

새사연 보고서

소득보장제도 정책의 올바른 방향

특수직연금, 장애인연금, 노인연금의 비교 (국가별 및 박근혜 정부)

2013.11.13 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

1. 박근혜 정부의 소득보장정책

2. 내는 만큼 받아야 한다는 이데올로기

3. 전혀 다르게 적용되는 잣대

4. 장애인 복지의 현실

5. 소득보장제도 차이

6. '누구' 를 위한 나라인가?

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회,
새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연,
이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



요 약 문

2014년 예산안이 발표되었다. 박근혜 정부가 약속했던 복지는 제목만 있을 뿐 예산은 거의 늘어나지 않았다. 기초연금법안은 소득보장을 위한 연금제도는 낸 만큼 받아야 한다는 기초 하에 용돈만 차등지급하는 방향으로 결정되었다. 하지만 특수직역연금제도는 이 기초와 반대로 운영되고 있다. 소득보장, 어떻게 설계해야 할까?

현재 한국이 ▲ 세계에서 가장 빈곤율이 높는데 그 이유는 ▲ 국가 지원 금액이 가장 적기 때문이며 살기위해 ▲ 가장 많이 일하지만 ▲ 빈곤율은 계속 높아져 가고 있음을 극명하게 보여준다.

기여-수급을 일치하는 보험수리적 원칙이나, 적립금 유지를 통한 재정안정 등은 기본 소득보장과 그를 통해 형평성, 효율성을 달성하는 상위목표를 위한 수단적 과제에 불과하다. 하지만 우리나라는 이러한 하위 과제만이 강조되고 있다. 그러나 현실에서는 기여-수급만을 일치시켜 적립금이 소진되면 노후소득보장 역할을 담보할 수 없게 되는 제도를 찾을 수 없다. 단적인 예가 우리나라 특수직역연금이다. 공무원연금은 1993년에 적자가 발생했고 실제 적립금은 거의 없다고 볼 수 있다. 군인연금은 73년에 적자가 발생하여 77년에 완전히 고갈되었으며 사학연금 역시 비슷한 상황이다. 정부의 논리대로라면 특수직역의 노후보장은 중단되어야 한다.

소득보장의 원칙은 사회에 혜택을 본 사람들-부유층, 기업, 일반 시민들이 돈을 내서 현재 같이 살아가고 있는 취약한 계층-은퇴자, 장애인, 무소득자, 빈곤층에게 인간적인 삶이 가능한 수준의 소득을 지원해 주는 것이다. 제도에서 가장 중요한 점은 형평성과 효율성이며 그보다 더 큰 전제는 국민의 삶을 위해 사회가 지출할 부분이 있다는 것이다.

향후 박근혜 정부에서 강도 높은 연금제도 개선안이 추진될 가능성이 높다. 그 방향은 현재까지는 국민연금 재정안정화, 특수직역연금 하향조정, 추가적인 재정지출 없는 기타 소득보장제도로 보인다. 그 경우, 한국 사회는 그나마 존재했던 안정적 일자리마저 흔들리는 결과로 이어질 것이다. 하향평준화가 아닌 상향조정, 그를 위한 재정마련, 사회적 혜택을 받아왔던 집단(기업과 부유층)의 재정기여 확대를 강력하게 추진해야 한다. 그렇지 않다면 청년들의 마지막 희망이었던 대기업/중견기업, 공무원, 교사 등의 직업마저 질 낮은 일자리로 추락할 것이다. 복지부를 비롯한 정부의 소득보장제도 개선이 아닌 개악 방안에 대한 사회적 관심과 강력한 국민적 압박이 절실하다.

1. 박근혜 정부의 소득보장정책

새로운 정부가 들어선지 9개월이 넘어가지만 당선에 결정적 기여를 했던 복지공약은 갈수록 후퇴하고 있다. 기초연금은 재정위기를 앞세워 개악으로 방향을 잡았고 국민연금액을 인상해서 재정안정을 꾀해야 한다고 주장하는 사람을 복지부 장관에 지명했다. 박근혜 정부는 재정안정을 소득보장정책의 최우선으로 두고 있다. 기초연금은 용돈 수준으로 축소했고 국민연금은 재정안정화를 위해 개선안을 내놓겠다고 한다.

그래서인지 박근혜 정부의 기초연금안에 대한 반발로 사퇴한 진영 복지부 장관 후임에 지명된 문형표 전 한국개발연구원 수석연구원은 KDI에서 연금제도를 전문적으로 연구해온 학자이다. 예상보다 빠르게 진행된 문 후보자 발표는 박근혜 정부의 연금제도 방향을 가늠할 수 있는 척도가 된다. 따라서 KDI에서 문 장관 후보자는 소득보장제도에 대한 어떤 연구를 진행해 왔는지 살펴본 후 정부의 다른 소득보장제도인 특수직역연금과 취약계층을 위한 소득보장정책을 비교해보도록 하자.

가. 재정안정을 최우선 목표로 하다.

국민연금 제도개선

본 연구에서 (중략) 국민연금 재정평가의 목적을 재정지속가능성의 확보에 두고, 이를 위한 조건으로서 적립율의 안정과 보험료율의 안정을 설정하고 있다. 결과적으로 세대 간 형평성을 저해하지 않는 보험료율 수준을 통한 부분적립의 확립을 추구하고 있다. 보험료율의 조정기간은 우리나라의 급격한 인구구조 변화와 제도성숙 추이를 감안하여 2016~40년 사이의 25년간으로 설정하고, 보험료율의 통제목표치인 최종 보험료율은 개별적 평준기여율을 기준으로 설정하였다.

기초연금과의 관계

정부의 재정여력과 연금제도의 정치경제학적인 측면을 고려할 때 기여와 급여의 연결고리가 약한 사회수당형의 연금제도는 가급적 보수적으로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 맥락에서 국민연금 소득대체율 40%와 기초노령연금 소득대체율 10% 또는 15%(2030년대 이후 65세 이상 노인 40% 정도로 대상 축소)의 정책 조합이 바람직할 것으로 판단된다. 정치권에서 선호하는 보편적인 제도 적용의 기초연금 도입을 고려할 경우, 완전소득비례의 국민연금(30% 소득대체율)과 보편적인 제도 적용의 기초연금(10% 소득대체율)의 정책조합이 바람직할 것으로 판단된다.

문형표, 공적연금제도의 평가와 정책과제(Ⅱ), 한국개발연구원 2008. 12.

이상의 내용을 보면 문형표 장관 후보자의 연금제도 개선방안은 1)재정안정을 최우선으로 2)보험료율을 빠른 시간 내 인상해서 적립율을 안정시키고 3)기초연금은 보수적으로 선별적 지급하며 4) 전체 노인에게 지급할 경우 국민연금+기초연금 소득대체율을 40%수준으로 한정 할 것을 주장하고 있다. 박근혜 정부가 주장하고 있는 연금개혁방안과 100% 일치한다.

