

우리나라 성 인지 예산 및 조세제도 구축에 관한 연구

2008. 12

박노욱 외

주관연구기관 : 한국조세연구원

협력연구기관 : 서울시립대학교 · 여성정책연구원
한림대학교

서 언

본 연구는 경제인문사회연구회의 협동 연구과제로서, 우리나라 성 인지 예산 및 조세제도 구축을 목적으로 이루어진 연구이다. 연구의 구성은 크게 두 부분으로 이루어져 있다. 제1부에서는 우리나라 조세 제도의 성 인지적 분석을 주제로 다루고 있으며, 세법측면에서의 양성평등에 문제의 소지가 있는 이슈들을 점검하고, 소득세를 중심으로 양성평등적으로 제도를 개선하였을 경우 나타나는 변화에 대한 모의 실험을 포함하고 있다. 2부에서는, 정부 지출에 있어서의 성 인지적 분석을 주제로 하고 있으며, 정부 지출의 성 인지적 분석 방법에 대한 논의와 국민연금을 대상으로 수행한 성 인지적 분석 사례를 담고 있다. 정부 지출의 성 인지적 분석이 가장 용이한 사업은, 사업 수혜형태가 현금이며, 수혜자가 개인이고, 수혜자의 요건이 사전에 명확히 주어진 경우이다. 국민연금의 경우, 예산 사업과 재정 제도의 요소를 다 포함하고 있으며, 성 인지적 분석이 가장 용이한 유형에 속하므로, 예산 사업의 성 인지적 분석방법을 적용해 보는 좋은 사례가 될 것이다.

본 과제의 연구를 수행한 연구진은 다음과 같다. 세법측면에서의 성 인지적 분석은 서울시립대학교 김완석 교수, 조세제도의 개선 시 효과에 대한 모의실험은 한국조세연구원의 진병목 박사, 정부 지출의 성 인지적 분석 방법론에 대한 연구는 한국조세연구원의 박노옥 박사, 국민연금의 성 인지적 분석은 여성정책연구원의 김영옥 박사, 조선주 박사, 이신행 연구원, 한림대의 석재은 교수가 수행하였다.

본 연구는 기존의 연구가 거의 없는 분야에 대해 이루어진 실험적인 연구이므로, 본 연구가 향후 이 분야의 새로운 연구를 촉발하는 출발

점이 되기를 연구진들은 희망한다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

조세제도와 예산사업을 양성 평등의 관점에서 분석하여 개선하는 것이 필요하다는 것이 성 인지 조세와 예산제도의 핵심이다. 우리나라에서는 여성운동단체를 중심으로 성 인지 예산운동이 지자체 수준에서 추진되어 왔으며, 중앙정부 차원에서는 2006년에 국가재정법에 성 인지 예산제도에 관한 내용이 포함되었다. 2010년부터 각 부처는 성 인지 예산서 및 결산서를 예산당국과 국회에 제출하게 된 것이다. 이러한 제도적 변화와 더불어, 저출산 고령화 문제의 심화는 출산 장려와 더불어 여성 노동력 활용의 필요성을 동시에 제기하고 있다. 이렇게 여성의 역할이 사회에서 중요하게 부각됨에 따라 정부 수입과 지출도, 변화된 여성의 역할에 맞게 양성 평등적인 관점에서 분석하고 개선되어야 할 필요성이 있다는 문제가 제기되고 있다.

이러한 제도 변화와 사회경제적 상황 변화에 대응하기 위해, 본 연구에서는 우리나라 성 인지 조세 및 예산제도 구축에 관한 연구를 수행하였다. 기존 연구가 충분하지 않은 상황에서 이루어진 연구이므로, 본 연구가 후속 연구를 촉발하는 계기가 될 것으로 기대된다. 그리고 본 연구는 별도로 추진되기는 하였으나, 연구 진행과정에서 다른 연구과제와의 중복 가능성을 인지하게 되어, 연구 주제의 분담을 분명히 하였다. 여성부와 여성정책연구원 중심으로 국가재정법에 명기된 성 인지 예산서 및 결산서 도입을 위한 별도의 연구가 진행중이므로, 본 연구에서는 그 연구와 중복되지 않는 영역에 중점을 두었다. 그 결과, 성 인지 예산제도 자체의 도입을 위한 연구보다는, 조세제도와 정부 예산사업 분석에 있어서 심층 분

석 및 평가 중심으로 연구를 수행하였다.

본 연구 연구진은, 조세 관련분야에 전문성을 보유하고 있으며, 정부 예산사업의 성과평가와 성과관리 전문성을 가지고 있는 본 연구원의 연구진과 조세법 관련 전문가, 그리고 여성문제 전문연구기관인 여성정책연구원의 연구진으로 구성되었다. 그리고 성 인지 예산제도가 전 세계적으로도 도입 초기인 점을 감안하여, 외국 전문가들도 초대하여 국제학술회의를 개최하였다. 이를 통하여 본 연구 결과물들을 발표하고, 토론하는 기회를 가지고, 연구 결과의 개선에 활용하였다.

본 연구는 크게 두 가지 영역으로 구분되어 있다. 조세제도의 성 인지적 분석과 정부 예산사업의 성 인지적 분석으로 구성되어 있다. 조세제도의 성 인지적 분석은, 세법상의 양성 불평등 소지가 있는 부분을 분석하고, 소득세법상의 양성 불평등 소지가 있는 부분을 변경시켰을 때 발생하는 효과에 대한 모의실험을 수행하였다. 특히 본 연구에서는 제도 특성상 성별 차등이 발생하기 쉬운 소득 관련 과세를 중심으로 살펴보았다. 과세단위, 세율, 과표구간 등의 구조적인 면에서는 성별 불균형은 별로 없다고 판단되었다. 다만 공제제도의 운영에서는 여성근로자 추가공제, 여성에 대해 완화된 부양가족 기준 등 여성을 상대적으로 우대하는 제도가 존재한다. 그 외 자산의 보유세인 종합부동산세의 경우, 과세단위가 세대단위로 조세제도의 기본단위인 개인과 일치하지 않는 문제가 있다. 대부분 가정 내 이차소득자의 역할을 수행하고 있는 여성의 자산형성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 이러한 조세제도의 성별 불균형은 제도 도입 당시의 목적과 성별 균형 등을 감안하여 개선해 나갈 필요가 있다는 정책적 제안이 도출되었다.

정부 지출의 성인지적 분석은, 정부 예산사업의 성 인지적 분석

방법론에 대한 논의와 구체적 사례로서 국민연금 수급의 성 인지적 분석으로 구성되어 있다. 정부 예산사업의 성 인지적 분석 방법론 연구에 있어서는, 정부 예산사업을 양성 평등적 관점에서 분석하는 기준이 무엇인지에 대한 문제 제기로 시작하고 있다. 예산 지출의 양성 평등성, 사업 산출물의 양성 평등성, 그리고 사업 결과의 양성 평등성은 서로 상충될 수 있음을 논하고, 기존의 성 인지적 관점에서의 예산사업 분석은 주로 사업 지출 또는 서비스 수혜의 양성 평등성을 중심으로 이루어지고 있음을 지적하였다. 그리고 사업 지출과 수혜의 양성 평등성 분석도 엄밀한 방법론을 적용하지 않고 있다는 문제를 지적하였다. 지출이나 수혜의 귀착분석 방법론으로 수혜귀착분석(BIA)방법과 예산사업의 수요에 대한 추정방법론으로 조건부가치추정법(CV)을 소개하였다. 더불어 기존에 이미 이루어지고 있는 성별 영향평가제도의 심층평가 사례를 분석하여, 예산사업의 성 인지적 분석의 현황과 개선점을 제시하였다. 그리고 사업의 유형을 분류하고, 성 인지적 분석이 용이한 사업 유형을 제시하면서, 분석이 가능하고 의미가 있는 사업 유형을 중심으로 성 인지 예산제도의 도입을 점진적이고 선택적으로 할 것을 제안하였다.

이상의 방법론의 적용 사례로서, 좁은 의미에서의 정부 예산사업은 아니지만, 전 국민이 수혜 대상인 국민연금을 성 인지적 관점에서 분석하였다. 그 이유는 현금이 지급되는 사업이고, 자격 요건이 법으로 명기되어 있으며, 동시에 분석을 위한 데이터도 가용하기 때문이다. 본 연구에서는 전 국민이 대상인 국민연금에 대해 성별 수급자 및 가입자 현황, 연금자원의 성별 배분, 수급 및 가입 여부에 미치는 영향 등을 분석하고, 국민연금수급 가능성이 근로기의 노동공급에 성별로 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 그리고 국민연금이 여성에게 적절한 소득보장제도로서의 역할뿐 아니라 경제활동참가를 유지하도록 하는 유인 역할을 할 수 있도록 재설계

하는 데 있어서의 시사점을 도출하였다.

우리나라 국민연금은 근로연령기의 소득활동 및 보험료 각출에 연계하여 수급권이 부여되는 것으로 설계되어, 경제활동참가율이 낮고 사회보험적용률이 낮은 취약한 경제활동에 종사하는 비율이 높은 여성의 경우, 국민연금 수급권에 대한 접근성이 낮고, 국민연금의 급여수준도 낮은 것으로 나타났다.

그뿐 아니라, 국민연금에는 여성의 가정에서의 아동 및 노인의 돌봄 노동에 대한 사회적 기여를 인정하여 연금권을 지원하는 부분이 없으며, 결혼율의 감소, 이혼율의 증가라는 사회적 변화는 남편의 피부양자로서 남편의 연금권을 공유하거나, 남편의 연금권으로부터 파생되는 유족연금 등을 통한 여성의 연금권 확보의 가능성도 악화시키고 있다. 그러므로 여성에게 실질적으로 독자적인 개별연금 수급권의 확보를 보장하도록 하고, 연금의 급여수준이 빈곤을 방지하는 안정적 노후소득수준을 보장하도록 하는 것이 양성 평등 확보에 있어서 중요하다고 판단된다.

이러한 분석을 바탕으로, 국민연금을 균등부분과 소득비례부분을 분리하는 취지에서 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하여 취약계층과 여성을 보호하고, 성별 노동 특성이 반영된 국민연금제도로 개선할 것을 제안하고 있다. 그리고 성별 노동 특성을 반영하기 위한 사례로서, 근로경력이 없는 여성들에게는 급여가 주어지지 않는 부분을 보완하기 위해 독일과 같은 비교적 관대한 크레딧 제도를 도입하고, 고용관계에 놓인 여성들에게 육아로 인한 급여 상실을 막아주고, 이혼 시 연금분할제도와 유족급여는 이혼 및 사별 여성이 결혼기간, 배우자의 소득수준 등에 따라 상이한 수준의 연금을 받도록 해주는 방안을 검토할 것을 제안하고 있다.

목 차

제1부 조세제도의 성 인지적 분석

I. 성 인지적 조세제도 현황	23
1. 조세제도와 양성 평등	23
2. 조세유형과 양성 불평등 요인	25
가. 개인소득세	25
나. 상품세	42
다. 국제거래 과세	46
라. 법인세	46
II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토	48
1. 성별에 따른 차별금지	48
가. 일반적 평등의 원칙	48
나. 개별적 평등권	49
다. 성별에 따른 차별금지	51
2. 소득과세에 있어서의 성차별적 규정	52
가. 인적공제제도	52
나. 소득세 과세단위와 소득의 귀속	56
3. 증여세제에 있어서의 성차별적 규정	68
4. 세법상 특수관계자의 판정에 있어서의 성차별적 규정	70
가. 관련규정	70
나. 친족의 범위와 판정	75

Ⅲ. 소득세제의 성 인지적 분석과 정책과제	82
1. 소득세 공제제도의 성별 불균형	82
2. 성별 차등세율 논의	86
Ⅳ. 우리나라 조세제도의 성 인지적 개선 효과	93
1. 성별 차등과세제도의 영향분석	93
2. 소득세 공제제도 변경의 영향	101
Ⅴ. 소결	104
참고문헌	110

제2부 예산제도의 성 인지적 분석

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론

Ⅰ. 서론	115
Ⅱ. 예산사업의 양성 평등성의 의미	120
Ⅲ. 재정사업 편익귀착분석 방법론	126
1. BIA(Benefit Incidence Analysis)	129
가. 의의	129
나. 분석에 필요한 자료 및 유의점	130
다. 구체적 분석방법	131
라. 한계	135

2. CV분석(Contingent Valuation) ; 조건부 가치 측정법	137
가. 의의	137
나. 전제조건 및 이론적 기초	138
다. 국내외 연구동향	139
라. 구체적 방법	140
마. 유의사항 및 한계	151
IV. 심층평가 사례 분석	154
1. 심층사례 개관	154
2. 심층사례 분석	167
가. BK21사업	167
나. 보건복지분야 국가연구개발사업	172
다. 창원시 재래시장 현대화 사업	177
라. 논산시 살기좋은 지역만들기 “햇빛촌 바랑산 마을만들기” 사업	182
마. 농어촌 의료서비스 개선사업	185
3. 심층평가 사례 분석의 시사점	189
V. 분석 방법론의 사업 유형별 적용	194
1. 사업 유형 분류	194
가. 전체 대상 사업 유형 개요	194
나. 성 인지적 분석 용이도 파악을 위한 분류기준	197
2. 분석방법론의 사업 유형별 적용	198
가. BIA 분석	198
나. CV 분석	199
다. 사업 유형별 점검	199
VI. 결론	211

참고문헌	212
------------	-----

제2편 국민연금의 성 인지적 분석

:국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정을 중심으로

I. 서론	214
1. 연구의 배경 및 목적	214
2. 연구의 방법	222
가. 문헌연구 및 자료수집	222
나. 통계분석	222
다. 국민연금기대자산 및 노동공급함수 추정	222
라. 전문가 자문회의 개최	223
3. 보고서의 구성	223
II. 국민연금제도 및 선행연구에 대한 고찰	226
1. 국내외 국민연금제도의 현황	226
가. 외국의 공적연금제도	227
나. 우리나라의 국민연금제도	237
2. 국내외 선행연구	245
가. 외국의 선행연구	245
나. 국내의 선행연구	248
III. 국민연금의 성별 수급 분석	253
1. 국민연금 제도개혁의 젠더 영향	253
가. 제도개혁의 개요	253
나. 2007년 제도개혁의 젠더 영향	256
2. 국민연금 성별 수급자 현황	260

가. 성별 연금수급자 현황	260
나. 성별 급여지급 현황	264
3. 국민연금 성별 가입자 현황	271
4. 국민연금을 통한 성별 자원배분 분석	280
5. 공적연금 성별 수급 및 가입에 미치는 요인 분석	294
가. 공적연금 수급 요인	294
나. 공적연금 가입 요인	304
6. 소결	315
IV. 국민연금 기대자산 추정과 여성의 노동공급	319
1. 모형의 설정	320
가. 이론적 모형	321
나. 추정모형	323
2. 자료의 특성	328
3. 변수의 설명	329
4. 분석결과	339
가. 국민연금 기대자산	339
나. 국민연금 기대자산이 노동공급에 미치는 영향	344
5. 소결	347
V. 결론 및 시사점	349
참고문헌	357
부 록	363

표목차

제1부 조세제도의 성 인지적 분석

〈표 I-1〉 종합소득세 체계 내의 양성 불평등 요소	25
〈표 I-2〉 OECD국가들의 근로소득 과세단위(2006~2007)	27
〈표 I-3〉 양성 평등 제고를 위한 각국의 소득세 개편내용	39
〈표 III-1〉 부녀자 공제제도의 운영	83
〈표 III-2〉 인적공제대상 제한연령	84
〈표 III-3〉 주요국의 소득세 부양가족공제 대상자 연령제한 현황	85
〈표 III-4〉 미국, 노르웨이, 이탈리아의 최적 남녀 소득세율 비교	90
〈표 III-5〉 우리나라 최적 남녀 소득세율의 차이	91
〈표 IV-1〉 분석대상 가구의 기본특징	95
〈표 IV-2〉 부부소득의 구성	96
〈표 IV-3〉 분석대상 가구의 실효소득세율	97
〈표 IV-4〉 차등소득세율 적용시 실효소득세율 변화	98
〈표 IV-5〉 여성 추가공제 적용시 실효소득세율 변화	100
〈표 IV-6〉 부녀자공제의 실효소득세율 효과	102
〈표 IV-7〉 여성 인적공제 대상자 연령조정의 효과	103

제2부 예산제도의 성 인지적 분석

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론

〈표 II-1〉 성별영향평가 평가 지표 및 점검 포인트	123
--------------------------------------	-----

〈표 IV-1〉 심층사례별 검토	158
〈표 V-1〉 사업 유형별 분석 가능성 점검	200

제2편 국민연금의 성 인지적 분석

: 국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정을 중심으로

〈표 I- 1〉 2007~2008년 세입 및 지출 규모	216
〈표 I- 2〉 사회보험성기금 운영규모(2008년)	217
〈표 I- 3〉 연도별 국민연금기금 현황	218
〈표 II- 1〉 국민연금 가입종류	238
〈표 II- 2〉 국민연금 성별·종류별 가입자 비율	239
〈표 II- 3〉 국민연금급여의 종류	242
〈표 II- 4〉 2006년 국민연금 수급현황	244
〈표 II- 5〉 여성의 연금수급권 강화와 관련된 국내 선행연구 결과	250
〈표 III- 1〉 2007년 국민연금 제도개혁의 젠더 영향	259
〈표 III- 2〉 성별 노인의 빈곤율	260
〈표 III- 3〉 성별 국민연금 수급자 현황(2008년, 5월)	261
〈표 III- 4〉 노령인구 대비 성별·연령별 급여종류별 연금수급률	263
〈표 III- 5〉 연도별·급여종별 급여지급 현황	265
〈표 III- 6〉 성별·연령별 급여수급자 현황	267
〈표 III- 7〉 평균 연금월액	268
〈표 III- 8〉 성별·연금급여수준별 급여수급자 현황	269
〈표 III- 9〉 노령인구의 성별·연령별 1인당 연금급여 수준	270
〈표 III-10〉 가입종별·성별 가입자 현황	272
〈표 III-11〉 공적연금의 사각지대 현황	274

〈표 III-12〉	성별·연령별 인구 대비 및 취업자 대비 연금가입율	278
〈표 III-13〉	성별·연령별 표준소득 및 급여율 상수	285
〈표 III-14〉	성별 수익차	287
〈표 III-15〉	성별 수익비	290
〈표 III-16〉	연금급여 및 순연금수익의 성별 연령별 1인당 배분액	292
〈표 III-17〉	성별 공적연금 수급 현황	295
〈표 III-18〉	성별 공적연금 종류별 수급 현황	295
〈표 III-19〉	성별 국민연금 급여 종류별 수급 현황	296
〈표 III-20〉	성별 특수지역연금 급여 종류별 수급 현황	297
〈표 III-21〉	연령별 공적연금 수급 현황	297
〈표 III-22〉	연령별 공적연금종류별 수급 현황	298
〈표 III-23〉	소득계층별 공적연금 수급 현황	299
〈표 III-24〉	소득계층별 공적연금종류별 수급 현황	300
〈표 III-25〉	가구주 여부별 공적연금 수급 현황	301
〈표 III-26〉	가구주 여부별 공적연금 종류별 수급 현황	301
〈표 III-27〉	공적연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석	302
〈표 III-28〉	성별 공적연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석	303
〈표 III-29〉	공적노령장애연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석	303
〈표 III-30〉	성별 공적노령장애연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석	304
〈표 III-31〉	성별 공적연금 가입 현황	305
〈표 III-32〉	연령별 공적연금 가입 현황	305
〈표 III-33〉	소득계층별 공적연금 가입 현황	306

〈표 III-34〉 가구주 여부별 공적연금 가입 현황	307
〈표 III-35〉 경제활동상태별 공적연금 가입 현황	308
〈표 III-36〉 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석	310
〈표 III-37〉 남성의 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석	313
〈표 III-38〉 여성의 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석	314
〈표 IV- 1〉 연령의 성별 분포	329
〈표 IV- 2〉 학력의 성별 분포	330
〈표 IV- 3〉 거주지역의 성별 분포	331
〈표 IV- 4〉 18세 미만 아동수의 성별 분포	332
〈표 IV- 5〉 가구의 비근로소득의 성별 분포	333
〈표 IV- 6〉 종사상 지위의 성별 분포	334
〈표 IV- 7〉 월평균 임금액의 분포	335
〈표 IV- 8〉 월평균 근로시간의 분포	336
〈표 IV- 9〉 시간당 임금액의 분포	338
〈표 IV-10〉 변수의 평균 및 표준편차	339
〈표 IV-11〉 국민연금가입기간의 추정치	340
〈표 IV-12〉 국민연금기대자산의 기초통계량	341
〈표 IV-13〉 국민연금기대자산의 성별 분포	343
〈표 IV-14〉 국민연금기대자산이 여성 노동공급에 미치는 영향 ...	346
〈표 IV-15〉 국민연금기대자산이 남성 노동공급에 미치는 영향 ...	347
〈부표-1〉 사망확률 및 생존확률(18세~60세)	364
〈부표-2〉 60세까지 생존할 확률	366
〈부표-3〉 사망확률 및 생존확률(60세~100세 이상)	368

그림목차

제2부 예산제도의 성 인지적 분석

제2편 국민연금의 성 인지적 분석

: 국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정을 중심으로

[그림 I - 1] 2006년 연령별·성별 국민연금 가입자 현황	220
[그림 I - 2] 2006년 연령별·성별 국민연금급여 수급자 현황 ..	221
[그림 I - 3] 국민연금수급의 성별 차이와 요인분석	224
[그림 I - 4] 국민연금기대자산과 노동공급	225
[그림 II - 1] 국민연금 성별 가입자 현황	240
[그림 II - 2] 국민연금 성별 수급 현황	245
[그림 III - 1] 국민연금기금 전망	255
[그림 III - 2] 현 노령계층의 성별 노령연금수급률	262
[그림 III - 3] 노령인구 대비 성별·연령별 급여종류별 연금수급률	264
[그림 III - 4] 연도별 급여수급자 현황	266
[그림 III - 5] 성별 연령별 1인당 연금급여수준	271
[그림 III - 6] 20~59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황·	275
[그림 III - 7] 20~59세 총 남성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황	276
[그림 III - 8] 20~59세 총 여성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황	276
[그림 III - 9] 현 근로계층의 성별 잠재적 연금 수급률	277

제1부

조세제도의 성 인지적 분석

I. 성 인지적 조세제도 현황

1. 조세제도와 양성 평등

조세제도가 양성 평등에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 많지 않다. 그러나 다양한 분야에서 지속적으로 추진되고 있는 양성 평등 관점의 문제 제기는 조세제도에도 적극적으로 적용되기 시작하고 있다. 과거 사회체제를 바탕으로 19세기 이후부터 정립되기 시작한 각종 조세제도는 각 사회의 가족 및 양성에 대한 시각을 반영하고 있다. 우리나라의 경우에도 우리 사회의 사회가치를 반영한 조세제도를 구축하고 있다. 다만 상대적으로 다른 선진국들에 비해 근대화 시기가 늦어 외국의 정책 경험을 일정부분 반영하였다고 할 수 있다.

조세제도에는 개인소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등 다양한 세목이 존재한다. 그러므로 양성 평등의 관점에서 각 조세들의 영향력은 차이가 있을 수 있다. 일반적으로 양성간의 차별은 개인에 기초한 조세가 상품 및 서비스 혹은 법인에 부과하는 조세보다 많이 나타날 수 있다. 개인에 기초한 조세의 경우 성별 역할 차이에 대한 사회적 가치관이 조세제도에 포함되어 있을 가능성이 높으며 그로 인해 양성간에 차등적 고려가 발생할 수 있기 때문이다. 반면 상품 혹은 서비스 등에 대해 부과되는 조세의 경우, 상대적으로 개인에 대한 고려가 약하며 상품 소비결정을 통해 세부담이 결정되므로 양성간의 불평등의 정도는 약할 수 있다. 그 외 사회보험제도 운영을 위해 이용되는 기여-급부간의 관계에 있어서도 기본적으로 임금소득을 중심으로 운영되고 있어 양성간 차등이 존재할 수 있다.

조세제도 내 양성간 불평등은 세법의 규정 등을 통해 명시적으로 나

타날 수도 있으나 양성간의 차이를 보이는 경제 및 사회생활 패턴과 밀접한 요소에 대한 과세를 달리함으로써 암묵적인 형태로 나타날 수도 있다. 명시적인 불평등은 세법상이 규정 등을 통해 남성과 여성의 과세방법을 달리하는 경우이다. 대표적인 사례는 부부의 비근로소득에 대한 남성귀속 등으로 과거 남성 중심사회의 영향이 반영된 것이다. 이러한 명시적인 차등은 의도적인 것으로 동 국가의 역사적·문화적·사회적 관점을 반영한다. 반면 암묵적인 형태의 양성간 불평등은 의도적이라 하기 어렵다. 즉 조세제도 내 공제, 면세, 저세율의 적용 품목이 양성간의 소비패턴 차이로 인해 차등의 형태로 나타나는 것이 대표적인 사례이다. 이러한 명시적 혹은 암묵적인 양성 불평등을 해소하는 방법은 그 특성에 따라 차이를 보인다. 즉 명시적인 양성간 불평등은 세법 등 규정의 문제로 단순화되므로 비교적 쉽게 정의되고 사회적 합의하에서 해소될 수 있다. 그러나 암묵적인 양성 불평등은 그 사례를 제시하기도 어려울 뿐만 아니라 이의 교정도 행동양식의 변화 등으로 인해 쉽지 않을 수 있다. 이러한 조세부담의 차이는 양성 불평등의 관점 이외의 다른 조세정책적 목적이 고려되었을 수 있으므로 상충되는 정책적 목표에 대한 사회적 가치판단이 요구되기도 한다.

세계적으로 양성 평등의 관점에서 조세제도의 개혁은 1980년대 유럽지역을 중심으로 나타났으며 최근에도 최적조세론적 관점에서 성별 차등 소득세(Gender based taxation)가 주장되기도 한다(Alesina et al.: 2007a, Alesina et al.: 2007b). 양성 평등의 조세제도라는 관점에서 선진국들의 관심사는 주로 과세단위와 연관되어 있다. 미국, 독일 등 여전히 부부단위 과세제도를 허용하고 있는 국가의 경우, 부부 중 이차소득자에 대한 한계세율이 높아져 근로인센티브, 자녀 양육 그리고 다른 행위 등에 왜곡을 초래할 수 있다. 가정 내 이차소득자는 여전히 여성인 경우가 많아 과세단위의 문제는 양성 불평등을 초래하는 원인이 되기도 한다. 최근에는 공공경제학의 최적조세론 관점에서 남성과 여성에 차별적인 소득세율을 부과하여야 한다는 주장이 Alesina et

I. 성 인지적 조세제도 현황 25

al.(2007a, 2007b)에서 제기되고 스페인의 야당은 성별 소득세 부담 차등을 공약으로 제시하기도 하고 있다.

본장에서는 이러한 양성 평등의 차원에서 조세제도 내에서 나타날 수 있는 불평등 요인을 조세 유형별로 체계적으로 살펴보고자 한다.

2. 조세 유형과 양성 불평등 요인

가. 개인소득세

개인소득세는 조세체계 내에서 양성 평등을 제고하기 위한 수단으로 중요한 관심의 대상이 되어 왔다. 소득자 중심의 제도 운영과 과거 남성 중심의 경제활동 전통으로 인해 양성 불평등적 요인이 상대적으로 쉽게 존재할 가능성이 있고 개인 혹은 가구에 대한 성적 차별 또한 주로 명시적인 형태로 이루어지고 있기 때문이다.

〈표 1-1〉 종합소득세 체계 내의 양성 불평등 요소

명시적인 요소	
부부합산신고	개별신고
배우자와 관련된 조세혜택 (공제, 감면, 이연 등)	비근로소득 혹은 가족간의 공동사업소득의 귀속
소득세 신고자격	조세혜택
암묵적인 요소	
부부합산신고	개별신고
누진적인 한계세율로 2차적인 소득원에 패널티	비근로소득 혹은 가족간의 공동사업소득의 귀속
	조세혜택

자료: Stotsky(1996), 김현숙(2007)에서 재인용.

개인소득세 내에서 성적 불평등은 여러 가지 형태로 나타날 수 있다. 대표적인 유형으로는 성별 등에 따른 세율의 차등, 개인소득세 신고의무의 차이, 세금납부 의무의 유무, 공통소득의 분배에 대한 차등 등이 있다. 암묵적인 형태의 성적 불평등 요인은 <표 I-1>에서와 같이 개인의 노동공급 등에 영향을 미칠 수 있으므로 상대적으로 용이하게 발견할 수도 있다.

1) 분리과세와 종합과세

성별 불평등은 어떠한 형태의 개인소득과세제도를 택하느냐에 관계 없이 나타날 수 있으나 그 유형은 소득과세의 형태에 따라 다르게 나타난다. 개인소득세가 분리과세와 종합과세로 나누어질 수 있는 점을 감안하여 성별 불평등 요인을 구분하여 살펴볼 수 있다. 분리과세 시스템하에서 소득세 납부액은 기본적으로 소득 유형에 따라 결정되어 성별 차등이 일어날 가능성이 적다. 종합과세 시스템하에서 소득세 납부액은 모든 소득 유형을 집계한 소득에 대부분 단일 소득세율을 적용하여 결정된다. 과거 분리과세와 종합과세의 선택은 각 국가의 세무행정능력의 차이에 의존하는 경향이 있어 분리과세는 개발도상국, 종합과세는 선진국에서 많이 채택하였다. 그러나 최근에는 국제적 이동성이 높은 자본 관련 소득에 대해 효율성 차원에서 분리과세하는 국가도 스칸디나비아 국가들을 중심으로 나타나고 있다.

일반적으로 분리과세 체제하에서 성별 불평등은 그다지 많이 나타나지 않는다. 제도 자체가 특정 납세자가 아닌 소득의 원천에 따라 세 부담을 결정하기 때문이다. 즉 근로소득, 이자소득 등은 소득원천에 따라 지급자가 원천징수하는 형태로 세금납부가 이루어지므로 성별 차등이 일어날 여지가 거의 없다. 그러나 각 소득원천별 공제제도를 운영할 경우에는 그 대상을 규정함에 있어 성별 차등이 존재할 가능성도 있다.

I. 성 인지적 조세제도 현황 27

〈표 1-2〉 OECD국가들의 근로소득 과세단위(2006~2007)

개인단위 과세	부부합산 과세	가구합산 과세
Australia		
Austria		
Belgium ¹⁾		
Canada		
Czech Republic ²⁾		
Denmark		
Finland		
Greece	Germany ⁵⁾	France
Hungary	Ireland ⁵⁾	Norway ⁶⁾
Iceland ³⁾	Luxembourg ⁷⁾	Portugal
Italy	Switzerland ⁷⁾	Spain ⁸⁾
Japan	United States ⁵⁾	
Korea		
Mexico		
Netherlands ⁴⁾		
New zealand		
Slovak		
Sweden		
Turkey		
United Kingdom		

- 주: 1) 기본적으로 개인단위 과세이나 부부의 경우 joint filing 하여야 하며 배우자의 소득이 없더라도 30%까지 소득이전 가능.
 2) 자녀가 있을 때는 부부 joint filing을 선택할 수 있음.
 3) 자본소득(capital income)은 joint taxation
 4) 개인단위이나 자가 주택 혹은 저축 및 투자로부터 얻은 소득은 부부간의 자유로운 배분 가능
 5) Joint filing을 선택할 수 있음
 6) 편부모의 경우 joint taxation을 하여야 하며 17세 이하 자녀는 일반적으로 부모와 같이 과세됨
 7) 자녀의 근로소득은 가족단위 과세에서 제외하고 개인별 과세
 8) 가족에 대한 과세는 가족 전체에 대한 joint filing과 가구주에 대한 신고 중 선택가능

자료: OECD, *Taxing wages*, 2007.

종합과세제도를 택한 경우에는 과거 상대적으로 많은 성별 불균형을 야기하였고 그리하며 선진국들을 중심으로 이를 교정하기 위한 노

력도 지속되었다. 종합소득과세제도를 택한 경우에도 과세단위에 따라 개인단위와 부부(혹은 가구)단위로 나누어 볼 수 있다. 상대적으로 많은 나라들은 개인단위 소득과세를 채택하고 있으며 이 경우 결혼한 부부라도 개별 소득에 따라 소득세제의 적용을 받게 된다. 이 때 적용되는 공제, 자녀 관련 지원, 비근로소득의 처리 등도 법에서 정한 규정에 따라 개인단위로 적용된다. 종합과세제도하에서 부분적으로 특정 소득에 대해 분리과세를 채택하고 있는 경우에도 과세제도의 성격상 개인단위가 많이 선택되고 있다. 과거 선진국들의 과세단위 변경 추세를 살펴보면 많은 나라가 부부(혹은 가구)단위에서 개인단위로 변화하여 왔는데 그 이유 중 하나는 성별 차등의 해소라 할 수 있다(영국 등). 개인단위 과세에서 부부(혹은 가구)단위 과세로 전환한 경우는 포르투갈을 제외하고는 거의 없다. 미국, 독일 등의 나라는 개인단위와 부부단위를 선택하도록 하고 있으며 프랑스는 가구단위 소득세제를 운영하고 있다. 부부(혹은 가구)단위 과세시 이차소득자에 대한 경제적 유인 저하로 나타나는 성별 차등의 문제와 제도개선의 어려움 등이 주된 제도 변경의 원인이 되었다.

2) 개인단위 과세제도하에서 성별 불평등

개인단위 과세제도하에서 성별 불평등을 야기하는 주된 유형은 비근로소득 혹은 사업소득의 배분방식, 조세지원의 분배방식, 세율 등이라 할 수 있으며 각 요인별 성별 불평등 유형은 다음과 같다.

가) 비근로소득의 배분에서의 불평등

비근로소득의 배분 불평등은 가장 일반적인 형태라 할 수 있다. 부부의 경우, 각자의 근로소득은 개인별로 과세되지만 비근로소득의 경우, 부부 사이에 어떻게 분배되어야 할지는 다양하게 정의할 수 있기

I. 성 인지적 조세제도 현황 29

때문이다. 비근로소득이 성별 불평등을 야기하지 않도록 하는 방법으로 고소득자에게 배분하거나, 동등하게 나누거나, 부부간의 협의를 통해 나누거나, 법적인 소유권자에게 귀속시키는 방법 등이 있다.

성적 불평등을 야기하는 경우는 부부재산의 소유 형태와 관계없이 비근로소득을 남편에게 귀속시키는 경우이다. 이는 영국의 Common law 전통을 따르는 많은 국가에서 나타나는데 동 전통에 따르면 부부의 소득은 모두 남편의 소유로 간주하게 된다. 과거 여성의 경제적 지위가 낮았던 사회 현실이 그대로 반영된 것이라 할 수 있다. 그러나 라틴국가들을 중심으로 나타나는 Civil law 전통을 이어받은 국가들의 경우는 이와 다르다. 동 전통의 경우 부부의 혼인기간 동안 획득한 소득은 공동의 재산(Community property)으로 간주한다.

비근로소득의 귀속에 존재하는 성별 차등은 1990년 개혁 이전의 영국 조세제도에서 발견할 수 있다. 1990년 이전에는 만약 부부가 별도로 세무신고할 경우에는 모든 자산소득은 남편에게 귀속되도록 하였다. 이러한 소득세제는 아프리카 등 다른 나라에서도 발견할 수 있다. 비근로소득을 남편에게 귀속시키는 경우에는 보통 부부의 합산신고를 요구하나 여성의 근로소득이 존재할 경우에는 동 근로소득을 제외한 다른 소득만 합산하게 된다. 비근로소득의 귀속문제는 소득세제 뿐만 아니라 여성의 빈곤이라는 측면에서도 의미를 지닐 수 있다. 즉 비근로소득을 남편에게 귀속시키는 사회에서 부부가 이혼할 경우, 여성의 가구 재산의 분할 청구에 있어 불리하게 작용할 수도 있기 때문이다.

우리나라의 경우에는 부부의 합의에 의해 자산의 법적 소유권을 결정하지만 대부분 남편 중심으로 되어 있다는 점을 반영하여 이혼 시 여성이 재산분할 청구권에서 부부재산공유제의 입장을 취하여 여성을 보호하고 있다.

나) 가구 사업소득 분배에서의 불평등

비근로소득과 마찬가지로 많은 나라에서는 가족 사업소득을 배우자의 사업상 역할에 관계없이 남편에게 귀속시키기도 한다(탄자니아). 일부 국가들은 가족 사업을 보조하는 배우자에 대한 소득분배에 제한을 두기도 하는데 이는 개인과세제도를 택할 경우 한계세율이 낮은 배우자로의 소득이전을 통해 세부담을 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 조세회피의 문제가 가구 사업소득의 남편 귀속만을 통해서 해결될 수 있는 것은 아니므로 다른 방안을 통해 사업소득 분배에 있어 성별 불평등을 해소할 수 있다.

우리나라의 경우에도 자영사업자 및 관련 종사자들의 비중이 다른 선진국들에 비해 매우 높고 남성 중심의 사회전통으로 인해 가구 사업소득 배분에 있어 성별 불균형이 나타날 가능성이 존재한다.

다) 조세지원 분배에서의 불평등

소득공제, 면제 등 다양한 조세지원제도의 분배도 개인단위 과세하에서는 성별 불평등을 초래하는 원인이 될 수 있다. 일반적으로 각 국가는 비근로 배우자, 부양가족 등을 포함한 다양한 경우에 대해 공제 및 면제제도를 허용하고 있는데 이러한 조세지원액은 배우자와 세법에 규정된 일정한 방식을 통해 분배되게 된다. 만약 공제, 면제제도의 적용이 납세자의 성별에 따라 변화하게 된다면 성별 불평등을 야기하게 된다. 비록 지금은 이러한 성별 구분에 따른 제도 적용의 차이가 없어졌지만 유럽국가들에도 이러한 불평등이 존재하였었다. 네덜란드의 경우 1984년까지 혼인한 남자의 경우 혼인한 여자보다 높은 비과세 공제가 허용되었다. 개발도상국의 경우 이러한 조세지원 분배의 불평등이 여전하게 존재하는데 요르단의 경우 부부가 각각 세무신고를 할 경우, 여성이 가정의 유일한 부양자이거나 남편의 동의를 얻지 않고서는

I. 성 인지적 조세제도 현황 31

특정한 공제제도의 적용을 받지 못하고 남편에게만 허용되었다. 짐바브웨의 경우에도 남자가 가정의 유일한 소득자인 경우 특별공제가 허용되거나 여자일 경우에는 그렇지 않다.

라) 세율구조의 불평등

명시적인 성별 불평등을 야기하는 또 다른 형태는 남자와 여자에 대해 다른 세율구조를 적용하는 것이다. 남아프리카공화국의 경우 1995년까지 결혼한 여성에 대해 남성보다 높은 세율을 적용하였다. 최근에는 최적조세이론의 관점에서 노동공급 탄력성이 높은 여성에게 남성보다 낮은 세율을 적용하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되고 있다 (Alesina et al.: 2007a, Alesina et al.: 2007b).

3) 합산과세하에서의 성별 불평등

혼인한 부부에 대해 소득을 합산하여 소득세제를 적용함으로써 부부를 소득세 단위로 설정하고 있는 나라들도 있다. 부부단위 소득세 과세제도를 택한 경우에도 성별 불평등이 존재할 수 있으나, 개인단위 과세제도에 비해 명시적인 차등이 존재하는 경우가 상대적으로 적다.

가) 조세지원 분배에서의 불평등

조세지원제도가 결혼한 남성에게만 적용되는 사례로는 조세지원이 가구를 부양하는 혼인한 남성에게만 적용되는 경우이다.

나) 납세순응의무의 성별 불평등

명시적 불평등의 형태는 부부합산과세의 경우에도 소득신고가 남편

의 명의로 제출되는 경우이다. 이 경우 독립된 납세자로서 여성의 지위는 사라지게 된다. 1990년까지 영국의 소득세는 남편 단독 명의로 부부합산 소득신고를 할 수 있도록 하였다. 프랑스는 1983년까지 이러한 불평등이 존재하였으며 스위스의 경우에도 존재하였다¹⁾.

4) 이차소득자에 대한 성별 불평등

누진세율 구조를 가진 부부합산신고제도의 경우 배우자(이차근로소득자)의 소득에 높은 한계세율이 적용되기 때문에, 배우자의 근로의욕을 감소시킬 수 있다. 이와는 달리 개별신고제도에서는 배우자의 소득은 합산되지 않기 때문에 최초의 소득구간에 적용되는 세율이 적용되므로 부부합산신고제도에서 여성에게 적용되는 높은 세율과의 차이를 '결혼벌금'이라고도 한다. 이러한 증가된 조세부담에 대해서 자녀부양 비용에 대한 소득공제와 세액공제제도 등의 조정 과정을 통해 세부담이 줄어들 수 있도록 도움을 주게 된다. 다수 여성의 소득이 남성의 소득보다 많은 일부 국가의 경우, 배우자가 남성인 경우에도 동일하게 부부합산신고제도가 적용되므로 1차 신고자와 배우자의 구별은 의미가 있을 수 있다.

개인단위 소득세제에서도 각각 자신의 근로소득에 대하여 과세되어 누진한계세율이 적용되지 않더라도 남성과 여성의 암묵적인 차별이 존재하는데, 이는 비근로소득 또는 개인사업자·파트너십의 소득, 공제와 면제소득의 배분과 관련이 있다. 성별 불균형에 대한 소득세제적 분석은 남성과 여성의 노동공급행태의 차이와 재정정책에서의 성별 차이를 고려하여 계속 연구되고 있다. 많은 연구에 의하면 배우자로 간주되는 혼인한 여성의 노동공급탄력성은 그 배우자의 노동공급탄력성보다 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 연구가 시사하는 의미는

1) 1990년대 후반까지 유지되었으며 최근의 사례에 대해서는 자료가 부족하여 확인할 수 없음.

다른 조건이 동일한 경우에 소득세의 사중손실(deadweight)을 최소화하기 위해서 혼인한 여성의 소득에는 다른 근로자의 소득보다 상대적으로 낮은 세율이 부과되어야 한다는 것이다.

5) 외국의 개혁동향

가) 유럽대륙 국가

유럽에서 성별 중립성(gender neutrality)에 대한 관심은 1980년대부터 시작되는데, 유럽공동체(European Communities; EC)의 1984년 보고서²⁾에서 EC의 조세제도가 여성의 노동참여와 관련하여 중립적인지 여부에 대한 내용을 다루면서 본격적인 논의가 시작되었다. EC 보고서의 주요 관심사는 합산신고제도에서 배우자의 소득은 누진한계세율이 적용되므로, 여성의 근로의욕 고취에 부정적인 영향을 미친다는 것이었다. 또한 합산신고제도와 더불어 EC의 조세제도 중 일부는 결혼여성의 세부담에 부정적인 영향을 미치고 있다고 결론을 내렸는데, 그 내용은 다음과 같다.

- 결혼남성에게 우선적으로 소득공제 또는 감세를 적용하는 방식
 - 자녀양육과 관련한 비용과 맞벌이 부부에 대한 지원에 대한 소득공제 부족
 - 여성의 소득신고 불가
 - 다른 배우자의 미납세금에 대한 책임부과
 - 소득금액 한도 또는 소득면제 상한 설정을 통하여 남편이 'assisting wife'에게 지급할 수 있는 소득금액에 대한 한도설정
- EC의 보고서는 최소한의 선택으로서 개별 과세제도의 선택을 허용하면서 공평하고 독립적인 조세체계를 갖출 것을 제안하고 있다. 한편

2) European Communities, 1985a.

유럽의회 여성권리위원회는 EC의 조세제도에 부부간 독립적인 과세제도(개인단위 과세제도)가 의무적으로 도입되어야 한다는 보고서³⁾를 발행하기도 하였다.

개인소득세에서 성별 중립성을 위해 개인단위 과세제도가 필요하다는 생각은 중립성 달성 이상의 의미를 지닌다. 확실하고 분명한 차별은 개인단위 과세제도로 쉽게 제거할 수 있지만, 암묵적 차별을 제거하기 위해서 개인단위 과세제도가 필요하다는 것은 논쟁의 여지가 있기 때문이다.

유럽의회 여성권리위원회의 결론과는 반대로 많은 학자들은 한가구 내에서 함께 소비한다는 특성을 이유로 개인소득세의 과세단위는 가족 단위가 유용하다는 견해를 가지고 있기도 하다. 이러한 견해를 가진 학자들은 부부합산과세와 성별 공평성간에 고유한 갈등이 존재하지 않는다고 생각하고 있다. Peach & Englehardt(1990)은 산업화된 국가의 소득세법에서 가족단위를 어떻게 취급하고 있는지 조사한 결과, 유사성뿐만 아니라 많은 차이점이 존재함을 발견하였으며 이러한 차이점은 가족을 바라보는 방식 또는 역사적인 관점에서 서로 다른 사회의 가치판단이 반영된 결과로 추정하였다.

과거 유럽국가들은 명확한 성별 불균형을 제거하기 위해 세법을 개정하였다. 프랑스의 경우 여성은 소득이 있는 경우에만 소득세 신고를 할 수 있었고 남성은 소득 여부와 관계없이 소득세 신고를 했지만, 1984년 세법개정으로 남성과 여성 모두 소득세 신고 의무가 강제되었다. 네덜란드의 경우 결혼한 남성의 인적공제(allowance)가 결혼한 여성의 인적공제금액보다 컸지만, 1984년 세법개정으로 독신자, 홀벌이 가구(one-earned couples) 등에 대한 추가공제(supplemental allowance)와 함께 부부간 동일한 인적공제금액으로 조정하였다.

3) European Communities, 1985b.

나) 영국 및 아일랜드

영국은 1990년 대폭적인 조세개혁을 단행하였다. 1990년 이전에는 부부 중 남편에게 소득세 신고의무가 법적으로 부여되어 배우자인 여성에게 소득이 있고 부부간 별도신고를 선택하여 신고하는 경우에도 근로소득이 아닌 배우자의 모든 소득은 남편이 신고하도록 규정되었다. 그러나 1990년 세법개정을 통해 완전한 개인단위 과세로 전환되었다.

영국 소득세의 역사는 여성에 귀속되는 소득과 관련하여 진일보한 흥미로운 시각을 보여주고 있다. 영국의 소득세법은 1799년에 도입되었는데⁴⁾, 가족의 소득은 남편에게만 귀속되었다. 1882년에 시행된 결혼여성에 대한 재산법(Married Women's Property Act)은 여성에게 소득보유권과 부부간 별도 재산과 소득에 대한 관리 권한을 부여하였다. 그 후 12년이 지난 1894년에서야 부부합산 소득금액이 500파운드보다 작은 경우 여성배우자의 소득에서 독신자의 인적공제(allowance)와 동일한 금액을 비과세하는 세법조항이 신설되었다. 1918년에 결혼한 남성에 대한 인적공제(allowance)가 도입되었고 1982년에는 독신자의 인적공제의 1.6배까지 증가되었다. 1970년 중반까지 국세청(Inland Revenue)은 부부 중 남성과 연락을 취하였는데 과다한 세금 징수로 인하여 배우자에게 귀속될 환급수표도 남편에게 송부할 정도였다⁵⁾. 이러한 세무행정은 많은 비난을 받아 1978년 재정법(Finance Act)을 통해 부부 중 여성에게 과다징수에 대한 환급수표를 수령할 수 있도록 하게 하였으며 국세청도 결혼한 여성에게 직접적으로 환급액을 지급하게 되었다.

그러나 이러한 세법개정은 많은 비난을 잠재우기에 충분하지 않았으며 저명한 위원회와 학계는 개인소득세에 대한 근본적인 세제개혁을 요구하기 시작하였다. 예를 들어 Kay & King(1980, p.206)은 다음

4) Briggs, 1985.

5) Briggs, 1985, p. 244.

과 같이 사항을 지적하였다.

“영국의 조세제도는 종속원칙을 따르고 있어서, 여성배우자의 소득은 남편의 소득인 것으로 간주되고, 합산소득으로 증가된 세 부담에 대하여 남편에게 특별히 증가된 인적공제를 허용하고 있다. 현재 사회에서 요구하는 것은 중요한 두 가지 수정사항이다. 첫 번째는 소득이 있는 여성배우자에게 그에 상응하는 개별적인 인적공제를 허용하고, 두 번째는 부부가 소득에 대한 개별신고를 선택할 수 있도록 하여야 한다는 것이다(개별신고를 선택하면 합산신고로 받을 수 있는 추가적인 결혼남성의 인적공제를 포기해야 하기 때문에, 개별신고의 장점이 없을지라도)”

1988년 영국정부는 법률(1990년 시행)을 제정하였는데, 모든 납세의무자는 근로소득과 투자소득에 대하여 개인단위로 소득세를 신고하도록 하였다. 합산신고에 대한 결혼한 남성에게 대한 인적공제는 1993년 까지 적용되었고, 1993년 이후에는 배우자간 이전가능한 공제로 전환되었다.

전통적으로 영국의 소득세법체계를 따르고 있는 아일랜드는 최근까지 영국의 조세제도 변화 과정을 동일하게 따라왔지만 성별 중립성을 달성하지는 못하였다. 부부가 소득을 합산신고하는 경우 여성배우자의 소득은 남편의 소득으로 계속 간주되고 있었다. 그러나 1993년 4월 6일 이후에 결혼하거나 개별신고를 선택하는 경우로서 여성배우자의 총소득이 남편의 소득을 초과하는 경우, 여성배우자는 합산신고의 주된 납세의무자(primary taxpayer)로 간주하고 있다.

다) 미국

영국 소득세와는 대조적으로 미국의 소득세는 자녀양육공제에 대한

I. 성 인지적 조세제도 현황 37

작은 차이를 포함했던 시기를 제외하고는 명확한 성차별을 허용하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 수십년 동안 가구소득에 대한 적절한 취급에 대한 논쟁은 종종 토론의 중심이 되어 왔는데 이는 부부합산과 개인단위 신고에 대한 혼인별금 논쟁에 기인한다.

미국의 소득세법은 1913년에 개인단위제도를 기초로 도입되었는데, 독신자보다 결혼한 개인에게 보다 많은 소득공제 혜택이 부여되었다. 그러나 연방소득세의 신고에 있어 각 주(states)마다 부부 재산에 대한 취급을 다르게 규정하자 세법 적용에 문제가 발생하게 되었다. Common law의 전통을 따르는 주(states)들의 경우, 비근로자인 여성 배우자를 가진 남편은 가구소득에 대하여 하나의 소득세 신고를 할 수 있도록 하였지만 Civil law의 전통을 따르는 주(states)들에서는 부부의 재산을 공동재산(community property)으로 간주하여, 배우자 각각 법정지분에 따른 재산을 소유한 것으로 보았다. 공동재산으로 보는 주들에서 대법원은 가구소득은 배우자별로 각각 동일하게 나누어야 하며, 연방소득세 신고시 개별적으로 각각 신고되어 상대적으로 낮은 세율이 적용되어야 한다고 판시하여 거주하는 주에 따라 동일소득의 가구 세부담이 달라지는 문제를 초래하였다. 따라서 일부 Common law를 따르고 있는 주(states)에서는 거주자에게 동일한 세제상 혜택을 얻도록 하기 위해서 공동재산법(community property laws)을 시행하기 시작하였다.

이에 관한 오랜 법률적 논쟁 후에 1948년 의회는 조세제도에서 가구단위(family basis) 신고를 허용하였는데, 독신자 구간의 2배가 적용되는 부부합산신고제도가 새로 도입되었다. 부부합산신고제도는 홀벌이 가구(married couples with only one earner)에 상당한 조세혜택을 부여하고 있다. 1952년에는 개별신고와 부부합산신고의 중간으로 볼 수 있는 부양가족 있는 가구주 신고제도가 도입되었다. 또한 개별신고가 부부합산신고와 비교하여 세제상의 혜택에서 우위에 있게 되자 1969년 부부가 개별신고시 적용되는 제도를 도입하였다. 그 이후 네 가지

신고 형태에 따른 상대적인 조세부담은 맞벌이 소득자 공제(two-earner deduction)에 대한 도입과 폐지를 거치면서 지속적으로 수정되었다⁶⁾.

현재, 미국의 세법규정은 맞벌이 부부보다 홑벌이 부부에 대하여 명확한 세제상의 혜택을 부여하고 있다. 또한 어떤 경우에는 부부합산신고가 개별신고보다 유리할 때가 있으며 반대의 경우도 존재할 수 있는데, 이러한 현상은 배우자의 소득금액 비중에 따라 결정된다.

라) 기타 개발도상국

성별 불균형은 많은 개발도상국의 조세체계에서 발견된다. 역사적·사회적으로 존재하던 사회적 관점이 조세제도에 여전히 남아있기 때문이다. 가장 일반적인 형태의 불균형은 결혼한 여성의 소득을 남편의 소득으로 귀속하고 있는 것과 여성배우자의 근로소득에 대하여 개별적인 신고를 허용하고 있지만 분리과세되지 않는 일부 소득의 경우 남편 명의로 세금을 징수하는 것이다.

그러나 이러한 개발도상국에서도 성별 불균형 해소를 위해 조세개혁이 이루어져 왔다. 남아공의 경우, 1995년까지 부부에게는 낮은 세율을, 독신자와 결혼여성에게는 높은 세율구간을 적용하였는데 1995년 이후에는 차별이 없어졌다. 1991년 말레이시아는 여성배우자가 개별신고를 신청하지 않으면 여성배우자의 소득이 남편의 소득으로 귀속되던 조세제도를 남편과 여성배우자 각각 별도의 과세단위로 간주(여성배우자의 소득이 남편의 소득세신고서에 포함되어 있거나, 합산신고하는 경우에도 개인단위로 간주)하는 조세제도로 전환하였다.

6) Nelson, 1991.

〈표 1-3〉 양성 평등 제고를 위한 각국의 소득세 개편내용

국가(개정연도)	개정 전	개정 후
프랑스(1983년)	부부합산신고시 남편의 서명만 기입	부부 모두 서명 기입하도록 강제화 여전히 가족단위의 소득과 세 제도 유지 ¹⁾
아일랜드(1993년)	부부합산신고시 남편 서명으로 기입하고 부인이 근로소득세에 대해 개별평가를 받을 수 있는 선택조항 존재	부부합산신고시 부인이 우선납세자로 될 수 있도록 선택조항 추가
말레이시아(1991년)	부인이 자신의 소득에 대한 개별평가를 선택하지 않는 한 부인의 모든 소득은 남편의 소득으로 간주하여 합산신고	개별신고와 부부합산신고 중 선택할 수 있도록 조정
네덜란드(1984년)	독신이나 기혼여성보다 기혼남성에게 더 많은 소득공제를 허용	납세자 유형에 관계없이 동일한 크기의 소득공제 허용
남아프리카공화국(1995년)	독신이나 기혼여성에게 더 높은 소득세율 부과	모든 납세자에게 단일화된 소득세율 부과
영국(1990년)	부부합산신고 혹은 부인의 근로소득에 대한 개별평가 선택조항	개별신고로 전환

주: 1) 프랑스의 가족단위 합산과세제도의 소득세는 가족의 과세소득을 합산한 후 이를 구성원 수에 따른 가족계수로 나누어 세율적용 후 다시 가족계수를 곱하는 형태로 산출.

즉, 소득세액 = {(가족의 과세소득합/가족계수) × 소득세율} × 가족계수.

자료: Stotsky(1996), 김현숙(2007)에서 재인용.

6) 개발도상국들의 사회적 규범

몇몇 개발도상국은 소득세법상 남성과 여성을 구별하는 명문규정을 가지고 있는데, 이는 전형적인 사회적 합의 또는 특정한 사회적 행태

를 유도하기 위해서이다. 이를 통해 혜택을 보는 계층은 동 규정이 차별적이라기보다는 광범위한 사회적 합의라고 볼 수 있지만, 피해를 보는 계층에게는 여성을 폄하하는 사회적 현상을 합법화하는 것으로 여겨질 수 있다.

예를 들면 전형적인 사회적 친족관계로 인하여 대가족에 근거한 과세단위를 가지고 있는 개발도상국가도 있다. 힌두 비분리가족은 공통 조상으로부터 남성 직계로 내려오는 모든 힌두 남성과 그들의 배우자, 결혼하지 않은 딸들로 구성되며, 가족 구성원 중 연장자가 가장이 된다. 힌두 인구를 가진 아시아의 다른 국가들과 인도에서는 힌두 비분리가족이 소득세법상 과세단위가 되고 있다. 이슬람교의 영향을 받은 소수의 개발도상국가의 경우 일부다처제에 대한 세법규정을 가지고 있기도 하다.

싱가포르는 이색적인 소득세제를 채택하고 있는 국가 중의 하나로, 자녀공제(child relief)에 대하여 명확한 성차별에 대한 규정을 두고 있다. 기본적인 자녀공제는 가능하며, 결혼한 여성에게는 그녀의 모든 소득에 대하여 개별신고할 수 있는 선택권이 허용된다. 또한 결혼한 여성이 자기 명의로 소득세 신고납부를 선택하고 다음 세 가지 중 하나를 만족하는 경우에는 추가공제를 받을 수 있다. 세 가지 요건은 ① 일반적인 교육인증 과정을 위한 시험통과, ② 동일한 교육 또는 ③ 고등 교육 습득을 의미한다. 이러한 자녀공제는 과부, 이혼녀와 별거중인 여성배우자에게도 적용된다. 자녀공제는 자녀의 수와 어머니의 소득금액의 비율에 따라 결정되는데 두 번째 또는 연속된 자녀의 출생으로 공제되는 금액은 어머니의 나이가 증가할수록 감소된다. 파키스탄은 남자보다 일하는 여성을 위하여 많은 기본공제를 허용해주고 있어 명백한 여성 차별이 있는 다른 국가들과는 달리 독특한 소득세제를 보유하고 있다.

7) 성별 불균등의 근거

세법규정에서 남성과 여성을 차별하는 것에 대한 합법적인 근거가 존재하는가에 대한 의문이 존재할 수 있다. 남성과 여성의 평균기대수명(average life expectancy) 차이가 특정 목적을 위한 세법규정에서의 성차별에 대한 정당성을 부여한다는 논쟁이 있을 수도 있기 때문이다. 예를 들면 미국세법에서는 납세자의 사망으로 재산에 대한 사실상의 기부가 이루어지고, 현물출연 당시 기부금 공제가 허용되지만 사망하기 전까지 그 재산의 점유 또는 사용, 재산상 소득을 납세자가 향유할 수 있는 제도가 있다. 출연 당시 납세의무자의 기부금 공제금액은 납세의무자의 잔존기대수명에 기초하여 기부자산에 대한 현재가치 금액을 고려하여 산정되게 되는데 평균수명의 차이로 인해 공제금액의 성별 차등이 발생하게 된다. 25년의 잔존기대수명을 가진 60세의 여성과 20년의 잔존기대수명을 가진 60세의 남성이 재산을 기부하는 경우, 여성의 기부재산은 25년에 대한 현재가치로 할인되고 남성의 기부재산은 20년에 대한 현재가치로 할인되기 때문이다. 연금소득에서도 이와 유사한 논쟁이 있다. 연금제도는 전형적인 과세이연의 형태를 취하는데, 정부는 이연된 세금을 부과하기 위해 특정 연령시점부터 납세자에게 연금소득을 귀속시켜야 한다. 남성의 경우 기대수명이 짧으므로 연금수령 개시연도부터 상대적으로 연금 총가치의 많은 부분을 수령할 수 있어야 한다. 또한 남성과 여성의 평균기대수명의 차이는 서로 다른 사회보장제율을 적용하거나 동일한 사회보장세 부담에 다른 혜택을 제공하거나, 다른 형식의 사회보장 혜택 적용방식을 채택하여야 한다는 주장의 근거가 될 수 있다.

나. 상품세

소비에 부과되는 조세는 상품의 양 혹은 가격에 따른 형태를 가지고 있다. 산업화된 국가와 개발도상국가 모두 세수 및 효율성 측면에서 소비세의 중요성이 날로 커가고 있어, 소비와 노동공급 패턴에 영향을 미치는 정도에 따라 성별 균형에 중요한 의미를 가질 수 있다.

재화와 용역에 부과되는 조세로서 부가가치세, 판매세, 개별소비세 등은 소비재의 구매 또는 생산과 관련하여 조세부담이 발생하기 때문에 명확한 성별 차등을 보여주지는 않는다. 다만 여성만 구매하는 상품에 대하여 세금이 부과되는 경우 성차별이 발생할 가능성이 있지만, 그러한 차별은 실제적으로는 잘 나타나지 않는다. 관세와 같은 무역에 부과되는 세금에서도 명확한 성차별이 나타나지 않고 있다. 그러나 실질적으로 이러한 세금은 성별 중립성에 영향을 미칠 수 있는 암묵적 성별 불균형을 가질 수 있다. 이러한 암묵적 성별 불균형은 거의 인식하기 어려운 특징이 있어 최적소비과세 연구에서도 성(gender)에 대한 이슈는 거의 고려되지 않고 있다⁷⁾.

Palmer(1995)는 초등교육(primary education)과 건강관리(health care)와 같은 여성에게 혜택을 주는 서비스에 대한 수수료 대신 부가가치세 도입으로 성별 형평성(gender equity)을 증진할 수 있다고 주장하였다. 기본적으로 이러한 조치는 서비스의 원가부담 범위를 직접적인 수혜자로부터 공공부문(taxpaying public)으로 확대하여 수혜자의 부담을 감소시키기 때문이다.

1) 일반소비세

부가가치세나 일반 소비세 자체에 암묵적 성별 불균형이 나타나는

7) Auerbach, 1985.

형태는 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중 하나는 과세범위의 선택을 통하여 나타나는데, 소비에 과세되는 조세라 하더라도 전형적으로 면세 또는 특정 소비에 대한 감세가 존재한다. 가령 부가가치세의 경우 특정재화에 대하여 면세규정, 영세율 또는 경감세율이 존재하며 소비세의 경우에도 유사하게 면세와 경감세율이 적용되는 재화가 있다. 또한 비영리기관 또는 정부와 같은 특정 구매자 또는 생산자에게 조세특례(tax preferences)가 적용될 수 있다. 이러한 조세우대조치가 부가가치세나 소비세 내에 암묵적 성별 불균형을 유발하는지 여부가 중요하다.

2) 소비구조 차이에 의한 암묵적 차등

전형적으로 부가가치세나 다른 소비세의 부과는 최종소비자의 조세 부담으로 전가되게 된다. 이는 특정 재화 또는 생산자의 조세우대조치가 최종소비자에게 이전되는 것을 말하는 것이다. 그러므로 암묵적 성별 불균형(implicit biases)을 판단하기 위해서는 조세우대조치가 소비자에게 어떻게 영향을 미치는가에 대해 분석하여야 한다. 일반적으로 조세우대조치는 식료품과 의료서비스와 같은 필수재화·용역과 행정상의 이유로 과세가 어려운 금융서비스에 대하여 행하여지고 있어 성별 불균형에 대한 판단에 어려움이 많다.

암묵적인 성별 불균형(implicit biases)의 정확한 특징을 규정하는 것이 어렵지만 재화에 대한 남녀간의 다른 소비 행태에서 암묵적인 성별 불균형이 발생할 수 있다. 그러나 남성과 여성을 포함하고 있는 가구(household)를 통해 재화가 구매되기 때문에 성별 불균형이라고 규정하기 어려운 문제이기도 하다. 만약 가구(household) 소득의 동일 지분을 각각 남녀가 가지고 있고 가구 구성원은 본연의 효용에 따라 개별적인 소비행위를 한다고 가정한다면 암묵적 성별 불균형이 존재할 수 있다. 물론 이러한 가능성은 가구를 단일한 의사결정체로 가정한 가구효용 극대화(household utility maximization)에 따른 소비행위

와는 차이가 많다. 가구 단일체 가정은 가구 구성원의 소비효용이 가구효용함수와 분리될 수 없으므로 가구 구성원간 비교를 위한 구분은 의미가 없다. 그러므로 가구효용 극대화 개념하에서는 암묵적 성별 불균형은 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 한편 의사결정의 단위를 가구로만 보는 것은 개인의 다양성을 고려하지 않으므로 가구 행태를 설명하기 위한 분석 도구로서 비현실적인 면도 있다.

가구 내의 구성원간 소비가 일반적으로 합산의 특징이 존재하지만, 일반적으로 개별적인 특징도 포함하고 있다. 명확하게 가구의 크기와 구성원을 고려한 가구 의사결정 행태에 대한 연구가 이론적 또는 실증적으로 이루어져 왔다. 이론적인 면에서 Chiappori(1988)은 최적 상품 수요와 노동공급에 도달하기 위한 가구 내의 소비모델(models of bargaining)을 제안하였다. 실증적인 면에서도 가구의 구성원은 가구 소비와 노동공급 의사결정에 영향을 미친다는 다양한 경험 연구결과가 존재한다(Deaton and Muellbauer(1980), Blundell and Walker(1982), Browning and others(1994), Bourguignon and others(1993), Manser(1993), Thomas(1993), Subramanian(1996)). 이러한 실증연구들은 통일된 결론을 이끌어내고 있지 않지만 가구 구성원이 가구의 소비와 노동공급 의사결정과 소득과 가격 변화에 대한 대응에 영향을 미친다는 것에는 이견이 없다. 그러나 이러한 연구들은 소비과세가 암묵적 성별 불균형을 야기할 수 있다는 결론을 이끌어 내지는 못하고 있다.

예를 들어 식료품과 의료서비스에 대한 여성의 소비와 남성의 소비가 비례하지 않는다고 가정해 보면, 이러한 소비재화에 대한 조세우대 조치는 남성에게 불리한 암묵적 성별 불균형이 존재함을 의미한다. 그러나 가구소득(예산)의 범위 내에서 이러한 조세우대조치는 가구 내에서 재원 재배분을 유발하게 하므로 성별 균형 차원에서 다른 시사점을 제공할 수 있다. 즉 가구의 소비 중 필수재에 대한 소비결정이 여성의 권한이라고 본다면, 필수품에 대한 감세는 여성의 가구 내 소비결

정권이 증가한다는 것을 의미하기 때문이다. 한편 조세감면에도 불구하고 가구소득 중 소비결정권의 비중이 변화하지 않을 수도 있다. 즉 생필품에 대한 조세우대조치로 얻게 되는 이득은 생필품이 아닌 다른 재화 소비증가로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 가구 의사결정에 대한 본질과 세제 변화가 가구 구성원의 소비 행태의 변화에 미치는 영향을 이해하는 것이 필수적이다.

3) 개별소비세

술, 담배, 유류제품과 특정 사치품(보석, 자동차 등)에 개별소비세 또는 특별소비세(exercises or selective taxes)가 부과되는데, 이러한 조세는 일반적으로 명확한 성별 불균형적 요인을 가지고 있지 않다. 그러나 광의의 소비세보다 개별소비세는 암묵적 성별 불균형(implicit biases)을 많이 내포하게 된다. 예를 들면 술과 담배에는 높은 세율로 개별소비세가 부과되는데, 술과 담배에 대한 소비를 주로 하는 남성에게는 불리한 영향을 주게 된다. 그러함에도 불구하고 가구소득의 범위에서 살펴본다면 개별소비세로 이러한 재화에 대한 소비 변화와 함께 다른 재화에 대한 소비구조도 변화시키므로, 결과적으로 남성에 대한 성별 불균형 수준은 감소하게 될 수도 있다. 가령 남성에 의한 술의 가격탄력성이 완전비탄력적(zero)일 때 술에 부과되는 개별소비세는 가구의 실질소득을 감소시키게 된다. 가구 내에서 술에 대한 소비행위를 주로 남성이 한다면, 개별소비세는 결국 남성의 다른 재화에 대한 소비여력과 함께 여성의 소비여력도 감소시키게 된다. 그러므로 가구의 사결정의 본질을 이해하는 것이 개별소비세의 궁극적인 영향을 이해하는 데 절대적으로 중요하다 할 수 있다.

다. 국제거래 과세

외국과의 거래에 부과되는 조세는 광의의 소비세와 개별소비세의 요소를 모두 가지고 있으며, 보다 넓은 과세범위와 많은 세율범위를 적용하고 있다. 이러한 관점에서 외국과의 거래에 부과되는 조세는 성별에 따라 차이가 나는 성별 불균형 요인을 가질 수 있다. 물론 국가간 다양하고 많은 조세부과와 관세환급, 특정상품에 대한 조세우대조치와 관련한 복잡한 조세규정으로 인하여 암묵적인 성별 불균형을 확정하는 데 어려움도 있다.

많은 국가에서 수입관세는 조세제도에서 중요한 비중을 차지하고 있고 경제발전 형태에 따라 분명한 영향을 미치고 있다. 수입관세의 형태가 남성 또는 여성을 고용할 수 있는 산업에 우호적인지 여부가 연구 이슈가 될 수도 있다. 즉 산업화된 사회에서 노동집약적 수입제품에 대한 차별적인 수입관세 부과는 후진국 여성에게 불리한 결과를 가져올 수 있다. 후진국에서는 공장근로자의 대부분이 여성근로자이기 때문이다. 또한 개발도상국의 수입관세는 동일한 이유로 인해 여성의 우대 또는 홀대의 방법으로 영향을 미칠 수 있다⁸⁾.

라. 법인세

법인세는 법인에 적용되는 것이므로 명확한 성별 불균형을 내포하는 경우는 거의 없다. 남성에 반하여 여성에 의해 설립된 회사에 차별적인 조세를 부과한다는 법인세법 규정이 존재하지 않기 때문이다. 그러나 법인세의 귀착과 법인세로 인한 행태 변화에 따라 암묵적 성별 불균형을 야기할 수 있을 것이다. 법인세 부담의 귀착에 대해서는 주주와 소비자 등 조세부담 전가의 증거가 제시되고 있지만, 법인세의

8) Imported duties in developing countries might shift development in ways that favor or disfavor women.

I. 성 인지적 조세제도 현황 47

전반적인 귀착 범위와 행태 변화에 관하여는 여전히 모호한 부분이 상당히 많다(Kotlikoff and Summers: 1987). 이러한 영향을 명백하게 성별로 구분하여 분석하는 연구 시도는 아직까지 없는 것이 사실이다.

Ⅱ. 세법의 성차별적 관점에서의 검토

1. 성별에 따른 차별금지

우리 헌법은 전문에서 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고… 국민생활의 균등한 향상을 기하고” 라고 선언하고, 제11조 제1항에서 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 性別…에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 하여 근대헌법의 기본원칙인 평등의 원칙과 개인을 위한 주관적 공권으로서의 평등권을 보장하고 있다⁹⁾.

가. 일반적 평등의 원칙

헌법은 제11조 제1항에서 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”고 하여 일반적 평등의 원칙을 선언하고 있다. 이는 법 적용의 대상이 되는 모든 국민을 원칙적으로 공평하게 대우하여야 한다는 헌법상의 원칙이다. 일반적인 평등의 원칙은 기회의 균등한 보장, 본질적으로 같은 것을 자의적으로 불평등하게 또는 서로 다른 것을 자의적으로 평등하게 대우하는 것과 같은 자의의 금지(Willkürverbot)와 비례의 원칙(Verhältnismäßigkeit)을 그 중심 내용으로 한다¹⁰⁾.

일반적인 평등의 원칙은 기본권 보장에 관한 헌법의 최고원리로서

9) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006, p. 384.

10) 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007, pp. 238~242; 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2006, p. 334.

기본권 중의 기본권을 이루고 있다¹¹⁾. 그리고 일반적인 평등의 원칙은 일반조항(Generalklausel)으로서의 성격을 지니고 있기 때문에 구체적으로 어떤 사안을 규율하는 개별적 평등권에 관한 규정이 없는 때에 한하여 비로소 적용된다. 헌법에서 개별적인 평등권에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 헌법 제11조 제1항에서 정하고 있는 일반적인 평등의 원칙보다 당해 개별적인 평등권에 관한 규정이 우선적으로 적용되는 것이다.

나. 개별적 평등권

평등권이란 국가로부터 부당한 차별을 받지 아니할 권리와 국가에 대하여 적극적으로 평등하게 대우하여 줄 것을 요구할 수 있는 개인의 주관적인 공권이다. 우리 헌법 제11조 제1항 제2문에서 차별금지의 사유와 차별금지의 영역에 관하여, 같은 조 제2항에서는 사회적 특수계급의 부인과 창설 금지에 관하여, 그리고 같은 조 제3항에서는 영전일대의 원칙 및 특권제도의 금지에 관하여 규정하고 있다. 특히 헌법 제11조 제1항 제2문은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 하여 차별금지의 사유로서 성별·종교 또는 사회적 신분을 예시하고 있고¹²⁾, 차별금지의 영역으로서 특정한 생활영역으로 한정하지 않고 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역으로 넓혀 놓고 있다.

이 밖에도 헌법이 구체적으로 보장하고 있는 개별적 평등권으로서 는 제31조 제1항의 교육의 기회균등, 제32조 제4항의 근로관계에 있어

11) 헌법재판소 1989.1.25 선고, 88헌가7.

12) 이에 관하여는 예시규정설과 열거규정설이 대립하고 있으나, 예시규정설이 通說(계희열, 앞의 책, p. 243; 허영, 『한국헌법론』 박영사, 2001, p. 327; 권영성, 앞의 책, p. 391; 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 1999, p. 394)이며, 판례(헌법재판소 1992.4.28 선고, 90헌마24)의 태도이다.

서의 여성의 차별금지, 제36조 제1항의 혼인과 가족생활에 있어서의 양성의 평등, 제41조 제1항 및 제67조 제1항의 선거권의 평등 등을 들 수 있다. 헌법은 제36조 제1항에서 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 兩性の 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”고 하여 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성 평등의 원칙에 관하여 규정하고 있다. 헌법 제36조 제1항의 양성 평등의 원칙은 헌법 제11조 제1항의 일반적인 평등의 원칙 및 평등권을 구체화한 것으로서 일반적인 평등의 원칙 및 평등권보다 엄격한 제한 아래에서만 차별적인 대우가 허용될 수 있다¹³⁾.

13) ① BVerfGE 21,329(343).

② 헌법재판소 2002.8.29 선고, 2001헌바82.

[판결요지] 가. 헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”라고 규정하고 있는데, 헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활을 스스로 결정하고 형성할 수 있는 자유를 기본권으로서 보장하고, 혼인과 가족에 대한 제도를 보장한다. 그리고 헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족에 관련되는 공법 및 사법의 모든 영역에 영향을 미치는 헌법원리 내지 원칙규범으로서의 성격도 가지는데, 이는 적극적으로는 적절한 조치를 통해서 혼인과 가족을 지원하고 제삼자에 의한 침해 앞에서 혼인과 가족을 보호해야 할 국가의 과제를 포함하며, 소극적으로는 불이익을 야기하는 제한조치를 통해서 혼인과 가족을 차별하는 것을 금지해야 할 국가의 의무를 포함한다. 이러한 헌법원리로부터 도출되는 차별금지 명령은 헌법 제11조 제1항에서 보장되는 평등원칙을 혼인과 가족생활영역에서 더욱 더 구체화함으로써 혼인과 가족을 부당한 차별로부터 특별히 더 보호하려는 목적을 가진다. 이 때 특정한 법률조항이 혼인한 자를 불리하게 하는 차별취급은 중대한 합리적 근거가 존재하여 헌법상 정당화되는 경우에만 헌법 제36조 제1항에 위배되지 아니한다.

나. 부부간의 인위적인 자산 명의의 분산과 같은 가장행위 등은 상속세 및 증여세법상 증여의제규정 등을 통해서 방지할 수 있고, 부부의 공동생활에서 얻어지는 절약 가능성을 담세력과 결부시켜 조세의 차이를 두는 것은 타당하지 않으며, 자산소득이 있는 모든 납세의무자 중에서 혼인한 부부가 혼인하였다든 이유만으로 혼인하지 않은 자산소득자보다 더 많은 조세부담을 하여 소득을 재분배하도록 강요받는 것은 부당하며, 부부 자산소득 합산과세를 통해서 혼인한 부부에게 가하는 조세부담의 증가라는 불이익이 자산소득합산과세를 통하여 달성하는 사회

다. 성별에 따른 차별금지

남녀의 성별에 따른 차별은 정치·경제·사회·문화의 모든 생활영역에서 금지된다. 이와 같은 성별에 의한 차별의 금지는 남성과 여성의 평등을 의미한다. 성별에 의한 차별의 금지, 즉 남녀평등권은 대국가적인 효력뿐만 아니라 대사인적 효력도 갖기 때문에 공법 영역은 물론이고 사법 영역에서도 보장된다¹⁴⁾. 뿐만 아니라 이와 같은 남녀평등권은 법 적용에 있어서의 평등뿐만 아니라 법 내용의 평등까지도 포함되기 때문에 행정권과 사법권은 물론이고 입법권에 대해서도 그 효력을 갖는다.

그런데 성에 관한 가치적 판단의 결과에 따른 차별이 아니라 남녀의 객관적인 생물학적·사실적 차이에 따른 차별(조산원으로 여성을 채용하는 경우, 서비스업의 성격에 맞추어 여성 또는 남성을 채용하는 경우, 여성에게 병역소집을 면제하는 경우, 여성에게만 생리휴가를 인정하는 경우, 강간죄의 처벌의 대상을 남성에만 한정하고 여성의 정조만을 보호하는 경우¹⁵⁾ 등)이나 그 밖의 합리적인 이유가 있는 차별은 정당화된다고 하겠다¹⁶⁾.

적 공익보다 크다고 할 것이므로, 소득세법 제61조 제1항이 자산소득합산과세의 대상이 되는 혼인한 부부를 혼인하지 않은 부부나 독신자에 비하여 차별취급하는 것은 헌법상 정당화되지 아니하기 때문에 헌법 제36조 제1항에 위반된다.

다. 심판대상이 된 소득세법 제61조 제1항은 거주자 또는 그 배우자의 자산소득을 주된 소득자의 종합소득에 합산하여 세액을 계산하도록 정하는 자산소득합산과세제도의 근간을 이루는 핵심적 요소이므로, 소득세법 제61조 제1항이 위헌이라면, 이 조항과 전체적·종합적으로 분리될 수 없는 밀접한 일체를 형성하고 있는 소득세법 제61조의 나머지 조항들인 제2항 내지 제4항은 독자적인 규범적 존재로서의 의미를 잃게 되므로, 비록 심판대상은 아니지만 이 범조항들에 대해서도 위헌선언을 한다.

14) Maunz, Theodor & Günter Dürig Grundgesetz, Beck C. H, 2005, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 292ff.

15) 대법원 1967. 2. 28 선고, 67도1.

조세법상 과세요건 및 과세절차에 있어서 남녀의 성별에 따른 차별적 규정을 두는 경우에 그 차별적 규정은 헌법에 위반된다고 하겠다. 다만, 그 차별이 남녀의 객관적인 생물학적·사실적 차이에 따른 차별이거나 그 밖의 합리적인 이유가 있는 차별에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다고 하겠다.

현행 조세법상 남녀의 성에 따른 차별적 취급은 주로 개인소득세, 증여세 분야에서 문제가 제기되고 있다. 이 밖에도 과점주주의 제2차 납세의무 등과 관련된 특수관계자의 범위에서 성적 차별이 나타나고 있다.

2. 소득과세에 있어서의 성차별적 규정

우리나라의 개인소득세제에 있어서는 인적공제제도의 적용요건, 소득세 과세단위와 소득의 귀속과 관련하여 남녀의 성별에 따른 차별문제가 제기되고 있다.

가. 인적공제제도

1) 추가공제의 적용요건

소득세법 제51조(추가공제)에서 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주(여성세대주)이거나 배우자가 있는 여성(취업여성)인 경우 1인당 연 50만원의 추가공제를 허용하고 있다. 관련 조항을 발췌하여 소개하면 다음과 같다.

16) 계획열, 앞의 책, p. 247; 정종섭, 앞의 책, p. 346.

소득세법 제51조 (추가공제)

① 제50조의 규정에 의한 기본공제대상이 되는 자(이하 “기본공제 대상자”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 거주자의 당해연도 종합소득금액에서 제50조의 규정에 의한 기본공제 외에 각호별로 정해진 금액을 추가로 공제한다.

〈제1호와 제2호는 생략〉

3. 당해 거주자가 배우자가 없는 여성으로서 제50조 제1항 제3호의 규정에 따른 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성인 경우 1인당 연 50만원

배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주, 즉 여성세대주에 대한 추가공제는 배우자가 없거나 미혼인 부녀자가 가족의 생계를 꾸려나가는 경우의 어려움을 덜어주기 위한 추가공제이다¹⁷⁾. 가족의 생계를 꾸려나감에 있어서 어려움을 겪는 것은 비단 여성세대주만에 국한되는 문제는 아니다. 그렇다고 하여 이와 같은 성별에 따른 차별이 남녀의 객관적인 생물학적·사실적 차이에 기인한 차별이거나 그 밖에 정당한 사유가 있는 차별로 보기도 어렵다. 결론적으로 여성세대주에 대한 추가공제에 있어서 적용대상자를 여성세대주로 한정하는 것은, 즉 남성세대주에 대하여는 추가공제를 인정하지 않으면서 여성세대주에 한정하여 추가공제를 허용하는 것은 자의적 차별에 해당하여 위헌적 소지를 안고 있다고 하겠다.

다음으로 배우자가 있는 여성, 즉 취업여성에 대한 추가공제는 주부의 취업에 따라 추가적으로 발생하는 가사비용(housekeeping expenses) 등을 공제하여 주기 위한 제도이다. 가사관리가 주로 주부(전업주부)에 의하여 이루어지고 있는 사실을 고려하여 가사관리를 주로 담당하는 여성이 소득활동을 하게 되면 그 가사관리를 위하여 추

17) 『90년도 간추린 개정세법』, 『개정세법편람(Ⅲ)』, 한국조세연구원, 1994, p. Ⅲ-51.

가적인 비용이 소요되므로 이를 보전하여 주기 위하여 인정된 차별이다. 그러므로 배우자가 있는 여성에 한정하여 추가공제를 허용하더라도 이와 같은 추가공제는 나름대로의 합리성과 정당성을 갖추고 있기 때문에 허용된다고 하겠다¹⁸⁾.

배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주 또는 배우자가 있는 여성에 대한 추가공제에 관한 조세이론적인 관점에서의 검토는 제3장에서 다룬다.

2) 기본공제의 적용요건

소득세법 제50조(기본공제)의 인적공제 중 거주자의 직계존속과 형제자매(이하에서 “부양가족”이라 한다)에 대한 기본공제는 일정한 연령에 도달한 부양가족에 한정하여 적용하도록 연령적인 제한을 하고 있다. 즉 거주자의 직계존속과 형제자매에 대하여 남자의 경우에는 60세 이상, 여자의 경우에는 55세 이상인 자에 대해서만 기본공제를 적용받을 수 있도록 정하고 있다. 관련 조항을 발췌하여 소개하면 다음과 같다.

18) 김완석, 『소득세법론』, (주)광고이텍스, 2008, p. 396.

독일의 경우에는 이와 차이는 있지만 독신여성에게 인정되는 가사노동일이 독립세대를 구성하는 독립남성에게 인정되지 않는 것은 평등권에 위반된다고 판결한 바 있다(BVerfGE 52 369). 그 이유에 관하여 “가사노동일의 목적은 노동과 가사와의 과중부담이 강요되는 여성근로자에 방대한 가사노동을 처리하는 기회와 시간을 제공하는 데 있다. 노동과 가사의 이중부담은 노동 이외에 가사를 행하는 남성근로자도 마찬가지이다. 그러나 가사노동이 남성에 의해 행해진다고 하더라도 처리되지 않으면 안 될 그 노동량은 여성에 있어서만의 유급의 가사노동일의 보장은 성을 기준으로 하는 생물학적 상이에 의해서는 정당화되지 않는다”고 판시하고 있다.

