

## 경로연금 수급자 선정기준과 소요예산 추계

1998년 7월부터 지급될 경로연금의 대상자는 기존의 65세 이상 생활보호노인과 저소득노인을 합한 65만 8천명으로 전체 노인인구의 21%에 이른다. 1998년 당초예산에는 경로연금지급에 따른 예산이 1302억원으로 책정되었으나 경제여건의 변화로 추경예산에서는 거의 절반이 삭감된 742억원이 책정된 상태이다. 본 글에서는 우선 국비예산 742억원에 상응하는 선정기준을 알아보고, 저소득노인의 범위를 확대하는 데 따른 예상수급인원과 소요예산을, 그리고 앞으로 선정기준이 상향조정될 경우를 대비해 소득 및 재산기준에 있어 가구균등화지수를 적용하는 경우 수급인원과 소요예산을 추정해 보았다.

元鍾旭 한국보건사회연구원 부연구위원

梁時現 한국보건사회연구원 연구원

### 1. 경로연금의 도입배경

노인복지법 개정(1997년 8월)의 주된 내용 중 하나는 1998년 7월부터 기존의 노령수당을 경로연금화한다는 것이다. 노령수당의 수급대상자는 65세 이상의 생활보호대상자이며, 1998년 상반기의 경우 24만 7천명으로 책정되어 있다. 지급수준은 65세

이상 79세까지는 1인당 월 35,000원이며, 80세 이상은 50,000원이다. 이와 같은 노령수당과 신설된 경로연금과의 가장 큰 차이점은 지급대상의 확대이다. 1998년 7월부터 지급될 경로연금의 대상자는 기존의 65세 이상 생활보호노인(24만 7천명)과 저소득노인(41만 1천명)을 합한 65만 8천명으로 전체 노인인구의 21%에 이른다. 저소득

노인의 경우 경로연금액은 1인당 월 2만원이며, 부부가 동시에 수급할 경우 배우자는 25%가 감액된 1만 5천원을 수급하게 된다. 기존 생활보호대상자의 경우 65세 이상 79세 이하의 월 지급액이 5천원 인상된다는 것이다.

경로연금도입의 기본취지는 국민연금의 적용을 받지 못하는 기존 노령계층에 대한 공적 소득보장제도라는 데 있다. 따라서 65세 이상 인구 중 수급신청을 하는 모든 사람에게 지급되어야 하는 것이 타당하다고 본다. 경로연금의 수급대상자를 정하는데 있어 자산기준을 적용하는 것은 기존의 노령수당의 범위를 크게 벗어나지 못한다. 또한 어려운 경제여건으로 인해 1998년도 예산에는 1302억원이 책정되었으나, 추경예산을 통과하는 과정에서 742억원으로 삭감되어 지급액과 대상자가 축소될 수밖에 없는 실정이다.

이 글에서는 우선 국비예산 742억원에 상응하는 선정기준을 알아보고, 저소득노인의 범위를 확대하는 데 따른 예상수급인원과 소요예산을 추계해 보았다. 또한 앞으로 선정기준이 상향조정될 경우를 대비해 소득기준과 자산기준에 있어 가구균등화지수를 적용하는 경우 수급인원과 소요예산을 추정해 보았다.

## 2. 경로연금 수급대상자 선정기준

### 가. 현행기준

개정된 노인복지법에서는 경로연금 수급

대상자를 1998년 7월 1일 현재 65세 이상의 노인 중 생활보호대상자인 사람과 생활보호대상자가 아니면서 대통령이 정하는 소득 및 재산기준을 충족시키는 사람으로 정하고 있다. 노인복지법 시행령에서의 소득기준은 연금지급대상자 및 그 배우자와 부양의무자의 소득을 합산하여 구한 1인당 소득액이 전전년도 도시근로자가구 월평균 소득의 100분의 65를 그 해의 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 평균소득액 이하로 정하고 있다. 따라서 1998년의 소득기준은 1996년도 도시근로자가구의 월평균 소득액이 215만 2천원이고 평균가구원수는 3.65명이므로 383,000원이 된다. 재산기준은 대상자, 배우자, 그리고 부양의무자 재산합산액이 자활보호대상자 선정기준의 100분의 170이하로 정하고 있다. 따라서 1998년의 경우 재산기준은 4930만원이 된다.

