

사회보장으로서 공적연금제도의 개선방안에 관한 연구

A Study on improvement of Public Pension System as the Social Security

김태동(김포대학교 사회복지과)

차 례

1. 서론
2. 이론적 배경
3. 개선 방안
4. 결론

■ keyword : | Social Welfare | Public Pension |

1. 서론

10년 전만 하더라도 실생활에 밀접한 연관이 없어 보였던 사회복지나 복지국가라는 용어는 이제 우리의 생활에서 흔히 들을 수 있는 말(routine)이 되어 버렸다. 아예 대선이나 총선시기뿐만 아니라 일주일에 몇 번씩 대중매체를 통하여 접할 수 있는 중요한 의제가 되어버렸다. 2014년의 한국 사회에 생활하고 있는 우리 가운데에 본인이 속한 대한민국이 사회복지가 잘 되어 있는 국가가 되기를 모두 바랄 것이다. 이러한 국가를 “복지국가”라고 하며, 사회복지제도를 이룬 대표적인 복지국가는 스칸디나비아 반도의 국가들인데 스웨덴이 대표적이다. 이에 비하여 일인당 이만달러를 넘는 대한민국이 복지국가라고 여기는 사람들은 적을 것이다. 그렇다면 사회복지란 무엇이고, 복지국가가 되려면 어디부터 정책적인 복지제도를 형성해 나가야 할 것인지 고민해야 할 필요가 있다. 특별히 대표적인 복지제도인 연금제도는 노후의 현금급여가 지급되는 보험이다. 저출산 노령화에 따라 국민연금의 개선방안이 상당부분 제시되고 있다. 하지만 기초노령연금에 따른 수급권의 탈락, 공무원연금과 군인연금의 재원에 대한 이슈가 대두되고 있어 이에 대한 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2. 이론적 배경

2.1 사회복지와 사회보장

사회복지란 사회(Social)와 복지(Welfare)의 합성어이

다. 사회의 영어 표기인 'social'은 사람간의 관계를 의미하고 있다. 즉 한사람(single)이 아니라 관계 속에서 복지를 추구하는 것을 의미한다. 복지는 'welfare'로서 'well'과 'fare'가 합해서 만들어진 단어이다. 'well'은 좋은(good), 혹은 적절한(proper)이고, 'fare'는 상태(stare of things) 혹은 음식(food)등을 의미한다. 다시 말하면, 'welfare'는 만족스러운 상태, 적절한 상태를 말한다. '복지'만을 생각하면, 만족스러운 상태나 적절한 상태를 의미하지만, '사회복지'라고 하면, 사람간의 관계에서 만족스럽고, 편안한 상태를 말하는 것이다. 또한 사회복지라고 하면, 만족스러운 상태나 편안한 상태 등의 상황을 의미하기도 하고, 거시적으로 사회복지제도나 미시적으로 사회복지서비스 프로그램을 의미하기도 한다.

일반적으로 사회복지가 잘 되어 있는 국가는 사회보장제도가 정착이 되어 있는 국가이다. 그렇다면 사회보장은 무엇을 말하는가? 우리나라의 경우 사회보장에 대한 개념은 사회보장기본법 제3조에 명시되어 있다.

“사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.”

즉 사회보장은 “사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 의미한다. 첫째, “사회보험이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다. 현재 우리나라의 사회보험은 ”국민연금, 산업재해보상보험, 건강보험, 고용보험, 그리고 노인장기요양보험“ 등이다. 둘째, “공공부조”(公

共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보조하고 자립을 지원하는 제도를 말한다. 셋째, “사회서비스”란 국가 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

사회보험은 5대 보험인 국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 그리고 노인장기요양보험을 말한다. 공공부조는 1960년대 생활보호대상자라고 했던 수급자 대상의 서비스 제공을 말하는 것이다. 그리고 사회서비스는 사회 복지서비스 및 기타 복지관련제도를 의미한다. 이 중에서 공공부조는 수급자(구, 생활보호대상자)로서 전체인구의 약 10% 내외가 주요한 공공부조 대상자이다. 이외에 사회보험과, 사회서비스는 수급자를 제외한 대부분의 국민을 대상으로 한다. 결국, 사회보장의 주요한 객체¹⁾는 수급자 위주의 공공부조라기 보다는 사회보험과 복지국가는 사회보험제도가 잘 정착되어 있는 국가라고 할 수 있다.

2.2 사회보험

사회보험은 전술한 바와 같이 국민연금, 산업재해보상보험, 국민건강보험, 고용보험, 그리고 노인장기요양보험으로 구성되어 있다.

