



공무원 연금 개정안으로 열린 ‘기회의 창’



2015.6.29 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

공적 연금 개선을 전제로 한 공무원 연금 개정안이 5월 29일 새벽 국회 본회의를 통과했다. 이 결정에 대한 다양한 의견이 존재한다. 이 글에서는 공무원 연금과 공적 노후소득보장을 같이 풀어야 하며, 이번 개정안은 한계도 있지만 문제 해결을 위한 진일보한 결정이라는 전제하에 핵심 쟁점을 짚어보고자 한다.

최근 박근혜 정부는 메르스 사태를 틈타, 편법적 군 면제 의혹과 공안검사경력, 종교편향 등의 논란에도 불구하고 비상식적인 청문회 과정¹⁾을 통해 황교안 전 법무부 장관을 국무총리에 임명했다. 황교안 총리의 첫걸음은 세월호 4.16대책위를 압수수색하는 등의²⁾ ‘공안 통치’였다. 이는 현 정부가 메르스 사태와 같은 국가적 위기상황에 어떻게 대처하는지를 보여주는 바로미터이다. 위기일수록 꼼꼼하게 비정상적 통치를 강화하고 있는 것이다.

하지만 그 와중에 의미 있는 변화가 있었다. 공적 연금 개선을 전제로 한 공무원 연금 개정안이 5월 29일 새벽 국회 본회의를 통과한 것이다. 박근혜 정부 2주년을 맞아 대대적으로 공무원연금 개정 추진을 선언했던 2014년 2월 이후 15개월만에, 아니 2007년 국민연금개정안이 통과되면서 축소 일변도의 공적 연금 개편이 추진된 이후 8년 만에, 공적연금의 강화를 위한 구체적 논의 테이블이 만들어진 것이다. 물론 통과된 공무원 연금 개편안에 대한 정당성, 국민연금 강화를 사회적 기구에서 추후 논의하기로 하는 등 핵심 쟁점과 팽팽한 입장 차이는 여전히 남아있다.

공무원연금과 공적 노후소득보장 제도 개선에는 매우 다양한 주장이 존재한다. ‘공적 노후소득보장제도 전반과 공무원 연금을 연동해서는 안 된다’며 이번 개정은 공무원

1) 황교안 이전까지 청문회는 그럭저럭 이런 성격을 유지했다. 하지만 황교안은 그런 청문회의 성격을 바꿔버렸다. 총리가 된 황교안의 신의 한수, 낙마했던 안대희의 깊은 탄식

<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/696382.html>

2) "황교안, 메르스 잡겠다더니...세월호 압수수색-공안몰이

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002119949



연금의 과도한 특혜 구조를 전혀 해결할 수 없다는 입장의 청와대³⁾에서부터, 이번 개정안을 통과시킨 것은 노동자 권리를 내팽개친 타협이라는 공무원 노조의 입장⁴⁾, 그리고 연금문제는 ‘세대 간 정의’ 라는 입장에 입각해서 풀어야한다는 입장⁵⁾에 이르기까지, 실로 여러 가지 의견들이 첨예하게 대립하고 있다. 한편 이 글에서는 공무원 연금과 공적 노후소득보장은 같이 풀어야 하며, 이번 개정안은 명백한 한계점이 있긴 하지만, 문제 해결을 위해서는 ‘진일보’ 한 결정이라는 전제하에 이 문제를 짚어보고자 한다.

공적연금 연계에 끝까지 반대한 청와대

그림1. 박근혜 정부 공무원 연금 개정안 처리 과정

2014.2.25	경제혁신 3개년 계획 발표, 핵심 과제로 공무원·군인·사학 등 3대 연금 개혁 선정
2014.9	새누리당-청와대 공무원연금 ‘더 내고 덜 받는’ 방식 개정 합의
2014.10.28	김무성 대표 ‘공무원연금법 개정안’ 대표발의
2015.1.6	여야 공무원노동조합, 학계 등이 참여하는 국민대타협기구와 국회 공무원연금개혁 특별위원회 구성
2015.5.1	국민연금 명목소득대체율 50%로 인상을 포함한 공적연금 강화 조건으로 공무원연금 개편안 여야 합의
2015.5.6	새누리당 ‘국민연금 명목소득대체율 50%로 인상’ 거부로 본회의 상정 무산
2015.5.26	‘공적연금 논란에 대한 연금전문가 권고문’ 제출
2015.5.29	공무원 연금 개정안 본회의 처리

