

초대의 글

국민연금제도가 도입된 이후 사각지대 해소와 연금재정의 지속가능성을 보장하기 위한 제도 개혁이 몇 차례 있었습니다만, 노동시장에서 취약한 지위에 있는 여성이 안정적인 연금수급 요건을 갖추기 위해서는 보다 진전된 제도적 지원방안이 필요합니다.

이에 ‘일하는 여성의 노후소득보장 : 국민연금의 가입에서 수급까지’를 주제로, 한나라당 이애주 국회의원실과 공동으로 토론의 장을 마련하오니 널리 참여해 주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

2011. 11.

국회의원 이 애 주
한국여성정책연구원 원장 최 금 속

프로그램

09:30~10:00	등 록	
10:00~10:20	개 회 식	사회 : 신선미 한국여성정책연구원 연구기획·평가팀장
	인 사 말	이애주 국회의원
	축 사	이주영 한나라당 정책위의장
		최영희 국회 여성가족위원회 위원장
10:20~12:00	주 제	일하는 여성의 노후소득보장 : 국민연금의 가입에서 수급까지 사회 : 김영옥 한국여성정책연구원 선임연구위원
	발 표 1	취업여성의 국민연금 가입 현주소 김종숙 한국여성정책연구원 연구위원
	발 표 2	여성의 국민연금 수급현황과 성별 격차발생 원인 강성호 국민연금연구원 연금제도팀장
	토 론	윤석명 한국보건사회연구원 연구위원 김은정 여성가족부 여성인력개발과장 김순희 한국노동조합총연맹 여성본부 본부장 송은정 전국민주노동조합총연맹 여성부장
	종합토론	
12:00	폐 회	

목 차

발 표

- 취업여성의 국민연금 가입 현주소 1
 김종숙 한국여성정책연구원 연구위원

- 여성의 국민연금 수급현황과 성별 격차발생 원인 21
 강성호 국민연금연구원 연금제도팀장

토 론

- 윤석명** 한국보건사회연구원 연구위원 61
- 김은정** 여성가족부 여성인력개발과장 67
- 김순희** 한국노동조합총연맹 여성본부 본부장 69
- 송은정** 전국민주노동조합총연맹 여성부장 77

■ 발표 1 ■

취업여성의 국민연금 가입 현주소*

김 종 속

한국여성정책연구원 연구위원

* 본고는 2011년 한국여성정책연구원 연구보고서, ‘여성취업자의 국민연금 가입 및 수급 확대 방안’, 제2장의 내용을 요약정리한 것임.

1. 들어가면서

국민연금제도는 가장 대표적인 공적 노후소득보장 제도이다. 국민연금에 일정 기간 가입하게 되면 노령연금을 통하여 노후빈곤화를 예방할 수 있다. 여성들은 남성들에 비하여 생애 근로기간이 짧아 국민연금의 가입에서 상당한 문제점을 보여 왔다. 동시에 여성들은 남성의 배우자로서 파생수급권이 부여되기 때문에 본인 명의의 가입이 저조했던 것이 사실이다.

최근 임의 가입 등을 통하여 비취업여성들의 국민연금 가입이 증가하고 있으나 실제로 취업한 여성들의 국민연금 가입은 여전히 부족한 것으로 나타나고 있다. 취업자들은 사업장 가입이나 지역가입을 통하여 국민연금에 가입하는 것이 당연하나 현실적으로는 이러한 인식과 부합하지 않는다. 2011년 통계청 부가조사에서 비정규직의 국민연금가입률이 30% 수준에 머무는 것으로 나타나고 있어 여성임금근로자의 국민연금 가입비중은 실질적으로 높지 않은 것으로 파악된다. 정규직과 비정규직의 격차, 사업장 규모에 따른 격차 등 다양한 노동시장 요인들이 국민연금 가입과 관련을 맺고 있을 것으로 짐작된다.

이렇게 취업자임에도 불구하고 국민연금에 가입하지 않는 여성들은 미래소득의 가치보다 현재 소득가치가 높은 근로자일 가능성이 높고, 다시 말하면 저소득 근로자, 향후 빈곤화 위험이 높은 근로자일 가능성이 높다(김중숙 외, 2005). 본 고에서는 여성 근로자의 고용지위에 따른 국민연금 가입실태를 구체적으로 분석함으로써 비자발적으로 국민연금 가입에서 벗어나 있는 여성들을 발굴하고, 향후 공적 노후소득보장의 사각지대를 줄여나가기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구에서는 경제활동인구조사 2010년 원자료를 활용하여 취업자의 국민연금 가입률 및 가입률 결정요인을 분석하였다. 특히 고용형태별로 국민연금 가입상황을 살펴보기 위하여 8월에 조사되는 고용형태별 조사 원자료를 분석하였다. 경제활동인구조사에 대한 상세한 설명은 생략하기로 하며 본 분석에서는 실질적인 연금가입 연령인 18~59세를 대상으로 하였다. 또한 국민연금과 유사한 공적연금으로 특수직역연금에 가입한 집단을 제외하였다.

한가지 자료에서 야기되는 연구의 제한점은 국민연금 가입여부에 대한 응답은 개인의 응답자료이며 부정확성을 내포한다는 점이다. 국민연금 가입의 의미는 납부의 의미와 다른 것으로 가입자 중에서도 납부예외이거나 적용제외 등 자체적인 분류기준을 가지고 있다. 그러나 경제활동인구조사에서는 개인들의 가입 여부만을 묻고 있어 가입해 있지만 보험료를 납부하지 않는 경우 등의 응답 오류 가능성이 있다.

2. 경제활동상태별, 성별 국민연금 가입률

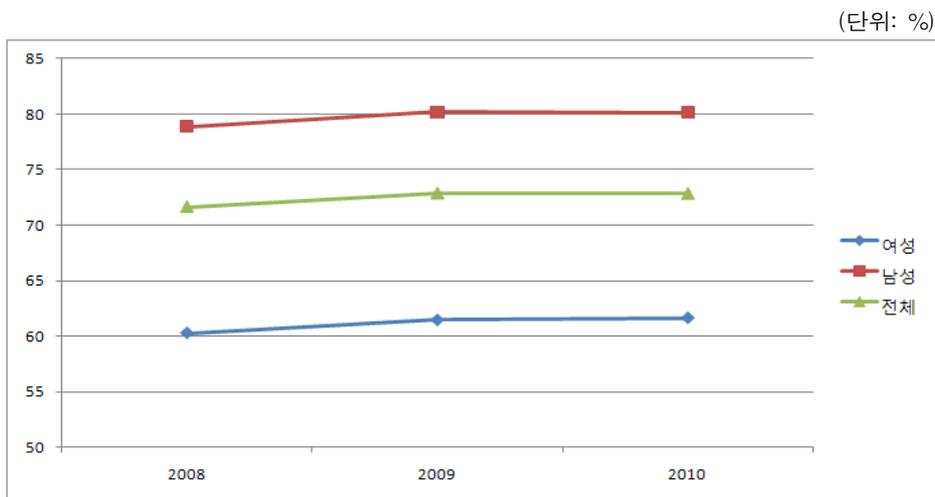
2010년 8월 자료를 이용하여 해당 연령대 인구의 경제활동상태를 성별로 비교한 결과 여성의 56.77%가 취업자였으며 남성의 80.11%가 취업자였다. 남성의 비경제활동인구 비중은 16.94%였으나 여성의 비경제활동비중은 41.56%로 높게 나타나 경제활동에서의 성별 격차가 크다는 것을 알 수 있다.

국민연금제도가 경제활동상태와 연계되어 있기 때문에 경제활동상태별 국민연금 본인명의 가입상황을 살펴보았다. 여성 취업자 중 국민연금에 가입한 집단의 비중은 61.67%였고 남성은 취업자 중 80.12%가 국민연금에 가입되어 있었다. 전체적으로 취업자의 국민연금 가입비중은 72.82%이다. 여성은 남성과 비교할 때 취업자 비중도 낮고 취업자 중에서도 국민연금의 본인 가입 비중도 낮은 것으로 나타나 가입의 성별 격차가 존재함을 알 수 있다. 취업자 중 국민연금 가입이 이루어지지 않은 집단은 여성취업자의 약 38.33%, 남성취업자의 약 19.88%이다.

〈표 1〉 여성취업자 중 국민연금본인 가입여부

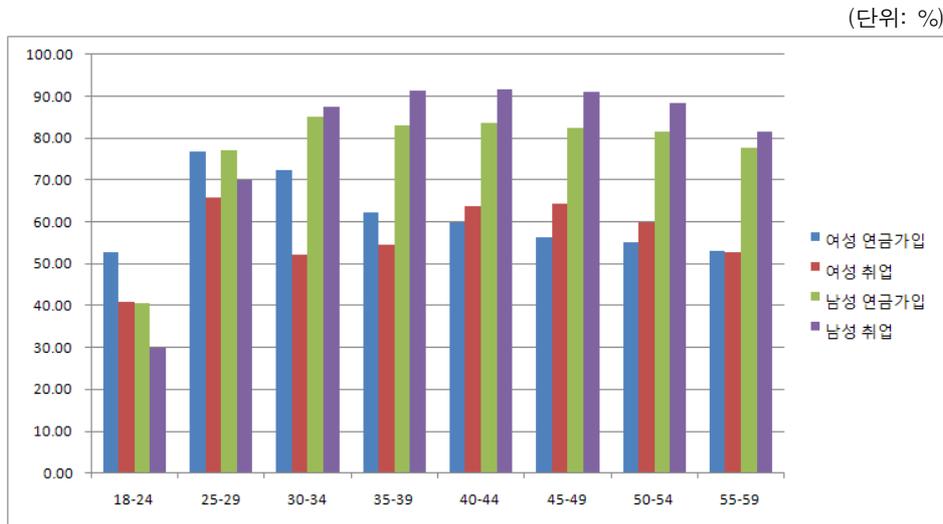
	여성	남성	계
비중(%)	61.67	80.12	72.82
전체(명)	4,582,761	9,097,041	13,679,802

취업자의 국민연금가입률은 최근에 꾸준히 증가하고 있다. 2008년에는 71.6% 내외에 그쳤던 가입률의 증가는 최근 국민연금에 대한 신뢰도 제고 뿐 아니라 노후 소득보장에 대한 국민들의 관심이 증가한데 기인한 것으로 평가되고 있다.



[그림 1] 취업자의 국민연금 가입률 변화

인구학적 프로파일을 좀 더 상세하게 보면 연령대별로 취업과 국민연금 가입에서의 차이를 알 수 있다. 연령대를 5세 간격으로 구분하여 각 연령대의 성별 취업자 비중과 국민연금 및 특수직연금 본인명의가입 비중을 보면 다음의 그림과 같다.



[그림 2] 연령별, 성별 취업자 비중 및 취업자의 국민연금가입비중

취업이 본격적으로 이루어지는 25~29세 연령대에서는 남성과 여성간의 취업률 차이도 적고 국민연금 가입자 비중의 차이는 거의 없는 것으로 나타난다. 그러나 여성들의 경력단절이 본격적으로 이루어지는 30~34세 연령대에서는 취업자 비중의 차이도 클 뿐 아니라 국민연금 가입비중의 차이도 이에 따라 커지며 이후 연령대에서도 이러한 경향이 계속된다.

좀 더 주목해서 보아야 할 현상은 취업자 비중의 차이와 국민연금가입자 비중의 차이가 연령대가 올라갈수록 커진다는 점이다. 25~29세 연령대에서 남성은 취업자 비중이 69.91%이고 국민연금 가입자 비중은 77.01%이다. 여성은 취업자 비중은 65.84%이며 국민연금가입자 비중은 76.72%로 남녀간에 취업자 비중에 비하여 국민연금가입자 비중의 격차는 더 적다. 국민연금가입자 비중이 높다는 점은 사회보험에서 누락될 가능성이 적고 고용지위가 보다 안정적이라는 점을 나타내기 때문에 젊은 연령대에서는 여성고용구조가 남성에 비하여 나쁘지 않음을 알 수 있다. 그러나 연령이 높아질수록 취업자 비중에 비하여 연금가입비중이 낮아지는 현상이 나타나며 남녀간 연금가입비중 격차가 매우 심화됨을 알 수 있다. 55~59세 연령대에서는 취업자의 연금가입비중이 남녀간 약 25%p에 달하는 것으로 나타나 취업자임에도 불구하고 국민연금을 가입하지 않은 집단의 비중이 연령이 높아지면서 커지는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 중장년 이상 여성은 취업함에도 불구하고 국민연금의 사각지대에

농일 가능성이 높아지는 것을 보여준다. 고용지위 면에서 임금근로자는 영세사업장 취업 비중이 높아지고 고용의 불안정성이 심화되거나 비임금근로자의 경우 무급가족종사자는 국민연금 가입의무 대상이 아니어서 노후 소득보장에서 소외될 수 있음을 의미한다.

3. 취업자유형별 국민연금가입

우선 취업자의 근로유형별 국민연금 가입현황을 분석하였다. 취업자를 대상으로 근로유형을 살펴보면 크게 네가지 정도로 구분된다. 첫째 임금근로자, 자영업자, 무급가족종사자, 그리고 특수고용¹⁾이다. 임금근로자는 직장가입의 형태로 국민연금에 가입하도록 제도가 설계되어 있으며 자영업자 및 무급가족종사자는 지역가입을 하도록 하고 있다. 임금근로자의 73.8%가 국민연금에 가입한 것으로 나타나며 성별로는 여성은 64.02%가 남성은 81.11%가 국민연금에 가입해있었다. 비임금근로자는 전체의 69.5%가 국민연금에 가입해있었으며 여성의 49.7%, 남성의 77.42%가 가입해 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 임금 및 비임금근로자의 국민연금가입 여부

		임금근로자	비임금근로자	계
전체	국민연금가입자비중(%)	73.80	69.50	72.82
	전체(명)	10,704,345	2,975,457	13,679,802
여성	국민연금가입자비중(%)	64.02	49.70	61.67
	전체(명)	3,974,707	608,054	4,582,761
남성	국민연금가입자비중(%)	81.11	77.42	80.12
	전체(명)	6,729,638	2,367,403	9,097,041

근로유형별로 보다 상세하게 살펴보면 상용근로자의 98.71%가 국민연금에 가입해있는 반면 임시직근로자의 43.38%만이 국민연금에 가입해있었고 일용직근로자의 21.86%가 국민연금에 가입해있었다. 고용주는 전체의 82.68%가 국민연금에 가입해있었으며 자영업자의 63.82%가 가입해있었다. 성별로는 모든 고용형태에서 여성들의 가입비중이 남성에 비하여 낮게 나타났고 가장 격차가 큰 고용형태는 자영업자로 남성자영업자의 73.04%가 여성자영업자의 41.92%가 가입한 것으로 나타났다. 지역가입을 할 경우 무급가족종사자는 국민연금 가입의

1) 특수고용은 보험모집인, 레미콘 및 화물지입차량, 학습지교사, 골프장경기보조원, 가전a/s 등 회사와 도급계약을 체결한 독립적 개인사업자를 포함함.

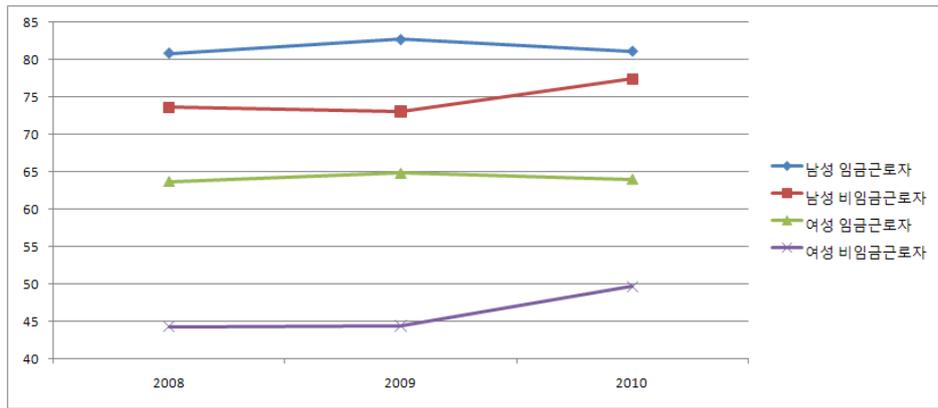
무가 부과되어 있지 않기 때문에 무급가족종사자의 경우에는 국민연금 가입비중이 전무한 것으로 나타났다. 선행연구결과에 의하면 여성 무급가족종사자의 경우 국민연금가입을 한 경우가 있어 여성들은 무급가족종사자일 경우 임의가입형태로 가입을 하고 있다고 짐작된다(김중숙, 2010).

〈표 3〉 근로유형별 국민연금가입 여부

		상용 근로자	임시 근로자	일용 근로자	고용주	자영업자	계
전체	국민연금가입자비중(%)	98.71	43.38	21.86	82.68	63.32	72.82
	전체(명)	8,436,280	1,946,462	321,603	1,130,084	1,845,373	13,679,802
여성	국민연금가입자비중(%)	98.39	38.05	14.15	72.41	41.92	61.67
	전체(명)	2,871,926	1,014,703	88,079	226,143	381,912	4,582,761
남성	국민연금가입자비중(%)	98.88	51.19	27.51	85.72	73.04	80.12
	전체(명)	5,564,354	931,760	233,524	903,942	1,463,462	9,097,041

임금근로자 중에서 상용근로자는 남녀간 격차가 거의 나타나지 않았지만 임시 및 일용근로자의 국민연금가입에서도 성별 격차가 큰 것을 알 수 있다. 일반적으로 임금근로자는 사업장을 통하여 국민연금 당연가입이 이루어지고 있는 것으로 알려져 있지만 남녀임금근로자의 국민연금 가입비중은 비상용직의 경우 매우 낮게 나타나 사업장의 국민연금 가입누락 혹은 임금근로자의 고용지위에 기인한 결과라고 볼 수 있을 것이다.

근로유형별로 보면 남녀 모두 비임금근로자의 국민연금 가입률이 증가하고 있다. 그러나 2009년에 비하여 2010년에는 임금근로자의 국민연금 가입은 다소 감소한 것으로 나타나며 불안정한 고용지위의 확대 등이 원인이 되었을 것으로 짐작된다. 장기적으로는 국민연금가입이 지속적으로 이루어져 왔는데 국민연금공단과 보건복지부를 중심으로 ‘내연금갚기 캠페인’을 추진하는 등 홍보활동에 많은 노력을 기울여온 효과로 짐작된다. 또한 지역가입자의 연금가입 기준을 변경하여 부담을 완화한 것이 지역가입자를 유인한 것으로 평가되기도 한다.



[그림 3] 근로유형별 취업자의 국민연금가입비중

특수고용형태종사자의 국민연금가입 현황은 다음의 표와 같다. 전체 특수고용형태종사자의 36.47%가 국민연금에 가입되어 있으며 여성은 34.06%, 남성은 41.59%로 남녀간 차이도 크며 전반적으로 가입수준이 매우 낮은 편이다. 특수고용형태종사자는 특정 직종에 종사하는 경우가 많아 이들 직종을 중심으로 국민연금 가입을 유도할 필요가 있을 것이다.

<표 4> 특수고용형태종사자 국민연금가입 여부

	전체	여성	남성
국민연금가입자비중(%)	36.47	34.06	41.59
전체(명)	203,561	129,121	74,441

4. 업종별, 직종별 국민연금 가입 분포

취업자의 업종분포에 따라 국민연금 가입이 어떻게 달라지는가를 살펴보았다. 우리나라 노동시장의 특성은 업종에 따른 성별 분리현상이 있다는 점이다. 업종을 통계청 기준에 의거하여 대분류로 살펴보면 다음과 같다. 여성들의 국민연금 가입자 비중이 높은 업종은 광업, 전기가스 및 수도업, 하수폐기 등으로 주로 공기업으로 이루어진 업종에서 매우 높았다. 보건 및 사회복지서비스업, 전문과학 및 기술서비스업, 출판영상방송통신 및 사업서비스업, 금융보험업 등에서 국민연금가입비중이 높았다. 그러나 여성들이 다수 종사하는 대표적인 업종인 숙박 및 음식점업, 도소매업, 개인서비스업, 교육서비스업, 가구내 고용활동 등에 종사하는 여성취업자의 국민연금가입은 매우 낮은 수준으로 나타나 많은 여성들이 취업하고 있으면서도 국민연금 가입율이 낮은 원인이 되고 있다. 남성근로자는 여성과 동일한 업종

이라 하더라도 국민연금 가입비중이 높은 편이었다. 농림어업에 종사하는 여성취업자의 국민연금 가입비중은 22.13%인데 반하여 남성은 동일 업종에서 63.84%의 가입비중을 보였다. 도소매업이나 숙박 및 음식점업에서도 남성의 국민연금 가입비중이 여성에 비하여 더 높아 전 업종에서 국민연금 가입비중이 여성보다 높게 나타났다.

〈표 5〉 종사업종별 남녀취업자의 국민연금가입 비중

(단위: %)

산업분류	여성			남성		
	임금 근로자	비임금 근로자	전체 가입비중	임금 근로자	비임금 근로자	전체 가입비중
농림어업	21.68	22.38	22.13	52.49	66.35	63.84
광업	100.00	-	100.00	95.70	0.00	95.70
제조업	74.46	60.75	73.83	92.06	85.28	91.21
전기가스	94.38	100.00	94.65	99.21	0.00	99.21
하수폐기	97.07	-	97.07	92.58	100.00	93.26
건설업 및 환경복원업	78.15	62.54	77.21	64.60	76.68	67.43
도소매업	51.65	59.27	53.46	75.38	78.64	76.76
운수업	81.23	42.61	78.79	88.11	81.71	85.31
숙박 및 음식점업	27.10	58.96	34.54	40.27	74.69	54.63
출판영상방송통신 및 정보서비스업	85.10	53.15	83.09	95.16	81.93	93.74
금융 및 보험업	73.14	91.59	73.48	88.44	74.69	87.99
부동산업 및 임대업	56.81	56.99	56.86	84.22	71.97	79.69
전문과학 및 기술서비스업	88.23	47.60	84.87	95.52	90.29	94.77
사업시설관리 및 사업지원서비스업	80.75	43.35	79.72	88.78	85.03	88.55
공공, 국방 및 사회보장 행정	70.55	-	70.55	85.82	-	85.82
교육서비스업	54.88	32.80	49.19	59.70	63.25	60.87
보건업 및 사회복지서비스업	89.06	88.26	89.03	93.40	96.29	93.93
예술스포츠 및 여가관련 서비스업	58.13	44.23	53.60	48.00	65.83	55.08
협회, 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	46.86	40.69	43.96	67.55	75.76	70.36
가구내 고용활동 및 분류곤란 자가소비	18.89	-	18.89	38.59	-	38.59

여성취업자의 직종분포는 다음과 같다. 관리자 직종의 국민연금가입비중은 94.7%로 높게 나타났고 이어서 사무종사자의 가입비중은 87.03%로 높게 나타났다. 장치기계조작 및 조립종사자의 가입비중은 76.67%, 전문가 및 관련종사자의 가입비중은 83.0%로 평균이상의 가입비중을 보였다. 그러나 서비스종사자, 판매종사자의 가입비중은 46~47% 내외 수준으로

상대적으로 낮았다. 가장 가입비중이 낮은 직종은 농림어업숙련자로 22.7%만이 가입되어 있었다. 따라서 장치기계조작 및 조립종사자를 제외하고는 저위직종 취업자의 국민연금 가입비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 남성도 관리자, 사무종사자, 장치기계조작 및 조립종사자의 국민연금 가입비중이 높았고 농림어업숙련자와 단순노무직의 가입비중이 낮았다. 그러나 여성과 비교해보면 동일한 농림어업숙련자여도 남성은 65.27%가 국민연금에 가입해있지만 여성은 22.7%만이 가입해있었고 단순노무직의 경우에도 남성은 54.94%인데 반하여 여성은 48.27%만이 가입해있어 동일 직종에서의 성별격차가 크게 나타났다.

〈표 6〉 종사직종별 남녀취업자의 국민연금가입 비중

(단위: %)

직종	여성			남성		
	임금	비임금	전체 가입비중	임금	비임금	전체 가입비중
관리자	94.41	95.14	94.70	97.82	89.44	95.08
전문가 및 관련종사자	74.50	43.40	68.31	89.25	77.73	86.83
사무종사자	87.61	49.44	87.03	95.71	89.8	95.49
서비스종사자	43.97	54.34	46.75	51.10	75.65	60.36
판매종사자	43.90	59.30	47.76	69.27	76.07	72.87
농림어업숙련자	23.75	22.62	22.70	55.36	66.75	65.27
기능원 및 관련기능종사자	49.48	47.46	49.09	74.29	75.01	74.47
장치기계조작 및 조립종사자	84.27	67.93	83.00	89.83	83.57	87.88
단순노무종사자	49.94	22.82	48.27	53.15	69.56	54.94

업종별 직종별로 국민연금 가입이 특히 낮은 업종과 직종이 있어 이들을 중심으로 가입률 제고를 위한 정책이 필요하다. 특히 동일 업종 및 직종내에서도 성별로 가입에 격차가 크게 발생하는 경우 이를 개선하기 위한 정책이 추가적으로 마련될 필요가 있다.