첫째, 국민연금은 노령으로 인하여 경제적인 수입이 중단되었을 때를 대비한 복지제도로써 현금을 지급하는 제도이다. 또한 노령인 본인이 사망했을 경우 유족에게 지급되기도 하며, 심지어는 국민연금 납부자가 장애를 입었을 경우에도 연금이 지급되는 좋은 사회복지제도이다. 우리나라 연금제도는 초기 공무원과 군인 연금제도가 1960년대 초에 이미 도입되었고, 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 1973년 제정되었으나 경제적 위기와 정치사회적 여건의 미비로 시행이 연기되었고, 1988년이 되어서야 다시 연금이 제도권 내로 진입하게 된다. 시기적으로 보면, 국민연금은 매년 적자를 면치 못하는 공무원 연금과 군인 연금보다 25년 정도 늦게 시작되었다. 25년 먼저 시작된 두 연금의 적자는 국민의 세금

으로 보완해야하기에 최근 공무원 연금과 군인연금 개혁이라는 의제가 주요한 기사화가 되고 있다. 10년 전만 하더라도 국민연금 재정이 바닥을 드러낼 것이라는 사회여론으로 혹평을 받은 적이 있다. 하지만 경제가 악화되고, 장기침체의 길을 걷고 있는 요즘, 국민연금은 “보통사람들”의 노후를 보장하는 가장 적절한 복지제도로 인식이 전환되고 있는 상황으로 의무적으로 가입하지 않아도 되는 임의가입자들마저도 연금제도의 긍정적인 측면을 인지하여 꾸준히 국민연금에 가입하는 사례가 증가되고 있다.

둘째, 산업재해보상보험(이하 산재보험)은 산업화가 발전되면서 급격히 증가하는 산업재해 노동자를 보호하기 위하여 1964년 도입된 우리나라 최초의 사회보험제도이다. 초기 산업재해는 건설현장과 기계를 다루는 사업장에서 주로 발생되었으나, 산업사회가 정보화, 고도화되면서 과로, 스트레스 등 다양한 재해가 사업장에서 발생되고 있다. 근로자로 하여금 산재로부터 자유스러운 것이 가장 바람직하지만, 이미 산재를 경험한 당사자나 가족에게는 매우 고통스러운 경험이 되며, 이들에게 보호 내지 보상해 주기위한 것이 산재보험인 것이다. 산재보험은 국가가 책임을 지는 의무보험이다. 즉 모든 사업장이 산재보험에 반드시 가입해야 한다. 또한 산재보험은 다른 사회보험과 달리 사용자 즉 사업체 고용인만 산재보험료를 100% 납부하는 특성을 가진다.

셋째, 국민건강보험으로 건강을 잃으면 모든 것을 잃는다는 격언이 있듯이 국민의 건강을 유지하기 위한 보험이다. 이처럼 건강보험은 고용보험보다 더 중요하다 할 수 있는 보험이며, 산재보험과 함께 가장 큰 비중을 둘 수 있다. 질병에 상대적으로 적게 노출되어 있는 젊은 계층에게 건강보험은 필요 가치가 적다고 여겨질 수 있으나, 가족 일원중 한사람만으로도 질병에 오래 노출되어 있으면, 이러한 부담은 젊은 부양자에게 귀속되게 된다. 의료보장은 기본적으로 진료비의 경제적 부담으로부터 국민의 부담을 덜어주기 위한 것으로 건강한 사람으로부터 건강하지 않은 사람에게 이전되는 수평적인 보험 원리를 지닌다. 그러므로 현재 건강하다고 할지라도 나의 부모, 조부모나 향후 나의 신체적 건강을 대비하는 예비책(보험)으로서 건강보험료 납부에 거부감을 가질 필요성은 없는 것이다.