대안은 민간금융상품

더 큰 문제는 한국 노동시장이 매우 불안정하여 40년 이상 장기, 정규직 노동자의 비율이 매우 적다는 점이다. 40년 이상 장기근속해야 가능한 40% 소득대체율로 조정하게 되면 평균 23년 정도를 근무하고 있는 한국 노동자의 국민연금 소득대체율은 25%수준으로 떨어진다. 여기에 기초연금을 보수적으로(하위 40%수준을 주장함) 운영하게 되면 공적연금에서 담보할 수 있는 소득은 30%를 넘지 못하게 된다. 그야말로 각자도생이다. 그 대안으로 문후보자가 제시하는 것은 민간금융상품의 활성화이다.

국가차원의 노후소득보장기능이 축소되는 것이 불가피해진 상황이다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 중산층 계층을 중심으로 한 다양한 노후소득원의 발굴이 크게 요구되고 있으며, 이는 곧 민간연금시장의 조속한 활성화와 직결될 것이다.

개인연금의 수익률 비교 정보의 존재 및 계약이전 가능성을 금융감독당국이나 금융업계의 각종 협회가 홍보하도록 해야 할 것이다. 또한 큰 틀의 제도 차원에서는 소득공제방식의 역진성 완화, 배우자의 연금납입액에 대한 소득공제 포함 등을 통해 효율적으로 (개인)연금가입자의 저변을 확대하는 방안을 강구해야 함을 지적하였다.

문형표, 민간연금제도의 평가와 정책과제, 한국개발연구원, 2007.12

이상과 같이 문후보자는 한 번도 충분한 적 없는 노후소득보장제도의 축소는 불가피하다고 하고 있으며 그 대안으로 민간보험상품을 활성화하고 국가 지원을 집중해야 한다고 주장한다. 정부의 방향과 정확히 일치한다. 여기에는 노후소득보장을 직접 낸 돈(기여)만큼 받아야(수급) 한다는 이데올로기가 존재한다.

나. 특수직역연금은 축소해야

공무원연금의 수급불균형 구조를 개선하고, 연금제도를 합리화하기 위한 구체적인 장·단기 대책의 수립방안을 제시하고자 함.

- 구조적 측면에서는 급여지출부담을 줄이고 수입기반을 확대함으로써 재정적 불균형을 단계적으로 개선하기 위한 대안을 제시
- 또한 공무원연금의 구조조정을 원활히 하고, 현 재정적 위기를 효과적으로 극복해 나가기 위한 재정지원방안을 검토
- 이와 아울러, 공무원 인사보수제도의 전환 등에 따른 효과적인 대응방안 및 공무원연금의 사회보장적 기능의 강화 등 제도합리화를 위한 정책대안의 강구

사용자가 전액 부담해야 하는 퇴직수당의 규모는 퇴직금보다 월등히 낮은 반면, 사용자와 근로자가 50%씩 부담하는 연금급여를 통해 이 차액을 보상해 주고 있음. 따라서 사용자가 전액 부담하는 퇴직수당의 급여수준을 현실화하고, 공무원연금의 급여수준을 하향조정할 필요가 있음.

문형표, 재정안정화와 제도선진화를 위한 공무원연금 정책연구, 한국개발연구원, 2006

또한 재정안정을 최우선으로 하는 학자답게 공무원연금을 비롯한 특수직역연금의 강력한 개혁안을 추진해왔다. 특히 주목할 만한 내용은 민간기업의 퇴직금을 보전하는 효과로 공무원연금이 지나치게 높다는 점을 지적하면서, 민간기업 퇴직금의 현실화(하향조정)과 공무원 연금의 동반 하향조정을 주장하고 있다. 2007년 KDI의 공무원 연금 개혁안은 상당히 강력했으나 여러 역학관계로 추진되지 못했다. 이번 입각을 계기로 정부에서는 특수직역연금의 축소를 공공연하게 주장하고 있다

2. 내는 만큼 받아야 한다는 이데올로기

현재 한국 소득보장은 국민연금과 특수직역연금(공무원, 군인, 사학교직원), 기초(노령)연금, 국민기초생활수급제도, 장애연금 등이 있다. 정부와 문후보자같은 보수학계에서는 국민연금같이 ‘내는 만큼 받는’ 제도에 비해 조세로 하는 복지는 축소가 어렵고 재정부담이 있어 크게 확대하면 안된다고 주장한다.

그래서 기초연금, 기초생활보장제도, 장애인연금같이 국가가 세금으로 지원하는 제도는 보수적(잔여적) 운영을 주장한다. 매우 엄격하게 자격조건을 정하고 지원금액도 최저생계비를 기준으로, 그야말로 용돈수준으로만 책정한다. 또한 국민연금 제도 역시 적립금을 유지하고 소진시점을 낮추기 위해 기여율을 높이는 것에만 정책 방향이 집중되어 있다.

소득보장¹⁾은 일반적으로 인간으로서 기초적인 생계를 유지할 수 있는 수준의 소득을 보장하는 기초소득보장과 평생 생애소득을 유지할 수 있도록 기여에 기반한 소득비례연금으로 구분된다. 역사적으로는 기여, 보험수리적 원칙을 강조하는 비스마르크 형과 형평성과 인권을 강조하는 베버리지 형으로 구분하나 연금제도 선진국의 경우, 이 두 모형의 혼합이 발견된다.

산업화와 고령화가 상당 수준 진행된 국가들은 모두 조세방식이나 사회보험방식의 기초연금과 강제적 공공소득비례 연금, 그 외 빈곤층을 대상으로 한 공적부조로 튼튼한 공적 소득보장체계를 구축하고 있고 여기에 퇴직연금, 개인연금 등 사적 연금제도가 덧붙여진다. 공적 소득보장제도는 재정부담주체, 재원부담방식, 자격조건, 보장수준 등에 따라 조세방식, 정액/정률 기여를 통한 사회보험 방식, 국가 지원 범위, 지급 대상과 소득대체율 등 제도의 실제 내용은 국가별로 상이하다. 하지만 일정 수준이상의 국가 조세지원, 높은 기업책임, 보편적 적용, 기본 소득 수준 보장 등의 원칙은 동일하다. 중요한 점은 생애소득을 통해 적립금에 기여한 비율로 받는 연금액과 기여와 상관없이 기본적으로 받을 수 있는 연금액의 총합이 상대빈곤율을 넘을 수 있도록 설계하여 인간다운 기본적 생활을 유지하게 하는 것과 그를 위한 부유층과 사회 전체 책임 공유이다.

다시 말해, 기여-수급을 일치하는 보험수리적 원칙이나, 적립금 유지를 통한 재정안정 등은 기본 소득보장과 그를 통해 형평성, 효율성을 달성하는 상위목표를 위한 수단적 과제에 불과하다. 하지만 우리나라는 이러한 하위 과제만이 강조되고 있다. 그러나 현실에서는 기여-수급만을 일치시켜 적립금이 소진되면 노후소득보장 역할을 담보할 수 없게 되는 제도를 찾을 수 없다. 단적인 예가 우리나라 특수직역연금이다. 공무원연금은 1993년에 적자가 발생했고 실제 적립금은 거의 없다고 볼 수 있다. 군인연금은 73년에 적자가 발생하여 77년에 완전히 고갈되었으며 사학연금 역시 비슷한 상황이다. 정부의 논리대로라면 특수직역의 노후보장은 중단되어야 한다.

