

[복지] 낱아간 기초연금, 교육, 취약계층 복지

2014.01.29 | 이은경 연구원 | eundust@saesayon.org

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2014년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

박근혜 정부는 대선시기 약속했던 복지공약 대부분을 재정 부족을 이유로 파기했다. 또한 정부는 노인 소득보장은 평균소득의 10%, 국민연금 가입자는 소득 상위 30% 이상은 안 된다고 못 박았다. 의료비 보장은 60%를 넘기 힘들며 주거, 대학등록금, 실업 등은 아예 국가가 전부 책임질 수 없는 과제라고 한다.

한국의 '13년 고령화지수는 12.2이고, 2018년에는 총 인구 대비 14%이상이 노인인구인 고령사회에 도달할 전망이다. 2013년 한국의 인당 GDP는 2만5천불 정도이나 사회보장 지출은 GDP 대비 13%에 불과하다. 1998년 OECD 평균 인당 GDP는 2013년 한국과 같은 2만5천불, 고령화지수는 약간 높은 15%이었으나 사회보장지출 평균은 23.7%에 달했다.

선진국들이 “ 산업화와 복지국가 동시 추진 → 고령사회 대응 → 복지제도 개편 및 발전”의 과정을 밟는데 비해 한국사회는 “산업화와 미발달한 복지제도 → 빠른 고령화 → 복지없는 고령사회”로 가고 있다. 복지제도의 기본 구조를 변화시키지 않고 정부 재정 일부를 투자하는 방식으로 20여년을 보내왔다. 그 결과 현 재정규모로는 더 이상의 복지를 확충하기 어려운 상황에 직면했다. 세수규모를 늘리지 않고선 더 이상의 복지확충은 불가능하다.

그러나 박근혜 정부는 또다시 손쉬운 결정을 했다. 복지를 현재 수준으로만 유지하면서 목표는 재정안정에 두는 것이다. 계획대로 추진되면 한국사회는 심각하게 낮은 저 복지 상태에서 고령사회를 맞이하게 된다. 그야말로 재앙이다.

지금 당장 복지정치가 필요하다. 국가경제 체질을 변화시켜야 한다. 국가 경제를 보다 큰 규모로 설계하기 위해 전 구성원들이 복지수준과 재정규모, 재정분담의 원칙과 분담비율, 공급기관 등 본질적 문제에 대한 합의를 도출해내야 한다.

2014년 전망 보고서

박근혜 정부 2년차를 맞이하는 2014년 연초, 정부는 “공공부문 정상화”라는 미명하에 교육, 의료와 같은 필수적 사회서비스를 민영화하겠다는 정책을 추진하고 있다. 2012년 12월 대선 당시의 주장은 “국민들의 핵심 생활은 국가가 보장해주겠다”였다. 어르신들의 기초연금, 반값등록금, 생애주기별 맞춤형 복지정책 등이 그것이다. 이 공약들은 여건이 되면 하고 어려우면 하지 않아도 되는 과제가 아니다. 매우 빠른 고령화와 극심한 양극화를 완화할 수 있는 최소한의 사회안전망이며 고령사회 도달 이전 달성해야 할 필수 과제이다. 하지만 박근혜 정부에서는 대부분의 공약을 파기했고, 그나마 추진하는 공약은 예산규모를 최소화해 정책효과를 볼 수 없다. 가장 큰 원인은 재정 확충 없는 복지라는 허상에 있고 그 배경에는 기업과 부유층의 책임회피와 떠넘기기가 있다. 앞서 말한 내용을 바탕으로 박근혜 정부의 1년을 평가해보고 2014년 복지 정책의 핵심 과제들을 살펴본다.

1. 어르신 소득보장 : 월 20만원은 어디에

박근혜대통령 당선 이후의 일등 공신, 어르신 기초연금은 현재 어떻게 되고 있는가? 박근혜대통령은 공약에서 ▲현행 기초노령, 장애인연금을 기초연금화하여 국민연금과 통합 ▲기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재 수준의 2배 지급 하겠다는 공약을 대대적으로 선전했다. 하지만 대선이 끝나고 1년이 지난 지금, 너무도 당당하게 공약을 다 지킬 수는 없지 않느냐고 주장한다. 일단 박근혜 정부의 기초연금 공약사항과 진행내용부터 살펴보자.

표1. 박근혜 정부의 기초연금 공약사항과 진행내용

| 공약 | 세부내용 | 진행상황과 평가 |
|----------------------|--|---|
| 어르신 소득 안정을 위해 기초연금도입 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 기초노령, 장애인연금을 기초연금화하여 국민연금과 통합 ○ 기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배 지급 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기초노령연금법을 기초연금법으로 개정(장애인연금과 통합) - 국민연금 통합은 고려하지 않음 ○ 65세 이상 노인, 장애인 중 소득 하위 70%에게만 지급 - 하위 70%안에 특수지역연금 수령자 포함(연금지급은 제외되기 때문에 실질적 수급자 70%가 안 됨) ○ 지급금액은 소득대비 차등 - 국민연금 15년 이상 가입자부터 월 6,600원 감소, 30년 이상 인 사람은 10만원으로 축소 됨 - 사실상 10만원 이하 수급자 존재(2만원부터) ○ 향후 증가기준은 물가상승에 따름 - 소득인상률보다 물가상승률이 낮음, 시간 지날수록 지급액 실질적 감소 ○ 자산조사, 수급조건 기준을 강화함 |

1) 전체 어르신이 하위 70%로?