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 55

소득세법 제50조 (기본공제)

① 종합소득이 있는 거주자(자연인에 한한다)에 대하여는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가족 수에 1인당 연 100만원을 곱하여 계산한 금액을 거주자의 당해연도의 종합소득금액에서 공제한다.

〈제1호와 제2호는 생략〉

3. 거주자(그 배우자를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)와 생계를 같이하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 부양가족으로서 연간 소득금액의 합계액이 100만원 이하인 자. 다만, 제51조 제1항 제2호의 장애인에 해당되는 경우에는 연령의 제한을 받지 아니한다.

가. 거주자의 직계존속(직계존속이 재혼한 경우에는 그 배우자로서 대통령령이 정하는 자를 포함한다)으로서 60세(여자인 경우에는 55세, 이하 이 호에서 같다) 이상인 자

3) 거주자의 형제자매로서 20세 이하 또는 60세 이상인 자

위의 경우에 기본공제의 적용대상이 되는 부양가족의 요건에 있어서 남녀간에 연령에 따라 차등을 둔 것이 합리적 이유가 있는 차별에 해당하는가가 문제이다.

부양가족에 대한 기본공제는 최저생활비 면세의 원칙에 따라 자력으로 생활을 꾸려 나갈 수 없는 피부양자에 대한 생활비 상당액을 과세소득에서 제외시키기 위한 법적 장치이다. 부양가족인 직계존속이나 형제자매에 대한 기본공제의 요건과 관련하여 연령적인 제한을 하는 경우에 남성과 여성간에 연령에 차등을 두는 것은 합리적인 사유가 있는 차별로 보기는 어렵다. 취업기간이나 경제활동을 수행시기, 또는 은퇴시기와 관련하여 남성과 여성의 성별에 따른 차이가 존재한다고 볼 수는 없다. 뿐만 아니라 남녀의 성별에 따라 소득활동의 기간이나 은퇴시기에 있어서 차이가 생기는 생물학적 차이가 존재하는 것도 아니다. 그렇다면 기본공제의 적용대상이 되는 부양가족의 적용요건에 있

어서 남녀간의 연령에 따라 차등을 둔 것은 자의적 차별에 해당한다고 새기지 않을 수 없는 것이다.

기본공제에 관한 공제에 관한 조세이론적인 관점에서의 검토는 제3장에서 다룬다.

나. 소득세 과세단위와 소득의 귀속

1) 관련규정

현행 개인소득세의 과세단위는 개인단위주의에 의하되, 부부 등과 같은 특수관계자간의 공동사업에서 발생하는 소득에 대하여는 주된 공동사업자에게 합산과세한다. 즉 특수관계자간의 공동사업소득에 대하여는 합산비분할주의를 채택하여 주된 소득자에게 합산하여 과세하고 있는 것이다¹⁹⁾.

특수관계자간의 공동사업소득에 대한 합산과세(이하에서 “공동사업합산과세”라 한다)의 규정을 발췌하여 소개하면 다음과 같다.

소득세법 제43조(공동사업에 대한 소득금액의 계산특례)

① 부동산임대소득 또는 사업소득이 발생하는 사업을 공동으로 경영하고 그 손익을 분배하는 공동사업[경영에 참여하지 아니하고 출자만 하는 대통령령이 정하는 출자공동사업자(이하 “출자공동사업자”라 한다)가 있는 공동사업을 포함한다]의 경우에는 해당 사업을 경영하

19) 소득세법 제1조 (납세의무)

① 다음 각 호의 1에 해당하는 개인은 이 법에 의하여 각자의 소득에 대한 소득세를 납부할 의무를 진다.

1. 국내에住所를 두거나 1년 이상 거소를 둔 개인(이하 “거주자”라 한다).
2. 거주자가 아닌 자(이하 “비거주자”라 한다)로서 국내원천소득이 있는 개인.

는 장소(이하 “공동사업장”이라 한다)를 1거주자로 보아 공동사업장별로 그 소득금액을 계산한다.

② 제1항의 규정에 따라 공동사업에서 발생한 소득금액은 해당 공동사업을 경영하는 각 거주자(출자공동사업자를 포함한다. 이하 “공동사업자”라 한다) 간에 약정된 손익분배비율(약정된 손익분배비율이 없는 경우에는 지분비율을 말한다. 이하 “손익분배비율”이라 한다)에 의하여 분배되었거나 분배될 소득금액에 따라 각 공동사업자별로 분배한다.

③ 거주자 1인과 그와 대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자가 공동사업자에 포함되어 있는 경우로서 손익분배비율을 허위로 정하는 등 대통령령이 정하는 사유가 있는 때에는 제2항의 규정에 불구하고 당해 특수관계자의 소득금액은 그 손익분배비율이 큰 공동사업자(손익분배비율이 동일한 경우에는 대통령령이 정하는 자로 한다. 이하 “주된 공동사업자”라 한다)의 소득금액으로 본다.

소득세법 제2조 (납세의무의 범위)

① 제43조의 규정에 따라 공동사업에 관한 소득금액을 계산하는 때에는 당해 거주자별로 납세의무를 진다. 다만, 제43조 제3항의 규정에 따른 주된 공동사업자(이하 이 항에서 “주된 공동사업자”라 한다)에게 합산과세되는 경우 당해 합산과세되는 소득금액에 대하여는 주된 공동사업자외의 특수관계자는 그의 동조 제2항의 규정에 따른 손익분배비율에 해당하는 소득금액을 한도로 주된 공동사업자와 연대하여 납세의무를 진다.

소득세법시행령

제100조 (공동사업합산과세 등) ① 법 제43조 제1항에서 “대통령령이 정하는 출자공동사업자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 자로서 공동사업의 경영에 참여하지 아니하고 출자만 하는 자

를 말한다.

1. 공동사업에 성명 또는 상호를 사용하게 한 자
2. 공동사업에서 발생한 채무에 대하여 무한책임을 부담하기로 약정한 자

② 법 제43조제3항에서 “대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자”라 함은 거주자 1인과 「국세기본법 시행령」 제20조 제1호 내지 제8호에 따른 관계에 있는 자로서 생계를 같이하는 자를 말한다.

③ 제2항의 규정에 의한 특수관계에 있는 자에 해당하는지 여부는 당해 과세기간 종료일 현재의 상황에 의한다.

④ 법 제43조 제3항에서 “대통령령이 정하는 사유”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 법 제43조 제2항에 따른 공동사업자(이하 “공동사업자”라 한다)가 법 제70조 제4항의 규정에 의하여 제출한 신고서와 첨부서류에 기재한 사업의 종류, 소득금액 내역, 지분비율, 약정된 손익분배비율 및 공동사업자간의 관계 등이 사실과 현저하게 다른 경우
2. 공동사업자의 경영참가, 거래관계, 손익분배비율 및 자산·부채 등의 재무상태 등을 감안할 때 조세를 회피하기 위하여 공동으로 사업을 경영하는 것이 확인되는 경우

⑤ 법 제43조 제3항에서 “대통령령이 정하는 자”란 다음 각 호의 순서에 따른 자를 말한다.

1. 공동사업소득 외의 종합소득금액이 많은 자
2. 공동사업소득 외의 종합소득금액이 동일한 경우에는 직전 연도의 종합소득금액이 많은 자
3. 직전 연도의 종합소득금액이 동일한 경우에는 해당 사업에 대한 종합소득과세표준을 신고한 자. 다만, 공동사업자 모두가 해당 사업에 대한 종합소득과세표준을 신고하였거나 신고하지 아니한 경우에는 납세지 관할세무서장이 정하는 자로 한다.

2) 공동사업합산과세의 의의와 적용요건

가) 공동사업합산과세의 의의

가족간의 가장(假裝) 공동사업에서 얻는 소득에 대하여는 손익분배의 비율이 큰 주된 공동사업자의 소득금액으로 본다. 즉 거주자 1인과 그와 특수관계에 있는 자가 부동산임대소득 또는 사업소득이 발생하는 사업을 공동으로 경영하는 사업자, 즉 공동사업자 중에 포함되어 있는 경우로서 손익분배비율을 허위로 정하는 등 일정한 사유가 있는 때에는 당해 특수관계자의 소득금액은 그 손익분배비율이 큰 주된 공동사업자의 소득금액으로 보도록 하고 있다(소법 43 ③).

현행 소득세의 세율구조가 초과누진세율에 해당하기 때문에 고소득을 얻는 납세의무자는 소득금액을 분산함으로써 높은 초과누진세율의 적용을 회피하려는 경향이 있다. 특히 소비생활을 함께하는 가족 사이에 공동사업을 하는 것처럼 가장하여 소득분산을 기도하는 경우가 적지 않다. 공동사업합산과세제도는 소비생활을 함께하는 가족 사이에 공동사업을 하는 것처럼 가장하여 소득을 분산시킴으로써 소득세의 부담을 면탈 또는 회피하는 경우에 이를 부인하기 위한 법적 장치이다.

그러나 사업자가 공동사업을 가장하거나 그 손익분배비율을 조작함으로써 소득금액을 분산시킨 경우에는 本條의 규정이 없더라도 실질과세의 원칙에 의하여 당연히 실소득자에게 소득세를 과세할 수 있는 것이다. 그렇다면 본조는 실질과세의 원칙을 확인하고 있는 규정에 지나지 않는다고 새겨야 할 것이다.

나) 공동사업합산과세의 적용요건

(1) 일정한 특수관계자간의 공동사업

거주자 1인과 그와 생계를 같이하는 동거가족으로서 일정한 특수관계에 있는 자가 사업을 공동으로 경영하는 사업자 중에 포함되어 있어야 한다.

① 공동사업

2인 이상의 거주자가 부동산임대소득 또는 사업소득이 발생하는 사업을 공동으로 경영하고 그 손익을 분배하는 공동사업(경영에 참여하지 아니하고 출자만 하는 출자공동사업자가 있는 공동사업을 포함한다)을 말한다.

② 일정한 특수관계자간의 공동사업

일정한 특수관계자간의 공동사업이란 거주자 1인과 그와 국제기본법 제20조 제1호 내지 제8호에 따른 특수관계에 있는 자로서 생계를 같이하는 자가 공동으로 경영하는 사업을 말한다(소령 100 ②). 이 경우 특수관계에 있는 자에 해당하는 여부의 판정은 당해 연도의 과세기간 종료일 현재의 상황에 의한다(소령 100 ③).

(2) 소득분산을 위한 공동사업의 가장

거주자 1인과 그와 일정한 특수관계에 있는 자가 공동사업자 중에 포함되어 있는 경우로서 손익분배비율을 허위로 정하는 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하여야 한다²⁰⁾.

20) 헌법재판소는 2006. 4. 27 선고 2004헌가19 판결에서 구 소득세법(1996. 12. 30. 법률 제5191호로 개정되고, 2004. 12. 31. 법률 제7319호

로 개정되기 전의 것) 제43조 제3항 중 “거주자 1인과 그와 대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자가 사업소득이 발생하는 사업을 공동으로 경영하는 사업자 중에 포함되어 있는 경우에는 당해 특수관계자의 소득금액은 그 지분 또는 손익분배의 비율이 큰 공동사업자의 소득금액으로 본다.”고 규정한 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)에 대하여 헌법상 비례의 원칙에 위반된다고 판시한 바 있다. 이에 따라 공동사업합산과세규정은 현행과 같이 개정되었다.

이하에서 그 판시사항과 판시요지를 소개하고자 한다. 소득세법 제43조 제3항 위헌제청

【판시사항】

1. 구 소득세법(1996. 12. 30. 법률 제5191호로 개정되고, 2004. 12. 31. 법률 제7319호로 개정되기 전의 것) 제43조 제3항 중 “거주자 1인과 그와 대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자가 사업소득이 발생하는 사업을 공동으로 경영하는 사업자 중에 포함되어 있는 경우에는 당해 특수관계자의 소득금액은 그 지분 또는 손익분배의 비율이 큰 공동사업자의 소득금액으로 본다.”고 규정한 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 포괄위임입법금지원칙에 위반되는지 여부(소극)
2. 이 사건 법률조항이 특수관계자간의 공동사업에 있어 배우자와 가족을 차별하여 헌법 제36조 제1항에 위반되는지 여부(소극)
3. 이 사건 법률조항이 헌법상 비례의 원칙에 위반되는지 여부(적극)

【결정요지】

1. 이 사건 법률조항에서 포괄위임의 문제가 되고 있는 ‘특수관계자’의 의미를 이 사건 법률조항의 입법목적을 고려하여 이해할 경우, 대통령령에 정해질 특수관계자는 ‘공동사업을 가장한 소득의 위장 분산에 있어 이해가 상충되지 않는 관계’ 또는 더 구체적으로 ‘당사자 쌍방의 이해관계가 대부분 서로 일치하여 공동사업의 소득 분산에 있어 서로 이를 자유로이 좌우하여 조세부담을 경감시키기 쉬운 관계’로 파악하는 것이 그다지 어려운 것이 아니며, 특히 우리의 사회통념상 이러한 관계에 있을 것이 유력한 ‘친족 및 그와 유사한 관계에 있는 자’가 특수관계자의 개념에 포함될 것 또한 예측하기 어렵지 않다. 더불어 여러 조세법령의 입법형식에서 보여지듯 특수관계자의 범위를 대통령령에 위임한 경우가 많은데, 이것은 경제현실의 변화에 즉응한 공정한 과세를 하고 조세회피행위에 적절히 대처하기 위한 조세입법정책상의 강한 필요에 따른 것으로 이러한 입법형식은 인정될 수 있다. 따라서 이 사건 법률조항은 포괄위임입법금지원칙에 위반되지 않는다.
2. 이 사건 법률조항이 정한 공동사업합산과세제도는 공동사업이라는 특정한 사업형태에 대한 소득세 조세규율에 있어 조세회피 방지라는 목적을 위해 특수한 관계에 있는 자들을 예외적으로 규율하는 것으로

대통령령에서 정하고 있는 사유는 다음과 같다(소령 100④).

(가) 사업의 종류 등이 사실과 현저하게 다른 경우

공동사업자가 제출한 종합소득 과세표준확정신고서와 첨부서류상에 기재한 사업의 종류·소득금액내역·지분비율·약정된 손익분배

이러한 관계 속에 배우자나 가족이 들어간다 하여도 이것이 혼인이나 가족관계를 결정적 근거로 한 차별 취급이라고 볼 수 없으며 단지 합리적인 조세제도 운용에 있어 파생된 부수적인 결과물이다. 또한, 공동사업은 이것을 영위하는 것처럼 가장하여 소득분산을 기도할 개연성이 높고 그 입증이 쉽지 않으므로 이러한 특성을 고려하여 입법자는 공동사업을 위장하여 소득분산을 추구할 개연성이 높은 집단의 조세회피행위에 대처하기 위한 입법정책상의 강한 필요에 따라 이들을 달리 취급하도록 규정한 것이며 그러한 집단을 선정함에 있어 혼인이나 가족관계를 특별히 차별 취급하려는 것이 아니라 위장 분산의 개연성이 높고 그 입증이 쉽지 않을 것으로 예상되는 여러 집단 중의 하나로 규정한 것으로 이 사건 법률조항은 헌법 제36조 제1항에 위반되지 않는다.

3. 이 사건 법률조항은 일률적으로 특수관계자의 사업소득을 지분이나 손익분배의 비율이 큰 공동사업자의 소득금액으로 의제함으로써 조세회피행위의 방지라는 입법목적은 달성하는 데 있어 필요 이상의 과도한 방법을 사용하였다. 즉, 실질적으로 사업소득이 누구에게 귀속되었는가와 상관없이 이 사건 법률조항을 일률적으로 적용하게 되므로 과세 대상의 실질이나 경제적 효과가 납세자에게 발생한 것으로 볼 수 없는 상황에서도 실질조사나 쟁송 등을 통해 조세회피의 목적이 없음을 밝힘으로써 그 적용을 면할 수 있는 길을 열어두지 않고 있으며 이는 일정한 외관에 의거하여 가공의 소득에 대해, 또는 소득이 귀속되지 않은 자에 대한 과세로서 조세행정의 편의만을 위주로 제정된 불합리한 법률이다. 또한, 이러한 입법 형식을 정당화 시켜줄 수 있는 다른 입법 목적이나 조세정책적 필요성이 있다고 보이지도 않는다. 비록 공동사업을 가장한 소득의 위장 분산에 대한 개별 구체적 사정 등을 과세관청에서 실질적으로 조사하여 파악하기 어렵다 하여도 추정의 형식을 통해 그 입증 책임을 납세자에게 돌릴 수 있으며 이러한 것이 조세행정 정상 과세관청의 부담을 특별히 가중시킨다고 볼 수 없는 반면, 반증의 기회를 제공하지 않음으로써 납세자에게 회복할 수 없는 피해를 초래할 가능성이 높아 이를 통해 달성하려는 입법 목적과 사용된 수단 사이의 비례 관계가 적정하지 아니하다.

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 63

비율 및 공동사업자간의 관계 등이 사실과 현저하게 다른 경우에는 공동사업합산과세의 규정을 적용한다.

위의 조항의 해석과 관련하여 다음과 같은 문제점이 제기되고 있다.

첫째, 공동사업자가 제출한 신고서와 첨부서류상에 기재한 사업의 종류·소득금액 내역 및 공동사업자간의 관계 등이 사실과 현저하게 다른 경우까지 공동사업합산과세의 적용요건에 포함한 것은 당해 제도의 취지에서 벗어날 뿐만 아니라 응능부담의 원칙 및 실질과세의 원칙에도 위배되기 때문에 불합리하다고 하겠다. 공동사업자가 제출한 신고서와 첨부서류상에 기재한 사업의 종류 및 소득금액 내역 등이 사실과 다른 경우에는 사업의 종류 및 소득금액 내역 등을 그 실질에 따라 바로잡으면 되는 것이지, 특수관계자의 소득금액의 전액을 그 손익 분배비율이 큰 공동사업자의 소득금액으로 볼 근거가 될 수는 없는 것이다. 공동사업자간의 관계 등이 사실과 현저하게 다른 경우 또한 마찬가지이다.

둘째, 공동사업자가 제출한 신고서와 첨부서류상에 기재한 손익분배비율이 사실과 현저하게 다른 경우에는 사실에 바탕을 둔 손익분배비율에 따라 각 공동사업자의 소득금액을 바로잡으면 되는 것이지, 특수관계자의 소득금액의 전액을 그 손익분배비율이 큰 공동사업자의 소득금액으로 볼 근거가 될 수는 없다. 즉 거주자 1인과 그와 일정한 특수관계에 있는 자가 공동사업자 중에 포함되어 있는 경우로서 손익분배비율을 사실과 다르게 조작함으로써 소득금액을 분산하고 소득세의 부담을 면탈 또는 회피하는 경우에는 특수관계자의 소득금액의 전액을 그 손익분배비율이 큰 공동사업자의 소득금액으로 볼 것이 아니고 그 실제의 손익분배비율에 따라 소득금액을 계산하고 이에 근거하여 각각 소득세를 과세한다고 새겨야 한다.

셋째, 공동사업합산과세의 적용요건과 같은 과세요건을 규정함에 있어서 “사실과 현저하게 다른 경우”와 같은 불확정 개념을 쓰는 것은 바람직하지 않다. 어느 정도 사실과 다른 경우에 사실과 현저하게 다

른 경우에 해당하는지의 여부가 명확하지 않기 때문이다.

그리고 “사실과 현저하게 다른 경우”에 해당하지 않고 “사실과 다른 경우”만으로도 실질과세의 원칙의 적용요건을 이룬다. 사실과 다른 경우 또는 사실과 현저하게 다른 경우에 해당하여 실질과세의 원칙을 적용하는 경우의 실질과세의 원칙의 적용범위는 사실대로 과세요건사실을 인정하는 데에 그쳐야 한다.

(나) 조세를 회피하기 위하여 공동으로 사업을 경영하는 것이 확인되는 경우

공동사업자의 경영참가·거래관계·손익분배비율·자산 및 부채 등의 재무상태 등을 보아 조세를 회피하기 위하여 공동으로 사업을 경영하는 것이 확인되는 경우에는 공동사업합산과세의 규정을 적용한다.

위의 조항의 해석에 있어서 조세를 회피하기 위하여 공동으로 사업을 경영하는 것으로 확인되는 경우의 의미가 명확하지 않다. “조세를 회피하기 위하여 공동으로 사업을 경영하는 것”에 관하여는 조세를 회피하기 위하여 실체는 단독사업이지만 공동사업인 것처럼 가장한 경우만으로 한정하여 해석하여야 한다는 견해, 조세를 회피하기 위하여 단독사업을 공동사업으로 가장한 경우는 물론이고 실제로는 공동사업을 영위하지만 그 공동사업의 목적이 조세부담의 경감 또는 회피에 있는 경우까지 포함하여야 한다는 견해의 대립이 있을 수 있다.

본조의 제정취지와 법문에 비추어 볼 때 조세를 회피하기 위하여 실제로 단독사업이면서 공동사업인 것처럼 가장한 경우만으로 한정하여 해석하는 것이 타당하다고 본다. 결론적으로 사업자가 공동사업으로 가장함으로써 소득금액을 분산하고 종국적으로는 소득세의 부담을 면탈 또는 회피하는 경우에 공동사업합산과세규정이 적용된다고 하겠다.

(다) 공동사업합산과세의 특례

공동사업합산과세의 적용요건을 충족한 경우에 당해 특수관계자의 소득금액은 그 손익분배비율이 큰 공동사업자(“주된 공동사업자”라 한다)의 소득금액으로 본다(소법 43 ③). 즉 거주자 1인과 그와 생계를 같이하는 특수관계자가 공동사업자 중에 포함되어 있는 경우로서 당해 사업이 가장 공동사업에 해당하는 때에는 당해 특수관계자의 소득금액은 그 손익분배비율이 큰 주된 공동사업자의 소득금액으로 보는 것이다.

본조에서의 “본다”는 문언은 의제의 의미로서가 아니고 추정²¹⁾의 의미로 새겨야 한다²¹⁾. 이와 같이 해석하는 것이 응능부담의 원칙 및 실

21) 헌법재판소는 구 상속세법 제32조의 2(권리의 이전이나 그 행사에…등기 등…을 요하는 재산에 있어서 실질소유자와 명의자가 다른 경우에는…실질소유자가 그 명의자에게 증여한 것으로 본다)의 위헌여부에 관한 결정에서 법문에서의 “본다”는 문언을 추정규정으로 해석함으로써 한정합헌결정을 한 바 있다(헌법재판소 1989. 7. 21. 선고, 89헌마38 결정). 그 판결요지는 다음과 같다.

“위에 실시한 바와 같이 이 사건 심판의 대상이 된 위 법률조항은 조세법률주의 및 조세평등주의의 이념에 비추어 헌법위반의 소지가 있다. 더구나 실질소유자와 명의자의 불일치라는 결과만을 중시하여 모든 경우를 막론하고 무차별적으로 증여의제하는 것은 재산권보장의 원리와 평등의 원칙에 위배될 소지가 있다. 그러나 명의신탁이 증여의 은폐수단으로 악용되는 조세현실을 방지할 수도 없고 실질과세의 원칙에 대한 예외규정의 설정이 전혀 금지되는 것도 아니다.……그렇다면 위 법률조항은 원칙적으로 권리의 이전이나 행사에 등기 등을 요하는 재산에 있어서, 실질소유자와 명의자를 다르게 한 경우에는 그 등기 등을 한 날에 실질소유자가 명의자에게 그 재산을 증여한 것으로 해석하되, 예외적으로 조세회피의 목적이 없이 실정법상의 제약이나 제3자의 협력거부 기타 사정으로 인하여 실질소유자와 명의자를 다르게 한 것이 명백한 경우에는 이를 증여로 보지 않는다고 해석하여야 할 것이다. 물론 이 경우에 그와 같은 사정은 납세의무자가 적극적으로 주장·입증할 책임을 부담한다고 새겨야 할 것이다. 위 법률조항을 위와 같이 합헌적으로 해석하게 되면, 명의신탁을 이용한 조세회피 행위를 효과적으로 방지함으로써 조세정의를 실현하려는 입법목적도 달성할 수 있을 뿐만 아니라, 명의신탁 등으로 인한 실질소유자와 명의자의 불일치에

질과세의 원칙에 적합할 뿐만 아니라 헌법합치적 해석에도 부합하기 때문이다.

다음으로 특수관계자의 손익분배비율이 동일한 경우에는 주된 공동사업자는 다음의 순서에 따라 결정한다(소령 100 ⑤).

- ① 공동사업소득 외의 종합소득금액이 많은 자
- ② 공동사업소득 외의 종합소득금액이 동일한 경우에는 직전연도의 종합소득금액이 많은 자
- ③ 직전연도의 종합소득금액이 동일한 경우에는 해당 사업에 대한 종합소득 과세표준을 신고한 자. 다만, 공동사업자 모두가 해당 사업에 대한 종합소득 과세표준을 신고하였거나 신고하지 아니한 경우에는 납세지 관할세무서장이 정하는 자로 한다.

(라) 공동사업합산과세와 연대납세의무

공동사업합산과세의 적용요건을 충족한 경우에는 그 공동사업에서 얻는 소득금액 중 특수관계자의 소득금액은 소득분배비율이 큰 주된 공동사업자의 소득금액으로 보아 그 자의 소득금액에 합산하여 과세한다. 이 경우에도 주된 공동사업자 외의 특수관계자는 합산과세되는 소득세에 대하여 각자의 손익분배비율에 해당하는 소득금액을 한도로 하여 주된 공동사업자와 연대납세의무를 진다(소법 2①단서).

3) 공동사업합산과세제도의 운영과 성차별적 취급

규모가 영세한 자영업(예: 음식숙박업, 도매 및 소매업, 서비스업 등)의 경우에는 부부가 공동으로 사업을 운영하는 경우가 적지 않다. 그런데 부부가 공동으로 사업을 운영하여 공동의 소득을 얻는 경우에

대하여 증여의제도를 무차별적으로 적용함으로써 생길 수 있는 헌법 위반의 소지도 말씀히 해소할 수 있을 것으로 판단된다.

도 과세관청은 동업관계를 인정하지 않고 주로 남편의 단독사업으로 인정하려고 하는 경향이 있다. 부부가 높은 소득세 누진세율의 적용을 회피하기 위하여 공동사업을 가장한 것이 아닌가하는 의심을 갖기 때문이다.

이런 과정에서 특히 부인(여성)의 공동사업자로서의 지위를 부인하거나 부인의 사업기여도가 무시되는 경우가 발생한다. 그렇기 때문에 실제로는 부부가 공동으로 사업을 영위하면서도 남편의 단독사업으로 사업자등록을 하여 사업을 영위하는 경우가 많다.

뿐만 아니라 부부간에 공동사업을 영위하지 않는 경우에도 부인은 남편이 영위하는 사업과 관련하여 많은 기여를 한다. 이와 같은 부인의 기여에 대하여 부인에게 급여(근로소득)를 지급하는 경우에도 그 급여의 필요경비 산입 여부를 둘러싸고 과세관청과의 대립이 발생하는 경우가 적지 않다. 실정세법상으로는 당해 사업자의 사업에 직접 종사하고 있는 그 사업자의 배우자 또는 부양가족의 급여를 필요경비에 산입할 수 있도록 규정하고 있으나²²⁾, 그 배우자가 사업에 직접 종사하고 있는지의 여부와 직접 종사하는 정도를 둘러싸고 논란이 많기 때문에 설령 사업자의 부인이 그 사업에 직접 종사하고 있는 경우에도 그 급여의 필요경비 산입을 꺼리게 된다.

이와 같이 개인소득세의 과세단위에 관하여 개인단위주의를 채택하면서 부부간의 공동사업으로부터 발생하는 소득에 대하여 공동사업성을 부인하는 경향 때문에 공동사업을 영위하는 부부, 특히 부인(여성)에 대하여 과세상 차별이 발생할 수 있다.

22) 소득세법시행규칙 제24조 제1항.

3. 증여세제에 있어서의 성차별적 규정

직업·연령·소득 및 재산상태 등으로 보아 재산을 자력으로 취득하였다고 인정하기 어려운 경우 또는 채무를 자력으로 상환하였다고 인정하기 어려운 경우에는 당해 재산을 취득한 때 또는 그 채무를 상환한 때에 당해 재산의 취득자금 또는 당해 상환자금을 그 재산의 취득자 또는 당해 채무자가 증여받은 것으로 추정하여 이를 그 재산취득자 또는 당해 채무자의 증여재산가액으로 하여 증여세를 과세한다.

그런데 재산취득일 전 또는 채무상환일 전 10년 이내에 당해 재산취득자금 또는 당해 채무상환자금의 합계액이 3천만원 이상으로서 연령·세대주·직업·재산상태·사회경제적 지위 등을 참작하여 국세청장이 정하는 금액 이하인 경우와 당해 취득자금 또는 상환자금의 출처에 관한 충분한 소명이 있는 경우에는 증여세를 부과하지 아니한다.

관련조항은 다음과 같다.

상속세및증여세법 제45조 (재산취득자금 등의 증여추정)

① 직업·연령·소득 및 재산상태 등으로 보아 재산을 자력으로 취득하였다고 인정하기 어려운 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 당해 재산을 취득한 때에 당해 재산의 취득자금을 그 재산의 취득자가 증여받은 것으로 추정하여 이를 그 재산취득자의 증여재산가액으로 한다.

② 직업·연령·소득·재산상태 등으로 보아 채무를 자력으로 상환(일부 상환을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)하였다고 인정하기 어려운 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그 채무를 상환한 때에 당해 상환자금을 당해 채무자가 증여받은 것으로 추정하여 이를 당해 채무자의 증여재산가액으로 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정은 당해 취득자금 또는 상환자금이 직업·연령·소득·재산상태 등을 감안하여 대통령령이 정하는 금액 이하에

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 69

해당하는 경우와 당해 취득자금 또는 상환자금의 출처에 관한 충분한 소명이 있는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

상속세및증여세법시행령 제34조 (재산취득자금 등의 증여추정)

① 법 제45조제1항 및 제2항에서 “대통령령이 정하는 경우”라 함은 다음 각호의 규정에 의하여 입증된 금액의 합계액이 취득재산의 가액 또는 채무의 상환금액에 미달하는 경우를 말한다. 다만, 입증되지 아니하는 금액이 취득재산의 가액 또는 채무의 상환금액의 100분의 20에 상당하는 금액과 2억원 중 적은 금액에 미달하는 경우를 제외한다.

1. 신고하였거나 과세(비과세 또는 감면받은 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 받은 소득금액
2. 신고하였거나 과세받은 상속 또는 수증재산의 가액
3. 재산을 처분한 대가로 받은 금전이나 부채를 부담하고 받은 금전으로 당해 재산의 취득 또는 당해 채무의 상환에 직접 사용한 금액

② 법 제45조 제3항에서 “대통령령이 정하는 금액”이라 함은 재산 취득일 전 또는 채무상환일 전 10년 이내에 당해 재산취득자금 또는 당해 채무상환자금의 합계액이 3천만원 이상으로서 연령·세대주·직업·재산상태·사회경제적 지위 등을 참작하여 국세청장이 정하는 금액을 말한다.

국세청장은 상속세및증여세법시행령 제34조 제2항에 따라 증여추정 배제기준을 <별표 1>과 같이 정하여 시행하고 있다²³⁾.

23) 재산제세사무처리규정 제54조 제3항.

〈별표 1〉 증여추정배제기준

구분	취득재산		채무상환	총액한도
	주택	기타재산		
1. 세대주인 경우 가. 30세 이상 나. 40세 이상	2억원 4억원	5천만원 1억원	5천만원	2억5천만원 5억원
2. 세대주가 아닌 경우 가. 30세 이상 나. 40세 이상	1억원 2억원	5천만원 1억원	5천만원	1억5천만원 3억원
3. 30세 미만인 자	5천만원	3천만원	3천만원	8천만원

그런데 결혼한 부부가 구성하는 세대의 세대주는 남편이므로 남편과 부인의 증여추정배제기준 간에는 상당한 차이가 발생한다. 증여추정배제기준을 적용함에 있어서 세대원이라고 하여 세대주보다 불리한 취급을 받을 이유는 없다. 세대주가 경제적 활동 또는 소득활동의 결과치, 즉 소득금액 등의 크기에 의하여 정하여지는 것이 아니기 때문이다.

따라서 위와 같은 자금출처조사에서 적용되는 증여추정배제기준의 차등적인 적용은 성적 차별의 한 형태에 해당한다고 하겠다.

4. 세법상 특수관계자의 판정에 있어서의 성차별적 규정

가. 관련 규정

현행 세법에서는 특정법인의 특수관계자에게 제2차 납세의무를 지우거나²⁴⁾ 특정 납세자가 그와 특수관계 있는 자와의異常한 거래를 통하여 조세부담을 회피하는 경우에는 그 특정 납세자의 행위 또는 거

24) 국제기본법 제39조(출자자의 제2차납세의무).

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 71

래를 부인하여 추가적인 납세의무를 지우도록 하고 있다²⁵⁾.

- 25) 대표적인 예로서 법인세법상의 부당행위계산부인에 관한 규정(법인세법 제52조)과 소득세법상의 부당행위계산에 관한 규정(소득세법 제41조)을 들 수 있다.

법인세법 제52조 (불당행위계산의 부인)

- ① 납세지 관할세무서장 또는 관할지방국세청장은 내국법인의 행위 또는 소득금액의 계산이 대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자(이하 "특수관계자"라 한다)와의 去來로 인하여 그 법인의 소득에 대한 조세의 부담을 부당히 감소시킨 것으로 인정되는 경우에는 그 법인의 행위 또는 소득금액의 계산(이하 "부당행위계산"이라 한다)에 관계없이 그 법인의 각 사업연도의 소득금액을 계산할 수 있다.
- ② 제1항의 규정을 적용함에 있어서는 건전한 사회통념 및 상관행과 특수관계자가 아닌 자간의 정상적인 거래에서 적용되거나 적용될 것으로 판단되는 가격(요율·이자율·임대료 및 교환비율 기타 이에 준하는 것을 포함하며, 이하 이 조에서 "시가"라 한다)을 기준으로 한다.
- ③ 내국법인은 대통령령이 정하는 바에 따라 각 사업연도에 특수관계자와 거래한 내역이 기재된 명세서를 납세지 관할세무서장에게 제출하여야 한다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정을 적용함에 있어서 부당행위계산의 유형 및 시가의 산정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

법인세법시행령 제87조 (특수관계자의 범위)

- ①법 제52조 제1항에서 "대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자"라 함은 법인과 다음 각호의 1의 관계에 있는 자(이하 "특수관계자"라 한다)를 말한다.
 1. 임원의 임면권의 행사, 사업방침의 결정 등 당해 법인의 경영에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있다고 인정되는 자(「상법」 제401조의2제1항의 규정에 의하여 이사로 보는 자를 포함한다)와 그 친족
 2. 주주 등(소액주주 등을 제외한다. 이하 이 관에서 같다)과 그 친족
 3. 법인의 임원·사용인 또는 주주 등의 사용인(주주 등이 영리법인인 경우에는 그 임원을, 비영리법인인 경우에는 그 이사 및 설립자를 말한다)이나 사용인 외의 자로서 법인 또는 주주 등의 금전 기타 자산에 의하여 생계를 유지하는 자와 이들과 생계를 함께 하는 친족
 4. 제1호 내지 제3호에 해당하는 자가 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 30 이상을 출자하고 있는 다른 법인
 5. 제4호 또는 제8호에 해당하는 법인이 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 50 이상을 출자하고 있는 다른 법인

6. 당해 법인에 100분의 50 이상을 출자하고 있는 법인에 100분의 50 이상을 출자하고 있는 법인이나 개인
7. 당해 법인이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 기업집단에 속하는 법인인 경우 그 기업집단에 소속된 다른 계열회사 및 그 계열회사의 임원
8. 제1호 내지 제3호에 해당하는 자 및 당해 법인이 이사의 과반수를 차지하거나 출연금(설립을 위한 출연금에 한한다)의 100분의 50 이상을 출연하고 그 중 1인이 설립자로 되어 있는 비영리법인

소득세법 제41조 (부당행위계산)

① 납세지 관할세무서장 또는 지방국세청장은 배당소득(제17조 제1항 제6호의3의 규정에 따른 배당소득만 해당한다)·부동산임대소득·사업소득 또는 기타소득이 있는 거주자의 행위 또는 계산이 그 거주자와 특수관계있는 자와의 거래로 인하여 당해 소득에 대한 조세의 부담을 부당하게 감소시킨 것으로 인정되는 때에는 그 거주자의 행위 또는 계산에 관계없이 당해연도의 소득금액을 계산할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 특수 관계있는 자의 범위 기타 부당행위계산에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

소득세법시행령 제98조 (부당행위계산의 부인)

① 법 제41조 및 법 제101조에서 “특수 관계있는 자”라 함은 다음 각 호의 1의 관계에 있는 자를 말한다.

1. 당해 거주자의 친족
2. 당해 거주자의 종업원 또는 그 종업원과 생계를 같이하는 친족
3. 당해 거주자의 종업원외의 자로서 당해 거주자의 금전 기타 자산에 의하여 생계를 유지하는 자와 이들과 생계를 같이하는 친족
4. 당해 거주자 및 그와 제1호 내지 제3호에 규정하는 자가 소유한 주식 또는 출자지분의 합계가 총발행주식수 또는 총출자지분의 100분의 30 이상이거나 당해 거주자가 대표자인 법인
5. 당해 거주자와 제1호 내지 제3호에 규정하는 자가 이사의 과반수이거나 출연금(설립을 위한 출연금에 한한다)의 100분의 50 이상을 출연하고 그중 1인이 설립자로 되어 있는 비영리법인
6. 제4호 또는 제5호에 해당하는 법인이 총발행주식수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 출자하고 있는 법인

② 법 제41조에서 “조세의 부담을 부당하게 감소시킨 것으로 인정되는 때”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때를 말한다. 다만, 제1호 내지 제3호 및 제5호(제1호 내지 제3호에 준하는 행위에 한한다)는 시가와 거래가액의 차액이 3억원 이상이거나 시가의 100분의 5에 상당하는 금액 이상인 경우에 한한다.

1. 특수관계 있는 자로부터 시가보다 높은 가격으로 자산을 매입하거나

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 73

이하에서는 국세기본법 제39조의 출자자의 납세의무에 관한 관련 조항을 살펴보기로 한다.

국세기본법 제39조(출자자의 제2차납세의무)

① 법인(주식을 「한국증권선물거래소법」 제2조 제1항의 유가증권 시장에 상장한 법인을 제외한다)의 재산으로 그 법인에게 부과되거나 그 법인이 납부할 국세·가산금과 체납처분비에 충당하여도 부족한 경우에는 그 국세의 납세의무의 성립일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 부족액에 대하여 제2차 납세의무를 진다. 다만, 제2호의 규정에 의한 과점주주의 경우에는 그 부족액을 그 법인의 발행주식총수(의결권이 없는 주식을 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 출자총액으로 나눈 금액에 과점주주의 소유주식수(의결권이 없는 주식을 제외한다) 또는 출자액(제2호 가목 및 나목의 과점주주의 경우에는 당해 과점주주가 실질적으로 권리를 행사하는 주식 수 또는 출자액)을 곱하여 산출한 금액을 한도로 한다.

1. 무한책임사원

-
1. 특수관계 있는 자에게 시가보다 낮은 가격으로 자산을 양도한 때
 2. 특수관계 있는 자에게 금전 기타 자산 또는 용역을 무상 또는 낮은 이율 등으로 대부하거나 제공한 때. 다만, 직계존비속에게 주택을 무상으로 사용하게 하고 직계존비속이 당해 주택에 실제 거주하는 경우를 제외한다.
 3. 특수관계 있는 자로부터 금전 기타 자산 또는 용역을 높은 이율 등으로 차용하거나 제공받는 때
 4. 특수관계 있는 자로부터 무수익자산을 매입하여 그 자산에 대한 비용을 부담하는 때
 5. 기타 특수관계 있는 자와의 거래로 인하여 당해연도의 총수입금액 또는 필요경비의 계산에 있어서 조세의 부담을 부당하게 감소시킨 것으로 인정되는 때
- ③ 제2항 제1호의 규정에 의한 시가의 산정에 관하여는 「법인세법 시행령」 제89조 제1항 및 제2항의 규정을 준용한다.
- ④ 제2항 제2호 내지 제5호의 규정에 의한 소득금액의 계산에 관하여는 「법인세법 시행령」 제89조 제3항 내지 제5항의 규정을 준용한다.

2. 과점주주 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 당해 법인의 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 50을 초과하는 주식 또는 출자지분에 관한 권리를 실질적으로 행사하는 자

나. 명예회장·회장·사장·부사장·전무·상무·이사 기타 그 명칭에 불구하고 법인의 경영을 사실상 지배하는 자

다. 가목 및 나목에 규정하는 자의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다) 및 그와 생계를 같이하는 직계존비속

② 제1항 제2호에서 “과점주주”라 함은 주주 또는 유한책임사원 1인과 그와 대통령령이 정하는 친족 기타 특수관계에 있는 자로서 그들의 소유주식의 합계 또는 출자액의 합계가 당해 법인의 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 50을 초과하는 자들(이하 “과점주주”라 한다)을 말한다.

다음으로 국세기본법 제39조제 2항의 “대통령령이 정하는 친족 기타 특수관계에 있는 자”의 범위에 관한 관련조항은 다음과 같다.

국세기본법시행령 제20조(친족 기타 특수관계인의 범위)

법 제39조 제2항에서 “대통령령이 정하는 친족 기타 특수관계에 있는 자”라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 자를 말한다. 다만, 주주 또는 유한책임사원이 출가녀인 경우에는 제9호 내지 제13호의 경우를 제외하고 그 남편과의 관계에 의한다.

1. 6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처
2. 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀
3. 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀
4. 처의 2촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자
5. 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다)
6. 입양자의 생가의 직계존속
7. 출양자 및 그 배우자와 출양자의 양가의 직계비속

8. 혼인 외의 출생자의 생모
9. 사용자 기타 고용관계에 있는 자
10. 주주 또는 유한책임사원의 금전 기타의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자와 생계를 함께 하는 자
11. 주주 또는 유한책임사원이 개인인 경우에는 그 주주 또는 유한책임사원과 그와 제1호 내지 제10호의 관계에 있는 자들의 소유주식수 또는 출자액(이하 “소유주식수 등”이라 한다)의 합계가 발행주식총수 또는 출자총액(이하 “발행주식총수 등”이라 한다)의 100분의 50 이상인 법인
12. 주주 또는 유한책임사원이 법인인 경우에는 그 법인의 소유주식수 등이 발행주식총수 등의 100분의 50 이상인 법인(정부가 주주인 경우에는 정부를 제외한다)과 소유주식수 등이 당해 법인의 발행주식총수 등의 100분의 50 이상인 법인(정부가 주주인 경우에는 정부를 제외한다) 또는 개인
13. 주주 또는 유한책임사원 및 그와 제1호 내지 제8호의 관계에 있는 자가 이사의 과반수 이상이거나 그 1인이 설립자인 비영리법인. 다만, 당해 법인의 발행주식총수 등의 100분의 20 이상 소유한 경우에 한한다.

나. 친족의 범위와 판정

1) 친족의 범위

특수관계자에는 특정인과 친족관계에 있는 자(국세기본법시행령 제20조 제1호부터 제8호까지), 고용관계 및 경제적 의존관계에 있는 자(국세기본법시행령 제20조 제9호 및 제10호), 출자관계 또는 출연관계에 있는 자(국세기본법시행령 제20조 제11호부터 제13호까지)가 포함된다. 그리고 친족관계에 있는 자의 범위는 다음과 같은데, 다만 친족

관계를 판정함에 있어서 특정인이 出嫁女인 경우에는 그 남편과의 관계에 의하도록 하고 있다(국기령 20).

- ① 6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처
- ② 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀
- ③ 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀
- ④ 처의 2촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자
- ⑤ 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다)
- ⑥ 입양자의 생가의 직계존속
- ⑦ 출양자 및 그 배우자와 출양자의 양가의 직계비속
- ⑧ 혼인 외의 출생자의 생모

2) 친족의 범위와 관련된 규정의 위헌성

국세기본법시행령 제20조를 비롯한 세법상의 친족의 범위를 정하고 있는 규정들은 헌법상의 개인의 존엄, 성별에 의한 차별금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제1항 과 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성의 평등을 요구하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위반된다는 비판²⁶⁾을 받아 온 구민법(1990. 1. 13. 법률 제4199호로 개정되기 전의 것. 이하에서 “구민법”이라 한다) 제777조를 참고로 하여 규정한 것으

26) 구민법 제777조는 인간으로서의 존엄과 양성 평등의 원칙에 위배되기 때문에 위헌이라는 주장이 제기되어 현행 민법 제777조와 같이 개정하게 된 것이다[김장숙 의원 외 147인, 민법중개정법률안 제안이유(김주수, 「개정 가족법의 개정경위와 과제」, 한국가족법학회 기초강연 발표문, 『가족법연구』 제4호, 한국가족법학회, 1990, p. 3에서 재인용); 김주수, 『친족·상속법』, 법문사, 2004, p. 442; 김숙자, 「세계화에 부응하는 재산 및 가족관계법규의 정비」, 『가족법연구』 제14호, 한국가족법학회, 2000, p. 306; 김지영, 「친족의 정의와 범위에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2000, pp. 28~31; 이희배, 「1991년 시행 개정 가족법 개설」, 『경희법학』 제27권 제1호, 경희법학연구소, 1992, p. 199].

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 77

로서 당해 규정들에 대하여 제기되었던 위헌성에 관한 논의는 국세기본법시행령 제20조를 비롯한 세법상의 친족의 범위에 관한 규정에도 그대로 타당하다고 하겠다.

구민법 제777조에서의 친족의 범위는 다음과 같다²⁷⁾.

민법 제777조 (친족의 범위) 친족관계로 인한 법률상 효력은 본법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 다음 각 호에 해당하는 자에 미친다.

1. 8촌 이내의 부계혈족
2. 4촌 이내의 모계혈족
3. 부의 8촌 이내의 부계혈족
4. 부의 4촌 이내의 모계혈족
5. 처의 부모
6. 배우자

국세기본법시행령 제20조를 비롯한 세법상의 친족의 범위에 관한 규정은 전형적인 남존여비사상 내지 부계혈통주의에 바탕을 둔 것이기 때문에 위헌이라는 주장이 끊임없이 제기되고 있다. 즉 친족의 범

27) 현행 민법상 친족의 범위는 다음과 같다.

민법 제777조(친족의 범위)

친족관계로 인한 법률상 효력은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 다음 각 호에 해당하는 자에 미친다.

1. 8촌 이내의 혈족
2. 4촌 이내의 인척
3. 배우자

민법 제768조(혈족의 정의)

자기의 직계존속과 직계비속을 직계혈족이라 하고 자기의 형제자매와 형제자매의 직계비속, 직계존속의 형제자매 및 그 형제자매의 직계비속을 방계혈족이라 한다.

제769조 (인척의 계원)

혈족의 배우자, 배우자의 혈족, 배우자의 혈족의 배우자를 인척으로 한다.

위를 정함에 있어서 모계친보다 부계친의 범위를, 여계친보다 남계친의 범위를, 그리고 처족인척보다 부족인척의 범위를 지나치게 확장하고 있는 것이다. 특히 출가녀의 친족을 판단함에 있어서 그 남편과의 관계에 의할 때에는 출가녀의 시가의 인척의 범위는 남편의 6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처, 남편의 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀, 남편의 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀로까지 확대된다. 그러나 남편의 처족인척의 경우에는 처의 2촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자로 그 범위가 극히 축소되어 있다. 즉 처족인척보다 부족인척의 범위를 지나치게 확장하고 있는 것이다.

다시 부연한다면 출가녀의 친족의 범위는 시가의 경우에는 남편의 6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처, 남편의 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀, 남편의 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀에게까지 미치도록 하고 있지만, 정작 자신의 친가는 2촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자로 그 범위를 축소하고 있는 실정이다.

위와 같은 친족의 범위는 최근의 핵가족화·소가족화 현상과 모계친 및 처족인척 중심으로의 친족간의 친밀관계의 편중 추세에 비추어 볼 때 실제의 친족간의 친소관계와는 괴리되어 있어서 비현실적이라고 하겠다. 뿐만 아니라 처족인척과 부족인척간의 차별은 남존여비사상 및 부계혈통주의에 터잡은 자의적 차별로서 그 어디에서도 그 차별을 정당화할 합리적인 사유를 찾아볼 수 없다.

그러므로 친족의 범위를 정함에 있어서 모계친보다 부계친의 범위를, 여계친보다 남계친의 범위를, 그리고 처족인척보다 부족인척의 범위를 지나치게 확장하고 있는 국세기본법시행령 제20조 제1항은 인간으로서의 존엄과 가치를 규정하고 있는 헌법 제10조, 성별에 의한 차별금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제1항 및 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성의 평등을 요구하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위배된다고 하겠다²⁸⁾.

다음으로 특수관계인을 판정함에 있어서 특정인이 출가녀인 경우에

II. 세법의 성차별적 관점에서의 검토 79

는 그 자신을 기준으로 하지 않고 남편과의 관계를 기준으로 하여 친족에 해당하는지의 여부를 따지도록 하고 있음은 전술한 바와 같다(국기령 20 단서). 즉 주주 등 1인이 결혼한 여자인 경우에는 그 자신과의 관계를 기준으로 하지 않고 그 남편과의 관계에 의하여 친족에 해당하는지의 여부를 판단하여야 하는 것이다²⁹⁾. 예를 들어 A(미혼녀)와 그의 4촌 오빠인 B가 어떤 법인의 발행주식총수의 50%에 상당하는 주식을

28) 김주수 교수는 구민법 제777조의 친족의 범위에 관한 규정에 대하여 “개정전 민법의 친족의 범위는 …가부장제가족제도, 즉 종법제에 입각한 것이며, 따라서 부계친족관계 中心으로 되어 있었다. 이와 같이 부계혈족과 모계혈족 사이에 현저한 차이를 두고 또 인척도 부족인척과 처족인척 사이에 심한 차별을 두는 것은 인간의 존엄과 남녀평등의 원칙에 배치되는 것으로서, 매우 부당한 것이었다. 그리고 외국입법례에서도 이러한 것은 찾아볼 수 없다.”고 비판하고 있다(김주수, 앞의 책, p. 442).

그리고 1988년 11월 7일 김장숙 의원 외 147인이 발의하여 국회에 회부하였던 민법 중 개정법률안의 제안이유에서는 “우리 민법 중 친족상속편(이하 “가족법”이라 한다)은 중국의 영향을 받은 종법제에 의한 가족제도를 기간으로 부계혈족 중심으로 이루어져 있어…‘가’ 중심적이며 남존여비사상에 바탕을 둔 가부장제 가족제도적 요소가 남아 있는 바, 이는 자유와 평등을 구현하고자 하는 민주주의 이념에 크게 상치될 뿐만 아니라, 인간의 존엄성과 평등한 권리를 선언한 세계인권선언 제1조 및 모든 국민의 법 앞의 평등을 선언한 우리 헌법 제11조와, ‘혼인 및 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 한다’고 선언한 우리 헌법 제36조의 양성 평등정신에도 부합되지 아니”한다고 주장한 바 있다

현행 국세기본법시행령 제20조 제1항 등에서의 친족의 범위는 구민법 제777조의 친족의 범위에 맞춘 것으로서 그 구체적인 범위는 구민법 제777조의 범위와 크게 다를 바 없기 때문에 구민법 제777조의 친족의 범위에 관한 위헌성 논의는 현행 국세기본법시행령 제20조 제1항의 친족의 범위에도 그대로 타당하다고 하겠다.

29) 출가녀와 그 언니의 딸의 남편과는 특수관계에 해당하지 아니한다. 출가녀 자신을 기준으로 할 때에는 그 언니의 딸의 남편은 3촌 이내의 부계혈족의 남편에 해당하므로 특수관계인에 해당된다. 그러나 출가녀의 경우에는 그 남편과의 관계를 기준으로 하는 것이므로 출가녀의 언니의 딸의 남편은 처의 2촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자에 해당하지 않으므로 특수관계인에 포함되지 않는 것이다(국세청장, 서삼 46019-11131, 2003. 7. 14).

각각 소유하고 있는 경우에 A와 B는 당해 법인의 과점주주에 해당한다. A와 B는 6촌 이내의 부계혈족에 해당하기 때문이다. 그런데 A가 C와 결혼하게 되면 A와 B는 당해 법인의 과점주주에 해당하지 않는다. B는 C의 처의 2촌 이내의 부계혈족에 해당하지 않기 때문에 특수관계인에 해당하지 않는다³⁰⁾. 그리고 C는 B의 3촌 이내의 부계혈족의 남편에 해당하지 않으므로 이 또한 친족의 범위에 포함되지 않는다.

심지어 남편이 먼저 사망한 후 부인이 독자적으로 경제적 활동을 영위하고 있는 경우에도 그 남편과의 관계를 기준으로 하여 친족관계를 가리도록 하고 있다³¹⁾. 남편이 사망하더라도 그 혼인관계를 통하여 연

30) 국세기본법해석편람 39-2-4 특수관계인에 해당하는 친족의 범위(국세청장, 징세 46101-2458, 98.9.7)에서 주식회사의 A주주(대주주 본인), B주주(A주주 처의 외삼촌)와 C주주(A주주 처의 사촌) 사이에는 특수관계에 해당되지 않는데, A주주가 사망하여 배우자인 처가 주식전부를 상속받았을 경우 새로운 대주주인 처와 B주주, C주주와의 사이에 특수관계가 성립하는지의 여부에 관하여 국세기본법시행령 제20조 단서에 “출가녀의 경우에는 남편과의 관계에 의한다”고 하고 있으므로 그 남편과의 관계에 따라 계속하여 특수관계인의 범위에 해당하지 않는다고 해석하고 있다.

그런데 과점주주라 함은 특정주주 1인과 그와 친족 기타 특수관계 있는 자로서 그들의 소유주식의 합계가 당해 법인의 발행주식총수의 100분의 51 이상인 자들을 말한다(국기법 39②). 위에서 특정주주 1인이라 함은 법인의 주주 중 어느 한 주주를 의미하는 것이지, 법인의 주주 중 최대주주를 가리키는 것은 아니라고 하겠다. 위의 사례에서 A주주를 기준으로 할 때에는 B주주 및 C주주는 특수관계인에 해당하지 않는다. 그러나 B주주를 기준으로 할 때에는 A주주는 특수관계인에 해당한다. 왜냐하면 B주주를 기준으로 할 때에 A주주는 B주주의 3촌 이내의 부계혈족의 남편에 해당하기 때문이다. 그러므로 위의 해석편람은 잘못된 해석이라고 하겠다.

31) 서울고법 1985.9.23. 선고, 84구909 판결.

〈판결요지〉 먼저 원고 소송대리인의 위 첫 번째 주장에 대하여 보건대, 위 다툼없는 사실에 의하면 원고는 이건 주식양도인인 위 백정혜의 친족(시누이)인 홍금선의 배우자인 김석호의 4촌 이내의 친족이어서 동상속세법 제34조의2 제1항 및 동법시행령 제41조 제2항 제2호가 규정하는 친족관계로 인하여 특수관계에 있는 자에 해당된다 할 것이고, 위 백정혜의 남편인 소외 홍일생이 이건 주식양도 이전에 사망하였다 할

결된 생존자의 혈족관계에는 영향을 미치지 않기 때문이다.

이와 같은 출가녀의 친족 판정과 관련된 규정은 출가한 여자의 인격을 송두리째 무시하고 인간으로서의 존엄과 가치를 부정하는 행태로서 위헌임을 면하기 어렵다고 하겠다. 인간으로서의 존엄과 가치는 다른 모든 기본권의 근원(Wurzel aller Grundrecht) 내지 핵(Grundrechtskern)으로서 헌법의 가치질서에 있어서 최고의 가치를 차지하고 있다³²⁾. 뿐만 아니라 위의 규정은 성별에 의한 차별금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제1항 및 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성의 평등을 요구하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위배된다고 하겠다³³⁾.

그러므로 국제기본법시행령 제20조 단서는 이를 삭제함이 마땅하다고 하겠다. 즉 출가녀인 경우에도 그 자신을 기준으로 하여 친족에 해당하는지의 여부를 판정하도록 개선하여야 한다.

지라도 성립에 다툼이 없는 갑 제2호증의 2(제적등본)의 기재와 변론의 전 취지에 의하면 위 백정혜는 남편이 사망한 후에 친가에 복적하거나 재혼하지 아니한 사실을 인정할 수 있는 바이어서 남편의 사망으로 인하여 위 백정혜와 홍금선 사이의 친족관계가 소멸되는 것도 아니므로(민법 제775조 제2항 제1항), 원고 소송대리인의 위 첫 번째 주장은 그 이유가 없다.

32) BVerfGE 6,32(41): 12,45(53): 27,1(6): 30,1(39): 30,173(193): 32,98(106): 37,57(65): 45,187(227): 50,166(175).

33) 김완석, 『세법상 특수관계인과 관련된 문제점 및 개선방안』, 한국경제연구원, 2005, pp. 125~127.

Ⅲ. 소득세제의 성 인지적 분석과 정책과제

우리나라 조세제도를 성별 균형 차원에서 살펴본 연구는 거의 없다. 김현숙(2007)은 Stotsky(1996)을 기초로 외국사례와 조세제도에서의 성별 불균등 요인을 소개하고 Alesina et al.(2007a)을 따라 우리나라의 성별 소득세율 차등과세 수준을 추정하였다. 본절에서는 조세제도의 성별 차등을 야기할 수 있는 소득세제를 중심으로 우리나라 현황을 분석한다. 보다 구체적으로 다양한 공제제도 등 조세지출항목에서의 왜곡요인과 노동공급탄력성 차이에 따른 성별 차등세율 적용문제, 그리고 기타 관련 문제를 살펴본다.

1. 소득세 공제제도의 성별 불균형

우리나라 소득세제는 개인단위 과세제도를 채택하고 있으나 민법에서는 이혼 후 재산분할청구권 등을 통해 공유재산제도의 개념을 여성의 생활안정을 위해 보완적으로 이용하고 있다. 조세제도는 다른 선진국들에 비해 비교적 늦은 1950년대 이후 구축되어 세법상 명시적인 성별 불균형 조항이 많지 않다. 오히려 급속한 경제발전 과정에서 여성의 경제활동을 촉진하기 위해 과거 남편 중심의 재산체제에서 여성 우대정책으로 선화하였다. 이러한 사회적 변화는 조세제도 내에서도 수용되어 외국에서 통상적으로 나타나는 성별 불균형이 여성의 권리를 축소하는 경향이라면 우리나라는 여성에게 추가적인 혜택을 주는 경우가 많다.

우선적으로 공제제도상 성별 불균형을 야기하는 것은 부녀자 소득 공제제도(소득세법 제51조 제1항)이다. 부녀자 소득공제제도는 배우

III. 소득세제의 성 인지적 분석과 정책과제 83

자가 없는 여성으로 기본공제 대상 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성거주자에 대해 추가적으로 연간 50만원을 소득공제 해 주는 제도이다. 이는 편모 혹은 결혼한 여성의 노동시장참가를 촉진하기 위한 목적으로 도입된 제도이다. 이 제도로 인해 2006년 귀속 소득 기준 118만명이 혜택을 받았으며 공제금액은 5,820억원, 소득세 수 감소는 320억원에 달하였다. 그 중 종합소득신고자는 60.9만명으로 전체의 51.6%를 차지하고 있어 상대적으로 여성납세자의 근로소득자 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 공제금액도 종합소득신고자가 3,046억원으로 상대적으로 높은 수준을 보여준다. 이러한 부녀자 공제제도는 동일한 상황에 있는 배우자가 없는 편부와 과세 형평성에 차이를 보여 성별 불균형을 야기하고 있다. 혼인한 여성의 경제활동참가율을 높이기 위한 것이 성별 균형보다 상위의 정책목표라면 동 제도는 배우자가 있는 여성으로 국한³⁴⁾되어야 할 것이며 그렇지 않다면 부녀자 공제제도중 부양자가 있는 여성 세대주에 대한 공제는 성별 불균형 차원에서 폐지를 검토하여야 한다. 부양가족이 있는 편부, 편모에 대한 지원은 지원의 형식에 관계없이 빈곤 해소 차원에서 동일하게 접근하는 것이 바람직하기 때문이다.

〈표 III-1〉 부녀자 공제제도의 운영

(단위: 천명, 억원)

2006년 귀속기준	대상자 수	공제금액
전 체	1,180	5,820
- 종합소득신고자	609	3,046

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2007; 기획재정부 내부자료.

34) 그럼에도 여전히 남성과의 성별 불균형은 존재하게 된다.

두 번째로는 기본공제대상자의 제한연령의 성별 불균형을 들 수 있다. 현재 우리나라 인적공제제도는 납세자인 거주자와 생계를 같이하는 부양가족이 있는 경우 1인당 연 100만원을 공제하고 있다. 그러나 기본공제 대상이 되는 거주자의 직계존속 및 형제자매의 경우 남녀 연령요건에 차등을 두고 있다. 즉 남자의 경우에는 60세 이상일 경우 공제대상이 되지만 여자는 55세 이상만 되어도 공제대상이 된다. 이러한 남녀간 공제대상 연령 차등은 1974년 부양가족 공제 신설 시에는 존재하지 않았다. 이후 1976년 산아제한을 위한 가족계획 정책에 따라 자녀에 대한 공제를 2인까지로 축소하면서 여성의 연령제한을 55세로 낮추었다. 여성이 연령제한을 낮춘 것에 대한 뚜렷한 이유는 없으나 상대적으로 노동시장참여율이 낮은 여성에 대한 배려 차원에서 이루어진 것으로 보인다. 그러나 이러한 연령제한은 고령화에 따라 고령층의 노동시장참여를 유도하는 현재의 정책방향과는 맞지 않다. 특히 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있는 여성의 경제활동참여율 제고라는 측면에서 바람직하지 않다. 남녀간의 성별 균형 차원에서도 바람직 하지 않다. 그러므로 이러한 인적공제 대상자의 연령제한은 성별 구분없이 일치시키는 것이 타당하다. 미국, 영국, 일본 등의 선진국의 경우에도 부양대상자의 공제에 있어 성별 연령차등제도는 운영하고 있지 않다.

〈표 III-2〉 인적공제대상 제한연령

구분	연령제한	소득금액제한
직계존속	남자: 60세 이상 여자: 55세 이상	100만원 이하
직계비속	20세 이하	
형제자매	20세 이하 혹은 남자: 60세 이상 여자: 55세 이상	

III. 소득세제의 성 인지적 분석과 정책과제 85

〈표 III-3〉 주요국의 소득세 부양가족공제 대상자 연령제한 현황

국가	공제종류	연령제한	남녀간 차등적용 여부
미국	자녀공제	· 19세 이하(24세 이하 full-time 학생)	X
	친척공제	· 연령제한 없음	n/a
영국	부부공제	· 부부 중 한 명이 1935년 4월 6일 이전에 출생	n/a
일본	부양가족공제	· 연령제한 없음	n/a
프랑스	인적공제	· 연령제한 없음	n/a
독일	자녀공제	· 18세 미만(단, 자녀가 전업학생이거나 군복무중이거나 실업상태인 경우 18세에서 25세 사이인 경우에도 적용)	X
캐나다	자녀공제	· 18세 미만	X
	부양가족공제 ¹⁾	· 연령제한 없음	n/a
	caregiver 공제	· 직계존속 : 65세 이상 · 병약한 친척 : 18세 이상	X
호주	부양가족공제	· 연령제한 없음	n/a
홍콩	자녀공제	· 18세 미만(미혼자녀로 학생인 경우 25세 미만) ²⁾	X
	형제자매공제	· 연령제한 없음	n/a
	직계존속공제	· 60세 이상 ³⁾	X
싱가포르	직계존속공제	55세 초과 ⁴⁾	X
	자녀공제	16세 미만 ⁵⁾	X
중국	X	n/a	n/a

- 주: 1) 납세자가 독신인 경우에만 적용함.
 2) 육체적 혹은 정신적인 이유로 근로를 할 수 없는 경우 연령요건을 적용받지 않음.
 3) 장애가 있는 경우 연령요건을 적용받지 않으며, 60세 미만이라도 55세 이상인 경우 직계존속 공제액의 50%를 공제할 수 있음.
 4) 신체적·정신적 장애로 자력으로 생계를 유지할 수 없는 경우 연령제한 없음.
 5) 대학, 기타 교육기관의 전업학생인 경우 및 신체적·정신적 장애로 자신의 생계를 유지할 수 없는 경우 연령제한 없음.

자료: 한국조세연구원 내부자료.

부양가족공제(본인, 배우자, 경로우대자, 장애인 공제 등 제외)를 받은 납세자는 2006년 귀속소득 기준 970.8만명이며 공제금액은 9조 6,337억원에 말한다. 이러한 부양가족공제로 인한 세수감소는 7,870억 원에 이른다. 만약 부양가족공제 대상자의 성별 불균형을 해소하기 위해 여성에 대해서도 60세 이상 기준을 적용하게 된다면 세수가 소폭 늘어날 것으로 예상된다.

2. 성별 차등세율 논의

경제학적 관점에서 성별 차등세율 적용 논의는 Alesina et al.(2007a), Alesina et al.(2007b)을 통해 본격적으로 논의되기 시작하였다. 주된 논리는 여성과 남성의 노동공급탄력성의 차이가 존재하므로 이를 고려한 세율 결정이 필요하다는 것이다. 이러한 접근은 Ramsey Rule에 따르는 것으로 노동공급탄력성의 외생성 여부, 가구내 서비스에 대한 협상 등의 측면에 대한 고려를 요구한다.

단순한 경우를 상정하기 위해 개인의 효용함수를 소비(C_j)와 노동에 따른 비용($\frac{1}{a_j}L_j^{a_j}$), 생산성 향상을 위한 훈련에 따른 비용($\frac{1}{2}\tau_j^2$)으로 다음과 같이 구성된다.

$$U_j = C_j - \frac{1}{a_j}L_j^{a_j} - \frac{1}{2}\tau_j^2$$

여기서 $j = m, f$ 로 성별을 나타내는 하첨자이며 $a_j > 2$, $L_j \leq 1$ 로 가정한다.

먼저 정부가 노동소득세율을 정하면 남성과 여성은 각자 개인소비, 노동공급량, 훈련규모를 효용을 최대화하기 위해 선택한다. 완전경쟁적이고 CRS 기업을 가정하면 근로자는 한계생산만큼 임금으로 지불받게 된다. 소비재의 가격을 1이라 하고 근로자 j 의 생산함수는

III. 소득세제의 성 인지적 분석과 정책과제 87

$Q_j = \tau_j L_j$ 로 가정한다. 이 경우 임금을 $W_j = \tau_j$ 가 된다. 배우자 j 는 노동소득세율(t_j)과 다른 배우자의 결정을 주어진 것으로 보고 자신의 다음과 같은 효용함수를 최대화하게 된다.

$$\max_{C_j, L_j, \tau_j} U = C_j - \frac{1}{a_j} L_j^{a_j} - \frac{1}{2} \tau_j^2$$

subject to

$$C_j = s(1 - t_j) W_j L_j + (1 - s)(1 - t_k) W_k L_k$$

$$W_j = \tau_j$$

여기서 k 는 다른 배우자를 나타내며 s 는 소득공유 파라미터로 $1/2 \leq s \leq 1$ 로 정의된다. 성별 소득세율 차이가 존재하지 않을 경우 s 는 가구내 불평등도를 나타내는 파라미터가 된다. 동 최대화 문제를 풀면 최적 노동공급량, 훈련량은 다음과 같다.

$$L_j = (s(1 - t_j))^{a_j - 2} = (s(1 - t_j))^{1 - \sigma_j}$$

$$\tau_j = (s(1 - t_j))^{a_j - 2} = (s(1 - t_j))^{1 - \sigma_j}$$

여기서 $\sigma_j = \frac{\partial L_j}{\partial W_j} \frac{W_j}{L_j} = \frac{1}{a_j - 1}$ 로 임금을 변화에 대한 노동공급 탄력성이다. 만약 외생적으로 $a_m > a_f$ 가 주어진다면 모형은 남성은 여성보다 시장에서 많이 일하고($L_m > L_f$) 노동공급탄력성이 낮고($\sigma_m < \sigma_f$) 훈련에 더 많이 투자하고($\tau_m > \tau_f$) 결국 높은 임금을 받게 된다($W_m > W_f$).

사회적 효용을 최대화는 정부의 입장에서 살펴보기 위해 정부는 두 성별 효용에 동일한 가중치를 주고 편의상 재원조달을 통한 공공재의

사적인 효용은 없다는 가정하에 검토한다. 정부의 문제는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \max_{t_m, t_f} \Omega &= U_m(t_m, t_f; a_m, a_f, s) + U_f(t_f, t_m; a_f, a_m, s) \\ &\text{subject to} \\ t_m W_m(t_m; a_m, s) L_m(t_m; a_m, s) &+ t_f W_f(t_f; a_f, s) L_f(t_f; a_f, s) \geq G \end{aligned}$$

여기서 여성과 남성의 노동공급탄력성은 상호 독립적임을 가정하게 된다. 주어진 문제를 풀면 만약 $\sigma_m \leq \sigma_f$ 이면 $t_m \geq t_f$ 가 성립하게 된다. 이는 Ramsey(1927)법칙의 적용으로 높은 탄력성을 지닌 상품에 대한 과세수준은 낮아져야 한다는 것과 일치하는 결론이다.

이러한 결론은 외생적이라고 가정한 남녀간 노동비효용 관련 모수 a_m, a_f 를 가구 내 노동을 감안한 내생화 변수로 변환하더라도 변하지 않는다(Alesina et al., 2007b). 노동공급 탄력치의 내생화는 $\sigma_j = \frac{\partial L_j}{\partial W_j} \frac{W_j}{L_j} = \frac{1}{a_j - 1}$ 에서 노동비효용 관련 모수 a_j 를 가사노동의 함수로 정의하므로 이루어진다. 즉 주어진 가사노동 중 한 개인의 비중이 높아지면(즉 a_j 의 감소) 노동시장참여로 인한 비용이 높아지므로 가사노동과 노동시장참가는 대체재의 관계를 갖게 된다. 이러한 대체재의 관계에 있을 때, 현 상황이 $a_m > a_f$ 란 점을 반영하여 남성에 높은 세율을 부담시킴으로써 가사노동 부담을 증가시켜 사회적 효용증대를 꾀할 수 있다. 이는 노동에 따른 한계생산의 체감법칙이 적용된 것으로 남편의 추가적 가사노동 1시간이 여성의 추가적 가사노동 1시간보다 생산적이라는 것이다.

내생화 과정에서 결혼을 유지하기 위한 조건으로 이혼할 수 있는 위협점(개인의 효용함수)이 존재³⁵⁾ 하여 그 차이와 협상력(γ)에 따라

35) 각 배우자의 결혼생활 유지를 위한 최저 효용수준은 다음문제의 해가 된다.

즉, $\max_{C_j, L_j, \tau_j} T_j = C_j - \frac{1}{\phi} L_j^\phi - \frac{1}{2} \tau_j^2 - z$. s.t. $C_j = (1 - t_j) W_j L_j$, $W_j = \tau_j$

가사노동의 배분이 이루어진다. 즉 가사노동의 배분은 남편의 협상력 (γ)에 따라 다음과 같이 결정된다.

$$[U_m(a_m; t_m, t_f, s) - T_m(t_m, \phi, z)]^\gamma [U_f(a_f; t_m, t_f, s) - T_f(t_f, \phi, z)]^{1-\gamma}$$

이러한 모형에 따르면 남성에 대한 소득세율 변화는 협상결과에 다음과 같은 영향을 미치게 된다. 첫 번째는 재분배효과로 $\frac{\partial U_m}{\partial t_m} < 0$ 이다. t_m 이 증가함에 따라 결혼한 남성의 효용은 감소하게 되므로 결혼생활을 유지하기 위해서는 가사노동의 양을 낮추기(즉 a_m 의 증가)를 원하게 된다. 두 번째는 위협효과로 $\frac{\partial T_m}{\partial t_m} < 0$ 이다. t_m 이 증가함에 따라 개인의 효용이 감소하고 결혼 시 가사노동 배분 협상력이 감소하게 된다. 이는 남성이 결혼생활을 유지하기 위하여 높은 수준의 가사노동을 부담할 유인을 높여준다(즉 a_m 의 감소). 세 번째는 교차효과로 $\frac{\partial U_f}{\partial t_m} < 0$ 이다. 결혼한 여성의 경우 자원을 남편과 공유하므로 t_m 의 증가는 효용수준을 낮추게 된다. 결혼생활을 유지하기 위해서는 여성은 낮아진 가사노동으로 보상되어야 하기 때문이다(즉 a_m 의 감소). 이러한 세 가지 효과 중 위협점 효과가 재분배효과를 언제나 압도하므로 높아진 세율수준은 보다 균형된 가사업무 부담(즉 $\frac{\partial a_m}{\partial t_m} < 0$)을 유도하게 된다. 정부의 사회적 효용을 최대화하는 문제에 있어서도 노동공급탄력성의 차이가 성별로 존재하는 한 세율조정을 통해 효용을 증대시킬 수 있다. 이러한 세율조정은 남성들로 하여금 가사노동의 비중을 높이게 함으로써 세수감소 효과도 유발하게 된다.

Alesina et al.(2007a)은 외생적 노동공급탄력성의 가정하에서 노동

여기서 z 는 독신시 존재하는 비효용이며 ϕ 는 집안 일의 양을 나타내는 변수이다.

공급탄력성 차이를 감안한 각 국가별 최적 남녀 소득세율을 도출하였다. 그 결과에 따르면 미국의 경우 여성의 최적소득세율은 38%로 남성의 71%보다 상당히 낮은 수준으로 나타났으며 남성과 여성과의 노동공급탄력성 격차가 더욱 큰 이탈리아는 남성과 여성의 최적소득세율 격차가 41%p(남성 68%, 여성 27%)에 달하는 것으로 나타났다. 이는 두 국가의 소득세 최고세율이 각각 35%, 43%임을 감안한다면 남성에 대해서 상당한 세율인상을 요구하는 수준이다.

〈표 III-4〉 미국, 노르웨이, 이탈리아의 최적 남녀 소득세율 비교

	미국 (1999~ 2001)	노르웨이 (1994)	이탈리아 (1993)
교차탄력성 0 가정			
여성의 임금탄력성(σ_f)	0.40	0.52	0.66
남성의 임금탄력성(σ_m)	0.10	0.39	0.12
최적 소득세율 비율 $\max(\frac{t_f}{t_m})$, $\theta = 1$ 가정	0.79	0.91	0.67
세수중립적 최적 여성소득세율(t_f)*	0.38	0.49	0.27
세수중립적 최적 남성소득세율(t_m)*	0.71	0.56	0.68
교차탄력성이 0이 아니라고 가정			
여성의 교차탄력성(γ_{fm})	-0.19	-0.42	-0.49
남성의 교차탄력성(γ_{mf})	0.03	-0.23	-0.12
남녀의 노동시장참가율 비율($\frac{l_f}{l_m}$)**	0.84	0.92	0.64
세수중립적 최적 여성소득세율(t_f ***)	0.35	0.57	0.35
세수중립적 최적 남성소득세율(t_m ***)	0.91	0.70	0.77

주: 1. θ 는 사회적 효용극대화 문제의 정부 예산제약식에서 도출되는 라그랑지

상수의 함수, $\frac{\lambda}{1+\lambda}$ 로 정의되며 예산제약의 강도를 나타내는 변수.

2. *는 미국과 이탈리아의 경우에는 θ 가 0.25, 노르웨이의 경우에는 θ 가 0.5라는 가정하에 도출

3. **는 Alesian, Glaser and Sacerdote(2005) 값 이용

4. ***는 θ^* 가 미국과 이탈리아는 0.25, 노르웨이는 θ^* 가 0.5라는 가정하에 도출

자료: Alesino & Ichino(2007), 김현숙(2007)에서 재인용.

III. 소득세제의 성 인지적 분석과 정책과제 91

우리나라에 대해 김현숙(2007)은 노동시장에서 남성과 혼인한 여성의 노동공급탄력성을 노동패널자료를 이용하여 추정하고 이들이 외생적이라는 가정하에서 차등소득세율을 도출한 Alesina et al.(2007a)를 따라 차등소득세율을 추정하였다. 그 결과에 따르면 기혼 여성이 노동공급탄력성은 0.0629로 남성의 0.0095보다 높게 나타났으며 이는 여성에 대한 최적소득세율이 남성의 95% 수준임을 도출하였다.

〈표 III-5〉 우리나라 최적 남녀 소득세율의 차이

교차탄력성이 0이라고 가정	노동패널(2004)
기혼여성의 임금탄력성(σ_f)	0.0629
남성의 임금탄력성(σ_m)	0.0095
최적 소득세율 비율 $\max(\frac{t_f}{t_m})$, $\theta = 1$ 가정	0.95

자료: 김현숙(2007).

이러한 문제 제기와 함께 스페인의 야당(Partido Popular)은 차기 선거공약에 남성과 여성의 평등 차원에서 성별간 평등이 달성될 때까지 여성에게 낮은 세금을 납부하도록 하는 방안을 발표하였다. 만약 집권당(Socialist Party)에서 반대하지 않으면 성별 차등소득세가 도입될 가능성이 있다.

그러나 이러한 성별 차등소득세율 방안에 대한 반론도 상당하다. 우선, Ramsey 법칙으로 표현되는 낮은 탄력성에 대한 높은 세율의 원칙을 어느 범위까지 적용할 것인가의 문제이다. 즉 탄력성은 성별 차이뿐만 아니라 연령, 인종, 결혼여부, 거주장소, 건강상태 등 많은 요인에 따라 차이를 보여주는데 어느 범위까지 차별화된 세율을 적용할 수 있는냐는 것이다. 소비세를 기준으로 할 경우에는 생필품의 가격탄력성이 낮는데 이에 상대적으로 높은 세율을 효율성 차원에서 부과하여야 하느냐의 문제와 같다. 이러한 조세 차등화의 범위는 경제적 효율

성과 함께 사회적 수용 가능성도 같이 고려되어야 하며 이를 감안할 때 성별 차등과세는 바람직하지 않을 수 있다.

두 번째로는, 결혼하지 않은 남성에 대한 배려이다. Alesina et al.(2007b)는 모든 개인이 혼인을 하는 것이 효율적인 모형을 구축하였는데 이는 현실적으로 존재하는 많은 개인에 대한 고려가 없는 한계가 있다. 미국과 영국의 경우, 성인의 50% 수준이 개인이므로 동 부분에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 특히 선진국을 중심으로 나타나고 있는 남성의 교육성과 저하는 현재의 성별 가정 내 역할 변경과 함께 탄력성의 변화를 야기할 수도 있다.

세 번째로는, 법 앞에서의 평등을 규정한 헌법 제11조와의 배치가능성이다. 헌법 제11조 1항에서는

“모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”

라고 규정하고 있어 성별 차등소득세율은 이에 정면으로 배치될 수 있다.

그 외에도 노동시장에서 intensive margin과 extensive margin을 구분하고 있지 않은 점도 한계이다. 분명히 노동시장참여에 대한 결정과 노동시간의 변경에 대한 결정은 차이가 있을 것이기 때문이다.

IV. 우리나라 조세제도의 성 인지적 개선 효과

1. 성별 차등과세제도의 영향분석

성별 소득세율 차등은 앞서 살펴본 바와 같이 효율성만을 기준으로 하는 경제학적 관점에서는 타당성이 있을 수 있지만 평등을 규정한 헌법의 위배 가능성, 그 비중이 증가하고 있는 미혼 남성에 대한 불이익 등의 관점에서 실제 정책으로 실행되기에는 어려움이 있다. 그러나 기혼 남성과 기혼 여성 사이에서 발생하는 노동공급탄력성의 차이를 세율의 차등 이외 다른 방법을 통해 고려한다면 여성의 경제활동참가를 위한 인센티브 제공 등의 관점에서 이해 할 수 있을 것이다. 이미 세법에서 존재하는 부녀자 공제와 유사한 의미로 해석할 수 있다. 현 부녀자 공제와의 차이는 그 적용범위가 편모와 기혼여성뿐만 아니라 미혼 여성에까지 확대된다는 것이다.

성별 차등과세의 영향을 살펴보기 위해 우선 Alesina et al.(2007a)의 방법론에 의해 도출된 성별 차등소득세율 적용의 영향을 살펴본다. 그리고 성별 차등소득세율 적용의 한계를 고려하여 유사한 수준의 소득공제로 전환하였을 때의 영향을 살펴본다. 이러한 두 가지 시나리오의 영향을 비교하면서 남성과 여성간의 노동공급탄력성 차이를 감안한 효율적 소득세정책에 대해 논의한다.

우선 분석을 위해 사용된 자료는 통계청 가계조사 2007년 자료를 이용하였다. 매월 가계부 형식의 자료를 수록하고 있는 가구별 자료 중 소득의 변동성을 감안하여 12개월 중 10개월 이상 보고한 가구를 대상

으로 하였다. 이는 노동소득과 관련하여 발생할 수 있는 계절적 변동 가능성을 회피하기 위한 것으로 4분기 이상의 소득을 포함할 수 있도록 한 것이다. 또한 분석대상은 가구주와 배우자로 한정하였으며 소득도 노동소득인 근로소득과 사업소득으로 한정하였다. 이는 분석 목적이 혼인한 부부의 노공공급탄력성을 고려한 세계개편이 미치는 영향이기 때문이기도 하며 현실적으로 기타 가구원의 개인별 소득구분이 불가능하기 때문이다.

이상의 기준으로 추출된 가구는 총 4,672가구로 평균 가구주 연령은 48세, 평균 가구원 수는 3.0명, 평균 취업가구원 수는 1.5명으로 나타났다. 가구원 중 가구주와 배우자의 노동소득(근로소득, 사업소득)을 기준으로 평균소득은 28.4백만원으로 그중 가구주의 소득은 24.2백만원, 배우자 소득은 4.2백만원으로 나타났다. 즉 총소득의 85% 이상을 가구주가 획득하고 있어 가구주의 역할이 매우 높음을 알 수 있다. 소득 10분위별 변화를 살펴보면 가구원 수의 경우 소득수준이 높을수록 높아지고 있다. 즉 소득 1분위의 경우 가구원 수가 1.8명으로 소득 10분위 3.6명의 절반 수준에 머무르고 있다. 이는 저소득계층이 주로 고령가구로 이루어져 있는 현실을 반영하고 있다. 소득 1분위가구의 가구주 연령은 평균 68세로 전체 평균보다 20세 높은 수준이며, 이는 소득증가에 따라 점차 낮아져 5분위 이상의 계층은 43~45세 정도이다. 가구주 소득의 비중³⁶⁾도 소득분위별로 크게 차이가 나타나는데 소득수준이 높아질수록 가구주의 비중이 감소하는데 소득 10분위의 가구주 비중은 79.4%로 소득 1분위~4분위의 90~95% 수준보다 낮은 수준이다. 이러한 결과는 저소득계층에는 고령자를 중심으로 소규모 가구를 형성하고 있으며 배우자가 없거나 고령으로 상대적인 소득기여도가 낮

36) 가구주의 소득비중은 다음과 같음.

