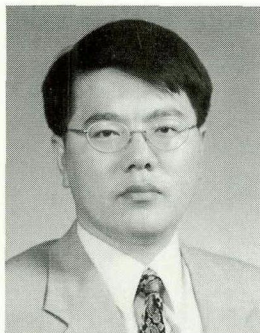


경로연금의 도입과 정책과제

1. 머리말

1997년 8월 노인복지법의 전면 개정으로 그동안 진통을 거듭하였던 경로연금제도가 도입되었다.

우리나라 노인소득보장의 근간제도는 1988년에 도입된 국민연금제도라고 할 수 있지만, 국민연금 제도는 도입당시에 근로세대의 노후소득보장을 위한 제도로 설계되어 이미 노인이 된 계층은 적용 대상에서 제외되어 있었다. 65세 이상 노령인구의 56.2%가 경제적으로 어려운 상태에 있다는 조사 통계자료가 보여주고 있듯이 이러한 기존 노령계층은 근로시기에 부모부양 및 자녀교육비 지출로 노후대비 저축이 되어 있지 않은 세대로, 가족기능에 의한 사적부양에서 공적부양으로의 과도기에 놓여있는 세대라고 할 수 있다. 그러나 그동안의 노인소득보장정책은 취약한 저소득층 노인에 대한 생활보호와 노령수당, 65세 이상 일반노인에 대한 교통비 지급 등 제한적이고 간접적인 지원에 머무



金龍夏

한국보건사회연구원 부연구위원

르고 있었다. 이러한 측면에서 경로연금제도의 도입은 국민연금의 적용을 받지 못하는 기존 노령계층에 대한 공적 소득보장제도라는 점에서 획기적인 것으로 평가받을 만하다. 그러나 현재 노인복지법에 규정된 경로연금제도는 아직 완성된 모양을 갖추지 못하고 있다고 판단된다. 지급대상과 지급수준 등 구체적이고 핵심적인 내용은 하위 시행령과 시행규칙의 결정을 기다리도록 하고 있다. 특히 최근 국회에 제출된 1998년도 정부예산안에 의하면 1998년 7월부터 65세 이상 노인 35만명에 대하여 월 3만원씩 경로연금을 지급하도록 하였다. 이는 그동안의 경로연금에 대한 기대수준에는 크게 못미치는 수준이다.

본고에서는 개정된 노인복지법의 경로연금제도의 내용과 의의를 살펴보고, 신규도입된 경로연금제도가 가지고 있는 정책과제를 분석하여 보고자 한다.

2. 경로연금제도의 내용과 의의

경로연금제도는 구노인복지법 하에 있던 노령수당제도를 대체하는 형식으로 입법화되었다. <표 1>은 노령수당제도와 경로연금제도의 지급대상, 연금지급액, 비용부담 등을 비교·분석한 것이다.

먼저 지급대상에 있어서 노령수당제도에서는 65세 이상 자중 보건복지부장관이 정하는 일정수준 이하의 자로 되어 있는 반면 경로연금에서는 65세 이상의 생활보호대상자와 대통령령이 정하는 소득 및 재산기준 이하의 자로 되어 있다. 따라서 경로연금의 규정이 구체적인 듯이 보이지만 노인복지법상에는 기존의 노령수당 지급대상(생활보호대상자)을 명시한 것을 제외하고는 노령수당제도의 규정을 크게 넘어서지 못하고 있다.

둘째, 지급액의 경우 노령수당제도는 예산의 범위내에서 보건복지부장관이 정하는 기준이라고 규정되어 있고, 경로연금에서는 국민연금의 특례노령연금 최저지급액을 감안하도록 되어 있어 사실상 급여수준의 상한규정을 정하고

경로연금제도는
구노인복지법 하에 있던
노령수당제도를
대체하는 형식으로
입법화된 것으로
노령수당제도의 틀과
한계를 크게 벗어나지
못하고 있다.

있으나 지급기준에 대하여 규정하고 있지 않아 지급수준도 노령수당의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 지급방법도 신청에 의하도록 하고 있다는 점에서 양제도가 동일하다.

