

## 노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향\*

석재은\*\*

### [요약]

경로연금은 급여수준이 미미하고 제도규모도 크지 않지만, 공적연금과 공공부조로부터 배제된 저소득 노령계층에게 유일한 공적소득보장제도라는 점에서 중요한 제도적 위상과 역할을 갖고 있다. 특히 공적연금이 미성숙한 현대사회에서 경로연금의 역할은 더욱 중요하다. 이러한 경로연금이 지금 중요한 정책기로서 있다. 국가정책 차원에서 경로연금 지급자를 매년 증가하여 책정해도 실제 지급자 규모는 이에 훨씬 미치지 못하고 있는 반면, 공적소득보장의 사각지대에 놓여진 노령계층의 경제적 어려움은 여전하다. 본 논문에서는 왜 노령소득보장체계에 욕구와 자원의 부정합(mis-matching) 문제가 심각하게 발생하고 있는지에 대해 문제의식을 가지고, 보다 근본적으로 향후 인구고령화의 가속화, 노동시장의 유연화, 가족구조의 변화 등 경제사회적 여건의 질적 변화에 부합하는 노령소득보장체계의 재편방향을 모색하는 가운데 과연 경로연금이 어떠한 방향으로 발전하는 것이 바람직할 것인가를 모색해 보고자 하였다. 본 논문에서 노령소득보장체계가 갖추어야 할 원칙적인 기본방향을 크게 다음 세가지로 정리하였다: 보편적 개별보장(universal and individual security)의 원칙; 지속가능성(sustainability)의 원칙; 형평성(equity)의 원칙. 이러한 대원칙하에서 본 논문은 경로연금제도의 발전방향을 크게 두가지로 제안하였다. 하나는 현행 경과적이고 한시적인 제도의 틀을 유지하면서 제도의 충실화를 기하는 방향이고, 다른 하나는 경로연금제도를 공적연금과 공공부조의 사각지대에 놓여질 노령계층의 공적소득보장제도로서의 역할을 지속하는 방향이다. 이 때 경로연금의 발전방향을 결정짓는 중요한 변수는 공적연금의 역할이다. 만일, 공적연금이 현행 1소득자 1연금 체계로 계속 운영된다면 경로연금과 같은 무각출연금적 성격의 제도는 계속 존속할 필요가 있다. 그러나 만일 공적연금이 1

\*본 논문은 2002년도 한국사회보장학회 춘계학술발표회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것이다. 본 논문에 대하여 유익한 논평을 해주신 박영란 박사님(여성개발원)과 이용하 박사님(국민연금연구센터), 그리고 익명의 심사자 선생님들께 깊이 감사드린다.

\*\*한국보건사회연구원 책임연구원

e-mail: seokje@kihasa.re.kr Tel: 02-380-8275 Mobile: 016-266-7811 Fax: 354-4835

인 1연금의 틀을 갖춘 기초연금과 소득비례연금으로 재편되어 기초연금이 실질적으로 전노령계층에 대한 기초보장의 역할을 담당하게 된다면, 경로연금은 본래 제도의 목적대로 공적연금 성숙기까지 한 시적으로 운영되는 현행 제도의 틀을 유지하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 공적연금이 실질적인 전국민 기초보장의 역할을 할 수 있는가의 여부에 경로연금 발전방향의 향배가 달려 있다고 하겠다.

주제어: 노령소득보장, 사각지대, 경로연금, 사회보장체계 재편(재구축)

## 1. 서론

우리 나라 빈곤계층의 상당수를 차지하는 것은 노령계층이다. 1998년 전국 노인 생활실태조사에 의하면, 주관적인 경제적 상태에 대한 5점 척도 질문에서 49.9%가 자신의 경제상태가 약간 나쁘거나 (28.4%) 매우 나쁘다(21.5%)고 응답하고 있다(정경희 외, 1998). 또한 1995년 일본에서 주요 5개국의 노인생활실태를 국제비교한 조사에 의하면, 노인의 주관적 생활곤란감에 대한 조사결과 한국의 경우 곤란하다 15.8%, 약간 곤란하다 32.8%로 48.6%가 노후의 경제적 생활이 곤란하다고 답하고 있어 조사대상 5개국 중 한국이 가장 노후의 경제적 생활곤란감을 심하게 느끼고 있는 것으로 나타난 바 있다.<sup>1)</sup> 또한 1996년 통계청의 가구소비실태조사 원자료를 가지고 공공부조 수급자 선정 소득기준을 빈곤선으로 하여 노령계층의 빈곤율을 추정한 결과에 의하면, 전체가구(노인가구 포함)의 빈곤율은 9.3%이지만 순수노인가구의 빈곤율은 31.0%에 달하는 것으로 나타나고 있다(석재은·김태완, 2000). 실제로 국민기초생활보장제도 수급자 중 노령계층의 비율이 24%에 달하는 것도 노인 빈곤을 대변하는 것이라 할 수 있다. 이와 같이 우리 나라는 노령계층이 빈곤층의 대표 집단이다.

