

이슈브리프



- 사회적협동조합과 여성고용

이철선 | 한국보건사회연구원 연구위원

- 국민연금에서 분할연금제도의 성평등적 발전 방안

유호선 | 국민연금연구원 연구위원

- 여성 실업률 제대로 측정하기

김영옥 | 한국여성정책연구원 연구위원

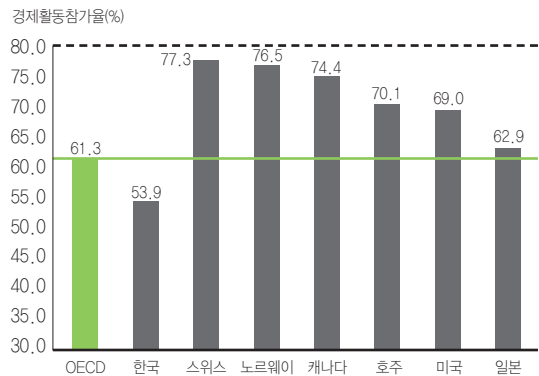
사회적협동조합과 여성고용

이 철 선

한국보건사회연구원 연구위원

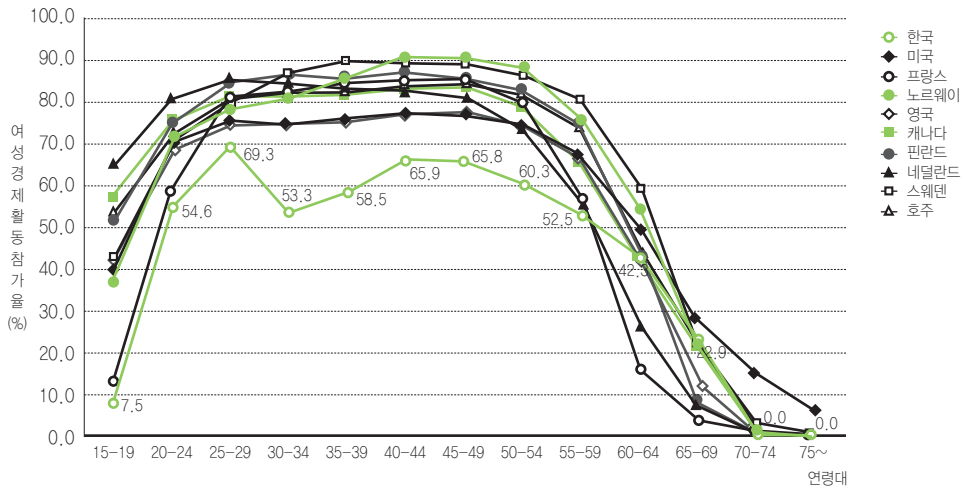
1. 문제제기

우리나라 여성들의 경제활동참가율은 OECD 국가 중 최저수준이다. 2010년 기준 OECD국가 평균 여성 경제활동참가율은 61.3%로 53.9%인 한국과는 약 7.4%p의 격차가 존재한다. 이는 우리나라 여성들이 마음 놓고 경제활동을 할 수 있는 여건이 아직까지 조성되지 못하고 있다는 것을 의미한다. 그 주된 이유 중의 하나는 여성들이 결혼 후 출산과 자녀 돌봄 등 가족을 위한 가사활동으로 인해 경제활동을 중단하기 때문이다. 따라서 한국 여성들의 경제활동참가율에 대한 패턴을 살펴보면 다른 OECD 국가들과 달리 전형적인 M자형의 경제활동 패턴을 보이고 있다. 이는 대부분의 여성들이 결혼과 더불어 직장을 그만 둔 다음 자녀를 출산하고 자녀의 교육 등 가사활동에 전념하다가 어느 정도 자녀가 스스로 생활할 수 있는 여건이 되면 다시 경제활동을 시작한다는 것을 의미한다.



자료 : OECD Employment Outlook(2010)

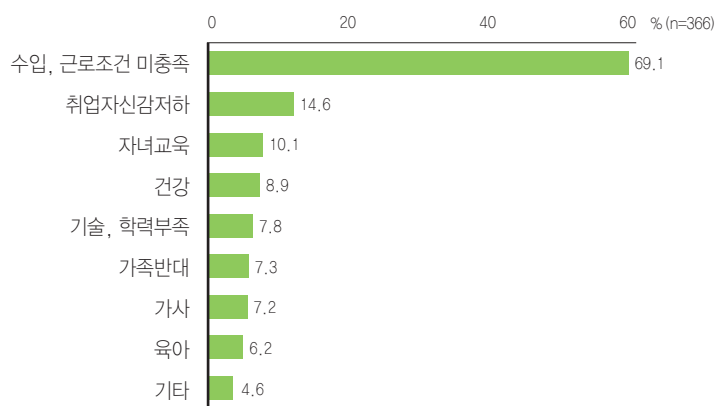
[그림 1] OECD 주요국가의 여성경제활동참가율(15~64세)



[그림2] OECD 주요국가의 연령별 경제활동참가율(15~64세)

여성들의 경제활동을 저해하는 또 다른 원인으로는 일을 하고 싶어도 원하는 일자리가 부족하다는 점이다. 3,000명의 경력단절여성들을 대상으로 실시한 취업육구에 관한 조사인 오은진(2009)의 연구를 살펴보면 향후 1년 내 취업 및 창업의향을 가진 경력단절여

성들은 45.3%에 달한다. 그런데 타인으로부터 취업이나 창업에 대한 제의가 왔을 때 적극적으로 대응하지 못하는 이유 중에서 '수입·근로조건·업무 등이 기대수준 이하이기 때문'이라는 응답이 68.3%로 1위였다. 즉 경제활동에 복귀했을 때 비정규직으로 취업



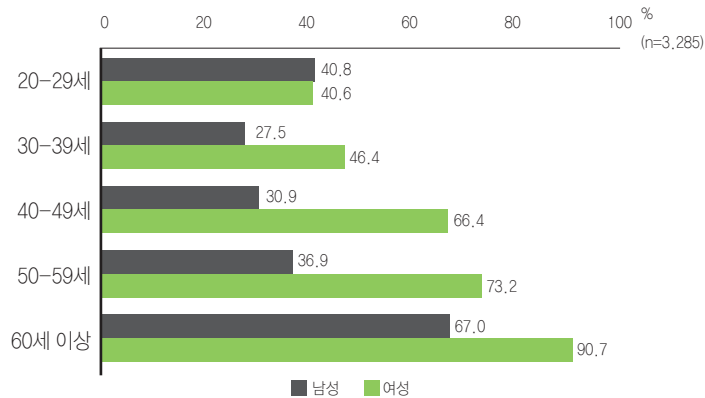
자료 : 오은진(2009) 경력단절여성 취업육구조사
주 : 기타의 내용은 가족간호, 연령차별, 학업 등

[그림3] 경력단절여성이 취업·창업 제의에 응하지 못하는 이유

이슈브리프

하는 경우가 많아 임금 등에 있어서도 불이익을 당한다는 것이다. 이러한 의견은 출산 이후 직장에 복귀하는 30대 이상 여성들의 종사상 지위에 대한 통계자료를 살펴보면 더욱 뚜렷하게 나타난다. 연령이 높아질

수록 비정규직이 높아지는 경향이 나타나고, 동일 연령대의 남성근로자들과의 비교해서도 비정규직 비중이 18.9~36.3%p 더 높다.



[그림4] 성·연령 계층의 임시일용직 임금근로자 비중('08)

이와 같은 경력단절 여성들의 취약한 경제활동 환경을 개선시키기 위한 대안으로써 최근 이슈화되는 것이 사회적협동조합이다. 사회적협동조합이란 지역 사회발전, 지역 주민들의 권익·복리증진, 취약계층 일자리 제공 등의 공익사업을 목적으로 설립된 비영리 목적의 협동조합으로써, 2011년 12월 협동조합기본법 제정으로 인해 2012년 12월부터 설립이 가능해졌다(협동조합기본법 제2조). 협동조합은 일반인이 흔히 알고 있는 주식회사와는 다른 기업모델이다. 주식회사는 출자금에 따라 이루어지는 1주 1표제의 투자자 중심 기업이지만 협동조합은 출자금 규모에 상관없이 1인 1표제의 민주적 운영체계를 가진 이용자

중심기업이다. 또한 사회적협동조합은 언론을 통해 많이 알려진 사회적기업과도 차이가 있다. 사회적기업은 공익목적의 사업을 추진한다는 점에서 사회적협동조합과는 같지만 전체 근로자 중 취약계층 비율이 30%이상이거나 사회서비스 기관의 경우 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 30% 이상이어야 하는 고용부 인증조건이 존재한다. 따라서 사회적협동조합은 고용부가 인증하는 사회적 기업에 포함될 수는 있으나 사회적기업의 조직형태가 모두 사회적협동조합이지는 않다.

