추이 분석과 특성 분석을 시도한다는 점에서 선행연구들과 차별점을 지닌다. 또한 실태조사를 통해 납부예외자와 납부재개자의 최근 사회·경제적 상황을 파악한다는 점에서도 의의가 있다. 본 연구의 분석결과는 효율적인 사각지대 해소방안을 모색하는데 도움을 줄 수 있고, 납부예외자를 포함한 지역가입자의 자격관리체계 개선에도 유용한 정도를 제공할 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 전개된다. 먼저, 2장에서는 납부예외자 제도의 개요를 살펴보고, 선행연구를 검토함으로써 본 연구의 연구질문을 구체화한다. 3장에서는 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 분석함으로써 납부예외자 감소 요인에 대해 검토하고, 납부예외자를 세분화함으로써 납부예외자 내 우선적인 정책목표집단을 설정한다. 4장에서는 실태조사의 방법 및 주요 결과를 소개하고 시사점을 제시한다. 마지막 5장에서는 주요 연구결과를 요약하고, 이를 토대로 제도 개선방안을 제시한다.

Ⅱ. 제도 개요 및 선행연구

1. 제도 개요[1)]

납부예외 제도는 사업장 또는 지역가입자가 사업중단, 실직, 재해, 사고 등으로 소득이 없거나 소득이 크게 감소하여 연금보험료를 납부하기 어려운 경우, 한시적으로 보험료 납부를 면제해 주는 제도이다. 납부예외기간은 가입 기간에 산입되지 않으며, 납부예외 사유가 발생한 날이 속하는 달부터 납부예외 사유가 없어진 날이 속하는 달까지 연금보험료 납부가 면제된다(국민연금공단, 2020).

국민연금 가입자는 국민연금공단에 납부예외를 신청하여 이를 인정받을 수 있다. 납부예외 신청자는 본인 또는 가족이 자필로 작성한 '연금보험료 납부예외 신청서'와 '납부예외 사유 입증(확인) 서류'를 제출하여야 한다. 이때, 납부예외 신청이 가능한 사유는 사업 중단(사업장 휴·폐업), 실직, 휴직, 병역의무 수행, 재학, 교도소 수감, 보호·치료감호시설 수용, 1년 미만 행방 불명(행불자), 재해·사고 등에 의한 소득 감소, 그 밖에 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우이다[2)]. 공단은 제출된 서류를 토대로 납부예외 신청 사유의 타당성과 납부예외 기간의 적정성을 판단한 후 납부예외를 결정한다.

이때 유의할 점은 국민연금제도에서 규정하는 '실업'의 개념이 일반적인 '실업'의 개념과 다르다는 점이다. 통상적으로 실업자는 '노동을 할 의사와 능력을 가지고 있으며, 일정기간 동안 구직활동을 하였으나 일을 하지 못한 자'를 의미한다[3)]. 즉, 실질적인 구직활동을 하지 않았

---

1) 이 절의 내용은 국민연금공단(2020)을 주로 참고하였다.

2) 그 외에 성직자, 장애인, 보훈연금 수급권자 등 소득이 없는 자들은 납부예외를 신청할 수 있다. 또한 수·재해로 인해 동일 납부예외사유가 집단적으로 발생한 지역에서는 시군구의 행정기관이 일괄적으로 납부예외를 신청할 수 있다.

3) 예컨대, ILO는 '일할 의사와 능력이 있고 최근 조사기간 1주 동안 구직활동을 하였

거나, 일이 주어졌을 경우 즉시 일할 수 있는 여건을 갖추지 못한 자는 실업자가 아니라 비경제활동인구로 구분된다. 반면, 국민연금제도는 구직활동 여부와 관계없이 다음의 네 가지 경우를 실업으로 간주한다. 첫째, 종사직종에서 완전히 은퇴하여 현재 소득활동에 종사하지 않는 자, 둘째, 직장퇴사, 사업장 부도, 휴폐업 등으로 소득이 없는 자, 셋째, 학교 졸업 또는 군제대 후 취업 중비 중에 있는 자로서 부모로부터 생활비를 지원받아 생활하는 자, 넷째, 고용보험 실업급여 수급자이다. 이에 따라 학교 졸업 또는 군 제대 후 취업 준비 중인 자, 배우자가 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 이상자 등이 '실업 중인 납부예외자'로 관리되고 있다.

<표 Ⅱ-1> 국민연금제도와 국제기구의 실업 구분

	국민연금제도	ILO	OECD
일할 의사와 능력	×	○	○
구직활동 여부	×	○ (최근 1주)	○ (4주)
경제활동여부 여부	○	○	○
연령	○ (27세 미만자는 적용제외자로 분류)	×	×

자료: 국민연금 내부자료

한편, 국민연금공단은 『국민연금법 제91조』 제1항 제2호 또는 제6호[4]의 규정에 해당하는 자로서 연금보험료를 징수할 수 없다고 판단되

으나 수입 있는 일을 하지 못한 자'를 OECD는 '일할 의사와 능력이 있고 최근 4주간 구직활동을 하였으나 수입 있는 일을 하지 못한 자'를 실업자로 간주하고 있다.

4) 『국민연금법 제91조(연금보험료 납부의 예외)』 ① 납부 의무자는 사업장가입자 또는 지역가입자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 연금보험료를 낼 수 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사유가 계속되는 기간에는 연금보험료를 내지 아니할 수 있다. <개정 2007. 12. 21.>

는 자에 한하여 납부예외를 직권 결정할 수 있다. 군인, 학생, 재소자, 보호, 치료 감호시설 수용자, 실직자 등이 이에 해당한다. 특히, 18~27세의 국민연금제도의 적용제외 기간이 종료되는 시점에 소득자료가 부재한 경우 납부예외자로 직권가입시키고 있으며, 27세 미만자의 경우 국민연금 가입이 이력이 존재하는 이들을 납부예외자로 관리하고 있다. 이때 국민연금공단의 직권 결정에는 외부기관의 관계 자료들이 이용된다. 국세청의 과세자료, 행정안전부의 주민등록자료, 대법원의 가족관계 자료, 보건복지부의 기초수급자 자료 등 다양한 가입자의 자격관리에 활용되고 있다(정인영 외, 2014).

납부예외 기간은 납부예외 사유별로 다르다. 군인에게는 군복무 기간 동안, 학생에게는 재학기간 동안, 1년 미만 행불자의 경우 1년 동안 납부예외가 인정되며, 입원 기간 등 입증서류 상 납부예외 기간이 확인되는 경우 해당기간에 대한 납부예외가 처리된다. 그러나 소득이 없어 납부예외를 신청한 가입자들의 납부예외 기간은 관련 자료의 유무에 따라 달라진다. 먼저, 소득 관련 자료가 존재하지 않는 자는 3년 동안의 납부예외를 인정받을 수 있다. 반면, 소득 관련 자료가 존재하는 자는 사유별로 6개월 또는 1년 이내의 납부예외를 인정받을 수 있다. 사업자 등록이 있더라도 사실상 사업을 운영하지 않거나(사실상 휴·폐업, 사업 개시일 미도래), 사업소득이 전혀 발생되지 않은 경우(3개월 이상 적자) 6개월의 납부예외 기간이 인정된다. 또한 무보수인 대표이사, 재해로 인한 보조·지원 대상자, 자연재해나 사고발행으로 인해 기초생활 유지가 어려운 자 등은 1년의 납부예외를 인정받을 수 있다. 이외에도 공적 자료 상 소득이 확인되지만 현재의 소득 수준이나 납부예외 사유를 확

---

2. 「병역법」 제3조에 따른 병역의무를 수행하는 경우 3. 「초·중등교육법」 제2조나 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 경우 4. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제11조에 따라 교정시설에 수용 중인 경우 5. 종전의「사회보호법」에 따른 보호감호시설이나 「치료감호법」에 따른 치료감호시설에 수용 중인 경우 6. 1년 미만 행방불명된 경우. 행방불명의 인정 기준 및 방법은 대통령령으로 정함.

인하는 것이 불가능한 경우, 자필 확인서를 통해 1년 이내의 납부예외를 인정하고 있다.

한 가지 유의할 점은 납부예외는 원칙적으로 무소득인 경우에만 인정되며, 소득이 있음에도 불구하고 특정한 신분 요건에 따라 납부예외로 인정받는 것은 불가능하다는 점이다. 예컨대, 정부에서 실업자 구제를 목적으로 운영하는 공공근로사업 참여자의 경우 원칙적으로는 소득신고 대상으로 분류된다. 그럼에도 불구하고 현재 국민연금공단에서 소득자료가 존재하는 일부 가입자의 납부예외를 인정하고 있는 것은 행정자료가 현실을 모두 반영하지 못하고, 소득 발생 시점과 과세자료 입수 시점 간 시차가 존재하기 때문이다. 예컨대, 국세청 과세자료를 통해 전년도의 소득 발생이 확인된다 하더라도, 가입자가 현재 소득이 없는 상태라고 주장한다면 납부예외를 인정할 수밖에 없는 것이다.

납부예외자의 납부재개는 원칙적으로 납부재개 신고에 의해 이루어진다. 납부예외 사유가 소멸된 자는 다음달 15일 이전까지 납부재개를 신고해야 한다. 즉, 인정받은 납부예외 기간이 종료되는 시점은 물론 납부예외 종료 예정일 이전에라도 납부예외 사유가 소멸되었다면 납부재개를 신고해야 한다. 그러나 현실적으로 납부재개를 신고하는 지역가입자가 그리 많지 않다. 이에 국민연금공단에서는 매월 입수되는 신규 사업자등록자료와 매년 4월과 10월 입수되는 과세자료를 이용하여 지역소득신고 대상자를 파악하고 납부재개를 독려하고 있다. 특히 과세자료상 소득이 확인되는 납부예외자들(1, 3유형자)에게는 모두 납부재개 안내문을 발송하고 있다.

이때, 공적 자료를 통해 소득활동 중인 것으로 추정되거나, 공적 자료가 존재하지 않지만 소득활동에 종사하고 있는 사실이 확인되는 자들이 소득신고를 지연·기피·거부하는 경우에는 공단이 직권으로 보험료를 부과할 수 있다. 직권가입 시의 기준소득월액은 『국민연금법 시행령』에 따라 지역가입자의 중위소득 금액으로 정해진다[5]. 직권가입 절차는 5단

계로 이루어진다. 1단계, 국민연금 가입신고 안내문 발송하고, 2단계, 개별 상담·설득을 통해 납부재개를 유도한다. 개별 상담과 설득은 소득 자료가 존재하지 않는 자들에게 특히 중요한 과정이다. 3단계, 국민연금 가입 예고문을 발송한다. 가입예고문에는 납부재개예정일, 월보험료 등이 표기되며 최소 14일의 신고기한이 부여된다. 가입예고문 통지 후에도 신고가 없는 경우, 4단계, 직권가입(납부재개)을 결정하고, 5단계, 국민연금 가입 결정 통지서를 발송한다. 만일 국민연금 가입결정통지서가 반송되는 경우 재발송하며, 가입자의 소재를 확인할 수 없는 경우 가입결정사실을 지사게시판에 14일 이상 공고하고 있다.

---

5) 『국민연금법 시행령 제 9조 3항』 ③ 사업장가입자ㆍ지역가입자ㆍ사업장임의계속가입자 또는 지역임의계속가입자의 소득월액에 대하여 법 제21조에 따른 신고를 하지 아니한 경우로서 법 제122조제1항에 따라 확인한 결과 소득 관련 자료가 없는 경우에는 공단이 다음 각 호에 따른 금액을 소득월액으로 하여 기준소득월액을 결정한다. 1. 가입기간 중 기준소득월액을 결정하는 경우 : 해당 가입자의 전년도 기준소득월액을 평균소득월액의 변동률을 기준으로 조정한 금액 2. 가입자 자격 취득 시나 납부 재개 시의 기준소득월액을 결정하는 경우 : 제10조제1항 본문에 따른 임의가입자 등에게 적용하는 기준소득월액에 해당하는 금액

2. 선행연구 검토 및 연구 질문

국민연금제도가 도시지역 자영자까지 포괄하는 제도로 확장된 이후부터 지역가입자를 실질적인 가입자로 포괄하기 위한 다양한 연구들이 진행되었다. 이들의 구체적인 연구 목적 및 분석대상은 다양하였지만, 국민연금제도의 적용 범위 확장이라는 공통적인 문제의식을 지니고 있었다.[6] 대부분의 선행연구들은 사각지대 개선 논의에 앞서 납부예외 현황을 분석하였다. 이들은 납부예외자들이 타 가입종별에 비해 경제적으로 열악한 위치에 있고 가입 기간이 짧다는 점을 지적하며, 납부예외자들을 실질적인 가입자로 포괄하기 위한 대책이 마련되어야 한다고 주장하였다(국민연금연구원, 2017; 김원섭, 2013; 석재은, 2003; 정인영, 2015; 류재린 외, 2019 등).[7]

그러나 상술한 선행연구들만으로는 사각지대 해소방안을 모색하는데 필요한 정보들을 얻기 어렵다. 이는, 첫째, 현재 납부예외자의 사회·경제적 특성을 제대로 파악하기 어렵고, 둘째, 납부예외자 내 세부집단별 특성을 파악할 수 없으며, 셋째, 납부예외자의 감소 요인을 파악할 수 없기 때문이다. 각각에 대해 자세히 살펴보자.

첫째, 선행연구들을 통해서는 현재 납부예외자의 사회·경제적 특성을 제대로 파악하기 어렵다. 납부예외자의 납부예외 및 납부재개 결정은 소득활동 및 보험료 납부여력과 밀접하게 관련되어 있다. 그러나 납부

6) 이들은 사각지대 해소방안 연구들(강성호 외, 2008; 국민연금연구원, 2017; 김성숙·강성호, 2004; 김수봉 외, 2005; 이광석, 2008 등), 저소득층의 사회보험료 지원 관련 연구들(김헌수·김아람, 2018; 류재린 외, 2019; 윤석명 외, 2009), 건설일용직, 비정규직, 여성, 자영자, 청년 등과 같은 특정 집단의 가입 실태 및 가입제고 방안과 관련된 연구들(권혁진 외, 2008; 김경아, 2010; 김경아·한정림, 2011; 김수완·김상진, 2012; 원종욱, 1999; 정인영 외, 2016 등), 지역가입자 관리체계 또는 가입구조 관련 연구들(정인영 외, 2014; 정인영·김아람, 2018)로 분류할 수 있다.

7) 몇몇 연구들의 경우 소득활동과 연계되어 있는 현행 제도의 특성 상 납부여력이 부족한 납부예외자들을 실질적인 가입자로 포괄하는데 한계가 있음을 지적하기도 하였다(강성호 외, 2008; 이용하, 2005 등).

예외자들의 경제활동상태, 소득 및 자산 수준과 같은 정보들은 턱없이 부족하다. 이는 기본적으로 국민연금DB에 가입자들의 사회·경제적 특성에 관한 정보가 부재하기 때문일 것이다. 납부예외자를 대상으로 하는 실태조사가 시행된 적도 거의 없으나, 일부 선행연구들이 전체 가입자 또는 지역가입자를 대상으로 시행한 실태조사들을 통해 납부예외자의 사회·경제적 특성과 관련된 정보를 제한적으로 얻을 수 있다(강성호 외, 2008; 윤석명 외, 2011; 윤석명 외, 2012; 하상근, 2010).

그 중 대표적인 연구인 윤석명 외(2012)의 주요 결과는 다음과 같다. 납부예외자의 83%는 납부예외기간 동안 소득활동을 했던 경험이 있으며, 소득활동의 형태는 일용직(59.1%), 자영자 및 고용주(31.9%), 상용직(5.2%), 특수고용직(3.2%)이라고 응답하였다. 또한 소득활동을 경험한 납부예외자 중 임금근로자는 월평균 182만원의 근로소득을, 비임금근로자는 월평균 221.5만원의 사업소득을 얻고 있다고 응답하였다.

그러나 윤석명 외(2012)는 납부예외자의 38.2%를 차지하고 있는 20대를 조사대상에 포함시키지 않았다는 한계를 지니고 있다. 또한 다른 연구들 역시 표본의 대표성이 떨어지거나(하상근, 2010), 납부예외자에 대한 정보 수집을 목적으로 시행된 것이 아니기 때문에, 이들을 통해 구체적인 정보를 얻거나 최근의 현황을 파악하기는 어렵다. 따라서 납부예외자들의 사회·경제적 특성을 정확히 파악하기 위한 새로운 실태조사가 필요해 보인다.

이때 한 가지 유의할 점은 사각지대 해소방안을 도출하는데 납부예외자의 사회·경제적 상태에 관한 정보 못지않게 납부재개자에 관한 정보도 중요하다는 점이다. 특히, 납부예외자로 남아있는 가입자들과 납부를 재개한 가입자들 사이에 어떠한 특성 차이가 있는지 파악할 필요가 있다. 소득신고를 재개한 납부재개자들이 보험료 납부를 지속하는 사유는 무엇인지, 납부재개 이후 보험료 납부를 지속하지 않는 이유가 무엇인지도 파악해야 한다. 이를 고려하면 납부예외자에 대한 실태조사 시

납부재개자에 대한 조사도 병행될 필요가 있다.

둘째, 선행연구들을 통해서는 납부예외자 내 세부집단별 특성을 파악하기 어렵다. 납부예외자 내에는 다양한 집단들이 존재하고 있다. 실제로 소득이 없거나 부족하여 납부예외자가 된 자들 외에도 소득활동 중이지만 가입을 회피하고 있는 자, 가입구조에 따라 실직자로 분류된 자, 그리고 소득활동과 관계없이 기타 여러 사유로 납부예외가 된 자 등 다양한 이들이 존재한다.

각 집단에 대해 살펴보면, 먼저, 일부 납부예외자들은 소득활동을 재개하였음에도 불구하고 계속 납부예외 상태를 유지하고 있다. 여러 선행연구들 역시 이들의 존재를 지적하였는데, 이들은 소득신고 및 보험료 징수가 사업장에 의해 엄격하게 이루어지는 사업장가입자와 달리 소득파악률이 낮은 지역가입자들의 경우, 국민연금제도에 불순응하고 장기간 동안 납부예외 상태를 지속할 여지가 있다는 점을 강조하였다(구인회·백학영, 2008; 김수완·김상진, 2012; 윤석명 외, 2012; 하상근, 2010). 실제로 일부 납부예외자들의 경우 공적자료 상 근로 및 사업소득이 확인되기도 하며, 국민연금공단은 이들의 납부재개를 독려하거나, 직권 가입시키고 있다. 그러나 실제 소득 발생 시점과 공적자료 입수 시점은 상당한 시차를 지니고 있고, 소득파악률도 낮아 납부재개를 독려하는데 어려움이 있다. 특히, 납부예외자는 다른 가입종에 비해 소득파악률이 더욱 낮은데, 납부예외자 중 과세자료 보유자는 10.5%에 불과하다(2018년 12월 기준).

한편, 일부 납부예외자들은 비경제활동인구에 속하지만, 국민연금제도의 가입자 관리체계 상 '실업'으로 분류되기도 한다. <표 Ⅱ-2>를 보면 '실업자'가 납부예외자의 81.6%를 차지하고 있지만(2019년 12월 기준), 이 실업자가 통상적인 실업자와 다르다는 사실에 유의할 필요가 있다. 국민연금제도는 구직활동 여부나 일이 주어졌을 때 즉시 일할 수 있는 능력과 여건을 갖추었는지 여부와 관계없이 소득이 없는 자를 실

업자로 규정하고 있다. 이에 따라 비경제활동인구의 일부가 '실업자'로 간주되고 있는데, 심지어 생애기간 동안 소득활동에 종사한 적이 없는 자들까지도 실업자로 분류되고 있다. 납부예외자의 22.8%는 보험료 납부(기한 내 완납) 이력이 전혀 없는 이들이다(2018년 12월 기준).

또한 병역의무, 재학, 교도소 수감, 보호시설 수용, 주소불명 등 비경제적 사유로 납부예외를 인정받은 자들도 11.9%나 된다는 점도 유의할 필요가 있다(2019년 12월 기준). 이들 역시 비경제활동인구에 속하며, 납부예외 사유 종료 시점까지 소득활동을 재개할 가능성이 매우 낮으며, 경제적 사유로 납부예외자가 된 이들과는 다른 특성을 지니고 있을 가능성이 매우 높다.

이처럼 납부예외자들은 매우 이질적이며 국민연금 가입 측면에서 각기 다른 특성을 지니고 있기에, 이들을 동일선상에 놓고 사각지대 축소 방안을 모색하는 것은 바람직하지 못하다. 납부능력이 없는 납부예외자에게 투입되는 행정력을 납부 이력이 있거나 소득이 있는 가입 누락자에게 집중시킴으로써 효율성을 높일 필요가 있는 것이다(정인영·김아람, 2018).

<표 Ⅱ-2> 연령별 납부예외 사유(2019.12.31.기준)

단위: 명(%)

구분	계		27세 미만	27~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55세 이상
계	3,276,660	(100)	845,914	407,073	414,522	359,463	298,631	318,852	297,965	334,240
			(25.8)	**(12.4)**	(12.7)	(11.0)	(9.1)	(9.7)	(9.1)	**(10.2)**
실직	**2,672,117**	**(81.6)**	**525,907**	369,780	385,813	328,088	263,092	268,644	247,801	282,992
사업중단	**109,201**	**(3.3)**	2,617	3,398	7,975	13,189	15,740	22,252	21,774	22,256
휴직	9,748	(0.3)	63	78	299	1,039	1,569	2,094	2,207	2,399
병역의무	39,966	(1.2)	37,841	1,570	305	250	0	0	0	0
재학	321,179	(9.8)	275,992	27,313	11,684	3,045	1,444	892	524	285
교도소 수감	15,901	(0.5)	1,082	1,399	1,860	2,356	2,114	2,446	2,530	2,114
보호시설 수용	63	(0.0)	1	4	8	10	10	16	9	5
입원	1,904	(0.1)	2	5	15	45	100	544	599	594
재해보조	573	(0.0)	4	4	16	46	63	116	126	198
주소불명	14,370	(0.4)	559	775	1,352	2,733	2,018	2,500	2,411	2,022
생활곤란 등	**91,638**	**(2.8)**	1,846	2,747	5,195	8,662	12,481	19,348	19,984	21,375

자료: 국민연금 내부자료

셋째, 선행연구들을 통해서는 납부예외자가 감소하는 원인을 파악하기 어렵다. 그 간 국민연금제도가 적용의 사각지대 해소를 위해 꾸준히 노력해왔음에도 불구하고 적용의 사각지대는 쉽게 해소되지 않고 있다. 2020년 11월 기준, 약 419만명의 가입자들이 적용의 사각지대에 머물러 있는데, 이 중 지역 납부예외자는 315만명이나 된다. 이는 지역가입자 전체의 약 46.3%에 해당된다(2020년 11월 기준). 향후에도 국민연금의 적용 사각지대가 크게 줄어들지 않을 것으로 전망되었는데, 제4차 재정계산 결과에 따르면 2088년 15-64세 인구대비 보험료 납부자 비율은 약 64.3%로 전망되었다(윤병욱 외, 2019). 연금제도가 성숙된 유럽과 북아메리카 지역의 경우 동 비율은 각각 86.7%과 97%수준이다

(ILO, 2018).

그런데 놀랍게도 2016년부터 지역 납부예외자들이 빠르게 감소하고 있다. 납부예외자가 서서히 감소하기 시작한 2011년~2015년 사이에는 59만명이 감소하였지만, 2016년~2020년 사이에는 그보다 두 배이상 많은 141만 명이 줄어들었다(국민연금통계연보; 국민연금공단 내부자료). 심지어 COVID-19가 확산되었던 2020년에도 지역 납부예외자는 18만 명이나 감소하였다.

그렇다면 그동안 정체되어있던 지역 납부예외자 규모가 이렇게 빠르게 감소하고 있는 이유는 무엇일까? 그동안 어떠한 선행연구들도 빠르게 감소하고 있는 지역 납부예외자의 규모 변화에 주목하고, 그 원인에 대해 분석하지 않았다. 이는 서론에서 언급한 것처럼 최근에서야 이 같은 추세 변화가 관찰되었기 때문이겠으나, 선행연구들이 주로 특정 시점의 납부예외자 규모 현황만을 파악했기 때문일 것이다. 일부 선행연구들의 경우 재정계산 또는 중기 재정전망을 위해 납부예외자들의 규모를 전망하였으나(박성민·송창길, 2015; 성명기·최장훈, 2014; 윤병욱·송창길, 2017 등), 이들은 본격적인 추세 변화가 관찰되기 이전에 수행되었고 납부예외자가 감소하고 있는 원인에 주목하지 않았다.

그러나 납부예외자 규모가 감소되는 이유를 정확히 진단하는 일은 적용의 사각지대의 원인을 진단하는 일 못지않게 중요한 일이다. 지역 납부예외자들이 어떠한 이유로, 어떤 가입종별로 전환되었는지 파악함으로써 보다 효율적인 사각지대 해소방안을 모색하고, 향후의 사각지대 해소 추이를 전망할 수 있기 때문이다. 따라서 납부예외자들 세분화하고 그 특성을 분석하기에 앞서, 최근(2015년 이후) 납부예외자가 급감하고 있는 원인이 무엇인지 진단할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구의 연구 질문들은 다음과 같다.

첫째, 2015년까지 서서히 감소하던 납부예외자들이 2015년 이후 급격히 감소하고 있는 이유는 무엇인가?
둘째, 납부예외자 중 우선적으로 포괄해야 하는 집단은 누구이며, 이들의 규모는 얼마나 되는가?
셋째, 납부예외자는 어떠한 사회·경제적 특성을 지니고 있는가?

다음 장에서는 국민연금DB를 이용하여, 첫 번째부터 세 번째 연구 질문까지에 대한 답을 모색한다. 이후 4장에서는 납부예외자와 납부재개자를 대상으로 실태조사를 실시함으로써 가입자의 사회·경제적 특성 정보를 파악한다.

Ⅲ. 납부예외자의 가입 현황

이하에서는 국민연금DB를 이용하여 지역납부예외자들의 가입 현황을 분석한다. 이 장의 구성은 다음과 같다.

첫 번째 절에서는 지역 납부예외자의 규모를 축소시키고 있는 주된 요인이 무엇인지 진단한다. 이를 위해 먼저, 지역 납부예외자 규모 추이와 적용 사각지대의 원인, 그리고 그동안 시행되었던 사각지대 해소 방안들을 검토한다. 이후 국민연금DB의 가입자 이력 자료를 이용해 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 분석함으로써, 납부예외자의 규모 변동 이면(裏面)의 동학을 파악한다.

두 번째 절에서는 납부예외자들의 이질성을 고려하여 납부예외자들을 세분화하고 국민연금 가입 특성을 분석한다. 이를 통해 납부예외자 내에서 우선적으로 포괄해야 하는 정책목표집단이 누구인지 설정하고, 이들의 규모가 얼마나 되는지 파악한다.

1. 지역 납부예외자 감소 요인 검토

가. 지역 납부예외자 현황과 원인 진단

1) 지역 납부예외자 규모 추이

이하에서는 본격적인 논의에 앞서 국민연금 가입자 및 지역 납부예외자의 규모 추이를 살펴본다. 그동안 국민연금제도의 적용대상이 꾸준히 확대되면서, 가입자 규모 역시 증가하는 추세이다. [그림 Ⅲ-1]에 따르면 전 국민이 가입대상으로 포괄되었던 1999년 당시 1,626만명이었던 국민연금제도의 가입자는 2020년 5월 2,215만명 수준까지 증가하였다(국민연금공단, 2020; 2020a). 다만, 2018년 이후 가입자가 조금씩 감소하고 있는데, 이는 베이비부머의 은퇴 및 고령화로 인해 가입대상자가 줄어들고 있기 때문인 것으로 보인다.

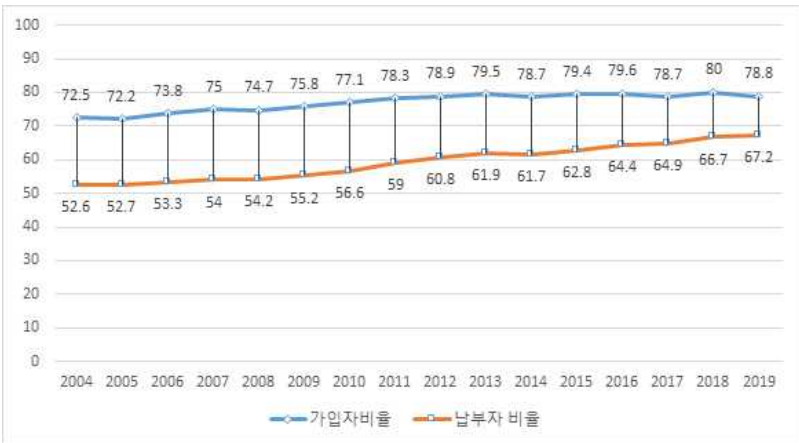
국민연금 가입률 역시 꾸준히 상승하고 있다. [그림 Ⅲ-2]에 따르면 경제활동인구 대비 국민연금 가입자 비율은 꾸준한 증가 추세를 보이며 2004년 72.5%에서 2019년 78.8%로 상승하였다. 동 기간동안 국민연금 보험료 납부자 비율은 52.6%에서 67.2%로, 가입자 비율보다 더욱 빠르게 증가하였다(국민연금공단, 2018; 2020a)[8].

8) 18~59세 경제활동인구를 기준으로 가입자 비율과 납부자 비율이 계산되었다면, 지역 납부예외자의 비율은 양자 간 차이가 될 것이다. 그러나 [그림 2]의 수치들이 15세이상 경제활동인구를 기준으로 작성된 것임에 유의해야 한다.

[그림 Ⅲ-1] 가입종별 국민연금 가입자 규모 추이

자료: 국민연금공단, 2020; 2020a국민연금 공표통계(2020년 5월)

[그림 Ⅲ-2] 경제활동인구 대비 국민연금 가입 및 납부자 비율 추이

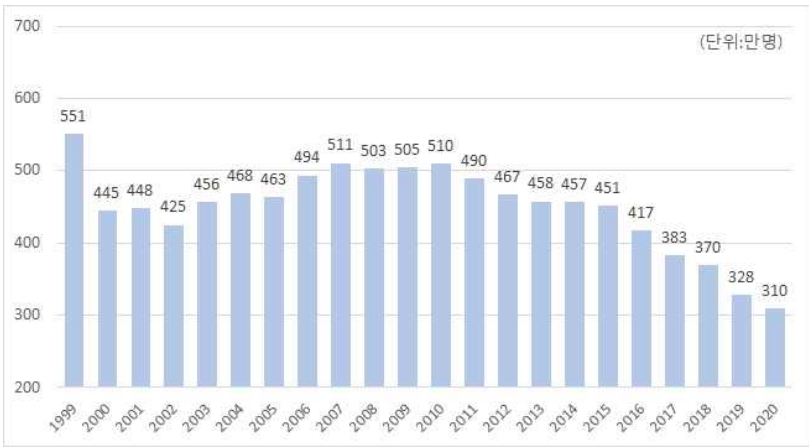


주: 국민연금 당연가입기간은 18~59세이나, 통계청이 공식적으로 산정하여 발표하는 경제활동인구 통계는 15세 이상으로 규정하고 있음. 국민연금공단(2018;2020a)는 2000년대 전반의 추이를 살펴보기 위해 통계청이 발표한 경제활동인구 대비 해당 통계를 산정하였음. 만일 국민연금 당연가입 연령 기준 적용 시에는 가입자 및 납부자 비율이 더 높을 것임.

자료: 국민연금공단(2018; 2020b)

그러나 국민연금 가입자와 납부자 비율이 증가하는 동안 지역 납부예외자 규모가 지속적으로 감소한 것은 아니다. [그림 Ⅲ-3]을 보면 지역 납부예외자는 1999년 현행 제도 도입의 조정기를 거친 이후, 2007년까지 증가하는 추세였다. 그 이후로는 2010년까지 510만명 수준을 유지하다가 서서히 감소하기 시작하여 2015년 451만명 수준에 이르렀다. 2016년부터는 이전까지와 달리 빠르게 감소하기 시작하였다. 2011년~2015년 사이에는 59만명이 줄어들었지만, 2016년~2020년 사이에는 그 두배 이상인 141만이나 감소하였다. 특히, 2020년은 COVID-19가 확산되었음에도 불구하고 18만명이나 감소하였다[9].

[그림 Ⅲ-3] 납부예외자 규모 추이



주: 각년도 말일 기준
자료: 국민연금통계연보; 국민연금공단 내부자료

9) COVID-19의 확산으로 인해 2020년 상반기에는 납부예외자 규모가 일시적으로 증가하였다. 이는 국민연금공단이 COVID-19에 대응하여 소득 상실 또는 감소 시 3~6월까지 최대 3개월분의 보험료에 대한 일시적 납부예외를 허용하였기 때문이다(20.3.30 시행). 이로 인해 지역 납부예외자 수가 '20.3월 329만명에서 5월 345만명 수준까지 늘어났지만, 한시적 납부예외 허용이 끝난 6월부터 다시 하락하여 12월 310만명으로 감소하였다. COVID-19가 국민연금 가입에 미친 영향에 대해서는 추가적인 연구가 필요하며, 본 연구에서는 이를 자세히 다루지 않는다.