우리 나라 노인들은 왜 그렇게 가난한가? 그 이유는 분명하다. 노령으로 근로능력과 근로기회의 상실로 근로수입도 여의치 않고 가족부양의식도 약화되어 가족이전소득도 미미한 가운데, 이를 대신할 공적소득보장제도가 매우 미흡하기 때문이다. 특히 노령소득보장제도의 대표격인 공적연금제도가 미성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어지지 않기 때문에 대다수 노인들이 경제적 곤란감을 느끼고 있는 것이다. 이는 공적연금제도가 잘 정착되고 발달된 서구 선진국에서는 노인들이 더 이상 주요 빈곤계층이 아니라는 점에서 더욱 분명해진다(Richard and Whitehouse, 2001).

### 1) <60세 이상 노인의 생활곤란의식 국제비교>

(단위: %)

	곤란하다	약간 곤란하다	별로 곤란하지 않다	곤란하지 않다
한 국	15.8	32.8	44.1	7.1
일 본	3.8	15.9	38.5	41.5
대 만	10.3	16.2	27.8	45.7
미 국	4.5	24.8	25.7	44.3
독 일	1.8	6.3	28.2	63.0

原資料: 日本 總務廳長官官房高齡社會對策室, 『高齡者の生活과 意識』, 第4回 國際比較調査結果 報告書, 中央法規, 1997.

현행 우리 나라의 노령소득보장제도는 공적연금제도, 경로연금제도, 국민기초생활보장제도로 구성되어 있다. 공적연금제도가 미성숙한 단계에서 상대적으로 경로연금제도와 국민기초생활보장제도의 역할이 강조되고 있다. 국민기초생활보장제도는 현재 빈곤노인 규모가 크기 때문에 노령소득보장에서 담당하고 있는 실질적인 역할비중은 크지만, 특별히 노령계층을 위한 제도라기보다는 일반적인 빈곤계층에 대한 사후적 최종안전망이기 때문에 노령소득보장체계로서의 역할을 크게 기대하기는 어렵다.

반면, 경로연금제도는 노령계층을 위한 공적소득보장제도이다. 경로연금제도는 국민기초생활보장제도 수급 노인에 대한 부가급여적 성격과 함께 노령으로 공적연금의 가입기회를 갖지 못한 저소득층 노인에 대한 무각출연금적 성격을 갖고 있다. 경로연금은 그 급여수준이 1998년 제도도입 이후 조금씩 상향조정되어 왔음에도 불구하고 2002년 현재 차상위저소득계층의 경우 3만 5천원에 불과하다. 이와 같이 급여수준이 미미하고 제도규모도 크지 않지만, 경로연금은 공적연금과 공공부조로부터 배제된 저소득 노령계층에게 유일한 공적소득보장제도라는 점에서 중요한 제도적 위상과 역할을 갖고 있다.

그런데, 이러한 경로연금이 지금 중요한 정책기로서 있다. 국가정책 차원에서 경로연금 수급자를 매년 증가하여 책정해도 실제 수급자 규모는 이에 훨씬 미치지 못하고 있는 반면<sup>2)</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 성숙에 따라 경로연금의 차상위저소득계층에 대한 역할은 점차 소멸되는 것으로 실재되어 있는데, 그 소멸속도가 공적연금의 성숙속도보다 훨씬 빠르기 때문이다. 두 번째로 더욱 근본적인 이유는 연령적인 견지에서는 공적연금제도의 가입기회를 가질 수 있었다 하더라도 실제 공적연금에 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 노령소득보장체제로서 경로연금제도가 계속 존속하여야 한다는 필요성도 제기되고 있다. 이와 같은 상황에서 경로연금이 현재와 미래의 노령소득보장체계에서 과연 어떠한 역할을 담당해야 하는가에 대한 근본적 질문이 제기되고 있다.