(단위: %)

소득분위	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	평균
가구주소득비중	79.4	85.8	84.9	86.2	87.8	87.9	91.7	94.9	94.4	90.8	85.2

IV. 우리나라 조세제도의 성 인지적 개선 효과 95

음을 보여준다.

〈표 IV-1〉 분석대상 가구의 기본특징

(단위: 명, 세, 천원)

소득분위	가구 수	가구원 수	취업가구원 수	가구주 연령	총소득	가구주 소득	배우자 소득
10	468	3.6	1.6	45	76,377	60,638	15,739
9	468	3.6	1.6	43	50,923	43,696	7,227
8	468	3.6	1.6	43	40,491	34,360	6,131
7	468	3.4	1.6	43	33,119	28,550	4,569
6	468	3.3	1.6	43	27,301	23,966	3,335
5	468	3.0	1.5	44	22,044	19,369	2,676
4	468	2.9	1.5	47	16,539	15,167	1,371
3	468	2.6	1.4	51	11,165	10,598	567
2	468	2.2	1.3	56	5,418	5,116	302
1	460	1.8	1.1	68	461	419	43
평균	4,672	3.0	1.5	48	28,432	24,229	4,203

가구 내 소득의 원천별 구성은 가구주의 경우 근로소득과 사업소득이 7:3의 비율이며 배우자는 근로소득의 비중이 조금 높아져 8:2의 비중을 보여준다. 이러한 소득구성은 노동시장의 구조와도 연관되어 있지만 상대적으로 배우자의 임금노동시장참여율이 높음을 알 수 있다. 소득수준별 사업소득의 비중은 가구주의 경우 5~6분위를 고점으로 소득 변화에 따라 낮아지는 추세를 보이나, 1분위의 경우 48.0%로 크게 증가하는 예외적인 구조를 보인다. 배우자의 경우에는 상대적으로 소득구성의 변화폭이 적는데 10분위의 사업소득 비중이 상대적으로 가장 높은 28.2%를 보이고 나머지 소득분위에서는 18~22%대로 큰 변화가 없다. 사업소득 비중의 경우 자본투입과 가구주 중심의 경제활

동 경향 등으로 인해 가구주가 상대적으로 높게 나타난다. 중위소득층의 가구주 사업소득 비중이 높은 것은 영세사업자가 많은 우리나라 현실을 반영한 것으로 판단된다.

〈표 IV-2〉 부부소득의 구성

(단위: %)

소득분위	가구주		배우자	
	근로소득 비중	사업소득 비중	근로소득 비중	사업소득 비중
10	87.0	13.0	71.8	28.2
9	78.1	21.9	78.4	21.6
8	72.1	27.9	80.5	19.5
7	60.8	39.2	80.6	19.4
6	59.0	41.0	82.3	17.7
5	58.6	41.4	82.3	17.7
4	65.6	34.4	79.3	20.7
3	71.4	28.6	80.2	19.8
2	71.5	28.5	77.7	22.3
1	52.0	48.0	79.2	20.8
평균	72.7	27.3	77.1	22.9

분석대상 가구의 실효소득세율을 구하기 위하여 2007년 소득세법을 적용하였다. 각종 공제제도의 적용을 위하여 부양가족 공제는 가구주에 귀속하였으며 기타공제는 보험료공제(건강보험, 국민연금, 고용보험)와 표준공제를 적용하였다. 이렇게 추정된 실효소득세율은 2007년 4.84% 수준으로 가구주 소득의 경우 4.99%, 배우자는 3.96%로 나타났다. 가구주와 배우자의 실효소득세율 차이는 소득의 차이를 반영한 것이라 할 수 있다. 그러나 하위 1분위와 2분위의 경우 배우자의 실효세율이 높게 나타나는데 이는 가구주의 경우, 부양가족 공제 등의 영향

IV. 우리나라 조세제도의 성 인지적 개선 효과 97

으로 세부담이 미미한 수준이지만 배우자의 경우 상대적으로 낮은 소득수준에도 불구하고 적용 공제제도가 많지 않기 때문이다.

〈표 IV-3〉 분석대상 가구의 실효소득세율

(단위: %)

소득분위	가구	가구주	배우자
10	8.66	9.05	7.17
9	5.38	5.80	2.85
8	3.97	4.24	2.46
7	3.63	3.92	1.78
6	2.92	3.14	1.35
5	2.17	2.32	1.04
4	1.26	1.28	1.00
3	0.70	0.69	0.93
2	0.12	0.07	0.99
1	0.02	0.00	0.16
평균	4.84	4.99	3.96

Alesina et al.(2007a)의 방법론을 따라 차등소득세율을 적용한다. 김현숙(2007)에 따르면 노동시간탄력성이 기혼 남성과 기혼 여성이 각각 0.0629와 0.0095로 추정되어 기혼 여성의 차등소득세율은 기혼 남성의 95% 수준에 해당함을 도출하였다. 이러한 연구 결과를 반영하여 여성에 대해 현 수준의 95%에 해당하는 소득세율을 적용하였다. 그 결과 평균적인 실효세율 변화는 미미한 것으로 나타났다. 차등세율 적용 시 가구의 실효세율은 0.04%p 하락하였으며 그 중 가구주는 -0.02%p, 배우자는 -0.19%p의 변화를 보여주었다. 이는 가구소득 구성에서 여성의 소득비중이 높지 않은 현 상황에 기인한다. 가구주와 배우자 중에서는 가구 내 이차소득자의 역할을 담당하는 여성이 많음에 따라 -0.19%p 변화하여 상대적으로 큰 하락폭을 보여준다.

소득수준별 실효세율 변화폭을 살펴보면 여성의 비중이 낮은 가구주의 변화폭 변화는 거의 없고 여성이 대부분인 배우자의 변화폭이 크다. 배우자의 실효소득세율 하락폭은 소득이 높은 고소득층이 높고 5분위 이하 계층에서는 거의 동일하다. 소득세부담 감소율³⁷⁾을 기준으로 볼 경우, 배우자 세부담 하락률은 소득수준에 따라 4~5%로 나타나며 중하위 소득층의 하락률이 상대적으로 적게 나타난다.

〈표 IV-4〉 차등소득세율 적용시 실효소득세율 변화

(단위: %, %p)

소득분위	현재(A)			차등세율 적용시(B)			변화폭(B-A)		
	가구	가구주	배우자	가구	가구주	배우자	가구	가구주	배우자
10	8.66	9.05	7.17	8.58	9.04	6.80	-0.08	-0.01	-0.37
9	5.38	5.80	2.85	5.34	5.78	2.72	-0.04	-0.02	-0.13
8	3.97	4.24	2.46	3.94	4.23	2.36	-0.03	-0.01	-0.10
7	3.63	3.92	1.78	3.60	3.90	1.71	-0.03	-0.02	-0.07
6	2.92	3.14	1.35	2.89	3.12	1.29	-0.03	-0.02	-0.06
5	2.17	2.32	1.04	2.14	2.30	1.00	-0.03	-0.02	-0.04
4	1.26	1.28	1.00	1.24	1.27	0.96	-0.02	-0.02	-0.04
3	0.70	0.69	0.93	0.69	0.68	0.90	-0.01	-0.01	-0.04
2	0.12	0.07	0.99	0.12	0.07	0.94	0.00	0.00	-0.04
1	0.02	0.00	0.16	0.01	0.00	0.16	0.00	0.00	-0.01
평균	4.84	4.99	3.96	4.80	4.97	3.76	-0.04	-0.02	-0.19

37) 여성에 대한 차등소득세율 적용시 가구주와 배우자의 소득세 부담 변화율 (단위: %)

소득분위	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	평균
가구 세액 변화율	-0.95	-0.74	-0.67	-0.83	-0.92	-1.18	-1.59	-1.91	-3.95	-5.00	-0.89
가구주세액 변화율	-0.09	-0.43	-0.30	-0.59	-0.72	-1.01	-1.42	-1.76	-3.57	n.a	-0.34
배우자세액 변화율	-5.15	-4.59	-4.16	-4.14	-4.29	-3.87	-3.95	-3.99	-4.43	-5.00	-4.88

IV. 우리나라 조세제도의 성 인지적 개선 효과 99

이러한 결과를 요약하면 여성에 대한 차등소득세율을 적용할 경우, 전반적인 가구의 세부담 하락폭은 여성의 소득비중이 낮아 미약하게 나타났다. 이에 따라 소득분배적인 측면에서의 영향도 매우 약한 것으로 나타난다. 제도 변화 전후의 지니계수도 0.42966으로 동일하여 의미 있는 변화를 보여주지 못하였다.

여성에 대한 차등소득세율의 적용은 앞서 언급한 바와 같이 헌법의 평등정신에 위배될 수 있다. 성을 근거로 서로 다른 세율을 부과하는 것은 이전 정부정책에서 찾아보기 어려운 일이기 때문이다. 따라서 현실 적용 가능성 측면에서 성별 차등소득세율의 적용보다는 여성에 대한 추가공제가 바람직할 수 있다. 여성의 경제활동참가 촉진 등의 차원에서 여성에 대한 추가공제는 타당성을 지닐 수 있기 때문이다.

차등소득세율과 유사한 효과를 유도하기 위해 전체가구 소득세부담을 동일하게 낮추어주는 공제 수준을 도출하고 이를 적용하는 방안을 검토해 본다. 우선 전체가구의 소득세액 경감률 0.89%를 가구별 소득에 적용하면 이는 12,192원의 세액경감을 의미한다. 여기에 가구의 배우자 소득 실효소득세 부담률 3.96%를 적용하면 소득공제 예상액은 308,022원이 된다. 동 예상액을 반영하여 여성에 대해 30만원의 추가공제를 도입할 경우 노동공급탄력성 차이에 따른 실효세율 변화로 효율성을 유사하게 제고할 수 있을 것이다.

여성에 대한 추가공제를 적용할 경우, 전체적인 세부담은 소득분포에 따라 달라진다. 즉 차등세율을 공제로 전환할 때 이용된 실효세율보다 높은 실효세율을 부담하고 있던 계층은 제도 전환으로 세부담이 늘어나고, 낮은 실효세율 계층은 줄어들게 되어 전체적인 효과는 두 계층의 소득비중에 따라 결정되기 때문이다. 실제 차등세율 적용 시에 비해 추가공제 전환시에는 전체 가구 실효세율 하락폭은 줄어드는 것으로 나타난다. 전체 가구의 실효세율은 차등세율 적용 시보다 평균 0.02%p 높아지게 되는데 이는 추가공제액을 산출할 때 적용한 배우자 평균 실효세율보다 높은 세율을 부담하는 계층의 소득비중이 크기 때

문이다. 소득 1~3분위의 경우 실효세율이 제도 전환으로 더 낮아지나 6~10분위는 높아지게 된다.

구성원별로 살펴보면 가구주의 경우에는 여성의 소득비중이 낮아 제도 전환으로 인한 실효세율 상승이 0.01%p에 불과하다. 구체적으로 가구주의 경우 전반적으로 소득수준이 높아 6~10분위의 경우 약 0.01%p 정도 실효세율이 높아지게 된다. 한편 배우자의 경우에는 제도 전환으로 실효세율이 0.09%p 높아지게 된다. 실효세율이 낮은 계층의 세 부담 감소효과보다 고소득층의 세 부담 증가효과가 크기 때문이다. 상위 3개 10분위의 소득세 부담은 공제제도로 전환으로 세 부담이 증가하는 반면 하위 7개 10분위의 소득세 부담은 조금 감소하게 된다. 성별 차등세율을 공제제도로 전환하는 시나리오의 경우에도 소득재분배 지수인 지니계수를 변화시키지는 않아 전반적인 소득분배구조에의 영향은 제한적이라 할 수 있다.

〈표 IV-5〉 여성 추가공제 적용시 실효소득세율 변화

(단위: %, %p)

소득 분위	차등세율 적용시(A)			추가공제 적용시(B)			변화폭(B-A)		
	가구	가구주	배우자	가구	가구주	배우자	가구	가구주	배우자
10	8.58	9.04	6.80	8.64	9.05	7.04	0.06	0.01	0.25
9	5.34	5.78	2.72	5.36	5.79	2.75	0.02	0.02	0.03
8	3.94	4.23	2.36	3.95	4.23	2.37	0.01	0.01	0.01
7	3.60	3.90	1.71	3.61	3.91	1.70	0.01	0.01	-0.01
6	2.89	3.12	1.29	2.90	3.12	1.27	0.01	0.01	-0.02
5	2.14	2.30	1.00	2.14	2.30	0.97	0.00	0.00	-0.03
4	1.24	1.27	0.96	1.24	1.27	0.92	0.00	0.00	-0.03
3	0.69	0.68	0.90	0.68	0.67	0.89	-0.01	-0.01	0.00
2	0.12	0.07	0.94	0.10	0.06	0.92	-0.01	-0.01	-0.02
1	0.01	0.00	0.16	0.00	0.00	0.04	-0.01	0.00	-0.11
평균	4.80	4.97	3.76	4.82	4.98	3.86	0.02	0.01	0.09

이러한 분석결과는 노동공급탄력성의 성별 차이를 감안하여 소득세 부담을 조정하더라도 분배구조 및 실질 세부담 변화는 크지 않음을 보여준다. 이는 근본적으로 여성과 남성의 노동공급탄력성(노동시간기준) 격차가 크지 않아 효율성 개선을 위한 소득세부담 차등폭도 크지 않기 때문이다.

2. 소득세 공제제도 변경의 영향

성별 균형 차원에서 차등이 존재하는 공제제도는 ① 부녀자공제제도와 ② 기본공제 대상자에 대한 연령 차등이라 할 수 있다. 부녀자 공제제도의 경우, 앞서 살펴본 성별 차등 과세제도 중 미혼 혹은 부양가족이 없는 여성가구를 제외하는 경우이다. 그러므로 동 제도의 전반적 영향은 차등 세율방안을 조정한 여성근로자 추가공제 제공방안보다 약하게 나타날 것이다. 다만 단독 여성가구의 소득분포에 따라 소득 계층별로 효과는 앞서와 다르게 나타날 가능성도 있다. 두 번째 기본공제 대상자의 연령 차등의 경제적 효과는 55세~59세 구간의 소득 없는 여성의 규모에 따라 결정될 것이다.

앞에서 제시한 자료와 소득세 부담 계산방법을 이용하여 두 소득공제제도의 경제적 영향을 분석하였다. 반면 기본공제 대상자의 연령 차등 해소의 문제는 배우자를 제외한 가구구성원의 개인별 소득자료가 가계조사에서 구분되지 않아 배우자의 경우로 한정하여 분석하였다.

부녀자 공제(연 50만원)를 적용할 경우 전반적인 가구의 실효세율은 0.03%p 하락하는 것으로 나타났다. 소득수준별 하락폭은 소득이 높아질수록 높아지는 경향을 보이고 있는데 이는 공제가 적용되는 한계세율이 소득에 따라 높아지기 때문이다. 가구주의 경우, 여성 가구주의 비중이 높지 않은 관계로 실효세율 하락폭이 0.01%에 불과하며 주로 중하위 소득층을 중심으로 많이 분포한다. 부녀자공제의 주 대상인 배우자의 경우 전반적인 실효세율 하락폭은 0.16%에 이르며 그 규모도

소득수준에 대체적으로 비례한다.

〈표 IV-6〉 부녀자공제의 실효소득세율 효과

(단위: %, %p)

소득 분위	기준(A)			부녀자공제 적용시(B)			변화폭(B-A)		
	가구	가구주	배우자	가구	가구주	배우자	가구	가구주	배우자
10	8.66	9.05	7.17	8.62	9.05	6.96	-0.04	0.00	-0.20
9	5.38	5.80	2.85	5.35	5.79	2.69	-0.03	-0.01	-0.16
8	3.97	4.24	2.46	3.94	4.23	2.31	-0.03	-0.01	-0.15
7	3.63	3.92	1.78	3.60	3.91	1.64	-0.03	-0.01	-0.14
6	2.92	3.14	1.35	2.89	3.12	1.22	-0.03	-0.02	-0.13
5	2.17	2.32	1.04	2.13	2.30	0.93	-0.03	-0.02	-0.12
4	1.26	1.28	1.00	1.23	1.26	0.88	-0.03	-0.02	-0.12
3	0.70	0.69	0.93	0.68	0.67	0.87	-0.02	-0.02	-0.06
2	0.12	0.07	0.99	0.11	0.06	0.87	-0.02	-0.01	-0.11
1	0.02	0.00	0.16	0.00	0.00	0.00	-0.02	0.00	-0.16
평균	4.84	4.99	3.96	4.81	4.98	3.79	-0.03	-0.01	-0.16

한편 인적공제 대상의 여성 연령조건을 기존의 55세에서 60세로 변화시켜 이를 배우자에게 적용할 경우, 그 대상자는 한 가구도 존재하지 않았다. 소득구분의 한계를 감안하지 않고 모든 가구원 중 위의 조건을 만족하는 가구의 규모는 60가구로 전체 가구수 4,672가구의 1.3% 수준에 불과하였다. 동 대상자에 대한 인적공제 적용을 배제할 경우에도 세부담의 변화는 미미하였다. 가구원의 인적공제 혜택을 누리는 것으로 가정한 가구주의 세부담은 0.04% 세부담이 증가하게 되면 가구 전체로는 0.03% 세부담액이 증가하게 된다. 소득계층별로는 3, 4분위 계층의 세부담 증가폭이 상대적으로 크다.

IV. 우리나라 조세제도의 성 인지적 개선 효과 103

〈표 IV-7〉 여성 인적공제 대상자 연령조정의 효과

(단위: %)

소득분위	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	평균
가구 세액변화율	0.02	0.01	0.02	0.11	0.06	0.05	0.29	0.23	0.00	0.00	0.03
가구주 세액변화율	0.02	0.01	0.02	0.11	0.06	0.05	0.31	0.25	0.00	n.a	0.04

V. 소결

우리 헌법은 전문에서 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고…국민생활의 균등한 향상을 기하고” 라고 선언함과 동시에 제11조 제1항에서 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 性別…에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 하여 근대헌법의 기본원칙인 평등의 원칙과 개인을 위한 주관적 공권으로서의 평등권을 보장하고 있다.

그러므로 조세법상 과세요건 및 과세절차를 정함에 있어서 남녀의 성별에 따른 차별적 규정을 두는 경우에는 그 차별적 규정은 헌법에 위반된다고 하겠다. 다만, 그 차별이 남녀의 객관적인 생물학적·사실적 차이에 따른 차별이거나 그 밖의 합리적인 이유가 있는 차별에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다고 하겠다.

현행 조세법상 남녀의 성에 따른 차별적 취급은 주로 개인소득세, 증여세 분야에서 문제가 제기되고 있다. 이 밖에도 과점주의의 제2차 납세의무 등과 관련된 특수관계자의 범위에서 성적 차별이 나타나고 있다.

남녀의 성별에 따른 차별규정을 법학적 관점에서 검토한 결론은 다음과 같다.

첫째, 남성 세대주에 대하여는 추가공제를 인정하지 않으면서 여성 세대주에 한정하여 인정하는 추가공제는 자의적 차별에 해당하여 위헌적 소지를 안고 있다고 하겠다. 그러나 배우자가 있는 여성(취업여성)에 대한 추가공제는 주부의 취업에 따라 추가적으로 발생하는 가사비용을 보전하여 주기 위한 제도이기 때문에 합리성과 정당성을 갖추

고 있다고 새겨야 한다.

둘째, 인적공제 중 거주자의 직계존속과 형제자매에 대한 기본공제의 요건을 정하면서 남녀간의 연령에 차등(남자의 경우에는 60세 이상, 여자의 경우에는 55세 이상)을 둔 것은 자의적 차별에 해당한다고 하겠다.

셋째, 규모가 영세한 자영업의 경우에는 부부가 공동으로 사업을 운영하는 경우가 적지 않다. 그런데 부부가 공동으로 사업을 운영하여 공동의 소득을 얻는 경우에도 과세관청은 동업관계를 인정하지 않고 주로 남편의 단독사업으로 인정하려고 하는 경향이 있다. 이런 과정에서 특히 부인(여성)의 공동사업자로서의 지위를 부인하거나 부인의 사업기여도가 무시되는 경우가 발생한다.

다음으로 부부간에 공동사업을 영위하지 않는 경우에도 부인은 남편이 영위하는 사업과 관련하여 많은 기여를 한다. 이와 같은 부인의 기여에 대하여 부인에게 급여(근로소득)를 지급하는 경우에도 그 급여의 필요경비 산입 여부를 둘러싸고 과세관청과의 대립이 발생하기 때문에 설령 사업자의 부인이 그 사업에 직접 종사하고 있는 경우에도 그 급여의 필요경비 산입을 꺼리게 된다.

이와 같이 개인소득세의 과세단위에 관하여 개인단위주의를 채택하면서 부부간의 공동사업으로부터 발생하는 소득에 대하여 공동사업성을 부인하는 경향 때문에 공동사업을 영위하는 부부, 특히 부인(여성)에 대하여 과세상 차별이 발생할 수 있다.

넷째, 재산을 자력으로 취득하였다고 인정하기 어려운 경우(채무를 자력으로 상환하였다고 인정하기 어려운 경우를 포함한다)에는 당해 재산의 취득자금 등을 그 재산의 취득자 등이 증여받은 것으로 추정하여 증여세를 과세한다. 그런데 재산취득자금 등의 합계액이 3천만원 이상으로서 연령·세대주·직업·재산상태·사회경제적 지위 등을 참작하여 국세청장이 정하는 금액 이하인 경우에는 증여세를 부과하지 아니한다. 이에 따라 국세청장은 증여추정 배제기준을 정하여 시행

하고 있는데, 그 배제기준을 정함에 있어서 세대주와 세대원간에 차등을 둬으로써 결과적으로 여성을 남성보다 불리하게 취급하는 결과를 초래할 수 있다.

다섯째, 현행 세법에서는 특정법인의 특수관계자에게 제2차 납세의무를 지우거나 특정 납세자가 그와 특수관계 있는 자와의 이상한 거래를 통하여 조세부담을 회피하는 경우에는 그 특정 납세자의 행위 또는 거래를 부인하여 추가적인 납세의무를 지우도록 하고 있다. 그런데 특수관계자인 친족의 범위를 정함에 있어서 모계친보다 부계친의 범위를, 여계친보다 남계친의 범위를, 그리고 처족인척보다 부족(夫族)인척의 범위를 확장하고 있는 국세기본법시행령 제20조 제1항은 인간으로서의 존엄과 가치를 규정하고 있는 헌법 제10조, 성별에 의한 차별금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제1항 및 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성의 평등을 요구하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위배된다. 그리고 출가녀의 경우 그 자신을 기준으로 하지 않고 남편과의 관계를 기준으로 하여 친족에 해당하는지의 여부를 따지도록 하고 있는 위의 규정 또한 인간으로서의 존엄과 가치를 규정하고 있는 헌법 제10조, 성별에 의한 차별금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제1항 및 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성의 평등을 요구하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위배된다고 하겠다.

법학적 측면의 성별 차등요소에 대한 검토와 함께 이러한 성별 차등요소의 개선으로 야기될 수 있는 경제적 효과를 분석하였다. 분석대상은 성별차등이 쉽게 발생할 수 있는 개인소득세를 기준으로 하였다. 개인소득세의 경우 공제제도에서 나타나는 부분적 불균형과 최근 경제학계에서 대두되고 있는 성별 차등세율의 영향을 살펴보았다. 이때 성별 차등세율에 대한 분석은 잠재적인 시나리오에 대한 분석이라 할 수 있다.

성별 균형 차원에서 차등이 존재하는 공제제도는 ① 부녀자공제제도와 ② 기본공제 대상자에 대한 연령차등이라 할 수 있다. 부녀자 공

제(연 50만원)를 적용할 경우 전반적인 가구의 실효세율은 0.03%p 하락하는 것으로 나타났다. 소득수준별 하락폭은 소득이 높아질수록 높아지는 경향을 보이고 있는데 이는 공제가 적용되는 한계세율이 소득에 따라 높아지기 때문이다. 가구주의 경우, 여성 가구주의 비중이 높지 않은 관계로 실효세율 하락폭이 0.01%에 불과하며 주로 중하위 소득층을 중심으로 많이 분포한다. 남편이 가구주인 여성 배우자의 경우, 가사비용에 대한 공제라고 볼 수도 있으나 개인가구와의 형평성 차원에서 이를 폐지하는 방안을 도입할 경우, 전반적인 실효세율 하락폭은 0.16%에 이르며 그 규모도 소득수준에 대체적으로 비례한다.

Alesina et al.(2007a)의 방법론과 김현숙(2007)의 연구결과에 따라 성별 차등세율 시나리오를 분석하였다. 김현숙(2007)에 의해 노동시간 탄력성이 기혼 남성과 기혼 여성이 각각 0.0629와 0.0095로 추정되어 기혼 여성의 차등소득세율은 기혼 남성의 95% 수준에 해당함을 알 수 있었다. 이러한 연구 결과를 반영하여 여성에 대해 현 수준의 95%에 해당하는 소득세율을 적용하였다. 그 결과 평균적인 실효세율 변화는 미미한 것으로 나타났다. 차등세율 적용 시 가구의 실효세율은 0.04%p 하락하였으며 그 중 가구주는 -0.02%p, 배우자는 -0.19%p의 변화를 보여주었다. 이는 가구소득 구성에서 여성의 소득비중이 높지 않은 상황에 기인한다. 가구주와 배우자 중에서는 가구 내 이차소득자의 역할을 담당하는 여성이 많은 배우자에 대한 실효세율이 -0.19%p 변화하여 상대적으로 큰 하락폭을 보여준다. 소득수준별 실효세율 변화폭을 살펴보다라도 여성의 비중이 낮은 가구주의 변화폭 변화는 거의 없고 여성이 대부분인 배우자의 변화폭이 크다. 배우자의 실효소득세율 하락폭은 소득이 높은 고소득층이 높고 5분위 이하 계층에서는 거의 동일하다. 소득세부담 감소율을 기준으로 볼 경우, 배우자 세부담 하락률은 소득수준에 따라 4~5%로 나타나며 중하위 소득층의 하락률이 상대적으로 적게 나타난다.

여성에 대한 차등소득세율의 적용은 헌법의 평등정신에 위배될 수

있다. 성을 근거로 서로 다른 세율을 부과하는 것은 이전 정부정책에서 찾아보기 어려운 일이기 때문이다. 따라서 현실 적용 가능성 측면에서 노동공급탄력성의 차이를 반영하는 방안으로 성별 차등소득세율보다 여성에 대한 추가공제가 바람직할 수 있다. 여성의 경제활동참가 촉진 등의 차원에서 여성에 대한 추가공제는 타당성을 지닐 수 있기 때문이다. 성별 차등세율제와 평균적으로 유사한 세부담을 가져오는 소득공제 예상액은 308,022원을 반영하여 여성에 대해 30만원의 추가공제를 도입하는 방안도 분석하였다.

분석결과 전체적인 세부담은 소득분포에 따라 달라진다. 즉 차등세율을 공제로 전환할 때 이용된 실효세율보다 높은 실효세율을 부담하고 있던 계층은 제도 전환으로 세부담이 늘어나고, 낮은 실효세율 계층은 줄어들게 되어 전체적인 효과는 두 계층의 소득비중에 따라 결정되기 때문이다. 실제 차등세율 적용 시에 비해 추가공제 전환 시에는 전체 가구 실효세율 하락폭은 줄어드는 것으로 나타난다. 전체 가구의 실효세율은 차등세율 적용 시보다 평균 0.02%p 높아지게 되는데 이는 추가공제액을 산출할 때 적용한 배우자 평균 실효세율보다 높은 세율을 부담하는 계층의 소득비중이 크기 때문이다. 소득 1~3분위의 경우 실효세율이 제도 전환으로 더 낮아지나 6~10분위는 높아지게 된다. 가구의 경우에는 여성의 소득비중이 낮아 제도 전환으로 인한 실효세율 상승이 0.01%p에 불과하다. 구체적으로 가구의 경우 전반적으로 소득수준이 높아 6~10분위의 경우 약 0.01%p 정도 실효세율이 높아지게 된다. 한편 배우자의 경우에는 제도 전환으로 실효세율이 0.09%p 높아지게 된다. 그러나 소득재분배 지수인 지니계수를 변화시키지는 않아 전반적인 소득분배구조에의 영향은 제한적이라 할 수 있다.

이상의 결과는 우리나라 세법체계에서 제도적으로 세율, 과세단위 등의 중요항목에 대한 성별 차등은 없으나 소득세, 증여세 등의 세부적 조항에서는 성적 차별요소가 있는 것을 보여준다. 상대적으로 성별 차등요인이 많이 발생할 수 있고 성별 차등과세에 대한 논의가 시작된

소득세를 중심으로 살펴본 제도개선 효과는 가구단계 세부담에 의미 있는 변화를 야기하지는 못하는 것으로 나타났다. 특히 노동공급탄력성 차이를 감안한 여성에 대한 추가공제를 도입한다면 현재 성별 불균형 측면에서 문제가 있는 부녀자 공제의 수준만 조정하면 두 문제를 해소할 수 있을 것으로 보인다. 그 외 특수관계자 범위에 대한 성별 차등요소는 시급히 개선하는 것이 바람직할 것이며 증여추정규정의 세대주와 세대원의 차이는 과거 소득이력 등 보다 객관적인 자료를 통해 보완해 나가는 것이 바람직할 것이다. 또한 조세회피 방지를 위한 다양한 규정 도입을 통해 공동사업 등에서 발생하는 부인의 기여도를 정확하게 반영할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006.
- 계희열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007.
- 김숙자, 「세계화에 부응하는 재산 및 가족관계법규의 정비」, 『가족법연구』 제14호, 한국가족법학회, 2000.
- 김완석, 『소득세법론』, (주)광교이텍스, 2008.
- 김완석, 『세법상 특수관계인과 관련된 문제점 및 개선방안』, 한국경제연구원, 2005.
- 김주수, 「개정 가족법의 개정경위와 과제」, 한국가족법학회 기초강연 발표문, 『가족법연구』 제4호, 한국가족법학회, 1990.
- 김주수, 『친족·상속법』, 법문사, 2004.
- 김지영, 「친족의 정의와 범위에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2000.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 1999.
- 김현숙, 「기혼여성과 소득세: 최적조세이론 관점」, 『재정포럼』 7월호, 한국조세연구원, 2007.
- 이희배, 1991년 시행 개정 가족법 개설, 『경희법학』 제27권 제1호, 경희법학연구소, 1992.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2006
- 허 영, 『한국헌법론』 박영사, 2001
- 吉村典久, 「所得控除と應能負擔原則」, 『所得課税の研究』, 有斐閣, 1991.
- 水野忠恒, 「所得控除と憲法問題」, 『日税研論集 VOL 52(所得控除の

- 研究), 日本稅務研究センター, 2003.
- Maunz, Theodor & Günter Dürig, Grundgesetz. Beck C. H., 2005.
- Tipke, Klaus, Die Steuerrechtsordnung, 2. Auflage Dr. Otto Schmidt, 2003.
- Alesina A. and Ichino A., “Gender Based Taxation,” Working paper, University of Bologna, 2007a.
- Alesina A., Ichino A., and Karabarbounis L., “Gender based Taxation and the Division of Family Chores,” NBER Working paper 13638, NBER, 2007b.
- Lee, Chul-in, “The Effect of the Korean Income Taxation on Labor Supply and Welfare: a Piecewise-Linear Budget Constraint Approach Combined With IV Estimation,” *The Korean Economic Review*, Vol. 20 No.2, 2004.
- Stotsky(1996), Gender Bias in Tax Systems, IMF Working paper 96/99, IMF, 1996.
- Stotsky, “How Tax System Treat Men and Women Differently, Finance & Development March.” 2007.

제2부

예산제도의 성 인지적 분석

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과
평가 방법론

제2편 국민연금의 성 인지적 분석
: 국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정을
중심으로

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론

I. 서론

성 인지 예산(Gender Budget)은 국가의 예산 편성과 집행 과정에 있어서 양성 평등에 미치는 영향이 고려되어야 한다는 문제의식에서 출발하고 있다. 성 인지 예산은 구체적으로 특정성을 대상으로 하는 정부의 예산사업뿐 아니라 중립적으로 보이는 예산사업에 있어서도 양성 평등에 미치는 영향을 분석하고 고려하여야 한다는 문제의식을 배경으로 하고 있다. 그러므로 성 인지 예산은 여성을 위한 예산을 양적으로 확장하고 확보하는 것을 목표로 하는 것이 아니라 예산이 양성 평등에 미치는 영향을 분석하여 양성 평등적 사회가 되도록 하는 것을 목표로 한다.

성 인지 예산을 논할 때, 점검되어야 하는 질문은 양성 평등적 사회를 추구하는 것이 무슨 의미가 있는지 하는 것과 예산사업이 양성 평등적 관점에서 분석되어야 하는 이유가 무엇인지 하는 것이다.

먼저, 정부의 예산이 양성 평등적 영향을 가져오도록 편성되어야 하는 이유는 무엇인가? 크게 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫 번째는 양성 평등적 사회가 효율적이라는 것이다. 여기서 양성 평등이란 여성과 남성이 양적으로 동일한 예산 혜택을 받는 것을 의미하는 것은 아니라 여성과 남성의 수요를 잘 반영한 혜택이 제공되어야 함을 의미한다. 양성 평등지수와 경제성장률은 양(+)¹의 상관관계가 있다는 시사적 연

구 결과(Stotsky, 2007)는, 양성 평등적 예산이 사회의 경제적 효율성을 높이는 작용을 할 수도 있다는 것을 시사한다³⁸⁾. 그뿐 아니라, 저출산 고령화 사회에 있어서 여성의 경제활동참가가 중요한 이슈가 되고 있으므로, 예산사업을 통해 양성 평등적 사회환경을 조성하는 것의 중요성이 높아지고 있다.

둘째는 사회 구성원이 불평등 자체를 선호하지 않는다는 것이다. 양성간의 불평등이 존재할 때, 사회 구성원은 불편해 하며 행복도가 감소한다는 것이다. 이런 논거에 의하면 정부 예산을 통해 양성간의 불평등을 감소시키는 것은 사회의 행복지수를 향상시키는 효과를 가져올 수 있다.

다음으로 예산사업이 양성 평등적 관점으로 분석되어야 하는 이유를 살펴보자. 예산사업이 양성 평등에 영향을 미치는 경로는 크게 두 가지이다. 한 가지는 양성 평등을 목적으로 정책이나 사업을 추진하는 직접적인 경로이고, 다른 한 가지는 정부의 예산지출이 의도하지 않게 양성 평등에 영향을 미치는 경우이다. 전자의 경우는 정부가 직접적으로 개입하여 양성 평등을 추구하는 것이 필요한지에 대한 대답이 필요하다. 기존의 성 인지 예산의 연구자들은 외부성을 정부 개입의 주요 근거로 지적하고 있다. 양성 평등이 주는 혜택은 사회 구성원 개인의 차원을 넘어서며, 개인이 그 혜택을 배타적으로 누리는 것이 아니므로, 정부가 개입하여 적정 수준의 양성 평등이 이루어지도록 개입할 필요가 있다는 것이다. 후자의 경우, 일반 예산사업이 의도하지 않게 양성 평등에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있다면, 점검하고 관리하는 것이 필요하다는 주장에 대해 이론적으로는 반론을 제기하기 어렵다. 다만, 일반 예산사업을 성 인지적 관점에서 분석하고 관리하는 행정비용이 편익을 초과하지 않도록 운영되어야 한다는 제약을 인식해야 할 것

38) 아직 이 분야에 대한 연구 결과물은 빈약한 형편이어서 결정적 증거가 제시되고 있지는 않으며, Stotsky(2007)의 연구 결과는 상관관계를 보여 줄 뿐 인과관계를 보여주고 있지는 않다.

이다.

이러한 문제의식을 가진 성 인지 예산은, 1984년 호주의 양성 평등 프로그램에서 시작되었고, 1995년 북경 세계여성대회에서 '성 인지 예산에 관한 행동강령'이 채택된 후 확산되고 있다. 이들 성 인지 예산에 대한 접근은 시민사회의 요구 혹은 정부의 차원에서 제도화 되었으며, 현재는 유엔여성기금(UNIFEM)과 국제개발연구센터(IRDC)와 같은 다양한 국제기구의 지원으로 세계 60여개 국가에서 성 인지 예산에 관한 다양한 실험들이 진행중이다.

한국에서도 2000년대 초반에 여성운동단체(한국여성민우회, 한국여성의 전화 연합, 한국여성단체연합)의 예산운동의 일환으로 성 인지 예산 개념이 공론화되었다. 이후 여러 차례의 논의를 거치면서 2006년 성 인지 예산제도와 관련하여 제도적 기반이 구축되었다. 구체적으로 기획예산처의 2007년 예산안 편성지침에는 성 인지 예산제도의 개념이 포함되었다. 또한 2006년 9월 8일에 국가재정법이 통과되어 동년 10월 4일에 공포되었는데, 이 법에는 성 인지 예·결산 보고서를 제출하도록 규정하고 있다. 국가재정법에 의한 성 인지 예·결산 보고서 제출은 2010년부터 시행된다. 성 인지에 관한 예·결산 보고서 제출까지 시한이 많지 않은 것을 고려할 때, 실효성 있고 실행 가능한 제도의 운영방안 도출이 당면과제이다.

성 인지 예산제도는 양성 평등적 관점을 예산편성, 집행, 평가 및 환류 과정에 심는 것을 목표로 한다. 본 연구에서는 성과관리의 관점과 성 인지 예산을 연계시키는 작업을 하고자 한다. 예산 편성에서 예산 사업을 통한 정부 지출의 성과평가 및 환류의 과정에서 성 인지적 관점을 도입하는 것을 연구하고자 한다. 성 인지 예산 성과관리 방안의 제도적인 접근법에 대해서는 박노옥·원종학(2007)에서 이미 다루었으므로, 박노옥(2008)에서는 예산사업의 성과관리를 위한 성과지표 개발의 지침 마련에 초점을 둔 연구를 진행하였다. 본 연구에서는 예산 사업의 성과평가에 있어서 심층평가 방법론에 초점을 두고 연구를 진

행하고자 한다. 모니터링 목적의 성과관리제도는 소수의 성과지표를 개발하여 예산사업의 성과에 대해 빠른 시간에 체계적으로 환류가 가능하게 하는 장치를 만드는 것을 목적으로 하고 있다. 반면에 사업평가(Program Evaluation)라고 불리는 심층평가 방식은, 성과지표에서 한걸음 더 나아가 외부요인을 통제하고 사업에 미친 영향을 밝혀내고자 하는 목적을 가지고 있다.

본 연구는 성 인지 예산사업의 성과관리방법 중의 하나인 심층평가 방법론에 초점을 두고 이루어진다. 예산사업을 성 인지적 관점에서 평가한다는 것은 엄밀하게 이야기 한다면, 결과 중심의 성과관리와는 다른 관점을 요구한다고 볼 수 있다. 양성 평등의 관점에서 예산사업을 평가한다는 것은, 정부사업의 결과, 산출 또는 정부 지출의 귀착의 분포와 관련된 평가를 의미한다. 문제는 나라, 문화, 개인에 따라 무엇이 양성 평등인지에 대한 개념이 다를 수 있다는 것이다. 어떤 서비스에 대해서는 양성이 동일한 수준의 서비스를 받는 것이 양성 평등이라고 볼 수 있다. 즉 산출물이 양성간에 동일하게 분포되어야 한다는 것을 의미한다. 서비스의 종류에 따라서는, 정부사업의 결과가 양성간에 동일하게 나타나야 양성 평등이라고 볼 수도 있다. 이는 결과의 분포가 양성간에 평등해야 한다는 것을 의미한다. 또 어떤 서비스에 대해서는 정부 지출이 양성간에 동일하게 분포되어야 한다는 것을 의미하기도 한다. 그리고 이러한 세 가지 측면에서의 양성 평등성은 서로 상충되는 경우도 발생할 수 있다. 한걸음 더 나아가 이상적인 양성 평등에 관한 분석은, 서비스에 대한 성별 수요의 차이와 성별 차이 이외의 다른 변수들을 감안하여 분석하는 것을 의미한다.

본 연구의 구성은 아래와 같다. 제Ⅱ장에서는 예산 사업을 성 인지적 관점에서 평가하기 위한 기준을 논한다. 특히 양성 평등을 어떤 관점에서 정의하고, 예산사업의 양성 평등성을 평가하기 위해 고려해야 할 문제들에 대해 논한다. 제Ⅲ장에서는 예산사업의 귀착과 수요 추정을 위해 활용되는 분석방법을 성 인지적 관점에서 분석하는 방안에 대

해 논한다. 제Ⅳ장에서는 기존의 성별 영향평가 중 심층평가 사례를 분석하여, 앞장에서 논의한 기준에 근거하여 평가의 적절성에 대해 평가한다. 제Ⅴ장에서는 예산사업을 사업 수단별로 유형화하고, 각 사업 유형별로 앞에서 논의된 분석방법이 적용 가능성을 논한다. 제Ⅵ장에서는 예산사업을 성 인지적 관점에서의 분석하기 위한 정책적 제안을 함으로써 본 연구를 종결짓는다.

II. 예산사업의 양성 평등성의 의미

예산사업을 성 인지적 관점에서 평가한다는 것은 정부 지출, 사업의 산출물, 또는 사업의 결과의 분포가 양성간에 평등한지를 평가하는 것이다.

무엇이 양성 평등이나에 대해서는 사회에 따라, 개인에 따라 다른 관념을 가질 수 있다. 정부의 지출이 평등해야 한다는 것은 정부 지출의 귀착이 양성간에 평등해야 한다는 것을 의미한다. 만약 산출의 평등이 중요하다면, 예산사업을 통한 산출물이 양성간에 동등하게 분배되어야 한다는 것을 의미한다. 만약 결과의 평등이 중요하다면, 예산사업을 통해 달성되는 결과가 양성간에 동등해야 한다는 것을 의미한다.

그런데 이런 세 가지 측면의 양성 평등성은 서로 상충될 수도 있다는 문제가 있다. 이 세 가지 측면이 현실에서 서로 조화가 된다면 문제가 없으나, 현실에서 서로 상충되는 결과를 가져온다면, 문제는 더욱 복잡해진다. 예를 들어 학교교육을 생각해 보자. 만약 모든 학생에게 동일한 교육을 제공한다면, 결과적으로는 교육을 통해 달성하고자 하는 결과가 다르게 나타날 것이다. 교육에 장애가 있는 학생에게는 보다 집중된 교육이 제공되어야 교육으로 인한 결과의 평등화가 이루어질 것이다. 여기서는 산출의 평등성과 결과의 평등성이 서로 상치되고 있는 것이다. 동일한 예에서 생각해보면, 지출의 평등성과 산출의 평등성도 배치될 가능성이 높다. 동일한 교육비를 개별 학생에게 지출한다면, 교육 혜택이 다르게 개별 학생에게 베풀어질 것이다. 벽지에 사는 학생에게 도시지역의 학생보다 많은 교육비 지출이 이루어져야 동일 수준의 교육이 제공될 수 있다. 즉 교육비 지출과 교육 수준의 평등성이 일치하지 않는 것이다. 그러므로 양성 평등에 대해 이야기 할 때,

평등의 개념이 무엇인지부터 합의되어야 한다.

이상의 논의에서 보여주듯이 예산사업의 양성 평등성을 분석하고자 한다면, 기준이 무엇인지에 대해 분명히 밝힌 이후에 분석이 이루어져야 한다.

위에서 언급한 세 가지 기준에서의 평등의 개념이 서로 상충되는 주요한 이유는, 사업 수혜자의 수요나 여건에 대한 고려가 없다는 것이다. 위에서 예로 든 교육을 생각해 보면, 학생들의 학습 능력의 차이, 거주 지역의 차이 등이 고려되지 않았기 때문에, 단순히 동일한 수준의 교육을 제공했다고 해서 결과의 평등성을 가져오지 않으며, 동일한 교육비 지출을 하고도 동일한 수준의 교육을 제공하는 결과를 가져오지 못하는 것이다. 그러므로 가장 이상적인 분석 기준은 양성간의 수요 차이를 고려한 지출, 산출, 결과의 평등성이 논의되는 것이다. 물론 지출, 산출, 결과의 양성 평등성의 차이를 가져오는 요인은 양성간의 수요 차이뿐 아니라, 개인의 선천적 능력, 가구의 소득수준, 성장 환경, 거주지역 등이 있기 때문에, 양성의 수요 차이를 고려했다고 해서, 지출, 산출, 결과의 양성 평등성이 일치하는 것은 아니다. 이렇게 양성간의 차이뿐 아니라 다른 차원에서의 차이도 존재하기 때문에, 순수하게 양성 평등성의 관점에서 예산사업을 논하기 위해서는, 예산사업의 지출, 산출, 결과의 평등성에 영향을 줄 수 있는 다른 변수들도 고려해야 한다.

더욱 어려운 문제는, 양성간의 차이와 다른 차원의 차이가 서로 독립적인 것이 아니라 상호 작용할 수도 있다는 가능성이다. 예를 들어, 여성이 남성에 비해 경제적 수준이 낮다면, 단순히 소득 수준을 통제한다고 해서 보다 순수하게 양성 평등의 문제를 분석한다고 보기도 어렵다.

양성 평등성을 논하기 위해서는 우선, 예산사업의 지출, 산출, 결과 중 어느 측면에서의 양성 평등성을 논할 것인지에 대한 명시와 합의가 필요하다. 다음으로는, 어떤 측면의 양성 평등성을 논하더라도 지출,

산출, 결과의 평등성에 영향을 줄 수 있는 다른 변수들을 통제하는 것이 필요하다. 다른 변수를 통제하여야 비교적 순수하게 양성 평등성 측면을 추출해 낼 수 있기 때문이다. 마지막으로 양성간의 차이와 상호 작용할 수 있는 통제 변수가 무엇인지를 파악하고, 이에 대한 논의가 양성 평등성 분석에 포함되어야 할 것이다.

이상의 배경적 논의를 바탕으로, 정책 및 사업이 양성 평등에 미치는 영향을 분석·평가하고 있는 우리나라의 성별 영향평가의 기준을 살펴보자. 2007년 지표를 중심으로 살펴보면, 성별 영향평가를 하기 위한 기초적인 조건으로서, 성별통계의 생산 및 활용 여부를 묻는 질문으로 시작해서, 정책의 입안 및 결정단계, 정책 집행단계, 정책의 영향 평가단계로 나누어져 있다.

〈표 II-1〉 성별영향평가 평가 지표 및 점검 포인트

구 분	평가 지표	점검 POINT
공통 사항	① 성별통계의 생산·활용	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법령 및 지침의 인적 통계 작성 양식에 성별을 구분하고 있는가. • 정책기획서, 결과보고서에 인적 통계를 성별로 구분하여 사용하고 있는가. * 통계작성 기획, 표본추출, 조사표, 조사, 분석, 공표에 있어 성 인지적 관점에서 활용하고 있는가?
	② 정책의 성별 관련성 파악	<ul style="list-style-type: none"> • 정책과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하고 이를 기획안에 반영하고 있는가. - 시민단체의 요구, 통계상의 만족도 차이 등 확인 • 정책과 관련한 법령, 지침, 기본계획 등에 특정성에 대한 별도의 항목이 있는가. • 정책 대안 마련시 성별을 주요 변수로 고려하는가.
정책입안 및 결정	③ 정책결정과정의 양성 평등 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 자문, 심의, 의결 등과 관련된 위원회의 성별 위원 비율이 얼마인가. - 여성위원 비율이 최소 30% 이상을 만족하는가. * 여성정책기본계획에 따르면 2008년 목표율은 40%임.
	④ 예산 편성의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 예산편성시 성별 인원과 성별 정책요구에 따라 예산이 책정되었는가. • 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가.
정책 집행	⑤ 정책서비스 전달 방식의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 전달체계(경로)에 따라 정책서비스에 대한 성별 접근도가 다르지 않은가.
	⑥ 정책홍보방식의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 홍보 방식에 따라 정책서비스에 대한 성별 인지도가 다르지 않은가.
정책 평가	⑦ 정책 수혜(예산 배분 결과 포함)의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 형평한가. • 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있지 않은가. • 정책 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가. • 수혜자와 만족도에 있어 성별 차이가 있을 때 그 원인을 파악하고 있는가. * 수혜자의 증감률 및 취업률 등을 고려
	⑧ 정책 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 집행 결과가 양성 평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가. • 정책집행의 결과가 향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가.
	⑨ 평가결과 정책 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과 성별 격차가 존재하는 경우 형평성 증진을 위한 정책개선이 충분히 제시되었는가. - 법령, 지침 개선안, 예산요구안, 기타개선안 등.

성별 영향평가의 정책평가 단계에서는 정책 수혜에 있어서의 양성 평등성과 정책 영향의 양성 평등성을 점검하게 되어 있다. 이 중에서, 정책 수혜의 양성 평등성은 정책 수혜자의 성비가 정책 대상 모집단과 비교하여 형평한지, 예산지원금의 규모에서 성별로 편차가 있지는 않은지, 정책 만족도가 성별로 동등한지에 대해 점검하게 되어 있다. 정책 영향의 양성 평등성은 정책의 결과가 양성 평등과 여성의 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하고 있는지, 향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인지에 대해 점검하게 되어 있다. 이러한 기존의 성별 영향평가의 성과지표는 예산사업 수혜의 양성 평등성과 사업 결과의 양성 평등성이라는 기준으로 나누어 예산사업에 적용될 수 있다.

사업 수혜의 양성 평등성은 사업 수혜를 받았는지 받지 않았는지의 기준과 수혜 금액 기준으로 구분되고 있다. 만족도에 대한 부분은 정성적인 부분이므로, 심층평가 분석 방법론에서는 일단 제외하기로 한다. 사업 수혜 여부에 대해서는 사업 대상 모집단 대비 양성 평등성을 기준으로 삼고 있다. 성별 영향평가제도는 부처 자체 평가와 전문가에 의한 심층평가로 나누어져 있는데, 부처 자체 평가뿐 아니라, 다음 장에서 살펴볼 전문가에 의한 심층평가에서도 모집단 대비 수혜자의 양성 평등성을 주요 분석 기준으로 활용하고 있다. 이와 더불어 활용되고 있는 수혜 금액의 양성 평등성은 단순 성별 1인당 지원 금액의 차이가 있는지를 점검하는 수준이다. 이러한 기준들은 정부 수혜 여부의 양성 평등성과 정부 지출의 양성 평등성 수준의 기준이다.

정책 영향의 양성 평등성은 양성 평등성과 여성의 사회 경제적 위치에 미치는 영향을 기준으로 삼고 있다. 다른 한 가지 항목은 피드백에 관한 부분이므로 논외로하기로 한다. 여기서의 문제는 사업의 영향의 양성 평등성의 기준이 무엇인지가 분명하지가 않다는 것이다. 문자 그대로 보면, 사업이 달성하고자 하는 결과의 양성 평등성이라기보다는 사업의 영향이 양성 평등성에 어떻게 작용하는지가 기준이다. 그러므로

결과의 양성 평등성에 대한 질문이 아니라고 판단된다. 만약 본인의 해석이 바르다면, 우리나라의 성별 영향평가는 정책이나 사업 결과의 양성 평등성에 대한 질문은 하고 있지 않은 셈이다. 성별 영향평가는 사업 수혜 여부와 수혜 금액의 양성 평등성만을 점검하고 있다고 볼 수 있다.

만약, 정책 영향이 양성 평등에 미치는 결과가 정책이 의도하는 결과의 양성 평등성을 의미한다면, 우리나라의 성별 영향평가는 서로 상충될 수 있는 양성 평등성을 동시에 평가하고 있다고 볼 수 있다.

요약하면, 현재 우리나라의 성별 영향평가는 사업의 수혜 여부와 정부 지출의 양성 평등성에 초점을 두고 있으며, 산출의 양성 평등성에 대한 평가는 명시적으로 고려되고 있지는 않으며, 사업 결과의 양성 평등성 부분은 포함되는지가 불명확하다. 평가의 수준이 모니터링이나 중간 점검 수준이라도 사업의 수혜 여부와 지출의 평등성 중심으로 평가뿐 아니라, 산출이나 사업 결과의 양성 평등성에 대한 점검도 포함하는 것이 바람직하다고 판단된다. 박노옥(2008)에서는 모니터링 수준의 성과정보인 성과지표 개발 지침에서 결과지표 중심의 양성 평등성도 동시에 고려할 것을 지적하고 있다.

한편, 심층평가를 수행하고자 한다면, 한 걸음 더 나아간 분석이 요구된다. 심층평가 수행 시, 평가 기준이 지출인지, 사업의 산출인지, 사업의 결과인지에 대한 명확화와 더불어, 사업의 양성 평등성에 영향을 주는 다른 요인들(소득, 지역, 가족 배경, 사업에 대한 수요 등)에 대한 통제가 동시에 이루어진 분석이 요구된다. 그리고 성별 차이와 다른 통제 변수 간의 상호 작용이 있다면, 분석 결과의 해석 시 이에 대한 주의가 제시되어야 할 것이다.

다음 장에서는 사업의 지출 또는 혜택의 귀착에 대한 분석 방법론인 사업 수혜귀착분석 방법(Benefit Incidence Analysis)와 사업의 수요를 추정하는 방법론인 조건부 가치추정법(Contingent Valuation Method)을 예산사업의 양성 평등성 분석에 활용하는 방안에 대해 논한다.

Ⅲ. 재정사업 편익귀착분석 방법론

본장에서는 예산사업의 혜택 귀착을 분석하는 수혜귀착분석(BIA)과 사업에 대한 수요를 추정하는 조건부가치 추정법(CV)에 대해 소개하고, 성 인지적 관점에서의 예산사업 분석에의 적용 가능성을 점검한다.

정부 재정사업의 편익이 개인들에게 어떻게 영향을 끼치는지 보는 것은, 일반 시장재의 경우와 다르게 방법론적으로 어려운 문제가 잠재해 있다. 시장에서 거래되는 서비스나 재화의 경우는, 시장가격과 실제 사용량을 알면 각 개인이 소비한 서비스나 재화의 편익을 계산할 수 있다. 반면에 정부가 예산사업으로 제공하는 공공재 성격의 재화나 서비스는 시장 기제를 통하여 수요자에게 배분되는 것이 아니라, 할당의 방식을 통해 배분된다. 다시 말해 시장가격이 존재하지 않는 것이다. 그러므로 예산사업의 편익이 개인에게 영향을 미치는 정도를 파악하기 위해서는, 예산사업이 개인에게 주는 가치가 무엇인지를 추정하고 사용량을 계산하는 과정이 필요하다.

예산사업이 개인에게 주는 가치를 계산하기 위해서는, 개인이 기꺼이 예산사업의 혜택에 대해 지불하고자 하는 가격을 추정하는 것이 필요하다. 이 가격을 추정하는 방식으로 크게 두 가지가 있다. 한 가지는 실제 예산사업에 대한 개인의 선호와 수요를 추정하는 방식이고, 다른 하나는 재정사업의 비용을 재정사업의 가치 대신 사용하는 것이다. 재정사업에 수반되는 재정지출이 어떻게 귀착되는지를 계산해서 재정사업에 대한 가격으로 활용하는 방식이다.

물론 이론적으로 바람직한 접근법은 예산사업이 제공하는 재화나 서비스에 대해 수요자가 기꺼이 지불하고자 하는 비용을 추정하여, 가

격에 대한 대리변수로 활용하는 것이다. 문제는 수요나 선호를 추정하기 위해 필요한 데이터가 용이하게 가용하지 않으며, 데이터 생산을 위해서는 많은 시간과 비용이 소요된다는 것이다. 그러므로 개인의 수요를 추정하는 대신, 예산사업의 비용이 직접 개인에게 귀착되는 부분을 계산해서, 재화나 서비스의 혜택을 누림으로써 개인이 얻는 가치의 대리변수로 활용하는 방식이 현실에서는 활용되는 경우가 많다. 후자의 방법이 재정사업 혜택의 귀착분석(Benefit Incidence Analysis: BIA)라고 불리는 방법이다.

BIA의 적용이 용이한 사업은 현금이나 현물의 이전이 이루어지는 사업이다. 왜냐하면 수혜자에게 전달된 금액을 계산하면, 바로 수혜액이 도출되기 때문이다. 반면에 서비스 제공이 이루어지는 사업의 경우는 서비스의 사용량과 더불어 단위당 서비스 제공 비용이 계산되어야 한다. 서비스 사용량 계산과 단위 서비스 제공에 소요되는 비용의 계산에는, 수혜 금액이나 현물 계산보다 복잡한 과정이 개입된다. 현금이나 현물 제공 사업에 수혜귀착분석기법을 적용하는 것은, 제II장에서 논의한 양성 평등의 개념에서 정부 지출의 평등성/형평성을 분석하는 것을 의미한다. 반면에 정부가 제공하는 서비스의 평등성을 비용의 개념으로 분석하는 것은, 산출의 평등성과 지출의 평등성을 동시에 파악하는 것을 의미한다. 1인당 서비스 수혜량과 단위 서비스당 비용을 동시에 파악해야, 서비스를 제공하는 예산사업의 편익귀착분석이 가능하기 때문에, 서비스 제공 사업의 편익귀착분석 과정에서 서비스의 산출과 수혜액의 평등성을 동시에 분석할 수 있는 정보가 생산된다.

본장에서는 편익귀착분석과 더불어, 조건부 가치 추정법(Contingent Valuation Method: CV)도 추가적으로 소개하고자 한다. 예산사업이 제공하는 재화나 서비스에 대해 각 개인이 부여하는 가치가 다르기 때문에 이론적으로는 각 개인의 수요함수를 추정하여, 개인이 예산사업의 수혜로 누리는 가치를 추정하는 것이 필요하다. 그러나 이미 위에서 언급했듯이 각 개인의 수요함수를 추정하는 데에는 많은

데이터가 필요하다. 그뿐 아니라 현실에서 관찰되는 데이터로 수요 추정이 곤란한 공공재의 경우도 있다. 자연환경이 그 대표적인 경우이다. 설문조사를 통하여 공공재의 가치를 추정하는 방법이 조건부 가치 추정법이다. 설문조사를 통하여 가상의 시나리오를 제공하고, 사업의 (잠재적) 수혜자들이 공공재에 대해 기꺼이 지불하고자 하는 가격을 도출하는 것이다. 조건부 가치 추정법의 약점은, 통상의 설문조사가 가지고 있는 것과 동일하다. 설문조사를 통하여 가상의 상황에 대해 소비자가 지불할 용의가 있는 가격을 도출하는 시도 자체에 대해서도 비판이 적지않게 있다. 그러나 편익귀착분석이 개인이 선호나 수요에 대한 정보를 생산하고 활용하지 않기 때문에, 적절한 주의와 해석이 따른다면, 공공재에 대한 수요 추정 방법으로 보완적으로 사용할 수 있다고 판단된다. 특히 성 인지 예산의 배경에는 여성과 남성의 수요 차이를 반영한 정부 예산의 사용이 필요하다는 인식이 깔려 있으므로, 성별 수요 차이가 있을 것으로 예상되는 예산사업에 대해서는 편익귀착분석을 넘어서, 성별 수요를 추정하는 것이 필요하다. 이런 성별 수요 추정을 위해, 미시경제학적 분석을 통하여 수요함수를 추정할 수도 있고, 조건부 가치 추정법을 통하여 공공재에 대해 개인이 지불하고자 하는 가격을 추정할 수도 있다. 특정 공공재에 대해 개인이 지불하고자 하는 가격이 성별로 의미 있게 차이가 있는지를 추정하고, 동시에 실제 성별로 공공재의 편익이 어떻게 귀착되고 있는지를 분석하면, 현재 공공재 제공을 위해 시행되고 있는 예산사업이 양성 평등의 기준에 맞게 적절하게 이루어지고 있는지에 대해 보다 의미 있는 분석을 할 수 있다.

1. BIA(Benefit Incidence Analysis)

가. 의의

재정사업을 평가함에 있어서의 편익귀착분석이란, 재정사업 등에 의한 편익이 대상집단간에 어떻게 귀착 또는 배분되는가에 대한 분석이다. 이를 통해 재정사업의 실질적 수혜집단을 파악함과 동시에, 재정사업이 서로 다른 수혜 집단 각각에 미치는 효과의 차이를 분석하고 그러한 차이의 정당성 여부를 고려하여 사업평가 과정에 환류할 수 있다. 성 인지적 관점에서는 재정사업에 의한 편익이 남/녀 수혜자 집단간에 어떻게 귀착되고 배분되고 있는가를 측정하여 당해 재정사업의 성별 형평성을 분석할 수 있다.

편익귀착분석을 위해서는 당해 재정사업 관련 정부지출 자료와 재정사업에 의한 공공서비스 수혜자(집단)의 공공서비스 편익 자료가 필요하다. 이 중 전자는 해당 공공기관의 지출자료를 활용할 수 있으며, 후자는 수혜대상자(집단)에 대한 간단한 가구조사로써 얻을 수 있다. 그리고 이 둘을 비교하여 보다 더 정확한 자료가 될 수 있도록 하는 것도 중요하다. 이러한 자료들을 토대로 재정사업 대상자(집단)에 있어서의 편익의 귀착 정도 및 그 성별 귀착 차이에 대해 분석하는 것이다.

편익귀착분석이 공공서비스 수혜자에 이전된 현금 또는 현물의 집단별 귀착에 대해 분석하는 것이기 때문에 대상사업 역시 현금/현물에 의한 직접적 보조 성격의 사업에 적용될 수 있다³⁹⁾.

39) *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*, World Bank, 2003: chap 2 : "Analyzing the Incidence of Public Spending," Lionel Demery, p. 3

나. 분석에 필요한 자료 및 유의점⁴⁰⁾

1) 정부의 재정사업 지출 자료

재정사업 지출 자료는 주로 재정 관련 주무부처, 유관 행정관청, 통계청 등의 예산집행 자료를 이용할 수 있다. 이러한 자료들은 대개 총액 기준으로 발표되기 때문에, 이를 이용한 분석에서는 지출의 세부적이고 질적인 측면에 대한 분석이 어렵다는 한계를 내포한다.

이러한 한계를 극복하기 위하여는 재정사업 지출 자료에 있어서 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다. 먼저, 집행기준의 자료보다는 실제 지출된 현금(cash) 기준으로 분석하여야 할 것이다. 단, 집행기준의 자료가 실제지출 자료보다 더 구하기 쉽고 정확한 것으로 인정된다면 그러한 자료를 이용하여도 무방할 것이다.

둘째, 모든 수준의 공공기관을 망라하는 포괄적인 범위의 지출자료이어야 한다. 그리고 정기적이고 기본적인 지출에 대한 자료이어야 할 것이며, 그 중 정기적인 지출 자료가 더 중요하다.

셋째, 수익자부담금의 문제로서, 특히 수익자부담금의 경우, 이는 서비스 수혜 여부에 포함되는 개념으로서 같이 분석되어야 하므로 총지출에는 포함되고, 수혜자의 순편익에서는 제외되어야 할 것이다. 이에 대해서는 후술한다.

2) 공공서비스의 이용자료 및 공공서비스 이용자들의 사회경제학적 특성

이용자의 사회경제학적 특성은 소득수준에 따른 수혜귀착분석에 있어 필수적인 자료이며, 가구조사로부터 추출할 수 있다. 이용도에

40) "How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending?," IMF, Hamid R. Davoodi 외, 2003, pp. 5~7.

대해서는 공공서비스 이용 여부에 대한 정성적 변수 또는 정량적 변수를 통해 나타낼 수 있으며, 이는 BIA 분석의 효용성에 있어 중요한 제한요소가 된다. 성 인지적 관점에서는 성별과 소득수준, 지역 등이 중요한 사회경제학적 특성이 된다.

다. 구체적 분석방법

1) 재정사업에 의한 수혜자 1인당 지출규모 파악

공공서비스 수혜자 1인당 정부 지출규모를 의미하며, 이에는 다음과 같은 요소들이 고려되어야 한다.

가) 실제 지출액 기준

공공서비스 지출액은 예산할당액이 아닌 실제지출액 기준으로 하여야 한다. 재정사업에 의해 실제로 지출된 비용 또는 서비스에 의한 편익의 성별 귀착 정도를 분석하는 것이기 때문이다.

나) 자본재에 대한 지출액의 포함 여부

정기적으로 이루어지는 지출에 대해서만 분석이 이루어져야 하지만 해당 분야에 대한 자본재 예산이 클 경우 이러한 예산이 공공지출의 편익귀착에 미치는 영향은 클 것이다.

이처럼 자본재에 대한 지출이 포함될 경우 자본재에 대한 지출 자체가 아니라 그로부터 파생되는 서비스 부분에 대해서만 고려하여야 한다. 이 때 '인당 보조금 규모'는 통상 1년 단위의 유량 개념이므로, 자본재로부터 파생되는 지출 또한 1년 단위로 환산되어 반영하여야 한다.

다) 사업운영 관련 지출액의 유동적 처리

사업운영과 관련된 간접비 등의 지출은 일정 비율에 따라 포함시키는 등 유동적이고 탄력적으로 적용할 수 있으며, 분석 목적에 따라 적절하게 반영하여야 한다.

라) 감가상각 등에 의한 비용회수의 처리

감가상각 등에 의한 비용회수에 의한 수익이 국고로 귀속된다면 가구에 지출되는 현금/현물 보조가 감소되기 때문에 지출항목에서 제외되어야 한다. 반대로 그러한 수익이 관련 시설에 남게 되어 공공서비스 공급자에 귀속되는 효과가 있다면 이는 공공서비스 공급자의 재원을 증가시키므로 지출로서 포함되어야 할 것이다. 그리고 이 때에는 '비용회수(cost recovery)'라기보다는 '비용공유(cost sharing)'의 의미를 가지게 된다 할 것이다.

마) 공공서비스 이용에 관한 자료의 출처

수혜자(집단)의 공공서비스 이용 여부 및 정도에 대한 자료는 주로 정부의 공식적 데이터를 사용할 수 있지만, 그 부정확성 내지 왜곡을 보완하기 위하여 가구조사 자료를 더불어 활용한다. 그리고 두 자료를 비교하여 보다 적실성있고 신뢰성 있다고 판단되는 자료를 활용한다.

바) 단위 지출액에 지역의 지출 등 기타 변동 요소 산입 여부

공공서비스 지출의 성격에 비추어 산입 여부를 판단하여 결정한다. 이 때 산입 여부 및 정도에 따라 분석결과에 큰 차이를 나타낼 수 있으므로 분석의 관점에서 신중히 생각하여야 한다.

사) 공공서비스 수혜 위한 가구의 지출(수혜자 부담금)의 포함 여부

재정사업에 의한 서비스 혜택을 얻기 위하여 그 수혜자가 일정 부분 부담하여야 하는 경우가 있는데 이를 '수혜자 부담금'이라 한다. 이러

한 경우 이를 수혜자 부담금을 BIA 분석에 포함시킬 것인지가 문제된다. 수혜자 부담금 또한 공공서비스 제공의 일부를 구성하고, 그렇게 되면 부유한 사람이 상대적으로 서비스 수혜가 쉬워질 것이므로 이 또한 귀착의 일부를 구성하기 때문에 포함되어야 할 것이다.

2) 공공서비스 이용자(수혜자) 파악

이와 관련하여서는 두 가지의 문제가 있는데, 자료상의 편의(bias) 처리 문제와 가구조사 자료-공공기관 자료의 일치 문제가 그것이다.

자료상의 편의(bias) 처리문제는 서베이자료를 활용할 때 주로 나타난다. 예를 들어 보건서비스의 경우 가난한 사람들은 주로 스스로 병을 진단하여 버리기 때문에, 부유한 사람들이 병이라고 생각하는 것도 병으로 생각하지 않는 경우가 발생한다. 따라서 수혜 정도가 적게 나타나게 되는 편의(bias) 발생 가능성이 다분하다. 또한 그룹화가 부적절한 경우에도 데이터 편의(bias)가 나타날 수 있다.

이는 주로 가구조사를 통하여 파악할 수 있다. 분석의 정도와 효용성을 높이기 위하여서는 단순한 서비스 대상 여부만이 아니라, 각 가구의 소득수준, 성별, 가구규모, 직업 등의 사회통계학적 특성에 대한 파악이 필요하다. 하지만 이러한 자료를 구하기는 쉽지 않을 뿐더러, 설령 구한다 하더라도 데이터의 편향성, 실제 지출과의 불일치 가능성 등의 한계점을 내포할 여지가 크다.

가구조사 시 각 가구(구성원)의 공공서비스 수요 및 수혜 여부에 대해서는 단순 2진자법(Simple Binary Indication)이 적용될 수 있다. 단순 2진자법이란, 재정사업에 의한 수혜 여부 및 참여(수혜) 여부를 단순히 '예' 또는 '아니오'로 답하는 것으로서 BIA분석의 일부로서 행해질 수 있는 것이다.

3) 공공서비스 이용자(대상자)의 특성별 그룹화

공공서비스 이용자를 분석 목적에 따라 특정 기준에 의해 그룹화하는 과정을 통해 그룹간 편익의 귀착에 대해 분석할 수 있으며, 이러한 그룹의 예로는 소득수준, 가구 총지출 수준, 성별, 지역(도시/농촌지역), 가장의 직업 등을 들 수 있다.

편익귀착분석에서 가장 많이 이용되는 그룹 분류 기준은 소득 또는 가구 총지출으로서, 사업대상 10분위 또는 5분위수로 구분하여 분류한다. 이러한 소득수준에 의한 그룹과 다른 분류 기준(예를 들어 성별 등)을 결합하여 보다 정밀한 수준의 분석이 가능하다. 대상은 개인 또는 가구 수준에서 분류될 수 있을 것이며, 이는 분석 목적에 따라 적절하게 적용한다.

4) 그룹별 편익귀착 정도 비교 분석

분석 목적별 기준에 따른 그룹별 편익귀착 정도를 비교분석하며, 주로 5분위수에 따른 각 소득수준별로 분석을 행하여 전체적으로 비교 분석한다. 이 때 집단구분의 현실성이 중요하다.

편익귀착분석을 위한 일반적 산식은 다음과 같다.

$$X_j \equiv \sum_{i=1}^3 E_{ij} \frac{S_i}{E_i} \equiv \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} S_i$$

$$x_j \equiv \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} \left(\frac{S_i}{S} \right) \equiv \sum_{i=1}^3 e_{ij} S_i$$

X_j : j 집단에 귀착된 공공서비스의 총 가치

x_j : j 집단에 귀착된 공공서비스의 인당 귀속 가치

E_{ij} : 공공서비스 i 수준에서의 j 집단의 수혜 정도

E_i : 전 집단 공공서비스 수혜자 총수

S_i : 공공서비스 i 수준에 대한 순공공지출
(수수료 및 비용회수 제외)

S : 공공서비스 공공지출 전체액

S_i/E_i : 공공서비스 i 수준에서의 인당 공공지출

라. 한계

1) 취약한 개념적 분석틀

BIA 분석을 통해 정부와 가구의 결정 결과의 평형 상태를 분석할 수는 있지만, 각각의 의사결정 과정에 대해서는 분석하기 어렵다. 즉 정부지출의 귀착이나 정부 서비스의 사용 정도에 대한 결과는 알 수 있지만, 수요에 대한 분석은 없다는 취약점을 가지고 있다. 즉 수요의 차이에 근거하여 예산사업의 적정성을 판단할 수 없다는 한계를 가지고 있다는 것이다.

2) 분석의 기준 ; 비용 또는 편익

BIA 분석에서는 공공서비스의 가치가 공공서비스 공급비용으로써 측정되며, 따라서 그러한 공급비용이 공공서비스 이용자의 수혜 정도를 나타내는 좋은 척도라고 가정한다. 하지만 그러한 비용이 서비스 공급에 소요되는 모든 제반 비용(금전/비금전적 비용) 모두를 고려하지는 못하는 경우가 많다는 한계를 가지고 있다. 더불어 편익을 서비스 공급 비용과 동일시하는 것은, 개인이 공공서비스에 대해 동일한 수요를 가지고 있다는 것을 가정한 것이다. 그러므로 만약 개인별로 공공 서비스에 대한 수요가 다르다면, 진정한 수혜의 정도를 반영한다고 보기는 어렵다.

3) 정적 분석의 한계

BIA 분석은 특정 해의 지출에 대한 정적 분석이 주로 행해지지만, 보다 정교한 분석을 위해서는 여러 해의 수치를 비교하는 동적 분석이 필요하다. 특히 BIA에서 분석되는 자료가 1년 단위의 유량적 개념(flow)이기 때문에 동적 분석이 필요하다. 특히 개인은 예산사업에 대해 반응을 할 수 있기 때문에, 개인의 선호에 근거하여 예산사업의 수혜가 어떻게 변할 것인지에 대한 분석이 필요하다. BIA의 경우는 개인의 수요함수에 대한 정보가 없기 때문에, 개인의 행동 변화를 고려한 분석을 할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

4) 평균분석 또는 한계분석

BIA 분석에서는 주로 평균치에 대한 분석이 이루어지게 되는데, 이에 따라 정부지출 확대나 축소 등 재정사업에 관한 의사 결정시 그 활용도가 제한적이다. 예산사업에 대한 의사 결정에는 한계치에 대한 정

보가 더욱 유용하다. 예산 지출 한 단위가 가져오는 변화에 대한 정보가 필요한 것이다.

평균치가 의미가 있기 위해서는 공공재의 공급 비용이나 수혜가 공공서비스의 규모에 관계없이 일정하다는 전제가 필요하다. 그러나 많은 경우에 있어서 서비스 규모가 커질수록 서비스 공급의 한계 비용은 감소 또는 증가하며, 수혜의 크기도 수혜의 크기에 따라 한계치가 변화한다.

2. CV분석(Contingent Valuation): 조건부 가치 측정법

가. 의의

특정 재정사업으로부터 발생하는 편익을 측정하는 방법 중 하나로 당해 사업에 대한 수혜자의 WTP(Willingness to Pay) 또는 WTA(Willingness to Accept)를 측정하는 것을 들 수 있다. WTP는 재정사업에 의한 특정 공공재 또는 공공서비스를 공급받기 위해 그리고 WTA는 특정 환경 피해를 막기 위해 지불할 용의가 있는 최대금액을 의미한다.

이러한 WTA/WTP를 구하는 제반 방법 중 가장 널리 사용되는 것이 CVM이다. 이는 시장이 실제로 존재하고 있는 것처럼 가상의 시장이라는 조건을 설정하고 가상의 시장상황하에서 소비자들이 어떤 선호를 나타내는지를 설문조사를 통하여 분석하는 방법이다⁴¹⁾.

구체적으로 CVM은 설문 등의 방법을 이용해 응답자들의 WTP를 묻고 그 결과를 이용하여 수요모형을 추정하고 Hicks의 보상변이(CV : Compensating Variation) 또는 동등변이(EV : Equivalent

41) 김동건, 『비용·편익분석』(2004), 박영사, p. 124.

Variation)을 구하는 방식으로 행해진다. 이때 CV 또는 EV란, 특정 재화의 가격변화 발생 전의 효용을 기준으로 변화 후 가격 조건 아래에서 원래의 효용수준 달성을 위하여 필요한 소득변화를 의미한다⁴²⁾.

이는 직접선호추정법의 일종으로서 발생 가능한 미래의 선호에 관한 정보까지 취득하기 쉬운 반면, 설문조사에 주로 의존하기 때문에 오류발생 가능성 및 주관 개입 가능성이 크다는 점은 한계점으로 지적될 수 있다.

나. 전제조건 및 이론적 기초

CV 분석을 위해서는 가치평가된 구체적 자원을 명확하고 정확하게 묘사하고, 응답자는 그 자원과 친숙해야 하며, 그 자원의 질이나 유용성 변화가 설문지에 명확하고 정확하게 기술되어야 한다. 그리고 설문지상의 가상시장의 성격은 응답자가 정확히 이해할 수 있는 정보를 제공해야 한다⁴³⁾.

CVM에서 WTP는 공공서비스 시행 전의 효용수준을 유지하기 위한 지출액과 공공서비스 시행 후에 시행 전 효용수준을 유지하기 위한 지출액의 차이에 해당하는 Hicks의 보상잉여(CS)를 통해 아래와 같이 도출될 수 있다⁴⁴⁾.

42) 한상현, 「이중양분선택형 조건부 가치추정법을 이용한 문화유산 관광 자원의 가치평가」, 한국관광학회(2007), p. 446.

43) "A new paradigm for valuing non-market goods using : referendum data : maximum likelihood estimation by censored logistic regression", Cameron, *Journal of Environmental Economics and Management*, 1998, pp. 355~379.

44) 김재홍, 「울산지역 도시공원의 가치측정 : 이중양분선택형 조건부가치추정법의 적용과 두 응답간 상호의존성 검증」, 『한국정책과학학회보』(2007), p. 157.

$$CS = E(p, q_0 ; U_0, Q, T) - E(p, q_1 ; U_0, Q, T)$$

$$WTP(q_1) = f(P, Q, q_0, q_1, U_0(Y, T))$$

p : 사적재화 가격수준

q₀ : 공공서비스 시행 전

q₁ : 공공서비스 시행 후

U₀ : 공공서비스 시행 전 효용수준

Q : 다른 공공서비스 공급 수준

T : 수혜자 개인적 특성과 선호

이 중 일반적으로 P, Q, q₀, q₁ 은 모든 개인에게 동일하다고 가정할 때 WTP식은 다음과 같이 단순화 할 수 있다.

$$WTP(q_1) = U_0(Y, T)$$

즉 WTP는 개인의 소득 기타 개인적 특성과 선호에 따라 영향을 받는다는 것이다. 그러나 제한적으로나마 대체재가 존재하거나 기존의 공공서비스 공급에 대한 소비수준이 다를 경우 공공서비스에 대한 지불의사는 그러한 대체재나 기존 서비스 수준 및 소비 행태에 따라 달라질 수 있음에 유의하여야 한다.

다. 국내외 연구동향

국내외적으로 조건부가치측정법을 적용한 연구사례는 많다. 먼저 국내의 경우, 주로 환경오염에 의한 피해 및 그 복원가치, 환경보전을

위한 환경사업의 경제적 가치, 공원·문화재 등의 관광자원 가치, 도로 또는 경관의 가치, 교통정보가치 등 공공사업의 가치를 측정하는 데에 조건부가치측정법이 주로 적용되고 있다.

해외의 경우도 마찬가지로 환경오염에 의한 피해 및 복원가치, 환경보전사업의 경제적 가치, 보전사업에 의해 유지하려는 건강의 가치, 총기규제 등 범죄예방사업의 경제적 가치 등을 측정하는 데에 적용되고 있다.

라. 구체적 방법⁴⁵⁾

1) 가상적 시장 및 대상재화 선정 ; 시나리오 작성

대상재화와 이에 대한 조건부 시장을 설정한다. 이 때 CVM의 적절성을 기하기 위해서는 가치 평가대상 공공재 또는 환경재의 공급 이전 이후 상황을 분명하게 묘사하여야 하며, 구체적인 정책수단도 아울러 제시함으로써 설문에 대한 신뢰성을 확보하여야 한다. 그리고 가상적 시장의 범위를 분석목적에 따라 적정하게 설정하는 것도 중요하다.

공공재의 가치는 크게 사용가치(use value)와 비사용가치(non-use value)로 구분할 수 있으며, 그 중 비사용가치는 다시 선택가치(option value), 존재가치(existence value), 유산가치(bequest value)로 구분할 수 있다(한혜숙, p.181). CVM은 위의 모든 공공재 가치를 간접적으로 측정하기 위해 적용된다.

2) 지불수단 선택

응답자가 밝히고자 하는 지불의사를 쉽게 표현할 수 있도록 현실성

45) 김태유, 「유류오염에 따른 해양환경피해의 측정 : 조건부 가치측정법을 이용하여」, 2000, pp. 63~68.

있는 지불수단을 제시한다. 이는 응답자가 진정한 가치를 밝힐 수 있도록 유도한다는 점, 가상적 상황을 좀 더 현실화시킬 수 있다는 점, 그리고 의향과 행동간의 관계를 밀접하게 할 수 있다는 점에서 중요하다.

특정 지불수단을 결정할 때에는 평가하고자 하는 재화와의 관련 정도, 응답자의 결정을 단순화할 수 있는 정도, 여러 가지 편의를 제거할 수 있는 정도 등을 기준으로 삼게 된다. 즉, 평가대상과 관련과 현실성이 있으며 사실과 부합하는 수단을 선택해야 한다는 것이다.

3) 지불의사 유도방법 선정

CVM 적용에 있어서 설문 응답자들의 WTP(Willingness to Pay) 유도가 필수적이다. 이를 위한 방법으로는 개방형 질문법(open-ended question), 경매법(bidding game), 지불카드법(payment card), 양분선택형(DC ; dichotomous choice) 질문법 등의 여러 방법이 있으나, 양분선택형 질문법이 주로 이용된다.

가) 경매법(Bidding Game)

경매법은 Randall, Berry & Eastman(1974)에 의해 처음으로 소개된 방법으로 다시 단순입찰법(single bidding game)과 반복입찰법(iterative bidding game)으로 구분된다.

단순입찰법에서는 먼저 조사자가 기존의 환경여건을 그대로 제시한 후 응답자로 하여금 기존의 환경여건을 그대로 이용하기 위해 지불하고자 하는 액수를 제시하도록 한다. 그리고 이렇게 얻어진 액수의 평균값을 구하고 이를 연간 전체 이용자에 곱하여 총 지불의사금액을 파악하는 방법이다.

반복입찰법에서는 먼저 설문자가 최초 응답자에게 일정 WTP를 제시하고 이에 응답자가 '예'라고 응답하면 설문자는 제시가격을 상향 조

정하여 다시 제시한다. 이러한 방식으로 응답자와 설문자가 합의하는 액수에 도달할 때까지 질문을 실시하여 WTP를 구하는 방식이다.

경매법은 응답자가 숙련된 경우 설문자가 받고자 하는 금액에 근접한 WTP를 효과적으로 유도해 낼 수 있다는 장점이 있다. 반면에 설문자가 최초로 제시하는 액수에 따라 최종 경매가격이 크게 영향을 받는 ‘출발점 편의(starting point bias)’가 발생할 수 있다는 단점이 있다.

나) 지불카드법(Payment Card Format)

지불카드법은 설문자가 일련의 숫자가 적힌 카드를 응답자에게 보여 주고 응답자로 하여금 WTP를 밝히도록 하는 방법으로서, Hanemann(1978)이 처음 사용하였으며 Mitchell & Carson(1981)이 출발점 편이 문제 해결을 위해 발전시켰다.

이 방법은 응답자가 화폐로 환산하여 대답하기 곤란하다는 점과 경매법의 출발점 편이 문제를 해결해 주지만 ‘고정점 편이’ 문제를 유발할 수 있다. ‘고정점 편이(anchor point bias)’란 평가하고자 하는 대상과 지불카드에 기입된 다른 공공재가 깊은 관련성이 있는 경우 응답자가 공공재에 대한 지불금액을 자신의 WTP로 제시해 버리는 오류이다. 이러한 고정점 편이를 줄이기 위해서는 지불카드에서 제시하는 공공재 항목을 평가대상과 크게 관련 없는 항목으로 구성해야 한다.

다) 직접질문법(direct question)

직접질문법은 설문자가 단순히 ‘당신의 최대 지불의사금액(최소보상요구액)은 얼마입니까?’라는 식으로 직접적으로 물어보는 방법이다. 이 방법은 설문자의 의사를 가장 존중하는 방법으로서 다른 방법에 비해 설문자의 취향이나 의견이 개입되지 않는다는 장점이 있다. 반면에 응답자들이 공공서비스의 효과에 대해 직접 화폐로 환산하여 제시할 수 있을지에 대한 한계가 있다. 즉 응답자가 충분한 정보를 제공받지 못하는 경우 터무니없이 큰 액수나 적은 액수를 제시할 수도 있으며

아예 대답을 하지 못하는 경우도 발생할 수 있다는 것이다.

