

# 경로연금제도의 정책과제와 발전방향

## Evaluation and Prospects of Senior Pension Scheme

石才恩 한국보건사회연구원 책임연구원

경로연금은 급여수준이 미미하고 제도규모도 크지 않지만, 공적연금과 공공부조로부터 배제된 저소득 노령계층에게 유일한 공적소득보장제도라는 점에서 중요한 제도적 위상과 역할을 갖고 있다. 특히 향후 인구고령화와 노동시장의 변화 및 가족구조의 변화를 감안할 때 소득자 중심의 각출에 기반한 사회보험방식의 공적연금이 보편적인 1차 사회안전망으로서의 역할을 충분히 수행하는 데에 있어서의 어려움이 더욱 증가될 것으로 전망되는 현단계에서 경로연금의 역할은 더욱 중요하다. 그러나 국가정책 차원에서 경로연금 수급자를 매년 증가하여 책정해도 실제 수급자 규모는 이에 훨씬 미치지 못하고 있는 반면, 공적소득보장의 사각지대에 놓여진 노령계층의 경제적 어려움은 여전하다. 따라서 본 글에서는 경로연금의 적절한 역할과 위상을 검토하고, 과연 경로연금이 어떠한 방향으로 발전하는 것이 바람직할 것인가를 논의에 보고자 한다.

### 1. 머리말

경로연금은 급여수준이 미미하고 제도규모도 크지 않지만, 공적연금과 공공부조로부터 배제된 저소득 노령계층에게 유일한 공적소득보장제도라는 점에서 중요한 제도적 위상과 역할을 갖고 있다. 특히 공적연금이 미성숙한 현단계에서 경로연금의 역할은 더욱 중요하다. 이러한 경로연금이 지금 중요한 정책기초에 서 있다. 국가정책 차원에서 경로연금 수급자를 매년 증가하여 책정

해도 실제 수급자 규모는 이에 훨씬 미치지 못하고 있는 반면,<sup>1)</sup> 공적소득보장의 사각지대에 놓여진 노령계층의 경제적 어려움은 여전하다. 즉, 욕구(need)와 자원(resource)의 부정합(mis-matching)의 문제가 심각하게 발생하고 있다.

왜 이러한 현상이 발생하는가? 그 첫째 이유는 현행 경로연금이 본래 제도의 목적과 같이 공적연금 가입기회를 갖지 못한 노령계층에 대한 보완적 소득보장 역할의 측면에서도 충실하지 못하기 때문인 것으로 보여진다. 공적연금제도의 성

1) 보건복지부는 2001년에는 71만 5천명, 2002년에는 80만명에게 경로연금을 지급할 수 있도록 예산을 확보하였으나, 실제 수급자는 2001년과 2002년 모두 예상수급자의 73~82%에 그치는 58만 여명에 불과한 실정임.

속에 따라 경로연금의 차상위저소득계층에 대한 역할은 점차 소멸되는 것으로 설계되어 있는데, 그 소멸속도가 공적연금의 성숙속도보다 훨씬 빠르기 때문이다. 두번째로 더욱 근본적인 이유는 연령적인 견지에서는 공적연금제도의 가입기회를 가질 수 있었다 하더라도 실제 공적연금이 가입을 하지 못하였거나 보험료를 납부하지 못하여 결과적으로 연금수급권을 확보하지 못한 노령계층이 현재도 상당수 발생하고 있고, 향후에도 상당 규모로 발생할 것이기 때문이다. 이와 관련하여 향후 공적연금제도가 성숙하더라도 분명히 발생할 공적소득보장의 사각지대에 놓여질 노령계층에 대한 보완적 노령소득보장제도로써 경로연금제도가 계속 존속하여야 한다는 필요성도 제기되고 있다. 이와 같은 상황에서 경로연금이 현재와 미래의 노령소득보장체계에서 과연 어떠한 역

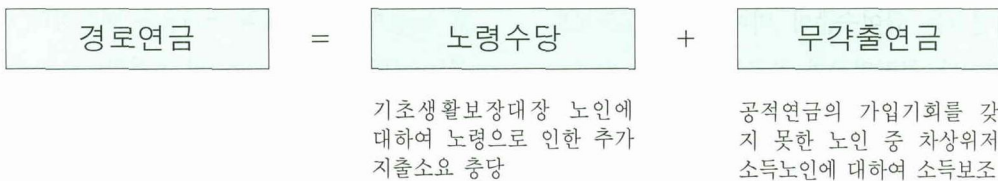
할을 담당해야 하는가에 대한 근본적 질문이 제기되고 있다.

따라서 본 글에서는 과연 경로연금이 어떠한 방향으로 발전하는 것이 바람직할 것인가를 논의해 보고자 한다. 경로연금의 적절한 역할과 위상을 검토하고, 경로연금제도의 발전방향을 모색해 보고자 한다.

## 2. 경로연금의 현황과 문제점

### 1) 현황

경로연금제도는 1998년 7월 공적소득보장 혜택의 사각지대에 놓여 있는 저소득층 현 노령계층의 소득보장을 위하여 도입되었다.<sup>2)</sup> 경로연금은 기존의 1991년부터 생활보호대상 노인에게 지급



2) 경로연금제도는 1996년 3월 『노인 장애인복지 종합대책』 수립시 노인에 대한 특별소득보장대책 마련의 일환으로 제기되었으며, 1997년 7월 제184회 임시국회에서 기 제출된 법안의 주요내용을 포함하여 『노인복지법개정법률안』으로 의결하여 경로연금제도가 도입되고, 1998년 7월 1일부터 실시됨. 당시 보건복지부에서는 노령계층의 30%를 포괄하는 수준의 경로연금을 구상하였으나, 기획예산처 및 재정경제원과의 예산조정과정에서 그 규모가 20% 수준으로 대폭 축소된 경로연금으로 탄생하였음. 또한 경로연금 급여수준도 당초 구상보다 현저히 작은 2만원(차상위저소득노인계층)으로 결정됨.



되던 노령수당제도<sup>3)</sup>를 흡수·통합하여 공공부조 수급 노령계층에 대한 노령수당의 성격과 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못한 현 노령계층을 위한 공적연금의 보완적인 무각출연금제도의 성격을 복합적으로 가지고 있는 제도이다. 따라서 현행 경로연금제도는 장기적으로 공공부조 수급 노령계층에 대한 노령수당적 성격은 지속되지만, 공적연금의 보완적인 무각출연금제도 기능은 국민연금의 제도성숙에 따라 점차 소멸되는 제도로 설계되어 있다.