박근혜 정부는 어르신 기초연금 공약의 핵심인 “전체 노인, 모두 20만원” 약속을 깬다. 전체 노인 지급을 하위소득 70%로 한정했고 그나마 지급하는 액수도 줄였다. 현 정부법안은 연금 지급을 물가와 가입기간에 연동시킴으로써 08년 국민연금 개혁 당시의 약속을 완전히 뒤집었다.

먼저 국민연금에 오래 가입해 있을 경우, 연금 수급액을 소득으로 간주해 기초연금액이 줄어든다. 재정을 아끼기 위해 기준연금액(현 수준 20만원)에서 국민연금 가입기간이 길어지는 사람은 기본연금액(실제 수령하는 액수)이 줄어들도록 설계했다. 이 설계대로라면 국민연금 가입 15년 이상부터 실 수령액이 매년 6,600원 꼴로 감소하여 30년 이상 가입자는 10만원으로 한정되어 버린다.

또 정부의 기초연금 정책 속에는 ‘소득역전 방지를 위한 차등지급자(2~8만원 포함)’이라는 내용이 있다. 이해하기도 어려운 이 말은 기초연금을 받을 수 있는 경계에 걸쳐 있는 사람이 기초연금을 다 받을 경우, 경계선 바로 위의 연금을 받지 못하는 사람보다 수입이 올라갈 수 있다는 것이다. 그래서 기초연금을 받더라도 못 받는 사람의 소득보다 더 올라가지 않는 장치를 하겠다는 것이고, 그를 위해 최소 10만원에도 훨씬 못 미치는 2만원 수급자도 나오는 것이다.

기초생활수급자는 더 문제이다. 기초연금을 받으면 기존에 받고 있던 생계급여 금액에서 그만큼 차감되기 때문이다. 어차피 받는 돈이 같기 때문에 복잡한 행정절차를 감수하고 기초연금을 수령할 이유가 전혀 없다. 여기에 특수직역연금 수급자 중 하위 70%에 포함되는 사람이 제외(2012년 기준 898명, 0.02%)되고, 제도를 잘 몰라 신청하지 않는 사람까지 포함하면 실제 수급자 비중은 70%에서 한참 낮아진다.

즉, “전체 어르신 모두 20만원 공약이 → 하위 70%에게만 → 국민연금, 기초생활수급, 특수직역연금 등 기타 소득과 연동해 2만원~20만원 차등지급 → 실 지급 대상과 금액의 대폭 축소 → 실제 수급자 비중 70% 미달에 모두 10만원 이상 지급도 아닌 상황”이 된 것이다.

2) 실질적으로는 매년 줄어드는 기초연금

기초연금의 또 다른 문제는 기준연금액 인상률을 물가상승률에 한정한다는 점이다. 국민연금, 기존 기초노령연금 모두 시간에 따른 급여인상 연동장치를 둔다. 국민연금은 전체 가입자의 평균소득(A값)을 상승률로 두고, 기존 기초노령연금은 국민연금에 연동시켜 평균소득이 인상되는 만큼 수급액이 해마다 증가하는 구조였다. 이번

정부 안은 기초노령연금을 소득인상률인 국민연금에 연동하지 않고 물가인상률에 연동시켰다. 소득인상률이 물가인상률보다 한참 높기 때문에, 물가인상률에 기초노령연금을 연동시키는 것은 실질적 기준연금액 감소효과가 있다. 즉 시간이 지남에 따라 현 20만원이 상대적으로 더 줄어들게 되는 것이다.

더 중요한 문제는 기초연금 지급액을 국민연금, 장애연금, 기초생활급여액 등 모든 공적 소득보장과 연동해 차등지급한다는 것이다. 현행 기초노령연금은 자연스럽게 두면 28년 이후부터는 20만원씩 전부 받게 되어있었는데, 국민연금 20년 이상 가입자는 10만원을 받게 되었다. 게다가 기초생활급여를 받으면 그만큼 더 차감된다.

여기에 현행 기초노령연금은 국민연금 A값의 5-10%를 담당하도록 명시하고 있으나, 정부는 기준금액의 기준은 따로 명시하지 않고 대통령령으로 정하겠다고 했다. 현재 가치로는 20만원이지만 향후 인상률은 물가상승률로 고정해, 향후 소득증가에 따른 연동인상 가능성을 없애버렸을 뿐 아니라 재정 악화 시 기준금액을 더 삭감할 여지도 남아있게끔 만들어 놓은 것이다.

