

미취업 청년층을 위한 국민연금 크레딧제도 개선방안 연구*

정인영, 권혁창†, 유희원

국민연금연구원, 경남과학기술대학교, 국민연금연구원

본 연구는 청년층이 노동시장과 국민연금제도에서 겪고 있는 불리(不利) 문제를 해소하기 위한 노력의 일환으로, 국민연금제도 내적인 차원에서 미취업 청년의 가입을 제고할 수 있는 방안 중 하나인 크레딧제도의 개선방안을 검토하였다. 이를 위해 청년층의 열악한국민연금 가입실태를 분석하고, 외국에서 시행 중인 미취업 청년층을 위한 공적연금 크레딧제도를 우리나라의 미취업 청년 대상 국민연금 크레딧제도와 비교분석하였다. 이를 토대로 한국 사회에 보다 적합하고 실효성 있는 미취업 청년층 대상 크레딧제도 개선방안을 제시하였다. 청년층의 가입실태 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 청년층은 국민연금 가입대상자가 가장 많은 연령층이지만 가입률과 보험료 납부자 비율은 가장 낮은 연령층이며, 그 결과 청년층의 상당수가 국민연금 적용의 사각지대에 놓여있다. 둘째, 총인구 대비 청년층의 국민연금 가입률은 18세 이후 계속해서 증가 추세이며, 특히 27세를 전후로 가입률은 현격한 차이를 보이고 있다. 셋째, 청년층 전체 가입자 가운데 납부예외자가 차지하는 비중은 35세 이상 연령층의 납부예외자 비중에 비해 상당히 높은 편이다. 넷째, 국민연금에 가입한 청년들이라도 사업장가입자와 지역가입자 모두 평균 보험료 납부기간이 비청년층보다 1/3 정도 짧다. 다섯째, 우리나라 청년층의 국민연금 가입률은 미국, 영국, 일본 등 주요국과 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 본 연구는 외국과 우리나라의 크레딧제도 비교결과에 기초하여 국민연금 크레딧제도의 단기적 개선방안으로 군복무 크레딧의 확대 그리고 중·장기적 개선방안으로 직업훈련 크레딧의 도입을 제시하였다.

주요어: 국민연금, 국민연금 크레딧, 청년, 군복무 크레딧, 직업훈련 크레딧

* 본 연구는 2017년 국민연금연구원 정책보고서의 자료를 부분적으로 활용하였으며, 2017년 한국사회복지정책학회 춘계 학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

본 연구의 내용은 연구자들의 개인적 의견이며 소속 기관의 공식적 견해가 아님을 밝힘.

† 교신저자(Corresponding Author) : 권혁창, 경남과학기술대학교 사회복지학과 조교수, 경남 진주시동진로 33
경남과학기술대학교, E-mail : khchang3@daum.net

■ 최초투고일 : 2017년 12월 1일 ■ 심사마감일 : 2017년 12월 25일 ■ 게재확정일 : 2018년 1월 4일

1. 서론

한국 사회에서 대표적인 노동취약계층으로 분류되는 청년층은 소득활동과 그에 따른 기여를 전제로 운영되는 국민연금제도에서 배제될 가능성이 높다. 그동안 정부는 청년 고용문제의 심각성을 인지하고 다양한 정부 주도 고용정책을 시도해왔다(주무현, 강은영, 이상호, 장혜정, 2015). 이러한 청년고용정책이 양적·질적으로 충분한 성과를 담보하여 청년층의 노동시장지위가 개선된다면 이들의 국민연금 가입율을 제고하는데 기여할 수 있었겠지만, 다양한 정책적 노력에도 불구하고 청년 실업률은 개선되지 않았다. 2016년 기준 한국의 청년실업률(15-24세)은 10.7%로 전체 실업률 3.8%보다 2.8배 가량 높은 수치를 기록하고 있다. 청년고용률 또한 지속적으로 하락 추세인데 2017년 1분기 기준 27.2%에 불과하여 OECD 국가 평균 41.1%의 2/3에 불과한 것으로 나타났다(OECD, 2017).

이처럼 한국의 고용정책이 청년층의 노동시장 불안정성 문제를 해결하지 못하는 상황을 고려했을 때, 청년층의 국민연금제도 가입을 보다 적극적으로 유인하기 위한 제도 내적 노력이 강구될 필요가 있을 것이다. 물론 그동안 국민연금제도 내에서 청년과 같은 노동시장취약계층의 연금수급권 축적을 지원하기 위한 대응이 전무했던 것은 아니다. 특히, 지난 2012년 7월부터 운영되고 있는 두루누리 사회보험료 지원사업이나, 2016년 8월부터 시행된 실업크레딧 등은 불안정한 노동 상황에 처해 있는 청년세대의 연금수급권을 보충해주는 주요 기제로 작동할 수 있다.

하지만 이들 지원책은 그 적용범위와 보장수준에서 한계가 존재한다. 실업크레딧의 경우, 보험

료 부과 대상 소득을 최대 70만원으로 제한하고 전체 실직 기간 중 최대 1년까지만 지원해준다는 점에서, 실업 후 불안정 노동시장으로 이행할 가능성이 높아 연금수급권 확보가 어려운 청년세대에게 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 두루누리 사업 역시 수혜범위가 제한적이라는 문제를 지니고 있다. 실제로 연평균 80만 명 정도가 사회보험료 지원을 받고 있지만, 이는 약 600만 명으로 추산되는 전체 비정규직 근로자 규모에 비하면 상당히 적은 규모라고 할 수 있어(국민연금사편찬위원회, 2015), 상당수 청년 취약계층이 혜택에서 벗어날 가능성이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지난 2015년 ‘공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구’에서 저소득 청년취업자(18-34세)와 청년 창업자에 대한 보험료 지원 방안과 미취업 청년에 대한 크레딧 지원 방안 등이 논의되기도 했지만, 아직까지 가시적인 정책 대안으로 이어지지 못하고 있는 실정이다.

이처럼 한국 사회에서 청년층이 겪고 있는 문제에 대해 많은 연구들이 주목해왔다. 하지만 이들은 주로 실업·고용실태 및 노동시장 이행경로 등에 주목하고 있어, 청년층의 불안정한 노동시장지위가 사회보험 사각지대로 이어지는 현상에 대한 진단과 실효성 있는 대안 모색까지는 이어지지 못하고 있는 실정이다. 일부 연구에서 양자 간 관계에 주목하여 청년기의 실업경험 유무 및 실업 후 근로형태가 연금수급권에 미치는 영향을 분석하고 있기는 하지만(강성호, 김태완, 2013), 이 역시 미취업 청년층의 국민연금 가입 확대방안에 대해서는 직접적으로 논의하지 않고 있다.

이에 본 연구는 청년층이 노동시장과 국민연금 제도에서 겪고 있는 불리(不利) 문제를 해소하기 위한 노력의 일환으로, 국민연금제도 내적인 차원

1) 실직으로 인해 보험료 부담이 어려운 사람들에게 보험료의 3/4을 지원함으로써 국민연금에 계속 가입하도록 지원하는 제도이다.

에서 미취업 청년의 가입을 제고할 수 있는 대안 중 하나인 크레딧제도의 개선방안을 검토하는데 목적을 두었다. 이때 ‘미취업 청년’의 ‘크레딧제도’에 주목하는 이유는 외국과 비교할 때 한국의 청년실업률이 OECD 국가들의 평균보다 낮지만, 청년고용률은 OECD 평균보다 높지 않은 수준이기 때문이다.²⁾ 이는 한국의 경우 미취업 청년층의 비율이 높다는 것을 의미하는 것으로서, 결국 한국적 상황에서 청년층의 국민연금 가입률을 높이기 위해서는 미취업 청년층을 표적화(targeting)한 크레딧제도가 중요하다고 할 수 있다.

이상의 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 먼저 청년층의 노동과 국민연금 가입 간의 관계에 대해 이론적으로 고찰하였다. 다음으로 국민연금 가입상태 분석을 통해 청년층이 제도 내에서 차지하는 열악한 지위를 확인하고, 외국에서 시행 중인 미취업 청년 대상 크레딧제도를 국내 제도와 비교분석하였다. 이를 토대로 한국 사회에 보다 적합하고 실효성 있는 미취업 청년 대상 크레딧제도 개선방안을 제시하였다.

2. 청년층의 노동과 국민연금 가입

1) 청년층의 노동시장

한국의 청년층 노동시장의 특성으로 미취업 청년층 비중의 증가, 청년층 노동시장이 전체 노동시장과 다르게 경기에 반응한다는 점, 하향취업의 경향 등을 들 수 있다(김용성, 2008). 즉 청년 노동시장은 전체 노동시장과는 다른 특성을 가지고 있다고 할 수 있다. 청년층의 노동시장 실태에 대한

기존 연구들(e.g., 김수현, 강세진, 최정은, 2014; 김복순, 2015)은 주로 청년층의 실업률 및 고용률 지표를 이용하여 청년 실업의 심각성을 논의한다. 이러한 청년고용에 대한 선행연구들은 노동시장 공급요인(청년층의 고학력화), 수요요인(괜찮은 일 자리의 부족), 일자리 매칭(구인 및 구직 과정에서 의 문제와 채용패턴의 변화) 차원에서 청년층 실업을 설명하고 있다(이병희, 2003). 청년층 노동시장에 대한 선행연구들은 2000년 이후 20대 청년층 취업자 수 및 고용률 추이가 지속적으로 감소하고 있다는 점을 보여주고 있다.

한편, 청년들의 고용으로의 이행과정에 대한 연구들(김안국, 신동준, 2007; 박미희, 홍백의, 2014)은 청년들의 노동시장 이행과정이 매우 상이하게 나타나는 것을 보여주었다. 박미희, 홍백의(2014)에 따르면, 청년층의 노동시장 이행 유형은 노동시장미진입형, 상급학교진학형, 장기준비형, 단기준비형, 불안정노동형, 상용이탈형, 상용지속형의 7가지 유형으로 나타났다. 이처럼 다양한 청년층의 노동시장 이행 유형에 대한 논의는 청년층 실업문제에 대해서 단일 해법이 존재하지 않으며 이행 유형에 따른 보다 다양한 정책이 필요하다는 것을 보여준다.