2) 적용 사각지대의 원인과 해소 방안

그렇다면, 최근에서야 지역 납부예외자가 빠르게 감소하게 된 이유는 무엇일까? 그동안 국민연금제도의 적용 사각지대를 야기하던 원인들이 빠르게 해결되고 있는 것일까? 이에 대해 논의하기에 앞서, 먼저 국민연금의 적용의 사각지대를 낳았던 원인들과 그 간 국민연금제도가 시행해왔던 사각지대 해소방안들을 살펴보자.

국민연금제도의 적용 사각지대는 법적 적용 범위, 노동시장의 유연화 및 구조 변화, 낮은 소득 파악률, 사용자의 의무 불이행, 제도 운영의 한계, 국민연금 제도에 대한 불신, 저소득층의 보험료 부담 등의 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다(권혁진, 2012; 김원섭, 2013; 김혜진 외, 2021; 서정희·백승호, 2014; 석재은, 2003; 이병희, 2011 등). 그 중에서도 근본적인 원인은 법적 적용 범위와 노동시장 구조적 요인으로 보인다. 우리나라는 국민연금제도의 법적 적용이 완비되기도 전에 노동 유연화 등 노동시장의 급격한 변화를 경험하여 구조적으로 실질적인 적용범위(effective coverage)에 포괄되지 못한 이들이 늘어났다. 특히, 우리나라는 다른 국가에 비해 경제활동 참가율이 상대적으로 낮고, 비정규직과 자영업자의 비율이 높아 사각지대가 해소되기 어려운 구조이다(김혜진 외, 2021)[10].

행정적인 측면에서는 저조한 소득파악율도 국민연금제도의 적용 사각지대를 확대시키는 원인이다. 2018년 12월 기준, 지역가입자의 약 65%가 과세자료를 통해 소득이 파악되지 않는 과제자료 미보유자인데, 지역 납부예외자의 경우 89.5%나 된다(류재린, 2020). 현행 제도에서는 신고소득에 의해 지역가입자의 소득이 결정됨에 따라 가입자가 소득활동에 종사하지 않는다고 주장할 경우 이들을 납부예외자(또는 적용제외

10) 우리나라의 자영업자 비율은 25.1%로 OECD 평균수준인 15.5%에 비해 높다(OECD database, 2020.3.12. 접속).

자)로 인정할 수밖에 없다(김혜진 외, 2021).

그동안 국민연금제도가 적용의 사각지대를 해소하기 위해 시행한 정책은 크게 4가지로 정리된다.[11] 첫 번째는 사업장가입자 적용대상 확대이다. 사각지대와 관련된 대부분의 선행연구들은 이를 우선적인 과제로 제시하였고(구인회ㆍ백학영, 2008; 권혁진, 2012; 김원섭, 2013;김용하, 2004; 김재진 외, 2014; 이광석, 2008; 이용하, 2004; 이용하 외, 2015; 최옥금·조영은, 2013 등), 정책당국에서도 이를 주된 사각지대 해소방안으로 삼아왔다. 대표적으로 2003년부터 2006년까지 사업장 적용범위를 10인 이상 사업장에서부터 1인 이상 사업장으로 확대하였고, 시간제 근로자의 근로시간 기준을 2010년, 2016년, 2018년에 걸쳐 지속적으로 완화해왔다.[12]

두 번째는 보험료 지원 제도이다(김원섭, 2013; 김헌수·김아람, 2018; 류재린 외, 2019; 윤석명 외, 2009; 최옥금, 2013 등). 저소득층의 보험료 납부 부담을 경감시킴으로써 국민연금 가입을 지속할 유인을 제시하는 것이 이 방안의 주된 목적이었다. 국민연금제도는 1995년 농어업인 보험료 지원제도, 2012년 두루누리 사회보험료 지원제도, 2016년 실업 크레딧 제도 등을 차례로 도입하였다. 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원제도 또한 시행될 예정이다(보건복지부, 2018).

---

11) 이외에도 사업장 실사체계 구축, 사업장 및 자영자의 신고체계변경(김원섭, 2013), 국민연금제도의 신뢰 제고(구인회·백학영, 2008) 등의 방안들이 제시된 바 있다.

12) 2010년 이전에는 1개월동안의 소득근로시간이 80시간 미만인 단시간 근로자를 사업장가입자에서 제외시켰으나, 2010년 9월 1일부터 '1개월 동안의 소득근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자'로 기준을 완화하였다. 또한 월 소득근로시간이 60시간 미만인 경우에도 생업을 목적으로 3개월 이상으로 일하는 자, 예컨대 대학 시간강사를 사업장 가입자로 인정하였다. 2016년 1월부터는 둘이상 사업장 근로 시 근로시간을 합산하여 60시간 이상이면 사업장 가입자로 편입시켰고, 2016년 7월 11일부터는 '월 소득근로시간이 60시간 이상이면서, 8일 이상 근로한 경우'였던 사업장가입자 적용 기준을 '월 소득근로시간이 60시간 이상이거나, 8일 이상 근로한 경우'로 완화하였다. 건설일용자의 경우 1개월간 근로일수가 20일 이상인 경우 사업장 가입자로 가입이 가능하였으나, 2018년 8월 1일 이후로는 1개월간 근로일수가 8일이상인 경우 사업장 가입자로 적용이 가능하도록 개선하였다.

세 번째는 크레딧 제도 확대이다(김원섭, 2013; 김재진 외, 2014; 유호선·이지은, 2011; 유호선, 2016; 유경미·정성배, 2013 등). 국민연금 제도는 2008년부터 출산 크레딧 군복무 크레딧 제도를 도입하여 운영하고 있는데, 이는 현행 제도에서 제외된 적용제외자들에게 가입유인을 제공함으로써 실질적인 가입기간을 확충해주기 위함이었다. 특히 상대적으로 가입기간이 짧은 여성의 가입기간 확대와 유지를 위한 방안으로 양육 및 돌봄 크레딧을 강화할 필요성이 제시되었다(유호선·이지은, 2011; 유경미·정성배, 2013).

네 번째는 행정력 개선이다(강성호 외, 2008; 김혜진, 2021; 정인영 외, 2015; 이용하, 2004 등). 국민연금공단은 가입자의 소득파악률과 가입자의 자격관리를 개선하기 위해 타기관으로부터 입수하고 있는 자료의 종류를 늘리고, 입수 주기도 단축시켜 왔다(김혜진 외, 2021)[13]. 예컨대, 소득파악률을 높이기 위해 2015년부터 임시·일용근로자의 소득 및 근로내역을 입수하여 가입안내에 활용하고 있으며, 가입자의 자격관리를 위한 대법원의 가족관계 전산정보자료의 입수 주기를 연1회에서 분기 1회로 단축시키는 등의 개선을 꾸준히 시행해왔다.

그렇다면 그동안 시행되었던 다양한 사각지대 해소 방안들을 통해 최근 지역 납부예외자들이 빠르게 감소하고 있는 현상을 설명할 수 있을까? 납부예외자의 규모 변화에 영향을 미치는 요인들은 매우 다양하며 독립적이지 않다. 즉, 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있을 가능성이 매우 높기에 각 요인별 영향을 세밀히 검토하는 것은 매우 어려운 일이다. 더욱이 국민연금DB에는 제도 외적인 요인들을 통제하기 위한 변수도 부족한 실정이다. 이를 고려하면 납부예외자 규모를 축소시키고 있는 요인과 그 효과의 정도를 정확히 추정하기는 어렵겠으나,[14] 납부

13) 이러한 노력에 힘입어 지역 가입자의 납기 내 납부율(징수율)은 지속적으로 증가하고 있다. 2014년 61.93%였던 지역가입자의 징수율은 2018년 64.46%로 증가하였다(류재린, 2020).

14) 이는 본 연구의 한계이기도 하다.

예외자 규모에 영향을 미칠 것으로 추론되는 몇몇 요인들을 논리적으로 검토하고, 가능성이 낮은 요인들을 소거하는 방식으로 탐색 범위를 좁혀나갈 수 있을 것이다.

나. 지역 납부예외자 규모 변화 요인 검토

이하에서는 최근의 지역 납부예외자 규모에 영향을 미쳤을 것으로 추정되는 국민연금제도 내·외부적 요인을 몇 가지 검토한다. 본 연구에서 고려하는 요인은 국민연금제도 내부적 요인인 ①사업장가입자 적용대상 확대, ②보험료 지원, ③행정력 개선, 그리고 제도 외부적 요인인 ④노동시장 변화와 ⑤인구구조 변화이다.

먼저, 사업장가입자 적용대상 확대에 대해 살펴보자. 앞서 살펴본 것처럼 국민연금제도는 사업장가입자 적용대상을 꾸준하게 확대해왔다. 이러한 정책적 노력이 납부예외자 규모 감소에 기여했음은 자명할 테지만, 동 요인이 최근의 급격한 변화를 이끌어냈을지에 대해서는 의문이 든다. 국민연금제도는 2003년부터 꾸준히 사업장가입자 적용대상을 늘려왔지만, 2015년 이전까지 납부예외자가 큰 폭으로 감소한 적은 없었다. 사업장가입자 적용대상이 점진적으로 확대되었던 2003~2006년 동안에는 오히려 납부예외자가 늘어나기도 하였다. 이에 대해서는 4장의 가입종별 전환자 추이를 분석을 통해 자세히 살펴본다.

두 번째로 보험료 지원제도가 지역 납부예외자의 규모를 크게 변화시켰을 가능성 역시 그리 높지 않다. 2012년에 도입된 두루누리 제도는 사업장가입자로 포괄되지 못하고 납부예외 상태에 머물러 있던 영세사업장의 근로자들을 포괄하는데 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있다(고용노동부, 2017; 김헌수·김아람, 2018). 그러나 동 제도가 도입된지 3년이 지난 2016년 이전까지도 큰 폭의 납부예외자 규모 변화는 관찰되지 않았다. 물론 두루누리 제도가 도입된 이후 지원 대상과 지원수준

이 계속해서 확대되었으며, 그 효과가 시차를 두고 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 두루누리 제도의 확장은 매년 점진적으로 이루어졌으며 그 효과는 특정 시점의 추세 변화보다는 지속적인 변화로 관찰될 가능성이 높아보인다. 2016년 도입된 실업크레딧 제도 역시 구직급여 수급자를 대상으로 삼고 있기에 지역 납부예외자 규모에 미미한 영향만을 미친 것으로 보인다[15].

세 번째 요인은 행정력 개선이다. 납부예외자 규모를 축소시킬 수 있는 행정력 개선은 크게 두 가지이다. 첫째, 소득파악률을 제고하여 납부예외자들을 소득신고자로 전환시키는 것이다. 그러나 <표 Ⅲ-1>에 따르면 납부예외자가 빠르게 감소하기 시작한 2016년 전후의 급격한 변화는 관찰되지 않는다. 둘째, 가입자의 자격 확인에 필요한 외부자료의 입수를 통해 납부예외자로 관리되던 이들을 적용제외자로 전환되는 것이다. 실제로 2016년부터 연 1회 입수되던 대법원의 가족관계 전산자료의 입수 주기가 분기 1회로 단축되었다. 그러나 2015년부터 베이비부머들이 수급연령에 도달함에 따라 그 배우자의 정보를 확인하는 건수가 크게 증가하였다는 점에 유의할 필요가 있다. 만일 후자가 주된 요인이라면 최근의 납부예외자 감소를 행정력 개선에 의한 것으로 보기 어려울 뿐 아니라, 사각지대 해소로 보기도 어려울 것이다. 이에 대해서는 다음 절에서 살펴본다.

15) 2018년 12월 기준, 지역가입자 중 실업크레딧 수급 경험이 있는 자는 2.2% 수준이었다(류재린 외, 2019).

<표 Ⅲ-1> 지역 소득신고자의 과세자료 보유율

(단위: 만명, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
지역 소득신고자	393.8	387.4	379.1	388.7	386.6	399.4	395.5
과세자료 보유자	229.5	224.6	221.4	230.7	233.4	252.3	257.0
소득파악률	58.3	58.0	58.4	59.4	60.4	63.2	65.0
증감률		-0.3	0.4	1.0	1.0	2.8	1.8

주 1) 각년도 말일 기준
자료: 국민연금공단 내부자료

다음으로 국민연금제도 외적인 요인인 노동시장의 변화가 납부예외자 규모 변화에 영향을 미쳤을 수 있다. 지역 납부예외자의 대부분은 실직, 사업중단, 생활곤란 등의 경제적 사유로 납부예외자가 된 자들이다(2019년 12월 기준, 국민연금공단 내부자료). 따라서 실업자 및 비경제활동인구의 규모 변화가 납부예외자 규모에 큰 영향을 미칠 수 있다. 납부예외자 규모를 전망했던 선행연구들 역시 실업 및 비경제활동인구 비율을 이용하였는데(박성민·송창길, 2015; 성명기·최장훈, 2014; 윤병욱·송창길, 2017), 특히 윤병욱·송창길(2017)는 실업 및 비경활인구 규모와 납부예외자 규모가 선형관계가 있음을 이용해 납부예외자 규모를 전망하였다([그림 Ⅲ-4]의 (a)).

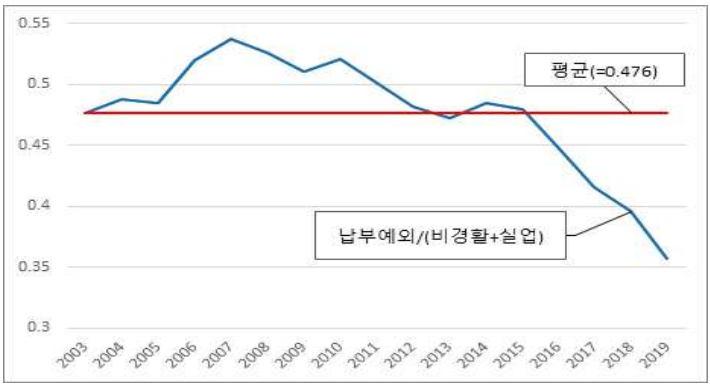
그러나 더 이상 실업 및 비경활인구 규모로는 납부예외자 규모 변화를 설명하기 어렵워 보인다. 2016~2019년 동안 실업 및 비경제활동인구의 규모는 31.9만명 늘어났으나, 동기간 동안 납부예외자는 123만명이 감소하였다(KOSIS, 2021.1.15 접속). 또한 1999년~2016년 사이 0.497 수준이었던 '납부예외자/(실업+비경활)'의 평균값도 2003~2019년 사이 0.476 수준으로 감소하였다([그림 4]의 (b)). 만일 최근의 납부예외자 규모 변화가 '비경활+실업'과 관련이 있었다면 이러한 결과는 나타

나지 않았을 것이다.

[그림 Ⅲ-4] 납부예외자와 비경활+실업간의 관계

(a) 1999~2016년

(b) 2003-2019년



자료: 윤병욱·송창길(2017), [그림 15]; 경제활동인구조사 부가조사 각년도 8월

마지막으로 인구구조 변화가 납부예외자의 규모 변화에 영향을 미쳤을 수 있다. 2015년부터 1차 베이비 부머(1955~1963년생)들이 연금수급연령에 도달하기 시작하였는데, 2015년~2019년 사이 약 384.6만명이 60세에 도달하였으며, 향후에도 5년간 430.8만명이 60세에 도달할 예

정이다(KOSIS, 2020.9.10.접속). 이에 따라 2018년 이후 국민연금 가입자 규모는 감소세로 전환되었다.

그러나 이러한 인구구조 변화가 급격한 납부예외자 규모 감소를 이끌어낸 것이라 예단하기는 어렵다. 앞선 <표 Ⅱ-2>에서 55세 이상인 납부예외자는 전체 납부예외자의 10.2%에 불과함을 알 수 있다. 다만, 인구구조 변화가 국민연금 가입자 및 지역 납부예외자에 미치는 영향은 장기간에 걸쳐 나타날 가능성이 높기에 이에 대한 검토가 필요하다.

이상의 논의를 정리해보면, 지금까지 검토한 국민연금제도 내·외적 요인들은 납부예외자 규모 변화의 추세를 크게 변화시킬 개연성은 낮아 보인다. 다만, 사업장가입자 적용대상 확대와 보험료 지원 제도가 사각지대 해소에 지속적인 영향을 미치고 있는지, '납부예외자→적용제외'로의 자격변동이 얼마나 발생하고 있는지, 인구구조가 납부예외자에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해서는 추가적인 분석이 필요해 보인다. 다음 절에서 이를 자세히 검토한다.

다. 지역 납부예외자 규모 추이 분석

이하에서는 지역 납부예외자의 규모 변화 추이를 분석함으로써 납부예외자 규모를 변화시킨 요인을 탐색한다. 이를 위해 1절에서는 현행 지역 납부예외 제도가 시작된 1999년 이후의 지역 납부예외자와 타가입종별 간 자격 변동 추이를 분석한다. 이때 납부예외자의 가입종별 전환은 매월 발생할 수 있지만, 당해연도 납부예외로의 순유입 규모를 파악하기 위해 각년도 말일을 기준으로 가입종별 전환 추이를 분석한다. 이후 2절에서는 가입종별 전환 추이 분석에서 인구구조 변화 효과를 제거함으로써 인구구조 변화가 지역 납부예외자 규모에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토한다. 분석에 이용하는 자료는 1988년 1월~2019년 12월의 국민연금 가입자 전체 이력 자료이다.[16)]

1) 가입종별 전환 추이 분석

아래의 <표 Ⅲ-2>는 1999~2019년의 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 보여준다.[17] 동 표는 각년도 말일을 기준으로 타가입종별에서 납부예외자로 유입된 자들(In)과 납부예외자에서 타가입종별로 유출된 자들(Out)을 분해한 표이다. 예컨대, <표 Ⅲ-2>에서 1999년 말일에 5,913,890명이었던 납부예외자는 당해연도의 자격변동에 따라 2000년 말일에 5,363,126명으로 감소하였다. [그림 Ⅲ-5]는 <표 Ⅲ-2>를 그림으로 그린 것인데, 여기서 흰색 막대는 납부예외에서 타가입종별로의 순유출을, 검은 막대는 타가입종별에서 납부예외로의 순유입을 의미한다. 해당 표와 그림을 통해 알 수 있는 주된 내용은 다음과 같다.

첫째, '납부예외↔지역소득신고' 간 전환자 규모는 지속적으로 감소하고 있는 반면, '납부예외↔사업장가입' 간 전환자 규모는 큰 폭으로 증가하고 있다. 1999년 102.6만명 수준이었던 '납부예외↔지역소득신고' 간 전환자 규모는 2019년 22.3만명으로 감소하였다. 반면, 1999년 92.5만명 수준이었던 '납부예외↔사업장가입' 간 전환자 규모는 2019년 116.0만명으로 증가하였다. 이는 사업장가입자 적용대상 확대 정책의 결과로 판단된다.

둘째, 2009년부터 '납부예외→사업장 및 지역소득신고'로의 순유출이 지속되고 있다. <표 Ⅲ-2>와 [그림 Ⅲ-5]의 (a)를 보면, 2002~2009년 사이에는 '사업장→납부예외'로의 유입이 '납부예외→사업장'으로의 유출에 비해 컸으나, 2003년 이후 사업장가입 대상자가 순차적으로 늘어남에 따라 '납부예외→사업장'으로의 전환자 규모가 빠르게 늘어났고,

16) 단, 가입기간, 납부예외 기간 등의 계산에는 1988년 1월 이후의 가입 이력 자료를 모두 활용한다.

17) 국민연금 가입자의 자격상태는 계속해서 변하고 있으며, 자료 추출 시점 및 가입자들의 자격 변동에 따라 가입자 규모가 조금씩 다르게 추출된다. 이에 따라 이 장에서 제시된 수치들과 국민연금 통계연보의 수치가 일치하지 않는다는 점에 유의하기 바란다.

2009년 처음으로 ‘납부예외→사업장’으로의 순유출이 일어난 후 지금까지 매년 순유출이 발생하고 있다. 여기에는 2010년부터의 점진적으로 확대되고 있는 일용·단시간근로자의 사업장 적용 대상자로의 전환과 두루누리 제도가 어느 정도 기여한 것으로 판단된다. 특히, 2012년~2019년 사이 ‘납부예외→사업장가입’으로 전환되었던 자들의 약 13%가 당해연도에 두루누리 제도를 통해 보험료를 지원받은 경험을 지니고 있었다(국민연금공단 내부자료)[18][19]. 지역가입자 역시 사업장 가입자와 유사하게 2009년 이후부터 지금까지 ‘납부예외→지역 소득신고’로의 순유출이 일어나고 있다([그림 Ⅲ-5]의 (b)).

셋째, ‘적용제외↔납부예외’ 간 상태 변화는 납부예외자 규모에 ‘소득신고↔납부예외’ 못지않은 영향을 미친다. ‘적용제외↔납부예외’ 간 상태 변화는 가입자의 자격 변동에 의해 이루어지는데, <표 Ⅲ-3>에 따르면 제도 초기의 자격 정리가 완료된 2002년 이후 2009년까지는 ‘적용제외→납부예외’로의 순유입이 계속되었다. 앞서 살펴본 것처럼 동기간동안에는 사업장가입자와 지역 소득신고자로부터의 순유입이 계속되었는데, 여기에 적용제외로부터의 순유입도 더해지면서 납부예외자 규모가 지속적으로 늘어났다. 이후에도 ‘적용제외→납부예외’로의 순유입이 계속되었는데, 2015년부터 ‘납부예외→적용제외’로 전환되는 이들이 빠르게 늘어나면서 ‘적용제외→납부예외’로의 순유입이 감소하기 시작하였다. 2019년에는 현행제도 도입 이후 처음으로 ‘납부예외→적용제외’로의 순유출이 일어났다.

마지막으로 [그림 Ⅲ-5]의 (d)는 ‘납부예외→납부예외’ 즉, 2년 연속 납부예외 상태를 지속하고 있는 납부예외자 규모 추이를 보여준다. 여기서 주목한 부분은 오랜기간 동안 납부예외자로 남아있는 이들 중 상

18) 자세한 수치는 <부표 1> 참조
19) 해당 항목을 추출하지 못해 ‘납부예외→사업장가입’ 중 일용·단시간근로자에 해당되는 이들의 규모는 파악하지 못하였다.

당수가 보험료 납부 경험이 전혀 없다는 점이다. <표 Ⅲ-3>에 따르면, 2019년 12월 기준, 전체 납부예외자의 19.9%가 생애기간동안 직접 보험료를 납부한 이력이 없는 것으로 나타났다.[20] 이들은 소득활동을 한 경험이 없거나, 소득활동은 하였으나 과세자료를 통해 이를 확인할 수 없어 한 번도 보험료를 납부한 적이 없는 이들이다. 이 중 전자는 개념상 적용제외자로 분류되는 것이 마땅한 이들이며, 이는 국민연금의 적용 사각지대가 과대추정되고 있을 가능성을 시사한다. 긍정적인 점은 2007년 이후부터 보험료 납부 이력이 전혀 없는 납부예외자 규모와 비중이 꾸준히 감소하고 있다는 점이다. 이는 국민연금제도가 조금씩 성숙되고 있음을 의미한다.

20) 국민연금공단의 전산자료에서는 납부이력이 없는 자가 납부예외자의 22.7% 수준인 것으로 나타났으나, 본인이 직접 기여한 '기한 내 납부' 또는 '미납 후 개별납부' 이력만을 고려하는 경우 해당 집단의 규모는 납부예외자의 19.9%로 추정된다(국민연금공단 내부자료).

<표 Ⅲ-2> 납부예외자의 가입종 간 전환 추이

구분			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전년말 납부예외			5,913,890	5,363,126	4,645,711	4,608,583	4,960,936	5,197,461	5,279,106	5,434,219	5,590,177	5,610,212
사업장	→	납부예외	431,111	515,974	507,122	559,107	549,144	472,464	506,958	617,398	710,569	655,240
지역 소득신고	→	납부예외	196,590	293,170	253,413	376,914	308,121	230,842	227,373	192,652	172,350	152,649
납부예외	→	납부예외	4,208,881	3,577,943	3,467,242	3,578,243	3,902,990	4,162,725	4,226,720	4,292,347	4,292,329	4,336,070
임의	→	납부예외	264	364	434	482	434	379	406	439	453	509
적용제외	→	납부예외	512,787	250,090	372,327	438,158	429,682	407,327	467,357	480,201	427,477	466,928
타공적연금	→	납부예외	13,493	8,170	8,045	8,032	7,090	5,369	5,405	7,140	7,034	4,923
납부예외	→	사업장	493,811	437,056	364,468	402,314	449,624	456,477	513,175	572,223	583,250	659,293
납부예외	→	지역 소득신고	828,564	366,157	450,370	301,163	243,689	217,748	181,094	187,303	167,103	177,250
납부예외	→	임의	616	1,015	914	953	1,282	1,158	1,143	1,130	1,128	1,082
납부예외	→	임의계속	3,515	816	986	764	933	612	675	798	782	1,073
납부예외	→	적용제외	252,478	870,519	250,995	231,704	264,207	265,420	252,613	257,236	425,241	317,255
납부예외	→	타공적연금	24,866	16,795	11,600	11,772	16,640	16,672	18,290	17,454	19,615	18,755
납부예외	→	60세도달	76,183	70,518	79,233	62,784	61,674	56,965	65,129	83,984	80,386	79,270
납부예외	→	조기수급	2,992	2,661	3,621	3,755	4,301	4,329	5,232	6,174	4,440	4,546
기타2)			21,984	19,646	16,282	15,131	15,596	15,355	15,035	15,570	15,903	15,618
연말 납부예외			5,363,126	4,645,711	4,608,583	4,960,936	5,197,461	5,279,106	5,434,219	5,590,177	5,610,212	5,616,319
증감			▽550,764	▽717,555	▽37,188	△352,311	△236,506	△81,624	△155,091	△155,957	△20,034	△6,106

(표 계속)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전년말 납부예외			5,616,319	5,465,712	5,154,596	4,963,219	4,900,090	4,865,018	4,635,558	4,293,756	4,087,981	3,814,117
사업장	→	납부예외	613,789	603,375	616,405	637,808	664,909	651,782	644,102	622,210	617,064	509,617
지역 소득신고	→	납부예외	130,681	73,295	72,986	95,905	78,352	67,997	58,443	56,697	54,342	50,451
납부예외	→	납부예외	4,283,983	4,056,521	3,835,943	3,722,372	3,691,111	3,479,441	3,185,435	2,987,211	2,745,563	2,536,639
임의	→	납부예외	480	532	710	1,256	1,164	1,102	803	513	662	530
적용제외	→	납부예외	433,373	417,809	433,193	440,572	427,515	433,117	402,752	418,931	394,353	278,368
타공적연금	→	납부예외	3,406	3,064	3,982	2,177	1,967	2,119	2,221	2,419	2,133	1,714
납부예외	→	사업장	715,478	697,977	666,274	652,869	662,308	737,558	729,242	665,735	686,370	650,168
납부예외	→	지역 소득신고	183,851	237,690	224,570	192,137	148,385	164,614	206,438	167,946	206,746	172,504
납부예외	→	임의	1,418	1,627	1,176	677	1,142	1,801	1,828	1,189	722	742
납부예외	→	임의계속	1,243	1,459	1,677	1,390	1,976	2,677	3,671	3,710	2,904	2,814
납부예외	→	적용제외	315,204	362,584	291,919	282,339	265,540	330,119	373,287	340,704	323,459	327,440
납부예외	→	타공적연금	18,375	16,338	18,821	16,108	24,043	26,409	25,087	21,890	28,864	30,976
납부예외	→	60세도달	76,460	71,277	91,369	77,162	88,066	104,322	93,800	89,902	79,703	79,453
납부예외	→	조기수급	4,629	4,471	7,459	3,114	2,494	3,636	3,368	2,823	1,473	2,125
기타(residual)2)			15,678	15,768	15,388	15,051	15,025	14,441	13,402	12,646	12,177	11,256
연말 납부예외			5,465,712	5,154,596	4,963,219	4,900,090	4,865,018	4,635,558	4,293,756	4,087,981	3,814,117	3,377,319
증감			▽150,615	▽311,138	▽191,428	▽63,188	▽35,162	▽229,583	▽341,920	▽205,856	▽273,917	▽436,826

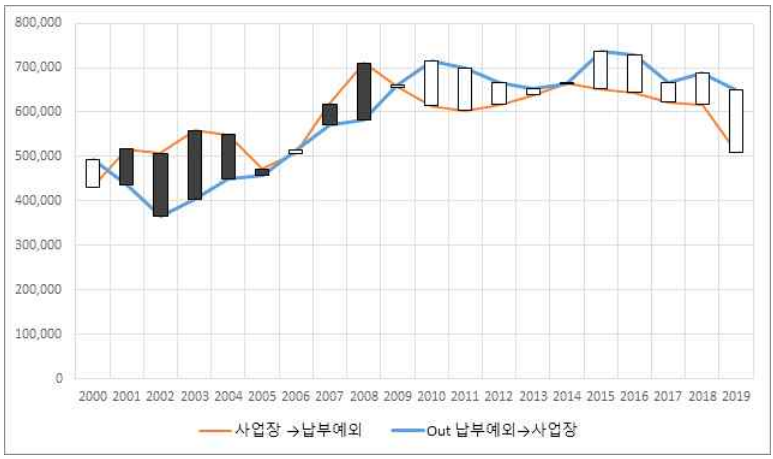
주 1) 각년도말 납부예외자 규모는 18~59세를 기준으로 함.

2) 기타 : '납부예외→ 60세 도달자'를 구분하기 위해 60세 가입자를 포함하는데서 발생하는 오차임.

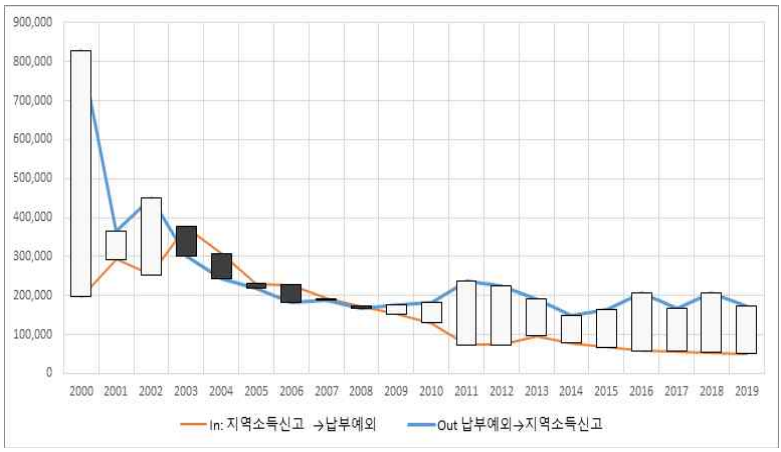
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

[그림 Ⅲ-5] 가입종별 납부예외 전환자 규모 추이

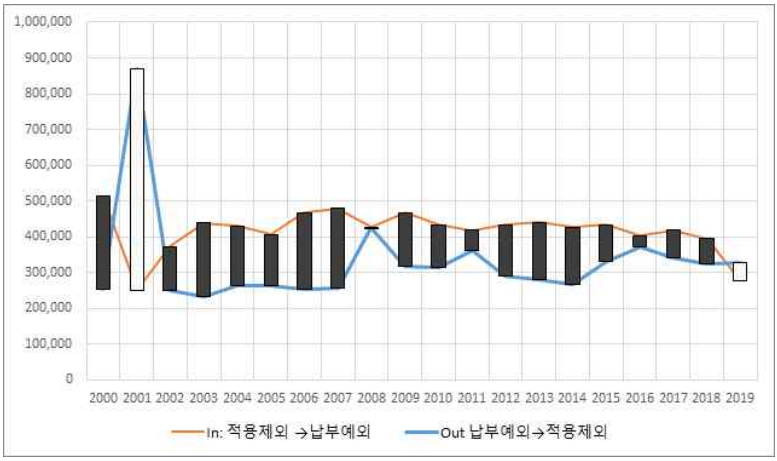
(a) 사업장 ↔ 납부예외



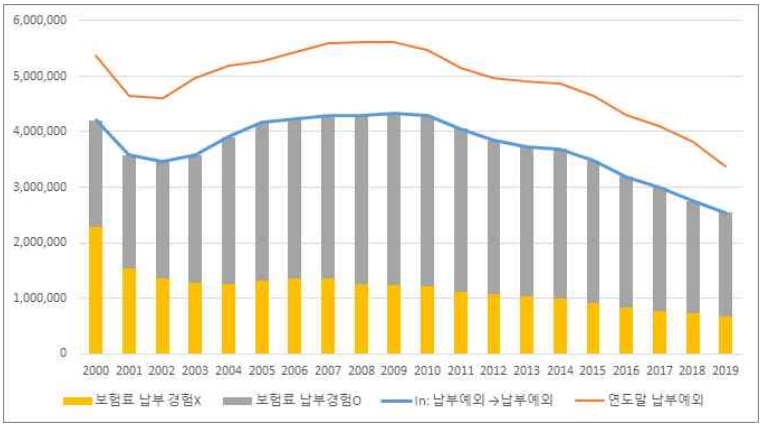
(b) 지역 소득신고 ↔ 납부예외



(c) 적용제외 ↔ 납부예외



(d) 납부예외 ↔ 납부예외 규모 추이



자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

<표 Ⅲ-3> 납부예외자 중 납부이력이 없는 가입자 비율

(단위: 만명, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
납부예외자(A)	536.3	464.6	460.9	496.1	519.7	527.9	543.4	559.0	561.0	561.6
無이력자(B)	250.4	169.5	156.4	153.8	154.2	159.7	160.8	161.6	150.8	149.4
無이력자 비율(B/A)	46.7	36.5	33.9	31.0	29.7	30.2	29.6	28.9	26.9	26.6
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
납부예외자(A)	546.6	515.5	496.3	490.0	486.5	463.6	429.4	408.8	381.4	337.7
無이력자(B)	146.0	133.3	124.2	117.8	111.3	100.9	92.7	83.5	75.8	67.1
無이력자 비율(B/A)	26.7	25.9	25.0	24.0	22.9	21.8	21.6	20.4	19.9	19.9

주: 無이력자는 보험료 완납 또는 미납후 개별납부 경험이 없는 납부예외자를 의미
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

이상의 내용을 정리해보면, 최근 납부예외자 규모가 빠르게 감소하게 된 직접적인 원인은 '적용제외→납부예외'로의 순유입 감소인 것으로 판단된다. 보다 자세하게는 '납부예외↔적용제외' 간 자격 변동에 의해 가려져 있던 적용의 사각지대 해소('납부예외→사업장·지역 소득신고'로의 순유출) 효과가, 2015년 이후 '납부예외→적용제외'로의 전환이 늘어나면서 겉으로 드러나기 시작한 것으로 판단된다. '납부예외→사업장·지역 소득신고'로의 순유출이 2009년부터 지속되고 있었지만, 보다 직접적인 원인은 '적용제외→납부예외'로의 순유입 감소인 것이다.

