

# 농어촌지역 국민연금관리의 현안과제와 대책

김용하 / 한국보건사회연구원 부연구위원

## 1. 서론

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장 피용자를 대상으로 실시한 이후 1992년에는 5인 이상 사업장, 1995년부터 농어촌지역 거주자 및 도시지역 농어민에 대하여도 확대·적용되었다. 농어촌지역에 대하여 국민연금이 확대·적용된지 겨우 1년을 경과하고 있는 현시점에서 농어촌지역의 연금제도 정착과정상에서 제기되는 문제점을 정확히 평가하기에는 이른감이 없지 않다.

그러나 제도실시 1년이 지나면서 어느 정도 예상은 했었지만 가입률 하락, 징수율 부진 등의 문제점들이 현실화되어 나타나고 있다. 더욱이 농어촌연금의 성공적인 확대여부는 이후 전국민연금화와 관련하여 중요한 시금석이 될 수 있다는 점과 농어민과 농어촌지역 자영업자에 대한 연금의 확대시에 나타나는 여러 장·단점들은 소득획득구조의 상이성 및 소득원천 파악의 어려움 등에서 많은 유사점을 지

닌 도시지역 자영업자에 대한 연금확대시에도 동일하게 나타날 가능성이 크다는 점에서 현시점에서의 농어촌 지역연금에 대한 평가의 필요성이 제기된다고 하겠다.

따라서 본고에서는 도시지역으로의 국민연금의 확대시 농어촌지역의 연금확대과정상의 문제가 확대 재생산됨으로써 초래될 수 있는 연금제도 전반에 걸친 엄청난 악영향을 고려하여, 도시지역으로의 연금확대 이전에 농어촌지역 연금확대과정에서의 시행착오를 가능한 한 최대한 수정·보완하는 대책을 모색해 보고자 한다.

## 2. 문제점과 원인분석

농어촌지역 국민연금 적용과정상에서 제기되는 문제점은 크게 가입률의 저조, 징수율의 부진, 불성실한 소득신고 문제 등으로 집약된다.

첫째, 가입률의 저조문제이다. 가입률 현황을 보면, 시행 1년이 지난 1996년 7월 현재 78.3%로서 아직도 21.7%가 미가

입하고 있다. 또한 73.3%의 징수율을 감안하면, 실제 약 40%는 연금에 가입되었다고 보기 어렵고, 본래 적용대상자의 약 60% 정도만이 완전하게 농어민연금에 포함되었다고 할 수 있다.

이의 주요한 원인으로 지적되는 것은 홍보의 문제이다. 의료보험은 급여가 20년후에나 지급되는 국민연금에 비하여 가입에 따른 급여혜택이 즉각적으로 나타나기 때문에 가입대상자의 반응이 적극적이고 빠르게 나타날 수 있는 속성을 내포하고 있었다. 그러나 국민연금의 경우는 장기성 보험으로 부담과 동시에 급여혜택을 받는 것이 아니기 때문에 보험료 납부유인이 감소될 수 있으며, 또한 국민연금에 대한 정보도 충분히 제공되지 못한 상황이었다.

또한 제도 확대초기에 있었던 국민연금

도시지역으로의 국민연금확대 이전에  
농어촌지역 연금확대과정에서의  
시행착오를 최대한  
수정·보완하여야 할 것이다.

에 대한 재정불안정성에 대한 역홍보가 악영향을 주었다고 보여진다. 국민연금기금의 비합리적 운용에 의한 재정고갈과 특수직역연금의 재정고갈에 관한 기사가 언론에 회자되면서 국민들은 공적연금의 장래에 대하여 의구심을 갖게 되었다. 이외에도 국민연금 확대와 비슷한 시기에 실시된 개인연금의 가입자수 증가 경쟁은 개인연금에 대한 일반인의 관심을 집중시킨 반면, 상대적으로 안정성과 수익성이 높은 국민연금에 대한 관심을 저하시키는 결과를 초래하였다.