5. 임금근로자의 종사상지위별 국민연금 가입

가. 정규직과 비정규직

취업자 중 임금근로자의 종사상 지위별로 국민연금 가입이 어떤 차이를 보이는가를 살펴 보았다. 전체 정규직 중에서 국민연금 가입자는 82.65%로 비교적 높게 나타났고 비정규직 중에서는 55.44%로 비교적 낮게 나타나 정규직과 비정규직간에 국민연금 가입비중의 격차

가 크게 나타났다. 성별로 보면 여성정규직의 73.12%가 비정규직의 51.08%가 국민연금에 가입해있었고 남성은 정규직의 88.32%가 비정규직의 60.63%가 국민연금에 가입해있어 정규직 내에서도 성별 격차가 나타나고 있음을 주의할 필요가 있다.

〈표 7〉 정규/비정규직 근로자의 국민연금가입 여부

	전체			여성			남성		
	정규직	비정규직	계	정규직	비정규직	계	정규직	비정규직	계
비중(%)	82.65	55.44	73.80	73.12	51.08	64.02	88.32	60.63	81.11
전체(명)	8,087,649	2,616,696	10,704,345	2,666,132	1,308,575	3,974,707	5,421,516	1,308,122	6,729,638

일반적으로 정규직은 국민연금 가입에서 누락이 발생하지 않는 종사상 지위이다. 그럼에도 불구하고 여성 정규직 근로자 중 약 17.35%는 국민연금에 가입해있지 않다. 이들의 업종과 직종을 분석함으로써 이들의 비가입현황을 살펴보았다. 여성정규직 중 비가입자의 총 규모는 980,298명이다.

〈표 8〉 여성 정규직 연금 비가입자의 업종분포

산업분류	Freq	비중
농림어업	6,787	0.69
제조업	157,683	16.08
전기가스	612	0.06
하수폐기	281	0.02
건설업 및 환경복원업	7,745	0.79
도소매업	207,313	21.14
운수업	10,703	1.09
숙박 및 음식점업	303,641	30.97
출판영상방송통신 및 정보서비스업	9,065	0.92
금융 및 보험업	8,551	0.87
부동산업 및 임대업	15,074	1.53
전문과학 및 기술서비스업	13,510	1.37
사업시설관리 및 사업지원서비스업	12,018	1.22
공공, 국방 및 사회보장 행정	2,138	0.21
교육서비스업	74,332	7.58
보건업 및 사회복지서비스업	28,341	2.89

산업분류	Freq	비중
예술스포츠 및 여가관련 서비스업	17,884	1.82
협회, 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	82,369	8.40
가구내 고용활동 및 분류곤란 자가소비	22,250	2.26
TOTAL	980,298	100.00

정규직 중 비가입자의 직종분포는 다음의 표와 같다. 국민연금 비가입자 중 가장 높은 비중을 차지하는 직종은 서비스종사자로 비가입자의 31.5%를 차지하고 있으며 이어서 판매, 서비스 종사자가 각각 약 20%를 차지하고 있다. 전문가 집단의 비중도 11.3%로 적지 않아 해당 직종에 속한 여성들의 가입을 높이기 위한 정책적 관심이 요구된다.

〈표 9〉 여성정규직 중 국민연금 비가입자의 직종

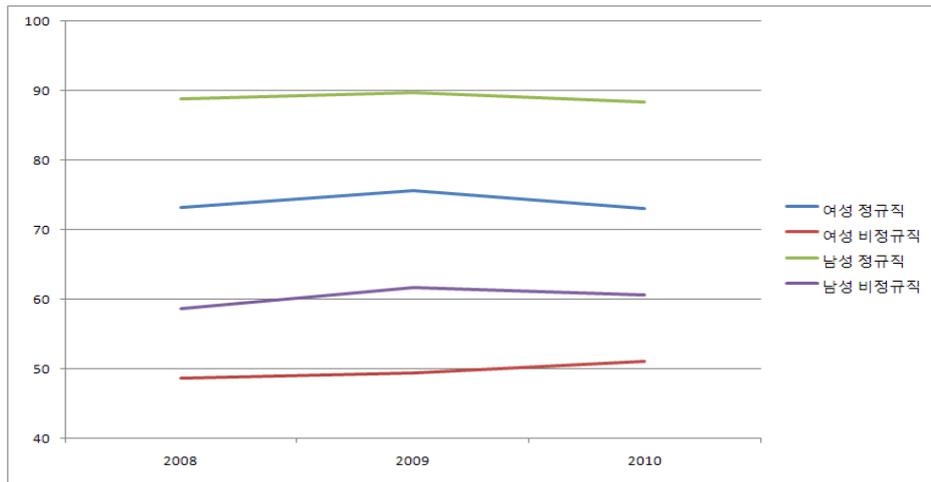
직종	Freq	비중
관리자	1,496	0.15
전문가 및 관련종사자	111,543	11.37
사무종사자	81,856	8.35
서비스종사자	309,679	31.59
판매종사자	191,320	19.51
농림어업숙련자	1,764	0.17
기능원 및 관련기능종사자	65,796	6.71
장치기계조작 및 조립종사자	25,657	2.61
단순노무종사자	191,187	19.50
계	980,298	100.00

정규직 중 비가입자의 사업장 규모분포는 다음의 표와 같다. 국민연금 비가입자 중 가장 높은 비중을 차지하는 사업장 규모는 5인 미만으로 전체 비가입자 중 약 50%를 차지하며 규모가 큰 사업장 소속 근로자의 국민연금 미가입자 비중은 매우 적었다.

〈표 10〉 여성정규직 중 국민연금 비가입자의 사업장 규모별 분포

	5인미만	5인~10인 미만	10~30인 미만	30~100인 미만	100~300인 미만	300인 이상	계
비중(%)	49.14	27.57	15.86	5.83	0.98	0.59	100.00
전체(명)	481,784	270,339	155,488	57,228	9,644	5,816	980,298

비정규직의 국민연금가입률은 정규직에 비하여 현저하게 낮은 것으로 나타나고 비정규직 내부의 성별 격차도 매우 크다. 남녀 비정규직의 국민연금가입률은 최근으로 올수록 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타난다. 2008년 이후 여성비정규직의 국민연금 가입률이 가장 증가한 것으로 나타났다. 최근 여성고용 상황이 개선되면서 정규직 취업자가 증가하였지만 국민연금 가입비중은 증가하지 않은 것으로 짐작된다.



[그림 4] 정규/비정규 근로자의 국민연금가입률

비정규직을 세분하여 국민연금 가입을 살펴보면 파견이나 용역근로자의 국민연금 가입비중은 상당히 높은 것으로 나타났지만 그 밖의 비전형근로자 국민연금 가입비중은 매우 낮았다. 이어서 시간제 근로자의 국민연금 가입비중이 낮게 나타나고 일용직 근로자의 가입률이 낮게 나타났다. 여성은 남성에 비하여 시간제를 제외하고는 비정규직 각 유형별로 모두 국민연금 가입률이 낮았다.

<표 11> 비정규직 근로자의 고용형태별 국민연금가입 여부

(단위: %)

	비전형근로자					한시적근로자			시간제 근로자
	파견	용역	특수 고용	가정내	일일	한시적	한시적 기간제	한시적 비기간제	시간제
여성	78.72	82.68	34.06	16.28	16.99	69.19	77.30	46.38	23.48
남성	86.39	86.82	41.59	29.74	30.41	78.91	82.61	67.94	17.66
전체	82.35	84.75	36.47	16.73	26.86	73.71	79.79	56.21	22.07

나. 고용계약과 근로시간

고용계약을 중심으로 종사상 지위 분포를 살펴보면 다음과 같다. 표에서 나타난 바와 같이 고용계약기간이 1년 이상인 임금근로자의 국민연금가입비중이 가장 높았고 이어서 계약기간이 없는 취업자의 국민연금 가입비중이 72.00%로 높게 나타났다. 반면 계약기간이 1년 미만인 임시직 근로자의 국민연금 가입자 비중은 60.57%로 낮았고 계약기간 1개월 미만의 일용직 근로자의 가입비중은 20.92%에 그쳤다. 성별로 살펴보면 계약기간이 1년 이상이거나 1년 미만의 임시직 근로자는 국민연금 가입비중에 있어 격차가 적었으나 계약기간이 1개월 미만인 근로자의 경우 여성이 남성에 비하여 가입비중이 현저히 낮았고 계약기간이 없는 근로자의 경우도 여성의 가입비중이 남성에 비하여 매우 낮게 나타났다.

〈표 12〉 고용계약기간별 국민연금가입 여부

국민연금가입		계약기간이 없음	계약기간 1년 이상	계약기간 1개월 ~1년 미만	계약기간 1개월 미만
전체	비중 (%)	72.00	95.17	60.57	20.92
	전체(명)	12,102,634	1,199,502	347,978	29,688
여성	비중 (%)	59.09	94.83	59.11	9.13
	전체(명)	3,771,206	595,265	210,210	6,080
남성	비중 (%)	79.90	95.51	62.92	31.37
	전체(명)	8,331,429	604,236	137,768	23,608

근로시간에 따른 고용형태가 국민연금 가입여부에 미치는 영향을 살펴보았다. 단시간근로 관련법에 의거하면 15시간 미만의 초단시간근로자는 법의 보호에서 제외되어 있고 통상적인 근로시간보다 적은 시간 근로하는 근로자를 단시간근로자로 규정하고 있다. 주당 40시간 근로가 일반적이므로 주당 15~20시간, 20~30시간, 30~40시간 미만과 40시간 이상의 전일제로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 예상과는 달리 임금근로자 중 15시간 미만의 초단시간근로자의 국민연금 가입비중은 50.25%로 주당 40시간 일하는 전일제근로자 다음으로 높게 나타났다. 오히려 15~20시간, 20~30시간, 30~40시간 근로하는 근로자의 국민연금 가입비중이 낮았다. 15~20시간 근로하는 임금근로자들의 국민연금 가입률은 전일제 근로자들의 절반에도 미치지 못했으며 성별 가입격차도 매우 크게 나타나 단시간근로자의 국민연금 가입에 대한 정책적 관심이 필요하다. 동시에 성별 가입격차면에서는 비임금 단시간 근로자의 경우 임금근로자에 비하여 매우 크게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다.

〈표 13〉 주당근로시간별 국민연금가입 여부

임금근로자		15시간 미만	15~20시간 미만	20~30시간 미만	30~40시간 미만	40시간 이상	계
전체	비중(%)	50.25	36.56	37.93	49.45	79.75	73.80
	계(명)	312,981	92,121	248,094	485,452	9,565,697	10,704,345
여성	비중(%)	45.42	30.15	34.22	45.72	71.96	64.02
	계(명)	188,418	49,459	146,301	266,470	3,324,059	3,974,707
남성	비중(%)	59.88	48.52	44.95	54.89	84.63	81.11
	계(명)	124,563	42,662	101,793	218,981	6,241,639	6,729,638

다. 임금 및 사업장 규모

임금근로자의 임금수준과 국민연금 가입여부는 어떠한 관련성을 가지고 있는가를 살펴보았다. 월평균 임금 100만원 이하의 임금근로자중 국민연금 가입자 비중은 38.38%로 매우 낮았고 300만원을 초과하는 집단의 국민연금가입률은 98.42%로 매우 높았다. 소득수준과 국민연금가입률 간에 뚜렷한 정(+)의 관계를 보여 저임금근로자 군의 노후 소득보장 문제가 심각하게 대두될 것으로 보인다.

〈표 14〉 월평균 임금별 국민연금가입 여부

임금근로자		100만원 이하	100~200만원 이하	200~300만원 이하	300만원 초과	계
전체	비중(%)	38.83	78.05	93.74	98.42	73.80
	계(명)	1,392,789	5,019,122	2,478,870	1,813,565	10,704,345
여성	비중(%)	40.84	77.39	90.50	94.35	64.02
	계(명)	1,039,030	2,286,599	472,706	176,372	3,974,707
남성	비중(%)	33.94	78.60	94.53	98.88	81.11
	계(명)	353,758	2,732,523	2,006,164	1,637,193	6,729,638

사회안전망과 사업장 규모는 밀접한 연관이 있는 것으로 알려져 있다. 영세사업장일수록 고용보호가 취약하는 것으로 드러나 국민연금 가입현황에서도 점점이 필요하다. 예상한 바와 같이 사업장 규모효과는 매우 뚜렷하게 나타나 사업장 규모가 클수록 국민연금 가입비중이 증가하는 것을 알 수 있다. 5인 미만 사업장의 임금근로자 국민연금 가입비중은 40.79%인데 반하여 300인이상 사업장 임금근로자의 가입률은 96.77%로 큰 격차를 보였다.

사업장 규모에 따른 성별 격차가 크게 나타나고 있는데 동일 규모 사업장에서 근로한다 할 지라도 여성 근로자의 국민연금 가입비중은 남성에 비하여 모든 규모에서 낮게 나타났다. 여성근로자들의 국민연금 가입에 있어 규모효과와 성별효과가 모두 나타나고 있어 소규모 영세사업장의 국민연금 가입을 제고시킬 경우 성별 격차 완화에도 효과가 있을 것으로 생각된다.

〈표 15〉 임금근로자의 사업장규모별 국민연금가입비중

임금근로자		5인미만	5인~10인 미만	10~30인 미만	30~100인 미만	100~300인 미만	300인 이상	계
전체	비중(%)	40.79	63.72	78.78	87.11	94.13	96.77	73.80
	전체(명)	1,134,348	1,661,153	2,644,584	2,448,303	1,356,920	1,459,037	10,704,345
여성	비중(%)	35.11	57.30	72.13	78.93	87.84	93.26	64.02
	전체(명)	544,285	672,081	1,034,015	902,695	406,026	415,605	3,974,707
남성	비중(%)	47.94	68.97	83.74	92.72	97.10	98.25	81.11
	전체(명)	590,063	989,073	1,610,570	1,545,608	950,894	1,043,432	6,729,638

살펴본 바와 같이 취업자의 국민연금 가입률 자체가 72.82%이고 여성취업자의 가입률은 61.67% 수준이라는 사실은 소득활동을 중심으로 설계된 공적연금제도에서도 사각지대가 상당히 큰 수준이라는 것을 보여준다. 취업자의 경우 임금근로자는 직장가입으로, 비임금근로자는 지역가입으로 가입경로를 관리하고 있지만 임금근로자들 중에 국민연금 가입자 비중이 약 73.81%에 머무른다는 사실은 사업장이 국민연금 가입의무를 위반하거나 국민연금 제도의 행정력이 많은 근로자 누락을 커버하지 못할 가능성이 있음을 의미한다.

비임금근로자의 경우에도 마찬가지로 국민연금 가입비중은 약 69.50%에 불과하다. 자영업자는 소득과약 수준 자체가 낮기 때문에 소득을 기초로 산출되는 국민연금 납부액 산정 등에 어려움이 있을 수 있고 가입에 자발성이 떨어질 경우 누락이 발생할 가능성이 크다. 우리나라 자영업의 특성상 영세 자영업이 전체의 80%를 상회할 정도로 일반적이기 때문에 이들의 노후 소득보장은 매우 중요한 국가적 과제임에도 불구하고 공적연금의 커버리지가 낮다는 점은 향후 개선해야할 중요 과제라 할 것이다.

동시에 국민연금제도는 사업의 중단, 실직, 재해, 사고 등으로 연금보험료를 낼 수 없거나 소득이 크게 감소하여 연금보험료를 내는 것이 사실상 어렵다고 인정되는 경우에 해당 기간 동안 연금보험료의 납부를 유예함으로써 그 부담을 경감시켜 주는 납부예외제도를 가지고 있다. 경제활동 상태변화가 빈번한 여성들은 비취업 이후 다시 취업을 하더라도 국민연금을

연계하여 납부하지 않는 유예자 상태에 머무를 수 있는 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

일차적으로 드러난 사실은 취업자의 경우 사업장 규모가 영세한 곳의 근로자는 국민연금 가입비중이 낮고, 여성들은 특정업종 종사자 예를 들어 음식숙박업이나 도소매업, 개인서비스업 종사자의 가입률이 특히 낮은 것을 알 수 있다. 직종별로도 중위이하의 직종에 종사할 수록 국민연금 가입비중이 낮았고 근로시간이나 임금수준에 따라 국민연금 가입비중에 차이가 컸다.

따라서 취업자 중에서도 고용지위가 낮은 특정 업종, 직종, 종사상 지위 등을 중심으로 국민연금 가입을 제고하도록 하는 정책이 마련되어야 하는데 이러한 부문 근로자일수록 노후 소득에 대한 위험도가 큰 집단이기 때문이다. 고용보험을 비롯하여 국가 사회안전망이 실질적으로 위험이 낮은 계층을 중심으로 포괄하고 있어 고위험계층의 포괄비중이 낮다는 점은 향후 노후소득보장에 대한 국가의 지출부담을 증가시킬 수 있기 때문에 보다 선도적인 개선방안의 마련이 필요한 근거가 될 것이다.

특히 취업자 중 구조적으로 누락될 수 있는 가능성이 있는 가정 내 근로자나 무급가족종사자, 재택근로자나 독립도급 및 단시간근로자의 가입방안에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 근로형태의 유연화에 대한 요구와 변화가 빠르게 추진되고 있기 때문에 다양한 근로형태를 포괄할 수 있는 유연한 국민연금 가입이 추진되어야 할 것이다.

7. 나가면서

공적연금은 노후 소득보장을 위한 일차적인 수단이다. 각 개인이 연금을 통하여 소득을 보장하기 위해서는 본인 명의의 연금가입을 통한 수급권 획득이 가장 우선적인 방법이다. 특히 여성들이 흔히 적용받고 있는 파생수급권은 일반적으로 배우자와의 혼인관계에서 나오게 되며 혼인관계가 안정적이지 않을 경우 수급권의 변화가 발생하게 된다. 따라서 본인 명의의 연금가입을 통하여 개별수급권을 보유하는 것이 노후 빈곤 예방에 중요하다. 그럼에도 불구하고 여전히 국민연금 가입률은 낮은 수준이며 특히 경제활동을 기반으로 설계된 국민연금 가입에서 취업자임에도 불구하고 국민연금을 본인명의로 가입하지 않는 집단의 규모가 적지 않다.

노동시장에서 취약한 지위에 있는 근로자들은 취업자임에도 불구하고 국민연금 가입 가능성도 낮다. 취업자들의 업종이나 직종, 종사하는 형태 및 사업장 규모 등이 국민연금 가입 제도에서 누락을 가져올 수 있는 가능성이 높는데 기인하는 것이다. 분석결과를 보면 성별로 분리된 업종이나 직종, 사업장 규모효과 등이 결과적으로 여성들의 국민연금 가입을 저

조하게 만든 요인이 되었음을 알 수 있다. 국민의 공적연금제도로서 국민연금이 자리 잡기 위하여 이러한 구조적 누락을 어떻게 보완할 수 있을 것인가에 대한 제도 점검이 필요함을 보여주는 결과라 하겠다.

임금근로자의 고용형태로는 정규직을 기준으로 시간제, 특수고용, 재택, 한시적 기간제 근로자의 국민연금 가입률이 유의하게 낮았다. 오히려 파견이나 용역근로자의 국민연금 가입률은 낮지 않게 나타났다. 시간제 근로자의 국민연금 가입률이 가장 낮은 수준으로 나타나 단시간근로 확산 등을 위한 사회보험 제도의 개선이 필요한 것으로 나타났다. ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’은 「기간제근로자 보호 등에 관한 법률」과 「시간제근로자 보호 및 지원에 관한 법률」로 나뉘어 현재 입법예고 중이다. 「시간제근로자 보호 및 지원에 관한 법률」을 기반으로 하여 정부는 시간제근로자 확대와 보호를 동시에 추진하고자 하고 있다. 동 법에서도 5인 이상 사업장은 의무사항으로, 5인 미만 사업장은 일부 시간제 근로에 따른 근로조건상의 차별금지를 명시하고 있어 제도적인 기반은 상당히 충족되어 가고 있으나 실질적으로 사업장 단위에서 시간제근로자에 대한 연금 및 4대보험 가입이 여전히 저조한 것으로 나타나고 있다.

취업자 중 사업장 규모가 영세한 곳의 근로자, 특정업종 종사자 예를 들어 음식숙박업이나 도소매업, 개인서비스업 종사자의 국민연금 가입률이 특히 낮은 것을 알 수 있다. 직종별로 중위이하의 직종에 종사하거나 근로시간이 적은 단시간근로자, 저임금 근로자의 국민연금 가입률이 낮다는 점도 나타났다. 이러한 결과는 국민연금 제도와는 별개로 실제 사업장 단위에서 연금가입률이 상이하게 나타나고 있음을 보여주고 있다.

국민연금 가입률이 낮은 부문 근로자일수록 노후 소득에 대한 위험도가 큰 집단이다. 고용보험을 비롯하여 국가 사회안전망이 실질적으로 위험이 낮은 계층을 중심으로 포괄하고 있어 고위험계층의 포괄비중이 낮다는 점은 향후 노후소득보장에 대한 국가의 지출부담을 증가시킬 수 있기 때문에 보다 선도적인 개선방안의 마련이 필요한 근거가 될 것이다. 가입률에 부정적인 요인들을 중심으로 보다 마이크로하게 가입에 저해가 되는 요인들을 파악하고 제도개선 및 행정력을 강화하여 취업자의 국민연금 가입률을 제고할 필요가 있다.

개선할 가장 우선적인 정책과제는 가입의 사각지대를 해소하는 것이다. 가입대상의 적용 제외자를 줄이는 것이 필요한 과제로 보인다. 현재 국민연금 사업장 가입자의 적용은 1인 이상 사업장의 국민연금 가입을 의무화하고 있으나 다음과 같이 매우 광범위한 적용제외 규정을 가지고 있다.

적용제의 규정

1. 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자. 다만 1개월 이상 계속 사용되는 경우에는 근로자에 포함.
2. 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자.
3. 1개월 동안의 근로시간이 60시간(주당 평균 15시간) 미만인 단시간 근로자.

둘째, 사각지대의 크기 측면에서 볼 때, 비정규직의 연금가입권 실현이 중요하다. 특히 여성의 경우 취업자의 절반 이상이 비정규직이다. 여성의 비정형 고용패턴을 고려할 수 있도록 국민연금의 준칙과 수급자격의 일부를 변경하도록 한다. 우선적으로 단시간근로자나 단기계약에 의한 근로자의 가입권을 강화하도록 한다. 사회경제적으로 단시간고용이 필요하지만 모든 제도들이 이를 저해하는 방향으로 설계되어 근로시간과 비례한 사회보험 혜택을 받기 어려운 상황이다. 고용형태의 유연성을 저해하지 않고 고용형태간 차별이 발생하지 않도록 근로시간에 비례한 국민연금 가입방안을 마련해야 할 것이다. 벨기에가 단시간 근로자(half-time)에게 최소보장연금권을 부여한 사례를 참조할 수 있다(김영옥 외, 2008).

셋째, 사업장이 아닌 가정내 근로자, 무급가족종사자, 농림어업숙련근로자의 가입방안이 필요하다. 이들은 근로기준법상 근로자가 아니기 때문에 근로와 관련된 각종 사회보험에서 누락되고 있다. 이들의 소득과약이 어려운 것도 한 이유이다. 가정 내에서 돌봄 종사하는 취업자들은 고령자, 장애인, 아동 등에 대한 돌봄수요 확대로 향후 종사자가 증가할 가능성이 높은 집단이므로 이들에 대한 체계적인 가입방안을 준비해야 할 것이다.

넷째, 국민연금에 대한 적극적인 홍보로 자발적인 가입을 높이도록 해야 할 것이다. 저임금 여성근로자의 상당수가 국민연금제도에 대한 인지도가 낮고 또 가입의사도 높지 않은 것으로 알려져 있다(김종숙 외, 2007). 여성취업자가 국민연금을 가입하지 않으려 하는 데에는 일차적으로 열악한 사업장에 취업하여 소득이 낮아 보험료가 부담된다는 것 외에 제도 불신 이유도 작용한다(김종숙 외, 2007). 미래 공적소득보장의 가치에 대한 이해를 제고하여 여성의 노동시장 이탈의 시기 그리고 공적, 사적 연금의 가입결정시 현명한 결정을 하도록 도와주어야 할 것이다. 본 분석에서 나타난 것처럼 영세사업장 근로자, 저임 근로자, 단시간 근로자 등의 국민연금 가입률이 낮으므로 가장 우선적인 홍보대상 역시 이러한 근로자가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김영옥·조선주·석재은 외 (2008). 국민연금의 성인지적 분석: 국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정
을 중심으로, 한국조세연구원 협동연구 『저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화
적 정책: 우리나라 성인지예산 및 조세제도 구축에 관한 연구』의 단위보고서.
- 김종숙 (2011), 여성취업자의 국민연금 가입률과 영향요인. 여성경제연구. 8(1). 27-48.
- 김종숙 외(2005). 여성근로빈곤계층과 노동시장 정책. 한국여성정책연구원.
- 김종숙 외(2007). 여성인력패널조사: 여성비공식돌봄종사자 실태조사. 여성가족부.

■ 발표 2 ■

여성의 국민연금 수급현황과 성별 격차발생 원인*

강 성 호**

국민연금연구원 연금제도팀장

* 이 논문은 연구자 개인의 의견이며, 소속기관의 공식의견이 아님을 밝힙니다.

