

현행 농어민연금제도에 대한 연구*

박태규
(연세대학교 경제학과)

A Study on the Public Pension System for Farmers and Fishers

Tae-Kyu Park
Dept. of Economics, Yonsei University

적 요

현행의 농어민연금제도는 구조적인 면에서 기존의 국민연금제도와 큰 차별성을 갖지 않으며, 재정적인 수요를 과다히 요구하지 않는 급부구조를 갖추고 있다. 그리고 또 노후생계를 유지할 수 있는 급부의 충분성도 갖추고 있는 것으로 판단된다. 현행의 제도는 기존의 국민연금제도의 대상폭을 확대, 발전시킨 제도라는 측면에서 볼 때, 농가소득수준의 구분없이 보험료의 일부를 정부재정에서 지원하고 있기 때문에 농가소득계층간 그리고 농가와 비농가간 정부지원이 형평성을 갖지 못한다는 문제를 갖는다. 또한 농업부문이 갖는 구조적인 문제를 해소한다는 종합적인 차원에서 마련된 제도라는 측면에서 볼 때, 농업구조조정 기능을 효과적으로 수행하고 있다고 볼 수 없는데 이는 과다한 연금재정수요를 유발치 않아야 한다는 제약조건에 기인한 것이다. 그러나 향후 10년간 소요되는 연금재정수요를 절약하기 위한 차원에서 마련된 현행 농어민연금제도가 농업의 구조적 문제를 효과적으로 제거할 수 있는지는 의문시된다. 그 이유는 현행 농어민연금제도가 직접적으로 농업경영이양제도로써의 기능을 갖고 있지 못하기 때문이다. 이런 시각에서 볼 때 현행의 제도는 단기적으로는 비교적 적은 규모의 재정수요를 가지는 제도일지는 모르나, 현행제도에 소요되는 재정비용이 효율적으로 사용된다고는 볼 수 없다. 앞으로의 농어민연금제도의 발전방향은 농업구조조정의 기능을 수행할 수 있는 농업경영이양제도와 연계한 농어민연금제도의 개선이라는 측면에서 논의되어야 한다.

I. 서 론

연금제도는 사회보장정책수단중 가장 중요한 정책수단으로, 한국사회에서도 국민의료보험제도와 더불어 사회보장제도의 중심축을 이루고 있다. 최근 정부는 농어민연금관련 법과 시행령을 마련함으로써 농어민을 위한 연금제도의 도입이 실현된 단계에 있다. 그러나 새로이 시행되는 농어민연금제도는 국민연금제도의 적용대상 폭을 확대하여 실시하는 형태로 이루어져 기존에 실시되고 있는 국민연금제도의

일부분으로 마련되었다. 정부가 보험자가 되는 公的年金制度의 실시는 1960년 공무원연금제도의 시행을 출발점으로 하여 1974년 사립학교교원연금제도로 이어졌으며, 그리고 1987년 국민연금제도의 실시로 그 대상의 폭이 넓어지게 되었다. 한국에서 연금제도는 그 대상의 폭을 점차 확대해 나가는 경로를 밟고 있으며, 농어민연금제도의 시행도 이런 측면에서 볼 때 연금제도의 적용대상을 농어민까지 포함하는 제도로서 국민연금제도를 확대시키는 한 과정이라고 볼 수 있다.

그러나 농어민연금제도는 단순히 국민연금제도의

* 논문 작성에 도움을 준 LG경제연구원의 이용만 박사에게 감사를 표한다.

확대라는 측면 이외에 또 다른 의미를 갖고 있다. 농어민연금제도의 시행은 일반국민연금제도와는 다른 동기에서 출발했다는 점에서 차별성을 갖고 있다. 즉, 농어민연금제도는 「우루과이라운드」협상에 대한 대응책으로서 도입되었다는 의미를 갖고 있다. 한국은 「우루과이라운드」에서 농산물시장개방이라는 조건을 받아 들일 수 밖에 없게 되었으며, 이로 인해 농가는 경제적으로 큰 불이익을 당하게 되는 결과를 맞이하게 되었다. 따라서 농산물시장 개방에 따라 경제적으로 직접적인 피해를 입게 되는 농업과 농촌은 그 기반이 흔들리는 위기를 맞게 되었다. 이에 정부는 농업과 농촌의 문제를 극복하려는 정책적인 의도에서 「농어촌발전계획안」을 마련하게 되었다.¹⁾ 농어민연금제도는 농어촌발전계획의 일환으로서, 농어촌의 복지제도를 마련함으로써 농업인구의 이탈현상을 방지하려는 동기에서 도입되기에 이르렀다. 따라서 농어민연금제도는 단순히 일반적인 도시근로자를 대상으로하는 국민연금제도와는 달리 농어민들의 복지증진을 도모하여 한국경제에 필요한 최소한의 농업인구를 유지하고 농업산업을 유지해 나간다는 복합적인 목적을 갖고 있다고 볼 수 있다.

본 논문은 이런 복합적인 의미와 목적을 갖고 있는 농어민연금제도를 분석·평가하는 것을 주요한 목적으로 한다. 즉, 정부가 마련하고 있는 농어민연금제도가 일반적인 공적연금제도로서의 목적과 한국 농업이라는 특수한 상황에서 농업에 종사하는 사람을 대상으로한 연금제도로서의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는가? 하는 문제를 분석하는데 주요한 목적이 있다. 본 논문에서는 정부가 시행을 앞두고 있는 농어민연금제도의 구조적인 성격과 특성을 한국의 농업과 농촌의 경제적인 특성을 고려하면서 사회보험의 이론적인 틀 안에서 평가한다. 보다 구체적으로는 정부가 마련한 농어민연금제도의 구조를 분석하여, 현행제도의 연금수혜 수준이 적정한 것인가 하는 문제와 연금제정의 구조와 재원조달방안에 대한 타당성 여부를 분석하는데 논문의 초점을 두며, 그리고 현행 제도가 복합적인 목적을 달성할 수 있는가를 분석한다.

이와 같은 목적을 위해 본 논문은 제 II장에서 먼저 농어민연금제도의 도입을 둘러싸고 그동안 진행되어왔던 주요 논의점들을 살펴보고, 그 다음 사회보험으로서의 농어민연금제도의 구조적인 특성을 분석하고, 농어민연금의 급여수준의 산출을 근거로 현행

제도의 연금수혜 수준이 적정한 것인가를 분석한다. 그리고 농어민연금제도의 재원조달구조와 문제점을 분석. 논의하며, 한국의 농촌이 갖고 있는 특성에 비추어 농촌에 적합한 구조와 재원조달 방안을 갖는 공적연금제도를 지향하는데 필요한 정책적인 제안을 한다. 마지막으로 제 III장에서는 결론으로 끝을 맺는다. 정부의 연금제도는 본래 농민뿐만 아니라 어민들도 보험가입의 대상으로 하고 있으나 여기서는 연구의 대상을 농민에 한정시키도록 한다. 그 이유는 농어민연금의 대상중 농민이 숫적으로 거의 대부분을 차지한다는 이유 이외에도 논문의 분석대상을 한 곳으로 집중시키기 위해서이다.

II. 본 론

1. 농어민연금제도의 목적과 구조를 둘러싼 논의점들

그동안 농어민연금제도의 도입을 둘러싸고 많은 논의가 있었는데, 이러한 기존의 논의들은 주로 농어민연금제도의 구조와 관련되어 있으며 연금제도의 도입이 지향해야하는 장기적인 목적이 무엇인가에 대해서도 논의가 이뤄져 왔다. 지난 1980년대 후반부터 진행되어온 농어민연금제도에 대한 논의를 농어민연금제도의 목적, 재원조달 방안, 연금의 급여수준, 그리고 농어민연금제도의 수혜대상 등의 주제별로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다²⁾

첫째, 농어민연금제도의 목적과 관련하여 농어민연금제도는 단순히 「우루과이라운드」협상으로 농산물 시장이 개방됨에 따라 농가가 입게되는 경제적인 피해에 대한 일종의 보상적인 측면에서 도입되어야 하는 것인지? 또는, 농어민연금제도는 농업구조의 개편을 마련하기 위한 환경을 조성하기 위해 도입되어야 하는 것인지? 의 문제이다. 이 논의가 중요한 것은 농어민연금제도가 어떤 목적을 갖고 도입되는지에 따라 연금제도의 구조가 달라지기 때문이다.

