

- 전화: 02-832-4211~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr • 날짜: 2013년 11월 26일(화)
- “정치적·제도적 정당성 잃은 박근혜 정부 기초연금 폐기의 필요성(제갈현숙)”

정치적 · 제도적 정당성 잃은 박근혜 정부 기초연금 폐기의 필요성

- 요약 -

- 박근혜 정부의 기초연금은 지난 1년 간 4단계의 과정을 거치면서 변질되어 옴. 이 시기는 ‘대통령선거 공약시기-인수위시기-행복연금위원회 시기-정부의 최종안 확정 및 국무회의 의결’로 구분될 수 있고, 11월 25일 정부는 기초연금법 제정안을 국회에 제출함. 그러나 박근혜 정부의 기초연금 정책은 대통령 공약시기와 비교해서 근본적인 복지 철학 및 공적연금의 구조적 관계에서도 커다란 차이가 존재. 이 차이를 무시하고 정부와 여당의 힘으로 제도화시킨다면 정치적 · 제도적 정당성뿐만 아니라 사회적 합의마저 무시하는 복지정치의 독재화가 우려됨.
- 박근혜 정부의 기초연금법안: 소득하위 70% 미만에게 차등적 지급, 차등지급을 위한 산식 확정, 국민연금급여의 A값 대신 기준연금액 20만원 및 부가연금액은 이에 1/2로 명확화, 기준연금액은 물가상승률 등을 고려 5년마다 적정성 평가.
- 박근혜 정부의 기초연금 법안의 문제점
 - 보편 대신 선별-차등: 소득하위 70%의 부적절성, 소득역진성 존재 등 문제발생
 - 공적연금 기반 약화: 국민연금의 저급여 문제 외면한 채 일부에게 보충하는 방식
 - 현행 기초노령연금보다 후퇴: 미래세대로 갈수록 삭감되는 급여액 증가(최대4,260만원 삭감)
 - 세계 유례없는 국민연금가입기간과의 연계에 따른 문제점: 성실납부자 역차별, 미래세대 상대적 장기가입에 따른 손실, 가입기간을 기준으로 한 소득역진성
 - 기타: 기초연금 실질가치 점진적 하락, 지자체 재정부담 및 사회복지공무원과 공단직원의 업무가중에 대한 무대책, 기만적이고 허구적이 재정위기로 확산
- 노동과 시민의 요구: 선별적이고 차등적인 박근혜 정부의 기초연금 폐기하고 본연의 보편성에 입각한 기초연금 도입해야 함.

정치적·제도적 정당성 잃은 박근혜 정부 기초연금 폐기의 필요성¹⁾

제갈현숙

1. 서론

OECD 25개국의 65세 이상 인구 10만 명당 자살률은 2000년 22.5명에서 2010년 20.9명으로 줄어든 반면, 한국은 34.2명(5위)에서 80.3명(1위)으로 2.3배 증가했다²⁾. 노인 자살률은 OECD 국가 평균의 4배에 이른다. 또한 지난 17일 기재부와 OECD발표에 따르면, 65세 이상 노인의 빈곤율은 2007년 44.6%, 2008년 45.5%, 2009년 47%, 2010년 47.2%, 그리고 2011년 48.6%로 4년 만에 4%p나 증가했다. 이것은 OECD 회원국 중 가장 높은 빈곤율³⁾로, OECD 평균인 12.4%(2010년)의 4배 수준에 이른다. 이 두 가지 지표로 대한민국 65세 이상 국민의 삶이 얼마나 척박한지에 대해 충분히

1) 이 글은 2013년 11월 26일 국민연금바로세우기 국민행동과 김성주의 8명의 국회의원이 함께 주최했던 보편적 기초연금 도입을 위한 국민공청회 “기초연금 국민에게 듣는다”(장소 및 시간: 국회의원회관 제1세미나실, 13:30)에서 발표됐던 발제문을 연구소 워킹페이퍼 형식에 맞도록 재구성했다.

2) 한국보건사회연구원. 2013. “OECD 국가와 비교한 한국의 인구집단별 자살률 동향과 정책 제언”

3) 2007년과 2010년 노인 빈곤율이 상승한 나라는 한국을 비롯해 폴란드, 오스트리아, 그리스, 체코 총 5개국이다. 2위인 폴란드의 상승폭은 2%p.(7.7→9.7%), 오스트리아 1.4%p.(9.9→11.3%), 그리스 0.6%p.(15.2→15.8%), 체코 0.1%p.(3.6→3.7%)로 상승했다. 빈곤율만 봤을 때 4개국에서 가장 심각한 그리스조차도 한국의 1/3수준에서 머문다.

가능할 수 있다. 한국의 고령화 속도⁴⁾가 세계 최고 수준이라고 우려했던 정부는 우려를 감소시킬만한 적극적인 대비는 보다는 고령사회에 대한 공포만을 심어주었다. 더욱이 2013년 기초연금 도입을 위한 과정에서 박근혜 정부가 보여 온 불통의 정치 는 사회복지를 통한 사회통합의 제고가 아닌 계층적 세대적 분열을 초래했다. 더욱 이 박근혜 정부의 기초연금법안은 심각한 노인빈곤에 대한 국가 책임을 제한시켰다 는 점에서 심각하다.

박근혜 정부의 기초연금법안은 공약과기로부터 시작해서 장기적으로는 기존의 기초노령연금제도보다 후퇴된 안으로 확정되었다. 국민연금 바로세우기 국민행동을 비롯 한 수많은 노동자 시민의 반대에도 불구하고 지난 11월19일 국무회의에서 「기초 연금법안」과 「장애인연금법 일부개정법률안」이 의결됐다. 이로써 박근혜 정부의 기초연금안은 ‘불통의 완성체’로써 공적 연금 제도 내의 갈등을 유발시키는 씨앗이자, 기초연금의 보편성이 박탈된 채 국회 법률 통과만을 남겨두고 있다.

노후빈곤으로 스스로 삶을 마감하는 국민의 수가 증가하는 현실에서 노인빈곤을 줄이기 위해 전 방위적인 노력을 하겠다는 정부의 발표는 공수표가 되어 돌아왔다. 65세 이상의 국민이 죽음이 아닌 삶을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 기초연금 법안은 원점에서 재논의되어야 한다. 대통령 공약으로 약속됐던 보편적 기초연금의 도입은 비단 현세대 노인의 문제뿐만 아니라 미래세대를 포괄하는 전국민 소득보장의 관점에서 절실히 요구된다.