이와 같은 자산기준을 적용할 경우 1998년도 7월부터 수급할 경로연금대상자는 65세 이상 노인의 21.8%에 해당하는 66만 5천명에 이를 것으로 보인다.

### 나. 가구균등화지수를 적용한 개선기준

현행 경로연금 선정기준에서는 가구규모에 따른 가구균등화지수가 적용되지 않는 반면 생활보호대상자에 대한 생계보호비 지급에 있어서는 가구균등화지수가 적용되고 있다. 따라서 생활보호대상자 선정기준보다 높은 소득기준을 적용함에도 불구하고 가구균등화지수가 적용되지 않아 가구원수가 많은 가구에 유리하게 되어 있다.

표 1. 경로연금 대상자 소득기준(1998년)

	현행기준		개선(안)	
	소득기준 <sup>1)</sup> (만원)	적용지수 <sup>2)</sup>	소득기준 <sup>3)</sup> (만원)	가구균등화지수 <sup>4)</sup>
1인 가구	38.3	1.0	48.8	1.000
2인 가구	76.7	2.0	95.1	1.948
3인 가구	115.0	3.0	129.4	2.650
4인 가구	153.3	4.0	158.0	3.236
5인 가구	191.7	5.0	181.4	3.715
6인 이상	230.0	6.0	199.9	4.094

- 주: 1) 월평균 근로자소득(215만 3천원)을 평균가구원수(3.65명)로 나누고, 이를 각 가구원수로 곱하여 얻은 소득임.  
 2) 현행기준에서는 가구균등화지수를 적용하지 않고 가구원수를 곱함.  
 3) 월평균 근로자소득 215만 3천원(평균 가구원수 3.65명)을 기준으로 가구균등화지수를 2.865로 설정하고 이를 기반으로 소득기준을 산출함.  
 4) 보건복지부의 생활보호대상자 선정기준 중 생계보호비 급여기준표의 가구균등화지수를 적용함.

또한 재산기준에 있어서도 생활보호대상자 선정기준보다 1.7배 높은 기준이 적용되는 데도 가구균등화지수가 적용되지 않고 있다. 따라서 소득기준의 경우 생활보호대상자에 대한 생계비 차등지급에 사용되는 가구균등화지수를 사용하였고, 재산기준의 경우 서울시에서 발표한 가구규모별 최저주거면적을 균등화지수로 사용하였다. <표 1>은 가구균등화지수를 사용한 소득기준과 사용하지 않은 소득기준을 비교한 것이다.

가구균등화지수를 사용하는 경우 1인가구의 경우 소득기준은 48만 8천원으로 균등화지수를 사용하지 않은 경우의 38만 3천원보다 인상되나 5인 이상부터는 오히려 소득기준이 감소함을 알 수 있다.

재산기준은 서울시에서 책정한 복지주

거기준 즉, 가구규모별 최저주거면적을 균등화지수로 사용하였다. 이 기준에 따르면 1인가구의 최저주거면적은 4평이며, 6인가구는 15.3평으로 가구균등화지수를 사용하지 않은 경우 가구당 4900만원이고, 가구균등화지수를 사용하는 경우 1인가구는 2030만원으로 크게 낮아지는 반면, 6인가구인 경우 7800만원으로 큰 폭 인상된다.

