

젠더관점의 사회보장

정책 마련 토론회

2019.10.24(목) 오후2시
국회의원회관 제8간담회실

공동주최

국회의원 남인순, 공적연금강화국민행동,  한국여성단체연합
KOREA WOMEN'S ASSOCIATIONS UNITED

후원

 프리드리히 에버트재단
FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

2019-1-07

젠더관점의 사회보장 정책마련 토론회

일 시 | 2019년 10월 24일(목) 오후 2시

장 소 | 국회의원회관 제8간담회실

공동주최 | 국회의원 남인순, 공적연금강화국민행동,
한국여성단체연합

후 원 | 프리드리히 에버트 재단

인사말



더불어민주당 최고위원 남인순

안녕하십니까?

더불어민주당 최고위원이자, 보건복지위원회 소속, 서울 송파구병 국회의원 남인순입니다.

〈젠더관점의 사회보장 정책 마련을 위한 토론회〉의 개최를 진심으로 축하합니다. 이번 토론회를 함께 주최하는 한국여성단체연합 백미순김영순최은순 공동대표님, 공적연금강화국민행동 이찬진 공동집행위원장님과 후원해주신 프리드리히 에버트재단 등 여러 관계자분들께 감사드립니다. 또한 오늘 토론회의 발제를 맡아 주신 제갈현숙 한신대학교 강사님과 이은주 성결대학교 강사님, 토론을 맡아 주신 송다영 인천대학교 사회복지학과 교수님, 성정숙 사회복지연구소 물결 대표님, 김수현 국민연금지부 정책위원님께서도 감사의 인사를 드립니다.

젠더관점에서 우리나라 사회보장제도는 아직도 에스핑 엔더슨의 탈상품화를 지향하는 수준에 머물러 있으며, 이는 남성중심적 관점을 여전히 견인하고 있다는

것을 의미합니다. 대부분의 복지서비스 제공 기준이 ‘가구’단위인 것도 ‘남성 가구주’를 근거로 합니다. 또한 탈상품화의 주체가 남성위주의 노동시장 구조를 기반으로 하기 때문에, 여성은 상품화, 가족 돌봄에서도 자유롭지 못하고 두 가지 역할 모두를 수행해야하는 노동자의 위치에 있습니다. 이를 해결하기 위해 남성의 가족화가 문화적·제도적으로 진행되어야 합니다. 그리고 여성이 돌봄노동의 도구가 아닌 제대로 노동의 가치를 인정받고 동등한 처우를 누리는 주체로서 자리 잡도록 성평등이 사회보장제도의 목적으로 충분히 다뤄져야 할 것입니다.

실례로 지난 21일 종료된 국정감사 과정에서 제가 지적한 ‘국민연금 출산크레딧 제도 수급자 현황’이 현실에서 얼마나 젠더 불평등하게 작동하고 있는지 드러내기도 했습니다. 출산크레딧 제도는 저출산·고령화를 대비하여 여성 가입자의 연금 수급권 획득 기회를 확대하고자 하는 목적이지만, 2019년 6월 기준 전체 출산크레딧 수급자 1,160명 중에 16명(1.38%)이 여성수급자인 것으로 드러났습니다. 반면 해외의 경우, 여성의 연금 수급권 향상을 위해 출산뿐 아니라, 돌봄노동이나 출산 및 육아휴직 기간을 크레딧으로 보완하는 방식으로 확대·개편되고 있고, 남성 역시 돌봄에 참여하면 동등한 혜택을 누리도록 하는 등 우리에게 많은 시사점을 던져주고 있습니다.

이렇듯 사회보장제도의 틀이 여전히 성평등적으로 운영되지 않고 있습니다. 오늘 토론회를 통해 다양한 분야의 전문가들과 젠더적 관점에서 지금의 불평등한 사회보장제도를 점검하고 제안해주신 개선방안들이 제도에 실제 반영되도록 국회에서도 더욱 노력하겠습니다.

바쁘신 와중에도 자리에 함께하여 주신 여러분 모두의 건강과 행복, 평화를 기원합니다. 감사합니다.

차 례

사회 : 김영순 (한국여성단체연합 공동대표)

[발제]

발제 1

젠더관점에서 바라본 사회보장제도 1
제갈현숙(한신대 강사)

발제 2

소득보장제도의 젠더불평등 요소와 대안 논의의 한계 25
이은주(성결대 강사)

[토론]

토론 1

송다영 (인천대학교 사회복지학과 교수) 55

토론 2

성정숙 (사회복지연구소 물결 대표) 59

토론 3

이찬진 (참여연대 사회복지위원회 실행위원) 63

토론 4

김수현 (국민연금지부 정책위원) 67

[종합토론]

발제 1 젠더관점에서 바라본 사회보장제도

제갈현숙 (한신대·경상대 강사)

“자본주의 체제 내부에서 과거의 가족적 유대가 해체되는 것이 얼마나 끔찍하고 역겨워 보이는가에 상관없이, 대규모 산업은 가정 경제 영역 바깥에 있는 조직화된 생산과정에서 여성과 젊은 사람들, 남자아이들과 여자아이들에게 중요한 몫을 할당한다. 대규모 산업은 이를 통해서 보다 고차적인 형태의 가족 및 양성 간의 관계를 위한 새로운 경제적 토대를 창조한다(K. Marx, 자본론 1권 중).”

1. 문제제기

- 세계경제포럼(WEF) 「세계 젠더격차 보고서 2018(Global Gender Gap Report 2018)」 결과 전제 조사국 149개국 중 115위.
 - WEF의 조사는 경제참여·기회, 교육성과, 보건, 정치 권한 등 4개 부문에 국가별 성별 격차를 수치화한 결과임. 경제참여·기회 부문 0.549, 정치권한 0.132로 매우 낮은 수준을 기록함. 특히 남녀 임금 평등지수에서 0.532(세계평균 0.632)
 - 경제지표인 국내총생산(GDP)은 205개국 중 2018년부터 2019년까지 12위를 유지하고 있음. OECD의 GDP 대비 사회복지지출(SOCX) 비중은 2016년 10.5%, 2017년 10.6%, 2018년 11.1%로 소폭으로 증가(OECD 평균 20.1%)로, 2018년 기준 한국의 사회복지지출 비중은 칠레, 멕시코에 이어 세 번째로 낮음.

- 초저출산 심화에 따른 국가복지의 집중지원 대상으로서 친여성적 정책이 증가하고 있지만, 고착화된 여성의 젠더역할을 오히려 강화시키는 방향으로 제시되었고, 이에 젠더평등적 노동과 사회복지 구조화에 대한 필요성이 대두되고 있음.

- 한국 저출산 현황: 2019년 2분기 합계출산율은 0.91명으로 2008년 집계를 시작한 이래 최저 수준(2018년 0.98의 1명 미만을 기록). 유일하게 세종시만 출산율이 상승함. 이는 노동시장의 안정성과 개인의 삶이 매우 밀접한 관계에 있다는 반증임.
- 한국은 1983년 합계출산율 2.06명으로 대체출산율 수준 이하인 저출산 국가로 진입. 2002년 합계출산율 1.18명, 합계출산율 1.3을 밑도는 초저출산국가로 분류
- 2005년부터 정부는 「제1~3차 저출산·고령사회 기본계획」을 중심으로 법 제정 및 대통령 직속 저출산·고령사회위원회 출범. 2006년 이후 저출산 예산으로 152조 원(연간 평균 11조원 규모)가량 투입됐으나, 정책의 효과는 부정평가 높음.
- 출산율을 ‘언제까지 N% 올린다’는 방식으로 정책목표 실현불가. 대안으로서 ‘보편적 사회보장제도와 성평등 사회’가 저출산 극복의 열쇠가 될 수 있다고 제시됨.¹⁾
- 젠더평등에 기초하지 않은 저출산·고령화 대책은 효용성이 없으며, 가족정책과 사회정책 전반에 젠더평등의 가치를 접목하는 방향 전환 제시
- 저출산을 매개로 진행되는 국가 수준 및 사회의 다양한 논의는 복지국가 레짐으로 연결되고 있음. 이러한 환경은 젠더 평등의 관점에서 볼 때, 경직적이고 노동 중심성이 강한 사회보장체계를 변화시킬 수 있는 유의미한 계기임.
- ※ 여성의 출산권에 대한 통제는 가부장제의 핵심이었는데, 심각한 저출산 현상은 가부장제의 기초를 흔드는 중요한 변수이자, 가부장적인 젠더관계의 변화를 예고하는 분명한 지표로 볼 수 있음. 또한 젠더의 평등레짐 하에서 일·가족양립 정책으로 극복할 수 없는 슈퍼우먼 콤플렉스에서 벗어나고자 하는 여성들의 저항으로 볼 수도 있음²⁾
- 고착화된 젠더역할 해체 및 젠더평등을 지향하는 복지국가의 개혁 과제에 관심이 필요함.

1) 2018년 6월 28일 대한민국헌정회 여성위원회 주최로 개최된 ‘새로운 저출산 대책 패러다임’ 토론회

2) 김미경(2015). “젠더질서의 변화와 유연한 젠더 레짐: 여성정책에서 성평등정책으로의 패러다임 전환을 위한 소고”. 『사회사상과 문화』18권4호. p.410.

- 복지국가 내부에서 젠더관점은 젠더평등을 위한 시도보다는 산업적 필요와 저출산과 같은 사회적 필요에 의해 제기됨. 그 결과 형식적 수준의 평등에 머물고 있음.
 - 자본주의 사회의 젠더질서는 이성애관계의 부부를 전제로 둔 남성생계 부양자 규범이 상당히 오랫동안 지속되어 옴. 또한 2차 대전 이후 사회 정책은 ‘남성 생계부양자-여성 전업주부’ 전제 위에 형성되면서, 남성 중심의 소득유지 정책이 주류화 됨.³⁾
 - 21세기 이후에도 여성의 젠더역할은 가부장적 기초위에 머물러 있고, 의사결정과정에서 여성의 배제 비율은 높으며, 노동시장에서의 여성의 낮은 지위는 보편적임. 물론 20세기 중후반 젠더 격차를 극복하기 위한 복지국가들의 시도가 존재했지만, 이러한 노력들은 남성과 여성의 형식적 평등에만 주목하였음. 그 결과 일·가족양립을 지향했던 복지국가들에서 오히려 구조적인 성차별에 대한 인식이 약화되었다는 평가도 존재함.⁴⁾
 - 여성들의 노동시장 참여율은 자발적인 측면보다는 자본의 필요에 의한 조정되어 옴. 임노동과 가사노동의 이중 부담은 여전히 여성의 몫으로 머물. 이에 ‘일·가족양립’이라는 젠더질서로 극복하기 어려웠던 가부장적 젠더질서에 주목해야 함.
 - 젠더평등을 지향하는 사회보장의 방식과 유연화된 노동시장에 기반을 둔 사회보험 방식은 서로 조응하기 어려운 여러 문제점을 가짐.
 - 국민연금 출산크레딧처럼 여성의 권리 기반을 추가적으로 삽입시킨 제도는 형식적 수준의 평등을 넘어서지 못하고, 젠더 역할 변화에도 영향을 미치지 않으며, 불평등한 노동시장의 조건은 그대로 유지되고 있음.
 - 가족의 재생산 비용과 비경제적으로만 치부되었던 가사 및 돌봄노동의 주체에 대한 새로운 담론과 젠더평등적 사회보장을 위한 권리 기반에 대한 재고가 요구됨.
- 젠더평등의 관점 중에서 ‘남녀 간 같음과 차이’의 이분법을 넘어서 ‘가

3) 요스타 에스핑-안데르센(2014). 『끝나지 않은 혁명』. 주은선·김영미 역. 나눔의 집. p.132.

4) 김미경. ibid. p.417.

부장적 규범과 제도에 도전'하는 변혁적 전략으로 남녀에 대한 다른 평가와 보상을 결정하는 남성 중심적 사회 규칙을 변화시키기 위한 관점에 동의함.⁵⁾

“성평등은 단지 여성이 남성만큼 수량적으로 혜택을 받는가에 머물지 않는다. 성평등은 더 근본적으로 특권층에게만 한정되었던 혜택을 더 많은 다수가 함께 누릴 수 있도록 사회적 성별 권력 관계의 재편을 지향한다. 성평등의 최종 종착지는 사회구성원 대다수가 성별에 관계없이 자유롭게 평등하게 정의롭게 시민으로서의 권리를 누릴 수 있게 하는데 있다. 경제적 사회적 자원에 대한 공평한 분배, 차이에 대한 사회적 인정, 분배의 의사결정에 참여할 수 있는 정치적 대표성 확보는 이를 가능하게 해준다.”⁶⁾

- 이 글은 젠더적 관점에서 살펴 본 한국 사회보장제도의 역사적, 구조적 문제점에 대해 살펴볼 것임. 이를 바탕으로 무엇이 젠더 관점에서 문제가 되는지에 대해 분석할 것임.
- 역사적 문제로 한국 사회보장제도의 법제화 시기와 전면적 제도화 및 발전기 과정에서 노동자와 시민의 요구보다는 국가 및 자본의 필요에 의한 발전과정이란 특성을 가짐. 이러한 역사적 특성으로 태생된 문제점들을 살펴봄.
- 구조적 문제점으로는 보편적인 생산체제의 문제, 사회보험 중심의 사회보장체제의 한계, 신자유주의 복지국가로서 한국 복지레짐의 노동 및 개인능력 강조, 이러한 구조화가 여성에게 미친 요소, 그 결과물로서 돌봄노동 사회화의 딜레마까지 분석함.

2. 한국 사회보장제도의 특징

5) 이재경·김경희(2012). “여성주의 정책 패러다임 모색과 성평등”. 『한국여성학』28(3). p. 16.

6) 송다영(2018). “성평등 관점에서 본 문재인 정부 포용국가론 비전과 정책”. 『다시 젠더를 묻는다: 경험, 역사, 그리고 정치적 지평』. 한국여성학회 추계학술대회. p.82.

1) 역사적 특징: 국가 주도형, 잔여주의적 발전

- 노동자와 시민의 필요에 의한 제도 형성이 아닌 군사정권의 정당화 수단을 위한 도구로서 사회보장제도 도입. 한국사회의 민주화 이후까지 한국의 사회복지제도는 군사정권의 정당성을 위한 형식상의 비민주적 제도로 평가됨.
- 한국에서 가장 먼저 사회보험이 적용된 집단은 공무원(1960)과 직업군인(1963), 그리고 사립학교 교직원(1975/1978)임. 이는 군사정권의 정당성과 정치적 기반을 확충하기 위한 수단으로서 사회보험을 입법화⁷⁾했던 한국적 특수성으로 평가됨.
- 사회보험의 제도적 시행 관점에서 산업재해보상보험만이 1964년에 이루어졌고, 의료보험은 1977년, 국민연금은 1988년이 돼서야 비로소 존재를 드러냄.
- 사회보험 관계법의 입법화가 추진된 이후부터 1970년대까지 국가주도 산업화가 추진되면서 저임금 노동력을 바탕으로 경제성장률 8.5%~11.4%의 고도의 압축 성장을 달성함. 이 시기 군사정부는 사회보험 방식을 소득보장의 방식으로 선택함으로써 사회보장제도 수립에 필요한 재원을 노동자와 해당 기업들에게 전가시키는 형태를 취했고, 국가의 재원은 경제 투자에 집중시키는 방식 고수됨.
- 그 결과, 재정부담 없는 사회보장체계를 외형적으로 완성할 수 있었고, 소득보장제도의 핵심인 사회보험 운영과정에서 가입자, 특히 노동자들의 참여를 간단히 배제시킬 수 있게 됨. 계급으로서 노동자도 고려되지 않았을 뿐만 아니라, 군사정권의 가부장성은 젠더관점 자체가 전혀 발전되지 않음. 오히려 국가주도의 성매매 산업 활성화를 위해 해당 산업에 종사하는 여성들을 관리하는 수준을 ‘복지’로 포장함.

7) 법제화시기를 보면, 사회보장에관한법률(1963), 공무원연금법(1960), 군인연금법(1963), 선원보호법(1962), 군인보호법(1962), 산업재해보상보호법(1963), 의료보험법(1963년)이 군사독재정권 수립 이후 1960년대 입법화됨. 이후 국민복지연금법(1973), 사립학교교원연금법(1973), 공무원 및 사립학교교직원의료보험법(1977), 국민연금법(1986), 국민의료보험법(1997), 국민건강보험법(1999) 순으로 진행됨.

- 군사정권의 영향으로 사회보장의 실질적인 제도 시행까지 오랜 정체기를 거쳤고, 1987년 민주화 투쟁을 기점으로 사회보험 중심으로 제도가 발전되기 시작함. 이후 1997년 경제위기 이후 김대중 정부는 4대 사회보험 가입대상을 전 국민으로 확대(2000~2005), 기초생활보장제도(2000)를 도입하면서 사회보장체계를 갖추게 됨.
- 사회보장제도는 형식적 법제화 시기에는 정권의 정당성을 위한 수단으로, 제도의 완비 시기에는 신자유주의적 구조조정으로 빚어질 사회문제에 대한 보완 수단으로 기능함. 이러한 특징으로 계급적 불평등뿐만 아니라 젠더불평등이 전혀 고려되지 않았음.
- 김대중 정부는 한국 사회 최초로 복지국가레짐을 형성해서 다각적인 복지제도를 발전시킴. 그러나 신자유주의 구조개혁으로 분화되고 분절되는 노동시장에 조응할 수 있는 제도가 마련되지 못했고, ‘복지국가 황금기’를 거쳤던 국가들의 수사들을 차용해서 국가복지의 전면서 시행을 결과의 평등이 아닌 기회의 평등을 제시함으로써 ‘개인의 능력’과 ‘노동활성화’를 중시하는 복지기반을 형성함.

<표 1> 한국 사회보장체계

	종류	관리운영주체	주무부처
사회보험 - 기여와 급여 - 비자산조사 (지역가입자에겐 자산조사 적용) - 재원: 보험료 - 할당기반: 보편	국민건강보험	국민건강보험공단	복지부
	노인장기요양보험		
	국민연금	국민연금공단	
	고용보험	근로복지공단	노동부
	산업재해보상보험		
공공부조 - 조세, 자산조사 - 할당기반: 선별	국민기초생활보장제도	지자체	복지부
	기초노령연금→기초연금		

사회서비스 - 비기여 - 자산조사 - 자원: 조세 및 본인부담금 - 민간서비스 중심, 대상별 서비스 - 할당기반: 선별	아동 및 청소년: 상담, 지역사회프로그램, 보육, 가정위탁보호시설 보호, 입양, 특수아동 사업, 미혼모 보호 및 재활, 학교사회사업		
	여성 및 가족: 상담, 시설보호, 여성회관, 남녀고용평등법, 영유아 보육		
	장애인 복지: 장애수당, 소득보장제도(세금 및 요금감면), 의료보호, 고용보장 및 직업훈련		
	노인복지: 경로우대, 고용지원, 재가복지, 경로당 등		
*특수지역소득보장 :공무원, 군인, 사립학교교직	공무원연금	공무원연금관리공단	행안부
	군인연금	인사국	국방부
	사립학교교직원연금	사학연금관리공단	교육부

2) 신자유주의 복지국가: 소득보장 복지국가에서 노동연계 복지국가로

- 1979년 영국수상으로 선출된 대처(Thatcher)는 경제위기의 모든 원인을 관대한 복지국가, 전투적인 노동조합, 관료적인 공공영역으로 지목.
 - ‘정부는 무능하고, 시장은 유능하다’, ‘대안이 없다(TINA: There is No Alternative)’ 등
 - 대처리즘(Thatcherism)은 복지국가 위기 이후 보수적 복지체제로 이행에 있어 중요한 이데올로기와 프로그램을 제공함. 노조의 권리는 크게 제한됐고, 공공영역은 대부분 사유화, 복지국가의 토대는 결과적으로 약화됨. 장기 집권의 보수당에 대적하기 위하여 노동당은 ‘제3의 길’을 선택하게 됨.
- 제3의 길은 기든스(Giddens)이 정립한 영국 신노동당(New Labour)의 ‘사민주의 현대화 전략’. 구좌파(old left)⁸⁾와 신우파(new right) 모두를

8) 고전적 사민주의의 주요 전략은 사회·경제적 생활에서 광범위한 국가 개입, 케인즈주의적 수요 관리와 조합주의(corporatism), 완전고용, 혼합 또는 사회적 경제, 시민을 보호하는 포괄적인 복지국가임. 구노동당(Old Labour)은 포괄적인 복지국가를 유지하다가 70년대

뛰어넘기 위한 시도라고 설명함.

