

보건복지 ISSUE & FOCUS



제438호 (2023-6)
발행일 2023. 7. 10.
ISSN 2092-7117

발행인 이태수 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

성별 연금 격차의 현황과 시사점¹⁾

이다미

빈곤·불평등연구실 연금연구센터 부연구위원

- 2000년대에 들어서면서부터 서구 국가들은 사회정책의 주요 지표 중 하나로 성별 연금 격차를 지속적으로 관리하고 있으며, 최근 성별 연금 격차는 점차 감소하는 추이를 보임.
- 국민연금의 노령연금 수급자 수와 급여액이 매년 증가하고 있으나 여전히 남녀 간 수급률과 가입 기간 격차는 크게 벌어지고 있음. 특히 여성은 유족연금 등의 파생적 수급권을 통한 급여 확보 비율이 여전히 높고 20년 이상의 장기 가입이 어려워 적절한 수준의 급여를 보장받지 못하는 열악한 상황에 놓여 있음.
- 성별 연금 격차의 개선은 여성의 연금 수급권 확보 및 가입 기간 확대를 위한 정책적 노력이 더욱 적극적으로 이루어질 때 가능하다는 점을 제시함.

01. 성별 연금 격차의 개념과 측정

◆ 성별 연금 격차(gender pension gap)는 1990년대 이후 연속적으로 실시된 각국의 연금개혁이 남녀에게 얼마나 다른 영향을 주었는지 파악할 수 있는 지표 중 하나로 널리 활용되고 있음(Bettio, Tinios & Betti, 2013).

- 성별 연금 격차는 연금 수급권을 확보한 65세 이상 또는 65~74세 남성 수급자 대비 여성 수급자의 평균 연금액이 얼마나 낮은지를 비율로 측정한 것임.
 - 그 수치가 '100'이면 여성의 평균 연금액은 '0'이 되어, 현실에 존재할 수 없는 수준의 극단적 연금 격차가 발생한 것을 의미함(식 1).

$$\text{성별 연금 격차} = \left(1 - \frac{\text{여성의 평균 연금소득}}{\text{남성의 평균 연금소득}}\right) \times 100 \text{ (식 1)}$$

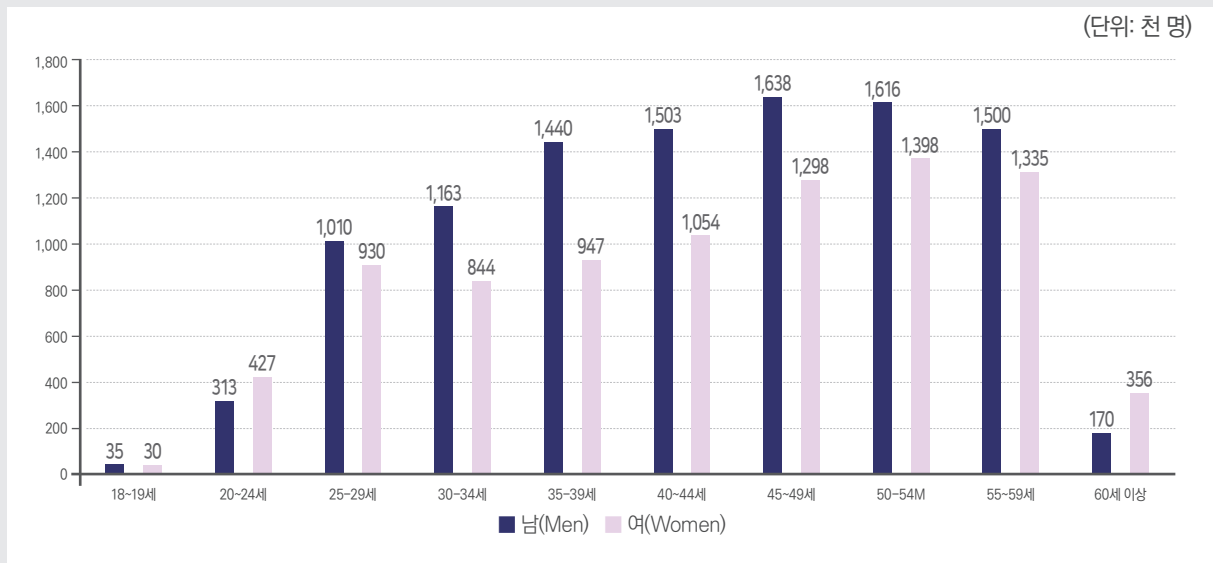
1) 이 글은 이다미, 한겨레, 남재욱, 정해식. (2022). 『성별 연금격차의 국가비교 연구』(세종: 한국보건사회연구원) 보고서의 일부를 요약, 재정리한 것임.