특히 후자의 노령소득보장 사각지대에 대한 근본적 문제의식은 경제사회적 여건의 질적 변화와 밀접히 연관되어 제기되고 있다. 우리 나라는 어느 국가보다 급속한 인구고령화의 진전을 보이고 있으며, 실업과 불안정 비정규직 근로자의 증가 등 노동시장의 변화도 뚜렷하다. 또한 이혼율의 증가 및 결혼율의 감소 등 가족구조의 변화도 급속히 이루어지고 있다. 이러한 경제사회적 변화에 걸맞는 사회보장체계의 재편, 노령소득보장체계의 재편이 요구되고 있다.

2) 보건복지부는 2001년에는 715천명, 2002년에는 800천명에게 경로연금을 지급할 수 있도록 예산을 확보하였으나, 실제 수급자는 2001년과 2002년 모두 예상수급자의 73~82%에 그치는 580천여명에 불과한 실정이다.

따라서 본 논문에서는 경제사회적 변화에 부합하는 노령소득보장체계의 재편을 모색하는 가운데, 과연 경로연금이 어떠한 방향으로 발전하는 것이 바람직할 것인가를 논의해 보고자 한다. 즉, 전체 노령소득보장체계의 발전방향하에서 경로연금의 적절한 역할과 위상을 검토하고, 경로연금제도의 발전 방향을 모색해보고자 한다. 이를 위하여 먼저, 우리 나라 노령소득보장체계를 구성하는 제도를 간략히 검토하고 실제로 노령소득보장체계가 노령계층의 소득보장에 얼마나 기여하고 있는지를 살펴본다. 특히 경로연금이 노령소득보장체계에서 차지하는 위상과 기능에 주목하면서 경로연금의 평가를 위한 분석틀을 제시하고, 이에 따라 경로연금의 현황과 문제점을 분석한다. 다음으로 경제사회적 여건변화 방향에 부합하는 노령소득보장체계의 발전방향을 정리하고, 그 관점에서 경로연금의 발전방향을 논의한다.

## 2. 노령소득보장체계와 경로연금

### 1) 우리 나라의 노령소득보장체계

우리 나라의 노령소득보장체계는 공적 노령소득보장제도와 사적 소득보장제도로 대별할 수 있으며, 공적 노령소득보장제도에는 공적연금, 공공부조, 경로연금이 있으며, 사적 노령소득보장제도에는 법정 퇴직금제도, 개인연금 등이 있다.

<그림 1>은 현행 우리 나라 노인 소득보장제도의 구성을 보여주고 있다. 기본적인 노인 소득보장제도의 설계는 공적연금을 1차 안전망으로 깔고, 공적연금 적용에서 제외된 저소득층에게 경로연금을 지급하며, 빈곤선 이하의 계층에게는 최종안전망으로서 기초생활보장제도를 통하여 최소한의 소득을 보장한다는 구도로 되어 있다. 또한 추가적인 소득보장제도로써 피용자의 경우 퇴직금이 있으며, 특수직역종사자의 경우 퇴직수당이 연금제도내에 있으며, 모든 국민은 자발적인 개인연금 가입을 통하여 추가적 소득보장이 가능하다.

보다 자세히 살펴보면, 먼저, 공적 노령소득보장제도의 중심축에는 보편적인 국민을 대상으로 하는 사회보험방식의 공적연금제도가 있다. 공적연금제도는 1차 안전망으로 노령소득보장체계의 1층을 구성하고 있다. 우리 나라 공적연금제도는 일반 국민들을 대상으로 하는 국민연금제도와 공무원, 군인, 사학교원 등 특수직역종사자를 대상으로 하는 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금 등 공적직역연금제도가 도입·실시되고 있다. 국민연금제도는 1988년에 도입되어 그동안 적용대상을 점차적으로 확대해 왔으며, 1999년 도시지역 자영자 확대를 통하여 마침내 전국민 연금화를 달성하였다. 공무원연금은 1960년, 군인연금은 1963년, 사립학교교원연금은 1975년부터 실시되어 이미 본격적인 연금수급이 이루어지고 있다. 국민연금과 3개 공적직역연금은 모두 사회보험방식이라는 점에서는 공통적이지만, 급여산식과 급여율, 보험료율 등에 있어서 차이를 보이고 있다. 30년 가입자 기준으로 국민연금의 급여율은 45%이며 공적직역연금의 급여율은 70%이다.<sup>3)</sup> 한편, 국민연금은 제도도입 역사가 짧아 65세 이상 노령계층 중 연금수급자가 5.6%에 불과하며, 공적직역연금은 본격적인 연금수급이 이루어지

고 있으나 제도대상이 작기 때문에 노령계층 중 2.1%에게 노령연금 급여가 지급되고 있다. 즉, 공적 연금을 수급받는 노령계층은 7.7%에 불과하여, 현단계에서 공적연금을 노령소득보장체계의 주축으로 보는 것은 시기상조이다.