이 글은 박근혜 정부의 기초연금안이 국회에서 법률로 통과되기에 얼마나 부적절 한 제도인지에 대해 사회적으로 문제제기 되었던 논점들을 정리했다. 이를 통해 박근혜 정부의 기초연금안에 대한 위험성이 더욱 공론화되어 국민과 가입자의 힘으로 법안폐기가 가능할 수 있길 기대해본다.

2. 박근혜 정부 기초연금 도입 과정의 정책적 변화

박근혜 정부의 기초연금 도입과정은 지난 1년 간 크게 4단계의 과정을 거치면서 변질되어 왔다. 이 과정은 크게 ‘대통령선거 공약시기-인수위시기-행복연금위원회 시

4) 2000년 전인구 대비 65세 이상 인구 비율은 7%였고, 5년 후인 2018년에 14%에 이를 것으로 예상하고 있다. 전인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 14%에 이르면 고령사회로 정의하고 있고, 한국사회는 18년이라는 단 기간에 고령사회로 진입될 것으로 예상하고 있다(프랑스 115년, 미국 71년, 일본은 24년 소요됨).

기-정부의 최종안 확정 및 국무회의 의결'로 구분되어진다. 박근혜 정부의 기초연금 정책은 대통령 공약시기와 비교해서 근본적인 복지 철학 및 공적연금의 구조적 관계에서도 커다란 차이를 나타낸다. 이 차이는 국가재정의 지속가능성을 내세워 정권의 입맛대로 바꾸기에는 수용 불가능한 수준의 거대한 전환이므로 사회적 합의가 전제되지 않는 경우 정책 및 정치 모두에서 정당성 달성이 불가능하다. 그럼에도 박근혜 정부는 대표성이 의심되는 행복연금위원회의 제한적인 합의를⁵⁾ 내세워 정부안을 지속적으로 발전시켰다. 이러한 제한적인 합의를 내세워 정부안을 확정하는데 정당성을 획득하는 수단으로 활용했고, 이후 선별적이고 차등적인 정부안이 국무회의에서 의결됐다.

<표 1> 박근혜 정부 기초연금안의 주요 변화과정

정치적 환경	기초연금의 정책적 주요 내용
대통령 선거 공약 2012. 12	- 기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배(A값 ⁶⁾ 의 10% 지급 - 기초노령연금법의 기초연금법 전환(2013년) - 기초연금과 국민연금의 통합적 운영을 위한 국민연금법 법률 개정 추진
18대 대통령인수위 2013. 01-02	- 소득하위 70%: 무연금자 20만 원(A값 10%)/국민연금 수급자 14만~20만 원(A값 0~3% 중복조정) - 소득상위 30%: 무연금자 약 4만 원(A값 2%), 국민연금 수급자 4만~10만 원(A값 0~3% 중복 조정)
행복연금위원회 2013. 03-07	- 기초연금의 재원은 전액 조세로 조달하고, 국민연금기금은 사용하지 않음 - 기초연금 대상자는 노인의 70%(소득기준 또는 인구기준) 또는 80% 수준 - 연금액은 최고 20만원(A값의 10% 수준) 범위 내에서 정액 또는 차등지급 - 차등지급하는 경우 기준은 소득인정액 또는 공적연금액으로 함 - 기초연금의 지급 시기는 2014년 7월로 한다.
최종정부안 및	- 소득하위 70%미만(공무원·사학연금 수급자 및 배우자 제외)

- 5) 행복연금위원회는 서울대 사회복지학과 명예교수인 김상균 위원장을 필두로 정부 당연직으로 복지부 차관과 기재부 차관(2인)이 참여했고, 위촉직으로 사용자 대표인 경총과 중소기업중앙회 대표(2인), 노동자 대표로 한국노총과 민주노총(2인), 지역대표로 소비자시민모임, 한국농업경영인중앙연합회(2인), 세대대표로 대한노인회, 한국시인협회장, 전북청년발전소장, 사회복지학과 학생(4인)으로 총13인으로 구성되었다. 사용자 및 노동자를 제외한 다른 위원들의 대표성은 확인되지 않았다. 행복연금위원회의가 선별적이고 차등적인 정부의 기본연금안에 합의하려는 움직임을 보이자 민주노총은 위원회를 탈퇴했다.
- 6) A값은 국민연금급여를 구성하는 균등부분으로 물가를 반영한 가입자 평균소득월액의 3년간 평균액을 의미한다

국무회의 의결 2013. 09-11	<ul style="list-style-type: none"> - (20만원 - $\frac{2}{3}A$)+10만원: 최소 10만원, 최대 20만원 - 조정계수 2/3 법률로 명시 - 기준연금액을 20만원으로 확정, 부가연금액을 이에 1/2로 명확화 - 기준연금액 물가상승률과 A값 상승률 등 고려해서 5년마다 적정성 평가
------------------------	--

3. 공적노후소득보장제도로서 기초연금의 문제점

박근혜 정부의 기초연금법안⁷⁾의 핵심내용은 다음과 같다. 첫째, 수급 대상자를 소득하위 70% 미만인 선별적인 기준 적용과 함께 70% 내에서 다시 기초연금급여 수준을 차등화 한다. 둘째, 기초연금급여의 차등화를 위한 기준이 국민연금의 급여 중 균등(A)값을 제시했다. 즉 가입기간이 길면 역의 관계를 갖는 산식인 **기초연금급여액 = (20만원 - $\frac{2}{3}A$) + 10만원**⁸⁾이 도입됐다. A값은 소득액과 가입기간을 반영하지만 결국 가입기간이 이 기초연금 액수를 결정하게 된다. 즉 소득계층을 불문하고 가입기간이 길면 국민연금액이 높아져서 기초연금 급여액은 감액된다. 셋째, 기준연금액인 20만원을 물가상승률에 따라 인상하되 5년마다 수급자의 수준, A값 상승률, 물가상승률 등 고려해서 적정성을 평가하고 조정한다.