- 블레어(Blair)는 사회적 정의가 경제적 효율성을 저해해서는 안 되고, 국가가 시장의 질서에 위배되는 개입을 최소화하기 위해, 노동당이 노조와 기업의 협조관계를 통해 국가 경쟁력을 높일 수 있도록 역할 해야 한다고 주장함. 이를 위해 ‘결과의 평등’이 아니라, ‘기회의 평등’으로 무게중심을 옮기게 됨.
- 시장, 개인, 낮은 조세를 주요 정책적 바탕으로 내세워 다수 중간층 유권자들로부터 지지를 받으며 정권교체에 성공함. 제3의 길은 득표를 위한 전략으로 신자유주의로 인해 발생한 문제를 극복하기 위한 것이 아니라, 보수당의 신자유주의를 그대로 계승했다는 점에서 비판받게 됨.⁹⁾ 제3의 길은 이후 한국의 ‘생산적 복지’ 레짐 및 복지국가가 신자유주의적 성격으로 출발하는데 깊은 영향을 미침.
- 제3의 길은 복지국가를 매개로 좌우로 대립해왔던 의회정치 대립세력들과 노동 활성화를 위한 조치로서 복지를 수단화하는 데 합의하며 대통합을 이뤄냄. 유럽에서는 ‘활성화(activation)’, 북미에선 ‘노동연계복지(workfare)’로 대표되는 적극적 노동시장 정책으로의 전환이 대대적으로 진행됨. 복지국가에서 사회적 위험으로부터 보호 및 소득보장을 위한 포괄적 사회보장 기능은 삭제되면서 노동과 일자리를 내세운 노동시장 참여를 핵심으로 한 제도개편이 강화됨. 복지수급에 대한 사회권보다 ‘노동에 대한 책임’이 강조됨.

□ 노동연계 복지국가로의 전환으로 복지국가는 개인에게 노동의 의무를 강제하면서, 선별적 할당기준을 까다롭게 함.

- 가난한 여성의 도덕성을 관리하고, 저임금 노동시장을 규제하고 억누르기 위해 기능함. 복지삭감 과정을 도덕적이고 문화적인 헤게모니로 공격하면서 사회적 약자로 분류되는 계층에 대한 도덕적 비난이 자행됨.
- ‘일할 기회를 통한 자존감 향상과 역량 강화’와 같은 개인 책임을 목표

경제위기 상황에서 전후 맺어진 사회적 합의(social consensus)를 스스로 파기, 보수당 집권기간(1979-1997) 사회적 합의는 축소됨.

9) 김수행(2006). "영국 노동당의 사회민주주의". 김수행·정병기·홍태영 공저『제3의 길과 신자유주의』, 서울대학교출판부(2006 개정판). p.108.

로 제시하였고, 이러한 정책은 인종 및 젠더에 따라 다르게 작용한다는 점이 은폐됨.

□ 신자유주의 개혁의 주요 결과.

- (노동의 여성화) 신자유주의 대표적인 노동정책은 유연화와 노동 내부 분절화로 대표됨. 노동의 여성화¹⁰⁾란 불안정 노동의 보편화를 설명하는데 젠더적 관점 투영. 여성의 일자리가 그랬듯이, 일반적으로 노동이 불안정해진 것과 남자들의 적합한 일자리를 여성들이 훔쳐갔다는 식의 원한의 표현이기도 함.¹¹⁾
- 그러나 현대 노동사회는 어떤 차원의 성과가 제대로 나는 한, 누가 노동을 수행하는가에 관심을 갖지 않음. 비용을 절감하거나 이윤을 증가시키기 위한 자본의 전략에 따라, 이제까지 여성노동력은 선택적으로 사용됨. 신자유주의 대표적인 특징인 불안정성의 증가는 노동 그 자체가 본질적으로 여성화되었음을 의미함.
- 즉 신자유주의 시대 불안정 노동은 젠더 차별적인 기제임과 동시에 자본의 비용축소와 이윤율 제고를 위한 무차별적이고 보편적인 현상이 됨.
- (노동시장 분절에 따른 사회보장 질서 재편) 시장의 모순이 재분배 영역인 보편주의적 복지기반에서 보완되었던 기능은 신자유주의 노동시장 개혁 이후 작동하지 않음.
- 노동시장 내의 지위에 따라 비례적으로 사회권의 지위가 결정되면서 노동시장 분할에 따른 재분배의 역진성 발생
- 여성은 선별주의 할당원칙을 기반으로 개인 책임과 노동이 강화되면서 복지기반이 오히려 축소됨. 이러한 현상은 저임금 노동력 확보를 위한 적극적 노동시장 정책의 일환으로 여성의 노동력은 자본의 필요에 의해 저임금과 탈복지 현실에 처하게 됨.

10) Nina Power(2018). *One-Dimensional Woman*. 도둑맞은 페미니즘. 김성준(역). EDiTUS. p. 55.

11) 이는 일자리 부족에 대한 잘못을 젠더적으로 접근해서 여성에게 원망을 돌리려는 전형적인 방식 중 하나임.

3. 한국 정부 복지레짐별 ‘노동’의 강조와 신자유주의 적응

- (신자유주의 복지레짐) 1997년 경제위기는 한국의 복지레짐을 형성시키는 데 직접적인 영향을 미쳤고, 국민의 정부를 기점으로 각 정부별 복지레짐이 형성됨. 정권의 성격에서 세 번의 민주정부와 두 번의 보수정부라는 차이 존재. 그러나 복지레짐상의 신자유주의 이데올로기 및 원칙과 관련해서는 크게 변화되지 않음.
- 노동에 대한 레짐별 태도는 일자리활성화, 개인 강화와 연결된 기회의 평등으로 유지됨.
 - 소득보장제도는 사회보험의 급여변화로 발전되어 옴. 그러나 분절화 된 노동시장의 재분배 기능은 ‘사각지대 문제’로 대두됨.
 - 공공부조제도는 상대적 빈곤선 도입과 개별급여로 전환, 조건부 수급 조건이 강화되어 옴. 장애인과 빈곤 노인을 위한 선별적 소득보장제도 미미하게 확대되어 옴.
 - 저출산, 고령사회 대응을 위한 보육료지원 및 양육수당, 사회보험제도를 이용한 장기요양서비스 등이 대표적으로 지원됨. 전자는 조세기반, 후자는 사회보험료 기반으로 운영됨.

<표 2> 복지레짐별 주요 사회보장정책 변화

	국민의 정부	참여 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	1998~2002 생산적 복지	2003~2007 참여복지	2008~2012 능동적 복지	2013~2017 맞춤형고용복지	2017~2022 포용적 복지
사 회 보 험	산재고용보험 적 용 확 대 (00-05) 의약분업(00) 건보통합(조직 00, 재정03) 전국민 국민연 금 기 반 구 축 (99)	국민연금법 개 정 (급 여 인 하 등, 07) 노인장기요양 보 험 법 제 화 (07)	노인장기요 양보험시행 (08) 공무원연금 법 개정(09)	의료보장성강 화(13) 노인장기요양 보험 치매특별 등급(14)	산재보험적용확 대(18.12), 건강 보험보장성 강 화(2017) 치매국가책임제 추진(2017.09) 국민연금 취약 계층 가입대상 자 확대(18)

공공부조	경로연금(98) 국민기초생활 보장제도(00)	기초노령연금 법(07), 차상위 계층지원(의료 급여, 자활, 04), 장애인수 당확대(05)	기초노령연 금시행(08) 장애인연금 (10)	기초연금(14) 기초보장 맞춤형 급여체계 (14) 일을 통한 빈 곤 탈출지원 (13)	기초연금인상 (18) 장애인연금 기 초급여 인상(18)
사회서비스	장애인복지5개 년계획(98)	보육확대(04) 저출산·고령사 회대응(05) 사회서비스일 자리(04) 다문화가족지 원센터(06)	5세아 누리 과정, 0~2세 아 무상보 육(12), 적 극적노동시 장정책 확 대(ALMP, 08)	무상보육, 무 상교육실현 및 내실화(13) 경력단절 여성 지원, 양성평 등 확대 등	장애인등급제 축소(18), 폐지 (19) 맞춤형 주거복 지실현(17)
조세			근로장려세 제(EITC, 09)	근로장려세제 확대	근로장려세지 지원확대, 지급 액 확대

자료: 노대명(2018). 『사회보장2040 및 제2차 사회보장기본계획수립』. 보건사회연구원. p.37. 발췌

- (노동을 통한 복지의 강조) 생산적 복지는 한국 최초의 국가복지체제로써 이념적으로 사회적 시민권과 사회적 연대를 강조하였으나, 정책의 특성은 노동을 통한 복지였음.
- 경제성장에 걸림돌이 되는 복지가 아니라, 도움이 되는 복지정책을 추구하겠다는 경제와 복지의 관계를 설정함.
 - 생산적 복지로 제3의 길의 다양한 전술이 자연스럽게 수용됨
 - 국민기초생활보장제도 도입으로 공공부조에 대한 국가의 책임, 사회보험 적용대상자 전면 확대 등이 추진됨. 그러나 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준, 자산조사의 엄격성 및 현실을 반영하지 못한 빈곤선 기준, 비정규직 노동자와 실업자는 사회보험제도에 가입하거나 가입상태를 유지하기 어려운 결과를 낳음.
 - 생산적 복지를 계승했던 참여복지는 보육과 사회서비스 확충(2004), 저출산고령사회대응(2005), 기초노령연금을 도입(2007)함. 이처럼 참여복지에서는 저출산·고령사회에 대한 대응 기제로서 전환됨. 이 시기부터

저출산 문제가 국가의 중요한 해결과제로 부각되었고, 출산율 제고가 사회정책의 중요한 목표로 설정되기 시작함.

- 사회보험을 통한 노동시장의 차별이 보완될 수 있는 재분배기능은 고용형태의 분화로 제대로 작동되기 어려워짐. 비정규직이 더 이상 비정형노동이 아닌 정형노동으로 수용될 정도로 일상화되었고, 비정규직의 성별 분포는 여성이 우세함. 이러한 관점에서 사회보험의 보편화는 비정규직 노동자와 특히 여성노동자에게는 적용되기 어려움.
- 비정규직 노동자의 사회보험 미가입 문제의 심각성은 2000년도 초반부터 사회적으로 다양하게 문제가 제기됨. 그러나 비정규직이 고용형태의 절반이상으로 확대되던 시점에도 제도에 대한 근본적인 전환시도는 없었음.
- 사회보험은 보험원칙에 입각한 재원형성으로 조직된 노동자와 소득이 파악되는 시민 중심으로 발전하여, 불안정고용층 특히 비정규직 노동자와 저소득 시민에 대한 소득보장 기대효과는 그다지 높지 않음. 그렇기 때문에 노동시장에서 임금 차이로 발생한 소득 불평등의 문제가 사회보장체계 내에서도 유지되고 있음.
- <표 3>은 사회보험에서 제도상 수용하지 못하는 적용제외 사업장, 적용제외 대상에 대한 내용. 가사서비스업은 대다수 여성이지만 고용관계형성의 어려움으로 대표적인 예외업종이 되었고, 단시간 노동자들은 당연적용에서 제외됨.

<표 3> 사회보험의 적용대상 및 적용제외 대상(사업장 및 사업장가입자 기준)

	국민연금	건강보험 노인장기요양보험	고용보험	산재보험
나이	18세~60세 미만	나이불문	65세 이상 제외	나이불문
적용사업장	노동자 1인 이상 노동자를 사용하는 사업장 (특수직역 제외)	노동자 1인 이상 노동자를 사용하는 모든 사업장 공무원 및 교직원 사업장 포함	노동자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(건설공사 일부 제외)	노동자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장
			근로기준법에 따른 근로자 기준	

적용 제외 사업장			농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하 노동자 사용하는 사업. 가사서비스업 건설사업자 등	농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 자가 사업으로서 상시노동자수가 5명 미만인 사업. 가구 내 고용활동. 특수직역
제외대상	타 공적연금 가입자 기초생활 수급자 1개월 이내 사용되는 노동자(고용기간 1개월 이상, 월 60시간 또는 월 8일 이상 노동시간일 경우 가입 대상이 됨)	의료급여 대상자 1개월 미만 고용되는 노동자, 비상근 노동자 또는 1월 60시간미만, 단시간 노동자 소재지가 일정하지 아니한 사업자의 노동자 및 사용자	65세 이후 고용된 자 1월간 소정근로시간이 60시간미만인 노동자(1주 15시간 미만) 공무원, 사립학교 교직원연금법 적용자, 별정우체국직원, 외국인노동자	공무원연금법, 군인연금법, 선원법, 어선원 및 어선재해보상보험법, 사립학교교직원연금법에 의해 재해보상이 행하여지는 자

자료: 4대 사회보험정보연계센터(<http://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/clnt/EntrObjLayout1.do>) 재구성

- (개인 능력 강화 및 강요된 나쁜 일자리 확대) 보수정권인 이명박 정부의 능동적 복지와 박근혜정부의 고용맞춤형 복지는 시민의 개인 능력을 복지의 핵심 대상으로 노골화함.
- 시민 스스로 복지를 향상시키기 위한 노동에 대한 강조와 이를 활성화 하는 것이 국가의 역할로 명확히 함.
 - 능동적 복지에서는 참여복지에서 법제화했던 노인장기요양보험(2008) 시작, 근로장려세제(2009), 장애연금(2010), 무상보육(2012) 등이 추가 됨. 고용맞춤형 복지에서는 사회보장기본법의 전부개정(2013), 기초생활보장제도 개편(2014), 기초연금 도입(2014) 등이 추진됨.
 - 정부는 학교 내 신규 직종 등을 지속적으로 증대시키면서 영양사, 조리보조원, 사서보조원, 행정보조원, 청소원 등 학교 내 새로운 직종을 꾸준히 증대시킴. 공적자금으로 단기간 효과적인 영역의 양적 일자리 확대에 치중함. 대다수 이러한 일자리는 여성일자리가 됨.
 - 결과의 평등을 중시하는 소득보장국가를 비용 발생 복지국가로 규정함

으로써, 결과적으로 빈곤한 시민에 대해 국가 지원에 대해 낭비적이란 이데올로기 고착화

- ‘저출산·고령사회’에 조화롭지 않은 공적연금제도 개편을 위해 기존 복지국가는 노인세대 중심으로 규정, 세대 간 갈등 부각. 이에 대한 상대 개념으로 생애주기별 균형을 제시했지만, 영유아에 대한 지원 이외에 제도화된 생애주기별 정책은 발견되지 않음. 이는 구노동세대에 대한 지원보다는 미래노동세대에 대한 지원이 생산적이라는 경제적 발상을 근간으로 함.
- 소득보장국가의 급여제공 기제의 근거는 ‘사회적 필요(needs)’를 기반으로 빈곤, 노령, 실업, 질병 등에 대한 보장체계가 구축됨. 반면, 신자유주의적 복지국가에서는 노동시장 양극화 등이 배경으로 제시되면서 신사회위험에 대응하기 위해 생애주기별, 전국민 대상 수혜라는 보편성을 부각시킴. 그러나 저출산, 고령사회 대응 프로그램 이외의 노동시장의 양극화문제, 일가정양립, 세습빈곤 등에 대한 대응 정책 설계가 구체화되지 못함. 무엇보다 이미 시장화된 복지서비스 구조에 대해 별다른 관심이 없음.

□ (신자유주의적 복지체제의 특징) 재생산 영역뿐만 아니라 생산영역부분까지 포괄하는 경제-노동-사회 정책에 대한 종합적인 재고가 필요함.

- 국가주도로 형성되어 국가의 재정 및 정책 권한이 절대적임
- 경제 및 사회적 불평등의 대상이 되는 계층에 대한 소득보장체계가 미흡함.
- 사회적 안전망의 충분한 설치 없이 노동시장을 분절화 시켜 임금 및 노동조건이 하향화됨. 이러한 노동시장 변화에 여성노동자는 보호막 없이 그대로 노출되어 옴.
- 공적 영역으로써 사회복지 공급체계를 형성하지 않고 시장화됨.
- 정부 주도의 나쁜 일자리 확대가 사회서비스 확충 전략의 핵심 목표가 됨으로써 여성일자리 하향화에 기여함.

○ 젠더평등의 관점에서 제고되어야 할 과제

- 경제발전과 성장을 언제나 우선으로 하는 국가헤게모니에 대적할 대항헤게모니 구축

- 신자유주의 노동시장정책으로 빚어진 노동문제에 대해 제도개혁과 같은 제도적 대응에 대한 평가
- 1차 분배 영역(시장)과 2차 재분배 영역(사회정책)의 기능과 역할 재규정 → 개인의 역할과 사회의 역할

4. 젠더 관점에서 무엇이 문제인가?

1) 계층화된 여성복지 비판과 사회복지에 대한 기능주의적 태도

- 1990년 한국여성개발원은 “여성복지란 여성이 국가와 사회로부터 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 동등하게 보장받음으로써 여성의 건강, 재산, 행복의 조건들이 만족스러워지는 상태를 의미하며 동시에 가부장적 가치관과 이에 기초를 둔 법, 기타 사회제도를 개선하는 것 등으로 여성의 인간다운 삶을 실행하기 위한 모든 실천적 노력을 포함하는 개념”으로 정의
- 가부장제도와 자본주의적 생산가치의 분배는 여성복지의 궁극적 목표달성에 장애요인이 됨. 여성복지의 개념, 목표 그리고 전략이 달성되기 위해서 여성복지는 다양한 복지 분야의 하나로 취급되어서는 안 됨.
- 한국 사회보장체계에서 여성복지는 아동 및 청소년, 노인, 장애인 복지와 같이 특정 계층에 대한 사회(복지)서비스로 구조화됨. 여성복지에서 여성은 사회적 약자 또는 취약계층으로서의 여성으로 의미를 제한함. 왜냐하면, 여성은 인구학적 기준에 따라 달라지는 특성이 아니고, 젠더를 구성하는 매우 보편적인 존재로서 레짐구조에서 통합적으로 접근되어야 함.
- 즉 젠더 차별을 해소하기 위한 노력으로 여성에 대한 의도적인 개입과 젠더평등을 위한 원칙은 구분되어야 하고, 이러한 관점에서 복지의 한 영역 혹은 대상으로만 여성을 특화하는 것은 오히려 실질적 젠더평등 달성에 기여하지 못함.
- 복지국가 보편적 권리기반에서 배제되었던 여성. 즉 현대 복지국가의 기준점이 된 사회권과 베버리지보고서의 공통점은 권리 기반이 노동

- 기여와 연계됨. 이러한 체제의 핵심 제도인 사회보험이 한국 사회보장의 주축이 되어 발전됨.
- 20세기 복지국가는 완전고용과 케인즈주의적 경제원리가 실현되기도 했던 모델로 평가됨. 이 모델의 주요 수혜자는 북반구 선진자본주의 국가 내부의 남성 노동자들로 전일제 완전고용에 의한 노동질서가 전후 이후 약 30년간 유지됨.
 - 그 결과, 젠더 역할이 깊숙이 고정된 복지국가의 구조에서 여성은 여전히 가정에서의 주된 역할을 담당, 남성부양자인 남편이나 아버지의 피부양자 조건으로 복지국가의 혜택을 제공받았음.
 - 여성의 권리 기반은 선별주의적 할당 기반에 근거해서 제공됨. 공공부조의 대상자, 특히 싱글맘의 경우 사회보험을 통한 소득보장을 제공받기 보다는 공공부조의 수혜대상이 되는 방식이 일반적임.
 - 이러한 20세기 복지국가 핵심 제도인 사회보험이 20세기 말 한국의 사회보장체계 전면적인 구축과정에서 제대로 검토되거나 재고되지 못한 채, '복지국가'자체에 대한 정치적 선호로 변화된 사회에 조응하지 못할 제도가 전면화 됨. 특히 젠더불평등 요소에 대한 문제의식이 중심논의로 수용되기까지 상당 기간 소요됨.
- 신자유주의적 복지국가에서 개인에 대한 노동의 강요는 노동시장 유연화에 대한 국가의 사후적인 조치이고, 이러한 복지국가는 노동시장 내부의 계층화 및 불평등 문제에 대해 무관심함.
- 그간 한국사회는 신자유주의적 노동시장과 조응하기 어려운 사회보험의 제도적인 문제에 대해 '사각지대 해소'의 관점으로만 접근해 옴.
- 사회보험제도는 기본적으로 완전고용을 전제로 했던 남성중심의 소득보장제도로 출발했고, 한국사회는 신자유주의 체제의 수용과 함께 시대역행적으로 변화된 노동시장과 조응하기 어려운 사회보장체계를 수립하게 됨.
 - 사회보험체계가 사회보장제도의 근간이 된 상태에서 젠더평등적인 사회정책의 요구는 복지레짐의 통합적인 접근보다는 '여성'이란 요소를 특화시켜 기존 제도의 부분적 문제를 수정하는 방식으로 전개됨.
- 젠더평등을 위한 성 주류화의 통합주의 접근은 여성을 위한 특별한 정책을 부차적으로 제도화하는 것이 아니라, 젠더평등의 관점으로 전환

하는 것을 의미함.

