

# 기획특집

## 복지정책의 확대와 젠더

- 여성취업자의 국민연금 가입현황과 과제

김종숙 | 한국여성정책연구원 연구위원

- 젠더관점에서 본 노후소득 보장체계: 기초노령연금을 중심으로

최인희 | 한국여성정책연구원 연구위원

- 지방 성인지 예산제도의 시행을 통해서 본 사회복지재정

정가원 | 한국여성정책연구원 연구위원

# 여성 취업자의 국민연금 가입 현황과 과제

김 종 숙<sup>1)</sup>

한국여성정책연구원 연구위원

## I. 문제제기

국민연금 제도가 수립되어 시행된 이래 공적연금의 사각지대를 줄여나가기 위한 다각적인 노력이 수행되어 왔다. 선행연구들은 경제활동을 기반으로 설계된 연금이 여성에게 불평등한 결과를 초래하고 있음을 지적하고 있다(박영란 외, 2003; 석재은, 2004; 강성호 외, 2007). 여성의 연금수급권을 강화하고자 한 크레딧 제도의 발전이나 유족연금 제도, 연금분할 제도 등의 제도적 발전이 상당히 진전되어 왔지만 여전히 수급에 한계가 있다. 국민연금이 기여를 기반으로 하는 제도이기 때문에 가입과 일정기간 동안의 연금 납부가 수급의 전제조건이나 실제로 여성들의 가입 및 납부 기간은 수급에 충분하지 않기 때문이다.

여성의 연금수급권에 대한 관심에 비하여 가입에 대한 관심은 상대적으로 부족하였다. 경제활동을 기반으로 설계된 국민연금 제도에서 실제로 경제활동에 참가하고 있는 여성들, 즉 여성취업자들의 국민연금 가입이 낮은 원인에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 국민연금 가입대상이 실질적으로 전 인구로 확대되어 가고 무소득 배우자들의 국민연금 개별가입이 활발하게 추진되어 가고 있는 현실에서 여성취업자들의 연금가입이 저조하다는 사실은 제도설계의 기반을 취약하게 할 뿐 아니라 일을 함에도 불구하고 실질적인 노후 소득보장에서 문제를 야기할 수 있어 정책적으로 관심을 가질 필요가 있다.

여성취업자들이 종사하고 있는 노동시장의 특성들과 다양한 구조적 문제점들이 국민연금 가입에 미치는 영향들이 적지 않을 것으로 예상되어 여성취업자들을

<sup>1)</sup> 본 내용은 2011년 본원 연구과제 “여성취업자의 국민연금 가입 및 수급의 실효성 강화 방안”의 일부를 요약 정리한 것임

중심으로 국민연금 가입여부를 살펴보는 것이 필요하다. 예를 들어 특정 업종이나 직종에서, 사업장 규모나 근로방식에서 제도적으로 혹은 구조적으로 국민연금 가입이 어렵다면 이를 개선해나감으로서 여성 취업자의 국민연금 가입을 유도할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 여성취업자들의 국민연금 가입현황과 문제점을 살펴봄으로써 향후 공적 노후소득 보장체계를 구축하는데 여성취업자의 누락이 발생하지 않도록 하는 정책개선을 모색하고자 하였다.

## II. 여성취업자의 국민연금가입 현황

### 1) 경제활동상태별 국민연금 가입

본 분석에는 통계청의 '경제활동인구조사' 원자료가 활용되었다. 특히 고용형태별로 국민연금 가입상황을 살펴보기 위하여 8월에 조사되는 고용형태별 조사원 자료를 분석하였다. 경제활동인구조사에 대한 상세한 설명은 생략하기로 하며 본 분석에서는 실질적인 연금 가입 연령인 18~59세를 대상으로 하였다. 또한 국민 연금과 유사한 공적연금으로 특수직역연금에 가입한 집단을 제외하였다.

〈표 1〉 경제활동상태별 분포(1주 기준)

(단위 : %)

	취업자	실업자	비경제활동인구	계
여성	56.77	1.67	41.56	100.00
남성	80.11	2.94	16.94	100.00
전체	68.43	2.31	29.26	100.00

2010년 8월 자료를 이용하여 해당 연령대 인구의 경제활동 상태를 성별로 비교한 결과 여성의 56.77%가 취업자였으며 남성의 80.11%가 취업자였다. 남성의 비경제활동인구 비중은 16.94%였으나 여성의 비경제활동 비중은 41.56%로 높게 나타나 경제활동에서의 성별 격차가 크다는 것을 알 수 있다.

국민연금 제도가 경제활동 상태와 연계되어 있기 때문에 경제활동상태별 국민연금 본인 명의 가입상황을 살펴보았다. 여성취업자 중 국민연금에 가입한 집단의

비중은 61.67%였고 남성은 취업자 중 80.12%가 국민연금에 가입되어 있었다. 전체적으로 취업자의 국민연금 가입비중은 72.82%이다. 여성은 남성과 비교할 때 취업자 비중도 낮고 취업자 중에서도 국민 연금의 본인가입 비중도 낮은 것으로 나타나 가입의 성별 격차가 존재함을 알 수 있다. 취업자 중 국민연금 가입이 이루어지지않은 집단은 여성취업자의 약 38.33%, 남성취업자의 약 19.88%이다.

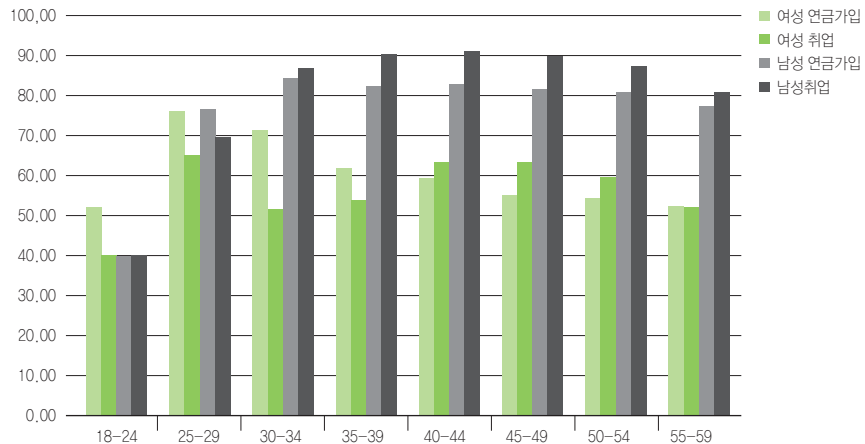
〈표 2〉 여성취업자 중 국민연금 본인 가입자 비중

(단위 : %)

	여성	남성	계
비중	61.67	80.12	72.82

인구학적 프로파일을 좀 더 상세하게 보면 연령대 별로 취업과 국민연금 가입에서의 차이를 알 수 있다. 취업이 본격적으로 이루어지는 25~29세 연령대에서는

남성과 여성 간의 취업률 차이도 적고 국민연금 가입자 비중의 차이는 거의 없는 것으로 나타난다. 그러나 여성들의 경력단절이 본격적으로 이루어지는 30~34세



〈그림1〉 연령별, 성별 취업자 비중 및 국민연금 가입 비중(단위: %)

연령대에서는 취업자 비중의 차이도 클 뿐 아니라 국민연금 가입 비중의 차이도 이에 따라 커지며 이후 연령대에서도 이러한 경향이 계속된다.

젊은 연령대에서는 여성고용구조가 남성에 비하여 나쁘지 않음을 알 수 있다. 연령이 높아질수록 취업자 비중에 비하여 연금가입 비중이 낮아지는 현상이 나타나며 남녀 간 연금가입 비중 격차도 매우 심화된다. 55~59세 연령대에서는 취업자의 연금가입 비중이 남녀 간 약 25%p에 달하는 것으로 나타나 취업자임에도 불구하고 국민연금을 가입하지 않은 집단의 비중이 연령이 높아지면서 커지는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 중장년 이상 여성은 취업함에도 불구하고 국민연금의 사각지대에 놓일 가능성이 높아지는 것을 보여준다.

## 2) 취업자 유형별 연금가입

우선 취업자의 근로유형별 국민연금 가입현황을 분석하였다. 취업자를 대상으로 근로유형을 살펴보면 크게 네 가지 정도로 구분된다. 첫째 임금근로자, 자영업자, 무급가족종사자, 그리고 특수고용<sup>2)</sup>이다. 임금근로자는 직장가입의 형태로 국민연금에 가입하도록 제도가 설계되어 있으며 자영업자 및 무급가족종사자는 지역가입을 하도록 하고 있다. 임금근로자의 73.8%가 국민연금에 가입한 것으로 나타나며 성별로는 여성은 64.02%가 남성은 81.11%가 국민연금에 가입해 있었다. 비임금근로자는 전체의 69.5%가 국민연금에 가입해 있었으며 여성의 49.7%, 남성의 77.42%가 가입해 있음을 알 수 있다.

2) 특수고용은 보험모집인, 레미콘 및 화물지입차량, 학습지교사, 골프장경기보조원, 가전a/s 등 회사와 도급계약을 체결한 독립적 개인사업자를 포함함.

〈표 3〉 임금 및 비임금근로자 중 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

	임금근로자	비임금근로자	계
여성	73.80	69.50	72.82
남성	64.02	49.70	61.67
전체	81.11	77.42	80.12

근로유형별로 보다 상세하게 살펴보면 상용근로자의 98.71%가 국민연금에 가입해있는 반면 임시직 근로자의 43.38%만이 국민연금에 가입해있었고 일용직 근로자의 21.86%가 국민연금에 가입해 있었다. 고용주는 전체의 82.68%가 국민연금에 가입해있었으며 자영자의 63.82%가 가입해 있었다. 성별로는 모든 고용형태에서 여성들의 가입비중이 남성에 비하여 낮게 나타났고 가장 격차가 큰 고용형태는 자영자로 남성

자영자의 73.04%가, 여성자영자의 41.92%가 가입한 것으로 나타났다. 지역가입을 할 경우 무급가족종사자는 국민연금 가입의무가 부과되어 있지 않기 때문에 무급가족종사자의 경우에는 국민연금 가입비중이 전무한 것으로 나타났다. 선행 연구결과에 의하면 여성 무급가족종사자의 경우 국민연금 가입을 한 경우가 있어 여성들은 무급가족종사자일 경우 임의가입형태로 가입을 하고 있다고 짐작된다(김종숙, 2010).