공무원 연금 개정은 매우 지난한 과정을 거치기도 했지만, 특수직역연금과 공적연금(국민연금, 기초연금, 퇴직연금 등)을 함께 연계해서 공적 노후소득보장문제를 함께 풀 수 있는 단초를 마련한 최초의 합의이다. 앞으로 갈 길이 멀기는 하나, 개혁의 첫발을 떼었다는 점에서 매우 큰 의의가 있는 결정이다. 하지만 청와대의 입장은 일관된 “공적연금 연계 반대” 이다. 최초 여야합의안이 나왔을 때부터 강한 어조로 비판을 했고 이후 지속적 압박을 통해 “공무원연금은 지금보다 훨씬 더 많이 내고 덜 받는 개혁을 해야 하고, 공무원 연금과 공적연금을 연계해서는 안 된다.” 는 입장을 고수하고 있다. 그렇다면, 이번 개정안은 어떤 내용을 담고 있을까?

3) 청와대 "국민연금 부분 분명한 월권", 문형표 보건복지부 장관도 "국민연금 명목소득 대체율을 높이려면 국민연금 보험료를 더 걷거나 재정부담이 커질 수 밖에 없다"며, "국민적인 합의가 필요하다"
http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002958364&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND

4) 공무원노조는 현재 논의되고 있는 공무원연금 개악안에 대해 수용할 수 없음을 5월1일 국회 의사당 앞 시위를 통해서도 명확한 입장을 밝힌 바 있습니다.
http://www.gga.or.kr/board/center_view.asp?page=1&number=37015&npart=A&text=¢erblD=Ncomment&Bcode=&Zcode=&blD=GUD_051

5) 재정 경착륙 우려이다..중략...후세대가 앞세대에 비해 자신의 연금 재정 부담이 갑자기 크게 증가하는 재정 형평성 문제이다. 연금 혁명, 박근혜 약속 지키는 것부터 시작하자!
<http://www.pressian.com/news/article.html?no=126179>



통과된 공무원 개정안의 핵심 내용

표1. 공무원 연금 개정안의 핵심 내용

목표	세부내용	비고
더 내고	기여율을 현행 기준소득월액의 7%에서 2016년 8%, 2017년 8.25%, 2018년 8.5%, 2019년 8.75%, 2020년 9%로 단계적으로 인상	공무원 기여율 상향
	현행 보수 예산의 7%에서 2016년 8%, 2017년 8.25%, 2018년 8.5%, 2019년 8.75%, 2020년 9%로 단계적으로 인상	국가 및 지방자치단체의 연금부담금 상향
덜 받고	은퇴 후 받는 연금액 현행 재직기간 1년당 평균기준소득월액의 1.9%에서 2035년 1.7%로 단계적으로 인하	공무원 수령 연금액 축소
	퇴직연금의 지급 개시 연령을 '96년 1월 이후 임용된 전체 공무원에 대해서 '22년~ '33년까지 단계적으로 65세로 상향	공무원 지급연령 상향
	전 유족연금 수급자 퇴직연금액 60%로 하향 (2015년 12월31일 현재 대상자 제외)	공무원 유족연금액 축소
	16년~20년 5년간 소비지물가상승률을 반영하지 않음	향후 5년간 연금액 동결
	기준소득월액 상한 현행 전체 공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배 → 1.6배로 조정	최고 연금액 축소
	연금액 지급정지 대상확대	선거직 공무원 정부출자 출연기관 재취업자 연금 수급 중지
제도 합리화	분할연금제도 도입 5년 이상 혼인관계 유지 배우자 연금지급	배우자 노후소득보장 강화
	공무집행 이외 질병에 대한 장해연금	공무상 장해연금의 50%
	연금 수급최소 재직기간 10년 → 20년	수급요건 조정
	기여금 납부기간 연장	
공적연금 개선	규칙안에 따라 공무원연금 개혁 실무기구가 합의한 국민연금 명목소득대체율 50% 등에 대한 적정성 타당성을 검증하고, 재반사항을 논의해 실현방안을 마련	공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 특위 구성결의안
	합리적 공적연금 강화방안과 노후빈곤 해소대책을 이해당사자 및 '공적연금 논란에 대한 연금전문가 권고문' 등의 의견을 반영하여 국민이 납득할 수 있는 방안을 마련(10월 31일)	공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구 구성 및 운영 규칙안
	국민연금, 기초연금, 퇴직연금 등을 종합적으로 검토하고 명목소득대체율 50%를 포함, 종합적인 정책적 대안 논의	공적연금 논란에 대한 연금전문가 권고문

5월 29일 새벽 3시에 극적으로 타결된 공무원 연금 개정안의 핵심은 더 많이 내고 덜 받는 개혁과 공적연금 강화를 연동한 것이 핵심 내용이다. 공무원들이 매달 내는 보험



료인 기여율을 2020년까지 7% → 9%로 높이고, 은퇴 후 받는 연금액을 결정하는 지급률을 2035년까지 1.9% → 1.7%까지 낮추는 대신, 국민연금, 기초연금, 퇴직연금을 망라한 공적 노후소득보장제도 전반에 대한 개혁안을 추진하는 것이 주된 내용이다. 물론 5월 1일 여야합의안의 핵심내용이었던 '소득 대체율 50%와 재정 감축분 20%' 결정은 청와대와 여당의 거부로 인해 “이후 사회적 기구에서 논의한다” 며 한발 물러섰다.