재산기준이 생활보호대상자 선정기준의 240% 범위내에서 책정되는 상황에서 가구균등화지수를 적용하면 <표 2>에서와 같이 1인가구의 기준이 2030만원으로 생활대상자 선정기준인 2900만원보다도 낮게 된다. 따라서 현행 경로연금의 재산기준이 생활대상자 선정기준의 170%로 240%보다 낮으므로 1인가구와 2인가구에 대해서는

표 2. 경로연금 지급대상자 선정 재산기준(1998년)

	현행기준	개선(안)			
	재산기준(만원)	재산기준(만원)		균등화지수 <sup>1)</sup>	최저주거면적 <sup>3)</sup> (평)
1인 가구	4,930	4,930	(2,030) <sup>2)</sup>	1.000	4.0
2인 가구	4,930	4,930	(3,460) <sup>2)</sup>	1.000	6.8
3인 가구	4,930	4,930		1.000	9.7
4인 가구	4,930	6,100		1.237	12.0
5인 가구	4,930	6,600		1.340	13.0
6인 이상	4,930	7,800		1.577	15.3

주: 1) 3인가구 기준으로 최저주거면적을 지수화하여 적용함. 단, 1인가구와 2인가구는 3인가구와 동일하게 적용함.

2) 3인가구 이하에도 균등화지수를 적용하는 경우 1인가구의 재산기준이 2900만원 이하로 떨어져 기존의 자활보호대상자 선정기준 이하로 책정되는 문제점이 있음.

자료: 3) 서울특별시, 『서울시 주택정책의 대전환: 복지주거기준제도의 도입』, 1997. 7.

균등화지수를 사용하지 않고 4인 이상가구에 대해서만 적용하였다.

### 3. 경로연금 수급대상자 추계

현행 노인복지법시행령에서 제시한 소득 및 재산기준을 만족시키는 65세 이상 노인수를 추계해 보았다. 수급자 추계는 우선 우리나라 전체가구 중에서 위에서 제시된 소득 및 재산기준을 만족시키는 가구의 수를 구한 후 가구내 노인수를 합산하여 구하였다. 그리고 부양의무자 충족여부는 예상탈락률 13%를 적용하였는데 이 수치는 한국보건사회연구원의 생활보호대상자 선정에 관한 연구를 바탕으로 하였다. 즉, 65세 이상 노인 중 동거가구내에서의 소득 및 재산기준을 만족시키더라도 비동거 부

양의무자에 의해 탈락될 비율은 약 13% 정도가 된다는 것이다.

수급대상자 추정은 우리나라의 전가구에 대해 표본조사로서는 유일하게 가구의 소득과 재산상태를 제공하는 대우패널데이터를 활용하였다. 가구균등화지수를 사용하지 않은 경우 소득 및 재산기준, 그리고 부양의무자 기준을 충족시킬 노인수는 전체 노인인구의 21.8%인 665,163명으로 추계되었다. 그리고 소득 및 재산기준에 가구균등화지수를 적용하는 경우 기준을 충족시키는 노인수는 전체노인인구의 25%인 767,815명으로 추계되었다(표 3 참조).

### 4. 선정기준별 소요예산 추정

1998년 당초예산에는 경로연금지급에 따

표 3. 경로연금 수급대상자 추계<sup>1)</sup>(1998년)

가구 원수	현행기준 충족대상				개선(안) 충족대상			
	가구수 <sup>2)</sup>	평균 노인수	노인수	실제급여 대상자 <sup>3)</sup>	가구수 <sup>2)</sup>	평균 노인수	노인수	실제급여 대상자 <sup>3)</sup>
1	92,997	1.00	92,997	80,907	100,437	1.00	100,437	87,380
2	171,115	1.35	231,412	201,329	197,154	1.35	266,627	231,966
3	104,157	1.32	137,182	119,348	111,596	1.32	146,981	127,873
4	70,678	1.11	78,118	67,962	74,398	1.11	82,229	71,539
5	96,717	1.10	106,637	92,774	115,316	1.10	127,144	110,615
6이상	96,717	1.22	118,210	102,842	130,196	1.22	159,128	138,442
합계	632,381		764,556	665,162	729,097		882,546	767,815

주: 1) 대우패널데이터는 1993년에 조사된 것이기 때문에 선정대상인원을 추계하기 위해 소득·재산기준을 1994년 수준으로 변경시켰음. 소득기준은 평균도시근로자 가계소득의 증가율을 감안하여 0.63을 곱하였고, 재산기준은 소비자물가지수증가율을 감안하여 0.82를 곱한 것임.

2) 65세 이상 노인이 있는 가구 중 선정기준을 만족시키는 가구수를 추계하였음.