3. 전혀 다르게 적용되는 잣대

하지만 특수직역연금 지원으로 들어가면 전혀 다른 잣대가 작동하고 있다. 특수직역연금에 지원하는 국가 세금 규모는 상당하다. [표 1]을 보면 공무원 연금은 2012년 현재 수급자 34만8천493명에 10조3,520억원을 지급했는데 그 중 1조 6,959억원이 정부지원금액

1) 소득보장(income security)은 개인의 전 생애에 걸친 소득 흐름을 평준화하여 은퇴 후에도 근로활동기의 소득수준에 연계되어 높은 비율의 소득대체를 보장함으로써 삶의 표준을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 기본보장(basic security)은 은퇴 노인들이 사회최저(social minimum)인 기초생활수준을 유지할 수 있는 최저소득(minimum income)을 확보함으로써 노인빈곤을 예방하는 것이다. 전자는 고용연계적, 소득대체적 또는 보험수리적 요소에 해당되며 후자는 재분배적 요소에 해당된다.

이다. 2014년 예산은 무려 2조6,508억2,100만원이 책정되었다. 이런 사정은 군인연금, 사학연금 모두 유사하다. 군인연금은 더 심각해 2013년 기준으로 기여금은 4천268억원에 불과하나 일반회계 지원이 2조2,780억원이다. 이미 특수직역연금은 국가의 세금으로 유지되고 있는 것이다.²⁾

특수직역연금 3개를 모두 합한 금액은 2014년 예산안 기준 5조2,274억2,7백만원에 달한다. 단순히 산술적으로 계산해보더라도 50여만명에게 지원하는 금액이 5조원을 훌쩍 넘는다. 국민연금에 비해 일찍 출발한 특수직역연금은 당연히 일찍 적립금이 소진되었고 그 후에는 세금으로 연금을 유지하고 있는 것이다.

그렇다면 가장 취약한 계층인 장애인과 노인층 소득보장을 위한 국가 부담은 어느정도인가? 장애인 2백51만천159명에게 지원하는 소득지원은 2014년 예산안 기준으로 5천716억9백만원에 불과하다. 전체 장애인 중 25.7%에만 지급할 뿐만 아니라 64만명에게 지원하는 세금은 6천억원이 안되는 것이다. 기초연금은 어떤가? 393만명이나 되는 노인들에게 겨우 3조9725억원만을 지급하고 있다.

[표 1] 특수직역연금과 장애인연금, 기초노령연금 비교

	전체 대상	해당연도 수급자	해당연도 지급 금액	국가지원규모 2014예산안**
공무원연금*	106만4천472명	34만8천493명	10조3천520억원	행안부 2조6천508억2천1백만원
군인연금***	18만7천명	6만1천200명	2조4천735억5천6백만원	국방부 2조5천126억9천만원
사학연금****	31만3천475명	4만576명	1조7천172억5백만원	교육부 6천391억6백만원
장애 경증장애 경증장애인 및		17.3%인 33만7	1천6백억4천백	보건복지부 1천

2) 1960.1.1 ◦ 기여금 : 봉급월액의 23/1,000 (단, 군인은 35/1,000), 부담금 : 봉급월액의 23/1,000
 2001.1.1 ◦ 기여금과 부담금의 율을 85/1,000로 인상 ◦ 정부보전제도 신설(연금부족액은 국가, 지방자치단체가 보전)

인 연 금 *****	애수당, 장애아 동수당	장애아동 1백95 만천849명	천707명	만원	55억9천4백만원
	장애인 연금(중 증)	중증 장애인 55 만9천310명	55%인 30만8 천046명	4천143억4백만 원	복지부 4천660 억5백만원
기 초 노 령 연 금 *****		2012년 노인인 구 5백16만5천 719명	393만명	3조9725억 원 지급	5조2천2억3백만 원

출처 : 각주 참고³⁾

4. 장애인 복지의 현실

가. 1/3밖에 안 되는 장애인

그럼 우리나라에서 가장 취약한 계층인 장애인과 노인들의 현실을 들여다보자. 정부보고에 의하면 우리나라 장애출현율은 2011년 현재 5.61%이다. 이는 WHO에서 59개국을 대상으로 기능수준점수를 조사하여 측정한 15.6%의 40%수준에도 못 미친다. 또한OECD 국가의 근로연령대 인구(20~64세) 14.3%이 일상생활에 어려움을 초래하는 만성 질환이나 장애를 갖고 있는 것으로 조사된 것보다 크게 차이가 난다. 이는 다른 국가가 인구주택총조사 등 서베이를 통해 장애출현율을 파악한 반면 우리나라의 경우에는 보다 엄격한 측정이라고 할 수 있는 등록장애인구를 통해 파악하였기 때문이다.⁴⁾

3) * 2012년 기준. 공무원 연금 주요통계자료_2012. 공무원연금관리공단

** 2014년 예산안. 국회

*** 2012년 기준. 2012년 군인연금 주요통계도표. 군인연금조직

****2011년 사학연금 주요 통계지표,

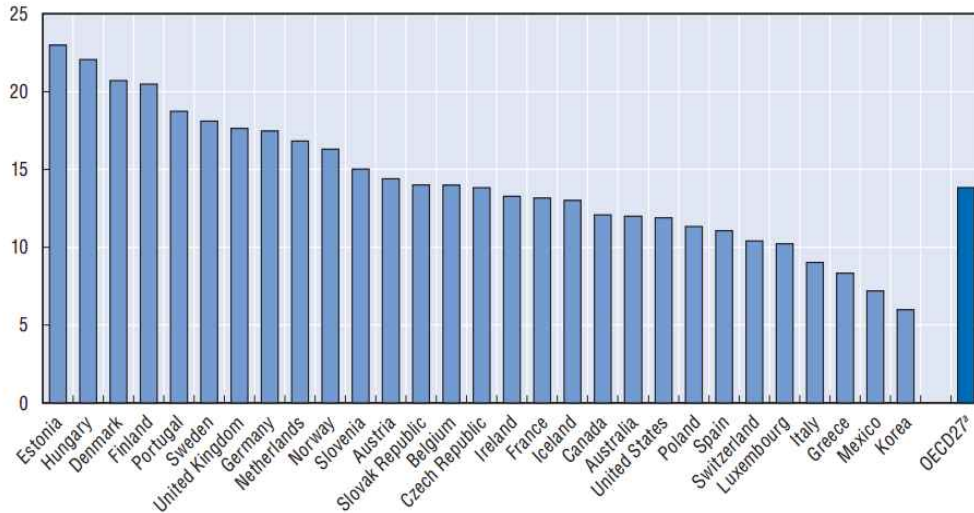
http://www.tp.or.kr:8088/hp/n_counsel/counsel_10_02.jsp

