

▮ 정책보고서 2020-01

국민연금의 돌봄크레딧 도입 타당성 검토

 NPS 국민연금연구원

머 리 말

저출산 고령화 및 사회 양극화가 심화되고 있는 오늘날, 선진국들은 공적연금에서 재정안정화를 위한 개혁과 취약계층을 위한 공적연금 강화 개혁을 동시에 수행하고 있다. 이러한 개혁으로 인하여 불안정 노동자 및 여성 등 취약계층의 노후빈곤 문제가 악화되자, 이들을 대상으로 하는 최저소득보장제도 및 크레딧 등을 강화하고 있는 실정이다. 이와 같은 배경에서 우리나라 역시 크레딧, 특히 돌봄크레딧을 강화하자는 논의가 지속되고 있고, 이에 본 연구는 돌봄크레딧의 도입타당성 검토를 목적으로 하고 있다.

본 연구에서는, 우선 현재 국민연금에서 운영하고 있는 크레딧 제도들 중 출산크레딧, 군복무크레딧, 그리고 실업크레딧을 중심으로 현황을 검토하여 현 크레딧 제도들이 어떻게 그리고 어느 정도의 정책효과를 내며 운영되고 있는지 살펴보고, 이를 거울삼아 새로운 제도 도입의 타당성을 검토하고자 한다. 또한 본 연구에서는 선진국들의 크레딧제도 운영 사례를 살펴봄으로써 국민연금의 크레딧제도 발전에 함의를 찾는 데 의의를 두고 있다.

국민연금에서 운영 중인 출산크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧의 평가는 정책목표 달성, 제도의 관대성, 제도 운영 시 크레딧 간 형평성의 차원에서 이루어졌다. 평가 결과 현 크레딧들은 아직 미흡한 부분이 상당히 있는 것으로 분석되었다. 해외사례의 경우, 독일, 오스트리아, 프랑스 등 단일의 소득비례연금제도를 운영하고 있는 국가들에서 매우 관대한 그리고 다양한 종류의 돌봄크레딧들을 제도화하고 있다. 그러나 기초연금과 소득비례연금의 이중체계 공적연금제도를 운영하고 있는 소

득비례연금에서는 매우 관대한 수준의 양육크레딧만을 제도화하고 있음을 확인하였다.

이후 이루어진 4가지 관점에서의 돌봄크레딧 타당성 검토를 진행하였다. 현재 우리나라 국민연금의 사각지대 문제 등의 정책 효과 및 다른 선진국들과의 제도 비교 그리고 예산 등을 고려하여, 도입순서를 양육크레딧, 모성크레딧, 노인돌봄크레딧, 장애인돌봄크레딧으로 진행할 것을 제시하였다.

끝으로 보고서의 내용은 저자들의 개인적 견해이며 국민연금연구원의 공식적 의견이 아님을 분명히 한다.

2020년 10월

국민연금공단 이사장 김 용 진

국민연금연구원 원장 이 용 하

〈목 차〉

I. 서 론	41
1. 연구의 배경 및 필요성	41
2. 연구의 목적 및 연구 내용	42
II. 현행 크레딧 제도 현황 및 평가	45
1. 출산크레딧 제도 현황	45
2. 군복무크레딧 제도 현황	57
3. 실업크레딧 제도 현황	63
III. 크레딧 제도의 해외사례 - 돌봄크레딧을 중심으로	79
1. 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황	79
2. 독일의 크레딧 제도	88
3. 프랑스의 크레딧 제도	98
4. 스웨덴의 크레딧 제도	105
5. 영국의 크레딧 제도	110
IV. 돌봄 크레딧 도입의 타당성 검토	119
1. 양육크레딧 도입의 타당성	119
2. 모성크레딧 도입의 타당성	129
3. 노인돌봄크레딧 도입의 타당성	139
4. 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성	151
V. 결 론	162
참 고 문 헌	164
부록 - 돌봄노동의 정의	165

〈표 차례〉

<표 II-1> 출산크레딧 현황 (2020년 5월)	47
<표 II-2> 국민연금 가입기간별 출산크레딧 수급자 수 ('20.6월말)	49
<표 II-3> 실업크레딧 신청현황	67
<표 II-4> 실업크레딧 지원현황	68
<표 II-5> 실업크레딧 인정소득별 신청현황	69
<표 II-6> 실업크레딧 연령별 신청현황	70
<표 II-7> 실업크레딧 성별 신청 현황	71
<표 II-8> 실업크레딧 접수기관별 신청 현황 (2020.6월말)	72
<표 II-9> 국민연금 가입기간별(실.크 포함) 실업크레딧 신청현황	72
<표 II-10> 실업크레딧으로 인하여 추가 산입되는 가입기간 (누계) ..	73
<표 III-1> 영국의 크레딧 종류 및 유형	113
<표 IV-1> 현행 + 첫째 6개월	124
<표 IV-2> 자녀당 12개월(최대 50개월)	125
<표 IV-3> 자녀 당 36개월 (한도 없음)	126
<표 IV-4> EU 국가들에서 양육 크레딧의 목적	127
<표 IV-5> 출산전후 휴가자의 국민연금보험료 기여 현황	130
<표 IV-6> 출산 및 육아휴직 현황	131
<표 IV-7> 분만인원 대비 출산전후휴가 급여 수급자 현황	132
<표 IV-8> 모성크레딧 예산 추정	136
<표 IV-9> 유럽 국가들의 모성크레딧 운영 현황	137
<표 IV-10> 가족요양보호사 수 및 해당 노인장기요양 서비스 수급자	141
<표 IV-11> 가족요양보호사와 수급자와의 관계('20년 1월 지급기준)	142
<표 IV-12> 가족요양보호사 노동이력	145
<표 IV-13> 노인돌봄 예산 추정	148

<표 IV-14> 장애인연금 수급자 수	152
<표 IV-15> 유형별 장애아동수당 수급자 수	153
<표 IV-16> 월 평균 가구소득 및 가구지출액	155
<표 IV-17> 장애인돌봄크레딧 소요 예산액 추정	158

〈그림 차례〉

<그림 III-1> 국민연금 수발크레딧 지원 대상자 수 및 지원액	93
<그림 IV-1> 장기요양급여 이용자 현황	143

요 약

I. 서 론

○ 연구의 배경 및 필요성

- 현재 국민연금은 출산 및 군복무 크레딧, 그리고 실업크레딧을 운영하고 있으나, 독일, 프랑스, 영국 등 선진국들은 다양한 돌봄크레딧 * 제도를 운영하고 있음
 - * 돌봄크레딧제도는 양육크레딧, 모성크레딧, 노인부양 및 장애인 돌봄 등을 위한 돌봄크레딧 등임
- 이에 위의 선진국들은 본인이 공적연금의 보험료를 부담한 가입기간 이외에 크레딧으로 발생하는 가입기간이 짧게는 2-3년 길게는 20여년(영국) 이상까지 길게 나타나고 있음
- 우리나라 역시 현행 제도 외에 출산크레딧을 강화하고 가족 돌봄 등 다양한 사유로 발생하는 소득 감소 혹은 상실기간에 대하여 크레딧을 제공해야 한다는 사회적 요구가 지속되고 있음
 - * 한국노총 등 5개 단체는 2019년 연금개혁 특위에서 국민연금 돌봄크레딧 신설 등 제도 개선을 제안하였음

○ 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 국민연금에서 돌봄크레딧 제도의 도입(혹은 확대) 타당성을 검토하는 것임
- 즉, 현 출산크레딧의 강화¹⁾를 포함하여 노인부양 및 장애인 돌봄

1) 본 연구에서는 출산크레딧의 강화를 편의상 양육크레딧의 도입으로 서술할 것

등 다양한 돌봄활동을 위한 크레딧 제도의 도입 타당성을 검토하는 것임

II. 국민연금 크레딧 제도 현황

1. 출산크레딧

□ 출산크레딧 현황

○ 둘째 자녀 이상 출산 시, 국민연금의 추가 가입기간 인정*, 가구 단위로 부** 또는 모의 노령연금액 인상('08.1.1. 시행)

* 둘째 12개월, 셋째부터 1인당 18개월 추가 인정, 최대 50개월 상한

** 통상 부가 수급연령에 먼저 도달, 현재 99% 이상 부의 노령연금 증액 효과

○ 인정소득은 A값의 100%, 노령연금 취득 시 산입하며 1년 가산 시 월 연금액 약 26,210원 인상 효과('19년 기준)

<출산크레딧에 의한 연금액 증액효과 분석>

○ 둘째 자녀 (12개월) : 월 26,210원

○ 셋째 자녀 (30개월) : 월 65,540원

○ 넷째 자녀 (48개월) : 월 104,870원

○ 다섯째 자녀 (50개월) : 월 109,240원

* '19년 수급가정, '19년 A값 2,356,670원, 소득대체율 44.5%

* 2020년 5월 현재 출산크레딧 수급자들의 경우, 출산크레딧에 의하여 증액되는 금액은 약 37,000원이며, 평균 추가산입기간은 17.9개월

- 총 1,641명 혜택('08년~'20년5월) 2,036백만원 집행(국고 30%, 기금 70%)

<표 1> 출산크레딧 현황 (2020년 5월)

구분	수급자 수 (명)	총금액 (백만원)	여성	
			수급자 (명)	금액(백만원)
누계	1,641 ²⁾	2,036	25	23.3
~'12	188	48	·	·
'13	140	49	·	·
'14	287	76	2	0.3
'15	412	137	3	1.3
'16	627	222	4	1.7
'17	888	317	8	2.4
'18	1,000	408	11	5.0
'19	1,354	507	19	7.9
'20.5	1,604	273	25	4.7

□ 출산크레딧 평가

- 정책목표 달성 여부 ⇒ 일부

- 출산크레딧의 도입 목적 : “출산을 제고” 및 “연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소” ← 국민연금법 제정·개정 이유
 - 출산을 제고 X
 - 연금액 인상 0
 - 수급자 증가 X

- 제도의 관대성 ⇒ 관대성 떨어짐

2) 출산크레딧의 누적 수급자 수는 사망 등으로 인한 소멸자를 포함하기 때문에 2020년 5월말 기준 수급자수와 차이가 발생함

- 독일 자녀 당 3년 + 고려기간(추가 양육크레딧), 프랑스 자녀 당 2년 + 추가 양육크레딧, 그리고 스웨덴 자녀 당 4년
- 영국, 스위스 : 자녀 양육 시 자녀 16세까지
- 제도 운영 시 크레딧 간 형평성
 - 분할연금 수급요건 판단 및 분할연금액 산정 시 : 출산 및 군복무 크레딧은 인정 안함, 실업크레딧은 인정
 - 장애 및 유족연금의 기본연금액 산정 시 : 출산, 군복무, 실업크레딧 반영 안함
- 출산크레딧의 재원
 - 국고 부담이 타당, 그러나 불가피한 경우 부담 비율의 명확한 제시 필요
- 출산크레딧의 인정시기
 - (현행) 체감도↓, 유족 및 장애연금 혜택↓, 현 정부의 재정적 부담↓
 - (행위 발생 시 지원) 체감도↑, 유족 및 장애연금 혜택↑, 세대 간 형평성 ↑

2. 군복무크레딧

□ 군복무크레딧 현황

- 현역병, 전환복무자, 상근예비역, 사회복지요원으로 6개월 이상 복무한자에게 6개월 가입기간 추가 인정('08.1.1. 시행)
- 인정소득은 A값의 50%, 노령연금 취득 시 산입
- 6개월 가산 시 약 월9,570원 인상 효과

○ 2047년부터 예산 소요 발생(국고 100%)

□ 군복무크레딧 평가

○ 정책목표 달성

- 군복무크레딧의 도입 목적 : “군복무의 사회적 중요성 인식” 및 “기회비용에 대한 보상”
 - 군복무의 사회적 중요성 인식 X
 - 기회비용에 대한 보상 △

○ 제도의 관대성 ⇒ 관대성 떨어짐

○ 제도 운영 시 크레딧 간 형평성

- 분할연금 수급요건 판단 및 분할연금액 산정 시 : 출산 및 군복무 크레딧은 인정 안함, 실업크레딧은 인정
- 장애 및 유족연금의 기본연금액 산정 시 : 출산, 군복무, 실업크레딧 반영 안함

○ 군복무크레딧의 인정시기

- (현행) 체감도↓, 유족 및 장애연금 혜택↓, 현 정부의 재정적 부담↓
- (행위 발생 시 지원) 체감도↑, 유족 및 장애연금 혜택↑, 세대 간 형평성 ↑

3. 실업크레딧

□ 실업크레딧 현황

- 18세 이상 60세 미만으로, 보험료 1개월 이상 완납한 이력이 있는 가입자 또는 가입자였던 자로 구직급여 수급자가 연금보험료 납부를 희망하는 경우, 보험료의 75%를 지원
 - * 근로소득 외 종합소득 연 1,680만원, 재산 6억원인 자 제외
- 인정소득은 실직 전 평균소득의 50%(최대 700,000원, 최대 국민연금 보험료 63,000원)
- 재원 : 가입자 25%, 연기금 25%, 국고 25%, 고용보험 25%

<표 2> 실업크레딧 신청현황

연도	구직급여 수급자 (명)	신청 현황 (명, %)	
		신청자	신청률
계	3,397,316	1,698,594	50.00
'20.6 누계	538,198	321,708	59.78
'19 누계	917,383	463,152	50.49
'18 누계	865,983	416,319	48.07
'17 누계	782,104	369,272	47.21
'16 누계	293,648	128,143	43.63

<표 3> 실업크레딧 인정소득별 신청현황

구분	2016		2017		2018	
	신청자	신청률	신청자	신청률	신청자	신청률
계	128,143	100	369,272	100	416,319	100
40만원 미만	1,661	1.3	4,999	1.4	1,485	0.4
50만원 미만	2,145	1.7	5,708	1.5	8,430	2.0
60만원 미만	3,223	2.5	8,194	2.2	7,376	1.8
70만원 미만	2,481	1.9	7,407	2.0	10,213	2.5
70만원	118,633	92.6	342,964	92.9	388,815	93.4

구분	2019		2020.6	
	신청자	신청률	신청자	신청률
계	463,152	100	321,708	100
40만원 미만	13	0	.	0
50만원 미만	2,188	0.5	5	0
60만원 미만	11,666	2.5	10,149	3.2
70만원 미만	10,331	2.2	8,749	2.7
70만원	438,954	94.8	302,805	94.1

<표 4> 실업크레딧 연령별 신청현황

구분	2016		2017		2018	
	신청자	신청률	신청자	신청률	신청자	신청률
계	128,143	100	369,272	100	416,319	100
19세 이하	69	0.1	224	0.1	187	0.0
20~29세	15,585	12.2	48,434	13.1	55,961	13.4
30~39세	30,028	23.4	84,927	23.0	92,357	22.2
40~49세	34,266	26.7	99,731	27.0	108,250	26.0
50세 이상	48,195	37.6	135,956	36.8	159,564	38.3

구분	2019		2020.6	
	신청자	신청률	신청자	신청률
계	463,152	100	321,708	100
19세 이하	190	0	305	0.09
20~29세	66,708	14.4	55,753	17.33
30~39세	101,143	21.8	68,010	21.14
40~49세	118,149	25.5	79,701	24.77
50세 이상	176,962	38.2	117,939	36.67

<표 5> 실업크레딧 성별 신청 현황

구 분		계	남자	여자
2020.6	신청자(명)	321,708	134,952	186,756
	신청률(%)	100	41.95	58.05
2019	신청자(명)	463,152	198,142	265,010
	신청률(%)	100	42.8	57.2
2018	신청자(명)	416,319	179,948	236,371
	신청률(%)	100	43.2	56.8
2017	신청자(명)	369,272	158,808	210,464
	신청률(%)	100	43.0	57.0
2016	신청자(명)	128,143	57,021	71,122
	신청률(%)	100	44.5	55.5

□ 실업크레딧 평가

○ 정책목표 달성

- 실업크레딧의 도입 목적 : 실업에 따른 국민연금 사각지대의 해소
 - 실업에 따른 국민연금 사각지대의 해소 △

○ 제도의 관대성 ⇒ 기간 및 인정소득 모두 관대성 떨어짐

○ 제도 운영 시 크레딧 간 형평성

- 분할연금 수급요건 판단 및 분할연금액 산정 시 : 출산 및 군복무 크레딧은 인정 안함, 실업크레딧은 인정
- 장애 및 유족연금의 기본연금액 산정 시 : 출산, 군복무, 실업크레딧 반영 안함

○ 본인 부담

III. 돌봄크레딧 제도의 해외사례

1. 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황

□ 주요 OECD 국가들의 크레딧 종류와 범위

	제공사유	크레딧 종류	운영 중인 국가
보험료 면제제도	돌봄노동	양육크레딧	캐나다, 독일, 프랑스, 스웨덴, 영국, 일본(후생) 등
		수발크레딧	독일, 오스트리아, 등
		장애아동 돌봄 크레딧	독일, 오스트리아, 프랑스, 포르투갈, 등
	사회봉사 등 사회기여	군복무크레딧 (사회봉사 크레딧)	한국 등 (독일, 스웨덴 등)
		교육 및 직업훈련 크레딧	독일, 스웨덴, 프랑스, 영국, 등
	다양한 급여 수급으로 연금 가입 불가	출산크레딧 (maternity benefit)	독일, 프랑스, 영국, 일본(후생), 등
		실업크레딧 (unemployment benefit)	독일, 프랑스, 영국, 한국, 등
		장애크레딧 (inability benefit)	독일, 프랑스, 영국, 스웨덴, 등
		질병크레딧 (sickness benefit)	독일, 프랑스, 영국, 등
		EITC 수급 크레딧	영국
가입유인 및 저소득층 부담완화	보험료 면제제도	영국, 일본(기초연금) 등	
보험료 지원제도 (부분면제)	가입유인 및 저소득층 부담완화	한국(두루누리, 농어업인 보험료지원), 독일(리스터 연금), 칠레(저소득 청년 보험료지원), 일본(기초연금) 등	
	재정절감	한국(실업크레딧), 덴마크(양육크레딧), 일본(기초) 등	

자료 : MISSOC(2016), OECD(2015), Monticone 외 (2008) 등을 참고로 저자 작성

□ 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황

국가	운영되고 있는 크레딧 종류
기초연금 중심 국가	
호주	없음
네덜란드	없음
영국 (보험료 재원)	양육크레딧, 모성크레딧, 돌봄크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧 등
기초연금(세금 재원) + 소득비례연금 국가	
덴마크	(DB) 양육크레딧
캐나다	(DB) 양육크레딧
그리스	(DB) 양육크레딧, 모성크레딧, 장애급여 및 질병급여수급 기간
한국	(DB) 출산크레딧, 실업크레딧, 군복무크레딧
기초연금(보험료 재원) + 소득비례연금 국가	
일본	(FR) 저소득층 보험료 면제제도 (DB) 양육크레딧
소득비례중심 국가들	
벨기에	양육크레딧, 가족돌봄크레딧, 모성크레딧, 실업크레딧, 군복무크레딧, 학업크레딧 등
독일	양육크레딧, 수발크레딧, 모성크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧 등
프랑스	양육크레딧, 모성크레딧, 장애인 돌봄크레딧(아동-최대 2년, 어른), 실업크레딧, 질병크레딧, 재활크레딧, 군복무크레딧 등
이탈리아	모성크레딧, 양육크레딧, 돌봄크레딧, 군복무크레딧, 질병크레딧, 실업크레딧
오스트리아	양육크레딧(최대 4년, 다태아 출산 시 5년), 모성크레딧(Wochengeld, 산전후휴가 기간), 군복무크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧
핀란드	모성크레딧, 양육크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧, 재활크레딧, 학업크레딧
스웨덴	양육크레딧, 장애크레딧, 교육크레딧
노르웨이	모성크레딧, 양육크레딧, 돌봄크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧, 장애크레딧 등
미국	없음

자료: Ageing Report(2018 : 2015) ; Anna Cristina D'Addio(2009) ; Elaine Fultz(2011) ; Ebbinghaus, (2011) ; MISSOC을 참고로 저자가 작성

□ 노후소득보장 유형별 양육크레딧 및 지출 정도

국가	공적연금 노후소득보장체계 및 급여산정방식 [재원] (최저연금유무)	양육 크레딧 (크레딧 있는 제도) <지출액>
----	---	-----------------------------

기초연금 중심 국가

호주	Flat rate [세금]	없음
네덜란드	Flat rate [보험료] (+ DB ³⁾)	없음

기초연금(세금 재원) + 소득비례연금 국가

덴마크	Flat rate ⁴⁾ [세금] + DB	있음 (DB)
캐나다	Flat rate [세금] + DB	있음 (DB) <급여지출의 약 2.3%>
그리스	Flat rate [세금] + DB + NDC	있음 (DB)
한국	(Flat rate, 세금)+DB	있음 (DB)

기초연금(보험료 재원) + 소득비례연금 국가

일본	Flat rate [세금, 보험료] + DB	있음 (FR & DB)
영국	Flat rate [보험료] (최저연금 ⁵⁾)+ DB	있음 (FR)
아일랜드	Flat rate [보험료] + DB	있음 (FR)

소득비례중심 국가들

벨기에	DB(최저연금, 0.1% ⁶⁾)	있음
독일	PS(자산조사 기초소득보장)	있음(PS&Riester)<전체지출의 5% ⁷⁾ >
스페인	DB(최저연금, 0.1%)	있음
프랑스	DB(최저연금, 0.1%) + PS	있음 (DB& PS) <전체지출의 9.8%+3.9% ⁸⁾ >
이탈리아	NDC(사회수당, 0.3%)	있음
오스트리아	DB(최저연금)	있음
핀란드	DB(국가연금, 보증연금, 0.8%)	있음 <급여 지출의 약 16.4%>
스웨덴	NDC(보증연금, 0.7%)	있음 <전체 수입의 약 5.6% ⁹⁾ >
노르웨이	NDC(보증연금, 2.7%)	있음
미국	DB	없음

자료: Ageing Report(2018 : 2015) ; Anna Cristina D'Addio(2009) ; Elaine Fultz(2011) ; Ebbinghaus, (2011) ; MISSOC을 참고로 저자가 작성

2. 독일

□ 양육크레딧

- 추가 인정 기간 : 자녀 당 3년
- 인정소득 : 가입자 평균 소득
- 인정시기 : 자녀 양육 시

□ 가족을 위한 돌봄기간 크레딧 - 수발보험 수급자를 돌보는 가족의 돌봄 기간을 위한 크레딧 (2017년 개정)

- 대상 :
 - 돌봄자는 2단계* 돌봄 수준 이상의 가족을 1명 이상 돌보아야 함
 - 돌봄 시간은 1주일에 이틀 이상 최소 10시간
 - 돌봄자는 30시간 이상의 근로활동을 할 수 없으며, 2개월 이상 돌봄 수행
 - 돌봄자는 독일, 유럽경제연합, 혹은 스위스에 거주

-
- 3) EU (2015)에서는 네덜란드의 퇴직연금이 공적연금의 특성이 많기 때문에 공적 연금으로 구분함
 - 4) Folkepension (Social Pension) + arbejdsmarkedete tillegspension (Supplementary pension)
 - 5) 2010년 4월 6일 이전에 연금수급연령에 도달한 경우
 - 6) 2013년 현재 GDP 대비 최저연금 지출 비중 (Ageing Report, 2015)
 - 7) OECD(2015)에 의하면, 자녀당 3년의 양육 크레딧에 소요되는 재정 규모는 2012년 현재 기여금의 6%임
 - 8) OECD(2015)에 의하면, 2011년 현재 자녀 양육 관련 크레딧에 소요되는 재정 규모는 GDP의 0.75%임
 - 9) OECD(2015)에 의하면, 2012년 현재 자녀양육크레딧에 소요되는 재정규모는 기여금의 2.5%

* 돌봄수준은 2017년 3단계에서 5단계로 개정 (돌봄수당)

돌봄수준 1: 경미한 장애

돌봄수준 2: 중증한 장애 (월 316 유로)

돌봄수준 3: 심각한 장애 (월 545 유로)

돌봄수준 4: 심각한 장애 (월 728 유로)

돌봄수준 5: 간호에 대한 특별 요구 사항이 있는 심각한 장애
(월 901 유로)

2016까지 돌봄수준	2017년부터 돌봄수준 (상당히 제한된 일상생활을 하는지)	
	아니오	예
미해당	-	2
1	2	3
2	3	4
3	4	5
3(심한정도)	5	5

- 위의 돌봄크레딧은 다음의 요건 중 하나에 해당하는 경우 종료

- 돌봄이 필요한 사람의 사망,
- 돌봄이 필요한 사람의 돌봄수준 1로 하향전환,
- 간병인의 돌봄 활동이 주당 총 10시간 또는 2일 미만으로 감소
- 주당 30시간 이상 근로활동 발생
- 퇴직연령 도달 후 완전노령연금으로 인한 보험면제인 경우

○ 추가 인정 기간 : 돌봄 전 기간

○ 인정소득 : 가입자 평균 소득

○ 인정시기 : 돌봄 시

○ 재원 : 수발보험기금

- 직업훈련기간
- 군복무 및 봉사기간에 대한 크레딧
- 질병급여(혹은 상해급여) 혹은 실업급여 수급 기간을 위한 크레딧

3. 프랑스

- 출산크레딧(Les périodes de maternité)
 - 출산전후 휴가 기간 (90일)
- 양육크레딧 (majoration de durée d'assurance pour enfants ; MDA)
 - 추가 인정 기간 : 모 1년 + 부 혹은 모 1년
 - 인정소득 : 개인의 생애 평균 소득
 - 인정시기 : 돌봄 시
 - 자원 : 기금 등
- 추가 양육 크레딧 (assurance vieillesse des parents au foyer ; AVPF)
 - 추가 인정 기간 : 6개월~15년까지, 다음의 급여 수급 기간
 - ㉠ Allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)
 - ㉡ Complément de libre choix d'activité de la Paje (Clca)

- ㉔ Allocation parentale d'éducation (Ape)
- ㉕ Allocation journalière de présence parentale (Ajpp)
- ㉖ Complément familial (Cf)

○ 인정소득 : 최저임금

○ 인정시기 : 돌봄 시

○ 자원 : 가족정책에 사용되는 복지재정을 위한 펀드인 CNAF

□ 장애아동 양육 크레딧(Vous avez élevé un enfant handicapé)

○ 대상 : AEEH, PCH 수급자의 돌봄자

○ 추가 인정기간 : 최대 2년 (8쿼터)

4. 스웨덴

□ 양육크레딧

○ 추가 인정 기간 : 자녀 당 4년

○ 인정소득 : 세 가지 중 선택 ① 자녀 출산 이전해의 소득과 현재 소득 사이의 차이 ② 65세 이하 전체 연금가입자의 평균 연금관련 소득(pension-qualifying income)의 75%와 현재 소득 사이의 차이 ③ 소득관련 기준액(income-related base amounts)

○ 인정시기 : 돌봄 시

○ 자원 : 국고

5. 영국

<표 6> 영국의 크레딧 종류 및 유형

연금 크레딧 수급가능 기간 (National Insurance Credits)		유형 10)	자동 수급 여부
구직 기간	실업급여 수급기간 (Jobseeker's Allowance)	1	0
	실업상태로 구직 중(실업급여 수급 중 아닌 경우)	1	X
장애 및 질병 급여 수급	장애연금 수급 기간(Employment and Support Allowance 혹은 Unemployability Supplement)	1	0
	장애연금 수급은 아니지만 해당 조건에 충족되는 경우	1	X
	질병급여 수급 (Statutory Sick Pay)중이고, 충분한 소득이 없는 경우	1	X
모성 급여 등 수급	모성급여 수급 기간(Maternity Allowance)	1	0
	모성급여 & 입양급여 수급 (Statutory Maternity, Paternity or Adoption Pay 등) 중이고, 충분한 소득이 없는 경우	1	X
양육	12세 미만 자녀를 위한 아동수당 해당자	3	0
	실제 양육자	3	0
	양부모 (스코트랜드)	3	X
돌봄	돌봄수당 수급기간 (Carer's Allowance)	1	0
	공공부조 급여를 수급하며 지속적으로 돌봄노동을 하는 기간 (Income Support)	3	0
	1명 이상의 아프거나 장애가 있는 사람을 돌보는 기간 (1주일에 20시간 이상)	3	X
자녀를 돌보는 가족	16세 이상 연금수급연령 미만 연령의 가족원으로 12세 미만 아동을 돌보는 기간	3	X
근로장 려세제 수급	근로장려세제 수급자(Working Tax Credit)로 장애가 있는 저소득자	1	0
	근로장려세제 수급자(WTC)로 저소득자	3	0
	부부가 근로장려세제 수급자(WTC)	3	0
공공부 조수급	공공부조 수급자(Universal Credit)	3	0
기타	1953년 10월 6일 이전 출생한 남성	1	0
	승인된 훈련과정(Approved training courses)	1	0
	배심원 기간 (Jury Service)	1	X
	잘못 투옥된 기간 (Former prisoners with quashed convictions)	1	X

IV. 돌봄 크레딧 도입의 타당성 분석

1. 양육크레딧의 도입 타당성

□ 제도 도입의 필요성

- 새로운 사회적 위기에 대응하기 위한 정책방안
 - 저출산 고령화, 사회 양극화 등 → 신자유주의적 개혁 & 신국가주의적 개혁
- 국민연금 가입의 사각지대 완화
 - 국민연금 예상 가입이력 성·연령별로 구분 → 취약 계층 30대 초반 여성들과 40대 후반 여성과 남성 집단

□ 제도 도입의 효과

- 출산율 제고 → 효과 없으나, 장기적 관점에서 필요
- 연금액 인상 혹은 수급자가 증가하는 사각지대 완화 → 현 제도에 서 자녀 당 1년 추가 가입인정 시 월 26,210원, 자녀 당 3년 월 78,630원 연금 상향효과

□ 제도 도입 시 쟁점

- 예산 부담

10) 제1유형 크레딧 - 신국가연금 이외의 몇 가지 급여를 위한 가입기간추가 인정,
제3유형 크레딧 - 신국가연금에서만 혜택

<표 7> 현행 + 첫째 6개월 (억원)

	경상가	불변가(2019년 기준)
2030	0	0
2040	3,668	2,420
2050	20,504	11,098
2060	56,270	24,984
2070	99,573	36,269
2080	142,193	42,488
2088	178,717	45,578

자료 : 국민연금 내부자료

* 4차 재정계산 모형

<표 8> 자녀당 12개월(최대 50개월) (억원)

	경상가	불변가(2019년 기준)
2030	0	0
2040	3,668	2,420
2050	20,322	10,999
2060	65,614	29,133
2070	123,755	45,077
2080	181,986	54,379
2088	229,755	58,594

자료 : 국민연금 내부자료

* 4차 재정계산 모형

<표 9> 자녀 당 36개월 (한도 없음) (억원)

	경상가	불변가(2019년 기준)
2030	0	0
2040	3,668	2,420
2050	28,387	15,364
2060	168,810	74,953
2070	363,247	132,310
2080	561,303	167,721
2088	713,674	182,007

자료 : 국민연금 내부자료

* 4차 재정계산 모형

□ 국가 간 비교

○ 양육크레딧 도입 국가 및 운영 목적

<표 10> EU 국가들에서 양육 크레딧의 목적

	출산율 제고	부모됨에 대한 보상 ¹¹⁾	양육 비용 보상	모(母) 소득 보증	모(母) 근로 유인	소득 재분배	모(母) 조기퇴직 유인
Austria	V		V V	V V			V
Belgium	V			V V	V		V
Denmark	V		V V				
Finland	V		V V				
France	V V	V	V	V V		V V	V V
Germany	V	V	V	V V	V V	V V	V
Greece	V			V V			V V
Ireland	V		V V				
Italy	V			V V			V V
Luxembourg	V			V V			V
Netherlands	V		V V				
Portugal				V			
Spain				V V			
Sweden	V	V		V V	V V		V
UK	V			V V			V

자료 : OECD(2009)

※ 위의 표에서 V V는 해당 목표가 양육 크레딧의 주요 목적으로 설계된 것이며, V는 부가적인 목적으로 설계된 것이다.

- 세금 혹은 보험료 재원의 기초연금과 소득비례연금제도를 함께 운영하는 이중 공적연금체계의 국가에서도 소득비례연금에서 관대한 양육크레딧 제도화

11) 부모됨에 대한 보상과 자녀 양육 비용에 대한 보상은 무급의 돌봄 노동에 대한 가치 현실화로 함께 고려할 수 있다.

□ 양육크레딧 도입의 타당성

- 제도 도입 필요성, 제도 도입 효과, 그리고 국가 간 비교 → 도입 타당성 높음 그러나 예산 문제로 어려울 수 있음

2. 모성크레딧의 도입 타당성

□ 모성크레딧¹²⁾ 관련 현황

- 출산전후 휴가자의 국민연금보험료 기여 현황

<표 11> 출산전후 휴가자의 국민연금보험료 기여 현황

	출산전후휴가자 임금지급		출산전후 휴가자의 연금보험료 기여 현황
	통상임금(회사)	고용보험지원	
우선 지원 대상 사업장 ¹³⁾		90일 (다태아 120일)	90일 납부예외
우선 지원 대상이 아닌 사업장	60일 (다태아 75일)	30일 (다태아 45일)	30일 납부예외

자료 : 근거 자료를 바탕으로 저자 작성

12) 모성급여는 일반적으로 유·사산급여를 포함하여 지칭하고 있으나, 본 연구에 서는 그 의미를 축소하여 출산전후휴가급여에 관련된 내용으로 한정하여 사용할 것이다.