넷째, 고용보험은 근로자가 본인의 의지가 아니라 제3자의 의지로 직장을 잃었을 때 매월 현금으로 지급되는

1) 서비스 수급 대상자

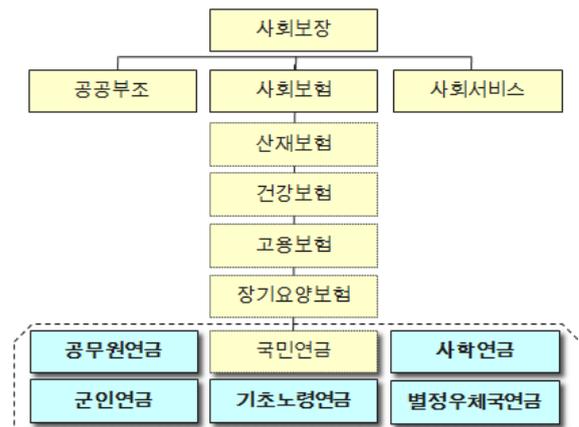
사회보험이다. 또한 고용보험은 사업장에 근무하고 있는 근로자뿐만 아니라 고용인에게도 다양한 사회복지서비스가 지급되는 보험이다. 전자의 경우 실업급여 사업이라든가, 직업훈련을 통해 구직하게 되는 직업능력개발사업도 사회복지 서비스로 시행되고 있다. 여성이 한 가족의 가장이거나 노인의 경우에도 정부가 사업장에게 서비스를 지원해주는 사업도 존재한다.

마지막으로 노인장기요양보험은 2007년도에 우리나라의 노인을 위하여 제정된 보험으로 사회보험 중에서 가장 늦게 도입되었다. 노인장기요양보험은 일상생활을 홀로 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동, 가사지원 등의 급여를 사회적 연대원리에 의해 제공하는 사회보험 제도이다. 이 제도는 대상자의 심신상태와 부양여건에 따라 노인재가복지기관 등 다양한 형태의 서비스 공급자를 포괄하며, 대상노인에 대한 현물서비스를 제공하고 있다.

건강보험과 노인장기요양보험과는 약간 차이가 있다. 우리의 부모(노인)들은 건강보험혜택을 받고 있다. 즉, 감기나 기타 질병이 발생했을 경우, 인근의 병원으로 처치를 받으러 간다. 그러나 노인장기요양보험의 대상자들은 병원에 가는 노인들이 주요한 사회복지서비스 대상자가 아니다. 본인(노인)의 집에 있으면서 다른 사람의 도움이 없이는 생활이 힘든 노인을 여러 등급으로 나누고, 요양보호사가 그들의 집에 직접 방문하여 가사서비스 등을 제공하게 된다.

만약 노인장기요양보험의 주요 대상자 등급에는 포함되어 있지 않을 경우라도 특별한 사유가 있으면 사회복지서비스를 받을 수 있다. “사회서비스”란 국가·지방단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다. 이전에는 사회복지서비스와 기타 복지관련 서비스가 개별적으로 있었는데 개정이후에는 사회서비스로 통합되었다. 즉, 사회복지서비스는 “복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경”등으로 이전의 사회보장기본법의 하위법인 사회복지사업법, 기타 복지제도를 포함한 개념보다 더 확대된 개념이라고 할 수 있다. 사회복지사업법에는 25개가 망라되어 있으며, 이외의 복지 관련한 법으로 청소년 기본법, 장애인 등에 대한 특수 교육법, 장애인고용

촉진 및 직업재활법, 고령자고용촉진법 등으로 범주화할 수 있다. 사회복지서비스의 일례로서, 만 65세 이상의 노인장기요양(3개)등급 이외자 중에서 전국가구 평균소득 150% 이하, 혹은 시군구청장이 인정하는 장애 1~3등급자나 중증질환자 중 차상위계층에게는 신변활동 지원, 가사일상생활지원 등의 서비스를 매월 27시간에서 36시간 제공 받을 수 있다.



▶▶ 그림 1. 공적연금의 분류

3. 개선방향

3.1 공적연금의 현황

사회보험으로서 연금제도는 대표적인 노후보장제도이다. 연금이란 노령, 장애, 퇴직 및 부양자의 사망에 의하여 소득이 상실되는 경우를 대비하여 각출한 보험료를 기초로 현금으로 지급되는 장기소득보장제도인데 노령인 경우에 지급될 뿐만 아니라 연금가입자가 장애를 입었을 경우에도 연금이 지급되는 사실을 주지할 필요가 있다. 연금가입자가 사망했을 경우, 사망자의 유족에게도 유족급여라는 항목으로 연금혜택을 받을 수도 있다. 게다가 연금을 매월 납부하지 않은 전업주부가 연금가입자인 배우자와 이혼을 했을 경우에도 연금혜택을 받을 수 있다. 이처럼 국민연금제도는 다양한 복지체계가 존재하지만, 저출산과 노령화에 따라 연금수령자의 인원이 급격히 증가하여 매년 국민연금의 납부 금액(기여)은 증가하고 있는 추세이다. 이처럼 국민연금제도는 개선안이 속속 제시되고 있는 상황이지만 다른 연금은 사정이 다르다. 우리나라의 연금은 국민연금, 사립학교 교직원 연금(이하 사학연금), 공무원 연금, 군인연금 등으로 구분

되고 최근에 박근혜 대통령의 약속에 따라 기초노령연금도 한 항목으로 매김을 하고 있다. 국민연금이나 사학연금은 기여금으로 재원을 충당하고 있으나, 군인연금과 공무원연금은 재원조달과 관련하여 개혁의 필요성이 사회적 이슈가 되고 있다.