박근혜정부의 기초연금 최종안
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 수급대상: 소득하위 70% 미만 ◆ 급여수준: 70% 미만에게 차등적 지급 차등지급산식 = (20만원 - $\frac{2}{3}A$) + 10만원, 최소 10만원/최대 20만원 ◆ 급여적정성평가: 5년마다 물가상승률+국민연금A값 변동률 종합적 고려

이러한 선별적이고 차등적인 기초연금법안은 거시적으로는 기초연금의 보편성에 입각한 본질을 왜곡시키고, 공적연금의 기반을 오히려 위축시키며, 더 나아가 현행

다. 연금수급 직전 3년간의 평균소득월액을 전국소비자물가지수에 의하여 연금수급전년도에 현재가치로 환산한 합산액을 3으로 나눈 금액으로, 가입자 개인의 소득수준이나 연금보험료 부담액과 관계없이 균등하게 정액으로 결정되므로 소득을 재분배하는 기능을 한다.

7) 11월 19일 국무회의에서 의결된 입법예고 후 수정 및 보완된 법안 기준으로 설명한다.

8) 입법예고후 수정보완된 내용에서 기준연금액을 20만원으로 부가연금액을 이에 1/2로 명확화 했다. 수정보완이 전에는 기준연금액을 A값의 10%에 상당하는 금액으로 규정했지만 기준연금액을 20만원으로 부가연금액을 10만원으로 규정했다.

기초노령연금제도보다 후퇴되는 문제점을 가진다. 또한 국민연금제도와 연계에 따른 문제점으로 국민연금 성실납부자에 대한 역차별, 사실상 미래세대에 대한 기초연금의 삭감, 소득역진성 발생 등의 문제점이 있다. 각각의 문제점의 내용은 다음과 같다.

1) 보편성을 대신한 ‘선별-차등’의 오류

노인단독가구 중 최저생계기준에도 못 미치는 가구가 66.7%, 부부가구의 45.8% 수준에 이른다. 이 자료는 용돈과 같은 사적 이전소득을 포함한 소득 기준으로써, 이와 같은 요소를 배제한다면 빈곤 수준은 더욱 심각하게 드러나게 된다. 또한 기초연금 통계자료에 따르면 2011년 기준 기초연금 수급자 중 소득 없이 재산만 있는 경우가 57.0% 수준이다.

<표 2> 노인 빈곤율(2011년 절대빈곤율 기준, 단위: %)

노인단독가구	노인부부가구	비노인동거가구 (노인 1인)	비노인동거가구 (노인 2인)
66.7	45.8	72.9	56.8

* 노인실태조사(2011)를 이용해서 노인이 포함된 전체 가구로서 총 10,504가구 계산, 총소득 기준(사적이전 포함), 절대적 빈곤선(최저생계비)은 532,583원(1인 가구 기준), 906,830원(2인 가구 기준)

** 자료: 국민연금 바로세우기 국민행동 기자회견자료, 2013.9.

이러한 노인빈곤의 현실을 고려한다면 상위 30과 하위 70으로 구분하는 것은 기초연금 지급 대상을 구분하기에 상당히 미약한 근거가 된다. 또한 현행 기초노령연금 제도에서 소득하위 70%를 선정하는 기준은 월 소득평가액과 재산의 월 소득환산액⁹⁾을 합산한 ‘소득인정액’이다. 소득인정액이 선정기준액보다 높을 경우 수급대상자에서 제외된다. 2013년 현재 소득하위 70%를 결정하는 선정기준액은 노인단독가구일 경우 830,000원, 노인부부가구일 경우 1,328,000원이다. 만약 재산이 없어서 노동시장에서 일을 해서 83만 원 이상을 받게 될 경우 소득 상위 30%가되는 모순이 발생하는 것이다.

주은선¹⁰⁾은 수급대상을 선별하기 위해 노인에게 70대 30의 분할을 타당하지 않

9) 재산의월소득환산액={(재산-기본재산액)+(금융재산 - 2,000만원) - 부채}× 연 소득환산율(5%)/12월

10) 주은선, “정부 기초연금안 비판 및 보편적 기초연금 도입의 필요성”, 「기초연금 공약과기 긴급진단」 토론회

고 불합리하다는 점에 대한 근거 두 가지를 제시했다. 첫째, 2012년 기준 589만 명(통계청, 2012 고령자 통계) 중 기초노령연금 수급자 393만 명으로 이 비율이 유지될 경우, 약 196만 명의 노인은 기초연금 수급대상에서 제외된다. 이러한 선별체계가 유지된다면 여러 가지 불합리한 기초연금 수급 및 비수급 사례가 계속 나올 수밖에 없다¹¹⁾. 둘째, 상위 30%로 분류된다면 기초연금 급여 자체를 받지 못하게 되므로 소득 상위로 잡히지 않기 위해서 소득이나 자산을 다양한 방식으로 숨길 유인이 발생한다. 따라서 이러한 선별과 차등화는 기초노령연금 수급 여부 및 급여 수준을 둘러싼 불필요한 사회적 갈등을 증폭시켜 기초노령연금의 사회적 정당성을 저해하고, 이러한 갈등은 사회적 비용을 유발시킨다.

이밖에도 소득이 없어 일을 할 수밖에 없는 노인의 경우 기준소득 이상의 급여가 발생하면 수급대상에서 제외돼서 소득역진성의 가능성이 높아진다. 예를 들면 자산 보유가 없기 때문에 비자발적으로 저임금 고령노동시장(경비, 택배 등)에서 일하게 됐을 경우 기준소득월액 이상의 급여 발생으로 실제 빈곤상태가 심각함에도 급여대상자에서 제외된다. 즉 자산이 있는 노인의 경우 사적 이전을 통해 기초연금의 급여 대상자가 될 수 있는 반면 자산이 없는 노인의 경우 소득을 위해 비자발적으로 노동을 해야 하고 이로 인해 기초연금 대상자로부터 탈락되는 소득역진이 발생하는 것이다. 보편성을 기반에 둔 기초연금이 재정적 부담을 이유로 선별적이고 차등적인 요소로 전환할 경우 발생할 수 있는 사회적 비용 및 제도의 역진성에 대한 고려는 정부안에서 충분히 재고되지 않았다.