표 1. 노령수당 및 경로연금의 비교

	노령수당(구노인복지법)	경로연금(신노인복지법)
지급대상	65세 이상인 자 중 소득수준 등을 참작하여 보건복지부장관이 정하는 일정소득 이하의 자 - 1997년 기준 65세 이상의 생활보호대상자 26.5만명 전체 65세 이상 인구중 9.1%	① 65세 이상의 국민중 생활보호대상자 - 1998년 7월 기준: 약 25만명 전체 65세 이상 인구중 8.2% ② 1998년 7월 1일 현재 주민등록법상 65세 이상이고 본인 및 그 배우자와 부양의무자의 소득 또는 재산을 합산한 금액이 가계소득 및 가구원수 등을 기준으로 대통령령이 정하는 금액 이하인 자 - 1998년 7월 기준: 약 35만명 전체 65세 이상 인구중 11.5% - 총수급대상자: 약 60만명 전체 65세 이상 인구중 19.7%
지급액	노령수당의 지급수준은 노인복지 등을 참작하여 매년 예산의 범위안에서 보건복지부장관이 정함. - 1997년 기준 65~80세 미만: 3만 5천원 80세 이상: 5만원	① 연금지급액은 국민연금법상 특례노령연금의 최저지급액을 감안하여 결정 - 1998년 7월 기준: 3만원 - 단, 생활보호대상자는 현행 노령수당 지급수준 유지 65~80세 미만: 3만 5천원 80세 이상: 5만원 ② 단, 연금지급대상자 및 그 배우자가 모두 연금을 지급받을 경우에는 그 중 1인에 대하여 연금액의 100분의 25를 감액
비용부담	총비용규모 - 1997년 기준 807억원	① 총비용규모 - 1998년 기준 약 1,437억원 ② 연금지급 비용은 국가가 100분의 70, 지방자치단체가 100분의 30으로 하며, 특별시의 경우에는 국가가 100분의 50, 특별시가 100분의 50으로 함.
지급방법	신청에 의하여 지급	신청에 의하여 지급

셋째, 비용부담의 경우 노령수당제도에서는 비용의 부담방법을 구체적으로 명시하지 않았으나 경로연금제도에서는 경로연금에 필요한 비용을 국가가 100분의 70, 지방자치단체가 100분의 30으로 하며, 특별시의 경우에는 국가가 100분의 50, 특별시가 100분의 50을 부담하도록 규정하고 있다. 이는 경로연금제도가 노령수당에 비하여 재원조달 방법을 구체적으로 제시하고 있는 것처럼 보이지만 재원조달방법을 국가와 지방자치단체로 한정함으로써 오히려 다양한 비용조달의 가능성을 제한하고 있으며, 관리운영도 노령수당제도와 동일하게 지방자치단체가 중심이 되어 수행할 것으로 보인다.

한편, 노령수당과 관련한 법규정은 노인복지법 13조 단 1조항에 불과하고 대통령시행령 제17조에서 제21조까지에서 관련조항을 규정하고 있는 반면, 신노인복지법에서는 경로연금제도 관련조항을 1개의 장으로 독립시켜 노인복지법 제9조부터 제22조 및 제45조에 걸쳐서 관련조항을 구체화하고 있다는 점에서 그 비중이 크게 격상되었다. 그러나 노령수당제도와 경로연금제도를 자세히 분석하여 보면 근본적으로 개선된 것은 거의 없는 것으로 보여진다. 즉 경로연금제도는 노령수당제도의 틀과 한계를 크게 벗어나지는 못하고 있다. 최근 정부가 국회에 제출한 1998년도 예산안에 의하면 경로연금은 65세 이상 전체노인의 19.7%인 60만명에게 월 3만원씩 급여를 지급하는 선에 머물고 있어 그 한계를 노출하고 있다.

3. 일본의 경험과 시사점

선진국은 2차대전후 연금제도 재건시에 근로세대가 노인세대의 소득을 보장하는 부과방식을 채택하여 이들 계층에 대한 연금문제를 자연스럽게 해결하였다. 우리나라와 유사한 수정적립방식으로 시작한 일본도 전국민 연금화가 되기 이전에 노령층을 위한 정부재정에 의한 무각출 노령연금을 도입한 바 있다.

비용부담의 경우
경로연금제도가
노령수당에 비하여
구체적으로 제시하고
있기는 하나 재원조달
방법을 국가와 지방자치
단체로 한정함으로써
오히려 다양한
비용조달의 가능성을
제한하고 있다.