*****장애수당 및 장애아동수당 수급자 현황. 보건복지부.2012

*****<http://www.nabo.go.kr/Sub/Finance/fn02-159.jsp>

4) 김성희 외. 장애인 복지지표를 통해 살펴본 OECD국가의 장애인정책 비교연구. 한국보건사회연구원. 2011

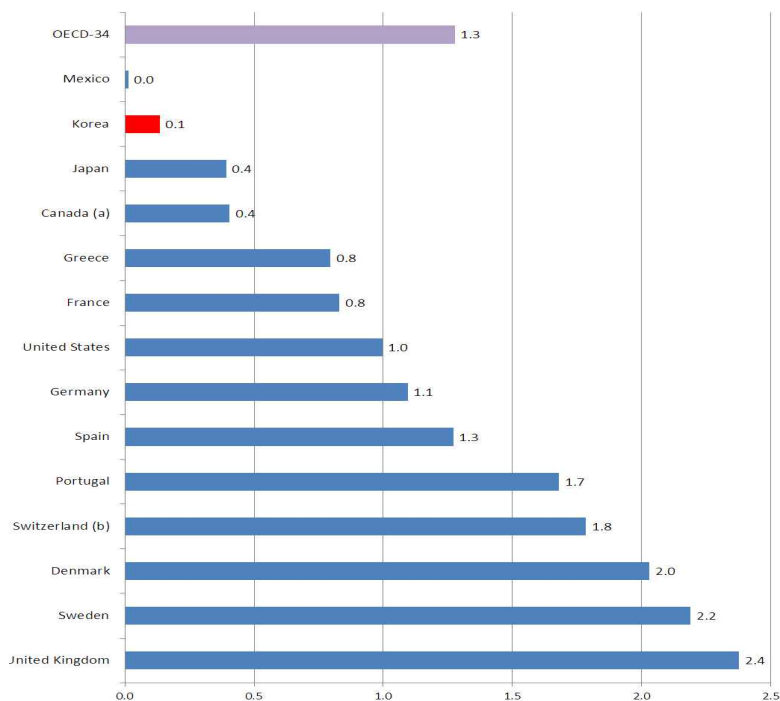
[그림 1] 다수 OECD 국가들의 근로가능인구 장애출현율(2000년대 후반)



출처 : OECD. Sickness, Disability and Work breaking the barriers. A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES. 2010

그러다보니 국가가 장애인에게 지출하는 금액에서도 큰 차이를 보인다. [그림 2]를 보면 OECD 국가 중 우리나라보다 장애인 연금 수급자수, 전체 지출 규모가 적은 나라는 멕시코밖에 없다. GDP대비 장애급여 비율은 한국이 0.1%로 OECD 평균의 1/12에 불과하다.

[그림 2] OECD 국가별 장애급여와 GDP 비율 (2009년)



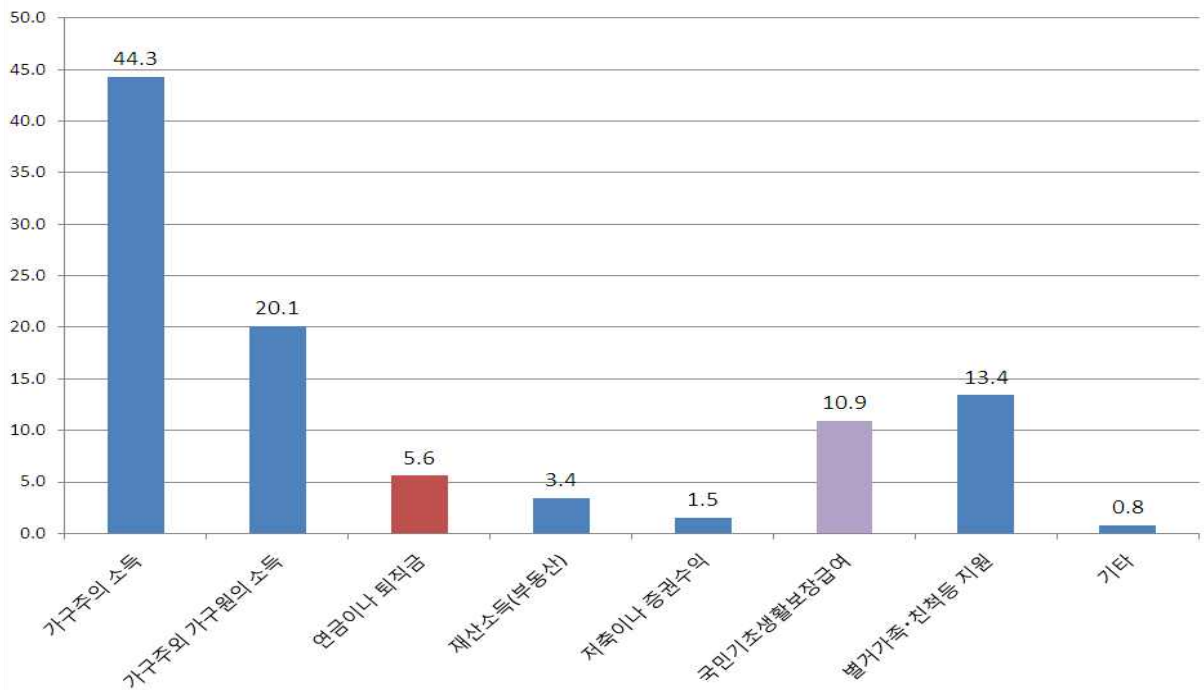
출처 : OECD 장애인 통계 <http://www.oecd.org/statistics/>

나. 매우 낮은 장애인 연금과 심각한 빈곤

그럼 한국은 장애인 숫자도 적고 장애인에 지출하는 비용도 적은 매우 건강한 나라인가? 그럴 리가 없다. 장애인정, 급여대상 선정, 급여수준 결정 등을 엄격한 장애등급기준을 적용해서 그 중 중증에 해당하는 장애인에게만 엄격하게 지원을 해주는 선별(잔여적) 급여 덕분이다. 장애인으로 신고하지도, 혜택을 받지도 못하고 고통을 겪고 있다. 장애인으로 등록해봐야 혜택은 경증장애인은 17.3%인 33만7천707명, 중증마저도 55%인 30만8천046명만 지원을 받을 수 있기 때문에 장애인으로 등록하지도 않는 것이 현실이다.

그 결과 우리나라 장애인가구 소득에서 연금, 기초생활보장 등 공적이전이 차지하는 비율은 매우 적다.([그림 3]) 연금, 퇴직금, 기초생활보장급여를 합해도 16.5%에 불과하다.