둘째, 공적 노령소득보장체계의 보완적 최종안전망으로서 노령소득보장체계의 0층을 구성하고 있는 것이 공공부조제도이다. 우리 나라는 공공부조의 형태로는 2000년 10월부터 생활보호제도에서 명칭이 개정된 국민기초생활보장제도가 운영되고 있다. 기존의 생활보호제도가 근로능력이 없는 경우에만 한하여 생계급여를 지급하였으나, 개정된 국민기초생활보장제도는 자산조사를 통하여 빈곤선 이하에 있다고 확인된 모든 국민들에게 보충적 생계급여를 통하여 빈곤선 수준의 생활을 보장하고 있다. 우리 나라는 공적연금이 미성숙하여 노령계층이 아직도 주요한 빈곤계층이므로, 공공부조 수급자 중 노령계층의 비중이 24%에 이르고 있으며, 노령계층 중 공공부조 수급자는 10% 수준이다. 이와 같이 공공부조제도는 일반적인 사후적 소득보장제도임에도 불구하고 현 단계에서 노령소득보장제도로서의 역할을 상당히 수행하고 있다.

셋째, 공공부조와 같이 0층의 노령소득보장체계를 구성하는 제도로써, 우리 나라는 1998년 7월부터 저소득층 노인을 대상으로 한 경로연금제도를 도입·실시하고 있다. 경로연금제도는 특별히 노령의 위험에 대한 제도로써 노령수당적 성격을 가지지만, 자산조사를 통한 저소득층 노령계층에 한정하여 지급하고 있기 때문에 선별주의적 성격이 강한 제도이다. 경로연금제도는 소득수준이 빈곤선 이하에 놓여 공공부조 수급자인 노령계층에 대해서는 공공부조의 생계급여에 더하여 부가급여적 성격으로 지급되는 동시에, 노령으로 국민연금제도의 가입기회를 갖지 못한 차상위 저소득계층 노인에게는 무각출 연금제도의 성격으로 급여가 지급되고 있다. 경로연금의 경우에는 65세 이상 노령계층의 20~16%에게 지급이 되어 오고 있다.

또한 추가적인 소득보장 욕구에 대응하는 우리 나라의 사적 소득보장제도로는 각 기업의 관장하에 근로기준법 및 기업내규에 준하여 지급하는 법정퇴직금제도가 있으며, 개인적으로는 1994년부터 세제 혜택을 제공하고 있는 개인연금제도가 운영되고 있으며, 각종 저축·보험상품이 있다. 법정퇴직금제도는 1년 근무자에게 1개월의 임금을 지급하는 것으로 월 8.3%의 적립을 필요로 하는데, 최근 기업연금 제도로의 전환이 검토되고 있기도 하나 노사간에 의견의 접근이 어려운 상태이다.

