




2015년 제3차 젠더와 입법 포럼 & 사회법 포럼

사회보장과 젠더

| 일시 | 2015년 12월 18일(금) 오후 2시

| 장소 | 한국여성정책연구원 3층 회의실

| 공동주최 |  한국여성정책연구원 · 한국사회법학회

시 간	프로그램
개회식 사회 : 송효진 (한국여성정책연구원 연구위원)	
14:00~14:10	<ul style="list-style-type: none"> • 인사말 이수연 (한국여성정책연구원 여성권익·안전연구실 실장) • 축하 박승두 (한국사회법학회 회장)
좌장 : 윤조덕 (한국사회정책연구원 원장)	
14:10~15:00	<ul style="list-style-type: none"> • 주제발표 제1주제 국민연금 출산크레딧제도에 대한 심층분석 김수완 (강남대학교 교수) 제2주제 시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 입법례 및 시사점 구미영 (한국여성정책연구원 부연구위원)
15:00~15:10	휴식
15:10~16:00	<ul style="list-style-type: none"> • 지정토론 김영지 (보건복지부 국민연금정책과 사무관) 이정화 (국민연금연구원 연구원) 김동현 (고용노동부 고용문화개선정책과 사무관) 김근주 (한양대학교 공익소수자 인권센터 전문연구원) 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)
16:00~16:10	종합 토론 및 폐회

제1주제

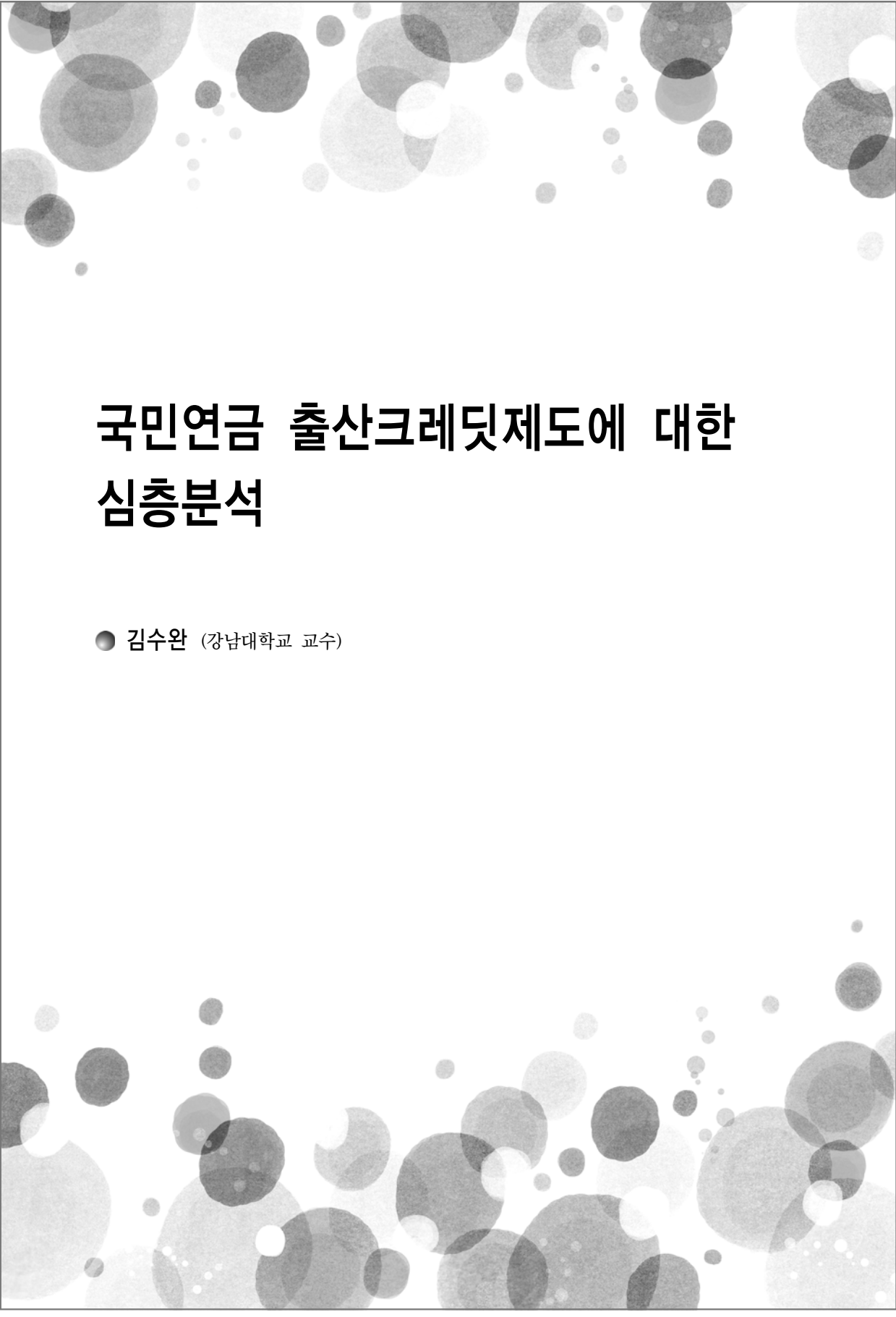
- ▣ 국민연금 출산크레딧제도에 대한 심층분석 1
김수완 (강남대학교 교수)

제2주제

- ▣ 시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 입법례 및 시사점 39
구미영 (한국여성정책연구원 부연구위원)

지정 토론

- 김영지 (보건복지부 국민연금정책과 사무관) 71
- 이정화 (국민연금연구원 연구원) 73
- 김동현 (고용노동부 고용문화개선정책과 사무관) 75
- 김근주 (한양대학교 공익소수자 인권센터 전문연구원) 77
- 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원) 83



국민연금 출산크레딧제도에 대한 심층분석

● 김수완 (강남대학교 교수)

I. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

이 연구는 국내외적으로 여성의 연금수급권을 강화하는 조치로 가장 자주 논의되는 제도 중의 하나인 출산크레딧의 개선방안을 살펴보고자 하는 목적을 지닌다. 연금 크레딧 제도란, 사회적으로 가치 있는 행위나 불가피한 사유로 인해 보험료를 납부하지 못하는 경우 이에 대해 가입기간을 인정해주는 제도이다(김수완, 2012:15). 우리나라에서는 저출산 대책과 연금 사각지대 해소라는 목적에 따라 출산크레딧이 가장 먼저 도입되었다.¹⁾

출산크레딧 제도가 여성에게만 적용되는 것은 아니지만, 출산과 양육에 대한 보상적 성격을 지니고 있고, 그 혜택으로 인해 주로 여성이 연금수급권을 확보할 수 있어 1인 1연금을 앞당기는 기제가 된다는 점에서 출산크레딧의 확충과 개선은 그 자체로 여성친화적인 성격이 강한 것으로 인식되고 있다. 따라서 본 연구에서는 출산크레딧 제도의 전반적인 확충과 개선이 젠더적 함의를 지닐 수 있다는 전제하에 ‘성 인지적 관점’을 가지고 현행 제도를 검토한다.

외국에서는 여성의 연금수급권 강화를 위하여 특히 출산과 양육기간 및 돌봄에 대한 크레딧을 확대하고 있는 추세이다. 일부 유럽 국가는 성별 연금격차를 양육 크레딧으로 보완하고 있다(Frericks et al., 2007: 101). 이는 젠더적 역할변화에 따른 신사회적 위험에 대응하여 복지국가가 돌봄에 적극적으로 대응하려는 맥락에서도 이해할 수 있다. 그리하여 양육 크레딧 등이 더욱 확대되는 경향을 보인다. 한편 크레딧 제도는 보편적으로 모든 가구를 대상으로 하면서도, 소득보장강화를 위해 저소득층을 대상으로는 추가적인 양육 크레딧을 제공하는 선별적 접근을 부가하는 방식을 통해 맞춤형 제도로 진화해가고 있다는 점도 최근 외국에서 보이는 동향이다.

그런데 출산크레딧 제도의 정책적 성격에 대해서는 아직 명확히 정리가 이루어지지 않은 측면이 있다. 예컨대 연금 크레딧 제도를 출산에 따른 비용에 대한 지원으로 볼 것인지, 혹은 출산에 대한 사회적 기여에 대한 보상적 관점에서 접근할지에 대해서 논란이 존재한다. 현재 우리나라의 출산크레딧은 돌봄으로 인해 발생하는 소득상실분에 대한 지원적 성격보다는 출산이라는 사회적 기여에 대한 보상차원으로 접근되는 측면이 있다. 또한 크레딧 제도는 여성 개인을 지원하는 제도로 논의되지만, 실제로는 가족의 소득보장을 강화하는 차원으로 설계된 측면이 강하다. 크레딧과 관련하여 개선방안을 모색하기 위해서는 이 제도의 목적과 성격에 대한 근본적인 점검이 우선되어야 한다. 특히 출산크레딧과 양육 크레딧은 그 성격과

1) 남성도 군복무로 인해 상대적으로 사회진출이 늦어져 연금 가입기간 확보가 불리해지는 점을 고려하여 같은 해에 군복무 크레딧을 도입하였다(양성일, 2014:2).

목적에 있어서 유사하거나 연결된 부분이 있기 때문에 우리나라의 출산크레딧 제도의 개선 방향을 모색하는데 있어서 양육 크레딧에 대한 내용도 함께 검토할 필요가 있다.

한편 제도의 효과에 대해서도 상반된 관점들이 상존해있다. 크레딧 제도의 효과를 긍정적으로 바라보는 입장은 첫째, 크레딧 제도가 사각지대 해소를 위한 급여보존을 할 수 있다는 점, 둘째, 출산크레딧이 국가가 출산장려를 위해 노력하고 있음을 보여주는 상징적 효과가 있다는 것이다(김수완, 2006:25). 반면 제도의 효과가 크지 않다고 보는 입장은 첫째, 국민연금이 모든 계층을 포괄하지 못하는 상황이기 때문이며, 둘째, 운영비용에 비해 기대효과가 크지 않다는 지적이다. 특히 출산과 육아에 대해 전반적인 사회지원시스템이 갖춰져 있지 않기 때문에 연금에서의 짧은 가입기간인정이라는 보상만으로 출산율이 높아진다고 예상하기 어렵고 사각지대 해소 규모 역시 크지 않다는 점이다(김수완, 2006:48-53).

최근 2013년 국민연금 재정계산과정에서 설치된 국민연금제도발전위원회는 크레딧 제도 운영의 합리적 개선이 필요하다고 지적하기도 하였다. 현행 방식은 수혜자가 사회공헌에 대한 보상을 체감하기 어렵고, 국고부담이 짧은 시간에 걸쳐 급격하게 늘어날 수 있다는 점이 문제로 지적되었다²⁾. 선행연구 검토 및 제반 상황을 고려해볼 때 현재 출산크레딧이 여성에게 미치는 효과도 크지 않을 것으로 보인다.

기존 연구에서는 여성 수급권 강화, 출산율 제고, 사각지대 해소 등의 출산크레딧 제도의 제반 효과가 적다고 전제하고 이에 대한 해결방안으로 제도 확대방안을 제안하는 데에 더 치중하고 있다. 주로 크레딧 적용대상을 첫째자녀까지 확대하거나, 인정기간을 늘리는 것, 양육 크레딧을 추가로 도입하는 것 등의 크레딧 확대방안이 제안된다.

중요한 것은 무작정 제도의 확대방안을 제시하기 전에, 이 제도의 혜택을 받는 국민이 이 제도에 대해 어떻게 인식하고 있으며 무엇을 원하는지, 무엇이 문제인지를 면밀히 검토해야 한다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 문헌검토를 통해 전문가의 인식과 견해를 분석하는 한편, 출산크레딧에 대한 국민의 인지도와 인식을 확인함으로써 어떤 지점이 문제가 되는지를 분석하고자 한다.

또한 제도의 혜택을 양적으로 확대하는 방식뿐만 아니라 제도 운영상의 개선을 통해 제도의 여성친화성을 높이고 제도에 대한 인지도를 강화하는 방안 등을 함께 고려하고자 한다. 예컨대 가입자가 연금수급연령이 도달한 때에 가서야 출산크레딧을 지원받음을 알게 되는 현재의 방식은 재원을 들이고도 제도의 효과성을 극대화하지 못하는 한계를 지닌다.

2) 그리하여 제도발전위원회에서 대안으로 제안한 것은 현행 노령연금 수령시기의 급여액 지원방식이 아니라 출산, 전역 시점에 연금 보험료를 국고에서 전부 또는 일부 부담하여 적립하는 방안이었다. 이는 재정적 부담을 미리 합리적으로 분산할 수 있을 뿐만 아니라, 국민 대다수가 수혜자인 크레딧 제도를 출산 또는 전역시점에 체감하여 국민연금에 대한 호감이 제고되고 출산율을 높이는 등 사업 목적에 합치되는 효과도 더해질 수 있을 것이다. 이에 정부는 크레딧 지급시기를 출산이나 전역시점으로 앞당기는 내용으로 법률안을 마련하였다(양성일, 2014:2-3).

먼저 출산크레딧에 대한 국민의 인지도가 어느 수준인지를 파악할 필요가 있다. 한편 출산 크레딧의 적용대상을 여성으로 기본 지정해놓고, 여성이 결과적으로 연금수급권을 확보하지 못하게 될 경우 남성 배우자에게 혜택이 넘어가도록 하는 제도적 변경만으로도 여성의 수급권 강화에 도움이 될 수 있다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구는 출산크레딧의 제반 문제와 쟁점을 다각도로 살펴보고, 제도의 비용효과성을 높일 수 있는 합리적인 개선방안을 검토하여 구체적인 입법안을 마련하는 것에 초점을 두었다.

이를 위해 이 연구는 다음의 세 개의 내용으로 구성한다.

첫째, 기존 선행연구에서 출산크레딧에 대해 연구된 내용을 토대로 쟁점과 개선사항을 분석하였다. 이는 전문가의 인식과 의견을 분석하는 의미를 갖는다.

둘째, 일반 국민의 출산크레딧 제도에 대해 얼마나 알고 있으며, 효과에 대해 어떻게 인식하고 있고, 어떤 방식으로 제도가 개선되기를 바라는지 살펴보기 위해 출산크레딧 관련 일반인 인식조사를 실시하여 그 결과를 분석하였다.

마지막으로 이상의 내용을 종합하여 출산크레딧을 둘러싼 쟁점에 대해 출산크레딧 확대 필요성 및 구체적인 방식, 출산크레딧의 일차적인 적용대상, 양육 크레딧 도입 필요성 등에 초점을 맞추어 검토한 후에 출산크레딧 제도의 입법적 개선방향을 장단기로 나누어 살펴보고자 한다.

나. 연구방법

1) 문헌연구를 통한 전문가 의견 분석

출산크레딧 개선방안 마련을 위해 국내외 관련 연구물을 분석하고자 한다. 주로 국제 학술지, 해당 국가의 연금제도 사이트, 국제기구 자료 등 인터넷 자료검색을 통해 수집한다.

2) 국민인식 설문조사

일반인의 출산크레딧에 대한 인식을 살펴보기 위하여 전국 2,039명의 만 19~59세 성인 남녀를 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 이 중에서 20~30대는 제도의 혜택을 받을 수 있는 잠재적인 수요대상자이다. 크레딧 제도와 관련하여 수혜자도 중요하지만 비용을 부담

해야 하는 납세자 혹은 가입자의 인식도 함께 파악할 필요도 있다고 판단하여 조사대상의 연령폭을 넓혔다. 또한 국민연금 가입자뿐만 아니라 학생, 전업주부 등의 비경제활동참가자와 실업자 등도 조사대상으로 포괄함으로써 출산크레딧 제도에 대해 다각도로 의견을 수렴하고자 하였다.

설문 문항은 크게 세 부분으로 구성하였다. 첫째, 출산크레딧 제도에 대한 인지도와 필요성 및 효과인식이다. 여기에서 제도 효과는 국민연금의 사각지대 해소 효과, 출산장려 효과, 국민연금 가입 효과, 국민연금 인식제고 효과 등으로 나누어 살펴보았다. 둘째, 출산크레딧 제도의 개선방향에 대한 인식을 조사하였다. 셋째, 군복무 및 출산크레딧에 대한 인지도 및 효과인식을 살펴보았다. 넷째, 양육 크레딧 도입 필요성 및 크레딧 제도의 확대 우선순위에 대한 국민인식 등을 살펴보았다. 자세한 조사방법은 III장에 기술하였다.

3) 전문가 워크숍 및 자문회의

출산크레딧에 대한 인식조사 실시 및 입법과제를 마련하기 위하여 연구 단계별로 국민인식 조사에 대한 방법과 설문내용의 적절성, 제도의 쟁점과 개선방향 등을 논의하는 전문가 워크숍 및 자문회의를 개최한다. 이를 통해 관련 전문가의 의견을 수렴하고 연구에 참고하고자 하였다.

3. 선행연구 동향과 본 연구의 차별성

2000년대 중반 이후 우리나라에서도 크레딧 제도에 관해 많은 논의가 이루어져왔다. 크레딧에 대한 연구 동향은 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 외국의 크레딧 제도를 소개하고 있는 연구(김경아, 2014; 유호선, 2009; 선은애, 2008; 김수완, 2004),³⁾ 둘째, 우리나라의 크레딧 제도의 문제점 분석 및 개선방안을 모색하는 연구(이정우, 2014; 김수완, 2012; 이용하, 2011; 유호선·이지은, 2011; 유호선, 2010, 2009; 김수완, 2004), 셋째, 출산크레딧의 젠더적 효과에 관한 연구(D'Addio & Christina, 2014; Frericks et al., 2007; Bonnet, Buffeteau & Godefroy, 2006) 등이 그것이다.

본 연구는 기존 연구와 다음과 같은 점에서 차별적으로 접근하고자 한다. 첫째, 이전의

3) 김경아(2014:17-23)는 독일의 크레딧 제도의 유형과 내용에 대해 살펴보았다. 독일의 경우 노후소득 보장에 있어서 어려움을 겪을 수 있는 취약계층에 대한 지원정책의 일환으로 매우 다양한 크레딧 제도를 운영하고 있음을 소개하고 있다. 김수완(2004:70)은 우리나라 연금개혁과정에서 검토되었던 출산·육아 크레딧에 초점을 맞춰 외국의 제도운영사례를 소개하고, 이를 토대로 현재 국회에 상정된 출산크레딧 제도 도입방안을 중심으로 논쟁점들을 짚어보았다. 선은애(2008:63-64)의 연구에서는 독일과 캐나다의 여성 수급권 강화와 관련된 크레딧 제도를 살펴보았다. 유호선(2009:24)은 해외사례를 통한 국민연금에의 함의를 고찰하기 위하여 OECD 주요국에서 수행하고 있는 양육 크레딧 제도를 살펴보았다. 양육 크레딧 제도의 해외사례는 독일, 프랑스, 영국, 그리고 일본을 중심으로 검토하였다.

연구는 정책방안을 제안하려는 성격이 강한 한편, 다른 연구들의 논의를 포괄적으로 검토하려는 노력이 적었다. 이 연구에서는 선행연구를 포괄적이고 체계적으로 검토함으로써, 이 영역에서 제기된 다양한 쟁점과 이에 대한 전문가의 견해를 정리하고자 한다. 둘째, 기존의 연구 중에서 크레딧 제도의 목적과 의의는 여성 수급권 강화, 젠더간 연금격차 해소, 사각지대 해소, 돌봄 가치 부여 등 연구자에 따라 다양하게 제시되어왔지만, 실제로 크레딧 제도가 어떤 효과를 지니는지에 대한 연구는 매우 제한적으로만 이루어졌다. 이 연구에서는 기존 연구에서 간과한 크레딧 제도의 효과를 가늠하는 한 방안으로서 국민의 인식을 파악하고자 한다. 특히 출산크레딧의 사각지대 해소 효과,⁴⁾ 출산장려 효과,⁵⁾ 국민연금 가입 효과, 국민연금 인식제고 효과 등을 포괄적으로 살펴보고자 한다.

셋째, 개선방안을 도출하는 방식에 있어서도 선행연구의 공통점은 해외사례분석을 통해 시사점을 도출하여 우리나라에 적용하거나 현행 제도의 문제에 대한 명확한 근거제시보다는 연구자의 관점에 따라 개선방안을 제안하는 경향이 있었다. 이에 본 연구는 선행연구의 체계적인 분석을 통해 전문가의 의견을 정리해내고, 인식조사를 통해 국민이 어떤 방향으로 제도 개선을 원하는지를 파악하여 이들 양자를 토대로 개선방안을 모색할 것이다.⁶⁾

Ⅱ. 출산 및 양육 크레딧의 효과

1. 출산 및 양육 크레딧⁷⁾의 목적과 방식의 다양성

출산크레딧 및 양육 크레딧의 목적은 국가에 따라 다양하게 제시되고 있다. 아래 표를 보면, 가장 많은 국가에서 목적을 삼고 있는 것이 출산을 제고와 어머니의 소득보장임을 알 수 있다. 그 외에도 어머니의 조기퇴직을 용인하는 목적이나 자녀양육에 대해 보상하려는 목적도 많은 국가에 해당하는 내용이다. 반면 어머니의 근로유인을 강화하려는 목적은 벨기에, 독일, 영국 등의 소수 국가에서 추구되는 목적이다.

정책의 도입 맥락과 구체적인 제도 설계에 의해 판단해보건대, 한국의 경우에는 다른

- 4) 2013년 국민연금제도발전위원회 보고서에서는 자녀가 1명인 경우 크레딧 혜택을 받을 수 없어 여성 가입자의 사각지대 축소 및 저출산 문제해결효과가 미미하다고 지적하였다.
- 5) 출산크레딧은 제도도입과정에서 출산장려책의 일환으로 논의되었다. 그러나 사실상 개인차원에서 출산의사결정에 기여한다고 보기 어렵고, 기존 연구들에서도 출산장려효과는 거의 없는 것으로 논의하고 있다(김수완, 2012; 양성일, 2014) 그러나 이에 대한 근거가 제시된 바는 없다. 이 연구에서는 국민들의 인식을 통해 간접적인 방식으로 출산제고효과를 확인하고자 한다.
- 6) 해외사례분석은 이미 기존 연구에서 많이 소개된 바가 있기 때문에, 여기서는 별도의 해외사례분석보다는 선행연구를 통해 해외사례의 전체적인 동향을 이해하고 이를 반영하고자 하였다.
- 7) 앞서 지적했듯이 출산크레딧과 양육 크레딧은 그 성격과 목적에 있어서 유사하거나 연결된 부분이 있기 때문에 출산크레딧 제도를 분석하는데 양육 크레딧에 대한 내용도 함께 검토할 필요가 있다.

국가와 마찬가지로 출산을 제고, 모의 소득보장이라는 목적을 지니고 있되, 이에 더하여 부모됨에 대한 보상도 목적으로 한다고 볼 수 있다. 부모됨에 대한 보상을 목적으로 하는 다른 국가로는 프랑스, 독일, 스웨덴 등이 있다. 반면 한국은 자녀양육에 대한 보상적 성격이나 어머니의 근로유인을 강화하려는 성격은 지니고 있지 않다.

〈표 1〉 국가별 출산 및 양육 크레딧의 다양한 목적

구분	출산율 제고	부모됨 보상	자녀 양육보상	모의 소득보장	모의 근로유인강화	소득 재분배	모의 조기퇴직유인
오스트리아	○		◎	◎			○
벨기에	○			◎	○		○
덴마크	○		◎				
핀란드	○		◎				
프랑스	◎	○	○	◎		◎	◎
독일	○	○	○	◎	◎	◎	○
그리스	○			◎			◎
아일랜드	○						
이탈리아	○		◎	◎			◎
룩셈부르크	○		◎	◎			○
네덜란드	○						
포르투갈				○			
스페인				◎			
스웨덴	○	○		◎			○
영국	○			◎	◎		○
한국	○	○		○			

주: ◎은 주목적, ○는 부수적 목적을 의미/ 외국은 양육 크레딧, 한국은 출산크레딧 대상
출처: OECD(2009)(유호선, 2010:185에서 재인용), 한국은 필자 추가

한편 출산 및 양육 크레딧의 유형도 국가별로 다양하게 존재하고 있다. 여기서는 D'Addio & Christina(2014:16)의 분류를 소개한다. 첫 번째 유형은 근로중단 조건 없이 크레딧을 지급하는 경우이다. 이 유형은 다시 연금급여를 증액하는 방식(독일, 프랑스, 이탈리아), 가입기간을 추가하는 방식(프랑스) 혹은 두 방식을 혼합하는 방식 등이 있다. 한국은 가입기간 추가 방식이라고 할 수 있다. 두 번째 유형은 어머니(혹은 양육자)가 근로중단을 중단할 경우에 크레딧을 인정한다. 이 유형에는 양육기간동안 급여를 증가시키는 방식(룩셈부르크)과 급여산정시 양육기간을 반영하지 않는 방식 혹은 최소가입기간에 양육기간을 포함하는 방식(벨기에, 스칸디나비아 국가들), 자격연수(qualifying year)에 포함하는 방식 등이 있다.

〈표 2〉 출산 및 양육 크레딧의 다양한 유형

유형		해당국가
(1) 근로중단 조건없이 지급	1a. 연금급여 증액	독일, 프랑스, 이탈리아
	1b. 가입기간 추가	프랑스, 한국
	1c. 둘다	프랑스
(2) 어머니가 근로중단시 지급	2a. 양육기간동안 급여증가	룩셈부르크
	2b. 급여산정시 양육기간 미반영	
	2c. 최소가입기간에 양육기간 포함	벨기에, 스칸디나비아
	2d. 자격연수(qualifying year)에 포함	
(3) 연금제도 내 암묵적 반영	3a. 수급요건이 거주기반인 경우	네덜란드
	3b. 완전연금수급을 위한 기여기간 짧음	미국
(4) 자녀수에 따라 급여차등	4a. 조기퇴직연금 수급조건에 자녀수 반영	체코, 슬로바키아, 이탈리아
	4b. 최종수급액을 자녀수에 따라 차등	

출처: D'Addio & Christina(2014:16). 한국은 필자 추가

세 번째 유형은 별도의 크레딧 제도가 존재하지 않으나 연금제도 내에 출산 및 양육에 대한 보상을 암묵적으로 반영하는 경우이다. 수급요건을 거주기반으로 하는 경우(네덜란드)나 완전 연금수급을 위한 기여기간을 짧게 설정한 경우(미국) 등이 이에 해당된다.

마지막 유형은 자녀수에 따라 급여를 차등하는 방식이다. 조기퇴직연금 수급조건에 자녀수 반영하거나(체코, 슬로바키아, 이탈리아), 최종수급액을 자녀수에 따라 차등하는 경우가 이에 속한다.

2. 출산 및 양육 크레딧의 효과에 관한 외국 연구

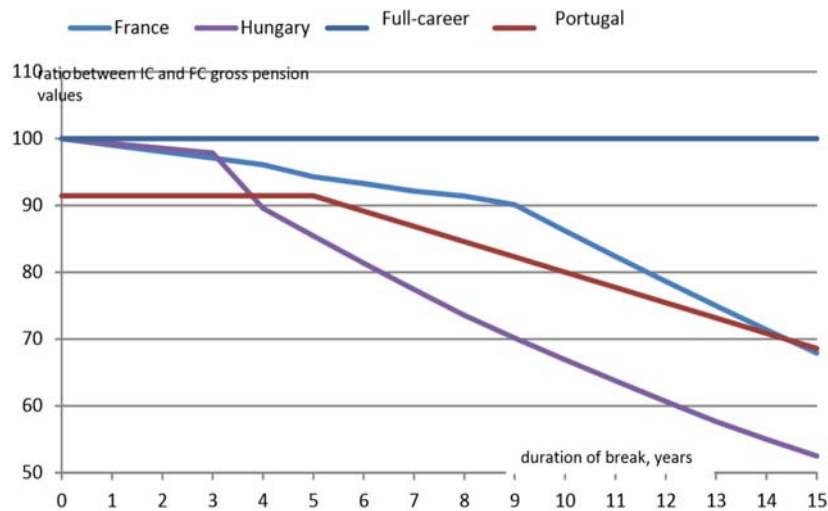
출산 및 양육 크레딧의 효과에 대해서는 유럽에서도 논란이 일고 있다. 특히 장기적인 재정 안정성을 고려할 때 관대한 양육 크레딧⁸⁾의 지속가능성에 대한 회의가 지적된다. 여기서는 크게 소득보장성과 성별 연금격차에 대한 출산 및 양육 크레딧의 효과성에 대해 살펴보려고 한다.

가. 출산 및 양육 크레딧의 소득보장성 효과

출산 및 양육 크레딧의 소득보장성 효과에 대한 D'Addio & Christina(2014:16)의 분석결과를 보면, 각국의 제도적 설계에 따라 그 효과가 크게 차이남을 알 수 있다. 경력단절이 없는 경우

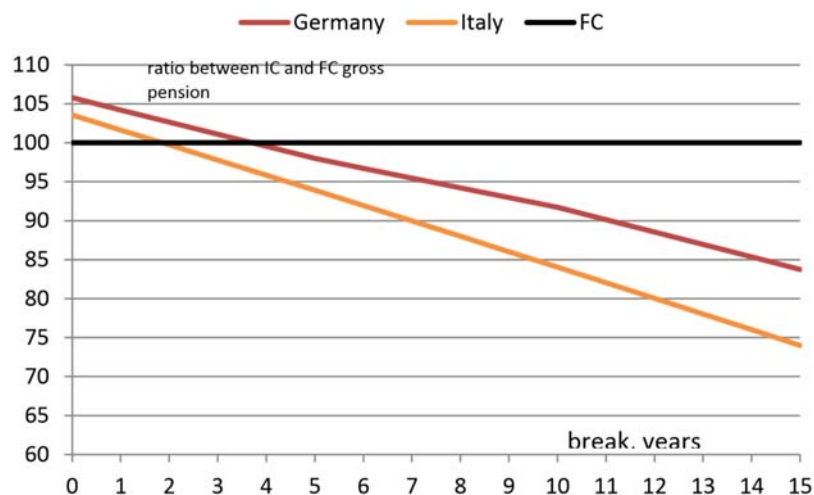
8) 외국에서는 출산크레딧보다 더 관대한 (인정기간이 긴) 양육 크레딧을 함께 도입하고 있는 경우가 많다(김수완, 2004; 이용하, 2011 등). 따라서 크레딧의 젠더 효과를 논하는 외국 연구에서는 출산크레딧 보다는 양육 크레딧을 주로 다루는 경향이 있다. 여기서는 일단 양자를 구분하지 않고 기술하도록 한다.