** 국민연금연구원, 연금제도팀장/ E-mail: powerksh0515@hanmail.net/ ☎(02)3218-8624/
(우) 135-811 서울시 강남구 논현동 4-15 국민연금강남회관 3층 국민연금연구원.

1. 들어가며

여성의 노동시장에서의 지위가 남성에 비해 열위에 있으므로 은퇴 후 노후빈곤에 있어서도 여성의 빈곤화 경향이 있는 것으로 이해되고 있다. 특히, 고령화와 기대여명을 고려할 때 향후 초고령 사회에서의 독신 고령여성의 빈곤문제가 심화될 수 있다는 점에서 여성에 대한 노후소득보장 문제는 주요한 사회적 이슈가 되고 있다(강성호 외, 2007).

이러한 측면에서 국민연금제도가 노동시장에서 발생한 성별격차를 악화 혹은 개선시키게 되는 지에 대해 성별 관점에서 살펴보고 수급률을 결정하는 주요요인에 대해서도 살펴보고자 한다.

국민연금제도 특성상 생애기간 동안 최소 10년이상 보험료를 납부(소득발생 전제)할 경우에 수급권을 획득하게 되므로 현시점에서 보험료를 납부(제도 가입)하고 있다고 하여도 모두 수급자가 되는 것은 아니다. 반대로 현재 보험료를 납부하고 있지 않더라도 근로기간 동안 최소 10년 납부기간을 충족하게 되면 수급권을 획득할 수 있다. 즉, 현재 취업 여성이라도 생애기간동안 충실히 보험료를 납부하여야 연금수급자가 되므로 생애기간 근로행태를 알아야 수급여부를 분석해 낼 수 있다. 따라서, 성별 수급률을 산출하기 위해서는 생애기간을 고려한 분석이 전제되어야 한다는 점에 유의할 필요가 있다.

이러한 관점에서 현행 제도는 성숙단계에 이르지 못하여 실태분석만으로는 한계가 있다. 즉, 2장에서 수행한 가입률 현황 및 가입률 결정요인 분석은 특정시점에서의 가입상태 및 실태를 고려한 분석으로 총체적인 가입 현황 분석에서는 의미가 있지만, 연금수급 여부를 고려한 제도 평가에는 한계가 있다. 따라서, 제도에 대한 평가와 개선안을 제시하기 위해서는 본 장에서와 같은 제도의 성숙단계를 고려한 분석이 수행될 필요가 있다¹⁾.

본 장의 구성은 제1절에 이어, 제2절에서는 본 연구의 실증분석에 활용한 자료에 대한 기초분석과 분석가정·방법에 대해 언급한다. 제3절에서는 성별 연금 수급률 및 급여수준에 대해 추정하고, 제4절에서는 연금수급의 성별 격차 발생의 결정요인에 대해 분석한다. 제5절에서는 결론 및 정책제언으로 마무리한다.

2. 분석자료 및 분석방법

가. 분석자료 및 기초통계

본 장에서 활용한 분석자료는 국민연금가입자 전산자료로, 2010년 12월을 기준으로 모집

1) 분석가정에 대한 설명은 해당 분석내용을 참조하기 바란다.

단2)의 약 0.5%를 임의추출(random sampling)한 약 13만 2천명을 분석대상으로 하고 있다.

본 분석자료는 조사자료(Survey data)와 구분되는 실질자료(Real data)라는 특징을 가지고 있으며, 월별로 추적하여 패널자료로 구축하고 있다. 전산자료는 실질을 정확히 반영하는 장점이 있지만, 추출된 변수는 전산자료의 특성상 생활실태 변수(소비, 교육, 배우지 유무 등)는 없고, 성, 연령, 가입유형, 신고소득 및 보험료 수준변수만 존재하므로 조사자료에 비해 분석상 한계가 있다. 따라서, 본 연구에서는 전산자료 활용하되 생애소득을 추정과정에서 회귀계수 추정 보다 임금상승률과 전환율을 활용하여 미래소득을 추정하는 것으로 하였다. 다만, 회귀계수 추정과 관련하여서는 활용가능한 설명변수를 고려하여 추정한 결과는 부록에 소개하고 있다.

표본자료의 실제 치에 대한 일치성 여부를 판단하기 위해 가입유형별(사업장·지역가입자별)로 구분하여 성·연령·소득수준에 대해 기술통계분석을 수행하여 살펴보았다.

<표 1>에서는 2010년 말 기준으로 국민연금가입자의 가입유형 및 성별 현황을 모집단과 표본집단으로 구분하여 비교하고 있다. 표본가입자 13만2천명 중에는 현재 가입자에서 제외된 사람도 포함³⁾하고 있으므로 2010년 말 시점 0.5% 표본에서의 사업장 및 지역가입자는 약 9만6천명 정도 되는 것으로 나타나게 된다. 이를 역산하면 2010년 말 전체가입자 수와 거의 일치함을 알 수 있다. 세부적으로 가입유형별, 성별 비율도 거의 일치하고 있는 것을 확인할 수 있다.

모집단을 대상으로 성별 가입수준을 살펴보면, 전체가입자 기준으로 남성이 여성에 비해 20.8%p 가입비율이 높고, 사업장가입자 기준으로는 26%p 높으며, 지역가입자 기준으로는 14.8%p 높은 것으로 나타났다. 이는 전체적으로 남성의 국민연금 가입비중이 높고, 이중 사업장 가입자 비중이 상대적으로 더 높음을 의미한다. 한편, 사업장 가입자의 가입이력이 비교적 안정적이라는 측면에서, 연금수급단계에서 여성의 수급비율 격차가 더욱 커질 수 있음을 짐작하게 한다.

2) 동 분석의 모집단은 1988년부터 2010년까지 한번이라도 가입대상자로 들어온 사람 모두를 대상으로 하고 있으므로 현재 가입자뿐 아니라 현재 적용제외자이더라도 가입이력이 있는 자는 모두 포함된다. 이에 의하면 18~59세 사이의 가입이력 있는자는 약 2천 6백만명정도 되는 것으로 나타난다.
3) 국민연금 수급여부는 은퇴시점까지의 가입이력을 고려하여 결정되므로, 한번이라도 가입대상자가 된 사람은 모두 전산 상에 남아있다.

〈표 1〉 국민연금가입자의 가입유형 및 성별 현황(2010.12월 기준)

(단위: 천명, %)

구분	전체가입자(모집단)			표본가입자(표본집단)		
	전체	사업장	지역	전체	사업장	지역
전체	19,089 (100.0)	10,415 (100.0)	8,674 (100.0)	95.8 (100.0)	51.9 (100.0)	43.9 (100.0)
남성	11,537 (60.4)	6,560 (63.0)	4,977 (57.4)	57.8 (60.3)	32.7 (62.9)	25.1 (57.3)
여성	7,552 (39.6)	3,855 (37.0)	3,698 (42.6)	38.0 (39.7)	19.3 (37.1)	18.7 (42.7)

주: 1) 2010년 12월 기준이며, ()안은 성비임

2) 전체는 사업장과 지역가입자만으로 구성함(임의, 임의계속가입자는 제외)

자료: 국민연금공단 내부자료를 재구성함

<표 2>에서는 2010년 말 기준으로 국민연금가입자의 가입유형 및 연령별 현황을 모집단과 표본집단으로 구분하여 비교하고 있다. 비교결과 모집단과 표본집단의 비율은 거의 동일한 모습을 보이는 것으로 나타났다. 모집단을 대상으로 연령별 가입수준을 살펴보면, 전체가입자 기준으로 40대(29.2%), 30대(29.1%)가 가장 비율이 높고, 다음으로 50대(22.7%), 30세미만(19.0%) 순으로 나타났다. 사업장가입자 기준으로는 30대(33.1%)가 가장 높고, 40대(28.5%), 30세미만(21.8%), 50대(16.6%) 순으로 나타났으며, 지역가입자 기준으로는 50대(30.1%), 40대(30.0%)가 가장 높았으며, 다음으로 30대(24.4%), 30세미만(15.6%) 순으로 나타났다.

이는 우리나라 근로형태를 연령별 추세로 설명하는 것과 유사한 결과라고 보이는데, 즉 젊은 층일수록 사업장에서 근무하다가 중고령층이 되면서 자영업위주의 업종 전환으로 지역가입자에 많이 편입되는 현상을 보여준다고 하겠다. 국민연금 수급측면에서는 향후 제도 도입이 성숙될 경우 30대 이하의 근로세대는 상대적으로 높은 사업장가입 이력을 바탕으로 수급확률이 높아 질 것으로 예상할 수 있으며, 이는 성숙단계에서 국민연금 수급확률 증가, 다시 말해 사각지대 완화현상이 나타날 것으로 예상할 수 있다.

〈표 2〉 국민연금가입자의 가입유형 및 연령별 현황(2010.12월 기준)

구분	전체가입자(모집단)			표본가입자(표본집단)		
	전체	사업장	지역	전체	사업장	지역
계	19,089 (100.0)	10,415 (100.0)	8,674 (100.0)	95.8 (100.0)	51.9 (100.0)	43.9 (100.0)
30세미만	3,619 (19.0)	2,270 (21.8)	1,350 (15.6)	18.3 (19.1)	11.4 (21.9)	6.9 (15.8)

구분	전체가입자(모집단)			표본가입자(표본집단)		
	전체	사업장	지역	전체	사업장	지역
30-39세	5,560 (29.1)	3,447 (33.1)	2,113 (24.4)	27.9 (29.1)	17.2 (33.1)	10.7 (24.3)
40-49세	5,577 (29.2)	2,973 (28.5)	2,604 (30.0)	28.0 (29.2)	14.9 (28.6)	13.1 (29.9)
50-59세	4,333 (22.7)	1,726 (16.6)	2,607 (30.1)	21.7 (22.6)	8.5 (16.3)	13.2 (30.0)

주: 1) 2010년 12월 기준이며, ()안은 연령별 비율임
 2) 전체는 사업장과 지역가입자만으로 구성함(임의, 임의계속가입자는 제외)
 3) 60세이상 지역가입자는 26명으로 나타남
 자료: 국민연금공단 내부자료를 재구성함

<표 3>에서는 2010년 말 기준으로 국민연금가입자의 가입유형별 평균소득월액을 모집단과 표본집단으로 구분하여 비교하고 있다. 비교결과, 모집단과 표본집단의 평균소득은 거의 유사하게 나타나 표본추출의 문제는 없는 것으로 확인할 수 있었다. 전체 평균소득월액은 1,812천원이며, 사업장평균은 2,056천원, 지역평균은 1,115천원으로 사업장 대비 지역가입자의 신고소득은 54.2%수준인 것으로 나타났다.

이러한 사업장과 지역간의 소득격차는 소득과악의 문제와 제도상 신고소득체계로 설정되어 나타나는 결과로 해석할 수 있겠다. 하지만, 국민연금은 기여대비 급여를 기본으로 하는 비례형 연금제도이므로 연금수급시점에서는 상대적으로 지역가입자의 연금수준이 낮아지는 문제가 발생할 수 있다는 점에서 신고소득 회피가 개인의 최적선택이 될 수 없다는 점을 지적하고자 한다. 이에 대해서는 다음의 심층분석 결과를 통해 살펴보도록 하겠다.

〈표 3〉 국민연금가입자의 가입유형별 평균소득월액(2010.12월 기준)

(단위: 천원)

구분	전체가입자(모집단)			표본가입자(표본집단)		
	전체	사업장	지역	전체	사업장	지역
계	1,812	2,056	1,115(54.2)	1,817	2,062	1,124(54.5)

주: 1) 2010년 12월 기준이며, ()안은 사업장대비 지역가입자 평균소득 비중임
 자료: 국민연금공단 내부자료를 재구성함

<표 4>는 <표 3>에서 표본집단을 대상으로 가입유형별, 성별, 연령별로 구분하여 평균소득월액을 비교하고 있다. 비교결과, 여성은 남성에 비해 69.8%수준의 평균소득월액을 갖는 것으로 나타났으며, 사업장가입자의 경우 66.3%로 격차가 더 났으며, 지역가입자의 경우는

93.9%로 두 집단간 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 단순 통계로만 볼 때 사업장가입자로 지속적으로 가입한다고 하더라도 연금수준에 있어서는 남성에 비해 여성의 연금급여수준이 낮을 것으로 이해할 수 있고⁴⁾, 주로 지역가입자로 가입할 경우에는 상대적으로 성별 격차는 크지 않을 수 있으나 절대적 연금급여수준이 낮거나 수급하지 못할 확률이 높아진다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 표본가입자의 가입유형별 성별, 연령별 평균소득월액(2010.12월 기준)

(단위: 천원)

구분	표본가입자(표본집단)		
	전체	사업장	지역
전체	1,817	2,062	1,124 (54.5)
남성	2,053	2,363	1,152 (48.7)
여성	1,432(69.8)*	1,566(66.3)*	1,082(93.9)* (69.1)
30세미만	1,614	1,639	1,006 (61.3)
30-39세	2,036	2,202	1,097 (49.8)
40-49세	1,893	2,227	1,149 (51.6)
50-59세	1,600	20,588	1,120 (5.4)

주: 1) 2010년 12월 기준이며,

2) ()안은 사업장대비 지역가입자 평균소득 비중임

3) ()*안은 남성대비 여성가입자 평균소득 비중임

자료: 국민연금공단 내부자료를 재구성함

나. 분석가정

위 표에 의하면 모집단 통계와 거의 유사한 평균치를 보여 표본추출의 문제는 없는 것으로 이해되므로, 본 연구에서의 분석을 위해 다음과 같이 가정을 설정하고 있다⁵⁾.

첫째, 분석 대상은 2010년 12월을 기준으로 국민연금제도에 사업장 및 지역가입자로 가입하고 있거나 가입한 경험이 있는 남녀 근로세대(18~59세)⁶⁾로 하였다. 근로세대로 분석한 이유는 현 노인세대는 국민연금제도 도입초기 단계에 가입한 세대로 충분한 가입기간을 확보할 수 없어 연금제도가 추구하는 목표소득대체율을 물리적으로 보장할 수 없기 때문이다. 이는 기여를 전제로 하는 사회보험 시행 초기에 나타나는 현상으로 이해할 수 있으며,

4) 이러한 현상은 국민연금 사업장가입자 중 소득이 낮은 영세사업장에 여성 가입자가 남성에 비해 많이 가입하고 있다는 것을 짐작하게 한다.

5) 강성호·김철주·최은아(2007) 참조.

6) 국민연금법에 의하면 18~59세의 국민은 가입대상이므로 동 연령대를 가입대상으로 하였으며, 여기에는 가입시 납부예외 및 체납 대상자도 포함되어 있다.

이를 고려하면 제도 개선을 위한 분석대상은 현 수급자가 아니라 미래수급자 즉 현 근로세대가 되어야 하기 때문이다.

둘째, 개인의 인적정보 및 근로이력 정보는 기본적으로 국민연금 가입이력 자료를 바탕으로 생애근로이력을 추정하여 사용한다. 여러 가지 방법으로 생애근로이력을 추정할 수 있겠으나, 앞에서 언급한 전산자료의 한계 상 패널회귀 모형 추정방법 보다는 임금상승률과 전환확률을 이용하여 추정하였다. 생애근로는 모두 59세까지 근로하는 것으로 가정하여 근로소득을 산출하였다. 부연하면, 1988~2010년까지의 가입이력자료는 전산자료를 그대로 이용하였으며, 2011년 이후부터 각 가입자가 59세가 되는 시점까지의 가입이력자료는 생애근로이력과 가입유형 전환율, 납부확률 등을 고려하여 추정하고 있다.

셋째, 국민연금 수급개시 시점은 개인별로 차별화하고 있는 현행법 내용을 적용하여 60~65세로 가정하였다. 수급연령은 2013년부터 매 5년 마다 1세씩 연장, 2033년 이후에 65세가 되도록 반영하였으며, 사망시점은 통계청의 연령별 기대여명을 사용하였다. 한편, 분석대상자는 2010년 기준 18~59세이므로 출산율은 별도로 고려하지 않았다.

넷째, 노령연금 수급자와 일시금대상자를 분석대상으로 하고, 부양가족연금, 유족·장애연금은 고려하지 않았다.

다섯째, 보험료와 소득대체율은 현행 국민연금법에서의 허용수준을 적용하였다. 2011년 이후 보험료율은 현행과 동일하게 9% 적용⁷⁾, 급여수준은 40년 가입을 기준으로 1999년~2007년까지는 60%, 2008년에는 50%, 2009년 이후는 매년 0.5%p씩 감소하여 2028년까지 40%의 소득대체율을 적용하여 연금액을 추정하였다.

여섯째, 현행 표준소득월액의 등급체계는 2010년 이후는 상·하한선만 유지되고 등급체계가 없는 기준소득월액 체계로 적용되므로 이를 따랐다. 현행 제도에서 소득상하한선은 A값 증가율을 반영하고 있는데, 이를 모형에 반영하여 추정하였다.

일곱째, 물가상승률, 임금상승률은 국민연금재정추계위원회(2008)에서 발표한 추계자료를 활용하되, 할인율은 2008년 국민연금재정추계에서 활용하고 있는 방법인 임금상승률을 적용하였다. 기타 다른 변수들은 불변이라고 가정하였다.

다. 추정방법 및 추정과정

국민연금의 성별 수급률 분석은 생애근로소득 추정, 생애보험료 추정, 생애연금액 추정 순으로 수행할 수 있다. 생애기간을 고려한 연금수급권 획득 여부를 논하기 위해서는 미래

7) 과거 보험료는 실적자료 성격상 이미 반영되어 있으므로 별도 고려할 필요가 없으나, 이해의 편의를 위해 설명하면, 지역가입자의 경우 1995.5~2000.6월까지 3%, 2000.7월부터 1년에 1%p씩 증가하여 2005.7월 이후 9% 보험료를 적용하고 있다.

의 근로소득(추정소득)⁸⁾을 추정하여야 하고, 이를 바탕으로 보험료납부여부, 가입기간, 급여수준이 결정될 수 있다. 따라서, 첫 번째 단계인 생애근로소득을 추정하는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

본 연구에서 추정한 생애근로소득은 근로이력이 있는 가입자의 최종소득에 해당연도의 임금상승률을 적용하여 미래의 근로소득을 추정하는 방법으로 하였다. 앞서서도 언급한 바와 같이 생애소득 추정방법으로는 회귀모형을 활용한 추정방법 등 여러 가지가 있을 수 있으나⁹⁾, 전산자료가 가지는 변수의 단순성으로 인해 패널회귀 모형 대신에 임금상승률을 고려하되, 가입형태(사업장, 지역가입자)의 전환율, 납부율 등을 고려하여 미래치를 추정하였다.

생애소득 추정방법에 의해 은퇴 전까지의 생애소득이 추정(1단계)되면, 이를 바탕으로 생애보험료를 산출할 수 있고(2단계), 10년 이상 가입여부를 통해 연금수급률 및 급여수준을 추정(3단계)할 수 있다.

3단계인 연금수급률을 통해 연금획득여부의 사각지대를 논할 수 있고, 급여수준을 통해 연금수준의 사각지대를 논할 수 있는데, 본 연구에서는 연금급여수준의 사각지대와 관련하여서는 적정급여수준에 대한 논의가 있어야 하나 이는 매우 주관적인 판단이 될 수 있고, 또한 연구범위를 넘는다고 판단되어 고려하지 않았다. 다만, 추정에 의해 산출된 연금급여수준에 대한 분석은 다양한 측면에서 수행하고 있다.

다음에서는 본 연구에서 수행한 추정과정에 대해서 보다 구체적으로 살펴보도록 한다.

첫째, 추정의 1단계로 근로소득을 추정하여 국민연금 기준소득월액으로 전환하는 과정이다. 여기서는 2010년까지는 전산자료상 기준소득월액이 존재하므로 그대로 사용하였으며, 2011년 이후 기준소득은 명목임금상승률을 적용하여 산출한다.

식 (1)에서는 현재시점($h=2010$ 년)으로 환산한 생애근로소득에 대한 정의식으로, 앞부분(Y_i^p)은 최초 국민연금 가입시점(k 시점)에서 현재시점($h=2010$ 년)까지의 i 가입자의 t 시점 기준소득월액(W^p)을 현 시점가치로 합산한 것을 의미하며, 뒷 부분(Y_i^f)은 추정된 미래기준소득월액(W^f), 납부율(d_t), 그리고 임금상승률(π_j), 할인율(γ_j)를 고려하여 현 시점가치로 합산한 것을 의미한다.

따라서, 개인의 생애기준소득월액의 총액은 현재까지의 합산 기준소득월액의 현가와 미래의 합산 기준소득월액 현가의 합으로 구성된다고 하겠다. 이를 생애 월기준소득으로 환산하려면 생애기준소득합산액(Y_i)을 생애근로기간으로 나누어 산출할 수 있다.

8) 국민연금보험료를 적용하기 위해 자신의 근로 혹은 사업활동을 통해 벌어들이는 소득을 의미한다.

9) 이에 대한 추정결과는 '부록 2. 패널회귀추정 모형'을 참고하기 바란다.

[생애기준소득액 추정]

$$\widehat{Y}_i = Y_i^p + \widehat{Y}_i^f \quad (1)$$

$$\text{단, } Y_i^p = \sum_{t=k}^h W_t^p \times \prod_{j=t}^h (1 + \gamma_j), \quad \widehat{Y}_i^f = \sum_{t=h+1}^{R-1} W_t^f \cdot d_t \times \prod_{j=h+1}^t \frac{(1 + \pi_j)}{(1 + \gamma_j)}$$

단, i : 가입자, k : 최초가입시점, h : 현재시점(2010년), R : 은퇴시점, W_{it} : 일정 시점(t)에서 국민연금 기준소득월액, d : 납부여부(납부=1, 비납부=0) γ_j : 일정시점(j)에서 할인율, π_j : 일정 시점(j)에서 임금상승률

둘째, 추정의 2단계로 개인의 기준소득월액이 산출되면 개인 i의 t시점의 보험료를 적용하여 생애보험료(C_i)를 산출할 수 있다. 즉, 앞에서 산출된 생애근로소득을 바탕으로 각 시기별 보험료액이 결정되고, 납부기간과 소득수준을 고려하여 은퇴시점에 연금급여수준이 결정된다고 하겠다. 여기서 C_i^p 는 이미 실적자료로 존재하는 값이고, \widehat{C}_i^f 추정을 통해 총생애보험료(\widehat{C}_i)를 산출하게 된다. 이를 산식으로 표현하면 아래 식 (2)와 같다.

[생애국민연금보험료 추정]

$$\widehat{C}_i = C_i^p + \widehat{C}_i^f \quad (2)$$

$$\text{단, } C_i^p = Y_i^p \times r_t, \quad \widehat{C}_i^f = \widehat{Y}_i^f \times r_t \text{ (단, } r^t \text{은 } t \text{시점의 연금보험료)}$$

셋째, 다음 3번째 단계에서는 보험료를 일정기간(최소 10년) 이상 납부여부를 통해 연금사각지대 여부를 판단하고 전체 규모를 추정하게 된다. 무연금의 사각지대는 가입이력이 있거나 혹은 가입대상자가 되어야 할 자가 일정기간이상 보험료를 납부하지 못하여 연금수급권을 획득하지 못하는 경우에 발생하게 된다(일시금 수령자=무연금 사각지대). 처음부터 국민연금 가입대상자가 아닌 자(예, 무소득배우자 등 적용제외자)는 연금사각지대 논의에서 배제되어야 하는 것이 제도를 평가하는 데 타당하리라 판단된다. 이러한 측면에서 동 전산자료는 한번이라도 연금제도에 가입된 경험이 있는 자를 대상으로 한다는 점에서 본 연구의 취지와 일치하는 자료로 볼 수 있다.

다만, 국민연금제도에서 완전히 배제되어 있던 사람도 노후소득보장 범주에서는 사각지대로 볼 수 있으므로 다음과 같이 국민연금 사각지대와 구분되는 노후소득보장 사각지대로 판단할 필요성은 있다고 하겠다.

따라서, 본 연구에서는 다음과 같이 국민연금 사각지대를 정의하여 분석하고자 한다. 국민연금 사각지대는 국민연금제도에 1번이라도 가입된 경험이 있는 자 중에서 일시금 수급

자로(국민연금연금 사각지대=B)한다. 공적노후소득보장 사각지대는 노인을 대상으로 연금 수급권을 획득하지 못한 사람으로 정의(공적노후소득보장사각지대=B+C)한다.

[국민연금 사각지대 판정]

- if count(\hat{C}_i) \geq 120개월, then 연금 수급 (A) (3)
- if 1개월 \leq count(\hat{C}_i) < 120개월, then 일시금 수령 (B)
- if count(\hat{C}_i) < 1개월, then 비해당자 (C)

넷째, 4번째 단계에서는 연금수급권자로 추정된 가입자에 대한 급여수준을 분석하는 단계이다. 연금액 산출을 위한 급여산식은 1998년말, 2007년 7월 법 개정에 의해 1999년과 2008년 이후 가입자와 이전 가입자간 적용에 있어 차이가 존재하므로 다음의 식 (4)에 의해 해당 가입자의 수급시점에서의 기본연금액이 결정된다.

