

긴급좌담회

제3차

저출산 · 고령화 기본계획 진단

“이걸로는 해결 안 된다고 전해라”

일시 | 2015년 12월 18일(금) 오전 10시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 참여연대 사회복지위원회

프로그램

10:00 사회	사회자 김남희 참여연대 복지조세팀장
10:10토론1	총괄평가 윤홍식 인하대학교 사회복지학과 교수
10:25토론2	일자리청년고용 정준영 청년유니온 정책국장
10:35토론3	주거지원 임경지 민달팽이유니온 위원장
10:45토론4	보육여성 박차옥경 한국여성단체연합 사무처장
10:55토론5	노인돌봄 최혜지 서울여자대학교 사회복지학과 교수
11:05토론6	노후소득보장(연금) 주은선 경기대학교 사회복지학과 교수
11:15 종합토론	
11:30 폐회	

목차

토론1	총괄평가 / 윤홍식	04
토론2	일자리 · 청년고용 / 정준영	06
토론3	주거지원 / 임경지	10
토론4	보육 · 여성 / 박차옥경	15
토론5	노인돌봄 / 최혜지	30
토론6	노후소득보장(연금) / 주은선	

제3차 저출산·고령화 기본계획 총괄평가

윤홍식 / 인하대학교 행정학과 교수

전체적으로 평가하면 제3차 기본계획에서 가장 중요하다고 평가하는 안정적 고용, 노동시간 단축, 일과 가족생활 양립, 노후보장에 대한 근본적 대책이 마련되어 있다고 보기 어려움.

1. 안정적인 좋은 일자리를 창출해야

- 저출산 현상을 완화하기 위한 가장 중요한 것은 현재와 미래의 불안을 해소하는 것임. 이에 대한 핵심적 대안은 좋은 일자리를 많이 만드는 것임.
- 제3차 기본계획의 일자리정책을 전체적으로 평가하면 국가재정의 지출 수준을 최소화 하는 정책을 지향하고 있음. 외국의 사례를 보면 막대한 재정투자가 이루어져야 일자리 정책의 효과가 나타났다는 점을 고려해야함. 돈을 안들이고 청년 일자리 문제를 완화하겠다는 제3차 기본계획은 성과를 기대하기 어려움. 정부가 추진하는 노동개혁으로 20만개의 일자리가 만들어진다는 것은 그만 다양한 학자들에 의해 현실적이지 않은 것으로 보고되고 있음.
- 역사적으로 1970년대 이후 선진산업사회에서 좋은 일자리는 시장이 아닌 국가에

의해 만들어졌다는 점을 기억하기 바람. 스웨덴의 사례를 보면 1960년대부터 1990년대까지 지난 30년 동안 신규일자리의 90%가 중앙정부와 지방정부에서 만들어진 일자리였음.

- 한국에서 청년 일자리문제와 관련해서 이야기하고 싶은 것은 국가가 공공부문 일자리를 적극적으로 만들어야함.
- 2015년 OECD가 발간한 통계자료집을 보면 전체 취업자 중 한국의 공공부문 취업비중은 7.6%로 비교대상국 중 최하위를 기록하고 있음. OECD 평균이 21.3%이고, 저출산 현상을 성공적으로 대응했다고 평가받는 덴마크는 34.9%, 노르웨이는 34.6%, 스웨덴은 28.1%이고 시장친화적인 국가로 알고 있는 영국, 아일랜드, 캐나다도 각각 23.5%, 24.7%, 20.4%임.
- 좋은 일자리가 부족하고, 청년 실업이 극심한 이유는 바로 공공부문에 좋은 일자리가 부족하기 때문임. 결국 이러한 문제를 해결하기 위해서는 막대한 재원이 필요함. 이용 가능한 OECD 최신자료에 따르면 2011년 현재 적극적 노동시장 정책에 대한 GDP 사회지출은 한국이 0.29%(2012)인데 반해 OECD 평균은 0.6%이고, 덴마크는 1.82%(2013)가 넘고, 스웨덴, 핀란드는 대략 1.35%, 1.01% 수준임.

2. 노동시간 단축에 대한 실천적 대안을 마련해야

- 제3차 기본계획은 장시간 노동이 저출산 현상을 야기하는 중요한 원인 중 하나로 인식하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음. 그러나 문제는 제3차 기본계획은 장시간 노동시간을 어떻게 줄여나갈 것인지에 대한 실천적인 대안을 제시하고 있지 않는 모순된 계획임.

3. 일과 가족생활 양립대책의 보편적 확대가 필요하다

- 제3차 기본계획은 일과 가족생활 양립과 관련해 무엇이 필요한지를 잘 인식하고 있음. 그러나 문제는 앞서 제기한 두 가지와 같이 적절한 진단을 하고 있지만 이에 대해 기본계획은 적절한 정책을 제시하고 있지 못하고 있다는 것임.
- 첫째, 보육과 관련해서 중요한 것은 이미 지난 수 십 년간 믿고 맡길 수 있는 보육시설을 확대하는 것이고, 이는 국공립보육시설을 확대해야하는 것에 맞추어져 있음. 그러나 정부의 대책은 국공립보육시설을 확대하는 구체적인 계획을 결여하고 있음. 2014년과 2015년 보육예산 5조원의 단지 1%(350억)만을 국공립보육시설 확충에 투자했음. 이러한 규모로는 제3차 기본계획이 시행된다고 해도 믿고 맡길 수 있는 보육시설을 늘리기는 어려운 것이 현실임. 공공형은 부모들이 원하는 믿고 맡길 수 있는 시설이 아님.
- 둘째, 육아휴직의 대상을 보편적으로 확대하는 것임. 육아휴직의 대상이 고용보험 가입자로 제한되어 있고, 고용보험 가입자는 주로 정규직 노동자임. 문제는 2013년 기준으로 여성취업자의 57.5%가 비정규직으로 대부분 고용보험에 가입해 있지 않고, 이로 인해 육아휴직을 이용할 수 없음. 남성 비정규직도 마찬가지임.
- 즉, 육아휴직을 활성화한다고 해도 그 대상은 정규직 노동자에게 한정될 가능성이 높은데도 불구하고, 제3차 기본계획은 비정규직, 더 나아가 영세자영업에 종사하는 여성과 남성에게 대한 대책이 거의 없다는 것임.
- 저출산 현상을 완화하기 위해서는 특정 계층의 일과 가족생활 양립의 조건을 개선하는 것이 아닌 노동시장의 지위와 관계없이 노동시장에 참여하는 모든 사람의 일과 가족생활 양립조건을 개선해함.
- 셋째, 남성의 돌봄과 가사분담이 저출산 현상을 완화하는 중요한 대안인 것은 사실임. 그러나 이 또한 제3차 기본계획에서는 적절히 반영되어 있지 않음. 앞서 언급했듯이 OECD 최고수준의 노동시간을 실질적으로 감소시키지 않고 추진되는 남성의 양육과 가사분담은 실효성이 전혀 없는 탁상공론식 행정의 대표적 사례라

고 할 수 있음.

- 육아휴직의 아빠의 달도 기간이 짧기 때문에 남성이 이용하지 않는 것이 아님. 제도 자체만 놓고 보면 OECD 국가들 중 최고 수준임.
- 문제는 첫째 해당 기간 동안 적절한 소득보장이 이루어지지 않고 있기 때문임(통상임금의 40%, 최저 50만원에서 최고 100만원, 남성이 휴직할 경우 최저 50만원에서 150만원까지). 남성이 주 생계부양자인 상황에서 150만의 임금대체는 남성들이 육아휴직을 하기 위한 매력적인 제도적 장치가 될 수 없음.
- 둘째, 실제 현장에서 작동하지 않는다는 것임. 이는 일 중심의 조직문화 때문임. 그러나 제3차 계획은 일 중심의 조직문화에 대한 근본적 개선책을 외면하고 있음.

