

國民年金制度의 農漁村地域
適用現況과 定着方案

崔秉浩
李正雨 李相恩
金秀鳳 申鉉雄

韓國保健社會研究院

머 리 말

國民에 대한 普遍的인 老後所得保障制度로서의 國民年金制度가 1988년에 도입된지 7년째를 맞이하였다. 제도초기에 10인이상규모 사업장근로자를 대상으로 실시된 이후 1992년에 5인이상규모 사업장으로 적용범위를 확대하였으며, 今年 7월부터는 農漁村地域으로 확대 적용되었다. 농어촌지역에 대한 적용은 곧 都市地域에 대한 확대를 통한 全國民年金時代를 실현하는 중요한 礎石을 제공한다. 政府는 농어촌지역에 대한 제도의 적용에 있어서 現행 사업장근로자를 대상으로 실시 하였던 國民年金制度의 基本骨格을 유지하는 방향으로 나아가고 있다. 그런데 農漁村地域의 特殊性으로 제도를 적용시키는 데에 많은 어려움이 따르고 있으며, 이러한 제도를 순조롭게 定着시키는 것이 懸案課題가 되고 있다.

農漁村地域의 適用對象者는 농어민등 자영자, 5인미만 사업장근로자 및 고용주, 일용 및 임시근로자 등 다양하게 혼재되어 있다. 이들 집단은 所得源이 불안정할 뿐아니라 所得把握이 제대로 안되고 있으며 從事上 地位의 불안정으로 자격관리가 쉽지 않은 문제점등으로 인해 保險料의 適正한 賦課 및 徵收에 상당한 어려움이 제기되고 있다.

本 報告書는 현재까지의 農漁村地域에 대한 국민연금제도의 適用現況을 소개하고 施行上 나타난 問題點을 분석함으로써 향후의 定着方案을 모색하려는 것이 目的이다.

本 報告書에서 파악하고 있는 國民年金의 農漁村地域 適用上 問題點과 定着方案의 摸索이 앞으로의 제도발전을 위한 後續研究의 參考資料가 되고 政策樹立에 도움이 될 것으로 기대되어 關聯分野 學者

및 政策擔當官들의 一讀을 권한다.

本 研究는 본원의 崔秉浩 社會保險研究室長의 책임하에 李正雨 책임연구원, 金秀鳳, 李相恩 주임연구원, 申鉉雄 연구원에 의해 수행되었다.

本 報告書가 완성되기까지 수차례의 政策懇談會와 政策協議會를 거쳐 相關분야의 의견을 수렴하였으며, 本 研究陣은 이러한 과정에서 保健福祉部의 年金制度課와 保險政策課 관계관에게 謝意를 표하고 있으며, 政策的 討論過程에 참여한 문형표 KDI 연구위원, 김진수 강남대학교 교수, 원윤희 서울시립대학교 교수, 국민연금관리공단의 오근식, 김종환, 서정진 부장, 의료보험연합회의 장수목 대리, 홍천군 의료보험조합의 김성림 부장에게 감사하며, 특히 필요한 資料를 성실히 협조해 준 國民年金管理公團 關係者에게 감사하고 있다. 그리고 原稿를 읽고 귀중한 論評을 해준 本院의 尹炳植, 金龍夏 博士에게 사의를 표하고 있다.

마지막으로 本 報告書의 내용은 研究陣의 意見이며 本院의 公式的인 見解가 아님을 밝혀둔다.

1995年 12月

韓國保健社會研究院

院長 延 河 清

目 次

要 約	11
第 1 章 序	24
第 1 節 研究의 背景 및 目的	24
第 2 節 研究方法 및 內容	25
第 2 章 農漁村地域 年金制度의 成立	27
第 1 節 現行 制度의 內容	27
第 2 節 制度成立까지의 論議展開	34
第 3 節 先進國(日, 獨, 美)制度로부터의 示唆點	40
第 3 章 國民年金의 農漁村地域 適用現況	46
第 1 節 加入 및 徵收現況	46
第 2 節 所得申告 및 保險料 賦課現況	53
第 3 節 管理運營 現況	56
第 4 章 資格管理 및 徵收의 評價	60
第 1 節 資格管理 및 徵收의 評價	60
第 2 節 政策課題	65
第 5 章 申告所得 및 保險料 賦課의 評價	76
第 1 節 評 價	76
第 2 節 政策方案	114

第 6 章 管理運營體系에 대한 評價와 代案摸索	120
第 1 節 現行 管理運營體系에 대한 評價	120
第 2 節 管理運營體系 改善을 위한 代案摸索	121
第 3 節 管理運營體系 構築에 관한 個別方案의 評價	139
第 7 章 國民年金의 農漁村地域 適用에 따른 波及效果分析	145
第 1 節 波及效果의 概要	145
第 2 節 所得申告와 保險料賦課의 衡平性 分析	148
第 3 節 標準所得等級 調整의 效果分析	157
第 4 節 政府財政補助의 效果分析	165
第 8 章 結論: 定着方案의 摸索	169
參考文獻	174
附 錄	179
附錄 I. 制度成立까지의 論議의 展開	181
附錄 II. 先進國의 自營者 年金制度와 擴大過程	207
附錄 III. 農漁村地域의 現況	269

表 目 次

〈表 2- 1〉 農漁民의 範圍	28
〈表 2- 2〉 地域 加入者 資格의 取得・喪失時期	28
〈表 2- 3〉 現行 國民年金法上의 加入者別 適用所得 및 保險料率	32
〈表 3- 1〉 農漁民年金 一齊 申告對象者('95年 6月末 現在)	47
〈表 3- 2〉 農漁村地域 年金制度 適用現況('95年 6月末 現在)	47
〈表 3- 3〉 年齡別, 業種別 農漁民年金加入者의 申告現況 ('95年 6月末 現在)	48
〈表 3- 4〉 當然・任意(特例)別 加入現況(1995年 12月末 現在)	49
〈表 3- 5〉 年齡別 事由別 納付例外者 現況('95年 6月末 現在)	50
〈表 3- 6〉 年齡別 事由別 適用除外者 現況('95年 6月末 現在)	51
〈表 3- 7〉 年齡別 未申告者 現況('95年 6月末 現在)	52
〈表 3- 8〉 '95年 農漁村年金 保險料 月別徵收現況 ('96年 1月末 現在)	53
〈表 3- 9〉 農漁村年金加入者의 標準所得月額 等級別 分布	55
〈表 3-10〉 年齡別 平均所得月額	56
〈表 3-11〉 '95年 7月 前後 國民年金管理公團 管理組織 및 人力現況比較	59
〈表 5- 1〉 農家와 都市勤勞者의 所得 比較(1994)	78
〈表 5- 2〉 農漁村年金加入者와 事業場加入者의 月平均所得(1995)	78
〈表 5- 3〉 業種別 所得申告現況	79
〈表 5- 4〉 所得 10分位別 都市와 農村 家口當 月平均所得(1994)	80
〈表 5- 5〉 標準等級別 事業場 勤勞者 및 農漁村 加入者의 分布	81

〈表 5- 6〉	模擬適用事業과 實際 農漁村年金의 申告所得 比較	82
〈表 5- 7〉	全體 國民年金加入者의 月平均所得의 推移	83
〈表 5- 8〉	農漁村 年金 申告所得과 醫療保險料 賦課所得의 分布	86
〈表 5- 9〉	醫療保險料 賦課所得과 年金申告所得間의 相關關係	91
〈表 5-10〉	年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得間 單純回歸分析	91
〈表 5-11〉	5分位別 年金申告所得과 地域醫療保險 所得分布(H군 1995)	92
〈表 5-12〉	年金申告所得 5分位 各各에서의 醫療保險料 賦課所得의 分布	95
〈表 5-13〉	農漁民의 5分位別 年金申告所得과 地域醫療保險 所得分布(H군 1995)	98
〈表 5-14〉	農漁村地域 自營者의 5分位別 年金申告所得과 醫療保險 所得分布(H군 95)	99
〈表 5-15〉	醫療保險 個人別 合算所得 基準의 10分位 分析 (H군 事例)	102
〈表 5-16〉	醫療保險 所得基準 10分位別 所得分布의 比較	103
〈表 5-17〉	10分位別 醫療保險 賦課所得과 年金申告所得間 相關關係	104
〈表 5-18〉	10分位別 醫療保險料 賦課所得(個人別 合算 所得)에 대한 年金申告所得의 單純回歸分析	105
〈表 5-19〉	綜合所得 基準의 10分位別 所得分析	107
〈表 5-20〉	醫療保險 農地所得 基準의 10分位別 所得分析	108
〈表 5-21〉	醫療保險 申告所得 基準의 10分位別 所得分析	110
〈表 5-22〉	醫療保險料 賦課所得(綜合所得, 農地所得, 申告所得) 基準의 10分位別 分類에 의한 年金申告所得의 分布	111

〈表 5-23〉 醫療保險料 賦課所得 基準 10分位 分類에 의한 分位別 所得과 年金申告所得間 相關關係	112
〈表 6- 1〉 日本 國民年金의 地域規模別 保險料徵收率 現況(1993)	125
〈表 6- 2〉 行政區域別 農協事務所 分布 및 職員現況(1994)	128
〈表 6- 3〉 地域組合 支所運營 現況 및 邑面洞 行政區域數(1995)	136
〈表 6- 4〉 農漁村地域 年金業務의 修行과 關聯한 下部管理運營體系의 方案別 長短點 比較	143
〈表 7- 1〉 年金加入者의 從事上 地位別 保險料率 推移	157
〈表 7- 2〉 先進國의 月所得上限과 下限의 比較(1993)	159

圖 目 次

〔圖 2-1〕 農漁村年金 加入申告 樣式	33
〔圖 3-1〕 保險料 賦課體系	54
〔圖 3-2〕 農漁村地域 年金業務 修行을 위한 管理運營體系	57
〔圖 5-1〕 農漁村年金 申告所得과 醫療保險 賦課所得의 分布(H군)	88
〔圖 5-2〕 年金申告所得 基準의 5分位別 所得分布 比較	94
〔圖 5-3〕 農漁民의 年金申告所得 基準의 5分位別 所得分布 比較	98
〔圖 5-4〕 農漁村 自營者의 年金申告所得 基準의 5分位別 所得分布 比較	99
〔圖 5-5〕 醫療保險 賦課所得 基準의 10分位別 所得分布 比較	102

[圖 5-6]	綜合所得 基準의 10分位別 所得分布 比較	107
[圖 5-7]	醫療保險 農地所得 基準의 10分位別 所得分布 比較	108
[圖 5-8]	醫療保險 申告所得 基準의 10分位別 所得分布 比較	110
[圖 5-9]	國民年金地域加入者의 所得申告樣式	119
[圖 6-1]	邑面洞 事務所의 地域加入者 年金業務 代行에 따른 國民年金 業務處理節次 및 行政組織	123
[圖 6-2]	國民年金과 地域醫療保險組合間 下部管理運營體系 統合構築時의 組織體系	135

附 表 目 次

<附表 I-1>	擴大適用模型 檢討	190
<附表 I-2>	農漁民年金制度 擴大方案 比較	202
<附表 III-1>	우리나라 人口의 地域分布現況	270
<附表 III-2>	農漁家의 家口主年齡分布	271

附 圖 目 次

[附圖 II-1]	日本의 年金體系	208
[附圖 II-2]	獨逸 公的年金制度의 體系	230
[附圖 III-1]	全國의 農漁家 分布事項(1993年)	271

要 約

I. 序

國民에 대한 普遍的인 老後所得保障制度로서의 國民年金制度가 1988년에 도입된지 7년째를 맞이하였다. 제도초기에 10인이상규모 사업장근로자를 대상으로 실시된 이후 1992년에 5인이상규모 사업장으로 적용범위를 확대하였으며, 今年 7월부터는 農漁村地域으로 확대 적용되었다. 농어촌지역에 대한 적용은 곧 都市地域에 대한 확대를 통한 全國民年金時代를 실현하는 중요한 礎石을 제공한다. 농어촌지역에 대한 제도의 적용은 기존의 사업장근로자를 대상으로 한 制度의 基本骨格을 유지하고 있으므로 農漁村地域의 特殊性으로 인해 상당한 問題點이 따르고 있다. 즉 農漁村地域의 適用對象者는 농어민등 자영자, 5인미만 사업장근로자 및 고용주, 일용 및 임시근로자 등 다양하게 혼재되어 있다. 이들 집단은 所得源이 불안정할 뿐아니라 所得把握이 제대로 안되고 있으며 從事上 地位의 불안정으로 자격관리가 쉽지 않은 문제점등으로 인해 保險料의 適正한 賦課 및 徵收에 상당한 어려움이 제기되고 있다. 따라서 이러한 제도를 순조롭게 定着시키는 것이 懸案課題가 되고 있다.

本 報告書는 實施初期인 현재까지 나타난 農漁村地域에 대한 국민연금제도의 適用現況을 소개하고 施行上 나타난 問題點을 분석함으로써 향후의 定着方案을 모색하려는 데에 있다.

II. 農漁村地域 年金制度의 成立

農漁村地域으로 확대·실시된 國民年金制度는 既存 制度의 틀을 維

持하면서 農漁村地域의 特殊性을 고려하여 몇가지 例外的인 措置를 취하고 있다.

첫째, 적용대상자에 대한 所得把握의 어려움을 고려하여 申告所得을 기초로 보험료를 부과하도록 하고 있다. 둘째, 保險料의 分期納을 허용하고, 先納의 경우 利率에 해당하는 금액을 할인해주고, 保險料滯納處分을 2년간('97년 6월까지) 유예하도록 한다. 셋째, 農漁民등 自營者の 경우 停年이 없이 일할 수 있으므로 60세이상 65세미만 老人에 대해서 70세까지 가입할 수 있도록 特例를 인정하고 있다. 넷째, 農漁民에 대해서는 月2,200원씩 정액 보조한다. 다만, 10년간 限時的으로 보조한다. 여기서 農漁民이란 가입자의 總所得중 農業所得比重이 50% 이상인 자영자에 해당한다.

이러한 현행제도가 成立되기 까지의 論議過程에서, 適用對象(농어민에 한정 혹은 농어촌지역, 세대단위 혹은 개인단위), 運營體制(기존제도내 통합 혹은 분리운영), 制度形態(보험료부과-급여내용, 기초연금과 비례연금의 이원화, 경영이양연금의 도입 여부), 國庫補助 등에 대한 논란이 있었으나, 결국에는 기존의 근로자에 적용하던 制度들을 계속 維持하는 방향으로 결정되었다. 이는 첫째, 地域(郡)을 중심으로 확대하는 것이 行政的인 便宜를 도모할 수 있었고, 둘째, 충분한 토의와 의견수렴이 이루어지지 않아 새로운 制度의 도입은 不安하였고, 셋째, 一元的인 統合體制를 구축하는 것이 國民的 連帶의 관점에서 바람직할 것이라는 점이 강조된 결과라고 판단된다. 특히 制度構成(경영이양연금의 폐기) 및 國庫補助(균일한 정액지원)에 있어서 農漁民階層에 대한 配慮보다는 政府의 負擔을 최소화하는 데에 역점이 주어졌다.

III. 加入・資格管理 및 徵收의 現況 및 評價

1995년 6월 농어촌지역연금 일제가입신고 마감이후 전체 신고대상자 245만5천명 중 96.0%인 235만7천명이 신고를 하였다. 전체 신고자 가운데 제도의 적용제외 및 납부예외 신고자를 제외한 보험료 납부의 무가 있는 제도가입자는 전체 신고자의 65.2%(153만7천명)를 차지하고 있다. 가입자의 연령별 유형을 보면 50~59세의 분포율이 34.8%로 가장 높아 고령화현상을 보이고 있으며(30세 미만은 15.2%), 非農漁民의 비중은 24%로서 1/4로 나타났다. 비농어민은 業種別로 도소매업등 자영업이 10만5천명(6.1%), 일용직근로자 등 기타가 31만3천명(17.7%)인 것으로 나타났다.

納付例外者를 사유별로 살펴보면 학생 20.2%, 요양 7.6%, 군인 7.6% 등의 순이며, 기타 67.5%는 위장전입자, 무소득자 등으로 일정기간 연금보험료 납부가 곤란한 자로 추정되고 있으며, 適用除外의 사유별 구성비를 살펴보면 국민연금 가입자 및 배우자가 26.3%, 지역가입자의 배우자 16.5%, 타연금가입자 및 배우자가 3.1% 등이며, 전출 등 기타의 사유가 53.4%로 높게 나타나고 있다. 따라서 적용제외 및 납부예외중 과반수이상인 자격관리가 어려운 것으로 파악되고 있다. 그리고 노령 농어민의 노후소득보장을 위해 한시적으로 실시되어 왔던 특례노령연금의 가입률은 가입 마감일인 '95년 12월말까지 전체 가입대상자의 56.3%로서 그 실적이 미흡하다고 판단된다.

한편 保險料 徵收實績에 따르면 '96년 1월말을 기준 '95년 7월~12월 까지의 보험료 징수율은 69.8%로서 전체 농어촌연금 가입자의 30% 가량이 보험료를 납부하고 있지 않은 것으로 집계되고 있다. 보험료 징수실적을 월별로 살펴보면 '95년 7월 72.8%, 8월 71.9%, 9월 71.3% 그리고 12월에는 63.8%로 징수율이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 보험료 납기내 징수실적을 살펴보면 '95년 7월 54.5%,

8월 57.3%, 10월 62.4%, 12월 63.8%로서 점차적으로 개선되어져 가고 있음을 알 수 있다. 그리고 '95년 12월말까지의 평균 보험료 징수율은 59.2%를 기록하고 있다.

농어촌지역 연금제도 加入率 提高와 老後의 安定的인 年金受給權을 確保하기 위한 政策方案으로서, 첫째, 특례노령연금 가입률이 부진한 점을 감안하여 가입신청기간을 일정기간 延長해 주는 방안을 적극 검토하여야 하며, 또한 60세 이상의 非農漁民에게도 제도가입의 기회를 주어 年金受給權을 확보할 수 있는 방안을 논의할 필요가 있을 것으로 생각한다.

둘째, 현재 연령에 따라 학생에게 적용되는 납부예외, 적용제외규정을 개정하여 재학기간 동안의 미납부 보험료를 사후에 분할납부하게 하는 保險料 追後納付制度를 도입할 필요가 있다. 최근 교육기간의 연장추세, 고학력자의 높은 실업율로 인한 노동시장진입의 지연 그리고 근로자의 조기퇴직 추세는 가입자의 평생근로기간을 단축하여 노후생계의 유지에 필요한 연금수급권의 확보에 차질을 초래할 우려가 있다는 점에서 이는 필요한 조치로 생각된다.

셋째, 국방의무의 수행에 따른 보험료 미납부기간에 대해서는 연금 가입기간으로 인정할 것을 적극 검토하고, 그 기간중의 보험료는 국가의 재정에서 충당되는 것이 선진국의 일반적인 예이다.

IV. 所得申告와 保險料賦課의 現況 및 評價

農漁村 年金制度는 가입자들의 所得把握의 어려움으로 인하여 피보험자들의 所得申告에 근거하여 保險料를 賦課하는 방법을 채택하고 있다. 이 방법은 제도의 원활한 운영을 가입자들의 성실한 소득신고에 의존하는 방식으로서, 가입자가 자신의 소득을 不誠實 申告하면 전체

가입자의 所得分布가 歪曲되어 制度시행의 實效性을 거두기 어려울 뿐만 아니라 所得再分配上의 衡平상 문제를 야기한다.

농어촌연금의 실시 결과 申告所得의 分布는 전체 平均所得이 565,199원(농어민 574,605원, 비농어민 535,130원), 中位所得이 340,000원으로 나타났다. 그리고 標準所得等級別 分布를 보면, 전체 45등급 중 최저등급인 1등급(22만원)에 가입자의 31.2%, 9등급(34만원)이하에 51.3%, 그리고 중간등급에도 못미치는 23등급(106만원) 이하에 90.4%가 포함된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 특히 1등급에 전체 가입자의 31.2%가 소속되어 있다는 사실에서 볼 수 있듯이 상당정도 下向申告의 傾向이 있음을 암시해 준다.

年金申告所得의 適切性을 보다 客觀的으로 評價해 보기 위하여 年金申告所得을 社會統計上의 所得, 그리고 醫療保險料 賦課所得과 비교해 보았다.

첫째, 年金申告所得과 社會統計上의 所得을 비교해 보았다. 그 결과 社會統計上의 資料에서는 농어민가구와 도시근로자가구의 月所得이 각각 170만1천원과 169만3천원으로 유사하였고, 所得分布도 10분위 분석을 해 본 결과 분위별 평균소득이 거의 類似하게 나타났다. 이에 비하여 年金所得資料에서는 농어촌연금가입자와 사업장근로자의 月所得이 각각 565,199원, 1,059,941원으로 약 2배의 차이가 있었고, 分布에 있어서도 標準所得等級을 기준으로 농어촌가입자의 경우 1분위에 집중화되어 있고 주로 저소득분위들에 속해 있는 반면 사업장근로자의 경우에는 17분위를 중심으로 중간분위들에서 정상분포에 가까운 분포를 나타내고 있다. 즉, 年金申告所得과 社會統計上의 資料간에는 상당히 差異가 있다고 할 수 있다.

둘째, 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得을 비교해 보았다. 그 결과 醫療保險料 賦課所得의 경우 절대금액이 지나치게 낮아 年金申告

所得이 보다 현실에 접근한 것으로 나타났다. 그리고 所得分布의 傾向에 있어서는 연금신고소득과 의료보험료 부과소득간에 실제로 거의 意味있는 關係가 없는 것으로 나타났다. 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得 各 項目(綜合所得, 農地所得, 申告所得, 個人別 合算所得) 間에 回歸分析을 실시해 본 결과 相關係數가 0.2 이하, R^2 도 0.02 이하로 설명력이 극히 낮고, 양자간에는 거의 有意味한 關係가 없는 것으로 나타났다. 소득분포의 경향을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得을 분위별로 구분하여 비교해 본 결과도 相關係數나 R^2 , F값이 너무 낮아 양자간에는 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 원칙적으로는 동일한 대상자들의 동일한 소득이므로 연금신고소득과 의료보험료 부과소득은 절대액수 뿐만 아니라 그 분포도 동일하게 나타나야 한다. 그러나 현실적인 결과는 양자간에 절대액수 뿐만 아니라 상대적인 분포양상도 異質的인 것으로 나타났다.

즉, 年金申告所得은 社會統計上의 所得이나 醫療保險料 賦課所得과 비교하여 상당한 차이를 보이고 있다. 현 시점에서는 어느 자료가 현실을 반영하는지를 판단하기는 거의 불가능하다. 다만 既存 年金申告所得이 既存 所得資料들과 상당히 不一致를 보이는 것은 상당부분 年金申告所得 自體의 問題와 관련될 것이라는 蓋然性을 추측할 수 있을 뿐이다.

우리나라 국민연금제도의 정착과 소득재분배상의 형평성을 제고하기 위해서는 소득신고의 성실성을 제고시키는 것이 필연적이다. 이를 달성하기 위한 政策課題는 다음과 같다.

첫째, 所得의 誠實申告가 이루어질 수 있도록 弘報를 強化하여야 한다. 농어민연금 실시와 함께 초기현상으로 나타난 급여보장에 대한 불신, 저신고-고수익률 인식 등을 불식시키고, 적절한 노후생활의 보장,

적정신고-적정급여 논리 등을 적극적으로 홍보하여 농어촌주민들의 성실신고를 유도하여야 할 것이다.

둘째, 월소득신고시에 작성하게 되어 있는 所得申告基準을 強化하여야 한다. 1995년의 경우에는 소득산출내역에 대한 신고가 매우 부실하게 이루어졌다. 소득신고를 평가하기 위한 所得推定方式이 개선되어야 하며, 소득내역 기입의 성실성이 제고될 수 있도록 적극적인 관리활동을 강화하고, 기입된 소득내역에 대한 확인을 거치도록 하여야 할 것이다.

셋째, 申告所得에 대한 檢討 強化를 위하여 絶對金額 評價方式에 相對的 順位評價方式을 補完하여야 한다.

넷째, 長期的으로는 年金申告所得의 現實性을 提高시키기 위하여, 政府의 課稅資料를 보다 現實化할 수 있도록 하여야 할 것이다. 농어촌연금 보험료부과의 형평성은 장기적으로 정부 과세자료의 확충이 이루어질 때에야 비로소 안정적으로 실현될 수 있을 것이다.

V. 管理運營體系의 改善方案 摸索

국민연금의 농어촌지역 확대적용에 따른 農漁村地域 年金制度의 傳達體系로서 國民年金管理公團은 자체의 지부·출장소를 강화하고 일선단위의 연금업무에 대해서는 지역의보 의보지소요원의 업무협조를 받는 二元的 體系를 구축하고 있다. 그러나 조직목적의 상이성에 따른 공단의 의보지소요원 통제력 문제, 의보지소요원의 연금업무 수행상 책임의식 및 적극성의 결여 나아가 실제 일부 지역의보의 연금업무 위탁수행 거부현상 등으로 인해 현행 제도운영방식의 개선이 요구되고 있다.

농어촌지역 일선단위의 연금업무를 수행하기 위한 下部管理運營組

織을 강화하기 위한 방안으로써 몇가지 대안을 제시해 볼 수 있다.

첫째, 농어촌지역 연금업무를 일괄적으로 읍면동 사무소에 위임하는 방안으로 이는 전국적인 조직체계, 관리인력 그리고 행정적 수행능력 등의 측면에서 타당성이 있다고 판단된다.

둘째, 현재 의보지소요원이 수행하고 있는 연금업무를 農協에 위임하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 지역단위의 연금업무를 수행하기 위하여 農協을 활용할 경우 전국적인 조직망의 구축에 따른 農漁民의 接近性, 農漁民의 農協에 대한 신뢰도 등을 고려해 볼 때 장점이 있다고 판단된다.

셋째, 公團의 支部·出張所의 수와 관리인력을 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있는데 이는 業務修行의 責任性과 積極性 유지의 차원에서 장점이 있다고 판단된다.

넷째, 國民年金管理公團과 醫療保險組合이 각각의 일선지역 업무를 수행하기 위하여 下部管理運營組織을 공동으로 구축해 보는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 國民年金과 醫療保險組合의 상위기관은 개별적으로 운영하여 政策決定, 財政運營 등은 각 기관별로 독립성을 유지하도록 하여야 할 것이다. 하부기관의 공동구축은 단기적으로 행정 관리비용의 절감은 물론 장기적으로 양보험의 통합징수체계의 구축을 위한 기반을 마련할 수 있다는 장점이 있다.

위에서 언급한 개별 방안들은 農漁村地域 年金業務의 修行에 있어서 상호 대체적인 관계 만이 아니라 일정한 부분에 있어서는 상호 보완적인 역할을 할 수도 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 이러한 의미에서 위에서 제시한 각 방안들의 특징을 감안하여 農漁村地域年金과 관련한 제반업무를 기능별로 분담하는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다. 나아가 각 방안들의 구체적인 실현가능성 등에 대한 평가는 農漁村地域年金을 포함한 國民年金의 현행 체계를 어떠한 방

식으로 이끌어 나갈 것인가 하는 年金政策의 基本目標 설정하에서 구체적으로 내려질 수 있을 것으로 판단된다. 종합해 보면 農漁村地域 年金業務를 효율적으로 수행하기 위한 일환으로서 이상에서 언급한 下部管理運營體系 構築方案들은 중장기적으로 제반 사회경제적인 환경의 변화를 고려하여 선택되어야 할 것으로 판단된다.

VI. 農漁村地域 適用에 따른 波及效果 分析

農漁村地域에 대한 適用擴大에 따라 발생하는 과금효과는 保險料賦課를 위한 所得算定이나 保險料負擔의 공평, 標準所得等級의 조정, 그리고 農漁民에 대한 國庫補助 등 주로 형평성에 관련된 것이 주요한 분석대상이 될 것이다.

첫째, 保險料의 賦課基準이 되는 所得의 算定 문제와 관련된 과금효과에 대한 분석내용이다. 申告된 所得이 實際所得과 상위할 때에는 그 차이만큼의 潛在된 所得으로부터의 保險料 및 給與算定の 왜곡이 발생하게 되고 가입자간 申告程度의 差異로부터 형평성문제가 발생하게 된다. 이는 농어촌지역 가입자간 뿐만 아니라 지역가입자와 근로자간의 형평성문제도 아울러 발생시키게 된다. 농어촌지역에 대한 소득산정을 自律的인 申告에 의함으로써 가입률을 제고시키고 낮은 표준소득등급에 의한 낮은 保險料負擔으로 큰 저항없이 징수할 수 있었다는 점에서 정부의 정책은 성공적으로 간주될 수 있다. 그러나 政府의 窮極의이고 實質的인 目標은 가입자가 자신의 實際所得에 근거하여 소득등급이 산정되고 이에 따라 보험료를 부과·징수하는 것일 것이다. 이러한 측면에서는 정부의 새로운 정책방안이 강구되어야 할 것이다. 그 방안으로서 加入者에 대해 所得申告를 보다 성실히하도록 誘引하는 방법을 개발하는 것이 가장 바람직할 것이다. 그런데 이러한 유인방법

을 고안하는 것이 쉽지 않고 상당한 長時間이 소요될 때에는 정부는 가입자의 從事上 業種, 職業, 事業場規模 혹은 農地面積, 地域(公示地價) 등 소득수준을 객관적으로 측정할 수 있는 要因들에 따라 所得을 推定하는 방안을 개발하여 시행할 필요도 있을 것이다. 이러한 標準所得基準의 제시는 가입자가 소득신고를 어느정도로 할 것인지에 대한 事前情報를 제공한다는 점에서 유용할 것이다.

한편 정부가 가입자의 성실한 소득신고를 誘引하는 방안으로서, 저소득보다는 실제의 소득을 신고하는 것이 가입자에게 유리하다는 情報를 제공하는 것이다. 그 방법으로서 가입자에게 年金受給에 대한 확실한 保證을 해주는 것이다. 이러한 保證은 정부의 公信력에 바탕을 두고 있으므로 오히려 금융기관에 의한 個人年金 가입보다 더 유리한 입장에 있다. 이러한 정부의 유인정책으로 저소득 신고경향이 개선된다면 저소득신고로 초래되는 不衡平性이 개선되고 제도자체의 효율성이 제고될 것으로 생각된다.

한편 농어촌지역에 대한 적용에서의 特例(農漁民으로서 60세이상 65세미만 계층에 대해 70세까지 가입할 수 있는 例外)는 농어민외의 他自營者集團의 경우에는 적용이 제외되고 있는데 현재 既存의 老人層에 대한 소득보장방안이 결여된 상황에서 加入能力과 意思가 있는 農漁民外의 老人에 대해서도 농어민과 동등한 機會를 부여하는 것이 형평상 타당할 것으로 보아 적극 검토해볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 特例措置는 1995년 12월 31일까지의 申請에 의하여 加入할 수 있도록 制限하고 있으므로, 國民年金에 대한 認識과 弘報는 장기간에 걸쳐 이루어지는 특성을 감안할 때 期限을 보다 연장하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

둘째, 보험료부과계획에 있어서, 근로자는 1988년부터(단, 5인이상사업장은 1991년부터) 적용한 것과 비교할 때 7년간의 時差가 존재한다.

이러한 時差로부터 加入者의 從事上地位가 變化함에 따라 가입자별 保險料負擔 및 收益率에 큰 차이가 발생할 것이다. 그리고 현재도의 給與算式은 保險料率과는 연관성이 없게 구성되어 있다. 따라서 보험료를 매5년마다 3%포인트씩 인상하는 계획을 재검토할 필요가 있다. 즉, 保險料賦課를 3, 6, 9%의 5년간격의 階段式構造에서, 漸進적으로 引上되는 構造로 전환하는 것을 검토할 필요가 있을 것이다.

셋째, 標準所得等級 上限의 大幅 引上和 等級調整 문제이다. 標準所得月額의 等級을 재조정하면서 1995년 4월부터 所得上限을 200만원에서 360만원으로, 所得下限은 7만원에서 22만원으로 인상하고, 등급도 53개에서 45개로 축소하였다. 이는 年金財政的인 측면에서 '88년이후 소득상한의 동결은 이후 매년 소득범위가 실질적으로 축소된 것과 같으므로, 이에 따라 보험료수입의 실질적 감소에 의한 年金基金이 상당 정도 잠재적으로 상실된 것으로 추정된다. 또한 上限의 大幅 引上에 의한 고소득근로자와 기업의 (한계)보험료율의 급격한 인상은 貯蓄 및 投資誘引에 否定的인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

따라서 標準所得等級은 每年마다 規則적으로 一貫된 準則하에 調整하는 것이 經濟行爲者들의 合理的인 期待를 유지시켜 貯蓄, 投資, 勞動 등 經濟行爲의 歪曲을 最小化시킬 수 있다고 판단된다. 나아가 所得의 上限과 下限만 정하고 等級區分을 閉止하여 표준소득을 만원 혹은 천원단위로 절삭하여 保險料를 賦課하는 것이 빈번한 등급조정에 따른 行政的 不便을 줄임과 동시에 等級間 혹은 等級內에서의 (限界) 保險料率의 變化에 따른 歪曲을 없앨 수 있을 것이다.

넷째, 農漁民에 대한 保險料의 國庫補助의 문제이다. 階層間的 負擔의 衡平이란 점에서 볼 때, 농어민에 대한 財政補助는 농어민계층보다 낮은 소득수준으로 보고되고 있는 日傭·臨時勤勞者와의 負擔의 公平이란 문제를 제기하게 된다. 그리고 申告所得方式下에서 中·高所得者

나 低所得者 모두 1등급(22만원)으로 신고하는 경우에 월 2,200원의 정액보조는 累進的이기는 하지만, 농어민의 소득수준에 관계없이 일정한 보조를 하는 것은 장기적으로 형평에서 벗어날 것이다.

VII. 結論: 定着方案의 摸索

農漁村地域에서의 國民年金制度가 定着하기 위해서는 적용대상의 加入率이 제고되고 老後에 안정적인 年金受給權이 확보되어야 할 것이다. 이를 위한 政策方案을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 所得申告의 誠實性이 제고될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 그 방안으로서 所得推定方法이 개선에 따른 標準所得申告基準이 마련되어 소득신고에 대한 事前情報을 제공하고 성실한 기입이 이루어지도록 적극적인 관리활동이 뒷받침되어야 한다. 또한 適正한 所得申告가 가입자에게 유리하다는 情報과 정부의 年金支給保證을 홍보함으로써 보험료납입이 税金이 아닌 貯蓄이라는 認識을 提高시켜야 할 것이다. 아울러 「國民年金通帳」에 의해 보험료납입이 기록되고 納入實績에 따른 年金額保障을 인식시킴으로써 所得의 低偏向 申告를 교정하고 적절한 노후생활보장이 되도록 유도하여야 할 것이다.

둘째, 既存老人의 年金受給權 보장을 위한 特例年金은 加入能力과 意思가 있는 農漁民外의 老人에 대해서도 농어민과 동등한 機會를 부여할 것을 적극 검토하여야 할 것이다. 그러나 이러한 特例措置는 1995년 12월 31일까지의 申請에 의하여 加入할 수 있도록 制限하고 있으므로, 國民年金에 대한 認識과 弘報는 장기간에 걸쳐 이루어지는 특성을 감안할 때 期限을 보다 연장하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

셋째, 현재 적용제외 및 납부예외에 속하는 學生에 대해 在學期間

中の 保険料 追後納付制度의 도입을 검토하고, 軍人에 대해 服務期間 中の 保険料免除을 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 管理運營의 下部組織體系를 효율적으로 구축하기 위해 기능별로 邑·面·洞사무소, 農協등 金融기관, 公團의 지부·출장소를 적극 활용하고, 公團과 醫療保險組合이 下部組織을 共同으로 構築하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

第1章 序

第1節 研究의 背景 및 目的

國民에 대한 普遍的인 老後所得保障制度로서의 國民年金制度가 1988년에 도입된지 7년째를 맞이하였다. 제도초기에 10인이상규모 사업장근로자를 대상으로 실시된 이후 1992년에 5인이상규모 사업장으로 적용범위를 확대하였으며, 今年 7월부터는 農漁村地域으로 확대 적용되었다. 농어촌지역에 대한 적용은 곧 都市地域에 대한 확대를 통한 全國民年金時代를 실현하는 중요한 礎石을 제공한다. 政府는 농어촌지역에 대한 제도의 적용에 있어서 현행 사업장근로자를 대상으로 실시하였던 國民年金制度의 基本骨格을 유지하는 방향으로 나아가고 있다. 그런데 農漁村地域의 特殊性으로 제도를 적용시키는 데에 많은 어려움이 따르고 있으며, 이러한 제도를 순조롭게 定着시키는 것이 懸案課題가 되고 있다.

農漁村地域의 適用對象者는 농어민등 자영자, 5인미만 사업장근로자 및 고용주, 일용 및 임시근로자 등 다양하게 혼재되어 있다. 이들 집단은 所得源이 불안정할 뿐아니라 所得把握이 제대로 안되고 있으며 從事上 地位의 불안정으로 자격관리가 쉽지 않은 문제점등으로 인해 保險料의 適正한 賦課 및 徵收에 상당한 어려움이 제기되고 있다.

本 報告書는 현재까지의 農漁村地域에 대한 국민연금제도의 適用現況을 소개하고 施行上 나타난 問題點을 분석함으로써 향후의 定着方案을 모색하려는 것이 目的이다.

第2節 研究方法 및 內容

農漁村地域으로 확대·실시된 國民年金制度는 現行 사업장근로자를 대상으로 실시하였던 國民연금제도의 基本骨格을 유지하면서 적용하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 제1절에서 논의한 農漁村地域의 特殊性을 고려하여 기존의 제도내용에 몇가지 例外的인 措置를 취하고 있다.

첫째, 농어촌지역 적용대상자에 대한 所得把握의 어려움을 고려하여 申告所得을 기초로 보험료를 부과하도록 하고 있다. 둘째, 保險料의 分期納을 허용하고, 先納의 경우 利率에 해당하는 금액을 할인해주도록 한다. 셋째, 農漁民등 自營者の 경우 停年이 없이 일할 수 있으므로 60세이상 65세미만 老人에 대해서 70세까지 가입할 수 있도록 特例를 인정하고 있다. 넷째, 農漁民에 대해서는 月2,200원씩 정액 보조한다. 다만, 10년간 限時的으로 보조한다. 여기서 農漁民이란 가입자의 總所得중 農業所得比重이 50% 이상인 자영자에 해당한다.

본 연구의 研究方法로서는 國民연금제도의 농어촌지역 적용이 아직 初期段階에 있으므로 評價에 필요한 資料를 확보하는 것이 쉽지 않다. 제도시행의 책임을 맡고 있는 國民年金管理公團의 경우에도 全國的인 資料를 精確하게 수집하는 데에 限界가 있을 것이다. 이러한 제한된 여건하에서 수집된 國民연금관리공단의 資料를 최대한 이용함으로써 제도시행의 全體的인 定着過程을 분석하려고 한다. 다음으로 農漁村地域의 定着過程에서 특히 중요한 核心으로 간주되는 所得申告資料의 구체적인 분석을 위하여 자료정리가 잘되어 있다고 평가되는 특정 郡地域을 선정하고 그 지역의 電算資料를 활용하여 年金의 申告所得과 醫療保險 保險料賦課를 위한 所得資料를 비교·분석한다.

本 報告書의 構成은 다음과 같다. 제2장에서는 農漁村地域 年金制度의 내용을 소개하고, 現行 制度가 成立되기 까지의 論議의 展開過程을 論点중심으로 정리하였다. 또한 先進國 특히 일본, 독일, 미국 3국의 子영자에 대한 연금제도의 特색과 우리나라에 주는 示唆點을 논의한다. 제3장에서 農漁村地域에서의 適用現況을 加入, 資格管理 및 徵收, 所得申告 및 保險料賦課, 管理運營體系 등 각부분별로 정리하였다. 이러한 적용현황을 각부분별로 獨立된 章으로 構成하여 評價하였다. 제4장에서는 資格管理 및 徵收體系를 평가하였고, 제5장에서는 所得申告와 保險料賦課體系를 본연구에서 선정된 H郡地域의 資料를 중심으로 평가·분석하였다. 제6장에서는 管理運營體系의 代案을 모색하려 하였다. 한편 제7장에서는 國民年金制度의 農漁村地域 適用에 따라 派生된 혹은 適用을 앞두고 變化가 발생된 波及效果를 분석하였다. 즉, 所得申告상 나타난 形평문제와 새로운 保險料賦課計劃에 따른 形평문제, 農漁村地域 적용을 앞두고 調整된 標準所得等級이 미치는 效果분석, 농어민에 대한 定額의 政府財政補助의 效果 등을 分析하였다. 마지막으로 제8장에서는 農漁村地域에서의 國民年金制度의 定着方案을 모색하는 것으로 끝맺음을 하였다.

第2章 農漁村地域 年金制度의 成立

本章에서는 現在の 農漁村地域에 적용되는 年金制度의 내용을 事業場勤勞者年金과 다른 특징을 중심으로 소개하고, 現行제도가 성립되기까지의 과정에서 國內에서 연구된 研究資料에서의 論点を 비교 분석함으로써 研究내용이 실제 政策에 어떻게 反映되었는지를 평가한다. 다음 제3절에서는 先進外國에서의 농어민등 자영자에 대한 국민연금 제도의 내용 및 적용과정을 살펴봄으로써 우리에게 주는 示唆點을 도출해 보기로 한다.

第1節 現行 制度의 內容

1. 適用範圍

가. 加入對象者

농어촌연금의 가입대상자는 1994년 12월 31일 당시 行政區域上 郡의 管轄地域에 거주한 자(이하 ‘郡地域’)나 市地域에 거주하는 18세이상 60세미만으로 農業, 林業, 畜産業 또는 水産業을 경영하거나, 종사하는자(이하 ‘農漁民’)로 한다.

한편 제도확대시 60세이상 65세미만인 농어민은 1995년 12월 31일까지 본인의 신청으로 70세까지 가입할 수 있는 特例制度를 두고 있다.

한편 農漁民은 農業, 林業, 漁業 등에 경영·종사하는 자로 〈表 2-1〉에서와 같이 面積, 販賣量 및 從事期間 등의 요건을 갖추어야 한다. 한편, 상기 업종을 겸업하는 경영자의 경우에는 각 업종의 총판매액을 기

준으로 하며, 종사자의 경우에는 종사기간을 합산하도록 되어 있는데 농업·임업의 종사기간은 100%, 어업의 경우에는 2/3을 인정하고 있다. 그러나 농업소득·임업소득 또는 어업소득을 합산한 액보다 그외의 소득이 많은 자와 사업자등록증을 소지한 비과세특례자는 농어민에서 제외된다.

한편 地域加入者の 가입자격 取得 및 喪失時期는 <表 2-2>와 같다.

<表 2-1> 農漁民의 範圍

구 분	범 위	내 용
농 업	• 경종업, 과수·원예업, 양잠업, 종묘업, 특수작물 생산업, 가축의 사육업, 종축업 또는 부화업을 직접 경영하거나 종사하는 자	• 990m ² 이상의 농지경영 • 농업경영을 통하여 연간 100만원 이상의 농축산물을 판매하는 자 • 1년중 90일이상 종사자
임 업	• 영림업, 임산물 생산업 또는 야생조수 사육업을 직접경영하거나 종사하는 자	• 임업경영을 통해 연간 100만원 이상의 임산물을 판매하는 자 • 1년중 90일이상 종사자
어 업	• 어업을 직접 경영하거나 종사하는 자	• 어업경영을 통해 연간 100만원 이상의 수산물을 판매하는 자 • 1년중 60일이상 종사자

<表 2-2> 地域 加入者 資格의 取得·喪失時期

자격취득시기	자격상실시기
• 군지역에 거주하게 된 때 • 군지역에 거주하는 자로서 사업장 가입자의 자격을 상실하게 된 때 • 군지역외의 지역에 거주하는 자로서 농어민에 해당하게 된 때 • 연금가입자의 배우자가 소득이 있게 되거나, 18세이상 23세미만인 자로서 소득이 있게 된 때	• 사망한 때 • 국적을 상실하거나 국외에 이주한 때 • 군지역에 거주하지 아니하게 된 때 • 사업장가입자의 자격을 취득하게 된 때 • 군지역외의 지역에 거주하는 자로서 농어민에 해당하지 아니하게 된 때 • 제10조 단서의 규정에 의한 배우자로서 별도의 소득이 없게 된 때 • 60세에 달한 때

나. 加入對象 除外者

제도시행 당시 公務員·軍人·私立學校敎職員年金의 配偶者와 事業場 加入者 및 地域加入者의 配偶者로서 별도의 소득이 없는 자와 18세이상 23세 미만의 자로서 學生이거나, 軍服務등으로 소득이 없는 자는 適用除外者로 한다.

生活保護法에 의한 보호대상자중 ㉞居宅保護者, ㉟施設保護對象者 ㊱가입을 희망하지 아니하는 自活保護對象者 등과, 연금보험료 납부예외자 중 3년이상 교도소 수용자, 사회복지법에 의한 보호·치료감호시설 수용자 및 행방불명자중 3년이상 소득이 없는 자, 연금법에 의한 장애등급 3급이상인 장애연금수급권자중 소득이 없는 자는 가입대상에서 제외된다.

다. 納付例外者

23세이상으로 지역가입자 자격을 취득하는 자 또는 가입중에 있는 자가 다음의 사유로 연금보험료를 납부할 수 없을 때에는 그 사실이 발생한 날이 속하는 달의 다음달 7일 이내에 납부예외사실을 증명할 수 있는 서류를 제출하여 納付例外를 받을 수 있다.

- ① 병역법에 의하여 兵役의 義務를 수행하는 경우
- ② 교육법에 의한 學校에 在學중인 자
- ③ 矯導所에 收用중인 경우
- ④ 社會保護法에 의한 보호감호시설 또는 치료감호시설에 수용중인 경우
- ⑤ 行方이 不明한 경우
- ⑥ 災害·事故등으로 소득이 감소되거나 기타 소득활동에 종사하지 아니하는 경우로서 보건복지부령이 정하는 경우¹⁾

2. 財源調達

가. 適用所得과 保險料率

농어촌지역연금의 적용소득은 申告所得에 따라 산출된 標準所得等級을 基準으로 하고 있으며, 매년 2월말까지 前年度 所得을 본인 또는 배우자등의 가족이 신고하도록 되어 있다. 신고를 위한 所得申告基準은 보건복지부장관이 매년 告示하도록 한다. 한편 보험료율은 5년간격으로 1995년 7월~2000년 6월은 3%, 2000년 7월~2005년 6월은 6%, 그 이후는 9%를 적용한다.

한편 사업장근로자에 대해 적용하던 표준보수월액등급이 농어민 등 자영자를 대상으로 확대됨에 따라 ‘標準所得月額等級’으로 전환되면서 等級數 및 上下限線이 調整되었다(구체적 내용은 제7장 참조).

나. 國庫補助

정부는 所得의 50%이상을 農漁業에 의존하는 자(이하 ‘農漁民’)는 2004년 6월까지 10년간 한시적으로 본인이 부담할 보험료중 표준소득월액의 최저등급(현재 22만원) 보험료의 1/3에 해당하는 금액(월 2,200원)을 農漁村特別稅管理特別會計에서 均等支援하는 것으로 하고 있다. 1995년 보험료 국고보조예산은 174억1천 1백만원이었고, 1996년 예산은 332억 6천 4백만원이다(농어민 126만명). 그러나 부부가 함께 농업에 종사하는 경우에는 부인을 協業配偶者로 간주하여 종전의 지역

1) 연금보험료를 납부할 수 없는 경우라 함은 ①질병 또는 부상으로 3월이상 입원한 때 ②농어업재해대책법·풍수해대책법 또는 재해구호법에 의한 보조 또는 지원대상인 때 ③화재·사고등으로 소득이 없거나 감소한 때 ④기타 소득활동에 종사하지 아니하여 보건복지부장관이 연금보험료를 징수하기 곤란한 사유가 있다고 인정한 때 등이다.

가입자와 마찬가지로 국민연금 전체가입자의 中位所得에 대하여 6%의 보험료를 납부해야 하며, 국고보조는 없다.

다. 納付方法

농어촌지역가입자의 保險料 납부방법은 사업장가입자의 경우와 마찬가지로 翌月 末日까지 각출료를 납부하는 月納과, 소득발생의 특성을 고려하여 分期納 또는 先納을 선택할 수 있도록 되어 있다. 분기납은 분기가 시작되는 달의 다음달 7일까지 신청하여 해당 분기의 다음 달 말일까지 납부해야 한다. 한편, 선납의 경우에는 선납을 하고자 하는 기간이 시작되는 달 7일까지 신청하도록 되어 있으며, 1년 만기 定期預金利率로 감액해 주도록 되어 있다.

연금보험료 및 기타 징수금을 체납하는 경우에는 國稅滯納處分의 例에 따라 徵收하도록 되어 있으나 농어촌지역 가입자에 대해서는 經過措置로서 1997년 6월 30일까지는 이를 적용하지 않는 예외를 두었다.

<表 2-3>은 현 국민연금법상의 加入者地位別 適用所得과 保險料率을 요약 정리하였으며, [圖 2-1]은 농어촌지역연금의 加入申告 樣式을 보여주고 있다.

〈表 2-3〉 現行 國民年金法上の 加入者別 適用所得 및 保險料率

		구 분	18~60세미만			60세~65세미만		
			종 별	대상소득 각출료율	국고 보조	종 별	대상소득 각출료율	국고 보조
군 지 역	농어민	주종사자	당연적용 지역가입자	신고소득 의 3%	있음	특례적용 지역가입자	신고소득의 3%	있음
						지역임의 계속가입자	신고소득의 3%	있음
		협업배우 자	임의가입자	중위소득 의 6%	없음	일반임의 계속가입자	중위소득의 6%	없음
	자영자		당연적용 지역가입자	신고소득 의 3%	없음	지역임의 ¹⁾ 계속가입자	신고소득의 3%	없음
						지역임의 ²⁾ 계속가입자	신고소득의 6%	없음
	사업장	5인이상	당연적용 사업장가입자	표준소득 의 6% (노·사별)	없음	사업장종사 임의계속가 입자	중위소득의 6%	없음
		5인미만	임의적용 사업장가입자	표준소득 의 6%	없음	사업장종사 임의계속가 입자	중위소득의 6%	없음
		* 특례적용사업장가입자: 18세미만인자는 사용자의 동의를 요함.(표 준소득의 6%)						
	배우자(비 소득활동)		임의가입자	중위소득 의 6%	없음	일반임의 계속가입자	중위소득의 6%	없음
시 지 역	농어민	주종사자	당연적용 지역가입자	신고소득 의 3%	있음	특례적용 지역가입자	신고소득의 3%	있음
						지역임의 계속가입자	신고소득의 3%	있음
		협업배우 자	임의가입자	중위소득 의 6%	없음	일반임의 계속가입자	중위소득의 6%	없음
	자영자		임의가입자	중위소득 의 6%	없음	일반임의 계속가입자	중위소득의 6%	없음
	사업장	5인이상	당연적용 사업장가입자	표준소득 의 6% (노·사별)	없음	사업장종사 임의계속가 입자	중위소득의 6%	없음
		5인미만	임의적용 사업장가입자	표준소득 의 6%	없음	사업장종사 임의계속가 입자	중위소득의 6%	없음
		* 특례적용사업장가입자 : 18세미만인자는 사용자의 동의를 요함.(표 준소득의 6%)						
	배우자(비 소득활동)		임의가입자	중위소득 의 6%	없음	일반임의 계속가입자	중위소득의 6%	없음

註: 1) 1995. 7. 이후 지역가입자

2) 1995. 7. 이전 지역가입자

(전면)

서식기호				공무원	결	대 리	과 장	지부출장소장
*접수번호					제			
국 민 연 금 지역가입자 자격취득 및 소득신고서				의보지소	처	조회필	입력필	확인필
				리				
성 명	주민등록번호(국민연금번호)			세대주와의 관계	자격취득일		*주소코드	
				-				
주 소	시 · 도	구·시·군	읍 · 면 · 동 · 리 · 통 이하 번지					
세대주	성 명	주 민 등 록 번 호			전 화 번 호			
						() -		
① 소득 월액	월	원	② 납부 방법	(1) 월납 (2) 분기납 (3) 선 납	③ 업 종	(1) 농 업 (2) 어 업 (3)임 업 (5) 소매업 (6) 음식숙박업 (8) 제조업 (9) 근로자	(4) 도매업 (7) 서비스업 (10) 기타	
④ 농 어 민 확 인	본인은 농어민에 해당되므로 사실확인을 신청합니다.							
	1995. 신청자 (인)							
	1 차 확인	위의 자는 ㉠농민 ㉡어민 ㉢임업인에 해당함을 확인합니다. 1995. 이·통장 ○ 어촌계장: (인) ※ 증빙서류 첨부시는 1차 확인 생략가능						
	2 차 확인	위 사항이 이상없음을 확인합니다. 1995. ○○○읍 · 면 · 동장: (인)						
⑤ 적 용 제 외	당연적용대상이 아닌 경우 해당란에 “V”표시하십시오.							
	(1) 지역가입자의 배우자 (2) 생활보호자 (3) 국민연금사업장가입자 및 그 배우자 (4) 공무원, 군인, 사립학교교직원, 별정우체국 직원 연금가입자 및 그 배우자 (5) 18세이상 23세미만자중 학생,군인등 소득이 없는자 (6) 전출등 기타(3년이상 수감,행불)							
⑥ 납 부 예 외	연금보험료 납부가 곤란한자는 “V”표시하신 후 입증서류를 첨부하여 제출하여 주십시오.							
	사유	(1) 학생 (2) 군인 (3) 재소자 (4) 질병·부상등(3월이상) (5) 기타()						
	기간	199 년 월부터 199 년 월까지						
국민연금법 제 10조, 부칙 제 3조 및 동법시행규칙 제 6조의 2의 규정에 의하여 위와 같이 신청합니다. 199 ⑦ 신고인 (날인 또는 서명)								
접수인		국민연금관리공단 이사장 귀하						

[圖 2-1] 農漁村年金 加入申告 樣式

第2節 制度成立까지의 論議展開

1988년 10인이상 事業場勤勞者를 적용대상으로 國民年金制度가 도입된 이후 農漁民등 자영자를 대상으로 한 全國民年金制度를 실현하기 위한 각종 研究와 政策的인 推進이 이루어져 왔다. 전국민연금시대를 확립하기 위한 중간단계로서 農漁民年金制度에 대한 연구는 주로 政府出捐研究所를 중심으로 이루어졌다. 1988년이후의 研究書 및 세미나자료로서 정명채(1988), 정경배(1990, 1992, 1994), 민재성(1991), 김상균(1993), 문형표·김용하(1994)등이 있다. 각각의 研究內容에 대한 상세한 설명은 附錄 I 을 참조하기 바란다.

한편 政府次元의 推進背景은 우선 제7차 경제사회발전 5개년계획('92-96) 후반기에 國民年金의 農漁民 확대를 계획하였고, 1992년 大選公約²⁾, 新經濟 5개년계획 社會福祉增進(안)('93. 6. 8)에 1995년 농어민 연금 실시를 목표로 하였다.

農漁民 年金制度에 대한 論議의 중심적인 이슈는 다음과 같았다.

- 1) 適用對象의 문제로서 첫째, 農漁民階層에 한정하느냐 혹은 農漁民을 비롯한 農漁村地域(郡지역)에 거주하는 自營者 모두를 적용대상으로 하느냐? 둘째, 加入年齡 範圍의 선택문제으로써 18세이상 60세미만 기준을 계속 적용 여부 셋째, 世帶를 가입단위로 하느냐 혹은 個人을 가입단위로 하느냐의 문제
- 2) 運營體制의 문제로서, 기존 제도의 틀내에서 統合 운영하느냐 혹은 독립된 제도로써 分離 운영하느냐의 문제
- 3) 制度形態의 문제로서 첫째, 기존의 보험료부과-급여체계를 유지

2) 1992년 大選公約 33은 연금각출금의 半을 지원하도록 하였고, 公約 44는 농어민에 대해 '95년부터 실시하고 都市住民에 대해서는 '90년대 후반에 실시하도록 하고 있다.

하느냐 혹은 基礎年金과 所得比例의 二元的 制度로 운영하느냐의 문제 둘째, 年金受給을 위한 資格要件(가입기간 등) 및 受給開始年齡의 문제 셋째, 給與種類的 문제 넷째, 經營移讓年金의 도입문제 등

- 4) 國庫補助의 문제로서, 국고보조를 반대하는 입장에서부터 국고보조를 하되 그 對象과 水準의 문제

1. 適用對象

適用對象을 農漁民으로 하느냐 農漁村地域으로 하느냐에 대해, 前者의 입장을 취한 연구는 정명채(1988), 정경배(1990, 민재성(1991)이 있고, 後者의 입장을 취한 연구는 정경배(1992, 1994), 김상균(1993), 문형표·김용하(1994)등이었다. 농어민에 한정하기 보다는 농어촌지역을 중심으로 확대하는 방향으로 입장이 모아졌고, 이는 行政的인 便宜性을 많이 고려한 것으로 보이며 全國民을 대상으로 확대하는 과정의 중간단계로서의 의미가 크므로 農漁民만을 확대적용의 대상으로 할 이유가 그다지 크지 않았던 것으로 해석된다. 또한 국민연금제도를 모든 國民을 대상으로 하나의 틀속에서 확대·적용하려는 방침과 일관되게 농어민이란 특수계층을 달리 취급할 이유가 없었던 것이다. 그런데 당시 UR(우루구아이 라운드)에 의한 農產物市場 開放日程에 따라 농어촌의 예상되는 경제적 어려움을 고려하여 농어민의 保險料負擔을 걱정하였고 또한 산업으로써의 농업, 어업, 축산업 등의 競爭力強化를 위해 노인세대주가 영농후계자에게 經營移讓을 하는 제도(經營移讓年金)를 검토하는 등 農漁民階層에 대한 정책적 배려가 요청되었지만 結果的으로는 경영이양연금은 도입되지 못했고 농어민에 대한 특별배려로서는 후술하는 定額國庫補助와 65세까지 가입할 수 있는 例外를 인정하는 것으로 법령개정이 이루어졌다.

한편 가입연령범위에 있어서는 대부분이 기존의 법규정대로 18세이상 60세미만을 제안하였으나 정경배(1990, 1992)는 18세이상 65세미만을 제안하였으며 그 이후 정경배(1994)는 18세이상 60세미만으로 하되 학생, 무직자가 많은 특성을 고려하여 18세이상 23세미만은 ‘가입유보’로 관리하도록 하였다. 현행법은 18세이상 60세미만을 원칙으로 하되 18세이상 23세미만인 자중 학생, 군복무등으로 소득이 없는 자는 제외하도록 하였다. 다음으로 加入單位를 世帶 중심이나 個人 중심이나의選擇에 있어서 대부분의 연구에서 世帶主를 당연가입대상으로 하고 그 외 소득능력이 있는 세대원은 임의가입대상으로 제안하였다. 다만, 정경배(1994)는 소득이 있는 자를 당연적용대상자로 함으로써 個人單位 가입을 제안하였다. 이러한 제안이 결국 現行法에 반영되었는데 대부분의 연구자들의 제안이 반영되지 못한 정확한 이유를 알 수는 없으나 후술하지만 기존의 근로자에 대한 個人單位의 가입체제를 그대로 유지하려는 의도가 많이 반영되었다고 생각된다. 현재 個人單位 가입체제하에서 현실적으로 所得能力이 없어 가입이 현실적으로 어려운 많은 適用除外者와 保險料納付例外者가 존재하고 있는데, 이들 계층이 향후 노후연금수급권을 확보하는 데에 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 대부분의 先進國制度는 個人單位의 가입이 普遍化되어 있으며, 향후 우리나라의 制度的 補完이 이루어지면 개인단위 가입체제가 노후보장의 장기적인 방향에 비추면 바람직한 측면이 있다고 평가된다.

2. 運營體制

農漁民年金制度의 運營을 기존의 제도틀속에서 統合運營하느냐 獨立된 제도로서 分離運營하느냐에 대한 논의로서, 대부분의 연구는 통합운영을 支持하였다. 정명채(1988)의 연구는 분리운영을 지지하는 방안으로써 농림수산부 산하의 農漁村振興公社를 설립하고 공사내에 農

漁民年金事業部를 설치운영하도록 제안하였다. 정경배(1990)의 경우 농어민연금의 二元化(基礎年金制度와 所得比例年金制度)를 주장하면서 관리운영은 국민연금관리공단이 주관하고 다만 保險料徵收는 내무부 일선기관을 활용하도록 하였다. 민재성(1991)은 통합운영으로 국민연금관리공단이 관리하되 保險料徵收는 의료보험조합조직을 이용하는 방안을 검토하였다. 김상균(1993)은 사회보험전달체계의 통합을 염두에 두고 현체계를 이용하되 대안으로 地域醫療保險組合과 地方行政體系를 이용하는 방안을 제시하였다. 정경배(1994)는 다시 기존연금체계를 유지하면서 통합관리하고 의료보험조합을 연계활용하도록 제안하였다. 경영이양제도에 관해서는 농림수산수가 별도로 마련하도록 하였다. 문형표·김용하(1994)도 통합운영을 지지하고 보험료징수는 의료보험조합조직이나 지방행정체계를 활용하도록 제안하였다.

3. 制度形態

제도형태 혹은 내용에 있어서는 기존 事業場勤勞者를 중심으로 한 年金制度의 내용을 維持하느냐가 관건이었으며, 保險料水準의 문제, 給與에 있어서는 給與水準과 基礎年金制度의 도입 문제, 加入期間 및 受給開始年齡, 給與種類 등에 대한 문제, 經營移讓年金의 도입문제 등이 주된 논의의 대상이 되었다.