[국민연금 연간급여액 추정]

$$P_{iR} = [2.4p_1 \times (A + 0.7B) + (1.8p_2 + 1.5p_3 + \alpha p_4) \times (A + B)] \times (1 + 0.05n) \quad (4)$$

단, A : 연금수급전년도(연금수급전 3년간)의 가입자전원의 평균소득월액
 B = 가입자 개인의 가입기간 동안의 기준소득월액의 평균액
 α = 2009~2028년 소득대체율 40%로 맞추기 위한 조정계수
 p_1 = 총가입기간 중 88.1.~'99.03 가입기간 비율(%)
 p_2 = 총가입기간 중 99.4.~'07.12 가입기간 비율(%)
 p_3 = 총가입기간 중 08.1.~'08.12 가입기간 비율(%)
 p_4 = 총가입기간 중 09.1.이후 가입기간 비율(%)
 n = 20년 초과연수

식 (4)에 의해 산출된 기본연금액에 대해 식 (5)와 같이 매년 물가상승률(p_j)과 할인율(γ_j)을 적용하여 현재시점($h=2010$ 년) 불변가치로 생애국민연금액을 산출할 수 있다. 즉 은퇴시점에서의 연금액(P_{iR})에 매년 물가상승률을 적용한 다음 할인율을 적용함으로써 생애연금액을 현재시점의 불변가치로 환산할 수 있다.

[생애국민연금 급여액 추정]

$$P_i = \sum_{t=R}^D P_{iR} \times \prod_{j=R}^t (1 + p_j) / \prod_{j=h+1}^t (1 + \gamma_j) \quad (5)$$

단, P_{iR} : 은퇴시점(R)에서의 연금액, p_j : 일정시점(j)에서의 물가상승률

3. 성별 연금수급률 및 급여수준 추정

가. 현 근로계층(18-59세)의 성별 연금수급률 추정

위 가정을 통해 산출된 생애기준소득, 생애보험료 납부이력을 고려하여 추정된 연금수급률¹⁰⁾을 살펴보면 다음과 같다.

2010년 기준 18~59세의 보험료 납부대상자 중 국민연금(노령연금)을 수급하게 될 비율은 65.9%로 추정되었으며, 나머지 34.1%는 ‘국민연금 사각지대’로 추정¹¹⁾되는 데 이를 구분해 보면, 일시금 수급자 19.9%, 납부경험 없는 자 14.2%로 추정되었다.

성별로 살펴보면, 2010년 18~59세 기준으로 해당 성별로 본 추정 연금수급자 비율은 남성 78.3%, 여성 51.5%로 나타나 약 26.8%p의 격차로 여성의 수급율이 낮을 것으로 추정되었다. 한편, 연금수급자로 추정된 가입자에 대해 성별비율을 살펴본 결과, 남성 63.9%, 여성 36.1%로 여성이 27.8%p만큼 수급율이 낮은 것으로 나타났다.

연령대별로 구분하여 해당 성별 연금수급율 격차를 살펴보면, 50대에서 성별 수급격차가 가장 큰 것으로 나타나(39.6%p), 40대(32.4%p), 30대(22.7%p)로 갈수록 그 격차는 줄어드는 것으로 추정되었다. 이는 연금제도의 성숙과정에서 연금 사각지대 규모가 축소되고 성별 수급격차도 감소하는 결과로 이해할 수 있다.

〈표 5〉 성별·연령대별(2010년)기준 생애기반 국민연금 수급율 추정

(단위: 명, %, %p)

구분(연령, 수급여부)		여성	남성	전체
전체	일시금	31.0	10.3	19.9
	연금	51.5(36.1)	78.3(63.9)	65.9(100.0) (27.8)*
	납부경험 없음	17.5	11.3	14.2
	계	100.0	100.0	100.0
30대	일시금	23.6	5.6	14.1
	연금	59.4(39.3)	82.1(60.7)	71.4(100.0) (21.4)*
	납부경험 없음	17.0	12.2	14.5
	계	100.0	100.0	100.0
40대	일시금	36.2	11.6	22.6
	연금	49.2(32.7)	81.6(67.3)	67.1(100.0) (34.6)*

10) 본 연구에서의 연금수급률은 ‘연금보유비율’로 정의하며, ‘수급자수/가입대상자수’로 산출하고 있다.

11) 한국노동패널 자료를 활용하여 한번이라도 국민연금 보험료를 납부하게 될 것으로 추정되는 인구 비중은 현 27세~59세 중 85.5%로 나타났으며, 나머지 14.5%는 비경활 혹은 납부예외 등의 장기화로 59세까지 한번도 국민연금보험료를 납부하지 않을 것으로 추정되었음.

구분(연령, 수급여부)		여성	남성	전체
	납부경험 없음	14.6	6.8	10.3
	계	100.0	100.0	100.0
50대	일시금	46.5	18.9	30.8
	연금	33.5(25.9)	73.1(74.1)	56.0(100.0) (48.2)*
	납부경험 없음	20.0	8.0	13.2
	계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 전산자료를 활용하여 저자가 직접추정, 연령대는 2010년 기준임
 2) ()안은 추정연금수급자 중 성별비율. 즉, 가로비율.
 3) ()*안은 추정연금수급자 중 성별비율의 격차. 즉, 가로비율의 격차

나. 현 근로계층(18-59세)의 성별 연금급여 수준 분석

여기에서는 위 추정가정을 통해 연금수급권을 획득할 것으로 추정되는 가입자를 중심으로 이들의 추정된 소득대체율, 수익비 등에 대해 성별로 비교 분석하고자 한다.

2010년 18~59세 표본가입자의 생애기준소득월액¹²⁾은 187.5만원(남성 209.9만원, 여성 147.6만원)으로 추정되었으며, 보험료 납부기간¹³⁾은 19.6년(남성 21.2년, 여성 16.7년)으로 추정되었다. 두 변수를 고려하여 산출되는 연금액의 현가는 33.6만원(남성 39.2만원, 여성 23.8만원), 소득대체율은 27.3%(남성 28.2%, 여성 25.6%), 수익비는 1.8배(남성 1.5배, 여성 2.3배)로 나타났다.

이러한 결과를 성별격차관점에서 살펴보면, 여성이 남성에 비해 생애기준소득은 70.3% 수준이고, 가입기간은 4.5년 적으며, 연금월액은 60.7% 수준이었다. 수급기간은 6.4년 더 긴 것으로 나타났으며, 소득대체율은 2.6%p 적게 나타났고, 수익비는 0.8배 정도 높은 것으로 추정되었다. 이는 전반적으로 근로시점에서의 성별 소득격차가 가입기간, 연금월액, 소득대체율 측면에서 여성에게 불리하게 작용하는 것으로 나타나지만, 수급기간, 수익비 측면에서는 여성이 상대적으로 유리한 것으로 분석되고 있다.

12) 2010년 시점으로 현가화된 값임

13) 국민연금 제도 성숙에 따른 평균가입기간은 2030년 17.6년, 2050년 20.7년에 이를 것으로 추정하고 있는 제1차 국민연금재정계산보고서의 결과와 비교할 때 본 연구에서 추정한 평균납부기간(19.6년)은 큰 무리가 없는 것으로 추정할 수 있다. 재정계산보고서에서는 특정년도에서의 수급자를 기준으로 산출된 평균가입기간을 의미하고, 본 연구에서는 18~59세 인구가 수급자가 된 시점에서 평균가입기간을 산출한 차이가 있다.

〈표 6〉 표본가입자의 성별, 연령별 생애기준소득월액 등

(단위: 만원, 년, %, 배)

성별	생애기준 소득월액	가입기간	연금월액	수급기간	소득대체율	수익비
여성	147.6	16.7	23.8	22.7	25.6	2.29
남성	209.9	21.2	39.2	16.3	28.2	1.52
전체	187.5	19.6	33.6	18.5	27.3	1.80

주: 전산자료를 활용하여 저자가 직접산출.

즉, 현행 국민연금제도는 기본적으로 자신의 근로시점에서의 경제적 능력과 연계하여 연금수급이 가능하도록 설계되어, 노동시장에서의 왜곡적 요소가 연금제도에 고스란히 전이 되는 측면도 있지만, 이를 완화하기 위한 소득재분배적 요소(수익비)와 기대여명 효과(수급기간)로 완충 작용을 하고 있는 것으로 판단된다.

한편, 이러한 효과를 주요변수를 중심으로 하여 연령별, 소득계층별로 구분하여 성별효과를 살펴보면 다음과 같다. 여기서 주요변수는 소득대체율, 수익비, 가입기간 변수로 설정한다¹⁴⁾.

첫째, 표본가입자를 소득계층별·성별로 구분하여 분석결과를 살펴보면, 소득분위가 높아질수록(소득이 증가할수록) 연금제도의 소득재분배적 요소로 인해 소득대체율, 수익비는 낮아지는 경향이 있고, 가입기간은 증가하는 경향을 보이는 것으로 추정되었다. 특히, 가입기간이 소득에 비례하여 증가하는 이유는 소득이 높은 사람이 안정적인 보험료 납부를 할 것으로 예상되기 이다.

성별격차 관점에서 소득대체율, 수익비, 가입기간을 비교해보면, 먼저 소득대체율은 모든 소득분위에서 남성에 비해 여성가입자가 낮은 것으로 나타났으며, 특히 저소득층에서 성별격차가 가장 크게 나타나는 것으로 추정되었다. 이러한 현상을 볼 때 국민연금에 소득재분배 효과가 존재하나 소득대체율 관점에서는 상대적으로 남성에게 소득재분배 효과가 크게 작용하는 것으로 추측할 수 있다¹⁵⁾. 다음으로, 수익비는 모든 소득분위에서 남성에 비해 여성가입자가 높았으며, 저소득층일수록 여성의 수익비가 높고 격차도 커지는 것으로 추정되었다. 이러한 현상을 볼 때 국민연금의 소득재분배 효과가 수익비 관점에서 뚜렷이 나타나고 남성에 비해 여성에게 소득재분배 효과가 크게 작용하는 것으로 추측할 수 있다. 마지막으로 가입기간은 모든 소득분위에서 남성에 비해 여성가입자가 낮았으며, 저소득층일수록

14) 금액변수는 장기시계열 추정과정에서 할인율에 크게 영향을 받을 수 있으므로 가능하면 비율중심으로 설명하고자 한다.

15) 소득대체율 변수는 재분배적 요소와 비례적 요소(가입기간 증가에 따른 급여상승)가 동시에 존재하기 때문에 두 효과의 크기에 따라 재분배 혹은 비례적 성향이 결정된다.

여성의 가입기간은 적지만 격차는 줄어드는 것으로 추정되었다. 이는 소득수준이 낮을수록 안정적 보험료납부가 어려운 상황은 양성 모두 유사하여 성별격차는 줄어드는 모습을 보인다 고 하겠다.

〈표 7〉 표본가입자의 소득계층별·성별 연금변수 분석

(단위: 천원, %, 배, 년)

생애 소득분위	성별	소득대체율	수익비	가입기간
1분위	여성	30.0 (-7.2)	3.02 (0.80)	15.3 (-2.7)
	남성	37.2	2.22	19.0
	소계	33.3	2.65	17.0
2분위	여성	25.8 (-3.9)	2.33 (0.57)	16.2 (-2.8)
	남성	29.7	1.76	19.0
	소계	27.7	2.04	17.6
3분위	여성	23.8 (-3.5)	1.98 (0.43)	17.1 (-3.3)
	남성	27.4	1.55	19.9
	소계	26.1	1.70	18.9
4분위	여성	21.6 (-4.1)	1.65 (0.31)	18.2 (-4.4)
	남성	25.7	1.33	21.5
	소계	24.6	1.41	20.7
5분위	여성	20.5 (-4.8)	1.42 (0.28)	20.2 (-4.5)
	남성	25.3	1.14	24.5
	소계	24.5	1.19	23.8

주: 1) 2010년 12월 기준으로 현가화한 금액

2) 생애소득분위는 근로기간 동안의 생애소득을 2010년 시점의 월평균소득으로 현가화하여, 이를 5분위로 구분한 것임(분위가 높을수록 고소득임)

3) ()안은 여성-남성으로 하여 산출한 값임.

자료: 국민연금공단 가입자 전산자료를 활용하여 추정된 것임

둘째, 표본가입자를 가입기간별·성별로 구분하여 분석결과를 살펴보면, 가입기간이 길수록 소득대체율은 증가하고, 수익비는 감소하는 경향을 보이는 것으로 추정되었다. 가입기간과 수익비가 반비례하는 이유는 일반적으로 가입기간이 긴 가입자의 특성상 제도후기가입자(낮은 소득대체율 적용)이거나 상대적으로 소득이 높은 가입자일 확률이 높기 때문이다.

성별격차 관점에서 소득대체율, 수익비를 비교해보면, 소득대체율은 10~20년미만 가입자의 경우 남성에 비해 여성가입자가 낮은 것으로 나타났지만, 20년 이상 가입자의 경우는 오히려 여성가입자가 높았으며(20~30년미만, 남성 31.3%, 여성 32.5%, $\Delta 1.1\text{p}$) 가입기간

이 길수록 그 격차(30년이상, 남성 36.7%, 여성 38.2%, △1.4%p)는 더 커지는 것으로 추정되었다. 이러한 현상을 볼 때 20년 이상 가입기간을 확보한 여성의 경우는 남성에 비해 소득 대체율이 다소 높을 수 있으나, 전반적으로 남성에 비해 소득이 낮은 상태에서 보험료를 납부하기 때문에 소득대체율이 높은 것으로 추측할 수 있다¹⁶⁾. 다음으로, 수익비는 모든 가입기간에서 남성에 비해 여성가입자가 높았으며, 가입기간이 적을수록 여성의 수익비가 높고 격차도 커지는 것(0.38→0.56→0.71)으로 추정되었다.

〈표 8〉 표본가입자의 가입기간별·성별 연금변수 분석

(단위: 천원, %, 배, 년)

가입기간	성별	소득대체율		수익비		가입기간	
10년~20년 미만가입	여성	22.8	(-0.3)	2.42	(0.71)	13.9	(-1.2)
	남성	23.1		1.71		15.1	
	소계	22.9		2.06		14.5	
20년~30년 미만가입	여성	32.5	(1.1)	1.97	(0.56)	23.3	(-1.2)
	남성	31.3		1.41		24.5	
	소계	31.6		1.54		24.3	
30년이상가입	여성	38.2	(1.4)	1.57	(0.38)	33.3	(0.2)
	남성	36.7		1.19		33.1	
	소계	36.9		1.24		33.1	

주: 1) 2010년 12월 기준으로 현가화한 금액

2) 생애소득분위는 생애소득을 현가화한 월평균금액으로 환산하여 5분위로 구분한 것임(분위가 높을수록 고소득임)

3) ()안은 여성·남성으로 하여 산출한 값임.

자료: 국민연금공단 가입자 전산자료를 활용하여 추정한 것임

둘째, 표본가입자를 연령별·성별로 구분하여 분석결과를 살펴보면, 40대까지는 연령이 높을수록 소득대체율은 증가하고, 50대이후에서는 소득대체율이 감소하는 것으로 나타났으며, 수익비는 연령이 높을수록 감소하는 경향을 보이는 것으로 추정되었다. 4,50대를 중심으로 소득대체율 효과가 변화하는 것은 초기가입세대의 경우 높은 소득대체율을 적용받는 기간이 있어 유리한 측면도 있지만, 충분한 가입기간을 보장 받지 못하기 때문에 불리한 측면도 존재하기 때문이다.¹⁷⁾ 수익비는 초기가입세대의 높은 소득보장효과(고소득대체율 적

16) 가입기간이 동일하다면 소득이 낮을수록 소득대체율은 크게 나타난다.

17) 국민연금 도입시기인 1988년에는 소득대체율 70%로 시작하여, 1999년~2007년 60%, 2008년 50%, 2009년 이후 매년 0.5%p 감소하여 2028년 이후 40%를 적용하므로 초기가입세대가 높은 소득대체율을 적용받게 되나, 제도가 1988년부터 적용되기는 하였으나 전국민이 적용받는 시기는 1999년 이후였으므로, 59세까지 당연가입할 수 있는 기간은 초기가입세대일수록 상대적으로 짧아 소득보장효과가 줄어들 수 있다.

용)로 인해 연령이 높을수록 수익비가 증가하는 것으로 나타난다. 이러한 현상을 통해 볼 때 국민연금제도에는 강한 세대간소득재분배 효과가 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 표본가입자의 연령별·성별 연금변수 분석

(단위: 천원, %, 배, 년)

연령대	성별	소득대체율		수익비		가입기간	
30세미만	여성	23.0	(-3.0)	1.71	(0.48)	18.5	(-3.9)
	남성	26.0		1.23		22.5	
	소계	24.6		1.45		20.6	
30대	여성	25.5	(-0.7)	1.99	(0.73)	17.2	(-4.2)
	남성	26.2		1.25		21.4	
	소계	25.9		1.54		19.8	
40대	여성	27.0	(-3.6)	2.75	(1.15)	15.7	(-6.4)
	남성	30.6		1.60		22.1	
	소계	29.4		1.98		20.0	
50대	여성	27.1	(-1.8)	3.03	(1.06)	14.7	(-4.2)
	남성	28.9		1.97		18.9	
	소계	28.5		2.24		17.8	

주: 1) 2010년 12월 기준으로 현가화한 금액

2) 생애소득분위는 생애소득을 현가화한 월평균금액으로 환산하여 5분위로 구분한 것임(분위가 높을수록 고소득임)

3) ()안은 여성-남성으로 하여 산출한 값임.

자료: 국민연금공단 가입자 전산자료를 활용하여 추정된 것임

성별격차 관점에서 소득대체율, 수익비, 가입기간을 비교해보면, 소득대체율은 모든 가입 연령에서 남성에 비해 여성가입자가 낮은 것으로 추정되었다. 이는 앞서서도 언급하였다시피 소득대체율은 소득수준과 납부기간 효과가 종합적으로 고려되어 나타나는 결과이므로 일반적으로 낮은 소득의 여성이 제도상 소득재분배 효과로 인해 남성보다 높은 소득대체율을 보장 받았을 것이나(소득효과), 짧은 납부기간은 소득대체율 효과를 상쇄(납부기간효과)시키는 경향이 있다. 이를 종합하면, ‘납부기간 효과’가 ‘소득효과’보다 커서 남성에 비해 여성의 소득대체율이 낮은 것으로 추정할 수 있다. 다음으로, 수익비는 모든 연령대에서 남성에 비해 여성가입자가 높았으며, 40대, 50대에서는 상대적으로 격차가 컸으나(1.15배, 1.06배), 30대 이하에서는 격차가 줄어드는 것(0.48배, 0.73배)으로 추정되었다. 이를 볼 때 향후 성별에 따른 수익비 효과는 점차적으로 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 마지막으로 가입기간은 모든 연령대에서 남성에 비해 여성가입자가 적었으며, 저연령층일수록 여성의 가입기

간은 증가하고 성별격차도 줄어드는 것으로 추정되었다. 이는 연령이 낮을수록(향후 연금제도가 성숙해 감에 따라) 안정적 보험료납부 기회가 증가하고 이러한 현상이 남성에 비해 여성에게 더 강하게 나타나 향후 성별격차가 줄어들 여지가 있음을 보여준다고 하겠다.

다. 현 연금수급세대의 성별 연금수급률 및 급여수준과의 비교

앞에서 추정한 현 근로계층(18-59세)의 성별 연금수급률 및 급여수준은 ‘미래 노인세대’에 대한 분석으로 연금제도의 성숙기를 고려한 분석이라는 점에서, 동 결과를 현 수급세대(60세이상)의 연금수급률 및 급여수준과 비교함으로써 제도가 성숙되어가는 과정에서 성별 연금격차가 완화 혹은 심화되는지에 대해 살펴볼 수 있다. 또한 비교 관점에서 개별적 연금수급권만을 비교할 것인지, 파생적 연금수급권도 동시에 비교할 것인지에 따라 여성연금수급권의 확보 정도에 대한 판단이 달라질 수 있다. 다만, 본 연구에서는 개별적 연금수급권을 중심으로 분석한 결과를 비교한 것이므로, 파생적 연금수급권에 관한 내용은 심층적 통계분석 보다는 정책제언에서 언급하는 정도로 살펴보고자 한다.

1) 성별·연령대별(60세이상) 연금수급률 현황

다음 표와 같이 연령대별(60세이상) 인구대비 국민연금수급자(일시금 제외) 현황을 성별로 구분하여 살펴보면, 60세이상 전체 인구의 32.6%가 국민연금 수급자(노령, 장애, 유족)로 나타났으며, 각 성별로는 남성 48.7%, 여성 20.6%로 나타났다. 이를 5세단위 연령별로 살펴보면, 60~64세 집단은 48.3%(남 66.7%, 여 31.0%)였으며, 65~69세 집단은 46.9%(남 65.1%, 여 31.5%)였으며, 70~75세 집단은 26.6%(남 36.9%, 여 18.9%)였다. 이러한 수급자 현황을 통해 볼 때 1988년 이후 국민연금제도에 대한 수혜를 본격적으로 경험하는 연령대는 60대인 것으로 파악할 수 있으며, 70대이상 연령층에서는 연금제도 가입이력이 없거나 짧아 제도 수혜대상이 되지 못하는 경우가 대부분이고, 수급자 중 수급유형은 노령연금보다는 유족연금이 대부분일 것이다.

이를 성별로 구분하여 수급률 격차를 살펴보면, 전체 기준으로 남성에 비해 여성의 연금수급율이 28.2%p 낮은 것으로 나타났으며, 60~64세 집단은 35.7%p, 65~69세 집단은 33.5%p, 70~74세 집단은 18.0%p 정도 낮은 것으로 분석되었다. 70대 이상에서도 성별격차가 발생하는 이유는 제도 초기에 5년만 가입하면 수급권을 획득할 수 있는 특례노령연금 수급대상자가 남성에 집중되어 있기 때문으로 파악할 수 있다. 다만, 그 수급자 수가 많지 않기 때문에 고령일수록 성별격차는 줄어드는 것으로 나타난다. 무엇보다도 초고령에서 60대로 연령이 낮아질수록 성별 수급권 격차가 크게 나타나는 것은 연금제도 적용에 따른 개

별적 연금수급권이 남성 중심으로 발생하기 때문으로 볼 수 있겠다. 즉, 제도 도입시 기여 중심으로 설계된 연금제도로 인해 경황율이 낮고 불리한 노동여건에 있는 여성의 개별적 연금수급권 확보가 미진하여 성별격차가 커진 것으로 이해할 수 있다.

〈표 10〉 연령대별(60세이상) 인구대비 수급자 현황

(단위: 천명,%)

연령별	2010년 인구(A)			2010년 국민연금 수급자 (일시금 제외, B)			인구대비 수급자 비율 (B/A×100)			
	합계	남자	여자	합계	남자	여자	합계	남자	여자	
전 체	7,607	3,255	4,352	2,483	1,586	896	32.6	48.7	20.6	(28.2)
60~64세	2,182	1,057	1,125	1,054	705	349	48.3	66.7	31.0	(35.7)
65~69세	1,812	833	979	851	542	309	46.9	65.1	31.5	(33.5)
70~74세	1,566	673	893	417	248	169	26.6	36.9	18.9	(18.0)
75~79세	1,084	411	674	145	83	62	13.4	20.2	9.2	(11.0)
80~84세	596	186	410	12	7	6	2.1	3.6	1.4	(2.2)
85세이상	367	95	272	3	1	2	0.9	1.3	0.8	(0.6)

주: () 안은 남자-여자로 산출한 비율의 격차임

자료: 국민연금공단 내부자료

한편, 동 연금수급비율은 노령연금 뿐 아니라, 유족, 장애연금수급자도 포함되어 있으므로 앞의 분석결과와의 비교를 위해 노령연금 수급자 규모로 전환하여 살펴보면 다음과 같다. 즉, <표 10-1>에 의하면, 2010년 60세이상 노령연금 수급자 수는 2,236천명으로 60세이상 인구대비 29.4%수준으로 나타났다. 이를 연령대별로 살펴보면, 60~64세 집단의 노령연금 수급비율은 44.4%(남 65.7%, 여 24.5%), 65~69세 집단의 노령연금 수급비율은 42.7%(남 63.9%, 여 24.5%)로 나타나, 이 두 집단을 가중 평균한 60대 노인인구 중 수급자 비중은 약 43.6% 정도 될 것으로 추정할 수 있다. 여기에 앞에서 가정한 해당집단에서의 제도 적용제외자 수만큼 모집단에서 제외한 비율¹⁸⁾로 산출하면 대략 47.6%¹⁹⁾로 추정할 수 있다. 이러한 결과는 앞에서 산출한 결과와 유사한 방법이므로 이 두 집단을 연계하여 ‘실질연금수급률²⁰⁾’을 살펴보면, 60대는 52.8%, 50대는 56%를 확보할 것으로 추정할 수 있다.

18) 본 연구에서의 추정결과에 의하면 전체 모집단의 0.5%가 13만 2천명으로 추정되었으므로 모집단은 26.4백만명으로 추정할 수 있으며, 이는 18~59세 인구가 32백만의 약 82.5%이므로 17.5%는 제도의 적용사각지대 비율이라고 간주하여 적용하였다.