2) 공적연금 기반 약화

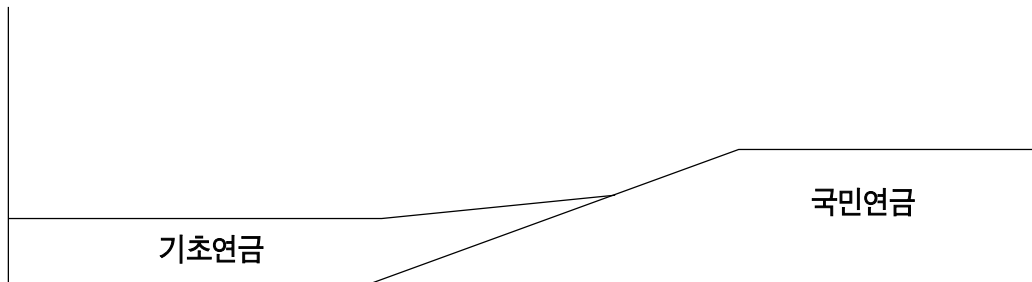
기초연금을 선별 및 차등화를 전제로 국민연금 가입기간과 연계하는 방식은 현재 노인빈곤 문제를 해결하는 데 있어 가장 소극적 방식이다. 또한 2007년 연금개혁의 사회적 합의 내용을 부정하는 것이고, 현재 기초노령연금으로부터 장기적으로 후퇴되는 결과를 낳게 된다. 아래 그림에서 보이듯이 기초연금을 통한 전 노령세대의 소득향상 효과는 매우 제한적이다. 무연금자의 경우만 당장 현재보다 10만원을 더 수령하게 되는 장점이 있을 뿐 이 대상자를 제외한 국민들은 제도도입의 효과를 보기

(2013. 10. 02).

11) 소득인정액에서 재산이 고려되기 때문에 재산이 소득을 발생시키지 않아도 살고 있는 집만으로도 급여대상에서 제외된다. 예를 들어 공시지가 4억3천만 원 이상 주택 가진 노인부부는 현금소득 0이어도 수급 불가능하지만 자녀 명의 다가구주택 소유와 임대소득 수령 노인은 소득이 0으로 잡혀 수급 가능하게 된다.

어렵다. 더욱이 국민연금 가입기간과 연동되는 기초연금 수급액결정은 저연금자 및 불안정 고용층 모두에게 국민연금 가입유지에 부정적인 영향을 미친다. 아래 그림을 보면 기초연금의 선별성에 따라 상당수의 국민연금 가입자들은 배제되거나 감액된다. 이것은 전체 노령층에 대한 소득보완의 기능이기보다는 무연금자에 대한 공적부조의 성격이 더욱 강하기 때문에 공적 노후소득보장제도의 강화효과를 보기 어렵다.

<그림 1> 기초연금 수급대상에 대한 선별 및 차등지급 보장성



* x축은 국민연금 가입유무 및 가입기간을 의미함.

<표 3>을 보면 한국의 65세 이상 고령 가구의 소득구성도의 특성이 그대로 드러난다. 연금 등 공적 소득이전을 통한 소득보전의 비율은 단 13.9% 수준에 머물고 있다.

<표 3> OECD주요 국가들의 65세 이상 고령 가구의 소득 구성

국가	65세 이상 고령자의 소득						다른 가구의 기여
	근로 소득	자산 소득	공적이전 소득	사적이전 소득	개인 연금	기타	
스웨덴	6.6	2.2	79.3	0.2	8.0	0.0	3.7
덴마크	6.9	6.8	64.1	0.1	18.4	0.2	3.5
네덜란드	5.2	3.6	55.1	0.1	28.9	0.1	6.5
스위스	7.5	6.0	59.7	0.1	18.5	0.2	8.1
미국	10.9	7.8	49.6	0.8	20.1	2.6	8.3
독일	6.6	4.8	74.8	0.2	7.4	0.1	6.2
오스트리아	3.7	2.4	81.0	0.6	4.3	1.0	7.0
스페인	5.9	2.8	81.7	0.8	0.9	0.2	7.7
이태리	5.3	2.1	78.2	0.3	3.8	0.1	10.2
그리스	5.3	3.8	85.4	1.7	0.8	0.0	3.1
한국	23.6	4.1	13.9	28.2	0.3	0.5	29.4

자료: 장지연 외, 2008. “중고령자 노동시장 국제비교 연구”. 한국노동연구원.

그러나 OECD국가의 경우 노령소득의 가장 큰 비중을 나타내는 부분이 바로 공적 소득이전 부분이다. OECD국가의 평균적 경향과는 정반대로 한국의 상황은 근로소득, 사적이전소득, 다른 가구원의 기여를 통해 소득이 형성되고 있다. 이러한 여건을 고려할 때 한국은 공적소득보장의 기제를 확대하는 것이 당연한 정책적 방향이겠다. 그러나 정부는 이러한 현실은 고려하지 않은 채 선별과 차등이란 수단을 활용해서 공적연금 구조의 확대를 최소화하기 위한 노력에 매진하고 있다.

국민연금 가입자에게 기초연금이 마찬가지로 필요한 이유는 국민연금의 저급여 문제 때문이다. 평균소득가입자(186만원)가 평균보다 약간 길게 25년 가입하더라도 급여수준은 50만원으로 최저생계비 기준보다 낮다. 이러한 공적연금의 현실을 고려할 때 정부의 기초연금은 기초연금이라기보다는 ‘최저보장연금¹²⁾’이나 공공부조에 준하는 소득보장제도로 이해될 수 있다.

<표 4> 소득계층별 국민연금 예상액(2011년 기준, 단위: 만원)

가입기간 중 평균소득	2011년 신규 가입 이후 가입기간별 급여수준		
	20년	25년	30년
375	61	75	89
186	40	50	59
92	30	37	44
23	23	23	23

자료: 국민연금 바로세우기 국민행동 보도자료(2013.10.2.)