일반적으로 청년은 여성·고령자와 함께 한국 사회에서 노동시장 불안정성이 가장 높은 계층으로 분류된다. 청년들의 낮은 고용률은 2000년대 중반 이후부터 대두된 20대 비경제활동인구의 증가에 기인한 결과라고 할 수 있다(김수현 외, 2014). 향후 전망은 더욱 불안정한데, 최근의 저성장 기조, 노동시장 개혁 지연, 현장수요와 괴리된 대학교육 문제 등과 같은 경제적·구조적 요인에 인구·제도적 요인이 가중되어 향후 3-4년간 청년 고용절

2) 2016년 현재 OECD 기준(15~24세) 우리나라의 청년실업률은 10.7%로 OECD 평균인 13.0%에 비해서 낮은 편이나, 실업률이 낮다고 해서 우리나라의 청년 고용사정이 양호하다고 보긴 어렵다. 우리나라의 청년고용률은 27.2%로 OECD 평균인 41.1%에 비해 13.9%p가량 낮다(OECD, 2017).

벽이 현실화할 우려가 있다.

2) 청년층의 국민연금 가입

대부분의 사회보험방식 연금제도는 노동시장에서의 소득활동을 전제로 기여가 이루어지고, 제도에 내재된 보험원리에 따라 개인의 기여에 비례하는 급여를 제공한다. 국민연금제도 역시 근로 및 사업소득 발생 여부를 중심으로 당연가입자를 결정하고, 개인의 소득수준에 비례하여 보험료 부과 및 급여지급이 이루어지고 있다. 국민연금 수급권 역시 노동시장참여와 기여를 전제로 성립되기 때문에, 청년세대의 불안정한 노동시장지위는 다양한 층위에서 국민연금 배제 현상으로 귀결될 수 있다. 실제로 많은 연구에서 고용불안정성이 사회보험으로부터의 배제와 노후소득의 불안정성으로 이어짐을 밝히고 있다(홍백의, 2005; 권혁진, 2012; 이원진, 2013; 백승호, 2014; 서정희, 2015; 신우진, 권혁진, 류재린, 2016).

청년기에 실업을 경험할 경우 해당 적용제외 기간 동안 연금수급권 축적에 실패함은 물론, 실업 이후에도 불안정 노동시장으로 편입되어 납부예외자나 장기체납자로 분류될 가능성이 높아지기 때문에, 안정적인 노후소득을 확보하는데 상당한 제약이 뒤따르게 된다(강성호, 김태완, 2013)³⁾ 그리고 정인영, 유희원, 한신실(2017)에 의하면, 비상용직, 비정규직, 간접·특수고용, 시간제 근로, 유기계약, 낮은 근로(자영 소득), 낮은 근로지속가능성, 소규모사업장 종사 등의 취약한 노동시장

특성을 가진 청년층은 상대적으로 안정적인 고용지위를 확보한 청년층에 비해 국민연금 보험료 납부율에서 최대 60%가량 차이가 난다.

이처럼 청년의 불안정한 노동시장지위는 단순히 청년기라는 특정 시기의 문제로 그치는 것이 아니라, 생애기간 전반에 투영되어 노후의 생활수준을 결정짓는 주요 요인으로 작용하게 된다는 점에서, 적극적인 정책적 개입을 요하는 사안이라고 할 수 있다. 따라서 청년고용정책과 같은 국민연금제도 외적인 차원의 노력과는 별도로, 제도 내적으로 청년층, 특히 미취업 청년층의 국민연금제도 가입을 제고하려는 노력이 병행될 필요가 있을 것이다.

3. 청년층의 국민연금 가입 실태 분석

1) 청년층의 국민연금 가입 현황

본 절에서는 청년층(18~34세)의 국민연금 가입 실태를 국민연금 전체 가입대상 연령(18~59세) 또는 비청년층(35~59세)의 가입실태와 비교하여 살펴보기로 하겠다. <그림 1>을 통해 얼마나 많은 청년들이 국민연금 적용의 사각지대에 놓여있는지 추정해볼 수 있다⁴⁾ 2015년 12월말 현재 18~34세 경제활동인구는 7,269천명으로 18~59세 경제활동인구(23,071천명) 가운데 1/3을 차지하고 있어 국민연금 가입대상자 수가 가장 많은 연령층이지만, 실제 국민연금 가입률과 보험료 납부율은

3) 일자리의 질이 낮은 상태를 의미하는 고용의 불안정은 사회보험, 퇴직금 등의 사회보장급여에서 배제되는 사회보장의 불안정으로 이어지게 된다(강성호, 김태완, 2013, 61-64쪽). 특히 우리나라 노동시장 현실을 고려할 때 처음 노동시장에 진입하는 청년기에 실업을 많이 경험할수록 이후 경제활동 상태도 비정규직 혹은 미취업 상태로 지속될 확률이 상대적으로 높고, 또한 근로시점에서의 근로소득 획득 기회의 감소로 인해 은퇴시점에서 연금 비수급 혹은 연금 급여 수준의 감소로 이어질 수 있다.

4) 특수지역연금(공무원, 군인, 사학연금 등) 관련 통계자료에서 연령별 가입자 통계는 발행하지 않아 본 연구에서 청년층 특수지역연금 가입자 현황은 제외시켰다.

18~34세 총인구 11,299천명 ¹⁾				
경제활동인구 ²⁾ 7,269천명				
비경제활동 인구 ³⁾ 4,030천명	국민연금 적용자 ⁴⁾ 6,464천명			
	국민연금 비적용자 ⁵⁾ 805천명	납부예외자 1,869천명	소득신고자 4,595천명	
			장기체납자 ⁶⁾ 217천명	보험료 납부자 ⁷⁾ 4,378천명
35.67%	7.12%	16.54%	1.92%	38.75%
적용의 사각지대 6,921천명 (61.25%)				보험료 납부자 4,378천명 (38.75%)

- 주: 1) 행정자치부 주민등록 인구통계 각 세별 연령통계 기준(2015년 12월 31일 기준).
 2) 경제활동인구는 18~34세 기준임(2015년 12월 기준).
 3) 비경제활동인구=18~34세 총인구-경제활동인구.
 4) 국민연금 적용자=사업장+지역+임의가입자를 포함한 수치이며, 임의가입자는 비경제활동인구에도 일부 포함되어 있을 수 있음.
 5) 국민연금 비적용자(=경제활동인구-국민연금적용자)에는 18~34세 실업자 중 일부 포함(∵경활자 정의 기준이 국민연금과 다르고, 소득과약의 어려움으로 두 통계기준이 일치하지 않아 오차 발생).
 6) 장기체납자는 2015년 12월 수납기준으로 13개월 이상 미납자를 기준으로 작성.
 7) 보험료 납부자=소득신고자-장기체납자(12개월 이하 미납자 포함).
 자료: 국민연금연구원 내부자료를 사용하여 저자 산출.

<그림 1> 청년층의 국민연금 가입실태(2015년 12월 기준)

가장 낮은 연령층이다. 즉, 18~59세 경제활동인구 중 국민연금 가입자 비율은 92.5%인 반면, 18~34세 경활인구 중 국민연금 가입자 비율은 88.9%로 3.6%p의 격차를 보이고 있다. 또한 18~34세 경활인구 대비 실질적용률(실질적 보험료 납부자 비율)은 60.2%로, 18~59세 경활인구 대비 실질적용률 68.2%보다 8%p 정도 낮다.

한편, 18~34세 총인구 중 국민연금 가입자는 57.2%이고, 보험료 납부자는 38.8%인데, 이는 18~59세 총인구 중 국민연금 가입자 비율(64.9%) 및 실질적용률(52.3%)과 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 즉, 18~34세 총인구 가운데 61.2%가 국민연금 적용의 사각지대에 있다고 볼 수 있다.

청년층의 국민연금 가입실태를 연령별로 세분화

하여 살펴보면 <표 1>과 같다. 2015년 12월말 기준 총인구 대비 청년층의 국민연금 가입률은 18세 이후 계속해서 증가 추세이며, 특히 27세를 전후로 가입률은 현격한 차이를 보이고 있다. 이는 청년들의 입직연령이 28세 정도인 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 18~34세 청년층 전체 인구 대비 가입률은 57.2%인데 반해, 35~59세 전체 인구의 가입률은 73.2%로 16%p의 격차를 보이고 있다. 그리고 경활인구 대비 가입률은 청년층이 비청년층보다 약 5%p 낮으며, 27세부터 가입률은 90%를 상회하고 있다.

총인구 대비 실제 보험료 납부자 비율을 살펴보면, 18세 이후 59세까지 상승세가 이어짐을 확인할 수 있으며, 청년층과 비청년층의 보험료 납부

<표 1> 연령별 국민연금 가입률

(단위: 천명, %)

	총인구	경활인구	국민연금 가입자수	보험료 납부자	총인구 대비 가입률	경활인구 대비 가입률	총인구 대비 보험료 납부자	경활인구 대비 보험료 납부자
18~19세	1,122	248	149	106	13.3	60.1	9.4	42.7
20세	495	184	143	60	28.9	77.7	12.1	32.6
21세	515	237	195	89	37.9	82.3	17.3	37.6
22세	679	340	248	140	36.5	72.9	20.6	41.2
23세	687	374	320	199	46.6	85.6	29.0	53.2
24세	703	454	357	236	50.8	78.6	33.6	52.0
18~24세 계	4,203	1,837	1,415	835	33.7	77.0	19.9	45.5
25세	661	459	373	260	56.4	81.2	39.3	56.6
26세	656	487	406	296	61.9	83.4	45.1	60.8
25~26세 계	1,317	946	779	555	59.1	82.3	42.1	58.7
27세	645	496	478	316	74.1	96.3	49.0	63.7
28세	645	504	496	326	76.9	98.4	50.5	64.7
29세	685	527	499	339	72.9	94.7	49.5	64.3
30~34세	3,804	2,961	2,797	2,006	73.5	94.5	52.7	67.7
27~34세 계	5,779	4,487	4,271	2,986	73.9	95.2	51.7	66.5
18~34 계	11,300	7,269	6,466	4,377	57.2	88.9	38.7	60.2
35~39세	3,841	2,897	2,776	2,028	72.3	95.8	52.8	70.0
40~49세	8,431	6,826	6,224	4,691	73.8	91.2	55.6	68.7
50~59세	8,056	6,139	5,880	4,641	73.0	95.8	57.6	75.6

주: 보험료납부자 = 국민연금가입자 - 납부예외자 - 장기체납자.

자료: 행정자치부 주민등록통계; 통계청 국가통계포털; 국민연금공단 전산자료 분석(2015년 12월말 기준).

자 비율은 각각 38.7%와 55.9%로 약 17%p의 격차를 보이고 있다. 경활인구 대비 보험료 납부자 비율의 경우 청년층과 비청년층이 각각 60.2%와 71.6%로 11.6%p의 차이를 나타내고 있으며, 특히, 27세 이전과 이후 청년층, 그리고 35세 이상 연령층의 보험료 납부자 비율에 현저한 차이가 발견된다.