(full-career)에 비교할 때, 프랑스는 경력단절 기간이 길어지더라도 연금감소가 출산 및 양육 크레딧에 의해 상당히 완화되는 것에 비해, 헝가리는 양육으로 인한 경력단절 기간이 3년까지는 연금 소득보장이 상당히 높은 수준으로 이루어지는 대신 3년 이후에는 급격히 감소하는 모습을 보인다. 독일과 이탈리아는 경력단절 기간에 비례하여 연금급여가 점차 감소하는 양상을 보이는데, 특이한 점은 양육으로 인한 경력단절이 2년(이탈리아) 내지 4년(독일) 미만인 경우에는 출산 및 양육으로 인한 경력단절이 없는 경우보다 오히려 연금급여가 높아질 수 있다는 점이다.



출처: D'Addio & Anna Christina(2014:24)

[그림 1] 경력단절에 의한 연금감소분 국가별 비교 1: 프랑스, 헝가리, 포르투갈



출처: D'Addio & Anna Christina(2014:23)

[그림 2] 경력단절에 의한 연금감소분 국가별 비교 II: 독일, 이탈리아

나. 출산 및 양육 크레딧의 성별 연금격차 해소 효과

한편으로는 양육 크레딧의 성별 연금격차 해소 효과, 즉 남녀간의 연금차이를 현저히 감소시킬 수 있는지 실효성에 대한 의문이 제기된다(D'Addio & Anna Christina, 2014; Frericks et al., 2007; Bonnet, Buffeteau & Godefroy, 2006).

대부분의 국가에게 여성은 은퇴연금수령액이 남성에 비해 현저히 낮다. 스페인은 평균적으로 여성의 수령이 남성보다 37%가 낮고, 영국은 40%가 낮으며, 스웨덴도 37%가 더 낮다. 남성과 여성의 연금차이는 평생동안 노동시장에 편입되는 정도가 다르기 때문이다(Bonnet, Buffeteau, & Godefroy, 2006:68). 그렇다면 양육 크레딧과 같은 연금의 정책이 남성 중심의 연금규범을 바꿈으로서 성별 연금격차를 줄일 수 있을 것인가에 대해서는 유럽의 연구결과를 그다지 긍정적인 결론을 내리지 못하고 있다.

Bonnet, Buffeteau와 Godefroy(2006:68)는 2003년 양육 크레딧을 확대한 프랑스 연금개혁에도 불구하고 다른 요인들, 즉 기준임금을 위한 기간증가, 이로 인한 조기은퇴라는 측면에서 남성과 여성의 연금격차를 많이 감소시키지 못했다고 결론짓는다. 실질적으로 2003년의 개혁 이후에 남성-여성의 연금비율은 1.54에서 1.59로 오히려 증가하였다는 것이다.

Frericks, Maier와 Graaf(2007:101)는 프랑스와 독일의 시스템을 비교하면서 양육크레딧의 성별연금 격차 해소 효과를 살펴보고자 하였다. 이들 연구에서는 연금제도의 복잡성 때문에 남성중심의 연금개념 자체는 모호한 효과를 지닐 뿐이고 성별 연금격차를 줄이기 위해서 충분하지 않다고 결론짓는다.

D'Addio & Christina(2014:2)는 국가별로 양육으로 인해 경력단절된 여성과 자녀가 없이 경력을 유지하는 여성의 연금수령액을 비교하고, 양육으로 인해 연금수령액이 얼마나 감소하는지 비교하는 연구를 수행하였다. 연구결과 대부분의 국가에서 여성의 연금수령액은 자녀 양육의 기간, 자녀의 수 등에 의해 현저히 감소하는 경향이 나타나는데, 그 정도와 방식은 이를 완화하려는 각국의 정책 효과에 따라 차이를 보였다. 즉 독일, 이탈리아의 경우 자녀와 양육기간이 길수록 연금정책에 따라 더 높은 연금 수령액으로 귀결되었고 프랑스와 헝가리 같은 경우 양육으로 인해 경력단절 기간이 길수록 연금수령조건이 감소하였다. 여타 국가는 큰 차이가 없었다. 전반적으로 크레딧 제도는 양육으로 인한 경력단절의 영향력을 감소시키는 역할을 했다.

그러나 D'Addio & Christina(2014:30)는 양육 크레딧이 여성 수급권자를 늘리고 빈곤을 완화시키는 데 약간의 기여할 수 있지만, 경력공백에 의해 발생하는 차이를 줄이기에는 부족하다고 지적한다. 노동시장의 불평등과 노인빈곤문제는 부모가 직면하고 있는 일·가정 양립 문제 등 포괄적인 접근이 요구된다는 것이다.

요컨대 출산 및 양육 크레딧이 목적으로 삼고 있는 제반 정책 효과를 달성하기 위해서는

크레딧이라는 연금정책수단만으로는 부족하며, 가족과 고용정책의 맥락에서 총체적으로 제안될 필요가 있다.

3. 한국에서의 출산크레딧 효과

가. 소득보장 효과 및 사각지대 해소 효과

보건복지부 내부자료(2015)에 따르면 출산크레딧으로 인한 급여 효과는 20년간 기준으로 12개월 추가시 월 23,288원(2014년 물가기준)의 인상이 이루어진다고 밝히고 있다. 18개월이 추가되면 월 34,930원의 연금급여가 인상되는 효과를 갖는다.

〈표 3〉 출산크레딧의 급여인상 효과: 자녀수에 따른 연금액 증가분

자녀 수	현행	
	산입 개월 수	연금액 증가
1명	-	-
2명	12개월	월 2.3만원
3명	30개월	월 5.8만원
4명	48개월	월 9.3만원
5명 이상	50개월	월 9.7만원

자료: 보건복지부 내부자료(2015)

한편 현행 출산크레딧 제도의 사각지대 해소효과는 김수완(2006)의 연구결과를 통해 확인할 수 있다. 이 연구에서는 둘째자녀부터 12개월을 인정하는 출산크레딧을 적용받음으로써 결과적으로 최소가입기간 10년을 채우게 되어 수급권을 확보하게 되는 대상자 규모를 사각지대 해소효과로 추정하였다. 즉 수급권 발생효과는 결과적으로는 가입기간이 8~9년인 사람들에게 집중되는 방식이 된다(김수완, 2006:20).

이 연구(김수완, 2006:22)에 따르면 자녀를 출산하는 주된 연령대인 20~30대가 수급연령에 도달하는 30~40년 후인 2040년 이후에야 효과가 비로소 가시적으로 나타나게 된다. 크레딧 도입으로 인해 수급권을 갖게 되는 대상자 수는 2040년에 21천명(65세 이상 인구대비 0.1%), 2050년에 47천명(65세 이상 인구대비 0.3%), 2060년에는 67천명(65세 이상 인구대비 0.5%)이다.

〈표 4〉 출산크레딧의 사각지대 해소 효과(노령연금 수급자 발생 규모)

(단위: 천 명, %)

구분	노령연금수급자수			인구대비 노령연금수급자수		
	현행 (가)	credit 부여(나)	증가분(출산크레딧 사각지대해소 효과)	65세이상 인구(다)	(가)/(다)	(나)/(다)
2010	2,345	2,345	0	5,302	44.2	44.2
2020	3,971	3,971	0	7,667	51.8	51.8
2030	6,566	6,567	1	11,604	56.6	56.6
2040	9,053	9,074	21	14,533	62.3	62.4
2050	10,268	10,315	47	15,271	67.2	67.5
2060	10,044	10,111	67	14,330	70.1	70.6
2070	9,117	9,186	69	13,056	69.8	70.4

자료: 국민연금연구원 재정추계팀 내부자료(2004)(김수완, 2006에서 재인용)

나. 정책 체감도

출산크레딧 제도의 정책체감도는 낮다는 것이 전문가들의 공통된 의견이다. 그 이유 중 하나는 수급시점에 적용하기 때문이라는 점이 지적된다(양성일, 2014; 이정우, 2014; 제3차 제도발전위원회, 2013). 현행 제도는 크레딧 수급권 인정에 따른 부담을 보험료 납부단계가 아닌 수급단계에서 해당 급여의 지출분을 부담하는 방식이며, 발생하는 부담에 대해서는 국고와 기금이 3:7로 부담하도록 하고 있다(이정우, 2014:93).

양성일(2014:2)은 현행 크레딧 제도에서는 출산이나 군복무 등의 사회공헌을 했음에도 수혜자가 이에 따른 보상을 체감할 수 없는 반면, 국고부담은 단기간에 급격히 늘어날 가능성이 있다고 비판한다. 이정우(2014:93)도 현행 출산크레딧 제도의 경우 제도적인 혜택이 수급 단계에서 적용되므로 정책의 체감도가 떨어지고, 제도가 가지고 있는 사각지대 해소효과 또한 미미하다고 평가받고 있음을 지적한다. 사실상 우리나라의 출산크레딧 제도는 발생 시점에 보험료 납부나 해당기간동안 가입이 인정되는지 여부에 따라 이루어진 것이 아니며, 노령연금을 수급하는 시점에 급여를 인정하는 형태로 만들어졌다. 따라서 장애나 유족연금처럼 가입 중 수급을 위해서 일정 납부요건을 요구할 경우 해당이 되지 않는다(이정우, 2014:120).

다. 출산율 제고 효과 및 가입독려 효과

한편 제도가 목표하고 있는 출산율 제고 및 사각지대 해소, 가입독려라는 측면에서도 실효성이 낮다는 인식이 공통적인 의견이다(제갈현숙, 2014; 이용하, 2011; 김수완, 2004, 2006). 그 이유는 출산크레딧의 가입인정기간이 짧기 때문으로 지적된다.

먼저 제갈현숙(2014)은 “거대한 정책목표, 취약한 제도설계”라는 표현으로 출산크레딧의 문제를 요약한다. 출산크레딧의 경우 자녀가 1명인 경우 크레딧 적용을 받을 수 없다는 점에서 여성가입자의 수급권 확보 및 출산율 제고 모두에 별다른 영향을 미치지 못한다는 것이다 (제갈현숙, 2014:4).

유호선(2010:1 86)도 현행 출산크레딧 제도는 출산율 제고를 위해 두 자녀 이상부터 크레딧을 부여하고 있으나 우리나라의 저출산 문제는 일과 가족의 양립이 불가능한 사회 구조, 육아에 대한 막대한 부담 등이 복합적으로 만들어낸 문제이므로 현행 제도가 지원하는 12개월의 크레딧으로는 출산율 제고가 불가능하다고 판단한다. 이와 유사하게 이용하(2011:18)도 출산 크레딧의 인정범위가 너무 좁아 출산정책적 효과를 기대하기 어렵다고 지적한다.

이정우(2014:124)는 출산크레딧을 통해 수혜자들이 받을 수 있는 연금액이 노동시장에 참여할 경우 받는 임금에 비해서 절대적으로 적기 때문에 출산 제고효과가 크지 않다고 보았다. 특히 한명의 자녀도 잘 출산하지 않으려는 요즘의 시대적 상황에서 자녀 1인당 1년 내지 1.5년의 가입기간을 인정하여 약간의 연금을 더 준다는 것으로 출산의식을 바꾸기는 역부족이라 볼 수 있음을 강조하였다(이정우, 2014:124).

한편 김수완(2012:6-8)도 출산크레딧의 혜택 규모가 크지 않기 때문에 사각지대 축소효과는 그다지 크지 않다고 지적한다. 또한 크레딧 제도가 단순히 사각지대 해소만이 아니라, 향후에 가입을 독려하거나 또는 유인하려는 목적도 지향해야 한다고 지적하면서, 현행 방식으로는 출산크레딧의 가입독려효과도 낮다는 점을 지적하고 있다.

라. 젠더적 실효성

김수완(2015:8)은 현행의 출산크레딧은 부부간의 합의하에 어느 한 편이 인정받도록 함으로써, 구조적으로 출산크레딧이 반드시 친여성적인 효과를 갖지 못할 수 있다는 점을 지적한다. 즉 현행 방식에서는 부부가 합의를 통해 한쪽의 가입기간에 출산크레딧 기간을 산입하는 것을 원칙으로 하되, 부부가 합의하지 않는 경우 이를 균일하게 분할하도록 한다. 이는 여성이 연금 수급의 최소가입기간인 10년을 충족시키지 못해 출산크레딧의 혜택도 받을 수 없는 경우를 고려한 것으로, 여성이 받지 못할 경우 배우자의 급여에 포함되도록 한 조치이다. 현재 우리나라의 출산크레딧은 여성 개인에 대한 보상이라기보다 가족 단위의 보상이라는 성격을 더 강하게 내포하고 있다. 평균적으로 남편의 나이가 아내보다 많기 때문에 부부 중 남편이 국민연금 수급연령에 먼저 도달하는 경향이 있으며, 이런 상황에서는 부부 중에 남성에게 크레딧 혜택을 먼저 적용시키려는 선택을 하게 될 가능성이 높다(김수완, 2015:8).

반면 외국의 출산크레딧은 출산당사자인 여성이 인정받도록 하고, 육아 크레딧은 육아 휴직자 등 실질적인 육아담당자가 크레딧의 혜택을 받도록 하는 것이 일반적이다.

Ⅲ. 전문가의 의견 분석: 쟁점별 검토

이 장에서는 한국 크레딧 제도의 문제점, 쟁점과 개편방안에 대한 전문가의 의견을 쟁점별로 심층적으로 분석하고자 한다. 이에 출산크레딧 도입 검토가 이루어졌던 2006년부터 최근까지의 국내 문헌분석을 통해 쟁점별로 전문가의 견해를 분석한다. 문헌검토를 통한 분석내용에 대해서는 이 분야의 주요 전문가에 대한 자문회의를 거쳐 확인받았다.

먼저 출산크레딧의 목적과 성격에 관한 관점을 살펴본다. 둘째, 출산크레딧의 효과에 대한 전문가의 인식을 살펴본다. 셋째, 출산크레딧의 개편방안에 대한 의견을 분석한다. 특히 출산크레딧의 적용대상, 적용시점, 재원부담방식, 모성휴가기간에 대한 적용여부, 양육 크레딧에 대한 견해, 젠더적 실효성 등에 대한 쟁점을 중심으로 살펴볼 것이다.

1. 출산크레딧의 목적과 성격에 관한 관점

제도 목적과 설정에 따라 크레딧의 제도설계와 대상이 달라질 수 있다(김수완, 2006:39). 먼저 김수완(2006:45)은 한국에서 도입 가능한 출산크레딧 모형을 어떤 목적을 강조하느냐에 따라 크게 두 가지로 제시하였다. 출산을 제고를 강조하는 모형과 크레딧을 연금의 소득보장적 장치로서 여기는 모형이 그것이다. 출산을 제고를 강조할 경우, 자녀수에 따른 혜택에 차이를 부여하여 더 많은 자녀를 낳을수록 더 많은 혜택을 부여하는 방식이 되고, 여성의 노동시장 참여와 관계없이 혜택을 부여하게 된다(김수완 2006:47). 반면, 소득보장성을 강조할 경우에는 여성의 노동시장 경력단절로 인해 소득상실이 발생하는 것을 보존하기 위한 목적으로 크레딧이 적용된다.

김진·이정우(2014)는 출산양육에 대한 공공재보상적 성격과 양육활동에 대한 경제적 보상성격을 대비시키고 있다. 먼저 국민연금제도가 세대간 부양원리를 기반으로 운영되고 있기 때문에, 양육이 향후 연금재정의 부담자를 육성하는 동시에 국민연금제도의 지속성을 확보하기 위한 필수적인 행위로 보고 이를 연금에서 보상해야 하는 것으로 본다는 것이다(김진·이정우, 2014:131). 한편 양육활동에 연금 차원의 지원이 필요한 또 다른 이유로 양육비용에 대한 부담조정이 제시된다. 양육에 있어서 직접적, 간접적 기회비용이 수반되는데 예컨대 여성의 경우 경력이 단절된다는 점, 나아가 근로소득 및 가계소득의 감소가 수반되기 때문에 이를 정책적으로 지원할 필요가 있다는 것이다(김진·이정우, 2014:131). 또한 현행 국민연금 제도가 부과방식임을 감안하면, 유자녀가정은 아동에 의한 미래세대의 연금부담을 지고 있기에 양육활동에 대한 경제적 보상이 필요한 것이다(김진·이정우, 2014:132).

이에 비해 유호선(2010:183-185)은 외국의 크레딧 제도를 분석하면서, 출산 및 양육 크레딧의 목적을 무급노동인정보상, 모의 근로유인, 여성수급권 강화, 출산을 제고 등으로 다양함을 보이고 있다.

〈표 5〉 출산크레딧의 목적과 성격에 대한 전문가 의견

전문가/연구자	주요 의견
김수완(2006)	출산율 강조 모형 vs. 소득보장성 강조 모형 등
김진·이정우(2014)	출산 및 양육에 대한 공공재 보상 성격 vs. 양육활동에 대한 경제적 보상 성격
유호선(2010)	외국사례분석 통해 다양한 출산 및 양육 크레딧 목적 도출: 무급노동인정보상, 모의 근로유인, 여성 수급권 강화, 출산율 제고

2. 출산크레딧 개편방안에 대한 전문가 의견

가. 적용대상 및 인정기간(둘째자녀부터 12개월, 총 50개월)

앞서 언급했듯이, 현 방식의 문제점은 정책 체감도와 정책 효과가 낮다는 점이 주로 지적된다. 가장 큰 이유는 적용대상이 둘째자녀로 제한적이고, 인정기간도 짧다는 점 등이라고 전문가들은 진단한다.

그리하여 출산크레딧을 통해 여성의 연금수급권 강화라는 정책 효과와 정책 체감도를 높일 수 있는 방안으로 크레딧 인정기간을 늘리거나 적용대상을 첫째자녀까지 확대하는 등의 대안이 자주 논의되고 있다.

둘째자녀부터 적용되는 가입기간인정을 첫째자녀로 확대하는 방안은 대부분의 연구자가 제안하고 있다(제갈현숙, 2014; 제3차제도발전위원회, 2013; 유호선·이지은, 2011). 제갈현숙(2014:4)은 현행 출산크레딧의 경우 짧은 인정기간과, 첫째 아이를 대상에서 제외한다는 점에서 양육 크레딧을 제공하는 유럽의 국가들과는 큰 차이를 보이고 있다고 지적한다. 더불어 현 제도가 자녀가 1명인 경우 크레딧 적용을 받을 수 없다는 점에서 실효성이 부족하다고 지적하고 있다. 제3차제도발전위원회(2013:2)는 첫째 자녀부터 크레딧을 제공하며 자녀 당 12개월로 동일 적용하되, 최대 인정기간은 60개월(종전 둘째 자녀부터 최대 50개월)로 확대하는 방안을 제안하였다. 이정우(2014:149)는 출산크레딧 부여대상을 2008년 이전 출생자녀까지 소급적용하는 한편, 첫째 자녀부터 가입기간 인정으로 확대해야 한다고 제안하였다.

유호선·이지은(2011:167)은 현 제도의 문제를 해결하기 위한 방안으로 첫째 자녀부터 6개월 혹은 12개월씩 크레딧을 제공하는 방안을 제시한다. 즉, 현행 출산크레딧의 목적 혹은 기대효과를 충족하기 위해 첫째 자녀부터 크레딧을 제공하는 것이 바람직하다고 본다. 유호선(2010:201-202)은 출산크레딧의 혜택을 첫 자녀에게까지 확대하되, 인정기간은 첫째자녀에게 6개월, 둘째자녀부터 12개월을 부여하는 것으로 하여 이후 확대하는 방안을 제안하였다. 또한 크레딧의 인정소득액도 A값의 70% 소득 인정 후 점차 A값으로 확대하는 방안을 제안하고 있다. 이정우(2014:149)는 현행의 출산크레딧 제도의 인정기간이 자녀 출산 및 양육 과정에서 상실된 소득에 비해 너무 적은 수준이라는 문제가 있기 때문에 선진국의 사례를 도입하여

1년에서 3년까지 증가할 필요가 있다고 보았다. 출산크레딧의 확대 주장은 양육 크레딧으로의 전환 논의와도 밀접히 연결되는데, 이에 대해서는 후술한다.

이처럼 출산크레딧에 대한 전문가들의 연구들이 대부분 출산크레딧의 적용대상과 인정 수준을 확대해야 한다고 주장하고 있지만, 적지 않은 재정소요와 아직 출산크레딧의 정책적 효과가 가시적이지 못하다는 점 등으로 인해 아직 정책적으로 수용되지 못하고 있다. 김수완(2015:8)은 크레딧 적용대상을 첫째 자녀로 확대하면 사실상 국민연금의 최소가입기간을 축소하는 것과 거의 유사한 효과를 가지고 오고, 독신 및 무자녀가구 가입자에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점에서 충분한 검토가 필요할 수 있음을 지적한 바 있다.

이에 더하여 저소득층에 대한 크레딧 추가방안을 마련하자는 의견도 일부 전문가들에 의해 제안되었다. 이정우(2014)는 맞춤형 크레딧의 일환으로 한부모, 조부모, 저소득 양육자, 장애 아동 또는 다자녀 양육 가정에 대해서는 추가적인 크레딧 부여할 것을 제안하였다(이정우, 2014:149). 유호선(2010:202)도 이와 비슷하게 저소득층을 위한 크레딧이 필요하다고 지적하였다.

나. 적용시점(현행 수급시점 적용)

현행 출산크레딧은 급여시점에서 제도적 혜택이 반영될 수 있도록 정해져 있기 때문에 정책의 체감도가 떨어지고(제3차제도발전위원회, 2013:17; 이정우, 2014:93), 크레딧 모두 급여 지급 시점에 이루어져 정책체감도가 낮으며, 제도의 사각지대 해소효과 또한 미미하다고 전문가들은 지적한다(이정우, 2014:93). 즉, 현행 제도는 출산 및 양육시점이 아니라 최소 10년 이후의 시점에 적용되고 인정기간 또한 짧기 때문에 체감도가 높지 않다는 것이다(이정우, 2014:127-128).

김수완(2012:8)은 크레딧을 사후에 적용하기 때문에 출산크레딧 제도가 젊은 세대의 가입을 유인할 수 있는 효과가 발현되기 어렵다는 점을 지적한다. 또한 나중에 크레딧 적용시 국고 재정이 단기간에 급격히 증가하게 될 예정이라는 점도 문제로 지적된다.

따라서 이 문제를 언급한 전문가들은 적용시점을 수급시점에서 사유발생시점으로 앞당기는 방안을 제안한다(제3차제도발전위원회, 2013:17; 이정우, 2014:149). 이정우(2014) 및 김진·이정우(2014)의 연구에 따르면 출산, 양육 크레딧 인정에 따른 재원부담을 미래세대에게 전가하지 않아야 한다는 점에서도 가입단계에 사전기여형태로 인정해 주는 것이 합리적이라는 점도 지적하고 있다(이정우, 2014:149; 김진·이정우, 2014:8). 즉 크레딧 소요비용을 사후적으로 충당하는 방안의 경우 미래세대로의 비용전가를 야기하기 때문에 사전적으로 가입단계에서 재정지원이 바람직하다는 것이다.

요컨대 크레딧의 적용시점을 현행 수급시점에서 가입시점(크레딧 인정 사유발생시점)으로

변경할 경우의 기대효과는 정책 체감도 증가, 정책효과 증진, 가입기간 중 장애, 유족연금 등의 수급권 확보가능성 증진, 재정부담의 세대간 형평성 증진 등을 들 수 있다.

구체적 방안으로서 제3차제도발전위원회(2013)에서는 연금수급권을 취득한 때 가입기간에 추가 산입하는 현행방식에서 크레딧 제공요인 발생 시점에 보험료로 적립(기여금을 납부하고 가입기간으로 인정)하는 방식으로 개선할 것을 제안하였다. 김진·이정우(2014:8)도 구체적으로 양육활동에 해당하는 기간을 당연가입기간으로 지정하고, 동 기간에 청구되는 보험료의 경우 국가가 매월 납부하는 방안도 고려해볼 수 있으며, 따라서 개인은 연금수급권을 청구권적 권리로서 얻게 될 수 있다고 보았다.

다. 재원부담방안(현행 국고:기금=3:7)

현재 출산크레딧 제도는 수급시점에서 크레딧으로 인해 발생하는 비용에 대해 국고와 기금이 분담하도록 되어 있다. 이에 대해 거의 대부분의 전문가들은 국고에서 전액 부담하거나 기금의 부담비율을 낮춰야 한다는 입장이다.

먼저 제3차제도발전위원회(2013), 김진·이정우(2014), 김수완(2012), 유호선(2009) 등은 출산크레딧의 재원을 국고에서 100% 부담해야 한다고 본다. 먼저 제3차재정계산에 따른 제도발전위원회에서도 재원은 전액 국고 부담으로 하여 연금가입자의 부담을 낮추고 국가정책의 일관성을 명확히 해야 한다고 밝히고 있다.

김진·이정우(2014)는 양육활동의 연금가입 인정방안이 단순한 연금정책적 차원이 아닌 인구정책, 가족정책 등 종합정책(policy-mix)적 차원에서 고려되어야 하며, 이에 따라 대다수 국가가 관련 연금가입 지원비용을 전액 조세에서 충당하고 있다고 설명한다. 본 연구에 따르면 국가 조세로 지원해야 하는 이유는 첫째, 양육의 효용이 연금제도뿐만 아니라 전체 사회에 미치기 때문이며, 둘째, 우리나라의 공적연금제도체계가 직역별로 따로 적용되며, 미가입자가 상당수 존재하므로 보험료를 통할 경우 형평성의 문제를 초래할 수 있기 때문이다. 또한 보험료 재원은 정률체계, 소득상한선, 일부 소득원에 대한 부과 등으로 조세에 대해 분배적 기능이 떨어진다. 마지막으로 보험료 재원은 결국 연금가입자의 보험료 인상 및 기업의 부담요인으로 작용하여 고용불안을 야기할 수 있기 때문이다.

김수완(2012:7)도 크레딧에 소요되는 재정은 원칙적으로 국고에서 지원한다고 주장한다. 기금을 재원으로 하는 방식으로 크레딧을 확대한 경우 보험료가 동일함에도 더 많은 급여를 지출하게 되는 것이며, 기여-급여의 관계가 훨씬 더 복잡하게 될 수 있기 때문이다.

유호선(2010:203)은 최근 유럽 국가들이 제시하는 연금 개혁안들은 연금의 지속성을 위해 기여와 급여의 연계를 강화하는 동시에 소득재분배의 기능을 하는 최저 연금과 크레딧 제도의 재원을 국가가 담당하고 있는 추세라는 점을 지적한다. 따라서 노동시장의 이분화가

더욱 심화되고 있는 우리나라에서도 다양한 차원에서의 형평성을 고려하여 국고에서 전액을 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단한다(유호선, 2010:203).

한편 국가와 국민연금이 비용을 함께 분담하되, 국고분담비율을 상향조정하자는 의견도 제기된다. 이정우(2014:153)는 출산크레딧 제도의 운영비용은 국가와 국민연금이 분담하되, 합리적인 수준(국고가 7, 기금이 3)에서 정하고 그 구체적인 내용을 법률로 명문화할 것을 제시한다. 본 연구에 따르면 출산크레딧의 조세부담 비율을 높여야 하는 이유로는 첫째, 출산과 양육의 효용은 전체 사회에까지 미치게 되기 때문이고, 둘째, 보험료 재원이 사회적 재분배라는 기능을 제약할 수 있다는 점, 마지막으로 가입을 인정받기 위해 필요한 비용이 국민연금재정으로 충당될 경우 보험료의 인상과 기업의 인건비 상승압박으로 궁극적으로 고용불안을 야기할 수 있다는 점 등을 들었다.

라. 모성휴가기간에 대한 적용(현행 납부예외처리)

유호선(2010)과 이정우(2014)는 현행 출산크레딧 제도는 지원기간에 법정 모성휴가 기간이 포함되어 있지 않다는 점을 지적한다.

현재 90일간 모성휴가기간에 대해서는 국민연금 납부예외로 처리하고 있다. 즉, 우선지원 대상이 아닌 기업에 근무하는 경우 90일의 법정 휴가기간 중 60일은 회사로부터 임금을 받을 수 있고, 나머지 30일은 국민연금 납부예외 기간으로 처리되고 있는 상황이다(유호선 2010:187).

이정우(2014:128)는 우리나라의 경우 법정 모성휴가기간은 크레딧 기간에 포함되어 있지 않는데다 동기간에 지불되는 임금보상도 충분하지 않기 때문에 출산크레딧 제도의 체감 효과가 낮다고 지적한다. 때문에 국민연금제도 개선이 필요하다고 지적한다. 본 연구는 직장여성의 경우 산후 휴가기간 중 고용보험의 지원기간을 국민연금 가입기간으로 우선적 편입하는 방안을 제안하고 있다.

유호선(2010:187)은 첫째자녀부터 모성휴가기간에 크레딧을 적용하되, 구체적인 방안은 실업 크레딧 적용방식에 준하도록 하자고 제안한다. 즉 모성급여를 수급하는 납부예외 기간 동안 국민연금 보험료를 국고에 의한 크레딧으로 부여하는 것이다(유호선, 2010:187).

마. 출산크레딧 수급대상(현행 부부 합의)

현행 방식은 부부 합의로 어느 한 편에 적용하도록 함으로써 젠더적 실효성이 낮다는 비판이 제기되고 있음을 앞서 살펴보았다.

그 대안으로서 유호선·이지은(2011:167)은 출산크레딧을 양육 크레딧으로 개편하고, 장기적으로 실제 양육자에게 지급되도록 해야 한다고 보았다. 즉, 자녀를 1명 이상 출산한 경우,

당분간은 현행 방식을 그대로 유지하여 부부 합의에 의하여 어느 한 쪽의 가입기간으로 산입하도록 하되, 이후에 여성의 노동시장 참여율 증가에 따라 자녀를 실제 양육한 사람에게 제공하는 것으로 변경하는 것이 보다 타당할 것이라고 보았다.

