

여성연금권 보장을 위한 연금제도 개선방안

현행 국민연금제도는 소득발생 중심, 세대중심으로 구성되어 있고, 여기에 여성의 취약한 경제활동 특성이 결합됨으로써 결과적으로 여성의 노후소득보장에 공백이 발생하고 있다. 본고에서는 여성의 측면에서 공적연금제도를 재조명하여 여성의 연금수급권을 확보하는 바람직한 방안을 제시해 보고자 한다.

金龍夏

한국보건사회연구원 부연구위원

소득발생 중심, 세대중심 가입의 가족주의원칙에 근거한 현행 국민연금제도 특성과 여성의 취약한 경제활동 특성이 결합되어 여성의 노후소득보장에 공백이 발생하고 있다.

1. 여성연금권의 개념

노령소득보장제도의 핵심이라고 할 수 있는 공적연금제도는 가족주의 원칙에 근거하여 설계되고 발전하여 왔다. 가족주의 원칙이란 소득을 버는 남편을 중심으로 소득단위를 구성하고, 이 소득을 기초로 보험료를 부과하며 연금급여를 지급하는 형태라고 정의할 수 있다. 이 과정에서 부인이 취업자인 경우에는 별도의 소득단위로 인정되지만, 비취업자인 경우에는 피부양자로 인정하여 남편의 소득 및 연금에 종속적인 관계로 설정하고 있다.

선진국에서는 경제·사회적으로 변모하는 여성의 위상을 감안하여 새로운 제도를 구성, 발전시키고 있으나, 우리나라의 연금제도는 아직 새로

우리나라 60세 남녀의 평균여명의 차는 약 4.6년이며, 결혼연령도 3.1년의 차이가 있으므로 결국 부인은 남편보다 평균 7.7년을 더 살게 된다.

은 변화에 대처하지 못하고 과거의 가족주의 전통에 근거하고 있다는 데 그 문제점이 있다.

우리나라 여성의 평균수명은 1995년 현재 77.4세이며, 남자의 평균수명은 69.6세로 약 7.8년의 차이가 있으며, 60세 남녀의 평균여명은 각각 15.5년, 20.1년으로 평균여명의 차가 약 4.6년이 있다. 또한 결혼연령도 남자가 28.4세, 여자가 25.3세로 3.1년의 차이가 있으므로, 남녀간 평균여명의 차와 결혼연령의 차를 더하면 남편이 퇴직한 부인은 남편보다 평균 7.7년을 더 살게 되며, 부인은 그 7.7년간을 남편의 유족연금 또는 본인의 노령연금으로 생활하게 된다.

일반적으로 여성의 라이프사이클과 연금과의 관계를 살펴보면, 피부양자로서의 자녀기인 17세까지(제1기), 국민연금가입자로서의 18세에서 59세까지(제2기), 노령연금을 수급할 수 있는 60세 이후(제3기)로 크게 구분할 수 있다. 또한 제2기의 여성의 취업여부에 따라 연금과의 관계를 4가지 유형으로 분류할 수 있는데 계속취업자(A형), 취업후 육아 등으로 일시 퇴직후 재취업자(B형), 취업후 결혼·출산 등으로 퇴직후 계속 비취업자(C형), 계속 비취업자(D형)이다.

A형의 경우 취업자로서의 기간이 20년 이상인 경우 노령연금의 수급자격이 되게 된다. 그러나 취업형태가 일용직, 시간제, 임시적인 경우에 있어서는 연금제도에 당연가입되지 않으므로 연금수급권 확보에 차질이 생길 수 있다. 또한 본인의 연금수급권과 남편사망시 유족연금수급권이 경합할 경우 현행 연금제도하에서는 불이익이 발생될 소지가 있다.

B형의 경우 A형의 경우와 유사하나 비취업기간 동안에 연금제도에 가입되지 않으므로 연금가입기간이 짧아져 연금최소가입연수를 채우기 힘들 수 있으며, 재취업시 최초 취업보다 소득수준이 낮아질 가능성이 높아 연금수급액이 상대적으로 낮아지게 될 수 있다.