4. 주거문제는 공공임대주택을 확대를 통해

- 신혼부부 주거 지원 강화는 전세임대를 지원하는 방식이 아니라 양질의 공공임대주택을 확대하는 것임. 전세임대지원은 현재의 전세난을 고려할 때 바람직한 대안이라고 볼 수 없음.
- 특히 박근혜 정부들어 공공주택의 신규건설을 줄이고, 기존 민간주택을 임대하는 방식으로 주택정책이 변화했는데 이는 “신혼부부 주거 지원 강화”라는 정책기조에 반하는 것으로 즉각 수정될 필요가 있음.
- 공공주택 확대를 위한 전향적이고 구체적인 계획이 수립될 필요가 있음. 6만호 건설로는 주거문제를 해결하기 어려움(연간 또는 5년 간 확인필요).

5. 노후소득 보장(별도의 토론 참고)

- 이후 자세하게 토론하겠지만 단순화시키면 모든 노인들에 대해 최저생활을 보장할 수 있는 연금이 보편적으로 제공될 필요가 있음.

6. 저출산고령화 현상에 대한 적절한 대응을 위해서는 증세가 불가피함

- 정부가 2015년 현재 제2차 저출산기본계획에 따라 집행한 예산규모가 29.6조원에 이른다고 적시하고 있는데 이는 2014년 기준 국내총생산 1,485조원의 2.0%수준임. 그러나 2차 기본계획을 보면 연간 30조원에 이르는 예산이 어떻게 구성되어 있으며 쓰이는지 알 수 없음.
- 제2차 기본계획에서 정부가 적시한 대표정책들을 보면 고령사회분야에서 주요 정책으로 임금피크제 활성화, 노후설계프로그램 개발 및 표준화 등을 제시하고, 저출산 영역에서 정부예산이 소요되는 것은 난임부부지원, 보육비지원 등에 불과함. 이러한 정책들이 예산이 투입되는 정책이 아님. 만약 쓰였다면 그 구체적인 예산 지출 항목을 공개하고, 그 효과를 검증해 줄 것을 요구함.
- 제3차 기본계획에도 이러한 문제가 반복 됨. 정부가 적시한 2015년 32.6조원과 2020년 44.9조원의 내용을 보면 해당 예산들이 실제로 저출산 대응과 관련 있다고 보기 어려움.
- 결국 제3차 기본계획은 국가재정의 지출 수준을 최소화하는 정책을 열거하고 있음. 외국의 사례를 보아도 저출산과 관련된 정책은 막대한 재정투자가 이루어져야 그 효과가 나타났다는 점을 고려하면 돈을 안들이고 저출산과 고령화현상에 대해 대응하겠다는 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 성과를 기대하기 어려움.
- 프랑스와 스웨덴의 출산율을 원한다면 기본 전제는 적어도 스웨덴과 프랑스만큼 지출해야한다는 것임. 적게 지출하고 프랑스와 스웨덴 만큼의 효과를 얻을 수 있

는 방법은 없음. 2020년 출산율을 현재 독일 수준으로 높이겠다면 그 기간 동안 최소한 독일만큼의 지출이 필요한 것임. 이를 하지 않고, 출산율을 높이는 길은 없음.

- 2012년 현재 GDP 대비 가족에 대한 한국의 지출은 1.2%에 불과한 반면 OECD 평균은 2.2%이고, 프랑스 2.9%(2011), 스웨덴 3.6%(2011)임.
- 그렇기 때문에 저출산 대응을 위해 재원확대가 불가피하고, 이를 위해서는 증세가 불가피함. 당장 증세가 정치적으로 어렵다면 과거 이명박 정부에서 시행한 감세정책을 철회하고, 이를 통해 마련된 재원을 저출산과 고령화 현상을 완화하기 위한 재원으로 사용할 것을 제안함.
- 다시 한 번 강조하지만 재원확대 없는 저출산고령화 대책은 탁상공론이고, 증세 없는 재원확대는 불가능한 것이 현실임.

7. 구조적이고 근본적인 대안을 내와야

- 마지막으로 제3차 기본계획의 특징은 지난 10년간의 학습의 결과인지는 몰라도 현실 진단과 관련해서는 과거에 비해 전향적인 측면들이 발견됨. 그러나 문제는 현실진단을 해놓고도 정책대응은 엉뚱한 대책들을 내놓고 있음. 예를 들어, 저출산 문제의 핵심이 좋은 일자리의 부족과 장시간 노동이라고 적시하고 있지만 실제 대책에서는 이에 대한 구체적이고 근본적인 대안을 내놓고 있지 않고 있음.
- 제3차 기본계획은 1,2차 기본계획의 미시적인 접근을 비판하고, 저출산 현상 기저에 있는 문제를 해결하기 위해 구조적인 대안을 내놓겠다고 했는데, 이를 위해서는 노동시장에서 좋은 일자리를 만드는 것, 장시간 노동시간을 줄이는 것, 일과 가족생활 양립의 대상을 보편적으로 확대하는 것, 공공주택을 확대하는 것, 노인에게 대한 최저생활보장을 보편적으로 시행하는 것 등 근본적인 대책이 요구됨. 그리고 이러한 구조적이고 근본적 대안을 기본계획에서 찾기는 어려움. ㉠

저출산 대책으로 둔갑한 박근혜 정부 노동개혁

정준영 / 청년유니온 정책국장

1. 이번에는 저출산 대책인가?

- 정부는 지난 12월 10일 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」을 발표하며 “정책 방향의 근본적 전환”을 꾀했다 밝히고 있음. 저출산 문제에 있어 만혼·비혼 추세
의 심화를 핵심 원인으로 진단하고 청년일자리 문제 해결을 주요 대책으로 제시
한 것이 골자임. 실로 ‘대단한 전환’임.
- 저출산이라는 현상은 사회체제의 산물임. ‘결혼과 출산을 하지 않음’이라는 개인
의 선택을 낳는 원인을 헤아리다보면 결국 사회현실 전체에 이유가 있다 할 것임.
따라서 정부가 말하는 것처럼 “그간의 미시적이고 현상적인 접근에서 벗어나 종합
적이고 구조적인 접근”을 해야 마땅함. 특히 ‘안정된 노동과 주거’의 확보 여부는
결혼 의사가 있는 사람들이 고려하게 되는 가장 핵심적인 요소임.
- 그러나 정부가 발표한 것은 사실 ‘저출산 대책’ 버전의 노동개혁 추진계획과 다를
바 없음. 「청년 고용절벽 해소 종합대책」(‘15.7.27 발표)이 ‘청년고용 대책’ 버전
의 노동개혁 추진계획이었던 것과 마찬가지로. 본말이 전도되어 기승전‘노동개혁’
만을 반복하고 있을 뿐, 저출산 대책 본연의 치열한 고민은 찾아보기 어려움.

- 청년들의 입장에서 이에 대해 공을 들여 논평할 이유조차 없다고 봄. 그것은 지난 일 년 내내 지겹게 봐왔던, 정부가 국회 의장을 압박하여 헌정 질서를 문란하게 하는 한이 있더라도 강행하고자 하는 ‘노동개혁’의 되풀이임. 시쳇말로 ‘복붙(Ctrl C+V, Copy & Paste)’임. 즉, 정책이 아니라 ‘편집기술’인 것임.

2. 박근혜 정부 노동개혁은 청년일자리 문제의 해법이 될 수 있는가?

