

## 국민연금 도시지역 확대적용 현황과 정책과제

### 1. 머리말

일반국민의 노후소득보장을 위하여 10인 이상 사업장근로자를 대상으로 1988년에 도입된 국민연금제도는 다른 사회보험과 마찬가지로 경제적 부담능력과 가입자관리상 행정편의성을 중시하여 당연적용대상을 점차 확대하는 단계적 접근방식을 택하였다. 1992년 1월에는 5인 이상 사업장근로자를, 1995년 7월에는 농어민과 농어촌지역 자영자를 각각 당연적용대상에 포함시켰다. 작년 4월에는 도시지역의 자영자와 영세사업장근로자, 임시직·일용직 근로자 등에게까지 국민연금을 확대적용함으로써 이른바 '전국민연금시대'가 개막되었다. 제도도입 11년 4개월만에 전국민을 당연가입대상으로 포괄한 국민연금제도는 보편적인 사회안전망 역할을 담당할 수 있는 기틀을 마련하였다.

그러나 도시지역가입자의 약 절반정도가 연금보



尹炳植

한국보건사회연구원 연구위원

혐료 납부예외자로 남아있어 납부예외기간만큼 연금수급권을 축적하지 못하고 장애·사망 등의 위협에 대한 사회안전망의 보호를 받지 못하는 사각지대에 있다. 납부예외자 문제와 함께 국민연금의 도시지역확대를 계기로 직장가입자와 지역가입자간 보험료 부담 및 급여의 형평성 문제가 초미의 관심사로 부각된 바 있다. 연금보험료 부과와 연금급여의 산정 기준은 가입자의 소득이다. 현행 국민연금은 정확한 소득을 파악하기 어려운 도시지역가입자와 소득이 비교적 투명하게 드러나는 사업장가입자를 함께 관리하는 통합형 연금제도로써 강한 소득재분배 기능을 갖고 있다. 도시지역가입자들의 신고소득이 사업장가입자에 비해 현저히 낮게 나타나고 있다. 지역가입자들의 하향 소득신고는 국민연금의 소득재분배기능 왜곡을 초래하게 된다. 이에 따라 지역간·소득계층간 또는 소득성실신고자와 불성실신고자간의 형평성을 확보할 수 있도록 지역가입자의 소득을 정확하게 파악할 수 있는 소득파악률 제고가 전국민 연금정착을 위한 현안과제로 대두되고 있다.

본고에서는 국민연금제도의 도시지역 확대적용이 1년 여 경과한 시점에서 가입현황과 도시지역가입자 신고소득 현황 등을 살펴보고 전국민연금제도의 정착을 위하여 개선되어야 할 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 국민연금 도시지역 확대적용 현황

### 1) 가입 현황

국민연금은 근로기간 중 소득의 일부를 연금보험료로 납부하면 노령, 장애, 사망 등 소득상실의 위협에 봉착하게 될 때 국가가 책임지고 국민들에게 안정적 생활을 보장하기 위하여 운영하는 사회적 위험분산에 의한 소득보장을 수행하는 강제보험방식의 보편적 사회보장제도이다.

국민연금의 적용대상은 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민이며 특수직역연금 적용대상자 및 생활보호대상자, 3년 이상의 교도소 수감자 및 행불자, 장애연금수급자 등은 제도의 적용에서 제외된다. 국민연금 가입자는 당연가입자와 임의가입자로 구분할 수 있으며 당연가입자는 사업장가입자와 지역가입자로 구성되어 있다. 임의가입은 임의가입자와 임의계속가입자로 구분되며 임의가입자는 국민연금의 당연적용 대상이 아닌 자로 임의로 가입을 신청한 자이며, 임의계속가입자는 국민연금가입 20년 미만인 자가 60세에 달한 경우 신청에 의해 65세까지 가입하는 경우이다.

도시지역가입자가 국민연금에 신규로 당연가입한 작년 4월말 현재 국민연금 총가입자수는 1626만 9천명이었으며, 11개월이 경과한 금년 3월말 현재 총가입자수는 1627만 4천명으로 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다.