- 이러한 접근에 대해 비단 기존 정책 및 정치 프레임에 부응하는 수준에서 멈춘다면, 젠더불평등 이슈가 탈정치화되거나 정책형성을 위한 기술적인 도구로서 이용될 수 있음.
- 대표적으로 여성노동력에 대해 여전히 경제성장을 위한 도구적 관점이 유지될 수 있음. 즉 신자유주의 노동시장에서 여성의 일자리는 자본의 전략에 따라 분화되고 분할되면서 일자리의 질은 악화되어 옴. 동시에 일자리 부재가 부각되면서, 일자리에 대한 '선택이 아닌, 투입되는 방식'으로 여성노동력은 수단화됨. 이러한 관점에서 사회서비스 일자리와 돌봄의 사회화는 매우 모순적인 관계에 놓이게 됨.

2) 잔여적인 여성복지에서 젠더평등으로 확장: 개입 전략의 부재

□ 생산적 복지 이후 한국형 복지국가 논의가 활성화되면서, 어떤 복지국가를 설정할 것인가 보다는 기존의 복지국가 유형 중 한국은 어디에 속하는가에 많은 학자들이 몰두함.

- 특히, 복지국가의 성과를 평가하는 요소로서 에스핑 앤더슨의 탈상품화와 계층화가 고정 변수로 고려됨. 이는 노동시장과의 연계성을 전제로 가족(개인), 시장, 국가의 역할 분담을 조합하는 방식의 유형화 논의임.
- 젠더 평등 관점에서 구체적인 문제 제기가 이루어진 것은 복지국가에 대한 유형화 이후임. 복지국가의 조합 방식에는 기본적으로 가족체계가 내재되어 있고, 일과 가정이라는 이분법 속에서 여성의 위치를 고민하는 것부터 여성이 포함되는 제도의 내용 분석에 집중하게 됨.

□ 복지정책에서 젠더 관점 확장의 세 단계.

○ 첫 번째 단계: 사회복지 제도에서 젠더의 공평한 적용에서 출발.

- 젠더 분화의 원인을 규명하고, 젠더 불평등의 실태를 파악하는 것까지 이루어짐. 복지국가 레짐-사민주의, 조합주의, 자유주의 유형-의 분류를 기반으로 일가족 균형을 얼마나 중시하는가를 분석. 사민주의 복지레짐을 '남녀평등형'으로 규정
- 이와 같은 분류는 젠더평등을 프로그램 위주로 접근하기 때문에 젠더 차별 및 젠더 역할 해소를 위한 근본적인 해결책과는 구분됨.

- 두 번째 단계: 하위 정책의 영역으로 가족 정책 내 여성의 지위나 입
장 규명.
 - 한국의 가족정책은 가족유지정책을 기조로 하여 개별성을 고려하지 않
음. 따라서 가족 내에서의 돌봄노동을 노동권과 모성권의 충돌로 설명
 - 가족 내 젠더 관점은 가정에서 이루어지는 노동을 동등한 노동으로 인
정하는 가치 평가가 중요한데, 역설적으로 노동의 가치가 위계를 형성
하는데 기여함.
 - 가족 내에서 돌봄노동의 역할 충돌과 규정성의 혼란은 아동 돌봄을 여
성의 일로 제한하고 모성권, 돌봄권, 양육권 등 다양한 개념으로 명명
됨. 이러한 권리가 실제적 권리가 되어야 하지만 권리 및 책임의 주체
가 모호함.
- 세 번째 단계: 돌봄노동에 대해 일·가족 양립과 같은 노동 분담으로 연
결됨.
 - 돌봄노동은 무급노동이었고, 유급 노동으로서 정체성 획득의 난항. 이
에 무급노동을 유급 노동화하려는 시도가 있었지만, 돌봄노동의 유급화
는 노동력에 대한 직접적인 가치 평가보다 노동시장에서 대체성으로
자리 잡음.
 - 가족 내 역할 분담으로서 양육이나 가족구성원의 돌봄은 관계성의 속성
을 가지고 있으나 이를 과학적으로 입증하는데 한계가 있음. 절대적인
필요성을 추상적이고 당위적 수준에서 설명함으로써 사람들마다 분화된
개념들이 산재. 지금까지는 가정 내 가사노동의 남녀시간배분과 활용으
로 측정되어 차별성을 설명하는 것까지의 성과를 가져옴.
- 기존 연구는 젠더불평등 구조를 타파할 수 있는 전략의 부재라는 난관
에 봉착함.
 - 최근 들어 페미니즘 연구가 정교화되면서 근본적인 노동시장에서의 차
별에서부터 복지국가와의 정합성 논쟁까지 확장하는 논의가 시작됨. 그
러나 구체적인 대안으로 기본소득 논의로 귀착되는 편향성을 보임.
 - [복지국가], [일-가정]이라는 프레임을 유지할 경우 21세기 노동시장
구조와 복지국가는 조응되기 어렵고, 계속 반복되는 '보상'의 전략으로
귀결될 가능성 높음.

3) 젠더평등의 관점에서 돌봄 사회화의 딜레마

- (무급 돌봄노동) 자본주의 체제는 무급 돌봄노동을 바탕으로 작동되어 있음. 그러나 여성의 교육수준 제고 및 실질임금 하락으로 인한 여성의 임금노동의 참여 증가로 인해 발생된 돌봄노동의 공백과 저출산에 직면하면서, 무급 돌봄노동에 대한 사회적 문제의식 형성됨.
- 경제의 본질이 인간의 의식주와 관련된 재화의 생산과 분배에 대한 것임에도 경제에서는 일반적으로 재화를 교환하는 시장에만 집중되어 있음. 시장을 매개로 유급과 무급 노동이 결정되고, 노동이 실행되는 장소를 매개로 공식노동과 비공식(informal)노동으로 분류됨. 이에 돌봄노동은 비공식노동이자 무급노동으로 자리해 있음.
- 여성들이 전통적으로 주된 책임이었던 돌봄과 봉양은 비경제적인 것으로 치부되어 있음. 더욱이 ‘좋은 돌봄’이 수행되기 위해서 헌신과 봉사, 사랑 등과 같은 비물질적인 요소까지 요구됨. 이 밖의 돌봄노동의 특징으로 매우 노동집약적이며 표준화하기 어렵고 노동의 질이나 효과를 측정하기 어려움. 이러한 특징으로 노동에 대한 보상의 근거 마련이 쉽지 않음.

- (돌봄 사회화의 배경) 고령화, 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 참여 증대와 같은 사회·경제적 구조변화는 가정 내 돌봄에 대한 사회적 지원의 필요성 대두됨. 여성의 몫이었던 돌봄이 사회적 전환이 시도되면서, 사회서비스로 제도화됨.
- 사회서비스 제도화의 배경에는 분명 친여성적 정책으로 천명됨. 통상적으로 여성이 담당해왔던 육아와 노인봉양에 대한 돌봄 부담을 사회 제도로 공식화하기로 함.
- 주요한 제도로 영유아 대상의 보육지원 및 아동수당, 노인대상으로 노인돌보미로 시작되어 장기요양보험제도로 확대됨.
- 두 제도가 확대 발전된 계기는 ‘저출산고령사회기본법’이 제정되면서, 돌봄서비스의 주요 대상이 영유아와 노인으로 집중화됨. 저출산 해결을 위한 방안들이 더욱 확대되고 있지만, 이러한 집중과 확대가 과연 여성에게 긍정적인 것인지는 의문이 제기됨.

[그림 1] 사회서비스 전개과정



자료: 김수정, 남찬섭(2017). “외환위기 이후 20년의 사회복지제도의 변화. 『외환위기 이후 29년, 한국 사회구조와 생활세계의 변화』. 대한민국역사박물관. p.42.

- (산업적 가치의 우선) 정부는 사회서비스의 필요성을 산업적 가치에 몰두하면서 추진함. 특히 사회서비스는 기획단계에서부터 일자리 정책으로 중요하게 고려됨.
- 단시간에 많은 일자리를 창출할 수 있는 방법으로서 사회서비스가 실현되기 위해서는 공적 기관의 설립을 통한 방식보다는 재원을 시장에 던지는 방식, 즉 수많은 개인이 사회서비스 시장을 형성하는 방식 선택함.
 - 바우처방식은 이러한 사회서비스 시장화 전략에 부합하는 전달체계로서 도입되어 확대됨.
 - 정부는 2007년부터 바우처 도입과 개인 및 영리기관까지 서비스 공급 주체로 인정하면서 사회서비스 시장을 형성시켜옴. 그 결과 사회서비스는 제도적인 팽창과 일자리 창출을 견인한 반면, 서비스 질적 제고의 한계와 나쁜 바우처 일자리 구조화의 문제점이 드러났지만, 개선될 가능성이 발견되지 않음.

- (여성의 나쁜 일자리 증가) 정부 주로의 여성노동자 우위의 시급제 일자리 대폭 확대, 서비스 시장 형성 및 수혜 대상자 확대 등 양적인 제도 팽창.
- 양적 팽창 이면에는 나쁜 일자리 확대, 공급자의 이윤추구를 위한 대상자의 수단화, 이용자와 서비스 노동자 사이가 왜곡된 소비자와 공급자 구도가 정립되면서 사회적 연대를 매개로 형성된 돌봄의 사회성이 위축됨. 그 결과 여성 간 계층 위계화 심화됨.
- 2008년도 사회서비스 돌봄서비스 종사자 중 여성이 차지하는 비율이 98.4%에서 2010년 말 99.1%로 거의 여성만이 일하는 산업으로 고착화됨. 또한 돌봄노동은 중고령 여성의 노동시장으로 고착화 됨. 정부의 분화된 노동시장정책은 여성에게 좋은 일자리로서 돌봄 일자리 마련의 기회가 차단됐으며, 전체 여성 노동자의 임금인상을 억제하는 효과가 있음.

<표 4> 2006~2017사회서비스 일자리 사업변화 추이(단위: 억 원, 천명, %)

구분	2006년	2010년	2012년	2017년	변화추이 (2017-2006)
참여 부처	6개	9개	9개	17개	11 부처 증가
예산	3,810	12,634	14,678	356,520	352,710 증가
일자리규모	40	140	176	2,342	2,302 증가

자료: 2012년 국정감사 자료(최재성 의원실), 사회보장위원회, 2018.

- 정부 주도의 나쁜 일자리 팽창에 대한 문제가 지속적으로 제기되었지만, 계속되는 정부정책의 방향은 일자리의 구조적인 문제에 별다른 관심을 보이지 않음. 질 나쁜 일자리라도 수용해서 소득별이를 해야 할 역할자로 50대 이상 여성이 보편화되는데 기여해 온 노동시장이 바로 돌봄노동 시장이 됨. 이것은 장기적으로 전체 노동시장 여건을 하향화시켰고, 돌봄노동을 매개로 여성 내부의 위계화가 강화되었음.
- 여성의 이해관계와 필요에 기반을 둔 돌봄 체계 구축 필요성 대두. 젠더 차별적 성역할 해소가 정책 목표로 설정된다면, 사회서비스는 일자리로서의 산업적 가치가 아닌, 양성평등을 지향하는 돌봄 사회화를 지

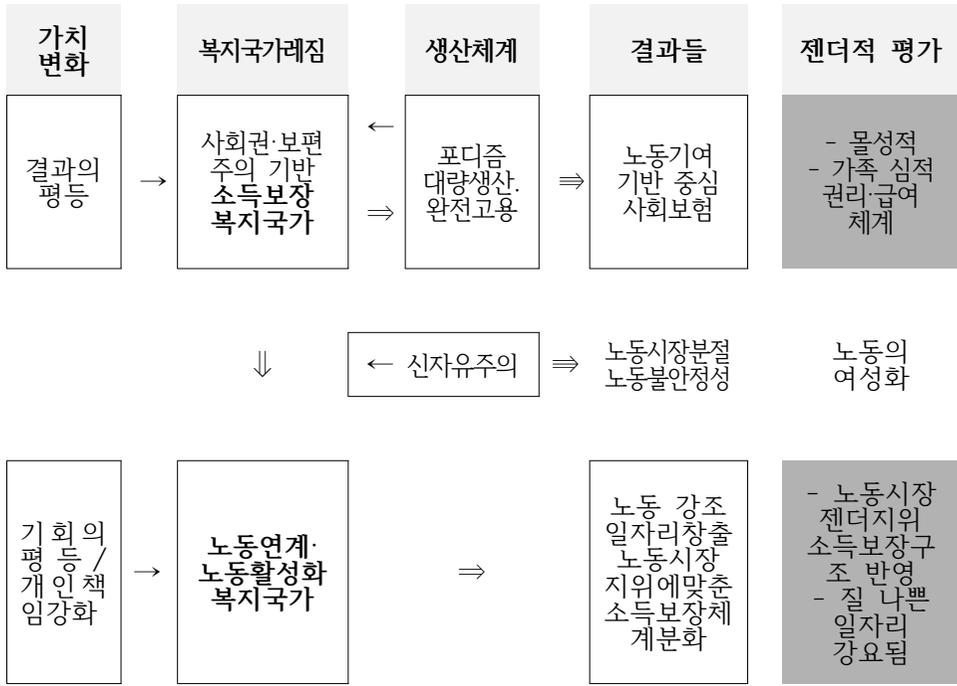
향하게 될 것임.

- 돌봄의 사회화 결과, 비공식 영역의 측정하기 어려웠던 돌봄의 가치가 노동시장 급여의 최저수준으로 평가됨. 최저임금 수준의 노동집약적 돌봄노동을 사회적으로 담당하게 된 주체는 중장년 여성이 됨.
- 신자유주의 유연화된 노동정책과 일자리의 강요 대상은 주로 여성노동자에게 전가됨. 돌봄의 사회화는 여성에게 저임금을 수용하게 만든 정부정책의 일환으로 평가될 수 있음. 이에 일자리의 관점이 아닌 젠더평등 제고의 관점에서 돌봄 체계 재구축이 요구됨.

5. 요약

- 젠더평등적인 복지국가를 꿈꾸는 것은 누구나 차별받지 않는 사회적 권리를 매우 구체적으로 부여받는 것을 의미함.
 - 노동시장의 분절로 인한 노동자 내부의 위계화, 노동지위에 따른 노동의 불안정성 심화는 주로 여성들에게 주류적인 문제로 다가옴. 그러나 노동시장의 젠더적 지위는 사회보장 체계 내에서 보완되지 않은 채 재분배 기능은 악화됨
- 사회보장체계와 젠더평등 관점의 부조화는 노동시장에서 출발됨. 이러한 부조화를 변화시킬 근본적인 복지개혁 없었음. 오히려 한국의 사회보장체계는 신자유주의 문제점을 보완하는 방편으로 발전되면서 젠더차별문제에 둔감하게 구조화됨.
 - 한국의 복지국가는 신자유주의 전환 시기에 발전되었지만, 사회보험방식 전면화. 불안정한 고용층의 확대로 실질적인 가입자 구조는 결과적으로 차별화됨.
 - 노동시장에서의 고용 지위가 사회보장체계와 직접적으로 연계되는 복지국가 구조
 - 노동시장의 신자유주의적 재편을 복지국가가 방지했다면 차별의 강화는 당연한 귀결이며 이중 노동시장에서 이중 복지체제로 이어져 사회구성원의 불신은 강화됨.

[그림 2] 신자유주의 전후 복지체계 변화 요소 비교



발제 2 소득보장제도의 젠더불평등 요소와 대안 논의의 한계

이은주 (성결대 강사)

1. 문제제기

- 신자유주의적 노동시장 재편 과정에서 한국의 사회보장제도는 양적인 확장과 질적인 확충이 이루어진 듯 보이지만 내부적으로 젠더 관점이 들어설 여지가 없었음.
 - 앞서 논의했듯이 가부장적 복지국가 구조는 남성부양자와 피부양자로서 여성의 역할을 명징하게 구분하였고, 노동시장의 분화는 복지국가 내 여성의 지위 하락에 일조하면서 복지국가는 최소한의 범위 내에서 여성을 보호 대상의 일부로 전락시킴.
 - 젠더 관점으로 사회구성원을 보고 시민권을 인정하는 것은 한국의 복지국가 논의에서는 빠져 있음. 노동시장 내부의 계층화가 기본 값으로 내재되면서 여성은 2차 노동시장을 채우는 동시에 외부적으로는 노동자와 내부적으로는 돌봄자의 이중 역할을 내면화 함.

- 노동시장과 복지정책의 조응 조건과 현실은 여성의 지위 변화를 불가능하게 만들고 보호 대상에서도 배제시킴.
 - 복지국가는 유급 노동을 기반으로 복지 자격을 획득하고 급여를 지원함. 노동시장에서 노동력의 거래와 교환으로 자율적인 1차 분배 이후 재분배의 영역을 조정하는 국가의 역할이 복지국가의 과업으로 자리 잡고, 노동시장과의 연계성은 사회복지제도의 견고한 기반이 됨.
 - 한국사회는 97년 경제위기를 기점으로 신자유주의 체제로 전환되었고, 강력한 노동시장 유연화가 이루어짐. 이 시기 제도화된 복지레짐은 유연화된 노동시장에 조응하는 제도가 아닌 서구의 사회보험제도를 근간으로 했던 복지국가를 기반에 두면서, 노동연계복지를 강화하는 신자유주의 복지국가의 조합이었음.

- 노동시장 구조와 소득보장 체계 간의 비정합성이 확대되면서 복지정책은 오히려 노동시장에서의 불평등을 심화시키는 기제로 변질되었다는 비판이 존재함. 이러한 구조에서 여성은 노동시장과 복지정책 영역 모두에서 이중 차별의 대상이 됨.

□ 선 노동정책, 후 복지대책의 이원화 구조와 젠더 차별의 결합

○ 노동시장에서의 안정성은 복지제도 작동의 전제조건이 되었음. 즉, 고용 관계에서 발생하는 다양한 사회적 위험을 복지제도로 포용하면서 복지국가의 형상이 만들어지나(제도 형성 배경) 실제 작동은 편협하게 이루어짐.

