

기획특집

연금과 여성

- 2030년 가족의 미래와 소득보장정책
류연규 | 서울신학대학교 사회복지학과 교수
- 한국의 연금개혁과 젠더레짐의 과제
석재은 | 한림대학교 사회복지학과 교수
- 여성의 사회권 관점과 공적연금 개혁
김수완 | 강남대학교 사회복지학과 교수
- 국내 여성의 공적 노후소득보장 현황과 확대 방안 : 국민연금을 중심으로
김경아 | 중견기업연구원 연구위원

2030년 가족의 미래와 소득보장정책¹⁾

류 연 규

서울신학대학교 사회복지학과 교수

1. 들어가며: 2030년 가족환경 변화와 소득보장 정책방향

미래의 소득보장정책은 인구·가족의 변화, 경제상황, 노동시장 상황의 변화에 영향을 많이 받을 수 있고, 또한 이러한 변화를 예측하여 선제적인 정책 방향을 제시해야 한다. 저출산 고령화 등 인구의 변화, 단독가구 비율 증가 등 가족 구조와 가족구성원의 변화는 소득보장정책의 수요를 예측하기 어려운 환경 변화이고 이는 또한 소득보장정책의 자원 마련에도 중요한 영향을 미친다. 경제성장률 감소와 정부 재정 여건의 전망은 소득보장정책의 자원 형성을 예측하는 주요 요인이 될 수 있고, 노동시장 유연화, 비정규직 증대 등 노동시장 변화는 공공부조, 공적연금 등의 정책 대상자 수요를 예측할 수 있는 영역이다.

2030년 가족미래 시나리오에서 일반 국민들이 희구하는 시나리오는 “느슨하지만 친밀한 가족”(가족의무로부터 자유로우면서 관계에서는 친밀함이 있는 개념)이라는 것을 도출하였다. 이러한 가족미래 시나리오를 구현하기 위해서 소득보장 영역에서는 ‘가족부담의 최소화’가 중요한 정책 방향으로 설정되었다.

‘가족부담의 최소화’가 중요한 정책방향으로 설정된 배경에는 가족의 형태가 기존의 가족이 수행하던 가족 구성원 간 부양역할을 지속하기 어려운 방향으로 변화하고 있고 이에 따라 가족 구성원에 대한 부양 의무는 점차 느슨해질 것으로 전망되기 때문이다. 보다 구체적으로는 1인 가구의 증가, 파

¹⁾ 이 글은 2014년 한국여성정책연구원 일반과제 연구보고서 〈가족의 미래와 여성 가족정책전망(Ⅳ)〉(장혜경 외, 2014) 3장을 요약한 것임을 밝혀둡니다.

트너 관계의 자율성 증가로 인하여 경제적 안정에 대한 가족원의 욕구는 점차 독립적인 형태로 나타날 것으로 전망된다. 또한 고용형태가 보다 다양화됨으로써, 기존의 공적연금만으로 노후소득을 준비할 수 있는 대상이 점차 줄어들 것으로 예측되어, 2030년에는 사회안전망을 더욱 강화하고, 가족원의 부양부담을 완화하기 위해 자녀의 돌봄에 대해서는 국가가 적극적으로 지원하는 한편, 노후의 소득보장체계는 보다 다층화될 필요성 있다.

‘가족부담의 최소화’라는 정책방향에 대해 소득보장 분야 전문가들을 대상으로 한 델파이 조사에서 ‘가족부담의 최소화’라는 소득보장 분야의 정책방향에 대해 1차 조사에서는 정책방향 동의 정도 4.18점(5점 만점)으로 전문가들의 동의 정도가 높았다. 2차 조사에서도 정책방향 동의 정도 4.22점(5점 만점)으로 동의 정도가 높았다²⁾.

사회단체(한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 참여연대, 경실련, 한국여성노동자회, 한국여성민우회, 청년유니온, 한국 YWCA 연합회) 실무자 80명을 대상으로 한 조사에서도 ‘가족부담의 최소화’라는 미래 소득보장정책 정책방향에 대해 조사대상자의 98.8%가 동의하는 것으로 나타났다.

그렇다면 미래 소득보장정책 영역의 정책방향인

‘가족부담의 최소화’를 구체화할 수 있는 정책과제는 무엇인가? 이러한 정책과제들은 어느 시점에서 어떤 문제를 해결하며 어떤 내용의 구체적인 정책 프로그램들이 필요할까? 이 글에서는 2030년 가족의 미래를 대비한 소득보장 영역의 정책과제와 선결조건, 정책 프로그램 로드맵을 제시하고자 한다.

2. 2030년 가족의 미래를 대비한 소득보장정책 정책과제

정책과제, 추진과제, 세부과제

2030년 소득보장정책 환경을 고려하고 2차년도 과제를 통해 도출했던 ‘느슨하지만 친밀한 가족’ 시나리오에 적합한 소득보장정책 방향으로 ‘가족 부담의 최소화’ 원칙을 제시한 바, 이러한 원칙에 따라 ‘사회적 안전망 강화’, ‘가족원에 대한 양육비용 부담 완화’, ‘개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축’, ‘가족의 생애주기별 맞춤 지원’의 4가지 정책과제와 이에 따른 8개의 추진과제, 24개 세부과제를 제시하면 <표 1>과 같다.

2) 전문가 델파이 조사에서는 가족의 미래 소득보장 영역 정책에서 중요하게 여겨야 할 가치로 기타 의견으로 ‘가족의 상호책임’, ‘부모-자녀 간 신뢰와 돌봄’, ‘재정안정’ 등을 제안하기도 하였고, 가족 간 양극화가 커지면서 ‘튼튼한 울타리가 되는 가족’과 ‘아무런 도움이 되지 않는 가족’이 많아질 것을 염려하기도 하였다. 또한 무엇보다 조세 확충을 통해 재정을 확대하거나 재정안정을 꾀해야만 미래 가족 소득보장에서 저소득층 가구 소득보장 지원이 가능할 것이라 하였다.

〈표 1〉 정책과제, 추진과제 및 세부과제 개요

정책과제	추진과제	세부과제
사회적 안전망 강화	국민기초생활보장제도의 급여수준 적정화	- 급여수준에 가족유형 반영(한부모, 장애 등)
		- 주거급여수준 현실화
		- 자활사업 내실화
	국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준완화	- 생계급여 부양의무자 범위 축소
		- 의료, 주거 급여 부양의무자 기준 폐지
		- 부양의무자 소득/자산기준 현실화
가족원에 대한 양육비용 부담 완화	아동양육 관련 수당의 체계화	- 양육수당 폐지
		- 보편적 아동수당 도입
		- 수당, 바우처 제도 통합관리
개인단위의 다층적 노후소득보장체계 구축	기초연금 강화	- 보편적 수당체계로 전환
		- 기초연금 급여적절성 확보
		- 국민연금과의 관계 재정립
	공적연금 개선	- 국민연금 개별수급권 강화
		- 국민연금 파생 수급권 단계적 약화
		- 공적 연금간 형평성 강화
가족의 생애주기별 맞춤형 지원	청년기 경제적 안정성 강화	- 청년 일자리/채용 확대
		- 공공주택 확대/임대 활성화
		- 대학 등록금 부담 완화
	중·장년기 경제적 안정성 강화	- 노인 요양비 부담 완화
		- 주거비에 대한 공적 지원 강화
		- 공교육 강화/내실화
	노년기 경제적 안정성 강화	- 임금 피크제와 정년연장의 연계
		- 건강보험 보장성 강화
		- 노인일자리 확충

2030년 소득보장정책과제와 현행정책과의 관계

위에서 제안한 정책과제의 추진과제와 세부과제는 새롭게 기획되고 추진되어야 하는 정책도 있지

만, 기존 정책과 밀접하게 연결되며 기존 정책 실행의 연장선상에서 보완되고 활성화되어야 하는 과제들도 제안하였다. 첫 번째 정책과제인 ‘사회적 안전망 강화’는 국민기초생활보장제도의 급여수

준 적정화와 부양의무자 기준 완화의 추진과제를 제안하였는데, 급여수준 가족유형 반영 과제와 부양의무자 기준에 대한 세부과제들은 신규과제이고, 다른 세부과제들은 기존 제도를 보완하거나 활성화하는 제도이다. ‘가족원에 대한 양육비용 부담 완화’ 정책과제의 추진과제인 아동양육 관련 수당의 체계화는 세 가지 하위과제가 모두 새롭게 추진되거나 폐지되어야 할 과제들이다.

‘개인 단위의 노후소득보장체계 구축’ 과제는 ‘기초연금 강화’와 ‘공적 연금 개선’의 추진과제를 제안하였으며, 대부분의 세부과제가 현재 추진되고 있는 과제들을 보완, 활성화시키는 과제이다. ‘가족의 생애주기별 맞춤지원’ 과제는 청년기, 중장년기, 노년기 경제적 안정성 강화를 위한 세부과제들이 대부분 현재 시행되고 있는 사업들이라 기존 제도의 보완과 활성화가 요구된다. 이를 추진과제와 세부과제별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 사회적 안전망 강화

사회적 안전망 강화 정책과제의 추진과제는 ‘국민기초생활보장제도의 급여수준 적정화’와 ‘부양의무자 기준 완화’이다. 국민기초생활보장제도의 급여 수준 적정화의 추진과제 중 ‘급여수준에 가족유형 반영’ 과제는 현재 국회 상임위원회에 계류 중인 국민기초생활보장법 개정안에서도 반영되지 않은 새롭게 추진되어야 할 신규과제이다. 국민기초생활보장법 개정안에서는 최저생계비 기준을 전물량방식의 계측방식에서 급여별 상대소득 방식으로 전환하고 개별급여체계로의 전환을 예고하고 있다. 본 연구의 세부과제로 제시한 ‘주거급여수준 현실화’ 역시 법 개정안에 제안되고 있어 이 제도의 시행 여부와 내용을 살펴보고 이를 보다

활성화시킬 필요가 있다. 자활사업은 여타 저소득 근로자에 대한 근로능력 강화 및 일자리 제공 프로그램과 함께 자활사업 역시 내실화되어야 할 세부과제이다. 현재 자활사업은 근로능력이 있는 수급자의 탈수급 수단이기보다는 생계급여를 수급하기 위한 조건부 급여 성격이 강하기 때문에 자활사업을 내실화하여 근로능력이 있는 수급자에게 노동시장 진입과 소득능력 신장의 적절한 수단이 될 수 있도록 다양한 개선책이 마련되어야 한다.

국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 추진과제의 세부과제인 생계급여 부양의무자 범위 축소, 의료, 주거급여 부양의무자 기준 폐지 등은 신규로 제안되는 과제이다. 부양의무자 소득/자산기준 현실화 과제는 현행 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준에 대해 법 개정안에서는 부양의무자의 소득 기준을 완화할 것으로 보이고 있어 이를 보다 활성화시켜야 한다.

나) 가족원에 대한 양육비용 부담 완화

가족원에 대한 양육비용 부담 완화 정책과제의 추진과제인 ‘아동양육 관련 수당의 체계화’는 ‘양육수당 폐지’, ‘보편적 아동수당 도입’, ‘수당, 바우처 제도 통합관리’ 등의 세부과제로 이루어져 있고 모두 신규로 추진되어야 하는 과제이다. 무엇보다 자녀 양육 부담이 있는 가구에 대한 다양한 수당, 세제혜택, 보육료지원 바우처 등에 대한 통합적 관리체계를 마련할 필요가 있다. 이러한 관리체계가 마련되면 보육료 및 교육료 지원을 받지 못하는 가구에 지급하는 양육수당을 폐지하고 보편적 아동수당을 도입하여 자녀 양육에 대한 가족의 부담을 최소화할 필요가 있다.

다) 개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축

가족 부담을 최소화하기 위한 노후소득보장체계의 추진과제와 세부과제는 신규로 추진해야 하는 기초연금을 보편적 수당 형태로 전환하는 세부과제를 제외하고는 현재 시행되고 있는 제도를 보완하고 활성화하는 과제들이다. 기초연금의 급여적절성 확보, 국민연금과의 관계 재정립 등의 세부과제가 기초연금 강화를 위해 현 제도를 보완해야 하는 과제들이다. 또한 국민연금 개별수급권 강화를 위해 크레딧 범위 확대, 보험료 지원, 최소가입기간 조정 등의 보완이 필요하고 국민연금 파생수급권은 단계적으로 약화되며, 공적연금간 형평성 강화를 위해 공무원연금 개혁 등 공적 연금 제도 개선이 활성화될 필요가 있다.

라) 생애주기별 맞춤형 지원

생애주기별 맞춤형 지원의 추진과제들인 청년기 경제적 안정성 강화, 중장년기 경제적 안정성 강

화, 노년기 경제적 안정성 강화의 추진과제들은 대부분 신규 과제가 아닌 기존 제도의 활성화가 필요한 과제이다. 생애주기별 경제적 안정성을 위협하는 요인들은 2014년 현재 이미 상당 부분 진행되었고, 이에 대한 다양한 정책들이 추진되고 있다. 이렇게 활성화되어야 할 세부과제들은 청년 일자리/채용 확대, 공공주택 확대/임대 활성화, 대학등록금 부담 완화 등 청년기 경제적 안정성 강화를 위한 세부과제들과 노인 요양비 부담 완화, 주거비에 대한 공적 지원 강화, 공교육 강화/내실화 등 중장년기 경제적 안정성 강화를 위한 세부과제들, 임금피크제와 정년 연장의 연계, 건강보험 보장성 강화 등의 세부과제이다. 다만 노인일자리 확충 과제는 기존의 취로사업이나 여가선용 수준의 노인일자리 활성화가 아닌 노년기 생활의 주요한 소득원이 될 수 있는 정도의 일자리 확대가 필요할 것으로 보인다.

〈표 2〉 소득보장정책의 추진과제와 기존제도와와의 관계

추진과제	세부과제	기존 제도		신규
		보완	활성화	
국민기초생활보장제도의 급여수준 적정화	- 급여수준에 가족유형 반영(한부모, 장애 등)			○
	- 주거급여수준 현실화		○	
	- 자활사업 내실화	○		
국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준완화	- 생계급여 부양의무자 범위 축소			○
	- 의료, 주거 급여 부양의무자 기준 폐지			○
	- 부양의무자 소득/자산기준 현실화		○	
아동양육 관련 수당의 체계화	- 양육수당 폐지			○
	- 보편적 아동수당 도입			○
	- 수당, 바우처 제도 통합관리			○

〈표 계속〉

추진과제	세부과제	기존 제도		신규
		보완	활성화	
기초연금 강화	- 보편적 수당체계로 전환			○
	- 기초연금 급여적절성 확보	○		
	- 국민연금과의 관계 재정립	○		
공적연금 개선	- 국민연금 개별수급권 강화	○		
	- 국민연금 파생 수급권 단계적 약화	○		
	- 공적 연금간 형평성 강화		○	
청년기 경제적 안정성 강화	- 청년 일자리/채용 확대		○	
	- 공공주택 확대/임대 활성화		○	
	- 대학 등록금 부담 완화		○	
중·장년기 경제적 안정성 강화	- 노인 요양비 부담 완화		○	
	- 주거비에 대한 공적 지원 강화		○	
	- 공교육 강화/내실화		○	
노년기 경제적 안정성 강화	- 임금 피크제와 정년연장의 연계		○	
	- 건강보험 보장성 강화		○	
	- 노인일자리 확충	○		