표 1. 농어민연금 가입자 현황(1996. 7)

(단위: 천명, %)

| 기준시점<br>가입대상자    | 가입자             |       |     |      | 미가입자          |
|------------------|-----------------|-------|-----|------|---------------|
|                  | 계               | 농어민   | 자영자 | 납부예외 |               |
| 2,161<br>(100.0) | 1,692<br>(78.3) | 1,064 | 372 | 256  | 469<br>(21.7) |

둘째, 징수율의 부진문제이다. 징수율이 1996년 들어 평균 70% 수준에 머물고 있으며 지역간에도 상당한 차이가 발생하고 있다. 징수율의 부진문제는 복합적 요인 즉, 연금제도에 대한 인식부족, 일선조직 및 인력의 부족 등에 기인한다.

이의 원인은 관리운영 인력의 부족과 관련 제도와의 비효과적인 업무연계에 기인한다고 보여진다. 무엇보다도 가장 큰 요인은 농어촌 지역연금에 충분한 관리인력이 공급되지 못하였다는데 있으며, 이에 따라 국민연금 확대초기의 높은 가입

를 유지하지 못하였다. 즉, 읍·면 행정 단위까지 영향력을 미칠 수 있는 하부관리기관이 충분하지 않아 관리체계의 한계성을 내재하고 있었던 것이다. 현재의 전반적인 관리운영은 국민연금관리공단에서 담당하고 각종 신고 및 민원 등의 일선업무는 각 읍·면사무소에 파견되어 있는 의료보험직원이 담당하고 있다. 이러한 형식적인 연계로 읍·면사무소의 의보직원의 기능은 국민연금을 홍보하고 문의에 답하는 데에 그치고 있어서 실제 관리행정상의 연계는 전혀 없었다고 할 수 있다.

**표 2. 농어민연금 가입자 현황(1996. 7)**

| 전체징수율 | 자격유지자 | 자격상실자 |
|-------|-------|-------|
| 73.3% | 74.1% | 58.9% |

셋째, 불성실한 소득신고 문제이다. 농어촌 지역가입자에 대한 보험료부과의 근거가 되는 소득을 정확하게 포착하지 못할 뿐 아니라, 가입자가 자신의 소득을 실제보다 낮게 신고함으로써 소득원이 거의 노출되는 사업장가입자와 비교하여 가

입자간 소득재분배, 수익률 등의 측면에서 상당한 왜곡이 초래될 수 있다. 제도 확대 직전인 1995년 6월말 현재 월소득 22만 5천원 이하인 가입자가 전체의 29%, 월소득 30만원 이하인 가입자는 전체의 약 38%를 차지하고 있는 실정이다.

농어촌연금가입자의 월평균소득은 565,199원으로 도시지역 사업장근로자의 소득 1,059,941원의 절반 정도에 불과하다. 연금소득자료에 의하면 45개 소득등급 중에서 최하등급인 22만원의 경우 농어촌가입자의 32%, 사업장가입자의 0.1%가 포함되어 있고, 10등급인 37만원까지 농어촌가입자의 52.5%, 사업장가입자의 4.7%, 그리고 20등급 85만원까지 농어촌가입자의 81.6%, 사업장가입자의 48.9%가 포함되어 있는 것으로 나타났다.

농어민 연금가입자의 소득이 1등급을 중심으로 한 저소득 등급에 집중되는 것은 농어민과 자영업자의 소득조사가 힘들어 소득신고제를 택하고 있기 때문이다. 즉, 가입자들이 실제보다 낮추어 소득을 신고하기 때문에 저소득등급에 몰리는 분포를 이루게 된다. 이런 결과는 국민연금

**표 3. 농어촌지역가입자와 사업장가입자의 월평균소득(1995)**

(단위: 원)

| 구 분    | 농어촌연금가입자 |         |         | 사업장가입자    |
|--------|----------|---------|---------|-----------|
|        | 전체       | 농어민     | 자영자     |           |
| 월평균소득  | 565,199  | 574,605 | 535,130 | 1,059,941 |
| 중 위 소득 | 340,000  | -       | -       | 920,000   |

체계의 소득재분배를 파행적으로 만든다. 국민연금 급여산식에서 A부분 즉, 전가입자의 평균소득액(균등부분)의 산정은 도시지역 사업장 가입자의 소득과 농어촌지역가입자의 소득이 합산되어 계산되는데, 결국 농어민연금 신고소득의 왜곡된 하향편중은 이 액수를 낮추어 실제 연금급여액을 낮추게 된다. 이는 성실하게 소득을 신고한 도시지역 사업장근로자가 불성실하게 신고한 농어촌 지역가입자에 의해 손해를 입는 결과를 초래하며, 가난한 도시지역 저소득근로자의 급여몫이 농촌지역의 허위신고자에게 이전되어 역진적 재분배의 가능성도 존재한다.