C형의 경우에는 대부분 연금수급 최소자격기간요건을 채우지 못하고 가입기간에 불입하였던 연금보험료를 일시금으로 반환받게 되어 별도의 연금수급권이 확보되지 않아 남편의 소득

및 연금에 의존적이게 된다.

D형의 경우에는 C형의 경우와 유사하나 일생동안 취업을 하지 않았으므로 연금제도에 전혀 가입하지 않게 되고 결과적으로 남편의 소득 및 연금에 전적으로 의존하게 된다. 특히 이혼 시 C형과 D형의 경우에는 이혼한 부인의 연금권은 없게 되어 노령소득보장에 문제가 발생하게 된다.

공적연금의 여성가입자는 221만 1천명으로 15세 이상 여성인구의 15.0%, 여성 경제활동인구의 28.9%에 불과하다.

2. 여성연금권의 현황

1995년에 국민연금 여성가입자는 189만명으로 전체가입자의 26.1%로 남성가입자의 537만명과 비교할 때 크게 적은 실정이다. 이러한 국민연금의 여성비중은 국민연금제도 도입시기인 1988년의 30.6%보다도 낮은 수준으로 실제로 1988년부터 1995년간의 국민연금가입자의 성별 연평균 증가율을 보면, 여성은 4.9%로 남성의 8.3%보다 크게 낮은 것으로 나타났다. 국민연금 가입자 이외에 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 가입자를 모두 합하여도 여성연금가입자는 221만 1천명으로 15세 이상 여성인구의 15.0%, 여성경제활동인구의 28.9%에 불과하다.

이는 우리나라의 연금제도는 사업장연금의 경우에는 5인 이상의 사업장에 근로하는 남성, 여성 모두가 가입토록 되어 있으나, 여성의 경우 피용자 형태로 가입하여 있다 하더라도 임시직, 시간제근로자, 일용직 등 불완전한 형태의 취업자 비중이

표 1. 성별 국민연금 가입자 추이

(단위: 명)

| | 전 체 | 남 자 | 여 자 |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 1988 | 4,432,695 | 3,076,928 | 1,355,767 |
| 1989 | 4,520,948 | 3,173,649 | 1,347,299 |
| 1990 | 4,651,678 | 3,278,753 | 1,372,925 |
| 1991 | 4,768,536 | 3,383,407 | 1,385,129 |
| 1992 | 5,021,159 | 3,598,074 | 1,423,085 |
| 1993 | 5,159,868 | 3,733,416 | 1,426,452 |
| 1994 | 5,444,818 | 3,945,744 | 1,499,074 |
| 1995 | 7,257,393 | 5,365,706 | 1,891,688 |

여성의 낮은 연금가입률은 남성에 비하여 낮은 경제활동참가율과 높은 불완전 취업자 비중, 높은 가족 종사자 비율에 기인한다.

높은데 기인하는 것으로 보여진다. 특히 지역연금은 부부세대 중심으로 가입토록 되어 있어 여성이 취업하고 있다 하더라도 가족종사자 등은 공적연금에 당연적용되지 않기 때문이다.

한편 급여종류별 수급자 동향의 특징적인 점은 첫째, 총가입자중 여성가입자의 비율은 26.1%에 불과하나 반환일시금중 여성수급자 비율은 48.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있어 여성의 높은 중도탈퇴율을 보여주고 있다는 점이다. 특히 20~24세 연령층의 경우 총반환일시금 수급자의 여성의 비중은 81.1%, 25~29세 연령층의 경우 동 비중은 66.1%로 나타나고 있다. 둘째, 유족연금 수급자의 대부분은 여성이라는 점(92.2%)이다.

3. 여성연금권 확보의 문제점

앞장에서 제시된 것과 같이 여성의 연금가입율이 낮은 것은 여성의 경제활동과 관계가 있다. 즉, 1995년 통계청의 경제활동인구연보에 따르면 여성의 경제활동참가율이 남자의 76.5%보다 낮은 48.3%에 불과하기 때문이다.