정책과제 수립 시행을 위한 선결조건

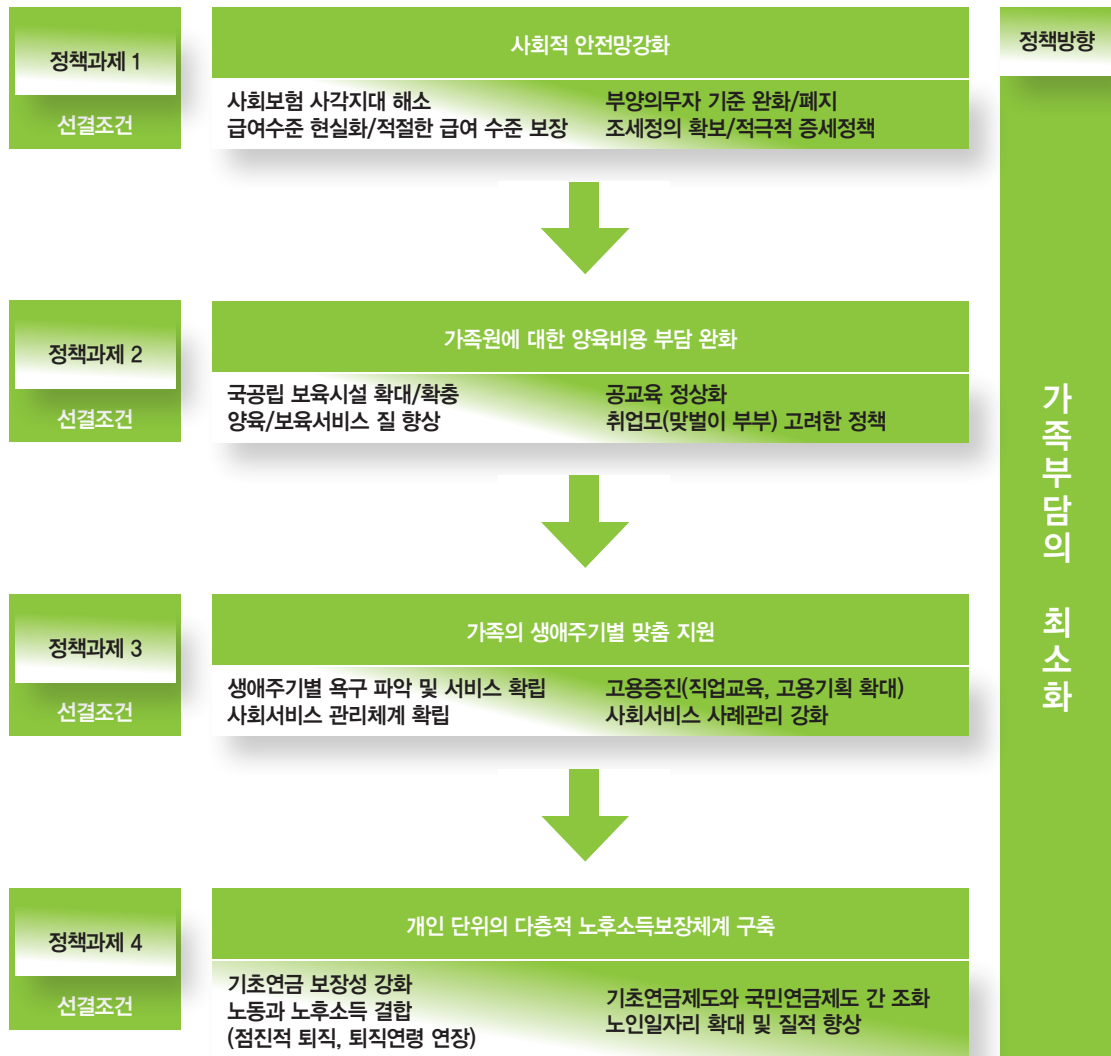
2030년 가족미래 소득보장정책 과제에 대한 전문가들의 의견과 동의 정도를 묻기 위해 2차에 걸쳐 델파이조사를 실시하였다. 3개년에 걸쳐 연구팀에서 조사한 가족변화 환경 전망, 변화 환경 전망에 따른 가족 미래 시나리오, 미래 대응 정책방향과 과제에 대해 4차년도에는 추진과제와 세부과제를 도출하고 전문가들의 동의 정도를 파악하였다. 소득보장정책 영역의 델파이조사에 참여한 전문가들은 총 34명으로 사회복지학, 정책학, 경제

학 분야 연구자와 공무원이 포함되었다. 2차조사에서는 1차조사 응답자들을 대상으로 조사하였는데, 2명이 응답자에서 제외되어 32명이 응답하였다.

2030년 미래 가족의 소득보장정책 정책과제인 사회적 안전망 강화, 가족원에 대한 양육비용 부담 완화, 가족의 생애주기별 맞춤 지원, 개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축 등의 정책과제별로 추진과제와 세부과제를 도출하고, 이에 대한 전문가들의 동의 여부와 다른 의견에 대해 분석하였다.

2030년 미래 가족의 소득보장을 위해 ‘가족부담의 최소화’라는 정책방향은 전문가 델파이 조사를 통해 높은 지지를 받았고, 이에 따른 정책과제로 우선순위에 따라 ‘사회적 안전망 강화’(1순위), ‘가족원에 대한 양육비용 부담 완화’(2순위), ‘가족

의 생애주기별 맞춤 지원’(3순위), ‘개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축’(4순위)의 4가지 정책과제를 정하였다. 이러한 정책과제를 수립하고 시행하기 위한 선결조건은 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 소득보장정책 영역 정책방향, 정책과제, 선결조건

먼저, 사회적 안전망 강화 정책과제에 대한 선결 조건은 1) 사회보험 사각지대 해소 2) 급여수준 현실화/적절한 급여 수준 보장 3) 부양의무자 기준 완화/폐지 4) 조세정의 확보/적극적 증세정책이다. 사회적 안전망 강화는 미래 가족의 최저 안전망이 되어야 하며 최저 안전망이 튼튼히 기능하려면 사회보험에 의한 소득보장이 강화되어야 한다. 또한 공공부조제인 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 폐지하여 제도에서 배제되는 구성원이 없이 사회안전망의 역할을 다 할 수 있도록 하고, 급여수준을 현실화하여 가족의 기본적인 삶의 질이 보장되어야 한다. 사회안전망에서 배제되는 가족 없이 적절한 삶의 수준을 보장하기 위해서는 충분한 재원이 확보되어야 하며 이를 위해 조세정의 확보와 적극적 증세정책이 선결되어야 한다.

두 번째로 가족원에 대한 양육비용 부담 완화 정책과제에 대한 선결조건은 1) 국공립 보육시설 확대/확충 2) 양육/보육서비스 질 향상 3) 공교육 정상화 4) 취업모(맞벌이 부부) 고려한 정책이다. 가족원에 대한 양육비용 부담을 완화하기 위해 아동이 있는 가족에게 지원하는 양육비용의 실효성을 높이기 위해서는 양질의 보육/교육 서비스가 제공되어야 하며, 특히 맞벌이 부부가 양육에 대한 부담없이 일가족양립이 가능하도록 하는 것이 선결되어야 한다.

세 번째로 가족의 생애주기별 맞춤 지원 정책과제에 대한 선결조건은 1) 생애주기별 욕구 파악 및 서비스 확립 2) 사회서비스 관리체계 확립 3) 고용 증진(직업교육, 고용기회 확대) 4) 사회서비스 사례관리 강화이다. 가족의 생애주기별 맞춤 지원은

청년기, 중장년기, 노년기 가족의 경제적 안정성 강화를 의미하며, 이를 위해서는 각 생애주기별 욕구와 서비스를 정확히 파악하고, 생애주기별 욕구에 적합한 서비스 관리체계가 확립되어야 한다. 또한 청년기, 중장년기, 노년기는 근로 가능한 세대이므로 이들 세대의 경제적 안정성을 위해서는 무엇보다 고용 증진이 전제되어야 한다.

마지막으로 개인 단위 다층적 노후소득보장체계 구축 정책과제에 대한 선결조건은 1) 기초연금의 보장성 강화 2) 노동과 노후소득의 결합(점진적 퇴직, 퇴직연령 연장, 임금피크제 등) 3) 기초연금제도와 국민연금제도 간 조화 4) 노인일자리 확대 및 질적 향상이다. 수명이 연장되고 노인 인구가 증가함에 따라 노년기에도 근로 가능하도록 하고 노년기 근로소득이 보장되어야 보다 안정적인 개인 단위의 다층적 노후소득보장체계가 구축되어야 한다.

3. 2030년 가족미래 소득보장정책 적용사례

2차년도 연구과제에서 한국인들이 희구하는 가족의 모습으로 나타난 ‘느슨하지만 친밀한 가족’(장혜경 외, 2012)을 가족관계별로 재구성한 사례에서는 가족을 구성하는 두가지 축을 세대관계와 파트너관계로 구분하고 있다(장혜경 외, 2013). 이 절에서는 2013년 연구과제에서 도출한 소득보장이슈 관련 세대관계와 파트너관계의 사례에 대해 2030 가족미래 소득보장정책과제가 적용되었을 때 어떤 변화를 보일 수 있는지에 대해 서술한다.

1) 적용사례 1: 세대 간 분리 강화와 노인세대의 소득보장

세대관계는 성인자녀와 노부모 간, 미성년자녀와 부모 간 관계로 다시 구분되는데, 이 중에서도 최근 가장 급격한 변화를 보이고(장혜경 외, 2013:81) 또한 2030년에는 더욱 큰 변화가 발견될 수 있는 관계가 성인자녀와 노부모 간 관계이

다. 성인이 된 자녀세대는 노인이 된 부모세대를 부양할 수 있는 능력도 의지도 더 이상 없으며, 세대 간 사적 이전의 비중은 점차 감소하고 있다(장혜경 외, 2013:83). 이러한 변화는 2030년까지 지속되거나 가속화될 수 있으며, 노인부양을 둘러싼 가족갈등이 첨예화된 상황을 다음과 같이 가정할 수 있다.

A씨(67, 여)는 5년전 남편과 사별한 후 구식주택에서 혼자 생활하고 있는 독거노인가구로, 마땅한 수입이 없어 생활비지원이 필요할 뿐 아니라, 큰 수술을 받게 되어 수술 이후 재활보조, 수발 등의 비용이 필요하다. A씨의 큰 딸은 결혼하였으나 양육과 생계문제로 벅찬 상황이고, 작은 딸은 미혼이지만 회사일로 눈코 뜰새없이 바쁜 상황이다. 부모의 부양부담으로 인해 A씨의 두 딸 간에는 잦은 갈등이 생긴다(장혜경 외, 2013:83)

위 사례에서 A씨에게 2030년 적용 가능한 소득보장 정책과제는 개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축과 사회적 안전망 강화, 노년기 경제적 안정성 강화이다. 2030년 미래 소득보장체계에 의해 노년기 경제적 안정성 강화를 위한 건강보험 보장성 강화로 수술비와 재활 진료비용 등이 상당부분 건강보험으로 지불된다. 중장년기인 A씨의 큰 딸에게는 노인 요양비 부담이 완화되도록 노인장기요양제도가 재편되어 어머니 수발에 대한 부담을 최소화할 수 있고, 개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축으로 성인 자녀의 노인세대 경제적 부양 부담 역시 최소화된다.

A씨는 국민연금의 파생적 수급권이 약화되었지만, 기초연금이 강화되어 기초 소득보장에 대한 불

안감은 해소할 수 있고, 최소가입기간 감소, 사회보험료 지원 등으로 국민연금의 개별수급권이 강화되어 국민연금 가입기간 동안 기여했던 경력으로 소액이나마 국민연금 노령연금을 수급할 수 있다.

2) 적용사례 2: 파트너관계 자율성 강화와 가족정책으로서 자녀부양

2030년 미래 가족은 파트너 관계 자율성이 강화됨에 따라 이혼, 재혼, 동거 관계의 커플이 증가할 전망이다. 동거 기간 동안 자녀를 출산하고 양육하다가 이혼, 재혼, 별거 등에 의해 한부모 가정이 증가할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 자녀 양육의 부담은 더욱 증가할 것이고 이에 대하여 소득보장 정책을 통한 자녀 양육 부담 완화가 요구된다.

사례1

7세 여아를 둔 A씨 부부가 이혼 후, A씨의 부인이 자녀를 양육하고, A는 양육비를 지급하고 있던 중, A가 재혼을 하게 될 경우, A씨는 기존의 가정과 새로 형성하는 가족을 모두 부양해야 하는 경제적 부담을 갖게 됨
- 그렇다면, A씨는 그의 월급으로 어떻게 두 가정과 자신의 생계를 유지할 것인가?(장혜경 외, 2013: 85)

A씨 부인과 7세 여아는 한부모가족으로 7세 여아에게는 양질의 보육서비스가 제공되고, 아동에게 지급되는 보편적 수당이 아동양육비용에 대한 지원으로 제공됨에 따라 A씨가 가족법 개정으로 도입된 이혼후 부양제도에 의해 지급하는 양육비는 현재 전일제 유치원에서 받는 유아교육 서비스와 취학후 양질의 공교육 서비스에 드는 비용을 제

외한 아동양육비에만 쓰일 수 있어 2010년대에 비해 양육비 부담이 작아진다. 또한 A씨의 이혼한 부인은 자녀를 마음 놓고 맡길 수 있는 보육서비스와 방과후교육 서비스, 공교육제도로 인해 경력단절 여성을 위한 직업훈련을 거쳐 사회적 보호를 받는(사회보험 가입에서 배제되지 않는) 양질의 일자리

에 취업하여 일가족양립을 가능케 한다.

사례2

B씨는 이혼 후, 집 근처 마트에서 시간제 근로자로 일하며 7세 자녀를 홀로 양육하고 있다. 전배우자로부터 매달 양육비를 지급받고 있으나, 자녀를 충분히 양육하기에는 턱없이 부족하기만 하고, 본인의 수입으로는 생계를 유지하는 것만으로도 힘에 부치는 상황이다.
- 그렇다면 B씨가 적절한 생계유지와 자녀 부양을 수행하기 위해서는 어떠한 지원이 이루어져야 할 것인가? (장혜경 외, 2013: 85)

B씨는 이혼으로 인해 파트너로부터 부양을 받을 수 없고, B씨가 받는 시간제 근로 소득은 한부모 가족의 특수성을 반영하여 국민기초생활보장제도 생계급여 수급 자격이 되기 때문에 적절한 수준의 생계급여와 교육급여, 의료급여, 주거급여를 받을 수 있다. B씨는 개정 가족법에 의한 이혼 후 부양제도

의 적용을 받을 수 있고, B씨의 7세 자녀는 양질의 유아교육/보육 서비스를 받을 수 있고, 보편적 아동 수당을 받을 수 있다. 공교육이 내실화되어 사교육비에 대한 부담이 없고, 자녀 양육 시간의 부담이 어느 정도 해소되면 시간제 일자리를 전일제 일자리로 전환하여 근로소득을 높일 수 있다.

사례3

동거커플인 H-C씨는 6세의 딸을 두고 동거 관계를 해소하였다. 자녀를 양육하는 C씨에게 H씨는 매달 자신의 월급에서 양육비를 지급하고 있으나, 최근, C씨로부터 자녀가 초등학교에 입학하게 됨에 따라 더 많은 경제적 지원을 요구받고 있다.(장혜경 외, 2013: 85)

혼인법의 개정으로 동거커플인 H-C씨는 혼인한 부부가 받을 수 있는 자녀양육 지원을 받을 수 있다. 양질의 보육서비스와 공교육을 통해 H-C씨가 지출해야 하는 교육비는 현저하게 감소하고, 공공주택이 확대되어 주거비에 대한 부담도 약화되었다.

4. 결론을 대신하여: 2030년 가족미래 소득보장정책 로드맵

2030년 가족미래 소득보장정책 로드맵은 전문가 델파이 조사를 통해 정책과제의 중요성 우선순위와 시급성 우선순위를 기초로 하여 상대적으로 빨리 도입되어야 하거나 이미 시행되고 있는 세부 과제와 시급하지 않거나 장기간의 연구가 필요한

세부과제를 구분하여 2030년까지의 시간 흐름에 따른 세부과제를 나열하였다(그림 2 참조).

먼저 전문가들이 중요성이나 시급성 면에서 가장 우선순위가 높다고 한 ‘사회적 안전망 강화’의 과제는 상대적으로 빨리 도입해야 하지만, 다양한 문제를 고려한 연구기간이 필요하기 때문에 2015년부터 2030년에 걸쳐 단계적으로 도입할 필요가 있다. 먼저, 개정 국민기초생활보장법에 따르면 통합급여에서 개별급여체계로의 개편, 상대적 빈곤선 도입이 이루어질 예정이며, 부양의무자 소득/자산기준 현실화는 시급히 해결해야 할 문제인 동시에 법률 개정안에서 부양의무자 소득 기준에도 상대적 빈곤선을 도입하는 개선안이 제시되어 있다.

자활사업 내실화는 오랜 기간 문제점으로 지적되어 온 것이기 때문에 대상자 선정, 사업 목표 등을 명확히 하여 내실화를 기할 수 있을 것이고, 주거급여 수준 현실화도 빠른 시일 안에 이루어져야 할 것이다. 급여수준에 가족 유형을 반영하는 문제는 상대적 빈곤선으로 급여 기준이 변경되면서 어떤 방식의 적용이 가능한지 연구가 필요하고, 생계급여 부양의무자 범위 축소와 의료주거급여 부양의무자 기준 폐지는 찬반 의견이 대립되기 때문에 각계의 의견을 반영하는 공청회 등이 필요하다.