정명채(1988)는 경영이양연금을 제안하면서 재직자노령연금을 폐지하고, 특히 농업노동자사고에 대해 장해보상금과 재활대책을 附加給與하도록 한 것이 특징이다. 정경배(1990)는 농어민에 대한 基礎年金制 도입을 주장하고 一定所得 以上者는 소득비례연금을 실시하는 二元的制度를 제안하였다. 기초연금 도입으로 특례노령연금, 반환일시금은 폐지하고, 기초연금수준은 최저생계비로 설정하였다. 완전연금을 위한 가입기간은 40년이상이고 수급개시연령을 65세로 한 것이 특징이다.

민재성(1991)은 급여수준을 기존제도의 급여의 2/3수준으로 보험료도 2/3수준으로 조정할 것을 제안하였다. 정경배(1992)는 다시 定額年金과 所得比例年金으로 二元化하고 정액연금수준을 平均報酬月額の 25%으로 제안하고 所得比例年金은 25년이상 가입 受給年齡 65세로 원래의 입장에서 약간 변화를 보였다. 그러나 1994년 5월의 公聽會에서는 既存 制度內容을 그대로 적용하는 방향을 제시하였다. 경영이양장려금등은 농림수산부에서 별도로 마련하도록 제안하였다. 김상균(1993)은 현체제를 그대로 유지하되 농어민 소득과악의 현실을 감안하여 표준소득등급을 우선 3~10개로 조정하고 향후 등급수를 늘려나갈 것을 제안하였다. 문형표·김용하(1994)는 社會福祉的 次元의 국민연금의 확대적용과 産業構造調整的 次元의 경영이양연금의 도입으로 二元化하는 體系를 구축하도록 하고 給與水準 및 保險料를 기존제도를 유지하는 案과 기존의 급여 및 보험료의 각각 2/3로 하향조정하는 案을 제시하였다.

이상에서의 논의에 비추어 農漁民 혹은 農漁村地域 自營者에 대한 年金制度의 骨格을 결정함에 있어서 기존의 제도의 틀과 다른 特殊性을 부여하려는 노력이 시도되었으나 결국은 기존제도의 틀을 그대로 유지하는 방향으로 결정되었고, 農漁民에 대한 經營移讓年金制度가 실현되지 못하고 몇가지 特例(가입연령의 상향조정, 국고보조등)만 인정하는 線에서 법제화되었다. 생각컨대, 기존제도의 내용을 그대로 自營者에게 적용하는 경우에 나타날 많은 問題(특히 所得把握이 매우 어려운 상황에서 申告에 의존하여 所得等級을 부여할 때 나타나는 所得分布의 歪曲)를 예상하였을 것임에도 불구하고 현행제도의 틀속에서 擴大가 이루어진 것은 제도의 早速한 施行에 一次的인 관심이 이루어졌고, 제도의 틀을 變更하거나 二元化할 경우에 나타날 波及效果(주로 정부재정부담의 과중)등에 不安을 느꼈기 때문이라 할 수 있다. 또한

법령개정 및 제도실시에 따른 行政的인 便宜性이 일부 고려되었던 것으로 생각된다. 그러나 행정적 편의성으로 볼 때에는 自營者에 대한 定額釀出-定額給與의 日本式 年金制度를 채택하는 것이 용이할 것으로 판단되지만 이러한 다소 劃期的인 基礎年金制 도입에 따르는 政府의 費用에 대한 고려가 행정적 편의를 능가한 것으로 보인다.

4. 財源 및 國庫補助

財源 및 國庫補助에 있어서는 農漁民의 負擔能力에 대한 고려와 정부의 財政補助에 대한 입장의 차이가 연구에 반영되고 있다. 그리고 대부분의 연구는 재정방식으로서 修正積立方式을 제안하였다. 정명채(1988)는 보험료를 매5년마다 4%, 6%, 8%로 부과하고 정부는 보험료의 1/2을 부담하도록 제안하였다. 정경배(1990)는 基礎年金에 대해 定額釀出하도록 하고 보험료의 1/2은 정부가 보조할 것을 제안하였다. 민재성(1991)은 정부가 保險料의 1/3에 해당하는 금액을 보조하도록 제안하였다. 김상균(1993)은 현재제대로 3%, 6%, 9%의 보험료부과계획을 적용하고, 농어민의 취약한 재정여건에 따라 정부보조가 필수적임을 적시하고 구체적인 방안은 제시하지 않았다. 정경배(1994)는 현재제도와 균형을 맞추기 위해 3, 6, 9%의 부과계획을 제안하고 정부의 보험료지원을 바람직하지 않은 것으로 보았다. 문형표·김용하(1994)는 급여수준에 따라 3, 6, 9%와 2, 4, 8% 두가지 부과안을 제시하였으며 政府補助는 타가입자와의 衡平에 어긋나므로 反對하고 재정지원은 경영이양연금에 국한하도록 하였다.

이상의 논의에서 볼 때, 농어민에 대한 政府支援에 대해 초기 연구에서는 상당히 肯定的으로 검토되었으나 制度導入이 압박함에 따라 정부지원에 대해 否定的인 견해가 강하게 대두되었다. 이는 農漁民의 負擔能力을 고려하기 보다는 연금제도내 加入者間의 衡平性을 더 강

조한 것으로 보이며 政府의 입장에서 제도실시에 있어서 政府의 介入(혹은 費用)을 최소화시키는 것을 선호한 것으로 보인다. 결국 國庫補助는 保險料의 一定率(1/2 혹은 1/3)에서 훨씬 후퇴하여 標準所得 最下等級(22만원) 保險料(6,600원)의 1/3인 2,200원 定額으로 지원하는 것으로 되었다.

第3節 先進國(日, 獨, 美)制度로부터의 示唆點

본절에서는 先進國에서의 自營者에 대한 國民年金制度의 適用에 있어서의 歷史的 經驗으로부터 우리나라에 주는 示唆點을 검토하기로 한다. 여기서 고려한 국가는 日本, 獨逸, 美國 3국이다. 각국별로 구체적인 制度의 內容 및 發展過程은 附錄 II에 정리되어 있다.

1. 日 本

일본의 연금제도는 공무원·사립교직원·농림단체직원 등 共濟組合을 중심으로 시행되었으며, 이후 5인 이상 사업장근로자를 위한 厚生年金制度가 도입되었다. 1961년에 이르러 농림업종사자와 상점주 등 자영자를 대상으로 한 定額釀出-定額給與의 釀出制 國民年金制度가 도입되어 全國民年金制度의 기반이 확립되었다.³⁾ 이후 日本의 年金制度는 3종 7제도로 분립하여 발전을 거듭하다가, 1986년부터 基礎年金의 導入을 주내용으로 婦人年金權이 확립되는 등 1人1年金制를 구축하는 全國民年金時代가 비로소 시작되었다고 평가되기도 한다.

3) 여기서 유의할 점은 이러한 각출제 국민연금제도가 도입되기 2년전인 1959년에 연금제도에서 소외되어 있는 노인, 장애인, 여성(모자)을 대상으로 한 福祉年金制度가 도입되었다는 점이다. 후에 복지연금제도는 基礎年金으로 통합되는 과정을 겪게 된다.(부록 참조)

日本の 農漁民등 自營者에 대한 연금제도는 그 集團의 特性을 고려하여 勤勞者와는 다른 제도를 구축하였다는 점이다. 즉 所得把握의 어려움을 고려하여 正액각출-正액급여에 의해 制度內容을 單純化시킨 점이다. 그리고 이러한 正액급여를 보충하기 위해 부가보험료의 납부에 의한 附加年金給與를 실시하고 있다.

基礎年金의 給與水準은 40년간입을 기준으로 算式이 구성되어 있으나, 保險納付 및 免除期間의 合이 25년이상(65세 도달시)인 경우에 지급하도록 하고 있다. 여기서 특히 保險料免除制度가 도입된 것은 유럽의 영향을 많이 받은 듯하다. 免除에는 장애, 생계보호등에 의해 원조를 받을 때의 法定免除와 소득수준등에 따라 인정해주는 申請免除가 있다. 이러한 免除制度는 되도록이면 全國民이 公的年金이라는 所得安全網안에서 일차적인 보장을 받을 수 있도록 고려한 것으로 생각된다. 여러가지 事情에 의해 국민연금의 受給要件을 충족하지 못하는 경우가 발생하는 것에 대비하여 이러한 保險料免除期間의 인정은 검토할 만하다고 생각된다.

또한 農業者年金基金이 1979년에 설립되어 고령경영주와 영세경영주를 적용대상으로 하여 經營移讓年金과 農業者 老齡年金 등을 給與內容으로 하여 農業構造調整의 역할을 하도록 제도화시킨 것은 우리나라의 향후 農業政策과 관련하여 많은 시사점을 주고 있다. 여기에다 근로자와의 균형을 맞추기 위해 附加的인 公的年金制度인 國民年金基金을 각 道都府縣(한국의 道에 해당)에 설치하여 地域型과 職能型으로 구분하여 1991년부터 실시하고 있다.

이와같이 日本의 農漁民등에 대한 公的年金은 基礎的, 附加的, 補充的인 保障등 多層的으로 구성되어 있으며 農業政策과도 연계하여 체계화되어 있는 것이 특징적이며, 年金受給要件을 가능한 保障해 주기 위해 政府가 직접 補助的인 역할을 담당하고 있다. 정부의 國庫負擔은

기초연금급여의 1/3, 보험료면제기간에 따라 소요되는 급여비용, 부가연금급여의 1/4 등으로 다양하다. 이러한 국고부담에 대한 妥當性分析이 향후 우리나라의 國民年金政策의 방향을 결정함에 있어서 적극적으로 논의되어야 할 것이다.

2. 獨 逸

독일의 공적연금체계는 독일의 歴史的 傳統에 따라 산업별, 지역별 그리고 부분적으로 지역별 分散管理運營의 특징을 가지고 있으며, 각 제도는 독립적이고 自律的인 管理體系를 구축하고 있다. 이에 따라 현재 독일의 공적연금제도는 의사, 변호사 등 특수직역 연금제도를 포함할 경우 55개 가량이 된다. 공적연금제도의 분리운영으로 인해 보험료율, 급여수준, 정부보조금 등이 制度別로 懸隔하게 相異하여 제도간 형평성의 차원에서 많은 비판이 제기되고 있다. 반면 이러한 분리운영 체계는 개별 제도내 가입자간 同質性을 유지할 수 있으며, 이에 따라 업종간 특성을 고려하여 가입자의 實際需要에 상응하는 보험급여를 지급할 수 있다는 장점이 있다.

공적연금제도의 분리운영에 따른 制度間 衡平性問題를 완화하기 위한 일환으로서 독일은 事務職年金制度和 勞働者年金制度 간 財政調整制度 (Finanzausgleich)를 도입하고 있다. 이에 따라 양제도의 가입자는 동일한 보험료의 납부와 급여를 수급하게 되고, 보험재정의 收支差가 발생할 경우 相互財政補助를 해 주고 있다. 재정조정제도의 도입 이후 노동자연금은 지속적으로 사무직연금제도로 부터 재정보조를 받아오고 있다.

독일 공적연금보험제도의 또다른 특징으로서 保險料納付 免除期間의 認定을 들 수 있다. 이에 따라 育兒期間(3년), 失業期間, 教育期間(최고 13년), 軍服務期間, 疾病期間 등도 제도가입기간으로 인정되어

보험료의 미납부로 인한 연금수급권의 감소를 방지해 주고 있다. 그리고 보험료 면제기간의 인정으로 인한 연금재정의 缺損部分은 該當 危險과 關聯한 機關에서 補填해 주고 있다. 즉, 실업기간은 실업보험, 질병기간은 의료보험 그리고 육아기간, 교육기간, 군복무기간 등은 국가에서 연금가입자의 보험료를 대리납부해 주고 있다. 이러한 규정은 사회적 제반 위험에 대한 사회적 해결에 있어서 年金制度의 財政的 中立性을 유지해 준다는 장점이 있다. 우리나라의 국민연금제도에 있어서 연금의 크기는 전적으로 개별 가입자의 보험료납부를 바탕으로 결정되고 있어 군복무, 질병 등 특수한 사정으로 인한 보험료의 미납부시에도 이에 대한 비용은 전적으로 해당 당사자가 부담하게 된다. 따라서 우리나라도 독일의 경우 처럼 個人的 貴責事由가 아닌 國家奉仕 및 기타 社會的 危險의 발생에 따른 연금보험료의 미납부기간을 제도가입기간으로 인정해 줌으로써 가입자의 안정적인 노후소득보장을 지원해 줄 수 있는 방안을 모색해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

마지막으로 독일의 農業經營者 老齡扶助制度에서 국가는 제도가입자의 재산과 소득에 따라 11등급으로 구분하여 最高保險料의 90%까지 差等補助해 주고 있다. 이러한 소득계층별 보험료의 차등보조는 한정된 재원을 비용효과적으로 분배할 수 있다는 장점이 있고 이는 궁극적으로 정부보조의 근본취지와도 부합된다. 우리나라는 농어촌지역 연금제도의 도입에 따라 전체 농어민에 한하여 연금보험료 중 일부를 균등지급하고 있다. 저소득 농어민의 제도가입에 따른 보험료부담을 실질적으로 경감해 주기 위해서는 우리나라도 독일의 경우처럼 국고보조의 차등지원화 방안을 모색하여야 할 것으로 판단된다. 그러나 이를 위해서는 전제조건으로서 농어민의 소득과약이 제대로 이루어져야 할 것이므로 이는 정부조세자료의 뒷받침이 보장될 경우에만 가능할 것으로 판단된다.

3. 美 國

미국 國民年金制度의 擴大過程은 미국의 漸進主義(Incrementalism)로 특징지어지는 변화의 과정이었으며, 미국의 經濟的·政治的 발전과 그 脈을 같이 하고 있다. 1935년에 제도가 도입된 이후 적용범위가 지속적으로 확대되어 약 20년이 지난 후 1954년 및 1956년의 개정 에 의해 自營農業者, 自營專門職등으로 적용범위를 확대하였고 이후 계속 확대되어 1980년대 중반에 들어 全國民을 대상으로 하는 普遍的인 제도가 확립되었다. 이에 비하면 우리나라의 국민연금제도의 최초 도입은 늦었다고 볼 수 있으나⁴⁾ 그 확대과정은 매우 경이적으로 평가 된다.

미국 年金給與算式은 우리나라에 비해 寄與에 의한 給與라는 성격을 보다 강하게 띠고 있다. 즉 가입자의 平生所得을 기초로 일정비율의 급여(물론 그 비율은 누진적 구조를 가짐)⁵⁾를 하되 全體加入者의 平均所得과는 무관하게 이루어지는 점이 우리와의 差異點이다. 따라서 농어민등 저소득층에 대한 적용확대로 인해 예견되는 소위 A부분(전 가입자 평균소득)의 하락을 걱정할 필요가 없는 것이다. 그런데 미국의 연금수급을 위한 加入期間要件은 현재 10년으로써 우리나라보다

4) 우리나라의 공무원연금이 1961년, 군인연금이 1963년, 사립교원연금이 1973년에 도입된 것에 비하면 국민연금제도의 실시(1988년)는 비교적 늦었다고 볼 수 있다. 물론 국민복지연금법은 1973년에 제정되었으나 그 시행에 필요한 계기가 마련되지 않았다. 결국 1987년 대통령선거와 경제적인 이유등이 결합되어 새로운 國民年金法이 제정됨으로써 1988년 시행이 가능하게 되었다.

5) 累進的 構造란 다음과 같다. 基本年金額(Primary Insurance Amount)의 산정은 월평균소득월액(AIME: Average Indexed Monthly Earnings)의 일정비율로 계산되는데, 1991년기준으로 AIME의 370달러까지는 90%, 370~2,230달러까지는 32%, 2,230달러초과시는 15%이다. 평균소득자의 경우 PIA에 대한 소득대체율은 41%정도이다.

완화된 모습을 보이고 있다. 제도초기에는 5년 혹은 그 이하까지 가입 하더라도 연금수급권을 보장하였다. 물론 우리나라의 경우 도입당시 45세이상 60세미만자에 대한 특례연금 및 농어민에 대한 특례(65세까지 가입허용)에 의한 經過的 措置를 인정하고 있지만 유럽등 연금제도가 成熟한 先進國에서의 연금수급을 위한 最小資格期間에 비하면, 최저 15년이상 가입을 요구하는 현행 우리제도에서는 비교적 연금수급권을 얻기가 어렵게 되어 있다. 日本 및 獨逸의 경우에서도 보았듯이 全國民이 可能的 限 年金受給權을 보장받을 수 있는 制度的 裝置와 與件을 마련해주는 것이 바람직할 것이다.

미국의 연금제도의 발전과정에서 한가지 더 언급할 것은 美國社會의 傳統과 理念이 연금제도에 반영될 수 있도록 많은 토론을 거쳐 이루어지고 있다는 것이다. 즉, 적절한 扶助와 自助(adequacy and equity)間, 혹은 扶助와 保險(assistance and insurance)間, 個人的 權利와 集團의 責任間의 均衡 및 結合을 모색하는 과정에서 제도가 계속 변천하여 나간 것이다. 달리 말하면 유럽의 福祉主義(welfarism)를 회피하면서 최소한의 老齡年金을 보장해주려는 노력의 산물로 볼 수 있다.

第3章 國民年金의 農漁村地域 適用現況

第1節 加入 및 徵收現況

1. 加入申告現況

農漁村地域 年金制度 導入當時 제도가입대상은 사업장 가입자 이외의 18세 이상 60세 미만의 자로서 1994년 12월 31일을 기준으로 군지역 거주 주민과 시지역의 농어민이 된다. 가입대상자의 파악시 住民登錄電算資料를 통해 18세 이상인 자, 국세청의 종합소득세 과세자료를 활용하여 소득활동자를 일차적으로 선별하였다. 이렇게 파악된 자료를 근거로 二次적으로 각종 전산자료에 의거 〈表 3-1〉의 순서로 적용 제외자를 선별한 결과 245만5천명의 신고대상자를 확정하여 加入申告書를 발부하였다.

1995년 6월 농어촌지역연금 일제 加入申告 마감이후 전체 신고대상자 2,455천명 중 96.0%인 2,357천명이 신고를 하였다(表 3-2 참조). 다음으로 시지역 거주 농어민으로서 추가가입 신고자 그리고 제도도입 당시 60세이상 65세미만의 농어민으로서 특례가입 신고자는 각각 136천명 및 83천명에 달하고 있다. 반면 전체 신고자 가운데 제도의 적용 제외 및 납부예외 신고자는 전체 당연신고 대상자의 23.0%(542천명) 그리고 11.8%(277천명)를 기록하고 있다. 따라서 保險料 納付義務가 있는 制度加入者는 전체 신고자의 65.2%(1,537천명)를 차지하고 있다.

〈表 3-1〉 農漁民年金 一齊 申告對象者('95年 6月末 現在)

구 분	유 형	대상자 (명)	구성비 (%)	비 고
	17세이상군지역 거주자	7,903,069	(100)	
當然適用	소 계	2,455,415	(31.07)	
	23~60세미만 군지역거주자	2,454,303	(31.06)	
	18~23세미만 군지역주자중소득자	1,112	(0.01)	
特例適用	60~65세미만 군지역거주자	423,162	(5.35)	농어민미구분 (자영자포함)
適用除外	○ 적용제외 전산처리 우선순위별현황	5,024,492	(63.58)	*1)~15)의 순 서로 제외처 리 *9)~14)의 배 우자중농업소 득자:45,144명
	1) 65세이상	1,091,998	(13.82)	
	2) 18세미만	101,418	(1.28)	
	3) 국민연금가입자	898,168	(11.36)	
	4) 군인연금가입자	52,030	(0.66)	
	5) 사학연금가입자	16,826	(0.21)	
	6) 공무원연금가입자	178,78	(2.26)	
	7) 별정우체국직원	3,778	(0.05)	
	8) 생활보호자	424,824	(5.38)	
	9) 국민연금배우자	265,859	(3.36)	
	10) 군인연금배우자	27,494	(0.35)	
	11) 사학연금배우자	7,994	(0.10)	
	12) 공무원연금배우자	90,739	(1.15)	
	13) 별정우체국배우자	1,715	(0.02)	
	14) 지역가입자배우자	1,087,274	(13.76)	
	15) 군지역거주 18세~23세미만 비소득자	775,595	(9.81)	

註: 1) '94.12.31 기준 군지역거주 '95.2.28 현재 17세이상자(주민전산자료)

2) '95.3.27 현재 '94년도 종합소득세 과세자료(국세청자료)

資料: 국민연금관리공단, 『농어민연금일제가입신고 종합보고』, 1995. 8.

〈表 3-2〉 農漁村地域 年金制度 適用現況('95年 6月末 現在)

(단위: 천명, %)

신고대상	신고내용				추가가입 자격취득 (시농어민등)	특례적용 자격취득 (60~64세)
	소계 (신고율)	자격취득	보험료 납부예외	적용제외		
2,455 (100)	2,357 (96.0)	1,537 (65.2)	278 (11.8)	542 (23.0)	136	83

資料:국민연금관리공단, 『농어민연금 일제 가입신고 종합보고』, 1995. 8.

한편 제도도입 당시 가입자의 年齡別 類型을 보면 50~59세의 分布率이 34.8%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 30세 미만은 15.2%를 기록하고 있다(表 3-3 참조). 그리고 전체 제도가입자 중 農漁民과 非農漁民의 비율은 각각 76%, 24%로서 농어민이 월등히 많은 비중을 차지하고 있다. 구체적으로 업종별 가입자의 분포를 살펴보면 농림어업 종사자가 1,339천명(76.2%), 도소매업등 자영업이 105천명(6.1%), 일용직근로자 등 기타가 313천명(17.7%)인 것으로 나타났다.

〈表 3-3〉 年齡別, 業種別 農漁民年金加入者の 申告現況('95年 6月末 現在)

(단위: 명, %)

구 분	계	18~22	23~29	30~39	40~49	50~59	60~64
계	1,756,730 (100.0)	3,153 (0.2)	264,202 (15.0)	408,592 (23.3)	386,558 (22.0)	610,817 (34.8)	83,408 (4.7)
농 어 민	1,335,758 (76.0)	2,366	159,901	261,223	298,601	530,259	83,408
비농어민	420,972 (24.0)	787	104,301	147,369	87,957	80,558	0
농 업	1,285,587	2,268	154,721	248,260	283,580	515,061	81,697
어 업	53,136	99	5,541	13,402	15,823	16,640	1,631
임 업	330	0	33	107	90	87	13
도매업	2,714	2	336	1,134	756	481	5
소매업	34,640	12	3,413	12,191	10,270	8,743	11
음식숙박	22,245	8	1,695	7,324	7,482	5,735	1
서비스업	34,668	26	5,614	14,232	9,418	5,377	1
제조업	10,754	6	1,259	4,805	2,867	1,816	1
근로자	196,023	414	59,069	68,497	34,922	33,113	8
기 타	116,633	318	32,521	38,640	21,350	23,764	40

資料: 국민연금관리공단, 「농어민연금 일제 가입신고 종합보고」, 1995. 8.

1995년 12월말 현재 當然·任意(特例)別 加入現況을 보면 보험료납부 예외자를 포함한 농어촌지역 연금제도 가입대상자는 총 1,890천명으로서 제도도입초기 2,034천명에 비해 약 144천명이 감소했다(表 3-4

참조). 또한 實際 所得申告者의 수도 1,651천명으로 집계되어 일제가 입신고시의 1,756천명보다 105천명 가량 減少하였다. 이러한 현상은 무엇보다도 젊은 계층의 都市地域 移住로 인한 농어촌지역 절대인구의 지속적인 감소에 따른 것으로 판단된다. 반면 특례가입자의 경우 12월 말 현재 대략 116천명으로서 제도도입시 보다 33천명 가량 증가했음을 나타내 주고 있다. 그리고 납부예외자는 239천명으로 제도도입 초기 278천명 보다 39천명 가량 감소하였다.

〈表 3-4〉 當然・任意(特例)別 加入現況(1995年 12月末 現在)

(단위: 천명)

계	소득 신고자				납부예외자
	당연적용			특례가입자 (임의)	
	소계	농어민	자영자		
1,890	1,535	1,140	395	116	239

資料: 국민연금관리공단 내부자료

2. 納付例外者 및 適用除外者 現況

農漁村地域 年金의 當然加入對象者 또는 이미 가입중에 있는 자로서 軍入隊, 入學, 疾病 또는 災害의 사유가 발생할 경우 이 기간동안 보험료 납부의무에 대한 예외규정이 적용된다. 아래의 <表 3-5>는 농어촌지역 연금 일제가입신고시 연령별·사유별 납부예외자의 분포현황을 나타내 주고 있다. 먼저 납부예외자의 연령별 분포를 살펴보면 18세 이상 30세 미만은 전체의 51.2%, 30세 이상 39세 미만은 23.2%의 순으로 나타나고 있다. 그리고 납부예외자를 사유별로 살펴보면 學生 20.2%, 療養 7.6%, 軍人 7.6% 등의 순이며, 其他 67.5%는 위장전입자, 무소득자 등으로 일정기간 年金保險料 納付가 곤란한 자로 추정되고 있다.

〈表 3-5〉 年齡別 事由別 納付例外者 現況('95年 6月末 現在)

(단위: 명)

구 분	계	18~22세	23~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세
계	278,639	1,242	141,474	64,677	32,544	38,339	363
학 생	54,851	424	54,427	0	0	0	0
군 인	10,956	371	10,585	0	0	0	0
제소자	1,820	3	687	775	248	107	0
요 양	21,263	7	5,336	5,798	3,629	6,260	233
기 타	189,749	437	70,439	58,104	28,667	31,972	130

資料: 국민연금관리공단, 『농어민연금 일제가입신고 종합보고』, 1995. 8.

國民年金의 농어촌지역 확대적용시 18세미만 그리고 60세이상자(단 임의계속가입자는 제외), 별도의 소득이 없는 국민연금 또는 타연금 가입자의 배우자, 생활보호대상자, 군단위 이하의 지역에서 도시지역에 전출한 자로서 자영업종사자 등은 제도의 당연적용에서 제외되었다. 이러한 적용제외자의 연령별 분포를 살펴보면 18세이상 29세미만자가 43.2%, 30세이상 39세미만자는 30.2%의 순으로 年齡이 높을수록 適用除外率이 減少하고 있는 현상을 보여주고 있다(表 3-6 참조). 다음으로 適用除外의 事由別 構成比를 살펴보면 국민연금 가입자 및 배우자가 26.3%, 지역가입자의 배우자 16.5%, 타연금가입자 및 배우자가 3.1% 등의 순이다. 반면 轉出 등 기타의 사유로 제도의 적용에서 제외되고 있는 자가 53.4%로 높게 나타나고 있는데, 이는 대부분 주민등록지와 실제 거주지가 상이한 사람으로 추정된다.

〈表 3-6〉 年齡別 事由別 適用除外者 現況('95年 6月末 現在)

(단위: 명, %)

구 분	계	18~22세	23~29세	30~39세	40~49세	50~59세
계	542 (100.0)	0 (0.0)	234 (43.2)	164 (30.2)	77 (14.1)	67 (12.5)
-지역가입자의 배우자	90 (16.5)	0	21	34	20	15
-생활보호 대상자	4 (0.7)	0	1	1	1	1
-국민연금사업장 가입자및 배우자	142 (26.3)	0	74	42	15	11
-타연금 가입자 및 배우자	17 (3.1)	0	8	4	2	3
-전출 등 기타	289 (53.4)	0	130	83	39	37

資料: 국민연금관리공단, 「농어민연금 일제 가입신고 종합보고」, 1995. 8.

3. 未申告者 現況

국민연금의 당연적용 가입자는 일정한 法定要件에 해당되면 그 시점부터 개인의 가입의사여부와 상관없이 法律的으로 가입자로서의 권리와 의무에 대한 효력이 발생하게 된다. 그러나 농어촌지역 연금제도 가입대상자의 경우 국가가 개개인에 대하여 적용여부, 보험료 부과소득 등을 직접 파악하고 수행하는 것은 사실상 무리가 따르기 때문에 이러한 사항에 대하여 申告義務를 부과하고 있다.

농어촌지역 연금제도 당연신고대상으로서 신고를 하지 않은 자는 1995년 6월 말 현재 97,317명으로 全體 申告對象者의 대략 4%를 차지하고 있다(表 3-7 참조). 이러한 미신고자들의 연령별 분포를 살펴보면 30~39세가 전체의 33.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 23~29세는 29.7%, 50~59세는 18.1%의 순으로 나타나고 있다.

〈表 3-7〉 年 齡 別 未 申 告 者 現 況('95年 6月 末 現 在)

(단위: 명, %)

연령 계	18~22세	23~29세	30~39세	40~49세	50~59세
97,317 (100.0)	389 (0.4)	28,877 (29.7)	32,869 (33.8)	17,530 (18.0)	17,652 (18.1)

資料: 국민연금관리공단, 『농어촌연금 일제 가입신고 종합보고』, 1995. 8.

4. 保險料徵收 現況

국민연금 가입자의 안정적인 노후소득보장을 위해서는 무엇보다도 보험료의 징수업무가 철저하게 이루어져야 할 것이다. 아래의 〈表 3-8〉은 농어촌연금 保險料 徵收實績을 나타내고 있다. 이에 따르면 '96년 1월 말을 기준 '95년 7월~12월 까지의 보험료 징수율은 69.8%로서 전체 농어촌연금 가입자의 30% 가량이 보험료를 납부하고 있지 않은 것으로 집계되고 있다. 보험료 징수실적을 월별로 살펴보면 '95년 7월 72.8%, 8월 71.9%, 9월 71.3% 그리고 12월에는 63.8%로 徵收率이 持續적으로 減少하고 있음을 알 수 있다. 그러나 단순히 보험료 징수율의 월별 추이만 보고 징수실적을 평가하기에는 문제가 있다. 왜냐하면 농어촌연금 가입자에 대해서는 이들의 所得週期の 不規則性を 감안하여 보험료의 분기납 또는 선납제가 인정되고 있기 때문이다. 나아가 체납자로 부터 보험료를 징수할 경우 최초 체납월로 부터 납부시점까지의 보험료를 징수하게 되므로 보험료의 징수율은 통계작성시점에서 멀어질 수록 높아지게 된다. 이러한 점을 고려하여 保險料 納期內 徵收實績을 살펴보면 '95년 7월 54.5%, 8월 57.3%, 10월 62.4%, 12월 63.8%로서 점차적으로 改善되어져 가고 있음을 알 수 있다. 그리고 '95년 12월 말 까지의 평균 保險料 徵收率은 59.2%를 기록하고 있다.

〈表 3-8〉 '95年 農漁村年金 保險料 月別徵收現況('96年 1月末 現在)

(단위:%)

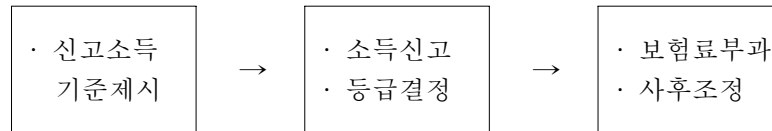
구 분	계	7월분	8월분	9월분	10월분	11월분	12월분
계	69.8	72.8	71.9	71.3	68.5	67.4	63.8
납기내	59.2	54.5	57.3	60.0	62.8	63.2	63.8
납기후	8.8	18.3	14.6	11.3	5.7	4.2	0

資料: 국민연금관리공단 내부자료

第2節 所得申告 및 保險料 賦課現況

農漁村年金이 성공적으로 정착하기 위해서는 保險料가 對象者의 實際所得에 근거하여 衡平하게 賦課되어야 한다. 보험료를 부과하는 방법에는 이미 把握된 所得에 保險料를 賦課하는 방법과, 被保險者의 所得申告에 根據하여 保險料를 賦課하는 방법의 두가지가 있다. 農漁村年金은 個人의 申告에 根據하여 保險料를 賦課하는 후자의 방법을 채택하고 있다.

農漁村年金의 保險料 賦課體系는 3段階로서, ① 所得申告基準提示 ② 加入者所得申告와 等級決定 ③ 保險料賦課 및 事後調整管理로 구성되어 있다. 1段階 所得申告基準提示에서는 등급별 보험료 및 급여수준을 제시하고 소득신고를 위한 기준자료를 제시한다. 2段階 加入者所得申告와 等級決定에서는 소득신고기준자료에 따라 가입자 자신의 소득수준을 신고하고 등급을 결정한다. 3段階 保險料 賦課 및 事後調整管理에서는 해당등급에 따라 보험료를 부과하고, 신고소득의 정확성을 유지하기 위한 사후관리 및 등급조정을 실시한다. 이를 그림으로 표시해보면 [圖 3-1] 과 같다.



〔圖 3-1〕 保險料 賦課體系

保險料는 각 개인의 신고소득이 해당되는 標準所得의 等級에 따라 결정되는데, 標準所得等級은 45等級(22~360만원)으로 구성되어 있다. 等級의 下限(22만원)은 최저등급해당자의 연금급여액이 최저임금과 유사한 수준이 되게 하고, 等級의 上限(360만원)은 소득분포, 소득상승률 등을 고려하여 평균소득월액의 4배 이내로 조정한 것이다.

그리고 모든 農漁民에 대하여 한시적으로 10년간 保險料의 일부를 農特稅 財源에서 지원하도록 하고 있다. 전체 농어민에 대하여 標準所得月額의 最低等級(22만원)의 保險料(6,600원)의 1/3인 2,200원을 定額으로 均等支給한다.

이와같은 農漁村年金의 保險料賦課體系를 살펴볼 때, 가장 핵심적인 사항은 申告所得이 얼마나 實際所得을 반영할 수 있는가이다. 즉 어떻게 誠實申告를 유도할 수 있는가하는 것이다.

農漁村年金의 실시결과 농어촌연금 加入者들의 申告所得의 分布는 〈表 3-9〉와 같이 나타났다. 전체 農漁村加入者의 31.2%가 1等級(22만원)으로, 그리고 33%가 8等級(31만원)에서 17等級(67만원)으로 소득을 신고한 것으로 나타났다.

〈表 3-9〉 農漁村年金加入者の 標準所得月額 等級別 分布

등 급	1	2~4	5~7	8~9	10~13	14~17	18~20	21~23
분포율	31.2	7.5	2.3	10.3	10.8	11.9	7.8	8.6
등 급	24~26	27~29	30~32	33~35	36~38	39~41	42~44	45
분포율	2.3	1.7	3.0	0.8	0.2	0.3	0.4	0.9

資料: 보건복지부, 국민연금관리공단, 「농어민연금 일제 가입신고 종합보고」, 1995. 8.

그리고 農漁村年金加入者 전체의 신고소득 平均은 565,199원이고 年齡別로는 35~54세까지의 연령층의 소득이 가장 높은 것으로 나타났다. 그중 職役別로 農漁民과 自營者를 구분해보면, 平均所得이 農漁民 574,605원, 自營者 535,130원으로 농어민의 신고소득이 약간 높은 것으로 나타났다. 農漁民과 自營者의 年齡別 所得申告現況을 보면 35세 이하 연령층은 비농어민인 자영자의 소득이 농어민소득보다 높고, 35세 이상 연령층은 농어민의 소득이 비농어민 소득보다 높은 것으로 나타났다. 한편 연령층이 높을수록 농어촌연금가입자의 전체평균소득월액을 상회하고 있는 것으로 나타났다.

이와같이 申告된 所得과 保險料 釀出을 기반으로 급여가 결정되는데, 給與算式은 $0.2(A+0.75B)(1+0.05n)$ 이다.⁶⁾ 이 중 均等部分인 A는 전가입자의 평균소득으로, 기존 5인 이상 사업장 가입자와 농어촌 가입자들의 소득을 전체적으로 평균한 값이 된다. 農漁村年金 實施以前에는 A값이 事業場加入者の 全體所得平均으로 53等級(7~220만원)으로 설정되어 있었으나, 상대적으로 소득이 낮은 농어촌주민들의 가입으로 A값이 低下될 우려가 있어 等級을 45等級(22~360만원)으로 等級區間을 넓히고 上下限을 上向調整하였다. 그 결과 1995년 7월 農

6) A: 加入者 全體의 平均標準所得
B: 加入者 個人의 生涯全加入期間 平均所得
n: 20년 超過加入年數

漁村加入者が 包含된 後에는 국민연금가입자의 全體 平均所得(A값)이 965,056원이 되는 것으로 나타났다.

〈表 3-10〉 年 齡 別 平 均 所 得 月 額

(단위: 원)

연 령	평 균	농 어 민	농 어 촌 지 역 자 영 자
전 체	565,199	574,605	535,130
18~22	377,639	375,125	385,191
23~29	368,896	353,632	392,298
30~34	513,550	513,308	513,918
35~39	611,618	626,423	581,566
40~44	654,110	665,738	620,897
45~49	665,619	670,086	647,348
50~54	629,074	628,457	632,537
55~59	555,229	556,151	548,300
60~64	587,675	585,668	698,353

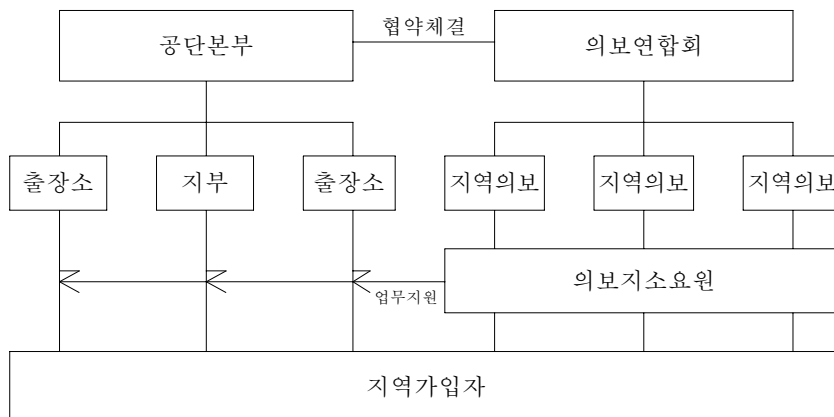
第 3 節 管 理 運 營 現 況

國民年金의 農漁村地域으로의 擴大適用은 가입대상자가 주로 自營者로서 사업장근로자와 다른 특성상 단순히 제도의 확대적용 뿐만 아니라 가입대상자의 資格管理, 徵收管理 그리고 所得의 誠實申告 유도 등 실제 제도의 細部運營을 원활히 수행하는 데에 많은 어려움에 직면하게 된다. 특히 농어촌지역 연금제도 도입초기 業務傳達體系의 不完全性 그리고 제도에 대한 地域加入對象者의 弘報不足 등 해결되어야 할 문제가 직접적으로 혹은 잠재적으로 존재하고 있다. 여기서는 行政的인 側面에서 農漁村地域 年金業務의 수행을 위한 下部管理運營體系의 現況에 대해서 살펴보고자 한다.

국민연금의 농어촌지역 확대에 따른 業務傳達體系로서 國民年金管

理公團은 자체의 支部·出場所를 활용하고, 일선단위의 민원업무와 관련한 사항은 醫療保險聯合會와 업무협조에 관한 협약을 체결하여 지역의료보험조합의 醫保支所要員으로 부터 업무지원을 받아오고 있다⁷⁾. 농어촌지역 가입대상자의 관리를 위한 현행 조직체계는 다음의 [圖 3-2] 와 같다.

먼저 公團은 본부산하에 지부와 출장소를 지역별로 설치운영하고 있으며, 각 지부와 출장소는 대략 4~6개 시·군의 사업장과 지역가입자를 관리하고 있다. 그리고 공단본부와 각 지부·출장소는 농어촌지역 가입대상자의 파악, 보험료의 징수 그리고 신고소득의 실사 및 재신고조치 등 年金關聯 主要業務를 담당하고 있다. 농어촌지역 연금제도의 도입에 따라 적용제외 및 납부예외자를 포함한 신규관리대상자 2,455천명을 관리하기 위하여 공단은 전국적으로 5개 지부 및 8개 출장소를 증설하고 585명의 인력을 증원하였다 (表 3-11 참조).



[圖 3-2] 農漁村地域 年金業務 修行을 위한 管理運營體系

7) 공단은 농어촌지역 연금제도 도입초기 의보지소요원의 연금업무 위탁수행 거부에 따른 업무차질을 완화하고, 지역가입대상자의 접근성을 제고하기 위한 일환으로서 추가적으로 농협에게도 관련업무를 위탁수행해 오고 있다.

事業場 勤勞者와는 달리 農漁民 및 農漁村地域 自營者の 경우 제도 적용대상여부의 판단, 신고소득의 적정성여부에 대한 판단, 보험료의 징수 등을 위하여 대상자 개개인별로 관리를 하여야 하므로 이에 따른 업무량의 증가에 효율적으로 대처하기 위하여 地域單位의 下部管理運營體系의 構築이 필요로 하다. 따라서 공단은 國民年金法 제43조 및 동법 시행령 제29조에 의거 의료보험연합회와 협약을 체결하여 1995년 7월 부터 농어촌지역주민에 대한 加入申告書의 접수, 급여신청, 대민상담 등 일선단위의 업무를 지역의보에서 위탁수행해 오고 있다. 공단은 이에 대한 대가로 해당조합에 가입대상자의 규모에 따라 月9~12만원의 行政遂行經費를 지급하고 있다. 업무협조에 대한 협약 체결에 따라 농어촌지역단위의 국민연금 관련사업은 地域醫療保險組合의 醫保支所要員이 지원해 주고 있으며 해당업무로는 구체적으로 다음과 같은 것이 있다.

〈資格管理〉

- 국민연금 제도안내 및 상담
- 신고 및 신청서의 접수확인: 지역가입자 자격취득(상실)신고, 소득의 정기(재)신고
- 전입자, 미가입자의 파악 및 신고독려
- 접수된 신고서 일일취합 및 지부·출장소 송부

〈徵收管理〉

- 보험료납부독려
- 납입고지서 재교부 신청 등 징수관련 신청서의 접수

〈給與管理〉

- 각종 급여청구서의 접수
- 급여관련 민원상담 및 안내

〈表 3-11〉 '95年 7月 前後 國民年金管理公團 管理組織 및 人力現況 比較

(단위: 천명)

계	지부 및 출장소						정원			지역가입대상자			
	전		후		증감		전	후	증감	계	가입자	납부예외	적용제외
	지부	출장소	지부	출장소	지부	출장소	1,187	1,772	+585	2,578	1,757	279	542
	17	24	22	32	5	8							
서울	3	9	3	8	0	-1	373	378	+5	1	1	-	-
부산	1	2	1	2	0	0	123	123	-	22	15	1	6
대구	1	1	1	1	0	0	66	65	-1	30	24	1	5
인천	1	1	1	1	0	0	65	75	+10	29	21	4	4
광주	1	0	1	0	0	0	23	27	+4	6	6	-	-
대전	1	0	1	0	0	0	26	29	+3	3	3	-	-
경기	1	5	2	6	+1	+1	175	249	+74	414	261	83	70
강원	1	1	1	2	0	+1	41	74	+33	18	103	37	41
충북	1	0	1	1	0	+1	29	66	+37	159	99	17	43
충남	1	1	2	1	+1	0	39	106	+67	327	211	39	77
전북	1	0	1	2	0	+2	28	94	+66	221	173	14	34
전남	1	1	2	2	+1	+1	35	135	+100	367	253	24	90
경북	1	1	2	3	+1	+2	57	156	+99	390	275	35	80
경남	1	2	2	3	+1	+1	85	167	+82	364	267	21	77
제주	1	0	1	0	0	0	16	28	+12	63	44	4	15

註: 本부와 전산소의 관리인력 총원은 제외한 수치임.

資料: 國民年金管理公團 內部資料

그러나 농어촌지역 연금 일제가입신고 기간중 일부 지역의 의료보험 조합에서는 業務受託拒否 事態가 발생하여 연금업무의 상당한 차질을 초래하고 있다. 이러한 현상은 무엇보다도 管理人力의 보강없이 연금 업무를 代理遂行하게 될 경우 地域醫療保險組合의 업무가 가중될 우려가 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 國民年金管理公團은 업무수탁 거부에 따른 지역단위 연금업무 수행에 있어서의 차질을 해소하기 위하여 추가로 農協中央會와 業務協助體系를 구축하여 농어촌지역의 單位農協이 연금업무를 수행해 줄 수 있는 체계를 마련하고 있다.

第 4 章 資格管理 및 徵收의 評價

第 1 節 資格管理 및 徵收의 評價

1. 評價의 基本的 視覺

국가책임하의 공적연금제도의 도입과 제도의 강제가입에 대한 이론적인 근거로서 먼저 情報不足 그리고 經濟主體의 非合理的인 消費行爲를 들 수 있다. 정부의 간섭이 없는 완전한 시장경제체제를 가정할 경우 각 경제주체는 노후의 경제적 안정을 위하여 자신의 期待壽命, 所得의 흐름, 就業期間 등 장기적인 經濟社會的인 變數를 정확히 예측하고 이에 따른 합리적인 所得의 時期的인 再分配를 하여야만 할 것이다. 그러나 언급한 제 변수의 예측과 이에 따른 적절한 대응은 일반적으로 개인의 능력 밖의 영역으로 간주되어질 수 있다. 따라서 이러한 분야에 대한 정보수집과 대응책의 마련에 있어서 국가의 행위가 개인보다 合理的인 가능성이 높다(Krupp, 1988).

다음으로 국가의 간섭이 없는 自由市場經濟下에서 각 개인은 미래 (노후)소비의 중요성을 과소평가하고 현재소비에 치중하게 됨으로써 노후의 빈곤을 초래할 위험성이 있다. 특히 근로능력이 약화된 노령기 빈곤의 경우 당사자의 자력에 의한 빈곤현상의 극복이 극히 어려울 가능성이 높으며 (irreversibility of poverty), 나아가 이로 인한 정부재정에 의한 公的扶助費用의 支出增加를 초래할 수도 있다 (Berthold, 1988).

따라서 공적연금제도의 도입을 통한 제도의 義務加入과 保險料의

強制徵收는 적절한 수준의 미래소비를 강제적으로 준비하게 함으로써 노후빈곤의 대량화로 인한 사회적 문제의 야기와 공적부조 등을 통한 費用의 外部化(externalisation of social cost) 즉, 비용전가의 문제를 미연에 방지해 줄 수 있다는 장점이 있다.

經濟的인 側面에서 본 공적연금보험제도의 基本課題는 社會政策的인 目標을 최소한의 비용으로 달성 또는 주어진 재원으로 최대한의 복지 효과를 달성하는 데 있다고 생각된다. 따라서 국민연금의 농어촌지역 확대적용과 관련한 문제점의 파악과 개선방안의 강구는 財政的인 側面에서의 效率性(efficiency)과 社會福祉的인 次元에서 制度運營의 效果性(effectivity)이 동시에 고려되어야 할 것이다.

公的年金保險制度를 일반 商業保險처럼 서비스財를 생산하는 시스템으로 이해할 경우, 사회연금보험의 상품적 가치와 소비자의 신뢰도는 본연의 보장업무를 수행하는 데 있어서 機能的인 效率性(technical efficiency)에 좌우된다고 할 수 있을 것이다. 이러한 기능적 효율성을 측정할 수 있는 指標로서 保障의 缺陷(Sicherungslücken)을 들 수 있다⁸⁾. 즉 공적보험제도가 보장결함을 최소화할 때 그 제도가 機能的인 效率性을 지니고 있다고 판단할 수 있을 것이다. 이러한 보장결함은 다시 人的保障의 缺陷(personelle Sicherungslücken)과 物質的인 保障의 缺陷(materielle Sicherungslücken)으로 구분해 볼 수 있다.

人的인 保障의 側面에서 본 공적연금제도의 목표는 가능한 많은 국민을 제도에 가입시키고, 그리고 지속적으로 제도의 보호를 받게 하여 老後의 經濟的인 安定에 필요한 소득을 보장해 주는 데 있다. 이와 관련

8) 社會保障制度의 機能的인 效率性을 측정하기 위한 지표로서 保障의 缺陷에 대한 理論的인 研究는 1981년 독일의 Transfer-Enquete-Kommission에서 시도되었다. 이에 대한 후속의 연구로서 W. Burkhardt und J. H. Müller (1985)가 獨逸인 障害人의 所得保障制度, R. Thiede(1990)가 독일의 介護保險 그리고 Chr. Helberger, et al.(1985)가 年金保險制度和 관련한 연구가 있다.

하여 농어촌지역 연금제도의 도입에 따른 인적 보장의 목표로서 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다.

- 當然適用對象으로서 制度未加入者, 保險料의 納付例外者 그리고 適用除外者 등의 制度加入誘導를 위한 제도적 장치의 마련
- 기존 가입자의 早期 制度脫落을 방지하고 지속적인 보험료납부를 유도하기 위한 방안의 마련

다음으로 物質的 保障의 側面에서 본 공적연금제도의 목표는 모든 제도가입자에게 노후에 적절한 수준의 소득을 보장해 주는 데 있다. 공적연금제도는 일반적으로 老後最低生計保護와 從前生活水準의 保護라는 두가지 정책적 과제를 지니고 있다. 따라서 농어촌지역 연금제도의 도입과 관련한 제도의 물질적 보장의 기능은 이러한 두가지 과제의 수행에 따라 판단되어질 수 있을 것이다.

현행 國民年金制度의 年金算定公式에 의하면, 연금은 개인의 소득과 상관없는 均等部分(A)과 가입자 자신의 소득에 연계된 比例部分(B)으로 구성되어져 있다. 여기서 均等부분(A)은 老後最低生計保障의 機能을 가지고 있으며, 이의 크기는 가입자의 保險料納付期間에 비례하고 있다. 달리 표현하면 국민연금제도의 노후최저생계보장에 있어서 機能的 效率性은 가입자의 制度加入期間 즉, 人的 保障의 機能과 밀접한 관련을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 인적보장기능의 제고를 위한 방안의 마련이 궁극적으로 가입자의 노후최저생계보장 문제의 해결을 위한 중요한 政策的 課題임을 의미하고 있다.

공적연금제도는 가입자들에게 경제활동시의 소득수준에 비례하는 연금을 지급하도록 하여 퇴직후에도 종전과 같은 생활수준을 유지할 수 있게 해주는 과제를 가지고 있다. 國民年金은 年金算定公式에 가입자의 소득에 연계된 비례부분(B)을 설치함으로써 年金의 生活水準 保護機能을 가미하고 있다. 따라서 제도의 종전생활수준 보호기능과 관

련한 기능적 효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 가입자 개개인의 소득수준에 상응하는 保險料納付가 전제되어야 할 것이다. 현재 농어촌 지역가입자의 보험료는 가입대상자 본인의 申告所得을 기준으로 부과되고 있으므로, 소득의 성실신고를 위한 制度的 補完裝置의 마련과 제도의 취지에 대한 지속적인 弘報가 필요할 것으로 판단된다.

종합해 보면 보험방식의 社會年金制度에서 개개인의 연금액의 크기는 보험료의 부과대상인 소득 뿐만 아니라 제도가입기간에 비례하게 되므로, 制度加入率의 제고와 함께 지속적인 보험료납부 유도는 자력에 의한 老後貧困의 豫防과 生活安定에 기여하게 된다. 여기서는 국민연금의 농어촌지역 확대에 따른 改善策으로서 제도의 인적 보장 기능을 제고할 수 있는 제도적 보완장치를 마련하고자 한다⁹⁾. 농어촌지역연금 제도가입률 제고방안의 마련은 그러나 事業場 加入者와의 衡平性 그리고 年金財政의 安定을 저해하지 않는 범위 내에서 실시되어야 할 것이다.

2. 評 價

國民年金制度의 농어촌지역 적용에 따른 평가의 重要項目으로는 무엇보다도 적용대상자의 실제 制度加入水準(適用率), 保險料 徵收率, 보험료 부과대상으로서 申告所得의 適正性 그리고 管理運營體系의 效率性 與否 등을 들 수 있을 것이다. 본장에서는 그 중 제도적용에 따른 가입자의 資格管理와 徵收상의 現況에 대한 評價와 政策的 課題를 제시하고 있다. 그러나 농어촌지역 연금제도는 제도가 도입된 지 대략 6개월에 불과하므로, 현시점에서 제도의 성과에 대한 구체적인 평가를 하기에는 여러가지 측면에서 한계가 있을 것으로 판단되지만 현재까

9) 소득과약 및 보험료부과에 관한 문제는 다음의 장에서 다룬다.

지 노출된 현황을 중심으로 개략적인 평가를 해보고자 한다.

첫째, 加入對象者의 제도가입을 위한 申告率이 96%로써 지역주민의 동제도에 대한 呼應度가 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 높은 申告率은 地方自治制의 출범에도 불구하고 여전히 內務行政組織의 강력한 행정력이 뒷받침된 결과이기도 하지만, 가입자의 제도에 대한 抵抗이 별로 크지 않았다는 점에서 肯定的으로 評價된다.

둘째, 농어촌지역 연금 일제가입신고시 保險料의 納付例外 및 適用除外로 신고한 사람의 수가 전체 농어촌지역 연금신고자의 34.8%로써 높은 비중을 차지하고 있다¹⁰⁾. 특히 일부 시·군지역에서는 신고실적에 치중한 결과 납부예외 및 적용제외를 많이 인정함으로써 地域間 偏差가 크게 나타나고 있다. 그리고 제도도입초기 폭발적인 업무의 증가로 이에 대한 증빙서류의 징구나 해당사항 적용대상여부에 대한 심사가 제대로 이루어지지 않은 지역도 부분적으로 나타나고 있다. 따라서 납부예외 및 적용제외규정을 공정하게 적용할 수 있는 조치가 지속적으로 필요하다고 판단된다. 나아가 가능한 많은 사람에게 농어촌지역 연금제도의 도입에 따른 혜택을 부여하기 위해 適用 및 納付例外者의 제도가입을 유도하기 위한 制度的 補完裝置의 마련도 함께 강구해 볼 필요가 있을 것으로 생각된다.

셋째, 60세 이상의 농어민에 대해서 1995년 12월 말 까지 한시적으로 시행해 왔던 特例老齡年金은 전체 加入資格者 약 42만명의 27.6%인 11만 6천명으로 가입실적이 낮게 나타났다¹¹⁾. 특례노령연금은 농어

10) 農漁村地域 一齊加入申告時 납부예외자의 수가 278천명에서 1995년 12월 말 현재 239천명으로 減少하였다. 이는 무엇보다도 農漁村地域 年金制度에 대한 加入對象者의 意識의 改選과 納付例外規定의 공정한 적용을 위한 공단의 지속적인 노력의 결과로 판단된다.

11) 위에서 언급한 特例年金 加入資格者의 수에는 60~65세 미만의 군단위 이하 지역에서 所得活動에 종사하는 農漁民 및 自營者가 포함되어 있으므로 실제 特例加入 資格者는 이보다 적은 수준에 그칠 것으로 판단된다.

촌지역 人口의 老齡化에 따른 老齡農漁民의 老後所得保障을 위해 특별히 도입된 제도이다. 따라서 社會保障的 次元에서 特例老齡年金의 加入率을 제고할 수 있는 추가적인 방안의 마련이 필요하다고 판단된다.

넷째, 제도 실시 이후 '95년말까지의 保險料 徵收實積은 69.8%로 점차적으로 개선되어져 가고 있다. 그러나 여전히 제도가입자의 30% 이상이 보험료를 납부하고 있지 않아 이에 대한 개선책의 강구가 요구되고 있다. 징수율을 제고하기 위해서는 保險料의 納付便宜를 제고할 수 있는 제도의 개발 및 이에 대한 弘報는 물론 保險料 未納者 現地訪問收納, 電話相談 등 多角的인 納付督勵體系의 마련이 요구된다. 나아가 징수관련업무를 효과적으로 수행하기 위하여서는 현행 일선지역단위의 下部管理運營體系의 改善이 요구되며 이와 관련한 사항은 제 6장의 管理運營體系에서 함께 다루고자 한다.

第2節 政策課題

1. 適用除外者 및 納付例外者の 制度加入

가. 夫婦協業 配偶者の 制度加入

우리나라에 있어서 농업 등 자영업의 경우 家族經營의 形態가 많은 부분을 차지하고 있다. 농어촌지역에서 경제활동을 하고 있는 가족중 사자가 세대주인 사업주의 직계자녀 또는 친척일 경우 국민연금에 당연가입의 요건이 된다. 이때 공동생산을 통해 嫁得한 總家口所得은 세대원별 所得創出 寄與度, 將來의 年金 受給月額 등을 감안하여 각 세대원에게 각각 배분한 후 국민연금에 소득을 신고하게 되고 이러한

신고소득을 기준으로 보험료가 부과된다.

한편 사업주와 공동의 사업을 경영하는 配偶者에 대해서는 해당사업 외 별도의 소득이 없을 경우 제도의 당연가입에서 제외되어지고 있다. 이에 따라 농어촌지역연금 일제가입신고시 지역가입자로 가입신청한 협업배우자 24천명 가량이 제도의 적용에서 제외되게 되었다. 그러나 협업가구의 배우자가 국민연금에 별도로 가입하고자 할 경우 본인의 신청에 의해 任意加入을 할 수 있는 규정을 두고 있다.

1988년 국민연금제도의 도입당시 事業場 加入者와의 衡平性 그리고 農漁民의 保險料負擔能力 등을 고려하여 농어촌지역 연금제도 가입자의 보험요율은 향후 5년간은 3%로 유지하도록 하고 2000년에는 6% 그리고 2005년부터는 9%까지 단계적으로 인상할 계획이다. 그러나 농어촌지역 협업가구의 배우자 등 임의가입자에 대해서는 현재 사업장 근로자와 같이 6%의 보험요율이 적용된다. 따라서 協業家口 配偶者는 地域加入者로 가입되지 못하고 6%라는 높은 보험료를 지불하고 任意加入하여야 하는 불리한 위치에 처해 있다고 생각된다. 그리고 농어촌지역 연금제도 도입당시 지역가입자의 신고소득은 평균적으로 사업장 가입자의 대략 60% 수준에 불과한 반면, 임의가입자의 경우 全體 制度加入者의 中位數所得을 기준으로 보험료가 부과되고 있다. 따라서 농어촌지역 국민연금 임의가입자의 보험료 부담수준이 농어민 등 지역가입자에 비해 높게 책정될 것을 알 수 있다.

특히 國民年金의 算定公式에 따라 가입자 개개인의 연금액은 부담하게 되는 보험요율의 크기와 상관없이 결정되므로¹²⁾, 동일한 제도내의 가입종별 保險料率의 隔差로 인해 가입자간 심각한 형평성의 문제가 제기될 소지가 있다. 종합해 보면 협업가구 배우자에 대한 임의가

12) 國民年金 加入者의 年金額의 크기는 當事者의 제도가입기간 중 勤勞所得의 平均額과 保險料納付期間에 의해 결정되어진다.

입규정은 실제로 있어서 이들의 제도가입을 억제하는 효과를 가지고 있다고 판단된다.

농업, 가내공업, 판매서비스업 등 우리나라 가족경영사업의 대표적인 특징으로서 해당사업의 零細性을 지적할 수 있다. 따라서 협업가구의 배우자에 대한 제도 적용제외는 이들의 保險料 負擔能力을 고려한 조치로 판단된다. 그러나 부부협업 자영자의 배우자가 행정적으로 제도의 당연적용에서 배제됨으로써 발생하게 되는 문제점으로 制度適用上의 非對稱性을 들 수 있을 것이다. 국민연금의 농어촌지역 확대에 따라 종래 제도운영 기본원칙의 변화로서 적용기준의 측면에서 살펴볼 때 勞動市場에서의 從事上의 地位 關聯性 (Berufstatusbezogenheit)이 상당부분 완화되었다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 제도적용기준으로서 종전에는 5인 이상 사업장의 정규근로자만이 당연가입대상인 반면, 농어촌지역 연금제도의 경우 종사상의 지위에 상관없이 해당지역의 모든 경제활동 종사자가 제도의 당연가입대상이 되게 되었다. 농어촌지역 주민에 대한 이러한 제도적용기준의 설정에도 불구하고 공동의 사업을 경영하고 있는 협업가구의 배우자에 대한 제도적용제외는 제도운영에 있어서 不平衡性 問題를 야기할 위험이 있다. 社會保險制度로서 國民年金의 궁극적인 취지는 가능한 많은 국민에게 최저생계수준 이상의 老後所得을 保障해 주는데 있으므로 협업가구 배우자의 제도가입 제고방안을 모색하도록 하되, 이 경우 이들의 保險料 負擔能力을 고려한 제도적 보완장치의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

농어촌지역 영세협업가구의 보험료부담능력을 고려하여 그 배우자에 대해서는 현행대로 任意加入을 원칙으로 하되 제도가입을 제고하는 방안으로서 현재 지역가입자와의 형평성 유지의 차원에서 보험료를 3% 수준으로 下向調整할 것을 검토할 필요가 있을 것이다. 그리고

자영업의 특성상 정확한 소득의 파악이 어려운 실정이므로 협업가구 배우자의 보험료 부과는 기존의 中位所得의 一定率을 기준으로 定額 釐出 方式을 적용하는 것이 편리할 것이다. 단, 가입대상자의 선호와 保險料 負擔能力을 고려하여 보험료는 전체 가입자의 中位數 所得을 기준으로 等級別로 差等化 하여 임의로 선택하게 하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다(예 중위수 소득의 1/2, 2/3, 1, 3/2, 5/3). 그리고 이를 바탕으로 임의가입을 원하는 年金未適用者(소득활동에 종사하고 있지 않은 주부 등)에게도 국민연금의 가입을 확대할 필요가 있을 것이다. 국민연금 미적용자에 대한 等級別 差等保險料 適用方式은 징수 관련 行政業務의 과도한 부담이 없이도 실시되어질 수 있을 것으로 예상된다.

나. 學生의 年金制度加入

농어촌지역 연금제도의 도입에 따라 농어촌지역에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 經濟活動人口는 원칙적으로 제도가입대상으로 파악이 된다. 그러나 學生의 경우에 있어서는 年齡을 기준으로 保險料免除에 관한 두가지 규정을 적용함으로써 보험료 납부에 따른 경제적 부담문제를 해소해 주고 있다. 먼저 18세 이상 23세 미만의 소득활동에 종사할 수 없는 자로서 教育法에 의한 학교의 재학생은 國民年金의 適用除外者로 처리가 된다. 그리고 23세 이상으로 지역가입자 자격을 취득하는 자 또는 가입중에 있는 자가 학교의 입학으로 인해 연금보험료를 납부할 수 없는 사유가 발생한 때에는 그 기간동안 保險料 納付例外者로 처리된다. 이 두가지 경우에는 입증서류로서 在學證明書와 學生證 寫本을 公團에 제출할 의무가 있다.