〈표1〉 협동조합과 주식회사의 차이

구분	협동조합(조합법)	주식회사(상법)
목적	- 자주, 자립, 자치적 활동	- 상 행위 규정(상법)
정의	- 조합원 권익 향상 - 지역사회 공헌 사업조직 - 취약계층 사회서비스 및 일자리 제공	-상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 설립한 법인
설립목적	- 조합원 경제적 이익추진 - 투기목적 행위금지 등	- 영리목적
공직선거	- 특정정당 지지 금지	- 無(정치 자금법)
의결권	- 1인 1표제	- 1주 1표제
제명	- 일정기간 조합사업 이용하지 않은 자	- 無
사업	- (일반협동조합) • 조합원 상담, 교육훈련등 - (사회적협동조합) • 지역사회재생, 지역경제 활성화 등	- 22개 행위(상법 46조) • 동산, 부동산, 유가증권, 기타재산 매매, 임대차 • 제조, 가공 또는 수선에 관한 행위 등
적립금	- 잉여금의 10% 이상	- 無
배당	- (실적) 총 배당액의 50% - (출자액) 총 출자액 10%	- 주총 결정사항
출자방식	- 조합원 출자 외 無	- 채권, 유상증자 등

자료 : 기획재정부 · 특임장관실(2012), 협동조합과 함께, 협동조합자료집.

구분	회사(주식·유한·합자 등)	협동조합		사단법인
		일반	사회적	
근거	상 법	협동조합법		민법
사업목적	이윤 극대화	조합원 실익증진		공익
〈영 리 회 사〉				〈비 영 리〉
〈사 회 적 기 업*〉(고용부 대상기업 인증)				

자료 : 기획재정부(2012), 협동조합과 함께, 협동조합자료집.

주 : 사회적 기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자를 말함(사회적기업법 제2조)

〈그림5〉 사회적협동조합과 사회적 기업의 차이

따라서 본고에서는 경력단절 여성의 경제활동참가율 제고를 위한 수단으로서 사회적협동조합에 대해 해외사례를 통하여 그 가능성을 분석하고, 국내 활성화를 위한 정책적 제언을 제시하고자 한다.

2. 해외 사례분석을 통한 사회적협동조합과 여성 고용

경력단절여성들의 경제활동참가율 제고수단으로서 사회적협동조합의 가능성을 살펴보기 위해서는

사회적협동조합이 기업으로서 어느 정도의 사회적 위치를 갖고 있는 지, 어떤 일자리를 창출하고 있는지, 그리고 고용의 질은 어떤 지를 파악하는 과정이 필요하다. 우선, 사회적 지위의 경우 사회적협동조합은 시민의 권익증진 등 지역사회 현안을 해결하고자 하는 시민들의 자발적인 경제주체로서 법인격을 가지고 있으며, 더불어 정부가 추진해야 할 복지서비스 제공과 고용창출을 대신하는 위상을 가지고 있는 것으로

파악된다. 실제로 프랑스는 빈곤 등 정부가 직접 해결하기 어려운 사회문제나 사업을 공공부문과 시민이 결합된 공동체이익협동조합을 통해 해결하고자 법인격을 부여하는 중앙정부주도형 육성정책을 추진하였다. 그리고 캐나다의 퀘벡 주정부는 사회적협동조합에 한해 공공기관, 신용협동조합, 종교기관, 지방정부 등이 후원단체로 참여할 수 있는 사회연대협동조합법을 제정하였다.

〈표2〉 해외국가의 사회적 협동조합 육성유형

구분	특징	관련법
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체이익협동조합(01) • 중앙정부 육성형 • 다중이해관계자 협동조합 • 지자체가 직접운영하기 어려운 사업의 대행 • 지자체 보조금의 배당 불가 	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합에 관한 법 개정(01) • 사회적 목적집단에게 법인격부여 • 상법상 주식회사 및 유한책임신탁회사 • 노동자, 이용자의 자원봉사자, 지방자치단체도 조합원 가능
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 사회연대협동조합 • 지자체 주도형(퀘벡주) • 직원협동조합 형태 • 다양한 지원금 제도 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 퀘벡사회연대협동조합법제정(97) • 후원단체협동조합참가허용 - 협동조합발전 5개년계획(09~13) • 혁신협동조합 재정지원
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적협동조합(A/B형)(91) • 지역 민간 주도형 • 근로자 협동조합 중심 • 협동조합연맹이 초기형성(1893) • 법 설립 전 2,000여개 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법/바세비법(47) • 연합회에게 협동조합관리권한부여 - 사회적협동조합법(91) • 연합회에 협동조합 발전기금 설치 • 일자리제공형/서비스수혜형 구분
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 사회 및 공공서비스 협동조합 • 비영리법인 지원형 • 직원소유 협동조합 • 사회적 기업 (Wage 등) 지원 활발 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부 협동조합 법률 부재 • 주정부에는 존재(뉴욕, 캘리포니아 등) - 정부는 저소득 일자리지원 초점 • 청소용역과 노인돌봄 지원
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스중심 워커즈 콜렉티브 • 생협기반 육성형 • 근로자협동조합 - 이외 생협, 의료생협이 사업추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업조합법 - 소비자생활협동조합법(48) • 개호보험으로 복지사업추가 - 워커즈콜렉티브법제정 노력(95)

자료 : 일본(한국생활협동조합연구소, 일본 워커즈콜렉티브활동 사례연구), 기타(원종욱외(2012), 협동조합기본법 도입이 시장 및 사회에 미치는 영향, 한국보건사회연구원, 이철선 외(2012), 협동조합기본법관련 현황조사연구, 한국보건사회연구원) 등의 내용을 재구성.

한편 이탈리아는 현금급여 중심의 사회보장시스템이 고령화 등 인구변화와 취약계층의 사회적 권리 및 신빈곤층의 복지수요에 대한 대응이 대응이 어려워지면서 지역연합회를 중심으로 활성화된 지역민간 주도의 협동조합을 지원하는 정책을 추진하였고, 미국은

사회적 기업 등이 협동조합을 지원하는 비영리법인 지원형 모델로 협동조합을 활성화시키고 있다. 그리고 일본은 민간의 소비자생협의 지원 하에 마을공동체 형성을 목적으로 하는 워커즈콜렉티브가 사회서비스를 제공하고 있다.

둘째로 사회적협동조합이 창출한 고용분야를 살펴 보면 고령자, 아동, 이민자 등 지역사회의 취약계층부터 일반인을 대상으로 한 돌봄, 가사, 교육, 환경 등 여성친화적인 일자리가 많다는 점을 알 수 있다. 프랑스의 경우, 2001년 법 개정 이후 재생에너지 분배, 자동차 sharing 등 환경을 중심으로 한 공익협동조합이 월 평균 2개씩 설립되고 있으며, 캐나다 퀘벡주에는 약 100여개의 노인돌봄협동조합이 존재하는데, 주거와 연계된 생애임대형 · 소유형 협동조합과 가사중심의 가정위탁형 · 가사서비스형 협동조합이 세분화되어 운영되고 있다. 특히 이탈리아의 경우, 약 13만

개 정도의 사회적협동조합이 설립되어 총 고용인원이 약 32만 명에 이르며 이중 71%가 여성인 것으로 파악된다. 그리고 미국은 총 26,844개('09)의 협동조합 중 주택, 보육, 의료 등 사회 및 공공서비스 협동조합이 약 38.6%인 1.1만개를 차지하고 있으며 최근 저소득층 일자리 창출정책으로 청소년육과 노인돌봄 분야가 확대되고 있다. 마지막으로 일본은 생협으로부터 공동창고사업을 위탁받아 사업을 시작한 워크즈컬렉티브가 2007년 기준 약 700여개 존재하며, 사업범위를 가사개호, 보육탁아 도시락서비스, 정보지 편집기획 등으로 확대 중이다.