농어민연금제도가 지향하는 목적과 관련하여 기존의 논의들은 크게 두 가지 견해로 나누어진다. 현재 한국농업이 안고 있는 가장 심각한 문제는 농업경영자의 노령화현상으로³⁾, 이는 농업의 생산성을 떨어뜨려 농업발전의 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 이에 따라 농업경영자의 노령화현상을 해소하고 「우루과

이라운드」에 따른 신속한 농업구조조정을 위해 경영이양연금제도를 포함하는 농어민연금제도를 도입해야 한다는 주장이 대두되고 있다.⁴⁾ 농업경영이양연금제도는 60세이상의 농업경영자가 경영을 이양할 경우 국민연금과는 별도로 일정한 연금을 정부재정으로 급부하는 제도이다. 이때 경영을 이양하는 방법으로는 후계자에게 농지를 일괄 상속하거나 장기임대하는 것도 포함하고 있다. 경영이양연금제도는 농업경영자의 노령화현상을 해소함으로써 농업구조조정 의 문제까지 겨냥할 수 있다. 그러나 이에 반대하는 견해에 따르면 농업경영이양연금제도는 정부재정부담이 매우 큰데 비해 그 효과가 작다는 점 이외에도 한국 농민의 경우 토지소유에 대한 집착이 매우 크기 때문에 경영이양연금제도는 효과를 얻을 수 없다는 것이다.⁵⁾ 이러한 이유에 따라 농업구조조정이라는 목표를 겨냥한 경영이양연금제도의 재정부담의 과중함에 비해 농민들의 토지에 대한 소유집착 때문에 제도의 유용성이 낮다는 이유로 유보되었다.⁶⁾

두번째, 농어민연금제도가 지향하는 목적과 관련해서 농어민연금제도는 기존의 국민연금제도와는 별도의 독립적인 제도로 도입되어야 하는가에 대한 논의가 진행되었다. 먼저 현재 시행되고 있는 것과 같이 국민연금제도의 적용대상을 확대하는 방안으로는 농어민연금제도가 지향하는 목적을 달성할 수 없다. 농어민연금은 농어민의 특성에 맞는 구조를 가져야 하기 때문에 현행의 국민연금제도와는 상이한 구조를 가져야 한다. 기존의 국민연금제도와 독립적인 농어민연금제도하에서는 정부정책의 대상이 분명하기 때문에 정부지원을 효과적으로 수행할 수 있다. 그러나 독립적인 농어민연금제도를 도입할 경우 적용대상 인구가 작고 소득이 비교적 낮은 농어민을 대상으로 하기 때문에 위험분산의 효과가 낮아 정부의 재정지원이 없는 경우에는 연금재정의 부실화가 우려된다.⁷⁾ 또한 독립적인 농어민연금제도는 소득이 낮은 농어민들간의 소득재분배가 이뤄져, 소득재분배가 저소득층간에 이뤄지는 결과가 된다. 이에 따라 독립적인 농어민연금제도는 공적연금제도의 소득재분배기능을 제대로 수행할 수 없게 된다는 문제점을 갖는다. 따라서 독립적인 농어민연금제도는 정부재정지원에 크게 의존할 수 밖에 없어 막대한 재정지원이 필요하게 된다.⁸⁾

다른 한편 현행 제도와 같이 국민연금제도를 확대하는 방안으로 농어민연금제도를 도입하게 되는 경

우 독립적인 농어민연금제도에 비해 적용 대상인구가 넓기 때문에 위험분산이 이뤄지게 되어 연금재정이 안정될 수 있으며, 소득계층간 소득분배기능이 이뤄질 수 있다. 그러나 국민연금제도와와의 연계에 의한 농어민연금제도는 소득이 낮은 계층을 주요한 대상으로 하고 있기 때문에 국민연금의 재정을 불실화시킬 가능성이 있다. 또한 같은 이유로 인해 국민연금 재정이 농어민연금을 지원하게 될 경우, 도시지역의 저소득 근로자들이 농어민을 지원하게 되는 결과를 초래할 수도 있다는 소득분배상의 문제를 갖게 된다.⁹⁾

셋째, 농어민연금제도의 구조 및 재정과 관련된 또 하나의 논의는 연금재정을 위한 재원조달의 방법과 관련된 문제이다. 연금제도는 피보험자와 피보험자의 고용주가 부담하게 되는 보험료수입이 주요한 재원을 이루게 된다. 그러나 농어민연금의 경우 자영업자인 농어민의 경제적 사정을 고려할 때 재원조달이 피보험자부담의 보험료 수입에만 의존하게 되면 농어민의 부담이 과중하다는 이유로 정부재정으로 이를 지원하는 방안이 논의되었다.¹⁰⁾ 또한 농어민연금의 경우 연금보험료의 일부를 정부재정에서 지원해야 하는 이유로 농어민연금이 「우루과이라운드」에 의한 농민들의 경제적인 피해를 보상해주는 차원에서 실시되는 연금제도라는 측면이 강조되고 있다. 그리고 농어민의 경우 국민연금의 적용 대상자들에 비해 소득이 상대적으로 낮아 소득재분배차원에서 농어민연금의 보험료의 일부를 정부의 재정에서 지원하여야 한다는 방안이 제시되었다. 그러나 농어민연금의 보험료를 정부의 재정에서 지원하게 될 경우 향후 국민연금의 대상이 될 도시 저소득층과의 형평성에서 차등을 두게 되고, 이로 인해 도시의 자영업자들이 저소득을 이유로 정부재정지원을 요구할 수 있게 된다는 문제를 안고 있다.

넷째, 연금제도의 寄與와 給付의 구조에 관한 논의에서는 연금급부체계를 도시근로자들을 대상으로 하는 현행의 국민연금의 기여 급부체계와는 다른 체계를 갖추어야 하는가를 둘러싼 논의가 있었다. 농민의 경우 소득이 상대적으로 도시근로자들에 비해 낮고 소득의 흐름이 불규칙하다는 점을 고려할 때 농민에게는 기여율을 도시근로자에게 적용하는 기여율보다 낮게 책정하고 급부율도 낮은 구조를 갖추게 해야 한다는 주장이 제기되었다.¹¹⁾ 이같은 주장은 농어민연금제도의 재원조달방법을 전적으로 가입자들의 연

금보혐료수입에 의존하거나 정부의 재정지원이 존재한다 하더라도 그 수준이 낮은 정도에 머무를 것이라는 가정에 근거하고 있다.

농어민연금제도의 급부수준을 결정하는 방법에 대해서는 현행의 국민연금제도와 동일하게 연금가입자들의 소득에 비례한 연금제를 시행하는 방안과 소득에 비례하는 연금급부예다가 一定額의 연금급부를 추가하여 지급하는 방안이 제시되었다. 소득비례연금제도는 현행의 국민연금제도의 기본틀을 그대로 유지할 수 있기 때문에 연금제도가 복잡해지는 것을 방지할 수 있으며, 계층간 소득재분배효과가 크다는 장점을 갖는다. 그러나 소득비례연금제도의 경우 연금급여액이 농민들의 낮은 소득에 비례하게 되기 때문에 노후생계를 유지할 수 있는 정도의 최저생계비를 보장받을 수 없을 가능성이 높아지게 된다. 이 경우 연금제도 본연의 기능을 수행하지 못하게 되며, 고소득자와 저소득자의 연금급여의 수준에 큰 격차가 나타나게 된다는 단점을 갖는다. 이에 대해 소득비례연금급부에 定額의 연금급부를 추가해 지불하는 제도의 경우 최저생계비를 보장할 수 있다는 장점을 가지나 현행의 연금체계와는 전혀 다른 체계를 가지게 되어 현행국민연금제도를 전면적으로 개편해야 한다는 부담을 갖는다.

다섯째, 농어민연금제도의 가입대상에 대해 문제가 제기되었다. 농어민연금제도가 「우루과이라운드」에 의해 직접적인 피해를 받게 되는 농업부문에 경제적인 혜택을 주기 위해서 그리고 농업구조조정을 위한 하나의 수단으로 도입되는 경우에는 그 적용대상이 농어민에 국한될 때 소기의 목적을 효과적으로 달성할 수 있다. 이 경우 농어민연금의 적용대상이 분명해지게 되고 정부의 재정지원이 있는 경우에도 정부 지원이 원래 목적으로 했던 대상에 국한되기 때문에 과다한 재정지원을 억제할 수 있다. 그러나 농어민연금의 대상을 농민으로 국한시킬 경우 겸업농이 상당수 존재하는 현상황에서¹²⁾ 농어민연금의 대상을 구분하는데 어려움이 있으며, 농촌에 거주하는 다른 주민들과의 형평성문제가 나타나게 된다. 이에 비해 농촌에 거주하는 모든 주민들을 농어민연금의 대상으로 포함시킬 경우 농민을 구분해야 한다는 문제가 없으며, 농민과 기타 농촌 거주자들과의 위화감을 조성하지 않으면서 국민연금을 전국민적으로 확대하는 하나의 방안이 될 수도 있다는 장점이 있다. 그러나 이 제도는 도시지역의 농민이 적용대상에서 제외된다는

문제점 이외에도 정부재정으로 연금보혐료의 일부를 지원하게 되는 경우 정부재정부담이 커지게 되어 관으로 작용할 수 있다는 문제점을 갖고 있다.¹³⁾

2. 현행 농어민연금제도의 구조와 특징

1994년 12월에 개정된 정부의 국민연금법을 살펴보면 농어민연금제도의 구조와 특징을 발견할 수 있다. 우선 농어민연금제도는 현행의 국민연금제도를 확대해 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 농어민연금의 가입대상은 23세부터 60세미만의 농어촌지역 거주자 및 도시지역농어민을 당연가입자로 하며, 특례조항에 따라 60세이상 65세미만의 농어민은 본인의 신청에 의해 가입한후 5년이상 보험료를 납부하면 특례노령연금의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 그리고 농어민연금의 급부체계는 국민연금과 같이 1) 노령연금 2) 감액노령연금 3) 재직자노령연금 4) 조기노령연금 5) 기타연금외에 노령농어민을 위한 6) 특례노령연금의 6가지 급여종목으로 구성되어 있다.