2015년 12월말 기준 국민연금 가입자 현황을 살펴보면, 전체 가입자 중 18~34세 가입자 비중은 30%인 것으로 나타나는데, 2010년 청년층 가입자 비중인 33.1%와 비교하면 3.1%p 감소하였다. 이는 국민연금 가입자의 연령층이 갈수록 높아지고 있음을 의미한다. 가입종별로 보면, 청년층 가입자

중 사업장가입자가 차지하는 비중은 66.1%로 35~59세의 사업장가입자 비중인 56.5%보다 10%p 정도 높게 나타나고 있다. 다음으로 보험료를 제대로 납부하지 못하여 가입이력을 적절히 쌓지 못한다는 점에서 적용의 사각지대에 놓여있는 집단이라고 할 수 있는 지역가입자 중 납부예외자와 장기체납자에 대해 살펴볼 필요가 있다(정인영, 2015). 연령이 높아질수록 지역가입자 수가 증가하여 연금수급연령에 가까운 50대가 가장 높은 비중을 나타내고 있는 반면, 전체 납부예외자 4,511천명 중 25~29세와 30~34세가 차지하는 비중이 각각 14.3%와 14.8%로 가장 높고, 연령대가 높아질수록 감소하여 50~54세가 11%로

가장 낮은 비중을 나타내고 있다. 또한 18~34세 전체 가입자(6,464천명) 가운데 납부예외자(1,869천명)가 차지하는 비중은 28.9%로 2010년 12월말 기준 납부예외자 비중인 34.7%에 비해서는 5.8%p가 감소하였으나, 2015년 12월말 기준 35세 이상 연령층의 납부예외자 비중인 17.5%와 비교하면 상당히 높은 비율이다.

또한 장기체납자(13개월 이상 체납자)는 2011년 이후 계속해서 100만명을 상회하고 있다. 2015년 말 기준 장기체납자는 총 110만명이며, 이 가운데 18~34세 장기체납자는 217천명으로 19.7%를 차지하고 있다. 이를 연령별로 세분화하면, 연령이 증가할수록 경제활동참여자가 증가함에 따라 국민연금 가입자도 증가하게 되고, 지역가입자 중 장기체납자도 증가하는 추세이다.

청년층의 국민연금 가입자(지역가입자 중 납부예외자 제외) 현황 추이를 연령별·성별로 살펴보면, 국민연금 가입대상 연령인 18~59세 가입자는 2007년 13백만명에서 2015년 17백만명으로 4백만명이 증가하여 30.8%의 증가율을 보이고 있다. 반면에 18~34세 청년층 가입자는 2007년 4,349천명에서 2015년 4,595천명으로 246천명이 증가하여 5.7% 증가하는데 그쳤다. 2007~2015년 기간 동안 남성 청년층 가입자는 2,500천명 선에서 머물러 있는 반면, 여성 청년층의 경우 2007년 1,860천명에서 2015년 2,100천명으로 240천명이 증가하였다. 이에 반해 같은 기간 동안 35~49세

중년층 가입자의 경우 남성은 250천명이 증가하여 4,450천명, 여성은 무려 1,000천명이 증가하여 3,000천명에 육박하고 있다.

다음으로 <표 2>를 통해 사업장가입자와 지역가입자의 평균 연금보험료 납부기간 추이를 살펴보면, 청년층과 35세 이상 연령대 간 중요한 차이를 발견할 수 있다. 즉, 비청년층의 경우 사업장가입자와 지역가입자 모두 시간이 경과함에 따라 보험료 납부기간이 지속적으로 증가하고 있는 추세를 알 수 있다. 그러나 청년층의 경우에는 시간의 경과에 따른 보험료 납부기간의 변화가 거의 없는 것으로 나타난다. 또한 사업장가입자와 지역가입자 모두 청년층의 평균 납부기간이 비청년층의 평균 납부기간 보다 1/3 정도 짧다. 따라서 청년층의 국민연금 가입기간을 늘릴 수 있는 방안 모색이 필요할 것으로 보인다.

2) 우리나라와 외국 청년층의 공적연금 가입 현황 및 청년고용 현황 비교

한편, 우리나라의 공적연금 가입률을 외국과 비교해보면 <표 3>과 같다. 첫째, 우리나라의 총인구 대비 국민연금 가입률은 33.1%이며, 경제활동인구 대비 가입률은 63.8%로 나타나고 있다. 이는 총인구 대비 가입률 66.3%, 경활인구 대비 가입률이 105.8%로 나타난 미국에 비해 낮은 수치이며, 사회보험 방식으로 기초연금을 운영하고 있는 영

<표 2> 청년층과 비청년층 사업장가입자 및 지역가입자 평균 연금보험료 납부기간 추이

(단위: 개월)

	연령	2008년	2009년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
사업장 가입자	18~34세	50	48	52	52	52	52	51
	35~59세	122	124	134	138	142	146	150
지역 가입자	18~34세	31	31	34	34	34	36	36
	35~59세	77	81	90	92	95	99	102

자료: 국민연금공단 전산자료 분석(2015년 12월 기준).

<표 3> 한국과 주요국의 공적연금 가입현황 비교

(단위: 가입자 수·천명, 가입률-%)

구분	한국	미국	영국		일본		
			기초	소득비례	기초	소득비례	
전체	총인구	51,529	321,419	62,435		127,083	
	경활인구	26,747	201,530	39,334		75,614	
	공적연금가입자수	17,056	213,133	28,557	27,424	67,130	35,590
	총인구 대비 가입률	33.1	66.3	45.7	43.9	52.8	28.0
	경활인구 대비 가입률	63.8	105.8	72.6	69.7	88.8	47.1
20대	총인구	6,699	45,201	8,489		12,880	
	경활인구	4,051	34,181	6,734		10,069	
	공적연금가입자수	2,354	35,339	6,708	5,895	12,117	6,424
	20대 총인구대비 가입률	35.1	78.2	79.0	69.4	94.1	49.9
	20대 경활인구 대비 가입률	58.1	103.4	99.6	87.5	120.3	63.8

- 자료: 1) 한국: 통계청(2015a), 2015년도 성·연령별 경제활동인구(12월 기준); 국민연금공단(2015), 2015 국민연금통계연보.
 2) 미국: 미국통계청(2016), Annual Estimates of the Resident Population for selected Age Groups by Sex for the United States, States, Countries and Puerto Rico Commonwealth and Municipals: April 1, 2001 to July 1, 2015; OECD(2016a), Labor force participation rate in 2015; SSA(2016), Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2015.
 3) 영국: OECD(2016b), Historical population data and projection(1950-2050); OECD(2016a), Labor force participation rate in 2015; DWP(2013), National Insurance Contributions & Qualifying Years and Second Tier Pension Provision: 2011/12.
 4) 일본: 일본통계청(2015), Current Population Estimates as of October 1, 2014; OECD(2015a), Labor force participation rate in 2014; 후생노동성연금국(2015),平成26년도 후생연금보험·국민연금 사업연보.

국과 일본의 총인구 대비 가입률 45.7%, 52.8%, 경활인구 대비 가입률 72.6%, 88.8%보다도 낮은 수치이다. 영국과 일본의 소득비례연금의 경우 기초연금에 비해 총인구대비 가입률, 경활인구 대비 가입률이 모두 낮게 나타나는데, 이는 2011년 현재 영국의 소득비례연금인 State Second Pension (S2P)와 기업연금, 개인연금, Stakeholder 연금 중 선택이 가능하고⁵⁾ 일본의 소득비례연금인 후생연금의 경우 민간피용자만을 대상으로 하는 것

과 관련이 있다고 볼 수 있다.

둘째, 우리나라 20대 총인구 대비 가입률은 35.1%이며, 경활인구 대비 가입률은 58.1%로 나타났다. 이는 미국의 20대 총인구 대비 가입률 78.2%, 경활인구 대비 가입률이 103.4%에 비해 적은 수치이며, 영국과 일본의 20대 총인구대비 가입률 79%, 94.1%, 경활인구 대비 가입률 99.6%, 120.3%보다 상당히 적은 수치이다⁶⁾ 한편, 표에서 제시되지 않았지만, 30대 청년층의 공적연금 가입현황도 20대

5) 2012년부터는 S2P에서 확정기여형(DC) 기업연금과 Stakeholder 연금 및 개인연금으로의 공적연금 적용제외(contracting-out)가 폐지되고, 확정기여형(DB) 기업연금으로만 적용제외가 인정되었다. 그리고 2011년 연금개혁으로 국가기초연금(BSP)과 S2P의 2층 체계로 운영되던 공적연금이 단층연금체계(single-tier pension system)로 전환되어, 2016년 4월부터 신국가연금(new Sate Pension)으로 통합 운영되고 있다. 이에 따라 S2P에서 DB형 기업연금에 국한하여 허용되던 적용제외제도도 함께 폐지되었다.

청년층의 가입현황과 비슷한 양상을 보이고 있다. 결과적으로, 20세 이후 우리나라 청년층의 공적연금 가입률은 미국, 영국, 일본과 비교할 때 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 이는 한국의 경우 미취업 청년층의 비율이 다른 나라에 비해 높다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

이처럼 청년의 불안정한 노동시장지위는 단순히 청년기라는 특정 시기의 문제로 그치는 것이 아니라, 생애기간 전반에 투영되어 노후의 생활수준을 결정짓는 주요 요인으로 작용하게 된다는 점에서, 적극적인 정책적 개입을 요하는 사안이라고 할 수 있다. 따라서 청년고용정책과 같은 국민연금제도 외적인 차원의 노력과는 별도로, 제도 내적으로 청년층, 특히 미취업 청년층의 국민연금제도 가입을 제고하려는 노력이 병행될 필요가 있을 것이다

4. 외국과 우리나라의 미취업 청년층 대상 크레딧제도 비교

외국과 우리나라 모두 청년층의 공적연금 가입 유인은 주로 크레딧제도를 통해 이루어지고 있다. 본 장에서는 서구 선진국 크레딧제도와 비교를 통해 우리나라의 미취업 청년층 대상 크레딧제도의 현황과 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

1) 공적연금의 크레딧제도

연금제도에서 크레딧의 개념은 연구자의 관점 및 연구 목적에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있으며 국가마다 다양한 형태로 운영되고 있어 한마

디로 정의하는 것은 쉽지 않다. 그러나 본 연구에서는 정부가 개인의 적정연금을 위하여 지원하는 다양한 형태의 정책들로 정의한다(유호선, 2016). 그리고 그 다양한 정책 속에는 사회적으로 가치 있는 활동 및 불가피한 사유로 연금에 가입하지 못한 비기여 기간에 대한 가입기간 또는 가입인정 소득을 인정해주는 제도들이 포함되며, 위와 같은 사유로 시간제 근로 등 저임금의 근로를 행한 가입자에게 지급하는 크레딧과 보험료 지원제도 역시 포함된다. 이러한 정의에 기초할 경우 크레딧제도를 보험료 면제제도와 보험료 지원제도로 구분할 수 있다. 먼저 보험료 면제제도는 연금 보험료의 기여 여부에 상관없이 일정 기간을 연금에 가입한 것으로 인정해 주는 제도를 말하며, 일반적으로 연금 선진국에서 운영하는 방식이다. 대표적으로 실업 크레딧(독일, 프랑스 등), 양육 크레딧(독일, 프랑스, 스웨덴 등), 직업훈련 크레딧(독일, 영국 등), 군복무 크레딧(우리나라, 독일, 스웨덴 등) 등이 보험료 면제제도의 형태로 운영된다. 다음으로 보험료 지원제도는 가입자가 보험료의 일부를 부담하면 국가가 나머지를 부담하는 형태이다. 대표적으로 우리나라 국민연금의 두루누리 보험료 지원과 실업 크레딧, 독일의 리스터 연금 보험료 지원, 칠레의 연금보험료 지원제도, 덴마크 ATP의 양육 크레딧 등이 보험료 지원제도로 운영된다.