재학기간의 적용제외 및 납부예외 처리규정으로 해당 당사자의 실제 國民年金制度 加入期間이 상당부분 축소될 가능성이 있다. 반면 학

력이 낮은 일반 경제활동 종사자와는 달리 高學歷 소지자의 경우 향후 노동시장 참여시 期待賃金所得水準이 상대적으로 높게 되어 이를 통해 부족한 제도가입기간을 상쇄할 수 있으며, 따라서 社會保障的 側面에서 별도 혜택의 부여는 불필요할 것으로 인식될 수도 있다. 그러나 현재 教育期間의 延長趨勢, 高學歷者の 높은 失業率 그리고 勤勞者의 早期退職趨勢는 가입자 개개인의 평생노동시간을 단축하여 노후생계유지에 필요한 연금수급권의 확보에 애로를 초래할 가능성이 있다.

서구 선진국에 있어서 교육기간을 연금제도가입기간으로 인정해 주고 있는데 이는 단순히 사회보장적 차원에서 뿐만 아니라 教育에 대한 經濟的인 誘引을 부여하여 고급인력을 양성하고 경제의 질적성장을 도모하기 위해서 실시되어져 오고 있다. 獨逸의 경우 학생에 대해서는 최고 13년 까지 보험료납부를 면제해 주고, 이 기간을 제도가입기간으로 산정해 주고 있다. 그러나 1992년 연금개혁을 통해 이러한 제도가입 인정기간을 매년 1개월씩 단계적으로 축소하여 2004년부터는 7년으로 제한하려고 하고 있다. 그리고 7년을 초과하게 되는 교육기간에 대해서는 45세 이전 까지 제도가입자가 任意로 보험료를 납부하게 될 경우 이를 제도가입기간으로 인정해 주는 保險料 追後納付制度를 실시하여 고학력자 노후생활안정에 대한 별도의 규정을 마련해 두고 있다.

현재 積立方式을 적용하고 있는 韓國의 國民年金에 있어서 獨逸의 경우와 같이 教育期間을 保險料 無負擔의 제도가입기간으로 인정해 줄 경우 이는 재정운영방식상 기본원칙에 저해될 우려가 있으며 또한 보험재정의 악화를 초래할 가능성이 높다¹³⁾. 나아가 국민연금제도는

13) 積立方式에서 연금은 가입자 개개인의 전체 制度加入期間 중 납부한 보험료를 적립·증식하여 퇴직시 이를 기준으로 분할지급되므로 부담과 수혜의 형평성 그리고 능력에 따른 分配의 原則이 적용된다. 따라서 적립방식 하에서 가입자간 소득의 재분배 즉 特定加入者에 대해 經濟的 惠澤 또는

제도적용의 범위에 있어서 아직 미성숙 단계에 있는 점을 감안해 볼 때 교육기간의 제도가입인정은 제도가입자 내에서 뿐만 아니라 制度加入者と未加入者間の 衡平性 問題を 야기할 위험도 있다.

따라서 보험료의 부담과 수혜의 형평성을 유지하고 가입자의 지속적인 제도가입을 유도하기 위한 制度的 補完裝置로서 독일의 경우에서 처럼 本人負擔의 保險料 追後納付制度的 導入方案을 마련해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다. 즉, 졸업후 국민연금 가입자의 희망에 따라 교육으로 인한 미납부 보험료를 장기간 동안 分割納付할 수 있는 규정을 마련하도록 하여야 할 것이다. 현재 國民年金은 制度脫退자가 그동안 납부한 보험료를 일시에 수령한 후 다시 제도에 가입하게 될 경우 이를 일괄 또는 분할납부할 수 있는 규정을 두고 있어, 학생에 대한 보험료 추후납부제도를 실시하게 될 경우 이로 인한 큰 行政的인 어려움이 따르지 않을 것으로 판단된다.

다. 軍服務期間의 年金制度加入期間 認定

국민연금의 교육기관 재학생에 대한 특별규정에서 처럼 하사관 이상의 職業軍人을 제외한 一般 兵役義務者の 경우 해당 당사자의 연령에 따라 保險料負擔 解消을 위한 2가지 규정을 두고 있다. 즉, 18세 이상 23세 미만으로서 兵役法 제3조의 규정에 의한 병역의무 수행자에 대해서는 그 기간동안 제도의 適用除外者로 처리되고 있다. 반면 23세 이상으로 지역가입자 자격을 취득하는 자 또는 가입중에 있는 자로서 병역의무의 수행으로 인해 소득활동에 종사할 수 없게 될 경우에는 그 기간동안 保險料의 納付例外者로 처리되어 보험료납부에 따른 경제적인 부담을 면제해 주고 있다. 그리고 군복무로 인해 보험

불이익을 주는 규정의 적용은 制度運營의 基本原則에 어긋나게 된다.

료 납부를 면제받은 기간에 대해서는 국민연금의 가입기간으로 인정되지 않으며 이로 인한 연금수급권의 喪失部分은 전적으로 해당 當事者 本人이 負擔하여야만 한다.

국방을 통해 얻어지는 효용 즉, 외적으로 부터 국민의 보호, 국권의 수호 등은 公共財的인 性格을 띠고 있으며, 이는 國家固有의 活動領域으로 간주되고 있다. 달리 표현하면 이러한 효용은 그 소비에 있어서의 外部性 (externality)으로 인해 일반 시장기능을 통해 생산되어질 수 없으며 따라서 이는 國家가 一般財政의 財源으로 생산되어야 한다는 것이다. 또한 실업자, 생활보호대상자 등 국민연금의 적용제외자와는 달리 軍服務로 인한 제도미가입은 본인의 과실이 아닌 公共의 利益을 수행함으로써 발생케 된 사회적 위험으로 인식되어야 할 것이다. 따라서 이 기간을 연금제도 가입기간으로 인정해 주어 국방의무를 수행함으로써 발생한 개인의 연금수급권의 손실부분을 별도로 보전해 주어야 할 것이다. 그리고 여기에 필요한 재원은 국방의 궁극적인 책임자인 국가에서 지원하여야 하며 이는 궁극적으로 사회보험제도의 사용목적에 상응하는 재원의 조달으로 이해되어질 수 있다(W. Schmähl, 1988).

나아가 국방의 의무는 일반적으로 男性에게만 국한되어 적용되고 있으므로 군복무기간에 대한 국민연금의 제도가입기간 인정은 男女平等의 次元에서도 요구되어지는 사항으로 이해할 수 있다. 그러나 국민연금은 그 적용범위에 있어서 아직 제도에 미가입되고 있는 계층이 많은 실정이므로 제도가입 대상자에 한해서만 일반재정의 재원으로 군복무기간을 연금가입기간으로 인정해 줄 경우 심각한 衡平性의 問題를 야기할 우려가 있다. 따라서 이는 추후 동제도가 전체 국민으로 확대적용되는 시기와 병행하여 논의되어야 할 사안으로 판단된다.

2. 農漁民年金 制度加入의 特例制度

국민연금의 농어촌지역 확대시 60세 이상 65세 미만의 농어민에 한해서 1995년 12월 31일 까지 신청을 할 경우 70세까지 제도에 가입할 수 있는 특례규정을 두고 있었다¹⁴⁾. 그리고 특례연금 제도가입 이후 농어민에 해당되지 않게 된 경우에도 특례연금 受給要件 충족시 까지 지역가입자로 繼續加入을 허용해 주고 있다. 특례연금의 受給要件은 5년 이상의 보험료 납부기간으로 하고 있다. 특례연금액의 크기는 제도 가입자가 5년간의 가입기간을 충족하게 되었을 경우 完全老齡年金의 25%를 지급하게 되며, 이를 초과하는 가입기간에 대해서는 매 일년마다 5%씩 상향조정된다.

특례연금은 人口의 都市集中에 따른 農漁村地域人口의 高齡化 현상의 심화와 이로 인한 전통적인 家族中心의 老後保障體系의 崩壞 그리고 UR타결 이후 농가경제의 타격 등을 고려하여 社會政策的 趣旨에서 도입된 제도이다. 제2장에서 논의된 바와 같이 농어민에 대한 經營移讓年金制度의 도입이 이루어지지 못하고, 그 代替的 制度로서 도입된 것이나 경영이양이라는 農業政策的 性格과는 상당한 거리가 있으며, 社會保障的인 차원에서도 불안정한 형태를 띠고 있다고 생각된다. 그리고 이러한 제도는 실제 운영상 다음과 같은 문제점을 제기하고 있다. 먼저 특례연금 제도가입에 있어서 任意適用規程을 지적할 수 있다. 국가가 사회연금보험제도를 도입·운영하면서 가입 및 보험료납부에 대해 강제규정을 설정하고 있는 근거는 무엇보다도 未來消費에 대한 예측과 이를 바탕으로 한 적절한 대비책의 마련에 있어서 개별 경제주체의 非合理的인 經濟行爲를 방지하고자 하는 데 있다. 이러한 의

14) 이러한 特例制度는 제도시행 당시 45세 이상 60세 미만의 事業場 加入者에 대한 特例老齡年金制度를 地域加入者에 適用하면서 65세 미만까지 확대한 것이다.

미에서 농어촌지역 연금제도의 도입시 제도적용규정의 설정에 一貫性이 결여되고 있음을 지적할 수 있다. 즉, 제도도입 당시 상대적으로 젊은 취업계층에 대해서는 강제가입규정이 적용되는 반면, 社會政策的側面에서 保護의 緊急性이 요구되는 노령계층에게는 一定期間을 設定하여 限時的으로 任意加入規程을 적용하고 있다는 점이다.

다음으로 특례연금제도의 임의적용규정으로 인해 노후소득보장의 혜택부여에 있어서 老齡階層間 衡平性 問題가 제기될 수 있다. 즉 보험료부담능력과 노후소득보장의 중요성에 대한 情報의 差異에 따라 동일계층내 특례노령연금제도의 수혜의 차이가 현격하게 발생할 여지가 있다는 점이다. 나아가 개인간 소득의 차이로 인해 保險料의 負擔能力이 있는 高所得階層이 제도의 도입에 따른 특혜를 누리게 되는 반면, 低所得의 노인은 제도에서 배제되어 결과적으로 동계도로 인한 동일계층내 所得不均衡이 더욱 심화될 우려가 있다. 특히 농어촌주민의 보험료는 가입자의 申告所得을 기준으로 부과되므로 특례연금 가입자의 경우 소득을 過多申告하여 높은 연금수급권을 확보하려고 하는 誘引이 발생할 수도 있다.

특례노령연금제도 운영상의 또다른 문제점으로 제도의 가입자격을 연령을 기준으로 농어촌지역 연금제도 도입 당시 60세 이상 65세 미만의 농어민으로 한정하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 우리나라에 있어서 기존 노령계층을 위한 소득보장제도가 미비되어져 있다는 점을 고려해 볼 때 特例老齡年金 加入資格을 일정 연령층의 농어민에만 한정하여 제도가입에 따른 경제적 혜택을 부여한다는 것은 衡平性問題를 야기할 위험이 있다. 따라서 60세 이상의 비농어민과 농어촌연금제도도입 당시 제도의 적용에서 제외된 65세를 초과한 사람에 대한 노후소득보장에 대한 別途의 制度的 對策의 마련이 필요로 한 실정이다.

특례노령연금제도 운영의 改善策으로서 먼저 特例加入申告實積이 미진한 점을 고려하여 가입대상자의 加入率 提高와 관련한 방안을 모색해 보아야 할 것이다. 1995년말까지 한시적으로 되어 있는 가입신청 기간을 일정기간 연장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그리고 60세 이상의 모든 농어민에 대해 當然加入規程의 적용은 보험료의 부담능력 등을 고려해 볼 때 현실적으로 무리가 따를 것으로 예상되기 때문에 현재와 같이 임의가입규정을 적용하도록 하되, 제도의 취지에 대한 적극적인 홍보를 통하여 自發的인 制度加入을 誘導하여야 할 것이다. 나아가 제도도입 당시 65세를 초과한 농어민에 대해서도 본인의 의사에 따라 제도에 가입할 수 있는 길을 열어 주어야 할 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 노후소득보장 대책의 미비로 인한 經濟的 隘路는 현세대 전체노령계층에 해당되므로 농어민에 한정된 특례노령연금제도 가입규정은 연금수급권이 없는 全體 老齡階層으로 擴大適用하여야 할 것으로 판단된다. 그리고 현세대 노인계층의 보험료부담능력을 감안하여 현재 공단에서 추진중인 孝道年金制度를 적극 활성화하여 부모와 별거하여 취업활동을 하고 있는 자식들이 보험료를 代理納付해 줄 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

3. 未申告者의 制度加入誘導 方案

앞의 〈表 3-7〉에서 살펴본 바와 같이 1995년 6월 농어촌지역 연금 일제가입신고 마감 이후 제도의 당연가입대상으로서 미신고자의 수는 대략 97천명으로, 이는 전체가입대상자의 대략 4%에 불과하다. 그리고 미신고의 사유로서 실제거주지가 불명확한 行方不明者, 住民登錄 僞裝轉入者가 상당부분 차지할 것으로 추정된다. 주민등록지와 실제거주지가 상이한 자에 대한 제도가입유도는 공단의 관리인력, 행정수행능력 등 제반여건을 고려해 볼 때 현실적으로 어려운 형편이다.

따라서 이들에 대한 제도의 적용은 추후 국민연금이 전체 국민에게 확대적용될 시점에 가서야 가능할 것으로 판단된다. 그러나 제도의 당연신고대상으로서 농어촌지역에 거주하고 있는 일부 加入拒否者에 대해서는 먼저 제도에 대한 홍보를 통한 자진신고 유도를 하도록 하고 이를 거부할 경우 職權加入措置를 취해야 할 것으로 판단된다.

第5章 申告所得 및 保險料 賦課의 評價

第1節 評價

農漁民과 自營者들의 所得活動은 農水産물의 收穫시기, 收穫量, 가격불안정 등으로 事業場勤勞者보다 상대적으로 不規則적이고 不安定하다. 그리고 政府의 課稅資料도 農漁民과 自營者의 소득을 파악하는데 매우 불충분한 실정이다. 그래서 國民年金의 農漁村地域 擴大에 있어서 農漁民 및 自營者들의 소득과액이 어려우므로, 보험료부과의 근거가 되는 소득과액을 위하여 농어촌연금 가입자 본인이 자신의 所得을 申告하도록 하는 방법을 채택하였다.

이 방법은 가입자의 公的年金保險에 대한 認識과 自發的인 參與를 전제로 한다. 만일 가입자가 자신의 소득을 왜곡하여 신고하면 전체 가입자의 소득분포가 왜곡되어 형평성의 문제를 야기하게 될 것이다.

그러므로 본 절에서는 農漁村加入者들의 所得申告의 誠實性 問題, 實際 所得과의 一致問題를 검토해 보고자 한다. 이를 위하여 먼저, 年金申告所得과 기존 社會統計上의 소득을 비교하여 양자간의 일치정도를 검토해 보고, 다음으로, 지역의료보험에서 파악하고 있는 소득을 年金申告所得과 비교하여 양자간의 일치정도를 살펴보고자 한다.

1. 年金申告所得과 社會統計上의 所得 比較

社會統計上의 농업가구에 대한 소득조사결과는 그 자체가 실제소득을 반영하고 있다고 보기는 어렵지만, 農業家口의 所得에 대한 既存資料 중의 하나로서 農漁村年金加入者들의 年金申告所得과 비교해 볼 가치가 있다.¹⁵⁾

農漁村年金加入者들의 所得을 볼 수 있는 社會統計上の 資料로는 『94 農家經濟統計』가 있다. 그런데 이 자료는 농가에 제한된 것으로 農漁村年金加入者들의 年金申告所得과 直接 比較하는 데는 무리가 있다. 왜냐하면 年金申告所得이 個人別 자료인데 비하여, 農家經濟統計上の 소득자료는 家口단위 자료이기 때문이다. 그리고 年金申告所得은 農漁村年金加入者(農漁民과 農漁村 自營者)를 포괄하고 있는데 비하여, 社會統計上の 資料는 農民만을 대상으로 한 것이기 때문이다.

그러므로 여기에서는 사회통계와 연금에서의 소득자료를 直接 比較하기 보다는, 社會統計에 있어서의 '農漁民家口와 都市勤勞者家口의 關係'와 年金所得資料에 있어서의 '農漁村 年金申告所得과 事業場勤勞者 所得의 關係'를 比較함으로써, 間接的으로나마 농어촌 연금신고소득의 경향에 대해 검토해 보고자 한다.

첫째, 월평균소득의 絶對額數를 비교해 보면, 사회통계(통계청의 도시가계조사와 농림수산부의 농가경제조사)에 있어서는 <表 5-1>과 같이 근로자 가구와 농업가구의 월소득은 각각 1,701천원과 1,693천원으로 유사하게 나타났다.¹⁵⁾

15) 만일 연금신고소득과 사회통계상의 소득이 일치한다면 사회통계상의 소득이 정확하게 작성되었고 연금신고소득도 성실하게 신고되었다고 평가할 수 있다. 그러나 양자의 소득이 일치하지 않는다면 사회통계상의 소득과 신고소득 중 어느 쪽이 실제소득을 반영하는지, 특히 연금소득이 성실하게 신고되었는지의 여부는 평가하기 어렵다.

16) 농가의 소득구성을 보면 농업소득이 860천원으로 50.8%를 차지하고 있고, 농외소득이 515천원으로 30.5%, 이전수입(출타가족의 송금보조와 축조의금 등)이 317천원으로 18.7%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 도시근로자가구의 소득과 비교하여 보면, 도시근로자가구의 월소득은 1,701천원으로 농가와 거의 비슷하게 나타나고 있고, 그 구성은 근로소득이 85.2%(사업부업소득이 3.1%, 기타소득이 11.8%)로 상대적으로 안정되어 있는 것으로 나타나고 있다.

그리고 1994년의 농가와 도시근로자가구의 소득불평등 정도를 보면, 농가의 지니계수가 0.3541로 도시근로자가구의 지니계수 0.3463보다 커서

〈表 5-1〉 農家와 都市勤勞者の 所得 比較(1994)

(단위: 천원, %)

구 분	농 업 가 구				근 로 자 가 구			
	가구 소득	농업 소득	농외 소득	이전 수입	가구 소득	근로 소득	사업,부 업소득	기타 소득
월액	1,693	860 (50.8)	515 (30.5)	317 (18.7)	1,701	1,449 (85.2)	52 (3.1)	200 (11.8)
GINI계수	0.3541	0.3591	0.3502	0.3458	0.3463	0.3400	0.3901	0.3803

註: ()는 구성비임.

資料: 농림수산부, 『농가경제통계연보 1994』, 1995.

경제기획원, 『도시가계연보 1994』, 1995.

그런데 농어촌연금의 신고소득을 5인이상 사업장 근로자와 비교해 보면, 〈表 5-2〉와 같이 農漁村年金加入者の 월평균소득이 565,199원, 事業場勤勞者 1,059,941원으로 農漁村年金加入者들의 신고소득이 사업장근로자들의 절반정도에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 중위소득은 農漁村加入者 340,000원, 事業場加入者 920,000원으로, 농어촌가입자의 신고소득이 사업장가입자의 1/3정도에 불과한 것으로 나타났다. 즉 절대액수에 있어서는 사회통계와 연금소득자료간에 큰 차이가 나타나고 있다.

〈表 5-2〉 農漁村年金加入者와 事業場加入者の 月平均所得(1995)

(단위: 원)

구 분	농어촌연금가입자			사업장가입자
	전 체	농어민	자영자	
월평균 소득	565,199	574,605	535,130	1,059,941
중 위 소 득	340,000	-	-	920,000

농가의 경우 소득불평등의 정도가 심한 것으로 나타났다. 특히 소득구성에 있어서 농업소득의 지니계수가 0.3591로 가장 큰 것으로 나타나 농업소득의 편차가 심한 것으로 나타났다.

보다 구체적으로 農漁村年金加入者の 申告所得을 業種別로 社會統計와 비교해 보면, 〈表 5-3〉과 같이 도소매업의 경우에는 사회통계보다 신고소득액수가 높으며 음식숙박업의 경우에는 신고소득액수가 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 전체적으로 社會統計上の 所得과 年金申告所得간에 상당한 差異가 있지만, 그 程度가 業種別로 상당히 多樣하게 나타난다는 것을 보여준다.

〈表 5-3〉 業種別 所得申告現況

(단위: 원)

	연금신고소득	사업장규모별 1인당소득(사회통계)		
		1인	2~4인	1~5인
전 국	565,119			
농 업	567,353			
어 업	747,734			
임 업	878,919	868,117	766,180	773,688
도매업	1,099,412			
음식숙박업	773,996			
서비스업	809,060			
제조업	878,807			
근로자	456,478			
기 타	420,400			

資料: 통계청, 『'93 서비스업통계조사보고서』, 1994.

_____, 『'93 도소매업통계조사보고서』, 1994.

둘째, 월소득의 分布를 비교해 보면, 사회통계에 있어서는 농어가와 도시근로자가구의 소득분포를 10分位別로 살펴본 결과, 다음 〈表 5-4〉와 같이 각 分位の 平均所得이 類似하게 나타나고 있다. 그리고 하위 1~4分位 소득의 상위 9~10分位 소득에 대한 비중인 分配率을 보면, 농어가의 경우 0.51, 도시근로자가구 0.58로 농어가의 경우 불평등의 정도가 약간 심한 것으로 나타나고 있다.

〈表 5-4〉 所得 10分位別 都市와 農村 家口當 月平均所得(1994)

(단위: 천원)

소득분위	농가월평균소득	도시근로자가구 월평균소득
1	461.42	567.7
2	805.92	882.5
3	1,033.42	1,060.8
4	1,236.00	1,227.3
5	1,403.25	1,393.2
6	1,602.92	1,578.3
7	1,863.67	1,805.4
8	2,180.92	2,091.5
9	2,684.58	2,516.0
10	4,315.67	3,888.3
평 균	1,693.0	1,701.0
분배율	0.51	0.59

註: 분배율은 하위 1~4분위 소득의 상위 9~10분위 소득에 대한 비중을 의미함.

資料: 통계청, 『도시가계연보 1994』, 1995.

농림수산부, 『농가경제통계 1994』, 1995.

年金所得資料에 있어서는 國民年金制度의 45개 等級別로 農漁村年金加入者와 事業場加入者의 分布를 보면, 〈表 5-5〉와 같이, 표준소득 최하등급(1등급)인 22만원의 경우 농어촌가입자의 32.0%, 사업장가입자의 0.1%가 포함되어 있고, 10등급 37만원까지 농어촌 가입자의 52.5%, 사업장 가입자의 4.7%, 그리고 20등급 85만원까지 농어촌가입자의 81.6%, 사업장 가입자의 48.9%가 포함되어 있는 것으로 나타났다. 즉 年金所得資料에 있어서 農漁村加入者의 所得은 사업장 가입자와 매우 다른 분포를 보여 低所得에 集中된 分布를 띠고 있다.

〈表 5-5〉 標準等級別 事業場 勤勞者 및 農漁村 加入者の 分布

(단위: 원, 명, %)

등급	표준소득	농어촌 가입자		사업장 가입자	
		가입자	누적분포	가입자	누적분포
1	220,000	426,865	32.0	5,990	0.1
2	230,000	45,526	35.4	1,104	0.1
3	240,000	22,560	37.1	1,749	0.2
4	250,000	23,215	38.8	3,162	0.2
5	260,000	11,003	39.6	3,076	0.3
6	270,000	11,452	40.5	13,233	0.5
7	290,000	12,766	41.4	21,605	0.9
8	310,000	49,400	45.1	45,785	1.7
9	340,000	74,029	50.7	79,832	3.2
10	370,000	25,024	52.5	82,622	4.7
11	400,000	81,787	58.7	146,987	7.4
12	440,000	39,747	61.6	202,391	11.1
13	480,000	16,228	62.9	179,915	14.3
14	520,000	53,902	66.9	275,872	19.3
15	570,000	19,224	68.3	250,377	23.9
16	620,000	27,166	70.4	283,659	29.1
17	670,000	45,754	73.8	273,279	34.0
18	730,000	56,946	78.0	296,260	39.4
19	790,000	31,197	80.4	256,538	44.1
20	850,000	15,813	81.6	261,964	48.9
21	920,000	13,886	82.6	270,042	53.8
22	990,000	55,787	86.8	273,627	58.8
23	1,060,000	36,802	89.5	218,293	62.7
24	1,130,000	14,116	90.6	225,603	66.8
25	1,210,000	8,956	91.3	223,207	70.9
26	1,290,000	11,171	92.1	217,325	74.8
27	1,380,000	6,808	92.6	187,424	78.3
28	1,470,000	10,379	93.4	170,447	81.4
29	1,560,000	5,845	93.8	143,714	84.0
30	1,660,000	17,072	95.1	129,143	86.3
31	1,760,000	25,178	97.0	120,425	88.5
32	1,860,000	2,468	97.2	102,647	90.4
33	1,970,000	6,083	97.6	102,201	92.2
34	2,080,000	3,466	97.9	68,622	93.5
35	2,190,000	1,504	98.0	59,990	94.6
36	2,300,000	1,102	98.1	52,699	95.5
37	2,420,000	1,430	98.2	42,200	96.3
38	2,540,000	1,192	98.3	38,510	97.0
39	2,670,000	1,373	98.4	29,030	97.5
40	2,800,000	1,081	98.5	24,357	98.0
41	2,940,000	1,683	98.6	20,929	98.4
42	3,080,000	725	98.6	15,372	98.6
43	3,230,000	1,314	98.7	13,774	98.9
44	3,380,000	3,280	99.0	9,448	99.1
45	3,600,000	13,498	100.0	51,247	100.0
계		1,335,803	100.0	5,495,676	100.0

이러한 결과로 볼 때 社會統計上의 所得에서는 도시근로자와 농업가구의 월평균소득의 절대액이나 분포가 거의 類似하게 나타났으나, 年金所得資料에 있어서는 농어촌가입자와 사업장가입자의 월평균소득의 절대액과 분포가 모두 상당한 差異가 있는 것으로 나타났다. 즉, 사회통계상에서는 농가와 도시근로자가구의 소득이 유사하게 나타나는데 비해, 연금소득자료에서는 농어촌가입자의 소득이 사업장가입자에 비하여 훨씬 낮게 나타나고 있다. 그러나 이 資料分析의 結果로 農漁村年金加入者의 所得이 低申告되었다거나 社會統計上의 農家所得이 高評價되었다고 단정할 수는 없다.

그리고 일종의 사회통계조사로서 농어촌연금 실시전에 模擬適用事業을 실시한 결과 나타났던 연금신고소득을 實際 農漁村年金實施 後의 연금신고소득과 비교해 보면, 〈表 5-6〉과 같이 1차 모의적용사업의 경우 월평균소득이 701,567원, 2차 모의적용사업의 경우 519,234원, 그리고 실제 농어촌연금실시 결과 565,199원으로 유사하게 나타났다. 模擬適用事業 時期에 따라, 地域에 따라 다소의 差異는 있지만 實際 農漁村年金實施 後의 연금신고소득과 비슷하게 나타났음을 알 수 있다. 특히 제2차 모의적용사업의 경우와 실제 농어촌연금실시의 경우가 거의 비슷하게 나타났음을 볼 수 있다.¹⁷⁾

〈表 5-6〉 模擬適用事業과 實際 農漁村年金의 申告所得 比較

(단위: 원)

구 분		평 균	농 어 민	비농어민	지 역
모의적용	1차	701,567	647,365	983,547	홍성
	2차	519,234	529,096	494,786	명주, 담양, 예천
농어촌연금 실시 후		565,199	574,605	535,130	전국

17) 1, 2차 모의적용사업을 통해 지역별로 소득신고 수준에 상당한 격차가 있음을 알 수 있다.

한편 農漁村加入者の 所得申告의 結果는 全體 年金加入者の 平均所得을 변화시켜 給與水準에 영향을 미치게 된다. 전체 연금가입자의 평균소득을 전년도와 비교하여 보면 <表 5-7> 과 같이 1994년 900,024원에서 1995년 농어촌 확대이후 943,502원(추정)으로 4.8% 증가하였다. 農漁村 加入者の 낮은 申告所得에도 불구하고 全體的인 所得의 平均이 上昇하게 되는 것은 사업장 근로자의 標準所得等級의 上限을 200만원에서 360만원으로 調整하여 근로자계층의 평균소득을 상향시킨 결과 때문이다.

<表 5-7> 全體 國民年金加入者の 月平均所得의 推移

(단위: 원, %)

연 도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
평 균 소 득	374,470	451,308	540,146	619,882	726,197	819,687	900,024	943,502
증가율	-	20.5	19.7	14.8	22.0	12.9	9.8	4.8

註: 1995년 평균소득은 추정치임. 그리고 1995년 사업장가입자의 평균소득은 1,059,941원으로 1994년에 비해 17.8% 증가한 것으로 추정됨.

2. 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得의 比較

가. 概括的 比較 分析

農漁村地域의 醫療保險組合은 농어촌연금과 동일한 대상에 대하여 몇가지 所得資料에 근거하여 保險料를 賦課하고 있다. 농어촌지역 의료보험은 공적보험으로서의 公信力과 1988년 이래 약 8년동안의 소득 파악과 보험료 부과의 經驗을 가지고 있다. 그러므로 年金申告所得의 妥當性을 살펴보기 위하여 동일한 사람에 대하여 농어촌 지역의료보험조합에서 파악하고 있는 醫療保險料 賦課所得과 年金申告所得을 비교해 보고자 한다.

醫療保險料 賦課所得과 年金申告所得을 비교하기 전에, 우선 醫療保險組合의 所得資料 및 保險料賦課方法에 대하여 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 의료보험조합의 보험료는 基本保險料와 能力比例保險料로 구분되는데, 능력비례보험료는 소득비례보험료와 재산비례보험료로 구분된다. 所得比例保險料를 산출해 내기 위한 소득원천은 綜合所得, 農地所得, 申告所得의 세부분으로 구성된다. 綜合所得은 사업소득이 있는 사람들에 대한 국세청의 과표자료를 의미하고, 農地所得은 농업진흥청의 농지원부를 기반으로 추정한 소득이며, 申告所得은 종합 및 농지소득이 없는 사람들에 대하여 의료보험조합에서 업종, 규모 등을 고려하여 소득을 추정한 것이다.¹⁸⁾

그런데 의료보험조합의 자료도 綜合所得의 경우 자료가 구비되어 있는 사람들이 매우 적고, 農地所得도 농민에게 국한되며, 申告所得은

18) 아래 <표>는 1994년 12월의 보험료부과자료를 근거로 산출된 세대당보험료를 제시하고 있는데, 군지역의 총보험료는 13,493원, 소득·재산·자산 등에 부과하는 능력비례보험료는 8,194원이었으며, 소득비례보험료는 4,414원인 것으로 나타났다.

<表> 農漁村地域의 醫療保險 保險料 賦課現況(1994年 12月)

(단위: 원, %)

구 분	총보험료	능력비례 보험료	소득비례 보험료	재산비례 보험료	자동차	당년도분 징수율
군 계	13,493	8,194	4,414	5,163	2,266	92.6
경 기	14,591	8,604	4,611	6,016	2,317	91.5
강 원	13,447	8,003	4,052	5,052	2,328	91.8
충 북	13,759	8,371	3,720	5,513	2,293	92.8
충 남	14,312	9,592	5,760	5,862	2,706	92.6
전 북	13,144	7,811	4,016	4,565	1,977	94.0
전 남	11,944	7,272	3,967	4,449	1,911	92.3
경 북	13,160	7,922	4,458	4,652	2,354	93.8
경 남	13,369	8,172	4,582	5,059	2,044	92.7
제 주	13,678	6,853	2,697	6,843	2,001	94.1

註: 부과보험료는 각 부과액을 각 부과세대수로 나눈 것임.

資料: 의료보험연합회, 『'94 지역의료보험조합 결산현황』, 1995. 8.

추정의 정확성 문제가 제기된다. 따라서 의료보험조합의 소득과약자료도 年金申告所得의 正確性を 평가할 수 있는 基準이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 農漁民들과 農漁村自營者들의 實際所得을 반영한다고 보기는 어렵기 때문이다. 그러나 의료보험조합의 소득과약자료는 동일한 적용대상에 대해 공적으로 이용되고 있는 자료이므로 연금신고소득과 비교해 볼 필요성은 있다.

農漁村年金의 申告所得과 地域醫療保險組合의 把握所得을 비교하기 위하여, 농어촌 지역 주민들의 소득에 대한 가장 정리된 자료를 가지고 있다고 판단되는 H군 의료보험조합을 선정하여 주민의 연금신고소득과 의료보험조합 과약 소득의 분포를 검토해 보았다. 그런데 연금과 의료보험은 모두 개인별 소득자료를 가지고 있으나, 보험료 설정에 있어 年金은 個人單位로 醫療保險은 家口單位로 보험료를 설정하도록 되어 있어 의료보험의 경우 비가구주의 소득 자료가 부실할 가능성이 높다. 그러므로 H군의 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得을 비교함에 있어서 그 대상을 家口主로 국한하였다.

그리고 醫療保險料 賦課所得의 경우에는 綜合所得, 農地所得, 그리고 申告所得의 세가지 항목으로 구분되어 있어, 가입자에 따라 세가지 항목 중 하나만 해당되는 사람도 있고, 둘 또는 세가지 항목이 모두 해당되는 사람도 있다. 그러므로 醫療保險料 賦課所得의 경우에는 綜合所得, 農地所得, 申告所得의 세가지 항목을 각각 살펴보고 개인별로 이 세가지 항목의 소득을 합산한 個人別 合算所得도 살펴보았다. 이때 세가지 項目 各各에 대한 분석은 各 該當項目에 所得이 있는 사람만을 대상으로 하고, 個人別 合算所得은 개인별로 세가지 항목을 합했을 경우 所得이 0以上인 사람을 對象으로 하였으므로, 各 項目에 따라 該當 事例數에 差異가 있다.

먼저 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得의 絶對金額의 類似性 여

부를 검토해 보았다. 이를 위하여 연금신고소득과 의료보험의 월평균 소득, 중위소득, 최빈소득을 검토해 본 결과, 〈表 5-8〉과 같이 年金申告所得의 경우 평균소득 638,790원, 중위소득 400,000원, 최빈소득 220,000원 으로 나타났다. 이에 비하여, 醫療保險料 賦課所得의 경우에는 綜合所得이 평균소득 219,140원, 중위소득 75,830원, 최빈소득 42,500원으로, 農地所得은 평균소득 103,650원, 중위소득 79,580원, 최빈소득 25,000원, 申告所得은 평균소득 64,910원, 중위소득 65,830원, 최빈소득 65,830원으로 나타났다. 각 개인별로 綜合所得, 農地所得, 申告所得 자료의 세가지 모두를 합한 個人別 合算所得(A+B+C)의 경우 평균소득 125,280원, 중위소득 76,670원, 최빈소득 65,830원 으로 나타났다.

〈表 5-8〉 農漁村 年金 申告所得과 醫療保險料 賦課所得의 分布

(단위: 만원)

구 분		평균소득	중위소득	최빈소득	편 차	사례수
연금신고소득		63.879	40.000	22.000	61.534	5,322
의 료 보 험 소 득	종합소득(A)	21.914	7.583	4.250	42.590	964
	농지소득(B)	10.365	7.958	2.500	11.308	3,034
	신고소득(C)	6.491	6.583	6.583	3.955	1,632
	종합+신고	12.769	6.583	6.583	27.723	2,484
	종합+농지	14.563	8.833	4.250	25.271	3,610
	농지+신고	9.189	7.250	6.583	9.658	4,575
	A+B+C	12.528	7.667	6.583	21.764	5,042

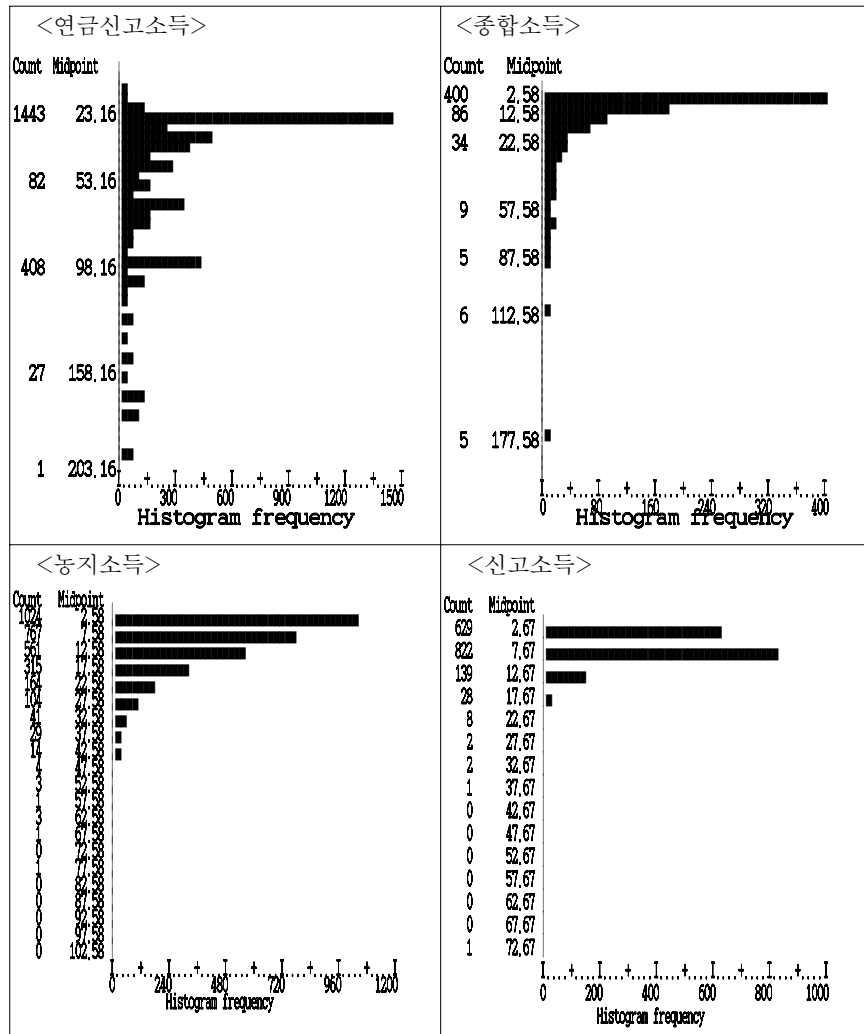
사례수에서 보듯이 綜合所得 자료를 가지고 있는 가구는 964 가구로서 전체의 18%에 불과하고, 農地所得을 갖고 있는 가구는 전체의 57%, 申告所得을 추정한 가구는 전체의 30.7%이다. 의료보험조합은 조세행정에 의한 소득자료외에 소득자료가 없는 가구에 대해서는 推定한 所得(즉, 申告所得) 등으로 소득을 파악하고 있는데, 다년간의 경

험에도 불구하고 정확한 소득의 파악에는 한계를 갖고 있다. 더구나 소득과세 표준자료도 실제소득을 반영하지 못하고 왜곡되어 있다는 것이 일반적인 공론이다.

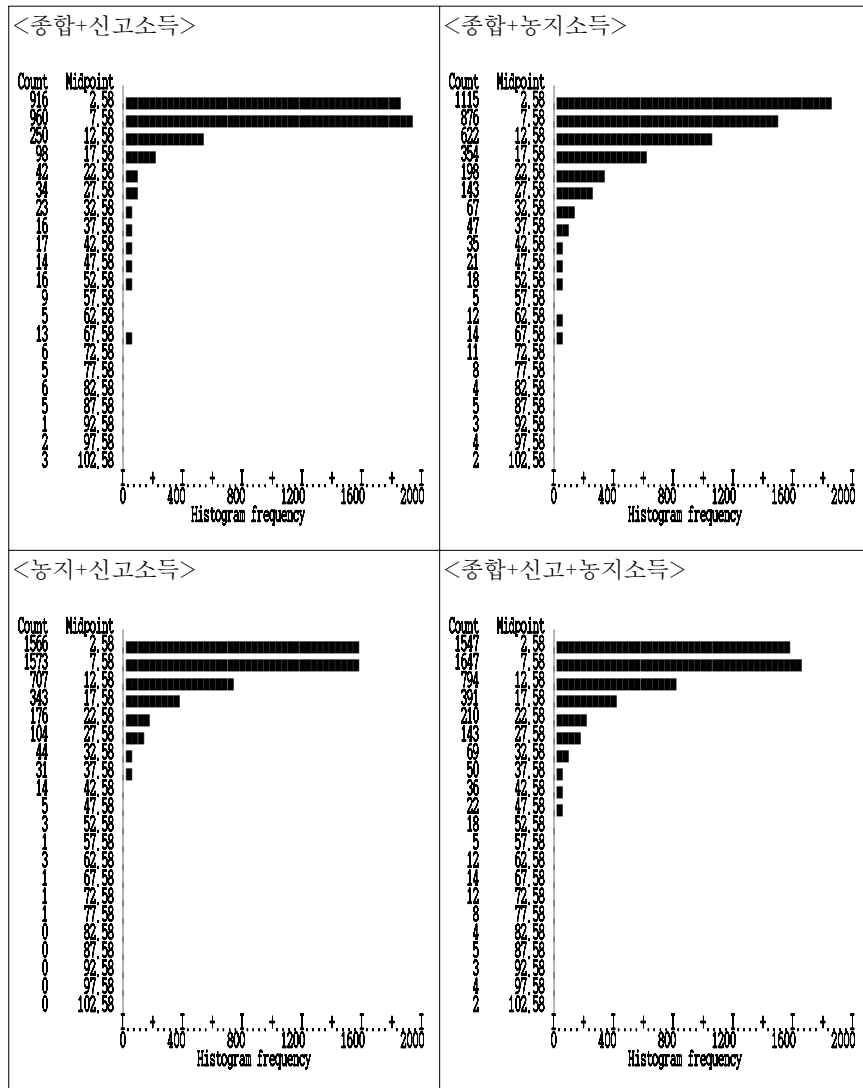
이러한 결과는 絶對金額의 측면에서, 平均所得이 年金에 비해 의료보험의 경우 綜合所得이 34%, 農地所得이 16%, 申告所得이 10%, 그리고 個人別 合算所得(위의 A+B+C)이 19.6%에 불과하다는 것을 보여준다. 그리고 中位所得의 경우에도 綜合所得 20%, 農地所得 20%, 申告所得 16.5%, 個人別 合算所得 19.2%로 나타났다. 이러한 사실로부터 絶對金額의 측면에서는 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得이 전혀 부합되지 못하고 있음을 알 수 있다.

그런데 醫療保險料 賦課所得은 분석대상이 世帶主로 한정되어 있음에도 불구하고 우리나라의 貧困線이라 할 수 있는 생활보호대상자 선정기준인 1인당 월 20만원에도 못미치는 낮은 수준으로서, 이 결과에 따르면 의료보험 가입자의 대부분이 생활보호대상대상자가 되어야 한다는 모순이 생긴다. 실제로 H군의 의료보험료 부과소득자료에 의하면 월소득 20만원 미만인 가구주의 수가 전체 5,042명 중 86.7%인 4,366명인 것으로 나타나고 있다. 즉, 醫療保險料 賦課所得은 絶對金額 면에서는 전혀 現實性이 없고, 가입자간의 相對的 優先順位에 치중되어 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 絶對額數 자체로 본다면 年金申告所得이 월소득 평균 63만 9천원(H군), 중위소득 400,000원으로 오히려 現實에 接近해 있다고 볼 수 있다.

두번째로 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得들의 分布가 일반적인 소득분포의 양상을 따르는지를 검토해 보았다. 이를 위하여 각 소득자료들의 히스토그램(Histogram)을 그려보았다. 그 결과 [圖 5-1]와 같이 소득분포가 극단적으로 低所得에 集中化(right-skewed) 되어



[圖 5-1] 農漁村年金 申告所得과 醫療保險 賦課所得의 分布(H군)



[圖 5-1] 의 계속

있는 것으로 나타났다. 이러한 분포의 양상은 正常分布(normal distribution)에서 약간 왼쪽으로 치우치는 일반적인 소득분포의 양상을¹⁹⁾ 離脫하고 있는 것이다. 즉, 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得들의 분포는 일반적인 소득분포의 양상을 벗어나 극단적으로 저소득에 집중화된 양상을 보이고 있음을 알 수 있다.

한편 앞의 <表 5-8>에서 年金申告所得의 變異係數(편차/평균)는 0.96이고 醫療保險所得의 變異係數는 1.74로서, 연금신고소득의 변이가 더 적게 나타나고 있다. 의료보험소득의 변이가 큰 것은 주로 綜合所得의 편차가 매우 큰 것에서 기인한다. 의료보험료 부과자료들간에는 약간의 차이가 있는데, 綜合所得은 편차(43만원)가 평균(22만원)의 2배이며, 최빈소득이 4만3천원으로 가장 극단적인 이탈을 보여주고 있다. 반면 申告所得은 비교적 편차가 작은 분포를 보여주고 있다.

年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간의 관계를 보다 구체적으로 알아보기 위하여 의료보험료 부과소득 각 항목별(綜合所得, 農地所得, 申告所得, 綜合+農地+申告)로 回歸分析을 실시해 보았다. 회귀분석을 실시하기 전에 의료보험료 부과소득 각 항목들과 연금신고소득간의 相關關係를 살펴보았다. 그 결과 <表 5-9>와 같이 相關係數가 綜合所得 0.130, 農地所得 0.045, 申告所得 0.078, 그리고 個人別 合算所得(종합+농지+신고) 0.130으로 나타났다. 일반적으로 相關關係의 정도 평가에 있어서 相關係數의 값이 0.20 이하이면 거의 무시할 정도의 미미한 相關關係를 가지는 것으로 해석된다.²⁰⁾ 그러므로 醫療保險料 賦課所得各項目들과 年金申告所得간에는 거의 相關關係가 없는 것으로 평가할 수 있다.

19) 이정우, 『소득분배론』, 비봉출판사, 1991, pp. 20-21.

20) 남세진, 최성재, “사회복지조사방법론”, 서울대출판부, 1988, p. 404.

〈表 5-9〉 醫療保險料 賦課所得과 年金申告所得間の 相關關係

	개인별 합산소득	종합소득	농지소득	신고소득
연금신고소득	.130	.130	.045	.078

註：의료보험료 부과소득 각 항목은 소득자료가 있는 경우만을 대상으로 포함하였음.

醫療保險料 賦課所得 各 項目들과 年金申告所得間の 回歸分析 결과는 〈表 5-10〉과 같이 나타났다. R^2 는 綜合所得 0.017, 農地所得 0.002, 申告所得 0.006, 個人別 合算所得 0.020으로, 연금신고소득에 의해 의료보험료 부과소득 각 항목을 설명할 수 있는 정도는 2% 이하에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 연금신고소득과 의료보험소득간에 관계가 없다는 귀무가설($H_0: \beta=0$)에 대한 검증결과, 0.05 유의수준에서 F값의 유의도(F-sig)는 모두 0.05보다 작게 나타나 H_0 가설을 기각하고 두소득간에 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 回歸分析 결과는 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간 관계는 통계적으로 유의미하지만 연금신고소득으로 의료보험료 부과소득을 설명할 수 있는 부분은 2% 이하로서 실제적으로는 거의 關係가 없다는 것을 보여준다.

〈表 5-10〉 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得間 單純回歸分析

	종합소득	농지소득	신고소득	총+농+신
회귀계수	0.25060	0.24970	1.03990	0.40280
t-value	4.08000	2.48500	3.14100	10.30800
(유의도)	0.00000	0.01300	0.00170	0.00000
R^2	0.01701	0.00203	0.00601	0.02045
F-value	16.65000	6.18000	9.86000	106.26000
(유의도)	0.00000	0.01300	0.00170	0.00000

나. 分位別 比較 分析

1) 年金申告所得 基準의 5分位別 比較 分析

① 農漁村 年金加入者 全體에 對한 比較 分析

年金申告所得을 기준으로 分位別로 구분하였을 경우, 각 分位에 속한 사람들의 신고소득이 醫療保險料 賦課所得과 대체로 일치하는지, 또는 절대액은 비슷하지 않더라도 전체적인 傾向性은 대체로 유사하게 나타나는지를 검토하였다. 이를 위하여 年金申告所得을 기준으로 5分位로 구분하고 각 分位별로 의료보험의 소득자료(종합+신고+農地所得)를 비교해 보았다. 전체 사례수는 5,322사례였으며, 醫療保險料 賦課所得의 경우 각 소득항목들(綜合所得, 農地所得 등)은 해당 항목의 소득자료가 없는 자는 제외하고 분석하였다.

〈表 5-11〉 5分位別 年金申告所得과 地域醫療保險 所得分布(H군 1995)¹⁾

(단위: 원)

분 위	연금신고 소득	종합소득 (A)	농지소득 (B)	신고소득 (C)	A+C	개인별 합산소득 (A+B+C)
1분위 (1,448)	212,831	138,100 (159)	93,690 (882)	59,210 (448)	82,730 (586)	95,770 (1369)
2분위 (836)	301,541	198,020 (117)	99,500 (506)	60,290 (258)	109,390 (354)	111,060 (802)
3분위 (909)	439,013	161,650 (122)	107,750 (559)	68,870 (266)	100,370 (379)	113,610 (865)
4분위 (1078)	745,749	191,430 (233)	111,160 (561)	69,300 (351)	125,100 (551)	130,250 (1008)
5분위 (1051)	1,556,991	305,710 (333)	111,960 (526)	68,650 (309)	200,350 (614)	182,270 (998)
평 균	638,791	219,140	103,650	64,910	127,690	125,280

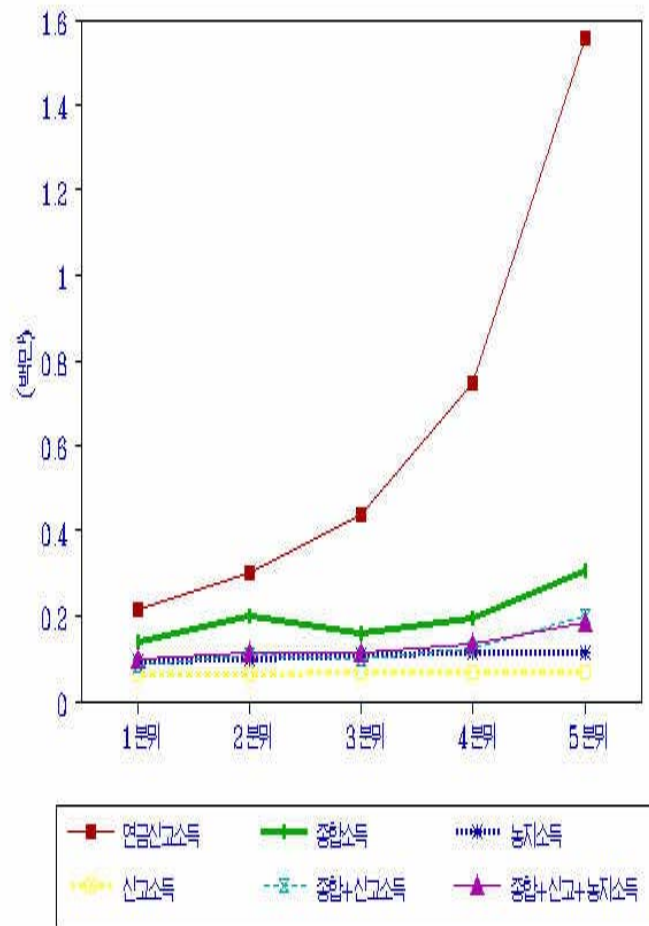
註: 1) ()속은 사례수

年金申告所得을 기준으로 所得分位를 구분해 본 결과 <表 5-11> 과 같이 1分位 1~220,000원(1,448사례), 2分位 220,001~340,000원(836사례), 3分位 340,001~544,800원(909사례), 4分位 544,801~990,000(1078사례), 5分位 990,001원 이상(1051사례)로 구분되었다.²¹⁾

연금소득을 기준으로 구분된 이 5개의 分位別로 해당자들의 의료보험료 부과소득과 비교해 보았다. 그 결과, 絶對額數에 있어서는 연금의 신고소득이 훨씬 높게 나타나고 있다. 그리고 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得의 分位別 所得分布의 傾向性を 보면, [圖 5-2] 와 같이 年金申告所得의 경우에는 分위가 높아짐에 따라 所得이 상당히 增加하는데 비해, 醫療保險料 賦課所得의 경우에는 分위에 따른 所得의 變化가 거의 없는 것으로 나타났다. 양자간의 分포의 차이는 고소득분위로 갈수록 격차가 더욱 크게 나타나, 특히 5分位の 경우에는 연금신고소득 평균이 1,556,991원이고 의료보험료 부과소득이 182,270원으로 8.5배로 나타났다.

醫療保險料 賦課所得 중 綜合所得과 個人別 合算所得(종합+농지+신고)의 경우에는 4, 5分位 해당자의 소득이 상승하는 것으로 나타나 그 래도 類似한 傾向을 부분적으로 보이고 있다. 그러나 綜合所得의 경우에는 2分位の 소득이 5分位를 제외한 1~4分位 중 가장 높은 것으로 나타났고, 3分位는 낮아졌다가 다시 4, 5分位の 소득이 높아지는 들쭉날쭉한 分포를 보여주고 있다. 그리고 農地所得과 申告所得의 경우에는 年金申告所得상의 分位상승에 따른 소득의 변화가 거의 없는 것으로 나타났다. 따라서 연금신고소득과 의료보험료 부과소득간에는 거의 關聯性이 없는 것으로 보여진다.

21) 分位別로 사례수에 차이가 나는 이유는 1분위와 2분위의 경계선 부근 소득인 22만원(1등급 기준소득)에 전체 연금소득 신고자 중 23.3%가 몰림으로써 1분위의 사례수가 너무 많아지게 되었기 때문이다. 여기에서의 5분위별 분류는 통계패키지(spss pc+)에서 자동분류한 결과이다.



[圖 5-2] 年金申告所得 基準의 5分位別 所得分布 比較

그런데 위의 분석은 그 分位の 平均을 대상으로 한 것으로, 해당 分위의 標準偏差가 지나치게 크다면 平均의 의미는 상대적으로 적을 것이다. 그러므로 연금신고소득 5分位 각각의 해당자들의 연금신고소득과 의료보험료 부과소득의 평균과 표준편차를 비교해 볼 필요가 있다. 의료보험료 부과소득 항목 중 연금신고소득과 가장 유사한 분포를 나타내고 있는 항목은 個人別 合算所得(종합+농지+申告所得)이다. 그래서 여기에서는 연금신고소득 5分位 각각에서의 年金申告所得과 醫療保險의 個人別 合算所得의 평균과 표준편차를 각 分位別로 비교해 보았다. 그 결과 〈表 5-12〉와 같이 年金申告所得은 평균에 비해 표준편차가 매우 작아서 變異係數(표준편차/평균)은 약 0.1~0.5 정도인데 비하여, 의료보험의 個人別 合算所得은 평균보다 표준편차가 커서 變異係數가 1.3~1.8 정도인 것으로 나타나고 있다. 이는 年金申告所得 기준의 각 分位에 있어서 대체로 비슷한 수준의 연금신고소득을 신고한 사람들의 醫療保險料 賦課所得이 매우 다양하고 상이하게 퍼져 있다는 것을 의미한다. 따라서 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得의 分位別 평균값의 경향이 유사하게 보인다 하더라도, 실제로는 양자간에 關聯性이 거의 없다는 것을 알 수 있다.

〈表 5-12〉 年金申告所得 5分位 各々에서의 醫療保險料 賦課所得의 分布

소득 분위	연금신고소득			의료보험료부과소득 (종합+농지+신고소득)		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
1분위	212,830	24,690	0.11	95,770	157,890	1.64
2분위	301,540	40,190	0.13	111,060	194,590	1.75
3분위	439,010	54,220	0.12	113,610	145,980	1.28
4분위	745,750	125,470	0.16	130,250	201,830	1.54
5분위	1,556,990	816,720	0.52	182,270	332,420	1.82

年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간의 관련성을 보다 정확하게 알아보기 위하여, 각 分位別로 연금신고소득과 의료보험료 부과소득간의 單純回歸分析을 실시해 보았다. 의료보험료 부과소득은 그래도 가장 유사한 경향을 보였다고 생각되는 綜合所得과 個人別 合算所得의 두가지만을 대상으로 선택하였다. 回歸分析의 결과 R^2 의 값이 대부분 0.01보다 낮아, 醫療保險所得에 의해 年金申告所得을 설명할 수 있는 정도는 1% 미만에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 각 分位別로 연금 신고소득과 醫療보험소득간에 관계가 없다는 零假說(H_0)에 대한 검증 결과, 0.05 유의수준에서 F값의 유의도(F-sig)는 모두 0.05를 훨씬 초과하고 있는 것으로 나타나 H_0 假說을 기각하지 못하여 두 所得間에 는 有意味한 關係가 없는 것으로 나타났다.²²⁾ 따라서 각 分位別로 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간에는 통계적으로 有意味한 關係가 없는 것으로 판정내릴 수 있다.

② 農漁民과 自營者間の 所得分布의 比較 分析

農漁村年金加入者は 그 경제활동의 특성에 따라 農漁民과 農漁村地域 自營者の 두집단으로 구분될 수 있다. 이 두집단들 각각을 분리하여 살펴보았을 경우 이들의 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得은

22) 회귀분석 결과는 다음과 같이 나타났다.

〈表〉 5分位別 年金申告所得에 對한 醫療保險料 賦課所得(綜合所得, 個人別 合算所得)의 單純回歸分析

	종합소득			개인별 합산 소득 (종합+농지+신고소득)		
	R^2	F-val	유의도	R^2	F-val	유의도
1분위	0.00016	0.025	0.8758	0.00075	1.028	0.3108
2분위	0.00161	0.185	0.6678	0.00043	0.344	0.5577
3분위	0.01879	2.298	0.1321	0.00320	2.773	0.0962
4분위	0.01465	3.435	0.0651	0.00074	0.744	0.3887
5분위	0.00150	0.498	0.4810	0.00152	0.799	0.3717

어떠한 傾向을 띠는지를 살펴볼 필요가 있다.

農漁民과 農漁村地域 自營者の 年金申告所得을 5分位로 나누어 醫療保險料 賦課所得과 비교해 본 결과는 다음 〈表 5-13〉 〈表 5-14〉와 같이 나타났다.

農漁民의 경우(총 4,020사례) 年金申告所得의 5分位 구분은, 1分位 1~220,000원(1,260사례), 2分位 220,001~300,000원(375사례), 3分位 300,001~453,840원(777사례), 4分位 450,001~800,000원(824사례), 5分位 800,001원 이상(784사례) 으로 나타났다.

自營者の 경우(총 1,302사례) 年金申告所得의 5分位 구분은, 1分位 1~339,999원(247사례), 2分位 340,000~545,200원(274사례), 3分位 545,201~800,000원(263사례), 4分位 800,001~1,050,000원(259사례), 5分位 1,050,001원 이상(259사례) 으로 나타났다.

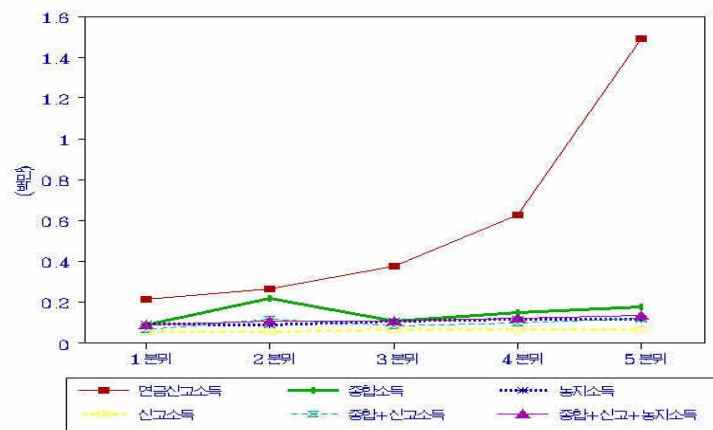
年金申告所得의 分位분포를 비교해 볼 때, 農漁民의 경우 自營者에 비하여 소득신고자의 31.3%(1,072사례)가 220,000원에 몰려 있어 1分位로 분류된 사람이 많은 것으로 나타났다. 그리고 농어민의 신고소득 평균은 약 583,000원으로서 자영자의 평균 811,000원에 비해 낮게 나타났다.

農漁民과 自營者の 年金申告所得을 分位別로 醫療保險料 賦課所得과 비교해 보면, [圖 5-3] [圖 5-4] 와 같이 앞에서 살펴본 農漁村 年金加入者 全體(農漁民+自營者)에 대한 분포와 거의 類似하게 나타났다. 여전히 絶對額數는 年金申告所得이 훨씬 높게 나타나고, 分位別 소득분포의 경향성은 分位가 높아짐에 따라 年金申告所得은 크게 증가하는데 비해 醫療保險料 賦課所得은 分位 증가에 따른 소득상승을 거의 보여주지 않고 있다.