표 2. 여성의 경제활동인구 변화추이

(단위: 천명, %)

| | 경제활동인구 | 경제활동참가율 | | |
|------|--------|---------|------|------|
| | | 전 체 | 남 자 | 여 자 |
| 1970 | 10,062 | 57.6 | 77.9 | 39.3 |
| 1975 | 12,193 | 58.3 | 77.4 | 40.4 |
| 1980 | 14,431 | 59.0 | 76.4 | 42.8 |
| 1985 | 15,592 | 56.6 | 72.3 | 41.9 |
| 1990 | 18,539 | 60.0 | 74.0 | 47.0 |
| 1995 | 20,797 | 62.0 | 76.5 | 48.3 |

여성의 경제활동상의 특성으로 인하여 발생하는 여성의 연금권 문제는 다음과 같다. 첫째, 남성에 비하여 크게 낮은 여성의 경제활동참가율이다. 여성의 낮은 경제활동참가율은 여성의 연금가입대상자의 축소로 나타난다. 따라서 여성의 연금권 문제

는 여성을 차별하려는 연금제도 자체에 있다기 보다는 여성의 낮은 경제활동참가에 있다는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 현상이 발생하는 원인은 앞에서 언급하였듯이 현재의 연금제도가 소득발생주의를 기초로 하기 때문에 경제활동 없이는 소득이 없고 소득이 없으면 연금제도에 의무적으로 가입하지 않아도 되기 때문이다.

둘째, 경제활동에 참가한다고 하더라도 도시지역 자영자, 5인 미만 사업장 근로자, 임시직 근로자, 시간제 근로자 등 국민연금에 가입하지 않고 있는 취업자에 대한 연금가입 문제가 제기된다. 이들 근로자에 대한 연금가입 문제는 현행 연금제도에서도 충분히 수용될 수 있는 사안으로 판단되며, 다만 행정상의 관리문제 혹은 제도적인 확대 등의 조치가 필요할 것이다. 보다 구체적인 개선방안의 도출을 위하여 연금제도와 여성연금권 문제를 검토하여 보자.

우리나라 여성연금의 문제점은 크게 세가지로 나누어 설명될 수 있다. 첫째, 무연금의 문제로서 국민연금제도에 가입하지 못한 대부분의 여성들은 국민연금이 보장하고 있는 노령, 장애, 사망 등 각종 사회적 위험으로부터 보호되지 못하고 있다는 점이다. 앞에서 논의된 여성의 라이프사이클 유형별 분류에서 살펴보면 C형 및 D형에 속한 비취업계층의 경우 18~59세, 즉 제2기의 기간 동안 불의의 사고에 의한 자신의 장애발생시 소득을 보장받지 못하며, 남편이 사망시에도 유족연금을 수급하지 못하는 기간이 존재할 수 있다¹⁾.

또한 60세 이후의 기간, 즉 제3기간 동안에는 남편이 생존할 경우 남편의 연금에 종속적인 위치에 있으며, 남편 사망시 유족연금을 수급할 수는 있으나, 만약 이혼한 경우 남편에게 의존하던 연금에 의한 소득보장을 받지 못하게 된다.

둘째, 국민연금제도는 1998년에 도시지역 자영자에게까지 확대하게 된다. 이 때 자영자를 비롯하여 도시지역의 5인 미만 사업장근로자, 일부 일용직 등은 국민연금제도에 가입하게 되나 현재 당면적용되고 있는 상태에서 문제가 되고 있는 시간제근로자, 임시직근로자, 가족종사자 등의 연금가입 문제는 여전히

우리나라
여성연금은
무가입·무연금의
문제,
불완전취업자의
문제, 맞벌이부부와
홀벌이부부간의
형평성 문제 등이
제기되고 있다.

1) 남편사망시 피부양자인 처는 유족연금을 사망시점 이후 5년간만 수급할 수 있고, 18세 미만의 자녀가 없거나 본인이 장애인인 경우 50세가 되어야 연금을 재수급할 수 있다(국민연금법 제63조 및 제66조).

여성연금권의 문제는 여성의 취약한 경제활동참가율 및 참가형태와 밀접하게 연관되어 있으므로, 연금제도는 여성, 특히 주부여성을 배려하는 방향으로 개선되어야 한다.