- 노동개혁의 내용이 정말 문제의 해법이 될 수 있다면, 그것을 저출산 대책으로 홍보하든 청년고용 대책으로 선전하든 큰 문제는 아닐 것임. 그러나 박근혜 정부의 노동개혁은 ‘애초에’ 청년일자리 문제의 해법이 될 수 없는 내용이며, 오히려 노동시장을 더욱 불안정하게 만드는 ‘노동개혁’안임.
- 지난 9월 16일 새누리당이 ‘노동개혁 5대 법안’을 당론으로 발의하는 데 이르기까지, 정부와 여당은 임금피크제와 해고 요건 완화를 청년일자리 대책으로 둔갑시켰음. 내용이야 어찌됐건 청년만 들먹이면 된다는 식의 영리한 상술임.
- 정부의 대책에 정말 청년을 위한 것은 없음. 그럼에도 모든 과정은 청년을 위한 것으로 포장되었음. 결국 본질은 사라지고 허상뿐인 구호만 남았음. 정부·기업의 잘못과 책임은 사라지고 ‘세대 사이의 갈등’과 ‘노동자 사이의 갈등’만이 효과적으로 조장되었음.
- 박근혜 정부의 노동개혁이 그대로 강행되면, 정작 명분으로 쓰였던 청년고용 대책은 실종되고, 불안정 장시간 노동은 더욱 확대될 것이며, 고용보험의 문턱이 높아짐에 따라 청년이 가장 큰 피해자가 될 것임. 정부와 여당이 청년을 볼모로 추진하고 있는 노동개혁의 내용 중에서 ‘청년고용 활성화’, ‘일반해고 요건 완화’, ‘사회안전망 강화’의 세 가지 내용을 청년의 입장에서 좀 더 자세히 평가하자면 아래와 같음.

1) 진짜 대책은 하나도 없는 청년고용 대책, 노동시간 단축은 오히려 역행

- 청년유니온은 ‘더 나은 일자리’를 위한 6대 개혁과제를 청년단체들과 함께 노사정 위원회에 제시한 바 있음(2015.9.10.).

<표 1> 청년유니온 ‘더 나은 일자리 만들기’ 6대 개혁과제 요구안

-
- 1) 대기업과 중소기업 간의 공정한 거래환경을 만들고 중소기업의 안정적인 성장을 촉진하는 생태계를 조성함으로써 괜찮은 일자리가 창출될 수 있는 경제·산업 기반을 구축해야 한다.
 - 2) 저임금 노동을 양산하는 ‘저숙련·저부가가치 산업’을 ‘고숙련·고부가가치 모델’로 전환해나가면서 산업 종사자들의 숙련과 기술을 향상시키고 합당한 처우를 보장해야 한다.
 - 3) 최저임금을 대폭 인상하여 가장 아래에서부터 임금 수준을 충분히 높여야 한다.
 - 4) 동일가치노동 동일임금의 원칙을 실현함으로써 공정한 임금체계를 만들어야 한다.
 - 5) 산업·특근 등으로 점철된 장시간의 노동시간을 단축하여 ‘일자리 나누기’를 실현해야 한다.
 - 6) 위법과 폭력이 만연하여 청년의 삶을 착취하고 파괴하는 ‘블랙기업’을 강하게 규제해야 한다.
-

- 청년일자리 문제 해결을 위한 핵심과제들은 「노사정합의문」에서 빠지거나 추상적 선언에 그치고 말았음. 노동시간 단축 문제에 대해서는 오히려 지금의 장시간 노동을 유지·강화하는 내용이 담겼고, 새누리당의 「근로기준법」 개정안에 그대로 반영되었음. ‘진짜 상생고용’을 위한 노동시간 단축에 역행하는 법안임.

2) 일반해고의 도입, 청년·노동약자에게 더 큰 위협

- ‘쉬운 해고’ 혹은 ‘일상적 해고’로 일컬어지는 일반해고 도입 문제에 대하여 「노사정합의문」에는 ‘근로계약 해지 등의 기준과 절차를 명확’하게 한다는 내용으로 “근로계약 전반에 대한 제도개선 방안을 마련”하겠다는 문구가 있음.
- 노동조합을 통해 스스로를 지키지 못하고 일상적인 고용불안에 이미 노출되어 있는 다수의 노동자들에게 ‘쉬운 해고’로 불리는 일반해고는 더 큰 위협이 될 것. 아직 숙련수준이 낮고 노동시장에서의 지위가 취약한 청년에게는 더욱 그러함. 한국은 개별 직무와 성과에 대한 평가가 제도적으로 정립되어 있지 않음. 현재로서는 저성과·근무태도 불량을 판별할 수 있는 유일한 기준은 ‘사장 마음’임. 단적으로 청년들 사이에서는 “한국에서 저성과자는 일을 못하는 사원이 아니라, 상사의 비위를 맞추지 못하는 사원”이라는 웃지 못 할 우려가 들려옴.

- 또한 노사정위원회 논의과정에서 ‘사회통념상 합리적이라 인정되는 경우’ 취업규칙을 사용자가 노동자 대표의 동의 없이 일방적으로 변경할 수 있도록 요건을 완화하는 방향이 도출되었음.
- 청년을 비롯한 대다수 노동약자들은 취업규칙이 무엇이고 어떻게 생겼는지 제대로 본 적도 없는 경우가 대부분임. 취업규칙 열람을 요구했다가 해고되는 사례도 있음. 이미 취약한 조건에서 취업규칙 불이익 변경 요건이 완화될 경우 ‘노동조합 없는 노사관계’, 즉 ‘사장님 마음대로’와 다를 바 없는 상태의 90% 노동자들에게는 치명적임.

3) 안 하나만 못한 개혁, 더 받기 어려워지는 실업급여

- 박근혜 대통령은 대국민 담화(‘15.8.6.)를 통해 사회안전망, 특히 고용보험(실업급여)의 개선을 약속했음. 한마디로 ‘쉬운 해고’의 도입과 ‘사회안전망’의 강화를 교환하자는 의도임. 한편 이미 일상적 고용불안에 노출되어 있는 노동약자에게는 사회안전망의 강화가 절실하기도 함.

“정부도 근로자 여러분을 위한 사회안전망을 더욱 튼튼히 하고, 비정규직 보호를 한층 강화해 나가면서 노사정 대타협을 적극 뒷받침해 나갈 것입니다.”

- 「노사정합의문」에는 실업급여 제도를 개선한다는 사항으로 “실업급여 지급 기간 연장, 수준 인상, 대상 확대 등 보장성을 강화”하겠다는 문구가 포함되었음. 「노동개혁 5대 입법안」의 하나로 김무성 의원이 대표 발의한 「고용보험법」 개정안의 핵심 내용은 아래와 같음.

* 실업급여 보장성 강화

- 지급수준 인상 : 실직 전 평균임금의 50% → 60% (10% 증가)
 - 지급기간 연장 : 90~240일 → 120~270일 (30일씩 증가)
-

- 기본적으로 고용보험의 보장성이 강화되는 것으로 보임. 그러나 저임금 불안정 노동에 종사하며 단기고용과 실업을 반복하는 청년들의 입장에서는 오히려 보장성

이 악화되고 문턱만 크게 높아져 사각지대가 늘어남. 새누리당의 개정안에 아래와 같은 내용이 포함되어 있기 때문임.