### 3. 개선대책

농어촌지역 국민연금관리상에서 나타나는 문제는 크게 가입률의 저조, 징수율의 부진, 불성실한 소득신고 등 세 가지가 지적될 수 있다. 이러한 세 가지 문제의 원인은 앞에서 기술한 바와 같이 관리인력의 부족, 홍보 부족 등으로 요약될 수 있다. 그런데 문제점의 원인들은 상호 복잡하게 연계되어 있으므로 해결 대안을 문제점별로 제시하기 보다는 원인별로 제시하는 것이 바람직하다고 판단된다.

제기되고 있는 문제점들 중에는 제도 도입초기에 일반적으로 나타나는 문제점으로 시간의 경과에 따라 점진적으로 개선될 것으로 예상되어지는 것도 있지만, 농어촌지역 국민연금을 조기에 정착시키

농어촌지역 국민연금관리상의 문제는 크게 가입률의 저조, 징수율의 부진, 불성실한 소득신고 등 세 가지가 지적될 수 있다.

기 위해서는 적극적인 노력 내지 제도 개선이 요구되는 부분도 있다. 따라서 현재 제기되고 있는 문제점을 개선하기 위한 대안의 모색은 크게 두 가지 방향에서 접근할 수 있다.

첫째, 단기적인 처방이 요구되어지는 것으로 현행 법령의 개선없이도 관리인력의 투입, 적극적인 홍보 등으로 해결 가능한 것으로, 가입률 저조와 징수율 부진 문제 등이 이러한 유형에 속한다.

둘째, 제도적인 문제와 연계된 것으로서 관련 법령의 보완이 요구되어지는 것으로 불성실한 소득신고가 이러한 유형의 문제이다.

#### 가. 가입률 및 징수율 제고 방안

첫째, 국민연금제도에 대한 홍보 강화: 국민연금이 가입자의 노령, 사망, 장애발생시에 기본적 소득을 보장해 주는 종합적 보험의 기능을 갖는다는 인식을 확산시켜야 할 것이다. 이때 일정한 기간을 정하여 매스컴 등을 이용한 대대적인 캠페인을 전개하는 방법은 제한된 관리인력하에 단기간에 높은 효과를 제고할 수 있는 좋은 방법이다. 특히 현재의 국민연금 수익률이 개인연금을 포함한 어떠한

금융상품보다 훨씬 높다는 점과 현재대는 연금보험료를 본인의 연간소득의 3%만 내어도 가입기간을 1년으로 인정하지만, 앞으로 4년 이후에는 6%, 9년 이후에는 본인의 연간소득의 9%를 납입하여야 가입기간이 1년으로 인정되므로 지금 현재 부지런히 납입하는 것이 훨씬 유리함을 홍보할 필요가 있다.

둘째, 국민연금제도에 대한 신뢰성 제고: 국민연금에 대한 불신이 발생하는 가장 큰 요인은 국민연금기금 운용에 대한 불신과 국민연금기금 고갈의 우려 등에 있다. 이러한 불신을 제거하기 위해서는 국민연금 기금운용과정의 투명성 제고를 통하여 국민연금기금이 가입자 및 국가경제를 위하여 최대한 바람직하게 운용되고 있음을 확인시킴과 동시에 국민연금 재정의 장기적인 안정화 방안을 종합적으로 수립하여 단계적으로 실천하여 나가는 노력이 필요할 것이다.