이처럼 납부예외자가 오랜기간 동안 감소하고 있고, 그 주된 요인이 그동안 시행되었던 국민연금제도의 사각지대 해소 방안들(사업장가입자 적용대상 확대, 보험료 지원 등)로 추론된다는 점은 긍정적이다. 그러나 그간 시행되었던 제도들에 의한 사각지대 축소 효과가 '납부예외↔적용제외'간 자격 변동에 의해 가려져 있었다는 점은 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다. '납부예외→적용제외'로의 자격 변동에 의해 납부예외자 규모가 감소하고 있다는 점 역시 그다지 긍정적으로 보이지는 않는다.

2) 인구 구조 변화 효과 분석

이하에서는 인구구조 변화 효과를 제거함으로써 동 요인이 납부예외자의 규모 변화에 직접적인 영향을 미쳤는지 검토한다. 본 연구는 성·연령별 인구에 가중치를 부여하여 각 연도의 인구구조를 2000년과 동일하게 조정하는 방식으로 2000년 이후 발생한 인구구조 변화 효과를 제거하였다. 2000년에 비해 성·연령별 인구 규모가 큰(작은) 경우 이를 줄이는(늘리는) 방식이다. 예컨대, 2019년의 59세 남성 428,550명에 가중치를 부여함으로써 2000년의 59세 남성 규모와 동일한 190,465명 수준으로 전환하는 방식이다. 우리나라는 고령화 현상이 심화됨에 따라 시간이 흐를수록 2000년에 비해 고령층이 늘어나고, 저연령층이 줄어들고 있으며(<부표 2> 참조), 따라서 2000년에 비해 고령자가 많을수록 인구효과 제거 이후 납부예외자의 규모가 작아지고, 고령자가 적을수록 인구효과 제거 이후 납부예외자 규모가 커지게 될 것이다.

다음의 <표 Ⅲ-4>와 [그림 Ⅲ-6]은 인구효과 제거 전후의 납부예외자 규모 차이를 보여준다.[21] 이에 따르면 인구구조 변화가 납부예외자 규모에 직접적으로 미치는 영향이 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 인구효과 제거 전후의 납부예외자 규모 차가 가장 컸던 2010년의 경우에도 19.1만명(납부예외자 대비 3.5%) 감소하는 수준이었다.

그러나 인구구조 변화는 납부예외자 규모에 간접적인 영향을 미친 것으로 보인다. 앞서 언급한 것처럼 2015년 이후 베이비 부머들이 수급연령에 도달함에 따라 노령연금 수급 신청자가 크게 늘어났고, 이로인해 배우자 관계가 확인되지 않아 납부예외자로 간주되던 이들이 적용제외(무소득 배우자)로 전환되거나, 적용제외로 간주되던 이들이 납부예외자로 전환되는 것을 방지할 수 있었던 것으로 추론된다.[22] [그림 Ⅲ-7]

21) 인구효과 제거 이후의 가입종별 전환자 규모 추이는 <부표 4>와 [부도 1]을 참조하기 바란다.

22) 현행 국민연금제도에서는 노령연금 수급 신청 시 수급자 관리 및 부양가족연금의

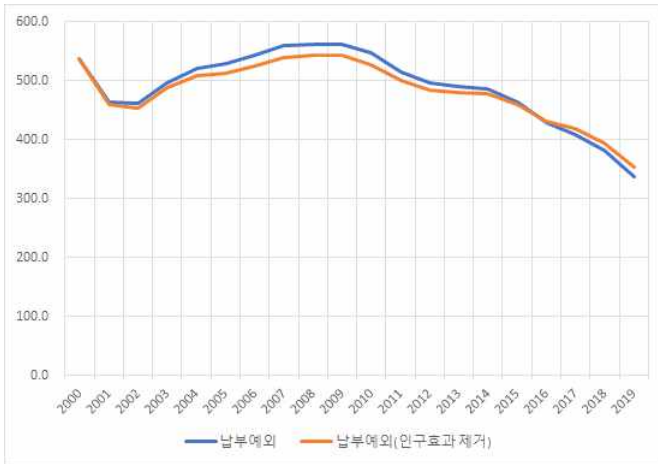
를 보면, 베이비부머가 수급연령에 도달하기 시작한 2015년 이후부터 '적용제외→납부예외'로의 전환자 규모가 감소하기 시작하였다. '납부예외→적용제외'로의 전환이 큰 폭으로 늘어난 것도 이 시기이다.

<표 Ⅲ-4> 인구효과 상쇄 전후의 납부예외자 규모 차이

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
납부예외 (A)	536.3	464.6	460.9	496.1	519.7	527.9	543.4	559.0	561.0	561.6
납부예외 (인구효과 상쇄, B)	536.3	460.2	454.0	487.2	508.6	512.7	525.4	539.9	543.8	544.1
차이 (A-B)	0.0	4.4	6.9	8.9	11.2	15.2	18.0	19.1	17.3	17.6
년도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
납부예외 (A)	546.6	515.5	496.3	490.0	486.5	463.6	429.4	408.8	381.4	337.7
납부예외 (인구효과 상쇄, B)	527.5	499.7	484.5	479.7	477.8	459.7	431.9	418.8	395.0	353.7
차이 (A-B)	19.1	15.8	11.8	10.4	8.7	3.9	-2.5	-10.0	-13.6	-16.0

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

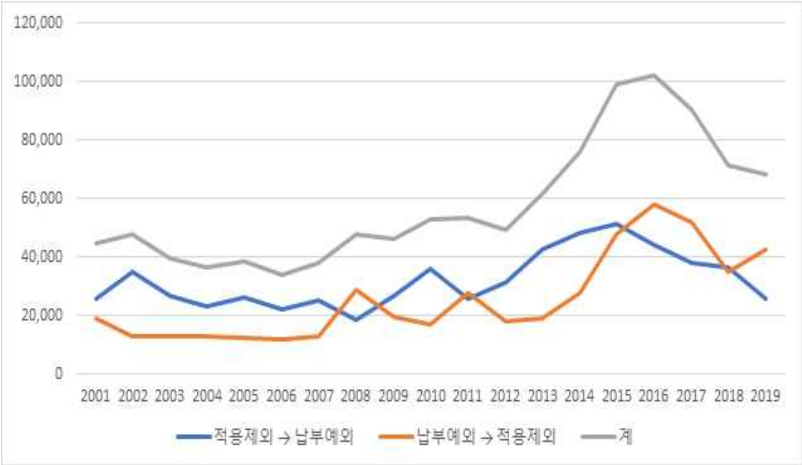
[그림 Ⅲ-6] 인구효과 제거 전후의 납부예외 규모 추이



자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

산정에 필요한 가족관계증명서를 제출하게 하고 있다.

[그림 Ⅲ-7] 55~59세 납부예외 ↔ 적용제외 간 전환자 규모 추이



자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

한편, 인구효과 제거 전후의 납부예외자 내 인구 구성의 변화에 주목할 필요가 있다. [그림 Ⅲ-6]을 보면, 2016년 이전까지는 인구효과 제거 이전의 납부예외자 규모가 더 컸으나, 2016년 이후에는 인구효과 제거 이후의 납부예외자 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 2016년을 기점으로 2000년 대비 저연령층의 비중이 고령층보다 많아졌음을 의미한다. 즉, 납부예외자들이 점차 젊어지고 있는 것이다.

납부예외자 내 연령 추이 변화를 통해 이를 확인할 수 있다. [그림 Ⅲ-8]을 보면, 20대 이하자의 비중이 지속적으로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 납부예외자 내 20대의 비중은 2001년 27.2%에서 2019년 39.1%로 늘어났고, 30대 비중은 2001년 33.6%에서 2019년 23.3%로 감소하였다. 이처럼 20대 납부예외자가 증가하는 것은 27세 이전에 국민연금 제도에 가입하는 가입자가 그만큼 늘어났다는 점에서 긍정적으로 해설될 수 있다. 그러나 적용제외자와 큰 차이가 없음에도 불구하고 가입자 관리체계 상 납부예외로 분류된 집단이 늘어나고 있다는 점에서

주의할 필요가 있다. 한편, 핵심적인 근로연령대인 30대, 40대의 비중이 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 핵심 생산가능인구(25~49세)의 비중은 2001년 75.4%에서 2019년 61.3% 수준으로 감소하였다. 50대의 경우, 2001년 14.7%에서 2014년 22.1%로 늘어난 뒤, 감소세로 전환되어 2019년 19.1% 수준으로 감소하였다. 베이비 부머의 은퇴 및 그 배우자의 자격변동 증가가 영향을 미친 것으로 풀이된다.

[그림 Ⅲ-8] 납부예외자의 연령대별 비중 추이

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

2. 납부예외자 세분화 및 정책목표집단 설정

납부예외자들은 다양한 이들로 구성되어 있다. 아직 본격적으로 노동시장에 진입하지 않은 채 납부예외자로 분류된 청년들, 한 번도 보험료를 납부한 적이 없지만 가입자 관리체계 상 납부예외자로 분류된 이들, 경제적 사유로 납부여력을 상실하여 납부예외가 된 이들, 납부예외 이후 소득활동을 재개하였으나 납부를 재개하지 않고 국민연금 가입을 회피하고 있는 이들 등 다양한 이들이 납부예외자로 구분되고 있다. 이들은 가입 측면에서 매우 이질적이며, 이들을 동질적인 집단으로 간주한 채 사각지대 해소 정책을 설계하는 것은 바람직하지 않다.

이에 이하에서는 납부예외자들을 세분화하고, 국민연금 가입 특성을 살펴봄으로써 납부예외자 내 이질성을 확인하고, 사각지대 해소정책 설계 시 우선적인 목표 집단으로 설정해야 하는 이들의 규모를 파악한다. 분석에 활용되는 자료는 국민연금 가입자의 5% 표본자료이며, 표본추출은 국민연금DB에서 최초자격취득일이 1988년 1월 1일 ~ 2019년 12월 31일 사이에 있는 가입자의 5%(1,996,374명)를 무작위 추출한 뒤 개인별 이력 자료를 추출하는 방식으로 이루어졌다. 1988년부터의 이력 자료를 사용하는 것은 각 가입자의 생애기간동안의 국민연금 가입 이력을 추적하기 위함이며, 실질 납부예외자 세분화 및 납부재개 관련 특성의 분석에는 2010년부터 과세소득자료가 존재하는 2018년까지의 자료를 활용하였다.

가. 납부예외자 세분화 및 규모 추정

본 연구는 납부예외자의 이질성을 고려하여 납부예외자를 5개 집단으로 세분화한다. 이들을 세분화하는 것은 납부예외자 내 소득신고를 재개할 가능성이 높은 집단을 파악하고, 납부예외 제도의 운영 취지에 가장 부합하는 자들, 즉 소득활동의 중단으로 인해 일시적으로 소득이 크게 감소한 '실질적인 납부예외자'의 규모를 파악하기 위함이다. 이들은 언제든지 소득활동을 재개할 수 있기에 소득활동을 재개 여부를 주기적으로 확인할 필요가 있는 집단이다. 반면, 납부예외자라 할지라도 비경제활동인구에 속하며, 당장 소득활동을 재개할 수 없거나, 재개할 가능성이 낮은 이들에게 납부재개를 독려하는 것은 매우 비효율적인 일이다. 예컨대, 학생이나 군인의 경우 근시일 내에 소득활동을 재개할 가능성이 극히 낮으며, 이들을 대상으로 하는 사각지대 해소방안을 설계할 필요는 없어 보인다.

각 집단을 구분하는 구체적인 기준은 다음과 같다. 첫 번째 집단은 '가입 회피자'이다. 동 집단은 소득활동에 종사하며, 기준소득월액 하한 이상의 소득을 얻고 있음에도 불구하고 납부예외상태를 유지하고 있는 이들을 의미한다[23]. 이들은 본래 소득신고를 재개해야 하지만 납부예외상태에 머물며 가입을 '회피'하는 이들이며, 납부여력이 있다는 측면에서 사각지대 해소 정책 설계시 우선적인 목표집단이 되어야 하는 이들이다. 본 연구는 다음과 같은 이들을 가입 회피자로 규정하였다. ① 당해연도 내내 납부예외자였으나, 월평균 과세소득이 당해연도 기준소득월액 하한 이상인 자, 또는 ② 당월 납부예외 상태였으나 기준소득월액 하한 이상의 일용근로소득이 발생한 자이다. 이때, 전자를 당해연도 내

23) 국민연금제도의 가입자 자격 관리는 각종 공적자료, 특히 국세청의 과세자료에 크게 의존하고 있는데, 동 자료는 소득 발생 시점이 아니라 그 다음 해에 입수되므로 이를 이용해서는 현재의 소득활동 여부 및 소득 수준을 파악하기 어렵다.

내 납부예외자였던 자로 한정하는 것은, 월 단위로 입수되는 일용근로소득과 달리 과세소득자료는 연 단위로 입수되기 때문이다. 즉, 일용근로소득의 경우 특정 월의 소득수준이 얼마인지 파악할 수 있지만, 과세소득의 경우 년 중 소득발생 시점이 언제인지 알 수 없다. 이에 본 연구에서는 과세소득 유무 확인 시 당해연도 내내 납부예외 상태였던 자들만을 대상으로 하였다.

두 번째 집단은 '청년 납부예외자'이다. 동 집단은 27세 이전에 국민연금에 가입한 경험이 있으나, 장기간 소득활동을 하지 않고 있어 납부예외자로 분류된 이들을 의미한다. 이들의 대부분은 일자리를 탐색하고 있는 취업 준비생 또는 사업 준비 중이지만, 국민연금제도의 납부예외 사유 분류 상 '실직'으로 분류되는 이들로 추정된다. 이들 중 상당수는 추후 노동시장에 참여하면서 자연스럽게 가입자로 편입될 것으로 보인다. 따라서 이들 역시 국민연금제도 사각지대 해소정책의 주된 목표 집단이라 하기 어렵다. 이에 본 연구에서는 27세 이전에 국민연금에 가입한 이력이 있으나, 3년 넘게(초과) 납부예외로 남아있는 이들을 청년 납부예외자로 구분한다. 이때, 국민연금DB의 정보만으로는 각 개인의 노동시장 진입 여부와 시기를 정확히 특정하기 어렵기에, 신규 사업장가입자 평균 연령이 30세임을 고려하여 '30세 이하'라는 연령 제한을 두었다[24]. 즉, 27세 이전의 국민연금가입 이력이 있으며, 현재까지 3년을 초과한 기간동안 납부예외기간 상태에 머물러 있는 30세 이하 납부예외자를 청년 납부예외자로 간주하였다.

세 번째 집단은 '가입 이력이 없는 납부예외자'이다. 이들은 지금까지

24) 이때, 30세라는 연령을 기준으로 납부예외자를 세분화하는 것은 범주의 상호배타성에 위배된 것일 수 있다. 다만, 연령 기준은 자료의 한계 상 임의로 설정한 기준이며, '27세 이전에 국민연금에 가입한 경험이 있으나, 장기간동안 납부예외 상태에 머물러 있는 자'가 '청년 납부예외자'임에 주목하기 바란다. 현실의 가입자 관리체계에서는 소득, 국민연금 가입이력 이외에도 혼인 관계, 타사회보험 가입상태 등의 정보를 통해 청년 납부예외를 구분해 낼 수 있을 것으로 보인다.

한 번도 보험료 납부 경험(기한 내 납부 또는 미납 후 개별납부)한 적이 없는 자들이다. 이들의 대부분은 평생 동안 소득활동을 하지 않고 전업주부나 무급가족 종사자로 지내온 이들로 추측된다. 이들은 적용의 사각지대 측면에서는 주목해야할 이들이지만, 거의 평생동안 소득활동을 하지 않는다는 점에서 소득활동과 연계된 국민연금제도가 최우선적으로 포괄해야 하는 집단은 아니라 할 수 있다[25].

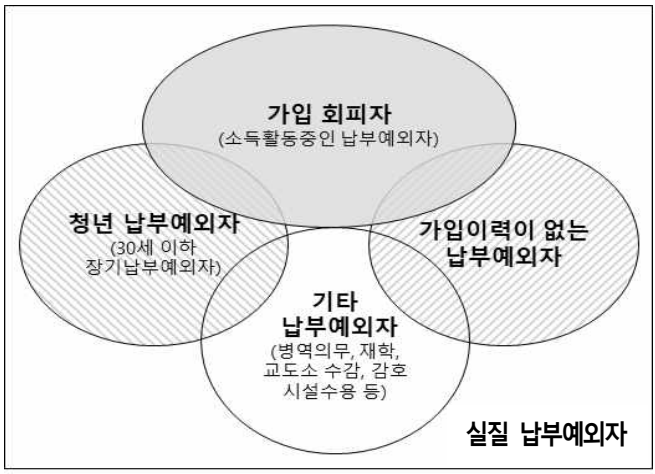
네 번째 집단은 '기타 납부예외자'이다. 이들은 비경제적 사유로 납부예외자가 된 이들로, 병역의무, 재학, 보호시설 수용, 교도소 수감 등의 사유로 납부예외가 된 자들이다. 이들은 당장 소득활동을 재개할 확률이 매우 낮은 자들이며, 정부의 사각지대 해소정책이나 공단의 납부재개 독려에 의해 소득신고자로 전환될 수 있는 대상이 아니다. 따라서 이들도 사각지대 해소정책의 목표집단이 될 수 없다.

마지막으로, 이상의 4가지 집단에 속하지 않은 납부예외자를 '실질 납부예외자'로 구분한다. 이들은 실제 일시적 소득 감소로 인해 납부예외를 인정받은 자들로 납부예외제도의 운영 취지에 가장 부합한 이들이라 할 수 있다. 이들은 국민연금 보험료 면제를 통해 보호받아야 하는 이들인 동시에 정기적으로 소득활동을 재개했는지 확인하고, 소득활동 재개 시 소득신고를 재개하도록 독려해야 하는 집단, 즉 실질적인 관리대상이다. 이때 유의할 점은 이 '실질 납부예외자' 내에도 소득활동 중인 납부예외자들이 상당수 포함되어 있을 것이라는 점이다. 앞서 기준소득월액 하한 이상의 소득이 존재하는 이들을 '가입 회피자'로 우선 분류하였으나, 공적 자료의 소득파악률이 낮고 자료가 연간 단위로 존재하기 때문에 가입 회피자 분류 시 '1년 내내 납부예외 상태'에 머물렀던 이들만을 대상으로 할 수밖에 없었다. 이에 따라 가입 회피자로

25) 물론 이들 중에는 실제로 소득활동 중이지만, 공적자료 상 소득이 확인되지 않는 이들이 존재하고 있을 것이다. 그러나 현실적으로 공적자료 상 소득이 확인되지 않는 이들의 소득활동 여부를 파악하는 것은 불가능하다.

분류되지 못한 납부예외자들이 상당수 존재할 것으로 추측된다. 이상의 기준에 따라 분류된 납부예외자는 [그림 Ⅲ-9]와 같이 구분된다.

[그림 Ⅲ-9] 납부예외자의 유형 구분



이하에서는 각 집단별 규모 및 특성을 국민연금 가입 특성을 파악함으로써, 실제로 이들이 우선적 정책목표 집단이 될 수 있는지 검토한다. <표 Ⅲ-5>는 2010~2018년의 세부집단별 납부예외자 규모를 보여준다. 2018년 12월 기준, 실질 납부예외자는 215만명(전체 납부예외자의 58.3%)로 추정되었고, 가입 회피자는 38만명(10.3%)으로 추정되었다. 가입 이력이 전혀 존재하지 않는 납부예외자는 62.7만명(17%)으로 추정되었고[26], 그 외 청년 납부예외자와 기타납부예외자가 각각 21.3만명(5.8%), 31.8만명(8.6%)으로 추정되었다.

26) 국민연금공단의 전산시스템(PDW)에서는 납부이력이 없는 자가 납부예외자의 22.7%를 차지하고 있는 것으로, 본인이 직접 기여한 '기한 내 납부' 또는 '미납 후 개별납부' 이력만을 고려하는 경우 해당 집단의 규모는 납부예외자의 19.9%(67만명)로 추정된다. 동 수치들은 이 장의 유형 분류를 통해 산출된 17%(62.7만명)와는 다소 차이가 나는 수치이다. 이 같은 차이가 표본추출로 인한 것인지, 자료 추출 시점에 따른 것인지에 대해서는 추가적인 검증이 필요해 보인다.

각 집단별 규모 추이를 살펴보면, ‘실질 납부예외자’와 ‘가입이력이 없는 납부예외자’의 규모와 비중은 계속해서 감소하는 추세이다. 이는 연금제도의 성숙에 따른 결과로 풀이되지만, 앞서 2장에서 살펴본 것처럼 최근 베이비 부머들의 배우자들이 적용제외자로 대거 분류된 것 또한 이에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 가입 회피자는 일용근로소득 자료가 본격적으로 입수되기 시작한 2013년 10월 이후부터 빠르게 증가한 것으로 나타났으나, 2015년 이후로는 서서히 감소하는 추세이다. 이 같은 가입 회피자의 규모와 변화 추이는 한국복지패널자료를 이용한 추정 결과와도 유사하다. 한국복지패널자료를 이용해 본 연구와 동일한 방식으로 가입 회피자를 구분한 결과, 2015년 12.69%였던 가입 회피자의 규모는 2018년 9.12% 수준으로 감소하였다[27].

<표 Ⅲ-5> 세부집단별 납부예외 현황

단위: 만명, %

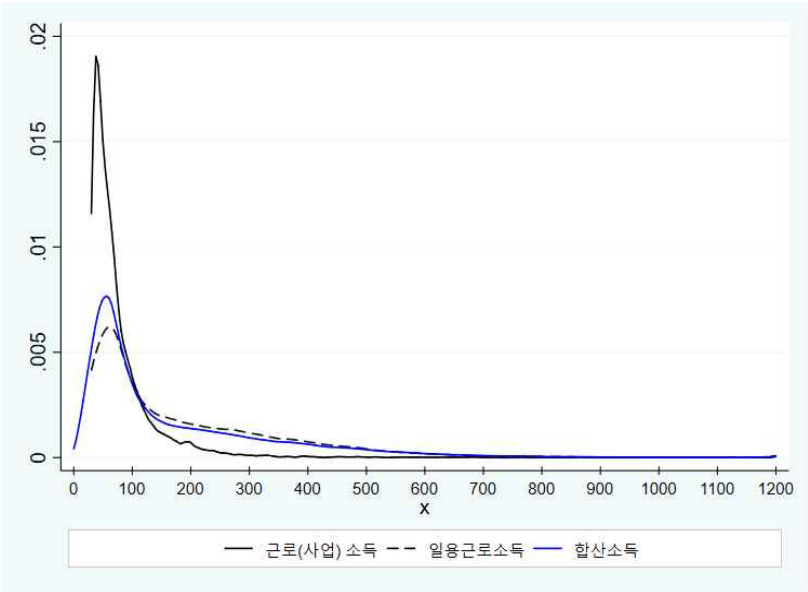
	전체	실질 납부예외자		가입 회피자		청년 납부예외자		가입 이력이 없는 자		기타 납부예외자	
2010.06	550.0	345.7	(62.8)	24.9	(4.5)	26.4	(4.8)	127.6	(23.2)	25.5	(4.6)
2010.12	540.9	338.5	(62.6)	24.5	(4.5)	26.6	(4.9)	124.8	(23.1)	26.6	(4.9)
2011.06	523.0	324.4	(62.0)	22.7	(4.3)	26.7	(5.1)	120.5	(23.0)	28.7	(5.5)
2011.12	508.6	314.9	(61.9)	22.8	(4.5)	26.0	(5.1)	113.3	(22.3)	31.6	(6.2)
2012.06	494.5	305.3	(61.7)	20.7	(4.2)	25.0	(5.1)	109.7	(22.2)	33.9	(6.9)
2012.12	489.7	303.7	(62.0)	20.4	(4.2)	23.9	(4.9)	106.3	(21.7)	35.4	(7.2)
2013.06	490.8	306.3	(62.4)	18.8	(3.8)	22.8	(4.7)	104.8	(21.4)	37.9	(7.7)
2013.12	484.9	288.4	(59.5)	39.3	(8.1)	21.3	(4.4)	99.5	(20.5)	36.3	(7.5)
2014.06	483.7	291.8	(60.3)	66.5	(13.8)	20.6	(4.3)	93.8	(19.4)	10.9	(2.3)
2014.12	479.7	274.9	(57.3)	83.6	(17.4)	19.9	(4.2)	88.6	(18.5)	12.7	(2.6)
2015.06	471.7	272.3	(57.7)	78.1	(16.6)	21.0	(4.4)	85.9	(18.2)	14.4	(3.0)
2015.12	457.4	264.9	(57.9)	71.7	(15.7)	21.3	(4.6)	82.8	(18.1)	16.7	(3.7)
2016.06	445.7	260.6	(58.5)	63.1	(14.2)	22.0	(4.9)	79.8	(17.9)	20.3	(4.5)
2016.12	423.5	245.0	(57.8)	57.6	(13.6)	21.3	(5.0)	75.5	(17.8)	24.2	(5.7)
2017.06	410.5	236.6	(57.6)	54.0	(13.1)	21.6	(5.3)	69.7	(17.0)	28.6	(7.0)
2017.12	396.2	228.5	(57.7)	49.5	(12.5)	21.4	(5.4)	66.6	(16.8)	30.1	(7.6)
2018.06	383.3	222.5	(58.1)	42.6	(11.1)	21.8	(5.7)	65.1	(17.0)	31.2	(8.1)
2018.12	**368.8**	**215.0**	**(58.3)**	**38.0**	**(10.3)**	**21.3**	**(5.8)**	**62.7**	**(17.0)**	**31.8**	**(8.6)**
평균	466.8	280.0	(59.8)	44.4	(9.8)	22.8	(4.9)	93.2	(19.7)	26.5	(5.8)

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

27) 한국복지패널을 이용한 가입회피자 추정 결과는 <부표 6>을 참조.

한편, 가입 회피자들은 어느 정도의 보험료 납부여력을 지니고 있는 것으로 판단된다. [그림 Ⅲ-10]은 가입 회피자들의 근로(사업)소득 및 일용근로소득 분포를 보여준다(2018년 12월 기준). 가입 회피자들의 근로(사업)소득과 일용소득을 합한 월평균 소득은 173만원 수준인 것으로 나타났는데, 근로(사업)소득이 월평균 81.8만원, 일용근로소득이 월평균 184만원이었다. 이는 사업장가입자의 월평균 소득인 332만원에 비해서는 낮지만, 근로(사업)소득이 파악되는 지역 소득신고자의 월평균 소득인 112만원에 비해 높은 수준이다.

[그림 Ⅲ-10] 가입 회피자의 근로(사업)소득 및 일용근로소득 분포



주 1) 2018년 12월 기준임.
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

다음으로 <표 Ⅲ-6>은 납부예외자 세부집단의 성별 현황을 보여준다(2018년 12월). 전체적으로 남성 납부예외자의 비중이 높지만, 납부 경험이 없는 집단의 경우 여성이 더 많았다. 특히, 가입회피자의 경우 남

성 비중이 66.3%로 전체 납부예외자의 남성 비중(55.7%)보다 10.6%p 나 더 높았다. 한편, 연령대별로는 전반적으로 30대 이하의 젊은 납부예외자가 많았다(<표 Ⅲ-7>). 특히 군복무와 학생의 비율이 높은 기타 사유의 경우 82.6%가 20~24세에 분포되어 있었고, '청년 납부예외자'와 '가입 이력이 없는 자'는 25~29세에 많이 몰려 있었다. '실질 납부예외자'와 '가입 회피자' 역시 25~29세의 비율이 가장 높긴 하지만, 전 연령에 걸쳐 고르게 분포되어 있었다.

<표 Ⅲ-6> 세부집단별 납부예외자의 성별(2018년 12월 기준)

단위: 만명, %

성별	전체	실질 납부예외자	가입 회피자	청년 납부예외자	가입 이력이 없는 자	기타 납부예외자
여성	163.5	96.6	12.8	8.5	33.8	11.9
	(44.3)	(44.9)	(33.7)	(39.9)	(53.9)	(37.4)
남성	205.3	118.4	25.2	12.9	29	19.9
	(55.7)	(55.1)	(66.3)	(60.6)	(46.3)	(62.6)
계	368.8	215	38	21.3	62.7	31.8
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

<표 Ⅲ-7> 세부집단별 납부예외자의 연령(2018년 12월)

단위: 명, %

가입상태	18~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	전체
실질 납부예외자	57,380	256,880	330,600	263,840	270,000	231,240	262,820	231,180	245,740	2,149,680
	(2.7)	(11.9)	(15.4)	(12.3)	(12.6)	(10.8)	(12.2)	(10.8)	(11.4)	(100.0)
가입 회피자	10,040	37,360	59,420	42,900	46,840	40,640	49,320	47,460	45,780	379,760
	(2.6)	(9.8)	(15.6)	(11.3)	(12.3)	(10.7)	(13.0)	(12.5)	(12.1)	(100.0)
청년 납부예외자		72,360	119,440	21,620						213,420
		(33.9)	(56.0)	(10.1)						(100.0)
가입 이력이 없는 자	140	460	138,880	120,100	95,840	55,660	55,820	58,440	101,760	627,100
	(0.0)	(0.1)	(22.1)	(19.2)	(15.3)	(8.9)	(8.9)	(9.3)	(16.2)	(100.0)
기타 사유	4,900	262,460	27,620	7,380	4,220	2,960	3,060	3,100	2,120	317,820
	(1.5)	(82.6)	(8.7)	(2.3)	(1.3)	(0.9)	(1.0)	(1.0)	(0.7)	(100.0)
전체	72,460	629,520	675,960	455,840	416,900	330,500	371,020	340,180	395,400	3,687,780
	(2.0)	(17.1)	(18.3)	(12.4)	(11.3)	(9.0)	(10.1)	(9.2)	(10.7)	(100.0)

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

납부예외자의 가입기간 현황을 살펴보면(<표 Ⅲ-8>), 전체납부예외자의 48.5%가 1년 미만의 가입기간을 지니고 있는 것으로 나타났다. 이는 가입 이력이 전혀 없는 납부예외자 62.7만명과 청년 납부예외자 17만명, 학업, 군복무 등 기타 납부예외자 24.6만명 등을 포함한 값이다. 이 세 집단을 제외하고 나면, 가입 이력이 없는 납부예외자를 제외하면 가입기간이 1년 미만인 자의 비율은 38.4%로 감소하게 된다. 납부예외자의 가입기간 평균은 38.3개월로 나타났으나, 실질 납부예외자와 가입회피자들의 가입기간 평균은 53.9개월로 나타났다.