〈표3〉 해외국가의 사회적협동조합 현황과 업종 사례

구분	현황	업종	사례
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 공익협동조합 약 190개('12) • 조합원 11,582명('12) • 1,726명 고용('12), 평균 13.4명 • 전체 중 59%가 신규, 31%가 민간단체, 10%가 기업에서 전환 	<ul style="list-style-type: none"> - 전체 공익협동조합 중 환경(22%), 농업 · 먹거리(19%)가 주도 • 이외 지역개발, 문화 · 역사보존, 지역의료 등 	<ul style="list-style-type: none"> - Lilas(자동차 Sharing) - Atla(음악 및 문화) - La Friche(지역개발)
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 보육, 지역사회개발, 여가, 보건의료 분야 1,068개('07) - 퀘벡주 노인돌봄조합 103개 • 조합원 900만명(인구 800만) • 협동조합 고용인원 15.5만명 	<ul style="list-style-type: none"> - 장례(57개), 지역사회개발(300개) 보육(410개), 가정돌봄(48개) • 이외 노인주거, 가사, 사회여가 등 - 퀘벡 노인돌봄서비스는 주거연계형과 가사서비스로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - Multicultural Health Brokers Cooperative(이민자지원) - Cooperative services de sante l'esgres(노인주거 및 돌봄)
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> - 13,938개('08), 전체 중 19.5% • (업종) 서비스 분야 82.7% • (직원) 317,339명, 여성(71.2%) • 무급종사자(자원봉사자등)참여 • 정부사업시 컨소시엄 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스제공형(A형: 59.0%), 일자리 창출형(B형: 32.8%) A+B형(4.3%), 컨소시엄(3.9%) - 이외 제조, 상업, 농업, 건설 등 	<ul style="list-style-type: none"> - La Rupe(돌봄형 A+B형) - CADIAI(교육/돌봄 A형) - Voligroup(문화)
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 11,311개('09), 전체의 38.6% • (조합원) 1,005,000명('09) • (직원) 91,600명('09) 전체의 10.7% • 민간 노후주택건립과 돌봄서비스 연계형 주도 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택(9,741개), 보육(865개)중심 • 이외 의료, 교육, 교통 업종 - 저소득층 일자리 사업으로 최근 · 청소년육과 노인돌봄 분야 급증 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperative Home Care Associate(고령자 장애인 돌봄) - Beacon Hill Village(고령자서비스, 노노케어) - Homestead(노후주택협동조합)
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 워크즈컬렉티브 약 700개('07) • 참여회원 18,000명 	<ul style="list-style-type: none"> - (재택복지) 가사개호서비스(226개), 보육탁아(118개), 생협위탁(116개), 도시락서비스(83개 등) - (생활 · 마을) 생협업무위탁, 복지클럽, 식문화, 환경 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 닌징(데포, 도시락, 반찬 등) - 그레이인(빵 제조 판매) - 페페페페란(육아지원) - 코코로(방문개호 등)

자료 : 프랑스(Coop FR(2012)), 이탈리아(EURISES, 2008), 미국(University of Wisconsin Center for Cooperatives(2009), 캐나다(Cooperative Secretariat, Canada(2008), 일본(Workers Collective Network Japan(, 2007))

셋째로 해외국가들의 사회적협동조합은 자율적 경영체제로 인해 고용안정성과 임금, 그리고 일과 가정의 양립 등 고용의 질 차원에서 일반 기업보다 경쟁력을 가지고 있는 것으로 파악된다. 우선 임금의 경우, 이탈리아의 사회적협동조합연합회는 매년 최저임금을 고려한 단체계약을 통해 개별 협동조합 종사자의 처우가 취약해지는 것을 방지하고 있으며 미국의 돌봄협동조합인 Cooperative Home Care Associate와 이민 여성자 중심의 청소전문 협동조합인 The Eco Friendly Cleaning Coop Network 은 관리비용을 절감해 임금수준이 동일업종 일반기

업보다 높은 것으로 알려져 있다. 한편, 고용안정성 측면에서는 소유주 자격으로 인해 해고 및 정년이 없어 직원들의 충성도가 높을 뿐 아니라 고령자, 특히 여성인력의 지속적인 경제활동이 가능한 것으로 파악된다. 이외에 일과가정의 양립차원에서도 일본의 빵·과자 제조 워커즈콜렉티브인 팡노키아루네나 도시락·파티음식 판매 워커즈콜렉티브인 토토 나 토토의 경우 소규모 협동조합임에도 불구하고 업무시간의 준수와 조합원간 시간제 근무운영으로 보육을 담당하는 여성들의 부담을 줄여주고 있다.

〈표4〉 해외 사회적협동조합의 임금수준, 고용안정성, 일과 가정의 양립 사례

구분	단체/기업현황	처우 현황
임금	사회적협동조합연합회* (이탈리아)	- 연합회차원에서 매년 임금과 처우 관한 단체협약을 체결 • 10단계의 직무별로 기본급+수당+일시금의 형식으로 최저임금을 설정 • 동일 직무상의 일반기업 대비 임금이 높은 것으로 추정
	Cooperative Home Care Associate (미국)	- 고령자 및 장애인 재가보호 등 의료서비스 제공기관 - 조합원의 이중자격(소유자이면서 근로자)으로 인한 관리비용(교육 등)절감으로 타 기관대비 5~15% 높은 임금을 지급
	The Eco Friendly Cleaning Coop Network (미국)	- 이민 여성자 중심의 청소전문 협동조합 - 협동조합 인큐베이터 센터인 WAGE(Women's Action To Gain Economic Security)의 교육 및 법률적 자문 등을 통해 종사자의 경쟁력을 강화시켜 조합가입 전 임금의 약 2배 소득증진
고용 안정성	Union Cab (미국)	- 택시협동조합 및 직원협동조합 - 미국 위스콘신주 메디슨 시의 4개 기업 중 시장점유율 1위(34%(01)→41.3%(11)) • 무해고 정책을 통한 높은 고용안정성으로 질 높은 서비스를 제공
	이토 (일본)	- 기모노 리폼, 수제품판매, 환경비누 및 헤나판매 중심의 워커즈콜렉티브 - 조합원 여성 7명, 연령은 55~75세, 정년이 없음 • 시급 외 하루 Full 근무 시 200엔, 반나절 근무시 100엔을 수당으로 지급
	퀘벡주 협동조합	- 일반기업의 5년 후 생존율 36%, 10년 후 20% 대비 협동조합은 5년 후 46%, 10년 후 46%
일과 가정의 양립	팡노키 아루레 (일본)	- 빵, 과자 제조, 판매 중심의 워커즈콜렉티브 - 조합원 5명, 아르바이트 8명으로 8시간 근무하되 오전6시, 8시, 1사 출근제 운영 • 시중기준보다 10배 엄격한 식품안전기준을 준수, 안전한 먹거리를 지역주민에게 제공 및 홍보
	토토 나 토토 (일본)	- 도시락, 파티음식 판매 워커즈콜렉티브 - 조합원 9명, 아르바이트 4명으로 10시간 근무하되 주 3~4일 근무 • 유전자조작 식품을 사용하지 않으며, 조미료의 경우 안전한 생활클러스터 제품을 사용

자료 : 이탈리아(COOPERATIVE SOCIALI il contratto di lavoro 2006-2009/Luglio 2009/ a cura di Giancarlo Valent, PRATICA LAVORO 2012 / Wolters Kluwer Italia (<http://www.ipsoc.it/>)), 일본(한국생활협동조합연구소, 일본워커즈, 콜렉티브활동 사례연구), 미국(원종욱 외(2012), 협동조합기본법 도입이 시장 및 사회에 미치는 영향, 한국보건사회연구원)의 내용을 재구성.

3. 사회적협동조합 육성을 위한 정책적 방향

경력단절 여성들의 경제활동 제고를 위한 수단으로
서 사회적협동조합이 국내에 정착되기 위해서는 무엇

보다 협동조합 생태계 조성에 필요한 정부와 중간지
원조직, 그리고 자금지원에 대한 다음과 같은 정책이
필요할 것으로 파악된다. 우선 정부의 경우, 사회적
협동조합들이 큰 이익을 내지는 못하더라도 생존을