3) 기초노령연금은 국민연금 축소에 대한 대국민 약속

기초연금제도는 “07년 국민연금 지급액 축소 → 기초노령연금 도입 → 기초연금으로 기초노령연금 제도 대체”의 정책 흐름 속에 있다. 박근혜 정부의 기초연금안은 현행 기초노령연금제도보다 더 후퇴한 것으로 07년 국민연금을 축소하면서 부작용을 보완하겠다고 했던 대국민 약속을 완전히 저버렸다.

박근혜 정부의 기초연금보다 앞선 제도인 기초노령연금은 07년 국민연금 소득대체율을 28년까지 40%로 낮추는 대신, 국민연금 미가입자와 수급액수가 적은 계층에 대한 최소한의 안전망으로서 도입되었다. 즉 재정불안을 이유로 국민연금에서 보장하는 금액을 평균소득의 40%로 낮추는 대신, 평균소득의 10%를 국민연금 가입과 상관없이 지급하기로 약속했다. 기초노령연금 도입초기 5%에서 시작해 28년까지는 10%까지 단계적으로 인상하기로 되어있었고, 증가율은 국민연금과 동일하게 소득인상률에 맞춰져 있었다. 그러나 이번 정부안은 현재 5%를 10%로 인상하되 각종 독소조항을 넣어 기초노령연금이 제대로 집행될 경우 받을 수 있는 혜택을 원천적으로 차단했다.

국민연금법이 제정된 이후에도 노후소득보장에 대한 사회적 합의는 부족했다. 소득대체율은 70% → 60% → 40%로 지속적으로 낮춰져 왔으며 광범위한 사각지대 해소방안은 부재했다. 더구나 우리나라 평균 고용기간이 25년 수준인

2014년 전망 보고서

상황에서 국민연금 가입자 역시 평균소득 대비 25% 수준의 소득만 얻을 수 있다. 현재 금액으로 50만원에 불과하다.

07년의 약속은 이것을 기초노령연금 10%를 추가하여 35%(70만원) 수준까지는 맞춰주겠다고 사회적으로 합의한 것이다. 사각지대와 낮은 소득보장을 방지하기 위해 28년까지 미가입자는 중위소득의 10%(현재 기준으로 20만원), 국민연금에 가입된 평균소득자는 40%(현재 기준 80만원)에 소득대체율을 맞추겠다는 최소한의 약속이었다.

4) 평균 소득 30% 이상은 못줘

그러나 박근혜 정부는 앞서 말한 약속을 파기했다. 국민연금 미가입자의 소득대체금액은 현재 기준으로 20만원(10%)이나 향후 물가상승률 수준의 인상만이 가능하다. 국민연금 가입자는 기초연금을 삭감해 총합 30%를 넘지 못한다.(60만원) 이는 세계은행에서 최소한의 안전망 수준으로 제안한 40%에도 미치지 못하는 것이며, 국가는 공적으로 30% 정도의 책임만을 지겠다는 걸 명확히 한 것이다. 게다가 향후 할인율에 따라 이 금액 역시 감소한다.

표2. 기초연금의 가장 큰 문제점

- ✓ 국민연금 소득대체율 저하(70%→60%→40%)에 대한 보완대책으로 기초노령연금 도입
- ✓ 기초노령연금은 소득대체율 10% 약속
- ✓ 제도상으로는 40%+10%=50%, 즉 현재 기준으로 100만원이나 실질적 가입기간을 고려할 경우 35%(70만원)수준을 약속한 것임
- ✓ 이번 정부안은 이마저도 폐기한 것
- ✓ 국민연금, 기초연금, 기초생활보장, 특수지역연금 등 모든 공적 연금을 다 합해도 하위 70%의 노인은 평균 소득의 30%이상은 받지 못함
- ✓ 그나마 30%는 시간이 지날수록 감소함

국민연금+기초연금을 다 합해도 현재 소득의 30%만 수령할 수 있다는 것은 공적 연금을 공공부조 수준으로 전락시킨 사건이다. 이에 더불어 철저한 자산조사와 엄격한 수급조건을 전제로 하고 있으며, 매우 복잡한 계산으로 제도 자체의 효율성 역시 떨어뜨리고 있는 현실이다.

5) 노후 소득보장 포기선언

박근혜 정부 노후소득보장정책의 큰 방향은 정해졌다. 국가는 노후소득을 평균소득의 30%만 보장하겠다는 것을 명확히 했다. 그것도 정규직 중심의 국민연금 가입자만이다. 국민연금 가입도 하지 못한 노인은 10%, 월 20만원의 용돈만 준다. 그나마도 차등 지급하고 매년 금액은 감소한다. 대신 수급자격을 엄격하게 관리해, 재정을 안정화하는 것이 정부의 최종 결정이다. 국민연금은 보험료를 낼 수 있는 소득이 되는 중산층 이상을 위한 30%의 보험으로 유지하고, 그 외 노후문제는 각자도생이다.

또한 정부안은 "국민연금기금은 기초연금 지급을 위한 재원으로 사용할 수 없다."는 조항을 삽입하여 국민연금 활용을 아예 금지시켰다. 구체적 방식에 있어서는 논란이 있으나 국민연금과 기초연금은 노후소득보장을 위해 실질적으로 연대해야 한다. 이번 안은 실질적 연대방안을 원천봉쇄했다.