老齡年金은 가입기간이 20년이상인 60세이상의 가입자중 일정한 소득(기본연금액이상)이 있는 업무에 종사하지 않는 가입자에게 지급되는 급여로, 국민연금의 경우와 마찬가지로 가장 대표적인 급여이다. 이때 연금액은 기본연금액 100%에 배우자수당인 가급연금액이 추가된다. 減額老齡年金은 가입기간이 15년 이상 20년미만인 60세이상의 가입자중 일정한 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 가입자에게 지급되는 급여로, 15년 가입자의 경우 기본연금액의 72.5%를 지급하며, 가입기간이 1년 추가될 때마다 5%씩 증액되어 19년 가입자에게는 기본연금액의 92.5%를 지급한다. 在職者老齡年金은 20년이상 가입한 60세이상 65세미만 가입자중 일정한 소득이 있는 업무에 종사하는 가입자에게 지급되는 급여로, 60세일 경우 기본연금액의 50%를 지급하며, 이후 1년 추가될 때마다 10%씩 증액하여 64세인 가입자에게는 기본연금액의 90%를 지급한다. 그리고 20년이상 가입자중 55세이상 60세미만으로 일정한 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 자에게는 早期老齡年金이 지급되는데, 55세일 경우 기본연금액의 75%를 지급하며, 이후 1년 추가될 때마다 5%씩 증액되어 59세일 경우 기본연금액의 95%를 지급받게 된다. 特例老齡年金은 농촌지역의 노령화현상으로 인해 농어민연금제도의 시행초기에는 감액노령연금조차 받을 수 없는 농가가 대부

본일 것이라는 판단하에 농어민만을 위해 특별적으로 만들어진 연금이다. 특별노령연금은 농어민연금제도의 시행시점인 1995년 7월을 기준으로 1) 45세이상 60세미만인 지역가입자¹⁴⁾, 2) 60세이상 65세미만 농어민으로서 가입기간이 5년이상인 가입자에게 지급되는 연금급여이다. 연금급여액은 가입기간이 5년일 경우 기본연금액의 25%를, 그리고 1년 추가될 때마다 5%씩 증액하여 14년 가입한 경우 기본연금액의 70%를 지급한다.¹⁵⁾ 특히 고령의 농어민들을 고려하여 60세이상 65세미만의 농어민은 70세에 달할 때까지 연금에 가입할 수 있도록 하였다¹⁶⁾.

농어민연금의 급여체계를 보면, 급여산출방식, 등급별 표준소득금액 등에서 국민연금과 동일하다. 농어민연금의 급여산출식은 다음과 같다.

$$R = 2.4(A + B)(1 + 0.05N),$$

여기서 R은 연금급여액, A는 전체가입자의 平均所得月額(定額部分), B는 가입자의 전체가입기간 標準所得月額の 평균액(소득비례부분), N은 20년을 초과한 가입기간을 나타낸다. 표준소득월액은 현재 최저 7만원부터 최고등급인 200만원까지 53등급으로 되어 있으나 시행령을 개정하여 최저등급 22만원부터 최고등급 360만원까지 45등급으로 조정될 예정이다¹⁷⁾.

이상의 급여산출방식을 사용하여 각 등급별 급여액을 계산해 보면 다음과 같다. 1995년 전체 가입자의 평균소득월액을 905천원이라고 할 때¹⁸⁾ 20년가입자의 所得代替率을 계산하면, 평균소득자의 경우 평균소득월액의 40%를 매달 연금으로 지급받게 된다. 그리고 최저등급(월 22만원) 소득자의 경우 최저등급 표준소득월액의 100%를 연금으로 지급받게 되며, 최고등급(월 360만원) 소득자의 경우 최고등급표준소득월액의 25%를 연금으로 지급받게 되어 등급별표준소득월액이 낮은 저소득자일수록 소득대체율이 높으며, 고소득자일수록 소득대체율이 감소한다. 가입연도수가 연장될 수록 연금액이 증가하게 되는데, 예를 들어 가입기간 40년인 경우 가입기간 20년에 비해 2배의 연금을 지급받게 된다.

농어민연금의 재정구조는 국민연금과 같이 연금보험료에 의해 충당되는 것을 원칙으로 하고 있다. 농어민연금의 가입자(농어촌거주자 및 도시농어민)는 1995년 7월 부터 2000년 6월까지의 표준소득월액의 3%, 2000년 7월부터 2005년 6월까지의 표준소득월액

의 6%, 그리고 2005년 7월 이후부터는 표준소득월액의 9%를 연금보험료로 납부하도록 되어 있다.¹⁹⁾ 그리고 농어민연금의 가입자중 농업, 임업, 어업소득을 합한 금액보다 그 이외의 소득이 많은 농어민 또는 사업자등록증을 내고 자영업업을 하는 농어민을 제외한 전체 농어민에게는 2005년 6월까지 최저등급(월 22만원)의 연금보험료의 3분의 1을 정부에서 지원하도록 하고 있다.

3. 현행 농어민연금제도에 대한 분석

현행 농어민연금제도의 구체적인 특징은 앞에서 적용대상, 수혜의 범위, 그리고 재원조달방법의 측면에서 살펴보았다. 농어민연금제도의 구조를 분석, 평가하기 위해 적용대상, 수혜의 수준, 재원조달, 그리고 농어촌발전계획과의 관련 측면에서 다음과 같은 몇가지 기준을 마련해 분석과 평가의 기준으로 삼고자 한다. 첫째, 농어민연금의 적용대상과 관련하여 대다수의 농어민이 노령연금의 수혜대상이 될 수 있는가의 문제이다. 둘째, 농어민연금의 수혜측면에서 연금액이 실제로 노후생계를 유지시킬 수 있는 충분한 수준에서 결정되고 있는가의 문제이다. 셋째, 농어민연금제정의 건전성과 보험료지원의 정도가 현실적으로 가능한 것인가의 문제를 연금제도의 평가기준으로 삼을 수 있다. 넷째, 농어민연금제도가 현재 한국농업이 처한 현실에 비추어볼 때 농촌발전계획의 일환으로서 그 기능을 할 수 있는가의 문제를 평가기준으로 삼을 수 있다.

먼저 농어민연금제도의 적용대상을 살펴보면, 앞서 설명한대로 농촌지역의 경우 노령인구비율이 높기 때문에 대부분의 농어민들은 노령연금이나 감액노령연금을 받을 수 없게 되어 있다. 예를 들어 20년이상 가입하였을 경우 지급받게 되는 노령연금을 받을 수 있는 가입자는 1990년 현재 전체 농업경영자의 14.6%에 불과하며, 15년이상 20년미만 가입하였을 때 받게 되는 감액노령연금을 받을 수 있는 가입자는 2%에 지나지 않는다²⁰⁾. 나머지 76.2%의 농업경영자는 특별노령연금에 해당되는 경우로서 노령경영자의 상당수가 현행 농어민연금제도의 적용대상범위에 포함되지 않는다고 볼 수 있다.

다음으로 농어민연금제도의 급여수준이 농민의 노후생계를 유지시킬 수 있는가 하는 문제를 살펴보도록 한다. 이 문제에 대한 대답은 현행 연금제도의 연

금종목별 수준과 노후생계비수준을 비교함으로써 가능하다. 이때 노후생계에 적합한 수준의 생계비를 추계한다는 것이 실제로 어렵기 때문에 여기서는 최저생계비에 대한 추정치를 사용토록 한다.

가. 연금급여액 수준의 적정성

현재를 기준으로 연금급여액 수준을 살펴보면, 표준소득월액의 최저등급(월 22만원)으로 20년의 최소가입기간을 만족하였을 때 연금의 월급여액은 22만5천원이며, 배우자 가급연금인 월 6,700원(연 8만원)을 합한 경우 2인부부는 월연금으로 총 23만 1,700원을 지급받게 된다.²¹⁾ 그러나 연금을 20년 가입한 농가의 경우 연금급여 이외에도 농지소유를 통한 자산소득을 얻을 수 있기 때문에 이들 가계의 소득은 실제로는 이 연금급여액수준을 상회할 것으로 예상할 수 있다. 그리고 여기서는 노령연금을 수혜받기 위해 필요한 최소한의 기간인 20년을 가입한 가입자중 최저등급에 속하는 사람으로 2인 가족을 기준으로 연금액을 산정하였다. 따라서 가입기간이 20년이 넘을 경우나 표준소득월액이 최저등급보다 높을 경우 연금급여액은 증가하게 된다. 여기서 산출한 연금급여액은 최저수준의 급여액이기 때문에 농어민연금의 급여수준이 노후의 최저생계를 유지할 수 있는가를 판단하는 기준으로 사용하는데 적절할 것이다.