김수완(2015:8)은 출산크레딧이 남성 배우자에게 좀 더 많이 적용된다는 점을 지적하고, ‘출산’한 여성에 대한 보상 및 수급권 확대라는 크레딧의 취지에 따라 법규정 변경을 통해 여성에게 우선 적용되는 것을 기본설정(default)으로 하되, 여성이 수급권을 획득하지 못하는 경우에 한해 그 시점부터 남성 배우자에게 적용하는 안을 제안하였다.

바. 양육 크레딧 도입

일부 전문가들은 출산크레딧을 양육 크레딧으로 확대 개편하는 방안을 제안한다(유호선, 2010; 이정우, 2014; 김수완, 2012).

유호선(2010:203)은 현재 출산크레딧을 양육 크레딧으로 확대 적용하고, 근로 여부와는 별개로 자녀를 양육하는 이에게 모두 적용하는 현행의 방식이 유지될 필요가 있다고 본다. 또한 양육 크레딧으로 개선할 경우 전체 가입자의 평균소득인 A값을 양육 크레딧의 인정소득으로 사용하는 것이 타당하다고 보았다(유호선, 2010:203).

김진·이정우(2014:6-7)는 현행 출산크레딧 제도를 양육 크레딧으로 확대개편하기 위해 대상 범위, 인정방식과 인정수준, 소요재원의 측면에서 살펴보면 다음과 같은 방향을 제안하였다. 첫째, 대상 범위는 아동을 부양하고 있는 모든 가정으로, 각 가정의 상황에 따라 지원내용 및 수준을 달리 적용해야 한다. 둘째, 인정방식의 경우 현재 가입자 관리방식을 토대로 하고, 인정소득수준은 국민의 수용력 및 국가의 재정을 고려하여 결정해야 한다. 셋째, 양육활동에 대한 연금가입 인정기간은 연금재정, 인정소득수준, 최소가입기간을 제도의 파급효과 등을 고려하여 결정하되, 국민연금 최소가입기간에 상응하는 10년으로 설정할 것을 제안하였다(김진·이정우, 2014:6-7). 마지막으로 양육활동인정에 대한 소요재원은 전적으로 조세재원으로 충당할 것을 제안한 바 있다.

김수완(2012:8)은 양육 크레딧이 앞으로 크레딧을 확대하기 위한 이유로서 사회적 수용성이 제일 높다고 보고, 제도 도입시 구체적인 보상의 목적과 대상의 설정에 있어서 다음과 같은 문제를 제기한다. 우선 자녀 양육으로 발생한 소득의 상실 및 축소를 경험한 이에게 이를 보상하는 방식이어야 하는지, 또는 부모의 일가족양립을 지원하는 성격으로서 양육으로 발생한 소득의 상실과는 상관없이 지원해야 하는지, 아니면 근로여부와 별개로 아동양육자 전원에게 지원되어야 하는지? 김수완(2012:8)은 모든 아동양육 부모에게 돌봄에 대한 보상 차원에서 지원되어야 한다는 사회 요구가 분명하여 재정마련이 가능할 경우, 현재 도입되어 있는 출산크레딧을 명칭을 육아크레딧으로 확대 개편할 수 있다고 제안한다. 이는 가입기간

추가산입 방식이기 때문에, 일하는 부모가 시간제 근로를 선택하여 발생하는 소득감소분에 대한 지원적 성격의 크레딧도 향후 충돌없이 함께 도입될 수는 있다는 것이다(김수완, 2012:21).

장혜경(2006:43)은 우리나라의 돌봄노동지원 관련 정책과 돌봄노동에 대한 구체적인 실태를 파악하고, 국가차원의 지원이 절실히 요구되고 있음을 강조 하면서 구체적인 정책제언으로 양육 크레딧 제도의 도입을 포함하여 아동수당 도입을 통한 경제적 부담완화, 육아휴직 제도의 활성화 및 남성참여를 장려하기 위해 부(父)의 사용달⁹⁾을 따로 지정하는 부(父)할당제¹⁰⁾와 아버지휴가제도 도입, 탄력근무제도 및 시차출퇴근제 등 가족친화적인 노동시간 도입으로 취업부모의 일·가정 양립 지원, 보육서비스의 공공성 확대와 질적 향상, 초등학생의 방과후 프로그램 활성화 등의 정책패키지를 제안하였다.

IV. 국민인식 분석

이 장에서는 전국을 대상으로 한 표본 설문조사를 실시한 내용을 중심으로 일반 국민의 출산크레딧에 대한 인식을 파악하고자 한다. 먼저 조사방법을 소개한 후 조사 결과를 분석 하도록 한다.

1. 조사 방법

조사대상은 2015년 5월 주민등록인구 현황에 따라 성, 연령, 지역별 인구구성비에 맞게 무작위 추출하였으며, 2015년 4월 경제활동인구조사(통계청)의 고용형태 현황에 따라 경제 활동상태별(취업, 실업, 비경활 등), 종사상지위별(임금근로자, 비임금근로자) 인구구성비에 맞게 추가 할당하였다. 본 조사의 응답자는 총 2,039명이다.¹¹⁾ 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 $\pm 2.2\%$ 로 나타났다.

9) 또는 아버지의 달(daddy's month)이라 한다.

10) 또는 아버지 할당제라 한다.

11) 결과적으로 응답자의 성별분포는 남자가 51.2%, 여자가 48.8%이며, 연령별 분포는 20대 23%, 30대 23.9%, 40대 27.6%, 50대 25.5%이다. 응답자의 거주지는 서울 20.5%, 경기 및 인천 30.6%, 중부권 12.9%, 호남권 10.8%, 영남권 25.2%로 구성되었다. 종사상 지위별 분포에 따르면 취업자 임금근로자 52.6%, 취업자 비임금근로자 19.5%, 미취업자 28% 순이며, 응답자의 학력분포는 4년제 대졸이 49.3%로 가장 많고 고졸 이하 24.6%, 전문대졸 17.3%, 대학원 이상 8.9%이다. 국민연금 가입상태로 살펴보면 가입자가 70.7%, 미가입자가 29.3%이다. 혼인상태는 배우자가 있는 경우 61%, 미혼이 34.6%, 기타 4.4% 순으로 조사되었고 자녀수의 경우 1명이 16.2%, 2명이 37.3%, 자녀가 없는 경우 39.8% 순으로 조사되었다. 막내자녀의 연령은 자녀가 없는 경우를 제외하고 만19세 이상이 22.6%, 만 8세~18세가 18.9%, 만 7세 이하가 18.7%였으며, 향후 출산계획으로는 없음이 63.4%, 있음이 36.6%로 조사되었다. 마지막으로 응답자가 살고 있는 지역의 규모로는 대도시가 49%, 중소도시가 42.5%, 농어촌이 8.5% 순이었다.

설문조사는 인터넷을 이용한 온라인조사(Computer Assisted Web Interview:CAWI) 방법으로 2015년 7월 13일부터 23일까지 한국리서치에서 진행하였다. 조사도구는 구조화된 질문지(structured questionnaire)를 이용하였다.

2. 조사 결과

가. 국민연금 출산크레딧 제도에 대한 인지도

대다수의 국민은 아직 출산크레딧 제도에 대해 거의 알고 있지 못한 것으로 나타났다. ‘자녀를 출산하면 일정기간을 국민연금에 가입한 것으로 인정해주는 국민연금 출산크레딧 제도에 대해 알고 있습니까?’라는 질문에 대해 ‘전혀 모른다’ 67.1%, ‘들어본 적은 있으나 잘 알지는 못 한다’ 31.2%, ‘잘 알고 있다’ 1.7%로 나타났다.

다만 이 제도로부터 혜택을 입을 수 있는 대상층인 20~30대는 40대 이상에 비하면 상대적으로 ‘이 제도에 대해 들어본 적이 있다’는 경우가 좀 더 높게 나타났다. 즉, 출산크레딧 제도를 ‘전혀 모른다’는 응답은 연령별로는 40대가 70.5%, 30대가 69.1%, 20대가 65.9%, 50대가 62.6%를 차지하였고 국민연금 가입상태별로 보면 동일 응답에 대해 미가입자는 71.4%, 사업장 가입자는 66.1%, 지역가입자는 64% 순으로 제도에 대한 비인지도가 높았다. 한편 성, 학력, 자녀수, 도시규모별 국민연금 출산크레딧에 대한 인지도 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없었다.

나. 국민연금 출산크레딧 제도의 필요성

이 제도에 대한 인지도는 매우 낮게 나타났지만, 국민연금 출산크레딧 제도가 ‘국민을 위해 꼭 필요한 혜택이다’는 의견에는 61.7%가 동의한다고 응답하였다. 반면 ‘보통이다’ 24.5%, ‘동의하지 않는다’는 응답자의 13.8%를 차지하였다.¹²⁾

이를 5점 척도로 나타내면 평균 3.6점(5점 만점)으로 나타나고 있다. 성별로 해당 의견에 동의하는 정도는 남성(3.7점)이 여성(3.6점)보다 높게 나타났다. 연령별로는 40대(3.5점)를 제외한 전 연령층이 3.7점으로 높았다. 향후 자녀출산계획이 있는 경우의 동의정도(3.8점)가 출산계획이 없는 경우의 동의수준(3.6점)보다 높았고, 학력, 종사상 지위, 국민연금 가입상태, 혼인상태, 자녀수, 막내자녀 연령, 도시규모별로 해당 의견에 동의하는 정도 간에는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

12) 설문지에서는 매우 동의한다/동의한다/보통/동의하지 않는다/매우 동의하지 않는다는 5점 척도로 질문하였으나, 여기서는 매우동의+동의를 합하여 ‘동의함’, 매우동의하지 않음과 동의하지 않음을 합하여 ‘동의하지 않음’, 보통의 세 개 카테고리로 나누어 제시하도록 한다.

다. 국민연금 출산크레딧 제도의 효과 인식

1) 출산장려 효과

상당수 국민들은 출산크레딧 제도를 통해 ‘국가가 출산율을 높이기 위해 노력하는 것 같다’는데 동의하였다(64.5%). 이 문항의 점수를 5점 만점으로 하여 동의 정도를 구한 결과 평균 3.7점(5점 만점)으로 나타났으며, 출산크레딧 제도를 국가가 출산율을 높이기 위해 노력하는 것으로 동의하는 정도는 특히 자녀수가 많을수록 높게 나타났다(3명 이상 3.8점, 2명 자녀 둔 경우 3.7점, 자녀 1명 혹은 자녀없음의 경우 3.6점).

반면 ‘출산크레딧 혜택으로 인해 출산율이 높아질 것 같다’는 의견에 동의하는 정도는 23.4%로 낮게 나타났고, ‘보통이다’ 36.6%, ‘동의하지 않는다(전혀+대체로)’가 40.0%로 높았다. 이 의견에 대한 동의정도는 평균 2.8점(5점 만점)이며, 성별로는 여성(2.7)이 남성(2.8)보다 동의하지 않는 정도가 약간 많았고, 국민연금 가입상태별로는 미가입자가 가입자보다 동의하지 않는 경향이 더 크게 나타났다. 한편, 연령, 학력, 자녀수별로 해당의견에 동의하는 정도 간에는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다. 요컨대 출산크레딧은 국가의 출산율 제고를 위한 노력의 일환으로 비춰지기는 하지만, 실제로 출산장려 효과가 거의 없다고 인식하였다.

2) 젊은 세대에 대한 혜택 증진 인식

출산크레딧이 젊은 세대에게도 혜택을 주는 제도라는 견해에 대해서는 ‘동의한다’는 응답이 48.9%로 나타났고, ‘보통이다’ 28.9%, ‘동의하지 않는다(전혀+대체로)’가 22.2%로 나타났다. 5점 만점으로 동의정도를 나타내보면 평균 3.3점(5점 만점)이며, 국민연금 가입상태별, 혼인상태별로 차이를 보인다. 국민연금 가입상태별로는 가입자(3.4점)가 미가입자(3.2점)보다 더 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 혼인상태별로는 이혼/별거/사별한 응답자(3.5점)가 기혼 유배우(3.4점)나 미혼(3.1점)보다 약간 더 높은 동의의견을 보였다. 성, 연령, 학력, 자녀수별에 따라서는 동의정도에 통계적으로 유의한 차이가 없었다.

3) 여성에게 혜택을 주는 제도라는 인식

국민연금 출산크레딧 제도에 대해 ‘여성에게 혜택을 주려고 노력하는 것 같다’는 의견에 ‘동의한다(매우+대체로)’는 응답이 51.4%로 높았고, ‘보통이다’ 29.2%, ‘동의하지 않는다(전혀+대체로)’가 19.4%를 보여주었다.

동의정도를 5점 만점으로 하면 평균 3.4점으로 나타났다. 성별로 해당 의견에 동의하는 정도는 여자(3.5점)가 남자(3.3점)보다 높았고, 국민연금 가입상태별로는 가입자(3.4)가 미가입

(3.3)보다 약간 높았다. 혼인상태별로는 이혼/별거/사별(3.6점)인 경우가 기혼 유배우(3.5점)나 미혼자(3.2점)보다 높았으며, 자녀수가 많을수록 동의정도가 높았다(3명 이상인 경우 3.6점, 자녀 2명인 경우 3.5점), 1명 3.4점, 자녀 없는 경우 3.2점). 한편, 연령, 학력, 종사상 지위별로 해당 의견에 동의하는 정도 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없었다.

4) 노후소득 보장 효과

국민연금 출산크레딧 제도가 ‘노후소득보장에 도움이 될 것 같다’는 의견에는 ‘동의한다’는 응답이 38.7%로 나타났고, ‘보통이다’ 35.7%, ‘동의하지 않는다’는 의견이 25.6%였다. 이에 대한 동의정도는 평균 3.2점(5점 만점)이다. 연령이 높을수록 노후소득보장에 도움이 된다는 인식이 강했고(50대 3.5점, 40대 3.2점, 30대 3.0점, 20대 2.9점), 자녀수가 많을수록 동의하는 정도가 컸다(3명 이상 3.4점, 2명 3.3점, 1명 3.2점, 자녀없음 3.0점). 한편, 성, 학력, 국민연금 가입상태별로 해당의견에 동의하는 정도 간에는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

5) 가입유인 효과

국민연금 출산크레딧 제도를 보니 ‘크레딧 혜택으로 국민연금에 가입하지 않은 사람들도 국민연금에 더 가입할 것 같다’는 의견에 ‘동의한다’는 응답은 32.9%이고, ‘보통이다’라는 응답이 35.6%로 가장 높으며, ‘동의하지 않는다’는 31.5%로 나타났다. 동의정도는 평균 3.0점(5점 만점)으로, 가입자가 미가입자보다, 자녀수가 많을수록 더 동의하는 경향을 보였다.

라. 출산크레딧 제도의 개선방향에 대한 의견

1) 제공대상에 대한 의견(첫째자녀부터 vs. 둘째자녀부터)

출산크레딧 혜택을 제공받을 수 있는 대상에 대해 ‘첫째자녀부터 혜택을 제공하는데 동의한다’는 응답이 66.2%로 높게 나타났고, 현행처럼 ‘둘째자녀부터 혜택을 제공하는데 동의한다’는 의견은 33.8%로 나타났다. 첫째자녀부터 혜택을 제공하는 방식에 동의하는 응답자의 비율은 남성(67.9%)이 여성(64.5%)보다 높았고, 연령별로는 연령이 낮을수록 높게 나타났다(20대 74.0%, 30대 73.2%, 40대 63.1%, 50대 56.1%). 자녀수별로는 자녀수가 적을수록 첫째자녀부터 혜택을 확대하는 것에 동의하는 정도가 더 크게 나타났다. 향후 자녀출산이 있는 경우(74.7%)가 없는 경우(61.3%)보다 동의비율이 높음을 알 수 있다.

2) 출산크레딧 적용수혜자(여성 우선 vs. 부부 합의)

출산크레딧 혜택 수혜자에 대한 의견을 물어본 결과, ‘여성에게 우선적으로 혜택을 제공

하는데 동의한다(매우동의+동의)’는 응답이 51.3%로 나타났고, ‘부부 합의에 따라 혜택을 제공하는데 동의한다’가 48.7%로 약간 낮게 나타났다. 여성에게 우선적으로 혜택을 제공한다는 방식에 동의하는 응답자의 비율은 성별로는 여성(57.0%)이 남성(45.8%)보다 높았고, 연령별로는 연령이 높을수록 높게 나타났다(50대 58.4%, 40대 56.7%, 30대 46.5%, 20대 42.0%). 국민연금 가입상태별로는 가입자가 미가입자보다, 자녀출산 계획이 있는 경우가 없는 경우보다 여성에게 우선 혜택을 주어야 한다는 의견이 높았게 나타났다. 학력, 도시규모별로 해당질문에 대한 응답 간에는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

3) 출산크레딧 가입인정기간: 축소/유지/확대

출산크레딧의 가입인정기간에 대해 물어본 결과, ‘가입인정기간이 지금보다 축소되어야 한다’는 응답이 12.2%이고, ‘현행대로 하는게 좋다’는 의견이 45.3%로 가장 높으며, ‘가입인정기간이 지금보다 확대되어야 한다’가 42.5%를 차지하였다. 출산크레딧에 대해 ‘가입인정기간이 지금보다 확대되어야 한다’는 의견은 성별로는 △남자(45.9%)가 △여자(39.0%)보다 높았고 연령별로는 △20대(52.7%), △30대(51.2%), △40대(37.3%), △50대(30.8%)순이었다. 향후 자녀출산 계획별로는 △있음(53.8%)이 △없음(36.0%)보다 높았던 한편, 학력, 국민연금 가입상태별로 해당질문에 대한 응답 간에는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

4) 출산크레딧 비용 재원에 대한 인식

출산크레딧 비용 재원에 대한 인식 조사결과에서 관련 비용을 어디에서 부담해야 하는지에 대해 물어본 결과, ‘국민연금 가입자들의 보험료로 걷은 기금에서 전부 부담해야 한다’는 응답이 10.6%이고, ‘모든 국민이 내는 세금에서 전부 부담해야 한다’ 12.9%, ‘국민연금기금과 정부지원(세금)이 절반씩 부담해야 한다’가 45.2%로 가장 높으며, ‘현행대로 하는 게 좋다’는 의견이 31.3%를 차지하였다.

5) 출산크레딧 확대 여부

출산크레딧 제도 확대여부에 대해 물어본 결과, ‘축소되어야 한다’는 응답이 13.4%이고, ‘현행대로 유지되어야 한다’ 37.0%, ‘확대되어야 한다’는 의견이 49.5%로 가장 높았다. 출산크레딧 제도가 ‘확대되어야 한다’는 의견은 성별로는 △남자(54.7%)가 △여자(44.2%)보다 높았고, 연령별로는 △20대(64.8%), △30대(54.7%), △40대(43.0%), △50대(38.0%)순으로 높았음을 보여준다. 자녀수별로는 △자녀없음(58.2%), △1명(50.2%), △3명 이상(45.3%), △2명(40.8%)순으로 높았으며 향후 자녀출산 계획별로는 △있음(63.7%)이 △없음(41.3%)보다

높았다. 한편, 학력, 국민연금 가입상태별로 해당질문에 대한 응답 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없었다.

6) 양육 크레딧의 도입 필요성

양육 크레딧 도입 여부에 대해 물어본 결과, ‘동의한다’는 응답이 62.0%로 가장 높고, ‘보통이다’가 23.3%, ‘동의하지 않는다’가 14.7%로 나타났다. 양육 크레딧 도입여부에 대한 동의정도는 평균 3.6점(5점 만점)이며, 향후 자녀출산 계획별로 해당 의견에 동의하는 정도는 △있음(3.9점)이 △없음(3.5점)보다 높게 나타났다. 한편 성, 연령, 학력, 국민연금 가입상태, 자녀수별로 해당 의견에 동의하는 정도 간에는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

또한 양육 크레딧의 수혜자를 저소득층으로 한정하는 것에 대해 물어본 결과, ‘동의한다(매우+대체로)’는 응답이 64.5%로 가장 높고, ‘보통이다’가 22.0%, ‘동의하지 않는다(전혀+대체로)’가 13.5%로 나타났다. 양육 크레딧의 수혜자를 저소득층으로 한정하는 것에 대한 동의정도는 평균 3.7점(5점 만점)이며, 연령별로 해당의견에 동의하는 정도는 △남자(3.8점)가 △여자(3.6점)보다 높게 드러났다.

7) 우선 확대, 도입되어야 할 크레딧에 대한 인식

우선적으로 확대, 도입되어야 하는 크레딧 제도(1순위)로는 ‘출산크레딧 확대’가 43.9%로 가장 높고, ‘실업 크레딧 확대’ 24.2%, ‘양육 크레딧 도입’ 18.3%, ‘군복무 크레딧 혜택 확대’ 13.5% 순으로 나타났다. 한편 2순위로 확대, 도입되어야 하는 크레딧 제도로는 ‘양육 크레딧’이 35.9%로 가장 높고, ‘출산크레딧’ 24.3%, ‘실업 크레딧’ 23.3%, ‘군복무 크레딧’ 16.6% 순이었다. 1, 2순위를 종합적으로 고려할 때 확대/도입되어야 하는 크레딧 제도는 ‘출산크레딧’이 68.2%로 가장 높고, ‘양육 크레딧’ 54.2%, ‘실업 크레딧’ 47.5%, ‘군복무 크레딧’ 30.1% 순으로 나타나고 있다.

3. 소결

출산크레딧에 대한 국민들의 인식조사 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 대다수의 국민은 아직 출산크레딧 제도에 대해 거의 알고 있지 못한 것으로 나타났다(‘전혀 모른다’ 67.1%). 제도에 대한 인지도를 높이는 것이 시급한 과제임을 알 수 있다. 둘째, 이 제도에 대한 인지도는 매우 낮은 것과는 달리, 국민연금 출산크레딧 제도가 ‘국민을 위해 꼭 필요한 혜택이다’는 의견에는 다수인 61.7%가 동의한다고 응답하였다.

출산크레딧 제도의 효과에 대해서는 상당수 국민은 출산크레딧 제도를 통해 ‘국가가

출산율을 높이기 위해 노력하는 것 같다’는 데는 동의하였지만(평균 3.7점), ‘출산크레딧 혜택으로 인해 출산율이 높아질 것 같다’는 의견에 동의하는 정도는 2.8점으로 낮게 나타났다. 즉, 출산크레딧이 국가의 출산장려를 위한 노력의 일환으로 인식되기는 하지만, 실제로 출산 제고 효과가 있다고 보기는 어렵다고 인식하는 것이다.

한편 출산크레딧이 젊은 세대에게도 혜택을 주는 제도라는 견해에 대해서는 평균 3.3점, 국민연금이 출산크레딧을 통해 여성에게 혜택을 주려고 노력하는 것 같다는 의견에 대해서는 평균 3.4점으로 나타났고, 노후소득보장에 도움이 된다는 견해에 대해서는 평균 3.2점, 가입 유인 효과에 대해서는 평균 3.0점으로 나타났다.

〈표 6〉 출산크레딧 인식 결과 요약

항목	점수(5점 척도)
1. 출산크레딧의 필요성	3.6
2. 출산크레딧의 효과성	
1) 국가의 출산제고 노력	3.7
2) 출산장려 효과	2.8
3) 젊은 세대에 대한 혜택부여	3.3
4) 여성에 대한 혜택부여	3.4
5) 노후소득보장 강화	3.2
6) 가입유인 효과	3.0

* 주: 점수가 높을수록 동의정도가 높음을 의미

5점이 매우 동의, 4점은 동의하는 편, 3점은 보통, 2점은 동의하지 않는 편, 1점이 매우 동의하지 않음을 의미한다는 것을 고려할 때, 대체로 출산크레딧의 정책 효과는 무난한 것으로 나타나고 있지만, 실질적인 출산제고 효과에 대해서는 다소 회의적인 견해가 많은 것으로 나타나고 있다.

출산크레딧 제도의 개선방향에 있어서는 먼저 제공대상에 있어서 첫째자녀부터 지급해야 한다는 의견이 현행 방식처럼 둘째자녀부터 지급해야 한다는 견해보다 두 배 높게 나타났다. 출산크레딧의 수혜자에 대해서는 여성에게 우선적으로 혜택을 제공하도록 해야 한다는 응답이 현행처럼 부부 합의에 따라 제공하도록 해야 한다는 의견에 비해 약간 높게 나타났다. 여성일수록, 연령이 높을수록 여성에게 우선적으로 혜택을 부여해야 한다는 의견이 더 많았다. 출산크레딧의 재원에 대해서는 국고부담을 강조한 전문가들의 의견과는 달리 기금과 세금에서 절반씩 부담해야 한다는 의견이 가장 지배적으로 나타났다.

전반적으로 출산크레딧 제도에 대해서는 축소 혹은 유지보다는 확대되어야 한다는 의견이

절반정도로 높게 나타났다. 양육 크레딧의 도입에 대해서도 동의한다는 의견이 62%로 매우 높게 나타났다. 양육 크레딧의 적용대상에 대해서는 저소득층에게 우선적으로 적용하는 것이 바람직하다는 견해가 많았다.

요컨대 출산크레딧의 재원분담 문제를 제외하면 출산크레딧의 개편방향에 대해 전문가의 견해와 일반 국민의 인식이 거의 일치하는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

V. 출산크레딧 개선방안

1. 출산크레딧의 개선방향

앞서 분석된 내용들을 토대로 출산크레딧의 개선방향에 대한 본 연구의 입장을 정리하면 다음과 같다. 먼저 출산크레딧 제도의 목적은 출산율 제고보다는 출산에 대한 사회적 기여를 인정하고 이를 보상하는 관점에서 접근하는 것이 바람직할 것이다. 한편 중장기적으로는 출산크레딧과 양육크레딧을 구분할 필요성이 대두된다. 양육크레딧에서는 실제 양육자에게 양육에 따른 부담을 지원하는 것을 목적으로 하여 이원화되는 것이 바람직하다.

제도의 효과와 관련해서도 두가지의 방향성을 제시하고자 한다. 첫째, 출산크레딧이 국가의 출산장려를 위한 노력의 일환으로 인식되기는 하지만, 실제로 출산제고 효과가 있다고 보기는 어렵다. 따라서 출산크레딧의 목적을 출산율 제고보다는 출산에 대한 사회적 보상이라는 현실적인 수준으로 이해할 필요가 있다. 그렇게 보았을 때에도 현재의 출산크레딧의 혜택이 제한적이기 때문에, 국민들이 혜택을 인지할 수 있는 수준으로 확대할 필요가 있다. 이때 사각지대 해소 효과도 함께 향상될 수 있도록 하기 위해서는 급여인정수준 향상보다는 인정기간 확대가 더 우선적으로 추진될 필요가 있다.

둘째, 제도의 낮은 인지도는 제도의 혜택에 대한 체감도를 낮추는 결정적인 이유이다. 특히 장기간의 가입 후에야 혜택을 보는 연금제도의 성격상, 출산크레딧의 대상인 젊은 층에게 확실히 혜택을 인지시키는 방식으로 적용될 필요가 있다.

2. 개선방안에 대한 평가

여기서는 III장에서의 문헌 검토를 통한 전문가 의견 분석과 IV장의 일반국민 인식조사 결과를 바탕으로 하여 전문가와 일반 국민에게 공통적으로 필요하다고 인식된 출산크레딧의 구체적인 개선방안 여섯 가지를 도출하였다.

여기서는 먼저 이러한 여섯 개의 쟁점별 개선 사안을 실현가능성과 친여성적 효과 등을

기준으로 평가하고자 한다. 개선의 실현 가능성은 합의용의성(찬반 논쟁의 치열함 정도), 재정적 용이성(재정이 적게 들수록 용이함) 등을 기준으로 한다. 그리하여 다음과 같이 제시하고자 한다. 단기 개선방안과 중장기 개선안으로 제시한다.

〈표 7〉 개선안의 평가: 개선 시급성 및 실현 가능성

방안	실현 가능성		친여성적효과	최종 평가
	합의 용의성	재정적 용이성		
출산크레딧 첫째자녀 확대	상	하	상	단기
양육 크레딧 도입	상	하	상	단기
여성 우선적용 '기본 설정(default)'	상	상	상	단기
법정 모성휴가기간 크레딧 적용	상	중	상	단기
크레딧 적용시점에 대한 개선	중	하	중	중장기
크레딧 재원부담에 대한 개선	상/하	상/하	하	중장기

먼저 출산크레딧 확대 방안(첫째자녀 확대)을 제안할 수 있다. 이 방안은 전문가와 일반인 모두에게 높은 지지를 받고 있고, 여성계에서도 관심을 기울이고 있는 정책안이라는 점에서 사회적 합의 용의성이 높고, 혜택이 강화될수록 (주로) 여성의 연금수급권이 강화되는 등 친여성적 효과도 높다. 다만 재정적 용이성은 고려될 필요가 있다.

둘째, 양육 크레딧 도입을 제안할 수 있다. 양육에 대한 지원의 필요성에 대해서는 상당히 높은 사회적 합의가 이루어져 있으므로, 단기과제로서 도입을 검토하는 것이 바람직할 것이다. 다만 이 경우 기존에 없는 제도를 신규로 입법화하는 과정에 필요하기 때문에 구체적인 대상과 방식에 대해서는 검토와 논의가 필요하다. 재정소요 등을 고려하면 저소득층을 대상으로 우선 도입하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 법정 모성휴가기간에 대한 크레딧 적용은 필요성과 우선순위가 높기 때문에 사회적으로 합의되기에 용의하고, 고용보험기금의 지원을 받을 수 있기 때문에 재정적으로도 비교적 용의한 것으로 판단된다. 따라서 이 안은 단기 개선방안으로 제안하고자 한다.

넷째, 출산크레딧을 여성에게 제공하는 것을 기본설정(default)으로 하되, 부부가 합의하는 경우에 한하여 혹은 여성이 연금수급권을 획득하지 못하는 경우에 한하여 남성 배우자에게 적용될 수 있도록 하는 방안은 친여성적 성격을 높이면서도 남성 배우자가 받을 수 있도록 가능성을 열어두고 있다는 점에서 사회적으로 용인되기 쉬우며, 재정적 소요도 발생하지 않는다는 점에서 재정적 용이성이 매우 높다. 따라서 이 안은 단기 개선방안으로 제안하고자 한다.