대부분의 보험료 면제제도가 보편적으로 운영되는데 반해, 보험료 지원제도는 일반적으로 선별적으로 운영된다. 선별적 보험료 지원제도는 보험료 부담 완화 및 신규 가입 유인 효과라는 장점이 있지만, 일시적으로 저소득층일 수 있는 자에게 불필요한 지원이 이루어질 수 있고, 소득과이익이

6) 미국과 일본의 경우 20대와 30대 경활인구 대비 가입률이 100% 이상으로 나타나는 것은 비경활인구로 분류된 학생의 경우에도 소득이 파악될 경우 보험료를 자동으로 납부하고, 일본의 경우 학생 납부예외를 통해 비경활인구로 분류된 학생의 경우에도 연금 가입이 가능하기 때문인 것으로 보인다(최옥금, 2011).

어려운 국가에서는 대상의 표적화가 불명확하여 재분배 대상 및 방향이 불명확할 수 있다는 한계가 있다. 또한 경제활동 중이지만 불안정한 노동 시장지위에 있어 연금 가입이 어려운 계층들은 보험료 지원조차 받을 수 없는 점도 문제다? 보험료 지원제도는 일반적으로 행위 발생 시 지원이 이루어지며, 재원은 국고에서 지원된다. 한편, 본 연구의 초점인 미취업 청년층에 대한 크레딧제도는 보험료면제제도에 해당된다.

2) 외국의 크레딧제도

많은 국가에서 보험료 면제제도는 청년기에 직면할 수 있는 사회적 위험에 대응하는 사회적 안전망 또는 보상기제로 작용하고 있다. 해외에서 운영하는 다양한 보험료 면제제도 가운데 청년층

을 위한 크레딧은 직업훈련 크레딧, 군복무 크레딧, 학업 크레딧 등 세 종류가 있다(<표 4> 참조). 국가에 따라 다르지만 전문대학이나 직업교육, 군복무, 학업 기간에 대해 1~8년의 크레딧을 부여하고 있다.

첫째, 군복무 기간에 대한 크레딧제도를 운영하는 국가로 독일과 스웨덴을 꼽을 수 있다. 먼저 독일의 군복무 및 이에 준하는 사회봉사 기간에 대한 크레딧은 군복무로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실 혹은 하락에 대한 보상 및 이로 인하여 발생할 수 있는 노후빈곤문제의 완화를 목적으로 제공된다. 독일의 징병제는 2011년 7월 1일부터 폐지되어, 자발적 군복무(일반적으로 12개월, 최대 17개월까지 연장 가능), 또는 이에 준하는 사회봉사 활동(6~18개월)으로 전환되었으며, 이 기간에 대해 크레딧을 제공하고 있다.

<표 4> 해외에서 운영 중인 청년층을 위한 크레딧제도

	크레딧의 내용
독일	• 17세 이상 직업훈련, 전문대학 훈련등록 기간에 대해 8년 부여 • 군복무(2011년 징병제 폐지) 및 이에 준하는 사회봉사 전 기간에 대해 부여(최대 18개월)
룩셈부르크	• 18~27세 사이의 직업훈련 및 학업 기간
루마니아	• 대학 교육 기간(학업 완료 조건)
스웨덴	• 학업 기간, 군복무(2010년 징병제 폐지) 등 국가를 위한 의무봉사 전 기간
슬로베니아	• 학업을 완료한 학부 및 대학원 교육기간
슬로바키아	• 2004년 이전 가입자의 경우 교육으로 인한 비기여 기간 고려
영국	• 18세 이상 기술교육에 대해 12개월 부여 • 배우자의 군복무 기간: 군복무자의 배우자이거나 해외로 배치되어 동반 이주하여 해외에 거주한 기간(2010년부터 시행)
체코	• 중등학교 또는 대학에서 공부한 기간이 2009년 이전인 전업학생(18세 이후 최대 6년) • 직업훈련 기간 동안 노동시간이 감소한 사람
폴란드	• 대학 교육 기간

자료: EC, MISSOC Comparative Table Database 및 각국 홈페이지(크레딧 제도 관련); 유호선(2016); 최옥금(2011).

7) 한편, 우리나라의 경우 청년층에 표적화된 보험료 지원제도는 없으나, 청년을 포함한 전체 저임금 근로자를 대상으로 하는 두루누리 보험료 지원제도가 시행되고 있으므로, 청년층에 표적화한 별도의 보험료 지원제도 도입이 필요한지에 대한 신중한 검토가 필요하다. 즉, 두루누리 사회보험료 지원제도 등 타 연금보험료 지원제도와 중복문제, 다른 취약계층과의 형평성 문제, 청년층 가운데 어떤 특성을 가진 사람들에게 우선적으로 적용할지의 문제 등을 고려할 필요가 있다.

크레딧 인정기간은 최대 18개월이다. 크레딧 인정시기는 군복무 또는 사회봉사 활동이 끝난 이후이며, 인정 소득은 전체 가입자 평균소득(2015년 기준 월 €2,905 또는 연 €34,020)의 60%이다.⁸⁾ 재원은 전액 국고에서 지원된다(Deutsche Rentenversicherung, 2016a).

다음으로 스웨덴의 국가를 위한 의무봉사 기간에 대한 연금 크레딧은 처음에 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 요건은 최소 120일 이상 지속적으로 의무봉사를 했어야 하고, 크레딧 인정 대상자는 최소 5년 동안 연금관련 소득이 있었거나, 장애연금을 위한 연금 크레딧(pension-qualifying amounts: PGB)을 수급한 경력이 있어야 한다. 그리고 최소한 1년에 소득관련 기준액(income-related base amounts)의 두 배에 해당하는 소득활동을 했던 경험이 있어야 한다(2014년 현재 SEK 113,800).

국가를 위한 의무 봉사의 전 기간에 대해 크레딧이 인정되며, 일 단위로 계산된다. 크레딧 인정시기는 국가를 위한 의무 봉사를 수행한 매년이며, 인정 소득은 65세 이하 전체 연금 가입자의 평균 연금관련 소득(pension-qualifying income)의 50%이다. 또한 국가를 위한 의무봉사 기간에 대한 연금 크레딧을 수급하는 기간 동안 다른 크레딧 사유가 발생할 경우 추가하여 계산된다. 재원은 전액 중앙정부에서 부담한다(유호선, 2016).

둘째, 직업훈련 크레딧을 운영하는 대표적인 국가로 독일과 영국을 들 수 있는데, 두 국가 모두 학업기간이 아닌 기술직업훈련 과정에 있는 청년

들에게만 직업훈련 크레딧을 제공하고 있다. 이는 일반적으로 저소득 계층인 학생들이 의무교육 이후 기술을 배워 취업하려고 하는 경우 그들에게 크레딧을 제공하여 일종의 소득재분배 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

먼저 독일의 경우 직업훈련 기간 동안의 비기여 기간을 위한 크레딧은 직업훈련으로 발생한 소득의 감소 및 상실에 대한 보상 및 이로 인하여 발생할 수 있는 노후빈곤문제를 완화하기 위한 목적으로 제공되고 있다. 크레딧 수급조건은 전문기술대학교 등록 기간 또는 직업훈련을 받은 기간(인턴 기간은 제외)에 대해 크레딧을 인정받을 수 있다.

크레딧 인정기간은 최대 8년이다. 그 중 25세 이전 직업훈련 기간 3년은 기여 크레딧으로 더 많은 크레딧이 부여되는데, 이 기간에 대한 크레딧 인정 소득은 전체 가입자 평균소득의 75%이다. 그리고 나머지 5년은 비기여 크레딧으로, 이 기간에 대한 크레딧 인정소득은 개인의 소득점수의 평균이다. 그리고 크레딧을 위한 재원은 전액 국고에서 지원된다(Deutsche Rentenversicherung, 2016b).

다음으로 영국의 경우 다양한 종류의 국민보험 크레딧(National Insurance credits)을 운영하고 있으며, 그 중 하나로 기술교육 크레딧(credits for approved training courses)이 1976년부터 도입되어 운영되고 있다. 기술교육 크레딧은 고용 가능성을 향상시키기 위해 전일제로 훈련을 받는 기간 동안 발생할 수 있는 소득 상실에 대한 보상 및 청년기의 연금 가입기간 확대를 목적으로 한다. 크레딧의 수급조건은 첫째, 18세 이상으로 전일제 훈련(주당 20시간 이상)에 참여하고 있어야 하고, 둘째, 정부로부터 승인받은 훈련이어야 하며, 셋째, 훈련기간이 1년을 초과해서는 안된다.

8) 군복무 크레딧의 인정소득은 여러 차례 변경되었다. 1982년 이전에는 전체 가입자 평균소득의 100%였으나 1982년에는 75%, 1983~1991년에는 70%였고, 1992년 이후 다시 80%로 상향조정됐다가 다시 60%로 조정되어 현재에 이르고 있다.

따라서 직업훈련이 직장에서 제공하는 훈련과정의 일부인 경우, 또는 중고등학교 교육과정의 일부인 경우에는 크레딧이 인정되지 않는다. 다만 장애인의 경우에는 별도의 규정이 적용된다. 크레딧 인정 기간은 최대 1년이다.