나. 최저생계비의 추계

농어민연금의 급여수준이 농어촌가계의 노후생계를 유지하는데 필요한 수준인가를 판단하기 위해서는 농어촌가계의 최저생계비를 추정해야 한다. 최저생계비의 추계방법에는 객관적인 기준에 근거한 추계방법인 '기본적 필요에 의한 방법', '식품비율방법' 등이 있으며 주관적 방법으로는 「라이덴」방식이 있다. 여기서는 여러 추정방법중 주관적인 추정방법으로 분류되는 「라이덴」방식에 의해 1989년에 추계한 최저생계비 추정치를 농촌가계의 노후생계를 위한 최저생계비의 추정을 위한 기본자료로 사용한다. 객관적인 기준에 근거한 추계방법은 설문응답자의 주관적인 견해에 의해 설문의 결과가 좌우되기 때문에 오히려 주관적인 견해를 개입시키는 문제를 가지며, 사회전반의 생활수준의 변화가 가져다 주는 상대적인 박탈감을 도외시함으로써 사회전체가 느끼는 최저생계의 개념이 반영되지 못하는 문제를 갖고 있다.²²⁾ 1989년의 자료에서 구한 최저생계비의 추정치를

최근의 추계치로 전환하여야 하는데, 여기서는 자료의 제약으로 인해 1993년도의 추계치를 구하고자 한다. 1989년의 추정치를 이용한 1993년도의 최저생계비 추정치는 다음과 같은 두가지 방법(소비자물가상승율을 기준으로 한 방법과 농가호당 평균가계비를 기준으로 한 방법)으로 추정하여 보았다.

첫째, 1989년 라이덴방식에 의해 추정한 농촌지역 2인가족의 최저생계비는 172,170~187,430원이었다.²³⁾ 이 최저생계비가 소비자물가상승율과 동일한 비율로 증가한다고 가정하면, 1993년의 농촌지역 2인가족의 최저생계비는 227,514~247,668원인 것으로 추정된다.²⁴⁾

둘째, 1989년 농가호당 평균가계비는 588,762원이었다.²⁵⁾ 1989년 라이덴방식에 의한 농촌지역 2인가족의 최저생계비는 농가호당 평균가계비의 29.2~31.8%의 수준으로 나타났다. 이같은 비율이 1993년에도 적용된다고 가정하면, 농촌지역 2인가족의 최저생계비는 1993년 농가호당 평균가계비인 1,016,881원의 29.2~31.8%에 해당되는 296,929~323,368원인 것으로 추정된다. 이 두번째 방법에 의한 1993년도 2인 농촌가계의 최저생계비는 소비자 물가상승율을 조정해서 구한 수치보다 약 30%정도 높게 나타났다.

이제 이 두 가지 방법에 의한 추정치중에서 어느 것이 보다 1993년도의 최저생계비를 잘 나타내 주고 있는가 하는 문제에 이르게 된다. 이때 「라이덴」방법이 갖고 있는 추정방법의 특성에 따른다면 두번째 방법에 의한 추정치가 보다 적합하다고 볼 수 있다. 「라이덴」방식은 상대적인 최저생계비를 추정하는 방식이기 때문에, 물가상승율을 감안하여 1993년의 최저생계비를 산출하는 방법에는 문제가 있다. 왜냐하면 1989~1993년의 4년간 국민소득의 증가로 상대적인 최저생계비가 물가상승율보다 더 높은 비율로 상승하였을 것이므로, 1993년의 상대적인 최저생계비는 단순히 이 기간중 물가상승율조정을 통한 최저생계비 추정치보다 높을 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 1993년 「라이덴」방식에 의한 농촌지역의 2인가족 최저생계비는 대략 30여만원이라고 추정할 수 있다.

이와 같이 1993년 농촌지역 2인가족의 최저생계비를 30여만원이라고 보면, 최저등급의 표준소득월액으로 20년 가입할 때 받을 수 있는 연금월액 23만원은 최저생계비의 80% 정도에 해당되기 때문에 충분치 않다고 볼 수 있다. 그러나 여기서는 다음과 같은 두

가지 요인을 추가적으로 고려해 농어민연금제도가 농촌가계의 노후생계를 유지하는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는가를 판단하고자 한다.

첫째, 위의 두가지 방법에 의한 최저생계비는 농촌 지역의 평균적인 2인가족의 최저생계비로서 60세 이상의 노령부부의 최저생계비를 나타내는 것은 아니다. 그런데 평균적인 2인가족의 최저생계비는 60세 이상의 노인부부의 생계비에 비해 높기 때문에 위의 최저생계비수준은 60세 이상의 노인부부의 최저생계비로서는 다소 과대평가되어 있다고 볼 수 있다. 둘째, 최저등급의 표준소득월액으로 20년간 연금에 가입한 경우 받을 수 있는 연금급여가 최저생계비의 80%정도밖에 미치지 못한다는 것은 농지소유에 의한 자산소득이 전무한 경우에만 성립되는 이야기이다. 60세 이상의 노령부부가 농지를 소유하고 있어 농지로부터 자산소득을 벌어들이는 경우 이들 노령부부의 가계소득은 연금급여에 자산소득을 합한 금액이 된다. 1993년을 기준으로 할 때 농지를 0.5ha 이하 소유하고 있는 영세농층의 평균경지소유면적은 1,200평이 된다.²⁶⁾ 이 때 산간지역의 평당농지가격인 16,000원을 기준으로 할 때 이들이 소유한 농지의 자산가액은 평균 19,200천원이며, 이를 매각하여 은행신탁상품을 구입하였다 가정하면 신탁평균수익율인 연 12%을 기준으로 월 192,000원의 자산소득이 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 연금급여액과 자산소득을 합한 노령가계의 총소득은 최저생계비를 초과하게 되기 때문에 연금제도의 급여액이 최저생계를 유지하는데 충분한 역할을 할 수 있게 된다. 또한 이들 노령가계가 농지를 300평 밖에 소유하고 있지 않은 限界農家라고 하더라도 농지가격은 4,800천원이 되며, 이때 농지매각으로부터 월 48,000원의 자산소득을 벌어들일 수 있어 연금급여액을 합한 총소득은 최저생계비의 90% 정도까지 도달할 수 있는 것으로 나타난다.²⁷⁾

다. 농어민연금제도의 재정구조

현행의 농어민연금제도는 앞서 설명한 바와 같이 국민연금제도의 수혜대상을 농어민으로까지 확대하는 방법으로 마련되어 있다. 이에 따라 연금의 재원 조달을 위해 가입자를 사업장가입자와 지역가입자로 구분하고 있다. 사업장 가입자는 가입자, 사용자, 그리고 퇴직금전환금에서 각각 표준소득월액의 3%에 해당하는 연금보험료를 납부하도록 되어 있어, 표준

소득월액의 9%에 달하는 연금보험료로 재원을 조달하고 있다. 그러나 농어촌지역거주자와 도시지역의 농어민으로 구성되어 있는 지역가입자의 경우, 스스로가 사용자이기 때문에 표준소득월액의 9%를 가입자가 모두 부담하여야 한다. 그러나 현재의 농어촌지역의 실정상 농어민들이 표준소득월액의 9%를 모두 부담하기가 어렵기 때문에, 지역가입자에게는 연금제도가 시행되고 5년동안인 1995년 7월~2000년 6월의 기간동안에는 표준소득월액의 3%를, 그리고 그 이후 5년 기간동안인 2000년 7월~2005년 6월의 기간동안에는 표준소득월액의 6%를, 그리고 2005년 7월이후부터는 표준소득월액의 9%를 연금보험료로 징수하도록 하고 있다. 그리고 특히 농어민의 경우 「우루과이라운드」협상에 따른 경제적 피해가 크기 때문에 이를 보상해준다는 의미에서, 겸업농어민중 농업, 임업, 어업의 소득보다 기타소득이 많은 농어민과 자영업자를 하는 농어민을 제외한 전체 농어민에 대해서는 2005년 6월까지 최저등급의 표준소득월액(월 22만원)의 연금보험료에 해당하는 금액의 1/3을 정부재정으로 지원토록 하고 있다.²⁸⁾

기존의 국민연금제도의 재정추계에 관한 연구에 따르면²⁹⁾ 다음과 같은 세 가지 경우를 상정하여 각각의 경우 연금의 재정이 어떻게 될 것인가를 예측하고 있다³⁰⁾. 우선 국민연금제도가 지역가입자를 배제하고 사업장가입자만을 상정하는 경우 2030년경에 총지출이 총수입을 초과하게 되어 연금보험료수입과 기금운영수입이 연금급부를 위한 지출을 충당할 수 없게 되어 기금의 누적적자가 증대되고 기금의 잠식이 시작된다. 그리고 기금의 감소가 계속 진행되어 2045년경에는 국민연금기금이 소진되어 연금급부의 지급을 위해서는 정부가 재원의 일부를 부담하게 되는 연금재정의 적자가 발생할 것으로 예상하고 있다.