19) $43.6 \div 0.825$

20) ‘실질연금수급률’은 적용제외자 규모를 제외한 실제 적용대상자를 기준으로 연금수급률을 정의한 것임.

〈표 10-1〉 연령대별(60세이상) 인구대비 노령연금 수급자 현황

연령별	2010년 국민연금 노령연금수급자(B')			인구대비 수급자 비율 (B'/A×100)			
	합계	남자	여자	합계	남자	여자	
전 체	2,236	1,549	687	29.4	47.6	15.8	(31.8)
60~64세	970	694	276	44.4	65.7	24.5	(41.1)
65~69세	773	533	240	42.7	63.9	24.5	(39.4)
70세이상	493	322	171	13.6	23.6	7.6	(16.0)

주: () 안은 남자-여자로 산출한 비율의 격차임
 자료: 국민연금공단, 2010 국민연금통계연보

2) 성별·연령대별(60세이상) 연금급여액 비교

아래 표와 같이 2010년 기준 성별·연령대별(60세이상)로 구분하여 급여수준을 살펴보면, 60세이상 전연령기준으로 노령연금 월평균 수급액은 240천원(남성 273천원, 여성 166천원), 장애연금 월평균 수급액은 339천원(남성 348천원, 여성 297천원), 유족연금 월평균 수급액은 남성에 비해 여성의 급여수준이 높은 169천원으로 산출(남성 122천원, 여성 174천원)되었다. 이러한 현상으로 볼 때 개별연금인 노령연금 수준에서는 여성이 불리한 것으로 나타나지만, 파생연금인 유족연금 수준은 오히려 여성이 유리하다.

이를 5세단위별로 살펴보면, 노령연금 기준으로 60~64세 집단의 연금액은 293천원(남 329천원, 여 201천원), 65~69세 집단은 219천원(남 248천원, 여 154천원), 70세이상 집단은 171천원(남 195천원, 여 127천원)로 나타났다. 이는 연령이 적을수록 급여수준은 양성 모두 높아지고, 성별 급여액 격차는 줄어드는 현상이 나타남을 보여주는 것으로 향후 제도성숙 과정에서 개별적 연금수급권 획득에 따른 급여수준의 격차는 줄어들 것으로 추측할 수 있다.

장애연금 기준으로 60~64세 집단의 연금액은 336천원(남 345천원, 여 291천원), 65~69세 집단은 345천원(남 355천원, 여 303천원), 70세이상 집단은 338천원(남 348천원, 여 305천원)로 나타났다. 이는 연령이 낮아질수록 급여수준은 증가하고 성별 급여액 격차도 다소 줄어드는 현상이 나타나고 있음을 보여준다. 기본적으로 장애연금은 노령연금 추이와 유사한 것으로 이해된다.²¹⁾

유족연금 기준으로 60~64세 집단의 연금액은 183천원(남 95천원, 여 185천원), 65~69세 집단은 172천원(남 118천원, 여 176천원), 70세이상 집단은 153천원(남 127천원, 여 159천원)로 나타났다. 이는 노령연금과 장애연금 수급자와 마찬가지로 연령이 낮아질수록 급여수준은 증가하고 성별 급여액 격차도 다소 줄어드는 현상이 나타나고 있음을 보여준다.²²⁾

21) 향후 평균가입기간이 20년 이상을 초과하는 시점에서는 장애연금액이 노령연금액 보다 감소하는 현상이 나타나게 된다. 왜냐하면 장애연금은 20년 가입을 기본으로 한 기본연금액에 연동되기 때문이다. 다만, 장애연금은 장애등급에 추가적으로 영향을 받는다는 특징이 있다.

〈표 11〉 급여종류별·연령별·성별 급여수준

(단위: 천명, 월 천원, %)

구분	수급자수		급여액			
			계	노령연금	장애연금	유족연금
전체	계	2,483	235	240	339	169
	남	1,586	272	273	348	122
	여	896	168 (61.9)	166 (60.8)	297 (85.3)	174 (142.2)
60 ~ 64	계	1,054	286	293	336	183
	남	705	329	329	345	95
	여	349	199 (60.4)	201 (61.1)	291 (84.4)	185 (195.8)
65 ~ 69	계	851	216	219	345	172
	남	542	248	248	355	118
	여	309	159 (64.3)	154 (62.2)	303 (85.6)	176 (149.0)
70세 이상	계	578	170	171	338	153
	남	339	193	195	348	127
	여	239	136 (70.6)	127 (64.9)	305 (87.8)	159 (125.5)

주: 1) ()안은 남성에 대한 여성 급여액 비율임

자료: 국민연금공단, 국민연금통계연보(2010) 자료를 저자가 재구성한 것임

3) 추정결과와의 연계

실적치인 60세 이상 수급자를 대상으로 살펴본, 수급률과 수급액 수준을 앞에서 산출한 추정결과와 연계하여 살펴보면, 제도 도입 초기가입자인 현 수급자(60세이상자)는 인구대비 수급비율이 높지않고, 가입기간이 짧을 수 밖에 없어 급여수준도 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 다만, 초기가입세대는 제도 초기시점의 높은 소득대체율을 적용받기 때문에 수익비는 현 근로세대보다 훨씬 높다고 하겠다.

성별로 보면, 초기세대일수록 여성의 낮은 가입률과 낮은 소득수준으로 인해 개별적 연금수급권 관점에서 볼 때 남성에 비해 수급률, 급여수준 모두 낮은 것으로 볼 수 있다. 다만, 60세 이상 수급자 통계에서도 파악되었듯이 미세하지만 초고령에서 60대로 연령층이 낮아지면서 급여수준의 성별 격차는 줄어드는 것으로 나타났다. 다만, 수급률에 있어서는 60세이상 수급자를 대상으로 볼 때 연령이 낮아지더라도 여성의 수급률이 남성에 비해 낮고 성별 격차도 커지는 것으로 나타났다. 이를 추정결과와 연계하여 해석해 보면, 초기가입세대(현 60세이상 수급자로 정의)는 수급률, 급여수준에 있어 현가입세대(60세 미만 근로계층) 보다 낮은 것으로 나타나지만, 현가입세대가 수급자가 되는 성숙단계로 진행될 수록 수

22) 유족연금 또한 20년 가입을 기본으로 한 기본연금액에 연동된다는 측면에서 세 가지 급여는 유사한 행태를 보일 수 있다. 다만, 유족연금은 가입기간에 추가적으로 영향을 받는다는 특징이 있다.

급률, 급여수준은 모두 증가할 것으로 추정되었다. 이를 성별로 구분하여 격차를 살펴보면, 성숙단계로 진행될수록 수급률 및 급여수준 격차는 점차적으로 감소할 것으로 추정되었다.

따라서, 현행 국민연금제도의 성별 격차는 노동시장에서 발생한 요인이 연금제도에 연계되면서 제도시행 초기에 강하게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 물론, 제도적으로 소득재분배 효과의 존재가 성별 격차를 다소 완화시키는 경향이 있으나, 기본적으로 노동과 연금수급의 강한 연계관계로 인해 성별 격차 해소에는 한계가 있는 것으로 판단된다. 다음에서는 이러한 성별격차의 발생원인에 대해 심층적으로 살펴보도록 한다.

4. 개별연금수급권의 성별 격차 발생 결정요인

연금수급의 성별격차가 발생하는 원인은 제도 환경적(노동시장) 요인과 제도 내적 요인으로 대별해 볼 수 있다. 연금수급의 성별격차를 논하는데 제도 환경적(노동시장) 요인을 논하는 이유는 국민연금은 장기보험이어서 생애이력을 고려하여야만 수급여부가 결정되기 때문에 가입시기의 노동여건을 검토하여야 하기 때문이다. 노동시장적 여건과 관련한 세부적인 통계 분석은 앞의 제2장 가입현황 부문에서 수행되었으므로, 여기서는 생애기간동안 결과적으로 수급상태를 결정하는 요인에 대해 살펴보기로 한다.

유의할 사항으로 본 연구에서 언급하고 있는 제도 환경적 요인에 대한 조작적 정의를 먼저 살펴보도록 한다. 제도 환경적 요인으로 노동시장적 요인을 언급하고 있는데, 이는 노동시장에서 발생하는 성별 소득격차(제도 환경적 요인)를 제도 내에 수용하기 때문에 발생하는 요인으로 정의하고 있다. 한편, 제도 내적 요인은 이러한 제도 환경적 요인을 사회보장적 측면에서 순화시키지 못하여 노동시장에서의 성별소득 격차를 연금수급권 측면에서 완화시키지 못하는 데서 오는 요인으로 설명하고자 한다.

가. 제도 환경적(노동시장) 요인에 의한 성별 격차

제도 환경 즉, 노동시장적 요인에 의한 연금 수급권의 성별격차 발생은 다음과 같이 3가지 형태로 설명할 수 있다. 첫째, 현행 제도상 국민연금 당연가입자는 근로 및 사업소득 발생여부를 중심으로 결정된다는 점이다. 둘째, 남성의존형 가족부양 구조에서 발생하는 요인으로 부부 중 한명만 가입하면 다른 한명에 대해서는 상대적으로 의무가입을 완화(예, 협업 배우자는 경활자이나 적용제외자로 간주)하게 되는데, 의무가입 배제대상이 대부분 여성이기 때문이다. 셋째, 여성의 가사노동(예, 출산, 육아 등)에 대한 가치를 충분히 고려하지 못함에서 오는 적용제외 문제로 설명할 수 있다.

1) 근로 및 사업소득을 중심으로 당연가입자 결정

현행 국민연금 가입자 여부를 결정하는 주요 기준은 소득이다. 국민연금법에서는 이 소득 개념을 일정기간 동안의 근로제공 또는 사업 및 자산운영 등에서 얻는 수입(제3조 제1항 제3호)으로 규정하고 있어, 무급가사노동은 기본적으로 소득에서 제외된다. 따라서 전업주부인 여성이 당연가입에서 제외된다. 이 소득 위주의 가입 적격성 기준이 성별 가입 격차를 발생시키고 있다는 점은 가입자 적용확대 과정²³⁾에 잘 나타나 있다. 즉, 가입 확대과정에서 전체 가입자 대비 여성 구성비를 살펴보면, 1988년 30.6%였다가 농어민 지역가입자가 발생한 '95년 26.1%로 감소한 이후, 전국민연금 시대가 개막된 '99년에는 29.0%로 다소 증가, 2005년 35.4%, 2010년 39.8%로 꾸준히 증가하고 있는 추세이기는 하다. 그러나, 2010년 기준으로도 남성에 비해 66%수준이라는 사실은 이러한 노동시장 여건을 제도에 수용하는 과정에서 여성의 가입기회 확대에 긍정적으로 작용하지 않았음을 보여준다고 하겠다.

〈표 12〉 가입유형별 성별 가입자 현황 및 비율

(단위: 천명, %, %p)

구분	전체	사업장	소득신고	납부예외	임의	임의계속
'88	계	4,433 (100.0)	4,431 (100.0)			1.4 (0.0) 0.3 (0.0)
	남	3,077 (100.0)	3,076 (100.0)			0.9 (0.0) 0.3 (0.0)
	여	1,356 (100.0)	1,355 (100.0)			0.5 (0.0) 0.0 (0.0)
	격차		(0.0)*			(0.0)* (0.0)*
'99	계	16,262 (100.0)	5,238 (32.2)	5,310 (32.7)	5,513 (33.9)	32.9 (0.2) 168.6 (1.0)
	남	11,539 (100.0)	3,830 (33.2)	4,036 (35.0)	3,561 (30.9)	5.0 (0.0) 107.6 (0.9)
	여	4,723 (100.0)	1,409 (29.8)	1,274 (27.0)	1,951 (41.3)	27.9 (0.6) 61.0 (1.3)
	격차		(3.4)*	(8.0)*	(-10.5)*	(-0.5)* (-0.4)*
'05	계	17,124 (100.0)	7,950 (46.4)	4,489 (26.2)	4,634 (27.1)	26.6 (0.2) 23.7 (0.1)
	남	11,062 (100.0)	5,324 (48.1)	2,972 (26.9)	2,751 (24.9)	6.3 (0.1) 9.1 (0.1)
	여	6,063 (100.0)	2,627 (43.3)	1,518 (25.0)	1,883 (31.1)	20.2 (0.3) 14.6 (0.2)
	격차		(4.8)*	(1.8)*	(-6.2)*	(-0.3)* (-0.2)*
'10	계	19,229 (100.0)	10,415 (54.2)	3,575 (18.6)	5,100 (26.5)	90.2 (0.5) 49.4 (0.3)
	남	11,569 (100.0)	6,560 (56.7)	2,139 (18.5)	2,837 (24.5)	16.8 (0.1) 15.6 (0.1)
	여	7,659 (100.0)	3,855 (50.3)	1,435 (18.7)	2,262 (29.5)	73.5 (1.0) 33.8 (0.4)
	격차		(6.4)*	(-0.2)*	(-5.0)*	(-0.8)* (-0.3)*

주: ()안은 전체대비 가입유형별 비율, ()*안은 비율격차(%p)

자료: 국민연금공단, 국민연금통계연보(2010) 자료를 저자가 재구성한 것임

23) 국민연금 적용대상은 10인 이상 사업장에 종사하는 근로자(1988)로부터 5인 이상 사업장근로자(1992)로, 이후 농·어민(1995)과 도시지역자영자(1999)로 확대되었다.

다음으로, 가입자를 사업장가입자, 소득신고자, 납부예외자, 임의가입자, 임의계속가입자로 구분하여 성별 상대비율을 비교해 보면, 남성은 사업장가입자, 소득신고자 비율이 높고, 여성은 상대적으로 납부예외자와 임의·임의계속 가입자 비율이 높은 것으로 나타났다.

특히, 보험료 전액을 본인이 부담하는 납부예외자, 임의가입자의 지역가입자의 구성비율이 높다는 것은 그만큼 보험료 부담을 가중시킬 우려가 있고, 결국 여성의 개별적 연금수급권이 그 만큼 줄어들 여지를 제공한다고 하겠다. 이처럼 납부 능력을 전제로 가입여부가 결정된다는 것은 노동시장에서의 성차별적 요소가 국민연금 가입 측면에서 그대로 반영될 수 있음을 암시한다고 하겠다. 즉 사업장 근로자의 임금을 위주로, 그리고 납부 능력을 의미하는 안정적 소득을 중심으로 가입 자격을 부여한 가입 적격성은 임금 및 사업 소득자 이외의 자(무급 가족 종사자)를 소외시키는 결과를 가져오고, 결국 여성의 가입을 제한하게 된다는 것이다.

마지막으로, 이를 연금산식과 연계하여 살펴보면, 여성은 상대적으로 남성에 비해 B값이 낮게 되고, 또한 남성보다 근로소득, 사업소득에 참여하는 비중이 작을 뿐 아니라 참여한다고 하더라도 상대적으로 취약한 노동여건일 것이므로 가입기간도 짧게 나타날 것으로 추정할 수 있다. 이러한 결과는 이미 앞에서 제시된 추정결과와 동일하다고 하겠다. 따라서, 생애기간을 고려할 때 남성에 비해 여성의 연금수급률이 낮아질 것이고, 수급하고 있는 여성의 경우도 남성에 비해 급여수준은 낮게 될 것으로 이해할 수 있다.

〈표 13〉 국내 근로자의 성별 월급여 및 성별격차 추이

항목	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
월급여액(천원)	1,393	1,533	1,651	1,750	1,888	2,014	2,127	2,259	2,270
남자 ²⁾	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
여자	65.1	64.8	65.2	65.7	66.2	66.5	66.4	66.5	66.5

주: 1) 모든 통계자료는 세목과 총계가 각각 반올림되었으므로 세목의 합계와 총계가 일치하지 않을 수도 있음.

2) 기준=100 (월급여액=정액급여+초과급여. 즉, 상여금 및 성과급은 제외.)

자료: 고용노동부(2010.7.5), 2010년판 고용노동백서, p.462 표를 재인용(원자료: 임금구조기본통계조사(2001 ~2007), 고용형태별근로실태조사(2008~ 2009) 임); 김경아(2010) 재인용

2) 남성 중심(의존형) 가족주의: 여성의 피부양자적 지위

남성 중심 가족주의는 전통적 가부장제, 남성 수입 의존형, 또는 남성 부양가족 모델과 연관된다. 이러한 가족 유형과 현행 국민연금제도와의 관계를 살펴보면, 현행 국민연금제도는 전통적 남성 중심 가족주의를 수용하여, 여성은 피부양 지위로 간주됨과 동시에 당연가

입 의무가 면제된다. 구체적인 예로 지역가입자는 세대(혹은 가구) 단위로 가입하도록 하고 있고, 협업 배우자는 무소득 배우자로 간주됨으로써 여성 배우자가 가입에서 배제될 확률이 높다.

물론 피부양 배우자에 대해 적용제외하는 것을 원칙으로 한 이유로는 단순히 성차별적 요소라는 측면보다는 보험료 부담과 소득과약의 어려움에 따른 낮은 제도 수용성 때문에 도입된 것으로 볼 수 있다. 즉, 임의가입제도를 통해 가입 가능성을 열어 두고 있으므로 단순히 여성수급권을 제한한 것으로만 국한하여 해석하는 것은 제도의 의의에 대한 지나친 편견이 될 수 있다는 점은 고려되어야 할 것이다. 다만 이러한 현상을 현행 제도에 대한 이해수준 및 수용성의 관점에서 살펴본다면 결과론적으로는 여성의 가입기간제약이 나타날 수 있으므로 이에 대한 보완 대책이 필요하다는 것은 부정할 수 없다. 여기서는 이처럼 결과론적으로 나타난 여성의 남성의존형 가족주의 현상에 대해 가구단위 지역가입자와 임의가입 통계를 통해 살펴볼 수 있다.

즉, 앞의 <표 12> 가입유형별 성별 가입자 현황 및 비율을 살펴보면, 1988년 제도 시행 이후 여성의 임의가입 비율은 남성에 비해 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 가구원 중 1명이 당연가입자일 경우 소득활동을 하지 않은 상태에서 가입하려면, 임의가입자여야 한다는 것을 보여주고 있다. 이러한 측면에서 국민연금제도에서 여성의 임의가입 증가는 남성중심의 소득활동과 여성의 피부양자적 지위를 수용하고 있는 결과를 보여준다고 하겠다.

3) 육아기간 등에 대한 원칙적 가입불인정

시장노동 영역(노동소득)과 가사노동 영역(가사서비스: 출산, 육아 등)으로 분리된 현재의 노동시장 및 가족구조 형태에서는 국민연금제도가 성별 수급권의 불평등을 초래할 수 있다. 즉, 노동시장에서의 노동가치에 대해서는 당연적용대상이 되지만 가사노동에 대해서는 사회적 가치를 제도에서 인정하지 않음으로 해서 당연적용에서 배제된다는 점이다.

국민연금 성별 가입 비율을 살펴보면, 전체적으로 남성의 경우 30세 미만에서 30대로 되면서 급증하였다가 40대까지 조금씩 증가하다가 이후 연령이 증가할수록 감소하는 추세를 보이나, 여성의 경우는 30세미만에서는 오히려 남성보다 가입비율이 높다가 40대까지 꾸준히 증가 후 50대에 감소하나, 30대부터는 남성보다 낮은 가입비율을 보인다. 이는 여성의 경우 결혼 전후인 30세를 기점으로 떨어졌다가 출산, 육아 시기가 지난 40대에 다소 증가하다가 다시 50대 이후 감소하는 추세와 관련이 있는 것으로 보인다. 이는 노동시장의 여건을 그대로 반영하고 있는 것으로 이해된다.

이러한 여성의 가입률은 40대에 최고 정점을 맞고 있는데, 상대적으로 남성은 30대와 40

대에 가입비율에 차이가 크지 않고 여성에 비해 높다는 점에서 이러한 현상이 장기적으로 가면 성별 격차가 발생할 것으로 예상할 수 있다. 이러한 현상은 결혼과 출산이 속한 30세 이후 여성의 가입 감소는 출산과 양육으로 인한 가입 단절을 반영하는 것이다.

〈표 14〉 국민연금 가입유형별·성별·연령별 구성비(2010)

(단위: 천명, %)

구분		전체 ¹⁾		사업장	
		빈도	비율	빈도	비율
전체	계	14,129	(100.0)	10,415	(100.0)
	남	8,732	(100.0)	6,560	(100.0)
	여	5,397	(100.0)	3,855	(100.0)
30세미만	계	2,363	(16.7)	2,270	(21.8)
	남	1,143	(13.1)	1,092	(16.6)
	여	1,220	(22.6)	1,177	(30.5)
30대	계	4,053	(16.7)	1,730	(16.6)
	남	2,672	(30.6)	1,136	(17.3)
	여	1,382	(25.6)	594	(15.4)
40대	계	4,322	(30.6)	1,609	(15.4)
	남	2,766	(31.7)	1,076	(16.4)
	여	1,556	(28.8)	533	(13.8)
50대	계	3,341	(23.6)	1,098	(10.5)
	남	2,136	(24.5)	739	(11.3)
	여	1,205	(22.3)	359	(9.3)
60세 이상	계	49	(0.3)		
	남	16	(0.2)		
	여	34	(0.6)		

주: 1) 사업장, 지역, 임의, 임의계속 포함(남부예외자 제외)

자료: 2010 국민연금통계연보 재구성

사업장가입자에 대한 분석을 보면 노동시장에서의 성분리 현상이 국민연금 가입에 상당한 영향을 주고 있다는 것이 분명해진다. 30세 미만 사업장 가입자 중 여성의 비율은 30.5%로 남성보다 상당히 높게 나타나고 있으나, 30대 15.4%, 40대 13.8%, 50대 9.3%로 상대비율이 감소하는 추세를 보이고 있다. 결혼과 출산이 속한 30세 이후 여성의 가입 급감은 출산과 양육으로 인한 가입 단절을 반영하는 것이다. 이러한 사실은 최대의 소득 생산이 가능한 동일한 시기에, 여성들은 육아 등 사회적 재생산으로 인해 소득생산에서 제외됨을 보여 주

는 것으로서, 시장소득과 출산, 육아의 성 분리 현상이 연금에도 반영되었음을 의미한다고 하겠다.

실제로 전국의 상시근로자 5인 이상 사업체를 대상으로 조사한 결과에서 남성근로자의 평균 근속년수는 7.0년이지만 여성은 4.4년으로 여성의 근속년수는 남성의 62.9% 수준이었다.

〈표 15〉 2010년 사업장 근로자의 성별 근속년수

(단위: 년)

	전체		
	남성	여성	
근속년수	6.2	7.0	4.4

자료: 고용노동부, 2010년 고용형태별근로실태조사

이러한 사업장 가입 여성의 감소는 노동시장과 가사노동간의 역할 분담에서 오는 여성의 생애 특징을 반영하는 것으로 이해되고 노동시장과 현행 국민연금 제도간 강한 연계관계가 존재함을 보여주는 것이다. 즉 25세부터 40세까지 여성 가입률 감소는 국민연금 수급을 위한 10년 이상의 장기적 가입에 걸림돌이 된다는 사실을 말해주고, 30대 이후의 낮은 사업장 가입자 수는 여성의 사업장 재취업 곤란을 보여 주는 것이다. 따라서 현재 연금제도가 설계하고 있는 장기 가입기간을 충족하기 위해서는 동 연령층 여성에게서 발견되는 노동참여의 단절문제를 해소하거나, 별도로 제도적으로 보완할 필요가 있음을 보여준다고 하겠다.

〈표 16〉 여성취업 장애요인(2009년)

(단위: %)

항목	2009									
	계	사회적 편견 및 관행	여성의 직업 의식, 책임감 부족	불평등한 근로 여건	일에 대한 여성의 능력 부족	구인 정보를 구하기 어렵다	육아 부담	가사 부담	기타	잘 모르 겠다
계	100.0	20.9	3.9	10.7	1.9	2.6	47.6	6.1	0.0	6.3
남자	100.0	22.2	5.0	9.8	2.3	2.2	45.2	5.9	0.1	7.4
여자	100.0	19.6	2.8	11.5	1.5	3.0	49.9	6.3	0.0	5.3
15~19세*남자	100.0	31.6	3.9	9.2	2.3	1.7	29.3	5.6	0.0	16.3
15~19세*여자	100.0	38.0	2.0	18.1	1.6	1.7	28.5	5.9	-	4.1
20~29세*남자	100.0	27.5	7.0	11.9	2.6	1.4	37.8	4.2	0.0	7.5
20~29세*여자	100.0	25.3	2.9	17.0	1.2	2.2	45.1	4.1	0.0	2.2
30~39세*남자	100.0	18.4	5.6	9.8	2.1	2.2	55.4	3.5	0.0	3.1

항목	2009									
	계	사회적 편견 및 관행	여성의 직업 의식, 책임감 부족	불평등한 근로 여건	일에 대한 여성의 능력 부족	구인 정보를 구하기 어렵다	육아 부담	가사 부담	기타	잘 모르 겠다
30~39세*여자	100.0	15.9	24	10.2	1.2	3.1	62.3	3.9	0.0	1.1
40~49세*남자	100.0	21.9	5.3	10.7	2.3	2.5	46.6	6.5	0.0	4.3
40~49세*여자	100.0	19.7	4.4	12.1	2.2	4.2	47.5	7.4	0.1	2.3
50~59세*남자	100.0	23.0	4.3	9.2	2.5	2.5	42.8	8.6	0.0	7.0
50~59세*여자	100.0	18.2	2.9	11.4	1.7	3.8	48.3	8.5	0.1	5.3
60세이상*남자	100.0	16.5	3.1	7.5	2.2	2.8	47.9	7.5	0.2	12.4
60세이상*여자	100.0	12.7	1.9	5.3	1.2	2.5	53.6	7.7	0.1	15.1
65세이상*남자	100.0	14.9	2.9	7.1	2.1	2.9	47.5	7.5	0.2	14.9
65세이상*여자	100.0	12.2	1.6	4.1	1.1	2.0	54.2	7.9	0.1	16.8

자료: 통계청(2009.11.), 2009 사회조사.