가족원에 대한 양육비용 부담 완화 정책과제는 중요성 면에서는 우선순위가 높았으나 시급성에서 일부 전문가들이 우선순위가 높지 않다는 견해를 피력하였다. 이는 양육수당 폐지와 보편적 아동수당 도입에 대한 찬반 의견이 대립되고, 현행 무상보육 체계가 가동되고 있기 때문에 시급성 측면에서 우선순위를 낮게 평가하는 전문가가 있는 것으로 유추된다. 아동양육 관련 수당의 체계화를 위해서는 먼저 수당과 바우처제도를 통합관리할 수 있

는 시스템을 구축하고, 각계의 의견을 반영하여 양육수당 폐지와 보편적 아동수당 도입을 동시에 추진하도록 해야 할 것이다.

개인 단위의 다층적 노후소득보장체계 구축은 중요성과 시급성 측면에서 우선순위가 높지 않았는데, 이는 기초연금이 시행된 지 얼마 되지 않았고, 공적 연금 개혁 등 다양한 정책 논의가 활발하게 일어나고 있기 때문이 아닐까 생각된다. 이에 우선 기초연금 급여적절성 확보, 기초연금과 국민연금의 관계 재정립, 국민연금 개별수급권 강화 및 국민연금 파생수급권 단계적 약화 과제를 2020년 경부터 추진하고, 공적연금간 형평성 강화는 2015년 6월 현재 정부가 개혁 의지를 보이는 만큼 빠른 시일 내에 개선될 여지가 있다.

가족의 생애주기별 맞춤 지원은 직접적인 소득보장정책이라기보다는 생애주기별 경제적 안정성 강화를 위한 조건 또는 선행 과제에 해당하는 것이라 할 수 있는데 대부분 일자리 확충, 서비스 확대, 비용 부담 완화 등으로 현재 부분적으로나마 시도되고 있는 제도들이라 비교적 빠른 시기에 개선이 이루어지도록 배치하였고, 다만 정책에 대한 동의율이 높지 않았던 주거비에 대한 공적 지원 강화 세부과제는 2030년경으로 배치하였다.

이상과 같이 2030년 미래 가족 소득보장정책의 로드맵을 제시해 보았는데, 이러한 로드맵은 전문가 델파이 조사의 대략적인 조사결과를 바탕으로 배치한 것으로, 보다 정확하고 구체적인 로드맵을 제시하기 위해서는 각 정책과제, 추진과제, 세부과제에 대한 면밀한 조사·연구가 필요할 것으로 보인다.

연도		2015							2030
정책과제	추진과제	세부과제							
사회적 안전망 강화	시행예정		개별급여체계 개편, 상대적 빈곤선 도입						
	국민기초생활보장제도의 급여수준적정화				급여수준에 가족유형 반영				
					주거급여수준 현실화				
	국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준완화				자활사업 내실화				
								생계급여 부양의무자 범위 축소	
가족원에대한 영양비용 부담완화					부양의무자 소득/자산기준 현실화				
	현행				무상보육(영유아보육료지원 & 양육수당 지급)				
	아동양육관련 수당의체계화								양육수당 폐지
									보편적 아동수당 도입
								수당, 바우처 제도 통합관리	
개인단위의 다층적 노후소득보장 체계 구축	현행				기초연금제도 시행				
	기초연금 강화								보편적 수당 체계로 전환
								초연금 급여적절성 확보	
								국민연금과의 관계 재정립	
	공적연금 개선							국민연금 개별수급권 강화	
								국민연금 파생수급권 단계적 약	
								공적연금간 형평성 강화	

[그림 계속]

연도	2015									2030
정책과제	추진과제	세부과제								
가족의 생애주기별 맞춤 지원	청년기 경제적안정성강화			청년일자리 확대						
				공공주택 확대/임대 활성화						
				대학등록금 부담 완화						
	중장년기 경제적안정성강화									주거비에 대한 공적 지원강화
				노인요양비 부담 완화						
				공교육 내실화						
	노년기 경제적안정성강화			임금피크제와 정년 연장의 연계						
				건강보험 보장성 강화						
				노인일자리 확충						

[그림 2] 2030년 미래가족 소득보장정책 영역 로드맵

참 · 고 · 문 · 헌

장혜경 · 김은지 · 김영란 · 김소영 · 선보영 · 최진희(2012). 「가족의 미래와 여성 · 가족정책전망(II)」, 한국여성정책연구원.
장혜경 · 김은지 · 김영란 · 김소영 · 선보영 · 김수원(2013). 「가족의 미래와 여성 · 가족정책 전망(III)」, 한국여성정책연구원

한국의 연금개혁과 젠더레짐의 궤적¹⁾

석재은

한림대학교 사회복지학과 교수

1. 서론

연금은 가족-노동시장-국가영역에 투영된 젠더레짐이 총체적이고 집합적으로 구현되는 정책 영역 중 하나이다. 연금에서의 젠더불평등(gender inequality)은 노동시장, 가족, 국가 영역에서 발생한 젠더불평등이 집적된 결과인 동시에 연금정책의 설계에 따라 이들 영역에서 발생한 젠더불평등을 개선할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 즉, 연금권 보장과 관련하여 가장 중요한 골간인 연금의 수급자격과 급여수준을 결정하는 원칙에서 ‘노동시장 성과와의 연계’, ‘가족돌봄에 대한 사회적 보상’, ‘국가의 기본생활보장 책임’이 어떠한 구성과 비중으로 결합되어 영향을 미치도록 설계할 것인가 하는 점이 연금정책에서 젠더레짐에 영향을 미칠 수 있는 핵심적 요소이다.

이 글에서는 실질적인 젠더평등을 위하여, 젠더차이 전략(strategies of gender difference) 및 젠더동등 전략(strategies of gender equality)의 한계를 넘어, 젠더통합 전략(strategies of gender integration)을 통한 연금정책 대안을 모색해 보고자 한다. 이러한 맥락에서 이 논문은 젠더평등적인 연금정책을 모색하기 위해 세인즈베리(Sainsbury)의 젠더레짐 분류를 수정하여 재분류하고, 한국의 연금제도 도입 및 개혁의 역사적 과정에서 나타난 젠더불평등한 젠더레짐이 투영된 정책적 요소들을 분석하였으며, 향후 연금정책의 발전방향으로 젠더동등 전략 및 젠더차이 전략의 한계를 넘어서는 젠더평등한 젠더통합적 전략

1) 이 글은 석재은 (2012). 한국의 연금개혁과 젠더레짐의 궤적: 젠더통합 전략을 통한 젠더평등을 향하여. 『한국여성학』, 28(3): 95-144에서 발췌 인용하였음을 밝힙니다.

을 제안하고자 한다.

2. 젠더레짐, 연금정책, 여성의 연금권

젠더(gender)는 여성(women), 성(sex)과는 구별되는 개념으로, 시대와 문화적 배경에 따라 상이한 상대적인 성별 역할에 기반한 상호관계를 지칭하는 사회적 구성물을 의미하며, 젠더레짐(gender regime)은 여성과 남성의 시민사회(가족), 노동시장, 국가에의 참여방식을 조직하는 신념, 관습, 사회구조, 법, 제도를 의미한다(Sainsbury, 1996). 따라서 젠더레짐은 복지국가의 핵심정책의 논리를 통해 드러난다(Pascall and Lewis, 2004). 연금정책의 경우 젠더레짐에 내포되어 있는 ‘노동시장’에서의 성별 참여 기회와 참여의 질, ‘가족’내에서의 부부 간 역할관계, ‘국가’ 연금정책의 연금수급자격 및 급여 결정 시스템의 특징들에 따라 여성의 연금권에 대한 결과는 매우 달라질 수 있다. 따라서 젠더레짐은 여성이 남성에 비하여 낮은 생애소득을 갖게 되는 것을 이해하는데 핵심적이다. 여성이 감당하는 상당한 무급의 가사노동과 양육, 노동시장의 차별 때문에 발생하는 여성의 고용에서의 제약과 취약성은 여성들이 소득비례연금을 덜 축적하도록 하기 때문이다(Ginn et al., 2001).

세인즈베리(Sainsbury)는 그녀의 저서 Gender and Welfare State Regimes(1999)에서 ‘노동시장’ 및 ‘가족’에서의 젠더역할의 차이와 ‘국가’의 복지정책의 설계에 따라 달라지는 연금수급권의 발생근거 등에 따라 젠더정책 레짐(gender policy regime)을 다음과 같이 세 가지로 구분하였다. 첫

째, ‘남성생계부양자(male breadwinner) 모델’은 남성은 노동시장에서 유급노동을 통해 가구의 생계를 담당하고, 여성은 가정에서 무급 돌봄노동을 하는 전통적 성별분업에 기초하고 있는 젠더정책 레짐이다. 둘째, ‘성별 역할 분리(separate gender roles)’ 모델은 젠더의 고유한 차이에 기초하여 성별분업을 지속함으로써 여성은 가정에서 돌봄노동을 제공하지만, 국가가 무급 돌봄노동에 대한 사회적보상(돌봄제공자수당, 연금크레딧 등)을 제공하는 젠더정책 레짐이다. 셋째, ‘개인별 소득자-양육자 통합(individual earner-carer)’ 모델은 젠더 평등에 기초하여 남성과 여성 모두가 유급노동과 무급 돌봄노동을 함께 담당하는 젠더정책 레짐이다.

젠더에 대한 관점을 젠더몰이해, 젠더차이, 젠더동등, 젠더통합의 변증법적 스펙트럼으로 이해할 때, 세인즈베리가 분류한 세 가지 유형의 젠더정책 레짐인 남성생계부양자 모델 및 성별 역할 분리 모델과 개인별 소득자-양육자 통합모델의 사이에 논리적으로 건너 뛴 부분이 보인다. 젠더차이에 기반한 성별 역할 분리 모델에서 젠더통합에 기반한 개인별 소득자-양육자 모델로 바로 넘어가기 전에 젠더동등 전략에 입각하여 남녀 모두가 유급노동을 하는 소위 이인소득자(dual earner) 모델이 삽입되는 것이 젠더차이, 젠더동등, 그리고 합(合)으로서의 젠더통합이라는 논리적 완결성을 갖게 한다.

남녀 모두가 유급노동을 하는 것이 곧바로 남녀가 유급노동을 통한 ‘소득자’와 가정의 ‘양육자’ 역할을 함께 공유하는 모델을 의미하지 않는다. 남녀가 모두 유급노동을 하는 이인 소득자 모델은 젠더동등 전략(strategy of gender equality)에 입각

하여 남녀가 모두 노동시장에 참여하여 소득자로서 동등하게 역할하는 것만을 강조하되, 가정에서 책임져야 하는 돌봄 및 가사 등 재생산 노동에 대한 공식적인 인식은 여전히 부재하다. 이에 따라 여성은 슈퍼우먼(super-women) 신드롬에 고통을 받게 된다. 반면, 소득자-양육자 통합모델은 남녀가 노동시장에서 함께 노동하고 가정에서 함께 돌봄과 가사를 담당하는 젠더통합적 전략에 기반한 진정한 젠더평등 모델이라 할 수 있다. 소득자-양육자 젠더통합 모델에서는 각 개인이 남녀에 관계없이 생애주기에 따라 소득자-양육자로서의 역할 혼합비율을 자유롭게 결정할 수 있다. 그리고 이를 가능케 해주는 물질적 제도적 뒷받침 중의 하나가 시민권 및 거주에 입각한 연금수급권이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 세인즈베리가 구분한 젠더레짐을 젠더몰이해(몰성적) 관점, 젠더차이 관점, 젠더동등 관점, 젠더통합(결과적 젠더평등) 관점의 변증법적 스펙트럼에서 재분류하고, 각 젠더레짐의 연금정책적 특징을 포함하여 정리하면 다음과 같다(표 1 참조). 첫째, 남성생계부양자(male breadwinner) 모델은 젠더몰이해(gender blind) 속에서 남성은 생계부양자로서, 여성은 가정내 돌봄제공자로서 성별 분업을 하되, 여성의 돌봄역할은 공식적으로 인식되지도 않고 사회적 인정도 부여되지 않는다. 여성은 남성을 통해 부양되는 존재로 위치지어지고 여성의 연금권은 남성소득자의 피부양아내로서 피부양자연금, 유족연금 등 파생적 연금수급권을 부여받게 된다.

둘째, 성별 역할 분리(separate gender roles) 모델은 남성생계부양자 모델과 달리 젠더에 대한 명확한 인식이 있다. 젠더의 고유한 차이(gender

difference)에 입각하여, 성별로 역할을 분담한다. 남성은 유급노동을 통해 생계부양자로서 역할을 담당하고, 여성은 출산, 육아의 젠더 특성을 반영하여 가정 내 돌봄제공자로서 역할을 담당한다. 그리고 여성의 가정 내 돌봄노동에 대해 남성생계부양자 모델과 달리 공식적으로 사회적 인정을 부여한다. 예컨대 어머니로서의 지위에 부여되는 연금크레딧 등을 통해 여성의 연금권을 보장한다. 그런데, 연금크레딧을 통한 연금권의 경우 대부분 실질적 급여수준이 높지 못하기 때문에, 연금크레딧만으로 여성의 독립적인 안정적 소득을 보장하는데에는 한계가 있는 것으로 평가된다.

셋째, 이인 소득자(dual earner) 모델은 제한적 젠더동등(limited gender equality) 관점에 입각하여 남녀 모두가 독립적 유급노동자로서 일하는 보편적 노동자 모델이다. 여성이 남성과 동일하게 유급노동자로서의 역할을 수행하는 것을 강조한다. 이러한 이인 소득자 모델은 노동시장 '참여'의 측면에서 젠더평등은 강조하지만, 재생산이 이루어지는 비공식 가정영역에서의 젠더평등은 염두에 없다. 따라서 여성이 여전히 안게 되는 출산, 양육부담 등에 따라 노동시장에서 처해지는 여성들의 불이익에 대한 고려는 없다. 따라서 이인소득자 모델에서 여성의 연금권은 독립적 노동자로서의 지위에 입각하여 부여되지만, 여성의 고유한 젠더차이에 따른 불이익으로 인하여 결과적으로 연금권의 진정한 젠더평등을 보장하지 못한다.

넷째, 보편적 소득자-양육자 통합 모델(universal earner-carer model)은 진정한 젠더평등(real gender equality), 나아가 젠더통합(gender integration)에 입각하여 남녀 모두 독립적 노동자로서 노동시장에 참여하는 것을 기본

으로 하면서도, 가정 내 돌봄역할도 남녀 모두 동등하게 함께 하는 보편적 노동-돌봄 통합모델이다. 이 경우 남녀 모두가 일과 가정의 양립이 이루어지는 환경 하에서 소득자인 동시에 양육자(돌봄제공자)로서의 지위 속에서 연금권을 갖게 된다. 독립 노동자로서의 연금권에 더하여 보편적 양육자의 지위에 연금권을 보장한다. 보편적 양육자에 대한 연금권은 남녀 모두 돌봄노동에 대한 연금크레딧을 받을 수 있으며, 더 나아가 모두가 보편적

양육자라는 관점에서 시민권과 거주에 입각한 기초연금을 보장하는 방식도 가능하다. 이러한 보편적 소득자-양육자 모델은, 이인 소득자 모델이 노동시장 참여 기회 측면에서만 젠더평등을 보장한 것에 비해, 공식-비공식 영역, 생산-재생산 영역에서 실질적이고 결과적 젠더평등을 보장할 수 있는 젠더레짐이며, 진정한 젠더통합적 모델이라 할 수 있다.