크레딧 인정소득은 영국의 단일국가연금(single-tier pension)의 경우 35년⁹⁾의 기여기간만 충족 되면 정액연금으로 지급되므로 인정소득은 관계가 없다. 즉, 2016년 현재 1년의 크레딧은 완전 연금액(주당 £144)의 1/35에 해당되며, 이는 주당 £4.11이다. 가입기간 크레딧을 위한 재원은 독일과 마찬가지로 전액 국고에서 부담하고 있다(GOV.UK, 2016).

셋째, 학업기간에 대한 크레딧은 학교교육으로 인하여 발생할 수 있는 소득의 상실 또는 감소에 대한 보상을 목적으로 제공하고 있다. 대표적인 국가로 스웨덴, 룩셈부르크 등이 있다. 그 중 스웨덴의 경우 장학금(study grants)을 받으며 공부하는 학생을 위한 연금 크레딧(pension-qualifying amounts - PGB)을 운영하고 있다. 크레딧 수급 조건은 앞서 살펴본 군복무 크레딧과 같다. 즉, 최소 5년 간 연금관련 소득이 있었던 자 또는 장애연금을 위한 연금 크레딧(pension-qualifying amounts: PGB)을 수급한 경력이 있어야 한다. 그리고 최소한 1년에 소득관련 기준액(income-related base amounts)의 두 배에 해당하는 소득활동을 한 경험이 있어야 한다(2014년 현재 SEK 113,800).

장학금을 받으며 공부한 기간에 대해 크레딧이

인정된다. 크레딧 인정 시기는 장학금을 받으며 공부한 매년이다. 또한 인정 소득은 해당 년도에 받았던 장학금의 138%이다. 재원은 군복무 크레딧과 마찬가지로 중앙정부에서 전액 부담한다.

한편, 스웨덴의 경우 학업기간에 대한 크레딧은 대학교육을 통해 이후 고소득자가 될 확률이 높은 사람에게 대하여 크레딧을 제공하는 것이며, 이는 소득의 역재분배를 야기할 수 있다는 비판이 노동조합을 중심으로 제기되고 있는 상황이다. 이러한 비판에 의해 독일은 2009년 의무교육 이상 고등교육을 받는 학생에게 지급하였던 크레딧 제도를 폐지하였다(유호선, 이지은, 2011).

3) 우리나라의 크레딧제도

우리나라의 국민연금은 출산 크레딧, 군복무 크레딧, 실업 크레딧 등 세 종류의 크레딧제도를 운영하고 있다. 그 중에서 청년층을 대상으로 운영되는 제도는 사실 상 군복무 크레딧이 유일하다. 물론 실업 크레딧도 불안정한 노동 상황에 처한 청년 세대의 연금수급권을 강화하는 기제로 작동할 수 있다. 그리고 출산 크레딧 역시 혼인·출산·양육 등과 같은 생애주기 상의 과업으로 인해 경력단절이 되기 쉬운 여성들의 연금수급권 취득 기회를 확대하는 기제로 작동할 수 있다. 하지만 두 제도 모두 적용범위와 보장수준이 미흡하여 한국 노동시장에 착근된 청년세대의 불리 문제가 연금제도에도 투영되는 상황을 막기에는 한계가 있다.¹⁰⁾ 또

9) 각주 6)에서 언급한 바와 같이, 2014년 연금개혁으로 인해 기존에 국가기초연금(BSP)과 국가이층연금(S2P)의 2층 체계로 운영되던 공적연금이 일원화되어, 2016년 4월부터 신국가연금(new Sate Pension)으로 통합 운영되고 있다. 이로 인해 완전연금 수급을 위한 가입기간이 30년에서 35년으로 상향조정되었다.

10) 서론에서 언급한 실업 크레딧과 마찬가지로 출산 크레딧도 적용범위와 보장수준에서 한계가 존재한다. 즉, 출산 크레딧의 경우 둘째 자녀 이상 출산 시 12개월의 가입기간이 인정되며, 자녀가 3명 이상인 경우 자녀 1인마다 18개월씩 추가하여 최대 50개월까지 인정된다. 2016년 합계출산율이 1.17명인 것을 감안하면 동 크레딧의 혜택을 받을 수 있는 인구가 매우 제한적이며, 짧은 가입기간 인정으로 인해 여성 가입자의 사각지대 해소 및 출산율 제고 효과가 미미한 실정이다.

한 이들 정책기제는 청년을 직접적으로 표적화한 (targeted) 제도가 아니라는 점에서, 청년층의 불리한 노동시장 여건이 불충분한 연금 수급권으로 이어지는 상황을 원천적으로 차단하기에는 근본적인 한계를 지니고 있다. 따라서 본 연구에서 실업과 출산 크레딧은 논의의 대상에서 제외하고, 군복무 크레딧을 중심으로 살펴보기로 한다.

군복무 크레딧은 사회적으로 가치 있는 행위인 군복무 기간 중 일정 기간 동안 크레딧을 제공함으로써 군복무에 대한 보상 뿐 아니라 이로 인하여 발생하는 그들의 소득 감소 및 상실에 대한 보상, 그리고 이로 인하여 발생할 수 있는 그들의 노후 빈곤문제 완화를 목표로 2007년에 도입되었다. 2008년 1월 1일 이후 병역의무를 수행한 현역병, 전환복무자, 상근예비역 및 사회복무요원이 국민연금에 가입하여 향후 노령연금을 수급할 때 전체 연금가입기간에 6개월을 추가 산입한다. 현재는 군복무 기간의 전부 또는 일부가 “공무원연금법”, “사립학교교직원연금법”, “별정우체국법”에 따라 재직기간에 산입되거나 “군인연금법”에 따라 복무기간에 산입된 경우는 제외되고 있으나, 법령 개정(2016년 11월 30일 시행)으로 앞으로는 이런 경우에도 가입기간으로 추가 산입된다.

크레딧 인정소득은 노령연금 취득시점의 A값의 50%로 출산 크레딧에 비해 1/2 수준이다. A값의 50%를 6개월 간 인정소득으로 인정할 경우 노령연금 평균 가입자의 연금월액은 약 7,500원이 증

액될 것으로 예상된다. 크레딧의 재원은 전액 국가가 부담하고 있다(<표 5> 참조).

한편, 군복무 크레딧은 출산 크레딧과 마찬가지로 수급시점에 지원하는 사후 인정방식으로 운영되고 있다. 따라서 2008년에 도입된 군복무 크레딧은 현재는 재정소요가 없으며, 대상자가 노령연금수급권을 획득하는 시기인 2047년부터 재정소요가 발생할 예정이다. 크레딧으로 인한 수급권 발생인원은 2047년 12천명에서 2050년 102천명, 2060년에는 164만명에 이를 것으로 전망된다.

4) 외국과 우리나라의 청년층 대상 크레딧 제도 비교

지금까지 살펴본 외국과 우리나라의 미취업 청년층 대상 크레딧제도를 비교하면 다음과 같다. 첫째, 외국에서 크레딧제도는 청년기에 직면할 수 있는 사회적 위험에 대응하는 사회적 안전망 또는 보상기제로 작용하고 있다. 외국의 경우 청년기에 직면할 수 있는 직업훈련, 군복무, 학업 등의 기간에 대해 보험료를 면제해주는 형태의 크레딧제도들을 운영하고 있다. 반면에 우리나라의 경우 청년들을 위한 크레딧 제도가 미흡하다. 청년층에 표적화된 크레딧제도는 사실상 군복무 크레딧밖에 없는 실정이다.

둘째, 외국과 비교할 때 우리나라의 군복무 크레딧은 인정기간이 짧다. 군복무 및 의무봉사 기

<표 5> 군복무 크레딧 개요

군복무 크레딧	
수급 대상	현역병, 전환복무자, 상근예비역 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자
가입인정기간	6개월
인정소득	노령연금 취득시점의 A값의 1/2
소득인정시기	노령연금수급권 발생 시점
재원	전액 국고 지원(2047년부터 재정소요 발생 예정)

간에 대한 크레딧을 시행하고 있는 독일과 스웨덴의 경우 국가를 위한 의무봉사 전 기간에 대해 크레딧을 인정하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 실제 군복무 기간은 21~24개월 정도인데 반해, 통상적 군복무 기간의 1/3에 불과한 최대 6개월까지만 인정하고 있다. 한편, 군복무 크레딧의 인정소득은 A값의 50%로 출산 크레딧과 비교하면 절반 수준이나, 외국과 비교하면 비슷한 수준이다. 그리고 재원은 외국과 우리나라 모두 전액 국고에서 충당된다.

또한 연금 선진국들의 경우 크레딧이 수급권 발생 시점이 아닌 행위 발생 시점에 인정되고 있다. 반면에 우리나라의 군복무 크레딧은 노령연금 수급권 발생 시점에 지원하는 사후 인정방식으로 운영되고 있다.

셋째, 연금 선진국들은 직업훈련이라는 사회적으로 가치 있는 일로 인해 연금에 가입하지 못한 기간에 대해 연금 가입기간으로 인정해 줌으로써 노년기 무연금 또는 저연금의 위험을 완화시키고 있지만, 한국에는 직업훈련에 대한 크레딧제도가 존재하지 않는다. 특히 독일과 영국의 경우 소득의 역재분배의 가능성이 있는 학교교육 기간에 대한 크레딧 대신, 직업기술훈련 과정에 있는 청년들에게 직업훈련 크레딧을 제공하고 있다. 크레딧 인정 기간은 독일의 경우 최대 8년, 영국은 1년으로 하고 있다. 그리고 인정소득은 독일의 경우 처음 3년에 대해서는 전체 가입자 평균소득의 75%, 나머지 5년은 개인의 소득점수의 평균이다. 그리고 영국의 경우 2016년 4월부터 시행에 들어간 단일국가연금(single-tier pension)은 35년의 기여기간만 충족되면 정액연금으로 지급되므로 인정소득은 관계가 없다.

넷째, 학업기간에 대한 크레딧은 학력에 따라 고용률에 현저한 차이가 발생하고, 고학력자와 저학력자의 소득수준에 격차가 발생함에 따라, 독일

의 경우 2009년 연금제도에서 학업기간 크레딧을 폐지하였다. 또한 현재 학업기간 크레딧을 운영하고 있는 스웨덴 역시 노동조합을 중심으로 동 크레딧을 폐지해야한다는 비판이 공론화되고 있는 실정이다.