[그림 3] 2011년 장애인 가구 소득 구성 비율



출처 : 통계청 장애인가구주요소득원

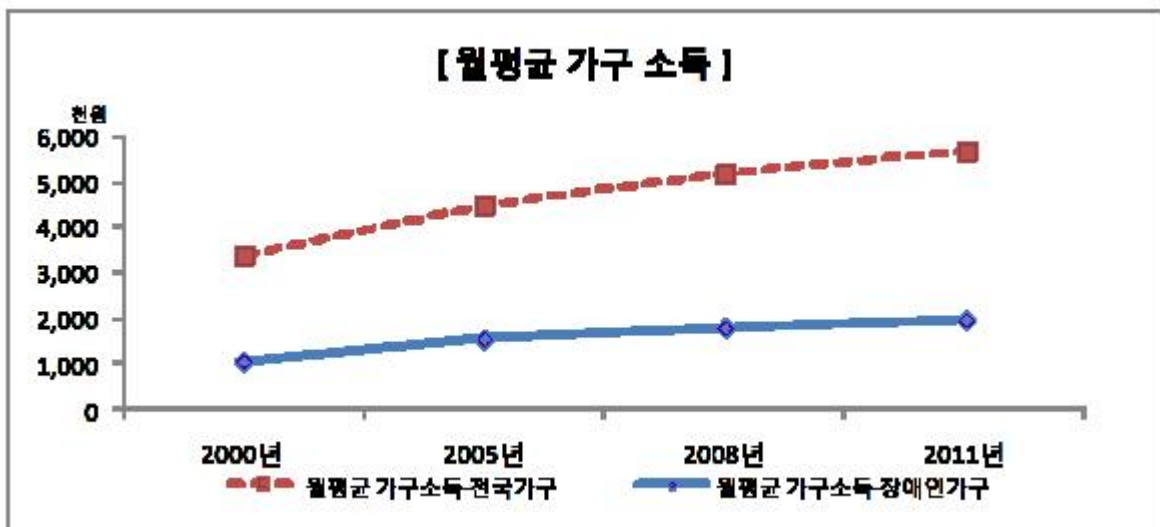
http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=D

장애인 가구는 가구원의 소득이 가장 큰 소득원이며, 일반 가구에 비해 벌어들이는 소득이 적은 장애인 가구의 생활수준은 매우 낮을 수밖에 없다. 그 결과는 장애인 가구의 심각한 빈곤율로 나타난다. 2000년대 중반 우리나라 장애인가구 상대빈곤율은 35%로 OECD국가 평균보다 13% 높았으며, 상대적 빈곤위험율에 있어서도 2.4로서 미국, 호주,

아일랜드 다음으로 높았다. 시간이 지날수록 해결되는 것이 아니라 더 심각해지고 있다는 점이 더 큰 문제이다. 장애인가구의 빈곤율(가처분소득 기준)은 2012년 현재 38.9%에 달하는 것으로 나타났다.(통계청 ‘2012년 가계금융·복지조사’)

특히 장애인가구는 치료, 재활, 복지수요 등에 따라 장애로 인한 추가비용이 많이 든다. 2011년 장애인 가구 총 수입은 198만원, 지출은 160만원인데 반해 장애로 인한 추가비용은 월 16만원이 추가로 소요되었다. 일반 가구에 비해 지나치게 낮은 소득수준을 갖고 있는 것이다.([그림 4])

[그림 4] 월평균 장애인과 비장애인 가구 소득

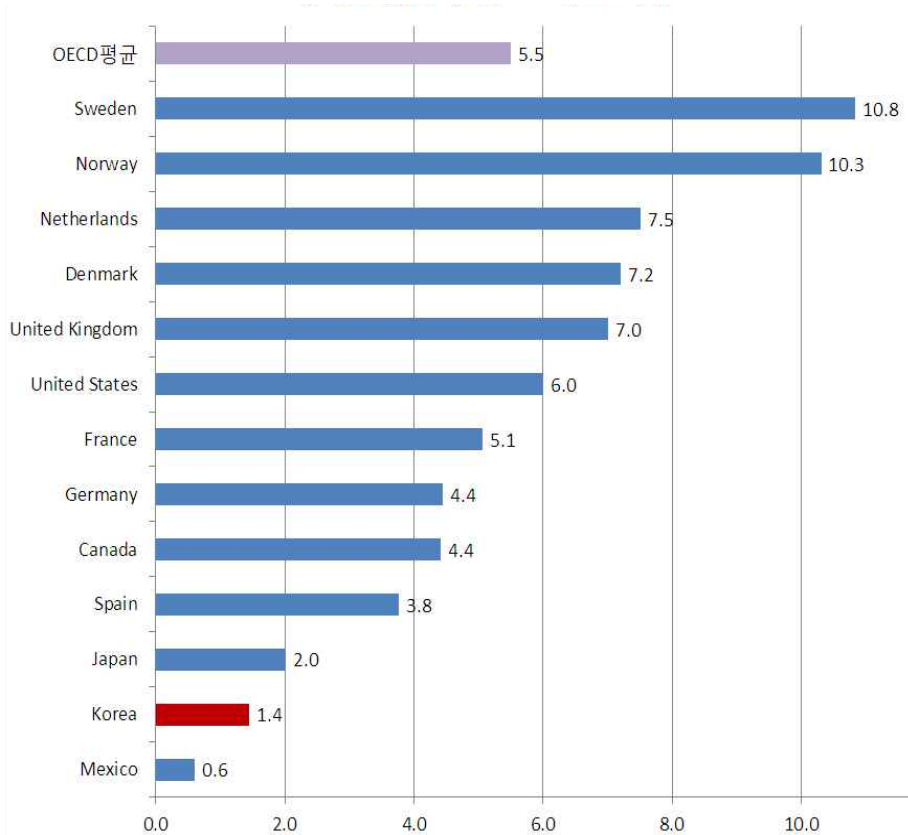


다. 가장 낮은 복지, 가장 열심히 일해야 하는 취약계층

정리해보자. 우리나라는 장애인의 정확한 숫자도 파악하지 못하고 있으며 국제적 기준으로 보았을 때 보고된 장애인 규모는 1/3이 못되는 것으로 추정할 수 있다.(OECD, WHO 기준으로 추정할 경우) 그나마 보고된 장애인의 25.7%에 불과한 숫자만이 매우 적은 수준의 소득보장을 받고 있다. 단순 계산으로 드러나지 않는 장애인이 2배면 13.4%, 3배면 8.9%정도만 소득보장을 받고 있는 셈이다.(실제는 3배가 넘는 것으로 추정된다) 전체 인구 장애급여 수급률에 대한 국제비교 통계는 없지만 근로가능인구통계로 살펴보면 2009년 현재 OECD 평균 수급률 5.5%에 비해 1.4% 밖에 되지 않는다. 역시 멕시코가 없었다면 꼴찌이다.