- 성별 연금 격차를 측정할 때 포함하는 연금제도의 범위는 연구마다 상이하며, 경제협력개발기구(OECD), 유럽통계청(EUROSTAT)을 비롯한 국제기구에서는 통상 공·사적연금을 모두 합산한 총연금액을 기준으로 삼고 있음.
 - 최근에는 공적연금의 노령연금에 국한하지 않고 직역연금을 포함한 사적연금, 그리고 공적연금의 유족연금과 장애연금까지 모두 포함하기도 함(Lis & Bonthuis, 2019).
- ◆ 성별 연금 격차는 서구에서 사회적으로 크게 주목받지 못하는 문제였으나(Ginn, 2003), 2013년 유럽연합(EU)은 별도의 보고서에서 유럽 각국의 노후소득 영역에서 발생한 젠더 불균형의 결과를 수치화한 개념으로 성별 연금 격차에 주목하기 시작함(Samek, 2016).
 - 전술한 개념을 중심으로 성별 연금 격차는 최근 들어 EU를 비롯한 국제기구 차원에서 노인빈곤율과 더불어 꾸준히 관리되고 있는 사회정책의 주요 지표가 되었음.
 - 현재 EU는 관련 보고서에서 성별 연금 격차를 유발하는 고용 격차 요인(employment gaps)과 연금제도 요인(pension system compensation)을 각각 지수화한 ‘미래지향적 성별 연금 격차(the Forward-looking GPG Index)’를 발표하였음.
 - 한편 한국에는 성별 연금 격차를 공식적으로 측정, 공표하거나 관리하는 지표가 없는 상황임(김혜경, 2022).

02. 한국의 성별 연금 격차 – 국민연금을 중심으로

- ◆ 국민연금이 도입된 지 벌써 30여 년이 지나, 매년 노령연금의 수급자 수와 급여 수준이 증가하고 있음에도 여전히 가입 기간과 수급자 규모에서 남녀 차이가 큼.
- ◆ 2020년 12월 말 기준으로, 20~24세 연령대에서는 남성보다 여성의 국민연금 가입자 수가 많지만, 이후 남성 가입자 수가 많아져 35세에 접어들면 남녀 간 가입자 수 차이가 두드러지기 시작함(국민연금공단, 2021a)(그림 1).
 - 특히 35~39세 연령대에서는 여성 가입자 수가 남성보다 약 49.3만 여명 적은데, 이는 출산·양육으로 인해 여성이 경력단절을 경험하는 것 외에도 노동시장에 계속 남아 일하는 여성의 일자리 상당수가 사회보험의 사각지대에 있는 것이 주요 원인으로 작용했기 때문임.

[그림 1] 성별, 연령대별 국민연금 가입자 수(2020년 12월 말 기준)



자료: 국민연금공단. (2021a). 2020년 국민연금 통계연보(제33호). p. 6.

