

국민연금제도 발전 방안에 대한 연구 :

양성 평등적 관점에서의 비판적 분석*

정 재 훈

(서울여자대학교)

[요 약]

양성 평등을 보는 관점은 다양하다. 따라서 어떤 사회복지정책이 양성 평등에 기여하느냐 하지 않느냐를 판단할 때에는 그 사회복지정책을 통해 어떤 양성 평등을 추구할 수 있는가에 대한 분석을 전제로 하게 된다. 그럼에도 불구하고 대체로 사회복지정책이 성차별 문제를 어떻게 야기하고 있는가에 대한 논의가 주류를 이루고 있을 뿐, 그 사회복지정책이 어떤 관점에서 봤을 때 어떤 성차별 문제와 관계를 갖는지에 대한 논의는 부족한 실정이다.

본 연구에서는 사회복지정책의 한 분야로서 국민연금제도를 젠더 중립적 관점(the gender neutral approach), 젠더 인정 관점(the gender recognition approach), 젠더 재구성 관점(the gender reconstruction approach), 젠더 강화 관점(the gender reinforcement approach)을 통해 분석해 보았다. 그 결과 국민연금제도는 현재 젠더 중립적 관점에 토대를 두고 변화하고 있음을 알 수 있었다. 그리고 국민연금제도가 갖는 이러한 경향성을 고려한 정책 비판을 후속 연구 과제로 남기게 되었다. 더 나아가 최근 국민연금제도를 통해 여성 수급권의 규모와 질을 확대하기 위해 제시되고 있는 연금 크레딧, 재혼 시 분할 수급권 및 유족연금 자격 유지, 기초 연금제가 실현될 경우 국민연금제도는 젠더 인정 관점을 가진 사회복지정책의 한 분야로서 성격 변화를 해 나갈 것으로 전망해 보았다.

주제어: 국민연금, 젠더 관점, 젠더 중립적 관점, 젠더 인정 관점, 젠더 재구성 관점, 젠더 강화 관점, 양성 평등, 사회복지정책

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-003-B 00145).

1. 서론

1) 연구 목적과 배경

본 연구는 사회복지정책의 한 분야로서 국민연금제도 변화 과정을 젠더 관계 형성 관점에서 비판적으로 분석하고, 국민연금제도를 통해 형성되는 젠더 관계의 지향성을 제시함을 목적으로 한다.

한국 사회에서 사회복지정책 개념에 대한 이해는 주로 근대화론적인 관점을 토대로 한다고 볼 수 있다. 사회복지정책을 실천적 차원에서 분석하고 있는 연구 성과를 보면, 전달 주체를 구체적으로 명시하고 있지 않은 경우도 있지만(송근원·김태성, 1995; 현외성, 2000), 대체로 전달 주체를 명시적으로 국가(이정우, 2002; 한형수, 2000)나 정부(박병현, 2003; 박정호, 2002; 원석조, 2001)로 제시한다. 사회복지정책을 실천하는 수단으로서 '제반 정책'(이정우, 2002)이라는 매우 폭넓은 개념을 사용하기도 하지만, 대체로 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등을 제시하고 있으며(박병현, 2003; 원석조, 2001; 한형수, 2002; 현외성, 2000), 사회복지정책의 수단을 소득보장·건강·교육·주택·개별사회서비스 등 영역 별로(송근원·김태성, 1995) 제시하기도 한다. 사회복지정책의 대상은 인간이 갖는 욕구(박병현, 2003; 송근원·김태성, 1995; 한형수, 2002)나 사회 현상(이정우, 2002) 등으로 매우 광범위하게 정의하는 반면, 제반 서비스와 급여(원석조, 2001; 현외성, 2000)로 좁게 규정하는 경우도 있다. 마지막으로 사회복지정책이 추구하는 목적은 인간다운 생활 유지(박병현, 2003; 송근원·김태성, 1995; 현외성, 2000) 혹은 복지 증진(박정호, 2002; 이정우, 2002) 등 이상적 차원과, 생존권 보장, 사회통합과 안정(한형수, 2002) 등 현실적 차원으로 나누어 볼 수 있다.

이같은 개념 정의가 갖는 공통점은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 표현되는 제도로서 사회복지정책의 주체를 국가로 보면서, 사회복지정책을 통해 '인간다운 생활'을 보장받을 수 있다는 단선적 발전을 가정한다는 것이다. 즉, 국가를 통한 사회복지정책이 발전하면 모든 사회 구성원이 인간다운 생활을 보장받는 사회에 이르게 된다는 논리로 볼 수 있다. 따라서 사회복지정책의 발전 맥락에서 여성복지도 언젠가 도달할 수 있는 지점에 놓여 있는 상태로 이해된다. 결국, 사회복지정책에서는 가부장제 구조에 근거한 성차별, 성인지적 관점에 대한 관심보다는 사회복지정책 대상 집단으로서 여성이 갖는 현실 문제 해결이 중요한 관심사가 된다. '여성'보다는 '복지'가 정책 아젠다 논의에서 중심에 있다. 그러나 이런 개념 이해가 갖는 한계는 인간다운 생활, 복지의 상태를 젠더 관계에 따라 다르게 볼 수 있다는 점이다. 전통적으로 남녀가 행하는 역할을 하면서, 즉 '바깥일 담당자 = 남성, 집안 일 담당자 = 여성'의 성별 역할 분리 구도에 대한 문제 제기는 하지 않으면서도 얼마든지 '복지의 상태'를 주장할 수 있다는 것이다.

따라서 사회복지정책이 남녀 성별 역할 분리 구도를 유지하거나 고착화시키는 현상을 젠더 관계를 분석하는 양성평등적 관점에서 비판적으로 고찰하고, 이 고찰에 토대를 둔 제도 발전 방향을 제시할

필요가 있다. 그렇다면, 사회복지정책의 한 영역으로서 국민연금을 양성평등적 관점에서 분석한 연구는 어떤 경향을 보이고 있으며, 이 경향에 비추어 볼 때 본 연구가 갖는 의미는 무엇일까? 여성 대다수가 '바깥일 담당자 = 취업 활동자 = 남성'의 가입에 따른 파생적 수급권을 갖고 있는 국민연금은 성별역할 분리 구도를 전형적으로 반영하고 있는 제도이면서도, 다른 한편에서는 사회보험으로서 국민연금이 갖는 특성 때문에, 여성 취업 증가와 더불어 여성에게 독자적 수급권을 부여함으로써 남녀평등의 효율적인 수단으로서 기능할 수 있는 제도이기도 하다. 그러므로 성차별 문제와 연결했을 때, 성차별을 고착화시키거나 완화시킬 수 있는 양면성을 지닌 대표적인 제도 중의 하나로서 국민연금은 의미를 갖는다.

2) 기존 연구 검토

국민연금제도에 대한 성인지적 관점에서의 비판적 연구가 갖는 일반적인 전제는 제도 자체가 의도적으로 성차별적 구조를 구축하지는 않았지만, 기존 노동시장 동향을 그대로 반영하는 사회보험으로서 국민연금제도의 특성상 성차별적 요소를 내포할 수밖에 없다는 주장(김태홍 외, 2000; 박영란 외, 2002)과, 국민연금제도는 여성의 역할에 대해 이중적 가정을 함으로써 성차별적 구조를 원천적으로 가지고 있다는 주장(엄규숙, 2002) 등 크게 두 가지 흐름으로 나눌 수 있다고 본다.

전자를 대표하는 연구 경향의 경우, 취업시장 구조를 반영하는 사회보험으로서 국민연금이 갖는 특성에 초점을 맞추는 경향을 보인다. 국민연금제도는 형식상 가입 및 급여 제공에서 남녀 간 차별을 하지 않고 있으나, 고용 구조, 연령계층별 경제활동참가 유형, 임금 구조 등에서 나타나는 성차별을 그대로 반영함으로써, 여성이 남성보다 열악한 독자적 연금 수급권을 갖는 결과를 초래하고 있다는 점에 주목하는 것이다. 실제 지난 수십 년 간 진행되어온 여성의 경제·사회적 진출 경향에도 불구하고, 여성의 경제활동참가율은 남성에 비해 여전히 낮으며, 남녀 간 임금 격차 역시 여전히 존재한다. 또한, 취업노동 기간이 늘어날수록 남성의 소득은 높아가지만, 여성의 소득은 오히려 줄어든다. 여성의 경우에는 결혼 전에 취업했다 하더라도, 그 후 임신·출산 때문에 취업 활동을 중단한 후(대부분의 경우에는 퇴직을 하고), 아이가 어느 정도 성장하면 취업 활동 중단 전보다 더 나빠진 조건으로 취업을 하는 경우가 많기 때문이다. 다시 말하면, 소위 'M자 유형' 취업 활동이 취업 재개 전보다 낮은 취업 활동의 질을 동반하기 때문이다.¹⁾

국민연금제도가 원천적으로 성차별적 구조를 가지고 있다는 전제를 하는 후자의 연구에서도, 역시, 지금까지 서술한 노동시장에서의 성차별이 여성의 독자적 연금 수급권에 대해 미치는 영향에는 공감하고 있다. 그러나 이 문제에서 더 나아가 현재 국민연금제도가 '여성의 역할에 대해 이중적 가정'을 하고 있다고 봄으로써 국민연금제도가 구조적으로 성별 차이를 낳는데 기여하고 있는 점을 부각시키고 있다. 즉 취업 시장에서 여성은 취업 기회, 승진 기회, 임금 수준 등 광범위한 측면에서 차별을 받

1) M자형 취업 유형: "결혼을 고비로 취업률이 낮아지다가 아이들이 성장하고 나면 다시 재취업하는 비율이 늘어나는 '쌍봉형 취업 유형(double peak type)'으로, 이와 같은 취업 유형은 여성들의 취업 경험의 단절과 불연속성으로 특징지어진다(강이수, 1998:30)."