- 노령, 실업, 산재, 요양 등 자본주의 사회에서 발생하는 사회적 위험에 대비하기 위해 고용주와 노동자 간의 사회적 계약을 통해 사회보험제도를 운영해왔던 복지국가는 노동시장에서의 신분에 따라 차별적 보호 체계를 구성함

- 다양한 노동자의 지위에 따른 사회보험제도의 포용성이 차별적으로 작동한 결과 충분하지 않은 제도의 포괄성은 차치하고 제도가 차별을 강화함. 소위 제도의 ‘내부자 대 외부자’의 위계가 형성되면서 위험발생이 큰 집단이 위험에 대비하지 못하는 어긋남과 모순이 일상화됨. 노동시장에서의 역진적 분배가 재분배로 이어지지 않고, 분배의 불균형이 재분배의 불균형으로 그대로 유지됨

○ 사회보장체계에서 젠더불평등의 근본적인 원인을 파악하고자 하는 노력은 최근 젠더 연구가 노동시장의 문제로 집중되고 있는 점에서 확인할 수 있음(송다영, 2012, 2014; 김영순, 2010; 신경아, 2014, 2019).

□ 노동시장에서 여성 지위의 불안정성, 여성을 출산의 도구로 활용하는 복지정책들(복지국가에서 여성의 쓸모를 규정하는 방식), 소득보장을 위해서는 ‘기여’해야 하는 사회보험제도의 교차 속에서 여성의 시민권은 형식적으로도 체감되기 어려움.

- 사각지대에 대한 대안들은 소득보장 구조를 복잡하게 예외적 규정을 증대시키고, 이러한 해법이 유지되는 동안 노동시장의 문제나 사회보험의 사각지대 해소 중 그 어떤 문제도 선결되지 못한 채 유지되고 있음.

- 예를 들면 국민연금제도의 사각지대 해소방안은 노동시장의 구조를 변화시키기보다 취약계층에게 사회보험료를 지원하는 방법으로 국가 개입을 강화함.

그러나 고용 관계(분배 구조)와 사회보험제도의 운용(재분배 구조) 간 연결고리를 형성하기 위해서는 국가가 고용주와 노동자의 계약 관계에 개입해야 함에도 불구하고 1단계 접근을 회피하고, 2단계 재분배 단계인 사회보험제도에 서 소극적으로 대응함으로써 사회적 위험의 대비가 불평등하게 이루어짐. 특히 국민연금 은 지속가능성보다 가입유인으로 국한시켜 접근하면서 제도가 정립되지 못하고, 보험방식의 자조시스템 붕괴를 목도하고 있음.

- 복지제도는 노동시장과의 정합성을 고려하지 않고 개선의 노력을 무력화시키는 역할을 수행했고, 제도에 포용되지 못하는 인구는 무시할 수 없을 상황으로 치닫고 있음. 사각지대의 고착화는 최근 10년간 변화하지 않는 수치로 남아 있음.

□ 다음 절에서는 구체적으로 소득보장제도의 영역별 젠더 평등 관점의 부재를 설명하고, 대안적 논의의 정합성을 검토함.

2. 소득보장제도에서 차별의 구조

1) 공공부조: 국민기초생활보장제도와 기초연금

□ 공공부조는 한 사회의 구성원으로서 누구나 인간답게 살 권리를 보장한다는 명목으로 최소한의 수준에서 보호체계를 형성한 제도이지만, 자격 있는 빈자와 그렇지 않은 자를 구분하는 것에서 출발함.

○ 공공부조로서 국민기초생활보장제도는 IMF를 계기로 보호가 아닌 보장, 시혜가 아닌 권리의 관점으로 전환됨. 그러나 지난 20년의 역사는 한 사회의 정의감과 공평성의 신자유주의적 재편과 맞물려 자격 있는 빈자를 가려 지원하는 것을 정당화하는데 집중함.

- ‘최저 생활의 보장’이라는 법적 목표(국민기초생활보장법 1조)에 충실하게 최소한의 인간다운 생활보다는 개인이 최대한 노력하는 것을 전제로 보충성의 원리를 기본원칙으로 명시함(동법 3조).

○ 결정적으로 2015년 맞춤형 사회보장제도로의 재편은 개별 욕구를 가진 사람이 아닌 급여 중심으로 사람을 서열화하는 계기가 되었음.

- 빈곤 문제의 복합성과는 별개로 정부는 각 급여별로 보호대상자를 확대한다는 의미를 부여했지만, 가장 극빈층의 수준은 개선되지 않고 오히려 더 악화

- 됨. 즉, 법개정시점의 생계급여 수준은 기존 중위소득으로 바뀌면서 절대적인 수준은 변하지 않음.
- 2018년 현재 1,744천 명의 수급자(수급률 3.4%)는 2009년 이후로 줄어들지 않고 유지되고 있음. 급여체계 개편 직후 일시적으로 수급자가 1,646천 명으로 늘었지만, 급여별 수급 기준이 확대된 상황에서 수급률은 3%대를 유지하고 있어 절대빈곤층은 줄어들지 않는 것으로 판단할 수 있음.
 - 수급 기간도 2017년 12월말 기준 10년 이상이 27%로 가장 많음. 수급자의 소득분포를 살펴보면, 소득 없음이 29.6%, 40만 원 이하가 45.9%로 수급자의 빈곤 상태는 매우 심각한 것을 알 수 있음.¹²⁾
- 제도의 구성은 기본적으로 가구를 단위로 하므로 가족 중심성을 벗어나지 못함.
- 차등급여는 관리운영을 더욱 복잡하게 만들고, 서열화의 기준은 이전 제도와 마찬가지로 소득과 자산, 부양의무자의 부양능력 유무로 분류됨. 국가가 부족한 부분만 채워주겠다는 보충성의 원리는 시민의 사회권과는 거리가 있고, 빈자의 층위는 제도를 통한 자활을 기대하기도 어렵고 시민사회로의 복귀를 어렵게 함
 - 부양의무자 기준은 점진적으로 폐지될 예정이지만, 사람을 중심으로 제도를 개편하는 과정은 찾아보기 어려움. 정부의 로드맵은 개별 급여별로 부양의무자 기준을 완화하는 접근으로 가장 시급히 완화해야 할 생계급여 대상은 가장 마지막에 적용되는 역진성을 보여줌. 가장 빈곤한 사람이 최후의 보루로 활용할 수 있는 제도가 아니라 최후의 생계급여는 모든 인간다운 삶을 포기한 사람에게 적용됨. 이 또한 대상으로 선별되기 위해서 스스로 빈곤을 입증해야 함.
- 전체 수급자 대비 생애주기별 수급자 현황을 살펴보면, 중년기(35.2%), 노년기(28.9%), 청소년기(17.3%)의 순으로 나타남(2017년 12월말 기준). 그러나 총인구수 대비 수급자 비율은 노년기가 5.9%로 가장 많음. 성별 수급자 현황은 남성은 40-64세 사이의 중년기

12) 소득분포는 실제 소득에서 가구특성별 지출요인을 반영한 금품 등을 제외한 소득평가액을 의미함(보건복지부, 2018: 53)

(273,547명), 여성은 65세 이상의 노년기에서 가장 높게 나타남 (285,385명).

- 가구특성별로 수급자를 살펴보면 노인가구가 약 30%를 차지하고, 일반세대, 장애인세대, 모자가구 세대 순으로 나타남(통계청, 2018)¹³⁾

<표 1> 생애주기별 일반수급자 현황

(단위: 명, %)

구분	합계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
수급자 수	1,491,650	26,241	102,504	258,137	149,798	524,421	430,549
수급자 비율	100.0	1.8	6.9	17.3	10.0	35.2	28.9
총인구수	51,778,544	2,568,516	2,812,677	4,358,430	14,179,616	20,503,199	7,356,106
총인구수 ²⁾ 대비 수급자비율	2.9	1.0	3.6	5.9	1.1	2.6	5.9

주: 1) 생애주기는 영유아기(0~5세), 학령기(6~11세), 청소년기(12~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.

2) 통계청(행정자치부 주민등록인구현황), 주민등록인구(51,778,544명)

자료: 보건복지부, 2018, 2017 보건복지부 기초생활보장 수급자 현황

- 여성 노인과 한부모가구주는 공공부조의 대상이 될 가능성이 높음. 하지만 이들이 젠더 평등 관점에서 접근하기 때문에 보호의 대상이 되는 건 아님. 노인은 여성의 긴 평균수명으로, 여성한부모가구주는 상대적으로 취약한 노동시장에서의 지위로 국기법 수급자에 포함됨¹⁴⁾.
 - 전체 국기법 수급자는 여성이 남성보다 약 15만 명이 많은데, 65세 이상은 여성노인이 남성노인의 2배를 차지함. 하지만 앞서 제시했듯이 젠더 평등 관점에서 빈곤 대책을 설계하지 않았기 때문에 여성 빈곤을 예방하는 측면에서의 기능은 없음.
 - 여성노인과 여성가구주(모자가정)의 비율이 높은 것은 근본적으로 노동시장에서의 안정적 소득보장구조에 편입되지 못하기 때문에 나타나는 문제임. 오히려 노인은 제도의 정합성 문제로 기초연금과 보충성을 조건으로 충돌하고 있음.

13) 자료: e-나라지표, 국민기초생활보장 수급 현황, www.index.go.kr 2019년 9월1일 추출

14) 물론 한부모가족은 여성가구주가 65.5%(2018년 기준)으로 더 많음.

[그림 1] 공공부조 수급자 현황과 생애주기별 여성수급자 분포(2018년 기준)

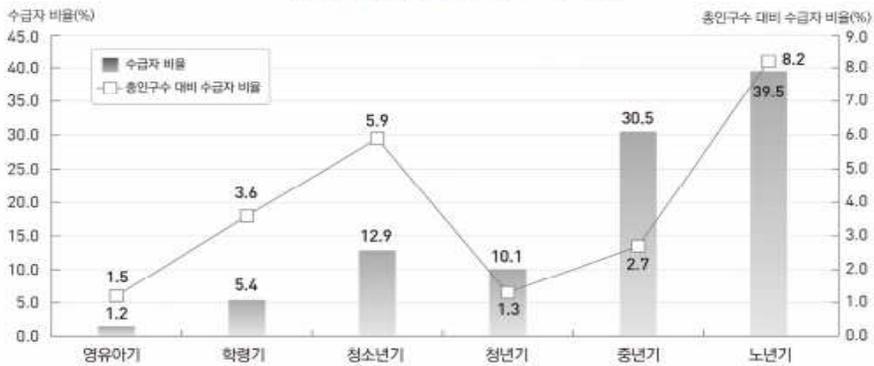
〈생애주기별¹⁾ 일반수급자 현황(여자)〉

(단위: 명, %)

구분	계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
수급자 수	908,475	13,755	49,360	117,463	91,501	277,187	359,209
수급자 비율	100.0	1.5	5.4	12.9	10.1	30.5	39.5
총인구수	25,959,930	1,176,994	1,385,893	2,000,273	6,778,710	10,240,300	4,377,760
총인구수 ²⁾ 대비 수급자 비율	3.5	1.2	3.6	5.9	1.3	2.7	8.2

주: 1) 생애주기는 영유아기(0~5세), 학령기(6~11세), 청소년기(12~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.
 2) 통계청(행정자치부 주민등록인구현황), 주민등록인구(51,826,059명) 중 여자(25,959,930명)

〈생애주기별 일반수급자 분포(여자)〉



자료: 보건복지부, 2018, 2017 보건복지부 기초생활보장 수급자 현황

- 빈곤 문제의 심각성은 노년기 인구에게 집중적으로 나타남.
- 지난 10년간 OECD 국가 중 1위를 놓치지 않았던 45% 전후의 압도적인 노인빈곤율의 압박 속에서 정부는 2007년 기초노령연금이 도입하였고, 2014년 급여 수준을 2배로 올리면서 기초연금으로 확장시킴.
 - 기초연금의 역사적 맥락은 정부가 국민연금을 소득대체율을 축소시키고, 공적연금 가입자가 될 수 없었던 대다수 빈곤 노인을 조세로 지원하는 기초노령연금을 병행구조로 도입하면서 시작되었음. 박근혜정부는 기초연금으로 이름을 변경함. 하지만 소득 하위 70%의 기준은 유지한 채 급여 수준만 향상시켜 선별적 복지의 기조는 바뀌지 않았고, 복지예산의 제약과 압박 속에도 정치적 결정으로 정책이 바뀔 수 있는 선례를 남김.

- 기초연금 지급 현황을 살펴보면 2016년을 기준으로 남성 36.8%, 여성노인 63.2%임.
 - 기초연금의 지급자 중 여성 노인의 지급률이 남성 노인보다 높게 나타나는 이유는 노인 인구 구성의 차이에서도 기인하지만, 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 소득 하위 70%에 위치한 여성 노인은 부부보다 독거 가구가 많고, 소득 활동을 유지하기 어려운 다양한 원인-노년기 이전 시기 노동시장 진입의 어려움(여성의 경제활동 참가율로 확인), 사별과 이혼 등 주생계부양자와의 결별로 인해 빈곤 상황에 처하는 이유 등으로 설명할 수 있음. (현시점의 노인은 국민연금제도의 현황에서도 유족연금 지급자 비율이 여전히 높음)

- 불평등의 관점에서 접근하면 기초연금의 제도적 한계는 다층적으로 나타남. 사회구성원들이 허용하는 형평성의 측면에서 기초연금 부부 감액 규정은 아직 논란의 여지는 없지만, 무엇보다 기초연금을 중심으로 국민연금수급자와 국민기초생활보장제도 수급자 간의 감액 제도는 논쟁이 되고 있음.
 - 2019년 6월 기준으로 기초연금수급자 중 국민연금수급자는 205만 9643명임. 이 중 연계 감액자는 31만 8186명으로 전체의 15.4%이며 지난 5년 사이에 50% 이상 증가함¹⁵⁾. 즉, 기초연금 수급자 중 국민연금 수급자는 2014년 132만 3226명에서 약 205만명이 되었음. 국민연금액이 기초연금 기준연금액의 150%를 초과하면 감액이 이루어짐. 기초연금 기준연금액(253,750원, 2019년 4월~2020년 3월 적용)의 150%(380,625원)부터 250%(634,375원) 사이의 연금수급자는 14만 명 이상으로 늘어남. 150% 초과 200% 이하 구간 국민연금 수급자의 국민연금 가입 기간이 평균 14.4년으로 점차 증가하고 있음.
 - 국민연금을 10년 이상 성실히 가입한 수급자에게 기초연금 감액이 이루어짐으로써 국민연금제도의 성숙 속도만큼 충돌의 규모도 커지고 있음. 기초연금 재정부담의 측면에서 국민연금과의 연계 감액을 없애도 향후 추가 재정 소요는 2019년부터 약 5천억 정도의 차이가 발생한다는 연구보고(NABO, 2018)

15) 이투데이. 2019.10.16.일자 [2019 국감] 윤소하 “기초연금, 국민연금 연계 감액자 32만 명 육박”
http://www.mimint.co.kr/article/board_view.asp?strBoardID=news&bbstype=S1N11&bidx=1815483&page=1&pageblock=1

를 봤을 때 제도의 정합성 문제는 재정문제는 아니라고 판단됨. 노인을 중심으로 형성된 소득보장체계의 비정합성은 권리로서 연금수급권을 확보한 사람과 시민으로서 정부가 보호해야 할 사람의 불합리한 구분이 지속되고 있음. 정부는 선별주의 복지제도의 기초를 고수한 채 문제 해결의 의지를 발휘하지 못함. 형평성과 결과의 평등에서 갈피를 잡지 못하고 제도운영의 원칙조차 간과하고 있음.

2) 사회보험

- 사회보험제도 중 젠더불평등이 가장 잘 드러나는 것은 국민연금과 고용보험임.
 - 두 제도는 건강보험과 달리 노동시장의 조건이 직접적으로 제도의 대상 포용성과 연결되어 있으며, 노동시장과의 연계성은 지난 10년 간 제도의 사각지대 규모를 고정시키고 개선되지 않음.
- 노동시장에서의 가입 기간을 얼마나 유지할 수 있는지 여부는 노령연금 급여에 직접적인 영향을 미침.
 - 매달 일정 부분을 기여하기 때문에 고용 안정성은 가입 기간을 누적시키는 중요한 변수가 됨. 표에서 알 수 있듯이 사업장가입자와 지역가입자는 평균 가입 기간에서 약 2배의 차이가 남. 여기서 여성의 평균가입 기간은 남성보다 더 짧아짐. 경력단절과 불안정한 노동시장으로의 진입은 국민연금 평균 가입 기간인 27년도 충족시키기 어려울 것으로 예상됨.
 - 2017년 12월 기준 노령연금 수급자 평균 가입기간은 남성이 129개월, 여성이 85개월로 44개월 차이가 나며, 이로 인해 평균급여액은 18만원 격차가 나타남(남성 45만원, 여성 27만원). 물론 남성과 여성의 가입 기간 차이는 출산 양육에 따른 경력단절이 주요 요인일 수 있지만, 이는 가입자와 출산 양육의 실태를 교차 분석하지 않으면 입증하기 어려움. 2009년 여성의 경제활동 참여율은 경제활동인구 10,153천 명 대비 49.3%임. 이후 10년 간 여성 경제활동인구는 11,893천명으로 174만 명이 늘었고 2018년 기준 경제활동 참가율은 52.9%임¹⁶⁾

16) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1572 통계청 e-나라지표

<표 2> 국민연금 가입자 현황(단위 : 명, 2018.6.30 기준)

합계	사업장 가입자	지역가입자					임의 가입자
		계	소득신고자			납부예외 자	
			소계	납부자	체납자*		
21,448,360	13,653,432	7,454,314	3,865,085	2,867,414	997,671	3,589,229	340,614

* 지역가입자 소득신고자 중 13개월 이상 체납자 / ※ 임의계속가입자 414,037명

* 자료: 보건복지부, 2018, 제4차 국민연금재정계산을 바탕으로 한 국민연금종합운영계획

<표 3> 국민연금 사업장가입자 및 지역가입자 평균납부개월수 현황(단위 : 명, 개월, 2018.6.30 기준)

구분	계	사업장 가입자	지역가입자				
			소계	소득신고자			납부 예외자
				소계	납부자	체납자	
납부이력자 수	21,107,746	13,653,432	7,454,314	3,865,085	2,867,414	997,671	3,589,229
평균납부 개월수	105	126	67	103	125	40	29

- 국민연금제도에서 여성은 가입자 중심으로 논의되고 여성의 사회적 의무를 부과하기 위해 출산크레딧 지원이 중요한 사업으로 논의됨.
 - 크레딧은 사회적 기여에 대한 보상이지만, 양육지원이라는 틀에서 논의되고 낮은 출산율을 전복시키려는 의도로 도입된 제도임. 노령연금수급권 획득 시 국민연금 가입 기간을 추가하는 방법으로 운영되는데, 실제로 여성의 돌봄노동에 대한 보상역할이 미비함.
 - 출산행위는 여성에게만 국한되는 것이 아닌데, 출산 이후 노동자로서 지위 회복을 지원하는 것과는 별개로 출산행위 자체를 보상하는 제도로 만들어졌다고 볼 수 있음. 더욱이 행위 발생 시점에 구체적인 실물로 보상하는 것이 아니라 가입 기간을 늘리는 것이므로 사후 계산으로 병기됨. 지금까지는 기록상 적립만 되어 있을 뿐 실질적인 보장의 효과는 확인하기 어려움. 일례로 독일은 매년 크레딧의 비용을 국가의 재정보조 확대로 감당하고 있음.