### 3) 국민연금 급여산식: $[2.4(A+0.75B) \times p1/20] + [1.8(A+B) \times p2/20 \times (1+0.05n)]$

A : 연금수급전 3년간의 전체가입자의 평균소득월액

B : 가입자 개인의 전체가입기간의 평균표준소득월액

p1: 1998. 12. 31 이전 가입연수

p2: 1999. 1. 1. 이후 가입연수

n : 20년 초과 가입연수

공적직역연금 급여산식:  $W \times (0.5+0.02n)$

W : 퇴직전 최종3년간 평균보수월액

n : 20년 초과 가입연수 단,  $n \geq 13$

〈그림 1〉 현행 우리 나라 노령소득보장체계의 구성

추가보장	3층	개인연금		
	2층	퇴직금 (or 기업연금)		퇴직수당
1차 안전망	1층	국민연금		공무원연금 군인연금 사학연금
최종안전망				

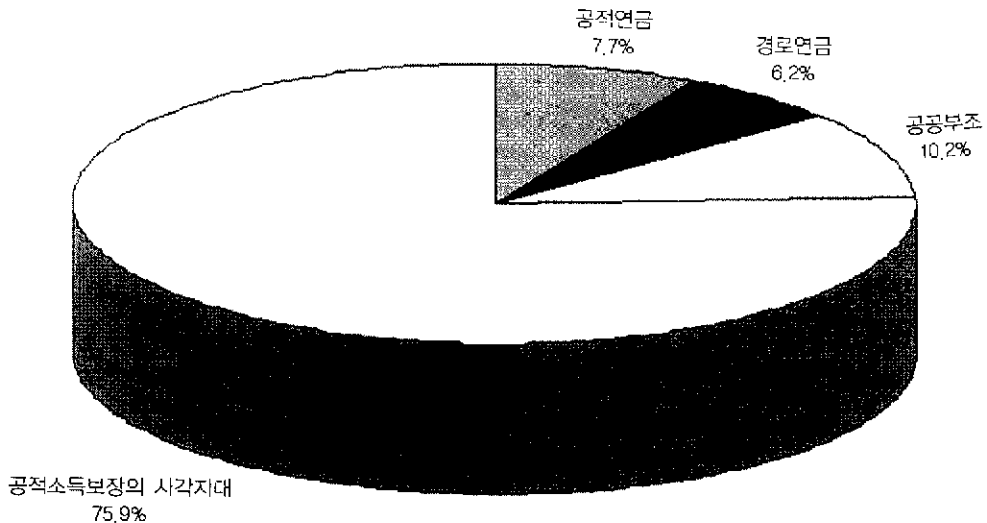
〈표 1〉 현행 우리 나라 노령소득보장체계의 구성

층	체계	사회위험	표적계층	수급자(혹은 가입자)	
0층	공공부조	· 국민기초생활보장 제도	· 빈곤	저소득층	· 1.51백만(빈곤선이하계층) · 이 중 65세 이상 노인은 363천명 -기초보장 수급자의 24% -65세 이상 노인의 10.2%
	부각출연금	· 경로연금	· 노령 & 빈곤	저소득노인	· 584천명 -기초보장수급자 363천명 -차상위저소득층 221천명
1층 (사회보험)	· 국민연금	· 노령 · 장애 · 사망	일반국민	· 가입자: 모든 국민 (실질적으로 18~59세 경제활동참가자)	
	· 공적직역연금	· 노령 · 장애 · 사망	· 공무원 · 군인 · 사립학교 교직원	· 가입자: 모든 공적직역 종사자	
2층 (법정퇴직금)	· 법정퇴직금제도	· 퇴직	피용근로자	· 1년 이상 근로한 5인 이상 사업장 근로자	
3층 (자율 개인연금)	· 자율 개인연금	· 노령	임의적용	· 임의적용	

이와 같이 그림상으로는 우리 나라 노령소득보장체계가 빈틈없이 설계되어 있는 것처럼 보이지만, 실제로는 그렇지 못하다. 공적연금의 경우에도 경제활동참가자를 대상으로 하는 1소득자 1연금의 형태를 표방하고 있으나, 1999년 기준으로 취업자 대비 공적연금 가입자의 비율을 살펴보면, 1999년 총 취업자 대비 국민연금가입자가 53%, 공무원연금가입자가 4.5%, 사학연금가입자가 1%, 군인연금가입자가 0.7%로 취업자 대비 총 59.2%가 공적연금에 가입하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 공적연금의 적용에서 제외되어 있는 취업자 비율이 40.8%에 이르는 것으로 추정된다.

또한, 2001년 6월말 현재, 우리 나라의 65세 이상 노령계층(355만명) 중 어떤 형태로든 공적으로 소득을 보장받는 규모는 총 86만명으로 65세 이상 노인대비 24% 수준에 불과하며, 따라서 76%의 노령계층은 공적소득보장제도에서 배제되어 있는 실정이다. 그 구체적 내역을 살펴보면, 국민연금과 3개 공적특수직역연금을 합한 공적연금을 수급하는 중상위 노령계층이 7.7%(274천명)이며, 경로연금만 수급하는 차상위 노령계층은 6.2%(221천명)이며, 공공부조와 경로연금을 수급하는 저소득노령계층(빈곤선이하계층)이 10.2%(363천명)인 것으로 나타나고 있다.

〈그림 2〉 65세 이상 노인의 공적소득보장제도 수급률



〈표 2〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 현황 : 2001. 6

(단위 : 명, %)

	노령(퇴직, 퇴역)연금	장애(상이) 연금	유족연금	총계(A)	연금수급률 (A/65+인구)
국민연금	182,290	997	14,942	198,229	5.6
공무원연금	42,996	222	3,997	47,215	1.3
사학연금	5,995	2	358	6,355	0.2
군인연금	17,617	8	4,515	22,140	0.6
총계	248,898	1,229	23,812	273,939	7.7

주: 군인연금은 2001. 3월 기준 자료임(2001. 6월기준 총계 오차범위 ±100명 이내).