13) * 우선지원 대상기업의 범위(고용보험법 시행령 제12조)

- . 제조업은 500명 이하, 광업, 건설업, 운수 및 창고업, 정보통신업, 사업시설관리 및 사업지원 및 임대 서비스업, 전문, 과학 및 기술 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업은 300명 이하, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 200명 이하, 그 밖의 업종 100명 이하의 사업장
- . 중소기업법 제2조 제1항 및 제3항의 기준에 해당하는 기업

○ 출산 및 육아휴직 현황

<표 12> 출산 및 육아휴직 현황 (명, 백만원)

		2015	2016	2017	2018	2019
출산전후 휴가자 수		94,590	89,834	81,093	76,414	73,306
(출산전후 휴가 지원금액)		258,139	247,331	242,598	248,438	260,394
육아 휴직 자 수	계	87,339	89,795	90,122	99,199	105,165
	여성	82,467	82,179	78,080	81,537	82,868
	남성	4,872	7,616	12,042	17,662	22,297
(육아 휴직 지원 금액)	계	619,663	625,243	680,430	839,083	1,067,303
	여성	592,238	585,186	625,270	733,354	893,523
	남성	27,425	40,057	55,160	105,729	173,780

자료 : e- 나라지표

<표 13> 분만인원 대비 출산전후휴가 급여 수급자 현황

(단위 : 명, %)

구분	2014년	2015	2016	2017	2018
전체 분만 건 수	425,664	434,169	404,703	358,285	327,119
직장여성 분만인원1) (전체 분만 건수 대비 직장여성 분만 인원)	114,811 (27%)	120,450 (27.7%)	114,689 (28.3%)	103,946 (29%)	99,904 (30.5%)
출산전후휴가급여 수급자 2) (전체 분만 건수 대비 출산급여 수급자)	88,756 (20.8%)	95,258 (21.9%)	90,469 (22.4%)	81,708 (22.8%)	77,062 (23.6%)
비율 3)	77.3	79.1	78.9	78.6	77.1

자료: 국민건강보험공단 자료를 바탕으로 저자 작성

- 1) 건강보험의 직장여성 분만인원 현황, 공무원 및 교원제외
- 2) 유사산 포함
- 3) 직장여성 분만인원 중 출산전후휴가급여 수급자 비율

□ 제도 도입의 필요성

- 사회적으로 가치있는행위에 대한 보상(reward)
- 동 행위로 야기된 무소득(혹은 저소득)으로 인한 연금 가입경력 단절(혹은 손해)에 대한 보상(compensation)

□ 제도 도입의 효과

- 출산에 대한 가치인정
- 사각지대 해소 효과
 - 2019년 수급 가정 시¹⁴⁾, 3개월 모성크레딧은 약 6,550원 인상 효과 예상

□ 제도 도입 시 쟁점

- 예산의 문제 - 모성급여 부담 원칙

14) 2019년 A값 2,356,670원과 소득대체율 44.5%를 가정하여 계산할 경우임

<표 14> 유럽 국가들의 모성크레딧 운영 현황

국가	모성크레딧
오스트리아	모성급여(Wochengeld) 수급 기간은 모성크레딧 인정
벨기에	모성휴가 기간은 연금 계산 시 근로 기간으로 간주 크레딧 인정 소득은 이전 해 급여 수준
사이프러스	모성 휴가 및 부모휴가 기간 동안 모성크레딧 인정
체코	모성휴가 기간은 연금 가입기간으로 인정
핀란드	• 소득비례연금 부모급여(parenthood allowance) 수급 시, 크레딧은 연령에 관계없이 연금지급률을 연간 총소득의 1.5%로 계산
독일	모성급여 수급기간은 크레딧으로 인정 (Anrechnungszeiten)
프랑스	• 소득비례연금 (RGAVTS) 모성급여 수급기간은 크레딧 인정 • 퇴직연금 (ARRCO & AGIRC) 모성급여 수급기간은 크레딧 인정
이탈리아	5개월의 모성휴가 기간은 모성크레딧 인정
영국	26주의 모성급여 수급 기간은 NI 크레딧 인정

자료 : Monticone, C., Ruzik, A., & Skiba, J., 2008 ; MISSOC 등을 참고로
저자 작성

<표 15> 모성크레딧 예산 추정

<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 출산전후휴가자 수 : 73,306명 • 2019년 출산전후휴가 급여액 : 통상임금의 100%(상한액 180만원) • 2019년 보험료 지원 형태 운영 가정 : 73,306 x 162,000원 x 3개월 = 35,626,716,000원 ※ 위의 계산은 출산전후휴가자 수, 출산전후휴가 급여액 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상
--

자료 : 저자 작성

○ 제도 도입 시 형평성의 문제

- 모성크레딧 대상자는 전체 출산자 중 약 23% (2019)
- 다만, 재원을 사업주와 근로자가 부담하는 고용보험에서 부담한다면 형평성 문제 완화 예상

□ 국가 간 비교

□ 모성크레딧 도입의 타당성

- 제도 도입의 필요성, 제도 도입의 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교 → 타당성 높음

3. 노인돌봄 도입의 타당성 분석

□ 노인돌봄 관련 현황

○ 가족요양보호사 조건

- 첫째 부모님 등 돌봄을 받을 가족이 장기요양보험 1~5등급 획득
- 둘째, 요양보호사 자격증 획득
- 셋째, 가족요양보호사는 월 160시간 미만(장기요양기관 업무 포함) 근로
- 마지막, 장기요양기관에 요양보호사로 등록

<표 16> 가족요양보호사 수 및 해당 노인장기요양 서비스 수급자

연도	가족요양보호사	수급자
2019년	65,297	67,091
2018년	55,087	56,872
2017년	48,073	49,532
2016년	43,152	44,382
2015년	40,072	41,139
2014년	38,709	39,710
2013년	40,278	41,294
2012년	40,970	41,909
2011년	45,110	46,160
2010년	43,087	43,822
2009년	26,217	26,774
2008년	2,651	2,689

자료 : 건강보험공단 통계연보

제도 도입의 필요성

- 돌봄노동의 사회적 가치 인정
- 가족요양보호사들의 노후소득보장 강화

<표 17> 가족요양보호사와 수급자와의 관계('20년 1월 지급기준)

수급자 (명)	가족요양보호사 (명)	관계	지급건수 (건)	비율(%)
68,349	65,687	계	70,370	100
		자녀(손자녀)	31,125	44.2
		배우자	24,273	34.5
		며느리(사위)	12,636	18.0
		형제자매	1,524	2.2
		부모	630	0.9
		기타	182	0.2

자료 : 양난주 외, 2020 재인용

□ 제도 도입의 효과

<표 18> 가족요양보호사 노동이력

		응답자 수 (명)	%
이전 직업 종류	전일제 임금근로	201	21.0
	단시간 임금근로	144	15.0
	자영업	170	17.7
	가사노동	174	18.1
	직업 없음	200	20.9
	기타	70	7.3
	전체	959	100
가족 요양 외 다른 일	예	299	31.0
	아니오	664	69.0
	전체	963	100
다른 일 종류	전일제 임금근로	4	1.3
	단시간 임금노동	66	23.0
	개인사업자 하루 8시간 이상	8	2.6
	개인사업자 하루 8시간 미만	15	5.0
	장기요양기관 요양보호사	173	59.0
	기타	27	9.1
	전체	293	100

자료 : 양난주 외, 2020 재인용

- 연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소 효과 → 노인돌봄을 도입한다하여도 이들이 120개월을 채울 수 있을 가능성 낮음을 것으로 예상
- 돌봄노동의 사회적 가치 인정 효과 → 미약한 가치 인정

□ 제도 도입 시 쟁점

- 예산 부담 주체 → 노인장기요양보험 부담 타당

<표 19> 노인돌봄 예산 추정

- 2019년 가족요양보호 통한 급여 수급자 수 : 65,297명
 - 2019년 연령 등을 고려한 예상 노인돌봄 대상자 수 : 42,000명
 - 2019년 가족요양보호사 급여액 : 370,000
 - 2019년 보험료 지원 형태 운영 가정
: 42,000 x 33,300원 x 12개월 = **16,783,200,000원**
- ※ 위의 계산은 가족요양보호사 수 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상

자료 : 저자 작성

- 제도 설계 시 형평성의 문제 → 국민연금 가입연령 이상의 가족요양보호사들은 노인돌봄 혜택을 받을 수 없음

□ 국가 간 비교

- 독일

□ 노인돌봄 도입의 타당성

- 제도 도입 필요성, 제도 도입 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교 → 타당성 낮음

4. 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성 분석

□ 장애인돌봄크레딧 관련 현황

○ 장애인연금 및 장애아동연금 수급자의 돌봄자에게 지급

<표 20> 장애인연금 수급자 수

	수급자 계	기초생활보장 수급자	차상위	차상위 초과	기초생활보장 수급자(시설)
2010	244,319	145,495	56,079	40,034	2,711
2011	293,122	139,299	61,690	81,983	10,150
2012	305,913	134,322	55,824	88,070	27,697
2013	305,394	131,668	52,663	92,592	28,471
2014	328,414	130,428	51,512	118,157	28,317
2015	342,444	134,489	46,306	133,431	28,218
2016	350,161	134,432	45,085	142,769	27,875
2017	359,986	136,213	42,464	153,681	27,628
2018	364,712	146,606	34,539	155,812	27,755

자료 : 사회보장위원회

<표 21> 유형별 장애아동수당 수급자 수

	총계	기초생활보장수급자(일반)			차상위			기초생활보장수급자(시설)		
		소계	중증	경증	소계	중증	경증	소계	중증	경증
2010	23057	12637	7982	4655	6308	4229	2079	4112	3231	881
2011	23586	12493	7833	4660	6973	4670	2303	4120	3216	904
2012	22813	11541	7104	4437	7090	4664	2426	4182	3186	996
2013	21777	11172	6782	4390	7127	6235	4677	3478	2598	880
2014	21121	10818	6511	4307	6388	4518	2230	3915	2916	999
2015	20464	10993	6466	4527	5681	3675	2006	3790	2742	1048
2016	19934	10652	6197	4455	5771	3668	2103	3511	2500	1011
2017	19323	10203	5844	4359	5860	3636	2224	3260	2233	1027
2018	18568	9758	5483	4275	5727	3527	2200	3083	2040	1043

자료 : 사회보장위원회

□ 제도 도입의 필요성

- 돌봄노동의 가치 → 보상(reward) & 보상(compensation)

□ 제도 도입의 효과

- 돌봄노동에 대한 가치 인정 → 미미
- 연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소 효과 → 최소가입기간을 채우지 못할 확률 높음

□ 제도 도입 시 쟁점

- 예산 확보의 문제

<표 22> 장애인돌봄크레딧 소요 예산액 추정

- 2018년 장애인연금 수급자 수 : 336,957명 (시설 제외)
- 크레딧 인정 소득액 : 하한액 320,000원
- 2020년 보험료 지원 형태 운영 가정
: 336,957명 x 28,800원 x 12개월 = **116,452,339,200원**
- 2018년 장애아동수당 수급자 수 : 9,010명 (중증, 시설제외)
- 크레딧 인정 소득액 : 하한액 320,000원
- 2020년 보험료 지원 형태 운영 가정
: 9,010명 x 28,800원 x 12개월 = **3,113,856,000원**

※ 위의 계산은 가족돌봄제공자 수 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상

- 대상 선정의 문제 → 노인돌봄의 가족요양보호사와 같은 명확한 대상 선정 어려움

- 국가 간 비교

- 프랑스 등

- 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성

- 제도 도입 필요성, 제도 도입 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교 → 도입 타당성 낮음

V. 결론

- 정책제언

- 돌봄크레딧 도입의 우선 순위는 양육크레딧, 모성크레딧, 노인돌봄 크레딧, 장애인돌봄크레딧의 순서임

- 현 제도들의 내실화가 선행될 필요

- 현 출산크레딧을 유지하고 모성크레딧을 도입하는 방안과 현 출산 크레딧을 양육크레딧으로 강화하는 선택지 중에서는 후자의 방안이 타당

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

크레딧은 국가가 개인의 적정연금을 위하여 지원하는 다양한 정책들로 정의할 수 있다(2016, 유호선). 여기서 국가의 다양한 정책이란 사회적으로 가치 있는 활동(돌봄노동, 군복무, 교육 등) 및 불가피한 사유(실업, 질병 등)로 연금에 가입하지 못한 비기여 기간에 대하여 가입기간 혹은 가입인정 소득을 인정해주는 제도들이 포함된다. 또한 최근 크레딧의 개념이 확대되어 저소득층 보호 및 가입유인을 목적으로 제공하는 보험료 지원제도 혹은 보험료 면제제도 역시 크레딧의 범주에 포함하기도 한다(2016, 유호선 ; Leschke, 2011).

이러한 크레딧 제도들은 점차 확대 강화되고 있는 상황이다. 부연하면, 새로운 사회적 위험에 직면한 EU 국가들의 연금 개혁은 신자유주의적 특성과 신국가주의적(neo-statism) 특성의 균형을 이루는 방향으로 동시에 일어나고 있다(Frericks 외, 2009 ; Palier & Martin, 2008). 신자유주의적 개혁은 재정안정화를 제고하기 위한 것으로 기여와 급여의 연계 강화, 자동안정장치의 도입, 사적연금 강화를 통한 다층노후소득보장체계의 촉진 등이 대표적이다. 반면, 신국가주의적 개혁으로는 크레딧제도 혹은 최저소득보장제도의 확대 강화가 대표적이다. 이와 같이 공적연금 개혁의 큰 틀은 재정안정화를 추구하는 방향으로 진행되고 있으나, 이러한 과정에서 발생할 수 있는 취약계층의 노후빈

곤문제를 완화하기 위하여 크레딧제도 혹은 최저연금 등을 동시에 강화하고 있는 것이다. 이에 대다수 선진국들은 크레딧을 확대 강화하거나 최소한 이를 유지하고 있다.

이러한 상황에서 우리나라의 국민연금에서도 크레딧제도를 보다 강화하자는 목소리가 지속되고 있다. 국민연금은 1988년 도입 당시 소득대체율 70%로 도입되었으나 제도 내 재정불균형(9% 보험료율에 70% 소득대체율) 및 저출산·고령화의 심화로 1차 및 2차 국민연금 개혁 과정에서 소득대체율이 40%까지 하락하게 되었다. 이러한 과정에서 65세 이상 하위 70% 노인들을 대상으로 운영하는 기초연금이 도입되었다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 우리나라 65세 이상 인구의 상대 빈곤율은 (가처분 중위소득 50%) '06년 42.8%에서 '13년 48.1%로 급증하였으나, 다시 '17년 42.3% '18년 42%로 다소 낮아지는 추세이다. 그러나 이는 OECD의 평균 노인빈곤율인 13.5%(2016)에 비하여 매우 높은 수치이다. 이러한 높은 노인빈곤율의 주요 원인 중 하나는 공적연금의 미성숙에 기인하는 것으로 판단된다. 즉, 아직까지 65세 이상 인구 대비 국민연금의 노령연금 지급율은 2019년 말 현재 36.4%로 매우 낮게 나타나고 있기 때문이다(국민연금공단 내부자료, 2020). 이에 기초연금 및 국민연금의 사각지대를 해소하기 위한 다양한 정책들이 운영되고 있으며, 본 연구의 주제인 돌봄크레딧 역시 이러한 맥락에서 도입하자는 주장이 제기되고 있는 것이다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 2018년 이루어진 국민연금 재정계산 및 국민연금 종합운영계획, 그리고 경제사회노동위원회의 연금특위에서도 크레딧제도, 특히, 돌봄크레딧을 강화하자는 주장이 제기되고 있다. 뿐만 아니라, 국회의원들 역시 출산크레딧 등을 중심으로 이를 강화하기 위한 법안을 지속적으로 발의하고 있다. 이러한 상황에서 현재는 국민연금에서 돌봄크레딧을 강화하는 것이 타당한

가라는 돌봄크레딧 도입 타당성의 검토가 필요한 시기라고 판단된다.

2. 연구의 목적 및 연구 내용

본 연구의 목적은 국민연금에서 돌봄크레딧 도입의 타당성을 검토하는 것이다. 즉, 현 출산크레딧을 확대 강화하는 방안¹⁵⁾을 포함하여 노인부양 및 장애인 돌봄 등을 수행하는 비공식 돌봄자들에게 돌봄크레딧을 제공하는 것의 타당성을 검토하는 것이다. 부연하면, 일반적으로 부모가 자녀를 대상으로 혹은 자녀가 부모를 대상으로 돌봄활동을 할 경우, 이러한 비공식 돌봄자들에게 국민연금의 가입을 인정해주는 크레딧 제도의 도입 타당성을 검토하는 것이다.

이를 위하여 본 연구에서는, 우선 현재 국민연금에서 운영하고 있는 크레딧 제도들 중 출산크레딧, 군복무크레딧, 그리고 실업크레딧을 중심으로 현황을 검토할 것이다. 현 크레딧 제도들이 어떻게 그리고 어느 정도의 정책효과를 내며 운영되고 있는지 살펴본 후, 이를 거울삼아 새로운 제도 도입의 타당성을 검토하는 것이 바람직하다고 판단되기 때문이다. 또한 본 연구에서는 선진국들의 크레딧제도 운영 사례를 살펴볼 것이다. 해외사례를 통하여 선진국에서 제도화하고 있는 돌봄크레딧의 종류는 무엇이 있는지 살펴볼 것이다. 또한 공적연금체계를 고려하여 선진국들은 어떠한 크레딧을 어떻게 운영하고 있는지 살펴본다면, 국민연금의 크레딧제도 발전에 함의를 찾을 수 있을 것이다. 이에 III장 해외사례연구에서는 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황을 검토한 후, 독일, 프랑스, 스웨덴, 그리고 영국의 크레딧 제도들을 중점적으로 살펴볼 것이다. 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황에서는 공적연

15) 본 연구에서는 현 출산크레딧을 확대 강화하는 제도를 편의상 양육크레딧으로 지칭하여 사용할 것이다.

금체계별로 구분하여, 해당 국가들이 어떠한 크레딧들을 운영하고 있는지 그리고 그 비중 등의 분석을 위한 목적이다. 그리고 독일, 프랑스, 스웨덴, 영국의 크레딧제도들을 보다 자세히 검토할 것이다. 이러한 국가들은 우리나라와 공적연금체계는 다를지라도 돌봄크레딧 중 가장 큰 비중을 차지하는 양육크레딧 및 모성크레딧을 매우 성공적으로 운영하고 있기 때문이다. 또한 해당 국가들의 크레딧 제도 운영의 이해를 돕기 위하여, 돌봄크레딧 이외의 크레딧 제도들을 함께 검토하였다.

이를 바탕으로 IV장에서는 돌봄크레딧 도입 타당성을 검토할 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 선진국의 사례연구를 통하여 돌봄크레딧을 돌봄의 대상별로 구분할 것이다. 즉, 돌봄의 대상은 영.유아, 노인, 그리고 장애인으로 구분되며, 각 대상별로 모성크레딧, 양육크레딧, 노인 돌봄크레딧, 장애인돌봄크레딧으로 구분할 수 있다. 이에 본 연구에서도 돌봄크레딧을 모성크레딧, 양육크레딧, 노인돌봄크레딧, 그리고 장애인돌봄크레딧 네 가지로 구분하여 검토할 것이다.

II. 현행 크레딧 제도 현황 및 평가

1. 출산크레딧 제도 현황

가. 출산크레딧 제도 현황

출산크레딧의 적용대상은 둘 이상의 자녀가 있는 가입자 혹은 가입자였던 자가 노령연금(혹은 조기노령연금) 수급권을 취득하는 경우이다. 이 때 출산크레딧으로 가입기간 추가 시 수급권을 취득할 수 있는 경우 역시 포함된다. 이 경우 자녀는 2008년 1월 1일 이후 출생하거나 입양한 자녀에 한정된다. 자녀의 인정범위는 친생자(민법 제844조), 인지된 출생자(민법 제855조~제864조), 양자(민법 제866조~제897조), 친양자(민법 제908조의2~제908조의8), 입양특례법에 따라 입양된 자녀가 해당된다. 출산크레딧으로 인한 추가 인정기간은 자녀가 둘인 경우 12개월이며, 자녀가 셋 이상인 경우는 12개월에 두 자녀를 초과하는 자녀 수에 따라 18개월씩 추가된다. 단, 추가 산입기간은 50개월을 초과할 수 없다.

<표 II-1> 자녀수에 따른 추가가입 인정기간

자녀수	2인	3인	4인	5인 이상
출산크레딧	12개월	30개월	48개월	50개월

<표 II-2> 2007.12.31 이전 자녀수에 따른 출산크레딧 인정 예시

		2008. 1. 1. 이후에 얻은 자녀수					
		1인	2인	3인	4인	5인	5인 이상
2007.12.31. 이전에 얻은 자녀수	1인	12	30	48	50	50	50
	2인	18	36	50	50	50	50
	3인	18	36	50	50	50	50
	4인	18	36	50	50	50	50
	5인 이상	18	36	50	50	50	50

출산크레딧의 수급자는 부모이다. 부연하면, 부모가 모두 가입자 혹은 가입자였던 자로서 해당 자녀로 인하여 추가 인정기간이 발생하는 경우, 출산크레딧은 부모의 합의에 의해 부(父) 혹은 모(母)가 단독으로 추가 인정기간의 혜택을 볼 수 있다. 또한 노령연금 청구 시 부모가 합의하지 않은 경우는 균분이 가능하다. 출산크레딧의 인정소득은 A값이다. 즉, 추가로 산입되는 가입기간의 기준소득월액은 A값으로 하며, 이를 수급권 취득시점의 소득으로 인정하고 있다. 또한 출산크레딧의 재원은 국가가 전부 혹은 일부를 부담하고 있으며, 현재 출산크레딧의 재원은 국가가 30%를 부담하며 국민연금 기금에서 70%를 부담하고 있다.

그러나 출산크레딧으로 인한 추가 가입기간은 노령연금의 기본연금액 산정 시 가입기간 산정에 포함하고 있으나, 장애연금 및 유족연금의 기본연금액 산정에는 반영하지 아니한다. 다만, 유족연금액의 가입기간별 지급률에는 반영하고 있다. 또한 출산크레딧의 추가 인정기간은 분할연금 수급요건 판단 및 분할연금액 산정 시 가입기간 중의 혼인기간에 산입하지 않고 있다. 이러한 운영방식은 출산크레딧을 온전한 개인의 기여기간과 동등하게 인정하지 않기 때문에 발생한다고 판단된다. 이는 현 출산크레딧을 노령연금 수급권 발생 시 사후에 인정해주는 현 제도

운영상의 문제점과도 연계되는 사안으로, 제도 운영상의 형평성 문제가 제기될 수 있을 것이다.

2008년 출산 크레딧이 도입된 이후 2020년 5월 현재 약 1,641명이 크레딧의 혜택을 받고 있으며, 재원은 20억3천4백만원이 소요되고 있다. 이는 출산크레딧의 경우, 노령연금 지급 시 크레딧을 인정해주기 때문에, 출산크레딧 도입 후 약 30여년이 지난 후 출산크레딧의 혜택을 받는 자들이 발생할 것이기 때문이다. 즉, 현재 출산크레딧의 혜택을 받는 수급자들은, 일반적으로, 부(父)의 연령이 많고 모(母)의 연령이 적은 부부가 2008년 이후 자녀를 출산하여 그 혜택을 부(父)가 받는 경우이기 때문에 그 수가 많지 않은 상황이다. 이러한 이유로 출산크레딧이 도입된 지 10년이 지났음에도 아직 그 혜택을 받는 수급자들 및 재정 소요 규모가 많지 않은 상황이다.

<표 II-3> 출산크레딧 현황 (2020년 5월)

구분	수급자 수 (명)	총금액 (백만원)	여성	
			수급자 (명)	금액(백만원)
누계	1,641 ¹⁶⁾	2,036	25	23.3
~'12	188	48	.	.
'13	140	49	.	.
'14	287	76	2	0.3
'15	412	137	3	1.3
'16	627	222	4	1.7
'17	888	317	8	2.4
'18	1,000	408	11	5.0
'19	1,354	507	19	7.9
'20.5	1,604	273	25	4.7

2019년 말 기준으로 A값 2,356,670원 소득대체율 44.5%로 출산크레딧의 수급을 가정할 경우, 연금액의 증액효과는 다음과 같다. 둘째 자녀

16) 출산크레딧의 누적 수급자 수는 사망 등으로 인한 소멸자를 포함하기 때문에 2020년 5월말 기준 수급자 수와 차이가 발생함

로 12개월의 출산크레딧 혜택을 보는 경우 월 26,210원의 증액효과가 있으며, 셋째 자녀로 총 30개월의 출산크레딧 혜택을 보는 경우 월 65,540원의 증액효과가 있다.

<표 II-4> 출산크레딧에 의한 연금액 증액효과 분석

○ 둘째 자녀 (12개월)	: 월 26,210원
○ 셋째 자녀 (30개월)	: 월 65,540원
○ 넷째 자녀 (48개월)	: 월 104,870원
○ 다섯째 자녀 (50개월)	: 월 109,240원
* '19년 수급가정, '19년 A값 2,356,670원, 소득대체율 44.5%	

또한 2020년 5월 현재 출산크레딧의 혜택을 받는 1,604명의 연금액 증액 효과를 분석하면 다음과 같다. 이들의 연금에서 출산크레딧에 의하여 증액되는 금액은 약 37,000원이며, 출산크레딧에 의한 평균산입기간은 17.9개월인 것으로 나타나고 있다.

<표 II-5>는 2020년 6월 말 현재 국민연금 가입기간별 출산크레딧 수급자 수에 관한 표이다. 앞에서 언급하였듯이, 출산크레딧은 노령연금 수급연령이 될 때 10년의 최소 가입기간을 채울 수 있는 경우 그리고 출산크레딧을 추가하여 10년의 최소 가입기간을 채울 수 있는 경우에 이를 인정해주고 있다. 즉, 출산크레딧의 가입인정기간을 추가하여 국민연금 가입기간이 10년 이상이어야 출산크레딧의 혜택을 받을 수 있는 것이다. 다만, 다음의 표에서 5년 이상 ~ 10년 미만에 속하는 3명은 특례연금 수급자들에 해당한다. 그리고 이들은 모두 부(父)가 출산크레딧을 받은 경우이며, 모(母)의 연령이 상대적으로 낮은 경우이다.

<표 II-5> 국민연금 가입기간별 출산크레딧 수급자 수 ('20.6월말)

	수급자 (명)		
	총계	남	여
1년 미만	.	.	.
1년 이상 ~5년 미만	.	.	.
5년 이상~10년 미만	3	3	.
10년 이상~15년 미만	416	402	14
10년 이상~15년 미만	514	505	9
10년 이상~15년 미만	381	378	3
25년 이상	332	331	1
총계	1,646	1,619	27

자료 : 국민연금 내부자료

나. 출산크레딧 제도 평가

출산크레딧 제도의 평가는 크게 다섯 가지 관점에서 이루어질 수 있다. 우선 첫 번째, 출산크레딧 제도의 정책목표 달성에 관한 내용이다. 출산크레딧은 출산을 제고 및 사각지해 해소를 목적으로 2007년 법 개정이 이루어졌으며, 이듬해인 2008년부터 시행되고 있는 제도이다. 출산크레딧 도입 시 이러한 국민연금법 개정사유를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. “고령화 사회에 대비한 출산 장려를 위하여 2 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자이었던 자에게는 둘째 자녀에 대하여 12개월을, 셋째 자녀부터는 18개월을 국민연금 가입기간에 추가로 인정함으로써 연금액이 인상되거나 연금수급권을 취득하는 자가 늘어나도록 하고, 이에 필요한 재원은 국가가 일부 또는 전부를 지원하도록 한다.” 위의 국민연금법 개정 사유에서 알 수 있듯이, 출산크레딧의 도입 목적은 “출산을 제고” 및 “연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소”로 볼 수 있다.

국민연금법 [시행 2007. 7. 23.] [법률 제8541호, 2007. 7. 23., 전부개정]

【제정·개정이유】

[전부개정]

◇ 개정이유

군복무로 인한 소득 상실로 국민연금에 가입할 수 없는 자에게 병역의무를 이행한 기간 중 일부를 노령연금 산정 시 국민연금 가입기간으로 인정하도록 하고, 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금 가입기간을 추가로 인정하도록 하며, 인구구조의 급속한 고령화에 대비하여 세대 간 형평성을 높이기 위하여 국민연금의 급여수준을 조정하고, 유족연금수급에 있어 남녀차별적인 요소를 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하는 한편, 법 문장 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬어서 일반 국민이 법 문장을 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 함.

◇ 주요내용

가. 소득 정의의 구체화(법 제3조제1항제3호)

포괄적으로 규정되어 있는 소득의 정의를 법에 명확하게 규정하여 가입자의 연금보험료 산정기준인 소득의 범위에 대한 논란의 소지를 해소함.

나. 연금보험료 부과기준의 변경(법 제3조제1항제5호, 제23조제1항 및 제88조제2항·제3항)

연금보험료의 부과기준인 표준소득월액의 등급체계는 신축적인 조정이 어렵고 전산 발달에 따라 실익이 없으므로 등급제를 폐지하고, 가입자의 소득월액을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 금액을 기준소득월액으로 하여 연금보험

료를 부과하도록 함.

다. 군 복무기간에 대한 가입기간 추가 산입(법 제18조 및 제51조제1항제2호)
병역의무를 이행한 자에게 군복무기간 중 6개월을 국민연금 가입기간으로 인정하여 노령연금을 지급함으로써 군복무의 사회적 중요성 인식 및 개인의 기회비용을 보상할 수 있도록 함.

라. 출산에 대한 가입기간 추가 산입(법 제19조 및 제51조제1항 제2호)

고령화 사회에 대비한 출산 장려를 위하여 2 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자이었던 자에게는 둘째 자녀에 대하여 12개월을, 셋째 자녀부터는 18개월을 국민연금 가입기간에 추가로 인정함으로써 연금액이 인상되거나 연금수급권을 취득하는 자가 늘어나도록 하고, 이에 필요한 재원은 국가가 일부 또는 전부를 지원하도록 함.

우선 출산을 제고의 맥락에서 출산크레딧의 정책목표 달성여부를 살펴보면 다음과 같다. 아래의 그림에서 알 수 있듯이 2008년 출산크레딧 도입 이후, 함께 출산율은 소폭으로 증감을 반복하다 2015년 이후 낙폭이 커지고 있는 상황이다.



출처 : 통계청, 『2018년 출생통계(확정), 국가승인통계 제10103호 출생통계』

그러나 다음의 두 가지 이유로 이러한 합계 출산율 하락 추이를 가지고 출산크레딧의 효과가 없다고 평가할 수 없다. 우선, 출산크레딧의 혜택자는 2020년 5월 현재 1,641명으로 그 수가 매우 미미하다. 출산크레딧은 2008년 이후 태어난 출생아를 대상으로 하고 있으며, 출산크레딧의 혜택 시기는 이들의 부모가 노령연금 수급권을 획득할 때이다. 따라서 2020년 현재 출산크레딧의 혜택을 볼 대다수는 아직 40대 중반 정도일 가능성이 매우 높기 때문에, 이들의 대부분은 약 15년 이후 그 혜택을 볼 수 있을 것이다. 부연하면, 아직 출산크레딧의 수급자 수가 매우 적기 때문에, 많은 수의 국민연금 가입자들은 출산크레딧을 인지하지 못하고 있을 가능성이 매우 높다고 판단된다. 이러한 출산크레딧의 낮은 인지도는 2015년 박복순의 연구결과에서도 알 수 있다(박복순 외, 2015). 또한 출산율은 국민연금에서 둘째 자녀 이상에게 주는 12개월(셋째 자녀 이상 18개월)의 크레딧만으로 절대 증가하지 않는다. 출산율이 낮은 이유는 아이를 키우기 어려운 사회적 환경, 경제적 어려움, 높은 사교육비 등이 복잡하게 얽혀 있기 때문에, 단순히 국민연금의 출산크레딧으로 해결할 수 없는 문제이다. 다만, 그럼에도 불구하고,

낮은 출산율이 많은 경제·사회 문제의 주요 원인이기 때문에, 출산율 제고를 위해서는 가능한 모든 정책을 총동원해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 다양한 정책방안들 중 하나로 국민연금에서 출산크레딧을 도입한 것이며, 이러한 제도들이 시너지 효과를 낼 경우 출산율은 제고될 수 있을 것이다. 즉, 현재 출산크레딧의 매우 미미한 가입인정 기간과 낮은 인지도를 고려한다면, 출산크레딧을 도입했음에도 출산율이 떨어지고 있으므로 그 효과가 없다고 말하는 것은 무리라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 출산크레딧 제도는 다른 제도들과의 시너지 효과를 위하여 더욱 확대 강화해야 할 것이다.

다음으로 급여액 상향과 수급자 확대라는 사각지대 해소의 맥락에서 출산크레딧의 정책목표 달성여부를 살펴보면 다음과 같다. 위에서 언급하였듯이, 자녀가 두 명인 경우, 출산크레딧의 12개월 추가 가입인정 효과는 월 26,210원의 연금액 상향효과가 있는 것으로 계산된다. 이는 A값 2,356,670원과 소득대체율 44.5%인 2019년 수급을 가정한 경우의 금액이다. 자녀가 세 명 네 명일 경우, 출산크레딧의 30개월과 48개월 추가 가입인정 효과는 월 65,540원과 월 104,870원의 연금액 상향효과가 있는 것으로 계산된다. 부연하면, 출산크레딧의 급여액 상향효과는 그 크기를 떠나서 명백히 나타나고 있다. 그러나 수급자 확대의 맥락에서는 그 효과가 낮을 것으로 판단된다. 2020년 6월말 현재 출산크레딧의 누계 수급자 수는 1,646명이다. 그리고 이 중 가입기간이 10년~15년 사이인 수급자들은 416명이다. 416명 중 일부가 출산크레딧의 추가 가입기간으로 연금수급권을 획득할 수 있었다고 추정할 수 있다. 이에 국민연금 가입기간이 상대적으로 긴 남성들이 출산크레딧을 수급할 경우, 이로 인한 수급자 확대의 효과는 그리 크지 않다고 판단된다.

출산크레딧의 수급자 수가 매우 적은 현재 제도의 정책 목표 달성여부를 평가하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 현재 현황을 가지

고 평가한다면, 노령연금 수급권 획득 시 둘째 자녀를 둔 부(父) 혹은 모(母)에게 12개월을 인정해 주는 현재 출산크레딧의 출산율 제고 및 사각지대 해소 효과를 기대하는 것은 어려울 것이라고 판단된다. 이는 가입인정 기간이 매우 짧을 뿐 아니라 노령연금 수급권 획득 시 인정해 주는 현 제도의 문제 때문이라고 판단된다. 다만, 연금 수급 시 출산크레딧으로 인한 연금액 인상 효과는 적지 않다고 생각된다.

다음으로 국민연금의 출산크레딧을 제도의 관대성 측면에서 다른 국가들과 비교를 통하여 평가해볼 수 있다. 국민연금의 출산크레딧은 다른 국가들의 양육크레딧과 비교할 수 있다. 일반적으로, 유럽 등 국가들에서는 출산 후 출산전후 휴가기간 동안 모성크레딧(maternity credits)을 지급하며, 이후 자녀를 양육하는 동안 양육크레딧(childcare credits)을 지급한다. 이러한 구분에 의하면, 우리나라의 출산크레딧은 양육크레딧에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 양육크레딧은 국가들에 따라 상이하지만 유럽 주요 국가들의 경우 자녀 당 2~4년의 추가가입을 인정해주거나 혹은 그 이상으로 매우 관대하게 운영되고 있다. 비스마르키안의 소득비례연금을 운영하고 있는 국가들의 경우, 독일은 자녀 당 3년 + 고려기간(추가 양육크레딧), 프랑스 자녀 당 2년 + 추가 양육크레딧, 그리고 스웨덴 자녀 당 4년 등으로 운영하고 있다. 또한 베버리지안의 기초연금을 운영하고 있는 대표 국가들인 영국, 스위스 등의 국가들은 자녀를 양육하는 경우 자녀가 16세가 될 때까지 양육크레딧의 혜택을 볼 수 있다. 또한 프랑스의 퇴직연금인 Agirc-Arrco에서는 자녀가 3명 이상인 경우 부부 모두의 노령연금액을 10% 증액하여 지급하고 있다. 이러한 국가들의 양육크레딧은 국민연금의 출산크레딧과 비교할 수 없이 매우 관대하게 운영되고 있다. 그러나 국민연금의 출산크레딧은 둘째 자녀의 경우 12개월 셋째 자녀 이상부터 18개월씩 추가하여 지급하고 있다. 이는 2019년 합계 출산율이 0.92명인 현재, 자녀가

1명인 많은 수의 부모들은 출산크레딧의 혜택을 볼 수 없음을 의미한다. 즉, 국민연금의 출산크레딧은 그 관대성이 매우 낮다고 평가할 수 있다.

세 번째로 크레딧 간 제도 운영 시 제도 간 형평성의 맥락에서 출산크레딧제도를 평가할 수 있다. 이는 현재 국민연금의 출산크레딧, 군복무크레딧, 그리고 실업크레딧의 운영이 서로 다르게 되기 때문이다. 부연하면, 출산크레딧과 군복무크레딧은 노령연금의 수급권 획득 시 혹은 크레딧을 통하여 수급권 획득이 가능할 경우 추가가입기간을 인정해주고 있으며, 실업크레딧은 실업급여 수급 중 본인이 신청하는 경우 보험료 지원의 형태로 운영되기 때문이다. 즉, 실업크레딧은 본인의 보험료 기여가 필요한 제도로서, 개인이 보험료의 25%를 기여해야 나머지 75%를 지원해주는 형태로 운영하고 있다. 이러한 이유로, 실업크레딧에 의한 추가가입기간은 분할연금 산정 시 가입기간 중 혼인기간의 산정에 포함된다. 그러나 출산 및 군복무크레딧의 추가 인정기간은 분할연금 수급요건 판단 및 분할연금액 산정 시 가입기간 중의 혼인기간에 산입하지 않고 있다. 또한, 출산 및 군복무크레딧과 실업크레딧 모두 이로 인한 추가 가입기간은 노령연금의 기본연금액 산정 시 가입기간 산정에 포함하고 있으나, 장애연금 및 유족연금의 기본연금액 산정에는 반영하지 아니한다. 다만, 유족연금액의 가입기간별 지급률에는 반영하고 있다. 이러한 운영 방법 역시 크레딧으로 인한 추가가입 인정기간을 온전한 개인의 권리로 보고 있지 않기 때문인 것으로 판단되며, 제도 운영 간 형평성 차원에서 개선이 필요한 부분이다.

네 번째, 출산크레딧의 재원에 관한 평가이다. 현재 출산크레딧의 재원은 국고와 연기금이 함께 부담하는 것으로 되어있으나, 그 비율은 명시되어 있지 않다. 이에 현재는 국가가 30%를 지원하며, 나머지 70%는 연기금에서 사용하고 있다. 일반적으로 독일 등 선진국들은 양육크

레딧의 재원을 국고에서 부담하고 있으며, 프랑스는 가족정책기금에서 별도로 부담하고 있다.¹⁷⁾ 이렇게 크레딧의 재원은 다양할 수 있다. 따라서 우리나라 역시 출산크레딧을 양육크레딧으로 확대하고 그 재원은 연기금에서 활용하자는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이 경우 사회협약의 하에 연기금을 활용하게 되면 재원확보가 비교적 손쉬운 장점이 있는 반면, 기금고갈 시점이 당겨지는 재정안정성의 문제 및 다양한 형평성의 문제가 제기될 수 있는 단점이 있다. 즉, 최근의 추세는 소득수준이 높을수록 자녀 수가 많아지는 경향이 있기 때문에 역의 소득재분배가 이루어질 수 있다는 문제가 제기될 수 있다.¹⁸⁾ 따라서 국민연금의 출산 크레딧 역시 재원을 국고에서 부담하는 것이 타당하다고 판단된다. 그러나 불가피하게 현재와 같이 운영할 경우 그 부담 비율을 보다 명확하게 제시하여 향후 국민연금(국민연금재정계산)을 보다 계획적으

17) 프랑스와 같이 가족정책 기금이 별도로 있는 경우는 별도의 기금에서 부담하기도 한다. 그러나 프랑스는 연금 보험료 자체가 누진적이기 때문에 고소득자의 보험료가 중산층에 비하여 높게 책정되어 있다. 따라서 양육크레딧의 재원으로 연기금을 활용하는 것에 대한 형평성 문제가 미미하다고 판단된다.

18) http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/897023.html
(2020년 9월 29일 접속, 2019년 6월 7일 한겨레 기사)

건강보험료 납부액 분위별 분만건수 비중(%)

	2007년	2018년
소득결측	2.71	5.92
소득 1분위 (하위)	7.67	4.99
2분위	6.42	7.04
3분위	7.7	5.65
4분위	9.91	8.23
5분위	12.2	11.02
6분위	13.41	13.33
7분위	14.8	14.63
8분위	12.41	14.13
9분위	7.81	9.72
소득 10분위(상위)	4.96	5.33

자료 : 국민건강보험공단 (2019)

로 운영할 수 있도록 할 필요가 있다고 판단된다.

마지막으로 출산크레딧의 지원시기 등에 대하여 평가할 수 있다. 일반적으로 선진국들의 크레딧은 행위 발생 시 지원이 이루어진다. 특히, 부과방식의 국가들은 매년 국가보조금을 지급하기 때문에 매년 혹은 양육크레딧(크레딧 인정기간이 2~3년인 경우)을 지급하는 경우 자녀가 3-4살 되기 이전에 지원을 하고 있다. 이렇게 크레딧의 사유가 발생할 당시 크레딧을 지원하는 경우 수급자들은 크레딧 혜택의 체감도가 높아지는 장점이 있다. 또한 노령연금 수급권 취득 이전에 유족연금이나 장애연금이 발생하는 경우, 이들의 급여 계산 시 크레딧의 혜택을 추가로 받을 수도 있다.

반면, 우리나라 국민연금의 경우, 출산크레딧은 노령연금 수급권 발생 시 지원하고 있다. 이는 노령연금 수급권을 획득하지 못한 가입자에게는 크레딧의 혜택을 주지 않겠다는 의도 및 재원 부담을 후세대에게 전가하려는 의도로 해석할 수 있다. 따라서 국민연금 노령연금의 최소 가입기간인 10년을 충족하지 못한 경우, 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 보상을 받을 자격이 있음에도 불구하고 이를 받지 못하는 경우가 발생하는 것이다. 또한 현 세대 저출산 정책을 위한 재원 부담을 후세대에게 전가한다는 비판에서 벗어나기 어려울 것이다.

부연하면, 크레딧을 행위 발생 시 지원하는 경우, 크레딧에 대한 체감도가 증가하며 유족 및 장애연금에서 혜택을 받을 수 있는 반면, 노령연금 수급권 발생 시 지급하는 크레딧에 비하여 현 정부의 재정적 부담이 큰 단점이 있다. 즉, 현재 국민연금의 출산크레딧과 같이, 노령연금 수급권 발생 시 크레딧을 지원하는 경우 현 세대의 부담은 감소하는 반면, 후 세대의 부담이 증가하게 되어 세대 간 형평성 문제가 제기될 수 있다.

2. 군복무크레딧 제도 현황

가. 군복무크레딧 제도 현황

군복무 크레딧은 2008년 1월 1일 이후 입대하는 자부터 적용된다. 이에 군복무 크레딧의 대상은「병역법」에 따른 현역병, 사회복무요원, 전환복무자¹⁹⁾, 상근예비역²⁰⁾, 국제협력봉사요원²¹⁾, 공익근무요원²²⁾ 중 하나로서 6개월 이상 복무한 자가 노령연금 혹은 조기노령연금을 취득한 경우이다. 이때 군복무 크레딧을 추가하여 수급권을 취득할 수 있는 경우 역시 대상자로 포함하고 있다. 그러나 병역의무를 수행한 기간의 전부 또는 일부가 「공무원연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 및 「별정우체국법」에 따른 재직기간, 「군인연금법」에 따른 복무기간에 해당되는 경우는 군복무 크레딧에서 제외된다.