경로연금의 수급자격은 65세 이상의 국민기초생활보장제도 수급자이거나 차상위저소득 노령계층으로 1998년 7월 기준 65세 이상(1933년 7월 1일 이전 출생자)이다. 2002년 9월 현재 차상위저소득 노령계층의 경로연금 수급가능 연령기준은 만 69세이다. 경로연금 수급자 선정(차상위저소

득) 소득기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 월평균소득액이 도시근로자가구의 1인당 월평균 소득의 65% 이하인 자로 규정(2001년 60%에서 65%로 변경)하고 있다. 2002년의 경우 적용된 소득기준은 48만 1천원으로 2002년도 최저생계비 34만 5천원의 140% 수준이다. 재산기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 재산합계액을 가구수로 나눈 금액이 국민기초생활보장제도 선정 재산기준(3~4인가구)의 140% 이하인 경우로 설정(2002년 3월 이후)하고 있다. 이에 따라 2002년도 현재 적용되는 재산기준은 시가기준 5000만원이다. 단, 재산이 주택에 한정된 경우 혹은 부양의무자와 신청자가 생계를 같이하는 단독가구의 경우에는 7500만원까지 인정하고 있다.

표 1. 경로연금의 수급자격(2002년 9월 기준)<sup>a)</sup>

	기초생활보장 수급자	저소득노인
연령기준	65세 이상	69세 이상 (1933년 7월 1일 이전 출생자)
소득기준	1인당 34만 5천원	1인당 48만 1천원 (도시근로자가구 1인당 평균소득의 65%)
재산기준	3600만원 (4인가구 기준)	5000만원 (기초보장수급 3~4인가구 재산기준의 140%)

주: 1) 소득 및 재산조사시 금융자산 조사는 신청자 및 배우자에 대해서만 실시하고 부양의무자는 제외토록 하며, 출가한 딸은 재산조사는 실시하지 않고 소득조사만 실시함.

3) 노령수당제도는 당시 노인단체의 요구를 받아들여 1991년 생활보호대상 70세 이상 노인에게 월 1만원씩을 지급하는 것으로 시작됨.

2002년 6월말 기준으로 경로연금을 수급하는 노령계층은 65세 이상 전체 노인의 15.7%에 불과한 59만 4천명이다. 이 중 기초생활보장노인 수급자가 33만 6천명으로 약 57%, 차상위저소득노인 수급자가 25만 8천명으로 약 43%를 차지하고 있다. 이는 1998년 경로연금 도입당시 기초생활보장노인 수급자의 비중이 약 40%이고, 차상위저소득노인 수급자의 비중이 약 60%였던 것과 비교된다. 제도도입 이후 기초생활보장노인 수급자는 점차 증가해 왔으나, 차상위저소득노인 수급자는 수급연령 상향조정으로 점차 감소해왔기 때문이다. 이는 또한 일선 행정에서 경로연금 수급자 선정과 관련하여 차상위저소득층 노인의 경우 당초 제도도입 시점에(1998년 7월) 일단 수급자 선

정이 이루어진 이후로는 적극적 홍보 없이 사망자 및 전출입자를 관리하는 선에서 관리되고 있기 때문에 차상위저소득 노인 수급자수가 계속 감소하고 있는 것으로 보여진다.

경로연금의 급여수준은 국민연금의 특례노령연금 급여수준을 감안하여 설정토록 하고 있다. 2002년 현재 국민연금 최저표준소득등급(22만원)의 최저가입기간(5년) 충족자의 특례노령연금 급여수준은(노령연금 5.6만원+가급연금 1.4만원) 약 7만원 수준이다. 2002년 현재 경로연금 급여수준은 기초생활보장노인 수급자의 경우 80세 이상 노인은 5만원, 65~79세 노인은 4.5만원이며, 차상위저소득노인 수급자의 경우에는 3.5만원, 부부수급시 한쪽 배우자의 경우 25%를 감액한 2.63만원

표 2. 경로연금의 지급현황

(단위: 명, %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002. 6.
계(A)	623,479	574,700	565,898	583,755	593,629
A/65세 이상 노인	(20.4)	(18.0)	(16.7)	(16.4)	(15.7)
기초생활보장노인	248,764	288,303	333,561	345,769	335,954
	(39.9)	(50.2)	(58.9)	(59.2)	(56.6)
저소득노인	374,715	286,397	232,337	237,986	257,675
	(60.1)	(49.8)	(41.1)	(40.8)	(43.4)

표 3. 경로연금의 지급수준

기초생활보장노인		저소득노인	
65~79세	80세 이상	단독수급	부부수급(배우자)
45,000원	50,000원	35,000원	26,250원



을 지급하고 있다.

경로연금 예산은 2002년의 경우 수급자 80만명을 기준으로 총예산은 3685억원이며, 이 중 국고보조금이 2460억원(66.8%), 지방비부담이 1225억원(33.2%)으로 구성되어 있다. 경로연금 재원조달은 국가와 지방자치단체의 부담비율이 70 : 30이며, 서울특별시의 경우에는 국비와 지방비의 부담비율이 50 : 50이다.

## 2) 문제점

첫째, 경로연금의 모호한 성격과 위상: 현행 경로연금은 공공부조 수급 노령계층에 대한 추가지출소요에 대한 부가적 급여(노령수당)의 성격과 공적연금 가입기회를 갖지 못한 현 노령계층 중 차상위저소득 노인에 대한 무각출연금제도의 성격이 복합된 제도로 운영되고 있어, 제도의 성격이 모호하고 향후 제도의 발전방향과 위상의 수립에 혼란을 주고 있다. 현행 경로연금은 일정기간이 경과하면 공적연금의 보완적인 역할로서의 차상위저소득 노인에 대한 무각출연금제도 기능은 소멸되고, 공공부조 수급 노령계층에 대한 부가적 급여(노령수당)로서의 기능만 남게 되는 것으로 설계되어 있다.