〈표 1〉 세인즈베리 젠더레짐의 재분류와 여성의 연금권

	남성생계부양자 모델 (male breadwinner model)	성별 역할 분리 모델 (separate gender roles model)	이인 소득자 모델 (dual earner model)	보편적 소득자-양육자 통합 모델 (universal earner-carer model)
젠더 관점	젠더몰이해 (gender blind) 여성의 돌봄 역할에 대한 인식 부재	젠더 차이 (gender difference) 여성의 돌봄 역할에 대한 사회적 인정과 보상	제한적 젠더 동등 (limited gender equality) 노동시장 참여평등 가정 내 돌봄책임 무관심	젠더평등, 젠더통합 (gender equality, gender intergration) 노동-돌봄 젠더평등을 통한 실질적 젠더평등, 젠더통합
젠더 역할	남성=노동시장 유급노동자 생계부양자 여성=가정 내 무급 돌봄제공자	남성=노동시장 유급노동자 여성=가정 내 돌봄노동자	남성, 여성= 노동시장 유급노동자 여성=가정 내 돌봄 제공자	남성, 여성 = 노동시장 유급노동자 및 가정 내 돌봄제공자
정책대응	물성적, 보수적 가족정책	실용적 여성지향 정책	젠더동등 노동시장 참여기회 보장에 목표를 둔 기회평등 정책	결과적 성평등, 젠더통합을 위한 정책
가정내 돌봄에 대한 국가 역할	없음	무급 돌봄제공에 대한 사회적 보상: 연금크레딧, 돌봄제공자 수당	공식적 돌봄서비스 발전 지원: 시장서비스 및 공공서비스 등	돌봄제공에 대한 사회적 보상: 연금크레딧, 돌봄제공자수당/ 돌봄서비스 지원/ 돌봄을 위한 휴직제도 지원 즉, 현금-서비스-시간 보장
연금수급권의 근거	남성=생계부양자 여성=생계부양자의 피부양자	남성=유급노동자 여성=돌봄제공자	남성, 여성= 유급노동자	남성, 여성= 시민권 및 거주/ 유급노동자

〈표 계속〉

	남성생계부양자 모델 (male breadwinner model)	성별 역할 분리 모델 (separate gender roles model)	이인 소득자 모델 (dual earner model)	보편적 소득자-양육자 통합 모델 (universal earner-carer model)
여성 수급권의 지위	아내	어머니	노동자	시민 노동자
급여 수령인	남성생계부양자 피부양자	남성 노동자 여성 돌봄제공자	남성, 여성 노동자	남성, 여성 시민 남성, 여성 노동자 남성, 여성 돌봄제공자
연금급여 단위	가구	가구/개인	개인	개인
대표적 연금 형태	남성생계부양자 노령연금 유족연금 분할연금*	남성 노령연금 여성 연금크레딧 분할연금*	남성 노령연금 여성 노령연금	거주/시민권에 입각한 보편적 기초연금 남성 노령연금 + 연금크레딧 여성 노령연금 + 연금크레딧
여성 연금권 확보의 약점	혼인상태 변동에 따라 수급권 취약	돌봄제공자에 대한 사회적 보상수준 (연금크레딧)이 낮음	여성노동의 질이 낮아(높은 비정규직 비율 및 낮은 임금) 수급권 확보 어렵고, 여성의 출산, 양육으로 인한 노동경력 단절로 가입기간 짧아 연금급여수준 낮음.	약점 없음. 남녀 동일한 연금권 보장
대표 국가	한국	독일	미국	스웨덴/네덜란드/ 캐나다

주 : *분할연금은 혼인상태에서 비롯된 연금권이라는 측면에서 남성생계부양자 모델의 성격도 가지지만, 혼인상태 변동에 관계없이 보장되며, 돌봄노동에 대한 보상적 성격도 갖는다는 점에서 성별 역할 분리 모델의 특색도 가진.

자료 : 석재은(2012)

3. 한국의 연금제도 발전 궤적에 투영된 젠더레짐

한국은 1988년 국민연금제도 도입 이후, 적용대상 확대를 위한 법 개정 외에, 1998년과 2007년 두 번에 걸쳐 큰 폭의 연금개혁이 이루어졌다. 또한 2014년에 기초연금이 도입되었다. 여기에서는 한국의 연금제도의 발전 궤적을 살펴보면, 연금제도 설계와 개혁의 맥락에 숨겨져있는 한국 사회의 젠더레짐을 확인하고, 연금정책의 변화를 통해 여성의 연금권 확대를 시도한 정책적 조치들과 그 의미를 전략적 관점에서 평가해 보고자 한다.

1988년 국민연금 도입: 강력한 남성생계부양자 젠더레짐 반영 및 물질적, 젠더인지적 전략 부재

1988년 도입된 한국의 국민연금은 전형적으로 남성생계부양자 모델의 젠더레짐하에서 만들어진 연금이라 할 수 있다. 즉, 국민연금의 가입자격, 수급자격, 급여수준 산정구조 등 제도설계의 특징은 남성이장이 소득활동을 하며 가구의 생계를 담당하는 전형적인 남성생계부양자 젠더레짐에 입각하여 만들어진 것이라고 평가된다. 여성의 사회권은 남성생계부양자의 피부양자 아내의 지위로부터 비롯되며, 남성의 노령연금으로 함께 생활을 영위하고, 남성생

계부양자의 사망 시에는 유족연금으로 생계를 꾸려 나가는 방식이다. 이와 같이 남편으로부터 파생된 연금수급권은 결혼상태에 변동이 생기는 경우, 즉 이혼을 하거나 남편 사망후 재혼을 하는 경우 연금수급권이 박탈되는 취약한 연금수급권의 성격을 가진다.

1998년 1차 국민연금 개혁: 흔들리는 남성생계부양자 젠더레짐과 젠더인지적 전략 시도

1998년 연금개혁은 여성의 연금수급권 측면에서 비교적 의미 있는 내용을 담고 있다. 개혁안으로 통과되지는 못했지만, 국민연금제도개선기획단(1997)에서 한국 연금역사상 최초로 여성연금권에 대한 정책적 인지가 이루어졌고, 국민연금제도개선기획단에서 논의된 개혁대안들 중 최종제안으로 여성의 연금수급권을 고려한 보편적 기초연금이 제안되었다는 점에서 의의가 있다. 또한 여성의 소득활동 특성 등을 감안하여 연금수급자격 최소가입기간 요건을 20년에서 10년으로 완화하여 여성의 연금수급권 확보를 돕도록 변경하였다. 또한, 분할연금 도입을 통해 가정 내 무급 돌봄노

동에 대해 혼인기간 동안 조성된 남성 연금권의 절반은 아내에게 권한이 있다는 것을 제도화하였다. 이러한 1998년 연금개혁은 국민연금제도도입 이후 처음으로 여성을 배려한 제도개혁이 이루어졌다는 점에서 평가할 수 있다.

그러나 이 당시에 반영된 젠더레짐은 여전히 남성생계부양자 모델의 연장선상에 있었다고 평가된다. 여성의 연금권에 대한 문제인식은 있었지만 이를 실제로 해결할만한 정책수단이 실질적으로 채택되지는 않았다. 여성의 돌봄노동에 대한 사회적 보상도 매우 제한적으로 분할연금의 도입에 반영되었지만, 재혼 시에는 수급권이 박탈되는 방식이어서 혼인기간 돌봄노동에 대한 보상이라고 볼 수 없는 불완전한 성격을 지니고 있었다. 즉, 여성의 연금수급권 확보를 지원하는 방안을 고려하였으나, 실질적 효과는 크지 않은 조치들이 대부분이었다. 또한 취해진 정책조치들도 여성의 연금수급권 문제를 해결하기 위해 실용적으로 접근된 여성지향적(women oriented) 정책의 성격을 갖고 있었다고 평가할 수 있다.

〈표 2〉 한국의 연금제도 발전 궤적과 젠더레짐 및 젠더인지적 정책조치들

	국민연금 도입	1차 국민연금개혁	2차 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입
시기	1988년	1998년	2007년
젠더레짐	강력한 남성생계부양자 모델	흔들리는 남성생계부양자 모델	남성생계부양자 모델에서의 이탈
- 노동시장	성별 경제활동참가율 - 남성 73.0% - 여성 45.0%	성별 경제활동참가율 - 남성 75.1% - 여성 47.1%	성별 경제활동참가율 - 남성 74.0% - 여성 50.2%

〈표 계속〉

	국민연금 도입	1차 국민연금개혁	2차 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입
시기	1988년	1998년	2007년
- 가족	전형적 남성생계부양가구 - 남성 생계부양자 - 여성 가족돌봄자 맞벌이 15%	여전히 남성생계부양가구 지배적인 동시에 이혼 증가, 이인소득자 증가 맞벌이 30%	이인 소득자 상당 증가 - 부양형태 다양화: 남성생계부양 가구 이인소득자 가구 여성생계부양 가구 맞벌이 43.6%
- 국가	남녀고용평등법(1987)	여성발전기본법(1995)	남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률로 변경(2007) 여성발전기본법 개정(2008) 호주제 폐지(2005) 가족에서 개인으로!
연금정책	젠더몰이해(물성적) 관점 젠더인지적 전략 부재	젠더인지적 시도 - 분할연금 도입 - 기초연금 도입은 실패 (국민연금제도개선기획단, 1997) 실용적 여성지향적 정책 일부 도입	젠더인지적 접근 명확 젠더차이 전략 일부관철: - 출산연금크레딧 - 분할연금재혼시도 유지 젠더통합의 씨앗 형성 - 기초노령연금 도입
- 정책조치	적용대상: 임금근로자 우선 도입, 세대가구주 당연적용 → 남성생계 부양자 젠더레짐 영향	적용대상: 자영업자 확대, 협업근로 세대가구원, 무급가족종사자 제외 → 여전히 남성생계부양자 젠더레짐 영향	급여수준이 가구연금에서 개인연금 수준으로 대폭 하향조정: 호주제 폐지 반영, 남성생계부양자모델에서 이탈 시사
	수급조건: 20년 가입, 60세 남녀 동일기준 적용 → 여성의 노동경력 취약성 고려 부재	급여수준 하향 및 수급 연령 인상: 최대한 가구연금 개념 유지하는 수준에서 급여 하향	기초노령연금 도입: 중하위 70% 준보편/준선택 무각출연금 도입 → 1인 1연금 기반마련 → 젠더통합의 씨앗 형성 (한계) 낮은 급여수준 및 노인개인 아닌 노인부부가구 단위 선택
	급여수준: 가구생계비 개념 적용, 70% 소득대체율	보편적 기초연금 도입 시도 실패: 여성연금권 확보 등의 이유로 국민연금제도개선기획단 개혁대안 중 하나로 제시되었으나 채택 실패 → 남성생계부양자 가구연금 최대한 유지	출산연금크레딧 도입 → 젠더차이 전략에 입각한 여성연금권 확대 조치 (한계) 여성연금권 확대 목표보다 저출산 장려 목표로 도입된 정책의 한계 → 둘째 자녀부터 적용, 여성연금권 확대에 실질적 기여 미미

〈표 계속〉

	국민연금 도입	1차 국민연금개혁	2차 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입
시기	1988년	1998년	2007년
		수급조건 완화: 가입기간 15년에서 10년으로 단축 → 여성연금권을 고려한 연금 개혁	중복급여 금지에서 중복급여 부분허용: 본인연금에 더하여 유족연금 20% → 개별적 및 파생적 연금수급권 보호
		이혼시 분할연금 도입 → 이혼증가에 대응하여 여성연금권 보장을 위한 조치 (한계) 재혼시 분할연금 수급권 박탈로 제한적 연금분할	재혼시에도 분할연금 수급권 유지 → 분할연금 성격이 파생적 연금수급권에서 젠더차이에 입각한 성별분업 보상으로 전환

자료 : 석재은(2012)

2007년 2차 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입: 남성생계부양자 젠더레짐에서의 이탈과 젠더인지적 전략의 부분적 성공

2007년 제2차 국민연금 개혁의 결과 이루어진 국민연금법 개정과 기초노령연금법 제정은 여성연금 수급권에도 상당한 영향을 미치게 되었다. 대폭 낮아진 국민연금급여율은 가구단위 연금에서 개인단위 연금으로의 전환을 예고하였으며, 기초노령연금의 도입은 그 수준의 미미함에도 불구하고 최소한 '1인 1연금' 확보의 구상을 실현시켜주는 받침돌이 된 것으로 평가된다. 또한 출산 연금크레딧의 도입이 이루어짐으로써 고유한 젠더 차이에 기반한 여성의 출산에 대한 사회적 인정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

제도도입과 두 번의 연금개혁이 이루어지는 동안 젠더레짐의 변화 잠재력을 가장 크게 보여준 부분이 기초노령연금 도입 부분이다. 시민권과 거주에 입각한 무조건 무각출 기초연금 도입이 이루어지지 못했으므로 보편적 소득자-양육자 모델로의 진전으로 평가받을 수는 없지만, 그러한 시도가 있었다는 점

은 높이 평가할 수 있다.

출산크레딧 제도는 여성의 출산이라는 고유한 젠더 차이에 기반한 특성에 기반하여 사회권을 인정한다는 점에서 성별 역할 분리 레짐에 입각한 사회권이라 할 수 있다. 그런데 현행 출산크레딧은 출산에 대한 사회적 공헌에 대해 보상을 한다는 의미라기보다는 출산을 장려하기 위한 수단으로서 출산크레딧을 지급하는 의미가 강하다. 이 때문에 첫째 아이에 대한 출산크레딧은 인정하지 않고, 둘째 아이부터만 출산크레딧을 인정하고 있다. 이와 같은 한국 국민연금의 출산크레딧의 특성은 여성을 오히려 출산의 수단으로 취급하는 낮은 여성인식을 보여주는 부분이라 생각된다.

또한 이혼하는 경우 배우자의 연금권을 분할하는 분할연금제도는 1998년 제도도입 시에는 재혼을 하면 수급권이 박탈되도록 되어 있었으나, 2008년 연금개혁으로 분할연금 수급권자가 재혼 시에도 분할 연금을 계속지급토록 하였다. 이를 통하여 분할연금이 배우자와의 결혼관계에 기반한 파생적 연금의 성격에서 젠더차이에 입각하여 성별 분업을 보상함으

로써 개별연금권을 지원하는 성격으로 변화되게 되었으며, 여성연금권 확보에 보다 긍정적 영향을 미치게 되었다.

이상과 같은 2007년 연금개혁은 기초노령연금 도입을 통해 연금수급권의 포괄성을 확보했다는 점에서 파생 수급권 중심에서 개별 수급권으로의 전환이 이루어지는 중요한 분기점을 형성하였다. 또한 국민연금의 급여수준도 단계적 조정이긴 하지만 60%에서 40%로 대폭 하향조정됨으로써, 가구연금에서 개인연금으로의 의미가 더욱 강화된 개혁이기도 하

였다. 또한 여성에 대한 사회적 공헌에 대한 보상보다는 출산장려의 수단으로 출산크레딧을 도입한 정책 목적을 고려할 때 한계가 많은 정책이긴 하지만, 출산크레딧 도입을 통해 성별 역할 분리 젠더레짐에 입각하여 젠더 차이에 입각한 보상이 제도화되었다는 점을 평가할 수 있다. 종합적으로 여성의 사회권 근거가 근로자, 아내, 어머니, 시민으로 다양화되었다는 점은 젠더통합적 관점에서 전향적 발전이라고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 2007년 국민연금 제도개혁의 젠더 영향

여성의 사회권 근원	연금수급권 관점에서 여성의 취약한 특성	결과	2007년 연금개혁	젠더 영향
근로자	낮은 경제활동참가율	각출기록 없거나 짧은 각출기간으로 수급권 확보 어려움	- 동일	
	취약한 경제활동의 질	각출기록 없거나 짧은 각출기간으로 수급권 확보 어려움 낮은 급여수준	- 급여수준 삭감	- 보장성 약화 - 성중립적 - 개인단위 보장 - 의미
아내	이혼율 증가	1998년 분할연금 도입하였으나, 재혼 시 분할연금수급권 박탈	- 재혼 시에도 분할연금 수급권 유지	- 젠더인지적 측면에서 긍정적 영향
어머니	아동출산 및 양육으로 직업경력 단절	각출기록 없거나 짧은 각출기간으로 수급권 확보 어려움	- 출산 연금크레딧 도입하여 둘째 아이 출산 12개월, 셋째 아이 18개월 연금납부 인정제도 도입	- 젠더인지적 측면에서 긍정적 영향 (주로 상징적 의미)
시민	시민권에 기반한 연금 부재	여성의 개별연금수급권 확보 어려움	- 중하위 60% 노령계층을 위한 자산조사에 의한 무각출 기초노령 연금 도입	- 젠더인지적 측면에서 긍정적 영향. 특히, 적용의 포괄성 의미에서 긍정적, 보장성 측면에서는 미미

〈표 계속〉

여성의 사회권 근원	연금수급권 관점에서 여성의 취약한 특성	결과	2007년 연금개혁	젠더 영향
	중복급여 금지	유족연금과 본인 노령(장애)연금 수급권 발생 시 하나의 연금만 선택토록 하여, 주로 연금액이 보다 낮은 본인 연금 포기 결과	- 중복급여 부분 허용. (유족연금의 20%)	- 연금급여수준의 적절성 확보에 긍정적 - 젠더인지적 측면에서 긍정적. 여성의 개별수급권, 파생수급권에 대한 동시 보호 효과

자료 : 석재은(2012)

2014년 기초연금의 도입²⁾

2014년 기초노령연금을 대체하는 기초연금이 도입되었다. 기초연금은 중하위 70% 노인에게 지급하기 때문에 소득인정액 심사를 하는 선별적 요소를 가지고 있지만, 선별적 제도라기보다는 준보편적제도라고 할 수 있다. 특히 기초노령연금에서 기초연금으로 전환되면서 기초노령연금이 연금이라는 정체성과 함께 가지고 있던 임시적 경과적 공공부조로서 갖던 모순적 정체성으로 인한 애매모호함은 제거되었다고 평가된다. 즉 기초연금은 세대 간 이전(부양)을 담당하는 준보편적 무각출 연금으로서, 세대 간 계약(intergenerational contract)에 동참한 모든 노인 시민들에게 권리로 주어지는 급여의 성격을 갖는다. 그러므로 기초연금 도입을 통해 젠더통합적인 보편적 소득자-양육자 모델에 한층 가까워질 수 있는 연금제도가 될 수 있게 되었다고 평가할 수 있다(석재은, 2015).