군복무 크레딧의 추가 인정기간은 6개월이다. 이때 인정소득은 A값의 1/2이다. 즉, 노령연금의 기본연금액 산정 시 6개월을 추가하여 계산하며 이 경우 인정소득액은 A값의 1/2로 계산한다. 그러나 군복무크레딧 역시 이로 인한 추가 가입기간은 장애연금 및 유족연금의 기본연

-
- 19) 전환복무자(병역법 제2조제1항제7호) : 현역병으로 복무 중인 사람이 교정시설경비교도, 의무경찰대원 또는 의무소방원의 임무에 종사하도록 군인으로서의 신분이 다른 신분으로 전환된 사람
 - 20) 상근예비역(병역법 제2조제1항제8호) : 현역병으로 입영한 사람이 일정기간 현역병으로 복무하고 예비역에 편입된 후 향토방위와 이와 관련된 업무를 지원하기 위하여 소집되어 실역에 복무하는 사람
 - 21) 국제협력봉사요원(법률 제13778호로 개정되기 전의 병역법) : 개발도상국가의 경제·사회·문화 발전 등을 지원하기 위하여 국제협력요원에 관한 법률에 따른 국제협력업무에 종사하는 사람
 - 22) 공익근무요원(법률 제11849호로 개정되기 전의 병역법) : 공익목적 수행에 필요한 사회복지, 보건·의료, 교육·문화, 환경·안전 등의 사회서비스업무 및 행정업무 등의 지원과 예술·체육의 육성 또는 국제협력을 위하여 소집되어 공익분야에 복무하는 사람(현행 사회복지요원의 전신)

금액 산정에는 반영하지 아니한다. 다만, 유족연금액의 가입기간별 지급률에는 반영하고 있다. 군복무 크레딧의 재원은 전액 국가가 부담하고 있다.

군복무크레딧 역시 2008년에 도입되었으며, 이는 그 당시 20대 청년들이 혜택을 받기 시작하는 제도였다. 따라서 제도 도입 당시인 2008년 군복무 중인 25세 청년이라고 가정하여도 그 혜택을 실제적으로 받는 자들은 약 40년 후인 2048년에 처음으로 발생하게 된다. 이러한 이유로 군복무크레딧을 실제적으로 수급한 자는 아직 발생하지 않았다.

나. 군복무크레딧 제도 평가

군복무크레딧 제도의 평가는 크게 다섯 가지 관점에서 이루어질 수 있다. 우선 첫 번째, 군복무크레딧 제도의 정책목표 달성에 관한 내용이다. 군복무크레딧은 군복무로 인한 소득 상실로 국민연금에 가입할 수 없는 자에게 병역의무를 이행한 기간 중 일부를 노령연금 산정 시 국민연금 가입기간으로 인정함으로써 군복무의 사회적 중요성을 인식하고 개인의 기회비용을 보상하는 것을 목적으로 도입되었다. 이러한 국민연금법 개정 사유에서 알 수 있듯이, 군복무크레딧의 도입 목적은 “군복무의 사회적 중요성 인식” 및 “기회비용에 대한 보상”으로 볼 수 있다.

국민연금법 [시행 2007. 7. 23.] [법률 제8541호, 2007. 7. 23., 전부개정]

【제정·개정이유】

[전부개정]

◇ 개정이유

군복무로 인한 소득 상실로 국민연금에 가입할 수 없는 자에게 병역의무를 이행한 기간 중 일부를 노령연금 산정 시 국민연금 가입기간으로 인정하도록 하고, 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금 가입기간을 추가로 인정하도록 하며, 인구구조의 급속한 고령화에 대비하여 세대간 형평성을 높이기 위하여 국민연금의 급여수준을 조정하고, 유족연금수급에 있어 남녀차별적인 요소를 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하는 한편, 법 문장 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬어서 일반 국민이 법 문장을 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 함.

◇ 주요내용

가. 소득 정의의 구체화(법 제3조제1항제3호)

포괄적으로 규정되어 있는 소득의 정의를 법에 명확하게 규정하여 가입자의 연금보험료 산정기준인 소득의 범위에 대한 논란의 소지를 해소함.

나. 연금보험료 부과기준의 변경(법 제3조제1항제5호, 제23조제1항 및 제88조제2항·제3항)

연금보험료의 부과기준인 표준소득월액의 등급체계는 신축적인 조정이 어렵고 전산 발달에 따라 실익이 없으므로 등급제를 폐지하고, 가입자의 소득월액을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 금액을 기준소득월액으로 하여 연금보험료를 부과하도록 함.

다. 군 복무기간에 대한 가입기간 추가 산입(법 제18조 및 제51조제1항제2호) 병역의무를 이행한 자에게 군복무기간 중 6개월을 국민연금 가입기간으로 인정하여 노령연금을 지급함으로써 군복무의 사회적 중요성 인식 및 개인의 기회비용을 보상할 수 있도록 함.

그러나 군복무의 사회적 중요성 인식은 군복무크레딧의 낮은 인지도 및 낮은 수준의 보상으로 인하여 그 도입 목적을 달성하였다고 판단하기 어렵다. 군복무크레딧의 인지도를 조사한 연구는 없었으나, 출산크레딧의 인지도 조사 결과를 가지고 유추해보는다면 그 차이는 크지 않을 것이다. 또한 군복무라는 사회적 기여에 대한 보상 차원에서 볼 경우, 그 보상의 수준이 크지 않기 때문에 도입 목적을 달성하였다고 판단하기 어렵다. 다만, 기회비용에 대한 보상 차원에서는 군복무 기간 전체가 아닌 6개월을 인정해주고 인정소득이 A값의 1/2이라는 점에서 보상이 충분하지는 않으나, 어느 정도의 보상이 이루어지고 있다는 점은 인정해야 할 것이다.

다음으로 국민연금의 군복무크레딧을 제도의 관대성 측면에서 다른 국가들과 비교를 통하여 평가해볼 수 있다. 군복무크레딧은 징병제를 수행하는 국가들에서 그 사례를 찾아보고 비교할 수 있다. 유럽국가들 중 징병제를 운영하고 있는 국가들로는 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아, 스위스 등이 대표적이다. 스웨덴은 2010년 징병제가 폐지되었으나 2017년 다시 부활하여 운영되고 있다. 이러한 국가들 중 스웨덴²³⁾과 스위스²⁴⁾는 군복무 관련 크레딧이 없으며, 오스트리아²⁵⁾와 노르웨이²⁶⁾는 군복무크레딧이 있다. 특히, 노르웨이는 군복무 전 기간 동안 BA의 2.5배를 인정해주고 있으며, 이는 BA의 4.5배를 인정해 주는 양육 등의 돌봄크레딧에 비하여 그 수준이 낮다고 볼 수 있다. 이와 같이 군복무크레딧은 크레딧 제도가 매우 잘 되어 있는 국가에서도 제도화되어 있지 않기도 하며, 양육크레딧에 비하여 인정기간 및 인정소득이 낮은

23) 스웨덴의 군복무 기간은 최대 12개월이다.

24) 스위스의 군복무 기간은 최대 46주이다.

25) 오스트리아의 군복무 기간은 6개월이다.

26) 노르웨이의 군복무 기간은 최대 18개월이다.

수준으로 제도화되어 있기도 하다. 이러한 맥락에서 국민연금의 군복무 크레딧 관대성에 대한 판단은 우리 사회에서 군복무를 어느 정도 가치 있는 일로 인정하고 있는지에 따라 달라질 수 있다고 생각된다. 이를 기준으로 판단할 경우, 현재 우리 사회는 군복무를 상당히 사회적으로 가치있는 행위로 인식하고 있으므로, 이러한 맥락에서, 현재 6개월의 군복무크레딧은 짧다고 판단된다.

세 번째로 크레딧 간 제도 운영 시 형평성의 맥락에서 군복무크레딧 제도를 평가할 수 있다. 이는 출산크레딧 제도와 매우 유사하다. 부연하면, 출산크레딧과 군복무크레딧은 노령연금의 수급권 획득 시 혹은 크레딧을 통하여 수급권 획득이 가능할 경우 추가가입기간을 인정해주고 있으며, 실업크레딧은 실업기간에 보험료 지원의 형태로 운영되기 때문이다. 실업크레딧은 본인의 보험료 기여가 필요한 제도로서, 개인이 보험료의 25%를 기여해야 나머지 75%를 지원해주는 형태로 운영하고 있다. 즉, 출산크레딧과 군복무크레딧은 노령연금 수급 시 사후에 인정해주는 형태로 운영되며, 실업크레딧은 실업 당시 바로 추가가입기간을 인정해주기 때문이다. 이러한 이유로, 출산 및 군복무크레딧의 추가 인정기간은 분할연금 수급요건 판단 및 분할연금액 산정 시 가입기간 중의 혼인기간에 산입하지 않고 있다. 그러나 실업크레딧에 의한 추가가입기간은, 본인의 보험료 기여가 포함되었다는 이유로, 분할연금 산정 시 가입기간 중 혼인기간의 산정에 포함된다. 또한, 출산 및 군복무크레딧과 실업크레딧 모두 이로 인한 추가 가입기간은 노령연금의 기본연금액 산정 시 가입기간 산정에 포함하고 있으나, 장애연금 및 유족연금의 기본연금액 산정에는 반영하지 아니한다. 다만, 유족연금액의 가입기간별 지급률에는 반영하고 있다. 이러한 운영 방법 역시 크레딧으로 인한 추가가입 인정기간을 온전한 개인의 권리로 보고 있지 않기 때문인 것으로 판단되며, 개선이 필요한 부분이라고 판단된다.

마지막으로 크레딧 인정 시기에 대한 이슈이다. 출산크레딧과 같이 군복무 크레딧 역시 그 인정 시기는 크레딧의 사유가 발생한 때가 아니라 노령연금 수급권이 발생한 때이다. 다만, 군복무 크레딧의 인정기간이 추가되어 노령연금 수급권이 발생할 경우는 인정해주고 있다. 따라서 노령연금 수급권을 취득하지 못한 상태에서 장애나 사망이 발생할 경우, 장애연금이나 유족연금에서 크레딧의 혜택을 볼 수 없게 된다. 또한 일시금을 수급하는 경우 역시 크레딧의 혜택을 볼 수 없다. 이는 군복무 크레딧의 지급 사유 중 하나인 사회적으로 가치있는 행위에 대한 적절한 보상을 받지 못하는 것으로서 제도 운영 시 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있다. 또한 크레딧의 지급 사유가 발생한 당시 재원 부담 문제를 처리하지 않고, 약 40년 후 노령연금 수급권이 발생한 때 이를 처리하기 때문에 후세대에 재정적 부담을 지우는 문제가 발생할 수 있다.

3. 실업크레딧 제도 현황

가. 실업크레딧 제도 현황

실업크레딧의 적용대상은 보험료를 1개월 이상 완납한 이력이 있는 가입자 또는 가입자였던 자로서 「고용보험법」 제37조 제1항에 따른 구직급여²⁷⁾를 받는 자이다. 또한 이에 해당하는 자가 실업크레딧을 신청

27) 「고용보험법」의 구직급여를 받는 자는 실업크레딧법 시행일(2016.8.1.) 이후 직업안정기관(이하 ‘고용센터’)으로부터 “수급자격을 인정받은 경우”부터 적용된다.

실업크레딧 대상이 되는 구직급여 수급기간은 구직급여를 받을 수 있는 날(소정급여일수) 중 실제로 급여가 지급된 날로 하되, 법 시행일 이후의 실업인정대상 기간이다.

실업크레딧 대상이 되는 “구직급여 수급자”의 범위는 구직급여 및 연장급여 수급자이다. 구직급여는 고용보험에 가입된 근로자였던 실직자(수급자격자)에게 “근

하고 본인이 일부의 연금보험료를 납부해야 한다. 부연하면, 실업크레딧의 적용대상은 국민연금 가입자 또는 가입자이었던 자 중 18세 이상 60세 미만의 구직급여 또는 연장급여²⁸⁾ 수급자로 본인이 보험료의 일부를 기여하여야 한다. 다만, 재산 및 소득의 보유수준을 확인하여 고액자산가에 대해서는 지원을 제한하여 저소득층 중심의 지원을 추진하고 있다.

<표 II-6> 실업크레딧 수급자 결정 시 재산 및 소득범위

가. 재산 및 소득의 범위

- (1) (재산) 지방세법에 따른 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박
- (2) (소득) 소득세법에 따른 종합소득 중 사업소득과 근로소득을 제외한 소득²⁹⁾

나. 재산 및 소득의 보유수준

다음의 재산 및 소득의 보유수준을 모두 충족하는 경우 지원

- (1) 재산기준 : 재산의 과세표준의 합이 6억원 이하
 - (2) 소득기준 : 종합소득(사업, 근로소득 제외)의 합이 1,680*만원 이하
- * 임시·일용직 근로자 평균임금('13~'15년 평균 140만원)의 12배

실업크레딧의 추가 인정기간은 구직급여를 받는 기간으로서 연금보험

로 의사가 있음에도 취업하지 못한 상태"에 있었던 날에 대해 지급하는 급여이다. 연장급여는 구직급여가 종료되어 감에도 불구하고 특별히 생계보호가 필요한 경우 등에 연장하여 지급하는 급여이다.

28) 연장급여가 실업크레딧 지원대상이 되기 위해서는, 선행 지급된 구직급여가 실업크레딧으로 지원받은 경우에만 가능하다.

29) 영 제25조의2 제2호 개정(2016.11.30.)

(변경전) 이자소득, 배당소득 및 연금소득 → (변경후) 종합소득 중 사업소득 및 근로소득을 제외한 소득

료를 납부한 기간으로 전 생애 기간 중 최대 1년이다. 또한 이러한 실업크레딧 인정 기간은, 출산크레딧 혹은 군복무크레딧과 달리, 분할연금 산정 시 가입기간 중 혼인기간의 산정에 포함된다. 이는 실업크레딧의 경우 구직급여 수급 당시 그 혜택이 인정되며 또한 본인이 보험료의 일부를 기여하기 때문인 것으로 해석된다. 반면, 실업크레딧의 가입인정기간은 노령연금의 기본연금액에 반영하나, 장애연금 및 유족연금의 기본연금액에는 반영하지 않고 있다. 즉, 노령연금의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액(B값) 산정 시 실업크레딧을 포함하여 계산하지만, 장애연금 및 유족연금 계산 시는 포함하지 않고 있다. 또한 실업크레딧으로 추가 산입된 기간 중에 발생한 질병·부상 또는 사망으로 인한 장애·유족연금 역시 인정하지 않고 있다. 이는 실업크레딧으로 인한 가입기간을 온전한 개인의 권리로 보지 않기 때문이라고 생각되며, 개선이 필요한 부분이라고 판단된다.

또한 실업크레딧은, 출산 및 군복무크레딧과 달리, 반환일시금 산정 시 본인이 납부한 연금보험료에 대통령령으로 정하는 이자를 더한 금액으로 산정하여 지급하고 있다. 이 역시 본인이 일부의 보험료를 기여하였기 때문인 것으로 이해된다.

실업크레딧의 인정소득은 실직 전 평균소득의 50%에 해당하는 금액이다. 이는 연금보험료를 산정하기 위하여 소득으로 의제한 금액으로 구직급여의 기초가 되는 임금일액을 월액으로 환산한 금액의 절반이다. 실업크레딧의 인정소득 산출방식은 다음과 같다.

$$\text{인정소득} = \text{구직급여 기초 임금 일액} * \times 30\text{일} \times 0.5$$

* 구직급여기초임금일액(= “기초일액”)

- 퇴직 전 3개월간 하루 평균임금(고용보험법 제45조 제1항)
- 기초일액의 단위 : 소수점 둘째자리
- 기초일액 상한액 : 132,000원(고용보험법 제45조 제5항 및 영 제68조)

이러한 실업크레딧 인정소득의 범위는 320,000원~700,000원이다. 즉, 실업크레딧 인정소득의 상한액은 700,000원이며, 이에 최대 국민연금 보험료는 63,000원이 될 수 있다. 이 경우 실업크레딧 수급자가 기여해야하는 국민연금 보험료의 최고액은 63,000원의 25%인 15,750원이 된다.

실업크레딧의 재원은 국가가 전부 또는 일부 부담하는 것으로 되어 있으며, 실제 운영은 다음과 같이 이루어지고 있다. 즉, 신청인이 연금 보험료³⁰⁾의 25%를 부담하는 경우에 한하여, 국가 및 국민연금 기금은 연금보험료의 75%(고용부 일반회계 25%, 고용보험기금 25%, 국민연금 기금 25%)를 지원한다.

실업크레딧은 2020년 6월 현재 321,708명이 신청하였으며, 신청률은 구직급여 수급자 대비 59.78%로 나타나고 있다. 실업크레딧의 신청자 수는 2016년 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 구직급여 수급자 대비 실업크레딧 신청률 역시 지속적으로 증가하고 있다. 즉, 신청률은 2016년 43.63%에서 점차 증가하여 2020년 6월에는 59.78%로 큰 폭으로 증가

30) 연금보험료는 인정소득에 따라 결정되며, 인정소득은 실직 전 3개월 평균소득의 1/2로이다. 이때 실직 전 3개월 평균소득이 이 70만원 이상인 경우 70만원(2019년 기준)을 기준으로 보험료를 납부 및 지원하고 있다.

하였다.

<표 II-7> 실업크레딧 신청현황

연도	구직급여 수급자 (명)	신청 현황 (명, %)	
		신청자 (크레딧 해당, 비해당 ³¹) 구분 없음)	신청률
계	3,397,316	1,698,594	50.00
'20.6 누계	538,198	321,708	59.78
'19 누계	917,383	463,152	50.49
'18 누계	865,983	416,319	48.07
'17 누계	782,104	369,272	47.21
'16 누계	293,648	128,143	43.63

<표 II-8> 실업크레딧 지원현황이다. 이것은 실업크레딧 신청자들 중 비해당 사유인 고액재산가, 노령연금 지급 결정자, 구직급여 취소자 등을 제외하고 보험료의 25%를 기여하여 실업크레딧의 혜택을 받은 순수 지원자들에 관한 현황이다. 총 누적 순계 지원인원은 1,258,544명으로 전체 수납 월수는 5,138,830월로 나타나고 있다. 즉, 실업크레딧은 평균적으로 1인 당 약 4개월씩 가입기간이 추가된 것으로 해석할 수 있다. 또한 평균적으로 1개월에 46,607월씩 지원한 것으로 볼 수 있다.

31) 비해당 사유 : 고액재산가, 노령연금 지급 결정자, 구직급여 취소자 등

<표 II-8> 실업크레딧 지원현황 (단위 : 명, 원 기준, 2020.6.30)

구분	지원인원*	수납월수	지원금액(75%)	평균지원금액 (월)
총 누적 순계	1,258,544 32)	5,138,830	239,509,272,240	46,607
'20.6 순계	176,245	192,397	8,989,111,590	46,721
'19 순계	463,927	1,548,863	72,368,985,450	46,724
'18 순계	440,448	1,457,858	67,866,969,750	46,553
'17 순계	341,230	1,165,909	54,084,515,190	46,388
'16 순계	31,129	45,229	2,096,659,710	46,357

* 중복된 인원을 제외한 순수한 총계

2020년 6월 현재 실업크레딧의 인정소득별 신청 현황은 70만원이 전체의 94.1%로 가장 높게 나타났다. 그러나 50만원 이상 60만원 미만도 10,149명으로 전체의 3.2%로 나타나고 있다. 이러한 실업크레딧의 인정소득별 신청 현황은 2016년 제도가 도입된 이후 큰 변화없이 유지되고 있는 상황이다.

32) 중복인원 포함. 즉, 2018년 실업크레딧을 신청하여 1순위로 지원받은 사람이 2019년 2순위로 신청한 경우 2018년 1명과 2019년 1명으로 산정됨

<표 II-9> 실업크레딧 인정소득별 신청현황

구분	2016		2017		2018	
	신청자	신청률	신청자	신청률	신청자	신청률
계	128,143	100	369,272	100	416,319	100
40만원 미만	1,661	1.3	4,999	1.4	1,485	0.4
50만원 미만	2,145	1.7	5,708	1.5	8,430	2.0
60만원 미만	3,223	2.5	8,194	2.2	7,376	1.8
70만원 미만	2,481	1.9	7,407	2.0	10,213	2.5
70만원	118,633	92.6	342,964	92.9	388,815	93.4

구분	2019		2020.6	
	신청자	신청률	신청자	신청률
계	463,152	100	321,708	100
40만원 미만	13	0	.	0
50만원 미만	2,188	0.5	5	0
60만원 미만	11,666	2.5	10,149	3.2
70만원 미만	10,331	2.2	8,749	2.7
70만원	438,954	94.8	302,805	94.1

2020년 6월 말 현재 실업크레딧의 연령별 신청 현황은 50세 이상이 117,939명으로 전체의 36.67%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 40~49세가 79,701명으로 24.77%로 나타나고 있다. 반면, 19세 이하는 305명으로 0.09%로 나타났다. <표 II-10> 실업크레딧의 연령별 신청현황에

의하면, 연령이 높을수록 실업크레딧의 신청률도 높아지는 추세를 알 수 있다. 이러한 추이는 2016년 제도 도입 이후 크게 변화하지 않고 있는 상황이다.

<표 II-10> 실업크레딧 연령별 신청현황

구분	2016		2017		2018	
	신청자	신청률	신청자	신청률	신청자	신청률
계	128,143	100	369,272	100	416,319	100
19세 이하	69	0.1	224	0.1	187	0.0
20~29세	15,585	12.2	48,434	13.1	55,961	13.4
30~39세	30,028	23.4	84,927	23.0	92,357	22.2
40~49세	34,266	26.7	99,731	27.0	108,250	26.0
50세 이상	48,195	37.6	135,956	36.8	159,564	38.3

구분	2019		2020.6	
	신청자	신청률	신청자	신청률
계	463,152	100	321,708	100
19세 이하	190	0	305	0.09
20~29세	66,708	14.4	55,753	17.33
30~39세	101,143	21.8	68,010	21.14
40~49세	118,149	25.5	79,701	24.77
50세 이상	176,962	38.2	117,939	36.67

2020년 6월말 현재, 실업크레딧의 성별 신청현황에 의하면, 여성이 186,756명으로 전체의 58.05%를 차지하는 것으로 나타났다. 남성보다 여성의 실업크레딧 신청률이 높게 나타나고 있다. 이러한 추이 역시 큰 폭의 변화없이 제도 도입 이후 지속되고 있다.

<표 II-11> 실업크레딧 성별 신청 현황

구 분		계	남자	여자
2020.6	신청자(명)	321,708	134,952	186,756
	신청률(%)	100	41.95	58.05
2019	신청자(명)	463,152	198,142	265,010
	신청률(%)	100	42.8	57.2
2018	신청자(명)	416,319	179,948	236,371
	신청률(%)	100	43.2	56.8
2017	신청자(명)	369,272	158,808	210,464
	신청률(%)	100	43.0	57.0
2016	신청자(명)	128,143	57,021	71,122
	신청률(%)	100	44.5	55.5

2020년 6월말 현재, 실업크레딧의 접수기관별 신청현황에 의하면, 국민연금공단은 6,719명으로 전체의 2.09%에 그치고 있다. 반면, 97.91%에 해당하는 대다수는 고용센터를 통하여 실업크레딧을 신청하는 것으로 나타나고 있다.

<표 II-12> 실업크레딧 접수기관별 신청 현황 (2020.6월말)

구 분	계	공단	고용센터
신청자(명)	321,708	6,719	314,989
신청률(%)	100	2.09	97.91

다음의 표는 실업크레딧을 포함한 국민연금 가입기간 별 실업크레딧 신청 및 지원현황이다. 표에서 볼 수 있듯이, 국민연금의 가입기간이 길수록 신청률이 높아지는 것을 알 수 있다. 즉, 국민연금의 가입기간이 길수록 국민연금 및 본인의 노후 소득에 관심이 많기 때문에 실업크레딧의 신청률 역시 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 지원율에서는 가입기간에 따라 두드러지는 차이가 보이지 않는 것으로 파악된다.

<표 II-13> 국민연금 가입기간별(실·크 포함) 실업크레딧 신청현황

(단위 : 명, %)

	구직급여 수급자	신청자 (해당자)	신청률 (%)	지원자 ³³⁾	지원률 ³⁴⁾ (%)
1년 미만	120,052	26,229	21.8	23,788	90.7
1년 이상~5년 미만	898,415	360,819	40.2	293,119	81.2
5년 ~10년	899,490	476,277	52.9	387,432	81.3
10년 ~15년	568,289	323,991	57.0	255,291	78.8
15년 ~20년	294,027	179,744	61.1	141,834	78.9
20년 ~25년	142,667	94,405	66.2	73,813	78.2
25년 이상	127,792	95,611	74.8	82,038	85.8
총계 (누계)	3,050,732	1,557,076	51.0	1,257,315	80.7

* 중복된 인원을 제외한 순수한 총계

자료: 국민연금공단 내부자료

33) 실제 실업크레딧 수급자로 보험료 지원을 받은 인원, 중복인원 제외

34) 신청자 수 대비 지원자 수의 비율

다음의 표는 실업크레딧으로 인하여 추가 산입되는 가입기간의 분포 현황이다. 3~4개월의 추가 산입이 이루어지는 비율이 18.7% 및 17.3%로 가장 높으며, 다음으로 5개월이 15%로 높게 나타나고 있다. 실업크레딧의 수급이 가능한 12개월 전체를 모두 받은 사람들 역시 1,765명으로 약 0.1% 정도의 비중을 차지하고 있다.

<표 II-14> 실업크레딧으로 인하여 추가 산입되는 가입기간 (누계)

	인원	비율
1 개월	153,277	12.2
2 개월	146,616	11.7
3 개월	235,544	18.7
4 개월	217,973	17.3
5 개월	188,661	15
6 개월	141,868	11.3
7 개월	104,849	8.3
8 개월	52,564	4.2
9 개월	6,972	0.6
10 개월	4,886	0.4
11 개월	2,340	0.2
12 개월	1,765	0.1
총계	1,257,315	100

* 지원이후 실업크레딧 변동사항(지원취소) 반영
 자료: 국민연금공단 내부자료

이러한 실업크레딧의 효과를 가장 이해하기 쉽게 설명할 수 있는 수치는 실업크레딧의 급여인상 효과일 것이다. 실업크레딧의 급여인상 효과는 기준소득월액 100만원을 기준으로 10년 동안 가입한 경우를 가정한다면, 최대 12개월의 가입기간을 인정받은 경우 연금월액 21,660원이 증가하는 효과가 있다. 또한 6개월의 가입기간을 인정받은 경우 연금월액 13,010원이 증가하는 효과가 있다.

나. 실업크레딧 제도 평가

첫 번째, 실업크레딧 제도의 정책목표 달성에 관한 평가이다. 국민연금법 개정사유에 의하면, 실업크레딧의 도입목적은 “실업에 따른 국민연금 사각지대의 해소를 위하여 고용보험상 구직급여를 지급하는 가입자 등에 대하여 국가에서 보험료의 일부를 지원하는 실업크레딧 제도를 도입”하는 것이다. 즉, 실업크레딧의 도입 목적을 실업에 따른 국민연금의 사각지대 해소로 요약할 수 있다. 그러나 현재 국민연금 실업크레딧의 최대 인정기간은 12개월이며, 인정소득은 320,000원~700,000원으로 운영되고 있다. 실업크레딧 수급자들의 평균 추가가입인정 기간은 3개월 혹은 4개월이 각각 약 18%이며 5개월이 11.5%로, 실업크레딧 수급자들 중 약 47%는 3~5개월의 크레딧 혜택을 받는 것으로 분석된다. 또한 이들이 실업크레딧으로 인하여 10년의 최소가입기간을 채울 수 있는 확률은 그리 높지 않을 것으로 판단된다. 이러한 사실들을 종합하여 볼 경우, 실업크레딧이 사각지대 완화의 역할을 전혀 하지 못한다고 말할 수 없으나, 큰 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 이는 국민연금 실업크레딧의 가입인정 기간이나 가입인정 소득이 매우 낮은 수준이기 때문이라고 판단된다.

국민연금법 [시행 2015. 7. 29.] [법률 제13100호, 2015. 1. 28., 일부개정]

【제정·개정이유】

[일부개정]

◇ 개정이유

미성년근로자의 권익을 보호하기 위하여 미성년자인 근로자도 성인 근로자와

마찬가지로 원칙적으로 사용자 동의없이도 사업장가입자가 될 수 있도록 하고, 실업에 따른 국민연금 사각지대의 해소를 위하여 고용보험상 구직급여를 수급하는 가입자 등에 대하여 국가에서 보험료의 일부를 지원하는 실업크레딧 제도를 도입하며,

고령인 수급권자의 근로의욕을 높이기 위하여 소득활동에 따른 노령연금의 금액 기준을 연령에서 소득으로 변경하고, 연금보험료 납부에 있어서 납부자의 편의를 제고함과 동시에 보험재정의 합리화를 도모하기 위하여 납부자의 연금보험료 신용카드 납부 및 체납보험료 분할납부의 근거를 마련하며,

대규모 기관투자가인 국민연금기금이 사회책임투자를 통해 공공자금으로서의 사회적 책임을 다하는 동시에 장기적인 수익률도 제고할 수 있도록 국민연금기금을 통한 사회책임투자의 근거를 마련하고,

국민연금공단이 국민연금사업의 효율적인 추진을 도모하고 가입자와 수급자의 개인정보 보호를 내실화하기 위하여 국민연금공단이 공용목적으로 업무상 필요한 자료를 요청할 수 있는 근거를 명확하게 하며,

국민연금 압류금지의 실효성을 확보하고 사회취약계층에 대한 보호를 강화하기 위하여 국민연금급여를 독립된 계좌인 급여수급전용계좌로 지급하고 해당 계좌의 예금에 관한 채권을 압류할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

◇ 주요내용

가. 국민연금에 가입된 사업장에 종사하는 18세 미만의 근로자에 대해서 본인이 원하지 아니하는 경우를 제외하고는 사용자의 동의 여부와 관계없이 사업장가입자가 되는 것으로 보도록 함(제8조제2항).

나. 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자가 「고용보험법」에 따른 구직급여를 받는 기간을 가입기간으로 산입하기 위해 국민연금공단에 신청하는 경우에는 그 기간을 가입기간에 추가로 산입하도록 하며, 이에 따라 납부하는 연금보험료의 전부 또는 일부를 일반회계, 국민연금기금 및 고용보험기금에서 지원할 수 있도록 함(제19조의2 신설).

두 번째, 실업크레딧을 제도의 관대성 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 앞에서 살펴보았듯이, 현재 실업크레딧의 지원기간은 구직급여 수급기간으로 하되, 1인당 생애 최대 12개월까지 지원받을 수 있다. 또한 실업크레딧의 인정소득은 실직 전 3개월 평균소득의 1/2로 해당 금액이 70만원 이상인 경우 70만원(2020년 기준)을 기준으로 보험료 납부 및 지원을 하고 있다. 그러나 실업크레딧을 운영하고 있는 유럽 국가들은 일반적으로 실업급여 수급기간 전체를 가입인정기간으로 제도화하고 있다(MISSOC)³⁵. 이러한 맥락에서 국민연금의 실업크레딧은 그 관대성 정도가 낮다고 평가할 수 있다.

세 번째 크레딧 간 제도 운영 시 형평성의 맥락에서 실업크레딧을 평가할 수 있다. 본 내용은 출산크레딧에서 언급한 내용과 동일하므로, 출산크레딧에서 크레딧 간 제도 운영 시 형평성에 관한 평가 내용을 참고하기 바란다.

네 번째, 노동시장 내부자들의 이중혜택 문제이다. 현재 실업크레딧의 신청대상자는 국민연금의 가입기간이 있는 가입자 또는 가입자이었던 자 중 18세 이상 60세 미만의 구직급여 수급자이다. 즉, 고용보험의 구직급여 수급 자격이 있는 자에 한하여 본 크레딧이 적용되는 것이다. 그러나 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과에 의하면³⁶, 임금근로자들의 지위별 고용보험 가입율은 2019년 현재 정규직 근로자는 87.2%인 반면, 비정규직 근로자는 44.9%에 불과하다. 또한 국민연금 가입율 역시 정규직 근로자는 87.5%인 반면, 비정규직 근로자는 37.9%이다(통계청, 2016). 따라서 임금근로자들 중 취약계층인 비정규직의 약 55%는 실업크레딧의 혜택을 받을 수 없으며, 임금근로

35) 실업크레딧의 인정소득에 관한 자료는 찾을 수 없음

36) 임금근로자는 정규직과 비정규 근로자로 구분되며, 비정규직은 한시적, 시한제, 비전형 근로자로 다시 나누어진다.

자 중에서도 안정적 지위를 유지하고 있는 87%의 근로자들만 실업크레딧의 혜택을 받게 되는 문제가 발생하게 된다.

물론 선진국들의 실업크레딧 역시 일반적으로 우리나라와 같이 실업보험에 연계되어 있다. 그러나 이들 국가들은 실업보험 및 국민연금의 사각지대가 거의 없기 때문에 우리나라와 같은 문제가 거의 발생하지 않으며, 실업크레딧을 실업보험에 연계함으로써 오히려 운영의 효율성을 높이고 있다. 그러나 사회보험의 사각지대 문제가 심각한 우리나라에서는 노동시장의 내부자들만 이중의 혜택을 보게 되는 문제가 발생하게 된다. 그러나 이는 국민연금의 영역을 벗어난 문제로서 고용보험의 전 국민 확대를 통하여 해결될 수 있을 것이다.

다섯 번째, 실업크레딧의 재원 및 본인부담에 관한 내용이다. 현 국민연금의 실업크레딧은 가입자가 1/4을 부담해야 나머지 3/4을 지원해주는 형태이다. 일반적으로 실업크레딧은 취약계층인 실업상태에 있는 가입자에 대한 지원이기 때문에, 대부분의 국가들은 분담 형태로 이를 운영하고 있지 않다. 즉, 가입자의 보험료 분담 없이 실업보험에서 그 재원을 모두 지원하고 있다. 물론, 덴마크 ATP의 양육크레딧 혹은 보험료 지원제도는 가입자와 분담의 형태로 크레딧을 운영하고 있다. 그러나 양육크레딧은 사회적으로 가치있는 행위에 대한 보상의 성격이며, 실업크레딧은 사회적 위험에 처하여 불가피하게 국민연금에 가입하지 못하는 사람에 대한 지원이므로 그 보장의 사유가 매우 다르다. 따라서 가장 심각한 취약계층 중 하나인 구직급여 수급자에게 보험료의 부담을 조건화한 항목은 개선이 필요하다고 판단된다.

물론 앞서 살펴보았듯이, 현재 구직급여 수급자들은 비교적 안정적인 직장에 소속되어 있다가 실업으로 이행된 자들로서 구직급여조차 받을 수 없는 자들에 비하여 그 지위가 상대적으로 안정되어 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이들 역시 실업의 상태에 처해 있는 사람들

이며, 상대적으로 안정된 지위라는 이유로 고용보험이 전 국민으로 확대될 때까지 이러한 문제를 제기하지 않을 수는 없을 것이다. 이에 고용보험의 전 국민 확대를 위하여 노력하는 반면, 국민연금에서는 실업크레딧의 제도적 문제에 대한 고민이 동시에 이루어져야 한다고 판단된다.

여섯 번째, 고액 자산가에 대한 지원을 제한하는 문제이다. 현재 실업크레딧의 수급을 위한 자산 기준은 재산 과세표준의 합이 6억원 이하이어야 하며, 소득은 금융(이자, 배당)소득, 연금 소득의 합이 연간 1,680만원³⁷⁾ 이하로 자산조사 규정을 두고 있다. 일반적으로 사회보험은 기여를 바탕으로 수급하는 급여로써, 자산조사 규정을 두고 있지 않다³⁸⁾. 더불어, 이러한 자산조사 규정은 제도운영의 효율성을 저하시키는 측면³⁹⁾이 있기 때문에, 이에 대한 재고가 필요하다고 판단된다.

37) 1,680만원의 기준은 임시, 일용직 근로자 평균임금(2013~2015년 평균소득 140만원)의 12배에 해당하는 금액이다.

38) 물론, 최근에 프랑스는 여성의 활발한 노동시장 진출과 연금의 재정안정화 측면에서 유족연금의 수급조건 중 소득조사를 추가하였으나, 이는 일반적인 형태는 아니다.

39) 자산조사를 위하여 많은 시간이 소요되며, 추가적인 인력 및 전산 인프라가 필요하다.

Ⅲ. 크레딧 제도의 해외사례 - 돌봄크레딧을 중심으로 40)

본 장에서는 돌봄크레딧 제도의 해외사례를 살펴볼 것이다. 이를 위하여, 주요 OECD 국가들의 공적연금 체계별로 크레딧 운영 현황(크레딧 종류)을 살펴 볼 것이다. 그리고 주요 돌봄크레딧인 양육크레딧의 지출액 등을 중심으로 검토할 것이다. 다음으로 돌봄크레딧의 사례연구로 자주 언급되는 국가들의 크레딧 제도를 좀 더 자세히 살펴 볼 것이다. 또한 서론에서 언급하였듯이, 본 절에서는 해당 국가들의 크레딧 제도 운영의 이해를 돕기 위하여, 돌봄크레딧 이외의 크레딧 제도들을 함께 검토하였다.

1. 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황

가. 주요 OECD 국가들의 크레딧 종류와 범위

본 연구에서는 크레딧을 정부가 개인의 적정연금을 위하여 지원하는 다양한 정책으로 정의한다. 여기서 정부의 다양한 정책이란 사회적으로 가치있는 활동 및 불가피한 사유로 연금에 가입하지 못한 비기여 기간에 대한 가입기간 혹은 가입인정 소득을 인정해주는 보험료 면제제도가 포함된다. 또한 두루누리제도 등 저소득층의 부담완화 및 가입유인을 위한 보험료 지원제도를 포함하였다. 따라서 본 절에서는 크레딧의

40) 본 장은 유희선(2016) <국민연금 크레딧제도 개선방안>의 내용을 바탕으로 수정·보완하여 작성하였다.

종류를 보험료 면제제도와 보험료 지원제도(부분면제)로 구분하여 그 종류와 범위를 제시할 것이다.

보험료 면제제도는 개인이 보험료의 기여 없이 연금에 가입한 것으로 인정해주는 제도를 통칭하며 일반적으로 유럽 국가들에서 운영하고 있는 크레딧의 형태이다. 즉, 돌봄노동에 대한 가치 인정 및 이에 대한 보상을 목적으로 지원하는 크레딧(양육크레딧, 수발크레딧, 장애아동 돌봄 크레딧 등), 군복무, 사회봉사, 혹은 직업훈련 기간에 대한 가치인정 및 보상을 목적으로 지원하는 크레딧(군복무크레딧, 사회봉사 크레딧 등), 그리고 다양한 사유로 사회보장 급여를 수급하여 연금에 가입하지 못하는 기간에 대한 보상을 목적으로 제공하는 크레딧(실업크레딧, 질병크레딧, 출산크레딧 등) 등이 보험료 면제제도의 범주에 포함된다.

반면, 보험료 지원제도(부분면제)는 가입자가 보험료의 일부를 부담하면, 국가가 나머지 보험료를 분담하는 형태의 크레딧 제도를 통칭한다. 이러한 보험료 지원제도는 일반적으로 가입율 제고를 통한 사각지대 완화를 목적으로 운영되거나⁴¹⁾, 재원을 분담할 목적으로 운영되고 있다⁴²⁾.

41) 국민연금의 두루누리 제도, 독일의 리스터연금 보험료 지원, 칠레의 청년 보험료지원제도 등이 본 범주에 속한다.