<표 Ⅲ-8> 세부집단별 납부예외자의 가입기간 현황

(단위: 명, %)

	전체		실질 납부예외자		가입 회피자		청년 납부예외자		가입 이력이 없는 자		기타 납부예외자	
0	667,760	(18.1)	0	(0.0)	40,660	(10.7)	0	(0.0)	627,100	(100.0)	0	(0.0)
1년미만	1,121,340	(30.4)	599,620	(27.9)	103,980	(27.4)	171,280	(80.3)	0	(0.0)	246,460	(77.5)
1~2년	415,100	(11.3)	304,180	(14.2)	44,640	(11.8)	25,160	(11.8)	0	(0.0)	41,120	(12.9)
2~3년	284,800	(7.7)	228,300	(10.6)	32,580	(8.6)	10,080	(4.7)	0	(0.0)	13,840	(4.4)
3~4년	208,980	(5.7)	171,940	(8.0)	28,160	(7.4)	3,780	(1.8)	0	(0.0)	5,100	(1.6)
4~5년	163,620	(4.4)	137,660	(6.4)	21,260	(5.6)	1,500	(0.7)	0	(0.0)	3,200	(1.0)
5~6년	133,380	(3.6)	113,300	(5.3)	17,100	(4.5)	1,040	(0.5)	0	(0.0)	1,940	(0.6)
6~7년	108,040	(2.9)	92,060	(4.3)	14,420	(3.8)	280	(0.1)	0	(0.0)	1,280	(0.4)
7~8년	88,620	(2.4)	76,000	(3.5)	11,560	(3.0)	200	(0.1)	0	(0.0)	860	(0.3)
8~9년	75,180	(2.0)	64,220	(3.0)	10,300	(2.7)	40	(0.0)	0	(0.0)	620	(0.2)
9~10년	61,340	(1.7)	52,860	(2.5)	7,860	(2.1)	60	(0.0)	0	(0.0)	560	(0.2)
10~15년	218,280	(5.9)	187,060	(8.7)	29,620	(7.8)	0	(0.0)	0	(0.0)	1,600	(0.5)
15~20년	94,060	(2.6)	81,020	(3.8)	12,300	(3.2)	0	(0.0)	0	(0.0)	740	(0.2)
20년 이상	47,280	(1.3)	41,460	(1.9)	5,320	(1.4)	0	(0.0)	0	(0.0)	500	(0.2)
전체	3,687,780	(100.0)	2,149,680	(100.0)	379,760	(100.0)	213,420	(100.0)	627,100	(100.0)	317,820	(100.0)

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

납부예외자의 납부예외기간 현황은 <표 Ⅲ-9>와 같다. 납부예외자의 43.7%가 3년(36개월)이상 납부예외 상태에 머물러 있는 것으로 나타났는데, 이는 청년 납부예외자(21.3만명)과 가입 이력이 없는 자 중 3년 이상 납부예외자(43.7만명)가 전체 납부예외자의 평균값을 견인한 결과로 보인다. 집단별로 살펴보면, 실질 납부예외자의 경우 64%가 36개월 미만에 분포되어 있었으며, 가입 회피자는 역시 36개월 미만이 55.1%를 차지하고 있었다. 기타사유는 95.5%가 36개월 미만에 머물러 있었으며, 반대로 가입이력이 없는 자는 60.6%가 36개월 이상 납부예외 상태인 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-9> 세부집단별 납부예외자의 납부예외 현황(2018년 12월

(단위: 명, %)

기간	6개월 미만	12개월 미만	36개월 미만	60개월 미만	120개월 미만	120개월 초과	계
실질 납부예외자	337,320	411,380	628,280	191,200	276,380	305,120	2,149,680
	(15.7)	(19.1)	(29.2)	(8.9)	(12.9)	(14.2)	(100.0)
가입 회피자	40,920	44,720	123,500	50,500	64,940	55,180	379,760
	(10.8)	(11.8)	(32.5)	(13.3)	(17.1)	(14.5)	(100.0)
청년 납부예외자				134,600	75,940	2,880	213,420
				(63.1)	(35.6)	(1.4)	(100.0)
가입 이력이 없는 자	30,820	52,380	107,060	80,380	134,980	221,480	627,100
	(4.9)	(8.4)	(17.1)	(12.8)	(21.5)	(35.3)	(100.0)
기타 사유	63,400	86,900	153,260	6,540	4,240	3,480	317,820
	(20.0)	(27.3)	(48.2)	(2.1)	(1.3)	(1.1)	(100.0)
계	472,460	595,380	1,012,100	463,220	556,480	588,140	3,687,780
	(12.8)	(16.1)	(27.4)	(12.6)	(15.1)	(16.0)	(100.0)

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

이상의 주요 결과를 정리해보자. 첫째, 실질적인 적용의 사각지대(실질 납부예외자+가입 회피자) 규모는 253만명(전체 납부예외자의 68.6%)으로 추정되었다. 둘째, 가입회피자들의 근로(사업)소득 및 일용소득 합산액은 월평균 173만원 수준으로 나타났다. 이는 지역 소득신고자의 근로(사업)소득 평균인 112만원보다도 높은 수준이다. 즉, 가입 회피자들은 어느 정도의 납부여력을 지니고 있음에도 불구하고, 소득신고를 재개하지 않고 있는 것으로 나타났다. 셋째, '기타 납부예외자', '청년 납부예외자', '가입이력이 없는 납부예외자'의 상당수가 34세 이하, 특히 20~24세에 몰려 있었는데, 이로 인해 전체 납부예외자의 가입기간 평균이 낮아지는 것으로 나타났다. 전체 납부예외자의 가입기간 평균은 38.3개월로 나타났으나, 실질적인 적용 사각지대(실질 납부예외자, 가입회피자)에 속하는 가입자들의 가입기간 평균은 53.9개월이었다.

나. 정책목표집단 설정

이하에서는 납부예외자들의 납부재개 확률과 체납률을 통해 납부예외자 중 누가 우선적 정책목표 집단이 되어야 하는지 검토한다.

먼저, 납부예외자의 납부재개 확률, 즉 납부예외자가 소득신고자로 전이(transition)될 확률을 살펴보자. 납부재개 확률을 추정하는 것은 납부예외자 내 세부 집단 중 소득신고를 재개할 확률이 높은 집단이 어느 집단인지 파악하기 위함이다.

본 연구에서 마르코프 체인 모형(Markov chain model)을 이용하여 납부예외자의 납부재개 확률을 추정한다. t기의 국민연금 가입상태(X_t)가 i인 가입자가 $t+1$시점에 j로 전이될 확률 P_{ij}는 식 (1)과 같다. 이때 전이확률 추정을 위해 국민연금 가입종 간 상태 변화가 마르코프 성질(Markov property)를 만족한다고 가정한다. 즉, $t+1$기의 가입상태(X_{t+1})의 조건부확률분포는 과거의 가입 이력($X_0, X_1, ..., X_{t-1}$)이 아닌 현재의 가입상태(X_t)에만 의존한다고 가정한다(식 (2)). 이때, 납부예외자의 납부재개 확률은 가입자의 사회경제적 상태, 납부예외 기간, 수급권 획득 가능성, 제도 변화 등에 따라 달라질 수 있다. 그러나 국민연금DB에는 가입자들의 사회경제적 정보가 부재하므로, 본 연구에서는 성·연령·가입기간에 따른 전이확률만을 추정한다.

$$P_{ij} = P(X_{t+1} = j \mid X_t = i) \tag{1}$$

$$\begin{aligned} &P(X_{t+1} = j \mid X_t = i, X_{t-1} = i_{t-1}, \ldots, X_0 = i_0) \\ &= P(X_{t+1} = j \mid X_t = i) \end{aligned} \tag{2}$$

다음의 <표 Ⅲ-10>은 2010~2018년 사이의 월간 적용상태 간 전이확률을 보여준다. 납부예외자가 소득신고자로 전이될 확률은 매월 1%미만이다. 세부집단별로 살펴보면, 실질 납부예외자(group1)의 전이확률

이 0.66%로 가장 높고, 소득활동자로 전환될 확률이 낮은 기타 납부예외자의 전이확률이 0.11%로 가장 낮게 나타났다. 가입회피자는 납부여력이 있음에도 불구하고, 소득신고자로 전이될 확률이 0.29% 수준으로 낮게 나타났다. 성별 간 차이를 살펴보면, 납부예외에서 지역 소득신고로 전이되는 확률의 성별 간 큰 차이는 없어보인다. 다만, 남성 비중이 높은 가입 회피자의 경우 남성의 지역 소득신고자로 전환될 확률(0.34%)이 여성(0.21%)에 비해 미세하게 높았다.

<표 Ⅲ-10> 성별 적용상태 간 전이확률(2010-2018년)

단위: %

	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
전체	적용제외		95.05	4.26	0.39	0.08	0.14	0.01	0	0.05	0.02
	사업장		2.02	96.91	0.12	0.02	0.72	0.06	0	0.04	0.11
	지역(신고)		0.28	1.03	98.39	0.01	0.24	0.02	0	0.03	0
	임의		0.67	1.32	0.68	97.24	0.05	0	0	0.04	0
	납부예외	group1	2.06	1.12	**0.66**	0	93.68	2.16	0.28	0.03	0.01
		group2	1.43	2.15	**0.29**	0	12.21	80.78	1.06	2.06	0.01
		group3	2.11	1.37	**0.36**	0	1.1	1.96	93	0.04	0.07
		group4	1.01	0.43	**0.27**	0	0	1.01	0	97.29	0
		group5	2.35	1.79	**0.11**	0.01	1.25	0.19	0.57	0.01	93.72
남성	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		93.01	6.19	0.48	0.04	0.18	0.03	0	0.05	0.03
	사업장		1.72	97.24	0.11	0.01	0.69	0.07	0	0.04	0.11
	지역(신고)		0.22	1.09	98.41	0.01	0.23	0.02	0	0.02	0
	임의		0.73	1.89	0.83	96.49	0.05	0	0	0.01	0.01
	납부예외	group1	1.98	1.13	**0.67**	0	93.37	2.53	0.28	0.02	0.02
		group2	1.54	2.43	**0.34**	0	13.27	79.48	1.08	1.85	0.02
		group3	2.15	1.44	**0.33**	0	0.97	2.24	92.73	0.05	0.08
		group4	1.05	0.56	**0.25**	0	0	1.28	0	96.85	0
		group5	2.16	1.6	**0.11**	0.01	1.32	0.21	0.58	0.01	93.99
여성	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		96.2	3.16	0.34	0.11	0.12	0.01	0	0.05	0.01
	사업장		2.48	96.39	0.13	0.04	0.77	0.04	0	0.04	0.1
	지역(신고)		0.36	0.95	98.36	0.03	0.25	0.01	0	0.05	0
	임의		0.65	1.22	0.66	97.37	0.05	0	0	0.04	0
	납부예외	group1	2.18	1.11	**0.64**	0.01	94.12	1.63	0.27	0.03	0.01
		group2	1.26	1.68	**0.21**	0	10.44	82.96	1.04	2.4	0.01
		group3	2.05	1.26	**0.39**	0	1.28	1.56	93.38	0.03	0.05
		group4	0.97	0.31	**0.28**	0.01	0	0.78	0	97.65	0
		group5	2.71	2.15	**0.11**	0.01	1.12	0.16	0.55	0.01	93.18

주 1) group1: 실질 납부예외자, group2: 가입 회피자, group3: 청년 납부예외자, group4: 가입 이력이 없는 납부예외자, group5: 기타 납부예외자

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

연령대별 적용상태 간 전이확률을 살펴보면, 연령이 증가할수록 납부예외에서 소득신고로 전이될 확률이 높아짐을 알 수 있다(<표 Ⅲ-11>). 예컨대, '실질 납부예외자'의 소득 신고자로의 전이확률은 20대에 0.28% 수준이었으나, 50대에는 0.87% 수준까지 증가하는 것으로 나타났다. 세부집단별로 보면, '실제 가입자'의 소득신고자 전이확률은 전 연령대에서 가장 높았다. 흥미로운 점은 '가입회피자'의 전이확률인데, 가입 회피자들은 50대 이후 납부재개 확률이 급격히 높아지는 것으로 나타났다. 젊은 시절에는 국민연금 가입을 회피하다가, 은퇴연령이 가까워지면서 소득신고를 재개하는 가입 회피자들이 많은 것으로 풀이된다.

<표 Ⅲ-11> 연령대별 적용상태 간 전이확률(2010-2019년)

단위: %

	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
20대	적용제외		85.69	13.57	0.24	0.02	0.18	0.03	0	0.19	0.1
	사업장		2.99	94.75	0.05	0	1.52	0.09	0	0.17	0.42
	지역(신고)		1.01	2.78	94.72	0.01	0.93	0.06	0	0.49	0.01
	임의		1.6	2.1	1.04	94.82	0.09	0.01	0	0.33	0.02
	납부예외	group1	3.19	1.83	**0.28**	0	90.91	2.51	1.15	0.1	0.02
		group2	2.07	2.67	**0.11**	0	12.1	77.7	3.98	1.36	0.02
		group3	2.15	1.35	**0.32**	0	0	2.07	94.05	0.05	0
		group4	1.44	1.04	**0.21**	0	0	0.85	0	96.45	0
		group5	2.34	1.59	**0.07**	0	1.21	0.2	0.71	0.01	93.85
30대	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		95.97	3.52	0.33	0.05	0.1	0.01	0	0.02	0
	사업장		1.74	97.56	0.05	0	0.59	0.04	0	0	0.02
	지역(신고)		0.35	1.13	98.05	0	0.44	0.02	0	0.01	0
	임의		1.1	0.96	0.47	97.44	0.01	0	0	0.02	0
	납부예외	group1	2.09	1.07	**0.71**	0	94.26	1.75	0.1	0	0.02
		group2	1.07	1.54	**0.17**	0	9.53	84.87	0.39	2.39	0.02
		group3	1.44	0.68	**0.55**	0	7.11	1.35	88.43	0	0.44
		group4	0.83	0.37	**0.34**	0	0	0.96	0	97.5	0
		group5	2.17	1.37	**0.39**	0	1.97	0.26	0.17	0	93.69
40대	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		96.5	2.82	0.43	0.1	0.12	0.01		0.02	0
	사업장		1.71	97.7	0.12	0.02	0.4	0.04		0.01	0
	지역(신고)		0.23	0.93	98.59	0.01	0.21	0.01		0.01	0
	임의		0.64	1.24	0.57	97.5	0.02	0		0.02	0
	납부예외	group1	1.42	0.78	**0.77**	0.01	94.94	2.07		0	0.01
		group2	1.11	1.93	**0.33**	0	13.1	82		1.53	0.01
		group3									
		group4	0.62	0.23	**0.28**	0.01	0	1.02		97.84	0
		group5	1.28	0.72	**0.38**	0	2.32	0.21		0.01	95.08
50대	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		96.35	2.7	0.5	0.14	0.2	0.02		0.08	0
	사업장		1.75	97.27	0.33	0.06	0.48	0.08		0.03	0
	지역(신고)		0.24	0.95	98.61	0.02	0.14	0.02		0.03	0
	임의		0.54	1.41	0.8	97.13	0.07	0		0.04	0
	납부예외	group1	1.64	0.69	**0.87**	0.01	94.41	2.35		0.02	0.01
		group2	1.46	2.4	**0.63**	0.01	14.26	78.1		3.14	0
		group3									
		group4	1.16	0.17	**0.21**	0.01	0	1.15		97.3	0
		group5	1.48	0.56	**0.33**	0.01	2.47	0.13		0	95.02

주 1) group1: 실질 납부예외자, group2: 가입 회피자, group3: 청년 납부예외자, group4: 가입 이력이 없는 납부예외자, group5: 기타 납부예외자

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

<표 Ⅲ-12>는 가입기간별 전이행렬을 보여주는데, '수급권 획득자(가입기간 120개월 이상자) > 60개월 이상자> 60개월 미만자' 순으로 소득신고를 재개할 확률이 큰 것으로 나타났다. 수급권 획득자(가입기간 120개월 이상자)와 60개월 이상자가 소득신고자로 전이될 확률은 납부예외자 전체에 비해서도 높은 수준이었으나, 가입기간이 60개월 미만인 납부예외자들은 전반적으로 납부재개 확률이 낮았다. 60개월 미만인 자들의 소득신고 확률은 가입기간 60개월 이상자들의 절반 수준인 것으로 나타났다.

이상의 전이확률 추정 결과들을 종합해보자. 첫째, '납부예외→지역 소득신고'로 전이될 확률(납부재개 확률)은 '실질 납부예외자'(0.66%), '청년 납부예외자'(0.36%), '가입 회피자'(0.29%), 가입이력이 없는 납부예외자(0.27%), 기타 납부예외자(0.11%) 순으로 나타났다. 둘째, 연령대가 높아질수록 납부재개확률이 전반적으로 높아졌는데, 가입회피자는 50대 이후 납부재개확률이 가파르게 증가하는 것으로 나타났다. 셋째, 가입기간이 60개월 미만인 납부예외자의 납부재개 확률은 이미 수급권을 획득하였거나, 60개월 이상의 가입이력을 지니고 있는 납부예외자의 절반 수준인 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-12> 가입기간별 적용상태 간 전이확률(2010-2018년)

단위: %

	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
수급권 획득자	적용제외		91.89	6.76	0.97	0.16	0.19	0.02	0		0
	사업장		0.97	98.56	0.14	0.02	0.28	0.03	0		0
	지역(신고)		0.18	0.95	98.72	0.01	0.14	0.01	0		0
	임의		0.67	1.67	0.75	96.84	0.06	0	0		0
	납부예외	group1	2.29	1.21	1.44	0.01	92.9	2.15	0		0.01
		group2	1.77	3.06	0.88	0	14.86	79.42	0		0
		group3	0	1.41	1.41	0	4.23	0	91.55		1.41
		group4									
		group5	1.95	1.18	0.59	0.01	1.96	0.18	0		94.13
60~120개월	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		94.92	4.29	0.5	0.13	0.15	0.01	0		0
	사업장		1.85	97.38	0.1	0.02	0.59	0.05	0		0.01
	지역(신고)		0.29	1.01	98.41	0.01	0.26	0.02	0		0
	임의		0.55	1.19	0.64	97.58	0.04	0	0		0
	납부예외	group1	2.08	1.05	0.86	0	93.95	2.03	0.03		0.01
		group2	1.54	2.35	0.4	0	14.74	80.91	0.04		0
		group3	1.69	0.86	0.63	0	4.33	0.9	91.33		0.25
		group4									
		group5	2.61	1.49	0.41	0	1.81	0.18	0.09		93.42
60개월미만	t+1 / t		적용제외	사업장	지역(신고)	임의	납부예외				
							group1	group2	group3	group4	group5
	적용제외		95.58	3.86	0.27	0.06	0.13	0.01	0	0.07	0.02
	사업장		3.78	93.96	0.11	0.03	1.51	0.12	0	0.14	0.35
	지역(신고)		0.54	1.25	97.51	0.04	0.47	0.04	0	0.15	0
	임의		0.76	1.13	0.67	97.3	0.04	0	0	0.1	0
	납부예외	group1	2.01	1.12	0.44	0.01	93.75	2.2	0.41	0.04	0.02
		group2	1.36	1.98	0.18	0	11.29	80.94	1.44	2.79	0.02
		group3	2.11	1.37	0.35	0	1.06	1.97	93.02	0.04	0.07
		group4	1.01	0.43	0.27	0	0	1.01	0	97.29	0
		group5	2.34	1.8	0.09	0.01	1.22	0.19	0.6	0.01	93.72

주 1) group1: 실질 납부예외자, group2: 가입 회피자, group3: 청년 납부예외자, group4: 가입 이력이 없는 납부예외자, group5: 기타 납부예외자

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

다음으로 납부예외자들이 소득신고를 재개한 당월의 체납률 추이를 살펴본다. 납부재개 시의 체납률을 검토하는 것은 실제 납부를 지속할 가능성이 높은 집단이 어느 집단인지 파악하기 위함이다. 만일 소득신고자로 전환된 납부예외자가 부과된 보험료를 체납한다면, 실질적인 납부재개자가 되었다고 보기 어려울 것이다.

본 연구에서는 최근 5년(2014년 1월~2018년 12월) 동안 '납부예외→소득신고' 전환자의 체납률을 파악한다. 이때 체납률은 '당월 자격 취득자 대비 체납자'의 비율을 의미한다. <표 Ⅲ-13>와 [그림 Ⅲ-11]은 최근 5년간의 사이의 납부재개자 규모와 체납률을 보여준다. 동기간 동안 월평균 17,232의 납부예외자가 소득신고를 재개하였는데, 이 중 20.3%가 보험료를 체납하였다. 흥미로운 점은 당월의 납부재개자 규모가 늘어날수록 당월의 체납률도 높아지는 패턴이 나타난다는 점이다. 이는 소득신고자로 전환된 납부예외자가 많아지면, 그만큼 보험료를 체납하는 납부예외자도 많아짐을 의미한다.

세부집단별로 체납률 추이를 살펴보면([그림 Ⅲ-12]), '실질 납부예외자'가 납부재개자의 대부분을 차지하고 있으며, 이 집단은 다른 집단에 비해 체납률도 안정적임을 알 수 있다. <표 Ⅲ-13>을 보면, 실질 납부예외자와 가입회피자는 타 집단에 비해 체납률이 낮았다. 다만, 가입회피자의 경우 체납률의 표준편차가 실질 납부예외자에 비해 큰 것을 알 수 있다.

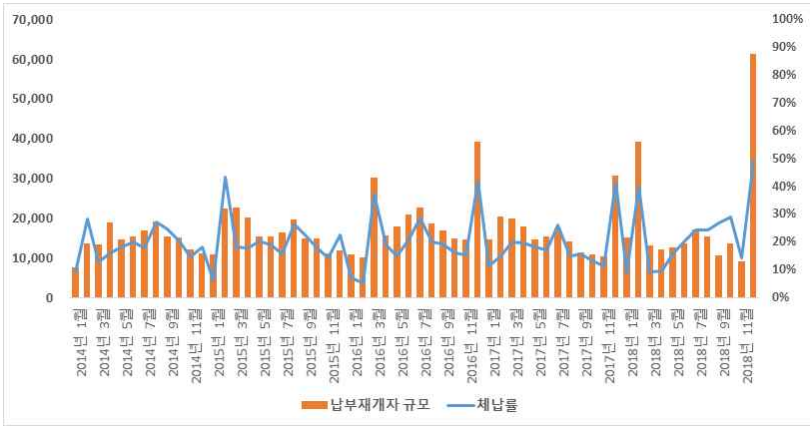
<표 Ⅲ-13> 납부재개자 규모 및 체납률 변동(2014-2018년)

단위: 만명, %

성별	전체	실질 납부예외자	가입 희피자	청년 납부예외자	가입 이력이 없는 자	기타 납부예외자
월평균 납부재개자 수	17,232	13,101	1,666	1,761	608	97
체납률 평균	20.3	18.9	18.6	27.3	35.3	25.7
체납률 표준편차	9.3	8.8	11.8	12.0	15.6	30.6

주 1) 각 집단의 규모는 국민연금DB 5% sample에 20을 곱하여 추정
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

[그림 Ⅲ-11] 납부재개자 규모 및 체납률 추이

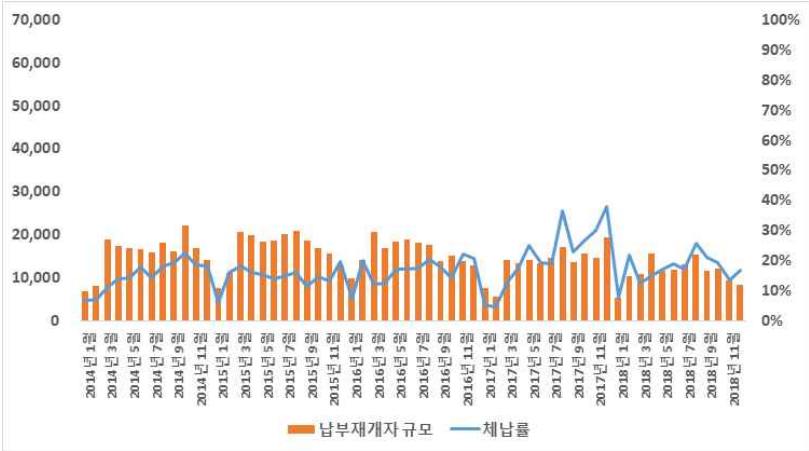


<표 Ⅲ-14>

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

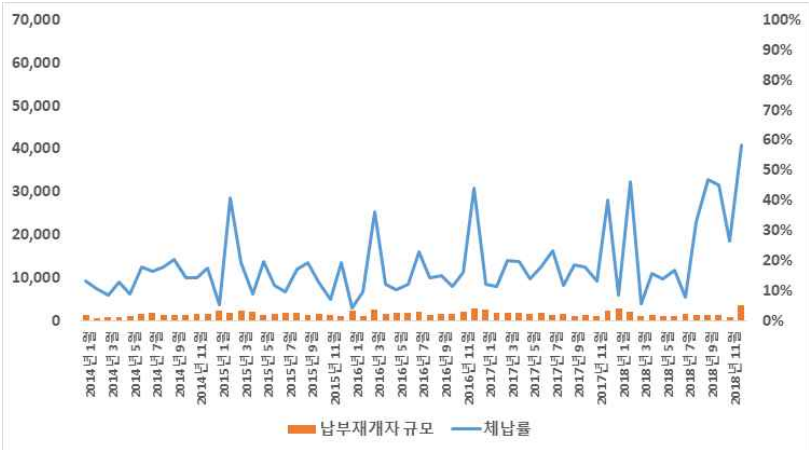
[그림 Ⅲ-12] 세부집단별 납부재개자 규모 및 체납률 추이

(a) 실질 납부예외자 → 납부재개자



<표 Ⅲ-15>

(b) 가입 회피자 → 납부재개자



<표 Ⅲ-16>

(c) 가입이력이 없는 납부예외자 → 납부재개자

(d) 청년 납부예외 → 납부재개자

이상의 내용을 종합해 볼 때, '실질 납부예외자'와 '납부재개자'가 납부예외자 내 실질적인 관리 대상이며, 우선적인 정책 목표 집단이 되어야 하는 것으로 판단된다. '실질 납부예외자'는 납부재개 확률이 가장 높고, 체납률의 수준과 변동도 모두 낮은 것으로 나타났다. '가입 회피자'는 납부재개 확률이 그리 높지는 않았지만, 체납률이 가장 낮고, 체납률의 변동 또한 크지 않은 편이었다. 더욱이 '가입 회피자'는 소득활동 중임에도 소득신고를 재개하지 않는 이들이기에 최우선적인 납부재개 대상이라 할 수 있다. 한편, '실질 납부예외자'들과 '가입 회피자' 중에서도 가입 기간이 60개월 이상인 자와 50대의 납부재개 확률이 높은 것으로 나타났다. 따라서 사각지대 해소 정책 설계 시 이들을 최우선적인 목표 집단으로 설정할 필요가 있어보인다. 이때 유의할 점은 실질 납부예외자들은 납부예외제도의 운영 취지에 가장 적합한 이들이며, 마땅히 보험료를 면제받아야 하는 이들이라는 점이다. 이들을 우선적인 정책목표집단에 포함시킨 것은 이들이 실질적인 관리대상 즉, 소득활동 재개 여부를 주기적으로 확인하고, 소득활동 재개 시 소득신고를 재개하도록 독려해야 하는 집단이기 때문이다.

Ⅳ. 납부예외자 및 납부재개자 실태조사

납부예외자의 납부재개는 소득활동 상태, 보험료 납부 여력, 개인연금 가입상태, 국민연금제도에 대한 신뢰 등의 여러 특성들이 종합되어 결정된다. 특히, 납부예외자들의 사회·경제적 특성과 관련된 정보는 납부재개 확률이 높은 집단의 규모를 파악하고, 납부재개를 독려하는 데 중요한 역할을 한다. 그러나 국민연금DB에는 국민연금가입과 관련된 정보 이외의 사회·경제적 정보가 부재하다. 이에 본 연구에서는 국민연금DB를 통해 얻기 어려운 납부예외자의 특성을 파악하기 위해 실태조사를 시행하였다.

이때 납부예외자의 사회·경제적 상태에 관한 정보 못지않게 납부재개자에 관한 정보도 유용하게 이용될 수 있다. 납부예외자로 남아있는 가입자들과 납부를 재개한 가입자들 사이에 어떠한 특성 차이가 있는지, 소득신고를 재개한 납부재개자들이 보험료 납부를 중단하거나 지속하고 있는지, 납부재개 이후 다시 납부예외자가 된 이유는 무엇인지 등의 다양한 정보들을 파악할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 납부재개자에 대한 실태조사를 병행하였다.

1. 조사개요

본 연구에서는 2019년 12월 말일 기준 서울과 경기도에 거주하였던 납부예외자와, 2019년 6월 말일 기준 동 지역에 거주하면서 납부를 재개하였던 자(납부재개자)를 대상으로 서면조사 방식으로 실태조사를 진행하였다. 최근의 납부예외자가 아닌 2019년 말일 기준 납부예외자를 조사대상으로 선택한 것은 최근 COVID-19 바이러스로 인해 납부예외자가 급격히 늘어났기 때문이며, 2019년 6월 기준 납부재개자를 조사한 이유는 납부재개 이후의 보험료 납부 행태에 관한 정보를 얻기 위해

서이다. 조사 목표로 설정한 표본의 크기는 납부예외자가 750명, 납부재개자가 250명이다[28]. 가용한 시간과 재원의 제약으로 인해 조사지역을 서울·경기도로 한정하였으나, 동 지역의 평균 연령, 여성 비율 등의 특성이 전국과 크게 다르지 않아 유의미한 시사점 도출에 문제가 없을 것으로 판단된다(<표 Ⅳ-1>, <표 Ⅳ-2>).

본 연구는 성별·연령·지역을 고려한 비례할당추출을 통해 표본을 추출한다. 구체적인 표본추출 과정은 다음과 같다. 첫째, 국민연금DB에서 서울·경기지역의 납부예외자(2019년 12월 기준) 및 납부재개자(2019년 6월 기준) 전수 자료를 추출하였다. 둘째, 이들 중 납부예외자 10만명과 납부재개자 3만명을 무작위 추출하였다. 셋째, 무작위 추출된 표본에서 전화번호가 존재하는 사람들을 대상으로 비례할당 추출을 실시한 뒤 조사를 진행하였다. 이때 무작위 추출을 하지 않은 것은 국민연금DB에 연락처가 존재하지 않는 납부예외자가 많아, 무작위 추출 시 모집단과 추출된 표본의 특성이 달라질 가능성이 높기 때문이다. 아래의 <표 Ⅳ-3>을 보면, 젊은 세대일수록 연락처 정보가 없는 자가 많아 표본과 유효 리스트의 비중차이가 큰 것을 알 수 있다. 예컨대, 경기도에 거주하는 27세 미만인 남성(8,317명)의 비중은 전체 표본의 8.3%이지만, 이 중 연락처 정보가 존재하는 이는 전체 표본의 2.2%(813명) 수준에 불과하였다. 이에 본 연구에서는 불가피하게 비례할당추출을 통해 실태조사를 수행하였다.

28) 실질 납부예외자와 납부재개자의 비율은 3:1보다 훨씬 크지만, 이 실태조사의 목적은 두 집단의 사회경제적 특성을 파악하고, 서로 비교하기 위한 것이기 때문에 적절한 크기의 표본을 추출하였다.