남게 될 것으로 보여진다. 특히 여성의 경우에는 위의 문제가 되는 불완전 취업형태로 종사하는 경우가 많아 남성에 비하여 그 문제점이 더욱 심각하게 나타날 것으로 보여진다.

또한 현재 여성취업자가 중도퇴직시 받게 되어 있는 반환일시금제도의 경우 수급자격을 크게 강화할 것으로 예상된다. 따라서 그동안 반환일시금을 수급하여 왔던 많은 수급대상자들이 현재와 같이 퇴직이후 1년되는 시점에 연금을 받지 못하고 연금수급 여부가 결정되는 60세에 가까워져야 일시금을 수급하게 될 수도 있다. 사실 본 문제는 여성의 연금수급권 보장 측면에서 오히려 권장될 측면도 없지는 않다.

셋째, 맞벌이부부와 홑벌이부부간에 연금제도를 둘러싼 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 맞벌이부부의 경우 부부합산 국민연금급여율은 평균소득자를 기준으로 20년 가입시 70%, 40년 가입시 140% 수준이지만, 홑벌이부부의 경우는 20년 가입시 35%, 40년 가입시 70% 수준이 된다. 물론 부부 모두가 연금보험료를 부담하였으므로 부부 모두 연금을 수급하는 것은 당연한 측면이 없지는 않다. 그러나 현행 연금제도의 수익부담구조는 연금보험료 부담보다 기대 연금급여가 2.3배 이상 높게 설계되어 있어 현세대의 연금급여를 위하여 미래세대의 연금보험료 부담을 전가시키게 되어 있으므로 맞벌이부부의 경우 홑벌이부부의 2배를 후세대에 전가시키는 형태가 된다. 더욱이 맞벌이부부가 자녀수를 홑벌이부부보다 작게 가진다면 이러한 형평성의 문제는 더욱 심화될 수 있다.

다른 한편으로 맞벌이여성의 노령연금수급에 있어서 자신의 소득에 기초한 노령연금 혹은 남편의 소득에 기초한 유족연금을 수급할 수 있는데, 남편의 소득에 기초한 유족연금이 종종 자신의 소득에 기초한 노령연금보다 높을 수 있다. 따라서 맞벌이여성은 본인의 노령연금보다는 남편의 유족연금을 선택하게 될 수 있으며, 이 때 본인이 각출한 노령연금권은 상실하게 되어 본인의 각출금은 쓸모없는 것이었다고 생각하게 될 수 있다.

4. 여성연금권 보장을 위한 개선방안

여성연금권의 문제는 연금제도상에 남녀차별적인 요소가 내재되어 있기 때문이라기 보다는, 기본적으로 여성의 경제활동 참가율, 참가형태(임시직, 시간제근로), 생애주기별 경제참가율 및 참가형태의 변화(결혼, 양육기간 동안의 단절)와 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 연금제도는 여성, 특히 주부여성을 적극적으로 배려하는 요소를 포함하는 방향으로의 제도적 개선이 필요하다.

개선의 기본방향은 장기적으로는 기초연금제도의 도입으로 1인 1연금체제를 구축하는 것이지만, 중·단기적으로는 임의제도에의 적극적 가입 및 연금분할권의 도입 등 제도개선이 필요하다.

가. 1인 1연금체제로의 이행

경제활동참가율이 높은 국가(스웨덴 등)의 경우 여성연금권 문제는 자동적으로 해결되어 상대적으로 미미하다. 결국 경제활동 참가율이 낮은 국가가 문제가 되는데 해결방식은 두가지이다. 한가지는 1인 1연금제를 실시하여 원천적으로 문제를 해결할 수 있는 방안이 있는데, 이는 기초연금제도의 실시가 전제가 되어야 한다. 그러나 서구 대부분의 국가는 소득비례 연금을 실시하고 있어 다른 한가지 방안으로 연금분할제도가 실시되고 있다.

1) 기초연금제도의 도입

모든 여성의 연금수급권을 확보하기 위하여는 가족주의 원칙에 기반하고 있는 현행 국민연금제도를 1인 1연금체제로 개편하는 것이 필요하다. 소득이 있는 자와 소득이 없는 자를 모두 공히 적용할 수 있는 1층적 기초연금과 소득이 있는 자만 가입할 수 있는 2층적 소득비례 연금으로의 이원화의 필요성이 발생하게 된다.