*** 실업급여제도 운영 효율화**

- 구직급여 기여요건 강화 : 이직 전 18개월 동안 180일 이상 → 24개월 동안 270일 이상
 - 구직급여 하한액 조정 : 최저임금의 90% → 80% (현행수준 일 40,176원은 유지)
 - 조기재취업수당 폐지실업급여 보장성 강화
-

- ‘효율화’를 빙자하여 실업급여(구직급여)를 받기가 더 어려워졌음. 180일 이상 보험에 가입되어 있으면 되었던 것이 270일 이상으로 진입장벽이 높아졌음. 실제 일하는 날을 기준으로 하니 주5일 근무로 따져 1년 정도 재직상태를 유지하며 고용보험에 가입되어 있어야 수급 자격이 생김. 그 이하의 단기계약 일자리어거나, 조기 퇴사·해고로 실업상태에 빠지는 경우 급여 자체를 받지 못함. 지급기간이 30일씩 늘어봐야 소용이 없음. 더 불안정하고 열악한 노동자들이 놓이게 될 사각지대가 넓어지기 때문임.
- 한편 실업급여(구직급여)의 하한액이 최저임금 대비 90%에서 80%로 줄어들게 됨. ‘하한액’은 소득이 낮은 자에게 적용되는 금액임. 2014년 기준으로 전체 수급자의 하위 67%가 하한액을 적용받는 현실임. 중간 이상 수급자들에게 적용되는 지급 수준을 평균임금의 60%로 향상시켜봤자, 하한액의 상대적 수준이 낮아지면 청년을 비롯한 다수의 저소득 수급자들에게는 ‘실질급여삭감’임. 수급 기간을 단축하고 빠른 노동시장 재진입을 독려하는 조기재취업수당을 폐지한 것 또한 보장성을 약화하는 조치임.
- 청년유니온은 노동시장 안팎을 오가며 이행의 위기가 삶의 위협으로 확대되고 있는 청년들에게 ‘튼튼한 일자리 안전망’이 무엇보다 시급하다는 요구로, 관련한 4대 개혁과제를 마찬가지로 노사정위원회에 제시한 바 있음(2015.9.10.).

<표 2> 청년유니온 '튼튼한 일자리 안전망 구축' 4대 개혁과제 요구안

-
- 1) 실업급여 수급액 인상 및 수급 기간 확대, 30세 미만 청년에 대한 차별 폐지
 - 2) '자발적 이직자'와 '특수고용노동자'를 포함하는 실업급여 수급 대상 확대 (수급 요건 완화)
 - 3) '생애 첫 일자리 구직자(청년 실업자)'와 '장기실업자'를 위한 '한국형 실업부조'의 도입
 - 4) 고용보험위원회의 민주적·공개적 운영 및 안정적인 재정기반의 확충
-

○ 고용보험제도의 진입장벽은 기존에도 이미 높음. 비정규직 중에서 고용보험에 가입하는 비율은 38.7%에 불과함. 특수고용노동자도 제외됨. 특히 OECD 가입국가 중에 유일하게 '자발적 이직자(퇴사자)'를 배제하고 있음. 현장에서 이직사유의 자발성을 판단하는 기준이 불명확하기도 하거니와, 진정 자발적으로 퇴사했더라도 실업과 재취업의 어려움이 달라지는 것이 아님. 자발적 이직자라 하더라도 3개월 이상 미취업상태인 경우에는 실업급여를 지급하는 등 수급 요건의 대폭 완화가 필요함.

○ 새누리당의 「고용보험법」 개정안은 거꾸로 수급 요건을 대폭 높이고 있음. 고용보험이라는 제도가 있음에도 사각지대가 넓고 수급 요건이 까다로워 수혜를 입지 못하는 대다수 저임금·불안정·주변부 노동자의 현실을 고려할 때, 안 하니만 못한 법 개정임.

3. 20대 희망퇴직의 시대, 노동개악은 절망을 키울 뿐

○ 최근 두산인프라코어, 삼성물산 등 대기업들에서 20대 신입사원까지 희망퇴직의 대상이 되며 논란이 커지고 있음. 경제를 살려야 한다, 기업을 살려야 한다는 명분으로 대규모 구조조정이 이미 시작되고 있음. 20~30대부터 퇴직을 걱정해야 하는 사회가 되어버린 것임.

○ 정부에 되묻고자 함. 이래서야 청년들이 결혼하고 출산하는 선택을 할 수 있겠는가. 대다수의 청년들은 평생 비정규직으로 살아가야 될 형편임. 정규직으로 취업했더라도 당장 내일 어찌 될지 장담할 수 없는 조건에서 결혼과 출산은 커녕 자기 한 사람 생존하기에도 버거운 현실임. 쉬운 해고와 비참한 노동의 시대를 열어가

고 있는 정부가 국가의 명운을 걸고 저출산 문제를 극복해야 한다고 외치는 것은 ‘자가당착’임.

- 12월 17일 정진엽 보건복지부 장관은 “저출산 극복을 위해서는 모든 아이들과 가족이 소중하다는 인식이 확산되고 결혼하고 아이 낳는 것이 기쁨이 되는 사회 분위기를 만드는 것이 무엇보다 중요하다”고 발언함. 인식과 문화의 개선이 무엇보다 중요하다는 것임. 대책의 내용에도 “사회 각 분야별 저출산 인식 개선을 위한 실천운동 확산”이 포함되어 있음. 하루하루 생존을 걸고 분투를 벌이고 있는 청년의 입장에서는 참으로 한가한 생각과 발언, 대책이 아닐 수 없음.
- 삶이 안정되고 내일을 계획할 수 있는 사회경제적 조건이 보장되면, 결혼하고 출산할 사람들은 누가 말려도 다 할 것임. 반대로 삶의 기본적인 요소들이 불안정해지면 아무리 인식이 개선되고 분위기가 좋아져도 정부가 바라는 결과는 절대 나올 수 없음. 여기에 불안정한 일자리를 양산할 정부 노동개혁까지 더해진다면, 절망만 키울 것임.
- 마지막으로, 청년 세대를 그저 ‘인구재생산’의 국가적 수단으로 생각할 뿐, 청년의 삶을 외면하고 청년수당 등 청년을 위한 새로운 사회정책의 도입도 가로막고 있는 정부에게 전함.

“작은 기대도 품지 마시라.”^㉔

말만 하지 말고 일 좀 하라고 전해라

임경지 / 민달팽이유니온 위원장

1. 저출산·고령사회 기본계획 연혁 및 요약

- 2006 제1차 저출산 고령사회 기본계획 (새로마지 플랜 2010) : 출산과 양육에 유리한 환경 조성 및 노후 생활 안정, 여성, 고령 인력 활용 목표.
- 2010 제2차 저출산 고령사회 기본계획 (새로마지플랜 2015) : 고용과 소득의 불안정성 증가, 주거비 등 가족을 구성하기 위한 비용 과다, 일·가정 양립하기 어려운 문화 개선.
- 2015 제3차 저출산 고령사회 기본계획 (브릿지 플랜 2020) : 만혼, 비혼 해소 위한 노동개혁과 신혼부부 대상 임대주택 공급, 맞춤형 돌봄 확대 및 교육개혁, 노후소득 보장 위한 국민연금, 주택연금 확대(기금운용 거버넌스 확립), 의료서비스 강화, 노동력 부족 대비 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대로 요약됨. 출산과 양육에 맞춰져있던 기본계획이 일자리와 주거, 노후소득 등 전반적인 분야로 확대된 점에서는 스스로의 표현대로 ‘종합적’이고 ‘구조적’인 접근은 의미있는 시도임.