42) 국민연금의 실업크레딧 그리고 덴마크의 양육크레딧 등

	제공사유	크레딧 종류	운영 중인 국가
보험료 면제제도	돌봄노동	양육크레딧	캐나다, 독일, 프랑스, 스웨덴, 영국, 일본(후생) 등
		노인돌봄크레딧	독일, 오스트리아, 등
		장애(아동)인 돌봄 크레딧	독일, 오스트리아, 프랑스, 포르투갈, 등
	사회봉사 등 사회기여	군복무크레딧 (사회봉사 크레딧)	한국 등 (독일, 스웨덴 등)
		교육 및 직업훈련 크레딧	독일, 스웨덴, 프랑스, 영국, 등
	다양한 급여 수급으로 연금 가입 불가	출산크레딧 (maternity benefit)	독일, 프랑스, 영국, 일본(후생), 등
		실업크레딧 (unemployment benefit)	독일, 프랑스, 영국, 한국, 등
		장애크레딧 (inability benefit)	독일, 프랑스, 영국, 스웨덴, 등
		질병크레딧 (sickness benefit)	독일, 프랑스, 영국, 등
		EITC 수급 크레딧 공공부조 크레딧 (Universal Credit)	영국
가임유인 및 저소득층 부담완화	보험료 면제제도	영국, 일본(기초연금) 등	
보험료 지원제도 (부분면제)	가임유인 및 저소득층 부담완화	한국(국민연금 - 두루누리, 농업업인 보험료지원), 독일(리스터 연금), 칠레(저소득 청년 보험료지원), 일본(기초연금) 등	
	재정절감	한국(실업크레딧), 덴마크(양육크레딧), 일본(기초) 등	

자료 : MISSOC(2016), OECD(2015), Monticone 외(2008) 등을 참고로 저자 작성

넓은 의미에서 크레딧을 정의할 경우, 위와 같이 구분할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 보험료면제제도 형태로 운영되어, 일반적으로 크레딧으로 불리우는 제도들을 중심으로 살펴볼 것이다.

나. 주요 OECD 국가들의 크레딧 운영 현황

OECD 국가들 중 연금제도에서 크레딧 제도를 수행하고 있지 않은 국가들은 네덜란드, 호주, 미국이 있다. 네덜란드의 연금제도는 경제활동을 하는 국민이 보험료를 기여하며, 이를 재원으로 거주조건에 따라 정액의 연금을 지급하는 국가이다. 네덜란드는 이렇게 관대한 기초연금을 운영하는 국가이므로 크레딧이 불필요하다. 호주는 세금을 재원으로 자산조사를 통하여 연금을 지급하는 기초연금 국가이다. 이에 보험료의 기여 없이 거주조건 및 자산조사를 통하여 66세 이상 노인인구에게 노령연금을 지급하고 있다. 그 결과 연금수급연령 이상 노인인구의 약 60%가 노령연금을 수급하므로, 호주 역시 크레딧이 불필요한 국가이다. 반면, 미국은 소득비례연금만 운영하는 국가임에도 불구하고 크레딧제도를 운영하고 있지 않다. 이는 미국이 유럽 국가들에 비하여 상대적으로 사회보장제도가 발전되지 않았으며, 유럽 국가들에 비하여 인구가 안정되어 있기 때문에 가장 기본적 크레딧 제도인 양육 크레딧조차 도입하고 있지 않다고 판단된다. 그러나 최근 여성주의 학자들을 중심으로 크레딧 제도의 도입을 주장하는 논문들이 발표되고 있다 (Herd, 2009).

위의 세 국가들을 제외하면, 최저연금을 내재한 소득비례연금을 주요 노후소득보장 기제로 운영하는 국가들에서 다양한 종류의 관대한 크레딧 제도를 운영하고 있다. 그리고 영국, 일본, 아일랜드 등 보험료를 재원으로 하는 기초연금 국가들에서도 역시 다양하며 보장성이 큰 크레딧

제도를 운영하고 있다. 또한 일본은 소득비례연금인 후생연금에서도 출산 및 양육크레딧을 운영하고 있다. 뿐만 아니라, 캐나다, 덴마크, 그리스 등 세금을 재원으로 하는 기초연금과 소득비례연금의 2중 공적연금을 운영하는 국가들 역시, 그들의 소득비례연금에서 크레딧제도를 운영하고 있다.

부연하면, 소득비례연금을 중심으로 운영하고 있는 국가들인 독일⁴³⁾, 프랑스⁴⁴⁾, 스웨덴⁴⁵⁾과 보험료 재원의 기초연금을 운영하는 영국⁴⁶⁾ 등

-
- 43) 독일은 다양한 크레딧 제도를 운영하고 있으며, 이를 점차 확대하고 있다. 특히, 양육 크레딧은 1986년 도입된 이후 1992년 그 인정기간을 3년으로 확대하였으며, 1996년 양육 크레딧의 인정기준을 평균임금의 70%에서 100%로 상향조정하였다. 2001년에는 자녀가 2명 이상이고 시간제 근로를 하는 부모를 위한 크레딧을 도입하였고, 2002년에는 리스터 연금에서도 크레딧을 도입하였다.
- 44) 프랑스 역시 양육, 실업, 그리고 질병 등 다양한 크레딧제도를 운영하고 있으며 지속적으로 이를 확대하고 있는 대표적인 국가이다. 특히, 양육 크레딧은 독일보다 10년 이상 빠른 1971년에 자녀양육을 위한 연금보너스로 도입하였으며, 1975년에는 자녀가 두 명 이상인 경우 모(母)에게 크레딧을 제공하였을 뿐 아니라, 소득이 거의 없는 부모를 위한 노령연금을 도입하였다. 그리고 2004년 자녀 당 모(母)에게 크레딧을 제공하는 것으로 확대된 후, 2010년에는 부(父)에게 크레딧 수급의 기회를 확대하였다. 즉, 프랑스에서는 자녀 당 2년의 양육크레딧을 받을 수 있으며, 첫 1년은 모성크레딧으로(Maternity credit) 모(母)가 받을 수 있고, 나머지 1년은 교육 크레딧(Education credit)으로 부모 중 자녀의 양육에 보다 많은 책임을 진 사람이 수급할 수 있도록 하고 있다. 이를 통하여 부(父)가 크레딧을 받을 수 있는 기회를 확대하였다.
- 45) 스웨덴은 양육크레딧, 의무봉사 크레딧, 학업크레딧, 그리고 장애 크레딧을 운영하고 있다. 특히, 스웨덴의 양육 크레딧은 자녀 당 4년으로 크레딧 인정기간이 가장 긴 국가 중의 하나이다. 따라서 연금에 소요되는 한 해 예산 중 약 5~6%는 크레딧을 위하여 사용하고 있다.
- 46) 영국은 2010년 크레딧 제도를 대대적으로 확대·강화한 국가이다. 지속적인 연금의 재정안정화 개혁으로 노인빈곤율이 급증하자, 신노동당은 2010년 기존의 크레딧 제도를 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 강화하였다. 2020년 현재 이러한 NI 크레딧의 종류는 ① 실업크레딧 - 구직급여(Jobseeker's Allowance) 수급기간 ② 장애크레딧, 질병크레딧 - 장애연금(Employment and Support Allowance)이나 질병급여(Statutory Sick Pay) 수급기간 ③ 출산크레딧 - 모성급여(maternity Allowance) 수급기간 ④ 양육 크레딧 - 아동급여(Child Benefit) 수급기간 ⑤ 다양한 돌봄노동을 한 기간에 대한 크레딧 ⑥ 근로장려 크레딧(Working Tax Credit) 혹은 장애인을

에서는 연금제도에서 다양하고 강력한 크레딧을 제도화하고 있다. 특히, 이들 국가들은 다양한 크레딧 중에서도 주요 돌봄크레딧인 양육크레딧이 매우 강화되어 있으며, 최근에는 이를 유지하거나 더욱 확대·강화하고 있다.⁴⁷⁾ 또한 세금을 재원으로 하는 기초연금과 소득비례연금을 운영하고 있는 국가들에서는 보장성이 강한 양육크레딧을 중심으로 크레딧을 운영하고 있다. 즉, 실업크레딧 등 다양한 급여 지급 시 지급될 수 있는 크레딧들은 없거나 최소화되어 있다. 이에 캐나다의 경우 양육크레딧을 중심으로 크레딧이 운영되며, 이를 위한 지출액은 급여 지출의 약 2.3%를 차지하고 있다.

현재 우리나라의 국민연금에서는 크게 세 가지 종류의 크레딧 제도를 운영하고 있다. 출산크레딧, 군복무크레딧, 그리고 실업크레딧이 그것이다. 한국은 위의 국가들에 비하여 크레딧 제도가 상당히 미약한 국가이다. 즉, 세금을 재원으로 하는 기초연금과 소득비례연금을 운영하는 캐나다 혹은 덴마크와 비교하여도 양육크레딧의 보장성은 상당히 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 따라서 현재 국민연금에서는 새로운 크레딧을 도입하기보다 현재 운영 중인 크레딧을 강화하는 크레딧의 내실화가 선행되어야 할 것이라고 판단된다.

다음의 표는 주요 선진국들의 공적연금 유형별로 운영 중인 크레딧 제도들을 정리한 것이다. 표에서 볼 수 있듯이, 돌봄크레딧만 살펴본다면, 대다수의 국가들에서 양육크레딧은 주 크레딧으로 운영되고 있다. 즉, 기초연금과 소득비례연금을 운영하는 국가에서도 양육크레딧은 상당히 관대하게 운영되고 있는 것을 알 수 있다. 다음으로 모성크레딧과 장애인 돌봄크레딧이 운영되고 있음을 알 수 있다.

위한 세금 혜택 크레딧(Disabled Person's Tax Credit) ⑦ Universal Credit
 지급기간을 위한 크레딧 ⑧ 1953년 이전 출생한 남성을 위한 크레딧 ⑨ 교육
 혹은 훈련기간 크레딧 ⑩ 배심원 활동 기간 동안의 크레딧 ⑪ 잘못 투옥
 된 기간을 위한 크레딧 등이 있다.

47) 국가별 자세한 크레딧 제도는 국가별 사례를 참고

국가	운영되고 있는 크레딧 종류
----	----------------

기초연금 중심 국가

호주	없음
네덜란드	없음
영국 (보험료 재원)	양육크레딧, 모성크레딧, 돌봄크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧 등

기초연금(세금 재원) + 소득비례연금 국가

덴마크	(DB) 양육크레딧
캐나다	(DB) 양육크레딧
그리스	(DB) 양육크레딧, 모성크레딧, 장애급여 및 질병급여수급 기간
한국	(DB) 출산크레딧, 실업크레딧, 군복무크레딧

기초연금(보험료 재원) + 소득비례연금 국가

일본	(FR) 저소득층 보험료 면제제도 (DB) 양육크레딧
----	-------------------------------

소득비례중심 국가들

벨기에	양육크레딧, 가족돌봄크레딧, 모성크레딧, 실업크레딧, 군복무크레딧, 학업크레딧 등
독일	양육크레딧, 수발크레딧, 모성크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧 등
프랑스	양육크레딧, 모성크레딧, 장애인 돌봄크레딧(아동-최대 2년, 어른), 실업크레딧, 질병크레딧, 재활크레딧, 군복무크레딧 등
이탈리아	모성크레딧, 양육크레딧, 돌봄크레딧, 군복무크레딧, 질병크레딧, 실업크레딧
오스트리아	양육크레딧(최대 4년, 다태아 출산 시 5년), 모성크레딧(Wochengeld, 산전후 휴가 기간), 군복무크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧
핀란드	모성크레딧, 양육크레딧, 실업크레딧, 질병크레딧, 재활크레딧, 학업크레딧
스웨덴	양육크레딧, 장애크레딧, 교육크레딧
노르웨이	모성크레딧, 양육크레딧, 돌봄크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧, 장애크레딧 등
미국	없음

자료: Ageing Report(2018 : 2015) ; Anna Cristina D'Addio(2009) ; Elaine Fultz(2011) ; Ebbinghaus, (2011) ; MISSOC을 참고로 저자가 작성

다음의 표는 주요 선진국들의 공적연금 노후소득보장체계 및 급여산정방식 그리고 주요 돌봄크레딧인 양육크레딧 유무를 정리한 것이다. 기초연금은(재원)을 소득비례연금은 (최저연금 유무) 및 최저연금 지출액의 GDP 대비 비중을 함께 명시하였다. 또한 양육크레딧의 지출액 규모를 아는 경우 이를 함께 기재하였다. 표에서 알 수 있듯이, 양육크레딧에 사용되는 금액이 최저연금에 사용되는 금액과 유사하거나 많은 국가들도 있는 것을 알 수 있다.

국가	공적연금 노후소득보장체계 및 급여산정방식 [재원] (최저연금유무)	양육 크레딧 (크레딧 있는 제도) <지출액>
----	---	-----------------------------

기초연금 중심 국가

호주	Flat rate [세금]	없음
네덜란드	Flat rate [보험료] (+ DB ⁴⁸⁾)	없음
영국	Flat rate [보험료] (최저연금 ⁴⁹⁾)	있음 (FR)

기초연금(세금 재원) + 소득비례연금 국가

덴마크	Flat rate ⁵⁰⁾ [세금] + DB	있음 (DB)
캐나다	Flat rate [세금] + DB	있음 (DB) <급여지출의 약 2.3%>
그리스	Flat rate [세금] + DB + NDC	있음 (DB)
한국	(Flat rate, 세금)+DB	있음 (DB)

기초연금(보험료 재원) + 소득비례연금 국가

일본	Flat rate [세금, 보험료] + DB	있음 (FR & DB)
아일랜드	Flat rate [보험료] + DB	있음 (FR)

소득비례중심 국가들

벨기에	DB(최저연금, 0.1% ⁵¹⁾)	있음
독일	PS(자산조사 기초소득보장)	있음 (PS&Riester) <전체지출의 5% ⁵²⁾ >
스페인	DB(최저연금, 0.1%)	있음
프랑스	DB(최저연금, 0.2%) + PS	있음 (DB& PS) <전체지출의 9.8%+3.9% ⁵³⁾ >
이탈리아	NDC(사회수당, 0.3%)	있음
오스트리아	DB(최저연금)	있음
핀란드	DB(국가연금, 보증연금, 0.7%)	있음 <급여 지출의 약 16.4%>
스웨덴	NDC(보증연금, 0.5%)	있음 <전체 수입의 약 5.6% ⁵⁴⁾ >
노르웨이	NDC(보증연금, 2.6%)	있음
미국	DB	없음

자료: Ageing Report(2018 : 2015) ; Anna Cristina D'Addio(2009) ; Elaine Fultz(2011) ; Ebbinghaus, (2011) ; MISSOC을 참고로 저자가 작성

48) EU (2015)에서는 네덜란드의 퇴직연금이 공적연금의 특성이 많기 때문에 공적연금으로 구분함

49) 2010년 4월 6일 이전에 연금수급연령에 도달한 경우

50) Folkepension (Social Pension) + arbejdsmarkedete tillegspension (Supplementary pension)

51) 2016년 현재 GDP 대비 최저연금 지출 비중 (Ageing Report, 2018)

2. 독일의 크레딧 제도

독일의 크레딧 제도를 설명하기에 앞서, 우선 독일 연금의 가입구조를 살펴볼 필요가 있다. 독일의 공적연금은 크게 의무가입(pflichtversichert)과 임의가입(Freiwillige Versicherung)으로 나눌 수 있다. 의무가입은 원칙적으로 모든 임금 근로자(arbeitnehmer)들이 포함된다. 여기에 추가로 아이들을 가르치는 선생님, 훈련생(auszubildende), 그리고 일부 자영업자들도⁵⁵⁾ 의무가입자에 포함된다. 또한 자녀를 양육하는 모(母) 혹은 부(父), 가족을 돌보는 돌봄 노동자, 합법적으로 용인된 직장에서 근로하는 장애인⁵⁶⁾, 자발적 군복무자 혹은 자원봉사자, 질병급여 혹은 실업급여 등 소득보장 급여를 받는 수급자 등이 포함된다. 이러한 의무가입자에 포함되지 않는 가입자들은 본인의 선택에 따라 임의가입⁵⁷⁾이 가능하다.

그리고 연금의 급여 계산 시 고려되는 기간은 다음과 같이 나누어진 다. 우선, 기여기간(Beitragszeiten)과 보험료 면제(비기여)기간

52) OECD(2015)에 의하면, 자녀당 3년의 양육 크레딧에 소요되는 재정 규모는 2012년 현재 기여금의 6%임

53) OECD(2015)에 의하면, 2011년 현재 자녀 양육 관련 크레딧에 소요되는 재정규모는 GDP의 0.75%임

54) OECD(2015)에 의하면, 2012년 현재 자녀양육크레딧에 소요되는 재정규모는 기여금의 2.5%

55) 국민연금에 의무가입인 자영업자들은 프리랜서 선생님, 장인(Handwerker), 가내수공업자(Hausgewerbetreibende), 조산사, 어부 등이 해당된다.

56) 일반적으로 이러한 경우 장애를 가진 근로자들의 임금 수준은 매우 낮기 때문에, 기준임금의 80% (2016년 €2,324)수준으로 연금에 가입한 것으로 인정해주고 있다. (Reha und Rente für schwerbehinderte Menschen, 2016)
http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/reha_und_rente_schwerbehinderte_menschen.pdf?__blob=publicationFile&v=23

57) 임의가입을 위한 보험료는 2020년 현재 18.7%이며, 최소 보험료 금액은 €84.15이고 최대액은 €1,159.40이다. www.deutsche-rentenversicherung.de

(Beitragsfreie Zeiten)으로 구분할 수 있다. 기여기간은 ① 근로를 한 기간, ② 자녀양육기간(Zeiten der Kindererziehung), 가족 돌봄기간⁵⁸(Pflege eines Familienmitglieds) ③ 직업훈련기간 (beruflichen Ausbildung) ④ 군복무기간 (징병제 폐지 후, 자발적 군복무 기간 혹은 사회봉사 기간, Wehr und Zivildienst / freiwilliger Wehrdienst / Bundesfreiwilligendienst), ⑤ 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급 기간, ⑥임의 가입자의 가입기간 등으로 구성되어 있다. 그리고 면제(비기여)기간은 다시 산입기간(Anrechnungszeiten), 가산기간(Zurechnungszeiten-장애연금 혹은 유족연금 산정 시 활용), 대체기간(Ersatzzeiten-2차 세계대전으로 인한 비기여 기간의 보상)으로 나뉘어진다. 산입기간은 ① 질병급여(혹은 상해급여)와 실업급여의 장기 수급 후, ② 모성휴가 기간 - 14주, ③ 직업훈련기간 등으로 구성된다.

위의 가입(기여)기간(Beitragszeiten) 중 ② ③ ④ ⑤의 기간은 크레딧의 혜택을 받는 기간이다. 즉, 독일의 국민연금제도에서 ② 자녀양육기간 (자녀 당 3년) 혹은 가족 돌봄 기간 ③ 직업훈련기간 ④ 군복무기간 (혹은 사회봉사 기간) ⑤ 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 수급기간은 의무기여기간으로 구분되나, 이 기간은 실제로 소득이 없거나 매우 적을 수 있다. 따라서 위의 기간 동안 정부는 그들의 연금 가입기간과 인정소득을 모두 인정해주고 있다.

반면, 비기여 기간(Beitragsfreie Zeiten) 역시 크레딧 수급기간이나, 연금가입기간과 일부의 인정소득을 인정해주는 형태로 운영된다. 즉, 국가는 비기여 사유에 해당하는 기간만 인정해 주고 크레딧 인정 소득은 개인의 평균 소득점수를 기준으로 계산하고 있다. 따라서 이러한 비기여 기간 동안의 크레딧은 기여기간에 속하는 크레딧과 달리 개인에 따라서 연금급여수준을 낮출 수도 있다.

58) 무료로 일주일에 14시간 이상의 돌봄 노동 (본인의 신청으로 가능)

또한 고려기간(Berücksichtigungszeiten) 역시 크레딧 수급기간이다. 그러나 국가가 가입기간과 소득을 기여기간의 크레딧과 같이 모두 인정해주는 형태는 아니며, 비기여 사유에 해당하는 기간만 인정해 주고 소득은 일부만 인정해주고 있다. 즉, 크레딧 인정 소득은 전업주부의 경우 1년에 0.33점을 인정해주거나, 파트타임 근로자인 경우 임금의 50%까지 추가로 인정해주고 있다. 그러나 이 두 경우 모두 그 점수의 합이 1점을 넘을 수 없다.

가. 양육 크레딧⁵⁹⁾

독일의 양육 크레딧 제도는 1986년 여성의 연금 수급권 확보와 자녀의 출산 및 양육에 대한 보상을 목적으로 도입되었다. 처음 도입 당시 크레딧의 기간은 1년이었으나, 1992년 법개정으로 3년으로 확대되었다. 이에 현재는 1992년 이전 태어난 자녀의 경우 2년 6개월의 크레딧 수급이 가능하며, 이후 출생자는 3년의 크레딧 수급이 가능하다. 이는 무급 돌봄노동에 대한 가치를 보다 높게 평가한 것이며, 이를 통하여 여성의 연금 수급권을 보다 강화하려는 목적으로 이해된다.

독일의 양육 크레딧은 자녀의 양육을 직접 담당한 부 혹은 모가 수급 가능하며 부모가 공동으로 육아를 담당한 경우 합의를 통하여 결정할 수 있다. 그러나 별도의 합의가 없는 경우 여성에게 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다. 크레딧 인정 기간은 자녀 당 3년이다. 자녀를 출산하는 경우, 출생증명서는 정부 통합 전산망을 통하여 국민연금공단에서 받아보게 된다. 이후 국민연금공단은 자녀의 모(母)에게 연락하여 양육 크레딧 제공절차를 시작한다. 만일 이 기간 동안 두 번째 자녀를 출산

59) Kindererziehung : Ihr Plus für die Rente(Deutsche Rentenversicherung, 2020)을 참조로 작성

하는 경우에도, 자녀 당 3년씩의 크레딧을 받을 수 있다. 이러한 양육 크레딧은 양육 활동을 한 시기에 인정되도록 하고 있다. 또한 크레딧 인정 소득은 전체 가입자 평균소득의 100%로 양육 활동의 가치를 상당히 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 그리고 크레딧 인정 기간 동안 별도의 소득활동을 하여 연금에 가입하면 연금 가입 인정소득과 근로소득을 합산하여 실제 가입소득을 결정하고 있으나 이 경우 소득 상한액이 있다. 크레딧을 위한 재원은 전액 국고에서 보조하고 있다.

나. 가족을 위한 돌봄기간 크레딧 - 수발보험 수급자를 돌보는 가족의 돌봄 기간을 위한 크레딧⁶⁰⁾

본 크레딧의 목적은 무급의 돌봄노동에 대한 가치 인정 및 이로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실 혹은 하락에 대한 보상이다. 뿐만 아니라, 이로 인하여 발생할 수 있는 돌봄자의 노후빈곤문제 완화이다. 1994년 도입된 독일의 수발보험은 노인 뿐 아니라 장애인도 수발보험의 수급자이므로, 수발보험 수급자를 돌보는 간병인의 돌봄 기간을 위한 크레딧은 노인 뿐 아니라 장애인을 돌보는 돌봄자에게 연금 크레딧을 제공하고 있다. 이러한 돌봄자를 위한 크레딧 제도는 1999년 도입되었으며, 2017년 한 차례의 개혁이 이루어졌다.

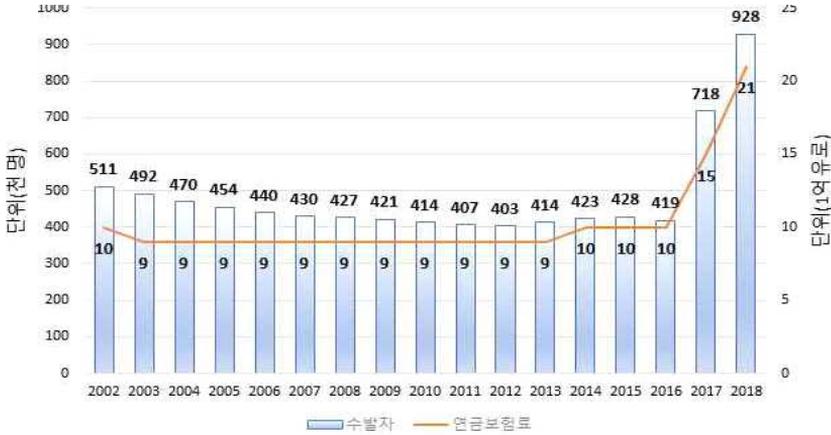
크레딧 수급 조건은 수발보험(사적 수발보험 포함)의 혜택을 받는 노인이나 장애인을 돌보는 경우이다. 수급조건을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 본 크레딧의 혜택을 받기 위하여, 돌봄자는 2단계 돌봄

60) Rente für Pflegepersonen: Ihr Einsatz lohnt sich (Deutsche Rentenversicherung, 2020)을 참조로 작성

수준 이상의 가족을 1명 이상 돌보아야 한다. 돌봄 시간은 1주일에 이틀 이상 최소 10시간을 돌보아야 한다. 이때 돌봄자는 30시간 이상의 근로활동을 할 수 없으며, 2개월 이상 돌봄을 수행해야 한다. 또한 돌봄자는 독일, 유럽경제연합(European Economic Area), 혹은 스위스에 거주해야 한다. 크레딧 인정 기간은 수발보험의 혜택을 받는 노인이나 장애인을 돌보는 전 기간으로 기간의 제한이 없다. 크레딧 수급자는 수발보험의 혜택을 받는 노인이나 장애인을 돌보는 돌봄자이다. 크레딧 인정 시기는 수발보험의 혜택을 받는 노인이나 장애인을 돌보는 시기이며, 크레딧 인정 소득은 노인이나 장애인의 수발정도에 따라 다르게 이루어져있다. 크레딧을 위한 재원은 해당기관인 수발보험 기금 혹은 사적 보험회사에서 부담하고 있다.

특히, 독일 수발보험에서 비공식 돌봄자의 공적연금 가입자 수는 2017년 등급판정도구와 등급체계가 개편된 이후, 2016년 이전에 비하여 약 2배 이상 늘어난 것으로 분석되고 있다. 2016년 419,000명이었던 수발크레딧 수급자 수는 2018년 928,000명으로 2배 이상 증가하였다. 이에 2018년 현재 장기요양보험이 비공식 돌봄자를 위한 크레딧 비용으로 2016년 10억 유로에서 2018년 약 21억 유로로 급증하였다(양난주 외, 2020).

<그림 III-1> 국민연금 수발크레딧 지원 대상자 수 및 지원액



자료 : BMG, 2020 : 10 재구성 ; 양난주 외(2020) 재인용

다. 직업훈련기간

독일은 청년들의 직업훈련 기간에 대한 관대한 크레딧을 제공하고 있다. 이는 최근의 높은 청년실업율을 반영한 정책 변화로 판단된다. 즉, 17세 이후 최대 8년의 직업훈련기간은 크레딧(기여기간 + 비기여기간)으로 인정받을 수 있다. 특히, 8년 중 3년은 기여기간으로 인정되는 크레딧이다. 이는 25세 이전 받은 3년의 직업훈련기간만 해당되며, 이 시기 크레딧의 인정 소득은 평균 임금의 75%로 인정해주고 있다. 이러한 직업훈련 크레딧은 독일 청년들의 연금액 인상에 큰 기여를 하고 있다.

라. 군복무⁶¹⁾ 및 봉사기간에 대한 크레딧

61) 독일은 2011년 징병제가 폐지되었다. 그러나 일반적으로 6개월의 자발적 군복무가 가능하며, 추가로 17개월을 연장할 수 있다.

독일은 징병제 국가였으나, 2011년 7월1일부터 징병제가 폐지되었다. 독일은 징병제가 폐지되기 전까지 군복무 활동에 대하여 크레딧을 제공하였다. 그러나 징병제가 폐지되면서 이에 준하는 자발적 군복무 기간이나 사회봉사 활동(Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ), der Bundesfreiwilligendienst (BFD) oder auch der Freiwillige Wehrdienst)을 하는 경우 일반적으로 크레딧을 제공하고 있다.

이와 같은 사회봉사 크레딧은 국가에서 인정할 수 있는 사회봉사활동을 한 경우 일반적으로 6개월~18개월, 최대 24개월 동안 제공되고 있다. 크레딧 수급자는 당연히 실제 사회봉사활동을 한 사람이며, 본 크레딧은 사회봉사 활동이 끝난 후 인정되고 있다. 크레딧 인정 소득은 전체 가입자 평균소득의 60% 이다.⁶²⁾ 이는 2020년 현재 월 EUR 3,185(년 EUR 38,220)이다. 본 크레딧을 위한 재원은 전액 국고이다.⁶³⁾

마. 질병급여(혹은 상해급여) 혹은 실업급여 수급 기간을 위한 크레딧⁶⁴⁾

독일에서는 질병, 상해, 실업 등의 사유로 소득활동을 하지 못하는 기간 동안 이에 해당하는 급여를 제공하고 있으며, 이 기간 동안 연금제

62) 군복무 기간 동안의 크레딧을 위한 인정소득은 여러 번 변경되었다. 1982년 이전에는 전체 가입자 평균 소득의 100%였으며, 1982년에는 75%, 1983년~1991년에는 70%, 1992년 이후 80%였으나 다시 60%로 조정되었다.

63) Wehrdienst und Rente(Deutsche Rentenversicherung, 2019) 및 Berufsstarter und ihre Sozialversicherung(Deutsche Rentenversicherung, 2020)을 참조로 작성

64) Rente: Jeder Monat zählt(Deutsche Rentenversicherung, 2020)을 참조로 작성

도에서는 크레딧을 제공하고 있다. 즉, 질병이나 실업으로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실 혹은 하락에 대한 보상 및 이로 인하여 발생할 수 있는 노후빈곤을 완화하기 위한 목적으로 위의 크레딧을 제공한다.

본 크레딧의 수급 조건은 질병급여 혹은 실업급여 수급자이며, 크레딧 인정 기간은 각 급여 수급 기간이다. 즉, 질병급여는 최대 78주이며 실업급여는 연령에 따라 차이가 있으나 최대 약 24개월이다. 크레딧 수급자는 각 급여 수급자이며, 크레딧 인정 시기는 급여 수급 시기이다. 그리고 크레딧 인정 소득은 전체 가입자 평균소득의 60%이다. 크레딧을 위한 재원은 질병급여 크레딧은 국고 50%, 건강보험 기금 50%로 분담하고 있으며, 실업급여 크레딧은 실업보험 기금에서 100% 지원하고 있다.

바. 비기여 기간을 위한 크레딧

1) 질병급여(혹은 상해급여)와 실업급여의 장기 수급 후

비기여 기간을 위한 크레딧의 목적은 질병 및 실업으로 인한 소득의 감소 및 상실 기간이 장기화될 경우, 이 기간에 발생하는 사망 및 장애로 인한 위험을 완화하기 위함이다. 크레딧의 수급 조건은 실업급여 혹은 질병급여의 최대 수급 기간⁶⁵⁾ 이후에도 연금의 의무 가입기간 조건을 충족하지 못할 경우 이루어진다.

크레딧 수급자는 당연히 실업급여 혹은 질병급여를 수급했던 자이며, 크레딧 인정 시기는 위의 급여를 수급한 이후에 이루어진다. 크레딧 인정 소득은 비기여 기간 직전 개인소득점수의 평균이며, 크레딧을 위한

65) 질병급여의 최대 수급기간은 78주이며, 실업급여의 최대 수급기간은 최대 24개월임 (연령에 따라 차이)

재원은 국고에서 부담하고 있다.

2) 모성휴가 기간

본 크레딧의 목적은 자녀의 출산으로 인하여 발생한 소득의 감소 및 상실에 대한 보상 및 이로 인하여 발생할 수 있는 노후빈곤문제를 완화하기 위함이다. 크레딧 수급 조건은 자녀의 출산이며, 자녀를 출산한 자가 크레딧을 수급할 수 있다. 크레딧 인정 기간은 출산 전 6주 출산 후 8주(쌍둥이의 경우 출산 후 12주 인정)이며, 크레딧 인정 시기는 연금 수급권 발생 시이다. 크레딧 인정 소득은 개인의 소득점수의 평균이며, 크레딧을 위한 재원은 국고이다.

3) 직업훈련 기간

본 크레딧의 목적은 직업훈련으로 인하여 발생한 소득의 감소 및 상실에 대한 보상 및 이로 인하여 발생할 수 있는 노후빈곤문제를 완화하기 위함이다. 크레딧 수급 조건은 전문학교 등록기간 혹은 직업훈련 기간이며, 크레딧 수급자는 훈련을 직접 받는 자이다. 크레딧 인정 기간은 최대 8년이고, 크레딧 인정 시기는 직업훈련을 받는 기간이다.

앞에서 살펴보았듯이 8년 중 25세 이전 직업훈련 기간 3년은 기여 크레딧으로써 인정소득은 평균 임금의 75%로 계산되고 있다. 그리고 3년을 제외한 최대 5년의 크레딧(비기여 기간) 인정 소득은 개인의 소득점수의 평균이며, 크레딧을 위한 재원은 국고에서 부담하고 있다.

사. 고려기간(Kinderberücksichtigungszeiten)⁶⁶⁾

1986년 여성의 연금 수급권 확보와 자녀의 출산 및 양육에 대한 간접적 보상을 목적으로 도입된 5년의 고려기간은 1992년 법개정으로 10년으로 확대되었다. 고려기간 도입의 목적은 여성의 연금수급권 확보 및 자녀의 양육에 대한 간접적 보상이었다. 이러한 고려기간은 급여수준의 증가를 야기한다기보다 가입자의 지위를 유지하며 급여수준이 더욱 하락하는 것을 방지하려는 목적이다. 그러나 개인의 상황에 따라서 고려기간으로 인하여 급여수준의 하락이 발생하기도 한다.

고려기간의 수급 조건은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 두 명 이상의 10세 이하 자녀를 키우는 전업주부의 경우이다. 이 경우 고려기간은 자녀 출생부터 10세가 될 때까지 가입기간을 인정해주며 인정 소득은 1년에 0.33점을 인정해 주는 형태로 운영된다. 둘째, 10세 이하 한 명 이상의 자녀를 키우며 파트타임으로 전체 가입자 평균소득 이하의 소득을 버는 경우이다. 인정소득은 파트타임 근로자 소득의 최대 50%까지 추가로 인정해준다. 그러나 본인의 소득과 추가 인정소득의 합은 평균소득 이상이 될 수 없다. 즉, 10세 이하 자녀를 키우며 파트타임으로 일하는 여성의 임금수준이 평균임금의 80%인 경우, 고려기간으로 인한 인정소득은 최대 40%(0.4점)까지 가능하다. 그러나 이 둘의 합이 평균소득의 100%(1점)를 넘지 못하므로 인정소득은 0.2점이 추가된다(Leitner, 2011). 본 크레딧을 위한 재원은 국고에서 이루어지고 있다.

아. 크레딧제도의 효과 - 양육크레딧

66) www.deutsche-rentenversicherung.de 에서 Kinderberücksichtigungszeiten에 관한 내용을 참고하여 작성

독일의 크레딧 제도 효과에 관한 실증적 연구는 많이 이루어지지 않고 있다. 다만, 양육크레딧의 효과에 관한 실증적 연구로 Horstmann과 Hüllsman(2009)의 연구가 있다. Horstmann과 Hüllsman(2009)은 1992년 양육크레딧의 급진적 확대시기를 전 후로 그 수혜자와 비수혜자의 연금 수준을 분석하고 있다. 즉, 1992년 확대된 양육크레딧의 혜택없이 2008년에 은퇴한 여성들과 양육크레딧의 혜택을 받고 2050년에 은퇴한 여성들의 연금 수준을 분석하여 양육크레딧의 효과를 분석하고 있다. 2명의 자녀를 양육하며 25년의 근로 이력을 가지고 2008년에 은퇴한 여성들은 완전고용의 근로이력을 가진 여성 평균 연금의 44%만을 지급하게 된다. 그러나 위의 사례와 동일 이력을 가진 여성이 2050년에 은퇴할 경우, 완전고용의 근로이력을 가진 여성 평균 연금의 66%를 지급하게 된다. 이러한 급여 수준의 증가는 여성들의 강화된 양육크레딧 혜택으로 인한 결과이다 (Horstmann & Hüllsman 2009 ; Leitner, 2011).

또한 독일의 양육크레딧은 남성과 여성의 연금갭을 줄이는 효과 역시 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 즉, 1992년 양육 크레딧이 확대되기 이전에 양육크레딧 혜택을 받고 두 자녀를 키우며 완전근로를 한 후 2008년에 은퇴한 여성의 평균 연금액은 남성 평균 연금액의 82.4%이다. 즉, 무자녀로 완전근로를 한 후 2008년에 은퇴한 여성 보다 4.4% 많은 연금액을 지급하게 된다. 그러나 1992년 이후 확대된 양육크레딧 혜택을 받고 두 자녀를 키우며 완전근로를 한 후 2050년에 은퇴한 여성의 평균 연금액은 남성 평균 연금액의 91.4%이다. 즉, 무자녀로 완전근로를 한 후 2050년에 은퇴한 여성 보다 13.4% 많은 연금액을 지급하게 된다. 부연하면, 독일의 강화된 양육크레딧은 남성과 여성의 연금갭을 약 10%까지 줄이는 효과가 있는 것으로 분석되고 있다 (Horstmann & Hüllsman 2009).

2008년 은퇴 (1992년 이전의 양육크레딧 혜택)

근로이력	급여수준	평균연금 대비 %
없음	0	0
25년 근로 + 두 자녀 양육 (연금이력 25년)	€451	완전근로 여성 평균 연금의 44%
완전근로 (두 자녀)		완전근로 남성 평균 연금의 82.4%
완전근로 (무자녀)	€1,022	완전근로 남성 평균 연금의 78%

2050년 은퇴 (1992년 이후 강화된 양육크레딧 혜택)

근로이력	급여수준	평균 연금 대비 %
없음	€189	완전근로 여성 평균 연금의 15.5%
25년 근로 + 두 자녀 양육 (연금이력 35년)	€808	완전근로 여성 평균 연금의 66%
완전근로 (두 자녀)		완전근로 남성 평균 연금의 91.4%
완전근로 (무자녀)	€1,221	완전근로 남성 평균 연금의 78%

자료 : Horstmann & Hülsman, 2009

3. 프랑스의 크레딧 제도

프랑스는 1970년대 이후 노동시장의 유연화로 공적연금의 가입기간이 줄어들기 시작하였으며, 여성의 경제활동 참여율이 증가하고 있음에도 불구하고 여성들의 낮은 연금 수준으로 인한 노후 빈곤문제를 완화해주기 위하여 크레딧 제도를 확대 개혁하고 있다. 특히, 추가 아동양육 크레딧은(AVPF) 1972년 자녀 양육으로 인한 소득상실을 보상하기

위한 목적으로 도입되었다. 그리고 2010년 개혁으로 자녀 당 수급 가능한 2년의 크레딧을 모성 크레딧(1년)과 교육크레딧(1년)으로 구분하여 부(父)도 받을 수 있도록 부(父)의 권리를 확대하였다

크레딧 제도의 종류는 자녀양육 기간에 대한 크레딧으로 2년 동안 수급이 가능한 아동양육 크레딧 (majoration de durée d'assurance pour enfants : MDA), 자녀 수 등에 따라 수급기간이 다른 추가 아동양육 크레딧 (assurance vieillesse des parents au foyer : AVPF), 3자녀 이상 둔 부모를 위한 크레딧 (majorations de pension)으로 구분할 수 있다.