라) 양분선택법(Dichotomous Choice Question)

DC법은 각 응답자들에게 임의의 금액을 먼저 제시하고, 응답자는 제시된 금액에 대해 단순히 '예' 또는 '아니오'와 같은 구입 여부만을 선택하는 방법이다. 이는 실제 시장에서 소비자가 상품을 구매할 때의 상황과 흡사하며, 따라서 이러한 방법을 통해 응답자로 하여금 실제 금액을 생각나게 하는 인지적 부담(cognitive burden)을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 이 때 연구자가 최초로 제시하는 금액은 최종적으로 얻고자 하는 WTP의 평균값 또는 중앙값에도 민감한 영향을 미칠 수 있으므로 세심한 주의를 요하며 따라서 최초 제시금액에 대한 철저한 사전분석이 필요하다.

DC법은 다시 '단일경계 양분선택형'(SB-DC ; single-bounded dichotomous choice) 질문유형과 '이중경계 양분선택형'(DB-DC ; double-bounded dichotomous choice) 질문유형으로 분류될 수 있다. SB-DC법은 공공서비스에 대한 지불 용의액에 대하여 단 1회에 걸쳐서 미리 설정된 금액을 물어보면 응답자가 구매 여부를 한번만 응답하는 방식이다. 이에 반해 DB-DC법은 각 응답자에게 두개의 금액을 제시하여 자신의 WTP가 제시된 금액보다 크거나 같은지에 대해 'Y/N'으로써 응답할 것을 요청한다. 이 때 두 번째에 제시되는 금액은 첫 번째에 제시되는 금액에 따라 달라지는데, 첫 번째 제시금액에 대한 응답이 '예'이면 그보다 큰 금액을 제시하고, '아니오'면 그보다 작은 금액을 제시한다. 즉 DB-DC법은 SB-DC법에 추가적인 질문 예를 들어 '얼마 이하'라는 질문을 추가함으로써 가격 존재 구간을 파악해 내는 방법으로서 SB-DC법의 연장적 개념이며 보다 효율적인 것으로 알려지고 있다.

그렇게 보면 DB-DC법에 비해 삼중경계 모형 이상의 다중경계 모형이 보다 더 효율적이라고 생각될 수 있겠으나, 연구 결과에 따르면

DB-DC 모형에서 세 번째 질문을 추가함으로써 달성되는 효율성의 개선효과는 DB-DC에 의한 효율성 개선에 비해 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다⁴⁶⁾. 오히려 삼중경계 이상의 다중경계 모형의 적용에 따라 내적 일관성이 저해되는 반응효과 발생 가능성이 더 큰 것으로 나타났다⁴⁷⁾. 이에 따라 실제 CV분석에서는 DB-DC가 가장 일반적으로 적용되고 있다.

4) 설문방법 선택

설문과 관련된 제 방법들 중 연구 목적에 부합하는 방법을 선정하여 적용하여야 한다. 즉 전수조사를 할 것인지 표본조사를 할 것인지, 표본추출방식에 의한다면 구체적으로 어떠한 방법에 의할 것인지, 면접 방식은 직접대면에 의한 면담방식에 의할 것인지 전화 인터뷰 등의 방법에 의할 것인지 아니면 기타 다른 방법에 의할 것인지 등 설문조사와 관련된 조사방법론에 따라 구체적 방법을 결정하여야 한다.

가) 전수조사/표본조사 여부 결정

특정대상을 위한 사업이라면 전수조사가 가능하겠지만 일반국민 전체를 대상으로 한 사업이라면 전수조사의 한계에 따라 표본조사를 행해야 할 것이다. 이 때 특정대상사업이라도 다음과 같은 표본조사의 이점상 표본조사를 시행할 수도 있을 것이다.

(1) 표본조사의 이점

첫째, 조사연구에 소요되는 비용을 절약할 수 있으며, 신속한 정보가 필요한 경우 자료수집 및 분석과정을 신속하게 처리함으로써 시간을 절약할 수 있다. 그리고 이에 따라 더 많은 조사항목을 포함시킬 수

46) Cooper and Hanemann(1995).

47) Hanemann and Kanninen(1999).

있고, 따라서 전수조사보다 더 많은 정보를 얻을 수도 있다.

둘째, 표본조사는 조사과정을 보다 잘 통제할 수 있고 또한 전수조사의 경우 조사기간이 상대적으로 길어지게 되어 그 기간 동안 조사대상의 변동이 생길 여지가 다분하므로 정확도가 떨어질 수 있다. 이에 따라 표본조사가 전수조사에 비해 비표본오차를 줄일 수 있어 어떤 경우에는 전수조사에 비해 더 정확한 자료를 얻을 수 있다.

셋째, 조사 후에 조사대상을 사용할 수 없게 되는 파괴적 조사에는 표본조사가 불가피하다.

이와 같은 이점에 따라 전수조사보다도 표본조사가 유용할 수도 있지만 표본조사에 내포되는 표본오차를 최대한 줄이고 표본의 대표성과 타당성이 확보될 수 있도록 세심한 주의가 필요하다.

(2) 표본추출방법의 선택

표본추출방법은 확률표본추출(probability sampling)과 비확률표본추출법(nonprobability sampling)로 구분될 수 있다. 확률표본추출이란, 표본추출 프레임 내에 있는 단위들이 표본으로 추출될 확률이 알려져 있고 무작위적으로 추출되는 방법이고, 비확률표본추출은 그러한 특성을 갖지 않은 방법이다.

확률표본추출법에는 단순무작위추출, 계통추출, 층화추출, 집락추출 등의 방법이 있다. 단순무작위추출(simple random sampling)이란, 확률표본추출방법의 가장 기본적인 유형으로서 난수표, 제비뽑기, 컴퓨터 등에 의한 난수적 추출방법이 대표적이다. 계통추출(systematic sampling)이란, 모집단을 구성하고 있는 구성요소들이 자연적인 순서 또는 일정한 질서에 따라 배열된 목록에서 매 k 번째의 구성요소를 추출하는 방법이다.

층화추출(stratified sampling)이란, 모집단을 일정 기준에 따라 2개 이상의 동질적인 계층으로 구분하고 각 계층별로 단순무작위 추출방법을 적용하는 것이다. 그리고 집락추출(cluster sampling)이란, 모집

단을 여러 가지 이질적인 구성요소를 포함하는 여러 개의 집락 또는 집단으로 구분한 다음 이처럼 구분된 집락(집단)을 표본추출단위로 하여 이들 집락 중에서 무작위적으로 몇 개의 집락을 표본으로 추출한 후 이들 표본으로 추출된 집락에 대하여 그 구성단위를 전수 조사하는 방법이다.

비확률표본추출법에는 편의표본추출, 판단표본추출, 할당표본추출, 누적표본추출 등이 있다. 편의표본추출이란, 연구자가 쉽게 이용가능한 대상들을 표본으로 선택하는 방법이다. 이는 가장 비용이 적게 들고 시간을 절약할 수 있어 경제적이긴 하지만, 표본의 모집단 대표성이 저해될 수 있으므로, 아이디어나 가설추출을 위한 탐색적 조사연구나 설문지의 사전조사에 주로 이용될 수 있다. 판단표본추출이란, 모집단의 구성요소들 중 표본에 포함되어야 할 항목을 연구자가 주관적 판단에 의해 선정하는 방법이다. 따라서 연구자가 모집단 및 그 구성요소에 대한 풍부한 사전지식을 가지고 있을 때 적용될 수 있다.

할당표본추출이란 판단표본추출의 변형으로서, 추출된 표본이 모집단의 특성을 잘 대표할 수 있도록 미리 모집단의 특성을 나타내는 하위집단별로 표본수를 배정한 다음 표본을 추출하는 방법으로서 사회과학 조사연구에서 가장 많이 이용되는 방법이다. 누적표본추출이란, 첫 단계에서 연구자가 임의로 선정한 제한된 표본에 해당하는 사람으로부터 추천을 받아 다른 표본을 선정하는 과정을 되풀이하여 표본을 누적해 가는 방법이다. 이는 연구자가 특수한 모집단의 구성원을 전부 파악하고 있지 못할 때 적합한 표본추출방법으로서 계량적 연구보다는 질적 연구에 적절한 방법이다.

나) 설문방법 종류

설문서를 사용하여 자료를 수집하는 방법에는 대인면접법, 전화면접법, 우편조사법, 집단조사법, 배포조사법 등이 있다.

(1) 대인면접법

대인면접법은 면대면(face-to-face) 면접이라고도 하는데, 면접자가 응답자를 1:1로 만나서 면접자가 설문서에 따라 질문을 하고 응답을 기록하는 방법이다. 이는 다양한 조사내용을 비교적 긴 시간에 걸쳐서 상세하게 조사할 수 있고, 면접자가 자료를 직접 기입하므로 응답률이 매우 높다. 그리고 면접자가 응답자를 이해시키고 불명확한 응답에 대해 확인할 수 있으며, 설문서 내용 외의 정보에 대해서도 수집가능하다는 장점이 있다. 반면에 많은 비용과 시간이 소요되며 조사 외적 요인들에 의한 오류 개입 가능성은 단점으로 지적된다.

(2) 전화면접법

전화면접법(telephone interview)은 면접자가 직접 응답자를 만나는 대신에 전화를 이용하여 면접을 하는 방법이다. 이는 전화번호부 등을 통해 비교적 쉽고 정확하게 표본을 추출할 수 있고 응답자의 외양 등에 대한 선입관에 의해 발생할 수 있는 오류를 방지할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 대인면접에 비해 조사내용의 분량이 제한적이고, 응답자 통제방법이 한정되어 있어 대인면접에 비해 많은 조사내용에 관한 자료를 수집하기 어렵다. 그리고 전화응답자가 선정된 표본인지를 확인하기도 어렵다는 단점이 있다. 전화면접법은 주로 우편조사에서 추적조사의 수단으로 활용되기도 한다.

(3) 우편조사법

우편조사법(mailed questionnaire)은 응답자에게 설문서를 우편으로 발송하여 응답자로 하여금 이를 완성하여 동봉한 반송용 봉투를 이용하여 조사자에게 반송하게 하는 방법이다. 우편조사법은 특히 지리적으로 광범위하게 분포된 조사대상에 대한 조사에서 대인면접법에 비해 비용이 적게 들며, 면접조사에서는 쉽게 접근할 수 없는 대상을 포함시킬 수 있다. 그리고 면접자와 인간관계 없이도 조사가 가능하므로

면접자의 개인적 특성에 따른 조사의 오차를 줄일 수 있으며, 응답자가 충분한 시간적 여유를 가지고 응답할 수 있도록 한다는 장점이 있다. 반면에 회수율이 낮다는 점, 응답내용이 모호한 경우 확인할 방법이 없다는 점, 응답자의 진위 여부를 확인할 수 없다는 점 등은 단점으로 지적된다.

(4) 집단조사법

집단조사법은 응답자를 한 장소에 집단적으로 모아 놓고 설문서를 교부하여 응답자로 하여금 기재하게 하는 방법이며, 연구자가 응답자들에게 설문서의 내용을 읽어주고 대답하는 요령을 자세하게 알려주는 방식으로 진행한다. 집단조사법은 응답자들과 동시에 직접 대화할 수 있기 때문에 설문서에 대한 오해를 줄일 수 있으며, 시간과 비용을 절약할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 집단상황이 응답을 왜곡시킬 가능성이 있고, 질문이 개인적인 문제이거나 비정상적인 문제인 경우 중립적인 응답이 나올 가능성이 높아질 수 있다. 그리고 응답자들에 대한 통제가 용이하지 않을 수 있으며, 집단표본조사를 승인해 준 당국에 의해 조사결과가 이용될 것이라는 인식에 의해 왜곡된 응답이 나올 가능성도 있다는 것은 단점으로 지적된다.

(5) 배포조사법

배포조사법은 직장 또는 가정에 설문서를 전달하고, 응답자로 하여금 직접 기입하게 한 다음 나중에 설문서를 회수하는 방법으로서 개인적 자기기입법(personal self-administration)이라고도 한다. 이 때 응답시에 다른 사람의 개입이나 방해가 없는 상황에서 응답하도록 하는 것이 중요하다. 응답자의 응답상황은 우편조사와 비슷하지만 질문서의 회수율이 상대적으로 높으며, 공무원 등 조사대상이 한정된 집단일 경우 현실적으로 가장 많이 이용되는 방법이다.

다) 설문방법의 선택

위 방법 중 분석의 목적과 환경에 맞게 적절한 설문방법을 선택하여야 한다. 기존의 연구에서 적용된 방법을 살펴보면 다음과 같이 유형화할 수 있다.

(1) 전화설문과 우편설문을 결합한 2단계 절차

1단계에서는 전화설문을 통해 사회경제적 변수에 대한 정보를 수집한 후에 우편설문에 참여할 의사가 있는지 여부에 대해 질문을 한다. 2단계에서는 우편설문 참여에 동의한 응답자에 대해서만 설문지를 우편으로 보내 공공재의 가치에 대한 자료를 수집한다.

(2) 우편설문과 보충적인 우편설문을 결합한 2단계 절차

1단계에서는 우편설문을 보내 공공재의 가치에 대한 자료를 수집하고 2단계에서는 1단계에서 응답하지 않은 응답자에게 사회경제적 변수에 대한 정보를 묻는 설문지를 추가적으로 발송하여 우편으로 필요한 정보 취득한다.

(3) 일대일 개별면접설문과 보충적인 전화설문을 결합한 2단계 절차

1단계에서는 무작위로 추출된 표본에 대해 일대일 개별면접을 이용하여 공공재인 수돗물 수질의 개선을 위한 가치측정 설문에 참여할 지 여부에 대해 질문한 후 이에 동의하면 설문을 수행하고 거부하면 이름과 전화번호만 묻고 설문을 끝낸다. 즉 본격적인 WTP 질문 이전에 지불원칙에 관한 질문을 하여 '예' 라고 응답하는 응답자에 대해서만 WTP를 묻는 질문을 하며, 이 때 '아니오'라고 응답하는 응답자에 대해서는 WTP 질문을 하지 않는다.

이 때 지불원칙에 관한 질문이 중요한데, 설문에 참여하기를 원하지 않는 응답자들이 WTP에 대해 바로 질문을 받는다면 당혹해 하거나 설문불참 의사를 밝히기 어렵기 때문이다⁴⁸⁾. 2단계에서는 설문을 거

부했던 응답자들에 대해 설문조사 전문가가 며칠 뒤에 전화를 하여 사회경제적 변수들에 대한 정보를 수집한다.

이러한 2단계 접근방법을 이용함으로써 일대일 개별면접 조사에 참여했던 모든 응답자들로부터 WTP에 관한 정보를 얻을 수 있었을 뿐만 아니라 거의 모든 설문조사 대상자에 대해 사회경제적 변수에 대한 정보를 얻을 수 있다.

라) 실제 설문에서 주의해야 할 세 가지 측면

첫째, 무작위로 추출된 우리나라의 시민들이 전화설문이나 우편설문에 직면했을 때 공공재의 공급이라는 개념에 대해 익숙하지 않아 이를 받아들여 설문에 응답하기에는 어려움이 있을 것이다(Kwak and Russell, 1994). 그러나 잘 숙련된 조사원을 이용한 일대일 개별면접 조사는 CVM 설문에서 필요한 질문들을 제대로 전달하면서 응답을 효과적으로 이끌어낼 수 있을 것이다.

둘째, 전화면접을 통해서는 충분한 정보를 제공할 수 없기 때문에 조사 전체에 전화면접을 적용하는 것은 그리 바람직하지 않다.

셋째, 우편조사는 응답률이 지나치게 낮아 심각한 무응답 편익의 문제가 발생할 수 있으므로 바람직하지 않다.

5) 설문작성 및 설문조사 실시

위에서 결정된 바에 따라 구체적으로 설문을 작성하고 설문을 실시한다. 이 때 설문조사원이 설문의 취지 및 대상사업, 가상적 시장에 대하여 충분히 설명하고 이해시키는 것이 중요하며, 설문조사 과정상에서 편익(bias)이 발생하지 않고 연구의 신뢰성이 제고될 수 있도록 특히 유의하여야 한다.

48) Bateman & Langford, (1997).

6) 분석 및 가치측정

설문조사를 통해 추출된 WTP를 통계적 방법에 의해 분석하고 가치를 결정한다. 이 때 WTP는 각 집단 조사 결과의 평균 또는 총계로서 도출할 수 있을 것이며, 집단간 비교는 T-TEST에 의한 집단간 평균 비교 또는 보다 구체적으로는 회귀분석에 의한 통계적 분석 등이 가능할 것이다.

7) 유효성·신빙성 점검

도출된 각 집단별 WTP와 그 집단간 차이에 대한 타당성 및 신뢰성에 대하여 검토하고 최종적인 판단을 한다.

마. 유의사항 및 한계

1) 유의사항

CVM은 대상자들의 설문에 의존하는 방법이기 때문에 무응답의 처리에 대해서도 충분히 고려하여야 한다. 무응답은 다음의 두 가지 측면에서 CVM 연구 결과를 왜곡할 수 있기 때문이다.

먼저 '무응답 편의'의 문제로서, 무응답은 후생추정치를 왜곡시킬 수 있다는 것이다. 무응답 편의는 모집단의 특성 중 전부 또는 일부가 관측되지 않을 때 발생할 수 있다. 그리고 평균 WTP와 같은 모집단의 특성은 표본으로부터 추정될 수 있는데, 그러한 추정치에 영향을 미칠 수 있는 관측 가능한 특성에 있어서 무응답자의 그것과 응답자의 그것이 다르다면 무응답은 후생추정치를 왜곡시킬 수 가능성이 있는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 개별면접조사에 참여한 응답자와 무응답자의 특성을 비교함으로써 해결할 수 있으며, 이 때 Z-통계량에 의한

귀무가설 검정 등의 통계적 기법이 활용될 수 있다.

둘째로 '표본선택 편의(sample selection bias)'의 문제로서 무응답이 개인의 실제 WTP와 체계적으로 결부되어 있을 수 있다는 것이다. 즉 무응답자들은 관측 가능한 특성에 있어서 응답자와 유사하더라도 관측 불가능한 특성 때문에 공공재에 대한 WTP가 응답자의 그것과 다를 수 있다는 것으로서, 이는 비일치적인 모수추정치를 야기한다. 이의 해결을 위해 표본선택모형을 적용할 수 있다⁴⁹⁾.

2) 한계

CVM은 1970년부터 학계에서 본격적인 관심의 대상이 된 후, 1980년대부터는 미국 정부 및 각 기업에서 적극 도입되기 시작하였다. 하지만 그 유효성 또는 타당성 그리고 신빙성에 대한 논쟁 또한 끊이지 않았다. 이 때의 유효성 또는 타당성이란 가상적인 설문조사가 과연 설문응답자의 진실된 의사를 정확히 표출할 수 있는가, 즉 응답자들이 서베이에서 진술한 금액을 실제로 지불할 것인가의 문제이다. 그리고 신빙성이란 동일한 설문조사를 반복하여 수행하였을 때 일관성 있는 결과를 얻을 수 있는가의 문제이다.

CVM에 대한 비판은 주로 전통적 경제학의 관점에서 제기될 수 있다. 이에 의하면 소비자들의 진정한 선호는 소비자들이 이를 시장(실제 또는 대리시장)에서 실제적 행태를 통해 표출할 때 한하여 의미가 있는 것이며, 따라서 가상적 시장에서 가상적 행태를 통해 형성된 소비자 선호는 유효하지도 않고 신빙성도 없다는 것이다.

유효성 또는 타당성을 검증하기 위하여 주로 CVM 서베이부터 얻은 가치와 실제 행동에 근거한 자료를 이용한 현시선호기법(revealed preference method)으로부터 얻은 가치를 비교하는 접근법이 시도되

49) 표본선택모형의 구체적 내용에 대해서는 유승훈(2003)의 논문 참조.

어 왔으며, 어느 정도 타당하다는 결론을 도출해 왔다. 그러함에도 불구하고 CVM에 대한 근본적인 비판적 견해에 대해 무시할 수는 없겠으나, 기술적인 차원에서 비시장가치를 측정하는 데에 있어서의 CVM의 유용성을 고려할 때 이를 배격하기보다는, 설문을 보다 정교하게 설계하고 과학적으로 조사·분석하려는 노력을 기함으로써 그 유용성과 신빙성을 제고할 수 있을 것이다.

IV. 심층평가 사례 분석

본장에서는 성별 영향평가의 심층평가 사례를 활용하여 앞에서 언급한 분석 기준과 방법론이 어떻게 적용되고 있는지를 점검해 보고자 한다. 심층평가의 경우는 외부 전문가를 활용하고 보다 깊이 있는 분석을 시도한 경우이므로, 우리나라 정책이나 사업의 경우 성 인지적 심층평가 기준이 어떻게 적용될 수 있으며 적용되고 있는지를 점검하기 위한 좋은 출발점이 될 수 있다. 우리나라 사례 점검을 통하여 제Ⅲ장에서 소개된 보다 엄밀한 방법론의 적용을 통하여 개선될 수 있는 부분이 무엇인지를 점검해 보고자 한다.

1. 심층사례 개관

〈표 IV-1〉는 심층평가 사례의 평가 내용과 평가자의 평가 결과를 요약하고, 평가자의 평가결과가 적절한 자료와 분석에 근거하여 이루어졌는지를, 본 연구의 연구자가 다시 점검한 결과를 요약한 것이다. 표의 사업명은 평가 대상 사업명을 지칭하고, 평가 내용이 비교적 충실하다고 판단된 10개의 사업을 점검대상으로 하였다.

지표는 심층평가의 평가지표를 의미하며, 지표는 사업 수혜의 양성 평등성과 사업 영향의 양성 평등성으로 구분된다. 사업 수혜의 양성 평등성은 모집단 대비 성별 수혜 비율, 수혜 금액의 성별 차이, 그리고 수혜자 만족도의 성별 차이로 평가하고 있다. 사업 영향의 양성 평등성은 사업의 결과가 양성 평등에 기여하는지 여부와 향후 유사 정책에 어떤 영향을 미치는지를 평가하도록 되어 있다.

제Ⅱ장에서 논의한 기준에 의하면, 사업 수혜의 양성 평등성은 정부

지출의 양성 평등성에 가까운 개념이다. 성별 영향평가에서는 사업 수혜의 양성 평등성은 사업 수혜 여부와 사업 수혜 금액 그리고 수혜자의 만족도를 기준으로 판단되고 있다. 제Ⅲ장에서 논의한 편익귀착분석은 사업 수혜 금액의 양성 평등성을 분석하는 데 필요한 방법이다. 단순 사업 수혜 여부는 사업 수혜로 인한 혜택의 크기가 각 개인별로 동일하지 않다면, 그 의미가 약하다고 볼 수 있다. 그리고 수혜자 만족도는 모니터링 정보로서 유용한 정보이기는 하지만, 해석에 있어 주의가 필요한 정보이다.

한편 성별 영향평가의 평가 기준 중 사업 영향의 양성 평등성은 기준이 모호한 부분이 있다. 사업이 의도한 결과가 양성간에 차이가 발생하는지를 평가하는 것인지, 사업의 결과로 일반적으로 양성 평등이 증진되는지 저해되는지를 평가하는 것인지가 분명하지 않을 측면이 있다. 즉 사업의 의도된 결과의 양성 평등성 인지 사업의 의도되지 않은 결과가 양성 평등에 미치는 영향인지가 불분명하다. 실제 평가에서는 두 가지 측면이 혼재되어 평가되고 있는 것으로 판단된다.

먼저 기존의 평가 기준에 따라 평가가 제대로 이루어지고 있는지를 점검해 보자. <표 IV-1>에서 평가결과 난에는 해당 사업의 심층평가 결과를 의미하며, 심층평가 수행 연구진의 평가 의견에 따라, 해당 지표에 따른 평가 결과가 긍정적이면 ○, 중립 또는 유보적이면 △, 부정적이면 x로 표시하였다. 그리고 아예 평가 의견이 없는 경우는 -로 표시하였다. 답변의 적절성 난에는 본 보고서의 연구진의 관점에서, 심층평가 수행 연구진이 내린 평가 결과가 충분한 근거를 가진 것인지를 점검하여 의견을 제시하였다. 그리고 평가 결과의 근거가 충분하지 않다고 판단된 경우는 그 이유를 괄호 안에 별도로 기술하였다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 많은 경우 평가 결과가 부적절하다고 판단한 이유는 다양한 측면에서의 성별 통계자료 부재가 원인인 경우가 많다. 이러한 외적 한계와 더불어 기존의 심층평가의 중요한 한계는, 모니터링 수준의 평가가 아니고 심층평가임에도 불구하고 평가지표와 평가 내

용이 모니터링 수준에 머무르고 있다는 것이다. 본 연구에서는 기존의 평가 기준에 따른 평가의 적절성에 대한 검토와 더불어, 제Ⅲ장에서 논의한 방법론의 적용 가능성에 대해서도 각 심층평가 사례에 대해 검토해보자 한다.

지표별 평가 내용의 적절성을 점검한 답변의 적절성을 검토하여 어떤 지표에서 문제가 많이 발생하는지를 살펴보자. 다만 주의할 점은, 분석사례로 선정된 10개 사업이 대표적 사례가 아니라 임의로 선정된 측면이 있으므로, 엄밀하게 모집단을 대표하는 결과라고 해석할 수는 없다는 것이다. 선정된 사례는 비교적 평가 내용이 충실하다고 판단된 경우임을 염두에 둘 필요가 있다. 평가지표별로 충분한 자료에 근거하여 적절한 평가가 수행된 사업의 비율을 살펴보자.

모집단 대비 사업 수혜자의 성별 비율에 있어서는, 50%의 사업이 적절하게 평가되었으며, 20% 사업은 자료의 부족 등으로 적절하게 평가되지 못하였으며, 평가 내용이 없는 경우도 30%에 달한다. 수혜 금액의 성별 차이에 있어서는, 적절한 평가 내용과 부족한 평가 내용이 각각 40%로 나누어지며, 판단을 유보한 경우가 20%에 달한다. 사업 만족도의 성별 차이 존재 여부에 대해서는, 70%의 사업이 적절한 자료에 근거하여 평가하였으며, 30%가 부적절 또는 유보적인 판단을 받았다.

사업 영향의 양성 평등성에 있어서, 해당사업이 양성 평등에 미치는 영향에 대해, 30%가 적절한 평가 내용을 담고 있으며, 40%가 부적절, 30%가 판단 유보로 분류되었다. 유사사업에의 환류에 대해서는, 답변이 없는 경우가 60%에 달하고 평가 내용이 부적절한 경우가 30%에 달하고 평가 내용이 적절하다고 보이는 경우는 한 가지 사업밖에 없었다.

이상에서 보듯이, 만족도 지표의 경우는 설문조사에서 성별 분류를 하는 경우가 대부분이기 때문에, 만족도 조사만 실시하면 평가의 근거가 산출되어 평가에 애로사항이 상대적으로 작다. 수혜 비율과 수혜 금액에 있어서는, 수혜 금액의 경우가 성별 차이를 확인하기가 더욱 어려움을 알 수 있다. 수혜 비율은 단순 성별 비율만 파악하면 되지만, 수혜

금액은 한 걸음 더 나아간 정보가 요구되기 때문일 것이다. 사업의 영향에 대한 평가는 더욱 어려움을 볼 수 있다. 사업의 결과의 양성 평등성을 파악하기 위해서는 예산사업의 성과지표 개발이라는 단계에서 한 걸음 더 나아가 성별 분리가 필요하므로, 적절한 데이터가 존재하지 않을 가능성이 더욱 크다고 하겠다. 다른 유사사업에의 환류 부분은, 사업 담당자가 예산사업의 성 인지적 분석에 대한 의식 제고가 되어 있지 않는 문제와 다른 유사사업이 존재하지 않는 경우가 있다는 점에서, 적절한 평가 내용을 도출하기가 곤란한 측면이 있다고 판단된다.

〈표 IV-1〉 심층사례별 검토

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성		
	분석내용	해당사업 성과지표				
BK21사업	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜 비율	2단계 BK21사업 1차년도의 수혜자 성비가 정책 모집단과 비교하여 형평한가	△	○	
		수혜금액의 성별 차이	BK21사업의 국고지원금 규모에서 성별 편차가 있지 않은가	×	×	(수혜자 개인 차원의 분석자료는 부재하여 사업단 차원의 분석을 함)
		성별 주관적 만족도 차이	BK21사업 참여자의 주관적 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가	×	○	
	사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경 제적 지위 등의 향상에 기여하는가	BK21사업의 집행 결과는 양성 평등과 여성 사회적·경제적 지위의 향상 등에 기여하는가	○	△	(다양한 측면을 고려하지 않은 평면적 분석임)
		향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	BK21사업의 집행 결과는 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	○	○	
보건복지 분야 국가연구개 발사업	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜비율	보건복지분야 국가연구개발사업 참여 연구진의 정부투자액 성별 수혜자 성비가 사업의 대상	×	×	(정확한 모집단 통계 부재)

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 159

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성
	분석내용	해당사업 성과지표		
		모집단과 비교해 형평한지 여부		
	수혜금액의 성별차이	보건복지분야의 국가연구개발사업의 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있지 않은가	×	○
	성별 주관적 만족도 차이	참여연구진 만족도가 서로 동등하게 나타나는가 성별차이가 있을 때 그 원인을 파악하고 있는가	×	○
사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경 제적 지위 등의 향상에 기여하는가	보건복지분야의 국가연구개발사업의 내용 및 결과가 여성과 남성을 성 형평적으로 다루고 있는가	×	× (사업 내용이 한정되어 있고, 결과 분석이 부재함)
	향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가			
창원시 재래시장 현대화 사업	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜비율	△	× (정확한 통계가 부재하며, 현장조사에 의한 추정 수준의 분석임)
		수혜금액의 성별 차이	○	× (정확한

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성	
	분석내용	해당사업 성과지표			
		편차가 있는가		데이터를 바탕으로 평가하지 않았으며, 추측의 결과임)	
	성별 주관적 만족도 차이	상인 교육과 시설 현대화 등에 대해서 여성상인과 남성상인 간에 만족도의 차이가 있는가	○	○	
	사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가	창원시 재래시장 현대화 사업의 정책 집행 결과가 양성 평등과 여성의 상인 및 소비자의 정책 만족도 향상에 기여하는가	○	× (여성의 사회적·경제적 지위향상에 대한 평가가 아니라 만족도에 대한 평가가 반복적으로 이루어짐)
		향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	창원시 재래시장 현대화 사업의 결과가 향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	○	× (어떠한 측면에서 영향을 미칠지에 대하여 언급없음)
논산시 살기좋은 지역만들기 “햇빛촌 바랑산 마을만들기” 사업	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜비율	-	-	
		수혜 금액의 성별 차이	정책의 참여도 분석 -주민설명회, 주민교육 등에서 참석자 성별 비율	×	× (과정측면에 대한 분석이 주로

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 161

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성		
	분석내용	해당사업 성과지표				
			-마을만들기 사업에 대한 성별 참여의지, 관심 정도 차이 등		이루어짐)	
		성별 주관적 만족도 차이	마을만들기사업 계획내용에 대한 만족도가 동등한지 성별 기대 및 욕구가 동등한지	×	×	(과정측면에 대한 분석이 주로 이루어짐)
	사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경 제적 지위 등의 향상에 기여하는가	마을만들기 추진과정이 양성 평등과 여성의 사회·경제적 지위향상에 기여하는가 향후 마을만들기 사업의 집행 결과가 양성 평등과 여성의 사회·경제적 지위향상에 기여할 것으로 예상 되는가	×	×	(추상적 기대 수준 답변)
		향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	마을만들기 사업의 추진 결과가 향후 유사 정책의 양성 평등성 확대에 기여할 것으로 예상되는가	△	×	(추상적 기대 수준 답변)
농어촌의료 서비스 개선사업	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜 비율	공공보건기관의 진료 및 보건사업의 수혜자 성비가 대상 지역의 인구 구성비를 고려할 때 형평한지	△	○	
		수혜 금액의 성별 차이	사업예산이 성별에 따른 편차가	△	△	(일부)

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성	
	분석내용	해당사업 성과지표			
		발생하는지		항목에 대해서는 성별 예산분리가 어려움)	
	성별 주관적 만족도 차이	농어촌의료서비스개 선사업 및 서비스 만족도가 성별로 동등하게 나타나는지 검토하고 성별 차이가 나는 원인 파악하는지	○	△	
사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경 제적 지위 등의 향상에 기여하는가	농어촌의료서비스개 선사업은 농어촌 주민의 보건복지 향상과 성별 형평성 증진에 기여하였는가	△	× (주로 보건복지 향상 측면에서 분석하여 성별 형평성 논의 부족)	
	향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	-	-	-	
지방대학 혁신역량 강화사업 (누리사업)	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜 비율	창업촉진 프로그램교육, 사업단 주요인력 확보 측면에서 모집단 대비 형평한지	△	○
		수혜 금액의 성별 차이	성별 집행된 예산 현황	△	○
		성별 주관적 만족도 차이	성별에 따른 사업에 대한 만족도	×	△ (만족도조사

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 163

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성
	분석내용	해당사업 성과지표		
				는 상세히 이루어지고 있으나, 원인분석은 부재함)
사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가	사업집행 결과가 성 평등과 여성의 임파워먼트에 기여하는지 여부 ▪ 성별 취업률과 취업 특성 ▪ 여학생의 임파워먼트에 기여 여부	△	○
	향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	-	-	-
방송영상 산업 인력양성 사업	모집단 대비 성별 수혜비율	-	-	-
	사업수혜의 양성 평등성	인력 양성사업 예산지원금의 성별 편차 - 디지털방송전문 인력양성사업 교육지원 - 디렉터 스쿨 예산 성별지원	△	△ (일부 교육과정 자료 부재함)
	성별 주관적 만족도 차이	인력 양성사업에 대한 성별 만족도 - 현업인의 교육만족도 - 예비인력의	△	○

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성
	분석내용	해당사업 성과지표		
		교육만족도		
	사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경 제적 지위 등의 향상에 기여하는가	해당 정책 수혜자의 직무와 진로에 대한 긍정적인 전망과 관심 증진에 기여를 했는가	○ △ (직접적인 양성 평등에 관한 고려 부재함)
	향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	-	-	-
사회적 일자리 창출정책 사업 (노동부)	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜 비율	잠재적인 정책대상 규모의 성비와 실제 정책수혜자 규모의 성비가 형평한가	× ○
		수혜 금액의 성별 차이	예산배분 결과가 성별로 편차가 있는가	△ × (자료부재로 다양한 측면 고려 못함)
		성별 주관적 만족도 차이	정책(급여수준, 근로시간, 계약기간 등) 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가 차이에 대해 원인을 기술하고 있는가	△ ○
	사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경 제적 지위 등의 향상에 기여하는가	여성들에게 안정적인 일자리가 제공되었는가 사회적 일자리를 통해 소득이 안정되었다고	× △ (양성 평등에 대한 간접적 수준의 논의에

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 165

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성
	분석내용	해당사업 성과지표		
		느끼는가 성 역할에 대한 사회적 통념이 반영된 결과를 놓고 있는가		머물고 있음)
	향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	-	-	-
사회적 일자리 창출정책 사업 (복지부)	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜비율	○	○
		수혜금액의 성별차이	△	○
		성별 주관적 만족도 차이	×	○
	사업영향의 양성 평등성	여성 노인들에게 안정적인 일자리가 제공되었는가 노인일자리 사업을 통해 소득이 안정되었다고 느끼는가 성 역할에 대한 사회적 통념의 연속선상에 있지 않은가 이러한 연관고리를 깨기 위한 별도의 노력이 있는가	×	○

사업명	지표		평가 결과	답변의 적절성	
	분석내용	해당사업 성과지표			
		향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가	-	-	
생명공학 육성 기본계획	사업수혜의 양성 평등성	모집단 대비 성별 수혜비율	-		
		수혜금액의 성별차이	생명공학분야 국가연구개발사업 인력 및 연구투자액 배분의 성 형평인가	×	○
		성별 주관적 만족도 차이	생명공학분야 연구개발인력의 생명공학육성기본계획 및 관련 정책에 대한 성별 만족도는 차이가 있는지	○	○
	사업영향의 양성 평등성	양성 평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가	제1차생명공학육성 기본계획의 집행 결과는 과학기술분야(생명공학분야) 성 평등의 진전을 위해 기여하였는가	○	○
향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가		-	-	-	

2. 심층사례 분석

본절에서 담기는 내용은 본 보고서의 사례로 추출한 10개 사업 중 5개 사업의 평가 내용을 요약하고, 평가 내용의 적절성과 제Ⅲ장에서 논의된 방법론의 적용 가능성에 대해 검토하고자 한다. 처음 본 보고서를 읽는 독자는 본절의 내용은 건너뛰어도 무방할 것이다.

가. BK21사업

1) 사업수혜의 양성 평등성

가) 2단계 BK21 사업 1차년도의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교하여 형평한가?

2단계 BK21 사업 1차년도의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교하여 형평한가를 점검한 결과, 박사 및 석사과정 대학원생의 경우에는 모집단 여성 비율이 각각 34.0%와 44.8%이지만, 사업 수혜자인 석사 및 박사 과정 참여 대학원생 중 여성 비율이 이에 미치지 못하는 27.1%와 29.9%에 그치고 있다. 신진 연구 인력의 경우, 2002~2006년 국내외 박사학위 취득자 중 여성 비율은 25.0%이고, 계약교수 중 여성 비율은 24.2%로 참여인력 가운데 모집단 여성 비율에 근접하는 집단이라고 할 수 있다. 특히 박사후 과정생은 사업 수혜자 중 여성 비율이 모집단 여성 비율을 초과하는 유일한 집단이라고 보여진다. 따라서 평가결과를 살펴보면, 모집단과 비교하여 여성 참여 인력이 BK21 사업의 수혜 측면에서 충분히 포괄되고 있지 않고 있음을 알 수 있다.

지표에 대한 답변의 내용은 모집단 대비 수혜자 비율에 대한 설명을 바탕으로 적절하다고 판단된다.

나) BK21 사업의 국고지원금 규모에서 성별 편차가 있지 않은가?

전체 국고지원금 278,474백만원 가운데 여성 사업단(팀)에 지원된 금액은 10,002백만원으로 3.6%에 머물고 있었다. 이것은 전체 569개 사업단(팀) 중 여성 사업단(팀)장 비율 7.2%와 비교하여 절반에 해당하는 것이다. 그리고 사업단(팀)장 성별 평균 국고보조금을 살펴보면, 여성 사업단(팀)에는 평균 244.0백만원, 남성 사업단(팀)에는 평균 508.5백만원의 국고지원금이 배분된 것으로 나타났다. 즉, 남성 사업단(팀) 평균 국고지원금은 여성 사업단(팀) 평균 국고지원금의 2.08배에 해당하는 금액이다.

이러한 결과는 사업단 분야를 통제하여도 여성이 단(팀)장인 사업단과 남성이 단(팀)장인 사업단이 받은 국고지원금 액수에서 차이가 있고 이는 결국 여성 사업단의 참여 인력 규모가 남성 사업단에 비해 더 작다는 반증이라 볼 수 있다.

이러한 평가는 사업단장의 성별 구분을 통해, 사업단별 예산 지원 규모를 비교한 것이다. 사업단별 예산 지원 규모를 결정하는 요인이 다양하지만, 심층평가에서는 사업단 분야를 일차적으로 통제하여 비교하고, 결론적으로 사업단 참가 인원 수의 차이에 의해 사업단에 지원 금액의 차이가 나는 것으로 결론을 내리고 있다. 그리고 이러한 평가를 바탕으로 국고지원금 규모에서 성별 편차가 상당히 발생하고 있다고 판단하고 있다.

이렇게 평가는 수혜자 개인 차원의 분석자료가 부재하기 때문에 사업단 차원의 분석이 이루어져 있다. 차선적인 방법으로 BK21사업 1차년도에 참여한 사업단(팀)장의 성별 국고지원금 현황과 사업단(팀)장 성별 평균 국고보조금 현황 분석이 이루어졌다.

해당 사업은 현금이 지급되는 사업으로서, 사업의 수혜 귀착을 파악하기 위한 기본적인 정보는, 지원금을 받는 수혜자 개인의 수혜 금액이다. 본 평가에서는 수혜자 개인에 대한 정보 파악을 하지 못한 제한

된 상황하에서, 사업단장에 대한 정보를 바탕으로 분석을 하고 결론을 내리고 있다. 평가단장에 대한 정보만을 활용하였다는 한계 외에도, 평가단별 지원 금액의 크기를 결정하는 다른 요인에 대한 분석도 미흡하다고 볼 수 있다. 사업단 구성인원 규모뿐 아니라, 사업 책임자의 경력과 사업의 유형 등 다른 요인에 대한 분석이 없이는, 성별 차이의 원인이 무엇인지에 대한 논의를 할 수 없다. 그러므로 사업단 분야만을 통제하여, BK21 사업의 지원에 있어서 성별 차이가 있다는 결론을 내리는 것은 성급한 결론이라고 볼 수 있으며, 그 한계로 인해 정책적 시사점을 도출하기도 쉽지 않다고 판단된다. 실제 평가 결과에서도 여성이 단장인 사업단의 참여 인원이 작다는 사실에 근거한 정책적 시사점을 찾고 있다.

BK21 사업의 엄밀하고 정책적 시사점이 있는 편익귀착분석을 위해서는, 사업단장 외의 사업단 참여자에 대한 보다 상세한 인구학적 정보와 배경 정보가 필요하며, 사업단의 사업 내용 및 사업 유형에 대한 정보를 분석할 필요가 있다. 그리고 수혜 사업단뿐 아니라, 지원 사업단에 대해서도 동일한 정보가 필요하다. 사업단 선정에 있어서, 다양한 변수를 통제한 이후에 성별 차이가 존재하는지에 대해서도 분석이 필요하기 때문이다.

다) 사업 참여자의 주관적 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가?

수혜의 성 형평성을 점검하기 위한 세 번째 지표는 사업 참여자의 주관적 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가 하는 것이다. 이 연구에서는 BK21 사업의 남녀 참여 대학원생과 참여 교수(단(팀)장 포함)를 대상으로 설문조사를 실시하여, BK21 사업에 대한 주관적 만족도를 평가하여 보았다. 그 결과, BK21 사업에 대한 전반적인 만족도 등에서 남학생에 비해 여학생의 만족도가 통계적으로 유의하게 낮은 것으로 나타났다. BK21 사업에 대한 불만족 사항에서 남학생들은 'BK21 장학

금만으로 학비 충당이 어려움'을 지적하는 비율이 여학생보다 상대적으로 높았고, 여학생들은 '해외 연수 기회의 부족'이나 '산업체 연계 프로그램의 부족'을 지적하는 비율이 미미하나마 더 높았다. 참여 교수에 대한 사업 만족도 분석에서도 대학원생과 마찬가지로 여성 참여 교수의 BK21 사업에 대한 만족도가 남성 참여 교수에 비해 통계적으로 유의미하게 낮은 것으로 나타났다.

따라서 평가결과를 살펴보면, 설문조사에서 참여 대학원생과 참여 교수 모두 여성의 만족도가 남성보다 낮은 것으로 나타나고 있으므로 만족도가 동등하지 않음을 알 수 있다.

설문조사의 기본적인 한계와 더불어, 위의 분석 결과의 한계는 여성 참가자의 만족도가 낮은 이유에 대한 분석이 미흡하다는 것이다. 어떤 부문에서 성별 만족도가 차이가 나는지에 대한 분석이 없이는, 정책적 시사점을 찾기가 어렵다. 만족도 조사 항목을 체계적으로 구성하여, 성별 만족도 차이의 원인에 대한 체계적인 파악이 필요하다고 판단된다.

2) 사업 영향의 양성 평등성

가) BK21사업의 집행 결과는 양성 평등과 여성 사회적·경제적 지위의 향상 등에 기여하는가?

심층평가에서는, 특허 등 BK21 사업성과 관련 성별 분리통계를 이용하여, BK21사업의 추진 결과가 여성 참여자의 지위 향상에 어떻게 기여하고 있는지 검토하였다. 이러한 분석 결과, 모집단 대비 가장 여성 참여가 높은 여성 박사후 과정생이 논문 저자 중 여성 비율에서도 가장 높은 것으로 나타나 BK21 사업 참여를 통해 일정 정도의 학문적 성취를 이루고 있음을 시사하였다. 그 밖의 경우는 모집단 대비 논문 저자나 특허 발명인에서 여성 비율이 사업 참여 비율보다 낮은 경우도 나타나는 등 BK21 사업 참여 인력 유형에 따라 성별 성과에서도 편차

가 존재하였다.

기존에 행해진 사업의 결과에 대한 평가는 엄밀한 사업평가의 관점에서 본다면, 여러 가지 한계를 가지고 있다. 사업의 결과에 있어서의 양성 평등성 평가를 위해서는, 두 가지 단계를 거쳐야 한다. 사업 참여자와 비참여자간의 비교를 통해서 사업 참여자의 성과가 사업 비참여자와 의미 있게 다른지를 평가하는 것이 첫 번째 단계이다. 두 번째 단계는 성별로 이러한 사업의 효과가 다르게 나타나는지를 평가하는 것이다. 이 두 과정에 있어서 중요한 것은 어떤 방식으로 사업의 결과에 영향을 미치는 외부 요인을 통제하느냐 하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해서 다양한 사업평가 방식이 있다. BK21 사업에 대해 이루어진 심층평가에서는 사업의 효과 자체를 검증하기 위한 사업평가 방식에 대한 고려가 근본적으로 미흡하다는 한계를 가지고 있다. 사업의 효과/결과에 대한 양성 평등성을 평가하기 위해서는, 사업의 특성과 데이터의 가용성을 고려하여 적절한 사업평가(program evaluation) 방식을 선택하는 것이 필요하다.

나) BK21 사업 집행 결과가 유사 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가?

심층평가는 다음과 같이 상기 평가 항목에 대해 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 2단계 BK21 1차년도 사업 집행 결과에 대한 성별 영향평가 결과는 BK21 사업이 여성과 남성의 경험과 요구를 고려하는 것보다 성 인지적 사업으로 추진되어야 할 필요성을 보여주었다. 참여 인력 규모나 모집단 대비 수혜율 차원 모두에서 여성 참여가 저조한 것도 이와 같은 과제를 확인시켜 주는 결과이다. 특히 BK21 사업이 과학기술분야 고급 인력 양성에 우선순위를 두고 있는 사업임에도 불구하고 여성 과학기술인 육성과 지원이라는 정부 정책과의 연계를 통해 긍정적인 파급 효과를 가져오지는 못하였다고 할 수 있다. 그러나 향후

BK21 사업에 성 인지적 관점이 통합된다면 여성 과학기술인 육성 및 지원 정책은 물론이고 타 HRD 및 R&D 사업의 양성 평등성을 강화하는 데 기여할 것으로 기대된다. 따라서 향후 대표적인 국책사업인 BK21 사업에서 고급 여성 인적자원의 양성과 활용 촉진을 위한 선도적 노력을 기울인다면 타 정책 및 사업에 대한 긍정적 파급 효과가 클 것으로 예상된다.

이러한 결론은, 사업 수혜와 사업 결과에 있어서의 양성 평등성에 대한 평가 결과가 상당히 제한되어 있다는 문제를 명백히 하지 않고 있다는 문제를 안고 있다. 즉 해당 사업의 지출, 산출, 결과 측면에 있어서의 양성 평등성에 대한 의미 있는 평가 결과가 없는 상황에서, 다른 유사 사업에 대한 정책적 시사점을 찾기 어렵다. 그러므로 상기의 평가 항목의 유용성은 사업의 수혜와 결과의 양성 평등성에 대한 평가 결과의 신뢰도와 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다.

나. 보건복지분야 국가연구개발사업

1) 정책수혜의 양성 평등성

가) 보건복지분야의 국가연구개발사업의 성별 수혜자 성비가 사업 대상 모집단과 비교해 형평한가?

보건복지분야 국가연구개발사업 참여 연구진의 성별 수혜자 성비가 사업의 대상 모집단과 비교해 형평한지 여부를 검토하는 평가 항목에 대해, 기존의 심층평가는 다음과 같은 내용을 담고 있다. 모집단은 「연구기관별 연구인력 해당 기준표」를 통하여 국가연구개발사업에 지원할 수 있는 전체 수 중 여성이 차지하고 있는 비율을 살펴보면 될 것이다. 그러나 정확한 성별 통계의 부재로 인하여 여성 책임 연구진의 성별 수혜자 성비가 사업의 대상 모집단과 비교해 형평한지 여부는 자료

의 부족으로 측정할 수 없다.

이에 대한 차선택으로 2006년 『교육통계연보』에 나타나 있는 의약 계열의 박사 과정에 재학중인 성별 통계를 참고하였다. 총 재학생 7,655명의 학생 중 2,592명의 여학생이 의약계열 박사 과정에 재학중인 것으로 보고되고 있으며 여성 비율은 33.9%이다. 반면에 2006년에 협약된 한국과학기술기획평가원 자료를 활용하여 보건복지부내 건강증진 및 보건 영역에 해당되는 성별 책임연구자 분포를 살펴보면, 여성 책임연구자는 전체 816명의 책임연구자 중 164명으로 20.1%를 차지하고 있다. 따라서 차선택에 의한 모집단 대비 성별 수혜 비율은 형평하지 않다고 판단하여, 이러한 격차를 줄이기 위한 노력이 필요할 것으로 판단하고 있다.

모집단 대비 성별 수혜자 비율을 적절하게 판단하기 위해서는, 해당 사업의 수혜를 받을 자격을 갖춘 모집단을 어떻게 파악하느냐가 분명해야 한다. 보건복지분야 국가연구개발사업에 사업계획을 제출하고 지원받을 대상으로서 박사과정 학생을 선택한 것이 적절한지에 의문이 있다. 박사 취득 연구자들이 제외되어 있는 점도 의문이며, 연구개발사업 수혜자를 책임연구자로 한정하고 있는 것도 의문이다. 그뿐 아니라, 정부의 연구개발사업의 지원 대상으로서 적합한 분야를 연구하는지, 연구 경력, 과거 재정지원 수혜 경력 등의 통제변수에 대한 정보가 활용되고 있지 않다는 점도, 의미있는 평가 결과와 정책적 시사점을 곤란하게 만들고 있다.

나) 보건복지분야의 국가연구개발사업의 예산 지원금의 규모에서 성별로 차이가 있지 않은가?

성별 수혜 금액과 관련하여서는 기존 심층평가는 다음과 같은 논리를 전개하고 있다. 보건복지분야의 국가연구개발사업의 예산 지원금의 규모에서 성별로 차이가 있는지 여부를 검토하기 위하여 보건복지부

내 건강증진 및 보건 영역의 국가연구개발사업의 성별 정부 투자액을 확인하는 것이 필요하다. 2006년에 협약된 한국과학기술기획평가원 자료를 활용하여 보건복지부 내 건강증진 및 보건 영역의 국가연구개발사업의 성별 책임연구진의 평균 정부 투자액을 살펴보았다. 총 816명의 연구책임자 중 정부 투자비가 보고되지 않은 12명을 제외한 163명의 여성 연구책임자와 641명의 남성 연구책임자를 포함하는 총 804명의 연구책임자의 정부 투자비를 조사하였는데, 163명의 여성 연구책임자가 평균 9,100만원 정도의 정부 투자액을 받고 있는 반면에 641명의 남성 연구책임자가 평균 1억 4,100만원의 정부 투자비를 받고 있었다.

정부투자액 4분위 구간별로 성별 내 책임연구진 분포에서, 정부 투자액별 여성과 남성 책임연구자의 분포를 비교해 보면, 정부 투자액 4분위 중 제일 낮은 구간(2,500만원)에 여성은 남성보다 6.8%포인트 차이로 높게 나타나고 그 다음 제일 낮은 구간(2,600만~5,700만원)에 3.4%포인트 차이로 역시 높게 나타난다. 5,800만~1억 2천만원 이하의 정부 투자액 구간에서 여성과 남성 책임연구진의 분포는 차이가 거의 없으며 제일 높은 구간(1억 2천만원 초과)에서는 10.3%포인트 차이로 여성이 남성보다 낮다. 이를 근거로, 기존 심층평가에서는 정부 투자비 측면에서 여성 책임연구자가 남성 책임연구자보다 적은 규모의 연구 과제를 수행하고 있고 낮은 예산배분의 혜택을 받는다고 판단하고 있다.

한편 정부 투자액이 비교적 큰 성장동력 산업인 첨단 분야, 예를 들어 “나노” 혹은 “줄기세포” 관련 연구에서는 여성 연구책임자의 비율과 투자비가 남성 연구책임자보다 상당히 낮게 나타나고 있다. 나노와 관련된 총 9개의 과제 수 중 단지 1개의 과제에 여성 연구책임자가 담당하고 있다. 정부 투자비 측면에서 남성 연구책임자가 받는 정부 투자비는 여성 연구책임자에 비해 약 36배이다. 줄기세포와 관련하여 총 12개의 과제 수 중 3개의 과제를 여성 연구책임자가 담당하고 있다. 정부 투자비 측면에서 남성 연구책임자가 받는 정부 투자비는 여성 연구책임자에 비해 약 2배에 이른다고 볼 수 있다.

상기의 기존의 심층평가는 연구책임자에게 국한하여 성별 지원금 수혜 실적을 파악하고 있으며, 연구책임자의 경력, 사업단 규모, 사업의 유형 등에 대한 통제가 이루어지고 있지 않다는 한계를 가지고 있다. 편익귀착분석에서 기본적으로 이루어져야 하는 수혜자의 특성에 대한 분석이 없으므로, 성별 차이 여부와 성별 차이가 있다면 그 원인은 무엇인지에 대한 판단이 불가능하다.

다) 사업참여자의 주관적 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가?

기존의 심층평가에서는 성별 만족도 차이를 다음과 같이 점검하고 있다. 보건복지분야 국가연구개발사업에 참여한 여성과 남성 연구진의 서로 다른 현실과 요구가 동등하게 나타났는지 여부와 성별 연구진의 만족도 차이의 원인을 파악하고 있는가에 관하여 실제 참여한 연구진에게 설문조사 결과를 살펴보았다.

국가연구개발사업의 만족도에 관련하여 무응답을 제외하고 ‘매우 불만’에서 ‘매우 만족’으로 갈수록 점수를 높게 점수를 주어 5점 만점으로 코딩을 하고 평균값을 구해 놓은 결과를 바탕으로 검토해 보았다. 이 때, 여성 연구책임자일 경우 평균값은 3.30이며 남성 연구책임자일 경우 평균값은 3.55이었다. 또한 여성 연구책임자 중 만족도 정도가 ‘보통’에 제일 높은 분포(52.5%, 21명)를 보이며 남성 연구책임자 중 ‘약간 만족한다’에 제일 높은 분포(50.0%, 20명)를 보여주고 있다. 이는 여성 연구책임자가 남성 연구책임자보다 국가연구개발사업에 만족도가 낮다는 것임을 알 수 있다.

이상의 기존 심층평가 결과에서 한걸음 더 나아가기 위해서는, 이러한 성별 차이의 근원이 무엇인지에 대한 파악이 필요하다. 설문조사 문항 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하는 것이 필요하다.

2) 사업영향의 양성 평등성

가) 보건복지분야의 국가연구개발사업의 내용 및 결과가 여성과 남성을 성형평적으로 다루고 있는가?

기존 심층평가에서는, 국가연구개발사업의 내용과 결과 측면에서 성형평적인 연구가 이루어지고 있는지를 확인하기 위하여 사업의 일부 내용인 암 연구 현황의 성 인지성을 살펴보고 있다. 국민건강심층분석보고서(2001년도)에 따르면 국내 유병률이 높은 6대 다빈도 암에는 위암·폐암·간암·대장암·유방암·자궁경부암이라고 보고되고 있는데 여성의 76.5%와 남성의 71.3%가 이들 6대 암에 걸린다. 대부분의 연구과제들이 유방암, 자궁경부암 등의 생식기 암에만 집중되어 있고 기타 다른 분야에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 여성 생애주기를 고려할 때, 임신 및 수유에 관한 연구는 물론, 직장 여성들에게 나타날 수 있는 질병들에 대한 연구, 여성 노인 질환에 대한 연구들이 다양하게 이루어져야 함에도 이런 연구과제들은 눈에 띄지 않고 있다. 폐암이나 간암, 대장암 등의 일반 암 연구에서 성 인지성을 고려한 과제는 보이지 않고 있다. 폐암 관련 과제 중에서 “국립의료원 호흡기 내과에 내원한 폐암 환자의 임상양상” 과제에서는 “폐암 진단을 받은 환자들을 연령에 따른 변화, 성별의 차이” 등을 알아본다는 연구 내용이 명시되어 있지만, 그 외의 과제에서는 성별 차이를 보는 연구 내용을 찾기가 힘들었다.

이상의 심층 평가 내용은, 연구개발사업의 내용이 성별 차이에 대한 연구 내용을 포함하는지와 특정 질병에 대한 연구 내용 중 여성의 필요를 반영한 연구가 이루어지는지를 분석대상으로 삼고 있다. 이러한 내용은 사업의 결과에 대한 평가라기보다는 사업의 내용에 대한 평가로 볼 수 있다. 연구개발사업 결과의 실현에 장기간이 소요된다는 점과 연구개발사업 결과의 양성 평등성이 무엇인지에 대한 정의가 곤란

하다는 점에서, 사업의 과정 즉 사업내용에 성별 수요가 반영되었는지를 점검하는 것은 차선택으로 불가피하다고 볼 수 있다. 다만 문제는, 양성 평등성에 있어서 여성의 수요 중심으로 평가가 이루어지고, 남성 수요와 여성 수요의 차이가 무엇인지에 대한 균형잡힌 분석이 미약하다는 것이다.

다. 창원시 재래시장 현대화 사업

1) 사업수혜의 양성 평등성

가) 창원시 재래시장 현대화 사업 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단(시장 상인 및 소비자)과 비교해 형평한가?

기존 심층평가에서는, 세부사업에 대한 현장 조사의 결과를 바탕으로 수혜의 형평성을 판단하고 있는데 현장 조사 결과에 근거해서 아케이드, 주차장, 엘리베이터에 대한 수혜도는 모집단의 성비와 유사한 것으로 추정하고 있다. 그러나 엘리베이터 및 주차장, 화장실 등에 대한 시각적 안내가 없어 실제 소비자 수는 매우 적은 것으로 나타났다. 또한 성남시장의 엘리베이터는 크기가 작아서, 유모차 또는 카트를 2대 이상 탑재하는 것이 불가능하여 실용성이 낮은 것으로 나타났다.

앞에서 살펴 본 두 개의 사업과 달리 사업 수혜 대상이 특정 개인이 아니라, 불특정 대상에 가까우며, 사업 수혜도 금전이 아니라 시설 개선이므로, 사업 수혜자가 누구인지 파악하는 것이 용이하지 않다. 특정 수혜자를 파악하고자 한다면, 현대화 사업 대상 시장상인의 성비와 시장 사용자의 성비를 파악해서, 수혜자 성비를 점검하는 방식으로 평가는 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 재래시장 현대화 사업의 수혜자를 굳이 성비를 따져가며 분석하여 얻는 정보가 의미가 있을지에 대한 현실적 판단이 필요하다고 생각된다.

나) 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있는가?

예산 지원금 규모에서 성별로 편차가 있는지 없는지를 확인하기 어려우나, 2006년도의 예산 배정과 집행을 볼 때, 성별로 편차가 있다고 보기는 어렵다고 평가하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 2006년도의 예산은 총 30억원 규모인데 90% 이상이 시설 개선을 위하여 투입되었다. 2006년도에 시설 개선사업이 이루어진 시장은 가음정시장, 상남시장, 명서시장 등으로, 이 세 시장은 아파트 단지와 주택가 주변에 형성된 골목형 재래시장으로서 상인과 이용객 모두 여성의 비율이 특히 높은 곳이다. 이러한 이유로 아케이드와 엘리베이터 설치 등의 시설 개선에 집행된 예산은 성별로 편차 없이 지원되었다고 보고 있다.

2007년도 예산은 총 65억원 규모인데, 이 중 80% 이상이 시설 개선과 현대화에 투입되었으며, 나머지 20%가 재래시장 상품권 발행, 시장상인 교육 등에 배정되었다. 재래시장의 마케팅 강화와 상인 교육에 대한 예산 배정이 작은 이유는, 중소기업청 시장경영지원센터에서 상인 교육을 시행하고 있기 때문에 지방자치단체에서는 별도로 교육을 위한 예산을 많이 배정할 필요는 없다는 것이 그 이유였다.

이처럼, 예산 지원금이 시장상인이나 소비자의 성별 구성비에 비례하여 책정되지는 않았기 때문에 구체적으로 여성 또는 남성 1인당 지원된 예산의 규모를 계산할 수는 없으나, 2006년도의 동 사업은 성별 균형이 맞게 예산을 집행하였다고 추론하고 있다.

그러나 이러한 결과는 답변의 적절성 측면에서 보았을 때, 명확한 분석 결과로 판단하기에는 부적절하다. 해당 사업 관련 지출의 양성 평등성을 검토하기 위해서는, 지출의 직접적 수혜자와 지출로 인해 제공되는 서비스 수혜자의 양성 평등성에 대한 검토가 필요하다. 재래시장 현대화 사업의 시설 구축 사업자의 성별 수혜액이나 시설 사용자의 성비를 분석하는 것이 필요하지만, 재래시장 관련 사업자나 이용자의

성별 편차와 관련된 분명한 문제가 없는 한, 재래시장 현대화 사업 지출의 수혜의 양성 평등성을 의미있게 분석하고 평가하는 것은 용이하지 않다고 판단된다.

다) 정책 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가?

현장 방문 면접조사 및 설문조사 결과, 상인 교육과 시설 현대화 등에 대해서 여성 상인과 남성 상인간에 만족도의 차이가 없는 것으로 나타났다.

그러나 정책 만족도를 조사할 당시 응답률은 남성에 비하여 여성이 현저히 높았다. 현장 방문조사 시 여성 조사원들이 상품권을 사용해 물품을 구매하면서 시장 상황에 대하여 질문을 하면서 면접에 응할 것 인지에 대한 의사를 타진하였을 때, 남성 상인의 90% 이상이 바쁘다는 이유로 거절하였으며, 여성 상인이 면접에 응한 비율이 더 높았다. 설문조사에 있어서도 마찬가지로, 설문에 참여한 여성 상인의 수는 100명이 이르는 반면, 남성 상인은 9명에 불과하였다. 재래시장 소비자에 대한 설문조사 결과 여성 참여자의 비율이 77.9%로 남성에 비하여 더 높기는 하나, 이는 시장 소비자의 비율과 유사한 것으로 볼 수 있다. 재래시장 상인에 대한 설문 조사 결과, 창원시 재래시장의 현대화 사업 이후 시장의 활성화 정도에 대하여는 대체로 활성화되었다는 긍정의 비율은 여성이 70.1%, 남성이 67.3%로 부정의 비율에 비하여 높았으며, 이러한 긍정의 비율에 대한 성차는 통계적으로 유의하지 않았다. 재래시장 현대화 사업 이후 매출 증대에 대해서는 시장의 활성화보다는 긍정의 비율이 여성 63.2%, 남성 61.2%로 낮았으나 이 역시 성에 따른 차이가 통계적으로 유의하지는 않았다. 현대화 사업 이후 고객수의 증감에 대해서는 변화가 없다는 응답이 여성 78.3%, 남성 70%로 가장 많았으나, 상인의 성별에 따른 유의한 차이는 보이지 않았다. 즉, 대체로 여성이 현대화에 대하여 긍정적으로 인지하는 비율이 약간 더

높기는 하나, 통계적으로 유의하지는 않았다. 또한, 재래시장 현대화 사업이 미치는 영향에 대하여 대체로 긍정적으로 인지하고 있으며, 성에 따른 유의한 차이는 발견되지 않았다.

이처럼, 창원시 재래시장 현대화 사업에 대한 만족도가 시장상인의 성에 따라 차이를 보이지 않는다는 것은 우선 성에 따른 정책 만족도 또한 유사한 것으로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 조사는 설문대상 성별 비율의 차이가 컸음을 고려하여 해석을 할 필요가 있을 것이다.

이상의 만족도 조사 결과는, 해당 사업이 특별히 양성 평등과 관련된 측면을 가지고 있지 않다는 것을 간접적으로 반증하는 것이기도 하다. 평가 대상 사업으로서 재래시장 현대화 사업이 적절한지에 대해서도 의문 제기가 가능하다고 판단된다.

2) 사업영향의 양성 평등성

가) 창원시 재래시장 현대화 사업의 정책 집행 결과가 양성 평등과 여성의 상인 및 소비자의 정책 만족도 향상에 기여하는가?

재래시장 현대화를 위한 시설 개선사업은 양성 평등에 어느 정도 기여할 것으로 평가된다. 특히 엘리베이터 설치, 주차장 설치, 시장 안전 확보 등은 여성 소비자의 시장 접근도와 이용도를 높일 수 있을 것으로 예상된다. 또한 전술한 바와 같이, 재래시장 현대화 사업에 대한 만족도는 여성이 남성에 비하여 대체로 약간 높게 나타났으나, 성별에 따른 유의한 차이는 없었다. 따라서 창원시 재래시장 현대화 사업은 성별에 따른 차이 없이 상인과 소비자의 정책 만족도 향상에 기여하는 것으로 평가된다.

그러나 답변의 적절성 측면에서는 사업 수행의 양성 평등성의 세 번째 평가지표인 성별 주관적 만족도 차이와 중복되는 측면이 존재한다. 또한 이러한 분석은 여성의 사회적·경제적 지위 향상에 대한 평가가

아니라 만족도에 대한 평가가 반복적으로 이루어진 것으로 볼 수 있다.

나) 창원시 재래시장 현대화 사업의 결과가 향후 유사한 정책의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것인가?

기존 심층평가는 해당 평가항목에 대해 다음과 같은 평가를 내리고 있다. 창원시 재래시장은 경남 전체 재래시장(185개)의 17.3%에 이르며, 창원시 재래시장 현대화 사업의 결과는 경상남도 내 타 시·군의 재래시장 현대화 사업의 양성 평등성 확보에 영향을 미칠 것으로 평가된다. 그러나 답변의 적절성 측면에서 분석하여 보았을 때, 이러한 전망에 대한 설명은 부족하다. 그리고 향후 유사 정책이 양성 평등성 확보에 영향을 미치기 위하여 담당공무원에 대한 성 인지 교육이 반드시 필요할 것이라 판단된다. 창원시 재래시장 현대화 사업 담당공무원의 경우, 성 인지적 문제의식을 가지고 사업계획을 수립하였으나 이를 구체적으로 정책과정에 연결하지는 않았다. 이러한 성 인지적 관점과 정책의 연계성 부족은 담당공무원에 대한 성 인지도 교육을 통해 극복될 수 있을 것으로 보이므로 정책 계획의 성 인지적 문제의식을 구체적인 정책으로 연결하는 방법에 대한 성 인지적 교육이 필요하다.

이상의 평가 내용의 한계는, 재래시장 현대화 사업에 있어서, 성 인지적 분석의 초점이 무엇인지에 대한 제안이 없다는 것이다. 분석 대상에 대한 조점이 없이는 향후 유사 사업에 대한 정책적 시사점을 도출하기 곤란하다.

라. 논산시 살기좋은 지역만들기 ‘햇빛촌 바랑산 마을만들기’ 사업

1) 정책수혜의 양성 평등성

가) 정책의 성별 참여도, 관심도, 이해도가 성별로 유사한가?

지표에 대하여 기술된 결과에 대해서 살펴보면, 일반적인 마을행사나 회의 참여 정도는 대체로 마을 주민들의 참여도가 높은 것으로 나타나는 가운데, 성별간 차이는 크게 나타나지는 않고 있다. ‘햇빛촌 바랑산 마을만들기 사업’ 추진에 대하여 알고 있는지 여부를 묻은 결과 응답자의 절대 다수가 알고 있는 것으로 나타났으며 성별간의 차이는 거의 없었다. 마을만들기 사업에 대한 참여의사는 남녀 모두 비교적 높은 것으로 나타났으며 마을만들기 사업에 대한 관심이 큰 만큼 참여 의사도 높은 것으로 보인다. 이는 마을에 가져다 줄 여러 가지 변화에 대하여 기대나 관심이 크다고 볼 수 있다. 남성은 77.6%, 여성은 58.9%가 ‘참여하고 싶다’라는 의사를 피력하고 있는데, 참여의사의 정도를 본다면 여성보다는 남성이 좀 더 참여의사를 강하게 가지고 있다고 볼 수 있겠다.

이러한 평가 결과는 동 사업에 대한 정책 수혜의 양성 평등성을 판단하기 위하여 사업진행 과정에서의 성별 참여도, 관심도, 이해도를 기준으로 살펴본 것이다. 그러나 이러한 기준은 정책결과 평가 측면의 기준으로 적절한지 의문이다. 모집단 대비 성별 수혜 비율에 대한 분석은 부재하며, 단순 수혜자 성별 비율을 분석하기 위하여, 정책의 참여도 분석을 시도하고 있는데, 사업집행 과정에서의 평가 기준과 중복적인 측면이 존재한다.

이러한 평가의 한계는 해당사업의 성격이 특정 개인에게 정부 지출이나 서비스가 제공되는 사업이 아니라는 특성에서 비롯되고 있다고

판단된다. 마을에 재정지원이 이루어지는 사업에 대해 사업 참여자 비율을 추정하고 평가한다는 것이 용이하지 않기 때문에, 사업 과정에 대한 마을 사람의 의견조사 정보만을 활용하고 있다.

나) 정책에 대한 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가?

수혜자인 마을주민들의 정책 만족도는 지금까지 추진되어온 마을만들기 사업의 과정에 대한 만족도와 마을만들기 사업에 대하여 기대하고 있는 것을 질문하여 파악하였다.

답변의 내용을 구체적으로 살펴보면, 마을만들기 사업의 계획과 추진 과정에 대한 만족도는 비교적 높은 것으로 나타나는 가운데 (65.0%), 성별로는 여성보다는 남성의 만족도가 높은 것으로 나타났다. 남성은 '만족하는 편'이 41.8%, '매우 만족함'이 35.8%인 데 반하여, 여성은 '만족하는 편'이 26.0%, '매우 만족함'이 27.4%로 남성보다 만족도가 약간 떨어지는 것으로 나타났다.

정책 만족도와 관련하여 '햇빛촌 바랑산 마을만들기' 사업의 추진 과정에서 주민들의 의견을 반영한 정도를 평가한 결과 '반영된 편'이나 '매우 반영됨'으로 응답한 사람은 63.6%인데, 성별간 차이를 보면 남성은 '보통'이 16.4%, '반영된 편'이 40.3%, '매우 반영됨'이 37.3%로 반영되었다고 평가한 비율이 77.6%에 이르는 반면에, 여성은 '보통'이라고 평가한 응답자가 43.8%, '반영된 편' 30.1%, '매우 반영됨'이 20.5%로 반영되었다고 평가한 비율이 50.6%에 불과하여, 성별간의 차이가 확연하게 나타났다. 이는 마을만들기 사업의 추진 과정이 남성 중심으로 이루어지고 있음을 시사하며, 여성들은 뒷전에 물러나 있거나 간접적으로 정보를 전달받고 의견을 표출하는 형태로 이루어지고 있을 가능성이 높음을 보여준다. 이러한 결과는 마을만들기 사업에서 여성들의 의견을 좀 더 많이 반영할 수 있도록 해야 하는 것을 시사하고 있다.

그러나 평가의 적절성 측면에서 살펴보면, 사업 수혜의 양성 평등성을 검토하기 위해서는 사업과정에 대한 만족도와 향후 기대하고 있는 것을 조사하기보다는 사업의 결과에 대한 만족도가 조사되어야 할 것이라 사료된다.

2) 사업 영향의 양성 평등성

가) 마을만들기 추진과정이 양성 평등과 여성의 사회·경제적 지위 향상에 기여하는가? 향후 마을만들기 사업의 집행 결과가 양성 평등과 여성의 사회·경제적 지위 향상에 기여할 것으로 예상되는가?

마을만들기 사업에서 여성 참여의 중요성에 대한 인식은 높아졌으며, 그 필요성은 인식하고 있지만 여전히 여성의 참여가 남성의 역할을 보조하거나 전통적인 성역할에 머무르는 경향이 있으며, 이러한 경향은 논산시 햇빛촌 바랑산 마을만들기 사업의 준비와 추진 과정에서도 나타나고 있다.

따라서 지금까지의 정책 추진 결과가 양성 평등과 여성의 사회·경제적 지위 향상에 기여한다고 보기는 어려우며, 답변의 내용 역시 향후 마을만들기 사업에 참여하는 여성들의 역할 증대와 경제적 소득 증대 부분에서 새로운 변화를 기대할 수 있을 것으로 보인다고 추상적 수준에서 기대하고 있다.

나) 마을만들기 사업의 추진 결과가 향후 유사 정책의 양성 평등성 확대에 기여할 것으로 예상되는가?

행자부의 살기좋은 지역만들기 사업은 농촌지역의 마을만들기 사업의 성격을 띠고 있는 농림부, 산림청, 행자부 등 각종 지역개발 사업과

유사한 성격을 가지고 있는데, 현재까지 추진과정으로는 정책영향의 양성 평등성이라는 관점에서 보았을 때 여타의 다른 정책들과 다른 점이 크게 없는 것으로 보인다.

다만 논산시의 햇빛촌 바랑산 마을만들기 사업이 행정기관과 남성 리더 중심의 추진방식의 특성을 지니고 있지만 앞으로 중점 사업들이 여성의 참여를 많이 필요로 하는 사업들이라는 점에서, 여성들의 참여와 아울러 사업 추진의 권한과 영향력을 높이는 것을 적극적으로 노력한다면 다른 유사한 정책에 대하여 새로운 모델이 될 수 있을 것으로 보인다.

이상의 평가 결과는 사업의 성과 실현에 장시간이 소요되고, 지원 대상이 개인이 아니며, 정부 지출이 직접적으로 전달되는 사업이 아닐 경우, 성 인지적 분석이 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대해 숙제를 던져주고 있다. 기존 평가에서는 사업 추진과정에 대한 성별 만족도나 참여도 조사 정도의 정보를 활용하고 있다. 그리고 만족도 조사의 분석도 단순 성별 차이만을 점검할 뿐, 응답자의 다른 특성에 대해서는 분석을 하고 있지 않다.

마. 농어촌 의료서비스 개선사업

1) 정책 영향의 양성 평등성

가) 공공보건기관의 진료 및 보건사업의 수혜자 성비가 대상 지역의 인구 구성비를 고려할 때 형평한가?

농어촌의료서비스개선사업이 농어촌 주민들의 공공보건기관 이용에 고른 기회를 제공함으로써 성별에 관계없이 동등한 수혜 혜택을 누리도록 하였는지 평가하기 위해 공공보건기관 진료실적과 보건사업실적의 성별 분리통계를 산출한 후 해당 지역의 모집단 인구 구성비와

비교하고 있다.

각 사업에서 여성 수혜비율이 해당 지역의 전체 여성 비율에 미치지 못하는 경우를 살펴보면, 구강보건사업의 경우 김해·의령·합천에서, 영양 개선은 거제·남해군이, 예방접종은 거창군에서 여성 수혜 비율이 낮은 것으로 나타났다. 결핵관리는 마산·진주·통영·김해·밀양·의령·함안·산청·함양 등 많은 지역에서 여성 수혜 비율이 낮은 것으로 나타났고, 성인병 관리는 함안군, 건강검진은 마산시·창녕·함양군에서, 정신보건은 통영·김해시·함안·고성군에서 여성 수혜 비율이 낮게 나타나 보건사업별로 성별 수혜의 격차가 발생하는 것을 발견할 수 있다.

또한, 여성 수혜 비율이 전체 수혜자의 70%를 넘는 등 남성의 수혜가 상대적으로 저조한 사업도 상당부분 있는 것을 알 수 있었다. 특히, 방문보건사업과 성인병 관리의 경우 남성의 수혜율이 낮아 남성에 대한 고려가 필요할 것으로 생각된다.

결론적으로 평가결과 측면에서 살펴보면 성별에 대한 고려가 미흡한 사업이 다수 존재함을 알 수 있었고, 답변의 적절성 측면에서 살펴보면 성별 분리통계 산출을 바탕으로 분석이 이루어졌으므로 적절하였다고 판단할 수 있겠다.

나) 사업 예산 수혜의 성별 형평성

시설개선과 의료장비 지원사업의 경우, 2006년 진료실적을 성별 분리하여 재산출한 후 전산화 미흡, 기록부재 등으로 ‘산출불가’한 경우를 제외하고 수혜자 성비와 사업 예산을 비교하였다. 평가결과를 요약하면, 2006년 진료실적에서 총 수혜자 1,629,418명 가운데 여성은 997,322명으로 61.21%가 여성으로 나타나 남성에 비해 수혜자가 많았고 경상남도 전체 여성비(52%)도 초과하고 있어, 실적을 감안하면 예산 수혜에 있어서도 남성의 수혜율이 상대적으로 떨어지는 것으로 볼

수 있다. 이와 함께 20개 시·군 공공보건기관의 장비 현황을 분석한 결과 산부인과와 같은 여성만을 대상으로 한 진료는 보건의료원을 제외하고 보건소·지소·진료소에서는 이루어지지 않고 있었다. 또한 일반 진료실·물리치료실 등 주로 사용하는 진료실 자체를 명시하지 않는 경우가 많고, 대부분의 장비가 남·여 공용으로 사용되는 경우가 많아(청진기·혈압계·냉장고·진찰대 등) 장비 구입에 투입된 예산이 성별 형평성을 확보하고 있는지를 자세히 밝혀내지는 못했다.

방문보건사업용 차량 지원과 방문보건세트의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 방문보건사업 실적은 모든 시·군에서 여성 수혜 비율이 남성을 초과할 뿐만 아니라 해당 시·군의 여성 인구 비율도 초과하는 경우가 많아 남성의 수혜가 여성에 비해 상대적으로 떨어지는 것으로 판단된다.

이상의 평가 내용은, 수혜 비율의 파악에 그치고 있으며, 수혜 금액의 귀착에 대한 분석은 거의 없다고 볼 수 있다. 수혜 금액의 귀착을 파악하기 위해서는 서비스 종류별 사용량과 서비스 종류별 비용을 계산할 필요가 있다. 기존의 평가 내용에는 이러한 분석이 전혀 없으므로, 정부 지출 금액의 귀착에 대한 평가가 이루어지지 않고 있다.

다) 사업 수혜결과에 대한 성별 만족도

성별에 따른 수혜 및 이용 만족도는 공공보건기관 이용자와 인근 지역 주민들을 대상으로 한 설문조사에서, 현재 자신이 이용하고 있는 공공보건기관이 농어촌의료서비스개선사업의 지원 기관으로 선정되어 '시설 및 장비개선이 이루어진 것을 알고 있다'고 응답한 응답자만을 대상으로 이용 전반에 어느 정도 도움이 되었다고 생각하는지를 성별로 비교하였다.

'도움이 된다(대체로+매우 도움이 된다 포함)'는 경우 남성 67.5%(27명), 여성 61.5%(48명), '별로 도움이 되지 않는다'는 남성

7.5%(3명), 여성 11.5%(9명)로 나타나 남성에 비해 여성의 만족도가 상대적으로 떨어지는 것으로 조사되었으나 통계적으로 유의미하지는 않았다.

성별에 따른 개선사항 요구는 농어촌의료서비스개선사업을 통해 공보건의기관의 개선사항에 대해 질문한 결과, 공통적으로 우수한 인력 확충과 각종 장비 보강, 진료과목 확대에 대한 욕구가 높은 것으로 나타났다. 특히 여성은 '현 상태로 만족한다(27.7%)'가 남성에 비해서 다소 높았으나 '진료과목 확대(27.7%)'에 대한 욕구도 동일한 수준으로 높게 나타났으며 '물리치료실 증설/신설(16.0%)'의 경우도 상대적으로 높았다. 앞서 고찰한 바와 같이 농어촌 공보건의기관의 경우 산부인과, 소아과 등의 진료과목이 부족한데다, 여성은 남성에 비해 골관절염, 디스크 등과 관련한 질환의 유병률이 높아 진료과목 증설과 물리치료실 확대에 대한 요구가 높은 것으로 보여진다.

따라서 평가 결과에 의하면, 농어촌의료서비스개선사업 및 서비스 만족도가 성별로 동등하게 나타나고 있다고 볼 수 있으며, 성별에 따른 개선사항 요구도 파악하고 있음을 알 수 있다.

2) 정책 영향의 양성 평등성

가) 농어촌의료서비스 개선사업은 농어촌 주민의 보건복지 향상과 성별 형평성 증진에 기여하였는가?

경상남도의 공보건의기관 가운데 농어촌의료서비스 개선사업으로 시설개선(개·보수 포함)이 이루어진 기관은 보건소 19곳(95%), 보건지소 61개소(36%), 보건진료소 50개소(23%)에 이르고 있다. 의료장비, 전산장비, 방문보건사업용 차량의 지원은 보건소의 지원 비율이 가장 높았고 보건지소는 방문보건 실적을 감안하여 방문보건사업용 차량 지원이 가능함에도 불구하고 지원은 거의 이루어지지 않고 있었다.

또한 농어촌의료서비스개선사업은 경남지역 공공보건기관의 하드웨어 구축을 통해 보건서비스의 전달체계를 획기적으로 전환시켰으며 2014년까지 연장 추진된다는 점에서 후속 사업에 미칠 영향이 매우 크다고 보여진다. 이에, 농어촌의료서비스 개선사업이 보건의료서비스 전달체계 전반에서 양성 평등성 증진에 기여하고 있는가를 확인하여 보건의료서비스에 있어 성별 형평성 증진에 기여하였는지 살펴볼 필요가 있다.

농어촌의료서비스 개선사업으로 경상남도의 408개 공공보건기관 가운데 314개소(77%)의 시설 개선과 장비 지원이 이루어졌으며, 이 가운데는 이전 신축(89개소)을 포함하여 '보건정보시스템'구축, 방문보건차량 지원 등이 포함된다. 사업 담당자와 공공보건기관 종사자와의 면담을 통해 본 사업이 공공보건의료 서비스의 전달체계에 미친 영향을 살펴보았으며, 아래 인용문이 사례 답변 중의 하나이다. .

담당자 P는 '농어촌의료서비스 개선사업이 없었다면 지금쯤 보건소 건물은 거의 흉가 수준이나 다름없었을걸요. 그리고 컴퓨터며 보건정보시스템이며 모두 이 사업으로 지원받은 것이거든요. 진료실적도 보건정보시스템에 입력만 하면 중앙에서 취합하고 관리하고요, 그러니까 사례관리도 가능해졌지요. 앞으로 성별 구분도 충분히 가능할 것으로 예상되며, 프로그램상에 성별난이 별도로 있기 때문에 보고서식에서 요구만 하면 얼마든지 할 수 있지요' 라고 말했다.

이상의 기존 평가는 의료서비스 개선 사업의 결과가 무엇이며, 이 결과가 성별로 차이가 있게 나타나고 있는지에 대한 분석이 없다. 예를 들어, 의료서비스 개선을 통해 개선된 시설의 활용도 그리고 진료서비스 만족도 향상 등에 있어서 성별 차이가 있는지 파악할 필요가 있다.