이와 같이 시민권(citizenship)과 거주(residence)에 기반한 준보편적 기초연금은 근로연령기 노동성과 및 기여와 관계없이 수급권이 보

장된다는 측면에서, 생산활동 참여에서 불리한 위치에 있는 여성친화적(women-friendly) 제도라고 할 수 있다. 기여에 비례한 각출연금인 국민연금이 50%에 달하는 광범위한 사각지대를 가지고 있고, 특히 여성의 국민연금 적용율은 40%에 불과하여 60%에 달하는 광범위한 사각지대가 예상되는 상황에서, 기초연금은 1인 1연금을 실현하게 함으로써 젠더 평등 관점에서 매우 중요한 역할을 담당할 수 있다(석재은, 2015). 즉, 보편적으로 1인 1연금의 기본소득을 보장하는 연금정책은 아직 사회적으로 성숙하지 않은 보편적 소득자-양육자 젠더레짐으로의 이동을 지원하는 역할을 할 수 있다. 보편적 연금권 보장을 통해 소득자-양육자의 혼합을 자유선택할 수 있는 물적기반의 제공이 사람들의 삶을 조직하는 의사결정과 행동방식을 변화시키고, 사회조직을 변화시킬 수 있다. 기본소득 성격의 기초연금을 통해 보편적 소득자-양육자 젠더레짐으로의 이동을 촉진하는 데 기여할 수 있다(석재은, 2012).

2) 석재은(2015) 기초연금 도입의 젠더효과. 한국사회정책학회 2015년 춘계학술대회, 2015. 5. 29. 에서 인용

4. 맺음말

연금정책을 통해 본 한국 사회는 젠더레짐의 측면에서 남성생계부양자 모델로부터 이탈을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이인 소득자 모델로의 급격한 이동은 관찰되지 않는다. 맞벌이 가구가 홀벌이 가구보다 증가하며 높은 증가율을 보이고 있지만, 여성의 경제활동참가율은 남성의 경제활동참가율과 25% 정도의 격차를 보이며 여전히 50% 수준에 머물고 있으며, 출산 및 양육의 시기에 경제활동참가율이 폭 낮아지는 M자형 여성생애주기 노동공급 곡선도 여전하다.

경제사회적으로 압축적 발전을 거듭해 온 한국은 이인소득자 모델로 가기보다는 보편적 소득자-양육자 모델로의 전환을 모색하고 있다. 실질적인 기업문화와 노동현장의 현실에서 일-가정 양립의 실현은 아직 요원해 보이지만, 적어도 국가정책의 아젠다와 정책초점은 '일과 가정의 양립'을 지원하는 것에 두어지고 있다. 한국은 국민 1인당 소득 2만불을 넘어서서 삶의 질 향상을 위한 필요조건인 일정수준의 경제발전을 달성하였고, 탈산업화 및 서비스경제로의 급속한 이동이 관찰되는 등 후기산업사회의 특징을 보이고 있다. 후기산업사회의 삶의 방식은 일과 가정의 균형이 강조된다는 점에서 보편적 소득자-양육자 젠더레짐은 한국 사회에 필요한 사회조직원리가 될 전망이다.

보편적인 소득자-양육자 모델은 남녀 관계없이 모든 개인이 소득자이면서 돌봄제공자로서 역할을 하는 것을 원칙으로 한다. 이는 '노동시장'에

서 남녀 모두 유급노동자로 일하면서 동시에 '가정'에서는 남녀가 함께 돌봄을 담당하는 진정한 젠더평등을 이루는 젠더통합 모델이다. 노동시장에서 뿐만 아니라 가정 내에서의 젠더평등이 보장된다. 더욱이 국가의 연금정책은 한 개인이 노동과 돌봄을 어떠한 비중으로 혼합하더라도 연금권 보장이 가능하도록 노동과 돌봄의 기여에 관계없이 기본소득을 보장하는 연금체계를 갖추고 있다. 기본소득을 보장하는 국가 연금정책을 통하여 노동-돌봄의 혼합 비중을 개인이 선택할 수 있는 여지가 충분하다는 점에서 인간의 자유를 한층 확대한 전향적 모델이라 할 수 있다. 이인소득자 모델과 같이 반드시 노동을 해야만 한다고 강조하지 않으며, 성별 분리 모델과 같이 여성과 남성이 성별로 역할을 분리하여 분담하지 않는다. 오히려 한 개인의 생애과정 속에서 노동과 돌봄 간 비중의 혼합을 스스로 선택하고 결정할 수 있도록 돕는다. 생애과정의 어떤 시기에는 전적으로 돌봄만 수행할 수도 있고, 또 다른 시기에는 유급노동만을 전적으로 수행할 수도 있으며, 또 다른 시기에는 부분노동과 부분돌봄의 혼합과 같이 노동과 돌봄을 동시에 혼합하여 사용하기도 한다. 개인의 유연한 선택을 가능하게 해준다.

따라서 한국의 여성연금권 보장을 위한 연금개혁 방향도 보편적 소득자-양육자 모델을 발전방향으로 두되, 실제 현실에서 뒷받침되지 않는 간극은 유연한 젠더통합전략을 통해 보완함으로써 여성의 연금권을 보장해 나가야 할 것이다.

여성의 사회권 관점과 공적연금 개혁*

김수완

강남대학교 사회복지학과 교수

1. 서론

이 글은 여성 사회권의 관점에서 공적연금 개혁을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 이론적 틀을 제시하는 것을 목적으로 한다.

왜 여성의 사회권의 관점에서 공적연금을 바라보고자 하는가? 이는 “구체적인 상황들에서 시민권의 특성이란 이론적·도덕적 이슈라기보다는 경험적 이슈가 된다. 시민이 된다는 것은 자신을 사회의 진정한 성원으로, 따라서 사회적 권리의 수혜자로서 성공적으로 규정하는 것을 의미한다”(Turner, 1986)는 지적과 유사한 맥락에서 설명될 수 있다. 그리하여 복지국가 문헌들에서는 전통적으로 사회보장제도를 시민에 대한 사회권으로 보아온 경향이 있으며(Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1998; Palme, 1990; Thompson, 1999), 여성의 연금 수급권은 여성의 사회권을 분석할 수 있는 대표적인 정책으로 인식된다(Sainsbury, 1996). 연금제도는 특히 공공부조 등의 다른 사회보장제도에 비해 권리성이 강하고, 가입률이 매우 높으며, 노후의 대표적인 복지제도로서 보편성이 강하기 때문이다. 기존의 여성의 사회권 관련 연구들이 주로 빈곤여성이나 홀어머니에 대한 정책을 다루어온 것에 대한 비판으로서, 여성의 사회권 분석이 특정 여성집단에 국한되어서는 안되며 시민권과 페미니즘 이론을 바탕으로 하여 여성의 사회권을 조망하는 통합적인 시각이 필요하다(황정미, 2007; Sainsbury, 1996)는 문제의식도 이와 연결된다.

* 이 원고는 한국여성학 제24권 3호(2008년)에 실린 저자의 논문 “여성 사회권 관점에 의한 한국 연금개혁의 재구성”의 이론 부분을 요약, 재구성한 것임을 밝힙니다.

둘째, 정책적 효과의 측면에서, 연금제도는 여성의 경제적 복지에 미치는 영향이 매우 크다는 점이다. 셋째, 정치적 측면에서, 한국의 연금개혁 논쟁 과정은 한국 사회의 전반적인 젠더에 대한 인식 뿐만 아니라 한국 여성학계(혹은 여성계)의 사회정책에 대한 이해와 입장을 보여주는 중요한 사례라고 볼 수 있다. 전체적으로 지금까지의 한국의 연금개혁 논쟁점과 개혁과정에서 젠더의 이슈가 주목받거나 주요 쟁점으로 부각되지는 못했다고 평가할 수 있다. 또한 여성계는 시민사회의 한 세력으로서 정부의 일방적인 개혁 추진에 대해 공동성명의 방식으로 비판하거나 연금개혁에 대한 관심을 표명하기는 하였으나, '젠더' 이슈와 연금의 연결고리에 관한 적극적인 입장표명이나 주장을 펼쳐오지는 않았다고 보여진다.

그러나 연금제도가 그 자체로 여성을 위한 목적을 지닌 제도는 아니며, 연금개혁도 젠더문제를 명시적으로 겨냥하고 있지 않다는 점은, 여성의 사회권과 직결되어 있는 보육, 가족 정책 등과 차별적인 지점이다. 그런 측면은 노후소득보장제도와 관련된 정책 아젠다에서 여성 혹은 젠더의 문제는 부수적으로만 다루어지는 경향을 이해할 수 있는 지점이다.

그러나 이 글은 젠더 혹은 여성과 연금문제는 상당히 직결된 문제라는 인식에서 출발한다. 첫째, 공적연금에서 주로 논쟁이 되어온 연금 사각지대와 노후보장성의 문제들은 그 자체로 젠더 문제와 직결되어 있다. 둘째, 따라서 고령화 사회에서의 노후소득보장체계의 이중적 문제인 재정불안정과 보장성 양자에 대한 해결책을 모색하는 방향들은 의도했든 그렇지 않든, 명시했든 암묵적이든 가족 혹은 젠더에 대한 명백한 함의를 지니고 있는 것이다.

그리하여 이 글은 여성의 사회권의 관점에서 공적연금 개혁의 이슈를 재구성함으로써, 공적연금 논쟁에 대한 주류적 관점을 젠더적 관점에서 통합적으로 재해석하고자 한다. 기존의 여성 수급권 관련 연구들이 임의적으로 여성과 직접적으로 관련된 요소들만을 뽑아서 보거나, 유리함과 불리함의 관점에서만 보려는 한계를 지니고 있었다. 즉 연금제도를 총체적으로 다루기보다 젠더와 관련된 상징적인 이슈만을 다루는 경향이 있었던 것이다. 이때 문제는 이슈가 전체적인 정책논의에서 협소하거나 잔여적인 경우가 많다는 점이다.

여성의 사회권과 연금에 관련해서는 몇 가지 이론적 관점과 연구들이 있어왔는데, 성평등적 관점, 여성의 세가지 지위에 입각한 사회권 모델, 젠더적 연금체제 유형 연구 등이 그것이다. 본 연구에서는 이들 관점들의 주요 내용을 비판적으로 검토하고, 향후 한국의 노후소득보장체계 구축 논쟁을 분석하는 분석틀을 제시하고자 한다.

2. 젠더적 관점과 공적연금 : 기존의 이론적 접근

양성평등적 관점

최근 사회정책의 논의에서 젠더의 문제는 양성평등적 관점으로 연결된다. 그런데 비여성주의 관점에서 양성평등은 여성주의 관점에서의 성평등과 사뭇 다르게 받아들여지는 경향이 있다.

먼저 비여성주의적 관점들은 대체로 사회보장제도에 있어서의 성 평등원칙을 연금제도규칙에 있어서의 양성평등으로 해석하는 경향이 있다. 그리하여 대체로 연금제도의 규칙은 매우 젠더 중립적이며, 드러난 성차별적 요소가 없다는 점을 지적

하거나, 오히려 여성에 대한 사회적 보호차원에서
의 조치를 남성과 동일하게 맞추어야 한다는 측면
을 강조한다. 이는 사회보장에 있어서 노동시장과
밀접하게 연계된 기여와 급여 구조에서 나타날 수
밖에 없는 구조적인 불평등의 측면들, 즉 연금제도
에서 젠더에 대한 사회적 계층화(social
stratification)의 측면을 간과한 채, 외형적인 제
도의 규칙에만 초점을 두고 바라보기 때문이다.
EU에서 제시한 연금개혁의 11개 목표 중의 하나
로서 “여성과 남성 간의 동등한 처우(equal
treatment)의 원칙이 보장되도록 연금 체제를 재
검토해야 한다”는 조항이 있다. 성에 대한 동등 처
우의 원칙에 담긴 구체적인 정책개선책들은 양성
평등의 두 가지 측면을 모두 보여주는 대표적인 예
이다.

성평등적 처우 원칙에 따라 여성의 연금수급권
을 확대하는 방식으로 취해진 개선 조치들은 육아
크레딧의 확대, 연금분할 등이다. 반면 성평등적
원칙을 현실적으로 적용하는 것은 반드시 여성에
게 유리하도록 연금체제를 개편하는 것만을 의미
하지 않았다. 어떤 측면에서는 기존에 여성을 위해
마련된 사회적 보호 조치들이 성평등의 기치하에
남녀에게 동일하게 적용되도록 하는 개선조치들
이 취해졌다.

첫째, 여성과 남성의 수급연령의 차이를 없애는
것이였다. 호주, 오스트리아, 벨기에, 독일, 그리
스, 이탈리아, 일본, 스위스, 영국 등 많은 국가들
에서 여성의 수급개시연령을 남성과 같은 65세로
상향조정하는 개혁조치를 취했다. 이전에 여성의
이른 수급연령은 그만큼 짧은 기여기간으로 인해
낮은 급여를 받을 수 밖에 없었으므로 이를 개선한
다는 것이다.

두 번째 측면은 여성보다는 남성이 차별받아왔
던 지점을 공평하게 개선하는 것과 관련되어있다.
몇 국가들에서 유족연금에서의 남녀 간의 불평등
을 해소하는 조치가 취해져왔다. 예를 들면 영국은
2001년부터 여성 유족배우자에게만 지급되던 급
여를 남성과 여성 모두에게 지급하는 급여로 대체
하였다.

셋째, 기업연금과 개인연금 등의 사적연금, 혹은
DC방식의 공적제도에서 평균수명의 남녀차이를
어떻게 다룰 것인가의 이슈 역시 남녀 간의 평등이
라는 관점에서는 사회적 보호 차원이 아닌 수리적
형평성이 더 논의되어왔다. 즉 남성보다 긴 평균수
명을 지닌 여성에게 동일한 보험료를 받는 것은 형
평성에 맞지 않는다는 논리이다. 네덜란드는 확정
기여방식의 부가연금제도에서 젠더 특수적
(gender-specific)인 방식으로 사용자의 보험료
를 책정하고 있다. 즉 남성에 비해 평균수명이 높
은 여성 근로자의 부가연금 보험료를 사용자에게
추가로 부담하도록 하고 있다(EU, 2002). 일본에
서는 사적연금이 아닌 확정급여(defined-
benefit)방식의 공적연금에서도 성평등 논리에 입
각하여 노동자 지위의 여성에게 오히려 불리한 조
치를 취하기도 했는데, 1980년과 1985년에 걸쳐
연금재정안정화를 위한 후생연금 보험료 인상조
치에서 남성보다 여성의 후생연금 보험료 인상률
을 더 높게 차등적으로 책정한 것이 그 대표적인
예이다.

상기한 비여성주의적 관점에서의 성평등적 접근
과는 정반대로, 여성주의 관점에서 성평등적 관점
은 그 자체로 여성친화적 접근을 의미한다. 이러한
관점에 입각한 연금 수급권에 관한 기존 연구들로
는 Scheiwe(1994), Sainsbury(1994), Ginn &

Arber(1999), Leitner (2001) 등을 들 수 있다. 또한 연금개혁이 여성의 급여에 미치는 영향, 상이한 연금설계(pension design) 혹은 연금제도 규칙이 여성의 연금수급권에게 갖는 함의(Stahlberg et al., 2006; 김수완, 2005) 등도 연금제도의 부분 요소들 혹은 개별 조치들이 여성에 대해 갖는 미시적인 의미를 드러내는데에 유용하다.

그러나 연금수급권의 영역에서, 기존의 성평등적 관점은 젠더와 연금논쟁을 다루는데 있어서 세 가지 큰 한계를 보인다. 첫째, 성평등적 관점에 기반한 기존의 여성주의적 연구들은 특정 사회정책이 단순히 여성에게 유리한가 불리한가 혹은 얼마나 여성 친화적인가만을 다룸으로써, 복지국가의 한계를 비판해온 페미니즘의 풍성한 이론적 논의들이 반영되지 않은 채 단지 부분적이고 협소한 차원으로만 연결해온 경향이 있다.

둘째, 앞서 언급했듯이 비여성주의적 관점에서 성평등적 접근은 형식적인 평등 논리에 빠져 젠더와 관련된 연금의 문제인식을 심화시키지 못하거나, 오히려 여성의 권리 강화보다는 보호담론에 의해 구성되어왔던 여성에 대한 보장을 남성에게 확대하거나 여성에 대한 보호를 철폐하려는 경향과 연결될 수 있다.