그리고 다양한 소득보장 급여를 수급하는 기간 동안의 크레딧으로는 모성급여(maternity benefit), 질병급여(sickness benefit), 장애급여 (invalidity benefit), 산재급여(employment injury benefit), 직업재활급여(vocational rehabilitation benefit) 크레딧이 있다. 또한 실업급여를 수급하는 기간 (실업급여를 수급하지 못하는 기간은 12개월로 제한) 동안 받을 수 있는 실업크레딧과 장애아동 혹은 노인을 돌보는 기간 동안 받을 수 있는 돌봄 크레딧이 있다. 참고로 프랑스는 2002년 징병제가 폐지되어 군복무 크레딧이 폐지되었으며, 학업기간 동안 학생을 위한 크레딧 제도는 없으며, 이후에 최대 3년 동안 추납이 가능하다.

가. 자녀양육 기간을 위한 크레딧 제도⁶⁷⁾

1) 출산크레딧(Les périodes de maternité)

프랑스는 출산 후 모성급여 수급기간 혹은 입양휴가 기간 크레딧을 제공하고 있다. 따라서 모성급여 수급기간인 90일에 해당하는 1쿼터를

67) MISSOC 및 해당 홈페이지를 참조하여 작성

크레딧으로 인정하고 있다. 자녀를 입양한 경우 역시 자녀입양 휴가 기간인 90일에 해당하는 1쿼터를 크레딧으로 인정하고 있다.

2) 아동양육 크레딧 (majoration de durée d'assurance pour enfants ; MDA)

MDA는 모(母)의 출산과 자녀 양육으로 인한 소득의 감소 혹은 상실에 대한 보상, 즉 여성의 낮은 연금 수준을 보완해주기 위한 목적으로 1971년 도입되었다. 수급조건은 근로 여부와 관계없이 자녀를 출산 혹은 입양하여 양육하는 경우 받을 수 있다. 인정기간은 8쿼터로 2년이다. 첫 1년인 모성 혹은 입양(la maternité ou de l'adoption) 기간은 항상 생물학적 모(母)가 수급하며, 이후 교육 기간(l'éducation de l'enfant)을 위한 1년은 부모 중 자녀의 양육에 보다 많은 책임을 진 사람이 수급할 수 있다. 교육기간 크레딧을 받기 위하여 부모 중 1인은 반드시 12개월 이상 자녀와 함께 지내야한다. 이 경우 자녀가 4살이 지난 후 6개월 내에 수급자를 결정하여 공단에 통보하여야 한다.⁶⁸⁾ 이러한 통보가 이루어지지 않는 경우, 교육크레딧은 모(母)에게 지급된다. 또한 부부 중 1인이 이러한 결정에 동의하지 않는 경우, 6개월 이내에 이의를 제기해야 한다.

인정 소득은 수급자의 생애 평균 소득(최대 소득 25년)이며, 재원은 보험료 기여금에서 활용되고 있다. 프랑스의 연금 보험료는 그 자체에서 고용주의 부담 비율이 더 많으며, 소득재분배 기능(소득 상한에 관

68) 2010년 이전 MDA의 수급자는 모(母)였으나, 2009년 프랑스 대법원은 EU의 인권 권고사항(article 14 of the European Convention on Human Rights)을 인용하여 부모 중 육아에 책임을 진 사람이 수급할 수 있도록 법을 개정하는 것이 남녀평등에 어긋나지 않음을 정부에 권고하여 법이 개정됨. 따라서 2010년 1월1일 이후에 태어난 자녀부터 본 개정법이 적용됨

계없는 보험료)이 내재되어 있기 때문에 크레딧의 재원으로 보험료의 활용이 가능하다고 판단된다.

3) 추가 아동양육 크레딧 (assurance vieillesse des parents au foyer ; AVPF)⁶⁹⁾

프랑스 연금제도에서 대표적인 돌봄크레딧 제도 중 하나가 AVPF이다. AVPF는 주로 집에 머물면서 자녀를 키우는 경우(des parents au foyer), 장애아의 부모(des parents d'enfant handicapé), 집에서 장애 부모를 돌보는 경우(des personnes qui ont la charge d'un parent handicapé à domicile)를 위한 크레딧이다. 이러한 크레딧을 받기 위해서는 그 수급조건이 조금씩 상이하다. 일반적으로 자산조건, 자녀의 연령 조건, 특정 가족급여 수급 요건 등이 필요하다. 또한 AVPF 크레딧의 인정기간은 아래의 급여를 수급하는 기간이며, 인정소득은 최저임금 수준으로 계산된다.

집에서 자녀를 키우는 부모(des parents au foyer)를 위한 크레딧

AVPF 중 집에 머물면서 자녀를 키우는 경우(des parents au foyer) 크레딧 수급 조건을 살펴보면 다음과 같다. 우선 한부모일 경우 수급조건이다. 한부모는 3세 미만의 자녀 1명 혹은 2자녀 이상이어야 한다. 그리고 2020년 현재 자녀가 1명인 경우 가구소득 기준은 €25,093이며, 자녀 1인 추가마다 €5,791씩 추가된 금액 미만의 소득이 있어야 한다. 그리고 다음의 가족급여들 Allocation de base de la

69)

<https://www.la-retraite-en-clair.fr/parcours-professionnel-regimes-retrait-e/periode-inactivite-retraite/assurance-vieillesse-parents-foyer-droits-conditions>

Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), Complément familial(Cf), Prestation partagée d'éducation de l'enfant(PreParE) 중 하나를 수급해야 한다.

부모가 모두 있는 가정의 경우 다음의 네 가지 수급조건들 중 하나만 충족하면 된다. 첫째, 크레딧 수급자는 일을 그만하거나 파트타임의 일을 하는 경우로 3세 미만의 자녀 1명 혹은 2자녀 이상 있어야 한다. 그리고 2020년 현재 자녀가 1명인 경우 가구소득 기준은 €25,093이며, 자녀 1인 추가마다 €5,791씩 추가된 금액 미만의 소득이 있어야 한다. 그리고 가족급여 중 Allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)를 수급해야 한다. 또한 본 크레딧 수급 부모의 소득은 연 €4,943.04를 넘지 말아야 한다. 둘째, 크레딧 수급자는 일을 그만하거나 파트타임의 일을 하는 경우로 최소 3명 이상의 자녀가 있고 가족급여들 중 Complément familial(Cf)를 수급해야 한다. 또한 본 크레딧 수급 부모의 가구소득은 연 €38,769를 넘지 말아야 한다. 그리고 본 크레딧 수급 부모의 소득은 2020년 현재 연 € 4,943.04를 넘지 말아야 한다. 셋째, 크레딧 수급자는 일을 그만하거나 파트타임의 일을 하는 경우로 최소 3세 미만 자녀 1명 이상 있어야 한다. 혹은 20세 미만의 입양 자녀 1명이 있는 경우이다. 그리고 가족급여들 중 Prestation partagée d'éducation de l'enfant(PreParE)를 수급해야 한다. 또한 본 크레딧 수급 부모의 가구소득은 연 €38,769를 넘지 말아야 한다. 그리고 본 크레딧 수급 부모의 소득은 2020년 현재 연 € 4,943.04를 넘지 말아야 한다. 넷째, 최소 1명 이상의 자녀가 있어야 한다. 그리고 가족 급여 중 Allocation journalière de présence parentale를 받아야 한다. 네 번째 조건에서는 자산조사가 없다.

장애아 돌봄 크레딧(des parents d'enfant handicapé)

AVPF 중 장애아의 부모(des parents d'enfant handicapé)를 위한 크레딧 수급 조건을 살펴보면 다음과 같다. 본 크레딧은 장애아를 돌보기 위하여 일을 못하거나 파트타임으로 근로를 하는 부모를 위한 크레딧이다. 우선, 장애아의 장애는 80% 이상의 중증장애이어야 한다. 그리고 그 자녀는 기숙학교 학생이 아니어야 한다. 장애아를 돌보는 부모(크레딧 수급자)의 월 소득은 2020년 현재 €2,159.64 미만이어야 한다. 그러나 가구단위의 자산조사는 요구되지 않는다.

본 크레딧은 장애아 교육급여(Allocation d'éducation de l'enfant handicapé)를 받는 부모의 경우 자동으로 수급할 수 있다. 그러나 위의 급여를 받지 못하는 경우는 신청을 통하여 수급할 수 있다. 또한 장애아 양육크레딧을 수급하는 경우 혹은 PCH(la prestation de compensation du handicap ; the disability compensation benefit) 급여 수급자인 자녀를 30개월 이상 돌보는 경우는 완전노령연금 수급조건을 충족하지 못하더라도 65세에 완전노령연금(완전노령연금 비율50% 적용)을 적용받을 수 있다.

돌봄 크레딧(des personnes qui ont la charge d'un parent handicapé à domicile)

장애가 있는 부모 등을 돌보기 위하여 일을 못하거나 파트타임으로 근로를 하는 경우 돌봄 크레딧을 수급할 수 있다. 이 경우 돌봄을 받는 사람은 부모, 조부모, 자녀, 손자녀, 형제, 자매, 배우자 등의 가족으로 매우 포괄적이다.

본 돌봄크레딧의 수급조건은 돌봄을 받는 자의 장애가 80% 이상의 중증장애이어야 한다. 그리고 크레딧 수급자의 월 소득은 2020년 현재 €2,159.64 미만이어야 한다. 그러나 가구단위의 자산조사는 요구되지 않는다.

4) 3자녀 이상 둔 부모를 위한 크레딧 (majorations de pension ; MP)

MP는 의무가입 퇴직연금인 ARRCO와 AGIRC에서 제공하는 제도로써, 인구정책의 일환으로 출산을 제고를 위하여 도입되었다. MP는 2012년 개혁 이전에는 자녀가 3명 이상인 경우 연금급여액의 5%를 증액하여 지급하였으나, 2012년 이후부터 10% 증액된 연금을 지급하고 있다.

앞에서 언급되었듯이, MP 수급 조건은 3명 이상의 자녀를 가지고 있으며, 그들이 16살이 되기 전 최소 9년 동안 양육했을 경우 연금 수급액의 10%를 가산하여 지급하는 크레딧이다. 크레딧 수급자는 부모 모두 혜택을 받을 수 있으며, 크레딧 인정 시기는 연금 수급권 발생 시이다. 크레딧을 위한 재원은 가족정책에 사용되는 복지재정을 위한 펀드인 CNAF (Caisses Nationale d' Allocations Familiales)에서 충당하고 있다.

나. 다양한 소득보장 급여를 수급하는 기간

프랑스는 다음의 급여들을 수급하는 기간에 크레딧을 제공하고 있다.

- ① 모성급여(maternity benefit)
- ② 질병급여(sickness benefit)
- ③ 장애급여(invalidity benefit)
- ④ 산재급여(employment injury benefit)
- ⑤ 직업재활급여(vocational rehabilitation benefit)

그 목적은 소득활동 기간 중 출산, 질병, 장애, 산재 등의 이유로 소득이 감소하거나 상실되는 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하기 위함이다.

따라서 위의 급여를 수급하는 자들은 급여를 수급하는 기간 동안 크레딧을 받을 수 있다. 이 경우 인정소득은 위의 각 급여를 수급하기 직전 소득이다. 위의 크레딧을 위한 재원은 FSV(Fonds de solidarite vieillesse - old age solidarity fund)이며, FSV의 재원은 1991년 도입된 CSG(contribution sociale generalisee)와 CNAF(Caisse nationale d'allocations familiales)에서 충당되고 있다. CSG는 모든 소득에서 걷는 세금으로 소득세와 달리 비기여 급여들의 재정 지원만을 위하여 사용되고 있으며, CSG의 세율은 소득원에 따라 다양하며, 2019년 현재 근로소득의 9.2%, 연금은 8.3%, 자산이나 투자소득의 경우 9.9%이다.

프랑스는 또한 비자발적인 실업기간 동안 발생하는 소득의 감소 혹은 상실에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화할 목적으로 실업크레딧은 제공하고 있다. 본 크레딧은 실업급여를 수급하는 기간 동안 받을 수 있으나, 실업급여를 수급하지 못하는 기간은 수급기간을 12개월로 제한하고 있다. 크레딧 인정 시기는 실업 급여 수급 시기이며, 크레딧 인정 소득은 수급자의 생애 평균 소득(최대 소득 25년)이다. 특히, 실업 크레딧은 공적연금(RGAVTS) 뿐 아니라 의무가입의 퇴직연금인 ARRCO, AGIRC에서도 제공하고 있다. ARRCO, AGIRC에서 실업크레딧의 인정소득은 실업 직전 소득으로 인정하고 있다. 따라서 공적연금의 경우 급여 산식이 생애 소득 중 최고 소득 25년간의 평균을 사용하므로 실업급여 기간 동안 다른 인정 소득을 사용하지 않기 때문에 급여 수준을 더 높여줄 수 있다. 크레딧을 위한 재원은 FSV(Fonds de solidarite vieillesse)이다.

다. 크레딧의 효과 - 양육크레딧

프랑스의 양육크레딧 효과에 관한 연구 역시 그리 많이 이루어지고 있지 않다.⁷⁰⁾ 다만, 프랑스 정부의 내부 자료에 의하면, 프랑스 여성들의 연금 수준은 남성들의 평균 노령연금액의 약 53%로 상당히 낮게 나타나고 있다. 그러나 여성들은 본인의 노령연금과 유족연금을 수급할 경우 남성들의 평균 노령연금액 대비 약 67%를 수급하게 된다. 또한 프랑스의 다양한 양육 크레딧은 여성의 연금 가입기간을 14쿼터(3.5년) 늘리는 효과가 있다. 즉, 여성들의 연금 수급권 강화를 위하여 양육 크레딧이 매우 중요한 역할을 함을 알 수 있다.

<표 III-1> 평균 기여 기간

	2005	2009		2010	
		MDA포함	MDA불포함	MDA포함	MDA불포함
남성	154	155	155	157	157
여성	139	145	128	149	135
전체	147	149	140	153	144
차이	15	10	27	8	22

<표 III-2> 남성들의 평균 노령연금 대비 여성들의 연금

	전체	65~69	70~74	75~79	80~84	85이상
노령	53%	56%	49%	46%	44%	41%
노령+유족	67%	63%	61%	62%	66%	68%

70) 위의 분석 내용은 프랑스 출장 당시 Dr. Carole Bonnet (Institut National d'Études Démographiques)에게 받은 자료 중의 일부이다.

4. 스웨덴의 크레딧 제도

스웨덴의 크레딧 제도는 연금 크레딧(pension-qualifying amounts - PGB)으로 설명할 수 있다. 크레딧의 종류는 ① 양육크레딧 ② 의무 봉사 크레딧 (군복무 등) ③ 학업크레딧 (장학금을 받으며 공부하는 학생) ④ 장애크레딧이 있다.

가. 양육 크레딧

본 크레딧의 목적은 자녀 양육으로 인한 소득의 상실이나 감소에 대한 보상 및 출산율의 제고이다. 전업 주부로 자녀를 키우는 경우 아동 양육 수당(child care allowance)을 수급할 수 있으나, 소득의 상실을 전액 보상해줄 수 없다. 즉, 경제활동을 하는 부모는 이 기간 동안 연금에 계속 가입할 수 있으나, 자녀를 양육하는 부모의 대다수가 시간제 근로로 전환하여 일반적으로 소득이 감액되기 때문이다.

본 양육크레딧의 수급 조건은 친부모 혹은 자녀를 입양한 부모이다. 크레딧 인정 대상자는 최소 5년 동안 연금관련 소득(PGI)⁷¹⁾을 가졌었거

71) 연금관련 소득(pension-qualifying income - PGI)에 포함되는 소득은 근로 소득,

각종 사회보험 급여, 실업급여임

※ 연금에 가입 가능한 최저 연소득 - SEK 20,007 (2020) <= 물가기준액 (price-related base amount)의 42.3%

※ 물가 기준액(price-related base amount)은 2020년 현재 SEK 47,300임
- PGI를 위한 기여율 (노령연금 보험료율) : 17.21%

• 근로자 : 총소득의 7%

※ 소득 상한액은 소득관련 기준액(income-related base amounts)의 8.07배임
(2020년 현재 약 SEK 539,076)

※ 근로자의 기여분은 소득세와 함께 추정

나, 장애연금(earnings-related sickness or activity compensation)을 위한 PGB를 수급했었어야 한다. 그리고 최소한 1년에 소득관련 기준액(income-related base amounts)⁷²⁾의 두 배에 해당하는 소득을 벌었던 적이 있었어야 한다. 크레딧 인정 기간은 자녀 출생 후 첫 4년이나, 출생 후 4년 내에 다른 자녀를 갖는 경우는 중복하여 인정하지 않는다. 크레딧 수급자는 부모 중 소득수준이 낮은 한 명이나, 부모 모두 수급이 가능할 경우, 한 명을 결정하여 크레딧 인정 기간 중 매 1월 말까지 연금 공단에 통보해야 한다. 그러나 양육 크레딧 수급자 중 여성이 약 80%이며 남성은 약 20% 정도이다. 크레딧 인정 시기는 자녀 양육을 수행한 매년 크레딧을 인정하고 있으며, 크레딧 인정 소득은 다음의 세 가지 중 가장 유리한 방안을 선택할 수 있다. ① 자녀 출산 이전해의 소득과 현재 소득 사이의 차이 ② 65세 이하 전체 연금가입자의 평균 연금관련 소득(pension-qualifying income)의 75%와 현재 소득 사이의 차이 ③ 소득관련 기준액(income-related base amounts) - 2020년 현재 SEK 66,800이다. 양육 크레딧을 위한 대부

- 고용주 : 근로자 소득의 10.21%
 - ※ 고용주의 기여분에는 소득의 상한 혹은 하한액이 없음. 따라서 연금에 가입 가능한 최저 연소득 이하의 소득을 가지고 있는 근로자를 위한 연금 보험료도 기여함. 또한 소득관련 기준액(income-related base amounts)의 8.07배 이상의 근로자 소득에 대한 10.21% 기여분은 세금으로써 국고로 사용
- 국가 : 실업급여와 각종 사회보험 급여의 10.21% (실업급여와 각종 사회보험 급여 수급자를 위한 고용주 기여 부분)
- PGI 계산
 - PGI = 소득 - 개인의 연금 보험료 기여액
 - PGI 계산 사례

○ A의 총소득 : SEK 368,400
 - A의 연금 보험료 기여 : $368,400 \times 7\% = \text{SEK } 25,788$
 - A의 PGI : $\text{SEK } 368,400 - \text{SEK } 25,788 = \text{약 SEK } 342,600$

72) 소득관련 기준액(income-related base amounts)은 스웨덴 정부가 매년 조정하여 발표하며, 2020년 현재 SEK 66,800임

본의 재원은 중앙정부 및 부모보험에서 부담하고 있다.

- 2013년 자녀를 출산한 A를 위한 연금 크레딧 계산 사례
 - 2013년 PGI = SEK 122,900 (부모휴가 급여)
 - 2012년 PGI = SEK 183,700 (출산 이전 해의 소득)
 - 2012년 65세 이하 전체 연금 가입자의 평균 연금관련 소득 (pension-qualifying income)의 75% = SEK 186,975
 - 2013년 소득관련 기준액(income-related base amounts) = SEK 56,600

- ① $SEK\ 183,700 - SEK\ 122,900 = SEK\ 60,800$
- ② $SEK\ 186,975 - SEK\ 122,900 = SEK\ 64,075$
- ③ SEK 50,900

- A의 PGB = SEK 64,075

나. 국가를 위한 의무봉사 기간에 대한 연금 크레딧

본 크레딧은 군복무 크레딧으로 도입되었으나, 2010년 7월부터 징병제가 폐지됨에 따라 국가를 위한 의무 봉사로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실이나 감소에 대한 보상을 목적으로 한 크레딧으로 전환되었다.

크레딧 수급 조건은 최소 120일 이상 지속적으로 의무봉사를 하였어야 하며, 크레딧 인정 대상자는 최소 5년 동안 연금관련 소득을 가졌었거나, 장애연금을 위한 PGB를 수급했었어야 한다. 그리고 최소한 1년에 소득관련 기준액(income-related base amounts)의 두 배에 해당하는 소득을 벌었던 적이 있었어야 한다(2020년 현재 SEK 133,600). 크레딧 인정 기간은 국가를 위한 의무 봉사의 전 기간이며, 일 단위로 계산된다. 크레딧 인정 시기는 국가를 위한 의무 봉사를 수행한 매년이며, 크레딧 인정 소득은 65세 이하 전체 연금 가입자의 평균 연금관련

소득(pension-qualifying income)의 50%이다. 또한 국가를 위한 의무 봉사 기간에 대한 연금 크레딧을 수급하는 기간 동안 다른 크레딧 사유가 발생할 경우 추가하여 계산한다. 크레딧을 위한 재원은 중앙정부가 모두 부담하고 있다.

- 2012년 151일 동안 국가를 위한 의무 봉사를 수행한 A를 위한 연금 크레딧 계산 사례
 - 2012년 65세 이하 전체 연금 가입자의 평균 연금관련 소득 (pension-qualifying income)의 50% = SEK 124,650
 - ※ 2012년 pension-qualifying income = SEK 249,300
- A의 PGB = SEK 124,650 X 151/365 = SEK 51,567

다. 학업크레딧

장학금(study grants)을 받으며 공부하는 학생을 위한 연금 크레딧으로 공부로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실이나 감소에 대한 보상을 목적으로 도입되었다. 그러나 본 학업 크레딧은 대학생에게 지급하는 것으로서, 이후에 고소득자가 될 확률이 높은 사람에 대하여 크레딧을 제공하는 것이며, 이는 소득의 역재분배를 야기할 수 있다. 따라서 스웨덴에서는 노동조합을 중심으로 이에 대한 비판이 공론화되고 있다.

크레딧 수급 조건은 장학금을 받으며 학업을 하는 학생으로 크레딧 인정 대상자는 최소 5년 동안 연금관련 소득(PGI)을 가졌었거나, 장애연금을 위한 PGB를 수급했었어야 한다. 그리고 최소한 1년에 소득관련 기준액(income-related base amounts)의 두 배에 해당하는 소득을 벌었던 적이 있었어야 한다 (2020년 현재 SEK 133,600). 크레딧 인정 기간은 장학금을 받으며 공부한 기간이며, 크레딧 인정 시기는 장학금을 받으며 공부한 매년이다. 크레딧 인정 소득은 해당 년도에 받았던

장학금의 138%이며, 크레딧을 위한 재원은 중앙정부가 모두 부담하고 있다.

- 2013년 장학금 형태로 재정 지원을 받았던 A를 위한 연금 크레딧 계산 사례
 - 2013년 수급한 장학금 = SEK 13,420
- A의 PGB = SEK 13,420 X 138% = SEK 18,500

라. 장애연금 수급자를 위한 연금 크레딧

본 크레딧의 목적은 질병이나 장애로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실이나 감소에 대한 보상이다. 크레딧 수급 조건은 장애연금 수급자이며, 크레딧 인정 기간은 장애연금 수급 기간이다. 크레딧 인정 시기는 장애연금 수급 당시이며, 크레딧 인정 소득은 추정 미래소득(assumed future income)의 93%이다. 추정 미래소득(assumed future income)은 스웨덴 연금보험공단(Swedish Social Insurance Agency)에 의하여 계산되며 장애연금 급여 계산의 기본이다. 추정미래소득은 급여 신청 이전 기간에 소득이 가장 많았던 3년 동안의 소득 평균값이다. 크레딧을 위한 재원은 중앙정부가 모두 부담하고 있다.

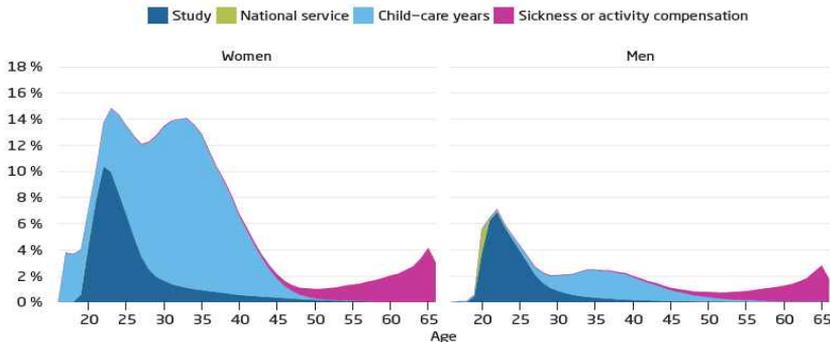
- 2013년1월에서 6월까지 장애연금을 수급하며 시간제 근로를 했던 A를 위한 연금 크레딧 계산 사례
 - 2013년 A의 추정 미래소득 = SEK 259,717
 - 시간제 근로를 하며 수급하는 장애연금에 의한 PGI = SEK 6,783 (월)
- A의 PGB = SEK 259,717 X 93% X 50%(시간제 근로에 따른 소득 때문)
 X 6/12 (6개월) - (SEK 6,783 X 6개월) = SEK 19,600

마. 크레딧의 효과

다음의 그림은 스웨덴의 오렌지 보고서에서 제시하고 있는 크레딧 효과를 보여주고 있다. 연금 기준소득 중 크레딧 비중, 평균소득과 연금 점수 및 연금 분포, 그리고 크레딧에 사용된 비용 등을 제시하고 있다.

다음의 그림은 연금 기준소득 중 크레딧 비중을 나타내고 있다. 즉, 연금 기준소득(Pension Base)에서 크레딧(Pension-Qualifying Amounts)이 차지하는 비중이다. 2018년 기준 여성들은 연금 기준 소득 중 약 6%를 크레딧이 차지하고 있으며, 이 중 4%는 자녀 양육 크레딧이다. 남성들은 약 2%를 차지하며, 남성들 역시 많은 비중은 양육 크레딧이며 약 0.8%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 삶의 주기에서 크레딧의 혜택을 살펴보면, 20대~30대에 학업크레딧, 국가를 위한 봉사크레딧 및 양육크레딧을 많이 받으며 삶의 후반기로 갈수록 질병연금(sickness and activity compensation) 수급 시 받는 크레딧의 혜택을 받는 것으로 나타나고 있다.

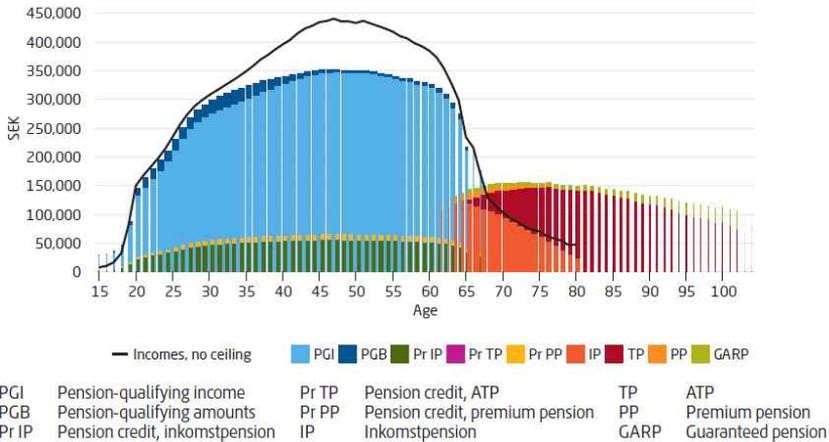
<그림 III-2> 연금 기준소득(Pension Base) 중 크레딧 비중 (2018)



자료 : Orange Reports, 2019

다음의 그림은 연령별 평균소득, 연금점수(Pension Credit), 크레딧(Pension-Qualifying Amounts), 그리고 연금의 분포를 나타내고 있다. 연금점수(Pension Credit)는 연금기준소득(pension base)의 18.5% (소득비례연금 Inkomstpension : 16% & 프리미엄연금 Premium pension : 2.5%)이다. 그림에서 볼 수 있듯이, 20세~40세의 연령에서 크레딧(PGB - Pension-Qualifying Amounts)을 많이 받는 것으로 나타나고 있다.

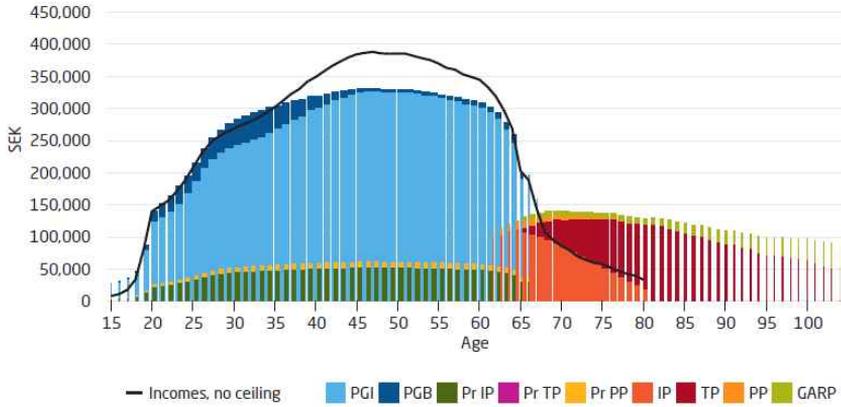
<그림 III-3> 평균소득, 연금점수, 그리고 연금 분포 - 전체 (2018)



자료 : Orange Reports, 2019

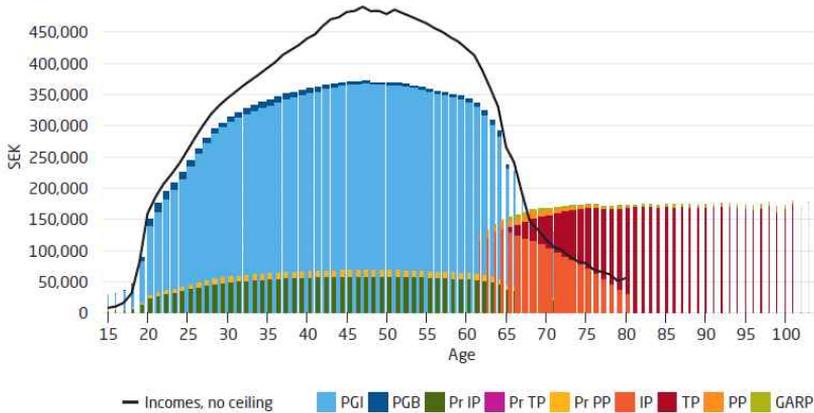
다음의 그림은 <그림 III-3>을 성별로 구분한 것이다. 여성의 경우 20세~45세 사이 크레딧 수급이 남성에 비하여 두드러지게 많은 것으로 나타나고 있다. 이는 20세~45세 사이 여성들의 대부분이 양육 크레딧을 수급하는데 기인하는 것으로 분석할 수 있다. 또한 남성은 전 생애 기간 동안 비교적 고르게 크레딧의 혜택을 받고 있다.

<그림 III-4> 평균소득, 연금점수, 그리고 연금 분포 - 여성 (2018)



자료 : Orange Reports, 2019

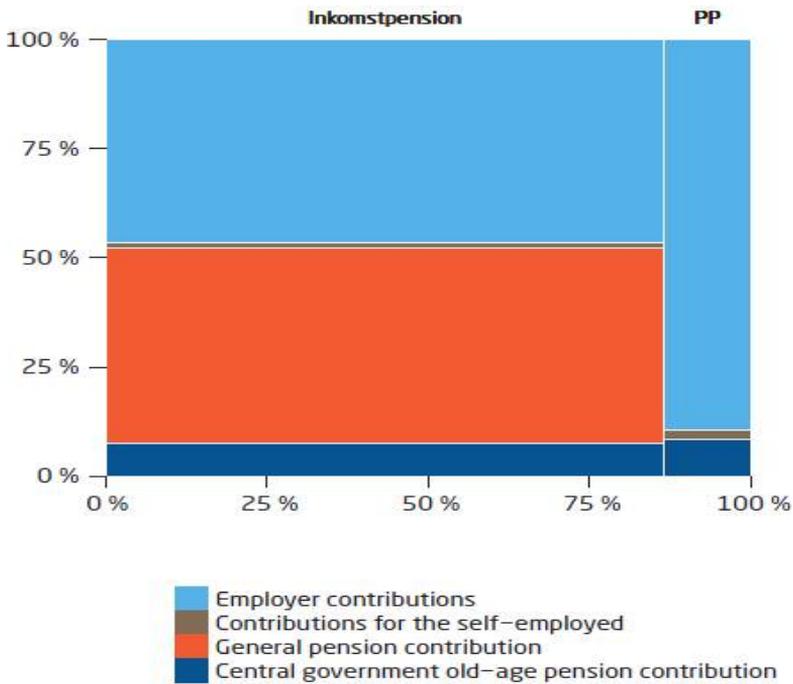
<그림 III-5> 평균소득, 연금점수, 그리고 연금분포 - 남성 (2018)



자료 : Orange Reports, 2019

다음의 표는 한 해 동안 연금에 사용되는 재원을 나타내고 있다. 2019년 전체 재원 중 56.1%는 고용주 및 자영자의 보험료이며, 36.6%는 근로자들의 보험료이고(general pension contribution), 7.2%는 중앙정부의 지원금으로 구성되어 있다. 또한 2019년 총 수입액 중 약 4.4%는 크레딧(Pension-Qualifying Amounts)을 위하여 사용되었다.

<그림 Ⅲ-6> 2018년 연금기여금 비율



자료 : Orange Reports, 2019

<표 III-3> 2019년 연금기여금

(단위: millions, SEK)

	소득연금 (IP)	프리미엄 연금(PP)	중앙정부 예산	합계 2019	합계 2018
고용주 기여	134,241	39,663	19,961	193,865	186,062
자영자 기여	3,064	906	463	4,433	4,561
근로자 기여	129,503	0	0	129,503	122,866
중앙정부 기여	21,675	3,765	0	25,440	26,413
기타	903	806	-1,311	398	2,181
합계	289,386	45,140	19,113	353,639	342,084

<표 III-4> 기타 소득을 제외한 2019년 연금기여금

(단위: millions, SEK)

	고용주 및 자영자 보험료, 정부보조금	근로자 보험료	전체
보험료	198,298	122,754	321,052
각종 급여로부터의 이전 소득*	9,780	6,749	16,529
크레딧을 위한 기여	15,660	0	15,660
합계	223,738	129,503	353,241

자료 : Orange Reports, 2019

위의 표는 기타 소득을 제외한 수입을 좀 더 자세히 구분하여 제시하고 있다. 위의 표에 의하면 각종 급여들로부터의 이전 수입이 약 4.7%에 해당하고 있다. 또한 전체 수입 중 크레딧을 위한 수입이 약 4.4%에 해당된다.

5. 영국의 크레딧 제도

영국 정부는 1975년 국민들의 노후소득보장을 위한 연금권을 보호하기 위하여 국가보험료를 납부하지 못하는 합당한 이유가 있는 기간 동안 크레딧을 제공하도록 법제화 하였다. 이후 수차례에 걸쳐 변화 발전하였으며, 2010년 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 확대 발전하였다.

특히, 영국의 공적연금제도에서 돌봄 크레딧 제도는 가정책임보호제(Home Responsibilities Protection)로 시작하였다. 1978년 4월 영국 정부는 돌봄노동으로 인하여 경제활동을 할 수 없거나 소득이 적은 사람들에게 기초국가연금 지급권을 강화해주기 위하여 도입하였다. 즉, 돌봄노동에 의한 근로의 어려움으로 야기된 여성의 높은 노후 빈곤율을 해결하기 위하여 도입하였다. 부연하면, 기초연금에서 16세 미만의 자녀를 양육하여 아동수당(Child Benefit)을 받는 기간, 장애인 등을 돌보며 소득보조금(Income Support)을 받은 기간, 장애수당 (Attendance Allowance, Constant Attendance Allowance) 지급자를 주당 35시간 이상 돌본 사람, 등록 위탁모(foster carer)로 활동한 기간을 가진 돌봄자들을 대상으로 기초연금 지급을 위한 기간 산정 시 근로가 가능하지 않았던 기간으로 인정하여 근로가능연수 계산에서 제외하는 형태로 운영하였다. 이러한 HRP제도는 자녀를 키우는 여성에게 완전노령연금을 지급하기 위한 적격연수(qualifying years)를 20년으로 줄여주었으며, HRP제도의 정책적 배경에는 자녀를 키우는 여성 역시 20년 정도는 근로가 가능하며, 그 결과 여성들은 근로를 통한 20년의 연금 가입과 HRP의 가입 인정기간으로 완전기초연금을 지급하여 노후 빈곤을 예방할 수 있을 것이라는 가정이었다. 또한 이러한 정책은 어느 정도 안정적인 혼인율과 가정(households)에서의 여성의 역할에 대한 가정

(assumptions)이 전제되어 있었다. 그러나 1년 단위로 계산하므로 몇 주 혹은 몇 달 동안의 돌봄노동은 혜택을 받을 수 없었으며, 기초국가연금의 수급요건을 충족하지 못한 경우 즉, 경제활동의 경험이 없는 경우는 HRP제도만으로 기초국가연금을 수급할 수 없는 문제가 제기되었다. 이러한 문제들을 해결하기 위하여, 즉 크레딧 제도만으로도 기초국가연금을 수급할 수 있도록 2010년 HRP제도를 폐지하고 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 확대 강화하였다. HRP제도를 NI Credits으로 확대 강화하면서 동시에 연금수급을 위한 적격연수(qualifying years)를 2010년까지 30년으로 축소하였다. 영국의 기초연금제도에서 완전 기초노령연금을 수급할 수 있는 적격연수는 남성이 44년 여성은 39년으로 서로 다르게 되어 있었으나 2007년 개정에 의하여 2010년부터 남녀 모두 적격연수(qualifying years) 규정을 30년으로 축소하였으며, 또한 기초연금의 수급을 위한 최소 기여조건⁷³⁾을 폐지하였다.

이후 신노동당에서 보수당으로 정권이 바뀌면서 다시 한 번 연금의 개혁이 이루어졌다. 2014년 국가기초연금(Basic State Pension)과 국가이첨연금(S2P)을 일원화하여 신국가연금(new State Pension)으로 통합하였으며, 완전연금 수급을 위한 가입기간을 30년에서 35년으로 최소 가입기간은 10년으로 강화하였다. 이러한 변화에도 불구하고 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)은 유지되고 있다.

이러한 NI 크레딧의 종류는 ①구직 기간, ②질병, 장애, 출산 등으로 일을 할 수 없는 기간, ③모성급여 등 수급 기간, ④자녀 양육 크레딧,

73) 영국의 기초연금 수급을 위한 수급요건은 상당히 까다롭게 되어있음. 즉, 첫째 보험료 납부 요건으로 최소 1년간의 적격연수(qualifying years)가 존재해야하며, 둘째 최저 기초연금을 수급하기 위한 조건으로 필요 적격연수의 25% 이상 될 것을 요구하고 있다. 그러나 2007년 연금 개혁으로 2010년부터 이러한 조건들이 모두 폐지됨

⑤다양한 돌봄노동을 한 기간, ⑥근로장려 크레딧(Working Tax Credit), ⑦교육 혹은 훈련 기간, ⑧배심원 활동 기간, ⑨잘못 투옥된 기간 등이 있다.