- ◆ 2020년 12월 말 기준, 18~59세 연령대의 전체 인구와 경제활동인구 대비 공적연금 가입률(특수지역연금 포함)을 전체 인구, (남성을 제외한) 여성 인구 기준으로 각각 살펴보면 남녀의 가입 격차는 크지 않은 것으로 나타남.²⁾
 - 전체 인구 가운데 공적연금에 가입하여 소득 신고를 하는 이들의 비율은 63.6%로,³⁾ 경제활동인구의 88.7%를 차지하며, 이를 여성 인구로 제한하면 그 비율이 각각 57.8%, 92.8%로 나타남(그림 2).

2) 다만 이 같은 여성의 국민연금 가입률은 특정 시점에서의 스냅샷으로 측정된 것일 뿐만 아니라, 적용 제외와 같은 비경제활동인구를 제외하였다는 점에서 여성의 가입 이력이 안정적임을 뒷받침한다고 보기 어려움.

3) 납부예외자 제외.

[그림 2] 국내 공적연금 가입 실태(2020년 12월 말 기준, 전체 인구 및 여성)

(단위: 천 명, %)

		18~59세 총인구 31,253천 명(15,396천 명)						
		경제활동인구 22,414천 명(9,573천 명)						
		국민연금 가입자 21,580천 명(9,651천 명)						
		지역가입자 6,898천 명(3,330천 명)				사업장가입자 14,320천 명 (6,013천 명)	임의가입자 362천 명 (308천 명)	특수지역 연금 가입자 1,392천 명 (626천 명)
비경제 활동인구 8,839천 명 (5,823천 명)	납부예외자 3,098천 명 (1,388천 명)	소득신고자 3,800천 명 (1,942천 명)		장기체납자 1,035천 명	보험료 납부자 2,765천 명			
		총인구 대비 비율(%)	9.9 (9.0)			3.3	55.8	
경제활동인구 대비 비율(%)	-	13.8(14.5)	4.6	77.8		6.2 (6.5)		
				82.5(86.3)				

주: 1) 통계청 경제활동인구조사 2020년 12월 기준 자료를 이용하여 총인구, 경제활동인구, 비경제활동인구를 산출하고, 8월 조사 자료를 이용하여 특수지역연금 가입자를 산출하였음. 국민연금 가입자는 국민연금 통계 자료에 따른 것임.
2) 국민연금 가입자와 특수지역연금 가입자의 합계가 경제활동인구를 초과할 수 있으며, 이에 따라 가입률의 합계는 100을 초과할 수 있음.
3) 괄호 안의 수치는 여성에 해당함.

자료: 통계청. (2020). 경제활동인구조사 자료(2020년 8월, 12월 기준); 국민연금공단. (2021b). 2020년 12월 말 기준 국민연금 공표 통계를 이용하여 저자가 작성함.

◆ 2021년 기준, 65세 이상 국민연금 수급자 가운데 남성은 239만 5천여 명, 여성은 181만 9천여 명이며, 같은 연령대 전체 인구 대비 국민연금 수급률은 각각 64.4%, 37.5%로 남녀 차이가 상당히 큼(통계청, 2022).

- 국민연금공단(2022)에 따르면 수급 유형별로 그 차이가 더욱 두드러지는데, 노령연금 수급에서 50세 이상 남성은 319만 1,600여 명, 여성은 187만 7,700여 명으로 둘의 격차가 큼. 특히 여성은 유족연금 수급자가 78만 5,200여 명으로 나타나 주로 파생적 수급권에서 급여가 발생하는 점이 두드러짐(표 1).
- 가입 기간이 20년 이상인 수급자 수를 비교하면 남성 72만 8,900여 명, 여성 12만 500여 명으로 장기 가입자는 남성이 훨씬 더 많은 반면, 가입 기간이 10~19년인 수급자 수는 남성 117만 7,700여 명, 여성 100만 6천여 명으로 격차가 크지 않음(표 2).
 - 최근 들어 본격적으로 국민연금 수급이 시작된 50대와 60대 초반에서는 주로 남성을 중심으로 20년 이상의 가입 기간을 확보한 이들이 등장하고 있음.