표 1. 사업장 및 지역가입자 현황 (단위: 천명)

기준	총가입자	사업장 가입자	지역가입자		기타 <sup>1)</sup>
			농어촌	도시	
1999년 3월말	7,159	4,917	2,091	-	151
1999년 4월말	16,269	4,993	2,067	9,046	163
2000년 3월말	16,274	5,359	2,085	8,598	233

주: 1) 임의가입자와 임의계속가입자 포함  
 자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

지역가입자는 소득신고를 한 보험료납부대상자와 납부예외자로 구분된다. 납부예외자는 실직, 미취업, 휴·폐업 등의 사유로 연금보험료를 납부할 수 없는 사유가 발생한 경우 그 기간 동안 연금보험료를 납부하지 않고 납부예외기간으로 인정을 받게 된다. 납부예외기간 중에는 연금수급권이 발생하지 않게 되므로 장기간 납부예외자로 남아 있게 될 경우 이들에게는 국민연금이 실질적인 노후소득 보장기능을 수행할 수 없게 된다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 작년 4월말부터 금년 3월말까지 사업장가입자는 37만명이 증가한 반면에 도시지역가입자는 45만명이 감소하였다. 또한 금년 3월말 현재 860만명의 도시지역가입자 중 47.7%인 410만명이 보험료납부대상자로, 나머지 52.3%인 450만명은 보험료납부예외자로 되어 있다. 도시지역가입 대상자 소득신고 마감시점이었던 작년 4월 15일에 비해 납부예외자수는 31만명이 감소하였고, 보험료납부대상자는 7만명이 증가하였다(표 2 참조). 이는 경기가 호전국면에 진입함에 따라 5인 이상 사업장에 취업·재취업하여 지역가입자에서 사업장가입자로 전환한

직역간·소득계층간, 소득성실신고자와 불성실신고자간의 형평성을 확보할 수 있도록 지역가입자의 소득을 정확하게 파악할 수 있는 소득파악률 제고가 전국민 연금정착을 위한 현안과제이다.

것으로 보인다. 참고로 오는 7월이면 확대적용 5주년이 되는 농어촌지역의 경우 3월말 현재 가입자 209만명 중 31.7%인 66만명이 납부예외자이다.

표 2. 도시지역가입자 현황

(단위: 만명)

기준	도시지역가입자	보험료납부대상자	보험료납부예외자
1999년 4월 15일	884	403	481
2000년 3월말	860	410	450

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

도시지역가입자는 과세소득이 있는 자영자와 과세특례자영자, 사업자 등록의무가 없는 영세상인, 5인 미만 영세사업장근로자, 임시직·일용직·시간제의 불안정 고용근로자 등 다양한 계층을 포괄하고 있다. 소득활동의 특성별로 이들을 유형화하여 가입현황을 살펴보자. 1999년 4월말 소득신고마감시점과 12월말을 기준으로 비교하여 보면 기간 중 상대적으로 고소득계층이라고 할 수 있는 제Ⅰ유형(사업자등록을 하고 과세소득이 있는 5인 미만 사업장 자영자)과 제Ⅱ유형(사업자등록은 하였으나 과세소득이 없는 과세특례자영자)의 가입자수는 감소하였고, 저소득계층인 제Ⅲ유형(사업자등록 의무가 없는 영세상인)과 제Ⅴ유형(임시직·일용직·시간제 등 불안정 고용근로자)의 가입자수는 증가하였다(표 3 참조).