〈표5〉 해외국가의 사회적협동조합 육성을 위한 정부 중간지원조직, 금융기관 사례

구분	주무부처(설립지원)	중간지원조직(경영/교육)	금융기관(자금지원)
프랑스 (자본 투자형)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회연대통합부(고등평의회) • 협동조합 정책설정 · 관리 · 감독 - 협동조합 설립 시 지자체의 자본투자와 사업위탁 가능 • 자본투입 및 사업위탁 약 40% 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자협동조합연합회(중앙) (Confederation Generale des societes cooperatives et participates) • 22개 지역연합체로구성 • 5년 주기 협동조합실태조사 담당 • 개별 협동조합 의무 회비로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 3개 협동조합은행 그룹 • 22,611개 단위 은행으로 구성 • 협동조합 경영 자금 지원
캐나다 (정부 지원형)	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부 농림식품부(RCS) • 협동조합 통계 등 정책 관장 • 주정부와 함께 주협동조합지원 • 협동조합 발전 5개년 계획으로 저소득자활형 직원협동조합 등 194개 사업 재정지원(09) - 퀘벡 주정부 경제개발부 • 가사서비스사회적기업설립지원금 • 가사서비스이용료지원 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국협동조합연합회(CUC) • 조합원 교육서비스 등 - 퀘벡 샹티에(Chantier) • 주정부와 사회적 경제단체 창구 • 사회연대기금으로 운영 - 퀘벡 협동조합 및 상호조합 협의회(CQCM): 협동조합 최상위 단체 - 퀘벡 지역개발협동조합네트워크(CDR): 협동조합모델 전파 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 금융협동조합 데자르탱의 연대경제금고 설립지원 - 보험협동조합 SSQ 그룹 • 조합원 100만명 • 사회적 경제 사업 지원 - 사회연대기금(정부+노총)지원 • 정부와 노총 매칭 펀드 - 퀘벡주 연대기금 • 기업투자 촉진 기금
이탈리아 (민간 지원형)	<ul style="list-style-type: none"> - 경제개발부내 2개 부처 • 국제업무부, 지역개발 · 경제부 • 등록, 지원, 통계 등 정책수립 • 사회연대기금 감독 - 지자체는 등록 등 정책실행 • 정부조달 사업 우선권 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - LEGA 코프 등의 지방 연맹체 • 협동조합생산성진흥기금, 설립/전환지원 기금을 운영 • 협동조합 컨설팅, 교육 등 집행 - 지역개발기구(Ervet)로 지역 네트워크 구축 • Real Service Senter 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 기금운용 금융회사(CFI) - 신용협동조합 중앙은행(ICCRA) • 신탁 438개, 2,450개 점포 - 협동조합은행(민중은행) • 시장점유율 17%(02) - 윤리적 은행(Banca Etica) - 보험회사 Unipol, Lanchia 등
미국 (비영리지 원형)	<ul style="list-style-type: none"> - 농무부 지역개발처(USDA) • 농촌협동조합지원 업무 담당 • 지역협동조합 개발지원금 운영 - 캘리포니아 주정부 사회서비스부(Department of Social Service) • 보육교사 자격 및 보육 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국협동조합연합회(NCBA) • 국제협력, 협동조합은행 지원 - 보육협동조합연합회(PCPI) • 시설임대 및 조합설립 지원 등 - 사회적기업의 협동조합 인큐베이터 사업(WAGE) • 자금투자자, 비즈니스모델 교육, 기술지원, 법률적 자문 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합은행(NCB) 등 금융서비스 협동조합 9,978개 - 클리블랜드 지역재단(비영리재단) • 자선기금으로 재정지원 - The Community Service Society of New York 등 비영리단체 재정지원
일본 (생협 지원형)	<ul style="list-style-type: none"> - 개별법으로 각 부처별 관리 - 생협은 후생노동성 담당 • 정책수립 및 통계작성 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역별 생협 연합회 • 지자체 등 정책 창구 역할 - 사회적 인증개발 추진기구 • 민간 인증 사회적 단체 지원 - 워커즈 콜렉티브 일본연합회(WCNJ) - 협동조합서비스센터 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 지역 생협 지원 • 생협의탁, 복지활동지원금 기금 - 지역 시민사회창조기금 지원 • 지역내 시민들이 조성 - 노동금고 지원

자료 : 일본(한국생활협동조합연구소, 일본 워커즈콜렉티브활동 사례연구), 기타(원종욱외(2012), 협동조합기본법 도입이 시장 및 사회에 미치는 영향, 한국보건사회연구원, 이철선 외(2012), 협동조합기본법관련 현황조사연구, 한국보건사회연구원) 등의 내용을 재구성.

이슈브리프

지속할 수 있는 시장을 구축해 주는데 초점을 맞춘 정책지원이 요구된다. 프랑스의 경우 자금 및 수익 기반이 취약한 공익협동조합들에 한해 조합원으로서 자체 참여와 공공부문의 위탁사업 자격을 부여함으로써 설립과 수익 기반을 마련해 주었고, 캐나다 퀘벡 정부는 가사서비스협동조합의 경우 설립 및 서비스이용료 지원제도를 운영하고 있다. 둘째로 사회적협동조합들이 설립·자생할 수 있는 경영노하우 전수와 협동조합 인재육성을 위한 교육을 담당할 중간지원조직을 민간에서 생성하도록 지원하는 방안이 필요하다.

프랑스의 경우 협동조합에 대한 통계사업 수익금을, 이탈리아는 협동조합 설립 및 발전기금의 운영권을, 캐나다 퀘벡은 운영비용으로 사회적 연대기금에서 지원받게 해 민간 연합회가 운영될 수 있는 기반을 제공하고 있다. 셋째는 협동조합들의 설립 및 운영을 위해 민간차원의 자금지원기관을 육성할 필요가 있다. 해외국가의 경우 민간의 금융협동조합과 시민이 형성한 사회적 기금, 그리고 정부와 노총이 매칭 펀드로 조성한 기금 등이 협동조합 등 사회적 경제를 든든히 뒷받침하고 있다.

국민연금에서 분할연금제도의 성평등적 발전 방안

유 호 선

국민연금연구원 연구위원

1. 서론

2013년 1월말 현재 8,406명이 수급하고 있는 국민연금의 분할연금은 1998년 여성계의 요구를 수용하여 제도화되었으며, 2007년 부분적인 개정 이후 지속적으로 시행되고 있는 제도이다. 분할연금은 2007년 개정으로 재혼 시에도 급여의 정지 없이 계속 수급할 수 있게 되었고 또한 본인의 노령연금과 합산하여 수급할 수 있게 되었다. 이로써 분할연금은 파생적 수급권이라기보다 개별적 수급권으로서의 특성이 보다 강화될 수 있었다. 그러나 이혼율의 증가와 동시에 국민연금제도가 성숙해짐에 따라 분할연금 수급자들의 증가폭이 가파르게 상승하고 있으며, 또한 황혼이혼의 급증으로 분할연금에 대한 관심이 증가하면서 분할연금에 대한 민원 역시 증가하고 있는 상황이다. 따라서 2007년 분할연금을 개정한 노력에도 불구하고 국민연금의 분할연금은 아직 해결해야 할 과제들이 남겨져 있는 상태이다. 특히, 현행 국민연금의 분할연금은 사후분할의 방법을 따르고 있기 때문에 분할연금 의무자의 신상변화에 따라 분할연금 수급권이 발생하지 않는 사례가 발생하고 있으며, 이에 대한 시급한 개선이 요구되고 있다.

이러한 현실에서, 본 연구는, 성평등적 관점에서, 분할연금의 발전방향의 제시를 목적으로 하고 있다. 이를 위하여, 본 연구는 우선 분할연금의 특성을 보다 명확하게 규명할 것이다. 이는 분할연금의 특성을 어떻게 규정하는지에 따라 그 발전 방향이 달라질 수 있기 때문이다. 그리고 국민연금의 분할연금제도의 문제점 및 이를 해결하기 위한 발전방향을 논의할 것이다.

2. 분할연금의 의의 및 특성

분할연금은 이혼한 배우자가 노령연금 수급권자의 가입기간 중 혼인기간 동안 정신적 물질적 기여부분에 대하여 노령연금 수급권의 일부를 분할할 수 있도록 한 급여이다. 이러한 분할연금제도의 의의는 부부간 역할분담의 차원에서 이루어지고 있는 모든 형태의 소득활동과 비소득활동에 대하여 동등한 법적 경제적 가치를 부여한다는 데 있다. 부연하면, 분할연금의 의의는 여성들이 돌봄노동으로 경제활동을 하지 못하여 국민연금에 가입하지 못하였다할지라도, 상대방 배우자의 연금 수급권을 기초로 일정 수준의 노후소득보장이 이루어질 수 있도록 하는데 있다¹⁾.