3. 심층평가 사례 분석의 시사점

이상의 다섯 가지 사업에 대한 심층평가 사례의 내용을 사업 수혜의

양성 평등성과 사업 결과의 양성 평등성 기준을 중심으로 살펴보았다. 성별 영향평가의 심층평가에서는 사업 수혜를 성 인지적 관점에서 분석하기 위해, 모집단 대비 수혜자의 성별 비율을 점검하고, 정부 지출의 귀착에 성별 차이가 있는지를 파악하도록 되어 있다.

심층평가 사례의 내용을 점검해 본 결과 다음과 같은 사항을 발견할 수 있었다. 사업 수혜의 양성 평등성 파악이 사업 결과의 양성 평등성 파악보다 용이하지만, 사업 수혜의 양성 평등성 분석 수준에서도 의미 있는 분석이 이루어지고 있지 않다. 그 이유는 크게 두 가지가 있다고 판단된다. 첫째, 사업의 특성상, 사업 수혜자와 잠재적 사업 대상자를 파악하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 둘째, 사업 수혜자 및 잠재적 대상자 파악 자체가 불가능한 것은 아니지만, 사업 추진 과정에서 데이터 관리가 되지 않고 있기 때문이다. 이상에서 행한 심층평가 사례 분석을 보면, 일부 사업의 경우 이러한 경우에 해당된다. 보건의료서비스 개선사업의 경우, 서비스 대상자가 개인이지만, 각 개인이 사용하는 서비스의 내용과 양 등에 대한 정보가 제대로 관리되지 않고 있다. 그 결과로 의미 있는 평가 결과가 도출되고 있지 않다. 두 번째 경우는 성별 분리 통계의 생산에 대한 투자가 이루어지면, 궁극적으로는 해결 가능한 문제이므로, 여기서는 더 이상 논의하지 않는다.

사업의 특성상 난관이 존재하는 사업 유형에 대해 살펴보자. 사업 수혜자의 파악이 가장 용이한 사업은 직접 개인에게 보조금이 지불되거나 서비스가 제공되는 사업이다. 잠재적 사업 대상자 파악이 용이한 사업은 직접 개인에게 보조금이 지불되거나 서비스가 제공될 뿐 아니라, 자격 요건이 사전적으로 명시되어 있는 경우이다. 자격 요건이 사전적으로 명시되어 있는 경우, 잠재적 수혜자의 수효를 파악할 필요가 없이 자동적으로 사업 대상자 파악이 가능하기 때문이다. 반면에 사전적으로 사업 대상자가 명시되어 있지 않은 경우는, 해당 사업에 대한 수요가 있는 대상이 누구인지 사전적으로 파악이 용이하지 않는 경우가 발생할 수 있다.

사업 수혜자 및 사업 대상자 파악이 용이하지 않은 사업은, 사업 수혜 단위가 개인이 아니라 기관, 단체, 지방정부 등일 경우이다. 개인이 사업 대상이 아니므로, 지원 대상의 성비 구성에 대한 분석이 필요하며, 단순 성비 구성 파악에서 한 걸음 더 나아가 만약 수혜의 성별 비율이나 지원 금액에 차이가 존재한다면, 그 원인이 무엇인지에 대한 분석이 필요하다. 물론 개인이 지원 대상인 사업의 경우도, 개인의 소득, 학력, 거주지역 등을 통제된 분석이 필요하지만, 지원 대상이 기관이나 단체인 경우는, 기관이나 단체의 특성에 대한 추가적인 분석이 필요하며, 구성원의 성비가 의미 있는 정보인지에 대한 판단이 필요하다. 위에서 분석한 사례를 본다면, BK21 사업의 경우 지원대상이 연구자들의 집합인 사업단이기 때문에, 사업단 구성원의 성비와 사업단 별로 지원 금액이 다르다면, 사업단별 사업 내용과 사업단 구성원의 특성 및 사업단 규모에 대한 정보가 필요하다. 그러나 위에서 살펴본 사례에 따르면, 사업단 구성원에 대한 정보까지는 분석을 하지 못하고 있다. 원칙적으로는 사업단 구성원에 대한 정보가 가용하지 못할 이유가 없지만, 데이터 수집 비용 문제로 인해 정보 수집을 시도하지 못한 것으로 보인다.

BK21 사업의 경우는 지원 대상 단체가 분명하고, 잠재적 지원 대상자도 비교적 제한되어 있어 추정이 가능하다. 사업 대상자나 잠재적 대상자 파악이 가장 곤란한 사업은, 사업의 수혜 대상 자체가 불분명한 경우이다. 사업의 수혜 대상이 불특정 국민인 경우가 바로 이러한 경우이다. 위에서 분석한 사례 중에서, 재래시장 현대화 사업의 경우가 이에 해당된다고 볼 수 있다. 해당 사업의 수혜자는 시장 상인과 시장을 사용하는 소비자라고 볼 수 있다. 시장 상인의 경우는 파악이 용이하지만, 시장을 사용하는 일반 소비자의 경우는 대상 파악이 용이하지 않다. 물론 근사치로서 해당 지역의 주민들을 잠재적 소비자라고 간주하고 분석하던지, 시장 방문자를 대상으로 표본을 추출하여 분석할 수 있다. 이러한 과정 자체가 비용이 소요되므로, 사업평가로부터 얻는 편

익과 정보 추출을 위해 소용되는 비용간의 비교가 필요하다. 분석을 통한 편익이 비용보다 크지 않다면, 굳이 이런 유형의 사업을 평가 대상으로 선정하는 것이 바람직하지 않다고 판단된다.

사업 수혜자 분석에 있어서 첫 단계가 사업의 수혜자와 잠재적 대상의 파악이라면, 두 번째 단계는 성별 차이가 발생하는 원인에 대한 분석이다. 만약 사업 수혜의 성별 차이 발생 원인이, 성별 차별이 아니라, 소득 불평등이나 지역 불평등 등의 원인 때문이라면, 정책적 시사점이 달라질 것이기 때문에, 성별 차이 발생 여부의 평가뿐 아니라, 원인에 대한 분석이 필요하다. 심층평가 사례를 보면, 수혜의 성별 차이 발생의 확인에서 한 걸음 더 나아가 원인분석까지 수행한 사례는 거의 없다고 판단된다. 기존 성별 영향평가 결과가 의사결정에 영향을 미치는 정도가 약한 이유 중의 하나가, 바로 이러한 평가 결과의 정책적 시사점 미비라고 볼 수 있다.

지금까지 사업 수혜의 양성 평등성 분석은 사업에 대한 수요가 동일하다는 가정하에 의미가 있다. 만약 사업에 대한 수요가 성별로 차이가 있다면, 단순히 성별로 수혜의 귀착 정도만을 분석하는 것은 잘못된 정책적 시사점으로 연결될 수 있다. 현실에서 사업에 대한 수요를 데이터 분석을 통해 추정할 수 있다면, 미시경제학적 기법을 사용하는 것이 바람직하다. 그러나 공공재의 경우 관찰 가능한 데이터가 가용하지 않다면, 전장에서 소개한 조건부 가치 추정법을 활용할 수도 있을 것이다. 현재 우리나라의 성별 영향평가에서는 사업 수요의 성별 차이에 대한 분석까지는 이루어지지 못하고 있다. 의미 있는 평가 결과가 나오기 위해서는, 사업 수요의 성별 차이에 대한 분석이 향후 필요할 것이다.

사업의 수혜자에 대한 분석에서 한걸음 더 나아가 사업 결과의 양성 평등성까지 나아가간다면, 예산사업의 성 인지적 분석의 궁극적 목적을 달성하는 것이라고 볼 수 있다. 정부 지출이나 산출의 양성 평등성 분석보다 결과의 양성 평등성 분석이 훨씬 난이도가 높다. 그 이유는, 사

업 결과에는 외부요인이 더욱 많이 작용하며, 사업 결과의 실현에는 보다 긴 시간이 필요하므로, 사업 결과 자체의 평가가 쉽지는 않다. 여기에 양성 평등성까지 고려한 분석을 하는 것은 더욱 어려운 일이다. 제대로 된 평가가 이루어지기 위해서는 사업이 의도하는 결과가 무엇인지에 대해 명확한 정의가 필요하고, 그 결과가 성별로 다르게 실현되고 있는지에 대한 파악이 필요하다. 우리나라 성별 영향평가의 심층 평가에 평가항목에는 사업 결과의 양성 평등성에 대한 부분이 포함되어 있지만, 실제 평가 내용을 살펴보면, 사업의 의도하는 결과에 대한 성 인지적 분석이 제대로 이루어진 사례를 찾기 어렵다. 사업 결과의 양성 평등성에 대한 분석이 의미 있게 이루어지기 위해서는, 재정사업의 성과관리제도의 정착이 이루어지는 것이 필요하며, 여기에 추가적으로 성 인지적 분석이 부가되어야 한다. 이를 위해서는 인내를 가지고 지속적인 투자와 노력이 투입되어야 할 것으로 판단된다.

V. 분석 방법론의 사업 유형별 적용

본장에서는 사업 혜택의 귀착과 사업수요 추정방법의 적용 가능성을 사업 유형별로 점검해 보고자 한다. 한국조세연구원(2006)에서 시도된 정부 재정사업의 사업수단별 유형 분류를 활용하여, 분석기법의 적용이 용이한 사업 유형과 적용이 용이하지 않은 사업 유형을 나누어 보고자 한다. 적용이 용이하지 않은 사업은, 데이터 관리의 개선으로 개선될 수 있는 유형과 분석 자체가 불가능한 경우로 다시 분류된다.

제Ⅲ장에서 소개한 수혜귀착분석과 조건부 수요추정 방식의 적용의 용이성 점검을 위해, 사업이 현금이나 현물의 직접 보조사업인지의 여부와 수혜의 범위가 사전에 정해진 요건에 의해 결정되는지, 불특정 일반 국민인지가 중요한 기준으로 활용된다.

본장의 목적은 심층평가 대상 사업 선정에 있어서, 평가가 용이하고 실익이 큰 사업을 전략적으로 선택하는 데 도움을 주는 데에 있다.

1. 사업 유형 분류

가. 전체 대상 사업 유형 개요

아래 표는 한국조세연구원(2006)에서 사업수단에 따라, 정부 사업을 유형화시킨 것을 소개한 것이다.

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 195

	사업수단	개념 및 사업유형
1	공적부조·기타연금	일정 기준을 충족한 대상에 대한 급부 제공. 인센티브 성격이 강한 법정보상 및 보조금과 구분 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 복지부 : 경로연금, 저소득모부자가정 지원
2	검사·조사·인증	검사, 조사, 인증이 주된 활동인 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농림부 : 농산물 안전성 조사 ▪ 산자부 : 기계류 품질 인증
3	교육·훈련	교육이나 훈련을 통해 사업이 진행되는 경우 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 교육부 : 교육방송인터넷 강의 ▪ 정통부 : 국민정보화교육사업
4	구조개선	기관 및 사업체의 통폐합 및 이전 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농림부 : 영농규모화, 과원폐원 지원
5	기관운영 지원	경상경비 보조 또는 경영개선을 위한 기관운영 지원 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국방부 : 전쟁기념사업회 운영 ▪ 해수부 : 수협경영 지원
6	기술·경영컨설팅	기술지원 및 경영컨설팅 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농진청 : 새기술보급사업
7	대민서비스 제공	정부의 민원 상담 서비스 등 각종 대민 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 조달청 : 정부조달 콜센터운영 ▪ 여성부 : 폭력피해여성무료법률구조
8	대외교류·협력	국제사회의 한국에 대한 이해제고, 해외 현지기반 조성, 통상이익을 위한 초석 마련 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 외교부 : 자유무역협정추진, WTO 분쟁대응
9	대위변제	신용보증의 공급 및 대위변제금의 지급 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동부 : 신용보증 대위변제
10	자원유지보전 (문화재 포함)	자원·문화재의 유지·보수·보전 자체가 의미 있는 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문화재청 : 경복궁 종합정비 ▪ 산림청 : 산림자원보전관리
11	방지·예방·단속 사업	방지·예방·단속 활동 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 산림청 : 산불방지대책사업, 병해충방제사업 ▪ 복지부 : 국가예방접종사업

	사업수단	개념 및 사업유형
12	보상금·보조금 (인센티브 포함)	인센티브 차원의 보상금·보조금 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동부 : 고용유지지원금 ▪ 농림부 : 친환경농업 직접 지불
13	산업육성	특정 산업의 육성이 목적인 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정통부 : DB 산업육성 지원 ▪ 문광부 : 게임, 애니메이션, 출판 산업육성
14	시설확충·개선	시설 및 건물, 건축물의 설비 확충 및 개선을 사업의 수단으로 활용(토지매입도 포함) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 행자부 : 위험도로구조개선사업 ▪ 환경부 : 고도정수처리시설사업
15	유통	유통 및 마케팅 활동 지원사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농림부 : 축산물판매시설현대화 ▪ 해수부 : 감천항 공영수산물 도매시장 건설
16	인력운영	국가대표선수·군인·경찰 등의 인력 운영사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문광부 : 국가대표선수 양성 ▪ 외교부 : 국제기구초급전문가 파견
17	구매사업	장비, 공구, 기구, 도서, 미술품 등 구입 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경부 : 대기측정장비 확충 ▪ 문광부 : 도서관 자료 확충
18	정보화·전산화시스템 구축	정보통신기술 및 장비활용을 위해 소프트웨어, 하드웨어, 네트워크 및 관련시설을 기획, 구축, 운영, 유지 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국방부 : 중대 PC방, 메가센터 구축 ▪ 산자부 : 산업부문 B2B 네트워크 구축
19	정책연구용역·연구사업	연구개발 및 정책연구 사업으로 예산편성지침상 “용역비” 해당 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문화재청 : 한민족생활문화 연구
20	종합사업	하나의 사업목적하에 다양한 형태의 세부사업들로 구성되어 있는 경우 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 행자부 : 오지·도서·접경지역 종합개발사업
21	통계정보제공	통계자료 작성 및 제공이 목적인 사업 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 통계청 : 인구주택총조사, 광업및제조업 통계조사

	사업수단	개념 및 사업유형
22	행사	정부가 주관하는 기념일 행사, 국내외 문화 및 예술 공연, 체육행사, 박람회, 전시회 등의 행사 ▪ 보훈처 : 호국보훈기념행사
23	행정집행	행정상 강제집행 등을 수단으로 행정법상 의무불이행에 대하여 의무를 이행하도록 유도 ▪ 국세청 : 압류재산공매사업
24	홍보·방송	사업의 활동수단(activity)이 특정사업에 대한 홍보, 정책에 대한 홍보사업 또는 방송사업 ▪ 문광부 : 문화예술 홍보 및 교류 ▪ 방송위 : 교육방송, 국악방송 지원
25	SOC	도로, 철도, 항만, 공항 등 대규모 토목 공사 ▪ 건교부 : 화북담건설, 울진공항건설 ▪ 행자부 : 분양주택 건설
26	기타	비예산사업, 정책 사업

나. 성 인지적 분석 용이도 파악을 위한 분류기준

여기서는 성 인지적 관점에서 재정사업을 분석하기에 용이한 정도를 파악하기 위해 사업을 분류하는 기준을 제시하고 있다. 본 연구에서는 성 인지 예산제도 심층평가모형 정립이라는 목적에 따라 분석틀을 적용하기 위하여 위 26개 사업을 a)현금 또는 현물의 직접 급부 여부에 따라, 그리고 b)사업대상의 특정 가능성에 따라 재분류하여 각각의 영역에 대하여 적합한 분석기준을 제시하고자 한다.

먼저 현금 또는 현물(in-kind transfer) 직접 급부 여부에 따라 ‘직접 보조사업’과 ‘간접보조사업’으로 구분할 수 있다. 이는 재정사업을 통해 사업대상 또는 수혜자에게 현금 또는 현물이 직접 급부 보조되는 사업인지, 그러한 현금/현물의 급부가 아닌 서비스의 제공인지에 따른 구분이다. 그 중 직접 보조사업은 다시 사업대상에게 전액을 급부하는

‘전부 보조사업’과 ‘일부 보조사업’으로 재분류할 수 있을 것이다. 즉 일부 보조사업에서는 사업주체와 사업수혜자가 일정부분 비용을 분담하는 사업유형인 것이다.

다음으로 사업대상의 특정 가능성에 따라서는 ‘특정 대상사업(excludable public goods)’와 ‘일반대상사업(general goods)’로 분류할 수 있다. 이는 재정사업의 대상이 특정될 수 있는지에 따른 구분으로서, ‘특정 대상사업’은 사업대상이 될 수 있기 위한 특정 요건을 충족하여야 보조 또는 서비스를 제공받을 수 있는 배제 가능성이 있는 사업인 데 반해, ‘일반 대상사업’은 사업대상이 특정요건을 갖춘 개인 또는 집단에 국한되지 않고 일반 국민 전체를 대상으로 하여 서비스가 제공되는 사업을 의미한다⁵⁰⁾.

2. 분석방법론의 사업 유형별 적용

가. BIA 분석

BIA 분석은 주로 직접적 부조(cash, in-kind) 사업의 분석에 적합하다. 사업 대상 수, 수혜액, 수혜자 부담액, 그리고 수혜 후 소득 증가분 등의 분석을 통해 현금이나 현물이 직접 전달되는 사업 방식의 사업의 양성 평등성을 분석하는 것이 가능하다. 물론 성별 분석뿐 아니라, 사업의 수혜귀착의 분포에 영향을 줄 수 있는 다른 변수들, 소득, 거주지역 등을 추가로 도입하여, 분석하는 것이 바람직하다. 아래 표는 분석표의 예시이다. 물론 사업 대상이 조건에 의해 사전에 결정되어 있는 사업방식일수록 분석이 용이하다.

50) 이 외에도 정책사업의 대상의 단위가 기관단위인지 개인단위인지에 따라 분류가 가능하겠으나, 기관은 그 성격상 수혜의 일의적 파악이 어려우므로 이러한 분류는 논외로 하기로 한다.

		남성						여성					
		수혜자 수	%	수혜 금액	%	수혜자 수	%	수혜 금액	%
소득 수준	1												
	2												
	3												
	4												
	5												
Sum			100		100				100		100		

나. CV 분석

조건부가치 추정법은 현금이나 현물 지급방식이 아니고, 서비스 제공방식으로 사업이 이루어지는 경우, 서비스의 가치 추정을 통해 사업 수혜의 가치를 추정 가능하게 한다. 그러므로 서비스 제공방식의 사업 유형에 적합한 분석 방법이다. 조건부가치 추정법에서도, 서비스 제공 대상이 사전에 결정된 조건에 의해 정해져 있다면, 분석 방법의 적용이 용이하다.

다. 사업 유형별 점검

여기서는 앞에서 제시된 사업 유형별로, 성 인지적 분석의 수행 가능성을 점검해 보고자 한다. 사업 담당자들이 담당하고 있는 사업의 유형을 사업 수단에 근거하여 판단하고, 본 지침을 참고하여 성 인지적 관점에서의 예산사업 분석 방법을 적용하도록 하는 것이 본절의 목적이다. 다만 본 지침은 예시적인 것으로, 개별 사업의 범위와 특성을

반영하여 실제 분석방법의 적용이 이루어져야 할 것이다.

본절에서의 사업 유형별 성과지표 개발의 예시와 점검 결과는 개별 사업의 분석뿐 아니라, 평가 대상 사업의 선정에도 활용될 수 있다. 성인직 관점에서의 분석에 장애가 많은 사업 유형은 별도의 투자와 준비가 필요하므로, 성과평가 대상 선정에서 일단 보류 또는 제외하는 것도 고려될 수 있을 것이다. 아래 표는 사업 수단에 따른 사업 유형별로, 사업 수혜와 결과의 양성 평등성 분석을 위한 기본적인 정보(지표)와 분석의 난이도를 제시하고 있다.

〈표 V-1〉 사업 유형별 분석 가능성 점검

분류	사업유형	성과정보 및 평가 난이도	
1	공적부조· 기타연금	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •수급자수 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 수급 자격 대상의 성비 대비 실제 수급자의 성비 - 개인이 지급단위가 아니고 가구가 지급단위인 경우, 사업 수혜의 양성 평등성 파악 곤란 •수급금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 지급 기준이 양성 평등적 관점에서 설정되고 집행되는 지에 대한 점검 필요 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별 만족도에 있어서 성별 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •급부의 지급으로 인한 결과의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 예: 장애아 교육지원사업인 경우, 장애아의 초중등교육 진학률의 성별 차이
2	검사·조사· 인증	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •해당 사업의 주된 성과지표인, 사업의 정확성 및 적시성은 비교적 성에 대해 중립적일 수 있으나, 사업에 따라서는 검사 조사 인증의 성별 참여 비율을 파악하여 모니터링 할 필요는 있음 •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요 •수혜 금액의 성별 차이

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 201

			<ul style="list-style-type: none"> - 수혜 금액은 중요한 요소가 아닐 가능성이 큼 • 수혜자 성별 만족도 - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링할 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 결과의 활용도와 활용을 통한 결과의 성별차이를 모니터링할 필요 - 예: 기계류 품질 인증 사업인 경우, 인증결과를 활용하는 사업자의 성별 차이와 인증결과를 활용하여 수출 또는 사업화하는 실적의 성별 차이
3	교육·훈련	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자 성비 - 모니터링 필요 • 수혜금액의 성별 차이 - 교육 및 훈련 비용이 개인별로 편차가 있을 수 있다면, 모니터링 필요 • 수혜자 성별 만족도 - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 및 훈련 사업 참여 결과의 양성 평등성 - 예: 자활직업훈련의 경우, 훈련 참여 후 취업률의 성별 차이
4	구조개선	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 구조개선사업은 기관이 사업대상이지만, 구조개선을 통해 기관 내에서 발생하는 영향에 있어서 성별차이 발생 여부를 점검하는 것이 필요 • 수혜자 성비 - 구조개선에 의해 영향을 받는 인원의 성별 차이 • 수혜금액의 성별 차이 - 구조개선으로 영향을 받는 경제적(소득) 변화의 성별 차이 • 수혜자 성별 만족도 - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 구조개선 사업 참여 결과의 양성 평등성 - 예: 협동조합 합병사업의 경우, 합병으로 인해 증가된 생산성 및 수익률이 결과지표인, 이러한 생산성 및 수익률

			증가로 인한 혜택의 성별 차이를 파악하는 것이 필요할 것임
5	기관운영 지원	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 기관운영 지원 사업은 기관이 사업이지만, 기관에 속한 수혜자의 성별 차이를 모니터링할 수는 있으나, 기관 선정의 다른 객관적 기준이 존재할 경우, 양성 평등적 관점을 강조하기 어려움 • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 지원받는 기관에 속한 인원의 성비(잠재적 지원대상 기관대비) • 수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 기관단위로 금액이 지원되므로, 수혜자 수 성비 파악만으로 충분함 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별 만족도를 비교할 수는 있으나, 기관이 지원 단위이므로 의미 미약
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 지원으로 인한 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 기관이 지원 단위이므로 성별 차이를 보는 것은 의미 미약 - 궁극적으로는 지원 기관이 수행하는 사업의 결과지표의 양성 평등성을 볼 수는 있으나, 해당지표의 해석에 주의가 필요
6	기술·경영컨설팅	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요 • 수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 기술 경영 컨설팅 비용이 개인별로 편차가 있을 수 있다면, 모니터링 필요 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 기술 경영컨설팅 사업 참여 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 예: 농가경영컨설팅의 경우, 컨설팅 후 농가 소득 증가의 양성 평등성을 지표로 활용가능. 그러나 농가의 성별 소득에 관한 데이터의 존재 여부 파악 필요.
7	대민서비스 제공	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요 • 수혜 금액의 성별 차이

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 203

			<ul style="list-style-type: none"> - 대민 서비스 제공 비용이 개인별로 편차가 있을 수 있다면, 모니터링 필요 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 대민 서비스 사업 참여 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 예: 성매매 피해자 상담과 같이 특정성이 서비스 대상의 대다수를 차지할 경우, 결과의 양성 평등성은 별로 의미가 없음
8	대외교류 · 협력	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 참여자의 성비 모니터링 필요 • 수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 협력 사업의 수혜자에게 동일한 기준의 지원이 이루어진다면 점검 불필요 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 성격이 일회성 이벤트에 그치는 경우는 별도의 결과지표 설정 불필요. 사업이 성격이 반복적이고 구체적인 성과를 목표로 하는 사업인 경우 결과지표를 개발하고, 결과지표의 양성 평등성 점검 필요.
9	대위변제	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 대위변제 수혜자의 성비(잠재적 수혜자의 성비 파악이 관건) • 수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 대위변제 수혜자에게 동일한 기준의 지원이 이루어진다면 점검 불필요 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링이 필요하지만, 대위변제사업의 특성상, 만족도 조사의 객관성 확보가 선결조건임
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 대위변제 사업 참여 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 대위변제 사업의 결과지표에 대한 논란 존재(부작용의 통제와 혜택으로 인한 결과를 모두 관리해야 함)

			<ul style="list-style-type: none"> - 성별 자료를 통해 두 가지 측면을 모두 관리하는 것이 필요
10	자원유지보전 (문화재 포함)	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •사업의 특성상, 성별 수요의 차이 발생 가능성이 낮으나, 유지보전대상 자원 선정 시, 성별 선호의 차이 고려 필요 •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 유지 보전 대상 자원에 대한 성별 선호 차이 점검 필요 •수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 수혜 금액의 점검이 어려움 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 추진 사후 만족도 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •자원유지 보전 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 만족도 이외의 별도 지표 설정이 용이하지는 않으나, 전문가 평가를 활용할 수는 있음
11	방지·예방· 단속사업	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 수혜자의 양성 평등성 점검 필요 •수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 금액은 동 유형의 사업에 있어서 별로 의미 없음. 다만 사업 대상의 우선 순위 결정에 있어, 양성 평등성 고려 필요 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 사업의 특성상, 사업 대상자 만족도 조사의 객관성 확보가 선결조건임
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •사업 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 결과지표의 양성 평등성 점검이 사업에 따라서는 곤란한 경우 발생(환경오염 예방사업 등 개인에게 미치는 영향 분석이 어려운 경우)
12	보상금· 보조금 (인센티브 포함)	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요 •수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 보상금·보조금 비용이 개인별로 편차가 있을 수 있다면, 모니터링 필요 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 205

		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •보상금·보조금 사업 결과의 양성 평등성 - 보상금·보조금 지급의 결과에 대한 양성 평등성 점검
13	산업육성	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •사업 대상이 기관이므로, 성별 통계의 가용성 여부가 장애요인 •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 산업육성에 의해 영향을 받는 인원의 성별 차이 •수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 기관단위로 지원된다면, 산업육성으로 지원을 받는 수혜 금액의 성별 차이는 큰 의미가 없음 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •산업육성 결과의 양성 평등성 - 산업육성 목적의 지원을 받은 기관이 달성한 성과의 혜택을 누리는 수혜자의 양성 평등성
14	시설확충·개선	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •시설확충·개선의 성과지표는 공정율 또는 확충 및 개선으로 나타나는 효과임. •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 시설확충·개선에 의해 영향을 받는 인원의 성별 차이 •수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 기관 단위로 지원될 경우, 예산의 성별 차이는 의미가 미약함 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링할 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •시설확충·개선 결과의 양성 평등성 - 시설확충·개선으로 인한 결과가 나타나는데 시간이 소요되므로, 단기적 평가에서는 지표 개발 곤란
15	유통	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 유통을 지원하는 사업의 수혜자 성비 •수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 기관 단위로 지원될 경우, 예산의 성별

			<ul style="list-style-type: none"> 차이는 의미가 미약함 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링할 필요-
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •유통사업 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 유통사업으로 발생하는 매출액 또는 수익률 증가의 성별 혜택
16	인력운영	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요 •수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 인력운영 비용이 개인별로 편차가 있을 수 있다면 모니터링 필요 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •인력운영 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 인력양성사업으로 배출된 자격을 갖춘 인력의 수, 혹은 양성된 인력이 관련분야 발전에 기여한 실적 등의 양성 평등성을 지표로 활용 가능
17	구매사업	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •구매사업은 대인 사업이 아니므로, 수혜자 파악이 용이하지 않음. 다만 구매물품의 공급자의 성별이나, 구매물품에 대한 성별 선호도에 차이가 발생할 가능성이 있을 경우, 모니터링이 필요함 •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 구매물품 공급자의 성비나 구매물품으로부터 혜택 받는 수혜자의 성비를 의미함 •수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •구매사업 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 구매사업의 궁극적 목적은 다양하며, 구매사업의 결과 지표의 양성 평등성 점검이 가능하다면, 점검 필요

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 207

18	정보화· 전산화 시스템 구축	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 정보화·전산화 시스템 구축 사업은 대인 사업이 아니므로 성 인지적 성과관리가 곤란함. 다만 시스템 공급자의 양성 평등성이나 시스템에 대한 선호도의 성별 차이가 존재할 경우는 점검 가능 • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 시스템 공급자의 성비나 시스템으로부터 혜택받는 수혜자의 성비를 의미함 - 다만 공급자 선정의 객관적 기준의 적절성에 대한 점검이 동시에 이루어져야 함 • 수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 공급자의 수혜 금액은 모니터링이 가능하지만, 시스템 수혜자의 수혜금액 도출은 용이하지 않음 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 정보화·전산화 시스템 구축 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 시스템 구축의 궁극적 목적은 다양하며, 시스템 구축 결과 지표의 양성 평등성 점검이 가능하다면, 점검 필요
19	정책연구용역 · 연구사업	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책연구용역·연구사업의 경우는, 사업 수행자의 양성 평등성이나 연구주체의 성별 선호도 반영이 분석 대상이 될 수 있음 • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 수행자의 성비나 연구주체의 성별 선호도 차이 분석 - 다만, 수행자나 주제 선정의 객관적 기준에 대한 점검이 병행되어야 함 • 수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 연구 수행자의 수혜 금액은 모니터링이 가능 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도는 연구 주제나 결과에 대한 만족도 차이를 의미함
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책연구용역·연구사업의 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 사업의 궁극적 목적은 다양하며, 사업

			결과 지표의 양성 평등성 점검이 가능하다면, 점검 필요
20	종합사업	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 기관단위 지원인 경우가 많으므로, 성별 통계의 가용 확보 곤란 • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 지원 기관 구성원의 성비를 모니터링 할 수는 있으나, 해석에 주의가 필요함 - 기관 선정의 객관성 점검이 병행되어야 함 • 수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 개인이 지급단위가 아니고 기관이 지급단위인 경우, 수혜 금액의 양성 평등성 파악 곤란 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 종합사업이므로, 수혜자 파악이 용이하지 않을 수 있음
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 종합사업 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 종합사업의 결과지표는 다양할 수 있으며, 결과지표의 양성 평등성 파악이 가능한지 점검 필요
21	통계정보제공	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 통계정보제공 사업은 비교적 양성 중립적인 사업이지만, 통계정보에 대한 수요에 있어서 성별 차이가 있는지는 점검 필요 • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 통계정보 활용자의 성별 차이 • 수혜금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 수혜금액은 중요한 요소가 아님 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 생산된 통계 정보의 사용자의 성별 만족도 차이
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 통계정보제공 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 통계정보의 결과지표는 통계정보의 활용을 통해 달성하고자 하는 목표를 반영하는 지표임. 이런 목표는 다양하며, 이런 결과지표의 양성 평등성 점검이 가능하다면, 활용 가능
22	행사	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 참여자의 성비 모니터링 필요

제1편 예산사업의 성 인지적 관점에서의 성과평가 방법론 209

			<ul style="list-style-type: none"> •수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 행사 참여자에게 동일한 기준의 지원이 이루어진다면 점검 불필요 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •사업의 성격이 일회성 이벤트에 그치는 경우는 별도의 결과지표 설정 불필요. 사업이 성격이 반복적이고 구체적인 성과를 목표로 하는 사업인 경우 결과지표를 개발하고, 결과지표의 양성 평등성 점검 필요.
23	행정집행	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •행정집행의 경우, 행정 절차의 신속성, 공정성, 효율성이 주된 성과지표이므로, 수혜자의 성비나 지원 금액은 중요한 고려 사항이 아닌 것으로 판단됨 •수혜자 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 행정집행 대상자의 만족도에서 성별 차이가 있는지 점검 필요 - 다만 사업의 특성상 만족도 조사의 객관성 확보가 관건임
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •행정집행 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 행정집행 사업의 절차 관리적 지표(공정성, 신속성, 효율성) 외에 결과지표 도출은 용이하지 않음
24	홍보·방송	사업 수혜의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •홍보·방송의 경우는, 홍보나 방송 주제의 성별 수요가 주된 관리 대상임 •수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 홍보나 방송의 구체적 대상이 있는 경우는 성비 파악이 가능하지만, 불특정 대상이 사업 대상인 경우는, 홍보나 방송 주제의 성별 수요를 기준으로 판단 •수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 수혜 금액 자체는 큰 의미가 없음 •수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 대상자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 할 필요
		사업 영향의 양성 평등성	<ul style="list-style-type: none"> •홍보 방송 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - 홍보나 방송을 통해 달성하고자 하는

			<p>결과는 사업에 따라 다양하며, 해당 결과지표의 양성 평등성 파악이 가능하다면, 활용 가능</p>
25	SOC	<p>사업 수혜의 양성 평등성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SOC 사업은 대인 사업이 아니므로 성 인 지적 성과관리가 곤란함. 다만 사업자나, SOC 사업 수요의 양성 평등성은 점점 가능. • 수혜자 성비 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자의 성비나 사업으로부터 혜택받는 수혜자(예: SOC 시설 이용자)의 성비를 의미함 - 다만 사업자나 사업 선정의 객관적 기준의 적절성에 대한 점검이 동시에 이루어져야 함 • 수혜 금액의 성별 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자의 수혜 금액은 모니터링이 가능하지만, SOC 수혜자의 수혜금액 도출은 용이하지 않음 • 수혜자 성별 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성별로 수혜자의 만족도 차이가 있는지 모니터링 필요
		<p>사업 영향의 양성 평등성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SOC 사업 결과의 양성 평등성 <ul style="list-style-type: none"> - SOC 사업의 궁극적 목적은 다양하며, 사업 결과 지표의 양성 평등성 점검이 가능하다면, 점검 필요.

VI. 결 론

본 연구에서는 예산사업의 성 인지적 관점에서의 분석 방법론을 제시하는 것을 목표로 하였다. 특히 심층평가 방법론에 대해 초점을 두고 연구가 진행되었다. 양성 평등성의 기준이 무엇이며, 양성 평등성의 기준을 적용할 때 고려해야 하는 주의사항에 대한 논의가 이루어졌다. 더불어 일반 재정사업의 수혜귀착분석방법론과 수요추정방법론에 대해 소개하고, 성 인지적 관점에서의 적용 가능성을 점검하였다. 더불어 우리나라 성별 영향 평가제도의 심층평가 사례를 살펴보고, 기존 평가의 한계와 개선 필요성에 대한 논의를 했다. 마지막으로 예산사업의 유형별로, 앞에서 논의된 평가방법론의 적용 가능성에 대해 논함으로써, 심층평가 방법론으로써 분석될 수 있는 사업의 범위가 어느 정도 인지를 점검하고, 사업 유형별 난이도에 따라 전략적으로 사업평가를 수행해 나가는 것이 바람직하다는 제안을 하였다.

본 연구에서 제시된 방법론의 정부 지출의 귀착에 초점을 두고 있으며, 동시에 사업 수요에 대한 추정을 통하여, 사업 수요를 고려한 양성 평등성에 대한 분석 가능성을 제시하고 있다. 사업의 산출이나 결과의 양성 평등성에 대한 분석도 원천적으로 불가능한 것은 아니지만, 그 분석의 난이도는 더욱 크다고 할 수 있다. 향후 연구에서는, 본 연구에서 제시된 수혜귀착분석 방법론의 실제 사례에의 적용뿐 아니라, 사업의 산출이나 결과의 양성 평등성에 대한 분석을 시도해 보는 작업이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김경희, 『양성 평등정책예산 제도화 연구』, 2006.
- 노화준, 「결과 지향적 관리를 위한 프로그램 논리모형의 활용」, 『평가리뷰』, 가을호, 감사원 평가연구원, 2006.
- 박노옥, 「우리나라 재정 성과관리제도의 현황과 평가」, 서울대 행정대학원 지식&정책 포럼, 2007.
- _____, 『성 인지 예산의 성과관리 방안에 관한 연구』, 한국여성정책연구원, 2008.
- 박노옥·원종학, 『성 인지 예산의 성과지표체계 개발에 관한 연구』, 한국여성정책연구원, 2007.
- 여성가족부, 『2007년도 심층 성별 영향평가 연구용역 보고서』, 2008.
- 여성가족부, 『2006년도 심층 성별 영향평가 연구용역 보고서』, 2007.
- 여성가족부, 『2007년 성별 영향평가 종합 분석 결과 보고서』, 2008.
- 여성가족부, 『2008년 성별 영향평가 지침』, 2008.
- 여성가족부, 『제2차 여성정책기본계획(2003~2007) 2005년도 시행실적 및 2006년도 시행계획』, 2006.
- 여성가족부, 『2007년도 기관별 성별 영향평가 결과 보고서(중앙행정기관)』, 2008.
- 여성가족부, 『2007년도 기관별 성별 영향평가 추진계획서』, 2007.
- 한국조세연구원, 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』, 2006.
- 한국조세연구원, 『재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향』, 2005.

- Park, Nowook, "Does more information improve budget allocation? Evidence and Lessons from Performance-based Budgeting in Korea," Paper presented at 2006 Congress of International Institute of Public Finance, Paphos, Cyprus, 2006.
- Stotsky, Janet G, "Gender Budgeting," International Monetary Fund Working Paper, 2006.
- Dermery, Lionel, "Analyzing the Incidence of Public Spending," *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*, World Bank and Oxford University Press, 2003, pp. 41~68.
- Sen, Gita, "Gender Mainstreaming in Finance Ministries," *World Development* Vol. 28, No. 7, 2000, pp. 1379~90.

제2편 국민연금의 성 인지적 분석 : 국민연금의 수급분석 및 기대자산 추정을 중심으로

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 여성정책의 방향이 성 주류화의 패러다임으로 바뀌면서 모든 분야의 정책영역에 대해 젠더 관점에서의 연구가 활발하게 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 국가재정에 대해 양성 평등 요소를 다룬 연구는 매우 부족한 실정이다. 특히 정책의 우선순위를 결정하며, 정책의 기본방향을 수치로 나타내는 “예산”에 대한 성 인지적 분석은 성 주류화 패러다임을 완성하기 위한 핵심이라고 할 수 있다.

1995년 북경 세계여성회의에서는 가족뿐 아니라 금융시장, 노동시장, 인프라, 세제, 사회보장체계 등에서 여성의 기여와 위치에 대한 분석이 없었음을 지적하고 앞으로 회원국 정부와 국제기구가 “모든 정책과 프로그램에 젠더 관점을 주류화하는 적극적이고 가시적인 정책을 추진”할 것을 요구하는 행동강령을 채택한 바 있다(김영옥 외, 2007). 국내에서도 여성단체의 예산운동 및 국회 내 여성의원들의 적극적인 노력의 결과 2006년 9월 통과된 「국가재정법」에 성 인지 예산제도의 근거규정을 담았고, 이를 계기로 하여 예산⁵¹⁾에 대해 성 인지적 관점

51) 정부의 재정활동은 주로 일반회계와 특별회계로 구성된 예산에 의해

에서 연구가 조금씩 이루어지고 있다.

예산이 국가고유의 일반적 재정활동에 초점을 두는 것과 달리, 기금은 국가의 특정목적사업을 위해 특정자금을 운용하며 출연금·부담금 등을 주요 재원으로 한다는 점, 특정수입과 지출의 연계가 강하다는 점, 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성이 강하다는 점에서 기금은 예산과 차이가 있다고 할 수 있다. 특정 목적을 위해 특정의 자금을 개별 법률에 근거하여 관리를 하기 때문에 개별 기금사업에 대한 성 인지적 분석은 일반회계 및 특별회계 예산에 대한 일반적인 분석들뿐 아니라 사업의 특징에 맞는 별도의 심층분석이 병행되어야 할 것이다.

본 연구는 대표적인 기금사업인 국민연금에 대한 성 인지적 분석을 목적으로 한다. 분석의 범위는 국민연금제도와 이를 운영하기 위한 재원으로서의 국민연금기금을 포괄하며 특히 급여지출(수급)과 국민연금기대자산에 대한 분석에 초점을 맞춘다.

국민연금은 소득이 상실되는 노령세대의 안정적 생활을 보장하기 위해 사회보험원리에 기반하여 조성된 자원을 배분하는 제도이다. 사회적으로 조성된 국민연금기금이 국민에게 평등하고 정의롭게 배분되는가를 평가해 볼 필요가 있다. 특히 국민연금기금이라는 노후소득의 가장 중요한 자원이 성 평등하게 배분되도록 설계되어 있는가, 또한 결과적으로 국민연금제도를 통한 자원배분이 성 평등에 어떠한 영향을 미치는가를 평가하는 것은 매우 의미있는 작업이다.

우리나라의 2008년 예산과 기금을 합한 전체 총수입은 274조원이며, 이 중 기금수입은 87조원으로 전체 예산에서 약 32%를 차지하고 있다. 또한 총지출 257조원 중 기금의 지출은 75조원으로 약 29%의 비중을 차지하고 있어, 그 고유의 특성뿐 아니라 규모면에서도 결코 소홀히

이루어지고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 있어서 탄력적인 집행이 필요한 경우에는 예산과 별도로 개별 법률에 근거하여 「기금」이 설치·운영되고 있다.

될 수 없는 것이 바로 기금임을 알 수 있다(〈표 I-1〉).

〈표 I-1〉 2007년~2008년 세입 및 지출 규모

(단위: 조원, %)

구분	총수입				총지출			
	2007년 예산	2008년 예산	증감	증감 률	2007년 예산	2008년 예산	증감	증감 률
총계	250.6	274.2	23.6	9.4	238.4	257.2	18.8	7.9
• 예산	166.6	186.9	20.3	12.2	165.5	182.6	17.1	10.3
- 일반회계	148.1	167.5	19.4	13.1	127.0	142.2	15.2	12.0
- 특별회계	18.5	19.4	0.9	4.9	38.7	40.4	1.7	4.8
• 기금	84.0	87.3	3.3	3.9	72.9	74.5	1.6	2.3

주: 총수입은 일반회계, 특별회계, 기금의 수입 중에서 내부거래 및 보전거래를 제외한 자체수입만을 합계한 것이고, 총지출은 역시 예산·기금의 지출에서 회계와 기금 간 내부거래 및 국채와 차입금 상환 등의 보전거래를 제외한 수치임.

자료: 기획예산처, 『2008 나라살림』, 2007.

2008년 현재 기금은 사회보험성기금(6개), 재정성기금(5개), 금융성기금(10개), 사업성기금(39개) 등 5개 부문 총 60개의 기금으로 이루어져 있다(기획예산처, 2007)⁵²⁾.

이중 사회보험성기금은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금(이하 사학연금기금), 군인연금기금, 공무원연금기금 등 4대 공적연금과 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금(이하 산재보험기금)의 노동시장 관련 기금으로 이루어져 있다. 〈표 I-2〉는 2008년 사회보험성기금의 수입과 지출을 나타낸 표이다. 전체 사회보험성기금 중 국민연금이 70%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 가입자 및 수급자 총

52) 2001년 12월 기금관리기본법이 개정되면서 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 기금으로 일원화하였다. 다만, 금융적 성격을 갖고 있으면서 통합재정에 포함되지 않는 기금을 금융성 기금으로 분류하고 기금 운용계획 변경 범위에 대해 보다 탄력성을 부여하고 있다.

수에 있어서도 커버리지가 공적연금 중 가장 넓어 국민생활에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

〈표 1-2〉 사회보험성기금 운영규모(2008년)

(단위: 억원, %)

기금명	수입				지출				합계	비율
	자체 수입	정부 내부 수입	차입 금	여유 자금 회수	사업 비	기금 운영 비	정부내 부지출 등	여유 자금 운용		
국민연금 기금	346,399	189	-	589,594	64,161	4,532	-	867,478	936,171	70.0
공무원연금 기금	76,187	18,148	76	24,078	94,478	729	2,421	20,860	118,489	8.9
사립학교 교직원연금 기금	30,360	6,739	-	32,199	30,434	566	-	38,298	69,298	5.2
군인연금 기금	3,268	17,341	-	1,102	19,320	3	-	2,388	21,711	1.6
고용보험 기금	43,811	818	-	72,491	46,648	1,074	500	68,897	117,119	8.8
산업재해보상보험 및 예방기금	50,330	169	-	24,191	40,242	2,650	500	31,298	74,691	5.6
합계	550,355	43,404	76	743,655	295,283	9,554	3,421	1,029,219	1,337,479	100

자료: 기획예산처, 『2008 나라살림』, 2007.

국민연금기금은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활히 확보하고 연금 가입자를 위한 노령연금, 유족연금, 장애연금 등 연금급여의 지급에 충당하기 위하여 국민연금법에 근거하여 설치되었고, 국민연금 가입자들의 미래 노후를 위한 책임준비금이기 때문에, 연금재정의 장기 안정성 확보를 위해 연금자산의 실질가치 보전과 가치증식을 목표로 관리·운용되고 있다.

국민연금기금의 주된 재원은 연금보험료수입, 기금운용수익, 공단의 결산잉여금 등이며 이 자금을 연금급여 지급과 자산취득비 등으로 집행하고 국민연금기금적립금은 공공부문, 복지부문 및 금융부문에 운용하고 있다. 연도별 국민연금기금 현황은 <표 I-3>과 같다.

국민연금기금은 2008년 5월 기준으로 262조 8,495억원이 구성되어 있으며, 그 구성은 연금보험료 180조 6,797억원, 운용수익 81조 5,948억원, 국고보조금 5,262억원, 기타 488억원 등으로 이루어져 있다. 국민연금기금 중 지출은 2008년 5월 기준 총 39조 1,429억원으로, 그 구성은 연금급여지출 36조 8,004억원, 공단운영비 등 2조 2,898억원, 복지타운관리운영비 527억원 등이다. 지출을 제외한 운용의 대부분은 금융부문에 투자되고 있다.

<표 I-3> 연도별 국민연금기금 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	'01. 12	'02. 12	'03. 12	'04. 12	'05. 12	'06. 12	'07. 12	'08. 05
조 성	903,735	1,095,554	1,315,310	1,554,872	1,824,597	2,131,545	2,485,535	2,628,495
연 금 보 험 료	643,822	782,002	938,111	1,109,545	1,294,981	1,496,504	1,713,206	1,806,797
운 용 수 익	259,761	313,375	377,018	443,954	526,987	630,760	766,683	815,948
전 입 금	3	3	3	3	3	3	3	3
결산상잉여금	149	174	178	178	190	194	198	205
국고보조금수입	-	-	-	1,192	2,436	3,798	5,168	5,262
공단입대보증금						286	277	280
지 출	144,644	165,002	189,634	222,103	261,768	309,403	365,468	391,429
연금급여지급	140,749	159,901	183,186	212,326	248,175	291,777	343,604	368,004
공단운영비등	3,839	4,993	6,279	9,544	13,294	17,257	21,366	22,898
복지타운관리운영비	56	108	169	233	299	369	498	527
운 용	759,091	930,552	1,125,676	1,332,769	1,562,829	1,822,142	2,120,067	2,237,066
공 공 부 문	307,847	301,989	152,512	63,770	-	-	-	-
복 지 부 문	6,325	5,259	4,397	3,752	3,145	2,576	2,138	1,994
금 용 부 문	442,232	620,489	965,770	1,261,851	1,556,151	1,815,936	2,114,265	2,225,243
기 타 부 문	2,687	2,815	2,997	3,396	3,533	3,630	3,664	9,829

주: 해당월 말일기준의 누계 실적.

자료: 국민연금공단(2008).

〈표 I-3〉에 의하면 2008년 5월 현재 약 262조원의 기금 조성액 중 약 69%인 180조원을 연금보험료가 기여하고 있고, 총지출 39조원 중 약 94%에 달하는 36조 8천억원이 연금급여로 지출되고 있다. 따라서 국민연금기금을 기금 조성액과 지출이라는 측면에서 성 인지적으로 분석한다고 했을 때 분석의 초점은 연금보험료와 연금급여 지급에 맞춰져야 하고, 연금보험료를 내는 가입자와 연금급여를 받는 수급자의 성별 현황을 파악하는 것에서 출발하게 될 것이다.

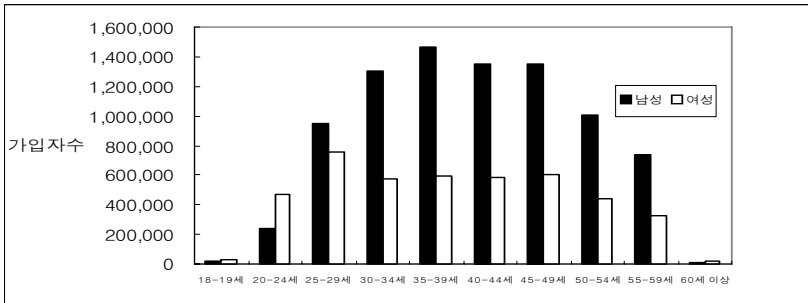
한편 국민연금의 가입자는 미래의 잠재적인 수급자를 의미하므로 가입과 수급의 성별 현황을 알아보는 것은 결국 연금수급에 대한 미래와 현재의 기간간 성별 분포를 알아보는 것과 같은 의미가 된다. 따라서 가입자의 성별 분포를 알아보는 것은 수혜의 측면에 있어 미래의 국민연금기금이 성별로 어떻게 차이를 보일지에 대한 함의를 제공해 줄 것이다.

국민연금의 가입자와 수급자의 성별 현황은 [그림 I-1]과 [그림 I-2]와 같다. 2006년 현재 국민연금 가입자 총수는 1,774만명이고, 수급자 총수는 187만명으로 커버리지가 공적연금 중 가장 넓다. 그러나 여성은 전체 국민연금 가입자 중 36.3%, 수급자 중 40.2%에 불과하다. 국민연금 수급자만 놓고 보았을 때 다른 선진국의 경우 여성이 전체 수급자에서 차지하는 비율은 스웨덴 56.1%, 영국 62.6%로 우리나라보다 훨씬 많은 여성이 국민연금의 혜택을 받고 있음을 알 수 있다 (류연규 외: 2007).

2006년 현재 연령별·성별 가입자 현황을 보면 남성의 군입대 등으로 인해 취업시기가 여성보다 다소 늦은 20대를 제외하면 60세에 이르기까지 여성가입자 수는 각 연령대에서 남성가입자 수의 약 30% 수준에 불과한 것을 알 수 있다([그림 I-1]). 이는 생애주기에서 결혼·출산·육아를 기점으로 경제활동참가의 양태가 달라지는 여성노동의 특성이 국민연금의 가입 현황에 반영된 결과로 보인다. 여성의 경우 결혼과 출산, 육아로 인해 일단 노동시장에서 퇴장하고 다시 재취업하

는 경우 고용형태 및 근로조건이 계속 취업하는 경우보다 열악한 것이 대부분이므로 연금제도의 가입이 구조적으로 배제되거나, 낮은 급여를 받게 될 가능성이 존재한다. 또한 경력이 단절되면 연금수급을 위한 가입기간요건⁵³⁾의 충족도 문제가 될 수 있으며 이러한 이유들이 경력 단절이후 재취업한 여성들의 국민연금 수급에 장애요인으로 작용하였을 것이라고 생각해 볼 수 있다.

[그림 1-1] 2006년 연령별·성별 국민연금 가입자 현황



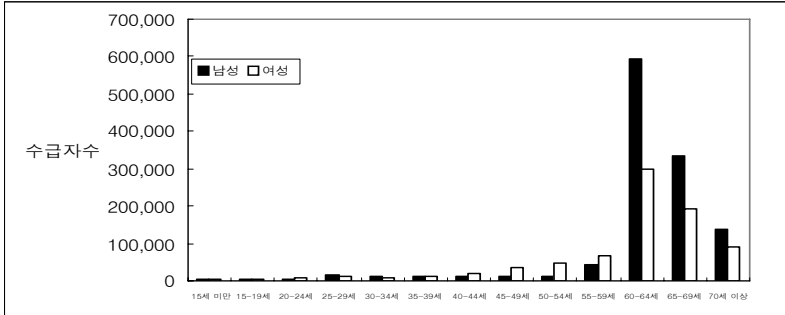
자료: 『국민연금통계연보』, 2006.

[그림 I-2]에 따르면 2006년 현재 연령별·성별 수급자 현황을 보면 노령연금의 수급이 개시되는 60세까지는 여성이 남성보다 높은 비율을 보인다. 이는 유족연금의 90%가 여성수급자임이 반영된 것으로 볼 수 있으며⁵⁴⁾, 노령연금을 수급하는 60세 이후를 남성이 60% 이상을 차지하고 있어 [그림 I-1]에서 살펴본 가입자의 성별 편차가 수급자의 성별 분포에 영향을 미쳤음을 예상할 수 있다.

53) 노령연금 중 완전노령연금의 경우 가입기간이 20년 이상이고 60세에 달한 때에(65세 이전까지는 소득이 없을 경우에 한함, 65세 이전까지 소득이 있을 경우는 재직자노령연금에 해당) 기본연금액과 부양가족연금액을 합산하여 평생 동안 지급된다.

54) 제II장의 <표 II-4> 참조.

[그림 1-2] 2006년 연령별·성별 국민연금급여 수급자 현황



자료: 『국민연금통계연보』, 2006.

이와 같이 노후소득의 주요 자원인 국민연금에 대한 수혜 접근 수준이 성별로 큰 차이를 나타내는 것을 알 수 있다.

이에 본고의 첫 번째 연구문제는 국민연금에 대한 수혜의 성별 차이가 어느 정도로 나타나고 있으며, 이러한 차이가 어떤 요인에 기인하는지를 분석하는 것으로 설정되었다. 즉 국민연금기금의 급여지출을 중심으로 성별 수급자 현황을 분석하는 한편, 성별 가입 현황을 가지고 국민연금의 미래 잠재적인 성별 수급권의 차이를 분석하는 것이다. 이를 통해 국민연금기금이라는 사회적 자원이 현 노령세대와 미래 연금수급세대인 근로세대에 걸쳐 어떻게 성별로 배분되고 있는지를 분석해 보고자 한다. 또한 국민연금기금의 성 불평등한 자원배분을 초래한 요인을 사회경제적·제도적 측면에서 살펴봄으로써 국민연금의 성평등한 제도개선을 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

두 번째 연구문제는 국민연금 기대자산의 추정과 관련된다. 전술한 통계자료에서 가늠할 수 있듯이 현행 국민연금제도는 노동시장에서의 지위에 의해 결정적인 영향을 받도록 설계되어 있다. 따라서 성별 취업구조가 상이한 만큼 미래에 받게 될 연금급여액에서 성별로 큰 차이가 있을 것으로 예상된다. 본고에서는 현 제도와 현재의 취업구조가 유지된다는 가정하에서 미래의 국민연금수급액(기대자산)을 추정하

여 성별로 비교하고, 근로기 노동공급에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 국민연금이 적절한 소득보장제도로서의 역할 뿐 아니라 여성의 경제활동참가를 유지하도록 하는 유인 역할을 할 수 있도록 재설계하는 데 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구의 방법

가. 문헌연구 및 자료수집

예산제도 전반과 국민연금기금을 포함한 기금의 현황을 알아보기 위하여 기획재정부, 디지털예산회계기획단에서 발간하는 예산개요참고자료 등의 예산 관련 자료를 수집하고, 국민연금공단의 홈페이지에 기술된 제도 관련 내용을 검색하였다. 또한 국민연금과 관련하여 여성 이슈를 다룬 문헌들과 국민연금 기대자산 추정 및 이를 활용한 실증분석을 위해 국내외의 문헌들을 고찰하였다.

나. 통계분석

국민연금통계연보자료, 국민소득보장패널(ReIS) 등의 통계자료를 수집하여, 가입자 및 수급자의 성별 현황과 국민연금 수급권에 영향을 미치는 요인을 분석하였고, 국민연금 성별 수익비 및 수익차, 연금급여의 1인당 배분액 등에 대한 시뮬레이션분석을 하였다.

다. 국민연금기대자산 및 노동공급함수 추정

한국노동패널조사(KLIPS) 8차년도 자료를 이용하여 Feldstein (1974)의 방법과 우리나라 국민연금지급액 계산방식의 두 가지 방법으로 국민연금의 기대자산을 추정하고, 추정된 국민연금 기대자산과

자녀양육(자녀 수)이 여성의 노동공급에 미치는 효과를 알아보았다.

국민연금 기대자산 추정시 개인이 현재의 연령에서 국민연금의 수급연령인 60세까지 생존할 확률과 60세부터 60세 이후의 각 연령까지 생존할 확률을 통계청의 완전생명표 자료를 사용하여 성별·연령별로 계산하였으며, 연평균 물가상승률은 통계청의 물가관련 통계를 활용하였다.

라. 전문가 자문회의 개최

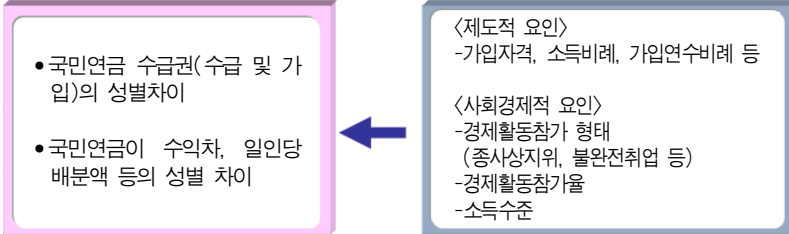
국민연금 관련 전문가를 중심으로 자문회의를 개최하여 모형설정 및 실증분석, 자료, 결과해석, 정책제언 등에 대한 의견을 수렴하였다.

3. 보고서의 구성

제Ⅱ장에서는 미국, 영국, 일본, 독일 등 주요 선진국과 우리나라의 공적연금 제도 현황을 개괄하고, 동시에 제도와 관련된 젠더 이슈들을 분석하였으며, 이어서 국민연금의 성별 수급을 다룬 선행연구들을 살펴보았다.

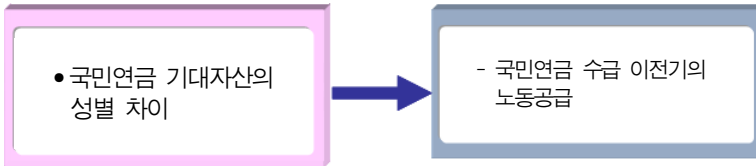
제Ⅲ장에서는 국민연금의 수급권(수급 및 가입)과 수익차 및 연금 급여의 1인당 배분액 등에 대한 성별 차이를 분석하고, 이러한 국민연금의 성 불평등한 배분의 요인을 제도적·사회경제적 측면에서 고찰하였다([그림 I-3]). 그리고 이를 근간으로 여성의 개별수급권 강화 방안을 제시하였다. 이혼 및 재혼 증가 등의 상황과 고용 형태의 다양화 등 사회적 변화를 고려할 때 남성이 가장 소득자 중심의 모형으로부터 나온 파생적 수급권은 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 전제 아래 분석은 여성의 개별연금 수급권 확보를 방해하는 요인으로 사회경제적 요인, 특히 여성의 경제활동과 관련한 제약들이 중요하게 작용하고 있음을 확인하게 될 것이다.

[그림 1-3] 국민연금수급의 성별 차이와 요인분석



제Ⅳ장에서는 국민연금의 미래 잠재적인 수급가능 급여(이하 '국민연금 기대자산'이라고 한다)를 추정하여 보고, 성별 현황을 분석하는 한편, 국민연금 기대자산이 국민연금 수급기 이전의 노동공급(경제활동참가)에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 본고의 국민연금 기대자산은 현재 우리나라 노령연금 급여의 계산식을 이용하여 추정하는데, 이는 우리나라 여성 노동시장의 특성을 감안할 때 노령연금이 여성에게 있어 적절한 노후소득보장제도로서 근로유인의 역할을 하는지를 분석하기 위함이다. 우리나라 국민연금의 중추적인 역할을 하는 노령연금은 1인 1연금이 아닌, 1소득자 1연금의 형태를 지니고 있으므로 노령연금 급여산식을 통해 산출되는 국민연금 기대자산은 여성의 경제활동과 직결될 것으로 예상된다. 따라서 기대자산으로 표현되는 미래 국민연금 급여가 실제 여성의 노동공급에 영향을 미치는지를 확인하고, 국민연금이 적절한 노후소득보장제도로서의 역할뿐 아니라 여성의 경제활동참가를 지속하게 하는 유인책으로서 기능할 수 있도록 제도개선 방안을 제시하고자 하였다.

[그림 1-4] 국민연금기대자산과 노동공급



마지막으로 제 V 장에서는 이제까지 분석된 결과들을 바탕으로 국민연금제도가 성평등한 제도로서 개선·발전하는 데 필요한 방안이 무엇인지를 모색하고자 한다.

II. 국민연금제도 및 선행연구에 대한 고찰

본장에서는 국내외 국민연금제도의 현황과 국민연금 관련 선행연구를 검토하였다. 제1절에서는 주요 선진국과 우리나라의 국민연금제도 현황에 대해 연금의 종류, 가입과 보험료 산정, 급여 등의 내용을 살펴보고 특히 여성과 관련된 제도상의 특징을 중심으로 검토하고자 하였다. 국민연금제도가 어떻게 설계되어 있는지 파악하는 것은 '국민연금 기금'이라는 국민연금 제도운영에 필요한 재원이 조달되고 배분되는 과정에서 성별로 어떤 차이를 가져올 수 있는지에 대한 함의를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 제2절에서는 여성 이슈를 중심으로 국민연금을 분석한 선행연구들을 검토하였다.

1. 국내외 국민연금제도의 현황

공적연금제도는 산업화와 더불어 야기된 사회문제, 특히 노후보장 문제에 대한 대응책으로 유럽, 미국 등 선진국을 중심으로 하여 발전해 왔다. 산업화라는 큰 사회적 움직임에 따라 사회구성원들의 새로운 요구가 발생했고, 이 요구에 대해 근대적 의미의 사회복지제도가 형성되면서 각 사회는 그들 국가의 특수한 상황에 따라 그 국가에 맞는 고유한 형태의 공적연금제도를 만들게 되었다.

그러나 오랫동안 연금제도를 운영해 온 선진국들은 갈수록 커지는 연금 적자로 인하여 심각한 재정위기를 겪게 되었고, 이에 따라 1980년대 이후 지속적으로 연금개혁을 추진하고 있다. 연금재정이 불안정한 이유는 제도 내적으로 저부담·고급여의 수지 불균형 요인과 제도 외적으로는 저출산·고령화, 저성장·고실업, 조기퇴직 추세에 따른

연금급여 부담증가에 기인한다(국회에산정책처, 2006). 우리나라의 공적연금 역시 급여와 보험료 수준간의 불균형으로 인한 구조적 취약성이 가장 큰 위험요인으로 지적되고 있다.

본절에서는 주요 선진국의 공적연금제도의 현황과 제도의 젠더 이슈를 짚어보고, 우리나라의 대표적인 공적연금인 국민연금제도에 대하여 연금의 종류, 가입 및 보험료 납부, 수급 등과 관련한 내용을 중심으로 살펴보았다.

가. 외국의 공적연금제도⁵⁵⁾

1) 미국

미국의 공적연금제도는 크게 일반 근로자와 자영자(연방공무원, 군인, 일부 지방공무원 포함)를 위한 '연방 노령, 유족, 장애보험(OASDI)제도', '철도직원퇴직제도', '주·지방공무원 퇴직연금제도' 등 직종별로 분리 운영된다. OASDI는 단층제도의 확정급여 방식으로 약 95% 정도가 가입하고 있어 가장 규모가 큰 연방단위의 사회보장 프로그램이며 미국 사회보장제도의 근간을 이루고 있다. OASDI는 연금보험료⁵⁶⁾ 납부를 전제로 수급권을 획득하는 보험제도이므로 일정한 소득이 있는 피고용자와 자영자가 실질적인 가입대상이 되며, 소득요건에 관계없이 전 국민을 대상으로 하는 제도가 아니다. 이러한 소득요건을 충족하지 못하는 빈곤층은 소득보장보조금(SSI)으로 별도 구제

55) 본고에서의 외국의 공적연금제도에 대한 내용은 국민연금공단의 홈페이지(<http://www.nps.or.kr/>)에 제시된 내용과 이용하(2007), 김성숙 외(2007), 강성호 외(2007), 류연규 외(2007), 윤석명 외(2000) 등의 자료를 참고하여 정리한 것이다. 특히 독일관련 내용은 김수완(2005)의 『여성의 공적연금 급여수준의 국가 간 비교연구』를, 일본관련 내용은 田宮遊子(2003)의 『公的年金制度の変遷—ジェンダー視点からの再考』을 주로 참고하였다.

56) 미국에서는 사회보장세(Social Security Tax)라고 한다.

하는 원리를 취하고 있다.

OASDI의 재원은 기본적으로 부과방식⁵⁷⁾을 채택하고 있기 때문에 당해년에 수급권자에게 지급되는 연금을 당해연도의 보험료 수입금으로 충당하지만, 1983년 사회보장법 개정에서 고소득 연금수급자의 경우 사회보장 연금액의 절반에 소득세를 부과하여 OASDI신탁기금으로 활용하고 있다.

OASDI는 기본적으로 수급권자에게 해당 사유 발생 시 일정 수급요건을 충족한 자에게 노령연금, 장애연금, 유족연금 등을 지급하는데, 피부양 지위(배우자, 자녀, 부모 등)와 수에 따라 연금액이 달라지는 가급연금⁵⁸⁾이다.

미국 연금제도의 여성 수급권에 대해 살펴보면 개별적 수급권의 경우에 급여는 가입자의 기여 및 소득과 밀접히 연계되어 있고 최소가입기간이 10년 이상으로 제한되어 있어서 수급자격을 갖기 위한 가입기간이 길게 요구된다. 따라서 경제활동에 참여한 기간이 없거나 짧은 여성, 또는 파트타임 근로자나 소득이 낮은 여성은 노령연금급여를 통해 노후의 소득을 안정적으로 보장받기 어렵다. 이를 보완하기 위하여 미국의 연금제도는 배우자연금 및 유족연금 등 파생적 수급권의 급여수준을 높게 책정하고 관대한 자격을 부여하고 있다.

배우자연금은 소득활동을 하지 않아 OASDI로부터 자신 명의의 수급권을 갖고 있지 못하거나 근로기간과 기여 수준이 낮은 까닭에 낮은 액수의 연금을 받는 경우 남성배우자의 연금수급권에 기초하여 배우자급여를 받을 수 있으며 급여수준은 남편 노령연금의 50%를 지급받는다.

57) 부과방식(pay-as-you-go)은 현재 일하고 있는 사람들에게서 거둔 돈으로 은퇴한 사람들에게 혜택을 지급하는 방식을 말하며, 이와 달리 적립방식은 국민들이 낸 보험료 혹은 사회보장세를 적립해 기금을 만들고 이 기금에서 나오는 수익으로 연금을 지급하는 방식을 말한다.

58) 가급연금은 부양가족 수에 따라 가산되는 가족수당 성격의 연금을 말한다.

배우자 급여와 관련된 문제점은 첫째, 급여수준의 차별화에 따르는 형평성의 문제이다. 즉 남편의 연금 급여의 50%를 수급하므로 급여수준이 남편의 연금급여와 비례하게 되어 남편 소득의 크기가 여성 배우자 급여의 크기에 영향을 미치게 된다. 두 번째는 이중 수급권 규칙을 둘러싼 문제이다. 즉 노동시장에 참가하여 OASDI의 개별적 수급권 규칙을 충족한 경우 여성은 개별적 수급권과 남편의 수급권에 기초한 배우자 급여 중에서 급여수준이 높은 연금을 선택할 수 있게 된다. 결과적으로 남성배우자에 의존한 급여가 더 유리한 상황이라면, 여성이 자신의 노동경력기간 동안 불입한 사회보장세는 보상받기 어려운 상황에 처할 것이고, 이는 궁극적으로 여성의 노동시장참여를 저해하게 될 것이다.

유족연금과 관련하여 미국은 특히 관대한 급여수준을 유지해 왔다. 유족연금 관련 수급자격은 먼저 사망한 남성 배우자가 연금수급자인 경우, 혹은 사망 이전에 완전가입요건⁵⁹⁾을 충족한 경우에는 배우자가 유족연금을 수급할 수 있으며 급여수준은 사망한 피보험자의 기본연금액의 100%에 해당하는 금액을 수급할 수 있다. 사망자 연금의 100%를 수급할 수 있는 결혼기간은 10년 이상이며, 최소 결혼기간은 9개월이다. 또한 미국은 자산조사를 통해 수급자격에 대한 제한을 가하지 않는다. 즉 유족급여의 수급은 유족 배우자의 소득수준과는 무관하게 지급되는 것이다.

이상에서 살펴본 것과 같이 미국은 파생적 수급권을 강화하는 방향으로 여성의 수급권을 강화해 왔는데 이는 미국의 모성주의적 전통에서 기인한 바가 크다. 1960년대 이후 기혼여성의 취업이 증가하고 비혼여성의 노동에 대한 요구가 확대되기 시작하면서 개별적 수급권의 확대를 통한 여성의 연금수급권 강화 가능성을 제기하였으나 남성노동자에 비해 낮은 임금 수준, 단시간 근로자의 높은 비율 등으로 인해

59) 개별적 수급권을 위한 최소한의 기준인 40분기 보험료 납입(40QCs)을 충족한 경우를 말한다.

서 여성노동자의 개별적 수급권과 관련된 소득보장 효과는 미미하며, 따라서 여성의 노후소득보장을 위한 제도적 대응책으로서 파생적 수급권을 강화하는 노력이 지속된 것으로 보인다(강성호 외, 2007).

2) 영국

1908년도에 노령연금법으로부터 출발한 영국의 공적연금제도는 크게 기초연금(Flat Rate Basic Pension Schemes)과 제2국가연금(The State Second Pension: S2P)으로 구성된다. 기초연금은 근로연수에 비례하며 기본연금(Basic State Pension)과 추가연금(Pension Credit)⁶⁰으로 나누어진다. 기본연금은 65세 이상 노령인구의 최저생계 보장과 빈곤퇴치를 목적으로 1948년 도입된 영국의 1층 공적연금이다. 기본연금의 가입대상은 16세 이상 65세 미만의 영국 거주자로 근로기간의 90%(44년)이상 동안 보험료를 납입한 경우 기본연금 급여가 100% 지급된다.

제2국가연금은 저소득층의 가입 확대를 위해 2002년 법정소득비례연금(SERPS)을 대신해 도입되었다. 제2국가연금은 소득에 비례하며, 기초연금의 소득대체율이 최대 20%밖에 되지 않아 제2국가연금이 2층 공적연금제도로써 존재한다. 제2국가연금에서 영국은 적용제외(Contract-Out)라는 인센티브제도를 활용해 중산층 이상 고소득자들의 사적연금에 대한 의존도를 강화하는 반면 공적연금에 대한 의존도를 감소시켜 공적연금제정에 대한 부담을 완화시켰다. 또한 제2국가연금은 저소득층, 6세 미만 자녀 양육자, 장기질환자, 장기 장애자 등 노동경력이 단절된 자들에게 법정소득비례연금보다 관대한 급여를 지급하게 되었다.

60) 최저소득보장 추가연금(Pension Credit)은 소득이 정부가 정한 최저소득 수준에 미달할 경우 모자라는 차액을 추가로 고령자들에게 지급하는 비기여 소득보조 연금이다.

기초노령연금 급여는 보험료 납부기간에 비례하여 정액으로 지급된다. 남성의 경우 근로기간인 44년, 여성의 39년의 90% 기간을 기여해야 완전연금을 수급하게 된다. 그러나 가입기간으로 인정된 기간(가족의무보호제도 적용기간)⁶¹⁾은 근로기간에서 제외된다. 완전연금을 받을 수 있는 기여연수에 비하여 기여연수가 적으면 실제 기여연수에 따라 급여가 감액된다. 완전연금을 위한 기여연수가 상당히 긴 기간이지만 기여면제제도 및 저소득계층에 대한 다양한 기여우대정책에 힘입어 대부분의 남성 가입자는 완전연금 수준의 급여를 받는 반면, 여성의 급여수준은 평균적으로 남성 평균 기초연금의 80% 정도로 낮은 편이고 기초연금액을 완전 수령하는 비율이 전체여성의 1/3에 불과하다.

반면 영국의 파생적 수급권은 가급연금의 형태로 지급되는 배우자연금의 급여수준이 높고, 유족연금의 급여수준도 관대한 편으로 평가된다. 배우자연금은 기초연금에서 남편의 기여기록에 기초하여 완전퇴직연금의 60%를 수령하여, 유족연금의 경우에는 사망한 배우자의 기초연금액 전액에 더하여 소득비례연금의 50%를 수급한다.

여성의 개별적 수급권의 취약점을 극복하기 위하여 블레어 총리가 개혁한 연금제도의 기본내용은 다음과 같다. 먼저 기초연금제도에서 기여 실적보다는 거주 여부로 자격조건을 변경하여 여성의 수급권을 강화하는 것이다. 두 번째 개혁은 소득비례연금제도(S2P)에서 나타났다. 먼저 국가연금저축제도(National Pension Saving Scheme: NPSS)의 도입을 통한 연금제도의 상속권 강화이다. 또한 장기적으로 소득비례연금제도를 정액연금으로 전환하는 작업도 소득이 낮은 여성수급자에게는 유리한 제도개혁으로 보인다.

61) 가족의무보호제도(Home Responsibility Protection)란 가정을 돌봄에 따라 근로활동을 할 수 없는 기간(16세 미만의 자녀를 돌보는 기간, 공적부조를 받으면서 장애인 가족을 돌보는 기간), 주 35시간의 장애인을 돌보는 기간, 장애급여를 받는 기간, 실업급여를 받는 기간 등을 가입해야 하는 기간에서 제외시켜 주는 것으로 근로활동이 어려운 가입자의 수급권 보호차원에서 설정된 제도이다.

3) 일본

일본의 공적연금은 1985년 기초연금과 소득비례연금의 이원화 개혁 이후 그 기본골격이 지금까지 유지되고 있다. 일본의 공적연금 체계는 2층으로 구성되어 있는데, 1층 부분은 국민연금(기초연금)으로서 피고용자뿐만 아니라 피고용자의 배우자, 자영업자, 비소득활동종사자 등 20세 이상 60세 미만의 전 국민을 가입대상으로 하고 있다. 2층 부분은 소득비례연금으로서 일반근로자 대상의 후생연금, 공무원과 교직원 대상의 공제연금(국가공무원 공제, 지방공무원 공제, 사립학교교직원 공제, 농림어업단체직원 공제), 자영업자 등이 대상인 국민연금기금이 있는 후생연금이 그 중추적 역할을 하고 있다.

국민연금(기초연금)은 가입대상 집단별로 보험료 부담능력이 상이한 점을 반영하여 적용대상을 세 종류로 분류, 상대적으로 보험료 부담능력이 약한 자영업자, 무직자 및 학생 등을 제1호 가입자, 기업근로자와 공무원 등은 제2호 가입자, 제2호 가입자의 피부양배우자는 제3호 가입자로 규정하고 있으며, 제3호 가입자는 소득이 연 130만엔을 넘으면 제1호 가입자가 된다. 국민연금의 보험료 부담은 세 가지 분류에 따라 각기 다른데, 제1호 가입자는 정액부담이며 제2호 가입자는 소득에 비례하여 부담하고, 제3호 가입자는 별도로 보험료를 부담하지 않는다. 따라서 제2호 가입자가 부담하는 보험료에는 본인의 기초연금, 소득비례연금의 보험료 외에 배우자의 기초연금 보험료까지 포함된 셈이다. 급여의 종류로는 전체 가입자에게 지급되는 노령기초연금, 장애기초연금 및 유족기초연금이 있으며, 제1호 가입자에게만 지급되는 부가연금, 과부연금, 및 사망일시금이 있다.

후생연금을 비롯한 피고용자연금의 급여수준은 '세대단위'로 구성되어 있으나 국민연금은 남편, 아내 각각이 피보험자가 되도록 되어 있다. 또한 피고용자의 배우자들도 국민연금에 임의로 가입할 수 있도록 하여 보장체계가 상당히 복잡하며 일관성이 결여되어 있다. 즉 연금수

준을 설정하는 데에 배우자에 대한 보장을 어떻게 할 것인지에 대한 일관된 원칙이 세워져 있지 않아 부부세대와 단신세대의 연금 차이를 합리적으로 일관되게 설정할 필요가 있다. 이와 관련해서 1인 1연금을 주장하는 사람들은 임의가입자가 아닌 여성이 장애인이 되는 경우나 이혼하는 경우 등에 대한 무대책을 언급하면서 여성의 독자적인 연금 수급권을 옹호한다. 그런데 1인 1연금제하에서는 단신세대와 부부세대의 연금액의 균형을 어떻게 설정할 것인가가 문제가 된다. 결국에는 당초 국민연금제의 1인 1연금제를 유지함에 따라 모든 여성에게 개인의 연금권을 보장하게 되었으나 제3호 피보험자인 전업주부의 보험금을 누가 지불할 것인지, 면제의 대상이 되는지에 대한 것이 문제가 되었다.

이렇게 전업주부를 제3호 피보험자로서 독자적인 연금수급권을 갖도록 하였으나 신고누락으로 무연금자가 되는 경우가 많으며 이런 경우가 무려 100만명에 달하면서 많은 여성들의 기초보장권, 혹은 노후 생존권이 박탈당하는 결과를 낳고 있다. 이러한 기초연금제도의 공동화 현상은 정액보험료 체계와 결합하여 더욱 심화될 가능성이 높다. 보험방식의 공적연금제도가 유지되기 위해서는 적정수준의 보험료 부담이 필요하지만, 이것이 전 국민을 대상으로 하는 보편적인 제도인 경우 보험료의 인상은 이런 부담수준을 감당할 수 없는 계층이 뒤처지는 결과를 낳기 때문이다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 기초연금제의 채택으로 1인 1연금 수급권이 확립되었다는 것은 매우 큰 의의를 가지고 있다. 이를 통해 많은 여성들, 특히 피고용자의 아내였던 여성들이 독자적인 연금 수급권을 확보하게 되었기 때문이다. 과거에 피고용자의 배우자는 이혼시 연금 수급권을 잃거나 재혼시 유족연금 수급권을 잃게 되었지만 기초연금제 채택을 통하여 여성이 독자적인 연금 수급권을 가지지 못하여 발생하는 여러 가지 문제를 해결할 수 있게 되었다.

4) 독일

독일의 공적연금제도는 노동법상의 지위와 직업에 따라 크게 법정 연금제도와 국가부양제도로 구분된다. 법정연금제도는 노동자연금, 사무직원연금, 광원연금, 농민연금을 의미하며, 국가부양제도는 공무원 연금을 의미한다.

공적연금은 원칙적으로 모든 생산직·사무직 노동자, 광산노동자, 일부 자영업자를 포괄하는데 각 그룹별 연금이 각자 분리되어서 독자적으로 운영된다. 두 번째 공무원연금은 재원이 보험료가 아닌 세금으로 충당되고 급여수준도 타 공적연금보다 높다. 세 번째는 농민연금인데, 공적연금의 한 부분이나 사무직노동자연금과 생산직노동자연금과 분리되어 운영되고 농민과 그 배우자에 강제적용된다. 부과방식은 사회보험이지만 재원에서 보험료의 비중은 30%에 머물고 나머지는 세금에 의해 충당된다. 네 번째는 의사, 변호사, 건축사 등의 직능별로 조직된 자영업자 직능연금인데, 직능별로 독자적으로 운영되었고 직능조직에 가입한 자영업자인 경우에는 강제가입의 의무를 가진다. 공적연금제도 외에도 노동협약에 의한 기업연금제도, 세제혜택에 의한 개인의 자율적 노후준비수단인 개인연금제도 등을 갖추고 있어 전형적인 다층 노후보장체계를 구축하고 있다. 그러나 기업이나 개인에 의한 노후보장은 그 수준이 공적연금에 비해 상대적으로 취약하므로 국민의 노후보장은 공적연금에 크게 의존하고 있는 편이며 공적연금 중 노동자연금과 사무직원연금이 공적연금의 주종을 이루고 있다.

적용대상으로 공적연금에 강제로 가입해야 하는 당연가입 대상자는 16세 이상 65세 미만의 모든 사업장의 근로자, 직업교육훈련생, 일정소득 이상의 학생, 일부 자영업자(수공업자, 예술가, 작가, 농어민 등) 등이 포함되며 당연가입 대상자에 속하지 않는 자영업자와 전업주부는 본인의 희망에 따라 임의가입자로 가입할 수 있다. 재원은 가입자가 납부하는 보험료 수입과 국가의 일반재정에서 지원하는 조세수입으로

충당한다. 독일은 국민연금 재원에서 보험의 원칙을 강조하며 따라서 순수 보험적 성격의 사업은 보험료 수입으로 유지한다. 그러나 교육이나 군복무, 자녀 양육 등의 사유로 기여를 못한 기간과 연관한 사업이나 가입자간 소득재분배 등의 사업은 조세수입으로 충당한다.

독일의 공적연금과 관련된 여성 이슈들은 다음의 내용들이 있다. 독일의 공적연금은 근로기간중 누렸던 생활수준을 퇴직 후에도 보장할 수 있도록 한다는 기본 방향 하에 급여가 전 생애근로소득에 비례하며, 소득재분배적 기능은 적다는 특성이 있다(김수완, 2005). 이와 같이 사회보험방식인 독일 연금제도에서는 노동시장에 참여하지 않은 기혼여성의 경우에 노후에 본인의 명의로 받게 되는 급여액은 없을 뿐 아니라 배우자 급여도 존재하지 않는 근로자 중심의 제도이다. 독일의 연금제도에서 특기할 것은 소득수준에 따라 소득대체율에 차이가 거의 없다는 것이다. 따라서 여성의 평균임금을 받는 여성 근로자도 소득에 비례하여 남성의 평균임금을 받는 남성 근로자와 동일한 소득대체율을 나타낸다.

한편 독일에는 장기근속한 노동자 중에서 평균임금이 75% 이하였던 저임금 노동자들에게는 소득을 평균임금의 75%로 인정하여 급여를 산출한다는 규칙이 있다. 이러한 제도는 분명히 저소득층의 노후소득보장에 크게 기여할 것이지만, 생애노동기간이 대체로 남성보다 짧은 여성들이 이 혜택을 받기란 어려울 것이다.

독일의 연금제도의 급여산식 자체로는 소득재분배 효과를 포함하고 있지 않지만, 독일 연금제도의 큰 특징 중의 하나는 각종 크레딧이 발달되어 있다는 점이다. 실업, 재할, 학업, 질병, 육아 등으로 인한 고용단절 기간에 대해 연금에 가입한 것으로 인정해 주는 것이다. 1992년 이전에는 자녀 한 명 출생 시 육아로 집에 머무는 12개월까지를 보장해 주었으나 1992년 이후부터는 36개월로 크게 늘어났다. 크레딧을 주는 방식은 그 기간 동안 전체 근로자 평균임금의 75%를 받은 것으로 간주하는 것이었다. 이 방식에 따르면 이보다 높은 수준의 급여를 받

는 여성근로자에게는 상대적으로 불리하게 적용되는 셈이다. 또한 보험료를 평균취업임금의 75%로 하는 것은 취업노동에 비해 육아의 가치를 열등하게 본 것이라는 비판을 수용해 단계적으로 전체 근로자 평균임금의 100% 수준으로 올렸다.