일본의 무각출 노령연금제도는 ‘전국민 연금화’ 차원에서 전국민 연금이 실시되기 2년 이전인 1959년부터 실시되었다. 무각출 노령연금제도가 전국민 연금화와 병행되어 실시된 이유는 ① 국민연금제도 도입시 이미 노령이 되어 각출제 연금의 적용대상에서 제외된 자(경과적 연금)와 ② 각출제 연금의 적용대상이 되어도 노령연금을 받을 수 있는 수급기간 요건을 채울 수 없는 자(보완적 연금)에 대한 소득보장방안을 국가적 차원에서 마련하기 위해서였다.

일본의 무각출 노령연금은 70세가 넘는 고령자 또는 각출연금의 수급기간 요건을 채울 수 없는 자에게 지급되도록 설계되었다. 무각출 노령연금은 원칙적으로 자산조사를 받아 소득이 일정수준 이하인 자에 대하여 지급되었으나, 급여지급 소득기준을 국민 평균소득 수준보다도 높게 책정함으로써 저소득층만을 대상으로 하는 제도이기보다는 국민연금에 가입되지 못한 일반노인을 위한 소득보장정책의 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

표 2. 일본의 노령자에 대한 소득보장제도(연금)

	각출제 노령연금		무각출 노령연금
	후생연금	국민연금	
지급대상	피용자	자영자	현 노령계층
지급요건	보험료 납부기간과 면제기간을 합산한 기간이 20년 이상인 자가 60세에 달했을 때 지급	보험료 납부기간과 면제기간을 합산한 기간이 25년 이상인 자가 65세에 달했을 때 지급	노령연금의 수급자격을 갖지 않은 자에게 70세부터 지급
재원조달	본인·사용자보험료(50%)씩+국고부담	본인보험료+국고부담	전액 국고부담

일본의 무각출 노령연금의 급여는 최저생활의 보장을 목적으로 정액제로 지급되었으며, 도입초기인 1959년부터 6년간은 매월 1,000엔이 지급되었다. 이러한 무각출 노령연금 수준은 일본의 당시 1인당 국민소득의 7.9%에 해당하는 수준이었으며, 1996년 현재 무각출 노령연금액은 월 3만 3533엔(1인당 월 GNP의 10.0%)이다. 무각출 노령연금 수급자수는 1975년에는 70세 이상 전체 노인인구의 85%인 460여 만명에 달했으나 1996년 현재는 70세 이상 인구의 4.3%에 해당하는 53만명으로 감소하였다. 이는 1985년의 국민연

금개혁으로 기초연금제도가 도입되면서 전국민에게 1인1 연금의 기초연금이 지급되고 국민연금제도가 성숙하면서 경과적 성격의 무각출 연금수급자는 소멸되고 있기 때문이다. 한편 무각출 노령연금 급여에 필요한 비용은 그 전액을 국고가 부담하고 있으며, 관리운영은 사회보험청에서 각출제 연금과 함께 관리하고 있다.

표 3. 노령복지연금의 수급권자 추이
(단위: 천명, %)

	무각출노령연금 수급권자(A)	70세 이상 인구 (B)	A/B
1975	4,613	5,419	85.1
1980	3,115	6,686	46.6
1985	2,247	8,275	27.2
1990	1,212	9,813	14.8
1994	630	11,358	5.5
1996	525	12,132	4.3

자료: 전국사회복지협의회, 『사회복지의 동향』, 1995.
후생통계협회, 『보험과 연금의 동향』, 1996.

4. 경로연금제도의 정책과제

가. 경로연금제도의 성격 정립

1) 경로연금과 국민연금의 관계

경로연금은 현행 국민연금제도의 도입 당시에 적용대상에서 제외되어 있었던 노령계층에 대하여 일정한 연금을 지급함으로써 현행 노령계층의 복지에 기여하는 것에 그 목적을 둔 제도이다. 그러나 경로연금제도는 65세 이상 노령자중 저소득 일부계층에게만 지급되는(노인복지법 제 9조 ①) 공공부조적 성격의 제도로 보편적인 연금제도는 아니다. 사회보험제도로서의 국민연금과 공무원연금 등 3개 특수직역연금의 수급자가 아닌 자 중에서(노인복지법 제 9조의 ②) 일정소득 이하인자를 지급대상자로 하는 제

국민연금이 가입자의 소득수준 등에 대한 자산조사를 전제로 하지 않는 각출제 연금인데 비해 경로연금은 가입과 비용의 부담을 전제하지 않고 소득 및 자산기준에 적합한 자에게만 지급되는 무각출연금이라는 점에서 명확히 구분된다.