이러한 분할연금은 파생적 수급권과 독립적 수급권의 특성을 모두 내포하고 있는 급여제도이다. 즉, 분할연금은 이혼한 상대방 배우자의 연금 수급권을 기초로 발생하는 급여이므로 파생적 수급권의 성격을 가지고 있으나, 재혼으로 분할연금이 정지되지 않으며 또한 분할연금 수급자의 사망으로 분할연금 의무자의 노령연금이 회복되지 않는다는 점에서 독립적 수급권의 특성이 보다 강하다고 볼 수 있다. 또한 외국의 경우 독립적 수급권으로의 특성을 보다 강화하여, 이혼의 발생 시점에서 연금 가입이력을 분할 한 후, 분할 받은 연금 가입이력에 본인의 연금기여 기록을 추가하여 개인의 연금 수급권을 획득할 수 있도록 제도화하고 있다. 즉, 이혼율이 증가하는 동시에 여성의 경제활동 참여가 지속적으로 활발해짐에 따라, 분할연금은 더 이상 파생적 수급권이 아닌 독립적 수급권으로 강화

되고 있으며, 국민연금 역시 이러한 방향으로 분할연금의 특성을 규정하여 제도를 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한 분할연금은 재산권과 사회보장 수급권의 상반된 특성 역시 모두 내재되어 있는 급여이다. 일반적으로 재산권은 개인의 노력에 의한 것이어야 하며, 획득과 처분에 있어서 자유롭다는 것을 그 특징으로 하고 있다. 반면, 사회보장 수급권은 가입에 있어서는 강제적이면서 또한 수급권의 발생은 우연적인 측면이 있고, 처분에 있어서는 자유롭지 않다는 것을 특징으로 하고 있다. 또한 사회보장 수급권이 재산권과 가장 크게 다른 점은 그 관리를 국가적인 차원에서 하는 점을 들 수 있다²⁾. 부연하면, 연금제도인 분할연금은 혼인기간 동안 부부의 공동 노력의 결과물이라는 점에서 재산권의 특성이 있는 반면, 가입에 있어서는 강제적이면서 처분에 있어서는 비자유적인 측면이 있으며, 그 관리를 국가적인 차원에서 하는 점에서 사회보장 수급권으로서의 특징을 가지고 있다. 따라서 현재 국민연금의 분할연금제도가 준수하고 있는 규정을 분석하여 볼 경우, 분할연금의 발생은 파생적 수급권이나 그 특성은 독립적 수급권에 더욱 가까우며, 또한 분할연금은 재산권적 특성과 사회보장 수급권의 특성을 모두 가지고 있으나 사회보장 수급권의 특성을 보다 강조하고 있는 급여제도라고 판단된다.

그러나 분할연금제도를 운영하고 있는 외국의 정책 규정을 살펴보면, 분할연금을 재산권이라고 언급하거나, 분할연금제도에서 사회보장 수급권과 재산권

* 본 내용은 사회복지정책에(Vol.37, No. 3) 게재된 내용을 수정 요약한 것임

1) 이정우, 2003, "이혼여성을 위한 연금분할제도의 개성방안", 사회보장연구 제19권 제2호

2) 김영삼, 전광석, 김광수, 2000, 사회보장법의 헌법적 문제에 관한 연구, 헌법재판소 ; 전광석, 2003, 한국사회보장법론, 법문사

3) Tanaka, Kotaro, 2007, "Normative Issues of the Public Pension in Japan", The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol.6, No.1 ; Dundee, M, 2004, "Dividing Pensions At Divorce in the European Union", Benefits & Compensation International, Vol.33, No.8

사이의 균형을 유지하려는 움직임이 나타나고 있다³⁾. 즉, 분할연금의 재산권적 특성을 연금 분할 비율에서의 자율 혹은 연금분할에 대한 합의의 가능성이라는 측면에서 살펴보고, 분할연금의 사회보장권적 특성을 이혼 시 연금 분할의 강제성 혹은 이혼하는 커플의 분할연금 신청비율이라는 측면에서 판단할 경우, 이러한 사례에 해당되는 국가는 독일로, 연금제도 체계 그리고 여성의 연금 수급권에 대한 강조의 정도 등에 따라 재산권의 성격을 좀 더 강조하기도하고, 사회보장 수급권과 재산권 사이의 균형을 유지하려는 노력을 하기도 한다. 부연하면, 1층의 전 국민을 대상으로 하는 기초연금과 2층의 소득비례 연금을 운영하고 있는 국가들은 2층의 소득비례 연금에서 분할연금을 제도화하고 있으며 재산권적 특성을 보다 강조하는 경향이 있다. 이는 1층의 기초연금에서 여성을 포함하는 대부분의 국민들의 노후소득보장이 어느 정도 이루어지고 있기 때문에 2층의 소득비례 연금에서는 재산권의 특성을 보다 강조하는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 사례에 해당하는 국가는 일본으로써, 연금 분할은 신청을 통하여 이루어지므로 강제성이 떨어지며 연금분할 비율(혹은 연금 분할의 합의 가능성)에서의 자율성이 크기 때문에 재산권적 특성을 보다 강조하는 국가로 볼 수 있다⁴⁾. 그러나 소득비례연금이 중심이며 여성의 연금 수급권 강화를 주 목적으로 분할연금을 운영하는 국가들은 재산권과 사회보장권의 균형을 이루려는 노력을 하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 사례에 해당되는 국가는 독일로써, 연금 분할의 비율은 반분을 원칙으로 하지만

예외적인 경우 연금분할의 면제를 인정하고 있으며 또한 연금 분할의 강제성을 강조하기 때문에 재산권과 사회보장권의 균형을 이루려는 특성이 있다고 판단된다⁵⁾.

따라서 분할연금의 특성 중 재산권과 사회보장권은 해당 국가의 연금제도와 사회문화적 특성에 따라서 서로 강조하는 부분에 차이가 나타나고 있으나, 예외적인 경우 분할연금의 합의(혹은 연금 분할의 비율)는 인정하는 방향으로 개선하고 있다. 따라서 현 상황에서 국민연금 역시 재산권과 사회보장권의 균형을 이루는 방향으로 제도를 발전시켜야 하며, 예외적인 경우 분할연금의 합의(혹은 연금 분할의 비율)를 인정하는 방향으로 개선하는 것이 타당하다고 판단된다.

3. 분할연금제도의 문제점

1998년 도입된 분할연금은 그 수급자가 증가함에 따라 개선을 필요로 하는 몇 가지 문제점들이 지적되고 있다. 그 중 재혼 시 분할연금의 수급권이 정지되며 정지된 분할연금이 전 배우자에게 지급되는 문제, 그리고 분할연금 수급권자는 본인의 노령연금 수급권과 병급할 수 없었던 문제는 2007년 법 개정으로 개선되었다. 이를 통하여 분할연금은 파생적 수급권이라기보다 독립적 수급권으로서의 성격이 보다 강화되었다. 그러나 황혼 이혼이 지속적으로 증가하고 있는 현재, 개선을 필요로 하는 분할연금의

4) 본 논문에서 분할연금의 사회보장권적 특성을 판단하는 기준인 이혼하는 커플의 분할연금 신청비율은 일본의 경우 아직 수치화되어 보도되고 있지 않다. 이는 일본의 분할연금이 2007년과 2008년부터 시작되었기 때문이라고 판단된다. 그러나 일본의 이혼 추이를 보면 2005년 현재 약 89%가 협의이혼을 하며, 조정이혼 혹은 재판을 통한 이혼을 하는 비율은 약 10% 정도로 나타나고 있다. 또한 분할연금을 신청하는 과정이 복잡하기 때문에 분할연금의 신청율이 높지 않을 것으로 예상하고 있다.

5) 보다 자세한 해외 사례는 사회복지정책 Vol. 37, No. 3 "국민연금의 분할연금제도 개선방안" 참조

문제점들이 아직도 산재해있는 것이 현실이다. 따라서 본 절에서는 우선 개선을 필요로 하는 분할연금의 문제점들 중 분할연금의 특성에서 야기되는 문제들을 중심으로 검토할 것이다. 즉, 독립적 수급권과 파생적 수급권에 관련된 사항들과 재산권과 사회보장권에 관련된 문제에 초점을 맞추어 살펴 볼 것이다.

첫째, 분할연금의 이중적 특성에서 야기되는 문제이다. 2장 분할연금의 특성에서 살펴보았듯이, 분할 연금은 파생적 수급권으로 발생하였으나, 점차 독립적 수급권으로서의 성격을 강화하고 있는 급여이다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 국민연금의 분할 연금은 아직 파생적 수급권으로 인식되어, 그 결과 분할연금에 본인의 연금기여를 추가하거나, 이를 통하여 독립적 수급권에서 파생될 수 있는 급여인 장애 연금이나 유족연금을 수급할 수 있는 기회를 차단하고 있다. 또한 현재 국민연금의 분할연금은 재산권 이라기보다 사회보장권의 성격을 보다 강조하고 있으며⁶⁾, 그 결과 이혼 시 작성한 분할연금의 포기 각서는 무효로 보고 있으며 연금의 분할 비율 조정을 불허하고 있다. 그 결과 분할연금에 대한 강한 불만으로 소송을 제기하는 가입자들이 증가하고 있으며, 이는 연금제도에 대한 불신으로까지 이어지고 있다. 따라서 이러한 문제들을 이미 경험한 분할연금의 제도화가 보다 오래된 국가들은 예외적인 경우 분할 연금의 면제를 허용하고 있으며, 일본은 분할연금을 재산권으로 인식하여⁷⁾ 연금 분할의 비율을 당사자 간의 합의 혹은 재판 결과에 따르도록 하고 있다. 따라서 국민연금의 분할연금 역시 파생적 수급권이라기보다 독립적 수급권으로 인지하며, 재산권과 사회