〈표 4〉 근로유형별 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

	상용근로자	임시근로자	일용근로자	고용주	자영업자	계
전체	51.19	27.51	85.72	73.04	80.12	72.82
여성	98.39	38.05	14.15	72.41	41.92	61.67
남성	98.88	51.19	27.51	85.72	73.04	80.12

임금근로자 중에서 상용근로자는 남녀 간 격차가 거의 나타나지 않았지만 임시 및 일용근로자의 국민연금가입에서도 성별 격차가 큰 것을 알 수 있다. 일반적으로 임금근로자는 사업장을 통하여 국민연금 당연가입이 이루어지고 있는 것으로 알려져 있지만 남녀 임금근로자의 국민연금 가입비중은 비상용직의 경우 매우 낮게 나타나 사업장의 국민연금 가입누락 혹은 임금근로자의 고용지위에 기인한 결과라고 볼 수 있을

것이다.

특수고용형태 종사자의 국민연금가입 현황은 다음의 표와 같다. 전체 특수고용형태 종사자의 36.47%가 국민연금에 가입되어 있으며 여성은 34.06%, 남성은 41.59%로 남녀 간 차이도 크며 전반적으로 가입수준이 매우 낮은 편이다. 특수고용형태 종사자는 특정 직종에 종사하는 경우가 많아 이들 직종을 중심으로 국민연금 가입을 유도할 필요가 있을 것이다.

〈표 5〉 특수고용형태 종사자 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

	전체	여성	남성
국민연금가입자 비중(%)	36.47	34.06	41.59

### 3) 업종별 국민연금 가입 분포

취업자의 업종분포에 따라 국민연금 가입이 어떻게 달라지는가를 살펴보았다. 우리나라 노동시장의 특성은 업종에 따른 성별 분리현상이 있다는 점이다. 업종을 통계청 기준에 의거하여 대분류로 살펴보면 다음과 같다. 여성들의 국민연금 가입자 비중이 높은 업종은 광업, 전기가스 및 수도업, 하수폐기 등으로 주로 공기업으로 이루어진 업종에서 매우 높았다. 보건 및 사회

복지서비스업, 전문과학 및 기술서비스업, 출판영상 방송통신 및 사업서비스업, 금융보험업 등에서 국민연금 가입비중이 높았다. 그러나 여성들이 다수 종사하는 대표적인 업종인 숙박 및 음식점업, 도소매업, 개인서비스업, 교육서비스업, 가구 내 고용활동 등에 종사하는 여성취업자의 국민연금가입은 매우 낮은 수준으로 나타나 많은 여성들이 취업하고 있으면서도 국민연금 가입률이 낮은 원인이 되고 있다.

〈표 6〉 종사업종별 여성취업자의 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

산업분류	임금 근로자	비임금 근로자	전체 가입 비중
농림어업	21.68	22.38	22.13
광업	100.00	-	100.00
제조업	74.46	60.75	73.83
전기가스	94.38	100.00	94.65
하수폐기	97.07	-	97.07
건설업 및 환경복원업	78.15	62.54	77.21
도소매업	51.65	59.27	53.46
운수업	81.23	42.61	78.79
숙박 및 음식점업	27.10	58.96	34.54
출판영상방송통신 및 정보서비스업	85.10	53.15	83.09
금융 및 보험업	73.14	91.59	73.48
부동산업 및 임대업	56.81	56.99	56.86
전문과학 및 기술서비스업	88.23	47.60	84.87
사업시설관리 및 사업지원서비스업	80.75	43.35	79.72
공공, 국방 및 사회보장 행정	70.55	-	70.55
교육서비스업	54.88	32.80	49.19
보건업 및 사회복지서비스업	89.06	88.26	89.03
예술스포츠 및 여가관련 서비스업	58.13	44.23	53.60
협회, 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	46.86	40.69	43.96
가구내 고용활동 및 분류곤란 자가소비	18.89	-	18.89
국제 및 외국기관	100.00	0.00	100.00



남성취업자의 업종분포에 따른 국민연금 가입비중은 다음의 표와 같다. 남성근로자는 여성과 동일한 업종이라 하더라도 국민연금 가입비중이 높은 편이었다. 농림어업에 종사하는 여성취업자의 국민연금 가입비중은 22.13%인데 반하여 남성은 동일 업종에서

63.84%의 가입비중을 보였다. 도소매업이나 숙박 및 음식점업에서도 남성의 국민연금 가입비중이 여성에 비하여 더 높아 전 업종에서 국민연금 가입비중이 여성보다 높게 나타났다.

〈표 7〉 종사업종별 남성취업자의 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

산업분류	임금근로자	비임금근로자	전체 가입비중
농림어업	52.49	66.35	63.84
광업	95.70	0.00	95.70
제조업	92.06	85.28	91.21
전기가스	99.21	0.00	99.21
하수폐기	92.58	100.00	93.26
건설업 및 환경복원업	64.60	76.68	67.43
도소매업	75.38	78.64	76.76
운수업	88.11	81.71	85.31
숙박 및 음식점업	40.27	74.69	54.63
출판영상방송통신 및 정보서비스업	95.16	81.93	93.74
금융 및 보험업	88.44	74.69	87.99
부동산업 및 임대업	84.22	71.97	79.69
전문과학 및 기술서비스업	95.52	90.29	94.77
사업시설관리 및 사업지원서비스업	88.78	85.03	88.55
공공, 국방 및 사회보장 행정	85.82	-	85.82
교육서비스업	59.70	63.25	60.87
보건업 및 사회복지서비스업	93.40	96.29	93.93
예술스포츠 및 여가관련 서비스업	48.00	65.83	55.08
협회, 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	67.55	75.76	70.36
가구내 고용활동 및 분류곤란 자가소비	38.59	-	38.59
국제 및 외국기관	100.00	-	100.00

#### 4) 직종별 국민연금가입 분포

취업자의 직종분포에 따라 국민연금 가입이 어떻게 달라지는가를 살펴보았다. 여성취업자의 직종분포는 다음과 같다. 관리자 직종의 국민연금 가입비중은 94.7%로 높게 나타났고 이어서 사무종사자의 가입

비중은 87.03%로 높게 나타났다. 장치기계조작 및 조립 종사자의 가입비중은 76.67%, 전문가 및 관련 종사자의 가입비중은 83.0%로 평균이상의 가입비중을 보였다. 그러나 서비스종사자, 판매종사자의 가입비중은 46~47% 내외 수준으로 상대적으로 낮았다. 가장 가입비중이 낮은 직종은 농림어업숙련자로

22.7%만이 가입되어 있었다. 따라서 장치기계조작 및 조립 종사자를 제외하고는 저위직종 취업자의 국민연금 가입비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

〈표 8〉 종사직종별 여성취업자의 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

직종	임금	비임금	전체 가입비중
관리자	94.41	95.14	94.70
전문가 및 관련종사자	74.50	43.40	68.31
사무종사자	87.61	49.44	87.03
서비스종사자	43.97	54.34	46.75
판매종사자	43.90	59.30	47.76
농림어업숙련자	23.75	22.62	22.70
기능원 및 관련기능종사자	49.48	47.46	49.09
장치기계조작 및 조립종사자	84.27	67.93	83.00
단순노무종사자	49.94	22.82	48.27

남성도 관리자, 사무종사자, 장치기계조작 및 조립 종사자의 국민연금 가입비중이 높았고 농림어업숙련자와 단순노무직의 가입비중이 낮았다. 그러나 여성과 비교해보면 동일한 농림어업숙련자여도 남성은 65.27%가 국민연금에 가입해있지만 여성은 22.7%만이 가입해 있었고 단순노무직의 경우에도 남성은 54.94%인데 반하여 여성은 48.27%만이 가입해 있어 동일 직종에서의 성별격차가 크게 나타났다.

〈표 9〉 종사직종별 남성취업자의 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

직종	임금	비임금	전체 가입비중
관리자	97.82	89.44	95.08
전문가 및 관련종사자	89.25	77.73	86.83
사무종사자	95.71	89.8	95.49
서비스종사자	51.10	75.65	60.36
판매종사자	69.27	76.07	72.87
농림어업숙련자	55.36	66.75	65.27
기능원 및 관련기능종사자	74.29	75.01	74.47
장치기계조작 및 조립종사자	89.83	83.57	87.88
단순노무종사자	53.15	69.56	54.94

직종별로 국민연금 가입이 특히 낮은 직종이 있어 크게 발생하는 경우 이를 개선하기 위한 정책이 추가 이들 직종을 중심으로 가입률 제고를 위한 정책이 필요하다. 특히 동일 직종 내에서도 성별로 가입에 격차가 적으로 마련될 필요가 있다.



## 5) 임금근로자의 종사상 지위 분포

취업자 중 임금근로자의 종사상 지위별로 국민연금 가입이 어떤 차이를 보이는가를 살펴보았다. 전체 정규직 중에서 국민연금 가입자는 82.65%로 비교적 높게 나타났고 비정규직 중에서는 55.44%로 비교적

낮게 나타나 정규직과 비정규직 간에 국민연금 가입 비중의 격차가 크게 나타났다. 성별로 보면 여성정규직의 73.12%가 비정규직의 51.08%가 국민연금에 가입해 있었고 남성은 정규직의 88.32%가 비정규직의 60.63%가 국민연금에 가입해있어 정규직 내에서도 성별 격차가 나타나고 있음을 주의할 필요가 있다.

〈표 10〉 정규/비정규직 근로자의 국민연금 가입자 비중

(단위 : %)

전체			여성			남성		
정규직	비정규직	계	정규직	비정규직	계	정규직	비정규직	계
82.65	55.44	73.80	73.12	51.08	64.02	88.32	60.63	81.11

비정규직을 세분하여 국민연금 가입을 살펴보면 파견이나 용역근로자의 국민연금 가입비중은 상당히 높은 것으로 나타났지만 그 밖의 비전형근로자 국민연금 가입비중은 매우 낮았다. 이어서 시간제 근로자의

국민연금 가입비중이 낮게 나타나고 일용직 근로자의 가입률이 낮게 나타났다. 여성은 남성에 비하여 시간제를 제외하고는 비정규직 각 유형별로 모두 국민연금 가입률이 낮았다.