<표 III-5> 영국의 크레딧 종류 및 유형

연금 크레딧 수급가능 기간 (National Insurance Credits)		유형 74)	자동 수급 여부
구직 기간	실업급여 수급기간 (Jobseeker's Allowance)	1	0
	실업상태로 구직 중(실업급여 수급 중 아닌 경우)	1	X
장애 및 질병 급여 수급	장애연금 수급 기간(Employment and Support Allowance 혹은 Unemployability Supplement)	1	0
	장애연금 수급은 아니지만 해당 조건에 충족되는 경우	1	X
	질병급여 수급 (Statutory Sick Pay)중이고, 충분한 소득이 없는 경우	1	X
모성 급여 등 수급	모성급여 수급 기간(Maternity Allowance)	1	0
	모성급여 & 입양급여 수급 (Statutory Maternity, Paternity or Adoption Pay 등) 중이고, 충분한 소득이 없는 경우	1	X
양육	12세 미만 자녀를 위한 아동수당 해당자	3	0
	실제 양육자	3	0
	양부모 (스코트랜드)	3	X
돌봄	돌봄수당 수급기간 (Carer's Allowance)	1	0
	공공부조 급여를 수급하며 지속적으로 돌봄노동을 하는 기간 (Income Support)	3	0
	1명 이상의 아프거나 장애가 있는 사람을 돌보는 기간 (1주일에 20시간 이상)	3	X
자녀를 돌보는 가족	16세 이상 연금수급연령 미만 연령의 가족원으로 12세 미만 아동을 돌보는 기간	3	X
근로장 려세제 수급	근로장려세제 수급자(Working Tax Credit)로 장애가 있는 저소득자	1	0
	근로장려세제 수급자(WTC)로 저소득자	3	0
	부부가 근로장려세제 수급자(WTC)	3	0
공공부 조수급	공공부조 수급자(Universal Credit)	3	0
기타	1953년 10월 6일 이전 출생한 남성	1	0
	승인된 훈련과정(Approved training courses)	1	0
	배심원 기간 (Jury Service)	1	X
	잘못 투옥된 기간 (Former prisoners with quashed convictions)	1	X

74) 제1유형 크레딧 - 신국가연금 이외의 몇 가지 급여를 위한 가입기간추가 인정,
제3유형 크레딧 - 신국가연금에서만 혜택

가. 실업급여, 장애연금, 질병급여 수급기간 및 급여를 신청한 기간 동안의 크레딧 (credits for other benefits)

다양한 소득보장 급여 수급기간 동안 크레딧을 제공하는 목적은 실업, 장애, 그리고 질병으로 인하여 소득이 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하기 위함이다. 따라서 이러한 크레딧의 수급 조건은 실업급여, 장애급여, 그리고 질병급여의 수급기간이거나 혹은 실업급여, 장애급여, 그리고 질병급여를 신청 중인 기간에도 혜택을 받을 수 있다. 이러한 크레딧의 인정 기간은 실업급여, 장애급여, 그리고 질병급여 수급기간 및 신청 중인 기간으로 크레딧을 위한 재원은 역시 전액 국고에서 지원하고 있다.

나. 모성급여, 입양급여 수급 기간 동안의 크레딧 (credits for Maternity Allowance, Statutory Adoption Pay)

모성급여, 입양급여 수급 기간 동안의 지급하는 크레딧의 목적은 자녀의 출산 및 입양으로 인하여 소득이 상실되거나 감소된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하는 것이다. 따라서 모성급여 혹은 입양급여를 수급하는 사람들은 급여수급기간 동안 크레딧의 혜택을 받을 수 있다. 역시 재원은 국고에서 지원하고 있다.

다. 아동 양육을 위한 크레딧 (credits for caring for children)

본 크레딧의 목적은 아동양육으로 인하여 소득이 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하는 것이며, 동시에 아동양육 등 돌봄노동에 대한 가치를 인정해 줌으로써, 이러한 돌봄노동을 가정 내에서 해결하도록 하려는 의도를 가지고 있다.⁷⁵⁾ 본 크레딧의 수급 조건은 첫째, 16세 이상이며 연금 수급연령 이하이고 둘째, 12세 이하 아동을 위한 아동수당을 수급하고 있거나, 12세 이하 아동을 돌보는 승인된 부모 (approved foster carer)이어야 하며, 셋째, 주당 20시간 이상 손자녀를 돌보는 근로연령에 있는 조부모 역시 수급이 가능하다. 이러한 크레딧의 인정 기간은 12세 이하 아동을 위한 아동수당 수급 기간 혹은 승인된 부모 기간으로 위의 사유가 인정되는 매주 크레딧을 인정해주고 있다. 크레딧을 위한 재원은 역시 국고가 지원하고 있다.

라. 돌봄수당 수급자를 위한 크레딧 (credits for Carer's Allowance)

돌봄수당 수급자를 위한 크레딧의 목적은 돌봄노동으로 인하여 소득이 감소되거나 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제의 완화와 동시에 돌봄노동에 대한 가치를 인정해 줌으로써, 이러한 돌봄노동을 가정 내에서 해결하도록 함이다.⁷⁶⁾ 이러한 크레딧의 인정 기간은 돌봄 수당을 수급하는 기간이나 이에 해당하는 기간이며 크레딧 인정 시기는 위의 사유가 인정되는 매주 받게 된다. 돌봄수당

75) 새로운 사회적 위기인 돌봄노동의 문제를 해결하기 위하여, 영국 정부는 돌봄노동의 사회화와 함께 이러한 돌봄노동을 가정 내 여성의 일로 계속 유지시키려하고 있음. 이러한 맥락에서 2010년 크레딧 제도를 대대적으로 확대 강화하였으며, 몇몇 학자들은 이러한 영국정부의 의도를 비판하고 있음

76) 각주 13번과 같은 비판을 받기도 함

(Carer's Allowance) 수급자는 본 크레딧의 수급이 가능하다. 또한 공부조 급여를 수급하며 지속적으로 돌봄노동을 하는 기간 역시 크레딧 혜택을 받을 수 있다. 이러한 크레딧을 위한 재원은 전액 국고 지원이다.

마. 근로장려세제 수급 기간 동안의 크레딧 (credits for Working Tax Credit)

저소득층을 대상으로 적극적 노동시장 정책의 일환으로 수행중인 WTC 수급자들의 노후빈곤문제를 완화하기 위하여, WTC 수급자를 대상으로 크레딧을 지급하고 있다. 또한 저소득층의 경우 국민보험료의 기여가 경제적으로 부담이 될 수 있으므로 그들에게 크레딧을 제공하는 것은 추가적인 소득보장이라고도 볼 수 있다. 이러한 크레딧의 수급 조건은 물론 WTC 수급자이어야 하는 것이며 그들의 연소득 기준은 개인들의 조건에 따라 서로 다르게 나타나고 있다. 크레딧 인정 기간은 WTC 수급 전 기간이며 수급자는 WTC 수급 가구 중 1인으로 크레딧 인정시기는 위의 급여를 수급하는 때이다. 재원은 역시 국고에서 지원하고 있다.

바. 1953년 10월 6일 이전 출생한 남성을 위한 크레딧 (Men born before 6 Oct 1953)

본 크레딧은 1983년 높은 실업율에 대한 대응으로 도입되었으며, 크레딧의 목적은 1953년 이전 출생한 남성으로 일을 하지 않거나 국민보험의 보험료를 낼 수 있을 만큼의 소득이 없는 남성 노인의 노후 빈곤 문제 완화를 위하여 수행하고 있다. 또한 여성의 연금 수급연령과의 차

이로 인하여 발생하는 형평성 문제를 완화하기 위하여 시행하고 있는 크레딧이다. 따라서 본 크레딧은 여성의 연금 수급연령이 증가함에 따라서 점차 폐지되고 있다. 따라서 1954년 10월 5일 이후 출생자부터 본 크레딧의 혜택을 받을 수 없게 된다. 남성 노인을 위한 크레딧 수급 조건은 첫째, 제2유형의 국민보험 기여자(자영 저소득)가 아니어야 하며 둘째, 과세연도에 최소 183일 이상 영국에서 거주했어야 하며 셋째, 소득이 너무 적어서 국민보험료를 기여할 수 없는 1953년 이전 출생한 남성 노인이어야 한다. 따라서 본 크레딧 인정 기간은 소득이 없거나 적은 1953년 이전 출생한 남성이며, 크레딧 인정 시기는 생년월일에 따라서 자동적으로 인정되고 있다. 크레딧을 위한 재원은 전액 국고에서 지원하고 있다.

사. 기술교육 크레딧 (credits for approved training courses)

기술교육 크레딧은 고용가능성을 향상시키기 위하여 전일제로 훈련을 받는 기간 동안 발생할 수 있는 소득의 상실에 대한 보상 및 청년기의 연금 가입기간 확대를 목적으로 수행되고 있다. 이러한 크레딧의 수급 조건은 18세 이상으로 전일제 훈련을 받고 있는 경우로써, 정부로부터 승인받은 훈련으로 그 기간이 1년 이하인 경우 수급할 수 있다. 그리고 본 크레딧은 직장에서 제공하는 훈련과정의 일부이거나 GCSE인 경우에는 인정되지 않으며, 또한 대학생 혹은 A 레벨 교육과정 학생에게도 적용되지 않는다. 크레딧의 인정 기간은 1년이며 크레딧을 위한 재원은 전액 국고 부담이다.

아. 배심원 기간 동안의 크레딧(credits for jury service)

본 크레딧은 배심원 활동으로 인하여 소득이 감소하거나 상실되는 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제의 완화를 목적으로 제공되고 있다. 이러한 크레딧은 배심원 활동을 하고 그리고 배심원 활동 기간 중 일을 하지 않거나, 혹은 소득이 너무 적어서 국민보험료를 기여할 수 없는 경우 수급할 수 있다. 그러나 자영업의 경우 크레딧을 받을 수 없다. 본 크레딧의 재원 역시 전액 국고에서 부담하고 있다.

자. 잘못 투옥된 기간 동안의 크레딧 (credits for former prisoners with quashed convictions)

본 크레딧의 목적은 잘못 투옥되어 소득이 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하기 위함이다. 따라서 이러한 크레딧의 수급 조건은 유죄판결이 법원에 의하여 무효화되어야 하며, 크레딧 인정 기간은 감옥에 잘못 투옥된 기간이다. 본 크레딧을 위한 재원 역시 전액 국고 지원이다.

6. 크레딧 제도의 해외사례로부터 함의

앞서 살펴보았듯이, 독일, 프랑스 등 소득비례 중심 국가들의 공적연금에서는 다양한 돌봄크레딧 뿐 아니라 실업 및 질병급여 등 각종 급여를 수급하는 기간 동안 상당히 관대한 크레딧제도를 운영하고 있다. 이들 국가들의 경우, 다양한 돌봄노동 및 실업과 질병 등으로 소득활동이

불가능하여 공적연금에 가입하지 못한다면 노후소득보장의 핵심 축인 공적연금의 급여 수준이 낮아져서 노후빈곤에 처할 가능성이 매우 높을 수 있다. 이에 출산과 양육 등 사회적으로 가치있는 행위 혹은 실업 및 질병 등 불가피한 상황에 처한 개인들에게 공적연금에서 크레딧을 제공하여 연금에 가입한 것으로 인정해주는 제도를 운영하고 있다. 또한 보험료 재원의 기초연금을 운영하는 영국에서도 매우 관대하며 다양한 크레딧을 제도화하고 있다. 다만, 세금재원의 기초연금과 보험료 재원의 소득비례연금을 함께 제도화하고 있는 2중 구조 공적연금체계의 소득비례연금에서는 다양한 종류의 크레딧을 제도화하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고, 이들 국가들에서도 양육크레딧만은 매우 관대하게 운영하고 있다.

이와 같은 선진국들의 크레딧 제도 분석을 통하여 얻을 수 있는 함의는 다음과 같다. 첫째, 국민연금에서는 우선 현재의 출산크레딧을 확대 강화할 필요가 있다고 판단된다. 앞서 살펴보았듯이, 자녀를 출산하여 양육하는 경우, 선진국들은 최소 2년~4년 혹은 그 이상의 양육크레딧을 제도화하고 있다. 이는 저출산이라는 사회문제를 완화시키고자 하는 방안들 중 하나일 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 출산 및 양육으로 인하여 소득활동을 못하거나 소득수준이 줄어들어 노후빈곤에 처할 수 있는 모(母)에 대한 보상(rewards & compensation)의 목적이 더욱 클 것이다. 둘째, 새로운 돌봄크레딧의 도입에 앞서 현재 운영 중인 크레딧의 내실화에 좀 더 초점을 맞추어야 할 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 이중구조의 공적연금을 운영하는 국가들은 양육크레딧에 많은 비중을 두고 있는 상황이다. 물론, 다른 국가들의 사례를 국민연금에서 그대로 따라할 필요는 없다. 국민연금은 아직 미성숙하여 다른 국가들에서 큰 문제로 대두되고 있지 않은 사각지대 문제가 주요 이슈로 제기되고 있다. 이에 돌봄크레딧 등을 새롭게 도입하여 사각지대 문제를 완화할 수

있다면, 새로운 크레딧을 도입하는 것이 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 현재 국민연금 가입자들의 가입이력을 분석하면, 사각지대 완화 효과를 높이기 위하여 새로운 크레딧의 도입보다 기존의 출산크레딧을 확대 강화하는 즉, 양육크레딧의 확대 강화가 우선 순위라고 판단된다. 또한 새로운 돌봄크레딧 제도를 도입할 경우, 돌봄크레딧 공급자의 명확한 선정을 위하여 기존의 돌봄 급여 등이 잘 제도화되어 있어야 한다. 그러나 현재 우리나라에서는 이러한 돌봄급여 등이 잘 제도화되어 있지 않은 상황이다. 이에 현재는 보장성이 매우 미약한 군복무크레딧과 실업크레딧을 우선적으로 내실화하는 것이 선행되어야 할 것이다.

IV. 돌봄 크레딧 도입의 타당성 검토

1. 양육크레딧⁷⁷⁾78) 도입의 타당성

가. 제도 도입의 필요성

우선, 양육크레딧 도입의 필요성을 새로운 사회적 위기에 대응하기 위한 정책방안이라는 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 최근 우리나라 뿐 아니라 EU 국가들 역시 저출산 고령화 문제와 사회 양극화 문제를 경험하고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위하여 공적연금에서도 다양한 노력들을 하고 있다. 특히, 우리나라는 2019년 합계출산율이 0.92명으로 1명 아래로 떨어졌으며, 이는 2018년 OECD 평균인 1.6명 보다 매우 낮은 수치이다(OECD, 2020). 또한 우리나라의 2018년 기대수명은 합계 82.70세(남 79.70세, 여 85.7세)로 OECD 평균 80.7세보다 2세 높게 나타나고 있다. 이렇게 우리나라의 저출산 고령화는 OECD 국가들 중에서도 매우 심각한 상황이다. 뿐만 아니라, 최근에 빈번히 발생하고 있는 세계적인 경제위기 및 코로나 19 등 감염병의 대유행은 사회 양극화 문제를 심화시키고 있다. 특히, 자영자의 비중이 매우 높

77) 본 연구에서는 현 출산크레딧을 확대 강화하는 정책안을 양육크레딧으로 지칭하여 사용한다.

78) 본 연구는 돌봄크레딧의 도입방안을 제시하는 연구가 아니라, 이러한 돌봄크레딧을 도입하는 것에 대한 타당성의 분석이다. 이에 각 돌봄크레딧의 도입방안을 구체화하지 않았다. 이는 또 다른 논쟁을 야기할 수도 있기 때문이다. 그러나 각 돌봄크레딧의 필요 예산 등의 추계를 위하여 대략적인 도입방안이 필요하여 이를 제시할 것이다.

본 연구에서 양육크레딧의 대략적인 도입방안은 다음과 같다. 크레딧 대상자는 현 출산크레딧의 제도를 따라 자녀의 실제 양육자를 그 대상자로 한다. 크레딧 인정기간은 자녀 당 6개월, 자녀 당 12개월, 자녀 당 36개월 등 다양하게 검토하였다. 인정소득은 현 출산크레딧을 따라 A값의 100%로 한다.

은 우리나라에서 사회적 거리두기 등의 영향으로 자영업의 매출이 급감하고 있다. 이에 고용원을 줄이거나 아예 폐업을 하는 자영업자들이 증가하여 10만여 명이 생존의 위기를 겪고 있다.⁷⁹⁾ 이와 같이 저출산 고령화 및 사회 양극화의 문제는 더욱 심화되고 있는 상황이다.

최근에 더욱 심화되고 있는 이러한 사회문제에 직면하여, 사회보험 중심의 비스마르키안 복지국가는 2000년대를 전후로 다양한 개혁을 시도하고 있다. 부연하면, 저출산 고령화, 세계적으로 빈번한 경제위기, 노동시장 유연화(실업율의 증가 & 비정규직의 증가 등)에 따른 사회 양극화 심화, 돌봄노동 등 새로운 사회적 위험에 직면하여 다양한 개혁을 시도하고 있다. 특히, EU 국가들의 연금제도 개혁에 있어서, 그 개혁 방향은 신자유주의적 특성과 신국가주의적(neo-statism) 특성의 균형을 이루는 방향으로 이루어지고 있다 (Frericks 외, 2009 : Palier & Martin, 2008). 신자유주의적 개혁방향으로는 기여와 급여의 연계 강화, 평균 수명과 급여수준의 연계급여, 사적연금 강화를 통한 다층노후 소득보장체계의 촉진, 그리고 근로유인정책이 대표적이다. 반면, 신국가주의적 개혁방향으로는 적정한 최저 소득의 보장 혹은 최저연금, 돌봄 노동을 위한 크레딧 강화, 여성과 청년을 위한 정책 제고, 자동 보고장치(automatic or semi-automatic review mechanisms)의 강화 등이 있다.⁸⁰⁾ 즉, 노동시장의 내부자를 위하여 기존의 사회보험을 유지하나 재정안정화를 위한 제도 개혁을 꾀하는 반면, 노동시장의 외부자(outsiders or atypical employment)를 위하여 국가의 재정 지원에 의한 급여 제공을 확대하고 있다. 부연하면, 저출산 고령화, 사회 양극화의 심화, 돌봄노동 등 새로운 사회적 위험이 도래하는 이러한 환경의

79) 통계청이 발표한 ‘2020년 6월 고용동향’에 의하면 6월 기준 자영업자 수는 전년 동월에 비해 15만5000명 감소해 2009년 이후 가장 크게 줄어 555만 1000명(전체취업자의 20.5%)을 기록했다.

80) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>

변화 상황에서 유럽 국가들은 여성 및 저소득층의 연금 수급권을 강화하기 위하여 세금을 재원으로 다양한 크레딧 제도 및 최저소득보장제도를 확대 강화하는 것이다.

현재 우리나라는 그 어느 나라보다 저출산 고령화, 사회 양극화의 심화⁸¹⁾, 그리고 돌봄노동의 위기를 매우 강도 높게 경험하고 있다. 또한 돌봄노동의 위기는 저출산·고령화를 더욱 악화시키는 등 새로운 사회적 위험의 악순환이 이루어지고 있다. 이에 국민연금 역시 당면한 문제를 완화하기 위한 정책 방안의 도입을 고려해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 돌봄노동을 위한 크레딧, 특히, 양육크레딧의 확대 강화가 필요한 시기라고 판단된다. 물론, 국민연금의 양육 크레딧 확대 강화가 출산율 제고에 직접적인 영향을 미쳐서 악순환의 고리를 끊을 수 있는 정책 방안은 되지 못할 것이다. 출산율의 제고는 양질의 보육서비스 확대, 유급 양육휴가정책의 활성화, 유연한 근로시간 정책, 교육정책 등 다양한 출산율 제고 정책들의 시너지 효과로 조금씩 개선될 수 있다고 생각된다. 그리고 국민연금의 과감한 양육크레딧 제도는 이러한 제도들 중의 하나가 될 수 있을 것이다. 또한 양육크레딧의 확대 강화로 인한 여성 노인들의 노후소득보장 강화는 사회양극화 문제를 조금이라도 완화할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

다음은 국민연금 가입의 사각지대 완화 측면에서 양육크레딧의 도입 필요성을 살펴볼 것이다. 다음의 표는 2000년부터 2019년까지 여성들의 연령대별 고용률 추이를 보여주고 있다. 여성들의 고용률은 전체적으로 높아지고 있으나, 30대 중·후반이 59.9%로 가장 낮고 다음으로 50대 중·후반이 61.7%로 낮게 나타나고 있다. 이는 결혼과 출산에 따른 양육활동으로 인하여 고용률이 낮아지는 것으로 분석할 수 있다. 조

81) 근로기간 동안 발생하는 소득의 양극화는 곧 저소득층의 노후빈곤문제를 야기하게 된다.

금씩 나아지기는 하였으나, 아직까지 전형적인 M자형의 모습이 나타나고 있다. 이러한 고용률 추이를 보고 판단할 경우, 30대 여성들의 국민연금 가입이력이 매우 안 좋을 것으로 판단할 수 있다.

<표 IV-1> 연령대별 여성 고용률

(단위 : %, %p)

	전체	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상
2000	47.0	10.8	56.3	53.7	47.3	57.8	62.0	63.3	54.2	50.4	45.5	22.6
2005	48.6	9.0	57.2	63.1	48.6	57.3	64.1	61.7	57.5	48.4	42.9	22.3
2009	47.8	6.7	48.5	65.7	50.3	54.9	64.0	64.1	59.7	51.1	41.2	22.3
2010	47.9	7.7	48.8	66.1	53.0	54.4	64.1	64.2	60.1	52.4	40.4	21.4
2015	50.1	8.8	50.8	68.5	59.6	54.2	62.9	68.6	66.0	57.3	47.5	22.7
2018	50.9	8.5	48.5	70.9	62.5	59.2	62.2	68.7	66.8	60.4	47.2	24.0
2019	51.6	8.4	46.7	71.1	64.6	59.9	62.7	67.4	68.0	61.7	49.1	25.8
'09년 대비	3.8	1.7	-1.8	5.4	14.3	5.0	-1.3	3.3	8.3	10.6	7.9	3.5
'18년 대비	0.7	-0.1	-1.8	0.2	2.1	0.7	0.5	-1.3	1.2	1.3	1.9	1.8

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」

<표 IV-2> 고용률 및 실업률 추이

(단위 : %, %p)

	고용률 ¹⁾				실업률 ²⁾			
	전체	여성	남성	차이(남-여)	전체	여성	남성	차이(남-여)
2000	58.5	47.0	70.8	23.8	4.4	3.6	5.0	1.4
2005	59.9	48.6	71.9	23.3	3.7	3.4	4.0	0.6
2009	58.8	47.8	70.2	22.4	3.6	3.0	4.1	1.1
2010	58.9	47.9	70.3	22.4	3.7	3.3	4.0	0.7
2015	60.5	50.1	71.4	21.3	3.6	3.5	3.6	0.1
2016	60.6	50.3	71.2	20.9	3.7	3.6	3.8	0.2
2017	60.8	50.8	71.2	20.4	3.7	3.5	3.8	0.3
2018	60.7	50.9	70.8	19.9	3.8	3.7	3.9	0.2
2019	60.9	51.6	70.7	19.1	3.8	3.6	3.9	0.3

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」

주 : 1) 15세 이상 인구 중 취업자가 차지하는 비율
 2) 15세 이상 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율

또한 2020년 6월말 현재 우리나라의 18세 이상 60세 미만 성인들의 국민연금 가입이력 분석결과 역시 30대 여성들의 가입이력이 취약한

것으로 나타나고 있다. 즉, 대학 졸업 이후인 27~29세의 국민연금 가입 이력은 여성들이 남성들에 비하여 13개월 높은 것으로 나타나지만, 30대를 지나면서 남성들의 국민연금 가입이력이 여성들의 그것을 앞지르기 시작한다. 부연하면, 고용률 및 국민연금 가입이력을 바탕으로 국민연금의 예상 가입이력을 성·연령별로 구분하여 보았을 경우, 가장 취약한 계층은 30대 중·후반 여성들과 50대 중·후반 여성과 일부 남성 집단일 것으로 파악된다. 이는 국민연금의 예상 가입이력이 낮을 것으로 예상되는 30대 중·후반 여성들과 50대 중·후반 여성과 남성 집단에 의하여 국민연금 가입의 사각지대 문제가 발생하는 것이라고 판단할 수 있다. 또한 저출산⁸²⁾ 및 사회의 양극화 문제를 완화시키기 위한 정책의 대상이 되는 집단 역시 위의 집단이다. 이러한 맥락에서 본 연령층의 국민연금 가입기간을 확대할 수 있는 크레딧인 양육 크레딧 및 실업크레딧이 중요한 역할을 할 수 있다고 판단된다. 이에 본 연구의 주제인 돌봄크레딧만을 고려할 경우, 30대 중·후반 여성을 대상으로 매우 관대한 양육크레딧을 확대한다면, 결혼, 출산, 그리고 자녀 양육 등으로 노동시장에서 이탈하여 비경황 상태 혹은 저임금 근로를 하는 30대 중·후반 여성들의 국민연금 가입이력이 상향될 수 있을 것이라고 판단된다.⁸³⁾

82) 물론 출산율의 제고는 국민연금의 양육 크레딧을 확대하는 것 뿐 아니라 양질의 보육서비스 확대, 휴가정책의 활성화, 그리고 유연한 근로시간 정책 등이 함께 이루어져야 가능할 것이다.

83) 물론 이러한 효과는 독일, 프랑스, 스웨덴, 영국 등과 같이, 자녀 당 3년~4년 + 추가로 지급하는 매우 관대한 양육크레딧 제도를 도입할 경우 기대할 수 있다. 부연하면, 여성들이 양육크레딧과 기타 돌봄크레딧만으로도 연금수급권을 획득할 수 있으며, 이러한 크레딧을 자녀 양육 시 지급하여 크레딧의 인지도를 높이고 국민연금의 가입유인을 제고할 경우 기대할 수 있는 효과이다.

<표 IV-3> 보험료 가입이력 (2020년 6월말 기준 / 단위:개월,명)

연령	구분	사업장 가입자		지역소득 신고자	지역납부 예외자	임의가 입	계
		남	여				
27-29	평균 납부월	남	39	28	19	35	34
		여	53	33	29	53	47
29	가입자 수	남	594,964	48,225	261,622	146	904,957
		여	508,627	45,110	189,035	1,017	743,789
30-34	평균 납부월	남	71	47	34	56	64
		여	83	51	43	78	74
34	가입자 수	남	1,037,007	110,336	247,033	461	1,394,837
		여	709,663	103,184	196,228	8,536	1,017,611
35-39	평균 납부월	남	118	76	55	83	107
		여	119	71	58	95	104
39	가입자 수	남	1,264,472	186,362	202,016	1,227	1,654,077
		여	736,390	175,253	167,325	23,484	1,102,452
40-44	평균 납부월	남	161	101	71	99	145
		여	140	85	66	102	121
44	가입자 수	남	1,230,137	232,472	178,148	2,447	1,643,204
		여	751,466	227,994	140,548	37,101	1,157,109
45-49	평균 납부월	남	204	133	85	111	181
		여	137	93	66	97	120
49	가입자 수	남	1,302,105	331,326	185,446	6,747	1,825,624
		여	888,638	340,080	138,849	59,727	1,427,294
50-54	평균 납부월	남	238	163	92	137	208
		여	134	99	60	93	117
54	가입자 수	남	1,162,370	402,397	168,348	12,823	1,745,938
		여	851,598	432,586	141,814	79,724	1,505,722
55-59	평균 납부월	남	254	192	98	180	224
		여	135	112	58	103	119
59	가입자 수	남	980,403	494,977	145,050	20,333	1,640,763
		여	713,853	538,069	190,358	72,344	1,514,624
계	평균 납부월	남	163	138	62	148	149
		여	118	93	52	97	106
	가입자 수	남	7,571,458	1,806,095	1,387,663	44,184	10,809,400
		여	5,160,235	1,862,276	1,164,157	281,933	8,468,601

자료 : 국민연금공단 내부자료

나. 제도 도입의 효과

양육크레딧 도입 시 제도 도입의 효과는 본 제도 도입의 목적인 “출산율 제고” 및 “연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 완화” 두 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다. 우선, “출산율 제고”는 앞에서 언급하였듯이, 양육크레딧 제도 하나만으로 그 효과가 나타날 수 없다. 부연하면, 출산율은 자녀 당 3~4년 이상의 매우 관대한 양육크레딧과 보육서비스 및 유급 육아휴직 등 다양한 정책들이 시너지 효과를 낼 경우 비로소 제고될 수 있을 것이다.

이에 본 절에서는 “연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 완화” 효과를 중심으로 검토할 것이다. 이 경우, 양육크레딧의 효과는 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 만일 A값 2,356,670원과 소득대체율 44.5%인 2019년 수급을 가정하여 연금액 상향효과를 계산할 경우, 현 제도에서 양육크레딧으로 인하여 12개월의 추가 가입인정이 될 경우 월 26,210원의 연금액 상향효과가 있는 것으로 계산된다. 또한, 동일 조건으로 자녀 당 3년의 추가가입을 인정해주는 양육크레딧을 도입하는 경우 자녀 1인당 월 78,630원의 연금액 상향효과가 있을 수 있다. 이렇게 연금액 상향 효과는 매우 명확하게 나타나고 있다. 또한 수급자 증가 측면에서의 효과 역시 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라서 달라질 것이다. 자녀 당 3년 이상의 양육크레딧을 자녀 양육 당시 지급하는 방안으로 도입한다면 그리고 이를 주 양육자가 받을 수 있도록 한다면, 여성들의 연금수급자가 증가하여 사각지대 완화 효과가 명확하게 나타날 수 있을 것이다. 그러나 자녀 당 6개월 정도의 짧은 추가가입 기간을 양육크레딧으로 제도화할 경우, 적지 않은 예산을 소모하나 수급자 증가라는 사각지대 효과는 매우 미미할 것이라고 예상된다. 이는 현재의 출산크레딧에서 나타나는 출산크레딧의

남성 수급 현상이 반복될 것으로 예상되기 때문이다.

다. 제도 도입 시 쟁점

현 출산크레딧을 확대 강화하여 양육크레딧으로 도입할 경우 가장 큰 쟁점은 예산의 부담이다. 예산 부담을 제외하면, 관대한 양육크레딧의 도입을 반대할 이유는 없을 것이라고 판단된다. 다음의 표는 현재 정치권 및 복지부의 제4차 국민연금종합운영계획에서 언급되고 있는 양육크레딧의 예산 소요액을 정리한 것이다. <표 IV-4>는 현행 출산크레딧에 첫째아에게 6개월의 크레딧을 추가로 지급하는 방안이다. 현 출산크레딧의 운영방식과 4차 재정계산 모형을 가지고 계산한 결과, 경상가 기준 2088년 178,717억원의 예산이 소요되는 것으로 추계결과가 도출되었다.

<표 IV-4> 현행 + 첫째 6개월 (억원)

	경상가	불변가(2019년 기준)
2030	0	0
2040	3,668	2,420
2050	20,504	11,098
2060	56,270	24,984
2070	99,573	36,269
2080	142,193	42,488
2088	178,717	45,578

자료 : 국민연금 내부자료

* 4차 재정계산 모형

다음의 <표 IV-5>는 자녀 당 12개월의 크레딧을 부여하는 정책방안이다. 현 출산크레딧의 운영방식에 추가인정 기간만 조정된 내용이다. 현 출산크레딧의 운영방식과 4차 재정계산 모형을 가지고 계산한 결과,

경상가 기준 2088년 229,755억원의 예산이 소요되는 것으로 추계결과가 도출되었다. 현행 방식에 첫째아 6개월 추가 모형에 비하여 약 51,038억원의 추가 비용이 소요되는 것으로 예상된다.

<표 IV-5> 자녀당 12개월(최대 50개월)

(억원)

	경상가	불변가(2019년 기준)
2030	0	0
2040	3,668	2,420
2050	20,322	10,999
2060	65,614	29,133
2070	123,755	45,077
2080	181,986	54,379
2088	229,755	58,594

자료 : 국민연금 내부자료

* 4차 재정계산 모형

다음의 <표 IV-6 >은 자녀 당 36개월의 크레딧을 부여하는 정책방안에 관한 추계결과이다. <표 IV-6> 역시 현 출산크레딧의 운영방식에 추가인정 기간만 조정된 내용이다. 현 출산크레딧의 운영방식과 4차 재정계산 모형을 가지고 계산한 결과, 경상가 기준 2088년 713,674억원의 예산이 소요되는 것으로 추계결과가 도출되었다. 현행 방식에 첫째아 6개월 추가 모형에 비하여 약 534,957억원의 추가 비용이 소요되는 것으로 예상된다. 본 모형은 현재 독일의 양육크레딧과 동일한 형태로 운영하는 모형으로 관대한 제도이나, 상당히 큰 규모의 예산이 소요되는 것을 알 수 있다.

그러나 예산상의 부담을 고려하기 전에, 우리나라 보다 합계출산율이 높은 독일, 프랑스, 스웨덴 등의 선진국들이 왜 양육크레딧을 이렇게 관대하게 운영하고 있는지 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 한 발

양보하여, 기초연금이 다양한 크레딧의 역할을 대신 한다는 주장을 수용하여도, 기초연금과 소득비례연금을 운영하고 있는 캐나다 역시 CPP에서 상당히 관대한 수준의 양육크레딧을 운영하고 있음을 알 수 있다.⁸⁴⁾

<표 IV-6> 자녀 당 36개월 (한도 없음)

(억원)

	경상가	불변가(2019년 기준)
2030	0	0
2040	3,668	2,420
2050	28,387	15,364
2060	168,810	74,953
2070	363,247	132,310
2080	561,303	167,721
2088	713,674	182,007

자료 : 국민연금 내부자료

* 4차 재정계산 모형

라. 국가 간 비교

3장의 해외사례연구에서 볼 수 있듯이, 양육크레딧은 OECD 대다수의 국가들에서 운영하고 있는 제도이다. 특히, 출산을 제고 및 양육에 대한 가치인정 그리고 여성들의 연금수급권 강화 등 다양한 목적으로 많은 국가들에서 양육크레딧을 운영하고 있다. 다음의 표는 EU 국가들에서 운영하고 있는 양육크레딧의 목적을 정리한 표이다. <표 IV-7>에 의하면, 대다수의 국가들에서 모(母)의 소득보증과 양육비용 보상이 제도의 주요 목적이며, 출산을 제고를 부가적인 목적으로 삼고 있다. 이와 같이 다른 국가들에서도 출산을 제고를 1차적인 목적으로 양육크레

84) 캐나다 CPP의 양육크레딧은 CPP급여 지출의 약 2.3%에 해당하는 금액이다.

닛을 도입하지는 않으며, 양육크레딧의 가장 큰 목적은 양육에 대한 보상 차원으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-7> EU 국가들에서 양육 크레딧의 목적

	출산율 제고	부모됨에 대한 보상 ⁸⁵⁾	양육 비용 보상	모(母) 소득 보증	모(母) 근로 유인	소득 재분배	모(母) 조기퇴직 유인
Austria	V		V V	V V			V
Belgium	V			V V	V		V
Denmark	V		V V				
Finland	V		V V				
France	V V	V	V	V V		V V	V V
Germany	V	V	V	V V	V V	V V	V
Greece	V			V V			V V
Ireland	V		V V				
Italy	V			V V			V V
Luxembourg	V			V V			V
Netherlands	V		V V				
Portugal				V			
Spain				V V			
Sweden	V	V		V V	V V		V
UK	V			V V			V

자료 : OECD(2009)

※ 위의 표에서 V V는 해당 목표가 양육 크레딧의 주요 목적으로 설계된 것이며, V는 부가적인 목적으로 설계된 것이다.

또한 3장에서도 언급한 바와 같이, 소득비례연금제도만을 운영하고 있는 비스마르키안 성격의 국가들에서는 양육크레딧을 포함한 다양한 크레딧들이 매우 관대하게 제도화되고 있다. 뿐만 아니라, 세금 혹은 보험료를 재원으로 하는 기초연금과 보험료 재원의 소득비례연금제도를 함께 운영하는 이중 공적연금체계의 국가에서도 소득비례연금에서 양육 크레딧을 상당히 관대하게 제도화하고 있음을 알 수 있다.

85) 부모됨에 대한 보상과 자녀 양육 비용에 대한 보상은 무급의 돌봄 노동에 대한 가치 현실화로 함께 고려할 수 있다.

마. 양육크레딧 도입의 타당성

앞에서 살펴본 제도 도입의 필요성, 제도 도입의 효과, 소요 자원, 그리고 국가 간 비교라는 네 가지 측면에서의 검토에 의하면, 현 출산크레딧을 확대 강화하는 형태인 양육크레딧의 도입 타당성은 매우 크다고 판단된다. 양육크레딧은 출산을 제고에 직접적인 영향을 미치지 않지만 출산을 제고의 시너지 효과를 낼 수 있는 다양한 정책 방안 중 하나로서 기능하는 제도이기 때문이다. 또한 다양한 사유로 사회 양극화가 심화되는 상황에서 여성 노인들의 심각한 노후빈곤 문제를 조금이라도 완화할 수 있는 제도로서 기능할 수 있을 것이다. 물론, 이는 양육크레딧이 자녀 당 3~4년 씩 제공되는 관대한 제도로 주 양육자에게 제공되도록 설계될 경우에 그 효과를 기대할 수 있을 것이다. 국가 간 비교의 관점에서, 저출산·고령화 및 사회 양극화가 주요 사회문제인 우리나라의 상황을 고려할 경우 현재 국민연금의 출산크레딧은 매우 열악한 수준이라고 판단된다.

다만, 이를 위한 소요 자원을 고려한다면, 관대한 수준의 양육크레딧 도입 필요성이 매우 높음에도 불구하고, 그 도입 가능성은 높지 않을 것으로 예상된다. 특히, 양육 활동 당시 이를 인정해주는 형태로 제도를 도입할 경우, 현 정부의 부담이 매우 커지기 때문이다.

2. 모성크레딧⁸⁶⁾ 도입의 타당성

86) 본 연구는 돌봄크레딧의 도입방안을 제시하는 연구가 아니라, 이러한 돌봄크레딧을 도입하는 것에 대한 타당성의 분석이다. 이에 각 돌봄크레딧의 도입방안을 구체화하지 않았다. 이는 또 다른 논쟁을 야기할 수도 있기 때문이다. 그러나 각 돌봄크레딧의 필요 예산 등의 추계를 위하여 대략적인 도입방안이 필요하여 이를 제시할 것이다.