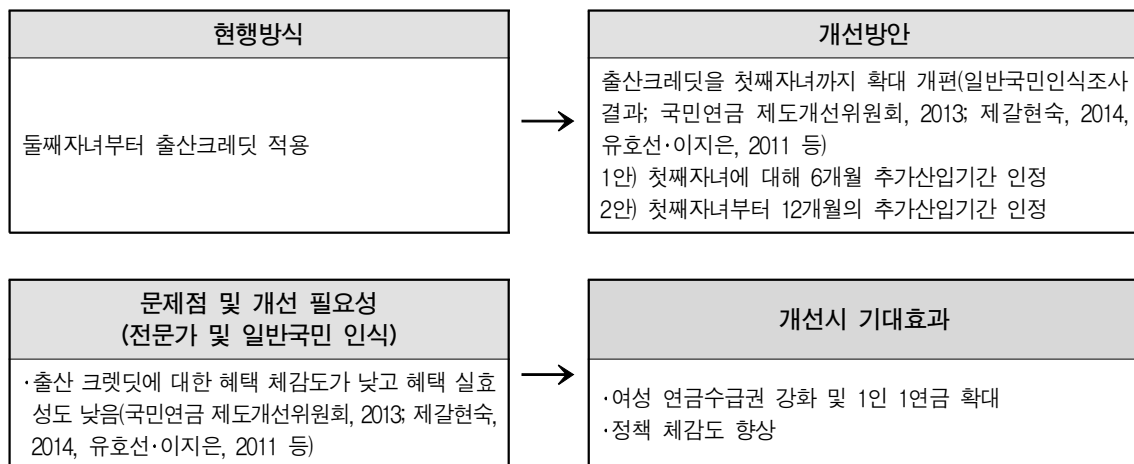
다섯째, 수급시점에서 출산 시점으로 크레딧 적용시점을 개선하는 방안이다. 이 경우는 합의 가능성이나 친여성 효과는 중간 수준이고, 재정소요가 당장 발생한다는 점에서 재정적 용이성은 낮다고 평가할 수 있다. 따라서 중장기 개선방안으로 제안한다.

여섯째, 크레딧 재원부담 개선안은 국고지원, 즉 일반재정 비중을 높이고 이를 법에 명시하는 것을 골자로 한다. 이 내용에 대한 합의가능성과 재정적 용이성은 두 번째 안을 함께 고려하여 볼 필요가 있다. 먼저 크레딧 적용시점을 현행처럼 수급시점으로 하게 될 경우에는 국고지원이 본격적으로 발생하는 시점이 몇 십년 후인 먼 미래이기 때문에 국고지원 확대 및 명시에 합의할 가능성과 재정적 용의성이 높을 수 있다. 그러나 만약 크레딧 적용시점이 출산시점, 즉 크레딧 사유 발생시점으로 개선될 경우에는 재정소요가 당장 발생하게 되면서 국고부담이 바로 증가하게 되기 때문에 합의와 재정적 용이성이 낮게 된다. 이 내용은 친여성적 효과와는 다소 관련성이 낮다. 종합적으로 보아 이 안은 중장기 개선방안으로 제안한다.

3. 단기 개선방안

가. 출산크레딧 첫째자녀 적용

현재 둘째자녀부터 적용되고 있는 출산크레딧을 첫째자녀까지 확대하는 방안을 제안할 수 있다. 이에 대해서는 많은 전문가가 주장한 바 있으며(국민연금 제도개선위원회, 2013; 제갈현숙, 2014, 유호선·이지은, 2011 등), 일반 국민인식조사에서도 필요성이 높게 나타난 내용이다.



[그림 3] 출산크레딧 첫째자녀 확대 방안

가장 간단한 개선안은 첫째자녀에 대해서도 6개월 혹은 12개월의 가입기간 추가산입을 인정하는 것이다.¹³⁾ 이때 추가로 산입하는 기간은 총 56개월 혹은 62개월로 늘어나게 된다.¹⁴⁾

나. 양육 크레딧 추가 도입

현재 우리나라에는 출산, 군복무 크레딧이 있고 실업 크레딧이 곧 도입될 예정이다. 그러나 많은 전문가와 일반 국민이 양육에 대해서도 연금차원에서의 보상이 필요하다고 인식하는 상황이다.¹⁵⁾ 출산뿐만 아니라 양육에 대한 연금차원의 보상이 필요하고, 여성의 연금수급권을 실질적으로 증진시키는 효과를 갖기 위해서는 양육에 대해서도 보상이 필요하기 때문이다.

다만 이 제도는 양육에 대한 지원이 필요하다는 원론적인 차원에서는 논의가 많이 되어 왔지만, 신규로 도입되어야 하는 제도로서 구체적인 도입안에 대해서는 아직 충분한 공론화와 방안 비교 등이 이루어지지 않아 다각적인 검토가 필요한 상황이다.

일반 국민 인식조사 결과에 따르면, 양육 크레딧을 도입하되 저소득층을 우선적 대상으로 하는 방안도 국민적 공감대를 얻을 수 있는 것으로 보인다. 따라서 출산크레딧과는 별개로 저소득층을 우선적 대상으로 하여 양육 크레딧을 도입하고 단계적으로 확대를 검토하는 방안을 단기 과제로 제안할 수 있다. 구체적으로는 가구소득 수준이 일정수준 미만(예컨대 최저생계비 150% 미만)인 저소득가구¹⁶⁾에서 실질적인 양육제공자에게 자녀가 0~2세인 기간에 대해 (a) 양육하면서 일하는 경우에는 연금가입소득을 전체 가입자 평균소득(현행 A값)으로 인정해주고, (b) 양육을 전담하고 일을 하지 않는 경우에는 최저가입소득수준으로 인정해주는 방안을 제안할 수 있다.¹⁷⁾

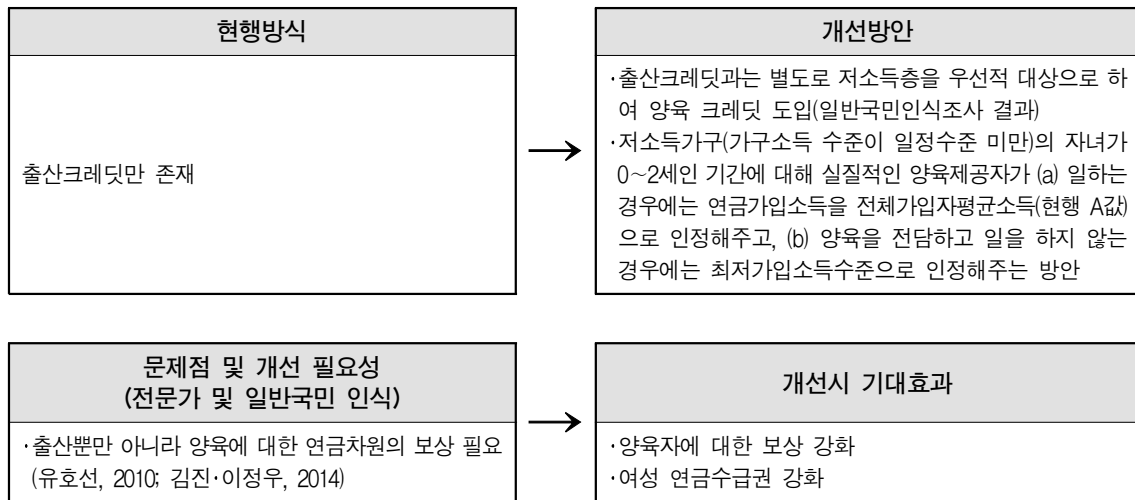
13) 현재 제19대국회에는 이미 출산크레딧 제도를 1자녀까지 확대하는 내용의 의원발의안이 계류 중임. 다만, 동 발의안은 첫째자녀부터 12개월 추가산입하며, 둘째, 셋째 이상 자녀 모두 동일하게 12개월을 추가산입하는 것을 주요 내용으로 하고 있음. 국민연금법 일부개정법률안(남인순의원대표발의, 의안 번호 1902535 발의연월일 2012.11.12.국회의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_V1A2D1Y1M1P2P1D7G4Z4G3W4W9M7B2, 검색일 2015.10.5.)

14) 첫째자녀까지 확대시 급격한 소요재원 증가를 완화하기 위한 방안으로서 첫째 자녀에 대한 인정수준을 전체가입자 평균소득의 100%보다 낮추는 방안도 고려할 수 있다.

15) 특히 전문가들은 출산크레딧을 확대 개편하여 양육 크레딧으로 전환하는 방안을 제안하기도 한다 (유호선, 2010:202; 김진·이정우, 2014:154; 김수완, 2012:20-21).

16) 구체적인 소득기준은 대통령령에서 정하도록 할 수 있다.

17) 이처럼 실질 양육자가 일하는 경우와 일하지 않는 경우에 다르게 적용하는 방식은 스웨덴의 양육 크레딧의 예를 참고할 수 있을 것이다(김수완, 2004:73).



[그림 4] 양육 크레딧 도입방안

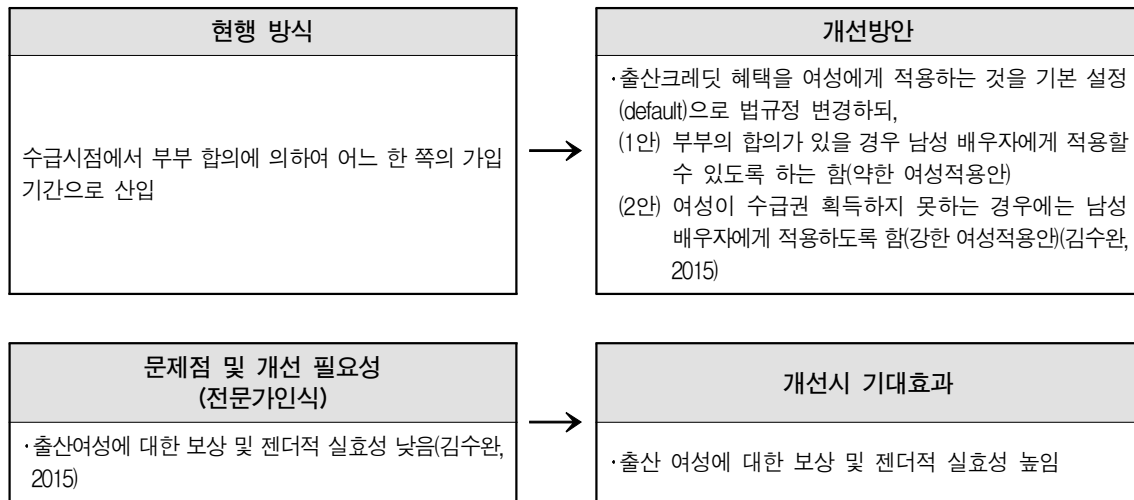
다. 크레딧의 여성 우선적용 ‘기본 설정(default)’

현재에는 수급시점에서 부부 합의에 의하여 어느 한 쪽의 가입기간으로 산입하도록 함으로써 젠더적 실효성이 낮은 상황이므로 이에 대한 개선이 필요하다고 보여진다. 출산크레딧 혜택을 여성에게 적용하는 것을 기본 설정(default)으로 변경하는 법 개정은 재정적인 부담이 덜하고, 사회적 공감대가 높다는 점에서 용이하게 단기에 입법화과제로 추진할 수 있을 것으로 보인다.

이에 대해 구체적으로 두 개의 개선안으로 제안할 수 있다. 1안은 기본 설정을 여성 적용으로 하되, 부부가 합의하는 경우에는 남성 배우자로 적용을 바꿀 수 있도록 하는 조치이다. 다만 한국 사회에서 여성보다 남성 배우자의 연령이 높아 먼저 수급 연령에 도달하는 경향이 있고 개인단위보다는 가족 혹은 부부 단위로 소득을 고려하는 경향이 높다는 점을 고려해 보면, 남성 배우자가 적용하도록 합의할 가능성이 높다는 점에서 여성에 대한 적용을 약하게 유인하는 방안이라고 할 수 있다.

2안은 여성이 수급권 획득하지 못하는 경우에 한하여 남성 배우자에게 적용하도록 하는 안이다. 이 경우 여성이 수급 연령에 도달한 시점에서 여성의 수급권이 획득되지 않았음을 확인한 후 남성 배우자에게 적용하게 되기 때문에, 여성에 대한 적용을 강하게 유인하는 효과를 갖는다.

1안과 2안 모두 별도의 재정소요가 들지 않고 법 개정만으로도 제도의 친여성적 효과를 높일 수 있다는 장점이 있다.



[그림 5] 출산크레딧 수급대상 여성 우선 적용 방안

라. 법정 모성휴가기간(출산휴가기간)에 대한 출산크레딧 적용

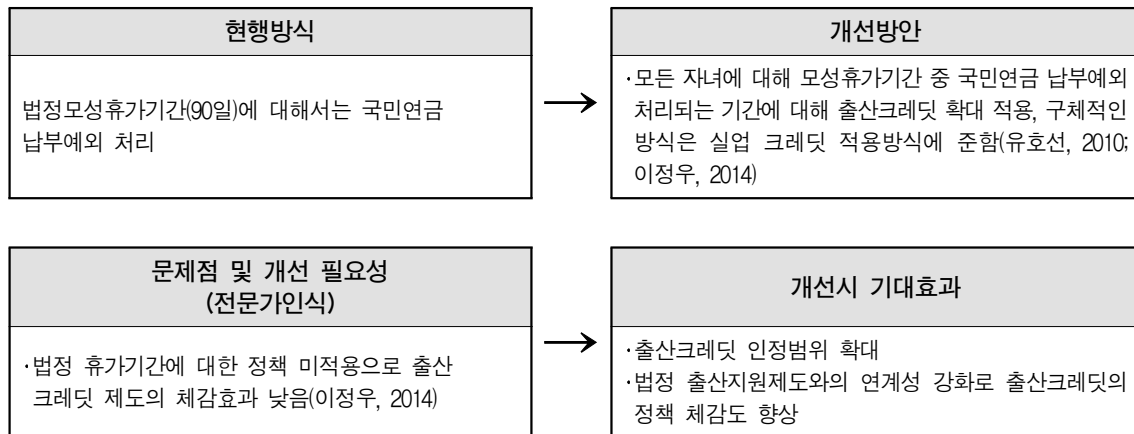
우선지원 대상 기업¹⁸⁾에 근무하는 근로자의 경우 전체 출산휴가 기간인 90일에 대해 국민연금 납부예외로 처리되고 있고, 현재 우선지원 대상이 아닌 기업에 근무하는 경우 90일의 법정 휴가기간 중 회사로부터 임금을 받을 수 있는 60일을 제외한 나머지 30일은 국민연금의 납부예외 기간으로 처리되고 있다(유호선, 2010:187).

이처럼 현재 국민연금 납부예외 처리되고 있는 법정 모성휴가기간(30~90일)에 대해 우선적으로 크레딧을 적용시키는 개선이 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 법정 모성휴가기간(출산휴가기간)에 대한 크레딧 적용은 필요성과 우선순위가 높기 때문에 사회적으로 합의 되기에 용이하고, 고용보험기금의 지원을 받을 수 있기 때문에 재정적으로도 비교적 용이하다.

이 경우는 현행의 출산크레딧의 가입기간 추가 방식이 맞지 않고, 해당 기간에 대해 보험료를 지원하는 방식, 즉 구직급여 수급자에 대한 실업 크레딧 적용과 동일한 방식으로 접근할 필요가 있다. 그리하여 자녀 수와 관계없이 모성휴가기간에 출산크레딧을 확대 적용하되, 구체적인 방식은 실업 크레딧 적용방식을 준용할 수 있을 것이다.¹⁹⁾ 이 때 출산크레딧 인정 기간을 확대할 수 있고, 법정 출산지원제도와 연계성 강화로 출산크레딧의 정책 체감도도 향상할 수 있을 것이다.

18) 우선지원 대상기업이란 다음을 포함한다. 1. 300인 이하의 상시 근로자를 고용하고 있는 광업, 건설업, 운수 창고 및 통신업 2. 500인 이하의 근로자를 고용하고 있는 제조업 3. 기타 100인 이하인 사업장 (중소기업법상 중소기업으로 중소기업 청장의 확인서를 받은 기업을 포함)(유호선, 2010:187-188).

19) 구체적으로 실업 크레딧의 적용방식에 대해서는 부록에 제시된 실업 크레딧 관련 현행법 내용을 참고할 수 있다(국민연금법 시행령 제25조의2, 제25조의3).



[그림 6] 법정 모성휴가기간에 대한 출산크레딧 적용방안

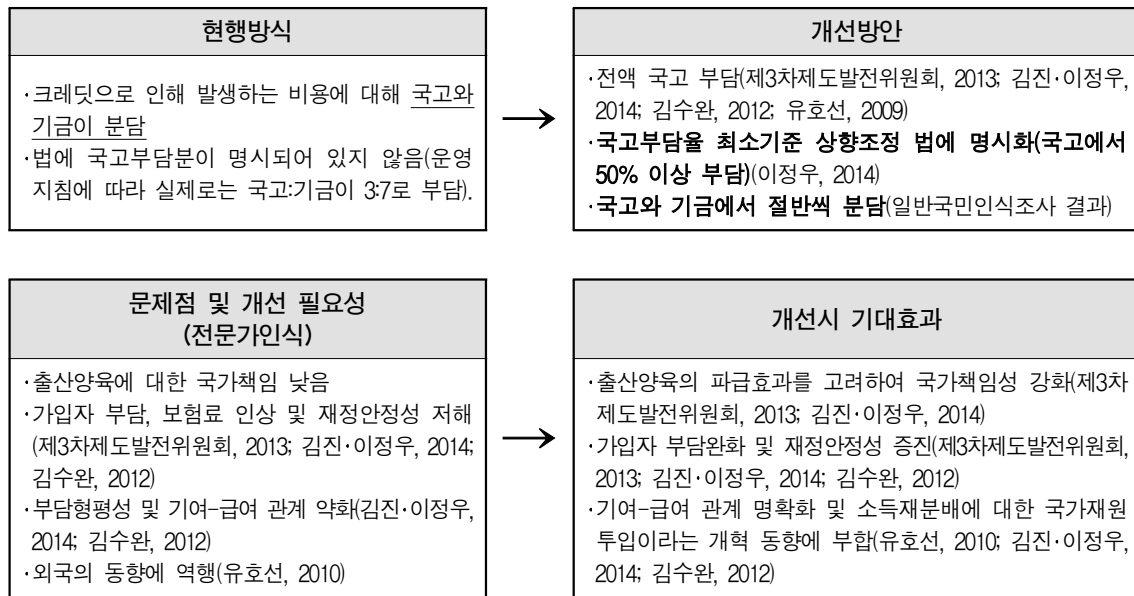
4. 중장기 개선방안

가. 크레딧 재원부담에 대한 개선

현재 「국민연금법」에는 출산크레딧에 필요한 재원을 국가가 전부 혹은 일부 부담하도록 제시되어 있는데, 이에 대해 국가의 부담분을 명확하게 명시하는 개선안을 제시하고자 한다.

크레딧으로 인해 발생하는 비용에 대해서는 현재 운영지침에 따라 국고와 기금이 분담(3:7)하는 방식으로 운영되고 있다. 이는 법에서 전액 국고 혹은 일부 국고부담을 명시한 취지와도 다소 배치되는 상황이다. 이에 대해 출산양육에 대한 국가책임성을 강화하고, 가입자 부담을 완화하며, 세대간 계약을 명확히 하는 차원에서도 국고 부담 최소 비율을 명시하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.

관련 전문가는 전액 국고 부담(제3차제도발전위원회, 2013; 김진·이정우, 2014; 김수완, 2012; 유호선, 2009)을 주로 지지했으나, 일반 국민은 국고와 기금에서 절반씩 부담하는 것이 바람직하다고 인지하고 있는 바, 국고부담을 원칙으로 하되, 급격한 국고부담 증가를 고려하여 국고분담비율을 높여 절반씩 부담하는 방향으로 개선하는 것이 현실적이라고 보여진다. 법개정에서는 최소한 50%를 부담하도록 한다는 조항이 포함될 수 있다.

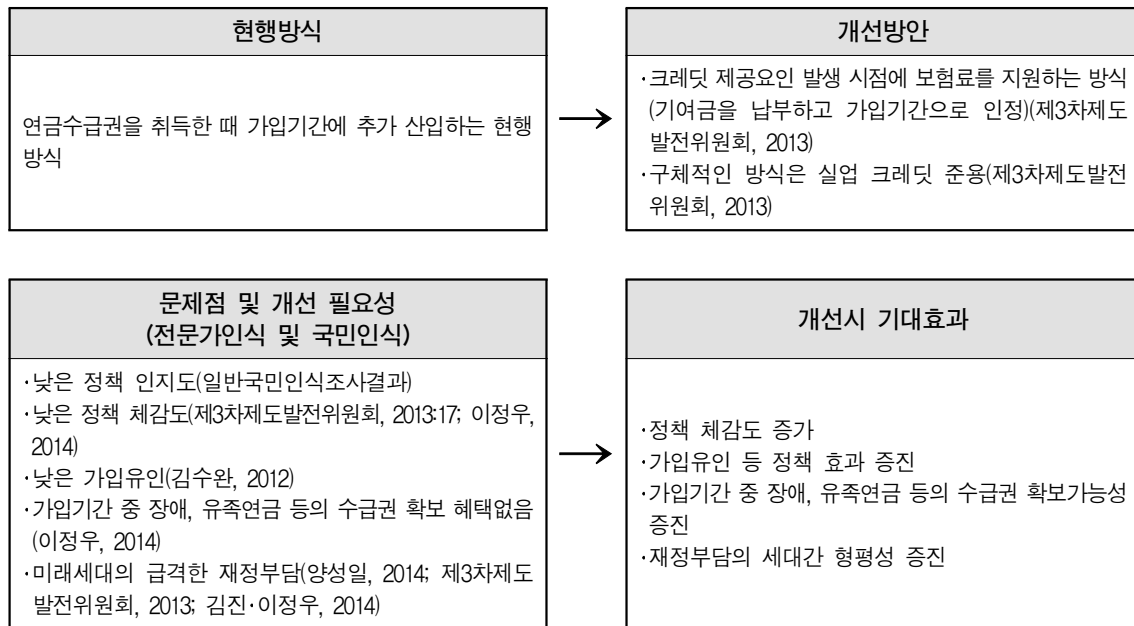


[그림 7] 크레딧 자원방식에 대한 개선방안

나. 크레딧 적용 시점에 대한 개선

크레딧 적용 시점에 대해서는 연금수급권을 취득한 때 가입기간에 추가 산입하는 현행 방식은 정책에 대한 인지도와 체감도가 낮아 정책 효과를 기대하기 어렵고, 미래시점에서 급격한 재정부담이 예상된다는 문제점을 노정하고 있다.

따라서 크레딧 제공요인 발생 시점에서 보험료를 지원하는 방식(기여금을 납부하고 가입기간으로 인정)으로 개선할 필요가 있다. 구체적으로는 실업 크레딧의 보험료 지원방식을 준용할 수 있다. 실업 크레딧의 법규정은 부록에 제시하였다(국민연금법 시행령 제25조2 및 제25조3, 부록참조) 개선으로 인한 정책적 기대효과는 정책 체감도 증가, 가입유인 및 연금 이미지 개선 등 정책효과 증진, 가입기간 중 장애, 유족연금 등의 수급권 확보가능성 증진, 재정부담의 세대간 형평성 증진 등을 들 수 있을 것이다.



[그림 8] 크레딧 적용시점에 대한 개선방안

5. 결론

문헌검토를 통한 전문가 의견 분석과 일반국민 인식조사를 결과를 바탕으로 하여 성 인지적 관점에서 출산크레딧 제도의 실효성을 제고하기 위한 개선방안을 도출하였다. 개선 방안은 구체적으로 여섯 가지의 쟁점별 사안으로 구분하여 제안하였으며, 이를 친여성적 관점에서 개선의 시급성 및 합의용의성과 재정적 용이성을 고려한 실현가능성을 기준으로 하여 단기 개선방안과 중장기 개선방안으로 제안하였다.

단기 개선방안으로는 출산크레딧의 첫째자녀까지로의 확대, 양육 크레딧 추가도입, 크레딧 여성 우선적용을 ‘기본설정(default)’으로 변경, 그리고 법정 모성휴가기간(출산휴가기간)에 대한 출산크레딧 적용을 제안하였다. 중장기 개선방안으로는 출산크레딧에 필요한 재원 부담에 있어 국가의 부담분을 명확하게 명시하는 방안 및, 크레딧 적용시점을 연금수급권을 취득 한 때 가입기간에 추가산입하는 현행방식에서 크레딧 제공요인 발생시점에 보험료를 지원하는 방식으로 개선할 것을 제안하였다.

이상에서 도출된 개선방안을 종합한 출산크레딧 제도의 개선을 위한 국민연금법 제19조의 개정시안은 아래의 표와 같다.²⁰⁾ 개선방안으로 제안한 육아 크레딧 제도의 도입의 구체적인 시안은 공론화 및 다각적인 검토를 통하여 마련되어야 할 것이다.

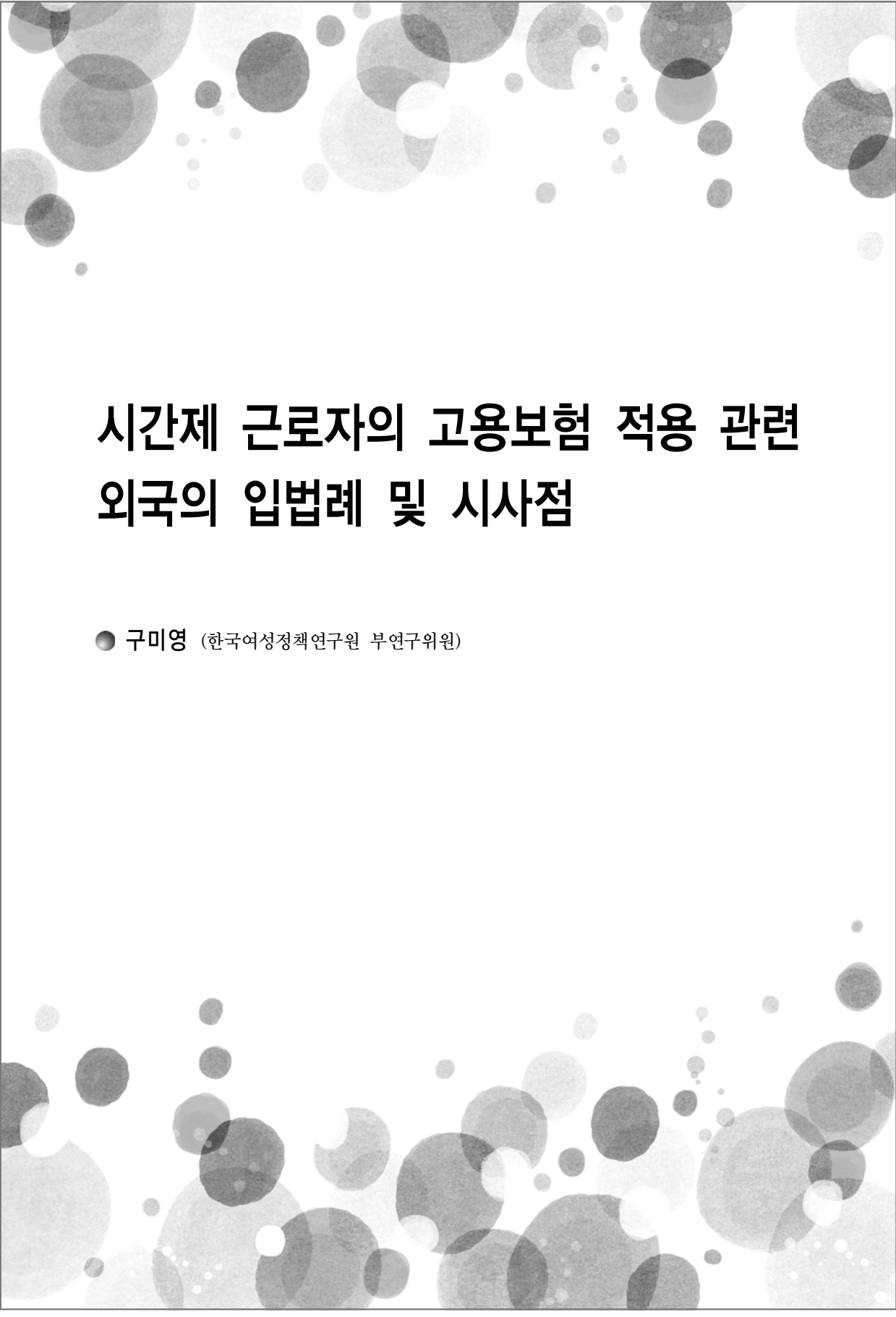
20) 다만, 중장기 개선방안의 하나인 크레딧 적용시점에 대한 구체적 개선시안은 실업 크레딧의 보험료 지원방식을 준용하는 방안으로 제안한 바, 개정안에 함께 담지는 아니하였다.