마지막으로, 이러한 관점은 제도의 세부적인 장치들이나 부분적 요소들에 있어서의 성평등적 측면에 초점을 맞춘다는 차원에서 미시적 접근이라 할 수 있다. 이는 재정안정화와 보장성을 위한 개혁방향의 큰 틀과 젠더와의 연관성을 보지 못한다는 결정적인 한계를 지닌다. 연금체제의 젠더적 함의는 개별 요소를 넘어서 총체적인 연금제도로써 이해되어야 할 필요가 있다.

요컨대 성평등적 접근은 그 자체가 중요한 사회

정책의 목표임은 분명하지만 연금과 관련해서는 젠더 이슈를 심도깊게 다루는데에도, 연금개혁방향과 젠더 관계를 거시적으로 바라보는데에도 그다지 효과적이지 못했다고 할 수 있다.

여성의 세 가지 지위에 입각한 사회권 모델

연금 수급권을 사회권의 맥락에서 파악해온 주류 사회정책학적 관점과 마찬가지로, 페미니즘 학문 진영에서도 여성의 사회권과 연금 수급권을 연결시키려는 노력들이 이루어져왔다. 특히 대표적으로 Sainsbury(1996)는 여성이 사회권을 획득하는 세 가지 자격조건(entitlement)으로서 노동자로서의 지위, 아내로서의 지위, 어머니로서의 지위로 제시하였다. 이후 여성의 사회권에 대한 많은 연구들이 이러한 세 가지 지위모델을 이론적 토대로 진행되어 왔다.

여성 사회권의 세 가지 지위 모델에 따라 일반적인 연금개혁의 추세를 분석해보면 다음과 같은 몇 가지 현상을 지적할 수 있다. 첫째, 여성의 경제활동참가율 증가로 인해 여성의 노동자로서의 지위에 기반한 개별적 수급권은 점차 증가하는 한편, 재정절감 등을 위해 유족연금 등의 파생적 수급권은 축소되는 경향을 보인다. 특히 여성의 개별적 수급권 강화는 정규직과 비정규직간의 사회보험 적용차별을 금지하는 적극적인 사회정책적 노력에 의해 담보되고 있음을 지적하지 않을 수 없다. EU 회원국의 연금제도관련 국가전략보고서에서는 세부목표의 하나로서 '노동시장의 유연화와 연금수급권의 보장원칙 공존'을 내세우고 있다. 이에 네덜란드에서는 파트타임 및 임시직 근로자에 대한 부가연금 혜택을 법적으로 규정함으로써 여성들의 부가연금 수급권 획득이 증가하고 있고, 독일

역시 1999년 이후에는 법정연금보험의 비가입자였던 비정규직 근로자에게도 법정연금보험의 수급권이 부여되고 있다. 영국과 프랑스도 정규직 근로자와 비정규직 근로자, 파트타임 근로자에게 동일한 방식으로 기업연금제도를 적용시키도록 규정하고 있다.

둘째, 아내로서의 지위의 의미는 기존에 '사회적 보호'로부터 점차 '무급노동에 대한 보상' 및 재산권적 관점도 포괄하는 것으로 변형되어가고 있다. 예를 들면 이혼 시 연금분할은 수급권이 남편의 기여에 기반하여 형성되고, 급여수준이 남편의 기여수준에 따라 달라진다는 점 등에서 아내로서의 지위에 입각한 수급권으로 볼 수도 있지만, 배우자로서의 동등한 재산권과 무급노동에의 기여를 인정하는 차원에서 본인에게 주어지는 독립된 급여로서의 성격을 지니고 있다. 재혼 시에도 연금분할이나 유족연금이 유지되도록 하는 조치 등이 그것이다. 또한 본인의 기여에 기반한 노령연금에 대한 개별적 수급권과 유족연금 급여의 일부를 병급할 수 있도록 하는 것의 근거는 사회적 보호 수준의 강화라는 맥락과 가사 및 돌봄 노동 등의 무급노동에 대한 보상적 성격이 혼재되어 있다.

셋째, 사회보험에서 거의 미미했던 어머니로서의 지위가 점차 강화되고 있다. 육아기간에 대해 연금급여의 불이익을 보상하려는 크레딧 제도의 확대 등이 대표적인 예이다. 그런데 이러한 제도적 장치는 육아휴직을 남성에게도 확대하려는 사회적 정책적 노력과 맞물려 단지 여성의 제도가 아닌 부모권의 일환으로 확대되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

따라서 노동자로서의 지위, 어머니로서의 지위, 아내로서의 지위라는 여성의 세 지위 차원 그 자체 보다는 황정미(2007)에서 제시한 것처럼 각각의 지위와 연결된 담론, 즉 노동자로서의 사회적 권리, 돌봄노동과 부모권, 아내로서의 권리가 더 적합할 수 있다. 더 나아가 사회정책 발전 맥락에서 어머니, 아내, 여성 노동자라는 여성에 대한 고정적 지위는 점차 부모, 배우자, 노동자라는 젠더 포괄적 지위로 확대되고 있음을 주목할 필요가 있다. 즉 아내로서의 지위는 배우자 지위로, 어머니로서의 지위는 부모로서의 지위로 확대되고 있는 것이다. 이는 한편으로는 페미니스트들에 의해 주도되는 탈젠더화(degendering)¹⁾의 차원으로도, 다른 한편으로는 성평등적 접근의 맥락으로도 볼 수 있는 이중적 성격을 갖는 것으로 보여진다.

그런데 기존의 이 사회권 지위모델은 연금개혁 논쟁과 이슈를 분석하는 데에는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 세 가지 지위에 입각한 사회권 모델은 사회권의 차원을 미시적으로 분석하는 데에는 적합하지만, 정책의 발전방향이라는 거시적인 변화를 설명하는데에는 적합성이 떨어진다. 노후 소득보장체계구축을 위한 개혁논쟁을 분석하기 위해서는 총체적인 사회권의 성격에 관한 이론과 결합될 필요가 있다.

둘째, 세 가지 지위 모델은 여성이 사회권을 획득하는 특수성을 부각시키는데에는 성공한 반면, 동전의 양면격으로 젠더를 넘어서 가장 보편적이고 강력한 '시민으로서의 권리(시민권)'에 입각한 사회권은 포함하지 못하고 있다. 시민권에 입각한 급여(혹은 수급권)는 비단 여성만을 위한 것이 아

1) 탈젠더화는 가족관계에서 불평등한 성별분업구조를 해소하기 위한 정책개입을 의미한다(김수정, 2006)

나라 모든 시민을 대상으로 하는 사회정책이다. 그 대표적인 예는 기초연금 등과 같이 거주조건만을 고려하여 수급권을 부여하는 수당형 제도를 들 수 있다. 물론 시민으로서의 보편적 권리로서 주어지는 급여의 가장 큰 수혜자는 결과적으로는 돌봄에 대한 사회적 책임을 지닌 여성일 수 있겠지만, 그렇다고 해서 시민권을 돌봄에 대한 보상으로 볼 수는 없다. 그러므로 여성의 사회권의 논의는 시민으로서의 권리를 포괄하는 방향으로 확장될 필요가 있다.

셋째, 복지국가의 여러 사회정책들을 대상으로 각각 세 가지 지위에 해당하는 다양한 프로그램들을 규정하는 데에는 유용할 수 있지만, 연금제도는 하나의 구체적인 개별제도 분석에 적용하는 데에 한계가 있다. 연금제도는 일차적으로 여성을 위해 구성된 사회정책이 아니기 때문에, 여성의 세 가지 지위가 동등한 선상에 놓여지기 어렵다. 특히 아내로서의 지위와 어머니로서의 지위라는 차원은 잔여적이거나 서로 다른 지위에 종속적으로 연계되어 존재하는 경향이 있다. 즉 유급노동을 전제로 한 사회보험에서 어머니로서의 지위나 돌봄에 대한 고려는 유급노동에 종속되어 부분적으로만 다루어질 수 있는 것이다. 이는 여성의 사회권에서 이슈의 중요도와 우선순위를 설정하는데에 있어 충분히 고려되어야 할 사안이다.

이에 다음 절에서는 여성의 사회권의 관점에서 연금개혁 논쟁을 포괄적으로 이해하기 위해 개념적 확장을 시도한다.

3. 여성의 사회권 개념의 확장

젠더적 관점에서의 노후소득보장체계의 재편 전략

여성의 사회권의 성격에 대해 거시적이고 종합적으로 바라보고자 하는 관점은 복지국가의 젠더 체제(gender regime) 혹은 젠더 유형 연구들(Lewis, 1992; Sainsbury, 1996, 1999)에서 찾아볼 수 있다. 한편 젠더적 관점에서의 연금체제의 유형 역시 많은 학자들에 의해 제시되어왔다(Ginn & Arber, 1992; Christopher, 1998).

여성의 사회권의 관점에서 노후소득보장체계 구축 논쟁을 재구성하기 위해서는 이러한 젠더체제 모델들과 젠더적 연금체제 유형을 결합하여 젠더적 관점에서의 노후소득보장체계 재편 방향을 결합적으로 이해할 필요가 있다. 본 연구에서는 남성 부양자 모델 유지 전략, 노동권에 기초한 개별적 수급권 확대 전략, 기초보장성 강화 전략의 세 가지로 분류하고자 한다.

첫째, 남성부양자 모델 유지 전략은 피부양자를 고려한 급여체계의 설계로 비교적 높은 급여수준을 여전히 유지하고, 보험료 상향조정을 통한 재정 안정화, 파생적 수급권의 유지를 통한 보호, 공공 부조를 통한 보완 등을 기본적인 원칙으로 하는 모델이다. 그러나 이러한 남성부양자 모델은 고령화 사회에서 지속가능성을 확보하기 어려운 것으로 판명되고 있으며, 여성의 경제활동참가율 증가는 사회 변화에 조응하지 못한다는 비판을 받는다.

여전히 이 모델을 충실히 따르고 있는 연금체제로는 일본을 들 수 있다. 남성 노동자의 피부양 배우자를 위한 연금 보험료를 노동시장에 참여하고 있는 노동자들이 분담하게 하는 주부연금(3호 피부험자에 대한 기초연금), 2호 피부험자로 후생연

금을 납부해왔던 여성 중 80%가 자신의 후생연금을 포기하고 유족후생연금을 선택하도록 하는 관대한 유족연금 등의 연금 구조는 피부양 배우자(아내)로서의 지위에 입각한 급여가 노동자로서의 여성 사회권과 직접적으로 충돌을 일으키도록 하고 있다(김순영, 2007:163-164).

두 번째는 개별적 수급권 강화 전략이다. 주로 급여수준 하향조정이라는 재정안정화 개혁 조치를 취하면서, 이로 인한 가구 소득감소를 보완하기 위해 사회보험 체제하에서 여성의 노동시장참여 증진을 통해 개별수급권을 강화하고자 하며, 크레딧 등을 통한 보장성 강화, 연금과 연계된 최저보장 등을 추구한다. 대표적인 사례인 스웨덴, 노르웨이 등의 국가들은 여성의 높은 노동시장참여를 기반으로 노동권에 기반한 개별적 수급권 강화를 추구하고 있다. 이러한 국가들에서는 아내로서의 지위에 입각한 급여인 유족연금은 축소되는 경향을 보인다.

마지막으로 기초보장중심 체제로의 재편 전략이다. 국가의 역할을 기초연금 중심으로 재편하여 전체적인 공적 노후소득보장체계는 축소되고 사적 연금의 강화가 추구된다. 영국과 라틴 아메리카 등에서 보여진 개혁 경향이며, 보편적 시민권은 최소한의 소득보장으로 나타나게 되며 수급권의 개별화로 여성의 개별적 수급권은 확대되지만 급여 적절성에 관해서는 사회적 계층화가 심화되는 경향을 보이게 된다.

시민으로서의 권리와 노동자로서의 권리

페미니즘의 복지국가 비판의 핵심은 그 동안의 사회정책이 '유급노동이 전제된' 시민권의 성격으로 발전되어왔다는 것이었다. 그리하여 시민권의

기초는 이미 상품화된 노동자에 대한 탈상품화 뿐만 아니라, 가족으로부터 독립적으로 생계를 유지할 수 있는 탈가족화 개념까지를 포괄하는 것이 되어야 하며, 무급노동도 시민권의 근거가 되어야 한다고 주장해왔다.

이는 노후소득보장의 영역에서 유급노동에 기반하여 기여를 급여의 자격조건으로 삼는 사회보험 방식에 대한 근본적인 문제제기를 제기하고, 보다 확장적인 사회권의 개념, 즉 시민의 권리로서 급여가 제공되어야 한다는 주장들과도 일맥상통한다. 노동권에 입각하여 급여를 제공하려고 할 때에는 원천적으로 노동시장에서 배제되거나, 비정규직 근로자와 영세 자영자 등 사회보험에서 배제되는 집단을 포괄할 수 없다는 한계가 있다. 반면 시민의 지위에 입각한 권리는 탈상품화와 탈가족화를 포괄하고, 사회적 배제를 해결할 수 있는 진일보하고 온전한 사회권 개념이라고 할 수 있다.

그러나 여기에는 해결해야 할 큰 숙제가 남아있다. 연금제도를 시민권적 맥락에서 이해하는데에도 페미니즘 논의와 관련된 오래된 이슈인 유급노동과 무급노동에 대한 보상에서 나타나는 '울스턴 크래프트의 딜레마(Wollstonecraft's Dilemma)'가 완전히 해소되지 못하기 때문이다. 구체적으로 연금제도에서는 보편적 시민권과 노동권, 혹은 유급노동에 대한 보상과 무급노동에 대한 처우 간에 일정한 갈등이 나타날 수 있다는 점이다. 연금제도에서 노동과 결부되지 않은, 기여에 무관한 급여제공은 장기적으로 여성들이 유급노동에 참여하는 인센티브를 저해하거나 일하는 여성과 일하지 않는 여성 간의 형평성 문제를 야기할 수 있으며, 연금의 가입 회피를 확대할 수 있다. 물론 이러한 경향은 급여수준이 높을 경우 커지게 된다.

그렇다면 복지국가의 시스템을 구축하는데 있어서 노동권을 넘어서 보편적 권리로서의 시민권은 과연 어떻게 추구되어야 할 것인가? 보편적 시민권의 추구가 노동자로서의 지위에 입각한 사회권보다 우선적으로 추구되어야 하는가? 노후소득보장체계를 구축하는데 있어서 유급노동에 근거한 사회보험 급여는 얼마나 중요하게 다루어져야 하는가? 보편적 권리로서의 사회권과 노동권을 어떻게 조화롭게 추구할 것인가?

기존의 울스톤크래프트의 딜레마에 대해서, 일단은 여성의 노동자로서의 사회적 권리가 더 중요하다고 보는 입장(김영순, 2006:173; 김영미 2007:17)에서는 평등 전략 자체에 문제가 있는 것이 아니며, 오히려 이 전략을 제한적으로 만드는 조건이 문제이므로 이 조건을 바꿔야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 유급노동을 전제한 사회보장과 보편적 시민권에 기초한 사회보장 간의 관계에 적용해본다면, 노동권이 그 자체로 사회보장의 권리 담보를 의미하지 못하는 상황, 비정규직 등 사회보험이 노동자의 기본적 권리로서 온전히 실

현되고 있지 못한 상황이 핵심적인 이슈로 인식될 수 있으며, 이에 따라 사회보험 체제 내에서 여성의 개별적 수급권을 강화시키려는 노력이 중요한 정책적 우선순위를 부여받게 된다. 시민으로서 최소한의 소득보장을 받을 권리는 이러한 노동권과 연계된 형태로 제시될 수 있다.

여성 사회권 관점과 공적연금 : 분석틀

이상의 이론적 논의를 통하여 연금개혁논쟁과 변화를 이해할 수 있는 여성 사회권적 관점에서의 분석틀을 제시하고자 한다. 첫째, 거시적 차원에서 노후소득보장체계의 총체적 재편방향은 남성부양자 모델, 노동권에 기반한 개별적 수급권 강화모델, 기초보장 중심 모델의 틀에서 바라볼 수 있다. 둘째, 미시적인 차원에서는 Sainsbury(1996)의 세 가지 지위에 근거한 수급권 모델에 대한 확장을 시도한다. 시민으로서의 권리를 추가하고 탈젠더화 경향을 반영하여 여성 사회권의 분석틀을 시민으로서의 권리, 노동자로서의 권리, 부모로서의 권리, 배우자로서의 권리의 틀로 제시할 수 있다.