공무원 연금 개정의 역사

공무원연금은 매우 지난한 과정을 거쳐 왔다. 한국의 공적연금은 연금을 내고 받는 주체인 국민의 손이 아닌, 정부의 입김에 의해 만들어지고, 유지되고, 바뀌어왔다. 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등 특수직역은 공공의 이익과 밀접하게 연관된 공무를 수행하는 직종이고, 해당 직종 노동자에 대한 사용자책임은 정부에게 있다. 하지만 정부는 그 책임을 제대로 지는 대신에, 공무담당자들을 열악한 근무조건 속에서도 공적 업무를 담당하게끔 하기 위한 수단으로 “특수직역연금, 즉 공무원연금, 군인연금, 사학연금”을 도입했다. 국가를 유지하는 기반 업무를 담당하는 직종을 정부에 순응하는 집단으로 만드는 것 또한 중요한 목표였다. 이를 위해, 해당시기의 정부 지출이 아닌 미래의 책임으로 떠넘기는 방식으로 공무담당자의 처우를 해결해왔고, 당연히 누려야 할 노동자 권리, 업무 중 받아야 할 보상을 포기하고 20년 이상 장기근속을 해야만 퇴직 후 연금으로 보상 받을 수 있게끔 만들었다. 근무 중 받을 수 있는 혜택은 최소화시키고, 근속을 유지하기 위해 많은 것을 감내해야만 하는(소위 충성심을 발휘해야 하는) 노동조건을 만든 것이다.

그러던 공무원 연금(특수직역연금)은 민간부분의 임금이 97년 외환위기 이후 지속적으로 정체상태에 빠지면서 논란의 대상이 된다. 민간부분 임금은 일부 고소득연봉자를 제외하고는 조기 퇴직 등 구조조정 단행, 구조조정된 일자리를 비정규직 채용과 노동시간을 늘려 총 고용을 줄이는 방식으로 계속 축소되어 갔다. 공무원 연금의 구조는 근무시기의 낮은 임금을 장기근속 후 연금으로 보전해줬던 것인데, 민간영역의 근무기간 중 임금이 상대적으로 크게 줄어들자 퇴직 후 받을 수 있는 연금의 가치가 상승한 것(가치상승요인 1)이다. 또, 초기 특수직역연금을 설계했을 당시에 예상했던 것보다 크게 늘어난 은퇴 후 생존기간 역시 퇴직 이후 연금의 가치를 높이는 요인(가치상승요인 2)이 되었다. 여기에 고령사회가 본격화되고 있는 상황에서 국민연금은 성숙시기에 도달하기도 전에 퇴보일변도의 길을 갔지만 공무원연금은 일찍 성숙해서 지급자가 많은 상황이 도래한 것(가치상승요인 3)도 공무원연금이 특혜로 비춰질 정도가 된 원인이다.

가장 결정적 원인은 국민연금을 계속해서 깎아온 연금축소의 역사에서 발생한 ‘불신’이다. 민간부분에서는 좋은 일자리도 줄었고, 퇴직 후 받을 수 있는 국민연금은 성숙하



기도 전에 축소일변도의 개편을 해 왔다. 초기 정확한 추계 없이 설계되었던 국민연금은 본격적인 지급시기에 도달하기도 전에 약속했던 소득대체율을 포기했다. “88년 국민연금 도입→07년 전면 개편과 보완책으로서 기초노령연금 도입→14년 반쪽짜리 기초연금 제도 시행”의 과정을 거치면서 말 그대로 ‘용돈연금’이 된 것이다. 07년 국민연금 개편당시, 공무원 연금 개편안도 동시에 추진되었으나 주체들의 강력한 반발 속에 국민연금만 ‘더 내고 덜받는’ 방향으로 개편되었던 것이다.