그리고 국민연금제도를 확대해 사업장가입자뿐만 아니라 농어촌거주자와 도시농어민, 그리고 도시자영업자 등을 포함하는 경우에는 국민연금제도를 사업장가입자에 한정하는 경우에 비해 총지출이 총수입을 초과하게 되는 시점과 연금기금의 소진이 발생하는 시점이 앞당겨지게 된다. 즉 이 경우 총지출이 총수입을 초과하게 되는 시점이 2030년에서 2022년경으로, 그리고 연금기금이 소진되는 시점이 2045년경에서 2033년경으로 7~8년 앞당겨지는 것으로 예측하고 있다. 그리고 만일 농어민만을 가입대상으로 하는 독립된 연금제도를 상정하는 경우에는 총지출이 총수입을

연금보험료지원의 재정부담액

(단위: 10억원)

년 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	총 액
재정부담	18	35	36	36	36	54	74	74	74	74	37	548

초과하는 시기는 2015년 그리고 연금기금이 소진되는 시기는 2022년경으로 추계하고 있어 현행제도의 경우 보다 재정적자발생이 빠르게 진행하게 된다.³¹⁾

현행의 제도와 같이 국민연금제도를 확대해 시행되는 농어민연금의 경우 정부의 재정부담은 장기적으로는 적자재정이 발생하는 시기로부터 출발하게 되나, 단기적으로는 연금보험료의 지원으로 인해 제도의 시행과 더불어 나타나게 된다. 즉, 1995년 7월부터 시행되는 농어민연금제도가 2005년 6월에 이르기까지 소득월액의 최저등급을 기준으로 연금보험료의 1/3을 지원하게 되면, 1995년 7월~2000년 6월의 기간동안에는 매월 2,200원씩을, 그리고 2000년 7월~2005년 6월의 기간동안에는 매월 4,400원을 지원하게 되는데, 이때 1995년 7월부터 2005년 6월까지 정부의 총재정부담액은 아래의 표와 같이 총 5천480억원에 이르는 것으로 추계된다.³²⁾

그러나 여기서의 단기적인 정부의 재정부담의 추계치는 다음과 같은 제약을 갖는다. 위의 표에서 보여주고 있는 정부의 연금보험료지원에 따른 부담금은 농어촌지역과 도시지역의 농어민을 전부 지원대상으로 하고 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 현행의 제도에 따르면 겸업농어민중 겸업에 의한 소득이 농업, 어업, 또는 임업소득을 초과하는 농어민과 자영업을 하는 농어민은 정부의 연금보험료 지원대상에서 제외되어 있다. 따라서 이를 감안하면, 정부의 연금보험료 지원에 따른 실제 재정부담액은 위의 표에서 보여주는 추계보다는 낮을 것으로 기대된다.

그러나 겸업농어민중 겸업소득이 농업, 임업, 어업 소득에 비해 큰 농어민과 사업등록증을 발부받아 자영업을 하는 농어민의 통계자료가 부족하기 때문에 이 부분에 의한 정부의 재정부담액의 감소분을 정확히 계산하는 것은 매우 어렵다. 다만 겸업소득이 농업 소득보다 큰 2중 겸업농비율자료는 구할 수 있기 때문에, 이 자료를 이용하여 정부재정부담액의 감소분중 일부분을 계산할 수 있다. 즉, 1993년 2중 겸업농의 비율이 23.3%인 점을 감안할 때³³⁾ 정부의 연금보험료 지원을 위한 재정부담금중 적어도 23%정도는 감소할

것으로 예상할 수 있다. 따라서 정부의 연금보험료의 지원대상에서 제외되는 부분을 감안할 때 1995년 7월~2005년 6월의 기간중 연금보험료지원에 따른 정부재정의 총부담액은 5천480억원에서 약 4천274억원정도로 낮아질 것으로 예상할 수 있다. 특히 1987년 이후 현재까지 2중 겸업농가의 비율은 계속 증가하는 추세를 보이고 있기 때문에³⁴⁾ 겸업농가중 정부의 연금보험료지원대상에서 제외되는 농가가 점차 증가할 것으로 예상된다. 그러나 이같은 자료를 근거로 해서 연금보험료의 지원대상을 구분하는 일이 실현가능하기에는 많은 장애가 있다. 실제로 비농업소득이 농업 소득을 초과하는 농가라 할지라도 농가의 비농업소득을 구체적으로 파악하는 것은 거의 불가능하다. 겸업소득을 파악한다는 것이 어렵고 겸업농어민중 지원대상을 분류하기가 힘들기 때문이다. 따라서 실제로 지원대상의 배제로 인한 정부의 재정부담지원액의 감소의 정도는 그다지 크다고 볼 수는 없다는 결론을 얻을 수 있다.

4. 현행농어민연금제도의 평가

앞서 현행 농어민연금제도의 특성을 보기 위해 연금제도의 구조를 급여의 산출방식과 수준, 그리고 재원조달의 방법과 정부재정의 부담이라는 두가지 측면을 중심으로 분석했다. 이에 따르면, 현행의 제도는 국민연금제도의 수혜대상을 확대하는 방법을 통해 농어촌거주자와 도시의 농어민을 위한 농어민연금제도를 마련하고 있으며, 다음의 세가지 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 첫째, 농어민연금제도는 기존의 국민연금제도를 확대해 시행하기 때문에 국민연금제도의 확대라는 장기적인 목표에서 벗어나지 않고 있다. 이런 점에서 현행의 제도는 국민연금제도의 발전에 기여하고 있다. 둘째, 독립적인 농어민연금제도의 실시와 비교할 때 현행의 제도는 정부의 재정적인 부담을 감소시켜 준다는 장점을 갖는다. 즉, 이는 농어민연금제도를 시행할 때 가장 중요한 장애요인으로 나타나게 되는 재원조달의 실현성의

문제를 해결해 준다는 특징을 갖는다. 그리고 셋째, 현행의 농어민연금제도의 급부수준은 앞서 논의한대로 농어민의 노후생계를 최소한으로 유지시킬 수 있을 정도의 연금급여수준을 지급한다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다.

현행 농어민연금제도는 위에서 설명한 세가지 이유에서 긍정적인 측면을 갖추고 있으나, 다음의 몇가지 이유에서 문제점을 안고 있다.

첫째, 현행의 농어민연금제도는 농어민중 겸업소득이 농어업소득을 능가하거나 자영업업을 하는 농가를 제외한 모든 농어민에게 연금보험료의 1/3을 2005년 6월까지 지원하도록 되어 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 겸업소득이 농어업소득을 능가하는 경우를 구분한다는 것이 현실적으로 불가능할 뿐 아니라, 전업농가의 경우에도 농가의 소득의 크기에 구분치 않고 지원토록 하고 있다. 따라서 소득계층을 구분치 않는 정부의 재정지원은 농민계층간의 형평성에 문제를 가질 수 있을 뿐 아니라 농업에 종사하지 않는 도시 저소득층과의 형평성 문제를 갖게 된다.³⁵⁾ 따라서 정부의 농어민연금제도에 대한 재정지원은 경제적인 곤란에 처하게 된 농업부문에 대한 지원을 효과적으로 이루는 수단이 될 수 없다. 그리고 고소득의 농가의 경우에는 월 2,200원 또는 월 4,400원의 연금보험료지원이 농업에 종사하도록 유인하는 효과적인 유인책이 될 수 없으며, 오히려 저소득 농민에 돌아가야할 재원이 고소득농가를 지원하는데 사용되는 등 비효율적으로 배분되고 있다.³⁶⁾

또한 국민연금제도를 확대하는 방안으로 농어민연금제도를 도입한 중요한 이유중의 하나로 정부의 재정부담을 크게 하지 않는다는 점을 들고 있으나, 이는 어디까지나 단기적인 재정부담의 정도에 국한된 설명일 뿐이다. 이미 국민연금제도의 재정추계에서 논의한 바와 같이 국민연금의 수혜대상의 폭을 확대하는 경우 사업장가입자만을 대상으로 하는 경우에 비해 연금기금의 소진시기가 8년여 앞당기는 효과를 가져와 2033년부터 연금재정의 적자가 발생하게 된다. 따라서 장기적으로는 현행의 농어민연금제도라 할지라도 연금재정의 적자를 보전하는 정부의 재정부담이 증가하게 된다는 문제는 여전히 남게 된다.³⁷⁾

둘째, 앞서 지적한바와 같이 농어민연금제도는 단순히 국민연금제도의 확대발전의 이유에서만 도입되었다고 볼 수 없으며, 농산물시장개방에 따라 농림어업부문이 안게 되는 경제적인 불이익을 보상하기 위

한 일환에서 출발하고 있다는 점을 간과할 수 없다. 이런 시각에서 볼 때 농어민연금제도는 농민들에 대해 정부의 재정지원을 통해 연금제도의 혜택을 제공하는 것으로 소기의 목적을 달성했다고 보기는 어렵다. 정부의 농어민연금제도의 도입은 상대적으로 불리한 경제적인 여건에 놓이게 되는 농민들에게 농업부문에서 생산활동에 종사하는 경우 최소한의 노후생계를 보장할 수 있는 복지혜택을 준다는데 그 목적을 두고 있다. 이렇게 볼 때, 농어민연금제도는 농업구조조정을 도울 수 있는 방향으로 연금제도가 마련되어야 할 것이다.