고 있는데, 국민연금제도가 '1소득자 1연금 원칙'을 고수함으로써 여성의 연금 수급권 배제 또는 연금 수준 저하를 유도하고 있다는 것이다. 또한 유족연금과 가급연금액 규정, 그리고 연금의 병행 수급권 제한 등을 통하여 여성은 남성가장에 의해 부양되고 있음을 제도화하는 기능을 한다고 본다. 이같은 국민연금제도의 구조가 여성의 적절한 노후 보장에 걸림돌이 된다고 보는 것이다(엄규숙, 2002:85).

후자가 갖는 연구 경향은 국민연금제도가 단순히 취업시장에서의 성차별을 반영하는 제도적 반사체가 아니라, 성차별 문제를 야기하는 제도적 주체의 하나라는 점을 부각시킨다는 의미를 가지고 있다. 또한 후자에서는, 전자의 연구 경향에서 보인 한계, 즉 국민연금제도 시행 결과를 '단일한 여성 집단'을 전제로 분석한 한계를 뛰어 넘는 연구 성과를 제시하고 있다. 전자와 같은 연구 경향에서는 연금 가입자의 몇 %가 여성이고, 여성이 받는 연금 수급액이 얼마이고 등의 분석을 함으로서 '단일한 여성 집단'에 대해 사회보장제도로서 국민연금이 갖는 적용 규모(coverage) 문제에만 초점을 맞추었다면, 후자의 연구 경향에서는 여성이 30년 이상 취업 활동을 했을 경우, 취업 활동을 하다가 육아 휴직기를 거친 후 다시 무급가족종사자나 비정규직 근로자, 자영업자 등으로 취업했을 경우, 혹은 평생 전업주부로 살 경우 어느 정도 혜택을 받는 지에 대한 단일 사례를 제시하였다(엄규숙, 2002:79-85). 이로써 후자에서는 사회보장제도로서 국민연금이 갖는 수준의 적절성 문제를 다양한 여성 집단에게 적용시킬 수 있는 토대를 마련했다는 의미를 갖는다.

결국, 국민연금제도에 대한 성인지적 관점에서의 연구는 '단일한 집단으로서 여성'이 받는 혜택 규모를 가입 규모와 수급 수준 정도에서 검토하는 경향을 벗어나 '다양한 집단으로서 여성'이 받는 혜택 수준을 사례 별로 분석하는 토대를 구축하기 시작하였다고 본다. 또한 기존 연구에서는 국민연금제도가 가사·보호노동으로 인한 소득손실을 노후에 보전할 수 있는 기회를 제공하고 있지 않으며, 따라서 가사·보호노동에 근거한 독자적 연금 수급권 확보 개념을 제시하는 성과를 보여주고 있다.

그러나 사회복지정책 영역으로서 국민연금이 지향해야 할 당위성 논증과 방향성 제시에 초점을 둔 성인지적 관점의 기존 연구에서는 젠더 역할과 사회복지정책 간 관계에 대한 분석을 하고 있지 않은 한계를 보인다. 사회복지정책으로서 국민연금이 젠더 역할에 어떤 영향을 주었고, 이 영향이 젠더 관계 형성 및 유지에 기여하는 현상, 혹은 사회 규범으로서 젠더 역할이 사회복지정책 형성에 어떻게 반영되고 유지되고 있는지 등에 대한 분석이 이루어지지 않고 있는 것이다. "사회복지정책 영역으로서 국민연금제도가 불평등 문제 해결에 기여해야 하는데 그러하지 못하다"는 식으로, 사회복지정책은 인간다운 삶을 지향하는 정책인데, 그 한 분야로서 국민연금제도는 그런 역할을 제대로 하지 못하고 있다는 전체를 하고 있다는 의미이다.

젠더 관계 및 젠더 역할 형성과 사회복지정책이 갖는 관계는 단일한 현상이 아니라 매우 복합적일 수 있다. 사회복지정책이 젠더 역할에 영향을 주고 또한 젠더 역할에 의해 사회복지정책이 영향을 받는 현상은 개별 정책 영역 별로 다르기 때문이다. 사회복지정책이 성인지적 관점을 바탕으로 양성 평등을 통한 여성 삶의 질 향상을 추구한다고 하더라도, 그 결과는 다양하게 나타날 수 있다. 따라서, 사회복지정책의 개입 결과 어떤 의미의 평등이 결과로 나타났는지 혹은 나타나지 않았는지에 대한 분석이 필요하게 된다. 이러한 차원의 분석은 "사회복지정책이 양성 평등에 혹은 성차별 현상에 어떠한 영향을 준다"는 명제의 일반화를 거부한다. 우선, 각 정책 영역 별로 다르게 관찰할 수 있는 다

양한 성차별 양상에 대한 분석을 전제로 한다. 이런 의미를 종합해 볼 때, 사회복지정책의 한 영역으로서 국민연금이 성차별 문제와 어떤 관계를 갖고 있는지를 다양한 양성 평등 관점을 고려하여 분석해 볼 필요가 있는 것이다.

사회복지정책과 젠더 역할 간 관계를 보는 관점은 젠더 중립적 관점(the gender neutral approach), 젠더 인정 관점(the gender recognition approach), 젠더 재구성 관점(the gender reconstruction approach), 젠더 강화 관점(the gender reinforcement approach)(Chamberlayne, 1993:172) 등이 있다. 챔벌레인(Chamberlayne)은 성차별 문제를 진단하는 페미니즘의 다양한 관점을 통해 사회복지정책이 젠더 역할을 어떻게 규정하고 있는가를 분석하였다. 즉 페미니즘의 갈래에 따라 남녀 평등 상황이 다르게 이해되고, 이러한 페미니즘의 이해가 사회복지정책에서 어떻게 구현되고 있는가를 보여주고 있다는 점에서 챔벌레인의 분석 관점은 의미를 갖는다.

챔벌레인의 분석 관점에 따라 젠더 관계에 영향을 주고자 하는 정책 아젠다의 다양성을 규명할 있다. 예를 들어 국민연금의 경우에도 어떤 내용은 젠더 중립적 관점의 영향을 강하게 받은 것이라고 주장할 수 있는 반면, 어떤 내용은 젠더 인정 관점을 대변한다고 주장할 수 있다. 또한 사회복지정책 형성에 영향을 미친 페미니스트 갈래가 어떤 것인지를 알 수 있다. 왜냐하면, 젠더 중립적 관점은 자유주의 페미니즘, 젠더 인정 관점은 사회주의 페미니즘의 관점, 젠더 재구성 관점은 후기 사회주의 페미니즘, 그리고 젠더 강화 관점은 급진적 페미니즘의 관점을 반영하고 있기 때문이다. 전체적으로 볼 때, 결국, 챔벌레인의 관점에 따른 분석은 한 국가의 사회복지정책 분야에서 어떤 페미니즘 경향이 주류를 이루고 있는지 분석할 수 있는 가능성을 열어준다는 의미를 갖는다.

물론, 이런 관점이 젠더 역할과 관련된 한 국가, 한 시대의 사회복지정책의 성격을 일관되게 규명하는 것은 아니다. 같은 시대와 국가의 사회복지정책 별로 각각 다른 성격을 띠 수 있다. 킬슈타트(Kjeldstad, 2001)는 챔벌레인의 관점을 이용하여 각국 사회복지정책을 포괄적인 차원에서 분석함으로써 스칸디나비아 국가에서는 사회복지정책이 주로 '젠더 중립적 관점 → 젠더 인정 관점 → 젠더 재구성 관점'의 순서로 발전해 왔다는 점을 보여 주었다. 킬슈타트는 계속해서 영국의 경우에는 사회복지정책이 일관되게 젠더 중립적 관점을 보여 왔으며, 독일의 경우에는 젠더 인정 관점이 사회복지정책의 주요 성향이라는 점을 강조하였다(Kjeldstad, 2001).