<표 4> 국민연금 출산크레딧 제도

적용대상	2008. 1. 1 이후에 얻은 둘째 자녀부터(양자 포함)								
부여시점	노령연금 수급권 취득할 때								
부여기간	둘째 자녀에 12개월, 1명 당 18개월씩 추가, 최대 50개월								
월 기준소득월액	A값의 100% (A값: 전체가입자 평균소득월액의 최근 3개월 평균액 ('18년 227만원))								
재원	국고 30%, 기금 70% * 국고(일반회계) : '18년 157백만 원								
급여인상효과	연금월액('18년 4월 ~ '19년 3월 수급 가정) 12개월 당 25,540원/월 인상, 18개월 당 38,310원/월 인상								
지급실적	구분	누계	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18.6
	수급자수(명)	980	103	140	287	412	627	888	964
	총금액(백만원)	1,057	27	49	76	137	222	317	200
	국고(백만원)	389	4	8	19	33	45	116	157

자료: 보건복지부, 2018. 국민연금제도발전위원회

- 최근 복지부는 연금개혁논의(2018년 제도발전위원회)에서 첫째 자녀부터 6개월 간 크레딧을 인정하는 계획을 보고하고, 예상되는 소요 비용으로 2088년에 현행 대비 36.4조 원이 들 것으로 발표함. 첫째 자녀에 대해 6개월 크레딧 부여 시 2018년 수급 기준으로 월 연금액 12,770원의 인상 효과가 나타날 것으로 예상함(보건복지부 보도자료, 2018.12.14.)
- 복지국가 내에서 여성은 노동자로서의 지위를 인정받는 것과는 별개로 사회구성원의 재생산이라는 역할(기능)이 중심으로 설정되면서 재생산을 조건으로 노후소득보장의 추가 인정을 공식화 함.
- 정부는 크레딧을 여성의 경력단절을 보완하기 위해 도입하였고 제도의 지속적인 확대 계획을 가지고 있음. 이는 여성에 대한 적극적인 차별정책인데 경력단절은 원인은 다양할 수 있음에도 출산행위에 대해서만 크레딧을 인정하는 것은 복지제도 내 여성의 위치를 제한하는 전형적인 방법임.
- 국민연금제도의 출산크레딧¹⁷⁾은 현 가입자에게 노동자성보다는 재생산능력을 강조하는 제도임. 경력단절 기간을 보상하는 기준은 명확하지 않음. 즉, 첫째 아동을 6개월, 둘째 아동을 12개월의 차이는 특별한 근거가 없음. 차등 없는 인정이 필요함. 가입 기간이 중요한 공적연금제도의 목적에 출산크레딧은 일정 부분 기여할 수 있음. 그러나 이미 출산율이 1%를 넘지 못하는 상

17) 출산율 제고 목적의 의도를 희석시키기 위해 양육크레딧으로 이름을 변경하자는 주장도 있음.

황에서 경력단절의 원인을 출산으로 한정하는 것은 차별의 인정을 강화함.

- 한편 이러한 제도를 확대하면서 출산크레딧 제도 확대의 적정 규모를 여성에게 결정하도록 하는 것은 절차적 정당성은 확보할 수 있으나 근본적인 성별 불평등을 해소하는데 전혀 도움이 되지 않는데도 여성의 당사자성을 이유로 정책 결정 과정에서 제도의 대안을 제시하지 못한 채 선택에 참여해야 하는 딜레마를 만들고 있음¹⁸⁾

□ 고용보험과 산재보험은 절대적으로 노동자성이 기반이 됨.

- 하지만 한국은 근로기준법이 포괄하지 못하는 다양한 노동자 층위가 존재하고 복지국가는 이들을 모두 수용하지 못하고 있는 실정임.
 - 복지국가의 대책은 미흡하다 못해 손을 놓고 있음. 1차적 분배 현장에서 노동자성을 규정해야 복지제도로 포괄해서 보완하겠다는 태도임¹⁹⁾. 젠더 평등 관점으로 접근하기도 전에 이미 노동시장에서 배제가 작동하고 있고, 노동시장에서 차별적인 위치에 놓인 여성들은 제도와의 접근조차 어려운 실정임.
- 고용보험과 묶여 있는 모성보호제도(육아휴직급여)는 똑같은 출산행위에 대해서도 노동시장의 지위에 따라 보상의 차별을 보장함으로써 사회보험제도의 이중화를 보여주는 전형적인 정책이 되고 있음.
 - 국가가 저출산을 위기로 보고 해결책을 제시할 수는 있지만 모성보호제도는 사회구성원으로서 여성의 역할을 노동자로서의 의무를 이행한 자로만 국한시켜 차별의 중첩성이 심각함.

<표 5> 사업장규모별 육아휴직급여 지원 현황

		계	5인 미만	5인-9인	10인-29인	30인-49인	50인-69인	70인-99인	100-149	150-299	300-499	500-999	1000인 이상
계	초회 수급자	9,670	856	757	1,199	488	344	369	457	814	516	765	3,105

18) 최근 경사노위에서 국민연금 출산크레딧의 확대를 여성단체에게 결정하도록 제안함으로써 정부의 정책 기조는 변하지 않은 채 선택의 범주에서만 의견을 청취함.

19) 복지제도를 설계하면서 비정규직 문제를 제기하면 고용노동부의 업무로 돌려버리는 회피는 복지부나 다른 부처에서도 흔하게 나타남.

	수급자	77,570	7,075	6,195	9,864	3,788	2,519	2,962	3,530	6,385	4,421	6,444	24,387
남	초회수급자	2,002	135	103	144	76	67	64	88	194	120	181	830
	수급자	11,721	950	620	939	460	354	393	515	986	715	1,255	4,534
여	초회수급자	7,668	721	654	1,055	412	277	305	369	620	396	584	2,275
	수급자	65,849	6,125	5,575	8,925	3,328	2,165	2,569	3,015	5,399	3,706	5,189	19,853

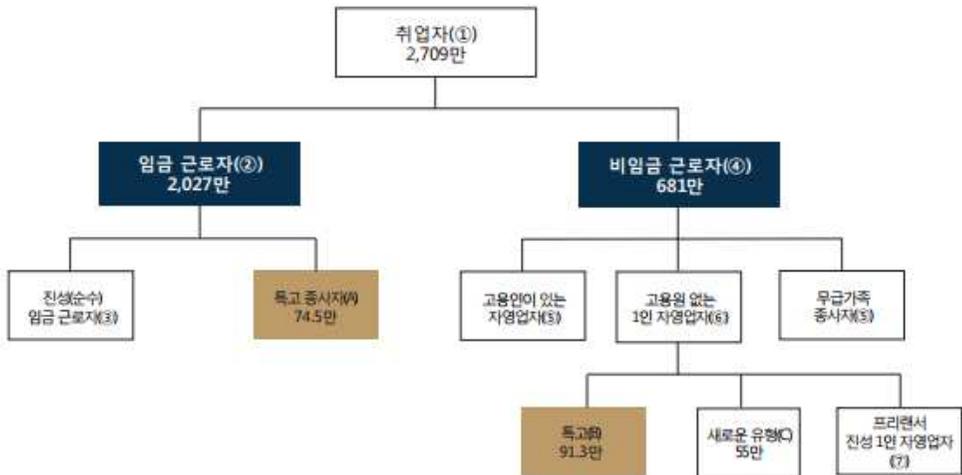
자료: 고용노동부, 2019. 고용보험 통계현황(www.ei.go.kr 2019년 7월 통계)

- 이러한 이중 차별은 실제 제도의 실행에서 더욱 강화됨. 고용보험 가입과 일정 가입 기간 유지라는 전제조건은 전일제 정규노동자에게 유리하며(가입에서의 차별), 균등 급여는 상대적으로 임금이 낮은 여성이 육아휴직 선택을 유도하도록 전개됨.
 - 2019년 7월 현재 사업장 규모별 육아휴직급여 지원현황을 살펴보면 남성보다 여성의 수급 현황이 6배 차이가 남. 사업장 규모가 500인 이상 대기업인 경우 남성의 육아휴직급여 수급 비율이 높지만 수급 현황의 차이는 좁혀지지 않음. 양육을 선택하는 여성의 비율은 압도적임. 사회보험제도는 노동시장에서의 조건에 따른 부과와 보상이라는 거대한 한계를 그대로 유지하고 있음.
- 사회보험의 기반이 노동시장에서의 지위에 따라 결정됨으로써 복지제도의 기능과 역할에 의문이 제기됨.
- 국민연금제도에서는 다양한 형태의 고용상황에 있는 가입자를 확대하기 위한 노력을 지속함. 이를 사각지대 해소방안으로 제시함.
- 특수형태근로종사자는 2003년부터 노사정위원회에서 공식 용어로 사용됨. 이미 15년이 지났지만 정부는 정확한 파악도 못하고 있음.
 - 국민연금에서는 1인 계약형태인 특수형태근로종사자를 사업장가입자로 전환하는 방안을 모색함. 근로자에 해당하지 않아서 국민연금 가입 시 지역가입자로 연금보험료를 본인이 부담하는 사람들은 정부 통계에 따르면 약 44만

명으로 추산되고 있음.

- 그러나 특수고용노동자를 파악하는 경제활동인구 부가조사가 임금근로자만을 대상으로 하므로 구조적인 문제가 있음. 2011년 실태조사에 따르면 특고종사자가 13개 직종에서 94만 명 정도로 파악되었으나 최근 정홍준(2019:9)의 연구결과에 따르면 166만 명으로 늘어남.
- 새로운 유형이 55만 명에 이룸. 특히 새롭게 파악된 임금근로자 중 특고종사자는 강사, 가사도우미, 간병인 등 돌봄노동시장에 종사하는 노동자들이 포함됨. 성별 기준으로 특고종사자를 구분할 때 여성 특고종사자가 57.1%로 남성(42.9%)보다 많은 것으로 나타남. 40대는 27.4%, 50대는 26.4%임

[그림 2] 특고종사자 규모 결과



자료: 정홍준, 2019, 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근, 고용노동브리프 88호(2019-03)

- 복지부는 다양한 노동형태에 대해서 고용부 등 관련 부처의 정책 추이를 참고하여 단계적으로 사업장가입자로 전환 방안을 검토하겠다는 수세적 입장을 고수해왔음.
- 그러나 특수성의 인정으로 노동자성을 확대하는 방법은 정부의 차별적 정책 접근의 실태를 드러냄. 노동시장에서 보호받지 못하는 노동자는 더욱 많아지고, 이들이 사회보험에서 배제되는 현실은 전혀 개선되지 않음.
- 더욱이 가입자 포섭이 가입자의 사회적 위험에 대비한 안정성으로 이어지지

않음. 가입자를 확대하는 단계 다음에는 가입 기간을 유지하고, 위험대비 안정적 수급으로 이어져야 함. 복지부는 고용노동부의 수치만 인용할 뿐 구체적으로 장기간 가입 유지에 대해서는 논의하지 않음.

<표 6> 특수형태근로자 현황(단위 : 명, 2018년 6월 기준)

구분	총계	가입대상					비가입대상**)
		계	사업장 가입자	지역 가입자	납부예외	미가입	
총계	440,336	412,691	73,558	207,065	39,034	93,034	27,645
보험설계사	310,232	289,213	59,606	150,195	20,604	58,080	21,019
학습지교사	52,208	50,161	5,172	24,333	4,236	16,420	2,047
캐디	29,103	27,984	1,993	5,599	10,032	10,360	1,119
레미콘기사	9,594	8,344	585	7,326	132	301	1,250
택배	12,441	11,829	1,417	8,161	776	1,475	612
퀵서비스	4,585	4,151	460	902	1,370	1,419	434
대리운전기사	15	15	8	4	2	1	-
카드모집인	14,017	13,060	2,244	7,192	1,012	2,612	957
대출모집인	8,141	7,934	2,073	3,353	870	1,638	207

자료 : 근로복지공단의 산재입직자료(근로자의 산재보험 적용신고 자료)

* 반드시 해당 직종에서 사업장취득·적용된 것은 아님(다른 직종에서 사업장가입된 경우도 포함)

** 타지역, 기초수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 비가입대상을 의미함

* 자료: 보건복지부, 2018, 4차 국민연금제도발전위원회 보도자료

- 노동시장에서의 1차적 분배의 차별이 복지의 재분배와 이론과 실제 모두에서 일치되지 않고, 복지의 역할은 보충적 사후적 급여로만 제한되어 복지국가의 기능이 상실되고 있는 실정임.
- 최소한의 인간다운 생활의 보장이라는 빈곤 정책의 목표가 빈곤하지 않은 모든 국민에게 국가복지의 목표로 대체되고 있는 형국이라고 할 수 있음. 사회 복지의 개념에 대한 인식의 미비와 개별 구성원의 인식의 차이, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 존재 기반의 미약함은 노동과 복지의 관계부터 설정 오류가 발생하여 사회권의 위기까지 확대될 가능성이 큼.

□ 끝으로 대한민국에서 복지정책의 물성적 특성은 정책패키지에서도 발

견할 수 있음. 대표적인 저출산 정책패키지는 출산을 제고라는 목표를 향한 모든 관련 정책들을 포괄하여 제시하지만, 세부적인 내용을 살펴 보면 젠더 관점의 부재로 파편화된 여성들의 지위만 존재하는 것을 알 수 있음.

- 여성의 고용부터 재생산역할을 방해하는 모든 요소까지 포함되어 지원할 것처럼 나열하지만 보상과 보호의 경계가 모호하고, 출산행위를 유발하기 위한 환경 조성에 집착하는 것처럼 보임
- 정책 입안자의 한계를 극명하게 보여주는 정책 결정이 지난 10년이 넘게 진행되었지만 이에 대한 문제 제기는 없었음. 여성을 재생산 노동력으로서만 인정함으로써 복지정책이 사회구성원의 존재를 도구적으로 다루는 방법의 극단적 모습임.

○ 이러한 경향은 비단 젠더 문제라기보다는 한국 사회의 복지정책이 형성되는 맥락상의 문제이기도 함.

- 복지국가는 노동시장 진입 여부와 관계없이 개인의 인간다운 삶을 보장하는 역할에서 자연스럽게 분리되어 옴.
- 신청주의는 시민의 복지 욕구를 스스로 구하도록 만들었고, 시민권은 불평등을 유지한 채로 핵심 고용 관계를 중심으로 형성됨.
- 20세기의 복지국가, 시민권, 그리고 노동의 개념은 21세기에 맞게 재명명이 필요하며, 부조한 부분을 충당하는 방식의 복지정책의 대응 방안은 더 이상 통용되지 않는다는 현실을 인식해야 함.

3. 젠더관점의 대안적 소득보장 논의의 의미와 한계

1) 기본소득

□ 한국에서 대안 소득보장으로 기본소득 논의가 2000년대 후반부터 제기되었음²⁰.

20) 한국교육학술정보원(riss.kr)에서 ‘기본소득’을 키워드로 검색하면 2,000건이 넘는 논문이 검색된다. (2019.9.1. 현재) 이 중 복지와 기본소득의 키워드를 교차 검색하면 관련 연구는 200건 이상 발견됨.

- 2008년 경제위기 이후 대안적 분배 구조로 잠시 논의되었다가 10년 후에 본격적으로 좌파 우파를 가리지 않고 구체성을 가지고 있음.
 - 기본소득은 후기산업사회 복지국가의 노동연계성 위기에 대한 대안으로서, 빈곤정책의 대안부터 출발함. 노동시장에서 불안정 노동자의 증가와 케인지언 복지국가의 역량을 기대할 수 없는 상황(김혜연, 2014)이 국내뿐만 아니라 전 세계적인 연대를 형성할 정도로 활발히 논의됨.
- 국내 기본소득 논쟁은 플랫폼 자본주의의 도래(백승호·이승윤, 2019)로 제기됨. 노동시장 구조의 변화로 노동자성이 담보되지 않는 플랫폼노동자들이 더욱 늘어나고 있음. 앞서 특수고용노동자의 종류와 규모도 확대되고 있는 것을 고려할 때 플랫폼 자본주의의 우려는 현실에 가까워짐. 이들이 기존 복지국가의 사회보험시스템과 정합성이 떨어진다는 점은 (지금까지 필자가 주장한) 노동시장과 사회보장 제도의 연계성에서 비롯된 것임.
 - 플랫폼 기술의 발전으로 인공적 공통부가 불평등하게 분배되고, 토지와 같은 자연적 공통부에 대한 과세도 공정하게 이루어지지 않아 한국의 불평등은 개선될 기미를 보이지 않는다는 것이 기본소득 주장의 주요 근거임(백승호·이승윤, 2019).
 - 국내에서 기본소득을 본격적으로 연구한 백승호, 이승윤은 최근 정의당의 “기본소득 기반 복지국가의 재설계” 보고에서 구체적으로 기본소득 도입 시 2030년까지 GDP의 10%를 완전 기본소득으로 배당하는 것을 목표로 로드맵까지 제시함. 2029년까지 아동청소년 대상의 기본소득을 20만원씩 18세까지 확대해서 지급하고, 19-29세의 청년에게는 30만원의 기본소득을 지급하자고 주장함. 2030년부터는 30세~64세의 청년과 중장년층을 대상으로 기본소득을 설계하고 노인 기초연금은 50만원 수준까지 단계적으로 인상하여 생애주기를 다 포괄하는 완전기본소득 실현의 구상을 담고 있음.
 - 이러한 설계가 가능한 이유는 2019년 현재 6세 이하의 전체 아동에게 지급되는 아동수당 도입, 기초연금의 지속적인 인상, 청년층을 대상으로 하는 취업지원 현금 급여 등이 정책 대안으로 실행되면서 생애주기를 기반으로 연결된 기본소득의 실행력을 높이는 것으로 판단됨.
 - 국내에서 이루어지는 대안적 논의로서 기본소득 연구는 ‘실행가능성’의 압박으로 구체적인 필요 재원의 계산에 초점이 맞춰짐(강남훈, 2011, 2013, 2019; 윤희식, 2017, 백승호·이승윤, 2018, 2019; 김교성, 2009, 2016,

2017; 김교성 외, 2017). 강남훈(2019)은 시민소득세(가계에 귀속되는 모든 소득)로 180조, 시민배당 30조, 토지세 30조, 환경세 30조의 재원 마련 방안을 제시함.

- 기본소득은 양극단의 이데올로기가 모두 통합되는 것 같지만 지향점은 다름.
 - 자유주의 입장에서는 효율성의 관점에서 복잡한 선별주의 정책들을 통합하자는 측면에서 제기함. 자본주의를 극복하고 자본에 저항할 수 있는 기반으로서 기본소득 논의는 좌파(초기 공상적 사회주의)의 주장이지만 국내에서는 이런 문제 제기를 찾아보기 어려움. 좌파의 논의는 우파와의 연합으로 비용 추계에 매몰되어 있음. 오히려 자본으로부터의 독립을 원하는 기본소득의 모형은 부재함.
 - 실용적 접근의 기본소득은 복지정책을 통한 재분배의 당위성과 보상의 크기가 모호하고 선별주의에 따른 복지의 체감이 각기 다른 한국 상황에서 구체적인 자본과 노동의 관계를 고려하지 않은 대안임. 즉, 개인에게 재분배를 위해 얼마의 돈이 필요하다는 주장은 많지만, 그리고 예산의 범위 내에서 실현가능하다고 근거를 대지만 과연 자본은 이러한 비용을 순수히 댈 수 있는지 의문임.
 - 현실은 사회보험에서의 자본과 노동의 분담도 거부하는 실정임. 최근 경사노위에서 벌어진 국민연금 제도 개혁 논의는 경영계의 보험료 인상 반대로 합의점을 찾지 못함²¹⁾

- 기본소득에 대해 여성계는 노동과의 연계성 단절 측면에서 여성의 사회적 지위가 보장되고 평등을 지향한다는 점에서 지지하게 됨.
 - 복지에서 제기하는 기본소득 영역이 복지급여로 제한되면 사회적 약자들에게는 환영할 수 있는 대안이 될 수 있지만, 근본적인 불평등 구조는 바꾸기 어려움. 기본소득이 복지정책이라는 외피를 가지면, 약자에 대한 보상의 관점이 지배적이기 때문에 젠더 평등이 아닌 형식적 정치적 생색내기가 될 가능성이 우려됨.

21) 연합뉴스. 2019.8.30. “경사노위, 국민연금 ‘소득대체율 45%-보험료율 12% 다수안 제시”
https://www.yna.co.kr/view/AKR20190830041700004?section=society/welfare-labor&site=major_news01(검색일: 2019.9.1.)

- 또한 플랫폼 자본주의에서 생산된 부는 자본이 독점할 가능성이 큰데 독점 자본에 대한 분배의 정의를 어떻게 실현할 것인지는 전혀 고려되지 않음.