〈表 5-13〉 農漁民의 5分位別 年金申告所得과 地域醫療保險 所得分布 (H군 1995)

(단위: 원)

분 위	연금 신고소득	종합소득 (A)	농지소득 (B)	신고소득 (C)	A+C	개인별 합산소득 (A+B+C)
1분위 (1,260)	212,840	87,550 (107)	94,960 (856)	58,920 (330)	67,630 (426)	91,980 (1197)
2분위 (375)	266,590	219,070 (44)	91,380 (274)	55,320 (83)	117,610 (121)	107,880 (364)
3분위 (777)	377,080	107,470 (66)	109,820 (569)	67,900 (178)	80,250 (239)	109,470 (746)
4분위 (824)	626,030	149,790 (97)	115,850 (601)	66,250 (187)	97,180 (277)	122,060 (791)
5분위 (784)	1,487,470	175,980 (145)	116,980 (554)	65,960 (179)	120,400 (310)	135,990 (751)
평 균	582,880	144,110	106,020	63,030	92,110	111,640
사 례수	4,020	459	2,854	957	1,373	3,849

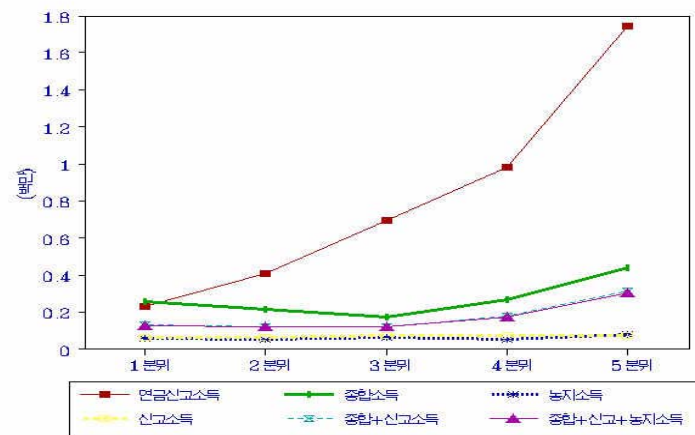


〔圖 5-3〕 農漁民의 年金申告所得 基準의 5分位別 所得分布 比較

〈表 5-14〉 農漁村地域 自營者の 5分位別 年金申告所得과 醫療保險
所得分布(H군 95)

(단위: 원)

분 위	연금 신고소득	종합소득 (A)	농지소득 (B)	신고소득 (C)	A+C	A+B+C
1분위 (247)	231,260	255,310 (67)	58,700 (32)	61,230 (158)	126,920 (211)	126,810 (226)
2분위 (274)	406,300	212,080 (84)	54,940 (28)	64,080 (164)	120,520 (235)	118,970 (251)
3분위 (263)	692,820	172,410 (92)	63,260 (34)	72,100 (137)	120,280 (214)	119,190 (234)
4분위 (259)	978,680	264,630 (118)	51,470 (38)	72,160 (127)	177,150 (228)	174,270 (243)
5분위 (259)	1,746,480	438,180 (144)	77,030 (48)	71,840 (89)	311,620 (223)	306,230 (239)
평 균	811,430	287,340	62,340	67,580	171,670	169,280
사 례 수	1,302	505	180	675	1,111	1,193



〔圖 5-4〕 農漁村 自營者の 年金申告所得 基準의 5分位別
所得分布 比較

自營者の 경우에는 農漁民에 비하여 分位에 따른 소득변화가 상대적으로 크다. 그러나 綜合所得의 경우에는 3分位를 중심으로 1~2分位와 4~5分位가 대칭되는 양상을 보여주고 있고, 개인별 합산 소득(A+B+C)의 경우에는 분위에 따라 소득이 증가하는 양상을 보여 주기는 하나 그 상승의 폭이 매우 작은 것으로 나타났다.

전체적으로 農漁民과 自營者를 구분한 분석 결과는 農漁村年金加入者 전체에 대한 분석결과와 거의 유사한 양상을 보이고 있다.

農漁民과 自營者の 分位別 소득에 있어서 연금신고소득과 의료보험료 부과소득간의 관련성을 보다 정확하게 평가하기 위하여 變異係數(표준편차/평균)를 살펴보고 回歸分析을 실시해 보았는데, 그 결과 醫療保險料 賦課所得의 變異係數가 매우 크게 나타나고 回歸分析 결과도 R^2 와 F값이 매우 낮아서 양자간에는 통계적으로 유의미한 관계가 없다고 할 수 있다.

2) 醫療保險料 賦課所得 基準의 10分位別 比較 分析

앞에서 年金申告所得을 基準으로 5分位로 구분하였을 때 각 分位 해당자의 醫療保險料 賦課所得과의 관계에 대하여 살펴보았다. 여기에서는 醫療保險料 賦課所得을 基準으로 分位別로 구분하여 각 分位 해당자의 醫療保險料 賦課所得의 年金申告所得과의 關係를 比較하였다.

의료보험료 부과소득을 10분위로 구분하여 이들의 연금신고소득 경향을 분석하는 작업은 의료보험료 부과상의 綜合所得者, 農地所得者, 그리고 申告所得者, 그리고 個人別 合算所得의 경우 이들의 年金所得 申告行態를 보다 具體的으로 알 수 있게 해 줄 것이다. 앞에서 年金申告所得을 基準으로 분위 구분을 했을 때는 22만원 소득에 전체의 23.3%가 몰려 있어 10분위 구분이 불가능하여 5分位 분류를 택할 수밖에 없었다. 그러나 醫療保險料 賦課所得을 基準으로 할 경우에는 이

와 같은 문제가 없으므로 10分位 區分을 택하였다. 10分位 구분에 의한 分布는 5분위 구분에서 나타나지 않았던(즉, 잠복되었던) 情報를 알 수 있는 利點이 있다.

醫療保險料 賦課所得은 綜合所得, 農地所得, 申告所得의 3가지 항목으로 구성되므로, 이들 각각과 이 3가지 항목의 합인 個人別 合算所得(종합+농지+申告所得)의 4가지 각각을 10分位로 구분하여 각 분위에서 연금신고소득과 비교하여 보았다. 10分位 구분의 대상은 의료보험 부과소득 4가지 항목 각각에서 소득자료가 있는 사람으로 국한하였다.

① 醫療保險의 個人別 合算所得의 10分位別 比較

醫療保險料 賦課所得 중 個人別 合算所得(종합+농지+申告所得)을 10分位로 구분하고 분석하였다. 個人別 合算所得 자료가 있는 세대주 5,042명에 대한 10分位 구분 결과 〈表 5-15〉과 같이 1分位 1~25,830원(475사례), 2分位 25,831~37,500원(588사례), 3分位 37,501~50,750원(449사례), 4分位 50,751~65,830원(451사례), 5分位 65,831~76,670원(563사례), 6分位 76,671~92,500원(515사례), 7分位 92,501~115,830원(482사례), 8分位 115,831~15,500원(519사례), 9分位 15,501~235,830원(495사례), 10分位 235,831원 이상(505사례)으로 구분되었다.

의료보험 개인별합산소득 각 分位 해당자들의 醫療保險料 賦課所得을 年金申告所得과 비교해 보면 절대금액에는 상당한 격차가 나 연금신고소득이 훨씬 높았다. 그런데 全體的인 傾向性은 [圖 5-5]와 같이 4分位, 7~8分位에서 연금신고소득이 저하되는 양상이 나타나기는 하지만 대체로 類似한 傾向을 보이는 것으로 나타났다.

〈表 5-15〉 醫療保險 個人別 合算所得 基準의 10分位 分析(H군 事例)

(단위: 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
의료보험소득	15,230	31,500	43,630	56,790	70,660
연금신고소득	538,850	552,380	572,690	537,050	621,560
	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
의료보험소득	85,340	104,310	133,580	189,040	522,350
연금신고소득	659,390	622,090	654,190	720,020	883,340

註 : 의료보험소득은 綜合所得+農地所得+申告所得을 개인별로 합한 소득임.



〔圖 5-5〕 醫療保險 賦課所得 基準의 10分位別 所得分布 比較

이러한 경향은 앞의 年金申告所得 基準 5分位 구분과 비교하여 절대소득수준과 상대적 분포에 있어서 차이를 보이고 있다. 연금소득기준의 5분위 분류에서 年金所得은 1분위 21만원에서 5분위 156만원까지 高分位일수록 急激히 上昇하는 양상을 보이고 있는 반면, 醫療保險所得(綜合+農地+申告)은 1분위 약 10만원에서 5분위 약 18만원까지 緩慢히 上昇하는 분포를 보이고 있다. 한편 醫療保險所得 基準 10分位 分類에서는 醫療保險所得이 1분위 1만5천원에서 9분위 9만2천원까지 緩慢히 上昇하는 分布를 보이다가 10분위에서 52만원으로 急激히 上昇하고 있다. 年金申告所得은 1분위 54만원에서 10분위 88만원까지 緩慢한 增加 傾向을 보이고 있다. 이러한 사실은 分類基準을 어떻게 잡느냐에 따라 分布의 樣相에 差異를 보이고 있음을 보여주고 있으며, 年金과 醫療保險 양 부분의 所得分布 및 水準이 큰 聯關性을 갖지 않음을 뒷받침하고 있다.

의료보험 個人別 合算所得과 年金申告所得간의 관계를 보다 구체적으로 분석해 보기 위하여 각 分位別로 變異係數, 相關關係, 그리고 回歸分析 결과를 검토해 보았다.

〈表 5-16〉 醫療保險 所得基準 10分位別 所得分布의 比較

(단위: 원)

분 위	의료보험료부과소득 (종합+농지+신고소득)			연금신고소득		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
1	15,230	6,710	0.44	538,850	498,060	0.92
2	31,500	3,370	0.10	552,380	503,930	0.91
3	43,630	2,940	0.06	572,690	516,210	0.90
4	56,790	4,160	0.07	537,050	402,690	0.74
5	70,660	4,330	0.06	621,560	553,410	0.89
6	85,340	4,050	0.04	659,390	627,180	0.95
7	104,310	6,360	0.06	622,090	561,020	0.90
8	133,580	11,900	0.08	654,190	610,670	0.93
9	189,040	23,270	0.12	720,020	673,970	0.93
10	522,350	523,150	1.00	883,340	917,780	1.03

첫째, 變異係數(표준편차/평균)를 살펴본 결과, 〈表 5-16〉과 같이 각 分位별로 분위 구분의 기준이 된 의료보험 개인별 합산소득의 변이계수는 대체로 0.1보다 낮은데 비해, 연금신고소득은 0.9 이상으로 표준편차가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 이는 각 분위에 있어서 비슷한 수준의 醫療保險料 賦課所得(個人別 合算所得)을 가지고 있는 사람들이 연금신고에 있어서는 매우 다양하고 상이하게 소득을 신고했다는 것을 의미한다. 이는 〈表 5-12〉에서 年金申告所得 基準의 5分位 분류에서 醫療保險賦課所得의 變移係數가 크게 나타나는 것과 같은 현상이다. 즉 兩 所得間 分布의 聯關性이 희박하여 分類基準에 따라 각 所得分布의 分位別 平均 및 偏差에 큰 差異가 나타나고 있다.

둘째, 相關關係를 살펴보면, 〈表 5-17〉과 같이 分位별로 약간씩 편차가 있기는 하지만 相關係數가 0.05내외의 양상을 보이고 있고, 9~10分位는 0.100, 0.115로 다소 높은 값을 보이고 있다. 相關係數의 값에 따른 相關關係 程度評價에 의하면, 0.20 이하의 상관계수값은 거의 무시할 정도의 경미한 상관관계를 나타내는 것으로 해석된다. 또한 1,2,8分位の 경우에는 상관관계가 음(-)의 관계를 보이고 있다. 그러므로 의료보험의 個人別 合算所得과 年金申告所得간에는 거의 相關關係가 없는 것으로 평가할 수 있다.

〈表 5-17〉 10分位別 醫療保險 賦課所得과 年金申告所得間 相關關係

분 위	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	전체
상 관 계 수	-.020	-.066	.075	.006	.079	.029	.085	-.022	.100	.115	.144

셋째, 回歸分析을 실시해 본 결과, 10分位別 의료보험의 個人別 合算所得과 年金申告所得간의 單純回歸分析 결과는 〈表 5-18〉과 같이

나타났다. R^2 는 대체로 0.001이하로서 年金申告所得에 의해 醫療保險所得을 설명할 수 있는 정도는 0.1% 미만에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 10분위 각각에 있어서 연금신고소득과 의료보험소득간에 관계가 없다는 零假說(H_0)에 대한 검증결과, 0.05 유의수준에서 F값의 유의도(F-sig)는 대부분의 분위에서 모두 0.05를 훨씬 초과하고 있는 것으로 나타나 H_0 假說을 기각하지 못하여 두 所得間에는 有意味한 關係가 없는 것으로 나타났다. 따라서 의료보험의 個人別 合算所得과 年金申告所得間에는 통계적으로 유의미한 관계가 거의 없는 것으로 평가할 수 있다.

〈表 5-18〉 10分位別 醫療保險料 賦課所得(個人別 合算 所得)에 대한 年金申告所得의 單純回歸分析

분위	회귀계수		회귀식	
	β	t-val(유의도)	R^2	F-val(유의도)
1	-.00002	-.437(.6626)	.00040	.19(.6626)
2	-.00004	-1.601(.1099)	.00435	2.56(.1099)
3	.00043	1.599(.1105)	.00569	2.56(.1105)
4	.00006	.129(.8975)	.00004	.02(.8975)
5	.00062	1.886(.0598)	.00630	3.56(.0598)
6	.00019	.661(.5087)	.00085	.44(.5087)
7	.00096	1.862(.0632)	.00717	3.46(.0632)
8	-.00043	-.508(.6120)	.00050	.26(.6120)
9	.00343	2.219(.0269)	.00989	4.96(.0269)
10	.06538	2.590(.0099)	.01316	6.70(.0099)

② 醫療保險 賦課所得 項目 各各의 10分位別 比較

醫療保險料 賦課所得 항목인 綜合所得, 農地所得, 申告所得의 세가지 각각을 10分位로 구분하고 분석하였다. 각 의료보험료 부과소득 항목을 분석함에 있어서 각 항목에서 소득자료가 있는 사람만을 대상으로 하였다.

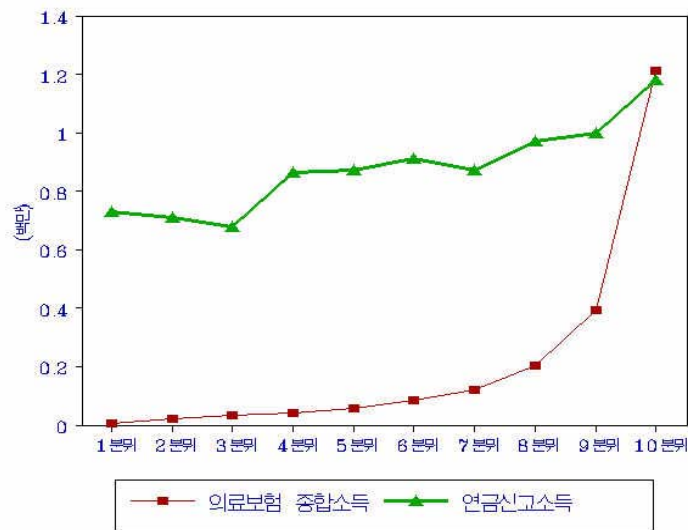
綜合所得 자료가 있는 세대주 964명에 대한 10分位 구분 결과 <表 5-19>과 같이 1分位 1~9,167원(101사례), 2分位 9,168~25,840원(113사례), 3分位 25,841~42,490원(71사례), 4分位 42,491~50,000원(78사례), 5分位 50,001~69,200원(115사례), 6分位 69,201~98,300원(94사례), 7分位 98,301~151,700원(102사례), 8分位 151,701~268,300원(92사례), 9分位 268,301~559,200원(102사례), 10分位 559,201원 이상(96사례) 으로 구분되었다. 綜合所得 각 分位 해당자들의 綜合所得을 年金申告所得과 비교해 보면 9分位까지는 연금신고소득이 훨씬 높게 나타났고, 10分位에서는 綜合所得이 급격하게 상승하여 오히려 연금신고소득을 초과하는 것으로 나타났다. 分位에 따른 소득변화의 경향성은 [圖 5-6] 과 같이 綜合所得이 완만한 증가를 이루다가 8~10分位에서 급격하게 상승하는데 비해, 年金申告所得은 7分位까지는 다소 골곡이 있는 경향을 보이다가 8~10分位에서 다소 증가하기는 하나 매우 완만한 증가양상만을 보이고 있다.

農地所得 자료가 있는 세대주 3,034명에 대한 10分位 구분 결과 <表 5-20>과 같이 1分位 1~16,670원(306사례), 2分位 16,671~30,000원(310사례), 3分位 30,001~45,000원(302사례), 4分位 45,001~60,830원(287사례), 5分位 60,831~79,580원(312사례), 6分位 79,581~101,670원(304사례), 7分位 101,671~125,000원(306사례), 8分位 125,001~160,000원(309사례), 9分位 160,001~218,330원(293사례), 10分位 218,331원 이상(305사례) 으로 구분되었다. 農地所得 각 分位 해당자들의 農地所得을 年金申告所得과 비교해 보면 절대액수 뿐만 아니라 그 경향에 있어서도 거의 관계가 없는 것으로 나타났다. [圖 5-7] 과 같이 農地所得이 완만한 증가를 이루어나가는데 비해, 年金申告所得은 매우 심한 골곡을 이루며 分位에 따른 소득변화가 거의 없는 것으로 나타났다.

〈表 5-19〉 綜合所得 基準의 10分位別 所得分析

(단위: 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
종합소득	5,470	21,563	33,462	42,628	59,116
연금신고소득	730,782	710,447	678,868	865,962	872,018
	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
종합소득	82,484	122,590	205,897	393,489	1,211,832
연금신고소득	911,662	873,882	971,087	999,789	1,182,146

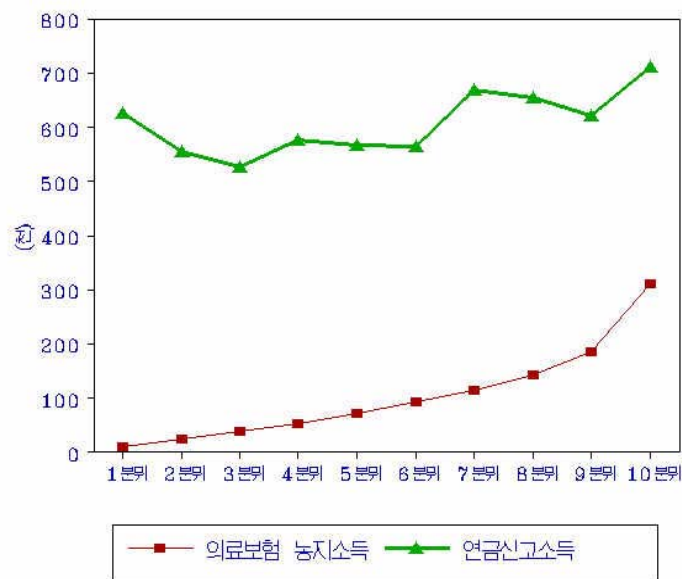


〔圖 5-6〕 綜合所得 基準의 10分位別 所得分布 比較

〈表 5-20〉 醫療保險 農地所得 基準의 10分位別 所得分布

(단위: 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
농지소득	9,670	24,200	37,590	52,980	69,890
연금신고소득	626,270	555,540	527,190	574,450	567,640
	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
농지소득	91,090	113,690	143,160	185,590	310,000
연금신고소득	564,320	668,350	654,140	622,610	709,980



〔圖 5-7〕 醫療保險 農地所得 基準의 10分位別 所得分布 比較

申告所得 자료가 있는 세대주 1,632명에 대한 10分位 구분 결과 〈表 5-21〉와 같이 1分位 1~29,170원(172사례), 2分位 29,171~31,670원(179사례), 3分位 31,671~43,000원(120사례), 4分位 43,001~52,500원(188사례), 5分位 52,501~65,000원(149사례), 6分位 65,001~65,900원(177사례), 7分位 65,901~76,670원(190사례), 8分位 76,671~86,701원(128사례), 9分位 86,701~108,300원(162사례), 10分位 108,301원 이상(167사례)으로 구분되었다. 申告所得 각 分位 해당자들의 신고소득을 年金申告所得과 비교해 보면 절대액수 뿐만 아니라 그 경향에 있어서도 거의 관계가 없는 것으로 나타났다. [圖 5-8]과 같이 申告所得이 아주 완만한 증가를 보이는데 비해, 年金申告所得은 매우 심한 굴곡을 이루며 分位에 따른 소득변화가 거의 없는 것으로 나타났다.

醫療保險料 賦課所得 各 項目(綜合所得, 農地所得, 申告所得)과 年金申告所得간의 관계를 보다 구체적으로 분석해 보기 위하여 각 分位別로 變異係數, 相關關係, 그리고 回歸分析 결과를 검토해 보았다.

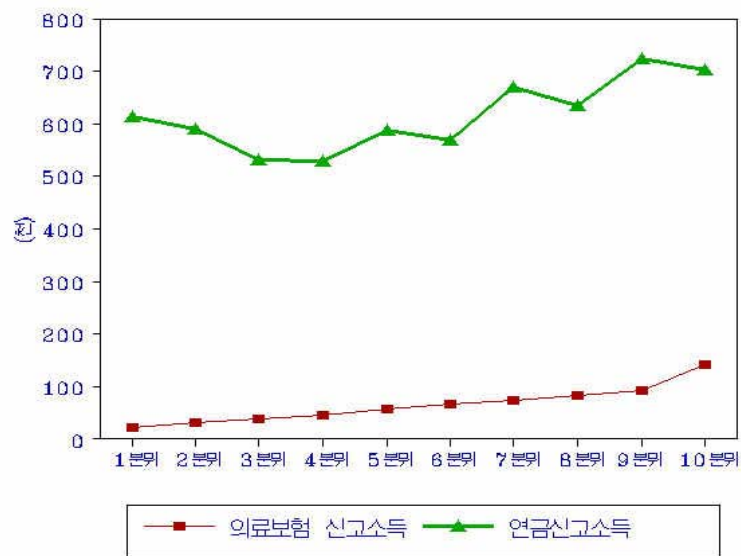
첫째, 變異係數(편차/평균)를 살펴본 결과, 〈表 5-22〉와 같이 綜合所得 基準의 분류에 의한 年金申告所得 分布의 變異係數는 0.70~1.53의 범위에, 農地所得 基準 분류에 의한 年金申告所得 分布의 變異係數는 0.86~1.36의 범위에, 그리고 申告所得 基準 분류에 의한 年金申告所得 分布의 變異係數는 0.73~0.96의 범위에 걸쳐 있는 것으로 나타났다.²³⁾ 이는 어떤 소득기준에 의해 분류하더라도 각 분위내의 소득분포의 편차가 크게 나타나 분위간 평균의 비교에 큰 의미를 부여하기가 어렵다는 것을 보여준다.

23) 여기에서는 의료보험료 부과소득 각 항목들의 변이계수는 제시하지 않았다. 분위 구분의 기준이 되는 소득의 경우에는 한 분위에 비슷한 소득금액끼리 포함되므로 표준편차가 매우 작기 때문이다.

〈表 5-21〉 醫療保險 申告所得 基準의 10分位別 所得分布

(단위: 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
신고소득	21,810	31,460	38,370	45,520	56,850
연금신고소득	613,660	590,430	531,240	528,000	586,360
	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
신고소득	65,830	74,610	82,970	91,440	141,680
연금신고소득	568,270	668,800	633,770	724,880	703,780



〔圖 5-8〕 醫療保險 申告所得 基準의 10分位別 所得分布 比較

〈表 5-22〉 醫療保險料 賦課所得(綜合所得, 農地所得, 申告所得) 基準
의 10分位別 分類에 의한 年金申告所得의 分布

(단위: 원)

분위	종합소득 기준			농지소득 기준			신고소득 기준		
	평균	편차	변이 계수	평균	편차	변이 계수	평균	편차	변이 계수
1	730,780	696,758	0.95	626,270	544,990	0.87	613,660	586,220	0.96
2	710,450	643,560	0.90	555,540	569,430	1.02	590,430	555,300	0.94
3	678,870	533,340	0.78	527,190	498,140	0.94	531,240	396,050	0.75
4	865,960	653,680	0.75	574,450	495,150	0.86	528,000	491,160	0.93
5	872,020	793,610	0.91	567,640	656,800	1.15	586,360	429,760	0.73
6	911,660	736,440	0.80	564,320	515,200	0.91	568,270	468,640	0.82
7	873,880	1,343,470	1.53	668,350	914,720	1.36	668,800	568,440	0.85
8	971,090	782,230	0.80	654,140	608,550	0.93	633,770	534,580	0.84
9	999,790	718,584	0.71	622,610	599,620	0.96	724,880	572,960	0.79
10	1,182,150	828,850	0.70	709,980	714,160	1.01	703,780	592,950	0.84

둘째, 相關關係를 살펴보면, 〈表 5-23〉 과 같이 綜合所得은 0.05 내
외의 양상을 보여주고 있고 6,8,9分位에서는 음(-)의 相關係數값을 보
여주고 있다. 農地所得은 상관계수의 절대값은 0.001~0.129의 분포를
보여주고 있고 1,2,4,6,8,10分位の 6개分位에서 음(-)의 값을 보여주고
있다. 그리고 申告所得은 相關係數의 값이 .006~0.115의 분포를 보여
주고 있고 1,8分位에서 음(-)의 값을 보여주고 있다.

相關係數의 값에 따른 相關關係 程度評價에 의하면, 0.20 이하의 相
關係數값은 거의 무시할 정도의 경미한 상관관계를 나타내는데, 의료
보험료 부과소득 각 항목들(綜合所得, 農地所得, 申告所得)의 연금신고
소득과의 相關係數는 0.20 이하의 값을 가지고 있다. 그러므로 醫療保
險 賦課所得과 年金申告所得間에는 거의 相關關係가 없는 것으로 평
가할 수 있다.

〈表 5-23〉 醫療保險料 賦課所得 基準 10分位 分類에 의한 分位別
所得과 年金申告所得間 相關關係

분위	종합소득	농지소득	신고소득
1	.004	-.019	.009
2	.061	-.129	-.002
3	.048	.137	-.004
4	.155	-.100	-.057
5	.067	.001	.060
6	-.043	-.117	-
7	.061	.105	.161
8	-.049	-.034	.029
9	-.078	.056	-.065
10	.061	-.028	.019

셋째, 回歸分析을 실시해 본 결과²⁴⁾, 醫療保險料 賦課所得 항목(綜合所得, 農地所得, 申告所得)들의 10分位別 구분에 대한 年金申告所得의 單純回歸分析 결과는, R^2 가 대부분 0.1 이하이고 F값의 유의도 분석에서도 대부분의 분위에서 유의한 관계로 검증할 수 없는 것으로 나타났다. 醫療保險料 賦課所得 각 항목들의 10分位別 구분에 따른 年

24) 회귀분석 결과는 다음과 같다.

〈表〉 10分位別 醫療保險料 賦課所得들의 年金申告所得에 對한 單純回歸分析

분위	종합소득			농지소득			신고소득		
	R^2	F-val	유의도	R^2	F-val	유의도	R^2	F-val	유의도
1	.00002	.002	.9666	.00038	.115	.7349	.00009	.015	.9027
2	.00373	.415	.5207	.01660	5.198	.0233	.00000	.001	.9810
3	.00230	.159	.6910	.01865	5.702	.0176	.00002	.002	.9619
4	.02416	1.882	.1742	.01005	2.894	.0900	.00328	.613	.4347
5	.00446	.506	.4783	.00000	.001	.9794	.00360	.531	.4673
6	.00189	.174	.6775	.01368	4.189	.0416	-	-	-
7	.00376	.377	.5404	.01100	3.382	.0669	.02595	5.008	.0264
8	.00244	.220	.6401	.00117	.360	.5490	.00081	.103	.7494
9	.00603	.607	.4377	.00310	.904	.3425	.00427	.687	.4085
10	.00374	.353	.5539	.00077	.234	.6287	.00036	.060	.8072

年金申告所得과의 回歸分析 結果는 통계적으로 유의미한 關係가 거의 없는 것으로 평가할 수 있다.

다. 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得 比較 結果 評價

이상의 分析結果, 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간에는 상당한 차이가 있는 것을 알 수 있다.

첫째, 絶對金額에 있어서는 概括的 比較분석과 分位別 比較분석 모두에서 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간에는 절대금액에 있어서 큰 격차를 보여 年金申告所得이 보다 현실에 접근한 것으로 보여진다.

둘째, 所得分布의 傾向에 있어서는 연금신고소득과 의료보험료 부과소득간에 連關성이 거의 없는 것으로 보여진다. 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得 각 항목들의 關係를 알아보기 위하여 回歸分析을 해본 결과, F값이 유의하게 나와 일정한 關係가 있다는 것을 보여주고는 하지만, 相關係數가 0.2 이하로 너무 낮고 R^2 도 0.02 이하로 회귀식으로 설명할 수 있는 부분이 2% 이하인 것으로 나타나고 있어 실제적으로는 양자간의 連關성이 거의 없는 것으로 평가할 수 있다.

年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得 각 항목들의 個別 分布樣相을 살펴본 결과도 분포자체가 일반적인 소득분포의 양상을 벗어나 과도하게 저소득에 집중화되어 있는 양상을 보이고 있다.

그리고 分位 구분에 따른 所得分布의 양상을 살펴본 결과, 각 分位 平均값의 分位別 變化양상이 年金申告所得과 醫療保險 個人別 合算所得(綜合+農地+申告所得)간에 약간 유사한 것처럼 보이기도 했으나, 보다 구체적인 分析의 결과 양자간에는 실제로 의미있는 關係가 거의 없는 것으로 나타났다. 왜냐하면 각 分位の 變異係數(표준편차/평균)를 살펴본 결과 표준편차가 너무 커서 각 分位 平均값에 의한 소

득분포 분석의 타당성이 약하였고, 각 分位내에서의 相關關係가 0.20 이하로서 거의 무시할 수 있는 정도인 것으로 나타났으며, 그리고 回歸分析의 결과 R^2 값이 매우 낮고 F값은 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났기 때문이다. 따라서 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간에는 유의미한 關係가 없는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 분석결과는 동일한 농어촌 지역 가입자들의 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得이 현실적으로는 매우 다르다는 것을 의미한다. 동일한 대상자들의 동일한 소득이므로 연금신고소득과 의료보험료 부과소득은 절대액수 뿐만 아니라 그 분포의 양상에 있어서도 동일하게 나타나야 한다. 그러나 현실적인 결과는 양자간에 절대액수 뿐만 아니라 상대적인 분포양상도 이질적인 것으로 나타났다.

그러나 이러한 사실로 연금에서의 소득신고가 제대로 이루어지지 않았다고 판단할 수는 없다. 왜냐하면 의료보험료 부과소득 자체가 피보험자들의 실제 소득을 반영한다고 볼 수 없기 때문이다. 年金申告所得과 醫療保險料 賦課所得간의 異質性은 양자 모두가 소득과약에 있어서 많은 한계를 가지고 있다는 사실을 보여줄 뿐, 어느 쪽이 현실을 보다 잘 반영하고 있고 또는 어느 쪽이 더 많은 문제를 가지고 있다고 평가할 수는 없는 것으로 보인다.

第2節 政策方案

우리나라의 경우 農漁民을 포함한 農漁村地域 自營者에 대한 정확한 所得把握이 이루어지지 못하고 있다. 가장 공식적인 소득자료인 과표자료가 부실한 상태에서 이를 보완할 만한 공신력 있는 소득자료가 부재한 실정이다. 이러한 상황에서 국민연금제도나 의료보험제도 등을 관리운영하는 社會保險 組織이 가입자에 대한 所得調査를 한다는 것

은 매우 어려운 과제이다. 그러므로 현단계로서는 농어촌 연금 실시에 있어 가입자 본인의 所得申告方式에 의존하고 있다.

농어촌연금에서 보험료 부과소득의 산정방식으로 소득신고방식을 채택할 때, 가장 주요한 과제로 제기되는 것은 所得申告의 誠實性を 제고시키는 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 개선의 노력이 필요하다고 보여진다.

첫째, 소득의 성실신고가 이루어질 수 있도록 弘報를 強化하여야 한다. 농어촌연금의 실시 초기현상으로 인하여 농어촌 주민들의 강제적인 사회보험으로서의 연금제도에 대한 인지와 장기 보험료 납입 후의 給與保障에 대한 信賴의 不足으로, 농어촌 주민들 사이에 低申告 傾向이 상당부분 존재하였던 것 같다. 또한 弘報論理에 따라 소득신고 경향에 상당한 차이가 있었던 것으로 보여진다. 예를 들어 소득신고 액수가 낮을 수록 수익률이 크다는 논리를 강조하는 경우와 소득신고를 높게 하여 보험료를 많이 낼 수록 노후에 더 많은 연금급여를 받을 수 있다는 논리를 강조한 경우, 농어촌 주민들의 소득신고 경향에는 차이가 있을 것으로 판단된다. 그러므로 적절한 논리에 기반한 積極的인 弘報活動을 強化하여 농어촌주민들의 성실신고를 유도하여야 할 것이다.

둘째, 월소득신고시에 작성하게 되어 있는 所得算出內譯에 대한 申告를 強化하여야 한다(소득산출내역 신고양식은 [圖 5-9] 참조). 1995년의 경우에는 소득산출내역에 대한 신고가 매우 부실하게 이루어졌다. 그 이유는 1995년의 경우 가입률제고에 모든 초점이 맞추어져 소득의 성실신고에 대해서는 노력이 투입되지 못했고, 所得內譯에 대해서는 確認節次가 義務化되어 있지 않았기 때문이다. 예를 들어 農漁民 與否의 문제에 대해서는 이·통장의 확인이 의무화되어 있는데 반해, 所得內譯記入의 경우에는 확인절차가 없어 정확한 기입이 이루어

지지 않았다. 따라서 농어촌연금의 소득 성실신고를 강화하기 위해서는 所得內譯 記入의 誠實性이 提高될 수 있도록 적극적인 관리활동을 강화하고, 기입된 소득내역에 대한 確認을 거치도록 하여야 할 것이다.

셋째, 申告所得에 대한 適切性 評價를 보다 現實化하기 위하여 所得 推定方式을 개선 보완해 나가야 한다. 현재에는 국민연금관리공단에서 국세청의 과표자료와 농업진흥공단의 농지원부를 통한 추정소득자료를 기반으로 개인별 소득자료를 만들고, 이를 연금신고소득의 절대금액과 비교하는 평가방식을 채택하고 있다. 그래서 年金申告所得이 公團 推定所得의 30% 미만일 경우 所得再申告를 요구하고 있다. 그러나 과표자료나 농지원부를 통한 추정소득자료는 의료보험료 부과소득 중 종합소득, 농지소득과 동일한 것으로 앞서서도 보았듯이 그 絶對金額이 매우 낮다. 또 상당수의 사람들은 綜合所得과 農地所得 資料를 가지고 있지 않다. 따라서 이 資料들만을 基準으로 年金申告所得金額의 適切性을 평가하는 것은 현실성이 약하다. 그러므로 연금가입자들의 소득을 직접 조사할 수 없는 상황에서 가능한 한 이들의 實際所得에 近接하게 所得을 推定해 낼 수 있는 방법을 개발하여 이에 의한 檢討機能을 강화하여야 할 것이다.

넷째, 申告所得에 대한 檢討 強化를 위하여 絶對金額 評價方式에 相對的 順位評價方式을 補完하여야 한다. 신고소득과 추정소득간의 절대금액 비교만으로 소득신고의 성실성을 평가하기는 매우 어렵다. 그러므로 절대금액 비교방식을 실시함과 동시에, 상대적 순위 평가방식을 도입할 필요성이 있다. 醫療保險의 경우를 보면, 소득의 절대금액에 따라 보험료 액수가 결정되는 것이 아니라 전체 급여비 지출에 따라 가입자들에게 보험료를 할당하는 형식이므로 소득의 절대액수보다는 相對順位가 중요한 의미를 가진다. 그리고 그 상대적 순위는 1988년

이래 8년간의 經驗이 축적되면서 상당히 安定된 양상을 보이고 있다. 그러므로 年金申告所得의 適切性を 評價함에 있어서 醫療保險料 賦課所得의 相對的 順位 자료를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 의료보험료 부과소득을 기준으로 상대적 순위를 설정하고, 농어촌연금 가입자들의 소득 신고를 받은 후 신고소득의 상대적 순위가 매우 낮게 나타날 경우, 이들에 대해 再申告를 받도록 함으로써, 소득신고의 성실성을 제고할 수 있을 것이다.

그런데 여기에서 몇가지 점이 考慮되어야 한다. 醫療保險料 賦課所得의 경우 그 자체도 所得把握에 問題點을 가지고 있어 실제적인 상대순위를 반영한다고 보기 어려운 점이 있다. 또한 地域에 따라 소득과악정도에 相當한 差異가 나타나고 있는데, 특히 농어촌지역과 도시지역간에 이러한 차이가 크게 나타나는 것으로 보여진다. 農漁村地域에 있어서는 農漁民의 경우 기본적으로 農地規模가 소득추정의 근거로서 가시적으로 존재하고, 自營者들의 경우에도 그 숫자가 작고 지역사회로서의 비익명성때문에 개인에 대한 情報獲得이 容易하다. 이에 비해 都市地域의 경우에는 농지규모와 같은 가시적인 소득추정의 근거가 없고 또한 匿名性으로 인하여 개인에 대한 情報獲得이 매우 어렵다. 따라서 상대적 순위방식의 도입을 위해서는 이러한 問題點들이 충분히 考慮되어야 할 것이다.

다섯째, 長期的으로는 年金申告所得의 現實性を 提高시키기 위하여, 政府의 課稅資料를 보다 현실화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 현재 地域醫療保險의 보험료 부과소득의 경우, 綜合所得과 農地所得 자료가 없어서 조합에서 추정한 申告所得 자료만을 가진 가구가 전체의 절반을 넘고 있다. 절반 이상의 가구에 대한 소득자료가 없는 것이다. 그리고 소득의 絶對金額 자체도 현재 대부분이 생활보호대상자 선정기준인 20만원 보다 낮게 설정되어 있는 실정이므로, 보다 현실화될

수 있도록 하여야 할 것이다. 즉 농어촌연금 신고소득의 현실성과 보험료부과의 형평성 제고는 장기적으로 政府 課稅資料의 충실과 함께 보다 현실화되고 발전될 수 있을 것이다.

【농업에 종사하는 분】

작물명 코드명	벼 1011	보리 1021	콩 1031	고구마 1051	무 1061	배추 1071	파 1081	마늘 1084	고추 1086	
자 경	평	평	평	평	평	평	평	평	평	평
임 차	평	평	평	평	평	평	평	평	평	평

※ 경작면적이 100평 이상인 경우에 기재합니다.

※ 예시) 벼는 100평 1만 1천원, 쌀보리는 4천원(소득기준표 참고)

【축산업에 종사하는 분】

구 분 코드명	한육우 2021	비육우 2012	젖소 2013	번식돈 2021	비육돈 2022	산란계 2031	육계 2032		
사육마리									

【어업에 종사하는 분】

어업종류	어획량(1년기준)또는 어업규모
	톤, 정보, m ² 톤, 정보, m ²

※ 해당 단위에 “O”표시를 하십시오

【사업에 종사하는 분】

※ 임대업포함

사업종류	주요취급품목	사업장면적
		평 평

【직장에 다니거나 일용근로자인 분】 ▶ 취업업종 :

第 6 章 管理運營體系에 대한 評價와 代案摸索

第 1 節 現行 管理運營體系에 대한 評價

국민연금의 농어촌지역 확대실시에 따른 年金業務 傳達體系로서 국민연금관리공단은 자체의 지부·출장소와 지역의보의 의보지소요원을 활용하는 二元的 體系를 구축하고 있다. 여기서는 行政的 效率性 提高의 側面에서 現行 관리운영체계의 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 다각적으로 살펴보고자 한다.

농어촌지역 연금업무의 수행을 위한 二元的 管理運營體系는 다음과 같은 점에서 문제점을 제기하고 있다. 먼저 醫療保險과 國民年金의 管理組織體系가 서로 상이하여 의보지소요원이 고유의 업무가 아닌 별도의 연금관련업무를 수행함에 있어서 積極性이 결여될 우려가 있고 공단의 의보지소요원에 대한 직접적인 業務統制가 어렵다. 특히 국민연금은 노령이라는 장기적인 위협에 대비하여 설립된 제도로서 업무 처리의 연속성과 정확성이 요구되어지나, 별도의 기관에서 연금업무를 수행하게 될 경우 이에 대한 담당자의 責任意識이 결여될 가능성이 있다. 실제로 연금업무 협조수준의 지역간 차이가 크게 나타나 1995년 7월 제도시행 이후 일부 지역의보조합에서 연금업무의 수탁을 거부하는 사례가 발생하기도 했다.

다음으로 농어촌지역 연금관련업무의 이원적 체계에 따라 적용, 징수 및 신고소득의 정확성여부에 대한 파악 등 주요업무는 공단에서 직접 수행을 하고 있어, 연금사업에 대한 의보지소요원의 활용범위가 좁다는 점을 들 수 있다. 이에 따른 공단업무의 과중은 연금사업수행

에 상당한 차질을 야기하고 있는 실정이다. 그리고 제3장의 〈表 3-11〉에서 살펴본 바와 같이 농어촌지역 연금제도의 도입에 따라 지부·출장소의 수와 관리인력을 일정부분 보강하였으나, 이러한 규모의 관리운영조직의 확충으로는 제도도입초기 폭증하는 民願需要를 수용하여 조기에 제도를 정착시키는 데 한계가 있을 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 농어촌지역 연금제도 도입에 따라 발생된 문제점에 효율적으로 대응하기 위해 기존의 管理運營體系의 改善이 요구되어지고 있다.

第 2 節 管理運營體系 改善을 위한 代案摸索

사업장별로 관리되는 임금근로자와는 달리 농어민과 농어촌지역 자영업자의 적용, 보험료의 부과 그리고 징수관리 등은 개개인을 대상으로 하여야 하기 때문에 기존의 管理運營體系의 擴大 또는 改編의 問題가 대두되고 있다. 그리고 지역가입자의 특성으로서 빈번한 전출입, 업종전환 등에 따른 가입대상자의 자격변동에 대해 신속히 대처하기 위하여서도 새로운 관리운영체계의 구축방안이 요구되고 있다. 따라서 지역단위별로 연금관련업무를 수행할 수 있는 하부구조를 구축하여 공단의 지부·출장소와 업무연계를 함으로써 가입대상자의 자격 및 징수관리의 효율화를 꾀하고, 나아가 가입자의 편의를 도모할 수 있는 방안을 모색해 보아야 할 것이다. 國民年金 下部管理運營組織의 構築 및 強化方案으로서 다음과 같은 대안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

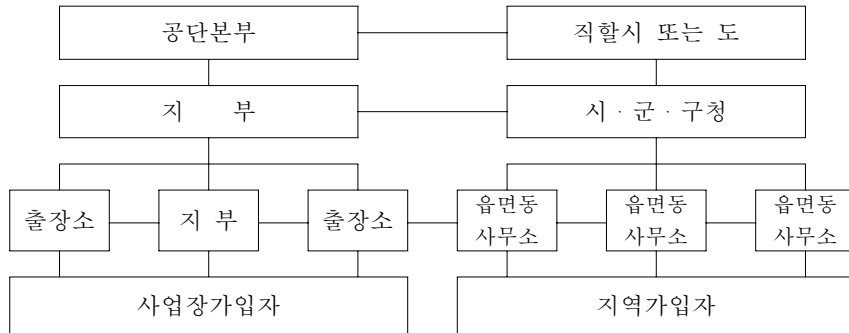
- 읍면동 사무소에 위임하는 방안
- 농협에 위임하는 방안
- 연금관리공단 출장소를 강화하는 방안
- 하부관리운영체계를 지역의보와 공동으로 구축하는 방안

1. 邑面洞 事務所에서 管理하는 方案

농어촌지역 가입자에 대한 연금관련업무를 읍면동 사무소에 전적으로 위임을 하고 공단과 각 지부·출장소는 사업장 가입자만을 관리하도록 하여 궁극적으로 제도의 二元化體系를 고려해 볼 수 있다. 이에 따라 농어촌지역 주민의 제도적응여부에 대한 판단, 보험료의 부과 및 징수, 소득의 실사 그리고 제도가입자에 대한 민원상담과 처리 등은 해당 읍면동 사무소에서 직접 수행하게 된다. 그리고 지역가입자에 대한 年金業務 處理節次는 가입자 → 읍면동 사무소장 → 구청장, 군수 또는 시장 → 직할시장 또는 도지사로 하여 해당지역 가입자에 대한 자료를 직할시 또는 도별로 일괄관리하도록 하고 이를 종합적으로 활용함으로써 業務處理의 體系性과 正確性을 기하도록 해야 할 것이다

25). 나아가 농어민 등 지역가입자가 임금근로자로 직종을 전환하게 될 경우 가입자의 신분변동에 따른 신속한 연금관련업무를 처리하기 위하여 공단 또는 지부·출장소와 긴밀한 業務協助體系를 구축할 필요가 있다. 국민연금 관리운영체계의 이원화에 따른 行政組織은 다음의 [圖 6-1] 과 같이 구성된다.

25) 邑面洞 事務所의 상위기관으로서 시·군·구청 그리고 직할시 또는 도를 설정한 이유로는 農漁村地域 年金業務와 관련하여 工團의 해당 公務員에 대한 관리상의 애로를 들 수 있다. 그러나 향후 邑面洞 事務所와 工團間 전체 국민연금 가입자 전산망이 구축될 경우 별도의 상위기관을 설정할 필요가 없이 ‘邑面洞 事務所 → 工團’의 業務傳達體系를 구축할 수 있을 것으로 예상된다.



〔圖 6-1〕 邑面洞 事務所의 地域加入者 年金業務 代행에 따른
國民年金 業務處理節次 및 行政組織

공적연금보험제도인 국민연금은 궁극적으로 정부가 최종 책임을 지는 국가의 업무라는 점과 나아가 管理運營上의 效率性 側面에서도 농어촌지역 연금제도에 대한 국가의 관리는 그 當爲性이 있다고 생각된다. 현재 全國의 基礎行政 單位別로 읍면동 사무소가 설치되어 있어 관리조직 및 인력의 측면에서 국민연금을 수행하는 데 있어서 장점이 있다고 판단되며 특히 事務自動化的 趨勢에 따라 읍면동 사무소의 업무범위와 업무량이 점차 감소되어가고 있다는 점을 고려해 볼 때 읍면동 사무소는 농어촌지역 연금제도의 수행에 따른 업무부담을 상당부분 흡수할 능력이 있을 것으로 생각된다. 그리고 농어민 등 자연자의 제도가입은 一般住民의 福祉와도 관련이 있는 사항으로서 下部管理運營組織은 해당지역의 經濟 · 社會的 實情을 고려하여 적절하게 운영되어야 할 필요가 있으므로 읍면동 사무소에 의한 업무수행은 그 타당성이 있을 것으로 판단된다.

나아가 사회보험으로서 국민연금의 적용 · 징수 등 관련업무는 일정 정도 強制性이 요구되므로 국가기관으로의 업무위임은 행정적 수행능력면에 있어서 效率性이 있을 것으로 생각된다. 특히 현재의 낮은 보

협료납부율 그리고 소득의 저편향 신고경향 등을 고려해 볼 때 일선 행정기관의 연금업무 수행은 제도도입초기의 문제점을 상당부분 완화해 줄 수 있을 것으로 예상된다.

일선행정기관으로서 읍면동사무소는 해당지역 거주자에 대한 情報의 集結地로서 농어촌 지역연금의 성공적인 정착을 위해서도 장점이 있다. 농어민 등 자영업자의 경우 국민연금 가입시 개별적으로 관리하여야 하므로 住所要件, 年齡要件, 經濟活動要件 등 制度適用과 관련한 資料가 필요로 하고 있다. 이 경우 이를 가장 정확하고 객관적으로 파악할 수 있는 자료로서 해당 읍면동 사무소에 비치되어 있는 住民登錄 및 戶籍資料를 들 수 있다. 또한 신고소득의 적절성 그리고 농어민 여부의 판단을 위한 기초자료로서 읍면동 사무소와 시·군의 住民稅 및 農地所得稅 課稅臺帳을 활용할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 군지역 전입자는 일정한 기간내에 전입신고 등의 의무가 있으므로 신규 가입대상자의 파악과 제도가입독려가 용이할 것으로 판단된다.

읍면동 사무소에서 농어민 등 농어촌지역 자영업자의 연금업무를 수행하게 될 경우 해당 사무소의 社會科 職員 또는 社會福祉 專門要員을 활용하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 특히 사회복지 전문요원은 生活保護 對象者의 선정을 위한 所得把握에 있어서 상당부분 경험을 축적하고 있으며, 나아가 該當地域의 特性 그리고 所得分布 등 地域住民의 所得把握에도 그 活用度가 높을 것으로 판단된다. 그리고 이들은 社會福祉에 대한 專門的인 知識을 겸비하고 있는 인력으로서 농어촌지역 年金制度의 安定的인 早期定着에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다.

지역가입자에 대한 연금업무를 읍면동 사무소에 일괄위임함으로써 기대되는 효과는 일본의 경험을 통해 간접적으로 유추해 볼 수 있을 것이다. 日本의 경우 國民年金의 地域加入者에 대한 연금업무는 해당

지역의 市町村에서 수행해 오고 있다. 이에 따라 지역가입자의 자격취득·상실, 종별변경 등에 관한 사항, 징수와 관련한 사항 그리고 급여 및 민원의 접수 및 처리 등은 해당지역의 市町村과 도도부현에서 관리하게 된다. 국민연금 지역가입자의 관리를 시정촌에 위임함에 따른 연금업무처리의 효율성은 무엇보다도 보험료징수실적의 지역간 차이에서 살펴볼 수 있다. 아래의 〈表 6-1〉에서 살펴보는 바와 같이 일본에 있어서 국민연금의 전체가입자 대비 保險料徵收實積은 지역규모가 작을 수록 높게 나타남을 알 수 있다. 즉 1993년 현재 特別市와 인구 20만 이상의 大都市에 있어서 보험료징수율은 각각 80.0%, 81.7%에 달하는 반면, 기타 소규모의 市와 町·村에서는 각각 86.4% 그리고 93.2%로 대도시 지역에 비해 현격하게 높게 나타나고 있다.

〈表 6-1〉 日本 國民年金의 地域規模別 保險料徵收率 現況(1993)

(단위: %)

	총계	특별시	인구 20만 이상의 시	기타의 시	정·촌
징수율	85.7	80.0	81.7	86.4	93.2

資料: 日本 厚生統計協會, 保險と年金の動向, 1994.

읍면동 사무소에 의한 농어촌지역주민의 연금업무수행은 현실의 상황을 고려해 볼 때 다음과 같은 問題點을 초래할 가능성이 있다. 먼저 국민연금과 국가기관은 별도의 기관으로서 그 設立目的이 각각 서로 상이하여 연금관련업무의 위탁시 관계공무원의 責任意識이 缺如될 우려가 있다. 책임감있는업무의 수행은 물론 공단과 읍면동 사무소간의 업무협조체계의 원활화를 위해서는 선행적으로 農漁村地域 年金制度의 擔當部署와 業務內容 및 範圍를 法的으로 명확히 명시하여야 할 필요가 있을 것으로 생각된다. 그리고 노령이라는 장기적인 위험에 대비한 연금보험은 가입자 개개인의 경제활동기간 중 資格變動, 所得의 變化 등에 대한 신속한 파악과 이의 지속적이고 체계적인 관리를 요

구하고 있다. 따라서 농어촌지역 연금제도의 도입에 따른 二元的 管理 運營體系의 도입시 공단과 읍면동 사무소 간의 긴밀한 業務協助體系의 維持는 제도의 성공적인 정착을 위하여 필수적이라고 할 수 있다.

다음으로 농어촌지역 연금관련 업무가 이관됨에 따라 일부 읍면동 사무소에서는 업무가 과중될 우려가 있다. 이 경우 추가적인 인력의 고용에 따른 공단과 국가 그리고 중앙정부와 지자체 간의 費用分擔問題가 발생할 가능성이 있다. 국가는 國民年金法 제 74조에 의거 연금사무의 수행에 따른 行政事務費의 전부 또는 일부를 지원할 의무가 있다. 따라서 中央政府는 읍면동 사무소에서 국민연금업무를 수행함으로써 발생하게 되는 비용의 상당부분을 부담하여야 할 것으로 판단된다. 그러나 국가기관에 의한 농어촌지역 연금업무의 수행은 國民經濟의 效率性을 제고하기 위하여 작은 정부를 주장하고 있는 國家施策에 상치될 가능성도 있다.

소득신고의 적정성을 판단하기 위한 기초자료로서 해당 읍면동 사무소에서는 주민세 및 농지세 자료를 비치하고 있으나, 이는 兼業의 比重이 높은 농어촌지역 경제활동 종사자의 실제소득을 파악하는 데는 한계가 있을 것이다²⁶⁾. 사회보험제도로서 국민연금의 근본적인 취지는 소득수준에 상응하는 保險料賦課와 이에 준하는 老後所得保障에

26) 1993년 현재 우리나라 농가 약 159만 가구중 전업농가는 대략 99만 가구로 전체의 61.9%를 차지하고 있다. 반면 가구소득 중 농업소득이 50%를 초과하는 1종겸업 그리고 농외소득이 50%를 상회하는 2종겸업 농가는 각각 24만 (14.8%) 그리고 37만 가구 (23.3%)를 기록하고 있다 (表 참조).

〈表〉 經濟活動 從事別 韓國 農家の 實態(1993년)

(단위: 천명, %)

	전체농가	전업농가	1종겸업농가	2종겸업농가
가구수	1592	985	236	371
구성비	100	61.9	14.8	23.3

資料: 농수산통계연보, 1994.

있으므로 제도의 성공적인 정착을 위해서는 우선적으로 가입자 개개인의 全體 經濟活動所得이 파악되어야 할 것이다²⁷⁾. 따라서 농어촌지역 주민의 실질소득을 파악하기 위하여서는 有關機關 (예를 들어 國稅廳, 農漁村振興公社, 他 社會保險機關 등)과의 긴밀한 業務協助體系의 유지가 필수적이라고 할 수 있다.

다음으로 국가일선기관에서 연금업무를 수행하게 됨으로써 제도에 대한 인식이 歪曲될 우려가 있다. 즉 연금보험료는 가입자 자신의 노후를 대비하기 위한 長期貯蓄的 기능을 가지고 있으며, 公共의 目的을 수행하기 위해 조달되어지는 租稅와는 근본적으로 그 성격이 다르다. 읍면동 사무소에서 연금보험료를 징수하게 될 경우 사회보험료가 조세로 간주되어 지역주민의 保險料納付 拒否現狀을 초래할 가능성이 있는 점을 지적할 수 있다. 이러한 문제의 해결을 위하여서는 무엇보다도 연금제도의 중요성과 그 취지에 대한 홍보가 필요할 것으로 생각된다.

2. 農協에 委任하는 方案

農漁村地域 年金制度 導入初期 地域醫療保險組合의 업무협조체계가 미진한 점을 고려하여 현재 醫保支所要員이 수행하고 있는 年金業務를 농협에 위임하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 공단은 실제로 農協中央會와 年金業務 支援協助體系를 구축하여 1995년 10월부터 전국의 단위농협에 농어촌지역 연금업무 중 일부를 위탁수행해 오고 있다. 單位農協에 의한 年金業務 協助範圍로서 地域加入者 資格取得申告書 등 각종신고서 및 制度案內 弘報物의 비치 그리고 申告書의 作成要領, 申

27) 韓國과는 달리 日本 國民年金의 경우 定額釀出·定額給與의 原則이 적용되어 가입자 實際所得의 把握을 위한 업무부담이 상당부분 경감되므로 시정촌에 의한 地域加入者의 직접관리가 용이하다고 판단된다.

請節次, 立證書類 등 간단한 民願相談(案内)이 이루어지고 있다. 그리고 가입자 개개인의 각종 신청서류들은 단위농협에서 보관하고 있는 수취인부담 회신봉투를 통해 가입자가 직접 우편으로 공단에 발송하여야 한다.

〈表 6-2〉 行政區域別 農協事務所 分布 및 職員現況(1994)

(단위: 개소, 명)

	농협사무소			근무인원		
	계	본소	지소	계	본소	지소
계	2,768	1,359	1,409	48,909	34,443	14,466
서울	60	12	48	1,423	550	873
부산	45	12	33	1,035	489	546
대구	45	10	35	887	396	491
인천	45	6	39	907	407	500
광주	69	14	55	842	369	473
대전	58	12	46	770	302	468
경기	394	153	241	8,585	5,615	2,970
강원	174	89	85	2,896	2,290	606
충북	168	93	75	2,650	2,146	504
충남	294	162	132	4,935	3,604	1,331
전북	219	143	76	3,835	3,056	779
전남	344	217	127	5,860	4,862	998
경북	388	218	170	6,345	4,867	1,478
경남	404	199	205	6,841	4,797	2,044
제주	61	19	42	1,098	693	405

資料: 農協中央會 內部資料

농협에 의한 농어촌지역 연금업무의 위탁수행은 그 組織網이 광범위하고 가용인력이 많아 農漁民의 接近性 側面에서 長點이 있다고 생각된다(表 6-2 參照). 1994년 현재 농협사무소의 수는 2,768개소이며 總勤務人員도 대략 4만 9천명 가량이 된다. 그리고 농협은 사업의 특성상 都市地域보다 군단위의 農漁村地域에 많은 組織網을 구축하고 있다. 현재 전국의 154개 군단위지역에 지소를 포함한 농협의 수는 2,456개소에 이르고 있다. 나아가 농협은 農漁民의 經濟的 利益의 도

모를 위하여 설립된 기관으로서 농어민에 대한 代表性和 信賴度가 높은 기관으로 이해되어질 수 있다. 구체적으로 공단 지부·출장소와 농협은 농어민연금 실무담당자를 각각 지정하여 상호 긴밀한 業務協助體系를 유지함으로써 제도도입초기 지역단위의 폭증하는 민원수요에 능동적으로 대처하고 農漁民年金에 대한 對國民 理解增進 및 制度의 早期定着에 기여를 하고 있다.

농어촌지역 연금업무 대리수행으로 農協의 經濟的 이해와 공적기관으로서 國民年金의 이해가 서로 일치하여 (interest parallelity) 年金業務遂行의 效率性을 기대할 수 있을 것으로 판단된다. 농협은 營利를 추구하는 金融機關으로서 예금실적의 제고에 궁극적인 목적을 두고 있으므로 연금업무 代理遂行을 통해 農協은 地域住民과의 接觸機會를 제고할 수 있고 이를 자체 금융상품의 판매에도 활용할 수 있을 것이다. 따라서 保險料의 징수, 制度加入督勵 등 연금관련 업무수행에 있어서 농협의 적극적인 협조를 기대할 수 있을 것으로 생각된다.

농업 및 어업의 특성으로 인해 農漁民의 경우 所得水準, 所得發生時期가 불규칙적이고 나아가 所得의 週期 또한 賃金勤勞者와는 달리 長期的이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 국민연금은 농어민에 한하여 保險料의 分期納 또는 先納制度를 도입하여 실시해 오고 있다. 그러나 분기납 또는 선납제는 일정기간 내에 해당기간 동안의 보험료를 一括納付하여야 하므로 일부 가입자에게 있어서 이는 경제적 부담을 야기하여 保險料滯納을 유발할 가능성이 있다. 공적연금제도에서 老後所得保障을 위해서는 제도가입자의 規則的인 保險料納付가 전제되어야 하므로 이러한 문제의 해결을 위해 금융기관인 농협을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 농협이 農漁民年金 加入者 개개인에게 가입자의 預金通帳에서 매월 自動納付하는 서비스를 제공하거나 연금보험료 미납부분을 貸與하여 公團에 代理納付하도록 함으로써 保

險料의 滯納現狀을 미연에 방지할 수 있을 것이다. 그리고 공단은 농협을 통하여 農漁民의 年金保險料를 一括的으로 受領하게 되므로 徵收關聯業務의 부담을 상당부분 완화할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 농어촌지역 연금업무협조와 관련하여 실적이 양호한 農協支部 또는 支所에 대해서는 추가적으로 年金基金을 예탁할 수 있는 규정을 두어 業務協助에 따른 인센티브를 제고하는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 생각된다.

그러나 농어촌지역 연금업무를 농협에 위임할 경우 다음과 같은 問題點을 초래할 가능성이 있다. 먼저 농협이 개설되지 않은 農漁村 地域住民에 대한 管理問題를 지적할 필요가 있다. 1994년 현재 전국 單位行政區域數는 3,755개인데 반해 農協事務所의 개설수는 2,768개에 불과해 대략 1,000개소 가량 부족한 실정이다²⁸⁾. 따라서 農協未開設 地域住民의 管理問題는 추가적으로 별도의 기관(예를 들어 水協 또는 蓄協 등)을 통해 해결되어야 할 것이다. 나아가 농협을 이용하고 있지 않은 지역주민에 대한 연금관련업무 수행방안의 강구도 필요로 할 것으로 판단된다. 이러한 문제는 특히 농협의 설립취지와 상관이 없는 농어촌지역의 自營業者에게서 제기될 것으로 생각된다.

다음으로 私的組織인 農協에서 공적연금의 업무를 대리수행할 경우 제도도입초기 농어촌 지역주민의 공적연금제도에 대한 認識이 잘못 정착될 우려가 있다. 제도가입여부에 대한 판단이 전적으로 개개인의 自由意思에 의해 결정되어지는 民間商業保險과는 달리 國民年金의 경우 制度加入 및 保險料의 納付가 強制的으로 이루어지고 있다. 따라서 농협에서 국민연금의 업무를 대행하게 될 경우 농어민이 商業保險과

28) 農協은 事業의 특성상 시지역 보다 군단위 이하의 지역에 더 많은 조직망을 構築하고 있을 것으로 판단되기 때문에 農協이 미개설된 農漁村 單位行政區域은 이보다 훨씬 적을 것으로 생각된다.

公的保險의 設立趣旨에 있어서 근본적인 차이를 혼동하여 제도가입과 보험료납부 등 가입자로서의 의무를 소홀히 할 가능성이 있다. 실제 본 연구의 연구진이 농어촌지역을 방문하여 현지 주민들과 면담을 해 본 결과 일부의 가입자는 이미 상업보험에 가입하고 있어 國民年金加入의 必要性을 제대로 인식을 하고 있지 못하는 실정이었으며 심지어 제도가입에 따른 保險料負擔의 輕減을 위하여 소득을 낮게 신고하는 사례도 발견할 수 있었다.