그러나 킬슈타트의 연구에서는 하나의 정책 영역이 아니라 고용정책, 보육정책, 사회보험 변화가 갖는 포괄적인 성향을 분석의 대상으로 하였다. 그 외에 챔벌레인의 관점에 따라 하나의 정책 영역을 분석한 연구는 유럽의 경우에도 찾아보기 힘들다. 이 연구에서는, 따라서, 젠더 역할과 관련하여 사회복지정책을 바라보는 챔벌레인의 관점을 제시하고, 한국 사회복지정책의 구체적인 한 영역으로서 국민연금제도가 젠더 역할과 관련하여 어떻게 변화해 왔는지 분석해 보도록 하겠다.

2. 이론적 관점과 연구 문제 제기

1) 사회복지정책과 젠더 역할

사회복지정책을 바라보는 관점을, 앞서, 젠더 중립적 관점, 젠더 인정 관점, 젠더 재구성 관점, 젠더 강화 관점으로 소개하였다. 이 관점들은 각각 다른 페미니즘의 배경을 갖는다. 따라서 양성 평등의 의미, 성별 역할 차이가 갖는 의미도 다르게 받아들이며, 젠더 관계 변화와 관련한 사회복지정책의 역할도 다르게 보고 있다.

젠더 중립적 관점은 자유주의 페미니즘을 대변하는 관점으로서, 기본적으로 여성을 남성과 같은 의미에서 자유로운 개인(women as free individuals on equal terms with men)으로 본다(Chamberlayne, 1993:172). 이 관점에서는 여성이 갖는 특수한 문제에 대한 관심이 적다. 남녀에게 동등한 기회가 보장된 상태를 양성 평등으로 보기 때문에, 남녀 간 성별 역할 차이에 대한 사회복지정책적 개입에 대한 관심도 적다. 따라서 사회복지정책은 남녀 구별 없이 급여에 대한 동등한 기회를 보장해 줌을 목표로 한다. 즉 사회복지급여를 통해 여성이든 남성이든 자신의 삶과 미래를 스스로 결정할 수 있는 기회를 보장해 주면 되므로, 젠더 관계 구성에 사회복지정책적 개입의 필요성을 이 관점에서는 찾아볼 수 없다. 젠더 중립적 관점은 유럽을 중심으로 특히 1960년대와 1970년대에 고용 평등, 공평한 임금 지불, 이혼·임신·출산·낙태 등에서 시민으로서 여성 권리 보장 등 이슈 제기의 토대가 되었다.

젠더 인정 관점은 사회주의 페미니즘을 대변하는 관점이다(Chamberlayne, 1993: 172-173). 이 관점에서는 양성평등을 방해하는 요소로서 여성의 재생산 노동에 주목하면서, 재생산 노동 때문에 여성이 취업 활동을 못함으로써 생기는 불평등에 대한 사회적 개입을 강조한다. 성별 역할 차이에서 불평등의 원인을 찾는 것이다. 젠더 중립적 관점이 - 여성이 재생산 노동을 부담하고 있는 현실을 무시한 채 기회의 평등만을 주장함으로써 갖는 한계에 주목한다. 따라서 젠더 인정 관점은 기회에 대한 평등권보다는 '결과의 평등(equality of outcome)'이 더 중요하다. 그리고 결과의 평등을 보장하기 위하여 긍정적 차별 조치(positive discrimination measures)를 선호한다. 이에 따라 여성정책의 차원에서는 할당제(quota systems), 성평등 교육(gender equality training programmes) 등의 도입을 주장하며, 사회복지정책 차원에서 여성이 갖는 보호노동 부담을 덜어주기 위한 공공보호체계(public child/elderly care to ease women's burden in the household) 제공을 제안한다. 젠더 인정 관점에서는, 또한, 현재 여성이기 때문에 갖는 보호노동과 가사노동에서의 부담을 덜어 줌으로써 가족 내 남녀 역할 변화도 유도할 수 있다고 전제한다. 여성의 취업 시장 진출이 늘어나기 때문이다. 그러나 젠더 인정 관점은 젠더 관계를 변화시키기 위한 인위적인 개입은 하지 않는다. 여성이 갖는 부담을 덜어주어 여성 지위를 향상시킴으로써 남녀 역할 관계에 있어서 변화가 자연스럽게 일어날 것으로 전제하기 때문이다.

젠더 재구성 관점은 현재의 '남녀 성별 분리 노동' 현실을 인정하고 여기에서 오는 여성의 부담을 덜어주기 위한 시도를 한다는 의미에서 젠더 인정 관점을 전제로 한다(Chamberlayne, 1993:172-173). 젠더 재구성 관점은 기본적으로, 그러므로, 사회주의 페미니즘을 토대로 한다. 그러나, 젠더 인정 관점에 따라 시행된 부모휴가나 보호노동과 취업노동에 대한 동등한 보상 시도 정책이 젠더 관계의 자발적 변화를 유도하지 못했다는 인식에서 출발하는 점이 젠더 인정 관점과 다르다. 양성 평등은 성별 역할 분리가 사라진 상태를 의미한다. 따라서 젠더 관계를 구조적 차원에서 시도함으로써 개인적 차원에서의 변화를 이끌어내야 한다고 본다. 공적 영역과 사적 영역 간 관계가 갖는 상호 의존성에 주목하는 것이며, 성별 역할 차이가 야기하는 불평등 문제에 주목하면서도, 그 차이를 해결하기 위한 적극적인 개입을 시도한다. 그러므로 재생산 영역에서 여성이 갖는 부담을 덜어주는 차원이 아니라, 남성의 역할, 특히 가족 내 남성의 역할을 변화시킬 수 있는 정책 도입을 주장한다. 가족 내 남성 역할 변화는 모든 사회적 영역에서의 성평등 실현을 위한 전제 조건인 것이다. 따라서, 다른 세 관점과 달리 젠더 재구성 관점은 남성 역할 변화를 정책 개입의 주요 목표로 하고 있다.²⁾

'젠더 강화' 관점은 남녀 간 성차에 주목한다는 점에서 위 세 관점과 맥을 달리한다(Chamberlayne, 1993:173-174). 젠더 강화 관점은 보수주의 관점을 대변하기도 하면서, 페미니즘의 갈래에서는 모성의 우월성을 강조하는 일단의 급진주의 페미니즘을 대변한다. 생물학적 성차에 대한 강조(emphasis on the differentiation between the sexes)는 남녀 간 전통적·보충적 성역할 지속에 대한 강조로 이어진다. 이에 따른 주요 정책 목표는 여성적 가치를 유지하면서, 여성적 가치 실현이 적절하게 보상받을 수 있으며, 결국 사적·공적 영역에서의 노동이 평등한 대우를 받는 상태이며, 이것이 평등한 상태이다. 이 관점은 모성이 부성과 비교할 때 갖는 우월한 가치를 강조하면서, 모성과 같은 여성적 가치만이 가부장제적 사회 구조가 야기하는 전투주의적·파괴주의적·비민주적·폭력적 성향을 극복할 수 있는 비전을 제시한다. 성역할 차이는 당연한 것이며, 다만 성역할 차이에 대한 적절한 사회적 보상이 필요하다고 본다. 따라서 모성에 기초하여 행하고 있는 가족 내 보호·양육 노동에 대해 사회복지정책을 통하여 취업 노동과 동일하게 보상해 줌으로써 가족을 국가가 적극적으로 보호해야 할 의무를 갖고 있다. 이 관점은 여성이 행하는 가사·보호·양육노동이 갖는 사회적 기여 그 자체를 인정한다는 점에서, 여성을 남성가장에 속한 부양가족 형태로 인정하는 전통적인 사회복지정책적 보상 방식과는 다르다.