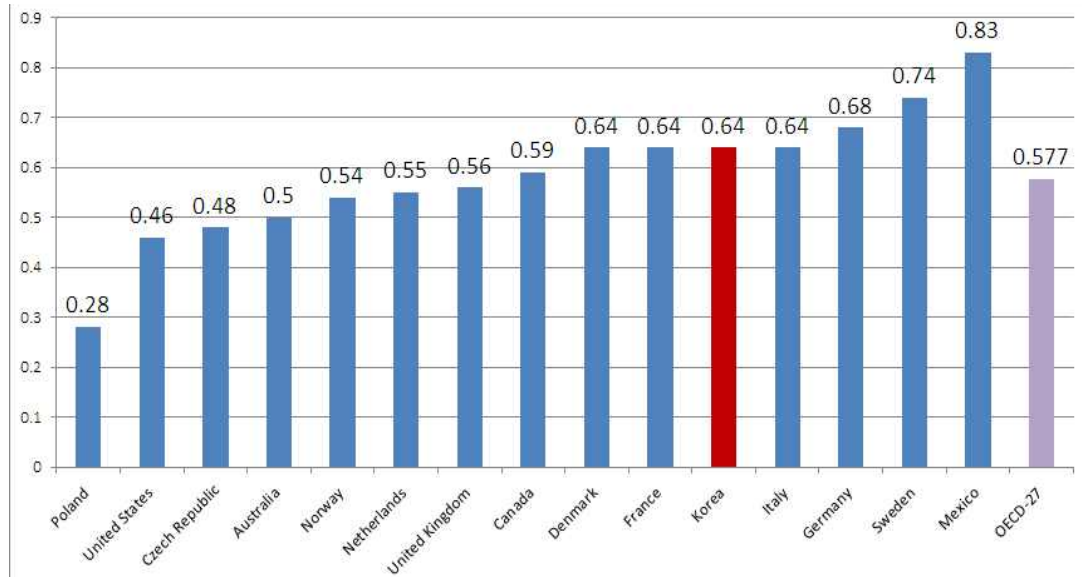
그러다 보니 모든 장애인 복지지표는 OECD 최하위임에도 불구하고 장애인의 취업률은 상위권이다. 물론 우리나라는 전체적으로 낮은 고용율을 보이고 있고 장애인의 취업비율도 국제적으로 높은 수준은 아니다. 하지만 전체 고용율 대비 장애인의 상대적 고용율은 높은 그룹에 속한다.([그림 6]) 역시 멕시코가 가장 많이 일하고 있으며 그 다음으로는 스웨덴, 독일과 같이 장애인 복지가 잘 되어 있는 나라들의 고용율이 상대적으로 높다. 하지만 우리나라 장애인의 상대적으로 높은 고용율이 이런 국가들같이 장애인 평등정책이 잘 되어 있어서 그렇다고 볼 사람은 아무도 없다. 공적지원이 극히 적은 조건에서 직접 벌어들이는 소득이 가계 소득의 대부분을 차지하고 있기 때문에 일을 할 수 밖에 없다는 분석이 정확하다.

[그림 5] 장애급여수급자 수 (24~65세, 2009년)



출처 : OECD, *Sickness, Disability and Work breaking the barriers. A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES*, 2010

[그림 6] OECD 주요 국가 일반 인구 고용률 대비 장애인 상대 고용률 (24~65세, 2000년대 후반)



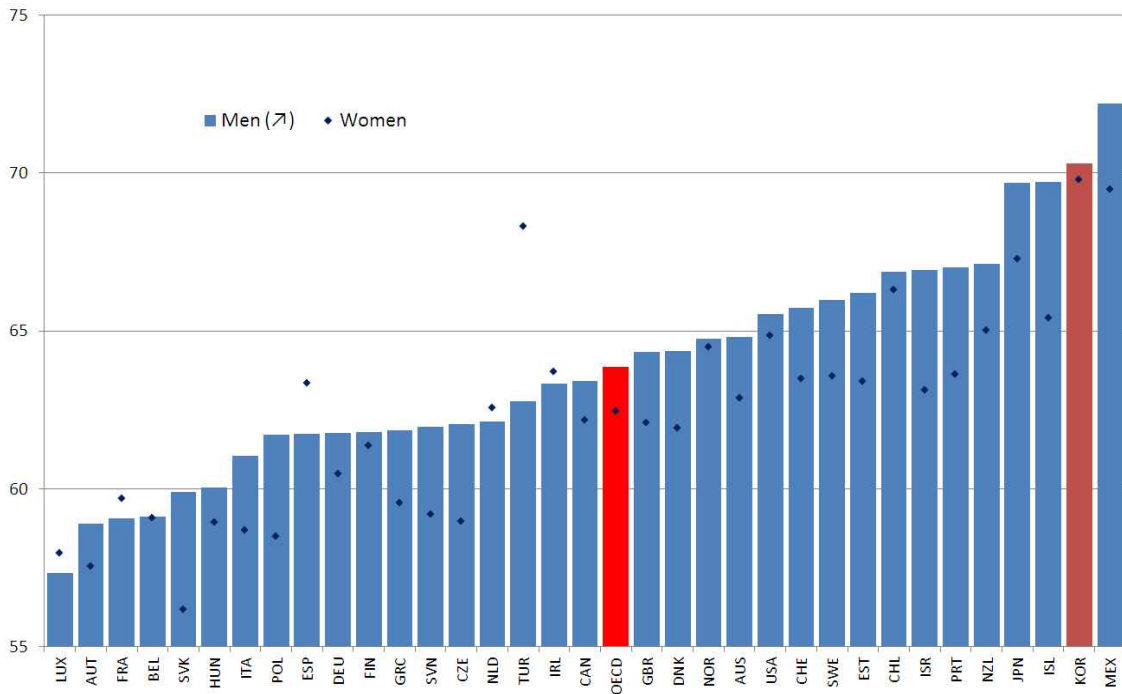
출처 : OECD, *Sickness, Disability and Work breaking the barriers. A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES*, 2010

OECD 평균이 57%에 달하는데 한국은 무려 64%수준이다. 물론 장애인들이 노동시장에 참여하는 것은 중요하다. 하지만 과연 우리나라 장애인들이 자신의 삶을 여유롭게 하고 자아를 실현하기 위해 노동한다고 볼 수 있는가? 생존의 위협으로 일할 수밖에 없는 상태에 내몰리고 있는 것이 보다 정확한 진실이다. 취업장애인의 임금 수준은 상용임금근로자 임금의 45.7% 수준에 불과한 사실을 보면 더욱 극명하게 증명된다.(2011년 장애인실태조사 결과, 보건복지부, 2012)

라. 가장 늦게까지 일하고도 가장 가난한 한국 노인들

이러한 상황은 노인들에게도 똑같이 적용된다. 노인들의 빈곤률이 세계 최고라는 사실은 너무나 잘 알려져 있다. 50대 이상의 보수적 투표행위로 인해 노인층 복지에 대한 불만이 나오고 있지만 알려진 것에 비해 우리나라 노인들은 가장 늦게까지 일하고 가장 가난하다 (이은경, 분노의숫자_노인빈곤과 공적연금사각지대, 새사연, 2013). 아래 그림을 보더라도 OECD 주요국가 2010년 실제 은퇴연령 역시 멕시코 다음으로 늦다. 대체 멕시코가 없었더라면 한국은 모든 영역에서 세계 꼴찌이다.

