



■ 정책보고서 2015-〇〇

# 공적노후소득보장제도    특정성별영향분 석평가

우해봉·손현섭



---

발간사 <  
<



# 목 차

요약 .....	1
제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 연구의 목적 .....	2
제3절 보고서의 구성 .....	3
제2장 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 현황 .....	7 1
제1절 국민연금 급여제도 개관 .....	7 1
제2절 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 특징 .....	0 2
제3장 국민연금의 노후소득보장 효과: 현황과 전망 .....	3 3
제1절 국민연금 가입 및 수급 현황 .....	3 3
제2절 국민연금 개혁('98, '07)과 여성의 노후소득보장 .....	0 4
제3절 국민연금의 노후소득보장 효과 전망 .....	7 4
제4장 여성의 노후소득보장 강화 방안 .....	5 5
제1절 여성 노후소득보장 강화의 기본 방향 .....	5 5
제2절 독립 수급권 강화 .....	75
제3절 파생 수급권의 노후소득보장 효과성 제고 .....	6 7
제4절 공적연금과 공공부조의 역할 분담 .....	7 8
제5절 여성의 노후소득보장 강화를 위한 제도 개선 제안 .....	9 8
참고문헌 .....	101

## 표 목차

<표 2-1> 국민연금 급여제도 개관 .....	9	1
<표 2-2> 유족연금제도의 주요 연혁 .....	1	2
<표 2-3> 분할연금제도의 주요 연혁과 개선(안) .....	4	2
<표 2-4> 부양가족연금제도의 주요 연혁 .....	5	2
<표 2-5> 노령연금제도의 주요 연혁과 개선(안) .....	7	2
<표 2-6> 국민연금의 중복급여 조정 현황 .....	9	2
<표 2-7> 중복급여 및 연금의 중복급여 조정제도의 주요 연혁 및 개선(안) .....	0	3
<표 3-1> 임금근로자의 인구사회학적 특성별 국민연금 가입률(2014년 4월 기준) .....	5	3
<표 3-2> 가입종별 및 성별 국민연금 가입자 현황(2014년 12월 말 기준) .....	6	3
<표 3-3> 공적연금 수급률 현황(2013년 12월 말 기준) .....	7	3
<표 3-4> 연금종별 월평균 지급액(2014년 12월 말 기준) .....	9	3
<표 3-5> 연금액 수준별 수급자 분포(당월 수급자 기준)(2014년 12월 말 기준) .....	9	3
<표 3-6> 노령연금 유형별 최소가입기간 .....	1	4
<표 3-7> 노령연금 미수급자의 가입기간 분포 .....	3	4
<표 3-8> 출생코호트별 노령연금 미수급자의 평균 가입기간 .....	4	4
<표 3-9> 전체 및 성별 국민연금 개혁 전후 소득대체율 및 연금월액 변화 .....	6	4
<표 3-10> 노령연금 수급권 사각지대 전망 .....	1	5
<표 3-11> 노령연금 수급자의 소득대체율과 연금월액 .....	2	5
<표 4-1> 출산 크레딧 제도 개요 .....	8	5
<표 4-2> 실업 크레딧 제도 개요 .....	8	5
<표 4-3> 두루누리 사회보험 지원 사업 제도 변경 내역 .....	9	5
<표 4-4> 전체 및 성별 임의·임의계속가입자 현황(2014년 12월 말 기준) .....	0	6
<표 4-5> 출산 크레딧 수급 현황(2014년 9월 당월 기준) .....	6	6
<표 4-6> 연도별 출산 크레딧 지급액 현황(2014년 9월 기준) .....	7	6
<표 4-7> 출산전후휴가 기간에 대한 국민연금(사업장가입자) 자격 관리 .....	7	6
<표 4-8> 두루누리 사회보험료 사업 사업장 및 근로자 실지원 현황(2012.7.~2013.7.)(순계 8기준) .....		6
<표 4-9> 사업장 규모별 사회보험료 지원 비율(사업장 기준; 2013년 6월 30일 기준) .....	8	6
<표 4-10> 사업장 규모별 사회보험료 지원 비율(근로자 기준; 2013년 6월 30일 기준) .....	8	6
<표 4-11> 두루누리 사회보험료 사업 지원 근로자의 성별 비율(2013년 6월 30일 기준) .....	9	6
<표 4-12> 두루누리 사회보험료 사업 지원 신규/기준 근로자의 특성(2013년 6월 30일 기준) .....	9	6

---

<표 4-11> 두루누리 사회보험 사업 지원 근로자의 지원 기간 분포(2013년 6월 30일 기준) ..5.....	7
<표 4-12> 유족연금 개정(안) .....	7..... 7
<표 4-13> 가입기간에 따른 유족연금의 소득대체율(2013년 평균 소득자 기준) .....	9..... 7
<표 4-14> 국민연금 의무 가입 연령 제도 개선 방안 .....	2..... 9
<표 4-15> 출산 크레딧 제도 개선 방안 .....	4..... 9
<표 4-16> 사회보험료 지원 제도 개선 방안 .....	5..... 9
<표 4-17> 유족연금제도 개선 방안 .....	7..... 9
<표 4-18> 소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입 방안 .....	7..... 9
<표 4-19> 노후소득보장제도 개선 방안 .....	8..... 9

## 그림 목차

[그림 3-1] 성별 및 연령별 국민연금 가입자(상) 및 경제활동인구(하) 현황(2014년 12월 말 기준) .....	3
[그림 3-2] 최소가입기간 단축(15년 → 10년) 조치에 따른 노령연금 수급률 변화 .....	4
[그림 3-3] 성별 및 출생코호트별 국민연금 개혁 전후 소득대체율 및 연금월액 변화 .....	4

〈연구 요약〉

I. 연구의 목적 및 분석 대상

1. 연구의 목적

- 우리나라의 현 국민연금 급여 체계는, 최근까지 추진된 다양한 제도 개선에도 불구하고, 기본적으로 보편혼과 남성 중심 가족 부양이라는 전통적인 가족을 그 이념형(ideal type)으로 하여 설계
- 또한, 전반적인 경제활동참가율 증가 추이에도 불구하고, 여성의 경우 남성에 비해 상대적으로 낮은 경제활동참가율과 높은 경력 단절, 그리고 경제활동을 하고 있음에도 불구하고 낮은 국민연금 가입률과 성별 임금 격차로 인해 노령연금 처럼 본인의 직접적인 기여에 기초한 급여(독립적 급여)를 통한 노후소득보장 또한 쉽지 않은 것이 현실
- 본 연구는 특정성별영향분석평가(성별영향분석평가법 제10조) 중 우리나라 공적 노후소득보장 정책이 성평등에 미치는 영향을 분석하고 이에 기초하여 여성의 지위 향상을 위한 제도 개선 방안을 모색

2. 분석 대상

- 본 연구가 검토하는 대상 정책인 공적 노후소득보장 정책의 경우 범위가 매우 넓은데, 기본적으로 사회수당, 사회보험, 공공부조가 노후소득보장제도의 범주에 들어올 수 있음
- 우리나라의 노후소득보장은 사회보험을 중심으로 설계되어 있는데, 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금과 함께 공무원연금, 군인연금, 사학연금과 같은 특수직역연금이 사회보험의 범주에 해당
- 2007년에 도입된 기초노령연금의 경우 2014년에 기초연금으로 전환되었지만, 사회수당과 공공부조의 성격이 혼합된 관계로 여전히 정체성이 불분명한 측면이 있음

- 노후소득보장제도 범주에 들어 있는 제도의 다양성과 이질성을 고려하여 본 연구의 경우 우리나라 노후소득보장제도의 중심이라고 할 수 있는 국민연금을 중심으로 노후소득보장제도의 역할을 평가하고 여성의 지위 향상을 위한 제도 개선 방안을 모색
- 보다 구체적으로, 본 연구는 국민연금이 여성에 대한 노후소득보장 기능을 충실히 수행하고 있는가를 살펴보는 한편, 향후 여성의 공적연금 수급권 강화 및 급여 적정성 제고 등 노후소득보장에서의 성별 격차를 완화하기 위한 제도 개선 방안에 초점

## II. 연구의 내용

- 국민연금 급여제도의 주요 연혁을 살펴봄과 함께 이론적인 측면에서 현 제도의 노후소득보장과 관련된 특징을 분석하고 평가(제2장)
- 국민연금 가입과 수급 현황, 과거 두 차례('98/'07)에 걸친 국민연금 개혁의 성별 영향, 그리고 현 근로계층이 은퇴하는 중장기 시점에서의 국민연금의 노후소득보장 효과 전망에 기초하여 향후 여성의 노후소득보장 강화를 위한 기본 방향 설정(제3장)
- 독립 수급권 측면과 파생 수급권 측면으로 구분하여 여성의 노후소득보장 강화를 위한 구체적인 제도 개선 방안을 검토하는 한편 공적연금과 공공부조 간의 역할 분담 문제 검토(제4장)

## III. 주요 연구 결과

### 1. 국민연금(노령연금) 수급권 사각지대 및 급여 수준 전망

- 노령연금 수급권 사각지대 분석 결과, 제도 도입 역사가 짧은 국민연금의 경우 출생코호트별 노령연금 수급권 사각지대의 변동 폭이 상당히 크게 나타날 것임을 시사
- 그럼에도 불구하고 여성의 노후소득보장과 관련하여 분석 결과는 1990년대 초반 출생자처럼 2050년대 후반에 노령연금을 수급하는 출생코호트의 경우에도

노령연금 수급권 사각지대 규모가 상당히 크게 남아 있을 것으로 전망됨으로써 여성의 독립 수급권 확보 문제가 장기적으로도 지속될 개연성이 높은 문제임을 시사

- 노령연금 수급자의 소득대체율을 살펴보면, 전반적으로 출생코호트를 가로질러 초기 25% 수준에서 최근 출생코호트의 경우 30% 수준을 유지할 것으로 전망
  - 남성의 경우 25~31% 수준, 여성의 경우 초기 출생코호트의 25~26%에서 지속적으로 증가한 후 1970년대 중후반 출생코호트 이후 33~34% 수준
  - 전반적으로 은퇴 후 적정 소득대체율로 지적되는 60~70%와는 상당한 정도의 간극 존재
- 연금월액을 살펴보면 전반적으로 초기 출생코호트의 경우 연금월액이 최저생계비 수준에도 미치지 못하지만, 1960년대 중반 이후 출생코호트의 경우 연금월액이 최저생계비의 대략 120~130% 수준에서 형성
  - 남성의 경우 1960년대 초반 이후 출생코호트의 경우 연금월액이 최저생계비를 넘어서는 반면 여성의 경우 1970년대 이후 출생코호트에 이르러서야 비로소 최저생계비 수준에 도달하며, 최근 출생코호트의 경우에도 연금월액은 최저생계비의 110% 정도에 그칠 것으로 전망
- 전반적으로 노령연금 급여 수준에 대한 분석 결과는 노령연금 수급자의 급여 수준이 낮은 관계로 1가구(부부) 1연금 체계로는 적정 노후소득보장을 기대하는 것이 현실적으로 매우 어렵기 때문에 1인 1연금 체계의 구축이 바람직함을 시사
  - 그러나 중장기적으로도 사각지대, 특히 노령연금 수급권을 획득하지 못하는 여성의 비중이 상당한 수준으로 남아 있을 것으로 전망되기에,
  - 여성의 노후소득보장 측면에서 파생적 수급권의 역할이 중장기적으로도 중요한 위치에 있을 것임을 시사
  - 또한, 파생적 수급권의 역할이 중요하다고 하더라도 국민연금 재정 불안정과 관련된 사회적 우려가 높은 상황임을 고려할 때 파생적 수급권 그 자체보다는 파생적 수급권(가족관계에 기초한 기여 이력)과 독립 수급권(본인의 직접적인 기여 이력) 간의 연계를 통한 노후소득보장 강화 방안에 대한 검토 필요

〈표 1〉 노령연금 수급권 사각지대 및 급여 적정성 전망

출생 코호트	노령연금 수급권 사각지대			급여 적정성					
				소득대체율			최저생계비 대비 연금월액		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
1952	67.18	50.31	84.07	25.76	25.72	25.88	85.14	92.87	61.00
1953	66.38	46.58	86.70	26.31	26.22	26.68	91.09	98.16	61.96
1954	64.89	46.68	82.90	27.47	27.11	28.55	86.41	93.54	64.44
1955	64.24	45.71	83.30	28.04	28.30	27.16	95.99	106.01	62.49
1956	64.34	46.30	82.21	28.09	28.34	27.36	95.99	106.65	64.11
1957	63.52	45.17	81.41	28.55	28.82	27.79	97.54	109.51	63.14
1958	61.96	44.31	79.09	28.14	29.02	25.85	106.51	121.89	66.76
1959	60.38	42.51	78.09	28.73	29.97	25.51	105.94	122.24	63.58
1960	58.60	42.29	74.79	28.99	29.98	26.75	108.02	124.56	70.42
1961	56.87	38.31	75.09	29.21	30.23	26.74	110.67	128.30	67.80
1962	56.93	40.02	72.89	29.12	30.47	26.31	109.88	129.89	68.12
1963	53.29	34.91	70.58	29.14	30.27	26.79	118.42	138.56	76.49
1964	52.71	34.18	70.39	30.13	31.41	27.43	123.46	145.06	77.64
1965	51.99	35.57	68.00	29.05	30.57	26.07	116.49	138.14	73.97
1966	51.92	33.51	68.51	29.88	31.18	27.40	120.30	142.20	78.65
1967	48.93	30.49	67.49	30.22	31.23	28.04	123.32	141.78	83.55
1968	48.73	32.41	64.69	29.79	30.48	28.52	126.01	147.27	86.23
1969	47.48	30.40	64.01	30.49	31.33	28.92	129.23	149.85	90.65
1970	46.90	29.30	63.51	30.70	30.48	31.09	130.55	147.72	99.16
1971	45.14	27.80	61.40	30.71	30.05	31.85	128.99	145.45	100.12
1972	44.95	28.20	60.50	30.72	29.87	32.16	127.30	143.01	100.83
1973	43.54	27.00	59.48	30.60	28.87	33.59	132.28	144.94	110.31
1974	41.96	25.30	57.40	30.99	28.72	34.67	132.97	143.86	115.26
1975	37.37	22.00	51.89	30.46	27.72	34.66	129.61	139.16	114.98
1976	36.38	20.20	51.32	30.41	27.45	34.89	129.15	138.15	115.52
1977	33.06	16.60	48.91	30.23	27.48	34.55	128.63	137.35	114.93
1978	31.27	14.90	46.32	29.93	26.72	34.60	124.98	132.96	113.34
1979	31.55	16.60	45.91	29.76	26.79	34.15	123.97	132.46	111.41
1980	33.35	21.90	44.18	29.99	27.53	33.25	124.24	136.53	107.98
1981	35.45	24.36	46.00	30.19	27.51	33.75	125.95	137.20	110.95
1982	34.84	24.42	44.80	30.26	27.68	33.64	125.99	138.15	110.09
1983	32.80	22.81	42.28	30.11	27.51	33.41	125.76	138.04	110.18
1984	31.01	21.80	39.68	30.05	27.53	33.12	125.63	138.79	109.56
1985	31.54	23.32	39.21	30.69	28.25	33.57	128.83	143.42	111.65
1986	30.33	20.31	39.49	30.53	27.64	34.01	127.11	138.87	112.94
1987	27.53	15.59	38.74	29.92	27.01	33.68	124.06	133.54	111.82
1988	27.36	14.50	38.92	30.02	26.99	33.84	123.87	132.97	112.41
1989	27.37	14.70	38.89	30.11	27.05	33.98	123.54	132.30	112.45
1990	27.77	16.49	37.59	30.14	27.10	33.67	122.45	132.16	111.15
1991	28.26	17.10	38.29	30.07	27.04	33.73	122.25	131.40	111.21
1992	28.87	17.79	38.69	30.13	27.10	33.74	122.29	131.67	111.11
1993	29.63	19.01	38.89	30.55	27.34	34.26	123.61	132.98	112.78

주: 노령연금 사각지대는 2011년 12월 말 기준; 연금월액은 2012년 1인 가구 최저생계비(553,354원) 대비 연금월액의 비율을 의미함.

## 2. 국민연금제도와 여성 노후소득보장 현황

- 1998년과 2007년 개혁으로 인해 국민연금의 노후소득보장 기능이 크게 축소됨
  - 특히, 1998년 개혁에서 국민연금 급여산식의 균등 부문(A)과 소득비례 부문(B)의 비중을 기존 4:3에서 1:1로 조정함으로써 상대적으로 소득이 낮은 여성의 노후소득보장에 보다 부정적인 영향 초래
  - 1998년 개혁에서 최소가입기간이 10년으로 단축되어 노령연금 수급률 제고에 기여하고 있지만, 그 효과는 남성과 여성을 아울러 유사한 수준
- 국민연금 개혁으로 인한 소득대체율 축소 그리고 제도 도입 후 사반세기가 경과한 현 시점에서도 국민연금 사각지대 규모가 작지 않다는 점에서 최근까지 다양한 정책적 대응 추진
  - 다양한 정책적 대응에도 불구하고 국민연금 사각지대 해소와 관련된 대표적인 정책은 크레딧 제도와 사회보험료 지원 사업
  - 그러나 현재까지 크레딧과 사회보험료 지원 사업의 사각지대 효과는 크지 않은 상황
- 여성의 노후소득보장을 위한 급여로 유족연금, 분할연금, 부양가족연금도 일정한 역할 담당
  - 파생 급여의 경우 과거 수십 년에 걸쳐 수급 대상자의 범위를 확대하는 뚜렷한 패턴을 보임
  - 1998년 개정 국민연금법에서 도입된 분할연금의 경우 혼인 기간 동안의 무급가사노동에 대한 기여를 인정함으로써 독립 수급권적 성격을 크게 강화
  - 파생 수급권의 수급 범위 확대 패턴과 달리 유족연금, 분할연금, 부양가족연금의 급여 적정성 문제는 뚜렷한 진전을 보지 못하고 있는 상황
- 국민연금의 장기 재정 건전성과 관련된 우려를 고려할 때 향후 여성의 노후소득보장 강화 정책은 보다 비용 효과적인 방식으로 추진될 필요
- 파생 수급권과 독립 수급권 간의 연계 강화를 통한 여성의 노후소득보장 강화 방안 또한 검토 필요

#### IV. 국민연금제도 개선 과제(안)

〈표 2〉 국민연금제도 개선 방안

주요 과제명	분석평가 주요 내용	개선 과제	담당 부처
1. 국민연금 의무가입 연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민연금 수급개시연령이 65세까지 단계적으로 조정되고 있음에도 불구하고 국민연금 의무 가입 연령은 59세로 고정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령기 국민연금 가입기간 확대를 저해하는 입법 미비</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1953년 출생자부터 61세로 상향 조정된 것을 시작으로 1969년생 및 그 이후 출생자의 경우 65세로 상향 조정 중인 국민연금 수급개시연령 상향 조정 계획에 맞춰 의무 가입 연령 상한 조정</li> </ul>	보건복지부 (국민연금정책과)
2. 출산 크레딧	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 크레딧 적용 우선순위 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부부 간 합의를 우선으로 하되 합의가 없을 경우 크레딧 균분</li> <li>- 크레딧 적용 대상 선정에서 제도의 기본 목적에 대한 고려 부족</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주된 양육활동 제공자에게 크레딧 적용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노령연금 수급권을 획득하지 못한 경우에 한해 사후적 크레딧 적용 대상 변경 허용</li> </ul> </li> </ul>	보건복지부 (국민연금정책과)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 크레딧 지원 시점 변경 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출산 시점이 아닌 노령연금 수급권 취득 시점에서 크레딧 지원</li> <li>- 정책 체감도가 낮은 동시에 세대 간 형평성 문제</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 출산 시점에서 크레딧 지원</li> </ul>	보건복지부 (국민연금정책과)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 크레딧 인정기간(인정소득) 조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 출산율(TFR) 수준과 향후 전망을 고려할 때 크레딧의 노후소득보장 기능 한계</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3명 이상 자녀 기준으로 최대 크레딧(60개월) 제공(1자녀 12개월, 2자녀 36개월) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정소득은 A값의 100%</li> <li>- 재원은 당분간 현 조달방식(국고 30%)을 유지하되 국고 비중 단계적 인상</li> </ul> </li> </ul>	보건복지부 (국민연금정책과)
3. 사회보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건강보험료 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금보험료 및 고용보험료 50% 지원</li> <li>- 사회보험료 지원 사업에 건강보험료가 제외되는 관계로 사각지대 해소 효과 제한</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회보험료 지원 대상에 건강보험료 포함(소득 중심 건강보험료 부과체계 시행과 연계) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금 &amp; 고용보험 → 국민연금 &amp; 고용보험 &amp; 건강보험</li> </ul> </li> </ul>	보건복지부 (보험정책과)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회보험료 지원 수준 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금 근로자와 고용주에게 국민연금과 고용보험 보험료의 50%를 각각</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 진입 초기 사회보험료 지원 수준 상향 조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규 가입자의 유인을 높이기 위한 초기 지원 수준 상향 조정</li> </ul> </li> </ul>	보건복지부 (국민연금정책과)

	지원 - 영세 사업장 종사자에 대한 지원 인센티브 미흡	- 최초 6개월(혹은 1년)간 75% 지원 → 6개월(혹은 1년) 이후 50% 지원	
4. 유족연금	○ 재혼 시 유족연금 수급권 소멸 - 분할연금의 경우 재혼과 관계없이 분할연금이 지급된다는 점에서 형평성 문제	○ 재혼 시 유족연금 수급권을 즉각적으로 소멸시키는 대신 일정 기간(3년) 정지 후 소멸	보건복지부 (국민연금정책과)
	○ 배우자 유족연금 수급요건 - 배우자 유족연금 수급요건을 과도하게 관대히 운영	○ 소득활동과 관계없이 지급되는 배우자 유족연금의 연령 요건(55세)을 노령연금 수급개시연령(60세)으로 상향 조정(수급개시연령 상향 조정에 연동)	보건복지부 (국민연금정책과)
	○ 유족연금 급여율 - 유족연금 급여율이 사망한 가입자의 가입기간에 따라 40~60%로 차등 - 유족연금의 급여 적정성 문제가 심각하며, 특히 조기 사망 리스크가 큰 취약계층 보호에 취약	○ 단계적으로('16년~) 사망한 자의 가입기간이 20년 미만 50%, 20년 이상 60%로 개선하되, 중기적으로('26년~) 사망한 가입자의 국민연금 가입기간과 관계없이 유족연금 지급률을 60%로 일원화	보건복지부 (국민연금정책과)
5. 소득(기여) 분할	○ 소득(기여) 분할의 시기 및 대상 - 현 국민연금은 이혼에 따른 연금 분할만을 인정함으로써 급여 적정성 문제와 함께 본인의 기여 이력과의 연계 부족	○ 소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입 - 이혼 시점에서 소득(기여) 분할을 통해 본인 기여 이력과의 연계를 통한 독립수급권 강화 - 현재의 사후 연금 분할을 이혼 시 소득(기여) 분할로 완전 대체	보건복지부 (국민연금정책과)
		○ 소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입 - 배우자 사망 시 소득(기여) 분할을 인정하여 본인 기여 이력과의 연계를 통한 독립수급권 강화 - 배우자 사망 시 현 유족연금 수급 대신 소득(기여) 분할 추가 선택지 제공	보건복지부 (국민연금정책과)





# 제1장 서론

- 제1절 연구의 배경
- 제2절 연구의 목적
- 제3절 보고서의 구성



## 제1절 연구의 배경

최근 수십 년 동안 한국 사회는 혼인 연령의 지속적인 상승, 비혼 인구의 증가, 결혼 해체의 증가 등과 같은 인구사회학적 변화로 인해 가족구조에서 급격한 변화를 경험하고 있다. 또한, 가족구조 변화와 맞물린 여성의 노동시장 참여 패턴 변화는 보편혼(universal marriage)이나 남성 중심 가족 부양(male breadwinner)에 기초한 전통적인 가족과는 상이한 새로운 형태의 가족이 차지하는 비중 증가 현상으로 이어지고 있다.

반면, 우리나라의 현 국민연금 급여 체계는, 최근까지 추진된 다양한 제도 개선에도 불구하고, 기본적으로 보편혼과 남성 중심 가족 부양이라는 전통적인 가족을 그 이념형(ideal type)으로 하여 설계되어 있다고 할 수 있다. 또한, 전반적인 경제활동참가율 증가 추이에도 불구하고, 여성의 경우 남성에 비해 상대적으로 낮은 경제활동참가율과 높은 경력 단절, 그리고 경제활동을 하고 있음에도 불구하고 낮은 국민연금 가입률과 성별 임금 격차로 인해 노령연금처럼 본인의 직접적인 기여에 기초한 급여(독립적 급여)를 통한 노후소득보장 또한 쉽지 않은 것이 현실이다.

종합적으로, 최근까지 한국 사회가 경험하고 있는 가족구조와 노동시장 환경 변화는 최초 제도 설계 시점에서 목표로 한 국민연금의 노후소득보장 기능(특히, 여성)이 충실히 작동하지 못할 개연성을 높이는 측면이 있다. 물론, 2007년 도입된 기초노령연금이 2014년 7월에 보다 항구적인 성격의 기초연금으로 전환되었다. 또한, 기초연금 시행 후 한 달여 만인 2014년 8월에 관계부처 합동으로 국민연금의 역할 축소 문제를 보완하기 위한 사적연금(퇴직연금) 활성화 대책이 발표되었다.

그러나 노후 빈곤 방지 수준 이상으로 설정된 외국의 기초연금 급여에 비해, 현재까지 우리나라 기초연금의 최대 급여가 1인 가구 기준 최저생계비(2015년 기준 62만원)의 1/3 수준에 불과한 관계로 기초연금을 통한 충실한 노후소득보장 또한 쉽지 않은 것이 현실이다. 사적연금 활성화 대책, 또한, 여성처럼 경제활동 참가율이 낮은 동

시에 고용환경이 열악한 취약 근로계층의 노후소득보장 방안으로 적절히 기능하기는 어렵다는 점이 고려될 필요가 있다. 결국, 기초연금 도입과 사적연금(퇴직연금) 활성화 대책에도 불구하고 여성의 노후소득보장 전망은 그리 밝지 않은 것이 현실이며, 이에 따라 여성의 노후소득보장을 강화하기 위해서는 국민연금의 적극적인 역할이 매우 중요한 상황이라고 할 수 있다.

## 제2절 연구의 목적

본 연구는 여성가족부가 시행하고 있는 특정성별영향분석평가(성별영향분석평가법 제10조) 사업의 일환으로 추진되는 과제이다. 특정성별영향분석평가는 법령 및 성평 등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업을 특정하여 분석 평가가 이루어지는 사업이다(성별영향분석평가법 제10조). 본 연구는 특정성별영향분석평가 중 우리나라 공적 노후소득보장 정책이 성평 등에 미치는 영향을 분석하고 이에 기초하여 여성의 지위 향상을 위한 제도 개선 방안을 모색하고 있다.

본 연구가 검토하는 대상 정책인 공적 노후소득보장 정책의 경우 범위가 매우 넓다. 기본적으로 사회수당, 사회보험, 공공부조가 노후소득보장제도의 범주에 들어올 수 있다. 물론 우리나라의 공공부조인 국민기초생활보장제도의 경우 노인이나 장애인과 같은 특정 인구 집단을 대상으로 하지 않고, 전체 인구를 대상 집단으로 하고 있는 일반형 공공부조제도이다. 그럼에도 불구하고 국민기초생활보장제도 또한 노후소득보장과 관련해서 매우 중요한 의미를 가지고 있음은 분명하다.

우리나라의 노후소득보장은 사회보험을 중심으로 설계되어 있는데, 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금과 함께 공무원연금, 군인연금, 사학연금과 같은 특수직역연금이 사회보험의 범주에 들어올 수 있다. 2007년에 도입된 기초노령연금의 경우 2014년에 기초연금으로 전환되었지만, 사회수당과 공공부조의 성격이 혼합된 관계로 여전히 정체성이 불분명한 측면이 있다.

노후소득보장제도 범주에 들어 있는 제도의 다양성과 이질성을 고려하여 본 연구의 경우 우리나라 노후소득보장제도의 중심이라고 할 수 있는 국민연금을 중심으로 노후

소득보장제도의 역할을 평가하고 여성의 지위 향상을 위한 제도 개선 방안을 모색하기로 한다. 보다 구체적으로, 본 연구는 국민연금을 중심으로 한 우리나라의 노후소득보장제도가 최근까지의 가족구조 및 노동시장 환경 변화를 적절히 반영하여 노후소득보장 기능을 충실히 수행하고 있는가를 살펴보는 한편 향후 노후소득보장 기능을 보다 효과적으로 강화하기 위한 제도 개선 방안을 모색하고자 하고 있다. 특히, 공적연금의 성별영향분석평가를 목적으로 하는 본 연구의 경우 국민연금이 여성에 대한 노후소득보장 기능을 충실히 수행하고 있는가를 살펴보는 한편, 향후 여성의 공적연금 수급권 강화 및 급여 적정성 제고 등 노후소득보장에서의 성별 격차를 완화하기 위한 제도 개선 방안에 초점을 맞추고자 한다.

### 제3절 보고서의 구성

서론에 이어 제2장에는 국민연금 급여제도의 주요 연혁을 살펴봄과 함께 이론적인 측면에서 현 제도의 노후소득보장과 관련된 특징을 분석하고 평가하기로 한다. 제3장에서는 국민연금 가입과 수급 현황, 과거 두 차례('98/07)에 걸친 국민연금 개혁의 성별 영향, 그리고 현 근로계층이 은퇴하는 중장기 시점에서의 국민연금의 노후소득보장 효과 전망에 기초하여 향후 여성의 노후소득보장 강화를 위한 기본 방향을 설정하기로 한다. 마지막으로 제4장에서는 독립 수급권과 파생 수급권으로 구분하여 여성의 노후소득보장 강화를 위한 구체적인 제도 개선 방안을 검토하기로 한다. 물론 유족연금과 분할연금이 본인의 직접적인 기여가 아니라 가족관계에 기초하여 발생하는 급여이지만, 분할연금의 사례에서 볼 수 있듯이 전통적인 파생적 수급권의 특징과 달리 독립적 수급권의 성격을 상당 정도 가미하는 등 파생적 수급권의 의미 또한 크게 변모하고 있음에 유의할 필요가 있다.





## 제2장

# 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 현황

제1절 국민연금 급여제도 개관

제2절 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 특징



# 2

## 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 현황 <

### 제1절 국민연금 급여제도 개관

본 장에서는 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 현황 그리고 특징을 살펴보기로 한다. 무엇보다도, 국민연금 급여제도의 연혁을 살펴보는 것은 국민연금 급여제도가 어떠한 방향으로 나아가고 있는가를 이해하는 측면에서 매우 유용하다. 또한, 급여제도의 연혁과 함께 유족연금과 분할연금과 같은 파생 수급권의 성격이 강한 급여를 중심으로 하여 현 국민연금 급여제도가 여성의 노후소득보장 측면에서 적절히 기능하고 있는가를 이론적/제도적 측면에서 평가해 보기로 한다.

국민연금 급여는 크게 연금과 일시금으로 구분된다(국민연금법 제49조). 연금 급여는 노령, 장애, 사망에 따른 가입자와 유족의 생활을 보호하기 위해 지급되는데, 현 국민연금법 제49조는 연금 급여로 노령연금, 장애연금, 유족연금을 규정하고 있다. 노령연금은 국민연금 가입자가 표준은퇴연령에 도달하고 가입기간이 10년 이상인 경우에 지급되는 급여로 기본적으로 가입기간과 소득에 기초하여 급여 수준이 결정되는 구조이다. 노령연금은 국민연금 수급 연령과 소득활동 유무에 따라 노령연금, 조기노령연금, 소득활동에 따른 노령연금으로 구분된다. 또한, 국민연금 최초 도입과 제도 확대 시점에서 최소가입기간을 충족하지 못하는 개인들을 위하여 5년 이상 가입 시 연금을 지급하는 특례노령연금이 있다.

장애연금은 국민연금 가입 중에 발생한 질병이나 부상으로 완치 후에도 신체상 또는 정신상의 장애가 있을 경우 지급하는 급여로 장애 등급과 소득에 따라 급여가 결정된다(기준가입기간 20년). 장애 등급 1~3급에 대해 각각 기본연금액의 100~60%를 지급하고 있다. 유족연금은 국민연금 가입자 또는 가입자이었던 자의 사망 시 가입자/가입자였던 자에 의해 생계를 유지하던 유족에게 지급하는 급여로 유족연금액은 가입기간과 소득에 의해 결정된다(기준가입기간 20년). 유족연금액은 가입기간이 10년 미만, 10년 이상 20년 미만, 20년 이상인 경우 각각 기본연금액의 40%, 50%, 60%를 지급하고 있다.

일시금은 연금 급여의 지급 조건을 충족하지 못하였을 경우에 지급되는 부수적인 성격의 급여로 사망일시금과 반환일시금이 있다. 현재 반환일시금 지급은 가입기간이 10년 미만인 자가 60세에 도달한 때, 가입자 또는 가입자였던 자의 사망으로 연금을 지급할 사유가 발생하였으나 연금 지급 요건을 충족하지 못하였을 때, 국적을 상실하거나 국외로 이주함으로써 국민연금 가입자 자격을 영구적으로 상실한 때에 한하여 반환일시금을 지급하고 있다.