民間商業保險과 公的年金은 加入者 老後の 經濟的 安定을 위하여 서로 補完的 關係를 유지하여야 할 것이다. 즉 公的年金은 일정한 요건을 갖춘 모든 가입자에게 基礎所得을 보장해 주도록 하고 商業保險은 가입자의 중진 생활수준에 상응하는 소득을 보장해 주도록 함으로써 노후소득보장에 있어서 兩者間の 合理的인 役割分擔이 필요로 할 것으로 판단된다. 그러나 농협은 營利를 추구하는 사적기관으로서 자체의 民間保險商品을 판매하고 있으며, 제도도입초기 사적연금과 국민연금은 競爭關係에 놓이게 될 가능성이 있다. 제도도입초기 공적연금과 사적연금과의 기능이 제대로 정립되지 않은 상태에서 농협에 국민연금업무를 위임하게 될 경우, 농협은 자체의 보험상품을 판매하기 위하여 所得의 誠實申告誘導와 관련한 업무를 怠慢히 함으로써 公的年金의 根本趣旨을 沮害할 우려가 있다.

사적인 영리단체인 농협이 수행하게 될 國民年金業務의 協助範圍가 현행 醫保支所要員이 하고 있는 업무를 능가할 가능성이 없으며, 公團과의 業務連繫도 組織目的 및 組織體系의 相異性으로 미약할 것으로 판단된다. 나아가 현재 농협에 의한 業務支援體系는 地域加入對象者の 각종서류를 일괄하여 공단에 송부하는 체계를 가지고 있지 않아 行政支援의 側面에서 지역의보의 의보지소요원보다 오히려 微弱한 실정이다.

3. 年金管理公團 出張所를 強化하는 方案

국민연금의 농어촌지역 확대에 따른 業務增加에 대처하기 위하여 支部·出張所의 數와 管理人力을 확대하여 公團에서 직접 해결하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 공단은 현재 대략 4~6개의 시·군을 단위로 하여 地域別로 지부 또는 출장소를 설치 운영해 오고 있으나, 이러한 廣域單位의 業務組織體系로는 個別的인 管理가 필요한 農漁民 등 自營業者에 대한 年金業務遂行에 있어서 상당한 애로가 있다. 특히 농어민의 경우 年金制度에 대한 智識이 부족한 실정이므로 연금업무 담당자에 의한 個別的인 制度加入 및 保險料納付 督勵 그리고 제도에 대한 持續的인 弘報가 요구되어지고 있다. 그러나 公團 支部·出張所 내의 管理人力現況을 감안해 볼 때 이러한 업무를 수행하기에는 한계가 있을 것으로 판단되므로 支部·出張所의 機能을 強化하여야 할 것으로 생각된다.

농어촌지역 국민연금업무를 공단에서 직접수행하기 위하여 公團組織을 擴大할 경우 現行 제도운영상의 문제점과 지역의료보험 관리운영조직의 문제점을 면밀히 검토하여 效率的인 下部管理運營組織을 마련하여야 할 것이다. 현재 地域醫療保險組合의 경우 제도도입 초기부터 읍면동 단위로 醫保支所要員을 派遣하고 있으나 제도의 정착으로 인하여 일부지역에서는 剩餘人力이 존재하고 있는 실정이다. 따라서 公단의 지부·출장소를 강화하고자 할 경우에는 地域加入者 管理의 便宜, 加入者에 대한 서비스 傳達體系의 效率性, 地理的인 與件 그리고 지부·출장소의 확충에 소요되는 費用 등을 감안하여 管轄區域은 2~4 시·군으로 현재보다 다소 細分化하는 것이 바람직하다고 판단된다.

국민연금관리공단의 관리운영조직을 확충하여 농어촌지역연금제도를 직접관리하게 될 경우 業務遂行의 責任性과 積極性을 기할 수 있다는 장점이 있다. 특히 醫療保險과는 달리 年金保險은 長期的인 社會

的 危險에 대비하여 설계된 제도이므로 相關기관에서 자체의 조직을 확충하여 정기적인 홍보, 가입 및 보험료납부 독려 그리고 감독하는 것이 制度의 安定的인 定着에 效率的일 것이라고 판단된다. 그리고 慢性的인 滯納者에 대해서는 自體 全擔班을 구성하여 방문에 의한 보험료납부를 유도하도록 하여야 할 것이다. 조직의 확대에 따른 추가적인 인력의 수요는 醫療保險組合의 剩餘人力을 흡수함으로써 이들의 업무 수행과정에서 습득한 경험을 활용하도록 하여 人力活用的 效率化를 도모해야 할 것으로 판단된다.

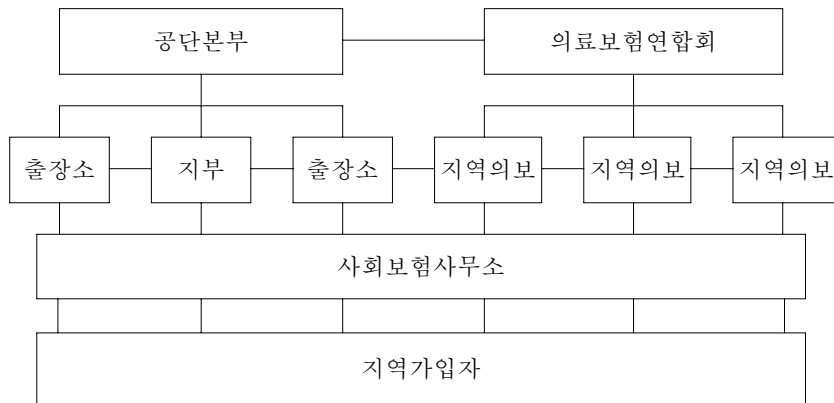
그러나 공단의 관리운영기구를 확대하더라도 농어민 등 자영업자 所得把握의 問題를 궁극적으로 해결하기는 어려울 것으로 판단된다. 왜냐하면 정확한 소득과악에 따른 보험료부과의 형평성은 궁극적으로 政府課稅資料의 擴充을 기반으로 이루어질 수 있기 때문이다. 그리고 지역의료보험과 같이 지소요원을 파견하지 않고 단지 출장소를 증설하거나 관리인력을 충원하게 될 경우 농어촌지역 연금서비스 전달체계의 劃期的인 改善은 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 즉 滯納者管理業務, 新規轉入者에 대한 資格管理業務, 民願業務 등은 該當地域單位別로 처리되어야 할 사안이기 때문이다. 地域加入 對象者の 轉出入에 따른 資格變動에 대처하기 위하여 공단은 자체의 電算運營體系를 內務部の 住民管理 行政電算望과 連繫를 하고 있다. 그러나 실제로 있어서 공단은 내무부로부터 相關資料를 일정한 期間別로 一括受領하기 때문에 해당 대상자의 자격변동에 신속하게 대응하고 있지 못하고 있는 형편이다.

다음으로 농어촌지역연금은 住民의 制度의 重要性에 대한 認識의 提高와 함께 漸次的으로 정착되어져 나갈 것으로 예상된다. 따라서 短期的인 制度運營上的 隘路로 인한 관리운영조직의 확충은 中長期的으로 볼 때 剩餘組織의 發生등 浪費的인 要因이 될 우려도 있다.

4. 下部管理運營組織을 醫療保險組合과 共同으로 構築하는 方案

농어촌지역 연금제도도입에 따른 地域單位의 下部傳達體系를 地域 醫療保險組合과 공동으로 구축하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이에 따라 該當地域의 國民年金 및 醫療保險 一線單位의 업무는 一次的으로 하부 서비스전달기구에서 統合管理하도록 하고, 사안별로 公團 또는 醫療保險組合에 각각 보고, 송부하는 절차를 취하도록 한다²⁹⁾. 그리고 국민연금과 의료보험조합의 上位機關은 개별적으로 운영하여 政策의 樹立 및 執行, 財政運營 등은 각 기관별로 獨立性을 유지하도록 한다. 下部傳達機構의 管理要員은 현행의 醫保支所要員을 활용하도록 하되, 공동업무를 수행함에 따라 업무가 과중한 지역에 대해서는 人力을 追加的으로 配置하여야 할 것이다. 그리고 하부전달기구에 대한 行政的인 統制權은 兩機關에서 共同으로 행사하도록 명시하고 관리기구와 관리요원의 명칭도 각각 社會保險 事務所 및 社會保險 管理要員(假稱)으로 변경할 필요가 있을 것으로 생각된다. 하부전달기구의 공동활용으로 발생하는 費用은 해당지역의 업무비중을 고려하여 공단과 의료보험조합에서 合理的으로 配分하여야 할 것이다. 이상의 사항을 고려하여 아래의 [圖 6-2]는 國民年金과 地域醫療保險組合이 下部管理運營體系를 공동으로 구축하게 될 경우 예상되어지는 管理運營組織圖를 제시해 주고 있다.

29) 이러한 方案은 工團과 地域醫保間 統合管理體系를 構築하기 위한 과도기적 단계로서 현재 국민연금 지역가입자의 관리와 관련하여 醫保支所要員 활용상의 문제점을 개선하고자 하는 데 궁극적인 목적이 있다. 그러나 향후 양제도의 統合管理를 위한 諸般 與件(보험료 부과기준의 일치, 전산망의 연계, 제도에 대한 가입자의 인식개선 등)이 성숙될 경우 社會保險事務所의 기능을 확대하여 工團本部 및 醫療保險聯合會 → 社會保險事務所 → 地域加入者로 업무전달체계를 단순화 하고 궁극적으로 관리운영의 효율화를 기할 수 있을 것으로 생각된다.



〔圖 6-2〕 國民年金과 地域醫療保險組合間 下部管理運營體系
統合構築時的 組織體系

地域醫療保險組合은 현재 대부분의 읍면동 단위행정구역에 의보지
소요원을 배치하고 있어 行政組織的 側面에서 農漁村地域 國民年金業
務를 共同으로 遂行하는 데 있어서 장점이 있다고 생각된다(表 6-3
참조). 1995년 현재 全國의 醫保支所數는 3,671개소로 전체 읍면동 행
정구역수 3,755개소에 조금 못미치는 수준에 있다. 반면 군지역의 경
우 의보지소수는 1,006개소로 오히려 읍면동 행정구역수 1,001개소를
초과하고 있다. 그리고 하부기관의 구축에 따른 費用的 側面에서 公團
은 별도의 기구를 설치하는 것 보다 費用節約的일 것으로 판단된다.
또한 醫療保險組合에 있어서도 制度의 定着으로 인해 의보지소요원의
活用度가 점차 높아지고 있으므로 공단과 一線 下部組織網을 공동으
로 활용하는 것이 經濟的일 것으로 생각된다.

〈表 6-3〉 地域組合 支所運營 現況 및 邑面洞 行政區域數(1995)

(단위: 개소)

	지소수 (출장소 포함)			읍·면·동 행정구역수		
	계	시지역	군지역	계	시지역	군지역
총계	3,671	2,665	1,006	3,755	2,754	1,001
서울	455	455	-	526	526	-
부산	179	179	-	239	234	5
대구	158	158	-	159	150	9
인천	139	139	-	146	126	20
광주	103	103	-	101	101	-
대전	77	77	-	84	84	-
경기	467	330	137	467	329	138
강원	239	154	85	232	148	84
충북	168	81	87	161	81	80
충남	213	96	117	208	94	114
전북	270	183	87	270	183	87
전남	333	124	209	326	125	201
경북	390	264	126	374	255	119
경남	430	291	139	419	287	132
제주	50	31	19	43	31	12

註: 단, 읍면동 行政區域數는 '95년 5월 기준임.

資料: 통계청, 한국표준행정구역 분류번호, 1995년; 의료보험연합회 내부자료

국민연금과 의료보험조합이 一線行政機構를 共同으로 構築하고 이에 필요한 管理人力을 現행의 의보지소요원으로 충원할 경우 다음과 같은 長點이 있을 것으로 생각된다. 먼저 의보지소요원의 의료보험과 관련한 업무내용이 농어촌지역에서 처리되어야 할 국민연금업무와 相互類似點이 많아 양보험업무의 공동수행에 따른 업무량의 부담이 크게 증가되지 않을 것으로 판단된다. 현행 의보지소요원의 주요한 업무로는 다음과 같은 것이 있다.

- 住民登錄電算望을 통해 新規加入者의 發掘 및 制度加入案內
- 醫療保險證交付
- 保險料納付 證明書發付
- 滯納者에 대한 保險料納付 督勵

• 所得申告書 접수 및 지역단위의 所得關聯資料 수집

다만 醫療保險의 경우 適用 및 徵收가 世帶單位別로 이루어지고 있는 반면 年金保險의 경우 個別單位로 성립되므로 국민연금업무의 수행에 따른 追加的인 業務負擔이 예상된다. 따라서 일선단위의 하부전달체계를 공동으로 구축하여 인력을 배치할 경우 이러한 점이 충분히 감안되어져야 할 것이다.

다음으로 의보지소요원은 기존 醫療保險과 관련한 업무에 종사해 오므로써 社會保險에 대한 지식을 축적하고 있어 國民年金業務의 遂行과 制度의 重要性에 대한 地域住民의 弘報에도 活用價值가 높을 것으로 판단된다. 특히 이들은 해당지역 가입대상자의 經濟活動狀況 및 所得에 대한 情報를 많이 가지고 있어 제도의 성공적인 정착에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 의보지소요원의 경우 해당 읍면동 사무소에 상주하게 되므로 轉出入에 따른 加入者의 身分變動에 신속히 대처할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그리고 현재 地域醫療保險料의 能力比例部分 중 所得比例保險料는 지역적 특성을 감안하여 책정된 것이기 때문에 이를 기준으로 국민연금 가입자의 申告所得에 대한 正確性與否를 판단하는 데 무리가 있을 것으로 판단된다. 그러나 地域醫療保險 加入者間의 相對的 所得을 비교함으로써 국민연금 가입자 신고소득의 적정성여부를 間接的으로 評價해 볼 수 있을 것이다.

국민연금과 지역의료보험조합간 하부관리운영체계의 통합을 통하여 궁극적으로 연금보험료와 의료보험료를 統合徵收하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다. 獨逸의 경우 실제로 地域醫療保險組合이 全體 社會保險의 保險料를 一括徵收하여 각 해당기관별로 분배하고 있어 徵收業務의 效率化를 도모하고 있다. 그러나 우리나라의 국민연금과 의료보험조합의 경우 保險料 賦課對象所得의 種類 및 範圍(所得의 上限 및 下限) 등이 각각 서로 상이하여 短期間 내에 下部管理運營體系를

공동으로 구축하는 데는 무리가 따를 것으로 판단된다. 그리고 국민연금 은 지역의 구분없이 全國的인 電算網을 구축하고 있는 반면, 의료보험조합은 해당지역 내의 제도적용자를 대상으로 실시하고 있어 地域의 移動, 職種の 轉換 등 加入者の 身分變動에 신속하게 대처할 수 없다는 단점을 가지고 있다. 따라서 국민연금과 지역의료보험조합간 하부관리운영체계의 통합을 통한 保險料의 一括徵收는 長期的으로 접근할 필요가 있을 것으로 판단된다.

國民年金과 地域醫療保險組合間の 徵收體系를 통합하기 위하여 우선적으로 保險料賦課 對象所得을 일치시켜야 할 필요가 있다. 國民年金의 지역가입자의 경우 보험료는 가입자 자신의 經濟活動所得을 기준으로 부과되고 있는 반면, 지역의료보험조합의 경우 보험료는 基本保險料와 能力比例保險料로 구분하여 징수되고 있다. 능력비례보험료는 다시 財産比例保險料와 所得比例保險料로 구분된다. 따라서 양대보험의 보험료 통합징수를 위해서는 地域醫療保險의 보험료 중 기본보험료와 재산비례보험료를 段階的으로 廢止하여 所得比例保險料로 一元化하여야 할 것이다. 소득비례보험료 부과체계의 도입에 따른 가입자간 보험료부담의 형평성과 保險財政의 장기적인 안정을 위해서는 무엇보다도 가입자의 소득이 정확히 파악되어야 할 것이다. 이를 위하여 무엇보다도 정부과세자료의 확충이 요구되어지나, 현재 政府의 租稅制度運營實態 및 能力을 감안해 볼 때 이는 長期的인 次元에서 해결되어야 할 사안이다.

국민연금과 의료보험조합간 徵收體系統合의 前段階로서 하부관리운영체계의 공동운영함에 있어서 먼저 동일한 대상자가 양보험에 자신의 소득을 달리 신고함에 따라 발생할 수 있는 문제를 완화해 나가야 할 것이다. 保險受惠額의 크기가 가입자 개개인의 所得에 비례하는 年金保險과는 달리, 醫療保險의 경우 보험급여가 가입자의 소득수준에

상관 없이 동일하게 주어지므로 소득을 過小申告할 경제적 유인이 발생하게 된다. 이에 대처하기 위하여 국민연금과 의료보험 관계요원으로 구성되는 所得申告 調整委員會(假稱)를 설치하여 운영하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 동 위원회는 양보험이 구비하고 있는 가입자의 소득자료를 정기적으로 相互交換 및 比較를 함으로써 보험료부담에 있어서 加入者間 衡平性問題를 완화하고 나아가 징수체계의 통합을 위한 關聯研究를 수행하도록 하여야 할 것이다. 다음으로 지역단위의 가입자에 대한 資格 및 徵收業務의 一括管理를 위해서는 국민연금의 조직체계와 유사하게 지역의료보험조합의 單位도 단계적으로 확대되어져야 할 것이다. 이와 병행하여 해당조합의 電算網도 확대구축하도록 하고 각 조합간 電算體系를 相互連繫하여 가입자에 대한 정보를 相互交換할 수 있도록 하여야 할 것이다.

第3節 管理運營體系 構築에 관한 個別方案의 評價

이상에서는 농어촌지역 일선단위의 연금업무 수행에 있어서 기존 관리운영체계의 現況과 問題點을 살펴보고 이에 대한 改善策으로서 4가지 대안을 제시해 보았다. 이에 따라 國民年金의 下部管理運營組織의 構築方案으로서 邑面洞 事務所에 지역단위의 연금업무를 위임하는 방안, 農協에 위임하는 방안, 年金管理公團의 支部·出張所를 強化하는 방안 그리고 地域醫療保險組合과 下部管理運營體系를 공동으로 운영하는 방안과 관련하여 각각 그 特徵과 長短點을 살펴보았다.

이 절에서는 구체적으로 실제 농어촌지역단위의 연금업무를 수행하는 데 있어서 각 대안들의 比較優位를 고찰해 보고자 한다. 지역적 차원에서 수행되어져야 할 연금업무로서 資格管理, 保險料賦課, 保險料의 徵收, 一般管理 그리고 總括管理 등을 들 수 있다. 먼저 자격관리

로서 가입대상자의 진출입에 따른 資格變動事項의 把握, 農漁民 判定, 特例加入適用與否에 대한 判斷 그리고 納付例外 및 適用除外규정의 적용여부에 대한 판단 등을 위해서는 해당 대상자의 住所, 年齡 그리고 經濟活動事項에 관한 基礎資料가 필요로 할 것이다. 따라서 이와 관련한 자료를 비교적 잘 구비하고 있는 읍면동 사무소에 의한 업무 수행이 가장 효율적일 것으로 판단된다. 그러나 부분적으로 가입자의 職種轉換 또는 轉出入에 따른 資格變動事項의 파악은 전국적인 전산망을 구축하고 있는 公團에서도 마찬가지로 효율적으로 수행되어질 수 있다고 생각된다. 그리고 적용제외규정의 적용여부는 가입대상자로부터 해당사유에 대한 立證書類를 징구하여 이를 기준으로 판단되고, 나아가 일단 適用除外로 처리되면 당연가입사유가 발생하기 전까지는 대상자를 별도관리할 필요가 없기 때문에 공단자체에서도 수행되어질 수 있을 것으로 판단된다.

保險料의 賦課와 관련한 연금업무로는 保險料 賦課基準의 마련, 所得의 把握 그리고 所得의 再申告誘導 등을 들 수 있다. 먼저 농어촌지역 연금제도와 관련하여 保險料 賦課基準을 마련하기 위해서는 제도 가입대상자들의 소득의 특성(所得源, 所得水準, 所得週期, 대상자들 간의 所得分布 등)이 종합적으로 고려되어야 하므로 이는 원칙적으로 공단차원에서 해결되어야 할 것이다. 다음으로 제도가입자간 保險料의 負擔과 受惠의 衡平性 그리고 제도의 분배적 취지에 충실하기 위해서는 무엇보다도 정확한 所得의 把握能力이 전제되어야 할 것이다. 그러나 이를 위해서는 가입대상자 개개인의 소득에 관한 종합적인 자료가 필요로 할 것으로 판단되며, 이는 궁극적으로 政府의 課題로서 租稅資料의 擴充을 통해 해결되어질 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 불완전한 조세체계의 현실을 감안하여 농어촌지역 연금가입자의 소득 파악에 있어서 相對的으로 比較優位가 있는 代案을 찾아야 할 것으로

판단된다. 이러한 점에서 비록 관리운영조직과 보험료 부과기준이 국민연금과 상당한 차이점이 있으나, 관련업무의 수행에 따른 경험과 해당지역의 소득분포에 대해 상대적으로 잘 파악하고 있는 地域醫療保險組合을 활용하는 것이 비교적 유리하다고 판단된다. 다음으로 소득의 불성실 신고자에 대한 所得再申告 誘導는 해당 대상자와의 지속적인 접촉과 국민연금제도의 취지에 대한 홍보가 필요하다. 따라서 地域的 組織網을 비교적 충실하게 구축하고 社會保險制度에 대한 인식이 높은 地域醫療保險組合의 醫保支所要員을 활용하는 것이 가장 유리할 것으로 판단된다.

농어촌지역연금의 徵收關聯 業務는 保險料의 徵收와 滯納者 管理로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 年金保險料의 徵收는 國民年金管理公團本部 또는 電算管理所에서 지역가입자의 保險料 納入告知書를 一括電算出力 → 該當地域의 支部·出張所에 送付 → 地域加入者에게 우편송달의 業務處理節次를 통하여 이루어 진다. 현행의 보험료 징수체계를 유지하고자 할 경우 공단이 징수업무를 直接 遂行하는 것이 합리적이라고 판단된다. 그러나 長期的으로 醫療保險과 國民年金의 保險料 賦課基準을 一致시키게 될 경우 地域醫保를 통한 保險料의 統合徵收方案의 마련이 費用이나 管理運營面에서 더 효율적이라고 판단된다. 또한 보험료의 체납자에 대한 관리를 위해서는 해당 당사자를 직접 방문하여 보험료 납부독려를 하여야 하므로 의보지소요원을 활용하는 것이 效果的일 것이다.

농어촌지역 연금제도의 도입으로 제도의 정착시까지 일정기간동안 加入對象者 一般管理業務의 持續的인 增加가 예상된다. 가입대상자에 대한 일반관리업무로는 民願案内, 加入申告접수, 제도에 대한 弘報 등이 있다. 이에 대한 업무는 해당지역주민과의 접촉의 기회가 잦고 住民의 接近이 비교적 용이한 읍면동 사무소를 이용하는 것이 가장 유

리하다고 판단된다. 반면 제도전반에 대한 홍보는 매스컴 등을 통해 公團의 責任下에 體系的으로 수행되어야 할 것으로 생각된다. 또한 지역의보의 조직체계 그리고 관리인력을 고려해 볼 때 농어촌지역 연금 일반관리업무의 수행에 있어서 의보지소요원의 지원을 받고 있는 기존의 방식을 部分的으로 改善하여 이를 활용하는 방안도 次善策으로 간주되어질 수 있을 것이다.

국민연금 가입자의 연금수급권을 보호해 주기 위해서는 연금업무와 관련한 資格管理, 保險料의 賦課, 徵收 그리고 가입자에 대한 一般管理가 체계적이고 종합적으로 수행되어야 할 것이다. 이러한 總括業務는 제도운영에 대한 궁극적인 책임을 지고 있고, 또 전국적인 조직망을 구축하고 있는 國民年金管理公團에서 수행하는 것이 가장 효율적일 것으로 판단된다. 이상에서 언급한 農漁村地域年金 下部管理運營體系 構築方案과 관련한 제반 사항들을 요약해 보면 다음의 <表 6-4>와 같다.

〈表 6-4〉 農漁村地域 年金業務의 遂行과 關聯한 下部管理運營體系의 方案別 長短點 比較

		공단	지역의보	읍면동	농협
자격관리	지역간 이동	○		○	
	직역간 이동	○	△	○	
	농어민판정		△	○	
	특례가입		△	○	
	적용제외	○	△	○	
	납부예외		△	○	
보험료부과	부과기준마련	○	△		
	소득과약	△	○	△	
	소득재신고		○	△	
징수	보험료징수	○	△		
	채납관리	△	○		
일반관리	민원안내		△	○	△
	신고서접수		△	○	△
	제도홍보	○	△	○	
총괄관리		○			

註: 가장 효율적일 것으로 판단됨(○), 비교적 잘 수행할 수 있을 것으로 판단됨(△).

이상에서는 농어촌지역 연금제도도입에 따른 地域單位의 年金業務處理와 관련하여 下部管理運營體系의 構築方案들에 대한 個別的인 評價를 시도해 보았다. 그러나 각 방안들은 농어촌지역 연금업무의 수행에 있어서 競爭的인 關係 만이 아니라 일정한 부분에 있어서는 相互 補完的인 役割을 할 수도 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 이러한 의미에서 위에서 제시한 각 방안들의 長短點을 고려하여 농어촌지역 연금과 관련한 제반업무를 機能別로 分擔하는 方案도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 생각된다.

나아가 각 방안들의 長短點과 具體的인 實現可能性 등에 대한 평가는 농어촌지역 연금을 포함한 국민연금의 현행 체계를 어떠한 방식으로 이끌어 나갈 것인가 하는 年金政策의 基本目標 設定下에서 구체적

으로 내려질 수 있을 것이다.

이러한 점에서 먼저 농어촌지역 연금제도와 관련하여 一線管理業務上の問題點이 제도의 성숙과 함께 漸次的으로 改善되어질 것으로 예상되고 또한 이러한 문제들이 短期的으로 現實의 制約 등으로 인해 그 해결가능성이 희박하다고 판단될 경우 현행과 같이 公團 支部·出張所 그리고 醫保支所要員의 活用을 통한 下部管理運營組織의 運營이 타당하다고 생각된다. 이러한 방안은 국민연금제도의 전반적인 운영에 대해 公團의 中央管理를 가능하게 해주며 나아가 이는 연금업무수행에 있어서 體系성과 責任性을 견지할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 制度의 接近性 그리고 地域住民의 便宜 등을 고려하여 제도를 설계할 경우 全國的인 組織網이나 人力의 側面에서 行政的 遂行能力이 높은 읍면동 사무소에 농어촌지역 연금업무를 위임하는 방안이 합리적인 일 것으로 생각된다.

반면 제도운영에 있어서 衡平性提高의 次元에서 加入者의 保險料賦課對象 所得을 정확히 파악하고 궁극적으로 의료보험과 徵收統合體系를 이룩하고자 할 경우 양보험제도의 下部管理運營體系를 공동으로 구축하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 이는 나아가 보험료의 징수에 따른 管理運營費의 절감에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 보험료의 통합징수체계를 구축하고자 할 경우 先行的으로 가입자의 所得把握能力의 提高는 물론 양보험제도간 保險料 賦課基準을 統一하여야 하므로 이는 漸進的이고 長期的인 次元에서 해결하여야 할 것이다.

종합해 보면 農漁村地域 年金業務를 효율적으로 수행하기 위한 일환으로서 이상에서 언급한 下部管理運營體系 構築方案들은 제반 社會經濟的인 環境을 고려하여 취사선택되어야 할 것이다.

第7章 國民年金의 農漁村地域 適用에 따른 波及效果分析

第1節 波及效果의 概要

國民年金制度가 사업장근로자를 중심으로 1988년에 도입된 지 6年半만에 農漁村地域으로 적용됨에 따라 빠른 시일내에 제도가 확대되고 있다. 농어촌지역에 대한 확대는 결국 1998년 도시지역에 대한 적용에 의해 全國民年金時代로 가는 段階的 過程의 하나인 것이다. 이러한 급격한 확대과정은 效率性이나 衡平性의 관점에서 많은 문제점을 노출시킬 수 밖에 없다.

農漁村地域에 대한 適用擴大에 따라 발생하는 과급효과는 保險料賦課를 위한 所得算定이나 保險料負擔의 公平, 標準所得等級의 조정³⁰⁾, 그리고 農漁民에 대한 國庫補助 등 주로 형평성에 관련된 것이 주요한 분석대상이 될 것이다. 효율성의 측면에서는 우선 농어촌지역 적용 확대에 따른 관리운영체계에 있어서 行政費用(administration cost)이 논의의 대상이 될 수 있을 것이고, 다음으로 현행 근로자에게 적용하는 국민연금제도 내용을 농어민등 자영자에게 기본적인 틀의 변화없이 확대 적용하는 경우에 발생하는 효율성의 문제가 있을 것이다.³¹⁾

30) 농어촌지역에 대한 국민연금제도 실시(1995. 7)를 앞두고, 보험료부과를 위한 기준이 되는 標準報酬等級을 標準所得等級으로 변경(1995. 7월부터)하고 등급의 상한을 200만원에서 360만원으로 인상조정(등급수는 53개에서 45개로)하였다.

31) 效率性を 厚生(welfare)의 관점에서 해석할 때, 현재의 제도는 現世代의 후생증가가 後世代의 후생감소로 연결되도록 구성되어 있으므로 世代間 厚生得失의 문제가 제기되고, 두번째로는 自營者에 대한 所得把握정도가

본장에서는 주로 상기에 열거한 형평성에 관련되어 있는 네가지 과급효과를 중심으로 논의하고자 하며, 각각에 대한 논의를 개략적으로 설명하면 다음과 같다.³²⁾

첫째, 保險料의 賦課基準이 되는 所得의 算定 문제와 관련된 과급효과에 대한 분석내용이다.

농어촌지역에서의 적용대상이 농어민을 포함한 자영자, 5인미만 사업장근로자(고용주포함), 그리고 임시 및 일용근로자들이다. 이들 집단에 대한 신뢰할만한 소득자료가 없으며 소득을 추정할 방법도 개발되어 있지 못하다. 따라서 所得算定이 본인의 申告에 의존하므로 성실한 申告가 이루어지지 않을 경우 보험료부과의 公正性이 제약받을 수 밖에 없다. 또한 가입자가 소득신고를 할 때 자신의 실제소득보다 낮게 신고하는 경우와 높게 신고하는 경우의 그러한 申告의 誘引과 公正性 문제, 나아가 제도의 효율성에 미치는 영향 등이 주요한 분석의 대상이 될 것이다.

둘째, 保險料賦課上 衡平性문제를 들 수 있다.

근로자와 자영자간, 그리고 자영자의 지역간 移動이 없을 경우, 農漁村地域에 대해 5년간격으로 3%, 6%, 9%의 단계별 保險料引上은 부담의 형평상 타당할 것이다. 다만 이경우 농어촌자영자는 전액 본인부담인데 비해 근로자의 본인부담은 보험료의 1/3에 해당하여(1/3은 사

불안정하여 自營者 階層間 및 自營者와 勤勞者間 厚生의 得失이 발생하게 된다. 그런데 이러한 후생득실이 全體로서의 效率性에 어떠한 영향을 미치는지는 깊은 분석이 필요할 것이나, 국민연금제 도입효과에 대한 일반적인 분석은 제도도입이 효율성을 저해하는 것으로 결론을 맺고 있다.(Davies, St-Hilaire and Whalley(1984), Browning(1985), Auerbach and Kotlikoff(1987), Fullerton and Rogers(1993), 최병호(1994) 등)

32) 여기서 우리가 留意하여야 할 것은 형평성에 미치는 영향은 그 자체로서 독립되어 있지 않고 효율성과도 연관되어 있는 것이다. 따라서 논의의 전개과정에서 효율성에 미치는 영향을 적당한 부분에서 언급하고 있다.

용자, 1/3은 퇴직금재원에서 전용) 농어민 등 자영자의 부담이 과중하다고 느낄 수 있다. 따라서 현재 제도시행상 나타나고 있는 현상은 農漁村地域 自營者 所得의 低偏向申告로 자신의 보험료부담을 가능한 적게 하려고 한다. 한편 현실적으로 가입자의 직역간(근로자와 자영자), 지역간(도시와 농어촌) 移動이 발생하는 경우 保險料率의 隔差가 크게 나타나게 된다. 이러한 보험료율 변동에 따른 형평성문제가 분석의 대상이 된다.

셋째, 標準所得等級 上限의 大幅 引上和 等級調整 문제이다.

근로자를 중심으로 적용할 때의 보험료부과 및 급여산정의 기준이 되는 標準報酬月額等級이 농어촌지역에 대한 국민연금적용시 ‘報酬’라는 명칭이 ‘所得’이란 명칭으로 변화된다. 따라서 표준보수월액등급이 標準所得月額等級으로 변경되었다. 다음으로 소득등급의 범위, 즉 上限 및 下限과 等級區間이 변경되었다. 특히 上限의 대폭 引上이 이루어졌다는 것이 주요 분석의 대상이 된다.

所得等級 上限이 대폭 인상되는 理由는 다음과 같다. 국민연금 급여산식에서 기초부분은 全加入者の 平均所得으로 산정된다.³³⁾ 그런데 국민연금이 농어촌지역으로 확대됨에 따라 低所得加入者가 많아지게 되므로 근로자를 포함한 전체가입자의 평균소득이 낮아지게 된다. 이러한 경우 심각한 형평상의 문제가 발생하게 된다. 즉 농어촌연금이 시행되기 전의 연금수급자의 연금액이 시행후의 연금수급자의 연금액보다 커지게 된다. 이러한 현상을 사전에 완충하기 위해 표준소득등급의 상한을 인상함으로써 저소득자가 제도에 들어오더라도 전체소득의 평균이 낮아지지 않도록 한다. 이러한 불가피한 소득등급의 대폭 변경으

33) 參考로 국민연금 급여산식은 $0.2(A+0.75B)(1+0.05n)$ 으로 구성된다. 여기서 A는 전가입자 평균소득, B는 가입자개인의 전가입기간 평균소득, n은 20년초과가입년수를 나타낸다. A에 의해 산정되는 급여부분을 기초부분, B에 의해 산정되는 급여부분을 소득비례부분이라고 부른다.

로 인해 발생하는 형평과 효율상의 제문제가 분석의 대상이 된다.

넷째, 農漁民에 대한 保險料의 國庫補助의 문제이다.

농어민에 대해서만 보조하는 집단의 限定性으로부터 발생하는 집단 간 형평의 문제가 예상되고, 또한 겸업가구의 경우 농어민으로 판정받는 경우 보험료부담이 줄어든다는 점에서 농어민으로 판정받기를 원할 것이고 판정에 유리한 자료를 제출하려는 行態變化를 초래할 수 있다. 시행주체인 정부도 빠른 시일내에 제도를 정착(가입률 제고)시키기 위해 국고보조를 적극적으로 활용하려 할 것이다. 이러한 국고보조에 관련된 여러가지 誘引과 파생되는 효과 등이 논의의 대상이 된다.

第2節 所得申告와 保險料賦課의 衡平性 分析

1. 申告所得과 既存의 所得資料間 比較

農漁村地域 適用對象者에 대한 所得把握은 所得源이 거의 노출되는 勤勞者와는 달리 상당히 어려운 課題로 등장하였다. 농어촌지역 자영자에 대해서도 근로자와 동일한 標準所得等級表를 적용하도록 하고 있으므로 현재로서는 가입자의 성실한 申告가 뒷받침이 확보되지 않으면 所得算定の 實效性을 기할 수 없을 것이다.³⁴⁾ 制度出帆 초기인 현재까지는 소득신고가 제대로 이루어지지 않고 있음을 제3장에서 분

34) 日本의 경우 1961년 自營者에 대한 國民年金制度를 도입하면서 定額釀出-定額給與의 형태를 취함으로써 소득산정의 어려움을 겪지 않도록 하였다. 우리나라의 경우에도 농어촌지역에 대한 제도도입시 이러한 소득과악의 어려움을 예상하여 日本과 유사한 基礎年金制의 도입이나 소득등급을 간소화하는 방안등을 검토하였으나 결국에는 기존의 근로자중심의 표준보수등급을 적용하도록 결정되었다.

석하였다. 申告된 所得이 實際所得과 상위할 때에는 그 차이만큼의 潛在된 所得으로부터의 保險料 및 給與算定의 왜곡이 발생하게 되고 가입자간 申告程度의 差異로부터 衡平성문제가 발생하게 된다. 이는 농어촌지역 가입자간 뿐아니라 지역가입자와 근로자간의 衡平성문제도 아울러 발생시키게 된다.

자영자에 대한 기존의 소득자료로서는 현재 國稅廳에서의 課稅를 위한 綜合所得稅 課標資料와 醫療保險組合에서 보험료산정에 필요한 所得基準등이 있다.

먼저 정부차원의 公信力을 가진다고 보여지는 綜合所得稅 課標資料의 경우 우선 免稅點 以下の 階層이 많은 부분을 차지하고 있어 소득자료가 없다는 점이 限界로 작용하고, 과세자료가 있더라도 실제소득 보다는 낮게 산정되고 있다는 것이 일반적인 관측이며 또한 업종별 소득산정도 業種間에 現實的인 均衡을 유지하기 어려운 현실적 제약이 있다. 특히 勤勞者의 稅源은 대부분이 노출되는데 비해 自營者의 경우 無資料去來 및 기타 隱匿方法에 의한 賣出額의 低評價, 그리고 이에 따른 낮은 所得課稅標準 등이 賦課基準의 衡平성 문제로 제기되고 있다.

다음으로 醫療保險의 경우 이미 이러한 衡平상의 문제를 고려하여 자영자에 대해서는 가입단위를 世帶別로 하고, 보험료부과기준도 所得뿐아니라 財産(토지, 건물, 자동차)을 포함하고 있으며 受益者負擔原則을 적용하여 世帶別 定額과 世帶員數 比例의 定額으로 부과하고 있다. 그러나 國民年金의 경우는 制度 및 財政運營의 原理가 의료보험과 다르다. 국민연금금 가입자 個人이 一定年數 이상의 長期間의 保險料納付에 의해 연금수급자격을 취득하게 되는 것인데에 대해 의료보험은 회계단위가 每年으로서 보험료 납부기록이 필요하지 않으며 世帶單位로서 세대의 구성원이 모두 의료보험의 혜택을 직접 받게 된다. 그리

고 의료보험은 일정행정단위의 조합별로 재정수입과 지출이 매년 相等하도록 보험료를 부과하게 되므로 보험료부과목표액을 달성하기 위해 여러가지 부과기준에 의해 세대별 總體的인 負擔能力을 산정하여 부과하고 있다.³⁵⁾ 국민연금의 재정방식에 의하면 이러한 원칙이 적용되기가 어렵다. 현재의 제도는 보험료수입과 급여지출이 수지상등을 이루도록 구성되어 있지 않으며, 오히려 現世代의 가입자는 보험료부담총액을 훨씬 초과하는 급여총액을 받게 되고 그 差額은 後世代의 부담으로 전가되는 구조로 되어 있다. 또한 의료보험은 保險의 原理가 보다 분명하게 적용되는데(즉, 건강한 경우 의료보험의 혜택을 받지 못함)에 비해 국민연금은 保險原理에 受益者負擔의 原理가 결합되어 있다.³⁶⁾

2. 所得申告와 情報의 非對稱性

年金加入者의 소득에 대한 情報은 가입자와 정부간에 情報의 非對稱性으로 가입자가 소득을 실제보다 낮게 신고할 가능성이 크고, 또한 實際로 나타난 申告所得水準도 낮다는 평가가 일반적이다.³⁷⁾ 낮게 신

35) 물론 이러한 의료보험료의 부과체계가 바람직하지는 않다. 단지 所得에 의한 賦課만으로는 限界가 있으므로 현실적인 대안으로 日本의 例를 응용하여 적용하고 있을 뿐이다. 의료보험의 경우도 장기적으로는 所得比例中心의 賦課體系로 나아가야 할 것으로 판단된다.

36) 國民年金은 給與水準이 보험료납부기간과 소득수준에 비례하여 결정되는 受益者負擔原理가 적용되는 한편 가입기간중 불의의 사고에 의해 障礙者가 되거나 加入者의 死亡으로 遺族이 발생하는 경우에는 가입자의 寄與와는 관계없이 基本的인 所得保障이 이루어진다는 점에서 保險의 原理가 적용된다.

37) 정보의 비대칭성(asymmetry of information)이란 한 경제행위자가 다른 경제행위자가 모르는 것을 알고 있는 현상을 의미한다. 예를 들면, 근로자는 자신이 얼마나 많이 생산할 수 있는지를 알지만 고용주는 모르는 경우이다. 다른 예로서, 생산자는 소비자에 비해 상품의 質에 대한 더 많은 정보를 갖고 있는 경우가 이에 해당한다.

고하는 理由는 보험료부담에 대한 대가로서의 연금급여에 대한 期待를 크게 갖지 않기 때문인 것으로 생각된다. 즉, 보험료부담액에서 기대하는 연금급여를 제외한 純保險料負擔을 (+)로 생각하기 때문이다.

여기서 연금부담-급여구조상 加入者의 保險料負擔보다 年金給與價値가 훨씬 크다는 것이 일반적인 계산의 결과임을 유의하여야 한다. 즉, 제3자적 입장에 있는 學者들이 갖고 있는 情報를 가입자가 모르고 있는 것이다. 만약 이러한 정보를 알게 되면 자신의 소득을 過大計上하여 申告할 지도 모른다.³⁸⁾

이러한 行態는 정보의 비대칭성으로 인해 발생하는 필연적인 戰略的인 相互作用의 결과이다. 그렇다면 여기서 가입자의 소득 過小申告라는 행위에 대해 정부는 어떠한 반응을 보여야 할 것인가? 정부는 자신의 목표를 이루기 위한 적극적인 행동(혹은 정책)을 시도해야 할 것이다. 政府의 目標은 일단 농어촌지역의 加入率을 제고시키고 보험료의 徵收가 원활하게 이루어지는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서는 농어촌지역에 대한 소득산정을 自律的인 申告에 의함으로써 가입률을 제고시키고 낮은 표준소득등급에 의한 낮은 保險料負擔으로 큰 저항없이 징수할 수 있었다는 점에서 정부의 정책은 성공적으로 간주될 수 있다. 그러나 政府의 窮極的이고 實質的인 目標은 가입자가 자신의 實際所得에 근거하여 소득등급이 산정되고 이에 따라 보험료를 부과·징수하는 것일 것이다. 이러한 측면에서는 정부의 새로운 정책방안이 강구되어야 할 것이다.

38) 국민연금의 부담과 급여에 대한 損益分析에 대한 국내연구로는 국민연금 제도 이전의 國民福祉年金制度(1973년에 제정된 국민복지연금법에 기초)에 대한 재정분석은 연하청, 민재성(1982), 민재성, 최병호(1985), 現行 國民年金制度 시행을 앞두고 행해진 재정분석은 민재성외(1986), 제도실시 이후 계속하여 재정분석과 관련된 연구들이 이루어졌고, 최근의 연구로서는 오창수(1994), 문형표(1995) 등이 있다.

이러한 정보의 비대칭으로 인한 相互作用을 설명하려는 노력은 主人-代理人(principal-agent)問題로 흔히 논의된다.³⁹⁾ 주인은 대리인이 자신을 위해 최선을 다하도록 어떤 誘引(incentive payment)을 제공하려 할 것이고, 대리인은 자신의 효용을 극대화하기 위해 여러가지 선택행위를 할 것이다. 예를 들면, 管理者와 勤勞者의 관계에서 관리자는 근로자가 가능한 많은 능력(work effort)을 발휘하도록 원할 것인 반면 근로자는 주어진 誘引(payment scheme)하에서 자신의 效用을 최대화하도록 勤勞能力과 餘暇등을 선택하려 할 것이다.

다시 農漁村地域의 所得申告 問題로 돌아와서, 주인(principal)으로서의 政府는 대리인(agent)으로서의 加入者에 대해 所得申告를 보다 성실히하도록 誘引하는 방법을 개발하는 것이 가장 바람직할 것이다. 그런데 이러한 유인방법을 고안하는 것이 쉽지 않고 상당한 長時間이 소요될 때에는 정부는 가입자의 從事上 業種, 職業, 事業場規模 혹은 農地面積, 地域(公示地價) 등 소득수준을 객관적으로 측정할 수 있는 要因들에 따라 所得을 推定하는 방안을 개발하여 시행할 필요도 있을 것이다. 이러한 標準所得基準의 제시는 가입자가 소득신고를 어느 정도로 할 것인지에 대한 事前情報를 제공한다는 점에서 유용할 것이다. 이러한 기준이 없이 소득을 신고하는 경우에 각각의 자영자는 자신의 소득산정에 대한 기준을 각각 다르게 생각할 수 있을 것이다. 왜냐하면 근로자와 같이 報酬라는 객관적으로 비교가능한 소득정보를 갖고 있지 않기 때문이다. 예를들어 自營事業者의 경우 賣出額에서 必要經費를 공제하면 소득이 추정될 수 있지만 필요경비의 범위에 대해 각각 다른 해석을 내릴 수 있을 것이다. 農漁民의 경우 생산총액에서 제

39) principal-agent를 주인-대리인으로 번역하는 것은 적합하지 않다고 생각된다. 그러나 현재로서는 다른 대안이 없으므로 그대로 사용하기로 한다. 정보비대칭과 주인-대리인문제에 관한 논의는 Varian(1992, p.440~442)를 참조하기 바란다.

외될 필요경비에 대한 기록을 보유하는 경우가 흔치 않을 것이며, 日傭勤勞者의 경우 불안정한 근로일수 및 소득으로 월소득에 대한 추정이 각자 다를 수 있을 것이다.

한편 정부가 가입자의 성실한 소득신고를 誘引하는 방안으로서, 특히 低所得으로 申告하는 경향에 대한 대책으로서 가입자에 대해 ‘信號’(signal)를 제시하는 것이다. 즉 여기서 의미하는 信號란 저소득보다는 실제의 고소득을 신고하는 것이 가입자에게 유리하다는 情報(靑信號)를 제공하는 것이다. 계속 저소득으로 신고하는 것이 본인에게는 赤信號라는 것을 알려주는 것이다. 구체적인 방법으로는 保證(warranty)을 주는 방법이 있다. 몇등급으로 신고하면 노후에 얼마만큼의 年金이 보장된다는 약속을 해주는 것이다. 이는 민간의 개인연금 상품을 팔기하기 위해 금융기관이 선전하는 방법과 유사한 것으로써 공공정책에 市場原理를 도입하는 것이다. 이러한 保證은 정부의 公信력에 바탕을 두고 있으므로 오히려 금융기관보다 더 유리한 입장에 있다. 이러한 정부의 유인정책으로 저소득 신고경향이 개선된다면 저소득신고로 초래되는 不平衡性이 개선되고 제도자체의 효율성이 제고될 것으로 생각된다.

그런데 여기서 留意하여야 될 점은 低所得等級에 속할수록 국민연금의 內部收益率(internal rate of return)이 높아지는 반면에 絶對收益額의 크기는 작아진다는 것이다. 이러한 情報를 가입자가 정확하게 파악하는 경우 가입자는 자신의 소득신고수준을 어떻게 할 것인지 選擇할 것이다. 높은 內部收益率을 원한다면 낮게 신고하려 할 것이고, 높은 絶對收益金을 원한다면 높게 신고하려 할 것이다.⁴⁰⁾ 그러나 실제로

40) 국민연금의 내부수익율이 一般的으로 市中金利에 비해 높다는 것이 학계의 공통된 결론이다. 參考로 국민연금의 내부수익율은 1988년 가입당시의 연령에 따라 평균 8.6~14.5%(문형표, 1995), 13~14%(오창수, 1994)로 계산되고 있다. 그런데 가입자 個人的 主觀的 內部收益率(subjective rate of

는 대부분의 가입자는 이러한 정보에 어두운 것이 현실적이다. 따라서 정부가 어떠한 방향의 弘報로서 誘引하느냐가 중요할 것이다. 생각컨대, 가입자들에게 國民年金은 個人年金보다 内部收益率면에서 優越하다는 점을 먼저 강조하고 소득등급별로 老後에 받게 될 年金給與水準을 弘報함으로써 자신의 所得能力에 맞는 소득을 신고하도록 권장하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 아울러 標準所得申告基準을 제시함으로써 자신이 어느정도로 신고하여야 適正한지 판단할 수 있도록 도움을 주어야 할 것으로 본다.

3. 保險料賦課의 衡平性 分析

가. 年齡別 衡平性

보험료부과의 연령별 형평성 문제는 우선 事業場加入者와 마찬가지로 1995년 7월1일 현재 45세이상 60세미만 가입자가 5년이상 가입하는 경우에 年金受給權을 보장하는 特例老齡年金制度가 인정되는 점을 들 수 있다. 특례노령연금가입자의 内部收益率은 정기적인 연금가입자의 내부수익율을 훨씬 上廻하는 것으로 분석되고 있다. 따라서 45세미만者는 최소 15년을 가입하여야 연금수급권을 확보할 수 있는 것과 비교할 때 45세라는 年齡線은 형평성 문제를 발생시키게 된다. 물론 이는 농어촌지역에 대한 적용에서 발생하는 것은 아니다. 근로자와의 형평성을 유지하기 위해서 특례연금제도를 인정하고 있는 것이다.

농어촌지역에 대한 적용에서의 特例는 農漁民으로서 60세이상 65세

return)은 평균적으로 계산되는 내부수익율보다도 높을 경우가 있다. 예를 들어, 자영사업자의 경우 投資收益率이 年20%라면 국민연금의 내부수익율을 상회할 것이다. 따라서 연금보험료로 투자하는 것보다는 사업에 투자하려 할 것이므로 所得을 높게 신고할 유인이 약할 것이다.

미만 계층에 대해 70세까지 가입할 수 있는 例外를 인정한 것이다. 이는 농어민의 노동특성상 장기근로가 가능한 점을 고려하고 고령화된 농어민계층에 대한 연금수급권을 보장하려는 취지에서 제도화된 것이다. 그런데 농어민외의 他自營者集團의 경우에는 적용이 제외되고 있는데 현재 既存의 老人層에 대한 소득보장방안이 결여된 상황에서 加入能力과 意思가 있는 農漁民外의 老人에 대해서도 농어민과 동등한 機會를 부여하는 것이 形평상 타당할 것으로 보아 적극 검토해볼 수 있을 것이다.

또한 이러한 特例措置는 1995년 12월 31일까지의 申請에 의하여 加入할 수 있도록 制限하고 있으므로, 國民年金에 대한 認識과 弘報는 장기간에 걸쳐 이루어지는 특성을 감안할 때 期限을 보다 연장하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

나. 加入對象者の 地位別 衡平性

農漁村地域에 대한 保險料賦課計劃은 1995년 7월부터 첫 5년간은 3%, 다음 5년간은 6%, 그이후 9%로 계획되어 있다. 이는 事業場 勤勞者에 대한 賦課計劃과 形평성을 맞추기 위한 것이다. 그런데 근로자는 1988년부터(단, 5인이상사업장은 1991년부터) 적용한 것과 비교할 때 7년간의 時差가 존재한다.

이러한 時差로부터 加入者の 從事上地位가 변화함에 따라 가입자별 保險料負擔 및 收益率에 큰 차이가 발생할 것이다(表 7-1 참조). 1995~97년간에는 가입자의 지위에 따라 3%와 6%의 보험료의 차이가 발생하고, 1998~99년간에는 3%와 9%라는 큰 격차가 발생하게 된다. 2000~2002년간에는 지위에 따라 3%, 6%, 9%의 세가지 보험료가 적용된다. 2003년이후 2007년까지는 6%와 9%의 보험료가 존재하게 되고, 2008년이후에 전국민이 지위에 관계없이 9%의 보험료를 부담하도

록 계획되어 있다. 2007년까지 계속되는 이러한 從事上 地位別 保險料 水準의 差異는 바람직하다고 볼 수는 없다. 특히 從事上의 地位가 변경되는 경우 보험료 부담수준이 크게 변화하게 된다. 예를 들어, 1998~99년에 농어촌 및 도시지역자영자가 사업장근로자로 이직하는 경우 보험료율이 3%에서 9%로 증가하게 된다. 단, 이 경우 9%중 3%는 본인부담, 3%는 사용자부담, 3%는 퇴직금재원에서 전환되므로 본인이 직접 부담하는 보험료는 3%로서 큰 충격은 없을 것으로 볼 수 있다. 그러나 2000년부터 自營者가 農漁村地域과 都市地域間에 移動하는 경우 保險料率의 격차가 존재하게 된다.(단, 2003~04년간은 동일 보험료임) 또한 이러한 보험료수준의 차이는 임의가입대상자의 경우 농어촌 및 도시지역의 확대에 따라 임의가입할 誘引이 작다. 즉, 1995년 현재 6%, 1998년부터는 9%를 부담하게 되어 지역가입자에 비해 높은 보험료를 부담하여야 하므로 가입을 꺼려 할 것이다.

制度施行의 급격한 확대에 인한 年金保險料의 부담률이 就業形態나 地域에 따라 차이가 발생하는데, 이러한 차이를 발생시키는 타당성이 논의되어야 할 것으로 생각된다. 年金을 受給하기까지의 保險料 負擔水準의 기록에 따라 연금급여수준에 차이가 있다면 그 나름대로의 保險料賦課計劃에 正當性을 부여할 수 있다. 그러나 현재도의 給與算式은 保險料 負擔水準과는 關聯性이 없게 구성되어 있다. 따라서 보험료의 부담을 매5년마다 3%포인트씩 인상하는 계획을 재검토할 필요가 있다. 즉, 保險料賦課를 3, 6, 9%의 5년간격의 階段式構造에서, 漸進的으로 引上되는 構造로 전환하는 것을 검토할 필요가 있을 것이다.⁴¹⁾

41) 여기서 2008년은 國民年金制度 導入이후 20년간가입자가 처음으로 完全老齡年金을 수급하기 시작하는 해로서, 본격적으로 年金受給者數가 늘어나기 시작함으로써 年金財政에 壓迫이 가해질 것이다. 이때부터 아니면 그 이전부터 보험료수준, 연금급여수준, 급여조건 등에 대한 포괄적인 논의가 있어야 할 것이며, 특히 保險料의 漸進的인 調整計劃을 수립하여 나가야 할 것이다.

〈表 7-1〉 年金加入者の 従事上 地位別 保険料率 推移

	事業場 勤勞者	農漁村地域	任意適用者	都市地域 (계 획)
1988 1989 1990 1991 1992	3% (1.5%)		3%	
1993 1994	6% (2%)		3%	
1995 1996 1997		9% (3%)		6%
1998 1999	9%		9%	
2000 2001 2002		9%		9%
2003 2004	9%		9%	
2005 2006 2007		9%		9%
2008	9%		9%	

註: 1) 사업장근로자는 1988년 10인이상 사업장을 대상으로 적용하였고,
1991년부터는 5~9인사업장으로 범위를 확장하였음.
2) ()내는 본인부담 보험료율임.

第 3 節 標準所得等級 調整의 效果分析

1. 標準所得等級 調整의 背景

國民年金制度의 農漁村地域 適用에 따라 초래된 變化로서 標準報酬等級이 標準所得等級으로 변경되고, 所得上限과 下限 및 等級幅이 調整된 것이다. 그 내용을 구체적으로 보면 國民年金制度의 保險料 賦課

의 근거가 되는 標準所得月額の 等級을 재조정하면서 1995년 4월부터 所得上限을 200만원에서 360만원으로, 所得下限은 7만원에서 22만원으로 인상하고, 등급도 53개에서 45개로 축소하였다.

물론 이는 시행 첫해인 1988년이후의 동결되었던 소득등급을 그동안의 소득상승율에 따라 제도시행 7년만에 현실화시킨 조치이기도 하다.⁴²⁾

따라서 그동안 所得上昇率을 제대로 반영하지 못한 標準所得等級下에서의 보험료부과는 年金財政의 측면에서 基金의 潛在的 漏失 뿐만 아니라 國民經濟的 측면에서의 歪曲 등 潛在的 問題를 안고 있었다. 또한 소득상한의 대폭 인상과 함께 標準所得月額の 等級도 53개에서 45개로 축소됨으로써 표준소득의 等級間 간격 뿐만 아니라 等級內 간격이 확대됨으로써 등급 調整前과 調整後의 平均保險料率 및 限界保險料率에 변화가 초래되고 있다.

2. 標準所得等級 調整의 內容과 評價

調整前 소득등급이 下限 7만원, 上限 200만원의 53등급에서, 1995년 4월부터는 22만5천원까지는 標準所得等級이 22만원(下限), 345만원이상은 標準所得等級이 360만원(上限)으로 조정되고 전체 等級數는 45개로 나눔으로서 等級內의 소득범위가 조정전에 비해 확대되고 等級間 소득간격도 확대되었다. 그런데 上下限間의 隔差는 조정전 28.6배에서 조정후 16.4배로 축소되었다.

所得上限의 경우 200만원에서 360만원으로의 인상은 年평균 10.9%

42) 所得等級調整의 理由는 '88~'95년간 반영되지 못했던 소득상승률을 반영시킬 것과 農漁村擴大 適用을 앞두고 전가입자의 평균소득 하락을 막기 위한 것등 兩目的을 충족하기 위한 것으로 생각되며, 本報告書에서는 後者の 觀點에서 그 波及效果를 분석하려고 시도하였다.

의 인상율에 해당되며, 下限의 경우 7만원에서 22만원으로의 인상은
 년평균 17.7%에 해당하고 있다. 가입자의 年平均所得上昇率 약 14.1%
 에 비추면 상한의 인상율은 평균소득상승율에 못미치고 있는 것으로
 판단된다.(第5章 <表 5-7> 참조)

200만원이상 345만원 소득자의 경우 高所得일수록 보험료부담이 급
 격히 인상되고 (예: 345만원 소득자의 경우 보험료가 조정전 12만원에
 서 조정후 21만6천원), 7만원에서 22만5천원 사이 소득자의 경우 低所
 得일수록 부담이 커지게 되었다.

先進國의 所得上限과 下限을 韓國과 비교하면 <表 7-2> 와 같다.
 國際的 基準에 비추어 한국의 소득상한은 높게 설정되어 있으며, 소득
 하한은 낮게 설정되었으나 조정후 비교적 근사치에 가깝다. 또한 소득
 상하간 격차가 매우 크게 나타나고 있다.

<表 7-2> 先進國의 月所得上限과 下限의 比較(1993)

개요 나라	소득상한(A)	소득하한 (B)	1인당 GDP (C)	A/C	B/C	A/B	화폐단위
미국	4,800	-	2052	2.34	-	-	dollars
영국	1,760	235	900	1.96	0.26	7.49	pound
프랑스	12,360	-	10,245	1.21	-	-	franc
독일	7,242	530	2907	2.49	0.18	13.66	mark
스웨덴	일반: 20,227 white: 80,910	-	13,804	일반: 1.47 white: 5.86	-	-	kornor
이탈리아	무제한	1,646,580	2,243,105	-	0.73	-	lire
스페인	338,130	68,310	129,620	2.61	0.53	4.95	peseta
그리스	415,917	-	136,261	3.05	-	-	drachmas
핀란드	35,702	-	7,852	4.55	-	-	mark
일본	530,000	92,000	313,214	1.69	0.29	5.76	yen
한국(前)	2,000,000	70,000	502,247	3.98	0.14	28.57	won
한국(後)	3,600,000	220,000	577,584	6.23	0.38	16.36	won

註: 한국(후)는 등급조정후인 1995년 기준이며, 1인당 GDP는 추산치임.

스웨덴의 경우 white는 사무직종을 의미함.

資料: U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs throughout the World 1993*, 1994.

IMF, *International Financial Statistics*, 1994.

한편 標準所得等級의 上下間 폭이 193만원에서 338만원으로 확대되었지만 오히려 等級數는 줄어들었으므로, 等級間 所得간격이 커지고 等級內 소득의 상하간 범위가 넓어지게 되었다. 따라서 同一 所得水準의 경우 調整前後의 保險料水準이 달라짐으로서 平均保險料率에 변화가 발생할 뿐만아니라 限界保險料率에도 영향을 미치게 된다. 이러한 혼란을 예방하기 위해 既存의 等級을 維持하면서 등급수를 追加 擴大할 수 있음에도 불구하고 오히려 縮小한 이유가 불분명하다. 이와 더불어 표준소득을 정하기 위해 等級으로 區分할 필요성이 있는지 검토해야 할 것이다.

특히 上限의 大幅 調整으로 인해 200만원을 초과하는 所得에 대한 限界保險料率이 종전의 0에서 소득수준에 따라 대폭 인상됨으로써 勞動, 貯蓄 및 投資行態에 歪曲을 가져올 가능성이 있을 것이다.

3. 標準所得等級調整의 波及效果

표준소득등급 조정은 연금재정, 부담의 형평성, 노동 및 자본시장 등 여러부분에 파급효과를 미치게 된다.

첫째, 年金財政的인 측면에서 1988년이후 소득상한의 동결은 이후 매년 소득범위가 실질적으로 축소된 것과 같으므로, 이에 따라 보험료 수입의 실질적 감소에 의해 年金基金이 잠재적으로 상실되었으며, 둘째, 高所得者의 保險料負擔은 그동안 실질적으로 경감되었고, 등급의 급격한 조정은 소득간 (한계)보험료율의 왜곡을 가져와 부담의 득실상 형평의 문제가 발생하게 되는 것이다. 셋째, 上限의 大幅 引上은 고소득근로자와 기업의 부담을 급격히 증가시켜 부담경감을 위한 노력(소득범위 축소 혹은 소득은닉)을 유발시킬 가능성이 있으며, 상한의 인상에 의한 (한계)보험료율의 급격한 인상은 貯蓄 및 投資誘引을 약화시킬 것으로 판단된다.

이러한 파급효과를 구체적으로 설명해 보기로 하자.