그러나 국민연금제도가 성숙하여 노령소득보장제도의 주축으로 자리매김해도 국민연금의 사각지대에 놓여지는 사람들이 계속 발생하게 될

것이므로 결과적으로 공공부조 및 국민연금의 수급에서 모두 제외되면서도 저소득인 차상위저소득 노인들에 대한 공적소득보장제도가 필요할 것이다. 따라서 경로연금이 현행과 같이 한시적·경과적 제도로서의 위상을 유지할 것인지, 아니면 계속 존속하여 노령소득보장체계의 2차 안전망으로서 공적연금의 보완적 역할을 수행할 것인지에 대하여 근본적인 재검토가 필요하다.

둘째, 경로연금의 중복급여: 현행 국민기초생활보장제도가 보충급여 원칙에 기반하여 최저생계비의 100%를 보장하고 있기 때문에 부가급여로 경로연금을 지급하는 것은 중복급여의 소지가 있다고 판단된다. 현행 기초생활보장수급자에 대한 경로연금은 중증 저소득 장애인에 대한 중증장애인수당과 같이 노령으로 인한 추가지출소요에 대한 부가급여성격으로 지급됨으로써, 생계급여액 결정시 소득인정액에서 제외하여 별도로 취급하고 있다. 그러나 노인의 경우 타연령계층에 비하여 보건의료지출은 높지만, 전체적으로 보면 타연령계층보다 소비지출성향이 낮아 노령계층이 보편적인 추가지출소요가 있다고 보기는 어렵다.<sup>4)</sup> 노령수당이 도입된 1991년에는 최저생계비의 100%를 보장하지 않던 상황이고 노인빈곤이 특히 심각하였기 때문에 극빈층 노인에 대한 노령수당의 도입이 설득력이 있었으나, 보충급여의 실시로 생계급여 수준이 현실화된 현 상황에서는

4) 단, 건강이 좋지 않은 노인의 경우 별도의 보장장치(장기요양급여 등)를 통한 지원이 있어야 할 것임.

더이상 설득력이 없다고 보여진다.<sup>5)</sup>

셋째, 경로연금의 사각지대 발생: 경로연금의 공적연금에 대한 보완적 기능은 사각지대가 광범위하게 발생하고 있다는 문제를 가지고 있다. 경로연금의 사각지대는 공적연금 가입기회를 갖지 못한 저소득 노령계층에 대해서만 수급자격을 부여하는 현행 제도들의 범주에서도 발생하고 있으며, 어떤 이유에서든 결과적으로 공적연금을 수급하지 못하는 저소득 노령계층에 대한 공적 노령소득보장제도가 부재하다는 측면에서도 사각지대가 광범위하게 발생하고 있다.

현행 경로연금은 노령으로 공적연금제도의 가입기회를 갖지 못한 저소득 노인에 대한 소득보장제도로써의 기능을 요구받고 있는데, 공적연금제도의 성숙 속도보다 경로연금의 소멸 속도가 더 빠르게 진전됨으로써 사각지대가 발생하고 있다. 현행 경로연금제도의 설계에 따르면, 경로연

금제도 수급연령이 75세가 되는 2008년경이면 차상위계층의 수급대상자는 거의 소멸하고 공공부조 수급 노인에 대한 노령수당적 성격만 남게 된다. 국민연금제도가 실질적으로 확대된 시점은 전국민 연금화가 달성되고 가입자의 50% 이상이 가입기회를 갖게 된 1999년으로 보는 것이 타당하다고 할 때, 경로연금의 수급기회가 1999년 당시에 60세 이상이어서 국민연금 가입기회를 갖지 못한 1939년생까지는 보장되는 것이 합당하다고 보여지나, 현재는 1998년 7월 기준 65세 이상인 1933년생으로 한정되어 6년간의 연령적 괴리가 사각지대로 남게된다.

또한 현행 경로연금은 어떤 이유에서든 공적연금을 수급하지 못하는 노인들에 대한 안전망으로서 공적연금의 적극적·보완적 성격을 지향하고 있지 않으므로, 공적연금의 가입기회가 있었음에도 불구하고 가입하지 않거나 보험료 미납으

5) 석재은·김태완(2000)이 1996년 가구소비실태조사자료에 기반하여 연령계층별 소비실태를 분석한 결과에 의하면, 현재 노인의 평균소비수준은 50대 근로계층의 60% 수준이며, 소득항목별로는 교육비, 교통통신비, 피복신발비, 식료품비 등에서 현저히 감소된 소비지출을 보인 반면, 보건의료비에서는 근로계층보다 훨씬 높은 소비지출을 보이는 것으로 나타났다. 상기 연구에서는 노인의 소비지출이 근로계층과 뚜렷한 차이를 보이는 데 영향을 미치는 주요 요인으로 노령으로 인한 소득의 감소, 부양가구원 규모의 축소, 인생주기상 연령에 따른 욕구의 상이성 등 세 가지로 정리하고, 이를 각각 소득효과, 가구규모효과, 연령효과로 명명함. 노인의 필요소득수준을 소득의 제약 없이 노령으로 인한 자연스런 지출변화를 감안한 노인의 필요소득이 적정필요소득이라 규정지을 수 있다고 보고, 적정필요소득을 소득효과를 통제한 상태에서 연령효과와 가구규모효과만을 감안하여 노인의 필요소득을 산출하였으며, 그 결과 소득효과를 통제한 상태에서 연령효과 및 가구규모 축소효과에 의하여 마이너스(-)방향으로 영향을 받는 소비지출은 교육비, 교통통신비, 피복신발비, 기타소비지출, 식료품비 등 노인의 신체적 노화와 관련한 활동범위와 관련한 소프트웨어적 지출이며, 플러스(+ ) 방향으로 영향을 받는 소비지출은 보건의료비임을 발견함. 또한 주거비, 광열수도비, 가구집기비 등 하드웨어적 지출은 소득수준이 제약을 받지 않는 하에서는 연령효과 및 가구규모 축소효과로부터 중립적임을 발견하였음. 이와 같이 소득효과를 통제한 상태에서 1분위를 제외하면 50대 근로계층 가구주 소득 대비 65세 이상 노령계층의 소비수준은 70~80%로 나타났다. 한편, 소득효과를 통제하지 않은 상태에서 50대 근로계층 가구주 소득 대비 65세 이상 노령계층의 소비수준은 평균 50.8%이며, 소득계층별로는 45~100% 수준으로 나타났다.