[그림 7] OECD 주요 국가 실제 은퇴 연령 (2010년)



출처 : Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators

이상의 결과는 한국에서 가장 취약한 계층인 장애인과 노인들은 ▲ 세계에서 가장 빈곤율이 높는데 그 이유는 ▲ 국가 지원 금액이 가장 적기 때문이며 살기위해 ▲ 가장 많이 일 하지만 ▲ 빈곤율은 계속 높아져 가고 있음을 극명하게 보여준다.(멕시코 제외)

5. 소득보장제도 차이

물론 특수직역연금에 대해 일반적으로 국민연금에 비해 혜택이 많다, 세금이 많이 들어간다, 낮춰야 한다는 주장은 옳지 않다. 특수직역연금의 혜택은 상대적으로 낮았던 공무원 임금을 보전하는 효과만이 아니라 퇴직금/퇴직연금에 해당하는 비용을 정부가 부담하지 않고 일반적으로 연금에만 보조를 해 왔던 배경이 있다. 민간기업의 경우, 국민연금 50% 지원과 더불어 퇴직연금 100%부담을 하고 있다. 반면, 공무원의 경우, 퇴직금을 따로 산정하지 않고 연금부담금 6.7%, 연금보전금 2.6%, 퇴직수당 부담금 1.9%로 총 11.2%만을 부담하고 있다.(월소득액기준) 이는 민간기업에서 국민연금과 퇴직연금으로 총 12.8%를 부담하는 것에 비해 1.6% 정도 부족한 금액이다.

민간기업의 사용자가 공무원에게는 정부라고 본다면 퇴직금을 포함한 총 부담액을 민간기업 수준으로 확대하는 것이 필요하다. 하지만 이를 위한 제도개선은 하지 않은 채, 적자에 대한 부담으로 오히려 더 많은 비율을 지출하고 있는 것이다.

[표 2] 민간기업과 정부의 연금 부담 비율

	정부기여분	민간고용주 부담금
공무원연금/국민연금	9.3%(부담금6.7%+보전금 2.6%)	소득월액의 약 4.5%
퇴직수당/퇴직금	보수월액의 1.9%	소득월액의 약 8.3%
계	보수월액의 11.2%	소득월액의 약 12.8%

출처 : 각 연금관리공단 자료

하지만 퇴직금을 고려하더라도 총 연금수급액은 국민연금보다 높다. 특수직역연금에 국가 지원이 많이 들어가는 것 뿐 아니라 기여에 비해 받는 혜택 역시 국민연금과 크게 차이난다. 가장 큰 것은 소득대체율이다. 국민연금의 소득대체율은 초기 70%에서 60%→40%로 점차 낮아져가고 있다. 그나마 40년 가입 기준이다. 하지만 공무원연금의 소득대체율은 33년 기준으로 64.9%에 달한다.(퇴직수당 포함시 71.2%) 여기에 군복무기간 인정, 지급에 대한 국가 책임 제도 등 제도자체가 갖고 있는 장점이 많다.

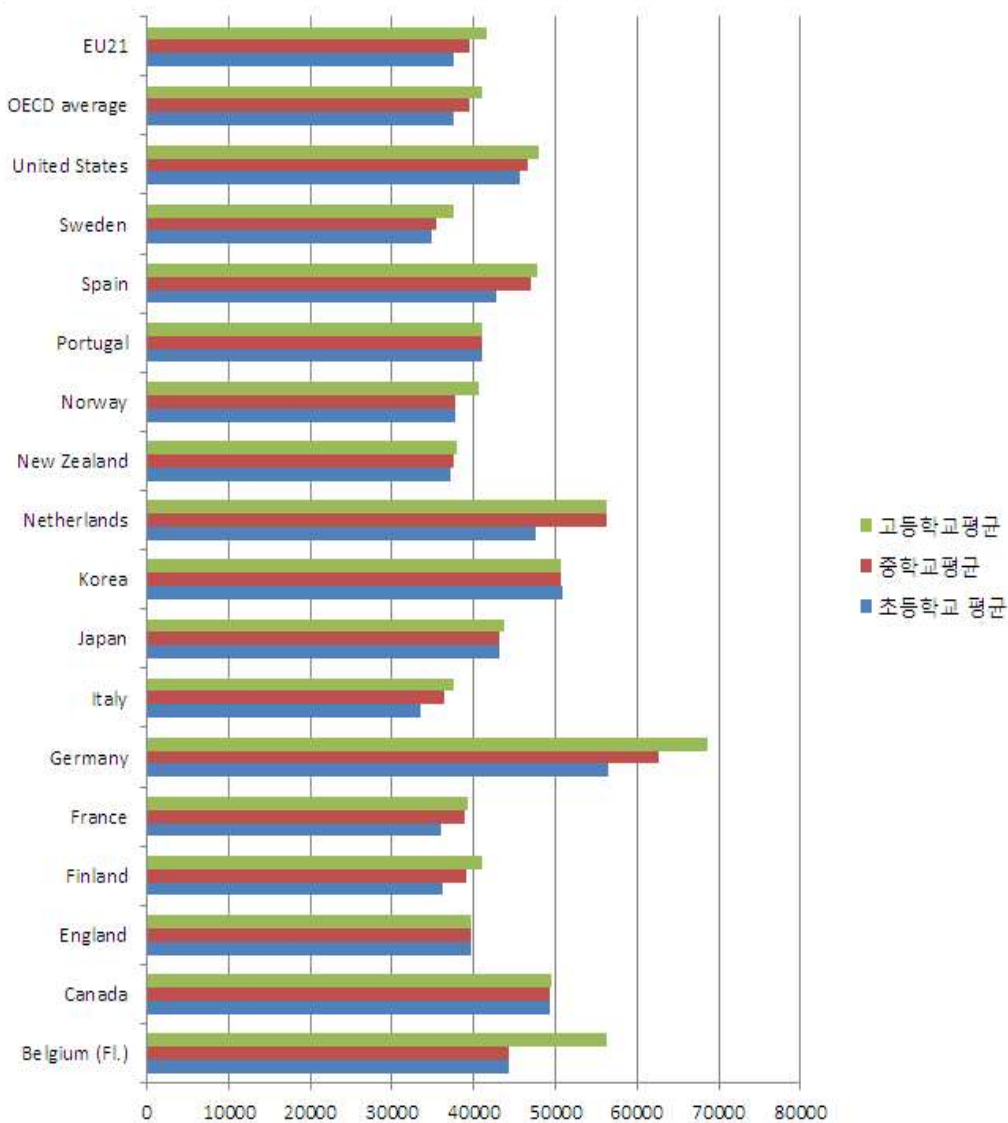
가. 현실화된 임금, 변함없는 연금제도

국민연금 제도와 특수직역연금의 차이는 특수직역연금은 가입초기 낮은 임금을 보전해왔던 것과 국민연금 제도 도입 초기, 가입자 확대를 위해 높은 소득대체율을 인정해줬던 특수성이 존재한다. 군인, 공무원, 교사의 월급을 낮게 책정하면서 그 차액을 연금으로 보전해 왔으며 국민연금 역시 제도 초기 관대하게 설계되었다. 하지만 그동안 특수직역의 임금수준은 지속적으로 상승해온 반면, 민간 임금 수준은 그에 미치지 못했다.

