
국민연금 각출료 산출을 위한 도시자영자 소득추정방안

李必道 / 한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서 언

1988년 국민연금제도가 실시된 이후 당 연적용사업장이 1992년 5인 이상 사업장으로 확대되었으며, 1995년 7월 농어촌지역의 자영자에게도 확대 실시되었다. 대부분의 선진국들도 농어민을 포함한 자영자에 대한 국민연금의 확대 실시는 최종적 단계에서 확대하였다. 이는 공적연금 체계에 있어서 가입대상자별 소득파악이 가장 용이한 계층이 임금근로자이고, 다음이 농어민이며, 자영자계층은 상대적으로 소득파악이 어렵고 유동성이 많아 관리상의 어려움이 많기 때문이다.

일반적으로 자영자 소득의 경우는 자진 신고에 의하기 때문에 과소신고되는 경우가 많으며, 소득관련 자료의 미비로 신고 소득에 대한 정확성 검증이 매우 어렵다고 할 수 있다. 이와 같은 소득파악의 미비는 연금가입자에게 불신을 초래하고 연금제도에 대한 신뢰성에 의문을 갖게 할 지도 모른다. 특히 우리나라의 경우 자영

자의 소득에 대한 투명성이 우려되는 점을 감안하여 볼 때 소득파악 문제는 공적 연금체계의 확대발전과 성숙화에도 걸림돌로 작용하게 될 것이다.

국민연금제도가 전국민을 대상으로 소득감소 또는 소득중단에 대비하는 명실상부한 사회보험제도로 정착되기 위해서는 무엇보다 소득파악이 어려운 자영자들에 대한 보다 객관성 있고 정확한 실질소득 추정방법개발이 절실히 요구된다고 하겠다. 따라서 본고에서는 국민연금의 도시지역 확대과정에서 자영자를 비롯한 영세사업장 임금근로자의 연금각출료 부과기준이 되는 소득추정에 대한 접근방법을 모색하고자 한다.

2. 자영자의 개념과 소득범위

가. 자영자의 개념

현행 의료보험 및 국민연금제도에서는 5인 이상 사업장 근로자만을 사업장가입 대상으로 하고, 자영자와 5인 미만 사업

장의 임금근로자는 지역가입자로 분류하고 있다. 향후 국민연금의 도시지역 확대에 있어서도 이와 같은 방법이 적용될 가능성이 크기 때문에 영세사업장의 종사자들 대부분이 자영자인 것처럼 취급되는 경향이 있다.

사업장의 종사자는 크게 임금근로자와 비임금근로자로 나눌 수 있으며, 임금근로자는 종사상 지위별로 상용근로자, 임시 및 일용직근로자, 시간제근로자로 구분되며, 비임금근로자는 자영자, 무급가족종사자, 고용주로 구분할 수 있다. 이들 근로자들의 종사상 지위에 대한 정의는 관련법과 통계조사, 그리고 선행연구들 사이에 상당한 차이를 보이고 있어 한마디로 정의하기가 어렵다.

국민연금제도의 확대과정에서 소득과약이 요구되는 가입대상은 자영자뿐만 아니라 5인 미만 사업장 근로자와 임시 및 일용직근로자도 포함된다. 먼저, 자영자는 '유급근로자를 고용하지 않고 그 자신과 무급가족종사자가 함께 자신의 사업을 운영하거나 전문적인 일에 종사하는 자'를 의미하며, '1인 이상 유급종사자를 고용하고 있는 개인사업 경영자'는 고용주로 보아야 한다. 상용근로자는 '일정기간 동안 또는 기간의 정함이 없이 고용이 보장되는 근로형태'를 말하며, 임시직은 '일반적으로 고용계약 기간이 1개월 이상 1년 미만인 자'로 정의하고 있다. 일용직근로자는 '그날 그날 필요에 의해 고용된 자로 고용계약기간이 1개월 미만인 자'를

국민연금제도가 영실상부한 사회보험제도로 정착되기 위해서는 자영자에 대한 보다 객관성 있고 정확한 실질소득 추정방법의 개발이 절실히 요구된다.

말하고, 시간제근로자는 '상용계약관계 하에서 일을 하면서 1일 기준 근로시간 이하의 일을 하는 자'를 의미하고 있다.