로 연금수급권을 확보하지 못한 노인들이 공적소득보장의 사각지대에 놓여지는 것은 불가피하게 발생하고 있다. 현재 국민연금 가입대상 중 보험료 납부예외자 및 보험료 미납자가 전체 가입자의 45.5%에 이르고 있어 장기적으로 공적연금의 보편적인 노후소득보장제도로서의 역할을 위협하고 있는 실정이다.

또한 공적연금의 경우 경제활동참가자를 가입대상으로 하고 있으므로, 여성의 경우 경제활동참가율이 낮고 경제활동을 하는 경우에도 임시직 시간제 등 불안정고용에 머무르고 있어 국민연금

가입기회를 갖지 못하거나 수급자격을 갖추지 못할 가능성이 클 뿐만 아니라 이혼율이 증가하고 남성보다 평균수명은 7년여 더 길어 노령기에 저소득이면서도 공적소득보장의 사각지대에 놓여질 가능성이 매우 높다. 이와 같이 국민연금의 성숙 이후에도 장기실직 및 미취업 등의 이유로 공적연금 수급권을 확보하지 못하고 기초생활보장대상자도 아닌 저소득 노령계층에 대하여 공적소득보장제도의 역할이 필요할 것이다. 이 문제는 경로연금의 위상 재정립 문제와 관련하여 검토가 필요하다.

표 4. 국민연금의 가입 및 보험료 납부율 현황(2001년 12월)

(단위: 명, %)

가입 대상자 (a)	납부 예외자 (b)	미 신고자 (c)	보험료납부 대상자 (d=a-b-c)	보험료 납부율 (e)	보험료 납부자 (f=d×e)	잠재적 사각지대비율 (g=1-(f/a)×100)
16,277,826	4,385,584	722,887	11,169,355	79.4	8,868,468	45.5

자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 2001.에서 재구성

넷째, 경로연금 지급대상의 제한: 1996년 가구소비실태조사자료에 의하면, 노인의 하위 30%계층이 전체평균소득의 50% 미만에 놓여 있는 것으로 나타나 공적연금이 성숙하여 노인의 소득상태가 개선되기 이전까지는 경로연금을 통하여 노인의 하위 30% 계층에 대해 공적소득보장을 수행

하는 것이 필요하다고 판단된다.<sup>6)</sup>

따라서 현행 공공부조 및 경로연금 수급자 15.5%(58만명)를 제외한 약 14.5%(약 55만명)에 대한 경로연금의 추가확대를 통하여 노인의 하위 30%계층은 공적소득보장을 받을 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

6) 2001년도 가구소비실태조사 원자료가 9월경에 공표될 예정이므로 최근자료로 재분석 필요

표 5. 노인의 가구유형별 소득분포

구 분		자녀동거 가구	노인부부 가구	노인독거 가구	노인기타 가구 <sup>1)</sup>	비 고		
						경계소득 <sup>2)</sup> (A)	A/일반가구 평균소득 <sup>3)</sup>	A/ 최저생계비 <sup>3)</sup>
하위 10%	비중	5.4	27.1	60.6	6.9	259,807	23.2	95.3
하위 11~20%	비중	16.1	29.8	41.6	12.5	399,334	35.7	146.5
	누적	10.8	28.4	51.1	9.7			
하위 21~30%	비중	33.2	27.3	27.6	11.8	520,000	46.5	190.8
	누적	18.3	28.1	43.2	10.4			
하위 31~40%	비중	47.0	25.8	11.3	15.9	649,519	58.1	238.3
	누적	25.5	27.5	35.2	11.8			
하위 41~50%	비중	56.7	20.4	7.5	15.4	779,489	69.7	286.0
	누적	31.7	26.1	29.7	12.5			
전체 가구		누적	46.8	19.0	17.2	17.0		

주: 1) 노인이 가구주이고, 손자녀 등 가구원과 함께 동거하는 경우를 의미함.

2) OECD 가구균등화 지수를 사용하여 1인당 소득을 기준으로 분석함.

3) 1996년 일반가구의 1인당 평균소득은 1,118,665원, 중위소득은 998,816원이며, 2000년도 최저생계비를 1996년 기준으로 역산한 1인가구의 최저생계비는 272,504원임.

자료: 통계청, 『1996년 가구소비실태조사』 원자료

다섯째, 경로연금 대상자 선정작업의 난항: 현재는 정책상 경로연금의 대상자를 확대해도 일선에서 경로연금 대상자를 선정하는 과정이 원활하지 않은 실정이다. 2001년도에도 정책적으로 경로연금 수급대상 71만 5천명에 대한 예산을 확보하였으나, 실제 경로연금 수급자는 예산의 81.7%에 불과한 58만 4천명에 그쳤으며, 2002년 현재도 80만명의 예산을 확보하였으나 58만 5천명을 보호하는 데 그치고 있다. 그 주요 원인으로서는, 첫째, 경로연금의 차상위저소득계층 수급자의 연령이 매년 상향조정되므로 인하여 65~67세 노인집단

은 대상에서 제외되고 있기 때문이며, 둘째는 도시지역의 경우 경로연금의 재산기준이 너무 낮아 수급자격을 갖춘 대상자 발굴에 어려움이 있으며, 셋째로는 사회복지전문요원의 업무부담이 과중하여 급여규모가 비교적 적은 경로연금 대상자 선정작업이 우선순위에서 밀리고 있기 때문인 것으로 파악된다. 또한 지방자치단체의 재정부담 때문에 적극적인 경로연금 수급자 선정을 기피하는 경향도 있다고 보여진다.

여섯째, 경로연금 급여수준의 미미: 경로연금의 급여수준이 차상위저소득계층의 경우 35만원의



로 너무 낮아 각출에 기반한 공적연금 수급자와의 형평성을 고려하더라도 최소한 5만원 수준은 보장하는 것이 필요하다.

● 일곱째, 경로연금 수급자의 지역별 편포: 경로연금 수급자의 절대수에 있어서만이 아니라 지역별 노인인구 대비 경로연금 수급자의 비율도 농어촌 지역에 심하게 편중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 농어촌 노인의 생활수준이 도시지역 노인보다 낮기 때문이라는 자연스런 이유 외에도 동일한 수준의 주거라도 지역별로 현저한 차이가 있음에도 불구하고 동일한 재산기준을 적용함으로써 도시지역 노인이 선정기준에 부적격이 될 가능성이 크기 때문으로 보여진다.