나. 제도 내적 조치(제도보완) 미비에 의한 성별격차

1) 고소득 및 장기가입에 유리한 제도 구조

급여지급의 기준은 자신의 소득수준, 가입기간, 그리고 가입 혹은 수급기간동안의 특수한 수급사유(장애 또는 사망) 발생 사실이다. 가입기간은 소득수준과 함께 연금액 수준을 결정하는 중요한 변수이다. 급여수준은 소득재분배 기능을 가지고 있지만 소득 및 가입기간에 어느 정도 비례적 관계에 있다. 노령연금의 경우는 10년이상 가입하면 조기노령연금을 비롯한 재직자, 감액노령연금 등을 수급할 수 있고²⁴⁾, 장애연금과 유족연금은 특정 사유발생을 전제로 수급권이 발생할 수 있다.

급여수준은 소득에 비례하는 구조이므로 소득이 낮다면 급여수준도 낮게 된다. 이 사실을 기준소득월액 평균액의 성별 분포가 뒷받침해 준다. 남성의 경우, 최고상한 소득집단(과거최고등급, 345만원이상)이 21%로 가장 많이 집중되어 있고, 여성은 95.5~102.5만원(과거소득등급 22등급)이 8.7%로 가장 빈도가 높았고, 345만원 이상 최고소득집단은 5.2% 정도였다(2010 국민연금통계연보). 이러한 소득수준이 급여산정에 기초가 되므로 남성에 비해 여성의 급여수준은 낮을 것으로 예상할 수 있다.

24) 예외적으로 5년만 가입하면 받을 수 있는 특례노령연금이 있으나 금액이 기본연금액의 25%에서 시작되므로 매우 낮다.

한편, 가입기간이 길수록 급여에 유리하게 나타나는 현상은 급여산식에 잘 나타나 있다. 국민연금법에 의하면 10년 최소가입기간을 충족하지 못하는 자는 일시금수급자가 되는데, 연금수급자와 비교할 때 급여측면에서 훨씬 불리하다. 이는 10년 이상의 가입 지속이 가능한 정규 고용자에게 유리하게 작용하고, 또한 노동시장에 오래 머무를 수 있는 취업자가 유리하다는 점에서 남성에 비해 여성은 연금수급 기회가 적을 것으로 볼 수 있다.

또한 가입기간이 길수록 현행 국민연금제도에서의 수익비가 평균적으로 1을 초과하여 약 2배 수준이라는 측면에서 본다면 연금수급자와 비수급자는 그만큼 차이가 발생할 것으로 이해할 수 있다. 물론 이와 관련하여서는 여성이 남성보다 오래산다는 것을 가정할 때 10년 이상 가입한 여성의 경우는 제도적으로 남성에 비해 유리할 수 있는 측면은 존재한다고 하겠다. 물론 이러한 경우는 수급권 확보가 전제로 된 경우를 의미하며, 수급권 확보가 되지 못하면 오히려 역진적인 현상이 나타날 우려도 있다는 점이다.

이러한 수급여건을 여성의 고용특성과 비교해 보면, 여성의 임금수준은 남자를 100으로 할 때 62.3(2004년 기준)로 낮고, 근로시간은 97.2로 조금 낮지만 크게 차이가 나지 않은 반면, 이직율은 138.7로 높게 나타나 여성의 근로조건이 남성에 비해 열악한 편이며, 이러한 상황은 국민연금 장기가입에 불리하게 작용하여, 여성의 개별적 수급권 획득에 제약으로 존재할 것으로 판단된다.

〈표 17〉 성별 임금, 근로시간 차이, 이직률

(남성 = 100.0)

연도	임금		근로시간		이직률	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
1980	100.0	44.4	100.0	103.3	100.0	140.5
1990	100.0	53.5	100.0	100.4	100.0	138.9
2000	100.0	63.2	100.0	97.5	100.0	139.4
2001	100.0	64.3	100.0	97.0	100.0	133.6
2002	100.0	63.9	100.0	97.2	100.0	135.3
2003	100.0	62.9	100.0	97.0	100.0	138.1
2004	100.0	62.3	100.0	97.2	100.0	138.7

주: 근로자수 10인 이상 사업체 대상임(임금은 월급여(총급여)기준임).

자료: 노동부 「매월노동통계조사보고서」.

이러한 여성의 고용특성에 비추어 볼 때 장기가입에 유리하도록 설계된 국민연금제도는 여성에게 제도적 유인력을 갖기 어려운 구조일 수 있다. 소득 개념에 여성의 고용특성과 무급 가사노동을 고려하지 않고 있고, 가입 기간의 장기성에 초점을 둔 현행 연금급여 체계는 여성에게 남성과의 급여 격차를 좁히지 못하는 걸림돌이 될 수 있다.

2) 여성의 파생적 연금수급화

연금수급권과 가부장제적 가족형태를 연계하면, 자신의 연금 권리(개별적 권리)가 아닌 가족상의 지위에서 나오는 파생적 권리가 존재하게 된다. 이러한 파생적 권리는 개인적 연금 수급권에 비해 불리한 점이 존재하고, 중복급여조정(국민연금법 제52조)의 대상이 된다. 파생적 권리의 불리한 점은 개별적 수급권에 비해 연금액 수준이 낮고, 본인 사망과 장애위험을 포함하지 못하며, 가족지위의 변동(예, 재혼)에 영향을 받는다. 이는 연금수급권 자체의 불안정성을 의미하며, 유족연금에서 잘 나타난다. 즉 사망자의 가입 기간(10년, 20년)에 따라 기본연금액의 40~60%가 지급되고, 유족인 여성자신의 사망과 장애를 보장하지 않으며, 재혼은 유족연금 수급권을 소멸시킨다. 2007년 국민연금법 개정 전 유족연금의 수급 연령은 성별에 따라 여성은 50세, 남성은 60세 도달로 구분하였는데(국민연금법 제63조), 이 규정은 남성에 의한 여성의 부양을 전제로 연령 차이를 설정한 것으로 남성부양 가족모형을 전제로 설계되었음을 보여주는 것이기도 하다²⁵⁾. 최근 여성의 경제활동 증가 및 여권신장으로 성차별의 이유가 크지 않음에 따라 개정법에서는 최초 3년간 지급 후 55세부터 유족연금이 본격적으로 발생하는 것으로 조정되었다. 이러한 조치는 여성을 보호한다는 측면보다 양성평등적 요소가 강하게 작용한 것으로 사회경제적 측면에서 양성평등화 되어가는 현상을 연금제도의 유족연금에서 수용한 것으로 이해된다.

파생적 수급권은 개인적 연금권과 병합할 때 중복급여조정의 대상이 된다. 중복급여조정이란 급여(연금, 일시금)의 수급권이 한 사람에게 둘 이상 발생한 때 수급권자가 그 중 하나의 급여를 택하고, 선택하지 않은 다른 급여는 지급이 정지되거나 소멸되는 급여제한의 일종이다. 즉 중복급여조정은 수급자의 급여범위를 축소하는 측면이 있는데, 현행 제도상 여성에게 대부분 적용될 확률이 크다.

3) 노동시장 격차에 대한 완화조치 비흡 : 약한 크레딧 조치

현행 국민연금 제도는 기본적으로 사회보험원리에 따라 개인의 기여를 기반으로 급여를 획득하는 구조로 되어 있어 기여가 전제되지 않으면 연금수급권을 획득할 수 없다.

그러나, 최근 사회적으로 가치있는 행위에 대해 연금제도에서 기여기간을 인정하는 크레딧 제도를 일부 반영한 바 있는데, 군복무와 출산 크레딧이다. 두 제도는 현행 연금제도에서 보험료 납부를 하지 않더라도 해당 인정기간에 대해서는 보험료를 납부한 것과 동일시하는 기여인정제도이다. 이러한 측면에서 국민연금제도에도 사회적 가치를 반영하고자 하

25) 이러한 유족 배우자의 성별과 연령에 따른 급여 제한은 유럽사법재판소(European Court of Justice)에서는 동등한 대우의 법적 관념을 손상시킨 것으로 판결하고 있다(Luckhaus, 2000: 7; 임미영·한인숙, 2002; 강성호 외, 2007 재인용).

는 노력이 현실화 된 것은 사실이나, 동 제도가 여성의 연금수급권을 획기적으로 증가시킬 것으로는 보지 않는 게 일반적이다. 기본적으로 여성의 일생에서 가사노동이 차지하는 기간이 상당히 길다고 할 수 있는데, 이에 대한 기여인정은 하지 않고 있으므로 그만큼 개별적 연금수급권 획득 기회는 남성에 비해 떨어질 수 밖에 없는 상태에 있다고 하겠다.

물론, 가사노동에 대한 평가와 이를 인정할 경우 감당해야할 재정적 문제 등으로 쉽게 결정할 수 있는 사안은 아니라고 판단되나, 고령화와 여성독신가구의 증가추세를 고려한다면 이에 대한 전향적인 검토가 필요한 때가 아닌가 한다.

5. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 국민연금제도는 제도 내적인 문제보다는 제도를 둘러싼 환경, 특히 노동시장, 출산 및 고령화 현상 등에 많은 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

먼저, ‘제도 환경적 요인’에 의한 성별 격차에 대해 정리하면, 노동시장에서 발생하는 성별 노동이력은 자신의 소득과 가입기간을 결정하는 요소로 작용하여 국민연금 수급권 획득과 급여수준에 결정적 영향을 준다. 특히 근로소득과 사업소득 등 노동시장에서의 발생소득을 기준으로 당연가입자를 결정하는 구조는 연금의 성별격차를 조장할 수 있다는 점이다. 또한 가족환경적 측면에서, 아직까지 전통적 가부장제 요소가 상대적으로 강하게 남아 있어 남성은 사회적 노동을, 여성은 가사노동에 중심을 둬으로써 여성을 피부양자적 지위에 머무르게 한다는 점이다. 이러한 이유로 해서 결혼을 전후하여 여성의 노동시장 진입이 남성에 비해 활발하지 못할 뿐 아니라 재진입하더라도 상대적으로 취약한 노동여건으로 인해 국민연금 가입이력이 남성에 비해 낮아 개별적 연금수급권 확보에 불리하게 된다는 점이다.

다음으로 ‘제도 내적 조치 미비’로 인한 성별격차와 관련하여 정리하면, 국민연금 급여산식에서 알 수 있듯이 수익비 측면에서는 저소득층이 유리하나, 노후소득보장수준에서는 고소득 및 장기가입에게 오히려 유리하도록 제도가 설계되어 있다는 점이다. 이는 여성의 고용특성에 비추어 볼 때 장기가입에 유리하도록 국민연금제도가 설계됨으로 인해 여성에게 가입 유인을 약화시킬 우려가 있다는 점이다. 또한 전업주부 및 협업배우자에 대한 제도적 배제(적용제외)로 인해 여성의 연금수급권이 파생적 수급권화되고 있다는 점이다. 한편, 노동시장 격차에 대한 완화기능을 사회보장제도의 역할에 포함해야한다는 관점에서 보면, 이를 위한 조치인 크레딧 제도의 내용이 매우 약하다는 점 또한 지적될 수 있다. 이와 더불어 추가적으로 지적될 수 있는 점으로는 현행 제도상 관리단위로 사업장가입자는 개인단위,

지역가입자는 가구단위로 이중적이라는 지적이 있으며, 이로 인해 사업장과 지역가입자간 적용 형평성²⁶⁾ 문제가 발생할 수 있다는 점이다.

위에서 살펴본 바와 같이 여성의 연금수급권은 국민연금제도 내외적인 요인에 의해서 영향을 받게 되는 것으로 이해할 수 있다. 성별 격차를 발생시키는 주요 요인변수를 구체적으로 살펴보면, 개인의 근로소득 발생여부, 직업의 안정성(사업장가입 여부, 이·전직 여부), 납부여부, 기여인정(크레딧) 등으로 정리해 볼 수 있다. 이중에서 기여인정(크레딧) 요인을 제외하고는 대부분 노동시장 및 제도내적 요인 모두 남성에 비해 여성의 연금수급권 획득에 불리하도록 작동하고 있다는데 주목할 필요가 있다.

따라서, 현행 국민연금 수급조건과 관련하여 노동시장적 요인이 강하게 작용하므로 성별 격차 문제를 해소하는데 한계가 존재하고, 대부분의 공적연금제도가 기여를 전제로 설계되는 사회보험원리를 전제로 하고 있다는 점에서 기본 원칙을 넘어서기에도 무리가 있어 보인다. 이러한 점을 고려할 때 단기적으로 여성의 개별적 연금수급권을 제고하려는 무리한 제도개선은 오히려 심각한 연금재정 문제를 초래할 우려가 있으므로 주어진 여건을 고려하여 단계적으로 개선해 갈 필요가 있다.

무엇보다도 여성의 노후소득보장 문제를 개별적 연금수급권 확보로 보기 보다는 종합적인 시각에서 바라볼 필요가 있다고 판단되며, 이러한 측면에서 2008년부터 도입되어 시행되고 있는 기초노령연금제도와의 재구조 및 연계를 통해 여성의 노후소득보장문제를 슬기롭게 타개해 나가야 하지 않을까 한다.

26) 모든 개인에게 의무적으로 가입하게 하는 제도설계라면 납부제외자와 적용제외자의 이중적 관리가 발생하지 않겠지만(왜냐하면 적용제외자가 없기 때문임), 가구 단위로 관리되는 지역가입자의 경우 부부 중 1인이 국민연금가입자인 경우 그 배우자가 사업장가입자가 아닌 경우 적용제외자가 되기 때문에 장애연금, 유족연금 수급과 관련하여 납부제외자와 형평성 문제가 발생할 우려가 있다.

부록 1. 분석에 활용한 통계

〈부표 1〉 연령별 기대여명 및 은퇴기간에 대한 가정

2007년 기준 연령	남성				여성			
	기대여명	사망연도	사망연령	은퇴기간	기대여명	사망연도	사망연령	은퇴기간
26	51	2058	77	18	57	2064	83	24
27	50	2057	77	18	56	2063	83	24
28	49	2056	77	18	55	2062	83	24
29	48	2055	77	18	55	2062	84	25
30	47	2054	77	18	54	2061	84	25
31	46	2053	77	18	53	2060	84	25
32	45	2052	77	18	52	2059	84	25
33	44	2051	77	18	51	2058	84	25
34	43	2050	77	18	50	2057	84	25
35	42	2049	77	18	49	2056	84	25
36	41	2048	77	18	48	2055	84	25
37	40	2047	77	18	47	2054	84	25
38	39	2046	77	18	46	2053	84	25
39	39	2046	78	19	45	2052	84	25
40	38	2045	78	19	44	2051	84	25
41	37	2044	78	19	43	2050	84	25
42	36	2043	78	19	42	2049	84	25
43	35	2042	78	19	41	2048	84	25
44	34	2041	78	19	40	2047	84	25
45	33	2040	78	19	39	2046	84	25
46	32	2039	78	19	38	2045	84	25
47	31	2038	78	19	37	2044	84	25
48	30	2037	78	19	36	2043	84	25
49	29	2036	78	19	35	2042	84	25
50	29	2036	79	20	34	2041	84	25
51	28	2035	79	20	33	2040	84	25
52	27	2034	79	20	32	2039	84	25
53	26	2033	79	20	31	2038	84	25
54	25	2032	79	20	31	2038	85	26
55	24	2031	79	20	30	2037	85	26
56	23	2030	79	20	29	2036	85	26
57	23	2030	80	21	28	2035	85	26
58	22	2029	80	21	27	2034	85	26
59	21	2028	80	21	26	2033	85	26
60	20	2027	80	21	25	2032	85	26
61	19	2026	80	21	24	2031	85	26
62	19	2026	81	22	23	2030	85	26
63	18	2025	81	22	22	2029	85	26
64	17	2024	81	22	21	2028	85	26
65	16	2023	81	22	21	2028	86	27
66	16	2023	82	23	20	2027	86	27

- 주 1. 기대여명은 통계청에서 발간한 2007년 기준 완전생명표의 기대여명을 반올림하여 사용
 2. 사망연도, 사망연령, 은퇴 기간은 기대여명자료를 활용하여 저자가 계산하였음

〈부표 2〉 임금상승률 및 물가상승률 가정

(단위: %)

구분	'07~'10	'11~'15	'16~'20	'21~'30	'31~'40	'41~'50	'51~'60	'61~
실질임금상승률 (명목임금상승률)	3.7 (6.7)	3.6 (6.3)	3.6 (6.0)	3.3 (5.3)	2.9 (4.9)	2.6 (4.6)	2.5 (4.5)	2.5 (4.5)
물가상승률	3.0	2.7	2.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

자료: 2008 국민연금재정계산 국민연금 운영개선방향, 국민연금재정계산 보고서, 국민연금운영개선위원회, 2008.8.

〈부표 3〉 연령대별 유배우 비율

연령	유배우비율
~29	11.0
30~39	77.1
40~49	86.8
50~59	84.8
60~69	77.3
70~	49.0

〈부표 4〉 국민연금 가입자 및 납부예외자 현황(2010)

(단위: 천명, %)

구분	전체	사업장 가입자	임의임의 계속 가입자	지역가입자					납부율
				계	소득신고자			납부예외 자	
					소계	농어민	자영자		
전체	19,229	10,415	140	8,674	3,575	263	3,312	5,100	(73.5)
18~19세	75	54	0	21	1	0	1	20	(73.2)
20~24세	947	561	1	386	14	0	13	372	(60.7)
25~29세	2,598	1,654	1	943	78	0	77	865	(66.7)
30~34세	2,749	1,730	3	1,016	196	1	194	820	(70.2)
35~39세	2,821	1,717	7	1,097	401	6	395	696	(75.3)
40~44세	2,873	1,609	11	1,253	584	18	566	669	(76.7)
45~49세	2,733	1,364	18	1,351	736	43	693	615	(77.5)
50~54세	2,575	1,098	27	1,449	857	85	772	592	(77.0)
55~59세	1,808	628	22	1,158	709	109	600	449	(75.2)
60세이상	49	0	49	0	0	0	0	0	(100.0)

주: ()안은 전체가입자 대비 납부자 비율(1-납부예외율)

〈부표 5〉 경제활동인구 추이

구분	연령	2005년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년	2075년
남자	18~19	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7	17.7
	20~21	35.1	37	37	37	37	37	37	37	37
	22~24	46	47	53	60	60	60	60	60	60
	25~29	74.7	77.2	79.3	79.3	79.3	79.3	79.3	79.3	79.3
	30~34	89.8	91.4	91.4	91.4	91.4	91.4	91.4	91.4	91.4
	35~39	92.3	92.4	92.4	92.4	92.4	92.4	92.4	92.4	92.4
	40~44	92.1	93.6	94.8	94.8	94.8	94.8	94.8	94.8	94.8
	45~49	90	90.2	90.5	90.5	90.5	90.5	90.5	90.5	90.5
	50~54	86.7	88.2	90	90	90	90	90	90	90
	55~59	78.1	79	81.1	82.3	83.6	85	86.3	87.7	88.4
	60~61	68.9	67.5	68.2	69.2	70.2	71.4	72.6	73.9	74.5
	62~64	62.1	61	60.8	61.5	62.5	63.4	64.7	65	65
	65~69	53.4	52.2	51.8	52.5	53	54.4	55	55	55
	70~74	38.2	35.7	32	29.6	28.6	28	28.2	28.3	28.6
	75~	22.5	22.3	18.9	17.6	15.3	14	13.6	13.6	13.6
여자	18~19	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9
	20~21	45.1	45.6	46.6	47.1	47.6	48.1	48.6	49.1	49.4
	22~24	63.9	65.5	67.5	68.5	69.5	70.5	71.5	72.5	73
	25~29	63	65	69	73	77	81	82.4	83.7	84.4
	30~34	48.6	50.6	54.6	58.6	62.6	66.6	68.3	69.9	70.8
	35~39	57.3	58.8	61.8	64.8	67.8	70.8	72.4	74.1	74.9
	40~44	64	65	67.1	70.1	73.1	76.1	76.8	77.4	77.8
	45~49	61.6	62.6	64.6	66.6	68.6	70.6	72.6	74.6	75.6
	50~54	57.4	58.4	60.4	62.4	64.4	66.4	68.4	70.4	71.4
	55~59	48.1	48.9	50.9	52.9	54.9	56.9	59.4	61.9	63.2
	60~61	44.8	44.3	46.1	47.8	49.8	52.1	54.3	56.5	57.6
	62~64	41.7	40.2	39.4	38.7	39.2	40.2	41.4	42.6	43.3
	65~69	33	31.4	30.1	29.8	28.9	29.3	30.3	31.5	32.1
	70~74	24.5	24.8	23.9	22.4	21.4	21	21	21	21
	75~	9.8	10.2	10.9	11	10.1	9.6	8.8	8.7	8.8

자료: 국민연금재정계산위원회(2008).

부록 2. 패널회귀추정 모형

- 패널회귀 모형을 활용한 생애근로소득은 임의효과모형(REM, Random-effects model)으로 산출가능(추정방법 1)
 - 생애근로소득 추정모형은 2007년 7월에 개정된 국민연금법 내용을 반영하고, 김상호(2007), 강성호·전승훈·임병인(2008)에서 활용한 생애소득 추정모형을 참고
 - 생애기간 동안의 개인 근로소득은 개인이 처한 경제적 상황에 따라 변하므로 개인의 경제적 상황변화를 고려하여 생애근로이력을 추정할 수 있음
 - 일반적으로 소득함수 추정 모형은 다음 식 (1)과 같이 설정할 수 있으며, 임의효과모형(REM, Random-effects model)에 기초한 회귀방정식을 추정하였음
 - 왜냐하면, 적합성 추정결과 LM test에서 패널모형 분석이 보다 유용한 것으로 나타났고, hausman test에 의해 고정효과모형(FEM, fixed-effects mode)이 적합한 것으로 나타났지만, 실제로는 고정효과모형(FEM, fixed-effects mode)에 의할 경우 대부분의 변수들이 제거되는 경우로 나타나, 설명력이 떨어지기 때문²⁷⁾
 - 다만, 절대적 기준이 없다고 판단하여 세 가지 모형에 의해 추정된 회귀계수는 제시하되, 생애소득 추정은 임의효과모형(REM)의 의한 결과로 도출하였음.