그런데 5인 미만 사업장 종사자들은 고용계약 관계가 분명하지 않아 실제 사업장에서는 3개월 이상 근로계약을 하더라도 통상 사회보험에 강제가입시키지 않고 있기 때문에 현실적으로 자영자와 고용주를 구분하는 것과 상용근로자와 임시 및 일용직근로자를 엄격하게 구분하는 것이 간단한 문제는 아니다.

자영자의 소득추정의 분석상 편의를 위해 소득, 경제활동 등 경제·사회적 특성에 있어서 상당한 차이가 있는 임금근로자와 비임금근로자는 분명히 구분해야 한다. 그리고 임금근로자는 상용근로자와 임시 및 일용직근로자로, 비임금근로자는 자영자와 고용주를 각각 구분하여 소득을 추정하는 것이 바람직 할 것이다.

나. 소득개념 및 자영자 소득추정 범위

자영자의 소득추정을 위해 먼저 대두되는 것은 소득개념 및 범위문제이다. 소득의 개념은 두 가지 측면에서 인식될 수 있는데 첫째, 소득을 주기적 흐름으로 파

악하는 것으로 특정기간에 걸쳐 자산으로부터 발생하는 서비스의 흐름으로 파악하는 것이다. 둘째는 재산의 증식(accretion of wealth)으로 보는 경우로 일정기간 동안에 실질재화 및 용역에 순이익이 발생하였으면 이를 소득으로 보는 것이다.

개인소득을 파악할 때 직접적인 소득과 간접적인 소득으로 구분할 수 있으며, 직접소득에는 근로소득과 사업소득이, 간접소득에는 자산소득, 이전소득, 기타소득 등을 들 수 있다. 근로소득은 급여소득(정액급여, 초과급여, 특별급여)과 상여금 및 각종 수당이 있다. 상용근로자와는 달리 임시 및 일용직근로자의 소득은 정상적인 화폐소득의 형태가 아닌 '소득의 일종(income in kind)'으로 받는 각종 혜택으로 지급되는 경우가 있어 이를 정확하게 측정하기란 용이한 일이 아니다. 또한 자영자의 사업소득은 총수입금액에서는 손비로 처리되는 필요경비를 공제한 형태의 복잡한 소득구조를 가지고 있다. 사업소득 이외에도 자산소득 등과 같은 간접소득이 혼재되어 있어 자영자의 실질소득 파악은 더욱 어려운 문제에 봉착하게 된다.

기존의 연금가입자인 5인 이상 사업장 근로자의 보험료 각출료의 근거가 되는 표준보수월액은 근로소득의 개념이므로 자영자의 사업소득은 형평성 측면에서 근로소득과 같은 범위에서 파악하는 것이 중요하다. 즉, 소득범위의 설정은 자산 및 이전소득 등 간접소득을 고려하지 않고

직접소득을 각출대상으로 하는 것을 의미한다. 5인 미만 사업장의 근로자는 자영자와는 달리 임금소득자이므로 소득파악 범위 또한 기존 사업장가입자의 소득기준으로 신고될 수 있도록 해야 한다. 또한 보험료 각출료의 근거가 되는 소득에 있어서 중요한 분석단위로는 가구소득보다는 개인소득의 분포가 의미를 가지게 될 것이다.

3. 자영자 소득추정 방법과 문제점

자영자와 5인 미만 사업장 근로자의 소득수준은 종사상 지위에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 특히 자유직업 종사자는 실제 소득보다 낮게 신고되는 경우가 많고, 영세제조업 또는 서비스업 근로자도 종사상 지위에 따라 소득변화가 심한 것이 현실이다. 일반적으로 자영자와 5인 미만 사업체 근로자의 소득통계는 국세청의 과세자료 이외에는 거의 파악되지 않아 객관적인 기준을 가지고 이들의 실질소득을 파악하기란 어려운 작업이다. 여기서는 국세청의 표준소득률에 의한 소득추정 방법과 회귀분석 등을 이용한 통계적 분석방법, 지역의료보험의 소득파악 방법, 그리고 미 국세청의 소득세 신고감사 방법 등을 통해 자영자의 소득추정 방법을 간단히 검토해 보기로 한다.