〈표 1〉 성별, 연령대별 국민연금의 수급자 수

(단위: 천 명)

구분	전체		노령연금		장애연금		유족연금	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성
50~60세 미만	43.0	111.4	12.3	5.8	20.5	4.5	10.2	101.1
60~65세 미만	815.1	665.5	797.0	551.3	9.5	2.4	8.6	111.8
65~70세 미만	988.0	729.2	973.4	588.0	5.2	1.5	9.4	139.7
70~75세 미만	684.4	478.4	669.9	319.9	4.7	1.4	9.8	157.2
75~80세 미만	469.9	371.7	457.6	231.6	2.8	0.8	9.4	139.3
80세 이상	298.8	317.7	281.2	181.2	1.0	0.4	16.5	136.1
소계	3,299.2	2,674.0	3,191.6	1,877.7	43.6	11.1	63.9	785.2

자료: 국민연금공단 홈페이지. (2022), 전국 국민연금 급여지급 통계(2022년 6월 기준).

〈표 2〉 성별, 연령대별 국민연금의 노령연금 수급자의 가입 기간 현황

(단위: 천 명)

구분	가입 기간 20년 이상		가입 기간 10~19년	
	남성	여성	남성	여성
50~60세 미만	367.1	80.0	255.5	366.6
60~65세 미만	268.4	32.0	481.0	440.2
65~70세 미만	93.3	8.5	337.7	177.2
70~75세 미만	0.1	0.0	103.5	22.0
75~80세 미만	0.0	0.0	0.0	0.0
80세 이상	0.0	0.0	0.0	0.0
소계	728.9	120.5	1,177.7	1,006.0

자료: 국민연금공단. (2022). 2022년 6월 말 기준 국민연금 통계.

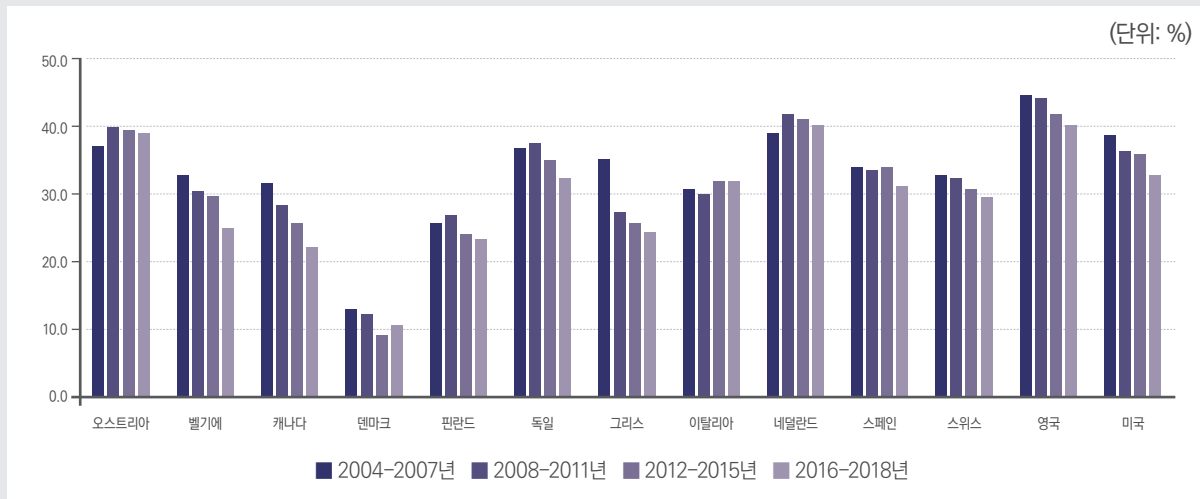
03. 해외의 성별 연금 격차 추이

◆ LIS(Luxembourg Income Study) 미시 자료(Wave III~Wave X)를 활용하여 해외 13개국의 성별 연금 격차 추이를 살펴본 결과, 일부 국가를 제외하면 정도의 차이는 있지만 점차 감소하는 모습을 보임(그림 3).