● 여덟째, 경로연금 수급자에 대한 실태파악 부재: 경로연금 수급자에 대한 정확한 실태파악이 전혀 이루어지지 않고 있어 정책대안 마련에 애로가 있다. 경로연금 수급자의 전수조사를 통하여 연령계층별, 성별, 소득계층별, 가구유형별, 지역별 특성을 파악할 필요가 있으며, 또한 이와 병행하여 몇몇 지역을 표본으로 설정하여 경로연금 비수급자와의 비교 조사도 필요할 것으로 사료된다.

### 3. 경로연금제도의 발전방향

경로연금의 발전방향은 크게 두 가지 방향으로 대별될 수 있다. 하나는 경로연금이 공적연금제도 미숙기간을 보완해 주는 한시적이고 경과적인 공적 노령소득보장제도로서의 현행 제도의 틀을 유지하되, 공적연금 성숙기까지의 보완적 노

령소득보장제도의 역할을 보다 충실화하는 데 초점을 두는 방향이다. 다른 하나는 경로연금이 공적연금제도의 성숙 이후에도 어떤 이유에서든 공적연금 수급자격을 갖추지 못하고 기초생활보장대상도 아닌 차상위저소득 노인에 대하여 공적소득보장제도로서의 역할을 지속함으로써 공적연금제도 탈락자의 안전망으로서 영구적인 노령소득보장제도로 재편되는 방향이다.

#### 1) 제1안 : 현행 한시적 노령소득보장제도로서의 틀 유지·보완

공적연금의 도입역사가 짧아 공적연금제도가 노령소득보장제도의 주축으로 역할하기에는 시간이 필요하므로 그 이전까지는 경로연금의 보완적 소득보장 기능을 강화할 필요가 있다.

현행 제도 틀을 유지하면서 경로연금의 노령소득보장제도로서의 역할을 최대화하여 사각지대를 최소화함으로써 제도를 내실화하는 방안은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 매년 경로연금 수급연령의 상향조정으로 특정 연령대에서 공적소득보장의 사각지대가 발생하는 것을 방지하기 위하여 연령기준을 완화하는 것이다. 둘째는 지역별로 재산기준을 차등화하여 도시지역의 재산기준을 상향조정함으로써 도시지역의 노인들이 경로연금 수급자로 선정되는 과정에서의 장애벽을 완화하는 것이다. 셋째는 경로연금 수급자 선정을 위한 소득 및 재산조사기준을 합리화하고 부양의무자 기준을 대폭 완화하며, 대상자 선정과 관련하여 사회복지전문요원에게 각종 감

사의 면책권을 부여함으로써 재량권을 확대하여 행정부담은 덜어주고 행정권한은 확대함으로써 적극적인 대상자 선정이 이루어지도록 하는 것이다.

먼저, 국민연금제도의 성숙속도에 맞추어 경로연금의 소멸속도를 조정하여야 한다. 국민연금의 단계적 확대과정에서 노령으로 가입기회를 갖지 못하여 노령소득보장의 사각지대에 놓여있는 노령계층을 위하여 경로연금의 수급 연령기준을 현재 매년 1세씩 상향조정하던 것에서 3년마다 1세씩 상향조정하는 방안을 검토하여야 한다. 특히 현행 국민연금 가입자의 50% 이상이 1999년 도시지역 자영자 확대시에 당연가입자격을 얻게 되었으므로, 1999년 당시 기준으로 60세 이상인 39년생 이전 출생자는 적어도 경로연금의 혜택을 받을 수 있는 자격이 주어져야 할 것이다. 경로연금제도의 현행 틀을 유지한다고 할 때, 이미 높아진 경로연금 수급연령을 역으로 낮추어 나갈 수는 없기 때문에 현재의 수급연령 상향조정 속도를 완화하는 데 초점을 두는 것이 합리적인 것이다. 따라서 2002년 7월 이후 69세 이상을 수급자로 하고 있는 것은 연장하여 2005년 6월까지의 69세를 유지하는 것으로 하고, 2005년 7월부터 2008년 6월까지의 70세로 하며, 2008년 7월 이후

는 다시 매년 1세씩 상향조정하는 것으로 설정하는 방안을 강구하여야 한다. 이 경우 1939년 7월 이전생의 경우 70세가 되면 경로연금의 혜택을 받을 수 있게 된다. 이와 같이 차상위저소득 노령계층의 경로연금 수급자격 연령기준을 완화하는 것은 경로연금 대상자의 확대를 원활하게 하는 데도 기여할 것이다.

둘째, 소득기준을 최저생계비 기준으로 전환한다. 경로연금 수급자 선정 소득기준을 현행 도시근로자가구 소득기준에서 공식빈곤선이라 할 수 있는 최저생계비 기준으로 전환하는 방안을 검토한다. 이는 선별적 사회보장정책의 일관성 유지 측면에서도 바람직하며, 일선 행정의 업무합리화 및 효율화에도 도움이 될 것으로 보여진다. 주민전산망 등 행정전산망, 과세전산망, 금융전산망, 부동산전산망 등 수급신청자의 소득 및 재산을 보다 효율적이고 합리적으로 파악하기 위한 부처간 협조가 필요하다.

셋째, 재산기준을 지역별로 차등적용하여야 한다. 경로연금 수급자의 지역별 편포를 완화하고 상대적으로 경로연금 수급에 있어 불리한 위치에 있던 도시지역 노인들을 위하여 재산기준의 지역별 차등적용 방안을 강구토록 한다. 지역별 차등

표 6. 경로연금 수급연령 조정(안)

기 간	2002년 7월~2005년 6월	2005년 7월~2008년 6월	2008년 7월 이후
수급연령	69세 이상	70세 이상	매년 1세씩 상향조정
출생연도	1936년 6월 이전생	1939년 6월 이전생	1939년 7월 이전생



재산기준을 적용할 경우, 합리적 근거에 따른 구체적 기준 마련을 위하여 전국의 지역별 지가 및 집값 등에 대한 면밀한 분석작업이 필요하다. 현재 국민기초생활보장제도에서도 동일한 문제가 제기되고 있으므로, 이는 국민기초생활보장제도의 지역별 선정기준 차등적용과 함께 검토하며 2003년부터 적용예정인 재산의 소득환산을 통한 소득과 재산기준의 통합기준인 소득인정액의 적용기준을 그대로 채용하여야 할 것으로 보여진다.