이상 내용을 요약해 보면, 각 관점은 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 젠더 중립적 관점은 자유주의 페미니즘을 배경으로 하며, 남녀 불평등 원인을 취업 기회의 불평등에서 찾는다. 따라서 추구하는 평등의 상태는 취업 기회가 보장된 상태이며, 사회보장에 대한 독자적 수급권은 취업 활동에 근거를 둔다. 그리고 젠더 관계를 변화시키기 위한 사회복지정책적 개입의 필요성을 강조하지 않는다. 둘째, 젠더 인정 관점은 사회주의 페미니즘을 배경으로 하면서 남녀 불평등 원인을 성별 역할 차이에 따른

2) 젠더 재구성 관점에서 정책적 개입의 목적은 "여성과 남성을 경쟁시키자"는 것이 아니라 가부장적 사회의 구조를 변화시키자는 데 있다(Hoskyns, 1985)(Chamberlayne, 1993:173에서 재인용). 우리나라에서는 아직 낯설다고 볼 수 있는 이같은 사회복지정책의 예로서는 노르웨이 등 스칸디나비아 국가에서 실시하고 있는 초과 노동 시간 제한, 아버지만 사용할 수 있는 육아휴직제도 등이 있다.

여성의 취업 활동 제한, 그리고 여성이 담당하는 가사·육아노동에 대한 부적절한 보상에서 찾는다. 이 관점에서 본 평등의 상태는 여성이 갖는 부담에 대한 적절한 보상(결과의 평등)이 이루어진 상태이다. 독자적인 사회보장 수급권의 근거는 가사·양육노동과 취업 활동에서 동시에 찾을 수 있으며, 가사·양육 노동에 대한 적절한 보상을 해주면 여성 취업 활동이 용이해져서 남녀평등이 이루어질 것이라고 본다. 따라서 젠더 관계를 변화시키기 위한 인위적인 사회복지정책적 개입의 필요성을 강조하지 않는다. 셋째, 젠더 재구성 관점은 기본적으로 사회주의 페미니즘을 배경으로 하면서 남녀 불평등 원인을 성별 역할 분리에 따른 여성 취업 활동 제한으로 본다. 젠더 재구성 관점에서 본 평등의 상태는, 따라서, 남녀 성별 역할 분리가 사라진 상태이다. 또한 독자적인 사회보장에 대한 수급권의 근거를 취업 활동과 가사·양육노동에서 찾는다. 이 내용들은 젠더 재구성 관점이 젠더 인정 관점과 맥락을 같이하는 것이다. 그러나 젠더 재구성 관점은 젠더 관계 변화를 위하여 사회복지정책적 개입이 의도적으로 있어야 한다는 점에서 젠더 인정 관점과 다른 점을 보인다. 넷째, 젠더 강화 관점은 급진주의 페미니즘을 배경으로 하면서, 불평등의 원인을 모성 가치에 대한 부적절한 혹은 부재한 보상에서 찾는다. 따라서 평등은 모성 역할에 대한 사회적 보상이 충분히 이루어진 상태를 의미한다. 여성이 갖는 독자적 수급권의 근거는 주로 가사·양육 노동이 되며, 젠더 관계를 변화시키기 위한 사회복지정책적 개입의 필요성도, 따라서, 필요없다고 본다.

2) 연구 문제

젠더 관계를 중심으로 사회복지정책의 성격을 분류한 결과를 토대로 하여, 국민연금과 관련한 다음과 같은 연구 문제 설정을 할 수 있다.

첫째, 국민연금제도는 어떤 형태의 평등을 추구하는가? 다시 말하면, 불평등의 차원과 관련하여, 국민연금을 통해 무엇을 해결할 수 있는가? 취업 기회의 평등인가? 성별 역할 차이에 대한 적절한 보상인가? 성별 역할 분리 극복인가? 모성 가치에 대한 적절한 보상인가?

둘째, 취업 활동 외에 수급권의 근거를 국민연금제도에서는 어떻게 규정하고 있는가? 수급권의 수준과 범위는 어떠한가?

셋째, 젠더 관계 변화를 추구하기 위해 국민연금제도는 어떤 역할을 하고 있는가? 혹은 할 수 있는가? 남성이 가사·양육 노동에 더 많이 참여하고, 여성이 취업 활동을 더 많이 할 수 있도록 국민연금은 어떤 개입을 하고 있는가?

넷째, 논의를 종합해 볼 때, 국민연금제도를 통한 젠더 관계 변화를 어떻게 전망할 수 있는가? 국민연금을 수단으로 할 때 어떤 관점에서의 양성평등을 실현할 수 있을까?

3. 젠더 관점에서 본 국민연금제도

1) 국민연금에서 추구하는 평등의 형태

국민연금 급여 구조를 통해 어떤 형태의 평등이 추구되고 있는지를 알아보기 위해 먼저 국민연금 급여 구조를 살펴본 후, 급여 구조에서 유추할 수 있는 평등 이념을 보도록 하겠다.

(1) 국민연금 급여 구조

한 국가의 소득보장제도가 추구하는 방식을 흔히 비스마르크식과 베버리지식으로 분류한다(나병균, 1996:13-14). 비스마르크식 소득보장 방식은 주로 취업 노동자를 중심으로 사회적 위험 출현 전 생활 수준 유지를 목표로 한다. 따라서 비스마르크식 사회보험의 경우에는 가사노동 담당자로서 대부분의 여성을 포함한 비취업활동 인구를 소득보장에서 제외시키게 된다는 단점이 있다. 반면에 베버리지식 소득보장 방식은 전 국민을 대상으로 하면서 사회 구성원 모두에게 평등하게 제공하는 사회적 최저 수준(soziales Minimum)을 보장한다. 그리고 사회적 최저 수준을 벗어나는 보장은 개인의 선택과 시장 기능에 맡기게 된다.

연금 급여를 통해서 어떤 형태의 평등을 추구하느냐 하는 것은 베버리지식이나 비스마르크식으로 표현되는 연금 급여의 적절성과 관련이 있다. 적절한 연금 급여 수준을 모든 사회 구성원이 누려야 할 소득 수준으로 보는 보편적 평등을 추구하느냐 혹은 사회 구성원 개인이 성취한 소득 수준에 따라 적절한 연금 급여 수준을 적용하는 계층화된 평등을 추구하느냐 라는 것이다. 이렇게 보면 한국 국민연금 급여 구조는 비스마르크식과 베버리지식을 혼합한 형태를 보이고 있다. 국민연금 구조가 다음과 같은 급여 구조를 갖고 있기 때문이다. 첫째, 정액 급여로서 누구나 과거 소득과 상관없이 평균 소득의 30%에 해당하는 급여를 균등하게 받는 부분이 있다. 둘째, 개인의 과거 소득의 30%에 해당하는 급여를 소득비례에 따라 제공하는 부분이 있다. 따라서, 연금 수급자 과거 소득이 평균 소득에 미달할 때에는 과거 소득의 60%를 초과하는 급여를 받으며, 과거 소득이 평균 소득을 초과할 경우에는 과거 소득의 60% 미만을 보장받게 된다. 연금 수급자 과거 소득이 평균 소득과 같을 때에는 과거 소득의 60%를 보장받게 되는 것이다. 이 급여 구조 결과, 개인의 과거 소득이 평균 소득의 40%일 때에 연금의 과거 소득 대비 비율은 100%, 평균 소득의 150%일 때에는 과거 소득 대비 비율은 50%이며, 평균 소득의 200%일 때에는 과거 소득 대비 45%의 연금을 받게 된다(권문일, 2004:292).

이상과 같은 급여 구조를 보면 한국 국민연금 급여 구조는 정액 급여 부분을 통해 베버리지식 보편적 평등을 추구하고, 소득 비례 부분에 따라 계층화된 평등을 추구한다고 볼 수 있다. 하지만, 여기에서 더 나아가, 소득이 높아짐에 따라 소득비례 급여 비율이(저소득 계층의 급여 수혜율에 비교할 때) 매우 낮아짐을 감안할 경우, 계층화된 평등을 추구하면서도 보편적 평등을 추구하는 성격에 가깝다는

결론을 내릴 수 있다.

(2) 국민연금에서 추구하는 평등의 형태

계층화되었지만 보편적 평등을 추구하는 경향을 강하게 보이면서 소득 불평등 부분을 보상해 주는 국민연금의 급여 구조는 국민 연금 가입에 있어서 기회의 평등을 전제로 하여, 성별 역할 차이를 고려하지 않고 이루어진다. 성별에 관계없이 누구나 취업 활동을 하면 연금 가입 자격이 생기기 때문이다. 연금 수급 수준 역시 성별 역할 차이보다는 취업 기간과 소득을 기준, 전체 가입자의 평균 소득 수준을 토대로 결정한다는 의미에서 취업 시장 구조를 반영할 뿐이며 명시적으로 성별 차이를 두지 않고 있다.