국민연금 수급자의 국민연금급여를 통한 평균소득대체율의 수준은 장기적으로 더욱 악화되도록 전망되었다. 반면 노령연금수급자의 규모는 증가된다. 소득대체율의 약화는 40년 만기가입이 불가능한 현실 노동시장의 특징이 반영된 것으로써 미래세대로 갈수록 공적노령소득의 보장성이 향상되지 않는 문제점을 보여준다. 반면 현세대 노인보다 미래세대의 경우 연금가입기간이 상대적으로 길어져서 수급자의 비율은 높아진다. 그런데 이러한 현황을 무시한 채 가입기간만으로 기초연금을 차등적으로 지급하게 된다면 국민연금수급자의 저연금 실태를 외면하게 될 것이다. 이러한 공적연금의 저소득성을 보완하지 않는다면 가입자 및 국민들은 공적연금의 실효성에 대

12) 차등적인 선별안을 주장하는 논자들은 스웨덴 최저보장연금제도를 내세워 pension test를 하는 것이 당연하다고 주장한다. 그러나 스웨덴의 경우 노인 소득 중 공적연금급여의 비중이 절대적으로 높을 뿐만 아니라, 노인 중 공적연금 수급자 비율이 절대적이기 때문에 적용하고 있다. 이러한 사례를 한국에 그대로 적용한다는 것은 공적 연금 소득자재 수준이 절대적으로 낮고, 수급비율도 1/3 미만이라는 점이 전혀 감안되지 않았다는 점을 역으로 알 수 있다.

한 의문이 다양한 방식으로 제기될 수밖에 없을 것이다.

<표 5> 국민연금 평균소득대체율과 수급자 규모 전망

	평균 소득대체율	65세 인구 중 노령연금(국민연금)수급자
2013	25.4	27.6
2015	25.3	27.7
2020	24.7	29.7
2025	24.1	34.1
2030	23.7	39.7
2035	23.4	45.7
2040	23.1	52.1
2045	22.8	58.3
2050	22.7	63.1
2055	22.6	66.9
2060	22.6	69.3
2065	22.5	71.3
2070	22.5	72.6

주 1: 2008년 재정계산 장기추계모형 사용, 국민연금연구원 추계 (2013)

주 2: 소득대체율은 해당년도의 특례, 재직자노령연금 수급자를 제외한 노령연금 수급자들의 최초연금월액과 생애평균소득월액(B값)의 비율로 계산한 것임.

자료: 주은선(2013). 재인용

3) 현행 기초노령연금제도보다 후퇴

2007년 연금개혁의 사회적 합의 내용은 국민연금의 급여율을 60%에서 40%로 감액하면서 축소된 공적연금의 보장성을 보완하기 위해 기초연금의 성격으로써 기초노령연금을 도입했다. 이에 국민연금 40%와 기초연금 10%로 달성으로 공적연금을 통해 적어도 노후소득보장의 소득대체율을 50% 달성하는 것이 사회적 합의의 실체였다. 현행 기초노령연금에서는 2028년 모두가 20만원의 급여를 받도록 법률로 규정되어 있다. 그러나 박근혜 정부의 기초연금안에서 현행 기초노령연금의 A값 10%의 전면 적용이 무시되면서 장기적으로는 현재보다 후퇴되는 안을 제시한 것이다.

아래 여야합의안은 국민연금 소득 대체율 인하와 기초노령연금의 단계적 인상 및 두 제도의 중복지급을 허용하고 있다. 문제는 지난 6년간 기초노령연금 상향조정시

기, 방향 및 재원에 대한 합의가 진행되지 않고 있다는 점이다. 그러나 법률로 규정된 10%인상은 2028년까지 지켜야만 한다.

2007. 4. 25. 열린우리당과 한나라당 보건복지상임위 소속
강기정 의원과 박재완 의원이 작성한 실무 합의서 주요 내용

- 기초노령연금의 지급액을 현행 가입자 평균소득의 5%에서 2028년까지 10%로 단계적으로 인상하되, 연금지급액의 조정에 따른 소요재원대책, 상향조정시기와 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합, 공적연금 개선 등을 논의하기 위해서 2008년 1월부터 연금제도개선위원회를 설치·운영한다.
- 공적연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초연금의 병급 조정 규정을 삭제한다(국민연금과 기초노령연금의 중복지급 허용)

새로운 제도는 적어도 기존 법안에서 보호했던 권리와 급여의 수준을 침해해서는 안 될 것이다. 그러나 국회예산정책처¹³⁾의 추계결과 1993년생의 경우 현행 기초노령연금에 비해 평생 약 4,260만원을 적게 받는 것으로 추산됐다. 이 추계는 기초연금 정부안이 시행되고 올해 만 20세(1993년생)가 기대여명(88세)까지 생존한다고 가정할 경우, 65세 때부터 23년 동안 2억 5,019만원(불변가격기준)을 받을 것으로 예상된다.

<표 6> 정부 기초연금안과 현행 기초노령연금 연령대별 수급액 비교(단위: 원)

현재연령	65세 시점의 기대여명	기대여명까지 수령액		수급액 차 (A-B)
		현행 기초노령연금(A)	정부기초연금안(B)	
60세	18.0년	5,689만	5,1615만	△74만
50세	19.2년	9,440만	8,493만	△947만
40세	20.4년	1억3,372만	1억1,831만	△1,541
30세	21.5년	2억311만	1억7,529만	△2,782만
20세	22.7년	2억9279만	2억5,019만	△4,260만

자료: 연합뉴스(2013. 11. 10) 국회예산정책처 분석결과 재인용

<표 6>을 보면 현재 20세의 경우, 현행 기초노령연금으로 정부의 기초연금안보다 4,260만원 많은 2억9279만원을 받을 수 있게 된다. 같은 조건에서 비교했을 때 올해

13) 국회 예산정책처는 보건복지위원회 소속 남윤인순 민주당 의원의 의뢰를 받아 기초연금 정부안의 예상 수령액을 추계한 결과를 지난 11월 10일 발표함.

만 30세의 연금 수령액은 현행 기초노령연금보다 2,782만원, 40세는 1,541만원, 50세는 947만원이 줄어든다. 즉 젊은 세대로 갈수록 박근혜 정부 기초연금은 감액되는 것이다. 이러한 사실에도 불구하고 정부는 미래세대의 권리를 제대로 알려주지 않은 채 노령화 비용으로 미래세대가 떠안을 비용을 선별적, 차등적 기초연금으로 덜어주겠다는 왜곡된 정보만을 제공해왔다.