보장권 두 가지 특성이 보다 균형 있게 제도에 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 사후분할에 따른 문제점이다. 현재 국민연금의 분할연금은 이혼 즉시 연금을 분할하는 것이 아니라 분할연금 의무자의 노령연금 수급권이 발생하고 또한 분할연금 수급자 역시 국민연금 수급연령인 60세가 된 이후에 분할연금 청구권이 발생하면, 신청을 통하여 연금을 분할하여 지급하는 사후분할의 방법을 취하고 있다. 분할연금에서 이러한 사후분할의 방법은 크게 두 가지의 문제를 야기하게 된다. 첫째는 분할연금 의무자가 사망, 장애 등으로 노령연금 수급권을 취득하지 못한 경우, 분할연금 수급권은 발생하지 않기 때문에 분할연금을 수급할 수 없게 된다. 둘째, 현행 국민연금의 분할연금에서는 분할연금 권리자가 분할 연금에 본인의 연금 이력을 추가하여 개인의 독립적 수급권을 획득할 수 있도록 되어 있지 않다. 즉, 현재 국민연금에서 수행하고 있는 분할연금의 사후적 분할은 분할연금 의무자에게 발생한 노령연금액 중 에서 혼인기간 중 가입기간의 1/2에 해당하는 금액을 지급하는 방식으로 되어 있다. 따라서 이혼 이후 상대 배우자의 연금 분할을 바탕으로 본인의 급여 수급권을 강화할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되고 있다.

4. 분할연금제도의 발전 방향

분할연금의 발전방향은 앞에서 살펴본 분할연금의 문제점을 완화시킬 수 있는 방안을 중심으로 살펴 볼 것이다. 그러나 현행 분할연금에서 발생하고 있는

6) http://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/08/23/2009082301199.html

7) Bernd von Maydell, 2007, "Normative Issues of the Public Pension in Germany", The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol.6, No.1; Tanaka, Kotaro, 2007, "Normative Issues of the Public Pension in Japan", The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol.6, No.1

대다수의 문제들은 연금 분할의 시기를 분할의 사유가 발생한 시기로 개선하고, 연금 분할의 방법 역시 가입(소득)이력을 분할하여 완전한 독립적 수급권으로 분리하여야 해결이 가능하다. 따라서 완전한 독립적 수급권으로 분할연금을 발전시키며 또한 사회보장권과 재산권이 균형을 이루는 방향으로 분할연금을 개선하는 것이 바람직할 것이라고 판단된다.

1. 연금 분할의 시기와 분할의 방법

위에서 분할연금제도의 문제점으로 지적된 사항에 대한 발전방향으로, 연금 분할의 시기와 분할의 방법에 관한 개선방안이다. 연금 분할의 시기는 분할의 사유가 발생한 때 하는 것이 바람직하며 분할의 방법은 소득(가입)이력을 분할하는 방법이 타당할 것이라고 판단된다.

1) 연금 분할의 시기

현행 분할연금의 분할 시기는 배우자였던 자 중 일방의 노령연금이 발생하고 또 다른 일방이 노령연금 수급연령인 60세에 도달한 때, 발생한 급여액을 분할하는 방식을 취하고 있다. 그러나 이는 이혼 시점과 연금 분할의 시점이 짧게는 몇 개월에서 길게는 10-20년까지 차이가 나기 때문에, 이로 인하여 발생하는 문제들로 많은 민원이 제기되고 있으며 동시에 행정상의 어려움 역시 발생하고 있다. 따라서 이에 따른 문제들을 해결하기 위하여 연금 분할의 시기는 분할의 사유가 발생한 때 즉시 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2) 연금 분할의 비율 및 분할의 방법

연금 분할의 비율은 가입기간 중 혼인기간 동안 연금가입이력(B값)의 반분을 원칙으로 한다. 소득(가입)이력 분할은 가입기간 중의 혼인기간에 해당하는 B(소득비례부분)값을 나누는 것으로써, 소득이 많았던 배우자의 B값에서 소득이 적은 배우자의 B값을 뺀 나머지 값을 반분한 후, 소득이 적은 배우자에게 분할하여 주는 방안이다⁸⁾. 단, 이 때 배우자 중 한 명만 국민연금에 가입한 기간은 A(균등부분)값을 50%로 계산한다면, 재정 중립적인 개선안이 될 수 있을 것이라고 판단된다. 즉, 현행 국민연금은 급여의 계산식에 균등부분인 A값과 소득비례부분인 B값이 함께 있기 때문에, B값만 반분하여 분할연금을 지급할 경우 일반 수급자에 비하여 분할연금 수급자들은 총 급여를 더 받게 되는 문제가 발생하게 된다. 그 결과 이혼하지 않은 수급자들과 이혼한 수급자들 사이의 형평성 문제가 발생할 뿐 아니라 연금재정에 미비한 무리가 발생할 수 있다. 따라서 이러한 문제는 B값 뿐 아니라 A값을 반분한다면 완화될 수 있을 것이라고 판단된다. 그러나 재정의 중립성 보다 이혼한 여성으로 대표되는 분할연금 수급자의 기본적인 사회보장을 보다 강화하기 위한 목적으로 사회적 합의가 이루어진다면, A 값을 반분하지 않고 B값만 나누는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다⁹⁾.

본안은 분할연금을 완전한 독립적 수급권으로 인식한 것으로써, 분할연금의 소득(가입)이력에 본인의 연금 기여 기록을 추가하여 독립적인 노령연금을 수급할 수 있으며, 이러한 연금 기여기록을 바탕으로 미래에 발생할 수도 있는 위험(장애와 사망에 따른

장애연금과 유족연금)을 대비할 수 있는 장점이 있다. 또한 분할연금 권리자가 국민연금에 가입했음에도 불구하고 노령연금의 최소가입기간 규정을 충족하지 못한다면, 반환일시금으로 지급하는 것이 타당할 것이다. 즉, 대다수가 이혼한 여성으로 대표되는 분할연금 수급자들의 경우, 그들의 약 80% 정도는 연금 가입이력이 1년 미만으로 나타나고 있다. 이는 현재 우리나라의 국민연금 여성 가입자 수가 남성에 비하여 상당히 적기 때문에 발생하는 문제이다. 따라서 이혼 시 소득(가입)이력을 분할하고 본인의 기여를 추가 하여도 노령연금을 수급하지 못한다면, 분할연금을 독립적 수급권으로 인정하여 반환일시금으로 수급할 수 있도록 해야 할 것이다.

더불어, 노령연금 수급권을 획득하지 못하는 문제를 완화하기 위하여, 분할연금을 완전한 독립적 수급권인 소득(가입)이력 분할로 개선할 경우, 여성의 연금 수급권을 확대하기 위한 노력이 함께 이루어져야 할 것이다.

2. 사회보장권과 재산권의 균형

분할연금의 특징 중 재산권과 사회보장권이 균형을 이루는 방향으로 개선하기 위한 방안이다. 즉, 연금의 분할비율은 원칙적으로 반분하는 것으로 하되, 예외적인 경우, 이혼조정과정에서 분할연금의 면제를 권고하여 합의할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다. 또한, 역시 예외적인 경우, 분할의 비율은 가정법원의 재판 결과를 따를 수 있도록 하는 방안이다. 부연하면, 분할연금의 액수가 적거나 서로 교환할 금액이 적은

경우, 예외적으로, 이혼조정과정에서 판사의 결정에 따라 분할연금의 면제를 권고할 수 있고, 양자가 이러한 권고를 수긍하는 경우 이를 따를 수 있도록 하는 방안이다.

또한 이혼의 책임이 전적으로 분할연금 권리자에게 있거나 혹은 혼인기간 중 부양의 책임을 수행하지 않았기 때문에 분할연금 의무자가 연금의 분할에 대하여 수급할 수 없다고 주장하는 예외적인 경우 역시 가정법원의 재판 결과에 의한 분할 비율을 따를 수 있도록 하는 방안이다. 그러나 이러한 경우 분할을 적게 받는 배우자의 분할의 비율은 20% 이상 ~ 50% 미만으로 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이렇게 최소 비율을 20%로 고정한다면 분할연금의 사회보장적 특성은 그대로 유지하면서, 분할연금의 재산권적 특성 역시 제도에 반영할 수 있다고 판단된다. 또한 연금의 분할로 인하여 재판으로까지 갈 확률은 줄어들 수 있을 것이라고 판단된다. 더불어 이를 통하여 민원의 많은 부분이 해소될 수 있을 것이라고 예상된다.