현 국민연금제도에는 법 제49조에 해당하지 않는 급여로 분할연금과 사망일시금 제도가 있다. 가입기간 중 혼인 기간이 5년 이상인 이혼한 배우자가 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 분할연금 지급을 인정하고 있다(국민연금법 제64조). 뒤에서 보다 자세히 검토하겠지만, 분할연금의 경우 근본적으로 파생 수급권적 급여의 성격을 지니고 있지만, 현 국민연금법상의 분할연금은 독립적 급여의 성격을 동시에 지니고 있는 급여에 해당한다. 분할연금의 독립 수급권적 성격은, 동일하게 본인의 기여가 아닌 가족 관계에 기초하여 수급권이 발생하는 유족연금과 비교할 때 두드러진다. 사망일시금은 국민연금 가입자 혹은 가입자였던 자의 사망 시 유족연금이나 반환일시금을 지급할 유족이 없는 경우에 지급하는 급여이다(국민연금법 제80조).

마지막으로, 현 국민연금제도는 국민연금 수급권자에게 피부양자가 있을 경우 가족의 생계보장 강화 측면에서 부양가족연금을 지급하고 있다(국민연금법 제52조). 현 부양가족연금의 경우 피부양자에게 직접 지급되는 급여가 아니라 노령·장애·유족연금의 기본연금액에 부가하여 지급됨으로써 현 국민연금법상 독립적인 급여 종류로 인정되지 않고 있다. 분할연금과 소득활동에 따른 노령연금의 경우 부양가족연금이 지급되지 않는다.

위에서 언급한 급여 중 노령연금과 장애연금의 경우 본인의 직접적인 기여에 기초하여 사망 시까지 연금 급여가 지급되는 독립적 급여(personal right)의 성격을 지니고 있다. 반면, 유족연금이나 분할연금의 경우 본인의 직접적인 기여 대신 가족관계에 기초하여 연금 급여의 수급권이 발생한다는 점에서 전통적으로 파생적 급여(derived right)로 분류된다. 그러나 뒤에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 독립적 급여와 파생적 급여의 성격이 다소간 혼재하는 급여 또한 존재하는데 현 국민연금제도에서 여기에 해당하는 대표적인 급여가 바로 분할연금이다.

<표 2-1> 국민연금 급여제도 개관

급여 종류 및 수급권자		수급 요건	급여 수준
노령 연금	본인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간 10년 이상인 자로 60세에 달한 자(65세 이전까지는 소득 있는 업무에 종사하지 않을 경우)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간이 20년 이상인 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본연금액 100%+부양가족연금액</li> </ul> </li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간이 10년인 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본연금액 50%+부양가족연금액</li> </ul> </li> </ul>
조기 노령 연금	본인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간 10년 이상, 55세 이상인 자가 소득 있는 업무에 종사하지 아니하고, 60세 도달 전에 연금 수급을 청구한 경우(60세 전에 소득 있는 업무 종사 시 그 기간 동안 지급 정지, 60세 이후 65세 이전에는 소득활동에 따른 노령연금으로 지급)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간이 10년, 55세인 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본연금액 50%×70%+부양가족연금액</li> </ul> </li> <li>지급개시연령 1년 증가시 연령별 지급률 6% 증가</li> </ul>
소득 활동에 따른 노령 연금	본인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간 10년 이상, 60세 이상 65세 미만인 자로 소득 있는 업무에 종사하는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간이 10년, 60세인 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본연금액 50%×50%(재직자연령별 지급률)</li> </ul> </li> <li>연령별 지급률 10% 증가 (2015.7. 29. 이후 수급권 취득 시 소득구간별 감액 적용)</li> </ul>
특례 노령 연금	본인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간 5년 이상 10년 미만으로 60세에 달한 자                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1949.4.1이전 출생자만 해당</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간이 5년, 60세인 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본연금액 25%+부양가족연금액</li> </ul> </li> </ul>
분할 연금	배우 자	<ul style="list-style-type: none"> <li>혼인 기간 중 가입기간이 5년 이상인 노령연금 수급권자의 이혼한 배우자가 60세 이상이 되었을 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>배우자이었던 자의 노령연금액 (부양가족연금액 제외) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액의 1/2</li> </ul>
장애 연금	본인	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애등급(1~4급)에 따라 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본연금액의 60%~100% + 부양가족연금액</li> <li>기본연금액의 225%(장애4급)</li> </ul>
유족 연금	유족	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입자의 사망</li> <li>10년 이상 가입하였던 자의 사망</li> <li>노령연금 수급자나 2급 이상 장애연금 수급자의 사망</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본연금액의 40%~60%+부양가족연금액</li> </ul>
반환 일시금	본인 · 유족	<ul style="list-style-type: none"> <li>60세 도달 10년 미만 가입자</li> <li>가입기간 10년 미만인 자의 사망</li> <li>가입자의 국적상실 또는 국외이주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연금보험료+이자</li> </ul>
사망 일시금	유족	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입자 또는 가입자이었던 자의 사망 시 유족연금 또는 반환일시금을 지급받을 유족이 없는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>반환일시금 상당액 (단, 한도액은 재평가된 최종 기준소득월액과 B값 중 큰 값의 4배 이내)</li> </ul>

주: 국민연금 지급개시연령 상향 조정 규정 적용; 노령연금 연기 시 매년 7.2%(월 0.6%) 증액

## 제2절 국민연금 급여제도의 주요 연혁과 특징<sup>1)</sup>

본 절에서는 국민연금 급여제도의 연혁 그리고 국민연금 개혁 과정에서 나타난 주요 특징을 살펴보고자 한다. 국민연금 급여제도의 변천 과정을 살펴보는 것은 국민연금 급여제도, 특히 유족연금이나 분할연금과 같은 가족관계에 기초한 급여제도가 나아가는 방향성을 살펴보는 데 있어서 매우 유용하다. 다만, 여성의 노후소득보장 문제를 중점적으로 검토하는 본 연구의 경우 노령연금에 비해 유족연금이나 분할연금처럼 가족관계에 기초하여 수급권이 발생하는 급여에 보다 초점을 맞추기로 한다.

우선, <표 2-2>는 유족연금의 주요 연혁을 정리하고 있는데, 유족연금의 변천 과정을 살펴보면, 대체로, 유족연금의 수급 요건을 관대한 방향으로 조정한 패턴이 뚜렷하게 관측된다. 1986.12.31. 제정법에 있었던 최소가입기간(1년) 요건 폐지, 유족의 범위 확대, 남성의 유족연금 수급 요건을 여성과 동일하게 조정하는 조치 등이 여기에 해당한다.

1998.12.31. 개정법에서, 과거 별도로 규정하지 않았던, 생계유지에 관한 사항을 시행령에 위임하여 구체적인 인정 기준을 규정하고 있지만, 현재까지도 생계유지 조건이 실질적인 가족부양 대신 가족관계의 형식성을 더욱 강조하고 있다는 점에서 생계유지 조건 규정에 따른 제약은 크지 않다.

유족연금 수급 요건의 관대성은 배우자의 수급 요건 관련 부분에서 더욱 뚜렷하게 관측된다. 1986.12.31. 제정법에서는 배우자가 18세 미만 또는 장애등급 2급 이상인 자녀와 생계를 같이 한 경우에 유족연금의 지급을 정지하지 않도록 하였는데, 1995.1.5. 개정법은 유족연금 수급권자인 배우자가 장애등급 2급 이상인 경우를 유족연금 지급 정지 예외 사유로 추가한 바 있다.

또한 1998.12.31. 개정법에서는 유족연금 수급권자인 배우자(처)가 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우를 지급 정지 대상에서 제외하는 규정을 추가하였다. 물론, 과거 유족연금 수급권이 발생한 시점부터 5년간 아무런 제약 없이 유족연금을 지급한 후 수급권자의 연령이 50세가 되면 다시 제약 없이 유족연금을 지급하도록 한 규정을

1) 본 연구에서 국민연금법령 제정 및 개정 관련 연혁 중 2011년까지의 내용은 국민연금공단(2010)과 우해봉(2011, pp.131-144)의 자료를 기초로 하였으며, 2011년 이후 추가된 내용에 대해서는 국민연금공단(2013)이 발간한 법령 자료를 기초로 작성하였다.

2007.7.23. 개정법에서 수급권이 발생한 시점부터 3년간 지급하고 수급권자의 연령이 55세가 되면 다시 지급하도록 하였지만, 배우자에 대한 유족연금 지급 정지 조건은 여전히 관대한 것으로 평가 가능하다.

유족연금의 수급 요건을 관대한 방향으로 조정한 추세가 뚜렷하게 관측되는 것과는 달리 유족연금의 급여 수준에서는 1986.12.31. 제정법 이후 개정 사항이 없다. 전반적으로 유족연금 수급 요건의 경우 제도가 매우 관대하게 운영되는 반면 급여의 적정성 측면에서는 제도 개선 노력이 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 특히, 유족연금의 급여 수준이 낮을 뿐만 아니라 급여 수준 또한 10년 간격의 가입기간에 비례하여 지급됨으로써 가입기간이 짧은 유족에 대한 보호 기능이 충실하지 못하다는 비판 또한 제기되고 있다(국민연금제도발전위원회, 2013, p.60).

일반적으로 교육, 소득수준, 직업 등 계층적 지위가 높을수록 국민연금 가입기간이 길게 나타남을 고려한다면 현 국민연금의 유족연금은 급여율과 절대 급여액 모두에서 상위계층에 속한 유족에게 보다 높은 보상을 지급하는 구조이며(우해봉, 2011, p.133), 결과적으로 소득 재분배 측면에서 유족연금 수급자에 대한 유족연금의 효과를 평가하면 현재의 유족연금의 급여 체계는 역진적인 효과를 초래할 수 있음을 시사하고 있다.

다음으로, 전통적으로 논의된, 여성의 연금 수급권 측면에서 유족연금을 살펴보면 현재까지 파생 수급권적 급여의 성격이 강하게 나타남을 살펴볼 수 있다. 특히, 유족연금의 파생 수급권적 성격은 배우자인 유족연금 수급권자가 재혼(사실혼 포함)할 경우에 유족연금 수급권을 소멸시키는 규정에서 살펴볼 수 있다(국민연금법 제75조). 유족 배우자가 재혼할 경우 유족연금 수급권이 소멸하는 것은 이혼한 배우자가 재혼하더라도 분할연금 수급권이 정지되지 않는 것과는 대조적이다.

분할연금의 경우 본인의 직접적인 기여가 없더라도 혼인 기간 동안 배우자로서 재산형성에 기여한 바를 인정함으로써 일부분 독립적 급여의 성격을 인정하고 있음에 비해 유족연금의 경우 동일하게 혼인 기간 동안 정신적 그리고 물질적 기여를 하였음에도 불구하고 재혼 시 유족연금의 수급권을 소멸시키는 것은 형평성 측면에서 문제의 소지가 있다.

<표 2-2> 유족연금제도의 주요 연혁

구 분	내 용
가입자 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1998.12.31. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 가입자 사망 시 사망일 기준으로 가입기간이 1년 이상이어야 하며, 가입자였던 자 사망 시 가입기간이 15년 이상이어야 유족연금 수급권 취득이 가능하였지만, 1998.12.31. 개정법에서는 가입기간이 1년 미만인 경우에도 유족연금 수급권을 획득할 수 있도록 요건을 완화하고, 노령연금의 최소가입기간이 15년에서 10년으로 단축됨에 따라 가입기간이 10년 이상인 가입자였던 자가 사망한 경우에도 유족연금 지급이 가능하도록 함</li> <li>- (2012.10.22. 개정법) 노령연금 지급개시연령 상향 조정에 따른 유족(장애)연금 수급권을 보장하기 위해 60세 자격 상실일과 노령연금 지급 연령 사이에 발생한 질병이나 부상 및 사망은 가입 중에 발생한 것으로 인정(부칙 제8조의2; 2013.1.1. 시행)</li> </ul>
수급자 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1998.12.31. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 생계유지에 관한 사항을 별도로 규정하지 않았지만, 1998.12.31. 개정법에서는 생계유지 요건을 시행령에 위임하도록 개정</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 종전 남편의 경우 유족의 범위 중 연령이 60세 이상이거나 장애등급이 2급 이상인 경우로 제한하던 규정을 삭제(남녀차별 폐지)</li> <li>- (2011.12.31. 개정법) 유족의 범위를 18세 미만에서 19세 미만으로 상향 조정</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유족연금액은 1986.12.31. 제정법 이후 개정 사항 없음</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 자녀나 손자녀가 18세에 도달하여 유족연금 수급권이 소멸할 경우 소멸할 때까지 지급 받은 유족연금액이 사망일시금보다 작을 경우 그 차액을 보전하는 규정 신설</li> </ul>
수급권 소멸	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (2000.12.23. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 자녀 또는 손자녀인 수급권자가 출가하는 경우 유족연금 수급권이 소멸하는 것으로 규정하고 있었으나, 2000.12.23. 개정법에서 해당 조항을 삭제함</li> </ul>
수급권 정지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1995.1.5. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 유족연금 수급권자인 배우자가 18세 미만 또는 장애등급 2급 이상인 자녀와 생계를 같이 한 때에는 유족연금의 지급을 정지하지 않도록 하였으나, 1995.1.5. 개정법은 처인 유족연금 수급권자 본인이 장애등급 2급 이상인 경우 급여의 지급 정지 대상에서 제외하는 규정 추가</li> <li>- (1998.12.31. 개정법) 처인 유족연금 수급권자가 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우를 지급 정지 대상에서 제외</li> <li>- (1998.12.31. 개정법) 1998.12.31. 개정법에서 신설된 연금보험료의 미납에 따른 지급 제한 규정이 2000.1.1.부터 시행</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 유족연금을 지급 제한 없이 5년간 지급하고 50세까지 정지하던 규정을 3년간 지급 후 55세까지 정지하는 것으로 수정</li> </ul>

마지막으로, 현 국민연금의 유족연금은 파생적 급여의 성격을 강하게 가지고 있음과 함께 혼인에 대해 보상을 제공하는 특징을 지니고 있다(우해봉, 2011, p.132). 실질적인 자녀 양육이나 소득활동과 관계없이 유족연금 수급권이 발생한 시점부터 3년간 그리고 55세(지급개시연령 상향에 따라 연계 조정) 이후 아무런 제한 없이 유족 배우자에게 유족연금을 지급하도록 하는 것이 혼인에 대한 보상을 제공하는 대표적인 규정에 해당한다. 보편혼 관념이 사라지고 비혼이나 이혼의 증가 등 혼인의 사회적 의미가 크게 변하고 있는 상황에서 혼인 그 자체에 대해 보상을 제공하는 것이 정당한가에 대한 의문 제기가 가능한 상황인 것이다.

다음으로, <표 2-3>은 분할연금의 주요 연혁을 소개하고 있는데, 1998.12.31. 개정법에서 신설된 분할연금제도는 유족연금제도와 마찬가지로 본인의 직접적인 기여가 아니라 가족관계에 기초하여 발생하는 급여라는 점에서 파생 수급권의 성격을 띠고 있는 급여에 해당한다. 그러나 국민연금제도 도입 사반세기 동안 분할연금은 급여의 성격 측면에서 상당히 큰 폭의 변화를 경험하였다.

분할연금의 역할 변화에서 나타나는 뚜렷한 패턴은 독립적 급여로서의 성격이 강화되었다는 점이다. 1998.12.31. 개정법에서 도입된 분할연금은 수급권자의 재혼 시 분할연금의 지급을 정지하고, 해당 기간 동안 분할연금 급여를 배우자였던 노령연금(원) 수급권자에게 지급하도록 규정하였지만, 2007.7.23. 개정을 통해 분할연금 수급권자가 재혼하더라도 분할연금의 지급을 정지하지 않도록 함으로써 급여의 독립성을 강화하였다.

비록 분할연금이 독립적인 성격을 강화하는 방향으로 제도 개선이 이루어졌지만, 현재까지 분할연금은 여전히 그 정체성이 불분명한 문제를 노출시키고 있다(우해봉, 2011, pp.136-137). 앞에서 살펴본 분할연금과 노령연금과의 관계에 관한 국민연금법 제65조 1항이 분할연금의 독립적 성격을 보여 주고 있음에 비해 분할연금의 경우 부양가족연금액이 지급되지 않는 한편 분할연금 수급자의 사망 시 유족연금 수급권이 발생하지 않는 점은 분할연금의 독립적 성격이 여전히 제한적임을 보여 주는 것으로 해석 가능하다.

또한, 분할연금의 경우 급여를 청구할 권리는 수급 요건을 충족한 시점부터 3년이 경과하면 소멸하도록 하는 제척기간을 설정하고 있다. 노령연금의 경우 급여를 지급 받을 권리는 5년간 행사하지 않으면 소멸시효가 완성되어 급여를 지급 받지 못하지만,

이는 연금 수급권(기본권) 자체가 소멸되는 것이 아니라 해당 지분권에 대해서만 시효가 적용되는 구조라는 점에서 차이가 있다.

또한, 제척기간의 경우 소멸시효와 달리 시효가 중단되지 않는다는 점에서 노령연금에 비해 분할연금의 독립적 성격이 갖는 제한점은 더욱 크다고 볼 수 있다. 참고로, 분할연금의 제척기간을 3년에서 5년으로 확대하는 제도 개선 방안이 재입법예고(보건복지부 공고 제2014-601호)된 상태이다. 마지막으로, 분할연금의 수급 조건 중 혼인 기간의 경우 5년 이상일 것을 요건으로 하고 있는바, 혼인 기간 요건 또한 배우자의 기여 인정에 있어서 일정한 제약 조건으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

<표 2-3> 분할연금제도의 주요 연혁과 개선(안)

구 분	내 용
수급권 변동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (2007.7.23. 개정법) 1998.12.31. 개정법에서 신설된 분할연금제도는 신설 당시 분할연금 수급권이 소멸 또는 정지될 경우 노령연금 (원)수급권자에게 분할 이전에 지급되었던 노령연금 전액을 지급하도록 하였지만, 2007.7.23. 개정법에서는 재혼하는 경우에도 분할연금을 계속 지급하도록 하는 한편 노령연금 또한 분할연금 지급분을 제외한 나머지 부분을 지급하는 것으로 개정</li> <li>- (재입법예고; 보건복지부 공고 제2014-601호) 분할연금 수급자가 이혼한 전 배우자와 재혼하여 분할연금의 포기 신청 시 배우자 노령연금을 분할 전 노령연금으로 환원 가능하도록 함</li> </ul>
제척기간	- (재입법예고; 보건복지부 공고 제2014-601호) 분할연금의 제척기간을 3년에서 5년으로 확대
중복급여 조정	- (2007.7.23. 개정법) 종전 노령연금과 분할연금을 중복급여 조정 대상에서 제외했던 지침을 법제화

분할연금의 정체성 문제는 급여 적정성 문제와도 연계된 것으로 이해 가능한데, 이는 현 국민연금의 분할연금이 기본적으로 노령연금을 반분하는 구조인 관계로 분할연금을 통해 적정한 노후소득보장을 제공하는 것이 쉽지 않다는 점과 연관되어 있다. 예컨대, 2007.7.23. 개정법 이전에는 분할연금 수급권이 소멸 혹은 정지될 경우 배우자였던 노령연금 (원)수급권자에게 연금 분할 이전의 노령연금 전액을 지급하도록 하였는바, 이는 연금 분할이 초래하는 급여 적정성 문제와 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다.<sup>2)</sup>

연금 분할 시기와 분할 방법과 관련하여 현 국민연금은, 이혼한 시점 대신, 배우자였던 자가 노령연금 수급권을 획득한 후에 노령연금을 분할하는 사후적 분할 방식을 취하고 있으며, 혼인 기간에 해당하는 노령연금을 강제적으로 50%씩 반분하는 구조를 취하고 있다. 노령연금의 급여 수준이 상당히 낮은 상황에서 노령연금을 반분하는 현 분할연금은 노령연금 수급자와 분할연금 수급자 모두 급여 적정성 측면에서 문제를 제기하고 있는 상황이다.

<표 2-4>는 부양가족연금의 주요 연혁을 보여 주고 있는데, 유족연금이나 분할연금과 달리, 부양가족연금의 경우 부양가족에게 별도로 지급되는 급여가 아니라는 점에서 독립적인 연금 급여로 인정되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 부양가족연금은 유족연금과 유사하게 수급권자의 범위를 확대하여 관대성을 높이는 방향으로 제도 개선을 추진한 패턴을 살펴볼 수 있다. 유족연금과 유사하게 부양가족연금 또한 급여 지급이 자녀 양육과 같은 실질적인 부양 활동 대신 혼인이나 가족과 같은 신분관계 그 자체를 보상하는 성격이 강하다. 마지막으로 부양가족연금액의 급여 수준이 매우 낮게 설정된 관계로 급여 적정성 측면에서 부양가족연금의 역할에 큰 의미를 부여하기는 매우 힘든 상황임이 지적될 필요가 있다.

<표 2-5>는 노령연금제도와 관련된 주요 제도 개선 조치들을 보여 주고 있다. 우선, 노령연금과 관련된 주요 연혁으로 과거 감액노령연금 최소가입기간 15년 그리고 재직자노령연금과 조기노령연금의 최소가입기간이 20년이었지만, 1998년 제1차 연금 개혁을 통해 동일하게 10년으로 축소되었다. 또한, 제도 도입 시 평균 소득자 40년 가입 기준 소득대체율이 70% 수준으로 설계되었지만, 1998년 연금 개혁으로 60% 그리고 2007년 연금 개혁으로 2028년까지 40%로 하향 조정 중에 있다.

1998년 연금 개혁에서는 또한 노령연금 지급개시연령을 2033년까지 65세로 상향 조정하는 조치가 포함되어 있다. 노령연금 지급개시연령 상향 조정과 관련하여 최초 1998.12.31. 개정법에서는 연도별 조정 방식으로 설계되었지만, 2011.12.31. 개정법에서 출생코호트별 조정 방식으로 변경되어 1953년 출생자부터 61세로 상향 조정된 것을 시작으로 최종적으로 1969년 및 그 이후 출생자의 경우 65세로 지급개시연령이

2) 비록 단기적인 방안이기는 하지만, 유호선(2010, p.56)은 분할연금 수급자가 3년 이내의 기간 동안 분할 연금을 수급하다 사망할 경우 배우자였던 자의 노령연금을 분할 이전으로 회복시켜 주는 방안을 제시하고 있는데 이 방안 또한 동일한 측면에서 이해할 수 있다.

상향 조정될 예정이다.

<표 2-4> 부양가족연금제도의 주요 연혁

구 분	내 용
근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1998.12.31. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 부양가족연금액(가급연금액)으로 지급되는 금액을 시행령에서 정하도록 하였으나, 1998.12.31. 개정법에서는 연금액을 법률에서 직접 명시</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 종전의 「가급연금액」을 「부양가족연금액」으로 변경</li> </ul>
수급 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (2000.12.23. 개정법) 수급권자가 권리를 취득한 후에 부양가족의 요건을 충족한 경우에도 부양가족으로 인정하도록 개정</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 배우자가 혼인 전에 얻은 자녀(계자녀)도 부양가족에 포함하도록 개정</li> <li>- (2011.6.7. 개정법) 계부모도 부양가족에 포함하는 한편 타 공적연금법에 따른 연금 및 유족연금 수급권자를 부양가족에서 제외</li> <li>- (2011.6.7. 개정법) 부양가족 요건 중 사망자에 의하여 생계를 유지하였을 조건을 삭제함으로써 유족연금의 부양가족 요건을 노령연금이나 장애연금과 통일</li> <li>- (2015.1.28. 개정법) 부양가족연금 지급 대상 자녀의 연령을 18세 미만에서 19세 미만으로 상향 조정</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1998.12.31. 개정법) 물가변동에 따른 연금액 조정의 근거 신설</li> </ul>

1998년 제1차 연금 개혁에서는 또한 소득 재분배 측면에서도 중요한 개혁 조치가 포함되었는데, 기존 균등 부문(A)과 소득비례 부문(B) 간 4:3 비율을 1:1로 조정함으로써 국민연금의 소득 재분배 효과를 축소시킨 조치가 포함되어 있다. 물론 이 조치가 소득 파악이 문제로 지적되는 국민연금에서 소득비례 부문을 강화시킴으로써 제도에 대한 가입자의 순응성을 높이는 측면 또한 있는 것이 사실이다.

전반적으로 1998년과 2007년의 연금 개혁은 개혁 조치의 다양성에도 불구하고 재정 안정화에 초점이 맞춰진 것으로 해석할 수 있으며, 균등 부문(A)과 소득비례 부문(B)의 비율 조정과 지급개시연령 상향 조정은 재정 안정화 조치의 효과가 저소득층의 경우에 더욱 크게 나타났을 개연성을 높이고 있다.

국민연금 개혁으로 인한 국민연금의 급여율 축소 그리고 제도 도입 후 20년 이상의 시간이 경과한 현 시점에서 국민연금 사각지대 규모가 작지 않다는 점에서 최근까지 다양한 정책적 대응이 추진되었다. 다양한 정책적 대응에도 불구하고 국민연금 사각지

대 해소와 관련된 대표적인 정책은 크레딧 제도와 사회보험료 지원 사업이라고 할 수 있다. 크레딧의 경우 2007년 연금 개혁을 통해 출산 크레딧과 군복무 크레딧이 도입되었으며, 실업 크레딧이 시행 예정 중이다. 사회보험료 지원 사업의 경우 1995년부터 시행된 농어업인 대상 연금보험료 지원 사업과 함께 2012년 7월부터 10인 미만 사업장의 저임금 근로자를 대상으로 한 두루누리 사회보험료 지원 사업이 추진되고 있다. 국민연금 사각지대 해소를 직접적인 목적으로 하지는 않지만 사각지대 완화 측면에서 중요한 역할을 한 것이 국민연금 사업장가입자 확대 조치인데, 사업장가입자 전환이 이루어질 경우 가입자의 연금보험료 부담이 1/2로 축소되는 동시에 효과적인 가입자 관리 또한 가능하다는 점이 그 배경으로 자리 잡고 있다.

마지막으로, 국민연금 급여제도를 이해하는 데 있어서 중복급여의 조정과 연금의 중복급여의 조정 문제 또한 중요한 이슈이다. 기본적으로 중복급여의 조정(국민연금법 제56조)은 국민연금법상 급여 간 조정을 지칭하며, 연금의 중복급여의 조정(국민연금법 제113조)은 국민연금법상 급여와 타 법률에 의해 발생한 급여 간의 조정이라는 점에서 차이가 있다(분할연금의 중복급여 조정은 국민연금법 제65조에서 별도 규정). 중복급여의 조정이 기본적으로 둘 이상의 발생 급여 중 수급권자가 선택한 급여를 지급하고 선택하지 않은 급여를 지급 정지함에 비해 연금의 중복급여의 조정은 수급권자의 선택 대신 국민연금의 장애연금이나 유족연금의 급여 수준을 직접적으로 조정하는 차이가 있다. 연금의 중복급여의 조정 문제는 국민연금과 타 법률이 중첩되는 동시에 이해관계 또한 매우 복잡하다는 점에서 본 연구에서는 중복급여의 조정 문제만을 검토하기로 한다.

중복급여의 조정 대상은 국민연금법 제49조에 열거된 급여인 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금인데, 결과적으로 <표 2-7>에 나타나듯이 사망일시금은 중복급여의 조정 대상이 아니다. 또한 반환일시금이 중복급여 조정 대상에 포함되지만, 선발급여가 반환일시금일 경우 중복급여 조정 대상이 되지 않는다. 반환일시금처럼 일시금이 선발급여로 발생할 경우 후발급여가 발생하는 시점에서는 이미 선발급여가 지급되어 선발급여의 수급권이 소멸한다는 점에서 일반적으로 일시금은 중복급여의 조정 대상이 되지 않지만, 장애등급 4급에게 지급되는 장애일시보상금의 경우 장애연금과 마찬가지로 중복급여의 조정 대상이 된다.

<표 2-5> 노령연금제도의 주요 연혁과 개선(안)

구 분	내 용	
노령연금 수급권	- (1998.12.31. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 감액노령연금 수급을 위한 최소가입기간이 15년, 재직자 및 조기노령연금 수급을 위한 최소가입기간이 20년이었으나, 1998.12.31. 개정법에서는 모두 10년으로 하향 조정	
노령연금 급여 수준	소득대체율	- (1998.12.31. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 평균소득의 70%로 설계하였으나 60%로 하향 조정 - (2007.7.23. 개정법) 2008년에 50%로 인하한 후 2009년부터 매년 0.5%씩 단계적으로 낮추어 2028년까지 40%로 하향 조정
	수급개시연령	- (1998.12.31. 개정법) 노령연금 수급개시연령이 1953년생부터 61세로 상향 조정되어 1969년 출생자부터 65세로 상향 조정
	소득재분배	- (1998.12.31. 개정법) 균등 부문(A)과 소득비례 부문(B)의 비율을 4:3에서 1:1로 변경
	감액노령연금	- (2007.7.23. 개정법) 감액노령연금에 적용되었던 2.5% 추가 감액 폐지
	조기노령연금	- (2007.7.23. 개정법) 조기노령연금 감액률을 1년당 5%에서 6%로 인상
연금보험료 지원	- (2011.12.31. 개정법) 영세 사업장 저임금 근로자의 국민연금 보험료 지원 근거 마련(제100조의3)	
크레딧	- (2007.7.23. 개정법) 군 복무와 출산을 대상으로 한 크레딧 제도 도입 - (2015.1.28. 개정법) 실업 크레딧 제도 도입(제19조의2) - (재입법예고; 보건복지부 공고 제2014-601호) 입법예고되었던 군 복무와 출산 크레딧의 재원을 발생 시점 지원 방식 대신 사전 적립 방식으로의 변경 개선(안) (보건복지부 공고 제2014-28호)은 철회	
사업장 가입자 확대	- (2015.1.28. 개정법) 개별 사업장 근로시간이 월 60 시간 미만이지만, 둘 이상 사업장에서 60 시간 이상 근로할 경우 본인 희망에 따라 사업장가입자로 전환 가능(시행령 제2조)(시행일: 2016.1.1.) - (2015.1.28. 개정법) 국민연금에 가입된 사업장에 근로하는 18세 미만 근로자를(사용자 동의 없이) 사업장가입자로 규정(본인 희망 시 예외)(시행일: 2016.1.1.)	
가입 구조 개편	- (재입법예고; 보건복지부 공고 제2014-601호) 전업주부 등 국민연금 가입 이력이 있는 적용제외자를 지역가입자로 전환하는 가입 구조 개편(입법예고; 보건복지부 공고 제2014-28호)을 추진하였으나 철회 - (재입법예고; 보건복지부 공고 제2014-601호) 국민연금 가입 구조 개편 대신 장애연금과 유족연금의 수급 조건을 완화하는 동시에 적용제외자(무소득배우자)의 추납 기회를 확대하는 개선(안) 제시	

중복급여의 조정 효과는 수급권자가 선택한 급여가 지급되는 한편 선택하지 않는 급여는 지급 정지되는 것이 원칙이다. 이러한 중복급여의 조정 효과에 대한 예외 규정이 2007.7.23. 개정법을 통해 마련된 바 있다(국민연금법 제56조제2항). 우선, 선택하지 않은 급여가 유족연금일 경우 선택한 급여 외에 유족연金的 20%가 추가적으로 지급하도록 하였는데, 다만, 선택한 급여가 반환일시금이고 선택하지 않은 급여가 유족연금일 경우에는 선택한 반환일시금만 지급된다. 다음으로, 선택하지 아니한 급여가 반환일시금일 때 선택한 급여 외에 사망일시금 상당액을 추가적으로 지급하도록 하였는데, 다만, 선택한 급여가 장애연금이고 선택하지 아니한 급여가 본인의 기여에 기초한 반환일시금일 때에는 선택한 장애연금만 지급된다.