국민연금이 갖는 이런 기본적 성격은 '취업 노동 = 남성적 영역, 가사·양육노동 = 여성적 영역'이라는 성별 역할 차이를 인정하고 받아들임으로써 연금 가입부터 이미 사회 집단으로서 상당수 여성을 배제하는 결과를 낳는다. 또한 일단 취업 노동자로서 연금에 가입했다 하더라도 여성은 '임신·출산·양육 노동 담당자'로서 일정 수준 이상의 소득을 지속적으로 확보하지 못하고, 결과적으로 노후에 낮은 수준의 연금을 받음으로써 노후 빈곤의 위험에 처할 가능성도 남성보다 더 크게 갖는다.

국민연금이 단순히 취업 기회의 평등을 전제로 하면서, 취업 노동 보상 중심이 아니라 성별 역할 차이에 따른 적절한 보상을 추구하지 않음으로써 집단으로서 여성이 낮은 소득 수준의 노후 생활할 수 밖에 없다는 근거는 다음과 같은 점에서 찾을 수 있다.

첫째, 국민연금 가입 대상 사업체 규모가 1인 이상 사업장 비정규직으로 확대되고 또한 임의가입 대상자도 확대됨으로써 국민연금 가입에서 소외되어 왔던 집단으로서 여성이 국민연금에 가입할 기회를 갖게 되었다. 기회의 평등은 부여하고 있는 셈이다.

둘째, 여성이 지속적인 취업 활동을 할 수 없는 가장 큰 원인으로서 임신, 출산, 양육과 관련한 국민연금제도 차원에서의 적절한 보상책이 존재하지 않는다. 육아 기간을 연금 수급권에 반영하는 조항으로서 '3세 미만 육아를 보육하는 기간 동안 보험료 납부 예외를 적용하는 규정(국민연금법 77조 2항)'이 있긴 하지만, 이 기간 동안 보험료를 사회적으로 부담하는 기제는 도입되어 있지 않은 것이다. 즉 임신, 출산, 양육 때문에 취업 활동을 중단하는 기간에 대한 연금 크레딧 같은 제도가 없다. 이는 국민연금제도를 통해 성별 역할 차이에 대한 보상이나 모성 가치에 대한 보상이 적절하게 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

2) 수급권의 근거

수급권의 차원은 독자적 수급권과 파생적 수급권으로 분류할 수 있다. 독자적 수급권의 근거에는 취업 활동이나 기초보장(Grundsicherung)으로서 데모그란트(Demogrant)가 있다. 파생적 수급권의 근거는 피보험자의 부양 가족으로서 지위이다. 국민연금제도에서는 여성 수급권의 근거가 주로 어디에 있는지를 독자적 수급권과 파생적 수급권을 중심으로 알아보기로 한다.

(1) 독자적 수급권

독자적 수급권은 취업 활동을 근거로 하기 때문에 여성이 갖는 독자적 수급권을 확대할 수 있는 방법은, 앞서 밝힌 바대로, 일용직 근로자 등 비정규직 근로자 연금 가입 확대, 임의가입 대상자 확대, 육아 기간을 연금 수급권에 반영하는 것 등이 있다. 그러나 독자적 수급권 확대는 단순한 기회 평등의 제공에 그치게 됨을 앞서 밝힌 바 있다. 취업 시장에서의 성차별이 존재하는 한, 수급권의 근거를 취업 활동에 두는 형태의 연금제도으로써는 여성의 노후소득보장을 적절하게 하기는 어렵다. 왜냐하면 남녀 별로 다른 고용 형태가 남녀 별로 다른 연금 가입 현황을 가져오며, 이는 결국 집단으로서 남성보다 집단으로서 여성이 더 열악한 노후생활 수준을 갖게 될 것이기 때문이다.

여성은 남성과 비교할 때 임신, 일용 및 무급가족종사자에서 차지하는 비율이 높다. 2002년 여성취업자 중 임금근로자 비율은 63.5%이며 상용은 21.3%, 임시는 29.1%, 일용은 13.1%인데 반하여 남성 임금근로자의 비율은 64.3%이며 상용은 37.8%, 임시는 17.0%, 일용은 9.5%이다. 취업 활동을 한다 하더라도, 남성 중 국민연금에 가입되어 있지 않은 남성의 비율에 비해 취업 활동을 하는 여성 중 국민연금에 가입되어 있지 않은 여성의 비율이 더 높음을 추론할 수 있다.

2001년 현재 국민연금, 공무원연금, 사학연금 등 공적연금 가입자 중 여성의 비율은 31%인 반면, 남성의 비율은 69%이다. 여성 가입률이 남성 가입률의 절반 수준이다. 국민연금 가입자 중 여성 비율은 30.9%로 앞으로 국민연금을 통한 노후소득보장에서 남성 수급자 수의 절반 정도 여성 수급자가 독자적 수급권에 기초한 급여를 받게 될 것이다(표 1).

<표 1> 성별 공적연금제도 가입자 현황

(단위 : 천명, %)

	공 적 연 금*			국 민 연 금			공무원연금			사 학 연 금		
	가입자	여성	남성	가입자	여성	남성	가입자	여성	남성	가입자	여성	남성
1990	5,649	-	-	4,652	29.5	70.5	843	23.8	76.2	154	-	-
1995	8,636	26.4	73.6	7,497	26.1	73.9	958	26.9	73.1	181	33.6	66.4
2000	17,330	30.2	69.8	16,210	30.1	69.9	909	31.2	68.8	211	37.0	63.0
2001	17,407	31.0	69.0	16,278	30.9	69.1	913	32.1	67.9	216	38.2	61.8

자료: 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 각 년도
공무원연금관리공단, 「공무원연금통계」, 각 년도
사학연금관리공단, 「사학연금통계」, 각 년도

* 공적연금은 군인연금을 제외한 수치

이는 가입 기간과 취업 활동에서의 소득 수준에 따라 높아지는 연금 급여 구조³⁾를 볼 때, 집단으

3) 급여 구성 요소

▶ 균등 부분

로서 여성이 집단으로서 남성에 비하여 낮은 연금 급여를 받게 된다는 것을 의미한다. 결국 기회의 평등을 전제로 한 연금 급여 구조는 노후 남녀 소득수준에서의 차별을 지속시키는 결과를 낳게 된다.

(2) 파생적 수급권

대부분의 여성은 파생적 수급권에 의하여 연금 급여를 받게 된다. 파생적 수급권은 여성이 취업 활동을 하지 않더라도 여성이 행한 가사·양육 노동의 가치를 국민연금제도를 통해 인정받는다는 의미를 부여한다. 취업 활동을 하여 독자적 수급권을 갖는 배우자와, 그 배우자의 취업 노동을 가능케 하는 재생산 노동을 하는 자 간 성별 역할 분담을 인정하는 원리를 적용하기 때문이다. 유족연금, 가급연금, 이혼시 연금 분할 수급권 등이 제도 형식상 파생적 수급권의 범주에 속한다. 그렇다면, 파생적 수급권에 따른 급여 현황은 어떠한가, 파생적 수급권에 기초한 연금 급여 혜택을 젠더 관점에서 어떻게 볼 수 있는가?

2001년 현재, 국민연금 수급자 95만6천명 중에서 여성이 차지하는 비율은 41.9%이다. 그러나 연금 수혜자가 가장 많은 독자적 수급권에 의한 노령연금에서 여성비율은 지난 몇 년 사이에 많이 증가했음에도 불구하고 28.2%에 불과하다. 여성은 대부분 배우자 사망으로 인한 유족연금·사망일시금을 통해 연금 혜택을 받거나, 취업 중단으로 인한 반환일시금 혜택을 받고 있다: 유족연금(92.4%), 반환일시금(53.0%), 사망일시금(32.9%), 노령연금(28.2%), 장애연금(10.1%)(표 2).

그렇다면, 파생적 수급권에 기초한 연금 급여는 연금 수급의 근거를 여성이 행하는 가사·양육 노동으로 인정한 결과라고 볼 수 있는가? 유족연금, 가급연금, 이혼 시 연금 수급 자격 분할⁴⁾이 가사·양육 노동을 근거로 수급권을 인정한 급여의 종류로 볼 수 있는가 하는 것이다.

유족연금 수급자가 되려면 전업주부이어야 하는 전제가 있다.⁵⁾ 취업 노동을 하여 독자적 연금 수급권이 있을 경우에는 노령연금과 유족연금 중 하나를 선택해야 하기 때문이다. 전체 유족연금 수급자 중 약 93%의 비율이 보여 주듯이(표 2) 국민연금에서 성별 역할을 인정받아 파생적 수급권을 갖는 경우에 여성이 대부분임을 볼 수 있다.