IV. 결론 및 연구의 한계

본 연구는 현행 국민연금의 분할연금제도가 직면한 문제들을 완화하기 위한 분할연금의 장기적 발전 방향의 제시를 목적으로 하고 있다. 분할연금의 장기적 발전방향은 분할연금의 독립적 수급권의 특성을 보다 강화하고 사회보장권과 재산권의 특성은 서로 균형을 이루는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위하여, 분할의 시기는 분할의 사유가 발생한 때 하는 것이

8) 이정우, 2003b, "연금분할제도의 향후 방향", 연금포럼 제9호 봄호 ; 권문일, 2003b, "분할연금제도의 개선방안", 연금포럼 제9호 봄호

9) 스위스의 경우 우리나라의 국민연금과 같이 A값과 B값으로 나누어지고 있으며, 이혼한 여성들의 노후소득보장을 위하여 분할연금을 계산할 때 A값을 나누지 않고 100%로 계산하고 있다.

바람직하며, 분할의 방법은 소득(가입)이력의 분할이 바람직할 것이다. 그러나 이러한 방안으로 분할연금을 개선할 경우, 단기적으로, 국민연금의 가입이력이 짧은 여성들의 연금 수급권 보장이 약화될 수 있으므로

여성들의 연금 수급권 강화를 위한 정책들과 함께 수행되어야 할 것이다. 또한 5년 정도의 유예기간을 가지고 수행하는 것이 바람직할 것이라고 판단된다.

여성 실업률 제대로 측정하기¹⁾

김영옥

한국여성정책연구원 연구위원

공식실업률의 한계

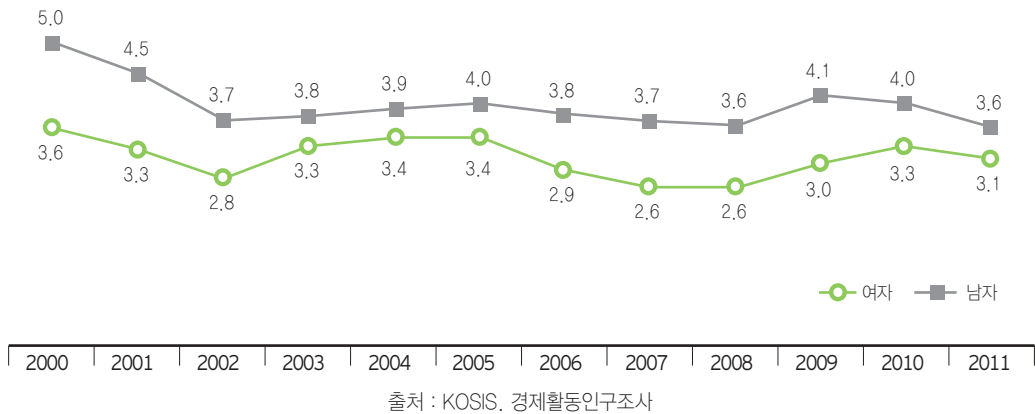
그간 실업연구가 활발하게 이루어졌다고 보기 어렵는데 특히 여성실업에 대한 연구는 매우 미미한 편이다. 여기에는 남성실업률에 비해 여성실업률이 2%p 이상 낮다는 사실도 한 몫을 하지 않았나 싶다. 2000년 이후 실업률 추이를 보면 [그림 1]과 같이 여성의 경우 경기 변동에 좀 더 민감하지만 남성 실업률보다는 낮은 추세를 유지한다. 이것은 외국과 비교하여 특이한 현상이라 할 수 있다. 대부분의 OECD 국가에서 여성은 남성보다 실업위험이 더 큰 것으로 나타난다.²⁾

종전까지 노동력에 대한 경제학의 관심은 취업인구와 실업인구를 합한 경제활동인구에 한정되어 왔다. 경제활동에 참가할 의사가 없고 구직활동을 하지 않는 집단인 비경제활동인구에 대해서는 연구대상으로서 인정되지 않았던 것이다. 그런데 최근 ‘실업률 감소’라는 기존의 정책목표와 함께 ‘경제활동참가 증진’이라는 목표가 심심치 않게 부상하고 있다. 즉 실업자를 줄이는 정책도 중요하지만 생산가능인구수 대비 취업자 수인 고용율의 제고도 중요하다는 것이다. OECD의 Employment Outlook(2003)에서는 비경제활동인구에 머무르는 인구비중을 경제의 비활동성(inactivity)으로 규정하고 이를 감소시키는 것을 중요한 정책목표로 제시하기 시작했다.

우리나라의 사정도 다르지 않다. 세계적으로 유례가 없는 속도로 진행되고 있는 저출산·고령화가 생산인력의 부족, 사회보장비 부담 증가를 가져올 것이라는 경종은 OECD의 「2012 한국 경제보고서」

1) 이 글은 2012년 연구보고서인 김영옥의 “최근 여성실업구조의 변화에 관한 연구”의 III장의 일부를 정리한 것이다.

2) 이에 대해서는 김영옥(2012) 18~25쪽에 자세히 서술되어 있다.



〈그림 1〉 2000년 이후 성별 실업률 추이

(2012.4) 등을 포함하여 다양한 전략보고서에서 끊임없이 울리고 있다. 그런데 실업률만으로는 여성인력 활용에서의 비효율성이 잘 파악되지 않는 문제점이 있다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 현재 여성 실업률은 3%대인데 이것은 완전고용 상태에 가까운 것이다. 그렇지만 우리나라 여성의 인력활용 수준이 완전고용상태라고 인정하는 사람은 많지 않을 것이다. 체감실업률을 거론하지 않더라도 생산가능인구 대비 노동력인구의 비율이 여성의 경우 겨우 50%에 도달한 상황이기 때문이다.

우리 사회의 직면과제인 신규 노동력의 확보를 위해 여성인력의 활성화가 대안으로 제안되고 있는 실정이지만 기존의 실업정책의 틀로 이 과제를 해결하기는 어려울 것으로 진단된다. 실업대책의 근간이 되는 노동력 활성화전략(labor force activation)의 대상이 일자리를 원하는데 구하지 못함으로써 인적 자원이 낭비되고 있는 구직자, 즉 실업자에 맞춰져 있기 때문이다. 많은 여성인력은 구직활동이라는 요건을 갖추지 못해 실업자로 집계되지 않는다.

통계청은 경제활동인구조사를 통해 실업률을 집계하는데, 실업자는 ‘조사대상주간에 수입 있는 일을 하지 않았고, 지난 4주간(또는 1주간)³⁾ 일자리를 찾아 적극적으로 구직활동을 하였던 사람으로서 일자리가 주어진다면 즉시 취업이 가능한 사람’이라는 정의에 따라, 이 세 가지 조건을 동시에 충족한 사람으로 규정된다. 실업률은 노동력 과소활용(underemployment)을 보여주는 지표인데, 위의 실업자 정의는 과소활용 상태를 가장 좁게 규정한 것임을 알 수 있다.

대안적 실업률의 모색

이와 같이 실업률을 과소집계하는 문제점을 해결하며, 실업통계가 거시경제 지표로서 정확성과 시의성을 확보하고 정부 실업대책 수립 및 평가의 기초자료, 그리고 국제비교의 역할 등을 수행하기 위해 현행 실업통계의 개선방안이 모색할 필요가 있다.

미국 노동통계국(BLS)은 일찍이 대안적 실업률

3) 본고는 OECD 기준인 4주를 기준으로 실업률을 측정했다.

이슈브리프

체계로서 U1~U6를 제안하고 있다. U3가 공식실업률인데, 이를 기준으로 U1, U2는 특정 조건에 있는 실업자 비율을 측정하고, U4, U5는 비경제활동인구 중 실망실업자(또는 구직단념자)와 경계근로자(또는 한계근로자)를 포괄하는 실업지표이며, U6은 여기에 불완전취업자까지 포함하는 가장 넓은 의미의 대안적 실업지표로 정의된다.

미국의 대안적 실업률을 우리나라에 그대로 적용하기란 주의를 요한다. 먼저 우리나라의 경우에는 고시원 등에서 장기간 취업준비를 하는 미취업자들이 존재한다. 황수경(2010:115)은 “우리나라의 경제활동인구조사 설문에서는, 취업준비자는 별도의 구직활동이 없다면 모두 비경제활동으로 분류하고 취업희망 여부에 관한 추가질문에 답하는 구조로 되어 있는데, 실제로는 이들 중 극히 소수만이 취업을 원했다고 응답함으로써 대부분이 실업에서 누락되는 문제가 있음”을 지적하고 있다⁴⁾.

그리고 미국의 대안실업률 체계를 우리나라에 그대로

로 적용할 때, U-4와 U-5가 거의 차이가 없게 나타나는데, 이는 결국 구직단념자(실망실업자)와 한계근로자(경계근로자)의 변별력이 거의 없음을 의미한다.