가. 국세청의 소득추정 방법

우리나라 자영자의 소득세 결정방법을 살펴보면 크게 자진신고결정과 정부조사

결정의 두 가지로 구분할 수 있다. 자진 신고결정은 확정 신고결정률에 맞추어 과세표준과 세액을 신고납부하면 신고받은 대로 인정하여 결정하는 방식이다. 정부조사결정은 서면조사, 실지조사, 그리고 추계조사의 방법으로 소득금액을 추계하여 과세표준과 세액을 결정하는 방식이다. 추계조사 결정방법은 장부가 없거나 허위인 경우 정부가 과세표준과 세액을 결정하는 방식으로 자영자의 60% 이상이 이 방법에 의해 소득세가 결정되고 있다. 이는 ① 수입금액에 표준소득률을 곱하는 방법, ② 동일업종의 다른 사업자의 소득금액을 참작하여 결정하는 방법, ③ 기타 국세청장이 합리적이라고 인정하는 방법 등으로 소득금액이 결정되게 된다.

한편, 자영자의 상당부분을 차지하는 과세특례자의 경우 과세표준이 되는 매출액 신고에 있어서 업종별, 지역별로 생산지수, 물가지수, 경제성장률 등의 경제지표를 감안한 과세신고기준율인 표준신고율을 적용받게 된다. 표준신고율의 적용방법은 지역별 차등적용, 장기 계속사업자 경감적용, 지역별 실상 반영자에 대한 차등적용 등이 있다. 업종별 표준소득률은 사업장별, 업태별, 종목구분별로 당해연도의 해당 총수입금액에 대하여 적용하며 기본율과 차등률로 구성된다.

자영자와 영세사업장 고용주의 거의 대부분이 추계조사결정의 방식에 의해 '서면기준 이상'을 소득신고한 경우에는 실지조사 없이 소득을 인정해 주어 하향신

자영자와 영세사업장 고용주의 거의 대부분이 추계조사결정의 방식에 의해 '서면기준 이상'을 소득신고한 경우에는 실지조사 없이 소득을 인정해 주어 하향신고 경향이 뚜렷하다.

고 경향이 뚜렷하며, 장부작성을 권장하는 의미에서 하향적용하는 사례도 있다. 물론 국세청도 이를 인식하고는 있으나 영세 자영자의 세수입과 실지조사에 소용되는 비용부담을 고려할 때 철저히 관리할 동기가 부여되지 못하는 것으로 판단된다.

이와 같이 당해연도 수익금액과 표준소득률에 의해 추정되는 자영자의 소득은 첫째, 개별 자영자 입장에서 보면 매출액 자료 및 필요경비와 표준소득률은 개별사업장의 특성을 전혀 고려하지 않아 현실과의 괴리가 크며, 업종별 소득추정액이 왜곡될 가능성이 높다. 둘째, 자유직업소득자의 경우 수입금액이 일정규모 이상이면 일률적으로 상한율을 적용하는 모순이 발생된다. 셋째, 수입금액에 표준율을 곱하는 형태는 외형 현실화가 잘된 업종과 미흡한 업종간의 세부담 차이를 극복하기 어렵다. 그리고 향후 국세청은 표준소득률을 발표하지 않기로 예정하고 있는 상황에서 국민연금제도의 도시지역 확대에 있어서 표준소득률을 기초로 자영자 소득을 추정하는 것은 정책기조의 일관성 측면에서도 바람직하지 않다는 측면이 있다.

나. 통계적 소득추정 방법

자영자의 소득관련 자료는 자진신고 소득자료에만 의존하기보다는 여러 가지 방법에 의해 추계된 자료를 이용하게 되는데, 그중에서도 개인소득결정이론에서 강조하고 있는 주요 변수로 회귀분석을 이용한 통계적 분석방법이 널리 사용되고 있다.

회귀모형을 이용한 통계적 분석에 의한 소득추정 방법은 첫째, 개인소득결정에 이용되는 변수가 제한되어 있다. 즉, 소득결정에 중요한 영향을 미치는 변수임에도 불구하고(자영업자의 경우 사업장의 면적, 위치 등) 변수들에 대한 자료의 제약성과 변수선택의 자의성으로 분석모형에 포함되지 못하는 경우가 있다. 둘째, 회귀식에 의한 추정결과의 현실적용이 거의 불가능하다. 회귀식의 결과인 소득추정식을 가지고 일선 행정관리자가 소득신고를 받을 때마다 일일이 각 변수의 변수 값들을 실제로 반영하기란 거의 불가능하다는 단점을 지니고 있다.