- 전체 가입자의 평균 소득월액을 반영하여 결정

▶ 소득비례 부분

- 본인의 표준소득월액의 평균액을 반영하여 결정

- 연금 수급 개시 전년도 현재 가치로 환산한 금액을 기준으로 결정

- $1.8 \times (A + B)(1 + 0.05 N)$

- 1.8: 가입 기간이 40년인 경우의 급여 수준을 결정하는 비례 상수

- A: 연금 수급 직전 3년간 전체 가입자 평균소득월액

- B: 가입자 개인의 가입 기간 중 표준소득월액의 평균액

- 0.05: 최소 가입 기간인 20년을 초과하는 매년 도에 대해 급여수준을 부가하도록 고안된 상수

- N: 가입 기간 20년을 초과한 년 수

4) 연금분할수급권을 독자적 수급권으로 분류하고 있으나(김태홍, 2000:47), 연금분할수급권 성립 전제가 피보험자의 취업 활동이다. 배우자가 취업 활동을 하지 않는 한 연금분할수급권 자체가 성립할 수 없다는 관점에서, 연금분할수급권은 파생적 수급권으로 분류할 수 있다.

5) “유족연금제도는 남성에 의한 여성 부양을 기정사실화하는 기제이다(엄규숙, 2002:88).”

〈표 2〉 국민연금 급여종류별·성별 수급자 현황

(단위 : 명, %)

	전체	노령연금	장애연금	장애일시 보상금	유족연금	반환일시금	사망일시금
1995	878,102	38,162	7,088	1,529	34,009	796,628	686
여성	48.2	16.8	8.5	9.3	92.2	48.2	30.0
남성	51.8	83.2	91.5	90.7	7.8	51.8	70.0
2000	933,720	482,042	21,914	2,170	118,501	304,477	4,616
여성	40.8	28.1	9.6	8.7	92.2	43.5	29.9
남성	59.2	71.9	90.4	91.3	7.8	56.5	70.1
2001	955,803	602,197	27,456	2,469	145,717	171,170	6,794
여성	41.9	28.2	10.1	8.7	92.4	53.0	32.9
남성	58.1	71.8	89.9	91.3	7.6	47.0	67.1

자료 : 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 각년도

그러나 유족연금 급여 수준이 대체로 월 30만원 이하로서 공공부조 급여 수준 정도이기 때문에 실제로 유족연금만으로 배우자의 사망으로 인한 경제적 어려움을 해소시킬 수 없다(표 3). 따라서 유족연금은 성별 역할 분담 원리를 적용하여, 가사·양육·보호노동만으로도 독자적 수급권을 보장해 주는 젠더 강화 정책과도 거리가 멀다.

〈표 3〉 유족연금 급여 현황(월 급여)(2002년말 현재)

(단위 : 명, 만원)

수급자	금액	계	10미만	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60이상
	유족연금	소계	202,282	10,394	150,057	32,090	7,992	1,696	53
	남자	14,142	1,054	11,812	1,164	102	10	-	-
	여자	188,140	9,340	138,245	30,926	7,890	1,686	53	-

출처: 국민연금관리공단 홈페이지

http://www.npc.or.kr/data/index_02.html에서 내려받음(2004년 5월 26일)

유족연금이 갖는 ‘배우자로서 여성 역할 인정’ 성격을 가급연금, 역시, 보여 준다. 가급연금은 가족 수당적 성격의 부가급여이기 때문이다. 수급 자격이 배우자, 18세 미만 또는 장애등급 2급 이상에 해당하는 자녀, 60세 이상 또는 장애등급 2급 이상에 해당하는 부모이기 때문이다. 이 경우 가사노동 담당자로서 배우자는 대부분 여성으로 볼 수 있다. 배우자가 받는 가급연금액이 2004년 현재 184,140원이며, 자녀·부모는 122,760원을 받고 있다.

국민연금제도 도입 초기에는 없었지만, 배우자로서 여성의 역할을 인정하여 도입된 규정이 연금분

할수급권이다. 대개의 경우 남성의 취업노동을 가능케 한 여성의 가사·양육·보호노동에 대한 보상의 성격을 이 규정은 갖고 있다. 1998년 12월부터 도입된 이 규정은(국민연금법 제 57조 2,3) 배우자가, 첫째, 노령연금수급권자인 배우자와 이혼한 후 60세가 된 때, 둘째, 60세가 된 이후에 노령연금수급권자인 배우자와 이혼한 때, 셋째, 60세가 된 이후에 배우자이었던 자가 노령연금수급권을 취득한 때, 넷째, 배우자이었던 자가 노령연금수급권을 취득한 후 본인이 60세가 된 때에 배우자이었던 자의 노령연금액 중 혼인 기간에 해당하는 연금액의 50%를 받을 수 있도록 하고 있다. 이 규정만 본다면, 연금분할수급권은 성별 역할에 따른 독자적 연금 수급권을 보장해 준다는 의미에서 젠더 강화 관점으로 해석할 수도 있다. 그러나 이혼시 분할연금 지급 금지 규정에서 독자적 연금 수급의 개념은 사라진다.

분할연금 수급권자가 재혼한 경우 지급이 정지되며, 정지 기간동안 연금 수급권자, 즉 (대개는 남성인) 이혼 배우자에게 연금이 지급된다. (대개는 여성인) 분할연금 수급권자가 재혼을 하게 되면, 자신을 경제적으로 부양해 줄 (대개는 남성인) 배우자를 만나게 되는 것이므로 연금을 지급할 필요가 없다는 논리로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 연금분할수급권은 여성이 갖는 독자적 연금 수급권과도 관계가 없다고 볼 수 있다(엄규숙, 2002:88).

더 나아가, 유족연금이나 가급연금, 분할연금 수급자가 되기 위해서는 누군가가 (대부분의 경우에는 남성인) 취업 활동을 하였기 때문에 생긴 독자적 수급권이 전제되어야 한다. 즉 아이를 키우고 가사노동을 함으로써 사회적 재생산에 기여했다는 점에 기초해서만으로는 수급 자격을 가질 수 없다. 젠더 인정, 젠더 재구성, 젠더 강화 관점에서 모두 강조점은 다르지만 취업 활동과 독립적으로 가사·양육노동에만 근거를 두고 급여 수급권을 인정하는 것과는 다르게 국민연금 수급권의 근거는 모두 취업 활동에서 나온다고 볼 수 있다.

결론적으로, 수급권을 근거로 볼 때 국민연금제도는 가사·양육 노동보다는 취업 활동에 근거를 두고 있다.

3) 젠더 관계 변화를 위한 국민연금제도의 개입

젠더 관계가 변화한다 함은 전통적으로 '남성 = 취업 활동 담당자, 여성 = 가사·양육 노동 담당자'라는 관계가 변하여 더 많은 남성이 가사·양육 노동에 참여하게 되고, 더 많은 여성이 취업 활동에 참여함으로써 궁극적으로 남성과 여성이 취업 활동과 가사·양육노동을 사회적 편견이나 경제적 제약에서 벗어나 자유롭게 선택할 수 있는 상태가 됨을 의미한다.

그렇다면 국민연금제도를 통하여 위에서 언급한 전통적인 젠더 관계가 변할 수 있는 가능성은 어떻게 존재하는가? 다시 말하면, 국민연금제도는 젠더 관계 변화를 위하여 목적으로 어떤 의도적인 개입을 한다고 볼 수 있는가? 이 질문에 대한 답을 찾기 위해서는 남성이 가사·양육노동을 하도록 지원해 주는 규정이나 여성이 취업 활동에 더 종사할 수 있도록 지원해 주는 규정을 국민연금제도 범위에서 찾아야 할 것이다.

남성이나 여성을 지칭하지 않으면서 취업 활동을 하지 않고도 연금 가입을 할 수 있도록 해주는 방

법으로서 임의가입 규정이 있다: “임의가입자는 18세 이상 60세 미만의 국내에 거주하는 국민으로서 사업장 가입자 및 지역가입자 외의 자로서 본인의 신청에 의하여 가입한 자를 말하며, 사업장가입자나 지역가입자처럼 의무가입이 아니기 때문에 언제든지 탈퇴가 가능하다. 월 보험료는 중위수표준소득월액을 기준으로 결정되며, 그 이상도 가능하다(국민연금법 10조).”

법 규정에서 특별히 성을 지칭하지 않으며 취업 활동을 전제하지 않고서도 가입할 수 있다는 의미에서, 남성이든 여성이든 취업 활동보다는 가사노동에 종사하면서도 국민연금 급여를 받을 수 있도록 가능성을 열어둔 규정이라는 ‘확대된’ 해석도 가능할 수 있다. 그러나 <표 4>에서 볼 수 있듯이 임의가입자가 국민연금 가입자 전체에서 차지하는 비중이 매우 적으며, 2004년 4월 현재 임의 가입자 23,844명 중 여성이 18,761명임을 볼 때 임의 가입 규정이 남성으로 하여금 취업 활동을 하지 말고 가사노동을 하도록 지원하는 국민연금의 한 형태로 보기는 어렵다고 하겠다. 게다가 여성 임의 가입자의 경우에 비교적 고소득층이 많음을 볼 때(김태홍, 2000:108), 임의 가입 규정은 고소득층 전업주부를 주대상으로 하는 것으로 이해할 수 있다.