정부안의 가장 큰 문제는 공적 노후소득보장에 대한 사회적 신뢰를 땅에 떨어트렸다는 것이다. 정부의 정책에 대해 국민들은 자연히 공적연금만 믿고 있을 수는 없다고 생각하게 되며, 민간 금융회사 상품에 기댈 수밖에 없게 된다. 특히 외국과 다르게 안정적인 기업 퇴직연금 대상자가 매우 적은 현 상황에서 불안정한 사적 상품에 기대는 것은 노후를 매우 불안하게 만드는 요인이 된다.

문제의 원인은 증세 없는 복지에 있다. OECD 기준에서 심각하게 떨어져 있는 것은 노후소득보장이며 적어도 5년 안에(고령사회진입 시점) 4-5% 수준으로 증가시켜야 한다. 특히 증세 없는 복지확충 후 부담을 지자체에 전가하는 방식은 지자체에 심각한 재정 부담이 되고 있으며, 서울시의 경우와 같이 지자체에 대한 압박수단으로도 악용되고 있다.

2. 날아간 반값등록금

어르신들을 위한 공약이 기초연금이었다면 청년층을 겨냥한 공약은 반값등록금이였다. 박근혜 대통령은 후보시절 무슨 일이 있어도 반값등록금을 실현시키겠다는 발언을 여러 차례 했다. 또한 학부모들에게는 고등학교 무상교육을 약속했다. 하지만 반값등록금은 사라졌으며 고등교육은 아예 예산배정도 하지 않았다. 다음은 공약의 세부 내용과 진행상황, 평가를 요약한 표이다.

2014년 전망 보고서

표3. 반값등록금 공약 세부내용과 평가

| 공약 | 세부내용 | 평가 |
|-------------------------------|---|--|
| 2014년까지 대학생 반값등록금 실천 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 소득 하위 80%까지 '소득 연계 맞춤형 국가장학금' 지원 ⇒ '14년 대학등록금 실질적 반값정책완성 ■ 학자금 대출이자 실질적 제로화 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 5년 물가상승률 반영시 실질적 제로화 - 든든학자금 제도개선 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 실질적 제로화 vs 진정한 반값등록금 사이 논란존재 기계적보편지원보다 소득계층별 지원이 잘못됐다 할 수 없음 ○ 문제는 반값등록금에 대한 관점의 차이 정부가 대학에 직접 지원하고 거버넌스에 참여해서 교육의 주체가 되는 방식과 장학금 형태로 지원하는 방식의 차이 대학에 대한 공적 통제기전을 확보하지 않을 경우 등록금 통제는 불가능. |
| 고등학교 무상교육 실시 | <ul style="list-style-type: none"> ■ '14년 매년 25%씩 확대 '17년 전면 무상교육 실시 ■ 「교육기본법」 개정 및 관련예산 반영 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 고등교육 무상교육은 사교육을 잡지 않으면 큰 의미 없음 ○ 공교육비는 교재, 급식비와 같은 기타 금액의 비중이 큼 ○ 기타 영역의 기준마련과 보장내역 없음 ○ 그나마 약속했던 예산반영, 사업추진 전혀 없음 ○ 무상교육의 의미를 제대로 제시하지도 못할뿐더러 사업추진이 전혀 없음 |

1) 무산된 실질적 반값

대선 시 약속했던 것은 소득 하위 80%, 즉 8분위까지는 차등지급을 해서라도 2014년까지 전체 등록금의 반값을 실질 지원하겠다는 것이었다. 하지만 예산안을 보면 국가 장학금 기준으로도 6분위부터는 공약을 못 지키고 있다. 사립대 평균 등록금을 기준으로 하면 대선공약 지급율(69%)의 절반(35%)에 불과하다.

표4. 반값등록금 공약과 실 지급액

| 소득분위 | 대선공약 | | 2014년(1 유형) | | |
|------|------|------|-------------|------|------|
| | 지급액 | 지급률2 | 지급액 | 지급률1 | 지급률2 |
| 기초 | 전액 | 100% | 450 | 100% | 61% |
| 1분위 | 전액 | 100% | 450 | 100% | 61% |
| 2분위 | 전액 | 100% | 450 | 100% | 61% |
| 3분위 | 3/4 | 75% | 337.5 | 75% | 46% |
| 4분위 | 3/4 | 75% | 247.5 | 55% | 34% |

2014년 전망 보고서

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-------|-----|-----|
| 5분위 | 반값 | 50% | 157.5 | 35% | 21% |
| 6분위 | 반값 | 50% | 112.5 | 25% | 15% |
| 7분위 | 반값 | 50% | 67.5 | 15% | 9% |
| 8분위 | 1/4 | 25% | 67.5 | 15% | 9% |

주) 지급률1 : 국가장학금 지원 기준액(450만원)을 기준으로 한 지급률

지급률2 : 2013년 사립대 평균 등록금(연간 736만원)을 기준으로 한 지급률

출처 : <http://khei-khei.tistory.com/733> 기사 재구성

2) 사립대학 지원이 아닌 대학교육 공공성 회복이 답이다.