4. 국민연금과 기초연금 연계에 따른 문제점

1) 국민연금 성실납부자에 대한 역차별

국민연금 가입자가 급여를 통한 연금의 보장성을 높일 수 있는 방법은 최대한 가입기간을 늘려서 40년에 도달할 수 있도록 유지하는 방법밖에 없다. 그러므로 국가는 노동자와 시민들에게 적극적으로 성실하게 국민연금을 납부할 수 있도록 알리고 지원해야 한다. 그러나 정부의 기초연금이 시행된다면 국민연금 가입기간의 지속성 때문에 기초연금 급여액이 감소하게 된다.

<표 7> 국민연금 가입기간 대비 기초연금 수령액 비교

가입기간	수령액
0 ~ 11년	200,000원
12년	191,000원
13년	181,000원
14년	171,000원
15년	161,000원
16년	148,000원
17년	135,000원
18년	122,000원
19년	108,000원
20년 이상	100,000원

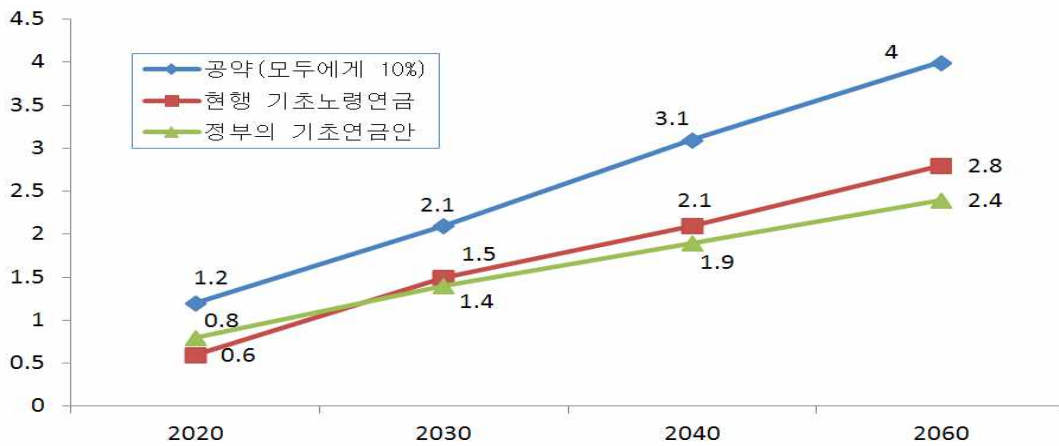
국민연금은 최소 10년 이상 가입해야 급여를 받을 수 있다. 그런데 국민연금 가입기간이 12년 이상이 되는 시점부터 기초연금 수령액이 차감돼서 20년이 되면 절반으로 떨어지게 된다. 이러한 문제점에 대해 성실납부에 대한 이니셔티브를 제거했다는

비판이 가해졌지만 정부는 이런 이유로 민간보험으로 이동할 가입자는 많지 않고 그 효과는 매우 미미할 것이라고만 대응하고 있다. 정부가 나서서 공적연금 구조의 혼선을 빚어놓고 성실납부자에 대한 지지 대신 역차별을 제도화했다.

2) 미래세대에 대한 기초연금 삭감안

앞에서 설명했듯이 기초노령연금은 국민연금 삭감될 때 이를 보완하기 위해 도입됐고, 2배 인상 역시 이미 법 부칙(제4조의2항)에 따라 2028년까지 달성해야 한다. 2028년에 기초노령연금을 받을 수 있는 65세가 되는 현재 50세 미만의 경우에는 현행 기초노령연금을 적용하면 2배 인상된 급여를 받을 수 있는데, 박근혜 정부의 기초연금은 이 급여를 삭감시킨다. 또한 20만원을 받을 수 있는 수급대상자의 수도 장기적으로 감소하게 된다.

<그림 2> GDP대비 기초연금 지출 비중



자료: 민주노총(2013). “박근혜 정부 기초연금 도입안의 10가지 문제점”.

정부의 기초연금 지출은 2020년 이후를 지나면서 현행 기초노령연금보다 축소된다. 노인인구는 점점 증가하는데 지출이 감소한다는 것은 결국 기초연금을 통한 공적 지출의 축소가 가능하다는 것이다. 또한 국민연금 수급자 비율(<표5>참고)이 점진적으로 증가하고 있다는 점을 볼 때 기초연금으로 지출은 축소될 수밖에 없다.

3) 소득역진성에 기인된 소득형평성 훼손

기초연금 급여수준산식에 영향을 미치는 국민연금 가입기간은 세상에 없는 이상한 분배논리를 가져왔다. 가입기간 자체만을 고려하다보니 저소득 장기가입자와 고소득 단기가입자 사이의 소득역진 문제가 발생한다.

사례: 소득역진적 소득형평성	
A: 400만원 소득자 20년 국민연금 가입	→ 국민연금액 60만원. 기초연금액 16.7만원
B: 200만원 소득자 30년 국민연금 가입	→ 국민연금액 60만원. 기초연금액 10만원

위 사례처럼 상대적으로 낮은 소득의 장기가입자인 200만원 소득자인 B씨가 30년 국민연금을 가입할 경우와 상대적으로 높은 소득자인 400만원 소득자인 A씨가 20년 국민연금 가입을 유지할 경우 B씨는 매월 6만 7천원 A씨보다 덜 받게 된다. 이것은 10년을 더 가입했던 B에게 소득역진성을 제공한다. 이러한 방식은 세계 어디에서도 볼 수 없는 소득재분배 질서에 위배되는 방식으로 독보적일 것이다.

5. 기타 문제점

1) 기초연금 실질 가치 점진적 하락

기초연금 지급액의 상한 수준을 기존의 ‘국민연금 가입자 평균소득인 A값의 10%에 상당하는 금액’에서 ‘20만원’이란 숫자로 적시했다. 더불어 부가연금액의 기준도 20만원인 ‘기준연금액의 2분의 1’로 명확히 했다. 반면 하한선은 10만원으로 명문화하지 않았다. 또한 기준연금액 조정을 5년마다 하도록 했다. 결국 이 3중 기획은 기초연금의 기준액을 최대한 20만원 수준으로 고정시키기 위한 술수로 보인다. 기초노령연금제도에서는 A값에 연동되어 급여액이 결정되었기 때문에 가입자의 임금인상분이 고려됐다. 그러나 이러한 요소를 거의 제거하게 되면 기초연금의 실질적인 급여 가치는 해가 거듭될수록 하락 될 것이다. 물가상승률만 반영할 경우, 기준연금액은 2014년 A값의 10%에서 2038년에는 A값의 5% 수준까지 떨어질 수 있다.