외국과의 비교결과 도출된 우리나라 군복무 크레딧의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 군복무에 대한 크레딧 인정기간이 짧아 정책 실효성이 낮다. 현행 크레딧제도는 통상적인 군복무 기간의 1/3 정도에 불과한 최대 6개월만 인정되고 있다. 그러나 정인영 외(2017)에 의하면, 26세 이하 남성의 경우 군복무라는 사회적 효용을 담보한 행위로 인해 보험료 납부율이 여성보다 10% 이상 낮은 실정이다. 즉, 2년여의 군복무 기간으로 인해 남성이 동 연령대의 여성보다 연금수급권 축적에 장애가 있는 것으로 판단된다. 따라서 우리나라 남성 청년들의 대다수가 혜택을 받게 되는 군복무 크레딧을 강화할 경우 이들의 국민연금 가입기간을 확대하고 사각지대 문제를 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 앞서 확인한 바와 같이 독일, 스웨덴 등 군복무 크레딧을 운영하고 있는 다른 국가들은 군복무 또는 국가를 위한 의무봉사 전 기간에 대하여 크레딧을 제공하고 있다. 군복무는 의무사항으로 출산과 동일하게 사회적으로 기여하는 측면이 가치 있는 행위이므로 크레딧 인정기간을 확대 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 크레딧이 수급시점에 인정되고 있어 정책 체감도가 낮다. 보험료 납입 시기에 국고 지원이 이루어지는 실업크레딧과 달리 군복무에 대한 현행 크레딧은 노령연금 수급권을 획득하는 시기에 지원이 이루어지고 있어 정책 체감도가 낮다. 이는 노령연금 수급권을 취득하지 못한 가입자에게는 크레딧의 혜택을 제공하지 않겠다는 의도로 볼 수 있다(유호선, 2016a). 이로 인해 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다. 노령연금 최소가입기간

10년을 충족하지 못한 경우에는 사회적으로 충분히 가치 있는 행위를 했음에도 불구하고 연금을 수급하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 또한 노령연금 수급권을 획득하지 못한 상태에서 장애연금 또는 유족연금 발생 시 크레딧 혜택을 추가로 받을 수 없는 것도 문제점이다. 그러나 선진국의 경우 크레딧 사유 발생시점에 인정되어 이에 기초한 장애·유족연금의 혜택을 추가로 받을 수 있는 것이 일반적이다.

우리나라 크레딧의 이러한 제도 설계로 인해 현재까지는 군복무 크레딧 수급요건을 충족한 자 중 노령연금수급권자가 발생하지 않아(2047년부터 국고지원 발생 예정) 현재는 재정소요가 없는 상황이다. 그러나 군복무 크레딧을 적용받은 20~30대가 노령연금수급권이 발생하는 61세가 되는 시기부터 크레딧 급여지출액은 빠르게 증가할 것으로 전망된다. 이럴 경우 혜택은 현 세대가 누리고 비용은 미래 세대가 부담하게 되는 세대간 형평성 문제가 발생한다.

한편, 학업기간에 대한 크레딧을 우리나라에 적용하는 것은 적합하지 않은 측면이 있다. 우리나라의 경우 청년층의 대학 진학률이 다른 국가와 비교할 때 매우 높다. 우리나라의 대학진학률은 점차 낮아지고 있는 추세이나 2014년 기준 68%로 일본의 37%, 독일의 28%와 비교할 때 여전히 매우 높은 수준이다(OECD, 2015b).

또한, 학업기간을 크레딧으로 인정해주는 것에 대한 비판도 존재한다. 학업기간에 대한 크레딧은 학력에 따라 고용률에 현저한 차이가 발생하고, 고학력자와 저학력자의 소득수준에 격차가 발생함에 따라, 독일의 경우 2009년 연금제도에서 학업기간 크레딧을 폐지하였다. 또한 현재 학업기간 크레딧을 운영하고 있는 스웨덴 역시 노동조합을 중심으로 동 크레딧을 폐지해야 한다는 비판이 공론화되고 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 국민

연금에서 학업기간 크레딧을 도입하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

이와는 반대로 직업훈련 기간에 대한 크레딧을 적용하는 방안은 적극적으로 검토할 필요가 있다고 판단된다. 크레딧제도는 고용 중심의 생애주기 이행을 촉진하는 것을 기본 방향으로 설정할 필요가 있다. 연금을 포함한 사회보장제도는 고용을 중심으로 고용-돌봄-실업 사이의 생애주기적 긍정적 이행을 촉진하고, 각각의 이행과정에서 발생하는 소득상실의 위험에 대응하는 방향으로 나아가 한다(Schmid, 2006). 즉, 노동과 사회보장의 연계를 더욱 강화하는 고용친화적 지원으로서의 사각지대 완화대책을 우선적으로 모색할 필요가 있다. 이는 노동시장에서의 근로를 생애주기의 중심에 두고, 근로기의 공적연금 가입지원 및 고용의 이행 촉진을 지원하는 방식으로 실질 가입기간을 확대하는 크레딧제도가 우선적으로 검토되어야 함을 의미한다. 직업훈련 참여자에 대한 크레딧 제공이 바로 근로친화적 크레딧제도의 대표적인 예라고 할 수 있다.

이는 노동시장지위의 격차가 연금수급권 축적상의 격차로 이어지는 문제를 차단하기 위한 인위적인 개입이 일정 정도 필요하다는 것을 의미한다. 이때 직업훈련 크레딧은 고용가능성을 향상시키기 위해 받는 전일제 직업훈련으로 발생할 수 있는 소득의 감소 및 상실에 대한 보상과 청년기의 연금 가입기간 확대, 그리고 노후빈곤문제의 완화를 목적으로 제공된다는 점에서 청년층의 고용지위를 개선하고 궁극적으로는 연금수급권을 확충할 수 있는 유효한 유인책이 될 수 있을 것이다. 또한 직업훈련에 참여하는 주요 대상의 상당수가 경제적으로 취약한 학생들이기 때문에, 이들에게 일정한 크레딧을 제공하는 것은 공적연금 본연의 소득재분배 기능을 수행하기에도 적합한 대안이라고 할 수 있다.

5. 개선방안

본 장에서는 미취업 청년층을 위한 국민연금 크레딧제도 개선방안을 단기적 개선방안과 중·장기적 개선방안으로 구분하여 제시한다.

1) 단기적 개선방안

먼저 단기적 개선방안으로 현재 시행 중인 군복무 크레딧의 확대·강화가 필요하다. 군복무 크레딧은 상술한 문제점을 해결하는 것을 기본 방향으로 해야 할 것이다. 첫째, 크레딧 인정기간은 확대되어야 한다. 군복무라는 국가적·사회적으로 충분히 보상받을 가치가 있는 행위를 했음에도 불구하고 6개월에 불과한 현행 크레딧 인정기간은 분명히 저평가 되고 있는 것이 사실이다. 이는 남북한이 대치한 상황에서 청년들이 목숨을 걸고 수행한 군복무라는 사회적 행위에 대해 우리 사회가 어떠한 가치를 부여하느냐의 문제이기도 하다. 따라서 외국의 군복무 크레딧 사례 및 둘 이상의 자녀부터 12~50개월의 크레딧을 제공하는 출산 크레딧과의 형평성을 고려하여 현행 군복무 크레딧의 인정기간은 확대될 필요가 있다.

한편, 군복무 크레딧의 인정소득 기준은 A값의 50%로 하고 있다. 군복무 크레딧을 운영하고 있는 다른 국가들의 사례를 보면 인정소득의 경우 독일은 평균소득의 60%, 스웨덴은 평균소득의 50%로 하고 있다. 따라서 해외 사례 및 재정부담을 감안할 때 현행대로 A값의 50%를 유지해도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 또한 재원은 전액 국고에서 지원하는 것이 타당하므로 현행대로 유지하는 것이 바람직하다.

둘째, 크레딧 인정시기는 행위 발생 시점에 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다. 현행 군복무 크레딧은 노령연금 수급시점에 지원이 이루어지

고 있어 제도에 대한 체감도가 낮다. 또한 노령연금 최소가입기간 미충족 시 연금수급이 불가능한 문제, 노령연금 수급권 획득 이전에 장애·유족연금 발생 시 크레딧 혜택을 추가로 받을 수 없는 문제, 후세대의 재정부담 가중 등의 문제가 발생하게 된다. 우리나라의 청년층은 높은 실업률과 낮은 고용률의 문제를 겪고 있고, 상당수의 청년들이 불안정한 노동시장에서 일하고 있으며, 국민연금 가입대상자가 가장 많은 연령층이지만 가입률과 보험료 납부자 비율이 가장 낮은 연령층이다. 따라서 군복무 크레딧의 체감도를 높여 청년들의 국민연금에 대한 긍정적 인식을 확산시키고 국민연금 가입률과 보험료 납부율을 제고할 수 있는 방향으로 제도 개선을 추진할 필요가 있다. 그리고 이를 위해 행위 발생 시 크레딧을 지원하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 적정수준의 재정부담이 이루어져야 할 것이다. 위의 개선방향대로 제도 개선이 이루어질 경우 재정부담이 커질 수 있다. 따라서 앞서 언급한 개선방향이 국민연금 재정에 미치는 영향도 함께 고려하여 제도 개선을 추진해 나갈 필요가 있다.

이에 다음과 같은 개선방안이 필요하다. 첫째, 크레딧 인정기간을 12개월로 확대하는 것을 고려해 볼 수 있다. 크레딧의 인정기간을 확대함으로써 군복무라는 사회적 행위 및 그로 인해 불가피하게 보험료를 납부하지 못하는 기간에 대한 충분한 보상이 필요하다. 이를 통해 수급자로서의 권리 지위가 강화되고, 현 세대의 재정부담자로서의 지위가 강화될 수 있다. 그리고 궁극적으로 사회적 기여에 대한 보상 차원에서 군복무 전 기간에 대해 크레딧을 제공하는 것이 타당하다고 판단된다. 그러나 국민연금의 재정부담을 고려하여 일차적으로 12개월로 확대한 후, 단계적으로 군복무 전 기간으로 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 크레딧 인정시기를 행위 발생 시점으로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다. 현행 노령연금 수급권 발생 시 크레딧 지원이 이루어지는 사후 인정방식에서 크레딧을 행위 발생 시 지원하는 사전 보험료적립방식으로 전환할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. ① 사유 발생시점에 크레딧이 인정되어 정책 체감도가 높아지고 국민연금에 대한 이미지가 개선되는 등 정책 효과가 증진된다. ② 장애·유족연금 등의 수급권 확보의 가능성이 높아진다. ③ 세대간 비용부담의 형평성을 제고할 수 있다.