<표 Ⅳ-1> 납부예외자 표본 추출결과

(단위: 명, 세, %)

	모집단			표본		
지역	인원	평균 연령	여성 비율	인원	평균 연령	여성 비율
서울특별시	666,985	36.47	48.43	46,836	36.46	47.2
경기도	759,233	36.18	47.07	53,164	36.18	45.8
부산광역시	227,730	37.15	46.46			
울산광역시	61,962	36.30	45.53	-	-	-
인천광역시	187,619	36.71	46.75	-	-	-
대구광역시	151,957	36.62	44.60	-	-	-
대전광역시	87,343	36.07	45.46	-	-	-
광주광역시	84,415	35.53	45.17	-	-	-
강원도	85,293	36.97	43.67	-	-	-
경상남도	185,661	36.87	43.12			
경상북도	144,533	37.24	41.72			
충청남도	106,624	37.09	43.93			
충청북도	83,252	36.70	44.13	-	-	-
전라남도	97,846	37.34	40.90			
전라북도	98,434	37.00	42.87			
제주특별시	39,871	36.94	44.94			
세종특별시	12,758	34.88	48.64	-	-	-
전체	3,081,516	36.57	45.93	100,000	36.31	46.4

자료: 국민연금 DB

<표 Ⅳ-2> 납부재개자 표본 추출결과

(단위: 명, 세, %)

지역	모집단				표본			
	인원	평균 연령	여성 비율	기준소득월액	인원	평균 연령	여성 비율	기준소득월액
서울특별시	22,464	34.0	49.8	203.6	13,901	34.1	49.8	206.1
경기도	26,021	34.1	45.9	206.2	16,099	34.0	46.0	203.8
부산광역시	7,273	35.2	42.2	200.2				
울산광역시	2,210	34.6	37.3	206.2	-	-	-	
인천광역시	6,438	34.2	46.1	201.9	-	-	-	
대구광역시	4,395	34.6	43.1	197.4	-	-	-	
대전광역시	2,768	34.2	45.2	199.5	-	-	-	
광주광역시	2,783	33.5	46.2	197.3	-	-	-	
강원도	3,040	35.4	40.7	196.1	-	-	-	
경상남도	6,153	34.9	36.4	202.1				
경상북도	4,468	34.9	38.7	202.2				
충청남도	3,445	35.3	42.4	207.4				
충청북도	2,655	34.0	41.5	208.1	-	-	-	
전라남도	2,993	34.8	38.8	200.3				
전라북도	3,152	35.4	39.4	192.8				
제주특별시	1,697	35.0	40.7	176.2				
세종특별시	461	34.3	53.4	204.0	-	-	-	
전체	102,416	34.4	44.5	202.4	30,000	34.0	46.4	47.7

자료: 국민연금 DB

<표 Ⅳ-3> 납부예외자 표본과 유효표본의 수

(단위: 명,%)

표본			27세 미만	27~29세	30대	40대	50대	계
경기도	남성	인원	8,317	3,714	6,624	5,420	4,764	28,839
		비중	8.3	3.7	6.6	5.4	4.8	28.8
	여성	인원	6,108	2,833	5,736	4,370	5,278	24,325
		비중	6.1	2.8	5.7	4.4	5.3	24.3
	소계	인원	14,425	6,547	12,360	9,790	10,042	53,164
		비중	14.4	6.5	12.4	9.8	10.0	53.2
서울	남성	인원	5,902	3,678	6,408	4,834	3,905	24,727
		비중	5.9	3.7	6.4	4.8	3.9	24.7
	여성	인원	4,967	2,794	5,861	4,187	4,300	22,109
		비중	5.0	2.8	5.9	4.2	4.3	22.1
	소계	인원	10,869	6,472	12,269	9,021	8,205	46,836
		비중	10.9	6.5	12.3	9.0	8.2	46.8
전체	남성	인원	14,219	7,392	13,032	10,254	8,669	53,566
		비중	14.2	7.4	13.0	10.3	8.7	53.6
	여성	인원	11,075	5,627	11,597	8,557	9,578	46,434
		비중	11.1	5.6	11.6	8.6	9.6	46.4
	소계	인원	25,294	13,019	24,629	18,811	18,247	100,000
		비중	25.3	13.0	24.6	18.8	18.2	100.0

유효리스트			27세 미만	27~29세	30대	40대	50대	계
경기도	남성	인원	813	1,183	2,677	2,703	2,451	9,827
		비중	2.2	3.2	7.3	7.4	6.7	27.0
	여성	인원	880	1,160	2,603	2,276	2,696	9,615
		비중	2.4	3.2	7.1	6.2	7.4	26.4
	소계	인원	1,693	2,343	5,280	4,979	5,147	19,442
		비중	4.6	6.4	14.5	13.7	14.1	53.4
서울	남성	인원	714	900	2,536	2,307	1,840	8,297
		비중	2.0	2.5	7.0	6.3	5.1	22.8
	여성	인원	831	988	2,691	2,106	2,070	8,686
		비중	2.3	2.7	7.4	5.8	5.7	23.8
	소계	인원	1,545	1,888	5,227	4,413	3,910	16,983
		비중	4.2	5.2	14.4	12.1	10.7	46.6
전체	남성	인원	1,527	2,083	5,213	5,010	4,291	18,124
		비중	4.2	5.7	14.3	13.8	11.8	49.8
	여성	인원	1,711	2,148	5,294	4,382	4,766	18,301
		비중	4.7	5.9	14.5	12.0	13.1	50.2
	소계	인원	3,238	4,231	10,507	9,392	9,057	36,425
		비중	8.9	11.6	28.8	25.8	24.9	100.0

2. 조사결과 분석

가. 기본 특성

납부예외자 및 납부재개자 실태조사의 기본특성으로는 성별 및 연령별 특성, 가구 구성형태, 교육수준, 소득원천별 평균소득 및 지출, 근로 및 사업소득 분포, 자산의 분포, 주거형태 등을 살펴보고자 한다.

먼저, <표 Ⅳ-4>는 모집단과 조사 응답자의 성·연령별 인원 및 비중을 보여준다. 본 연구에서는 연락처가 있는 자들을 대상으로 성·연령·지역을 고려한 비례할당 표본추출을 실시하여 조사를 진행하였기에, 응답자들의 성·연령 분포가 모집단과 유사하게 조사되었다. 다만, 성·연령별 세부집단의 경우 모집단의 비율과 약간의 차이가 존재하는데, 성별의 경우 납부예외자와 납부재개자 모두 여성의 비중이 모집단에 비해 다소 높게 나타났고, 연령대의 경우 납부예외자는 27세 미만과 30~39세의 비중이, 납부재개자는 27세 미만, 30~39세미만, 40~49세 미만의 비중이 모집단에 비해 높게 나타났다.

세부적으로 살펴보면, 설문에 응답한 납부예외자 총 750명 중 남성이 403명(53.7%), 여성이 347명(46.3%)으로 남성의 비율이 높았고, 납부재개자 또한 총 250명의 응답자 중 남성이 131명(52.4%), 여성이 119명(47.6%)으로 남성의 비율이 높았다. 연령대별로는 납부예외자의 경우 27세 미만이 207명(27.6%)으로 가장 많았고, 27세 이상 29세 미만의 응답자는 83명(11.1%)로 가장 적었다. 납부재개자 역시 27세 미만이 81명(32.4%)으로 가장 많았고, 50세 이상이 28명(11.2%)으로 가장 적었다.

<표 Ⅳ-4> 납부예외자 및 납부재개자의 성·연령

(단위: 명, %)

조사결과		납부예외자			납부재개자		
		계	남	여	계	남	여
27세 미만	인원	207	112	95	81	41	40
	비중	(27.6)	(27.8)	(27.4)	(32.4)	(31.3)	(33.6)
27~29세	인원	83	52	31	29	16	13
	비중	(11.1)	(12.9)	(8.9)	(11.6)	(12.2)	(10.9)
30~39세	인원	187	98	89	71	36	35
	비중	(24.9)	(24.3)	(25.6)	(28.4)	(27.5)	(29.4)
40~49세	인원	137	78	59	41	23	18
	비중	(18.3)	(19.4)	(17.0)	(16.4)	(17.6)	(15.1)
50세 이상	인원	136	63	73	28	15	13
	비중	(18.1)	(15.6)	(21.0)	(11.2)	(11.5)	(10.9)
전체	인원	750	403	347	250	131	119
	비중	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
성별 비율		(100.0)	(53.7)	(46.3)	(100.0)	(52.4)	(47.6)

모집단		납부예외자			납부재개자		
		계	남	여	계	남	여
27세 미만	인원	845,914	491,039	354,875	31,926	17,441	14,485
	비중	(25.8)	(27.2)	(24.1)	(31.2)	(30.7)	(31.8)
27~29세	인원	407,073	236,747	170,326	13,886	8,118	5,768
	비중	(12.4)	(13.1)	(11.6)	(13.6)	(14.3)	(12.7)
30~39세	인원	773,985	423,930	350,055	25,976	13,805	12,171
	비중	(23.6)	(23.5)	(23.8)	(25.4)	(24.3)	(26.7)
40~49세	인원	617,483	350,060	267,423	16,248	9,828	6,420
	비중	(18.8)	(19.4)	(18.2)	(15.9)	(17.3)	(14.1)
50세 이상	인원	632,196	303,660	328,536	14,380	7,691	6,689
	비중	(19.3)	(16.8)	(22.3)	(14.0)	(13.5)	(14.7)
전체	인원	3,276,651	1,805,436	1,471,215	102,416	56,883	45,533
	비중	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
성별 비율		(100.0)	(55.1)	(44.9)	(100.0)	(55.5)	(44.5)

주 1) 가입자의 자격 변동이 발생함에 따라 기준시점과 자료 추출 시점에 따라 가입 종별 인원이 다소 달라지며, 이에 따라 동 표와 통계연보의 수치 간 약간의 차이가 존재함.

자료: 국민연금DB(2019년 12월 기준, 2020.6.11.-6.19. 추출), 납부예외자 및 재개자 실태조사

다음으로 납부예외자 및 납부재개자의 혼인상태, 가구원수 가구주 여부 등을 살펴보았다(<표 Ⅳ-5>). 혼인상태의 경우 납부예외자는 미혼과 유배우자의 비중이 각각 50.4% 및 44.3%로 높았고, 별거의 비중은 0.3%로 가장 낮았다. 납부재개자 또한 미혼과 유배우자가 각각 52.4% 및 44.4%의 비중을 차지하고 있었고, 별거는 0.4%로 가장 낮았다. 가구원 수는 납부예외자의 경우 3명이 41.7%로 가장 높았고, 6명은 0.1%로 가장 낮았다. 납부재개자의 가구원 수 역시 3명이 43.6%로 가장 높은 비중을 차지한 반면, 가장 낮은 비중은 5명이 1.6%를 차지하였다. 가구주 비율은 응답자가 가구주 본인인 경우로, 납부예외자는 35.7% 및 납부재개자는 38.4%로 납부재개자가 납부예외자보다 조금 높은 비율을 차지하였다.

<표 Ⅳ-5> 납부예외자 및 납부재개자의 가구 구성

(단위: 명, %)

가구구성		납부예외자		납부재개자	
혼인상태	유배우	332	(44.3)	111	(44.4)
	사별	8	(1.1)	1	(0.4)
	이혼	30	(4.0)	6	(2.4)
	별거	2	(0.3)	1	(0.4)
	미혼	378	(50.4)	131	(52.4)
가구원 수	1	97	(12.9)	31	(12.4)
	2	105	(14.0)	30	(12.0)
	3	313	(41.7)	109	(43.6)
	4	218	(29.1)	75	(30.0)
	5	16	(2.1)		
	6	1	(0.1)		
가구주 비율		35.7		38.4	

주 1) 납부재개자의 가구원 수는 응답자 중에 missing data가 1개 존재하여 총 응답자는 249명임

응답자들의 최종 학력 수준은 <표 Ⅳ-6>과 같다[29]. 납부예외자는 고등학교 졸업자(41.7%)의 비중이 높고, 대학원 졸업(0.5%)자의 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 납부재개자는 대학교 졸업(41.6%)의 비중이 가장 높고, 중학교 졸업 이하(0.4%)가 가장 낮은 것으로 나타났다. 대학교 졸업 이상의 고학력자 비중은 납부재개자(42.4%)가 납부예외자(32.9%)에 비해 9.5%p 더 높은 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-6> 납부예외자 및 납부재개자의 교육수준

(단위: 명, %)

		최종학력(졸업 기준)				
		중학교 이하	고등학교	전문대학	대학교	대학원
납부예외자	인원	10	313	180	243	4
	비중	(1.3)	(41.7)	(24.0)	(32.4)	(0.5)
납부재개자	인원	1	84	59	104	2
	비중	(0.4)	(33.6)	(23.6)	(41.6)	(0.8)

납부예외자와 납부재개자가 속한 가구의 소득원천별 월평균 가구소득 및 지출은 <표 Ⅳ-7>과 같다. 평균소득와 지출 모두 납부재개자 가구가 납부예외자 가구에 비해 높은 것으로 나타났는데, 납부재개자 가구의 월평균소득은 682.3만원으로 납부예외자 가구 449.3만원에 비해 높았다. 지출의 경우, 납부재개자 가구의 지출이 318.1만원으로 납부예외자 가구(282만원)에 비해 높게 나타났다. 소득원천별로 살펴보면, 납부예외자와 납부개재자 모두 근로(사업)소득이 가장 많은 부분을 차지하였는데, 납부예외자의 근로소득은 평균액은 약 432.3만원(총 소득의 96.2%)이었고, 납부재개자의 근로소득평균은 약 649.1만원(총 소득의

29) 각 응답자의 최종학력은 졸업을 기준으로 구분하였으며, 수료·중퇴·재학·휴학은 이전 학력의 졸업(예컨대, 전문대학교 재학인 경우 고등학교 졸업으로 간주)으로 간주하였다.

95.1%)으로 나타났다. <표 Ⅳ-8>은 납부예외자 가구와 납부재개자 가구의 근로(사업)소득 분포를 보여준다. 납부예외자의 경우 300만원이상 400만원미만 구간에 속한 가구가 24.2%로 가장 많았고, 납부재개자는 500만원 이상 600만원 미만에 속하는 가구가 23.2%로 가장 많았다.

<표 Ⅳ-7> 납부예외자 및 납부재개자 가구의 소득원천별 소득과 지출

(단위: 만원)

구분	월 평균소득						지출
	근로(사업)소득	금융소득	부동산소득	이전소득	기타소득	합계	월평균
납부예외자[1)]	432.3	1.6	6.4	6.7	2.4	449.3	282.0
	(96.2)	(0.4)	(1.4)	(1.5)	(0.5)	(100.0)	
납부재개자[2)]	649.1	2.9	24.4	5.1	0.9	682.3	318.1
	(95.1)	(0.4)	(3.6)	(0.7)	(0.1)	(100.0)	

주 1) 납부예외자 750명 중 무응답 22명을, 납부재개자 250명 중 월평균 부동산 소득이 2억원 이상이라고 응답한 이상치 3명을 제외하였음.
2) 월평균소득은 2019년 기준임.

<표 Ⅳ-8> 납부예외자 및 납부재개자 가구의 근로 및 사업소득 분포

(단위: 명, %)

소득구분	납부예외자		납부재개자	
100만원 미만	31	(4.3)		
100만원 이상 200만원 미만	20	(2.7)	1	(0.4)
200만원 이상 300만원 미만	125	(17.2)	30	(12.1)
300만원 이상 400만원 미만	176	(24.2)	32	(13.0)
400만원 이상 500만원 미만	162	(22.3)	41	(16.6)
500만원 이상 600만원 미만	110	(15.1)	57	(23.1)
600만원 이상 700만원 미만	62	(8.5)	39	(15.8)
700만원 이상 800만원 미만	22	(3.0)	20	(8.1)
800만원 이상 900만원 미만	10	(1.4)	13	(5.3)
900만원 이상 1000만원 미만	1	(0.1)	3	(1.2)
1000만원 이상	9	(1.2)	11	(4.5)
계	728	(100.0)	247	(100.0)

주 1) 납부예외자 750명 중 무응답 22명을, 납부재개자 250명 중 월평균 부동산 소득이 2억원 이상이라고 응답한 이상치 3명을 제외하였음.
2) 월평균소득은 2019년 기준임.

납부예외자와 납부재개자 가구의 보유 자산 현황은 <표 Ⅳ-9>와 같다. 여기서 자산은 자가주택, 전세주택보증금, 기타부동산, 금융자산, 기타자산 등을 포함한 2019년 12월 말일기준 보유 자산총액이다. <표 Ⅳ-9>를 보면 납부예외자 가구는 2억원 이상 3억원 미만 구간에 19.6%가 몰려 있으며, 납부재개자 가구 역시 2억원 이상 3억원 미만에 20.4%가 속해 있는 것으로 나타났다. 또한 납부예외자 가구의 8.5%, 납부재개자 가구의 15.2%가 10억원 이상의 자산을 지니고 있는 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-9> 납부예외자 및 납부재개자의 자산 분포

(단위: 명, %)

자산구분	납부예외자		납부재개자	
1억원 미만	98	(13.4)	27	(10.8)
1억원 이상 2억원 미만	119	(16.3)	33	(13.2)
2억원 이상 3억원 미만	143	(19.6)	51	(20.4)
3억원 이상 4억원 미만	99	(13.5)	34	(13.6)
4억원 이상 5억원 미만	49	(6.7)	22	(8.8)
5억원 이상 6억원 미만	59	(8.1)	12	(4.8)
6억원 이상 7억원 미만	47	(6.4)	17	(6.8)
7억원 이상 8억원 미만	27	(3.7)	10	(4.0)
8억원 이상 9억원 미만	19	(2.6)	3	(1.2)
9억원 이상 10억원 미만	9	(1.2)	3	(1.2)
10억원 이상	62	(8.5)	38	(15.2)
계	731	(100.0)	250	(100.0)

주 1) 납부예외자 자산규모 무응답 19명, 총 응답자 731명 기준

마지막으로 <표 Ⅳ-10>의 납부예외자와 납부재개자가 속한 가구의 주택 점유형태(자가, 전세, 월세, 기타)를 살펴보면, 양자 모두 자가의 비중이 높은 것으로 나타났다. 세부적으로는 납부예외자의 경우 자가의 비중이 51.2%로 납부재개자(47.2%)에 비해 높았고, 전세의 비중은 35.7%로 납부재개자(42%)보다 낮았다.

<표 Ⅳ-10> 납부예외자 및 납부재개자의 주거형태

(단위: 명, %)

구분	자가	전세	월세	기타
납부예외자	384	268	94	4
	(51.2)	(35.7)	(12.5)	(0.5)
납부재개자	118	105	27	
	(47.2)	(42.0)	(10.8)	

나. 개별 경제활동상태

다음으로 납부예외자와 납부재개자의 개별 경제활동 상태를 자세히 살펴본다. 우선 납부예외자와 납부재개자의 취업 여부를 알아보기 위해 작년(2019년 12월 말 기준)의 경제활동 상태에 대하여 질문했다. <표 Ⅳ-11>를 보면, 설문조사에 응한 납부예외자 750명 중 495명(66%)이 일자리를 갖고 있지 않았다고 응답했으나, 255명(약 34%)은 일자리를 갖고 있었는데도 납부예외 상태인 것으로 나타났다. 반면 납부재개자 250명 중 대다수인 208명(약 83%)이 일자리를 갖고 있었던 것으로 나타나 경제활동 유무가 납부재개에 많은 영향을 미치는 것으로 파악된다.

<표 Ⅳ-11> 납부예외자 및 납부재개자의 일자리 보유 여부

(단위: 명,%)

구분	인원	가지고 있었다	가지고 있지 않았다
납부예외자	750	255	495
		(34.0)	(66.0)
납부재개자	250	208	42
		(83.2)	(16.8)

주 1) 일자리가 있다고 응답하였으나, 법정 정규 근로시간의 1/3 미만(주 18시간 미만)동안 무급으로 가족(친척)의 일을 돕는다고 응답한 납부예외자 6명은 일자리가 없는 것으로 간주하였음.

작년 2019년 말 기준으로 일자리를 갖고 있었다고 응답한 463명을 대상으로 주된 일자리(직장)에 대하여 질문했다. 전반적으로 납부예외자든 납부재개자든 80%가 넘는 대다수가 타인이나 회사에 '고용'되어 보수를 받고 일한다고 응답했다. 다만 납부예외자(약 17%)가 납부재개자(약 11%)보다 자영업에 해당하는 '내 사업을 한다'라고 약 6%p 가량 더 응답한 것이 차이점이다. 한편, 납부예외자든 납부재개자든 40대와 50대로 갈수록 '내 사업을 한다'라고 응답하는 비율이 더욱 증가하는 반면 30대 이하로 갈수록 '타인, 또는 회사에 고용'된다고 응답하여 연령별로 주된 일자리의 유형이 다르다는 점 또한 주목할 만하다.

<표 Ⅳ-12> 납부예외자 및 납부재개자의 경제활동상태(주된 일자리)

(단위: 명,%)

구분		인원	임금근로자	비임금근로자	무급가족종사자
납부예외자	전체	255	210	44	1
			(82.4)	(17.3)	(0.4)
	27세미만	57	57		
			(100.0)		
	27~29세	33	32	1	
			(97.0)	(3.0)	
	30대	64	54	10	
			(84.4)	(15.6)	
	40대	49	32	17	
			(65.3)	(34.7)	
	50대	52	35	16	1
			(67.3)	(30.8)	(1.9)
납부재개자	전체	208	184	23	1
			(88.5)	(11.1)	(0.5)
	27세미만	65	64	1	
			(98.5)	(1.5)	
	27~29세	37	36	1	
			(97.3)	(2.7)	
	30대	49	45	3	1
			(91.8)	(6.1)	(2.0)
	40대	34	26	8	
			(76.5)	(23.5)	
	50대	23	13	10	
			(56.5)	(43.5)	

주 1) 임금근로 : 타인, 또는 회사에 고용되어 보수를 받고 일하는 경우(직장, 아르바이트 등 포함)

2) 비임금근로 : 내 사업을 하는 경우(개인사업, 프리랜서, 가게, 식당 등의 주인 혹은 농림어업 종사자)

3) 무급가족종사자: 일주일에 18시간이상 가족(친척)의 일을 돈을 받지 않고 돕는 경우

4) 일자리가 있다고 응답하였으나, 법정 정규 근로시간의 1/3 미만(주 18시간 미만)동안 무급으로 가족(친척)의 일을 돕는다고 응답한 6명은 비경활로 간주하였음.

1) 임금근로자

앞의 <표 Ⅳ-12>에서 '타인, 또는 회사에 고용되어 보수를 받고 일한다'라고 응답한 임금근로자 394명을 대상으로 작년(2019년 12월 말 기준) 일자리의 종사상 지위에 대해 질문했다(<표 Ⅳ-13>). 210명의 납부예외자 중 111명(약 53%)이 상용직, 82명(39%)이 임시직에 해당한다고 응답한 반면 184명의 납부재개자는 150명(약 82%)이 상용직, 29명(약 27%)이 임시직에 해당한다고 응답하여 납부재개자의 일자리 안정성이 상대적으로 높은 비율로 나타났다. 납부예외자 중에서는 27세 미만(57명)의 연령 집단이 타 연령 집단보다 임시직에 더욱 종사한다고 나타났다. 구체적으로 보면, 27세 미만의 납부예외자 57명 중 41명(약 72%)이 임시직인 것으로 나타났다.

한편, 납부재개자는 연령에 관계없이 모든 연령 집단에서 상용직의 비중이 70%를 상회하는 것으로 나와 납부재개자의 고용 안정성이 상대적으로 나은 것으로 파악할 수 있다. 그중에서도 27세 미만의 납부재개자의 임시직 종사 비중이 타 연령 집단보다 높은 것으로 나왔지만, 연령이 증가할수록 임시직 비중은 점차 낮아지는 경향성을 보였다.

<표 Ⅳ-13> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 종사상 지위

(단위: 명,%)

구분		인원	상용직	임시직	일용직
납부예외자	전체	210	111	82	17
			(52.9)	(39.0)	(8.1)
	27세미만	57	13	41	3
			(22.8)	(71.9)	(5.3)
	27~29세	32	20	12	
			(62.5)	(37.5)	
	30대	54	41	12	1
			(75.9)	(22.2)	(1.9)
	40대	32	22	6	4
			(68.8)	(18.8)	(12.5)
	50대	35	15	11	9
			(42.9)	(31.4)	(25.7)
납부재개자	전체	184	150	29	5
			(81.5)	(15.8)	(2.7)
	27세미만	64	45	17	2
			(70.3)	(26.6)	(3.1)
	27~29세	36	31	5	
			(86.1)	(13.9)	
	30대	45	41	4	
			(91.1)	(8.9)	
	40대	26	23	2	1
			(88.5)	(7.7)	(3.8)
	50대	13	10	1	2
			(76.9)	(7.7)	(15.4)

아래의 <표 Ⅳ-14>는 납부예외자와 납부재개자의 고용형태별 규모를 보여준다. 각 고용형태에 관한 질문은 경제활동인구조사의 부가조사와 동일하게 구성하였다. 흥미로운 점은 납부예외자의 비정규직 비율(약 70%)이 납부재개자의 비정규직 비율(약 46.7%)보다 상당히 높다는 것이다. 세부적으로 살펴보면, 납부예외자는 한시적, 시간제, 비전형 근로의 비율이 모두 납부재개자에 비해 높았다. 특히, 납부예외자내 시간제 근로(28.6%)와 비전형 근로(29.0%)의 비율이 납부재개자(시간제 14.7%, 비전형 13.0%)에 비해 높았다.

<표 Ⅳ-14> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 고용형태별 규모

(단위: 천명, %)

	납부예외자		납부재개자	
임금근로자	210	(100.0)	184	(100.0)
정 규 직	63	(30.0)	98	(53.3)
비정규직[1)]	147	(70.0)	86	(46.7)
한시적	75	(35.7)	53	(28.8)
시간제	60	(28.6)	27	(14.7)
비전형	61	(29.0)	24	(13.0)
- 파견	9	(4.3)	2	(1.1)
- 용역	14	(6.7)	3	(1.6)
- 특수형태	33	(15.7)	17	(9.2)
- 일일	10	(4.8)	3	(1.6)

주 1) 비정규직 근로자의 전체 규모와 구성비는 근로형태별 비정규직 근로자(한시적, 시간제, 비전형)의 중복 인원을 제외한 순계로 유형별 규모 및 구성비의 합계와 불일치함

<표 Ⅳ-15>는 특수형태근로종사자라고 응답한 근로자들의 직종을 보여준다. 작년 일자리가 개인적으로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 일한 만큼 소득을 얻는 형태(특수형태근로종사자)라

고 응답한 50명의 임금근로자를 대상으로 구체적인 직종이 무엇인지 질문했다. 납부예외자는 33명, 납부재개자는 17명이 이에 속했는데, 두 집단 모두 70%가 넘는 응답자들이 퀵서비스 배달기사와 영업 관련직, 사설교습에 종사한다고 답했다. 연령별로 살펴보면, 특수형태근로종사에 속하는 납부예외자 33명 중 12명이 27세 미만, 12명이 30대인 것으로 나타났다. 납부재개자(17명) 역시 11명이 27세 미만인 것으로 파악되었다.

<표 Ⅳ-15> 특수형태근로종사자인 납부예외자 및 납부재개자의 직종 현황

(단위: 명,%)

			인원	보험 설계사	학습지 교사	퀵서비스 배달기사	골프장 캐디	영업 관련직[1]	AS기사	사설 교습[2]	오토바이 배달	생산직
납부예외자	전체		33	4	3	8	1	6		10	1	
				(12.1)	(9.1)	(24.2)	(3.0)	(18.2)		(30.3)	(3.0)	
	성	남성	23	4		8		4		6	1	
				(17.4)		(34.8)		(17.4)		(26.1)	(4.3)	
		여성	10		3		1	2		4		
					(30.0)		(10.0)	(20.0)		(40.0)		
	연령	27세미만	12		1	4		2		4	1	
					(8.3)	(33.3)		(16.7)		(33.3)	(8.3)	
		27~29세	4			1	1			2		
						(25.0)	(25.0)			(50.0)		
		30대	12	2	2	1		4		3		
				(16.7)	(16.7)	(8.3)		(33.3)		(25.0)		
		40대	4	2		1				1		
				(50.0)		(25.0)				(25.0)		
		50대	1			1						
						(100)						
납부재개자	전체		17		2	4		4	2	4		1
					(11.8)	(23.5)		(23.5)	(11.8)	(23.5)		(5.9)
	성	남성	11			4		3	2	1		1
						(36.4)		(27.3)	(18.2)	(9.1)		(9.1)
		여성	6		2			1		3		
					(33.3)			(16.7)		(50.0)		
	연령	27세미만	11		1	3		4	1	2		
					(9.1)	(27.3)		(36.4)	(9.1)	(18.2)		
		27~29세	2			1				1		
						(50.0)				(50.0)		
		30대	3						1	1		1
									(33.3)	(33.3)		(33.3)
		40대	1		1							
					(100)							
		50대	1			1						
						(100)						

주 1) 화장품 판매원, 자동차 판매원 등

2) 교습소, 공부방, 개인과외, 개인레슨 등

다음으로 임금근로자에 속하는 납부예외자(210명)와 납부재개자(184명)에 대하여 작년 일자리의 전체 종업원 수를 질문했다(<표 Ⅳ-16>). 전체적으로 두 집단 간에 눈에 띄는 차이점은 존재하지 않지만, 납부예외자 중 절반이 넘는 응답자(56.7%)가 10인 미만의 영세사업장에 일하는 것으로 나왔다. 하지만 납부재개자는 10인 미만의 영세사업장에 종사하는 사람보다 높은 비율로 10-99명의 소·중규모 사업장에 종사하는 것으로 나왔다.

<표 Ⅳ-16> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 규모

(단위: 명,%)

구분	인원	5명 미만	5~9명	10~99명	100~299명	300명 이상	잘 모르겠다
납부 예외자	210	47	72	70	11	5	5
		(22.4)	(34.3)	(33.3)	(5.2)	(2.4)	(2.4)
납부 재개자	184	25	39	72	28	19	1
		(13.6)	(21.2)	(39.1)	(15.2)	(10.3)	(0.5)

<표 Ⅳ-17>은 응답자들의 사회보험 가입 상태를 보여준다. 임금근로자에 속하는 납부예외자와 납부재개자에게 작년 일자리를 통해 국민연금을 제외한 사회보험에 가입했는지를 질문했다. 우선 납부예외자(210명)는 건강보험과 관련하여 58.6%인 123명이 가입, 41%인 86명은 미가입했다고 응답했다. 하지만 고용보험과 산재보험일수록 가입 응답과 미가입 응답은 각각 비슷하거나 미가입 비율이 더욱 높은 것으로 나타난다. 납부재개자(184명)는 세 개의 사회보험 모두 납부예외자보다 가입 응답의 비율이 훨씬 높게 나온다. 건강보험과 고용보험은 거의 90%에 육박하는 비율로 가입했다고 나오지만, 산재보험은 60%를 약간 넘는 것으로 나타난다. 다만, 두 집단 모두 산재보험에 있어서 잘 모른다고 응답한 비율이 건강보험과 고용보험보다 상당히 높은 것으로 도출되었다.

<표 Ⅳ-17> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 사회보험 가입 현황

(단위: 명,%)

	인원	유형	건강보험	고용보험	산재보험
납부 예외자	210	가입	123	106	78
			(58.6)	(50.5)	(37.1)
		미가입	86	99	118
			(41.0)	(47.1)	(56.2)
		잘 모름	1	5	14
			(0.05)	(2.4)	(6.7)
납부 재개자	184	가입	162	160	113
			(88.0)	(87.0)	(61.4)
		미가입	21	18	40
			(11.4)	(9.8)	(21.7)
		잘 모름	1	6	31
			(0.05)	(3.3)	(16.8)

다음은 임금근로자에 속하는 납부예외자와 납부재개자가 작년 일자리에서 규칙적으로 일했는지를 질문했다(<표 Ⅳ-18>). 두 집단 모두 규칙적으로 일했다고 응답한 비율이 불규칙적으로 일했다고 응답한 비율보다 높은 것을 파악할 수 있다. 하지만 규칙적으로 일했다고 응답한 비율을 집단별로 비교하면 납부예외자가 78.1%(164명), 납부재개자가 95.1%(175명)로 나와 약 17%p의 격차를 보이는 것으로 나타난다. 반대로 불규칙적으로 일했으나 계절적인 영향이 없었다고 응답한 비율은 납부예외자가 21.0%(44명), 납부재개자가 4.3%(8명)로써 납부예외자가 더욱 불규칙적인 노동을 한다고 추론할 수 있다.

이러한 점은 <표 Ⅳ-19>를 통해서도 볼 수 있다. 두 집단 모두 기본적으로 표준 근로시간인 40-49시간을 일한다고 응답한 비율이 제일 높지만, 납부재개자는 80%가 넘는 150명이 이에 해당했다. 40시간보다 낮은 시간을 일한다고 응답한 비율을 합한다고 했을 때, 납부예외자가 31.0%(65명), 납부재개자가 13.6%(25명)로 나와 집단간 격차가 두 배

이상 나는 것을 파악할 수 있겠다.

<표 Ⅳ-20>은 작년 일자리로 일주일 중 며칠 일했는지에 대한 응답 결과이다. 일반적인 일자리를 통해 5일 정도를 일하는 것이 대부분인데, 납부예외자든 납부재개자든 대다수 응답자가 5일 이상을 일하는 것으로 나타났다. 그러나 납부예외자는 5일 미만을 일한다고 응답한 비율이 11.9%인 반면 납부재개자는 3.3%로 8.6%p의 격차를 보인다.

<표 Ⅳ-18> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 일자리 규칙성

(단위: 명,%)

	인원	규칙적으로 일했다	불규칙적으로 일했지만 계절의 영향을 받지 않았다	불규칙적으로 일했고 계절의 영향을받았다
납부예외자	210	164	44	2
		(78.1)	(21.0)	(1.0)
납부재개자	184	175	8	1
		(95.1)	(4.3)	(0.5)

<표 Ⅳ-19> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로시간

(단위: 명,%)

	인원	0~9 시간	10~19 시간	20~29 시간	30~39 시간	40~49 시간	50~59 시간	60 이상
납부예외자	210	15	2	10	38	122	22	1
		(7.1)	(1.0)	(4.8)	(18.1)	(58.1)	(10.5)	(0.5)
납부재개자	184	9	1	4	11	150	9	
		(4.9)	(0.5)	(2.2)	(6.0)	(81.5)	(4.9)	

주 1) 격주휴무제일 경우 일주일에 5.5일 일하는 것으로 응답함.

<표 Ⅳ-20> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로일수

(단위: 명,%)

	인원	1일	2일	3일	4일	5일	6일	7일
납부예외자	210	1	1	7	16	94	79	12
		(0.5)	(0.5)	(3.3)	(7.6)	(44.8)	(37.6)	(5.7)
납부재개자	184			2	4	113	57	8
				(1.1)	(2.2)	(61.4)	(31.0)	(4.3)

앞의 <표 Ⅳ-18>~<표 Ⅳ-20>을 통해 설문조사에 응한 납부예외자는 납부재개자 간에 근무 규칙성과 근로시간, 근로일수 측면에서 차이를 다소 보인다는 것을 파악할 수 있었다. 결국, 이러한 차이점은 세후 임금의 격차로도 이어질 것으로 추측할 수 있으며 아래의 <표 Ⅳ-21>은 실제로 두 집단 간 임금 격차가 존재할 가능성이 있다는 점을 암시한다. 납부예외자의 세후 임금 평균은 약 222만 원, 납부재개자는 약 255만 원으로 나타나 약 33만 원의 차이를 보이고 있다. 구체적으로 납부예외자의 3/4는 100~199만 원과 200~299만 원 영역에 몰려있지만, 납부재개자의 3/4는 200~299만 원과 300~399만 원 영역에 있었다. 이때 주목할 것은 임금근로자인 납부예외자들의 소득 수준이 보험료 납부를 재개하기에 충분한 수준이라는 점이다. 임금근로자들 중 당해연도 기준 소득월액 하한인 31만원 이하의 소득을 얻고 있는 자는 2명에 불과하였다.