같은 시기 동시에 논의되었던 공무원연금 개정은 2009년, 소득대체율과 연금 산정기간 기준 변화를 신규 공무원에게만 적용하는 법 개정으로 큰 변화 없이 유지될 수 있었고, 신규채용자에게만 적용되는 개정내용도 국민연금에 비하면 관대했다. 이번에 통과된 공무원 연금 개편안은 07년 국민연금 개악과 궤를 같이 하는 더 내고 덜 받는 방식이다. 하지만 07년의 국민연금은 명목소득대체율을 40%로 깎아내리는 ‘용돈연금화’였고 그 외 가장 큰 차이는 공무원 연금 개정과 공적 노후소득보장 제도 개선을 연동했다는 점이다. 이는 그동안의 공무원연금 개정이 가진 혜택을 놓지 않으려는 이해관계만 부각되었던 것에 비해 매우 큰 진전이다.

이는 국민연금과 기초연금이 강력한 주체 형성없이 국가 주도로 만들어지고, 개편되고, 축소되었던 흐름과 다르게 공무원연금은 공무원이라는 특정 집단이 연금정치에서 주요한 역할을 해왔기 때문이다. 이를 특정 집단의 이기적 행태로 보는 것은 매우 잘못된 주장이다. 노후 소득 보장은 주체의 강력한 사회적 요구에 의해 만들어지며, 국민연금과 기초연금은 강력한 요구주체가 없는 상황에서 계속 축소되어 온 것이지, 공무원들의 강력한 조직력이 집단이기주의로 비난받아서는 안 된다. 비난받을 부분이 있었다면 공공의 이익을 대행하는 노동자로서 공적연금 강화에 필요한 역할을 하지 않았던 부분을 지적해야 한다. 공무원연금을 지키는 것이 아니라 국민연금과 기초연금을 합한 보편적 노후 소득보장 제도를 더욱 끌어올리는 역할에 보다 충실했다면, 집단이기주의로 비난받지 않았을 것이다. 보편연금이 낮아진 것이 문제이지, 공무원 연금이 지나치게 높은 것이 아니다.

공적 노후 소득보장이 필요한 이유

공적노후소득보장은 매우 어렵게 느껴진다. 말도 어렵고, 제도 또한 매우 복잡하게 설계되어 소득대체율, 적립식, 부과식 등 이해하기도 쉽지 않다. 또한 저출산, 경제침체 등으로 복지를 늘리면 안 된다는 주장 속에 노인들에게 돈을 많이 쓰면 나라의 미래가 힘들어 질 것 같은 공포감마저 든다. 하지만 한 국가가 안정적으로 유지되기 위한 핵심 과제는 노후의 안정적 소득보장이다.



노인이 되면 소득이 없어지는 경우가 대부분이므로, 어떤 식으로든 생활이 가능한 정도의 지원이 필요해진다. 물론, 65세를 넘어서도 계속 경제생활을 할 수도 있고 여러 조건(건강, 가족, 사회적 상황 등)이 충족되면 가장 좋은 노후대책이기는 하다. 하지만 대부분 75세 이상 후기노인이 되면 신체적으로 경제생활이 어려워지며 돌봄과 부양 수요가 급격하게 증가한다. 고령사회란 이러한 75세 이상 후기노인의 비중이 매우 높은 사회이다. 더구나 한국 노인들은 OECD 평균 남자는 3배, 여자는 2배 더 많이 경제생활을 하고, 노인들의 노동시간도 제일 길다. 그럼에도 불구하고 노인 빈곤율이 압도적인 세계 1위인 상황에서 노인 일자리 창출이 노인빈곤의 핵심 대책이 될 수는 없다.

그렇다면 다음 과제는 노인의 소득을 보장해 주기 위한 정책이다. 본인 스스로가 모으거나, 자식이 부양해 줄 수도, 정부나 사회가 나설 수도 있다. 산업사회가 되고 평균수명이 늘어나면 개인, 가족부담에서 정부와 사회부담으로 넘어가는 것이 당연하다. 은퇴 후 많은 시간을 보내야 하는 고령사회에서 스스로 노후를 준비하거나, 자식들이 온전히 부양해 줄 사람이 적기 때문이다. 따라서 사회가 십시일반 모아서 같이 대비해야 하고, 그 대비를 대표하는 주체가 정부일 뿐이다. 정부가 주는 방식에는 현재 걷힌 세금으로 주는 방식(부과식)과 노인들이 돈을 벌던 젊은 시기 낸 연금보험료로 주는 방식(적립식)이 있다. 세대별로 인구규모와 경제사정이 같지 않다보니 적립된 연금료로만 지급하는 나라는 없고, 현재 세금이 큰 몫을 한다. 다시 말해, 현재의 노인이 과거에 모았던 연금과 현 세대가 미래를 위해 모으는 돈이 현 노인 소득보장의 기본 바탕이다. 이것이 공적 연금제도의 기본 구조, “젊어서 낸 연금료와 해당 세대의 세금을 모아 적립식과 부과식을 혼용해서 해당 세대 노인들의 소득을 보장해주는 것”이다.