2) 지자체 재정부담 및 사회복지공무원 업무에 대한 무대책

기초노령연금에 소요되는 재정은 국가와 지자체가 공동으로 부담하고 있다. 이러한 매칭 펀드 형식이 기초연금제도에도 그대로 적용됨으로써 재정자립도가 약한 지자체의 재정부담이 현실적 문제로 부각되고 있다. 지자체 부담을 국가차원에서 적극적으로 해결하지 않는다면 결국 모든 매칭으로 구성되는 지자체의 사회복지사업에 커다란 차질이 예상된다. 이로 인해 지자체간 사회복지급여에 대한 차이가 발생하게 되고 지자체 재정여건에 따라 복지급여의 빈익빈 부익부 현상이 발생할 수 있다.

또한 박근혜 정부의 거의 모든 복지사업이 선별성을 강조함으로써 자산조사 관련 업무가 증대할 것이다. 기초연금의 경우 현행 자산조사를 통한 소득인정액(소득+자산) 기준으로 대상자를 선정했으나, 여기에 가입기간에 해당하는 연금조사까지 진행해야 만 한다. 이것은 국민연금 공단 직원뿐만 아니라 사회복지공무원의 업무를 더욱 가중시킬 요인이 될 것이다. 원스톱, 통합지원, 통합사례와 같은 공공부문의 질적 복지서비스 제공은 여전히 교과서에서만 존재하는 서비스일 뿐이다.

3) 기만적이고 허구적인 재정위기론

정부는 인구고령화에 따른 부양비용 증가로 인해 재정적 지속가능성을 매우 심각하게 발표했다. 정부는 기초연금으로 수십조에서 수백조가 투입되면 국가재정이 어려움에 직면하게 된다는 매우 과장되고 비과학적인 주장을 일삼아 왔다. 대다수 국가가 공적 연금 지출을 고려할 때 가장 보편적으로 사용하는 방식이 GDP대비 지출 비율이다. 그러나 정부는 기초연금의 장기적 지출액수 총액을 밝혔지만 GDP대비 비율은 밝히지 않았다. 이에 국민들은 기초연금 재정총액만 듣게 되고 동시에 그 시기 GDP 총액은 전혀 고려하지 못하게 된다. 이것은 의도된 왜곡 정보이고, 이를 통해 국민들로부터 제도수정 및 급여액 삭감에 대한 면죄부를 얻고자 한 것이다.

<표 8>은 국민행복위원회에서 논의됐던 재정추계자료를 기반으로 현행처럼 70% 노인에게 20만원 전액 기초연금을 지급할 경우 소요되는 재정(국민연금포함)을 GDP 대비로 비교한 것이다. 표에서 알 수 있듯이 2010년 한국의 연금 지출은 OECD평균 치에 한참 못 미치고 2050년이 되더라도 2010년도 OECD 수준을 달성하지 못한다. 반면 고령화는 더 빨리 진행되어 65세 이상 노인의 비율은 더 높아진다. 이러한 내외적 조건을 비교해본다면 정부의 재정추계는 사실에 입각했다기보다는 재정공포에

만 사로잡혔다는 사실을 알 수 있다.

<표 8> 한국의 공적연금 지출 수준 비교(GDP대비 지출비: %)

	2010		2020	2030	2040	2050		2060
	연금 지출	65세이상 비율(%)				연금 지출	65이상 비율(%)	
한국	0.9	11.0	1.4	2.5	3.9	5.5	37.4	6.5
OECD28	8.4	14.7	8.9	10.0	10.8	11.4	28.7	
유럽연합27개국	9.4	17.4	9.8	10.6	11.2	11.7		12.1

6. 결론

박근혜 정부의 기초연금에 대한 정책적 변화는 정치적 구조차원에서 비판적으로 접근해야한다. 왜냐하면 전국가적 차원으로 사회복지정책이 선거에서 핵심 공약으로 경쟁되었고, 유권자의 투표행위에 상당한 영향을 미쳤다. 그런데 당선자가 집권이후 재정 등의 이유를 내세워 정책의 기본방향부터 근본적으로 바꾸는 것은 향후 복지정책에 상당한 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 달라진 사회정책에 대한 사회적 합의 없이 일방적으로 제도화된다면, 선거과정에서 국가복지는 더 이상 중요한 이슈로써 부각되기 어려울 뿐만 아니라, 지켜지질 않을 복지공약으로 오히려 복지에 대한 국민적 불신은 깊어질 것이다. 사회정책이 지배계급에 의해 체제를 유지하는 수단으로써 활용된다면, 정책형성 및 결정과 제도화 과정에서 민주주의나 정치적 정당성은 무시될 수 있다. 이러한 대표적인 사례가 바로 나치 정권과 무솔리니 정권의 복지쇼비니즘이다. 그러나 아래로부터 즉, 민중(peoples)으로부터 요구되고 제도화되는 사회정책은 자본주의 사회에서 체제에 반하는 기능을 수행할 수 있다.¹⁴⁾

지난 선거 이후 한국의 보수진영이 전면적으로 그들의 복지프레임을 기존의 가치로 복원하는 중요한 이유 중 하나는 그들의 지배체제를 위협할만한 요소는 최소화한 채 그들의 정권을 유지할만한 수준 정도로 복지정책을 활용하려는 의도를 드러내고

14) Eduard Heimann(1980), *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*. Suhrkamp.

있는 것이다.