우리나라 대학 등록금이 세계에서 가장 높다는 것은 잘 알려진 사실이다. 거기에 대학 진학률은 무려 85%를 상회한다. 대부분이 대학을 가는 조건에서 매우 비싼 대학등록금은 서민들 생계비 부담의 가장 큰 원인이 되고 있다. 또한 대학생활에 있어서도 양질의 일자리를 얻기 위해서는 무한경쟁을 해야 하는 환경이지만, 학자금 부담으로 아르바이트와 휴학을 전전해야 하는 서민층 대학생들은 스펙경쟁의 출발선에서부터 밀리게 되는 것이 현실이다.

이를 극복하기 위한 대안으로 나온 것이 반값등록금이다. 정책의 핵심은 대학이 등록금을 낮추고 대학의 공공성을 확보하는 것이다. 대학의 공공성이란 사립대학이 재단 전입금을 늘리고 보유 자본을 고유 목적 사업자금이나 자체 영리활동이 아닌 대학 운영에 사용하는 것, 그리고 자체 자구노력을 통해 등록금을 인하하는 것 등을 의미한다. 이를 위해 국가 재정지원이 필요하다. 학생등록금의 절반을 정부가 내는 교부금으로 부담하고, 국가가 사립대학 운영에 직접적으로 참여하여 실질적 공공성을 확보하는 것이 중요하다.

하지만 박근혜 정부의 등록금 대책은 장학금을 늘리는 방식이다. 이는 사학재단에 일방적 지원을 하는 것에 불과하다. 사학재단은 비싼 등록금을 유지하는 수단으로써 세금으로 지원되는 장학금을 이용하는 것이고, 등록금은 갈수록 비싸지지만 대학교육 질은 여전히 낮다. 그나마 장학금은 성적 연동 지급으로 성적을 올릴 시간이 없는 서민층 대학생들은 원천적으로 배제된다. 지난해 국감자료에 따르면, 2013년 1학기 국가장학금 탈락자(19만 2,454명)의 40%(7만 7,409명)가 성적기준 때문에 탈락한 소득 3분위 이하 학생들이었다.¹⁾

심지어 고등학교 무상교육은 아예 폐기되었다. 2014년 고등학교 무상교육에 필요한 5,375억이 교육예산에서 완전히 삭제되었고 공약파기에 대한 논의도 없다. 대부분의 교육지원 공약 역시 파기되었다.

1) <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=128436>

3. 취약계층 복지 예산 대폭 삭감

박근혜 정부의 2014년 계획에서 가장 배려 받지 못하는 계층은 취약계층이다. 기초생활보장과 취약계층아동, 장애인관련 지원이 대폭 삭감되었다. 물론 공약사안인 장애인 연금 도입을 위한 예산은 증액되었지만 그 역시 원래 공약에서는 엄청나게 후퇴했으며 부족한 예산을 보충하기 위해 드러나지 않는 부분을 삭감했다. 공약에 예산을 쓰느라고 드러나지 않은 취약계층 예산이 대폭 삭감된 것이다.

1) 후퇴한 빈곤정책

기초생활보장영역을 보면 주거급여만이 1천593억02백만 순증(공약사항)되고 나머지는 대부분 삭감되었다. 특히 의료급여는 미지급액을 2013년 추경포함 예산 4천150억76백만 원에서 0원으로 예산을 아예 없애버렸다. 이에 4대 중증질환 관련 저소득층 의료비지원을 늘린다고 하고 의료기관에 주는 미지급액은 아예 삭제해 의료기관에서 의료급여 환자를 거부하는 관행이 더욱 고착화될 전망이다. 생계급여는 자격기준선을 중위소득 30%로 올린다는 명목으로 지원 금액을 2.6% 삭감했다. 기준선만 올리고 실제 예산범위는 줄여 혜택이 줄어들 것이라는 것이다. 올린 예산은 주거 지원 예산 뿐이고, 올린만큼 다른 영역을 삭감해 실제 증가율은 3.1%에 불과하다.