가. 國民年金財政에 미치는 效果

所得上限이 동결되어 있었던 1988~1994년 期間 동안에는 所得範圍 (tax base)의 實質的 縮小에 따라 잠재적으로 保險料收入이 감소된 결과를 갖는다. 그동안에 매년 일정률로 소득상한이 인상되어 1995년에 360만원으로 조정되었다고 가정할 때, 保險料收入 및 基金의 潛在的 喪失規模는 상당할 것으로 추정된다.⁴³⁾

나. 衡平性 問題와 歪曲

1988년 이후 所得上限이 200만원으로 동결되어 해마다 200만원이상 소득자의 保險料는 實質的으로 輕減되는 효과를 가지게 되어 所得階層間 負擔의 衡平性問題를 안고 있었다. 그런데 1995년 360만원으로의 급격한 인상은 200만원이상 소득자로 하여금 保險料水準의 대폭 인상이라는 現實化措置를 合理的으로 受容하기 어렵게 할 것이다. 이러한 政策的 衝擊은 高所得加入者로 하여금 所得隱匿 등의 수단을 통한 負擔回避(tax evasion)를 유인할 가능성이 있다.

等級調整으로 인하여 同一 所得者의 平均保險料率과 限界保險料率에 변동이 발생함으로써 負擔의 得失上 衡平의 문제가 초래된다. 즉, 등급의 간격이 커짐으로서 소득변화에 따른 등급내에서의 평균보험료율과 한계보험료율의 변화폭이 커지고, 등급을 뛰어넘을 때 이러한 현

43) 年金基金의 潛在的 喪失規模는 정기예금금리 10%를 적용할 때 1995년 현재 약2,200억원으로 추산된다. 그러나 長期的으로는 財政安定에 기여하는 측면도 있다. 왜냐하면 現行 제도는 高所得階層의 경우에도 年金給與總額이 保險料總額을 초과하도록 설계되어 있으므로, 抑制된 所得上限으로 인한 保險料收入의 喪失보다는 給與支出의 減少가 더 클 것이기 때문이다.

상은 더욱 커지게 된다.

예: 117만원 소득자의 총보험료는 조정전 69,600원으로 소득의 5.95% 였으나 조정후 72,600원으로 인상되어 소득의 6.21% 가 됨. 한편 117만원 미만 소득자의 한계보험료율은 조정전 5.95% 에서 조정후 한 등급을 뛰어넘으면서 급격히 인상됨. 한편 345만원 소득자의 보험료는 조정전 12만원으로 소득의 3.48% 였으나, 조정후 216,000원으로 소득의 6.24%임.

한편 所得等級의 調整 遲延으로 연금수급시 年金給與額의 算定基礎가 되는 全加入期間 平均所得 계산에 있어서, 上限을 超過하는 소득자의 경우 조정이 遲延된 期間에 대해 소득을 적절히 반영하지 못하는 왜곡된 결과를 낳게 될 것이다. 조정전 소득등급 200만원에 해당하는 자의 수는 1988년 16,220명에서 1994년 320,000명으로 대폭 증가하여 그 왜곡은 상당한 수준이라고 판단된다.

다. 勞動市場에 미치는 效果

1988-94년간 200만원이상 高所得階層에 대한 保險料 負擔의 輕減은 被傭者와 使用者의 勞動供給 및 需要에 잠재적으로 肯定的인 影響을 미쳤을 것으로 보인다. 그러나 勞動需給에 미친 程度는 負擔輕減에 대한 限界的인 認識程度와 勞動需給의 彈力性에 좌우될 것이다.

高所得被傭者의 경우 대체로 高齡인 점을 고려하면 勞動供給이 非彈力的이고 부담경감에 대한 인식이 미약할 것으로 판단되어 勞動供給에는 큰 影響을 미치지 않을 수 있다. 같은 이유로 勞動需要에도 별다른 影響을 미치지 않았을 것으로 판단된다.

한편 1995년 所得上限 大幅引上이란 政策的 衝擊은 200만원이상 소득자에 있어서의 勞動供給 및 需要에 상당한 影響을 미칠 가능성이 있다. 勤勞者와 企業의 負擔이 갑자기 증가하게 되어 兩者는 保險料

에 대한 새로운 認識을 갖게 되어 負擔輕減을 위해 所得隱匿 혹은 所得範圍 縮小에 共同으로 많은 노력을 기울이게 될 것이며, 高所得職種에 대한 勞動需給의 彈力性에 따라 한계적 영향을 미치게 될 것이다.

라. 資本市場에 미치는 效果

200만원 이상의 高所得階層의 1988~94년간 실질적 보험료부담 감소로 加入者의 貯蓄誘引 및 使用者의 投資誘引에 肯定的인 것으로 평가된다. 그런데 근로자 및 사용자가 얼마나 負擔減少로 認識하느냐에 따라 그 誘引이 限界인 것에 그칠 가능성이 크다.

한편 1995년의 대폭적인 所得上限의 引上은 200만원이상 所得者의 實效保險料率 뿐만아니라 限界保險料率을 급격히 인상시키는 衝擊으로 인하여 貯蓄 및 投資誘引에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 이 경우는 1988~94년간의 보험료경감의 경우보다 더욱 큰 認識效果가 있을 것이며 따라서 1988~94년간의 貯蓄 및 投資誘引 提高보다 1995년부터의 貯蓄 및 投資誘引 沮害가 더 크게 작용할 수도 있다.

더욱이 1995년에 現實化된 所得上限을 合理的으로 인식하지 못하고, 1995년 이후 所得上限이 다시 固定될 경우 所得上限이 低評價되는데도 불구하고 1995년의 衝擊을 여전히 維持하면서 저축 및 투자유인에 否定的으로 작용할 가능성이 있다. 특히 향후 保險料率이 계속 上昇할 것이므로 限界負擔率은 더욱 가중하게 되어 보험료율의 제곱에 비례하는 厚生損失(dead weight loss or welfare cost)은 매우 심각할 것으로 판단된다.⁴⁴⁾

44) 消費稅의 厚生費用(초과부담)은 생산비용불변하에서 $\frac{1}{2} \varepsilon t^2 PQ$ 로 계산된다. 여기서 ε = 수요의 가격탄력성, t = 소비세율, P = 가격, Q = 수요임. (Hyman(1973) pp.169~171 혹은 김동건(1995) 참조)

4. 標準所得等級 調整의 方向

이상 國民年金制度의 一時的인 標準所得 等級調整이 年金財政이나 國民經濟에 미치는 波及效果를 분석하였다. 年金財政의 측면에서 短期的으로 年金基金의 潛在的 漏失規模가 2천억을 상회하는 상당한 규모이다. 특히 所得上限의 大幅 引上이 원래 의도하는 合理的인 現實化政策으로 인식하지 못하고, 제도가입자들이 다르게 받아들일 경우 상당한 歪曲을 낳을 가능성이 있다.

標準所得等級은 每年마다 規則적으로 一貫된 準則하에 調整하는 것이 經濟行爲者들의 合理的인 期待를 유지시켜 貯蓄, 投資, 勞動 등 經濟行爲의 歪曲을 最小化시킬 수 있다고 판단된다.

나아가 所得의 上限과 下限만 정하고 等級區分을 閉止하여 표준소득을 만원 혹은 천원단위로 절삭하여 保險料를 賦課하는 것이 빈번한 등급조정에 따른 行政的 不便을 줄임과 동시에 等級間 혹은 等級內에서의 (限界)保險料率의 변화에 따른 歪曲을 없앨 수 있을 것이다. 참고로 표준소득등급을 정하고 있는 국가는 일본과 한국 정도인데, 일본의 예를 답습할 필요가 없다고 생각된다.

上限과 下限의 決定은 全加入者 平均所得을 기준으로 一定比率로 함이 給與代替率의 일관성있는 算定에 적합하고 所得上昇率에 自動적으로 連動된다는 점에서 바람직하다고 판단된다. 즉, 연금산식의 A부분(전가입자 평균소득)의 조정도 무리없이 이루어질 수 있다. 國際的 慣例에 따르면 상한은 평균소득의 2배, 하한은 평균소득의 25%정도로 건의할 수 있다.

標準所得 等級調整과 관련하여 所得算定の 範圍를 實質的인 年俸概念으로 확립할 것을 검토할 필요가 있다. 이렇게 함으로서 企業別로 多樣的 報酬體系에 따른 標準所得 算定範圍의 差異를 是正함으로서 勤勞者들간 負擔의 衡平性을 확보할 수 있을 것이다.

第4節 政府財政補助의 效果分析

政府의 財政補助는 農漁民에 한하여 소득등급에 관계없이 最低等級인 1등급(22만원)에 해당하는 보험료 6,600원의 1/3 인 2,200원씩 定額補助하고 있다. 현재 30%를 상회하는 農漁民이 1등급으로 신고하고 있다. 또한 兼業家口의 경우 농어민으로 판정되는 것이 保險料負擔의 輕減이란 誘引이 있기 때문에 국고보조가 이러한 業種選擇에도 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없다.

國庫補助의 원래의 의도는 부담능력이 낮다고 평가되는 농어민에 대한 保險料補助를 목적으로 하였다. 농어민의 소득수준에 따라 차등보조하는 것이 衡平과 效率에 적합할 것이지만 소득수준을 측정할 체계가 결여된 상황에서 국고보조의 차등보조는 가입자간 불평을 초래할 수 있으므로 일률적인 정액보조로 政策의 方向을 잡은 것으로 판단된다.

정부의 국고보조의 원래의 意圖가 어떻든 간에 月2,200원의 정액국고보조는 主人-代理人(principal-agent)關係에서 주인이 대리인에 대하여 제공하는 誘引(incentive)으로서 작용하고 있다고 생각된다. 여기서 國庫補助라는 誘引이 세가지 측면에서 작용하였다고 평가된다. 첫째는 加入率의 提高에 기여한 것으로 보험료에 대해 최고 1/3까지 보조함으로써 加入誘引을 제공하였다고 보여진다. 두번째는 所得申告의 低偏向을 유도한 것에 一助를 한 것으로 생각된다. 즉, 가입자로서는 낮은 소득등급을 택할수록 國庫補助率(국고보조/보험료)이 높아지게 되고, 가입을 유도하는 정부(일선 統·里長)로서도 일단 낮은 소득등급에서는 국고보조가 상당히 매력적이라는 것을 홍보할 수 있으므로 가입자가 낮은 소득등급을 선택하는 것을 권장한 측면도 있다. 세번째는 가입자가 兼業家口인 경우 農漁民으로 판정받도록 유인한 것으로 농업

소득이 50%라는 限界線 근처에 분포되어 있는 계층의 경우 50%이상으로 申告(가입자측)하거나 判定(통·이장측)될 가능성이 크다.⁴⁵⁾

衡平性の 관점에서 논의해 보자. 階層間の 負擔의 衡平이란 점에서 볼 때, 첫째는 농어민에 대한 財政補助는 농어민계층보다 낮은 소득수준으로 보고되고 있는 低所得勤勞者와의 負擔의 公平이란 문제를 제기하게 된다. 둘째는 현재 申告에 의한 소득산정방식하에서 中·高所得者나 低所得者 모두 1등급(22만원)으로 신고하는 경우에 월 2,200원의 정액보조는 신고자의 실제 소득에 대한 비율로 볼 때에는 累進의 이다. 즉 저소득자일수록 소득에 비해 높은 보조를 받게 된다. 셋째는 농어민중에서 고소득자에 대해 재정보조가 필요하느냐 문제이다. 농어민의 소득수준에 관계없이 일정한 보조를 하는 것은 형평에서 벗어날 것이다.

效率性の 관점에서 살펴보자. 農漁業과 다른 自營業을 겸업하는 경우 자신이 농어업보다는 다른 업종을 주생업으로 하거나 더 많이 종사할 때 國庫補助를 받기 위해 농어업으로 신고할 가능성이 높을 것이다. 즉, 자신에 대한 정보를 숨기고 逆選擇(adverse selection)을 하게 되는 문제를 야기할 것이다. 역선택은 쌍방간의 情報의 非對稱(asymmetric information)으로 인해 발생하게 된다. 역선택문제의 예로서 중고차시장의 경우, 판매자는 자신의 중고차에 대한 상태를 알고 있으나 구입자는 알 수 없을 때 거래가 성립되지 않음으로써 시장이 실패하게 되는 경우이다.(경제학에서의 lemons market)⁴⁶⁾ 또하나의

45) 그러나 이 경우는 대상이 그렇게 많지는 않을 수 있다. 읍면동 혹은 통이장은 농어민판정에 필요한 어느정도의 정보는 갖추고 있다고 보아진다.

46) lemons market은 Akerlof(1970)에 의해 규정되었다. 특정 중고차의 質이 관찰될 수 없을 때, 구매자는 시장에서 거래되는 평균적인 質로서 추정할 수 밖에 없다. 이러한 시장에서의 균형가격이 $p(>0)$ 라고 가정할 때, 구매자가 지불하려는 가격은 p 미만이 됨으로써 결국 $p=0$ 로 귀결하게 된다. 따라서 시장이 성립할 수 없게 되는 결과를 초래하게 된다.(이의 간편한 논

예는 保險市場에서 보험회사는 가입자의 病歷(혹은 질병발생확률)에 대한 정보를 알기가 어렵고 가입자는 보험회사보다 질병발생가능성에 대한 더많은 정보를 가지게 된다. 이경우 결국 질병발생확률이 높은 사람들이 보험상품을 구입하려는 경향이 있을 것이다. 이러한 결과로 보험료는 인상될 것이며, 건강한 사람은 계속 보험에서 탈퇴할 것이다. 이는 보험료를 다시 인상하게 될 것이다. 이러한 악순환이 계속되면 결국 보험회사는 문을 닫을 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 이러한 역선택은 결국 資源의 效率的 配分을 저해하게 되어 非效率性을 야기하게 된다.

이러한 逆選擇의 문제를 농어촌지역에서의 가입자의 業種選擇과 연관지어 생각해 보자. 농어민연금에 있어서 겸업자는 국민연금의 가입자이고 정부가 판매자가 되는 경우이다. 물론 여기서 우리가 兼業者의 逆選擇에서 주의깊게 보아야 할 것은 가입자 一方만의 역선택은 아니라는 점이다. 읍면동의 통장이나 이장이 가입을 유도하기 위해 농어민의 자격을 부여함으로써 국고보조를 보험료의 최대 1/3 까지 받을 수 있다는 정보를 제공함으로써 가입에 대한 저항을 줄여 가입률을 제고시키려 한다는 것이다. 겸업자와 이·통장 兩者의 협력에 의해 政府에 대해 역선택을 하게 되는 것이다. 결국 정부는 국고보조를 하지 않아도 될 경우에도 국고보조를 하게 됨으로써 예산을 낭비하게 될 것이다. 그러나 이러한 경우가 발생하는 경우는 상당히 制限的이라고 판단된다. 한편 월2,200원의 보조가 제도의 가입률을 제고하는 데에 상당한 기여를 하였다는 의견도 많다. 즉 본인부담 보험료가 6,600원에서 4,400원으로 줄어든다는 사실이 가입저항을 비교적 완화시킨다는 것이

리적 전개는 Varian(1992, pp.468~469 참조)

47) 이를 해결하기 위해 集團的으로 가입하도록 하여 集團的 確率을 근거로 보험료를 산정할 수 있다. 집단의 크기가 클수록 역선택의 문제는 약화되므로 국민전체를 강제 가입하게 하는 社會保險이 효율적일 수 있을 것이다.

다. 그런데 국민연금이 도시지역으로 확대되는 경우에 어떤 계층에 정부재정보조를 할 것인지 혹은 하지 않을 것인지를 선택의 문제가 발생하게 된다.

第 8 章 結論: 定着方案의 摸索

본보고서는 今年 7월부터 시행된 農漁村地域에 대한 國民年金制度의 適用現況을 소개하고 施行上 나타난 問題點을 분석함으로써 향후의 定着方案을 모색하려는 데에 목적이 있다.

농어촌지역에 대한 제도의 적용은 기존의 사업장근로자를 대상으로 한 制度의 基本骨格을 유지하고 있으므로 農漁村地域의 特殊性으로 인해 상당한 問題點이 따르고 있다. 즉 農漁村地域의 適用對象者는 농어민등 자영자, 5인미만 사업장근로자 및 고용주, 일용 및 임시근로자 등 다양하게 혼재되어 있다. 이들 집단은 所得源이 불안정할 뿐아니라 所得把握이 제대로 안되고 있으며 從事上 地位의 불안정으로 자격관리가 쉽지 않은 점 등이 주요 원인이다.

施行初期에 나타난 適用現況을 問題點을 중심으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 1995년 6월 농어촌지역연금 일제가입신고 마감이후 전체 신고대상자 245만5천명 중 96.0%인 235만7천명이 신고를 하였다. 전체 신고자 가운데 제도의 적용제외 및 납부예외 신고자를 제외한 保險料 納付義務가 있는 제도가입자는 전체 申告者의 65.2%(153만7천명)를 차지하고 있다. 또한 적용제외 및 납부예외중 過半數이상이 資格管理가 어려운 것으로 파악되고 있다. 그리고 노령 농어민의 노후소득보장을 위해 한시적으로 실시되어 왔던 特例年金의 加入率은 가입 마감인 '95년 12월말까지 전체 가입대상자의 56.3%로서 그 실적이 미흡하다. 한편 保險料 徵收實績에 따르면 '96년 1월말을 기준 '95년 7월~12월 까지의 보험료 징수율은 69.8%로서 전체 농어촌연금 가입자의 30% 가량이 보험료를 납부하고 있지 않은 것으로 집계되고 있다.

둘째, 農漁村 年金制度는 가입자들의 所得把握의 어려움으로 인하여

피보험자들의 所得申告에 근거하여 保險料를 賦課하는 방법을 채택하고 있다. 농어촌연금의 실시 결과 申告所得의 分布는 전체 平均所得이 565,199원(농어민 574,605원, 비농어민 535,130원), 中位所得이 340,000원으로 나타났으며, 標準所得等級別 分布를 보면, 전체 45등급 중 최저등급인 1등급(22만원)에 가입자의 31.2%, 9등급(34만원)이하에 51.3%, 그리고 중간등급에도 못미치는 23등급(106만원) 이하에 90.4%가 포함된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 특히 1등급에 전체 가입자의 31.2%가 소속되어 있다는 사실에서 볼 수 있듯이 상당정도 下向申告의 傾向이 있음을 나타내고 있으며, 이는 사회통계자료와의 비교에서도 뒷받침이 되고 있다. 또한 연금신고소득과 의료보험료 부과소득과의 비교에서 절대액수 뿐만 아니라 그 분포도 異質的인 것으로 나타났다.

셋째, 국민연금의 농어촌지역 확대적용에 따른 農漁村地域 年金制度의 傳達體系로서 국민연금관리공단은 자체의 지부·출장소를 강화하고 일선단위의 연금업무에 대해서는 지역의보 의보지소요원의 업무협조를 받는 二元的 體系를 구축하고 있다. 그러나 조직목적의 상이성에 따른 공단의 의보지소요원 통제력 문제, 의보지소요원의 연금업무 수행상 책임의식 및 적극성의 결여 나아가 실제 일부 지역의보의 연금업무 위탁수행 거부현상 등으로 인해 현행 제도운영방식의 개선이 요구되고 있다.

넷째, 保險料賦課計劃에 있어서, 근로자는 1988년부터(단, 5인 이상 사업장은 1991년부터) 적용한 것과 비교할 때 7년간의 時差가 존재한다. 이러한 時差로부터 加入者の 從事上地位가 변화함에 따라 가입자별 保險料負擔 및 收益率에 큰 차이가 발생할 것이다. 그리고 현재도의 給與算式은 保險料 負擔水準과는 연관성이 없게 구성되어 있다. 따라서 보험료의 부담을 매5년마다 3%포인트씩 인상하는 계획을 재검토

할 필요가 있다. 또한 보험료부과를 위한 標準所得等級이 농어촌지역 연금제 실시에 따라 재조정되면서 1995년 4월부터 所得上限을 200만원에서 360만원으로, 所得下限은 7만원에서 22만원으로 인상하고, 등급도 53개에서 45개로 축소하였다. 이는 年金財政의인 측면에서 '88년 이후 소득상한의 동결은 이후 매년 소득범위가 실질적으로 축소된 것과 같으므로, 이에 따라 보험료수입의 실질적 감소에 의한 年金基金이 상당정도 잠재적으로 상실된 것으로 추정된다. 또한 高所得者の 保險料負擔은 그동안 실질적으로 경감되었고, 등급의 급격한 조정은 소득간 (한계)보험료율의 왜곡을 가져와 부담의 득실상 형평의 문제가 발생하게 되는 것이다. 上限의 大幅 引上에 의한 고소득근로자와 기업의 (한계)보험료율의 급격한 인상은 貯蓄 및 投資誘引에 否定的인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

다섯째, 農漁民에 대한 保險料의 國庫補助의 문제이다. 階層間의 負擔의 衡平이란 점에서 볼 때, 농어민에 대한 財政補助는 농어민계층보다 낮은 소득수준으로 보고되고 있는 日傭·臨時勤勞者와의 負擔의 公平이란 문제를 제기하게 된다. 한편 농어민중에서 고소득자에 대해 재정보조가 필요하느냐 문제이다. 농어민의 소득수준에 관계없이 일정한 보조를 하는 것은 형평에서 벗어날 것이다.

農漁村地域에서의 國民年金制度가 定着하기 위해서는 적용대상의 加入率이 제고되고 老後에 안정적인 年金受給權이 확보되어야 할 것이다. 이를 위한 政策方案을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 所得申告의 誠實性이 제고될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 그 방안으로서 所得推定方法이 개선되고 이에 따라 標準所得申告基準이 마련되어 가입자가 소득신고를 어느정도로 할 것인지에 대한 事前情報를 제공하고 소득내역 기입이 성실히 이루어지도록 적극적인 관리활동이 뒷받침되어야 한다. 소득신고에 대한 評價는 絕對金額方式

에 相對順位評價方式이 補完되어야 할 것이다. 특히 自律的이고 適正한 所得申告를 誘引할 수 있도록 低所得보다는 適正한 所得申告를 유인할 수 있도록 低所得보다는 實際所得을 신고하는 것이 가입자에게 유리하다는 情報를 제공하는 것이다. 그 方案으로서는 정부가 일정한 收益率을 보장하는 年金支給保證을 함으로써 보험료납입이 税金이 아닌 貯蓄이라는 認識을 提高시키는 적극적인 弘報가 필요하다. 아울러 가입자에게 ‘國民年金通帳’을 부여하여 보험료납입이 기록되고 納入實績에 따라 年金額이 달리 보장되는 것을 인식하게 함으로써 所得의 低偏向 申告를 교정하고 적절한 노후생활보장이 되도록 유도하여야 할 것이다.

둘째, 既存老人의 年金受給權 보장을 위한 特例年金은 加入能力과 意思가 있는 農漁民外의 老人에 대해서도 농어민과 동등한 機會를 부여할 것을 적극 검토하여야 할 것이다. 그러나 이러한 特例措置는 1995년 12월 31일까지의 申請에 의하여 加入할 수 있도록 制限하고 있으므로, 國民年金에 대한 認識과 弘報는 장기간에 걸쳐 이루어지는 특성을 감안할 때 期限을 보다 연장하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

셋째, 현재 적용제외 및 납부예외에 속하는 學生에 대해 在學期間中の 保險料 追後納付制度의 도입을 검토하고, 軍人에 대해 服務期間中の 保險料免除를 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 管理運營의 下部組織體系를 효율적으로 구축하기 위해 기능별로 邑·面·洞사무소, 農協등 금융기관, 公團의 지부·출장소를 적극 활용하고, 公團과 醫療保險組合이 下部組織을 共同으로 構築하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 保險料賦課를 3, 6, 9%의 5년간격의 階段式構造에서, 漸進적으로 引上되는 構造로 전환하는 것을 검토할 필요가 있을 것이다.

또한 보험료부과를 위한 標準所得等級은 每年마다 規則的으로 一貫된 準則하에 調整하는 것이 經濟行爲者들의 合理的인 期待를 유지시켜 貯蓄, 投資, 勞動 등 經濟行爲의 歪曲을 最小化시킬 수 있다고 판단된다. 나아가 所得의 上限과 下限만 정하고 等級區分을 閉止하여 표준소득을 만원 혹은 천원단위로 절삭하여 保險料를 賦課하는 것이 빈번한 등급조정에 따른 行政的 不便을 줄임과 동시에 等級間 혹은 等級內에서의 (限界)保險料率의 變化에 따른 歪曲을 없앨 수 있을 것이다. 마지막으로 農漁民에 대한 保險料의 國庫補助는 階層間的 負擔의 衡平이란 점에 서 농어민계층보다 낮은 소득수준으로 보고되고 있는 日傭·臨時勤勞者에 대한 保險料輕減 혹은 補助問題를 검토할 필요가 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 『도시가계연보』, 각년도
고철기 외, 『농어촌연금 각출수준과 재정전망』, 한국보건사회연구원,
1993.
- 國民年金管理公團, 『國民年金統計』, 각년도
_____, 『漁民年金 業務指針』, 1995.
_____, 『農漁民年金 一齊 加入申告 綜合報告』, 1995.
_____, 『日本 國民年金의 市町村 業務』, 1994.
- 金東建, 『現代財政學』, 박영사, 1995.
- 金尙均, 『國民年金의 農漁民 適用擴大方案에 관한 세미나』, 국민연금
관리공단, 1993. 12.
- 農林水産部, 『農家經濟統計年譜』, 각년도
- 남세진, 최성재, 『사회복지조사방법론』, 서울대 출판부, 1988.
- 文亨杓, 『國民年金制度의 財政健實化를 위한 構造改善方案』, 한국개발
연구원, 1995. 6.
- 文亨杓, 金龍夏, 『農漁民年金 擴大適用方案 및 財政推計에 관한 研究』,
한국개발연구원, 1994. 12.
- 閔載成, 『農漁民年金制度의 導入方案』, 한국개발연구원, 1991. 10.
- 閔載成 외, 『國民年金制度의 基本構想과 經濟社會 波及效果』, 한국개발
연구원, 1986. 9.
- 閔載成, 崔秉浩, 『國民福祉年金의 財政收支推計 및 財政分析』, 한국개
발연구원, 1985. 7.
- 延河淸, 閔載成, 『國民經濟와 福祉年金制度』, 한국개발연구원, 1982.
- 吳昌洙, 「國民年金財政의 健全性에 관한 研究」, 『社會保障研究』, 제10
권 제2호, 한국사회보장학회, 1994. 12.

- 서관석, 「‘標準報酬月額 等級標’ 어떻게 달라졌나」, 『國民年金』, 1995, 5·6월호, pp.20~23.
- 의료보험연합회, 『'94 지역의료보험조합 결산현황』, 1995.
- 이정우, 『소득분배론』, 비봉출판사, 1991.
- 정경배, 『國民年金擴大와 財政推計』, 한국보건사회연구원, 1990. 12.
- _____, 『農漁村地域年金 실시방안연구』, 한국보건사회연구원, 1992. 12.
- _____, 『國民年金 農漁村 擴大方案』(공청회자료), 한국보건사회연구원, 1994. 5.
- 정명채, 『農漁民年金制度의 研究』, 농촌경제연구원, 1988.
- 崔秉浩, 「社會保障制度의 生涯厚生負擔歸着에 관한 研究」, 『韓國開發 研究』, 제16권 제2호, 한국개발연구원, 1994 여름.
- 통계청, 『'93 서비스업 통계조사보고서』, 1994.
- _____, 『'93 도소매업 통계조사보고서』, 1994.
- Akerlof, G., "The Market for Lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 89, 1970.
- Auerbach, Alan J. and Laurence J. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987.
- Berthold, N., "Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung", in: Rolf, G. et al., *Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, pp.339 ~ 369, 1988.
- Browning, Edgar K., "The Marginal Social Security Tax on Labor," *Public Finance Quarterly*, Vol.13, No.3, 1985, pp.253~267.
- Burkhardt, W. und Müller, J. H., "Grundprobleme einer umfassenden Invaliditätssicherung", *Sozialpolitische Schriften*, Hf.46, 1985.

- Davies, James, France St-Hilaire, and John Whalley, "Some Calculations of Lifetime Tax Incidence," *American Economic Review*, 1984, pp.633~649.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, 1991.
- Frerich, F., *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, 1. Band, 1993.
- Frerich, F., *Sozialpolitik – Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, 1990.
- Fullerton, Don and Diane Lim Rogers, *Who Bears the Lifetime Tax Burden?*, Brookings Institution, Washington D. C., 1993.
- Helberger, Chr., Pickard, S., und Thiede, R., "Nichtkonventionelle Formen der Erwerbstätigkeit als Problem des sozialen Sicherungssystems – Eine theoretische und empirische Untersuchung für die Alterssicherung am Beispiel der alternativen Wirtschaft", in: *Finanzarchiv*, Bd.43, 1985, pp.271~306
- Hyman, David N., *The Economics of Governmental Activity*, New York: Holt, Rinehart and Winston Inc., 1973.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, 1994.
- Krupp, H. J., "Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament"*, B35~87, 1987, pp.3~16
- Petersen, H. G., *Sicherheit der Renten?, – Die Zukunft der Altersversorgung*, 1981.
- Sachverständigenkommission, *Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen*, Berichtsband 2, 1983.
- Schmähl, W., "Die Finanzierungsstruktur in einer Sozialversicherung – Lohnbezogene Versicherungsbeiträge, Wertschöpfungsabgabe

und Steuern aus wirtschafts-, sozial- und ordnungspolitischer Sicht", in: Rolf, G. et al., *Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, 1988, pp.465~489

Thiede, R., *Die gestaffelte Pflegeversicherung: sozialpolitische und ökonomische Aspekte eines neuen Modells*, 1990.

Transfer-Enquete-Kommission, "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland", 1981.

U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs throughout the World*, 1994.

Varian, Hal R., *Microeconomic Analysis*, (3rd ed.), Norton, 1992.

附 錄

附錄 I：制度成立까지의 論議의 展開/181

附錄 II：先進國의 自營者 年金制度와 擴大過程/207

附錄 III：農漁村地域의 現況/269

附錄 I . 制度成立까지의 論議의 展開

1. 정명채(1988)의 研究(韓國農村經濟研究院)

가. 適用對象

農漁民年金은 農業, 林業, 漁業을 주된 생산수단으로 하고 있는 자를 대상으로 하며 農民, 漁民, 林業從事者 또는 경영주로 현행 國民年金 적용사업장에서 農業, 漁業, 林業에 종사하는 被傭者는 제외한다. 적용범위는 농어민계층에 국한시키는 것으로 農林漁業의 定義를 주업적 직업과 부업적 직업으로 구분할때 主業的 職業으로 하는 사람을 대상으로 하는 것이 바람직하다.

年金加入年齡은 현행 國民年金法の 規定에 따라 18세 이상 60세 미만의 연령에 해당하는 사람들로 연금대상자로 설정하였다.

加入資格은 獨立的 所得을 가지는 사람만 當然加入對象이고, 독립적 소득을 갖지 못하는 농어업경영의 가족원이나 영농후계자는 任意加入資格을 주는 것으로 한다. 加入單位는 농업의 특성을 고려하여 家族이 한개의 가입단위로 이루어져야 하며 동일 가족내에서도 所得이 각각 다른 별도의 세대가 함께 있을 경우 보험가입의 별도단위를 형성할 수 있도록 해야 한다.

나. 給與內容

給與種類는 老齡年金, 障害年金, 遺族年金, 返還一時金외에 經營移讓年金을 추가로 제시하고 있으며 在職者老齡年金은 제외된다.

年金受給要件은 가입기간 20년에 受給開始年齡은 60세이다.

老齡年金은 가입기간과 受給年齡에 따라 完全노령연금, 減額노령연

금, 재직노령연금, 조기노령연금, 및 특례노령연금으로 구성되어 있다.

障害年金의 경우 모든 障害에 대하여 장해정도에 따라 장해연금을 지급하고, 특히 農業労働者事故로 인한 상해에 대해서는 장해정도에 따라 장해보상금과 再活對策을 부가급여한다.

經營移讓年金은 노령이 된 농민가입자가 정책에 호응하기 위하여 55세에서 59세 사이에 所有農地를 讓渡하거나 또는 長期賃貸를 契約했을 때, 그리고 본인의 상속후계자에게 영농을 모두 상속해 주었을 때 그의 소득단절을 보충해 주기 위한 연금으로 지급되는 것으로 중요한 부분이다.

다. 財源調達

農漁民年金의 財源은 농어민가입자가 부담하는 釀出料, 政府의 支援金 및 基金運用收益으로 구성한다.

각출료는 최초 5년간은 전국평균보수월액의 4%로 각출료를 설정하, 5년이후부터는 6%로 10년후에 8%로 하되, 정부는 연금사업운영을 위한 조직관리 운영비용의 전액과 농어민 각출료 부담의 ½을 부담한다.

財政方式은 마찬가지로 農漁民年金도 수정적립방식을 적용하기로 하였다.

라. 管理運營

農林水産部下에 농어촌진흥공사를 설립하고 농어촌 진흥공사내에 농어민 연금사업부를 설치하여 農漁民年金을 관리운영하도록 하고, 構造改選事業部門이나 農業政策事業 등은 농림수산부가 담당하고, 노령 소득보장부문이나 사회보장정책사업 등은 보건복지부가 담당한다.

2. 정경배(1990. 12)의 研究(韓國保健社會研究院)

가. 適用對象

農漁民年金의 導入에 있어서 우리나라의 농어민의 특수한 경제적, 사회적 여건을 반영하여 소득이 낮은 農漁民은 基礎年金에 가입하고 소득이 최저생계비(109,581원, 1988년 현재)이상 소득자는 所得比例年금을 실시한다. 基礎年金의 加入對象은 18세 이상 65세 미만의 농어가 가구주로 하고 所得比例年金의 加入對象은 기초연금 가입자 중 最低生計費 以上の 소득이 있는 사람으로 한다.

나. 給與種類

農漁民年金의 給與種類는 현행 국민연금제도에서 규정하고 있는 노령연금, 유족연금, 장애연금으로 하며 특별노령연금, 반환일시금은 기초연금도입으로 폐지하고 장애보상금만 지급한다

基礎年金制度는 기초노령연금, 기초유족연금, 기초장애연금으로 나누어 지는데 농어민 基礎老齡年金은 노령에 의한 은퇴 후 기초생활보장을 목적으로 하고 있다. 基礎障害年金이나 基礎遺族年金은 障害를 당한자에게는 장애등급에 따라 유족연금 受給者에게는 유족연금의 지급비율에 따라서 각각 기본액의 일정액을 지급한다. 그리고 基礎完全老齡年金의 水準은 최저생계비의 수준으로 설정한다.

農漁民 所得比例年金案은 비례기본연금을 기준으로 하여 비례노령연금, 비례유족연금, 비례장애연금으로 나누어진다. 所得比例老齡年金의 受給要件은 기초노령연금 受給權者이면서 기초연금의 정액 각출료 이상의 각출료를 납부한 기간에 대하여 65세부터 所得比例老齡年金 受給이 이루어진다. 障害年金은 가입기간 중 疾病 또는 負傷을 당한자

에 대하여 장애정도에 따라 장애연금을 지급하며, 遺族年金은 가입자의 사망, 노령연금 受給權者 및 장애연금 受給權者의 사망시 그 遺族에게 지급한다. 노령연금의 경우 완전노령연금은 가입기간 40년이상 受給開始 年齡은 65세 이상으로 한다. 經營移讓補充年金은 한시적 가능성을 인정하여 所得比例年金의 특례규정으로 접근한다.

다. 財源調達

財源은 農漁民加入者가 부담하는 醵出料, 정부의 支援金 및 基金運用收益으로 운영한다.

기초연금의 각출료는 정액으로 하며, 기초연금의 각출료는 餘裕所得指數⁴⁸⁾의 1/2을 곱한 것을 각출료율로 하여 여기에 평균보수월액을 곱하여 구한다. 소득비례연금안의 각출료는 가입자 자신의 소득에 여유소득지수를 곱하여 계산한다.

國家補助는 1994년부터 일정소득이하의 基礎年金對象者에게 각출료의 50%를 補助한다. 財政方式은 積立方式으로 출발하여 정부의 지원에 의한 수정적립방식을 채택한다.

라. 制度連繫와 傳達體系

農漁民 年金制度는 이원적 구조 즉, 基礎年金制度와 所得比例年金制度로 이루어지며, 이들 양자간에는 서로 補完的 關係를 유지하도록 하여 基礎年金制度에서 모든 농어민의 최저생활 수준을 보장하고, 그 이상의 소득보장은 소득비례연금제도에서 이루어지도록 한다.

管理運營體系는 현재의 國民年金管理公團을 그대로 활용하고, 보험료의 징수는 內務部 일선기관을 활용하여 운영한다.

48) 여유소득지수(SI)란 국민경제의 여유소득 즉 국민총생산(GNP)에서 방위비지출과 국민경제 전체의 최저생계비지출을 뺀 국민총생산을 말한다.

3. 민재성(1991. 10)의 研究(韓國開發研究院)

가. 適用對象과 加入

加入對象은 농업 또는 어업을 경영하거나 이들 업종에 종사하는 자로서, 만 18세이상 60세 이하인 자로 한다. 즉, 農漁民年金에 있어서 加入對象을 실질적인 農漁民으로 할 것인가, 혹은 지역단위인 농어촌 지역 거주자로 할 것인가의 선택에 있어서 實質的인 農漁民만을 對象으로 정한다.

원칙적으로 18세에서 60세사이의 모든 경영주가 當然加入하는 것으로 하되 세대원중 별도의 소득원을 가지는 자와 任意加入을 원하는 자는 任意加入者로 한다.

基礎年金은 사실상 현실성이 없으므로 현재 國民年金의 所得比例年金만을 가지고 운영하며 가입기간 및 受給年齡은 40년이상 가입 65세 수급을 주장하는 것은 가입기간의 형평상 불합리하다. 따라서 加入期間은 20년으로 同一하게 하되 사업장가입자만큼의 소득대체율에 이르는 데 필요한 가입기간을 연장하는 間接的方法이 바람직하다.

나. 給 與

農漁民의 給與種類는 현행의 국민연금제도와 동일하게 하되 급여액 수준은 國民年金給與의 2/3水準으로 한다. 즉 정액연금에 대한 총각출액이 사업장가입자의 2/3 수준이므로 급여도 2/3수준으로 책정한다.

老齡年金은 가입기간과 受給年齡에 따라 완전노령연금, 조기노령연금, 특례노령연금을 지급하고, 障害年金은 가입기간이 1년이상인자의 사고, 疾病에 의한 불구, 障害時에 지급한다.

返還一時金은 가입기간이 15년미만인 자가 자격상실후 1년 경과자

가 신청시 산식에 의하여 一時拂로 지급하다.

다. 財源調達 方式

農漁民年金의 재정방식은 국민연금과 같이 수정적립방식으로 운용케 함으로써 연금재정의 안전성을 유지시키고 政府財政의 과도한 負擔을 최대한 抑制할 수 있다.

農漁村年金制度에 소요되는 비용은 寄與金과 國庫負擔金으로 조달한다.

國庫負擔金은 농어촌연금사업의 管理·運營에 필요한 비용의 전부 또는 일부와 정액부분가입자의 總寄與金の 1/3에 해당하는 금액을 政府가 부담한다.

라. 傳達體系

農漁民年金이 실시되는 경우 기존의 國民年金管理公團이 責任管理하고 年金事業의 一部를 관계기관에 위임할 수 있게 하는 것이 바람직하다. 예를 들면 農漁民 加入者の 각출료 징수는 기존의 農漁民 醫療保險組合組織을 이용하여 징수토록 위임하는 방법등이 있다.

4. 정경배(1992. 12)의 研究(韓國保健社會研究院)

가. 適用對象

國民年金의 農漁民擴大에 있어서 加入對象을 실질적인 農漁民으로 할 것인가, 혹은 지역단위인 農漁村地域(군부) 거주자로 할 것인가의 선택에 있어 우리나라의 경우는 현실적으로 직역구분이 어려움이 있고, 앞으로 도시지역자영자에게도 국민연금을 확대하여야 하기 때문에 관리상 어려움을 해결하기 위하여 農漁民을 대상으로 하는 것보다는 農漁村地域으로 擴大하는 것이 바람직하다.

한편, 農漁民年金 확대적용시 加入單位를 세대주로 할 것인가 혹은 개인단위로 할 것인가에 대한 문제는 資格管理側面에서 세대단위로 하는 것이 보다 쉽게 접근할 수 있다. 그러나 세대주와 소득자가 불일치하는 경우에 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위하여 소득을 발생시키는 개인도 任意加入對象으로 고려해야만 한다.

따라서 農漁村地域年金의 加入對象은 행정구역상 군부에 거주하는 18~65세 미만의 세대주를 當然加入對象으로 하되, 소득활동을 하고 있는 가족구성원은 任意加入對象者가 된다.

나. 給與內容

農漁村地域年金의 給與는 노령연금, 장애연금, 유족연금을 지급하는 것으로 하며 노령연금은 定額年金과 所得比例年金으로 구분하고 정액 연금은 最低生計費水準을 고려하여 지급하는 것으로 하고, 전가입자의 平均報酬月額의 25%를 지급한다. 소득비례연금제는 가입기간 25년에 受給年齡은 65세로하며 給與算式은 $2.4(A+B)(1+0.05n)$ 여기서 n 은 25년 초과년수이다.

障害年金은 정액장해연금과 소득비례장해연금으로 구분하고 수급조건은 현행 국민연금과 동일하다. 遺族年金은 정액유족연금과 소득비례유족연금으로 나누어지며 受給要件은 현행제도와 같고 給與水準은 加入期間에 따라 10년미만인 경우는 기본연금의 40%, 10~20년 50%, 20년이상 60%를 각각 지급하는 것으로 한다.

다. 財源方式

農漁民地域年金이 어떤 재정방식을 취하는 것이 좋은가, 즉 積立方式인가 賦課方式인가하는 문제에 있어서 農漁村 地域年金은 현행제도와 같은 積立方式을 기본으로 하고, 國庫支援에 의해서 보전하는 수정적립방식을 채택하는 것이 바람직하다. 그리고 農漁民年金의 財源調達方案은 현행 사업장근로자의 소득비례연금과는 달리 農漁村地域의 상대적인 저소득 때문에 最低生計費를 기준으로 한 기초 보장의 정액연금제도를 도입한다.

5. 保健社會部 農漁民年金 擴大施行案(1993年 7月)

가. 適用範圍

농어민 직역중심으로 확대 실시할 것인가, 農漁村 地域中心으로 擴大 實施할 것인가의 문제에 대해서 농어민 직역중심으로 확대한다면 농어민의 경우 兼業農家 비율이 높고 농어촌지역에 농어민과 비농어민이 混在하여 居住하기 때문에 직역구분 등 관리의 어려움이 있게 되며, 향후 全國民年金의 實現을 勘案할 때 浪費的 要因이 있다.

따라서 農漁民年金은 國民年金을 농어민에게 擴大適用하는 과정이므로 管理의 效率性 및 용이성 측면을 고려하여 확대 적용 범위를 농어촌 地域中心으로 확대하는 것이 바람직하다.

年金加入適用年齡은 20세 이상 60세 미만인 자이고 수급개시연령은 60세이다.

나. 擴大模型

擴大適用模型은 現行제도와 연계모형, 독립 소득비례모형, 기초연금과 임의적용소득비례모형, 기초연금과 당연적용소득비례모형이 있는데, 이 모형들 중에서 현 國民年金의 基本的 體系를 반영하면서 農漁民등 자영자의 特性을 考慮하여 현 피용자와의 衡平性 維持가 가능하고, 소득과약 방법의 개발 정도에 따라 단계별 접근이 가능한 독립 소득비례모형의 시행이 적합하다.

농어민연금 확대 기본모형은 장기적으로 所得再分配 效果를 반영한 소득비례연금 형태로 발전하고 소득과약 기법의 개발 정도에 따라 단순등급으로 부터 세분화된 등급까지 단계적 시행이 필요하다.

〈附表 1-1〉擴大適用模型 檢討

제 1 안	제 2 안	제 3 안	제 4 안
현행제도 연계모형	독립소득비례모형	기초+임의적용 소득비례모형	기초+당연적용 소득비례모형
• 적용연령: 20세이상 60세 미만 • 수급개시연령: 60세(장기적으로 단계적연장 추진)			
-부부단위 적용원칙 -현피용자와 동일한 각출·급여구조 • 동일한 소득등급 표(등급수완화 조정) • 급여체계동일(평 균소득A를 같이 적용) • 소득재분배는 동일 -국고지원은 차등 보조 -재정통합운영	-부부단위 적용원칙 -현 피용자와 유사 • 별도의 소득 등 급표 • 급여: 평균소득 A별도운영 • 소득재분배 완만 -국고지원은 차등 보조 -재정통합·분리 운영	-부부단위 적용원칙 -이원적 구조 • 기초연금: 최저 보장 • 소득비례연금:임 의선택 적용(3등 급) • 소득재분배는 제 한적(국고보조) -기초연금부분의 저소득층 보조 -재정분리운영	-세대원단위 원칙 -이원적 구조 • 피용자연금과 급 여수익을 동일 • 기초연금: 최저 보장 • 소득비례연금: 기간비례 • 소득재분배는 제 한적(국고보조) -기초연금부분의 일정비율 일괄보조 -재정분리운영
-동일한 각출·급 여체제로 제도의 통일성 유지 -저소득편향분포 로 피용자로부터 소득이전 발생 -소득과악 방법및 정도가 각각 상 이하여 동일한 등 급표의 적용은 무 리 -소득과악방법 강 구 필요	-각출·급여 체계 가 유사하여 제 도의 통일성 유 지 가능 -농어민등 자영자 의 특성을 반영 한 소득 재분배 가능 -통합운영하여도 소득이전은 국소 화 -소득과악방법 강 구 필요	-제도시행 용이 -소득과악 불필요 -제한적 소득재분 배 -연금수준의 저하 -기초연금적용 확 산요구 -피용자연금과 비 형평성초래	-개인연금화로 연 금수혜의 포괄성 향상 -기초연금의 범국 민적 적용요구 대두 • 국고지원 전국민 확산요구 -소득과악 필요 -국고보조 차등적 용시 소득비례로 의 전환논리 대두

다. 財政運營

현행 國民年金의 適用對象이 18세이상 60세미만의 국민으로서 동일 제도에 全國民을 包括하고 있으며 가입자는 일생동안 특정직역에 고정되지 않고 유동적이므로 농어민 연금재정은 被傭者年金財政과 단일 계정에 의해 統合運營하는 것이 바람직하다.

각출료율은 독립된 釀出·給與體系를 가지고 있다는 점에서 현 被傭者의 負擔率 및 農漁民의 負擔能力등을 고려하여 적정한 수준으로 적용하여 처음에 4.5%~5.5%수준에서 상한 9%까지 점진적으로 上向調整하여 피용자의 가입기간 평균각출료율과 균형을 이루어야 한다.

給與算式은 현 피용자와 동일하게 $2.4(A+B)(1+0.05n)$ 로 하고 다만, 피용자연금의 A(平均報酬月額)와는 별도로 운영해야 한다.

라. 國庫支援

釀出料의 一部를 國庫補助하여 국고지원분이 연금재정으로 移轉되어 적립방식으로 운용하고 國庫支援은 소득수준에 따라 差等補助함으로써 국고지원의 妥當性を 提高하여야 한다.

또한 농어촌지역주민의 부담능력등을 감안하여 적정한 국고보조 수준을 판단하여 적용하는 것이 타당하다. 任意適用 對象者에 대하여는 國庫補助 제외한다.

年金制度는 公共性이 강한 의료보험과 달리 개인의 책임인 소득보장에 대하여 국가가 사회제도화 한 것으로서 國庫支援은 최소화해야 할 것이다. 制度 導入 初期에 있어서 현실적인 제약요인으로 작용하는 정부재정의 한계를 고려하고, 國庫補助의 實效性 및 妥當性を 제고하여 저소득층에만 한정하여 보조하거나 일정 소득계층이하에 만 보조하는 방안이 타당하다.

6. 김상균(1993. 12)의 發表資料(國民年金管理公團)

가. 擴大適用模型

연금확대모형과 관련된 쟁점은 여러가지가 있으나 그 중에서 중요하게 부각되는 것은 統合形 대 分離形, 所得比例制 대 定額制라고 할 수 있다. 이 중에서 소득비례 단일기금모형을 바람직한 연금확대모형으로 제시한다. 즉 확대논의는 현행 국민연금제도와 같은 所得比例制로 실시되어야 하고, 국민연금제도의 체제내에서 統合的으로 運營되어야 한다.

農漁民年金の 기본방향은 현 體系를 그대로 維持하는 것이 바람직하며, 단지 몇가지 조정만 필요하다.

調整內容은 표준소득등급을 기본의 53등급에서 농어민의 所得把握現實을 감안하여 3~10개 정도로 조정하고, 점차 등급수를 늘려나가는 것이 필요하다. 農漁民年金은 농어민의 취약한 재정여건에 따라 국가의 기여가 필수적이다.

나. 適用範圍

國民年金の 農漁村 擴大에 있어서 지역별 확대는 다른직종을 겸업하는 농가의 비율이 높기 때문에 지역구분의 어려움이 발생하고 농어촌 지역에는 農漁民과 非農漁民이 混在하여 거주하기 때문에 관리상의 어려움이 있다.

따라서 農漁民年金은 농어민만을 대상으로 하는 지역별 확대보다는 농어촌 지역의 자영자를 포함하는 地域別 擴大가 바람직하다. 가입단위도 세대단위로 가입하여 농어촌지역의 18~60세 미만의 세대주를 당연가입으로, 그 외의 소득자를 任意加入으로 하는 것이 적절하다.

다. 給與

給與는 現行 國民年金의 給與體系와 동일하다.

給與算式: $2.4(A+B)(1+0.05n) + \text{가급연금액}$

- A: 國民年金 適用對象 전체의 平均所得月額
- B: 가입자의 가입기간 중 平均所得月額
- n: 20년 초과 加入年數
- 가급연금액: 現行 國民연금제도와 동일

給與要件은 가입기간 20년에 수급개시연령은 60세로하며 급여종류는 現行 國民연금과 동일하다.

라. 傳達體系

새로운 전달체계를 만드는 것은 비효율적으로 미래의 과제로 사회 보험전달체계의 통합을 염두하여 현존하는 체계를 이용하는 것이 바람직하다. 대안으로 地域醫療保險組合을 이용하는 방법과 地方行政體系를 이용하는 방법이 있다.

7. 保健社會部(1994. 1)의 農漁民年金 推進計劃 및 課題

가. 擴大方向

우리나라 農漁民年金은 日本이나 獨逸의 예처럼 농어업에 대한 산업구조 조정 정책측면의 特殊職域年金이 아니고 국민개연금화 실현을 목표로 國民年金을 단계적으 확대하는 과정의 하나이므로 농어민 職域中心의 擴大인가, 農漁村 地域中心 擴大인가하는 문제는 지역중심의 확대가 바람직하다.

또한 農漁民年金은 국민연금을 농어민에게 擴大適用하는 과정이므로 관리의 효율성 및 용이성측면을 고려하여 확대적용범위를 결정하는 것이 바람직하므로 農漁村地域 中心으로 확대를 추진하는 것이 타당하다고 판단된다.

연금제도를 시행하는 거의 모든 나라에서 所得比例年金을 實施하고 있으며, 定額年金制度를 가진나라에서도 소득비례연금을 부가한 이원적 구조로 운영하는 것이 일반적이다. 사회보장제도 이념의 하나인 소득재분배를 충실하게 반영할 수있으며 현행 국민연금제도와 같이 균등부분을 두는 방안 등으로 국민의 최저보장도 도모할 수 있다.

醫療保障制度인 醫療保險에서 소득수준에 따른 공평부담원칙을 적용하여 農漁民등에 대하여 능력비례보험료를 부과하고 있는 데, 소득보장제도인 연금제도에서는 소득비례 각출료 필요성이 더 크며, 현 피용자연금과 유사한 각출·급여체계를 통한 소득재분배 효과를 가지도록 하여 부담과 혜택의 형평성을 도모할 필요가 있음.

따라서 定額年金과 所得比例年金과의 선택에 있어서 소득비례연금이 현실적으로 타당하다고 본다.

나. 國庫支援

연금제도는 개인의 소득보장제도인 점, 원칙적으로 소득능력있는 자를 대상으로 하는 점, 현행제도가 積立方式으로 운영되고 있는 점등을 감안하여 國庫支援은 가능한한 事後的이고 消極的으로 이루어져야 할 것이나, 농어민의 특수한 여건을 감안하여 농어민 전체에게 소득수준에 따라 釀出料의 50%부터 差等支援하는 方式으로 농어민에 대하여만 소득수준 향상정도에 따라 단계적으로 지원을 낮추어 가며 한시적으로 국고지원을 하는 방안이 타당하다고 여겨진다.

다만, 農漁民이 아닌 일반 자영자의 경우 소득이 낮은 저소득층(자활보호자에 준하는 취약계층)에 대한 國庫補助與否는 계속 검토할 사항이다.

다. 管理運營組織

지부 및 출장소는 사업장가입자 및 시·군지역가입자를 동시에 관할하도록 하고, 出場所의 관할구역을 약 3개군지역을 통할하도록 廣域單位로 설치하고, 資格管理, 釀出料의 賦課, 綜合的인 給與管理등 주요 업무를 관장하도록 한다.

자격확인, 급여신청, 대민상담등 일선업무는 地域醫療保險組合 또는 地方自治團體등을 활용한다.

라. 財政運營

비용자연금제정과 農漁民年金財政을 분리운영하는 방안은 농어민에 대한 별도의 정책적인 지원이 용이하겠지만 장기적으로 농어민과 근로자 집단은 人口構造가 상이하여, 고령자가 많은 農漁民年金의 경우 재정수지가 보다 빨리 악화되어 제도상호간 비형평의 문제가 발생된다.

또한, 향후 都市自用者 확대시에도 별도로 분리운영해야한다는 논의가 제기 될 수 있다. 社會保障制度의 통일성, 체계성 측면에서도 각 지역별로 연금제도를 각각 운영하는 것은 바람직하지 않다.

따라서 農漁民年金은 現行 國民年金制度를 확대적용하는 과정인 점, 사회보험이 지향하는 사회통합과 危險分散原理에 충실한 점등을 감안하여 통합운영하는 방안이 바람직하다.

8. 정경배(1994. 5)의 公聽會資料(韓國保健社會研究院)

가. 適用範圍 및 適用對象

適用範圍는 地域을 단위로 하여 農漁村(郡)地域에 거주하는 농어민 등 자영자를 대상으로 하며, 適用對象은 현행 국민연금법상 적용기준인 18세 이상 60세 미만인 자를 適用對象으로 함을 基本原則으로 하되, 소득이 있는 자를 당연적용 가입대상자로 한다. 이들 중 학생, 무직자 등이 많은 自營者의 特性을 고려하여 18세 이상 23세미만인 자는 ‘加入留保’로 관리한다.

適用對象 중 임의가입適用對象자는 국민연금 가입자의 배우자, 공무원연금 등 다른 공적연금가입자의 배우자 외국인등이며 適用除外는 公務員年金 등 다른 公的年金 加入者와 生活保護對象者등이다.

나. 財源調達

각출료율은 농어촌지역주민의 각출료부담능력을 감안하고 제도 도입 초기의 사업장가입자와 衡平性을 維持하기 위하여 '88년 시행초기의 각출료율 3%를 농어촌연금 확대시에 적용하고, 그 후 5년 단위로 3%씩 상향 조정하는 것이 바람직하다. 적용각출료율을 모든 가입자에게 當然適用 初年度부터 3% 5년, 6% 5년, 9% 5년을 자격관리 전산시스템에 의하여 개인별로 관리한다.

釀出料 賦課體系는 소득신고 기준 제시, 가입자 소득신고, 등급적용 및 사후 조정관리로 3단계 부과체계를 구축한다.

政府의 釀出料의 支援은 연금제도의 특성상 정부지원은 바람직하지 않다.

간접지원 방식으로서 管理運營費는 全額 國庫支援한다.

농어민 老齡階層에 대하여는 경영이양장려금 등 관련제도를 별도로 마련(농림수산부)하는 것이 필요하다.

다. 給 與

給與內容은 현행 國民年金의 노령연금, 장해연금, 유족연금을 그대로 適用한다.

給與種類를 노령연금, 장해연금, 유족연금으로 한정하고 반환일시금은 特例規定으로 轉換한다.

國民年金 給與算式: $2.4 (A+B)(1+0.05n)$

- A(균등부분): 平均報酬月額(가입자전체 평균)
- B(비례부분): 加入者の 總加入期間 중 平均所得月額
- n: 20年 超過年數

라. 管理運營組織

農漁村地域 年金은 현행 國民年金의 擴大適用의 일환으로 추진되고 있으므로 향후 도시지역 확대를 고려하여 국민연금전산망을 확충하여 일원적 電算管理體系를 구축함으로서 全國民年金에 대비하는 것이 바람직하다.

農漁村年金 관리조직을 구축함에 있어 추가소요비용을 최소화하기 위하여 기존 醫療保險組合을 연계 활용한다.

9. 문형표, 김용하(1994. 12)의 연구(韓國開發研究院)

가. 基本體系

農漁民年金은 사회복지적 차원에서의 국민연금의 확대적용과 산업 구조 개선조정적 차원에서의 經營移讓年金의 導入으로 二元化하는 體系를 구축하는 것이 바람직하다.

社會福祉次元에서 農漁民年金의 확대체계는 소득재분배 효과를 반영한 所得比例 年金模型을 동일하게 적용하고 기존가입자와 형평을 기하기 위하여 釀出料 納付時 별도의 국고지원은 지양하는 것이 바람직하다.

經營移讓年金의 導入은 농업경영권의 이양 및 상속 등 實質的移讓을 전제로 연금수급권을 부여함으로써 적령기의 은퇴를 촉진하고 이러한 세대교체를 통해 농업경영규모의 확대와 영농후계자의 육성을 도모하여 農業生産性 向上을 위한 농업구조개선에 기여할 것으로 생각된다.

나. 適用對象

國民年金을 擴大適用할 경우 그 適用範圍는 農漁民階層에 局限시키는 것보다는 農漁村地域을 中心으로 확대하는 것이 바람직하다.

農漁民年金 가입대상은 피용자의 경우와 마찬가지로 만 18세 이상 59세이하의 農漁民 및 郡地域住民을 對象으로 한다.

농어촌지역주민 중 모든 세대주는 당연가입대상으로 하고, 세대주가 아닌 농어업종사자들은 任意加入對象으로 한다.

경영이양연금은 經營移讓에 대한 보상연금의 지급대상은 농지를 직접 경작하고 있던 農民階層으로 한정한다.

다. 財政

農漁民의 國民年金 擴大適用時 기금 및 재정의 운영은 기존의 국민연금제도에 통합하여 운영하는 것이 바람직하며, 경영이양연금을 부가적으로 도입 실시할 경우에는 이를 별도로 제도화하여 관리해야 할 것이다.

그러나 農漁民의 所得保障 및 農業構造改選次元의 보조적 노후소득 지원은 이와 구분하여 別途의 財源調達方案을 강구해야 할 것이다.

農漁民年金은 현행 국민연금제도를 자영자계층까지 확대적용하는 중간단계로서 공적연금제도의 장기적 일원화 및 사회적 위험분산원리에 입각하여 統合運營하는 방안이 바람직하다.

경영이양연금은 그 성격상 각출주의 원칙의 적립방식에 의거한 국민연금제도와는 달리 積立基金이 필요하지 않으며, 재원조달방식 및 適用對象이 국민연금제도와 다르므로 국민연금제와 분리해야 할 것이다.

農漁民年金에 있어서 他加入者와의 형평을 맞추기 위해서는 각출 및 급여시 추가적인 정부보조는 바람직하지 않으며, 재정지원은 UR제결 및 農業構造調整으로 인한 보상적 차원에서 經營移讓年金에 국한하는 것이 타당할 것이다.

라. 釀出水準 및 給與

〈1안〉

釀出料: 도입 후 1~5년 : 標準所得月額의 3%

6~10년 : 標準報酬月額의 6%

11년 이후: 標準報酬月額의 9%

給與算式: $P=2.4 \times (A+0.75B) \times (1+0.05n)$

給與種類: 피용자의 경우와 동일

〈2안〉

釀出料: 도입 후 1~5년 : 標準所得月額의 2%

6~10년 : 標準報酬月額의 4%

11년 이후: 標準報酬月額의 6%

給與算式: $P' = 1.6 \times (A + 0.75B) \times (1 + 0.05n)$

給與種類: 피용자의 경우와 동일(각 급여수준은 조정된 기본연금액에 맞추어 하향조정)

마. 管理運營體系

社會保險傳達體系의 통합 및 效率化의 原則에 입각하여 기존의 관리전달체계를 최대한 活用하는 것이 바람직할 것이다. 즉 국민연금의 확대적용시 기존의 國民年金管理公團에서 통합관리하고, 농어촌 가입자의 각출료 징수는 기존의 농어촌 醫療保險組合組織이나 地方行政體系를 活用함으로써 행정비용의 절감을 모색해야 할 것이다.

〈附表 1-2〉 農漁民年金制度 擴大方案 比較

		현행 농어촌 국민연금	정명채 안(88년)
현행 국민연금 제도와와의 관계		국민연금과 통합하여 관리	현행 국민연금과 분리하여 설치
제도의 형태		소득비례방식의 일원체제	소득비례방식의 일원체제
적용범위		군지역에 거주하는 18세이상 60세 미만인 자 (시지역의 농어민도 포함)	농어업에 종사하는 농어민만을 대상으로 실시
가입단위		개인단위	개인단위
가입기간 및 수급연령	가입기간	가입기간 20년, 수급개시연령 65세	가입기간 20년, 수급개시연령 65세
	수급연령		
여	급여종류	노령연금(완전,감액,조기,특례), 장해연금, 유족연금, 반환일시금 60세~65세: 특례노령연금	노령연금(완전, 감액, 조기, 특례), 장해연금, 유족연금, 반환일시금, 경영이양연금, 경영이양보충연금
재정		각출료는 초기 1996년 7월부터 5년간 3%, 이후 5년마다 6%, 9%로 함.	각출료는 최초 5년간은 전국평균 보수월액의 4%, 5년이후는 6%, 10년 후에 8%로 함. 각출료는 국가와 농어민이 50%씩 부담
국고보조		전 농어민 최저등급보험료 1/3보조, 연금사업의 관리운영비를 전부 부담.	국가가 연금사업의 관리, 운영비를 전부 부담, 각출료의 50% 보조.