<표 2-6> 중복급여 및 연금의 중복급여 조정제도의 주요 연혁 및 개선(안)

구 분	내 용
근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (2007.7.23. 개정법) 1986.12.31. 제정법 이후 「병급의 조정」이라는 용어를 사용했지만, 2007.7.23. 개정법에서는 「중복급여의 조정」으로 조문 제목 변경</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 조문의 제목을 「연금의 병급조정」이라는 용어를 사용했지만, 2007.7.23. 개정법에서는 「연금의 중복급여의 조정」으로 변경</li> <li>- (1998.12.31. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 연금의 병급조정의 대상 및 방법을 시행령에서 정하도록 하였지만, 1998.12.31. 개정법에서는 대상 및 방법을 법률에서 직접 규정</li> </ul>
조정 대상 및 급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1986.12.31. 제정법) 시행령에서 산업재해보상보험법상 장애연금 또는 유족연금을 중복급여 조정의 대상</li> <li>- (1998.12.31. 개정법) 병급조정의 대상 및 방법을 법률에서 직접 규정하는 한편 산재법상 급여 외에 근로기준법 및 선원법상 재해보상금에도 적용</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 조정 대상 급여에 어선원 및 어선 재해보상보험법상 급여도 추가 적용</li> <li>- (2007.7.23. 개정법) 1986.12.31. 제정법에서는 둘 이상 급여가 발생하면 하나의 급여만을 지급하도록 하였지만, 2007.7.23. 개정법에서는 중복급여 발생시 선택하지 않은 급여가 유족연금이거나 반환일시금일 때에는 선택하지 않은 급여의 일부(유족연금의 100분의 20; 사망일시금 상당 금액)를 선택한 급여에 추가하여 지급</li> <li>- (재입법예고; 보건복지부 공고 제2014-601호) 선택하지 않은 급여가 유족연금일 경우 유족연금 중복지급률을 20% → 30%로 인상</li> </ul>

2007년 개혁 과정에서 선택하지 아니한 급여가 유족연금일 경우 선택한 급여와 함께 선택하지 않은 유족연금의 20%를 지급하는 조치가 마련되었지만, 현재까지도 이러한 조치에 대한 국민들의 불만은 매우 높은 상황이다. 이에 따라, <표 2-6>에 나타나듯이, 유족연금의 중복 지급률을 30%로 인상하는 개정법이 현재 재입법예고된 상태이다. 그러나 현 공무원연금의 지급률이 50% 수준임을 고려한다면 재입법예고된 제도 개선이 적절한 중복 지급률인가는 여전히 논란의 대상이 될 것으로 보인다. 전반적으로, 현 국민연금제도의 중복급여 조정은 민원을 중심으로 제도가 변경 조정된 관계로 급여제도의 현대화 측면에서 많은 문제를 제기하고 있는 것이 현실이다.

<표 2-7> 국민연금의 중복급여 조정 현황

급여 종류		선 택 급 여							
		노령 연금	분할 연금	장애연금 (일시보상금)	유족 연금	사망 일시금	반환일시금(본인/가족)		
비 선 택 급 여	노령연금	급여 미발생	분할 + 노령	장애	유족	조정 비대상	조정 비대상	급여미발생 (본인) 반환일시금 (가족)	급여미발생 (본인) 반환일시금 (가족)
	분할연금	노령 + 분할	분할 + 분할	장애	유족	조정 비대상	조정 비대상	반환일시금	반환일시금
	장애연금 (일시보상금)	노령	분할	장애의 중복 조정	유족	조정 비대상	조정 비대상	반환일시금	반환일시금
	유족연금	노령 + 유족20%	분할 + 유족20%	장애 + 유족20%	유족 + 유족20%	조정 비대상	조정 비대상	반환일시금	반환일시금
	사망일시금	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상
	선발 급여 반환일시금 (본인)	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	n.a.	조정 비대상	n.a.
	반환일시금 (가족)	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	조정 비대상	n.a.	조정 비대상	n.a.
	후발 급여 반환일시금 (본인)	급여 미발생	분할 + 사망	장애	유족 + 사망	조정 비대상	조정 비대상	n.a.	n.a.
	반환일시금 (가족)	노령 + 사망	분할 + 사망	장애 + 사망	유족 + 사망	조정 비대상	조정 비대상	n.a.	n.a.
	동시 발생 급여 반환일시금 (본인)	급여 미발생	분할 + 사망	장애	유족 + 사망	조정 비대상	n.a.	n.a.	반환 + 사망
	반환일시금 (가족)	노령 + 사망	분할 + 사망	장애 + 사망	유족 + 사망	조정 비대상	n.a.	n.a.	반환 + 사망

주: 노령연금(소득활동에 따른 노령연금((舊)제직자노령연금) 제외), 장애연금(장애일시보상금 제외), 유족연금의 경우 부양가족연금이 추가 지급 가능하며, 분할연금과 반환·사망일시금의 경우 지급되지 않음.  
자료: 우해봉(2011, p.144)





## 제3장

# 국민연금의 노후소득보장 효과: 현황과 전망

제1절 국민연금 가입 및 수급 현황

제2절 국민연금 개혁('98, '07)과 여성의 노후소득보장

제3절 국민연금의 노후소득보장 효과 전망



# 3

## 국민연금의 노후소득보장 효과: < 현황과 전망 <

### 제1절 국민연금 가입 및 수급 현황

본 절에서는 특정 시점에서 정의된 국민연금 가입 및 수급 현황을 간략히 검토하기로 한다. 기존 연구에서 국민연금 「적용」 및 「수급」 사각지대와 관련된 논의가 바로 여기에 해당한다. 본 절에서 검토하는 국민연금 사각지대 문제는 특정 시점에서 측정된 가입(적용) 및 수급 사각지대이다. 물론 특정 시점에서 사각지대에 위치한 개인이 반드시 은퇴 시점에서도 국민연금 사각지대에 있을 것임을 의미하는 것은 아니다. 동시에 국민연금제도의 역사가 상당히 짧은 상황을 고려할 때, 현 노년층이 경험하고 있는 국민연금 수급권 사각지대 문제가 미래 노년층의 경우에도 그대로 지속될 것임을 의미하는 것은 아니다. 중장기적(수급권) 사각지대 문제는 본 장의 제3절에서 별도로 검토하기로 한다.

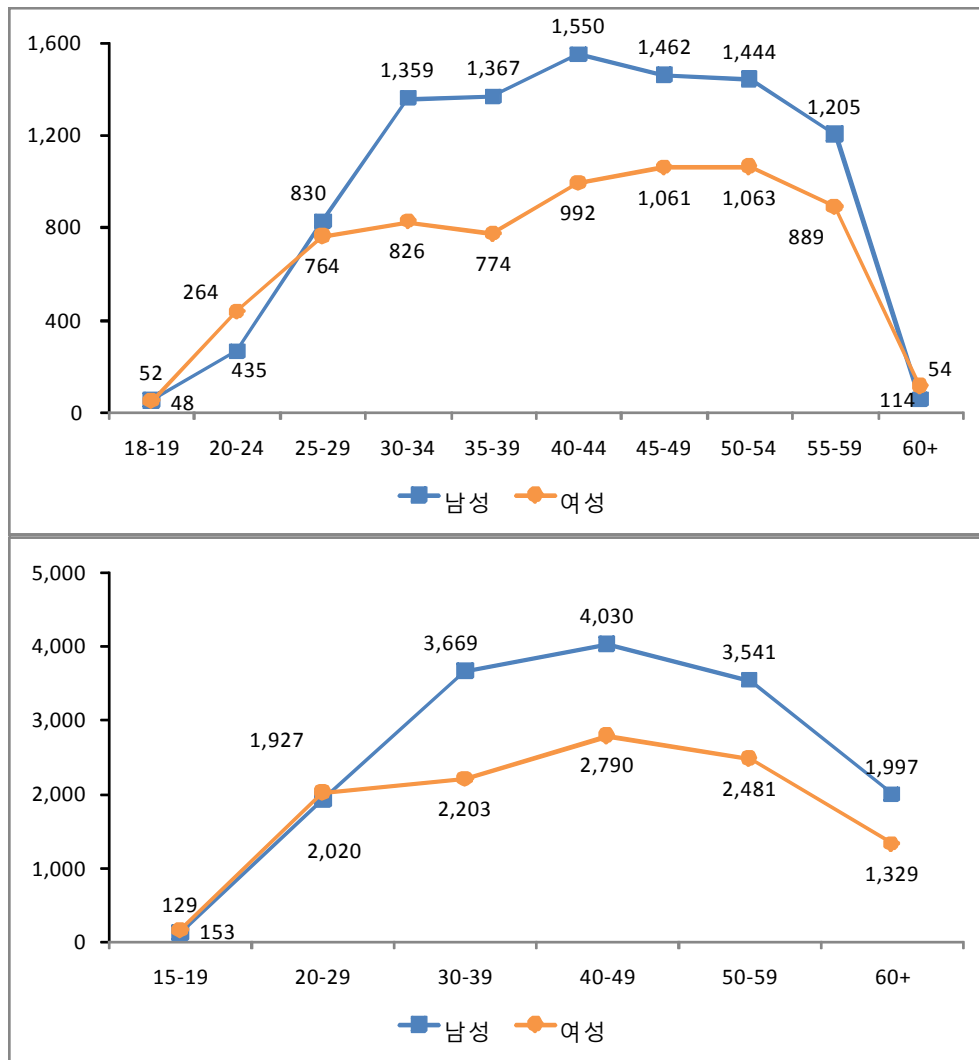
[그림 3-1]은 2014년 12월 말 기준으로 성별 및 연령대별 국민연금 가입자(상)와 경제활동인구(하)를 보여 주고 있다. 국민연금 적용 체계와 경제활동인구 분류 체계가 동일한 것으로, 보다 구체적으로, 경제활동인구 분류 체계상 취업자가 국민연금 가입자, 실업자가 납부예외자, 비경제활동인구가 국민연금 적용제외자로 분류될 것으로 생각할 수 있지만, 현 국민연금 적용 체계와 경제활동인구 분류 체계 간에는 많은 차이가 있음에 유의할 필요가 있다.

그림에도 불구하고 국민연금이 기본적으로 본인의 소득활동을 통해 노후를 준비하는 사회보험방식 노후소득보장제도라는 점에서 경제활동인구와 국민연금 가입자 규모 간에는 밀접한 연관성이 존재한다. [그림 3-1]에서 볼 수 있듯이 국민연금 가입자와 경제활동인구 모두 연령이 높아짐에 따라 증가한 후 감소하는 역 U자형 패턴을 보여 주고 있다. [그림 3-1]에서 살펴볼 수 있는 또 다른 사항은 경제활동인구와 국민연금 가입자 규모 모두에서 성별 격차가 뚜렷하게 존재한다는 점이다.<sup>3)</sup> 결국 [그림 3-1]과 같

3) [그림 3-1]이 국민연금 가입자와 경제활동인구의 절대 규모를 표시하는 관계로 해당 연령대의 성별 인구 대비 국민연금 가입자와 경제활동인구의 비율을 보여 주지는 않는다. 그러나 [그림 3-1]에서 성별로 뚜렷

은 상황이 지속될 경우 국민연금(노령연금) 수급률과 (가입기간 격차에 따른) 급여 수준에서 뚜렷한 성별 격차 발생은 불가피한 측면이 있다.

[그림 3-1] 성별 및 연령별 국민연금 가입자(상) 및 경제활동인구(하) 현황(2014년 12월 말 기준)  
(단위: 천 명)



자료: 국민연금공단(2015, pp.78-79), 통계청 통계포털(<http://kosis.kr/>, 2015.8.11. 인출)

한 격차가 나타나고 있는 핵심생산가능인구(25~49세) 연령대에서 성별 전체 인구수에서의 격차는 크지 않음이 지적될 필요가 있다.

비록 임금근로자에 한정된 자료이기는 하지만, 통계청(2014)의 2014년 사회보험 가입 현황 자료를 보면 임금 근로자 전체의 국민연금 가입률은 68.9%이지만, 성별 격차가 크게 존재함을 살펴볼 수 있다. 남성 임금근로자의 국민연금 가입률이 74.1%인 반면 여성 임금근로자의 국민연금 가입률은 62.2%로 성별 국민연금 가입률 격차는 대략 12%p에 달하고 있다. 또한 종사상지위, 임금, 직업별로도 국민연금 가입률 격차가 상당히 크게 나타나고 있는데, 이들 사회계층 구성 요소에서 나타나는 성별 격차를 고려할 때 종사상지위, 임금, 직업별 국민연금 가입률 격차는 성별 격차를 매개하는 요인으로 볼 수 있다.

<표 3-1> 임금근로자의 인구사회학적 특성별 국민연금 가입률(2014년 4월 기준)

(단위 : 천 명, %, %p, 전년 동월 대비)

구분		2013년 4월(A)	2014년 4월(B)	증감(B-A)
전체		68.1	68.9	0.8
성별	남성	73.6	74.1	0.5
	여성	60.8	62.2	1.4
종사상지위	상용근로자	97.0	96.9	-0.1
	임시·일용근로자	16.7	17.3	0.6
월평균 임금	100만 원 미만	15.7	15.0	-0.7
	100~200만 원 미만	60.5	60.7	0.2
	200~300만 원 미만	82.4	82.3	-0.1
	300~400만 원 미만	93.8	92.1	-1.7
	400만 원 이상	96.5	96.6	0.1
직업	관리자	93.7	93.7	0.0
	전문가 및 관련 종사자	84.2	84.4	0.2
	사무종사자	92.2	92.1	-0.1
	서비스종사자	45.7	47.8	2.1
	판매종사자	45.3	45.5	0.2
	농림어업숙련종사자	47.5	41.6	-5.9
	기능원 및 관련 종사자	58.8	61.4	2.6
	장치·기계조작조립원	84.2	84.6	0.4
	단순노무종사자	29.5	31.1	1.6

주: 국민연금 가입률은 사업장가입자만 집계하였으며, 특수직연금을 포함  
자료: 통계청(2014, p.9)

국민연금 가입률에서의 차이뿐만 아니라 국민연금에 가입하더라도 성별 가입종별에서의 격차 또한 뚜렷하게 존재하고 있다. <표 3-2>에서 볼 수 있듯이, 남성의 경우 전체 가입자의 61.64%가 사업장가입자, 지역가입자 중 소득신고자가 17.23%, 지역 납부예외자가 20.42%, 임의(계속)가입자가 0.72% 수준으로 나타나고 있다. 남성에 비해 여성의 경우 상대적으로 사업장가입자(53.81%)의 비율이 낮은 모습을 살펴볼 수 있는 반면 지역가입자(소득신고자 19.81%; 납부예외자 23.26%)와 임의가입자(1.88%)와 임의계속가입자(1.25%)의 비율이 남성에 비해 높은 모습을 살펴볼 수 있다. 국민연금 사업장가입자의 경우 보험료 징수율이 매우 높다는 점에서 사업장가입자 지위는 국민연금 가입기간 확보 측면에서 매우 유리함과 동시에 지역가입자(소득신고자)에 비해 기준소득월액 또한 상당히 높다는 점에서 <표 3-2> 또한 장기적으로 노령연금 수급률과 급여 수준에서 유의미한 성별 격차가 발생할 것임을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-2> 가입종별 및 성별 국민연금 가입자 현황(2014년 12월 말 기준)

(단위: 명, %)

구분 성별	계	사업장 가입자	지역가입자		임의 가입자	임의계속 가입자
			소득신고자	납부예외자		
계	21,125,135 (100.00)	12,309,856 (58.27)	3,873,696 (18.34)	4,571,014 (21.64)	202,536 (0.96)	168,033 (0.80)
남성	12,046,242 (100.00)	7,424,710 (61.64)	2,075,183 (17.23)	2,459,714 (20.42)	32,300 (0.27)	54,335 (0.45)
여성	9,078,893 (100.00)	4,885,146 (53.81)	1,798,513 (19.81)	2,111,300 (23.26)	170,236 (1.88)	113,698 (1.25)

자료: 국민연금공단(2015, pp.22-23)

<표 3-3>은 국민연금, 특수직역연금, 기초노령연금을 포함한 전체 노인인구의 공적연금 수급 현황을 보여 주고 있다. 국민연금의 경우 1988년 제도가 최초 도입된 후 10여년 후인 1999년에야 비로소 지역가입자 전체를 포괄하게 된 관계로 사실상 제도 도입 역사는 16년 정도에 불과하다는 점에서 현 노인인구의 국민연금 수급률은 낮을 수밖에 없음에 유의할 필요가 있다.

2013년 12월 말 기준으로 전체 65세 이상 인구의 1/3 정도가 국민연금을 수급하고

있으며, 국민연금과 직역연금을 포함할 경우 수급자 비율은 37~38% 수준으로 나타나고 있다. 65세 이상 노인층의 공적연금 수급률이 크게 높아진 것은 2007년 국민연금 개혁과 함께 도입된 기초노령연금(현 기초연금)의 역할이 매우 크다. 기초노령연금의 경우 65세 이상 인구의 70%를 수급률 목표로 설정하고 있지만, 실제 수급률은 이에 미치지 못하는 65% 수준이다.

국민연금 수급자의 비율이 높아짐에 따라 국민연금과 기초노령연금(기초연금)의 중복 수급률 또한 높아질 것으로 기대할 수 있는데, 2013년 12월 말 기준으로 국민연금(직역연금)과 기초노령연금을 동시에 수급하는 개인들은 113만 명 정도로 이는 전체 65세 이상 노인인구의 18% 수준이다. 노인인구 중 국민연금을 수급하는 개인들의 경우 경제상태가 비수급자에 비해 양호할 개연성이 높은 동시에 대규모의 공적 자료에 기초하여 수급률을 결정하는 기초(노령)연금 수급자 선정 방식의 특성상 소득인정액 산정에서 국민연금의 비중이 상당히 크다는 점에서 상당수의 국민연금 수급자가 이미 기초(노령)연금 수급권을 획득하지 못하는 것으로 해석해 볼 수 있다.

전반적으로, 기초노령연금(기초연금)의 도입에 따라 전체 노인인구 중 공적연금 수급률은 80%를 넘어섬으로써 공적연금 수급권의 보편성 문제는 상당 수준 확보된 것으로 볼 수 있다. 그러나 뒤에서 살펴보겠지만, 공적연금 수급권의 보편성 제고에도 불구하고 급여 적정성 문제는 여전히 우리나라 노후소득보장 체계가 해결해야 할 중대한 현안으로 남아 있다.

<표 3-3> 공적연금 수급률 현황(2013년 12월 말 기준)

(단위: 명, %)

65세 이상 인구(A)		6,250,986(100.0%)
기초노령연금 수급자(B)		4,045,311 (64.7%)
국민(직역)연금	소계	2,305,340 (37.6%)
	국민연금	2,067,085 (33.7%)
	공무원연금	206,163 (3.4%)
	사학연금	32,092 (0.5%)
국민(직역)연금+기초노령연금 중복 수급자(D)		1,130,409 (18.1%)
공적연금 수급률(B+C-D)/A (%)		5,220,242 (83.5%)

자료: 정인영 외(2014, p.48)

<표 3-4>와 <표 3-5>는 국민연금의 급여 수준과 관련된 내용들을 개략적으로 보여주고 있다. 2014년 12월 말 기준으로 노령연금 월평균 급여액은 334천 원으로 2014년 1인 가구 기준 최저생계비(603,403원)의 절반을 조금 넘어서는 수준에 그치고 있는 상황이다. 물론 연금액은 노령연금의 종별에 따라 큰 변이를 보이는데, 현재 65세 이상 국민연금 수급자의 상당 부분을 차지하는 특례노령연금의 경우 5년의 최소가입기간 요건이 적용된다는 점에서 연금액(206천 원)은 가장 낮은 모습을 보이고 있다. 반면 가입기간 20년 이상의 완전노령연금의 경우 월평균 연금액이 870천 원으로 상당히 높게 나타나고 있으며, 소득활동에 따른 노령연금(구 재직자노령연금)이 527천 원으로 나타나고 있다.

<표 3-4> 연금종별 월평균 지급액(2014년 12월 말 기준)

(단위: 천 원)

구분	계 (특례 제외)	노령연금						장애연금					유족 연금
		소계 (특례 제외)	20년 이상	10년 ~ 19년	소득 활동	조기	특례	분할	소계	1급	2급	3급	
최고	1,732	1,732	1,732	1,661	1,433	1,451	963	670	1,345	1,345	1,100	887	864
평균	323 (413)	334 (478)	870	408	527	485	206	167	425	581	460	356	254

주: 해당 월 지급자의 기본+부양가족연금월액 기준이며, 중복급여 및 동순위 조정 전 금액임, 사회보장협정기간 보유자와 산재 적용자는 최고, 최저 연금액 대상에서 제외, 계 및 노령 소계 평균액 산정 시 분할연금 제외  
자료: 국민연금공단(2015, p.9)

장애연금의 경우 기준가입기간이 20년이라는 점에서 노령연금에 비해 급여 수준이 높게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있는데, 장애등급 1급 581천 원, 장애등급 2급 460천 원, 장애등급 3급 356천 원 순서로 평균적으로 노령연금에 비해 높은 수준임을 살펴볼 수 있다. 반면 여성이 주된 수급 대상이라고 할 수 있는 유족연금과 분할연금의 급여 수준은 매우 낮게 나타나고 있는데, 유족연금이 254천 원 그리고 분할연금이 167천 원 수준이다.

<표 3-5>에서 볼 수 있듯이 연금액의 분포에서도 성별 격차가 매우 크게 나타남을 살펴볼 수 있는데, 남성의 경우 30만 원 미만 수급자의 비율이 49.11%임에 비해 여성의 경우 그 비율은 78.65%이다. 급여 종류별로 살펴보면, 노령연금의 경우 수급자 규

모에 있어서 남성의 비중이 2/3 이상을 차지하는 한편 연금액의 분포에 있어서도 남성의 급여 수준이 뚜렷하게 높은 모습을 살펴볼 수 있다. 노령연금 수급자 규모에서의 차이는 가입기간 20년 이상의 완전노령연금에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있으며, 남성의 경우 완전노령연금 수급자 중 월평균 연금액이 100만 원 이상의 비중이 대략 30% 수준에 달하고 있음을 살펴볼 수 있다.

분할연금의 경우 수급자의 88% 정도가 여성인데, 여성의 노령연금 수급률이 낮고 노령연금의 급여액 또한 낮은 관계로 분할연금 남성 수급자의 비중이 낮고 급여 수준 또한 매우 낮은 상황으로 이어지고 있다. 유족연금 또한 분할연금과 유사한 상황을 보여 주는데, 수급자의 92.5%가 여성이며 급여 수준 또한 전반적으로 낮다. 유족연금의 급여 적정성 문제는 장애연금과 비교할 때 뚜렷하게 나타나는데, 장애연금의 경우 30~49만 원이 60.14%인 반면, 유족연금의 경우 10~29만 원이 77.45%로 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다.

<표 3-5> 연금액 수준별 수급자 분포(당월 수급자 기준)(2014년 12월 말 기준)

(단위: 명, 만 원, %)

수급자		계 (명)	(월)연금액 분포(%)								
			≤9	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~79	80~99	≥100
계	계	3,533,631	1.03	32.38	27.71	15.00	7.82	4.94	5.92	3.23	1.98
	남성	2,098,562	0.33	25.58	23.20	16.74	9.63	6.74	9.17	5.31	3.30
	여성	1,435,069	2.04	42.32	34.29	12.45	5.17	2.32	1.16	0.19	0.05
노령	소계	2,907,498	1.25	32.75	25.08	14.83	7.83	5.21	6.77	3.88	2.40
		남성	1,997,356	0.35	25.89	23.06	16.44	9.29	6.64	5.51	3.45
		여성	910,142	3.22	47.80	29.51	11.30	4.63	2.09	1.09	0.08
	20년 이상	소계	142,128	0.00	0.00	0.02	0.41	2.66	10.52	31.45	27.73
		남성	130,563	0.00	0.00	0.02	0.42	1.85	7.45	31.61	28.81
		여성	11,565	0.01	0.00	0.04	0.33	11.73	45.10	29.64	9.20
	10년 ~ 19년	소계	790,444	0.00	2.54	32.57	26.82	14.64	8.93	9.23	3.83
		남성	566,807	0.00	0.79	24.14	27.87	16.33	11.25	12.39	5.25
		여성	223,637	0.00	7.00	53.93	24.17	10.37	3.05	1.22	0.04
	조기	소계	436,020	0.00	4.40	23.14	19.96	13.78	10.64	14.44	9.28
		남성	309,477	0.00	1.65	14.42	18.20	14.73	12.98	19.22	12.73
		여성	126,543	0.00	11.11	44.47	24.28	11.45	4.92	2.73	0.85
	특례	소계	1,527,104	2.11	59.49	24.16	8.56	3.12	1.28	1.06	0.22
		남성	989,113	0.63	51.26	28.22	11.48	4.55	1.91	1.61	0.34
		여성	537,991	4.84	74.62	16.70	3.19	0.49	0.11	0.05	0.01
	분할	소계	11,802	33.37	37.58	16.54	7.63	3.60	1.17	0.12	0.00
		남성	1,396	51.50	41.05	5.80	1.22	0.29	0.14	0.00	0.00
		여성	10,406	30.93	37.11	17.98	8.49	4.05	1.31	0.13	0.00
장애	소계	70,433	0.04	0.17	16.07	34.82	25.32	13.11	8.19	1.88	0.39
	남성	59,570	0.03	0.12	13.27	33.81	26.49	14.40	9.27	2.15	0.45
	여성	10,863	0.06	0.46	31.41	40.34	18.92	6.04	2.27	0.41	0.09
유족	소계	555,700	0.00	34.54	42.91	13.34	5.52	2.50	1.17	0.00	0.00
	남성	41,636	0.00	47.20	44.02	6.40	1.75	0.52	0.11	0.00	0.00
	여성	514,064	0.00	33.52	42.82	13.91	5.83	2.66	1.26	0.00	0.00

자료: 국민연금공단(2015, p.8)

## 제2절 국민연금 개혁('98, '07)과 여성의 노후소득보장

주지하다시피, 1998년과 2007년에 있었던 국민연금 개혁은 재정 안정화 측면에 초점을 맞추었다. 그러나 재정 안정화만이 강조된 관계로 현재까지 연금 개혁이 여성의 노후소득보장에 어떠한 파급효과를 미쳤는가에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 본 절에서는 과거 두 차례에 걸쳐 추진된 국민연금 개혁의 성별 영향을 살펴보기로 한다. 과거 연금 개혁이 여성의 노후소득보장에 미친 파급효과에 대한 평가는 향후 연금 개혁의 기본 방향 수립 측면에서도 유용한 시사점을 제공하는 측면이 있다.

앞에서 살펴보았듯이, 1998년 제1차 국민연금 개혁에서는 1) 평균 소득자 40년 가입 기준 소득대체율 하향 조정(70%→60%), 2) 국민연금 지급개시연령을 2013~2033년 기간에 걸쳐 65세로 상향 조정, 3) 국민연금 급여산식에서 균등 부문(A)과 소득비례 부문(B)의 비율을 4:3에서 1:1로 조정, 4) 노령연금 최소가입기간을 15년에서 10년으로 단축하는 조치가 포함되어 있다. 2007년에 이루어진 제2차 국민연금 개혁에서는 제1차 연금 개혁에 이어 평균 소득자 40년 가입 기준으로 급여율을 2008년 50%로 낮추는 한편 2009년부터 2028년까지 매년 0.5%p 인하하여 최종적으로 40% 수준까지 급여율을 인하하는 조치가 마련되었다(2015년 현재 46.5%).

과거 두 차례에 걸쳐 추진된 연금 개혁의 성별 효과와 관련해서는 최근에 이루어진 우해봉, 한정림(2014)의 연구를 중심으로 살펴보되 국민연금 수급률과 급여 수준으로 구분하여 살펴보기로 한다. 또한, 여성의 노후소득보장과 관련된 시사점을 도출하기 위해 이들 연구에서 사용된 자료를 추가적으로 분석하기로 한다.

우선, 국민연금(노령연금) 수급률과 관련하여 주목을 받는 조치는 1998년 개혁에서 추진된 노령연금 최소가입기간의 단축 조치이다. 국민연금제도가 최초 도입된 1988년 당시 감액노령연금의 최소가입기간은 15년, 재직자노령연금(현 소득활동에 따른 노령연금)과 조기노령연금의 최소가입기간은 20년으로 설정되어 있었다. 그러나 1998.12.31. 개정법에서 감액·재직자·조기노령연금 모두 최소가입기간이 10년으로 하향 조정되었다(<표 3-6> 참고).

이렇게 1998년 연금 개혁에서 노령연금 최소가입기간을 10년으로 단축한 것은 1999년 4월 국민연금제도의 확대 적용에 따른 지역가입자의 국민연금 수급권 강화 목적과 함께 1997년 말에 발생한 IMF 경제위기에 대한 대응 방안의 성격을 지닌 것으로

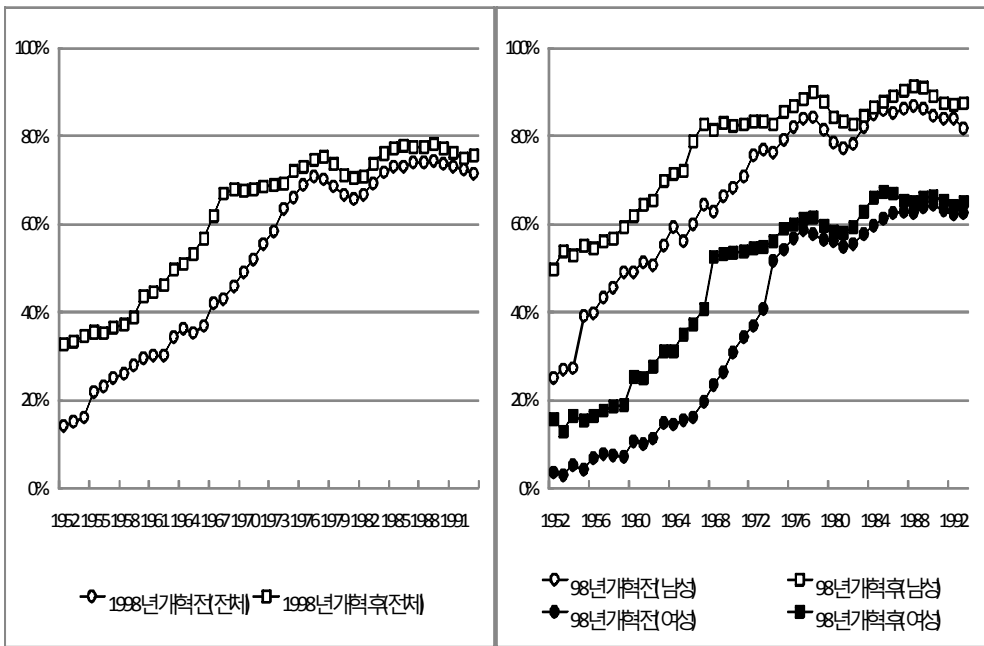
알려지고 있다. 성별 영향 측면에서 볼 때, 노령연금 최소가입기간 단축 조치는, 일반적으로 여성의 국민연금 가입기간이 짧다는 점에서, 여성의 노령연금 수급권 제고 측면에서 보다 긍정적인 기여를 할 것으로 전망하는 것이 일반적이다.

<표 3-6> 노령연금 유형별 최소가입기간

구분	완전노령연금	감액노령연금	재직자노령연금	조기노령연금
1988~1998	20년 이상	15년 이상 20년 미만	20년 이상	20년 이상
1999~현재		10년 이상 20년 미만	10년 이상	10년 이상

[그림 3-2] 최소가입기간 단축(15년 → 10년) 조치에 따른 노령연금 수급률 변화

(단위: %)



자료: 우해봉, 한정림(2014, p.138)

[그림 3-2]는 1998년의 최소가입기간 단축 조치의 시행에 따른 출생코호트별 노령연금 수급률 변화를 보여 주고 있다. 생애주기의 상당 부분이 국민연금 의무 가입 연령대에 속한 젊은 출생코호트(예컨대, 1970년대 이후 출생코호트)의 경우 제도 변경에 따른 노령연금 수급률 변화는 크지 않을 것으로 추정되는 반면 초기 출생코호트의 경

우 최소가입기간 조정에 따른 수급률 변화 폭은 상대적으로 크게 나타남을 살펴볼 수 있다. 남성의 경우 1952~1954년 출생자의 경우 최소가입기간 단축에 따른 수급률 증가 폭은 25%p 전후로 상당히 크게 나타나며, 여성의 경우 1966~1970년 출생자의 노령연금 수급률 증가 폭이 21~29% 수준으로 매우 높은 모습을 살펴볼 수 있다.

전반적으로 1998년 연금 개혁에서 이루어진 최소가입기간 단축 조치로 인해, 특히 초기 출생코호트를 중심으로, 여성의 노령연금 수급률이 10%p 이상 크게 높아진 것이 사실이지만, 최소가입기간 단축 조치가 남성에 비해 여성의 노령연금 수급률 강화에 보다 긍정적인 기여를 한 것으로 평가하기는 쉽지 않은 상황임을 살펴볼 수 있다. [그림 3-2]에서 살펴볼 수 있듯이 1950년대 출생자의 경우 최소가입기간 단축 조치에 따른 노령연금 수급률 증가 폭은 남성의 경우에 더욱 크게 나타나고 있다.

이렇게, 최소가입기간 단축 조치가 있었음에도 불구하고 여성이 노령연금 수급권 획득 측면에서 주된 수혜자로 부각되지 못하는 현상은 남성과 여성의 경제활동참여 패턴에 기인하는 것으로 해석 가능하다. 남성에 비해 여성의 경우 현재까지 생애 동안 노동시장에 진입하지 않은 비율이 높을 뿐만 아니라 출산이나 양육 등으로 인해 노동시장에서의 경력 단절이 발생하는 경우 또한 많기에 국민연금 가입기간은 상대적으로 제한적일 개연성이 높다.

<표 3-7>은 우해봉, 한정림(2014)의 자료를 추가적으로 분석하여 산출한 노령연금 미수급자(가입기간 10년 미만)의 가입기간 분포, 그리고 <표 3-8>은 출생코호트를 세분화하여 남성과 여성의 노령연금 미수급자의 평균 국민연금 가입기간을 보여 주고 있다. <표 3-7>은 최소가입기간 단축 조치가 여성의 노령연금 수급률 제고에 더욱 긍정적인 기여를 하지 못한 것이, 위에서 언급한 것처럼, 남성에 비해 낮은 여성의 경제활동참여율과 밀접히 연관됨을 시사하고 있다. 분석 결과는 노령연금 미수급 여성 중 국민연금 가입기간이 전무한 여성의 비중이 40%에 근접함을 보여 주고 있다.