표5. 기초생활급여 국회통과 2014예산안

| | 2013년예산 (추경포함) | 2014년 | 증감액 | 증감율(%) |
|------------------|-----------------------|-----------|---------|-------------|
| 계 | 8,553,165 (8,768,934) | 8,816,896 | 263,731 | 3.1 |
| 1. 기초생활보장 | 8,553,165 (8,768,934) | 8,816,896 | 263,731 | 3.1 |
| 1)기초생활급여 | 3,404,973 (3,432,975) | 3,486,717 | 81,744 | 2.4 |
| -생계급여 | 2,590,188 (2,609,090) | 2,523,954 | △66,234 | △2.6(삭감) |
| -주거급여 | 569,185 | 728,487 | 159,302 | 28.0 |
| 2)의료급여 | 4,248,347 (4,393,947) | 4,437,054 | 188,707 | 4.4 |
| -의료급여 경상보조 | 4,248,347 (4,393,947) | 4,437,054 | 188,707 | 4.4 |
| -긴급복지 | 62,453 (97,120) | 49,938 | △12,515 | △20.0(대폭삭감) |
| 3)자활지원 | 587,056 | 617,821 | 30,765 | 5.2 |
| 4)재산담보부생계비용자 | 2,146 | 1,402 | △744 | △34.7(대폭삭감) |
| 5)취약계층의료비지원 | 255,690 | 299,964 | 44,274 | 17.3 |
| -장애인의료비지원 | 42,160 | 24,088 | △18,072 | △42.9(대폭삭감) |
| -외국인근로자 등 근로비 지원 | 2,800 | 2,327 | △473 | △16.9(대폭삭감) |
| -차상위계층지원 | 210,730 | 273,549 | 62,819 | 29.8 |

2014년 전망 보고서

노인관련 예산도 마찬가지이다. 발표할 때는 전년대비 증가한 항목만을 강조한다. 정부는 <노인지원>항목을 2조487억76백만 원 늘려 47.9% 증가했다고 크게 홍보하고 있다. 하지만 실제 내용을 보면 대부분은 기초연금 확대를 위한 재정이다. 기초연금은 공약에 비해 대폭 축소했을 뿐더러 노인 예산 증가액의 대부분을 기초연금 지원(2조452억31백만 원)에 쓴다. 대신 노인기관지원, 노인돌봄서비스, 노인요양시설 확충 등의 예산을 크게 삭감했다. 거기에 치매관리사업 비용 73억 원은 건강보험으로 떠넘겼다.

2) 장애인으로 살기 힘든 나라

더 심한 것은 장애인 문제이다. 장애인소득보장을 위해 예산을 1천219억99백만 원을 증액했다. 하지만 이 역시 공약 사안인 장애인연금 내용이며, 당초 약속했던 국민연금과 연동하고 모든 중증장애인에게 지급하겠다는 공약에서 하위 70% 중증장애인만 지급하는 것으로 대폭 후퇴했다.

장애인 연금제도는 그 외에도 많은 문제점을 보이고 있다. 먼저 기초생활수급 대상인 장애인이 65세 이상이 되어 기초연금을 수급하게 되면, 기초연금을 소득으로 계산해 기초생활생계급여가 삭감된다. 65세 미만에는 생계급여+장애연금(기초급여+부가급여)을 동일하게 받지만, 65세 이상 노인의 경우(생계급여-기초연금 소득인정액)+기초연금을 받게 되는 것이다.

대상자도 문제다. 장애인 전체의 하위 70%만 지급한다는 것인데 장애인은 일반인에 비해 소득이 한참 낮다. 장애인 하위 70%의 기준은 2014년 68만 원인데 기초연금 하위 70%의 기준은 월 83만원이다. 장애로 인한 추가 비용이 많이 들어도 불구하고 노인은 83만 원 이하 소득이면 기초연금을 받는데 비해 장애인은 68만 원 이하만 받을 수 있다.

연금을 모든 중증장애인에게 일괄 지급하겠다는 공약도 파기했다. 그 대상을 장애등급 1급과 2급 및 3급 중복 장애인으로 한정해, 3급 장애인의 경우 중복장애가 있어야만 연금을 받을 수 있다. 이에 중증장애인 59만 명중 7만 명이 제외되며 그 중에서도 하위 70%를 골라내 준다. 공약에 비해 대상자가 대폭 줄고 지급내역 역시 축소되었다.

더 큰 문제는 저소득장애인지원 10억8천3백만 원, 장애인 자립자금융자 3억32백만 원, 장애인복지시설 확충 73억4천만 원, 노숙인/의사상자 30억6천5백만 원, 노숙인등 복지비원 17억천5백만 원 등 드러나지 않는 예산 대부분을

삭감했다. 이런 예산의 대부분은 취약 장애인을 위한 것으로, 박근혜 정부가 약속한 장애인 복지 확충은 사탕발림에 불과하다는 것이 밝혀진 셈이다.

그 외에도 삭감된 예산 대부분은 대부분 저소득층, 취약계층 관련 예산이다. 아동지원의 경우 가장 취약계층인 요보호아동보호육성 예산이 422억73백만원으로 크게 삭감되었고, 그걸 방과 후 활동 지원 예산을 확충했다고(129억 65백만 원) 자랑하는 식이다.

4. 더 이상 복지국가를 미룰 수 없다.

박근혜 정부 시기는 한국사회 복지제도 건설에 매우 중요한 시기이다. 복지제도는 산업화가 진전되는 과정에서 도입되며 고령사회에 대응해 개선, 수정된다. 우리나라 역시 산업화가 진전되던 80년대 후반 기본적인 복지제도를 도입했으나 대상자와 보장내역이 매우 협소했다. 외국의 경우 산업화와 더불어 보편적 복지제도를 구축한 후 고령화에 대응하는 과정을 거쳤다. 하지만 한국사회는 산업화 속도에 비해 복지제도 구축은 매우 더뎠다.