또한 지급하는 총액이 최소한 비참한 수준의 삶에서 벗어날 수 있는, 그래서 자살과 같은 최후의 선택을 하거나 비인간적 삶을 강제하지는 않을 수준은 되어야 한다. 이를 연금의 소득대체율이라고 한다. OECD에서는 인간적 삶을 위한 소득대체율로 7~80%를 권고하고, OECD 34개국의 연금 소득대체율 평균은 63.6%이다. 한국은 어떠할까? 2007년 국민연금 개악이라고 불리는 연금개편과정은 이 소득대체율을 60%에서 40%로 낮춘 것이다. 그리고 이를 보완하겠다고 도입한 기초연금은 2014년 평균소득의 10%를 약속했다. 정상적으로 국민연금을 받고, 기초연금을 받을 수 있는 노인은 평균소득의 50%를 받을 수 있다는 것이다. 하지만, 실제 이렇게 받을 수 있는 사람은 거의 없다.

사각지대가 아니라 “혜택제도”

흔히 복지사각지대, 연금사각지대란 말을 쓴다. 사각지대란 일반적으로 복지 제도에서 소외된 계층을 의미하는데, 연금 사각지대라 하면 ①제도에 못 들어간 경우, ②제도에 들어갔는데 연금수급 기준에 미달되는 경우(가입기간 10년 미만, 보험료 못내는 사



람 등), ③받는 돈이 너무 적어 사실상 소득대체의 의미가 미미한 경우 등이다. 현 한국의 노후보장 사각지대는 너무 광범위해서 사각지대란 표현이 어울리지 않는다. 오히려 일부만 속하는 특수 제도라는 표현이 어울린다.

먼저 공적 연금 제도에 못 들어간 사람들은 18~59세 인구 중 경제활동을 하지 않고 있는 사람이다. 한국에서 국민연금 제외자는 비경제활동인구(비경제활동인구)이며, 여기에는 가정주부, 취업준비자, 구직단념자(취업의사와 능력은 있으나 경력이 맞는 일자리가 없는 등 노동시장적 사유로 지난 4주간 구직활동을 하지 않은 경우) 등이 전부 포함된다. 이들은 노후소득보장이 필요 없는 사람들이 아니라, 원칙적으로 제도에서 소외된 ①제도에 못 들어간 경우이다. 육아와 노동조건, 경력단절 등의 이유로 취업하고 있지 않은 가정주부와 수많은 취업준비자, 학원을 다니는 청년 등이 전부 제도에서 원천적으로 배제되어 있는 것이다. 18~59세 인구의 31.4%가 이에 해당한다. 국민연금 수급을 전망에 따르면 2020년에도 65세 이상 노인의 34.2%만 연금수급이 가능한 것으로 조사되었다.

두 번째 사각지대인 ②제도에는 들어갔는데 연금수급 기준에 미달되는 경우는 국민연금이 가입기간 10년을 채워야 연금지급대상이 되어 직장을 다니는 기간이 10년이 안 되는 경우, 경제사정으로 보험료를 체납하는 경우 등이 이에 속한다. 경력이 단절된 여성과 대다수의 비정규직 등이 이에 속한다. 한국보건사회연구원에 따르면 2014년 기준 정규직은 82.1%, 비정규직은 38.4%가 국민연금을 납부하고 있는 상황이다. 김용익의원실에 따르면 18~59세 전체 인구의 17.8%가 가입대상이기는 하지만 보험료 납부를 못하고 있다고 한다.(보건복지부, 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과)