- 2018년 기준, 성별 연금 격차가 가장 큰 국가는 영국(40.5%)이며, 뒤를 이어 네덜란드(39.8%), 오스트리아(37.2%) 순으로 나타남.
 - 성별 연금 격차가 가장 작은 국가는 덴마크로, 매 시기 10% 안팎의 수준임.
- 지난 20여 년간 성별 연금 격차 감소 정도가 가장 큰 국가는 캐나다로, 1990년대 초반 약 36%에 달하던 것이 2018년에는 21.7%로 14%p 가까이 감소하였음.
 - 캐나다는 보편적 기초연금(OAS)과 부조식 보충연금(GIS)을 통해 남녀의 연금 격차를 크게 낮춘 국가임.

- 한편 그리스는 성별 연금 격차가 2007년만 하더라도 35.2%로 높았으나 이후의 감소세가 두드러짐.
 - 2007년 발생한 금융위기 이후 실시된 강도 높은 연금개혁의 결과, 주로 남성으로 구성된 고액 수급자의 급여가 즉각적으로 삭감되면서 성별 연금 격차가 크게 낮아진 이례적인 사례라는 점에서 해석에 유의할 필요가 있음.

[그림 3] 2000년대 중반 이후 성별 연금 격차 추이



주: 공·사적연금 합산액 기준.

자료: LIS(Luxembourg Income Study) 원자료에서 추출하여 저자 작성.

◆ 아울러, 여성이 얼마만큼 공적연금 수급권을 확보하고 있는지 확인하기 위해 공적연금 수급률을 살펴본 결과, 거주 기반 (준)보편적 기초연금 혹은 기여-급여 연계가 약한 정액 기초연금을 운영하는 국가에서 대체로 여성의 공적연금 수급률이 높은 것을 확인할 수 있음(그림 4).

- 대표적으로 덴마크, 핀란드, 네덜란드는 65세 이상 여성의 약 99%가 공적연금을 수급함. 이는 수급 개시 연령 이상의 모든 여성 노인이 수급권을 확보하였음을 보여 주는 결과임.
- 독일을 제외한 대륙유럽과 남유럽 국가에서는 여성의 공적연금 수급률이 낮은 수준이며, 특히 남유럽에서 그 수준이 대단히 낮게 나타남.
 - 여성의 공적연금 수급률이 가장 낮은 국가는 스페인으로 그 비율이 70%대 초반에 그치는데, 스페인을 비롯한 남유럽 국가는 여성의 노동시장 참여율이 70%에 미치지 못하여 근로 이력과 강하게 연계된 소득비례연금의 수급권을 확보하는 비율 역시 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있음.
- 재분배 기능이 부재한 공적 소득비례연금을 운영하는 국가에서 여성의 공적연금 수급률이 저조한 것은 노령연금 수급권 확보를 위한 최소 가입 기간과 관련이 깊음.
 - 독일의 경우, 최소 가입 기간이 5년에 그쳐 여성이 크레딧 적용만으로도 공적연금 수급권을 확보할 수 있음.

[그림 4] 2000년대 중반 이후 여성의 공적연금 수급률 추이



자료: LIS(Luxembourg Income Study) 원자료에서 추출하여 저자 작성.

- ◆ 이처럼 성별 연금 격차와 여성의 공적연금 수급률을 비교하면, 여성의 공적연금 수급률이 높다고 해서 반드시 성별 연금 격차가 작은 것은 아니며, 전체 노후소득에서 재분배 기능이 약한 연금제도의 비중이 높을수록 성별 연금 격차가 큰 것을 확인할 수 있음.
 - 그 예로, 네덜란드는 거주 기반 기초연금을 통해 거의 모든 여성이 공적연금 수급권을 확보하고 있으나, 시간제 근로를 중심으로 여성의 노동 공급을 늘려 온 결과, 준의무적(quasi-mandatory) 기업연금에서 높은 수준의 성별 연금 격차가 발생함.