또한 이전에는 육아 크레딧 해당기간 동안 여성이 일을 할 경우 자신의 연금기여와 크레딧 중 하나만을 선택하도록 되어 있었다. 이것은 여성이 자신의 수급권과 육아를 병행하는 것을 인정하지 않음으로써 일하는 어머니에 대한 이중부담이 인정되지 않고 오히려 '자녀가 있는 여성은 집에 머물러야 한다'라는 암묵적인 규범이 깔려 있다는 비판을 받았다(Scheiwe, 1994). 이에 1998년부터는 육아기간이 취업이나 자율적 보험가입을 통한 납부기간과 겹치더라도 그 가치를 따로 인정받을 수 있게 함으로써 취업을 하면서 육아를 하더라도 양쪽 모두 연금 수급액 계산에 포함하게 되었다.

한편 독일은 1977년 연금제도에 최초로 이혼분할제도를 도입하였다. 그러나 소득비례적 연금제도에서 이혼 시 연금 분할은 남편의 소득수준이 낮을수록, 결혼기간이 짧을수록 분할 시 받게 되는 급여의 수준이 낮아지도록 설계되어 있어 많은 여성에게 이것만으로는 실질적인 생활유지에 한계가 있다.

유족연금의 경우 유족배우자는 사망배우자가 받게 될 급여액의 60%에 해당하는 연금급여를 받도록 하고 있다. 따라서 그 수준은 남편의 소득수준과 기여기간이 일정할 경우 이혼 분할 시 이혼여성이 받게 되는 급여액보다 약간 높은 수준이 된다.

요컨대 독일의 연금은 노동시장에 참여하는 근로자들에 충실한 제도이며, 소득수준에 비례하는 급여를 지급하는 대표적인 사회보험형이다. 따라서 근로경력이 없는 여성들에게는 급여가 주어지지 않는다. 그러나 비교적 관대한 크레딧 제도는 일단 고용관계에 놓인 여성들에게 육아로 인한 급여 상실을 막아주고, 이혼 시 연금분할제도와 유족급여는 이혼 및 사별여성이 결혼기간, 배우자의 소득수준, 기여기간 등에

따라 상이한 수준의 연금을 받도록 하고 있다.

나. 우리나라의 국민연금제도

1) 개요

연금제도의 운영목적은 노후에 근로능력 상실로 인해 생계가 곤란해지는 것을 방지하기 위해, 은퇴 후 일정한 소득을 보장받도록 함으로써 안정된 노후생활을 영위하도록 하는 데 있다. 현행 공적연금제도는 일반국민을 대상으로 하는 국민연금과 특수직역연금인 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 4대 공적연금이 있으며, 각 연금은 연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고 연금급여에 필요한 책임준비금의 기능을 수행하기 위해 개별 연금법에 근거를 두고 기금을 설치하여 운영하고 있다. 이에 따라 국민연금기금, 공무원연금기금, 군인연금기금, 사학연금기금이 운용되며, 군인연금은 별도로 군인연금특별회계를 두고 있다.

우리나라의 국민연금은 노령, 장애, 사망으로 인한 소득상실 위험에 대한 사회보장장치로 1988년에 도입되었으며, 특히 노후소득의 주요 자원으로 기대되고 있다. 따라서 노후에 국민연금의 수급권을 확보할 수 있는가 하는 점과 국민연금으로부터의 연금급여 수준은 노후소득의 안정성 평가에 매우 중요하다.

국민연금제도는 국가가 보험의 원리를 도입하여 만든 사회보험의 일종으로 가입자, 사용자 및 국가로부터 일정한 보험료를 받고, 이를 재원으로 여러 가지 보험금을 지급한다. 또한, 공적연금제도로써 국민연금제도는 사적보험(私保險)과는 달리 일정한 범위에 있어서 가입과 연금보험료의 납부를 강제하여 노령, 폐질 또는 사망과 같은 사회적 위험에 대한 부담을 분산시키고, 보험료와 연금액에 대한 내용을 법률로 정하여 일정한 수급자격을 갖춘 사람에게 연금을 지급한다.

즉, 국민연금제도는 나이가 들어 생업에 종사할 수 없게 되거나, 예기치 못한 사고나 질병으로 장애를 입거나 사망할 경우 생계가 어렵게 되므로, 평소에 조금씩 보험료를 납부하였다가 노령, 장애, 사망으로 소득능력을 상실하였을 때 본인과 그 유족에게 매달 연금을 지급하여 안정된 생활을 할 수 있도록 돕는 공적 소득보장제도라고 할 수 있다.

2) 가입

국민연금의 가입대상은 국내에 거주하고 있는 18세 이상 60세 미만의 국민이다. 단, 직역연금에 가입하고 있거나 국민연금의 노령연금을 수급하고 있는 사람은 여기서 제외된다. 또한 학생, 군인, 복역중인 자, 주부 등은 가입 예외계층으로 당연 적용에서 제외된다. 가입형태는 크게 사업장과 가입자로 나뉘어지며 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 나뉘어진다(〈표 II-1〉).

〈표 II-1〉 국민연금 가입종류

당연 적용	사업장가입자	- 사업장에 종사하는 자
	지역가입자	- 도시 및 농어촌지역 거주자
임의 적용	임의가입자	- 당연적용대상자 이외 가입신청한 자
	임의계속가입자	- 20년 미만 가입자가 60세에 달하여 계속가입을 신청한 자

2006년 현재 국민연금가입자는 약 17,740천명에 달한다. 이 중 여성 가입자는 6,447천명으로 36.3%, 남성가입자는 11,293천명으로 63.7%를 차지하며, 여성 가입자의 경우 15세 이상 여성인구 19,899천명 중 32.4%, 여성 경제활동 인구 10,001천명중 64.5%를 차지한다(〈표 II-2〉). 이와 같은 여성의 낮은 가입률에 대해 류영규 외(2007)는 노동

시장에서 남녀간 근로참여 현황 및 임금수준 등의 차이가 연금제도 내 진입 시 반영된 것이라고 주장하고 있다. 한편 국민연금 가입자이면서도 납부예외자로 분류된 경우는 2006년 현재 4,936천명으로 총가입자 가운데 27.82%이다. 납부예외자란 국민연금의 가입대상이 되었다 하더라도 실업이나 사업 중단 등의 이유로 기여하지 못해 연금수급을 위한 조건을 만족하지 못하는 경우로서, 총 납부예외자 중 남성은 58.5%(2,887천명), 여성의 비율은 41.5%(2,049천명)으로 남성의 납부예외율이 높게 나타나고 있다(〈표 II-2〉).

그러나 남성의 납부예외자 비율은 감소하고 있는 반면 여성의 납부예외자 비율은 증가추세이다(강성호 외, 2007).

〈표 II-2〉 국민연금 성별·종류별 가입자 비율

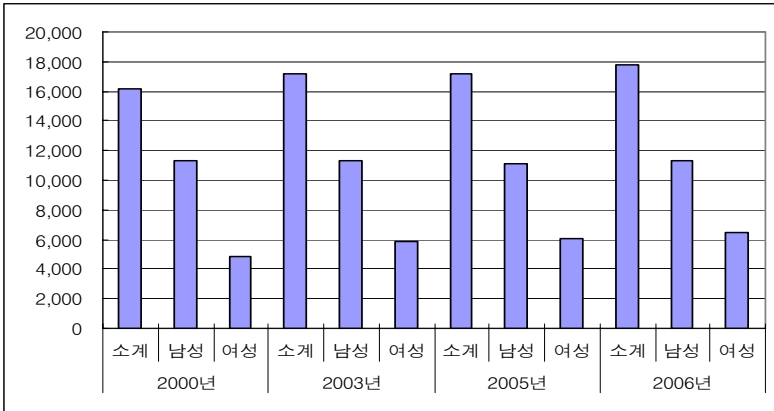
(단위: 천명, %)

		총가입자		사업장	지역소득 신고	납부예외	임의	임의계속
		인원	비율					
2000	소계	16,120	100.0	35.0	36.9	27.4	0.2	0.5
	남성	11,332	69.9	36.0	38.5	25.0	0.04	0.4
	여성	4,877	30.1	32.7	32.9	33.1	0.6	0.7
2003	소계	17,182	100.0	40.5	31.4	26.6	0.1	1.4
	남성	11,301	65.8	41.9	33.0	23.9	0.04	1.2
	여성	5,881	34.2	37.9	28.4	31.7	0.3	1.7
2005	소계	17,124	100.0	46.4	26.2	27.1	0.2	0.1
	남성	11,062	64.6	48.1	26.9	24.9	0.1	0.1
	여성	6,063	35.4	43.3	25.0	31.1	0.3	0.2
2006	소계	17,740	100.0	48.5	23.4	27.8	0.2	0.1
	남성	11,293	63.7	50.4	23.9	25.6	0.1	0.1
	여성	6,447	36.3	45.2	22.5	31.8	0.3	0.2

주: 사업장, 지역소득신고 등 가입종류에 있는 수치는 각각 총 가입자에서 차지하는 비율.

자료: 『국민연금통계연보』, 각 연도.

[그림 II-1] 국민연금 성별 가입자 현황



3) 연금보험료

국민연금은 사회보험방식으로 운영되며 급여의 지급 등 연금사업에 필요한 비용은 기본적으로 가입자나 사용자가 납부하는 연금보험료로 충당하고 있다.

연금보험료는 가입자 자격취득 시의 신고 또는 정기결정에 의하여 결정되는 기준소득월액(등급)에 보험료율을 곱하여 산정한다. 기준소득월액이란 국민연금의 보험료 및 급여 산정을 위하여 가입자가 신고한 소득월액에서 천원 미만을 절사한 금액을 말하며, 최저 22만원에서 최고금액은 360만원까지의 범위로 결정하게 된다. 사업장가입자는 보험료율인 소득의 9%에 해당하는 금액을 본인과 사업장의 사용자가 각각 절반, 즉 4.5%씩 부담하여 매월 사용자가 납부하여야 한다.

$$\text{연금보험료} = \text{가입자의 기준소득월액} \times \text{연금보험료율}$$

사업장 가입자의 기준소득월액 결정 방법은 첫째, 신규 입사자 및 납부 재개자는 신규 취득 및 납부 재개시에 신고한 금액을 기준으로

결정하고, 다음 연도에 정기 결정한 기준소득월액을 적용하는 월의 전월까지 적용하고, 둘째 전년도 중 3개월 이상 사업장에 근로하는 자는 사업장에서 신고한 “전년도 중 해당 사업장에서 근로한 기간에 받은 소득총액”을 기준으로 결정한다.

보험료율은 사업장 가입자의 경우 보험료율인 소득의 9%에 해당하는 금액을 본인과 사업장의 사용자가 각각 절반씩 부담하여 매월 사용자가 납부하고, 지역가입자/임의/임의계속가입자는 보험료를 본인이 전액 부담한다.

4) 급여

국민연금 급여는 기본연금액을 산정한 후에 가급연금액(가족 수당 적 성격)을 합산하여 지급되며, 급여수준은 전체 가입자의 평균소득에 해당하는 사람이 40년간 보험료를 납부한 경우 종전소득의 약 50% 수준이다. 기본연금액의 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{기본연금액} = 1.5(A + B) \times (1+0.05n)$$

1.5 : 가입기간 240개월(20년)일 때의 평균소득가입자의 급여수준 결정 (25%)(’08 기준)

A : 연금수급 직전 3년간의 전체 가입자의 평균소득월액의 평균액

B : 가입자 개인의 가입기간중 평균소득월액을 현재가치로 재평가한 평균액

n : 20년 초과 가입 연수

0.05 : 가입기간 20년 초과 매 1년에 대한 연금액을 가산하는 비례상수

국민연금 급여는 소득재분배 기능을 포함하고 있다. 즉, 개인의 소득수준과 상관없이 전체 가입자의 평균소득을 기초로 하는 ‘균등부분(평등주의)’과 개인의 가입기간 동안의 평균소득을 기초로 하는 ‘소득 비례부분(능력주의)’을 혼합하여 급여액을 산정함으로써 저소득층과

고소득층 가입자간 급여수준의 격차를 줄여 주고 있다. 또한 국민연금은 물가변동률과 임금상승률을 반영하여 연금급여의 실질가치를 보장하고 있다. 가입기간중의 소득을 현재가치로 재평가한 환산소득과 최종 3년간의 전체 가입자의 평균소득을 기초로 계산함으로써 소비자물가지수와 임금상승률을 연금액에 반영시키고 있으며, 연금을 받고 있는 동안에도 매년 물가가 오르면 오른 만큼 연금액을 인상하여 지급함으로써 실질가치를 보장한다.

국민연금급여에는 노령연금, 주 소득자의 사망에 따른 소득상실을 보전하기 위한 유족연금, 질병 또는 사고로 인한 장기근로능력 상실에 따른 소득상실을 보전하기 위한 장애연금 등이 있다(〈표 II-3〉).

〈표 II-3〉 국민연금급여의 종류

연금 급여 (매월 지급)		일시금 급여	
노령연금	노후 소득보장을 위한 급여 - 국민연금의 기초가 되는 급여	반환 일시금	연금을 받지 못하거나 더 이상 가입할 수 없는 경우 청산적 성격으로 지급하는 급여
장애연금	장애로 인한 소득감소에 대비한 급여	사망 일시금	유족연금 또는 반환일시금을 받지 못할 경우 장애보조적·보상적 성격으로 지급하는 급여
유족연금	가입자의 사망으로 인한 유족의 생계보호를 위한 급여		

자료: 국민연금공단 홈페이지(<http://www.nps.or.kr/>)

한편, 가입기간을 인정하는 크레딧제도를 운영하고 있는데, 2자녀 이상 출산시 가입기간을 추가로 인정하고 해당기간의 소득은 평균소득월액의 전액을 인정하는 출산크레딧과⁶²⁾, 병역의무를 이행한 자에

62) 출산크레딧제도는 2008년 1월 1일 이후 자녀를 출산하여 2자녀 이상 되는 여성이 노령연금을 받게 되었을 때 자녀 수에 따라 보험료 납부기간을 추가적으로 인정하는 제도이다. 즉 국민연금의 가입자 혹은 가

계 6개월의 가입기간을 추가로 인정하고 해당기간의 소득은 평균소득 월액의 1/2을 인정하는 군복무크레딧⁶³⁾이 있다.

국민연금의 2006년 급여 종류별 수급자는 유족연금 286,656명, 노령연금 1,517,649명, 장애연금 61,762명으로 나타났다(<표 II-4>).

이를 성별에 따라 구분해 보면 유족연금은 여성 93.0%, 남성 7.0%, 노령연금은 여성 31.0%, 남성 69.0%, 장애연금은 여성 12.2%, 남성 87.8%로 나타났다. 여성의 경우 노령연금 수급비율이 남성의 절반인데 반해 유족연금에서는 거의 13배나 되어 여성이 거의 절대적인 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 유족연금을 제외하면 남성 수급자 비율이 여성보다 높고, 1인당 수급액도 전체 평균으로 남성은 2,471천원, 여성은 1,759천원으로 여성이 남성에 비해 71.2%에 불과하다. 더욱이 국민연금 중 가장 큰 부분을 차지하는 노령연금의 경우 남성은 2,293천원, 여성은 1,492천원으로 여성이 남성에 비해 65.1%에 불과하다. 요컨대 종류별 국민연금 가입자 수와 비율, 수급자 수와 비율, 1인당 수급액 등의 측면에서 상당한 수준의 성별 차이가 존재하고 있음을 알 수 있다.

입자였던 여성이 국민연금을 받게 될 때에, 출산에 따른 가입기간을 추가로 인정받는 것으로 출산과 양육으로 인하여 소득활동이 감소되어 연금수령을 위한 가입기간을 충족하지 못하여 연금을 수령하지 못하게 되었더라도 출산 크레딧제도로 가입기간을 추가로 인정받게 되어 노령연금을 지급받을 수 있게 된다. 예를 들어 2008년 1월 1일 이후 둘째 자녀를 출산한 경우는 별도의 연금 보험료 납부 없이 12개월의 가입기간을 추가로 인정받아 그 기간만큼 노령연금액이 많아지게 된다(국민연금공단, <http://www.nps.or.kr/>).

- 63) 군복무크레딧은 2008년 1월 1일 이후 최초로 「병역법」에 따른 병역의무를 수행하는 자부터 현역병 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 가입자가 노령연금 수급권을 취득하는 경우 보험료를 납부하지 않아도 군입대 전의 국민연금 가입 여부와 상관없이 노령연금 계산시 6월의 가입기간이 합산되는 것이다(국민연금공단, <http://www.nps.or.kr/>).

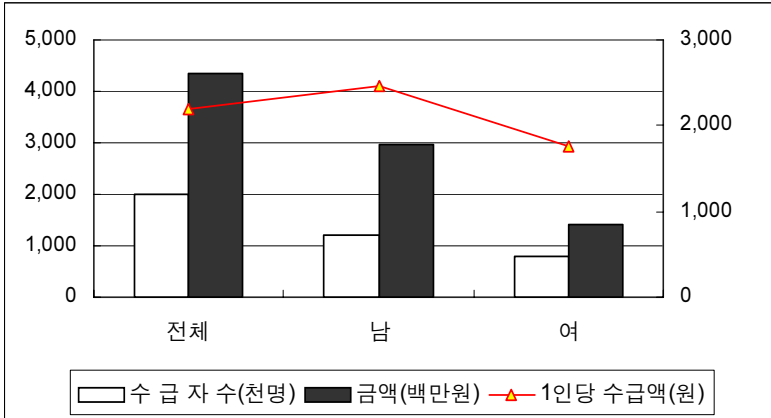
〈표 II-4〉 2006년 국민연금 수급현황

(단위: 명, 천원, %)

		전체	남	여
총계	수급자 수	1,995,984(100)	1,193,394(59.8)	802,590(40.2)
	금액	4,360,238,974	2,948,549,245	1,411,689,729
	1인당 수급액	2,185	2,471	1,759
노령연금	수급자 수	1,517,649(100)	1,047,377(69.0)	470,272(31.0)
	금액	3,103,160,541	2,401,482,144	701,678,397
	1인당 수급액	2,045	2,293	1,492
장애연금	수급자 수	61,762(100)	54,242(87.8)	7,520(12.2)
	금액	225,607,063	201,022,064	24,584,999
	1인당 수급액	3,653	3,706	3,269
장애일시 보상금	수급자 수	4,898(100)	4,256(86.9)	642(13.1)
	금액	44,239,536	38,891,395	5,348,141
	1인당 수급액	9,032	9,138	8,330
유족연금	수급자 수	286,656(100)	20,124(7.0)	266,532(93.0)
	금액	570,601,184	29,335,418	541,265,765
	1인당 수급액	1,991	1,458	2,031
반환일시금	수급자 수	116,058(100)	61,829(53.3)	54,229(46.7)
	금액	400,673,755	267,421,333	133,252,422
	1인당 수급액	3,452	4,325	2,457
사망일시금	수급자 수	8,961(100)	5,566(62.1)	3,395(37.9)
	금액	15,956,895	10,396,892	5,560,004
	1인당 수급액	1,781	1,868	1,638

주: () 안은 연금 종류별 수급자수의 남녀 비율.
 자료: 『국민연금통계연보』(2006).

[그림 II-2] 국민연금 성별 수급 현황



2. 국내외 선행연구

가. 외국의 선행연구

국민연금에 대해 여성 이슈를 다룬 해외의 선행연구는 크게 독거 노령여성이나 노인빈곤에 초점을 맞추어 유족연금 등의 개혁을 제안한 연구와 연금수급에서의 차이가 남성과 여성에 대해 노동시장에서의 구조적인 차이를 반영하고 있는 부분에 관심을 둔 연구로 구분해 볼 수 있을 것이다.

첫째로, 연금을 독거 노령여성이나 노인빈곤 등 여성이 처한 사회경제적 환경에 중점을 둔 연구로는 Jongkyun Choi(2006), Hurd & Wise(1989), Estelle James et al.(2003), Martin Werding(2005)의 연구가 있다.

Jongkyun Choi(2006)는 독거 노령여성의 소득상태를 분석하고 이들의 소득보장을 위해 연금의 역할을 고찰하였다. 연금급여와 독거 노령여성 사이에는 반비례관계가 형성함을 보이면서 적절한 소득보장을

위해 공적연금체계의 구조와 수준의 중요성을 제시하는 한편 인구 고령화의 진행과 이혼율 상승, 여성의 높은 기대여명, 여성의 경제활동참여율 상승으로 인해 파생적 수급권의 지원을 요구하였는데, 정규직 직업을 지닌 여성이 늘어나고 파생수급권으로부터 그들의 연금수급권이 보장받게 될수록 노령여성의 소득에 있어서 연금의 역할이 점차 감소하고 있음을 보여주었다.

Shaner(1996), Hurd & Wise(1989), Smeeding & Sandstorm(2005) 등도 공공연금이 노인빈곤에 있어 가지는 역할에 대해 강조하였는데, 이들의 분석에 의하면 사회보험시스템이 포괄적일수록 빈곤을 막는 효과가 커지며 모든 노년가구에 있어서 공적연금 설계는 평균적으로 빈곤율을 46.4%만큼 감소시키는 데 기여한다고 주장하였고 특히 이러한 공적연금은 가장이 여성노인인 가구의 경우 중요하다고 보았다. Hurd & Wise(1997)는 사별한 여성의 빈곤율 감소를 위해 부부의 연금액 감소를 유족연금의 증가로 이전시킴으로 달성할 수 있다고 주장하였는데, 유족연금을 10~20% 증가시키면 독거여성의 빈곤율을 상당히 감소시키지만 유배우가구의 빈곤율 상승은 매우 미미하다고 주장하였다. Estelle James et al.(2003)은 노인빈곤은 여성 노인에게 집중되어 있어 젠더효과를 고려하여 연금을 개혁할 필요가 있음을 강조하였는데 여성은 남성보다 정규 노동시장에서 덜 일하고, 더 낮은 임금을 받기 때문에 고용에 근거한 노령연금체계는 남성과 여성에게서 다른 효과를 지닌다고 밝혔다. Martin Werding(2005)은 공적연금 내에서 유족연금을 지급하는 전통적인 형태는 부당하다고 주장하였는데, 이는 결혼형태의 근본적인 변화와 결혼한 배우자 사이에서 전형적인 역할 분담의 결과로 기여를 하지 않은 급여를 제공하는 것은 불공평하게 보여지기 때문이라고 설명하였다.

두 번째로 연금수급에서의 차이가 남성과 여성에 대해 노동시장에서의 구조적인 차이를 반영하고 있는 부분에 관심을 둔 연구로서 Leitner(2001), Ginn(2001) 등의 연구가 있다.

Leitner(2001)는 EU 연금체계 내에 구조적인 젠더 차별에 관해 관심을 가지고 무급노동과 유급노동에서의 두 젠더 차원과 이와 관련하여 연금체계가 여성의 불평등에 미칠 수 있는 다양한 요소로 최소가입기간, 아동양육 및 가족돌봄에 대한 가입기간의 면제기간을 비롯하여 유족연금과 부양가족연금의 급여수준을 지표로 삼아 국가별로 분석하였고 나아가 소득비례연금 체계 내에서 근로행위 차원과 보살핌 차원에서의 성차별 정도를 변수로 하여 연금제도를 유형화한 연구를 하였다.

Ginn(2001)은 연금정책을 입안하고 개정할 때 젠더적 측면에서 고려해야 할 다양한 틀을 제시하고 있다. 연금제도의 개정을 위해 고려해야 할 요소로 첫째는, 대다수 여성이 가사에 전념함으로써 연금의 성차별적 환경에 노출되고 이에 여성을 남성에 비해 생애 전반에 걸쳐 낮은 소득에 머물도록 한다는 점이다. 둘째로, 여성은 무급가사노동이나 육아활동에 의해 근로활동에 제약이 가해지고 그 결과 소득과 관련된 연금축적을 어렵게 한다는 점 등을 정책 입안시 고려해야 한다고 주장하고 있다. 이에 영국, 미국, 캐나다 등 주요 6개국의 연금개정의 변천과 함께 여성의 유/무급 노동의 경향이 어떻게 달라져 왔는지 분석하였다.

Evans(1994)는 1982년 Newly Beneficiary Survey와 1979, 1988년 May Current Population Survey를 이용해서 연금수급과 관련하여 성별에 따른 차이의 원인에 대해 분석하였다. 먼저 연금의 수령률에 있어서 남녀가 차이를 보인다고 하였는데 차이의 원인은 첫째, 여성의 취업기간이 가장 길었던 직업의 마지막 소득이 남성의 소득에 비해 49%밖에 되지 않는 관계로 여성은 연금에 대한 세제 이익을 덜 받음으로 연금을 보상의 일부로 받아들이지 않았기 때문이며, 두번째로, 여성은 양육을 포함해 상대적으로 더 많은 근로상의 장애를 갖기 때문에, 특정 직업훈련 기회와 모니터링 비용이 적은 직업을 택하게 되며 그 결과 여성이 모니터링과 직업훈련 비용이 낮은 직업에 고용되어 연금의 형태로 임금을 연기해서 받을 이익이 없다고 간주하는 것이고, 셋

제로, 여성은 시간제 근무의 비율이 높는데 연금법은 회사들이 시간제 근로자들을 공적연금 가입을 보장하지 않도록 하는 것을 허용하고 있기 때문이라고 분석하고 있다.

또한 근로자 중 연금급여액의 성별 차이는 남성과 여성의 노동시장의 성격에 따른 차이로 설명할 수 있다고 하였는데, 예컨대 낮은 임금, 근속연수, 노동조합 가입, 정규직 노동상태 등의 특성이 급여액의 차이를 설명한다고 하였다. 한편 결혼과 출산이 연금액에 미치는 영향은 시간이 지남에 따라 점차 축소되는 것을 보였는데, 이는 여성의 노동시장 참여에 대해 결혼과 육아가 미치는 영향이 점차 사라지고 있다는 사실을 반영하는 것이라고 주장하였다(Even & Macpherson(1990b), Korczyk(1991), Woods(1989)).

나. 국내의 선행연구

국민연금법의 시행(1988년) 이후, 국민연금을 여성과 관련하여 분석한 국내연구는 여성의 연금 수급권 보장이라는 측면에 상당수 치우쳐 있고 기타 여성빈곤과 국민연금을 연계하거나 연금의 구조적 측면에 페미니즘 시각을 적용하여 분석한 연구들이 있다. 특히 여성의 연금수급권 강화를 위한 연구에서는 개별수급권과 파생수급권 중 어느 것에 중점을 두는지에 대한 논쟁이 주를 이루어 왔다.

여성의 연금수급권 보장과 관련한 선행연구⁶⁴⁾들을 살펴보면, 가장 최근의 연구는 강성호 외(2007)의 것으로 현행 연금제도체계상 여성 연금수급권은 노동시장에서의 근로여건과 관련되어 있는데 노동시장 여건 변화는 단기에 개선하기 어렵다는 인식하에 파생적 수급권의 내실화에 초점을 맞추고 연구를 수행한 것이다. 이 연구에서는 유족연금 및 부양가족연금의 급여수준 분석 및 여성의 노후소득보장을 위한 개

64) 여성의 연금수급권과 관련된 국내 주요 선행연구는 강성호 외(2007)와 류연규 외(2007)의 자료를 주로 참고하였다.

선안을 제시하고 있다. 이에 반해 류연규 외(2007)는 고령화, 양극화의 심화 등으로 인해 노후소득보장에 대한 대책 마련이 시급한 상황에서 기존의 남성부양자 모델에 기반한 연금수급권으로는 여성의 노후소득보장에 제약이 있다는 문제의식에 기반하여 여성의 개별연금수급권 강화에 초점을 맞추어 연구하였다. 여기서는 보편적 기초연금을 도입하고, 출산크레딧을 출산양육크레딧으로 변경하고, 첫째 자녀부터 크레딧을 도입하는 등의 고용경력단절 기여기간을 보상하며, 이혼여성의 노후소득보장 강화를 위한 방안들을 제시하였다.

권문일(2002)은 여성연금수급권과 관련하여 각국의 현황을 파악하고 여성에 대한 연금수급권 강화전략을 파생수급권과 개별수급권으로 나누어서 고찰하였다. 이 연구에 따르면 파생수급권은 여성들의 경제적 비복지를 방지하는 수단으로 유효성이 크다고 분석하며 여성들의 연금급여를 통한 생활안정을 위해 개별수급권과 파생수급권을 적절히 조화해야 할 것을 권고하고 있고, 이를 위해 육아·출산 같은 가족보호활동에 대해 특별한 조치를 통한 원조전략과 연금수급권 분할전략을 제시하였다.

김수완(2002)은 서구복지국가들의 경험분석과 파생적 수급권에 대한 이론고찰을 통해 배우자급여와 유족급여 등의 파생적 급여는 지급 방식이나 해석에 따라 개별적 수급권이 될 수 있음을 보이고 있으며, 유족연금은 여성의 노동시장참여율이 낮거나 보편적 연금급여가 발전하지 않은 국가에서는 개별적 수급권이 미흡하여 여전히 중요한 소득보장제도로 부각되고 있다고 분석하고 있다.

김상균(2003)은 제도 성장 단계에 놓여 있는 국민연금제도에서 여성의 노후소득보장을 위한 방안을 모색하고 파생수급권으로서 대표적인 유족연금과 부양가족연금에 대한 개선방안들을 제시하고 있다. 또한 피고용자, 자영자, 특수직역가입자뿐만 아니라 주부 및 가내근로자, 실업자 등 비경제활동자들에게도 1인 1연금 수급권을 제공하는 전 국민연금제도의 도입 검토를 제안하였다.

석재은(2004)은 이혼 및 재혼 증가 등의 상황과 고용형태의 다양화 등 사회적 변화를 고려할 때 남성가장 소득자 중심의 모형으로부터 나온 파생적 수급권은 한계를 보이므로, 1인 1연금에 기반한 개별수급권을 강화하는 방향을 주장하고 있다. 시민권에 기초하여 조세를 통한 재원조달에 입각하여 연금수급권을 부여하는 1인 1연금의 기초연금 도입을 개혁방향으로 제시하였다. 홍백의(2005)는 무소득 배우자의 수급권 확보와 최소한의 노후생활 유지를 위한 제도적 장치 마련에 초점을 두었다. 이 연구에서는 개별수급권 강화방향을 권고하고 있으며, 연금수급자의 최저수준을 보장하기 위해 최저연금제도의 도입방안에 대해 제도별로 국가별로 유형화하여 장단점을 비교분석하였다.

〈표 II-5〉는 상기의 여성의 연금수급권 강화와 관련된 내용을 요약 정리한 것이다.

〈표 II-5〉 여성의 연금수급권 강화와 관련된 국내 선행연구 결과

구분	내용
파생수급권 강화를 통한 여성의 연금수급권 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 연금수급권은 노동시장에서의 근로여건과 관련되어 있는데 노동시장 여건 변화는 단기에 개선하기 어려우므로 파생적 수급권의 내실화에 초점(강성호 외, 2007) - 제도의 성장단계에 따라 전략이 달라져야 하는데, 장기적인 관점에서 여성의 독자적 수급권을 개발해야 하고 단기적으로는 파생적 수급권을 개선해야 함(김상균, 2003) - 유족연금 등의 파생적 수급권은 여성의 노동시장참여율이 낮거나 보편적 연금급여가 발전하지 않은 국가에서는 여전히 중요한 소득보장제도임(김수완, 2002)
개별수급권 강화를 통한 여성의 연금수급권 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화, 양극화의 심화 등으로 인해 노후소득보장에 대한 대책 마련이 시급한 상황에서 기존의 남성부양자 모델에 기반한 연금수급권으로는 여성의 노후소득보장에 제약이 있음(류연규, 2007) - 이혼 및 재혼 증가 등의 상황과 고용형태의 다양화 등 사회적 변화를 고려할 때 남성가장 소득자 중심의 모형으로부터 나온 파생적 수급권은 한계가 있음(석재은, 2004)

두 번째, 여성 빈곤과 국민연금을 연계한 연구로 이상록(1998)은 한국 사회의 가부장제적 사회문화 특성으로 인해 여성 가구주의 저소득과 빈곤의 발생에는 상실 배우자의 계층적 지위, 혹은 배우자 상실 이전의 가구 계층적 지위가 있음을 발견하였다. 특히 가구 소득 결정에 미치는 가구 계층적 지위의 영향을 검증함으로써 여성 가구주 빈곤과 계층적 불평등 구조와의 관련성을 언급하였고, 여성들에게 연금 수급권을 부여하는 방안은 여성 가구주 소득보장에 기여할 수 있어 효과가 기대된다고 주장하였다. 김용하 외(1999)는 국민연금은 소득자 중심의 가입제도를 택하고 있으므로 저소득 계층은 국민연금제도에서 소외되고 맞벌이, 홀벌이 간 격차로 세대간 소득재분배의 공정성이 떨어지는 구조를 갖고 있다고 지적하고 세대주가 아닌 전업주부, 시간제 등 근로자들의 연금수급권이 불안하다는 것을 지적하였다.

임미영 외(2002)는 우리나라 국민연금의 양성 불평등 구조에 대하여 여성학적 접근 방법을 사용해 기존연구가 소홀하게 다룬 여성에 관한 부적절한 가정과 남성 편향적 구조의 문제점을 밝히고자 시도하였다. 즉 국민연금에 대하여 페미니즘적 시각을 통해 양성 불평등 요인을 도출한 후 이를 분석기준으로 하여 국민연금의 구조·적용원리(principle)와 적격성(eligibility)과의 관련성을 분석하였다.

여성과 관련한 연금의 비교연구로는 최근의 김수완(2005년)이 수행한 연구가 있다. 이 연구는 공적연금제도의 구성에 따라 여성이 어느 수준의 급여를 받게 되는가를 국가간 비교를 통해 분석한 것으로 한국, 미국, 스웨덴, 네덜란드, 독일의 사례를 비교·분석하였다. 김수완(2005년)은 노동시장과 관련하여 상이한 여성내부의 집단들 간의 차이, 혹은 상이한 노동시장 경력, 결혼지위가 급여수준에 어떻게 반영되는가를 보기 위해 특정 연금제도에서 유급노동참여 여부나 자녀의 수 등을 고려한 연금수급 수준을 시뮬레이션을 통해 산출, 비교분석하였다. 연금제도의 구성에 따라 노동시장에서의 낮은 여성의 지위는 연금 급여에서 다르게 반영된다는 것을 알 수 있었다. 또한 가사노동 가치

에의 보상차원이 아닌 경제적으로 의존하는 피부양자의 지위에 입각하여 부여되는 배우자급여는 이혼 등 가족해체 시 보장이 안 될 수 있고, 대체로 급여수준이 낮아 적절성의 문제가 제기되어 여성노인의 개인적 자율성에는 도움이 되지 않는다는 점을 지적하였다.

이상에서 살펴본 국민연금의 여성 이슈 관련 기존연구들의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 여성에게 가중되는 무급가사노동의 부담이 공적연금에 반영되지 못하는 상황은 여성으로 하여금 노후를 대비한 자산형성을 방해하고 이로 인해 사별 혹은 이혼을 통해 독거노인으로 전락한 여성의 빈곤화를 가속시킴과 동시에 노후에 더욱 남성 의존적인 형태를 갖도록 한다. 둘째, 이혼 및 재혼의 증가, 고용형태의 다양화 등 사회적 변화로부터 파생되는 남성 중심적 부양자모델의 한계는 여성의 개별연금수급권 강화를 위한 중요한 이유가 된다. 그러나 개별연금수급권의 전제조건이 되는 여성의 경제활동참가는 여전히 미미한 수준이며, 출산과 육아로 인한 여성의 경력단절, 여성 비정규직 문제 등 여성 특수적 노동시장 내의 요소들이 여성의 연금자산 축적에 걸림돌이 되고 있다.

Ⅲ. 국민연금의 성별 수급 분석

본장에서는 국민연금 수급권의 성별 차이와 그 원인을 분석하고자 한다. 먼저 2007년 국민연금 개혁이 여성의 연금수급권 확보에 미치는 의미를 파악하여, 제도 개혁의 젠더 영향을 평가한다. 둘째, 현 노령계층을 대상으로 국민연금의 성별 수급 실태를 분석하여, 국민연금의 성별 수급 차이를 분석한다. 셋째, 현 근로연령계층을 대상으로 국민연금 가입 실태를 분석하여, 미래 잠재적인 국민연금 성별 수급 차이를 분석한다. 넷째, 국민연금이라는 노후소득보장을 위한 사회적 자원이 결과적으로 어떻게 성별로 배분되고 있는가를 분석한다. 다섯째, 국민연금의 수급권 확보(수급 및 가입)에 미치는 요인을 성별로 분석하여, 성 평등한 국민연금제도로의 발전방안을 제시하고자 한다.

1. 국민연금 제도개혁의 젠더 영향

가. 제도개혁의 개요

국민연금제도 도입 이후, 국민연금은 적용대상 확대를 위한 법 개정 외에, 1998년과 2007년 두 번의 국민연금 개혁이 이루어져 왔다.

1998년 연금개혁 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 연금재정의 안정화를 위하여 급여수준을 40년 가입 시 생애평균소득의 70%에서 60%로 조정하였고, 연금수급 연령을 현행 60세에서 2013년부터 61세, 매 5년마다 1세씩 증가시킴으로써 2033년에 65세에 이르도록 단계적으로 상향조정하였다. 또한 2003년부터 재정안정을 위한 재정계산제도를 도입하여 매 5년마다 연금재정추계를 시행하도록 하였다. 또한 경제변화

로 인한 급여의 급격한 변화를 막기 위하여 기본연금액을 전년도 평균소득월액에서 연금수급 직전 3년간의 평균소득월액의 평균으로 변경하였다.

둘째, 연금수급권을 강화하고 실직자의 생활안정을 위하여 연금수급 최고가입기간을 15년에서 10년으로 단축하였다. 배우자의 연금수급권을 보장하기 위하여 분할연금제도를 도입하였다. 혼인기간이 5년 이상으로 이혼하고 60세에 도달하거나 혹은 60세 이후에 이혼(단 재혼 중 지급정지)하는 경우에 배우자의 연금수급액 중 일정 부분을 상대방 배우자에게 지급하도록 하였다. 연금가입기간을 되도록 장기화하기 위하여 육아, 군복무, 재학, 교도소 및 시설수용 기간에 대하여 연금보험료의 추후납부를 허용하였다. 실직자에 대한 생활안정자금 대여를 위한 법적 규정을 마련하였다.

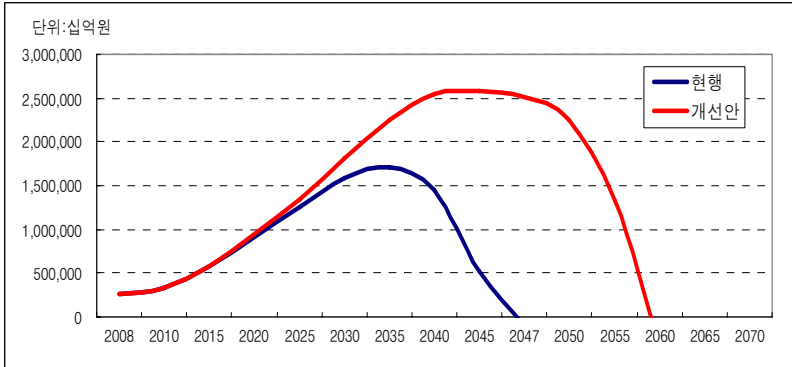
셋째, 연금의 병급조정기준을 마련하였다. 근로기준법에 의한 장애·유족보상, 산재보상법에 의한 장애·유족급여, 선원법에 의한 장애·유족보상을 받는 경우 장애 및 유족연금은 1/2만 지급하도록 하였고, 55세 이상 65세 미만 연금수급자가 고용보험의 구직급여를 지급받는 경우 연금지급을 정지하였다.

넷째, 국민연금운영의 투명성 확보를 위한 가입자 참여를 확대하기 위하여 기금운영위원회를 현행 15인(가입자 대표 3인)에서 20인으로 확대(가입자 대표 12인; 노사 각 3인 지역가입 6인)하였다. 또한 기금운영위원회 위원장을 재경원 장관에서 보건복지부장관으로 변경하였다. 국민연금관리공단 이사회에 가입자 참여를 확대하여 이사 7인 중 노·사·지역가입자 대표를 각 1인 이상으로 하였다.

한편, 2007년 연금개혁 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 국민연금 재정 안정화를 위하여 보험료율은 현행 9%를 유지하되, 급여율을 평균소득계층 40년 가입기준 60%에서 2008년부터 50%로 하향조정하고, 이후 매년 0.5%씩 하향 조정하여 2028년까지 40% 수준으로 인하하는 내용이다. 이를 통해 기금소진 시점을 현행 2047년에서 2060년으로 연

기되었다.

[그림 Ⅲ-1] 국민연금기금 전망



둘째, 국민연금 사각지대 해소 차원에서 기초노령연금을 도입하여 중하위 노령계층 60%에게 국민연금가입자 평균소득의 5%(8.4만원)를 지급하는 것이다.

셋째, 국민연금 제도개선으로 출산크레딧제도가 도입되어, 자녀 2인인 경우 12개월, 자녀 3인 이상인 경우 자녀 1인마다 18개월 추가하여 최장 50개월까지 인정하는 내용이다. 추가 가입기간에 대한 소득은 가입자 평균소득월액의 100%로 산정한다. 둘째자녀 출산시 월 23천원, 셋째자녀 출산시 추가로 월 34천원의 노령연금 인상효과가 발생하고, 가입기간이 상대적으로 짧은 여성가입자의 연금수령 기회를 증대시켜 연금 사각지대 축소에 기여할 것으로 기대된다.

넷째, 군복무 크레딧제의 시행으로 병역의무에 대해 사회적으로 배려하도록 하였다. 병역의무 이행자('08. 1. 1 이후 입대자, 병·공익근무요원)에게 군복무기간 중 6개월을 국민연금 가입기간으로 인정하며, 추가 인정 가입기간에 대한 소득은 가입자 평균소득월액의 2분의 1로 인정한다.

다섯째, 장애연금 개선을 통한 소득보장 강화이다. 장애연금을 “가

입 중 발생한 질병”에 대해서만 인정해 왔지만, “가입 전 질병이라도 가입 후 초진을 받은 경우”로 변경하였다. 미완치 상병의 장애결정 유보기간은 현행 2년에서 1년 6개월로 단축하였다.

여섯째, 2개 이상의 급여 발생시 선택에 의해 하나만 지급하고 다른 급여의 지급을 정지하였던 중복급여 조정제도를 개선하여 선택하지 않은 급여의 일부를 지급토록 하였다. 예컨대, 노령연금과 유족연금, 장애연금과 유족연금 등 중복급여 수급권이 발생할 경우, 하나의 급여를 선택하고, 선택하지 않은 급여의 20%를 받을 수 있도록 하였다. 이로써, 여성이 본인의 연금과 유족연금의 부분적으로 중복수혜가 가능해질 것으로 보여진다. 또한 구직급여를 지급받아도 노령연금 수급이 가능하며, 20년 미만 가입자의 감액노령연금 지급률을 2.5%포인트 상향조정하였다.

일곱째, 고령 근로친화적 급여제도로 개편하기 위하여, 연기연금제를 도입하였다. 재직자 노령연금 수급권자가 연금수급을 연기하는 경우 연기한 기간만큼 연금액을 상향 조정하는 내용이다. 1회에 한하여 연기할 수 있고, 연기되는 매1월마다 0.5% 가산을 지급한다. 조기노령연금 수급권자의 경우에도 60세 이후 소득활동 종사 시 재직자 노령연금이 적용된다. 또한 조기노령연금의 수급 시 수급연령에 따른 지급률을 하향조정(75% → 70%), 감액폭을 확대(5% → 6%)하여 고령 근로활동을 유인토록 하였다.

여덟째, 분할연금의 수급권자에게 재혼 시 분할연금을 계속 지급토록 하고, 부양가족연금 지급대상 범위를 확대하였다.

나. 2007년 제도개혁의 젠더 영향

2007년 국민연금 개혁으로 이루어진 국민연금법 개정과 기초노령연금법 제정으로 여성의 연금수급권에도 상당한 영향을 미치게 되었다.

첫째, 국민연금 재정안정화를 위하여 급여수준을 60%에서 40%로

단계적으로 하향조정된 것은 연금의 노후소득 수준의 보장성 약화를 가져왔으나, 성 인지적 측면에서는 중립적이다.

둘째, 국민연금 사각지대 해소 차원에서 기초노령연금을 도입하여 중하위 노령계층 60%(2009년 70%)에게 각출에 관계없이 조세로 국민연금 가입자 평균소득의 5%(향후 2028년 10% 수준까지 단계적 상향조정)를 지급하는 것은 여성의 연금수급권 확보에 매우 긍정적인 영향을 미친다. 여성노인이 주로 공적연금 사각지대에 놓여 있고 중하위 저소득층에 집중 분포한다는 점을 고려하면, 중하위 노령계층에게 각출 등의 조건 없이 급여를 제공하는 기초노령연금이 여성에게 큰 혜택을 주는 것은 분명하다. 기초노령연금의 도입으로 여성노인의 약 73%가 기초노령연금의 수혜자가 될 것으로 추산되는 반면, 남성노인은 약 41.6%가 기초노령연금의 수혜자가 될 것으로 추산된다. 따라서 중하위계층을 선별하여 연금을 제공여하는 기초노령연금은 여성이 보다 혜택을 받게 된다.

그러나 기초노령연금액은 8만 4천원 수준으로 1인당 생계비 463천원의 18% 수준에 불과하여 기초노령연금으로 여성노인의 빈곤이 완화되는 정도는 미미할 것으로 전망된다. 또한 기초노령연금 수급자 선정단위가 노인 개인이 아니라 노인 부부단위이므로, 남성배우자가 있는 여성의 경우 본인의 노후자산 및 소득이 낮더라도 남성배우자의 소득수준에 따라 기초노령연금 수급권을 보장받지 못하게 되어, 여전히 여성의 연금권을 남성의 소득지위에 연계하여 판단하는 한계를 지닌다. 셋째, 저출산에 대한 출산장려 정책과 연계되어, 국민연금에 출산크레딧 제도가 도입되었다. 자녀 2인인 경우 12개월, 자녀 3인 이상인 경우 자녀 1인마다 18개월 추가하여 최장 50개월까지 연금보험료 납입으로 인정하는 내용이다. 이 때 추가 가입기간에 대한 소득은 가입자 평균소득월액의 100%로 산정한다.

이러한 출산크레딧제도의 도입은 여성의 출산에 대한 사회적 기여를 인정하여 연금제도에 반영하는 의미를 가지며, 구체적으로 둘째자

녀 출산 시 월 23천원, 셋째자녀 출산 시 추가로 월 34천원 노령연금 인상효과가 발생하고, 가입기간이 상대적으로 짧은 여성가입자의 연금 수령기회를 증대시켜 연금 사각지대 축소에 기여할 것으로 기대된다. 그러나 연금수급권 확보, 수급기간 확보 여부의 경계선에 있는 여성에게만 혜택이 되므로 실질적인 사각지대 해소 효과보다는 상징적인 효과가 더욱 크다고 보여진다.

넷째, 이혼하는 경우 배우자의 연금권을 분할하는 분할연금제도가 재혼 시에 수급권을 박탈하던 것을 개정하여, 분할연금 수급권자가 재혼 시에도 분할연금을 계속 지급토록 하였다. 이를 통하여 분할연금을 배우자와의 결혼관계에 기반한 파생적 연금의 성격에서 개별연금권을 지원하는 성격으로 변화함으로써 여성의 연금권 확보에 보다 긍정적인 영향을 미치게 된다.

〈표 III-1〉 2007년 국민연금 제도개혁의 젠더 영향

여성의 사회권 근원	연금수급권 관점에서 여성의 취약한 특성	결과	2007년 연금개혁	젠더 영향
근로자	낮은 경제활동참가율	각출기록 없거나 짧은 각출기간으로 수급권 확보 어려움	- 동일	
	취약한 경제활동의 질	각출기록 없거나 짧은 각출기간으로 수급권 확보 어려움 낮은 급여수준	- 급여수준 삭감	- 보장성 약화 - 성중립적
부인	이혼율 증가	1998년 분할연금 도입하였으나, 재혼시 분할연금수급권 박탈	- 재혼시에도 분할연금수급권 유지	- 성 인지적 측면에서 긍정적 영향
엄마	아동출산 및 양육으로 직업경력 단절	각출기록 없거나 짧은 각출기간으로 수급권 확보 어려움	- 출산 연금크레딧 도입하여 둘째 아이 출산 12개월, 셋째 아이 18개월 연금납부 인정제도 도입	- 성 인지적 측면에서 긍정적 영향(주로 상징적 의미)
시민	시민권에 기반한 연금 부재	여성의 개별연금수급권 확보 어려움	- 중하위 60% 노령계층을 위한 자산조사에 의한 무각출 기초노령연금 도입	- 성 인지적 측면에서 긍정적 영향. 특히, 적용의 포괄성 의미에서 긍정적, 보장성 측면에서는 미미
	중복급여 금지	유족연금과 본인노령(장애)연금 수급권 발생시 하나의 연금만 선택토록 하여, 주로 연금액이 보다 낮은 본인연금 포기 결과	- 중복급여부분 허용(20%)	- 연금급여수준의 적절성 확보에 긍정적 - 성 인지적 측면에서 긍정적, 여성의 개별수급권에 대한 보호 효과

자료: 석재은(2008).

2. 국민연금 성별 수급자 현황

가. 성별 연금수급자 현황

국민연금은 안정적 노후소득보장을 위한 주요 자원임에도 불구하고, 국민연금 수혜의 성 불평등은 매우 심각한 수준이어서 여성노인의 빈곤으로 이어지는 주요원인이 되고 있다.

현 노령계층의 노인 빈곤율은 30~40%에 이르는 것으로 나타나고 있는데, 특히 여성노인의 빈곤율은 40%를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 2004년 한국보건사회연구원의 전국노인실태조사에 따르면, 우리나라 노인 빈곤율은 37.3%에 달하고 있으며, 이 중 여성노인 빈곤율은 남성노인 빈곤율보다 10% 포인트 높은 41.2%에 달하고 있다(〈표 III-2〉).

〈표 III-2〉 성별 노인의 빈곤율

(단위: %)			
소득계층	여성노인	남성노인	전체노인
빈곤선 100% 이하	41.2	31.2	37.3

원자료: 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」, 한국보건사회연구원(2004).

〈표 III-3〉에 의하면 2008년 5월 현재 국민연금 수급자는 219만 5,296명이고, 이 중 남성은 132만 3,957명이고, 여성은 87만 1,339명이다. 노령연금 수급자는 181만명으로 남성이 124.8만명이고, 여성은 56.3만명이며, 장애연금 수급자는 63,706명으로 남성이 55,494명이고, 여성은 8,212명이고, 유족연금 수급자는 321,160명으로, 남성은 20,602명이고, 여성은 300,558명이다.

국민연금 성별 수급자 분포는 남성 60%, 여성 40%로 나타나, 남성

이 수급자 중 다수를 차지하며, 연금급여별로는 매우 상이한 양상을 보인다. 노령연금 수급자 중 성별 분포는 남성 68.9%, 여성 31.1%로 나타나고 있으며, 장애연금 역시 성별 분포는 남성 85.9%, 여성 12.5%로 남성 수급자의 압도적인 비중을 차지하고 있다. 반면 배우자의 연금권으로부터 파생하는 유족연금은 수급자 중 남성은 6.5%에 불과하고, 여성은 93.8%에 이른다(〈표 Ⅲ-3〉).

〈표 Ⅲ-3〉 성별 국민연금 수급자 현황(2008년 5월)

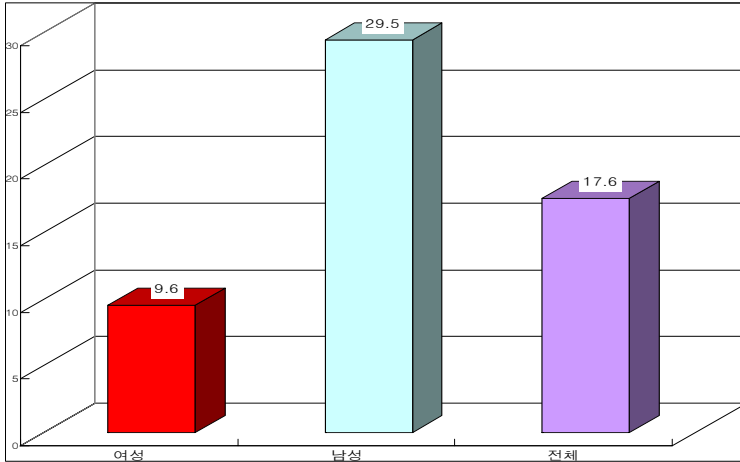
(단위: 천명, %)

	전체		남성		여성	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중
전체	2,195	100	1,324	60.3	871	39.7
노령연금	1,810	100	1,248	68.9	563	31.1
장애연금	64	100	55	85.9	8	12.5
유족연금	321	100	21	6.5	301	93.8

자료: 국민연금공단 홈페이지.

즉, 연금수급 자격이 본인의 각출에 근거하여 발생하는 노령연금 및 장애연금 수급자는 남성이 압도적으로 높은 반면, 연금수급 자격이 배우자의 연금권으로부터 파생되는 유족연금 수급자는 여성이 압도적으로 많은 특성을 보이고 있다. 현 노령계층 중 국민연금 등 공적연금의 노령연금 수급자는 65세 이상 노인인구의 17.6%에 불과하며, 성별로는 남성노인 수급자는 전체 남성노인의 29.5%인 반면, 여성노인 수급자는 전체 여성노인의 9.6% 수준으로, 연금수혜의 성별 차이가 3배의 큰 격차를 보이고 있다.

[그림 Ⅲ-2] 현 노령계층의 성별 노령연금수급률



자료: 석재은(2007).

연령별로는 전기 노령인구가 후기 노령인구보다 연금수급률이 높다. 노령연금수급률을 기준으로 보면, 60~64세 노령연금수급률은 42.4%인 데 비해, 65~69세 33.7%, 70세 이상 8.2%로 현저한 격차를 보인다. 남성 노인의 경우 60~64세 노령연금수급률은 62.6%인 데 비해, 65~69세 50.6%, 70세 이상 14.3%로 그 격차가 더욱 현격하며, 여성 노인의 경우에도 60~64세 노령연금수급률은 23.7%인 데 비해, 65~69세 19.6%, 70세 이상 4.5%로 연령에 따른 비슷한 연금수급 패턴을 보인다.

여성 노인은 65세 이상 여성노인 중 유족연금수급률이 2.7%로, 남성노인의 동 비율 0.7%보다 4배 가량 높다.

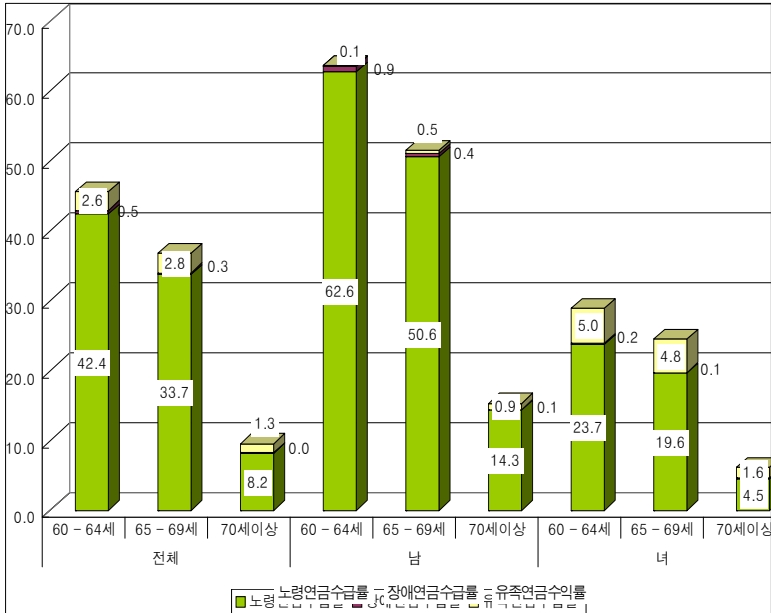
노령, 유족, 장애 등 어떤 종류의 연금이든 65세 이상 노인인구의 연금수급률은 65세 이상 노인을 기준으로 남성노인은 30.5%, 여성노인은 12.3%, 전체 평균적으로는 19.5% 수준이다.

〈표 III-4〉 노령인구 대비 성별·연령별 급여종류별 연금수급률

(단위: 명, %)

		인구	연금 수급자	노령연금 수급자	장애연금 수급자	유족연금 수급자
전체	60 ~ 64세	1,950,162	888,043	826,649	9,812	51,582
	65 ~ 69세	1,784,083	655,956	601,279	4,492	50,185
	70세 이상	3,026,280	288,695	247,070	1,289	40,336
	소계: 60세 이상	6,760,525	1,832,694	1,674,998	15,593	142,103
	소계: 65세 이상	4,810,363	944,651	848,349	5,781	90,521
남	60 ~ 64세	936,578	595,884	586,545	8,196	1,143
	65 ~ 69세	812,552	418,406	410,980	3,652	3,774
	70세 이상	1,126,086	172,017	160,856	974	10,187
	소계: 60세 이상	2,875,216	1,186,307	1,158,381	12,822	15,104
	소계: 65세 이상	1,938,638	590,423	571,836	4,626	13,961
여	60 ~ 64세	1,013,584	292,159	240,104	1,616	50,439
	65 ~ 69세	971,531	237,550	190,299	840	46,411
	70세 이상	1,900,194	116,678	86,214	315	30,149
	소계: 60세 이상	3,885,309	646,387	516,617	2,771	126,999
	소계: 65세 이상	2,871,725	354,228	276,513	1,15 ^여	76,560
			연금 수급률	노령연금 수급률	장애연금 수급률	유족연금 수급률
전체	60 ~ 64세		45.5	42.4	0.5	2.6
	65 ~ 69세		36.8	33.7	0.3	2.8
	70세 이상		9.5	8.2	0.0	1.3
	소계: 60세 이상		27.1	24.8	0.2	2.1
	소계: 65세 이상		19.6	17.6	0.1	1.9
남	60 ~ 64세		63.6	62.6	0.9	0.1
	65 ~ 69세		51.5	50.6	0.4	0.5
	70세 이상		15.3	14.3	0.1	0.9
	소계: 60세 이상		41.3	40.3	0.4	0.5
	소계: 65세 이상		30.5	29.5	0.2	0.7
여	60 ~ 64세		28.8	23.7	0.2	5.0
	65 ~ 69세		24.5	19.6	0.1	4.8
	70세 이상		6.1	4.5	0.0	1.6
	소계: 60세 이상		16.6	13.3	0.1	3.3
	소계: 65세 이상		12.3	9.6	0.0	2.7

[그림 Ⅲ-3] 노령인구 대비 성별·연령별 급여종류별 연금수급률



나. 성별 급여지급 현황

누계기준으로 국민연금 연금급여지급은 21조원에 이르고 있다. 이중 노령연금 급여지출이 198만명에 대해 18조 5천억원에 이르고 있다 (<표 Ⅲ-3>). 또한 노령연금 수급자는 급속히 증가하고 있다([그림 Ⅲ-3]).

〈표 III-5〉 연도별·급여종별 급여지급 현황

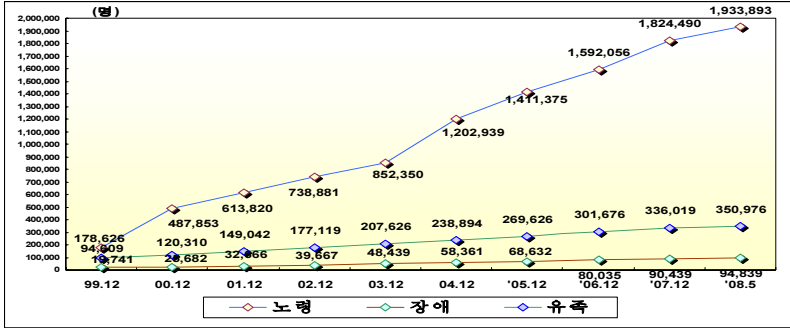
(단위: 건, 백만원)

급여종별		'93.12	2003.12	2004.12	2005.12	2006.12	2007.12	당월 말		
								누계	당월	
계	수급자	673,769	11,445,807	11,873,698	12,334,064	12,891,352	13,444,587	13,658,428	748,000	
	금 액	10,685	5,147,107	7,138,165	9,673,849	12,781,907	16,644,783	18,522,658	392,723	
소계		수급자	60,070	7,222,136	9,791,103	13,001,147	16,900,516	21,649,503	23,927,619	475,357
		금 액	24,649	349,350	432,194	517,703	614,121	733,732	791,170	715,632
국민연금	소계	수급자	6,447	5,123,910	7,111,359	9,642,896	12,746,056	16,603,765	18,479,444	392,294
		금 액	4,012	141,724	193,300	248,077	312,445	397,713	440,194	394,472
	특례	수급자	10,971	759,065	1,068,000	1,231,930	1,359,646	1,517,216	1,588,538	1,479,664
		금 액	6,447	4,514,574	6,170,638	8,199,948	10,501,214	13,145,721	14,361,635	251,687
	노	수급자	0	0	0	0	0	0	4,704	4,649
		금 액	0	0	0	0	0	0	8,475	3,022
	령	수급자	0	25,884	55,753	87,219	123,540	173,807	193,504	188,386
		금 액	0	34,303	154,877	395,201	850,372	1,601,661	2,011,523	86,477
	조기	수급자	0	67,219	78,717	91,271	107,656	131,766	145,175	136,055
		금 액	0	574,819	785,212	1,046,032	1,391,558	1,851,560	2,091,898	50,880
	분할	수급자	0	182	469	955	1,214	1,701	1,972	1,676
		금 액	0	214	632	1,715	2,912	4,823	5,913	228
	장애	수급자	4,012	48,439	58,361	68,632	80,035	90,439	94,839	63,706
		금 액	9,787	536,787	700,416	894,347	1,119,955	1,365,832	1,475,269	22,604
	유족	수급자	20,637	207,626	238,894	269,626	301,676	336,019	350,976	321,160
		금 액	43,836	1,561,439	1,979,328	2,463,904	3,034,505	3,679,906	3,972,906	60,459
일시금	소계	수급자	649,120	11,096,457	11,441,504	11,816,361	12,277,231	12,710,855	12,867,258	32,368
		금 액	649,120	11,096,457	11,441,504	11,816,361	12,277,231	12,710,855	12,867,258	32,368
	장애	수급자	4,238	23,197	26,806	30,953	35,851	41,018	43,214	429
		금 액	7,463	114,645	143,942	179,655	223,895	272,221	293,516	4,148
	반환	수급자	1,705,971	7,690,395	7,790,145	7,886,223	8,001,617	8,122,817	8,173,729	10,054
		금 액	641,657	10,940,140	11,243,333	11,568,218	11,968,891	12,337,265	12,464,408	26,280
	사망	수급자	0	26,616	32,233	38,001	44,442	52,033	55,231	837
		금 액	0	41,672	54,229	68,488	84,445	101,369	109,334	1,940

- 주: 1) '88. 1. 1~2008. 5월말 누계기준으로 당월 수급자이었던 자를 제외한 2008.5월 당월 순수급자 수 및 급여 지급액.
 2) 완전노령연금: 가입기간 20년 이상이고, 기본연금액이 100% 지급되는 수급자 장애연금(1~3급)+장애일시금(4급)의 누계 지급실적은 138,053건, 1,768,785백만원임.

자료: 국민연금공단(2008).

[그림 Ⅲ-4] 연도별 급여수급자 현황



자료: 국민연금공단(2008).

〈표 III-6〉 성별·연령별 급여수급자 현황

(단위: 건)

수급자		연령별									
		계	20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70세 이상	
계	계	2,195,296	9,240	1,410	18,746	69,564	186,392	905,925	695,867	308,152	
	남자	1,323,957	4,897	702	6,389	16,015	62,942	606,439	444,236	182,337	
	여자	871,339	4,343	708	12,357	53,549	123,450	299,486	251,631	125,815	
노령연금	소계	계	1,810,430	0	0	0	0	62,464	843,742	639,346	264,878
		남자	1,247,861	0	0	0	0	41,586	597,918	436,903	171,454
		여자	562,569	0	0	0	0	20,878	245,824	202,443	93,424
	특례	소계	1,479,664	0	0	0	0	0	612,805	602,114	264,745
		남자	990,136	0	0	0	0	0	411,199	407,554	171,383
		여자	489,528	0	0	0	0	0	201,606	194,560	93,362
	완전	소계	4,649	0	0	0	0	29	4,620	0	0
		남자	4,340	0	0	0	0	29	4,311	0	0
		여자	309	0	0	0	0	0	309	0	0
	감액	소계	188,386	0	0	0	0	1,579	174,495	12,304	8
		남자	158,110	0	0	0	0	1,579	146,271	10,252	8
		여자	30,276	0	0	0	0	0	28,224	2,052	0
	조기	소계	136,055	0	0	0	0	60,856	50,705	24,494	0
		남자	95,058	0	0	0	0	39,978	36,076	19,004	0
		여자	40,997	0	0	0	0	20,878	14,629	5,490	0
	분할	계	1,676	0	0	0	0	0	1,117	434	125
		남자	217	0	0	0	0	0	61	93	63
		여자	1,459	0	0	0	0	0	1,056	341	62
	장애연금	소계	63,706	0	801	7,081	16,998	23,976	8,936	4,585	1,329
		남자	55,494	0	598	6,147	15,663	20,956	7,406	3,727	997
		여자	8,212	0	203	934	1,335	3,020	1,530	858	332
	유족연금	소계	321,160	9,240	609	11,665	52,566	99,952	53,247	51,936	41,945
		남자	20,602	4,897	104	242	352	400	1,115	3,606	9,886
		여자	300,558	4,343	505	11,423	52,214	99,552	52,132	48,330	32,059

자료: 국민연금공단(2008).

급여 종류별 평균연금액은 21만 6천원 정도이고, 유족연금은 20만 3천원 정도이다(〈표 Ⅲ-7〉). 전체 노인의 9.4%가 10만원 미만의 노령연금을 받고 있으며, 성별로는 여성의 22.3%가 노령연금액이 10만원 미만인 반면, 남성은 3.6%만이 10만원 미만의 노령연금을 수급하는 것으로 나타나고 있다. 또한 여성의 95.9%가 노령연금액 20만원 미만에 분포하고 있는 반면, 남성 중 20만원 미만의 노령연금을 받는 경우는 55.3% 정도이다(〈표 Ⅲ-8〉).

〈표 Ⅲ-7〉 평균 연금월액

(단위: 원)

계	노령연금						장애연금			유족	
	소계	특례	완전	감액	조기	분할	소계	1급	2급		3급
218,310	216,078	169,513	725,794	460,829	374,465	123,948	360,569	489,740	390,529	304,409	203,027

자료: 국민연금공단(2008).

〈표 III-8〉 성별 · 연금급여수준별 급여수급자 현황

(단위: 건, 만원)

금 액 수급자		계	10 미만	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	60~80	80~100	100 이상
		계	2,195,296	171,278	1,174,757	411,878	198,346	113,937	63,844	50,910	9,980
계	남	1,323,957	45,356	661,373	250,465	147,027	98,719	60,677	50,076	9,901	363
	여	871,339	125,922	513,384	161,413	51,319	15,218	3,167	834	79	3
	계	1,810,430	170,975	971,804	305,987	150,350	94,594	58,283	48,485	9,621	331
소계	남	1,247,861	45,349	644,700	229,434	126,339	87,907	56,528	47,718	9,557	329
	여	562,569	125,626	327,104	76,553	24,011	6,687	1,755	767	64	2
	계	1,479,664	170,170	958,216	235,190	68,952	25,801	12,713	8,606	16	0
특례	남	990,136	45,189	641,900	192,907	64,010	25,082	12,508	8,524	16	0
	여	489,528	124,981	316,316	42,283	4,942	719	205	82	0	0
	계	4,649	0	0	30	351	1,016	796	1,282	1,016	158
완전	남	4,340	0	0	28	331	868	719	1,235	1,001	158
	여	309	0	0	2	20	148	77	47	15	0
	계	188,386	1	1,204	31,202	47,386	42,902	30,439	27,703	7,378	171
감액	남	158,110	1	575	18,376	36,032	38,905	29,419	27,295	7,338	169
	여	30,276	0	629	12,826	11,354	3,997	1,020	408	40	2
	계	136,055	0	11,775	39,346	33,622	24,870	14,335	10,894	1,211	2
조기	남	95,058	0	2,171	18,120	25,965	23,052	13,882	10,664	1,202	2
	여	40,997	0	9,604	21,226	7,657	1,818	453	230	9	0
	계	1,676	804	609	219	39	5	0	0	0	0
분할	남	217	159	54	3	1	0	0	0	0	--
	여	1,459	645	555	216	38	5	0	0	0	0
	계	63,706	0	1,114	21,169	22,776	11,536	4,302	2,415	359	35
장액금	남	55,494	0	726	16,948	20,189	10,746	4,149	2,358	344	34
	여	8,212	0	388	4,221	2,587	790	153	57	15	1
	계	321,160	303	201,839	84,722	25,220	7,807	1,259	10	0	0
유족급	남	20,602	7	15,947	4,083	499	66	0	0	0	0
	여	300,558	296	185,892	80,639	24,721	7,741	1,259	10	0	0

주: 2008년 5월 급여지급자 기준.

자료: 국민연금공단(2008).

노령인구의 성별 연령별 1인당 연금급여 수준을 살펴보면, 65~69세 노령연금급여 수준은 평균 연 214만원 수준으로, 월단위로 환산하면 17만 8천원 정도이다. 65~69세 남성노인은 월 노령연금급여 수준이 20만 2천원 수준이며, 65~69세 여성노인은 월 노령연금급여 수준이 12만 8천원 수준이다. 여성노인의 경우 노령연금급여 수준보다 유족연금 급여수준이 더 높아, 65~69세의 유족연금 월평균급여수준은 15만 3천원 수준이다.

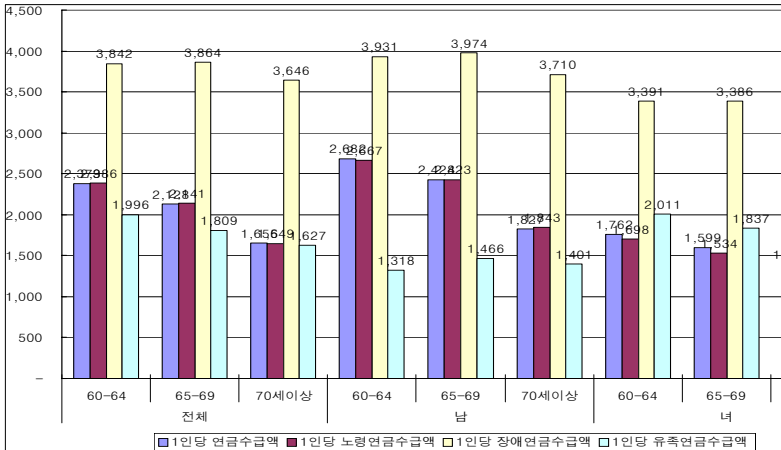
〈표 III-9〉 노령인구의 성별·연령별 1인당 연금급여 수준

(단위: 천원/년)

	연령	1인당 연금수금액	1인당 노령연금 수금액	1인당 장애연금 수금액	1인당 유족연금 수금액
전체	60~64	2,379	2,386	3,842	1,996
	65~69	2,128	2,141	3,864	1,809
	70세 이상	1,655	1,649	3,646	1,627
남	60~64	2,682	2,667	3,931	1,318
	65~69	2,428	2,423	3,974	1,466
	70세 이상	1,827	1,843	3,710	1,401
여	60~64	1,762	1,698	3,391	2,011
	65~69	1,599	1,534	3,386	1,837
	70세 이상	1,401	1,288	3,447	1,704

자료: 『2007 국민연금통계연보』, 원자료 분석.

[그림 Ⅲ-5] 성별 연령별 1인당 연금급여 수준



3. 국민연금 성별 가입자 현황

미래 연금수급세대인 현 근로연령계층은 국민연금제도가 성숙한 이후에 노령세대가 되는 세대이다. 따라서 고령으로 인하여 국민연금제도에 가입할 기회를 갖지 못한 현 노령세대와는 구분된다. 때문에 현 근로연령세대는 본인이 제도에 가입하여 성실히 보험료를 납부하여 연금수급자격을 갖추었는가의 여부에 따라 연금수급권 확보가 결정된다.

국민연금 가입자는 총 1,833만명이며, 이 중 남성은 62.4%, 여성은 37.6%이다(〈표 Ⅲ-10〉).

〈표 III-10〉 가입종별·성별 가입자 현황

(단위: 명, %)

성별	구분	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
		인원	비율				
계		18,328,595	(100.0)	9,384,300	8,887,610	27,260	29,425
남자		11,430,018	(62.4)	6,108,016	5,306,475	6,975	8,552
여자		6,898,577	(37.6)	3,276,284	3,581,135	20,285	20,873

자료: 국민연금공단 홈페이지(2008).

그러나 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다. 그러한 경우는 크게 세 가지로 구분할 수 있다(석재은, 2004).

그 첫째로, 구조적 배제를 들 수 있다. 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득 있는 사람들을 가입대상으로 삼고 있으므로 소득이 없는 사람들은 가입대상에서 원천적으로 배제되고 있다. 즉 현행 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 가지고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원천적으로 국민연금제도의 당연가입 자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부는 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 전업주부의 경우에도 국민연금 임의가입 기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다. 또한 현행 연금가입체계는 지역가입자의 경우 세대주 가입을 원칙으로 하고 있어 무급가족종사자, 부부자영자 중 비세대주는(주로 여성) 당연적용에서 제외되어 있다.

두 번째와 세 번째 경우는 관리운영상 배제와 자발적 배제가 혼재되어 나타나는 배제 유형이다. 국민연금 가입대상으로 제도권 내에 포괄되어 있으나, 실제 국민연금수급에 필요한 각출기록을 쌓아가지 못하는 부류이다. 그 중 두 번째 경우는 실업, 사업 중단 등의 이유로 소득

활동을 실질적으로 중단하고 있어 납부예외자로 신청하였거나 가입자 변동과정에서 소득신고를 하지 않은 경우이다. 마지막으로 세 번째 경우는 국민연금의 가입대상이면서 소득신고는 하였으나 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우이다.

먼저 국민연금 가입대상으로 제도적으로는 포괄되어 있으나 연금수급자격을 갖추어 나가지 못하는 두 번째 경우부터 살펴보면, 국민연금의 총가입대상자는 1,707만명인데, 이 중 무려 27.1%에 달하는 463만명이 납부예외자로, 사실상 국민연금 적용에서 제외되어 있다. 지역가입자 대비 납부예외자의 비중은 절반을 상회하는 50.8%에 달하는 수준이다. 이러한 납부예외자 수준은 도시지역 적용 확대가 이루어진 1999년 이후 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다.

세 번째 경우인 보험료를 납부하지 않음으로써 결과적으로 연금수급자격을 갖추어 나가지 못하는 경우도 상당수이다. 국민연금의 지역가입자 보험료 납부율은 84.8% 수준이다. 미납자가 145만명이며, 일부 미납자가 199만명에 달하고 있다. 13개월 이상 장기체납자가 195만명이며, 24개월 이상 장기체납자도 127만명에 달하고 있다.

이번에 첫 번째 경우인 제도 적용에서부터 제외된 구조적 배제에 의한 사각지대 규모를 살펴보면, 우리나라의 20~59세 인구는 28,876천명인데, 공적연금 가입자는 13,863천명으로 총인구의 48.0% 수준에 그치고 있으며, 총인구 기준으로 52%에 달하는 15,013천명이 당연적용에서 배제되어 있다. 취업자라 하더라도 공적연금에 당연적용되지 않는 경우도 많이 발생하는데, 취업자 기준 대비 공적연금 가입비율은 68.4% 수준으로, 취업자 중에서도 공적연금 사각지대는 31.6%에 달하고 있다(〈표 III-8〉). 성별로는 인구 기준으로는 여성의 68.1%가 잠재적 사각지대이며, 남성은 35.6%가 잠재적 사각지대로 나타나고 있다. 취업자 기준으로는 여성의 44.8%, 남성의 22.2%가 각각 잠재적 사각지대로 나타나고 있다.

〈표 III-11〉 공적연금⁶⁵⁾의 사각지대 현황

(단위: 천명, %)

	20~59세 공적연금 가입자					20~59세 총취업자(b) 기준 잠재적 사각지대		20~59세 총인구(c) 기준 잠재적 사각지대	
	소계(a)	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	군인 연금	비율 (1-a/b)	규모 (b-a)	비율 (1-a/c)	규모 (c-a)
남	9,221 (66.5)	8,311 (66.5)	624.7 (63.3)	137.2 (57.9)	148.5 (99.0)	22.2	2,621 (41.1)	35.6	5,097 (33.9)
여	4,642 (33.5)	4,179 (33.5)	361.6 (36.7)	99.6 (42.1)	1.5 (1.0)	44.8	3,767 (58.9)	68.1	9,915 (66.0)
전체	13,863 (100.0)	12,490 (100.0)	986.3 (100.0)	236.7 (100.0)	150.5 (100.0)	31.6	6,398 (100.0)	52.0	15,013 (100.0)

주: () 안은 비중임.

자료: 석재은(2007).

미래연금수급자의 공적연금 사각지대를 다시 정리하면, 20~59세 연령계층 인구가 28,876천명이 있는데, 이 중 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 42.9%인 12,395천명에 불과하며, 나머지 57.1%인 16,481천명은 어떤 이유에서든(당연가입 제외, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자) 연금수급을 위한 자격을 갖추어 나가지 못하고 있는 계층이다.

20~59세 총인구 중 공적연금의 잠재적 사각지대 구성을 살펴보면, 공적연금 적용제외대상인 경우가 36.0%인 10,397천명이며, 국민연금 납부예외자인 경우가 16.1%인 4,635천명이고, 보험료 미납자가 5.0%

65) 국민연금은 납부예외자를 제외한 가입자이므로 보험료 체납자는 포함된다. 총 공적연금 가입자 중 20~59세 가입자의 수치이다. 군인연금의 여성가입자는 총가입자 15만명의 1%로 가정한 것이다. 20~59세 총취업자는 20,261천명이며, 남성취업자가 11,833천명, 여성취업자가 8,074천명임. 20~59세 총인구는 28,876천명이며, 남성이 12,336천명, 여성이 8,689천명이다.

인 1,449천명이다. 이렇게 볼 때, 국민연금과 공적직역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어지게 되더라도 미래 노령계층의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓여질 것으로 예상된다([그림 Ⅲ-6]).

[그림 Ⅲ-6] 20~59세 총인구 대비 공적연금의 사각지대 현황

20~59세 총인구 28,876천명 (100.0%)			
비경제활동인구 7,853천명 (27.2%)	경제활동인구 21,023천명 (72.8%)		
비경제활동인구 7,853천명 (27.2%)	실업자 762천명 →	(2.6%) (6.2%)	취업자 20,261천명(70.2%) 공적직역연금가입 1,354천명↓ 불완전취업자 1,782천명 ←
공적연금 적용제외대상 10,397천명(36.0%)		국민연금 적용대상 17,125천명 (59.3%)	
		국민연금 납부예외자 4,635천명 (16.1%)	국민연금 소득신고자 12,490천명(43.3%) 4.7%
		국민연금보험료 미납자 1,449천명→	국민연금 보험료납부자 11,041천명 (38.2%) 4.7%
공적연금의 잠재적 비수급자 16,481천명 (57.1%)		공적연금의 잠재적 수급권자 12,395천명 (42.9%)	

자료: 석재은(2007).

성별로 공적연금 사각지대를 구분하여 살펴보면, 성별 차이를 명확하게 확인할 수 있다. 남성의 경우 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 59.3%(8,497천명)인 반면, 여성은 26.8%(3,902천명)에 불과하였다. 따라서 남성의 잠재적 사각지대는 40.7%, 여성의 잠재적 사각지대는 73.2%에 달하였다([그림 Ⅲ-7], [그림 Ⅲ-8]).

[그림 Ⅲ-7] 20~59세 총 남성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황

20~59세 총인구 14,318천명 (100.0%)			
비경제활동인구 1,982천명 (13.8%)	경제활동인구 12,336천명 (86.2%)		
비경제 활동 인구 1,982천명 (13.8%) →	실업자 483 천명 (3.4%)	취업자 11,852천명(82.8%)	공적지역연금가입 902천명↓
공적연금 적용제외대상 2,354천명(16.4%)	국민연금 적용대상 11,062천명 (77.3%)		6.3%
	국민연금 납부예외자 2,751천명(19.2%)	국민연금 소득신고자 8,311천명(58.0%)	6.3%
	국민연금보험료미납자 716천명→	5.0%	국민연금 보험료납부자 7,595천명 (53.0%) 6.3%
공적연금의 잠재적 비수급자 5,821천명 (40.7%)		공적연금의 잠재적 수급권자 8,497천명 (59.3%)	

자료: 석재은(2007).

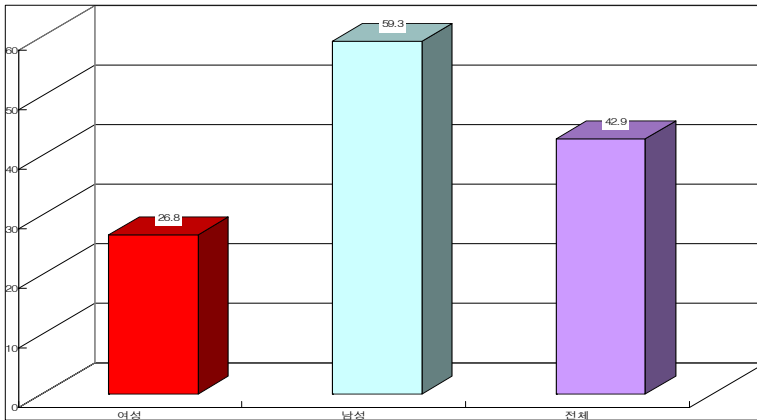
[그림 Ⅲ-8] 20~59세 총 여성인구 대비 공적연금의 사각지대 현황

20~59세 총인구 14,557천명 (100.0%)			
비경제활동인구 5,870천명 (40.3%)	경제활동인구 8,689천명 (59.7%)		
비경제활동인구 5,870천명 (40.3%) →	실업자 279천명 (1.9%)	취업자 8,409천명(57.8%) (13.0%) (불완전취업자) ←(1,894천명)	공적지역연금가입 451천명↓
공적연금 적용제외대상 8,043천명(55.3%)		국민연금 적용대상 6,063천명 (41.7%) 3.1%	
	국민연금 납부예외자 1,883천명 (12.9%)	국민연금 소득신고자 4,179천명(28.7%)	3.1%
	국민연금보험료미납자 728천명→	5.0%	국민연금 보험료납부자 3,451천명 (23.7%) 3.1%
공적연금의 잠재적 비수급자 10,655천명 (73.2%)		공적연금의 잠재적 수급권자 3,902천명 (26.8%)	

자료: 석재은(2007).

즉, 현 근로연령세대 중 공적연금에 각출하며 연금수급자격을 갖추어 나가는 잠재적 연금수급권자는 남성의 경우 전체 남성 대비 59.3%인 반면, 여성은 전체 여성 대비 26.8% 수준으로, 성별 차이가 크게 나타났다([그림 Ⅲ-9]).