고령사회는 피할 수 없다. 전체 인구의 14%이상이 노인인구인 사회를 고령사회라고 하고 우리나라는 이 단계에 2018년도경 도달하는 것으로 추계된다. 선진국들이 “산업화와 복지국가 동시 추진 → 고령사회 대응 → 복지제도 개편 및 발전”의 과정을 밟아온 것에 비해 한국사회는 “산업화와 미발달한 복지제도 → 빠른 고령화 → 복지 없는 고령사회”로 가고 있다.

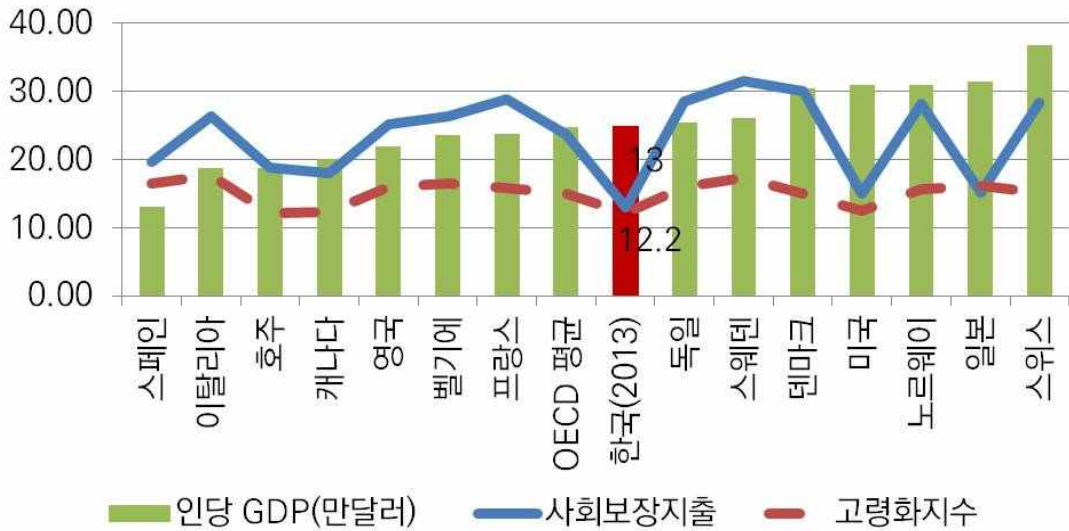
1) 복지 없는 고령사회, 재앙이다.

아래 그림은 선진국들이 우리나라와 비슷한 경제규모·고령화지수를 지녔던 1998년과 2013년 한국사회의 인당 GDP, 사회보장지출, 고령화지수를 비교한 것이다.

2013년 한국의 인당 GDP는 2만 5천불 정도로 추계된다. 고령화지수는 12.2%로 65세 이상 노인 인구는 전체 국민의 12%가 넘는다. 하지만 사회보장 지출은 GDP 대비 13%에 불과하다. 1998년도 OECD 평균 인당 GDP는 2013년 한국과 같은 25천불, 고령화지수는 약간 높은 15%이다. 하지만 사회보장지출 평균은 23.7%에 달했다. 그리고 사회보장지출 평균은 미국, 일본 등 국가 복지가 낮은 대신 기업복지가 튼튼한 나라들 때문에 크게 낮아진 것이다. 복지가 잘 된 나라들은 25%를 훌쩍 넘고 있다.

2014년 전망 보고서

그림1. OECD 주요국가 인당 GDP, 사회보장지출, 고령화지수(1998년도)



출처 : OECD 1998년 통계_보건사회연구원. 사회보장발전의 중장기 전망과 방향. 2003 p130 GDP 대비 복지지출 규모의 국제비교(1998) 재구성 2013년 한국 통계_통계청자료(사회보장지출은 2011년 자료임)

우리나라는 비정규직 등 노동시장의 양극화로 인해 기업차원의 임금, 퇴직금 등의 기업복지 대상자가 매우 적다. 한국은 2018년부터 고령사회에 진입할 것으로 예정되어 있으며, 그 속도는 다른 어떤 나라들보다도 빠르다.

2) 복지는 구조적 변화가 필요하고 시간이 걸린다.

경제학에서는 빈곤의 원인을 교육이나 노후, 의료 등 미래 불안요인에 대해 스스로 대비하지 못했기 때문이라고 본다. 교육, 노후를 위한 투자, 저축을 하지 않은 개인의 책임이라는 것이다. 그런 시각에서 본다면 한국사회가 노후와 고령사회를 위한 투자를 하는 것 역시 합리적 미래대비라고 볼 수 있는데, 현재의 행태는 국가가 제 역할을 하지 않고 있는 거라고 볼 수 있는 것이다.