<표 4> 가입종별·성별 가입자 현황

(단위 : 명, %)

구 분 성 별	계		사업장 가입자	지 역 가입자	임 의 가입자	임의계속 가입자
	인원	비율				
계	17,171,174	100	7,121,143	9,878,777	23,844	147,410
남자	11,246,937	65.5	4,819,273	6,342,577	5,083	80,004
여자	5,924,237	34.5	2,301,870	3,536,200	18,761	67,406

출처: 국민연금관리공단 “가입자 현황”

http://www.npc.or.kr/data/index_02.html에서 내려 받음(2004년 5월 25일)

육아 기간을 연금 수급권에 반영하는 조항이 있다면, 국민연금법 77조 2항에 휴직했을 경우에 휴직 기간 중 연금 보험료를 납부하지 않을 수 있도록 한 것 정도를 찾을 수 있다.⁶⁾ 이는 결국 육아 휴직의 일반적인 규정과 연결되어 3세 미만 육아를 보육하면서 휴직하는 기간 동안 연금 보험료를 내지 않아도 되도록 하는 규정이다.

취업 활동을 육아 때문에 일시 중단하고 보험료를 내지 않아도 연금 보험 가입 자격이 박탈되지 않는다는 점에서 남성도 이 규정에 따라 국민연금 가입 자격을 유지하면서 육아 휴직을 할 수 있다는 ‘확대’ 해석을 할 수도 있다. 그러나 이 규정은 취업 여성이 육아 휴직을 하였다 하더라도 육아 휴직 기간 중 보험료를 직장이나 국가 혹은 국민연금관리공단에서 지원받을 수 있는 가능성도 보여주지 않고 있다. 여성이 아이를 낳고 휴직을 했기 때문에 나중에라도 본인이 부담해서 보험료를 내든지 아니

6) 제77조의2 (연금보험료 납부의 예외) ① 납부의무자는 사업장가입자 또는 지역가입자가 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 연금보험료를 납부할 수 없는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 사유의 발생기간에 해당하는 연금보험료를 납부하지 아니할 수 있다. <개정 1998.12.31, 2000.12.23>
1. 사업중단, 실직 또는 휴직중인 경우

면 노후 보험 급여 수준이 낮아지는 불이익을 감수해야 하는 상황에 대한 보상 자체가 없는 상황이다 보니, 아이를 낳았을 경우 여자가 키우든지 남자가 키우든지 하는 일은 가족 당사자가 알아서 해야 할 일로 방치되어 있는 것이다.

결국, 국민연금제도는 남녀 성별 역할 분리 구도에 대해 어떤 변화를 시도하는 규정 자체는 갖고 있지 않다고 볼 수 있다.

4) 국민연금제도를 통한 젠더 관계

지금까지 논의를 종합해 보면 다음과 같은 결론을 얻게 된다. 첫째, 국민연금제도는 당연적용 사업장 확대, 일용직 근로자 등 비정규직 근로자 연금 가입 확대, 임의 가입 대상 규모 확대 등을 통하여 가입자 규모를 확대시켜 왔다. 이로써 국민연금제도를 통한 노후 소득 보장 기회 자체를 사회 구성원에게 공평하게 배분하는 역할을 관찰할 수 있었다. 둘째, 국민연금 수급권은 취업 활동을 전제로 하는 것이다. 독자적 수급권으로 판단할 수도 있는 이혼시 연금 분할 수급권 역시 배우자의 취업 활동을 전제로 하는 것이기 때문에, 취업 활동 여부와 관계없이 아동 양육이나 가족 구성원 수발 등을 토대로 연금 수급권을 부여하는 연금 크레딧 같은 수급권 형태는 없다고 볼 수 있다. 셋째, 젠더 관계 변화를 위한 어떤 제도적 노력도 국민연금제도 규정에서는 찾아볼 수 없다. 이러한 노력은, 사실, 외국의 사례를 감안한다면, 먼저 연금 크레딧 제도 도입을 전제로 한다. 연금 크레딧 제도 자체가 도입되어 있지 않은 상황에서 젠더 관계 변화를 위한 연금정책적 차원에서의 개입은 어렵다고 볼 수 있다.

이상의 논의를 종합해 보면 국민연금제도는 젠더 중립적 관점을 보여주는 제도라고 볼 수 있다(표 5). 국민연금 가입에 있어서 기회의 불평등을 완화시키는 노력은 하지만, 수급권의 근거를 취업 활동에만 두고 있으며 젠더 관계 변화를 위한 정책적 개입의 가능성을 찾아볼 수 없기 때문이다. 즉, 국민연금은 성별 역할 차이와 관련하여 이중적 현실을 전제로 하고 있다. 취업 노동자로서 독자적 수급권을 갖는 여성과 취업 남성의 배우자로서 파생적 수급권을 갖는 여성의 역할이다. 전자의 경우, 사회복지정책으로서 국민연금은 취업 활동에 근거한 독자적 수급권을 인정하는 젠더 중립적 관점을 갖고 있다. 후자의 경우, 취업 남성의 배우자로서 여성이 담당하는 가사노동에 대한 보상을 위한 파생적 수급권을 인정받는다든 점에서 젠더 인정이나 재구성, 강화 관점을 반영하지도 않고 있다. 여성을 남성의 부양가족으로만 보고 있는 것이다. 따라서 굳이 전망을 하자면, 현행 국민연금제도를 통해 실현할 수 있는 양성 평등의 모습은 자유주의 페미니즘에서 추구하는 기회의 평등이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 젠더 관점과 국민연금제도가 갖는 관점

분류 관점	사상적 배경: 페미니즘	불평등의 원인	평등한 상태	수급권의 근거	젠더 관계 변 화를 위한 정 책적 개입
젠더 중립적	자유주의	기회의 불평등	기회의 평등	취업 활동	없음
젠더 인정	사회주의	성별 역할에 대한 부적절한 보상	결과의 평등-여 성의 부담에 대 한 적절한 보상	- 취업 활동 - 가사노동	없음
젠더 재구성	사회주의	성별 역할 분리 에 따른 여성 취 업 활동 제한	성별 역할 분리 가 사라진 상태	- 취업 활동 - 가사노동	없음
젠더 강화	급진주의	모성 가치에 대한 부적절한 보상	모성 역할에 대 한 사회적 보상	- 취업 활동 - 가사노동	없음
국민연금제도	자유주의	국민연금 가입 기회의 제한	국민연금 가입 기회 확대	취업 활동	없음

4. 결론 : 정책 대안의 방향과 연구 과제

국민연금제도를 통해 여성 수급권을 확대하고 성차별 문제를 해결하기 위한 대안은 이미 여러 가지로 제안되었다. 최소 가입 기간 축소, 가입 범위 확대, 연금 크레딧 제도 도입, 급여 수준 상향 조정, 연금 분할 수급권 제도 개선, 재혼 시에도 유족연금 자격 유지, 기초연금제 도입 등을 통한 연금 구조 개혁, 재원 조달 방식의 변화 등등 다양한 개선 방안이 논의의 초점이 되었다.

본 연구에서는 이미 나와 있는 국민연금제도 개선 방안을 되풀이하는 작업은 하지 않았다. 개별 개선 방안이 초점을 맞춘 논의를 떠나, 국민연금제도를 현재의 틀을 유지하면서 운영하는 것을 전제로 할 때 어떤 차원에서 양성 평등을 실현하는 방향으로 나아가게 될 것인지를 분석해 보는 것에 연구의 초점이 맞추어져 있었기 때문이다. 물론 이렇게 나아가면서 추구한다고 주장할 수 있는 양성 평등이 실제 양성 평등으로 받아들여질 수 있을지는 또 다른 차원에서 논의할 문제이다.

본 연구의 결론에 기초할 때, 국민연금제도는 현행 틀을 유지하면서 변화할 경우 기회의 평등을 확대시키는, 성 중립적 관점에서의 양성 평등을 지향하는 방향성을 갖게 될 것으로 보인다. 이 추세를 전제로 한 양성 평등을 위한 정책 대안은 무엇이 있을까? 국민연금 가입 기회를 확대하되, 취업 활동에 근거한 가입 확대를 지속적으로 추구할 것이다. 특히 비정규직, 일용직 근로자가 실질적으로 국민연금에 가입할 수 있도록 영세 사업장을 중심으로 가입 실태 파악을 강화하고 사업주가 고의로 가입을 기피하는 경향에 대한 강력한 제재 조치를 취할 수 있을 것이다. 또한 정확한 소득 파악에 기초하여 자영업자 가입 규모 확대할 수 있다. 더 나아가, 임의 가입 확대를 위하여 적극적인 홍보 활동을 하게 될 것이다. 따라서 이러한 정책 대안 기초에 대한 비판적 분석을 해보는 새로운 연구 과제가 등

장하게 된다.