〈표 11〉 비정규직 근로자의 고용형태별 국민연금 가입자 비중

(단위 : %)

	비전형근로자					한시적근로자			시간제근로자
	파견	용역	특수고용	가정내	일일	한시적	한시적 기간제	한시적 비기간제	시간제
여성	78.72	82.68	34.06	16.28	16.99	69.19	77.30	46.38	23.48
남성	86.39	86.82	41.59	29.74	30.41	78.91	82.61	67.94	17.66
전체	82.35	84.75	36.47	16.73	26.86	73.71	79.79	56.21	22.07

고용계약을 중심으로 종사상 지위 분포를 살펴보면 다음과 같다. 표에서 나타난 바와 같이 고용 계약기간이 1년 이상인 임금근로자의 국민연금 가입비중이 가장 높았고 이어서 계약기간이 없는 취업자의 국민연금 가입비중이 72.00%로 높게 나타났다. 반면 계약기간이 1년 미만인 임시직 근로자의 국민연금 가입자 비중은 60.57%로 낮았고 계약기간 1개월 미만의 일용직

근로자의 가입비중은 20.92%에 그쳤다. 성별로 살펴보면 계약기간이 1년 이상이거나 1년 미만의 임시직 근로자는 국민연금 가입비중에 있어 격차가 적었으나 계약기간이 1개월 미만인 근로자의 경우 여성이 남성에 비하여 가입비중이 현저히 낮았고 계약기간이 없는 근로자의 경우도 여성의 가입비중이 남성에 비하여 매우 낮게 나타났다.

〈표 12〉 고용계약기간별 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

	계약기간이 없음	계약기간 1년 이상	계약기간 1개월~1년 미만	계약기간 1개월 미만
전체	72.00	95.17	60.57	20.92
여성	59.09	94.83	59.11	9.13
남성	79.90	95.51	62.92	31.37

## 6) 근로시간 분포

근로시간에 따른 고용형태가 국민연금 가입 여부에 미치는 영향을 살펴보았다. 단시간 근로관련법에 의거하면 15시간 미만의 초단시간 근로자는 법의 보호에서 제외되어 있고 통상적인 근로시간보다 적은 시간 근로하는 근로자를 단시간근로자로 규정하고 있다. 주당 40시간 근로가 일반적이므로 주당 15~20시간, 20~30시간, 30~40시간 미만과 40시간 이상의 전일제로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

예상과는 달리 임금근로자 중 15시간 미만의 초단

시간 근로자의 국민연금 가입비중은 50.25%로 주당 40시간 일하는 전일제근로자 다음으로 높게 나타났다. 오히려 15~20시간, 20~30시간, 30~40시간 근로하는 근로자의 국민연금 가입비중이 낮았다. 15~20시간 근로하는 임금근로자들의 국민연금 가입률은 전일제 근로자들의 절반에도 미치지 못했으며 성별 가입격차도 매우 크게 나타나 단시간근로자의 국민연금 가입에 대한 정책적 관심이 필요하다. 동시에 성별 가입격차 면에서는 비임금 단시간근로자의 경우 임금근로자에 비하여 매우 크게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다.

〈표 13〉 주당 근로시간별 국민연금가입자 비중

(단위 : %)

	15시간 미만	15~20시간 미만	20~30시간 미만	30~40시간 미만	40시간 이상	계
전체	50.25	36.56	37.93	49.45	79.75	73.80
여성	45.42	30.15	34.22	45.72	71.96	64.02
남성	59.88	48.52	44.95	54.89	84.63	81.11

## 7) 사업장 규모와 국민연금 가입

사회안전망과 사업장 규모는 밀접한 연관이 있는 것으로 알려져 있다. 영세사업장일수록 고용보호가 취약한 것으로 드러나 국민연금 가입현황에서도 점검이 필요하다. 예상한 바와 같이 사업장 규모효과는 매우 뚜렷하게 나타나 사업장 규모가 클수록 국민연금

가입비중이 증가하는 것을 알 수 있다. 5인 미만 사업장의 임금근로자 국민연금 가입비중은 40.79%인데 반하여 300인 이상 사업장 임금근로자의 가입률은 96.77%로 큰 격차를 보였다. 사업장 규모에 따른 성별 격차가 크게 나타나고 있는데 동일 규모 사업장에서 근로한다 할지라도 여성 근로자의 국민연금 가입비중은 남성에 비하여 모든 규모에서 낮게 나타났다. 여성근로

자들의 국민연금 가입에 있어 규모효과와 성별효과가 모두 나타나고 있어 소규모 영세사업장의 국민연금 가입을 제고시킬 경우 성별 격차 완화에도 효과가 있을 것으로 생각된다.

〈표 14〉 임금근로자의 사업장규모별 국민연금 가입자 비중

(단위 : %)

임금근로자	5인 미만	5인~10인 미만	10~30인 미만	30~100인 미만	100~300인 미만	300인 이상	계
전체	40.79	63.72	78.78	87.11	94.13	96.77	73.80
여성	35.11	57.30	72.13	78.93	87.84	93.26	64.02
남성	47.94	68.97	83.74	92.72	97.10	98.25	81.11

살펴본 바와 같이 취업자의 국민연금 가입률 자체가 72.82%이고 여성취업자의 가입률은 61.67% 수준이라는 사실은 소득활동을 중심으로 설계된 공적연금 제도에서도 사각지대가 상당히 큰 수준이라는 것을 보여준다. 취업자의 경우 임금근로자는 직장가입으로, 비임금근로자는 지역가입으로 가입경로를 관리하고 있지만 임금근로자들 중에 국민연금 가입자 비중이 약 73.81%에 머무른다는 사실은 사업장이 국민연금 가입의무를 위반하거나 국민연금 제도의 행정력이 많은 근로자 누락을 커버하지 못할 가능성이 있음을 의미한다. 비임금근로자의 경우에도 마찬가지로 국민연금 가입비중은 약 69.50%에 불과하다. 자영업자는 소득과약 수준 자체가 낮기 때문에 소득을 기초로 산출되는 국민연금 납부액 산정 등에 어려움이 있을 수 있고 가입에 자발성이 떨어질 경우 누락이 발생할 가능성이 크다. 우리나라 자영업의 특성상 영세 자영업이 전체의 80%를 상회할 정도로 일반적이기 때문에 이들의 노후소득보장은 매우 중요한 국가적 과제임에도 불구하고 공적연금의 커버리지가 낮다는 점은 향후 개선해야 할 중요 과제라 할 것이다.

동시에 국민연금 제도는 사업의 중단, 실직, 재해, 사고 등으로 연금보험료를 낼 수 없거나 소득이 크게 감소하여 연금보험료를 내는 것이 사실상 어렵다고 인정되는

경우에 해당 기간 동안 연금보험료의 납부를 유예함으로써 그 부담을 경감시켜 주는 납부예외제도를 가지고 있다. 경제활동인구조사는 개인의 응답을 기초로 작성되는 통계이므로 납부 예외로 빠져있는 개인의 경우 매월 연금을 납부하지 않기 때문에 본인이 가입자가 아니라고 응답했을 가능성도 배제할 수 없다.

### III. 여성취업자의 국민연금 가입제고를 위한 과제들

여성의 경제활동과 국민연금 본인 명의 가입에서 나타나는 특성들을 정리해보면 첫째 경제활동참여율 자체가 50% 수준 이므로 남성에 비하여 약 20% 이상 낮은 국민연금 가입이 이루어질 수 밖에 없다. 둘째 여성 취업자의 상당수는 고용의 질이 좋지 않다. 남성에 비하여 단기 계약에 의존하는 고용형태 비중이 높아 사업장과 함께 가입해야 하는 국민연금 누락이 발생할 가능성이 높다. 셋째 영세사업장 근로경향이 강하다. 영세사업장도 국민연금 제도에서는 당연가입대상이지만 실질적으로 고용형태가 불안정한 근로자들에게 영세사업장에서 국민연금을 가입하고 있을 가능성은 낮은 편이다. 넷째 비공식적인 부문에서 근로하는 경향이 강하다. 무급가족종사자 뿐 아니라 가족 내에

서 돌봄노동에 종사하거나 가사종사자 등 가정에서 근로하는 근로자는 사업장에 고용되어 있지 않기 때문에 국민연금 가입에서 사업장 가입이 어렵다.

본 연구에서 도출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 향후 제도개선이 필요한 과제로는 가입대상의

적용제외자를 줄여나가는 제도의 사각지대 해소이다. 현재 국민연금 사업장 가입자의 적용은 1인 이상 사업장의 국민연금 가입을 의무화하고 있으나 다음과 같은 매우 광범위한 적용제외 규정을 가지고 있다.

### 적용제외 규정

1. 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우에는 근로자에 포함.
2. 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자
3. 1개월 동안의 근로시간이 60시간(주당 평균 15시간) 미만인 단시간근로자.

위와 같은 적용제외를 개선하여 첫째, 단시간근로자나 단기계약에 의하여 고용하는 근로자에 대한 국민연금적용을 강화하기 위한 제도적 방안을 마련하는 것이 필요하다. 우리나라는 여성고용률과 단시간근로자 비중이 매우 낮은 국가이다. 고용을 늘리기 위하여 단시간근로 제도를 확대하는 것은 중요한 과제이다. 그러나 모든 제도들이 단시간고용을 저해하는 방향으로 설계되어 있기 때문에 근로시간과 비례한 사회보험 혜택을 받기 어려운 상황이다. 제도가 고용형태의 유연성을 저해하지 않고 고용형태 간 차별이 발생하지 않도록 근로시간에 비례한 국민연금 가입방안을 마련해야 할 것이다.