공무원연금은 공무원이 기여한 금액에 비하여 약 2.3배를 수령하지만, 국민연금의 경우 기여자가 납부한 금액보다 1.7배를 받아 형평성 문제가 있다. 즉 공무원연金の 기여금에 비하여 수령액이 국민연금보다 많다는 것이다. 2013년 퇴직한 공무원의 연금은 1인당 월평균 219만원이지만 국민연금 수령액은 84만원으로 약 3배의 차이가 난다. 또한 국민연금의 경우 제도를 수정하여 소득 대체율을 70%에서 40%로 하향조정하였고 노령연금 수령연령도 60세에서 65세로 개혁하였다. 하지만 공무원연金の 경우 2009년 개혁당시 2010년 이후 입사하는 신규공무원의 수령액만 감소시키는 방안으로 매우 소극적인 연금대처방안을 유지하고 있다. 2013년 공무원연금과 군인연금 수령액 부족으로 세금이 지출된 금액은 공무원연금 약 2조원, 군인연금 1조원이 초과되는 것으로 보전되었다. 5년 동안 두 연금 적자 보전에만 22조원이 필요하다. 국가부채액 1,117조원에서 연금충당부채액은 596조원으로 절반에 달한다. 하지만 공무원연금을 개혁한다면을 둘러싸고 정부와 여당 간 이견이 엇갈리며 개혁안에 걸림돌이 되고 있다.

공무원연금과 군인연금정도는 아니지만 최근에 지급되고 있는 노인기초연금도 일반노인과는 달리 수급자나 차상위계층에게는 논의가 되고 있다. 기초노령연금은 국민연금과 다른 개념의 연금제도이다. 국민연금은 국민이 재직당시 기여금을 납부해야 받을 수 있는 것이고, 기초노령연금은 국민연금에 가입하지 않았거나 가입했다라도 연금액이 적은 노인에게 제공되는 사회적 급여이다. 기초노령연금은 박근혜 대통령의 공약으로서 2014년 7월 25일부터 일부 시행되고 있다. 2012년 총선 공약당시 기초노령연금 수령액은 9만원이었는데, 박후보의 경우 “모든 노인에게 기초노령연금을 18만원씩 매달 지급하겠다”라는 ‘2배 인상 공약’을 제시하였다. 여기에서 “모든 노인에게”, “소득과 관계없이”, “20만원을 지급하겠다” 귀속적 조건은 상당한 문제가 된다. 국민연금 평균 수령액이 84만원이고, 공무원 연금 평균 수령액이 219만원인 상황에서 고액 연금수령자에게까지 월 20만원씩 기초노령연금을 지급하게 되는 것이기 때문이다. 나아가

더욱 큰 문제는 기초생활보장을 받고 있는 수급자의 생계급여와 관련된 것이다. 생계급여란 수급자(생활보호대상자)의 생계를 유지하기 위하여 일상생활에 기본적으로 필요한 음식비, 연료비, 의복비 등을 지급하는 사회적 급여이다. 즉 노인 수급자에게 20만원의 기초노령연금을 지급하는데 이는 수급자 입장에서 수입으로 책정되었고, 익월 생계급여에서 수입(기초노령연금)만큼 20만원을 삭감하여 결국 수급자들에게는 기초노령연금이 무용지제(無用之制)가 되는 것이다.

3.2 공적연금 개선

국민연금을 포함하는 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등의 연금 개선안의 첫째, 원칙은 재원의 안정성으로서 “기여수준의 증가, 수급수준의 감소”이다. 즉 납부금액의 증가와, 수령하는 연금액을 낮추는 것이다. 이 원칙은 특정 연금에 국한 되는 것이 아니고, 전체 공적연금에 해당되는 것이다. 이중 공무원연금과 군인연금이 주목을 받게 되는 것은 납부대비 수급액의 보전액을 세금으로 대신한다는 이유에 기인한다. 공무원연금은 급여의 14를 33년간 납입할 경우, 재직기간 평균소득의 63%를 매달 지급하고, 국민연금은 소득의 9%를 40년간 부담하면 평생에 평균소득의 40%를 준다. 이에 따라 국민연금은 기여금의 약 1.7배를 사망 시까지 수급하게 되는 반면, 공무원연금은 국민연금의 약 2.3배를 받게 된다. 현재 공무원연금의 개혁을 제안하고 있는 위원회의 개혁안은 공무원연금 수령액을 단계적으로 20% 감소시켜 수급비(부담액 대비 수령액의 비율)를 국민연금 수준으로 조정하는 것이다. 수령액을 20% 삭감한다고 해도 공무원연금은 부담액(소득월액의 14%)이 국민연금(9%)보다 많고 재직기간이 훨씬 길어 가입자의 평균수령액은 여전히 국민연금보다 높은 선을 유지하게 된다.