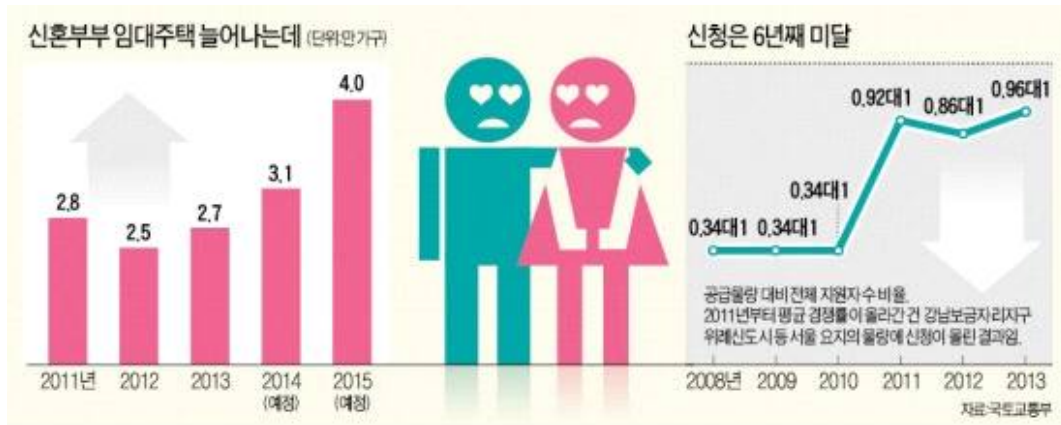
2. 또 다시 꺼낸 카드, ‘청년’

- 저출산은 가족을 구성하기가 어려운 청년들의 불안한 현실과 미래가 나아지지 않을 것이라는 절망에 의한 것임을 잊지 말아야 함.
- 기본계획 중 저출산 대책의 핵심은 청년들의 만혼과 비혼을 해소하겠다고 노동시장 구조개혁이 필요하다고 설파함. 결국 노동시장 구조개혁을 강력하게 추진하기 위해서 저출산 대책, 특히 청년의 현실을 이용한 것으로 밖에 안 보임.
- 주거정책의 경우 신혼부부 대상의 공공임대주택과 함께 기업형 임대주택 공급을 늘리겠다고 발표함. 기업형 임대주택인 ‘뉴스테이’ 월세 60만원 ~ 100만원에 달하는 임대주택임. 국토교통부 역시 중산층 주거혁신이라 이름을 붙이고 있음. 이는 저출산 대책의 주된 대상인 청년과 상관없는 것임에도 불구하고 이를 추진하기 위해 청년을 또 다시 이용하고 있는 행태임.

3. 주거 분야, 정책실패에 대한 정치적 책임 실종

- 2008년부터 공공임대주택의 신혼부부 특별공급 제도가 시작되었음. 국토교통부에 따르면 현재 7년째 미달을 기록하고 있음. 보수 언론과 일부 새누리당 의원들은 이를 두고 이른바 ‘미달 사태’라며 ‘신혼부부가 배가 불렀다.’는 이야기를 하고 있는데 정책실패에 대한 정치적 책임을 져야 할 당사자들이 이에 대한 면밀한 평가 없이 책임을 회피하거나 관성대로 정책을 개선하지 않고 있음.

<그림 1> 신혼부부임대 주택 추이



자료 : 한국경제, 2014.11.8.

- 신혼부부 대상의 공공임대주택 미달 원인은 신혼부부에게 공공임대주택이 필요하지 않아서가 아니라 적절한 입지와 적당한 임대료의 공공임대주택이 아니기 때문임. 2014년 미달률이 가장 높았던 남양주시 별내지구의 경우 주변 교통, 교육 시설 등이 부재해 자가용이 없으면 출, 퇴근이 어렵고 양육하기에 어려운 환경이었다는 것을 잊지 말아야 함.
- 한 개인이 가족계획을 설계하기 위해서는 1인 가구에서 직면하고 있는 다양한 어려움이 해소되어야 함. 그러나 현재 1인 가구의 경우, 특히 청년 1인 가구의 경우 가구원 수, 거주 기간 등으로 공공임대주택의 입주에서 상대적 차별을 받고 있음. 그 결과 공공임대주택의 20대 입주율은 1.2%, 30대 입주율은 8.5%에 불과함.
- 박근혜 정부의 청년 1인 가구 대상 공공임대주택은 행복주택 밖에 없음. 그러나 행복주택의 입주 기준은 재직 중인 청년¹⁾에 한정하고 있음. 고용이 불안정한 청년이 점점 더 많아지고 있고 각종 불안이 야기됨에 따라 사회 밖 청년들이 점점 더 많아지고 있음에도 불구하고 여전히 직장을 기준으로 공공임대주택의 입주를 제한하는 것은 현실과 괴리된 것은 물론 사회적 신분을 두고 정책의 접근성을 차별하고 있어 다분히 인권 침해 요소임. 이러한 점에서 고용, 노동, 주거가 연계된 현실을 이해하면서 최대한 사각지대가 없도록 정책을 설계해야 함.

1) 대학생, 사회초년생(재직 중이면서 건강보험 가입 5년 미만), 신혼부부(재직 중인 5년 이내)

- 한편, 재직 중인 청년에 한정한 행복주택에 대한 반발이 거세지자 국토교통부는 해명자료²⁾에서 미취업자인 1인 가구 대상의 입주를 위해 준주택(기숙사, 고시원 등)을 리모델링해서 공공임대주택처럼 활용할 수 있도록 하겠다고 밝힌 바 있음. 이에 공공주택 특별법이 시행되고 있으나 2016년 준주택을 활용한 공공임대주택의 관련한 구체적인 정책, 방침, 예산은 현재 전혀 없는 상태임. 결과적으로 아무 것도 하지 않고 있음.

4. 진짜 ‘브릿지 플랜’ 이 되려면 끊긴 주거사다리를 놓아야

- 그동안 통과 의례로 여겨지던 청년의 주거 문제는 지금 손을 쓰지 않으면 해결할 수 없는 과제가 되었음. 여타의 ‘청년 문제’ 중에서도 주거 문제는 청년들의 삶의 비용 중 가장 많은 부분을 차지해 안정적인 생애 설계를 가로막는 장벽임. ‘주거 문제’ 중에서 청년 주거 문제는 더 이상의 정부의 주택 공급 촉진과 건설 경기 부양을 골자로 하는 정책이 유효하지 않고 주택구매력이 현저히 떨어진 상태에서 새로운 주택정책의 패러다임이 요구되는 정책 대상임. 이에 청년들이 겪고 있는 주거불안은 정책의 공백으로 시민의 권리로서 주거권을 보장받지 못한 상태이자 이들의 경제 및 사회 활동의 저하로 나타나고, 이는 곧 한국사회의 지속가능성의 위기이며 바로 이것이 저출산의 이유이자 결과임.
- 주택 시장에서 현재 청년들은 차별을 받고 있음. 과도한 주거비 부담은 물론 열악한 주거 환경에 놓여있음. 대학가 주변에 널리 공급된 고시원, 하숙, 원룸과 같은 소형 주택은 중, 대형 주택보다 평당 임대료가 더 비싸면서도 주택의 질이 낮다. 뿐만 아니라 원룸 관리비 역시 아파트에 비해 원룸이 훨씬 비쌌음. 중대형 주택보다 월세가 많은 원룸이 훨씬 더 전월세전환율이 높아 소형주택에 사는, 보증금이 없는 주택일수록 임대료, 관리비, 전월세전환율이 높은 기형적인 구조임. 앞서 언급했듯이 공공임대주택 입주율도 상당히 낮음.
- 고비용의 고등교육과 불안정한 노동시장, 그리고 이미 한없이 높아진 주택가격으로 인해 청년들의 사회경제적 기반은 매우 악화되었음. 게다가 저성장에 들어서면

2) 국토교통부 해명자료, 2015.7.2

서 주택 시장이 활발해지지 않은 지금, 청년들의 삶을 담보잡아 빚으로 마지막으로 주택 가격을 떠받치고 있는 형국임. 이러한 위기의식 속에서 청년들이 결혼과 출산을 기피하는 것은 내일에 대한 절망감과 두려움이 더 크다는 것임. 계속해서 정부가 오늘을 보지 않고 내일 무조건 더 잘 살 수 있다는 헛된 믿음만 주고 있음. 즉, 일은 하지 않고 말만 하고 있음.