둘째 가정 내에서 근로하여 고용주가 사업체가 아닌 취업자, 무급가족종사자, 농림어업숙련근로자에 대한 국민연금 가입방안을 마련해야 할 것이다. 이들은 근로기준법에서 정한 근로자가 아니기 때문에 근로와 관련된 각종 사회보험에서 누락되고 있다. 이들의 소득

파악이 어려운 것도 한 원인이다. 가정 내에서 돌봄에 종사하는 취업자 등은 고령자, 장애인, 아동 등에 대한 돌봄수요의 확대에 인하여 향후 종사자 수가 증가할 가능성이 높은 집단이므로 이들에 대한 체계적인 국민연금 가입방안을 준비할 필요가 있다. 일반적으로 이들의 소득이 높지 않기 때문에 현재의 제도로는 국민연금 가입 유인이 낮을 수 있어 이들을 유인하기 위한 인센티브 시스템을 마련해야 할 것이다.

셋째, 영세사업장에서 근로하는 집단에 대한 국민연금가입을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 취약한 업종이나 직종은 영세한 사업장 규모와 밀접한 연관을 맺고 있다. 이 부문 종사자는 사회안전망이 필요한 일차적 대상자이고 일을 함에도 빈곤할 가능성이 높다. 그러나 현재의 적용제외 규정이나 가입 관리 방식은 실효성이 없을 수 있으므로 향후 국민연금 제도가 확대되어 나가기 위하여 영세사업장을 중심으로 하는 적용의 사각지대 해소방안을 마련할 필요가 있다.

### 참·고·문·헌

- 강성호 외(2007), 여성의 연금수급권 강화를 위한 국민연금 개선방안 연구-유족, 부양가족 연금 중심으로, 국민연금연구원.
- 김영옥 외(2011), 여성취업자의 국민연금 가입 및 수급의 실효성 강화방안, 한국여성정책연구원.
- 박영란 외(2003), 여성빈곤퇴치를 위한 정책개발 연구, 한국여성개발원.
- 석재은(2004), 연금의 성별격차와 여성의 연금보장, 한국보건사회연구원.

# 젠더관점에서 본 노후소득 보장체계: 기초노령연금을 중심으로

최인희

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 서언

노년기 소득보장은 기본적인 생계유지뿐만 아니라 적정수준의 삶의 만족도를 유지하는데 매우 중요한 부분이다. 그러나, 노년기에는 퇴직 등으로 인한 근로 소득의 감소, 질병으로 인한 의료비용 지출의 증가 등으로 경제적 어려움을 경험할 가능성이 높아지게 된다. 특히, 우리나라의 경우 공적연금의 미성숙과 공공 부조의 사각지대 등으로 인해(김재호·정주연, 2012) 가족이나 사회에 경제적으로 의존하는 노인의 수가 적지 않다. 구체적으로, 우리나라의 65세 이상 고령자 가구의 상대적 빈곤율<sup>1)</sup>은 45%로 OECD 회원국의 평균인 13.3%(2005년 기준)에 비해 매우 높은 수준이며(한국보건사회연구원, 2009), 여성노인의 경우 남성노인보다 빈곤율이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 노년기 수입감소와 경제적 의존 등의 빈곤문제와 관련한 다양한 연구가 이루어지고 있으며, 다양한 노후소득 보장정책이 시행되고 있지만, 젠더(gender) 시각을 반영한 연구는 많지 않다. 따라서, 본고의 목적은 우리나라 노후소득 보장체계 중 기초노령연금을 중심으로 제도현황을 살펴보고, 젠더 관점에서의 노후소득 보장체계의 개선방안을 제시하는 것이다.

## 2. 우리나라 노후소득 보장체계와 여성노인

### (1) 노후소득 보장체계

소득보장이란 “사회보험, 공적부조 혹은 사회수당 등과 같은 국가의 직접 소득이전 프로그램을 통하여 최저한도 이상의 소득을 보장해 주려는 사회적 노력”을 의미하며(권중돈, 2010, p. 365), 우리나라의 경우

<sup>1)</sup> 전체 가구 중 위소득의 50% 미만 가구의 비율



연금제도, 공적부조, 사적 보장체계 등으로 노후소득 보장체계가 구축되어 있다.

이러한 노후소득 보장체계를 그림으로 도식화하면 <그림 1>과 같다(이용하, 2011). 먼저, 0층은 기초생활 보장제도로 엄격한 소득 및 자산조사를 통해 생활능력을 상실한 자들과 일정한 생활수준에 미달한 자들에 대

하여 국가가 그들의 최저생활과 자립촉진을 목적으로 생계급여비를 지급한다. 1층제도는 공적연금으로 현재 우리나라에서 시행되는 국민연금과 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등의 특수직역 연금 제도가 있다. 이와 함께, 2층제도로서 퇴직(연)금, 3층 제도로서 개인연금 등이 있다.

3층	개인연금(162만 명; '09)			
2층	퇴직수당	퇴직금/퇴직연금 (8.3%, 22%) (365만 1천 명, '12.3)		
	특수직역연금 (17%, 76%) (약 150만 명; '09)			
1층	국민연금 (9%, 40%) (1,978만 명; '12.1)			
0층	기초노령연금 및 장애인연금 (조세, 5%, 65세 노인 혹은 중증장애인의 약 80%; '10)			
	기초생활보장 (조세, 약 155만 명; '10)			
대상	공무원 등	민간피용자	자영자	비경활인구

주 : 1) ( )은 차례로 보험료 또는 부담률, 표준급여수준(소득대체율), 가입자 혹은 대상자 규모를 말함.

2) 특수직역연금은 최대 가입 가능기간인 33년 기준 기준소득월액 대비 급여수준, 국민연금의 경우는 40년 가입기준 급여수준임. 퇴직연금의 경우 40년 가입, 15년 수급 시의 급여수준 이자율과 임금상승률이 동일하다고 전제.

출처 : 이용하(2011), p. 4에서 재인용하고 수치는 업데이트 하였음

<그림 1> 현행 우리나라의 노후보장체계

그러나, 이러한 노후소득 보장체계는 기본적으로 소득활동과 기여금의 납부를 전제로 급여가 제공되기 때문에 생애기간 동안 소득활동을 하지 않았거나 소득이 적을 경우 노후 최소한의 소득보장을 받지 못할 수도 있다(이용하, 2011). 따라서, 경제활동 참여의 기회가 매우 낮고 전통적인 가족돌봄자 역할을 해왔던 여성노인의 경우 현행 노후소득 보장체계의 사각지대에 놓일 가능성이 높다. 또한, 표면적으로 다층적 노후소득 보장체계가 갖추어지기는 했으나 현세대 노인들의 경우 공적연금의 미성숙으로 혜택을 받기 어려운 상황이며, 이러한 문제점을 보완하기 위해 기초노령연금 제도가 도입되었다.

## (2) 노년기 소득원별 소득비중 및 여성노인의 공적연금 수급률

일반적으로 소득유형은 공적 소득과 사적 소득으로 구분할 수 있으며, 노인의 경우 여러 가지 소득원을 가지고 있는 경우가 많다. 여성노인의 경우 남성노인에 비해 상대적으로 경제활동참여율이 낮아 근로소득이나 공적 이전소득이 차지하는 비중이 낮고 사적 이전 소득에 대한 의존도가 높은 것이 특징이다.

<표 1>에 제시된 것처럼 65세 이상 노인으로만 구성된 가구 중 여성노인이 가구주인 경우, 남성노인에 비하여 사적 이전소득의 비중이 높게 나타나고 있으며,



사적 이전소득은 정기적으로 지급되는 연금 등과는 의해 변동이 있을 수 있다는 점에서 문제점을 내포하고 달리 간헐적으로 지급되거나 자녀의 경제사정 등에 있다(원시연, 2011).

〈표 1〉 65세 이상 노인가구: 가구 유형 및 가구주 성별 가구소득의 구성비율

(경상소득=100%)

가구 유형	연도	시장소득			이전소득			경상소득
		근로 및 사업소득	자산소득	소계	사적이전	공적이전	소계	
전체	2000	18.0	17.2	35.2	44.1	20.4	64.8	100
	2006	22.8	1.8	24.5	48.0	25.9	75.5	100
	2010	25.9	2.5	28.3	28.4	43.0	71.7	100
남성 가구주	2000	18.3	23.1	41.4	39.7	18.6	58.6	100
	2006	27.3	3.1	30.4	40.9	27.3	69.6	100
	2010	28.3	3.3	31.6	23.7	44.5	68.4	100
여성 가구주	2000	17.8	13.2	31.0	47.0	21.7	69.0	100
	2006	19.4	0.8	20.2	53.3	24.8	79.8	100
	2010	23.3	1.5	24.8	33.5	41.4	75.2	100

주 1. OECD 기준으로 동등화된 가구소득 기준으로 함.

2. 시장소득과 이전소득의 합이 경상소득으로 정의되며 각 수치는 경상소득 대비 비율을 의미함.

3. 근로 및 사업소득에 부업소득도 포함됨.

출처: 김진욱·고은주(2012), p. 37에서 재인용

한편, 공적 이전소득 중 국민연금 수급현황을 살펴 보면 다음과 같다. 2010년 12월 31일 기준으로, 국민연금 또는 특수직역연금을 수급하고 있는 노인비율은 전체 노인의 30%에 불과한 것으로 나타났다. 특히, 〈표 2〉에 제시된 2010년 기준 국민연금 수급률을 살펴

보면, 국민연금을 수급하는 65세 이상의 여성노인은 전체 여성노인들 중 17%에 불과하고, 남성노인과 비교해 볼 때 성별격차가 23%로 나타나 공적연금 수급률에 있어 현격한 성별차이가 있음을 알 수 있다 (원시연, 2011).