최근 국민연금 사각지대 해소의 일환으로 제기되고 있는 방안, 보다 구체적으로 최소가입기간을 현재의 10년에서 5년으로 추가적으로 단축된다고 하더라도 본 분석 자료의 경우에는 남성의 노령연금 수급률 제고 효과가 더 크게 나타날 것임을 시사하고 있다. 물론 <표 3-7>의 경우 1952~1993년 출생코호트를 통합한 결과로서 상대적으로 최근에 출생한 여성들의 경제활동참여 패턴에서 나타나는 변화를 보여 주지 못함에 유의할 필요가 있다.

출생코호트별로 구분하여 노령연금 미수급자의 평균 국민연금 가입기간을 살펴보면 1952~1993년 출생자를 통틀어 남성은 3.81년 그리고 여성은 2.35년 수준으로 나타나고 있다. 출생코호트별로 보다 세분화하여 노령연금 미수급자의 평균 가입기간을 살펴보면 남성의 경우 1960년대 초중반, 1970년대 중후반, 그리고 1980년대 출생자의 국민연금 가입기간이 상대적으로 긴 모습을 살펴볼 수 있다. 반면 여성의 경우 남성과 달리 출생코호트를 가로질러 노령연금 미수급자의 국민연금 가입기간은 대체로 3년 미만에서 큰 변화를 보이지 않을 것으로 추정되고 있다.

비록 <표 3-8>의 경우 노령연금 미수급자의 평균 가입기간만을 제시하고 있지만, <표 3-7>과 마찬가지로 출생코호트별로 가입기간 분포를 살펴보다라도 최근 출생코호트 여성의 경우에도 국민연금 가입기간 분포에서 큰 변화는 없는 것으로 나타나고 있다. 전반적으로 분석 결과는 여성의 국민연금 사각지대 해소 방안으로 최소가입기간 단축을 고려할 경우에도 여성들의 국민연금 가입 이력 형성 과정을 세부적으로 검토할 필요가 있으며, 여성의 노동시장 성과가 크게 개선되지 않을 것으로 전망되는 상황에서 국민연금 사각지대 축소 방안으로 최소가입기간을 10년에서 5년으로 단축시키는 조치는 재정 부담 대비 목표 효율성이 높지 않을 것임을 시사하고 있다.

<표 3-7> 노령연금 미수급자의 가입기간 분포

(단위: %)

국민연금 가입기간	남성	여성
없음	19.80%	38.48%
1년 미만	12.09%	12.57%
1년 이상 ~ 2년 미만	6.84%	9.04%
2년 이상 ~ 3년 미만	6.25%	7.31%
3년 이상 ~ 4년 미만	9.20%	7.34%
4년 이상 ~ 5년 미만	7.98%	5.02%
5년 이상 ~ 6년 미만	7.76%	4.94%
6년 이상 ~ 7년 미만	7.90%	4.36%
7년 이상 ~ 8년 미만	8.05%	3.65%
8년 이상 ~ 9년 미만	6.97%	3.15%
9년 이상 ~ 10년 미만	7.16%	4.15%

자료: 우혜봉, 한정림(2014)의 자료를 추가적으로 분석한 결과임

<표 3-8> 출생코호트별 노령연금 미수급자의 평균 가입기간

(단위: 년)

출생코호트	남성	여성	출생코호트	남성	여성
1952	2.57	1.45	1973	3.86	2.01
1953	2.92	1.75	1974	4.49	1.85
1954	3.10	1.91	1975	4.88	2.10
1955	2.92	2.10	1976	5.44	2.35
1956	3.26	2.33	1977	5.25	2.49
1957	3.57	2.47	1978	4.20	2.20
1958	3.83	2.80	1979	2.85	2.22
1959	4.06	2.96	1980	2.94	1.92
1960	4.28	2.75	1981	2.82	1.85
1961	4.19	2.92	1982	4.09	2.06
1962	4.91	3.09	1983	5.65	2.13
1963	4.93	3.21	1984	6.66	2.24
1964	5.00	3.47	1985	6.82	2.42
1965	5.08	3.39	1986	6.62	2.43
1966	4.34	3.49	1987	6.08	2.35
1967	3.64	3.32	1988	5.11	2.38
1968	3.16	1.77	1989	3.28	2.31
1969	2.66	1.44	1990	2.60	2.26
1970	3.24	1.43	1991	2.32	2.10
1971	3.05	1.54	1992	2.16	2.18
1972	3.54	1.68	1993	2.25	2.23

자료: 우해봉, 한정림(2014)의 자료를 추가적으로 분석한 결과임

과거 두 차례에 걸쳐 추진된 국민연금 개혁 조치가 노령연금 수급률에 미친 효과와 함께 급여 적정성에 미친 효과를 검토할 필요가 있다. 국민연금 개혁이 급여 적정성에 미친 효과와 관련하여 다양한 지표에 대한 분석이 가능하지만, 본 연구에서는 소득대체율과 연금월액(2012년 기준现价화)에 초점을 맞추기로 한다.

소득대체율이 생애평균소득(B값) 대비 연금액의 상대적 비중을 측정하는 지표임에 비해서 연금월액은 급여의 절대적 측면을 나타내는 지표이다. 다만, 연금(월)액을 절대치로 제시하는 것 자체는 큰 의미가 없다는 점에서 준거점으로 최저생계비(1인 가구 기준)를 사용하여 최저생계비 대비 연금(월)액의 비중으로 연금액의 수준을 표시하기로 한다.

앞에서도 이미 언급했지만, 과거 두 차례에 걸친 연금 개혁을 통해 평균 소득자 40년 가입 기준 급여율이 70%에서 2028년까지 40%로 하향 조정 중에 있으며, 1998년의 개혁을 통해 소득 재분배 효과가 축소되도록 하는 조치가 취해졌다. <표 3-9>는 국민연금 개혁 전후 소득대체율 및 최저생계비 대비 연금월액의 변화를 보여 주고 있다. 분석 결과는 두 차례에 걸친 연금 개혁의 소득대체율 감소 효과가 여성의 경우에 더욱 크게 나타남을 보여 준다. 국민연금의 경우 급여산식에 설계된 소득 재분배 기제의 작용으로 인해 상대적으로 소득수준이 낮은 여성의 소득대체율이 높게 나타나지만, 특히 1998년 연금 개혁에서 이루어진 균등 부문(A)과 소득비례 부문(B) 간의 비중 조정으로 인해 소득 재분배 기제가 약화됨으로써 여성의 소득대체율 감소 폭이 더욱 크게 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

보다 구체적으로, 1952~1993년 출생자 중 노령연금 수급자의 평균 소득대체율은 1998년 개혁 이전의 조건을 적용할 경우 남성 42.21%, 여성 52.34%이지만, 1998년과 2007년 개혁 후에는 남성 27.06%, 여성 30.17%로 남성은 15.15%p, 여성은 22.17%p 감소한 것으로 나타나고 있다. 다음으로, 최저생계비 대비 연금월액의 비중 지표를 통해 절대적 측면에서 연금 개혁의 성별 효과를 살펴보면, 1988년 개혁 이전에는 남성의 연금액이 최저생계비의 155%, 여성의 연금액이 최저생계비의 130%로 평균적으로 노령연금 수급자의 경우 국민연금을 통한 절대적 빈곤 방지가 가능한 수준이었다. 반면, 1998년과 2007년 개혁 후에는 남녀 모두 평균적으로 노령연금 급여가 최저생계비 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

특히, 여성의 급여 적정성 문제가 심각할 것임을 시사하고 있는데, 2007년 개혁 후 남성의 연금월액이 대체로 최저생계비에 근접한 수준(0.98)인 반면 여성의 연금월액은 최저생계비의 3/4 정도에 불과한 것으로 전망되고 있다. 종합적으로, 과거 두 차례에 걸친 연금 개혁으로 인해 국민연금을 통한 은퇴 이전 생활수준(소비수준) 보장(consumption smoothing) 목표는 기대하기 어려울 뿐만 아니라 여성의 경우 평균적으로 국민연금을 통해 절대 빈곤을 방지하는 목표 또한 달성하기 매우 어려울 것으로 전망되고 있다.

<표 3-9> 전체 및 성별 국민연금 개혁 전후 소득대체율 및 연금월액 변화

(단위: %, 배)

구분		1998년 개혁 전	1998년 개혁 후	2007년 개혁 후
소득대체율	남성	42.21	34.54	27.06
	여성	52.34	39.99	30.17
	전체	45.99	36.68	28.28
최저생계비 대비 연금월액	남성	1.55	1.25	0.98
	여성	1.30	0.98	0.74
	전체	1.45	1.15	0.88

주: 연금월액은 2012년 최저생계비(1인 가구 기준) 대비 연금월액의 비율을 의미함; 1998년 국민연금 개혁에 따른 최소가입기간 단축(15년→10년) 조치로 인해 1998년 개혁 전과 후의 분석 대상자는 차이가 있음.

자료: 우해봉, 한정림(2014, p.141)

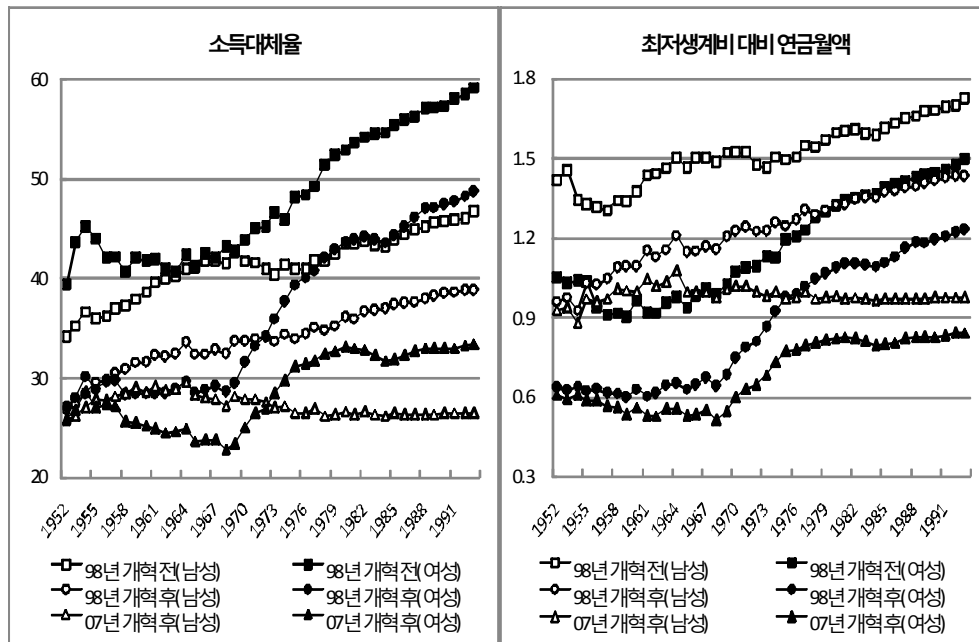
[그림 3-3]에는 과거 두 차례에 걸친 연금 개혁의 효과를 출생코호트별로 구분한 결과를 보여 주고 있다. 1998년 개혁 이전의 조건을 적용할 경우 여성의 소득대체율(좌측)은 대체로 40% 이상으로 나타나고 있는 동시에 가입기간이 크게 증가하는 최근의 출생코호트로 올수록 소득대체율은 60% 수준까지 크게 증가하는 패턴을 살펴볼 수 있다. 상대적으로 소득수준이 높은 관계로 여성에 비해 소득대체율이 낮게 나타나는 것은 하지만, 남성의 경우 또한 1998년 개혁 이전의 조건에서는 1960년대 중반 이후 출생코호트의 소득대체율이 40%를 넘어 지속적으로 증가하는 패턴을 보인다. 반면, 1998년과 2007년 개혁 후 남성의 소득대체율은 출생코호트를 따라 큰 변화 없이 30% 미만으로 나타나고 있다. 여성의 경우 가입기간 증가로 인해 1970년대 출생코호트 이후 소득대체율이 증가하는 패턴이 관측되기는 하지만 최근 출생코호트의 경우에도 30%를 조금 넘는 수준에서 큰 변화를 보이지 않을 것으로 전망되고 있다.

최저생계비 대비 연금월액 지표의 경우도 대체로 유사한 추세를 보여 주고 있는데, 1998년 개혁 이전 조건에서는 최근의 출생코호트로 올수록 급여의 적정성 수준이 높아지는 모습을 관측할 수 있다. 반면 1998년과 2007년 개혁을 거치면서 남성의 연금월액은 출생코호트를 가로질러 평균적으로 최저생계비 수준에서 큰 변화를 보이지 않을 것으로 전망되는 한편, 여성의 경우 1970년대 초반 이후 출생코호트에서 가입기간 증가로 인해 급여 적정성 수준이 높아지기는 하지만 최근 출생코호트의 경우에도 급여

수준은 최저생계비 수준 아래에서 유지될 것으로 전망되고 있다. 전반적으로 상대적 지표인 소득대체율의 경우 연금 개혁의 효과가 여성의 경우에 더욱 크게 나타나는 반면 절대적 지표에 해당하는 연금월액의 경우 근소하지만 남성의 경우에 그 효과가 더욱 크게 나타나는 모습을 살펴볼 수 있다.

[그림 3-3] 성별 및 출생코호트별 국민연금 개혁 전후 소득대체율 및 연금월액 변화

(단위: %, 배)



자료: 우해봉, 한경림(2014, p.145)

### 제3절 국민연금의 노후소득보장 효과 전망

앞의 제2절과 연계하여 본 절에서는 1998년과 2007년의 국민연금 개혁을 반영한 노령연금 수급권 사각지대와 노후소득보장 수준을 전망하고 그 시사점을 살펴보기로 한다. 노령연금 수급권 사각지대와 급여 적정성 문제에 대한 검토는 여성의 노후소득 보장과 관련된 핵심 전제 조건의 성격을 지니고 있다. 여성의 연금 수급권과 관련된 기존 연구들의 경우 기본적으로 여성의 독립 수급권 강화가 바람직함을 지적하며, 독립

수급권이 여성의 노후소득보장에서 중심적인 역할을 담당할 때까지 과생 수급권 또한 일정한 역할을 수행할 필요가 있음을 지적하는 데 있어서 큰 이견이 없는 것으로 판단된다.

그러나 노령연금 수급권 사각지대와 급여 적정성과 관련된 경험적 분석이 부족한 관계로 여성의 노후소득보장과 관련된 이론적인 혹은 규범적인 수준의 논의를 넘어 보다 구체적인 역할 분담에 관한 검토는 이루어지지 못한 측면이 있다. 본 연구의 경우 여성의 노령연금 수급률과 급여 수준을 경험적으로 분석함으로써 향후 유족연금과 같은 과생적 급여제도의 운영 방향과 관련된 보다 구체적인 발전 방향을 제시하고자 한다.

국민연금의 노후소득보장 효과 전망과 관련하여 본 절에서는 앞에서 언급한 한정림, 우해봉(2014)의 연구에서 구축된 자료를 활용하여 추가적인 분석을 진행하기로 하는데,<sup>4)</sup> 다만, 분석 모형의 구축 과정에서 일정한 수정을 가하기로 한다. 분석 모형과 관련하여 언급할 필요가 있는 사항으로, 본 연구의 경우 한정림, 우해봉(2014), 우해봉, 한정림(2014)의 분석 모형과 달리 국민연금 가입자 여부뿐만 아니라 가입종별(사업장 가입자, 지역가입자)을 명시적으로 판별하는 차이가 있다. 또한 가입자 여부 및 사업장 가입자 여부 판별 과정에서 무작위적인 추출 과정을 적용하는 대신 국민연금 누적 가입기간 및 누적 사업장 가입기간을 우선적으로 고려한 추출 방식을 사용하는 차이가 있다. 결과적으로 본 연구에서 제시하고 있는 국민연금 수급률의 경우 앞서 살펴본 우해봉, 한정림(2014)의 분석에 비해 노령연금 수급률이 다소 낮게 전망되는 차이가 있음에 유의할 필요가 있다.

분석 지표는 앞의 제2절과 마찬가지로, 소득대체율과 연금월액을 사용하기로 하는데, 연금월액의 경우 2012년 1인 가구 최저생계비(553,354원) 대비 2012년 가치로 현가화된 연금월액의 비율로 측정된다. <표 3-10>은 1952~1993년 출생자 중 국민연금(노령연금) 사각지대, 다시 말하면, 국민연금 가입기간이 10년 미만인 노령연금 미수급자의 비중을 성별 및 출생코호트별로 구분하여 제시하고 있다.

남성과 여성을 통틀어 노령연금 수급권 사각지대의 비중은 1952년생의 67.18%에서 점차 감소하기 시작하여 1980년대 중반 이후 출생자의 경우 노령연금 수급권 사각지대의 비중은 대략 30% 미만으로 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다. 성별로 구분하여

4) 본 연구에서 사용한 자료의 구축과 관련된 세부적 사항 및 분석 모형과 관련된 기본 사항에 대해서는 한정림, 우해봉(2014) 그리고 우해봉, 한정림(2014)을 참고할 수 있다.

노령연금 수급권 사각지대 규모를 살펴보면, 남성의 경우 1952년 출생자의 절반이 노령연금 수급권 사각지대에 있지만 이후 지속적으로 감소하여 1980년대 중반 이후 출생자의 경우 노령연금 수급권 사각지대는 대략 20% 이내 수준을 유지하고 있다. 반면 여성의 경우 1970년대 중반 출생코호트까지 노령연금 수급권 사각지대의 규모가 해당 출생코호트의 50% 이상인 동시에 최근 출생코호트의 경우에도 사각지대의 비중은 대략 40% 정도로 사각지대의 비중이 중장기적으로도 상당히 높은 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다.

종합적으로, 노령연금 수급권 사각지대 분석 결과는 제도 도입 역사가 짧은 국민연금의 경우 출생코호트별 노령연금 수급권 사각지대의 변동 폭이 상당히 크게 나타날 것임을 시사하고 있다. 그럼에도 불구하고 여성의 노후소득보장과 관련하여 분석 결과는 1990년대 초반 출생자처럼 2050년대 후반에 노령연금을 수급하는 출생코호트의 경우에도 노령연금 수급권 사각지대 규모가 상당히 크게 남아 있을 것으로 전망됨으로써 여성의 독립 수급권 확보 문제가 장기적으로도 지속될 개연성이 높은 문제임을 시사하고 있다.

물론 본 연구에서 검토하는 노령연금 수급권 문제는 개인별 수급권을 지칭하는 것으로, 남성의 노령연금 수급률 전망치에서 볼 수 있듯이, 가구(부부) 단위에서 살펴보면 노령연금 수급권 사각지대의 규모는 크게 축소될 것으로 추정해 볼 수 있다. 그러나 과거 두 차례에 걸쳐 이루어진 국민연금 개혁을 통해 국민연금의 노후소득보장 기능이 크게 축소되었다는 점에서 가구(부부) 단위 노령연금 수급권 분석이 국민연금 사각지대 문제를 정확히 진단하고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다.

가구(부부) 단위의 국민연금 수급권 사각지대 진단이 충분한가를 검토하기 위해서는 노령연금 수급권자의 급여 수준에 대한 검토가 필요한데, <표 3-11>은 분석 대상자 중 노령연금 수급권을 획득한 개인들의 소득대체율과 연금월액 수준을 보여 주고 있다. 우선, 노령연금 수급자의 소득대체율을 살펴보면, 전반적으로 출생코호트를 가로질러 초기 25% 수준에서 최근 출생코호트의 경우 30% 수준을 유지하고 있음을 살펴볼 수 있다. 국민연금의 급여율 축소 조치에도 불구하고 소득대체율이 증가하는 배경에는 출생코호트를 가로질러 국민연금 가입기간이 증가하는 현상이 자리 잡고 있다.

성별로 구분하여 살펴보면, 남성의 경우 소득대체율이 25~31%에서 변이를 보이지만 시간의 경과에 따른 지속적인 증가 패턴은 나타나지 않는다. 1970년대 초 출생자가

지 소득대체율이 증가하는 패턴이 관측되지만 이후 다소간의 감소 패턴을 보여 주고 있다. 남성과 달리 여성의 경우 초기 출생코호트의 25~26%에서 지속적으로 증가한 후 1970년대 중후반 출생코호트 이후 33~34% 수준에서 큰 변화를 보이지 않고 있음을 살펴볼 수 있다. 전반적으로 소득대체율 지표에 기초하여 급여 적정성을 살펴보면 일반적으로 은퇴 후 적정 소득대체율로 지적되는 60~70%와는 상당한 정도의 간극이 있는 것으로 분석되고 있다.

다음으로, 연금월액 지표를 살펴보면 전반적으로 초기 출생코호트의 경우 연금월액이 최저생계비 수준에도 미치지 못하지만, 1960년대 중반 이후 출생코호트의 경우 연금월액이 최저생계비의 대략 120~130% 수준에서 형성됨을 살펴볼 수 있다. 연금월액의 경우에도 성별 격차가 뚜렷하게 나타나고 있는데, 1960년대 초반 이후에 출생한 남성 코호트의 경우 연금월액이 최저생계비를 넘어서는 반면 여성의 경우 1970년대 이후 출생코호트에 이르러서야 비로소 최저생계비 수준에 도달하는 모습을 살펴볼 수 있으며, 최근 출생코호트의 경우에도 연금월액은 최저생계비의 110% 정도에 그칠 것으로 추정되고 있다.

전반적으로 노령연금 급여 수준에 대한 분석 결과는 노령연금 수급자의 급여 수준이 낮은 관계로 1가구(부부) 1연금 체계로는 적정 노후소득보장을 기대하는 것이 현실적으로 매우 어렵기 때문에 1인 1연금 체계의 구축이 바람직함을 시사하고 있다. 그러나 앞의 국민연금 사각지대 분석 결과는 중장기적으로도 사각지대, 특히 노령연금 수급권을 획득하지 못하는 여성의 비중이 상당한 수준으로 남아 있을 것으로 전망되고 있다. 다른 측면에서 본다면, 본 절의 분석 결과는 여성의 노후소득보장 측면에서 파생적 수급권의 역할이 중장기적으로도 중요한 위치에 있을 것임을 시사하고 있다.

<표 3-10> 노령연금 수급권 사각지대 전망

(단위: %)

코호트	전체	남성	여성
1952	67.18	50.31	84.07
1953	66.38	46.58	86.70
1954	64.89	46.68	82.90
1955	64.24	45.71	83.30
1956	64.34	46.30	82.21
1957	63.52	45.17	81.41
1958	61.96	44.31	79.09
1959	60.38	42.51	78.09
1960	58.60	42.29	74.79
1961	56.87	38.31	75.09
1962	56.93	40.02	72.89
1963	53.29	34.91	70.58
1964	52.71	34.18	70.39
1965	51.99	35.57	68.00
1966	51.92	33.51	68.51
1967	48.93	30.49	67.49
1968	48.73	32.41	64.69
1969	47.48	30.40	64.01
1970	46.90	29.30	63.51
1971	45.14	27.80	61.40
1972	44.95	28.20	60.50
1973	43.54	27.00	59.48
1974	41.96	25.30	57.40
1975	37.37	22.00	51.89
1976	36.38	20.20	51.32
1977	33.06	16.60	48.91
1978	31.27	14.90	46.32
1979	31.55	16.60	45.91
1980	33.35	21.90	44.18
1981	35.45	24.36	46.00
1982	34.84	24.42	44.80
1983	32.80	22.81	42.28
1984	31.01	21.80	39.68
1985	31.54	23.32	39.21
1986	30.33	20.31	39.49
1987	27.53	15.59	38.74
1988	27.36	14.50	38.92
1989	27.37	14.70	38.89
1990	27.77	16.49	37.59
1991	28.26	17.10	38.29
1992	28.87	17.79	38.69
1993	29.63	19.01	38.89

주: 2011년 12월 말 주민등록인구 기준

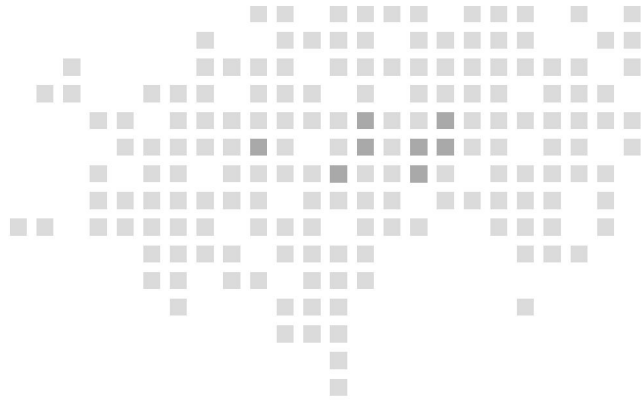
<표 3-11> 노령연금 수급자의 소득대체율과 연금월액 전망

(단위: %)

코호트	소득대체율			최저생계비 대비 연금월액		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
1952	25.76	25.72	25.88	85.14	92.87	61.00
1953	26.31	26.22	26.68	91.09	98.16	61.96
1954	27.47	27.11	28.55	86.41	93.54	64.44
1955	28.04	28.30	27.16	95.99	106.01	62.49
1956	28.09	28.34	27.36	95.99	106.65	64.11
1957	28.55	28.82	27.79	97.54	109.51	63.14
1958	28.14	29.02	25.85	106.51	121.89	66.76
1959	28.73	29.97	25.51	105.94	122.24	63.58
1960	28.99	29.98	26.75	108.02	124.56	70.42
1961	29.21	30.23	26.74	110.67	128.30	67.80
1962	29.12	30.47	26.31	109.88	129.89	68.12
1963	29.14	30.27	26.79	118.42	138.56	76.49
1964	30.13	31.41	27.43	123.46	145.06	77.64
1965	29.05	30.57	26.07	116.49	138.14	73.97
1966	29.88	31.18	27.40	120.30	142.20	78.65
1967	30.22	31.23	28.04	123.32	141.78	83.55
1968	29.79	30.48	28.52	126.01	147.27	86.23
1969	30.49	31.33	28.92	129.23	149.85	90.65
1970	30.70	30.48	31.09	130.55	147.72	99.16
1971	30.71	30.05	31.85	128.99	145.45	100.12
1972	30.72	29.87	32.16	127.30	143.01	100.83
1973	30.60	28.87	33.59	132.28	144.94	110.31
1974	30.99	28.72	34.67	132.97	143.86	115.26
1975	30.46	27.72	34.66	129.61	139.16	114.98
1976	30.41	27.45	34.89	129.15	138.15	115.52
1977	30.23	27.48	34.55	128.63	137.35	114.93
1978	29.93	26.72	34.60	124.98	132.96	113.34
1979	29.76	26.79	34.15	123.97	132.46	111.41
1980	29.99	27.53	33.25	124.24	136.53	107.98
1981	30.19	27.51	33.75	125.95	137.20	110.95
1982	30.26	27.68	33.64	125.99	138.15	110.09
1983	30.11	27.51	33.41	125.76	138.04	110.18
1984	30.05	27.53	33.12	125.63	138.79	109.56
1985	30.69	28.25	33.57	128.83	143.42	111.65
1986	30.53	27.64	34.01	127.11	138.87	112.94
1987	29.92	27.01	33.68	124.06	133.54	111.82
1988	30.02	26.99	33.84	123.87	132.97	112.41
1989	30.11	27.05	33.98	123.54	132.30	112.45
1990	30.14	27.10	33.67	122.45	132.16	111.15
1991	30.07	27.04	33.73	122.25	131.40	111.21
1992	30.13	27.10	33.74	122.29	131.67	111.11
1993	30.55	27.34	34.26	123.61	132.98	112.78

주: 연금월액은 2012년 1인 가구 최저생계비(553,354원) 대비 연금월액의 비율을 의미





## 제4장

# 여성의 노후소득보장 강화 방안

- 제1절 여성 노후소득보장 강화의 기본 방향
- 제2절 독립 수급권 강화
- 제3절 파생 수급권의 노후소득보장 효과성 제고
- 제4절 공적연금과 공공부조의 역할 분담
- 제5절 여성의 노후소득보장 강화를 위한 제도 개선 제안



# 4

## 여성의 노후소득보장 강화 방안 <

### 제1절 여성 노후소득보장 강화의 기본 방향

노후소득보장에서 성별 격차가 존재하는 것은 기본적으로 사회보험방식에 기초한 현 국민연금제도가 노동시장에서 발생하는 성 불평등 현상을 반영하는 것과 연관된다. 이렇게 노후소득보장에서 관측되는 성 불평등 현상의 중심에 노동시장에서의 성 불평등 문제가 자리 잡고 있음을 고려할 때 여성의 노후소득보장 강화와 관련된 근본적인 대응 또한 노동시장에서의 성 불평등 문제를 해소하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 노동시장에서의 성 불평등 구조 완화와 함께 국민연금 또한 노후소득보장에서 나타나는 성별 격차를 완화하기 위해 일정한 역할을 분담할 필요가 있다.

우선, 여성의 연금 수급권과 관련된 기존 연구에서 지속적으로 논의된 것처럼, 여성의 노후소득보장 강화의 기본 방향으로 독립 수급권과 파생 수급권의 역할과 관련된 방향 정립이 필요하다. 기존 논의처럼, 궁극적인 양성평등의 측면에서 볼 때 독립 수급권 중심으로 여성의 노후소득보장을 강화하는 방식이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 1990년대 이후 출생한 코호트가 국민연금을 수급하는 2050년대 후반에도 노령연금을 수급하지 못하는 여성들의 비중이 작지 않을 것으로 추정되는 상황이다. 결과적으로 여성의 독립 수급권 강화 필요성에도 불구하고 우리나라의 노후소득보장 여건을 고려할 때 향후 상당 기간 동안 노령연금 외의 추가적인 소득보장 방안에 대한 고려가 필요하며, 여기에는 파생 수급권의 역할 또한 검토될 필요가 있다.

물론, 이미 앞에서 논의한 것처럼, 개인 단위 분석에 기초하고 있는 본 연구와 달리 가구(부부) 단위에서 국민연금(노령연금) 사각지대 문제를 검토할 경우 상이한 평가를 내릴 개연성은 있다. 예컨대, 가구(부부) 단위에서 국민연금(노령연금)의 수급권 사각지대 문제를 본다면 남성의 노령연금 수급률이 대체로 80%를 넘어서는 1970년대 중 후반 이후 출생자의 경우 국민연금의 수급권 사각지대 문제는 상당 부분 해소될 것으로 전망해 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 그러나 가구(부부) 단위 노령연금 사각지대 문제가 대체적으로

해소될 것으로 전망되지만, 1가구(부부) 1연금 체제를 통해 충실한 노후소득보장을 제공하기에는 노령연금의 급여 수준이 매우 낮은 문제가 있다. 또한 가구(부부) 단위에서 국민연금(노령연금) 수급권의 보편성이 달성된다고 하더라도 남성 배우자의 사망 시 노후소득보장 리스크가 여전히 문제가 된다는 점에서 상당 기간 동안 파생 수급권이 여성의 노후소득보장에서 일정한 역할을 담당할 필요가 있다.

여성의 노후소득보장에서 독립 수급권의 역할이 향후 상당 기간 동안 제한적이라는 점에서 파생 수급권의 역할이 중요하지만, 파생 수급권의 노후소득보장 효과성 또한 제고될 필요가 있다. 현재까지 국민연금을 둘러싼 불안의 핵심에 국민연금의 장기 재정 안정성 문제가 자리 잡고 있음을 고려할 때, 효과성에 대한 고려 없이, 파생 수급권을 지속적으로 확대하여 여성의 노후소득보장 문제에 대응하는 것은 한계가 있다. 여성의 노후소득보장 강화와 관련하여 2013년에 있었던 제3차 국민연금 재정계산에서 유족연금 급여율 인상 등과 같은 다양한 제도 개선 방안이 논의되었지만, 재원 조달과 관련된 어려움으로 인해 현재까지 구체적인 제도 개선 성과로 이어지지 못하고 있는 상황이다. 이렇게 노후소득보장 재원 조달과 관련된 어려움을 고려할 때 파생 수급권의 노후소득보장 효과성 제고는 매우 중요한 이슈이며, 가족급여의 현대화, 파생 수급권과 독립 수급권과의 연계 강화 또한 이러한 측면에서 이해될 필요가 있다.

아래의 제2절부터 제4절까지는 여성의 노후소득보장 강화와 관련된 다양한 제도 개선 방안들을 검토하고 있다. 그러나 각 절에서 제안하는 제도 개선 방안들을 동시적으로 추진하는 것은 재원 조달 측면에서 가능하지 않다. 이러한 측면에서 제2절부터 제4절까지의 내용은 여성의 노후소득보장 강화와 관련된 부문별 중장기 발전 방향과 관련 된다고 할 수 있다. 마지막으로 제5절에서는 제2절에서 제4절까지 제시된 다양한 방안 중 정책적으로 우선순위가 주어질 필요가 있는 방안들을 검토하고 있다.