2) 연금분할제도의 도입

최근 선진국가에서 이혼시에 부부의 연금(혼인기간 중에 취

여성연금권 보장을 위하여 장기적으로는 기초연금제 도입으로 1인 1연금체제를 구축하며, 중·단기적으로는 임의제도에의 적극적 가입 및 연금분할권의 도입이 필요하다.

연금분할제도를 도입하기 위해서는 연금분할제도의 적용시점, 연금분할 최소자격요건, 적용범위 등에 대한 구체적인 대안별 검토가 필요하다.

특한 부분)을 등분하는 연금분할제도를 채택하고 있다. 1977년 독일은 시작으로 캐나다, 스위스, 미국에서 이를 채용하였고, 영국은 검토중에 있다. 남편과 부인은 부양-피부양 관계이므로 결혼생활 기간과 동일한 비율로 혼인기간중에 취득한 급여는 남편과 부인이 각각 절반의 권리가 있다고 본다.

우리나라에 연금분할제도를 도입하기 위하여는 몇 가지 선택하여야 할 대안이 존재한다. 첫째, 연금분할제도를 이혼시에만 적용할 것인지, 아니면 가입기간중 계속하여 적용할 것인지를 문제이다. 후자의 경우 부부재산 합산제가 명백히 실시되는 미국의 경우에는 적합할 것으로 예상되지만 급여산정 업무가 번잡하게 될 것이 예상되므로 대부분의 국가에서 실시하고 있듯이 이혼시에만 인정하는 것이 바람직 할 것이다.

둘째, 연금분할대상을 모든 이혼시로 할 것인지, 최소 혼인기간을 설정할 것인지가 결정되어야 한다.

셋째, 연금분할제도를 혼별이부부에게만 실시할 것인지, 맞벌이부부도 동시에 실시할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 대부분의 국가에서는 맞벌이부부에게까지 실시되고 있으므로 우리나라도 원칙적으로 모든 부부에게 실시하는 것이 바람직할 것이나, 기존에 관행을 크게 변동시키는 것이 되므로 신중한 검토가 요구된다.

3) 임의가입제도의 적극적 활용

현행 우리나라의 국민연금제도는 특수직역연금가입자를 제외한 모든 18세 이상 65세 미만의 국민이 가입할 기회를 열어놓고 있다. 따라서 현재 연금제도에 가입하고 있지 않은 모든 여성들도 당연히 국민연금제도에 가입할 수 있다. 이웃나라 일본의 경우 1인 1연금제도가 실시되기 이전에 다수의 전업주부가 국민연금에 임의가입한 사례가 있다(전업주부의 70% 내외).

나. 불완전 취업자의 연금권 확보

1) 불완전 취업자의 당연적용

우리나라의 경우 불완전취업 대상자는 임시직, 일용직, 시간

제근로자 등에 종사하는 사람들이다. 먼저 임시직근로자의 경우 국민연금법에서는 3개월을 기준으로 3개월 이상 근무자는 국민연금에 가입토록 하고 있다(국민연금법 시행령 제2조 제1항). 그러나 대부분의 기업에서는 3개월이상 근무한다 하더라도 국민연금에 적용시키지 않고 있다. 또한 일용직근로자의 경우 국민연금법에서는 특별한 규정을 두지 않고 있어 5인 이상 사업장에 근로한다 하더라도 근로자로 분류되지 않고 지역가입자로 분류되고 있다. 현재 농어촌지역의 경우 일용직근로자들은 지역가입자의 일원으로서 국민연금에 가입하고 있다.

여성취업자가 높은 비중을 점하고 있는 불완전취업자의 국민연금 가입을 위해서는 먼저 임시직근로자의 경우 현행 국민연금법을 개별사업장이 준수할 수 있도록 제도할 필요가 있으며, 특히 임시직근로여성에 대한 교육을 통하여 만약 3개월 이상 계약임에도 불구하고 국민연금에 가입신고를 하지 않을 경우 가입을 요구하도록 하여야 할 것이다.