2) '1인 1연금제'의 현실화

- 소득보장체계의 대안으로서 정부와 일부 연금연구자에 의해 주장되고 있는 '1인 1연금제의 현실화'는 기초연금 강화의 맥락과 맞닿아 있음.
- 여성은 기본적으로 노동자로서 노동시장 참여와 임금에서 차별을 겪고, 이는 연금수급의 취약성으로 고스란히 전달됨.
 - 노동시장에서의 성별 임금 격차가 남성대비 85%(차이 15%)라면, 노후 연금에서 남성수급액 대비 여성의 수급보장성은 70%로 더 악화됨. 노동시장에서의 구조적 젠더차별로 기인된 공적연금 수급액의 격차는 30%로 심화됨.
 - 이미 평등한 고용정책, 전일제 노동과 시간제 고용에 대한 차별 없는 사회보험제도 적용으로 공적연금 적용율의 젠더 격차가 없고, 성별 임금격차가 낮은 스웨덴의 경우 공적연금 적용율은 경제활동인구(15-64세) 대비 99% 수준으로 1인 1연금에 근접한 것으로 보임(박진화, 2015:151)
- 1인 1연금을 가입률(적용률)로 해석한다면 차별 없는 사회보험 적용을 의미함. 그렇지만, 한국은 여성 가입자 42.4%, 여성 수급자 40.5%, 연금수급액은 남성의 1/2 수준이며, 노령연금 수급 여성은 30.8%, 유족연금 수급자는 91.8%가 여성임.
- 스웨덴에서 1인 1연금이 실현될 수 있는 조건이 형성된 것은 남녀평등법(80년), 평등기회법(92년)이 실행에 기초함.
 - 80년대에 여성의 노동시장 참여율 75.3%까지 올라가고, 2000년 초가 되자 기초연금수급자가 줄어드는 구체적인 정책효과가 드러나기 시작함.
 - 스웨덴이 연금개혁으로 기초연금 대신 최저보증연금으로 전환할 수 있었던 것도 2007년 기준으로 여성의 고용률이 거의 80%에 육박하는 제도의 여건이 마련되었기 때문에 가능했음.
- 앞서 한국 여성의 연금 관련 실태를 보면 제도상으로는 1인 생계부양자모델에서 아직 전환이 이루어지지 않은 상황이라고 볼 수 있음.

- 국민연금제도가 30년이 지나면서 성숙 시점으로 접어들어도, 1인 1연금으로 전환될 수 있는 여건은 여전히 요원한 상황임.
- 일례로 유족연금은 2018년 6월 현재 중복급여 수급자가 약 6만 명으로 최근 연금개혁 논의에서 유족연금의 중복지급률을 현행 30%에서 40%로 상향조정할 예정임. 그러면 월평균 연금액은 월 약 2만 원 정도 증가할 것으로 예상된다.
- 1인 1연금제는 가입율과 수급권을 확보하는 근시안적 대안을 뛰어넘기 위한 기본 조건의 형성을 의미함.

□ 노동시장에서의 차별은 참여율뿐만 아니라 노동의 질에서도 차별이 더욱 심각함에도 불구하고 복지국가는 이를 보완해주지 않음.

- 차별적 구조는 복지정책에 고스란히 반영됨. 한국은 2003년 이후 비정규직 여성의 절대적 수는 지속적으로 많았음.
- 여성 노동자 중 정규직 비율은 2003년 39.6%에서 2018년 41.5%로 절대적, 상대적 비율이 늘어난 반면 남성은 오히려 27.6%에서 26.3%로 줄어듦.(송다영, 2019: 61)
- ‘고용불안정→ 임금격차→ 사회보험 가입 불안정→ 사회적 위험에 취약’의 경로가 강력하게 작동함. 성별 임금격차는 남성임금 대비 63.9%로 선진국의 여성임금이 남성 대비 80%~90%까지 올라와 있는 것과는 상당히 차이가 있음.(송다영, 2019)

□ 젠더 불평등을 시정하기 위한 법·제도적 노력은 일정 부분 존재함.

○ 헌법에서 성차별 금지, 「근로기준법」으로 노동시장에서의 균등처우, 「남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률」에는 모집과 채용에서 여성에 대한 차별금지 등 명문화됨.

- 중층적인 차별금지와 평등적용과 관련된 일련의 법안들이 존재하고 있지만, 기업은 관행 등의 이유로 준수하지 않고 있음.
- 다른 방식인 차별정책 완화를 통해 차별 구조를 변화시키지 시도들은 그 한계를 뛰어넘지 못하고 있음. 이러한 현실은 1인 1연금제에 대한 질문을 다시 원점으로 돌림. 즉 노동시장에서의 조건을 기준으로 한 인간의 복지 수준이 결정되는 나라에서 단편적이고 보충하는 방식의 제도 개혁의 효과에 대한 의

문

- 예를 들면 두루누리과 같은 현재의 노동시장 차별 구조를 그대로 둔 채 사업주나 노동자를 보상하는 방법이 정책대안으로 선호되고 있는데 이는 가입자를 늘릴 수는 있지만 연금유지의 지속성과 결정적으로 수급권의 확보를 담보할 수 없음.

□ 노동시장 내부에서 구조적인 젠더 차별을 해소하는 것이 현행 제도를 유지하는 구조에서는 급선무임.

○ 노동시장 참여율, 소득불평등, 고용불평등이 개선되어야 이를 전제조건으로 하는 복지국가의 사회보험 프로그램이 작동할 수 있음.

- 복지국가의 역할과 성격을 재규정하고 사회보험 중심 역할을 축소시켜야 함. 기초연금을 강화하고 국민연금은 준비할 수 있는 사람들을 중심으로 소득비례연금으로 전환시키자는 주장(석재은, 2012; 오건호, 2019)이 1인 1연금의 경로로 소개됨.

- 하지만 기초연금강화는 기본적인 수준을 평등화하자는 주장으로 여성의 불평등을 해소하고 지위를 높이는 구호는 아님. 적용의 보편성 확보가 적정 수준의 노후소득을 보장하는 것은 더욱 아님.

○ 기초연금 강화론자와 사회보험 방식의 국민연금 유지 주장은 대립 구도를 형성하는 것 같지만, 양쪽 다 출발점은 노동시장구조의 변화에 대한 판단이라는 점에서 동일함.

- 그러나 비전형근로자의 증가로 매달 기여할 수 있는 노동자의 수가 줄어들기 때문에 동등하게, 평등하게 낮은 수준의 연금을 조세로 지급하자는 주장은 국민연금제도의 속성을 간과한 주장으로 검토가 필요함.

- 여기에는 보험방식과 조세방식이 재분배 기제로서 차이가 없다는 인식도 전제되어 있음. 그러나 사회보험과 조세는 재분배의 정책목표를 가지고 있지만 작동하는 방법은 다름. 노동과 자본의 분담구조와 복지국가의 시민으로서 납세자로 의무를 지는 것은 사회적 자원의 분배라는 측면에서 차이가 큼.

- 더욱이 연금개혁의 근거로 제시되는 연기금 고갈의 실체도 국민들의 인식과 다름. 25년 후에는 연기금이 2,500조까지 쌓일 예정이고 기금고갈이 예상되는 시점은 40년 후의 일임. 이 예측이 의미하는 바는 앞으로 40년 동안 국민연금제도가 계속 운영되어 간다는 것을 의미함.

- 국민연금에 개인의 생애를 고려해야 할 정도로 장기간 운영되는 특징이 있음. 그 사이 노동시장구조는 고정되지 않을 것임. 새로운 형태의 분배와 계약을 먼저 고민하지 않은 채 현재의 상황을 기본 값으로 설정한 후 연금고갈을 이유로 구조개혁을 논의하는 것은 성급한 판단일 수 있음. 우선 모든 노동의 인정으로 일하는 사람은 누구나 대비할 수 있도록 만드는 것이 선행되어야 함.

4. 소결

- 노동시장과 복지정책 간의 실질적인 상호보완과 역차별 제거의 모색
 - 보호의 역할이 제대로 작동하지 않는 복지정책을 전복하는 방법은 노동시장과 복지제도에서의 평등이라는 이분법(분리된) 구조를 타파하는 경로를 찾는 것임.
 - 기본 구조의 균열에 더해 복지국가로서의 적극적인 역할을 상상하지 못한 지금까지의 대응은 사각지대의 방치와 불안정노동자들을 방조하는데 기여함. 최소한 누구나 함께 보호받아야 한다는 정당성과 시민권으로서 복지권 보장을 최우선으로 고려한다면 젠더 불평등 해소의 실마리를 잡을 수 있음.
 - 복지국가가 강화될수록 더욱 배제되는 인구층이 늘어나는 역진적 현상을 멈추고, 젠더평등 관점에서 불평등을 직접 해소할 수 있는 근본으로 들어가야 함.
 - 가장 먼저 노동시장에서 젠더평등이 복지대책의 조치가 이루어지기 전에 선행되어야 함.
 - 지금까지 노동과 복지의 상호 회피 속에 복지국가의 보호로부터 배제되어온 여성을 사회적 위험으로부터 보호하는 제도권 안으로 포함하기 위해서는 노동시장에서의 젠더평등이 먼저 이루어져야 함. 그러나 지난 반세기 노동운동은 노동자의 고용조건을 개선하는 지난한 과제도 해결하지 못하고, 젠더평등은 의제로 선점되지도 못함.
 - 사회적 위험에 대비하여 복지정책의 후 배치가 아니라 오히려 노동시장에서의 지위와 복지제도와 연계성을 약화시키는 방향의 대안도 생각해볼 수 있음. 복지국가의 구성 자체를 바꾸는 상상력도 필요함. 물론 이러한 대안은 한국사회에서 기본소득과 같은 급진적 대안으로 제기되는 중임.

- 젠더평등의 실천이 노동시장에서의 구조 변화에서 출발해야 한다면 사회구성원을 복지제도로 먼저 포용하는 선제적 조치가 젠더평등을 가져오는 시도가 될 수 있음. 예를 들면 근로자의 조건부여와 특수고용과 같은 편린들을 만들어 내는 것과 같이 기존의 젠더평등을 고려한 적극적 차별 기능의 덧댐을 과감히 접고 구조를 전복시키는 젠더관점이 논의의 중심에 들어서야 함.

□ 젠더평등 관점을 공평 적용 방식의 산술적 계산에서 정책 현상을 보는 시각의 전환으로 돌려야 함.

- 부담의 균분 주장과 가정 내 노동이 수행될 수 있는 조건의 형성(김연진·김수영, 2015; 조미라, 2018)이라는 정책대안이 지금까지의 논의였다면, 근본적인 젠더불평등 문제의 해결방안은 종래엔 사회 전반의 총 노동시간을 줄이고, 함께 돌봄을 수행할 수 있는 조건들을 형성하는 것임.
- 한편으로 평등 지향으로 전환이 어려운 이유는 젠더레짐, 일가족 양립과 같은 정책의 명칭이 정확하고 치열하게 규정되지 못하는 한계도 있음(프로그램 위주로 평가). 또한 젠더관점은 누구나의 평등이 아니라 근본적인 남녀의 평등으로, 가족 내에서의 일의 평등 분담으로만 제한되면서 다시 일국적 차원에서 가족 중심의 기본 구도로 회귀하게 됨. 관점의 전환은 사회의 다양한 구성원들을 포괄하는 복지국가의 방향을 제시할 수 있어야 함.

참고문헌

- 강남훈. 2011. “한국에서 기본소득 정책과 기초생활보장 정책의 재분배효과 비교”. 「마르크스주의연구」 8권3호, pp. 76-98.
- 강남훈. 2013. “불안정노동자와 기본소득”. 「마르크스주의연구」 10권2호.
- 강남훈. 2019. 『기본소득의 경제학』. 박종철출판사
- 김경수, 허가형, 김운수, 김상미. 2018. 『우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향』. 국회예산정책처. 경제현안분석 94호.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. 2017. “기본소득의 이상적 모형과 이행경로”. 「한국사회복지학」 69권3호.
- 김교성, 이나영. 2018. “젠더협곡을 넘어 젠더정의로”. 「한국사회복지학」 70권2호.
- 김교성. 2009. “기본소득 도입을 위한 탐색적 연구”. 「사회복지연구」 36권2호.
- _____. 2016. “이 시대 ‘복지국가’의 쓸모?! ‘불평등’ 문제 해결을 위한 제언”. 「비판사회정책」 52권.
- _____. 2017. “외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계”. 「한국사회정책」 24권4호.
- 김나연. 2013. “노동권, 부모권 과점에서 본 영국과 스웨덴의 일-가족 양립정책”. 「한국보육지원학회지」 9권1호.
- 김미곤·여유잔·정해식·변재관·김성아·조한나. 2017. 『포용적 복지국가 비전과 정책방향』. 보건사회연구소.
- 김미경. 2012. 『여성 노동 시대. 일-가족 양립을 위한 여성주의 사회복지』. 나눔의 집.
- _____. 2015. “젠더질서의 변화와 유연한 젠더레짐: 여성정책에서 성평등정책으로의 패러다임 전환을 위한 소고”. 「사회사상과 문화」 18권4호.
- 김수정. 2004. “복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형”. 「한국사회학」 제38집 5호.
- 김수정. 남찬섭. 2017. “외환위기 이후 20년의 사회복지제도의 변화. 『외환위기 이후 29년, 한국 사회구조와 생활세계의 변화』. 대한민국역사박물관.
- 김수행. 2006. “영국 노동당의 사회민주주의”. 김수행·정병가·홍태영 공저 『제3의 길과 신자유주의』. 서울대학교출판부(2006 개정판).
- 김연진·김수영. 2015. “남성의 육아휴직 경험에 대한 연구: 이분법적 젠더 역할에 대한 인식 변화 가능성을 중심으로”. 사회복지연구」 46권4호.

- 김영순. 2010. “비정규직 여성노동자의 사회권을 통해 본 한국의 젠더체제”. 『사회보장연구』 26권1,
- 김인숙(편). 2000. 『여성복지론』. 나남출판사.
- 김윤태. 2013. “왜 사회권이 쇠퇴했는가? T.H. 마셜의 시민권 이론의 재검토”, 『사회권의 재조명-한국사회권의 발전 어디까지 왔나?』. 한국사회정책학회 춘계학술대회. pp. 851-873.
- 김정현. 2013. “복지국가 유형별 저소득 여성 한부모가족에 대한 노동권과 모성권 지원정책 비교 연구”. 『한국가족복지학』 41권.
- 김혜연. 2014. ”이데올로기적 다양성에 따른 기본소득의 정책 특성에 관한 연구“. 『비판사회정책』 42권. pp. 92-139.
- 노대명 외. 2018. 『사회보장2040 및 제2차 사회보장기본계획수립』. 보건사회연구원.
- 류만희. 2004. “비정규직노동자의 사회적 보호”. 『상황과 복지』 18.
- 백승호, 이승윤. 2018. “기본소득논쟁 제대로 이해하기”. 『한국사회정책』 25권3호.
- 백승호, 이승윤. 2019. “기본소득 기반 복지국가 재설계”. 정의당 발표자료 요약본
- 사회보장위원회. 2018. ‘범부처 사회서비스 발전 방향’. 보고안건. 관계부처합동. 2018.02.09.
- 석재은. 2012. “한국의 연금개혁과 젠더레짐의 궤적 : 젠더통합 전략을 통한 젠더평등을 향하여”. 『한국여성학』. 28권3호.
- 석재은·신동균·이기주. 2015. “기초연금 도입의 정책효과와 젠더불평등 개선”. 페미니즘 연구 15권2.
- 송다영. 2012. “젠더레짐을 통한 여성사회권 현실과 지향성 연구”. 『미래사회복지연구』 3권1호.
- _____. 2014. “사회복지부문 돌봄 관련 일자리의 질 저하에 관한 연구”. 『젠더와 문화』 7권1호.
- _____. 2018. “성평등 관점에서 본 문재인정부 포용국가론 비전과 정책”. 『다시 젠더를 묻는다: 경험, 역사, 그리고 정치적 지평』. 한국여성학회 추계학술대회.
- _____. 2019. “젠더와 격차, 사회정책 과제”. 『보건복지포럼』. 270호.
- 신경아. 2014. “신자유주의시대 남성 생계부양자의식의 균열과 젠더관계의 변화”. 한국여성학30권4.
- _____. 2019. “노동의 불안정성과 젠더: 시론적 접근”. 『페미니즘 연구』. 19권1호.

- 여성신문. 2018. '초저출산' 늪에 빠진 한국, 성평등이 구원한다. 2018.06.28.(검색일: 2019. 08.28. <http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=142967>)
- 연합뉴스. 2019. 경사노위, 국민연금 '소득대체율 45%-보험료율 12% 다수안 제시. 2019.8.30.(검색일: 2019.9.1. https://www.yna.co.kr/view/AKR20190830041700004?section=society/welfare-labor&site=major_news01).
- 요스타 에스핑-안데르센. 2014. 『끝나지 않은 혁명』. 주은산김영미 역. 나눔의 집.
- 유해미. 2004. "복지국가의 다양성에 대한 종합적 젠더 분석틀의 모색". 『사회와 이론』 5권.
- 윤정향. 2005. 『비정규 노동자의 사회보험 배제원인과 배제기제 연구』. 중앙대학교 박사학위논문
- 윤홍식. 2006. "부모·부성휴가를 통해 본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교". 『한국사회 복지학』 58권 2호.
- _____. 2017. "기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?". 『비판사회정책』 54권.
- 이용호·손영화. 2013. "한국사회의 구조적 변화와 사회보장정책: 『법과 정책연구』. 제13권. 제4호.
- 이재경. 2018. "젠더 간의 공정성과 성평등(gender equality)". 『지식의 지평』 25권.
- 이재장·김경희. 2012. "여성주의 정책 패러다임 모색과 성평등". 『한국여성학』 28(3).
- 이투데이. 2019. [2019 국감] 윤소하 기초연금, 국민연금 연계 감액자 32만 명 육박. 2019.10.16. (검색일: 2019.10.16. http://www.mimint.co.kr/article/board_view.asp?strBoardID=news&bbstype=S1N11&bidx=1815483&page=1&pageblock=1)
- 장지연·이정우·최은영·김지경. 2005. 『일가족 양립 체계의 선진국 동향과 정책과제』. 노동연구원.
- 정문중, 최미희, 이진우, 유희수, 정진아, 최유진. 2018. 『2018~2027년 기초연금 재정 소요 추계』. 국회예산정책처
- 정흥준. 2019. 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근. 『고용·노동브리프』 Vol. 88. (2019-03)
- 제갈현숙. 2008. "생산적 복지체제 이후 한국 복지체제 담론에 대한 비판적 고찰: 사회투자 국가 논의를 중심으로". 『사회복지정책』 Vol. 35.