<표 Ⅳ-21> 임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 임금

(단위: 명,%)

	인원	0~99 만원	100~199 만원	200~299 만원	300~399 만원	400만원 이상	평균	중위수
납부예외자	210	6	76	87	39	2	221.79	217.50
		(2.9)	(36.2)	(41.4)	(18.6)	(1.0)		
납부재개자	184	7	30	93	46	8	255.07	255.00
		(3.8)	(16.3)	(50.5)	(25.0)	(4.3)		

주1) 세금 공제 후 임금임.

2) 비임금근로자

앞서 작년 일자리 중 가장 주된 일자리에 대하여 질문했을 때(<표 Ⅳ-12>), '내 사업을 한다'나 '일주일에 18시간 이상 가족(친척)의 일을 돈을 받지 않고 돕는다'라고 응답한 사람은 69명으로 비임금근로자에 해당한다. 이 중 후자인 무급가족종사자에 해당하는 사람은 총 2명인데, 이 중 1명은 납부예외자에 속한다. 즉, 44명의 납부예외자가 작년 2019년 12월 말 기준 일을 하고 있었음에도 납부예외 상태였던 것이다. 특히, 120개월 이상 해당 일자리에서 근무하고 있었는데도 납부예외자였던 자의 비중은 24.4%(11명)로 꽤 높았다. 이러한 응답 결과를 통해 소득활동 중인데도 국민연금 보험료 납부를 회피하는 경향이 어느 정도 존재한다는 점을 파악할 수 있겠다.

<표 Ⅳ-22> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 근속 기간

(단위: 명,%)

	인원	0-23 개월	24-47 개월	48-71 개월	72-95 개월	96-119 개월	120 개월 이상	평균	중위수
납부예외자	45	14	4	10	4	2	11	82.93	58.00
		(31.1)	(8.9)	(2.2)	(8.9)	(4.4)	(24.4)		
납부재개자	24	9	3	4	0	0	8	83.68	52.00
		(37.5)	(12.5)	(16.7)	(0.0)	(0.0)	(33.3)		

주 1) 납부예외자 1명과 납부재개자 1명은 무급가족종사자임.

비임금근로자 69명에 해당하는 납부예외자와 납부재개자에게 작년 일자리에 일하기 전에 창업 준비를 제외한 구직활동 경험 여부에 대해 질문했다(<표 Ⅳ-23>). 납부예외자 45명 중 13명(약 29%)이 구직활동을 했던 적이 있었다고 응답한 반면 납부재개자 24명 중 3명(약 13%)만이 있었던 것으로 나타났다. 양자 간 격자가 16.4%p이지만 납부예외자가 작년 일자리를 구하기 위해 상대적으로 많은 노력을 들였다는 점을 파악할 수 있다.

<표 Ⅳ-23> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 구직활동 경험

(단위: 명,%)

	인원	없었다	있었다
납부예외자	45	32	13
		(71.1)	(28.9)
납부재개자	24	21	3
		(87.5)	(12.5)

다음으로 작년 일자리(사업체)의 조직형태를 질문한 결과, 납부예외자 45명과 납부재개자 24명 간에 눈에 띄는 차이점을 발견할 수 없었다(<표 Ⅳ-24>). 각 집단의 80% 내외가 사업자등록증이 있는 개인사업체에 종사하고 있었다고 응답했다. 그리고 <표 Ⅳ-25>를 보더라도, 납부예외자든 납부재개자든 극소수만이 무급가족종사자일 뿐 95%를 넘는 대다수가 고용주이거나 자영업자에 해당한다는 점을 파악할 수 있었다. 이를 통해 무급가족종사자인 상태로 납부예외자로 편입되거나 납부재개자로 전환하는 경우는 상당히 드물다는 것을 간접적으로 추론할 수 있겠다.

<표 Ⅳ-26>은 비임금근로자 본인을 제외하고 작년 일자리의 전체 종업원에 대해 질문한 결과이다. 이를 통해 납부예외자든 납부재개자든 95%를 상회하는 대다수가 전체 종업원이 5인 미만인 소규모 사업체를

운영하는 것으로 나왔다. 이는 즉, 자신이 운영하는 사업체의 경영 상황이 납부예외나 재개를 신청하는데 영향을 미치는 요인이 될 수도 있다는 것을 시사한다.

<표 Ⅳ-24> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 사업자등록여부

(단위: 명,%)

	인원	사업자등록이 있는 개인사업체	사업자등록이 없는 개인사업체
납부예외자	45	35	10
		(77.8)	(22.2)
납부재개자	24	20	4
		(83.3)	(16.7)

<표 Ⅳ-25> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 종사상 지위

(단위: 명,%)

	인원	고용주/자영업자	무급가족종사자
전체	69	66	3
		(95.7)	(4.3)
납부예외자	45	43	2
		(95.6)	(4.4)
납부재개자	24	23	1
		(95.8)	(4.2)

<표 Ⅳ-26> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 종업원 수

(단위: 명,%)

	인원	5인미만	50~99명	잘모르겠다.
납부예외자	45	44	1	
		(97.8)	(2.2)	
납부재개자	24	23		1
		(95.8)		(4.2)

주 1) 응답자 본인을 제외한 전체 종업원 수 임

<표 Ⅳ-27>~<표 Ⅳ-29>는 69명의 비임금근로자 응답자에게 작년 일자리의 규칙성과 근로 시간, 일수에 대해 차례로 질문한 결과이다. 일반적으로 납부예외자와 납부재개자 모두 규칙적으로 일했다고 대다수가 응답했으나 후자(95.8%)가 전자(84.4%)보다 11.4%p 높은 비율로 그렇다고 나타났다. 일자리에서의 규칙성에 대한 질문과 달리 작년 일자리의 근로 시간과 일수에 대해 두 집단에 질문했으나 차이점은 발견되지 않았다.

<표 Ⅳ-27> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 일자리 규칙성

(단위: 명,%)

	인원	규칙적으로 일했다	불규칙적으로일했지만계절의영향을받지않았다	불규칙적으로일했고계절의영향을받았다
납부예외자	45	38	3	4
		(84.4)	(6.7)	(8.9)
납부재개자	24	23	1	
		(95.8)	(4.2)	

<표 Ⅳ-28> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로시간

(단위: 명,%)

	인원	0~19 시간	20~39 시간	40~59 시간	60~79 시간	80시간 이상
납부예외자	45	3	1	20	20	1
		(6.7)	(2.2)	(44.4)	(44.4)	(2.2)
납부재개자	24	3		8	12	1
		(12.5)		(33.3)	(50.0)	(4.2)

<표 Ⅳ-29> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 주당 근로일 수

(단위: 명,%)

	인원	1일	2일	5일	6알	7일
납부예외자	45	1		4	32	8
		(2.2)		(8.9)	(71.1)	(17.8)
납부재개자	24		1	2	15	6
			(4.2)	(8.3)	(62.5)	(25.0)

다음으로 <표 Ⅳ-30>은 69명의 비임금근로자 응답자의 사회보험 가입 실태를 보여준다. 여기서는 납부예외자든 납부재개자든 집단 특성과 큰 관계없이 건강보험은 기본적으로 80%가 넘는 사람들이 가입하고 있었다고 응답했다. 그러나 고용보험과 산재보험이 임금근로자를 중심으로 가입구조가 설계된 점을 고려하면, 비임금근로자의 납부예외자(45명) 및 납부재개자(24명) 집단은 두 사회보험에 가입한 비율은 20%에 그치는 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-30> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자의 사회보험 가입 현황

(단위: 명,%)

	인원	유형	건강보험	고용보험	산재보험
납부 예외자	45	가입	36	9	9
			(80.0)	(20.0)	(20.0)
		미가입	9	36	36
			(20.0)	(80.0)	(80.0)
		잘 모름	0	0	0
			(0.0)	(0.0)	(0.0)
납부 재개자	24	가입	21	5	5
			(87.5)	(20.8)	(20.8)
		미가입	3	19	19
			(12.5)	(79.2)	(79.2)
		잘 모름	0	0	0
			(0.0)	(0.0)	(0.0)

다음은 69명의 비임금근로자 응답자 중 3명의 무급가족종사자를 제외한 66명의 고용주/자영업자에게 작년 일자리의 연간 매출과 월평균 순수입에 대해 질문했다(<표 Ⅳ-31>). 66명 중 80%(52명)에 육박하는 비중으로 1억 미만의 연간 매출을 기록한다고 응답했으나 이는 대부분 납부예외자(38명) 집단에서 얻은 응답이었다. 집단별로 분류하면, 납부예외자 43명 중 38명(88.3%)이 1억 미만의 매출이라 응답한 반면 납부재개자는 23명 중 14명(60.9%)이 그렇다고 응답했다. 납부재개자는 1

억 이상의 연간 매출을 기록한다고 응답한 비중이 40%에 육박하는 것으로 나타났다. 비임금근로자인 납부예외자가 중 작년 일자리에서 순수입이 발생했다고 응답한 자는 30명이었는데, 이들은 월평균 약 470만원의 순수입을 얻고 있었다. 또한 이들 중 순수입이 당해연도 기준소득월액 하한인 31만원 이하인 사람은 1명 뿐이었다. 이처럼 순수입이 있음에도 납부예외로 편입되어 있다는 점은 납부회피를 하고 있다는 것으로 해석할 수 있겠다.

한편, <표 Ⅳ-32>를 통해 작년 일자리에서 적자를 보지 않았다고 응답한 50명을 대상으로 월평균 순수입과 관련하여 질문했다. 납부예외자가 오히려 납부재개자보다 더 높은 것으로 나타났으나 이는 600만 원 이상의 고수입 응답자가 상승을 견인한 것이다.

<표 Ⅳ-31> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 연간 매출액

(단위: 명,%)

	인원	5,00만원 미만	5,000만원 이상 1억원 미만	1억원 이상 1억5천만원 미만	1억5천만원 이상 2억원 미만	2억원 이상
납부예외자	43	21	17	2	1	2
		(48.8)	(39.5)	(4.7)	(2.3)	(4.7)
납부재개자	23	6	8	6	1	2
		(26.1)	(34.8)	(26.1)	(4.3)	(8.7)

<표 Ⅳ-32> 비임금근로자인 납부예외자 및 납부재개자가 속한 사업체의 월평균 순수입

(단위: 명,%)

		인원	0~199 만원	200~399 만원	400~599 만원	600~799 만원	800~999 만원	1,000 만원이상	평균	중위수
납부예외자	전체	30	8	15	4	1	1	1	471.1	250.0
			(26.7)	(50.0)	(13.3)	(3.3)	(3.3)	(3.3)		
	남성	23	7	11	3		1	1	519.7	250.0
			(30.4)	(47.8)	(13.0)		(4.3)	(4.3)		
	여성	7	1	4	1	1			311.4	270.0
			(14.3)	(57.1)	(14.3)	(14.3)				
납부재개자	전체	20	2	13	4	1			328.0	310.0
			(10.0)	(65.0)	(20.0)	(5.0)				
	남성	14	1	9	3	1			345.7	310.0
			(7.1)	(64.3)	(21.4)	(7.1)				
	여성	6	1	4	1				286.7	300.0
			(16.7)	(66.7)	(16.7)					

마지막으로, 작년 2019년 12월 말 기준 일자리를 가지고 있지 않았던 비경제활동인구 531명에게 그 이유에 대해 질문했다(<표 Ⅳ-33>). 489명의 납부예외자 중 주요 이유 세 개를 많은 순서로 나열하면, 원하는 임금이나 근로조건에 맞는 일자리가 없었다는 이유가 107명(21.9%), 전공이나 경력에 맞는 일자리가 없었다는 이유가 63명(12.9%), 구직결과를 기다렸다는 이유가 64명(13.1%)로 나타났다. 비경제활동인구인 납부예외자를 성별로 나누어 살펴보면 여성 240명 중 57명(23.8%)이 육아나 가사일 때문이라고 응답하였는데, 이러한 이유는 남성에게 1명(0.4%) 밖에 찾아볼 수 없었다. 연령으로 살펴보면 27세 미만과 27-29세 집단에서 통학(고시학원, 직업훈련기관 등 취업을 위한 학원·기관) 때문이라고 응답한 사람이 기타 연령보다 상당히 많았다. 한편 비경제활동인구인 납부재개자(42명)는 주요 이유 세 개는 원하는 임금이나 근로조건에 맞는 일자리가 없었다는 이유가 10명(23.8%), 어린 아이를 돌보았다는 이유가 8명(19.0%), 전공이나 경력에 맞는 일자리가 없었다는 이유가 5명(11.9%) 순이었다. 그러나 육아 관련 이유는 8명 중 7명이 여성에게 얻은 응답이라는 점을 유의할 필요가 있겠다.

<표 Ⅳ-33> 일자리가 없었던 납부예외자 및 납부재개자의 일자리를 가지고 있지 않은 이유(2019년 12월 말 기준)

(단위: 명,%)

			인원	전공이나 경력에 맞는 일자리가 없었음	임금수준이나 근로조건에 맞는 일자리가 없었음	근처에 일자리가 없었음	일자리를 찾을 수 없어 포기함	여성, 고령자, 장애인 등에 대한 차별때문에	구직 결과를 기다렸음	육아	가사	찾아보았으나, 일자리가 없었음.	취업준비를 위한 통학[1]	재학 중	기타[2]
납부예외자	전체		489	63	107	32	21	16	64	34	24	44	54	17	13
				(12.9)	(21.9)	(6.5)	(4.3)	(3.3)	(13.1)	(7.0)	(4.9)	(9.0)	(11.0)	(3.5)	(2.6)
	성	남성	249	37	65	14	8	2	46	1		25	35	8	8
				(14.9)	(26.1)	(5.6)	(3.2)	(0.8)	(18.5)	(0.4)		(10.0)	(14.1)	(3.2)	(3.2)
		여성	240	26	42	18	13	14	18	33	24	19	19	9	5
				(10.8)	(17.5)	(7.5)	(5.4)	(5.8)	(7.5)	(13.8)	(10.0)	(7.9)	(7.9)	(3.8)	(2.1)
	연령	27세미만	130	23	23	7	4		21			4	32	15	1
				(17.7)	(17.7)	(5.4)	(3.1)		(16.2)			(3.1)	(24.6)	(11.5)	(0.8)
		27~29세	64	6	19	2	1		11	1		8	14	2	0
				(9.4)	(29.7)	(3.1)	(1.6)		(17.2)	(1.6)		(12.5)	(21.9)	(3.1)	(0.0)
		30대	120	16	26	6	4	1	18	24	6	10	7		2
				(13.3)	(21.7)	(5.0)	(3.3)	(0.8)	(15.0)	(20.0)	(5.0)	(8.3)	(5.8)		(1.6)
		40대	90	9	18	8	5	3	6	9	13	13	1		5
				(10.0)	(20.0)	(8.9)	(5.6)	(3.3)	(6.7)	(10.0)	(14.4)	(14.4)	(1.1)		(5.5)
		50대	85	9	21	9	7	12	8		5	9			5
				(10.6)	(24.7)	(10.6)	(8.2)	(14.1)	(9.4)		(5.9)	(10.6)			(5.9)

납부재개자	전체		42	5	10	3	4		2	8	4	3	3		
				(11.9)	(23.8)	(7.1)	(9.5)		(4.8)	(19.0)	(9.5)	(7.1)	(7.1)		
	성	남성	17	3	5	2	1		2	1		1	2		
				(17.6)	(29.4)	(11.8)	(5.9)		(11.8)	(5.9)		(5.9)	(11.8)		
		여성	25	2	5	1	3			7	4	2	1		
				(8.0)	(20.0)	(4.0)	(12.0)			(28.0)	(16.0)	(8.0)	(4.0)		
	연령	27세미만	12	2	4	1	1		1				3		
				(16.7)	(33.3)	(8.3)	(8.3)		(8.3)				(25.0)		
		30대	18	2	4	1	1		1	8		1			
				(11.1)	(22.2)	(5.6)	(5.6)		(5.6)	(44.4)		(5.6)			
		40대	4		1	1	1					1			
					(25.0)	(25.0)	(25.0)					(25.0)			
		50대	8	1	1		1				4	1			
				(12.5)	(12.5)		(12.5)				(50.0)	(12.5)			

주 1) 고시학원, 직업훈련기관 등 취업을 위한 학원/기관
2) 건강이 나빠서, 사업 준비 중, 임신, 사회복무요원 등

다. 노후준비 및 공적연금 제도에 대한 인식/신뢰

<표 Ⅳ-34>는 납부예외자들과 납부재개자에게 경제적 노후준비를 하고 있는지 질문한 결과를 보여준다. 납부예외자와 납부재개자 모두 경제적 노후준비가 제대로 되지 않고 있다고 응답한 비율이 높다. 납부예외자는 88.4%가, 납부재개자는 75.2%가 경제적 노후준비가 되지 않고 있다고 응답하였다. 연령대별로는 납부예외자와 납부재개자 모두 연령대가 증가할수록 노후준비를 하고 있다는 응답자의 비율이 높아지는 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-34> 납부예외자 및 납부재개자의 경제적 노후준비 여부

(단위: 명,%)

구분	납부예외자		납부재개자	
	준비하고 (되어) 있다	준비하고 (되어) 있지 않다	준비하고 (되어) 있다	준비하고 (되어) 있지 않다
전체	87	663	62	188
	(11.6)	(88.4)	(24.8)	(75.2)
27세 미만	9	180	11	66
	(4.8)	(95.2)	(14.3)	(85.7)
27~29세	8	90	6	31
	(8.2)	(91.8)	(16.2)	(83.8)
30대	21	164	15	52
	(11.4)	(88.7)	(22.4)	(77.6)
40대	20	121	14	24
	(14.2)	(85.8)	(36.8)	(63.2)
50대	29	108	16	15
	(21.2)	(78.8)	(51.6)	(48.4)

다음으로 경제적 노후준비를 하고 있다고 응답한 149명을 대상으로 노후 생활비를 마련하기 위해 어떠한 준비를 하고 있는지 질문하였다. <표 Ⅳ-35>를 보면, 납부예외자와 납부재개자 모두 국민연금을 통해 노후를 준비하고 있다는 응답자의 비율이 높았다. 납부예외자는 41.4%가, 납부재개자는 66.1%가 국민연금을 통해 노후를 준비하고 있다고 응답하였다. 흥미로운 점은 공적저축인 국민연금 못지않게 사적 저축을 택하는 납부예외자가 많았다는 점이다. 납부예외자의 35.6%는 사적인 저축(예금, 적금, 저축성 보험 등)을 통해 노후를 준비하고 있다고 응답하였다. 반면, 납부재개자는 16.1%만이 사적저축을 통해 노후를 준비하고 있다고 응답하였다.

<표 Ⅳ-35> 납부예외자 및 납부재개자의 경제적 노후준비 방법

(단위: 명,%)

	납부예외자		납부재개자	
	인원	비율	인원	비율
전체	87	(100.0)	62	(100.0)
국민연금	36	(41.4)	41	(66.1)
퇴직금(퇴직연금)	9	(10.3)	5	(8.1)
개인연금/보험	6	(6.9)	3	(4.8)
예금, 적금, 저축성 보험	31	(35.6)	10	(16.1)
주식, 채권 등	0	(0.0)	1	(1.6)
부동산 운용	5	(5.7)	2	(3.2)

<표 Ⅳ-36>은 납부예외자와 납부재개자의 공적연금제도에 대한 인지 여부를 질문한 결과이다. 전체적으로 납부예외자와 납부재개자는 공적연금제도에 대한 인지 수준이 비슷한 것으로 보인다. 여기서 눈여겨볼 점은 대부분의 응답자들이 소득활동 시 국민연금에 가입해야 한다는 점을 알고 있었다는 점이다. 앞서 일자리를 지닌 납부예외자가 상당수 존재하였음을 고려하면, 이는 소득활동 시 국민연금 가입이 의무임을 알고도 가입을 회피한 응답자들이 상당 수 존재하고 있음을 의미한다. 한편, 보험료 지원제도에 대한 인지도는 다른 질문들에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이는 보험료 지원제도에 대한 적극적인 홍보가 필요함을 시사한다.

<표 Ⅳ-36> 납부예외자 및 납부재개자의 공적연금 제도에 대한 인지 여부

(단위: 명,%)

	납부예외자				납부재개자			
	안다		모른다		안다		모른다	
1) 소득활동(18세~60세미만)을 하는 국민은 모두 국민연금에 강제 가입하도록 제도화되어 있다.	700	(93.3)	50	(6.7)	236	(94.4)	514	(5.6)
2) 국민연금 가입자는 일반적으로 자신이 낸 돈(보험료)보다 받게 될 돈(연금액)이 더 많다.	593	(79.1)	157	(20.9)	203	(81.2)	547	(18.8)
3) 국민연금은 저소득층에게 더 유리하게 되어있다.	554	(73.9)	196	(26.1)	199	(79.6)	551	(20.4)
4) 국민연금 급여는 물가상승률만큼 매년 인상되어 실질가치를 보장해 준다.	582	(77.6)	168	(22.4)	201	(80.4)	549	(19.6)
5) 국민연금 이외에 65세 이상 저소득 노인을 위한 기초연금제도가 있음을 알고 있다.	634	(84.5)	116	(15.5)	220	(88.0)	530	(12.0)
6) 동일한 조건에서 개인연금에 비해 국민연금 급여액이 더 많다.	488	(65.1)	262	(34.9)	176	(70.4)	574	(29.6)
7) 실직 등으로 소득이 없으면 국민연금 보험료를 납부하지 않을 수 있다.	598	(79.7)	152	(20.3)	194	(77.6)	556	(22.4)
8) 국민연금은 보험료 지원제도(실업크레딧, 두루누리 사회보험 지원사업 등)를 시행하고 있다.	363	(48.4)	387	(51.6)	140	(56.0)	610	(44.0)

다음으로 납부예외자와 납부재개자에게 공적연금을 얼마나 신뢰하는지 질문하였다(<표 Ⅳ-37>). 납부재개자는 납부예외자에 비해 공적연금에 대한 신뢰도가 높은 것으로 나타났는데, 납부예외자는 47.3%가 공적연금제도를 신뢰한다고 응답하였으나 납부재개자는 63.6%가 공적연금제도를 신뢰한다고 응답하였다.

한편, 공적연금제도를 신뢰하지 않는다고 응답한 자들에게 그 이유를 질문한 결과는 <표 Ⅳ-38>과 같다. 납부예외자와 납부재개자 모두 자신이 국민연금을 못 받을 것 같아서 신뢰할 수 없다고 응답한 비율이 높았다. 납부예외자는 31%가 이에 해당되며, 납부재개자는 47.1%가 보험료를 납부하고 있음에도 불구하고 자신이 국민연금을 못 받을 것 같아 신뢰할 수 없다고 응답하였다. 그 외에는 기금운용을 잘못하고 있어서라고 응답한 납부예외자(23.3%)의 비율이 높았다.

<표 Ⅳ-37> 납부예외자 및 납부재개자의 공적연금에 대한 신뢰도

(단위: 명,%)

	인원	매우 신뢰하지 않는다	다소 신뢰하지 않는다	보통 이다	다소 신뢰한다	매우 신뢰한다
납부예외자	750	12	104	279	289	66
		(1.6)	(13.9)	(37.2)	(38.5)	(8.8)
납부재개자	250	5	12	74	110	49
		(2.0)	(4.8)	(29.6)	(44.0)	(19.6)

<표 Ⅳ-38> 납부예외자 및 납부재개자가 공적연금을 신뢰하지 않는 이유

(단위: 명,%)

	납부예외자		납부재개자	
국민연금을 못 받을 것 같아서	36	(31.0)	8	(47.1)
잦은 제도변경 때문에	11	(9.5)	3	(17.6)
보험료가 부담스러워서	11	(9.5)	1	(5.9)
연금액이 적어 나의 노후생활에 별로 도움이 안 될 것 같아서	15	(12.9)	3	(17.6)
강제로 가입하게 하여서	15	(12.9)	1	(5.9)
기금운용을 잘못하고 있어서	27	(23.3)	1	(5.9)
기타	1	(0.9)		
전체	116	(100.0)	17	100.0

라. 납부예외 및 납부재개 관련 특성

1) 납부예외

이하에서는 납부예외자에게 국민연금 가입과 관련된 내용들을 질문한 결과를 살펴본다. 먼저 납부예외자에게 납부예외를 본인이 신청하였는지 공단이 결정하였는지 질문한 결과, 67.6%가 본인이 신청한 것이 아니라 공단이 납부예외를 결정하였다고 응답하였다. 연령대별로 살펴보면, 연령대가 높아질수록 본인신청에 의해 납부예외를 결정하였다는 응답자의 비율이 높아지는 것을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-39> 납부예외자의 납부예외결정 방식

(단위: 명,%)

구분	인원	본인 신청		공단이 결정	
전체	678	220	(32.4)	458	(67.6)
27세 미만	165	51	(30.9)	114	(69.1)
27~29세	92	25	(27.2)	67	(72.8)
30대	166	56	(33.7)	110	(66.3)
40대	129	43	(33.3)	86	(66.7)
50대	126	45	(35.7)	81	(64.3)

<표 Ⅳ-40>은 납부예외자들의 납부예외 사유에 대해 질문한 결과를 보여준다. 납부예외자의 87.3%는 사업중단(10.5%), 휴직 또는 실직(69.9%), 기초생활곤란(6.9%) 등 경제적 사유로 인해 납부예외자가 된 것으로 나타났다[30]. 연령대별로 살펴보면, 27세 미만의 경우 다른 연령대에 비해 휴직 또는 실직(54.5%)의 비율이 낮았으며, 재학(22.4%)와 병역의무 수행(17.6%)의 비율이 높았다. 또한 40대와 50대는 다른 연령대에 비해 사업중단의 비율이 높았는데, 40대는 18.6%가, 50대는 19.8%가 사업중단으로 인해 납부예외자가 되었다고 응답하였다.

30) <표 Ⅳ-40>의 납부예외 사유 현황은 <표 Ⅱ-1>에서 살펴본 납부예외 사유 현황과 다소 다르다. <표 Ⅱ-1>에서는 휴직 또는 실직으로 인한 납부예외자의 비율이 81.6% 수준이었으나 본 연구의 조사에서는 동 비율이 69.9% 수준으로 다소 낮게 나타났다. 반면 사업중단, 기초생활 곤란, 병역의무 수행 등의 비율은 <표 Ⅱ-1>에 비해 높게 나타났다. 표본조사 과정에서 발생한 편향으로 인해 이러한 결과가 나타났을 가능성보다는 납부예외자들이 인지하고 있는 자신의 납부예외 사유와 실제 국민연금 제도 상의 납부예외 사유 간 괴리가 있을 가능성이 커 보인다. 예컨대, 국민연금제도에서는 실직으로 간주하고 있는 납부예외자는 자신의 상태를 기초생활 곤란이나 재학으로 인지하고 있을 수 있다.

<표 Ⅳ-40> 납부예외자의 납부예외 사유

(단위: 명,%)

	인원	사업 중단 (휴폐업 포함)	휴직 혹은 실직	기초생활 곤란	재학	병역의무 수행	기타1)
계	678	71	474	47	46	29	11
		(10.5)	(69.9)	(6.9)	(6.8)	(4.3)	(1.6)
27세 미만	165	5	90	4	37	29	0
		(3.0)	(54.5)	(2.4)	(22.4)	(17.6)	(0.0)
27~29세	92	4	72	7	8		1
		(4.3)	(78.3)	(7.6)	(8.7)		(1.1)
30대	166	13	140	9			4
		(7.8)	(84.3)	(5.4)			(2.4)
40대	129	24	91	11			3
		(18.6)	(70.5)	(8.5)			(2.3)
50대	126	25	81	16	1		3
		(19.8)	(64.3)	(12.7)	(0.8)		(2.4)

주 1) 3개월 이상 입원, 소득증빙 확인불가로 1년 유예, 육아 등

다음으로 사업중단으로 납부예외자가 된 납부예외자에게 사업중단 사유 및 납부재개 의사에 대하여 질문하였다. 특별히 사업중단으로 인해 납부예외자들을 대상으로 납부재개의사를 조사한 것은, 이들이 납부를 재개할 경우 지역가입자로 납부를 재개할 가능성이 높은 자들이기 때문이다. <표 Ⅳ-41>을 보면, 납부예외자의 대부분(88.7%)은 매출(소득) 감소로 인해 사업을 중단하였다고 응답하였다. 또한 사업을 중단하였던 납부예외자의 78.9%는 상황이 개선된다면 보험료 납부를 재개할 의사가 있다고 응답하였다.

한편, 현재의 사업중단 상황이 개선된다 하더라도 보험료 납부를 재개할 의사가 없다고 응답한 15명을 대상으로 그 이유를 질문한 결과 (<표 Ⅳ-42>), 73.3%가 소득이 불안정하기 때문이라고 응답하였고, 26.7%는 국민연금제도를 신뢰할 수 없기 때문이라고 응답하였다.

<표 Ⅳ-41> 사업중단으로 인해 납부예외가 된 납부예외자의 사업중단 사유 및 납부재개 의사

(단위: 명,%)

	계	소득 감소	건강 상 이유	급전 마련
납부재개 의사 있음	56	49	4	3
	(78.9)	(69.0)	(5.6)	(4.2)
납부재개 의사 없음	15	14	1	0
	(21.1)	(19.7)	(1.4)	(0.0)
계	71	63	5	3
	(100.0)	(88.7)	(7.0)	(4.2)

<표 Ⅳ-42> 납부재개 의사가 없는 납부예외자의 사유

(단위: 명,%)

인원	불안정한 소득	국민연금을 믿을 수 없어서
15	11	4
	(73.3)	(26.7)

2) 납부재개

다음으로 작년 2019년 7월 기준, 납부를 재개하여 지역소득 신고자가 되었으나, 사업장가입자가 되었다고 응답한 202명대상으로 납부재개자에게 납부재개를 접수한 방법에 대해 질문하였다. 응답자의 72.3%의 납부재개자들이 사업체에 취업하면서 자동으로 납부를 재개하게 되었다고 응답하였으며, 14.4%는 방문, 전화, 모바일 앱, 인터넷 등을 통해 직접 혹은 대리신청하였다고 응답하였고, 13.4%는 국민연금 공단의 권로에 의해 납부를 재개하였다고 응답하였다.

<표 Ⅳ-43> 납부재개자의 납부재개 접수 방법

(단위: 명,%)

	인원	직접 혹은 대리신청1)	국민연금공단의 권고	취직한 사업체에서 접수
전체	202	29	27	146
		(14.4)	(13.4)	(72.3)
27세 미만	66	4	6	56
		(6.1)	(9.1)	(84.8)
27~29세	33	7	3	23
		(21.2)	(9.1)	(69.7)
30대	48	7	3	38
		(14.6)	(6.3)	(79.2)
40대	30	4	10	16
		(13.3)	(33.3)	(53.3)
50대	25	7	5	13
		(28.0)	(20.0)	(52.0)

주 1) 방문, 전화, 모바일 앱, 인터넷 등을 통해 직접 혹은 대리신청한 경우를 의미함.

납부예외자들과 마찬가지로 납부재개자들에게도 과거의 납부예외사유에 대해 질문하였다. <표 Ⅳ-44>를 보면, 납부재개자의 78.7%가 과거에 사업중단(8.4%), 휴직 또는 실직(65.8%), 기초생활곤란(4.5%)등 경제적 사유로 인해 납부예외 상태에 머물렀던 것으로 나타났다. 연령대별로 살펴보면, 납부재개자 역시 납부예외자와 마찬가지로 27세 미만에서 다른 연령대에 비해 휴직 또는 실직(40.9%)의 비율이 낮고, 재학(36.4%)와 병역의무 수행(18.2%)의 비율이 높게 나타났다. 또한 40대와 50대는 다른 연령대에 비해 사업중단의 비율이 높았는데, 40대와 50대 모두 20%가 사업중단으로 인해 납부예외자가 되었었다고 응답하였다.