일용직근로자를 사업장가입자로 하는데 가장 어려운 점은 국민연금 관리상의 문제이다. 즉, 매일 매일 사업장이 바뀔 수 있기 때문에 사업장가입자로 분류하여 관리하는 것은 기업체 입장에서나 국민연금관리공단 입장에서나 거의 불가능하다. 따라서 일용직근로자를 별도로 관리하는 체계가 만들어질 필요가 있다.

국민연금법에 규정이 없는 시간제근로자에 대한 적용을 위하여는 시간제근로자에 대한 규정을 신설하는 방안과 일반 자영자로 분류하여 지역가입자로 가입시키는 방안이 있다. 전자로 할 경우 국민연금법에 최소한의 근로시간 규정을 설정하여 규정된 시간 이상을 근로하는 시간제근로자는 당연 적용하는 방안이 검토될 수 있다. 후자의 경우 지역가입자와 동일하게 소득을 신고 받아 적용하면 될 것이나, 일용직근로자와 마찬가지로 사용자와의 연금보험료 공동부담이 이루어지지 않는 문제점이 있다.

2) 반환일시금 지급시기

국민연금의 전국민 확대와 함께 초기 저축적 성격에서 나온 반환일시금제도를 폐지하는 것이 필요하다. 이는 개별가입자의

여성 불완전취업자의 국민연금가입을 위하여 3개월 이상 임시직근로자는 당연가입토록 하고, 일용직근로자는 별도관리체계를 만들고, 시간제근로자는 최소근로시간 이상 근로자를 당연가입토록 한다.

여성의 취약한 경제활동 특성을 감안하여 자녀양육 및 개호기간 동안 보험료 납입을 면제하여 주는 조치가 필요하다.

노후소득보장 측면에서도 그 필요성이 인정되고 있다. 그러나 현재 국민연금 수급요건이 최소한 15년으로 되어 있는 현행 규정하에서는 15년 미만 가입자의 경우에는 반환일시금을 현재와 같이 퇴직이후 1년되는 시점에서 받지 못하고 60세 도달시점에서 받게 되는 등의 개정에 대하여 큰 반발이 있을 것으로 예상된다.

현시점에서 반환일시금제도를 조정하고 여성 등 비교적 중단기 취업자의 연금수급권을 보장하기 위하여는 연금수급을 위한 최소가입연수를 현행 15년보다 낮게 조정하는 것이 필요할 것이다.

3) 자녀양육, 개호기간의 가입기간 인정

여성이 결혼으로 직업활동의 중단이 불가피하던 상황은 서구를 중심으로 변화해 가고 있다. 연금지급개시연령을 남자보다 조기에 설정해도 노령연금수급자격을 취득하기 위하여 직업활동을 계속할 수 없는 경우가 많지만, 자녀양육을 일단락 짓고 다시 직업활동으로 복귀하는 경우에는 이전의 임금, 직종보다 떨어지는 조건으로 근로하는 경우가 많아 노령연금수급자격을 취득하여도 연금액이 낮은 경우가 많다.

이러한 불리를 피하기 위한 방안으로 연금을 직업활동 및 각 출액과 연계시키지 않는 방안과, 자녀양육으로 직업활동을 중단했던 기간을 연금가입기간으로 산입하는 방안이 모색될 수 있다. 전자는 노르웨이, 오스트레일리아, 아일랜드 등에서 채용하고 있으며, 후자는 프랑스, 독일 등에서 채용하고 있다.

우리나라도 무급의 육아휴직기간 동안에 국민연금 보험료 납입을 면제하여 주는 조치가 필요할 것으로 판단된다. 그러나 현행 국민연금법에서는 보험료를 납입하지 않은 기간에 대해서는 가입기간으로 인정하지 않으므로 본 제도의 시행은 현행 국민연금의 틀(무각출 무연금)을 깨뜨리는 효과를 가지므로 이들 보험료 면제기간에 상응하는 보험료를 일반조세에서 지원하는 방안이 동시에 검토되어야 할 것이다.