가계경제나 국가경제나 그 구조는 비슷하다. 가계 경제에서는 집값, 교육비, 생활비, 의료비, 노후대비 등의 필수 항목에 대해 소득대비 일정한 지출 규모를 가져야 한다. 소비를 결정할 때, 현 소득과 필수 지출항목이 중요하지만 향후 가구 구성원들의 상황변화-대학진학, 결혼 및 분가, 퇴직 등도 중요한 고려요소이다. 지출규모는 하루아침에 만들어지지 않는다. 결혼과 집장만을 위해 취직하면서부터 돈을 모으고, 아이가 태어나면 미래를 위해 적금을 든다. 미리미리 노후 대비를 하기 위해 생활비의 일부를 떼어놓는다. 이를 적절하게 배분하지 못하고 가계경제가 어려워지는 상황

이 오면 주류경제학자들과 보수정치인들은 미래를 대비하지 못한 개인의 문제라고 비난한다.

그렇다면 우리 사회 국가경제는 이를 제대로 대비하고 있는가? 고령사회는 한국 사회 구성원들의 상황이 변하는 큰 사건이다. 부양인구가 증가하면 소득, 의료비, 돌봄 등 복지수요는 폭증한다. 대신 부양할 수 있는 인구비율은 줄어들기 때문에 그때를 대비한 지출구조를 미리미리 확보해두어야 한다. 가계경제에서는 현재 소득 중 일부를 떼어 저축하는 방식이지만 국가경제에서는 세금 수입과 지출구조를 재정비하는 방식이다. 부자증세와 복지지출구조 확대가 그것이다.

이 과제는 하루아침에 달성되지 않는다. 사회적 합의를 통해 복지를 위한 예산 규모를 도출하고 부담을 어떻게 하는 것이 올바른지 결정해야 한다. 외국의 사례를 보면 기업과 부유층이 복지를 위한 재정 부담을 늘리고 확보된 재정을 바탕으로 적절한 제도를 구축해나갔다.

3) 박근혜 정부는 한국 복지제도 성격이 결정되는 시기

이런 과정은 산업화와 고령화가 진전되는 5-70년대를 거쳐 이미 수십 년 동안 진행되어 왔으므로, 우리나라는 80년대 중후반부터 이에 대한 대비를 시작했어야 한다. 김대중 정부 시절 복지정책이 본격화되었지만 초기 제도를 도입하는 데에 그쳤을 뿐이다. 한국사회에서 필요한 복지수준과 재정규모, 재정분담의 원칙과 분담비율, 공급기관 등과 같은 본질적 문제는 다루어지지 못했다. 결국 기본 구조를 변화시키지 않고 정부 재정 일부를 확충하는 방식으로 20여년을 보내온 것이다.

재정 규모를 늘리지 않고서는 복지가 확대되기 힘든 상황에 직면해있는 지금, 박근혜 정부는 중요한 시기에 봉착해있다. 만약 재정에 대한 혁신적인 관리 혹은 증세가 없다면 한국사회는 잔여적 낮은 복지국가로 정착될 가능성이 높다. 박근혜 정부 시기는 산업구조와 인구구조가 결정적으로 변화하는 시점이다. 이때 근본적 변화가 추진되지 않는다면 한국 사회는 높은 노인인구, 부유층의 낮은 사회기여, 낮은 잔여적 복지, 개인차원의 복지대비로 인한 취약한 사회안전망이 구조화될 것으로 전망된다.

지금당장 복지정치가 필요하다. 가정경제를 보다 큰 규모로 꾸려야 미래대비가 가능한 것과 마찬가지로, 국가 경제를 규모 있게 설계하기 위해 전 구성원들이 복지수준과 재정규모, 재정분담의 원칙과 분담비율, 공급기관 등 본질적 문제에 대한 합의를 도출해내야 한다.

새사연

2014년 전망 보고서

2014년 전망 보고서 목록

| 날짜 | 분야 | 제목 | 작성자 |
|--------|---------|-----------------------|-----|
| 1월 15일 | 세계경제 | 지뢰밭 속 순항? | 정태인 |
| 1월 16일 | 한국경제(1) | 스스로 지뢰밭을 만드는 박근혜 정부 | 정태인 |
| 1월 17일 | 한국경제(2) | 747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스 | 여경훈 |
| 1월 20일 | 복지정책(1) | 박근혜 정부식 보건 의료, 민영화 폭탄 | 이은경 |
| 1월 21일 | 돌봄정책 | 진정한 '국가 책임 보육'이 되려면 | 최정은 |
| 1월 24일 | 주거정책 | 주택시장 죽이기에 골몰하는 정부 | 강세진 |
| 1월 28일 | 노동 · 고용 | 사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들 | 김수현 |
| 1월 29일 | 복지정책(2) | 날아간 기초연금, 교육, 취약계층 복지 | 이은경 |
| 2월 3일 | 종합 | 추후 공개 | 새사연 |

2014년 전망 보고서 발간

불안한 미래, 한국 사회의 새로운 이정표를 제시하는 2014년 전망 보고서. 현재의 위치와 앞으로의 방향을 제시합니다. [경제/노동/주거/복지 분야]

정회원 가입하기

새사연은 회원들의 참여와 후원으로 운영되는 독립 민간 연구원입니다. 2012년 한국경제신문 선정, 국내 100대 싱크탱크 4위, 더 나아가겠습니다.