표 3. 도시지역 가입자 유형별 가입현황(1999년 12월 31일 현재)

(단위: 천명, %)

	전체	Ⅰ 유형 <sup>1)</sup>	Ⅱ 유형 <sup>2)</sup>	Ⅲ유형 <sup>3)</sup>	Ⅳ유형 <sup>4)</sup>	Ⅴ 유형 <sup>5)</sup>
1999년 4월 15일	4,025	707	939	1,181	638	560
1999년 12월말	3,914	615	831	1,225	606	637
증 감	-2.8	-13.0	-11.5	3.7	-5.0	13.8

- 주: 1) 5인 미만 사업장 자영자(사업자등록을 하고 과세소득이 있는 4인 이하 고용 자영자)  
 2) 과세특례 자영자(사업자등록은 하였으나 과세소득이 없는 과세특례자영자)  
 3) 영세상인(구멍가게·노점상·행상·좌판 등 사업자등록 의무가 없는 영세상인)  
 4) 5인 미만 영세사업장 임금근로자  
 5) 임시·일용직·시간제 등 불안정 고용 임금근로자  
 자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

## 2) 연금보험료 징수현황

가입자 종별 연금보험료 납부율을 보면, 도시지역가입자가 연금보험료를 최초로 납부하게 된 작년 4월말에는 총 연금보험료 부과건수의 56.6%에 해당하는 도시지역가입자가 연금보험료를 납부하는 데 그쳤다. 그러나 금년 4월 10일 현재 징수율은 78.3%로 작년 4월말 대비 22% 포인트가 상승하였다. 도시지역가입자의 연금보험료 징수율은 농어촌지역가입자의 납부율인 74.6%를 약간 상회하고 있다. 특히 농어민에게는 2004년까지 한시적으로 최저등급 연금보험료의 1/3(월 2,200원)을 국고에서 지원하고 있음에도 불구하고 도시지역가입자의 보험료납부율이 상대적으로 더 높은 점은 주목할만 하다.

표 4. 가입자 종별 연금보험료 징수율<sup>1)</sup>

(단위: %)

기 준	사업장 가입자	농어촌 가입자	도시지역 가입자	임의 및 임의 계속 가입자
1999년 4월 30일	97.6	73.1	56.6	100.0
2000년 4월 10일	98.0	74.6	78.3	100.0

주: 1) 누적분, 건수 기준임.

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

## 3) 도시지역가입자의 평균 표준소득월액

소득계층간 소득재분배기능을 갖고 있는 현행 국민연금 제도하에서 지역가입자가 실제 소득보다 하향 신고를 하는 현상이 나타나고 있으며, 이러한 경향이 장기화되는 경우 사업장가입자 및 소득을 성실신고한 자영자의 부담으로 소득을 불성실신고한 자영자들을 도와주는 소득재분배의 역진현상이 초래될 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

도시지역가입자의 12월말 표준소득월액 평균은 작년 4월 소득신고 마감시점의 84만 2천원에 비해 13.5%가 증가한 95만 6천원이다. 이는 사업장가입자 평균 138만 6천원

현행 국민연금제도 하에서 지역가입자가 실제 소득보다 하향 신고하는 현상이 장기화되는 경우 사업장가입자 및 소득을 성실신고한 자영자의 부담으로 불성실신고한 자영자를 도와주는 소득재분배의 역진 현상이 초래될 수 있다.

의 69.0% 수준에 불과하다(표 5 참조).

가입자 종별 1999년말 표준소득월액 평균을 1998년말과 비교하여 보면, 사업장가입자의 표준소득월액 평균은 6.3% 감소한 반면, 농어촌지역가입자의 평균은 3.8% 증가하였다. 만약 도시지역 확대적용이 시행되지 않았다면 1999년말의 사업장가입자와 농어촌지역가입자만으로 구성된 전체가입자의 표준소득월액은 1998년말에 비하여 3.0%가 감소하게 된다. 그러나 전가입자의 1999년말 표준소득월액은 1998년말에 비해 11.1% 하락하였으며, 이 중에서 도시지역가입자의 신규가입으로 인한 전가입자 평균소득월액 하락효과는 8.1%, 도시지역가입자와 농어촌지역가입자에 의한 하락이 3.0%이다.