〈附表 I-2〉 계속

	민재성 안(91년)	보건사회부(93년 7월)
현행 국민연금 제도와 의 관계	현행 국민연금과 통합하여 관리	현행 국민연금과 통합하여 관리
제도의 형태	혼합방식	장기적으로 소득재분배 효과를 반영한 소득비례연금 형태
적용범위	농어업에 종사하는 실질적인 농 어민만을 대상으로 실시	관리의 효율성 및 용이성 측면 에서 농어촌 지역단위로 확대
가입단위	세대단위	부부단위
여 급 간 및 수 급 연 령	가 입 기 간 및 수 급 개 시 연 령	가입기간 20년, 수급개시연령 60세
	급여 종류	노령연금(완전, 감액, 조기, 특례), 장해연금, 유족연금, 반환일시금 으로 현행 국민연금과 동일하나 급여수준은 %수준.
제 정	정액연금은 최초 5년간은 농어 민 보수월액의 2%, 이후 5년마다 4%, 6%로 증가	각출요율은 농어민의 부담능력을 고려하여 처음에는 4.5%~ 5.5%수준에서 상한 9%까지 점 진적으로 상향 조정
국고보조	연금사업의 관리, 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부와 정액 부분가입자의 총기여금의 1/3보 조	국고지원은 최소화하여야 하며 국고보조의 실효성 및 타당성을 제고하여 저소득층에민 국한하 거나 일정 소득계층이하에 만 보조하는 방안이 타당.

〈附表 1-2〉 계속

	김상균 안(93년)	국민연금국(94년 1월)
현행 국민연금 제도와 의 관계	현행 국민연금제도의 체계내에서 통합적으로 운영	현행 국민연금제도의 체계내에서 통합운영하는 방안
제도의 형태	소득비례 단일기금 형태	소득비례연금이 현실적으로 타당
적용범위	농어촌지역에 거주하는 18~60세 미만의 세대주를 대상으로 실시	확대적용범위는 농어촌 지역중심으로 확대
가입단위	세대단위	-
급여	가입기간 및 수급연령	가입기간 20년, 수급개시연령 60세
	급여종류	노령연금(완전, 감액, 조기, 특례), 장해연금, 유족연금, 반환일시금으로 현행 국민연금과 동일
재정	-	-
국고보조	개인기여액의 일부를 국가가 보조	국고지원은 가능한한 소극적으로 이루어져야하며 농어민에게만 소득수준에 따라 각출료의 50%를 차등지원

〈附表 I-2〉 계속

	문형표, 김용하 안(94년)	정경배 I 안(1990.12.)
현행 국민연금 제도와 의 관계	현행 국민연금과 통합하여 관리	현행 국민연금제도와 통합하여 관리
제도의 형태	농어촌연금과 경영이양연금의 도입으로 이원화된 형태	기초연금과 소득비례연금의 이원적 연금제도
적용범위	농어민계층에 국한하는 것보다 농어촌지역으로 확대하는 것이 바람직함.	농어민계층에 국한하여 18세 이 상 65세 미만의 농어가 가구주
가입단위	원칙적으로 세대단위 (별도 소득원은 임의가입 가능)	기초연금: 세대단위 소득비례연금: 개인단위
가입 기간 및 수 급연령	가입기간 20년, 수급개시연령 60세	가입기간 40년, 수급개시연령 65세
여 급여 종류	현행 국민연금의 피용자와 동일 한 급여	노령연금(완전, 재직자, 조기,) 장해연금, 유족연금.
재정	각출료는 초기 5년간 3%, 이후 5 년마다 6%, 9%로 증가하는 1안 과 초기 5년간 2%, 이후 5년마 다 4%, 6%로 증가하는 2안, 두 가지 안을 제시	기초연금각출료는 평균보수월액 에 여유소득지수의 1/2을 곱한 정액으로 하고, 소득비례연금은 자신의 소득에 여유소득지수를 곱한 정율제로 함.
국고보조	농어촌연금에 국가보조는 바람 직하지 못하고 경영이양연금에 국한하는 것이 타당	1994년부터 일정소득이하의 기 초연금대상자에게 각출료의 50 %를 보조

〈附表 I-2〉 계속

	정경배 II안(1992.12.)	정경배 III안(1994. 5.)
현행 국민연금 제도와 와의 관계	현행 국민연금과 통합하여 관리	현행 국민연금제도와 통합하여 관리
제도의 형태	정액연금과 소득비례연금의 이원적 연금제도	농어민 소득신고에 의한 소득비 례연금제도
적용범위	현실적으로 직역구분이 어려움 으로 농어촌지역단위로 확대하 는 것이 바람직함.	지역을 단위로 하여 농어촌(군) 지역에 거주하는 대상으로 실 시
가입단위	세대단위	개인단위
가입 기간 및 수 급연령	소득비례연금은 가입기간 25년, 수급개시연령 65세	가입기간 20년, 수급개시연령 60세
여 급여 종류	노령연금, 장해연금, 유족연금으 로 한정하고 특례, 재직, 감액, 조기노령연금과 반환일시금은 제외(가입기간 25년 미만은 65세 도달시 일시금을 지불)	노령연금, 장해연금, 유족연금으 로 한정하고 반환일시금은 특례 규정으로 전환
재 정	-	적용각출료율은 당면적용 초년 도부터 3% 5년, 6% 5년, 9% 5 년으로 하는 것이 바람직함.
국고보조	농어촌연금에 국가보조는 바람 직하지 못하고 경영이양연금에 국한하는 것이 타당	정부의 각출료 지원은 바람직하 지 못하고, 간접지원 방식으로 관리운영비는 전액 국고 지원

附錄 II. 先進國의 自營者 年金制度와 擴大過程

1. 日 本

가. 概 要

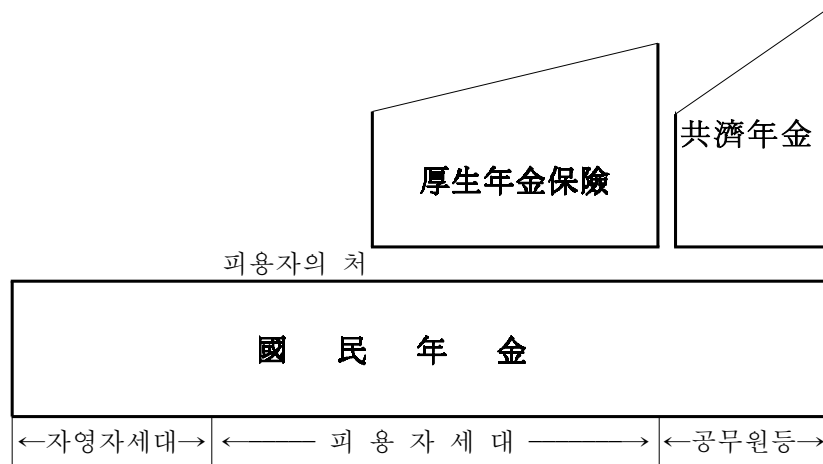
일본 연금제도의 확대과정은 우리나라의 경우와 같이 공무원·사립학교직원·농림단체직원 등의 공제조합, 5인이상 사업장근로자의 후생연금, 自營業者 및 農民을 대상으로 하는 國民年金 순으로 擴大되어 왔으며, 1986년부터는 국민연금제도의 가입대상을 전국민으로 확대하여 全國民開年金時代를 맞고 있다.

일본의 연금제도는 기초연금과 소득비례연금의 이원적체계(Two-tier-system)로 구성되어 있는데, 기초연금은 전국민을 대상으로 하는 국민연금제도에서, 所得比例年金은 피용자를 대상으로하는 厚生年金과 각 공제조합 등에서 맡고 있다. 따라서 피용자를 제외한 농어민과 자영자들은 基礎年金水準만을 보장받기 때문에 각기 다른 형태의 기금 등에 가입하여 추가적으로 노후소득보장을 받을 수 있는 제도가 병행 실시 되고 있다.

나. 國民年金制度

국민연금제도는 定額釀出, 定額給與方式으로 1961년 20세이상 59세까지의 농림업종사자와 상점주등을 대상으로 실시되었으나, 본격적인 高齡化社會에 대비하여 장기적인 재정안정기반을 구축하고, 세대내·세대간의 공평성을 확보하는 관점에서 制度體系의 再編成, 給付와 負

擔의 適定化, 부인연금권의 확립, 장해연금의 개선 등을 골자로 1985년 개정되기에 이르렀다.



[附圖 II-1] 日本의 年金體系

制度改革의 主要 骨子는 연금제도가 3종 7제도로 분리 실시됨으로써 ① 급여구조와 수급조건들이 상이함에 따라 발생하는 제도간 격차로 인한 국민들의 信賴性 ② 過剩給付, 重複給付 ③ 就業構造, 産業構造의 變化에 따라 가입자대비 수급자의 비율차이로 인한 재정기반의 불안정성 등을 해결하기 위하여 기초연금을 도입하는 것이다.

1) 適用對象

- ① 1號被保險者: 일본국내에 주소를 가진 20세이상 60세미만인 자로서 ②, ③ 이외의 자
단, 피용자연금의 노령(퇴직)연금수급권자 제외
- ② 2號被保險者: 후생연금의 피보험자 및 공제조합의 조합원

③ 3號被保險者: 후생연금의 피보험자 및 공제조합의 조합원의 피
부양배우자로 20세이상 60세미만인 자

한편, 피용자연금의 노령(퇴직)연금수급권자, 60세이상 65세미만인
자, 외국에 거주 자국민은 임의가입할 수 있다.

2) 財源調達

가) 保險料

國民年金의 釀出料는 정액으로서 제1호 피보험자는 1994년 현재
월 11,100엔 이며, 保險料 納付方法은 인지납부를 원칙으로 익월 말
일까지 國民年金印紙를 사서 국민연금수첩에 붙여 도도부현지사나
시정촌장에게 檢印을 받도록 되어 있으며, 납기후라도 익년 4월30일
까지는 印紙納付를 認定하고 있다. 예외적으로 被保險者가 시정촌에
직접납부하고 검인을 받는 경우를 인정하고 있다. 한편 保險料는 2년
이 경과하면 납부할 수 없도록 되어 있다. 부가보험료는 1994년 현재
월 400엔이다.

한편, 2·3호 피보험자는 소속 被傭者年金保險에서 매월 자동공제
식으로 源泉徵收되며 그 배정방법은 다음과 같다.

$$\left(\begin{array}{c} \text{기초연금급여에} \\ \text{소요되는 비용} \end{array} \right) \times \frac{\left(\begin{array}{c} \text{해당피보험자연금제도의} \\ \text{피보험자수} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{해당피보험자의} \\ \text{피부양배우자} \end{array} \right)}{\left(\begin{array}{c} \text{국민연금의 피보험자총수} \end{array} \right)}$$

나) 國庫負擔

- 기초연금급여의 1/3
- 각출료 면제기간에 따른 급여에 소요되는 비용
- 附加年金給與의 1/4

- 국민연금사업과 사업집행에 소요되는 비용

3) 免除制度

國民年金의 加入可能期間은 40년으로 납부곤란자에게는 면제를 인정해 주고 있는 데, 이에는 法律로 정해진 法定免除와 납부사유를 도도부현지사에게 신청하는 申請免除가 있다.

- ① 법정면제는 장해기초연금 또는 장해후생연금(3급 제외)과 각법에 의한 장해를 이유로 급여를 받을 때, 생활보호법에 의한 생활부조 또는 나병예방법에 의한 원조를 받을 때
- ② 신청면제는 제1호의 被保險者의 세대원이 생활보호법상의 생활부조이외의 부조를 받거나 또는 나병예방법에 의한 원조를 받을 때, 地方稅法上에 정해진 장해자 또는 과부로서 연간 소득 125만엔 이하인 자, 기타 保險料를 납부하기에 현저히 곤란한 것으로 인정될 때

4) 給與의 種類 및 受給要件

가) 老齡基礎年金

○ 受給要件: 保險料納付期間과 免除期間을 합산한 기간이 25년이상인 65세 도달자

○ 給與額: 급여액에 대한 구체적인 규정은 없으나, 65세이상 단신, 무직자의 基礎生計保障을 위해 총무청에서 매 5년마다 실시되는 ‘全國消費實態調査’를 기초로 식료비, 주거비, 피복비, 광열비 등의 기초적소비지출수준을 산출하고, 이에 물가상승율을 고려하여 매년 발표한다.

또한 附加保險料를 납부한 경우에는 부가연금을 함께 지급한다.

基本年金(1994년)

$$\frac{747,300\text{엔} \times (\text{보험료납부월수} + \text{보험료면제월수} \times 1/3)}{480}$$

付加年金

$$200\text{엔} \times \text{보험료 납부월수}$$

나) 障害基礎年金

- 受給要件: 장해인정일을 기준으로 被保險者 또는 被保險者이었던 60세이상 65세미만자가 국내에서 장해를 입은 경우(단, 피보험자기간중 2/3이상 보험료납부가 인정된 자)

○ 給與額

- 1급: 934,100엔 + 가산액
- 2급: 747,300엔 + 가산액

여기서, 가산액은 18세미만 자녀 또는 20세미만 장해자녀에 주는 것으로 2명까지는 1인당 215,400엔, 3명째부터는 71,800엔씩 지급함.

다) 遺族基礎年金

○ 受給要件:

- a. 國民年金 被保險者가 사망한 때
- b. 國民年金의 被保險者이었던 자로서 60~65세 미만인 국내거주자가 사망한 때
- c. 노령기초연금 受給要件(25년간입)을 갖추고 있는 자가 사망한 때 (단, a와 b에 해당하는 경우 가입기간의 2/3이상 보험료를 납부했어야 한다.)

○ 給與額:

- 처가 있는 경우: 747,300엔 + 가산액
- 처가 없는 경우: 747,300엔 + 가산액

여기서, 가산액은 18세미만 자녀 또는 20세미만 장애인에게 주는 것으로 2명까지는 1인당 215,400엔, 3명째부터는 71,800엔씩 지급함.

라) 寡婦年金

寡婦年金은 60세부터 65세까지 5년간만 지급되는 有期限年金의 성격을 갖고 老齡基礎年金受給時까지 연결시켜주는 과부연금을 지급하는 데 그 내용은 다음과 같다.

- 受給要件: 남편이 사망당시 제 1호 피보험자로서 사망전 피보험자 기간이 25년이상이고, 혼인관계가 10년이상인 처가 60세 이상이 되면 受給資格이 주어진다.(단, 남편이 장애인초연금 또는 노령기초연금을 지급받았을 경우에는 지급되지 않는다.)

- 給與額: 被保險者の 老齡基礎年金 $\times$ 3/4

마) 死亡一時金

- 受給要件: 제 1호 피보험자로서 3년이상 각출료를 납부한 자가 장애인초연금을 수급하지 아니하고 사망한 경우

- 給與額: 死亡一時金은 각출료 납부기간에 따라 상이한데, 3년~25년미만 100,000엔, 25년~30년미만 126,000엔, 30년~35년미만 160,000엔, 35년이상인 경우에는 200,000엔을支給하며, 부가보험료를 3년이상 納付한 경우에는 8,500엔을 가산하여 지급한다.

다. 國民年金基金

자영업자의 다양한 노후욕구에 따라 소득비례연금 생활자와의 균형을 맞춰 주기위하여 추가적인 공적연금제도인 국민연금기금제도를 1991년부터 실시하고 있다. 國民年金基金은 각 도도부현에 설치되어 있는 지역형과 업종별 직능형으로 구분되며, 전자는 도도부현에 주소를 두고 있는 1,000인 이상의 자, 職能形의 경우는 동종사업 또는 업무에 종사하는 3,000인 이상의 자가 설립할 수 있다. 1993년말 현재 지역형 45개, 직능형 27개 基金에 약 66만명이 가입하고 있다.

國民年金基金은 任意加入制度 둘중 하나를 선택할 수 있으며, 가입할 수 있는 자는 자영업자등의 국민연금 제1호 피보험자로 농업자연금의 피보험자, 국민연금의 임의가입자 및 국민연금의 보험료면제자가 아니어야 한다. 加入後의 脫退는 불가능하게 되어 있으나, 다만 지역형기금의 가입원이 다른 도도부현의 거주지를 이동하거나, 직능형기금의 가입원이 당해사업에 종사하지 않게 되는 등 일정의 사유에 해당하게된 경우에는 가입원의 자격을 상실하게 된다.

기금의 급부는 1구좌는 연금월액 3만엔, 2구좌이후는 1만엔으로 되어 있으며, 加入員은 자기의 생활설계에 따라 구좌수를 선택하여 가입하는 형태로 되어 있다.

基金의 賦金은 구좌수 및 가입연령에 의해 결정하고, 원칙으로 상한 6만 8천엔까지 가입할 수 있게 되어 있으며, 이 범위내에서 전액사회보험료공제의 대상이 되는 외에, 年金給付는 공적연금등 공제의 대상이 되어 있다.

라. 農業者 年金基金

1) 導入 및 概要

일본의 농업은 쌀의 과잉문제와 농산물 수입자유화문제를 포함하여 농업구조전반에 걸친 개혁이 요청되었지만 구조개선의 일환인 자립경영농가(農家다운 農家)의 육성에 연금제도가 충분한 역할을 다하지 못한다는 점이 논의되어 왔다.

농업자연금기금은 농업자연금외에 농업자연금사업의 대상이 되지 않은 고령경영주와 영세경영주를 대상으로 하여 일시금을 지급하는 離農給與金事業, 농지의 賣買事業, 農地取得時의 融資事業을 하는 특수법인으로 1979년 10월 厚生大臣 및 農林水産大臣의 認可를 받아서 설립되었다.

기금의 중심사업인 農業者年金事業의 概要는 다음과 같다.

이 제도는 0.5ha의 농지를 경영하는 경영주(북해도에서는 일부를 제외하고 2ha이상)를 당연적용으로 하고 있다. 이는 이른 바 『農家다운 農家』를 대상으로 할려는 것이므로 上記 규모미만일지라도 『農家다운 農家』라 할 수 있는 경우에는 임의가입하는 길이 열려 있으며, 또 당연가입규모인 자라도 심신의 장애로 장래에 농업을 계속할 수 없는 경우에는 탈퇴할 수 있도록 되어 있다.

급여는 경영이양금, 경영이양의 有無에 관계없이 지급되는 농업노령연금, 탈퇴일시금 및 사망일시금 등이 있다.

2) 被保險者の 資格要件

가) 공통자격요건(당연가입, 임의가입 피보험자)

- a. 國民年金 第1號被保險者 혹은 任意加入被保險者
- b. 1971년 1.1.현재 55세를 넘지 않을 것

- c. 60세가 되는 전담까지의 피보험자기간등이 20년이상인 사람(1935년 1.1.이전 출생자는 연령에 따라 5~19년의 자격기간 단축조치가 있음)

나) 個別資格要件

- a. 當然加入: 자기명의의 농지등의 면적이 0.5ha 이상인 농업경영주
- b. 任意加入
- ① 자기명의의 농지등의 면적이 0.3ha이상 0.5ha미만으로 연간 農業勞動時間이 700時間 이상인 農業經營主
 - ② 농업생산법인의 상시종사자인 구성원으로서 그 법인명의 농지등의 면적을 구성원수로 나눈 면적(1인당 면적)과 해당 자 명의의 농지등의 면적의 합계가 0.5ha이상인 자
 - ③ 자기명의의 농지등의 면적이 0.5ha이상의 농업경영주의 직 계비속이면서 농업에 종사한 기간이 통산 3년이상이며, 신청일까지 계속해서 6개월이상 종사한 사람중 경영주가 후계자로 지정한 1명
- c. 特例任意加入: 60세까지의 피보험기간등은 20년이 못되지만 65세까지는 20년이상인 되는 사람으로 당연가입 혹은 任意加入資格要件을 갖춘자
- d. 高齡任意加入: 60세이상인 되었을 때 연금수급에 필요한 보험료납부기간을 충족시키지 못하지만 65세가 될때까지는 충족시킬 수 있는 사람으로 다음 요건을 갖춘자
- 국민연금의 任意加入被保險者이거나 65세가 될 때 국민연금의 노령기초연금을 받을 수 있을 것
 - 후생연금이나 각종공제조합에 가입되어 있지 않을 것

-당연가입이나 任意加入의 자격요건을 갖출 것

3) 給與의 種類와 支給條件

가) 經營移讓年金

경영이양 및 가입기간 20년을 요건으로 60세부터 지급한다. 연금액은 단가(수급권자의 生年月日에 따라 3,851엔~2,318엔으로 遞減)에 保險料納付完了期間月數를 곱하여 산출하며, 65세 이후에는 後述하는 농업자노령연금외 국민연금에서 노령기초연금 및 부가연금이 지급되므로 經營移讓金은 1/10로 개정된다. 연금액은 제도를 장기에 걸쳐 안정적으로 운영하기 위하여 연금액의 단가가 수급권자의 생년월일에 따라 체감하므로 厚生年金에 준하여 20년에 걸쳐 단계적으로 개정된다. 그리고, 오직 농업에 종사하는 자에로의 經營移讓을 유도하기 위하여 농업자연금기금가입자 등에게 경영이양한 경우의 연금액에는 加算制를 두고 있다.

a. 受給要件: 經營移讓과 보험료 납부기간 20년

- 경영이양: 기준일 현재 자기명의로 소유하거나 빌린 농지등의 면적이 0.3ha(북해도 1ha, 오키나와 0.2ha) 이상인 사람이 기준일 이후 1년 이내에 후계자나 제 3자에게 그 권리를 양도하거나 빌려줌으로서 농업 경영에서 은퇴하는 것을 말함.

(*기준일: 經營移讓의 終了日 즉, 자기명의로의 농지등의 權利 처분을 마치는 날로부터 1년전의 날짜를 말함)

- 후계자 이양

- 제 3자 이양

- 60세이전에 경영이양: 60세가 된 다음달부터 지급

- 60~65세사이에 경영이양: 경영이양다음 달부터 지급
- 65세이후 경영이양: 64세까지의 금액의 약 1/10 지급

b. 支給停止

- ① 農業을 재개할 경우
- ② 농업생산법인의 구성원
- ③ 後繼者에게 사용수익권을 설정한 농지를 환원받음
- ④ 다른사람에게의 사용수익권을 이전하거나 설정하게 된 경우

c. 給與額

年金額 = {연금단가 x 보험료납부기간의 월수 + (연금단가 x(240
-피보험자기간월수)/3)} x 물가슬라이드개정을

- * 年金單價: 생년월일에 따라 달라짐
- * 65세이후 지급된 연금액산정: 농업자노령연금 외 국민연금에서 老齡基礎年金 및 附加年金이 지급되므로 경영이양금은 65세 이전의 연금단가의 1/10을 단가로 함.
- * 소비자물가지수가 5%이상의 변동시 변동비율에 따라 개정

나) 農業者 老齡年金

20년 가입을 요건으로 經營移讓의 유무에 관계없이 65세부터 지급되고 연금액은 單價(수급권자의 生年月日에 따라서 963~579엔으로 체감)에 保險料 納付完了期間월수를 곱해서 산출한다.

上述한 2個年金의 가입기간은 제도발족 당초의 고령가입자에 대해서는 생년월일에 따라서 5년부터 19년까지 단축되고 있다. 자격기간 단축자에게는 연금액 외에도 優待措置가 마련되어 있다.

더우기 上記年金은 전국소비자물가지수가 전년도에 비하여 5%이상

변동함에 따라 國民年金의 老齡基礎年金額이 개정된 경우에는 그 월분 이후의 연금액이 자동적으로 개정된다.(1989년 4월분 이후에 대해서는 특별적으로 0.7%의 슬라이드가 행해졌다.)

a. 受給要件

- 경영이양연금의 수급권자로 65세 도달
- 경영이양연금의 수급권자가 아닌사람으로 보험료납부기간 등이 20년(기간단축조치 있음)이상이며 65세 도달자
- 60세 생일 전전날에 농업자연금의 피보험자이던 사람이 65세도달자

b. 給與額 算定式

연금액 = 연금단가 x 보험료납부기간의 월수 x 물가슬라이드율

c. 受給權者 및 給與 推移

1987년말 현재 43.3천명이었으며, 65세 미만자가 받은 경영이양연금 평균월액은 60,530엔이며,

- 65세 이상자로 經營移讓을 마친경우: 노령기초연금(28,391엔) + 농업자노령연금(8,008엔) + 경영이양연금(4,805엔) = 41,204엔
- 老齡厚生年金으로 지급된 평균연금월액: 129,287엔
- 65세이상자의 연금으로 지급된 平均年金月額: 129,287엔 + 노령기초연금(8,008엔)

다) 改正後의 經營移讓年金.農業者老齡年金

현행에서는 원칙적으로 60세부터 經營移讓年金(65세이후는 10분의 1로 감액)을, 65세부터 농업자노령연금(65세전의 경영이양연금(가산부)의 4분의 1의 액)의 지급을 하고 있지만, 改正後는 60세를 넘어서

도 심신이 건강한 농업자가 늘어남에 따라 현행과 같이 60세때의 경영이양을 획일적으로 유도하는 것이 아니라, 개개의 농업자의 선택에 따라 65세 전까지의 기간에 適期의 경영이양을 촉진하는 것으로 했다. 경영이양연금은 지급개시에 따라 액수를 변경하는 終身 同一水準의 연금이며, 어떤 支給開始時期를 선택하여도 다른 시기를 선택한 경우와 균형을 맞춘 것으로 했다. 즉, 농업자연금가입자等に 경영이양한 자에게는 가산을 하고, 경영이양을 하지 않은 자에 대해서는 65세부터 종신 동일수준의 농업자노령연금을 지급한다.

라) 分割移讓에 따른 規模擴大의 추진

現行에서, 후계자이양의 경우에는, 후계자가 피용자연금가입자에 있어서 경영이양농지의 一括移讓이 요건으로 되어 있지만, 개정후는, 경영이양농지를 담당하는 농가에 集積하기 때문에 농지를 분할해서 상당부분의 농지를 농업자연금가입자 등에 처분하고, 피용자연금가입 후계자에 기타 농지를 처분하는 경영이양방식(분할이양)을 신설하여, 경영이양연금을 지급하는 것으로 한다.

마) 一時金 : 脫退一時金, 死亡一時金

3년 이상의 加入期間이 있는 자가 연금을 받지 않고 퇴직 또는 사망한 때에 지급(사망일시금은 연금을 받고 있던 자에게도 일정요건에 해당하는 경우에는 지급)되는 것으로 금액은 가입기간에 따라서 정해진다.

a. 脫退一時金の 受給要件

: 보험료납부기간이 3년 이상이고, 경영이양연금수급권자가 아니며, 65세 이상이 되어도 농업자노령연금이 지급되지 않은 사람이 脫退할 경우

b. 死亡一時金の 受給要件

: 保険料 納付期間이 3년 이상이고, 보험료 납부기간에 따라 계산된 死亡一時金額이 이미 지급받은 경영이양연금의 합계액보다 많으며, 脫退一時金の 수급권이 없고 65세 이전에 사망한 사람의 경우

c. 給與水準

: 가입기간, 보험료 납부기간에 비례

4) 保険料와 財政

가) 보험료 및 납부방법:

통상보험료와 特定保険料로 구분되며, 通常保險料는 월 12,050엔 (1991년)이고, 特定保險料는 일정 조건⁴⁹⁾을 갖춘 가입자에게 30% 정도를 감액한 保險料를 納付한다.

보험료 납부방법은 연 4회(4, 7, 10, 1월)로 각각 3개월분을 納付하고 1년분을 1회에 선납하는 경우, 전년의 12월말일까지 할인된 保險料額納付

나) 徴收方式: 구좌단위

다) 財源調達: 현행의 경영이양연금의 급부액에 대한 1/2의 국고 조성에 더해, 별도, 年金財政이 안정될 때까지 추가 국고조성을 행한다.(*법제정당시 국고보조율이 1/3, 1974년 개정에 의해 1/2國庫支援)

49) 35세미만으로, 상시농업에 종사할 것, 후계자를 지정한 경영주의 경영면적이 일정규모 이상일 것이며, 부모로부터 경영을 이양을 받았을 것.

5) 農業者年金基金의 運營組織

○ 본부사무실: 동경

○ 위탁업무: 市町村, 농업협동조합 연금가입의 수속, 피보험자 자격관리, 보험료 징수, 經營移讓에 관한 사실확인, 연금지급, 농지매입·매도의 수속, 이농금부금의 지급 등

○ 기금감독: 厚生省 大臣, 農林水産省 大臣- 농업자연금사업 및 복지업무

- 農林水産省大臣 - 농지의 매입매도, 농지의 취득에 필요한 자금의 대부, 이농금부의 지급업무 관장

마. 疏外階層에 대한 年金制度

1) 老人, 障礙人, 女性(母子)에 대한 年金

가) 老齡福祉年金

- 노령복지연금은 각출제 국민연금이 발족한 소화36년(1961년) 4월 1일 현재 이미 고령이기 때문에 釀出制 국민연금의 대상이 되지 못하는 자에게 70세 이후에 全額 國庫 負擔에 의해支給되는 經過的 給付임.

- 年金額은 월 3만 1867엔(평성6년(1994년) 4월부터)임. 단 부양의무자등의 수입이 600만엔 이상 892.2만엔 미만(6명 세대의 경우)인 경우는 월 6,258엔이 지급정지되어 2만 5,608엔이 지급됨.
- 노령복지연금은 전액 국고부담에 의해 지급되는 연금이므로 受給權者 본인 혹은 부양의무자등에게 일정이상의 소득이 있

는 경우 혹은 수급권자가 다른 공적 연금을 받을 수 있는 경우는 지급하지 않음.

나) 종전의 障害福祉年金 및 모자·준모자 복지연금의 기초연금화

- 기초연금이 도입되기 전의 國民年金制度에서는 국민연금발족당시 이미 장애의 상태나 모자 관계에 있던 자 등에게 全額 國庫負擔에 의한 장애복지연금 및 모자(준모자)복지연금이 지급되고 있었음.
 - 국민연금 발족 이후에 障害가 됐거나 母子 關係가 된 사람으로, 보험료 면제기간이 많다는 등의 이유로 각출제의 장애연금, 모자(준모자)연금의 지급 기준에 해당되지 않던 사람에게도 각출제 연금을 보완한다는 성격의 장애복지연금 및 모자(준모자) 복지연금이 지급되었음.
- 基礎年金의 도입 이후 원칙적으로 障害基礎年金, 遺族基礎年金이 지급되기 때문에 장애복지연금 및 모자(준모자)복지연금을 지급받고 있던 자에 대해서는 소화61년(1986년)4월 이후에 이들 급부 대신에 각각 障害基礎年金 또는 遺族基礎年金이 지급됨.
 - 종전의 복지연금 대신 지급되는 장애기초연금, 유족기초연금에 대해서도 다른 공적 연금을 받을 수 있는 경우에는 지급 제한이나 所得 制限이 행해짐.
 - 단, 장애기초연금의 소득 제한에 대해서는 장애복지연금에 대해 행해지고 있던 扶養義務者등의 소득에 의한 소득 제한은 철폐되어 수급권자 본인의 소득에 의한 소득 제한만이 행해지고 있음.

다) 20歲 前 障害에 의한 障害基礎年金

- 20세 미만의 장애에 대해서는(종전에는 20세가 된 때부터 장애 복지연금이 지급되었음) 基礎年金의 도입과 함께 장애기초연금이 지급됨.
- 20세 전의 장애에 의한 障害基礎年金은 보험료 납부가 전혀 없는 급부임.
- 비용 부담에 있어서는 다른 기초연금과는 달리 특별한 국고 부담이 행해지고 있기 때문에 수급권자 본인에게 소득이 있는 경우에는 所得 制限이 행해짐.

2) 年金의 支給停止

가) 所得에 의한 支給停止

- 일정액의 소득이 있는 경우는 연금지급이 정지되며, 소득기준에 대해서는 國民年金法 施行令에 규정되어 있으며, 평성4년(1992년)의 소득기준은 다음과 같음.
- 受給權者의 所得基準
 - 老齡 福祉年金:
수급권자에게 부양친족 및 공제대상 배우자(이하「扶養親族等」이라고 한다)가 없을 때에는 159만 4천엔(월 13만2천엔), 扶養親族等이 있을 때에는 159만 4천엔에 扶養親族等 1인당 35만엔을 가산한 액.
 - 종전의 장애 福祉年金의 財政變化에 의한 장애기초연금 및 20세 전의 장애에 의한 장애기초연금:
수급권자에게 부양친족이 없을 때에는 302만엔(월 25만2천

엔), 扶養親族等이 있을 때에는 扶養親族等 1인당 35만 엔을 가산한 액.

- 모자(준모자) 복지연금의 財政變化에 의한 유족기초연금:
수급권자에게 扶養親族等이 없을 때에는 290만 2천엔(월 24만2천엔), 부양친족등이 있을 때는 290만 2천엔에 扶養親族等 1인당 35만엔을 가산한 액

- 배우자 또는 扶養義務者の 소득기준

- 노령복지연금(전액지급정지), 종전의 모자(준모자) 복지연금의 財政變化에 의한 유족기초연금:
노령복지연금 수급권자의 배우자 또는 부양의무자 및 유족기초연금의 수급권자와 생계를 같이하는 18세 이상의 子, 夫의 子, 孫 또는 姉妹에게 扶養親族等이 없을 때에는 583만 3천엔(월 48만6천엔), 扶養親族等이 2인 이상일 때는 608만 2천엔(월 50만7천엔)에 扶養親族等 가운데 1인을 제외한 扶養親族等 1인에 대해 21만 3천엔을 가산한 액

나) 다른 공적연금의 급여에 의한 지급정지

- 노령복지연금, 20세 전의 장해에 의한 장해기초연금(종전의 장해복지연금 財政 變化에 관련된 사람을 포함) 및 종전의 모자(준모자) 복지연금의 재정 변화에 의한 유족기초연금의 수급권자가 다른 공적 연금을 받을 수 있는 동안에는 노령복지연금 등의 지급을 정지함.
- 단, 支給停止의 예외는 다음과 같음.
 - ① 公的 年金이 전액 지급정지 되어 있을 때.

- ② 公的 年金額이 67만 6천엔(월 5만6천엔)에 미치지 않을 때
(이 경우에는 67만 6천 엔에 미치지 않는 액수에 대해 지
급정지 되지 않는다).
- ③ 공적 연금이 恩給法에 의한 증가恩給 등 전쟁 공무에 의한
연금(大尉이하의 前軍人 및 이에 해당하는 前軍屬등의 전
쟁 공무에 의한 장해급부 또는 유족급부)인 경우.

2. 獨逸

가. 年金制度의 導入背景과 加入對象者の 擴大過程

독일의 공적연금제도는 빌헬름황제의 ‘사회보험에 관한 칙령’에 의거하여 1883년 의료보험, 1884년 산재보험에 이어 1889년에 障害와 老齡保險에 관한 法(Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung)의 제정을 통하여 도입되었다. 이러한 일련의 사회보험 제도는 피용자계층인 노동자를 우선適用對象으로 설정하고 있었다. 그 이유로는 먼저 급속한 산업화로 인한 이들 계층에 대한 경제, 사회적 보호의 긴급성을 들 수 있겠으나, 다른 한편으로는 당시의 정치적 상황과도 밀접한 관련을 가지고 있었다. 경제적 불이익으로 인한 노동자 계층의 불만은 급진적인 공산당은 물론 獨逸社會黨(오늘날 독일의 社會民主黨)에 대한 광범위한 정치적인 지지와 함께 기존체제의 위협요인으로 작용하게 되어, 1878년 제국의회에서 사회주의적 활동을 금지하기 위하여 社會主義法(Sozialistengesetz)이 통과되었다. 여기에도 노동조합의 탄생과 확대는 기존 정치권에 대한 대항세력으로 작용하게 되어, 단순한 물리적인 탄압만으로는 이러한 상황에 효과적으로 대처할 수 없음을 인식하게 되었다. 마침내 勞働者保護政策 (Arbeitnehmer - Schutzpolitik)은 정치, 사회의 안정을 위한 중요한 수단으로 간주되어 이를 바탕으로 근대적 사회보험제도가 속속 도입되기 시작하였다. 이처럼 독일의 사회보험제도는 단순한 사회정책적차원뿐만 아니라 사회불만계층에 대한 懷柔政策의 일환으로서 정치적 목적에서 도입, 실시되게 되었다.

老齡과 障害保險에 관한 法은 만16세이상 50세미만의 노동자와 연간소득이 2,000마르크 이내의 사무직 근로자를 의무가입대상으로 하고, 소사업주와 가내공업경영자에게는 임의가입의 기회를 부여하고 있

었다. 그리고 노령연금은 70세부터 지급되었다. 연금의 재원은 대부분 보험료로 충당되었으며 노사가 절반씩 부담하였다. 보험료는 소득등급(4등급)에 따라 누진적으로 부과되었으며 소득등급간 보험료율은 최저 1.3%, 최고 2.7%이내에서 책정되었다. 국가는 모든 연금에 대하여 연간 50마르크씩 일률적으로 지급하였다. 이외에도 정부는 가입자의 군복무기간중 보험료를 대신 납부해 주었다. 공적연금제도의 대상자는 제도의 최초 도입이후 지속적으로 확대되어 1908년에는 전체인구의 대략 1/4인 15백만이 노동자연금보험제도에 가입을 하게 되었다.

팔목할 만한 가입자의 확대는 1911년 事務職 勤勞者를 위한 保險法(Versicherungsgesetz für Angestellte)의 제정을 통해 이루어졌다. 이 법의 適用對象은 연간 근로소득이 5,000마르크 미만의 者로하며, 소득상한이상의 고소득 근로자에게는 제도가입이 허용되지 않았다. 반면 연소득이 2,000마르크 미만의 사무직 근로자의 경우 사무직 근로자연금과 노동자연금제도에 동시에 가입할 수 있었다. 그리고 연금의 受給年齡은 65세로 설정되었다. 노동자연금제도와는 달리 사무직 연금제도에서는 정부보조가 없었으며, 보험료와 급여수준이 상대적으로 높았다. 이러한 사무직 근로자 연금보험법의 도입으로 비로소 中産層을 위한 公的年金制度가 탄생하게 되었다.

1923년에는 帝國鑛山業法(Reichsgesetzliche Regelung des Knappschaftsrechts)이 제정되어, 종래 지역별로 분산운영되어 오던 鑛山勞動者 共濟組合들을 통합한 단일체제의 '鑛産業 從事者年金制度'의 탄생을 보게 되었다. 노동자 그리고 사무직 근로자 연금제도와 함께 광산업 종사자연금제도의 도입으로 마침내 전체 민간부문 피용자가 공적연금제도의 적용을 받을 수 있게 되었다. 그리고 1926년 법의 개정으로 노사간 보험료부담에 차등을 두게 되어 가입자는 총보험료의 3/5, 그리고 사용자 2/5를 각각 부담하게 되었다.

독일에서는 민간부문 종사자를 위한 공적연금제도의 도입이전 부터 公務員을 위한 별도의 제도가 있었다. 이 제도는 다른 공적연금제도와 달리 각종 사회적 위험(노령, 질병, 산업재해등)에 대한 보장이 하나의 제도내에서 이루어지고 있었다. 급여수준은 다른 제도보다 높으며 또 대상자의 보험료납부 없이 전적으로 조세에 의해 충당되어 졌다. 이러한 공무원에 대한 특혜는 국가에 대한 충성심을 유발시키고 또 우수한 인력을 공공부문으로 끌어 들이기 위한 유인책으로 사용되어져 왔으며, 오늘날에도 상당부분 그대로 적용되어져 오고 있다.

1938년에는 手工業者 老後所得保障法(Gesetz über die Alterssicherung der Handwerker)이 제정되어, 최초로 자영업자집단의 일부가 공적연금제도의 의무가입대상으로 되어 전국민연금시대의 기틀을 마련하였다. 수공업자를 위한 노후소득보장업무는 초기에는 사무직 근로자연금제도에서 관리되어져 왔으나, 1962년 부터는 노동자연금제도로 이관되었다.

전후 독일경제의 지속적인 발전에 힘입어 1957년에는 農業經營者 老齡扶助法이 도입되어, 농민에게도 노후소득보장 혜택을 줄 수 있게 되었다. 법 제정 초기에는 농업자영업자만이 당연가입대상이었으나, 점차적으로 농업종사자와 그 가족까지도 제도에 포함시키게 되었다.

1968년에는 사무직 근로자연금제도에서의 所得上限이 철폐되어 이 이후부터 그동안 가입이 제외되어져 왔던 고소득자도 제도에 포함시키게 되어 원칙적으로 모든 근로자가 適用對象이 되게 되었다. 나아가 1972년 연금법의 개정으로 전국민연금보험의 체계가 마련되게 되어 사회보험은 명실공히 시민의 권리중의 하나로 정착되게 되었다. 이 법에 따라 가내공업자와 연안어부등의 자영업자는 노동자 연금제도에 당연가입이 되었으며, 가정교사, 부모, 간병인, 조산원, 해양수로안내인 등은 사무직 근로자연금제도에 가입되게 되었다. 그리고 강제가입이

법으로 별도 규정되어져 있지 않은 영역에서 경제행위를 하는 자영자의 경우에는 본인 신청에 의한 당연가입(Versicherungspflicht auf Antrag) 규정이 적용되게 되었다. 이 경우 수급권과 보험료는 원칙적으로 다른 피보험자와 같았다. 나아가 경제활동을 하고 있지 않는 가정주부는 물론 독일에 거주하며 공적연금의 적용을 받고 있지 않는 사람은 국적에 상관없이 16세부터 임의가입의 기회가 부여되었다.

1981년 藝術家社會保險法(Künstlersozialversicherungsgesetz)의 도입으로 자유예술가와 작가들은 공적연금제도의 의무가입대상자로 분류되어 사무직 근로자연금제도에 가입하게 되었다. 이 이외에도 의사, 변호사등 자유직업인의 노후 소득보장을 위해 다수의 직종별, 지역별 공제조합이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 연금제도는 산업별, 직종별, 종사상의 지위별로 매우 다양한 형태로 이루어져 있으며, 그 보장의 범위도 또한 제도간 차이가 상당한 편이다. 따라서 관리운영비의 절감과 복지혜택의 공평성을 위해 제도의 통합에 대한 논의가 수차례 대두되고 있으나, 오랜 分離主義의 전통과 自治主義에 대한 신념으로 인해 제대로 실현되고 있지 못한 형편이다. 1991년 구서독지역 전체 취업자의 76%인 약 2,226만명이 노동자, 사무직 근로자 그리고 광산근로자연금제도에 가입하고 있으며 이중 약 78만명이 임의가입자이다. 여기에다 공무원, 농업경영자 그리고 자유직업 종사자를 위한 특수직역 연금제도를 감안하면 실제 공적연금제도의 가입자는 총취업자의 약 92%가량이 된다. 다음의 [附圖 II-2] 은 가입대상자의 종사직종과 관련한 독일공적연금제도의 체계를 나타내 주고 있다.

제도	공무원 연금	사무직 연금	공장직 연금	광산직 연금	예술가 사회보 험	농업경 영자노 령부조	특수직업 공제조합
해당 직종	공무원, 군인, 교사	사무직 종사자 (자영자 포함)	공장직 근로자 (자영업 자포함)	광부	예술가, 자유기 고가 등	농부	의사, 변호사 등 특수직업 종사자

〔附圖 II-2〕 獨逸 公的年金制度의 體系

나. 농업경영자 노령부조 (Altershilfe für Landwirte)

1) 制度導入의 背景

농업종사자를 위한 노후소득보장은 1911년 기존의 노동자 연금보험 제도가 농업부문 피용자에게 확대적용됨으로써 최초로 이루어지게 되었다. 하지만 농업부문에 종사하는 임금노동자의 수는 많지 않았기 때문에, 진정한 의미에서 농민을 위한 연금제도는 1957년 7월 27일 農業經營者 老齡扶助法의 제정을 통해 비로소 탄생하게 되었다. 이 글의 목적은 공적연금제도의 자영자 확대과정을 살펴보고 그 경험을 바탕으로 한국에서의 시사점을 얻는 데 있으므로 후자를 중심으로 설명하고자 한다.

농업경영자 노령부조법의 도입배경으로는 그동안 適用對象에서 제외되어져 왔던 농업자영자들에게도 노후소득보장의 기회를 제공하기 위한 社會政策的 目的이 우선적으로 작용하였다. 그리고 산업화이후 지속적으로 취약해져 온 농업부문을 農業經營의 合理化를 통하여 개선하고자하는 農業政策的 目的도 함께 고려되었다. 이를 좀더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 산업화이후에도 농촌지역의 젊은 인력이 지속적으로 도시지역

으로 유출됨으로써 人口의 高齡化現狀이 나타나게 되었다. 이와 병행하여 농촌가족의 분해와 핵가족화 추세는 종전 대가족적인 부양형태가 점차 사라지게 되어 도시지역 근로자와 같이 보다 큰 공동체(국가)에 의한 노후소득보장제도의 도입이 필요하게 되었다.

둘째, 도시지역에 비교하여 농촌부문의 경쟁력 및 생산성의 저하는 都農間 所得隔差를 심화시켜 정책적 차원에서 농업부문의 보호에 대한 필요성이 대두되었다.

셋째, 노령 농업경영자의 노후생계대책의 미비로 인하여 보유경작지의 이양이 제때에 이루어지지 않아 영농규모의 확대 및 생산성의 증대를 저해하게 되었다. 따라서 農業의 近代化와 合理化를 위하여 국가적 차원에서 적기에 農業經營의 世代交替가 이루어질 수 있기 위한 정책적 배려가 요구되었다.

1) 加入對象

농업경영자 노령부조의 當然加入對象은 농림어업에 종사하는 자이다. 제도도입 초기에는 농업부문에만 한정하여 가입의무가 적용되었으나, 수차례 법개정을 통하여 현재는 임업은 물론 포도재배업, 과수원업, 채소재배업, 원예업, 양봉업, 내수면 어업 그리고 양식업도 포함되고 있다. 의무가입기준은 종사자가 위의 해당업종에서 주업으로 행사를 해야 하며, 농가소득에서 부업이 차지하는 비중이 주업보다 작아야 한다. 그리고 經營規模別로 加入基準을 설정하고 있는데, 의무가입대상이 되기 위해서는 경영규모가 최저생활을 보장해주는 生計基礎(Existenzgrundlage) 이상이어야 한다. 이 때 그 산정기준은 농가의 재산, 경작면적 그리고 농가의 필요노동력이 된다. 생계기초는 개별가 구별로 책정되는 것이 아니라 각 해당지역의 노령금고가 그 지역의 실정과 기업의 종류를 고려하여 독자적으로 결정하게 된다. 경작면적

을 기준으로 해서 볼 때 생계기초는 지역간 편차가 심하나 대략 4~5ha가량으로 낮게 책정되어져 있어, 소규모의 농업경영자도 노령금고의 의무가입자가 된다.

농업경영자의 배우자도 남편과 함께 동등하게 경영에 참가하고 있을 경우 농민노령부조에 당연가입을 할 수 있으나, 이중적인 보험료의 부담을 피하기 위해 일반적으로 주된 경제활동자인 남편만이 가입을 하게 된다. 당연가입 농업경영자는 1958년에 800,000명 가량이었으나, 1990년에는 대략 절반가량인 436,000명으로 감소했다. 그리고 1988년 이후부터 가입자의 수가 수급자의 수보다 적게 되어 農民老齡扶助의 年金財政展望을 어렵게 하고 있다.

농민노령부조의 또다른 당연가입대상은 농업경영자와 함께 일하는 家族從事者이다. 이때 가족종사자의 범위는 친족의 경우 3촌이내, 처가의 경우 2촌이내 그리고 양육아동등이 된다. 가족종사자의 제도가입 기회는 1965년에 처음으로 주어졌는데, 그 배경으로 이러한 가족노동이 일반적으로 정식 노동계약을 통해 이루어지지 않아 기존의 공적연금제도의 보호를 받을 수 없었기 때문이다. 제도도입 초기에는 일정한 연령을 초과한 노령의 농업종사자에게만 임의가입 또는 의무가입의 형식으로 제도가입의 기회를 주어왔으나, 1986년 1월 1일 부터는 25세 이상의 모든 가족종사자들도 농업경영자와 마찬가지로 당연가입의 대상이 되었다. 1990년 현재 대략 20,000명의 가족종사자가 농민노령부조에 가입하고 있다.

농업경영자 농업을 중단할 경우에도 任意繼續加入의 기회가 주어지는 데, 이때 5년이상 제도에 이미 가입해 왔고 농업을 중단한 후 2년 이내에 노령금고에 신청을 한 자에 한하고 있다. 그리고 일단 임의계속가입을 신청한 후에는 소득의 하락등으로 보험료의 납부에 애로가 발생하더라도 중도에 해지를 할 수 없다. 반대로 농업경영자가 농업이

외에 부업으로 다른 업무에 종사하고 그로 인해 타지역연금제도에 가입하고 있는 경우에는 본인의 신청에 의해 가입의 면제를 받을 수 있다. 농민노령부조로 부터 탈퇴시 많은 불이익이 주어지게 되는데, 즉 해당자가 추후에 다시 농업을 전업으로 하더라도 재가입의 기회가 주어지지 않으며, 반환일시금도 아주 특별한 경우에만 지급된다.

3) 給與의 種類와 受給條件

농업경영자 노령부조법에 의한 給與의 種類는 대체로 노동자/사무직 근로자 연금제도와 유사하나 급여의 수준은 상대적으로 낮은 편이다. 제도도입초기에서의 급여는 노령농민의 副次的인 現金需要(즉, 용돈)를 충족시켜주는 수준에 머물렀는데, 그 이유는 노후생계는 일차적으로 老齡者持分(Altenteil)의 경작지의 경작 또는 임대로 생기게 되는 소득으로 충당할 수 있다고 가정을 하였기 때문이다. 급여수준은 제도의 성숙과 함께 지속적으로 상향조정되었으나 여전히 다른 공적연금 제도의 수준에는 못미치는 편이다. 급여의 종류로는 노령연금, 경제활동불능시 지급되는 조기노령연금, 유족연금, 고아수당, 재할급여, 경영이양연금 그리고 경영포기연금등이 있다.

老齡年金의 受給要件을 보면, 資格年齡은 남녀 구분없이 65세이며 60세이전에 적어도 18개월간 지속적으로 보험료를 납부한 실적이 있고 경영권을 이양하여야 한다. 經營移讓은 農業構造調整을 목적으로 하고 있으며, 경작지 판매 또는 상속을 통한 소유권의 이전 뿐만 아니라 최소한 9년 이상 타인에게 임대할 경우에도 경영이양으로 인정된다. 농업경영자가 여러 농가를 동시에 경영하고 있을 경우 전체를 모두 이양해야만 연금수급의 자격이 부여되며, 배우자에게 경영이양은 인정되지 않는다. 마땅한 구매자가 없어 적기에 경영이양이 어려울 경우에 농가경영을 중단하고 州政府 산하의 相關부처에 경작지를 적정

한 가격으로 판매 또는 임대를 위탁할 수도 있다. 65세 이후에도 경영 이양을 하지 않았을 경우에는 보험료를 계속 납부해야하며, 이 기간중 납부한 보험료는 연금액에 가산되지 않는다. 노후 소일거리의 확보와 자가소비를 위해 연금의 수급이후에도 일정한 정도의 토지소유가 인정되며, 이 경우 보유경작지가 生計基礎의 1/4(평균 1ha)이내 이어야 한다.

早期老齡年金은 경제활동불능인 농업경영자가 60세이전 또는 경제활동불능 이전에 최소한 60개월 동안 지속적으로 보험료를 납부하고 경영을 이양할 경우 지급된다. 경제활동불능은 질병 또는 기타의 사유로 정상적인 업무에 종사를 할 수 없고 월 허용최저소득(1991년 480 마르크) 이상을 벌지 못하게 되었을 경우에 인정된다.

사망한 농업경영자의 배우자가 스스로 농업경영을 해오지 않았고 상속받은 농가경영을 이양할 경우 노령연금, 조기노령연금 또는 유족 연금의 수급자격을 가지게 된다. 노령연금은 사망한 농업경영자가 만 65세 이전에 혼인을 하고 사망전 이미 노령연금을 수급받고 있었을 경우 또는 180개월 이상 보험료를 납부한 실적이 있고 유족이 여자인 경우 만60세 남자인 경우 만 65세가 되었을 때 부터 지급된다. 노령연금을 지급받기 위한 보험료납부기간의 조건이 충족되지 않았을 경우 수급권을 가진 유족이 추후에 납부할 수도 있다.

早期老齡年金은 사망한 가입자의 配偶者가 經濟活動不能이 되었거나, 사망자가 이미 조기노령연금을 수급해 왔고 만 65세 이전에 혼인을 하였을 경우 그 배우자에게 지급된다. 연금을 지급받기 위해서는 60개월 이상의 보험료납부 실적이 요구되며, 노령연금에서 처럼 유족에 의한 보험료의 事後納付가 인정된다.

노령연금 또는 조기노령연금을 수급할 자격이 충족되지 않을 경우 사망한 농업경영자의 배우자는 遺族年金을 수급할 수 있는데 수급조

건은 배우자가 만 45세 이상이거나, 18세미만의 자녀를 양육하고 있거나 또는 스스로 육체 또는 정신적인 장애로 인해 경제적인 자립이 어려울 경우이다. 이 때 사망한 배우자가 사망전 60개월 이상동안 보험료를 납부하였어야 하며, 납부기간이 미달할 경우 사망후 18개월 이내에 그 배우자가 보험료를 代理納付할 수 있다.

사망한 농업경영자의 자녀에게는 일반적으로 18세까지 孤兒手當이 지급되며, 장애, 교육 또는 군복무등으로 취업을 할 수 없을 경우 최고 27세까지 연장지급될 수 있다. 고아수당을 지급받기 위해서는 사망한 농업경영자가 사망전 60개월 이상동안 보험료를 납부한 경력이 있어야 한다. 고아수당은 편친사망의 경우 180개월의 보험료 납부시 독신자에게 지급되는 기본급여액의 1/4(1991년 매월 104,4마르크), 양친사망의 경우 기본급여액의 1/2(208,8마르크)가 지급된다.

이상에서 언급한 노령연금, 조기노령연금 그리고 유족연금의 크기는 加入者의 婚姻與否와 制度加入期間에 따라 달라지게 된다. 연금은 基本額(Grundbetrag)을 기준으로 지급되는데 1991년 獨身者의 경우 417.5마르크 그리고 既婚의 경우 50%가 많은 625.9마르크이며 노령연금은 15년간 보험료를 그리고 유족 또는 장애연금은 5년간 보험료를 납부하였을 때 각각 지급된다. 이 기간을 초과할 경우 연금은 추가로 매년 3%씩 증액된다. 조기노령연금 또는 유족연금의 수급자가 다른 공적연금으로 부터 급여를 받고 있을 경우 노령부조의 연금은 최고 1/4까지 감액된다. 반면 노령연금의 수급시에는 감액되지 않는다. 가족종사자에 대한 각종 급여는 농업경영자의 50%가 된다. 연금은 獨逸全體勞働者 平均賃金の 상승에 따라 매년 조정하게 된다.

농업경영자 노령부조의 특별한 급여의 형태로서 經營移讓年金과 生産拋棄年金이 있다. 經營移讓年金은 農業構造改善을 목적으로 도입된 제도로서 60세 (특별한 경우 55세)에 도달하고 과거에 최소한 60개월

이상 보험료를 납부한 실적이 있는 소규모 농업경영자가 자신의 농지를 판매 또는 최저 12년 이상 임대하였을 경우에 지급된다. 이때 급여는 노령연금에 경영이양연금을 追加하여 지급되며, 부부일 경우의 경영이양연금은 독신자보다 대략 1/2가량 많다. 경영이양연금제도는 농산물의 과잉생산등으로 그 필요성이 낮아져 1984년에 폐지되었고, 대신 1989년 부터 生産拋棄年金制度가 신설되었다. 생산포기연금제도는 농산물시장의 수급균형을 위하여 휴경을 장려하고 이로 인한 소득의 감소를 보상하기 위한 제도로써, 최소한 15년 이상 농업에 종사한 경력이 있는 현직농민이 55세(경우에 따라 53세)에 도달하고 농업경영을 포기할 경우에 지급된다. 生産拋棄年金은 노령연금에 추가하여 지급되며, 이 때 그 크기는 單位面積當 生産量과 休耕面積을 기준으로 해서 결정되며, 생산포기로 인해 피해를 보게된 피용자나 가족경영자에게도 보상급부가 지급된다. 생산포기연금제도는 관련법에 의거 1996년까지 한시적으로 존재하게 된다. 농지를 이양 또는 경영을 포기한 후 농업경영자가 다른 공적연금제도에 가입하고 미가입기간에 대한 보험료를 사후에 납부해야할 경우 연방정부가 일반재정에서 총보험료의 70%를 대신 납부해 주고 있다.

4) 財源의 調達

농업경영자 노령부조의 재원은 가입자의 保險料와 政府補助金으로 충당되어진다. 보험료는 정액으로 하고 있으며 1991년 농업경영자의 경우 250마르크 그리고 가족종사자는 그 절반으로서 농업경영자가 전적으로 부담하고 있다. 농업경영자의 보험료는 1957년 월 10마르크에서 1991년 250마르크까지 인상되어 가입자의 부담이 가중되고 있다. 따라서 1986년 부터 보험료에 대한 보조금의 지급규정이 도입되어 농업경영자의 재산가치와 소득에 따라 11등급으로 구분, 최고 보험료의

90%까지 차등지원을 해주고 있다. 1991년 현재 전체가입자의 70% 이상이 보조금의 혜택을 받고 있다. 농업경영자 노령부조는 사회정책적 목적에서 뿐만 아니라 농업구조개선정책의 일환으로 운영되어져 오고 있으며 또한 농촌인구의 고령화추세로 인해, 재정에 있어서 정부의 역할이 다른 공적연금제도에 비해 월등히 높은 편이다. 1991년 政府補助金은 總財政支出의 77.5%를 차지하고 있다.

5) 管理運營機構

농업경영자 노령부조의 업무는 19개의 農民老齡金庫에 의해 수행되며 이는 해당지역의 농업직업조합내에 설치되어져 있다. 농민노령금고의 회원은 관할지역 내에서 농업을 경영하는 자이며, 운영기구로는 理事會와 代表者會議가 있다. 농민노령금고는 공법상의 법인체로서 다른 사회보험제도처럼 自治主義의 原則에 따라 운영되며 정부의 감사를 받을 의무가 있다. 전국단위의 조직체로는 農民老齡金庫總聯盟이 있으며 본부는 카셀에 두고 있다.

다. 手工業者 老後所得保障 (Altersversorgung für Handwerker)

獨逸 手工業者 老後所得保障法(Gesetz über die Altersversorgung für das Deutsche Handwerker)은 1938년 12월 31일에 제정되어 당시 독일 산업내 대규모 자영업자군을 이루고 있었던 수공업자가 최초로 공적 연금제도에 가입하게 되어 全國民保險의 길이 열리게 되었다. 1938년 당시 수공업자의 수는 150만명 가량이 되었으나, 산업의 발달과 기업의 대규모화 추세로 인해 지속적으로 감소하여, 1975년에는 약 15만 그리고 현재는 6만명 수준에 머무르고 있다. 이러한 수공업자 노후소득보장제도는 機能勞動力의 保護,育성과 勞動力의 海外流出을 防止하

고 또 獨逸産業을 復興시키기 위하여 히틀러에 의해 전략적으로 도입되었으며, 따라서 特別法에 의한 관리가 필요하였다. 이 제도로 도입 이후 1961년까지 事務職 勤勞者年金制度에 의해 관리되어져 왔으나, 1962년부터는 勞働者年金制度로 이관되었으며, 특별한 사항을 제외하고는 동 제도의 규정에 따라 적용을 받고 있다. 수공업자를 위한 급여와 징수는 별도의 獨立採算의 原則이 적용되고 있으며 이를 위해 特別會計制度를 마련하고 있다.

수공업자 노후소득보장제도의 가입대상은 소득수준에 상관없이 수공업자규정에 의한 자격요건을 구비하고 실제 手工業者帳簿에 등록한 사람으로 한다. 반면 수공업자장부에 등록을 하고 있으나 주업이 타직종에 있으며 이로 인해 다른 공적연금제도의 적용을 받게 되는 경우에는 당연적용에서 제외된다. 제도로 도입당시에 이미 60세를 초과한 수공업자와 수공업자중 굴뚝소제직인(Schornsteinfegermeister)은 가입에서 제외되었는데, 굴뚝소제직인의 경우 이미 해당지역 共濟組合制度가 있어 노후소득보장을 받고 있었다. 수공업자의 경우 소득의 변동이 심하여 연금보험료의 징수시 소득의 상한과 하한의 규정을 적용하지 않았다. 保險料의 賦課對象은 수공업을 통하여 얻는 소득이 아니라 전체 소득이며, 전년도 소득세과세자료를 기준으로 부과되었다. 이러한 보험료납부기준은 1992년 연금법의 개정으로, 본인의 소득과 상관없이 전체 노동자 그리고 事務職 勤勞者年金 制度加入者の 平均所得을 기준으로 부과되게 되었다.

수공업자 노후소득보장은 원칙적으로 強制에 의한 制度加入의 原則을 적용하고 있지만 보험의 종류와 범위에 있어서는 부분적으로 加入者의 選擇權을 인정해 주고 있다. 가입자가 민간상업보험에 가입하여 공적연금제도에 납부하여야 할 보험료의 절반을 납부하고 있을 경우, 그에 상응하는 만큼 공적연금 보험료의 납부의무가 면제되었다. 이 경

우 보험료납부의무가 면제되기 위해서는 민간상업보험의 수익율이 공적연금의 수익율보다 높아야 한다는 조건이 추가되었다. 그리고 상업보험의 계약에 의해 연금의 형태가 아니고 일시금의 형태로 지급을 받게 될 경우 總保險契約額이 年金法에서 규정한 액(초기에 5,000마르크) 이상이 되어야 했다. 이러한 保險料納付 免除規定은 1992년 연금법의 개정으로 폐지가 되었다. 또 1991년 까지는 제도가입기간을 18년으로 한정을 하여 그 이상을 초과할 경우 제도에서 당연제외가 되었으나, 1992년부터는 본인이 신청을 할 경우에만 제도탈퇴가 인정되고 있다.