〈표 2〉 연령대 및 성별 국민연금 수급자 현황

(단위: 천명, %)

구분	2010년 국민연금 수급자			인구대비 수급자 비율			성별격차
	합계	남자	여자	합계	남자	여자	
합계	1,428	881	547	26.3	40.1	17.0	23.1
65~69세	851	542	309	46.9	65.1	31.5	33.6
70~74세	417	248	169	26.6	36.9	18.9	18.0
75~79세	145	83	62	13.4	20.2	9.2	11.0
80~84세	12	7	6	2.1	3.6	1.4	2.2
85세 이상	3	1	2	0.9	1.3	0.8	0.5

출처: 원시연(2011), p. 17에서 재인용

### 3. 기초노령연금제도 현황<sup>2)</sup>

#### (1) 제도목적

기초노령연금이란 ‘우리나라 만 65세 이상 전체 노인의 70%에게 매월 일정액의 연금을 지급하여 국가 발전과 자녀양육에 헌신해 온 노고에 보답하려는 제도’로 만65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산 기준 하위 70%의 노인에게 연금액을 지급하는 제도이다(보건복지부, 2012). 2008년부터 시행된 기초노령연금은 공적연금에 가입할 기회가 없었던 현대대 노인들에게 최소한의 소득을 보장하려는 목적으로 도입되었다.

#### (2) 주요내용 및 현황

기초노령연금 수급을 희망하는 만65세 이상 노인 또는 위임받은 대리인이 급여를 신청하면, 접수된

신청에 대해 조사를 시행하고, 조사결과를 바탕으로 소득인정액이 기초노령연금의 선정기준액과 같거나 적을 경우 수급자로 선정된다.

기초노령연금은 노인부부(단독인 경우 본인) 명의의 소득 및 자산에 대한 조사를 바탕으로 수급자격이 결정되며, 수급자 중에서도 소득이 높거나 재산이 많은 경우에는 감액된 연금을 받게 된다. 또한, 부부가 모두 기초노령연금을 수급할 경우 단신기준액의 80%(A값의 4%)로 감액지급한다(이용하, 2011).

지급금액은 국민연금가입자의 연금 수급전 3년간 평균소득월액(A값)의 5%를 기준으로 책정되며, 2012년 4월부터 2013년 3월까지 단독가구 또는 부부가구 1인 수급일 경우 매월 94,600원, 부부가구 2인 수급일 경우 매월 151,400원이 지급된다.

〈표 3〉 기초노령연금 대상자 조건 및 급여액

구 분		2008	2009	2010	2011	2012
대상자 조건	신청권자 선정기준액(원)	65세 이상 노인으로 연금수급을 희망하는 자	65세 이상 노인으로 기초노령연금 수급을 희망하는 자	65세 이상 노인으로 기초노령연금 수급을 희망하는 자	만 65세 이상 노인으로 기초노령연금 수급을 희망하는 자	만 65세 이상 노인으로 기초노령연금 수급을 희망하는 자
	대상자 선정 기준액(원)	노인단독 <sup>3)</sup> 400,000 노인부부 <sup>4)</sup> 640,000	노인단독 680,000 노인부부 1,088,000	노인단독 700,000 노인부부 1,120,000	노인단독 740,000 노인부부 1,184,000	노인단독 780,000 노인부부 1,248,000
급여액 (원)		2008.1.1.~3.31: 2008.4.1.일부터 적용하는 연금액	2009.1~2009.3: 단독 84,000 (부부 2인 134,160)	2009.4~2010.3: 단독 88,000 (부부 2인 140,800)	2010.4~2011.3: 단독 90,000 (부부 2인 144,000)	2012.1~2012.3: 단독 91,200 (부부 2인 145,900)
		2008.4~2009.3: 단독 84,000 (부부2인 134,000)	2009.4~2010.3: 단독 87,000 (부부 2인 139,000)	2010.4~2011.3: 단독 91,000 (부부 2인 145,600)	2011.4~2012.3: 단독 91,000 (부부 2인 145,600)	2012.4~2013.3: 단독 94,600 (부부 2인 151,400)

출처 : 보건복지부(2008, 2009, 2010, 2011), 「기초노령연금사업 안내」; 보건복지부 기초노령연금 홈페이지(2012).

기초노령연금의 재원은 국비와 지방비 등 조세로 충당되며, 2010년 총 소요재원 규모는 3조 6,544억

여원이 소요되었고, 2011년에는 3조 7,934억원이 소요될 예정이다(보건복지부, 2011c). 한편, 성별

2) 기초노령연금에 대한 자료는 보건복지부의 사업안내 및 보건복지백서, 홈페이지([http://bop.mw.go.kr/Nlront\\_main/index.jsp](http://bop.mw.go.kr/Nlront_main/index.jsp)) 자료를 중심으로 정리하였음

3) 신청인이 65세 이상 노인('08.1~6월까지)는 70세 이상)으로 배우자가 없는 경우

4) 신청인이 65세 이상 노인('08.1~6월까지)는 70세 이상, 배우자 연령은 무관)으로 배우자가 있는 경우

제도 이용현황을 살펴보면 남성노인보다 여성노인이 지급받고 있는 비중이 높게 나타났으며, 여성노인이나 70세 이상의 노인에게서 빈곤 완화 효과가 더 큰 것으로 나타났다(정경희 외, 2009). 그러나, 제2차 한국복지패널자료를 활용하여 기초노령연금의 탈빈곤 효과를 분석한 강성호와 최옥금(2010)의 연구결과에 의하면

기초노령연금은 일정 수준의 탈빈곤 및 소득보장 효과가 존재하나, 급여수준의 한계로 인해 빈곤으로부터의 완전한 탈피가 아닌 차상위 계층의 증가가 나타난다고 보고하였다. 이는 기초노령연금 수준의 현실화가 필요함을 보여준다.

〈표 4〉 성별 제도 이용 현황 및 정부지출 예산액

구 분		2008	2009	2010	2011
지급인원 (만명/명)	남자	-	125.9	130.2	※ 2012년 하반기에 집계 완료 예정
	여자	-	237.1	242.6	
	합계	2,897,649	3,630,147	3,727,940	
정부지출 예산액 (백만원)	국비	158,376	2,474,422	2,679,251	
	지방비	60,977	953,507	975,116	
	합계	219,353	3,427,929	3,654,367	

출처 : 보건복지부(2008, 2009, 2010, 2011), 「기초노령연금사업 안내」; 보건복지부(2009), 「보건복지가족통계연보」; 보건복지부(2010, 2011), 「보건복지통계연보」; 보건복지부(2010), 보도자료.

### (3) 현행 제도의 한계 및 개편방안

기초노령연금 제도는 미성숙단계에 있는 국민연금 제도의 사각지대를 보완하고 노인복지법상 시행되어 왔던 경로연금제도를 대체하는 제도로 2008년부터 시행되었으며, 공적연금으로서의 성격과 공공부조로서의 성격(무각출 소득보장)을 동시에 가지고 있는 노후소득 보장제도이다(손미정, 2010). 이러한 기초노령연금 제도는 수급자격에서 ‘부양의무자 기준’을 폐지함으로써 기초보장의 책임이 일차적으로 국가에 있음을 명시하여 국가의 책임성을 강화한 것으로 평가되지만, ‘권리’ 보다는 취약계층에 대한 기초보장을 목표로 하고 있으며(김수완, 2007), 급여수준이 높지 않아 실질적인 의미에서 노인빈곤 완화에는 큰 기여를 하지 못한다는 평가를 받고 있다.

이에 기초노령연금 제도의 개편방안에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있으며, 이는 ‘보편적 기초연금’으로의 전환, ‘선별적 공공부조<sup>5)</sup>’로의 전환 및 급여인상, 제도의 한시적 운영방안 등으로 요약할 수 있다. 그러나 보편적 기초연금(demogrant)으로 전환할 경우 고령층의 내부 다양성 및 제도의 지속가능성 문제가 대두되고 있으며, 선별적 공공부조로 전환하고 급여를 인상할 경우에는 국민기초생활보장제도와와의 역할 규정, 연금가입에 대한 부정적 인센티브 제공 등의 문제가 대두되고 있다. 이에 국민연금에 가입한 기회를 갖지 못한 현재의 고령층과 가입해도 급여 혜택에 필요한 연한을 채울 수 없는 연령대를 대상으로 한시적으로 운영되어야 한다는 의견도 제시되고 있다(윤희숙, 2011).

5) 2012년 OECD 보고서에서는 현행 기초노령연금 제도의 개선방안으로 정책 수혜대상에 대한 선택과 집중이 필요하다고 권고하였다. 즉, 국가의 지원을 필요로 하는 취약계층에게 기초노령 연금의 혜택이 돌아가도록 하되, 대상자 축소가 가능하지 않을 경우 급여 인상시 차별화된 급여인상이 필요하다고 제시하였다(윤석명, 2011).

그렇다면, 젠더 관점을 고려할 때 기초노령연금은 어떻게 개편되어야 할 것인가? 기초노령연금 제도의 개편방안은 제도의 성격상<sup>6)</sup> 전반적인 노후소득 보장 체계의 틀 안에서 논의되어야 하므로 본고에서는 여성노인의 적절한 노후소득보장을 위한 전반적인 공적 연금제도의 개편방안에 대해 살펴보고, 그 틀안에서 기초노령연금 제도가 지향해야 할 바에 대해 논의하도록 하겠다.

먼저, **성인지적(gender-sensitive) 공적연금제도 체계를** 구축할 필요가 있다. 공적연금제도는 ‘노동시장에서의 기여에 따른 급여’와 ‘일정 정도의 소득 재분배’라는 사회보험 원리에 보면 젠더 중립적인 제도로도 볼 수 있으나 제도 대상의 특성과 제도가 시행되는 상황과 맥락을 함께 고려하면 젠더 편향적인 결과를 낳을 수 있다는 류연규와 황정임(2008)의 지적을 고려할 때, 남성부양자모델<sup>7)</sup> 및 남성가구주의 경제활동을 전제로 설계된 현행 사회보험제도의 개편이 필요할 것으로 보인다. 제도 개편 시에는 여성의 고용형태, 고용지속 패턴, 임금수준 및 가족돌봄, 결혼지위 등과 같은 요소들이 고려되어야 할 것이다. 보다 구체적으로, 일가정 양립 및 경력단절 후 노동시장 재진입을 위한 정책을 강화하고 연금크레딧 확대, 국민연금 최저가입기간의 완화 등 연금정책적 배려를 도입해야 할 것이다(강병창, 2010; 이용하, 2011).