둘째, 퇴직수당을 상향조정함으로써 감소되는 연금의 해당금액을 보전하는 것이다. 공무원연금의 지급 수준을 국민연금과 비슷하게 깎는 대신 퇴직수당을 올려 연금 삭감분을 보전하는 방안이다. 현재 공무원의 퇴직수당은 퇴직 전년 ‘기준소득월액’(전년도 과세소득을 12로 나눈 값)에 ‘재직기간’을 곱한 값에다, 재직기간에 따라 6.5%(5년 미만)~39%(20년 이상)를 다시 곱한 액수다. 그러므로 퇴직수당을 증가시켜 연금에 대한 부담을 조정하는 것도 대안이 될 수 있다.

셋째, 장기적인 관점에서 국민연금의 재원 안정성을 확

보하기 위한 연금의 수익적 운용에 관심을 가질 필요가 있다. 하지만 공무원연금이나 군인연금 등 부족한 연금 지급액은 전술한 바와 같이 세금으로 보전하고 있어, 국민연금과 형평성에 문제가 된다. 따라서 국민연금의 재원을 통하여 수익을 창출하는 운용이나 공무원 및 군인 연금의 세금으로 인한 충당을 고려할 때 전체 국민에게 공평한 적극적인 세수 노력은 지속적으로 반드시 이행되어야 한다.

4. 결론

국민연금을 포함한 공적연금은 불안성이 증가되는 현대사회에서 초고령화시대를 대비하는 매우 중요한 노후 보장제도이다. 노후보장을 위해서는 보험료율의 인상, 급여수준 축소 등 소위 '더 내고 덜 받는' 개혁을 필요로 한다. 이는 재정의 장기적인 안정성을 도모하기 위함이며, 연금수급자인 노인들의 노후를 좀 더 풍요롭게 하기 위해서이다. 따라서 고령자와 여성의 경제활동참가 증진을 통한 과세와 보험료 부과기반의 강화, 적립기금의 운영 등을 연계하여 추진되어야 한다. 이를 위해서는 노인의 건강과 여성들의 출산과 관련된 복지체계도 면밀하게 개선해야 연금재정의 안정화를 이룰 수 있다.

장기적으로는 통합연금을 고려하는 것도 개선안이 될 수 있다. 통합 연금(common pension)은 이미 세계적인 추세인데, 미국도 1984년 이후 임용된 공무원은 사회보장연금과 이중 가입하는 방식으로 통합했다. 2002년 영국은 4년에 걸쳐 백서를 만들어 연금개혁 합의를 이루고 있다. 사회보장은 사회보험이 근간을 이루고 있다면, 노후의 건강한 삶을 담보하기 위하여 연금의 재정적 안정성이 필수불가결하다. 통합연금이나 재정의 안정성을 합의를 기초로 하고, 이러한 합의는 서로간의 신뢰를 근간으로 하는데 스칸디나비아 반도국가의 노사간 대타협과 동일한 맥을 이루고 있다.

참고 문헌

- [1] 서강훈, 노인복지정책과 사회보장제도, 한국학술정보, 2013년.
- [2] 신필균, 복지국가 스웨덴, 후마니타스, 2011년.
- [3] 김태성·성경룡, 복지국가론, 나남, 2014년.
- [4] 이정우·이동수, 복지국가와 경제이론, 학지사, 2008년.
- [5] 김태성·김진수, 사회보장론, 청목, 2013년.

[6] 법제처 <http://www.moleg.go.kr/main.html>

[7] 국가통계포털 <http://kosis.kr/>

저자 소개

● 김 태 동(Tae-Dong Kim)



- 2009년 8월 : 숭실대학교 일반대학원 사회복지학과 (사회복지학박사)
- 2010년 3월 ~ 현재 : 김포대학교 사회복지과 교수

<관심분야> : 사회복지, 사회복지법, 사회보험, 통계분석, 가족복지, 아동 청소년복지