셋째, 가입독려와 관리인력 확충: 국민연금 가입률이 하락하는 가장 큰 요인중의 하나는 관리인력의 부족에 따른 가입독려가 충분하지 않기 때문이다. 따라서 가입률을 단기적으로 끌어올리는 가장 효과적인 방법은 관리인력의 확충이지만, 이것이 어렵다면 일선 자격관리·징수업무 담당자 외의 국민연금관리공단 직원도 대대적으로 동원하여 가입을 독려하면 가입률은 제고될 수 있을 것이다. 현재 이러한 특별 가입독려를 통하여 가입률이 90% 수준까지 높아지고 있음은 바람직하

나, 관리인력이 근본적으로 확충되지 않으면 이러한 가입독려의 효과는 단기에 그칠 수 있다.

넷째, 체납처분 유예조치에 대한 재검토: 농어촌지역연금을 확대하는 과정에서 가입자의 자율적인 납입분위기를 확산하기 위하여 1997년까지 체납처분 유예조치를 시행하고 있다. 이로 인하여 국민연금 가입자가 연금보험료 납입을 하지 않을 경우 적절한 제재조치가 없는 실정이다. 연금보험료가 저축적 성격 이외에도 조세적 성격도 가지고 있음을 가입자에게 주지시키기 위해서는 이러한 유예조치는 폐지할 필요가 있으며, 도시지역 확대시에도 이와 유사한 조치는 없어야 할 것이다.

다섯째, 업무위탁관계의 재검토: 현재의 읍·면·동 단위의 의료보험지소 직원활용은 그 도입취지가 바람직함에도 불구하고 활용의지의 부족, 책임의 부재, 업무동기의 취약 등의 요인에 의하여 활성화되지 못하고 있다. 따라서 만약 동제도를 활용할 의지가 있다면, 의료보험조합과 보다 포괄적으로 업무위탁계약을 체결하여 책임있는 업무수행을 하도록 하는 것이 바람직할 것이며, 현재의 소극적인 업무협력관계는 실효성이 없는 것으로 판단된다.

가입률 및 징수율 제고를 위한 다른 관계기관 활용의 일환으로 군지역 단위의 우체국 집배원을 이용하는 방법이 검토될 수 있다. 집배원은 해당지역의 주민과 가장 친숙하면서도 주민들의 개인적 사정을

---

가장 잘 아는 사람 중의 하나라고 할 수 있다. 이들 우체국 집배원으로 하여금 징수업무 중 일부를 수행하도록 하되 징수 실적에 비례하여 일정한 보상을 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 현재 군지역 우체국 집배원의 경우 지역에 따라 편차는 있겠지만 우편물 배달량의 감소 등으로 추가적인 업무를 소화할 수 있는 여건이 조성되어 있는 것으로 판단된다.

#### 나. 자영자에 대한 소득과약과 관련한 제도 개선방안

중장기적으로 볼 때는 농어촌지역 주민을 포함하여 자영자에 대한 소득불성실 신고문제를 근본적으로 재검토하는 것이 필요하다. 현재의 국민연금제도는 자영자에 대한 소득이 과약 가능하다는 전제하에 이루어지고 있다. 자영자에 대한 소득을 과약할 수 있다는 전제가 없으면 현재 실시되고 있는 국민연금제도 가입자간의 소득재분배는 오히려 새로운 왜곡을 만드는 것이 될 수 있다.

즉, 우리 나라의 국민연금제도는 최저소득가입자와 최고소득가입자간의 보험료 부담은 16.4배, 기본연금 급여액은 3.2배 차이가 나도록 만들어져 소득재분배가 외국의 어떤 국가보다 높게 일어나도록 만들어져 있다. 따라서 잘못된 신고소득기준으로 국민연금을 통하여 소득재분배를 실행할 경우 부당한 소득이전 현상이 발생할 것이 자명하다.

선진국가는 공통적으로 자영자계층의 소득과약이 어렵다는 전제하에서 잘못된 부과기준소득의 적용에 따른 문제점을 최소화하고 있다.