---

5) 보다 구체적으로, 최근까지의 혼인 패턴을 살펴보게 되면 여성의 경우 고학력을 중심으로 생애 비혼자의 비중이 증가하는 패턴을 보인다. 대체로 고학력 여성의 경우 인적자본에 기초하여 독립 수급권을 획득할 개연성이 높다. 여성과 달리 남성의 경우 저학력 남성의 생애 비혼 개연성이 높은 것으로 추정되고 있는데, 상대적으로 남성의 높은 경제활동참가율 그리고 저학력 남성의 노동시장 조기 진입 패턴을 고려한다면 저학력 남성의 경우 또한 노령연금 수급권 획득은 충분히 가능한 시나리오라고 할 수 있다. 결국 가구(부부) 단위로 분석할 경우 장기적으로 국민연금 수급권의 보편성 확보 문제는 대체로 해결될 것으로 추정해 볼 수 있다. 앞에서 언급한 한국 사회의 성별, 출생코호트별, 교육수준별 혼인 패턴에 대해서는 우해봉(2012)의 연구를 참고할 수 있다.

## 제2절 독립 수급권 강화

최근까지 여성의 독립 수급권을 강화시킬 수 있는 다양한 제도 개선 방안들이 검토되어 왔다. 독립 수급권 강화 방안의 경우 크레딧처럼 「명목적으로」 여성의 노후소득 보장을 강화시킬 목적으로 도입된 조치도 있지만, 본 연구의 경우 성별과 무관하게 노령연금 사각지대를 축소시키고 수급권을 강화하는 조치들 또한 여성의 독립 수급권 강화 방안 범주에 포함하기로 한다. 또한 본 연구에서 논의하는 독립 수급권 강화에는 노령연금 수급률 제고뿐만 아니라 급여 적정성 관련 조치를 모두 포괄하고 있다. 기초연금 또한 독립적인 연금 수급권과 연관된 중요한 문제이지만, 본 절에서는 국민연금제도 내부에서의 독립 수급권 강화 문제만을 검토하기로 하며 기초연금은 별도의 절에서 검토하기로 한다.

### 1. 기존 독립 수급권 강화 방안 개관

본 소절에서는 여성의 독립 수급권 강화 조치로 1) 크레딧 제도, 2) 사회보험료 지원, 3) 임의(계속)가입, 4) 연금보험료의 추납과 선납 및 반환일시금의 반납, 5) 사업장 가입자 확대(특수형태고용근로종사자, 시간제 근로자, 18세 미만 근로자 등), 6) 국민연금 가입 구조(적용 체계) 개편, 7) 국민연금 수급개시연령(61~65세) 상향 조정에 따른 의무 가입 연령(18~59세) 연계 조정, 8) 노령연금 최소가입기간 단축 관련 내용을 간략히 검토하기로 한다.

첫째, 군복무 크레딧과 함께 출산 크레딧 제도는 2007년 국민연금 개혁 과정에서 도입되었다. 출산 크레딧의 경우 2008년 이후 둘째 이상 출산에 대해 둘째 자녀 12개월, 셋째 이상 자녀 각각에 대해 18개월을 추가해 최대 50개월까지 가입기간을 인정하고 있다. 출산 크레딧의 인정소득은 A값의 100%인데(군복무 크레딧은 A값의 50%), A값은 출산 시점이 아닌 노령연금 수급권 취득 당시에 적용되는 A값이 사용되기에 재평가율은 적용되지 않는다. 보험료 납부 기간과 출산 크레딧을 통한 추가 가입기간을 합산한 기간이 10년 이상인 자를 대상으로 연금 급여 지급 시점에서 크레딧 지원이 이루어진다. 국민연금법상 재원은 국가가 전부 또는 일부를 분담하도록 규정하고 있는데, 현재 국고와 기금의 분담 비율은 30:70이다(군복무 크레딧은 전액 국고 부담).

2013년 제3차 국민연금 재정계산에서는 출산 크레딧 제도의 개선과 관련하여 출생 순위와 관계없이 자녀당 12개월, 총 60개월로 크레딧을 확대하는 한편 지원 방식과 관련하여 출산 시점에서 보험료를 지원하는 방식으로 전환하되 재원은 전액 국고화하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>6)</sup> 제3차 국민연금 재정계산에서 제시된 개선 방안 중 크레딧을 출산 시점에서 지원하는 방식으로 변경하는 방안의 경우 보건복지부(2013)의 「국민연금 종합운영계획」에 포함되어 있지만, 현재까지 추진되지 못하고 있다. 반면, 고용보험에서 보험료를 부담하는 방식으로 실업 크레딧 제도의 도입 가능성을 「장기적으로」 검토할 필요가 있음을 권고하였지만, 금년 시행을 목표로 국민연금법과 시행령·시행규칙에 대한 개정 작업이 완료된 바 있다(고용보험법 개정 작업 지연).

<표 4-1> 출산 크레딧 제도 개요

구분	제도 내용			
대상	2008년 1월 1일 이후 출산(입양) 자녀(수급권 취득 당시 사망한 자녀 포함)			
인정 기간	2인	3인	4인	5인 이상
	12개월	30개월	48개월	50개월
재원	국고 30%, 기금 70%			
인정소득	A값의 100%			

<표 4-2> 실업 크레딧 제도 개요

구분	제도 내용
대상	국민연금 가입자 또는 가입자였던 개인 중 18세 이상 60세 미만의 구직급여 수급자 (연간 82만 명, '13년 기준)
지원 기간	구직급여 수급 기간(1회당 3~8개월)(최대 1년)
지원 수준	연금보험료의 75% 지원(본인 부담 25%)
재원	지원금 75%는 일반회계(25%), 국민연금기금(25%), 고용보험기금(25%) 균등 부담
인정소득	실직 전 평균소득의 50%(최대 70만 원 상한)

6) 국민연금제도발전위원회(2013)가 제시한 크레딧 제도 개선안(균복부 크레딧 + 출산 크레딧)은 국고 부담은 증가하지만, 지출 감소 요인이 지출 증가 요인을 크게 상쇄함으로 인해 국민연금기금의 소진이 1년 늦춰지는 것으로 분석되고 있다.

둘째, 연금보험료 지원 사업이 있는데, 국민연금 보험료 지원 사업에는 농어업인 연금보험료 지원 사업(국민연금법 부칙 제7조(농어업인에 대한 연금보험료 보조; 법률 제8541호), 국민연금법 부칙 제7조(농어업인에 대한 연금보험료 보조 특례; 법률 제11143호))과 저임금 근로자 연금보험료 지원 사업(국민연금법 제100조의3(연금보험료의 지원)이 있다. 참고로, 현재까지 실행되고 있지는 못하지만, 국민연금 지역가입자, 특히 영세 자영자를 대상으로 한 연금보험료 지원 또한 논의된 바 있다.

우선, 농어촌구조개선특별회계법에 기초하고 있는 농어업인 연금보험료 지원 사업은 농산물 수입 개방 확대에 의한 농어업인의 소득 감소 문제에 대응하여 농어업인의 노후소득보장을 강화하고자 1995년 7월부터 추진된 사업이다. 연금보험료 지원 사업의 시한이 존재했지만 지속적으로 연장되어 현재 2019년 12월 31일까지 지원될 예정이다. 지원 대상은 농어업인 지역가입자와 농어업인 지역임의계속가입자이며, 사업장 임의계속가입자 및 기타임의계속가입자의 경우 농어업인에 해당되더라도 지원 대상에서 제외된다. 가입자의 소득월액이 기준소득금액 이하일 경우 본인 연금보험료의 50%가 정률로 지원되며, 기준소득금액을 초과할 경우 기준소득금액에 대한 연금보험료의 50%가 정액으로 지급된다(2015년 1월 기준 기준소득금액 91만 원).

다음으로, 2012년 7월부터 시행되고 있는 두루누리 사회보험료 지원 사업이 있다. 두루누리 사회보험료 지원 사업은 근로자 수가 10인 미만인 사업장에 종사하는 저임금 근로자를 고용한 사업주와 근로자를 대상으로 국민연금과 고용보험 보험료의 50%를 각각 지원하고 있다.

제도 연혁과 관련하여 2012년 2월 16개 기초자치단체를 대상으로 시범사업이 실시되었으며, 2012년 7월부터 전국으로 확대 시행되었다. 2013년 1월에는 지원 대상 소득의 상한액을 130만 원으로 상향 조정하는 동시에 하한액을 폐지하였다. 또한, 2013년 4월에는 과거 1/2 혹은 1/3로 차등 지원하던 제도를 폐지하고 1/2 지원으로 일원화하였다. 2015년 현재 월 보수 140만 원 미만 저임금 근로자를 대상으로 보험료의 1/2을 일괄 지원하고 있다. 지원 방법은 사용자가 신청하되 보험료 완납 시 다음 달 국민연금 보험료에서 차감하는 방식이다. 최근으로 올수록 연금보험료 지원 근로자 중 신규 근로자의 비중이 증가하고 있음에도 불구하고 여전히 기존 근로자의 비중이 높은 점과 관련된 비판이 제기되고 있다.

<표 4-3> 두루누리 사회보험 지원 사업 제도 변경 내역

구분	지원 대상(월 보수)	지원 수준	
'12년	35~125만 원 미만	35만 원~105만 원 미만: 1/2 지원	
		105만 원~125만 원 미만: 1/3 지원	
'13년	130만 원 미만	1~3월	110만 원 미만: 1/2 지원
			110만 원~130만 원 미만: 1/3 지원
		4~12월	130만 원 미만: 1/2 일괄 지원
'14년	135만 원 미만	1/2 일괄 지원	
'15년	140만 원 미만	1/2 일괄 지원	

셋째, 임의(계속)가입제도로 18세 이상 만 60세 미만인 국민연금 가입 대상자(국민연금법 제6조) 중에서 사업장가입자와 지역가입자에 해당하지 않는 자는 임의가입이 가능하다. 보다 구체적으로, 퇴직연금 등 수급권자, 기초수급자, 무소득배우자, 18세 이상 27세 미만으로 소득이 없는 자(연금보험료 납부 사실이 있는 경우는 제외)가 임의가입 대상에 해당한다. 무소득배우자의 국민연금 가입 확대를 위한 세액공제(보험료 대납자) 혹은 직접 보조금 지급 방안(임병인, 2014)과 관련된 논의도 임의가입을 통한 국민연금 사각지대 완화와 연관되는 것으로 볼 수 있다.

<표 4-4> 전체 및 성별 임의·임의계속가입자 현황(2014년 12월 말 기준)

(단위: 명, %)

성별 \ 구분	계		임의 가입자		임의계속 가입자	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율
계	370,569	(100.00)	202,536	(100.00)	168,033	(100.00)
남성	86,635	(23.38)	32,300	(15.95)	54,335	(32.34)
여성	283,934	(76.62)	170,236	(84.05)	113,698	(67.66)

자료: 국민연금공단(2015, p.23)

임의계속가입은 60세에 도달한 국민연금 가입자 혹은 가입자였던 자(연금보험료를 납부한 사실이 없는 자, 노령연금 급여 수급자, 가입기간이 10년 미만으로 60세가 되어 반환일시금을 수급한 자 제외)가 최소가입기간을 충족하지 못하거나 가입기간이 부

족하여 연금액이 작을 경우 연금액을 높일 수 있도록 65세가 될 때까지 자격 취득을 인정하는 제도이다. <표 4-4>에서도 살펴볼 수 있듯이 2014년 12월 말 기준으로 임의가입자는 202,536명인데, 이 중에서 여성이 84.05%를 차지할 정도로 임의가입제도는 여성의 노후소득보장 방안의 하나로 활용되고 있다.

넷째, 연금보험료의 추납과 선납 및 반환일시금의 반납제도가 있다. 1998. 12. 31. 개정법에서 신설된 연금보험료 추후납부제도는 과거 발생한 납부예외 기간에 대하여 사후적으로 연금보험료 납부 능력이 생겼을 때 보험료를 납부하여 국민연금 가입기간을 증가시키는 제도이다(국민연금법 제92조). 노령연금 최소가입기간(10년)을 충족하지 못한 개인들에게는 노령연금 수급권을 확보할 수 있는 기회를 제공하는 한편 국민연금 가입기간이 최소가입기간 이상으로 수급권을 획득한 개인들의 경우 노후소득보장의 적정성을 제고하는 성격을 지니고 있다. 최근 정부가 재입법예고한 국민연금 가입 구조(적용 체계) 개편 논의 또한 연금보험료의 추후납부제도 활성화(특히, 경력 단절 여성) 방안을 담고 있다.

반납금제도는 반환일시금을 수령한 자가 가입자 자격을 다시 취득하여 과거에 수령한 반환일시금을 반납할 경우 반납금에 상응하는 기간을 가입기간에 산입함으로써 가입자의 연금 수급권을 강화하고자 하는 제도이다(국민연금법 제78조). 1986년 제정법에서는 반환일시금을 받은 자가 가입자 자격을 다시 취득할 경우 반환일시금을 의무적으로 반납하도록 하였지만, 1998년 개정법에서는 가입자 본인이 반납 여부를 선택하는 방식을 취하였다. 연금보험료 선납제도는 일시적으로 상당한 규모의 소득 발생 시 여유 소득이 연금보험료 납부 목적으로 사전적으로 배분될 수 있도록 하는 제도이다. 과거 1년 한도로 운영되던 연금보험료 선납제도가 2012년 7월부터 확대 운영되어 선납 신청 당시 50세 이상인 개인은 5년 이내의 선납 신청이 가능하다(국민연금법 시행령 제58조).

다섯째, 국민연금 사업장가입자 확대 또한 국민연금 사각지대 해소 방안으로 지속적으로 추진되어 온 조치에 해당한다. 특히, 사업장가입자의 경우 연금보험료의 1/2을 사용자가 부담한다는 점에서 근로자의 부담이 감소하는 동시에 사업장가입자의 경우 가입자 관리 차원에서도 지역가입자에 비해 매우 유리한 측면이 있다. 정부가 최근까지 사업장가입자로의 전환을 추진한 혹은 추진을 검토하고 있는 대표적 집단으로는 특수형태고용근로종사자, 단시간 근로자, 18세 미만 근로자 등이 있다. 단시간 근로자와

18세 미만 근로자의 사업장가입자 전환은 2016년부터 시행될 예정이다.

여섯째, 국민연금 가입 구조 합리화 방안인데, 현 국민연금의 적용 체계는 가입자(소득신고자, 납부예외자)와 적용제외자를 구분하고 있지만, 납부예외자와 적용제외자의 구분이 작위적인 측면이 있다. 국민연금의 장애연금과 유족연금 수급이 특정 시점에서 정의된 가입자 지위에 크게 의존하는 관계로 납부예외자와 적용제외자 간 형평성 문제가 제기된 바 있다.

과거, 정부는 국민연금의 가입 구조 자체를 개편하여 현 적용 체계가 지닌 문제를 해소하려고 하였지만, 최근 재입법예고(보건복지부 공고 제2014-601호)된 내용을 보면 가입 구조 개편 대신 장애연금과 유족연금 수급 조건 개선을 통하여 가입자(납부예외자)와 적용제외자 간 형평성을 도모하는 방식으로 추진 중에 있다. 동시에, 납부예외자와 마찬가지로, 적용제외자의 연금보험료 추후납부제도에 대한 접근성을 높일 수 있도록 연금보험료 추후납부제도를 개선하고자 하는 내용을 담고 있다.

일곱째, 현재까지 시행되고 있지는 못하지만, 국민연금 의무 가입 연령과 노령연금 수급개시연령 간 간극을 메우는 조치 또한 노령연금 수급권 강화 방안의 하나로 이해될 수 있다. 1998년 연금 개혁을 통해 노령연금 수급개시연령은 1953년생부터 61세로 조정된 것을 시작으로 하여 최종적으로 1969년 및 그 이후 출생자는 65세로 상향 조정될 계획이다.

노령연금 수급개시연령이 상향 조정되고 있음에도 불구하고 국민연금 의무 가입 연령은 18~59세로 고정되어 있다. 의무 가입 연령과 수급개시연령 간에 간극이 존재할 경우 가입자 자격 상실(국민연금법 제12조)로 인한 장애연금과 유족연금 수급 관련 문제가 발생할 수 있지만, 현 국민연금의 경우 의무 가입 연령에 도달한 날의 다음 날부터 노령연금 지급개시연령까지 생긴 질병이나 부상은 가입 중에 생긴 질병이나 부상으로 보며 같은 기간 중 사망한 경우 가입자의 사망으로 간주함으로써 이 문제를 해결하고 있다(국민연금법 부칙 제8조의 2).

비록 국민연금 의무 가입 연령이 수급개시연령 조정 계획에 따라 상향 조정되지 않더라도 장애연금과 유족연금 수급에는 아무런 문제가 발생하지 않지만, 해당 기간 동안 소득활동을 하더라도 국민연금 가입 여부는 개인의 임의적인 선택에 달려 있는 관계로 가입기간 확대 측면에서 장애로 작용할 수 있다. 국민연금이 임의 방식 제도가 아니라 강제 가입 방식을 취하고 있는 것은 근본적으로 임의 방식에 기초하여 충실한 노

후소득보장 기능을 수행할 수 없다는 것과 관련이 있다. 이러한 점에서 노령연금 수급 개시연령 상향 조정에 맞춰 국민연금 의무 가입 연령을 상향 조정하는 것은 국민연금 가입기간 확보 측면에서 의미 있는 조치라고 할 수 있다(우해봉, 2015, p.35).

마지막으로, 최소가입기간 단축 또한 국민연금 사각지대 해소 목적으로 제기된 방안 에 해당한다. 최소가입기간은 개인들이 근로 생애를 통해 보편적으로 공적연금 수급권을 획득하는 것이 가능한 동시에, 최소가입기간에 기초한 공적연금 급여를 통해 노후 빈곤을 예방할 수 있는 수준에서 설정되는 것이 바람직하지만, 현실적으로 이러한 두 가지 조건을 동시에 충족하기는 쉽지 않다.

최소가입기간 단축이 중요한 의미를 갖는 집단으로는 은퇴기 진입 과정에서 공적연금이 (최초) 도입된 관계로 최소가입기간을 충족하기 어려운 집단과 고용 불안정 혹은 출산/양육으로 인한 경력 단절 등으로 인해 최소가입기간 요건을 충족하기 어려운 집단을 들 수 있다. 그러나 국민연금의 특례노령연금처럼 전자를 대상으로 하는 제도가 별도로 존재한다는 점에서 최소가입기간 단축이 목표로 하는 주된 대상 집단은 후자라고 할 수 있다. 앞에서 검토한 크레딧 제도 또한 최소가입기간을 단축시키는 효과를 지니고 있지만, 최소가입기간이 기본적으로 모든 개인들을 대상으로 하는 반면 크레딧의 경우 출산이나 양육 활동 등 특정 조건을 충족시키는 개인들을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

## 2. 여성의 독립 수급권 강화를 위한 제도 개선 방향

### 가. 기본 방향

현재까지 국민연금 사각지대를 해소하기 위한 다양한 사업들이 추진되고 있거나 도입이 검토되고 있지만, 대책의 다양성에 비해 개별 대책의 사각지대 완화 효과는 높지 않다는 것이 일반적인 평가라고 판단된다. 본 연구에서는 국민연금 사각지대 완화, 특히 여성의 독립 수급권 강화 방안으로 크레딧 제도와 연금보험료 지원의 역할 강화에 초점을 맞추기로 한다.

사실, 크레딧과 연금보험료 지원 외에 현재까지 국민연금제도 내에서 여성의 독립 수급권 강화와 관련된 다른 대안을 찾기는 매우 어려운 것이 현실이다. 크레딧과 관련

하여 본 연구에서는 출산 크레딧에 초점을 맞추며, 군복무와 실업 크레딧은 검토 대상에서 제외하기로 한다. 다만, 실업 크레딧의 경우 현재까지 시행되고 있지는 않지만, 사회보험료 지원 사업과 유기적으로 연계될 경우 여성의 독립 수급권 강화 측면에서도 일정한 역할을 할 것으로 기대해 볼 수 있다.

크레딧과 연금보험료 지원 정책의 효과성에 대한 의문이 제기되기도 하지만, 앞에서 살펴본 국민연금 사각지대 해소 방안 중에서 이들 대책보다 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 대책이 없는 것이 현실이다. 연금보험료 지원 사업의 경우 연금보험료 지원 대상의 상당 부분이 기존 국민연금 가입자인 관계로 사각지대 해소 효과가 떨어진다는 비판이 지적된다. 또한, 여성의 경우 노동시장에 진입하지 않는 경우뿐만 아니라 진입 후 출산/양육 등으로 인해 노동시장에서 이탈하는 경우 또한 상당수 존재한다는 점에서 크레딧 제도에 비해 사회보험료 지원 정책의 노후소득보장 강화 효과는 상대적으로 낮을 수 있다. 그러나 남성에 비해 여성이 저임금 근로자에 해당할 개연성이 높다는 점에서 사회보험료 지원 정책은 여성의 노후소득보장 강화 측면에서 여전히 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다.

향후 국민연금 사각지대, 특히 여성의 연금 수급권 강화 측면에서는 크레딧과 연금보험료 지원 사업의 내실화를 도모하는 동시에 두 제도의 유기적 연계 또한 노령연금 사각지대 해소 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 현 상황을 기준으로 본다면, 출산 크레딧과 연금보험료 지원 대책을 경쟁적인 사각지대 해소 대책으로 해석하기는 어려운 측면이 있다.

보다 구체적으로, 출산 크레딧의 경우 2008년 이전 출산에 대해서도 크레딧을 인정하는 것과 같은 보다 혁신적인 개혁이 추진되지 않는 한 중단기적으로 출산 크레딧의 사각지대 해소 효과는 제한적인 상황이다. 반면 연금보험료 지원의 경우 미래 연금 수급자인 청년층뿐만 아니라 현 중장년층의 경우에도 사각지대 해소 효과를 기대할 수 있다는 점에서 중단기적인 사각지대 완화 효과는 출산 크레딧에 비해 더욱 큰 대책에 해당한다.

본 연구에서 여성의 독립 수급권 강화와 관련하여 출산 크레딧과 연금보험료 지원의 역할 강화에 초점을 맞추는 것은 사각지대 완화와 관련된 다른 정책 대안들의 효과성이 제한적인 것과 함께 비용 대비 목표 효율성 측면에서의 고려도 있다. 연금보험료 추납(가입 구조 개편 논의 포함)이나 반납 혹은 임의(계속)가입의 경우 기본적으로 본인

의 자발적인 선택에 의존하는 관계로 효과적인 사각지대 해소를 기대할 수는 없는 것으로 판단된다. 국민연금 사업장가입자 전환의 경우 사각지대 완화 측면에서 중요한 역할을 한 것은 사실이지만, 특수형태근로종사자나 시간제 근로자 등 현재의 노동시장 상황에서 추가적으로 사업장가입자를 크게 확충하기는 쉽지 않은 상황이다.

최소가입기간 단축의 경우 제도 개선의 효과가 모든 가입자들에게 공통적으로 적용되는 관계로 크레딧에 비해 노령연금 수급률 제고 효과는 상대적으로 클 수 있지만, 재정적 부담이 더욱 큰 동시에 여성처럼 국민연금 사각지대에 위치한 특정 집단을 표적화 하는 데 있어서 효율적이지 못한 단점이 있다. 또한, 최소가입기간 단축에 따른 노후소득보장의 적정성을 어떻게 보장할 것인가의 문제가 새롭게 대두됨과 함께, 인구고령화의 급격한 진전에 따라 노동시장 활성화가 중요한 이슈로 등장하는 상황에서 최소가입기간 단축은 근로 유인을 저해할 수 있는 또 다른 문제를 가지고 있음이 지적될 필요가 있다.

마지막으로, 비록 본 연구가 크레딧과 연금보험료 지원 사업에 초점을 맞추기는 하지만, 여성의 독립 수급권 강화 측면에서 노령연금 수급개시연령 조정 계획에 맞춰 국민연금 의무 가입 연령 또한 조정하는 조치가 필요함을 지적하고자 한다. 현재 노령연금 수급개시연령과 국민연금 의무 가입 연령이 연계되지 않고 있지만, 이러한 상이한 연령 기준 설정에 대한 타당한 논거를 찾기는 쉽지 않다.

한국 사회의 교육 체계와 노동시장 현황을 고려할 때 청년기 동안 가입기간을 충실히 확보하는 것이 쉽지 않다는 점에서 중고령기의 가입기간 확보는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 현재 의무 가입 연령 상한(59세)과 노령연금 수급개시연령(61세) 간 간극이 1년에 불과하지만, 향후 그 간극이 갖는 의미가 더욱 커진다는 점에서 그리고 간극이 클수록 제도 개선이 더욱 어려워질 수 있다는 점에서 가까운 시일 내에 노령연금 지급개시연령 조정 계획에 맞춰 국민연금 의무 가입 연령을 상향 조정하는 조치를 마련할 필요가 있을 것이다.

#### 나. 출산 크레딧과 사회보험료 지원: 운영 현황과 노후소득보장 효과 평가

2007년 제2차 국민연금 개혁 과정에서 군복무 크레딧과 함께 출산 크레딧 제도가 도입되었지만, 현재까지 출산 크레딧의 사각지대 완화 효과는 매우 미미한 상황이다.

2014년 9월 기준으로 출산 크레딧 수급은 245건으로 국민연금 지급액은 955만 원 수준에 불과하다. 이렇게 출산 크레딧 수급이 저조한 것은, 무엇보다도, 크레딧의 대상인 출산이 이루어지는 시점과 국민연금 수급 시점 간에 20~30년의 간극이 존재하는 것과 관련된다고 할 수 있다.

현재의 출산 크레딧 수급자 또한 대체로 남성일 수밖에 없는데, 입양을 제외할 경우 2008년 이후 출산을 한 여성이 국민연금 수급개시연령에 도달한 경우는 많지 않을 것으로 추정 가능하다. 또한, 앞서도 살펴보았듯이, 남성과 비교하여 현재까지 여성이 출산 크레딧을 활용할 수 있을 정도의 국민연금 가입기간을 확보하기는 쉽지 않은 상황임이 지적될 필요가 있다.<sup>7)</sup>

물론 장기적으로 국민연금제도가 성숙됨에 따라 출산 크레딧 지급 규모가 증가할 것이지만, 제도가 성숙되기까지의 기간 동안 그리고 여성의 노동시장 성과가 충분히 개선되기까지는 출산 크레딧을 통한 여성의 노후소득보장 강화는 쉽지 않은 것이 현재의 상황이라고 평가할 수 있다.

출산 크레딧과 관련된 기존 논의에서 지속적으로 제기된 사항으로 법정 출산전후휴가(근로기준법 제74조) 기간에 대한 처리 문제가 있다. 현재까지 출산전후휴가 기간의 경우 국민연금 가입기간 확보 측면에서 장애가 되고 있는 것이 현실이다. 출산전후휴가 급여에서 최종 30일분은 고용보험에서 지원하고 있지만(우선지원 대상 기업의 경우 90일), 출산전후휴가급여의 상한액(월 135만 원)이 낮고 급여 또한 비과세 소득(소득세법 제12조제3호)에 해당되어 근로소득에서 제외된다(국민연금법 시행령 제3조제1항제2호).

결과적으로 <표 4-7>에서 살펴볼 수 있는 것처럼 현재 국민연금에서는 고용보험에서 출산전후휴가 급여가 지급되는 기간을 납부예외 기간으로 처리하고 있으며, 이로 인해 여성의 국민연금 가입기간 확보 측면에서 장애가 되고 있다.

출산 크레딧과 관련하여 제기되는 또 다른 문제로 재원 조달과 조달 시점에 관한 문제가 제기되고 있다. 현 출산 크레딧은 출산(입양)이 이루어지는 시점에서 보험료를 적립해 주는 대신 노령연금 수급권을 취득하는 시점에서 재원을 지원하는 방식을 취하고 있다. 결과적으로 현 출산 크레딧의 경우 출산이 이루어지는 시점에서 크레딧이 제공

7) 국민연금 가입자(납부예외자 포함) 혹은 적용제외자에 관한 연구들(김경아, 2010; 이해봉, 최은아, 2009; 유호선, 2009)은 성별 국민연금 가입기간에서 뚜렷한 격차가 존재함을 보여 준다.

되지 못하기에 정책 체감도가 낮을 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 또한 현재와 같은 사후 적립 방식은 크레딧의 재원 조달과 관련된 부담을 미래세대가 부담하게 된다는 점에서 세대 간 형평성 측면에서도 문제가 제기되고 있다(이정우, 2014, pp.148-149).

<표 4-5> 출산 크레딧 수급 현황(2014년 9월 당월 기준)

(단위: 명, 원)

구분		계	완전노령	감액노령	조기노령	재직자노령	특례노령
계	수급자	245	23	74	114	24	10
	금액	9,551,670	887,360	2,567,500	3,802,400	570,350	1,724,060
인정 기간	6개월	수급자	2	0	2	0	0
		금액	23,800	0	23,800	0	0
	9개월	수급자	2	0	1	1	0
		금액	29,950	0	17,620	12,330	0
	12개월	수급자	49	2	15	27	4
		금액	1,023,560	46,850	355,600	531,720	64,400
	18개월	수급자	168	19	51	71	18
		금액	6,987,420	676,010	1,811,420	2,376,470	424,450
	30개월	수급자	7	0	2	3	2
		금액	350,480	0	117,500	151,480	81,500
	36개월	수급자	14	1	2	11	0
		금액	853,870	70,500	144,530	638,840	0
	48개월	수급자	1	1	0	0	0
		금액	94,000	94,000	0	0	0
	50개월	수급자	2	0	1	1	0
		금액	188,590	0	97,030	91,560	0

주: 입양 자녀 13명

자료: 이정우(2014, p.121)

<표 4-6> 연도별 출산 크레딧 지급액 현황(2014년 9월 기준)

(단위: 천 원)

계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
154,210	795	2,574	6,791	13,718	29,848	50,290	50,194

자료: 이정우(2014, p.121), 국민연금제도발전위원회(2013, p.41)

<표 4-7> 출산전후휴가 기간에 대한 국민연금(사업장가입자) 자격 관리

구분		통상임금(상당액) 지급/국민연금 자격 관리	
		사업주	고용보험
우선지원 대상 여부	대상	(최초 60일 통상임금이 상한액 초과 시 차액 지급)	90일(상한 존재)/납부예외 기간
	비대상	최초 60일/가입기간	최종 30일(상한 존재)/납부예외 기간

주: 우선지원 대상 기업의 범위는 고용보험법 시행령 제12조에 근거; 현재 고용보험에서 지급되는 출산전후휴가 급여의 상한은 월 135만 원; 다테아의 경우 출산전후휴가는 120일이며 최초 75일과 최종 45로 구분.

다음으로, 두루누리 사회보험료 지원 사업은 2012년 7월 220,084개 사업장에 종사하는 489,043명의 근로자에게 연금보험료를 지원하기 시작한 후 지속적으로 증가 패턴을 보여 2013년 7월 현재 515,898개 사업장에 종사하는 1,350,529명의 근로자에게 연금보험료를 지원하고 있다(<표 4-8> 참고).

<표 4-8> 두루누리 사회보험료 사업 사업장 및 근로자 실지원 현황(2012.7.~2013.7.)(순계 기준)

(단위: 명, %)

구분	사업장	근로자	신규 근로자 비율
2012년 7월	220,084	489,043	9.9
2012년 8월	265,182	589,869	13.5
2012년 9월	298,551	682,895	17.1
2012년 10월	329,980	749,351	21.0
2012년 11월	376,921	854,731	24.5
2012년 12월	398,850	913,950	23.1
2013년 1월	417,590	979,352	25.7
2013년 2월	437,387	1,035,412	28.9
2013년 3월	457,651	1,097,088	32.4
2013년 4월	480,455	1,169,096	36.3
2013년 5월	499,617	1,219,354	38.7
2013년 6월	492,401	1,273,992	44.4
2013년 7월	515,898	1,350,529	46.5

자료: 유경준 외(2013, p.24)

사회보험료 지원 사업의 수혜자 중 신규 근로자의 비율 또한 지속적으로 증가했는데, 2012년 7월 연금보험료 지원자의 90% 이상이 기존 근로자였지만, 2013년 7월에는 46.5%로 증가하였다. 사회보험료 지원 사업 수혜자 중에서 신규 근로자의 비중이 지속적으로 증가한 배경에는 두루누리 사업의 확대에 의한 신규 근로자 증가 효과와 함께 일자리 진입과 탈퇴가 빈번한 소규모 사업장의 특성이 반영된 것으로 파악되고 있다(유경준 외, 2013, p.24).

2013년 6월 기준으로 10인 미만 전체 연금보험료 지원 대상 사업장 중에서 5인 미만 사업장이 차지하는 비율은 81.3% 그리고 5~9인 사업장은 18.7%이다(<표 4-9> 참고). 국민연금 가입 근로자(사업장가입자) 대비 사회보험료 지원 근로자의 비율을 살펴보면 5인 미만 사업장의 경우 가입 근로자의 98% 정도가 연금보험료 지원 사업의 대상이지만, 5인 이상 9인 미만 사업장의 경우 가입 근로자의 34.4%가 사회보험료 지원 사업의 대상으로 분석되고 있다. 전반적으로 두루누리 사회보험료 지원 사업의 경우 영세 사업장에 종사하는 저임금 근로자를 중심으로 운영됨으로써 표적화 수준은 매우 높은 것으로 평가할 수 있다.