마지막 사각지대인 '받는 돈이 너무 적어 사실상 소득대체의 의미가 미미한 경우'는 사실 제대로 추정하기가 쉽지 않다. 원래 최고로 받을 수 있는 소득대체율이 50%이기 때문에 OECD권고수치인 7~80%, OECD평균치인 63%에 훨씬 못 미친다. 하지만, 명목소득대체율인 40%는 40년 연금을 넣은 사람 기준으로 25년인 평균 가입기간(우리나라 정규직 평균 근속년)을 고려하면 국민연금의 소득대체율은 25%대로 떨어진다. 이를 보완하겠다고 도입한 기초연금은 10%를 준다. 하지만 국민연금 수급자는 비율에 맞춰 기초연금을 깎는다. 다시 말해 정상적으로 국민연금을 25년 정도 잘 넣은 경우에 받을 수 있는 소득대체율은 35% 미만으로 확 줄어든다. 여기에 25년보다 훨씬 적은 가입기간, 평균 보험료보다 낮은 보험료를 납부한 경우를 고려하면 실질적 국민연금+기초연금을 포함한 소득대체율은 훨씬 낮아진다. 국민연금연구원에 따르면, 2013년 평균가입년수는 15년, 실질소득대체율은 18.1%에 불과했다. 2020년에 가도 큰 차이가 없이 21.2%의 소득대체율에 불과하다. 생각해보자. 국민연금을 수급할 수 있으면 그래도 경제적으로 안정된 계층으로 인정된다. 하지만 국민연금을 받는 노인들은 퇴직 전 소득의 1/5만 받을 수 있고 그나마도 받지 못하는 노인이 70%에 육박하고 있다. 다음은 이상



의 내용을 간략히 정리한 것이다.

그림2. 국민연금의 기본 구조와 사각지대

- 소득대체율이란
 - 명목소득대체율 = 40년 가입시 중간소득자 기준으로 받을 수 있는 연금이 중간소득자의 몇 %가 되는지
 - 현 국민연금 명목소득대체율 = 40%
 - 이는 중간소득자가 40년동안 연금료를 납부했을 때 받을 수 있는 금액
우리나라 중간소득자의 평균 연금납부기간 = 20년 초반
 - 사실상 국민연금의 소득대체율은 20%수준
이를 극복하기 위해 도입한 기초연금은 소득대체 10%를 약속
2015년 현재 월 20만원에 해당
- 실제 보장액
 - 중간소득자 정규직 국민연금 납부자가 받을 수 있는 최대 금액은 중간소득 200만원의 35%인 70만원(국민연금 25% + 기초연금 10%) 이나마도 국민연금 받는 사람은 기초연금이 깎임
- 사각지대 현실
 - 우리나라 국민연금 가입자는 2014년 현재 67.6%(18~59세 총 인구 대비)
 - 실제 연금료 납부자 50.3%
 - 2014년 6월 기준 국민연금 전체 월평균 급여액은 33만원, 평균소득의 16.6%
 - ⇒ 국민 절반만 국민연금 혜택이 가능, 25년이상 열심히 넣고 기초연금까지 받아도 30%대 소득대체, 나머지 국민의 절반은 20만원의 기초연금만 가능, 국민연금을 내는 50%중에서도 상당수는 70만원보다 훨씬 적은 금액만 받을 수 있음
- 결과
 - 한국의 노인빈곤율(65세 이상, 중위소득의 50% 이하) 48.1%(국민 평균 빈곤율 13.7%)
 - 한국 노인 자살률 인구 10만 명당 81.9명(국민 평균자살률 인구 10만명 당 28.5명)
 - 노인빈곤율과 자살률 OECD 1위

신뢰 잃은 연금정치

우리나라 연금정책사는 매우 일방적이었다. 고령화로 인한 노인부양 부담 강조, 국민연금 깡통론, 미래세대 착취 등의 이데올로기적 공세로 국민연금은 안정화되기도 전에 축소 길을 걸었다. 핑계는 재정이 파탄난다는 것과 외국도 그렇게 한다는 것이었다. 하지만 서구의 연금개혁은 평균 임금의 7-80%에 달하는 노인세대 소득보장 액수가 고령화로 증가하는 규모를 현 노동세대가 부담하기 어려워지면서 시작되었다. 전체 GDP의 8-9%를 이미 노인 소득보장에 쓰고 있는 상황에서, 더 이상의 지출이 어려워지자 일부 조정에 들어간 것인데, 2013년 현재 2.3%에 불과한 금액을 지출하는 한국은 외국보다 훨씬 강도 높은 개혁을 단행한 것이다. 하지만 한국 사회는 앞서 이야기한대로 노인지출이 전체 GDP의 2.3%(2013년)에 불과하다. 연금제도는 초기 가입한 사람이 연금액을



수령할 정도의 한세대(30년)정도가 지나야 안정된다. 낸 사람들이 혜택을 보기도 전에 단행한 축소개편은 연금불신을 엄청나게 키워놓았다. 국민연금이 어떻게 될지 모른다는 불신이 사회전체적인 노후소득보장을 이야기하기 어려운 상황을 만들었다.