따라서 본고는 새로운 확장실업률을 시도하였다. 본고의 대안실업률(이하 확장실업률로 지칭)은 미국 BLS의 대안실업률과는 달리 실망실업자, 경계근로자, 취업준비자, 불완전취업자를 상호배타적으로 정의했다는 점, ‘취업준비자’를 분류한 점, 조사의 설문 구조가 다르기 때문에 구직활동 기준을 완화하여 실업의 범주를 더 확장했다는 점에서 특징을 찾을 수 있다. 이 기준에 따르면, 확장실업자는 공식실업자에 포함되지 않는 불완전취업자, 실망실업자, 경계근로자, 취업준비자를 포함하는 확장된 의미의 실업자 군을 지칭한다. 이 중 불완전취업자는 현재 취업 상태이지만 실업자와 유사한 특성을 일부 공유하는 부분실업자라 할 수 있고, 실망실업자, 경계근로자, 취업준비자 등은 공식적으로는 노동시장 밖에 있는 인구로 파악되지만 비경제활동인구와 실업자의 중간적 성격을

〈표 1〉 우리나라 확장실업의 유형과 개념

유형		통계적 정의
비경제활동인구	실망실업자	취업의사가 있고 즉시 취업이 가능하나, 노동시장적 사유로 일자리를 구하지 않은 자(구직활동 요건의 완화)
	경계근로자	실망실업자는 아니지만 취업을 희망하는 자로서 근래 경제활동(취업 및 구직) 경험이 있었던 자.
	취업준비자	지난주 주로 취업을 준비했던 자로서 실망실업자 또는 경계근로자가 아닌 자
	잠재실업자	실망실업자 + 경계근로자 + 취업준비자
취업자	불완전취업자	추가취업을 희망하지만 경제적 이유(일거리가 없거나 사업부진 등)로 단시간근로를 하고 있는 자, 즉 비자발적 단시간근로자.
	부분실업자	18시간 미만 일한 불완전취업자
확장실업자		실업자 + 잠재실업자 + 부분실업자
확장실업률		(실업자+잠재실업자+부분실업자)/(경제활동인구+잠재실업자)*100

4) 2008년의 경우 취업준비자 중 취업을 원했다고 응답한 사람은 8.5%에 불과했다. 황수경, 『실업률 측정의 문제점과 보완적 실업지표 연구』, 한국노동경제학회논집 33권 3호, 2010.

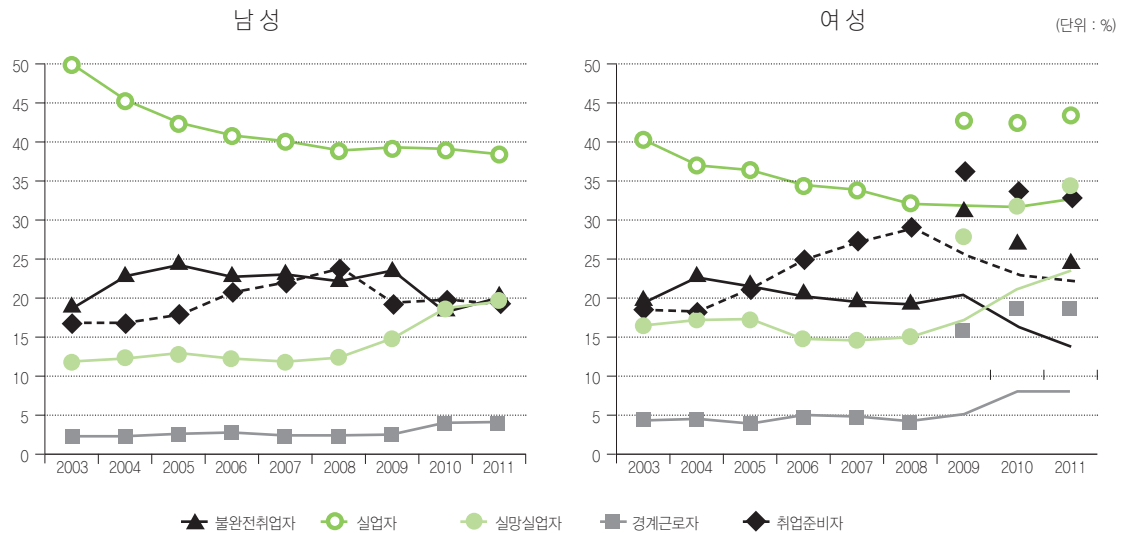
지닌 잠재실업자들이다. 확장실업자의 각 범주에 대한 구체적인 정의와 분류기준은 <표 1>과 같다.

확장실업률로 본 여성실업의 구조와 특징

확장실업자를 세부유형으로 구분해보면, 실망실업자와 경계근로자는 글로벌 금융위기 직후인 2010년에 큰 폭의 증가가 있었던 반면, 취업준비자는 2003년 이래 지속적으로 증가해오다 2009년 이후 오히려 주춤하는 양상을 보이고 있다. 즉 잠재실업자 중에서도 실망실업자/경계근로자와 취업준비자는 경기변동에 상반되게 반응하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 불안전취업자는 글로벌 금융위기가 확산된 2009년

큰 폭으로 증가하였으나 이듬해에 경제위기 이전 수준으로 회복하였다.

완전취업자와 순수비경제활동을 제외한 취업애로층 전체(잠재실업자+불완전취업자+공식실업자⁵⁾)의 구성을 살펴보면, 실업자와 불안전취업자는 남성에서 높은 비중을 차지하고 있지만 실망실업자, 경계근로자, 취업준비자 등은 여성에서 높은 비중을 보여주고 있다(<그림 2> 참고). 즉 남성의 경우는 취업에 애로를 겪고 있다 하더라도 대부분 노동시장 내에 머무르려는 경향이 강한 반면 여성의 경우는 상대적으로 많은 인구가 노동시장 안이 아니라 노동시장 밖에서 잠재실업 형태로 존재하게 됨을 확인할 수 있다. 이는 잠재실업을 고려하지 않을 경우 여성의 취업애로 상황을 파악하는 데 한계가 클 수 있음을 의미하는 것이다.



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 각년도 원자료.

<그림 2> 취업애로층의 구성과 변화 추이

5) 구직활동을 했지만 즉시 취업이 가능하지 않아 공식실업자에서 누락된 자에 대해서는 취업희망 여부를 따로 묻지 않지만 구직활동을 했다는 것을 취업을 희망했던 것으로 간주할 수 있다.

최근 1-2년 사이 남녀 모두에서 실망실업자가 큰 폭으로 증가한 것이 눈에 띈다. 2003년에는 확장실업자 중 불완전취업자가 가장 큰 비중을 차지하였으나, 2011년에는 실망실업자의 비중이 가장 크고 취업준비자가 그 뒤를 잇고 있다. 특히 여성에서 불완전취업자의 감소폭이 두드러지는데, 이는 취업애로층 여성의 노동시장 결합정도가 더욱 낮아졌음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

유형별 특성을 좀 더 살펴보면 취업준비자는 청년 실업을 반영하고 있어 남성과 큰 차이가 없었으나, 실망실업자의 경우에는 경력단절을 경험하는 연령대의 여성들이 많이 포함되어 있었고 불완전취업자 중에서는 영세사업장에 근무하고, 비정규직, 단순노무직과 같이 열악한 고용환경에 처해 있는 여성들이 많았다.

결국 여성실업의 문제는 고질적인 여성들의 경력단절, 질 낮은 고용환경에서 일하는 여성들이 많다는 점과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 공식실업자 뿐 아

니라, 공식실업으로 분류되지 않는 여성들에 대한 정책 타겟팅이 필요하며 확장실업자군에 포함되는 여성들 내에서도 분류별로 다양한 특성을 갖고 있기 때문에 이들 집단에 특화된 구체적인 정책들이 필요할 것이다. 뿐만 아니라 일용 및 임시근로자와 같은 비정규직, 영세한 자영업자와 같이 질 낮은 고용상태에 있는 집단은 취업자로 분류되기는 하지만 확장된 실업의 범주 내에서 이들에 대한 정책이 필요하다고 볼 수 있다.

이와 같이 본고는 기존의 실업률 지표 틀로는 여성의 실업실태가 제대로 파악되지 못함을 일관되게 보여주고 있다. 따라서 여성인력의 저활용 실태를 포착할 수 있도록 본 연구가 시도한 '확장실업률'과 같은 새 실업률 지표를 개발하여 여성실업구조에 대한 정보를 얻어내고, 다양한 경계실업자군 별로 노동시장 정착도를 높이고 취업지원서비스를 제공하는 맞춤형 정책이 제공되어야 할 것이다.