〈표 8〉 출산크레딧 제도 개선방안: 국민연금법 개선안

현행법	개정안
<p>제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① 2 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금 수급권을 취득한 때(이 조에 따라 가입기간이 추가 산입되면 노령연금수급권을 취득할 수 있는 경우를 포함한다)에는 다음 각 호에 따른 기간을 가입기간에 추가로 산입한다. 다만, 추가로 산입하는 기간은 50개월을 초과할 수 없으며, 자녀 수의 인정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자녀가 2명인 경우: 12개월 <p><신설></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 자녀가 3명 이상인 경우: 둘째자녀에 대하여 인정되는 12개월에 2자녀를 초과하는 자녀 1명마다 18개월을 더한 개월 수 <p>② 제1항에 따른 추가 가입기간은 부모가 모두 가입자 또는 가입자였던 자인 경우에는 부와 모의 합의에 따라 2명 중 1명의 가입기간에만 산입하되, 합의하지 아니한 경우에는 균등 배분하여 각각의 가입기간에 산입한다. 이 경우 합의의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담한다.</p> <p><신설></p>	<p>(1안)</p> <p>제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금수급권을 취득한 때(이 조에 따라 가입기간이 추가 산입되면 노령연금수급권을 취득할 수 있는 경우를 포함한다)에는 다음 각 호에 따른 기간을 가입기간에 추가로 산입한다. 다만, 추가로 산입하는 기간은 56개월을 초과할 수 없으며, 자녀 수의 인정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자녀가 1명인 경우: 6개월 2. 자녀가 2명인 경우: 12개월 3. 자녀가 3명 이상인 경우: 첫째자녀에 대하여 인정되는 6개월 및 둘째자녀에 대하여 인정되는 12개월에 2자녀를 초과하는 자녀 1명마다 18개월을 더한 개월 수 <p>(2안)</p> <p>제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① (동일)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자녀가 1명인 경우: 12개월 2. 자녀가 2명 이상인 경우: 첫째자녀에 대하여 인정되는 12개월에 1자녀를 초과하는 자녀 1명마다 12개월을 더한 개월 수 <p>(1안)</p> <p>국민연금법 제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ② 제1항에 따른 추가 가입기간은 모의 가입기간에 산입한다. 다만, 부와 모의 합의에 따라 부의 가입기간에 산입할 수 있다.</p> <p>(2안)</p> <p>제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입)</p> <p>② 제1항에 따른 추가 가입기간은 가입자 또는 가입자였던 모의 가입기간에 산입한다. 다만, 모가 추가기간을 포함하여도 수급권을 취득하지 못하는 경우에는 부의 가입기간에 산입한다.</p> <p>③ 임신한 자가 출산전후로 「근로기준법」 제74조제1항에 따른 휴가를 받는 경우로서 법제91조제1항제1호에 의한 납부예외기간을 가입기간으로 산입하기 위하여 국민연금공단에 신청하는 때에는 그 기간을 가입기간에 추가로 산입한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담하되, 일부부담의 경우 적어도 50%이상을 부담하여야 한다.</p>

참고문헌

- 김경아(2014). “독일의 크레딧 제도에 대한 고찰과 시사점”. 연금포럼. 제53호. 17-23.
- 김수완(2004). “크레딧(Credit) 제도의 도입방안 검토”. 연금포럼. 제16호. 70-76.
- _____(2006). “국민연금의 출산크레딧 제도 도입 방안 연구”. 사회보장연구. 제22권 제1호. 29-56.
- _____(2012). “국민연금 사각지대와 연금 크레딧”. 연금포럼. 제45호. 14-21.
- _____(2015). “최근 노후소득보장 강화 장치의 젠더적 실효성에 관한 시론”. 연금포럼. 제57호. 4-11.
- 김진·이정우(2014). “국민연금 출산크레딧 제도의 개선방안. 연금포럼. 제53호. 4-12.
- 선은애(2008). 사회보장행정에 있어서 사회보험수급권에 관한 연구: 국민연금제도상의 여성의 법적 보호를 중심으로, 건국대학교 석사학위논문.
- 양성일(2014). “국민연금 크레딧 개선논의 동향”. 연금포럼. 제53호. 2-3.
- 유호선(2009). 양육 크레딧 제도 도입방안. 서울: 국민연금연구원 정책자료.
- _____(2010). “국민연금의 양육 크레딧 제도 개선방안 연구”. 사회보장연구. 제26권 제1호. 179-208.
- 유호선·이지은(2011). 크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안. 서울: 국민연금연구원 정책자료.
- 이용하(2011). “다층연금체계 구축: 내실화방안을 중심으로”. 연금연구. 제1권 제2호. 1-27.
- 이정우(2014). 양육 크레딧 도입방안연구. 서울: 국민연금연구원.
- 장혜경(2006). “아동과 노인은 누가 돌보나?”. 보건복지포럼. 제115호. 35-43.
- 제갈현숙(2014). “공적연금에서 크레딧 제도의 개념과 의미”. 연금포럼. 제53호. 13-16.
- 제3차제도발전위원회(2013). 2013년 재정계산결과를 바탕으로 한 국민연금제도 및 기금운용개선방향에 관한 공청회 자료집.
- Bonnet, Carole, Sophie Buffeteau, and Pascal Godefroy(2006). Effects of pension reforms on gender inequality in France. *Population-E* 61 1-2: 51-80.
http://www.cairn-int.info/article-E_POPU_601_0045--effects-of-pension-reforms-on-gender-ine.htm.
- D’Addio & Anna Christina(2014). *Pension entitlements of women with children in OECD countries*. Second Cintia Conference Presentation material.
- Frericks, Patricia, Robert Maier, and Willibrord de Graaf(2007). Chapter 4: Male norms and female rectifications: the influence of care credits on gender pension gaps in France and Germany. In Patricia Frericks, *Setting rights: Resource flows, life-course norms and the dynamics of citizenship in European pension systems*. 100-135. Utrecht University.



시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 입법례 및 시사점

● 구미영 (한국여성정책연구원 부연구위원)

I. 서론

- 연구의 목적

본 연구는 시간제 근로자 보호 관련 연구 및 정책 사례가 풍부한 외국의 입법례를 조사하여 국가별 지원 정책을 파악하고, 우리나라의 사회보장법제 중 하나인 고용보험법제에 대한 개선점을 도출하고자 한다.

1997년 외환위기 이후 비정규직의 보호가 노동법 및 사회보장법의 중요한 주제로 등장해 왔지만 파견, 기간제 등에 비해 시간제 고용에 대한 정책적 관심은 적은 편이었다. 그러나 2008년 금융위기 이후 정부가 반듯한 시간제 일자리, 시간선택제 일자리 지원 사업을 활발히 펼치면서 시간제 고용에 대한 관심이 높아지고 있다. 이와 함께 여성 시간제 근로자의 빠른 증가가 시간제 고용 증가에 기여하고 있고, 특히 여기에는 가장 취약한 여성계층인 저학력, 중·고령 여성을 중심으로 빠른 증가 속도를 보이고 있다.

사회보장제도는 임금만으로 보장될 수 없는 소득 안정성, 건강권 유지 등에 기여한다는 점에서 중요한 문제이다. 특히 실업급여는 실직이라는 위기 상황에서 구직활동을 할 수 있도록 지원하고 소득을 보전하도록 지원한다는 점에서 중요성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 현행 고용보험법제는 가입자격, 실업급여 수급자격에 있어 시간제 근로자가 접근하기에 상대적으로 더 어려운 조건을 설정하고 있다. 또한 시간제 근로자의 고용 불안정성, 저임금으로 인해 가입을 포기하는 현상도 확인되고 실정이다.

따라서 시간제 근로자에 대한 고용보험 적용을 강화하기 위해 어떠한 법제도적 개선이 필요한지 심층적인 분석과 검토가 필요하다.

- 연구방법

시간제 근로자 또는 고용보험 관련 국내외의 선행연구와 조사 결과를 검토하여 현황을 정리하고 전문가 의견을 분석하였다. 또한 입법례를 조사함에 있어 Findlaw, Lexis 등의 법률 정보 데이터베이스, 조사대상 국가의 고용보험 관한 부처 사이트 등을 이용하였다. 아울러 각 국가의 사회보장법 전문가와 함께 워크숍을 진행하여 제도 전반 및 시간제 근로자 관련 현안을 파악하고자 하였다.

외국 입법례를 조사함에 있어 고용보험제도 전반을 대상으로 하지 않고 고용보험 중 실업급여에 한정하였다. 고용보험의 다양한 급여를 모두 포괄할 경우 심층분석이라는 성격에 부합하기 어렵기 때문이다.

또한 현재의 고용보험 DB는 피보험자의 고용형태를 정확하게 파악하는 것이 어렵게 설계

되어 있어서, 시간제 근로자의 고용보험 수급 현황을 알 수 없다는 제약이 있다. 실업급여 수급 요건 중 단위기간 동안의 피보험 기간 따라서 시간제 근로자가 실업급여 수급에 있어 어려움을 겪는지 여부에 대한 통계적 확인을 하지 못한 것이 이 연구의 한계이다.

Ⅱ. 시간제 근로자의 고용보험 적용 실태

1. 시간제 근로자의 현황

1) 시간제 근로자의 규모 및 변화 양상

<표 II-1>은 2015년 3월 현재, 우리나라 임금근로자의 현황을 보여준다. 전체 임금근로자 중 시간제 근로자가 차지하는 비율은 11.1%로, 2013년 8월보다 2년 사이 0.8% 포인트 더 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 II-1〉 시간제 근로자 규모(2015. 3. 현재)

(단위: 천 명, %)

구분		수				비율			
		상용	임시	일용	전체	상용	임시	일용	전체
임금근로자(1)		12,365	4,968	1,466	18,799	65.8	26.4	7.8	100.0
정규직(2=1-3)		10,411			10,411	55.4			55.4
비정규직 (3=①+②+③, 중복제외)		1,954	4,968	1,466	8,388	10.4	26.4	7.8	44.6
	임시근로	1,637	4,968	1,466	8,071	8.7	26.4	7.8	42.9
	장기임시근로 ①		3,551	1,187	4,738		18.9	6.3	25.2
	한시근로 ②	1,637	1,417	280	3,334	8.7	7.5	1.5	17.7
	(기간제)	1,555	917	154	2,626	8.3	4.9	0.8	14.0
	시간제근로 ③	232	1,324	535	2,091	1.2	7.0	2.8	11.1
	호출근로 ④			830	830			4.4	4.4
	특수고용 ⑤	6	480	15	501	0.0	2.6	0.1	2.7
	파견용역	542	232	73	847	2.9	1.2	0.4	4.5
	(파견) ⑥	116	63	12	191	0.6	0.3	0.1	1.0
	(용역) ⑦	426	170	62	658	2.3	0.9	0.3	3.5
	가내근로 ⑧	4	16	26	46	0.0	0.1	0.1	0.2

출처: 김유선(2015a: 1).

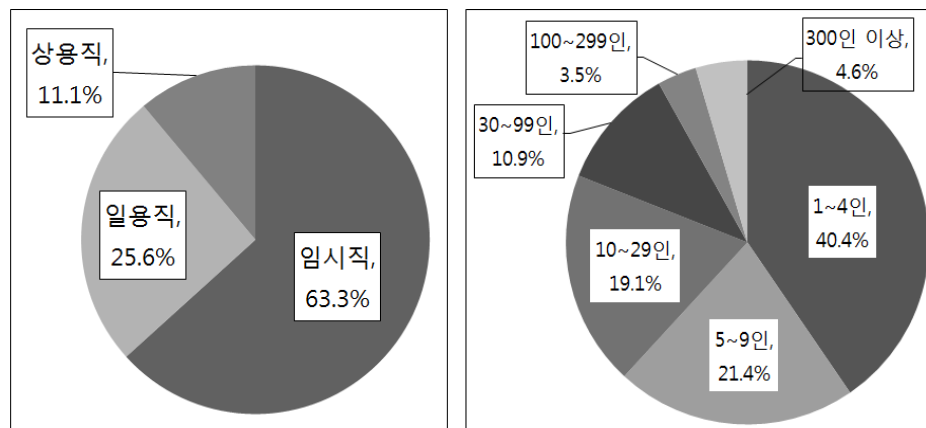
한편, <표 II-2>는 기업규모별 시간제 근로자 현황을 보여주고 있다. 시간제 근로자는 2004년 대비 2013년 5~10인 미만 사업체에서 90.9%, 10~30인 미만 사업체는 83.7%, 30~100인 미만 사업체는 95.0%의 증가율을 보여 중소기업을 중심으로 빠르게 확대되었다(오호영·이은혜, 2015: 2).

<표 II-2> 시간제 근로자의 기업규모별 분포(2015. 3. 현재)

(단위: 천 명, %)

구분	수						비중					
	1-4인	5-9인	10-29인	30-99인	100-299인	300인 이상	1-4인	5-9인	10-29인	30-99인	100-299인	300인 이상
시간제 근로	845	448	400	228	73	96	40.4	21.4	19.1	10.9	3.5	4.6

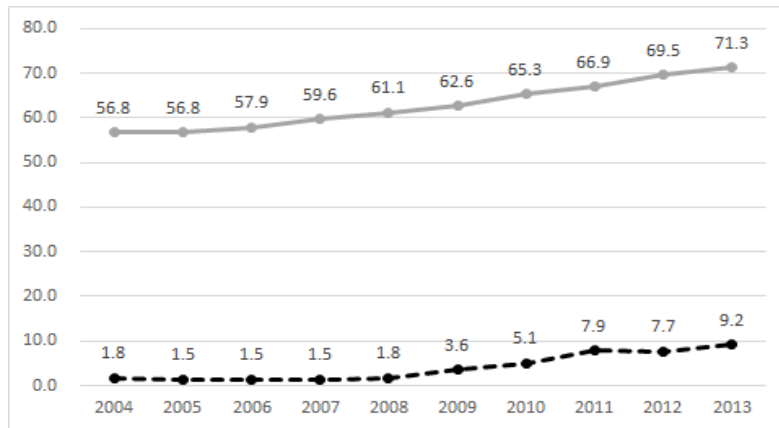
출처: 김유선(2015a: 14).



출처: 김유선(2015a)의 1면과 14면 자료 재정리.

[그림 II-1] 시간제 근로자의 업종별 분포 현황

또한 시간제 근로자 중 고용안정성이 상대적으로 높은 상용직 비율은 1.8%(2004년)에서 9.2%(2013년), 11.1%(2015년)로 증가하는 추세를 보이고는 있으나, 여전히 10% 수준으로 낮은 비율을 보이고 있다(오호영·이은혜, 2015: 3).



주: 위줄은 전일제 근로자의 상용직 비율, 아랫줄은 시간제 근로자의 상용직 비율을 나타냄.
출처: 오호영·이은혜(2015), 3면.

[그림 II-2] 시간제 근로자와 전일제 근로자의 상용직 비율

더불어 2015년 3월 현재 시간제 근로자 중 임시직이 63.3%, 일용직이 25.6%를 보이고 있어(표 II-1 및 그림 II-2 참고), 시간제 근로자의 고용이 임시직을 중심으로 이루어지고 있다는 사실을 알 수 있다. 시간제 근로자는 근무 여건이 상대적으로 안정적인 상용직보다 불안정한 근로 환경에 노출되어 있다(박지순, 2014a: 6).

마지막으로 시간제 근로는 업종별로 편중되어 나타나고 있다(표 II-3 참고).

<표 II-3> 시간제 근로자의 업종별 분포 현황(2015. 3. 현재)

(단위: 천 명, %)

구분	수						비중					
	농림 수산업	제조업	건설업	도소매 음식 숙박업	사업 개인 공공 서비스	기타	농림 수산업	제조업	건설업	도소매 음식 숙박업	사업 개인 공공 서비스	기타
임금근로자	114	3,903	1,334	3,587	7,568	2,293	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
정규직	36	3,390	654	2,393	4,621	1,693	31.6	86.9	49.0	66.7	61.1	73.8
비정규직	78	513	680	1,195	2,947	599	68.4	13.1	51.0	33.3	38.9	26.1
시간제 근로	24	107	94	675	1,120	71	21.1	2.7	7.0	18.8	14.8	3.1

출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 제공자료를 재구성

상대적으로 소규모, 영세 사업장이 많은 농업, 임업 및 어업이나, 도소매·음식숙박업, 사업·개인·공공서비스 및 기타 서비스업에서 시간제 근로에 종사하는 근로자 수가 전체 시간제 근로자의 절반 이상(54.7%)을 차지하고 있다. 정규직의 비율이 상대적으로 높은 제조업의 경우, 시간제 근로자의 비율은 전체 제조업 부문 임금근로자의 2.7%만을 나타내었고, 비정규

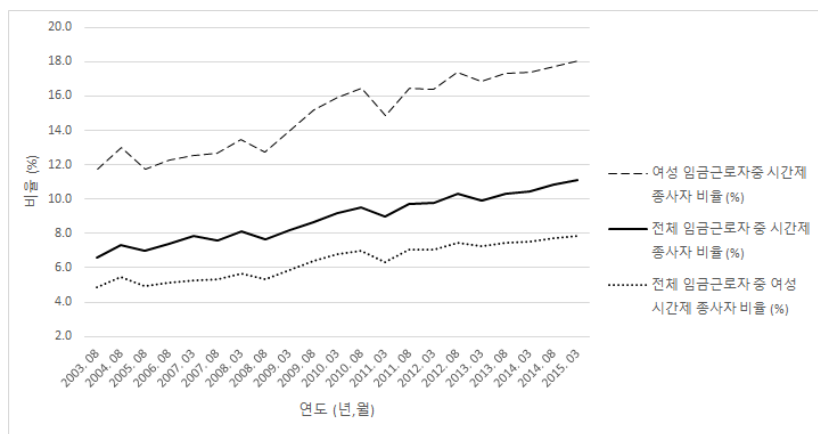
직의 비율이 상대적으로 높은 건설업의 경우에는 시간제 근로 외의 다양한 비정규직 형태가 존재하기 때문에 오히려 시간제 근로자의 비율은 전체 건설업종 임금근로자 대비 7.0% 수준으로 상대적으로 높지 않게 나타났다.

종합하면, 우리나라의 시간제 근로는 전체 근로에서 차지하는 비중이 지속적으로 높아져 (그림 II-3 참고) 2015년 현재 약 11% 정도를 차지하고 있고, 이 중 대부분의 고용이 10인 미만의 영세 사업장을 중심으로 이루어지며, 서비스업종을 중심으로 시간제 근로의 고용 계약이 주로 나타나고 있다. 더불어 시간제 근로자의 상당 비율이 시간제이면서 근로계약 기간(또는 근무기간)이 짧은 기간제(임시직, 일용직)의 성격을 동시에 보이고 있기 때문에 이들에 대한 고용보험 적용과정에 있어 다양한 요인이 중층적으로 작용할 것이라는 점을 예상할 수 있다(정성미, 2010: 84).

2) 여성 시간제 근로의 현황

전체 시간제 근로자 중 여성 근로자의 비율은 통계청 자료가 제공되는 2003년 8월 이후 2015년 3월 현재까지 평균적으로 71.7% 수준을 유지하고 있다. 이는 시간제 근로에 종사하는 대다수의 근로자가 여성이라는 것을 보여주는 것이고, 따라서 시간제 근로에 대한 논의에서 여성 근로자에 대한 정책을 중요하게 다룰 필요가 있다는 점을 시사한다.

2015년 3월 현재 시간제 근로자는 209만 명을 넘어섰고, 여성은 약 147만 명으로 70.3%의 비율을 차지하고 있어,¹⁾ 남성에 비해 현저히 높다. 또한 2003년부터 2015년까지 13년간 여성 근로자 중 시간제 비중이 11.7%에서 18.0%로 빠르게 증가해서 여성 고용의 시간제화 현상이 드러나고 있다.



출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 제공자료 재구성

[그림 II-3] 시간제 근로자의 변화 추이

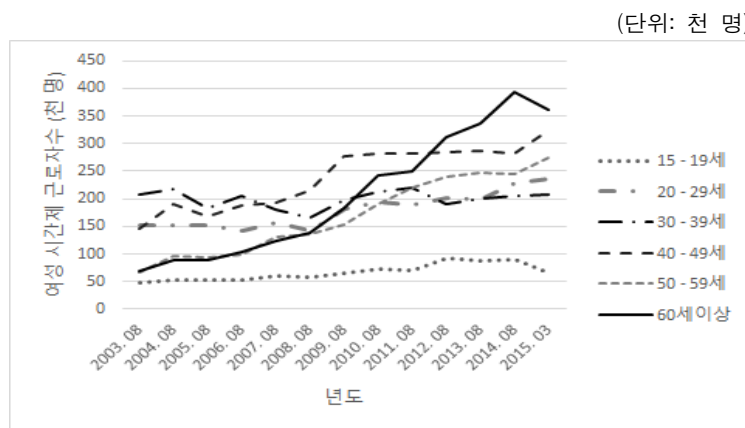
1) 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 제공자료 직접 정리.

[그림 II-3]은 2003년 8월부터 2015년 3월 현재까지 전체 임금근로자 중 시간제 근로자가 차지하는 비율의 변동 추세를 보여주고 있다. 이를 통해 살펴볼 수 있듯이 전체 임금근로자 중 시간제 근로자가 차지하는 비율은 지속적으로 높아지고 있다. 이와 같이 시간제 근로의 규모는 빠르게 증가하고 있는 추세이지만, 다른 나라와 비교해서는 아직 낮은 수준에 머무르고 있으므로 우리나라의 시간제 근로자 수의 증가는 다른 유럽의 국가들에 비해 상대적으로 최근에 시작되어 확대되어 가고 있다는 것을 알 수 있다(김영옥 외, 2013: 13).

특히 여성 근로자 중 시간제 근로를 제공하는 비율은 2015년 3월 현재 18.0%에 달하고 있어, 임금을 받고 근로를 제공하는 여성 5명 중 1명은 시간제 근로에 종사하고 있는 것이다.

여성 시간제 근로자의 인적 속성을 분석한 결과, 2014년 8월 기준으로 임시직, 배우자가 없는 여성, 60대 이상 고령층, 중졸 이하, 영세사업장, 단순노무직, 숙박음식점업 및 보건복지업을 중심으로 시간제 여성 일자리가 확대되었다(정경은, 2015: 2-3). 이는 2015년 3월의 통계에서도 비슷하게 나타난다.

2015년 3월 현재 기혼인 여성 시간제 근로자는 1,138천 명(전체 여성 시간제 근로자 중 77.4%)으로 미혼인 여성 시간제 근로자 333천 명(전체 여성 시간제 근로자 중 22.6%)의 약 3.5배에 달한다(김유선, 2015a: 11). 기혼 여성의 시간제 근로 참여 비중이 높으므로 세부적으로 이를 더 살펴볼 필요가 있다. 2009년 한국고용정보원에서 실시한 산업직업별 고용구조조사의 결과를 분석한 김영옥 외(2013: 78)의 연구에 따르면, 36시간 미만의 시간제 근로를 제공하는 여성 시간제 근로자 중 66.7%가 기혼에 배우자를 가진 여성이었고, 미혼은 16.2%, 사별한 경우는 12.6%, 이혼한 경우는 4.5%였다. 그러나 기혼에 배우자를 가진 여성 중 시간제 근로를 제공하는 여성은 8.86%에 불과한 것에 비하여 사별한 여성 근로자의 30.9%, 이혼한 여성 근로자의 14.1%가 시간제 근로에 종사하여 경력단절 기혼 여성보다 배우자가 없는 여성들의 시간제 근로 선택이 더 많았다.



출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 재구성

[그림 II-4] 여성 시간제 근로자의 연령별 분포 변화(2015. 3. 현재)

[그림 II-4]를 토대로 여성 시간제 근로자의 연령별 분포의 변화 추이를 살펴보면, 2003년부터 2015년까지 여성 시간제 일자리 취업자는 점차 증가하여 왔는데, 특히 60대 이상의 여성 시간제 근로자의 수가 급증하였다. 2003년 70천 명 수준이었던 60대 이상의 여성 시간제 근로자는 2015년 3월 현재 361천 명으로 5배 이상 증가하여, 고령 여성이 시간제로 취업하는 경향이 점차 두드러지게 나타나고 있었다.

<표 II-4>는 2015년 3월 현재 여성 시간제 근로자의 연령별 분포를 정리한 것이다.

〈표 II-4〉 여성 시간제 근로자의 연령별 분포 현황(2015. 3. 현재)

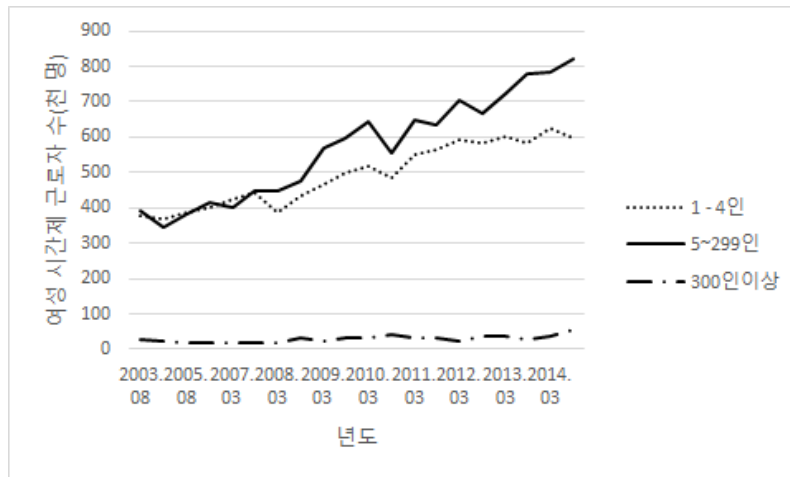
(단위: 천 명, %)

구분	수						비중					
	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
임금근로자	119	1,767	1,801	2,008	1,623	835	100	100	100	100	100	100
정규직	41	1,179	1,270	1,253	895	256	34.5	66.7	70.5	62.4	55.1	30.7
비정규직	78	588	531	755	728	579	65.5	33.3	29.5	37.6	44.9	69.3
시간제 근로	66	237	209	324	275	361	55.5	13.4	11.6	16.1	16.9	43.2

출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 결과 재구성

20세 미만의 여성 임금 근로자 중 55.5%, 60세 이상의 여성 임금 근로자 중 43.2%의 근로자가 시간제 근로에 종사하고 있다. 이는 노동시장 진입 연령대와 노동시장 퇴장 연령대에서만 시간제 비중이 높게 나타나는 것으로, 노동시장 진입과 퇴장 시기에 있는 여성에게 접근 가능한 일자리 중 시간제 일자리가 주축이 되고 있다고 볼 수 있다. 성재민(2014: 21)의 연구 또한 지난 10년간(2004년과 2013년 사이) 여성 임금근로자 중 시간제 비중은 5~54세 사이에서는 큰 변화가 없었지만, 65세 이상의 고연령층이 무려 24.9%p나 증가하여 가장 많이 증가하였고, 그 다음은 5~24세로 15.0%p 증가한 것을 보여주고 있다(성재민, 2014: 21-22).

마지막으로 기업규모에 따른 여성 시간제 근로자 수의 변화 추세를 보면(그림 II-5), 300인 미만의 사업장에서 눈에 띄게 두드러지는 증가를 확인할 수 있다. 앞서 시간제 근로자의 현황에서 논의한 내용과 같이, 사업장 규모별 전체 시간제 근로자의 고용변화와 사업장 규모별 여성 시간제 근로자의 고용변화는 유사한 모습을 보인다. 시간제 근로자의 상당 비중을 여성 근로자가 차지하고 있기 때문이다. 이러한 결과는 여성 시간제 근로자를 위한 양질의 일자리가 제공되는가에 대한 우려를 낳게 된다.



출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사.

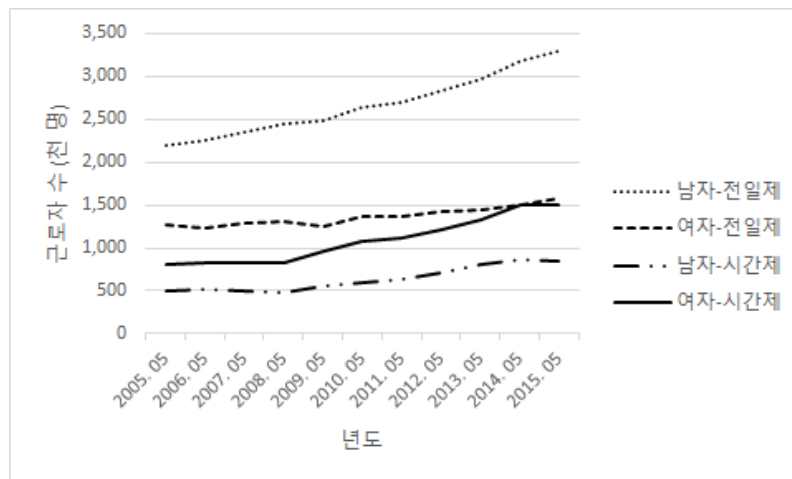
[그림 II-5] 여성 시간제 근로자의 기업규모별 분포 변화 추이

이상의 논의를 종합해 보면, 여성 시간제 근로자의 증가가 여성 근로자의 특정한 인적 특성이나 사업장의 특성, 시간제 일자리에 집중된 고용 관행의 변화에 따른 성장임을 시사한다 (성재민, 2014: 25).

이 과정에서 장래 희망일자리 형태에서 나타난 성별 특성 또한 향후 정책 방향을 결정할 때 고려하여야 한다. [그림 II-6]에 따르면, 성별에 따라 희망하는 일자리의 형태(전일제, 시간제)는 다른 추세로 나타난다. 즉, 여성의 시간제 일자리 희망자는 꾸준히 증가하여, 2015년에 이르면 전일제 근로를 희망하는 여성 근로희망자와 시간제 근로를 희망하는 여성 근로자의 비중이 점차 비슷해지고 있는 것을 알 수 있다.²⁾ 이는 남성과 비교했을 때 더욱 두드러지는 특성으로 남성인 근로희망자의 경우 대다수가 전일제 근로를 희망하고 있고, 전일제 근로를 희망하는 남성 근로자의 수도 매년 증가하고 있다. 반면 시간제 근로를 희망하는 남성 근로자의 수는 2005년 5월 조사에서 496천 명 정도였다가 2015년 5월 현재 기준으로 852천 명으로 약 356천 명 정도 밖에 증가되지 않았다. 이는 같은 기간 시간제 근로를 희망하는 여성 근로희망자의 수가 801천 명에서 1,501천 명으로 약 1.9배 증가한 것에 비하면 미미한 증가이다.

그러므로 이와 같은 인적, 산업적 특성을 고려하여 시간제 일자리 정책을 수립했을 때 여성 시간제 근로자에게 보다 실효성 있는 정책이 될 수 있을 것이다.

2) 통계청의 경제활동인구조사 결과에 의하면, 2015년 5월 현재 전일제 근로를 희망하는 여성 근로희망자가 1,582천 명임에 비해, 시간제 근로를 희망하는 여성 근로희망자의 수 역시 1,501천 명으로, 장래에 근로를 제공하기를 희망하는 여성 근로희망자에서 전일제와 시간제의 비중이 거의 비슷하게 나타난다.



출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 결과 재구성.