- 우리사회의 미래에 지대한 영향을 미치고 정부의 근간이 되는 기본계획을 박근혜 정부의 정치적 목표를 달성하기 위해서 이용하는 것은 시민이 부여한 권력을 사유화하고 있는 행태임. 이미 추진하고 있는 박근혜 정부의 노동, 교육, 금융, 공공개혁과 의료, 연기금 민영화를 정당화하기 위해서 짜깁기한 제3차 저출산·고령사회 기본계획은 폐기하고 다시 처음부터 만들어야 함.

- 정부는 지난 12월 10일 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」을 발표하며 “정책 방향의 근본적 전환”을 꾀했다 밝히고 있음. 저출산 문제에 있어 만혼·비혼 추세 의 심화를 핵심 원인으로 진단하고 청년일자리 문제 해결을 주요 대책으로 제시한 것이 골자임. 실로 ‘대단한 전환’임. ㉠

토론 4_보육여성

보육여성

박차옥경 / 한국여성단체연합 사무처장

노인돌봄과 노인기준연령 상향조정

최혜지 / 서울여자대학교 사회복지학과 교수

1. 총론

○ 새로운 것 없는 실패한 전략의 나열

- 해묵은 노인문제가 여지없이 해결해야 할 노인문제들로 재등장하고 있으며, 이는 기존 노인복지정책의 비효과성을 시사함. 그럼에도 해결방안으로 제안된 전략 또한 기존 노인복지정책에서 크게 벗어나 있지 않은 기시감 강한 전략이 주를 이루어 해묵은 과제를 실패한 전략들로 해결해 보겠다는 무성의가 드러남.

○ 문제의 원인도 파악하지 못한 미온적 대책

- 장기요양 고도화, 고령자 공익활동 내실화 등 대부분의 대책이 문제의 원인과 빗겨나 있음. 문제가 연유한 뿌리가 깊고 광대한 것에 비해 대부분의 대책은 문제해결을 기대하기에는 지엽적인 수준에서 논의되고 있으며, 그마저 문제의 뿌리와 다른 방향에서 대책을 강구하고 있어 대책의 실효성은 기대하기 어려움.

○ 사각지대여 영원하라

- 활기차고 안전한 노후를 위한 정책은 기존 정책으로부터 배제되어 온 사각지대 노인을 우선 대상으로 고려할 필요가 있음. 그러나 다수의 대책은 대상자 포섭의 창구를 기존 서비스나 프로그램으로 상정함에 따라 제안된 대책의 잠재적 수혜자가

노인복지서비스나 프로그램 이용자 즉 제도에 이미 노출된 노인에게 집중되는 문제되고 사각지대는 그대로 방치되는 문제를 노정함.

2. 각론

1) 고령자정신건강관리

정신건강

○ 기본방향

- 정신건강관리의 대상자 확보 전략은 정신건강 관리의 대상을 치매, 독거 등의 특정 상황에 놓인 일부 고령자로 제한하고 있음을 시사함.

○ 세부전략

- 치매관리기관, 독거노인돌봄사업 기관을 정신건강관리 사업 대상자 포섭의 Gateway로 설정하고 있어 이미 제도에 노출된 노인을 중심으로 정신건강관리 사업이 이루어질 가능성이 높음. 이는 정신건강관리의 욕구가 높음에도 기존 노인복지제도 외부에 존재하는 제도 밖 노인의 서비스 이용 가능성을 낮춤으로써 사각지대를 확대 또는 존속시킬 가능성이 높음.
- 독거노인생활지도사로 활동하기 위해 요구되는 조건은 지자체별로 차이가 있으나 50시간 미만의 교육에 불과함. 따라서 독거노인생활지도사가 정신건강관리에 요구되는 자격과 역량을 보유하고 있는가에 대한 검증이 요구됨. 또한 독거노인을 돌보는 서비스 제공인력은 2016년 9000명에 불과하며 독거노인생활지도사의 처우에 대한 개선 없이 새롭게 부여된 역할을 충실히 수행할 수 있는 것인가도 회의적임.
- 조기 개입이 필요한 대상자의 발견, 정신건강지원센터의 연결, 필요시 정신의료기관에 연계 등 고령자 정신건강 관리를 위한 세부역할의 책임 주체가 불명확함. 주체에 대한 명확한 선언과 책무에 대한 동의, 책무 수행에 요구되는 자원에 대한 지원이 명료화되지 않은 상태에서 정신건강관리를 위한 대책의 실현가능성은 높지 않음.

자살예방사업

○ 기본방향

- 노인자살예방 사업에 대한 주요 문제는 노인자살을 바라보는 정부의 시각임. 노인 자살의 정신건강증진센터가 중심 기관으로 설정한 것은 노인자살의 문제를 정신적 이거나 또는 심리적인 문제로 조명하고 있음을 의미함.
- 자살이 정신 및 심리적인 상태와 밀접히 관련되어 있음은 사실이나 우리나라 노인의 자살은 경제적 어려움과 신체적 질병이 주요 원인임. 따라서 노인자살에 대한 예방과 해법 또한 심리 정신을 중심으로 설정하기 보다 경제적 어려움과 신체적 질병에 대한 치료와 돌봄제공에 초점이 주어져야 함.

○ 세부전략

- 정신건강증진센터를 중심으로 한 노인자살예방사업은 자살고위험군을 선별하고 사례관리를 담당함. 이는 두 가지 문제를 안고 있음. 1) 선별하기 위한 대상자 확보의 방안임. 계획서에 드러난 바로는 노인복지서비스 제공 기관과 제공자를 통한 의뢰를 염두에 둔 것으로 보임. 이는 반복적으로 지적된 바와 같이 서비스에 대한 욕구가 높음에도 복지제도나 서비스에 노출된 바 없는 사각지대 노인은 포섭할 가능성이 없는 발상으로 사각지대 규모는 감소되기 어려움. 정신건강증진센터의 적극적인 아웃리치를 통한 대상자 발굴을 대상자 확보의 방안으로 고려하고 있다면 정신건강증진센터의 인력구조와 업무량에 비추어 지역사회 탐방을 통한 대상자 발굴의 가능성이 높지 않음.
- 또한 2) 정신건강증진센터의 사례관리 능력 또한 고려해 볼 필요가 있음. 사례관리가 이루어지기 위해서는 필요한 전문지식과 기술을 지닌 사회복지사 등의 사례관리 전문가, 연계 가능한 지역사회 자원, 그리고 지역사회 자원의 동원 또는 협력을 강제할 수 있는 권한임.
- 정신건강증진센터 인력기준에 의하면, 정신보건전문요원, 사회복지사, 임상심리사 또는 간호사 등을 팀장 또는 팀원으로 두게 되어 있어 심리 또는 정신건강에 전문성을 지닌 인력으로만 센터 전문성이 구성될 가능성이 있으며, 사례관리에 요구되는 전문성이 부족할 가능성이 있음. 무엇보다 정신건강증진센터가 필요한 자원을 보유한 지역사회 기관에 사례관리에 협조하도록 강제할 권한이 없으므로 센터의 역량에 따라 사례관리가 이루어지지 못할 가능성이 존재함.
- 자살예방 생명지킴이는 필요성이 높은 사업이나 자살예방 생명지킴이 양성이 어떤

교육과정을 통해 이루어지는가가 관건임 그러나 교육과정 등에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있지 않아 의미 있는 평가나 판단이 불가능함.