본 연구에서 모성크레딧의 대략적인 도입방안은 다음과 같다. 크레딧 대상자

가. 모성크레딧 관련 현황

모성크레딧(maternity credits)은 일반적으로 출산전후휴가 기간 동안 모성급여를 받는(maternity benefits)⁸⁷⁾ 여성(혹은 부모)에게 지급되는 크레딧이다. 부연하면, 국가에 따라서 그 운영방식에 차이가 있을 수 있으나, 일반적으로 워킹맘이 자녀 출산으로 출산전후휴가 기간 동안 모성급여를 받는 경우 모성크레딧이 함께 지급되는 형태이다. 현재 국민연금에서는 모성크레딧 제도를 운영하고 있지 않다. 이에, 원칙적으로, 출산전후휴가기간 동안의 국민연금 가입은 노·사 합의 하에 아래 두 가지 방법 중 하나를 선택할 수 있다. 우선, 별도 신고절차 없이 휴가 직전 납입 연금보험료 그대로 납입하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 방법이 여의치 않을 경우, 사업주가 ‘국민연금 납부예외 신고’를 하는 방법이 있다. 이 경우 출산전후휴가기간 동안 연금보험료는 납부하지 않는 대신 수급기간이 줄어들게 된다. 이러한 두 가지 방법들 중, 일반적으로, 사업주들은 출산전후휴가 기간 동안 국민연금의 납부예외를 신청하고 있다. 출산전후휴가 중 국민연금의 납부예외 인정 기간은 우선지원 대상기업 여부에 따라서 달라진다. 우선지원대상기업인 경우 국민연금의 납부예외는 90일(다태아의 경우 120일)까지 가능하며, 우선지원 대상 사업주가 아닌 경우 30일(다태아의 경우 45일)까지 가능하다. 부연하면, 일반적으로, 우선지원 대상 기업이 아닌 경우는 그 규모가 크기 때문에, 사업주가 통상 60일 동안의 급여를 지급하며 이 경우 국민연금 보험료 기여가 이루어지게 된다. 따라서 이 경우 근로복지공

는 모성급여 수급자이다. 크레딧 인정기간은 모성급여 수급기간이며, 인정소득은 모성급여액으로 한다. 이에 인정소득의 상한액은 출산전후휴가 급여액의 상한액인 180만원이 된다.

87) 모성급여는 일반적으로 유·사산급여를 포함하여 지칭하고 있으나, 본 연구에서는 그 의미를 축소하여 출산전후휴가급여에 관련된 내용으로 한정하여 사용할 것이다.

단에서 받는 30일 동안의 출산전후휴가 급여 수급 기간 동안 휴가자들의 국민연금 가입은 납부예외 처리되는 것이다.

<표 IV-8> 출산전후 휴가자의 국민연금보험료 기여 현황

	출산전후휴가자 임금지급		출산전후 휴가자의 연금보험료 기여 현황
	통상임금(회사)	고용보험지원	
우선 지원 대상 사업장 ⁸⁸⁾		90일 (다태아 120일)	90일 납부예외
우선 지원 대상이 아닌 사업장	60일 (다태아 75일)	30일 (다태아 45일)	30일 납부예외

자료 : 근거 자료를 바탕으로 저자 작성

다음의 표는 출산전후휴가 및 육아휴직 현황에 관한 내용이다. 출산 전후휴가 사용자는 전체적인 합계출산율 하락에 의하여, 그 수치가 계속 줄어들고 있다. 2015년 94,590명이었던 출산전후휴가 사용자는 2019년 73,306명으로 2만여 명 가량 줄어들었다. 반면, 육아휴직자 수는 2015년 87,339명이었으나 2019년 105,165명으로 증가하고 있는 추세이다. 이는 육아휴직 사용에 대한 직장 내 문화의 변화 및 남성 육아휴직자의 증가에 기인하는 것으로 예상할 수 있다. 2015년 남성 육아휴직자 수는 4,872명에 불과하였으나, 2019년 22,297명으로 약 5배 가

88) ※ 우선지원 대상기업의 범위(고용보험법 시행령 제12조)

- 제조업은 500명 이하, 광업, 건설업, 운수 및 창고업, 정보통신업, 사업시설관리 및 사업지원 및 임대 서비스업, 전문, 과학 및 기술 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업은 300명 이하, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 200명 이하, 그 밖의 업종 100명 이하의 사업장
- 중소기업법 제2조 제1항 및 제3항의 기준에 해당하는 기업

량 증가한 것으로 나타나고 있다.

이러한 표에서 볼 수 있듯이, 우리나라에서 모성크레딧을 도입할 경우 그 대상자는 1년에 약 7만여 명 수준일 것으로 예상할 수 있다. 그러나 이들 중 우선 지원 대상 사업장에 근무하는 자들에게는 3개월의 모성크레딧을 지급해야 하며, 이들 중 우선 지원 대상 사업장이 아닌 기업에 근무하는 자들에게는 1개월의 모성크레딧만 지급하면 된다.

<표 IV-9> 출산 및 육아휴직 현황

(명, 백만원)

		2015	2016	2017	2018	2019
출산전후 휴가자 수		94,590	89,834	81,093	76,414	73,306
(출산전후 휴가 지원금액)		258,139	247,331	242,598	248,438	260,394
육아 휴직 자 수	계	87,339	89,795	90,122	99,199	105,165
	여성	82,467	82,179	78,080	81,537	82,868
	남성	4,872	7,616	12,042	17,662	22,297
(육아 휴직 지원 금액)	계	619,663	625,243	680,430	839,083	1,067,303
	여성	592,238	585,186	625,270	733,354	893,523
	남성	27,425	40,057	55,160	105,729	173,780

자료 : e- 나라지표

다음의 <표 IV-10>는 전체 및 직장 여성의 분만인원 대비 출산전후 휴가 급여 수급자 현황을 보여주고 있다. 전체 분만 건수 및 직장여성의 분만 건수 그리고 출산전후휴가급여 수급자⁸⁹⁾ 숫자 모두 합계출산

89) <표 >의 출산 및 육아휴직 현황에 있는 출산전후 휴가자 수와 <표 >의 분만인원 대비 출산전후휴가 급여 수급자 현황에 있는 출산전후휴가급여

율의 하락으로 줄어들고 있는 상황이다. 다음의 표에서 알 수 있듯이, 국민연금에서 모성크레딧을 도입할 경우, 타공적연금 가입자 등을 제외하면 전체 분만 인원 대비 약 20% 정도가 모성크레딧의 혜택을 받을 것으로 예상할 수 있다.

<표 IV-10> 분만인원 대비 출산전후휴가 급여 수급자 현황

(단위 : 명, %)

구분	2014년	2015	2016	2017	2018
전체 분만 건 수	425,664	434,169	404,703	358,285	327,119
직장여성 분만인원1) (전체 분만 건수 대비 직장여성 분만 인원)	114,811 (27%)	120,450 (27.7%)	114,689 (28.3%)	103,946 (29%)	99,904 (30.5%)
출산전후휴가급여 수급자 2) (전체 분만 건수 대비 출산급여 수급자)	88,756 (20.8%)	95,258 (21.9%)	90,469 (22.4%)	81,708 (22.8%)	77,062 (23.6%)
비율 3)	77.3	79.1	78.9	78.6	77.1

자료: 국민건강보험공단 자료를 바탕으로 저자 작성

- 1) 건강보험의 직장여성 분만인원 현황, 공무원 및 교원제외
- 2) 유·사산 포함
- 3) 직장여성 분만인원 중 출산전후휴가급여 수급자 비율

나. 제도 도입의 필요성

앞 절에서 언급되었듯이, 현재 국민연금에서는 모성크레딧 제도가 없다. 이에 출산전후휴가를 이용하는 대다수의 직장 여성들은 자녀 출산

수급자 수에서의 차이는 유·사산 포함 여부에 의하여 발생하고 있다.

후 짧게는 1개월에서 길게는 4개월(다태아 출산 시)까지 국민연금의 납부예외자가 된다. 그 결과 향후 노령연금 수급 시 금액의 차이는 크지 않더라도 손해를 볼 수 있는 것이다. 만일, 이러한 직장 여성들이 출산을 하지 않고 계속 직장생활을 했다면, 발생하지 않았을 불이익인 것이다.

출산은 사회적으로 매우 가치있는 행위이다. 그러나 2019년 현재 우리나라의 합계 출산율은 0.92명으로, 이는 OECD 국가들 중 가장 낮은 수치이다. 우리나라의 출산율이 이렇게까지 낮은 원인은 다양할 수 있으나, 우리나라의 출산 및 양육환경이 만족스럽지 않기 때문일 것이다. 즉, 임신을 한 순간부터 출산 후 어린 자녀를 양육하는 시간들 그리고 이들이 대학에 입학하고 직장에 들어가기까지 매 순간들이 개인의 행복이라기 보다 전쟁이라고 인식되기 때문일 것이다. 그러나 국가차원에서 저출산 고령화는 한 국가의 매우 심각한 사회문제이다. 이에 출산율이 낮은 국가들은 출산율을 제고하기 위하여 천문학적인 예산을 가지고 다양한 정책을 입안하고 있다.

모성크레딧은 이러한 출산이라는 사회적 행위에 가치를 인정해 줄 수 있는 정책 방안 중 하나일 수 있다. 그러나 모성크레딧은 매우 미미한 수준의 출산율 제고 정책들 중 하나이다. 이에 모성크레딧을 도입한다고 출산율이 증가하지 않을 것이다. 출산율 제고를 위한 국가의 정책들이 계속 성공하지 못한다면, 모성크레딧을 도입하여도 출산율은 감소할 수 있다. 다만, 임신 및 출산 그리고 자녀 양육 과정에서 최소한 개인이 손해를 본다는 생각이 들지 않도록 해야 하며, 이러한 맥락에서 모성크레딧의 도입이 필요하다고 판단된다.

다. 제도 도입의 효과

모성크레딧 도입의 효과 역시 출산에 대한 가치인정 및 사각지대 해소 효과 두 가지 차원으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 우선, 출산에 대한 가치 인정의 맥락에서 찾을 수 있는 모성크레딧의 효과는 다음과 같다. 모성크레딧의 도입 효과는 양육크레딧의 그것과 유사하나 출산전후 휴가기간이 짧기 때문에 그 효과가 적을 것이다. 즉, 양육크레딧의 목적 및 효과를 모(母)의 소득보증, 양육비용 보상, 그리고 부가적으로 출산을 제고라고 제시하고 있듯이(OECD, 2009), 모성크레딧 역시 출산에 대한 가치 인정 차원에서 모(母)의 소득보증 효과가 미미하지만 발생할 수 있을 것이다.

다음으로 모성크레딧의 도입으로 연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소의 효과 역시 미미하지만 발생할 것으로 기대된다. 현재의 국민연금 출산크레딧과 유사한 형태로 운영하고 2019년 수급을 가정할 경우⁹⁰⁾, 3개월 간 모성크레딧 혜택을 받은 수급자의 연금액은 약 6,550원 인상 효과가 있을 것으로 예상된다. 또한 최대 4개월의 모성크레딧 도입으로 인하여 노령연금의 수급권을 획득할 수 있는 수급자도 발생할 수 있을 것이다.

라. 제도 도입 시 쟁점

새로운 크레딧 제도를 도입할 경우 예상되는 가장 큰 어려움은 예산 및 제도 도입 시 형평성의 문제가 될 것이다. 예산의 문제는 그 크기 뿐 아니라, 누가 그 예산을 부담할 것인가의 문제가 복합적으로 얽혀있다. 그리고 형평성의 문제는 본 제도의 혜택을 받을 사람들과 그렇지 못한 사람들 사이에서 발생하게 될 것이다.

우선, 모성크레딧을 도입할 경우, 예산은 모성급여에서 부담하는 것

90) 2019년 A값 2,356,670원과 소득대체율 44.5%를 가정하여 계산할 경우임

이 일반적이다. 독일, 프랑스 등 선진국들의 연금 크레딧 제도들 중, 실업, 질병, 모성 등에 관한 급여를 받는 기간 동안 제공되는 크레딧의 예산은 일반적으로 관련 급여 제공자가 부담하고 있다. 이러한 급여는 근로자들이 불가피한 사유로 근로를 할 수 없는 경우 그들에게 사업주를 대신하여 임금을 지급하는 제도이다. 따라서 근로복지공단 등 관련 급여 제공자가 근로자의 임금에서 부담하고 있는 사회 보험료를 부담하는 것은 당연하다고 판단된다. 다만, 불가피한 사유로 모성급여에서 이를 감당할 수 없는 경우 국가가 세금으로 부담할 수도 있을 것이다.

다음의 표는 국민연금에서 모성크레딧을 도입할 경우 필요 예산을 추정한 내용이다. 본 추정치는 현재 실업크레딧의 운영방식으로 제도를 운영할 경우를 가정하여 계산한 것으로, 2019년 기준 대략 356억원 정도가 소요될 것으로 예상된다. 다만, 이는 출산전후휴가자 수, 출산전후휴가 급여액 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 356억원 보다 감소할 것으로 예상된다. 즉, 출산전후휴가자에는 국민연금 가입자 뿐 아니라 타공적연금 가입자도 포함될 수 있으며, 출산전후휴가 급여액은 상한액 180만원을 기준으로 계산하였으나 통상임금이 180만원이 안되는 근로자도 있을 수 있다. 또한 지급 개월 수는 대기업의 경우 60일은 회사에서 임금을 받게 되므로 이 경우 1개월만 출산전후휴가 급여를 받게 되어 이 역시 줄어들게 될 것이다. 또한 전체적으로 합계출산율이 떨어지고 있는 상황이기 때문에, 전체 출산전후휴가자 수가 줄어들거나 유지될 것으로 예상된다.

<표 IV-11> 모성크레딧 예산 추정

<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 출산전후휴가자 수 : 73,306명 • 2019년 출산전후휴가 급여액 : 통상임금의 100%(상한액 180만원) • 2019년 보험료 지원 형태 운영 가정 $: 73,306 \times 162,000\text{원} \times 3\text{개월} = \mathbf{35,626,716,000\text{원}}$ <p>※ 위의 계산은 출산전후휴가자 수, 출산전후휴가 급여액 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상</p>
--

자료 : 저자 작성

다음으로 모성크레딧 도입 시 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 즉, 모성크레딧은 출산이라는 사회적으로 매우 가치있는 행위에 대한 가치 인정 및 이에 대한 보상을 목적으로 운영되는 제도이다. 그러나 2019년 말 기준 이러한 모성크레딧 대상자는 전체 출산자 중 약 23%에 해당한다. 모성크레딧의 설계를 어떻게 하느냐에 따라 달라질 수 있으나, 일반적으로 모성크레딧은 직장 여성들만 혜택을 받을 수 있는 급여이므로 이에 대한 형평성의 문제가 제기될 수 있을 것이다. 물론, 그 재원을 사업주와 근로자가 부담하는 고용보험에서 부담한다면 이러한 형평성의 문제는 많이 완화될 수 있을 것이다.

마. 국가 간 비교

다음의 표에서 볼 수 있듯이, 대다수 유럽 국가들에서 모성크레딧을 제도화하고 있다. 다만, 자녀 당 4년의 매우 관대한 양육크레딧을 제도화하고 있으며, 여성 고용율이 76%(남성 79%)로 성별 격차가 매우 적은 스웨덴은 모성크레딧을 별도로 운영하고 있지 않다.⁹¹⁾ 또한 프랑스

의 경우 퇴직연금인 ARRCO & AGIRC에서도 모성크레딧을 제도화하고 있다. 물론 ARRCO & AGIRC는 퇴직연금임에도 불구하고 공적연금화되어 있는 제도이기 때문에 다양한 공적연금의 속성을 가지고 있는 특성이 있기 때문이다.

<표 IV-12> 유럽 국가들의 모성크레딧 운영 현황

국가	모성크레딧
오스트리아	모성급여(Wochengeld) 수급 기간은 모성크레딧 인정
벨기에	모성휴가 기간은 연금 계산 시 근로 기간으로 간주 크레딧 인정 소득은 이전 해 급여 수준
사이프러스	모성 휴가 및 부모휴가 기간 동안 모성크레딧 인정
체코	모성휴가 기간은 연금 가입기간으로 인정
핀란드	• 소득비례연금 부모급여(parenthood allowance) 수급 시, 크레딧은 연령에 관계없이 연금지급률을 연간 총소득의 1.5%로 계산
독일	모성급여 수급기간은 크레딧으로 인정 (Anrechnungszeiten)
프랑스	• 소득비례연금 (RGAVTS) 모성급여 수급기간은 크레딧 인정 • 퇴직연금 (ARRCO & AGIRC) 모성급여 수급기간은 크레딧 인정
이탈리아	5개월의 모성휴가 기간은 모성크레딧 인정
영국	26주의 모성급여 수급 기간은 NI 크레딧 인정

자료 : Monticone, C., Ruzik, A., & Skiba, J., 2008 ; MISSOC 등을 참고로
저자 작성

91) 스웨덴의 제도를 보다 상세히 검토해야 하겠으나, 매우 관대한 유급휴가제도에
기안할 수도 있을 것이다.

마. 모성크레딧 도입의 타당성

본 절에서는 앞에서 살펴본 모성크레딧 제도관련 현황, 제도 도입의 필요성, 제도 도입의 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교를 중심으로 모성크레딧 도입의 타당성을 검토할 것이다.

현재 국민연금에서는 모성크레딧을 제도화하고 있지 않다. 그러나 대다수 선진국에서는 양육크레딧 뿐 아니라 모성크레딧 역시 제도화하고 있다. 2019년 현재 우리나라의 합계출산율은 0.92명으로 OECD에서 가장 낮은 국가인 반면, 2017년 현재 노인 빈곤율은 43.8%로 OECD 국가들 중 가장 높게 나타나고 있다(OECD, 2019). 이러한 상황에서 출산에 대한 가치인정 및 모(母)의 노후소득보장을 위하여 모성크레딧의 도입 필요성은 매우 크다고 판단된다. 다만, 최대 4개월 정도 가입 인정을 해주는 모성크레딧 하나만을 도입할 경우, 이를 연금 수급권으로 연결시키지 못하는 경우가 발생할 수 있을 것이다. 부연하면, 모성크레딧을 추가하여도 노령연금을 수급하기 위한 최소가입기간인 120개월을 채우지 못하여 이를 일시금으로 수급하는 경우가 발생할 수 있을 것이다. 이에, 여성 국민연금 수급권 확대의 맥락에서 논의할 경우, 모성크레딧 뿐 아니라 관대한 양육크레딧이 함께 확대 강화될 필요가 있을 것이다.

앞서 살펴본바와 같이, 모성크레딧의 대상자는 매년 7만 여명 정도가 될 것으로 예상된다. 또한 모성크레딧의 인정 소득은 상한액이 180만원이며 인정기간은 1개월에서 다태아의 경우 최대 4개월이 될 것으로 예상된다. 이러한 이유로 매년 예상 소요액은 그리 크지 않기 때문에, 양육크레딧과 비교할 경우, 예산의 문제는 큰 쟁점이 안 될 수 있다. 또한 직장 여성들만 받을 수 있다는 점에서, 직장 여성들과 비직장 여성

들 간 형평성의 문제가 제기될 수도 있을 것이다. 그러나 직장 여성들은 소득 및 국민연금 가입에서의 불이익을 감수하고 사회적으로 매우 가치있는 행위인 출산을 하는 것이기 때문에, 국민연금 가입에서의 불이익이라도 최소화해주는 것이 당연하다고 판단된다. 또한 이 경우 모성크레딧의 예산을 고용보험에서 부담한다면, 이러한 형평성 문제는 해소될 수 있을 것이라고 판단된다.

3. 노인돌봄크레딧⁹²⁾ 도입의 타당성

가. 노인돌봄크레딧 관련 현황

현재 국민연금에서는 노인돌봄크레딧을 제도화하고 있지 않다. 이러한 노인돌봄크레딧을 제도화하고 있는 대표적인 국가로는 독일이 있다. 노인돌봄크레딧은 일반적으로 비공식 돌봄자인 가족이 부모 등을 부양할 경우, 돌봄을 수행한 가족에게 국민연금의 추가 가입인정의 혜택을 주는 제도이다. 따라서 국민연금에서 노인돌봄크레딧을 도입한다면, 노인장기요양보험 내 가족요양보호제도를 활용하여 가족을 돌보고 있는 비공식 돌봄자들에게 노인돌봄크레딧을 제공할 수 있을 것이다. 이에 관한 제도들을 살펴보면 다음과 같다.

현재 노인장기요양보험제도에 의하면, 부모님 등 가족이 노인장기요

92) 본 연구는 돌봄크레딧의 도입방안을 제시하는 연구가 아니라, 이러한 돌봄크레딧을 도입하는 것에 대한 타당성의 분석이다. 이에 각 돌봄크레딧의 도입방안을 구체화하지 않았다. 이는 또 다른 논쟁을 야기할 수도 있기 때문이다. 그러나 각 돌봄크레딧의 필요 예산 등의 추계를 위하여 대략적인 도입방안이 필요하여 이를 제시할 것이다.

본 연구에서 노인돌봄크레딧의 대략적인 도입방안은 다음과 같다. 크레딧 대상자는 현 노인장기요양제도의 가족요양보호사이다. 크레딧 인정기간은 가족요양보호사로 활동한 전 기간이다 (다만 생애 최대 10년으로 제한). 인정소득은 2020년 현재 가족요양보호사 급여 수준인 370,000원으로 한다.

양보험의 도움이 필요할 경우 신청을 통하여 등급심사를 받을 수 있다. 등급심사 결과에 따라 1~5등급이 나오면 재가 방문 요양보호사가 집으로 방문해 부모님 등의 일상생활을 도와준다. 그러나 외부 요양보호사로부터 도움을 받는 대신 일정한 자격요건을 충족한 가족이 부모님을 돌볼 수도 있다. 이때 건강보험공단은 돌봄을 제공하는 가족을 가족요양보호사로 인정한 후, 노인장기요양보험료에서 책정한 요양보호사 비용의 일부를 가족요양보호사에게 지급해 준다. 그러나 일반 요양보호사가 아닌 가족이 돌보는 가족요양보호사의 경우 실제 돌봄을 수행한 시간과 관련 없이 하루 1시간, 한 달 최대 20일만 인정해준다. 예를 들어 가족요양보호사는 하루에 1시간 혹은 그 이상 부모님을 돌보아도 1시간만 건강보험공단에 보험료 지급을 청구할 수 있다. 2020년 현재 가족요양보호의 시간 당 시급은 일반요양보호사보다 높은 18,500원으로 월 37만원 정도 받을 수 있다.

가족요양보호사의 조건은 다음과 같다. 첫째는 부모님 등 돌봄을 받을 가족이 장기요양보험에 의해 1~5등급에 해당하는 등급을 받아야 한다. 둘째, 가족이 직접 가족요양보호사를 하기 위하여 요양보호사 자격증이 있어야 한다. 여기서 가족의 범위는 수급자의 배우자, 직계혈족 및 형제자매, 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매로 규정하고 있다. 셋째, 가족이 수급자와 같은 집에 거주할 필요는 없다. 다만, 가족요양보호사는 건강보험 직장가입자로서 월 160시간 미만(장기요양기관 업무 포함)으로 근로활동을 해야 한다. 마지막으로 장기요양기관에 요양보호사로 등록해야 한다. 건강보험공단은 가족요양보호사의 급여를 개인에게 직접 지급하지 않는다. 건강보험공단은 장기요양기관을 통하여 가족관계 및 가족요양 내용을 검토한 후, 이에 해당하는 금액을 장기요양기관을 통해 가족요양보호사에게 지급하게 된다.

다음의 <표 IV-13>은 가족요양보호사 수 및 해당 노인장기요양 서비스

스 수급자 수의 추이를 나타내고 있다. 2008년 2,651명에서 시작한 가족요양보호사는 그 수가 급증하여 2019년 65,297명으로 증가하였다. 2020년 1월 기준 전체 방문요양수급자가 321,021명임을 감안할 경우, 방문요양 수급자 가운데 약 20%가 가족요양보호사를 통하여 방문요양을 받고 있는 것이다(양난주 외, 2020).

<표 IV-13> 가족요양보호사 수 및 해당 노인장기요양 서비스 수급자

연도	가족요양보호사	수급자
2019년	65,297	67,091
2018년	55,087	56,872
2017년	48,073	49,532
2016년	43,152	44,382
2015년	40,072	41,139
2014년	38,709	39,710
2013년	40,278	41,294
2012년	40,970	41,909
2011년	45,110	46,160
2010년	43,087	43,822
2009년	26,217	26,774
2008년	2,651	2,689

자료 : 건강보험공단 통계연보

또한 가족요양보호사와 수급자와의 관계를 살펴보면, 자녀 및 손자녀가 전체의 44.2%로 가장 많았으며, 배우자가 34.5%로 많은 비중을 차지하고 있다. 그리고 며느리 및 사위가 전체의 18.0%로 높게 나타나고 있다. 이렇게 수급자와의 관계를 보여주는 <표 IV-14>를 활용하여 노인돌봄크레딧 수급자 수를 추정할 수 있다. 즉, 다음의 표를 이용하여 노인돌봄크레딧 도입 시 국민연금 가입이라는 연령 조건에 해당되는 사람들을 추정해볼 수 있다. 일반적으로 배우자 및 부모는 국민연금 가입 연령 이상일 확률이 높기 때문에, 자녀, 며느리, 형제자매, 및 기타를 합치면 전체의 약 64.6%가 노인돌봄크레딧 대상자라고 볼 수 있다. 이

러한 규모로 추정해 볼 경우, 현재 노인돌봄크레딧 대상자는 약 4만2천여 명 정도인 것으로 예상된다.

<표 IV-14> 가족요양보호사와 수급자와의 관계('20년 1월 지급기준)

수급자 (명)	가족요양보호사 (명)	관계	지급건수 (건)	비율(%)
68,349	65,687	계	70,370	100
		자녀(손자며)	31,125	44.2
		배우자	24,273	34.5
		며느리(사위)	12,636	18.0
		형제자매	1,524	2.2
		부모	630	0.9
		기타	182	0.2

자료 : 양난주 외, 2020 재인용

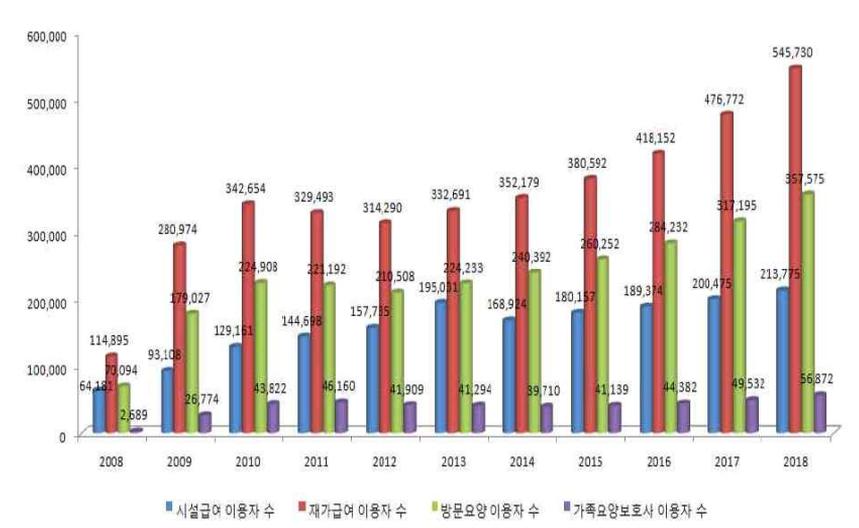
나. 제도 도입의 필요성

노인돌봄크레딧 도입의 필요성은 돌봄노동의 사회적 가치 인정 및 가족요양보호사들의 노후소득보장 강화로 요약할 수 있다. 복지제도의 맥락에서 노인 돌봄은 개인들의 사적영역 혹은 개인이 전적으로 책임져야 할 행위로 간주되었다. 그러나 1990년대 이후 저출산 현상이 심화되어 여성노동력의 활용이 불가피해지고 있는 반면, 인구학적 관점에서 고령화가 심화되면서 기존에 여성의 역할로 간주되었던 돌봄노동이 사회적 이슈로 부각되었다. 이러한 전 세계적 흐름 속에서 우리나라 역시 2008년에 독일, 일본 등에 이어 노인장기요양보험을 도입하였다.

노인 돌봄을 포함한 모든 돌봄노동은 아직까지 사람이 직접 수행해야 하는 사람 중심의 대인서비스이다. 이에 노인장기요양제도를 포함한 모든 돌봄 서비스에서는 돌봄 행위자가 가장 중요한 핵심 요소가 된다. 즉, 돌봄노동의 사회화가 제대로 제도화되기 위하여, 적정한 수의 숙련

된 돌봄인력이 가장 중요한 요소 중 하나가 된다. 그러나 돌봄 인력의 부족 뿐 아니라 가족 이외 타인의 돌봄을 거부하는 경우 등 다양한 이유로, 가족에 의한 돌봄은 여전히 주요한 영역으로 남게 된다. 이러한 이유로, 다음의 <그림 IV-1>에서 볼 수 있듯이, 가족요양보호사 이용자 수는 증감을 반복하나 장기적으로는 증가 추세를 보여주고 있다.⁹³⁾

<그림 IV-1> 장기요양급여 이용자 현황



이러한 상황에서 가족들에 의한 돌봄노동의 가치 역시 인정해주고 이를 조금이나마 보상해줄 수 있는 방법들 중 하나가 이들에게 노인돌봄 크레딧을 제공하는 것이다. 집안에 돌봄을 필요로 하는 가족이 있으며 가족에 의하여 그 수발이 이루어져야 하는 경우, 돌봄 제공자는 소득활동을 할 수 없을 뿐 아니라 본인의 삶 전체를 희생해야 하는 상황이 될

93) 물론, 이는 돌봄의 사회화에 역행하는 따라서 돌봄노동을 가족의 부담으로 다시 전가하는 현상이라는 비판을 받기도 한다. 그러나 본 연구에서는 이러한 비판을 논외로 한다.

수도 있다. 그 결과 돌봄 제공자가 돌봄을 받아야 하는 시기가 될 경우, 돌봄 제공자는 다시 노후빈곤의 위험에 처할 확률이 매우 높게 될 수 있다. 이러한 맥락에서 독일 등의 국가들은 가족을 위한 돌봄의 이유로 국민연금에 가입할 수 없는 자들에게 노인돌봄크레딧을 제공하여, 이들에 의해 수행된 돌봄노동의 가치를 인정하고 이들의 노후소득을 보장하고 있는 것이다.

다. 제도 도입의 효과

노인돌봄크레딧 도입의 효과는 연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소의 효과와 제도 도입의 필요성에서 언급된 돌봄노동의 사회적 가치를 인정해주는 효과 두 가지로 나누어서 볼 수 있다.

첫째, 노인돌봄크레딧 도입 시 연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소의 효과이다. 이러한 사각지대 해소의 정확한 효과를 검토하기 위해서는 노인돌봄크레딧 대상자들의 국민연금 이력을 분석하여야 할 것이다. 그러나 전체 가족요양보호사들의 개인정보를 알 수 없을 뿐 아니라 기타 다양한 이유로 현재 이들의 국민연금 이력 자료를 분석하는 것은 불가능하다. 이에 2차 자료를 활용하여 이들의 대략적인 국민연금 이력을 추론하여 사각지대 해소 효과를 살펴볼 것이다. 다음의 <표 IV-15>는 양난주 외에 의하여 이루어진 가족요양보호사 설문조사 내용이다. 양난주 외(2020)의 연구에서는 가족요양보호사 1,000명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이들의 이전 그리고 현재의 직업력은 다음과 같다. 이들 중 전일제 임금근로의 경력이 있는 자들은 약 21%로 200명으로 조사되었다. 그리고 이들 중 약 15%는 단시간 임금근로의 경력이 있다. 자영업의 경력까지 고려할 경우, 가족요양보호사들 중 약 53% 정도는 국민연금의 가입이력이 있을 수 있다고 추정할

수 있다. 또한 이들 중 약 30%는 현재도 가족요양 이외의 다른 경제활동을 하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 IV-15> 가족요양보호사 노동이력

		응답자 수 (명)	%
이전 직업 종류	전일제 임금근로	201	21.0
	단시간 임금근로	144	15.0
	자영업	170	17.7
	가사노동	174	18.1
	직업 없음	200	20.9
	기타	70	7.3
	전체	959	100
가족 요양 외 다른 일	예	299	31.0
	아니오	664	69.0
	전체	963	100
다른 일 종류	전일제 임금근로	4	1.3
	단시간 임금노동	66	23.0
	개인사업자 하루 8시간 이상	8	2.6
	개인사업자 하루 8시간 미만	15	5.0
	장기요양기관 요양보호사	173	59.0
	기타	27	9.1
	전체	293	100

자료 : 양난주 외, 2020 재인용

위의 표에서 볼 수 있듯이, 이들 중 약 50%는 노동시장에 참여한 이력이 없는 자들로 당연히, 이들은 국민연금의 가입이력 역시 없는 자들일 가능성이 높다. 따라서 노인돌봄크레딧을 도입한다하여도 이들이 국민연금의 최소가입 기간인 120개월을 채울 수 있을 가능성은 그리 높지 않다고 판단된다. 또한 가족요양보호사들과 급여 수급자와의 관계를 보면, 이들 중 약 35.4%는 배우자 혹은 부모의 관계로 이들은 국민연금 수급 연령일 가능성이 높다. 이에 양난주 외(2020)의 설문조사 대상자들의 평균 연령은 64세로 조사되었으며, 전체 가족요양보호사 대다

수의 연령은 50대에서 70대까지 상당히 고령층일 것으로 예상된다. 이러한 정황을 가지고 판단한다면, 노인돌봄크레딧 도입 시 연금액이 증가하거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소 효과는 그리 크지 않을 것으로 예상된다.

둘째, 돌봄노동의 사회적 가치를 인정해주는 효과이다. 앞에서 살펴 보았듯이, 노인돌봄 및 아동양육 등의 돌봄노동은 개인의 책임으로 간주되었다. 그러나, 국가에 따라서 차이가 있을 수 있으나, 이러한 돌봄 노동은 1990년대 이후 저출산·고령화의 심화로 사회화되기 시작하였다. 특히, 노인돌봄의 측면에서는 저출산·고령화가 심각한 국가들인 독일과 일본을 위시로 노인장기요양보험제도가 제도화되면서 노인돌봄에 관한 돌봄노동의 사회화가 제도화되기 시작하였다. 우리나라 역시 2008년 노인장기요양보험을 도입하며, 이를 제도화하기 시작하였다. 이러한 돌봄 서비스의 시작 자체가 돌봄노동의 사회적 가치를 인정해주며 이를 사회화하려는 시도로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 돌봄노동의 사회화에도 불구하고, 가족에 의한 돌봄은 부분적으로 지속되고 있다. 노인장기요양보험에서도 전체 재가서비스 이용자 수(545,730명) 대비 가족요양보호사 이용자 수(56,872명)를 볼 경우, 재가서비스 이용자들 중 약 10% 이상은 가족요양보호를 받고 있는 것이다. 특히, 가족요양을 받으며 다른 재가서비스를 추가로 받을 수 있다는 점을 고려할 경우 그 비중은 더욱 높아질 것으로 예상된다. 그리고 이러한 수치는 미미하지만 증가 추세에 있다. 따라서 이러한 가족요양보호사들에게 노인장기요양보험이 소정의 임금을 지급할 뿐 아니라 이들에게 국민연금에서 노인돌봄크레딧을 제공해준다면, 이들의 돌봄노동에 대한 가치 인정이 미약하지만 이루어질 수 있다고 생각된다.

라. 제도 도입 시 쟁점

노인돌봄크레딧 도입 시 예상되는 쟁점은 예산문제와 제도 설계 시 형평성의 문제가 제기될 수 있을 것이다.

첫째, 노인돌봄크레딧 도입 시 예산을 누가 부담하느냐의 문제이다. 일반적으로 공적연금에서는 질병, 실업, 돌봄 등 불가피한 사유로 연금에 가입하지 못한 기간 동안 크레딧을 제공하여 이들의 노후소득보장을 강화해주고 있다. 특히, 이러한 경우 각각의 크레딧은 이들이 수급하고 있는 급여들(질병급여, 실업급여, 돌봄급여 등)에 연계하여 지급하고 있으며, 각 급여제공 기관에서 공적연금의 크레딧에 대한 예산도 부담하고 있다. 이는 각 급여의 성격이 이들의 임금을 대신하는 소득보장의 성격이므로, 이들의 임금에 자동적으로 부여되었던 공적연금의 보험료를 대신 기여해주어야 하는 형태로 이해할 수 있다. 이러한 특성을 고려한다면, 국민연금에서 노인돌봄크레딧을 도입할 경우, 그 예산은 당연히 노인장기요양보험에서 부담하는 것이 타당할 것이다. 그러나 사회보험 형태로 운영 중인 현 노인장기요양보험에서 노인돌봄크레딧의 예산을 부담하기는 보험료 인상 등의 부담으로 쉽지 않을 것이라고 판단된다.

다음의 표는 노인돌봄크레딧을 현 실업크레딧과 유사한 형태로 운영할 경우, 가족요양보호사 수 및 지급 개월 수 등의 최대치를 추정하여 계산한 예산액이다. 다음의 계산에 의하면, 1년에 약 168억 원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상된다.

<표 IV-16> 노인돌봄 예산 추정

<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 가족요양보호 통한 급여 수급자 수 : 65,297명 • 2019년 연령 등을 고려한 예상 노인돌봄 대상자 수 : 42,000명 • 2019년 가족요양보호사 급여액 : 370,000 • 2019년 보험료 지원 형태 운영 가정 : 42,000 x 33,300원 x 12개월 = 16,783,200,000원 <p>※ 위의 계산은 가족요양보호사 수 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상</p>

자료 : 저자 작성

둘째, 제도 설계 시 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 이는 두 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다. 우선 첫째는 노인돌봄 수급자들의 높은 연령으로 인하여, 대상자들 중 대략 과반수 혹은 그 이상은 국민연금 크레딧의 혜택을 받을 수 없는 연령이 될 것이라고 예상되기 때문이다. 부연하면, 동일한 조건으로 가족요양보호사로 돌봄노동을 수행함에도 불구하고, 연령 차이에 의하여 국민연금 가입연령 이상의 가족요양보호사들은 노인돌봄크레딧의 혜택을 받을 수 없기 때문이다. 둘째, 가족요양보호사들에게만 노인돌봄크레딧을 제공할 경우 야기될 수 있는 형평성의 문제이다. 이는, 똑같은 조건에서 가족에게 돌봄을 제공함에도 불구하고, 요양보호사 자격이 있고 없음에 따라 혜택 여부가 결정되기 때문이다. 그러나 일반적으로 공적연금에서 크레딧을 제공하는 경우, 다양한 급여 수급자를 대상으로 지급함으로써 수급자 선정에서 발생할 수 있는 문제들을 최소화하고 있다. 부연하면, 연금 크레딧에서는 수급자 선정의 문제가 가장 중요한 이슈 중 하나이기 때문에, 일반적으로, 다양한 급여 수급자들을 크레딧 수급자로 타게팅하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이에 대한 형평성의 문제가 제기될 수 있으나, 수급자 선정 시 발생할 수 있는 다양한 문제를 최소화하기 위하여 감수할 수 밖에

없다고 판단된다. 또한 이러한 문제는 제도 도입을 본격적으로 논의할 때, 도입방안의 설계에서 본격적으로 검토해야 할 것이다.

마. 국가 간 비교

3장의 해외사례에서 볼 수 있듯이, 노인장기요양보험과 연계되어 노인돌봄크레딧을 제도화하고 있는 국가는 독일이 대표적이다. 일본 역시 우리나라의 노인장기요양보험에 해당하는 개호보험을 운영하고 있다. 그러나 일본의 개호보험에서는 도서산간지역의 홈헬퍼 유자격자에게만 가족돌봄에 대한 개호급여(가족돌봄 제공자에게 현금을 지급)를 제한적으로 지급하고 있다. 그리고 이와 별도로 가족을 위한 개호위로금을 창설하였다. 즉, 일본에서는 개호보험이 있음에도 노인돌봄크레딧을 제도화하고 있지 않다. 그러나 그 이유 중 일부는 일본 공적연금의 특성에서 찾을 수 있을 것이다. 일본의 공적연금은 1인 1연금 형태의 기초연금과 임금근로자 대상의 소득비례연금인 후생연금으로 이루어져 있다. 이에 연금수급연령 이상인 대다수의 남성과 여성은 기초연금을 수급할 수 있다. 이러한 이유로 일본에서는 소득비례연금 중심의 국가들에서 제도화하고 있는 다양한 크레딧 제도를 운영하고 있지 않다고 판단된다.