둘째, **양질의 고용확대를 통한 1인 1연금 체계를** 구축해야 할 것이다. 노후 경제상태는 생애주기상 노동경험 등이 축적된 결과이므로 노년기 이전 여성의 경제활동참여를 촉진하고, 경력단절을 최소화하여 개별적 수급권을 강화하고 급여수준을 향상시킬 필요가 있다. 이를 위해 여성의 노동시장 접근성을 높일 수

있도록 ‘돌봄의 사회화’를 확장하고 성인지적 관점에서 ‘괜찮은’(decent) 일자리를 창출해야 할 것이다. 또한, 여성의 경제활동참가율이 높더라도 고용의 질이 낮고 젠더 간 임금격차가 심하다면 빈곤완화에 유리하지 않다는 김수완(2010)의 지적처럼 여성일자리의 질적 향상도 중요할 것이다. 이와 함께, 1인 1연금 체계가 구축된다 하더라도 여성의 고용 경력단절이나 저임금 노동을 보상해 주는 기제는 필요할 것이다.

마지막으로, **저소득 여성노인을 보호할 수 있는 지원망의 내실화**가 필요하다. 성인지적인 공적연금 제도 개편과 여성의 고용확대를 통한 1인 1연금 체계를 구축해도 여전히 빈곤한 여성노인이 존재할 것이므로 이들을 위한 사회적 안전망이 필요하다. 연금제도가 가장 중요한 노후소득보 장제도로 자리잡고 있는 서구 국가의 경우에도 재정 안정화를 위한 연금개혁을 추진하는 한편 취약계층에 대한 국가의 기초보장 역할을 더욱 강화하거나 유지하고 있다(김수완 외, 2007). 따라서, 저소득 여성노인을 보호할 수 있도록 공적부조를 현실화할 필요가 있으며 이를 위해 재산 및 소득 조사의 내실화, 최저생활 보장을 위한 부양의무자 기준 삭제 등이 필요할 것으로 보인다. 또한, 연금 형태의 급여를 받을 수 없는 수급자를 위한 보충적 노후소득보장인 보편적 기초연금 또는 최저소득 보증 연금 등의 도입을 검토할 필요가 있을 것이다. 영국, 캐나다 등에서는 노인 최저소득 보장, 독일은 노인·장애인 기초보장제도 등을 도입하여 저소득층 소득 보장을 강화하고 있으며, 이러한 제도는 기존의 일반 부조제도에서 분리하여 노인의 특수한 욕구에 맞추어 수급요건과 급여수준을 정함으로써 노인 등의 기초적 보장을 강화한 사례로 평가된다(이용하, 2011). 그러

6) 기초연금과 범주적 공공부조의 중간적 성격

7) 남성부양자모형은 남성은 유급노동을 담당하고 여성은 무급노동을 맡는 성별분업체계에 의존함

므로, 장기적으로는 기초노령연금 제도의 성격을 최저소득 보증연금으로 규정하고 국민연금 제도에 편입하여 노인의 최저생활을 보장하는 제도로 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

#### 4. 결론

여성노인의 빈곤 및 소득 불평등은 매우 중요한 정책 이슈이다. 특히, 여성노인의 빈곤은 임금노동을 중심으로 설계된 사회보장제도, 생애기간 동안 축적된 불평등 등으로 인한 것이므로 성인지적인 공적연금 체계를 구축할 필요가 있을 것으로 보인다. 이와 함께 여성의 개별적 수급권 확대를 통해 노후 경제적 복지를 향상시킬 수 있도록 양질의 고용확대를 통한 1인 1

연금 체계의 구축이 필요하다. 마지막으로, 제도 개편 후에도 존재할 취약계층의 노후보장을 보호하기 위한 다양한 보완조치도 마련되어야 할 것이다.

현행 기초노령연금의 경우 공적연금 체계가 성숙할 때까지 보완적인 제도로 활용하여 노인의 소득보장을 강화하고 빈곤을 해소하되, 궁극적으로는 제도의 목적과 정책대상을 명확히 하여 여성노인의 기본적인 소득보장을 담보하는 최저소득 보증연금 형태로 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 한편, 현행 기초노령연금은 일정 정도 빈곤완화에 효과가 있으나 급여수준의 한계로 인해 탈빈곤의 효과는 매우 제한적인 것으로 나타나 단기적으로는 지급대상과 지급액을 조정하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

#### 참·고·문·헌

- 강병창(2010). 연금수급가능에 따른 중·고령 여성 가구주의 소득불평등과 국민연금을 통한 소득재분배효과 연구. 노인복지연구, 48, 131-50.
- 강성호, 최옥금(2010). 기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석. 한국사회정책, 17(2), 43-71.
- 권중돈(2010). 노인복지론, 학지사.
- 김수완(2007). 고령화 시대의 노후소득보장체계 재편 전략과 한국의 선택: 국가·시장·가족의 축을 중심으로. 사회복지연구, 35, 441-467.
- 김수완(2010). 복지국가의 여성가구주 노인 빈곤에 관한 비교연구. 사회보장연구, 26(2), 285-316.
- 김재호·정주연(2012). 기초노령연금 도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화분석. 한국정책학회보, 21(1), 421-446.
- 김진욱·고은주(2012). 한국 소득이전 빈곤감소 효과의 성분화: 2000-2010 빈곤의 여성화 추이연구. 사회복지정책, 39(1), 23-53.
- 류연규·황정임(2008). 국민연금제도에서 나타나는 젠더 차이에 대한 연구: 급여 적절성을 중심으로. 한국여성학, 24(2), 73-112.
- 보건복지부(2008). 기초노령연금사업 안내. 보건복지부.  
(2009a). 기초노령연금사업 안내. 보건복지부.  
(2009b). 보건복지가족통계 연보. 보건복지부.  
(2010a). 기초노령연금사업 안내. 보건복지부.  
(2010b). 보건복지통계연보. 보건복지부.  
(2011a). 기초노령연금사업 안내. 보건복지부.
- (2011b). 보건복지통계연보. 보건복지부.  
(2011c). 2010 보건복지백서. 보건복지부.  
(2011d). 2010년 기초노령연금 373만명 지급: '10년 기초노령연금 수급자 분석 결과 발표. 보건복지부 보도 자료.
- 석재은(2010). 공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성: 서울시를 중심으로. 사회복지정책, 37(3), 193-214.
- 손미정(2010). 노후소득보장수단으로서의 기초노령연금에 관한 연구. 법학연구, 37, 345-361.
- 윤석명(2011). 인구고령화를 반영한 공적연금 재정전망과 정책과제: 국민연금과 기초노령연금 중심으로. 보건복지포럼, 2011. 8, 16-27.
- 윤희숙(2011). 기초노령연금의 존재의의와 재편 방향. KDI Focus, 9, 1-8.
- 원시연(2011). 여성 노인의 빈곤과 정책과제. 입법정책, 5(2), 7-31.
- 이용해(2011). 다층연금체계 구축: 내실화 방안을 중심으로. 연금연구, 1(2), 1-27.
- 정경희 외(2009). 기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원(2009). 국제비교를 통해 살펴본 한국노인의 소득 및 빈곤실태. 보건·복지 Issue & Focus.



# 지방성인지예산제도의 시행을 통해서 본 사회복지재정

정 가 원

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 들어가며

우리나라 지방자치단체는 「지방재정법(제36조의 2, 제53조의 2)」의 개정('11.3.8)에 따라 2013 회계연도부터 성인지 예·결산서를 지방의회에 제출하도록 의무화되었다. 2012년 4월, 각 지방자치단체는 성인지 예산제도를 안정적으로 정착시키기 위해 2012 회계연도 예산을 토대로 「2012년도 성인지 예산서」를 시범적으로 작성하였고, 2012년 하반기에는 본격적으로 「2013년도 성인지 예산서」가 작성되어 지방의회에 제출될 예정이다.

지방 성인지 예산제도의 추진은 다음과 같은 경위를 통해 이루어졌다. 먼저 「제3차 여성정책기본계획('08~'12)」에 '지방자치단체의 성인지 예산제도 도입'이 포함되었고('07.12), 이명박 정부의 100대 국정과제 중 세부과제의 하나로 성인지 예·결산제도의 정착이 채택되었다('08.10). 이후 자치단체 성인지 예산제도 도입을 위한 「지방재정법」 개정안이 신낙균 의원 외 33인에 의해 발의되었다('09.8.19). 이에 따라 2011년 3월 8일에 개정된 「지방재정법」이 공포되었고, 같은 해 9월 6일에는 개정된 「지방재정법 시행령」이 공포되었다.

성인지 예산제도는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영 및 집행하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음 연도 예산편성에 반영하는 제도이다. 즉, 성인지 예산은 성 중립적으로 보이는 국가 재정지출을 남성과 여성의 정책수요를 분석하여 예산이 기존의 성불평등에 대해 미치는 영향을 파악하고, 국가의 재원이 평등하고 효율적으로 배분될 수 있도록 분석결과를 예산과정에 반영하는 것이다. 따라서



성인지 예산제도는 성평등을 증진시킴과 동시에 예산 사용에 있어 책임성, 투명성, 효율성, 효과성을 증진시키는 도구의 하나로 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 인구고령화, 전통적 가족기능의 변화에 따라 지속적으로 증가하고 있는 국민의 사회복지 수요와 사회복지재정에 대한 지방 성인지 예산제도의 적용을 통해 정책 및 예산과정에 있어서 성평등을 개선하는 실질적 변화를 도모할 수 있는 가능성을 진단해보고자 한다.

2장에서는 2006년 「국가재정법」에 성인지 예·결산서 제출 조항이 마련된 이후 지금까지 세 번에 걸쳐 작성된 국가 성인지 예산서와 두 번에 걸쳐 작성된 국가 성인지 결산서를 바탕으로 국가 사회복지재정에 대해 논의하고, 3장에서는 논의를 지방 성인지 예산제도와 사회복지재정으로 확장시키고자 한다. 또한 지방 성인지 예산제도를 시행하고 있는 오스트리아와 이탈리아의 경험을 소개하고, 사회복지재정이 성인지 예산제도를 통해 배분 및 지출에 있어서 어떠한 변화를 겪었는지에 대해 소개한다.