2. 노인돌봄

1) 장기요양보험제도 고도화

○ 기본방향

- 장기요양 기관의 질적 통제를 운영자와 요양보호사를 중심으로 접근하며, 요양보호사의 질적 개선 또한 보수교육을 통해 풀어냄으로써 문제의 원인과 대책사이의 탈각이 큼.

○ 세부전략

- 요양시설에서 간호처치가 필요한 노인에 대한 처치가 적절히 이루어지지 못하는 것은 간호유니트의 부재에 있다고 보기 어려움. 집중간호가 필요한 노인은 요양시설에서 보호하기 보다 의료기관으로 연계하는 것이 적절함.
- 입소자의 건강관리를 축탁의 급여 인상을 통해 해결하려는 접근은 요양시설에서 노인 건강관리의 문제가 발생하는 원인을 매우 부분적으로 이해하고 있음을 짐작케 함. 요양시설 입소노인의 건강관리는 본질적으로 의료서비스와 요양서비스의 연계체계 즉 의료기관과 요양기관의 사이의 협업체계를 제도화하거나, 의료 또는 요양이라는 시설의 유형에 따라 요양시설에서는 축탁의 의료행위에 대한 건강보험 급여비 청구가 불가한 등 시설 및 서비스간 칸막이를 합리적으로 개선하는 등의 보다 구조적이고 본질적인 개선이 필요한 사안임.
- 장기요양기관의 질 관리를 운영자와 요양보호사에 대한 보수 및 직무교육 이수 의무화를 통해 강화하려는 방안은 장기요양서비스의 질적 저하가 발생하는 원인을 잘못 이해하고 있음을 드러냄.
- 장기요양서비스의 질적 문제는 영리에 추구를 위해 자행되는 다양한 불법행위와 깊이 연계되어 있으며, 건강한 기관 운영을 어렵게 하는 비합리적 규제 또한 기관의 왜곡된 운영을 부추기고 있음. 이와 같은 본질적 문제는 묻어둔 채 기본계획에서 제안된 운영자와 요양보호사의 보수 및 직무교육을 통해 장기요양기관 및 서비스의 질적 개선을 이룰 수 있을 것으로 기대하기 어려움.

- 특히 장기요양서비스의 질을 결정하는 요양보호사의 자질은 요양보호사 자격증의 낮은 제도장벽과 연동되어 있음. 요양보호사 자격증 취득이 현재와 같이 240 시간의 교육과 낮은 수준의 자격증 시험을 조건으로 한다면 요양보호사의 자질을 의미 있게 개선하기 어려움.
- 특히 요양보호사의 전문성 증진에 대한 요구는 요양보호사의 지위와 처우로부터 분리해 생각할 수 없는 문제임. 요양보호사의 고용안정성을 높이고 양질의 서비스에 적절한 급여를 보장하지 않는다면 요양보호사의 자질 개선을 통한 요양서비스의 질적 개선은 불가능함.

2) 치매에 대한 대응 체계

○ 기본방향

- 치매의 문제를 여전히 치매노인 본인과 가족의 문제로만 제한하는 한계가 관찰됨. 치매에 대해 이해하고, 치매노인을 보호하는 일은 지역사회 전체가 함께 책임져야 할 문제임. 따라서 치매에 대한 교육은 모든 연령의 지역사회 주민을 대상으로 다각적으로 이루어져야 함.
- 그러나 치매예방체계 강화를 위한 교육 및 홍보의 대상을 치매 관련 종사자와 노인층으로 제한하고 있음.

3. 노인사회활동 지원

○ 기본방향

- 노인사회활동지원의 중심 제도인 노인일자리 사업은 짧은 사업 참여기간과 낮은 임금이 개선의 최우선 과제로 지적되어 있음. 그러나 2016년 노인일자리 예산에 의하면, 월 20만원의 낮은 임금은 지난해와 동일한 수준을 유지하며 일자리 사업 참여기간 또한 대부분의 일자리는 년 중 9개월로 변화가 없음. 3차 기본계획상에도 이들 문제에 대한 해결방안은 제외 되어 있어 노인사회활동지원에 대한 정부의 소극적 태도가 견지되고 있음.

○ 세부전략

- 저소득자, 고령노인 중심으로 공익활동 참여자를 제한함으로써 공익활동을 내실화

하겠다는 것이 어떻게 가능한 것인지 이해하기 어려움. 오히려 노인사회활동지원 사업을 운영하는 현장에서는 참여노인의 연령과 소득수준에 대한 제한이 사업의 활성화를 저해한다는 의견이 높음.

- 노인사회활동지원 사업 현장에서는 노인에게 돌봄을 제공하기를 희망하는 노인이거나, 노인으로부터 도움을 받기를 희망하는 노인 즉 노노케어의 공급자와 수요자 모두 매우 제한적이기 때문에 노노케어의 활성화가 현실적으로 한계가 있다는 주장이 강함. 따라서 취약노인을 보살피는 노노케어를 확대해 노인사회활동지원 사업을 활성화 하겠다는 정부의 전략은 현장과의 괴리로 인해 효과를 기대하기 어려울 것으로 우려됨.

4. 노인기준연령 조정

- 노인은 생물학적, 사회적, 심리적으로 노화를 경험하는 사람을 의미하며, 개인별 편차가 큼. 노인과 비노인을 구분하는 합리적이고 획일적인 기준의 설정은 불가능하며, 근본적으로 필요 또한 없음.
- 노인과 비노인을 가르는 사회적이고 획일적인 기준의 설정은 노년에 요구되는 사회서비스의 대상, 즉 사회정책의 대상을 범주화하기 위해서 필요할 뿐임. 따라서 노인기준연령의 조정은 곧 노인을 대상으로 한 사회정책의 대상을 재조정을 의미함.
- 노인기준연령 상향 조정은 사회정책의 대상을 현재보다 높은 연령으로 제한함으로써 정책대상자 규모를 축소하려는 의지를 강하게 담고 있음. 그런데 사회정책의 대상은 욕구를 중심으로 선정되어야 하며, 연령은 욕구를 대변하기에는 매우 취약한 proxy 변수임.
- 노후 소득보장의 정책의 대상은 노년기 특성으로 소득보장의 욕구가 있을 것으로 가정되는 노인이며, 노인은 신체적 정신적 심리적 노화를 경험하는 자이고, 의학의 발달로 노화를 경험하는 연령이 높아졌으므로 노인의 연령을 높여 노후 소득보장 대상자 선정의 연령을 높여야 한다는 것이 정부의 논리임.