넷째, 사회복지전문요원의 행정부담 완화 및 행정권한을 강화하여야 한다. 선별주의에 입각한 경로연금의 대상자 선정과정의 복잡한 조사내용은 행정적으로 엄청난 시간과 자원의 투입을 요구하고 있으나, 현실적으로 행정력이 뒷받침되지 못할 뿐만 아니라 수급자에 대한 직접적 재원 투입 규모에 비하여 전달상 행정비용이 너무 커서 비효율적이며 이로 인한 실익은 별로 없다고 보여진다. 정책적으로는 소득 및 재산조사에서 부양의무자 기준이 이미 많이 완화되었으므로 실제 일선에서도 사회복지전문요원이 정책지침에 따라 수행하는 데 장애가 없도록 조처하는 것이 필요하다. 또한 IT기술의 발전에 따른 각종 정보의 공유체계 구축을 통한 소득 및 재산기준의 확인 방법을 적극적으로 활용하여야 할 것이다.

다섯째, 경로연금 급여수준을 제고하여야 한다. 경로연금 급여수준을 단계적으로 현실화하여 특별노령연금 지급액 한도내에서 인상을 추진한다.

기여한 사람이 기여하지 않은 사람보다 높은 급여수준을 누리는 것은 당연하다고 할 때, 현재 특별노령연금 수준이 7만원 정도이므로 그보다 낮은 5만원 정도로 현실화시키는 것이 필요하다. 특히 국민연금에서 최저소득계층(표준소득 1등급 22만원 계층)이 5년(특별노령연금 최소가입연수)을 가입하여 연금을 수급하게 될 때, 본인이 실제 기여한 총보험료 부담은 본인이 평균수명을 살면서 받게 되는 총연금급여액에 비하여 66%에 불과하다. 즉, 이들 계층의 경우 연금제도에 가입함으로써 얻은 급여이익(수익)은 본인이 부담한 비용에 비하여 15.3배라는 것이다.<sup>7)</sup> 이를 구체적인 연금액으로 표현하면, 본인의 노령연금액 56,000원의 연금액 중 3,700원은 본인의 각출에 의한 것이며, 약 52,300원은 세대간 재분배에 의한 미래세대의 보조금과 소득계층간 재분배가 내재된 급여산식에 의한 고소득층으로부터의 이전소득이 포함된 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 사회형평적 관점에서 국민연금제도에 가입할 기회를 갖지 못한 현 노령계층에게 5만원 정도를 지급하는 것은 타당한 수준이라고 보여진다.

여섯째, 교통수당의 개편을 통한 경로연금 재원을 확보하는 방안을 검토한다. 경로연금 지급과 관련한 지방자치단체의 재정부담 완화를 위하여 현재 지방자치단체 단위에서 자율적으로 65세 이상 모든 노인에게 지급되고 있는 교통수당<sup>8)</sup>의 지급대상을 조정하여 그 예산을 경로연금 급여수

7) 1999년에 가입한 도시지역자영자 중 1등급의 최저소득층이(22만원소득계층) 보험료율을 5년 동안 3-4-5-6-7%를 각출하고, 60세부터 74세까지 15년동안 연금을 받는다고 가정하였을 경우의 수익비임.

준 현실화에 투입하는 방안을 검토한다. 지방자치단체 예산으로 지급하는 교통수당의 예산규모는 2000년도 기준으로 313만명에 대하여 2768억원이었으므로, 노령인구가 40여 만명 증가한 2002년의 경우 약 3157억원이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 교통수당 예산의 일부를 경로연금의 예산으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 일부 지방자치단체에서 교통수당예산의 변경 활용방안이 노인들의 반발과 정치적 부담으로 인하여 무산된 예를 감안할 때, 용이한 접근은 아니라고 보여진다. 그러므로 신규진입 노령계층부터 교통수당을 선별적으로 지급하고, 그 나머지 예산을 경로연금 예산으로 전환하는 방안을 검토한다. 이 방안에 따르면 초기 예산절감액이 미미하나, 계속 증가할 것으로 보여진다. 이 방안의 실현을 위해서는 지방자치단체의 동의도 필수적이다.

일곱째, 경로연금의 수급연령 상향속도를 완화함으로써 제도의 소멸속도를 공적연금의 성숙속도에 맞추어 지연시킬 경우 소요예산은 다음과 같다. 이 때 급여액은 2003년부터 차상위저소득 노인에게도 5만원을 지급하는 것으로 설정하고, 매년 전국소비자물가상승률에 따라 상향조정하는 것으로 가정하였다. 경로연금 수급자 규모를 현재와 같이 노령인구의 약 20% 정도로 설정하는 경우, 소요예산은 2008년에 4104억원으로 정점을 이루면서 점차 축소되기 시작하는 것으로 보

여진다. 경로연금 수급자 규모를 해당 노령인구의 25%로 설정하는 경우에도 소요예산은 2008년 5130억원을 정점으로 점차 축소되며, 해당 노령인구의 30%를 수급자로 설정하는 경우에도 소요예산은 2008년 6156억원을 정점으로 점차 축소되는 것으로 나타나고 있다.

## 2) 제2안 : 지속적인 보완적 노령소득보장 제도로써 근본적 개편

경로연금은 지적인 바와 같이 국민연금제도에 대한 보완적 제도의 역할이 점차적으로 소멸하는 것으로 설계하고 있으나, 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각 출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다.<sup>8)</sup> 더욱이 향후 인구고령화와 노동시장의 변화 및 가족구조의 변화를 감안할 때, 소득자 중심의 각 출에 기반한 사회보험방식의 공적연금이 보편적인 1차 사회안전망으로서의 역할을 충분히 수행하는 데에 있어서의 어려움은 더욱 증가할 전망이다. 실제 2000년 및 2001년 경제활동인구조사 부가조사에 의하면, 임시직·일용직·시간제 등 비정규직 근로자의 사회보험 가입률은 20%대에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다. 문제는 향후 노동시장의 변화전망은 비정규직 근로자의 증가

8) 교통수당은 전액 지방비부담으로 소득계층에 관계없이 65세 이상 모든 노령계층에게 지방자치단체별로 매월 4,800원~12,000원을 지급. 즉, 교통수당은 소득계층에 관계없이 전체 노령계층에게 제공되는 보편적인 급여임.