회귀분석모형을 이용한 자영자 소득추정의 결과는 근로자 가구보다는 근로자 외 가구의 소득이 실제소득과 차이가 많이 나며, 소득이 높아질수록 근로자 외 가구의 소득과소보고 정도가 심함을 보여주고 있다.

다. 지역의료보험의 소득파악 방법

지역의료보험은 적용세대의 소득비례보

험료를 산정하기 위해 대상가구의 소득등급을 결정해야 하며, 이를 위해 대상가구의 소득을 파악해야 한다. 지역의료보험 가입자의 파악대상이 되는 소득은 농지소득, 종합소득, 기타소득이며, 종합소득은 이자 및 배당, 부동산과 같은 자산으로부터 발생하는 소득과 근로소득, 사업소득으로 구분할 수 있다. 소득추정은 제시된 각종 소득에 대해 농지세자료(내무부)와 종합소득세자료(국세청)를 근거로 함을 원칙으로 하되, 소득세자료가 없는 경우나 생활수준에 비해 과세자료상의 소득이 현저히 낮은 세대에 대해 자진소득신고방식 및 지역의료보험조합이 자체적으로 개발한 추계방법을 이용하고 있다.

현실적으로 지역의료보험조합은 총수입금액에서 필요경비를 공제한 농지소득금액과 사업소득액을 이용하게 되는데, 이는 실제소득보다 매우 낮게 기재되거나 과세자료가 없는 경우가 많아 가입대상자들의 실제소득 파악이 불가능하다. 지역의료보험의 소득비례보험료는 적용세대의 절대소득액에 일정률을 곱하는 방식이 아니기 때문에 절대소득액을 정확히 파악하지 못하더라도 소득의 상대적인 차이만 고려하면 보험료부과의 형평성을 유지할 수 있어 큰 문제가 발생하지 않는다고 볼 수 있다.

그러나 국민연금제도에 있어서 소득과 약 문제는 연금재정 확보를 위한 기초자료로서의 의미뿐만 아니라 소득재분배 기능과 사업장가입자와의 형평성 차원에서

도 실질소득에 보다 근접한 추정이 요구됨으로 현행 지역의료보험의 소득과약자료와 보험료 부과방식을 이용하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

라. 미국의 신고소득 감사제도

미국의 경우 개인소득자의 소득에 대한 성실신고를 유도하기 위해 납세자에 대한 합리적이고 과학적인 절차를 통해 감사대상을 선정하는 성실신고판별제도(Discriminant Function Program: DIF)를 운영하고 있다. 이 제도는 통계분석기법의 일종으로서 각 분류계층별로 성실신고자와 불성실신고자를 구별해 줄 수 있는 요소들을 찾아내어 두 그룹간의 세금신고서상의 어떤 부분이 차이가 있는가를 밝히기 위해 도입한 제도이다.

한편, 납세자성실도표본조사(Taxpayer Compliance Measurement Program: TCMP)는 업종별, 규모별로 엄격한 조사를 하고 신고된 세액과 원래 납부해야 할 세액 등 납세자의 성실도에 관련된 특성을 평가하고 측정하는 것으로 성실신고판별제도의 개발에 필요한 정보를 제공하게 된다. 개인소득세의 경우 이러한 과정을 통하여 어떠한 유형의 납세자가 어떤 항목에서 불성실신고를 하는지가 분석되고, 이 정보가 표준적인 성실한 납세자의 기준을 형성하는데 도움을 주고 있다. 이와 같은 자영자의 성실한 소득신고 여부를 파악하는 제도는 향후 도시자영자에 대한 연금 각출로 산정기준을 마련하는데 응용될 수

자영자의 연금 각출로 부과모형에 있어
자영자 및 5인 미만 사업장 근로자의 소득을
자진신고 소득자료에만 의존할 경우
부과기준 소득의 신뢰성이 문제가 된다.

있을 것이다.