도로서 사회보험제도인 공적연금제도를 보완하는 성격을 가진다고 해석되는 것이다. 이는 국민연금이 일정기간의 가입과 일정기간의 보험료 납입을 전제로 하면서 가입자의 소득수준 등에 대한 자산조사를 전제로 하지 않는 각 출제 연금인데 비해 경로연금은 가입과 비용의 부담을 전제하지 않고 소득 및 자산기준에 적합한 자에게만 지급되는 무각출연금이라는 점에서 명확히 구분된다.

2) 경로연금과 생활보호법의 생계보호제도와의 관계

생활보호대상자의 65세 이상 노인이면 모두 경로연금지급대상이 되지만 경로연금대상이라고 하여 생활보호대상자는 아니라는 점에서 경로연금제도의 수급대상자가 훨씬 넓다. 생활보호법에 의한 생계보호급여비 산정시 생활보호대상자가 일정한 정도의 자가소득이 있다는 전제 하에서 최저생계비에서 자가소득추정치분을 공제한 액수를 생계보호비로 결정한다. 그러나 노인, 중증장애인 등의 계층은 전혀 노동능력이 없다는 점에서 자가소득추정치분을 공제하는 것이 바람직하지 않으므로 이에 대한 보완의 필요성으로 노령수당과 장애인 생계보조수당이 필요한 것이다. 이러한 점에서 구노인복지법 하의 노령수당은 생계보호제도의 보완적 제도로서의 의미를 지닌다.

그러나 경로연금은 생활보호대상자가 아닌 저소득노인계층에게 지급됨으로써 그 성격이 모호하게 된다. 이는 지급수준의 결정과도 연결되는 문제이기도 하다. 경로연금은 생활보호대상 노인계층의 범주를 훨씬 넘어 일반 저소득 노령계층을 대상으로 하고 있다는 점에서 노령수당과 같은 생계보호제도의 보완적 성격을 뛰어 넘어 사회적인 세대간 소득이전의 개념을 지닌 공적연금적 성격을 부분적으로 지니고 있다고 할 수 있다.

따라서 경로연금은 생계보호제도의 보완적 성격을 지니고 있는 노령수당 제도와는 구분되어야 할 제도적 성격을 지니고 있으나 노령수당제도와 통합 운영됨으로써 제도의 성격이 모호해진 측면이 있다.

결론적으로 경로연금제도는 제도가입 혹은 보험료 부담을 전제로 하지 않는다는 점에서 사회보험제도로서의 공적연금과 구분되고, 생활보호대상자가 아닌 일반노인에게 지급될 수 있다는 점에서 공공부조제도와 구분되며, 소득조사가 전제된다는 점에서 수당제도와의 구분된다. 따라서 경로연금제도는 이론적인 사회보장제도로서는 성격을 규정하기 어려운 과도기적·임시적인 제도라고 할 수 있다.

나. 적용대상의 확대

경로연금의 적용대상은 65세 이상의 생활보호대상 노인(제9조 1) 및 정부가 정하는 일정한 소득 및 자산기준 이하인 자(제9조 2)로 정하고 있다. 1항의 경우 적용범위가 명확하지만 2항의 경우 적용범위가 대통령시행령 혹은 그 이하의 규정에 의하여 정해진다. 따라서 그 적용대상 범위는 상당한 범위내에서 조정가능하다.