04. 정책 제언

- ◆ 첫째, 노후소득 영역에서 발생하는 성별 연금 격차를 사회정책의 주요 지표로 설정하여 지속적으로 관리하고 개선해 나가야 함.
 - 성별 연금 격차는 불평등의 또 다른 차원 중 하나로, 연금제도를 통해 재생산되는 성별 격차를 개선한다는 점에서 사회정책 지표로서 큰 의미가 있음.
 - 한국은 주로 국민연금 남녀 가입률과 수급률을 통해 연금제도에서 나타나는 남녀 격차를 포착하고 있으나, 실제로 얼마만큼 급여 차이가 발생하고 있는지를 지표로서 상세하게 제시하지 않고 있음.
- ◆ 둘째, 한국에서는 여전히 파생적 수급권으로 연금급여를 확보하는 여성이 상당하다는 점에서 성별 연금 격차의 개선은 개별적 수급권 확보 및 가입 기간 확대를 위한 정책적 노력이 지금보다 더 적극적으로 이루어질 때 가능함.

- 출산, 양육 등 여성의 생애주기에서 발생하는 단절이 국민연금 가입 단절로 이어지지 않게 하는 크레딧 확대가 시급하며, 최소 가입 기간 단축 등을 검토할 필요가 있음.
- 그 과정에서 여성의 공적연금 수급률을 높이고, 성별 연금 격차를 줄인 해외 주요 국가의 사례를 참고할 수 있음.

〈참고문헌〉

- 국민연금공단. (2021a). 2020년 국민연금 통계연보(제33호). 전주: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (2021b). 2020년 12월 말 기준 국민연금 공표 통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month에서 2022. 11. 4. 인출.
- 국민연금공단. (2022). 2022년 6월 말 기준 국민연금 통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month에서 2022. 11. 4. 인출.
- 국민연금공단 홈페이지. (2022). 전국 국민연금 급여지급 통계(2022년 6월 기준).
- 김혜경. (2022). 확정급여형 퇴직연금의 성별 연금격차에 관한 연구. 박사학위 논문. 서울: 경희대학교 대학원.
- 이다미, 한겨레, 남재욱, 정해식. (2022). 성별 연금격차의 국가비교 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2020). 경제활동인구조사 자료. https://mdis.kostat.go.kr/dwnlSvc/ofrSurvSearch.do?curMenuNo=UI_POR_P9240에서 2022. 11. 4. 인출.
- 통계청. (2022. 9. 29.). 2022 고령자 통계. 통계청 사회통계국 사회통계기획과 보도자료. https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&tag=&act=view&list_no=420896&ref_bid=에서 2022. 11. 30. 인출.
- Bettio, F., Tinios, P., & Betti, G. (2013). The gender gap in pensions in the EU. in collaboration with Francesca Gagliardi and Thomas Georgiadis. ENEGE Network, Report prepared for the European Commission, Directorate-General for Justice; unit D2 "Equality between Men and Women". https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=1mnUzhCtcYcuqJi9G-DD5OSsaXpsWcSOlgxQXFVmcE5Uo_edCUhL!533421577?id=39477에서 2022.2. 6. 인출.
- Ginn, J. (2003). Gender, Pensions and the Lifecourse: How pensions need to adapt to changing family forms. Bristol: The Policy Press.
- Lis, M., & Bonthuis, B. (2019). Drivers of the Gender Gap in Pensions. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fc4499df-8358-519c-93be-0085ff7039b7/content>에서 2022. 3. 19. 인출.
- LIS(Luxembourg Income Study) 원자료. <https://www.lisdatacenter.or>에서 2022. 11. 4. 인출.
- Samek, M. (2016). The gender pension gap: Differences between mothers and women without children. Brussels: European Parliament.

집필 이다미(빈곤·불평등연구실 연금연구센터 부연구위원) 문의: 044-287-8316