- 그러나 소득보장의 욕구는 신체적 정신적 심리적 노화에 직접적으로 연동되어 있기보다 은퇴와 퇴직이라는 소득중단 요인의 경험과 직접적으로 연계되어 있음. 소득중단 또는 감소를 야기하는 사회적 사건은 우리나라의 경우 평균 53세에 발생하며, 이는 노후 소득보장의 욕구와 노화 사이에 일정한 간극이 존재함을 의미함.
- 노화의 지연을 빌미로 노인기준연령을 높여 노인을 대상으로 한 사회정책의 대상자 규모를 감소하는 접근은 노화의 지연과 무관하게 발생하는 소득보장, 사회적 돌봄의 욕구를 방임함으로써 노인빈곤, 돌봄공백의 사회문제를 확대함. [참]

노후소득보장 강화?: ‘공적연금’ 강화 없는 사적 대응체계 활성화

주은선 / 경기대학교 사회복지학과 교수

1. 공적연금 강화 의지는 불투명하고, 사연금과 개인자산의 활용도를 높이는 방안에 집중한 대응책

- 국민연금 연계방식의 기초연금을 도입한 박근혜 정부가 획기적인 공적연금 강화 방안을 내놓을 것으로 기대하지는 않았으나, 고령사회에 대응하는 노후소득보장대책의 명시적인 기초가 이러한 다방면의 사연금활성화 대책이 될 것이라고는 미처 예상하지 못하였음. 어찌 보면 공공성과 재분배에 반하는 현 정권의 지향을 매우 솔직하게 드러내는 노후소득보장 대책이 제3차 저출산 고령사회 기본계획임.
- 소위 다층노후소득보장체계 활성화가 핵심 대책임. 그 내용을 보면 아래와 같음.
- 공적연금 급여 수준 강화 없는, 사각지대 축소를 정책 목표로 함.
 - 여기에서 공적연금(기초연금뿐만 아니라 국민연금도)은 넓은 대상자에게 낮은 수준의 소득보장을 하도록 하는 것이 목표. 이에 사각지대 해소 방안만 있지 낮은 수준의 급여액을 올릴 수 있는 방안은 결여됨.
 - 공적연금에 관한 空論: 노동시장 체질 개선 없는 공적연금 가입자 늘리기
: 두루누리 내실화 (방법론 없음)
: 시간제·특수고용직·영세자영업자 등 납부예외자 (‘15) 458만 명 → (‘20) 93만 명(5

년 사이에 350만 명 이상을 전환해야 함. 시간제 노동자, 특수고용직 등을 사업장 가입자로 만드는 구체적인 방법론 부재. 영세자영업자 보험료 납부 유도 역시 마 찬가지임)

: 여성고용 확대라는 노동시장 기반 없는 1인 1연금제 - 국민연금 적용제외 기간에 대한 국민연금 추납 허용이 여성 연금수급권 강화의 근본적인 대책은 아님. 이는 생애 후반기에 목돈 내고, 연금받는 제도로 국민연금제도 왜곡을 가져올 수 있음. 추납할 수 없는 여성의 문제 역시 주목할만함. 주부인 여성 연금권을 일부 확대시킬 수 있는 대안이지만 고령사회 노후보장대책이라 하기엔 미약함.

○ 금융시장을 주요한 노후소득보장의 주체로 공식화시키고 있음.

- 다층노후소득보장협의위원회-분과 중 하나가 사적연금 활성화.
- 주택연금제도 활성화: 목표 ('15) 2.8만건 --> ('20) 33.7만건. 방법론-마케팅 홍보 강화, 규제 완화-주거용 오피스텔을 주택연금 대상주택에 포함.
- 농지연금 활성화.
- 퇴직, 개인연금 활성화 : IRP(개인형 퇴직연금).
- 금융시스템 개선: 사적연금 자산운용방법 다양화, 독립투자자문업 등 자문업 도입.
- 공적연금 수익률 제고, 자산운용 다변화, 기관투자자로서 역할 강화를 위한 장수 리스크 대비 협의체 구성: 금융기관 및 주요 공적연금운용 관계자, 금융당국의 정기 협의채널.

○ 개인연금상품 다양화: 위탁사 책임 약화 및 노후보장의 안정성 약화 가능성에 대한 심각한 고려는 찾아보기 어려움.

○ 고령사회에 대비한 노후소득보장체계 구축에 민간 금융자본과의 파트너십 강화를 너무나 손쉬운 대안으로 상정하고 있음. 이것이 가져올 수 있는 다양한 부작용에 대한 경계는 찾아볼 수 없음.

- 사적연금 위주 노후소득의 불안정성(금융시장에 대한 의존).
- mis-selling scandal과 같은 금융자본 이윤추구에 따른 가입자 손실 사례.
- 공적연금 운용 정보를 활용한, 금융시장에서의 부당한 이득 추구.
- 연금상품 운용사들의 수익 확대를 지원하기 위한 다양한 인센티브, 규제완화로 인

한 사회적 비용을 어떤 형태의 사회적 수익으로 전환할 것인가?

2. 국민연금의 저연금 문제를 주택연금으로 보완하고자 하는 것. 좋은 대안인가? 가능한가?

- 전체노인들의 주택보유 비중 40%대. 주택이 없는 절반 이상의 노인들은 활용 불가능.
- 빈곤할수록 주택이 없거나 주택가격이 낮을 가능성 높음. (연금을 통한 노후소득 보장 필요가 클수록 활용하기 어려움).
- 기초연금 수급자만 보면 약 207만 명이 주택 재산가액이 1억 6,800만 원 이하임.(보건복지부, 기초연금 통계자료, 2015; 이재훈, 노후빈곤관련 쟁점, 2015에서 재인용). 즉, 이러한 분포로 볼 때 실제 주택연금액이 노후보장에 의미있는 액수가 될 수 있다고 보기 어려움.

<표 2> 기초연금수급자 중 주택보유자 주택 재산가액별 분포 현황(단위: 만원, 명. 2014년기준)

2,400이하	601,923
4,800이하	437,462
7,200이하	340,226
9,600이하	257,131
12,000이하	193,590
14,400이하	138,818
16,800이하	101,265
19,200이하	71,441
21,600이하	52,470
24,000이하	38,978
26,400이하	27,332
28,800이하	19,054
31,200이하	13,113
33,408이하	8,125
33,408초과	20,143
계	2,321,071

* 부부합산 방식으로 현황 집계. 주거공제, 금융재산 공제 반영 이전의 재산기준.

자료: 보건복지부, 기초연금 통계자료, 2015. 이재훈, “노후빈곤 관련 쟁점”, 2015에서 재인용. (원본 확인 필요)

○ 기대여명 불확실성을 주택연금에서 어떻게 반영할 것인지 불분명함.

○ 주택연금 활용에 대한 인센티브 별로 없음.

3. 퇴직연금 운영 및 지급방식 다양화가 가입률을 실질적으로 높일 수 있는 대안인가?

○ 다양한 형태의 노동자에 대한 기업의 사용자 책임을 강화하는 방안 없이 퇴직연금상품 다양화를 하는 것이 가입률을 높이는 방안이 될 수 없음.

○ 50년 이상 역사를 가진 퇴직금 및 퇴직연금 가입률이 낮은 원인을 생각해 보면 연금상품의 다양성 부족이 낮은 퇴직연금 가입률의 원인은 아니었음.

4. 안정적인 노후소득보장은 결국 평생에 걸친 노동권과 사회보장권 양자를 강화하는 문제임

○ 노후보장의 실질적인 도구인 노동권(사용자책임) 강화와 공적연금 보장수준의 확충을 도외시한 채, 개인의 자원동원 능력에 기대는 연금상품의 확대와 노후대비수단이 부족한 상태에서 이루어지는 상담서비스 확대가 대책이 되기는 어려움(노후준비에 대한 상담, 코칭 서비스 확대: 기초지자체 단위 지역노후준비지원센터).

○ 노인빈곤에 대한 심각한 문제인식 잘 드러나지 않는 대응책임. 현재의 빈곤노인에 대한 대책은 여전히 부재함.

○ 현재 극심해지고 있는 양극화 문제가 노후소득의 양극화 역시 가져올 수 있다는 점에서 노인 내부의 양극화 심화 전망은 전혀 고려되지 않은 방안임. ㉠



[긴급좌담회] 제3차 저출산·고령화 기본계획 진단

발행일 2015. 12. 18

발행처 참여연대 사회복지위원회 (위원장 : 이찬진 변호사)

담 당 이경민 간사 02-723-5056 welfare@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2015 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 **회원가입** 02-723-4251

홈페이지 www.peoplepower21.org **공식SNS** [트위터](#) [페이스북](#) @peoplepower21

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)