적용대상은 사실상 정부예산의 범위내에서 정하여지도록 되어 있으나, 적용범위의 설정에 있어서 다음의 점을 유의할 필요가 있다. 현 노령계층은 크게 5가지 계층으로 구분이 가능하다. 제1계층은 생계보호대상자로 스스로 생계능력이 없을 뿐 아니라 부양의무자도 없어 생계보호비를 받는 계층이다. 제2계층은 자활보호대상자로 생계곤란이 법적으로 인정되나 노동능력은 다소 있어 생계보호비는 받지 않으나 노령수당은 받고, 취로사업도 참여가능하며, 의료보호도 받고 있는 계층이다. 제3계층은 생활이 실제로 어려운 상태이나 부양의무자가 있어 법적으로는 생활보호대상자로 인정되지 않는 계층이다. 제4계층은 본인은 생계능력이 거의 없으나 자녀 혹은 기타 부양의무자로부터 부양받고 있는 계층이다. 제5계층은 본인 스스로 생활능력을 가지고 있어 부양의무자의 도움없이도 살아갈 수 있는 계층이다.

노령수당제도는 제1계층 및 제2계층을 대상으로 하고 있었으나 경로연금제도는 그 적용 범위를 제3계층으로 확대하려는 제도이다. 그런데 대다수의 노령계층은 제3계층과 제4계층 사이에 넓게 분포하고 있으며, 제3계층과 제4계층간의 경계를 명확히 구분하기는 쉽지 않다. 그리고 제3계층과 제4계층은 동태적으로 볼 때 고정되어 있기 보다는 제4계층에서 제3계층으로 전락하여 가는 과정에 있다. 즉, 제4계층의 생활도 불안정한 상태에서 지속된다고 할 수 있다. 더욱이 행정적으로 볼때도 예산제약이 따를

경로연금제도는 사회보험제도로서의 공적연금과 구분되고, 생활보호대상자가 아닌 일반노인에게 지급될 수 있다는 점에서 공공부조제도와 구분되며, 소득조사가 전제된다는 점에서 수당제도와도 구분된다.

경우 대상자 구분작업은 상당히 임의적이 될 소지가 있으며, 지역마다 특성이 다른 상황에서 대상구분 작업은 경제선상의 계층들로부터 반발을 받을 소지가 있다. 따라서 경로연금의 지급대상은 장기적으로 제3계층 뿐만 아니라 제4계층에게까지 적용이 확대되는 것이 바람직할 것이다.

다. 급여수준의 제고

경로연금 급여수준은 수급대상자의 필요에 부응하면서 타제도에서의 급여와의 균형을 이루도록 책정되어야 할 것이다. 수급대상자의 필요정도를 기준으로 할 경우 급여수준은 대상자 계층별로 다소 상이한 기준이 필요할 것으로 판단된다. 생계보호대상자는 생계보호급여비의 보충적 개념으로, 자활보호대상자는 생계보호급여비를 기준으로 한 생계비 부족분을, 생활보호대상 차상위 저소득 노인계층의 경우 자활보호대상자와 유사한 기준이나 자활대상자와는 차등적으로 지급하여야 할 것이다. 그러나 새로운 경로연금 제도의 내용으로는 이러한 차별의 근거가 마련되어 있지 않다.

표 4. 각종 급여수준과의 비교(1997년 기준)

	금액(원/월)	5만원 대비(%)
최저생계비	209,125	23.9
최저임금액	316,000	15.8
생계보호비	133,000	37.6
노령수당 65세 이상 생활보호대상자	35,000	142.9
80세 이상 거택·시설(1996)	50,000	100.0
국민연금최저등급자(22만원)의 특례노령연금	62,000	80.6
1인당 GNP	530,000	9.4

자료: 한국보건사회연구원, 『최저생계비 계층조사연구』, 1994.
 노동부, 최저임금관련 내부자료, 1997.
 보건복지부, 『주요 업무지침』, 1997.
 한국개발연구원, 『경제전망』, 1997. 2/4.

한편 타제도의 급여수준과 균형을 맞추기 위해서는 기존의 노령수당, 교통수당, 국민연금의 특례노령연금 급여 등을 감안하여 결정해야 할 것이다. 즉, 경로연금의 급여수준은 국민연금 최저등급자의 특례노령연금액(6만 2천 원: 1997년 기준) 보다는 작아야 할 것이며, 현행의 노령수당(3만 5천 원)과

교통수당(6천원)을 합한 것 보다는 커야 할 것으로 판단된다. 따라서 경로연금 급여수준은 1997년 기준으로 4만 5만원~6만원 수준은 되어야 할 것으로 판단된다.