<표 4-9> 사업장 규모별 사회보험료 지원 비율(사업장 기준; 2013년 6월 30일 기준)

(단위: 개소, %)

구분	지원 대상 사업장	비율
1~4인	306,334	81.3
5~9인	70,417	18.7
계	376,751	100.0

자료: 유경준 외(2013, p.28)

<표 4-10> 사업장 규모별 사회보험료 지원 비율(근로자 기준; 2013년 6월 30일 기준)

(단위: 명, %)

구분	국민연금 가입 근로자	연금보험료 지원 근로자	비율
1~4인	610,611	598,373	98.0
5~9인	455,101	156,408	34.4
계	1,065,712	754,781	70.8

자료: 유경준 외(2013, p.29)

두루누리 사업 시행 전후 국민연금 사업장가입자 규모에는 큰 차이가 있는 것으로 분석되고 있다. 두루누리 사업 시행 이전에는 연간 16만 명 정도 사업장가입자 규모가 증가했지만(2010년 284만 명 → 2011년 300만 명), 2012년 7월 제도 시행 후에는 연간 20만 명 수준의 증가 추세를 보이는 것으로 분석되고 있다. 2014년 사회보험료 지원을 신청한 424천 명 중 신규 가입자 161천 명을 분석한 결과에 의하면 신규 가입자 중 적용제외자와 납부예외자 77천 명(47.6%)이 사업장가입자로 편입되었으며, 기존 가입자 중 85천 명이 사업장가입자로 전환됨으로써 국민연금 보험료 부담이 경감된 것으로 나타나고 있다. 그러나 상용직 근로자에 비해 일용직 근로자나 시간제 근로자 등의 경우 여전히 가입 및 지원 대상 확대에 있어서 한계가 있음이 지적되고 있다(국민연금공단, 2015).

<표 4-11> 10인 미만 국민연금 사업장가입자 증가 현황

(단위: 명)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014.10월 말
가입자	2,837,857	2,996,776	3,196,715	3,387,669	3,560,838
(증감)	-	158,919	199,939	190,954	173,169

자료: 국민연금공단 내부자료(2015)

<표 4-12> 신규 사업장가입자 가입종별 전환 현황

(단위: 명)

계	소득신고자 → 사업장가입자				미가입자 → 사업장가입자		
	소계	지역	사업장 <sup>주)</sup>	임의가입	소계	납부예외	적용제외
161,402	84,529	36,580	47,355	594	76,873	25,604	51,269

주: 사업장가입자였던 자가 보험료를 지원 받는 사업장에 신규 가입한 경우를 의미  
 자료: 국민연금공단 내부자료(2015)

사회보험료 지원 사업의 성별 영향과 관련하여, 2013년 6월 30일 기준으로 두루누리 사업을 통해 국민연금 보험료를 지원 받은 근로자 중 여성의 비율이 62%로 남성의 38%에 비해 매우 높은 상황이다(<표 4-13> 참고). 연령별 분포를 살펴보더라도 모든 연령대에서 여성의 비율이 높게 나타남으로써 두루누리 사회보험료 지원 사업의 경우 여성의 노후소득보장 강화 측면에서 보다 긍정적인 기여를 하는 것으로 평가 가능하

다. 또한, <표 4-14>에서 살펴볼 수 있는 것처럼 두루누리 사회보험료 지원 사업 대상 근로자 중 신규자의 비중을 살펴보면, 청년층과 여성의 경우에 신규 근로자의 비중이 상대적으로 높게 나타남으로써 청년과 여성의 국민연금 사각지대 완화 측면에서도 보다 긍정적인 역할을 하고 있음을 시사하고 있다.

<표 4-13> 두루누리 사회보험료 사업 지원 근로자의 성별 비율(2013년 6월 30일 기준)

(단위: %, 명)

구분	남성	여성	계
30세 미만	31.1%	68.9%	100%
30~39세	40.2%	59.8%	100%
40~49세	37.8%	62.2%	100%
50~59세	40.9%	59.1%	100%
60세 이상	38.4%	61.6%	100%
계	38.0%	62.0%	100%
	286,460명	468,321명	754,781명

자료: 유경준 외(2013, p.30)

<표 4-14> 두루누리 사회보험료 사업 지원 신규/기존 근로자의 특성(2013년 6월 30일 기준)

(단위: %)

구분		신규 근로자	기존 근로자
성별	남성	34.3	41.1
	여성	65.7	58.9
연령	30세 미만	23.3	13.6
	30~39세	29.3	30.0
	40~49세	29.5	34.7
	50~59세	17.8	21.7
	60세 이상	0.0	0.1
계		100.0	100.0

주: 2012년 7월 1일 이후에 가입 신고를 한 경우를 신규 가입으로 정의(시범사업 지역의 경우 2월 1일 기준)  
 자료: 유경준 외(2013, p.36)

## 다. 출산 크레딧과 연금보험료 지원 제도 개선 방향

### 1) 출산 크레딧

출산(양육) 크레딧 개편 방안에 관한 다양한 논의가 있었는데(국민연금제도발전위원회, 2013; 김수완, 2006; 유호선, 2009; 유호선, 이지은, 2011; 이정우, 2014; 제갈현숙, 2013),<sup>8)</sup> 최근까지의 논의들은 공통적으로 출산 크레딧 제도의 대상에 첫째 자녀를 포함시키는 데 있어서 공감대를 형성하고 있다. 출산 크레딧의 최대 개월 수는 현행 50개월을 유지하더라도 큰 문제는 없다는 의견이 다수이지만, 2013년에 있었던 제3차 국민연금 재정계산에서 국민연금제도발전위원회(2013)는 최대 인정기간을 60개월로 확대하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>9)</sup> 출산 크레딧 개편과 관련하여 기존 논의들은 자녀 수에 따른 가입기간 인정 방식에서 다소간 차이를 보이기는 하지만, 대체로 1자녀에서 최대 5자녀 이상의 5 범주로 구분한 후 최대 크레딧 인정기간(50~60개월)을 각 범주별로 배분하는 모습을 보인다.<sup>10)</sup>

크레딧 제도 개선의 기본 방향과 관련하여, 최근까지의 출산력 변천을 고려한다면 최대 인정기간(50~60개월) 그 자체보다는 자녀 수에 따른 인정기간 배분이 노후소득 보장 측면에서 보다 중요한 이슈인 것으로 판단된다. 현 제도뿐만 아니라 최근까지 제시된 개선 논의 또한 기본적으로 4~5자녀 이상을 출산해야 제도에서 설정한 최대 크레딧 인정기간인 50~60개월을 획득할 수 있는 구조라고 할 수 있다.

비록 현 규정이나 최근까지 논의된 제도 개선 방안이 크레딧 인정기간을 최대 4~5년 수준으로 설정함으로써 노후소득보장 사각지대 해소를 위한 크레딧 제도의 잠재력을 보여 주고 있지만, 현대 한국 사회의 출산력 변천을 고려할 때 평균적으로 크레딧 인정기간은 1~2년 정도에 그칠 개연성이 높다는 점에서 실효성 있는 노후소득보장 대

8) 비록 국민연금의 경우 「출산」에 대한 가입기간 추가 산입(국민연금법 제19조)을 규정하고 있으며, 출산 크레딧의 대상에 첫째 자녀가 제외되고 있지만, 출산 크레딧의 기간을 고려한다면 국민연금의 출산 크레딧 제도는 출산과 양육에 대한 보상을 포괄하는 구조라고 해석할 수 있다(김수완, 2006). 비록 이론적으로 출산전후휴가 기간에 대응하는 출산 크레딧과 육아휴직 기간에 대응하는 양육 크레딧을 구분할 수는 있지만, 현실에서 출산과 양육 활동을 엄격히 구분한 크레딧 제도를 설계하기는 쉽지 않다. 특히, 양육 활동의 경우 정의 자체가 쉽지 않은 동시에 행정적인 측면에서도 양육 활동을 구체적으로 확인하는 것이 현실적으로 매우 어려운 문제가 있다.

9) 세대 간 형평성 제고 차원에서 2008년 이전의 출산에 대해서도 크레딧을 부여하는 것이 바람직하다는 논의(이정우, 2014)도 제기된다.

10) 다만, 유호선(2009)의 경우 5자녀 대신 4자녀 이상을 최고 범주로 설정하고 있다.

책이라고 평가하기는 쉽지 않다. 향후, 출산 크레딧 제도를 통해 노후소득보장 사각지대를 보다 효과적으로 해소하기 위해서는 현대 한국 사회의 출산율(TFR) 수준과 향후 전망을 충실히 고려할 필요가 있다.

또한, 출산 크레딧으로 명명되고 있기는 하지만, 크레딧 제도를 통해 출산율을 상승 시키겠다는 시도는 매우 어려운 동시에 실현 가능성 또한 높지 않은 것으로 판단된다. 기본적으로 출산 크레딧의 목적은 출산율 상승이 아니라 출산과 양육으로 인해 여성들이 노동시장에서 경험하는 불리함을 부분적으로 보완하여 노후소득보장의 적정성을 도모하는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 마지막으로, 출산 크레딧을 통해 출산과 양육으로 인한 사회적 불리함을 보완할 경우에도, 한국 사회가 경험하고 있는 급격한 인구구조 변화를 고려할 때, 단순한 가입기간 인정 대신 노동시장과의 연계 문제를 고려하는 것이 바람직하다.

구체적인 제도 개선 방안과 관련하여, 첫째, 출산 크레딧의 지원 수준과 관련하여 첫째 자녀를 포함하여 자녀 2~3명 수준에서 크레딧 제도가 지향하는 최대 가입기간(50~60개월)이 인정될 수 있도록 자녀 수에 따른 인정기간 배분에서의 재조정이 필요하다. 인정기간을 확대하되 재정적 부담이 증가하는 문제와 관련하여 필요 시 인정소득(현재 A값의 100%)을 축소시키는 방안도 검토 가능하다. 국민연금 사각지대의 규모가 큰 상황에서 크레딧을 통해 사각지대를 보다 효과적으로 해소하기 위해서는 인정소득 수준 대신 인정기간 확대에 보다 초점이 맞춰질 필요가 있다. 만일 크레딧의 인정소득을 축소시킬 경우(예컨대, A값의 100% → A값의 50%) 재원 조달에서 국고의 비중을 크게 높일 필요가 있다.

둘째, 크레딧 지원 시점과 관련하여 출산 시점에서 크레딧을 지원하는 방식으로의 전환이 필요하다. 앞에서 이미 언급했듯이, 2013년 제3차 국민연금 재정계산에서 국민연금제도발전위원회(2013) 또한 크레딧 지원 시점을 발생 시점으로 변경하는 방안을 제시한 바 있다. 그러나 국민연금제도발전위원회(2013)의 경우 크레딧 지원 시점을 변경하는 큰 틀만을 제시하였을 뿐 제도 개선과 관련된 세부적인 사항들을 검토하지는 못하였다.

무엇보다도, 출산 시점 기준으로 지원 방식을 변경하기 위해서는 자격 관리 측면에서 의무 가입 연령대(18~59세)에 속한 모든 국민이 국민연금 DB에 수록되어야 하지만, 현실은 그렇지 못하다는 점이 지적될 필요가 있다. 보다 구체적으로, 현 국민연금

제도의 적용 체계에서 27세 미만 무소득자는 적용제외자로 분류되며(다만, 보험료 납부 이력이 있는 경우는 납부예외자로 분류), 27세 미만 무소득자가 27세에 도달하더라도 유배우자로서 소득이 없을 경우(무소득배우자) 지속적으로 제도권 밖에 체류하는 관계로 국민연금 DB가 이들 개인들을 모두 포괄하지 못하고 있는 상황이다.

현재까지 국민연금 DB는 가입 이력이 있는 개인들만을 관리하는 한편 적용제외자는 행정망과의 연계를 통해 적용제외 사유별로 구분되어 관리되는 이원적 체계를 가지고 있다.<sup>11)</sup> 향후 출산 시점에서 크레딧을 지원하는 방식으로 제도를 변경하기 위해서는 그 선행 조건으로 현재처럼 국민연금 가입 이력이 있는 개인들만을 수록하는 대신 국민연금 의무 가입 연령대에 속한 전체 국민들을 포괄하는 방식으로 DB를 새롭게 구축할 필요가 있다. 물론 현행 국민연금 DB 체계를 그대로 유지한 채 출산 건별로(국민연금 가입 이력이 없는 개인들을) 국민연금 DB에 추가하는 방식을 고려할 수도 있지만, 제도 운영의 효율성을 고려한다면 국민연금 DB 자체를 새롭게 구축하는 것이 보다 바람직한 것으로 판단된다.

구체적인 운영 방식과 관련해서는 출생 신고가 이루어질 경우 국민연금공단에 관련 사실이 통보될 필요가 있으며, 이에 기초하여 국민연금공단은 출산이 이루어진 가구(부부)에 출산 크레딧 관련 내용에 대한 안내를 제공할 필요가 있다. 출산 크레딧을 누구의 국민연금 가입 이력에 적용할 것인가와 관련하여, 현 크레딧 제도는 노령연금 청구 시 당사자(부모)가 합의할 경우 1인의 가입기간에만 산입하며, 정당한 사유 없이 합의가 이루어지지 못할 경우 균분하는 방식을 취하고 있다(정당한 사유가 있을 경우 해당 사유가 소멸한 날로부터 1개월 이내 제출 가능). 부모 간 합의 절차는 부모 중 노령연금 청구 순위가 빠른 1인이 노령연금을 청구하는 시점부터 1개월 이내에 출산에 따른 추가 가입기간에 대한 합의를 제출해야 하며, 1개월 내에 합의를 제출하지 못할 경우 합의하지 않은 것으로 간주한다.

현 출산 크레딧 제도가 출산에 대한 인센티브를 부여하여 출산을 장려하고 출산에 따른 사회적 불리함을 보완하여 국민연금 사각지대를 축소시키고자 하는 목적을 가지고 있음을 고려할 때(국민연금공단, 2010, p.127), 여성에게 우선적으로 크레딧을 제

11) 국민연금 적용 체계의 복잡성으로 인해 특정 시점에서 국민연금 가입자인지 아니면 적용제외자인지 확인이 되지 않는 개인들(「가입확인대상자」)이 존재한다. 예컨대, 퇴사 등으로 사업장 자격을 상실했다고 하더라도 납부예외자인지 아니면 적용제외자인지를 판별하기 위해서는 배우자가 존재하는가를 확인할 필요가 있는데 이 과정에 상당한 시일이 소요되기도 한다.

공하는 것이 바람직하다는 논의가 제기된다(김수완, 2015, p.8). 「출산」 행위의 경우 여성에게 우선적으로 크레딧을 적용하는 데 아무런 문제가 없지만, 앞에서 언급한 것처럼, 「양육」 행위의 경우 남녀 모두 해당될 수 있으며, 그 정의 및 구체적인 활동을 확인하는 것 또한 쉽지 않다.<sup>12)</sup>

우리나라의 경우 현재까지 여성의 경제활동참가율이 낮고 열악한 고용환경 등으로 인해 남성에 비해 국민연금 가입기간 확보가 쉽지 않다는 점에서 여성에게 우선적으로 크레딧을 적용할 필요성은 인정된다. 그러나 출산 및 양육으로 인한 노동시장 진입과 경력 형성 과정에서 경험하는 불리함을 보완하고자 하는 것이 출산 크레딧 제도의 주된 목적이라는 점에서 그리고 가족구조의 다양성이 증가하는 상황을 고려할 때 여성에게 크레딧을 우선적으로 적용하는 것은 양성평등 측면에서 또 다른 비판에 직면할 수 있다.

출산 크레딧의 목적을 고려할 때 주된 양육 활동 제공자에게 크레딧을 우선 적용하는 것이 바람직하며, 이러한 방식을 취할 경우에도 실질적인 수혜자는 대부분 여성일 개연성이 높다는 점에서 주된 양육 활동 제공자에게 크레딧을 우선 적용하는 방안이 보다 무리 없는 접근이라고 판단된다. 다만, 현재까지 여성의 국민연금 가입기간 확보가 쉽지 않은 과제임을 고려할 때, 출산 크레딧 수급자가 노령연금 수급권을 획득하지 못하는 경우에 한해 사후적으로 크레딧 적용 대상 변경을 허용할 필요가 있을 것이다.

마지막으로, 출산 시점에서 크레딧을 지원하는 방식과 관련하여 크레딧 지원 대상자가 소득활동을 하는 경우에 가입기간을 추가할지 아니면 본인의 근로활동에 기초한 소득에 크레딧 인정소득을 합산하는 방식을 취할지의 문제가 있다. 기본적으로 출산에 따른 크레딧 인정기간과 소득활동에 따른 가입기간 모두 동일인을 대상으로 하는 기여라는 점에서 해당 기간의 소득은 합산되는 것이 바람직하다(이정우, 2014, p.152).

그러나 별도의 가입기간 인정 대신 소득을 합산하는 방식을 취할 경우 출산 크레딧 제도를 통한 국민연금 수급권 확대 효과가 제한적이라는 단점이 있다. 특히, 현재의 크레딧 제도가 출산에 따른 별도의 가입기간을 추가적으로 인정하고 있음을 고려할 때, 그리고 외국의 출산/양육 크레딧에 비해 인정기간이 제한적임을 고려할 때 크레딧 인정소득과 근로활동에 따른 소득을 합산하는 방식의 제도 개선이 가져오는 사각지대 완

---

12) 김수완(2015)의 경우 여성에게 우선적으로 크레딧을 제공하되 여성이 연금 수급권을 획득할 수 없을 경우에 남성 배우자에게 해당 크레딧을 적용하는 방안을 제안하고 있다.

화 효과는 제한적일 개연성이 높다. 종합적으로, 크레딧 인정기간 동안의 소득활동에 대해서는 별도의 가입기간으로 인정하는 방식이 사각지대 해소와 여성에 대한 근로 유인 제공 측면에서 보다 바람직한 측면이 있다.<sup>13)</sup>

## 2) 사회보험료 지원

현재까지 두루누리 사회보험료 지원 사업에 대한 평가는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 공존하는 상황이다. 두루누리 사업에 대해 부정적인 평가를 내리는 입장에서는 연금보험료 지원 대상자 중 기존 근로자의 비중이 높게 나타남으로 인해 연금보험료 지원 사업의 사각지대 해소 효과가 크지 않음을 지적한다. 이러한 측면에서 2013년 국민연금 재정계산에서는 신규 가입자 유인 차원에서 현재의 방식 대신 초기 가입기간 동안 집중 지원하는 방식으로의 전환을 검토할 필요가 있음을 지적한 바 있다(국민연금제도발전위원회, 2013, p.39).

사회보험료 지원 사업에 대한 기존 논의는 사각지대 해소 차원에서 전체 지원 근로자 대비 신규 근로자의 비중을 초점을 맞추지만, 사회보험료 지원 사업에 지속적으로 참여하여 가입기간을 확충하는 근로자들의 비중 또한 매우 중요함이 지적될 필요가 있다. 신규 지원 대상 근로자의 비중이 아무리 높다고 하더라도 이들 중 지속적으로 국민연금 가입자로 체류하는 개인들의 비중이 높지 않을 경우 사회보험료 지원 사업이 진정으로 사각지대를 충실히 해소하고 있는 것으로 평가할 수 있을지는 불명확하다. 궁극적으로 사회보험 사각지대 해소는 단순한 신규 지원 대상자 발굴이 아니라 이들 근로자들이 지속적으로 제도권에 체류하여 노령연금 수급권을 획득하도록 하는 데 있음에 유의할 필요가 있다.

<표 4-15>에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 두루누리 사회보험료 지원 사업에 대한 수급기간 제한 조치가 없음에도 불구하고 지속적으로 연금보험료 지원을 받는 근로자의 비중은 높지 않다. 이렇게 전체 지원 대상 근로자 중 지속적으로 사회보험료 지원을 받는 근로자의 비중이 높지 않은 것은 지원 대상자의 확대뿐만 아니라 대부분의 지원 대상 근로자가 영세 사업장에 종사하는 관계로 근로자의 일자리 진입과 이탈이 매우 빈번한

13) 현 출산 크레딧의 경우 추가 가입기간에 대한 소득은 노령연금 수급권 취득 시점의 소득으로 보기에 인정소득은 출산 시점의 A값이 아니라 수급권 취득 당시에 적용되는 A값이다. 결국 사후 지원 방식에 기초한 현 출산 크레딧 제도의 경우 본인의 (과거) 근로활동 소득과 출산 크레딧의 인정소득을 합산할 것인가는 검토의 대상이 아닌 것으로 볼 수 있다.

상황을 반영하는 것으로 분석되고 있다(유경준 외, 2013, p.35).

결과적으로 신규 가입자 확충을 통한 사각지대 해소뿐만 아니라 기존 사회보험료 지원 대상 근로자가 지속적으로 제도권에 체류하여 국민연금 수급권을 획득할 수 있는 유인을 제공하는 것 또한 매우 중요하다. 이러한 측면에서 신규 지원 대상자의 참여를 제고하기 위해 초기 보험료 지원 수준을 현재의 50%에서 추가적으로 상향 조정하는 방안을 검토할 필요는 있지만, 기본적으로 연금보험료 지원 대상이 영세 사업장에 종사하는 저임금 근로자라는 점에서 두루누리 사회보험료 지원 사업의 수급 기간을 제한하는 조치는 현 단계에서는 검토하지 않는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

<표 4-15> 두루누리 사업 지원 근로자의 지원 기간 분포(2013년 6월 30일 기준)

(단위: 명, %)

구분	규모	비율
1~3회	163,878	21.7
4~6회	131,788	17.5
7~9회	151,821	20.1
10~12회	256,007	33.9
13회 이상	51,287	6.8
계	754,781	100.0

주: 12회 이상은 시범사업 때부터 신청한 경우에 해당  
자료: 유경준 외(2013, p.34)

다음으로, 두루누리 사회보험료 지원 사업의 노후소득보장 사각지대 해소 효과를 제고하기 위해서는 사회보험료 지원 대상에 고용보험, 국민연금과 함께 건강보험을 추가적으로 포함할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 동시에, 국민건강보험제도 측면에서도 소득이 있는 개인의 직장가입자 피부양자 지위 인정 기준 중 소득 요건(국민건강보험법 시행규칙 별표 1의2)을 엄격히 하는 조치가 필요할 것이다.<sup>15)</sup> 또한 현재까지 근로장려세제(EITC)와의 연계가 이루어지지 못하고 있지만, 국세청과 사회보험 운영 기관 간의 자료 공유

14) 참고로, 유경준 외(2013)의 두루누리 사업 만족도 조사 결과를 보면 사회보험료 지원 사업의 우선 개선 사항으로 지원을 상향 조정, 건강보험료 지원 포함, 임금 상한선 인상, 사업장 규모 확대 등의 순서로 나타나고 있다.

15) 정부는 2013년 7월 건강보험료 부과체계 개선 기획단을 출범시켜 소득 중심 건강보험료 부과 체계로의 단계적 개편을 추진한 바 있다.

를 통해 근로장려세제 수혜 가구의 사회보험 가입 여부 확인과 함께 미가입 가구에 대한 적극적인 가입 유도 조치가 필요할 것이다.

마지막으로, 현재까지 국민연금 지역가입자의 경우 사회보험료 지원 사업의 혜택을 누리지 못하고 있는 상황이기에 소득 파악이 충실히 이루어지는 집단을 중심으로 두루누리 지원 사업을 국민연금 지역가입자로 확대하는 방안 또한 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 금년 말 혹은 내년 초에 시행 예정인 실업 크레딧의 경우 또한 사회보험료 지원 사업과 유기적으로 연계될 필요가 있다. 특히, 사회보험료 지원의 주된 대상인 영세 사업장의 경우 입직과 이직이 빈번하다는 점에서 취약 근로계층의 노후소득보장을 강화하기 위해서는 두루누리 사회보험료 지원 사업과 실업 크레딧 제도 간 유기적 연계가 매우 중요함이 지적될 필요가 있다.

### 제3절 파생 수급권의 노후소득보장 효과성 제고

현 근로세대의 노후소득보장 효과 전망 부분에서 살펴보았듯이, 중장기적으로도 노령연금 수급권 사각지대에 놓인 여성의 비중이 작지 않다는 점에서 파생 수급권 또한 지속적으로 일정한 역할을 수행할 필요가 있다. 본 연구의 경우 유족연금이나 분할연금 등과 같이 연금 수급자 본인의 직접적인 기여에 기초하지 않은 급여를 파생 수급권 차원에서 논의하기로 한다. 다만, 앞서서도 언급했듯이, 독립 수급권과 파생 수급권의 의미 또한 변화를 경험하고 있음에 유의할 필요가 있는데, 특히 국민연금의 분할연금의 경우 독립 수급권적 성격이 크게 강화되었음은 이미 지적한 바 있다.

여성의 노후소득보장 측면에서 파생 수급권의 역할이 중요하다고 하더라도 파생 수급권 강화가 재정적 부담을 초래할 수 있다는 점에서 노후소득보장의 효과성을 높이는 방향에서 제도 개선이 추진될 필요가 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 여성의 노후소득보장 강화 문제와 함께 급여제도의 현대화 문제를 동시에 검토하기로 한다. 물론 여성의 노후소득보장 강화와 가족급여의 현대화 문제가 상충적인 관계를 보일 수도 있지만, 궁극적으로는 두 가지 목표를 동시에 충족시킬 수 있는 방향으로 제도 개선이 필요하다. 또한 여성의 노후소득보장 강화 측면에서 파생 수급권이 일정한 역할을 담당할 필요가 있지만, 최근까지 한국 사회가 경험하고 있는 인구구조의 고령화 현

상을 고려할 때 파생 수급권과 여성의 노동시장 활동과의 연계 문제도 중요한 이슈라고 할 수 있다. 가족관계에 기초한 기여 이력과 본인의 직접적인 기여 이력 간의 연계 문제는 급여 적정성 측면에서도 검토가 필요한 사항이다.

## 1. 유족연금제도

유족연금 수급 조건과 관련해서 다양한 제도 개선 방안이 제시된 바 있지만, 전반적으로 유족연금 수급 조건의 경우 급여 수준에 비해 상당한 정도의 제도 개선이 이루어진 것으로 평가할 수 있다. 오히려, 배우자에 대한 유족연금의 지급 정지(국민연금법 제76조) 규정의 경우 과도하게 관대하다는 점에서 중장기적으로 제도 개선이 필요하다. 보다 구체적으로, 현재 유족연금 수급권자인 배우자의 경우 최초 3년간 그리고 55세 이후, 소득활동과 관계없이, 유족연금이 지급되며, 소득활동에 따른 지급 정지의 경우에도 A값(2015년 기준 2,044,756원)을 초과한 경우에만 정지된다는 점에서 소득활동에 따른 급여 지급도 상당히 관대한 상황이다.<sup>16)</sup>

유족연금의 수급 조건과 관련하여 현 시점에서 검토될 필요가 있는 사항으로 국민연금 가입자와 적용제외자 간 유족연금 수급 조건에서의 형평성 문제와 재혼에 따른 유족연금 수급권 소멸 문제가 있다. 우선, 가입자 중심으로 설계된 현재의 유족연금 수급 조건은 국민연금 가입자와 국민연금 가입 이력이 있지만 노령연금 수급 조건을 충족하지 못한 적용제외자 간 형평성 문제를 초래하고 있다. 그러나 정부의 입법예고된 유족연금 수급 조건 개선(안)이 시행될 경우 현 제도에 비해 노후소득보장 사각지대를 해소함과 함께 급여제도 현대화 측면에서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다(<표 4-16> 참고).

다음으로, 유족연금 수급 조건과 관련하여 수급자의 재혼 시 유족연금 수급권을 소멸시키는 규정(국민연금법 제75조제1항제2호)의 경우 분할연금과의 형평성 측면에서 검토의 대상이 된다고 볼 수 있다. 재혼에 따른 유족연금의 수급권 소멸 문제는 궁극적으로 유족연금의 성격에 관한 논의와도 연계된다고 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼,

16) 국민연금 지급개시연령 상향 조정에 따라 배우자의 유족연금 지급 정지 해제 연령 또한 상향 조정되는데, 유족연금 지급 사유 발생일이 2013년 1월 1일 이후인 경우 1953년생부터 56세로 조정되기 시작하여 1969년생부터는 60세로 상향 조정된다.

현재 국민연금의 분할연금은 혼인 기간 중의 정신적, 물질적 기여를 일정 부분 인정하고 있다. 유족연금의 경우에도 분할연금과 동일한 논리가 적용될 수 있다는 점에서 현재처럼 재혼 시 유족연금 수급권을 소멸시키는 것은 형평성 측면에서 문제 제기가 가능하다. 현재의 규정이 유족연금 수급권자인 배우자의 혼인 행위에 영향을 미칠 수 있다는 점에서도 문제가 있다.

<표 4-16> 유족연금 개정(안)(입법예고)

현행	개정(안)
노령연금 수급권자	현재와 동일
보험료 납부기간 10년 이상인 가입자였던 자(보험료 고지기간의 2/3 요건 충족 필요)	보험료 납부기간 10년 이상인 가입자 및 보험료 납부기간 10년 이상인 가입자였던 자
가입자(보험료 고지기간의 2/3 요건 충족 필요)	가입대상기간 중 1/3 이상 보험료 납부한 가입자 및 가입자였던 자 또는 최근 2년 간 1년 이상 보험료 납부한 가입자 및 가입자였던 자(장기체납자(≥3년) 제외)
장애등급 2급 이상인 장애연금 수급권자	현재와 동일

※ 가입대상기간: 18세부터 사망까지의 기간 중 해당하는 기간(제6조에 따라 국민연금 가입대상에서 제외되는 기간, 제9조제3호에 해당하는 기간, 18세 이상 27세 미만인 기간 중 제91조제1항제1호·제3호부터 제7호까지에 해당하는 기간 및 제91조제1항제2호에 해당하는 기간은 제외하고 임의계속가입기간은 포함)

자료: 보건복지부(2015)

그러나 분할연금의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 유족연금에 대한 분할이 이루어진다고 하더라도 분할된 유족연금에 기초하여 충실한 노후소득보장을 기대하기 매우 어렵다는 또 다른 중요한 문제가 있다. 이러한 측면에서 현재처럼 재혼 시 유족연금 수급권을 곧바로 소멸시키는 대신 3~5년 정도 정지시킨 후 소멸시킴과 함께 (이혼과 유사하게) 배우자 사망 시에도 소득(기여) 분할을 통해 본인의 기여 이력과의 연계를 통해 배우자인 유족의 독립 수급권을 강화할 수 있는 선택지를 추가적으로 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

유족연금의 수급 요건과 달리, 유족연금의 급여 수준은 1986.12.31. 제정법 이후 후속적인 개정이 추진되지 못함으로 인해 급여 적정성 확보가 가장 중요한 이슈에 해당한다. 유족연금의 경우 급여의 적정성이 보장되지 못하는 문제도 있지만, 유족연금

의 급여 수준을 사망한 자의 가입기간에 비례하여 지급함으로써 상대적으로 국민연금 가입기간과 생존기간이 짧은 사회적 취약계층의 소득보장에 취약한 문제가 있다. 2013년 제3차 재정계산에서는 유족연금의 급여율을 장기적으로 기본연금액의 60%로 단일화하는 방안과 유족연금 산정 시 적용되는 기준가입기간(현행 20년)을 상향 조정하는 방안을 장기적으로 검토할 필요성을 제기한 바 있다. 주지하다시피, 국민연금제도발전위원회(2013)에서 유족연금 급여율을 「장기적으로」 상향 조정하는 방안을 건의한 것은 무엇보다도 재정적인 부담과 연관된다고 할 수 있다.

그러나 현재 유족연금의 급여 적정성 문제가 심각한 동시에 국민연금에 비해 재정 건전성 문제가 훨씬 심각한 공무원연금의 경우에도 (조기)퇴직연금 수급권자가 받을 수 있는 (조기)퇴직연금액의 100분의 60에 해당하는 금액을 유족연금으로 지급하고 있는 상황을 고려한다면(공무원연금법 제57조) 국민연금 또한 유족연금의 급여 적정성 제고와 관련된 조치를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.<sup>17)</sup> 현재 유족연금 급여율이 최대 60%(가입기간 20년 이상)로 설정되어 있다는 점에서 사망한 자의 가입기간과 관계없이 기본연금액의 60%로 일원화시키는 방안이 바람직한 것으로 보인다.<sup>18)</sup>

그러나 유족연금 급여율 상승이 재정적인 부담을 초래할 수 있다는 점에서 단계적인 접근 또한 검토 가능할 것이다. 예컨대, 사망한 자의 가입기간에 따라 40~60%로 차등화된 유족연금 지급률을 가입기간 20년 미만에 대해서는 50%, 20년 이상에 대해서는 현재처럼 60%를 적용하는 방안을 우선적으로 검토하되, 국민연금 가입자의 가입기간 변화 등 재정 관련 여건을 종합적으로 고려하여 중장기적으로 60%로 일원화하는 방안을 검토할 수도 있을 것이다. 급여 적정성 측면에서, 유족연금 수급 대신, 소득(기여)을 분할하여 본인의 국민연금 가입기간과 연계하는 방안에 대해서는 별도의 소절에서 검토하기로 한다.

17) 과거 공무원연금의 유족연금의 지급률은 2009년 이전 임용자는 퇴직연금의 70%, 2010년 이후 임용자는 60%였다. 그러나 2015.6.22. 개정(2016.1.1. 시행) 공무원연금법은 유족연금 급여율을 2009년 이전 임용자에게도 동일하게 퇴직연금액의 60%로 통일시켰다. 다만, 이러한 규정이 신규 수급자부터 적용됨으로써, 2015년 12월 31일 현재 유족연금 수급자는 이러한 조치에서 제외된다.