9) 자세한 논의는 석재은, 「국민연금의 사각지대와 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제70호, 2002. 8. 참조



표 7. 경로연금의 현행 틀 유지·보완시 소요예산 추계

(단위: 천명, 억원)

연도	해당 연령 <sup>1)</sup>	해당 인구	급여액 <sup>2)</sup> (원)	수급대상 <sup>3)</sup>			소요예산 <sup>3)</sup>		
				20%	25%	30%	20%	25%	30%
2003	69+	2,652	50,000	530	663	796	3,183	3,978	4,774
2004	69+	2,816	51,250	563	704	845	3,464	4,330	5,196
2005	69+/70+	2,832	52,531	567	708	850	3,571	4,464	5,357
2006	70+	2,844	53,845	569	711	853	3,675	4,594	5,512
2007	70+	3,014	55,191	603	753	904	3,992	4,990	5,988
2008	70+/71+	3,023	56,570	605	756	906	4,104	5,130	6,156
2009	71+/72+	2,868	57,985	574	717	860	3,991	4,988	5,986
2010	72+/73+	2,712	59,434	542	678	814	3,869	4,836	5,803

- 주: 1) 연령이 상향조정되는 연도의 경우 6월까지의 변경전 연령인구를 적용하고 7월부터는 변경후 연령인구를 적용한다는 의미임.  
 2) 급여액은 매년 전국소비자물가상승률의 변동에 따라 연동되는 것으로 설정하되, 여기서는 KDI의 거시경제전망에 따라 매년 2.5%씩 상향조정되는 것으로 설정함.  
 3) 해당인구에 대한 비율임.

가 더욱 가속화될 것으로 보여진다는 것이다. 물론 현재도 비정규직 근로자를 사회보험제도로 포괄하기 위한 제도적 및 행정적 노력들이 다각적으로 시도되고 있지만, 변화하는 흐름을 따라가는 데는 상당한 어려움이 있을 것으로 전망된다.

따라서 어떤 이유에서든 결과적으로 공공부조 및 국민연금의 수급에서 모두 제외되는 대상들은 상당한 규모로 발생할 것이 명확하고, 이에 대한 공적소득보장제도가 필요하다. 이런 의미에서 경로연금의 역할은 국민연금에서 노령으로 인하여 적용 제외된 사람들이 소멸된 이후에도 계속 존치하여 노령수당 혹은 최저보증연금의 역할을 담당하는 것이 바람직하다고 보여진다. 이러한 맥락에서 일본(복지연금), 영국(최저보증연금)과 같이 경로연금의 역할을 국민연금에서 노령으로

인하여 적용 제외된 사람들이 소멸된 이후에도 계속 존치하여 노령수당 혹은 최저보증연금의 역할을 담당하는 방안을 검토한다. 그 근거는 현행 국민연금제도는 세대간·세대내 소득재분배 역할을 수행하고 있는데, 국민연금제도에 가입하지 못했거나 결과적으로 급여를 수급받지 못하는 사람들은 미래세대로부터의 보조금에 의한 급여혜택을 누리지 못하며, 고소득계층으로부터 저소득 계층으로 재분배되는 혜택도 누리지 못하게 되기 때문이다. 따라서 국민연금과 경로연금을 사회전체적인 재분배 기제로 볼 때, 사회 전구성원이 재분배 기제에 참여할 수 있도록 하는 것이 형평성의 관점에서 바람직하다 할 것이다.

경로연금을 지속적인 공적소득보장제도의 하나로서 근본적으로 개편하는 경우의 기본원칙은

다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 선별주의 원칙의 유지이다. 일정기준 이하의 저소득 노령계층에게만 경로연금 급여를 지급하는 것을 원칙으로 유지토록 한다. 둘째, 공적연금과의 병급 금지의 원칙이다. 공적 노령연금 수급권을 확보하지 못한 경우에만 경로연금의 신청을 할 수 있다. 즉, 공적 노령연금 수급자는 경로연금을 수급할 수 없다. 그 근거는 경로연금이 공적연금의 사각지대에 놓여진 계층을 포괄하기 위한 성격이기 때문이다. 다만, 공적연금의 장애연금 혹은 유족연금 수급자의 경우, 그 급여액이 경로연금보다 작은 경우에는 경로연금을 부분적으로 지급할 수 있도록 한다. 셋째, 국민기초생활보장제도와의 보충급여식 병급 허용의 원칙이다. 경로연금 수급자가 기초생활보장 수급자인 경우 생계급여 산정시 경로연금액만큼을 제한 급여액을 지급한다. 그 근거는 경로연금이 국민기초생활보장제도보다 보편적인 급여의 성격(데모그란트적 성격의 급여)이 강하며, 국민기초생활보장 급여는 최종적으로 부족한 부분을 보충해주는 최종적 안전망으로서의 성격이 강하기 때문이다. 즉, 경로연금 급여권을 먼저 인정하고, 국민기초생활보장제도 급여액을 조정하여 병급하는 것을 원칙으로 한다. 넷째, 공적연금 수급자와의 형평성 보장의 원칙이다. 노령수당 혹은 무각출연금제도로써 경로연금의 기능을 존속하고자 할 때, 국민연금의 건전한 발전과 성실한 보험료 납부에 손상을 줄 우려가 있으므로 국민연금 미가입자 및 보험료 미납자와 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자간에 급여수준 및 수급연령을 차등화하여 형평성을

기함으로써 국민연금의 건실한 발전에 부정적 영향을 최소화한다.

이와 같은 원칙하에 경로연금의 구체적인 개편내용을 다음과 같이 설정할 수 있다. 먼저, 적용대상은 65세 이상(혹은 70세 이상) 노령계층 중 일정 기준 이하의 저소득층으로, 공적연금제도(국민연금 및 공적직역연금)의 노령연금 수급권자는 제외된다. 국민기초생활보장제도 수급자의 경우는 수급이 가능하다. 단, 생계급여액에서 경로연금 급여액을 제한 급여액을 지급한다.