라. 재원조달

경로연금지급에 필요한 예산은 수급대상자수와 급여수준에 의하여 결정될 것이다. 수급대상자수의 경우 국민연금이 완전히 성숙되는 시기까지는 계속하여 증가할 것으로 판단되며 완전히 성숙하더라도 총수급자수는 감소할 것이나 국민연금제도에서 소외된 계층이 존재하는 한 수급대상자는 계속하여 존재할 것으로 판단된다. 급여수준도 1998년 예산안에 3만원으로 책정되어 있으나 급여수준을 상향조정시키려는 압력이 계속될 것으로 예상된다.

만약 65세 이상 인구의 20%에게 5만원씩 지급할 경우 1998년에는 1930억원, 1999년에는 3840억원, 2000년에는 4040억원, 2010년에는 6040억원이 소요될 것으로 추산된다.

표 5. 경로연금 소요예산 추산(5만원 지급시)

(단위: 천명, 억원)

	65세 이상 전체 노인 인구	노인인구의 20%		노인인구의 30%		노인인구의 50%	
		수급자 수	소요 예산	수급자 수	소요 예산	수급자 수	소요 예산
1998	3,051	610	1,930	915	2,750	1,525	4,580
1999	3,204	641	3,840	961	5,770	1,602	9,610
2000	3,371	674	4,040	1,011	6,070	1,685	10,110
2005	4,253	851	5,100	1,276	7,660	2,126	12,760
2010	5,032	1,006	6,040	1,510	9,060	2,516	15,100

주: 1998년은 7월부터 6개월간 지급 가정

만약 65세 이상 인구의 30%에게 5만원씩 지급할 경우 1998년에는 2750억원, 1999년에는 5770억원, 2000년에는 6070억원, 2010년에는 9060억원이 소요될 것으로 추산된다. 이는 1인당 경로연금을 5만원으로 가정하였을 경우이며,

경로연금의 급여수준은 수급대상자의 필요에 부응하면서 타제도에서의 급여와 균형을 이루도록 기존의 노령수당, 교통수당, 국민연금의 특례노령연금 급여 등을 감안하여 결정해야 할 것이다.

물가수준 변동에 따른 급여연동 및 생계비의 일정수준 보장 요구로 예산부담은 계속하여 커질 것으로 판단된다.

따라서 경로연금은 재원조달 문제의 해결이 무엇보다도 선결과제이다. 새로운 경로연금제도에서는 국가가 100분의 70, 지방자치단체가 100분의 30으로 하며, 특별시의 경우에는 국가가 100분의 50, 특별시가 100분의 50을 부담하도록 규정하고 있다. 현행 제도와 같이 급여수준과 급여대상이 법으로 정하여져 있지 않은 상태에서 일반예산에 의하여 재원을 조달하게 할 경우, 매년 지급대상의 범위와 지급금액의 수준을 둘러싸고 예산당국과의 마찰이 불가피하다. 따라서 지급대상 및 지급수준에 대한 명료한 기준설정과 그 예산의 안정적 조달을 위한 체계의 마련이 필요하다.

국가예산 혹은 지자체예산에 의한 조달방법이외의 재원조달 방법으로 국민연금기금을 활용하는 방안과 노인복지공채를 발행하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 두 가지 방안 모두 후세대에게 부담을 전가하는 결과를 가지므로 신중함이 요구된다. 다른 방안으로 특별세를 신설하거나 국민연금 보험료에 부가하여 조달하는 방안이 고려될 수 있다. 이 방안의 경우 재원조달을 안정적으로 할 수 있는 장점이 있으나 조세저항에 부딪칠 가능성이 있어 사회적 합의형성이 요구된다.

5. 맺음말

노령수당제도에서 경로연금제도로의 전환은 현 노령계층에 대한 공적인 소득보장을 위한 큰 진전의 하나로 기록될 만하다. 그러한 의의에도 불구하고 내실은 아직 갖추어지지 않은 상태이다.

경로연금제도가 현 노령계층에게 도움이 되는 제도가 되기 위해서는 경로연금이 노령계층에게 어떠한 기능을 수행할 것인가에 대한 개념정립, 지급대상과 급여수준의 설정, 안정적인 재원조달을 위한 방안 개발 등이 이루어져야 할 것이다.