표 5. 평균소득월액

(단위: 원, %)

	전가입자	사업장·농어촌 지역가입자	사업장 가입자	농어촌지역 가입자	도시지역 가입자
1998년말	1,271,595	1,271,595	1,480,121	635,310	(842,473) <sup>1)</sup>
1999년말	1,130,250	1,232,971	1,386,138	659,371	956,490
증 감	-11.1	-3.0	-6.3	3.8	-

주: 1) 1999년 4월 15일 소득신고마감 시점기준  
 자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

도시지역가입자는 의사, 변호사와 같은 전문직 고소득자로부터 영세상인 및 영세사업장 근로자, 일용직 등 불안정고용 저소득자에 이르기까지 소득 분포의 폭이 매우 넓다. 도시생활의 익명성과 함께 이들의 취업실태도 정확히 파악되지 않고 있으며, 사업소득자의 경우 근거과세가 정착되어 있지 못하다. 또한 많은 납세자가 간이과세자 및 과세특례자로 분류되어 부가가치가 아닌 매출액을 기준으로 부가가치세를 납부하고 있는 실정으로 매출액 과소신고에 의한 소득의 탈루가 용이하다.

도시지역 보험료납부대상자 410만명 중 16.2%에 해당하는 66만명은 소득관련자료가 전혀 없다. 과세자료가 있다하더라도 자영자의 사업소득과 매출액이 과소신고되어 있을 개연성이 높다. 또한 5인 미만 사업장의 경우 사용자와 자영자는 외형의 과소신고를 위하여 해당 사업장의 근로자수와 소득규모를 과소신고할 가능성이 상대적으로 높다.

표 6. 도시지역 보험료납부대상자 소득관련자료  
보유현황(2000년 3월말 기준)

(단위: 천명)

대상자수	자료보유자				자료 미보유자
	사업소득	사업자등록	근로소득	의료보험	
4,095	603	1,596	639	1,198	662

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

도시지역 가입자의 소득활동유형별로 1999년말 평균신고소득을 4월 15일 소득신고 마감시점 대비 증가율로 비교하여 보면, 제Ⅳ유형은 23.1%, 제Ⅰ유형은 17.0%, 제Ⅴ유형은 16.2% 증가한 것으로 나타났다. 반면에 제Ⅱ유형과 제Ⅲ유형의 평균소득증가율은 상대적으로 저조하다(표 7 참조).

표 7. 도시지역 가입자 유형별<sup>1)</sup> 평균소득

(단위: 천원, %)

	전체	I 유형	II 유형	III 유형	IV 유형	V 유형
1999년 4월 15일	842	1,202	876	750	745	643
1999년 12월말	956	1,406	988	838	917	747
증가율	13.5	17.0	12.8	11.7	23.1	16.2

주: 1) <표 3> 참조

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

### 3. 평균소득월액의 파급효과 및 신규 연금수급자 보호

#### 1) 평균소득월액의 감소가 연금급여에 미치는 효과

국민연금에 20년 이상(10년 이상 20년 미만) 가입하고 60세가 되면 노령연금(감액노령연금)을 받게 된다. 신규로 연금을 수급하게 되면 먼저 기본연금액을 산정한다. 한번 산정된 기본연금액은 평생 받게 될 연금을 결정한다. 산정된 기본연금액은 전국소비자물가지수에 연동하여 실

도시지역가입자는 도시생활의 익명성과 함께 취업실태도 정확히 파악되지 않고 있으며, 사업소득자의 경우 근거과세가 정착되어 있지 못하다.

질가치를 유지하도록 되어 있다. 기본연금액은 균등부분과 소득비례부분으로 구성된다. 기본연금액을 산정하는 급여산식은 수급전년도 전체가입자의 평균소득월액(A)과 가입자 자신의 가입기간 평균소득(B) 및 본인의 가입연수(n)로 구성되어 있다. 1988년부터 1998년까지의 가입기간에는 기본연금액 산식(1)을, 1999년 이후 가입기간에 대하여는 기본연금액 산식(2)를 각각 적용하고 합산한다.