[그림 II-6] 장래 근로 희망자의 희망 일자리 형태

3. 시간제 근로자의 사회보험 적용 실태

가. 시간제 근로자의 사회보험 가입 현황

시간제 근로자는 다른 비정규직에 비해서도 고용보험을 비롯한 사회보험에의 가입 비율이 낮은 것으로 확인된다. 2015년 3월 기준, 시간제 근로자의 고용보험 가입률은 21.6%에 불과하며 국민연금도 직장가입자를 중심으로 볼 때 16.2%만이 가입하였다. 건강보험의 경우 미가입율이 전체 임금근로자 기준 1.6%, 시간제 근로자를 기준으로 보더라도 3.4%에 불과하여 대다수가 건강보험에 가입되어 있어 그 혜택을 받지 못하는 근로자가 거의 없는 것으로 보일 수 있지만, 오직 19.4%만이 직장 건강보험에 가입되어 있는 것으로 나타나 80% 정도가 지역가입자이거나 직장가입 피부양자라는 점을 알 수 있다(김영옥 외, 2013: 121; 김유선, 2015a: 26). 더불어 시간제 근로자에게서 나타나는 이러한 수준의 가입률은 전일제 근로자의 30% 수준에 불과하다(김태원 외, 2014: 102). 한편, 김준과 한인상의 연구(2014: 24)에서 지적하고 있듯이, 고용노동부의 주도로 실시되는 「고용형태별근로실태조사」결과는 통계청에서 제공하는 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」의 결과보다 시간제 근로자의 국민연금, 건강보험, 고용보험의 가입자 비율이 2~3배정도 높게 나타난다. 구체적으로, 2013년에 작성된 「고용형태별근로실태조사」에서 시간제 근로자의 국민연금 직장가입자는 42.1%, 건강보험 가입자는 44.7%, 고용보험 가입자는 50.5%로 보고되고 있는데, <표 II-5>의 수치(2015년 기준)와 비교해 보아도 이는 상당히 높은 수준을 보이는 것이다. 그럼에도 불구하고, 「고용형태별근로실태조사」 결과에서도 시간제 근로자의 사회보험 가입율은 정규직이나 기간제 근로자에 비해 낮은 수준을 보이고 있다(김준·한인상, 2014: 24). 이는 「경제활동

인구조사 근로형태별 부가조사」에서 정의하는 시간제 근로자의 대상과 「고용형태별근로실태 조사」에서 정의하는 단시간 근로자의 대상에 차이가 있을 수 있기 때문으로 보이나(김준·한인상, 2014: 24면의 각주 25), 중요한 점은 시간제 근로자이든 단시간 근로자이든 모두 정규직, 상용직 근로자에 비해 사회보험 가입율이 낮게 나타나고 있다는 점이다.

<표 II-5>는 2015년 3월 기준으로 고용형태별 사회보험 적용률을 보여주고 있다.

〈표 II-5〉 고용형태별 사회보험 적용률(2015. 3. 현재)

(단위: %)

구분	국민연금			건강보험					고용보험		
	미가입	직장 가입자	지역 가입자	미가입	직장 가입자	지역 가입자	의료 수급권자	직장 가입 피부양자	미가입	가입	비대상
임금근로자	25.2	67.9	6.9	1.6	72.0	13.8	.6	12.0	28.4	64.0	7.5
정규직	3.0	96.6	.5	.0	98.8	.7	.1	.4	2.5	84.4	13.0
비정규직	52.8	32.4	14.8	3.5	38.8	29.9	1.3	26.4	60.6	38.7	.7
시간제 근로	73.3	16.2	10.6	3.4	19.4	31.0	2.3	43.8	77.7	21.6	.7

출처: 김유선(2015a: 28).

시간제 근로자의 경우 73.3%가 국민연금에 미가입되어 있고, 건강보험의 경우 직장가입자 피부양자의 비율이 43.8%, 지역가입자의 비율이 31.0%로 합이 74.8%에 이르며, 77.7%의 시간제 근로자는 고용보험에 가입되어 있지 못하다. 따라서 시간제 근로자의 경우 직장을 통해 받을 수 있는 적절한 사회보장의 혜택을 받고 있지 못하다고 할 수 있다.

시간제 근로자는 호출형, 특수고용직과 더불어 비정규직 중에서도 특히 사회보험 가입률이 낮은 고용형태에 속한다(표 II-6).

〈표 II-6〉 고용형태별 사회보험 적용률(2015. 3. 현재)

(단위: %)

구분	국민연금(직장)	건강보험(직장)	고용보험
임금노동자	67.9	72.0	64.0
정규직	96.6	98.8	84.4
비정규직	32.4	38.9	38.7
임시근로	30.3	36.6	36.6
장기임시근로	15.7	18.7	21.8
한시근로	51.2	62.0	57.6
(기간제근로)	59.8	72.0	66.4

구분	국민연금(직장)	건강보험(직장)	고용보험
시간제근로	16.2	19.4	21.6
호출근로	.0	.0	4.9
특수고용	1.8	3.0	4.1
파견용역	52.1	78.0	66.9
(파견)	64.4	71.5	73.5
(용역)	48.5	79.8	64.9
가내근로	12.2	12.2	12.2

출처: 김유선(2015a: 26).

이러한 현상은 여성 시간제 근로자를 대상으로 살펴보면 더욱 심각하고 두드러지게 나타난다. <표 II-7>에 따르면, 임시직이나 일용직으로 종사하는 여성 시간제 근로자의 68.1%는 국민연금에 미가입되어 있고, 건강보험 역시 가입하지 않았거나 지역가입자이거나 직장가입 피부양자인 경우가 대다수이다(해당 비율: 74.5%). 또한 이들의 73.6%는 고용보험에조차 가입되어 있지 않다. 그러므로 여성 시간제 근로자 중 특히 임시직이나 일용직으로 근로를 제공하는 여성 근로자에 대한 정책적 보호 방안을 도출하는 것이 시급한 실정이다.

〈표 II-7〉 여성 시간제 근로자의 사회보험 적용자 수

(2015. 3. 현재)

구분	국민연금			건강보험					고용보험		
	미가입	직장가입자	지역가입자	미가입	직장가입자	지역가입자	의료수급권자	직장가입피부양자	미가입	가입	비대상
상용직	33	147	3	0	167	6	1	9	19	162	2
임시직	714	140	114	28	167	278	15	479	770	191	6
일용직	288	0	33	46	0	133	11	160	313	7	1
계	1,035	287	150	46	334	417	27	648	1,102	360	9

출처: 김유선(2015b).

나. 저조한 가입률의 원인

시간제 근로자의 사회보험 가입률이 낮은 원인은 크게 ‘제도적 사각지대’와 ‘실질적 사각지대’의 문제로 나뉘 볼 수 있다(이병희, 2011: 187-190). 제도적 사각지대와 실질적 사각지대의 문제를 시간제 근로자의 경우에 적용해보면 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 II-8〉 시간제 근로자의 낮은 사회보험가입률에 영향을 미치는 요인

구분	내용
제도적 사각지대	초단시간 근로자 적용제외 규정
실질적 사각지대	<ul style="list-style-type: none"> - 고용의 불안정성(짧은 근속기간/ 잦은 이직) - 영세사업장 근무 - 저임금

가) 제도적 사각지대

유경준·최바울(2014: 1)의 정의에 따르면, 제도적 사각지대는 “제도를 설계할 당시부터 가입대상에 포함시키지 않았기 때문에 발생하는 사각지대”라고 할 수 있다. 즉, ‘제도적 사각지대’란 법제도 상으로 사회보험 가입 자격이 인정되지 않는 것으로, 고용보험과 관련해서는 초단시간 근로자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자 포함. 이하 “초단시간 근로자”라 한다) 적용제외 규정이 있다(고용보험법 제10조제1호, 고용보험법 시행령 제3조제1항). 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 초단시간 근로자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 일용근로자(이하 ‘일용근로자’)는 적용대상에 포함된다.³⁾ 1995년 제정 「고용보험법」에서는 ‘통상근로자의 1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자’로 규정하여 시간제 근로자를 폭넓게 제외하였다. 이후 <표 II-9>와 같은 개정 과정을 거쳐서 점차 적용대상을 확대해 왔다.

〈표 II-9〉 고용보험법상 시간제 근로자 적용제외 조항의 변천과정

연혁	시간제 근로 관련 적용제외 대상
1994.12.22. 고용보험법 제정	당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상근로자의 1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간에 비하여 3할 이상 짧은 자
1998.10.1. 시행규칙 개정	월간 80시간(주 18시간) 미만인 자
2003.12.18. 시행령 개정	1개월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함). 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자 및 법 제2조제5호의 규정에 의한 일용근로자는 적용대상에 포함.

위의 변천과정을 거쳐 현재는 주당 소정근로시간이 15시간 미만인 초단시간 근로자만 고용보험 가입대상에서 제외된다. 지역가입자로 가입할 길이 있는 국민연금이나 건강보험과 달리 고용보험에의 접근 자체가 차단되는 것이다. 2015년 3월 현재 시간제 근로자 중 초단시간 근로자의 비율이 23.6%로 49만 3천 명에 달한다(김유선, 2015b). 고용보험 사각지대를

3) 이 법에서의 일용근로자란 1개월 미만 동안 고용되는 자를 말한다(제2조제6호).

고용보험 DB를 활용하여 시간제로 추정되는 신규입직자의 고용 동향을 분석한 선행연구에 따르면 15시간 이하인 자의 비율이 35.4%에 달하였다고 한다(박진희 외, 2014: 101).⁴⁾⁵⁾

이러한 적용제외는, 초단시간 근로자의 근로기간이 짧고, 이직이 잦기 때문에 사회보험 관리 비용 및 업무부담이 크다는 점, 낮은 임금 수준으로 인해 근로자도 보험가입을 원치 않는다는 입장을 바탕으로 한다(최옥금·조영은, 2014: 65). 이와 관련하여 “사회보험의 소득 재분배 기능을 고려했을 때 근로시간만을 기준으로 가입자격 자체를 부인하는 것은 타당하지 않고 일본이나 독일이 소득요건을 함께 고려하는 것 등을 참고하여 개선할 필요”가 있다는 비판이 제기된다(이승욱, 2012: 154-155). 양질의 시간제 일자리 창출 정책이 추진되고, 시간제 근로자의 수도 빠르게 증가하는 상황에서 더 이상 소일거리 수준의 일자리로 인식해서는 안 된다는 것을 고려했을 때 사회적 보호 필요성이 높고 그 기준도 변경될 필요가 있다는 지적도 제기된다(박지순, 2014b: 559).

초단시간 근로자이지만 2개 이상의 직장에 근무하고 합산된 소정근로시간이 15시간 이상이라 하더라도 고용보험 가입자격은 인정되지 않는다. 고용보험 피보험 자격의 이중 취득을 제한하는 「고용보험법」상의 규정(제18조)으로 인해 한 사업장의 피보험기간과 보수를 기준으로 가입 및 수급 여부를 결정하기 때문이다. 이로 인해 다른 사업장에서의 보수와 가입 기간은 소실되는 불이익을 겪는다(안주엽 외, 2014: 164). 2015년 「국민연금법 시행령」 개정을 통해 적용 제외되는 초단시간 근로자의 범위를 좁힌 것은 위와 같은 문제의식을 바탕으로 한 것이다.

국민연금법 시행령 제2조(근로자에서 제외되는 사람) 「국민연금법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다.

1. ~ 3. (생략)

4. 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

가. 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간 강사

나. 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람

다. 둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람으로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람(2016.1.1. 시행 예정)

- 4) 고용보험 DB에서 고용형태에 따라 분류하지 않기 때문에 “입직 시 소정근로시간이 주 40시간 미만인 자”로 정의하여 분석한 결과라고 한다.
- 5) 제15차 한국노동패널(2012)을 활용하여 제도적 사각지대를 분석한 서정희·백승호 (2014)에 따르면, 고용보험 적용제외 근로자 중 초단시간 근로자는 약 0.4%이다. 그러나 적용제외 근로자의 대다수를 차지하는 특수직역 연금 가입자를 제외하고 비율을 계산하면 약 1.4%이다.

나) 실질적 사각지대

실질적 사각지대란 “법적으로는 가입대상이나 사회보험에 대한 인식의 부족과 보험료의 부담 등의 이유로 가입을 하지 않고 있는 대상”을 가리킨다(유경준·최바울, 2014: 1). 2013년 8월, 「경제활동인구조사 부가조사」를 바탕으로 고용보험 사각지대의 규모를 추산한 선행 연구에 따르면, 실질적 사각지대가 임금근로자의 25.8%이고 제도적 사각지대가 16.5%라고 한다(유경준·최바울, 2014: 3). 법제도적으로 배제되는 경우보다 현실적인 이유로 인해 가입하지 못하는 경우가 더 많다는 의미이다. 이는 초단시간 근로자의 규모가 시간제 근로자 중 23.6%인데 고용보험 미가입자의 규모는 77.7%인 것에서도 확인할 수 있다(김유선, 2015a: 28).

취업자 25,501천명 (59.5%)				
비임금 근로자 6,702천명 (15.6%)	임금근로자(=고용보험 수혜대상) 18,799천명 (43.8%)			
	적용 제외 1,418천명 [7.5%]	고용보험 적용대상 1,738천명 [92.5%]		
		가입 12,039천명 [64.0%]	미가입 5,342천명 [28.4%]	
	1,403천명 (전체 전일제 대비 8.4%)	11,588 천명 (전체 전일제 대비 69.4%)	3,717천명 (전체 전일제 대비 22.2%)	전일제
	15천명 (전체 시간제 대비 0.7%)	451천명 (전체 시간제 대비 21.6%)	1,625천명 (전체 시간제 대비 77.7%)	시간제
	9천명 (0.6%)	360천명 (24.5%)	1,102천명 (74.9%)	여성 시간제
제도적 사각지대		고용보험 수혜	실질적 사각지대	

주: (%) - 전체 15세 이상 인구(42,874천명) 대비 비중

[%] - 전체 임금근로자 대비 비중⁶⁾

출처: 유경준·최바울(2014: 3), 김유선(2015b), 통계청(2015) 활용하여 재구성

[그림 II-7] 고용보험의 실질적 사각지대(2013년 3월 기준)

시간제 근로자의 고용보험 미가입 현상에는 고용의 불안정성, 저임금, 영세사업장 근무 등의 특징이 영향을 미친다(유경준·최바울·권태구·이유진, 2013: 81-82). 시간제 근로자의 대다수가 임시직이거나 이직률이 높아서 일자리의 안정성이 낮기 때문에 사업주가 비용 및 행정업무 처리 부담을 이유로 사회보험 가입을 기피하는 경향을 보인다. 또한 시간제 근로자의 대다수가 영세사업장에 근무한다⁷⁾는 점도 중요한 요인이다. 고용보험 가입 여부에 따른

6) 상기의 표는 유경준과 최바울(2014: 3)의 <그림1 고용보험 사각지대 추정 - 2013년 8월>의 분석들을 차용하여, 김유선(2015b)과 통계청의 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사 결과(2015.3)를 활용하여 2015년 3월 현재를 기준으로 고용보험의 제도적, 실질적 사각지대를 재추정한 것이다.

7) <표 II-3>에서 살펴본 바와 같이 시간제 근로자의 61.8%가 10인 미만의 소규모 사업체에 소속되어 근무를 제공하고 있다.

시간제 근로자의 노동조건, 임금 수준을 분석한 아래의 결과는 저조한 가입률에 영향을 미치는 요소를 보여준다.⁸⁾

〈표 II-10〉 시간제 근로자의 고용보험 가입여부별 특성

(단위: %, 만 원)

구분		미가입	가입	비대상	전체
성별	남자	84.4	14.7	1.0	100.0
	여자	74.9	24.5	0.6	100.0
연령	20대이하	85.7	13.0	1.3	100.0
	30대	66.1	33.9	-	100.0
	40대	66.8	31.6	1.5	100.0
	50대	70.3	29.2	0.5	100.0
	60대이상	88.2	11.8	-	100.0
종사상지위	상용	15.0	82.4	2.6	100.0
	임시	80.6	18.7	0.7	100.0
	일용	97.8	2.1	0.2	100.0
사업체규모	1-4인	91.8	8.2	-	100.0
	5-9인	77.1	22.7	0.2	100.0
	10-29인	64.3	35.8	-	100.0
	30-99인	63.8	34.9	1.3	100.0
	100-299인	54.8	41.1	4.1	100.0
	300인이상	62.1	29.5	8.4	100.0
전체		77.7	21.6	0.7	100.0
월평균임금		64.0	104.1	121.7	73.1

출처: 김유선(2015b).

위의 분석결과에 따르면 임시·일용형 시간제, 20대 이하 또는 50대 이상의 연령층, 10인 미만 사업장에서 시간제 근로자의 고용보험 미가입률이 특히 높은 것으로 확인된다. 또한 미가입 시간제 근로자의 임금 수준이 가입자에 비해 40% 이상 낮아서 보험료 부담이 영향을 미치는 요인임을 시사한다(최옥금·조영은, 2014: 75).

고용보험 미가입에 근로자의 선택과 사업주의 비협조 중 무엇이 더 큰 영향을 미쳤는지는 중요한 쟁점이다. 시간제 근로자와 사업주 중 어느 쪽의 선택이 더 큰 영향을 미치는지에 따라 정책적 대응의 방향이 달라질 수 있기 때문이다. 이후 후속연구를 바탕으로 판단되어야 할 쟁점이기는 하나, 시간제 근로자의 사회보험 미가입 실태 관련 유의미한 시사점을 던지는

8) 최옥금·조영은(2014: 69)의 국민연금 가입 여부별 특성을 분석한 표의 분석 방식을 차용하여 아래 표의 분석을 실시하였다.

선행연구의 제언을 참고할 필요가 있다. 「제3차 여성가족패널조사」의 현재 일자리 데이터⁹⁾를 사용하여 사회보험 가입 실태를 분석한 이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형(2012: 61-62)의 연구는 사업주의 사회보험 제공 여부에 따라 돌봄근로자의 가입률이 어떻게 달라지는지를 제시한 바 있다. 이병희 외(2012)의 연구에서 사용한 분석 방법을 차용하여 「제4차 여성가족패널 조사」¹⁰⁾의 사회보험을 사용자가 제공했는지, 제공받은 경우 가입했는지 여부를 묻는 문항을 분석한 결과, 전일제에 비하여 시간제에 사회보험이 제공된 비율이 현저히 낮았다. 또한 사회보험 제공 시 가입률에 있어서는 전일제와의 격차가 크지 않았다. 이는 (여성) 시간제 근로자가 사회보험 가입을 꺼리기 때문에 가입률이 낮다는 견해에 대한 반대 근거가 될 수 있다(이병희 외, 2012: 62). 또한 사업주가 사회보험 가입과 관련하여 적극적으로 행동할수록 (여성) 시간제 근로자의 가입률에 유의미한 변화가 있을 것임을 보여준다.

〈표 II-11〉 여성 시간제 근로자 사회보험 가입 및 제공률실태

(단위: %, %p)

구분		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	1개 이상	3개	4개
전체 가입률	전체	64.8	67.5	64.5	62.3	68.3	62.6	59.7
	전일제	72.7	75.8	72.4	69.9	76.5	70.3	67.1
	시간제	24.5	25.2	24.1	23.4	26.1	23.5	21.8
	차이	48.2	50.6	48.3	46.5	50.4	46.8	45.3
제공률	전체	67.7	70.6	68.0	65.0	70.9	66.2	65.0
	전일제	75.0	78.3	75.4	72.1	78.6	73.4	72.2
	시간제	29.9	31.4	30.2	28.5	31.8	29.4	28.0
	차이	45.1	46.9	45.2	43.6	46.8	44.0	44.2
제공시 가입률	전체	95.8	95.6	94.9	95.9	96.2	94.7	91.9
	전일제	96.9	96.8	96.0	96.9	97.3	95.8	92.9
	시간제	81.9	80.3	80.0	82.2	82.1	79.8	78.1
	차이	15.0	16.5	16.0	14.7	15.2	16.0	14.8

주: 1) 제공률: 전체 전일제 임금노동자와 시간제 임금노동자의 수에서 “제공된다”라고 응답한 비율
 2) 전체 가입률: 전체 전일제 임금노동자와 시간제 임금노동자의 수에서 “가입돼 있다”라고 응답한 비율
 3) 제공시 가입률: “제공된다”라고 응답한 수 대비 “가입돼 있다”라고 응답한 수의 비율¹¹⁾
 출처: 제4차 여성가족패널조사 결과 재분석

- 9) 현재 일자리 데이터는 조사 당시 가지고 있던 일자리만 모아둔 데이터로, 조사 당시 응답자의 일자리 현황을 살펴볼 수 있어 분석이 보다 편리하다. 여기에 4차 개인횡단가중치를 적용하여 대표성을 확보한 후에 분석하였다.
- 10) [여성가족패널]은 시간제 전체가 아니라 ‘여성’ 시간제 근로자의 사회보험 가입 실태만을 보여준다는 한계는 있으나, 여성이 시간제 근로자의 다수를 차지함을 고려했을 때 실태를 보여주기에 유의미한 자료이다.
- 11) 전체 가입률은 회사의 제공여부와 상관없이 전체 전일제 임금노동자와 시간제 임금노동자에서 가입한 가입자의 비율을 의미하며, 제공률은 회사의 사회보험 제공률, 제공시 가입률은 회사가 사회보험을 제공했을 때 응답자의 가입률을 의미한다.

마지막으로 시간제라는 고용형태가 고용보험을 비롯한 사회보험 접근에 불이익을 주는지 여부에 대한 조사와 분석이 필요하다. 시간제 근로자의 고용보험 접근성을 판단함에 있어 가입률 외에도 고용보험 급여 수급 현황도 중요한 기준이 된다. 그러나 현재의 고용보험 DB는 피보험자의 고용형태를 정확하게 파악하는 것이 어렵게 설계되어 있어서, 시간제 근로자의 고용보험 수급 현황을 알 수 없다는 제약이 있다.¹²⁾ 실업급여 수급 요건 중 단위 기간 동안의 피보험 기간에 따라서 시간제 근로자가 실업급여 수급에 있어 어려움을 겪는지 여부에 대한 통계적 확인을 하지 못한 것이 이 연구의 한계이다.¹³⁾

Ⅲ. 시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 법제

1. ILO 기준

1994년 채택된 시간제 근로협약은 시간제 근로자와 비교대상이 되는 전일제 근로자 사이의 동등대우 원칙을 명시하고 있다. 직업 활동에 기초한 법정 사회보장제도에서, 시간제 근로자는 비교가능한 전일제 근로자와 동일한 조건으로 대우받아야 하며, 단 그 조건은 근로시간이나 보험료 또는 소득에 비례하여 결정될 수 있고, 기타 국내법과 관행에 적합한 방법을 통해 결정하는 것도 가능하다(제6조). 시간제 근로자의 근로시간이나 소득이 일정한 기준에 미달하는 경우 법정 사회보장제도의 적용을 배제할 수 있으나(단, 산업재해급여는 배제할 수 없다), 이러한 예외를 정하는 기준은 지나치게 많은 시간제 근로자들이 배제되지 않도록 설정되어야 하고, 정기적으로 재검토되며, 노사단체와 협의되어야 한다(제8조).

한편, 시간제 근로 권고(ILO 권고 제182호)에서도 법정 사회보장제도가 근로시간 또는 소득을 기준으로 하는 경우 이를 점진적으로 완화할 것을 목표로 해야 한다고 권고한 바 있다. 또한 근로자의 수급권을 기준기간 동안의 기여기간, 보험기간, 고용기간 등에 종속시키거나 이전 소득의 평균 또는 기여기간, 보험기간, 고용기간에 의거하여 급여액을 정하는 제도는 시간제 근로자에게 불이익을 가할 위험이 있다고 보았으며, 사회보장제도는 이러한 위험을

12) 박진희 외(2014)의 연구를 참고하여, 시간제 근로자의 구직급여 수급 현황을 추정하기 위하여 소정 근로시간이 주당 40시간 또는 36시간 미만인 피보험자가 수급자 중 차지하는 비율을 보려고 시도하였다. 그러나 고용보험 DB에의 접근 승인을 받지 못하여 분석이 불가능하였다.

13) 실업급여 수급자격을 갖추려면 '이직일 이전 18개월간(이하 "기준기간") 동안의 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상'이어야 한다. 시간제 근로자 중 상용직 비율은 10% 미만으로 낮아서 90% 이상의 시간제 근로자가 임시직이다. 또한 경제활동인구 부가조사를 분석한 결과에 따르면, 시간제 근로자 중 근속기간이 6개월 미만인 사람은 109만6천 명(52.4%)이고, 그 중 1개월 미만이 61만2천 명(29.3%), 1개월이 16만9천 명(8.1%), 2개월이 11만명(5.3%), 3개월이 8만9천 명(4.3%), 4개월이 5만8천 명(2.8%), 5개월이 5만8천 명(2.8%)이다(김유선, 2015b). 근속기간이 현저히 짧다는 특성이 피보험 단위기간 요건 충족 관련하여 어떤 영향을 미치는지에 대해서 시간제 근로자의 이직률 또는 고용보험 DB를 활용한 후속 연구가 필요하다.

감소하는 방향으로 설계되어야 한다고 하였다(권고 8). 시간제 근로자가 하나 이상의 직업을 가지고 있는 경우, 직업 활동에 기초한 법정 사회보장제도의 요건을 충족하는지를 결정할 때 시간제 근로자의 총 근로시간, 총 기여금 또는 총소득을 기준으로 해야 할 것 역시 권고하였다(권고 9).

2. 네덜란드

가. 시간제 근로 현황

네덜란드는 전 세계적으로 시간제 근로자 비율이 가장 높은 국가로, 2014년 시간제 고용이 전체 고용 중 49.6%를 차지한다. 남성 근로자 중 17%, 여성 근로자 중 73%가 시간제 근로자이다. 이러한 높은 비율은 시간제 근로자에 대한 동등한 대우와 관련한 규제 구조를 강화하여 시간제 근로의 질을 개선하는 이중 정책을 추진한 결과이다. 무엇보다 이로 인해 여성의 고용률이 크게 신장되었다. 네덜란드에서 시간제 근로의 질은 일반적으로 높으며, 이에 따라 시간제 일자리가 많은 근로자들에게 유인이 되어 노동시장 참여율이 높다. 또한 여성이 전일제 근로자와 큰 차별이 거의 없는 정규직 시간제 일자리를 많이 차지하고 있으며, 남성의 시간제 근로자 비중도 다른 나라에 비해 높은 편이다.

나. 고용보험제도 개관

네덜란드의 고용보험제도는 1949년 「실업보험법(Werkloosheidswet)」의 제정으로 처음으로 도입되었다. 이는 1960~70년대에 걸쳐 매우 관대한 고용보험제도로 발전하였으나 80년대 초반 국가재정위기에 처하면서 1996년과 2006년의 대규모 개혁을 통해 수급요건은 강화되고, 수급기간은 축소되었다. 네덜란드의 사회보장체계는 사회고용부(Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW)가 총괄하는데, 이 중 실업보험제도는 부 산하의 고용보험국(Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV)에서 관장한다. 실업보험기금은 두 가지로 구분된다. 하나는 일반 고용보험기금(Algemeen werkloosheidsfonds, Awf)이고 다른 하나는 재정조정기금(Wachtgeldfonds, Wgf)이다.

네덜란드 실업보험법의 적용대상은 모든 고용된 근로자이다. 고용된 근로자란 사적, 공적으로 고용관계에 있는 65세 미만의 자연인을 의미하며(법 제3조 1), 사용자는 1인 이상의 자연인을 고용한 자를 말한다(법 제9조). 실업급여의 수급요건은 법 제15조~제21조에서 정하고 있다. 실업급여를 받기 위해서는 실업자일 것을 요하며, 이직일 전 36주간 26주를 근로하였어야 한다(법 제17조). 질병급여를 받는 자, 근로소득법에 의하여 장애급여 그 밖의 근로단축급여를 받는 자, 장애보험법에 의하여 근로능력의 80%를 상실하여 현금급여를 그 밖의

급여를 받는 자, 65세에 이르는 첫 번째 달의 초일에 달한 자 등은 수급자격이 없다(법 제19조). 근로자의 과실에 의한 이직의 경우 수급자격의 제한 사유에 해당한다(법 제24조).

수급요건을 충족한 근로자는 근로 이력에 연동하여 자격 발생일로부터 최저 3개월에서 최대 38개월간 수급을 받을 수 있다. 실업급여액은 첫 2개월간은 이직일 전 12월간 일 평균 소득의 75%, 그 이후에는 일 평균소득의 70%를 지급한다(제47조). 산정의 기준이 되는 일 평균소득에는 상한선이 있으며, 사회고용부가 이를 매해 1월 1일과 7월 1일에 산정한다. 2015년 7월 1일 현재 일 최고 평균소득은 199.95유로이다.

다. 시간제 근로자에 대한 고용보험 적용

1996년의 「근로시간에 따른 차별 금지법(Wet verbod op onderscheid naar arbeidsduur, WOA)」은 사용자가 시간제 근로자와 전일제 근로자를 차별하는 것을 금지하였다. 이에 따라 네덜란드의 고용보험 역시 전일제 근로자이든 시간제 근로자이든 근로시간에 상관없이 근로자의 근로시간 전부를 고용보험의 적용의 기초로 삼는다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 실업급여를 받기 위해서는 고용된 근로자여야 하는데, 대부분의 시간제 근로자는 이 요건을 충족시킨다. 둘째, 이직을 하였을 것이 요구되는데, 일정한 근로 시간 상실이 있으면 역시 충족된다. 셋째, 이직일 전 36주간 26주를 근로하였어야 한다. 근로자가 36주간 실제로 26주 근로하였다면 이 요건은 충족된다. 1주간 1시간을 26주 동안 근로하여 단 26시간을 근로하였을 뿐이라고 해도 마찬가지이다. 그러나 근로자가 15주의 기간제 근로계약을 체결하였다면, 그 이전에 다른 고용상태에 있었던 경우가 아닌 한 이 요건을 충족하지 못한다.

네덜란드에서 시간제 근로자는 실업급여와 관련하여 특별한 어려움을 겪고 있지 않는 것으로 분석되고 있다. 시간제 근로를 하게 된 실업자가 시간제 근로로 인하여 얻게 된 보수의 규모에 따라 실업급여 액수를 감축 받을 뿐이다.