## 2. 성인지적 관점에서 바라보는 국가 사회복지재정

2007년에 보건, 복지, 노동 분야 재정이 정부 총지출에서 차지하는 비중은 25.7%였고, 이 비중은 2011년 27.9%까지 증가하였다. 또한 2011년도 사회복지예산안 증가율(6.2%)도 정부 총지출 증가율(5.7%)보다 높게 나타났다. 따라서 정부지출 증가를 주도하는 사회복지분야 예산의 효율적 운용이 중요하며 이를 제고하기 위한 심도 있는 분석이 필요함을 알 수 있다. 사회복지재정을 분석하기 위하여 다양한 틀(frame-work)과 관점(perspective)을 적용할 수 있다. 예를 들어 사회복지분야 예산이 적정한 수준에서 편성되고

집행되고 있는지를 알아보기 위하여 사회복지 수요와 사회복지 공급을 비교하거나 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지분야 예산을 결정하는 요인들을 탐색할 수 있다. 이와 같은 기존의 사회복지재정에 대한 접근 방법에 추가적으로 성인지적 관점에서의 사회복지예산 분석이 가능하다.

국가 성인지 예산제도는 2006년 「국가재정법」에 2010 회계연도부터 성인지 예·결산서의 제출이 명시된 것을 시작으로 2012년 현재 『2013년도 성인지 예산서』가 작성 중에 있다. 성인지 예산서를 작성해야 하는 대상사업은 주로 제3차 여성정책 기본계획의 시행계획(‘08-’12)에 포함되어 추진하는 예산사업과 기타 성별수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선 가능성이 큰 사업을 우선적으로 선정되고 있다. 이에 따라 사업수혜자가 개인이며, 사업대상자 및 사업수혜자에 대한 성별분리통계가 수집가능하고, 사업의 목적을 달성함으로써 성평등 효과에 영향을 미칠 수 있는 사업이 포진해 있는 사회복지분야의 사업들이 성인지 예산서 작성 대상사업에 상대적으로 많이 포함되어 있다.

국가의 『2011년도 성인지 예산서』에 포함된 세부 사업 245개 중 분야코드가 불분명한 28개 사업을 제외하고, 사회복지분야 사업은 61개로 전체의 28.1%를 차지하였다(조선주 외, 2010). 지출규모는 7,050,489백만 원으로 80.1%를 차지하였다. 이는 전체 사회복지분야예산 86.3조원 중 8.6%에 대하여 성별수혜분석을 실시한 것이고, 대부분의 사업이 보건복지부, 고용노동부 등의 부처에 집중되었다. 사회복지분야 사업들의 경우 대상자의 여성비율에 비하여 사업수혜자의 여성비율이 높게 나타나는 경향이 파악되었다. 예를 들어 자활사업, 장애인일자리 지원, 기초노령연금 지급, 노인자원봉사 활성화 등의 사업에서 사업수혜

자의 여성비율이 사업대상자의 여성비율을 상회하는 것으로 드러났다. 하지만 여성의 사업수혜율이 남성의 사업수혜율보다 높으므로 성평등 개선의 여지가 적다고 하는 것은 성급한 판단이다. 사회복지분야 사업에서의 여성수혜율이 높을 수 밖에 없는 사회구조적 상황을 면밀히 검토할 필요가 있다. 여성이 사회적으로 처한 상태 및 여성들이 가지고 있는 문제와 사회복지 분야의 예산지출을 연결하지 않고, 여성을 위해 지출된 사회복지예산의 현황만으로 논의를 축소시킬 경우 성인지 예산제도의 본래 취지를 흐리게 될 수 있기 때문이다.

### 3. 성인지적 관점에서 바라보는 지방 사회복지재정

#### 1) 우리나라 지방 성인지 예산제도의 특성과 의의

올해 하반기에 본격적으로 시행되는 지방 성인지 예산제도에 대한 준비로 지난 4월에 실시된 시범작성 사업은 다음과 같은 성인지 예산서 작성 대상사업 선정기준을 두었다. 세부사업을 기준으로 작성하되, 필요 시 단위사업 기준으로 작성이 가능하게 하였으며 작성 필수사업으로 여성정책 기본계획에 포함된 사업, 최근 3년간('09-'11) 성별영향분석평가 사업, 행정안전부 장관이 여성가족부 장관과 협의하여 정하는 사업이 포함되었다. 작성 선택사업으로는 단체장 공약 사업 등 자치단체가 별도로 추진하는 사업이 포함되었다. 성인지 예산서를 작성하지 않는 제외사업에는 행정운영경비, 재무활동, 예비비 관련 사업이 포함되었다. 성별영향분석평가의 경우 단위사업 기준으로 이루어지며, 여성정책 기본계획에 포함된 사업은 다루지 않고 있으나 지방 성인지 예산제도의 경우 여성을 주요 정책대상으로 하는 사업의 예산을 파악하는 차원

에서 여성정책 기본계획에 포함된 사업을 다루고 있다.

기 편성된 2012년도 지방자치단체 예산안을 바탕으로 지난 4월 시범적으로 작성된 지방 『2012년도 성인지 예산서』는 ① 성평등 목표, ② 2012년도 성인지 예산 편성방향, ③ 성인지 예산의 개요 및 분야별 규모, ④ 부서별 성인지 예산서 (1. 사업총괄표, 2. 사업별 설명자료)를 포함하였다. 성평등 목표는 국가의 여성정책 기본계획, 단체장의 공약사항 등에 따른 기관의 성평등 정책목표 등을 고려하여 포괄적으로 수립하며, 기관별 특성과 여건에 맞게 1-3개 수준의 목표가 정의된다. 2012년도 성인지 예산 편성방향은 기술된 성평등 목표를 실현하기 위한 다음연도 성인지 예산 편성방향을 뜻한다. 성인지 예산의 개요 및 분야별 규모에는 사업총괄표와 사업별 예산현황이 담기며, 자치단체별 성인지 예산의 사업현황을 총괄적으로 파악할 수 있는 회계별 사업수, 예산액증감, 기능 및 조직별 총괄표 등이 포함된다. 마지막으로 부서별 성인지 예산서에는 부서의 성평등 목표, 성인지 예산 편성방향, 회계 및 사업별 총괄표가 담긴 사업총괄표와 사업개요, 성인지 예산 대상사업 선정사유, 재원별 예산액 내역, 성별수혜분석, 성별격차 원인분석, 향후 추진계획, 성평등 기대효과, 성과목표가 담긴 사업별 설명자료가 포함되어 있다.

국가 성인지 예산서와의 차이점은 성인지 예산서 작성 대상사업으로 선정하게 된 사유, 사업과 관련하여 현재 여성과 남성이 처해있는 상황과 여건, 남녀의 상이한 정책수요, 사업수혜에 있어 남녀의 차이가 발생하는 원인의 분석, 향후 사업추진 방향 등에 관한 내용을 담당 공무원이 주관적으로 기술할 수 있다는 점이다. 이처럼 다소 복잡하게 여겨질 수 있는 성인지 예산서의 작성을 돕기 위하여 지방의 성주류화 및 여성정책 전문가들의 제도시행 과정에 있어서의 지원과 여성가족부의

지정을 받은 16개 시·도의 성별영향평가 분석기관의 공무원 대상 교육 및 컨설팅이 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 담당 공무원들은 단순히 성인지 예산서 양식에 내용을 기입하는 것뿐만 아니라 성인지 예산서 작성결과를 토대로 정책 및 예산에 있어서의 실질적인 변화를 모색하는 노력이 필요하다.

## 2) 지방 사회복지재정과 성인지 예산제도

2003년부터 성인지 예산제도를 도입하여 시행한 경험이 있는 스웨덴의 경우 국가 성인지 예산제도는 경제현안에 대한 성평등 분석이 주를 이루었고, 분석 결과가 다음 연도 예산안에 실질적으로 반영되지 못한 한계가 있었다고 스스로 지적하였다(정가원 외, 2011). 국가 정부부처 공무원들과 정치인들이 성불평등에 대해 인식하고 있음에도 불구하고 국가 예산은 정치적 결정에 크게 좌우되는 편이기 때문이었다. 이에 따라 스웨덴에서는 지방에서의 성인지 예산제도가 가지고 있는 가능성을 더 높이 평가하고 있다. 이는 지방자치단체들이 주민들과 더 가깝고 긴밀하게 연결되어 있을 뿐만 아니라 예산에 대한 성인지적 분석의 결과도 주민들이 더 민감하게 받아들이기 때문이다. 따라서 성인지 예산제도를 일반 국민들도 쉽게 대할 수 있도록 이슈화하는 것이 중요하고, 어려운 전문용어 대신에 이해하기 쉬운 이야기로 전달할 수 있어야 한다는데 의견이 모아지고 있다.

지방 성인지 예산제도는 주민이 밀접하게 느끼는 주제와 관련된 사업예산을 성인지적으로 분석하는 주민밀착형, 주민참여형 제도로 발전할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 주민 체감도가 높은 사회복지분야 사업들에 대한 성인지적 예산분석이 그 물꼬를 틀 수 있을 것으로 기대된다. 지난 4월 시범적으로 작성된 지방 『2012년도 성인지 예산서』에 포함된 대상사업에

는 법정 급여 등 국고보조금을 받는 사업은 포함되지 않았다. 2010년 지방자치단체 예산 중 사회복지예산이 차지하는 비중은 전국 평균 약 19%로 나타났으며, 지방자치단체 사회복지지출의 약 80% 이상이 국고보조사업으로 구성되어 있음에 따라 국고보조금을 받는 사업을 성인지 예산서 작성 대상사업에서 일괄 배제할 것인가에 대해서는 추가적인 논의가 더욱 필요한 것으로 보인다. 특히 기초자치단체의 경우 자체 예산사업만을 포함시킬 경우, 사업의 연속성을 담보할 수 없고, 예산액이 매우 적기 때문에 분석에 있어서 실익이 크지 않을 수도 있기 때문이다.