그러나 현행의 제도는 농업구조조정을 도울 수 있는 구조를 갖추고 있지 못하다는 문제점을 갖는다. 즉 현재 한국농업은 지나치게 농업인구가 노령화되고 있어, 이러한 현상을 억제하는 효과를 가질 수 있는 조치가 이뤄지는 것이 기대되고 있는 실정이다. 농업부문의 노령화현상을 방지하기 위해서는 가능한 노령인구가 농업에서 이탈하고 젊은 연령층이 농업부문에 진출할 수 있도록 해야 하며, 농어민연금제도는 이러한 농업의 노령화현상을 억제하는 방법의 일환으로 마련되어야 한다. 그러나 현행제도는 농업의 노령화현상을 오히려 조장하는 형태로 되어 있다. 현행 농어민연금제도는 60세이상 65세 미만 농어민들이 5년간 연금보험료를 납입하면 정상 연금급여의 25%를 수령할 수 있는 특례노령연금을 받을 수 있는 자격을 부여하고 있다. 이 조항에 따르면 이미 노령층에 속하는 연령계층이 5년동안 농업에 더 종사할 때 비로서 연금혜택의 대상자가 될 수 있게 된다. 따라서 이 같은 조치는 노령인구를 더욱 노령화시키는 결과를 가져오게 될 것으로 예상된다. 또한 현재의 평균수명이 71세인 점을 감안할 때 60대의 농어민은³⁸⁾ 70세에 가까운 연령에 이르러 연금급부의 대상이 될 수 있게 되며, 특례노령연금의 수준이 최저생계비에 훨씬 못미치지 수준인 점을 감안할 때 농업구조조정에 기여할 것으로 기대할 수 없다.

셋째, 현행의 농어민연금제도는 농산물의 시장개방으로 인해 발생하는 농민의 경제적 피해를 보상한다는 단순한 차원에서 도입되는 경우를 상정하지 않는다면 농어민연금제도는 앞서 논의한 농업구조조정에 효과적인 수단으로서의 목적을 달성할 수 있어야 한다. 이런 시각에서 볼 때 농어민연금제도는 노령화추세가 심화되는 현상을 해소하는 방안을 담고 있지 못하다. 앞서 지적한대로 현행의 농어민연금제도에

특례노령연금조항에 따라 노령화현상이 조장된다는 점에서 농업구조조정과 역행하고 있다는 측면 이외에도 농업경영이양을 촉진하는 적극적인 조치가 포함되어 있지 못하다는 문제를 갖고 있다. 농업이양을 장려하는 농어민연금제도의 조치는 노령인구가 농업경영을 포기하게 함으로써 농업경영자의 연령을 연소화시키는 효과외에도 농업경영규모의 영세화로 인해 규모의 경제성이 확보되고 있지 못한 현행 농업구조를 경영규모의 확대를 통한 경제성이 있는 농업구조로 바꾸는 효과가 있다. 그러나 현행의 제도는 농업경영이양을 겨냥한 직접적인 조치를 포함하고 있지 않다.

5. 현행제도의 개선방향

위에서 논의한 현행 제도가 갖는 한계점을 해소하고 농어민연금제도가 농업부문이 갖는 취약성을 보완해 줄 수 있는 정책수단으로서의 기능을 다하기 위해서는 다음과 같은 개선 방향이 제시될 수 있다. 물론 농어민연금제도가 취약한 농업부문의 근본적인 문제를 해결하는 정책수단으로서의 기능을 다할 수는 없다. 그러나 농어민연금제도가 도입된 시기와 이 제도의 복합적인 목적에 비추어 볼 때 농어민연금제도는 농업구조조정에 부합할 수 있는 조치를 포함해야 하는 것으로 기대된다.³⁹⁾

현행의 농어민연금제도중 정부의 중요한 재정적인 지원은 농어민에 대한 연금보험료의 부분적인 지원이다. 그러나 연금보험료의 지원은 농어민 소득계층간의 형평성에 위배될 뿐 아니라 고소득농어민에 대한 지원은 정부의 재정부담에 비해 그 효과가 작게 나타나게 된다. 또한 농어민에 국한된 연금보험료의 지원은 도시영세민과의 형평성을 깨뜨리는 문제를 갖게 된다. 따라서 정부의 재정지원은 영세농에 국한하는 것이 위에서 지적한 정부지원의 계층간 형평성과 자원배분의 효율성을 높일 수 있는 방안이 된다.

60세이상의 노령인구에 적용되는 특례노령연금은 5년동안의 연금보험료를 납입하는 경우에 한해 정상연금급여 수준의 25%를 지급받을 수 있게 함으로써 농업인구의 노령화현상을 심화시키게 된다. 따라서 이같은 문제를 해소하기 위해 60세이상의 농어민에게 적용되는 특례노령연금을 경영이양촉진제도로 활용하는 방안이 필요하다. 60세 이상 65세 미만의 농어민의 경우 5년간의 연금보험료를 선납할 수 있고

록 하는 대신 농업경영을 이양한 60세이상의 농어민에게는 정부가 5년분의 연금보험료를 지원하도록 하는 구체적인 방안을 강구할 수 있다.⁴⁰⁾ 이 때 필요한 재정은 약 2,500억원 이내의 재원이 요구되기 때문에 과중한 정부재정부담이 요구되지 않는다.⁴¹⁾ 따라서 현행 60세 이상 노령의 농민에게 적용되는 특례노령연금을 경영이양연금으로 연계하는 경우 일시적이고 적은 재정부담을 통해 특례노령연금의 문제를 해소할 수 있을 수 있으며, 현행 제도의 틀을 그대로 유지할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 60세이상의 노령인구를 위한 노령특례연금의 경영이양과의 연계 방안은 그 효과가 매우 일시적이라는 단점을 갖는다. 즉 이같은 방안은 현행 제도가 갖는 농업구조조정에 역행하는 문제점을 해소하는 방안으로는 유효하지만 그 효과가 일시적이기 때문에 농업인구의 노령화현상을 방지하고 농업경영규모의 확대라는 농업구조조정을 위한 장기적인 수단으로서 기능을 다하지 못할 것이다. 농어민연금제도가 농업인구의 노령화와 경영규모의 비경제성이라는 문제를 안고 있는 농업구조를 조정하기 위해서는 농업경영권의 이양을 농어민연금제도와 연계하는 방안이 장기적인 방안이 될 수 있다.⁴²⁾

농업경영이양연금제도의 도입을 상정하는 경우 55세 이상의 연령층에 정상연금의 일부를 경영이양연금으로 보장하고, 55세미만의 연령층이 농업경영을 이양하는 경우에는 매 1년마다 지급되는 연금의 일정한 비율을 감소시켜 연금가입 20년후에는 정상연금부수준의 일부 수준의 경영이양연금을 받을 수 있도록 하는 방안을 상정할 수 있다. 구체적인 방안으로 다음의 두가지 안을 생각할 수 있는데, 우선 제1안으로 현재 55세 이상의 연령층에게 정상연금의 최저급부수준(20년가입)의 40%를 경영이양연금으로 지급하고 55세이하 연령층에 대해서는 연금가입기간 매년 1%씩 연금급부율을 감소시켜 가입 20년이 경과한 이후에는 경영이양연금을 정상연금의 20%수준이 되도록하는 방안을 마련할 수 있다. 두번째 안으로는 연금가입시기에 55세이상의 연령층에 대해서는 정상 최저연금급부수준의 30%를 경영이양연금으로 지급하고 55세 이하의 연령층에 대해서는 매년 1%씩 급부율을 감소시켜 20년후에는 경영이양연금이 정상연금의 10% 수준이 되도록 한다. 이상의 두가지 경영이양연금에 소요되는 재정규모는 첫째안이 1995년~2004년의 기간동안 약 2조 5,000억원이, 그리고

두번째 안은 약 2조원의 수준으로 추계된다.⁴³⁾ 농업 경영이양연금제도의 장점으로는 농어민연금제도가 지속적으로 농업경영의 규모를 증대시킬 수 있는 농업구조조정 기능을 수행할 수 있다는 점을 들 수 있으나, 소요되는 재정규모에 비해 농업구조조정 기능을 얼마만큼 효과적으로 수행할 수 있는지가 불확실하다는 문제를 갖는다. 농업경영이양기능을 갖는 농어민연금제도와 관련해 재직노령자연금을 경영이양과 연계하는 방안도 농어민연금제도의 농업구조조정기능에 포함시킬 수 있는 방안이 된다. 현행의 농어민연금제도는 도시근로자를 대상으로한 연금제도와는 달리 농어민과 농어촌에 거주하는 자영업자들에 대해 재직노령자연금의 조항을 적용하고 있지 않다. 따라서 농어민들에게도 재직노령자연금을 적용해 60세이상의 농민이 농업경영을 이양하지 않는 경우에는 정상적인 연금급부수준의 일부만을 지급하도록 하는 재직노령자연금조항을 적용할 경우 경영이양의 효과를 기대할 수 있게 된다.⁴⁴⁾