$$\text{기본연금액(1)} = 2.4 \times (A + 0.75B) \times (1 + 0.05n)$$

$$\text{기본연금액(2)} = 1.8 \times (A + B) \times (1 + 0.05n)$$

A: 연금수급전년도 전체가입자 평균소득

B: 가입자 개인의 가입기간 평균 표준소득월액의 재평가액

n: 20년을 초과하는 가입연수

지역가입자의 소득하향신고는 전체가입자의 평균소득인 A를 감소시킨다. 또한 가입자 개인의 가입기간 평균 소득월액의 재평가액(B)은 매년의 표준소득월액을 A의 변동률을 기준으로 보건복지부장관이 고시한 연도별 재평가율에 의하여 연금수급전년도의 현재가치로 환산하여 합산하고 총가입기간으로 나눈 금액이 된다. 이를 수식으로 표시하면 다음과 같다.

$$B = \{ \sum B_i (A_{n-1} / A_i) + B_n \} / n$$

예를 들면, 1988년 연금제도 도입당시에 가입하고 금년에 연금수급권이 발생하는 가입자의 기본연금액은 i) 수급전년도인 1999년의 전체가입자 평균소득(A), ii) 가입 첫 해(1988)부터 연금수급전년도(1999)까지 매 연도별 본인의 소득월액에 1999년의 A를 당해연도의 A로 나누어 얻게 되는 재평가율을 곱하여 이를 합산한 후 총가입기간(n)으로 나눈 금액(B) 및 iii) 가입기간(n)에 의하여 결정된다.

금년도 신규 연금수급권 발생자는 전체가입자의 평균소득월액(A)이 127만원에서 113만원으로 하락함에 따라 기본연금액도 11% 하락하게 된다. 전가입자의 평균소득월액은 경기변동의 영향을 받게 된다. 국민연금의 전가입자 평균소득월액과 국민계정의 1인당 국민총소득(GNI)의 변동을 비교하기 위하여 1988년도 수준을 각각 100.0으로 하고 시계열비교를 하면 [그림 1]과 같다. 평균소득월액과 1인당 GNI는 1994년까지는 비슷한 추이를 보이고 있다. 특히, 1992년에는 국민연금제도가 5~9인 사업장에 확대적용되었음에도 불

구하고 전년말 대비 전가입자 평균소득월액의 증가율은 17.2%로서 1인당 GNI증가율 12.2% 보다 크게 나타나고 있다. 따라서 5~9인 사업장에 대한 당연적용의 확대는 1993년도 신규연금수급자에게 불이익을 초래하지 않았다.

당연적용이 농어촌지역에 확대된 1995년도에는 전년말 대비 평균소득월액은 9.8%, 1인당 GNI는 15.5% 증가하였다. 1인당 GNI지수가 평균소득월액지수를 추월하였다. 그러나 1997년도에는 평균소득월액지수가 다시 1인당 GNI 지수를 상회하였다.

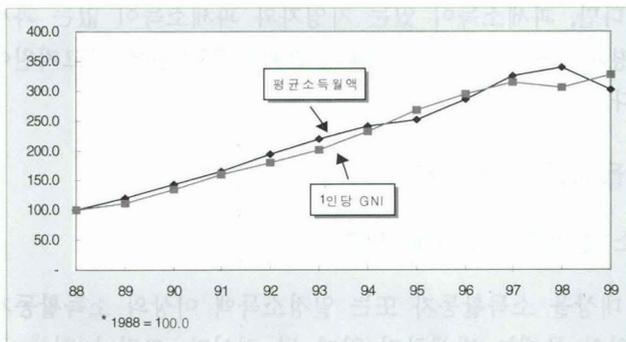
도시지역 당연적용이 이루어진 1999년에는 전년말 대비 1인당 GNI는 6.9% 증가하였으나 평균소득월액은 11.1% 감소하였다. 사업장가입자의 표준소득월액은 전년도 소득에 따라 결정되기 때문에 1999년도 평균소득월액에는 1998년

표 8. 평균소득월액과 1인당 GNI 추이

	1988	1991	1992	1994	1995	1997	1998	1999
평균소득월액	100.0	165.5	193.9	240.3	251.9	324.9	339.6	301.8
1인당 GNI	100.0	160.3	179.8	231.7	267.6	314.1	305.8	326.9

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.  
한국은행, 『국민계정』, 각 연도.