반면에 이렇게 될 경우 재정부담을 고려하지 않을 수 없다. 그러나 군복무라는 사회적으로 의미 있는 행위의 가치를 충분히 인정하고 이를 보상해주는 것이 중요하다. 또한 현 세대에서 감당하기 어렵고 도입하기 어려운 방안은 미래 세대에서도 마찬가지이며, 향후 저성장, 저출산·고령화 등으로 비용부담을 감당하는 것이 더 어려울 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 2017년 예산 편성 시 현행 국고부담비율(100%)을 유지하는 것을 전제로 사전 적립방식으로 전환할 경우 약 1,660억원 정도가 추가로 소요될 것으로 분석되었다.

2) 중·장기적 개선방안

군복무 크레딧의 확대·강화와 더불어 중·장기적 차원에서 직업훈련 크레딧의 도입을 고려해볼 필요가 있다. 많은 국가에서 직업훈련은 노동생산성 증가로 인한 청년층의 취업증가 및 임금 상승 효과를 가질 것으로 기대되어, 학교교육의 실효성 한계를 극복할 수 있는 대안으로 평가된다. 더욱이 노동시장 진입 시 청년층의 고용형태

가 임시·일용직 비율이 높고, 취업까지의 노동시장 이행이 장기화되어 인적자본 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하면, 직업훈련의 중요성은 매우 크다. 따라서 실업과 불안정 고용 문제를 겪고 있는 청년층의 국민연금 가입을 제고하고, 이들의 고용 가능성 및 안정성을 함께 향상시키기 위해 직업훈련 기간에 대한 크레딧을 제공할 경우 청년들의 연금 가입기간을 확대하고 사각지대 문제를 완화할 수 있을 것으로 기대된다. 우리나라에 직업훈련 크레딧을 도입할 경우 다음과 같은 사항들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 청년의 범위와 관련된 문제이다. OECD 등 국제기구에서 발행하는 청년(Youth) 관련 통계는 15~24세를 대상으로 하는 경우가 많으나, 우리나라는 학업, 병역, 취업준비 등으로 많은 연구와 조사¹¹⁾에서 청년층의 범위를 34세까지로 보는 경우가 많다. 따라서 청년의 범위로 국민연금 가입하한연령인 18세부터 34세까지로 설정해도 크게 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 둘째, 직업훈련기관의 인정범위를 어떻게 할 것인가의 문제이다. 훈련기관의 인정범위와 관련해서는 모든 종류의 직업훈련기관 참여자에 대해 크레딧을 인정하는 것은 재정소요 등을 고려할 때 바람직하지 않으며, 영국과 같이 정부가 인정하는 직업훈련기관에 등록하여 직업훈련을 수행하는 경우로 한정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이 경우 국가기간·전략 산업직종 훈련기관과 고용노동부 산하 국책 직업교육훈련기관인 한국폴리텍대학¹²⁾에 등록된 청년들로 국한하여 직업훈련 크레딧을 시행한 후 향후 제도의 발전 추이, 국가의 재정상황 등을 감안하여 크레딧 인정 훈련기관의 확대 여부를 검토할 필요가 있다.

11) 예를 들면, 통계청(2015)의 경제활동인구조사 청년층 부가조사는 청년층의 범위를 15~34세로 보고 있다

12) 전국 8개 대학, 34개 캠퍼스로 구성되어 있으며, 민간부분에서 담당하기 어려운 국가기간산업과 신산업분야의 다기능기술자, 기능장 등 중간기술 인력을 양성하는 것을 목표로 한다.

먼저 국가기간·전략 산업직종 훈련은 고용노동부에서 시행하고 있는 직업능력개발사업 중 실업자 훈련에 속한다.¹³⁾ 국가기간·전략 산업직종 훈련은 국가기간산업이나 국가전략산업 중 인력 부족 직종과 산업현장의 인력수요 증대에 따라 인력양성이 필요한 직종에 대하여 기술·기능 인력의 양성·공급으로 기업의 인력난과 실업문제를 해소하기 위해 실시하는 훈련제도로, 금속, 기계, 동력, 전자 등 우리나라 주요산업분야⁴⁾에 취업하거나 관련분야 창업에 필요한 직업훈련과정이다.

국가기간·전략산업직종 훈련은 15세 이상 일반구직자도 신청이 가능하나, 동 직종 훈련참여자가 직업훈련 크레딧 대상자로 선정되기 위해서는 18~34세의 고등학교 3학년 재학생과 대학 또는 전문대학의 최종학년 재학생으로 한정하는 것이 동 크레딧제도의 취지에 부합할 것으로 판단된다. 또한 폴리텍대학에 등록한 청년들을 위한 직업훈련 크레딧 역시 18~34세의 최종학년 재학생을 대상으로 하는 것이 적절할 것이다.

국가기간·전략산업직종 훈련의 참여자는 2008년 22천명에서 2013년 38천명, 2015년 74천명으로 꾸준히 증가하는 추세이며, 특히 2014년 이후 급격히 증가하였다. 이는 최근 들어 동 훈련에 대한 청년들의 관심과 수요가 크게 늘었기 때문으로 볼 수 있다. 2015년 12월말 기준 국가기간·전략산업직종 훈련의 전체 참여인원 74,207명 중에서 직업훈련 크레딧의 수급요건에 부합한다고 볼 수 있는 대상자는 고등학교 졸업자 23,264명,

전문대 졸업자 13,096명, 대학교 졸업자 24,630명 등 60,990명으로 파악된다. 2015년 기준 연간 소요 예산은 3,337억원이며, 그 중에서 고등학교·전문대·대학교 졸업자를 위한 예산은 약 2,700억원 정도로 추산된다.

다음으로 한국폴리텍대학에서 제공하는 훈련은 다기능기술자 양성훈련과정과 기능사양성훈련 과정이 있다. 다기능기술자 양성훈련과정은 2년 과정이며 훈련대상은 고등학교 이상 졸업자 및 예정자이다. 그리고 기능사양성훈련 과정의 경우 1년 과정과 단기과정이 있으며, 만 15세 이상자 및 일 반고 3학년 진급예정자로서 수료 후 취업을 원하는 비진학 예정자를 대상으로 한다.

2016년 2월 기준 기능사양성훈련 수료자는 6,566명이며, 그 중에서 34세 이하는 대략 5천명 정도로 파악된다. 그리고 다기능기술자 양성훈련과정의 전체 인원은 14,759명이며, 그 중에서 2학년 졸업생은 약 7천명 정도로 파악된다.

따라서 직업훈련 크레딧을 도입할 경우 잠재적 크레딧 대상자는 약 75천명(국가기간·전략산업 직종 6만명+폴리텍대학 15천명) 정도로 추정된다. 직업훈련 크레딧 대상자는 국가기간·전략산업직종 훈련 참여자의 추세를 볼 때 시간이 경과할수록 증가할 것으로 예상된다.

셋째, 어느 정도의 직업훈련 기간을 크레딧으로 인정해줄 것인가의 문제이다. 영국과 독일의 경우 기술교육 과정에 있는 청년들에게 최대 1(영국) 또는 8년(독일)의 직업훈련 크레딧을 제공하고 있다. 우리나라의 경우 구직급여 수급자들에게 최

13) 직업능력개발사업은 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련으로 크게 재직자 훈련과 실업자 훈련으로 구분된다. 그 중 실업자 훈련은 실업자의 취업능력 또는 기초 직무능력 습득을 위하여 정부가 훈련기관에 실업자 훈련을 위탁하거나 실업자가 스스로 훈련을 받는 경우 정부가 비용을 지원한다(고용노동부, 2016).

14) 훈련 직종은 BIM(Building Information Modeling), 네트워크운영관리, 디지털디자인 정보시스템 구축, 스포츠마케팅, 물류관리, 생산시스템, 태양광 발전 설비 등이며, 훈련수요조사 및 연구결과에 따라 내년 고용노동부장관이 선정하여 고시하도록 되어있다.

대 1년의 실업크레딧을 제공하고 있음을 감안하여, 직업훈련 크레딧도 18~34세 청년들에게 최대 1년의 직업훈련 크레딧을 제공하는 것을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 크레딧 인정소득은 어느 정도로 할 것인가의 문제이다. 직업훈련 크레딧을 운영하고 있는 독일의 경우 크레딧 인정기간은 최대 8년이다. 그 중 25세 이전 직업훈련 기간 3년은 기여 크레딧으로 더 많은 크레딧이 부여되는데, 이 기간에 대한 크레딧 인정소득은 전체 가입자 평균소득의 75%이다. 그리고 나머지 5년은 비기여 크레딧으로, 이 기간에 대한 크레딧 인정소득은 개인의 소득점수의 평균이다. 그리고 현재 우리나라의 군복무 크레딧의 경우 A값의 50%를 인정소득으로 하고 있다. 이러한 점들을 감안하여, 직업훈련 크레딧의 인정소득으로 A값의 50%를 고려해 볼 수 있다.

다섯째, 크레딧제도의 재원을 어떻게 마련할 것인가의 문제이다. 선진국에서 운영하는 크레딧 제도의 재원은 전액 국고에서 지원하고 있다. 즉, 개인이 기여한 보험료와 개인이 수급하는 급여의 연계를 보다 강화하는 동시에, 불가피한 사유로 보험료를 기여하지 못하는 기간 동안 국고에 의한 크레딧을 제공함으로써 소득재분배의 기능을 강화하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 출산 크레딧은 국고와 국민연금기금이 함께 부담하고 있고, 군복무 크레딧은 전액 국고이며, 실업크레딧은 일반회계, 국민연금기금, 고용보험기금이 균등 부담하고 있다. 따라서 다른 크레딧제도와의 형평성을 고려하여 직업훈련 크레딧을 도입할 경우 일반회계, 국민연금기금, 고용보험기금, 교육부가 함께 부담하는 것을 고려해볼 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 선진국의 경우 크레딧 제도

의 재원은 전액 국고에서 지원하고 있으므로, 우리나라의 경우에도 제도 도입 후 국고부담 비중을 점차 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 위의 방안에 따라 직업훈련 크레딧을 도입할 경우 아래와 같이 연간 852억원 정도의 예산이 소요될 것으로 추정된다.¹⁵⁾

위에서 제시한 방안에 따라 직업훈련 크레딧을 도입하게 될 경우, 향후 제도의 발전 추이, 국가의 재정상태, 노동시장, 경제상황 등을 고려하여 훈련기관의 인정범위, 크레딧 대상자 수와 인정기간 및 인정소득 등의 확대 여부, 재원부담의 방식 및 비율 조정 여부 등을 검토할 필요가 있을 것이다.