<표 Ⅳ-44> 납부재개자의 과거 납부예외 사유

(단위: 명,%)

	인원	사업 중단 (휴폐업 포함)	휴직 혹은 실직	기초 생활 곤란	재학	병역 의무 수행	기타1)
전체	202	17	133	9	29	13	1
		(8.4)	(65.8)	(4.5)	(14.4)	(6.4)	(0.5)
27세 미만	66	1	27	2	24	12	
		(1.5)	(40.9)	(3.0)	(36.4)	(18.2)	
27~29세	33	4	21	2	5	1	
		(12.1)	(63.6)	(6.1)	(15.2)	(3.0)	
30대	48	1	46	1			
		(2.1)	(95.8)	(2.1)			
40대	30	6	22	1			1
		(20.0)	(73.3)	(3.3)			(3.3)
50대	25	5	17	3			
		(20.0)	(68.0)	(12.0)			

주 1) 3개월 이상 입원, 소득증빙 확인불가로 1년 유예, 육아 등

마지막으로 납부재개자에게 납부를 재개한 사유에 대하여 질문하였다. <표 Ⅳ-45>를 보면, 납부재개자의 대부분(80.2%)이 취직으로 인해 소득이 발생함에 따라 보험료 납부를 재개하였다고 응답하였다. 다만, 연령대별로 보면, 연령이 증가할수록 취직으로 인해 자동으로 납부를 재개한자들의 비율이 감소하고, '사업의 안정화로 인한 소득회복'과 '소득발생과 무관한 자발적 판단'으로 인한 납부재개자의 비율이 늘어나는 것으로 나타났다. 예컨대, 27세 미만의 경우 89.4%가 취직으로 인해 납부를 재개하였으나, 50대의 경우 56%만이 취직으로 인해 납부를 재개하였다. 이와 반대로 50대의 20%가 사업의 안정화를 통해 소득이 회복되면서 납부를 재개하였다고 응답하였고, 27세 미만은 겨우 6.1%만이 사업의 안정화를 통해 납부를 재개하였다고 응답하였다.

<표 Ⅳ-45> 납부재개자의 납부재개 사유

(단위: 명,%)

	인원	취직으로 인한 소득 발생	본인 혹은 타인 사업의 안정화로 인한 소득 회복	소득발생과 무관한 자발적 판단(노후준비 관심 증가 등)
전 체	202	162	20	20
		(80.2)	(9.9)	(9.9)
27세 미만	66	59	4	3
		(89.4)	(6.1)	(4.5)
27~29세	33	30	3	
		(90.9)	(9.1)	
30대	48	40	5	3
		(83.3)	(10.4)	(6.3)
40대	30	19	3	8
		(63.3)	(10.0)	(26.7)
50대	25	14	5	6
		(56.0)	(20.0)	(24.0)

3) 보험료 지원

이하에서는 납부재개자와 납부예외자들을 대상으로 보험료 지원에 관한 생각을 조사한 결과를 살펴본다. 먼저, 현재 정부에서 지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원제도를 마련하고 있다는 소식을 들어본 적이 있는지 질문하였다(<표 Ⅳ-46>). 그 결과 납부예외자의 22.3%와 납부재개자의 19.5%만이 해당 제도에 대한 소식을 접해보았다고 응답하였다. 이는 향후 납부예외자에 대한 보험료 지원제도를 시행할 때 보다 적극적으로 제도를 홍보할 필요가 있음을 시사한다.

<표 Ⅳ-46> 납부예외자에 대한 보험료 지원제도 인지도

(단위: 명,%)

		예		아니오	
납부예외자	전체	167	(22.3)	583	(77.7)
	27세 미만	29	(15.3)	160	(84.7)
	27~29세	23	(23.5)	75	(76.5)
	30대	47	(25.4)	138	(74.6)
	40대	39	(27.7)	102	(72.3)
	50대	29	(21.2)	108	(78.8)
납부재개자	전체	49	(19.6)	201	(80.4)
	27세 미만	13	(16.9)	64	(83.1)
	27~29세	8	(21.6)	29	(78.4)
	30대	11	(16.4)	56	(83.6)
	40대	11	(28.9)	27	(71.1)
	50대	6	(19.4)	25	(80.6)

다음으로 납부예외자들을 향후 지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원제도의 확대가 필요하다고 생각하는지 질문하였다. <표 Ⅳ-47>을 보면, 납부예외자와 납부재개자의 80% 이상이 지역가입자에 대한 보험료 지원제도의 확대가 필요하다고 응답하였다.

또한 보험료 지원제도의 확대 시 가장 우선적으로 지원해야 할 대상이 누구인지에 대한 질문에는 납부예외자와 납부재개자 모두 자신들이 속한 집단을 꼽았다(<표 Ⅳ-48>). 납부예외자들의 55.1%가 납부예외자에 대한 우선적 지원이 필요하다고 응답한 반면, 납부재개자들은 24.9%가 장기체납자에 대한 우선적 지원이 필요하다고 응답하였다. 보험료 지원시 적절한 방법에 대한 질문에는 정률+정액방식이라고 응답한 자들의 비율이 가장 높았다(<표 Ⅳ-49>).

<표 Ⅳ-47> 지역가입자 보험료 지원의 필요성에 대한 응답

(단위: 명,%)

구분	인원	예	아니오
납부예외자	750	619	131
		(82.5)	(17.5)
납부재개자	250	209	41
		(83.6)	(16.4)

자료: 납부예외자 및 재개자 실태조사

<표 Ⅳ-48> 지역가입자 보험료 지원의 우선적 지원 대상에 관한 생각

(단위: 명,%)

	인원	저소득 지역가입자	납부예외자	장기체납자	적용제외자	모두 동일하게
납부예외자	619	166	341	81	30	1
		(26.8)	(55.1)	(13.1)	(4.8)	(0.2)
납부재개자	209	88	47	52	17	5
		(42.1)	(22.5)	(24.9)	(8.1)	(2.4)

<표 Ⅳ-49> 보험료 지원 시 적절한 방법

(단위: 명,%)

	인원	정률방식	정액 방식	정률+정액 방식
납부예외자	750	205	249	296
		(27.3)	(33.2)	(39.5)
납부재개자	250	65	83	102
		(26.0)	(33.2)	(40.8)

마지막으로 사업중단으로 인해 납부예외자가 된 자들을 대상으로 보험료 지원 시 납부재개의사에 변화가 생기는지를 질문하였다. <표 Ⅳ-50>을 보면, 응답자의 88.7%가 납부의사에 변화가 생겼다고 응답하여서 보험료 지원제도가 납부예외자의 납부재개에 긍정적인 영향을 미침을 확인할 수 있었다. 특히 앞의 <표 Ⅳ-41>에서 현재의 상황이 나아진다고 해도 납부재개 의사가 없다고 응답한 15명 중 8명(53.3%)이 보험료 지원제도에 의해 납부재개 의사가 생겼다고 응답하였다.

<표 Ⅳ-50> 사업중단으로 납부예외 중인 납부예외자의 사업중단 사유 및 납부재개 의사

(단위: 명,%)

	계	신청의사가 달라짐	달라지지 않음.
납부재개 의사 있었음	56	55	1
		(98.2)	(1.8)
납부재개 의사 없었음	15	8	7
		(53.3)	(46.7)
계	71	63	8
		(88.7)	(11.3)

3. 소결: 실태조사 결과 정리 및 시사점

앞선 실태조사의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 상당수의 납부예외자들이 납부여력이 있음에도 불구하고 보험료 납부를 회피하고 있었다. 조사에 응한 납부예외자의 33.9%(750명 중 254명)가 소득활동에 종사하고 있다고 응답하였다[31]. 이들 중 82.4%(210명)는 임금근로자였고, 17.3%(44명)는 비임금근로자였는데, 대부분이 보험료 납부를 재개하기에 충분한 소득을 얻고 있었다. 소득활동 중인 납부예외자 중 당해연도 기준소득월액 하한 이하의 소득을 얻고 있거나 적자 상태인 이들은 17명에 불과하였다. 즉, 조사에 응한 납부예외자의 31.6%(237명)가 납부를 재개하기에 충분한 소득을 얻고 있었다. 이들 중 임금근로자는 해당 일자리에서 월평균 223.8만원의 소득을, 비임금근로자들은 월평균 486.6만원의 순수입을 얻고 있었다. 이는 조사 시점인 2019년 12월의 지역가입자의 평균 기준소득월액 수준을 훌쩍 뛰어넘는 수준이다.

둘째, 납부재개자는 납부예외자에 비해 전반적인 경제적 상태가 양호한 것으로 나타났다. 납부재개자는 가구소득 및 자산, 월평균 임금 수준, 취업자 비율, 상용직 비율, 정규직 비율, 일자리의 규칙성, 사회보험 가입, 교육수준, 경제적 노후 준비자 비율 등 대부분의 조사 항목에서 납부예외자보다 평균적 우위에 있었다. 납부재개자는 납부예외 상태에서 벗어나 소득신고를 재개한 자들이기에 이들의 사회경제적 상태가 납부예외자에 비해 양호하다는 결과는 당연한 것일 수 있다. 그러나 이는 보험료 납부 여력이 납부재개에 중요한 요인임을 재확인하는 중요한 결과이다.

셋째, 국민연금제도에 대한 신뢰도 역시 납부재개를 결정하는 중요한

31) 물론 이들이 우연하게도 당월에 소득활동을 재개하였을 가능성을 완전히 배재할 수는 없지만, 실제로 그럴 가능성은 희박해 보인다. 현재 일자리에서의 근속기간에 대한 질문에 응답한 비임금근로자 44명 중 현재 일자리에서의 근속기간이 1개월 이하인 자는 단 한명도 없었다.

요인으로 보인다. 납부재개자는 납부예외자에 비해 국민연금제도를 신뢰하는 응답자의 비율이 높았다. 또한 사적 저축보다는 국민연금을 통해 노후준비를 하고 있는 경우가 많았다. 노후준비 수단에 관한 질문에 납부예외자는 35.6%가 사적인 저축(예금, 적금, 저축성 보험 등)을 통해 노후를 준비하고 있다고 응답하였으나, 납부재개자는 16.1%만이 사적 저축을 통해 노후를 준비하고 있다고 응답하였다. 이때, 납부예외자들의 신뢰도를 저해하는 주요 요인은 국민연금제도의 지속가능성 문제인 것으로 나타났다. 국민연금제도를 신뢰하지 않는다고 응답한 납부예외자들 중 다수가 국민연금제도를 신뢰하지 못하는 이유로 '국민연금을 못 받을 것 같아서(31%)' 또는 '기금운용을 잘못하고 있어서(23.3%)'를 꼽았다.

넷째, 납부예외자들은 연령이 증가할수록 보다 적극적으로 행동하는 것으로 나타났다. 납부예외자의 경우 '본인이 직접' 납부예외를 신청한 자들의 비율이 연령에 따라 높아지는 경향이 있었고, 납부재개자의 경우 자신이 '직접 혹은 대리신청'을 통해 납부를 재개한 자들의 비율이 연령에 따라 높아지는 것으로 나타났다. 또한 '소득발생과 무관하게 자발적 판단'에 의해 납부를 재개한 자들의 비율도 연령에 따라 높아지는 것으로 나타났다. 이는 은퇴가 다가올수록 노후준비에 대한 관심이 높아지기 때문으로 풀이된다. 실제로 납부예외자와 납부재개자 모두 연령이 증가할수록 경제적 노후준비를 하고 있다는 응답자의 비율이 높아졌다.

다섯째, 국민연금제도의 인지도와 관련된 질문들에서 국민연금제도 내에서도 보험료 지원제도에 대한 인지도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 국민연금제도에서 실업크레딧, 두루누리 사회보험 지원사업 등을 시행하는 것을 아는지 묻는 질문에 납부예외자의 48.4%와 납부재개자의 56%만이 이를 '안다'라고 응답하였다. 또한 현재 정부에서 지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원제도를 마련하고 있다는 소식을 들어본

적이 있느냐는 질문에는 납부예외자의 22.3%와 납부재개자의 19.5%만이 들어보았다고 응답하였다.

여섯째, 납부예외자에 대한 보험료 지원제도는 납부예외자들의 납부재개 결정에 도움을 줄 것으로 기대된다. 사업중단으로 인해 납부예외가 된 이들에게 현재의 경제적 상황이 개선될 시 납부를 재개할 의사가 있느냐는 질문을 하였을 때 21%(15명)의 응답자가 앞으로도 납부를 재개할 의사가 없다고 응답하였는데, 이처럼 납부재개 의사가 없다고 응답한 자들의 53.5%(15명 중 8명)가 보험료 지원 시 납부를 재개할 의사가 있다고 응답하였다(앞의 <표 Ⅳ-50> 참조). 이는 사업중단으로 인해 납부예외자가 되었다고 응답하였던 71명의 11.3%에 해당한다.

이상의 결과들을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 납부여력이 있음에도 불구하고 소득신고를 재개하지 않는 납부회피자들에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 물론 제도에 불순응하는 지역가입자를 실질적인 가입자로 포괄하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 앞서 여러 차례 언급하였듯이 지역가입자의 소득파악률이 낮을뿐더러 가입자들의 소득자료가 상당한 시차를 두고 입수되기에 현실적으로 소득자료에 기반하여 보험료를 부과하기 어렵기 때문이다. 그러나 이대로 가입 회피자들을 방치하는 것은 성실납부자와의 형평성 문제를 유발하고 제도 정합성을 저해할 수 있어, 이에 대한 대책 마련이 시급해 보인다.

둘째, 국민연금 제도에 대한 신뢰도 제고 방안을 강구할 필요가 있다. 앞선 조사결과에서 국민연금제도에 대한 신뢰도가 납부재개를 결정하는데 있어, 납부여력 못지않게 중요한 요인이 될 수 있음을 확인하였다. 이때 유의할 점은 국민연금제도에 대한 홍보, 즉 인지도 제고가 반드시 신뢰도 제고와 직결되지 않을 수 있다는 점이다. 국민연금에 대한 인지도와 신뢰도를 연령대별로 살펴보면, 국민연금에 대한 인지도는 27~39세까지의 젊은 층에서 가장 높았으나 신뢰도는 50대에서 가장 높게 나타났다. 앞서 언급하였듯이 국민연금제도에 대한 신뢰도를 저해하

는 주된 요인이 재정적 지속가능성 문제로 나타났음을 고려하면, 결국 재정적 지속가능성 문제를 해결하는 것이 국민연금에 대한 신뢰도를 높이는 가장 확실한 방법으로 보인다.

셋째, 보험료 지원제도의 인지도를 개선할 필요가 있다. 그동안 국민연금제도가 가입자에 대한 보험료 지원을 꾸준히 확대해왔음에도 불구하고, 지원제도의 존재를 안다고 응답한 납부예외자는 50% 미만이었다. 이처럼 보험료 지원제도에 대한 인지도가 낮을 경우, 새로운 제도를 도입한다고 하더라도 제대로 기능할 수 없음은 자명하다. 향후 제도효과를 극대화하기 위해서는 보다 적극적인 홍보방안을 강구할 필요가 있어 보인다.

마지막으로, 납부예외자에 대한 보험료 지원을 시작으로 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원을 확대해 나갈 필요가 있다. 실태조사 결과, 보험료 지원제도는 납부예외자의 납부재개에 어느 정도 도움을 주는 것으로 나타났으며, 납부재개자 역시 응답자의 98.2%가 보험료 지원 제도가 납부재개 의사에 긍정적인 영향을 준다고 응답하였다. 이를 고려하면 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 시 납부재개자의 보험료 납부 지속에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 더욱이 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원제도는 수용성도 높을 것으로 판단된다. 지역가입자 내 우선적인 지원 대상에 대한 질문에 전체 응답자의 38.8%가 납부예외자라고 응답하였으나, '저소득 지역가입자'라고 응답한 자들도 25.4%나 되었다.

Ⅴ. 결론 및 시사점

1. 주요 연구결과

본 연구는 국민연금DB와 실태조사를 통해 납부예외자들의 국민연금 가입 특성과 사회.경제적 특성을 파악하려 하였다. 이를 위해 첫째, 국민연금제도가 전 국민을 포괄하는 제도로 확대된 1999년 이후의 가입 종 간 자격변동 추이를 분석함으로써 납부예외자 규모 변화의 원인을 규명하려 하였다. 둘째, 납부예외자들을 세분화함으로써 실질적인 납부예외자의 규모를 파악하고, 납부예외자 내 우선적인 정책목표집단을 설정하였다. 셋째, 실태조사를 통해 납부예외자 및 납부재개자의 사회·경제적 특성을 파악하였다. 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 2015년 이후 지역 납부예외자 규모가 빠르게 감소한 직접적인 원인은 납부예외자와 적용제외자 간 자격변동인 것으로 판단된다. 납부예외자의 가입종별 전환 추이를 분석한 결과, 2016년부터 '적용제외→납부예외'로의 순유입이 빠르게 감소하였다. 사각지대 해소방안들의 경우 최근의 추세 변화를 직접적으로 이끌어내지는 않았으나, 납부예외자를 감소시키는데 꾸준히 기여해 온 것으로 판단된다. 2009년부터 지속된 '납부예외→사업장·지역 소득신고'로의 순유출이 매년 납부예외자 규모는 조금씩 감소시키고 있었다. 한편, 인구구조 변화는 납부예외자의 규모 변화에 직접적인 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다. 인구구조 변화 효과 제거 전후의 납부예외자의 규모 차이는 그리 크지 않았다. 다만, 베이비 부머들이 수급연령에 도달함에 따라 그 배우자의 자격상태 확인이 활발해진 것이 최근의 '적용제외→납부예외'로의 순유입 감소의 주된 원인인 것으로 판단된다.

둘째, 납부예외자들을 세분화한 결과, 실질적인 적용의 사각지대는 253만명 수준인 것으로 나타났다(2018년 12월 기준). 납부예외자 내에

는 소득활동을 재개하였음에도 불구하고 납부를 재개하지 않은 가입 회피자가 38만명(10.3%), 가입 이력이 전혀 없는 납부예외자가 72.7만명(17%), 27세 이전에 가입하였으나 장기 납부예외중인 청년 납부예외자가 22.8만명(2.9%), 학생, 군인, 재소자 등 비경제적 사유로 납부예외자가 된 '기타 납부예외자'가 31.8만명(8.6%)있는 것으로 나타났다.

셋째, 이상의 실질적인 적용의 사각지대에 속하는 253만명은 납부예외자 내 집중 관리 대상인 동시에 우선적인 정책적 목표집단인 것으로 판단된다. 특히, 이들은 다른 납부예외자들에 비해 납부재개 확률이 비교적 높고, 체납률이 낮은 것으로 나타났다. 특히 이들 중에서도 가입기간이 60개월 이상인 자와 50대의 납부재개 확률이 높은 것으로 나타났다.

넷째, 실태조사 결과, 납부예외자의 33.9%가 납부예외 기간 동안 소득활동을 경험한 것으로 나타났다[32]. 이들은 소득활동을 재개한 이후 충분한 납부여력이 있었음에도 불구하고 납부예외를 유지한 것으로 나타났다. 소득활동에 종사하였던 납부예외자 중 임금근로자는 월평균 223.8만원의 소득을, 비임금근로자들은 월평균 486.6만원의 순수입을 얻고 있었다.

다섯째, 보험료 납부 여력과 국민연금에 대한 신뢰도는 납부재개 결정에 중요한 요인인 것으로 나타났다. 실태조사 결과, 납부재개자는 납부예외자에 비해 전반적인 경제상태가 양호한 것으로 나타났으며, 국민연금에 대한 신뢰도 또한 높은 것으로 나타났다.

여섯째, 납부예외자에 대한 보험료 지원제도는 납부예외자들의 납부재개 결정에 어느 정도 도움이 될 것으로 보인다. 사업중단으로 인해 납부예외가 된 이들 중 향후 국민연금 보험료 납부재개 의사가 없다고

32) 이는 앞서 국민연금DB를 통해 확인한 '가입 회피자' 규모보다 큰 수치이다. 그러나 국세청 과세자료를 이용하여 가입회피자를 구분할 때 1년 내내 납부예외였던 자만을 대상으로 가입회피자를 선정함에 유의해야 한다. 즉, 국민연금DB와 국세청 과세자료를 이용하는 경우 현실에 비해 가입회피자가 과소평가될 가능성이 높다.

응답하였던 이들의 53.5%(15명 중 8명)가 보험료 지원 시 납부를 재개하겠다고 응답하였다. 이는 사업중단으로 인해 납부예외자가 되었다고 응답하였던 자의 11.3%에 해당한다[33]. 다만, 국민연금제도에 대한 인지도 조사에서 보험료 지원제도에 대한 인지도가 가장 낮은 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요해 보인다. 조사대상자의 50.3%만이 국민연금제도의 보험료 지원 제도의 운영 사실을 안다고 응답하였다.

2. 정책적 시사점

본 연구에서는 이상의 결과들을 토대로 아래와 같은 개선방안을 제시한다. 첫째, 사각지대 해소방안의 목표집단을 재설정할 필요가 있다. 납부예외자들을 세분화한 결과, 납부예외자 중 '실질적인 납부예외자'라고 할 수 있는 이들은 253만명(전체 납부예외자의 68.6%) 수준인 것으로 나타났다. 이 중에서도 50대와 가입기간이 5년이상이 납부예외자들의 납부재개확률이 높았다. 실질적인 납부예외자가 아닌 이들은 가입 이력이 전혀 없거나, 당장 소득활동을 재개할 가능성이 낮은 비경제활동인구이거나, 본격적으로 노동시장에 진입하지 않은 청년들로, 국민연금 가입 측면에서 적용제외자와 큰 차이가 없는 이들이다. 실제로 이들은 실질적인 납부예외자들에 비해 납부재개률이 낮았고, 납부를 재개한다 하더라도 체납할 확률이 높았다. 보다 효율적인 사각지대 해소를 위해서는 납부재개 가능성이 높은 납부 예외자에게 행정력을 집중할 필요가 있다. 이때 유의할 점은 실질 납부예외자들은 납부예외제도의 운영 취지에 가장 부합하며, 보호받아야 하는 이들이라는 점이다. 따라서 이들을 가입자로 포괄하기 위해 억지로 보험료를 부과하는 것은 적절히 않

33) 독자들의 이해를 돕기 위해 단순하게 계산해보면, 2019년 12월 기준, 사업중단으로 인해 납부예외자가 된 109,201명의 약 11.3% 즉, 12,340명이 보험료 지원제도를 통해 추가로 납부를 재개할 의지가 있다고 응답한 셈이다. 이는 2019년 한해 동안 납부를 재개한 경험이 있는 227,392명의 약 5.4%에 해당하는 수치이다.

다. 다만, 이들을 우선적인 정책목표 집단으로 설정한 것은 이들의 소득활동 재개 여부를 주기적으로 확인하고, 소득활동 재개 시 소득신고를 재개하도록 독려하기 위함이다.

둘째, 납부예외기간 동안 소득활동을 재개하였음에도 소득신고를 재개하지 않는 납부예외자, 즉 '가입 회피자'들에 대한 대책이 필요하다. 본 연구는 과세표준자료와 실태조사를 통해 적게는 10.3%에서 많게는 약 33.9% 정도의 납부예외자들이 가입을 회피하고 있음을 확인하였다[34]. 국민연금제도는 18~59세의 소득활동자라면 누구나 의무가입해야 하는 제도이며, 고의로 소득신고를 회피해서는 안 된다. 성실납부자와의 형평성 제고를 위해서라도 가입 회피자에 대한 대책을 강구할 필요가 있다. 물론 가입자들의 소득 파악에 활용되는 과세표준자료가 1년의 시차를 두고 입수되기에, 가입자들이 스스로 소득신고를 재개하지 않는 한, 현실적으로 이들의 소득활동 여부를 확인하기는 어렵다. 이에 본 연구에서는 사후적으로 불이익을 부여하는 방안을 2가지 제시한다.

첫 번째 방안은 납부예외기간 동안의 가입회피가 사후적으로 확인되는 경우 해당기간에 대한 추후납부를 제한하는 방안이다. 예컨대, 차년도에 입수된 소득자료를 통해 납부예외자가 납부예외기간 동안 일정 수준 이상의 소득을 얻었던 것이 확인되면, 해당 납부예외기간에 대한 추후납부를 제한하는 것이다. 앞선 3장에서 20~40대에는 낮게 유지되던 가입 회피자의 납부재개확률이 50대에 급격하게 높아지는 것을 확인하였는데, 동 방안은 가입 회피자들이 은퇴 직전에서야 추후납부 통해 과거의 가입 이력을 회복하는 것을 원천적으로 차단할 수 있는 방안이다. 두 번째 방안은 납부예외기간 동안의 가입회피가 사후적으로 확인되는

34) 국민연금DB 분석결과, 전체 납부예외자의 10.3%의 가입회피자가 존재하는 것으로 나타났으며, 실태조사 결과에서는 납부예외자의 33.9%가 가입을 회피한 것으로 나타났다. 이때, 국민연금DB를 이용해 구분한 가입회피자들은 1년 내내 납부예외였던 자들을 대상으로 하기에 실제에 비해 다소 과소추정될 수 있음에 유의해야 한다.

경우, 당시의 과세표준소득에 해당하는 보험료를 현재 산정된 보험료에 추가로 부과하는 방안이다. 예컨대, 2020년 11월 현재 월 9만원의 보험료를 납부하고 있는 가입자가 납부예외자였던 작년 12월에 월평균 100만원의 소득을 얻고 있었다는 사실이 확인되면, 현재의 보험료 9만원에 작년 12월에 해당되는 보험료 9만원을 추가로 부과하는 것이다. 이는 가입자에게 과거의 이력을 회복할 수 있는 기회를 주는 셈이지만, 보험료 부담이 증가하고, 보험료가 부과된 기간에 대한 추후납부가 불가능해지며, 보험료 체납 시 여러 불이익이 발생하게 된다는 점에서 불이익을 부여하는 셈이다.

셋째, 저소득 사업장가입자와 지역가입자에 대한 보험료 지원을 강화할 필요가 있다. 앞선 3장에서 사각지대 해소방안들 특히, 사업장가입자 적용대상 확대와 보험료 지원이 적용 사각지대 해소에 지속적으로 기여하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 사업장가입자 적용대상 확대로 인해 '납부예외↔사업장' 간 전환이 활발해졌는데, 가입자로 전환되는 이들 못지않게 사업장 가입에서 납부예외로 전환되는 인원도 크게 늘어났다. 이는 지역소득신고에서 납부예외로의 전환이 계속 감소하고 있는 지역가입자들과 대비되는 지점이다. 이를 고려하면, 사업장가입자 적용대상을 확대하는 것 못지않게, 사업장가입자로 전환된 이들이 보험료 납부를 지속할 수 있도록 지원하는 것이 중요해 보인다. 예컨대, 2021년부터 기존가입자에 대한 지원을 중단할 예정인 두루누리 사업이 기존가입자에 대한 지원을 계속하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편, 지역가입자에 대한 보험료 지원을 강화할 필요가 있다. 앞선 실태조사 결과, 보험료 지원제도는 납부예외자의 납부재개 결정에 도움을 주는 것으로 나타났다. 대부분의 납부재개자 역시 보험료 지원 제도가 납부재개 의사에 긍정적인 영향을 준다고 응답하였다. 더욱이 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원제도는 수용성도 높을 것으로 판단된다. 실태조사에 참여한 대부분의 납부예외자와 납부재개자가 지역가입

자에 대한 보험료 지원의 필요성에 공감하였다. 다만, 실태조사 결과, 보험료 지원제도에 대한 인지도가 국민연금제도 내에서도 가장 낮은 것으로 나타났기에 보험료 지원제도 확대 시 적극적인 홍보를 통해 인지도를 제고할 필요가 있어보인다.

넷째, 국민연금제도의 가입구조 개편이 필요하다. 4장에서 납부예외자 규모 추이를 분석한 결과, '납부예외↔적용제외' 간 자격 변동이 납부예외자 규모에 상당한 영향을 미치고 있었다. 이는 적용의 사각지대 규모 및 해소여부를 파악하기 어렵게 만드는 요인이다. 더욱이 연령과 배우자 유무를 기준으로 납부예외자와 적용제외자를 구분하고 있는 현행 가입구조는 합리적이지 않을뿐더러 가입자 관리 측면에서도 그다지 유용하지 않아 보인다. 예컨대, 평생동안 무소득배우자(적용제외자)였던 자가 이혼하는 경우 납부예외자가 되는데, 국민연금의 가입 측면에서 이 가입자의 속성을 전혀 변하지 않았지만, 적용의 사각지대 규모는 커지게 되는 셈이다. 실제로 '납부예외→납부예외' 상태를 유지하고 있는 납부예외자들의 상당수가 보험료 납부 이력이 전혀 없는 자들이었다. 따라서 장기적으로 가입구조를 보다 단순화함으로써 자격변동의 복잡성을 제거하고, 제도운영의 효율성을 제고할 필요가 있다(정인영 외, 2015).

다섯째, 국민연금공단의 가입자 관리체계의 개선이 필요하다. 그동안 국민연금공단은 꾸준히 가입자 관리체계를 개선하였고, 실제로도 많은 행정력의 개선이 있었던 것으로 판단된다(김혜진 외 2021; 정인영 외, 2015). 그러나 4장에서 '납부예외→납부예외' 상태를 유지하고 있는 납부예외자들의 약 19.9%가 납부이력이 전혀 없는 이들임을 확인할 수 있었다. 이들은 소득활동경험이 없거나 소득활동 경험이 있지만 과세자료 상 이를 확인하기 어려운 가입자들이다. 따라서 소득파악률을 제고하는 동시에 가입자들의 자격상태 확인주기를 단축시킬 필요가 있다. 특히 납부예외자의 경우 납부재개 예정일 또는 과세자료 입수 주기에

따라 자격상태를 확인하지만, 적용제외자의 경우 특별한 자격변동이 없는 이상 가입자 본인이나 그 배우자가 수급연령에 도달하는 경우에서야 자격을 확인하고 있다. 보다 효율적인 가입자의 자격 관리를 위해서는 장기적으로 실시간으로 가족관계 확인이 가능한 시스템을 구축하여 운영관리에 필요한 행정력을 제고해야 할 것이다.

여섯째, 지역가입자의 소득파악률을 제고해야 한다. 소득파악률 제고는 가입자 관리체계를 다루었던 대부분의 연구들이 지적하는 내용이다. 현행 지역가입자 관리체계 상 소득파악률의 제고없이 납부예외자의 자격관리를 강화하는데 한계가 있다. 앞서 살펴본 가입 회피자 문제가 발생하는 근본적인 원인 역시 공적자료를 통한 소득파악이 어렵다는데 있다. 만일 소득파악이 원활하였다면 납부예외자들이 가입을 회피하는 것 자체가 불가능하였을 것이다. 단기적으로 소득파악률을 제고하는 것은 어렵기에, 장기적으로라도 실시간으로 소득을 파악할 수 있는 시스템을 구축해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 현행 납부예외제도의 문제점을 지적하였으나, 이를 이론적으로 고찰하지 못하였고 납부예외제도의 발전을 위해 납부예외 개념이 정립되어야 할 방향을 제시하지 못하였다. 둘째, 본 연구는 국민연금DB를 이용하여 납부예외자 규모 변화의 원인을 진단하려 하였으나, 그러나 자료의 부재로 인해 납부예외자의 규모에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대해 세밀하게 검토하지는 못하였다. 이는 아쉬움이 남는 부분이며 추후의 연구과제이다. 셋째, 본 연구는 '납부예외→사업장 및 지역소득신고'로의 순유출이 지속적으로 일어나고 있음을 확인하고, 이를 사각지대 해소 방안들이 시행된 결과라 판단하였다. 그러나 그동안 시행되었던 사각지대 해소 방안들 중 구체적으로 어떠한 방안이 얼마만큼 사각지대 해소에 기여했는지에 대해서는 검토하지 못하였다. 넷째, 본 연구는 납부예외자를 세분화함으로써 실질적인 적용의 사각지대 규모를 추정하였으나, 각 집단

의 국민연금 가입 특성을 면밀하게 분석하지는 못하였다. 추후 각 집단의 특성을 세밀히 분석함으로써 효율적인 사각지대 해소정책을 설계에 필요한 정보들을 추가로 얻을 필요가 있어 보인다. 이상의 한계들은 추후의 연구과제이다.

참 고 문 헌

강성호(2011). 국민연금 사각지대 규모추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤완화 효과. 『재정학연구』 제4권 제2호(통권 제69호) 89-121.

강성호·김태완·김문길(2008). 『국민연금 미수급자 규모 추정과 지역가입자 관리개선 방향』. 국민연금연구원.

고용노동부(2017). 『사회보험료 지원 사업의 성과와 개선방안』. 고용노동부.

구인회·백학영(2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인.『사회보장연구』 24(1).

국민연금공단(2018). 『2017 국민연금 생생통계 Facts Book』. 국민연금공단.

국민연금공단(2020). 『2019년 제32호 국민연금 통계연보』. 국민연금공단.

국민연금공단(2020a). 『국민연금 공표통계(2020년 5월)』. 국민연금공단.

국민연금공단(2020b). 『2019 국민연금 생생통계 Facts Book』. 국민연금공단.

국민연금연구원(2017). 『우리나라 공사연금제도의 내실화 방안과 정부의 역할』. 국민연금연구원.

권혁진·김성희·최은아(2008). 『비정규직 근로자의 국민연금 가입 제고를 위한 정책방향』. 국민연금연구원.

권혁진. 2012. 비정규 고용과 국민연금 사각지대. 『응용경제』 14(2): 85-120

김경아(2010). 『여성의 공적 노후소득보장 확대 방안 - 국민연금을 중심으로』. 국민연금연구원.

김경아·한정림(2011).『자영자의 국민연금 제고방안』. 국민연금연구원.