4. 연금 각출로 부과기준 소득추정 방안

자영자의 연금 각출로 부과모형에 있어 자영자 및 5인 미만 사업장 근로자의 소득을 자진신고 소득자료에만 의존할 경우 부과기준 소득의 신뢰성이 문제가 된다. 즉, 소득과세의 기준소득은 실제보다 과소평가되어 있으며, 임의신고 소득자료를 각출로 산정의 근거자료로 사용할 경우 신고소득의 속성상 상당히 하향 편중될 가능성도 높다. 현행 농어민연금제도에서 나타난 바와 같이 임의신고 소득방식은 가입자가 소득을 낮게 신고하면 검증방법이 미흡하고 이에 대한 대책도 뚜렷이 없는 실정이다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 국민연금제도의 도시지역 확대에서는 종사자지위별로 신고소득의 적정기준을 마련하여 연금각출로 부과소득기준으로 제시하는 것이 바람직 할 것이다.

가. 자영자의 소득추정방법

1) 소득추정에 필요한 변수 추출

자영자 및 고용주의 소득을 추정함에

있어서 먼저 고려되어야 할 것은 어떠한 변수가 소득에 영향을 미치는 주요 변수 인가를 찾아내는 것이다. 즉, 어떤 변수들이 소득에 어느 정도 영향을 미치고 있는가를 회귀분석을 통해 측정함으로써 자영자 소득추정에 필요한 변수들을 추출한다.

2) 업종별 소득추정

자영자 소득신고의 기준을 제시함에 있어서, 업종 구분이 너무 세분화되면 가입자들이 해당 업종 선택이 어렵고, 또 업종구분이 너무 단순화되면 업종에 따른 소득차이를 반영하지 못하는 어려움이 있다. 따라서 도·소매업 및 서비스업의 경우에는 세분류를 중심으로 필요한 경우 세세분류로 다시 세분하였고, 제조업, 건설업 등의 경우에는 중분류를 중심으로 업종을 구분하여(총 117개 업종) 업종별 기준소득을 구하였다.

3) 종사상 지위별, 성별, 지역별 조정계수설정

각 업종내에서도 종사상 지위별(자영자, 고용주), 성별(남, 여), 지역별(광역시, 중·소도시, 농어촌)로 소득의 유의한 차이가 있는지 검증하고 이를 반영하기 위해 조정계수를 산정하여 곱해준다. 사업장 면적에 따른 소득증감의 크기 결정은 기준면적을 설정하고 소득과 면적간의 회귀분석을 통해 사업장 면적크기를 반영한 소득을 추정한다. 이러한 과정을 거쳐서 업종별, 종사상 지위별, 성별, 지역별 평균소득

에 면적당 소득증감액을 곱하여 최종적인 소득추정 결과를 얻을 수 있다.

나. 5인 미만 사업장 근로자의 소득추정방법

5인 미만 상용근로자의 소득추정 방법은 공식통계자료(5~9인 사업장 상용근로자의 산업별 소득액)를 통해 평균적 소득액을 추정한 후 여기에 소득수준에 영향을 미치는 주요 변수의 조정계수(직업별, 근속기간별, 성별 등의 소득비율)를 곱하여 소득을 추정하는 것이다.

1) 산업 및 직업별 변수의 분류

임금근로자의 소득을 추정함에 있어 선행되어야 할 문제는 산업 및 직업별 변수의 분류이다. 산업분류는 '한국표준산업분류상' 종사자수의 비율이 낮고 소득차이가 없는 산업은 대분류로, 제조업의 경우는 중분류를 기준으로 총 21개 산업으로 분류하였으며, 직업별 분류는 '한국표준직업분류' 기준상의 대분류를 원칙으로 8개 직업군으로 구분하였다. 임금근로자의 경우 자영자와는 달리 근속기간이 소득에 영향을 미치므로 근속기간을 3년 미만과 3년 이상을 기준으로 구분하였으며, 성별 소득차이를 반영하여 남·여를 각각 구분하였다.

2) 추정 절차

- ① 상용근로자의 산업별 월소득액 추정
이는 전산업의 상용근로자의 평균소득

액(=100)을 기준으로 사업장 규모별 소득 비율로 규모별 조정계수를 산출하고, 산업별 월급여액에 규모별 조정계수를 곱하여 상용근로자의 산업별 월소득액을 추정한다.