III. 결론

농어민연금은 국민연금제도의 적용대상을 도시근로자에서 농어민과 농어촌거주자에 이르기까지 확대하는 방안으로 시행되기에 이르렀다. 그러나 농어민연금은 단순히 공적연금제도의 확대라는 측면에서 접근하는데는 한계가 있다. 농어민연금제도는 국민연금제도의 대상을 넓혀나가는 방법을 통해 농어민들에게 공적연금이라는 사회보장제도를 제공하는 방안으로 도입되었으나, 농어민연금제도는 [우루과이라운드협상의 결과 농산물시장의 개방이 불가피하게 되어 농업부문이 입게 되는 경제적인 손실을 보상한다는 차원에서 출발했기 때문이다. 즉, 농어민연금제도는 농산물시장의 개방으로 인해 존립의 위기에 처한 농업부문에 경제적인 활력소를 불어 넣는다는 종합적인 농어촌발전계획의 일환으로 추진되었기 때문이다. 이런 도입의 배경에서 볼 때 농어민연금의 기능은 단순히 노후생계의 보장이라는 측면을 강조하는 일반적인 국민연금제도와는 차별성을 갖는다. 따라서 농어민연금제도를 분석하기 위해서는 일반적인 공적연금제도의 분석보다는 다목적인 기능을 수행할 수 있는가 하는 차원에서의 접근이 요구된다. 본 논문에서는 현재 정부가 마련한 농어민연금제도를 분석의

대상으로 삼아, 농어민연금제도의 구조적인 특징과 연금제도의 재정구조, 그리고 현행 제도가 농어가의 노후생계를 유지하는데 충분한 급부를 제공할 수 있는가 하는 급부충분성의 문제를 분석했다. 이 문제들을 분석하기 앞서 여기서는 현행과 같은 농어민연금제도의 구조가 이루어지게 된 이유를 논의할 목적으로 현행의 구조를 갖기까지 농어민연금제도를 둘러싼 중요한 쟁점들을 정리하였다.

현행의 농어민연금제도는 구조적인 면에서 기존의 국민연금제도와 큰 차별성을 갖지 않으며, 재정적인 수요를 과다히 요구하지 않는 급부구조를 갖추고 있다. 그리고 또 노후생계를 유지할 수 있는 급부의 충분성도 갖추고 있는 것으로 판단된다. 현행의 제도는 기존의 국민연금제도를 그 대상폭을 확대, 발전시킨다는 측면에서 볼 때, 농가소득수준의 구분이 없이 보험료의 일부를 정부재정에서 지원하고 있기 때문에 농가소득계층간 그리고 농가와 비농가간 정부지원이 형평성을 갖지 못한다는 문제를 갖는다. 또한 앞서 지적한대로 농업부문이 갖는 구조적인 문제를 해소한다는 종합적인 차원에서 마련된 연금제도라는 측면에서 볼 때, 농업구조조정 기능을 효과적으로 수행하고 있다고 볼 수 없는데 이는 과다한 연금재정 수요를 유발치 않아야 한다는 제약조건에 기인한 것이다. 그러나 향후 10년간 소요되는 재정적인 수요를 절약하기 위한 차원에서 마련한 현행 농어민연금제도가 과연 농업분야가 갖는 구조적인 문제를 제거할 수 있는 정책수단으로서 유효한지에 대해서는 의문시된다. 그 이유는 현행의 제도로서는 농업구조조정이라는 효과를 기대할 수 없는데 이는 직접적으로는 농어민연금제도가 농업경영이양제도로서의 기능을 갖고 있지 못하기 때문이다. 결국 과다한 재정수요를 피하기 위한 현행의 농어민연금제도는 장기적으로 농업부문의 노령화현상과 농업경영규모의 과소화라는 문제를 해소할 수 있는 기능을 갖고 있지 않다. 이런 시각에서 볼 때 현행의 제도는 단기적으로는 비교적 적은 규모의 재정수요를 가지는 제도일지는 모르나 현행제도가 소요하는 재정적인 비용이 효율적으로 사용된다고는 볼 수 없다. 이런 점에서 앞으로의 농어민연금제도의 발전방향은 농업구조조정 기능을 수행할 수 있는 농업경영이양제도와 연계한 농어민연금제도의 개선이라는 면에서 논의되어야 한다.

인용문헌

- 1) 이 계획안은 우루과이라운드협상의 타결후 이에 대한 대응책을 강구하기 위해 설치된 대통령자문기구인 농어촌발전위원회에서 작성한 『농정개혁의 과제와 방향』에서 제시되고 있다.
- 2) 농어민연금지도의 도입과 관련하여 그동안 이루어져 왔던 논의들에 대해서는 민재성 외(1991a, 1991b), 정경배 외(1992, 1990), 정명채 외(1994, 1988, 1987), 한국개발연구원(1994) 등을 참조.
- 3) 농림업취업자중 50세 이상 취업자비중은 1993년 61.1%에 달하고 있으며, 60세 이상 취업자비중만 하더라도 30.6%에 달하고 있다. 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 1994.
- 4) 경영이양연금지도안은 한국농촌경제연구원과 한국보건사회연구원에서 제기된 주장이었다. 농어촌발전위원회의 보고서에서도 농업경영자이양연금지도의 도입을 건의하고 있다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 정명채 외(1988, 1994), 고철기 외(1993), 그리고 농어촌발전위원회(1994)에서 찾을 수 있다.
- 5) 특별히 이런 주장을 제안한 연구보고서는 없다. 농어민연금도입준비위원회(보건복지부 자문 기구), 농정심의회(국무총리자문기구)등에서 농어민연금지도를 심의하는 과정에서 경영이양연금지도의 도입에 반대하는 의견이 많았던 것으로 알려지고 있으며, 반대의견의 주요한 이유로는 과도한 재정부담을 들고 있다. 그리고 농민들은 농지를 중요한 재산으로 여기고 이를 분할상속하는 것이 일반적이며, 농지를 상속받은 자손들은 농촌을 떠나는 경우에도 농지를 소유하고 있어야 고향과의 인연을 계속 유지할 수 있다는 생각을 갖고 있기 때문에 일괄 상속의 효과를 크게 기대할 수 없다는 것도 주요한 반대이유중의 하나이다.
- 6) 농어민연금지도의 도입을 위해 1994년 12월 국회를 통과한 국민연금법 개정안에 경영이양연금지도가 포함되지 않았다.
- 7) 이 논의에 대해서는 한국개발연구원(1994), 김상균. 권문일(1994)을 참조.
- 8) 전계논문 참조.
- 9) 전계논문 참조.
- 10) 농어촌발전위원회에서 연금보험료의 일부를 정부가 부담할 것을 건의하였다. 농어촌발전위원회(1994) 참조.
- 11) 이에 대한 논의에 대해서는 고철기 외(1993), 한국개발연구원(1994) 등을 참조.
- 12) 1993년 말 현재 총 159만농가중 1종 겸업농가가 236천농가(14.8%)이며, 2종 겸업농가가 371천농가(23.3%)이다. 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 1994.
- 13) 김상균. 권문일(1994), 한국개발연구원(1994) 참조
- 14) 여기서 지역가입자란 농어촌지역 거주자와 도시지역 농어민중 연금가입자를 지칭한다.
- 15) 가입기간이 15년이 되는 해부터는 감액노령연금을 지급받게 된다.
- 16) 따라서 1995년 7월 현재 60세인 농어민은 최장 10년까지 연금에 가입할 수 없다.
- 17) 정명채 외(1994) 참조.
- 18) 전계서 참조.
- 19) 국민연금제도의 재정추계에 대해서는 추후에 보다 자세히 논의한다.
- 20) 1990년 연령별 농업경영자 비율은 농림수산부, 『1990 농업총조사보고』, 1991 참조.
- 21) 1994년 농민의 평균소득월액은 905,000원인 것으로 추정된다. 최저표준소득월액이 220,000 원이며, 연금가입기간이 20년일 경우, 연금여액은 $2.4(905,000 + 220,000) = 2,700,000$ 원이고, 월급여액은 225,000 원이다.
- 22) 「라이텐」방법에 의한 최저생계비의 산출방법과 1989년도의 추계결과에 대해서는 박태규(1991)를 참조. 여기서 논의하고 있는 최저생계비의 추계 방법들은 원래 빈곤선의 추정방법이다. 그러나 본 논문에서는 빈곤선을 벗어날 수 있는 생계비를 최저생계비와 동일시하고 있다.
- 23) 박태규(1991) 참조.
- 24) 1990년의 물가를 100으로 했을때 1989년은 92.1 그리고 1993년은 121.7이었다.
- 25) 농림수산부, 『농가경제조사보고』, 1990.
- 26) 1993년도 경작규모가 0.5ha미만인 농가의 평균농지소유규모는 연초기준으로 1,270평이었으며, 연말기준으로는 1,150평이었다. 농림수산부 『농가경제조사연보』 1994, 110~111면.
- 27) 현 급여체계는 어느 정도 물가상승율을 반영하고 있기 때문에 물가상승에 따른 급여액의 구매력 저하문제는 크지 않을 것이다. 물가상승에 연동해 임금과 농업순수익이 증가한다고 가정하면 평