김성숙·강성호(2004). 『국민연금 지역가입자의 수용성 제고방안: 납부예

외, 체납개선을 중심으로』. 국민연금연구센터.
김수봉·김진수·박성재·신현웅·최은아·최보라(2005). 『사회보험 사각지대 해소방안 연구. 한국보건사회연구원.
김수완·김상진(2012). 자영자의 다층노후소득보장에 관한 연구: 공·사 연금 가입행태를 중심으로. 『보건사회연구』32(1).
김용하(2004). 노후소득보장 사각지대의 현황과 개선방안. 『사회과학연구』제10권 3호.
김원섭(2013). 『국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 복지 사각지대 현황과 해결방안』. 한국조세연구원.
김재진·이정우·임병인(2014). 『국민연금 사각지대 개선방안 연구』. 용역보고서 2014-03, 국민연금연구원.
김헌수·김아람(2018).『국민연금 보험료 지원의 성과와 개선방안 연구』. 국민연금연구원.
김혜진·김헌수·이은실·김아람(2021). 『국민연금 적용 사각지대 해소를 위한 정책과제』. 국민연금연구원(발간예정).
류재린(2020). 국민연금제도의 사각지대와 지역가입자의 관리강화 및 지원 필요성. 『연금포럼』봄호 Vol.77.
류재린·김혜진·안서연·김아람(2019).『지역가입자 납부예외자 지원방안』. 국민연금연구원.
박성민·송창길(2015). 『국민연금 가입자 중기전망방법 개선 연구』.국민연금연구원 연구보고서.
보건복지부(1999). 『국민연금 도시지역가입자 신고상황 분석 및 향후 대책』.
보건복지부(2018). 『제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획』. 보건복지부.
서정희·백승호(2014). 사회보험의 법적 사각지대: 임금근로자 적용제외 규정과 규모의 변화. 『노동정책연구』14(3), 37-78.

석재은(2003). 공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안. 『한국사회복지학』 53: 285-310

성명기·최장훈(2014). 『국민연금제도변수 중기 전망 연구』. 국민연금연구원.

신경혜·박성민·성명기·한정림(2019) 『국민연금 중기재정전망(2019~2023)』. 국민연금공단

원종욱(1999). 국민연금 납부예외자 축소방안-건설일용직을 중심으로-. 『보건복지포럼』 99-7.

유경미·정성배(2013). 여성의 노후소득보장 강화를 위한 국민연금제도의 개선과제.『지역사회연구』 21(4): 171-189

유호선(2016). 『국민연금 크레딧 개선 방안』 국민연금연구원

유호선·이지은(2011). 『크레딧제도를 통한 국민연금 가입기간 확대 방안』. 정책보고서 2011-05.

윤병욱·류재린·송창길(2019). 『국민연금 가입률 가정 방법론 검토』. 프로젝트 2019-07. 국민연금연구원.

윤병욱·송창길(2017).『지역가입자 징수율 및 납부예외자 비중 전망』. 국민연금연구원.

윤석명·강성호·권문일·원종욱·신화연·이은혜(2009). 『저소득 지역가입자에 대한 국민연금보험료 지원방안 연구』. 한국보건사회연구원.

윤석명·손창균·양혜진·이힘찬·김은주·최미선·유근춘·신화연·방하남·이용하(2012). 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석 연구』. 보건사회연구원.

윤석명·손창균·최미선·신화연·이용하·권문일·방하남·송해련·김은주(2011). 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석 연구 - 기초분석보고서』. 보건사회연구원.

이광석(2008). 국민연금 지역가입자의 사각지대 해소에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』. 19(3) 173-201.

이병희(2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안. 『월간 복지동향』 155: 25-27.

이용하(2004). 『국민연금 지역가입자 소득관리체계 개선방안 연구』. 연구보고서 2004-11. 국민연금연구원.

이용하(2005).『조세방식 기초연금과 관련 복지제도 간 연관성에 관한 연구』. 국민연금연구원.

이용하·김원섭·최인덕(2015). 『국민연금 사업장가입자 증가요인 분석과 확대 방안에 관한 연구』. 국민연금연구원.

정인영·김경아·조영은·이다미(2015).『국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구』. 국민연금연구원.

정인영·김아람(2018). 국민연금 가입구조 개선방안 연구: 개인단위 연금체계로의 개편을 중심으로.『보건사회연구』38(2).

정인영·유희원·한신실(2016). 『청년층의 국민연금 가입 제고방안 연구』. 국민연금연구원.

최옥금(2013). 『국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구』. 정책보고서 2013-02. 국민연금연구원.

하상근(2010). 정책대상 집단의 불응요인에 관한 종단연구: 국민연금 지역가입(대상)자를 중심으로. 『한국정책과학회보』14(2), 157-178.

한정림·김현태(2019). 국민연금 수급부담구조 분석을 위한 가입자 및 수급자의 특성 연구

International Labour Organization. 2018. *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19*. ILO Publication.

부록

<부표 1> '납부예외→사업장가입' 전환자의 두루누리 보험료 지원 현황

	사업장가입 전환자[1] (A)	두루누리 보험료 지원자[2] (B)	사업장가입 전환자 대비 두루누리 보험료 지원자 (B/A)
2012	666,274	65,191	(9.8)
2013	652,869	77,662	(11.9)
2014	662,308	82,417	(12.4)
2015	737,558	97,575	(13.2)
2016	729,242	83,504	(11.5)
2017	665,735	57,897	(8.7)
2018	686,370	117,061	(17.1)
2019	650,168	124,869	(19.2)
평균	681,316	88,272	(13.0)

주 1) 전년도 말 기준 납부예외자였으나 당해연도 말기준 사업장가입자로 전환된 자
2) 사업장가입 전환자 중 당해연도에 두루누리 제도를 통해 보험료를 지원 받은 경험이 있는 자

자료: 국민연금DB를 이용해 저자 작성

<부표 2> 성·연령별 인구비(남성, 2000년 대비)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
15	1	0.979	0.950	0.951	0.968	0.986	1.043	1.104	1.118	1.113
16	1	0.935	0.915	0.888	0.889	0.905	0.921	0.975	1.033	1.046
17	1	0.900	0.841	0.823	0.799	0.800	0.814	0.829	0.878	0.930
18	1	0.943	0.849	0.793	0.776	0.753	0.754	0.768	0.783	0.828
19	1	0.989	0.933	0.840	0.785	0.769	0.746	0.747	0.761	0.775
20	1	1.013	1.002	0.945	0.850	0.794	0.778	0.755	0.757	0.770
21	1	1.066	1.079	1.068	1.007	0.906	0.847	0.830	0.806	0.807
22	1	1.032	1.100	1.113	1.101	1.039	0.935	0.875	0.857	0.832
23	1	0.976	1.007	1.073	1.087	1.076	1.016	0.914	0.855	0.838
24	1	0.989	0.965	0.995	1.061	1.076	1.065	1.006	0.905	0.846
25	1	0.939	0.928	0.905	0.934	0.998	1.011	1.002	0.946	0.851
26	1	0.940	0.883	0.872	0.851	0.880	0.940	0.952	0.944	0.891
27	1	0.975	0.916	0.859	0.850	0.831	0.859	0.917	0.930	0.921
28	1	0.963	0.938	0.880	0.826	0.818	0.801	0.828	0.884	0.896
29	1	0.987	0.949	0.924	0.868	0.817	0.809	0.792	0.819	0.874
30	1	1.013	0.999	0.960	0.935	0.880	0.829	0.821	0.804	0.831
31	1	0.998	1.010	0.995	0.957	0.933	0.880	0.828	0.821	0.804
32	1	1.040	1.037	1.048	1.033	0.995	0.972	0.916	0.864	0.856
33	1	1.041	1.082	1.078	1.090	1.077	1.038	1.014	0.957	0.902
34	1	0.994	1.034	1.073	1.069	1.083	1.071	1.034	1.011	0.953
35	1	0.999	0.992	1.031	1.069	1.067	1.083	1.072	1.035	1.012
36	1	1.022	1.020	1.011	1.051	1.093	1.092	1.108	1.098	1.060
37	1	0.963	0.984	0.980	0.972	1.012	1.054	1.054	1.070	1.060
38	1	0.935	0.900	0.918	0.915	0.909	0.947	0.987	0.988	1.004
39	1	0.982	0.918	0.882	0.900	0.898	0.894	0.932	0.972	0.973
40	1	1.030	1.011	0.943	0.907	0.927	0.927	0.923	0.963	1.005
41	1	1.074	1.105	1.083	1.011	0.974	0.997	0.997	0.994	1.038
42	1	1.038	1.114	1.145	1.123	1.050	1.013	1.037	1.039	1.036
43	1	1.050	1.090	1.169	1.201	1.180	1.105	1.067	1.094	1.096
44	1	1.040	1.092	1.132	1.214	1.250	1.230	1.152	1.114	1.142
45	1	1.052	1.094	1.148	1.190	1.278	1.318	1.298	1.218	1.177
46	1	1.151	1.211	1.258	1.320	1.372	1.475	1.522	1.501	1.408
47	1	1.022	1.176	1.236	1.284	1.350	1.404	1.511	1.562	1.540
48	1	1.089	1.112	1.279	1.345	1.399	1.473	1.533	1.652	1.707
49	1	1.133	1.233	1.258	1.448	1.525	1.588	1.673	1.743	1.879
50	1	0.953	1.079	1.174	1.199	1.382	1.456	1.518	1.601	1.669
51	1	0.988	0.942	1.066	1.160	1.186	1.368	1.443	1.506	1.589
52	1	0.993	0.980	0.934	1.058	1.153	1.180	1.363	1.439	1.502
53	1	1.096	1.087	1.073	1.023	1.161	1.266	1.297	1.499	1.583
54	1	1.172	1.285	1.275	1.258	1.201	1.364	1.490	1.528	1.766
55	1	1.022	1.199	1.314	1.303	1.288	1.231	1.399	1.529	1.569
56	1	0.957	0.978	1.147	1.258	1.250	1.236	1.182	1.345	1.470
57	1	0.867	0.829	0.848	0.995	1.093	1.088	1.076	1.029	1.172
58	1	0.971	0.842	0.806	0.825	0.969	1.066	1.061	1.050	1.005
59	1	1.154	1.120	0.973	0.932	0.955	1.124	1.236	1.231	1.220
60	1	1.024	1.182	1.148	0.998	0.958	0.983	1.158	1.274	1.270

(표 계속)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
15	1.107	1.077	1.037	0.998	0.962	0.961	0.914	0.803	0.751	0.733
16	1.041	1.035	1.007	0.970	0.934	0.900	0.899	0.855	0.751	0.703
17	0.941	0.937	0.932	0.907	0.874	0.841	0.811	0.810	0.769	0.676
18	0.877	0.888	0.884	0.880	0.856	0.824	0.794	0.765	0.764	0.726
19	0.820	0.869	0.879	0.876	0.871	0.848	0.816	0.786	0.757	0.756
20	0.785	0.831	0.880	0.891	0.887	0.882	0.858	0.827	0.796	0.767
21	0.822	0.838	0.886	0.939	0.950	0.946	0.941	0.916	0.882	0.849
22	0.833	0.848	0.864	0.914	0.968	0.981	0.976	0.971	0.945	0.910
23	0.813	0.814	0.829	0.844	0.893	0.947	0.958	0.954	0.949	0.923
24	0.829	0.804	0.805	0.820	0.835	0.884	0.937	0.948	0.944	0.939
25	0.795	0.779	0.756	0.757	0.771	0.785	0.831	0.880	0.891	0.887
26	0.801	0.748	0.733	0.711	0.712	0.726	0.739	0.782	0.829	0.839
27	0.869	0.782	0.730	0.715	0.694	0.695	0.708	0.722	0.763	0.809
28	0.887	0.837	0.753	0.704	0.689	0.669	0.670	0.682	0.695	0.735
29	0.885	0.877	0.827	0.744	0.696	0.681	0.661	0.662	0.674	0.687
30	0.886	0.898	0.889	0.839	0.755	0.706	0.691	0.671	0.672	0.684
31	0.830	0.885	0.897	0.888	0.838	0.754	0.705	0.691	0.670	0.671
32	0.837	0.864	0.922	0.934	0.925	0.873	0.785	0.734	0.719	0.698
33	0.893	0.872	0.901	0.961	0.974	0.965	0.910	0.819	0.766	0.750
34	0.897	0.888	0.868	0.896	0.957	0.970	0.960	0.906	0.816	0.762
35	0.953	0.897	0.888	0.868	0.897	0.957	0.970	0.960	0.906	0.815
36	1.035	0.975	0.918	0.909	0.888	0.918	0.979	0.992	0.982	0.927
37	1.022	0.998	0.940	0.885	0.877	0.857	0.885	0.944	0.957	0.948
38	0.993	0.957	0.935	0.880	0.829	0.821	0.802	0.829	0.885	0.896
39	0.987	0.977	0.942	0.919	0.867	0.816	0.808	0.790	0.815	0.870
40	1.004	1.018	1.007	0.971	0.949	0.895	0.842	0.834	0.815	0.841
41	1.081	1.081	1.096	1.084	1.046	1.022	0.963	0.906	0.897	0.877
42	1.080	1.125	1.125	1.141	1.129	1.089	1.063	1.002	0.943	0.934
43	1.091	1.138	1.185	1.185	1.202	1.190	1.147	1.121	1.056	0.994
44	1.143	1.138	1.186	1.236	1.236	1.254	1.241	1.197	1.169	1.102
45	1.206	1.207	1.201	1.252	1.306	1.306	1.324	1.311	1.264	1.235
46	1.359	1.392	1.393	1.387	1.447	1.508	1.508	1.530	1.514	1.460
47	1.444	1.393	1.427	1.428	1.422	1.483	1.546	1.546	1.568	1.552
48	1.682	1.577	1.522	1.558	1.561	1.554	1.620	1.689	1.690	1.714
49	1.940	1.910	1.791	1.729	1.772	1.774	1.766	1.842	1.921	1.921
50	1.797	1.855	1.827	1.714	1.654	1.694	1.697	1.690	1.763	1.838
51	1.655	1.781	1.839	1.812	1.700	1.641	1.681	1.683	1.677	1.749
52	1.583	1.648	1.774	1.832	1.806	1.695	1.636	1.675	1.678	1.672
53	1.651	1.740	1.812	1.951	2.015	1.986	1.864	1.799	1.844	1.847
54	1.863	1.943	2.048	2.134	2.299	2.374	2.340	2.197	2.121	2.173
55	1.812	1.912	1.994	2.102	2.191	2.360	2.437	2.404	2.257	2.180
56	1.508	1.742	1.838	1.916	2.022	2.107	2.270	2.345	2.313	2.173
57	1.280	1.313	1.517	1.601	1.670	1.762	1.837	1.979	2.045	2.017
58	1.143	1.249	1.281	1.481	1.564	1.631	1.721	1.795	1.935	1.999
59	1.166	1.327	1.450	1.488	1.722	1.818	1.896	2.002	2.088	2.250
60	1.257	1.202	1.368	1.495	1.535	1.777	1.876	1.958	2.067	2.156

<부표 3> 성·연령별 인구비(여성, 2000년 대비)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
15	1	0.973	0.968	0.971	0.975	1.029	1.100	1.097	1.084	1.087
16	1	0.965	0.939	0.934	0.938	0.942	0.994	1.062	1.060	1.047
17	1	0.926	0.894	0.869	0.865	0.868	0.872	0.920	0.984	0.982
18	1	0.893	0.827	0.798	0.777	0.773	0.776	0.780	0.823	0.880
19	1	0.943	0.842	0.779	0.752	0.732	0.729	0.732	0.736	0.776
20	1	0.990	0.933	0.833	0.771	0.745	0.725	0.721	0.725	0.728
21	1	1.000	0.989	0.933	0.833	0.771	0.745	0.725	0.722	0.725
22	1	1.080	1.081	1.068	1.007	0.900	0.834	0.805	0.784	0.781
23	1	1.028	1.110	1.109	1.097	1.035	0.925	0.857	0.828	0.807
24	1	0.966	0.993	1.072	1.072	1.061	1.001	0.895	0.829	0.802
25	1	0.993	0.959	0.984	1.063	1.064	1.054	0.994	0.889	0.825
26	1	0.939	0.931	0.899	0.924	0.999	1.000	0.990	0.935	0.836
27	1	0.937	0.879	0.872	0.842	0.866	0.936	0.937	0.929	0.877
28	1	0.980	0.918	0.861	0.854	0.826	0.850	0.919	0.920	0.912
29	1	0.980	0.960	0.898	0.843	0.837	0.810	0.834	0.901	0.903
30	1	0.983	0.962	0.942	0.882	0.828	0.823	0.797	0.821	0.888
31	1	1.003	0.985	0.964	0.944	0.885	0.832	0.827	0.801	0.825
32	1	0.988	0.991	0.972	0.951	0.933	0.875	0.823	0.818	0.793
33	1	1.024	1.011	1.013	0.994	0.974	0.955	0.896	0.843	0.839
34	1	1.085	1.110	1.095	1.097	1.078	1.057	1.038	0.974	0.917
35	1	1.014	1.099	1.123	1.108	1.111	1.093	1.072	1.052	0.988
36	1	0.973	0.986	1.068	1.092	1.078	1.082	1.064	1.045	1.026
37	1	1.044	1.016	1.027	1.113	1.139	1.126	1.130	1.112	1.092
38	1	0.973	1.015	0.986	0.998	1.082	1.108	1.096	1.101	1.084
39	1	0.918	0.893	0.931	0.904	0.916	0.994	1.019	1.008	1.013
40	1	0.962	0.883	0.857	0.894	0.869	0.881	0.957	0.981	0.971
41	1	1.031	0.991	0.908	0.882	0.920	0.896	0.909	0.988	1.013
42	1	1.092	1.125	1.080	0.990	0.963	1.005	0.980	0.994	1.081
43	1	1.054	1.150	1.183	1.136	1.043	1.015	1.060	1.034	1.049
44	1	1.048	1.103	1.203	1.238	1.190	1.093	1.064	1.113	1.085
45	1	1.018	1.067	1.122	1.223	1.260	1.212	1.114	1.086	1.135
46	1	1.058	1.077	1.127	1.186	1.294	1.334	1.284	1.182	1.151
47	1	1.165	1.232	1.253	1.311	1.381	1.508	1.555	1.498	1.379
48	1	1.011	1.178	1.245	1.265	1.325	1.397	1.527	1.576	1.518
49	1	1.096	1.108	1.290	1.363	1.387	1.454	1.533	1.677	1.731
50	1	1.139	1.249	1.262	1.467	1.552	1.581	1.658	1.750	1.915
51	1	0.956	1.088	1.192	1.204	1.402	1.484	1.513	1.587	1.676
52	1	0.990	0.946	1.076	1.178	1.192	1.389	1.471	1.501	1.575
53	1	0.983	0.973	0.930	1.057	1.159	1.173	1.368	1.450	1.479
54	1	1.093	1.075	1.063	1.016	1.157	1.268	1.284	1.499	1.589
55	1	1.174	1.284	1.262	1.248	1.194	1.360	1.492	1.512	1.765
56	1	0.993	1.165	1.273	1.252	1.239	1.186	1.352	1.484	1.503
57	1	0.937	0.930	1.092	1.194	1.175	1.163	1.114	1.270	1.394
58	1	0.875	0.820	0.814	0.955	1.046	1.030	1.020	0.977	1.114
59	1	0.973	0.851	0.797	0.791	0.930	1.018	1.003	0.994	0.952
60	1	1.137	1.106	0.967	0.907	0.901	1.059	1.160	1.144	1.134

(표 계속)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
15	1.074	1.057	1.025	0.981	0.981	0.935	0.823	0.773	0.760	0.716
16	1.050	1.037	1.021	0.990	0.948	0.948	0.904	0.796	0.747	0.734
17	0.970	0.973	0.961	0.946	0.918	0.879	0.879	0.838	0.737	0.692
18	0.878	0.867	0.869	0.859	0.846	0.821	0.786	0.786	0.749	0.659
19	0.830	0.828	0.818	0.820	0.810	0.798	0.774	0.742	0.741	0.707
20	0.768	0.821	0.819	0.810	0.812	0.802	0.790	0.767	0.734	0.734
21	0.728	0.768	0.821	0.820	0.810	0.813	0.803	0.791	0.767	0.734
22	0.784	0.788	0.831	0.888	0.887	0.876	0.879	0.868	0.855	0.829
23	0.803	0.807	0.810	0.855	0.914	0.912	0.901	0.903	0.892	0.879
24	0.781	0.778	0.782	0.785	0.828	0.884	0.882	0.872	0.874	0.863
25	0.797	0.777	0.774	0.777	0.781	0.823	0.879	0.877	0.866	0.868
26	0.775	0.750	0.732	0.729	0.732	0.734	0.774	0.826	0.825	0.814
27	0.784	0.728	0.704	0.687	0.684	0.686	0.689	0.726	0.775	0.773
28	0.861	0.770	0.715	0.692	0.675	0.672	0.674	0.677	0.713	0.761
29	0.895	0.844	0.756	0.702	0.679	0.662	0.660	0.661	0.664	0.700
30	0.888	0.880	0.831	0.744	0.691	0.669	0.652	0.649	0.651	0.654
31	0.892	0.893	0.885	0.835	0.748	0.695	0.673	0.656	0.653	0.655
32	0.816	0.882	0.883	0.875	0.827	0.740	0.688	0.666	0.649	0.647
33	0.812	0.837	0.904	0.905	0.897	0.848	0.759	0.705	0.683	0.666
34	0.911	0.883	0.909	0.982	0.984	0.975	0.921	0.825	0.766	0.742
35	0.930	0.924	0.895	0.922	0.997	0.998	0.989	0.934	0.837	0.778
36	0.962	0.906	0.900	0.872	0.899	0.971	0.972	0.964	0.911	0.815
37	1.071	1.005	0.946	0.941	0.912	0.939	1.015	1.016	1.007	0.951
38	1.063	1.043	0.979	0.921	0.916	0.888	0.915	0.988	0.989	0.981
39	0.996	0.977	0.959	0.899	0.847	0.842	0.816	0.841	0.909	0.909
40	0.975	0.959	0.941	0.923	0.866	0.816	0.811	0.786	0.809	0.875
41	1.001	1.005	0.989	0.970	0.952	0.894	0.841	0.837	0.811	0.835
42	1.107	1.094	1.099	1.081	1.061	1.041	0.977	0.919	0.914	0.886
43	1.140	1.168	1.154	1.158	1.140	1.119	1.098	1.030	0.970	0.964
44	1.101	1.195	1.224	1.210	1.215	1.196	1.173	1.151	1.080	1.017
45	1.107	1.122	1.219	1.248	1.234	1.239	1.219	1.196	1.174	1.101
46	1.204	1.173	1.189	1.291	1.323	1.308	1.313	1.292	1.267	1.243
47	1.343	1.404	1.368	1.386	1.506	1.543	1.525	1.531	1.506	1.477
48	1.397	1.360	1.421	1.385	1.404	1.524	1.562	1.544	1.550	1.524
49	1.667	1.534	1.493	1.559	1.520	1.541	1.673	1.714	1.694	1.700
50	1.975	1.901	1.749	1.703	1.779	1.734	1.758	1.908	1.955	1.932
51	1.832	1.889	1.819	1.673	1.629	1.702	1.659	1.681	1.825	1.870
52	1.661	1.816	1.872	1.803	1.659	1.615	1.687	1.644	1.666	1.809
53	1.552	1.636	1.788	1.843	1.775	1.634	1.591	1.661	1.619	1.640
54	1.620	1.699	1.792	1.958	2.019	1.944	1.789	1.742	1.819	1.772
55	1.869	1.906	1.998	2.107	2.303	2.375	2.287	2.105	2.049	2.140
56	1.754	1.858	1.894	1.986	2.095	2.290	2.360	2.273	2.092	2.037
57	1.412	1.647	1.745	1.779	1.866	1.967	2.150	2.217	2.135	1.966
58	1.222	1.238	1.444	1.530	1.560	1.636	1.725	1.885	1.944	1.872
59	1.086	1.191	1.207	1.408	1.492	1.521	1.594	1.681	1.838	1.895
60	1.085	1.238	1.358	1.375	1.605	1.701	1.734	1.818	1.917	2.095

<부표 4> 납부예외자의 가입종 간 전환 추이(인구효과 제거)

구분			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전년말 납부예외			5,918,163	5,366,294	4,649,113	4,611,702	4,963,358	5,199,773	5,280,889	5,437,206	5,593,616	5,613,367
사업장	→	납부예외	431,196	516,122	507,256	559,235	549,271	472,543	507,105	617,558	710,734	655,375
지역 소득신고	→	납부예외	196,656	293,313	253,498	376,995	308,218	230,919	227,492	192,752	172,435	152,741
납부예외	→	납부예외	4,211,746	3,580,928	3,469,920	3,580,330	3,905,002	4,164,295	4,229,335	4,295,393	4,295,151	4,338,785
임의	→	납부예외	264	364	434	483	434	379	407	439	454	509
적용제외	→	납부예외	512,937	250,214	372,548	438,283	429,756	407,384	467,462	480,334	427,559	467,009
타공적연금	→	납부예외	13,495	8,172	8,046	8,032	7,092	5,369	5,405	7,140	7,034	4,924
납부예외	→	사업장	493,874	437,132	364,555	402,395	449,716	456,556	513,268	572,359	583,367	659,462
납부예외	→	지역 소득신고	829,297	366,318	450,593	301,293	243,865	217,846	181,197	187,423	167,181	177,341
납부예외	→	임의	616	1,015	914	953	1,282	1,158	1,143	1,130	1,128	1,082
납부예외	→	임의계속	3,515	816	986	764	933	612	675	798	782	1,073
납부예외	→	적용제외	252,478	870,519	250,995	231,704	264,207	265,420	252,613	257,236	425,241	317,255
납부예외	→	타공적연금	24,866	16,795	11,600	11,772	16,640	16,672	18,290	17,454	19,615	18,755
납부예외	→	60세도달	72,522	67,296	76,245	60,486	59,394	55,218	62,318	80,682	77,369	76,295
납부예외	→	조기수급	2,992	2,661	3,621	3,755	4,301	4,329	5,232	6,174	4,440	4,546
기타(residual)			26,257	22,814	19,684	18,250	18,018	17,667	16,818	18,557	19,342	18,773
연말 납부예외			5,366,294	4,649,113	4,611,702	4,963,358	5,199,773	5,280,889	5,437,206	5,593,616	5,613,367	5,619,343
증감			▽551,869	▽717,181	▽37,411	△351,656	△236,415	△81,116	△156,317	△156,410	△19,751	△5,976

(표 계속)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전년말 납부예외			5,443,251	5,277,771	4,999,033	4,847,307	4,798,807	4,780,623	4,598,666	4,320,848	4,190,192	3,951,515
사업장	→	납부예외	641,436	641,608	667,510	693,648	721,714	712,135	710,167	692,776	687,127	572,610
지역 소득신고	→	납부예외	110,835	63,251	63,085	81,463	68,391	59,341	51,531	51,162	48,582	46,749
납부예외	→	납부예외	4,063,384	3,834,950	3,637,512	3,545,133	3,529,948	3,361,734	3,117,635	2,977,329	2,774,953	2,605,125
임의	→	납부예외	318	360	502	885	758	725	530	381	494	446
적용제외	→	납부예외	457,931	455,278	473,825	475,063	457,446	462,173	438,267	465,593	437,759	311,529
타공적연금	→	납부예외	3,867	3,586	4,873	2,615	2,366	2,558	2,719	2,952	2,600	2,134
납부예외	→	사업장	752,691	743,404	718,509	710,783	728,449	804,280	798,924	735,995	768,936	732,587
납부예외	→	지역 소득신고	161,475	206,327	197,269	176,215	133,231	147,748	189,795	155,064	201,791	170,523
납부예외	→	임의	1,044	1,230	904	500	832	1,311	1,378	917	617	611
납부예외	→	임의계속	1,073	1,196	1,232	973	1,255	1,546	2,044	1,975	1,465	1,328
납부예외	→	적용제외	307,822	346,650	288,455	280,623	260,371	313,865	354,495	329,143	326,677	329,905
납부예외	→	타공적연금	21,387	19,458	22,855	19,951	30,382	33,796	32,201	28,252	37,076	39,623
납부예외	→	60세도달	64,364	55,902	64,763	52,279	53,555	58,273	50,696	46,282	38,833	35,983
납부예외	→	조기수급	3,066	2,793	4,716	1,941	1,500	2,062	1,822	1,450	744	1,052
기타(residual)			66,946	65,861	62,818	58,908	59,284	56,009	49,676	44,440	39,100	−34,777
연말 납부예외			5,277,771	4,999,033	4,847,307	4,798,807	4,780,623	4,598,666	4,320,848	4,190,192	3,951,515	3,538,593
증감			▽165,480	▽278,738	▽151,726	▽48,500	▽18,184	▽181,957	▽277,818	▽130,656	▽238,677	▽412,922

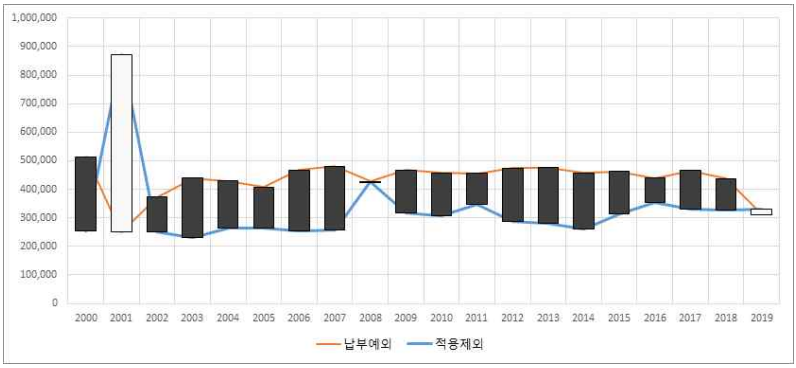
주 1) 각년도말 납부예외자 규모는 18~59세를 기준으로 함.
2) '납부예외→ 60세 도달자'를 구분하기 위해 60세 가입자를 표기하는데서 발생하는 오차임.
자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

[부도 1] 가입종별 납부예외자의 규모 변화(인구효과 제거)

(a) 사업장 ↔ 납부예외(인구효과 제거)

(b) 지역 소득신고 ↔ 납부예외(인구효과 제거)

(c) 적용제외 ↔ 납부예외(인구효과 제거)



자료: 국민연금DB를 이용해 저자 계산

<부표 5> 한국복지패널의 국민연금 가입종별 가입자 비율

단위: %

	사업장	지역	납부예외	가입회피자	임의	임계
2012	60.59	15.02	9.64	11.88	2.36	0.5
2013	61.89	12.69	10.44	11.15	3.2	0.63
2014	59.43	12.72	11.93	12.27	2.99	0.65
2015	61.28	11.73	10.45	12.69	2.81	1.03
2016	62.1	12.03	10.48	11.53	2.69	1.16
2017	61.89	12.34	10.51	11.01	2.92	1.33
2018	62.87	12.26	10.97	9.12	3.01	1.77

주 1) 가입 회피자: 한 해(12개월) 동안 납부예외였으나, 주된 일자리를 통해 기준소득월액 하한 이상의 소득을 얻었던 가입자

2) 개인 표준 횡단면 가중치를 적용하였음.

3) 복지패널은 한해 전의 국민연금 가입상태를 조사하므로, 조사시점이 아닌 가입시점을 기준으로 년도를 표기함. 즉, 2018년의 가입자 비율은 2019년에 조사된 결과임.

자료: 한국복지패널

저자 약력

• 류 재 린
고려대학교 경제학 박사
현 국민연금연구원 부연구위원

<주요 저서>

- 임의가입제도 최소기준소득월액 조정방안 연구(공저). 정책보고서 2019-04, 국민연금연구원.
- 국민연금 가입률 가정 방법론 검토(공저). 프로젝트 2019-07, 국민연금연구원.
- 지역가입자 납부예외자 지원방안(공저). 프로젝트 2019-02, 국민연금연구원.

• 문 현 경
서울대학교 행정대학원 행정학 석사
London School of Economics and Political Science 사회정책학 석사
University of York 사회정책학 박사
현 국민연금연구원 부연구위원

<주요 저서>

- 다층연금체계 개혁의 동향 및 평가: 적립식 확정기여형 제도를 중심으로(공저). 연구보고서 2019-02, 국민연금연구원.
- 해외주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구(공저). 프로젝트 2019-03, 국민연금연구원.
- Tracing the process of institutional change: the case of the

National Pension Scheme reforms in South Korea. PhD thesis, 2018, University of York.

• 김 아 람
University of Manchester 개발금융학 석사
현 국민연금연구원 주임연구원

<주요 저서>

- 장애연금 운영 및 개선방안 연구 : 장애일시금을 중심으로(공저). 정책보고서 2019-03, 국민연금연구원.
- 다층노후소득 강화를 위한 재무설계 서비스 제공방안 - 국민연금공단 사례를 중심으로- (공저). 정책보고서 2019-01, 국민연금연구원.
- 연금개혁을 위한 사회적합의과정 해외사례 연구(공저). 프로젝트 2019-01, 국민연금연구원.

연구보고서 2020-03
납부예외자의 특성에 관한 연구

2021년 4월 일 인쇄
2021년 4월 일 발행
발행인 : 김 용 진
편집인 : 이 용 하
발행처 : 국민연금공단 국민연금연구원
전북 전주시 덕진구 기지로 180(만성동)
TEL : 063-713-6774 FAX : 063-900-3250

ISBN