3) 비생활보호대상자 중 부양의무자 규정에 의해 탈락되는 노인수(13%)를 뺀 수치이며, 13%는 한국보건사회연구원의 생활보호대상자 선정에 관한 연구(1991년)에 의한 것임.

른 예산이 1302억원으로 책정되어 있었으나 경제여건의 변화로 인해 추경예산에서는 거의 절반이 삭감된 742억원이 책정된 상태이다. 또한 연금액도 당초에는 생활보호대상노인에게 5만원씩이었으나 80세 미만 생활보호대상자에게는 4만원으로, 저소득노인에게 3만원, 전액대상자인 경우 3만원, 감액대상자인 경우 2만 2,500원을 지급하도록 되어 있었으나 2만원과 1만 5천원으로 감액되었다. 이와 같은 문제는 예산부족으로 인해 선정기준보다는 지급액을 조정하게 된 결과로 보인다. 따라서 선정기준을 달리하는 경우 수급대상자가 얼마나 발생하게 되는지에 대한 분석이 있어야만

앞으로의 소요예산액을 정확히 파악할 수 있을 것으로 본다. 소득 및 재산기준 변화에 대한 민감도인 대상자 증감추이를 알아야만 정책목표에 상응하는 예산확보가 가능할 것으로 보인다. 현재의 소득 및 재산기준을 <표 4>는 가구균등화지수를 사용하지 않은 상태에서 소득 및 재산기준의 다양한 조합에 상응하는 전체 예산규모와 이 중 중앙정부 부담분을 별도로 구분하여 추계한 것이다. 그리고 총소요예산 I은 생활보호대상자이면서 부부가 동시에 수급하는 경우 저소득노인에게 적용되는 배우자 감액(25%)을 적용하여 배우자에게는 2만 5천원을 지급한 후 부부합산금액이 7만 5천원

표 4. 선정기준 및 소요예산 I<sup>1)</sup>

소득/재산 기준(%)	실제급여 대상자 (명)	노인인구 대비비율 (%)	총소요 예산 I <sup>2)</sup> (억원)	(국비)	총소요 예산 II <sup>3)</sup> (억원)	(국비)	총소요 예산 III <sup>4)</sup> (억원)	(국비)
45/130	445,624	14.6	1,011.1	( 690.6)	1,081.5	( 738.7)	841.4	(547.7)
50/140	495,800	16.3	1,097.2	( 749.4)	1,167.6	( 797.4)	898.8	(613.9)
55/150	576,389	18.9	1,235.3	( 843.7)	1,035.7	( 891.8)	990.9	(676.8)
60/160	627,858	20.6	1,323.6	( 904.0)	1,394.0	( 952.1)	1,049.7	(717.0)
65/170	665,163	21.8	1,387.5	( 947.7)	1,457.9	( 995.8)	1,092.4	(746.1)
70/180	732,008	24.0	1,502.2	(1,026.0)	1,572.5	(1,074.0)	1,168.8	(798.3)
80/190	819,212	26.9	1,651.7	(1,128.1)	1,722.1	(1,176.2)	1,268.4	(866.3)
90/210	914,678	30.0	1,815.3	(1,239.9)	1,885.7	(1,288.0)	1,377.6	(940.9)

주: 1) 소득 및 재산기준에 균등화지수를 적용하지 않음.

2) 국비와 지방비를 합한 금액이며, 생활보호대상자의 경우 부부합산금액을 7만 5천원으로 정한 경우임.

$$\text{총소요예산} = \{\text{생활보호대상자}(247,000\text{명}) \times 0.81(\text{전액대상자비율}) \times 5\text{만원} + \text{생활보호대상자}(247,000\text{명}) \times 0.19(\text{감액대상자비율}) \times 25,000\text{원} + (\text{실제급여대상자수} - \text{생활보호대상자수}) \times 0.81(\text{전액대상자비율}) \times 3\text{만원} + (\text{실제급여대상자수} - \text{생활보호대상자수}) \times 0.19(\text{감액대상자비율}) \times 22,500\text{원}\} \times 6\text{개월}$$