- 균소득월액과 표준소득월액이 다 같이 증가하기 때문에 물가상승에 따라 자동적으로 급여수준의 상승이 이뤄지게 된다.
- 28) 정부의 농어민에 대한 연금보험료의 재정지원은 농어촌특별세관리특별회계에서 하도록 되어 있다.
- 29) 국민연금제도의 재정추계에 대해서는 고철기 외(1993), 정경배 외(1991, 1990, 1990), 문형표(1994) 등 참조.
- 30) 이하의 재정추계는 문형표(1994)의 추계에 따른 것이다.
- 31) 이런 재정추계에 비추어 볼 때 농어민을 대상으로 한 연금제도의 시행은 적자재정의 시기를 10년이상 앞당기게 되어 정부의 재정적인 부담을 크게 한다는 문제점을 갖게 됨을 알 수 있다. 이는 농어민만을 대상으로 한 연금제도의 경우 연금제도가 추구하는 소기의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있다는 우위성에도 불구하고 정부의 재정적인 부담이 무겁다는 단점을 가지고 있음을 보여주는 것이다.
- 32) 문형표(1994)의 추계에서는 1995년 7월~2005년 6월의 기간동안 연금보험료가 표준소득월액의 3%로 계속 유지된다는 가정을 하고 있다. 그러나 정부가 마련한 안에는 2000년 7월부터 2005년 6월의 기간동안에는 표준소득월액의 6%로 연금보험료가 인상될 예정으로 되어 있기 때문에 이 안에 따라 계산된 정부의 연금보험료 지원액은 최저등급을 기준으로 할 때 월 4,400원씩의 보험료지원이 이뤄지게 된다. 따라서 여기서는 문형표(1994)의 추계치를 기본적으로 이용하되 2000년 7월~2005년 6월의 추계치는 문형표의 추계치를 2배로 곱해 얻은 수치를 이용하였다.
- 33) 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 1994.
- 34) 겸업소득이 농업소득을 능가하는 2종 겸업농가가 총농가에서 차지하는 비율은 1987년 13.2%에서 1988년에는 13.7%, 1989년 15.0%, 1990년 18.4%, 1991년 19.4%, 1992년 22.1%, 그리고 1993년에는 23.3%로 증가하고 있다. 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도를 참조.
- 35) 1993년 소득계층별 농가소득의 분포를 보면 3,000만원이상인 농가의 비율이 전체 농가의 11.0%를 차지하고 있다. 연소득이 2,000만원이상인 농가의 비율은 32.4%이 이르고 있다. 이같은 소득의 분포비율은 도시의 저소득층의 소득에 비해 상대적으로 더 낮다고 볼 수 없다. 이에 비해 연소득이 400만원미만인 농가비율은 2.3%, 400만원~800만원인 농가비율은 12.6%, 그리고 800만원~1,200만원인 농가비율은 18.7%이다. 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 1994.
- 36) 특히 2005년 6월이후 정부의 연금보험료지원이 중단되는 경우 농가의 반발이 예상된다는 문제도 갖는다.
- 37) 농어민연금제도를 독립적으로 설치하는 경우 연금재정의 적자발생시기가 현행의 경우에 비해 10여년 앞당겨지게 된다. 그러나 독립적인 농어민연금의 경우에는 포괄적인 국민연금제도에 비해 적용대상의 폭이 훨씬 좁기 때문에 농어민연금과 직접 관련된 재정적자문제의 범위가 작을 것으로 예상할 수도 있다.
- 38) 농업경영자의 연령별분포에 따르면 60세 이상의 비율이 1970년 15.2%에서 1990년의 경우 31.5%로 두배정도 증가하고 있어 농업부문의 노령화현상이 급속히 진행되고 있음을 보여준다. 또한 55세 이상의 농업경영자의 비율은 1990년 48.0%로서 전체의 거의 절반을 차지하고 있다. 농림수산부, 『1990 농업총조사』, 1991.
- 39) 농어민연금제도는 사회복지정책의 차원에서만 논의된 것이 아니다. 농어민연금제도의 도입이 정부의 농어촌발전위원회의 종합적인 「농어촌발전계획안」의 중요한 내용으로 포함되어 있다는 사실이 농어민연금제도 도입의 목적과 배경을 암시하고 있다.
- 40) 정명채 외(1994), 정명채(1995) 참조.
- 41) 60세이상의 농가주가 모두 가입하는 경우에는 2,424억, 60세이상 농가주의 90%가 가입하는 경우에는 2,181억, 80% 가입하는 경우에는 1,939억, 그리고 70% 가입하는 경우에는 1,696억 원의 정부 재정부담이 발생하는 것으로 추계할 수 있다. 정명채 외(1994) 참조.
- 42) 농업경영권의 이양과 농어민연금제도와 연계는 재정의 부담이 크다는 이유로 유보되고 있다. 그러나 일본, 프랑스, 독일 등지에서는 경영이양연금제도를 이미 시행하고 있어, 이 제도의 농업구조조정효과를 예측할 수 있다. 일본은 1970년 농업자연금기금법을 통해 농업인구의 노령연금과 경영이양연금을 포괄하는 연금제도를 도입한 바 있다. 일본은 농업인구의 노령생계보장이라는 연

금기본의 목적과 더불어 농업경영자의 연소화, 경영규모의 확대와 농업생산성의 확대라는 목적 아래 이 제도를 도입했다. 일본의 경우 경영이양 연금에 필요한 재원의 1/2를 국고에서 보조하도록 함으로써 농업경영자의 노령화를 방지하는 효과를 거둘수 있었다. 즉, 이 제도가 도입되던 해인 1970년에 40이하의 농업경영주의 비율이 74.9%이던 것이 1986년에는 96.6%로 대폭 증가했다(그러나 경영규모의 확대는 큰 효과를 보지 못하였다. 호당경지면적이 1970년에는 1.02ha이었으나 1986년에는 1.09ha로 확대되었다). 프랑스와 독일도 각각 1962년, 1957년 같은 목적을 위해 경영이양연금제도를 도입해 호당경지면적의 확대와 농업경영자연령을 낮추는 효과를 달성할 수 있었다. 프랑스는 노령연금과 이농장려연금의 80%를 국고에서 보조하는 재원조달방안을 통해 1969년 호당경지면적이 16ha에서 1976년에는 19ha로, 65세 미만의 이농장려금수혜자의 비율이 1969년 30%에서 1972년 58%로 증가하는 효과를 달성했다. 독일은 필요한 재원의 87.5%를 국고에서 보조하는 방법을 통해 1969년 호당경지면적이 8ha에서 1984년 17ha로, 1974년 65세이상 농업종사자의 비율이 13.2%에서 1984년에는 9.6%로 감소했다. 김태근·김운근(1986), 민재성·정경배(1994), 정명채 외(1994) 참조.

43) 정명채 외(1994) 참조.

44) 민재성·정경배(1994) 참조.

참고문헌

- 고철기 외, 『농어촌연금 각출수준과 재정전망』, 한국보건사회연구원, 1993.
- 김상균·권문일, “국민연금의 농어민 확대실시체계”, 정명채 외, 『농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안』 부록1, 한국농촌경제연구원·농어촌진흥공사 농어촌연구원, 1994.
- 김태근·김운근, “일본의 농지정책과 농업자연금제도”, 『농촌경제』, 제9권 제2호, 1986.
- 농림수산부, 『농가경제조사연보』, 1994.
- _____, 『농림수산통계연보』, 1994.
- _____, 『1990 농업 총조사』, 1991.
- 농어촌발전위원회, 『농정개혁의 과제와 방향』, 1994.
- 문형표, “농어민연금 재정추계”, 정명채 외, 『농업구조개선을 위한 국민연금 확대 방안』 부록3, 한국농촌경제연구원·농어촌진흥공사 농어촌연구원, 1994.
- 민재성 외, 『농어민 연금제도의 도입방안』, 한국개발연구원, 1991a.
- _____, 『국민연금제도의 장기적 재정안정화를 위한 정책과제와 대책』, 한국개발연구원, 1991b.
- _____, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원, 1986.
- 민재성·정경배, “국민연금과 농업구조개선대책의 연계”, 『농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안』 부록2, 한국농촌경제연구원·농어촌진흥공사 농어촌연구원, 1994.
- 박태규, “한국의 최저생계비 추계에 관한 연구—[라이덴]방식을 중심으로”, 『재정논집』 제5집, 1991.
- 정경배 외, 『농어촌지역 연금 실시방안 연구』, 한국보건사회연구원, 1992.
- _____, 『국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용』, 한국보건사회연구원, 1991.
- _____, 『국민연금확대와 재정추계』, 한국보건사회연구원, 1990.
- 정명채, “농어촌복지제도 개발을 위한 농어민 사회보험제도의 과제와 방안”, 농정 연구포럼 월례 세미나결과보고서, 1995. 4.
- 정명채 외, 『농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안』, 한국농촌경제연구원·농어촌진흥공사 농어촌연구원, 1994.
- _____, 『은퇴농어민에 대한 지원대책』, 한국농촌경제연구원, 1992.
- _____, 『농어촌 복지제도 개발에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 1991.
- _____, 『영세농의 생활과 복지실태』, 한국농촌경제연구원, 1989.
- _____, 『농어민연금제도의 연구』, 한국농촌경제연구원, 1988.
- _____, 『농어민연금 및 사회보장제도 연구』, 한국농촌경제연구원, 1987.
- 한국개발연구원, “농어촌의 복지증진 및 구조개선을 위한 연금제도의 도입방안”, 한국개발연구원내부자료, 1994.