- _____. 2010. “신자유주의 시기 한국의 노동 유연화와 사회복지체제의 특징”. 『신자유주의 시대 한국경제와 민주주의』. 안현효(편). 민주화운동기념사업회 연구총서5. 선인.
- 조미라. 2018. “일-생활균형 관점에서 본 기혼남녀의 시간표”. 『사회복지연구』 49권2호.
- 중앙일보. 2018. 한국 성평등 지수, 中日보다 낮아...149개국 중 115위. 2018.12.19.(검색일: 2019.08.29.<https://news.joins.com/article/23220584>)
- 쓰네오, 쿠도오. 2011. 『왜 사회보장인가? 자본주의 사회보장의 일반이론』. 전호성(역). 도서출판 치우.
- 통계청. 2018. e-나라지표, 국민기초생활보장 수급 현황, www.index.go.kr 2019년 9월 1일 추출
- 통계청. 2019a. 「2019년 6월 인구동향」. 보도자료. 2019.08.28.
- 통계청. 2019b. 「2018년 출생 통계(확정)」. 보도자료. 2019.08.28.
- 한국여성단체연합. 2017. 『한국여성단체연합 30년의 역사』. 당대.
- 허성우. 2007. “한국 민주주의 20년, 개혁주의 젠더정치학의 성과와 한계”. 민주화운동기념사업회 학술토론회 자료집. Vol.2007.
- 홍승아, 마경희, 최인희, 배지영. 2013. 『젠더관점에서 본 복지패러다임 발전방안 연구』. 한국여성정책연구원.
- 홍태희. 2014. 『여성주의 경제학』. 한울.
- Abramovitz, Mini. 2012. “여전히 공격받는 중: 여성과 복지 개혁”. Nancy Holmstrom(ed.). 『페미니즘, 왼쪽 날개를 펴다』. 유강은(역). 메이데이. pp.356-376.
- Borchert, Jens. 1995. *The conservative Transformation des Wohlfahrtsstaates Grossbritnnien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt and New York: Campus.
- Custers, Peter. 2015. 『자본은 여성을 어떻게 이용하는가』. 박소현장희은(역). 그린비.
- Duggan, Lisa. 2017. 『평등의 몰락』. 한우라-홍보람(역). 현실문화.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Lenz, Ilse. 2013. Zum Wandel der Geschlechterordnungen im globalisierten

flexibilisierten Kapitalismus. Neue Herausforderungen fuer die Geschlechterforschung. 『*Feministische Studien*』 sonderband. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Lister, Ruth. 1997. Citizenship: toward a Feminist Synthesis. *Feminist Review* Vol.57. Issue 1.

Malos, Ellen(ed.). 1980. *The Politics of Housework*. London: Allison and Busby.

Marshall, T. H. 2013. 『시민권과 복지국가』. 김운태(역). 이학사.

Power, Nina. 2018. *One-Dimensional Woman*. 도둑맞은 페미니즘. 김성준(역). EDiTUS.

UN. 2017. World Population Prospects 2017.

토론문 1

젠더관점의 사회보장과 소득보장제도

송다영 (인천대학교 사회복지학과 교수)

젠더관점에서 사회보장제도와 소득보장제도 전반에 걸친 검토와 고찰을 해주신 두 분 연구자의 노력에 감사를 드립니다. 사회보장제도나 소득보장 제도는 상당히 복잡한 구조를 가지고 있어서 분석에 어려움이 있으나, 노동시장 개혁과 함께 반드시 다루어야 할 부분입니다. 사회보장과 소득보장에 있어서의 젠더불평등을 논의하신 것에 더해, 더 다루어 보아야 할 것을 중심으로 토론을 하도록 하겠습니다.

1. 돌봄크레딧의 허와 실? 개인 단위 연금 수급권 보장이 답이다

돌봄크레딧은 여성의 임신, 출산, 양육으로 인한 단절과 돌봄에 대한 보상 차원으로 만들어진 ‘여성친화적 연금’ 제도로 불리워져 왔음. 그런데 실제 상황은 다르게 전개되고 있음.

2019년 1월 6일 국민연금공단 등에 따르면 2011년 42명이었던 출산 크레딧 수혜자는 지난해 6월 현재 964명으로 늘어났음. 하지만 출산 크레딧 수급자의 절대 다수는 남성이었음. 지난해 6월 기준 출산크레딧 수급자 964명 가운데 남성이 953명으로 98.9%를 차지했음. 여성은 단 11명에 불과했음.

<기사 참조 <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201901061638020236>>

그 이유는 가족단위 연금 수급권 구조로부터 기인하고 있음. 또 다르게는 가족단위 수급권 구조라 해도, 여성의 출산기간 연금 손실을 막기 위한 연금크

레딧의 정책설계를 어떻게 하는가에 따라 실제 수혜자층이 달라질 수 있음을 보여주는 사례임.

대다수 사람들은 가족 단위의 삶을 기준으로 하여 ‘합리적 의사 결정’을 한 결과 남성이 받았을 때 유리하다고 판단했기 때문으로 분석됨. 출산크레딧은 부부 합의 하에 각각 받거나 한 쪽에 몰아줄 수 있음. 문제는 누가 얼마나 받을지를 결정하는 시점이 부부 중 한 명이 연금수급연령에 도달한 때라는 점. 부부 중 보통 수급연령에 먼저 도달하는 남성에게 이를 몰아줘 이런 현상이 발생했음.

노동 및 육아 때문에 여성이 출산크레딧을 받을 정도의 국민연금 가입기간을 채우기 쉽지 않다는 점도 영향을 미쳤을 것으로 분석됨. 2017년말 59세를 기준으로 남성 가입자의 납부이력은 평균 15년7개월인 반면 여성은 8년1개월에 불과. 2018년 9월 기준 매월 100만원 이상 국민연금을 받는 남성은 19만3,826명이지만 여성은 3,797명으로 남녀 간 연금액수 격차도 큼.

출산크레딧 제도는 결국 수급시점이 아닌 출산시점에 여성이 크레딧을 받을 수 있도록 결정해야 정책 실효성을 높일 수 있다고 보임. 결국 어떤 형태로든 여성 스스로가 크레딧을 통해서 연금을 받을 수 있는 조건을 만들게 하는 장치가 필요함.

2. 빈곤을 벗어나 안정된 삶을 살기 위한 소득보장체계가 되게 하기 위한 방법에 대한 고민이 필요하다: 용돈 연금이 아닌 생활 연금이 되려면? 기본소득, 기초연금

노동시장 기반으로 설계된 연금으로 여성은 주변화, 빈곤화. 여성은 연금을 받는 비율도 낮고, 평균수령액에 있어서도 남성의 1/2수준에도 미달함. 남성의 연금수급액 구성비율에 있어 넓게 분포한 것과 달리, 여성은 10~25만원에 61.4%가 집중되어있음.

비정규직, 낮은 임금 노동시작 구조가 바뀌지 않는다면 여성은 일하는 시기에도, 연금을 개시한 이후에도 지속적으로 주변화, 빈곤화를 벗어나지 않을

것으로 예상됨. 만일 우리나라가 노동시장에 기반한 소득보장체계를 바꾸기 힘들다고 판단이 되면, 점점 더 노동시장내 성차별을 본격적으로 논의해야 할 것으로 보임.

〈표 1〉 성별 국민연금급여액 비교

(단위 : 천명, %, 만원)

	연금 수령자	구성비	금액대별 구성비							평균 수령액
			소계	10만원 미만	10~25만원 미만	25~50만원 미만	50~100만원 미만	100~150만원 미만	150만원 이상	
2015	5,251	44.5	100.0	1.5	50.4	24.9	11.1	3.7	8.4	50
2016	5,379	43.2	100.0	0.9	49.2	24.9	12.3	4.0	8.7	51
2017	5,763	44.6	100.0	0.7	46.6	26.2	13.7	4.0	8.8	53
2018	6,129	45.6	100.0	0.6	42.9	27.6	15.0	4.3	9.7	57
남 자	3,181	49.7	100.0	0.5	25.8	29.7	22.8	6.4	14.8	76
여 자	2,947	41.8	100.0	0.7	61.4	25.3	6.5	2.0	4.2	37

출처 : 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」, 각년도.

향후 노동시장의 불안정 고용이나 저임금 상황은 나아지지 않을 것이라는 판단 속에서, 이로 인해 노후의 기본적 삶의 질 보장이 어렵다는 현실을 고려하면서 최근 기본소득, 기초연금이 논의되고 있음. 기본소득, 기초연금은 분명히 여성들을 위한 소득보장으로서 의미가 있다고 사료됨.

다만 기본소득, 기초연금이 실현되더라도 사회보장과 소득보장에서의 성별간 격차는 줄어들지 않을 것으로 사료됨. 이 경우에 우리는 어떻게 성별 정의를 쟁점화 해야 하는지 고민해야 할 것으로 보임.

3. 절대 빈곤에 빠진 여성노인을 위한 기초수급권으로서 사회서비스 접근권-사회보장이 꼭 소득으로만 보장되기 보가는 서비스로 보장될 수 있도록 사회구조 재편하는 방안

노동시장에서의 차별과 사회보장제도에서의 권리적 보완이 되지 않다보니 주

로 여성들이 빈곤화 집단의 주요한 대상이 되고 있음. 전체적으로 전 연령대에 걸쳐 여성들이 남성들에 비해서 많고, 70대 이상에서는 압도적으로 높음. 과연 이들 여성노인의 노후보장은 어떻게, 무엇을 통해 이루어질까? 기초연금이 답을 줄 수 있을까?

〈표 2〉 성별, 연령별 기초생활수급자 현황

구분	20대 미만	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	합계
계	439	94	61	180	243	201	322	1,540
남자(%)	50.8	46.9	41.0	44.0	56.5	48.6	29.1	45.5
여자(%)	49.2	53.1	59.0	56.0	43.5	51.4	70.9	54.5

출처: 보건복지부, 보건사회연구원(2017) 통계로 보는 사회보장 2017.

대체로 여성노인들은 빈곤상황만이 문제가 아닐 가능성이 높음. 평생 동안 일하고, 자식을 돌보며 살아왔지만, 노후의 시기에 본인을 돌봐 줄 구성원(가족은 물론 사회, 사회는 돈이 없을 경우 제대로 된 의료 및 돌봄서비스 받기 어려움)이 없을 경우가 많음. 따라서 빈곤의 문제는 소득보장의 차원의 빈곤으로서 뿐만 아니라, 엄청난 돌봄공백과 돌봄위기로 현실화할 가능성이 높음. 따라서 여성들을 위한 사회보장에 있어서는, 연금이나 공공부조 접근을 넘어서는 사회서비스 수급권을 사회보장의 차원에 결합해야 더 완전해질 수 있음.

토론문 2

성정숙 (사회복지연구소 물결 공동대표)

“젠더관점의 사회보장정책”의 모색은 현재 우리 사회가 당면하고 있는 매우 긴급하고 중대한 사회적 과업이며, 또한 단순히 몇 가지의 정책묵음으로는 해결할 수 없는 근본적인 사회구조 변화를 요청하는 거대한 모색이다. 이 토론회가 갖는 의의는 여성운동단체가 주도적으로 이 과업에 대해 본격적인 논의의 장을 제기했다는 데 있다. 따라서 본 토론자는 정책과 제도에 대한 분석보다는 청중의 입장으로서는 두 발표자의 젠더관점 사회보장정책에 대한 이해를 따라가고자 한다.

우선 단기간으로 가능하지 않는 차원의 연구주제임에도 불구하고, 우리나라의 사회보장제도의 역사적 전개와 신자유주의 체제로서의 특징을 짚고, 이를 젠더관점에서 사회서비스 영역을 중심으로 돌봄 사회화의 딜레마를 평가해주신 발표 1과 소득보장제도에서 여성이 직면하게 되는 차별의 구조를 구체적으로 분석하고 최근 논의되고 있는 기본소득과 ‘1인 1연금제’의 대안성을 짚고 노동시장의 젠더평등을 가장 우선 요청하면서도 노동시장의 지위와 복지제도의 연계성을 약화시키는 방향도 대안이 될 수 있다는 제안의 발표 2 모두 흥미롭고 깊이 있는 발제문이었다.

다만, 이 토론회가 여성운동단체가 젠더관점의 사회보장제도를 성취하기 위해 어떻게 이 이슈를 의제화할 것인지에 대한 논의의 장임을 감안했을 때, 우리 사회에 왜 젠더관점의 사회보장제도가 필요한가에 대한 이해는 좀 더 명확할 필요가 있다고 생각한다. 따라서 발표 1에서 한국 사회보장제도의 역사적 특징과 노동을 강조한 신자유주의적 복지레짐을 논의하기 전에 여성의 노동이 남성의 노동과 달리 어떻게 보이지 않게 되었는지에 대한 설명이 필요하다. 구체적인 시기별 복지레짐 논의에 앞서 이미 사라지고 보이지 않는 여성의 노동문제에 대한 설명, 즉 자본주의가 이미 가부장제를 전제하여, 혹은 가부장제와 긴밀하게 결합하여 공사구분, 성별분

업체제를 통해 ‘보이는 노동’과 ‘보이지 않는 노동’으로 분할하고, 공적영역으로 정의된 남성생계부양자의 ‘보이는 노동’을 대상으로 노동시장을 구축하고 이를 바탕으로 노동연계 복지국가를 만들어왔다는 사실이 더 세밀하게 설명될 필요가 있다.

실제 자본주의의 작동에는 보이는 노동(임금노동)을 가능하게 하는, 여성의 ‘보이지 않는 노동(부불노동)’이 이미 전제되어 있으며, 이러한 배치와 작동을 가능하게 한 가부장제에 대한 설명이 제시되어야 하고, 또 다른 한 축으로는 이러한 불평등한 분할과 분업체제에서 자본의 전략에 따라 사회변화로 등장하고 있는 여성의 임금노동(보이는 노동) 역시 노동시장(보이는 노동)에서 주변적인 위치(비정규직)에 배치되고 있다는 것이 더 친절하게 설명될 필요가 있다. 가부장적 자본주의에 대한 설명이 되어야 발표 1에서 강조한 “신자유주의적 복지, 노동연계 복지”가 왜 젠더 관점이 부재한 지를 보다 입체적으로 이해할 수 있다. 사실 젠더관점이 부재했다기보다는 그러한 배치로 자본주의를 떠받쳐 왔던 구조이고, 이 구조를 확장하는 것이 이후 의제화 전략의 수준을 좌우하게 될 것이기 때문이다. 이 지점이 여성운동단체에서 젠더관점의 사회보장제도를 논의하고자 하는 문제의식의 누빔점이라고 생각한다.

발표1과 발표2에서 노동시장에서의 젠더평등의 문제가 무엇보다 근본적이고 우선적이라는 의견에 전적으로 공감하며, 특히 노동시장의 지위와 조건이 직접으로 제도의 대상 포용성, 그리고 보장의 수준을 결정짓는 방식으로 연동되어 있는 국민연금과 고용보험과 절대적으로 노동자성에 기반하고 있는 고용보험과 산재보험을 통한 사회보장제도는 여성을 열외한 방식의 가부장적 사회안전시스템에 불과하다. 안전시스템을 누가 통과할 수 있는냐의 질문은 그 시스템 자체를 당연한 것으로, 안전이 보장된 것으로 전제하기 때문에 근본적인 문제제기를 하기 어렵다.

따라서 원론적인 논의의 특성을 가질수 밖에 없지만 가부장적 젠더질서와 노동영역의 실질적인 젠더불평등이 변화(개선)되지 않는 한 사회보장제도에서의 개선 노력은 큰 효과를 발휘하기 어렵다. 신자유주의 복지레짐에서 ‘자격’이자 ‘윤리적 책임’으로서 ‘노동’을 강조할수록, 여성의 보이

지 않는 노동과 불안정하고 주변화된 보이는 노동 모두 사회보장제도 망에 걸리지 않을 것이며, 더불어 선별적이고 시혜적인 사회서비스의 대상 ‘사회적 약자, 취약계층’으로 여성을 호명하는 현실은 이러한 젠더의 배치를 영속화하고 안정화하는 순환적 효과를 만든다. 발표문에서도 언급된 것처럼, 자산조사를 통한 공공부조의 수급자에서 여성의 비율은 남성보다 더 높다. 국기법 수급과 기초연금 수급 모두 65세 이상에서는 여성노인이 남성노인의 2배를 차지한다.

젠더불평등의 결과이지만 동시에 불평등을 이어내거나 영속화하는 근거가 되기도 한다. 이러한 현실에서 본 토론자는 사회권으로서 보다 평등해진 ‘기본소득’이 악순환의 고리를 끊을 수 있는 지점이 될 가능성이 없지 않다고 생각한다. 그러나 발표자 모두가 지적하셨듯이, 노동시장에서의 구조적인 젠더불평등이 획기적으로 개선되지 않는다면 그 현실적인 효과가 대안의 수준일지 장담하기 어렵다. 노동시장의 지위와 조건이 연동되는 사회보험과 한계적인 사회복지지출 비율로 유지되는 공공부조가 주축인 현재의 사회보장제도를 제도적인 수준에서 변화시킬 수 있는 범위와 가능성은 상대적으로 크지 않다.

따라서 ‘젠더 관점의 사회보장제도 모색’이라는 이슈파이팅이 중요한 이유는 사실 여기에 있다. 이 이슈파이팅의 전략은 ‘출산크레딧과 돌봄크레딧’이라는 제도를 기존의 제도에 덧붙이는 안에서부터 ‘기본소득’안을 제기하거나 혹은 노동시장에서의 젠더차별을 해소하면서 여성의 경제활동참가율을 높여 ‘1인 1연금제의 현실화’도 선택할 수 있다. 어떤 전략이 적절하고 옳은 것인지에 대한 고민은 이슈파이팅의 전개 과정에서 계속적으로 논의하고 개정할 수 있기 때문이다. 사실 가장 궁금한 것은 한국여성단체연합이 어떤 전략을 통해 젠더관점의 사회보장제도를 시민사회에서 이슈파이팅을 전개해나갈지, 이 과정에서 연대의 지점을 어떻게 다양하게 구성할 수 있을지에 관한 것이다. 특히 사회복지영역이 정책과 실천이 구분되는 경향을 갖고 있고, 또 적극적으로 시민운동, 여성운동과의 결합하지 못하고 있는 현실에서 이 토론회가 제기하고 있는 문제의식을 공유하고 확산시킬 이후 계획에 궁금하지 않을 수 없다. 현재 우리가 질문하고 요청하고 있는 것이 ‘사회보장제도의 개선’이 아니라, 왜 ‘젠더관점에서 본 사

회보장제도 개선(개편)'인지를 더 많은 사람들이 이해하고 동의하는 계기를 더 많이 마련할 수 있기를 바란다.

토론문 3

이찬진 (참여연대 사회복지위원회 실행위원)

1. 총론적 의견

한국의 제도로서의 ‘소득보장제도’는 이른 바 공공부조 성격의 국민기초생활보장 제도 --> 65세 이상의 노령 인구 중 일정 소득인정을 이하의 빈곤계층에 대한 기초연금 --> 사회보험 방식의 국민연금과 특수직역연금 --> 퇴직연금 --> 사적 개인연금 정도로 대체로 5단계 구조로 정리할 수 있음.

그런데, 생애주기적 관점에서 볼 때, 경제활동 시기의 소득보장의 가장 중요한 영역은 1차 분배 영역인 노동시장 참여임. 그리고, 노동시장에서의 남녀간의 입직, 임금 등 노동조건, 일·가정양립을 가능하게 하는 성평등적 휴가·휴직 제도의 젠더 불평등은 경제활동인구 연령 시기의 남녀간의 경제·사회적 격차를 구조적으로 고착화시키는 결정적 원인이며, 그와 같은 불평등은 경활시기는 물론, 공공부조와 은퇴 후의 국민연금 등 모든 단계의 소득보장에서의 격차를 결정적으로 확대하는 결과를 초래함.

노동시장에서의 이와 같은 총체적인 남·녀간의 격차는 보편성을 근간으로 하는 공적 사회보장(사회보험)의 양적·질적 확대로 해결될 수 없으며, 결과적으로 전 생애에 걸친 여성의 경제적 주변화, 빈곤화를 초래하여 노령시기의 잔여적·보충적 기초보장수급과 기초연금의 수급 비중을 남성의 2배 이상으로 확대하는 결과까지 초래하고 있음.

따라서, 소득보장제도의 젠더불평등 요소와 관련한 불평등을 완화·개선하기 위한 근본적인 접근법은 노동시장 참여의 전 과정에서의 실질적인 남녀 평등체제 및 기업문화를 구현하는데 있으며, 이와 같은 노동시장 참여

에서의 젠더 평등의 구현 기반 하에 대안 논의가 보충적으로 진행되어야 할 것임. 이러한 점에서 발제자의 문제의식과 방향에 동의함.