〈표 1〉 여성 사회권 관점에서의 연금개혁 분석틀

차원	주요 분석 내용	구체적 형태
거시적 차원	노후소득보장체계의 총체적 재편 방향	<ul style="list-style-type: none"> 남성부양자 모델 노동권에 기반한 개별적 수급권 강화 모델 기초보장 중심 모델
미시적 차원	각 지위에 따른 권리의 변화 권리간의 관계 설정	<ul style="list-style-type: none"> 시민으로서의 권리 노동권 부모권 배우자 권리

4. 결론

이 글은 공적연금 개혁을 여성의 사회권의 관점에서 재구성하고 거시와 미시차원을 포괄하는 이론적 분석틀을 제안하고자 하였다. 그리하여 노후소득보장에 대한 여성 사회권 관점의 적용을 통해 다음과 같은 이론적·학문적 함의를 제공하고 있다. 첫째, 젠더적 문제제기를 사회정책에 관한 주류 논의와 통합하려는 노력이다. 사회정책 주류 논의와 연결되지 않는 젠더적 이슈 제기는 몇 가지의 한계를 노정하게 된다. 즉 연금제도가 자칫 '여성'을 위한 제도인 것처럼 다루는 오류, 이슈의 상대적 중요성을 간과하는 오류 등이 그것이다. 물론 아젠더의 설정에서 이슈의 상징성은 중요한 측면이지만, 중요도와 파급효과를 고려한 우선순위 설정이 중요할 수 있다.

둘째, 여성 사회권의 지위모델은 복지국가의 젠더체제 논의와도 통합될 수 있으며, 변화하는 사회보장의 동향 속에서 젠더-포괄적 지위론으로도 확장 가능성을 확인하였다. 그러나 '시민'으로서의 지위, 즉 시민권이라는 보다 큰 개념을 포함할 것을 제안하였다.

이러한 관점에서 볼 때, 연금 수급권에 관해 다음과 같은 전반적인 정책적 제언을 할 수 있다. 첫째, 현재의 연금의 사회보험 체계에서 사회보장의 접근성을 담보하는 노동권의 강화가 필요하다. 여성계는 비정규직 노동자, 파트타임 노동의 사회

보험 적용 확대와 지원방안에 대해 적극적인 관심과 노력을 가질 필요가 있다. 특수직근로자의 근로자성 인정문제, 사업장가입자 확대 노력, 퇴직(연)금 제도의 실질적인 적용확대 등도 이와 직결된 문제들이다.

둘째, 총체적인 사회권을 강화하기 위한 복합적인 전략의 모색이 지속적으로 필요할 것이다. 재정안정화와 보장소득수준의 적절성라는 사회정책적 목표를 동시에 추구하기 위해서는 특히 시민으로서의 권리로의 확장을 모색하되, 노동권과의 관계를 잘 설정할 필요가 있다. 그런 의미에서 기초연금의 발전방향은 독자적으로 모색될 것이 아니라 연금개혁과정에서 국민연금의 소득보장성 강화를 위한 노후소득보장체계의 일환에서 국민연금과의 논리적 연결고리와 연계성을 구조적으로 강화시켜야 할 것이다. 이에 기초연금은 연금체제 안에 포괄될 필요가 있으며, 국민연금과 통합적으로 발전방향이 모색되어야 한다.

무엇보다 복지국가 혹은 사회정책의 확대에 대한 반대 정서가 팽배한 한국의 정치적 상황에서 여성만을 위한 이해관계에 입각한 사회정책의 논리는 정책적 설득력과 파급효과를 갖기 힘들다는 점을 감안할 때, 여성이라는 젠더 특수적 욕구를 넘어서 젠더 보편적인 혹은 '탈젠더화'된 사회권 확대를 추구하기 위한 사회정책 영역과 여성계의 학문적, 정치적 동맹의 가능성과 설득력은 더욱 커지고 있다고 할 수 있을 것이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 김수완(2005), “여성의 공적연금 급여수준의 국가간 비교연구: 한국, 미국, 스웨덴, 네덜란드, 독일을 중심으로”, 사회보장연구, 제 21권 제 1호, 85-118쪽.
- 김영미(2007), “복지국가와 여성 노동권: 제도적 지원과 보장수준의 관계에 관한 비교사회정책 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 김영순(2006), “블레이어정부 이후 영국 여성 사회권의 권리자격 변화: 보육지원제도를 통해 본 노동자로서의 사회권을 중심으로”, 한국정치학회보, 제 40집 제 2호, 171-191쪽.
- 황정미(2007), “여성 사회권의 담론적 구성과 아내 · 어머니 · 노동자 지위”, 페미니즘 연구 제 7권 제 1호, 13-54쪽.
- Christopher, P. (1998), “Old-age provision for women: Bismarck or Beveridge? in Flora, Peter et al. (eds.) The State of Social Welfare, International Studies on Social Security vol.4. Ashgate Publishing Company.
- Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- EU (2002), National Strategy Report on the Future of Pension Systems. EU.
- Ginn, J. & S. Arber (1999), “Changing patterns of Pension Inequality: the Shift from State to Private Sources”, Ageing and Society, 19, pp. 319-342.
- Korpi, W. (1998), “Power Resources Approach vs Action and Conflict: on Causal and Intentional Explanations in the Study of Power” . in O'Connor, J. S. et al. (eds.) Power Resources Theory and the Welfare State. University of Toronto Press.
- Leitner, S. (2001), “Sex and Gender Discrimination within EU pension System”, Journal of European Social Policy, vol. 11(2), pp. 99-115.
- Lewis, J. (1992), “Gender and the development of welfare regimes” . Journal of European Social Policy, 2(3), pp. 159-173.
- Palme, J. (1990), Pension Rights in Welfare Capitalism, Swedish Institute for Social Research 14.
- Scheiwe, K.(1994), “German Pension Insurance, Gendered Times and Stratification” , in D. Sainsbury (ed.) Gendering Welfare States, London: Sage.
- Sainsbury, D. (eds.) (1996), Gender, Equality, and Welfare States, Cambridge University Press.
- Sainsbury, D.(ed.) (1999), Gender and Welfare State Regimes. Oxford University Press.
- Ståhlberg, A.-C., Kruse, A., & A. Sundén(2006), “Pension Design and Gender” . in Gilbert, Neil(ed.) Gender and Social Security Reform. New Brunswick : Transaction Publishers.
- Thompson, M. (1999), Women and Retirement Incomes in Australia, Social Rights, Industrial Rights and Property Rights. Social Policy Research Center Discussion Paper No.98.
- Turner, B. (1986), Citizenship and Capitalism, 서용석 · 박철현(역) (1997), 시민권과 자본주의, 일신출판사

국내 여성의 공적 노후소득보장 현황과 확대 방안 : 국민연금을 중심으로*

김 경 아

중견기업연구원 연구위원**

1. 들어가는 글

우리나라의 노후소득보장제도는 외형상 다층노후소득보장체계를 갖추고 있으나, 각 제도들이 충분히 그 기능과 역할을 수행할 수 있을 만큼 성숙되지 못한 상태이다. 특히 우리나라의 경우 인구고령화 심화가 가속화되고 있으며, OECD 국가 중 가장 높은 노년층 빈곤의 문제를 겪고 있다. 이러한 사회적 상황은 결국 남성에 비해 기대수명이 길고 상대적으로 독립적이고 안정적인 노후준비자금을 마련하기 어려운 여성들이 노후소득 보장의 어려움과 빈곤의 심화문제를 겪도록 만드는 요인으로 작용하고 있다.

여성노인의 빈곤문제는 일차적으로 우리나라 노동시장에 있어서의 성별 격차와 깊은 연관성을 갖는다. 즉, 여성의 경제활동 참여의 어려움과 임금 격차로부터 기인된 문제는 중국에 노후소득 보장의 취약성으로 이어지기 때문이다. 또한 상당수의 여성들이 노동시장 외부에서 출산, 육아, 양육 등의 무급 가족노동을 거의 전적으로 수행해야 하는 상황에 처함으로써 인해, 우리나라의 대표적인 공적연금제도인 국민연금제도의 적용대상에서도 제외되는 상황(무소득배우자)이 다수 발생하고 있다.

「국민연금법」은 18세 이상 60세 미만 중 특수 직역연금 적용자 등 법과 시행령에서 정한 일부의 인구집단들을 제외한 전 국민을 그 가입 대상으로 하

* 본 글은 국민연금연구원에서 발간한 김경아(2011.4)의「여성의 공적 노후소득보장 확대 방안-국민연금을 중심으로-」, 김경아·김현수·유현경(2015.3),「우리나라 노년층의 노후소득격차발생 요인분석과 지원방안연구」의 일부를 발췌·요약하였으며, 관련 통계를 최신자료로 추가하였음.

** 중견기업연구원 연구위원

주소 : (우: 121-728) 서울시 마포구 마포대로 34, 3층(도화동, 도원빌딩) 중견기업연구원

전화 : 02-3275-3126, 팩스 : 02)3275-3131, E-mail: wirtschaft@skku.edu

고 있다. 그러나 현행 국민연금제도는 경제활동 참가자를 중심으로 설계되었기 때문에, 전업주부나 학생 등 소득활동을 하지 않는 계층과 농어촌 및 도시지역의 여성협업자 등 특수한 집단을 국민연금제도의 당연적용에서 제외하고 있다. 또한 여성들이 소득활동에 종사하더라도 시간제, 임시직, 기간제 고용 등과 같은 저임금·고용 불안정과 같은 위험에 처할 가능성이 남성에 비해 높으므로, 연금수급권을 획득한 여성일지라도 노후에 남성에 비해 낮은 연금급여를 수급할 가능성 역시 높아진다.

물론, 여성들이 자기 명의의 개인 연금수급권이 없다는 것이 직접적으로 여성노인의 노후빈곤의 문제로 직결되는 것을 의미하지는 않는다. 우리나라의 경우 전통적으로 여성은 남성배우자의 피부양자로서 혼인을 통하여 생활을 영위해왔으며, 혼인관계를 지속하고 있는 여성들의 경우 남편이 받는 연금급여를 통해 일정 부분 노후의 필요소비를 일부 충당할 수 있었다. 또한 국민연금을 위시한 공적연금제도에서는 남편의 연금수급권 또는 소득기록에 의거하여 배우자에게 유족연금 등 각종 부가급여가 주어지기 때문이다.

국민연금은 최초 제도설계 시에는 이러한 남성-가계부양자, 여성-피부양자란 성역할에 대한 전통적 개념에 기초하여 급여수준을 평균소득자 기준 소득대체율 70%로 높게 설정하였다. 그러나 두 차례에 걸친 장기 재정안정화를 위한 제도개혁으로 인해 국민연금의 소득대체율은 40%까지 하락¹⁾할 예정으로, 가구 내 한 명의 남성 가입자에 의한 국민연금 급여만으로는 노후 부부의 소득보

장이 상당히 취약할 수밖에 없는 상황이다. 또한 국민연금에는 배우자 사망 시 유족연금을, 그리고 이혼 시 분할연금을 지급하는 등 각종 부가급여를 지급하고 있으나, 이 또한 급여수준이 낮아 노후소득보장 수준측면에서 충분하지 못하다. 따라서 여성이 스스로 연금에 가입하여 독자적인 수급권을 확보해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되어져 왔다.

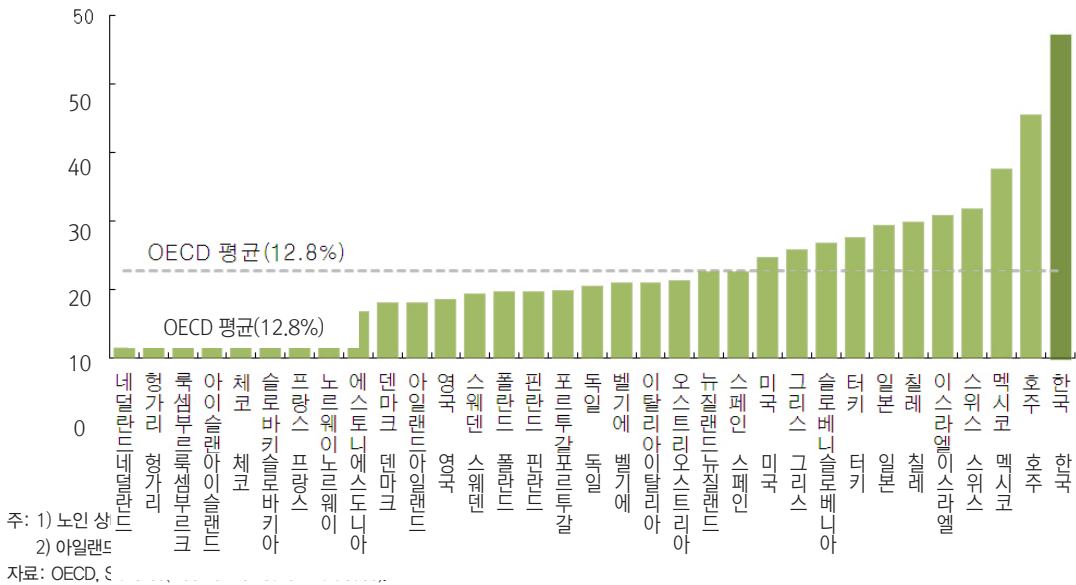
따라서 국민연금수급권 획득 측면에서 취약하거나 가입에서 배제된 여성계층에 대한 실태파악과 이들 여성들이 처한 상황에 대한 정확한 인지가 필요하다. 또한 이와 함께, 이들 여성들의 연금수급권 획득 가능성의 확대와 좀 더 적절한 연금급여수준을 확보해주기 위한 방안에 대한 논의 역시 필요하다.

이에 따라, 본 글에서는 먼저 우리나라 여성노인들의 빈곤 실태를 살펴보고, 문제점에 대해 논의하고자 한다. 또한, 현재 국내 여성들의 국민연금 가입 및 수급현황을 살펴보고, 국민연금제도에서 배제되어 있는 국민연금 사각지대 여성들에 대한 주요 쟁점들 역시 살펴보고자 한다. 그리고 마지막으로 국내 여성의 노후소득보장 확대를 위한 국민연금의 개선방안에 대해 논의해보고자 한다.

2. 국내 여성노인들의 빈곤과 소득수준 격차

먼저, 우리나라 전체 노년층의 빈곤의 문제는 국제비교를 통해서 확인할 수 있다. 다음과 같이 OECD의 ‘Statistics(Income Distribution

1) 국민연금은 1998년 1차 국민연금제도 개혁을 통해 급여율을 70%에서 60%로 인하하였으며, 2007년 7월 3일에 통과된 최종안인 1차 국민연금제도 개혁을 통해 2008년까지 급여율을 50%로 하고, 2009년부터 매년 0.5%씩 인하하여 2028년부터는 급여율이 40%가 되도록 하였음.



[그림 1] OECD 회원국의 노인 상대빈곤율¹⁾ 비교

Database)’에 따르면, 한국의 노인 상대빈곤율은 47.2%로 OECD 평균 12.8%의 세 배 이상이며, OECD 국가들 중 가장 높은 것을 확인할 수 있다.

특히, 노인의 평균소득이 한국보다 낮은 국가(멕시코, 슬로바키아 등)와 비교하여도 상대빈곤율이 더 높다는 사실은 한국 노년층의 소득분포가 매우 불균등하고 취약함을 시사하는 부분이다. 특히 OECD 회원국 중에서도 전체 인구의 경우와 비교하여 노인층의 빈곤율이 가장 높은 수준임을 확인

시켜주고 있어, 국내 노인들의 노후의 경제적 상태가 매우 어려운 상황임을 재차 확인시켜 주고 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 빈곤의 여성화(feminization of poverty) 문제가 여전히 발생하고 있다는 부분이다²⁾. 다음과 같이 통계청의 2013년 『가계금융복지 조사』 자료를 활용하여 이를 살펴본 결과, 특히 노인 여성가구의 경우 빈곤율이 매우 높게 나타났다.

1) 통계청(2013.12.19), '한국의 사회동향 2013', P.8 참조.