둘째, 저소득 노령계층 선별기준은 제1안의 소득기준 및 재산기준과 동일한 내용으로 재편한다. 또한 경로연금 수급자 선정과정에서 사회복지전문요원의 행정부담 완화 및 행정권한 강화도 제1안과 동일하다. 또한 재원조달 측면에서 교통수당의 활용방안 검토도 제1안의 제안과 동일하다.

셋째, 연령기준의 경우, 경로연금 수급자격을 65세 이상 노령계층에게 부여할 것인지, 혹은 70세 이상 노령계층에게 부여할 것인지 정책결정이 필요하다. 이는 공적연금 수급자와의 형평성과 재원조달 능력을 감안하여 결정하여야 할 것이다. 참고로, 일본의 선별적 무각출연금인 복지연금은 70세부터 연금수급자격을 부여하고 있다. 현재 공적연금은 60세부터 지급하고(장기적으로 65세까지(2033년) 상향조정 계획) 있으므로, 국민연금 미가입자 및 보험료 미납자와 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자간에 수급연령을 차등화하여 경로연금은 65세(혹은 70세)부터 지급토록 하는 방안을 검토한다.

넷째, 경로연금 급여수준도 제1안과 동일하다.



국민연금 미가입자 및 보험료 미납자와 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자간에 급여수준을 차등화하는 것이 형평성 원칙에 부합하고 국민연금 제도의 안정적 발전을 도모하는 것이므로 경로연금 급여수준을 공적연금 미성숙기에는 최저연금 급여의 70% 수준을 지급하며, 장기적으로 공적연금 성숙 이후에는 최저연금급여의 1/3 수준을 지급토록 한다.<sup>10)</sup>

다섯째, 국민기초생활보장 수급자의 경우, 중복 급여 문제 및 형평성의 관점에서 경로연금을 공적이전소득으로 감안하여, 그 액수만큼을 제한 급여액을 생계급여로 지급하는 것이 합당하다. 이때 국민기초생활보장제도의 수급자에게 지출되던 경로연금 비용으로 차상위저소득계층의 경로연금 지급을 확대하는 방안을 검토한다. 이를 통하여 국민기초생활보장대상자가 되면 모든 급여를 받고, 그렇지 않은 차상위저소득계층의 경우에는 어떤 급여도 받지 못하는 all or nothing의 급여체계가 가지는 '의존성의 덫'(dependency trap)의 문제

도 완화될 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 기초생활보장대상 노인에게 지급되는 경로연금은 이미 10여 년에 걸쳐 기득권이 형성된 급여이기 때문에 신중히 접근하여야 할 것이다.

여섯째, 이와 같은 제도개편에 따른 소요예산을 추계하여 보면, 65세 이상 인구의 20%에게 급여를 지급할 경우 2010년경 7563억원이 소요될 것으로 전망되며, 25%에게 지급할 경우는 동년 기준으로 9454억원, 30%에게 지급할 경우에는 1조 1345억원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 소요예산 규모는 노령인구의 증가와 함께 계속 증가할 것으로 전망된다. 한편, 70세 이상 인구의 20%에게 급여를 지급할 경우 2010년경 5013억원이 소요될 것으로 전망되며, 25%에게 지급할 경우는 동년 기준으로 6266억원, 30%에게 지급할 경우에는 7519억원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 소요예산 규모는 노령인구의 증가와 함께 계속 증가할 것으로 전망된다. [계속]

10) 국민연금 미성숙기의 최저연금급여는 특례노령연금 최저가입기간인 5년 가입기준으로 최저소득등급인 경우 7만원 가량 되기 때문에 최저연금액의 70% 정도인 5만원이 적정수준이라고 판단되며, 국민연금 성숙기에는 특례노령연금은 소멸되고 최저가입기간이 10년이 되므로 최저연금급여 수준이 현재의 2배가 될 것이므로 무차출연금 수준은 최저연금액의 35% 정도 즉, 최저연금급여의 1/3가량이면 적정할 것으로 사료됨.

표 8. 경로연금 영구적 존치시 소요예산 추계(65세 이상)

(단위: 천명, 억원)

연도	65세 이상 인구	급여액 <sup>1)</sup> (원)	수급대상 <sup>2)</sup>			소요예산 <sup>2)</sup>		
			20%	25%	30%	20%	25%	30%
2003	3,969	50,000	794	992	1,191	4,763	5,954	7,144
2004	4,171	51,250	834	1,043	1,251	5,130	6,413	7,696
2005	4,366	52,531	873	1,091	1,310	5,504	6,880	8,257
2006	4,574	53,845	915	1,143	1,372	5,911	7,388	8,866
2007	4,792	55,191	958	1,198	1,438	6,348	7,935	9,522
2008	4,984	56,570	997	1,246	1,495	6,766	8,458	10,150
2009	5,148	57,985	1,030	1,287	1,544	7,164	8,956	10,747
2010	5,302	59,434	1,060	1,326	1,591	7,563	9,454	11,345

주: 1) 매년 전국소비자물가상승률의 변동에 따라 연동되는 것으로 설정하되, 여기서는 KDI의 거시경제전망에 따라 매년 2.5%씩 상향조정되는 것으로 설정함.

2) 해당인구(65세 이상 인구)에 대한 비율임.

9. 경로연금 영구적 존치시 소요예산 추계(70세 이상)

(단위: 천명, 억원)

연도	70세 이상 인구	급여액 <sup>1)</sup> (원)	수급대상 <sup>2)</sup>			소요예산 <sup>2)</sup>		
			20%	25%	30%	20%	25%	30%
2003	2,371	50,000	474	593	711	2,845	3,556	4,267
2004	2,517	51,250	503	629	755	3,096	3,871	4,645
2005	2,677	52,531	535	669	803	3,376	4,219	5,063
2006	2,843	53,845	569	710	853	3,675	4,594	5,512
2007	3,014	55,191	603	753	904	3,992	4,990	5,988
2008	3,183	56,570	637	796	955	4,322	5,402	6,482
2009	3,354	57,985	671	838	1,006	4,667	5,834	7,001
2010	3,514	59,434	703	879	1,054	5,013	6,266	7,519

주: 1) 매년 전국소비자물가상승률의 변동에 따라 연동되는 것으로 설정하되, 여기서는 KDI의 거시경제전망에 따라 매년 2.5%씩 상향조정되는 것으로 설정함.

2) 해당인구(70세 이상 인구)에 대한 비율임.