외국의 공적연금제도에서는 자영자 소득과약의 어려움을 전제로 하여 제도가 설계되어 있다. 일본의 경우 자영자에 대한 소득과약이 어렵다는 전제하에 자영자에 대해서는 정액자출-정액급여의 별도의 제도를 만들었으며, 독일의 경우에도 아예 자영자는 별도의 직종별 조합을 통하여 공적연금제도를 확대시키고 있으며, 미국의 경우는 미국의 공적연금인 OASDI에 자영자도 가입할 수 있으나 소득재분배가 크게 일어나지 않는 구조로 만들어져 있다. 즉, 피용자와 자영자를 별도로 관리하든가 아니면 소득재분배의 정도를 약하게 만들어놓고 있다. 물론 자영자의 비율이 극히 낮은 국가에서는 피용자와 자영자를 통합하여 관리하기도 한다. 이들 선진국가의 자영자에 대한 연금정책의 공통점은 이들 계층의 소득과약이 어렵다는 전제하에서 잘못된 부과기준소득의 적용에 따른 문제점을 최소화하고 있다는 점이다.

물론 자영자에 대한 소득과약은 금융실명제의 실시, 금융소득 종합과세, 부동산 실명제, 국세청 전산화 등의 과정속에서 점차적으로 소득과약률이 높아질 것이고, 또한 이러한 제도가 내실화 되도록 노력

하여야 하겠지만, 단기적으로는 한계가 있으며 장기적으로도 일정수준 이상의 소득과약은 한계가 있을 것으로 예상된다. 따라서 완전한 소득과약을 전제로 설계된 현행 제도에 대한 부분적인 보완작업이 요구되어지나, 현행제도의 틀 속에서의 제도 개선에는 상당한 한계를 가지고 있다. 현실점에서 고려될 수 있는 몇 가지 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자영자와 피용자의 전가입자 소득월액기준을 분리·계산하는 방법이 고려될 수 있다. 이 방안은 피용자와 자영자간의 잘못된 소득이전 현상은 방지할 수 있으나, 정직하게 신고한 자영자와 불성실하게 신고한 자영자간의 잘못된 소득이전현상은 막을 수 없다는 문제점이 있다.

둘째, 신고소득기준 연금보험료 부과에서 인정소득에 의한 연금보험료 부과 방법으로의 전환이 논의될 수 있다. 신고소득을 기준으로 소득을 과약하는 현행 방법은 소득을 낮게 신고하였을 경우 이를 시정하는 과정에서 저항이 발생할 소지가 크고 소득과약률의 제고를 위해서는 행정비의 증가가 예상된다. 따라서 인정소득 방식으로 개편하여 연금관리공단에서 의료보험료와 재산 등 각종 과약가능한 소득을 기준으로 인정소득을 계산하여 이를 연금보험 부과기준소득으로 정하는 방법이 검토될 수 있으나 부과과정에서 저항이 예상된다.

셋째, 소득과약이 어렵다는 전제에서 자영자에 대해서는 정액각출·정액급여방식

을 적용하는 방안이 제기될 수 있다. 즉, 자영자에 대해서는 소득과 관계없이 동일한 액수의 연금보험료를 부과하고 동일한 급여액을 지급하는 방법이다. 본 방법은 자영자에 대한 소득신고가 불필요하므로 현재의 소득불성실 신고에 의한 문제점은 해소할 수 있으나, 이 경우 자영자와 피용자의 연금재정을 분리하여야 하는 등의 대폭적인 제도 개혁이 요구되어진다. 또한 정액 연금보험료와 급여액을 어떤 수준으로 설정할 것이냐가 어려운 문제이다.

#### 4. 결론

지금까지 농어촌지역 국민연금 관리상의 몇 가지 문제점과 대책을 제시하였다. 그러나 우리나라는 국민연금제도의 적용 확대 속도에 있어서는 외국의 어떤 나라보다도 빠르게 진행되었다는 점과 부족한 관리인력과 예산으로 현재와 같은 수준의 농어촌지역연금을 실시하고 있다는 것 자체만으로도 긍정적으로 높이 평가되어야 할 것이다.

그러나 200만명을 대상으로 하는 농어촌지역연금에 대한 시행착오의 과정은 농어촌지역 주민의 노후소득보장과 함께 앞으로 있을 800만 도시자영자 연금제도 확대의 시금석이 된다는 점에서도 중요하다. 따라서 농어촌지역연금이 안정적으로 정착·발전할 수 있도록 인내심을 가지고 개선하는 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.