[그림 Ⅲ-9] 현 근로계층의 성별 잠재적 연금 수급률



자료: 석재은(2007).

연금 가입의 성별 차이를 분석하기 위하여, 성별 연령별 연금가입률을 구분하여 분석해보면 <표 Ⅲ-12>와 같다. 전체적으로는 남녀 각각의 인구 대비 연금가입률은 각각 53.7%, 여성은 30.5%로 23.7% 포인트 격차를 보인다⁶⁶⁾. 연령별로는 가입률에 있어서 20대에는 남녀 차이가 별로 없다가, 30대 이후에는 차이가 크게 벌어지는 것으로 나타나고 있다. 취업자와 대비하여 볼 때에도 남성은 취업자의 70.1%, 여성은 취업자 대비 52.8%의 연금 가입률을 보이는 것으로 나타나, 취업자라도 연금 가입률의 성별 차이는 17.3%포인트에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 취업자의 성별 차이는 여성의 높은 비경제활동 인구비율, 불완전취업, 무급가족종사, 비세대주 등으로 인한 공적연금

66) 연도차로 인하여, 앞의 수치와 약간의 차이를 보인다.

제도 설계상의 구조적 배제에 의한 원인이 크다고 할 수 있다⁶⁷⁾.

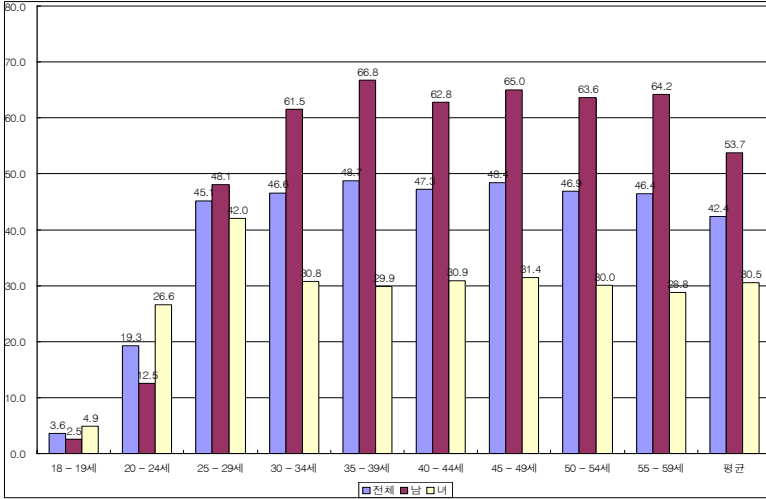
〈표 III-12〉 성별·연령별 인구 대비 및 취업자 대비 연금가입률

	전체	남	여
18 ~ 19세	44,681	16,060	28,621
20 ~ 24세	653,279	220,076	433,203
25 ~ 29세	1,779,212	977,249	801,963
30 ~ 34세	1,873,710	1,272,666	601,044
35 ~ 39세	2,123,966	1,486,736	637,230
40 ~ 44세	1,953,067	1,331,264	621,803
45 ~ 49세	2,033,019	1,380,224	652,795
50 ~ 54세	1,550,484	1,058,538	491,946
55 ~ 59세	1,121,181	771,279	349,902
18~59세 전체	13,132,599	8,514,092	4,618,507
	인구 대비		
	전체	남	여
18 ~ 19세	3.6	2.5	4.9
20 ~ 24세	19.3	12.5	26.6
25 ~ 29세	45.1	48.1	42.0
30 ~ 34세	46.6	61.5	30.8
35 ~ 39세	48.7	66.8	29.9
40 ~ 44세	47.3	62.8	30.9
45 ~ 49세	48.4	65.0	31.4
50 ~ 54세	46.9	63.6	30.0
55 ~ 59세	46.4	64.2	28.8
평균	42.4	53.7	30.5
	취업자 대비		
	전체	남	여
18 ~ 19세	24.2	17.6	30.4
20 ~ 24세	52.9	50.0	54.5
25 ~ 29세	66.3	69.6	62.8
30 ~ 34세	67.9	72.3	60.3
35 ~ 39세	64.7	72.9	51.3
40 ~ 44세	60.1	68.9	47.2
45 ~ 49세	62.3	71.7	48.8
50 ~ 54세	60.3	69.3	47.2
55 ~ 59세	67.5	75.7	54.4
평균	62.9	70.1	52.8

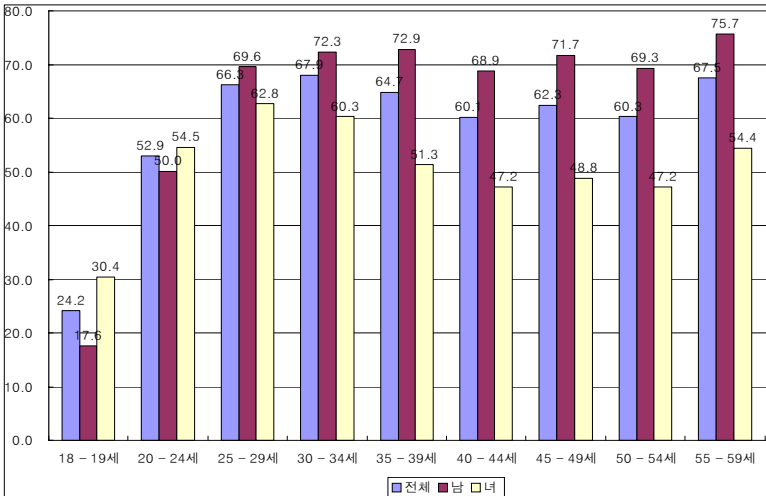
자료: 국민연금공단, 『2007 국민연금통계연보』, 원자료 분석.

67) 정규직의 경우 국민연금, 건강보험은 90% 이상, 고용보험은 80%에 가까운 적용비율을 보이는 반면, 비정규직의 적용비율은 모두 20%를 약간 상회하는 수준에 머물고 있다.

[그림 Ⅲ-10] 인구 대비 연령별, 성별 가입자 비율

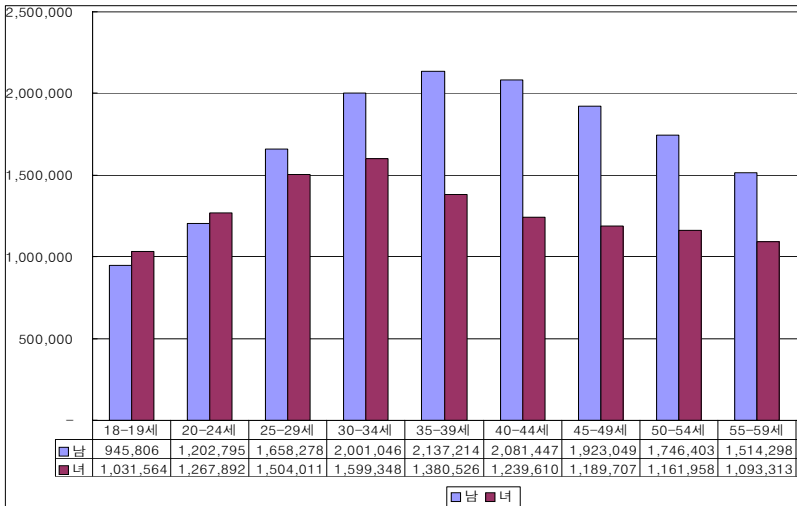


[그림 Ⅲ-11] 취업자 대비 연령별, 성별 가입자 비율



성별 표준소득월액 수준을 보면, 여성은 평균 132만 6천원인 반면, 남성은 평균 188만 6천원 수준으로, 여성의 표준소득월액은 남성의 70% 수준이다. 연금급여 수준은 소득 수준에 비례하여 결정되므로 표준소득의 수준은 연금급여 수준에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 여성의 연금급여 수준은 남성보다 낮을 것으로 전망된다. 그러나 국민연금급여산식에서 소득계층에 관계없는 균등부분의 역할로 소득 수준의 차이보다 연금 수준의 차이는 보다 완화될 것이다.

[그림 Ⅲ-12] 표준보수월액 등급별 가입자 현황



자료: 『2007 국민연금통계연보』, 원자료 분석.

4. 국민연금을 통한 성별 자원배분 분석

연금은 소득이 상실되는 노령세대의 생활을 보장하기 위한 자원배분제도이다. 고령사회에 적합한 연금제도 배분원칙은 바로 국가 영역에서만 책임지고 수행이 가능한 세대간 및 세대내 배분을 형평성(equity)과 정의(justice)의 관점에서 평가하고, 배분전략을 재설정하

는 것이다. 이는 연금제도를 ‘노령계층의 안정적 노후소득보장’을 고려하는 동시에 이를 ‘부담하는 근로세대의 생활안정 및 수용 가능성’도 고려하는 것을 의미한다. 특히, ‘국가의 역할과 책임’이 요구되는 사회연대(social solidarity)에 입각한 ‘세대간 및 세대내 배분’에서의 형평성과 정의를 모색해야 함을 의미한다(석재은, 2008).

연금은 배분메커니즘으로 네 가지 차원에서 배분이 이루어진다. 첫째, 생산시기에 적립하여 비생산시기에 사용하는 생애 이시점간 배분, 둘째, 불확실 장수위험에 대한 사회구성원간 위험분산, 셋째, 생산집단인 자녀세대로부터 비생산집단인 노령세대로의 세대간 배분, 넷째, 고소득 노령계층으로부터 저소득 노령계층으로의 소득계층간 배분이다. 이 중에서 국가가 개입하지 않으면 할 수 없는 배분이 세대간 재분배와 세대내 재분배이다.

연금제도에서 세대간 배분은 자녀부양을 사회적 부양으로 전환한 역사적이고 본질적인 특성이다. 이는 본인이 각출하고 본인이 받아가는 수급-부담이 긴밀하게 연결되어 있는 개인 책임적 차원에서 생애 이시점간 배분에 따른 각출 기반 급여원칙과는 구분되는 것이다. 세대간 재분배는 국가 개입에 의하여 사회적 부양을 제도화하면서 젊은 근로세대로부터 노령세대로의 자원 이전이 이루어지는 것이므로, 보험료 각출 여부에 따라 수급권이 발생하는 것과는 다른 문제이다.

그럼에도 불구하고, 우리 국민연금은 국민연금제도에 가입하여 각출한 집단에게만 세대간 재분배의 혜택을 주고, 가입할 기회를 갖지 못하였거나 각출하지 못하여 수급권을 갖지 못한 집단에게는 세대간 재분배 기회도 배제되는 것으로 작동하고 있다. 그러나 세대간 재분배는 본질적으로 각출에 기반하여 수급권리가 발생하는 것이 아니라 이 사회에 살고 있는 젊은 세대와 노령세대간의 세대간 부양계약에 의한 자원 이전에 의해 이루어지는 것이므로, 노령계층 중 누구도 세대간 배분에서 배제되어서는 안 된다(적용의 포괄성, 비배제(comprehension, inclusion)의 원칙).

그런데, 그 자원 이전의 통로로 각출기반으로만 수급권이 배타적으로 발생하는 국민연금제도가 활용되는 과정에서, 세대간 자원 이전 역시 국민연금의 수급권 발생근거인 각출을 기반으로 각출자에게만 배타적으로 이루어지게 된 것이다. 보다 포괄적이고 보편적으로 이루어져야 정당하고 형평적인 세대간 재분배가 각출자에 배타적으로 수급권이 주어지는 국민연금의 제도 틀에 묶여서 세대간 자원 이전이 왜곡되고 있는 것이다. 즉, 국민연금 비수급자에 대해서는 세대간 재분배도 차단되는 비형평적이고 정당하지 않은 세대간 자원 이전으로부터의 배제가 발생하고 있다. 따라서 연금수급의 사각지대 문제는 단순히 노후 빈곤의 현상적 문제 때문에 문제가 되는 것이라기보다는, 사회구성원으로서 세대간 자원 이전을 통해 사회적 부양을 받을 권리를 부당하게 배제당한 부정의하고 비형평적인 자원 배분이라는 것에 대한 문제의식이다.

또한 인구 고령화로 부양부담이 과중되는 상황에서의 ‘지속가능성’의 문제는 노령계층의 안정적 생활 보장과 근로(생산)계층의 수용 가능한 부담을 동시에 충족할 수 있는 균형점을 찾아내고, 노령세대와 근로세대간에 적절한 세대간 배분 계약에 합의(세대간 균형(balancing, harmony)의 원칙)하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 ‘노령계층의 안정적 생활보장과 근로계층의 수용가능한 부담의 균형 모색’은 재정안정이나, 사각지대 해소나 라는 현상적이고 이분법인 문제 제기가 아니라 ‘세대간 상생(世代間相生)’이라는 뿌리 깊은 철학적 문제의식에 기반하는 것이다(석재은, 2008).

본절에서는 성 인지적 관점에서 성별로 연금을 통한 자원의 재분배가 형평적이고 정의롭게 이루어지고 있는가를 분석해보고자 한다. 일반적으로 연금의 재분배 효과는 개인을 대상으로 하는 수익비를 중심으로 그 효과가 측정되어 왔다. 예컨대, 한 개인이 총연금 가입기간 동안 연금각출료로 부담한 것과 총연금 수급기간 동안 연금급여로 수급하는 것 간의 크기와 비중을 비교하는 개인별 수익비 분석에 중심이

두어져 왔다. 개인별로 적게 부담하고 많이 받을 수 있다면 연금수익비가 높은 것이며, 연금을 통해 자원재분배 혜택을 많이 받은 것으로 이해되어 왔다.

이러한 연금의 개인별 수익비는 연금급여산식에 소득재분배 요소가 혼합되어 있는 경우 소득이 낮을수록 수익비가 높아진다. 세대내 소득 계층간 재분배를 통하여 본인이 부담한 것보다 받는 것이 클 것이기 때문이다. 국민연금제도의 급여산식은 강력한 소득재분배 요소를 포함하고 있다. 균등부분과 소득비례부분으로 급여산식이 구성되는데, 급여 중 50%는 본인의 기여수준과 관계없이 전체 가입자의 평균소득에 의해 동일하게 급여수준이 결정되고, 나머지 50%는 본인의 전 가입기간 평균소득에 비례하여 결정된다. 그리고 모든 급여는 각출기간이 완전 비례한다.

이와 같은 급여산식의 특성상 남성보다 대체로 소득이 낮은 여성의 경우, 연금수익비가 더 높게 나타나게 된다. 그러나 이러한 개인별 수익비 분석은 소득재분배적 특성을 내재하고 있는 연금급여 특성상 남성보다 소득수준이 낮은 여성이 평균적으로 연금수익비가 더 높다는 결과를 보여줌으로써, 연금제도가 여성 친화적이고 성 불평등 완화에 기여하는 것으로 오해를 불러일으킬 수 있다. 즉 이 같은 개인수익비 분석의 접근은 연금제도의 수급권이 발생하는 제도 틀에서의 비여성 친화적이고 성 불평등적인 요소는 관찰되지 않는다. 앞에서 살펴보았듯이, 상당수의 여성이 경제활동 특성의 취약성으로 인하여 연금제도에서 배제되고 있다. 따라서 개인수익비 접근은 상당수 여성들이 연금제도를 통한 소득재분배 및 세대간재분배 자체에서 완전 배제되고 있다는 사실은 전혀 고려되지 않은 채, 연금제도에 참여하여 혜택을 받을 수 있었던 제한된 집단의 여성들이 상대적으로 누리는 소득재분배 효과를 과장되게 보여줄 수 있는 것이다.

즉, 개인별 수익비는 모든 사람들이 빠짐없이 연금제도 내에서 자원재분배를 받게 되었을 때는 그 자체로 의미가 있는 지표라고 할 수 있

다. 그러나 상당수의 사람들이 연금제도 밖에 배제되어 있는 상황에서, 다시 말해 연금제도를 통해 자원재분배를 받을 수 있는 기회를 가지지 못한 사람들이 상당수 있는 상황에서는 그 자체로만 해석하기는 한계가 많은 지표라고 할 수 있다.

정리해서 말하자면, 개인별 수익비 분석은 연금제도에 참가하여 연금자원을 배분받는 집단 내에서의 부담 대비 수익을 통하여, 성별·계층별로 누가 더 이득을 보는가를 보여줄 수는 있지만, 연금제도 참가자가 제한적인 상황에서 연금을 통한 사회적 자원의 배분이 성별로 어떻게 할당되고, 그것이 누구에게 이득을 더 주고 있는지를 분석하기에는 한계가 있다. 연금이 사회적 자원의 재분배 정책기제라는 점을 감안하면, 연금이라는 사회적 자원이 각 세대에서 성별로 어떻게 배분되고 있는지, 혹은 어떻게 배분될 것으로 전망되는지를 분석하는 세대별 성별 연금자원 배분 분석이 개인별·성별 수익비 분석보다 본 연구목적에 보다 부합하고 의미있는 작업이 될 것으로 생각된다.

따라서 본 연구에서는 해당 연령계층 인구의 현재 가입률과 표준소득을 기준으로 얼마나 기여를 하고, 얼마를 받게 되는가를 분석하고, 그 수익차를 분석하였다. 기여는 임금상승률 및 이자율로 변동하고, 급여는 물가상승률에 연동하여 증가하게 되는데, 지금까지는 물가상승률이 임금상승률보다 다소 낮았지만, 여기서는 동일한 것으로 간주하였다. 또한 국민연금공단의 추계결과 평균가입기간이 23년 수준으로 추계되고 있는데, 평균수명의 증가가 이루어지는 만큼 연금수급기간도 수급기간과 동일하다고 가정하였다. 따라서 여기에서 나타난 급여액의 수치와 부담의 수치는 계산의 간편함을 위하여 1년 단위의 총부담과 총급여로 나타냈다. 여기서 중요한 것은 절대값이 아니라, 상대적 수준이다.

〈표 III-13〉 성별·연령별 표준소득 및 급여율 상수

연령	성별·연령별 평균소득			급여율 상수
	전체	남	여	
18 ~ 19세	1,001	946	1,032	1.35
20 ~ 24세	1,246	1,203	1,268	1.35
25 ~ 29세	1,589	1,658	1,504	1.35
30 ~ 34세	1,872	2,001	1,599	1.44
35 ~ 39세	1,910	2,137	1,381	1.50
40 ~ 44세	1,813	2,081	1,240	1.50
45 ~ 49세	1,688	1,923	1,190	1.53
50 ~ 54세	1,561	1,746	1,162	1.59
55 ~ 59세	1,383	1,514	1,093	1.65
전체	1,689	1,886	1,326	1.47

- 주: 1) 급여율 상수 18~29세 : $(1.5*0.5)+(1.2*0.5)$
 30~34세 : $(1.8*0.2)+(1.5*0.4)+(1.2*0.2)$
 35~44세 : $(1.8*0.3)+(1.5*0.4)+(1.2*0.3)$
 45~49세 : $(1.8*0.4)+(1.5*0.3)+(1.2*0.3)$
 50~54세 : $(1.8*0.5)+(1.5*0.3)+(1.2*0.2)$
 55~59세 : $(1.8*0.6)+(1.5*0.3)+(1.2*0.1)$
- 2) 급여산식 = 급여상수(전체평균소득+성별평균소득)

우선, 연금 가입자를 대상으로 연령대별로 남성과 여성의 연금급여와 연금보험료 부담을 계산하고, 연령별로 남성집단과 여성집단의 수익차를 비교하였다. 여기서 절대적 값은 1년 단위의 급여와 부담이기 때문에, 절대값보다는 동일한 조건에서 성별로 상대적인 수익의 차를 보는 것이 의미가 있다.

수급과 부담을 균형화하는 연금개혁이 이루어져 왔지만, 아직도 강력한 세대간 재분배의 바탕 위에 운영되는 국민연금제도하에서는 해당세대가 내는 기여액보다 급여액이 소득계층에 따라 2~3배 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 우리 국민연금제도가 아무리 높은 소득재분

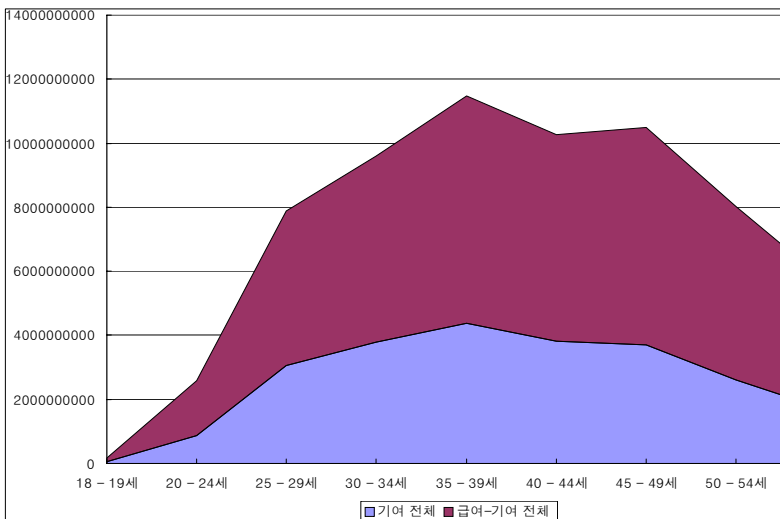
배 효과를 가지고 있다고 하더라도, 연금제도 내의 소득계층간 재분배보다 강력한 것은 세대간 재분배이다. 세대간 재분배부터의 혜택은 연금제도 가입을 통해서만 이루어질 수 있기 때문에, 해당 코호트의 성별 연금가입률 수준이 연금 급여-기여 격차(수익 격차)에 결정적으로 영향을 미치게 된다. 예컨대, 해당코호트의 연금 가입자가 많으면 연금으로부터 자원재분배를 받는 액수가 커질 것이고, 해당 코호트의 연금 가입자가 적으면 연금으로부터의 자원재분배 액수는 작아진다.

〈표 III-14〉 성별 수익차

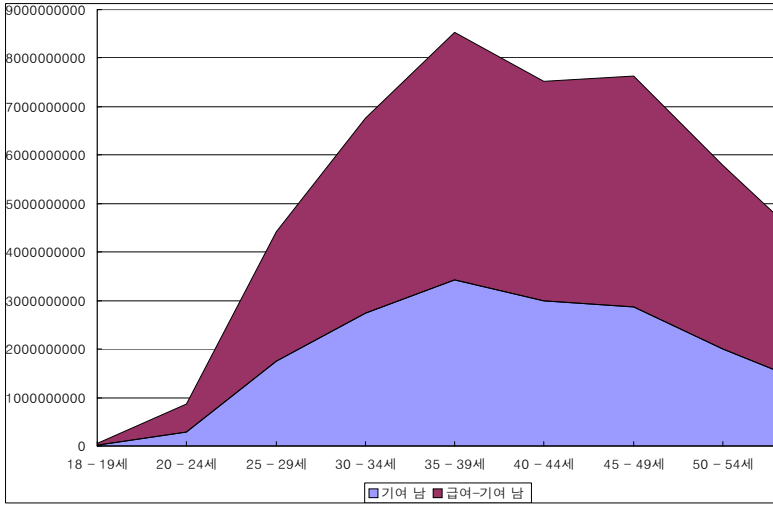
급여					
	전체	남	여	남/전체	여/전체
18~19세	162,229,566	57,120,283	105,109,283	35.21	64.79
20~24세	2,588,220,345	859,092,225	1,729,128,120	33.19	66.81
25~29세	7,872,383,502	4,415,716,622	3,456,666,880	56.09	43.91
30~34세	9,607,985,090	6,762,105,656	2,845,879,434	70.38	29.62
35~39세	11,466,121,415	8,532,348,122	2,933,773,292	74.41	25.59
40~44세	10,260,049,575	7,528,734,595	2,731,314,980	73.38	26.62
45~49세	10,502,193,551	7,627,236,387	2,874,957,164	72.63	27.37
50~54세	8,011,484,074	5,781,659,333	2,229,824,741	72.17	27.83
55~59세	5,682,465,353	4,075,880,996	1,606,204,488	71.73	28.27
전체	65,351,077,682	44,846,255,266	20,512,442,362	68.62	31.39
기여					
	전체	남	여	남/전체	여/전체
18~19세	48291141.6	16404811.2	31886330.4	33.97	66.03
20~24세	879077739.6	285882901.2	593194838.4	32.52	67.48
25~29세	3052848420	1750194324	1302654096	57.33	42.67
30~34세	3788577997	2750396904	1038181093	72.60	27.40
35~39세	4381761204	3431671618	950089586.4	78.32	21.68
40~44세	3825087710	2992631206	832456504.8	78.24	21.76
45~49세	3705342743	2866576997	838765746	77.36	22.64
50~54세	2613875422	1996524968	617350453.2	76.38	23.62
55~59세	1674539071	1261133718	413156710.8	75.31	24.67
전체	23952204942	17345095148	6612695456	72.42	27.61
수익차					
	전체	남	여	남/전체	여/전체
18~19세	113,938,424	40,715,472	73,222,952	35.73	64.27
20~24세	1,709,142,606	573,209,324	1,135,933,282	33.54	66.46
25~29세	4,819,535,082	2,665,522,298	2,154,012,784	55.31	44.69
30~34세	5,819,407,093	4,011,708,752	1,807,698,340	68.94	31.06
35~39세	7,084,360,211	5,100,676,505	1,983,683,706	72.00	28.00
40~44세	6,434,961,865	4,536,103,389	1,898,858,475	70.49	29.51
45~49세	6,796,850,808	4,760,659,390	2,036,191,418	70.04	29.96
50~54세	5,397,608,652	3,785,134,365	1,612,474,288	70.13	29.87
55~59세	4,007,926,282	2,814,747,277	1,193,047,777	70.23	29.77
전체	41,398,872,740	27,501,160,118	13,899,746,906	66.43	33.58

수익차 분석결과를 보면, 전체 평균적으로 연금을 통해 배분되는 수익의 66.4%를 남성이 배분받고 있는 것으로 나타났고, 여성은 33.6%만을 배분받는 것으로 나타났다. 연령계층별로는 18~24세에는 여성의 가입률이 남성보다 높아, 여성의 연금을 통한 자원배분 가능성이 높지만, 30세부터는 역전되어 그 이후로는 남성의 연금가입률이 높아, 낮은 소득계층으로 인한 소득재분배 효과에서 여성들이 유리함에도 불구하고, 여성이 점유하는 연금 자원배분보다는 남성의 연금 자원배분 비중이 2배 이상 높은 것으로 나타나고 있다.

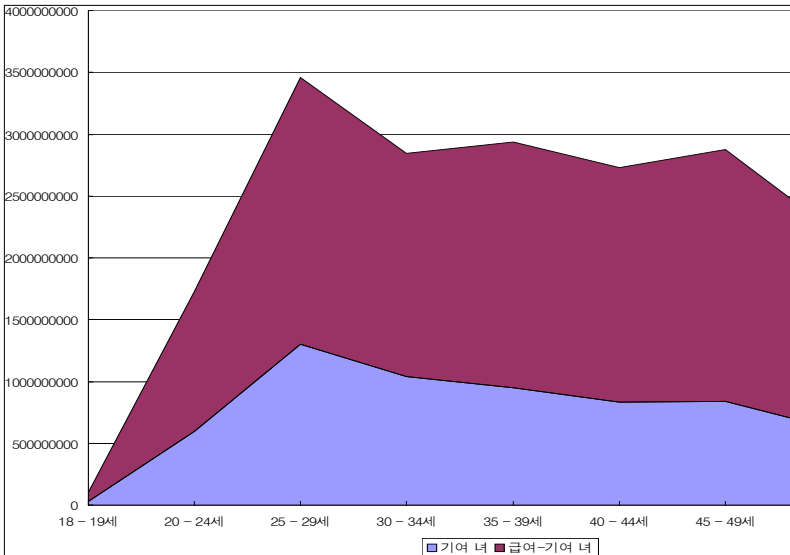
[그림 Ⅲ-13] 기여와 급여-기여: 전체



[그림 III-14] 기여와 급여-기여: 남



[그림 III-15] 기여와 급여-기여: 여



연금 가입자 내에서 연령코호트별(세대별)로 자원배분을 보는 앞의 수익 격차 분석에서, 남성이 여성에 비해 연금 자원 배분으로부터의 이득을 많이 보는 것으로 나타났다.

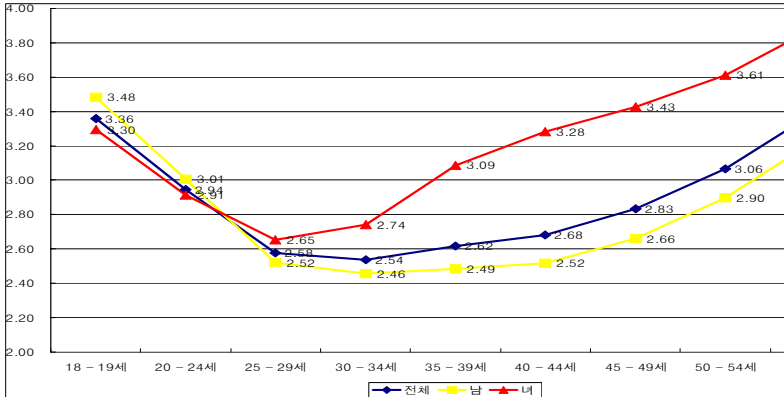
그러나 앞서 예상했던 것과 같이, 기여 대비 비중 측면을 분석하는 수익비 분석에서는 연금제도에 가입한 개인별 수익비를 분석하면, 여성이 남성보다 수익비가 높다. 평균적으로 여성 대비 남성의 수익비는 여성의 83% 수준이다. 연령이 높아질수록 수익비가 높아진다. 이는 연령이 높아질수록 표준소득수준에서 성별 차이가 확대되기 때문이고, 급여율도 높기 때문인 것으로 보인다.

〈표 III-15〉 성별 수익비

(단위: %)

	전체	남	여	남/여
18~19세	3.36	3.48	3.30	1.06
20~24세	2.94	3.01	2.91	1.03
25~29세	2.94	2.52	2.65	0.95
30~34세	2.54	2.46	2.74	0.90
35~39세	2.62	2.49	3.09	0.81
40~44세	2.68	2.52	3.28	0.77
45~49세	2.83	2.66	3.43	0.78
50~54세	3.06	2.90	3.61	0.80
55~59세	3.39	3.23	3.89	0.83
전체	2.73	2.59	3.10	0.83

[그림 III-16] 수익비: 급여/기여

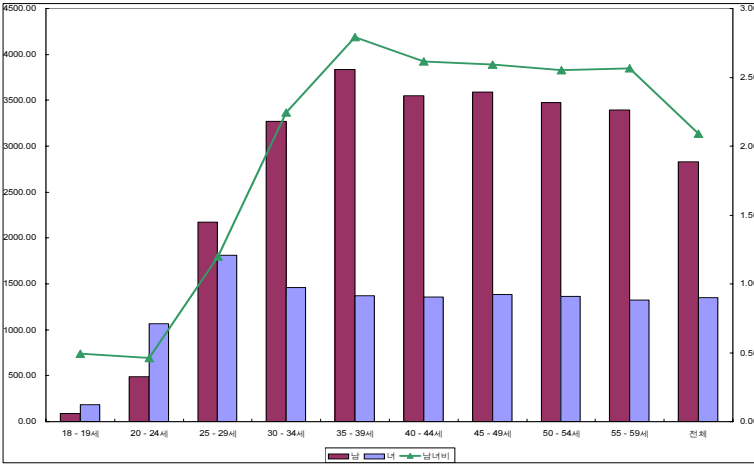


한편, 본 연구에서 보다 중점을 두었던 것은 전체 성별 코호트별로 얼마만큼의 연금자원을 배분받고 있느냐 하는 점이다. 즉 연금 가입자 뿐만 아니라 전체 인구 중에서 연금자원의 배분을 평가하는 것이다. 따라서 연금급여액을 성별·연령별 인구 1인당 배분액을 산출하였다. 또한 연금급여에서 연금부담을 제하고, 순연금수익의 성별·연령별 인구 1인당 배분액을 산출하였다. 연금급여의 1인당 배분액은 18~24세까지는 여성의 1인당 배분액이 남성보다 높지만, 25세 이후에는 여성 대비 남성 배분액이 평균 2.1배이다. 연령별로는 1.2배에서 2.8배에 달한다. 순연금수익의 1인당 배분액 역시 18~24세에는 여성이 남성보다 배분액이 높지만, 25세 이후에는 남성이 훨씬 높다. 순연금수익 차원에서 평균 여성 대비 남성의 1인당 배분액은 1.89배로 급여액의 남녀차 보다는 약간 낮다. 이와 같이 연금급여에 비해 연금순수익간의 성별 차이가 약간 완화된 것은 연금의 소득재분배적 기여효과라고 볼 수 있다. 그러나 보다 중요한 것은 연금급여에서 남성의 순수익이 2배 가량 높다는 사실이다. 기여부담을 제외하고라도 남성은 여성보다 1.9배를 더 많이 배분받고 있다. 이는 세대간 자원재분배가 성별로 매우 불평등하다는 것을 보여주는 매우 중요하고 의미있는 지표라 할 수 있다.

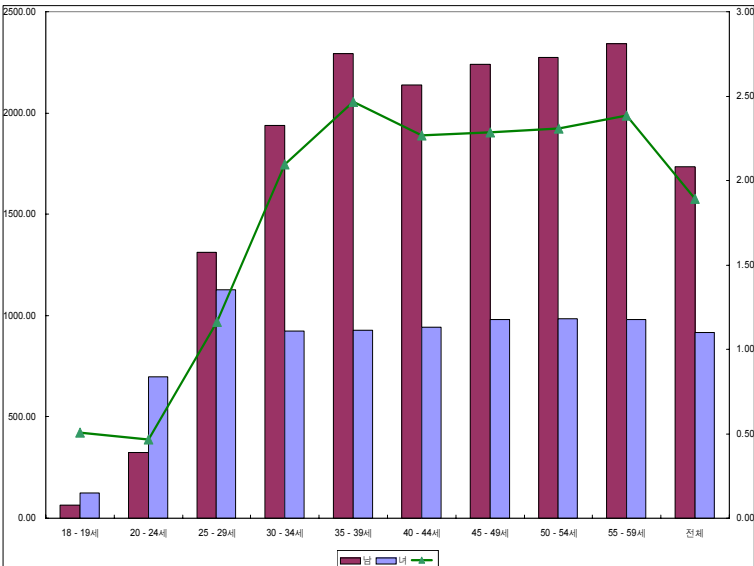
〈표 III-16〉 연금급여 및 순연금수익의 성별 연령별 1인당 배분액

연금급여의 성별연령별 인구 1인당 배분액					
	전체	남	녀	남녀차	남녀비
18~19세	132.3	88.9	180.0	-91.1	0.49
20~24세	764.4	488.4	1,062.8	-574.4	0.46
25~29세	1,996.3	2,172.1	1,809.3	362.8	1.20
30~34세	2,388.9	3,268.2	1,457.3	1,810.9	2.24
35~39세	2,629.9	3,834.5	1,374.3	2,460.2	2.79
40~44세	2,482.5	3,550.7	1,357.1	2,193.6	2.62
45~49세	2,499.7	3,590.0	1,384.3	2,205.7	2.59
50~54세	2,425.6	3,472.3	1,361.5	2,110.8	2.55
55~59세	2,351.7	3,391.8	1,322.4	2,069.5	2.56
전체	2,108.7	2,831.2	1,353.9	1,477.3	2.09
순연금수익(연금급여-연금부담)의 성별연령별 1인당 배분액					
	전체	남	녀	남녀차	남녀비
18~19세	92.9	63.4	125.4	-62.0	0.51
20~24세	504.8	325.9	698.2	-372.3	0.47
25~29세	1,222.2	1,311.2	1,127.4	183.7	1.16
30~34세	1,446.9	1,938.9	925.7	1,013.2	2.09
35~39세	1,624.9	2,292.3	929.2	1,363.0	2.47
40~44세	1,557.0	2,139.3	943.5	1,195.8	2.27
45~49세	1,617.7	2,240.8	980.4	1,260.4	2.29
50~54세	1,634.2	2,273.3	984.5	1,288.7	2.31
55~59세	1,658.7	2,342.4	982.2	1,360.1	2.38
전체	1,335.8	1,736.2	917.4	818.7	1.89

[그림 III-17] 연금급여의 성별 연령별 1인당 자원배분



[그림 III-18] 순연금수익(연금급여-연금부담)의 성별 연령별 1인당 자원배분



5. 공적연금 성별 수급 및 가입에 미치는 요인 분석

본절에서는 국민연금의 성별 수급 및 가입에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 하였다. 분석자료는 국민연금연구원에서 수행한 제1차 국민노후보장패널 자료를 사용하였다. 국민노후보장패널(Korean Retirement and Income Study: 이하 ReIS)조사는 국민연금연구원에서 가구내에 50세 이상의 가구원이 있는 가구에 대하여 표본집단 5,110가구를 대상으로 하고 있으며 조사대상자는 50세 이상의 가구원 8,644명이다⁶⁸⁾. 국민노후보장패널은 국민연금 가입 및 수급에 대한 가장 자세한 정보를 담고 있는 조사이다. 예컨대, 연금보험료 납부 여부를 가입 여부와 구분하여 질문하고 있고, 연금급여 종류도 구분하여 질문하고 있어 보다 구체적인 연금제도 관련 사항을 반영한 분석이 가능한 조사자료라 할 수 있다.

가. 공적연금 수급 요인

조사대상 중 60세 이상 중에서 현재 연금에 가입하고 있는 자를 제외한 노령계층 5,322명을 대상으로 공적연금 수급 분석이 이루어졌다. 조사자료에 의한 성별 공적연금 수급 현황을 보면, 60세 이상 남성노인의 38.3%가 공적연금을 수급하고 있으며, 여성노인의 11.3%가 공적연금을 수급하고 있는 것으로 나타났다.

68) 설문조사에서 조사시점과 조사대상기간의 구분은 중요한데, 국민노후보장패널설문조사상의 현재는 2005년 8월 31일 그리고 작년 한해는 2004년 1월 1일부터 2004년 12월 31일까지이다.

〈표 Ⅲ-17〉 성별 공적연금 수급 현황

(단위: 건, %)

구분		수급	비수급	전체
남	사례수	861	1,386	2,247
	구성비	38.3	61.7	100.0
여	사례수	346	2,729	3,075
	구성비	11.3	88.7	100.0
전체	사례수	1,207	4,115	5,322
	구성비	22.7	77.3	100.0

조사대상 중 60세 이상 중에서 현재 연금에 가입하고 있는 자를 제외한 공적연금 종류별 수급 현황을 살펴보면, 전체 연금수급자 중 국민연금 수급자는 81.8%이고 특수직역연금 수급자는 18.2%이다. 남성 노인 연금수급자의 80.5%가 국민연금 수급자이며, 여성노인 연금수급자의 85.1%가 국민연금 수급자이다.

〈표 Ⅲ-18〉 성별 공적연금 종류별 수급 현황

(단위: 건, %)

		국민 연금	특수직역연금					전체
			공무원 연금	사학 연금	군인 연금	별정 우체국 연금	소계	
남	사례수	698	110	15	42	2	169	867
	구성비	80.5	12.7	1.7	4.8	0.2	19.5	100.0
여	사례수	297	21	6	25	0	52	349
	구성비	85.1	6.0	1.7	7.2	0.0	14.9	100.0
전체	사례비	995	131	21	67	2	221	1,216
	구성비	81.8	10.8	1.7	5.5	0.2	18.2	100.0

국민연금 급여 종류별로 성별 수급현황을 살펴보면, 남성 연금수급자의 97.6%가 노령연금 수급자이고, 여성 연금수급자는 83.5%가 노령연금 수급자이고, 유족연금 수급자가 14.8%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 III-19〉 성별 국민연금 급여 종류별 수급 현황

(단위: 건, %)

		국민연금 급여종류별 수급				
		노령연금	장애연금	유족연금	분할연금	전체
남	사례수	681	9	4	4	698
	구성비	97.6	1.3	0.6	0.6	100.0
여	사례수	249	0	44	4	297
	구성비	83.8	0.0	14.8	1.3	100.0
전체	사례수	930	9	48	8	995
	구성비	93.5	0.9	4.8	0.8	100.0

특수직역연금 급여 종류별 성별 수급현황을 살펴보면, 남성 연금수급자의 95.3%가 퇴직연금 수급자이고, 여성 연금수급자는 23.1%만이 퇴직연금 수급자이고, 유족연금 수급자가 76.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-20〉 성별 특수직역연금 급여 종류별 수급 현황

(단위: 건, %)

		특수직역연금 급여종류별 수급			
		퇴직연금	장애연금	유족연금	전체
남	사례수	161	6	2	169
	구성비	95.3	3.6	1.2	100.0
여	사례수	12	0	40	52
	구성비	23.1	0.0	76.9	100.0
전체	사례수	173	6	42	221
	구성비	78.3	2.7	19.0	100.0

공적연금 수급 여부별로 연령별 현황을 보면, 연령계층이 낮을수록 연금수급률이 높게 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-21〉 연령별 공적연금 수급 현황

(단위: 건, %)

		수급	비수급	전체
60~64세	사례수	595	882	1,477
	구성비	40.3	59.7	100.0
65~69세	사례수	383	1,170	1,553
	구성비	24.7	75.3	100.0
70~74세	사례수	173	917	1,090
	구성비	15.9	84.1	100.0
75~79세	사례수	48	629	677
	구성비	7.1	92.9	100.0
80세 이상	사례수	8	517	525
	구성비	1.5	98.5	100.0
전체	사례수	1,207	4,115	5,322
	구성비	22.7	77.3	100.0

〈표 III-22〉 연령별 공적연금종류별 수급 현황

(단위: 건, %)

		국민 연금	특수직역연금					전체
			공무원 연금	사학 연금	군인 연금	별정우체 국연금	소계	
60~64세	사례수	527	42	6	24	2	74	601
	구성비	87.7	7.0	1.0	4.0	0.3	12.3	100.0
65~69세	사례수	331	38	6	9	0	53	384
	구성비	86.2	9.9	1.6	2.3	0.0	13.8	100.0
70~74세	사례수	122	33	7	12	0	52	174
	구성비	70.1	19.0	4.0	6.9	0.0	29.9	100.0
75~79세	사례수	13	15	1	20	0	36	49
	구성비	26.5	30.6	2.0	40.8	0.0	73.5	100.0
80세 이상	사례수	2	3	1	2	0	6	8
	구성비	25.0	37.5	12.5	25.0	0.0	75.0	100.0
전체	사례수	995	131	21	67	2	221	1,216
	구성비	81.8	10.8	1.7	5.5	0.2	18.2	100.0

공적연금 수급 여부별로 소득계층별 분포를 살펴보면, 수급자는 비수급자에 비해 높은 소득계층에 더 많이 분포하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-23〉 소득계층별 공적연금 수급 현황

(단위: 건, %)

소득계층		수급	비수급	전체
평균소득 40% 이하	사례수	238	1,504	1,742
	구성비	13.7	86.3	100.0
평균소득 40~80% 미만	사례수	324	1,175	1,499
	구성비	21.6	78.4	100.0
평균소득 80~120% 미만	사례수	205	484	689
	구성비	29.8	70.2	100.0
평균소득 120~160% 미만	사례수	131	226	357
	구성비	36.7	63.3	100.0
평균소득 160~200% 미만	사례수	68	126	194
	구성비	35.1	64.9	100.0
평균소득 200% 이상	사례수	94	143	237
	구성비	39.7	60.3	100.0
전체	사례수	1,060	3,658	4,718
	구성비	22.5	77.5	100.0

〈표 III-24〉 소득계층별 공적연금종류별 수급 현황

(단위: 건, %)

소득계층		국민 연금	특수지역연금					전체
			공무원 연금	사학 연금	군인 연금	별정우체 국연금	소계	
평균소득 40% 이하	사례수	231	1	1	6	0	8	239
	구성비	96.7	0.4	0.4	2.5	0.0	3.3	100.0
평균소득 40~80% 미만	사례수	282	21	1	22	0	44	326
	구성비	86.5	6.4	0.3	6.7	0.0	13.5	100.0
평균소득 80~120% 미만	사례수	155	29	11	10	1	51	206
	구성비	75.2	14.1	5.3	4.9	0.5	24.8	100.0
평균소득 120~160% 미만	사례수	87	37	3	6	0	46	133
	구성비	65.4	27.8	2.3	4.5	0.0	34.6	100.0
평균소득 160~200% 미만	사례수	43	18	1	8	0	27	70
	구성비	61.4	25.7	1.4	11.4	0.0	38.6	100.0
평균소득 200% 이상	사례수	68	16	3	7	1	27	95
	구성비	71.6	16.8	3.2	7.4	1.1	28.4	100.0
전체	사례수	866	122	20	59	2	203	1,069
	구성비	81.0	11.4	1.9	5.5	0.2	19.0	100.0

공적연금 수급 여부별 가구주 여부를 보면, 수급자가 비수급자에 비해 가구주인 비율이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 연금이 소득활동자 중심이면서, 동시에 자영자의 경우 세대주를 중심으로 당연 가입시키고 있는 것을 반영한 것으로 보인다.

〈표 III-25〉 가구주 여부별 공적연금 수급 현황

(단위: 건, %)

		수급	비수급	전체
가구주	사례수	904	1,824	2,728
	구성비	33.1	66.9	100.0
비가구주	사례수	303	2,291	2,594
	구성비	11.7	88.3	100.0
전체	사례수	1,207	4,115	5,322
	구성비	22.7	77.3	100.0

〈표 III-26〉 가구주 여부별 공적연금 종류별 수급 현황

(단위: 건, %)

		국민 연금	특수직역연금					전체
			공무원 연금	사학 연금	군인 연금	별정우체 국연금	소계	
가구주	사례수	735	107	16	52	2	177	912
	구성비	80.6	11.7	1.8	5.7	0.2	19.4	100.0
비가구주	사례수	260	24	5	15	0	44	304
	구성비	85.5	7.9	1.6	4.9	0.0	14.5	100.0
전체	사례수	995	131	21	67	2	221	1,216
	구성비	81.8	10.8	1.7	5.5	0.2	18.2	100.0

공적연금의 수급 여부에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여, 공적연금 수급 여부를 종속변수로 하여 이항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석모형의 구성은 종속변수는 공적연금 수급을 기준으로 비수급 요인을 분석하였으며, 독립변수로는 성별(여성기준 남성), 연령(연속변수), 가구주 여부(비가구주기준 가구주), 인당가구평균소득(연속변수)을 투입하여 영향의 통계적 유의미 성과, 방향, 그리고 영향

력의 크기를 분석하였다.

남성의 경우 공적연금 비수급 확률은 여성에 비해 81% 낮아지며, 연령이 1세씩 높아질수록 17.4%씩 높아진다. 또한 가구주인 경우 비수급확률이 비가구주에 비해 63% 감소하며, 1인당 가구평균소득이 높을수록 비수급확률이 높은 것으로 나타났으나 그 영향은 중립적이다.

남성노인집단과 여성노인집단으로 나누어 동 분석을 수행한 결과, 영향력의 방향과 통계적 유의미성은 유사하나, 연령력 크기에서 여성노인의 경우 비수급확률은 가구주 여부가 영향력이 큰 변수로 나타났다.

〈표 III-27〉 공적연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남성 (여성기준)	-1.242	0.092	180.868	1	0.000	0.289
연령	0.160	0.009	355.294	1	0.000	1.174
가구주 (비가구주기준)	-0.992	0.098	103.182	1	0.000	0.371
인당가구 평균소득	0.000	0.000	47.519	1	0.000	1.000
Constant	-8.087	0.569	202.053	1	0.000	0.000

주: -2 Log likelihood: 3833.252, Chi-square: 1,193.845, Sig: 0.000

〈표 III-28〉 성별 공적연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남	연령	0.174	0.011	241.608	1	0.000	1.190
	가구주 (비가가구주 기준)	-0.720	0.139	26.960	1	0.000	0.487
	인당가구평균소득	0.000	0.000	45.050	1	0.000	1.000
	Constant	-10.288	0.775	176.113	1	0.000	0.000
여	연령	0.141	0.013	112.055	1	0.000	1.151
	가구주 (비가가구주기준)	-1.177	0.134	76.823	1	0.000	0.308
	인당가구평균소득	0.000	0.000	8.552	1	0.003	1.000
	Constant	-6.824	0.879	60.302	1	0.000	0.001

주: 남성 모델: -2 Log likelihood: 2133.617, Chi-square: 512.080, Sig: 0.000

여성 모델: -2 Log likelihood: 1672.486, Chi-square: 214.046, Sig: 0.000

개별수급권으로 받게 되는 노령연금과 장애연금 수급자만을 연금수급자로 하여 분석을 실시한 경우에도 유사한 결과가 도출되었다.

〈표 III-29〉 공적노령장애연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남성 (여성기준)	-1.628	0.100	266.820	1	0.000	0.196
연령	0.173	0.009	353.325	1	0.000	1.189
가구주 (비가가구주기준)	-0.852	0.103	69.060	1	0.000	0.427
인당가구평균소득	0.000	0.000	39.317	1	0.000	1.000
Constant	-8.645	0.611	200.229	1	0.000	0.000

주: -2 Log likelihood: 3529.933, Chi-square: 1,288.369, Sig: 0.000

〈표 Ⅲ-30〉 성별 공적노령장애연금 비수급 영향 요인의 이항 로지스틱 회귀분석

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
남	연령	0.175	0.011	241.403	1	0.000	1.192
	가구주 (비가가구주기준)	-0.715	0.139	26.333	1	0.000	0.489
	인당가구평균소득	0.000	0.000	48.074	1	0.000	1.000
	Constant	-10.346	0.781	175.332	1	0.000	0.000
여	연령	0.164	0.016	103.777	1	0.000	1.178
	가구주 (비가가구주기준)	-0.986	0.150	43.359	1	0.000	0.373
	인당가구평균소득	0.000	0.000	2.823	1	0.093	1.000
	Constant	-8.173	1.053	60.187	1	0.000	0.000

주: 남성 모델: -2 Log likelihood: 2118.727, Chi-square: 518.199, Sig: 0.000

여성 모델: -2 Log likelihood: 1386.102, Chi-square: 177.623, Sig: 0.000

나. 공적연금 가입 요인

공적연금의 가입 요인을 분석하기 위하여, 조사대상 중 36~59세 인구⁶⁹⁾에서 연금 수급자를 배제한 근로연령계층 인구 3,015명을 대상으로 분석하였다. 공적연금 가입 상태는 세 가지로 구분된다. 하나는 공적연금 비가입자, 두 번째는 공적연금에 가입하였으나 보험료를 납부하지 않고 있는 경우, 세 번째는 공적연금에 가입하여 보험료를 납부하고 있는 경우이다. 세 번째만이 사실상 공적연금 수급권자가 될 수 있는 자격을 갖추어 나가는 집단이라 볼 수 있다.

성별 공적연금 가입 현황을 보면, 남성의 67.2%가 가입/납부자이고, 가입/미납자가 11.2%, 비가입자는 21.5%로 나타났다. 반면, 여성은 17.3%만이 가입/납부자이고, 가입/미납자는 3.1%, 비가입자가 79.6%에 달하였다.

69) 본 조사대상에 포함된 연령이 36세부터이기 때문에, 36~59세가 분석 대상이 되었다.

〈표 Ⅲ-31〉 성별 공적연금 가입 현황

(단위: 건, %)

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
남	사례수	243	128	761	1,132
	구성비	21.5	11.3	67.2	100.0
여	사례수	1,499	59	325	1,883
	구성비	79.6	3.1	17.3	100.0
전체	사례수	1,742	187	1,086	3,015
	구성비	57.8	6.2	36.0	100.0

연령별 공적연금 가입상태를 보면, 연령이 높아질수록 비가입자 비율이 줄고, 가입/납부자 비율이 높아진다. 반면, 50~54세 집단에서 가입/미납부자 비중은 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-32〉 연령별 공적연금 가입 현황

(단위: 건, %)

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
36~39세	사례수	7	1	0	8
	구성비	87.5	12.5	0.0	100.0
40~44세	사례수	41	0	5	46
	구성비	89.1	0.0	10.9	100.0
45~49세	사례수	283	10	75	368
	구성비	76.9	2.7	20.4	100.0
50~54세	사례수	673	92	489	1,254
	구성비	53.7	7.3	39.0	100.0
55~59세	사례수	738	84	517	1,339
	구성비	55.1	6.3	38.6	100.0
전체	사례수	1,742	187	1,086	3,015
	구성비	57.8	6.2	36.0	100.0

소득계층별 공적연금 가입상태를 보면, 소득계층이 높아질수록 비가입자 비율이 줄고, 가입/납부자 비율이 높아진다.

〈표 III-33〉 소득계층별 공적연금 가입 현황

(단위: 건, %)

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
평균소득 40% 미만	사례수	175	23	58	256
	구성비	68.4	9.0	22.7	100.0
평균소득 40~80% 미만	사례수	414	61	170	645
	구성비	64.2	9.5	26.4	100.0
평균소득 80~120% 미만	사례수	343	31	193	567
	구성비	60.5	5.5	34.0	100.0
평균소득 120~160% 미만	사례수	223	17	186	426
	구성비	52.3	4.0	43.7	100.0
평균소득 160~200% 미만	사례수	135	10	107	252
	구성비	53.6	4.0	42.5	100.0
평균소득 200% 이상	사례수	214	18	225	457
	구성비	46.8	3.9	49.2	100.0

가구주 여부별 공적연금 가입상태를 보면, 가입/납부자와 가입/미납자 비중이 모두 가구주 집단에서 높은 것으로 나타났다. 이는 제도 규칙상 가구주가 비가구주에 비해 가입대상이 될 확률이 높은 주요 집단이기 때문인 것으로 보인다.

〈표 III-34〉 가구주 여부별 공적연금 가입 현황

(단위: 건, %)

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체
가구주	사례수	370	117	844	1,331
	구성비	27.8	8.8	63.4	100.0
비가구주	사례수	1,372	70	242	1,684
	구성비	81.5	4.2	14.4	100.0
전체	사례수	1,742	187	1,086	3,015
	구성비	57.8	6.2	36.0	100.0

소득활동을 연금제도 가입의 조건을 삼고 있는 제도규칙상 공적연금 가입상태에 가장 결정적이고 영향을 미칠 것으로 보이는 경제활동상태별 공적연금 가입상태를 살펴보았다. 경제활동상태는 모두 9개로 분류하였다. 취업자와 비취업자로 구분되고, 취업자는 임금근로자와 비임금근로자로 구분된다. 그리고 임금근로자는 상용직, 임시직, 일용직에 따라, 근무형태가 전일제인지 시간제인지에 따라 6개 종류의 경제활동형태로 구분된다. 비임금근로자는 고용주와 자영자 2개로 구분된다. 따라서 임금근로자 6개 종류, 비임금근로자 2개 종류, 비취업자로 총 9개의 경제활동상태로 구분하여, 분석하였다.

경제활동상태별로 공적연금 가입상태를 보면, 상용직 전일제가 가입/납부자 비율이 가장 높고, 그다음 고용주가 높으며, 임시직 전일제, 상용직 시간제, 자영자, 일용직전일제, 일용직 시간제 순으로 나타났다. 가입/미납자 확률이 가장 높은 집단은 일용직 시간제였고, 그 다음이 일용직 전일제, 임시직 전일제였다. 비가입자 비율이 가장 높은 집단은 비취업자, 임시직 시간제 순이었다.

〈표 III-35〉 경제활동상태별 공적연금 가입 현황

(단위: 건, %)

		비가입자	가입/미납자	가입/납부자	전체	
입금근 로자	상용직 전일제	사례수	118	18	472	608
		구성비	19.4	3.0	77.6	100.0
	상용직 시간제	사례수	7	0	6	13
		구성비	53.8	0.0	46.2	100.0
	임시직 전일제	사례수	39	9	43	91
		구성비	42.9	9.9	47.3	100.0
	임시직 시간제	사례수	30	3	11	44
		구성비	68.2	6.8	25.0	100.0
	일용직 전일제	사례수	81	16	47	144
		구성비	56.3	11.1	32.6	100.0
	일용직 시간제	사례수	25	9	13	47
		구성비	53.2	19.1	27.7	100.0
비입금 근로자	고용주	사례수	26	9	68	103
		구성비	25.2	8.7	66.0	100.0
	자영자	사례수	441	43	321	805
		구성비	54.8	5.3	39.9	100.0
비취업	사례수	972	80	105	1,157	
	구성비	84.0	6.9	9.1	100.0	

공적연금 가입상태를 종속변수로 하여, 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 공적연금 가입상태를 비가입, 가입/미납자, 가입/납부자의 세 가지 상태로 구분하여, 공적연금 수급권을 갖춰나갈 수 있는 가입/납부를 기준으로 하여 비가입 및 가입/미납자가 될 확률이 높아지게 만드는 요인을 다항로지스틱 회귀분석을 통하여 분석하였다. 독립변수로

는 성별(여성기준 남성), 연령(연속변수), 인당가구소득(연속변수), 가구주 여부(비가구주 기준 가구주), 9가지 경제활동상태(비취업자 기준)이 투입되어 분석되었다.

비가입자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 여성인 경우, 연령이 낮을수록, 비가구주인 경우에 비가입자가 될 확률이 높다. 또한 경제활동상태별로는 상용직 전일제>임시직 전일제>상용직 시간제>고용주>임시직 시간제>자영자>일용직 시간제>일용직 전일제>비취업자 순으로 비가입자가 될 확률이 낮다.

가입/미납자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 성, 연령, 가구주는 통계적으로 유의미한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다. 경제활동상태별로는 상용직 시간제>상용직 전일제>자영자>고용주>임시직 전일제>일용직 전일제>비취업자 순으로 가입/납부자에 비해 가입/미납자가 될 확률이 낮다.

〈표 III-36〉 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱
회귀분석

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)
비가입자 (가입/납부 자 기준)	Intercept	5.470	0.883	38.355	1	0.000	
	연령	-0.046	0.016	8.053	1	0.005	0.955
	인당가구소득	0.000	0.000	17.000	1	0.000	1.000
	남성 (여성기준)	-1.834	0.153	143.580	1	0.000	0.160
	가구주 (비가가구주기준)	-0.721	0.159	20.620	1	0.000	0.486
	상용직 전일제 (비취업자 기준)	-2.884	0.183	248.498	1	0.000	0.056
	상용직 시간제 (비취업자 기준)	-1.965	0.654	9.031	1	0.003	0.140
	임시직 전일제 (비취업자 기준)	-1.999	0.298	44.883	1	0.000	0.135
	임시직 시간제 (비취업자 기준)	-1.482	0.425	12.131	1	0.000	0.227
	일용직 전일제 (비취업자 기준)	-0.526	0.256	4.205	1	0.040	0.591
	일용직 시간제 (비취업자 기준)	-1.094	0.429	6.516	1	0.011	0.335
	고용주 (비취업자 기준)	-1.876	0.318	34.788	1	0.000	0.153
	자영자 (비취업자 기준)	-1.227	0.160	58.482	1	0.000	0.293

〈표 III-36〉의 계속

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)
가입/미납자 (가입/납부 자 기준)	Intercept	2.745	1.489	3.399	1	0.065	
	연령	-0.051	0.027	3.422	1	0.064	0.950
	인당가구소득	0.000	0.000	12.253	1	0.000	1.000
	남성 (여성기준)	0.613	0.252	5.897	1	0.015	1.846
	가구주 (비가가구주기준)	-0.242	0.282	0.735	1	0.391	0.785
	상용직 전일제 (비취업자 기준)	-2.880	0.339	72.104	1	0.000	0.056
	상용직 시간제 (비취업자 기준)	-20.498	0.000	.	1	.	0.000
	임시직 전일제 (비취업자 기준)	-1.174	0.423	7.690	1	0.006	0.309
	임시직 시간제 (비취업자 기준)	-1.021	0.688	2.202	1	0.138	0.360
	일용직 전일제 (비취업자 기준)	-0.949	0.368	6.669	1	0.010	0.387
	일용직 시간제 (비취업자 기준)	-0.242	0.505	0.229	1	0.633	0.785
	고용주 (비취업자 기준)	-1.641	0.471	12.160	1	0.000	0.194
	자영자 (비취업자 기준)	-1.852	0.276	44.967	1	0.000	0.157

주: -2 Log likelihood: 2993.752, Chi-square: 1,446.465, Sig: 0.000

남성과 여성 근로연령계층을 구분하여 같은 분석을 실시한 결과, 남성은 비가입자가 될 확률은 상용직 시간제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 여성은 비가입자가 될 확률은 상용직 전일제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 III-37〉 남성의 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	
남	비가입자 (가입/납부 자 기준)	Intercept	4.345	1.770	6.030	1	0.014	
		연령	-0.068	0.032	4.596	1	0.032	0.935
		인당가구소득	0.000	0.000	10.628	1	0.001	1.000
		가구주 (비가구주기준)	-0.122	0.365	0.112	1	0.738	0.885
		상용직 전일제 (비취업자 기준)	-2.190	0.348	39.694	1	0.000	0.112
		상용직 시간제 (비취업자 기준)	-19.515	0.000	.	1	.	0.000
		임시직 전일제 (비취업자 기준)	-1.100	0.551	3.978	1	0.046	0.333
		임시직 시간제 (비취업자 기준)	0.114	0.963	0.014	1	0.906	1.121
		일용직 전일제 (비취업자 기준)	-0.026	0.376	0.005	1	0.945	0.974
		일용직 시간제 (비취업자 기준)	-1.209	0.733	2.717	1	0.099	0.299
	고용주 (비취업자 기준)	-0.903	0.427	4.479	1	0.034	0.405	
	자영자 (비취업자 기준)	-1.470	0.323	20.730	1	0.000	0.230	
	가입/미납자 (가입/납부 자 기준)	Intercept	5.672	2.237	6.429	1	0.011	
		연령	-0.096	0.040	5.702	1	0.017	0.908
		인당가구소득	0.000	0.000	7.808	1	0.005	1.000
		가구주 (비가구주기준)	-0.041	0.399	0.010	1	0.919	0.960
		상용직전일제 (비취업자 기준)	-3.117	0.456	46.627	1	0.000	0.044
		상용직시간제 (비취업자 기준)	-19.841	0.000	.	1	.	0.000
		임시직 전일제 (비취업자 기준)	-0.694	0.542	1.642	1	0.200	0.499
		임시직 시간제 (비취업자 기준)	-0.804	1.271	0.400	1	0.527	0.448
일용직 전일제 (비취업자 기준)		-0.714	0.441	2.614	1	0.106	0.490	
일용직 시간제 (비취업자 기준)		-0.305	0.621	0.241	1	0.623	0.737	
고용주 (비취업자 기준)	-1.575	0.551	8.172	1	0.004	0.207		
자영자 (비취업자 기준)	-2.110	0.378	31.159	1	0.000	0.121		

〈표 III-38〉 여성의 공적연금 가입/납부상태 영향 요인의 다항로지스틱 회귀분석

구분	독립변수	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	
여	Intercept	5.102	1.087	22.023	1	0.000		
	연령	-0.036	0.020	3.206	1	0.073	0.965	
	인당가구소득	0.000	0.000	10.546	1	0.001	1.000	
	가구주 (비가가구주기준)	-0.806	0.191	17.829	1	0.000	0.447	
	상용직 전일제 (비취업자 기준)	-3.295	0.228	208.222	1	0.000	0.037	
	상용직 시간제 (비취업자 기준)	-1.920	0.730	6.917	1	0.009	0.147	
	임시직 전일제 (비취업자 기준)	-2.453	0.341	51.838	1	0.000	0.086	
	임시직 시간제 (비취업자 기준)	-1.951	0.446	19.090	1	0.000	0.142	
	일용직 전일제 (비취업자 기준)	-1.647	0.373	19.448	1	0.000	0.193	
	일용직 시간제 (비취업자 기준)	-1.131	0.589	3.688	1	0.055	0.323	
	고용주 (비취업자 기준)	-3.266	0.479	46.553	1	0.000	0.038	
	자영자 (비취업자 기준)	-1.008	0.225	20.090	1	0.000	0.365	
	가입/미납 자 (가입/납부 자 기준)	Intercept	0.802	2.191	0.134	1	0.714	
		연령	-0.016	0.040	0.166	1	0.684	0.984
		인당가구소득	0.000	0.000	3.313	1	0.069	1.000
		가구주 (비가가구주기준)	0.133	0.398	0.111	1	0.739	1.142
		상용직 전일제 (비취업자 기준)	-2.578	0.521	24.456	1	0.000	0.076
		상용직 시간제 (비취업자 기준)	-19.983	0.000	.	1	.	0.000
		임시직 전일제 (비취업자 기준)	-2.047	0.800	6.546	1	0.011	0.129
		임시직 시간제 (비취업자 기준)	-1.029	0.837	1.512	1	0.219	0.357
		일용직 전일제 (비취업자 기준)	-2.343	1.089	4.631	1	0.031	0.096
		일용직 시간제 (비취업자 기준)	-0.413	0.924	0.199	1	0.655	0.662
고용주 (비취업자 기준)		-2.054	1.095	3.516	1	0.061	0.128	
자영자 (비취업자 기준)		-1.165	0.435	7.163	1	0.007	0.312	

6. 소결

본장에서는 국민연금 수급권의 성별 차이와 그 원인을 분석하였다. 또한 연금의 수익차와 1인당 연금배분액 등을 성별로 분석하여 연금을 통한 자원의 재분배가 성평등하게 이루어지고 있는지를 살펴보았다.

국민연금 성별 수급자 분포를 보면, 남성이 60%로 수급자 중 다수를 차지하며, 65~69세 여성노인의 월 노령연금 급여수준은 남성의 63% 수준이고, 여성노인의 경우 노령연금 급여수준보다 유족연금 수준이 더 높은 것으로 나타났다. 성별 가입자 현황을 살펴보면, 현 근로 연령세대 중 공적연금에 각출하며 연금수급자격을 갖추어 나가는 잠재적 연금수급권자는 남성의 경우 전체 남성 대비 59.3%인 반면, 여성은 전체 여성 대비 26.8% 수준으로, 성별 차이가 대단히 크게 나타났다. 특히 취업자 중에서도 남성은 취업자의 70.1%, 여성은 취업자 대비 52.8%로 차이가 크게 존재했는데 이는 여성의 높은 비경제활동인구 비율, 불완전취업, 무급가족종사, 비세대주 등으로 인한 공적연금제도 설계상의 구조적 배제에 의한 원인이 크다고 할 수 있다.

다음으로 연금을 통한 자원배분이 성별로 어떻게 이루어지고 있는지를 분석하였다. 일반적으로 연금의 재분배 효과는 개인의 수익비를 중심으로 측정하는데, 급여산식의 특성상 남성보다 대체로 소득이 낮은 여성의 경우, 연금의 수익비가 더 높게 나타나고, 본 연구의 분석에서도 동일한 결과가 나왔다. 그러나 개인별 수익비 분석은 연금제도에 참가하여 연금자원을 배분받는 집단 내에서 부담 대비 수익을 통해, 성별·계층별로 누가 더 이득을 보는가를 볼 수는 있지만 상당수의 여성이 경제활동 특성의 취약함으로 연금제도에서 배제되는 현실에서는 한계가 있는 분석방법이다. 따라서 본 연구에서는 해당 연령계층 인구의 현재 가입율과 표준소득을 기준으로 수익 차를 분석하고, 전체 인구를 대상으로 성별·연령별 인구 1인당 연금배분액을 산출하였다. 수익 차 분석결과를 보면, 전체 평균적으로 수익의 66.4%가 남성에게 배

분되고, 33.6%만이 여성에게 배분되는 것으로 나타나 여성이 점유하는 연금 자원배분보다는 남성의 연금 자원배분 비중이 2배 이상 높은 것을 알 수 있다. 연금급여의 1인당 배분액을 보면 18~24세까지는 여성이 높지만 25세 이후에는 여성 대비 남성 배분액이 평균 2.1배로 나타나 세대간 자원재분배가 성별로 매우 불평등하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

마지막으로, 국민노후보장패널 자료를 사용해 공적연금의 성별 수급 및 가입에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 공적연금 수급 여부에 영향을 미치는 영향을 분석한 결과 남성일수록, 가구주일수록 비수급 확률이 낮아지는 것으로 나타났고, 남성에 비해 여성의 경우 가구주 여부가 영향력이 더 큰 변수인 것으로 분석되었다. 다음으로 공적연금의 가입상태를 종속변수로 하여 가입 여부에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 소득활동을 연금제도 가입의 조건으로 삼고 있는 제도규칙상 공적연금 가입상태에 가장 결정적인 영향을 미칠 것으로 보이는 경제활동상태를 주된 설명변수로 포함시켰다. 분석결과 비가입자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 여성인 경우, 연령이 낮을수록, 비가구주인 경우에 비가입자가 될 확률이 높았다. 또한 경제활동상태별로는 상용직 전일제> 임시직 전일제> 상용직 시간제> 고용주> 임시직 시간제> 자영자> 일용직 시간제> 일용직 전일제>비취업자 순으로 비가입자가 될 확률이 낮았다. 가입/미납자의 경우 상용직 시간제>상용직 전일제>자영자>고용주>임시직 전일제>일용직 전일제>비취업자 순으로 가입/납부자에 비해 가입/미납자가 될 확률이 낮았다. 남성과 여성 근로연령계층을 구분하여 같은 분석을 실시한 결과, 남성이 비가입자가 될 확률은 상용직 시간제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타난 반면, 여성이 비가입자가 될 확률은 상용직 전일제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 바탕으로 살펴볼 때, 우리나라 국민연금은 근로연령기의 소득활동 및 보험료 각출에 연계하여 수급권이 부여되는 것으로

설계되어 경제활동참가율이 낮고 사회보험 적용률이 낮으며 취약한 경제활동종사의 비율이 높은 여성들에게 국민연금 수급권에 대한 접근성은 물론 급여수준도 낮은 것을 확인할 수 있었다.

또한 연금제도 설계의 물성적 관점으로 여성에게 가정에서의 아동 및 노인의 돌봄노동에 대한 사회적 기여를 인정하여 연금권을 지원하는 접근은 부재하다. 결혼율의 감소, 이혼율의 증가는 남편의 피부양자로서 남편의 연금권을 공유하거나, 남편의 연금권으로부터 파생되는 유족연금 등을 통한 여성의 연금권 확보의 전망도 더욱 불투명해지고 있어, 여성의 연금수급권의 확보를 위해서는 개별수급권을 강화하는 전략이 필요할 것으로 보인다.

이를 위해서는 첫째, 여성의 근로연령기간 동안 지속적으로 경제활동참여율을 높이고 경제활동참여의 질을 높여야 한다. 우선, 여성의 출산, 양육으로 인한 경제활동참여의 단절과 복귀가 어려운 점들이 사회시스템적으로 지원되어 여성이 근로연령기간 동안 지속적인 경제활동참여가 가능토록 하는 것이 필요하다. 다음으로는 여성의 경제활동참여의 질이 사회보험의 가입과 각출로 연계될 수 있는 정도의 수준이 되는 것이 필요하다. 또한 경제활동참여를 통한 소득수준이 노후생활수준에 영향을 미치는 연금소득수준에 밀접히 연계되기 때문에 경제활동참여를 통한 근로소득의 적절한 수준 유지도 중요하다. 그러나 여성의 경제활동참여는 그 사회의 노동시장 상황에 의해 구조적으로 결정되는 것이기 때문에, 여성의 경제활동참여율과 참여의 질의 수준은 여성의 안정적 노후생활을 보장할 수 있는 중요한 맥락적 요인을 구성한다. 따라서 어떤 사회의 노동시장 맥락이 여성의 경제활동참여율과 질을 보장하지 못하는 경우, 제도적으로 보완되지 않으면 안된다.

둘째, 제도에 의해 노후생활을 보장하는 방안이 필요하다. 이는 경제활동참여 및 그 질과 관계없이 제도적으로 노후생활을 안정적으로 보장할 수 있음을 의미한다. 보편적으로 거주기반 시민권에 입각하여 연금소득 및 자산조사 없이 일정한 수준을 연금으로 보장하는 것이다.

이 경우 여성의 개별연금수급권은 자동적으로 보장된다. 또한 소득 및 자산조사를 통하여 연금수급권이 선별적으로 결정되는 것이 필요한데, 이 경우 남성보다 취약한 경제활동을 특징으로 하는 여성이 그 제도로 부터 더 많은 혜택을 받게 되기 때문이다.

IV. 국민연금 기대자산 추정과 여성의 노동공급

본장에서는 국민연금의 미래 잠재적인 수급가능 급여(이하 '국민연금 기대자산'이라고 한다)를 추정하고, 성별 차이를 비교하는 한편, 국민연금 기대자산이 국민연금 수급기 이전의 노동공급(경제활동참가)에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다.

우리나라의 국민연금은 1인 1연금이 아닌, 1소득자 1연금의 형태를 지니고 있다. 따라서 제Ⅲ장에서 분석한 바와 같이 여성 연금 수급자의 경우 노령연금과 유족연금의 수급자격이 동시에 발생하는 경우 유족연금을 선택하는 경우가 생길 수 있다. 실제 급여 종류별 평균연금액은 약 21만 6천원이고, 유족연금은 약 20만 3천원이기 때문이다⁷⁰⁾. 이는 우리나라 여성노동시장의 특성을 감안할 때 노령연금이 여성에게 있어서 국민연금제도의 취지인 적절한 노후소득보장제도로서 제구실을 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 국민연금 기대자산은 여성의 경제활동과 연결되어 있으며, 이 기대자산은 여성의 경제활동참가율을 높이고, 경제활동참가를 유지하는 데 유인이 되어야 할 것이다.

따라서 국민연금 기대자산이 여성의 경제활동참가율을 높이고, 적절한 노후소득보장제도로서 근로유인이 될 수 있는지를 분석하여 국

70) 본문의 제Ⅲ장 <표 Ⅲ-3>에 의하면 2008년 5월 현재 국민연금 수급자는 219만 5,296명이고, 이 중 남성은 132만 3,957명이고, 여성은 87만 1,339명이다. 국민연금 성별 수급자 분포는 남성 60%, 여성 40%로 나타난다. 이 중 노령연금 수급자 중 성별 분포는 남성 68.9%, 여성 31.1%로 나타나고 있으나 배우자의 연금권으로부터 파생하는 유족연금은 수급자 중 남성은 6.5%에 불과하고, 여성은 93.8%에 이른다. 이는 여성노동의 특성과 직결되는 노령연금이 여성들에게 경제활동참가의 유인이 될 수 없는 정도의 급여라는 것을 보여주는 증거라고 할 수 있다.

민연금제도가 성 평등하게 개선되도록 하는 정책 기초자료를 제시하고자 하였다.

1. 모형의 설정

여성의 경제활동참가율은 지속적으로 증가해오고 있다. 1963년 37%에 불과했던 여성 경제활동참가율은 2005년 현재 50%에 도달하였다. 추세적으로 증가를 유지하였지만 외환위기의 충격은 여성 경제활동참가율에 일시적인 악영향을 주었다. 여성 경제활동참가율은 외환위기 직전에 50%에 육박할 정도로 높아진 이후 외환위기의 충격과 함께 1990년대 초반 수준으로 하락하였다. 하지만 경기회복과 함께 빠르게 증가하여 2005년에는 외환위기 이전 수준을 능가하게 되었다.

실제 여성노동시장의 특성과 관련된 기존연구들에서는 30대 초반이 결혼과 출산 그리고 양육이 집중되는 시기이기 때문이라는 설명을 제시한 바 있다. 많은 기존 실증 연구들 역시 결혼 및 출산, 양육의 부담이 여성의 경제활동참가를 감소시킨다는 것을 보여주고 있다(황수경, 2003). 또한 자녀의 성장이 여성의 경제활동참가에 영향을 미친다는 연구들이 있다(황수경, 2003, 2004; 김지경, 2004).

이처럼 30대 초반 여성의 경제활동참가율이 정체상태가 유지되는 문제와 결혼, 출산, 자녀의 성장 등의 여성의 가족주기적 상태 변화에 따른 여성의 경제활동상태에 따른 변화와 학력별 차이는 국민연금의 수급권과도 직결되는 문제이다.

그 이유는 조세방식 기초연금이 아닌 소득비례형 공적연금으로 운영되는 우리나라 국민연금제도가 현실적으로 여성의 연금수급권에 불리하게 작용하기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 제도 자체의 성 불평등한 요소가 없는 것처럼 보임에도 불구하고, 결과적으로 연금수급권에 있어서 불평등이 초래될 가능성이 있는 것이다.

그러므로 본 연구는 여성이 직면하는 육아로 인한 부담이 여성의 국

민연금자산 축적에 중요한 장애요인이 될 수 있다는 가정하에, 출산·자녀양육 등으로 인한 경력단절이 남성과 여성의 국민연금 기대자산과 노동공급에 다르게 영향을 미칠 수 있음을 실증분석을 통해 확인하고자 하였다.

먼저 국민연금 기대자산을 추정하고, 국민연금 기대자산이 국민연금수급 이전기의 성별 노동공급에 미치는 영향, 자녀양육 등의 사회경제적 요인들이 성별 노동공급에 미치는 영향 등을 분석하였다.

가. 이론적 모형

본 연구에서 사용한 기본 모형은 개인의 효용 극대화를 목적으로 하는 모형에서 출발하였다. 개별 근로자가 얼마나 많은 시간을 노동시장에서 일할 것인가를 결정하는 노동공급은 잘 알려진 것처럼 개인의 효용 극대화의 결과로 이루어진다.

따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 개인의 효용함수와 예산제약식을 고려할 수 있다. 어떤 근로자는 근로기간인 1기와 은퇴기간인 2기 동안 생존하며 1기의 근로기간에 시간당 임금 w 를 받으며 2기의 은퇴기간에는 근로하지 않으므로 시간당 임금은 0이라고 가정한다. 또한 근로자의 소득은 근로소득(wh)과 비근로소득(V)으로 구성되고 주어진 소득을 가지고 각 기간의 소비에 사용한다고 할 경우 두 기간에 걸친 효용함수는 각 기간의 소비인 c_1 , c_2 와 근로시간 h 의 함수라고 가정할 수 있다. 이런 두 기간 경제에 국민연금제도가 도입되었다고 할 경우 은퇴기간인 2기에 연금급여인 국민연금 기대자산(PEA)을 받는다고 상정한다.

$$U = U(c_1, c_2, h) \quad \text{식 (4-1)}$$

식 (4-1)과 같은 목적함수하에 2기간 모형의 제약조건은 1기의 경

우 근로소득에서 국민연금보험료를 제외한 가처분소득과 비근로소득 (V)으로 1기의 소비 (c_1)에 충당하고 남은 소득은 은퇴기간의 소비를 위한 저축(s)이 된다. 따라서 2기의 소비(c_2)는 1기의 저축(s)에 일정 정도의 이자(r)와 근로기간 동안 납부한 보험료에 대한 보상인 공적연금급여(PEA), 비근로소득(V)으로 충당된다.

$$\begin{aligned} s.t. \quad c_1 + s &= 1wh + V && \text{식 (4-2)} \\ c_2 &= (1+r)s + PEA + V \end{aligned}$$

식 (4-2)식의 예산제약식 하에 근로자의 효용을 극대화한다고 가정하고 1계 극대화 조건을 풀면 우리가 관심 있는 근로기간 동안의 노동시간(h)은 다음과 같이 구할 수 있다.

$$h = h(PEA, 1+r, w, V) \quad \text{식 (4-3)}$$

따라서 이렇게 도출된 근로자들의 노동시간은 연금급여인 국민연금 기대자산, 이자율, 임금, 비근로소득과 근로자들의 개인 및 가구특성변수, 특히 여성의 경우 자녀양육 등에 의해 영향을 받는다.

여기서

h = 노동시간

PEA = 국민연금 기대자산

w = 시간당 임금

V = 가구의 비근로소득

이다.

나. 추정모형

(1) 추정모형

실제 데이터를 가지고 추정하는 노동공급함수는 축약모델 식 (4-4)를 노동시장참가에 관한 선택식으로 변형시키면 된다. 노동시장참가에 따른 잠재적인 효용(latent utility)은 시간당 임금, 국민연금 기대자산 및 기타 개인적·가구적 특성에 의존하며, 이를 선형화하면 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$h_m^* = \beta_0 + \beta_1 w + \beta_2 PEA_t + \delta'_I Z_I + \delta'_H Z_H + \epsilon_i \quad \text{식 (4-4)}$$

$$LEP = 1[h_m^* > 0] \quad \text{식 (4-5)}$$

여기서 h_m^* 는 노동시장참가로부터의 잠재효용(latent utility)이며, 이 잠재효용이 0보다 클 경우에 노동시장에 참가($LEP = 1$)하게 된다. 만약 잔차항 ϵ 가 표준정규분포를 따른다고 가정하면 노동시장에 참가하게 될 확률은 다음과 같이 될 것이다.

$$\begin{aligned} P(LEP = 1|x) &= P(h_m^* > 0|x) && \text{식 (4-6)} \\ &= P[\epsilon > -(\beta_0 + x\beta)|x] \\ &= 1 - \Phi[-(\beta_0 + x\beta)] \\ &= \Phi(\beta_0 + x\beta) \end{aligned}$$

위 식에서 $\Phi(\cdot)$ 는 표준정규분포의 누적확률분포함수이고, x 는 식 (4-5)에 포함된 모든 설명변수들로 구성된 벡터이다. 식 (4-6)은 프로빗 모델이라 불리며, 이 확률식을 이용하여 우도함수(Likelihood Function)를 설정하고 이 우도함수를 최대화하는 계수들을 추정함으로써(최우추정법, Maximum Likelihood Estimation) 각 설명변수들이

노동시장참가 여부에 미치는 영향을 살펴볼 수 있다.

프로빗 모형으로 노동시장참가 여부에 관한 식을 추정할 때 설명변수로 사용되는 변수들로 가장 중요한 것은 로그로 변환된 국민연금 기대자산(PEA_t)이고, 개인적인 특성들(Z_I)과 가구적 특성들(Z_H)이 통제변수로 포함된다⁷¹⁾. 설명변수로 포함되는 개인적 특성들에는 종사상의 지위, 지역, 가구적 특성으로는 자녀수, 배우자의 월평균임금액 등이 있다.

노동시장참가식을 추정할 때 한 가지 계량경제학적으로 문제가 될 수 있는 것은 국민연금 기대자산이 외생적으로 주어지는 변수가 아니라 내생적으로 결정되는 변수일 가능성이 있다는 것이다. 설명변수와 오차간에 상관관계(endogeneity)가 존재하면 더 이상 통상적인 최소자승추정법을 통한 추정량은 일치성(consistency)을 보장하지 못한다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서 도구변수 추정법(Instrumental Variable Method)을 사용한다⁷²⁾. 본 연구에서는 국민연금 기대자산과는 상관관계가 높으면서 직접적인 노동공급과는 직접적인 관련이 없는 지역 변수를 국민연금 기대자산에 대한 도구변수로 삼아 분석하였다.

71) 시간당 임금은 설명변수에서 제외되었는데, 시간당 임금이 여성의 노동공급에 미치는 영향은 김현숙·성명재(2006)와 Lee(2004)의 연구를 참조.

72) 즉, 설명변수 x 와 오차간에 상관관계가 존재함으로 인해서 발생하는 문제를 해결하기 위해서 x 와 상관관계가 있으면서 오차와는 상관관계가 존재하지 않는 변수 z 를 찾아서 이를 설명변수 x 대신 사용하는 방법이다. 이 때, 설명변수와 오차항 사이의 상관이 존재하는지를 다음과 같이 검정한다. 귀무가설은 대립가설 $H_1: cov(x, e) \neq 0$ 에 대응하는 $H_0: cov(x, e) = 0$ 이다. 이 검정의 기초가 되는 생각은 최소제곱추정량의 성과와 도구변수의 추정량의 성과를 비교하는 것이다.