18) 물론 국민연금제도가 성숙 단계에 진입할 경우에도 가입기간이 크게 증가하지 않을 전망이다. 점에서 유족연금 지급률을 60%로 일원화 하더라도 유족연금의 급여 적정성 문제는 지속될 개연성이 높음이 지적된다. 기준가입기간의 확대와 관련된 논의에 대해서는 유효선, 홍성우, 김형수(2010)의 연구를 참고할 수 있다. 다만, 본 연구의 경우 기준가입기간(현행 20년)의 상향 조정 문제가 노령연금이나 장애연금과 같은 타 급여와의 형평성 문제를 초래할 수 있다는 점에서 검토하지 않기로 한다.

<표 4-17> 가입기간에 따른 유족연금의 소득대체율(2013년 평균 소득자 기준)

(단위: %)

가입기간	10년 미만	10~19년	20년	30년
소득대체율	9.5(8.0)	11.875(10.0)	14.25(12.0)	21.375(18.0)

자료: 국민연금제도발전위원회(2013, p.61)

## 2. 분할연금제도

현 분할연금의 경우 독립 수급권과 파생 수급권 사이에서 그 정체성이 상당히 모호하기에 향후 어떠한 방향으로 정체성을 확립할 것인가의 문제가 중요하며, 이에 기초하여 세부적인 제도 개선이 이루어질 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 국민연금의 분할연금은 제도 개선 과정을 통해 독립 수급권적 성격을 강화하는 뚜렷한 패턴을 보였음은 분명한 사실이다.

1998.12.31. 개정법에서 분할연금제도가 최초 도입될 당시 분할연금 수급권자가 재혼할 경우 분할연금을 지급 정지하고 노령연금(원)수급권자에게 연금 분할 이전의 노령연금 전액을 지급하였다. 그러나 2007.7.23. 국민연금법 개정으로 재혼하는 경우에도 분할연금을 계속 수급할 수 있도록 하는 한편 분할연금 수급권이 소멸되거나 정지되더라도 노령연금(원)수급권자에게 다시 지급되지 않도록 함으로써 분할연금의 독립 수급권적 성격을 보다 명확히 하였다. 마찬가지로 노령연금 수급권이 소멸되거나 정지되더라도 분할연금 수급권에는 아무런 영향을 미치지 않는다. 전반적으로, 분할연금의 독립 수급권적 성격이 강화된 점은, 여성의 연금 수급권 강화와 함께, 최근까지의 가족구조 변화를 고려할 때 연금제도의 현대화 측면에서도 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

분할연금의 독립 수급권적 성격이 강화되는 패턴을 살펴볼 수 있지만, 현재까지도 일반 노령연금에 비해 수급권에 대한 제약은 보다 강하게 남아 있다. 우선, 분할연금에 대한 독립 수급권적 성격을 인정하고 있음에도 불구하고, 분할연금의 경우 부양가족연금액이 추가되지 않으며(국민연금법 제52조제1항), 분할연금 수급권자가 사망할 경우 유족연금은 발생하지 않는다(국민연금법 제65조제3항). 노령연금에 비해 분할연금이 보여 주는 수급권 제약은 혼인 기간 조건과 제척기간에서도 찾아볼 수 있다. 분할연금

은 가입기간 중 혼인 기간이 5년 이상이어야 하며, 수급 요건을 충족하는 때로부터 3년이 경과하면 분할연금 청구권이 소멸하는 제척기간이 설정되어 있다.

분할연금의 독립 수급권적 성격을 제약하는 이들 규정의 배경에는 다양한 요인들이 복잡하게 개입된 관계로 그 타당성을 판단하는 것이 쉽지 않다. 다만, 분할연금의 제척기간을 3년에서 5년으로 확대하는 조치가 재입법예고된 상태이다(보건복지부 공고 제 2014-601호). 제척기간의 경우 소멸시효와 달리 시효가 중단되지 않고 수급 요건을 충족한 시점으로부터 설정된 기간이 경과하면 청구권이 소멸한다는 점에서 수급권 제약이 더욱 큰 상황이다.

그럼에도 불구하고 이혼이 갖는 특성을 고려하여 이혼한 배우자 간 권리관계를 조속히 확정할 필요성 또한 있는 것이 사실이다. 보다 근본적으로, 분할연금의 제척기간 문제는 현재의 사후적 분할과 달리 이혼 시점에서 소득(기여)을 (강제) 분할하는 방식으로 제도 개선이 이루어질 경우 더 이상 문제가 되지 않을 수 있다는 점에서 「분할 시점」과 관련된 논의가 보다 우선이라고 볼 수 있다.

분할연금의 수급 요건 중 혼인 기간 중 가입기간이 5년 이상일 조건의 경우 제도 개선의 여지가 더욱 큰 것으로 보인다. 물론 현재의 분할연금처럼 노령연금 수급권 취득 시점에서 노령연금 급여를 사후적으로 분할하는 방식의 경우 분할연금이 연금 급여로 기능하기 위한 최소한의 기간 요건이 필요하다는 점에서 기간 단축을 논의할 실익은 크지 않은 것으로 판단된다. 노령연금 급여 중 한시적으로 가입기간에서 예외를 인정했던 특례노령연금의 최소가입기간이 5년임을 고려할 필요가 있다. 현 노령연금 수급자의 급여 수준이 매우 낮은 관계로 적정 노후소득보장 측면에서 많은 비판이 제기되고 있는데, 이렇게 현 노령연금 수급자의 급여 수준이 낮은 배경에 특례노령연금 수급자의 비중이 높다는 점이 자리 잡고 있음에 유의할 필요가 있다.

그러나 분할연금의 분할 시점을 현재와 달리 이혼 시점으로 전환할 경우 가입기간 중 혼인 기간 요건은 완화될 필요성이 있는 것으로 판단된다. 만일 이혼 시점에서 소득(기여)을 분할할 경우 파생 수급권과 독립 수급권 간 연계, 다시 말하면 혼인관계에 기초한 기여와 본인의 근로활동에 기초한 기여 간 연계를 통해 노후소득보장의 사각지대를 축소시키고 급여 적정성을 제고하고자 할 경우 가입기간 중 혼인 기간 요건은 현 5년에서 상당한 정도로 완화될 필요성이 있다고 판단된다.

일반 노령연금과 달리 분할연금의 경우 부양가족연금이 추가되지 않으며, 분할연금

수급자의 경우 유족연금 지급과 관련해서는 노령연금 수급권자로 보지 않음을 규정하고 있다. 앞에서 언급했듯이, 이러한 규정들은 노령연금에 비해 분할연금에 추가적으로 적용되는 제약에 해당한다.

우선, 유족연금과 분할연금 모두 파생적 성격을 지니고 있다는 점에서 분할연금의 경우에도 유족연금과 유사한 방식으로 부양가족연금의 지급 가능성을 검토할 수는 있다. 예컨대, 배우자였던 자와의 혼인관계에서 태어난 19세 미만이거나 장애등급 2급 이상 자녀가 이혼 후 분할연금 수급자와 동거 및 생계를 유지할 경우 이들 자녀에 대한 부양가족연금액을 분할연금에 추가하여 지급하는 방안을 검토할 수 있다.

그러나 배우자였던 자가 그 자녀에게 양육비를 지급하는 등 일정 정도 부양관계가 있을 경우 노령연금 (원)수급자와 분할연금 수급자 중 누구에게 부양가족연금액을 지급해야 하는가를 결정하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 또한, 뒤에서 언급하겠지만, 현 국민연금의 부양가족연금은 그 존립과 관련하여 보다 근본적인 검토가 필요한 제도임이 지적될 필요가 있다.

다음으로, 분할연금 수급자의 사망 시 유족연금이 지급되지 않는 것과 관련하여, 비록 현 국민연금제도에서 분할연금의 독립 수급권적 성격이 강화되고 있기는 하지만, 근본적으로, 분할연금과 유족연금 모두 파생 수급권의 성격을 공통적으로 가지고 있다는 점에서 분할연금 수급자의 사망 시 유족연금이 발생하지 않도록 하는 규정에 문제 제기를 하기는 쉽지 않은 것으로 판단된다.

독립 수급권적 성격 강화 측면에서 큰 진전을 이룬 반면 급여 적정성 측면에서 분할연금은 여전히 큰 문제를 안고 있다. 노령연금의 급여 수준이 낮은 상황에서 혼인 기간에 해당하는 노령연금을 균분하는 분할연금이 급여 적정성 확보 측면에서 문제가 있는 것은 당연하다. 이러한 측면에서 분할연금 수급자가 단기간(예컨대, 3년) 분할연금을 수급하다 사망할 경우 분할연금을 노령연금 (원)수급권자에게 지급하는 방안이 제기되기도 한다(유호선, 2010, p.56).

그러나 분할연금 수급권자의 사망 시 노령연금 수급권자에게 연금 분할 이전의 노령연금을 지급하는 방안은 1998.12.31. 분할연금제도 도입 당시의 분할연금과 유사하게 분할연금의 파생 수급권적 성격을 강화시키는 측면이 있다. 무엇보다도, 분할연금 제도가 최근까지 보여 준 경로를 이탈함으로써 분할연금의 정체성을 모호하게 만드는 문제도 있다.

또한, 현재까지 분할연금 수급권자가 대체로 여성이라는 점에서 그리고 여성의 기대 수명이 남성에 비해 길다는 점에서 분할연금 수급권자가 노령연금 수급권자에 비해 조기에 사망하는 경우는 많지 않다는 점에서 현재까지 제도의 활용도 또한 높지 않다고 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 종합적으로, 분할연금의 경우 급여 적정성 문제를 어떻게 해결할 것인가가 현재까지 지속되고 있는 가장 핵심적인 이슈라고 할 수 있다. 앞의 유족연금과 마찬가지로, 본 연구는 파생 수급권과 독립 수급권과의 연계 강화 측면에서 이 문제에 접근하고자 한다(보다 자세한 사항은 후술).

### 3. 부양가족연금제도

현 국민연금의 부양가족연금은 부양가족에게 직접 급여가 지급되는 대신 노령연금, 장애연금, 유족연금에 부가하여 지급되는 관계로 수급권의 독립성이 인정되지 않는 급여이다. 결과적으로 현재의 국민연금 부양가족연금이 파생 수급권으로서 여성의 연금 수급권 강화에 기여하기 매우 어려운 상황이라고 평가할 수 있다. 또한 부양가족연금이 기본적으로 혈연과 같은 신분 요건을 강조하는 반면 실질적인 가족 부양 상황을 충실히 반영하지 못하는 문제가 있음 또한 지적될 필요가 있다(생계유지자 인정 기준 참고).

부양가족연금의 경우 급여 수준 또한 매우 낮음으로 인해 노후소득보장 효과도 미미한 상황이다. 2015년 4월~2016년 3월 기간에 적용되는 부양가족연금액은 배우자 연 247,870원, 19세 미만 또는 장애등급 2급 이상인 자녀(계자녀 포함), 60세 이상 또는 장애등급 2급 이상인 부모(계부모와 배우자의 부모 포함) 1인당 연 165,210원 수준이다.<sup>20)</sup>

부양가족연금의 경우 1998.12.31. 개정법에서 연금액을 법률에서 직접 명기(1999.1.1. 기준 배우자 연 15만 원, 자녀/부모 연 10만 원)하도록 하는 한편 물가상승률에 연동시키는 규정을 도입한 것을 제외하고는 급여 적정성과 관련된 추가적인 조

19) 물론 장기적으로 여성의 노령연금 수급권이 확대되면 분할연금을 수급하는 남성이 증가하고, 이에 따라 (위의 방안 적용 시) 분할연금 수급권자의 사망에 따라 노령연금(원)수급권자에게 연금 분할 이전의 노령연금을 지급하게 될 사례는 증가하게 될 것이다.

20) 부양가족연금 대상 부모의 연령은 국민연금 지급개시연령 상향 조정 계획에 따라 1953년생부터 61세로 상향 조정된 것을 시작으로 1969년생부터는 65세로 상향 조정된다.

치는 없었다. 결과적으로, 부양가족연금의 급여 적정성 제고와 관련된 추가적인 조치가 없는 한, 국민연금제도가 성숙되어 연금 급여가 상승함에 따라 연금 급여에서 부양가족연금액이 차지하는 비중은 더욱 감소할 전망이다.

2014년 4월 기준으로 부양가족연금 지급 대상자는 196만 명으로 매달 375억 원이 지급되고 있는데(국민연금공단, 2014), 이는 연간 기준으로 4,500억 원 수준에 해당한다. 이렇게 지급 대상자의 규모가 크지만 급여 수준이 매우 낮다는 점 그리고 혼인관계 등 가족관계에 대한 보상의 성격을 강하게 지니고 있다는 점에서 현재의 부양가족연금은 양육이나 돌봄과 같은 사회적으로 의미가 있는 활동에 대한 보상의 성격을 지니고 있는 크레딧 제도에 비해 목표 효율성이 낮은 제도라고 할 수 있다.

종합적으로, 현재의 부양가족연금제도가 갖고 있는 제도 운영의 형식성과 낮은 목표 효율성 그리고 2007년 국민연금 개혁 과정에서 도입된 기초노령연금이 2014년 7월에 기초연금으로 전환된 점을 고려할 때 중장기적으로 부양가족연금제도를 축소하고 해당 재원을 크레딧 제도나 연금보험료 지원과 같은 다른 사각지대 해소 재원으로 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

#### 4. 파생 수급권과 독립 수급권 간 연계

분할연금제도의 현황 부분에서 언급했지만, 국민연금의 분할연금과 관련된 가장 큰 쟁점 중의 하나가 분할 시점의 문제이다. 본 연구의 경우 소득(기여) 분할 문제가 분할 연금에 한정되지 않고 유족연금의 경우에도 적용되는 문제로 파악하고 있다. 또한 소득(기여) 분할을, 현재의 사후 분할이 갖는 문제 해소와 함께, 파생 수급권과 독립 수급권 간 연계 강화 측면에서 검토하고자 한다. 본 연구에서 사용하는 파생 수급권과 독립 수급권 간의 연계 문제는 가족관계(혼인관계)에 기초하여 발생한 기여 이력과 본인의 직접적인 기여 이력과의 연계를 지칭한다.

현 국민연금의 분할연금은 사후적으로 노령연금 급여를 분할하는 방식을 취하고 있는 관계로, 노령연금 수급 이전에 사망하거나 장애로 인한 장애연금 수급 혹은 최소가입기간을 충족하지 못함으로 인해 노령연금 수급권이 발생하지 않을 경우 이혼한 배우자가 분할연금을 청구하지 못하는 문제가 있다. 사후 분할 방식은 또한 이혼 후 본인의 기여 이력과의 연계를 통한 독립 수급권 강화 측면에서도 문제가 있다(권문일, 2003;

유호선, 2010; 이정우, 2003).

현 제도가 지닌 이러한 문제에도 불구하고 현재까지 이혼 시점에서 소득(기여)을 분할하는 방식으로의 제도 개선은 추진되지 않고 있다. 2015.6.22. 개정 공무원연금법에서 새롭게 도입된 분할연금의 경우에도 최근까지의 논의를 고려함 없이 현 국민연금의 분할연금과 유사한 방식으로 제도 도입이 추진된 바 있다. 다만, 개정된 공무원연금법상의 분할연금은 협의이혼 또는 재판이혼 시 재산 분할에 대해 규정하는 민법 제839조의2와 제843조에 따라 연금 분할이 별도로 결정된 경우 이에 따르도록 하는 차이가 있다.<sup>21)</sup> 이렇게 공무원연금에서 분할연금제도가 도입됨으로써 향후 국민연금과 공무원연금 간 형평성 문제는 해소될 것으로 기대되지만, 사학연금과 군인연금과 같은 특수직역연금 및 사적연금의 경우에도 분할연금 도입이 필요하다.

향후 분할연금제도 개선 논의에서는 소득(기여) 분할의 시기를 이혼 시점에서 즉각적으로 분할하는 방식으로 제도 개선을 추진하는 동시에 소득(기여) 분할 사유를 이혼에 한정할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 이혼뿐만 아니라 혼인관계가 지속되는 상황에서 소득(기여) 분할을 인정할 경우 혼인관계의 안정성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 개연성이 있기에 신중한 접근이 필요하다는 의견이 제시되지만(권문일, 2003), 여성의 독립 수급권 강화 측면에서 본다면 소득(기여) 분할을 좀 더 포괄적으로 인정할 필요성 또한 있는 것이 사실이다.

특히, 앞에서 살펴보았듯이, 중장기적으로도 여성들의 독립 수급권 확보가 쉽지 않다는 점에서 그리고 현재의 유족연금과 (사후 분할에 기초한) 분할연금을 통해 노후소득보장의 적정성 확보가 쉽지 않다는 점에서 이혼뿐만 아니라 배우자의 사망 시에도 유족연금 대신 소득(기여) 분할을 통해 여성의 독립 수급권을 강화하는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있다.<sup>22)</sup> 특히, 중장기적으로도 유족연금의 급여 수준이 현재처럼 낮은 수준에서 유지될 경우 유족연금 수급에 대한 대안으로 배우자 사망 시 소득(기여) 분할을 추가적인 선택지로 제시하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 배우자 사망의 경우 현재의 유족연금을 그대로 유지한 채 소득(기여) 분할을 추가적인 선택지로 인정

21) 또한, 개정 공무원연금법은 분할연금 수급권 소멸 시 전 배우자에게 분할 이전 노령연금이 지급되도록 하고 있다는 점에서 국민연금의 분할연금과 차이가 있다.

22) 독일의 경우 배우자 중 한 사람이 중도에 사망할 경우 유족인 배우자는 유족연금의 수급 또는 연금의 분할 중 하나를 선택할 수 있다(이정우, 2003, p.74). 권문일(2003)의 경우, 포괄적인 허용 대신, 이혼과 함께 일정 기간 이상 지속된 별거의 경우 연금(소득) 분할을 인정하는 방안을 제안하고 있다.

하는 것이 제도 도입을 수월하게 하는 측면이 있지만, 이혼의 경우 배우자 간의 권리관계를 조속히 마무리하는 것이 바람직하다는 점에서 현재의 사후적 연금 분할 방식을 이혼 시점에서 즉각적으로 소득(기여)을 분할하는 방식으로 완전 대체하는 것이 바람직할 것이다.<sup>23)</sup>

소득(기여)을 분할할 경우 완전소득비례연금제도의 경우 적정 기여-급여 체계가 유지되는 한 재정적으로 추가적인 문제를 초래하지는 않는다(예컨대, 캐나다의 CPP). 그러나 우리나라 국민연금처럼 급여산식에 재분배 기제가 작동하는 경우 소득(기여) 분할 방식에 따라 재정적으로 상이한 효과를 초래할 수 있다.<sup>24)</sup> 비록 이혼 배우자의 적정 소득보장을 강조할 경우 급여산식의 균등 부문(A)을 이혼한 배우자 쌍방에게 그대로 인정하는 방식을 고려할 수도 있지만, 우리나라의 경우 국민연금의 장기 재정 불안정과 관련된 사회적 우려가 매우 높다는 점에서 제도 개편이 국민연금 재정에 초래할 수 있는 부정적 효과를 최소화시키는 것이 바람직하다. 이러한 측면에서 국민연금 재정에 미치는 부정적 효과를 고려한다면 소득비례 부문(B)과 마찬가지로 균등 부문(A) 또한 반분하는 것이 바람직하다(권문일, 2003, pp.266-267; 석재은, 2004, p.119; 유호선, 2010, pp.47-48).

물론 이혼 시 소득비례 부문(B)과 균등 부문(A)을 모두 반분하는 구조를 취한다고 하더라도 현 국민연금제도의 경우 엄밀한 의미에서 재정 중립적인 효과를 기대할 수는 없다고 할 수 있다. 특히, 이혼에 따른 소득(기여) 분할과 본인의 직접적인 기여 이력과 연계성을 통해 노령연금 수급권을 새롭게 획득할 경우, 적정 기여-급여 체계가 구축되지 못한 현 국민연금제도에서 소득(기여) 분할은 국민연금 재정에 부정적인 효과를 초래할 수 있다. 남성과 여성 간 기대여명 격차 또한 소득(기여) 분할의 재정 중립적 설계를 어렵게 하는 요인으로 해석될 수 있다.

## 5. 중복급여 조정제도

중복급여의 조정 문제는 급여 체계의 현대화 측면에서도 중요하지만, 소득보장의 적정성 문제와도 연계되는 문제이다. 현재까지 사회적으로 가장 큰 이슈로 지적되는 사

23) 참고로, 캐나다의 경우 연금 분할과 소득 분할을 모두 인정하고 있다(권문일, 2003, p.259).

24) 외국의 사례로는 스위스의 분할연금이 여기에 속한다고 할 수 있다(권문일, 2003, pp.257-258).

항은 유족연금과 노령연금 간의 중복급여 조정 문제이다. 현재 국민연금의 경우 선택하지 않는 급여가 유족연금일 경우 유족연금의 20%를 노령연금에 추가하여 지급하는 방식을 취하고 있지만, 현 제도에 대한 국민들의 불만이 높은 관계로 국민연금제도의 신뢰를 떨어뜨리는 중요한 요인으로 작용하는 것으로 파악되고 있다.

참고로, 공무원연금의 경우 (조기)퇴직연금과 유족연금이 동시에 발생할 경우 유족연금의 50%를 지급하는 방식을 취하고 있다(공무원연금법 제45조 제4항). 또한, 2013년에 있었던 제3차 국민연금 재정계산에서는 유족연금과 노령연금의 합이 (최저생계비나 노령연금 평균액 등과 같은 기준을 적용하여) 「일정 수준」 미만일 경우에는 중복급여의 조정 없이 노령연금과 유족연금 모두를 지급하는 방안을 제시하고 있다(국민연금제도발전위원회, 2013, p.62)

본 연구에서 유족연금과 노령연금 간 중복급여 조정 문제를 앞의 유족연금 부분에서 검토하지 않은 것은 중복급여 조정 문제가 국민연금 급여 체계 전반의 현대화 측면에서 중요한 이슈인 것과 관련이 있다. 현재 노령연금과 유족연금의 중복 발생 시, 선택하지 않는 급여가 유족연금일 경우에는 선택한 노령연금과 함께 선택하지 않은 유족연금의 30%를 지급하는 제도 개선(안)이 재입법예고된 상태임은 앞에서 살펴본 바 있다. 그러나 재입법예고된 개선(안)을 통해 중복급여 조정과 관련된 국민들의 불만을 해결하기 쉽지 않다는 점에서 중복급여 조정 문제는 중장기적으로 보다 근본적인 개선이 필요한 것으로 판단된다.

앞에서 언급했듯이, 공무원연금의 경우 (조기)퇴직연금 수급 시 유족연금의 지급률은 50%이다. 공무원연금의 유족연금이 퇴직급여의 60%로 단일화된 반면, 국민연금의 경우 사망한 자의 가입기간에 따라 기본연금액의 40~60%로 차등화 되어 있고 1999년에야 비로소 전국 단위의 제도로 확대되었다는 점에서 현재 상당수의 유족연금 수급자가 기본연금액의 40~50%를 적용받을 개연성이 높다. 결과적으로, 국민연금의 경우 공무원연금에 비해 유족연금 지급률이 낮은 동시에 중복 지급률 또한 낮은 상황이다. 이러한 점에서 현 국민연금의 중복급여 조정 체계 전반을 현대화하는 동시에 현재 재입법예고된 개선(안)보다 완화된 중복급여 조정률을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

## 제4절 공적연금과 공공부조의 역할 분담

여성의 노후소득보장 강화를 위한 공적연금(기초연금, 국민연금)과 공공부조의 역할 분담이 필요하다. 여성의 노후소득보장에서 현재까지 퇴직연금과 같은 사적연금의 역할이 제한적이라는 점에서 기초연금과 국민연금을 아우른 공적연금 내부의 역할 분담과 함께 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조와의 적절한 역할 분담 또한 필요하다. 무엇보다도, 향후 국민연금을 보완하여 현재의 심각한 노후 빈곤 문제를 효과적으로 완화하기 위한 기초연금제도와 국민기초생활보장제도의 발전 방향에 대한 검토가 필요한 상황이다.

국민연금의 역할이 상당히 제한적인 현 노인층이나 은퇴기로 진입하는 중고령층의 경우 기초연금의 역할이 더욱 중요하다. 과거 기초노령연금이 2028년까지 A값의 10% 수준으로 급여를 인상할 예정이었던 반면 현 기초연금은 2014년 제도 도입 시점에서 즉각적으로 A값의 10%에 상당하는 수준(20만 원)으로 급여 수준을 인상하였다는 점에서 「현」 노인층의 소득보장 강화에 보다 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 기준연금액이 향후 어떠한 방식으로 조정되는가에 따라 기초연금의 중장기적 노후소득보장 효과가 크게 달라질 것이다. 현 기초연금법의 경우 기준연금액이 물가상승률에 따라 조정되도록 하는 동시에 매 5년 마다 급여 적정성을 평가하여 정책적으로 기준연금액을 조정할 수 있도록 하고 있다. 결과적으로, 향후 기초연금이 노후소득보장에서 어떠한 역할을 할 것인가를 현 시점에서 전망하기는 쉽지 않은 상황이다.<sup>25)</sup> 그럼에도 불구하고 국민연금의 독립 수급권과 과생 수급권 강화를 통해 노인층(특히, 현 노인층)에게 적절한 노후 소득을 제공하는 것이 쉽지 않다는 점에서 상당 기간 동안 기초연금이 노후소득보장에서 중요한 역할을 분담할 필요가 있다.

기초연금의 경우 그 도입 과정에서 장기 재정 안정화 문제에 대한 고려가 컸던 점을 고려하면 향후 가까운 미래에 추가적인 개혁 추진은 어려울 수 있다. 기초연금의 역할이 제한적이라면 최후의 사회안전망으로 국민기초생활보장제도가 중요한 역할을 담당해야 하지만, 국민기초생활보장제도 또한 금년에 맞춤형 급여 체계로 개편되는 큰 변

25) 현재 기초연금 급여산식은  $([\text{기준연금액} - 2/3 \times \text{A급여액}(\text{소득재분배급여금액})] + \text{부가연금액})$ 의 형식을 취하고 있다.

화를 경험했다는 점에서 기초연금과 마찬가지로 가까운 미래에 추가적인 제도 개편을 검토하기는 쉽지 않은 상황이다. 그럼에도 불구하고 현 노인층(특히, 여성)의 소득보장에서 이들 두 제도 외에 뚜렷한 대안이 없다는 점에서 효과적인 역할 분담에 대한 검토는 필요한 것으로 보인다.

기초연금제도의 중장기적 발전 방향과 관련하여 크게 두 가지 부분에 대한 검토한 필요한 것으로 보인다. 우선, 소득인정액 기준으로 하위 70%를 수급 대상으로 선정하는 방식에 대한 검토가 필요하다. 우리나라 기초연금은 수급 대상자를 「사전적으로」 65세 이상 노인의 70%로 설정하는 방식을 취하고 있는데, 기초연금이 지향하는 목적을 고려한다면 수급 범위 대신 급여 수준에 대한 고려가 보다 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, 우리나라 기초연금의 경우 외국의 기초연금에 비해 급여 수준이 매우 낮은 관계로 노후 빈곤 완화 기능이 취약한 측면이 있다. 또한 현재와 같은 기초연금 수급자 선정 방식하에서는 수급률 목표(65세 이상 인구의 70%)를 정확히 달성하기 매우 어렵다는 문제도 있다.

기초연금제도의 급여 적정성 확보가 중요한 이슈임에도 불구하고, 재정적 지속 가능성 문제 또한 제기되고 있음에 유의할 필요가 있다. 결국 장기적으로 기초연금제도 개혁 과정에서는 재정적 지속 가능성과 급여 적정성 간 적절한 균형을 찾는 것이 무엇보다도 중요한 고려사항이 될 것이다. 이러한 점에서 해외 사례 중 덴마크나 아이슬란드에서 운영하는 기초연금이 일정 정도 시사점을 제공하는 측면이 있다. 이들 국가의 경우 기초연금은 보편성을 갖춘 「기초급여」와 엄격한 소득자산조사에 기초한 「보충급여」의 혼합형 체계로 운영되고 있다.

우리나라 기초연금의 경우에도 재정적 지속 가능성 측면에서 일률적으로 급여를 인상하기 어렵다면 이러한 혼합형 구조를 통해 전체 노인층에게 기초급여를 제공하되 저소득층에 대해서는 소득자산조사에 기초한 보충급여를 추가적으로 지급하는 방식을 검토할 수 있을 것으로 보인다. 물론, 기초급여의 경우에도 수급 범위의 축소(예컨대, 캐나다의 claw-back 제도) 또한 검토 가능하며, 기초급여와 보충급여를 합한 전체 기초연금액은 최소한 노후 빈곤을 방지할 수 있는 수준(예컨대, 최저생계비 이상)으로 설정될 필요가 있다.

## 제5절 여성의 노후소득보장 강화를 위한 제도 개선 제안

국민연금제도에 대한 「특정성별영향분석평가」의 일환으로 추진된 본 연구는 남성과 여성 간 노후소득보장 격차가 크게 존재하는 상황에서 향후 여성의 노후소득보장을 강화하기 위한 다양한 제도 개선 방안들을 검토하였다. 제도 개선 방안과 관련하여 언급될 필요가 있는 사항은 국민연금제도 그 자체가 노후소득보장에서 관측되는 성별 격차의 근본적인 원인은 아니라는 것이다.

앞에서도 언급했듯이, 우리나라 노후소득보장의 중심인 국민연금은 기본적으로 본인의 근로활동에 기초하여 노후를 준비하는 사회보험방식의 사회보장제도이기에 개인들의 노동시장 성과와 밀접히 연관되어 있다. 또한 개인들의 노동시장 성과는 가족 내 성 역할 규범을 포함하여 보다 근본적인 사회구조와 연관되어 있다. 결국, 노후소득보장에서 양성평등을 이루기 위해서는 가족 내 성 역할 규범이나 노동시장에서의 성 불평등과 같은 보다 구조적인 측면을 지향하는 제도 개선이 필요할 것이다.

이렇게 노후소득보장에서 관측되는 성 불평등 현상이 기본적으로 국민연금제도 외적인 요소와 밀접히 관련된다는 점을 고려할 때 양성평등 제고 차원에서 국민연금제도에 대한 강제적인 성격의 제도 개선 사항을 권고하는 것은 바람직하지 않다고 보여진다. 현재 국민연금제도 내부에서 그 자체로 여성에게 불리하게 설계된 부분을 찾기는 쉽지 않다. 반대로, 노동시장 상황과 관련된 부분을 제외하더라도, 현 국민연금제도가 여성에게 유리하게 설계된 부분이 관측되기도 한다.

예컨대, 여성의 기대수명(life expectancy at birth)이 긴 상황을 반영하여 퇴직연금과 같은 사적연금의 경우 기본적으로 성별로 분리된 생명표를 사용함에 비해 국민연금의 경우 성별로 분리된 보험수리적 정보를 사용하지 않음으로 인해 여성에게 유리한 구조를 취하고 있다. 2007년 개정법에서 폐지되기는 했지만, 과거 국민연금법은 유족연금의 수급 요건에서 남성의 경우 유족의 범위 중 연령이 60세 이상이거나 장애등급이 2급 이상인 경우로 제한함으로써 남성에게 불리한 구조를 취하고 있었다.

비록 국민연금제도가 성별 영향과 관련하여 중립적인 방식으로 설계되었다고 하더라도, 노동시장의 성 불평등 구조로 인해 초래되는 노후소득보장에서의 성 불평등 문제를 완화하는데 있어서 국민연금제도 또한 일정한 역할을 담당할 필요가 있다. 다만, 앞에서 검토된 다양한 제도 개선 방안을 동시적으로 추진할 경우 상당한 수준의 재정

적 부담이 수반된다는 점에서 정책적 우선순위가 설정되고 이에 기초하여 제도 개선 계획이 수립되고 추진되는 것이 바람직하다. 이러한 점을 고려하여 본 절에서는 앞에서 논의된 여성의 노후소득보장 강화와 관련된 다양한 방안들 중 제도 개선의 우선순위가 높은 방안들을 중심으로 그 개선을 제안하기로 한다.

우선, 여성의 독립 수급권 강화 부분이다. 현재까지 추진되고 있는 국민연금 사각지대 해소 대책은 상당 부분 개인들의 자발적인 참여를 기초로 하고 있다. 임의(계속)가입, 연금보험료의 추납과 선납 그리고 반환일시금의 반납 등이 대표적인 예이다. 국민연금 가입 구조 개편 논의 또한 최근 장애연금과 유족연금 수급 조건을 개선함과 함께 경력 단절 여성과 같은 적용제외자에게 연금보험료 추납 기회를 제공하는 방향으로 정책이 추진되고 있는데, 이 또한 기본적으로 개인들의 자발적인 참여에 기초한 노후소득보장 강화 방안으로 분류해 볼 수 있다.