라. 藝術家社會保險 (Künstlersozialversicherung)

1) 目 的

1981년 7월 27일에 제정되어, 1983년 1월 1일부터 시행된 藝術家社會保險法 (Künstlersozialversicherungsgesetz)은 자유예술가와 작가들의 老後所得保障과 醫療保障을 주된 목적으로 도입되었다. 동법이 시행되기 이전에도 보호의 긴급성을 기준으로 일부 예술가들(예를 들어 개인교사, 보모, 음악가 및 특정 예술인)이 선별적으로 기존의 공적연금보험과 의료보험제도에 강제가입되어져 왔다. 그리고 그 이외의 예술가들도 임의가입 또는(1972년부터 법개정으로) 본인 신청에 의한 의무가입을 통하여 공적연금보험제도의 보호를 받을 수 있었다.

그러나 자유예술가계층을 단순히 기존 공적사회보험제도로 흡수하는 데 있어서 다음과 같은 문제점이 있었다:

- 즉 이들 계층은 다른 일반제도가입자에 비하여 所得水準이 낮고, 또 所得額의 變動이 심하며
- 제도가입시 자영자로 분류되어 사회보험료전액을 납부하여야하

기 때문에 負擔能力面에서 한계가 있었다.

따라서 자유예술가와 작가들을 공적사회보장제도에 의무가입시킬 경우 이러한 문제점을 감안한 특별한 法的措置가 필요하였다. 1983년 제도도입과 함께 예술가사회보험법은 의무가입의 범위, 재원조달 그리고 관리운영에 관한 규정을 설정하였다.

2) 加入對象

藝術家社會保險法の 適用對象은 전술한 바와 같이 自由藝術家와 作家들이며, 이 법은 기타 다른 사회보험법과는 달리 노후소득보장과 의료보장에 관한 제반 법규를 동시에 수록하고 있다. 이하에서는 주로 노후소득보장, 즉 연금보험에 국한하여 설명하고자 한다. 가입대상자로서 자유예술가란 예술창작행위를 하거나 이를 가르치는 업무에 종사하는 사람을 말하며, 작가는 문필가, 신문등의 자유기고가등을 지칭한다. 그러나 인간의 예술행위는 다양하여, 예술가사회보험법은 예술가와 작가에 대한 정확한 개념정의는 물론, 대상직역에 대한 범위를 설정하지 못하고 있다. 따라서 대상자의 제도가입여부에 대한 궁극적인 판단은 행정기구인 藝術家社會金庫(Künstlersozialkasse)가 내리게 된다. 이때 해당 대상자의 가입여부에 대한 개략적인 판단의 기초는 연방정부의 藝術家報告書에 수록된 55개 職域에서 예술행위를 독자적, 규칙적으로 수행하고있는지에 대한 여부이다.

의무가입의 조건은 대상자가 자신의 창작활동으로 매년 所得下限(1991년 5,760마르크)이상의 소득을 가득한 경우이다. 이때 소득하한은 事務職勤勞者, 勞動者年金保險制度의 加入規程에 준한다. 그리고 예술가와 작가들의 소득이 기복이 심한 점을 고려하여 보험료는 월소득이 아닌 연소득을 기준으로 산정하고 있다. 신참자의 경우 경제적 애로가 심하고 보호의 필요성이 높은 점을 고려하여, 초기 5년간은 소득수준

에 상관없이(예를 들어 가득소득이 전무할 경우에도) 제도에 강제가입 시키고 있다.

예술가 및 작가는 원칙적으로 예술가사회보험제도의 의무가입대상이지만, 다음과 같은 경우에는 適用除外가 인정이 된다.

- 타직종에 종사하여 별도의 공적연금제도에 가입하고 있을 경우.
이때 사회보험료 납부의 기초가 되는 가득소득이 사무직 직원
근로자 및 노동자연금보험의 所得上限을 기준으로 최소한 1/2이
상이어야 한다.
- 노령연금수급자
- 대학생

모든 예술가 및 작가는 법에 의하여 예술가사회금고에 申告義務가 있으며, 예술가사회금고는 이를 바탕으로 하여 신고자의 가입여부를 결정하게 된다. 가입기간의 개시는 신고가 접수된 날부터이며, 신고되지 않았을 경우 예술가사회금고가 독자적으로 대상자의 의무가입을 판정한 날로 부터한다. 의무가입의 해지는 자유예술업의 중단등 가입자의 신분에 변동이 생겼을 경우에 한하여 인정된다. 가입자의 자격관리 및 노후소득보장은 事務職 職員年金保險制度에서 실시하며, 급여에 관한 사항은 전적으로 동제도의 규정에 준한다. 예술가사회보험제도의 가입자는 제도도입 첫해인 1983년에 12,569명이었으며, 1989년에는 대략 3배가량인 37,215명이 가입하고 있었다. 그리고 1990년 동서독 통일협약에 의거하여 구동독지역의 자유예술가와 작가들도 1992년 부터 동제도에 가입하게 되어 가입자수가 더욱 증가하게 되었다.

3) 財源의 調達方法

예술가사회보험의 재정은 피보험자의 사회보험료, 藝術家社會寄附金 (Künstlersozialabgabe) 그리고 政府補助金으로 충당되어 진다. 자유에

술가와 작가들은 일반 피용자들처럼 사회보험료의 절반을 부담하고, 나머지 절반은 각각 예술가사회기부금 납부의무자와 정부가 분담한다. 예술가사회금고는 매달 가입자로부터 사회보험료를 징수하며, 이때 보험료의 징수기준은 전년도 12월 1일 해당 가입자가 이듬해의 수입을 推定하여 신고한 소득이다. 보험료의 부과대상은 所得上限(1991년 78,000마르크)까지이며, 그 이상의 소득에 대해서는 보험료가 부과되지 않는다. 所得下限은 전체 사무직 근로자와 노동자연금가입자의 평균임금의 1/7이 된다. 보험료의 부과대상인 豫想所得은 일반적으로 실제소득과 차이가 날 경우가 많으므로, 가입자는 연중 신고소득을 조정 납부할 수 있다. 이때 보험료의 변경은 신고가 접수된 날부터이며, 이미 지급한 보험료는 수정할 수 없다.

예술가사회기부금은 예술가와 작가의 작품을 商業的 目的으로 사용하는 사람이 부담하게 되며, 이는 예술가사회보험 한해 총지출의 대략 25%를 차지한다. 기부금의 납부의무의 대상자는 다음과 같다.

- 출판사
- 음반제조업자
- 갤러리
- 광고업자
- 콘서트책임자
- 극장, 박물관
- 방송사
- 디스코텍소유자
- 예술가에게 자신의 제품을 디자인 의뢰한 기업가등

기부금의 납부기준은 자유예술가들에게 지급한 보수이며, 이때 이들이 예술가사회보험에 가입하고 있는지의 여부는 고려되지 않는다. 예술가사회기부금은 직역별로 나누어 그 적용비율을 달리하고 있다. 그

비율은 勞動部長官이 財務部長官의 동의를 얻어 매년 결정하게 되며, 통상 4개 직역별로 구분하여 별도적용되고 있다: 1991년의 경우 문학 및 언론(1.7%), 창작예술(7.0%), 음악(3.3%), 전시예술(6.9%). 예술가사회기부금을 납부해야하는 업자들은 매년 전년도에 예술가와 작가들에게 지불한 보수액을 예술가사회금고에 신고해야하고, 이를 기준으로 寄附金을 납부하게된다. 1989년 12월 31일 현재 17,681개의 업체가 藝術家社會寄附金 納付義務者로 등록되어져 있다.

4) 行政機構

예술가사회보험법에 준한 업무는 藝術家社會金庫가 수행하게 된다. 이때 예술가사회금고는 사회보험의 실행주체가 아니라, 피보험자와 공적사회보험간의 업무를 중재해 주는 代行機構이다. 예술가사회금고의 主要業務는 다음과 같다.

- 제도가입자관리
- 예술가사회기부금 부담업체선정
- 가입자의 보험료징수, 예술가사회기부금수납, 기금의 관리
- 공적의료보험 및 연금보험기관에 보험료대리납부
- 제도가입자에 대한 민원 및 서어비스업무

예술가사회금고는 올텐부르그-브레멘의 州保險廳(Landesversicherungsanstalt)의 특별부서로 소속되어져 있으며, 북독 빌헬름스하펜에 소재하고 있다.

1990년 예술가사회금고의 재정은 총 233백만DM였으며, 이중 54.5%는 연금보험료, 38%는 의료보험료의 납부 그리고 7.5%는 행정관리비로 소요되었다. 예술가사회금고는 업무를 수행하기 위해서 24인의 專門家로 구성된 委員會를 두고 있다. 이 위원회는 각 4개직역에서 6명씩 선정되며, 制度加入者와 藝術家社會寄附金 納付業體 代表者 同數로

구성된다. 위원회의 주요업무는 예술가사회금고의 업무를 보좌, 예산 책정에 참여하고 가입자의 자격관리를 심사한다. 예술가사회금고의 업무에 대한 감독은 聯邦保險廳이 수행을 하며, 감독의 범위는 예술가사회보험법과 기타의 관련 법을 적절하게 준수하고 있는지의 여부이다.

마. 特殊職業 共濟組合

1) 制度導入의 背景과 目的

특수직업 공제조합은 자유직업종사자를 위한 노후소득보장제도로서, 1923년 바이에른주 醫師共濟組合을 시초로 하여 1925년에 바이에른주 약사 그리고 공증인 공제조합이 각각 도입되었다. 지역 및 직역별로 독립된 공제조합은 특히 1960년대와 1980년대에 속속 설립되어 현재 전국적으로 49개의 조합이 존재하고 있으며, 가입자수는 총 320천명가량이 된다. 가입대상으로는 의사, 치과 의사, 수의사, 약사, 건축가, 변호사, 공증인, 세무사, 수로안내인이 있다.

特殊職業 共濟組合設立의 背景으로는 다음과 같은 이유가 있었다.

- 제1차 및 2차 세계대전의 경험으로 토지 및 자본의 소유 또는 개인연금보험등은 노후소득보장에 있어서 결코 안전한 수단이 되지 못하였다고 인식되었으며,
- 1972년 이전까지 이들 직역종사자를 포함한 대다수의 자영자는 기존 공적연금제도의 가입이 허용되지 않았으며,
- 독자적인 공제조합의 설립은 해당 직역종사자의 독특한 사회보장수요를 감안해 줄 수있는 장점이 있으며,
- 대상자의 대다수가 고소득층임을 고려할 때, 기존의 공적연금에 가입할 경우 경제적으로 손해를 볼 수 있다는 우려가 있었다.

2) 加入對象

특수직업공제조합의 가입대상은 자유직업에 종사하며 동시에 해당 직업의 委員會(Kammer)에 가입된 자로 한다. 의무가입을 적용하는데 있어서 자영자 또는 피용자의 신분은 고려되지 않으며, 직업허가 및 영업허가시 대상자의 제도가입을 의무화하고 있다.

피용자는 공제조합에 가입하게 될 경우 기존 공적연금제도에 신청을 통해 加入免除를 받을 수 있다. 반면에 공적연금제도에 계속가입을 원할 때에는 낮은 보험료율(일반 보험료율의 10~50%)로 해당공제조합에 임의가입을 할 수 있다. 제도의 설립시에는 원칙적으로 연령에 상관없이 해당지역의 모든 종사자가 共濟組合의 의무가입대상이 된다. 그러나 제도의 설립이후 일정한 연령(대개의 경우 41세 또는 45세)을 초과하여 신규로 해당지역에 종사하게된 사람의 경우는 제정의 안정을 위하여 제도의 가입을 배제하고 있다. 그리고 해당지역 이외의 종사자는 가입이 금지가 되어 특수직업공제조합은 전적으로 동일한 직업종사자로 구성되어져 있다. 따라서 제도내 가입자간 所得再分配機能은 다양한 지역의 종사자를 포괄하고 있는 다른 일반 공적연금제도와 비교하여 미미한 편이다.

기존가입자의 신분에 변동이 생긴 경우(예를 들어 군의관 등 공무원으로 신분이동)에는 규정에 의거 본인의 신청에 의해 의무가입을 면제받을 수 있으나 원하는 경우에는 任意繼續加入을 할 수 있다. 역으로 다시 해당직업가입자로 될 경우 해당자는 기존제도에 재가입해야 한다. 면허의 취소로 인한 자격의 해제 등 기타의 사유로 가입자의 신분에 변동이 생겼을 때에도 임의계속가입의 기회가 부여되고 있다.

3) 給 與

가) 給與의 算定方式

특수직역공제조합은 사회적 위험 즉, 노령, 장애, 사망등으로 가입자 또는 그 배우자에게 경제적 애로가 발생할 경우 적절한 소득보장을 그 주요목적으로 하고 있다. 하지만 각 제도간 급여액의 크기는 일반적으로 편차가 심한 편이다. 일례로 가장 높은 급여액을 보장해 주는 곳은 建築家 共濟組合으로 年金의 賃金代替率은 평균적으로 67%가량이 된다. 반면 가장 낮은 곳은 辯護士 共濟組合으로 임금대체율이 23% 수준에 불과하다.

이러한 급여수준의 차이는 연금의 산정방식이 제도간에 相異하기 때문에 나타나는 현상이다. 산정방식의 제도간 차이점에도 불구하고, 그 산정의 기초가 되는 변수들은 일반적으로 共通點을 가지고 있다. 이들은 크게 가입자의 행위에 의해 결정되어지는 個人的 變數와 전체 경제 사회적 지표를 나타내는 一般的 變數로 나누어 살펴볼 수 있다.

個人的 變數로는 가입자의 소득과 제도가입기간등이 있다. 여기서 연금액의 산정기초로서 가입자의 소득은 절대액이 아니라, 매년 특정 가입자의 소득과 전체가입자의 평균소득을 비교하여 얻게되는 비율을 전체가입기간으로 나눈것으로 한다. 실업기간과 군복무기간은 각각 연방고용청과 국가가 가입자의 연금보험료를 대리납부하게 되어 있어 이 기간은 제도가입기간으로 인정이 된다. 그리고 육아기간과 해당 직업을 수행하기 위해 요구되어 지는 의무교육기간(보통 8년)은 예외적으로 제도가입기간으로 인정되는 경우도 많다.

一般的 變數로는 一般算定基礎(allgemeine Bemessungsgrundlage)와 加算率 (Steigerungssatz)이 있다. 일반산정기초는 제도간 차이가 있으나 대체적으로 다음과 같은 방식으로 계산되어 진다

- 가입자가 연금을 받게 되는 첫해의 전체가입자 평균소득
- 사무직 근로자연금제도의 소득상한
- 특정공무원 또는 준공무원의 보수를 기준

가산율은 수급권자의 급여를 해당직역 종사자 평균소득의 일정한 수준으로 유지시켜주기 위해 설정되어 지는 政策變數로서 제도간 차이가 심한 편이다. 개인의 급여액은 제도가입기간 $\times$ 가산율 $\times$ 가입자의 평균소득 $\times$ 연금수급시의 일반산정기초를 통해 구해진다.

나) 老齡年金

완전노령연금의 受給年齡은 일반적으로 남, 여 구분없이 65세로 하고 있다. 예외적으로 공증인 공제조합의 경우는 70세, 그리고 변호사 공제조합은 67세를 연금수급연령으로 하고 있다. 본인이 희망하는 경우 60세 또는 62세 부터 연금을 조기에 수급할 수 있으며, 이 때 연금은 보험수리의 원칙을 적용하여 감액지급된다. 연금은 일정연령에 도달할 경우 제도가입기간에 상관없이 수급자격이 부여되는 것이 보편적이거나, 예외적으로 최소한 5년간의 保險料納付期間(待期期間)을 요구하는 공제조합도 있다.

노령연금수급자가 퇴직이후 경제활동을 계속하거나, 자신의 연금이 외에도 다른 사회보장소득(예를 들어 유족연금)을 수령하고 있는 경우에도 연금은 감액되지 않는다. 연금의 수령시 배우자수당은 지급이 되지 않으며, 자녀의 경우 18세까지 자녀수당이 지급된다. 특수직업공제조합의 또다른 특징으로서 배우자간 연금수급권의 分割制度 (splitting)가 있다. 동규정은 1977년 이후에 이혼을 한 경우에만 적용되며, 부부가 동일한 직역 또는 각기 상이한 특수직업 공제조합에 가입하고 있을 경우 결혼기간동안 획득한 연금수급권을 서로 반반씩 分割할 수 있다. 완전노령연금은 최고 4000,-마르크정도까지 지급될 수 있으나,

대다수의 공제조합은 1960년대와 1980년대에 설립되어져 실제 연금수령액은 그 이하가 된다.

다) 障害年金

장해연금은 대상자가 정신적, 육체적 결함으로 인해 해당직역에서 직업을 더 이상 수행하지 못하게 되었을 경우에 지급되며 이때 장해등급의 구분이 없이 완전한 經濟活動不能을 조건으로하고 있다. 노령연금의 경우에서 처럼 대기기간이 없는 것이 보편적이나 경우에 따라 최소 5년간의 제도가입기간을 장해연금의 수급자격으로 규정하고 있는 공제조합도 있다. 장해연금은 노령연금에 준하여 지급되며, 18세 이내의 자녀에게는 일정액의 수당이 지급된다. 장해연금의 수령자는 해당직역에서의 업무수행이 금지되나, 타 직종에서 경제활동에 종사할 경우 연금수령액은 소득수준의 크기에 상관없이 감액되지 않는다.

라) 遺族年金과 孤兒年金

제도가입자의 사망시 유족연금의 수급권이 부여되며 경우에 따라서는 死亡弔意金이 지불되는 곳도 있다. 유족연금은 보편적으로 노령연금의 60%가량이 되며, 50~70%정도를 지급하는 공제조합도 있다. 부당한 연금의 수급권을 억제하기 위하여 다음과 같은 경우에는 유족연금이 지급되지 않거나 감액지급된다.

- 사망한 가입자가 결혼을 하였을 당시 일정한 연령을 초과하였을 경우
- 결혼당시 당사자간의 연령차이가 일정한 범위를 초과하였을 경우,
- 사망한 가입자가 결혼당시 이미 職業不能年金 (Berufsunfähigkeitsrente)을 수급하고 있었을 경우
- 가입자가 결혼후 얼마되지 않아 사망하였을 경우

1977년 이후에 이혼한 경우 과거에 배우자이었던 자에게도 유족연금의 수급권이 부여된다. 유족이 再婚을 하게 되는 경우에는 일시금이 지급된다. 일시금은 유족의 나이에 따라 차별지급되며, 일반적으로 연금의 3 내지 5년분 상당이 된다.

孤兒年金은 18세미만의 자녀에게 지급되며, 교육을 받고 있을 경우 연장지급되어질 수 있다. 고아수당은 각 공제조합별로 차이가 심한 편이나 양친사망의 경우 노령연금의 30%가량되며, 편친사망의 경우 대략 15%정도 된다. 고아수당의 수급권자가 다수일 경우 각 대상자에게 동일하게 지급되나 그 총액은 사망한 가입자가 수령할 수 있었던 노령금액 또는 이의 150%를 초과할 수 없다.

4) 財政

특수직업 공제조합의 지출은 전적으로 가입자의 保險料와 利子收入으로 충당되어지며, 정부보조는 없다. 제도가입 자영자는 전체 보험료를 혼자서 부담해야 한다. 피용자의 보험료는 본인과 고용주가 반반씩 부담하며, 대상자가 공적연금제도에 가입해 있으면서 동시에 공제조합에 임의가입하고 있는 경우 후자는 본인이 전액납부하여야 한다. 보험요율은 피용자의 경우 기존 공적연금제도의 보험료수준에 준하여 결정되어 진다. 반면에 자영자의 경우 보험료의 부과기준은 총수입에 경영비를 제한 순수입이 되며, 여기에 일정한 비율을 곱하여 보험료를 부과하게 된다. 소득상한은 공적연금의 상한과 일치하거나, 해당지역의 법인세부과 상한점을 기준으로 채택하고 있는 조합도 있다. 財政運用方式도 제도간 상이하여 完全積立, 部分積立 그리고 完全賦課方式등 다양한 형태가 있다.

5) 行政機構

특수직업공제조합은 공공성을 띤 비독립적인 단체로서 해당직역의 委員會 (Berufskammmer) 내에 설치되어져 있거나, 소재지역 주정부 법에 의한 별도의 公共機關의 형태로서 존재하기도 한다. 후자의 경우 최고행정기구로서 州政府管轄의 委員會와 代表者會議가 있다. 특수직업공제조합에 대한 법적인 감독권은 궁극적으로 주정부에 있으나, 주 정부는 지급보장등 연금재정에 대한 책임을 지지 않는다. 각공제조합은 보험업무와 재산운용을 위하여 전문가로 구성된 운영위원회를 둘 수 있다. 대다수의 공제조합은 共濟組合運營委員會 (Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungswerke)에 가입되어져 있으며, 이는 쾰른에 소재하고 있다.

바. 其他의 自營業者

이상에서 언급한 자영업 종사자 이외에도 조산원, 가정교사, 수로안 내인, 가내공업자, 연안어부 및 선원 등도 1972년 年金法の 改定으로 공적연금제도의 당연가입대상이 되었다. 이 경우 타인을 고용하지 않고 운영하는 자영업이어야 하며, 연안어부 및 선원의 경우 예외적으로 최고 4명이내의 종사자를 고용하여도 당연가입의 대상이 된다. 당연가입대상의 자영업자일지라도 소득이 全體年金加入者 平均所得의 1/7이 하이고 일주일에 15시간 이내로 영업을 할 경우 또는 기간을 정함이 있는 사업(2개월 이내 또는 연 50일 이내)에 종사할 경우 제도의 적용에서 제외되게 된다. 법에 구체적으로 명시되지 않은 업종에 종사하는 자영업자도 본인신청에 의해 당연가입을 할 수가 있다. 이 경우 자영업자는 자영업을 개시한 후 5년 이내에 가입신청을 해야하며, 가입의 개시는 가입요건이 충족되었을 경우 신청한 날로부터 한다.

자영자를 위한 노후소득보장사업은 從事業種에 따라 肉體的인 業務일 경우 勞働者年金 그리고 精神的인 業務일 경우 事務職年金制度에서 분할해서 관리를 하고 있다. 자영자에 대한 급여 및 징수는 다른 피고용가입자와 상이한 경우가 있는 데, 먼저 자영자에게는 장해연금의 수급권이 인정되지 않는다. 그리고 일반가입자의 경우 질병, 임신 또는 실업등으로 보험료를 납부하지 못하게 될 때 加算期間(Anrechnungszeiten)제도를 통해 가입기간으로 인정을 해주나, 자영업자의 경우에는 사업을 완전히 중단해야만 하며 이 기간중 타인을 고용하여 사업을 계속할 때에는 보험료의 면제혜택을 주지 않는다.

자영업자의 年金保險料賦課 對象所得은 所得稅法上的 一般事業所得이 되며, 연금보험료는 피고용자와는 달리 전적으로 본인이 부담하게 된다. 1992년부터는 자영자에 대한 특별한 보험료 납부규정이 적용되고 있는데, 이들이 납부하여야 할 보험료는 전체 연금가입자의 평균임금을 기준으로 산정된 基準保險料(Regelbeitrag)이다. 실제소득이 기준보험료에 근거한 소득보다 낮거나 높게 될 경우, 공인회계사의 공증을 받아 실제소득에 따라 보험료를 납부할 수도 있다. 또 예외적으로 자영업을 시작한 후 3년 동안은 본인의 신청에 의해 기준보험료의 50%를 보험료로 납부할 수 있다. 家内手工業者는 종사상의 지위면에서 볼 때 자영자로 분류될 수 있으나, 소득은 수주량에 의존하게 되므로, 이들의 연금보험료는 본인 및 주문자 반반의 원칙을 적용하고 있다. 가내수공업자의 보험료는 기준보험료가 아니라 實際所得을 기준으로 책정이 된다. 조산원의 경우는 최소한 기준보험료의 40%이상을 납부하여야 한다. 소득활동 비종사 임의가입자는 최저 기준보험료의 1/7을 납부하여야 하며, 그 이상은 본인의 자유의사에 따라 납부할 수 있다.

독일의 공적연금제도는 빌헬름황제의 “사회보험에 관한 칙령”에 의거하여 1883년 의료보험, 1884년 산재보험에 이어 1889년에 장해와 노

령보험에 관한 법(Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung)의 제정을 통하여 도입되었다. 이러한 일련의 사회보험 제도는 피용자계층인 노동자를 우선適用對象으로 설정하고 있었다. 그 이유로는 먼저 급속한 산업화로 인한 이들 계층에 대한 경제, 사회적 보호의 긴급성을 들 수 있겠으나, 다른 한편으로는 당시의 정치적 상황과도 밀접한 관련을 가지고 있었다. 경제적 불이익으로 인한 노동자 계층의 불만은 급진적인 공산당은 물론 독일사회당(오늘날 독일의 사회민주당)에 대한 광범위한 정치적인 지지와 함께 기존체제의 위협요인으로 작용하게 되어, 1878년 제국의회에서 사회주의적 활동을 금지하기 위하여 사회주의법(Sozialistengesetz)이 통과되었다. 여기에다 노동조합의 탄생과 확대는 기존 정치권에 대한 대항세력으로 작용하게 되어, 단순한 물리적인 탄압만으로는 이러한 상황에 효과적으로 대처할 수 없음을 인식하게 되었다. 마침내 노동자보호정책 (Arbeitnehmer-Schutzpolitik)은 정치, 사회의 안정을 위한 중요한 수단으로 간주되어 이를 바탕으로 근대적 사회보험제도가 속속 도입되기 시작하였다. 이처럼 독일의 사회보험제도는 단순한 사회정책적차원뿐만 아니라 사회불만계층에 대한 회유정책의 일환으로서 정치적 목적에서 도입, 실시되게 되었다.

노령과 장애보험에 관한 법은 만16세이상 50세미만의 노동자와 연간소득이 2,000마르크 이내의 사무직 근로자를 의무가입대상으로 하고, 소사업주와 가내공업경영자에게는 임의가입의 기회를 부여하고 있었다. 그리고 노령연금은 70세부터 지급되었다. 연금의 재원은 대부분 보험료로 충당되었으며 노사가 절반씩 부담하였다. 보험료는 소득등급(4등급)에 따라 누진적으로 부과되었으며 소득등급간 보험료율은 최저 1.3%, 최고 2.7%이내에서 책정되었다. 국가는 모든 연금에 대하여 연간 50마르크씩 일률적으로 지급하였다. 이외에도 정부는 가입자의 군

복무기간중 보험료를 대신 납부해 주었다. 공적연금제도의 대상자는 제도의 최초 도입이후 지속적으로 확대되어 1908년에는 전체인구의 대략 1/4인 15백만이 노동자연금보험제도에 가입을 하게 되었다.

괄목할 만한 가입자의 확대는 1911년 사무직 근로자를 위한 보험법(Versicherungsgesetz für Angestellte)의 제정을 통해 이루어졌다. 이 법의 適用對象은 연간 근로소득이 5,000마르크 미만의 者로하며, 소득 상한이상의 고소득 근로자에게는 제도가입이 허용되지 않았다. 반면 연소득이 2,000마르크 미만의 사무직 근로자의 경우 사무직 근로자연금과 노동자연금제도에 동시에 가입할 수 있었다. 그리고 연금의 受給年齡은 65세로 설정되었다. 노동자연금제도와는 달리 사무직 연금제도에서는 정부보조가 없었으며, 보험료와 급여수준이 상대적으로 높았다. 이러한 사무직 근로자 연금보험법의 도입으로 비로소 중산층을 위한 공적연금제도가 탄생하게 되었다.

1923년에는 제국광산업법(Reichsgesetzliche Regelung des Knappschaftsrechts)이 제정되어, 종래 지역별로 분산운영되어 오던 광산노동자 공제조합들을 통합한 단일체제의 '광산업 종사자연금제도'의 탄생을 보게 되었다. 노동자 그리고 사무직 근로자 연금제도와 함께 광산업 종사자연금제도의 도입으로 마침내 전체 민간부문 피용자가 공적연금제도의 적용을 받을 수 있게 되었다. 그리고 1926년 법의 개정으로 노사간 보험료부담에 차등을 두게 되어 가입자는 총보험료의 3/5, 그리고 사용자 2/5를 각각 부담하게 되었다.

독일에서는 민간부문 종사자를 위한 공적연금제도의 도입이전 부터 공무원들을 위한 별도의 제도가 있었다. 이 제도는 다른 공적연금제도와 달리 각종 사회적 위험(노령, 질병, 산업재해등)에 대한 보장이 하나의 제도내에서 이루어지고 있었다. 급여수준은 다른 제도보다 높으며 또 대상자의 보험료납부 없이 전적으로 조세에 의해 충당되어 졌다.

이러한 공무원에 대한 특혜는 국가에 대한 충성심을 유발시키고 또 우수한 인력을 공공부문으로 끌어 들이기 위한 유인책으로 사용되어져 왔으며, 오늘날에도 상당부분 그대로 적용되어져 오고 있다.

1938년에는 수공업자 노후소득보장법 (Gesetz über die Alterssicherung der Handwerker)이 제정되어, 최초로 자영자집단의 일부가 공적연금제도의 의무가입대상으로 되어 전국민연금시대의 기틀을 마련하였다. 수공업자를 위한 노후소득보장업무는 초기에는 사무직 근로자연금제도에서 관리되어져 왔으나, 1962년 부터는 노동자연금제도로 이관되었다.

전후 독일경제의 지속적인 발전에 힘입어 1957년에는 농업경영자 노령부조법이 도입되어, 농민에게도 노후소득보장 혜택을 줄 수 있게 되었다. 법 제정 초기에는 농업자영자만이 당연가입대상이었으나, 점차적으로 농업종사자와 그 가족까지도 제도에 포함시키게 되었다.

1968년에는 사무직 근로자연금제도에서의 소득상한이 철폐되어 이 이후부터 그동안 가입이 제외되어져 왔던 고소득자도 제도에 포함시키게 되어 원칙적으로 모든 근로자가 適用對象이 되게 되었다. 나아가 1972년 연금법의 개정으로 전국민연금보험의 체계가 마련되게 되어 사회보험은 명실공히 시민의 권리중의 하나로 정착되게 되었다. 이 법에 따라 가내공업자와 연안어부등의 자영업자는 노동자 연금제도에 당연가입이 되었으며, 가정교사, 부모, 간병인, 조산원, 해양수로안내인 등은 사무직 근로자연금제도에 가입되게 되었다. 그리고 강제가입이 법으로 별도 규정되어져 있지 않은 영역에서 경제행위를 하는 자영자의 경우에는 본인 신청에 의한 당연가입(Versicherungspflicht auf Antrag) 규정이 적용되게 되었다. 이 경우 수급권과 보험료는 원칙적으로 다른 피보험자와 같았다. 나아가 경제활동을 하고 있지 않는 가정주부는 물론 독일에 거주하며 공적연금의 적용을 받고 있지 않는 사람은 국적에 상관없이 16세부터 임의가입의 기회가 부여되었다.

1981년 예술가사회보험법(Künstlersozialversicherungsgesetz)의 도입으로 자유예술가와 작가들은 공적연금제도의 의무가입대상자로 분류되어 사무직 근로자연금제도에 가입하게 되었다. 이 이외에도 의사, 변호사등 자유직업인의 노후 소득보장을 위해 다수의 직종별, 지역별 공제조합이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 연금제도는 산업별, 직종별, 종사상의 지위별로 매우 다양한 형태로 이루어져 있으며, 그 보장의 범위도 또한 제도간 차이가 상당한 편이다. 따라서 관리운영비의 절감과 복지혜택의 공평성을 위해 제도의 통합에 대한 논의가 수차례 대두되고 있으나, 오랜 분리주의의 전통과 자치주의에 대한 신념으로 인해 제대로 실현되고 있지 못한 형편이다. 1991년 구서독지역 전체 취업자의 76%인 약 2,226만명이 노동자, 사무직 근로자 그리고 광산근로자 연금제도에 가입하고 있으며 이중 약 78만명이 임의가입자이다. 여기에다 공무원, 농업경영자 그리고 자유직업 종사자를 위한 특수직역 연금제도를 감안하면 실제 공적연금제도의 가입자는 총취업자의 약 92%가량이 된다.

3. 美 國

本節에서는 미국의 國民年金制度의 導入과 定着, 그리고 危機에 이르는 일련의 發展過程을 살펴봄으로써 우리나라의 國民연금제도의 나아갈 방향에 대한 歷史的 敎訓을 얻고자 한다.

美國의 國民年金制度는 1920년대말의 經濟大恐慌으로부터 탄생한 社會保障法(1935년)에 기초하고 있으며, 미국 사회보장제도의 근간을 이루고 있다. 미국 사회보장제도의 역사는 곧 미국 國民연금제도의 역사라고 할 수 있다.

우리나라는 1988년에 國民年金制度가 도입되었으나 1995년 7월에 農漁村地域의 자영자를 대상으로 적용범위를 확대하고, 1998년경에 都市地域 자영자에게 까지 확대함으로써 全國民年金時代를 제도도입 10년만에 이루려는 계획하에 있다. 그런데 미국은 제도도입 50년후에 全國民을 대상으로 하는 普遍的인 제도가 확립되었다.

우리나라의 급격한 適用範圍의 擴大는 長點과 短點을 함께 가지고 있으며, 미국의 國民연금제도의 發展過程을 살펴 봄으로써 우리에게 示唆하는 바를 얻을 수 있을 것이다.

가. 發展過程 概要

美國의 國民年金制度는 일반적으로 聯邦政府가 제공하는 社會保障制度이며, 전국민을 대상으로 하는 醫療保險이 없으며 產業災害나 失業에 대한 保險은 各州別로 시행되고 있다. 따라서 연방정부가 주체가 되어 운영하는 社會保障制度는 우리나라의 國民年金制度와 유사하다. 이러한 미국의 사회보장제도는 OASDHI(Old Age, Survival, Disability, Health Insurance)로 대표되는 社會保險의 형태를 취하고 있다. 즉 우리나라의 國民年金制度에 저소득층 및 노인에게 대한 醫療扶

助를 부가한 형태로 볼 수 있다.

미국의 사회보장제도는 1935년 社會保障法(Social Security Act)에 의해 도입된 이후, 政治社會的 및 經濟的 與件 변화와 국민들의 需要에 따라 漸進的으로 그 適用範圍가 확대되고 給與水準은 확충되고 강화되어 왔다. 이러한 일련의 과정은 ‘漸進主義(Incrementalism)’로 특징지어지는 변화의 歷史였다.

미국의 사회보장의 역사를 보면 確實한(permanent) 解決策을 모색하는 것을 회피해 왔음을 알 수 있는데, 이는 효과적이고 확실한 改革을 단행하는 데에 주요한 어려움은 그 체계가 保險(Insurance)의 수단이기 보다는 福祉(welfare)의 형태를 띠고 있다는 데에 있다.

社會保障制度는 大恐慌에서 탄생하였다. 대공황에서 발생하는 개인적으로 統制할 수 없는 社會經濟的 危險, 즉 실업, 기아, 가족파괴 등의 문제를 최소화하기 위해 F. D. Roosevelt 및 그 支持者들은 社會保險의 비전으로 접근하였다.

制度의 草創期에는 隱退老齡者에 대한 연금제도로 시작하여 점차 他社會서비스로 확대하여 나갔으며, 이 시스템이 지지를 획득하고 변화하는 환경에 따라 적응하면서 요람에서 무덤까지의 ‘安全網’을 확보하여 나가는 가능성을 가졌다. 그러나 1930년대에는 이러한 야심찬 목적을 달성할 時間도 돈도 없었으며, 이를 충족시킬 條件이나 明確한 戰略도 없었다. 눈앞에 닥친 問題解決에 급급하였다.

1935년 법률은 적절한 扶助(adequacy)와 전통적인 미국의 自助(equity)사이의 線을 넘나들었다. 이 제도의 초창기 지지자들은 이 새로운 법률이 再分配目的에 기여하는지 여부에 대해 불확실하였으며, 또한 이 제도가 個人的 權利와 集團的 責任間의 均衡을 어떻게 맞추는지 몰랐다.

따라서 1939년 개정은 원래의 비전에 대한 再비전을 제시하려 하였

다. 戰後 경제는 好況을 누렸고 정부에 대한 국민들의 信任이 높고 또한 사회보장 발전의 한계에 거의 관심을 두지 않았다.

그런데 사회보장의 과거의 성공과 현재의 중요성에도 불구하고 1970년대이후 危機意識이 팽배하였다. 戰後의 호황에 의해 예측한 장기미빛계획이 不況의 도래로 빗나감에 따라 그동안의 樂觀主義와 擴張主義가 修正을 요구하게 되었다. 이러한 국면전환은 아이러니하게도 사회보장제도가 큰 支持를 획득하고 재정이 양호할 때에 시작되었다.

사회보장제도에 대한 문제점이나 基金의 赤字 등 위험이 발생할 때에는 그 緩和對策으로서 大統領, 兩黨, 혹은 高位水準의 專門家패널에 의해 健全하다는 評價를 이끌어냄으로서 해결하는 방식을 여러번 반복하였다.

그러나 1972년 이래로 손쉽게 국민들을 설득하기가 어려워졌다. 정부는 사회보장제도가 안전하다고 공표하였으나, 계속된 인플레이와 신뢰상실이 이를 확신하지 않게끔 만들었다. Gerald Ford는 일단의 조치가 필요함을 인식하였으나 해결책을 제시하지는 못하였다. Jimmy Carter는 불황속 인플레이(stagflation)로 인해 더더욱 성공적이 아니었다. Reagan의 핵심들은 사회보장이 희생양(sacred cow)인지 황금의 소(golden calf)인지 결정할 수 없었으며 문제는 더욱 악화되었다.

1983년 의회와 대통령은 NCSSR(National Commission on Social Security Reform)에 의한 개정안을 제시하였다. 이 개정안에는 첫째, 새로 고용되는 연방정부 피고용인에게도 강제적용시키며 둘째, 퇴직연령을 단계적으 연장하며 셋째, 고액의 사회보장급여에 대해 과세하며 넷째, 생계비연동(COLA:Cost Of Living Adjustment)에 따른 급여수준의 인상을 연기하는 것 등을 담고 있다. 이 개정안은 하원의 1/5, 상원의 1/4이 투표에 불참하는 난관속에서 통과되었다.

1983년 개정은 일시적이거나 위기를 넘기고, 다음에 도래할 위기에

대처할 바탕을 제공하였다.

당시 新保守主義者들('Neo-conservatives')은 OASDHI의 범위를 축소할 가혹한 수단을 지지하였으며, 그러한 축소를 民間部門에서 補完하도록 기대하였다. 그 대표적 인물로서 Peter Peterson, Martin Feldstein, Michael Boskin 등을 들 수 있다. 한편 新自由主義者들('Neo-liberals')은 社會保障의 將來에 대해 침묵을 지켰다.

나. 社會保障의 導入期

사회보장제도를 도입할 당시의 社會的 狀況을 우선 살펴보자. 당시 高齡者의 勞動參與率은 19세기이래 減少 추세에 있었으나 1930년 인구 센서스에 의하면 65세이상 남자의 58.4%, 여자의 8.1%가 고용되어 있었다. 당시 老人에 대한 扶養은 貯蓄에 의존하였으며, 민간차원의 老齡家庭 및 慈善프로그램은 65세이상 인구의 5%에만 적용되었다. 유럽의 경우 老人에 대한 扶養은 주로 家族이 담당하였다.

1910년경 勞動人口의 1/3이 事故나 疾病保險에 가입하였으며, 19세기말에 소방관, 경찰관에 대해 연금을 지급하였고, 1920년에 聯邦公務員 退職制度가 마련되었다.⁵⁰⁾

民間年金制度는 1920년대에 大企業이 年金基金을 설립할 수 있도록 聯邦稅法에 규정하였으며, 1930년경 노동력인구의 15%가 민간연금제도의 적용을 받았다. 이때 被雇傭人은 寄與金을 불입하지 않았다.

老人扶養이 社會問題로 인식되기 시작하였고, 일부 州(21개)에서 무

50) 미국의 경우 聯邦公務員年金制度가 도입된 지 15년후 국민연금제도가 도입되었으나, 우리나라의 경우 公務員年金制度는 1961년에 도입되었고 27년 경과후인 1988년에 國民年金制度가 도입되어 비교적 늦게 도입된 것으로 생각된다. 그 이유는 우리나라 국민연금법은 1973년에 制定되었으나 그동안 實施에 대한 몇차례의 論議가 經濟的, 政治的 狀況이 뒷받침이 되지 못해 무산되었기 때문이다.

능력한 노인을 구제하는 장치를 마련하였다.

1929~32년간 一般株價는 200에서 90포인트로 떨어졌고, 實質GNP는 30.4% 하락하였으며, 賃金은 1929년의 57.5%에 불과하였다. 또한 失業率은 3%에서 25%로 상승하였다.

大恐慌은 老後準備가 되어 있지 않은 경우 사회가 보장해주어야 한다는 점을 확신시키는 계기가 되었으며, 또한 회사의 破産은 연금수급 자격을 잃게 함으로써 民間에 의한 노후보장 또한 무력함을 일깨웠다.

Franklin Delano Roosevelt 는 1934년 6월 8일, 議會演說에서 다음과 같이 얘기하였다.

“聯邦政府制度가 一般福祉(general welfare)를 증진시킬 목적으로 고안되었다면, 社會保障을 제공하는 것은 우리들의 평범한 의무이다. ... 이룰 위해 나는 州와 聯邦政府간에 최대한의 협조가 있어야 된다고 믿는다. ... 家庭(home)의 安保, 生計의 保障, 社會保險의 保障 등 세가지 목적은 우리 국민에게 줄 수 있는 最小限의 約束이다. 이는 모든 개인과 가족에게 부여된 權利이며, 救濟(relief), 回復(recovery), 再建(reconstruction)을 향해 취해진 기본적인 조치들이다.”

그러나 그는 미국의 自立精神과 資本主義 원칙을 聯邦의 獨裁와 바꾸려는 의도는 없었다. 따라서 원래의 社會保障法案은 절대적으로 필요한 경우를 제외하고는 기존체제를 개선하는 데에 그치려 하였다.

한편 대통령의 經濟保障委員會(CES: Committee on Economic Security)는 전문가들의 격렬한 토론을 경청하였다.

1934년의 안에는 退職費用에 관한 것이 最優先의 문제는 아니었고, CES참모장인 Witte는 주로 실업보상제도를 설계하는 데에 관심을 가졌다.

루즈벨트대통령은 CES에서의 연설에서 그 당시는 “老後保障에 대한 聯邦立法을 제정할 적절한 시기가 아닌지도 모른다”고 하였다. 이

에 대한 매스컴의 반응은 매우 비판적이었다.

1935년 1월 17일 의회에 제출한 법안에는 老人扶養問題가 가장 중요하게 받아들여 졌으며, Title I 으로 목록에 오르게 되었다.

CES는 老人扶養을 위해 세가지 段階的 接近을 시도하였다. 즉 部分的인 老齡救護(old-age relief)외에 월250불이하 근로자에 대한 强制老齡保險制度(compulsory old-age insurance)를 확립하고 政府가 관장하는 自發的인 年金制度(government administered voluntary annuities)를 시행하는 것이었다.

루즈벨트대통령은 법안을 상정하기 이전에 이미 1965년이후 老齡保險制度에 엄청난 財政赤字가 발생될 것임을 알고 있었다. 예상되는 적자규모에 놀라 公式報告書에서 이를 삭제하였다.

의회는 CES 계획을 修正하여, 정부가 관리하는 自發的 年金制度案은 기각되었다.

대통령은 CES에서의 여러가지 비판을 용의주도하게 배제시켰나갔다.

1935년의 사회보장법의 바탕을 이루는 기본적인 원리는 다음과 같다.

“效率的인 老後保障制度는 扶助와 保險(assistance and insurance)간의 選擇이 아니라 두가지를 結合하는 것이다. 定期的 給與는 補助金보다는 확실히 더 선호된다. 취약계층에 대한 부조는 최저수준(minimum standard)으로 한정시켜야 한다. 보험급여는 임금과 연관되어 제공되므로 안정된 생활에 필요하고 충분한 금액이 될 수 있다.”

Title I에 따라 의회는 州정부의 재정상태에 따라 공식적인 申請節次를 확립하여 연령, 주거, 자격요건 등에 상응하는 수급권이 제공되었다.

Title II에 의한 老齡保險(old-age insurance)은 被傭者와 使用者 각각 임금의 1%씩의 租稅를 賦課하여 기금으로 적립하는 老齡積立計定(Old Age Reserve Account)을 설치하였다.

適用範圍는 행정적이고 법적인 문제를 고려하여, 農民, 家事從事者, 公務員 등(약 940만명)은 제외되었다. 가입대상자는 약 7~800만명 정도이며, 노령연금을 수급하기 위해서는 최소한 일정기간이상을 각출하도록 하였다. 남부 흑인 등 대다수 가난한 인구들이 적용범위에서 제외되어, ‘普遍的 適用範圍’라는 목표는 50년후에 가능하게 되었다.

1935년 社會保障法 입안자들은 적용범위 문제에 대해 일단 유보적인 견지를 취하였으며, 유럽식 福祉主義(welfarism)를 회피하려 하였다. 가능한 한 미국식으로 만들어, 수급자의 근무연수와 소득수준에 따라 등급을 정하였다. 그러나 民營保險에서의 公平性(equity)에 바탕을 둔 것은 아니고 低賃金 퇴직자에게 상대적으로 유리하도록 구성되었다.

모든 노령퇴직자에게 定額給與(flat-rate retirement pension)를 제공하자는 아이디어는 거부되었으며, 총근로기간중의 總賃金에 근거한 寄與程度에 따라 給與가 제공되도록 하였다.

따라서 聯邦政府는 老齡保險制度和 老齡扶助制度를 조화시킴으로써 각 世代가 당시의 노인들을 지원하는 방안을 채택하였으며, Title I과 II는 노인문제에 대해 家族保護과 世代間 移轉의 맥락에서 노령보장을 구상하였다.

Title III, IV, V에 의해 노인이 되지 않은 시민들의 욕구를 강조하였다. 즉, 실업보상, 요보호아동 원조, 맹인구호, 장애아동, 지방의 공중보건서비스, 직업재활 등 이다.

1935년 12월의 갤럽조사는 89%가 저소득노인에 대한 노령부조에 찬성하였고, 6년후 91%가 정부의 노령연금제에 대한 지지를 표명하였다.

Title II에 의해 가입하는 근로자는 1936년 12월 31일이후부터 세금을 내기 시작하여 1942년 1월1일까지는 급여를 받지 못하도록 규정되

었다. 즉, 최소한 5년의 가입을 요구하였던 것이다.

社會保障카드를 갖는 것은 정부와 ‘保險去來計座’를 열었다는 것을 의미하며, 수혜자는 保險料 지불에 의해 施惠를 받는 것이 아니라 未來의 給與를 받을 權利를 얻는 것으로 생각되었다.

老人들의 組織的 움직임은 포괄적 제도가 되도록 압력을 가하였으며, 政府는 Title I의 노령연금부조가 확대되는 경우 의회는 寄與年金制度의 擴大를 꺼려할 것이라고 우려하였다. 全國企業人聯合會 등 보수집단들은 사용자에 대한 社會保障稅 賦課를 비판하고, 소도시의 많은 자영업자들은 어떠한 노령연금제도도 달가워하지 않았다.

社會保障에 대한 가장 극단적인 공격은 1936년 대통령 선거운동기간 동안, 공화당후보인 Landon에 의한 것이었다. 그는 효과적인 반대를 위하여, 聯邦政府의 權限과 힘이 커져가는 데에 대한 두려움을 이용하였고, 대규모의 적립금 축적의 위험을 경고하였다.

그러나 선거는 民主黨의 勝利로 끝나 사회보장의 미래는 안정되게 되었으며, 또한 1937년 5월의 대법원은 사회보장제도의 合憲性을 인정하는 판결을 내렸다.

그럼에도 불구하고 積立基金 規模와 Title II에 규정된 適用範圍의 제한, 制限된 給與, 복잡한 行政節次 등에 대한 비판이 제기되었다. 1937년 1월 상원의원 S.A. Vandenberg 는 완전적립제도(full reserve system)를 포기할 계획을 수립하고 적용범위를 家內勤勞者와 農民에게 확대할 것을 社會保障委員會(Social Security Board)에 요청하였다. 심지어는 오랫동안 사회보장을 지지해 온 專門家들조차 불안을 갖게 되었다.

또한 經濟不況이 6월에 시작되었고, 불황의 원인을 政府支出削減 및 社會保障稅 탓으로 돌리는 목소리가 높았다.

1937년 9월 SSB 의장 A.J. Altmeyer 는 전문가위원회를 소집하였

다. 위원회의 조사결과, 1938년 노령부조 수급노인중 35%가 월15불미만의 부조를 받은 것으로 조사되었다. 專門家들은 社會保險의 適用範圍를 擴大함으로써 노인부양문제를 해결하고 국가는 世代間 移轉으로 이익을 취할 수 있다고 주장하였다.

이에 따라 1939년의 개정안은 1935년에 비해 社會的 適切性(social adequacy)을 더 강조하게 되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 적용범위가 船員 및 金融業 종사자에게 확대되었으며, Title II에 의한 급여가 예정보다 2년 앞선 1940년 1월부터 지급하게 되었다.

둘째, 給與算式은 총소득방식에서 平均所得方式으로 변경하여 운영 초기에 모든 수혜자의 연금액을 증가시키는 효과를 가졌다.

셋째, 월15불이하 소득자는 노령보험급여를 받을 수 있게 되었다. 參考로 당시의 임금은 백인 92.67불, 흑인 및 소수민족 38.33불, 농민 연373불(월 31불), 근로자 56불, 농업노동자 연309불(월26불)이었다.

넷째, 遺族(재직 및 퇴직자) 및 退職者의 被扶養者에게 일정액을 지급하도록 하였다.

다섯째, 給與範圍를 광범위하게 확대하였다. 즉, 여성노령자, 노령미망인, 자녀가 있는 미망인, 요보호아동, 고아 및 사망한 근로자의 부모를 위한 자격기준 및 지급계획을 도입함으로써 家族統合·維持의 중요성을 강조하였다.

여섯째, 1935년 법의 TitleVIII에 규정된 Old-Age Reserve Account는 OASI(Old-Age and Survivors Insurance)를 위한 Trust Fund로 명칭이 바뀌었다.

일곱째, 원래의 使用者 및 被傭人이 내던 税金은 폐지되고, 保險料(insurance contributions)를 내국세 수입항목의 일부분으로 聯邦保險寄附法(Federal Insurance Contribution Act: FICA)산하에 두도록 하였다.

1940년 9월 Teamsters Convention 에서 루즈벨트는 다음과 같이 연설하였다.

“나의 希望은 이것이다. 미국인이면 누구나 救貧院에 가지 않고도衣食住를 해결할 수 있는 最小限의 老齡年金(minimum old-age pension)을 제공할 수 있는 國家制度를 가지는 것이다. 이러한 최소한의 제도외에도, 땀흘려 일한 사람이 老後를 편안하고 행복하게 보낼 수 있는 老後保障制度를 만드는 것이다.”

다. 社會保障의 成熟期: 1940~1972년

1939년 1차 개정당시 社會保障제도에 경제활동인구의 43.6%가 가입되었으나 1950년에는 56.7%로 신장되었다.

즉, 1950년의 개정을 통해 정규고용의 農場 및 家內勤勞者, 聯邦의 民間雇傭人(공무원퇴직제도의 적용제외자)에게 적용범위가 확대되었으며, 州 및 地方政府의 勤勞者와 非營利組織의 被雇傭人은 선택적으로 가입하게 되었다.

1954년 및 1956년의 개정에 의해 自營農業者, 대부분의 自營專門職 및 모든 軍要員에게 강제 적용범위를 확대하였다. 종교인과 퇴직제도의 적용을 받고 있는 주 및 지방공공기관의 근로자들도 가입여부를 선택가능하게 되었다.

이 기간 동안 受給者數가 꾸준히 증가하였으나 加入者數는 더욱 빨리 증가하였다. 따라서 낮은 지출과 적절한 세수입은 이 기간동안 制度를 黑字로 운영하게 하였다.

社會保障의 主要 設計者들은 社會保障의 財政統合을 확고히하고 이에 대한 大衆 弘報에 전념하였다. 이들은 A.J. Altmeyer, R. Ball, J.D. Brown, W.J. Cohen, R.J. Meyer 등이다.

1950년 9월 트루먼대통령은 1939년 개정법에 의한 급여수준과 비교

하여 평균 77% 인상하는 법안을 승인하였다. 그 이후의 인상률을 보면, 1952년 9월 12%, 1954년 9월 13%, 1959년 1월 7%, 1964년 1월 7%, 1968년 2월 13%, 1970년 1월 15%, 1971년 1월 10%, 1972년 9월 20%, 1974년 3월 7%, 1974년 6월 4% 였다.

1972년에 제정된 인플레이에 대한 生活費自動調節은 1975년부터 적용되었다.

1950~72년간에 議會는 계속적으로 改正案을 승인하였으며, 어떠한 대통령의 拒否權도 행사되지 않았다. 당시 保健·教育·福祉部(Department of Health, Education and Welfare)도 개정법률과 행정조치에 동의하였다. 또한 당시 議會의 保守主義者들도 그렇게 영향력을 행사하지 못했으며, 美國醫學協會(AMA: American Medical Association)나 商工會議所(US Chamber of Commerce)도 이러한 변화를 방해하지 못하였다.

漸進主義的 政治의 성공은 엘리트에 의한 정확한 계산과 로비(lobby)에 의한 것은 아니었다. 戰後 미국의 예상하지 못했던 번영이 점진주의를 가능하게 하였다. 즉, 社會保障制度는 개인의 所得, 消費, 혹은 生産性的 減少없이도 큰 收入을 확보할 수 있었다.

그리고 이 時機에 社會保障의 未來는 더욱 공고해졌다. 왜냐하면 여러 集團이 동시에 한배에 타게 되었고, 年金에 의존하는 老齡者들의 數가 계속 늘어났으며, 또한 젊은 계층에게는 자신의 父母에 대한 扶養責任을 감소시켰기 때문이다. 따라서 민주당과 공화당 모두 利害를 共有하게 되었다. 사회보장제도가 健全한 제도로 인식되고 유권자들의 삶의 質을 제고시켜주는 것으로 생각했다.

社會保障制度가 처음에 조심스럽게 출발한 이후, 制度의 成長을 가능하게 하는 人口的 조건, 經濟的 상황, 그리고 政治的 분위기는 예상하지 못했던 方向으로 사회보장제를 발전시켜 나갔다.

라. 社會保障의 危機

1970년대의 政策決定者들은 社會보장제도의 未來에 대해 강력한 선택을 해야만 하였다. 社會保障制度가 너무 거대해져서 이의 財政問題가 국민경제의 균형에 큰 영향을 미쳐왔기 때문이다.

10여년간의 스태그플레이션이 社會保障基金을 놀랄만한 속도로 소진시켰으며, 인플레이에 따른 높은 生計費調整, 失業增加는 社會보장세 수입을 감소시켰다.

제도시행 이후 40년이 지나면서 거의 모든 老人들이 受給資格을 갖게 되었으며, 受惠者 대 勤勞者比는 1940년 1:40, 1950년 1:16.5, 1980년 1:3.3으로서 社會보장제도는 構造的인 赤字狀況으로 빠져들어 가고 있었다.

정책입안자는 經濟가 成長할 것이란 전제하에 社會保障稅를 引上하였으나, 成長의 鈍化로 부담금은 급여지출을 충족하지 못하였다. 이 給與支出이 物價上昇의 주역으로 생각되었고, 적자폭이 커지자 제도의 타당성에 대한 의문이 제기되었다. 法律立案者들은 社會보장조항에 대한 技術的인(technical) 측면의 변화를 도모함으로써 이 제도를 調整해 보려고 하였으나 별로 효과를 보지 못하였다.

미국의 경우 社會保險의 目標에 대한 뚜렷한 合意가 없었기 때문에 社會보장은 거의 25년간 경험하지 못하였던 政治的 論爭의 중심으로 등장하였다.

마. 社會保障制度 定着의 模索

社會保障의 財政惡化는 社會保障改革委員會(NCSSR)가 어떤 건설적인 조치를 하도록 인센티브를 부여하였다.

社會保障委員會가 구성되고, 의장인 A. Greenspan과 4명의 위원은

대통령이 지명했고, 상하원 지도자들이 각각 5명씩 지명하였다. 각 黨의 구성은 공화당 8명, 민주당 7명이었다.

이들은 후회하게 될 危險을 選擇하기 보다 가능한 위험이 적은 것을 선택하고 보다 신중하게 행동하려고 하였다.

레이건과 공화당원들은 향후 3년간의 社會保障의 財政節約 - 급여 삭감, 자격기준강화, FICA세금증대 혹은 이들의 결합 - 을 요구하였다.

당시는 豫算赤字로 해결책에 부심하고 있었으며, 이러한 예산적자를 줄이기 위해 社會保障制度를 이용한다고 국민들이 생각할 가능성이 크므로, 사회보장의 삭감이 쉽지는 않았다.

1982년 5월의 갤럽조사는 30%만이 社會保障給與額이 權利에 타당하다고 생각하고, 57%는 너무 적다고 생각하였고, 오직 9%만이 너무 높다고 여겼다.

1982년의 캠페인은 양당간에 사회보장제도를 두고 치열한 공방전을 벌였다.

附錄 III. 農漁村地域의 現況

農漁村地域年金의 當然加入對象者는 郡지역에 거주하는 소득활동자와 시지역에 거주하는 농어민을 대상으로 하기 때문에 농어촌지역연금 加入現況을 논의하기에 앞서 가입대상자의 모수가되는 郡지역의 인구추이와 農漁民의 人口의特性을 考察해 보고자 한다.

1. 郡地域의 人口現況

우리나라의 郡지역 인구는 산업화에 따른 이촌향도현상으로 지속적인 감소추세를 보여왔다. 센서스결과에 의하면 1970년대 후반을 정점으로 시부의 인구가 郡부의 인구를 초과하게 되었으며, 1990년에는 총인구의 25.6%수준으로 감소하였다. 이같은 減少趨勢가 계속된다면 1995년에는 22.3%수준으로 감소할 것으로 예상되며, 농산물시장의 개방속도가 가속화됨에 따라 더욱 감소할 것으로 예상된다. 한편 1994년 이후 지속적인 시·郡통합 움직임은 都市地域年金擴大 이전까지는 가입자의 자격관리에 적지 않은 문제점을 안고 있다. 왜냐하면 농어촌연금을 1994년 12월말 기준으로 郡이었던 지역을 대상으로 하고 있기 때문이다⁵¹⁾.

51) 1994년 12월 현재 39개군의 318만명이 40개통합시에 포함되었으며, 1995년 이후에도 지속적인 도·농간의 통합이 이루어지고 있다.

〈附表 III-1〉 우리나라 人口의 地域分布現況

(단위: 천명, %)

연도	총인구 (A)	군부인구 (B)	구성비 (B/A)	농어가인구 (C)	구성비 (C/A)
1960	24,989	17,992	72.0	15,368	61.5
1966	29,160	18,817	64.5	17,253	59.2
1970	31,435	18,504	58.9	15,587	49.6
1975	34,679	17,906	51.6	14,138	40.8
1980	37,407	15,997	42.8	11,671	31.2
1985	40,420	14,002	34.6	9,210	22.8
1990	43,390	11,100	25.6	7,157	16.5
1993	44,056	10,441	23.7	5,812	13.2

註: 총인구는 외국인과 집단가구를 제외함.

資料: 경제기획원, 「인구주택총조사보고서」, 각연도별

농림수산부, 「농림수산통계연보」, 1960~1993, 각연도별

2. 農漁家 人口現況

농가인구는 1967년 1,756만명을 기점으로 지속적인 감소현상을 보여, 1993년에는 총인구의 13.2%인 581만명 수준으로 감소하고 있다. 한편 농가인구의 86.6%가 郡地域에 거주하고 있으며, 군지역의 비농어가인구가 44.8%를 차지하고 있다. 실질적으로 1993년 현재 122만 농가가구중 농업소득이 50%미만인 2종 兼業農家が 23.3%에 이르고 있다.

이같은 우리나라 農村地域의 인구변화는 젊은층에 더욱 심각한 것으로 나타나 경제적으로는 勞動力 부족현상을, 사회적으로는 고령화현상을 낳음으로써 적지 않은 문제점을 안고 있다. 1990년 농업총조사결과에 의하면 농가의 전체 경영주중 60세 이상에 해당하는 노년층은 1975년 15.0%에서 1990년에는 31.3%를 차지하고 있으며, 상대적으로 40대 미만의 젊은층은 1970년 35.2%에서 14.6%로 급격히 감소되어 농어촌가구주의 고령화현상을 대변하고 있다.

〈附表 Ⅲ-2〉 農漁家の 家口主年齡分布

(단위: %)

연 도	30세미만	30~39	40~49	50~59	60세이상	총 계
1970	8.7	26.5	26.7	22.9	15.2	100.0
1975	8.9	23.7	28.5	23.9	15.0	100.0
1980	6.0	17.1	30.8	25.8	20.3	100.0
1985	4.4	14.1	26.6	30.2	24.4	100.0
1990	2.1	12.5	21.1	33.0	31.3	100.0

資料: 농림수산부, 『농업총조사』, 각 연도별

(단위: 호)

	(농업)	(어업)
(시부)	155,444	16,618
(군부)	1,368,376	88,918
	(겸업) 66,015	

註: 겸업 및 어가의 지역비율은 1990년 농업총조사결과 적용
資料: 농림수산부, 『'90농업 총조사』, 『'90 어업총조사』 1993
———, 『'93 농림수산통계연보』 1994.

[附圖 Ⅲ-1] 全國의 農漁家 分布事項(1993年)