이러한 전망을 할 수 있는 가운데, 최근 몇 년 사이 국민연금제도가 갖는 성차별 문제를 해결할 수 있는 수단으로서 제시되고 있는 연금 크레딧 제도, 재혼 시에도 분할 수급권 및 유족연금 자격 유지, 기초 연금제 등은 국민연금제도를 양성 평등적 관점에서 볼 때 어떤 방향으로 변화시키는데 역할을 할 수 있을 것인가?

연금 크레딧 제도와 재혼 시 분할 수급권 및 유족연금 자격 유지, 기초 연금제가 양성 평등적 관점에서 볼 때 공통적으로 갖는 의미는 성별 역할에 대한 부적절한 보상체계를 국민연금제도를 통해 적절한 보상체계로 바꿔주는 토대를 제공한다는 데에 있다. 취업노동 여부와 관계없이 가사·양육노동만으로도 연금 수급권을 독자적으로 갖게 되기 때문이다. 최근 몇 년 사이에 한국 사회에서 관찰할 수 있는 저출산율 등 인구학적 변동은 특히 여성의 출산과 양육에 대해 어떠한 형태로든 사회적 보상이 시급하다는 메시지를 전달하고 있고, 이에 대한 사회적 공감대도 확산되고 있다. 따라서 젠더 중립적 관점을 가진 국민연금제도가 젠더 인정 관점의 사회복지정책으로 변화할 가능성을 예상해 볼 수 있다. 결국 젠더 중립적 관점에서 나름대로 남녀평등을 추구하는 국민연금제도는 젠더 인정 관점에서 추구하는 남녀평등을 추구할 수 있을 수준으로 발전할 가능성을 보인다.

그러나 이러한 변화가 젠더 재구성이나 젠더 강화 관점으로 옮겨갈 수 있을지는 예측하기 매우 어렵다. 젠더 재구성 관점에까지 이르려면 국민연금제도를 통해서 집단으로서 남성이 취업 활동을 중단하고 육아 휴직을 선택한 후 아동 양육을 담당하도록 적극적인 유인책이 있어야 하기 때문이다. 그러기 위해서는 남성의 육아 휴직을 강제할 수 있는 정책적 개입이 선행되어야 하고, 남성의 육아 휴직에 대한 연금 크레딧 제도가 함께 도입되어야 한다. 남성 육아 휴직 관련 정책적 개입은 국민연금제도만으로 이루어내기 어려운 작업이고, 남성의 육아 휴직에 대한 연금 크레딧 비용은, 고용 시장에서 여성보다 상대적으로 높은 남성의 소득 수준을 감안할 때 여성에 대한 연금 크레딧 제도 도입 비용보다 더 높을 것이고 이를 국민연금 재정 사정상 포용하기 힘들 것이기 때문이다. 젠더 강화 관점에서의 변화 역시 기초연금만으로 가사·양육노동을 담당하는 여성의 노후 생활을 사회적 적정선 이상으로 보장하는 것은 재정 여건상 불가능하다는 이유 때문에 국민연금제도 틀에서는 기대하기 힘들다고 보겠다. 결국 젠더 재구성 관점이나 젠더 강화 관점에서 봤을 때 국민연금제도는 양성 평등을 구현할 수 있는 전망을 보이지 않는다.

결론적으로, 성차별 문제와 관련하여 봤을 때, 국민연금제도는 여러 가지 대안이 제시되고 있는 가운데 지금까지는 젠더 중립적 관점에서 양성 평등을 추구하는 기초를 보여 왔다. 더 나아가 최근 몇 년 사이에 제안되고 있는 연금 크레딧 제도, 재혼 시 분할 수급권 및 유족연금 자격 유지, 기초 연금제가 점차 실현될 경우 국민연금제도는 젠더 인정 관점을 가진 사회복지정책의 한 분야로서 성격 변화를 해 나갈 것으로 전망할 수 있다. 따라서 이러한 경향을 반영한 정책 대안의 일관성을 유지할 필요가 있다고 본다.

참고문헌

- 강이수. 1998. “통계로 본 한국 여성의 지위”. 『여성과 사회』 9: 23-39.
- 권문일. 2004. “국민연금제도의 빈곤 완화 기대 효과”. 『사회복지정책』 18: 291-310.
- 김용하·석재은. 1999. “국민연금제도 전개의 한국적 특성과 지속 가능성”. 『한국사회복지학』 37: 89-118.
- 김경희. 2002. “국가와 여성정책”. 한국여성정책연구회 편, 『한국의 여성정책』, 서울: 미래인력연구원, 17-39.
- 김영란. 2003. “한국의 여성운동과 여성복지정책의 변화: 노동과 섹슈얼리티 분야를 중심으로”. 『한국사회학』 37(3): 187-216.
- 김유선. 2001. 『비정규직 노동자 규모와 실태』, 한국노동사회연구소.
- 김태성·성경룡. 2000. 『복지국가론』, 서울: 나남.
- 김태성·김진수. 2001. 『사회보장론』, 서울: 나남.
- 김태홍 외. 2000. 『성인직적 관점에서 본 보건복지정책 영향 평가 연구: 국민연금제도를 중심으로』, 보건복지부.
- 김인숙 외. 2000. 『여성복지론』, 서울: 나남.
- 나병균. 1996. “서구 사회보장의 위기와 한국 사회보장의 과제”. 『비교사회복지』 3: 7-30.
- 박영란 외. 2002. 『사회보험제도의 여성수급현황 및 개선방안 연구』, 서울: 한국여성개발원.
- 박정호. 2002. 『사회복지정책론』, 서울: 학지사.
- 박병현. 2003. 『사회복지정책론-이론과 분석』, 서울: 현학사.
- 송근원·김태성. 1995. 『사회복지 정책론』, 서울: 나남.
- 엄규숙. 2002. “여성과 국민연금”. 한국여성정책연구회. 『한국의 여성정책』, 서울: 미래인력연구원, pp. 67-96.
- 원석조. 2001. 『사회복지정책학원론』, 서울: 양서원.
- 이정우. 2002. 『사회복지정책』, 서울: 학지사.
- 한형수. 2002. “사회복지정책의 개념과 이론”. 강옥모 외. 『21세기 사회복지정책』, 서울: 청목출판사, pp. 15-45.
- 현외성. 2002. 『사회복지정책강론』, 서울: 양서원.
- Chamberlayne, P. 1993. “Women and the state: changes in roles and rights in France, West Germany, Italy and Britain, 1970-1990.”pp. 170-193. in *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. .Lewis, Jane (Hg.) Aldershot: Edward Elgar Publications.
- Kjeldstad, R. 2001. “Gender policies and gender equality.”pp. 66-97. in *Nordic Welfare State*, Kautto, Mikko et.al. London: Routledge,.
- Pieters, D. 1999. *Changing Work Patterns and Social Security*. Kluwer Law International.
- Reynaud, E. 2000. *Social dialogue and pension reform*. International Labour Office.

Study on the Development of the National Pension System in Korea : With the Gender-equality-perspective

Jung, Jae-Hoon
(Seoul Women's University)

The perspectives on the gender equality are various. Therefore the relationship between social policy and gender equality must be thought in the sense of the following question: What kind of gender equality pursue social policy?

In spite of the mentioned question the mainstreaming discussion about the relationship between social policy and gender equality focuses on how a social policy leads to gender inequality. The debate about the perspective with which social policy pursues to conglomerate or abolish gender inequality is not popular.

In this study the Korean National Pension System is analysed according to the gender neutral approach, the gender recognition approach, the gender reconstruction approach and the gender reinforcement approach. As a result, the Korean National Pension System has a character as a gender neutral approach. Therefore the critics on the National Pension System should focus on this perspective. In the future, when the pension credit system, the guarantee of right to pension in the case of divorce and the basic pension guarantee would be introduced, the Korean National Pension System could be featured as a field of social policy that has a gender recognition approach.

Key words: National Pension System, gender perspective, gender neutral approach, the gender recognition approach, the gender reconstruction approach and the gender reinforcement approach, gender equality, social policy.

[접수일 2005. 3. 2. 게재 확정일 2005. 4. 20.]