3. 캐나다

가. 시간제 근로 현황

캐나다에서 고용보험제도가 도입된 이래 여성의 노동시장 참여비율은 크게 증가하였다. 이는 노동의사 있는 여성이 증가한 데 한 원인이 있다. 그런데 증가한 여성노동력은 주로 서비스 및 공공부문, 특히 시간제 근로나 임시직으로 근로 형태에 집중되었다. 가정성과 돌봄에 대한 전통적 가치관, 노동시장의 구조, 가정에 대한 의무, 워킹맘에 대한 단편적인 지원정책이 캐나다의 많은 여성이 시간제 근로를 택하도록 유인하였기 때문이다. 2014년

15세 이상 여성 근로자 중 시간제 근로자는 27%에 이르는 데 비해 남성 근로자 중에서는 12.3%만이 시간제 근로자이다. 조금씩 낮아지고 있기는 하나 캐나다에서 70년대 후반 이래 전체 시간제 근로자 중 여성이 차지하는 비율은 거의 70%에 이른다.

나. 고용보험제도 개관

캐나다의 고용보험제도는 보장범위와 보장의 관대성을 확대하는 방향으로 1971년 크게 개정되었으며, 이에 따라 캐나다의 고용보험제도는 보편적 보장에 근접하였다.

고용보험의 적용을 받는 고용(insurable employment)이란 1인 이상의 사용자로부터 서비스나 연수에 대한 명시(서면 및 구두 포함) 혹은 묵시의 계약 하에서, 근로의 대가로 사용자나 그 밖의 제3자로부터 근로시간, 작업분량 등에 따라 산정된 보수를 받는 모든 캐나다 내의 고용을 말한다. 피보험자(insured person)는 이러한 고용보험 적용 사업에 고용되었거나 고용되었던 자를 의미한다.

고용보험 가입자가 실업급여를 받기 위해서는(eligible) 7일 연속 직업과 보수가 없어야 하고, 기준기간(qualifying period) 동안 피보험단위시간이 일정 기준 시간(insurable hours)을 충족하여 고용보험료를 납부하였어야 한다(법 제7조).

캐나다는 실업급여 수급자격을 위한 피보험단위시간과 수급기간을 지역별 실업률에 따라 달리 하는 가변진입요건(Variable Entrance Requirement, VER)제도를 가지고 있다. 이는 실업률이 높은 지역에서는 구직이 어렵기 때문에 실업급여에 대한 장벽이 낮아야 한다는 것으로, 이로 인해 근로자가 수급자격을 갖기 위해 충족시켜야 하는 피보험단위시간은 경제 지역별 실업률에 따라 420시간(실업률 13% 초과)에서 700시간(실업률 6% 이하) 사이에서 결정된다(법 제7조).

다. 시간제 근로자에 대한 고용보험 적용

1996년 「고용보험법」 개혁으로 고용보험 급여 수급자격(eligibility)의 기초는 근로주수(weeks-of-work) 요건으로부터 근로시수(hours-of-work) 요건으로 완전히 변화하였다. 근로시수 요건으로의 변화는 기존의 주당 최소근로시간 요건이 철폐되고 전일제, 시간제, 계절근로 등 근로 형태에 상관없이 근로자의 근로시간 전부를 고용보험의 적용의 기초로 삼을 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 고용보험제도가 시행된 결과, 오히려 비정규 근로자 및 여성에게 불리한 영향을 미친다는 것이 드러났다. 420시간에서 700시간에 이르는 기준시간을 충족시키는 시간제 근로자는 소수에 불과했기 때문이다.

또한 시간제 근로자와 관련하여 주목할 만한 변화는 수급기간 동안 급여 감축 없이 받을

수 있는 보수에 관한 것이다. 기존에 정기급여를 받고 있었던 사람은 급여액 감축 없이 \$50나 주당 급여액의 25%에 해당하는 보수 중 높은 금액을 받을 수 있었다. 그러던 것이 2005~2008년 시범사업 시행 지역에서 급여액 감축 없이 받을 수 있는 보수는 주당 \$75와 40%로 증가하였으며, 이 정책은 2012년 8월, 전 캐나다로 확대되었고 새로운 공식으로 개정되어 2015년 8월 1일까지 연장되었다. 이는 2015년 경제실천계획(Economic Action Plan 2015)의 일환으로 갱신되어 2016년 8월 6일까지 연장되었다. 새로운 공식을 정당화하는 논리는 노동시장에서 활동적인 수급 신청인이 빨리 정규직이 되며, 수급기간 동안 얻는 보수를 수급액에서 제하는 것은 근로욕구를 저하시킨다는 것이었다. 반대로에 의하여 이 제도에 의해 시간당 저임금을 받는 시간제 근로자에게 불리할 것이라는 비판이 대두되었다. 이러한 비판에 대응하여, 정부는 신청인에게 2가지 공식 중에서 선택할 수 있도록 하였다.

4. 독일

가. 시간제 근로 현황

독일은 짧은 기간에 시간제 근로가 급속히 증가한 국가로, 1973년 독일의 전체고용에서 시간제 근로자의 비중은 전체 근로자의 10.1%에 불과하였으나, 지속적으로 증가하여 2014년을 기준으로 시간제 근로자의 비율은 27.6%로 나타나 EU 28개국 평균인 20.4%보다 높은 수준을 보이고 있다. 이와 함께 여성들의 고용률 증가는 거의 대부분이 시간제 고용을 통해 나타났는데, 오히려 전일제나 전일제에 가까운 주 35~39시간을 일하는 여성들의 비중은 크게 줄어들었고, 20시간 미만을 일하는 미니잡의 비중이 늘어난 것을 볼 수 있다. 이렇듯 미니잡을 수행하는 이들은 주로 여성이기 때문에 성별 임금격차 뿐 아니라 사회보험 수급액의 격차로 이어지는 효과를 낳는다. 더욱이 미니잡은 대부분 단순서비스 직종이고 단위노동시간당 임금도 거의 최저임금 수준(약 €7.5)으로 저임금 저숙련 노동으로 간주되고 있으며, 상황이 이러하다 보니 여성들만 2차 노동시장으로 밀어 넣어 남녀불평등을 조장한다는 비판이 제기되고 있다.

나. 고용보험제도 개관¹⁴⁾

독일 사회법전에 의해 다음과 같은 상태에 있는 근로자에 대하여 실업급여가 적용된다. 해당 근로자는 취업 관계에 있지 않고(미취업), 실업 상태를 벗어나고자 노력하고 있으며(본인노력), 연방고용사무소의 직업 소개에 부응하여야 한다.

14) 독일 고용보험 제도 개관과 부분실업급여 법제에 대해서는 황수옥 박사가 작성함.

실업급여 수급을 위해서 우선 실업자는 고용사무소에 출두하여 직접 실업 사실을 신고해야 한다(사회법전 제3권 제141조). 또한 실업급여 청구권은 근로자가 최소한의 피보험기간을 충족한 경우에 한해 부여되는데, 실업 전 24개월의 기준기간(Rahmenfrist) 동안 최소한 12개월을 피보험자로 있었어야 한다.

사회법전 제3권 제149조에서부터 제154조에 실업급여의 산정방식이 규정되어 있다. 실업급여는 기준기간 2년 내에 피보험기간 및 연령 등에 따라 최단 6개월에서 최장 18개월까지 지급된다(사회법전 제3권 제147조 제2항).

실업급여액은 세법상 양육자녀가 1명 이상인 경우 실업 전까지의 실질임금(Netto)을 기준으로 67%를, 그 밖의 일반 실업자들에게는 실질임금의 60%를 지급한다(사회법전 제3권 제149조). 실업급여액은 근로자가 산정기간 동안 평균적으로 지급받은 임금액으로 하되 월 30일을 근무하였으면 월 임금을 기준으로 한다.

다. 시간제 근로자에 대한 고용보험 적용: 부분실업급여제도

부분실업급여제도는 1998년 1월 1일 「고용촉진개선법률(Arbeitsförderungs-Reformgesetzes, AFRG)」에 의해 사회법전 제3권 제150조에 도입되었다. 2003년 12월 23일 현 조항의 제2항 제1문이 추가되었고 제2항 제4호가 변경되었다. 그 후 2011년 12월 21일 「고용시장으로의 더 나은 진입을 위한 법률(Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, EingVerbG)」에 따라 사회법전 제3권 제162조에 새롭게 규정되었다. 이렇게 1998년 도입된 독일의 부분실업급여제도는 장기간 다수의 사회보험가입의무가 있는 고용상태에 있는 근로자가 그 중 일부에서 실직하였으나 다른 고용관계를 유지하고 있기 때문에 실업급여를 받지 못하는 문제를 해결하기 위한 것이다.

부분실업급여는 부분실업자에게 지급되는 실업급여의 한 형태로, 부분실업자가 지역고용사무소에 부분실업 사실을 신고하고, 급여를 위한 보험가입기간 요건을 충족시키면 요건이 충족된다. 여기에서 보험가입기간은 부분실업신고 전 2년 내 12개월 이상 두 개 이상의 사회보험의무가입 대상인 직장에 취업해 있었고 이 중 하나의 직장과의 계속 근로관계를 유지하고 있어야 한다. 부분실업급여의 지급기간은 일률적으로 6개월(한 달을 30일로 계산하여 180일)이고, 이는 보험가입기간과 연령과 무관하다(사회법전 제3권 제162조제2항3호). 연장의 가능성은 없다.

5. 미국¹⁵⁾

가. 시간제 근로 현황

2014년 미국의 시간제 근로자의 수는 총 27,587천 명이다. 이 중에서 여성이 17,724천 명이고 남성이 9,863천 명이다. 여성 시간제 근로자 수의 비율이 약 64.2%에 달한다. 실업자 중 시간제 구직자를 살펴보면 총 1,561천 명 중 남성이 674천 명, 여성이 887천 명으로 여성 비율이 56.8%에 달한다. 이는 가사 및 육아 등으로 인하여 전일제 근로보다는 시간제 근로를 원하는 여성이 남성에 비하여 많기 때문인 것으로 추측된다.

미국은 노사협력관계가 제도화되어 있지 않고 법적 보호장치가 미비한 상황이라 이러한 시간제 근로 활용 양상이 유지될 경우 열악한 지위의 시간제 근로자가 더욱 양산될 우려가 있다는 지적되고 있다.

나. 고용보험제도 개관

미국의 고용보험제도는 1935년 뉴딜정책에 기반한 「사회보장법(Social Security Act)」의 제정에 의해 도입되었다. 그 중 실업보험은 연방정부와의 협력 하에 주정부가 운영하는 사회보험제도이기 때문에 연방정부로부터 재정지원과 운영감독을 받는 제도로 설계되었다. 그 후 연방정부는 조세상쇄(tax offset)제도를 통하여 개별 주로 하여금 실업보험제도를 운영하도록 유도하였고, 그 결과 현재는 모든 주가 주 차원의 실업보험을 운영하고 있다.

수급요건은 주마다 다르지만, 일반적으로는 그 대상은 사업주의 사정으로 해고되어 구직 중인 취업가능한 실업자이다. 실업보험적용 사업장에서 기준기간 동안 일정 수준 이상의 임금을 받고, 일정 기간 이상 고용되어야 하며, 비자발적인 사유로 실업이 발생해야 한다. 이러한 급여자격을 유지하기 위해서는 1~2주에 한번 내지는 개별적으로 정해진 날에 소득의 변화와 구직활동내역에 관한 정보를 주정부 기관에 보고하여야 한다. 실업급여 수급기간에 소득이 발생하는 경우는 실업급여액이 변하거나 급여자격을 상실할 수 있다. 급부수준은 주마다 다르지만, 대체로 과세 전 소득(평균 주급)의 50%정도 되고, 급부기간은 대체로 최장 26주 정도 되며 실업상황이 일정수준 이상 악화되어, 연장급부 프로그램이 발동된 주에서는 최장 59주까지 가능하다.

다. 시간제 근로자에 대한 고용보험 적용

2009년 2월 17일 오바마 대통령에 의해 서명된 미국의 「경기부양법(American Recovery

15) 미국 관련 내용은 장우찬 박사가 작성함.

and Reinvestment Act, ARRA)』은 실업급여 요건 현대화 법안을 담고 있다. 주요한 내용으로는 ‘오로지 시간제 근로만을 구하는 실업자에게도 실업급여 혜택을 확장’하는 것과 ‘일자리 훈련 프로그램 참가에 대하여 추가적인 26주의 실업보험을 받을 수 있도록 허용’하는 것, ‘피부양자가 있는 실업자의 급여혜택을 확대’하는 것 등이 있다.

또한 구직요건으로 시간제 근로를 하는 경우가 있는데, 예를 들어 메릴랜드주의 경우 원칙적으로 실업급여를 신청하고 있는 동안 시간제 근로를 하는 경우에 있어서 전일제 일자리를 계속적으로 찾아야만 한다.

마지막으로 부분실업(partial unemployment)에 대한 논의로, 이는 경기침체기 동안 정리해고되는 대신에 자신의 근로시간을 축소시키는 경우나 실업의 상황에서 전일제 일자리를 찾으면서 단기간 동안 시간제 일을 하는 경우 등이라 할 수 있다. 부분실업제도는 이러한 신청자들이 각 주에서 정한 요건들을 충족시키는 경우 부분실업급여를 받도록 설계되어 있다.

지금까지 우리나라의 시간제 근로자의 현황을 살펴보고, 시간제 근로자의 고용보험 사각지대 해소를 위한 시사점을 얻고자 우리보다 앞서 시간제 근로자의 급증 현상을 경험하고 그들의 고용보험에 대한 접근성을 확장해온 외국의 사례를 알아보았다. 이를 통해 얻는 시사점은 다음과 같다.

IV. 시사점

1. 고용보험 내 시간제 근로자 사각지대 해소

시간제 근로자의 고용보험 가입률이 21.6%(2015년 현재)에 불과한 것에는 고용보험의 실질적 사각지대가 중요한 영향을 미친다. 실질적 사각지대가 매년 조금씩 감소하는 추세 이기는 하나, 정규직 또는 다른 비정규직 고용형태와의 가입률 격차를 해소하기에는 한계가 크다(서정희, 2015). 시간제 근로자의 대다수가 고용보험제도 내에 진입조차 못하는 상황이기 때문에 이를 개선하기 위한 대책이 필요하다.

이와 관련하여 우선 고용보험 사각지대 해소를 위한 정책을 강화하고 그 실효성을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 여성가족패널조사를 활용한 분석결과에서 알 수 있듯이 사용자가 고용보험을 제공했는지 여부에 따라 시간제 근로자의 가입률이 크게 달라질 수 있다. 따라서 사용자를 대상으로 한 시간제 근로자 사회보험 가입 관련 교육과 안내, 지도를 강화할 필요가 있다. 시간제 근로자의 61% 이상이 10인 미만 사업장에, 80.9%가 30인 미만 사업장에 근무하기 때문에 소규모 영세사업장 사업주를 대상으로 한 교육, 안내, 지도 정책이 특히 요청

된다. 그러나 사업주에게 사회보험 가입 의무를 강제하는 정책만으로 실질적 사각지대 해소에 실효성이 없기 때문에 영세사업장, 저임금 근로자 대상 사회보험료 지원 사업이 중요하다(이병희, 2011: 유경준 외, 2012: 이지연, 2014 등). 두루누리 사회보험료 지원 사업의 성과를 분석한 선행연구에 따르면, 신규가입자의 유인 효과가 적고 기존 가입자를 지원하는 효과가 두드러진다는 점이 한계로 지적된다(유경준 외, 2012). 따라서 신규가입자에 대해 보험료 지원 금액을 늘리는 등의 방식으로 두루누리 사업의 실효성을 늘리는 정책이 추진되어야 할 것이다(이병희 외, 2014:64-65). 또한 시간제 근로자(3개월 이상 근무하는 초단시간 근로자 포함)의 고용보험 가입자격에 대한 사회적 인식 수준이 특히 낮기 때문에 적극적인 교육 홍보가 요청된다.

2. 초단시간 근로자의 접근성 강화

소정근로시간이 특히 짧은 단시간 근로자를 고용보험에서 제외하는 기준이 점점 완화되어 왔으나 여전히 단시간 근로자 중 23.6%를 차지하는 초단시간 근로자가 제외되고 있다. ILO의 시간제 근로자 관련 협약에서 ‘너무 많은 근로자를 배제하지 않도록 정기적으로 검토하고, 노사단체와 협의’할 것을 규정하고 있으나, 현행 적용제외 규정의 타당성에 대해 정기적으로 검토하고 노사단체와 협의하는 모습은 보이지 않는다.

초단시간 근로자 적용 제외의 필요성을 주장하는 근거로는 저임금인 초단시간근로자의 경제적 부담, 낮은 일자리 안정성으로 인한 사업주의 행정처리 부담 등이 제시된다(최옥금·조영은, 2014). 그러나 초단시간 근로자라는 이유만으로 실업으로부터의 보호망인 고용보험에서 제외하는 것은 과도하고, 시간제에 대한 차별을 금지하는 노동법제에 부합되지 않는다는 규범적인 비판이 제기된다(이승욱, 2012: 박지순, 2014a 등). 또한 양질의 시간제 일자리를 창출하고 일·생활 양립 정책을 추진하는 상황에서, 양질의 일자리의 기본적인 표지인 사회보험 접근성 문제가 해결되어야 한다는 필요성에 대해서는 선행연구에서 전반적으로 동의하고 있다(조용만, 2012: 최옥금·조영은 외, 2014: 안주엽 외, 2014 등). 따라서 i) 근로시간이 아니라 소득을 기준으로 가입자격을 선택할 수 있도록 하는 방안(이병희 외, 2014:210-211),¹⁶⁾ ii) 근로시간합산제를 도입하는 방안, iii) 근로시간 기준을 낮추는 방안, iv) 네덜란드처럼 고용보험 가입 자격 기준 자체를 없애고 소득(또는 프랑스처럼 소정근로시간)에 비례하여 실업급여를 수급하도록 하는 방안¹⁷⁾ 등이 검토, 제시되고 있다(이병희 외, 2014: 조용만,

16) 이병희 외(2014)에서는 “월 60시간미만 단시간근로자” 기준을 “월 소득이 매년 공표되는 최저임금액으로 60시간 근로 시 받을 수 있는 소득 미만인 자”로 대체”하는 방안을 제안한다.

17) 네덜란드처럼 수급자격 제약을 없앨 경우 가장 큰 어려움은 근로시간 또는 소득확인을 어떻게 하는지, 영세사업장 사업주의 비용적·행정적 부담을 어떻게 해결했는지에 대해 추가 조사가 필요하다.

2012: 최옥금·조영은, 2014: 안주엽 외, 2014 등).¹⁸⁾

이 중에서 시간합산제의 도입 필요성이 강하게 제기되고 있다(최옥금·조영은, 2014). 시간합산제란 복수의 사업장에서의 소정근로시간이 기준 시간을 초과하는 경우에 합산하여 고용보험 가입(또는 수급자격)을 인정하는 제도이다. 하나의 사업장에서는 초단시간 근로자 이더라도 다른 사업장에서의 소정근로시간을 합산했을 때 주당 평균 15시간 이상이면 고용보험 가입자격이 인정되는 것이다. 앞에서 언급했듯이 국민연금의 경우 시간합산제를 2016년부터 시행할 예정으로 시행령을 개정한 바 있다.

고용보험 제도에서 시간합산제를 도입하려면 적용제외 조항 외에도 피보험자격 이중취득 금지 규정을 개정하는 것이 필요하다. 현행 고용보험법령에서는 복수의 사업장에서 근무하는 경우 고용보험을 하나의 사업장에서만 취득하도록 규정하기 때문이다(고용보험법 시행규칙 제14조제1항). 시간합산제를 실시하기 위해서는 각 사업장에서의 근로시간을 어떻게 확인할 것인가, 각 사업주의 행정업무 부담을 어떻게 줄일 것인가의 어려움을 해결해야 할 것이다. 「국민연금법 시행령」에서 규정하는 시간합산제의 도입을 참고하여 작성한 「고용보험법 시행령」 개정안은 다음과 같다.

현행	개정안
고용보험법 시행령 제3조(적용 제외 근로자) ① 법 제10조제2호에서 “소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자”란 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자(이하 “일용근로자”라 한다)는 제외한다.	고용보험법 시행령 제3조(적용 제외 근로자) ① 법 제10조제2호에서 “소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자”란 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자, 2개 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람으로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람과 법 제2조제6호에 따른 일용근로자(이하 “일용근로자”라 한다)는 제외한다.

또한 현행 적용제외 규정 자체의 모호한 부분에 대해서도 검토하고 조문을 정비할 필요가 있다. 예컨대 「고용보험법 시행령」은 초단시간 근로자이되, “생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자”에 대해서는 예외적으로 적용할 수 있다고 규정한다. ‘생업을 목적’으로라는 표현은 “학생의 아르바이트와 같은 단시간 근로”, 일시적인 단시간 근로를 제외하기 위한 것이라고 해석된다(최옥금·조영은, 2014:139). 그러나 생업을 목적으로 근로하는지 여부를 판단하기란 사실상

18) 최옥금·조영은(2014)의 연구에서는 국민연금을 초단시간 근로자에게 적용하는 방안에 대해 구체적으로 검토한 후 시간합산제가 가장 유효한 방안이라고 결론 내린다.

불가능해서 고용보험 실무의 판단 기준으로 활용하기 어렵고 이하의 ‘3개월 이상 계속근로’ 기준으로 충분할 것으로 판단된다. 판단기준으로서 부적절하고 중복적이라는 점에서 오히려 실무상 혼란을 초래할 수 있는 표현이다(서정희, 2015:16).

3. 부분실업급여 제도의 의의

한국의 고용보험 법제도 및 정책은 전일제 고용을 모델로 설계되었기 때문에 시간제 고용의 특수성이 반영되기 어렵다는 한계가 있다. 독일, 네덜란드에서 실시되는 부분실업급여제도는 시간제 근로자가 고유하게 겪을 수 있는 불합리한 문제를 해결하기 위한 것이다. 복수의 사업장에서 근무하다가 하나의 사업장에서 실직한 경우에도 실업급여를 지급하는 제도이다. 복수의 사업장에서 근무하는 단시간 근로자의 고용보험 급여 수급 가능성을 높일 수 있는 제도이다. 한국의 고용보험제도에서는 복수의 사업장에서 근무하는 시간제 근로자가 하나의 사업장에서 실직하더라도 실직 상태로 인정받을 수 없다.

또한 미국의 「경기부양법」 사례에서 볼 수 있듯이 구직급여 수급자가 시간제 일자리만을 원한다는 이유만으로 수급자격이 박탈되지 않는다는 점을 명확히 할 필요가 있다.¹⁹⁾

마지막으로 고용보험DB를 통해 시간제 등 비정규직 근로자의 수급 실태를 파악하고 영향을 미치는 요인을 파악할 수 있도록 개편할 필요성이 있다.

4. 근로시간단축제도와 양질의 시간제 고용


네덜란드, 미국의 일부 주 등에서 실시되는 부분실업급여제도는 근로시간단축 정책과 긴밀한 관련이 있다.²⁰⁾ 네덜란드와 미국의 일부 주는 전일제 근무에서 시간제로 근로시간을 단축한 자에 대하여 고용보험에서 급여를 지원해주는 제도를 실시하고 있다. 한국에서도 전일제를 시간선택제 일자리로 전환한 경우에 사용자에게 대해 지원하는 제도가 있으나, 전환한 근로자에 대해서는 지원되지 않는다는 점에서 차이가 있다. 근로시간을 단축한 근로자에 대해 급여가 지원되는 경우는 육아기 근로시간단축제도만 있다. 이후에 일·생활 양립 정책과 시간제 일자리 창출 정책을 보다 적극적으로 추진한다면 시간단축자에 대해 일정 부분 급여를 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 주간 15시간 미만으로 단축한 근로자에 대해 고용보험이 적용되지 않는다면 “단축청구 제도의 실효성이 떨어질 수 있음”에 유의해야 할 것이다(조용만, 2012:114).

19) 구직활동 인정 관련 기준이 엄격하지 않은 한국의 실무 관행 상 다툼의 소지는 적으나, 기준을 명확히 함으로써 향후 발생할 수 있는 혼란을 막을 필요가 있다.

20) 위에서 소개한 부분실업급여제도와 번역된 명칭은 동일하나 내용은 상이한 제도이다.



지정토론

- 김영지 (보건복지부 국민연금정책과 사무관)
 - 이정화 (국민연금연구원 연구원)
 - 김동현 (고용노동부 고용문화개선정책과 사무관)
 - 김근주 (한양대학교 공익소수자 인권센터 전문연구원)
 - 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)
- 

출산크레딧제도 개선 관련 그 간의 논의경과

김영지 (보건복지부 국민연금정책과 사무관)

□ 국회 공적연금 강화 특위

- '15.8~11월까지 구성·운영 된 「공적연금 강화 및 노후빈곤 해소를 위한 특위」 및 「사회적 기구」 활동 시, 국민연금 사각지대 해소 차원에서 출산크레딧 개선방안을 논의
- 다양한 의견이 제시되었으나, 지원대상과 지원수준, 재정부담 등 구체적인 구현방법 등에 대한 이견을 좁히지 못하고 활동 종료

주요 내용	논의 결과
첫째아 지원 및 양육크레딧으로 개편	지원기간 등 재정소요를 고려한 종합 검토 필요
출산휴가크레딧 도입	일하는 여성과 전업주부의 형평성, 고용기금 등 재정부담 문제, 도입 필요성 등에 대한 검토 필요
재정지원 방식 변경 (보험료 사전적립식, 전액 국고부담)	재정부담 등을 고려 추후 논의 필요

□ 관련 입법 심의

- '15.11월 중 진행된 국회 법안소위(공적연금 특위)에서도 출산크레딧 제도개선과 관련한 2건의 국민연금법 개정안이 상정·심사

발의자	발의안 주요 내용
남인순 의원	- 첫째아 지원 확대 (첫째아부터 12개월씩 크레딧 지원) - 출산크레딧을 양육크레딧으로 개편
박윤옥 의원	- 재정지원 방식 변경 (출산시점에서 보험료 사전 적립, 전액 국고부담)

- 개선 우선순위, 추가 재정소요 등에 대한 입장 차로 현재 국회 계류 중

- (복지부 입장) 출산크레딧 개선방안에 대해서는 다양한 견해가 있음을 감안하여 그 효과성 및 재정소요 등에 대해 제4차 국민연금 재정계산(2018년) 시 면밀히 논의 될 수 있도록 추진

국민연금 출산크레딧제도에 대한 심층분석

이정화 (국민연금연구원 연구원)

1. 출산·양육이 세대 간 계약에 기초하는 국민연금제도의 지속가능성을 위한 필수적 조건 (이정우, 2015¹⁾)이라는 점에서, 본고는 우리나라 출산크레딧의 발전방향을 제시하는 과정에 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대됨.
2. 특히 출산크레딧에 관한 인식조사라는 희소적인 자료를 제공하고 있으므로, 향후 국민연금제도가 국민과의 대화를 이끌어나가는 방식에 대하여 실질적인 조언을 할 수 있을 것임.
3. 또한 출산크레딧 제도의 개선방안으로서 국민연금법 개정시안을 제시함으로써, 제도 차원에서의 활용도가 높은 수준으로 평가됨.
4. 출산크레딧과 관련한 논의들을 체계적으로 재분류하여 제시하였으며, 단기적·중장기적 개선방안을 구분하여 제언하였으므로 향후 후속 연구들에 대해서도 시사하는 바가 큼.
5. 출산크레딧 인식조사 관련
 - 가. 출산크레딧의 체감도를 높이기 위한 정책방안 제시 필요.
 - 1) 현재 왜 출산크레딧의 체감도가 낮은가 하는 원인에 관한 심층적 분석 필요.
 - 나. 본문에서 설문 문항을 공유한다면 독자가 본문을 이해하는 과정에서 보다 도움이 될 것임.
 - 다. 설문·인식조사 내용은 별도의 학술자료로서 발전될 것으로 기대함.
6. 출산크레딧의 확장과 양육크레딧 도입
 - 가. 현재 양육크레딧 도입과 출산크레딧 확장(첫째자녀)을 단기과제로 분류하였는데, 중장기적으로는 출산크레딧과 양육크레딧의 연계방안이 필요.
 - 1) 인정대상 자녀범위 및 자녀 당 인정가입기간의 확대(이정우, 2015)
 - 2) 양육크레딧의 ‘실질 양육자’를 분류하는 것이 변별력이 높은지, 오히려 행정 효율성을 저해할 위험도 고려할 수 있음.
 - 나. 현재 사회보험이 적용되는 일자리와 출산크레딧(양육크레딧)의 적용대상이 되는

1) 「양육크레딧 도입방안」(이정우, 2015)

일자리에 대하여 차별적인 접근이 필요함.

- 1) 여성의 연금수급권이 여전히 약한 이유는, 이른바 ‘여성형 일자리’인 국민연금 사각지대 일자리의 비중이 크기 때문. 노동시장 유연화로 국민연금 사각지대 이거나 단기적·임시직 일자리는 지속적으로 증가할 것임. 출산크레딧 개선이 노동시장 상황에 적합한 국민연금제도로의 변화와 함께 이루어져야 함.
- 2) 시간제 일자리와 양육활동은 매우 높은 관련이 있는 바(신경아, 2014²⁾), 독일·프랑스 등 유럽국가에서는 시간제 근로자(저소득층)를 대상으로 연금의 크레딧 제도를 확대하고 있음(유호선·이지은, 2011³⁾). 또한 독일은 10세 미만의 자녀를 양육하는 시간제 근로자에게 크레딧을 부여함(유호선·이지은, 2011)
- 다. 중장기적 과제로서 저소득층부터 대상으로 하여 점진적으로 대상을 확장해나가는 것이 효율적인 방안일 것으로 여겨짐.
 - 1) 양육활동의 공공성을 고려할 때 공적연금제도 차원에서 이를 지원해야 하는 당위성은 누구에게나 부여되지만, 사회보장제도로서의 목표와 재분배적 성격을 고려할 필요가 있음.
 - 2) 안숙영(2012⁴⁾)·배은경(2009)⁵⁾ 등에서 논하는 바와 같이, 가족격차 또는 여성 간의 계급격차가 더욱 뚜렷해지고 있는 상황임.
 - 3) 저소득층에서는 국민연금에서 배제되는 일자리를 점하는 비중도 상당히 큰 편이므로 실효성이 높지 않을 수 있음. 한편 저소득층에 대한 사회보험료 지원과의 중복 문제도 검토할 필요가 있음.