2012년도 민중으로부터 제기된 국가복지에 대한 강렬한 열망은 시장 소득으로 대다수 사람들의 삶의 문제를 해결하기 어려운 소득위기의 단계에 직면했기 때문이었다. 이에 보수진영은 그들이 고수해왔던 기존 복지정치 프레임인 ‘선별’, ‘차등’, ‘선성장, 후 분배’ 등으로 선거 승리가 불가능할 것을 예견했다. 이에 총대선시기 새누리당의 좌클릭은 민주당의 정책과 구분되지 않을 만큼 흡사해졌다.¹⁵⁾ 대선시기 노인 빈곤문제는 중요한 화두가 되었고, 노령층과 노인부양층에 대한 적극적인 구애는 모든 후보자에게 절박한 현실 정치의 아젠다가 되었다. 이에 박근혜는 모든 어르신들에게 20만원씩 꼭 드리겠다는 매우 명료한 메시지로 정책의 우위를 점하면서 당선되었다.

그러나 복지부 인수위 업무보고 이후 기초연금에 대한 재정방안이 문제로 부각되기 시작했고, 이때부터 출처가 불분명한 보도가 쏟아졌다. 기초연금의 재원을 국민연금기금에서 충당하겠다는 보도와 논란은 2월 21일 인수위 해단식을 앞두고 기초연금의 재원을 조세로 충당한다고 밝히면서 마무리됐다. 인수위활동으로 공적 연금제도에 미친 영향은 불통을 기반에 둔 출처불명의 정보로 국민들을 세대간, 국민연금 가입자와 비가입자 사이를 갈라놓은 것이다. 국민의 다수로부터 지지받았던 기초연금의 보편주의는 일부 친정부 세력 및 언론에 힘입어 부자 노인을 빌미로 선별적 대상자 선정이 마치 가장 현실적인 방안인 것처럼 둔갑되기 시작했다. 그러나 이러한 프레임의 둔갑과정에서 사회적으로 합의됐던 보편적 기초연금의 필요성은 탈각되기 시작했다.

보편적 기초연금의 필요성은 공적연금으로서 국민연금의 저성장과 사각지대 심화의 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 국민연금 수급자는 노인 전체의 25%미만이고 평균 급여액도 20만원을 넘지 못하고 있다. 이것은 현재 노인세대가 연금수급 1세대로 1988년 제도시행과 더불어 가입했다고 하더라도 가입기간이 25년 미만이다. 이로 인해 완전노령연금 수급자가 존재하지 않기 때문에 65세 이상 노인의 국민연금 가입유무는 소득격차의 차이로 작동하지 않는다. 그러므로 애초에 국민연금 가입유무는 기초연금 설계에서 중요한 고려대상이 되지 못했다. 오히려 실질급여보장성의 장기적 축소 등을 고려해서 65세 이상 전체 국민에게 적어도 기초적인 소득기재를 도입하는 것이 절실한 과제로 부각됐던 것이다. 그러나 박근혜 정부는 선별과 차등이란 두 가지 낡은 프레임을 다각도로 활용하기 시작했다. 이러한 보수의 낡은 프레임이

15) 필자의 “박근혜의 야비한 연금정치”의 일부분을 재구성함(참세상. 2013. 2.24)

갖는 문제는 다음과 같다.

첫째, 전체 노령층에 대한 기초적인 소득을 지원함으로써 노인빈곤 완화에 기여할 수 있는 목표의 망각이다. 캐나다의 조세로 운영되는 기초연금(Old Age Security)¹⁶⁾은 모든 노인에게 제공하되, 연간 총소득이 일정수준 이상의 노령층에 대해서 이듬해 소득신고를 통해 기준 초과분을 상환 받고(clawback), 상위 약 2%에 해당하는 고소득자들만이 급여대상자에서 제외시킨다. 이와 같은 기초연금의 효과는 1980년 21.3%에 이르는 최저소득 이하의 노인층이 2004년도 5.6%로 감소되었고, 이후도 5% 수준을 유지함으로써 캐나다는 노인빈곤율은 OECD 평균치인 13.5%보다도 훨씬 낮은 수준이다. 박근혜 정부는 이와 같은 기초연금의 기본 원리는 모두 무시한 채 국민연금 제도와 이상한 동거를 일방적으로 설계했다. 둘째, 공적 노후소득보장제도의 기본 요소인 소득재분배의 원칙을 무시했다. 인수위 시절에는 국민연금 가입자의 형평성을 제고한다는 명목으로 가입기간과 기초연금의 급여수준을 비례시켰고, 최종 확정안에서 가입기간과 기초연금 지급액을 반비례시켰다. 두 가지 방안은 급여의 측면에서 정반대의 효과가 발행하고 재분배 원리에서는 사회정책이 수행해왔던 기본원리에서 벗어나있다. 이러한 딜레마는 ‘선별에 따른 차등’의 원리를 구현하기 위해 발생된 모순자체로밖에 설명되지 않는다. 셋째, 국민연금과 기초연금의 부적절한 연계에 따른 국민연금 가입자, 특히 저소득 단기가입자의 혼란이 가중된다. 이들은 대다수 저소득 불안정 노동층에 해당되는데 잠정적으로 공적 노후소득보장의 핵심적인 국민연금 제도로부터 비자발적으로 이탈되는 효과를 낳게 되었다. 종합적으로 볼 때 박근혜 정부의 기초연금 정책은 복원된 보수의 선별과 차등 프레임으로 정치적 정당성뿐만 아니라 제도의 효과성의 두 측면 모두에서 문제가 심각하다.

이제까지 살펴 본 바와 같이 박근혜 정부의 기초연금제도는 공적노후소득보장체계를 약화시키고, 현행 기초노령연금제도를 후퇴시키며 분배의 정의를 왜곡시키는 많은 요소를 담고 있다. 이에 기초노령연금법안은 반드시 국회에서 폐기될 수 있도록 정치인과 국민들은 뜻을 모아야 할 것이다. 이 법안은 비단 하나의 새로운 소득보장 제도가 도입되는 것이 아니라 전체 노후소득보장체계에 부정적 영향을 미칠 매우 문제적인 제도이다. 그러므로 해당 법안 폐기에 국민들의 뜻을 모아야 할 것이다. 박근혜 정부의 가짜 기초연금법안 폐기의 자리에 애초 사회적 합의가 진행됐던 보편적 기초연금 도입이 가장 현실적인 대안이 될 것이다.

16) 2012년 5월 기준 기초연금급여수준은 평균 약 510달러로 한화로 50만 원 이상이다.