특수지역 연금은 부당하게 많이 받아서 문제가 된 것이 아니라, 보편적 공적연금제도가 만들어지지 못했기 때문에 문제가 된 것이다. 공무원을 비롯한 특수지역이 비난받았던 지점 역시 공적 연금 강화에 목소리를 내지 않고, 자신들의 연금을 지키는 데만 몰두했기 때문이다. 이 과정에서 안정적 노후준비를 위한 사회적 연대는 빛이 바랬고, 각자 알아서 준비하는 각자도생의 사회만 남았다. 불신이 지배하는 사회에서 미래를 준비하기는 불가능하다.

공정한 연금제도

이번 공무원 연금 개정안은 공무원 연금 문제와 공적연금강화를 연계했다는 것만으로도 큰 진전이다. 그 다음단계는 안전한 노후를 위해 누가, 언제, 얼마나 기여할 것인가 하는 문제이다. 세대 간 갈등을 이야기하는 사람들은 어떤 제도건 간에 현 노인(베이비부머세대 포함)세대를 위한 보장을 늘리는 것은 미래세대에 부담이 될 수밖에 없다는 주장을 펼친다. 물론 인구구조가 베이비부머와 급격히 줄어드는 후세대로 구성된 사회에서 노인 보장은 후세대의 부담이 클 수밖에 없다. 이를 인정하고 시작해야 한다. 구조적으로 어쩔 수 없는 부분을 인정하고 나면 다음에 필요한 것은 공정함이다. 내가 좀 더 희생하더라도 다른 사람도 같이 고통을 분담하고, 내 희생이 나중에 나에게, 사회에 도움이 된다는 공정함에 대한 합의가 있으면 협상은 가능하다.

공적연금이 불신으로 점철된 이유는 그 공정함이 지켜지지 않았기 때문이다. 정규직을 비롯한 안정적 직장에 있고, 사회적으로도 좋은 위치에 있는 5~60대가 공적연금의 혜택을 가장 많이 받는다는 것이 ‘공적연금은 불공정하다’는 인식의 배경이다. 반면 50%에 달하는 노인층이 상대적 빈곤에 시달리는 것 또한 명확한 현실이다. 공적연금 설계는 여기에서부터 시작해야 한다. 원칙은 단순하다. 현재 빈곤하고, 향후 빈곤할 가능성이 높은 노인층의 소득보장을 우선으로 해결해야 한다. 한국보건사회연구원에 따르면 2012년 65세 이상 노인가구의 절대빈곤율은 34.2%에 달했다. 물론 소득을 기준으로 한 것이지만 이들이 보유하고 있는 자산은 많아야 집 한채 정도에 불과하며 순자산을 기준으로 해도 상대빈곤율이 33.3%에 달한다.

다시 말해 노인층의 3~40%는 극빈층에 달한다는 것이며, 이들에게 기초연금 20만원을 지급하는 것만으로는 빈곤문제를 해결할 수 없다. ‘빈곤을 해결할 수 있는 정도’의 소득보장이 필수적인 상황이다.



또한 재원 확충을 위해 더 많이 버는 층이 더 많이 기여해야 한다. 이를 위한 원칙은 당연히 기업과 고소득층에게 증세하는 것이다. 이 부분이 해결되지 않고 정규직, 특수직역만 공격하니 당연히 이 그룹에서 불만이 나온다. 공정하지 않은 것이다. 하지만 정규직과 특수직역이 아래와 연대하지 않으면 이 또한 불공정하다. 이번 공무원 연금 개혁과 같이 정규직과 특수직역이 먼저 연대하고, 기업과 고소득층의 연대를 (강제적으로라도) 이끌어내야 한다.

연금방식(수익에 따라 보험료를 내는 방식)은 세대 간에 불평등을 초래하므로 세금방식이 공정하다는 논의는 초점을 비껴간 주장이다. 건강보험 혹은 연금제도는 방법론에 따라 ‘덜 진보적인 것’ 혹은 ‘더 운동적인 것’ 하는 식으로 나뉘지 않는다. 보편복지가 유행하기는 했지만 모든 노인에게 100% 같은 금액을 지급하고, 이를 위한 재원을 보편적으로(누구나 일정하게 기여하는 방식으로) 걷는 것만이 가장 진보적이라고 할 수 있는 근거는 없다. 연금제도를 설계하기 위한 방법론은 그야말로 방법론에 불과할 뿐이며 핵심은 더 어려운 사람의 문제를 우선 해결하고, 비용은 더 특혜를 많이 보고, 더 많이 버는 사람이 우선적으로 내는 것이고, 이것을 달리말해 사회연대정의이라 할 수 있는 것이다.