이러한 맥락에서 볼 경우, 현재 우리나라의 국민연금에서 노인돌봄의 도입은 그 타당성이 크지 않다고 판단된다. 즉, 현재 우리나라의 공적 연금은 국민연금과 기초연금의 이중구조로 되어 있다. 물론, OECD는 기초연금을 공공부조로 간주하고 있으나, 65세 이상 인구의 70%에게 지급하고 있는 기초연금과 국민연금의 이중구조라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 이중구조 연금체계를 가지고 있는 국가들의 소득비례연금에서는 관대한 양육크레딧 정도만 제도화하고 있다. 이러한 측면에서 국

민연금에서 노인돌봄크레딧을 도입하는 것에 대한 타당성은 그리 높지 않다고 판단된다.

바. 노인돌봄 도입의 타당성

앞에서 살펴본 노인돌봄크레딧 제도관련 현황, 제도 도입의 필요성, 제도 도입의 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교 중심으로 노인돌봄크레딧 도입의 타당성을 검토할 것이다.

현재 국민연금에서는 노인돌봄크레딧을 제도화하고 있지 않다. 그러나 현 상황에서 노인돌봄크레딧 도입의 타당성은 크지 않다고 판단된다. 즉, 노인돌봄크레딧 도입의 필요성은 노인돌봄이라는 돌봄노동의 가치 인정이라는 명목적 이유에만 한정할 수 있다고 판단되기 때문이다. 또한 앞에서 살펴보았듯이, 이들의 과거 노동시장 이력 및 이들의 높은 연령대 등을 기초로 추정해볼 경우, 노인돌봄크레딧 도입 시 사각지대 해소라는 제도 도입의 효과 역시 크지 않을 것으로 예상된다. 다만, 가족요양보호사들의 낮은 급여수준 및 이들의 높은 연령대로 인하여 소요 예산의 규모는 크지 않을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고, 제도 도입 효과의 불확실성 등으로 노인돌봄크레딧 도입은 돌봄크레딧 도입의 우선순위에서 후순위에 배치하는 것이 타당할 것이다.

4. 장애인돌봄크레딧⁹⁴⁾ 도입의 타당성

가. 장애인돌봄크레딧 관련 현황

장애인돌봄크레딧 역시 일반적으로 장애인들이 수급하는 급여와 연계하여 크레딧을 제공하고 있다. 즉, 장애관련 급여 수급자를 돌보는 가족에게 장애인돌봄크레딧을 지급하는 것이다. 이에 본 절에서는 우리나라의 장애관련 급여의 현황을 먼저 검토한 후, 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성에 관하여 논의할 것이다.

우리나라에서 지급하고 있는 장애 관련 급여는 크게 장애인연금, 장애수당, 그리고 장애아동수당으로 나누어 볼 수 있다. 장애인연금과 장애수당의 대상자는 18세 이상 65세 미만의 장애인을 대상으로 하는 반면, 장애아동수당은 18세 미만 아동장애인을 대상으로 하고 있다는 차이가 있다. 그러나 장애인연금은 중증장애인을 대상으로 하고 있으며 장애수당은 중증장애인이 아닌 자를 대상으로 하고 있다. 장애인돌봄크레딧은 자립이 어려운 장애인을 돌보는 비공식돌봄자인 가족에게 지급하는 제도이므로 중증장애인에게 지급하는 급여를 중심으로 검토하는 것이 타당할 것이다. 이에 본 연구의 장애인돌봄크레딧 관련 현황에서는 장애인연금과 장애아동수당 수급자를 중심으로 검토할 것이다.

94) 본 연구는 돌봄크레딧의 도입방안을 제시하는 연구가 아니라, 이러한 돌봄크레딧을 도입하는 것에 대한 타당성의 분석이다. 이에 각 돌봄크레딧의 도입방안을 구체화하지 않았다. 이는 또 다른 논쟁을 야기할 수도 있기 때문이다. 그러나 각 돌봄크레딧의 필요 예산 등의 추계를 위하여 대략적인 도입방안이 필요하여 이를 제시할 것이다.

본 연구에서 장애인돌봄크레딧의 대략적인 도입방안은 다음과 같다. 크레딧 대상자는 현 장애인연금과 장애아동수당 수급자를 돌보는 가족이다. 크레딧 인정기간은 돌봄의 전 기간이다(다만 생애 최대 10년으로 제한). 인정소득은 2020년 현재 국민연금 가입 하한액인 220,000원으로 한다.

장애인연금의 지원대상은 만 18세 이상으로 장애인으로 등록된 장애인연금법상 중증장애인 중 소득인정액이 보건복지부 장관이 매년 고시하는 금액 이하인 경우이다. 이에 그 선정기준은 2020년 현재 단독가구 122만원, 부부가구 1,952,000원이다. 이러한 기준에 부합될 경우, 2020년 현재 만 18세~만 64세까지 장애인은 최고 300,000원(기초생활수급자 및 차상위계층) 그 외 254,760원의 장애인연금을 받을 수 있다. 다음의 <표 IV-17>은 장애인연금 수급자 수의 변화 추이 현황을 보여주고 있다. 2018년 현재 장애인연금 수급자 수는 364,712명으로 2010년 244,319명에 비하여 약 12만 명 정도 증가한 수치이다.

<표 IV-17> 장애인연금 수급자 수

	수급자 계	기초생활보장 수급자	차상위	차상위 초과	기초생활보장 수급자(시설)
2010	244,319	145,495	56,079	40,034	2,711
2011	293,122	139,299	61,690	81,983	10,150
2012	305,913	134,322	55,824	88,070	27,697
2013	305,394	131,668	52,663	92,592	28,471
2014	328,414	130,428	51,512	118,157	28,317
2015	342,444	134,489	46,306	133,431	28,218
2016	350,161	134,432	45,085	142,769	27,875
2017	359,986	136,213	42,464	153,681	27,628
2018	364,712	146,606	34,539	155,812	27,755

자료 : 사회보장위원회

장애아동수당은 만 18세 미만의 등록 장애인으로 생계·의료·주거·교육급여 수급자 및 차상위계층을 대상으로 한다. 즉, 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인(2020년 4인 가구 기준 2,374,587원) 경우만 수급이 가능하다. 신청일 기준 등록 장애아동에게 지원하는 급여이므로, 중증장애인 및 경증장애인을 포괄하여 지급하고 있다. 중증 장애아동수당의 경우 생계·의료급여 수급자는 200,000원, 경증 장애아동수당의 경우

생계.의료급여 수급자는 100,000원의 급여를 수급하고 있다. 다음의 <표 IV-18>은 유형별 장애아동수당 수급자 수의 변화 추이를 보여주는 현황 자료이다. 다음의 표에 의하면, 장애아동수당 수급자 수는 지속적으로 줄어들고 있는 추세이다. 2010년 23,057명이던 장애아동수당 수급자 수는 2018년 18,568명으로 약 4,500명 정도 줄어든 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-18> 유형별 장애아동수당 수급자 수

	총계	기초생활보장수급자 (일반)			차상위			기초생활보장수급 자(시설)		
		소계	중 증	경 증	소 계	중 증	경 증	소 계	중 증	경 증
2010	23057	12637	7982	4655	6308	4229	2079	4112	3231	881
2011	23586	12493	7833	4660	6973	4670	2303	4120	3216	904
2012	22813	11541	7104	4437	7090	4664	2426	4182	3186	996
2013	21777	11172	6782	4390	7127	6235	4677	3478	2598	880
2014	21121	10818	6511	4307	6388	4518	2230	3915	2916	999
2015	20464	10993	6466	4527	5681	3675	2006	3790	2742	1048
2016	19934	10652	6197	4455	5771	3668	2103	3511	2500	1011
2017	19323	10203	5844	4359	5860	3636	2224	3260	2233	1027
2018	18568	9758	5483	4275	5727	3527	2200	3083	2040	1043

자료 : 사회보장위원회

나. 제도 도입의 필요성

이러한 장애인돌봄크레딧 도입의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 앞서 살펴보았듯이, 저출산.고령화가 심화되는 오늘날 대다수의 복지국가들은 돌봄의 사회화를 지향하고 있다. 이에 복지국가의 역할인 돌봄서비스의 제공을 가족이 담당할 경우, 국가는 서비스를 제공하는 가족에게 그에 합당한 지원(혹은 보상)을 해야 할 필요가 있다. 우리나라는 아직까지 성공적인 돌봄의 사회화가 이루어진 국가는 아니다. 장애인 복지 영역

에서는 더욱 그러하다고 판단된다. 그 결과 2017 장애인 실태조사 결과에 의하면, 주 도움제공자는 가족구성원이 81.9%로 여전히 가족의 부담이 높게 나타나고 있다. 따라서 장애 가족을 위하여 돌봄을 제공하고 있는 자들에게 돌봄노동에 대한 보상을 위하여 급여를 지급해야할 뿐 아니라, 돌봄노동으로 인하여 소득활동을 못하여 사회보험에 가입할 수 없는 기간 동안 사회보험에 가입될 수 있도록 크레딧을 제공하는 것이 타당하다고 판단된다. 즉, 국민연금의 경우 돌봄노동으로 인하여 소득활동을 할 수 없기 때문에 발생할 수 있는 노후빈곤문제를 완화하기 위하여 크레딧을 제공하는 것이 타당할 것이다. 둘째, 우리나라 장애인 가구의 경제적 상황이 상당히 열악하기 때문이다. 2017년 현재 우리나라 장애인 가구의 월평균 소득은 2,421천원으로 2014년 2,235천원에 비해 8.3% 포인트 증가하였음에도 불구하고, 장애인 가구의 월평균 소득은 전국 가구 월평균 소득의 66.9%에 불과한 것으로 조사되고 있다. 반면, 장애로 인한 추가비용은 월 165.1천원으로, 일반 가구보다 지출 항목은 추가되는 상황이다(2017년 장애인 실태조사, 2017). 또 다른 한편, 부모 혹은 가족의 24시간 돌봄이 필요한 장애아동 가구의 경제상황은 더욱 열악한 것으로 나타나고 있다⁹⁵⁾. 2000년 전국 장애인 실태조사 자료에 의하면, 장애아동 가족의 월평균 가구소득은 가구당 159만원으로 전체 도시근로자 가구주의 월평균 소득인 241만4천원의 약 66%이며, 최저생계비 이하의 총 가구 소득을 가진 빈곤가구 비율 역시 31.1%로 매우 높게 나타나고 있다.⁹⁶⁾ 특히 외국의 경우 장애아동이 있

95) 외국에 비하여 우리나라는 장애아동 가족에 관한 연구가 많이 이루어지고 있지 않다. 우리나라 장애아동 가족의 사회 경제적 특성에 관한 연구는 배화옥(2005) “장애아동 보호비용과 장애아동 가족의 빈곤요인에 대한 연구” 한국장애인복지학 Vol.1 의 연구가 대표적이다.

96) 전국장애인 실태조사는 1980년부터 5년 주기로 시행하였으나, 2007년 조사 주기가 3년으로 단축되어 시행하고 있다. 그러나 장애아동 가족에 관한 별도의 통계자료는 제시되지 않고 있다. 따라서 본 연구에서는 2000년 수행한 전국 장애

는 가족은 장애아동이 없는 가족에 비하여 약 3배 이상의 생활비용이 드는 것으로 조사되고 있다(Russell, 2003). 또한 장애아동의 장애유형별 월평균 추가비용 중 간병비의 비중은 평균 월 8.4천원으로 언어장애나 시각장애 아동을 제외하면 거의 가족이 스스로 간병하는 것으로 나타나고 있다.⁹⁷⁾ 즉, 장애아동의 경우 대부분은 가족이 스스로 돌보고 있으며, 그 결과 소득활동을 못하게 되어 그 부모는 노후빈곤 문제가 발생할 확률이 상당히 높을 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 장애인 돌봄크레딧 도입의 필요성을 제기할 수 있을 것이다.

<표 IV-19> 월 평균 가구소득 및 가구지출액 (단위 : 천원)

	2011년		2014년		2017년	
	장애인 가구	전국가구 1)	장애인 가구	전국가구 2)	장애인 가구	전국가구 3)
가구소득액 (전국가구 대비율)	1,982	3,260 (60.8%)	2,235	3,560 (62.8%)	2,421	3,617 (66.9%)
가구지출액 (전국가구 대비율)	1,618	2,642 (61.2%)	1,706	2,814 (60.6%)	1,908	2,761 (69.1%)

- 1) 통계청 『가계동향조사(2011. 2/4분기)』, 2011, 전국1인이상 가구 월평균 소득 지출
- 2) 통계청 『가계동향조사(2014. 2/4분기)』, 2014, 전국1인이상 가구 월평균 소득 지출
- 3) (소득) 통계청 『가계동향조사(2017. 2/4분기)』, (지출) 2017, 『가계동향조사(2016. 4/4분기)』, 2016. 전국 1인이상 가구 월평균 소득 지출

인 실태조사 자료를 재분석하여 장애아동가족의 사회경제적 특성을 분석한 배화옥(2005)의 논문을 인용하였다.

97) 외국의 경우 장애 아동을 돌보기 위하여 투입되는 비용과 시간 때문에 발생하는 주보호자의 경제활동 축소에 의한 경제적 손실은 다음과 같다. 장애아동이 없는 모는 전일제, 시간제, 비고용 비율이 각각 22%, 39%, 39%인 반면, 장애아동이 있는 모는 각각 3%, 13%, 84%로 현저한 차이가 있는 것으로 조사되었다(Russell, P. 2003, "Access and achievement or social exclusion ? Are the government's polocies working for disabled children and their families?" Children & Society, 17 : 215-225).

다. 제도 도입의 효과

장애인 돌봄크레딧 도입 시 제도 도입의 효과 역시 돌봄노동에 대한 가치 인정 및 연금액이 인상되거나 수급자가 증가하는 사각지대 해소 효과로 나누어서 살펴볼 수 있다.

아동, 노인, 장애인 등 돌봄을 필요로 하는 자들에게 제공되는 돌봄 서비스의 제공은 국가의 역할이라는 인식이 확대되고 있다. 이에 돌봄 서비스의 사회화는 그리 낯설지 않은 용어이다. 그럼에도 불구하고, 가족에 의한 돌봄 제공은 아직까지 큰 비중을 차지하고 있다. 특히, 아동과 노인을 대상으로 하는 돌봄의 사회화는 보육서비스와 노인장기요양보험 등으로 보편적인 복지제도로 자리잡아가고 있으나, 장애인을 대상으로 하는 돌봄서비스는 아직 보완해야 할 틈이 많이 남아있는 상황이다. 이에 2017 장애인 실태조사 결과에 의하면, 장애인의 주 도움제공자는 가족구성원이 81.9%로 여전히 가족의 부담이 높게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 장애인돌봄크레딧이 도입된다면, 장애인에 대한 돌봄의 가치 인정이 조금이나마 진전될 것으로 기대된다.

그러나 장애인돌봄크레딧으로 인하여 국민연금의 연금액이 인상되거나 국민연금의 수급자가 증가하는 사각지대 해소 효과는 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 가족인 장애인 돌봄제공자에 대한 체계적인 실태조사 연구가 이루어진 적이 없기 때문에, 장애인돌봄크레딧 도입 시 그 효과를 예측하기 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 양난주 외(2020)⁹⁸의 연구 결과를 통하여 추론할 경우, 장애인 돌봄 제공자들은 주로 여성이며 평균 연령 역시 높을 것으로 예상된다. 이러한 상황에서

98) 가족인 장애인 돌봄 제공자에 대한 체계적인 실태조사연구는 이루어진 바 없다. 이에 본 절에서는 다른 영역인 가족요양보호사에 대한 실태조사결과를 참고하였다.

이들에게 장애인돌봄크레딧을 제공하여도 120개월의 국민연금 최소가입기간을 채우지 못할 확률이 상당할 것으로 예상된다.

다만, 장애아동 돌봄크레딧으로 좀 더 세분화하여 도입할 경우, 사각지대 해소 효과가 좀 더 명확하게 나타날 수 있을 것으로 판단된다. 일반적으로, 장애아동은 부(父) 혹은 모(母)의 24시간 돌봄이 필요하며 이들 부모의 연령은 30~40대로 국민연금의 최소가입기간을 채울 수 있는 시간적 여력이 있기 때문이다.

라. 제도 도입 시 쟁점

장애인돌봄크레딧 도입을 고려할 경우 쟁점은 예산 확보의 문제 및 대상 선정의 문제로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 예산의 경우, 장애인연금 수급자의 돌봄 제공자 수 및 수급 개월 수를 최대치로 가정하여 계산해 본 결과 1년에 116,452,339,200원으로 상당히 많은 예산이 소요되는 것으로 추정된다. 다만, 이 수치는 최대치를 가정하여 계산한 값으로 양난주 외(2020)의 결과인 돌봄자의 고연령을 고려할 경우 소요예산액은 상당 수 줄어들 수 있을 것으로 예상된다. 또한 장애아동수당 수급자들을 대상으로 예산 소요액을 계산해보면 1년에 3,113,856,000원으로 다소 적은 금액이 소요될 것으로 예상된다.

<표 IV-20> 장애인돌봄크레딧 소요 예산액 추정

<ul style="list-style-type: none"> • 2018년 장애인연금 수급자 수 : 336,957명 (시설 제외) • 크레딧 인정 소득액 : 하한액 320,000원 • 2020년 보험료 지원 형태 운영 가정 : 336,957명 x 28,800원 x 12개월 = 116,452,339,200원 • 2018년 장애아동수당 수급자 수 : 9,010명 (중증, 시설제외) • 크레딧 인정 소득액 : 하한액 320,000원 • 2020년 보험료 지원 형태 운영 가정 : 9,010명 x 28,800원 x 12개월 = 3,113,856,000원 ※ 위의 계산은 가족돌봄제공자 수 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상

다음은 대상 선정의 문제이다. 장애인돌봄크레딧 도입 시 예상되는 대상 선정의 문제는 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 우선, 장애인돌봄크레딧의 경우, 노인돌봄크레딧의 가족요양보호사와 같은 명확한 대상 선정이 어렵다는 것이다. 장애인연금은 만 18세 이상으로 일정 소득수준 이하인 중증장애인들을 대상으로 지급하는 급여로서 2018년 말 현재 364,712명이 수급하고 있다. 이들 중의 일부는 학교 혹은 복지관 등에서 일부의 돌봄서비스를 받는 경우가 있을 수 있다. 또한 이들은 소득수준에 따라 서비스 급여액에 차등이 있는 장애인 활동지원 서비스⁹⁹⁾를 받을 수 있다. 물론, 이러한 서비스를 받는다고 해서 가족의 돌봄 없이 독립적인 생활을 할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 만족스럽지 않으나, 장애인 활동지원 서비스가 있는 상황에서 가족인 돌봄제공자들에게 장애인돌봄크레딧을 제공하는 것은 논란의 소지가 있을 수 있다.

99) 2020년 현재 만 6세 이상 65세 미만으로 혼자 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인복지법 상 모든 등록장애인은 장애인 활동지원 서비스를 받을 수 있다.

이러한 이유로 장애인연금수급자 일부의 가족돌봄자에게만 장애인돌봄 크레딧을 제공할 경우, 대상 선정의 어려움 뿐 아니라 대상을 선정한 후에도 다양한 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 또한 현재 운영 중인 장애인 활동지원 서비스가 장애인의 자립을 제고하기 위한 보편적 성격의 서비스제도로 발전되어가는 상황에서 장애인돌봄크레딧을 도입할 경우, 돌봄의 사회화라는 복지국가의 발전방향에 역행한다는 비판의 소지 역시 있다고 판단된다.

이에 장애아동수당 수급자를 돌보는 가족 돌봄자를 대상으로 우선 장애인돌봄크레딧을 도입하는 것 역시 고려해 볼 수 있다. 장애아동수당 수급자 중에서도 24시간 돌봄을 필요로 하는 중증장애아동을 돌보는 가족을 대상으로 제도를 도입하여 시행한 후, 정책 평가를 거쳐 장애인연금 수급자를 돌보는 가족 돌봄자들에게 확대하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

마. 국가 간 비교

3장의 해외사례에서 볼 수 있듯이, 장애인돌봄크레딧을 구체화하고 있는 국가는 프랑스가 대표적이다. 다른 국가들은 돌봄크레딧이라는 포괄적 성격의 크레딧 제도로 운영하고 있다.

또한 이러한 외국의 사례를 노후소득보장체계와 연계하여 살펴보면 다음과 같다. 즉, 기초연금 중심의 국가들 혹은 기초연금과 소득비례연금을 함께 운영하고 있는 국가들에서는 소득비례연금에서 다양한 크레딧제도를 운영하고 있지 않다. 이중체계 공적연금을 운영하는 국가들의 소득비례연금에서는 일반적으로 양육관련 크레딧 제도를 중심으로 운영하고 있다. 다만, 보험료를 재원으로 기초연금을 운영하고 있는 영국은 세금을 재원으로 하여 돌봄크레딧을 비롯한 매우 다양한 종류의 크레딧

을 운영하고 있는 특성이 있다.

이러한 맥락에서 볼 경우, 국민연금에서 장애인돌봄크레딧을 도입할 타당성이 그리 크지 않은 것으로 판단된다.

바. 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성

본 절에서는 앞에서 살펴본 장애인돌봄크레딧 제도관련 현황, 제도 도입의 필요성, 제도 도입의 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교를 중심으로 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성을 검토할 것이다.

현재 국민연금에서는 장애인돌봄크레딧을 제도화하고 있지 않다. 그러나 현 상황에서 장애인돌봄크레딧 도입의 타당성은 크지 않다고 판단된다. 장애인돌봄크레딧을 도입할 경우, 돌봄노동에 대한 가치인정의 차원에서는 긍정적인 효과가 있을 수 있다. 또한 일부에서는 장애인돌봄크레딧으로 인하여 국민연금 수급권을 획득하여 사각지대 완화의 효과가 있을 수 있을 것이다. 그러나 노인돌봄크레딧의 가족요양보호사 등과 같은 대상 선정을 위한 연계제도가 없기 때문에 대상 선정의 어려움이 있을 수 있다. 뿐만 아니라, 대상선정 후에도 이에 대한 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 또한 현재 우리나라에서는 장애인의 자립을 제고하기 위하여, 만 6세 이상 65세 미만 장애인을 대상으로 장애인활동지원제도를 운영하고 있다. 비록 장애인활동지원제도가 장애인의 자립을 위하여 충분하지는 않지만, 현 상태에서 장애인돌봄크레딧 제도를 도입할 경우 장애인 대상 돌봄서비스의 사회화에 역행하는 제도로 비판의 소지가 있을 수 있다. 또한 2018년 현재 시설서비스 수급자를 제외한 장애인연금 수급자들은 336,957명으로 이들의 돌봄제공자에게 크레딧을 제공할 경우 1년에 최대 116,452,339,200원¹⁰⁰⁾ 정도의 예산이 소

100) 본 예산액은 현재 실업크레딧 형태로 장애인돌봄크레딧을 운영할 경우를 가정

요될 수도 있다. 이는 적지 않은 금액으로 예산 확보에 부담이 될 수 있다. 또한 노후소득보장제도 체계와 크레딧 제도를 연계하여 외국의 사례를 검토할 경우, 기초연금과 소득비례연금을 함께 운영하는 국가의 소득비례연금에서는 다양한 형태의 크레딧제도를 운영하고 있지 않다. 이는 기초연금에서 크레딧의 역할을 하고 있다고 가정하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

이에 장애인돌봄크레딧의 도입 타당성은 크지 않다고 판단된다. 그럼에도 불구하고, 장애인돌봄크레딧의 도입을 고려한다면, 도입 시 쟁점 사항이 상대적으로 적은 장애아동 돌봄크레딧의 도입을 우선적으로 검토한 후 이를 확대하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

하여 계산한 값이다. 또한 가족돌봄제공자 수 및 지급 개월 수의 최대치를 가정하여 계산한 값으로 실제 예산은 감소할 것으로 예상된다.

V. 결 론

저출산 고령화 및 사회 양극화가 심화되고 있는 오늘날 선진국들은 공적연금에서 재정안정화를 위한 개혁과 취약계층을 위한 공적연금 강화 개혁을 동시에 수행하고 있다. 즉, 주요 선진국들은 저출산 고령화로 인한 공적연금의 재정안정화 개혁으로 인하여 불안정 노동자 및 여성 등 취약계층의 노후빈곤 문제가 악화되자, 이들을 대상으로 하는 최저소득보장제도 및 크레딧 등을 강화하고 있는 것이다. 이러한 배경에서 우리나라 역시 크레딧, 특히 돌봄크레딧을 강화하자는 논의가 지속되고 있다. 이에 본 연구는 돌봄크레딧의 도입타당성 검토를 목적으로 하고 있다. 이를 위하여, 우선 우리나라의 대표적 크레딧 제도인 출산 크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧의 현황 등을 검토하였다. 그리고 돌봄크레딧의 해외사례를 살펴보았다. 이러한 내용을 바탕으로, 돌봄크레딧의 도입타당성을 검토하였다. 각 크레딧들의 도입 타당성은 제도 도입의 필요성, 제도 도입의 효과, 제도 도입 시 쟁점, 국가 간 비교라는 네 가지 관점에서 분석되었다. 이러한 타당성 분석 시 각 돌봄크레딧들의 설계안이 필요할 수 있다. 그러나 돌봄크레딧의 도입 방안은 또 다른 논쟁을 야기할 수 있으므로 최대한 다른 국가들이 운영하고 있는 형태의 일반적인 방안을 감안하여 타당성 분석을 수행하였다.

본 연구의 분석 결과에 의하면 다음과 같은 정책제언을 제시할 수 있다. 첫째, 4장에서 이루어진 4가지 관점에서의 돌봄크레딧 타당성 검토에 의하면, 돌봄크레딧 도입의 우선 순위는 양육크레딧, 모성크레딧, 노인돌봄크레딧, 장애인돌봄크레딧의 순서이다. 이는 현재 국민연금의 사각지대 문제 등의 정책 효과, 다른 선진국들과의 제도 비교, 예산, 그리고 새로운 크레딧을 지급할 수 있는 연계 복지제도 등을 고려한 결과이다. 둘째, 현재 국민연금에서 제도화되어 있지 않은 모성크레딧, 노인돌

봄크레딧, 그리고 장애인돌봄크레딧의 도입과 현재 국민연금에서 제도화되어 있는 출산크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧의 내실화 중 하나를 선택할 경우, 현 제도들의 내실화가 선행되어야 할 것이다. 이는 출산크레딧의 내실화는 곧 양육크레딧의 강화가 될 수 있기 때문이다. 또한 현재 우리나라에서는 군복무를 사회적으로 가치있는 매우 중요한 행위로 인식하고 있으며, 이와 더불어 20대 남성 청년들의 연금 가입이력이 매우 취약하기 때문에 군복무크레딧의 내실화가 선행될 필요가 있다고 판단되기 때문이다. 그리고 현재 국민연금의 실업크레딧은 그 보장성이 매우 떨어지는 제도이므로 2장에서 제기된 문제들을 완화하기 위하여 이를 내실화할 필요가 있을 것이다.

셋째, 현 출산크레딧을 그대로 유지하고 모성크레딧을 도입하는 방안과 현 출산크레딧을 양육크레딧으로 강화하는 선택지 중에서는 후자의 방안이 타당하다고 판단된다. 이는 사각지대 해소라는 정책 효과와 직장 여성들만 혜택을 받을 수 있다는 형평성에 대한 문제제기를 고려할 경우 출산과 양육을 한 모든 여성들이 혜택을 받을 수 있는 양육크레딧으로의 확대가 보다 타당하다고 판단되기 때문이다. 물론, 이러한 정책 효과는 자녀 당 2년~3년 이상의 매우 관대한 양육크레딧의 도입을 가정할 경우이다.

참 고 문 헌

- 김진, 이정우, 2013, “양육활동에 대한 연금정책적 지원방안에 관한 연구”, 보건사회연구 33(2), 2013, 128-158
- 김진수, 2016, “실업 크레딧 제도의 의미와 도입 과제”, 연금포럼 봄호, Vol. 61
- 박복순 외, 2015, 여성 가족관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구 III, 한국여성정책연구원
- 유호선, 2010, “국민연금의 양육 크레딧 제도 개선방안 연구”, 사회보장연구, 제26권 제1호, 2010, pp.231-260
- 유호선 외, 2012, 크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안, 국민연금연구원
- 유호선 외, 2016, 국민연금의 크레딧 제도 개선방안, 국민연금연구원
- 양난주 외, 2020, 가족인 요양보호사 제도 개선 연구, 보건복지부.대구대학교 산학협력단
- Barr, N. & Diamond, P. 2008, Reforming pensions: Principles and Policy Choices, New York and Oxford: Oxford University Press
- 2010, “Pension Reform in China : Issues, Options and Recommendations”, London School of Economics, Massachusetts Institute of Technology
- Bonnet, C., Carel, C., 2011, "Effects of life courses on women's pensions" Peer Review
- EC, 2003, Adequate and sustainable pensions - Joint Report by

the Commission and the Council

- EC, 2006, Adequate and sustainable pensions - Synthesis report 2006
- EC, 2015, The 2015 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)
- EC, 2018, Pension Adequacy Report 2018 - Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU
- EGGSI (Expert Group on Gender Equality and Social Inclusion, Health and Long-Term Care Issues), 2011, "The socio-economic impact of pension systems on the respective situations of women and men and the effects of recent trends in pension reforms"
- Herd, Pamela. 2009 Women, Public Pensions, and Poverty: What Can the United States Learn from Other Countries? *Journal of Women Politics & Policy* Politics & Policy(2):301-334 April 2009
- Leitner, Sigrid, 2011, " Effects of life courses on women's pensions", Peer Review - Discussion Paper
- Leschke, Janine (2011) Flexible working lives and pension coverage in Europe with a focus on women: Lessons to be learned by Germany, REC-WP 01
- OECD, 2009, Pension Entitlements of Women with Children : The Role of Credits Within Pension Systems in OECD Countries, Working Party on Social Policy

<참고 - 돌봄노동의 정의>

가. 일반적 개념

돌봄은 각 국가들의 문화적 차이나 의도하는 정책 방향에 의해 서로 다르게 개념화되며, 또한 시대의 흐름에 따라 한 사회가 받아들이는 가치관의 변화에 의해서 지속적으로 변화하고 있다.

스웨덴에서는 19세기 중반 이후부터 돌봄, 젠더, 사회와의 관계에 대한 논의가 시작되었다. 이 당시 스웨덴에서의 돌봄에 대한 생각은 여성의 본성에 의해 무급으로 수행되는 여성의 일로 규정하고 있었다. 그러나 돌봄은 1차 및 2차 세계대전을 겪으면서 여성의 시민권 획득의 전제조건으로 여겨지는 여성의 노동시장 진출을 촉진하기 위한 수단으로 변화하였다. 이에 돌봄은 국가의 정책적 개입으로 국가에 의해 공급되는 유급의 돌봄노동으로 재정의 되기 시작되었다. 이는, 스웨덴의 경우, 돌봄의 국가 책임, 돌봄노동을 통한 여성 일자리 창출, 그리고 돌봄의 전문화를 추구함을 반영한 것이다.

반면, 영미권 국가들에서는 돌봄에 대한 논의가 여성주의 학자들에 의해 발전되었다. 이에 1970년대에는 이타적 사랑을 전제한 강요된 노동, 무급의 돌봄에 대한 보상, 그리고 이를 강화하기 위한 정치적 요구로 집약되었다. 그러나 이러한 흐름은 변화하기 시작하였다. 이에 1980년대는 급진적인 접근에 대한 반향으로, 여성에게 돌봄의 의미, 돌봄을 수행하는 여성들의 정체성 형성을 위한 돌봄의 중요성에 대한 연구가 주류를 이루게 되었다. 부연하면, 1980년대 미국 여성주의 학자들은 여성들의 남성들과 “다름”에 대한 찬양으로 보살핌 연구의 초점이 변화되

었다. 이후 1990년대는 크게 두 방향으로 돌봄에 대한 연구가 진행되었다. 첫 번째 연구의 방향은 돌봄에서의 권력 관계에 초점을 두었다. 즉, 공식적인 혹은 비공식적인 돌봄 정책에서 소외되었던 장애인 어린이 등의 돌봄 대상자들에 초점을 맞추었다. 또한 보다 심도있게 돌봄관계 내부의 권력관계를 연구하였다. 이러한 연구들은 시장과 선택권을 통한 소비자 중심주의인 자유주의 담론과 함께 돌봄정책에 있어서 현금지급을 야기했다. 또 다른 방향에서의 연구는 성에 의해 이분화된 개념으로서의 돌봄이 아닌 보편주의적인 패러다임에 기초한다. 부연하면, 돌봄을 통하여 인간의 상호의존성을 재고할 수 있으며, 이러한 생각의 확장으로 돌봄의 개념은 더욱 민주적이고 이상적인 정치개념으로서 활용될 수 있다는 것이다(Williams 2001 ; Moss, P. and Clair C. 2002). 이러한 영미권에서 돌봄 연구의 변화는 각 시대의 지배적 담론을 반영하며 또한 돌봄 정책에 있어서 사회민주주의 국가군의 현물서비스 중심의 정책과는 달리 현금지급정책을 중시하게 되었다.

이러한 연구들로 인하여 돌봄은 다양한 의미를 포함한 개념으로 발전하게 되었다(Daly and Lewis 1999; Sevenhuijsen 1999 ; Tronto 1993). 즉, 돌봄은 비용을 포함하는 노동이며, 돌봄은 제공자, 수혜자 및 다양한 대상(아동, 노인, 장애인 등)을 포함한 다면적인 개념이라는 것이다. 또한 돌봄은 수행해야 할 일, 관계, 그리고 감정을 포함한 복합적 개념이며, 돌봄은 윤리로 이해된다(Daly and Lewis 1999 : Sevenhuijsen 1999 : Tronto 1993). 이러한 내용들을 종합하면, 노동으로서의 돌봄, 즉 돌봄노동은 스스로 자신을 돌볼 수 없는 사람들을 돌보는 행위로서 어린 아동, 노인, 장애인 그리고 환자를 대상으로 하는 노동으로 정서와 도덕적 요소까지 포함하는 것으로 재정의 할 수 있다(Daly, 2000).

나. 정책재로서의 돌봄노동 분석을 위한 구분

이렇게 포괄적인 돌봄노동의 개념 하에서, Moss and Clair(2002)는 정책재로서의 돌봄노동을 분석하기 위하여 크게 세 가지로 구분하여 살펴보고 있다. 즉, Moss and Clair(2002)는 돌봄노동을 사회적 돌봄(social care), 지지적 돌봄(supportive care), 교육개념 중심의 돌봄(pedagogy)으로 구분하여 분석한다.

우선, 사회적 돌봄은 자유주의 레짐에서 주로 쓰이는 개념으로 기술적이며 포괄적인 개념이다. 즉, 사회복지사나 다른 (준)전문가 집단에 의해 공급되는 정책의 분야나 서비스의 범위를 묘사하기 위한 것이다. 이러한 사회적 돌봄에는 요리, 청소 등 모든 집안일까지도 포함하며 상품화되어질 수 있는 개념이다. 이러한 사회적 돌봄 개념에 의해 확립된 탈가족화(de-familialization) 지수를 통하여 성관점이 간과된 복지국가 유형화에서 성통합적 복지국가 레짐 비교분석으로 발전하는 계기가 될 수 있었다(Munday, 1998 ; Esping-Enderson, 1999 ; Moss, P. and Clair C. 2002 ; 이해경 외, 2003).

지지적 돌봄은 네덜란드에서 중요시되는 개념으로 일상생활을 영위하는데 도움을 필요로 하는 노인이나 장애인에 초점을 맞추는 개념이다. 따라서 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 도와주며 사회통합에 장애가 되는 요소를 제거하는데 관심을 갖는다. 이에 지지적 돌봄 개념에서의 돌봄노동은 서비스를 단순히 제공하는 것 이상의 의미로서 사회화(socialisation), 활성화(activation), 권한부여(empowerment), 자립심 등의 고취를 중요시 하는 개념(Moss, P. and Clair C. 2002). 교육개념 중심의 돌봄(pedagogy)¹⁰¹⁾은 인간 전체에 관한 접근이다. 이것은

101) 덴마크에서 주로 사용되는 개념으로서 번역하기에 적합한 영어 단어의 부재

사회민주주의 레짐 특히, 덴마크에서 많이 쓰이는 개념으로서 인격의 형성, 사회적 역량의 습득, 도덕감, 자기규제 능력의 고취까지도 포함하는 총체적인 개념이다. 또한 교육개념 중심의 돌봄은 위의 개념들과 달리 돌봄노동에 대한 전문성을 강조하며, 돌봄, 교육, 치료까지를 포함하는 포괄적인 개념이다(Davies Johns, 1994 ; Moss, P. and Clair C. 2002).

다. 연금크레딧 내에서의 돌봄노동 개념

공적연금제도 내에서 크레딧을 제공하는 사유는 돌봄노동, 사회봉사 등 사회기여, 실업 등 보험료 기여가 불가능한 다양한 급여 수급 시, 가입유인 및 저소득층 부담완화 등으로 나누어 볼 수 있다(유호선, 2016). 이중 돌봄 관련 크레딧의 사유는 자녀양육 그리고 노인 및 장애인 등의 돌봄으로 나누어 볼 수 있다.

양육크레딧의 경우, 돌봄노동에 대한 보상 뿐 아니라, 출산율 제고와 여성의 노후소득보장 강화 등의 목적으로 도입되어 점차 강화되고 있는 제도이다. 특히, 저출산 문제의 이슈와 결합되어 많은 국가에서 부모의 유급노동 유무와 관계없이 지급되기도 한다.(스웨덴, 독일, 프랑스 등) 노인 및 장애인 돌봄 크레딧의 경우, 돌봄노동에 대한 보상 및 주 돌봄자인 여성의 노후소득보장 강화 등의 목적으로 도입되었다. 이는 돌봄노동으로 인하여 유급노동에 종사할 수 없는 돌봄자에 대한 보상 혹은 사회보장 차원에서 제공하고 있다. 따라서 비공식 돌봄자(informal carer)를 위한 제도이다.

로 pedagogy로 번역이 되었으나, 영어 단어 pedagogy의 정확한 뜻과는 의미상 차이가 있다. (Davies Johns, 1994 ; Moss, P. and Clair C. 2002).

정책보고서 2020-01
국민연금의 돌봄크레딧 도입 타당성 검토

2021년 4월 인쇄

2021년 4월 발행

발행인 : 김 용 진

편집인 : 이 용 하

발행처 : 국민연금공단 국민연금연구원

전북 전주시 덕진구 기지로 180(만성동)

TEL : 063-713-6774 FAX : 063-900-3250

ISBN