6. 결론

본 연구는 국민연금 가입실태 분석을 통해 청년층이 제도 내에서 경험하는 불리 문제를 확인하고, 국내외의 미취업 청년 대상 크레딧제도를 비교분석하여, 한국 사회에서 보다 실효성 있는 크레딧제도 개선방안을 도출하였다. 먼저 청년층의 가입실태 분석결과를 간단히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 청년층은 국민연금 가입대상자가 가장 많은 연령층이지만 가입률과 보험료 납부자 비율은 가장 낮은 연령층이며, 그 결과 청년층의 상당수가 국민연금 적용의 사각지대에 놓여있다. 둘째, 총인구 대비 청년층의 국민연금 가입률은 18세 이후 계속해서 증가 추세이며, 특히 27세를 전후로 가입률은 현격한 차이를 보이고 있다. 이는 청년들의 입직연령이 28세 정도인 것과 관련이 있는 것으로 판단된다. 셋째, 18~34세 전체 가입자 가운데 납부예외자가 차지하는 비율은 28.9%로 35세 이상 연령층의 납부예외자 비

15) 75천명×94,746원(A값의 50%×9% 보험료)×12개월 = 852억원.

중인 17.5%에 비해 상당히 높은 편이다. 넷째, 국민연금에 가입한 청년들이라도 사업장가입자와 지역가입자 모두 평균 보험료 납부기간이 비청년층 보다 1/3 정도 짧다. 다섯째, 우리나라 청년층의 국민연금 가입률은 미국, 영국, 일본 등 주요국과 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 우리나라의 청년실업률이 OECD 평균보다 낮음에도 불구하고 고용률이 그에 상응하지 못하는 괴리가 발생하는 데서 그 원인을 찾을 수 있는데, 이는 결국 청년층의 비경제활동인구 비중이 큰데서 기인한다. 따라서 우리나라 청년층의 국민연금 가입을 제고하기 위해서는 비경제활동인구에 속하는 미취업 청년층에 주목할 필요가 있다.

다음으로 외국과 우리나라의 크레딧제도 비교 결과는 다음과 같다. 첫째, 외국에서 크레딧제도는 청년기에 직면할 수 있는 사회적 위험에 대응하는 사회적 안전망 또는 보상기제로 작용하고 있으며, 직업훈련, 군복무, 학업 등의 기간에 대해 보험료를 면제해주는 형태의 크레딧제도들을 운영하고 있는 반면, 우리의 경우 청년층 대상 크레딧제도는 사실상 군복무 크레딧 밖에 없다. 둘째, 외국과 비교할 때 우리나라의 군복무 크레딧은 인정기간이 짧고, 노령연금 수급권 발생 시점에 지원하는 사후 인정방식으로 운영되고 있어 정책 체감도가 낮다. 셋째, 연금 선진국들은 직업훈련이라는 사회적으로 가치 있는 일로 인해 연금에 가입하지 못한 기간에 대해 연금 가입기간으로 인정해 줌으로써 노년기 무연금 또는 저연금의 위험을 완화시키고 있다. 넷째, 학업기간에 대한 크레딧을 우리나라에 적용하는 것은 적합하지 않은 측면이 있다.

이에 본 연구는 미취업 청년층을 위한 크레딧제

도의 단기적 개선방안으로 군복무 크레딧의 확대 그리고 중·장기적 개선방안으로 직업훈련 크레딧의 도입을 제시하고자 한다. 군복무는 국가적·사회적으로 충분히 보상받을 가치 있는 행위이므로 크레딧의 인정 기간을 6개월 이상으로 확대 적용하고, 행위 발생 시점에 지원하는 사전 인정방식으로 변경하는 것이 필요하다. 또한 실업과 고용 불안정으로 이중고를 겪고 있는 청년세대의 국민연금 가입을 위해 직업훈련 크레딧의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

청년층의 실업과 불안정 고용 문제를 해결하기 위해 다양한 청년고용정책이 실시되고 있지만, 아직까지 청년세대의 불안정한 노동지위를 개선하기에는 미흡한 것으로 보인다. 청년고용을 촉진하기 위한 다각적인 노력에도 불구하고 청년층의 취업자 수와 고용률이 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 최근 정부의 청년고용절벽 종합대책 프로그램의 성과 역시 크지 않은 것으로 판단된다. 이처럼 국내 청년고용정책은 미흡한 성과로 인해, 아직까지 청년층의 노동시장 이탈과 국민연금 배제 문제를 해결하기에는 실효성이 떨어진다고 할 수 있다. 청년층의 고용문제를 해결해 줄 근본적인 대안이 미흡한 상황에서 이들의 국민연금 사각지대 문제를 그대로 방치해둘 경우 향후 노후소득의 적정성이 심각하게 훼손될 수 있다. 따라서 청년취업문제가 노후생활고까지 이어지지 않게 하려면 노동시장의 개선이라는 근본적 대안 외에, 국민연금제도 내적으로 다양한 청년층의 가입 지원방안 논의가 필요하다. 본 연구는 군복무 크레딧 확대방안과 한국 사회에서 거의 논의되지 않았던 직업훈련 크레딧의 도입방안을 모색하였는데 의의가 있다.

참 고 문 헌

- 강성호·김태완 (2013). 청년실업 경험과 연금수급권. <대한경영학회지>, 26(6), 1597-1615.
- 고용노동부 (2016). 직업능력개발사업 현황. 고용노동부.
- 고용노동부 홈페이지. 직업능력개발 지원: 국가기간·전략산업직종 훈련. www.moel.go.kr.
- 국민연금사편찬위원회 (2015). 실록 국민의 연금. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 권혁진 (2012). 비정규 고용과 국민연금 사각지대. <응용경제>, 14(2), 85-120.
- 김복순 (2015). 청년층 노동력과 일자리 변화. <월간 노동리뷰>, 2015년 10월호.
- 김수현·강세진·최정은 (2014). 청년일자리정책, 새 방향에 답 있다 (서울 청년일자리정책 새 방향과 과제 연(叢)). 새로운 사회를 여는 연구원.
- 김안국·신동준 (2007). 고졸 청년의 노동시장 이행과 취업 실태. <산업노동연구>, 13(2), 125-147
- 김용성 (2008). 청년실업의 원인과 정책적 대응방안. KDI.
- 미국통계청 (2016). *Annual Estimates of the Resident Population for selected Age Groups by Sex for the United States, States, Countries and Puerto Rico Commonwealth and Municipals: April 1, 2001 to July 1, 2015.*
- 박미희·홍백의 (2014). 청년층의 노동시장 이행 유형과 그 결정요인. <사회복지정책>, 41(4), 21-49
- 백승호 (2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. <한국사회정책>, 21(2), 5790.
- 서정희 (2015). 비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제. <노동정책연구>, 15(1), 1-41.
- 신우진·권혁진·류재린 (2016). 불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향. <사회보장연구>, 32(1), 33-55.
- 유호선 (2016). 국민연금 크레딧제도 개선방안 (정책보고서 2016-04). 국민연금연구원.
- 유호선·이지은 (2011). 크레딧제도를 통한 국민연금 가입기간 확대 방안 (정책보고서 2011-05). 국민연금연구원.
- 이병희 (2003). 청년층 노동시장 분석 (연구보고서 2013-01). 한국노동연구원.
- 이원진 (2013). 노년기 소득불평등 증가의 원인 - 누적적 혜택/불리 모형에 대한 탐색적 분석. <한국사회학>, 47(5), 241-275.
- 일본통계청 (2015). *Current Population Estimates as of October 1, 2014.*
- 정인영·유희원·한신실 (2017). 청년층의 국민연금 가입 제고방안 연구 (정책보고서 2016-05). 국민연금연구원.
- 주무현·강은영·이상호·장혜정 (2015). 청년고용대책 이행사항 모니터링 및 실효성 제고방안. 기획재정부·한국고용정보원.
- 최옥금 (2011). 청년층의 국민연금 가입제고 방안. 국민연금연구원.
- 통계청 (2015). 경제활동인구조사 청년층 부가조사.
- 홍백의 (2005). 우리나라 노인 빈곤의 원인에 대한 연구. <한국사회복지학>, 57(4), 275-290.
- 후생노동성연금국 (2015). 평생26년도 후생연금보험·국민연금 사업연보.
- Deutsche Rentenversicherung (2016a). *Studium und schulische Ausbildung.*

Deutsche Rentenversicherung (2016b). *Bundeswehr und Bundesfreiwilligendienst.*

DWP (2013). *National Insurance Contributions & Qualifying Years and Second Tier Pension Provision: 2011/12.*

European Commission (EC). *MISSOC Comparative Table Database.*

GOV.UK (2016). *National Insurance credits and the single-tier pension.*

OECD (2017). *2017 OECD Employment Outlook.*

OECD (2016a). *Labor force participation rate in 2015.*

OECD (2016b). *Historical population data and projection (1950-2050).*

OECD (2015a). *Labor force participation rate in 2014.*

OECD (2015b). *Education at a Glance: OECD Indicators 2015.*

Schmid, G. (2006). Social Risk Management through Transitional Labour Markets. *Social-Economic Review*, 2006, 4, 1-33.

SSA (2016). *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2015.*

Ways to Improve National Pension Credits for Unemployed Youths

In-Young Jung, Hyeokchang Kwon, Heewon Yoo

National Pension Research Institute,
Gyeongnam National University of Science and Technology,
National Pension Research Institute

This study explores the ways to improve National Pension Credits (NPC) for unemployed youths by analyzing the current situation of the NPC for unemployed young people and problems with it in comparison to credits for unemployed youths in Germany, Britain and Sweden. Future directions and policy measures for improving the NPC for unemployed young people are also suggested. The main study findings and suggestions are as follows. First, the only credit of the National Pension Scheme for unemployed youths is military service credit, while other public pension schemes in other countries have credits for occupational training periods and study periods, as well as military service periods. Second, the maximum contribution period credited for the military service credit is 6 months, which is far shorter than those in other countries and thus suggests a need to consider enlarging the maximum contribution period credited. Third, unlike in other countries, the contribution period of the NPC is credited when the benefit right takes place so the contribution period needs to be credited when the behavior (i.e., military service) happens. Fourth, the introduction of credit for occupational training periods needs to be reviewed in order to expand the coverage of young people who are suffering from long-term unemployment and unstable employment status.

Keywords: National Pension Scheme, National Pension Credits, Young People, Military Service Credit, Occupation Training Credit