그림 1. 평균소득월액과 1인당 GNI 추이



금년도 신규 연금수급권 발생자는 전가입자의 평균소득월액(A)이 127만원에서 113만원으로 하락함에 따라 기본연금액도 11% 하락하게 된다.

도 사업장가입자의 소득하락이 반영된다. 1998년도 1인당 GNI는 전년 대비 2.6% 감소하였다. 도시지역가입자에 대한 국민연금의 신규 당연적용 및 이들이 표준소득월액을 낮게 신고한 효과가 전가입자의 평균소득월액 하락을 주도하였음을 알 수 있다.

## 2) 신규 연금수급자의 손실 보전

금년도 신규 연금수급권자는 30.4만명으로 예상된다. 1999년도 전체가입자 평균소득의 하락에 따른 이들의 기본연금액 산정상의 상대적 불이익을 보전하기 위하여 국민연금심의위원회는 이들에게 적용할 평균소득을 1998년 수준인 1,271,595원으로 조정하기로 의결하였다. 평균소득월액의 조정에 따른 추가 소요비용은 278억원으로 추정하고 있다.

표 9. 보전재원소요

(단위: 억원)

보전의 범위	재원소요
전가입자 평균소득 하락	278
사업장·농어촌지역가입자 평균소득 하락	75
도시지역가입자 확대적용에 따른 평균소득하락	203 <sup>1)</sup>

주: 1) 도시지역가입자 중 I 유형과 II 유형에 의한 평균소득하락부분 보전에 소요되는 재원 25억원이 포함됨.

자료: 보건복지부, 내부자료, 2000.

보전에 따른 재원은 사업장·농어촌지역가입자의 평균소득 하락에 대한 부분 75억원과 도시지역가입자 확대적용에 따른 평균소득하락 중 영세상인, 영세사업장근로자, 불안정고용근로자에 의한 부분 178억원은 연금기금에서 부담하도록 하였다. 다만, 과세소득이 있는 자영자와 과세소득이 없는 과세특례자영자에 의한 평균소득하락부분에 대한 보전재원 25억원은 국고지원이 검토되고 있다고 한다.

## 4. 전국민연금 정착을 위한 정책과제

### 1) 납부예외자 축소 및 보험료 징수율 제고

국민연금 당연가입대상을 소득활동자 또는 일정소득액 이상의 소득활동자로 제한하면 납부예외의 문제는 발생하지 않게 될 것이다. 그러나 현행 국

민연금에서는 소득과 관계없이 연령을 기준으로 가입대상을 규정하고 있다. 그 취지는 국민연금이 생애주기에 걸친 장기 보험이므로 소득활동 유무에 따라 제도 가입과 탈퇴를 반복하게 되면 가입자자격관리비용이 증가하게 되고 만약 가입자가 탈퇴하고 있는 기간에 장애 또는 사망하게 되면 장애연금, 유족연금 수급권이 발생하지 않아 사회보장기능이 취약해 질 가능성이 있기 때문이다.

그러나 장기실업 등으로 생애주기에서 장기간 보험료납부예외자로 남게 되는 계층과 보험료를 장기간 연체한 가입자들은 연금수급권을 갖지 못하게 되거나 연금수급액이 최저수준의 소득보장수준에 미치지 못하게 될 가능성이 많다. 금년 3월말 현재 도시지역가입자 중 52.3%인 450만명과 농어촌지역가입자의 31.7%가 보험료납부예외자로 되어 있다. 도시지역가입대상자의 일제 소득신고를 마감한 작년 4월 15일 현재, 납부예외자의 78%에 해당하는 376만명의 납부예외신청기간이 6개월 이내였다. 그러나 납부예외신청기간이 이미 경과하였음에도 불구하고 도시지역가입자의 절반 이상이 여전히 납부예외자로 남아 있는 실정이다.