초과근무수당 등을 모두 합한 연봉을 100만명 안팎의 전체 공무원 숫자로 나눈 공무원 월평균 기준소득액은 435만원, 일년에 5,220만원이다.(안전행정부 관보 2013.0428) 이는 2013년 1월 기준 5인 이상 사업체 근로자 평균 월급은 316만8000원(연봉 3800만원 이상)에 비해 높은 수준이다. 2012년 4분기 기준 2인 이상 전체 근로자가구의 평균 연봉은 4725만원(월급 393만원)이었다. 제도 도입 초기에 비해 공무원 월급은 상대적으로 고임금군인 대기업 노동자 임금수준에 근접하게 상승하고 있다. 2013년 1월 기준 노동자 수 300인 이상 기업의 직원 평균 연봉은 5,860만원(월급 488만원), 2012년 예산 기준

271개 공공기관의 직원 평균 연봉은 5,900여만원(월급 493만원)으로 공무원 연금은 고연봉군에 속하는 대기업·공공기관 연봉의 90% 수준인 것이다. 교사들의 임금수준도 결코 낮지 않다. 특히 특수직역은 호봉에 따른 임금격차가 커서 신규자들의 임금은 낮으나 년차에 따라 빠르게 임금이 상승한다.([그림8])

[그림 8] OECD 주요국가 교사 평균 임금 비교



출처 :

http://www.oecd-ilibrary.org/education/teachers-salaries-2013-1_teachsal-table-2013-1-en

나. 지속적으로 약화된 국민연금, 상대적으로 유지된 특수직역연금

더구나 국민연금은 재정안정을 이유로 지속적으로 소득대체율과 지급시기를 낮추는 재정안정화조치를 취해온 반면, 특수직역연금은 기본적 구조를 크게 변화시키지 않았다. 그 결과, 초기에 비해 임금 격차는 거의 없어진 상황에서 연금 혜택은 큰 차이를 보이게 된 것이다. 여기에 특수직역의 상대적 고용안정성은 고용불안이 심해져 평생 근속년수가 급감하고 있는 민간 노동자와의 격차를 더욱 크게 벌리고 있다. 그나마 진행된 특수직역연금 제도개혁 역시 신규진입자에게 집중되어 있는 형편이다.

6. 누구를 위한 나라인가?

이 글에서 주장하는 바는 혜택이 많은 특수직역연금을 낮추자는 주장이 아니다. 국가와 국민을 위해 헌신해온 공무원, 군인, 교사들에게 그에 적합한 대우를 해주는 것은 국가의 책무일 뿐 아니라 사회전체가 감당해야 할 몫이다.

문제는 그 외 나머지 계층이다. 노인들은 산업화를 거치면서 한국 사회를 지탱해 온 주체들이며 공식 은퇴이후에도 계속 일을 하거나 자식들을 도와주고 있다. 90%이상이 후천적으로 발생한 사건으로 장애인이 된 사람들 역시 이 사회에 가장 어렵고 힘든 사람들이다. 국민연금을 성실하게 납부하면서 열심히 일하고 있는 사람들, 국민연금이나 퇴직연금 그 어떤 제도에도 가입하지 못한 채 불안정하게 살아가고 있는 사람들 모두 이 사회를 위해 열심히 살아왔던 사람들이다.


기준이 동일해야 한다. 낸만큼 돌려주는 제도, 도덕적 해이를 방지한다는 명목으로 극도로 엄격하게 정해놓은 규칙들, 재정이 불안하니 혜택을 줄이겠다는 개악시도들은 모두 힘 없고 불리한 계층에게 집중되고 있다.

원칙으로 돌아가야 한다. 소득보장의 원칙은 사회에 혜택을 본 사람들-부유층, 기업, 일반 시민들이 돈을 내서 현재 같이 살아가고 있는 취약한 계층-은퇴자, 장애인, 무소득자, 빈곤층에게 인간적인 삶이 가능한 수준의 소득을 지원해 주는 것이다. 제도에서 가장 중요한 점은 형평성과 효율성이며 그보다 더 큰 전제는 한국 사회가 취약한 계층을 위해 일정 수준 이상의 지출을 감수해야 한다는 것이다.

누구나 나이가 들고 은퇴를 하며 스스로 버는 소득 없이 사는 기간이 있다. 이때 어느 수준으로 사회가 책임져주느냐에 따라 복지국가 여부가 달려있다. 따라서 복지국가를 달성하기 위한 제 1조건은 사회적 혜택을 본 사람들이 그만큼 재정적 기여를 하는 것이다. 노

후소득보장수준 꼴지, 장애인 지원수준 꼴지, 취약계층 빈곤율 세계 1위 등은 특수지역에게 집중된 혜택때문이 아니라 정당하게 재정기여를 해야할 혜택받은 계층이 자신들의 역할을 하지 않았기 때문이다.

물론 제도를 합리적으로 설계하는 것은 중요하다. 특수지역연금과 국민연금, 기초연금, 장애연금을 포괄한 한국사회 소득보장 제도를 재설계 해야 한다. 여기에는 불가피한 조정이 따를 수 있고 가입시기, 연령, 소속에 따라 모두가 만족하는 결과가 나오지 않을 수도 있다. 하지만 그 방향이 복지부장관 후보자나 박근혜 정부에서 이야기하는 것처럼 하향 평준화가 되어서는 안된다. 다른 취약계층 소득보장 수준을 대기업, 특수지역 수준으로 올리는 것이 정책 목표가 되어야 한다.

향후 박근혜 정부에서 강도 높은 연금제도 개선안이 추진될 가능성이 높다. 그 방향은 현재까지는 국민연금 재정안정화, 특수지역연금 하향조정, 재정 추가 지출없는 기타 소득보장제도로 보인다. 그 경우, 한국 사회는 그나마 존재했던 안정적 일자리마저 흔들리는 결과로 이어질 것이다. 하향평준화가 아닌 상향조정, 그를 위한 재정마련, 사회적 혜택을 받아왔던 집단(기업과 부유층)의 재정기여 확대를 강력하게 추진해야 한다. 그렇지 않다면 청년들의 마지막 희망이었던 대기업/중견기업, 공무원, 교사 등의 직업 마저 질 낮은 일자리로 추락할 것이다. 복지부를 비롯한 정부의 소득보장제도 개선(개악?) 방안에 대한 사회적 관심과 강력한 국민적 압박이 절실하다. 

2013년 새사연 발간 보고서

2013년 11월 13일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
고용, 소득	1/3	청년일자리 현황과 과제	김수현
저출산	1/28	박근혜표 무상보육의 한계와 과제	최정은
연금개혁	2/5	안전한 노후소득보장을 위한 논의	이은경
가계 부채	2/28	한국경제 최대 현안, 양극화와 가계부채	김병권
보장성 강화	3/27	4대 중증질환 보장, 의료비 절감효과 있을까?	이은경
경제민주화	5/22	경제 민주화 전략 다시 점검한다	김병권
청년고용	8/7	청년층 비경제활동인구 비중 증가의 문제점과 원인	김수현
사회적경제와 복지	10/10	사회적경제는 복지국가의 대안이 될 수 있을까?	이은경
사회적경제	10/17	청년에게 협동조합은 아직 ‘봄’ 이 아니다	김병권
사회혁신	11/11	대안적 사회변화 전략으로써 사회혁신	김병권
보장성강화	11/13	소득보장제도 정책의 올바른 방향	이은경