3) 국비와 지방비를 합한 금액이며, 생활보호대상자의 경우 부부합산 금액을 10만원으로 정한 경우임.

$$\text{총소요예산} = \{\text{생활보호대상자}(247,000\text{명}) \times 5\text{만원} + (\text{실제급여대상자수} - \text{생활보호대상자수}) \times 0.81(\text{전액대상자비율}) \times 3\text{만원} + (\text{실제급여대상자수} - \text{생활보호대상자수}) \times 0.19(\text{감액대상자비율}) \times 22,500\text{원}\} \times 6\text{개월}$$

4) 국비와 지방비를 합한 금액임.

$$\text{총소요예산} = \{[\text{생활보호대상자 중 65세 이상 80세 미만}(211,000\text{명}) \times 5\text{만원}] + [\text{생활보호대상자 중 80세 이상}(36,000\text{명}) \times 4\text{만원}] + (\text{실제급여대상자수} - \text{생활보호대상자수}) \times 0.81(\text{전액대상자비율}) \times 2\text{만원}\} + (\text{실제급여대상자수} - \text{생활보호대상자수}) \times 0.19(\text{감액대상자비율}) \times 15,000\text{원}\} \times 6\text{개월}$$

이 되도록 했을 때의 예산소요액이다. 물론 현행 노인복지법에서는 생활보호대상자에 대해서 감액하는 것을 금하고 있다. 그러나 현행 특례노령연금은 5년 이상 가입

한 후 수급권이 주어지며 급여수준이 미가입배우자에 대한 가급연금을 합해서 9만원 미만인 수급자가 상당수 있어 생활보호대상자의 부부합산 경로연금액 10만원과 형

평성 문제가 있을 수 있다. 특히, 표준소득 월액이 22만원인 1등급자가 5년 가입후 수급하는 특례노령연금액은 본인연금(6만 9천원)과 미가입배우자의 가급연금(8천원)을 합하여 7만 7천원으로 부부합산 금액이 9만원 미만이다. 따라서 생활보호대상자의 부부합산 경로연금액을 감액하는 것보다는 특례노령연금 1등급자의 부부합산액을 9만원 이상으로 인상하는 것이 검토되어야 한다.

총소요예산Ⅱ는 생활보호대상자에 대해 당초안대로 부부합산 금액이 10만원되는 경우의 소요예산 추계이다. 그리고 총소요예산Ⅲ은 현재 당·정 합의안을 적용했을 경우의 소요예산이다.

## 5. 결론

현행 선정기준을 그대로 적용하고 지급액을 당초 수준대로 책정하였다면 소요비용은 1998년도 예산 확보액인 742억원을 상회하는 995.8억원이 된다. 이결과 정부는 당·정합의를 거쳐 선정기준의 하향조정보다는 지급액의 삭감을 선택하였다. 예산확보액(742억원)을 가지고 경로연금지급액을 당초대로 생활보호대상 노인에게는 5만원을, 저소득노인은 3만원, 그리고 감액대상자는 2만 2.5천원을 지급하기 위해서는 소

득기준이 전전년도 도시근로자가구 월평균 소득의 65%가 아닌 45%이어야 하며, 재산기준은 자활대상자 선정기준의 170%가 아닌 130%가 되어야 한다. 그리고 노인인구의 14.6%인 44만 5천명이 수급자가 된다.

당·정합의안(표 4의 총소요예산Ⅲ)에 따라 소득 및 재산기준은 65%/170%로 두고 지급액을 감액하는 경우, 중앙정부소요예산은 746억원이고 수급자는 노인인구의 21.8%인 66만 5천명이 될 것으로 예상된다. 정부의 1997년 당초안에 따르면 예상 수급인원은 92만 4천명이고 예산은 1302억원이었다. 올해부터 지급되는 경로연금이 인원보다는 26만 6천명이 준 것이고, 1998년 3월에 조정된 인원 44만 7천명보다는 늘어났지만 반면에 경로연금액이 감액되었다. 따라서 당·정합의안에 의한 현재 급여수준을 유지하면서 노인인구의 30%에게 경로연금을 지급하기 위해서는 중앙정부예산이 940억원이 소요되며 이 때의 선정기준은 소득기준이 90%, 재산기준이 210%로 각각 인상되어야만 한다. 또한 경제여건의 악화로 연금액의 삭감이 불가피 하였으나 앞으로 경제가 호전될 경우 노인인구의 30%에게 1997년 당초안대로 연금액을 지급할 경우 중앙정부 소요예산은 1288억원이 소요될 것으로 전망된다. 