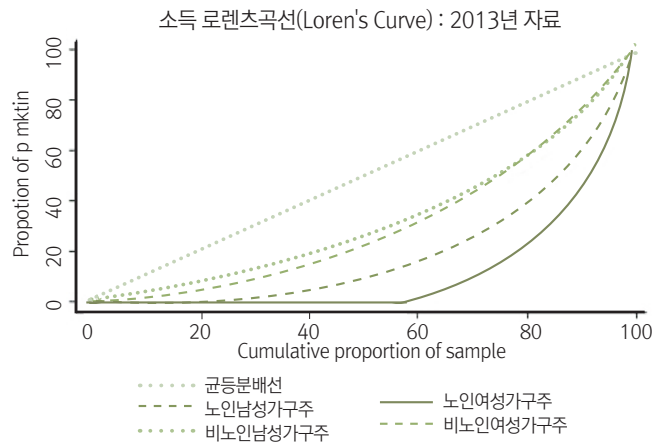
〈표 1〉 연령별×성별 소득격차 및 빈곤 현황(2013년)

구분		불평등지수		상대빈곤율		
		지니계수	엔트로피 지수 (GE(a), a=1)	40%	50%	60%
노인(65세 이상) 가구 가구특성별	남성	0.630	0.976	35.6	38.0	41.2
	여성	0.788	2.755	61.5	63.7	66.0
비노인(65세 미만) 가구 가구특성별	남성	0.355	0.241	9.4	14.9	20.9
	여성	0.442	0.376	18.7	24.0	28.9

주: 1) 연간 경상소득(근로소득+사업(부업)소득+재산소득+이전소득) 기준이며, 소득은 전년도 기준임.
 2) 가중치 적용.
 3) 연령기준은 만 나이 기준이며, 우리나라 근로활동기준을 고려하여 15세 이상 근로가능연령기준을 적용함.
 4) 1인 가구 및 농어가 가구 포함.
 5) 소득불평등도지수 측정은 가구균등화지수를 적용한 소득(해당 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어 개인화한 소득)으로, 의 OECD기준 방식을 적용함.
 6) 지니계수는 '1'을 기준으로 '1'에 가까운 수치일수록 소득불평등도가 높음을 의미함.
 7) 일반적으로 엔트로피 지수 함수에서 가장 많이 사용되는 값은 0, 1, 2이며, =0이면 소득이 낮은 계층의 소득변화에 보다 더 큰 비중이 주어진다는 의미이며, =1이면 모든 소득분포에 고르게 비중이 주어진다는 의미이며, =2이면 소득이 높은 계층의 소득변화에 보다 더 큰 비중이 주어진다는 의미이며, 해당수치가 높을수록 소득불평등도가 높음을 의미함(본고에서는 =1의 경우에 대한 측정치를 제시함).
 자료 : 통계청, 2013년『가계금융복지조사』를 활용하여 저자가 계산함.

또한 노인 남성가구와 비교하여 소득격차 역시 매우 높은 수치를 보이고 있어, 전반적으로 국내 여성 노인들의 경제적 상황이 매우 취약한 것을 확인 할 수 있었다.

그리고, 이러한 연령 격차에 덧붙여 성별 격차의 심화 현상은 다음의 로렌즈곡선의 비교를 통해서도 직관적으로 확인할 수 있다. 즉, 소득격차 및 빈곤의 심화문제가 노인 여성가구에서 가장 심각하게 발생하고 있음을 확인할 수 있다.



자료: 통계청, 2013년『가계금융복지조사』를 활용하여 저자가 산출한 그래프임.

[그림 2] 연령별×성별 소득에 대한 로렌즈곡선

3. 국내 여성의 국민연금 가입 및 수급 현황과 문제점

앞서 살펴본 바와 같이, 가장 우려되는 부분은 우리나라 노인 빈곤의 문제가 여전히 심각하다는 점이며, 특히 이러한 빈곤의 문제가 그 어느 노년 층보다 여성노인들에게서 심각하게 발생하고 있다는 점이다.

특히 우리나라의 경우 공적 연금에서 제외된 노인들이 다수 존재하고 있다는 점에서, 이로 인해 향후에도 다수의 노인들이 빈곤위험에 처할 가능성이 높다는 점이다. 따라서 국내 여성들의 국민연금 가입 및 수급현황을 살펴보고, 국민연금제도에 서 배제되어 있는 국민연금 사각지대 여성들에 대해 논의해보고자 한다.

국내 여성의 국민연금 가입 현황 및 문제점

먼저 국내 여성의 국민연금 가입현황을 살펴보면, 2015년 3월말 기준 전체가입자 대비 여성가입자의 비중은 43.1%로, 남성가입자 비중인 56.9%에 비해 13/8%p나 낮은 수준이다. 물론, 이 수치는 2004년 기준 34.67%, 2009년 기준 38.74%이었던 것과 비교하여 상승한 수치이기는 하나, 남성의 경우와 비교하여 여전히 가입비중이 많이 낮은 것을 알 수 있다.

특히 다음의 수치에서 확인할 수 있는 바와 같이, 가입이력 측면에 있어서 가입자 유형 중 가장 안정적이라 할 수 있는 사업장 가입자의 비중이 여성의 경우 남성보다 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 이러한 국민연금 가입의 성별 격차는 결국 은퇴 후 여성들이 남성에 비해 국민연금을 통한 노후소득 준비가 취약해질 가능성이 커질 수 있음을 의미하고 있다.

〈표 2〉 성별 국민연금 가입 현황

(단위: 명, %)

구분 성별	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
	인원	비율				
계	21,219,700	(100)	12,333,969	8,481,469	214,986	189,276
남성	12,071,837	(56.9)	7,433,919 [61.6]	4,542,775	34,236	60,907
여성	9,147,863	(43.1)	4,900,050 [53.6]	3,938,694	180,750	128,369

주: ()의 수치는 전체 가입자 대비 비중이며, []의 수치는 각각 전체 남성가입자 대비 남성사업장가입자의 비중 및 전체 여성가입자 대비 여성사업장가입자의 비중임.

자료 : 국민연금공단(2015년 3월말 기준), 국민연금 공표통계(안).

국내 여성의 국민연금 수급 현황 및 문제점

여성들의 공적 노후소득보장의 취약성은 현재 국민연금을 수급하고 있는 수급자들의 성별 격차를 통해서도 확인할 수 있다. 다음과 같이 국내 여성의 국민연금 수급현황을 살펴본 결과, 남성에 비해 여성의 경우 전체적으로 가입기간이 짧은 수급자의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다.

여성의 경우 가입기간 20년 이상의 수급자수가 남성에 비해 8.9% 수준에 그치고 있다. 반면 가입기간이 20년 미만이거나 연금 수급액이 낮은 분할 연금이나 유족 연금을 수급하는 여성들의 비율이 매우 높은 것을 알 수 있다. 그에 반해, 남성의 경우 장기 가입을 통한 국민연금을 수급하는 자의 수가 상대적으로 많은 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 성별 국민연금 수급자 현황

(단위: 명)

수급자	연령별	계	노령연금						장애연금	유족연금
			소계	가입기간 20년~	가입기간 10~19년	조기	특례	분할		
계	계	21,219,700	2,947,742	150,067	817,236	448,881	1,519,190	12,368	70,330	566,020
	남성	12,071,837	2,023,265	137,789	582,142	318,913	982,974	1,447	59,404	42,570
	여성	9,147,863	924,477	12,278	235,094	129,968	536,216	10,921	10,926	523,450

자료 : 국민연금공단(2015년 3월말 기준), 국민연금 공표통계(안).

실제로 다음과 같이, 여성들의 경우 월 국민연금 급여 수령액이 30만원 미만의 저 연금자 수의 비중이 매우 높게 나타나고 있다(전체 여성 수급자 중 약 78.4% 비중). 특히, 월 10만원 미만의 매우 낮은 국민연금 급여를 수급하는 여성 수급자의 수는 남성에 비해 4배 이상 많은 비중을 보이고 있어, 여성의 경우 국민연금을 수령하고 있을지라도 그 금액이 매우 낮은 수준에 머무르고 있음을 알 수 있다. 그에

반해, 남성의 경우 월 국민연금급여 수령액이 높은 구간에 다수 분포되어 있어, 여성 수급자에 비해 국민연금 수령액이 높은 것을 알 수 있다.

결론적으로, 여성의 경우 노령연금을 수급하는 수급자 수 자체가 적을 뿐 아니라 국민연금 급여수준에 있어서도 그 수준이 매우 낮은 이중적인 취약성을 보이고 있음을 수치를 통해서도 명확히 확인할 수 있다.

〈표 4〉 성별 국민연금 수급액 현황

(단위: 명, 만원)

수급자		계	금액(월 급여액)								
			10미만	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	60~80	80~100	100이상
계	계	3,584,092	36,377	1,145,181	994,025	541,398	282,349	178,274	213,506	117,536	75,446
	남성	2,125,239	7,004	534,263	490,788	357,785	206,133	143,929	196,117	114,623	74,597
	여성	1,458,853	29,373	610,918	503,237	183,613	76,216	34,345	17,389	2,913	849

자료 : 국민연금공단(2015년 3월말 기준), 국민연금 공표통계(안).

4. 여성의 공적 노후소득보장을 위한 국민연금제도의 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이, 현 시점에서 가장 우려되는 부분은 우리나라 노인빈곤의 문제가 심각하다는 점이며, 특히 이러한 빈곤의 문제가 그 어느 노년층보다 여성 노인들에게서 심각하게 발생하고 있다는

점은 우리가 주목하고 그 대응방안을 고심해야 할 부분이라고 생각된다.

무엇보다도, 기본적인 공적 노후소득보장 수단으로서의 역할을 수행해야 할 국민연금제도 자체 내에서도 여성들이 제도혜택에서 배제되어 사각지대에 놓여있다는 점을 다시 한 번 확인할 수밖에 없었던 점 역시 안타까운 부분이다. 즉 다수의 여성들이

가입과 수급 양자 측면에서 모두 배제되어 있었을 뿐만 아니라, 수급자인 경우에도 매우 낮은 연금액을 수령하고 있어, 국내의 많은 여성들이 적절한 노후소득보장과 노후준비를 하지 못하고 있음을 확인할 수 있었다.

이에 따라 본장에서는 노후소득보장에 있어 취약한 여성의 공적 노후소득보장을 위한 국민연금제도의 개선방안을 가입측면과 수급측면에서 살펴보고, 정책적 제언을 기술하고자 한다.

가입측면의 개선방안

가입측면의 개선방안으로서 먼저, 지속적인 임의가입을 확대가 필요하다. 이는 일정기간 경제활동을 하였음에도 불구하고 최소 가입기간을 충족시키지 못하는 여성들이나 무급의 가족종사자, 전업주부 등 노후소득보장에 있어서 가장 취약할 수 있는 여성들의 독립적인 연금수급권을 확보하는 방안으로서 필요한 부분이다.

둘째, 지역가입자 및 가입대상자일 가능성이 높은 여성가족협업종사자에 대한 국민연금의 지원 역시 확대되어야 한다. 우리나라의 경우 농어업에 종사하는 대부분의 농어가뿐만 아니라, 도시지역의 소규모 공장 및 자영업 등의 경우 부부협업종사자인 경우가 다수 있다. 따라서 향후 고령화에 따른 안정적인 노후보장책 마련은 이들 여성가족협업자에 게도 필요한 부분이다. 그러나 이들의 경우 적절한 가입의 혜택을 받기가 매우 어려우므로, 이들 여성가족협업자에 대한 실태파악과 지원방안 논의(개별수급권 확대 또는 여성(협업자)에 대한 국민연금 보험료 지원사업 등) 역시 필요하다.

셋째, 가입기간이 짧아 연금수급권 획득이 어려

운 여성 납부예외자에 대한 추납 독려 및 지속적인 홍보노력 역시 필요하다. 이들 여성 납부예외자들에 대해 추가적으로 국민연금 보험료를 납부할 수 있도록 독려할 경우 이들 여성 그룹들은 국민 연금수급권을 획득할 개연성이 높은 집단이라 할 수 있다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다도 납부예외자로 분류되어 있지만 실제로 소득활동을 하고 있어 보험료 납부가 가능한 여성들에 대한 실태파악이 전제되어야 한다고 본다. 그러나 이들의 경우 근로를 통해 소득활동을 하고 있지만 이처럼 여전히 열악한 근로조건 처해 있는 상황으로 인해, 소득신고를 통한 연금 보험료 납부를 기피할 가능성 역시 존재한다. 따라서 열악한 근로조건 처해 있는 여성 납부예외자들에 대한 개선방안으로서, 영국에서 저소득 근로자 및 자영자에 대한 보험료 부과 소득하한을 낮게 유지해주는 방안이나, 일본의 시간제근로자에 대한 후생연금의 적용확대방안 모색 등의 사례를 참고해 볼 필요성이 있다고 본다.

수급측면의 개선방안

수급측면의 개선방안으로서는 먼저, 다양한 국민연금 크레딧제도의 확대방안이 필요하다. 우리나라 여성 출산율의 급속한 하락추세와 다수의 1자녀 가구가 존재하는 현실적 상황을 고려할 때, 1번째 자녀부터 출산크레딧을 적용하는 방안에 대한 논의가 필요하다고 본다. 또한 독일, 프랑스, 스웨덴 등 다수의 유럽 국가들의 해외사례에서 확인하였던 바와 같이, 다수의 국가들이 여성의 연금수급권 확대를 위해 적용하고 있는 산전후 휴가기간이나 일정 자녀양육기간에 대한 양육크레딧 제도 지원방안 등과 같은 좀 더 다양한 크레딧 지원정책에 대한 논의

와 검토 역시 필요하다고 본다.

물론 이들 국가들과 우리의 정치, 경제 및 사회적 환경, 그리고 현실적 상황은 엄연히 다르므로, 이들 국가들의 사례를 직접적으로 적용하는 데는 무리가 따를 수 있다. 그러나 이들 주요국들의 지원정책들의 사례를 기초로 우리 실정에 맞는 지원정책을 찾아나가는 노력이 수반된다면, 상대적으로 노동시장에 있어서 취약할 뿐만 아니라 국민연금 가입 및 수급권 확보측면에 있어서도 취약한 여성들의 노후 소득보장 개선을 위한 밑거름이 될 수 있으리라 본다.

둘째, 여성의 노동시장 참여 확대를 위한 정부의 적극적인 지원정책 역시 지속적으로 추진될 필요성이 있다. 물론 우리 정부 역시 지속적인 노력을 통해 여성의 노동시장 참여 확대를 위한 다양한 지원정책을 추진하고 있으나, 여전히 많은 여성들이 노동시장 참여와 재진입에 많은 어려움을 겪고 있는 것이 현실적 상황이다.

특히 공적노후준비의 기본 수단이라고 할 수 있는 국민연금소득은 기본적으로 연금가입자의 과거 직업력 및 소득력(job and earnings history)의 산물이다. 따라서 국내 여성의 국민연금 수급권 확대와 좀 더 안정적인 연금급여의 수급을 위해 근본적으로 필요한 전제조건은 1차적으로 우리나라 노동시장의 성별격차를 줄이고 여성의 노동시장 참여 확대를 위한 정부의 적극적이고 실효성 있는 지원정책이 추진되어야 한다.

5. 마무리 글

지금까지 본고에서는 우리나라 여성노인들의 빈곤 실태와 문제점에 대해 살펴보았다. 또한, 현재 국내 여성들의 국민연금 가입 및 수급현황을 살펴보고, 국민연금제도에서 배제되어 있는 국민연금 사각지대 여성들에 대해서도 살펴보았다. 그리고 마지막으로 국내 여성의 노후소득보장 확대를 위한 국민연금의 개선방안에 대해서도 살펴보았다. 그 결과, 우리나라 노인빈곤의 문제가 특히 여성 노인들에게서 심각하게 발생하고 있으며, 이들 여성들의 경우 기본적인 공적 노후소득보장 수단인 국민연금제도 내에서도 배제되어 사각지대에 놓여있다는 점을 확인할 수 있었다.

따라서 노후소득보장에 있어 취약한 이들 여성들의 공적 노후소득보장을 위한 국민연금제도의 개선방안을 가입측면과 수급측면에서 살펴보았다. 먼저 가입측면의 개선방안으로서 지속적인 임의가입을 확대필요성, 지역가입자 및 가입대상자일 가능성이 높은 여성가족협업종사자에 대한 국민연금의 지원 확대방안, 가입기간이 짧아 연금수급권 획득이 어려운 여성 납부예외자에 대한 추납 독려 및 지속적인 홍보노력 역시 필요하다고 본다. 다음으로 수급측면의 개선방안으로서 다양한 국민연금 크레딧제도의 확대방안이 필요성이 있으며, 여성의 노동시장 참여 확대를 위한 정부의 적극적이고 실효성 있는 지원정책 역시 지속적으로 추진될 필요성이 있다고 본다.

참 · 고 · 문 · 헌

국민연금공단(2015.3), 2015년 3월말 기준 국민연금 공표통계(안).

김경아(2011.4), 『여성의 공적 노후소득보장확대 방안 -국민연금을 중심으로-』, 국민연금연구원.

김경아 · 김현수 · 유현경(2015.3), 『우리나라 노년층의 노후소득격차발생 요인분석과 지원방안 연구』, 국민연금연구원.

통계청(2013.12), ‘한국의 사회동향 2013’ 보도자료.

OECD, Income distribution database.