(2) 국민연금 기대자산의 추정

본 연구에서 설명변수로 사용하며, 그 자체로도 중요한 의미가 있는 국민연금 기대자산을 추정하는 방법은 여러 가지가 있다.

공적연금에 관한 가장 두드러진 연구는 Feldstein(1974)의 연구이다. 이 연구에서 Feldstein(1974)은 공적연금과 저축의 관계를 규명하기 위해 먼저 어떤 사람이 은퇴 후 수명이 다할 때까지 수령할 공적연금급여액의 현재가치를 구했다. 공적연금급여액의 현재가치를 Feldstein은 공적연금기대자산(Social Security Wealth: SSW)이라고 하였고 그 경제학적 정의를 두 가지로 나누었는데, 그 하나는 총공적연금자산(Gross Social Security Wealth: SSWG)으로서 경제활동인구가 은퇴한 후에 받게 될 공적연금급여액의 현재가치이고 다른 하나가 순공적연금기대자산(Net Social Security Wealth: SSWN)으로서 총공적연금기대자산에서 경제활동인구가 납부해야 할 공적연금보험료를 차감한 것이다. 이것은 현재 납부하고 있는 세액뿐만 아니라 미래에 납부해야 할 세금의 현재가치까지도 고려하고 있다.

우리나라 국민연금제도에서의 연금액은 [기본연금액 × 연금종별 지급율 및 제한율 + 부양가족 연금액]으로 계산하는데, 본 연구에서는 기본연금액을 기준으로 계산한 값을 사용하였다.

따라서 본 연구에서는 상기 두 가지 방법으로 국민연금 기대자산을 계산하였다. 먼저, 첫 번째 방법은 Feldstein(1974)의 방법에 사회적 할인율과 물가상승률 그리고 소득대체율을 우리나라의 지수들로 대체하고 정상급여 연령을 현행 우리나라 국민연금제도상의 60세로 바꾼 후 이것을 국민연금에 가입한 개인별로 도출하였다(이하 '국민연금 기대자산 1'이라고 한다).

두 번째 방법은 우리나라에서 현행 국민연금의 연금지급방식으로 사용하고 있는 은퇴 후 연금급여액을 구하는 방식에 1988년부터 2005년까지의 우리나라의 연평균물가상승률과 사회적 할인율을 적용하여 현재가치로 할인한 값을 역시 국민연금에 가입한 개인별로 구하였다

(이하 ‘국민연금 기대자산 2’라고 한다)⁷³⁾.

우선 첫 번째 방법을 사용하여 국민연금 기대자산을 구하면 다음과 같이 계산할 수 있다.

현재 a 세의 미혼의 노동자가 t 년도에 존재하고 있다고 가정하고 그가 60세에 받게 될 연금액은 $b_{a,t}$ 라고 한다면 $b_{a,t} = 0.6 \cdot Y_{t+60-a}$ 라고 할 수 있다. 그리고 미래의 가처분소득은 현재의 가처분소득에 일정한 성장률을 곱하여 나타낸다고 보면, $Y_{t+60-a} = Y_t(1+g)^{60-a}$ 이다. 따라서 60세에 기대할 수 있는 국민연금수령액은 $b_{a,t} = 0.6 \cdot Y_t(1+g)^{60-a}$ 라고 할 수 있다. 분석의 편의를 위해 연금수령액도 연간 성장률에 맞추어 증가한다고 하면, 60세 이상의 연금수령자가 받게 될 연간 연금수령액은 $b_{a,t} = b_{a,t}(1+g)^{n-60}$ 일 것이다. $S_{i,j}$ 가 현재 i 세의 사람이 적어도 j 세까지 살 수 있을 확률이고⁷⁴⁾, d 는 사회적 할인율이라고 하면 60세의 연금수령자가 받게 될 연금수령액은 $\sum_{n \geq 60} S_{60,n} b_{a,t} (1+g)^{(n-60)} (1+d)^{-(n-60)}$ 된다. 따라서 국민연금 기대자산의 t 시점의 현재가치는 다음과 같다.

$$A_{a,t} = S_{a,60} (1+d)^{-(60-a)} \quad \text{식 (4-7)}$$

$$\sum_{n \geq 60} S_{60,n} b_{a,t} (1+g)^{(n-60)} (1+d)^{-(n-60)}$$

이 식에 $b_{a,t} = 0.6 \cdot Y_t(1+g)^{60-a}$ 를 대입하면, 현재 a 세 개인의 국민연금 기대자산의 t 시점에서의 현재가치는 다음과 같다.

$$A_{a,t} = 0.6 \cdot Y_t S_{a,60} [(1+g)/(1+d)]^{60-a} \quad \text{식 (4-8)}$$

$$\sum_{n \geq 60} S_{60,n} [(1+g)/(1+d)]^{n-60}$$

73) 구체적인 계산방법은 최승현(2005)의 논문을 참고하였다.

74) 국민연금 기대자산을 구하기 위한 생존율의 계산방법은 부록에 제시하였다.

두 번째 방법으로 도출한 우리나라의 국민연금 기대자산은 다음과 같이 설명할 수가 있다. 현행 우리나라 국민연금제도⁷⁵⁾에서 20년 이상의 기간 동안 국민연금에 가입되어 공적연금보험료를 납부한 a 세의 개인이 60세가 되어 받을 국민연금 수령액 $b_{a,t} = 1.8(A+B) \times (1 + 0.05y)$ ⁷⁶⁾이다. 이 식에서 A 는 연금수급 전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액의 평균액을, B 는 가입자 개인의 가입 기간 중 평균소득월액을, y 는 20년 초과 가입년수를 각각 의미한다.

따라서 현재 a 세의 개인의 국민연금 기대자산의 t 시점에서의 현재 가치는 다음과 같다.

$$A_{a,t} = [1.8(A+B) \times (1 + 0.05y)] \quad \text{식 (4-9)}$$

$$\sum_{n \geq 60} S_{a,n} [(1+g)/(1+d)]^{n-60}$$

위 식에서 $S_{a,n}$ 은 a 세 개인의 n 세까지의 생존확률이고, g 는 1988년부터 2005년까지의 연평균물가상승률로서 약 4.5%이다. 그리고 d 는 사회적 할인율로서 약 7.5%⁷⁷⁾이다.

75) 본 연구에서 사용하는 자료의 기준연도가 2005년이므로 계산의 용이함을 위하여 기본연금액 계산 시 1999년부터 2002년까지의 계산방법을 사용하였다.

76) 국민연금 급여산식은 1999년 이전 가입기간에 대한 기본연금액 산정은 $2.4(A+0.75B)(1+0.05n)$, 1999년 이후 가입기간에 대한 기본연금액 산정은 $1.8(A+B)(1+0.05n)$ 에 의거하고 있다. 급여산식 중 'A'는 수급개시 전년도 전체 가입자 표준소득월액의 평균액, 'B'는 수급자의 가입기간 동안 표준소득월액을 매년 A값의 변동률을 기준으로 수급개시 전년도까지 재평가한 금액의 평균액, 'n'은 20년 이상 가입기간을 의미한다. 본 연구에서의 계산의 편의를 위하여 1999년 이후 가입기간에 대한 기본연금산정액을 적용하여 계산하였다.

77) 개인의 생존확률은 통계청의 기대여명자료를 참고하여 표본가구를 구성하는 각 개인별로 도출하였다. 또한 우리나라의 국민연금제도가 1988년부터 시행되었으므로 1988년부터 2005까지의 연평균물가상승률 4.5%, 우리나라 실질 사회적 할인율 7.5%를 사용하였다. 그렇지만 이것을 사회적 할인율이 아닌 다른 할인율을 사용한다고 해도 물가상승

2. 자료의 특성

본 연구를 위한 자료는 한국노동패널조사(Korean Labor and Income Panel Study: KLIPS)의 8차년도(2005년) 자료를 사용하였다. 우리나라의 국민연금제도는 전 국민 국민연금제도로써 국민연금관리공단에서 그 자료를 관리한다. 그러나, 상기 자료는 개인 정보 유출의 문제 등으로 인하여 접근이 용이하지 않으며, 개인단위의 결혼유무, 자녀 등의 관련 자료를 관리하고 있지 않다. 따라서 최근 패널조사 자료로서 가장 널리 사용되고 있는 한국노동패널자료⁷⁸⁾를 사용하였다.

현행 우리나라의 국민연금은 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 지니고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원칙적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부는 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 전업주부의 경우에도 국민연금의 임의가입 기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다. 또한 현행 연금가입체계는 지역가입자의 경우 세대주 가입을 원칙으로 하고 있어 무급가족종사자, 부부자영자 중 비세대주는(주로 여성) 당연적용에서 제외되어 있다.

따라서 분석의 대상은 한국노동패널 8차년도의 18세 이상 60세 미만의 개인 중 임금근로자, 미취업자이다. 이 때, 대상 나이 선정의 기준

률보다 할인율이 크기만 한다면 그 결과에는 큰 차이가 없었다. 실제로 5~9%의 할인율로 실증분석을 하였을 때에도 7.5%의 할인율을 사용하였을 때의 결과와 큰 차이가 없었다.

- 78) 한국노동패널조사는 우리나라의 도시지역에 거주하는 가구와 가구원을 대표하는 패널표본구성원(5,000가구에 거주하는 가구원)을 대상으로 1년에 1회씩 가구의 특성과 가구원들의 경제활동 및 노동시장이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적 조사하는 종단면 조사(Longitudinal survey)로서 1998년부터 2006년까지 아홉 차례에 걸쳐 조사가 이루어졌고 앞으로도 계속적으로 매년 추가적인 자료가 완성될 것이다.

으로 18세는 국민연금에 가입하기 위한 최소 연령조건이고, 60세는 노령연금을 수급하는 시점으로 설정되었다. 총 7,050명 중 남성은 3,294명(46.7%), 여성은 3,756명(53.3%)이었다. 또한 여기서 남성임금근로자는 2,307명으로 남성 전체에서 70%를 차지하고, 여성임금근로자는 1,488명으로 여성 전체에서 39.6%를 차지하였다.

3. 변수의 설명

본절에서는 모형에 사용되는 변수 및 기타 항목에 대한 기초통계치를 제시하였다.

우선 조사대상의 성별에 따라 연령의 분포를 살펴보면 <표 IV-1>, [그림 IV-1], [그림 IV-2] 와 같다. 연령의 경우, 18~25세가 18.5%로 가장 높았으며, 31~35세, 25~30세 순이었는데, 성별에 상관없이 비슷한 분포를 보임을 알 수 있다.

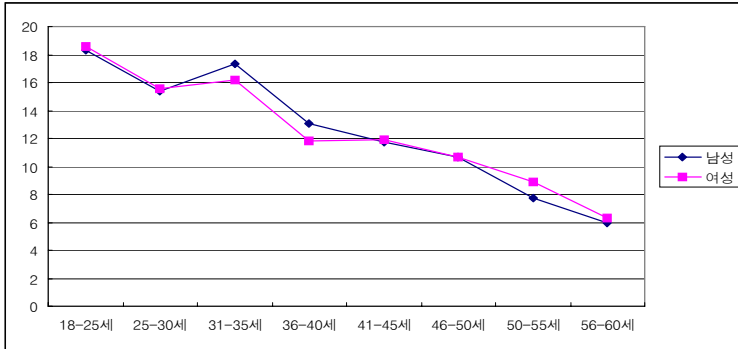
<표 IV-1> 연령의 성별 분포

(단위: 명, %)

연령	남성	여성	전체
18~25세	602 (18.3)	699 (18.6)	1,301 (18.5)
25~30세	506 (15.4)	586 (15.6)	1,092 (15.5)
31~35세	569 (17.3)	609 (16.2)	1,178 (16.7)
36~40세	430 (13.1)	443 (11.8)	873 (12.4)
41~45세	386 (11.7)	446 (11.9)	832 (11.8)
46~50세	351 (10.7)	403 (10.7)	754 (10.7)
50~55세	254 (7.7)	334 (8.9)	588 (8.3)
56~60세	196 (6.0)	236 (6.3)	432 (6.1)
합계	3,294 (100)	3,756 (100)	7,050 (100)
평균(표준편차)	36.6세(11.0)	36.8세(11.3)	36.7세(11.2)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-1] 연령의 성별 분포



학력의 경우 여성과 남성 모두 고등학교의 학력을 가진 비율이 가장 높았다(각각 36.2%, 40.1%). 두 번째로 높은 분포를 보인 것은 남성의 경우 4년제 대학이었으나(25.7%), 여성의 경우 전문대의 비율이 18.9%로 더 높게 나타났다. 0년에서 12년 사이의 교육연수에서는 여성의 수가 남성의 수보다 많은 것도 알 수 있다(<표 IV-2>, [그림 IV-2]).

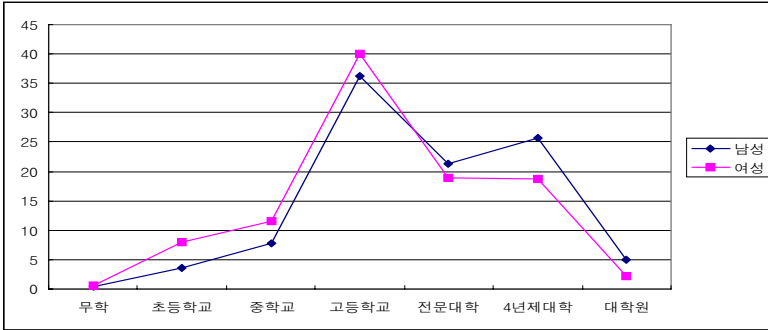
〈표 IV-2〉 학력의 성별 분포

(단위: 명, %)

교육연수	남성	여성	전체
0년(무학)	13 (0.4)	22 (0.6)	35 (0.5)
1~6년(초등학교)	116 (3.5)	300 (8.0)	416 (5.9)
7~9년(중학교)	258 (7.8)	432 (11.5)	690 (9.8)
9~12년(고등학교)	1,193 (36.2)	1,504 (40.1)	2,697 (38.3)
12~14년(전문대)	701 (21.3)	709 (18.9)	1,410 (20.0)
15~16년(4년제)	847 (25.7)	703 (18.7)	1,550 (22.0)
17년 이상(대학원)	166 (5.0)	83 (2.2)	249 (3.5)
합계	3,294 (100)	3,753 (100)	7,047 (100)
평균(표준편차)	13.2년 (2.9)	12.3년 (3.1)	12.7년 (3.0)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-2] 학력의 성별 분포



〈표 IV-3〉과 〈표 IV-4〉는 조사대상의 거주지역과 18세 미만 자녀 수의 분포를 보여준다. 조사대상의 거주지역은 성별에 관계없이 대도시가 절반을 조금 넘고 기타지역이 나머지를 차지하고 있다. 또한 자녀의 수에서는 자녀가 없는 경우가 51%로 가장 높았으며, 2명의 자녀를 둔 경우가 약 24%로 그 뒤를 잇는다. 18세 미만 자녀 수의 평균은 0.8명이었다. 이렇듯 자녀가 없는 경우가 많은 이유는 상대적으로 저연령층인 18~25세 연령 비율이 높기 때문인 것으로 보인다.

〈표 IV-3〉 거주지역의 성별 분포

(단위: 명, %)

항목	남성	여성	전체
대도시	1,831(55.6)	2,055(54.7)	3,885(55.1)
그 외	1,464(44.4)	1,701(45.3)	3,165(44.9)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

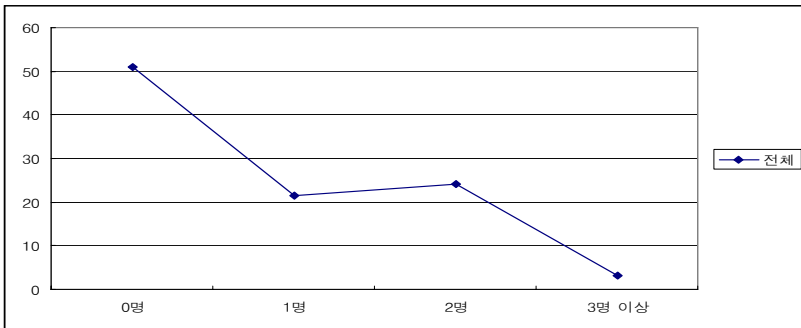
〈표 IV-4〉 18세 미만 아동 수의 성별 분포

(단위: 명, %)

항목	남성	여성	전체
0명	1,749 (53.1)	1,850 (49.3)	3,599 (51.0)
1명	696 (21.1)	822 (21.9)	1,518 (21.5)
2명	759 (23.0)	949 (25.3)	1,708 (24.2)
3명 이상	90 (2.7)	135 (3.6)	225 (3.2)
합계	3,294 (100)	3,756 (100)	7,050 (100)
평균(표준편차)	0.75명(0.9)	0.8명(0.9)	0.8명(0.9)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율

[그림 IV-3] 18세 미만 자녀수



〈표 IV-5〉는 가구 전체의 연간 비근로소득의 분포를 나타낸 것으로 남녀를 구분하지 않고 조사대상 전체의 수치만 제시하였다. 1년간 비근로소득이 10만원 미만인 가구가 54.7%로 가장 많았고 연간 100만~500만원의 비근로소득을 얻는 가구가 18.2%로 뒤를 이었다. 평균적으로는 가구당 약 339만원의 비근로소득을 얻고 있는 것으로 볼 수 있으나 연간 비근로소득이 10만원 미만인 가구가 과반수 이상을 차지하고 있기 때문에 표준편차가 매우 큰 것을 알 수 있다.

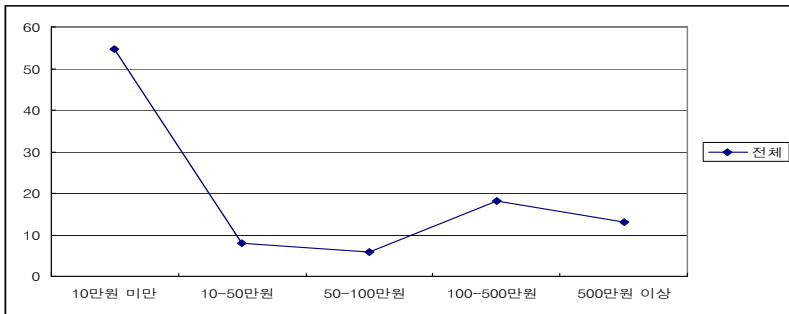
〈표 IV-5〉 가구의 비근로소득의 성별 분포

(단위: 명, %)

연간 가구비근로소득	전체
10만원 미만	3,668 (54.7)
10~50만원	531 (7.9)
50~100만원	403 (6.0)
100~500만원	1,219 (18.2)
500만원 이상	889 (13.2)
합계	6,710 (100)
평균(표준편차)	338.7만원 (1,712.8)

주: 빈도의 괄호 안은 소득 구간의 비율.

[그림 IV-4] 가구의 비근로소득 분포



다음은 종사상 지위의 분포를 알아보았다. 남성은 상용직 81.9%, 일용직 11.4%, 임시직 6.7%의 분포를 보이고 여성은 상용직 74.8%, 임시직 16.5%, 일용직 8.7%의 분포를 보였다. 여성은 임시직이 일용직보다 많았고 남성은 반대로 일용직이 임시직보다 많았다(〈표 IV-6〉, [그림 IV-5]).

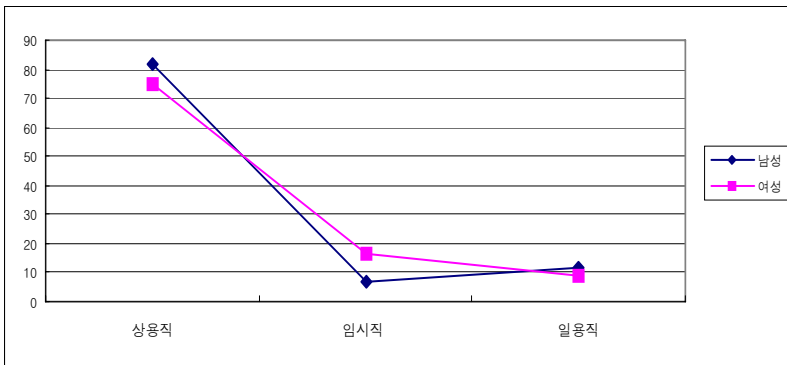
〈표 IV-6〉 종사상 지위의 성별 분포

(단위: 명, %)

종사상 지위	남성	여성	전체
상용직	1,889 (81.9)	1,113 (74.8)	3,002 (79.1)
임시직	154 (6.7)	246 (16.5)	400 (10.5)
일용직	264 (11.4)	129 (8.7)	393 (10.4)
합계	2,307 (100)	1,488 (100)	3,795 (100)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-5] 종사상 지위의 성별 분포



〈표 IV-7〉과 [그림 IV-6]에서는 월평균 임금액⁷⁹⁾ 분포를 살펴보았다. 월평균 임금액의 경우는 남성과 여성이 분포에 있어 많은 차이를 보였다. 우선 월평균 임금액의 평균은 남성이 204.7만원, 여성이 121만원으로 남성이 월평균 약 74만원 정도 더욱 높은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 또한 남성은 200만~300만원 구간에 가장 많은 수가 분포하고 있으며, 여성은 50만~100만원 구간에 많은 수가 분포하는

79) 이때, 월평균 임금은 Mincer의 임금함수(1974)에 의해 추정된 귀속임금(imputed wage)을 사용하였다.

것도 알 수 있다. 월평균 임금액이 500만원 이상인 경우는 남성 47명에 비해 여성은 3명으로 확연한 차이가 발견된다.

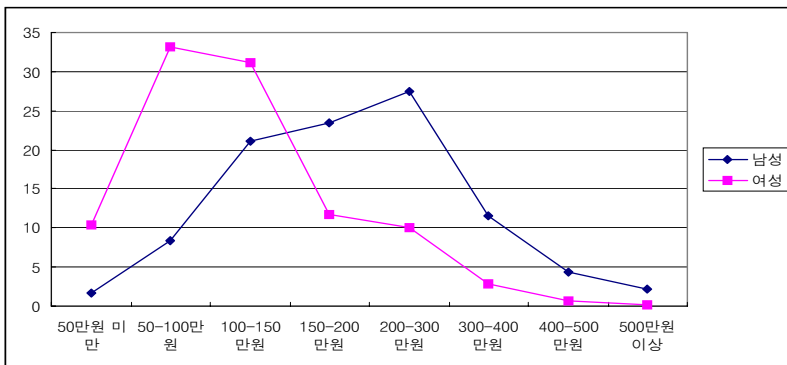
〈표 IV-7〉 월평균 임금액의 분포

(단위: 명, %)

월평균 임금액	남성	여성	전체
50만원 미만	37 (1.6)	152 (10.3)	189 (5.0)
50~100만원	193 (8.4)	491 (33.2)	684 (18.1)
100~150만원	485 (21.1)	462 (31.2)	947 (25.1)
150~200만원	537 (23.4)	173 (11.7)	710 (18.8)
200~300만원	632 (27.5)	148 (10.0)	780 (20.6)
300~400만원	265 (11.5)	41 (2.8)	306 (8.1)
400~500만원	100 (4.4)	11 (0.7)	111 (2.9)
500만원 이상	47 (2.1)	3 (0.2)	51 (1.3)
합계	2,297 (100)	1,481 (100)	3,778 (100)
평균(표준편차)	204.7만원(107.9)	121.0만원(72.5)	171.9만원(104.0)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-6] 월평균 임금액의 성별 분포



다음은 월평균 근로시간을 알아보았다. 월평균 근로시간은 노동패널에 있는 주당 정규근로시간, 주당 평균근로시간, 주당 평균초과근로시간 등을 더하고 여기에 다시 4를 곱하여 산출하였다. 주당 정규근로시간이 있는 임금근로자의 경우 주당 정규근로시간에 주당 평균초과근로시간을 더했고, 정규근로시간이 없는 임금근로자는 주당 평균근로시간만을 사용하였다. 월평균 근로시간의 평균은 남성 142.5시간인데 비해, 여성은 75.1시간으로 남성 근로시간의 절반 수준이었다. 남성의 경우 150~200시간 근로가 32.4%로 가장 높은 비율을 보였으나, 여성의 경우에는 100시간 미만 근로가 63%로 과반수 이상의 비율을 차지하였다(〈표 IV-8〉, [그림 IV-7]).

〈표 IV-8〉 월평균 근로시간의 분포

(단위: 명, %)

월평균 근로시간	남성	여성	전체
100시간 미만	1,036 (31.5)	2,363 (63.0)	3,399 (48.3)
100~150시간	94 (2.9)	113 (3.0)	207 (2.9)
150~200시간	1,065 (32.4)	751 (20.0)	1,816 (25.8)
200~250시간	763 (23.2)	353 (9.4)	1,116 (15.9)
250~300시간	206 (6.3)	127 (3.4)	333 (4.7)
300시간 이상	122 (3.7)	45 (1.2)	167 (2.4)
합계	3,286 (100)	3,752 (100)	7,038 (100)
평균(표준편차)	142.5시간(103.3)	75.1시간(100.2)	106.5시간(107.1)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-7] 월평균 근로시간의 분포



다음으로 시간당 임금액을 알아보았다. 시간당 임금액은 노동패널 자료에 있는 임금근로자의 월평균 임금액수를 월평균 근로시간으로 나누어서 구한 것이다. 여성의 시간당 임금은 5천원 미만인 경우가 47.5%로 거의 절반을 차지했고 5천~1만원 구간이 34.1% 1만~2만원 구간이 16.2%의 분포를 나타내었다. 시간당 임금이 2만원 이상인 경우는 모두 합쳐 2.2% 수준으로 매우 낮았다. 남성의 경우는 시간당 임금이 5천~1만원인 경우가 42.5%, 1만~2만원인 경우가 34.3%로 주를 이뤘고 그 뒤로 5천원 미만의 시간당 임금을 받는 경우가 14.1%였다. 2만원 이상의 시간당 임금을 받는 경우도 8.6% 수준으로 여성에 비해 높은 것을 알 수 있다. 시간당 임금액의 평균은 남성 10,779원, 여성 6,927원 수준으로 역시 남성이 높았다(<표 IV-9>, [그림 IV-8]).

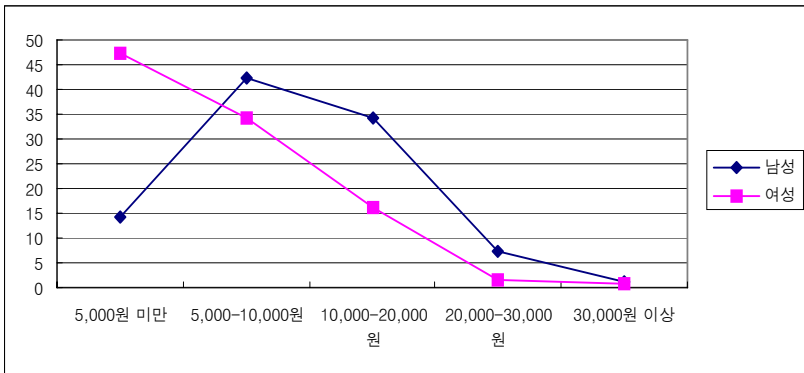
〈표 IV-9〉 시간당 임금액의 분포

(단위: 명, %)

시간당 임금액	남성	여성	전체
5,000원 미만	322 (14.1)	702 (47.5)	1,024 (27.2)
5,000~10,000원	973 (42.5)	504 (34.1)	1,477 (39.2)
10,000~20,000원	785 (34.3)	239 (16.2)	1,024 (27.2)
20,000~30,000원	168 (7.3)	24 (1.6)	192 (5.1)
30,000원 이상	42 (1.3)	9 (0.6)	51 (1.4)
합계	2,290 (100)	1,478 (100)	3,768 (100)
평균(표준편차)	10,779.0원(6853.5)	6927.0원(5367.9)	9268.0원(6586.1)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-8] 시간당 임금액의 분포



〈표 IV-10〉은 실증분석에 사용한 변수의 평균 및 표준편차를 요약·정리한 것이다.

〈표 IV-10〉 변수의 평균 및 표준편차

항목	남성	여성	전체
연령 평균 (표준편차)	36.6세 (11.0)	36.8세 (11.3)	36.7세 (11.2)
교육연수 평균 (표준편차)	13.2년(2.9)	12.3년(3.1)	12.7년(3.0)
18세 미만 아동수 평균 (표준편차)	0.8명(0.9)	0.8명(0.9)	0.8명(0.9)
가구연간비근로소득 평균 (표준편차)	332.4만원 (1855.3)	344.2만원 (1577.6)	338.7만원 (1712.8)
월평균임금액 평균 (표준편차)	204.7만원 (107.9)	121.0만원 (72.5)	171.9만원 (104.0)
월평균근로시간 평균 (표준편차)	142.5시간 (103.3)	75.1시간 (100.2)	106.5시간 (107.1)
시간당임금액 평균 (표준편차)	10,779원 (6853.5)	6,927만원 (5367.9)	9268원 (6,586.1)

4. 분석결과

가. 국민연금 기대자산

〈표 IV-13〉은 식 (4-8)과 식 (4-9)를 사용하여 추정한 국민연금 기대자산의 성별 분포이다.

식 (4-8)에서 우리나라의 국민연금 기대자산을 구하는 계산식에서는 국민연금가입연수를 사용하였다. 여기서 A는 연금수급 전 3년간 전체가입자의 평균소득월액의 평균액을, B는 가입자 개인의 가입 기간 중 평균소득월액을, y는 20년 초과 가입연수를 각각 의미한다. 이때 A는 국민연금관리공단에서 제공하는 자료를 사용하였으며, B는 월평균임금소득을 추정하여 사용하였다.

국민연금 기대자산을 추정하기 위해서는 국민연금가입기간을 추정하여 20년을 초과하는 가입연수를 계산하여야 하는데, 본 추정에서는

〈표 IV-11〉에서 제시한 국민연금 가입기간의 추정치를 사용하였다. 이는 통계청의 경제활동참가율과 생명표자료를 참고하여 작성한 노동생명표를 이용해 코호트별로 추정한 값이다.

〈표 IV-11〉 국민연금가입기간의 추정치

(단위: 년)

연령	가입기간	
	남자	여자
20~24세	34.63	25.48
25~29세	33.18	24.06
30~34세	30.66	20.95
35~39세	27.57	17.97
40~44세	23.29	15.19
45~49세	18.74	12.52
50~54세	14.64	9.82
55~59세	10.66	7.15

출처 : 신경혜(2002), 「노동생명표를 이용한 국민연금 가입기간 추정」.

상기방법에 따라 국민연금 기대자산을 계산한 결과, 국민연금 기대자산¹⁸⁰⁾의 경우, 남성의 국민연금 기대자산의 평균이 10,286만원으로 여성의 7,997만원보다 2,000만원 이상 높았고, 국민연금 기대자산²⁸¹⁾의 경우에는 남성이 11,617만원, 여성이 9,320만원으로 역시 남성의 평균이 2,000만원 이상 높았다(〈표 IV-12〉).

80) 국민연금 기대자산 1은 펠트슈타인이 논문에서 계산한 방식으로 식 (4-8)에 의해 계산한 값이다.

81) 국민연금 기대자산 2는 우리나라 노령연금 계산방식으로 계산한 방식으로 식 (4-9)에 의해 계산한 값이다.

〈표 IV-12〉 국민연금 기대자산의 기초통계량

(단위: 만원)

기대자산	성별	평균	표준편차
기대자산 1	남성	10,286	5,010
	여성	7,997	4,206
기대자산 2	남성	11,617	2,129
	여성	9,320	1,365

물론 국민연금 기대자산 1의 경우에는 성별 차이가 많이 나지 않는 것으로 나타났으나, 기대자산 2의 경우 7천만원에서 1억 2천만원 사이에는 성별 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 현재 우리나라 국민연금 급여지급방식을 적용하여 계산한 국민연금2의 경우 남성에게 오히려 집중되어 있음을 알 수 있다.

국민연금 기대자산 1은 남성과 여성모두 7천만원에서 1억원 사이가 각각 25.17%, 26.09%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 그러나 국민연금 기대자산 2의 경우 남성은 1억 2천만~1억 5천만원에 41.47%가 분포한 반면, 여성은 7천~1억원 구간에 68.37%로 높은 비율이 나타나는 것을 알 수 있었다(〈표 IV-13〉).

국민연금 기대자산 1의 경우는 남성과 여성 모두 대체로 정규분포 형태를 나타냈으나, 국민연금 기대자산 2의 경우는 여성의 경우 5천만원과 1억 2천만원 사이에서 높은 비율을 보였으며, 남성의 경우는 고소득에 치중되어 있는 비대칭분포를 나타냈다.

식 (4-8)에 따르면, 국민연금 기대자산 1의 경우 미래의 가처분소득 계산시 현재의 가처분소득에 일정한 성장률을 곱하였다. 그러나 식 (4-9)에 따른 국민연금 기대자산 2의 경우는 연금수급 전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액의 평균액과 가입자 개인의 가입기간중 월평균소득액을 합친 금액을 현재가치로 계산한 것이다. 이는 한국과 미국이 국

민연금 재원을 충당하는 방식이 서로 다르기 때문에 발생하는 차이로 설명할 수 있다⁸²⁾. 따라서 국민연금 기대자산 2의 경우는 인구구조의 변화에 강하고 대체적으로 보험료가 평준화되어 있는 특징을 갖는다.

두 방식에 따른 결과의 차이를 구체적으로 추정식의 항목에서 살펴 보면, 여성의 생존율이 높은 특성, 사용한 월평균 임금액 및 연간 근로소득액 등이 추정방식에 따라 달리 작용한 것으로 설명할 수 있다. 특히 국민연금 기대자산 2의 경우는 계산식에 국민연금 가입기간이 반영되어 있는 점이 기대자산 1과 큰 차이를 보이는데, 이러한 점에 비추어 볼 때 기대자산2에서의 큰 성별 차이는 우리나라 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 지니고 있어 전업주부 등이 당연 가입에서 제외되는 구조적 배제의 문제점을 드러내는 증거로 해석할 수도 있을 것이다. 따라서 본 실증분석에서는 우리나라 노동시장의 현실을 반영하는 국민연금 기대자산 2를 사용하여 분석하였다.

82) 국민연금제도의 재원을 충당하는 방법(재정운용방식 유형)에는 적립방식(reserve-financed or fully funded method)과 부과방식(pay-as-you-go) 두 가지가 있다. 적립방식이란 국민들이 낸 보험료 혹은 사회보장세를 적립해 기금을 만들고 이 기금에서 나오는 수익으로 연금을 지급하는 방식이다. 완전적립방식(fully funded method)은 근로기간에 규칙적으로 저축하여 정년 후에 되돌려 받는 강제저축이다. 수지상 등의 원칙으로 재정을 운영하며 재분배 기능은 없다. 부분적립방식(partial funding system)은 보험료율을 부과방식보다 높게 책정하여 제도의 시행 초기에 적립금을 누적시키고 주로 개발도상국에서 이를 경제개발에 사용한다. 우리나라와 일본 등이 이 방식을 사용하고 있다. 명목적립방식(notional funding system)은 가입자 개인계정에 보험료를 가상으로 적립하고 실제 연금은 신규 가입자의 연금으로 충당한다. 재정적자나 평균수명의 증가에 대응이 용이하다. 부과방식(pay-as-you-go)은 현재 일하고 있는 사람들에게서 거둔 돈으로 은퇴한 사람들에게 혜택을 지급하는 방식이다. 수지 차액이 없기 때문에 적립금이 불필요하다. 연도별 수지균형의 원칙에 따르며 일정한 재분배 기능을 가진다. 그리고 여러 세대가 순차적으로 부양의무를 지고 부양 혜택을 받는다는 점에서 부양의무세대와 혜택세대간의 계약에 대한 함의를 전제로 한 것이며, 미국이나 유럽의 경우 부과방식을 적용하고 있다.

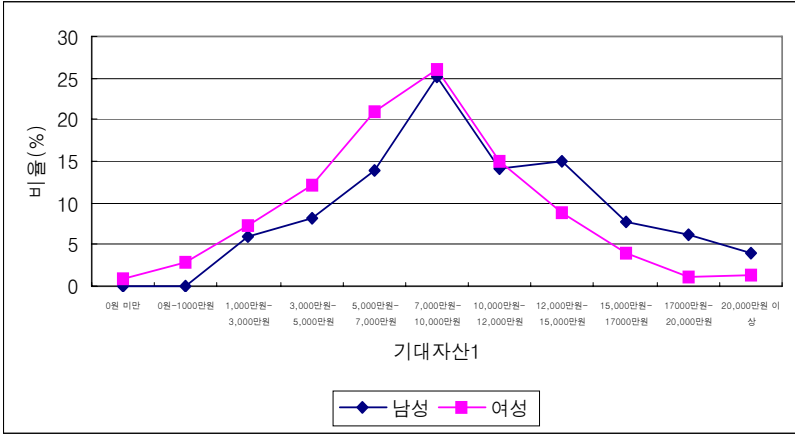
〈표 IV-13〉 국민연금 기대자산의 성별 분포

(단위: 명, %)

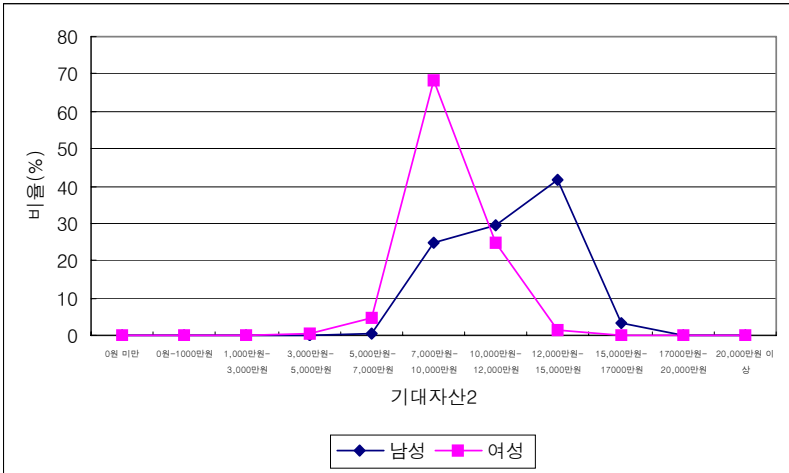
국민연금의 기대자산	기대자산 1			기대자산 2		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체
0원 미만	3(0.09)	33(0.88)	36(0.51)	0(0.0)	3(0.08)	3(0.04)
0원~1000만원	2(0.06)	105(2.80)	107(1.52)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
1,000~3,000만원	193(5.86)	273(7.27)	466(6.61)	0(0.0)	3(0.08)	3(0.04)
3,000~5,000만원	272(8.26)	452(12.03)	724(10.27)	3(0.09)	22(0.59)	25(0.35)
5,000~7,000만원	457(13.87)	786(20.93)	1,243(17.63)	18(0.55)	178(4.74)	196(2.78)
7,000~10,000만원	829(25.17)	980(26.09)	1,809(25.66)	821(24.92)	2,568(68.37)	3,389(48.07)
10,000~12,000만원	462(14.03)	564(15.02)	1,026(14.55)	975(29.60)	936(24.92)	1,911(27.11)
12,000~15,000만원	492(14.94)	328(8.73)	820(11.63)	1,366(41.47)	46(1.22)	1,412(20.03)
15,000~17,000만원	253(7.68)	150(3.99)	403(5.72)	107(3.25)	0(0.0)	107(1.52)
17,000~20,000만원	200(6.07)	39(1.04)	239(3.39)	3(0.09)	0(0.0)	3(0.04)
20,000만원 이상	131(3.98)	46(1.22)	177(2.51)	1(0.03)	0(0.0)	1(0.01)
합계	3,294(100)	3,756(100)	7,050(100)	3,294(100)	3,756(100)	7,050(100)

주: 빈도의 괄호 안은 각 성별 집단에 대한 비율.

[그림 IV-9] 기대자산 1의 성별 비율



[그림 IV-10] 기대자산 2의 성별 비율



나. 국민연금 기대자산이 노동공급에 미치는 영향

본절에서는 앞서 제시한 분석방법을 통해 국민연금의 수급가능성이 노동공급에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 앞 절에서 제시한

식 (4-4)의 축약형 방정식을 성별에 따라 프로빗 분석방법으로 추정하였는데, 이때 모형 1은 도구변수를 사용하지 않은 모형이며, 모형 2는 도구변수를 사용한 모형이다.

(1) 여성

국민연금 기대자산이 여성의 국민연금수급 이전기의 노동공급에 어떠한 영향을 주는지를 모형별로 분석한 결과를 <표 IV-14>에 제시하였다.

모형 1에서는 국민연금 기대자산이 증가할수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났다. 또한 자녀의 수가 증가할수록, 가구의 비근로소득이 증가할수록 노동시장에 참가하지 않는 것으로 나타났다. 55세 이상일수록 노동시장에 참가하지 않으며, 지역이 대도시일수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났다.

모형 2에서는 지역을 도구변수로 사용하여 분석한 결과이다. 이 경우도 모형 1과 마찬가지로 국민연금 기대자산이 증가할수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났다. 또한 자녀의 수가 증가할수록, 가구의 비근로소득이 증가할수록 노동시장에 참가하지 않는 것으로 나타났으나 연령이 55세 이상인지의 여부와 노동시장참가는 통계적으로 유의하지 않아 독립적인 관계로 나타났다.

〈표 IV-14〉 국민연금 기대자산이 여성 노동공급에 미치는 영향

독립변수	종속변수	Coefficient(Std. Err.)	
		여성	
		모형1	모형2
상수항	-5.243381*** (1.341107)	-46.57859*** (12.92001)	
자녀수	-0.2446449*** (0.024373)	-0.1323097* (0.0745286)	
log(국민연금 기대자산)	0.591204*** (0.1467645)	5.111986*** (1.408128)	
log(가구의비근로소득)	-0.0410223*** (0.0077312)	-0.0526746*** (0.0071488)	
55세이상연령(더미)	-0.5871764*** (0.0936157)	0.4105726 (0.4132326)	
지역(더미)	0.083817* (0.0433968)	-	

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함.

(2) 남성

국민연금 기대자산이 남성의 노동시장참가에 대한 결정에 어떻게 영향을 주는지를 모형별로 분석하였다(〈표 IV-15〉).

모형 1에서는 국민연금 기대자산이 증가할수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났고, 자녀의 수는 여성의 모형 1과 달리 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한 가구의 비근로소득이 증가할수록, 55세 이상일수록 노동시장에 참가하지 않으며, 대도시에 거주할수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났다.

모형 2에서는 지역을 도구변수로 사용하여 분석한 결과이다. 이 경우 국민연금 기대자산은 전기 노동공급과 독립적인 관계로 나타난 반면, 자녀의 수가 증가할수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-15〉 국민연금 기대자산이 남성 노동공급에 미치는 영향

독립변수	종속변수	Coefficient(Std. Err.)	
		남성	
		모형1	모형2
상수항		-1.951655 (1.276835)	-13.22446 (13.63555)
자녀수		0.0254309 (0.0271675)	0.1862917** (.0760727)
log(국민연금 기대자산)		0.2860996** (0.136023)	1.522951 (1.463759)
log(가구의비근로소득)		-0.0290794*** (.0085175)	-.0189699 (.0255445)
55세이상연령(더미)		0.185001* (0.1043271)	-0.1575201 (0.3825729)
지역(더미)		-0.1570502*** (0.0486982)	-

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함

5. 소결

본장에서는 국민연금 기대자산이 즉, 국민연금 수급가능성이 수급 전기의 노동공급에 미치는 영향에 관하여 실증분석하였다. 고령사회의 진입을 앞두고 있는 한국사회가 고령층과 여성 경제활동참가율 제고에 관심을 쏟고 있는 만큼 성별에 따라 국민연금 기대자산이 노동공급에 미치는 영향이 다르다는 것을 검증해보고자 하였다. 따라서 본 실증분석에서는 국민연금 수급자 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 노령연금에 대하여 기대자산을 추정하고 이를 기반으로 실증분석을 하였다. 상기의 주요 결과는 다음과 같다.

국민연금 기대자산이 여성과 남성 모두에게 경제활동참가를 결정하는데 영향을 미치는 변수라는 것을 알 수 있었다(여성 모형 1, 모형 2, 남성 모형 1). 즉, 국민연금 수급가능성이 수급 전기의 노동공급에 영향을 미쳤는데, 특히 여성의 경우 모형 1, 2 모두에서 영향을 미치는

것으로 나타났으며, 남성보다 경제활동참가 유무에 영향을 미치는 국민연금 기대자산의 결정계수(coefficient)가 더 큰 것으로 나타났다.

또한 자녀양육이 노동시장참가에 영향을 미치는 변수임을 알 수 있었다. 여성의 경우 자녀 수가 많을수록 경제활동참가를 하지 않는 것으로 나타났으며, 남성의 경우는 반대로 자녀 수가 많을수록 경제활동참가를 하는 것으로 나타났다. 우리나라의 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득이 있는 사람들을 가입대상으로 삼고 있으므로 소득자가 아닌 경우에는 원칙적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못하기 때문에 자녀양육과 관련한 상기 결과는 국민연금 가입과 관련하여 자녀양육이 중요한 변수라고 해석할 수 있다.

이 외에 모형 1, 2의 경우 모두 여성에게 있어서는 가구의 비근로소득이 증가할수록 노동시장에 참가하지 않는 것으로 나타났다. 모형 1에서는 55세 이상의 고령자일수록 경제활동참가를 하지 않으며, 대도시에 거주하는 경우일수록 노동시장에 참가하는 것으로 나타났다. 남성에게 있어서는 모형 1에서 가구의 비근로소득이 증가할수록 노동시장에 참가하지 않는 것으로 나타났다.

상기의 실증분석을 통해 국민연금에 대한 기대자산이 클수록 노동공급이 더 늘어남이 확인되었다. 그러나 실제 우리나라의 여성노동은 남성에 비해 낮은 임금수준, 높은 단시간 근로자 비율 등의 특성을 나타내고 있고, 국민연금수급의 제도 설계가 이와 연계되어 있는 상황에서 여성은 결국 낮은 기대자산을 형성하게 된다. 따라서 여성이 근로연령기의 소득활동을 하는 데 있어 국민연금 기대자산이 크게 근로유인이 되지 못할 것으로 예상된다.

또한 자녀양육에 대한 변수가 경제활동에 참가하는 데 있어 남성에게는 긍정적으로, 여성에게는 부정적으로 나타난 결과는 국민연금급여에 여성의 가정내 아동 및 노인의 돌봄노동에 대한 사회적 기여를 반영하지 않는 한 여성의 노동공급을 늘리지 못할 것임을 시사하는 것이라고 할 수 있다.

V. 결론 및 시사점

국민연금기금은 사회보험성기금 중 약 70%로서 가장 큰 부분을 차지하고 있으며, 국민연금의 대상 또한 가장 광범위하다. 이렇듯 국가재정에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 국민연금에 대해 본 연구는, 국민연금 수급 및 가입의 성별 불평등의 원인을 찾는 한편, 국민연금을 통한 자원의 재분배가 성 형평적으로 이루어지고 있는지를 살펴보고, 이러한 불평등으로 인해 발생하는 국민연금 기대자산(미래 국민연금 수급가능급여)의 성별 차이가 근로기의 노동공급에 어떠한 영향을 주는지를 살펴보았다.

여기에서는 실증분석의 주요 결과를 토대로 국민연금이 여성의 노후소득보장을 위한 제도로서 뿐만 아니라 지속적인 경제활동의 효과적인 유인책이 될 수 있도록 국민연금의 성 평등한 제도로서의 발전 방안을 모색하였다.

□ 선행연구에서 나타난 젠더 이슈

국민연금제도에 있어서 젠더 이슈를 도출하기 위해, 미국, 영국, 일본, 독일 등 주요 선진국과 우리나라의 공적연금제도 현황을 개괄하면서 제도와 관련된 젠더 이슈들을 분석하는 한편, 국민연금의 성별수급을 다른 국내외 선행연구들을 살펴보았다.

여성의 연금수급권 보장을 위한 각국의 정책은 개별 국가의 고유한 공적연금체계 내에서 그들 국가의 특수한 상황 및 전통적 가치관에 따라 조금씩 다른 형태를 띠고 있음을 발견할 수 있었다. 미국과 영국은 배우자연금이나 유족연금 등에 대해 관대한 태도를 취함으로써 파생

적 수급권을 강화하는 방향으로 여성의 수급권을 강화해 왔다. 특히 미국의 경우 배우자연금은 남편 연금급여의 50%를 수급하고, 유족연금은 사망자 연금의 100%를 수급할 수 있게 하는 등 매우 높은 급여 수준을 유지해 왔는데, 이는 미국의 모성주의적 전통에 기인한 바가 큰 것으로 보인다. 일본의 공적연금 체계는 피고용자뿐 아니라 피고용자의 배우자, 자영업자, 비소득활동종사자 등 전 국민을 대상으로 하는 기초연금으로서의 1층 부분의 국민연금과, 후생연금과 공제연금으로서 피고용자를 대상으로 하는 2층 부분으로 구성되어 있다. 1층의 기초연금에는 피고용자를 제2호 가입자, 피고용자의 배우자를 제3호 가입자로 하여 전업주부들에게도 피보험자로서 독자적인 연금수급권을 갖도록 하고 있다. 과거에 피고용자의 배우자는 이혼 시 연금수급권을 잃거나 재혼시 유족연금수급권을 잃게 되었지만 기초연금제 채택을 통하여 여성이 독자적인 연금수급권을 갖지 못해 발생하는 여러 가지 문제를 해결할 수 있게 된 것이다. 독일의 연금은 노동시장에 참여하는 근로자들에 충실한 제도로, 소득수준에 비례하는 급여를 지급하는 대표적인 사회보험형이다. 따라서 근로경력이 없는 여성들에게는 급여가 주어지지 않는다. 그러나 비교적 관대한 크레딧 제도는 일단 고용 관계에 놓인 여성들에게 육아로 인한 급여 상실을 막아주고, 이혼 시 연금분할제도와 유족급여는 이혼 및 사별여성이 결혼기간, 배우자의 소득수준 등에 따라 상이한 수준의 연금을 받도록 해주고 있다.

여성 이슈와 관련한 해외의 선행연구는 독거노령여성이나 노인빈곤에 초점을 맞추어 유족연금 등의 개혁을 제안한 연구와 연금수급에서의 차이가 남성과 여성에 대해 노동시장에서의 구조적인 차이를 반영하는 부분에 초점을 두고 있다. 관련 국내연구는 여성의 연금수급권 보장이라는 측면에 상당수 치우쳐 있는데, 특히 개별수급권과 파생수급권 중 어느 것에 중점을 두어야 할지에 대한 논쟁이 주를 이루고 있다.

이상의 논의를 통해 제기된 연금 관련 젠더 이슈들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 여성에게 가중되는 무급가사노동의 부담이 공적연금

에 반영되지 못하는 상황은 여성으로 하여금 노후를 대비한 자산형성을 방해하고 이로 인해 사별 혹은 이혼을 통해 독거노인으로 전락한 여성의 빈곤화를 가속시킴과 동시에 노후에 더욱 남성의존적인 형태를 갖도록 한다. 둘째, 이혼 및 재혼의 증가, 고용형태의 다양화 등 사회적 변화로부터 파생되는 남성 중심적 부양자모델의 한계는 여성의 개별연금수급권 강화를 위한 중요한 이유가 된다. 그러나 개별연금수급권의 전제조건이 되는 여성의 경제활동참가는 여전히 미미한 수준이며, 출산과 육아로 인한 여성의 경력단절, 여성 비정규직 문제 등 여성 특수적 노동시장 내의 요소들이 여성의 연금자산 축적에 걸림돌이 되고 있다.

□ 국민연금의 성별 수급분석

국민연금 수급권의 성별 차이와 그 원인을 분석하였다. 또한 국민연금의 수익자와 1인당 연금배분액 등을 성별로 분석하고, 국민연금을 통한 자원의 재분배가 성 형평적으로 이루어지고 있는지를 살펴보았다.

국민연금의 성별 수급자 분포를 보면, 남성이 60%로 수급자 중 다수를 차지하며, 65~69세 여성노인의 월 노령연금 급여수준은 남성의 63% 수준이고, 여성노인의 경우 노령연금 급여수준보다 유족연금수준이 더 높은 것으로 나타났다. 성별 가입자 현황을 살펴보면, 현 근로연령세대 중 공적연금에 각출하며 연금수급자격을 갖추어나가는 잠재적 연금수급권자는 남성의 경우 전체 남성 대비 59.3%인 반면, 여성은 전체 여성 대비 26.8% 수준으로, 성별 차이가 크게 나타났다. 특히 취업자 중에서도 남성은 취업자의 70.1%, 여성은 취업자 대비 52.8%로 차이가 크게 존재했는데 이는 여성의 높은 비경제활동인구비율, 불완전 취업, 무급가족종사, 비세대주 등으로 인한 공적연금제도 설계상의 구조적 배제에 의한 원인이 크다고 할 수 있다.

다음으로 성별로 연금을 통한 자원배분이 어떻게 이루어지고 있는

지를 분석하였다. 일반적으로 연금의 재분배 효과는 개인의 수익비를 중심으로 측정하는데, 급여산식의 특성상 남성보다 대체로 소득이 낮은 여성의 경우 연금의 수익비가 더 높게 나타난다. 그러나 개인별 수익비 분석은 연금제도에 참가하여 연금자원을 배분받는 집단 내에서 부담 대비 수익을 통해, 성별·계층별로 누가 더 이득을 보는가를 볼 수는 있지만 상당수의 여성이 경제활동 특성의 취약함으로 인해 연금제도에서 배제되는 현실에서는 한계가 있는 분석방법이다. 따라서 본 연구에서는 해당 연령계층 인구의 현재 가입률과 표준소득을 기준으로 수익차를 분석하고, 전체 인구를 대상으로 성별, 연령별 인구 1인당 연금배분액을 산출하였다. 수익차 분석결과를 보면, 전체 평균적으로 수익의 66.4%를 남성이 배분받고, 여성은 33.6%만을 배분받는 것으로 나타나 여성이 점유하는 연금 자원배분보다는 남성의 연금자원배분 비중이 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 연금급여의 1인당 배분액을 보면 18~24세까지는 여성이 높지만 25세 이후에는 여성 대비 남성 배분액이 평균 2.1배로 나타나 세대간 자원재분배가 성별로 매우 불평등하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

마지막으로, 국민노후보장패널 자료를 사용하여 공적연금의 성별 수급 및 가입에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 먼저 남성일수록, 가구주일수록 공적연금의 비수급확률이 낮아지는 것으로 나타났고, 남성에 비해 여성의 경우 가구주 여부가 영향력이 더 큰 변수인 것으로 분석되었다. 비가입자의 경우, 가입/납부자 집단에 대비하여, 여성인 경우, 연령이 낮을수록, 비가구주인 경우에 공적연금의 비가입자가 될 확률이 높았다. 또한 경제활동상태별로는 상용직 전일제>임시직 전일제>상용직 시간제>고용주>임시직 시간제>자영자>일용직 시간제>일용직 전일제>비취업자 순으로 비가입자가 될 확률이 낮았다. 가입/미납자의 경우 상용직 시간제>상용직 전일제>자영자>고용주>임시직 전일제>일용직 전일제>비취업자 순으로 가입/납부자에 비해 공적연금 가입/미납자가 될 확률이 낮았다. 남성과 여성 근로연령계층을 구분하

여 같은 분석을 실시한 결과, 남성이 비가입자가 될 확률은 상용직 시간제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 여성이 비가입자가 될 확률은 상용직 전일제인 경우에 가입/납부자에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다.

□ 국민연금 기대자산과 근로기의 성별 노동공급

한국노동패널조사 8차 자료를 활용하여 국민연금 기대자산을 추정하고 국민연금 기대자산이 국민연금 수급기 이전의 노동공급에 성별로 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 국민연금 기대자산은 Feldstein(1974)의 방법(국민연금 기대자산 1)과 우리나라에서 현행 노령연금 중 기본연금급여액을 구하는 방식(국민연금 기대자산 2)의 두 가지 방법으로 추정하였는데, 두 방법 모두 남성의 평균이 여성의 평균보다 2천만원 이상 높았다.

국민연금 기대자산 1의 경우는 남성과 여성 모두 정규분포형태를 나타내며 성별로 큰 차이를 보이지 않았으나, 국민연금 기대자산 2의 경우는 여성의 경우 5천만원과 1억 2천만원 사이에서 높은 비율을 보였으며, 남성의 경우는 고소득에 치중되어 있는 비대칭분포를 나타냈다. 이는 미래의 가처분소득 계산시 현재의 가처분소득에 일정한 성장률을 곱하는 Feldstein의 방식과 달리 우리나라 연금급여액을 구하는 방식에 의해 추정된 국민연금 기대자산 2의 경우 연금수급 전 3년간 전체가입자의 평균소득월액의 평균액과 가입자 개인의 가입기간 중 월평균 소득액을 합친 금액을 현재가치로 환산하고 성별로 차이가 나타나는 연금 가입기간이 추정식에 반영된 결과로 보인다. 따라서 이러한 기대자산 2에서의 큰 성별 차이는 우리나라 국민연금이 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 지니고 있어 전업주부 등이 당연 가입에서 제외되는 구조적 배제의 문제점을 드러내는 증거로 해석할 수도 있을 것이다.

다음으로 국민연금 기대자산이 연금 수급 전기의 노동공급에 미치는 영향에 관하여 실증분석하였다. 국민연금 기대자산은 여성과 남성 모두에게 경제활동참가를 결정하는 데 영향을 미치는 변수라는 것이 확인되었고, 특히 여성의 경우 남성보다 경제활동참가 유무에 영향을 미치는 국민연금 기대자산의 결정계수(coefficient)가 더 큰 것으로 나타났다. 또한 여성의 경우 자녀 수가 많을수록 경제활동참가를 하지 않는 것으로 나타나 여성의 노동공급과 관련한 전통적인 연구 결과들을 재확인할 수 있었다.

실증분석에서 국민연금에 대한 기대자산이 클수록 노동공급이 늘어날 수 있음이 확인되었지만, 여성의 경우 남성에 비해 열악한 노동시장 여건으로 인하여 상대적으로 낮은 기대자산을 형성하게 되며 노령 연금이 근로연령기의 소득활동을 하는 데 있어 여성에게 크게 근로유인이 되지 못할 것으로 예상된다. 또한 자녀양육에 대한 변수가 경제활동참가에 있어 남성에게는 긍정적으로, 여성에게는 부정적으로 나타난 것은 국민연금급여에 여성의 가정 내 아동 및 노인의 돌봄노동에 대한 사회적 기여를 반영하지 않는 한 여성의 노동공급을 늘리지 못할 것임을 시사하는 결과로 해석할 수 있을 것이다.

□ 성 평등한 국민연금제도로의 발전방안

연금은 세대간 자원배분을 포함하고 있으므로, 연금을 통한 자원배분의 참여는 국민의 기본권이자 국가정책의 정의 및 형평성 원칙 차원에서 반드시 확보되어야 하는 조건이다. 우리나라 국민연금은 근로연령기의 소득활동 및 보험료 각출에 연계하여 수급권이 부여되는 것으로 설계되어, 경제활동참가율이 낮고 사회보험적용률이 낮은 취약한 경제활동에 종사하는 비율이 높은 여성의 경우, 국민연금 수급권에 대한 접근성이 낮고, 국민연금의 급여수준도 낮다.

또한 연금제도 설계에 있어 여성의 가정에서의 아동 및 노인의 돌봄

노동에 대한 사회적 기여를 인정하여 연금권을 지원하는 접근도 부재하다. 결혼율의 감소, 이혼율의 증가는 남편의 피부양자로서 남편의 연금권을 공유하거나, 남편의 연금권으로부터 파생되는 유족연금 등을 통한 여성의 연금권 확보의 전망도 더욱 불투명해지고 있다. 이와 같은 남성부양자 모형의 퇴조 속에서, EU 등 세계적으로 여성의 개별연금권 확보를 성 평등의 중요한 주요 권리로서 특별히 다루고 있으며, 이러한 관점에서 여성에게 실질적으로 독자적인 개별연금권의 확보를 보장하는가, 연금의 급여수준이 빈곤을 방지하는 안정적 노후소득수준을 보장하는가 하는 점이 성 평등 확보의 중요한 잣대로 여겨지고 있다.

이러한 정책방향을 전제로 할 때, 국민연금의 성 평등한 제도 개선을 위하여 해결되어야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 균등부분과 소득비례부분을 분리하여 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 방안이 필요하다. 기초연금은 정액연금으로 전 국민에게 적용되 보장수준은 최소화하여 노후의 최저생계수준을 보장하여야 한다. 이와 더불어 선별적인 기초노령연금의 보편적 기초연금화를 통한 여성 연금권의 실질적 보장을 도모하여야 한다. 선별적 기초노령연금은 여성의 1인 1연금권의 완전한 확보에는 한계가 있으며 자산조사에 기반한 선별적 공공부조성 급여라는 측면에서 시민권에 기반한 연금과는 차이가 있다. 또한, 노인부부 단위로 수급자격을 선별하여, 개인적으로 자산이 없는 여성 노인들은 수급자격을 얻지 못한다는 점에서 기초노령연금을 통한 '1인 1연금' 보장에 한계가 명확하기 때문이다.

둘째, 국민연금 납부예외자 축소 및 각출 지원을 검토하는 방안이 필요하다. 취약한 경제활동으로 국민연금 적용의 사각지대에 있는 여성들이 국민연금 보험료를 각출하여 국민연금 수급권을 확보할 수 있도록 납부예외자 축소 및 저소득층 근로자 보험료 지원방안이 검토되어야 한다.

셋째, 성별 노동 특성이 반영된 국민연금제도 설계가 시급하다. 국민연금 기대자산은 그 가정에 따라 수치가 달라질 수 있지만, 그럼에도 불구하고 개인의 노동공급에 영향을 주는 변수임이 확인되었다. 앞으로 제도가 더 성숙해지면 노동공급에 국민연금이 더 많은 영향을 미칠 것임을 고려해야 한다. 특히 여성의 경우 평균기대여명이 길며, 맞벌이 여성인 경우 자녀양육 및 종사상의 지위 등으로 인해 특수한 노동시장의 여건에 처해 있다고 볼 수 있다. 현 우리나라의 소득비례형 국민연금제도상에서는 근로여성이 노동시장에서 자녀양육 등으로 노동시장을 이탈하면 국민연금수급이 불리해지질 수 있으며, 이탈하여도 다시 복귀할 수 있을 만큼의 유인이 되지 않는다. 따라서 여성의 이러한 노동공급행태가 국민연금제도에 반영되어야 한다. 특히 근로경력이 없는 여성들에게는 급여가 주어지지 않는 부분을 보완하기 위해 독일과 같이 비교적 관대한 크레딧 제도를 검토해 볼 만하다. 고용관계에 놓인 여성들에게 육아로 인한 급여 상실을 막아주고, 이혼 시 연금분할제도와 유족급여는 이혼 및 사별여성이 결혼기간, 배우자의 소득수준 등에 따라 상이한 수준의 연금을 받도록 해주는 방안이 필요하다.

아울러 노동시간에 영향을 주는 변수 중 전통적인 결정변수인 임금 이 노동시간에 주는 효과가 여전히 강하게 작용함을 알 수 있었다. 특히 젊은 층의 경우 삶의 질 향상으로 여가에 대한 선호가 강하고, 국민연금개정 등으로 인한 수익률 감소는 근로시간의 감소로 이루어질 수 있으므로 이러한 사회적 여건을 반영하는 제도로서의 개선이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강성호·김철주·최은아, 『여성의 연금수급권 강화를 위한 국민연금 개선방안 연구 : 유족, 부양가족연금 중심으로』, 국민연금연구원, 2007.
- 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2005.
- _____, 『국민연금통계연보』 각 년도.
- 국회예산정책처, 『2005년도 기금결산분석』, 2006.
- 권문일, 『공적연금개혁의 추세 및 유형화』, 한국사회보장학회, 1998.
- _____, 「여성연금수급권 보장에 대한 국제비교 : 영국, 캐나다, 스웨덴, 미국, 독일」, 『양성 평등한 노후보장을 위한 연금제도 개선방안 심포지움 자료집』, 한국여성단체연합, 2002.
- _____, 『연금수급권 확대를 통한 여성빈곤 완화』, 한국여성개발원, 2003.
- 기획예산처, 『2008 나라살림』, 『2008 예산개요』, 2008.
- 김상균, 「국민연금의 여성 연금수급권 개선방안 : 유족연금 및 가급연금을 중심으로」, 『2003년 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』, 국민연금발전위원회, 2003.
- 김상호, 「국민연금의 소득재분배 효과」, 『경제학연구』 제50권 3호, 한국경제학회, 2002.
- 김성숙 외, 『노령기초소득보장제도의 국제비교연구-미국, 일본, 캐나다, 호주를 중심으로』, 국민연금연구원
- 김수완, 「공적연금에서 파생적 수급권의 의미와 형태에 관한 연구 : 배우자급여와 유족연금을 중심으로」, 『사회복지연구 제20호』, 한국사회복지연구회, 2002.

- 김수완, 「여성의 공적연금 급여수준의 국가간 비교연구 : 한국, 미국, 스웨덴, 네덜란드, 독일을 중심으로」, 『사회보장연구 제 21권 1호』, 한국사회보장학회, 2005.
- 김수완, 「국민연금의 출산크레딧 제도 도입방안 연구」, 『사회보장연구 제22권 1권』, 한국사회보장학회, 2006.
- 김영옥, 「성 인지예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구」, 『2007 연구보고서-2』, 한국여성정책연구원, 2007.
- 김용하·석재은, 「여성의 연금수급권 보장을 위한 국민연금제도의 개선방안」, 『한국사회복지학』, Vol 31, 한국사회복지학회, 1997.
- 김지경, 「젊은 기혼여성의 출산 후 취업연속성 결정요인」, 『대한가정학회지』 제42호 3권, 2004.
- 김현숙·성명재, 『여성노동공급 활성화를 위한 소득세 개편 방안 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 류연규 외, 『여성 연금수급권 확대를 위한 국민연금제도 개선방안 연구』, 한국여성정책연구원, 2007.
- 박태규, 「민간자본의 사회간접자본투자사업의 참여에 대한 연구 : 사회적 할인을 방법을 중심으로」, 『한국경제학보』, 제2권 1호, 1995.
- 박태규, 「공공재원의 효율적 배분과 사회적 할인의 역할」, 『공공경제』 제2권, 한국공공경제학회, 1997.
- 사학연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2005.
- 석재은·김태완, 『노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구』, 연구보고서 2000-08, 한국보건사회연구원, 2000.
- 석재은, 「여성의 노후소득보장을 위한 연금제도 개선방안 : 장기적인 측면과 단기적인 측면」, 『양성 평등한 노후보장을 위한 연금제도 개선방안 심포지움 자료집』, 한국여성단체연합, 2002.

- 석재은 외, 『여성의 빈곤실태 분석과 탈빈곤 정책과제 개발』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 석재은, 「연금의 성별 차이와 여성의 연금보장 방안」, 『보건사회연구』 제24권 1호, 한국보건사회연구원, 2004.
- 석재은, 「노후소득보장과 연금개혁 : 여성주의적 접근」, 『나이듦 어제 오늘 그리고 내일 세미나 자료집』, 한국여성단체연합, 2006.
- 석재은·임정기, 「여성노인과 남성노인의 소득수준 격차 및 소득원 차이와 결정요인」, 『한국노년학』 제27권 1호, 한국노년학회, 2007.
- 신경혜, 「노동생명표를 이용한 국민연금 가입기간 추정」, 『연금포럼』, 제8호, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2002.
- 윤석명·주은선, 『공적연금 유형의 국제비교(I): 주요국 이원연금 체계를 중심으로』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2000.
- 이상록·정세욱(1997), 「여성 연금수급권 보장의 정책적 방안 연구」, 『상황과 복지』 제2호, 한국사회복지학연구회, 1997.
- 이용하, 『국민연금 급여수준의 국제비교 연구』, 국민연금연구원, 2007.
- 임미영·한인숙, 「한국국민연금의 성 불평등구조: 가입과 급여의 적격성을 중심으로」, 『한국행정학보』 제36 권 제4호, 한국행정학회, 2002.
- 전영준, 「국민연금 확대적용의 세대간·세대내 재분배 효과」, 『경제학연구』 제47권 3권, 한국경제학회, 1999.
- 전영준·김중면, 「사회보장정책의 경제적 효과분석」, 『사회보장예산의 효율성 제고방안연구』 1차년도 과제, 2001.
- 최승현, 『공적연금과 은퇴행태에 관한 연구 : 맞벌이 가구의 행태를 중심으로』, 2005.
- 최은영·석재은, 『여성관련 복지정책의 체계와 현황분석』, 한국보

- 건사회연구원, 2004.
- 통계청, 『한국의 사회지표』 한국노동연구원(8차 조사). 「한국노동패널조사(KLIPS)」, 매 연도.
- 홍백의, 「무소득 배우자 수급권 확보와 최저연금제 도입 방안에 관한 연구」, 『노후소득보장 사각지대 해소대책』, 노후소득보장사각지대해소대책위원회, 2005.
- 황수경, 『여성의 직업선택과 고용구조』, 한국노동연구원, 2003.
- 황수경 외, 「제5차(2002)년도 한국의 가가와 개인의 경제활동」, 『한국노동패널기초분석 연구보고서』, 2004.
- Arrow, K. and R. Lind, “Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decision,” *American Economic Review*. Vol. 60, 1970.
- Baumol, W.(1968). “on the Social Rate of Discount,” *American Economic Review*. Vol. 58, 1968.
- Blau, D. M., “Labor Force Dynamics of Older Married Couples,” *Journal of Labor Economics*. Vol. 16, 1998.
- Blau, D. M. and R. T. Riphahn, “Labor Force Transitions of Older Married Couples in Germany,” *Labor Economics*. Vol. 6, 1999.
- Blinder, A. S., Gordon, R. H. and D. E. Wise, “Reconsidering the Work Incentive Effect of Social Security,” *National Tax Journal*. Vol. 33. No. 4, 1980.
- Department for Education and Employment (DfEE), “New Deal for Lone Parents: Statistics to January 2000,” DfEE. London, 200b.
- Department for work and pensions, Pension Credit, 2004a.
- Department for work and pensions, Pension Credit, 2004b.

- Estelle James et al., "The Gender Impact of Pension Reform," 2003.
- Even, William E., and David A. Macpherson, "Plant Size and the Decline of Unionism." *Economics Letters* 32(4):393~98, 1990a.
- Feldstein, M., "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*. Vol. 82, No. 5, 1974.
- Friedman, Joseph, "Asset Accumulation and Depletion Among the Elderly," Paper prepared for presentation at The Brookings Institution Conference on Retirement and Aging, October pp. 21~22, 1982.
- Ginn, Jay. & Arber, Sara. & Street, Debra, *Women, Work and Pensions: International issues and prospects*. Buckingham, 2001.
- Jongkyun Choi, "The Role of Derived Rights for Old-age Income Security of Women." OECD Social, Employment and Migration Working Papers DELSA/ELSA/WD/SEM, 2006.
- Korczyk, Sophie K(1991). "Gender and Pension Coverage," Mimeo, 1991.
- Lee, Chul-In, "The effects of the Korean Income Taxation on Labor Supply and Welfare: A Piecewise-Linear Budget Constraint Approach Combined with IV Estimation," *The Korean Economic Review*, Vol. 20, No. 2, 2004.
- Leitner, Sigrid, "Sex and gender discrimination within EU pension systems," *Journal of European Social Policy*, 11(2), 2004.
- Mincer, Jacob, *Schooling, Experience and Earnings*, New York: National Bureau of Economic Research, 1974.

Timothy M. Smeeding, Susanna Sandstrom, *Poverty and Income Maintenance in Old Age: A Cross-National View of Low Income Older Women*, Boston College, 2005.

Werding, Martin. "Survivor Benefits and the Gender Tax Gap in Public Pension Schemes: Observations from Germany," CESifo Working Paper Series No. 1596, 2005.

Woods, "Pension Coverage Among Private Wage and Salary Workers: Preliminary Findings from the 1988 Survey of Employee Benefits," *Social Security Bulletin*, 52(10):2~19, 1989.

田宮遊子, 『公的年金制度の変遷—ジェンダー視点からの再考』, 国立女性教育會館研究紀要 Vol. 7, August, 2003.

<http://gsis.kwdi.re.kr/> 한국여성정책연구원, 성 인지통계시스템

<http://www.digitalbrain.go.kr/> 디지털예산회계기획단

<http://www.molab.go.kr/> 노동부

<http://www.mw.go.kr/> 보건복지가족부

<http://www.nps.or.kr/> 국민연금공단

<http://www.nso.go.kr/> 통계청

〈부 록〉 국민연금 기대자산 도출을 위한 생존확률 계산

국민연금 기대자산을 구하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 종류의 생존확률을 구해야 한다. 첫째는 현재의 나이에서 60세까지 생존할 확률이고, 두 번째는 60세에 도달한 개인이 61세, 62세, 70세, 80세 등 이후의 연령까지 생존할 확률을 각각 모두 구해야 한다. 이를 위해 현재 통계청에서 가장 최근에 발표한 완전생명표 자료 중 앞서 제시한 수치를 구하기 위해 필요한 항목만을 〈부표 1〉에서 제시하였다. 〈부표 1〉에서 제시한 사망확률은 해당 연령의 사람이 그 다음 해의 연령에 이르지 못하고 사망할 확률을 나타내는데, 해당 연령의 총인구 중에서 사망자 수의 비율로 계산하게 된다. 원래 완전생명표자료는 사망확률과 정지인구 등의 수치만을 제시하고 있으나, 1에서 사망확률을 뺀 것은 결국 그 다음 해의 연령까지 생존할 확률을 의미한다고 볼 수 있으므로 이를 계산하여 생존확률로 제시하였다.

〈부표 1〉 사망확률 및 생존확률(18세~60세)

연령	사망확률(남성)	사망확률(여성)	생존확률(남성)	생존확률(여성)
18세	0.00045	0.00023	0.99955	0.99977
19세	0.00048	0.00025	0.99952	0.99975
20세	0.00048	0.00027	0.99952	0.99973
21세	0.00049	0.0003	0.99951	0.9997
22세	0.0005	0.00032	0.9995	0.99968
23세	0.00053	0.00034	0.99947	0.99966
24세	0.00056	0.00035	0.99944	0.99965
25세	0.00059	0.00036	0.99941	0.99964
26세	0.00063	0.00036	0.99937	0.99964
27세	0.00069	0.00037	0.99931	0.99963
28세	0.00073	0.00037	0.99927	0.99963
29세	0.00077	0.00038	0.99923	0.99962
30세	0.00079	0.0004	0.99921	0.9996
31세	0.00081	0.00043	0.99919	0.99957
32세	0.00084	0.00047	0.99916	0.99953
33세	0.00088	0.0005	0.99912	0.9995
34세	0.00095	0.00053	0.99905	0.99947
35세	0.00106	0.00056	0.99894	0.99944
36세	0.00119	0.0006	0.99881	0.9994
37세	0.00135	0.00066	0.99865	0.99934
38세	0.00152	0.00073	0.99848	0.99927
39세	0.00169	0.0008	0.99831	0.9992
40세	0.00189	0.00085	0.99811	0.99915
41세	0.00211	0.00089	0.99789	0.99911
42세	0.00235	0.00094	0.99765	0.99906
43세	0.00262	0.00101	0.99738	0.99899
44세	0.00294	0.00109	0.99706	0.99891
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
59세	0.00973	0.00354	0.99027	0.99646
60세	0.01049	0.00384	0.98951	0.99616

자료: 통계청 완전생명표(2007).

어떤 개인이 한번 사망해서 다시 살아나기란 불가능하므로 현재의 나이에서 60세까지 생존할 확률을 구하기 위해서는 현재 나이인 해당 연령부터 매 1년 단위로 주어진 생존확률을 60세까지 곱해야 한다. 예컨대, ${}_iS_j$ 을 현재 i 세인 사람이 j 세까지 생존할 확률이라고 하면 ${}_{20}S_{60}$ 은 다음과 같이 구할 수 있다.

$${}_{20}S_{60} = {}_{20}S_{21} \times {}_{21}S_{22} \times \dots \times {}_{59}S_{60}$$

이러한 과정을 통해 각 연령의 개인이 60세까지 생존할 확률을 나타낸 표가 <부표 2>이다.

〈부표 2〉 60세까지 생존할 확률

연령	60세까지 생존할 확률(남성)	60세까지 생존할 확률(여성)
18세	0.8774	0.9504
19세	0.8778	0.9507
20세	0.8783	0.9509
21세	0.8787	0.9512
22세	0.8792	0.9516
23세	0.8797	0.9520
24세	0.8803	0.9524
25세	0.8809	0.9528
26세	0.8815	0.9532
27세	0.8821	0.9536
28세	0.8827	0.9540
29세	0.8834	0.9544
30세	0.8841	0.9548
31세	0.8849	0.9553
32세	0.8857	0.9558
33세	0.8866	0.9564
34세	0.8875	0.9569
35세	0.8885	0.9574
36세	0.8896	0.9580
37세	0.8908	0.9587
38세	0.8921	0.9594
39세	0.8936	0.9602
40세	0.8952	0.9610
41세	0.8971	0.9618
42세	0.8991	0.9627
43세	0.9014	0.9637
⋮	⋮	⋮
59세	0.9898	0.9962
60세	1.0000	1.0000

한편, 어떤 개인이 60세에 이르렀을 때 60세 이후 각 연령까지 이를 확률을 구해야 한다. 이를 위해서 통계청에서 제공하는 완전생명표의 60세 이후의 사망확률자료 및 이 자료를 이용해 계산한 생존확률을 <부표 3>에서 제시하였다.

〈부표 3〉사망확률 및 생존확률(60세~100세 이상)

연령	사망확률(남자)	사망확률(여자)	생존확률(남자)	생존확률(여자)
60세	0.01049	0.00384	0.98951	0.99616
61세	0.01147	0.0042	0.98853	0.9958
62세	0.01269	0.00465	0.98731	0.99535
63세	0.0141	0.00522	0.9859	0.99478
64세	0.01566	0.00589	0.98434	0.99411
65세	0.01731	0.00661	0.98269	0.99339
66세	0.01915	0.00741	0.98085	0.99259
67세	0.0212	0.00832	0.9788	0.99168
68세	0.02359	0.00942	0.97641	0.99058
69세	0.02621	0.01079	0.97379	0.98921
70세	0.02885	0.01235	0.97115	0.98765
71세	0.03161	0.01404	0.96839	0.98596
72세	0.03466	0.01587	0.96534	0.98413
73세	0.03815	0.01807	0.96185	0.98193
74세	0.04231	0.02091	0.95769	0.97909
75세	0.04724	0.02438	0.95276	0.97562
76세	0.05305	0.02835	0.94695	0.97165
77세	0.05949	0.0327	0.94051	0.9673
78세	0.06648	0.03783	0.93352	0.96217
79세	0.07353	0.04348	0.92647	0.95652
80세	0.08062	0.04977	0.91938	0.95023
81세	0.08852	0.05702	0.91148	0.94298
82세	0.09774	0.06533	0.90226	0.93467
83세	0.10799	0.07436	0.89201	0.92564
84세	0.11834	0.08381	0.88166	0.91619
85세	0.12895	0.09416	0.87105	0.90584
86세	0.14	0.10525	0.86	0.89475
87세	0.15144	0.11702	0.84856	0.88298
88세	0.1632	0.12942	0.8368	0.87058
89세	0.17523	0.14239	0.82477	0.85761
90세	0.18745	0.15583	0.81255	0.84417
91세	0.19978	0.16965	0.80022	0.83035
92세	0.21214	0.18373	0.78786	0.81627
93세	0.22444	0.19792	0.77556	0.80208
94세	0.23656	0.2121	0.76344	0.7879
95세	0.24843	0.2261	0.75157	0.7739
96세	0.25992	0.23975	0.74008	0.76025
97세	0.27094	0.2529	0.72906	0.7471
98세	0.28139	0.26537	0.71861	0.73463
99세	0.29116	0.27699	0.70884	0.72301
100세 이상	1	1	0	0

자료: 통계청 완전생명표(2007)

〈부표 2〉에서 구한 60세까지의 생존할 확률과 위의 생존확률자료를 활용해 각 연령의 개인이 60세 이후의 연령까지 생존할 확률을 모두 구하였다. 예컨대 20세 남성의 경우 61세까지 생존할 확률은 60세까지 생존할 확률인 0.8783(87.83%)에, 60세인 남성이 61세까지 생존할 확률인 0.98951(98.95%)을 곱한 0.8691(86.91%)이 된다. 한편 이 남성이 62세까지 생존할 확률은 0.8691(86.91%)에 61세인 남성이 62세까지 생존할 확률인 0.98853(98.85%)을 곱한 0.8591(85.91%)이 된다. 이러한 과정을 모든 연령의 개인에 대해 100세까지의 각 연령대까지 생존할 확률을 계산하는 데 있어 반복 적용하였다. 각각의 수치는 워낙 방대하여 지면관계상 생략하기로 한다.

<국문요약>

우리나라 성인지 예산 및 조세제도 구축에 관한 연구

박노욱 외

본 연구는 우리나라 성인지 예산 및 조세제도 구축을 위한 기초연구를 목적으로 수행되었다. 본 연구는 크게 두 가지 영역으로 구분되어 있다. 조세제도의 성인지적 분석과 정부 예산사업의 성인지적 분석으로 구성되어 있다. 조세제도의 성인지적 분석은, 세법상의 양성불평등 소지가 있는 부분을 분석하고, 소득세 상의 양성불평등 소지가 있는 부분을 변경시켰을 때 발생하는 효과에 대한 모의실험을 수행하였다. 우리나라 예산지출에 대한 성인지적 분석은 예산사업의 성인지적 분석 방법론에 대한 논의와 방법론의 적용 사례로서 국민연금의 성인지적 분석으로 구성되어 있다.

〈Abstract〉

Research on Establishing a Foundation of Gender-Sensitive Budgeting and Taxation in Korea

No Wook Park et al.

This study is carried out to lay out the foundation for gender sensitive budgeting and taxation. It consists of two parts: analysis on the government expenditure and the tax system from gender perspectives. In the part of taxation analysis, it identifies clauses of tax law which contain elements of gender-inequity and estimates the effects of changing them into gender equitable ones. For gender budgeting part, it discusses methodologies of analyzing government expenditure from gender perspectives. As a case study, it analyzes the national pension system from gender perspectives and provides policy recommendations.

〈著者略歷〉

박노옥

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Michigan 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

김완석

중앙대학교 법학과 졸업
중앙대학교 법학 박사
현, 서울시립대학교 세무학과 교수

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

김영옥

서울대학교 가정관리학과 졸업
고려대학교 경제학 박사
현, 한국여성정책연구원 선임연구위원

조선주

이화여자대학교 행정학과 졸업
연세대학교 경제학 박사
현, 한국여성정책연구원 연구위원

이선행

현, 한국여성정책연구원 연구위원

석재은

현, 한림대학교 사회복지학과 교수

자료 수집 및 정리

박종철 한국조세연구원 연구위원

研究報告書 08-10

우리나라 성 인지 예산 및 조세제도 구축에 관한 연구

2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 29일 발행

저 자 박노옥·김완석·전병목·김영옥·조선주·이선행·석재은
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 상 일 인 쇄

© 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-411-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 15,000원