자영자 및 5인 미만 사업장 근로자의 소득추정은 국세청 소득추정방법과 조정계수를 이용한 통계적 분석방법을 혼용하여 종사상 지위별로 신고소득의 적정기준을 제시하는 것이 바람직 할 것이다.

② 직업별, 근속기간별, 성별 월소득액의 조정계수 산출

상용근로자의 월급여액을 직업별, 근속기간별, 성별로 산출하고, 상용근로자의 산업별 평균소득액(=100)을 기준으로 직업별, 근속기간별, 성별 월급여액 비율을 통해 조정계수를 구한다.

①, ②의 추정절차를 통해 5인 미만 사업장 상용근로자의 산업별 월소득액에 직업별, 근속기간별, 성별 조정계수를 곱하여 연금각출로 부과기준 소득액을 추정할 수 있다.

한편, 임시직의 경우는 고용형태가 매우 다양하고 소득수준의 차이도 여러 가지 형태로 나타남에 따라 고용계약이 존재하는 경우 고용계약의 소득을 기준으로 부과할 수 있으며, 고용계약이 명확하지 않은 경우는 별도로 소득추정 방법을 제시하지 않고 산업별, 성별 차이만을 고려하여 5인 미만 상용근로자의 일정비율(조정계수)을 적용하여 추정하는 방법을 생각할 수 있다. 또한 일용직의 경우는 정부 공식 통계자료를 근거하여 소득추정식을 만들 수 있지만 이들 통계가 매년 작성되지 않고 직종분류도 제한적이므로 건설협회의 일용직근로자 임금조사 자료를 기준으로

소득을 추정하되 일당금액에서 월평균 근로일수를 곱한 액수를 월급여액으로 추정하는 방법을 강구해 볼 수 있다.

이상의 자영자 및 5인 미만 사업장 근로자의 소득추정은 추정방법상의 문제뿐만 아니라 자료상의 제약이나 현실적인 적용상의 어려움이 있기 때문에 실질소득을 완전하게 반영하였다고는 볼 수 없다. 자영자 스스로 실질소득을 정확하게 파악하지 못하는 현실적인 여건으로 볼 때 국세청의 소득추정 방법과 조정계수를 이용한 통계적 분석방법을 혼용하여 신고소득 기준을 마련하는 것은 차선책이 될 수 있을 것이다.

5. 결 론

국민연금제도에 있어서 각출부담을 모든 적용대상자에 대해 일원화된 정액각출을 할 경우 자영자 소득과액에 대한 부담에서 벗어날 수 있지만 소득비례형 기여부담인 경우 각출부담률이 높을수록, 그리고 연금급여에 있어서 소득재분배적 성격이 강할수록 이에 대한 중요성은 더욱 부각된다.

농어민연금제도가 이미 피용자연금제도와 통합되어 있다는 점을 고려할 때 도시자영자의 부과모형은 현행 피용자연금의 표준보수월액과 각출료율을 참고하여 이들과의 형평성 문제를 생각하여야 한다. 5인 미만 사업장 근로자와 임시 및 일용직근로자는 임금근로자이면서도 지역가입자로 분류되어 가입자 자신이 각출료 전액을 부담해야 함으로 이들 임금근로자의 소득과약을 전제로 사업장가입자로 분류될 수 있도록 해야 할 것이다.

자영자의 소득추정은 어떠한 소득과약 기법을 선택하든지 완벽을 기하기는 어렵지만 우리의 현실적인 여건으로 볼 때 종사자 지위별로 연금각출료 부과를 위한 신고소득의 적정기준을 제시하는 것이 현

실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

도시자영자에 대한 보다 정확한 소득과약을 위해서는 국세청의 적정소득 추정방법 개발이 선행적으로 해결되어야 할 과제이다. 자영자들의 성실소득신고를 유도하기 위해 통계적 분석을 통한 성실신고를 판단할 수 있는 방법개발과 불성실신고자에 대한 철저한 조사 등 이에 대한 근본적 해결방안에 대한 끊임없는 노력이 필요하다.

끝으로 자영자의 소득세 결정기준과 연금보험료 부과기준이 연계되는 것이 바람직하며, 자영자의 소득추정 방법도 현행 과세기준과 유사하게 구성되는 것이 향후 사회보험제도의 부과기준 통일에도 도움이 될 것이다.