<생애근로소득추정 모형>

$$Y_{it} = \alpha + \beta' \cdot X_{it} + u_i + e_{it} \quad (1)$$

단, Y_{it} : 개인 i 의 t 시점에서의 소득

α : 상수항

β' : 계수벡터

X_{it} : 개인 i 의 시간적으로 변화 가능한 t 시점에서의 독립변수(time-varying regressors)벡터

u_i : 관측불가능한 개인특성효과(unobservable individual-specific residual)

e_{it} : 오차항

□ 생애근로소득(신고소득) 추정결과

- 위 생애근로소득추정 모형에 따른 추정결과를 REM모형을 중심으로 간단히 살펴보면,
 - 남성이면서 연령이 높아질수록 소득이 증가하는 것으로 나타나며,

27) 고정효과 모형에서는 패널 개체 더미변수를 포함하여 추정하므로 패널 개체수 만큼 자유도 손실(loss of degree of freedom)이 발생하여 추정량의 효율성에 영향을 미칠 수 있음(민인식·최필선, p164)

- 연령 및 연령자승은 각각 양(+)의 부호와 음(-)의 부호를 갖고 유의한 것으로 분석됨.
이는 연령이 증가함에 따라 소득수준이 체감적으로 증가하여(increasing with decreasing rate) 일정연령 이상에서는 소득이 감소하게 될 것으로 추측
 - 추세선은 시간이 경과하면서 개인의 신고소득이 증가하는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있음.
- 생애신고소득은 <표 >에서 추정된 회귀계수를 식 (1)에 적용함으로써 각 미래시점별 개인의 신고소득을 추정할 수 있으며,
- 추정된 신고소득은 국민연금 적용소득인 기준소득월액으로 환산하여 적용함으로써 보험료 산출을 위한 기초작업이 완료됨

〈부표 6〉 신고소득함수 추정결과

설명변수	FEM		REM		OLS	
	Coef.	S.E	Coef.	S.E	Coef.	S.E
dsex	(dropped)		0.309***	0.008	0.349***	0.001
age	(dropped)		0.060***	0.003	0.033***	0.001
age2	(dropped)		-0.001***	0.000	-0.000***	0.000
year	0.073***	0.000	0.073***	0.000	0.063***	0.000
상수항	-132.567***	0.130	-134.082***	0.146	-113.286***	0.199
R ²	within=0.5558 between=0.2754 overall=0.2755		within=0.5558 between=0.3704 overall=0.3316		R-squ=0.3346 Adj R-squ=0.3346	
관측치수	num of obs : 1,024,010 / num of groups : 11,905					

- 주 1) *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함을 의미
 2) 종속변수는 ln(신고소득)임.
 3) 세 가지 모형에 대해 LM test 및 hausman test 결과, 고정효과모형이 가장 적합한 것으로 추정되었으나, 변수탈락의 문제로 임의효과모형의 계수를 이용하여 생애가구소득을 추정함



목차





“일하는 여성의 노후소득보장” 토론문

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

1. 개관

- OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행 중인 우리나라에서 중추적인 노후소득보장제도인 국민연금 가입현황을 분석하여 대책을 마련하고자 하는 본 정책 토론회의 취지에 적극 공감함.
 - 특히 전체 경제활동인구 중 상대적으로 고용상태가 불안정한 비율이 높은 일하는 여성을 주된 분석 대상으로 설정하여 국민연금 가입 및 수급 현황, 나아가 성별 격차발생 원인을 분석하고 있어 본 토론회를 통해 도출되는 시사점이 향후 관련 정책 수립에 크게 기여할 수 있을 것으로 예상됨.
- “취업여성의 국민연금 가입 현주소”와 “여성의 국민연금 수급현황과 성별 격차발생 원인”에서 다루고 있는 분석내용 상당부분에 대해서는 공감하는 바이나, 보다 현실적인 정책 대응이 이루어지기 위해서는 세부적인 연구 방향에서 보완되어야 할 부분도 있어 보임.
- 2008년 금융위기 이후 주요 선진국들이 겪고있는 정부 재정 불안정의 주된 요인 중 하나가 상당부분 복지제도, 그 중에서도 “저부담·고급여” 속성의 공적연금제도에 기인하고 있다는 점에서 장기간에 걸쳐 과급효과가 나타나는 국민연금제도 발전방향에 대해서는 매우 신중한 접근이 필요함.
 - 선진국 중에서도 재정 불안정으로부터 비껴있는 국가들, 구체적으로 스칸디나비아 국가들(스웨덴, 노르웨이, 핀란드)과 유럽 대륙에서는 유일하게 독일이 재정불안정으로부터 자유로운 이유가 오랜 전통 끝에 이해 당사자들의 거센 반발에도 불구하고 고령

사회에서 지속 가능한 방향으로 연금제도를 개편하였기 때문임.

- 이들 국가들에게 발견할 수 있는 공통적인 연금개편 방향은 근로기간동안 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 있는 집단에 대해서는 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 있도록 적극 독려하는 대신, 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 없는 집단(저소득 근로자, 장애인 등)에 대해서는 정부 지원을 강화하는 것임.
- 이러한 외국의 제도 운영사례를 염두에 두면서 우리나라가 직면하고 있는 국민연금제도 개선방향을 모색하는 것이 고령사회 대처 차원에서 바람직한 접근법이 될 수 것임.

2. 발표 주제별 세부 검토 사항

1) “취업여성의 국민연금 가입 현주소”

- 경제활동상태별, 성별 국민연금 가입률 현황분석에서 남성에 비해 여성의 취업자 비중이 낮고 취업자 중에서도 국민연금 가입비중이 낮아 성별 격차가 존재함을 지적하고 있음.
- 구체적으로 여성취업자의 약 38.33%, 남성취업자의 약 19.88%가 국민연금에 가입하지 않은 것으로 나타나 성별 격차가 적지 않다는 사실을 입증하고 있음.
 - 주목할 점으로 연령대가 올라갈수록 성별 취업자 비중과 국민연금 가입자 비중 차이가 커져, 중장년 이상 여성은 취업함에도 불구하고 국민연금 사각지대에 놓일 가능성이 높다고 지적하고 있음.
- 상용근로자의 경우 남녀간 격차가 거의 나타나지 않는 반면, 임시 및 일용근로자의 국민연금 가입에서 성별 격차가 큰 것으로 나타나고 있음.
 - 남녀 불문하고 비상용직의 경우 상용직에 비해 국민연금 가입율이 낮게 나타나고, 여성의 경우 특히 비상용직의 비중이 높아 성별격차 발생의 주된 요인으로 작용하고 있다는 지적에 전적으로 동의함.
 - 발제문 <표 9>의 여성정규직 중 국민연금 비가입자 직종 분석과 관련하여 ‘서비스 종사자’가 31.59%, ‘전문가 및 관련종사자’가 11.37%로 나타나고 있는데, ‘전문가 및 관련종사자’ 중 국민연금 비가입자 비율이 11.37%에 달하는 부분은 정책적인 노력을 통해 충분히 가입율 제고가 가능할 것으로 판단됨.
 - ※ 이를 위해서는 이들 집단이 왜 국민연금에 가입하지 않고 있는지에 대한 분석이 선행되어야 할 것임.

- 국민연금 가입에서의 성별 격차를 해소하기 위해 정책당국이 어떻게 대처하는 것이 효과적인 정책방향이 될 수 있을 것인가가 중요한 논점이 될 것임.
- 정책 대안으로 발제자는 가입의 사각지대 해소, 비정규직의 연금가입 확대, 가족내 근로자와 무급가족종사자 등에 대한 가입방안 마련, 국민연금에 대한 적극적인 홍보노력을 통해 자발적인 가입의사 제고를 제시하고 있음.
 - 특히 영세사업장 근로자, 저임근로자, 단시간 근로자 등에서 국민연금 가입률이 낮은 점에서 적극적인 홍보의 우선 대상이 바로 이들 집단이 되어야 할 것이라고 강조하고 있음.

- 국민연금 가입현황 및 성별 격차 해소를 위한 발제자의 정책대안 제시에 토론자도 원칙적으로 대부분 동의하는 입장임.
- 그러나 문제는 발제자의 정책대안이 타당함에도 불구하고, 현실적인 측면에서 이러한 노력만을 통해 가입을 제고 및 성별격차 해소효과가 크게 나타날 것 같지는 않다는 것임.

- 이러한 문제의식 하에 토론자를 포함하여 관련 정책 당국에서는 이러한 문제 해결을 위한 다양한 정책대안을 검토하여 왔음.¹⁾
 - 가장 가능성이 높은 해결방안은 국민연금 가입자 본인과 이들을 고용하는 사용자에게 가입할 유인을 제공하는 것임.
 - 이를 위해 저소득 근로자, 저소득 자영자에 대한 국민연금 보험료 지원 필요성이 꾸준히 제기되었음.

- 이러한 논의를 배경으로 하여 최근 들어 정부가 취약계층에 대한 사회보험 지원방안을 구체적으로 검토하고 있음.
 - 현재 총리실주관으로 운영되고 있는 「사회보험 가입확대 추진기획단」에서는 2012년 하반기부터 본격적인 시행을 위해 5인 미만 사업장 근로자를 대상으로 정부가 보험료 일부(1/3)을 지원하는 방안을 집중 검토 중에 있음.
 - 취약계층에 대한 정부의 보험료 지원제도가 도입될 경우 여성을 포함한 저소득층의 국민연금 가입을 제고가 기대되나, 정부 대책 중에서 저소득 자영자는 빠져있다는 점

1) 윤석명 외, 「저소득 지역가입자 보험료 지원방안」(2008), 「취약계층에 대한 사회보험 확대적용방안 - 공적연금을 중심으로」(2008), 「저출산·고령화에 따른 사회보험제도 개편방안」(2010), 「기초노령연금 선정기준 연구」(2010), 「다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구」(2010, 2011, 2012년은 예정), 「100세 시대 대응전략 - 연금분야」(2011), 「100세 행복연금 프로젝트」(2011) 등에서 다양한 측면에서의 해결방안을 검토하였음.

에서 가입을 제고 효과가 제한적일 것으로 판단됨.

- 자영자에 대한 정확한 소득파악의 어려움, 국민연금제도의 필요성에 대한 낮은 인지도 등으로 인해 적지 않은 어려움이 예상되고는 있으나, 우리의 사회적 인프라가 허용하는 범위 내에서 부작용을 최소화하면서 저소득 자영자에게도 보험료를 지원하는 방안이 하루빨리 도입되어야 할 것임.
- 이러한 노력들이 종합적으로 이루어질 경우 국민연금제도에 대한 커다란 재정압박없이 취약계층(여성 근로자 상당수가 포함될 수 있을 것임)의 국민연금 가입을 제고가능하게 될 것임.

2) “여성의 국민연금 수급현황과 성별 격차발생 원인”

- 생애기준소득액 추정 등을 통해 성별 국민연금 격차발생 원인을 분석하고 있는 연구가 의미있다고 판단됨.
- 다양한 분석을 통한 문제 제기에도 불구하고, 결론에서 사회보험의 원칙, 즉 근로기간 동안 보험료를 납부한 가입자, 그것도 10년 이라는 최소가입기간을 충족한 가입자에게 연금을 지급하는 국민연금제도 운영의 기본원칙을 넘어서기에는 무리가 있어 보인다는 지적에 전적으로 동의하는 바임.
- 특히 단기적으로 여성의 개별적인 연금수급권을 제고하려는 무리한 제도개선이 오히려 국민연금제도의 심각한 재정 불안정을 초래할 수 있다는 지적에 동의함.
- 2007년 연금개혁에도 불구하고, ‘국민연금발전위원회’에서 제안하였던 보험료 인상(9% → 12.9%)이 이루어지지 않아 장기적인 관점에서의 국민연금 재정 불안정 요인이 상존하고 있음.
- 특히 금년들어 화두로 등장하고 있는 ‘인생 100세 시대’를 국민연금제도에 대입시킬 경우 제2차 국민연금 재정계산에서의 전망치보다 장기적인 관점에서 국민연금 재정 불안정이 심화될 것으로 예상되고 있음.
- 발제자가 말미에 언급하고 있는 “여성의 노후소득보장문제를 개별적인 연금 수급권 확보로 보기보다는 종합적인 시각에서 바라볼 필요가 있다”는 지적에 동의하며, 여성의 연금 수급권 뿐 아니라 취약계층 전체에 대한 대책마련 차원에서 접근하는 바람직해 보임.

- 이러한 맥락에서 이미 도입된 제도에 대한 선택과 집중 전략이 필요해 보임.
 - 저출산·고령화로 인해 시간이 흐를수록 정부 재정상황이 악화될 수 밖에 없다는 측면을 고려할 경우, 본인 기여방식의 국민연금제도와 무기여 방식의 기초노령연금제도 재구조화를 통해 취약계층에 대한 연금 수급권 문제를 해결하는 것이 적절해 보임.
 - 중산층 이상은 자신의 노력으로, 중산층 이하 저소득층은 정부의 보험료 지원을 통해 국민연금에 적극 가입할 수 있도록 유도하고, 기초노령연금은 이러한 노력에도 불구하고 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 없는 취약계층을 대상으로 최소한의 노후가 가능한 수준의 급여를 지급하는 방향으로 제도가 개편되어야 할 것임.

- 구체적인 연구 내용에 대해 몇가지 코멘트하고자 함.
 - 본 연구에서 채택한 주된 연구방법론이 “생애기준소득액 추정”에 있다는 점에서 연구 방향에 대해 지적하고자함.

 - 성별 국민연금 가입율 및 급여액 격차 발생요인은 결국 노동시장 참여 현황에 대부분 기인함.
 - 고령층의 경우 여성들 중 안정적인 일자리를 경험한 비율이 매우 낮을 것임.
 - 반면에 20, 30대의 경우 상당수 여성들이 남성과 동등한 상용직 일자리를 차지하고 있음.
 - 이러한 사실이 시사하는 바는 장기 속성을 내포한 국민연금의 속성상, 코호트별로 중 단기와 장기 분석 내용에 상당한 차이가 존재할 수 밖에 없을 것이라는 점임.
 - ※ 분석 결과가 시사하는 바와 같이 연령이 낮아질수록 가입율 및 급여액에서의 성별 격차가 적게 나타남.

 - 이러한 측면을 제대로 부각시켜 현실적으로 타당한 정책대안을 제시하기 위해서는 지금보다는 훨씬 상세하게 연령을 구분하는 방법을 채택했어야 할 것임.
 - “<표 5>의 성별·연령대별(2010년)기준 생애기반 국민연금 수급율 추정” 결과에서도 50대에서, 40대, 그리고 30대로 내려올수록 성별 격차가 확연히 축소되고 있음.
 - 이러한 추세가 확연한 이상 이러한 효과를 가장 극명하게 볼 수 있는 20대가 연구 대상에 포함되었어야 하며, 30대와 40대의 경우에도 연령 구분을 세분화(30대 초반, 30대 후반 등)할 경우 보다 의미있는 변화추이 파악이 가능하였을 것임.

 - 동일한 논거에 의해 “<표 12> 가입유형별 성별 가입자 현황 및 비율”, “<표 13> 국내

근로자의 성별 월급여 및 성별격차 추이”도 장기 속성의 국민연금 제도 내에서 전개될 변화 추이 파악에는 적절하지 않은 구분임.

- 보다 구체적으로 연령별 상세한 구분이 있어야 의미있는 정책대안 도출이 가능할 수 있을 것임.

○ “<표 11> 급여종류별·연령별·성별 급여수준” 분석의 경우 연령이 높아질수록 여성의 평균수명이 높아 여성의 유족연금 수급자 비율이 높아질 것임.

- 유족연금의 경우 배우자가 수급하던 금액의 60%가 지급된다는 점에서 연금액이 낮아지며, 이러한 효과가 여성의 연금 수급액을 낮추는 효과가 있다는 점을 언급할 필요가 있음.



일하는 여성의 노후소득 보장 : 국민연금의 가입에서 수급까지

토론문

김은정 여성가족부 여성인력개발과장



일하는 여성의 노후 소득보장 방안 - 국민연금제도 상의 남녀격차 해소를 위한 방안 -

김순희 한국노동조합총연맹 여성본부 본부장

1. 들어가면서

여성 수급자비율은 36.1%로 남성 수급자비율 63.9%에 비해 무려 27.8%나 낮은 수준이다. 국민연금법은 장기보험¹⁾이라는 특성 때문에 제정 당시 절대다수의 여성이 연금에 가입하지 않아 법의 수혜대상에서 제외된 결과이다. 선진국의 연금법이 그랬듯이 우리나라의 국민연금법도 “남성=생계책임자, 여성=가사 및 육아담당자”라는 남녀상에 기초하여 제정되었기 때문에 소득이 없는 전업주부 등은 가입대상에서 제외되었다.²⁾ 한편 여성취업률에 따라 국민연금의 여성가입자 수도 상승하여, 2010년 12월 현황을 보면 총 가입자(19,089,000명) 중 남성은 11,537,000명, 여성은 7,552,000명으로 집계되고 있다. 그러나 여성이 국민연금에 가입하였다 할지라도 저임금의 비정규직 일자리에 취직했거나 영세 자영업에 종사하는 경우, 또는 출산과 육아로 경력이 단절된 경우는 기준소득월액이 낮아지거나 가입기간이 짧아 연금액이 낮아질 수밖에 없는 실정이다.

특히 최근 늘어나고 있는 독신 취업여성의 경우 노동시장에서의 차별적 처우가 연금액에 반영되어 여생을 낮은 연금으로 살아야 한다. 여성의 평균수명이 남성보다 높다는 점에서³⁾ 여성의 노후빈곤은 곧 노인의 빈곤문제로 연결된다.⁴⁾ 즉 여성노인의 빈곤문제는 일차적으로 여성의 경제활동 참여의 어려움과 임금격차로부터 기인하며 여성의 경제활동 참여의 어

1) 고용보험이나 건강보험 등 단기보험에서는 실정법을 개정하면 그 효과가 가입자 및 수급자들에게 바로 나타나므로 남녀차별적 조항을 개정하면 더 이상 여성이 차별을 받지 않는 구조로 되어 있다.
2) 권문일, 여성연금수급권 확충전략에 대한 국제비교, 한국사회정책 제13집 통권호(2006), 229
3) 2008년 현재 우리나라의 평균수명은 남녀 평균 80.08세로 여성(83.29)이 남성(76.54)보다 6.75년 더 오래 사는 것으로 나타났다. 통계청, 2008년 생명표
4) 여성의 노후빈곤 문제에 대하여는 남정림, 국민연금제도와 여성의 노후 빈곤, 여성문제연구, 대구가톨릭대학교 사회과학연구소(1992), 1; 강성호, 김경아, 여성의 노동시장 참여형태 및 국민연금 수급여부에 따른 노후소득보장 격차분석, 사회복지정책 제36권 제3호(2009) 153

려움은 결국 여성의 국민연금 개별적 수급권의 확보 가능성을 약화시키는 요인으로 작용하게 된다고 할 수 있다.

여성의 낮은 경제활동참여율과 경력단절, 저임금 등의 고용여건의 취약성으로 인하여 여성들이 소득활동에 종사하더라도 시간제, 임시직, 기간제 고용 등과 같은 저임금·고용불안정과 같은 위험에 처할 가능성이 남성에 비해 높으므로 연금수급권을 획득한 여성일지라도 남성에 비해 낮은 연금급여를 수급할 가능성 역시 높아진다는 것을 알 수 있다.

[사회보험의 성별 가입률]

	국민연금	건강보험	고용보험
남성	71.3	73.2	63.0
여성	54.6	55.1	48.2
정규직	98.2	98.5	82.1
비정규직	33.2	35.5	33.5

자료: 2010 한국노동사회연구소, 김유선

뿐만 아니라 부부가 생계를 같이 하는 한 남성배우자에게 연금수급권이 있으므로 여성의 불이익이 어느 정도 상쇄되나 여성이 배우자와 이혼 또는 사별한 경우나 평생 독신으로 사는 경우와 여성가장이 전체의 25% 수준으로 계속 증가하고 있는 추세를 감안하여야 하고 독신 취업여성의 경우 노동시장에서의 차별적 처우가 연금액에 반영되어 여생을 낮은 연금으로 살아야 하므로 여성의 노후빈곤은 곧 노인의 빈곤문제로 연결된다는 지적에서부터 논의가 되어야 한다. 특히 인구고령화 심화와 여성 노인의 비율이 지속적으로 증가하고 있어, 남성에 비해 기대수명이 길고 상대적으로 독립적이고 안정적인 노후준비 자금을 마련하기 어려운 여성들에게 있어 노후소득보장의 어려움과 빈곤문제는 더욱 더 심각할 수 있다고 할 수 있다.

현재 연금수급연령에 달한 대부분의 전업주부가 연금에 가입하지 못하게 된 가장 중요한 원인은 남성은 생계책임자(노동시장), 여성은 가사노동과 육아(가정)이라는 남녀의 역할분담을 당연시하는 사회적 분위기에 있었다 할 것이다. 당시 여성은 남성만큼 교육의 기회도 적었고, 교육을 받았다 해도 취업을 하기가 어려웠고, 취업을 했다 해도 결혼이나 출산과 더불어 직장을 포기하는 것이 일반적이었다. 즉 대다수의 여성들은 직업 또는 직장에서의 경력보다는 결혼과 가정의 안위에 더 큰 비중을 두었다. 그리고 국민연금법은 가사노동과 육아를 경제활동으로 간주하지 않아 전업주부를 연금 가입대상에서 제외하였던 것이다.

그러나 가사와 육아를 경제적 가치가 없는 노동으로 간주하는 것은 몇 가지 점에서 의문

을 불러일으킨다. 일견 가사와 육아는 눈에 보이는 소득을 창출하지는 않으므로 경제적으로 무가치하게 보일 수 있다. 그러나 여성이 가사노동과 육아를 담당하지 않았더라면 남성 배우자가 직장 일에 전념할 수 없었을 것이고, 온전한 노령연금 수급권을 취득하기도 어려웠을 것이다. 거꾸로 여성이 가정에 머무르지 않았더라면 남성과 마찬가지로 소득이 있는 업무에 종사했을 것이고, 그 결과 독자적으로 연금수급권을 갖게 되었을 것이다.

물론 전업주부로서의 삶을 선택한 데 대한 책임을 순전히 사회에 돌릴 수는 없을 것이나, 남녀차별적 사회분위기의 압력으로 여성은 노동시장이 아닌 가정을 택한 것이다. 반면 최근의 젊은 세대들은 남녀를 불문하고 취업을 하여 스스로 생계를 책임지는 삶의 방식을 자연스럽게 받아들이고 있다. 대신 과거 여성이 전담하였던 가사와 육아를 상당 부분 사회(보육시설) 또는 유급 인력이 대체하게 되었다. 이같은 관점에서 볼 때 전업주부들은 육아·가사노동과 취업을 교환(trade off)한 것이다.⁵⁾

그렇다면 여성의 가사와 육아는 경제적으로 무가치한 노동이 아니라 취업을 포기한 결과 부담하게 된 대체의 노동으로 간주되어야 한다. 더구나 주부는 단순한 가사 및 육아담당자를 넘어 가정의 존립, 가족의 안녕과 건강을 책임지는 가정경영자 또는 관리자의 기능을 담당한다는 점에서 가사노동을 유급화한다면 그 수준은 가사도우미와 육아도우미의 임금을 더한 금액 이상이어야 한다. 그렇다면 가사와 육아를 무가치한 노동으로 간주하여 전업주부를 가입대상에서 제외한 것, 또 그 결과 독자적 연금수급권을 부여하지 않은 것은 객관적으로 정당성을 갖기 어렵다 할 것이다.⁶⁾

2. 국민연금제도의 개선과제

1) 가사노동의 경제적 가치 인정

배우자가 소득이 없다는 이유로 국민연금에 가입되지 않은 이유는 가정 내 가사와 육아를 경제적 가치가 없는 노동으로 간주했기 때문이다. 그러나 과거 여성이 소득이 있는 업무를

5) 조성혜, ‘국민연금법상 양성평등의 실현과제’, “남녀고용평등법과 사회보장법상 여성 지위의 향상을 위한 추계정책세미나”. 한국노총·사회법학회 공동세미나, 2010.

6) 이에 각국은 여성의 가사와 육아로 인한 불이익을 연금법에서 조정하기 위해 양육기간을 연금가입기간으로 추가 산입해 주고 보험료를 국가가 부담하는 방식을 취하고 있다. 각국의 여성에 대한 공적 연금 급여에 대하여는 김수완, 여성의 공적연금 급여수준의 국가간 비교 연구 : 한국, 미국, 스웨덴, 네덜란드, 독일을 중심으로, 사회보장연구 제21권 제1호(2005), 1 참조. 우리나라도 출산기간에 대한 추가산입 규정(국민연금법 제19조)이 신설되었기는 하나, 이는 아래에서 설명하는 바와 같이 여성에 대한 보상이라기 보다는 자녀를 둔 가정(부부)에 대한 특혜조항으로 출산장려정책의 일환이라 할 것이다.

에 종사할 수 없었던 이유는 여성에게 불리하게 형성된 사회구조에 직접적 원인이 있었다고 할 것이다. 현재 젊은 여성들이 배우자에게 종속된 삶보다 경제적으로 독립되기를 원하는 것은 그러한 사회적 분위기에서 태어나고, 자라고, 살고 있기 때문이다. 즉 여성의 사회적 지위가 상승되었기 때문이다. 그러므로 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게”라고 간명하게 설명되는 정의의 원칙상 특정 성이 사회구조적 원인에 의해 불이익을 받았다면(받는다면) 법적으로 이를 조정해 주어야 하고, 만일 그러한 원인이 사라졌다면 더 이상 특정 성을 보호할 이유가 없다.⁷⁾

반면 별도의 소득이 없는 배우자를 국민연금법에서 가입자로서 제외함으로써 여전히 가사노동에 종사하는 배우자(대부분이 여성)가 배우자를 통하지 않으면 노후 소득보장이 되지 않는다는 점에서 가사노동을 외부시장노동과 동일선상에서 취급해야 할 필요성도 있다. 또한 가사노동도 하지 않고(즉 가족에게나 사회에나 아무런 기여를 하지 않고) 단순히 무직인 자를 가사노동 종사자로 대우한다는 것도 합당하지는 않으므로 다른 가족구성원(자녀, 배우자, 거동이 불편한 친척 등)을 돌보기 위해 노동시장에 진입하지 못한 자들만을 보호의 대상으로 삼아야 할 것이다.

여성의 가사와 육아는 경제적으로 무가치한 노동이 아니라 취업을 포기한 결과 부담하게 된 대체의 노동으로 간주되어야 하고, 더구나 주부는 단순한 가사 및 육아담당자를 넘어 가정의 존립, 가족의 안녕과 건강을 책임지는 가정경영자 또는 관리자의 기능을 담당한다는 점에서 가사노동을 유급화하여야 하며, 그렇다면 가사와 육아를 무가치한 노동으로 간주하여 전업주부를 가입대상에서 제외한 것, 또 그 결과 독자적 연금수급권을 부여하지 않은 것은 객관적으로 정당성을 갖기 어렵다 할 것⁸⁾이라는 문제 제기의 공론화가 필요하다.

2) 양육기간의 추가산입

가사노동 외에 소득이 없는 배우자가 자녀를 양육하느라 연금가입기간에서 불이익을 받은 경우 그 기간을 가입기간으로 산입할 필요가 있다.