표 10. 납부예외신청기간별 현황(1999년 4월 15일 현재)

(단위: 천명, %)

	3월 이내	6월 이내	12월 이내	24월 이내	24월 이상
납부예외자	13	3,755	858	116	72
구 성 비	0.3	78.0	17.8	2.4	1.5

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

납부예외사유를 보면 전체의 66.2%에 해당하는 343.7만 명이 실직과 미취업 때문이다. 이들이 소득활동을 개시 또는 재개할 경우 즉시 보험료납부대상자로 편입될 수 있도록 납부예외자 관리에 만전을 기해야 할 것이다. 또한 소득활동에 종사하고 있음에도 불구하고 국민연금에 대한 인식부족 및 불신으로 납부예외자로 남아있는 경우는 국민연금에 대한 홍보를 강화하여 보험료를 납부하는 실가

국민연금  
당연가입대상을  
소득활동자 또는  
일정소득액 이상의  
소득활동자로 제한하면  
납부예외의 문제는  
발생하지 않게  
될 것이다.

표 11. 납부예외 사유별 현황(2000년 3월말 현재)

(단위: 천명, %)

	실직· 미취업	휴·폐업	거소불명자	23세 이상 학생, 군인 <sup>1)</sup>	기타 <sup>2)</sup>
납부예외자*	3,437	164	728	536	298
구 성 비	66.2	3.2	14.1	10.4	5.8

주: 1) 유학생 등 장기해외체류자 포함.

2) 교도소 수감, 기초생활보장 해당자 등임.

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2000.

입자로 전환을 독려하는 방안이 강화되어야 한다.

납부예외자 축소와 함께 보험료의 징수율 제고가 국민연금에 의한 소득보장의 사각지대를 해소하는 관건이 된다. 농어촌지역가입자의 연금보험료 징수율은 74.6%, 도시지역가입자는 78.3%에 이르고 있어 양호한 편이다.

우리 나라 국민연금의 연금보험료율은 단계적 보험료인상방식을 채택하고 있다. 지역가입자의 연금보험료율은 현재 3%이다. 금년 7월부터 지역가입자의 연금보험료율은 4%가 되며 매년 1%포인트씩 상향조정되어 2005년 7월 이후에는 9%가 된다. 또한 매 5년마다 국민연금재정의 장기적 균형을 위하여 급여수준 및 연금보험료를 조정할 수 있는 법적근거가 국민연금법에 마련되어 있다. 현행 급여수준을 유지하고 장기적으로 적립기금을 안정적으로 유지하기 위하여 연금보험료율의 단계적 인상이 불가피하다. 국민연금관리공단의 재정추계에 의하면 2010년 이후 매년 0.35~0.62%포인트씩 보험료율을 인상하여 2032년 이후에는 17.7%의 보험료율을 유지할 경우, 2080년까지 연간 총지출 4배정도의 적립기금을 유지할 수 있다고 한다.

가입자의 보험료부담이 상승함에 따라 연금보험료 징수율의 저하가 우려된다. 장기적으로 국민연금의 수급-부담구조를 적정화하기 위한 검토가 있어야 한다.

## 2) 자영자 소득과약 개선

국민연금이 수행하는 소득재분배기능이 형평성을 확보할 수 있기 위해서는 가입자의 정확한 소득과약이 전제가 된다. 자영자 소득의 정확한 과약은 연금보험료를 적정하고 공평하게 부과하는 데 필수불가결한 정책과제이다.

자영자에 대한 소득과약은 국세청의 책임이다. 소득과약을 위한 정보인프라

라를 국세청을 중심으로 구축하고 이를 사회보험 기관과 공유하는 체제가 확립되어야 한다. 또한 세제개혁을 통한 소득과약률 제고를 위하여 부가가치세 간이과세제도를 폐지하고 간이과세 및 과세특례대상자를 일반과세자로 전환하여야 한다. 근거과세가 이루어 질 수 있도록 기장제도와 신고납부제도를 정착시키고 표준소득률제도를 폐지하여야 한다. 신용카드 거래를 활성화하고 세금계산서 등 영수증 주고받기를 통해 상거래를 투명화하여야 한다. 이와 같은 조치를 통해 자영자의 불성실소득신고가 원천적으로 불가능하도록 소득과약률을 제고함으로써 사업장가입자와 지역가입자간의 형평성이 개선되어야 한다.