2. 소득보장 단계별 검토

1) 공공부조와 기초연금 분야

- 기초생활보장 제도는 실질적으로 예산맞춤형 제도로 전락하고 있으며, 생계에 직결되는 생계급여와 관련한 부양의무자 기준이 폐지되면 여성이 2배의 비중을 차지하고 있는 노후빈곤층에 대한 일부 개선이 이루어질 것이나 그 폐지일정은 아직도 미정인 상태임.
- 기초연금의 국민연금연계 감액 제도는 여성빈곤층의 젠더불평등을 개선하지 못함.
- 비혼 1인가구가 가구 구성비에서 2위를 차지하고 있고, 2030년대에는 1위를 차지할 것이라는 가계동향 추정치를 고려하여 보면, 4인 가구를 기본으로 하여 설계된 기초생활보장 제도는 1인 가구에 대하여는 심각한 역차별이자 실질적인 최저생활보장이 안되는 결과가 되는 바, OECD 일반 기준이라 할 수 있는 1인 가구의 생계비를 기준으로 최저생활보장 구조를 변경함으로써, 노후 빈곤에서의 불평등을 일정 부분 시정할 수 있을 것이며 이러한 점에서 여성계에서는 기초생활보장제도의 재구조화를 운동 관점에서 의제화할 필요가 있음.

2) 사회보험

- 국민연금과 고용보험에서의 젠더불평등은 여성의 낮은 경제활동참가율, 입직시 고용형태의 현실적 차별(비정규,임시직 중심), 출산양육에 따른 경력단절 등 노동시장 참여 소과정의 남녀 불평등의 결과물임.
- 이러한 젠더불평등에 대하여 출산크레딧 제도는 정규직 입직 여성과 사각지대 여성을 구분 짓는 또 다른 차별적 결과를 초래할 위험까지

있는 분절적이고 파편적인 방안임. 개인적인 관점에서 의견을 덧붙이자면, 이 제도는 출생할 수 있는 사회경제적 지위 또는 여건을 갖고 있는 사람과 아닌 사람들을 구분 짓는 위험이 있으며, 실질적으로 저출생 극복방안으로서의 실효성에도 의문이 있음.

- 오히려, 고용보험에서 출산휴가 및 육아휴직에 있어서 남녀 평등한 일정기간 의무휴직 제도라든지, 남녀 구분 없는 휴가·휴직전의 급여 100% 보장 등 노동시장적 접근과 동 기간 중의 연금 보험료 납부를 하도록 하는 적극적 노동시장정책을 하는 것이 경력단절과 소득보장의 하향화를 방지하는 방안이 될 것임. 이 부분 역시 여성계의 향후 소득보장 제도 개선 운동의 의제화가 될 수 있는 영역이라고 판단됨.
- 사회보험 사각지대에 처한 특수고용노동자들에 대한 사회보험 적용 방안 및 공적 보험료 보조 제도는 젠더불평등을 일부 완화하는 효과가 있으나 본질적인 처방은 되지 못하는 한계를 가짐. 보다 근본적으로는, 성별 구분이 없는 중립적인 동일가치노동 동일임금과 같은 범사회적인 임금 및 보수에서의 적극적인 차별시정 법제를 도입함으로써, 고용형태에 의한 차별을 구조적으로 시정할 필요가 있으며, 결과적으로 노동시장에서의 남녀차별의 문제를 상당 부분 시정할 수 있을 것임. 다만, 이는 현 한국 자본주의체제에서 자본-노동의 분배체제의 질적인 개편을 요구하는 것으로서 매우 어려운 과제가 될 것임.

3. 대안 논의 관련

1) 기본소득

- 인공지능 기반 하의 후기 지식산업사회와 플랫폼 자본주의 도래로 인한 노동시장의 구조변화와 다수 경활인구의 노동시장 배제 현상의 일반화와 관련하여 노동시장을 위축시키는 신산업 분야에서의 추가적인 자본소득에 대한 과세 등을 추가재원으로 한 기본소득 논의가 다양하게 이루어지고 있는 것이 사실임.

- 그러나, 기본소득은 모든 사회보장 및 전달체계를 대체 내지 대폭 축소하는 것을 뜻가로 하는 것으로서 본질적으로 공공성보다는 사회보장의 시장화,영리화를 전제하게 되는 바, 이는 사회연대보다는 개인책임의 원리를 강화하는 결과를 초래할 위험이 크다고 판단됨.
- 이는 다수의 빈곤과 소수의 자산,자본 독과점 및 양극화를 촉진하는 것으로 기본소득에의 막연한 의존은 젠더불평등 해소 관점에서 유의하여야 할 것으로 판단됨.

2) '1인 1연금제' 현실화 관련

- 급격한 출생인구 감소로 인하여 향후 적어도 10년 후에는 경제활동인구의 부족 현상이 초래될 것으로 예상됨, 따라서 여성의 노동시장 참여율은 비약적으로 증대될 것으로 예상되며, 장기적으로는 1인 1연금화는 현실화될 것이지만, 이른 바 '낀 세대'의 불평등 문제는 해소될 수 없는 한계를 가지게 될 것임.

3) 젠더불평등을 접근하는 방법론의 전환

- 노동시장에서의 남녀불평등이 본질적인 문제라는 인식의 공유가 필요함.
- 재분배인 사회보장제도의 보편성의 한계로 인하여 남녀 불평등의 해소는 한계를 가질 수밖에 없음.
- 형식적으로 성중립적으로 보이지만 노동시장에서의 성별 구분이나 고용형태의 차별금지, 동노동임과 같은 헌법상의 평등권을 기초로 한 보편적인 차별금지법제의 제정을 위한 범 여성계의 적극적인 사회연대는 중장기적으로 젠더불평등에 대한 구조적인 접근방법이 될 것으로 기대함.

토론문 4

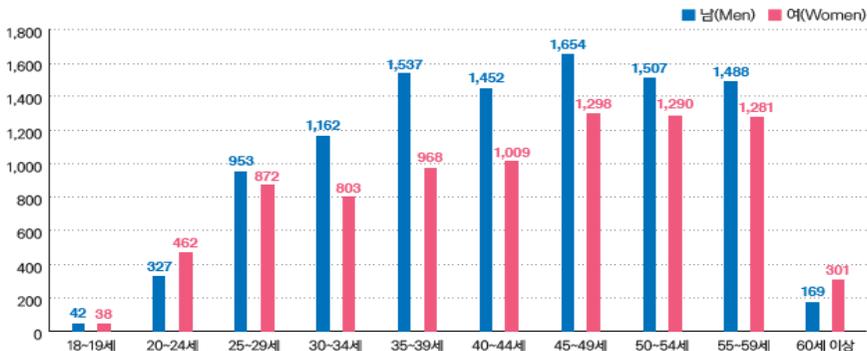
김수현 (국민연금지부 정책위원)

□ 현 황

- 국민연금제도는 기여와 급여의 연계가 밀접하며 노동소득을 기반으로 기여율이 결정됨. 즉, 노동시장이력이 그대로 기여-급여에 반영되고 있는 구조임
- 따라서 국민연금제도의 젠더격차 문제 해소를 논의하기 위해서는, 한국 노동시장 구조 내 여성의 위치를 이해하는 것이 선행되어야 함
- 한국여성의 노동공급은 M자형 곡선을 나타내는 것으로 알려져 있음
 - 경제활동 참여가 가장 활발한 것으로 예상되는 30대~40대 초반에 출산과 양육으로 인해 노동시장에서 이탈했다가, 자녀의 양육이 마무리되는 시기에 고용율이 다시 증가하는 현상 발생
 - 이는 전통적 성역할 규범에 따라 가구 내에서 남성이 부양자 역할을 하고 여성이 돌봄 역할을 주로 해왔기 때문에 발생하는 문제임
- 이와 같은 성별 노동시장 참여 양상은 국민연금 가입현황에서도 그대로 나타남

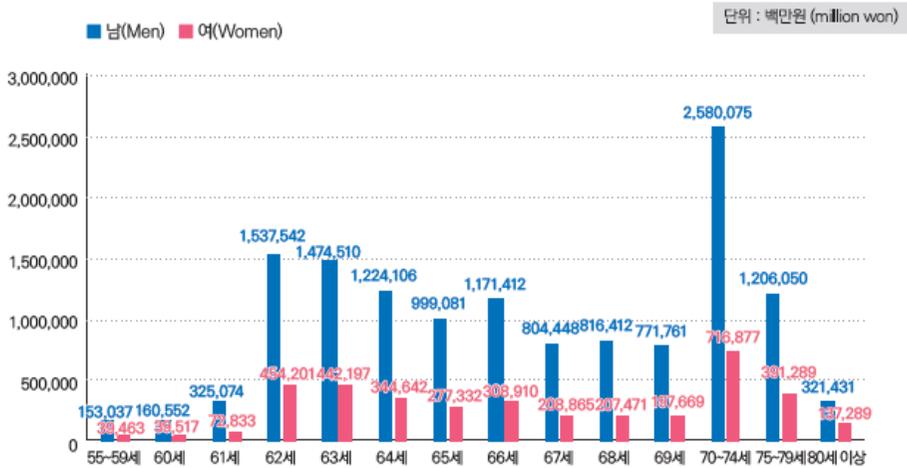
〈2018년 연령별, 성별 가입자 현황〉

단위 : 천명/ 출처 : 2018년 국민연금통계연보



- 경력이 단절된 여성이 개인적으로 임의가입을 하지 않는 이상, 경력단절 기간 동안은 국민연금 가입기간을 확보할 수 없게 되며, 이는 결국 여성과 남성의 국민연금 급여수준 격차로 이어지게 됨
 - 2018년 기준 여성 수급자의 노령연금 지급액 비율은 남성 수급자의 28%에 불과함

〈2018년 노령연금 성별 지급액 현황〉



출처 : 2018년 국민연금통계연보

- 전통적인 유교사상을 기반으로 한 성역할 분리 규범, 이로 인한 여성의 사회참여 배제와 같은 문제는 특정 정책 개선으로 단시간에 효과를 보기는 어려우며, 개인과 사회의 인식 변화도 동반되어야 하는 문제이므로 결국 장기적으로 해소되어 갈 수밖에 없다고 보여짐.
- 또한 국민연금이 기여-급여의 연계로 이루어진 소득비례연금의 지위에서 탈피하지 않는 이상, 노동시장 격차 문제가 해소되지 않는다면 국민연금제도 내에 있어서 여성 사각지대 문제도 획기적으로 개선되기는 어려움.
- 다만, 성평등 관점이 확립되어 가는 이행경로 내에서 여성의 수급권을 ‘공평(equity)’하게 확보해줄 수 있는 방안의 모색이 필요해 보임.
- 이와 같은 맥락에서, 국민연금제도 내에서 공평성을 확보할 수 있는 정책들은 출산크레딧 확대, 돌봄크레딧 도입, 추납제도 개선 등이 있음.

- 이러한 접근방식에 대해, 보고서는 ‘형식적 수준의 평등을 넘어서지 못할 뿐만 아니라, 젠더 역할 변화에도 영향을 미치지 않으며 불평등한 노동시장의 조건은 그대로 유지되고 있다’고 비판함
- 그러나 국민연금제도의 구조적 특성을 고려한다면 국민연금제도 내부에서 실질적 성평등을 확보하는 방안을 마련하는 것은 어려우며,
- 단기적으로는 국민연금제도 내부 개선과, 장기적으로 노동시장의 구조적인 차별을 해소할 수 있는 정책들이 모두 병행되어야 하는 문제로 보여짐.

□ 국민연금 제도 내 개선방안

1. 크레딧 제도 확대 및 도입

- 여성의 노동시장 이탈 현상은 출산과 돌봄에 기인하는 것으로 알려져 있음. 따라서 돌봄으로 인해 발생하는 경력단절과, 출산이라는 사회적 기여에 대한 보상이 필요하다는 것이 크레딧 제도의 기본 취지임.
- 그렇다면 왜 국민연금제도에서 사회적 기여를 보상해야 하는가?
 - 국민연금은 세대간 연대 원리를 바탕으로 함. 즉, 제도 내에서 개인은 보험료 납부를 통한 경제적 기여(economic contribution)의 책임뿐만 아니라, 출산과 돌봄을 통한 세대간 기여(generative contribution)의 책임도 동시에 지님.²²⁾
- 현 시점에서는 크레딧을 통해 수급권을 확보할 수 있는 주요대상이 여성이라는 점에서 여성친화적 성격이 강한 것으로 여겨지고 있음.
 - 그러나 핵심은 ‘여성’이 아니라 사회적 기여로 인해 노동시장에서 경력단절이 발생한 ‘무연금자, 저연금자’에 대한 사회적 보상임.
 - 궁극적으로 성평등(Gender equality)을 달성하기 위해서는 여성뿐만 아니라 남성도 크레딧 제도 내에 편입시켜야 함. 즉, 남성이 가구 내 주

22) 김진·이정우(2014). 국민연금 출산크레딧제도의 개선방안. 연금포럼 53호.

돌봄자라면, 돌봄크레딧의 대상자는 남성이 될 것.

- 따라서 크레딧 제도를 여성을 출산과 돌봄에 종속시키는 도구라고 평가하기 보다는, 출산과 돌봄 그 자체로서의 사회적 가치를 인정하는 제도로 보는 것이 타당하다고 생각됨.

1) 출산크레딧 확대

- 출산크레딧의 경우 제도를 통해 출생율을 제고한다는 정책적 목표 달성 보다는 저출생·고령화사회에서 ‘출산’이라는 사회적 기여에 대한 보상 차원으로 보는 것이 적절
- 합계출산율이 1명 이하로 붕괴한 현실을 감안하면 첫째 자녀부터 출산크레딧 적용하는 것이 사회적 보상 차원에서도 적절하다고 보여짐.

〈출산크레딧 확대 방향〉

현 행	개 선
<ul style="list-style-type: none"> □ 둘째자녀부터 출산크레딧 적용 - 둘째 12개월, 셋째부터 18개월 (최대 50개월) 	<ul style="list-style-type: none"> □ 첫째 자녀부터 출산크레딧 적용 - 첫째 자녀부터 가입기간 12개월 산입

2) 돌봄크레딧 신설

- 돌봄(양육)을 위해 노동시장에서 이탈하며 경력단절 발생 → 여성이 무연금·저연금에 놓이게 되는 핵심 원인
 - 돌봄은 단순히 자녀양육에 한정되지 않으며 부모와 같이 돌봄이 필요한 가구 구성원이 있는 경우에도 여성의 노동시장 이탈 현상 발생
- OECD(2015)에 따르면 여성이 두 자녀의 양육으로 인해 경력이 단절된 경우, 완전고용 근로자 대비 연금수급액이 하락하는 것으로 나타남 (OECD 국가 평균 기준 5년 경력 단절시 평균 4% 감소, 10년 단절시 11% 감소)
 - 그러나 육아로 인한 경력단절기간을 크레딧으로 보상해주는 국가에서는

경력단절이 연금급여수준에 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.

- 양육(돌봄) 크레딧의 구체적인 도입안에 대하여는 충분히 공론화되어 있지 않으나, 양육크레딧 제도를 도입하여 시행 중인 외국 사례를 참고할 수 있을 것임.

〈외국의 양육(돌봄) 크레딧 운영 사례〉

국 가	내 용	인정기간	재 원
독 일	□ 자녀양육	자녀당 3년, 양육기간 중 출산 시 출산시점부터 다시 3년 연장	전액 국고
	□ 간병인 돌봄	장애인을 돌보는 전체 기간	
	□ 모성휴가	출산전후 각각 6주, 8주(총 14주)	
	□ 10세 이하 자녀를 직접 양육 하는 평균이하 소득자에 고 려기간 인정	최대 7년	
프 랑 스	□ 아동양육(MDA)	자녀 당 2년(1년은 모(母)만, 나머지 1년은 부모 중 육아책임자)	국 고 + 후 생 연 금 기 금
	□ 추가아동양육	자녀 수에 따라 6개월~최대 15년	보 험 료 기 여 금
	□ 세 자녀 이상 부모를 위한 크레딧	부모 모두 최종연금의 10% 가산	가 족 정 책 복 지 기 금 (CNAF)
영 국	□ 아동양육	12세 이하 아동을 위한 아동급여 수 급기간	전액 국고
	□ 돌봄수당 수급자	돌봄노동 기간	
	□ 모성 및 입양급여 수급자	해당급여 수급기간	
스 웨 덴	□ 자녀양육(PGB)	자녀 출생 후 첫 4년	중앙 정부

3) 크레딧제도를 사후지원에서 사전적립 방식으로 전환

- 한편 사회적 가치에 대한 보상을 수급권 발생시점(노령연금의 경우 65세)에 제공 시 정책 체감도가 매우 낮아지게 됨
 - 이 방식의 유일한 장점은 현 정부의 재정 부담이 없다는 것

- 사회적 기여가 발생하는 시점에 보상을 함으로써 가입자의 정책 체감도를 높이고 연금제도에 대한 긍정적 인식을 제고하게끔 할 수 있으며,
- 전체 사회로 하여금 출산과 돌봄에 대한 역할 및 보상이 단순히 개인 차원을 넘어 사회적 연대로써 기능하고 있다는 공감대를 형성하는데 기여할 수 있을 것

2. 추후납부제도(추납제도) 개선

- 추납제도가 확대되기 전²³⁾에는 전업주부인 여성의 경우 경력이 단절된 순간부터 국민연금에 자발적으로 임의가입하지 않는 이상, 노후가 되어 그동안 납부하지 못했던 연금을 한꺼번에 내고 싶어도 추납이 불가능했음.
 - 반면 가구 내 주된 소득자인 남성은 임의가입여부와 상관없이 추납이 가능했음.
- 추납제도 확대를 통해 경력단절여성이 연금수급권을 확보할 수 있도록 개선한 것은 긍정적으로 평가됨.
 - 법개정 후 추납신청 건은 2015년 기준 58,000건에서 2018년 120,000건으로 확대
- 그러나 실제 추납 납부 현황을 보면, 노후에 공적연금이 절실한 저소득층 여성보다는 고소득자, 고자산가가 재테크 수단으로 추납 제도를 활용하는 경향 존재²⁴⁾
 - 한편 연금지부 현장에서는 추납 악용사례 및 유용하게 활용한 사례 모두 보고됨.
- 추납으로 인한 연금 사각지대 해소의 긍정적 효과는 인정, 그러나 추납을 악용·오용하는 가입자와 성실가입자와의 불공평성 문제는 해소되어야

23) 2016.11월부터 추납제도 확대. 제3차 국민연금종합운영계획, 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011-2015) 및 시행계획에서 여성의 연금수급권 확보를 위한 추납제도 확대 논의가 시작됨

24) 추납 신청자의 지역별 분포를 보았을 때, 서울(24.6%), 경기(24.0%), 부산(7.5%) 순으로 소득 상위층이 집중된 수도권이 주를 이루고 있고, 서울 내에서도 강남구, 송파구, 강서구의 비중이 가장 높음. 김병덕(2018). 국민연금 추후납부제도 현황 및 제도개선 방안. 한국금융연구원. 주간금융브리프 27(11)

할 것²⁵⁾

- 이는 재테크 차원의 추납을 할 수 있을 정도로 과도하게 자의적으로 허용하는 것은 방지되어야 한다는 것을 의미
- 단기적으로는 추납제도가 있음에도 정작 제도를 활용하지 못하는 저소득층을 제도에 편입시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이며,
- 장기적으로 노동시장 내 젠더 격차 문제가 해소되어 여성이 국민연금제도 내에서 남성과 동등한 위치에 자리한다면, 악용·오용 기제를 예방하기 위해 추납제도의 역할 또한 제한적으로 축소되는 것이 바람직해 보임.

25) 유희원(2016)은 “추납제도가 애초 의도한 사회적 목적에서 벗어나 일부 가입자에게 악용, 오용되는 도덕적해이가 지속된다면 추납제도의 존립근거가 약화”된다고 기술한 바 있음. 유희원(2016). 국민연금 추후납부제도의 정책과제와 대안 검토. 국민연금연구원. 연금포럼. 62.



T.02-313-1632 / F.02-313-1649

E-mail : kwau@women21.or.kr

트위터 : @kwau38 / 페이스북 : /kwau38

주소 : 서울시 영등포구 국회대로55길 6 여성미래센터 501호

젠더관점의 사회보장

정책 마련 토론회