사업장가입자 확대 조치의 경우 과거 국민연금 사각지대 완화 측면에서 상당한 기여를 한 측면이 있지만, 특수형태근로종사자 등 추가적인 사업장가입자 확대가 국민연금 제도를 넘어서는 요인들과 연관되어 있다는 점에서 과거와 달리 추가적으로 뚜렷한 성과를 내기는 쉽지 않은 상황이다. 노령연금 최소가입기간 단축의 경우 국민연금 사각지대 해소 차원에서 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대되지만, 제도 도입으로 인한 재정적 부담이 큰 동시에 인구 고령화에 따른 고령자 노동시장 활성화의 필요성이 커지고 있는 상황을 고려할 필요가 있다.

이러한 점에서 본 연구는 향후 여성의 노후소득보장 강화 방안으로 국민연금 의무가입 연령 상향 조정 그리고 크레딧과 연금보험료 지원 강화를 주요 과제로 검토하고 있다. 물론, 앞서서도 언급했듯이, 본 연구에서 제안하는 정책 과제는 여성만의 노후소득보장 강화 방안이 아니라 남성과 여성을 포괄하는 대책에 해당한다.

우선, 현재 59세로 설정된 국민연금 의무가입 연령 상한을 국민연금 수급개시연령 상향 조정(61~65세) 계획에 맞춰 상향 조정할 필요가 있다. 1998년 국민연금 개혁에서 수급개시연령을 2033년까지 65세로 상향 조정하는 조치가 마련될 당시 어떤 합리적 논거에 기초하여 국민연금 의무가입 연령 상한을 현재처럼 59세로 유지한 것은 아닌 것으로 전해진다. 연금 개혁 과정에서 충분히 검토되지 못한 입법적 미비라는 것이다. 현재 국민연금 의무가입 연령을 수급개시연령 조정 계획에 따라 61~65세로 상향 조정하더라도 퇴직 등으로 인해 소득이 발생하지 않을 경우 기존과 동일하게 납부예외

자(적용제외자)의 지위를 갖기에 연금보험료 납부 의무가 없음은 당연하다. 납부예외자의 지위를 갖는다고 하더라도 후속적으로 연금보험료 추납 기회를 확보할 수 있다는 점에서 국민연금 의무 가입 연령의 상향 조정은 가입자 입장에서는 보다 유리한 선택임에 의문이 없다. 물론, 개인의 자발적 선택이 아니라 강제적인 형식을 취하는 것이 문제적인 것으로 인식될 수는 있지만, 사회보험제도의 성격을 고려한다면 이는 충분히 감내할 수 있는 부분이다.

오히려, 가입자 측면보다는 정책 당국 입장에서 의무 가입 연령 상향 조정에 따른 우려가 큰 것으로 보인다. 보다 구체적으로, 국민연금 의무 가입 연령이 상향 조정될 경우 현 국민연금 적용 체계에서는 납부예외자 규모가 대폭 증가할 수 있으며, 이는 납부예외자를 국민연금 사각지대에 놓인 대표적인 집단으로 이해하는 우리나라 상황을 고려할 때 정책 당국으로 하여금 제도 개편 추진을 주저하게 할 수 있는 것으로 보인다. 그러나 납부예외자가 아니라 현재처럼 적용제외자로 분류된다고 하더라도 노후소득보장 사각지대 문제가 본질적으로 달라지는 것은 아님에 유의할 필요가 있다(우해봉, 2015, p.35). 고등교육의 팽창, 청년층의 학교-노동시장 이행 과정에서의 불확실성 증가를 고려할 때 청년기 동안 충분한 국민연금 가입기간을 확보하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 이러한 측면에서 국민연금이 충실한 노후소득보장 기능을 수행하기 위해서는 고령자 노동시장 활성화 및 이에 기초한 고령기 국민연금 가입기간 확대는 매우 중요한 정책 과제에 해당한다고 할 수 있다.

금년에 추진된 공무원연금 개혁 과정에서 국민연금의 급여 적정성을 제고하기 위해 명목 소득대체율을 50%로 회복시키는 방안이 정치사회적으로 논란이 된 바 있다. 현재까지도 공적연금 강화 문제가 정치사회적 핵심 이슈로 논의되고 있음을 고려할 때 국민연금 수급개시연령 상향 조정에 맞춰 의무 가입 연령 상한을 조정하는 것은 고령기 국민연금 가입기간 확대를 통해 국민연금의 실질 소득대체율을 높일 수 있는 효과적인 조치임이 지적될 필요가 있다. 현재 수급개시연령이 61세인 관계로 의무 가입 연령 상한과의 간극이 크지 않지만, 현 제도가 지속되어 간극이 커질 경우 제도 개선은 더욱 어려워질 수 있다는 점에서 보다 시급히 추진될 필요가 있다.

〈표 4-18〉 국민연금 의무 가입 연령 제도 개선 방안

출생연도	의무 가입 연령 상한	해당 연도	출생연도	의무 가입 연령	해당 연도
~'52	59세	2012년 이전	'61	62세	2024년
'53	60세	2014년	'62		2025년
'54		2015년	'63		2026년
'55		2016년	'64		2027년
'56	61세	2017년	'65	63세	2029년
'57		2019년	'66		2030년
'58		2020년	'67		2031년
'59		2021년	'68		2032년
'60		2022년	'69	64세	2034년 이후

여성의 독립 수급권 강화와 관련하여 본 연구에서 검토한 핵심적인 정책 과제들로 출산 크레딧 제도와 연금보험료 지원 사업이 있다. 정책의 구체적인 설계 방식에 따라 이들 정책 과제의 경우 여성의 노령연금 수급권 강화 측면에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 그러나 제도 개선 과정에서 상당한 수준의 재원이 소요될 수 있다는 점에서 보다 면밀한 검토가 필요하며, 재정 상황에 따라 단기적인 제도 개선 대신 중장기적 정책 과제로 추진될 필요도 있을 것이다.

그럼에도 불구하고, 출산 크레딧과 사회보험료 지원 정책이 국민연금 수급권 사각지대 문제를 완화하는 데 있어서 중요한 역할을 담당할 필요가 있다는 점에 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 특히, 앞에서 언급했듯이, 크레딧과 사회보험료 지원은 최소가입기간 단축 조치에 비해 보다 효율적인 방식으로 여성처럼 노후소득보장 욕구가 큰 사회적 취약계층을 표적화 할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

우선, 출산 크레딧 제도의 경우 다음과 같은 제도 개선을 검토할 필요가 있다. 첫째, 크레딧 적용 대상에서의 우선순위를 재조정할 필요가 있다. 현재, 부부의 합의를 우선으로 하되 합의가 없을 경우 크레딧을 균분하는 방식을 취하고 있는데, 이를 주된 양육 활동 제공자에게 출산 크레딧을 적용하는 방향으로 제도 개선을 추진할 필요가 있다. 다만, 출산 크레딧 수급자가 노령연금 수급권을 획득하지 못하는 경우에 한해 크레딧 적용 대상 변경을 허용할 필요가 있을 것이다. 이러한 방식으로 크레딧을 적용하기 위해서는 국민연금 의무 가입 연령대에 속한 전체 국민을 포괄하는 방식으로 국민연금 DB를 구축할 필요가 있음은 이미 앞에서 언급한 바 있다.

둘째, 출산 크레딧 지원 시점을 현재의 노령연금 수급권 취득 시점 대신 출산 시점으로 변경할 필요가 있다. 물론 출산 시점에서 지원이 이루어질 경우 (다른 조건이 동일할 경우) 2028년까지 소득대체율이 40%까지 점진적으로 인하되고 있다는 점에서 향후 10여 년 동안 현재의 사후 크레딧 지원 방식에 비해 추가적인 재원이 소요되는 측면이 있다. 그러나 출산 시점에서 크레딧을 제공하는 방식이 제도의 정책 체감도를 높이는 동시에 세대 간 형평성 측면에서도 바람직하다.

마지막으로, 출산 크레딧을 통해 여성의 독립 수급권을 강화하기 위해서는 자녀 수별 크레딧 인정기간을 확대할 필요가 있다. 현재 자녀가 5인 이상일 경우 최대 50개월의 크레딧을 제공하고 있는데, 한국 사회의 출산율(TFR) 수준을 고려한다면(2014년 기준 TFR 1.205) 크레딧을 통해 여성의 독립 수급권을 강화하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 선진국의 출산율 패턴을 고려할 때 장기적으로도 출산율이 대체출산율(TFR 2.1) 이상으로 크게 상승하기 어려움을 고려한다면 자녀 3인 이상 수준에서 크레딧 제도가 목표로 하는 최대 인정기간을 제공할 필요가 있다.

또한, 한국 사회의 출산율 수준을 고려할 때 크레딧 제도의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해서는 첫째 자녀를 포함하는 것이 무엇보다도 중요하다. 다만, 첫째 자녀를 포함할 경우 대상자 규모가 대폭 확대된다는 점에서 재정적 부담이 크게 증가할 개연성이 있다. 이러한 점에서 둘째 이상 자녀에 비해 첫째 자녀에 대한 크레딧 인정기간을 축소시키는 한편 필요 시 군복무 크레딧과 동일한 수준으로 인정소득을 축소시키는 방안을 고려할 수 있다.<sup>26)</sup> 여성들의 국민연금 수급권 사각지대 해소 측면에서 볼 때 현 시점에서는 인정소득을 높이는 방안보다는 인정기간을 확대하는 조치가 보다 적절한 것으로 판단된다.

크레딧의 재원은 전액 국고로 조달하는 것이 바람직하지만, 재원 부담이 클 경우 당분간 현 제도를 유지하되 국고 지원 비중을 단계적으로 높이는 방안 또한 검토 가능할 것이다. 종합적으로, 재정적 측면을 고려한 선택지로 국고 100%에 인정소득을 축소(A값 100% → A값 50%)하는 개선안과 국고 30%에 인정소득을 현 A값 100%로 유지하

26) 출산 크레딧 제도가 출산율을 상승시킬 것이라는 막연한 기대가 바람직한 것은 아니지만, 최소한 제도 설계 측면에서 볼 때 첫째 자녀에 비해 둘째 자녀에 보다 큰 인센티브를 제공할 필요가 있다. 우리나라의 경우 혼인을 할 경우 (저출산 대응 정책과 무관하게) 첫째 출산으로 이어질 개연성은 상당히 높은 것으로 평가된다. 저출산 대응 정책 설계 측면에서 볼 때 첫째 자녀에서 둘째 자녀로의 이행에 보다 초점을 맞출 필요가 있다는 것이다.

는 개선안을 고려할 수 있는데, 국고 30%(기금 70%)에 A값 100% 개선안을 우선 고려하되 단계적으로 국고의 비중을 높이는 것이 적절한 것으로 보인다.<sup>27)</sup>

<표 4-19> 출산 크레딧 제도 개선 방안

구분	개선 방안		
적용 대상	2008년 1월 1일 이후 출산(입양) 자녀(수급권 취득 당시 사망한 자녀 포함)(법 개정 후 신규 출산(입양)건부터 적용)		
인정 기간	자녀 1인	자녀 2인	자녀 3인 이상
	12개월	36개월	60개월
재원	국고 30%, 기금 70% (국고 비중 단계적 상향 조정)		
인정소득	A값 100%		
지원 시점	출산 시점에서 크레딧 지원		
지원 대상자	주된 양육활동 제공자(크레딧 수급자인 주된 양육자가 노령연금 수급권을 취득하지 못하는 경우에 한해 크레딧 적용 대상 변경 허용)		

다음으로, 연금보험료 지원 사업의 경우 다음과 같은 제도 개선을 검토할 필요가 있다. 첫째, 현 두루누리 사회보험료 지원 사업의 경우 지원 대상 사회보험을 고용보험과 국민연금 보험료로 한정하고 있으며, 건강보험료가 지원 대상에서 제외되고 있는 관계로 사회보험료 지원 사업의 사각지대 해소 효과가 떨어지는 측면이 있다. 제도 설계 시 사회보험료 지원 대상에서 건강보험료가 제외된 것은 건강보험료에 대한 지원이 없더라도 직장가입자 피부양자제도 등을 통해 건강보험을 이용하는 데 큰 문제가 없다는 것과 관련이 있는 것으로 파악된다.

그러나 영세 사업장에 종사하는 저임금 근로자의 경우 사회보험료 지원 사업을 신청할 경우 공식적인 소득 파악이 일정 부분 가능하게 되어 추가적으로 건강보험료 부담

27) 2013년 제3차 국민연금 재정계산에서 출산 크레딧과 군복무 크레딧 제도를 강화했음에도 불구하고 국민연금기금의 소진 시점이 연기(2060년 → 2061년)된 것은 크레딧 재원을 전액 국고 방식으로 보험료를 사전 지원하는 것과 관련이 있다. 출산 시점에서 전액 국고로 지원할 경우 향후 상당한 기간 동안 현 제도에 비해 국민연금 재정으로 투입되는 일반회계 규모는 크게 증가하는데, 이는 국민연금기금의 소진 시점을 늦추는데 일정한 역할을 한다. 2028년까지 국민연금 소득대체율이 점진적으로 40%로 감소하고 있다는 점에서 2028년 이전 출산 시점 기준으로 크레딧을 지원할 경우 국민연금 제정에 부정적인 효과를 초래하는 측면이 있지만, 국고 증가로 인한 효과가 더욱 큰 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서 자세히 검토하지는 않았지만, 국민연금 보험료율의 상승 또한 국고 부담 경로를 통해 국민연금 제정에 유의미한 영향을 미칠 수 있다.

이 발생할 수 있다는 우려로 인해 사회보험료 지원 신청을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 점에서 사회보험료 지원 사업의 사각지대 해소 효과를 높이기 위해서는 지원 대상에 건강보험료를 포함하는 것이 바람직하다. 또한 현재의 건강보험료 부과 체계가 사회보험료 지원 사업의 효과적 수행에 장애가 되고 있다는 점에서 현재 추진 중인 소득 중심 건강보험료 부과 체계로의 개편 또한 조속히 추진될 필요가 있을 것이다.

사회보험료 지원 사업의 사각지대 해소 효과를 높이기 위해서는 진입 시점에서의 유인을 높이는 조치 또한 필요하기에 진입 초기 단계의 경우 사회보험료 지원율을 일정 정도 인상하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예컨대, 최초 진입 후 6개월간(혹은 1년간) 사회보험료 지원 수준을 현재의 50%에서 75%로 인상하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 지원 대상 사업장을 10인 이상으로 확대하는 방안이 제기되지만, 10 미만 사업장을 대상으로 한 사각지대 해소가 충실히 이루어진 후 검토되는 것이 바람직한 것으로 보인다. 국민연금 지역가입자의 경우 또한 소득 파악 기반을 충실히 구축한 후에 추진할 필요가 있는 것으로 판단된다. 다만, 국민연금 지역가입자 중 근로장려세제(EITC) 수급자의 경우 상대적으로 우선적인 적용 여부를 검토할 수 있을 것으로 보인다.

<표 4-20> 사회보험료 지원 제도 개선 방안

구분	개선 방안	
지원 대상 근로자	10 미만 사업장 저임금 근로자	
지원 대상 사회보험	국민연금 & 고용보험 → 국민연금 & 고용보험 & 건강보험	
지원 수준	초기 지원 기간 (최초 6개월(혹은 1년)간)	초기 지원 이후 기간 (최초 6개월(혹은 1년) 이후)
	사회보험료의 75% 지원	사회보험료의 50% 지원

독립 수급권 강화와 함께 본 연구는 여성의 노후소득보장 기능 강화를 위한 파생 수급권 제도 개선 방안들을 검토하였다. 파생 수급권 관련 제도 개선의 핵심은 크게 유족연금제도 개선과 소득(기여) 분할제도의 도입이라고 할 수 있다. 첫째, 현재 유족연금과 관련된 가장 중요한 이슈는 유족연금 급여의 적정성이라고 할 수 있다. 현재 유족연금제도는 사망한 자의 가입기간에 따라 기준연금액의 40~60%를 차등적으로 지급하

고 있다. 그러나 현 유족연금의 급여제도가 수급자 간 역진적인 효과를 초래할 수 있다는 점에서 조정이 필요하다.

유족연금의 급여율이 최고 60%로 설정되어 있음을 고려하면 사망한 자의 가입기간에 관계없이 유족연금의 지급률을 기본연금액의 60%로 일원화하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그러나 유족연금 급여율 상향 조정에 따른 재정적 소요가 작지 않다는 점에서 이에 대한 고려가 필요하다. 참고로, 2013년의 제3차 국민연금 재정계산에서도 가입기간에 관계없이 유족연금의 급여율을 60%로 단일화하는 개선 방안을 제시한 바 있는데, 2014년부터 신규 및 기존 수급자 모두에게 개선 방안을 적용할 경우 국민연금 기금 소진은 1년 정도 앞당겨지는 것으로 분석되고 있다(국민연금제도발전위원회, 2013, p.63).

유족연금 급여율 상향 조정에 필요한 재정 소요를 고려할 때 현재의 40~60% 지급률을 즉각적으로 60%로 상향 조정하는 대신 단계적으로 인상하는 방안을 검토할 수 있다. 우선, 단기적으로(2016년~) 국민연금 가입기간 20년 미만 50%, 가입기간 20년 이상 60%로 조정하는 방안을 추진하되, 1960년대 이후에 출생한 남성 노령연금 수급자의 경우 평균 국민연금 가입기간이 20년 이상일 개연성이 높다는 점에서 이들 코호트가 의무 가입 연령 상한을 넘어서는 혹은 노령연금 수급개시연령에 진입하는 시점(2026년~)에서 유족연금 지급률을 사망한 자의 가입기간과 관계없이 기본연금액의 60%로 단일화하는 방식으로 제도 개편 추진을 검토할 수 있다.<sup>28)</sup>

다만, 유족연금의 급여 적정성을 제고하는 조치와 함께 제도 현대화 조치 또한 동시에 추진될 필요가 있다. 특히, 현재 유족연금 수급권자인 배우자의 경우 최초 3년간 그리고 55세 이후 소득활동과 상관없이 유족연금이 지급되고 있는데, 제한 없이 유족연금을 지급하는 연령을 국민연금 지급개시연령(60세)으로 상향 조정할 필요가 있다. 물론 소득이 있는 배우자에 대한 유족연금 지급 연령 조건 또한 노령연금 지급개시연령 상향 조정 계획에 연동하여 최종적으로 1969년생 이후 출생자의 경우 65세로 상향 조정될 필요가 있다.

---

28) 참고로, 생명표상에 나타나는 우리나라의 연령별 사망 확률을 보면 출생 후 노령연금 수급개시연령 이전에 사망할 확률은 이미 매우 낮은 상황이다. 비록 생애에 걸친 국민연금 가입 이력이 어떻게 변할 것인가를 전망하기는 쉽지 않지만, 한국 사회가 최근까지 경험한 사망률 변화는 노년기 이전 조기 사망의 개연성은 상당히 낮아졌으며, 이에 따라 사망자 중 국민연금 단기 가입자의 비중이 낮아질 개연성이 있음을 시사하고 있다.

둘째, 유족연금의 수급 조건과 관련하여 논란이 될 수 있는 부분이 재혼에 따른 유족연금 수급권 소멸 부분이다. 앞에서 살펴보았듯이, 현재 분할연금의 경우 수급자의 재혼 여부와 관계없이 분할연금이 지속적으로 지급되고 있다. 분할연금에서 배우자의 무급 가사노동에 대한 기여를 일정 부분 인정하고 있음을 고려한다면 유족연금의 경우 재혼 시 수급권을 소멸시키는 것은 형평성 측면에서 문제가 있다. 또한 현재와 같은 유족연금 수급 요건은 연금제도가 혼인(재혼) 결정에 영향을 미친다는 점에서도 바람직하지 않다.

<표 4-21> 유족연금제도 개선 방안

구분	개선 방안								
유족연금 급여율	현재			단기 개선안 (’16년~)			중기 개선안 (’26년~)		
	10년	10년 ~ 19년	20년 이상	10년	10년 ~ 19년	20년 이상	10년	10년 ~ 19년	20년 이상
	미만			미만			미만		
	40%	50%	60%	50%		60%	60%		
소득이 있는 배우자 에 대한 유족연금 지급 정지 연령 기준	55세 → 60세(노령연금 수급개시연령 상향 조정 계획에 연동; 법 개정 후 유족연금 지급 사유 발생건부터 적용)								
재혼 시 유족연금 수 급권	소멸 → 3년 정지 후 소멸(지급 정지 기간 중 재혼 배우자 사망 시 지급 정지된 유족연금만 지급)								

비록 유족연금 또한 분할연금과 유사한 방식으로 연금 분할을 검토할 수는 있지만, 분할연금과 마찬가지로 연금 분할을 통해 적절한 노후소득보장을 제공할 수 없다는 점에서 그 타당성에 대한 의문 또한 제기될 수 있다. 이러한 점에서 현재처럼 재혼과 동시에 유족연금 수급권을 소멸시키는 대신 일정 기간(예컨대, 3년) 동안 유족연금의 지급을 정지한 후 소멸시키는 방안이 대안으로 검토될 필요가 있다(다만, 지급 정지 기간 중 재혼한 배우자가 사망할 경우 지급 정지된 유족연금만 지급). 또한 유족 배우자의 노후소득보장 적정성 강화 측면에서 배우자 사망 시 유족연금 수급 대신 소득(기여) 분할을 추가적인 선택지로 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 파생적 수급권과 독립 수급권 간의 연계 강화 부분이다. 앞에서 언급했듯이, 유족연금과 분할연금 간의 형평성 문제만을 고려한다면 유족연금 또한 분할연금

과 마찬가지로 연금 분할을 검토할 수도 있다. 그러나 급여의 독립적 성격 강화에도 불구하고, 현재의 분할연금은 급여의 적정성 측면에서 근본적인 한계가 있음이 지적될 필요가 있다. 이러한 측면에서 이혼과 배우자 사망 시 소득(기여)을 분할한 후 본인의 직접적인 기여 이력과의 연계를 통해 독립 수급권을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<표 4-22> 소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입 방안

구분	개선 방안	
이혼	소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입	현 사후 연금 분할을 이혼 시 소득(기여) 분할제도로 완전 대체
배우자 사망		소득(기여) 분할과 현 유족연금 간 선택 허용

현 분할연금 및 유족연금과의 관계와 관련하여, 이혼의 경우 당사자 간 권리관계를 조속히 정리하는 것이 바람직하다는 점에서 현재의 사후 연금 분할 방식을 이혼 시 소득(기여) 분할 방식으로 완전히 대체하는 것이 바람직하다. 반면 배우자 사망에 따른 소득(기여) 분할의 경우 기존의 유족연금제도를 그대로 유지한 채 소득(기여) 분할에 관한 추가적인 선택지를 제공하는 방안이 적절한 것으로 판단된다. 마지막으로, 노령 연금과 유족연금 간 중복급여 조정이 이루어질 경우 유족연금의 중복 지급률을 30%로 상향 조정시키는 개선안이 이미 입법예고되어 있다는 점에서 본 연구에서는 별도의 개선안을 제시하지는 않았다. 다만, 가족관계에 기초한 기여 이력과 본인의 직접적인 기여 이력을 연계시킬 경우 이러한 중복급여 조정이 문제가 되지 않을 수 있음이 지적될 필요가 있다.

<표 4-23> 노후소득보장제도 개선 방안

주요 과제명	분석평가 주요 내용	개선 과제	관련 규정
1. 국민연금 의무가입 연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민연금 수급개시연령이 65세까지 단계적으로 조정되고 있음에도 불구하고 국민연금 의무 가입 연령은 59세로 고정</li> <li>- 고령기 국민연금 가입기간 확대를 저해하는 입법 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1953년 출생자부터 61세로 상향 조정된 것을 시작으로 1969년생 및 그 이후 출생자의 경우 65세로 상향 조정 중인 국민연금 수급개시연령 상향 조정 계획에 맞춰 의무 가입 연령 상한 조정</li> </ul>	국민연금법 제6조, 제12조
2. 출산 크레딧	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 크레딧 적용 우선순위</li> <li>- 부부 간 합의를 우선으로 하되 합의가 없을 경우 크레딧 균분</li> <li>- 크레딧 적용 대상 선정에서 제도의 기본 목적에 대한 고려 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주된 양육활동 제공자에게 크레딧 적용</li> <li>- 노령연금 수급권을 획득하지 못한 경우에 한해 사후적 크레딧 적용 대상 변경 허용</li> </ul>	국민연금법 제19조
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 크레딧 지원 시점 변경</li> <li>- 출산 시점이 아닌 노령연금 수급권 취득 시점에서 크레딧 지원</li> <li>- 정책 체크포인트가 낮은 동시에 세대 간 형평성 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 출산 시점에서 크레딧 지원</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 크레딧 인정기간(인정소득) 조정</li> <li>- 현 출산율(TFR) 수준과 향후 전망을 고려할 때 크레딧의 노후소득보장 기능 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3명 이상 자녀 기준으로 최대 크레딧(60개월) 제공(1자녀 12개월, 2자녀 36개월)</li> <li>- 인정소득은 A값의 100%</li> <li>- 재원은 당분간 현 조달 방식(국고 30%)을 유지하되 국고 비중 단계적 인상</li> </ul>	
3. 사회보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건강보험료 지원</li> <li>- 연금보험료 및 고용보험료 50% 지원</li> <li>- 사회보험료 지원 사업에 건강보험료가 제외되는 관계로 사각지대 해소 효과 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회보험료 지원 대상에 건강보험료 포함(소득 중심 건강보험료 부과체계 시행과 연계)</li> <li>- 국민연금 &amp; 고용보험 → 국민연금 &amp; 고용보험 &amp; 건강보험</li> </ul>	국민연금법 제100조의3 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제21조
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회보험료 지원 수준</li> <li>- 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금 근로자와 고용주에게 국민연금과 고용보험 보험료의 50%를 각각 지원</li> <li>- 영세 사업장 종사자에 대한 지원 인센티브 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 진입 초기 사회보험료 지원 수준 상향 조정</li> <li>- 신규 가입자의 유인을 높이기 위한 초기 지원 수준 상향 조정</li> <li>- 최초 6개월(혹은 1년)간 75% 지원 → 6개월(혹은 1년) 이후 50% 지원</li> </ul>	
4. 유족연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재혼 시 유족연금 수급권 소멸</li> <li>- 분할연금의 경우 재혼과 관계없이 분할연금이 지급된다는 점에서 형평성 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재혼 시 유족연금 수급권을 즉각적으로 소멸시키는 대신 일정 기간(3년) 정지 후 소멸</li> </ul>	국민연금법 제75조
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배우자 유족연금 수급 요건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득활동과 관계없이 지급되</li> </ul>	국민연금법 제

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자 유족연금 수급 요건을 과도하게 관대히 운영</li> </ul>	<p>는 배우자 유족연금의 연령 요건(55세)을 노령연금 수급개시 연령(60세)으로 상향 조정(수급개시연령 상향 조정에 연동)</p>	76조
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유족연금 급여율               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유족연금 급여율이 사망한 가입자의 가입기간에 따라 40~60%로 차등</li> <li>- 유족연금의 급여 적정성 문제가 심각하며, 특히 조기 사망 리스크가 큰 취약계층 보호에 취약</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단기적으로('16년~) 사망한자의 가입기간이 20년 미만 50%, 20년 이상 60%로 개선하되, 중기적으로('26년~) 사망한 가입자의 국민연금 가입기간과 관계없이 유족연금 지급률을 60%로 일원화</li> </ul>	국민연금법 제 74조
5. 소득(기여) 분할	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득(기여) 분할의 시기 및 대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 국민연금은 이혼에 따른 연금 분할만을 인정함으로써 급여 적정성 문제와 함께 본인의 기여 이력과의 연계 부족</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이혼 시점에서 소득(기여) 분할을 통해 본인 기여 이력과의 연계를 통한 독립 수급권 강화</li> <li>- 현재의 사후 연금 분할을 이혼 시 소득(기여) 분할로 완전 대체</li> </ul> </li> </ul>	국민연금법 제 64조
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득(기여) 분할 및 본인 기여 이력과의 연계제도 도입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자 사망 시 소득(기여) 분할을 인정하여 본인 기여 이력과의 연계를 통한 독립 수급권 강화</li> <li>- 배우자 사망 시 현 유족연금 수급 대신 소득(기여) 분할 추가 선택지 제공</li> </ul> </li> </ul>	



## 참고문헌 <

&lt;

- 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률, 법률 제12526호 (2014).
- 공무원연금법, 법률 제13387호 (2015).
- 국민건강보험법 시행규칙, 보건복지부령 제349호 (2015).
- 국민연금공단. (2010). 국민연금법 해설. 서울: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (2013). 국민연금법령 제(개)정 연혁: '73년 국민복지연금법 제정 이후. 서울: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (2014. 4. 3.). 부양가족연금 권리 찾아주기.  
<http://news.nps.or.kr/newshome/> (2015.9.15. 인출).
- 국민연금공단. (2014). 두루누리 사회보험 지원사업 추진현황(내부자료).
- 국민연금공단. (2015). 2014년 12월 말 기준 국민연금 공표통계(안). 서울: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (2015). 2014년 국민연금 통계연보. 서울: 국민연금공단.
- 국민연금법, 법률 제13100호 (2015).
- 국민연금법 시행령, 대통령령 제244077호 (2012).
- 국민연금제도발전위원회. (2013). 2013 국민연금재정계산: 국민연금 제도개선방향. 서울: 국민연금제도발전위원회.
- 권문일. (2003). 이혼여성과 연금수급권: 분할연금을 중심으로. 상황과 복지, 15, pp.243-273.
- 김경아. (2010). 여성의 공적 노후소득보장 확대 방안: 국민연금을 중심으로. 서울: 국민연금연구원.
- 김수완. (2006). 국민연금의 출산 크레딧 제도 도입 방안 연구. 사회보장연구, 22(1), pp.29-56.
- 김수완. (2015). 최근 노후소득보장 강화 장치의 젠더적 실효성에 관한 시론. 연금포럼, 제57호, pp.4-11.
- 민법, 법률 제13124호 (2015).
- 보건복지부. (2013). 제3차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부. (2014). 국민연금법령(법률, 시행령 및 시행규칙) 일부개정(안) 입법예고 (보건복지부공고 제2014-28호).

- [http://www.mw.go.kr/front\\_new/jb/sjb0403vw.jsp](http://www.mw.go.kr/front_new/jb/sjb0403vw.jsp)(2015.9.17. 인출)
- 보건복지부. (2014). 국민연금법 일부개정(안) 제입법예고(보건복지부공고 제2014-601호).  
[http://www.mw.go.kr/front\\_new/jb/sjb0403vw.jsp](http://www.mw.go.kr/front_new/jb/sjb0403vw.jsp)(2015.9.17. 인출)
- 보건복지부. (2015). '1인-1연금'을 향한 첫 걸음: 경력단절 여성 추납 확대, 장애·유족연금 개선(보도자료).
- 석재은. (2004). 연금의 성별 격차와 여성의 연금보장 방안. 보건사회연구, 24(1), pp.92-129.
- 성별영향분석평가법, 법률 제11046호 (2011).
- 소득세법, 법률 제12989호 (2015).
- 우해봉. (2011). 혼인력 변화와 국민연금 급여제도의 발전 방향. 서울: 국민연금공단.
- 우해봉. (2012). 한국의 혼인과 출산 생애과정: 출생코호트별 및 교육수준별 차이를 중심으로. 한국인구학, 35(1), pp.151-179.
- 우해봉. (2015). 국민연금의 노후소득보장 효과 전망과 정책 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 최은아. (2009). 국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책. 서울: 국민연금연구원.
- 우해봉, 한정림. (2014). 국민연금 재정 안정화 개혁('98, '07)의 성별 영향 비교 분석. 보험학회지, 99, pp.121-154.
- 유경준, 최바울, 권태구, 이유진, 김혜원, 권현지, 등. (2013). 두루누리 사회보험 지원사업 성과 평가 및 제도개선 방안. 서울: 고용노동부·한국개발연구원.
- 유호선. (2009). 양육 크레딧 제도 도입방안. 서울: 국민연금연구원.
- 유호선. (2010). 분할연금 관련 급여체계 개선방안 검토. 서울: 국민연금공단.
- 유호선, 이지은. (2011). 크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안. 서울: 국민연금연구원.
- 유호선, 홍성우, 김형수. (2010). 급여수준 적정화를 위한 유족연금 개선방안. 서울: 국민연금공단.
- 이정우. (2003). 이혼여성을 위한 연금분할제도의 개선방안. 사회보장연구, 19(2), pp.63-95.
- 이정우. (2014). 양육크레딧 도입방안. 김재진·이정우·임병인, 국민연금 사각지대 개선방안 연구(pp.85-163). 서울: 국민연금연구원.
- 임병인. (2014). 무소득배우자의 국민연금 가입확대를 위한 소득세액공제 부여방안. 김재진·이정우·임병인, 국민연금 사각지대 개선방안 연구(pp.165-229). 서울: 국민연금연구원.
- 정인영, 김경아, 조영은, 이다미. (2014). 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구. 서울: 국민연금연구원.
- 제갈현숙. (2013). 사회보험료 지원과 크레딧 제도 평가 및 개선방안. 국민연금제도발전위원회

회, 2013 국민연금재정계산: 국민연금 제도개선방향(pp.24-43). 서울: 국민연금제도발전위원회.

통계청. (2014). 2014년 사회보험 가입 현황(보도자료). <http://www.kostat.go.kr/>(2015.9.

1. 인출)

통계청. (2015). 경제활동인구조사(2014년 12월). <http://kosis.kr/>(2015.8.11. 인출)