다음은 도시지역가입자의 표준소득월액 평균이 사업장가입자에 비해 낮아 전가입자 평균소득월액의 하락을 초래하기 때문에 파생되는 문제와 신규연금수급자의 기본연금액 산정방식문제의 개선이다. 현행 국민연금법상의 급여산식은 전체가입자 평균소득월액과 본인의 가입기간 중 평균소득 및 가입기간에 따라 결정되도록 되어 있다. 전체가입자의 평균소득월액은 경기변동에 반응하도록 되어 있어 안정적이지 못하다. 또한 도시지역자영자의 낮은 표준소득월액 평균 때문에 전체가입자의 평균소득월액 역시 낮아지게 되었다. 어느 해에 신규로 연금을 수급하게 되느냐에 따라 불이익 또는 이익이 평생 지속된다는 점에서 형평의 문제가 발생하게 된다. 금년도 신규연금수급자에 대하여는 평균소득월액을 1998년말 수준을 유지하도록 조정하여 상대적 불이익이 없도록 한 바 있다.

내년도 신규연금수급자의 경우는 어떤 것인가? 경기의 호전에 따라 사업장가입자와 지역가입자의 소득이 증가할 것으로 예상되나 2001년도 신규연금수급자의 기본연금액 산정에는 2000년말 전가입자 평균소득월액이 결정변수로 포함된다. 사업장가입자의 경우 전년도 소득총액을 해당기간의 월수로 나누어 소득월액이 결정되고, 이에 따라 당해연도 4월부터 다음 연도 3월까지 연금보험료 부과 기준

국민연금이 수행하는 소득재분배기능이 형평성을 확보할 수 있기 위해서는 가입자의 정확한 소득과약이 전제되어야 하며, 이는 연금보험료를 적정하고 공평하게 부과하는 데 필수불가결한 정책과제이다.

소득이 된다. 따라서 불황기를 완전히 벗어나지 못한 1999년도 소득이 2000년말 평균소득이 된다. 또한 납부예외자가 소득신고자로 전환할 경우 이들은 평균소득 이하의 소득등급으로 신고할 가능성이 많다. 따라서 2000년말의 평균소득월액 하락에 따른 내년도 신규연금수급자의 상대적 불이익을 보전하기 위하여 다시 한번 평균소득월액을 전년도 수준에 맞추어 조정하게 될 가능성도 있을 수 있어 이에 대한 제도 개선이 시급하다. 전체 연금수급권자의 표준소득월액 재평가액(B)의 평균을 평균소득월액(A)으로 사용하는 대안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

## 5. 결론

국민연금은 1988년 제도 도입 이후 11년 4개월만에 당연적용측면에서는 전국민연금화를 달성하였다. 이제는 납부예외자 축소와 지역가입자의 징수율 제고를 통하여 실질적으로 노후소득보장의 사각지대를 해소하는 과제에 매진하여야 한다. 동시에 지역가입자의 소득과약률을 제고하여 지역가입자의 불성실 소득신고를 원천적으로 봉쇄하는 방안의 마련이 시급하다. 국민연금의 부담과 급여에서 직역간·계층간 형평성을 확보하고 사업장가입자와 불성실 소득신고를 한 지역가입자간, 성실소득신고를 한 지역가입자와 불성실 소득신고자간의 국민연금에 의한 소득재분배 역진이 발생하지 않도록 하여야 한다.

국민연금제도의 정착은 가입자의 제도에 대한 신뢰가 관건이다. 제도에 대한 불신과 불안해소가 신뢰구축의 기반이 될 것이다. 이를 위하여 국민연금의 보험료부담 및 급여의 적정화를 통한 장기 재정건전성 확보와 세대간 소득재분배를 통한 후세대에 과도한 부담전가 완화 및 거대 규모로 축적될 연금기금의 효율적 운용 등이 전제가 되어야 할 것이다. 