별첨 1: 소득기준 383,000원의 계산과정

- 가구원수별 월평균소득을 구하기 위해 통계청의 1996년 가구소비실태조사 결과에 가구 균등화지수를 적용하였음.
  - 1996년도 우리나라 월 평균가계소득은 215만 2.7천원이고, 가구당 평균 가구원수는 3.65명임.

〈소득기준 383,000원의 계산과정〉

가구원수	A <sup>1)</sup>	B <sup>2)</sup>	C <sup>3)</sup>	D <sup>4)</sup>
1	1.000	0.349	751,379	488,396
2	1.948	0.680	1,463,686	475,698
3	2.650	0.925	1,991,154	431,416
3.65	2.865	1.000	2,152,700	383,000
4	3.236	1.129	2,431,462	395,112
5	3.715	1.297	2,791,372	362,878
6	4.094	1.429	3,076,144	332,249

- 주: 1) 보건복지부 생활보호대상자 선정기준 중 생계보호비 지급기준표의 가구균등화지수임. 여기서 3.65인 가구의 가구균등화지수(2.865)는 1인에서 6인가구의 균등화지수를 기초로 추정된 것임.  
 2) 가구원수가 3.65인인 가구의 가구균등화지수를 1로 놓고 재산출한 가구균등화지수임.  
 3) 1996년 월평균 가계소득 2,152,700원에 B의 가구균등화지수를 적용하여 각 가구원수별 가구의 월평균가계소득을 도출한 것임.  
 4)  $C \times 65\% / \text{가구원수}$

별첨 2: 생활보호대상자 및 한계계층노인을 위한 소득 지원내용

구분	대상자	보건복지부안			당·정협의안
		현행	1997년 12월	1998년 3월	1998년 5월
-생계보호비	거택·시설보호 대상자	120천명	120천명	120천명	-
• 거택보호		112천명: 월 162천원 <sup>1)</sup>	112천명: 월 162천원 <sup>1)</sup>	112천명: 월 162천원 <sup>1)</sup>	-
• 시설보호		8천명: 월 125천원 <sup>1)</sup>	8천명: 월 125천원 <sup>1)</sup>	8천명: 월 125천원 <sup>1)</sup>	-
소요예산		2297억원/년	2297억원/년	2297억원/년	
-노령수당 ('98년 6월까지 지급)	거택·시설·자활 보호대상자	247천명			
• 65~79세		211천명: 월 35천원			-
• 80세 이상		36천명: 월 50천원			-
소요예산 <sup>3)</sup>		377억원/6개월			
-경로연금 ('98년 7월부터 지급)	생보자와 저소득노인		924천명	447천명	658천명
• 생보자			247천명: 월 50천원	247천명: 월 50천원	247천명: 50천원(80세 이상) 40천원(65~79세)
• 저소득노인 전액지급 감액지급 <sup>2)</sup>			677천명: 549천명: 128천명: 월 30천원 월 22.5천원	200천명: 162천명: 38천명: 월 30천원 월 22.5천원	411천명: 333천명: 78천명: 월 20천원 월 15천원
소요예산 <sup>3)</sup>			1302억원/6개월	742억원/6개월	742억원/6개월

주: 1) 1인당 월 보호수준에는 의료보호비와 자녀학비의 평균지원액을 포함하고 특별위로비, 장제비, 해산 보호비는 제외  
 2) 한계계층노인중 부부가 모두 경로연금대상자일 경우 1인은 전액을, 배우자에게는 감액(75%)을 지원함.  
 3) 중앙정부예산임(지방비 제외).