정책적으로 고려할 수 있는 것은 3~40%에 달하는 극빈한 노인층에 대한 타겟 정책(기초생활보장제도의 확대, 기초연금의 차등지급 등)과 이 재정에 대한 국가책임(세금)을 명확히 하는 것이다. 빈곤층 가장 밑바닥을 커버하는 것이 기초생활보장제도인데 제도가 포괄하는 비율은 전체 국민의 2.7%에 불과하며 대다수 극빈한 노인들에게는 20만원의 기초연금이 전부이다. 여기에 대한 집중적 해결을 국가가 세금으로 해결해야 한다. 그 다음으로 국민연금과 기초연금을 합한 총 소득대체율에 대한 소득분위별, 노동시간 참여 유형별 대책이 필요하다. 여기에는 제도에서 제외, 납입이나 기간 부족 등 다양한 유형의 사각지대에 대한 대책이 동시에 포함되어야 한다. 그 과정은 공정함이 우선되어야 하며 공정원칙에 대한 사회적 합의부터 시작해야 한다.

쉽지 않은 과정이고, 지금까지의 정책 실패로 인한 불신도 높다. 하지만 공무원연금 개정안 통과로 최소한의 논의테이블은 열린 상황이다. 청와대와 집권여당, 소위 힘 있는 집단은 분명히 공적연금 강화를 원하지 않는다. 공적연금 강화가 필요한 집단의 단결된, 조직된 힘이 필요하며 공무원을 비롯한 정규직부터, 극빈계층, 미래가 불안한 모든 세대가 여기에 포함된다. 도구나 방법론상 차이보다 공적연금을 어떻게 강화할 것인지 큰 정치와 꼼꼼한 정책이 필요한 시점이다. 🏠



2015년 새사연 발간 보고서

2015년 6월 29일 현재

아젠다	발간 일	제목	작성자
한국경제	1/8	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
세계경제	1/12	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러' 의 시대 도래?	박형준
고용,노동	1/15	노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
주거	1/22	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
돌봄	1/26	'좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능	최정은
복지	2/3	복지 없는 노후는 '재앙' 이다	이은경
잇:북	2/11	2015년 전망보고서 종합 : 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기	미디어팀
고용,노동	2/16	허점투성이 월급으로 은폐되는 '장시간 노동'	이정아
고용,노동	2/24	월간 노동시장 모니터 : 2015년 1월 노동시장 분석	김수현
경제	2/27	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:①자본주의 다양성 모델들	박형준
경제	3/5	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:②한국사회경제모델의 나아갈 길	박형준
돌봄	3/9	아동학대와 CCTV 논란, 보육정책 방향	최정은
고용,노동	3/16	노인을 위한 나라가 아니다	이정아
고용,노동	3/19	월간 노동시장 모니터 : 2015년 2월 노동시장 분석	김수현
주거	3/23	주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향	강세진
보건,의료	4/9	의료급여와 노인환자가 재정위기의 주범?	이은경
경제	4/13	'생활' 과 '생명' 사이	이정아
고용,노동	4/16	월간 노동시장 모니터 : 2015년 3월 노동시장 분석	김수현
고용,노동	4/21	끝없는 최저임금 논쟁, 출산·양육 가능한 최저임금은 "최소 7,466원"	새사연
경제	4/24	법인세의 모든 것 : ① 분배의 민주주의를 위하여	이상동
고용,노동	4/28	감춰진 제3의 지표, '체감 실업률'	송민정
경제	5/7	법인세의 모든 것 : ②대기업들의 합법적 탈세비법 세 가지	이상동
주거	5/14	기업형 임대주택(New Stay) 사업, 아직은 시기상조	진남영
고용,노동	5/18	2015년 4월 노동시장 분석 : 불안정 노동자의 개념 및 규모	김수현
고용,노동	5/21	노동자가 소비자다 : 떠오름과 빈곤의 역학	이정아
주거	6/5	동아시아 주거복지 컨퍼런스 후기① 더 많은 사람들의 주거권 보장을 위하여 : 새로운 주체의 발견과 청년의 사회혁신	민달팽이 유니온
주거	6/8	주거문제의 혁신, 해답은 '현장' 에 있다	민달팽이 유니온
지역,사회	6/12	센서스로 살펴보는 우리 사회 ① : 인구기초통계	강세진
경제	6/15	죽을 때까지 저축하는 이유	이정아
복지	6/19	국민연금 적정선 논의, '현실' 에서부터 시작되어야	최정은
고용,노동	6/23	열심히 일해도 가난한 '근로빈곤층'	송민정
고용,노동	6/25	2015년 5월 노동시장 분석 : 최저임금제, 도입 목적에 맞게 운영해야	김수현
복지	6/29	공무원 연금 개정안으로 열린 '기회의 창'	이은경