## 3) 오스트리아 지방정부의 성인지 예산제도: Lower Austria의 사례

오스트리아에서는 2009년 성과주의 예산개혁의 일환으로 성인지 예산제도가 도입된 이후, 2013년 1월 1일부터 국가, 주, 기초자치단체가 성인지 예산제도를 시행하도록 헌법에 명시되었다. 오스트리아 Lower Austria 주는 내년부터 시작되는 성인지 예산제도의 전면적 시행을 앞두고 “Gender Fokus”라는 파일럿 프로젝트를 지난 2년간 실시하였고, 사회복지재정이 파일럿 프로젝트의 주요 대상이 되었다. 사회복지서비스, 급여, 보건 등이 포함된 사회복지예산은 주정부 예산의 55%를 차지하기 때문이다. 주정부의 예산에 대한 성인지적 분석을 통하여 주정부 차원에서 마련되지 않았던 성별분리통계를 구축하고, 예산책정 및 집행을 통해 남녀가 어떠한 영향을 받고 있는지에 대해 밝혀내며, 상기의 분석 결과를 토대로 차후 효과적인 정책결정 및 판단을 내리며, 적절한 정책수단을 도출할 수 있었다.

#### 4) 이탈리아 지방정부의 성인지 예산제도: Provincia di Modena 의 사례

이탈리아 모데나 도에서는 웰빙 성인지 예산(Well-Being Gender Budgeting)방법을 선택하여 실시하고 있다. 아마티아 센(Amartya Sen)의 역량 접근법(Capability approach)을 성인지 예산에 적용하는 것으로 “역량”은 개인의 특성이나 개인이 사용가능한 자원을 고려했을 때 “가치 있는 상태와 생활”을 성취할 수 있는 자유 또는 기회를 의미한다. “가치 있는 상태와 생활”은 건강, 직업, 안전 등 뿐만 아니라 행복, 자존감 같은 추상적 개념까지 아우르며, 이를 성취하는데 있어 영향을 미치는 환경 및 사회적 요소를 또한 고려할 필요가 있다. 이러한 역량의 리스트를 작성함에 있어 지역주민은 인터뷰 등을 통하여 참여하게 된다.

모데나 도에서는 육아휴직 프로그램에 대한 성인지적 예산분석을 실시함으로써 다음과 같은 사실을 밝혀냈다. 즉, 육아휴직 프로그램의 혜택을 받기 위하여 만족시켜야 하는 조건들(소득 상한선, 부부가 모두 고용상태에 있어야 함, 부부 중 한 명이 태어난 지 1년 미만의 유아를 돌보기 위하여 휴직을 해야 함)을 살펴본 결과, 이에 해당하는 대부분의 가족들이 여성의 교육 수준이 낮고, 육체노동에 종사하며, 그에 따라 육아휴직을 이용하는 사람은 남성보다는 여성이 많다는 것이 드러났다. 그리고 비전형적인 직업에 종사하는 경우 휴직 후 다시 복귀할 가능성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 전문가들은 모데나 도 정부에 다음과 같은 정책 제안을 하였다. 육아휴직제를 남성들이 더 많이 이용할 수 있고, 남성의 케어역량을 개발할 수 있는 방향으로 전환시켜야 하며, 고용에 있어서도 전면적 휴직보다는 파트타임으로

일하면서도 육아휴직제의 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이처럼 일반적으로 여성과 가족을 위한 제도로 여겨지고 있는 육아휴직제가 간과하고 있는 점을 사회복지예산에 대한 성인지적 분석을 실시함으로써 밝혀내었다.

#### 4. 나오는 글

이 글에서는 지방 성인지 예산제도의 시행을 통하여 사회복지분야 예산을 성인지적 관점에서 분석하고, 분석결과를 실제 정책과정에 환류함으로써 정책의 내용 및 예산에 있어서의 실질적 변화를 도모할 수 있는 가능성을 탐색하였다. 이처럼 지방자치단체에서 제공되는 다양한 사회복지 관련 서비스와 프로그램에 대한 주민의 모니터링과 의견 수렴을 위하여 각 지방자치단체가 작성하는 성인지 예산서 상의 정보가 주민들이 이해하기 쉬운 형태로 공개될 필요가 있다. 이를 통해 주민들은 사회복지예산이 자신과 가족에게 직·간접적으로 미치는 영향에 대해 파악할 수 있다. 또한 지방의회 의원들을 대상으로 한 성인지 예산제도에 대한 교육이 워크숍 등을 통하여 이루어져야 한다. 각 지방자치단체에서 작성하는 성인지 예산서의 일정 수준을 유지하고 책임성 있는 후속조치를 기대하려면 지방의회 의원들의 지속적 관심과 모니터링이 필수적이다. 오스트리아 지방정부의 예에서 보듯이 지방자치단체의 공무원, 지방의회 의원, 지방 성주류화 전문가로 구성된 실무단(working group)을 구성할 수 있을 것이다. 지방 성인지 예산제도의 성공적인 정착과 시행을 위해 해외 전문가들은 제도관련 당사자들이 가지고 있는 정치적 의지(political will)가 가장



중요하다고 역설한 바 있다.

지난 4월 이루어진 지방 성인지 예산서 시범작성에서는 예산서 작성을 보다 용이하게 하기 위해, 1개 부서에서 1-2개의 사업을 대상으로 성인지 예산서를 작성, 각 지방자치단체별로 총 2-30개 정도의 사업에 대해 성인지 예산서를 작성하도록 권장하였다. 올해 하반기 본격적 시행 시에도 대상사업 선정기준에 부합하는 모든 사업에 대하여 성인지 예산서를 작성하기보다 단계적인 적용이 바람직할 수 있다. 또한 본격적 시행 시 주민생활지원과 및 주민복지과 등 대민서비스 및 프로그램을 주로 제공하는 부서나 사회복지분야 사업에 초점을 맞출 수도 있다. 즉, 대상사업 선정 시 특정 분야나 주제를 먼저 선택하고 그에 해당하는 사업들을 우선적으로 분석하는 것이다. 지방 성인지 예산서 작성을 위한 중점과제를 선정하고, 선정된 사업부터 지방 공무원과 전문가가 함께 분석을 하는 것이

다(임주영 외, 2011). 과거 국가 성인지 예산서 작성 대상사업 선정 시에도 일자리 사업, 취약계층 사업, 사회서비스 사업 등 사업 내용에 따른 유형을 구분하여 대상사업에 포함시킨 선례가 있다. 마지막으로 지방 성인지 예산제도를 통해 사회복지예산을 분석함에 있어 사업대상자의 여성비율과 사업수혜자의 여성비율을 기계적으로 비교하는 수준에서 그치지 않고, 사회복지예산의 전통적 수혜자로서의 여성이 아닌 사회적 자본으로서의 여성, 다시 말해 여성에 대한 인식에 대한 패러다임까지도 변화시킬 수 있는 성인지 예산서가 작성되어야 한다. 이를 위하여 사회복지예산에 대한 성인지적 분석에만 머무는 것이 아니라 고용, 교육, 일·가정 양립 등 성인지 예산서가 포괄하는 주제를 더욱 다양화하고 성인지 예산서 작성 사업의 범위를 점차적으로 확대해나가야 할 것이다.

#### 참·고·문·헌

- 임주영 · 박기백 · 류덕현 · 조선주 · 김영숙 · 정가원 · 이선행 (2011). 『지방재정환경에 적합한 성인지예산제도의 추진체계와 시범작성 매뉴얼 개발』 한국여성정책연구원.
- 정가원 · 조선주 · 김영숙(2011). 『오스트리아와 스웨덴의 성인지예산제도 현황과 정책과제』 한국여성정책연구원.
- 조선주 · 김영숙 · 김효선(2010). 『2011년도 성인지예산서 종합분석 연구』 여성가족부.

〈부록〉 지방재정법령 규정

## 지방재정법령 규정

### □ 지방재정법

**제36조의2(성인지 예산서의 작성·제출)** ① 지방자치단체의 장은 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 "성인지 예산서"(性認知豫算書)라 한다]를 작성하여야 한다.  
 ② 「지방자치법」 제127조에 따른 예산안에는 성인지 예산서가 첨부되어야 한다.  
 ③ 그 밖에 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2011.3.8]

**제53조의2(성인지 결산서의 작성·제출)** ① 지방자치단체의 장은 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.  
 ② 「지방자치법」 제134조제1항에 따른 결산서에는 성인지 결산서가 첨부되어야 한다.  
 ③ 그 밖에 성인지 결산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2011.3.8]

〈부칙〉 〈법률 제10439호, 2011.3.8〉

**제2조(성인지 예산서 및 성인지 결산서의 작성·제출에 관한 적용례)** 제36조의2의 개정규정에 따른 성인지 예산서의 작성·제출, 제53조의2의 개정규정에 따른 성인지 결산서의 작성·제출은 각각 2013회계연도 예산안 및 결산부터 적용한다.

### □ 지방재정법시행령

**제40조의2(성인지 예산서의 내용 및 작성기준)** ① 법 제36조의2에 따른 성인지 예산서[이하 "성인지 예산서"(性認知豫算書)라 한다]에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.  
 1. 성인지 예산의 개요 및 규모  
 2. 성인지 예산의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수해분석  
 3. 그 밖에 행정안전부 장관이 정하는 사항  
 ② 성인지 예산서는 행정안전부장관이 여성가족부장관과 협의하여 정하는 작성기준 및 방식 등에 따라 작성한다. [본조신설 2011.9.6]

**제63조의2(성인지 결산서의 내용 및 작성기준)** ① 법 제53조의2에 따른 성인지 결산서(이하 "성인지 결산서"라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.  
 1. 성인지 결산의 개요  
 2. 성인지 예산의 집행실적  
 3. 성평등 효과 분석 및 평가  
 4. 그 밖에 행정안전부장관이 정하는 사항  
 ② 성인지 결산서는 행정안전부장관이 여성가족부장관과 협의하여 정하는 작성기준 및 방식 등에 따라 작성한다. [본조신설 2011.9.6]

〈부칙〉 〈대통령령 제23121호, 2011.9.6〉

**제3조(성인지 예산서 및 성인지 결산서의 내용 및 작성기준에 관한 적용례)** 제40조의2 및 제63조의2의 개정규정은 각각 2013회계연도 예산안 및 결산부터 적용한다.