7. 출산크레딧의 여성 우선적용 기본설정(default)

- 가. ‘2안’의 경우, 여성이 연금개시연령에 도달하였을 때 이혼 또는 사별 상태인 가능성에 대한 후속조치가 필요함.
- 나. 이론적으로는 ‘2안’이 비교적 친여성적일 수 있으나, 현실적으로는 ‘1안’의 효과가 높게 나타날 가능성이 있음. 또한 ‘1안’은 여성이 자신의 크레딧을 남성배우자에게 이전(transfer)하는지 여부를 자율적으로 결정할 수 있다는 점에서 실질적으로 나은 대안일 수 있음.
- 다. 또한 ‘1안’은 출산시점 및 수급시점 모두에서 조정·변경의 여지를 제공하지만, ‘2안’은 사후적 성질의 것으로서 출산크레딧을 수급시점에서 인정하는 경우에만 가능한 대안으로 사료됨.

2) “시간제 노동과 성평등: 박근혜 정부의 시간제 일자리 창출 정책에 대한 비판적 논의”(신경아, 2014)
 3) 「크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안」(유호선·이지은, 2011)
 4) “젠더의 렌즈로 본 복지공간”(안숙영, 2012)
 5) “‘경제 위기’와 한국 여성: 여성의 생애전망과 젠더·계급의 교차”(배은경, 2009)

「시간선택제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 입법례 및 시사점」 연구보고서 관련 토론문

김동현 (고용노동부 고용문화개선정책과 사무관)

□ 시간제 근로자의 고용보험 적용 실태 관련

시간제 근로자의 고용보험 가입률은 2가지 조사를 통해 확인할 수 있습니다. 하나는 본 연구에서 활용한 ‘경제활동인구조사 근로형태별 부가조사’(이하 ‘경찰 부가조사’)이고, 다른 조사는 ‘고용형태별 근로실태조사’입니다.

경찰 부가조사에 따르면 시간제 근로자의 고용보험 가입률은 19.6%(‘14.8월 기준)이고, 고용형태별 근로실태조사에 따르면 58.4%(‘14.6월 기준)입니다. 비슷한 시기에 시간제 근로자를 대상으로 한 조사인데도 30% 가까운 차이가 발생한 것에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있습니다. 두 조사는 여러 가지 차이점이 있지만, 가장 큰 차이점은 경찰 부가조사는 가구 조사이고, 고용형태별 근로실태조사는 사업체조사라는 점입니다. 경찰 부가조사의 경우 가구 조사의 특성상 응답자가 근로자 본인이 아닐 가능성이 높고, 보험가입여부를 제대로 알지 못하는 경우도 있을 수 있습니다. 반면에 고용형태별 근로실태조사의 경우 사업체의 서류를 근거로 조사하기 때문에 가구조사인 경찰 부가조사의 가입률보다 신뢰성이 높다고 볼 여지가 있습니다. 하지만, 고용형태별 근로실태조사의 경우 표본선정과정에서 영세 사업장이 제외될 수 있기 때문에 결국 시간제 근로자의 고용보험 가입률은 19.6%와 58.4% 사이의 어느 지점에 있을 것이라고 생각합니다.

시간제 근로자의 고용보험가입률을 분석할 때 고령층의 사회보험가입여부도 함께 고려하는 것이 바람직하다고 봅니다. 이번 연구에서는 초단시간 근로자에 대한 적용제외 조항은 고려했는데, 65세 이상인 근로자는 고용보험 가입대상에서 제외된다는 점에 대해서도 그와 유사하게 함께 분석할 필요가 있다고 생각합니다.

10년 전의 통계수치와 비교하면 시간제 근로자 규모가 2배 이상 증가했고, 고용보험 가입률도 상승했습니다. 즉, 고용보험에 가입한 근로자 수가 크게 증가했는데, 고용보험에 가입한 시간제 근로자에 대한 분석이 이루어진다면, 시간제 근로자의 낮은 고용보험 가입률에 대한 시사점을 찾을 수 있지 않을까 생각합니다. 업종이나, 지역, 근속기간 등에 대한 분석을 통해 고용보험 가입률의 높고 낮음을 분석하면 고용보험 가입이 제대로 되고 있지 않은 업종 등을

파악하고, 그 계층을 대상으로 두루누리 사업 등을 안내하면 가입률 제고 효과가 있을 것으로 봅니다.

마지막으로 시간제 근로자 중의 일부는 임금에서 징수되는 보험료 부담으로 인해 보험 가입을 기피하는 경우도 있을 수 있습니다. 사회보험 중에서 보험요율이 높은 건강보험이나 국민연금 납부가 경제적으로 부담이 될 수 있지만, 평균적으로 보았을 때 고용보험에 가입하는 것이 경제적, 사회적으로 이득이 된다는 사실을 알리는 노력도 지속해야 한다고 생각합니다.

□ 시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 법제 관련

고용보험 적용 관련 법제를 분석하는 것은 ‘실질적 사각지대’ 보다는 ‘제도적 사각지대’와 연관된 작업입니다. 고용보험 가입이 제외되는 적용제외 대상은 65세 이후에 고용된 자, 월 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자, 공무원, 사립학교교원, 별정우체국 직원 등이 있습니다.

또한, 사업의 규모 및 산업별 특성을 고려하여 사업장 및 피보험자 관리가 어렵다는 판단 되는 사업은 적용이 제외됩니다. 농업, 임업, 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시근로자 4인 이하를 고용하는 사업, 가사서비스업, 규모가 작은 건설공사 등이 그 대상입니다.

이 중에 가장 문제가 되는 사각지대는 초단시간 근로자와 65세 이후의 근로자라고 봅니다. 그리고 완전한 사각지대로 보기는 어렵지만 이중취득제한도 고용보험 적용 관련하여 검토해야 할 문제입니다.

초단시간 근로자의 경우 점차적으로 고용보험 가입대상으로 포함해 나가는 것이 바람직하다고 생각하지만, 상대적으로 저임금일수 밖에 없는 초단시간 근로자들의 경제적 부담, 낮은 고용안정성으로 인한 높은 행정비용 등을 고려할 필요가 있습니다.

65세 이상 고령근로자도 초단시간 근로자와 마찬가지로 점차 가입범위를 넓혀야 할 것으로 봅니다. 평균 수명이나 경제활동을 지속하는 연령이 점차 늘고 있기 때문에 65세 기준을 점차 높이는 방향으로 정책방향을 정할 필요가 있다고 생각합니다.

그리고 마지막으로 이중취득제한은 부분실업급여제도와 함께 검토할 수밖에 없는 주제인데, ‘14.10월 발표된 시간선택제 일자리 후속·보완대책에 따라 복수사업장 가입자에 대한 이중취득제한을 완화하는 방향으로 정책을 추진하고 있기 때문에 부분실업급여에 대한 검토도 필요하다고 생각합니다. 다만, 현행 고용보험법의 실업개념에 따르면 복수사업장 가입자가 보험료를 납부하고도 기대한 수준의 실업급여를 받지 못하는 경우가 발생할 수 있기 때문에 충분한 기간을 두고 제도 도입방안을 마련하는 것이 바람직하다고 봅니다.

제2주제 토론문

김근주 (한양대학교 공익소수자 인권센터 전문연구원)

1. ‘초단시간근로자’의 사회보험의 문제점

○ 현행 법령상 ‘초단시간근로자’에 관한 규정

- ‘단시간근로자¹⁾’에 관한 법령에서는 ① 통상근로자보다 상대적으로 짧은 근로시간의 근로자와 ② 통상근로자에 비하여 뚜렷하게 짧은 근로시간의 근로자로 구분하여 다른 법적 효과를 규정하고 있음
- 그런데 ①에 관해서는 별도의 정의 규정을 두고 있음에 반하여, ②에 관해서는 별도의 정의 규정 없이 법적 효과(적용 제외)만을 규정하고 있음
- “단시간근로자”란 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다. (『근로기준법』 제2조 제1항 제8호)
- 통상근로자에 비하여 뚜렷하게 짧은 근로시간의 근로자에 관해서는 강학상 ‘초단시간 근로자’, ‘극단시간근로자’, ‘협의의 단시간근로자’ 등으로 표현되고 있음²⁾
- 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정 근로시간이 15시간 미만인 근로자”(『근로기준법』 제18조 제3항)

1) 우리나라에서는 ‘단시간근로’, ‘시간제근로’, ‘파트타임근로’ 등이 혼용되어 사용되고 있다. 이에 관하여 대법원은 “시간제근로자란 근로기준법상 단시간근로자와 같은 개념으로 봄이 상당하다”라고 판단하면서(대법원 2012. 10. 25. 선고 2011두22938 판결), 법적으로 동일하게 취급하고 있다. 이하에서는 발제문의 ‘시간제근로자’라는 표현 대신, 법률상 용어인 ‘단시간근로자’라는 용어를 사용하도록 한다.

2) 주 15시간 미만 또는 월 60시간 미만의 근로자에 관한 법률상의 용어가 없어 ① 초단시간근로자(이승욱, “단시간근로 규제의 문제점과 과제”, 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2012. 3.; 박수근·김근주, “자발적 단시간근로 확대를 위한 법제도적 개선 방안”, 『법학논총』 제31집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2014. 등), ② 극단시간근로자(박지순, “단시간근로의 입법정책적 과제”, 『노동법포럼』 제12호, 노동법이론실무학회, 2014. 4.) ③ 협의의 단시간근로자(하갑래, 『근로기준법』 전정 제26판, ㈜중앙경제, 2014.) 등이 사용되고 있다. 이들에서는 통상근로자에 비하여 근로시간이 ‘극히’ 또는 ‘상당히’ 짧다는 것을 나타내고자 하는 표현(극단시간근로 : 초단시간근로)에 주목하였는데, 실제 법적 관점에서 보면 상대적으로 소정근로시간이 짧다는 점은 큰 의미가 없으며, 특정한 기준 이하의 시간이라는 점이 가장 중요하다. 그러므로 그 법적 성질을 보다 잘 나타내는 표현은 ‘기준시간 미만 단시간 근로’라고 호칭하는 것이 더 타당할 듯하다.

- 「근로기준법」 제18조 제3항에 따른 1주 동안의 소정근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간근로자”(「기간제 및 단시간근로자 보호에 관한 법률」 시행령 제3조 제3항 제6호)
- 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)(「고용보험법」 시행령 제3조 제1항)
- 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자”(「국민연금법」시행령 제2조 제4호, 「국민건강보험법」제9조 제1호) 등

○ ‘초단시간근로자’적용 배제의 입법 취지와 타당성

- 노동관계법령 및 사회보험법령에서는 초단시간근로자 적용 배제의 입법 취지에 관한 언급을 하고 있지 않음
- 다만 「고용보험법」을 중심으로 전체적인 입법적 흐름을 살펴보면, 「고용보험법」 제정 당시 노동부의 「시간제근로자의 근로조건 보장에 관한 지침」(1992. 1. 14, 근기 32003-2)에 따라 ‘시간제근로자’전체에 대한 고용보험 적용 배제를 규정하였다가,³⁾ 이후 1997년 「근로기준법」 상 초단시간근로자 규정이 도입되면서 그 기준과 동일하도록 단계적으로 그 적용 배제 범위를 축소하여 왔음

〈초단시간근로자 적용제외 관련 사항〉

	1995	1997	1998	2003	2004	2007	현재
고 용 보 험	통상근로자 대비 소정근로시간이 3할이상 짧은 근로자	→	80시간 미만	→	60시간 미만 (예외사유) 생업목적+3월계속근로	→	
근 로 조 건		유급주휴일 월차유급휴가 연차유급휴가 퇴직금	→	월차유급휴가 연차유급휴가 퇴직금	→	(추가) 기간제근로자 사용기간 제한 예외	→

○ 사회보험에 있어서 ‘소정근로시간’기준의 타당성

- ‘소정근로시간’이란 법정 근로시간의 범위 내에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간(「근로기준법」 제2조 제1항 제7호)
- 현재 소정근로시간을 기준으로 한 초단시간근로의 법적 배제는 사용자(사업주)의 탈법 행위를 조장하는 측면이 큼.

3) 이 지침에서는 ‘시간제근로자’를 “1주, 1일의 소정 근로일 또는 소정 근로시간이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자의 소정 근로일 또는 소정 근로시간에 비해 상당히 짧은 자(3할 이상)”로 정의하였다(제2조 제1항 및 제3항).

- 사회보험료를 고려하지 않더라도 현재 단시간근로자에 대하여 12시간까지 초과근로가 허용되고 있으므로, 초단시간근로 + 초과근로의 형태가 사용자(사업주)에게 가장 유리

구분	근로시간 (1주)	가산항목	시간급
단시간근로자	소정근로시간 - 20시간	주휴수당 4시간급	24시간급
	1일 4시간 × 5일		
초단시간근로자	실제근로시간 - 20시간	가산임금 3시간급	23시간급
	소정근로시간 14시간 + 초과근로시간 6시간		

- 사회보험 관계에서의 기준이 당사자 간 임의로 정한 기준(소정근로시간)에 따라서 판단하는 것이 타당한지에 관해서는 검토가 필요
- 소정근로시간을 기준으로 한 초단시간근로자 적용 제외는 “일정 시간 이하의 근로는 노동시장으로 완전하게 편입되지 못한 것으로 보아야 한다”는 정책적 판단과 함께, 그 기준을 명확하게 함으로써 당사자 간 분쟁을 방지한다는 현실적 측면이 함께 작용한 것으로 보아야 함
- 그러나 소정근로시간과 실 근로시간과의 차이가 큰 현실에서 적어도 사회보험 목적의 기준은 소득 또는 실 근로시간이 되어야 할 것이며, 이에 관한 산정이 불가능한 것도 아님 cf) 건설·별목업의 개산 및 확정보험료 등

2. 발제문에 관한 의견과 질문들

○ ILO 국제기준

- ILO 국제기준은 ‘상당히 높은 수준’의 기준이 아니라, 보편성에 근거하고 있음. 이에 따라 회원국의 협약 비준이 저조한 경우 ILO는 회의를 통하여 유보협약(Shelved Conventions)으로 분류한 후 더 이상 비준을 받지 않고 있음
- 단시간근로에 관한 제175호 협약은 2015년 12월 현재 총 15개국이 비준하고 있음 (우리나라는 비준하지 않음)
- 발제문에서는 제175호 협약 제8조의 내용을 시사점으로 제시하였지만, 우리나라에서도 이와 유사한 논의들이 있어 왔던 것으로 알고 있음
- 노사단체와의 협의 : 2002년 / 2006년 노사정위 비정규직 특위 등
- 정기적 재검토 : 고용보험의 적용 범위 변천 참고

- 그렇다면 실질적인 내용에 있어서 ILO 제175호 협약과 단시간근로에 관한 현행 법령의 차이가 있는지? 있다면 어떠한 점을 주목해야 할 것인지?

○ 해외 사례에서의 ‘고용보험’의 의미

- 발제문에서 검토한 네덜란드, 캐나다, 미국은 ‘실업급여 = 고용보험’인 국가들로서 실업급여를 중심으로 한 급여체계를 구축

ex) 미국의 실업급여 제도

구분	내용	목적 및 지급기준	지원수준/기간
실업 급여	기본 실업급여	주법상 고용요건 및 소득 요건 규정 / 구직 활동에의 참여	주법상 주 급여 계산 방식에 따름 / (원칙)26주
	부분 실업급여	실업급여 수령 중 기준소득 이하의 임시소득 활동을 하는 경우 실업급여의 계속 지급	주법상 소득기준에 따라 기본 실업급여 감액 / (원칙)26주
	연장(불황) 실업급여	13주 동안의 실업률(IUR)이 5% 이상이고, 이에 상응하는 지난 2년간의 13주 기간에 대한 평균 비가 120%인 경우	기본 실업급여와 동일 / 13주에서 최대 26주
	일자리 나누기형 실업급여	사업주가 폐업 등을 회피하기 위하여 근로시간 단축을 시행한 경우 사업장의 총 근로시간이 10% 이상 60% 미만 감축된 경우	기본 실업급여액을 기준으로 감소된 근로시간에 대한 비율 지급

- 현행법상 고용보험제도는 실업급여를 포함한 고용안정사업과 직업능력개발사업까지 포괄하는 광의의 개념

제도	사업분야	역할 및 기능
고용보험제도	고용안정사업	실업의 예방, 재취업촉진 및 노동시장 취약계층의 고용촉진
	직업능력개발사업	근로자의 생애 직업능력개발체제 지원
	실업급여	실직자의 생계지원 및 재취업촉진

- 그렇다면 이 발제에 있어서 해외 사례는 고용보험 적용이 아닌 실업급여 대상에 국한 되는 것은 아닌지?

○ 시간 기준을 활용한 해외 사례의 세부적 사항

- 고용보험 적용에 있어서 단위시간을 사용하는 캐나다에 있어서 피보험 단위시간의 활용, 즉 근로시수 요건에 있어서 그 시간(hours)이 의미하는 바가 소정근로시간인지, 실 근로시간인지? 그렇다면 실무상 이러한 시간 측정은 계약서에 근거하는지, 아니면 별도의 보험자에 의한 별도의 방식이 이루어지는지?

○ 고용보험법 시행령 개정안의 의미와 범위

- 발제문에서는 고용보험법 시행령 개정안으로 ① 사업장 시간합산제와 ② 생업목적의 폐지(‘3개월 이상 계속근로’만을 요건으로 함)를 제안하고 있음. ①의 경우에는 다른 사회보험과의 형평성 등을 감안할 때 바람직한 방향이라고 생각되지만, ②의 경우 그 의도하는 바가 명확하지 않음
- ②에서 의미하는 바가 “1개월 간 소정근로시간이 60시간 미만인 자”중에서 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자에게 고용보험의 적용대상으로 포섭하자는 것인지?
- ‘생업’요건은 실업급여·출산전후휴가급여·육아휴직 급여 등 하한이 정해져 있는 급여의 부정수급 방지를 위한 유일한 기준으로, 그 세부 요건을 구체화시키는 것이 필요하다고 생각함

3. 추가적 질문들

○ ‘현금고용’을 방지하기 위한 방안

- 단시간근로자가 주를 이루는 사업장의 경우 영세사업장이 많으며, 이러한 사업장에 대한 고용보험 적용은 ‘현금고용’과 같은 부작용을 발생시킬 우려가 있음. 특히 단시간근로자에 대한 근로감독 실적이 저조하다는 점, 그리고 단시간근로자로부터 제기되는 차별시정 구제가 거의 없다는 점을 감안한다면, 제도의 개선이 현실의 개선으로 이어질 것인지에 관해서는 의문. 이에 관한 발제자의 생각은?

○ 고용보험의 기준 일원화

- 고용보험상 보험료 산정, 고용보험 급여 지급, 사회보험 지원(두루누리 사회보험) 등에서는 모두 소득 기준을 활용하고 있는데, 현행과 같이 (소정)근로시간을 기준으로 하기보다는 독일과 같이 소득 기준을 중심으로 하는 것이 통일적인 것이 아닌지?

○ 특정 직종 및 대상에 대한 고용보험 적용/지원 방안

- 네덜란드의 경우 현행 실업급여 체계가 수립되기 이전 1981년 「근로소득법」(WIA)에 따른 특정 직종 지원 방식, 2008년 근로시간 단축 단시간근로(erktijdverkortung)에 대한 특별 지원 방식 등이 실시되었는데, 단시간근로의 고용보험 확대 방안으로 사업장 시간합산제에 추가하여 산업별 내지 직역별 사회보험 확대 방식을 병행하는 것에 관한 발제자의 의견은?

토론문

윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)

“국민연금 출산크레딧제도에 대한 심층분석”과 “시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 입법례 및 시사점” 발제문 모두 관련 분야에서 쟁점이 될만한 사항들을 체계적으로 기술하고 있다. 특히 국민연금 출산크레딧과 관련된 사항은 “공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구”에서도 심도있게 논의되었던 사안이다. 많은 논의가 있었음에도 입법과 관련된 구체적인 조치가 없었다는 점에서 크레딧제도 강화를 주장하는 입장에서는 상당한 상실감을 느끼고 있는 것 같다.

사회적 기구에서 논의되었던 여러 종류의 크레딧 중에서 출산 크레딧은 이미 도입된 제도 인지라 제도의 성격 및 효과성 측면에서 좀 더 심도있는 논의가 필요해 보였고, 본 발제문 이에 대해 심층분석을 시도하고 있다는 점에서 의미있는 연구인 것으로 판단된다. 평소 연금 제도를 비롯한 사회보장제도를 보다 큰 틀에서 보기를 원하는 토론자 입장에서는, 발제문에서 언급한 것처럼 저출산 대책과 연금 사각지대 해소 차원에서 제일 먼저 도입된 출산 크레딧 제도를 이쯤에서 되짚어 봐야 한다는 입장을 가지고 있다.

현재까지의 진행된 상황 전개에 근거하여 저출산 대책으로 출산 크레딧제도를 평가한다면, 정책의 실효성 차원에서 큰 효과가 없었던 것 같다. 10여년 이상 지속되고 있는 (초)저출산 현상이 해소되고 있지 않아서다. 저출산의 원인으로 거론되고 있는 여러 요인들을 고려할 때 출산 크레딧을 강화한다고 출산율이 획기적으로 올라갈 것 같지도 않다. 그렇다면 출산율 제고 차원에서의 출산 크레딧 강화 시도는 이 정도에서 멈추는 것이 투입비용 대비 효과성 차원에서 올바른 선택일 것 같다. 이러한 판단이 맞을 것이라는 근거가, 바로 제2차 저출산 고령사회 5개년계획의 결과인 것 같다. 2011년부터 2015년까지 저출산고령사회 대책에 약 70조원을 쏟아 부었고, 특히 저출산 분야에 대해서는 약 40조원이라는 천문학적인 액수가 투입되었음에도 출산율 제고 효과가 거의 없는 실정이다. 냉정하게 보았을 때 (먼 미래의 혜택으로 작용하기는 하나) 당장 어떤 혜택으로 돌아오는 것도 아닌 국민연금 출산크레딧 제도 강화를 통한 출산율 제고 효과는 적어도 우리나라에서는 상당한 한계가 있음을 부정하기 어려울 것 같다.

그렇다면 또다른 정책목표인 연금사각지대 해소 관점에서 국민연금 출산 크레딧의 효과를 살펴볼 필요가 있다. 사회보장제도의 도입 취지 관점에서 우리나라 공적연금제도의 가장 취약한 대목은 ‘저부담·고급여’제도로 운영되고 있어 그 누군가에게 상당한 규모의 부담을 전가하고 있음에도, 사회적인 위험에 가장 적게 노출된 집단 위주로 제도가 운영되고 있다는 점이다. 흔히 우리가 벤치마크 대상으로 삼고있는 복지국가들은 제도 적용에서의 보편성을 상당부분 확보하고 있다. 그러한 가운데 일부 사각지대에 속한 집단이나 사회적으로 취약한 계층에 대해 사회정책적인 차원에서의 필요한 정책수단을 집중시키고 있다.

1999년 기존의 확정급여 연금제도에서 명목확정기여형(Notional Defined Contribution)으로 연금제도 운영의 기본 틀을 바꾼 스웨덴 연금개혁의 기본 취지는 연금정책과 사회정책을 분리시킨 것이었다. 전통적으로 정책목표들이 하나의 제도에 혼재되어 방만한 제도운영으로 귀결되는 현상들을 사전에 차단시키고자 했던 것이 1999년 스웨덴 연금개혁의 배경이었다. 부연하면 연금제도는 자기가 낸 것만큼 받아가는 제도로 바꾸고, 대신 사회적인 배려가 필요한 부분은 사회정책적인 차원에서 정부가 일반 재정을 동원하여 대상자에게 지원하는 방향으로 제도 운영의 기본틀을 바꾸었다. 이같은 연금개혁에 대해, 공적연금제도를 통한 안정적인 노후소득보장을 포기했다는 비판이 (특히 사회복지 학자들을 중심으로) 거세게 제기되었다.

그런데 약 15년이 지난 지금에 와서 보니, 선도적인 국가들에게서 나타나는 상황 전개 양상들이 스웨덴과 거의 유사해지고 있다는 점을 주목해야 할 것 같다. 2004년 독일과 일본이 스웨덴과 유사한 제도를 도입하였다. 특히 독일의 경우 그동안 관대하게 지급되던 크레딧 제도를 축소해나고 있다. 이러한 국제적인 흐름을 염두에 둘 경우 국민연금 출산크레딧의 경우, 취약계층의 연금사각지대 해소를 극대화하는 쪽으로 제도 발전방향을 모색하는 것이 바람직할 것 같다.

기여원칙에 입각하여 연금수급권이 확보되는 국민연금의 특성 상, 국민연금 출산크레딧을 통한 사각지대 해소와 적절한 수준의 연금액 확보에 한계가 있을 수 밖에 없다는 점에서, 국민연금 출산크레딧은 제한적으로 운영하되 기초연금과 결부시켜 연금사각지대와 노후 소득의 적절성 문제를 해결해나가는 것이 바람직해 보인다. 현재 중장년 이상 상당수 여성들은, 일생동안 전업주부로 지내다보니 경제활동을 하지 않아 연금사각지대에 노출되어 있는 경우가 대부분이다. 국민연금 출산크레딧을 확대한다고 해도 이미 출산이 끝난 상당수 중장년 이상 여성들의 국민연금 사각지대 문제를 풀 수가 없다. 현재 논의되는 국민연금 출산 크레딧은 향후 몇십년 뒤에나 효가가 나타날 정책수단인 것이다. 이러한 정책수단이 현재 중장년 이상 여성의 연금사각지대 문제와 결부되다 보니 문제해법 도출이 더 어려워지고 있다.

연금사각지대 해소차원에서 국민연금 출산크레딧을 효과적으로 활용하기 위해서는, 오히려 국민연금과 기초연금을 연관시켜 다출산자임에도 국민연금 수급권이 없는 중장년 여성의 노후소득을 강화하는 쪽으로 접근하는 것이 올바른 해법이 될 수 있을 것 같다. 단 여성 자신의 연금 수급권이 없다고 노후빈곤에 빠졌다고 평가하면 안될 것 같다. 2015년 공무원 연금 개혁에서 연금분할제도가 도입되었기 때문이다. 향후 약 150만명에 달하는 공무원 연금 등 특수직역연금 배우자(특히 여성일 경우)는 자신의 연금이 없을지라도 유족연금 또는 분할연금 등으로 인해 웬만한 남성의 국민연금보다 많은 연금액을 수급할 가능성이 생겼다. 여성의 연금사각지대 해소와 노후소득의 적절성 문제 해결을 위해 지금보다 더 선택과 집중을 해야만 하는 배경이다.

이러한 논거에 입각할 때 국민연금 출산 크레딧 제도는 다음과 같이 운영되는 것이 바람직할 것 같다. 먼저 발제문에서 지적하고 있는 것처럼 출산 크레딧에 소요되는 재원은 국민연금 재정이 아닌 정부 일반재정으로 전액 충당하여야 할 것이다. 특히 우리나라처럼 국민연금의 광범위한 사각지대가 발생하고 있는 상황에서 보험료 성실 납부자와 비납부자와의 형평성 제고 차원에서도 국민연금 출산크레딧제도에 소요되는 재원은 전액 국고로 충당되어야 할 것이다. 단 각각의 개인이 처한 사회·경제적인 상황을 충분히 고려하여 취약여성에게 집중적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 국민연금 출산크레딧과 기초연금을 강하게 연계시켜 (필요하다면 고령 여성에게도 적용) 여성의 연금사각지대 문제와 노후소득 적절성 문제를 해결하도록 하여야 할 것 같다.

이러한 맥락에서 국민연금 출산크레딧 제도(국민연금 제도 내에서 작동하는 크레딧)는 보수적으로 운영하는 것이 적절해 보이며, 발제문에 언급된 내용들 중에서는 “자녀가 1명인 경우 크레딧 6개월 인정”, “자녀가 2명인 경우 현행처럼 크레딧을 12개월 인정”하는 개정안을 입법화시키는 것이 적절할 것으로 판단된다. 여성의 국민연금 사각지대 문제는 취약여성을 중심으로 국민연금 출산크레딧과 ‘두루누리사회보험 지원사업’ 등을 통해 해결해 나가는 것이 최근 국제적인 연금개혁 동향과도 부합될 수 있을 것 같다.

“시간제 근로자의 고용보험 적용 관련 외국의 입법례 및 시사점”의 경우 역시 선택과 집중하는 것이 바람직할 것 같다. 토론자는 시간제 근로자의 경우 특히 네덜란드 사례를 강조하고 싶다. 네덜란드의 경우 상당수 여성들이 시간제 근로자로 경제활동을 영위하고 있음에도 사회보험제도 적용에서 차별을 받지 않고 있다. 시간제로 일하다 보니 자녀 양육에 할애할 수 있는 시간적인 여유도 생겨나, 간접적으로 저출산과 육아문제 해결에도 적지 않은 도움을 주고 있다.

사회보험제도가 본연의 취지대로 작동하기 위해서는 비자발적인 실직 등 사회적인 위험에 노출될 가능성이 큰 집단이 우선적인 보호를 받을 수 있도록 작동되어야 한다. 제대로 된

사회라면 시간제 근로자와 비정규직의 급여가 정규직보다 많아야 한다. 사회적 리스크가 높은 집단에게는 실직 리스크가 높은 만큼, 이에 대한 프리미엄을 추가하는 대가가 있어야 하기 때문이다. 그런데 우리나라의 경우에는 정규직 근로자들에게, 근로대가로 지급되는 보수와 각종 사회적 위험에 대비하는 사회보장 혜택이 집중되고 있다.

이러한 현실을 타개하기 위해 단시간 근로자들의 사회보험 적용, 특히 여러 직장에서의 일하는 단시간 근로자들의 전체 근로시간을 합산하여 사회보험(고용보험 등)을 적용하자는 제안에 대해 적극 공감하는 바이다. 단 여기에서도 선택과 집중이 필요해 보인다. 어떤 집단은 삶의 여유를 찾기 위해 단시간 근로를 하고 있는 반면, 어떤 집단은 생존을 위해 몸부림치며 여러 직장을 전전하면서 단시간 근로를 하고 있기 때문이다. 이러한 취약집단에 대해 우선적으로 부분실업급여제도를 도입할 필요가 있다고 본다. 특히 비자발적인 실업에 노출될 경우 기초적인 생활유지 차원에서라도 취약근로집단에 대한 부분실업제도 도입을 적극 검토할 필요가 있어 보인다.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for writing.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for writing.