그런데 개정 국민연금법은 출산장려의 차원에서 2 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입

7) 근로기준법이 여성에 대한 보호규정을 상당 부분 삭제하는 대신 모성보호에 더 중점을 두는 방향으로 개정된 것도 그러한 시각에 기초한 것이다.

8) 이에 각국은 여성의 가사와 육아로 인한 불이익을 연금법에서 조정하기 위해 양육기간을 연금가입기간으로 추가 산입해 주고 보험료를 국가가 부담하는 방식을 취하고 있다. 각국의 여성에 대한 공적 연금 급여에 대하여는 김수완, 여성의 공적연금 급여수준의 국가간 비교 연구 : 한국, 미국, 스웨덴, 네덜란드, 독일을 중심으로, 사회보장연구 제21권 제1호(2005), 1 참조. 우리나라도 출산기간에 대한 추가산입 규정(국민연금법 제19조)이 신설되었기는 하나, 이는 아래에서 설명하는 바와 같이 여성에 대한 보상이라기 보다는 자녀를 둔 가정(부부)에 대한 특혜조항으로 출산장려정책의 일환이라 할 것이다.

자였던 자들의 가입기간을 추가로 산입하고 있다(제19조).⁹⁾ 즉 자녀가 있는 가정은 부부의 합의에 따라 한 명에게 자녀가 2명인 경우 가입기간 12개월을, 3명 이상인 경우 1 자녀마다 18개월을 더한 개월 수를 추가로 산입한다. 출산에 대한 추가산입은 언뜻 출산한 여성의 공로를 인정한 것으로 보이나, 엄밀히 말하면 2 이상 자녀를 두어 출산율 향상에 기여한 부부에게 가입기간을 추가로 산입해 줌으로써 출산을 장려하기 위한 유인책이다. 또한 부부 중 누구에게 가입기간을 추가 산입할 것인가에 대하여도 부부가 합의하도록 하고 있다는 점에서도 출산한 배우자에 대한 특혜규정이라고 보기는 어렵다.

양육기간에 대한 추가산입은 가사노동에 인정기간과 중복될 수 있고 현행법상 출산에 대한 추가산입과도 다소 겹치는 것으로도 보인다. 가사노동과 양육기간을 동일시하게 되면 무자녀의 소득이 없는 배우자와의 차이가 모호해진다는 점에서 가사노동은 독자적으로 인정하되, 양육기간에 대한 추가산입은 현행의 출산에 대한 추가산입과 통합하여 조정하는 방안이 바람직하다고 본다. 즉, 출산에 대한 추가산입을 양육기간에 대한 추가산입으로 개정하고 추가산입의 대상자를 부부가 합의하거나 배우자간에 반분하도록 할 것이 아니라 실제로 양육을 한 배우자 일방의 가입기간에 산입하는 것이다. 다만 추가산입의 기간을 현행의 2자녀 이상의 경우 12개월의 기간이 아니라 실제로 자녀를 양육하느라 취업을 할 수 없었던 기간으로 하여야 한다.

현행법상 산전후휴가(모성보호)기간은 우선지원 대상기업¹⁰⁾ 외의 기업의 경우 사업주가 임금을 지급하는 기간(60일)만이 국민연금 보험료납부 기간으로 되어 있고, 마지막 30일이 납부예외기간으로 되어 있어 국민연금법상 가입기간으로 산입되지 않고 있다.¹¹⁾ 이같이 모

9) 제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① 2 이상의 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 50개월을 초과할 수 없으며, 자녀 수의 인정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 자녀가 2명인 경우 : 12개월
2. 자녀가 3명 이상인 경우 : 둘째 자녀에 대하여 인정되는 12개월에 2자녀를 초과하는 자녀 1명마다 18개월을 더한 개월 수
- 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.
- ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담한다.

10) 고용보험법시행령 제12조에 의하면 우선지원 대상기업의 범위는 다음과 같다.

- 제12조(우선지원 대상기업의 범위) ① 법 제19조제2항에서 "대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업"이란 산업별로 상시 사용하는 근로자수가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업(이하 "우선지원 대상기업"이라 한다)을 말한다. <개정 2009.3.12>
1. 광업 : 300명 이하
 2. 제조업 : 500명 이하
 3. 건설업 : 300명 이하
 4. 운수업 및 통신업 : 300명 이하
 5. 제1호부터 제4호까지 외의 산업 : 100명 이하

성보호기간의 일부 또는 전부, 육아휴직기간¹²⁾이 국민연금법상 납부예외기간으로 되어 여성은 육아로 인하여 불이익을 당하고 있다.

따라서 양육기간을 추가로 산입하기 위해서는 사업주로부터 임금이 지급되지 않는 산전후휴가급여기간 및 육아휴직급여 기간이 모두 가입기간으로 인정되어야 할 것이다. 그러나 산전후휴가나 육아휴직급여의 수혜자는 취업여성에 국한되어 있어 경력이 단절된 여성 또는 전업주부는 혜택을 받지 못한다. 따라서 양육기간은 취업 여부와 관계없이 실제로 육아를 담당한 자에 대하여 일률적으로 가입기간으로 산입해 줄 필요가 있다.

외국의 경우는 산전후 휴가(독일 14주, 프랑스 12주) 기간은 연금가입기간으로 인정해 주고 있고, 양육기간으로 자녀당 4년(오스트리아), 3년(독일, 벨기에), 2년(프랑스)을 가입기간으로 추가로 산입해 주고 있다.¹³⁾

3) 유족연금의 정비

배우자와 사별한 경우 유족에게 지급되는 유족연금은 노령연금 수급자의 가입기간에 따라 40%-60%에 불과해 별도의 소득이 없는 배우자는 곧바로 생활이 어려워질 수 있다.¹⁴⁾ 노령연금도 소득대체비율이 낮는데 그 연금의 절반 정도밖에 안 되는 유족연금으로 남은 유족들이 생활하기는 턱없이 부족하다. 유족연금 수급자가 배우자밖에 없다 할지라도 남은 한 사람이 두 사람이 살던 수준의 생활을 유지하려면 종전 비용의 80% 수준의 비용이 드는 것으로 알려져 있다.

- 11) 고용보험법시행령 제76조에 의하면 산전후휴가급여의 지급기간은 다음과 같다.
제76조(지급 기간 등) ① 제75조에 따른 산전후휴가 급여등은 「근로기준법」 제74조에 따른 휴가 기간에 대하여 「근로기준법」의 통상임금(휴가를 시작한 날을 기준으로 산정한다)에 해당하는 금액을 지급한다. 다만, 제19조제2항에 따라 근로자의 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업이 아닌 경우에는 휴가 기간 중 60일을 초과한 일수(30일을 한도로 한다)로 한정한다.
- 12) 국민연금법 제91조에 의하여 휴직중인 기간 동안 보험료를 낼 수 없으면 보험료 납부예외 기간으로 간주되고(제1항 제1호), 보험료를 납부하지 않은 기간은 가입기간으로 산입되지 않는다(제2항). 다만 보험료를 추후 납부한 경우 가입기간으로 산입된다(제92조).
- 13) 양육기간의 추가산입에 대하여는 유호선, 양육 크레딧 도입 방안, 국민연금공단 국민연금연구원, 2009; 권문일, 위의 글 등 참조
- 14) 독일의 경우 유족연금은 요보호의 정도에 따라 배우자 및 자녀에게 각각 독립된 수급권을 인정한다. 배우자 유족연금을 받으려면 사망한 배우자가 5년의 대기기간을 충족해야 하고 생존한 배우자가 재혼하지 않아야 하는데, 보호를 어느 정도로 필요하냐에 따라 소배우자연금(노령연금의 25%)과, 대배우자연금(노령연금의 55-56%)으로 구분된다. 대배우자연금의 요건은 배우자의 생계능력이 감소해야 하고, 18세 미만인 자녀 또는 장애자녀를 양육하고 있어야 하고, 45세(2012년부터 47세)에 달해야 한다. 사망 후 3개월간은 배우자연금의 종류와 무관하게 100%의 연금이 지급된다. 소득이 있는 경우는 이를 연금에서 공제한다. 자녀에게 지급되는 유족연금은 감액자녀유족연금(10%)과 완전자녀유족연금(20%)으로 구분된다. 미국의 경우 유족연금은 노령연금의 2/3 수준임에도 불구하고 이를 불충분하다고 보아 유족연금의 노령연금의 75% 또는 85%까지 상향조정해야 한다는 주장이 일고 있다. DiPasquale, Julia J., Social security reform: keeping elderly women out of poverty, NAELA Journal, 2008, 183.

그밖에 현행법은 수급권자에게 둘 이상의 연금 수급권이 생긴 경우 현행법은 그 중 하나만을 택하도록 하고, 선택하지 않은 급여가 유족연금인 경우 유족연金的 20%에 해당하는 금액에 대하여는 중복급여를 인정하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 중복이 허용되는 급여액이 노령연금의 20%가 아니라 유족연금의 20%로 그 수준이 지나치게 낮다. 따라서 적어도 중복급여액이 노령연금의 20%는 되어야 수급권 허용의 효과가 있다 할 것이다.

그리고 유족연금이 사망한 배우자(노령연금수급자)의 보험료 납부에 의해 발생한 권리라는 점에서 배우자가 소득이 있는 업무에 종사한다 할지라도 일정 한도까지 연금에서 공제해 동시 수급이 가능하도록 해야 할 것이다. 또한 55세 이후에도 소득이 있는 업무에 종사할 경우는 일정 한도까지 연금액에서 공제하는 것이 타당하다고 본다.

4) 노동시장에서 여성차별의 금지

최근 들어 혼인적령기도 상승되고 결혼이나 출산도 필수가 아닌 선택 사항으로 바뀌어 가고 있다. 더불어 비혼의 독신가구도 증가하게 되었다. 그런데 노동시장에서 저임금의 비정규직 일자리에 취업한 독신여성들의 경우 국민연금에 가입했다 해도 기준소득월액이 낮아 연금액이 낮아질 수밖에 없다. 물론 비정규직의 문제가 여성만의 문제는 아니나, 노동시장에서 단순직, 비정규직에 종사하는 여성의 비율이 남성의 비율보다 높다는 점이 문제이다. 또한 같은 직군이라 해도 임금 등 근로조건에 있어서 여성에 대한 차별이 현존하고 있다는 사실도 부인할 수 없다.

다만 국민연금의 소득재분배기능에 의해 저소득의 가입자들은 소득대체율을 기준으로 볼 때 상대적으로 높은 연금을 받기는 하나 연금 절대액이 높아지는 것은 아니다. 더구나 독신여성들의 경우 배우자의 연금을 기대할 수 없기 때문에 젊어서의 저소득이 노후에까지 이어지게 된다.

15) 현행법 제56조(중복급여의 조정)는 구법이 제52조(병급의 조정)에서 “수급권자에게 이 법에 의한 2 이상의 급여의 수급권이 발생한 때에는 그 자의 선택에 의하여 그 중의 하나만을 지급하고 다른 급여의 지급은 정지된다고 한 것으로 이를 2007. 7. 23. (같은 날 시행) 개정하여 현재에 이르고 있다. 구 규정에 의하자면 본인에게 노령연금수급권이 생기고 배우자가 사망한 경우 수급권자는 자신의 노령연금 또는 배우자의 사망에 의한 유족연금(노령연금의 40-60%) 중 하나만을 택해야 했다. 그러나 노령연금수급권은 자신이 가입기간 동안 납입한 보험료에 의해 발생한 것이고 배우자의 유족연금 또한 배우자가 가입기간 동안 납입한 보험료에 의해 발생한 것이라는 점에서 양 수급권 중 하나를 포기하도록 하는 것은 정당하지 않다. 그런 점에서 수급권의 중복을 허용한 현행법이 타당하다고 할 것이다.

3. 나가면서

- 1) 노동시장에서 저임금의 비정규직 일자리에 취업한 독신여성들의 경우 국민연금에 가입했다 해도 기준소득월액이 낮아 연금액이 낮아질 수밖에 없다. 물론 비정규직의 문제가 여성만의 문제는 아니나, 노동시장에서 단순직, 비정규직에 종사하는 여성의 비율이 남성의 비율보다 높다는 점이 문제이다. 또한 같은 직군이라 해도 임금 등 근로조건에 있어서 여성에 대한 차별이 현존하고 있다는 사실도 부인할 수 없다.
- 2) 여성의 고용확대를 위한 지원정책을 통해 우리나라 노동시장의 성별격차가 줄이는 것은 노동시장의 성별격차를 줄이기 위한 정부의 지속적인 노력과 함께 여성의 국민연금 가입확대를 위한 다각적인 노력과 지원정책이 함께 병행되어야 가능하다.
- 3) 현행 국민연금제도내에서의 여성 연금수급권의 한계로 소득에 기초한 당연가입자 결정에 따른 여성의 배제 문제, 남성부양자 중심에 기반을 둔 제도상의 문제 : 여성의 피부양적 지위, 최소 10년의 충족기간 문제, 두 번째 자녀부터의 출산크레딧 적용의 한계, 연금분할의 수급시기 문제, 파생적 수급권의 낮은 급여수준 및 제한적 권리 문제 등의 개선과제를 지적할 수 있다.
- 4) 따라서, 여성의 공적 노후소득보장을 위한 국민연금제도의 개선방안으로는 임의가입의 확대, 다양한 연금크레딧제도의 확대, 연금분할제도의 개선, 여성의 국민연금지원 대상 확대, 여성의 노동시장 참여 확대를 위한 정부의 적극적인 지원 정책 등이 필요하다.
- 5) 국민연금제도상 고정적인 남녀 역할분리의 시각을 벗어나 남녀를 동등한 인격체로 대우하되, 성차별이 현존하는 경우 그러한 차별로 인한 불이익을 조정하는 방향으로 나아가야 한다. 다만 여성에 대한 사회적 차별, 특히 노동시장에서의 차별이 시정되지 않고는 국민연금법에서의 남녀평등 또한 실현되기 어려울 것으로 판단된다.



여성 고용의 질 높이는게 관건

송은정 전국민주노동조합총연맹 여성부장

- 고령화 추세속에서 여성의 국민연금 수급현황을 분석하고 정책대안을 마련하는 자리는 보편적 복지국가를 논의하는 과정에서 중요하며, 노후 소득보장을 위해 중요한 의제임.
- 특히 한국의 노인 1인가구는 빈곤율이 OECD 국가 중 최고수준이며, 한국 전체 빈곤율이 14.6%인 반면 노인 1인가구의 빈곤율은 76.6%로 상당히 심각한 수준임.
- 여성노인 1인가구의 빈곤율은 별도 발표되고 있지 않지만, 일반적으로 남성노인보다 여성노인의 빈곤율이 높기 때문에 여성노인 1인가구의 빈곤율이 전체 노인 1인 가구의 빈곤율보다 더 높을 것으로 추정하는 연구가 발표된 바 있음.
- 현행 노인세대의 빈곤문제가 연금제도에 광범위하게 포괄되지 못하는 한계에 근거한 것일지라도, 현재 여성의 현실과 연동하여 생각하면 연금제도의 개선은 절실함.

1. 여성 양질의 일자리 확대

- 최근 발생하고 있는 대부분의 여성노동 문제는 여성의 열악한 고용형태에서 기인.
- 국민연금과 관련한 성별 격차도 여성에 대한 노동시장 진입장벽이라든가, 고용의 질이 가장 큰 문제.
- 2009년 여학생의 대학진학률이 남학생을 넘어섰고, 공무원 합격률도 50%에 육박하고 있으나, 여성의 소득은 남성에 비해 40% 정도 낮고, 비정규직의 대부분이 여성.
- ‘새로운 사회를 여는 연구원(새사연)’ 2011년 고용동향을 살펴봐도 성별격차의 심각성은 분명히 드러나고 있음.

□ 비경제활동인구

- 비경제활동인구는 1,576만명으로 전년동월대비 4만 9천명 증가함
- 성별로 보면 남성 비경제활동인구는 532만 1천명으로 전년동월대비 1만 8천명이 증가하였고, 여성은 1,043만 9천명으로 3만 1천명이 증가함. 전체 비경제활동인구의 66.2%가 여성임
- 이는 가사노동과 육아의 책임이 여성에게 집중되어 있는 동시에, 노동시장에서는 여성이라는 이유로 차별과 배제를 겪기 때문임. 여성이라는 성별 자체가 차별의 이유가 되고 있으며, 결혼, 출산, 육아는 이들로 하여금 정규직 형태로 노동시장에 진입하지 못하도록 만드는 강력한 요인으로 작용하고 있음.
- 활동상태별로 비경제활동인구의 전년동월대비 증감에 대해 살펴보면, 재학/수강 등(-9만7천명), 심신장애(-4만8천명, -10.9%), 연로(-6천명, -0.3%)를 이유로 한 비경제활동인구의 수는 감소하였으나, 가사(14만1천명), 쉬었음(12만4천명), 육아(2만1천명) 등을 이유로 한 비경제활동인구는 증가하여 전체 비경제활동인구의 수는 늘어남.
- 비경제활동인구 중 상당수는 계속되는 실업, 양질의 일자리 부족 등으로 인한 실망실업자임. 이들 실망실업자를 포함하는 포괄적인 개념의 실업지표를 통해 이들이 직면한 문제를 해결할 수 있도록 하는 정책을 수립해야 할 것임.

□ 비정규직 노동자의 규모

- 한국노동사회연구소 김유선, 고용형태에 따른 정부방법과 고용지위를 이용해 비정규직 규모를 파악해보면 임시/일용직을 비정규직 분류에 포함하여 2011년 8월 현재 전체 임금근로자의 49.4%에 해당하는 865만 3천명이 비정규직임.
- 임금근로자 중 비정규직 노동자가 차지하는 비중은 2002년 56.6%로 정점을 찍은 이후 감소하였음. 2011년 8월의 경우 전체 임금근로자의 절반 이하로 줄어들었음. 이는 정규직 노동자 수의 증가로 인한 것으로 비정규직 노동자의 수는 크게 줄어들지 않고 있음.
- 이러한 비정규직 노동자 비중의 감소는 긍정적인 해석과 부정적인 해석 모두 가능. 양질의 일자리가 증가함으로써 비정규직 노동자의 비중이 감소했다고도 볼 수 있지만, 비정규직 노동자들이 노동시장에서 배제됨으로써 비정규직 노동자의 비중이 감소한 것으로 볼 수도 있음.

□ 비정규직 노동자의 특성

- 여성 임금근로자의 경우 비정규직 형태로 노동시장에 진입하는 경우가 많았음. 남성 임금근로자의 40.2%가 비정규직 노동자인데 반해, 여성 임금근로자는 절반이 넘는 61.8%가 비정규직 노동자임.
- 비정규직 노동자 중에서 절반 이상인 53.4%가 여성임.
- 연령대별로는 저연령층과 고연령층의 경우 비정규직의 형태로 노동시장에 진입해 있는 경우가 많았음.
- 15세이상 20세미만인 임금근로자의 95.2%가 비정규직 노동자였으며, 20세이상 25세미만 임금근로자 중에서도 절반이 넘는 69.9%가 비정규직 노동자임.
- 이는 다시 여성과 남성으로 구분해서 볼 필요가 있는데, 여성의 경우 25세이상 35세미만 연령대의 경우에서만 정규직의 비중이 비정규직보다 많은 것으로 나타남. 이는 결혼, 출산, 육아로 인해 노동시장을 떠났던 여성이 다시 정규직으로 노동시장에 진입하지 못하기 때문임.
- 기업규모가 작은 기업에 종사하는 노동자일수록 비정규직 형태로 노동시장에 진입하고 있는 경우가 많음.
- 규모가 30인 미만인 사업체에 종사하는 임금근로자의 경우 절반 이상이 비정규직 노동자임. 반면 100이상의 사업체에 종사하는 임금근로자의 경우 정규직의 비중이 더 높음. 하지만 임금근로자의 절반 이상인 58.9%가 30인 미만 규모의 사업체에 종사하고 있고, 100인 이상 사업체에 종사하는 임금근로자의 비중은 21.3%임.

□ 비정규직 노동자의 고용환경

- 비정규직 노동자의 임금은 정규직 노동자의 절반 이하 수준임
- 2011년 8월 비정규직 노동자의 월평균 임금은 132만 5천원으로 정규직 노동자의 월평균 임금 272만 3천원의 48.6% 수준임
- 정규직 대비 비정규직 임금의 비중은 지난해 46.9%보다는 개선되었지만 여전히 절반 이하 수준에 머물고 있음. 2006년 이전 정규직의 절반 이상이던 비정규직 노동자의 임금은 금융위기를 겪는 과정에서 절반 이하 수준으로 낮아졌음
- 장기적으로는 양질의 일자리 정책을 통해 비정규직 일자리를 정규직 형태로 바꾸는 노력과 함께, 현재 비정규직 노동자의 낮은 임금을 개선하기 위한 정책적 방안이 강구되어야 할 것으로 보임
- 사회보험의 직장제공에 있어서도 큰 차이를 보임. 비정규직 노동자들은 고용불안과 저

임금에 직면하고 있는 가운데 직장으로부터 사회보험도 제공받지 못하는 경우가 일반적인 것으로 나타남

- 정규직 노동자의 경우 대부분이 직장으로부터 국민연금, 건강보험, 고용보험을 제공받는 반면, 비정규직 노동자의 경우 각각 32.2%, 37.3%, 35.8%만이 이를 직장으로부터 제공받고 있었음
- 이와 같은 비정규직 노동자에 대한 낮은 수준의 사회보험 직장제공 여부는 이전부터 문제로 지적되었지만 여전히 30%대에 머무르고 있음. 이를 개선하기 위한 정부의 정책이 시행되어야 함

2. 제도 내적 개선

- 연금제도 자체가 현 시대를 살아가고 있는 여성의 생애주기를 반영하여 노후소득을 보장할 수 있는 구조인지 살펴봐야 할 것임.
- 여성의 경제활동참가율은 여전히 M자 곡선을 유지하고, 출산양육 후 노동시장에 재진입해도 이전보다 낮은 임금과 고용조건을 감수해야 하는 노동시장 구조, 비정규직에 일자리가 집중되는 현상속에서 가입기간이 길수록 급여가 유리한 구조는 출산과 양육으로 인해 노동시장을 이탈과 진입이 잦은 여성에게는 불리할 수 밖에 없음.
- 또한, 두 분의 발제문에서 공히 발표된 대로, 일하는 여성의 연금가입률은 직종과 무관하게 남성대비 낮는데 이에 대한 원인을 규명하고 정책과제를 마련하는 것이 필요함.
- 연금제도 포괄범위 확대를 위해 이미 정부에서도 저소득 노동자 사회보험료 지원정책을 발표 했지만, 여성의 실질적인 적용 확대를 위해서는 지원대상을 대폭 확대해야 함. 여성들은 소규모 사업장에 집중되어있으므로 10인미만 사업장에 주당 15시간 근무, 최저임금의 130% 대상에게 사회보험료 50%를 지원해야 함.
- 비정규직과 특수고용 노동자의 연금가입률이 낮다고 해서 특정노동형태를 대상으로 하는 정책개입은 신중한 검토 필요. 어떤 고용형태이든 여성의 연금가입률은 낮기 때문임. 일하는 여성의 연금가입을 높일 수 있는 방안으로 기획되어야 함.
- 또한, 남편 사별 후 받게 되는 유족연금의 실효성 증대를 위해 중·저소득층에 대한 국민연금의 유족연금 수급비율을 조정하는 방안도 검토할 수 있을 것임.
- 현행 둘째 자녀부터 가입기간을 추가로 인정해주고 있는 크레딧제도와 관련해 ‘일가정양립’ 정책의 차원에서 접근한다 해도 첫째 자녀부터 가입기간을 10개월 이상 인정해주는 대상확대가 필요함.

3. 기초노령연금과 연계

- 고소득층 전업주부의 임의가입 증가가 사회 뉴스가 된 것처럼 연금제도는 경제불안시대에 최대의 노후소득보장제도로 자리잡아 가고 있음.
- 공적연금제도가 있는 것을 알고 있고, 필요하고 좋은 제도이지만, 매월 지출되는 일정비용이 부담되기 때문에 자신의 연금을 불입하지 않는 경우에 대한 지원이 확대되어야 함.
- 여성의 경우, 가족의 가처분 소득 감소를 우려해서 불입하지 않은 것을 방지하기 위해서는 1인 1연금 제도에 대한 검토가 필요함. 발제자는 예산에 대한 우려 속에서 점진적 검토를 언급하셨지만, 시민권적 권리를 보장하는 차원에서 검토되어야 한다고 생각함.
- 1인1연금 제도를 기본원칙으로 우선 기초노령연금제도 확대강화가 필요함.
- 기초노령연금 지급대상을 전체 노인 인구의 70%에서 80%로 확대. 작년 서울시에서 실시한 '독거노인 전수조사' 결과에 따르면, 기초노령연금액을 포함해 월소득 60만원 미만의 노인이 전체 노인 중 81%. 노인 인구의 대다수가 절대 빈곤 상태에 처해 있는 것이나 마찬가지인 상황에서 노인 빈곤 확산을 방지하기 위해서는 기초노령연금의 보편성을 강화하는 것이 필요.
- 또한 2028년으로 되어 있는 급여율 10% 도달 시점은 최대한 앞당겨져야 함.