2001년 현재 65세 이상 노인인구는 3,543,241명임.

자료: 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사학연금관리공단, 국방부 연금과 내부자료.

따라서 현재 노령계층 중 노후소득보장의 중심축인 공적연금을 통해 소득을 보장받고 있는 경우는 극히 제한적이다. 특히, 저조한 공적연금 수급률과 관련하여 특히 주목해야 하는 부분은 여성노인의 연금수급권이 극히 제한되어 있다는 점이다.<sup>4)</sup> 비록 각 연금마다 배우자로부터 파생되는 유족연금을 두고 있지만, 그 급여수준이 불충분한 수준일 뿐 아니라<sup>5)</sup> 이혼 등 가족해체의 증가로 남성부양가족모형에 입각하여 가구단위 소득보장을 지향하는 베버리지식 보장체계의 실효성도 감소하고 있다.<sup>6)</sup> 더욱이 근본적으로 경제활동참가자를 대상으로 하는 현행 국민연금제도는 경제활동참여율이 낮은 여성들의 노후소득보장을 위한 중심적 제도로 역할하는 데에는 태생적 한계를 갖고 있다. 이와 같이 1차 안전망인 공적연금에서의 적용에서 여성의 대다수가 제외됨으로써, 결국 사후적 반곤대책인 공공부조의 여성수급자를 배가하는 양상으로 귀결되고 있다. 2001년 생계급여 수급자 중 65세 이상의 경우 여성수급자(245천명)가 남성수급자(84천명)의 2.92배 수준이며, 70세 이상의 경우는 3.24배 수준에 이르고 있다.

이렇게 볼 때, 사회보험방식의 공적연금이 노령소득보장체계에서 수행할 수 있는 역할의 범위와 한계를 명확히 하고, 이를 보완하는 제도로서 경로연금제도와 공공부조제도의 역할을 재설정하는 작업이 필요하다. 특히 공적연금제도가 미성숙한 현단계에서 보완적인 경로연금과 공공부조의 역할이 강조되는 것은 물론이거니와, 향후 공적연금제도가 성숙한다 하더라도 안정된 고용(혹은 소득활동)기록

4) 2000년 현재 여성의 연금가입자는 3,263,955명으로 전체 가입자 대비 27.7%이며, 여성의 노령연금수급자는 135,371명으로 전체 노령연금 수급자 대비 28.1%로 나타나고 있다. 반면, 여성의 유족연금 수급자는 109,315명으로 전체 유족연금 수급자 대비 92.2%로 나타나, 여성은 남성수급자의 파생수급권자인 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 여성의 연금수급권은 여성의 노후소득보장의 사각지대 문제와 여성의 연금권 보장과 관련한 자세한 논의는 석재은(2001); 박영란 외(2001)을 참고하시오.

5) 국민연금의 유족급여는 기초연금액(20년 가입기준 노령연금 급여액)의 40~60%로, 실제 급여율은 12~18%에 불과하며, 특수직역연금의 경우는 기초연금액의 35% 수준이다.

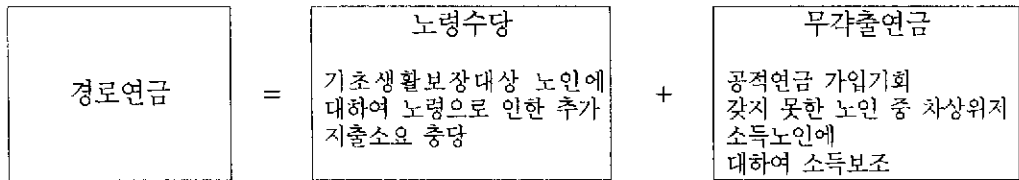
6) 우리 나라도 1998년 국민연금법 개정을 통하여 이혼시 노령연금의 분할연금제도를 도입하고 있으나, 사후분할, 병급제한, 재혼시 지급제한 등 여러 가지 장애조항으로 인하여 분할연금이 이혼 여성의 실질적인 소득보장으로서의 역할을 기대하기 어려운 실정이다.



을 전제로 하는 공적연금제도하에서 보장받지 못하는 사람들의 규모가 상당할 것으로 예상되기 때문에, 7) 이들을 위한 보완적 공적소득보장체도의 역할이 계속 중요할 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 우리 나라의 경로연금제도의 역할과 위상이 다시 재평가되고, 발전방향이 설정되어야 할 것이다.

## 2) 경로연금제도의 분석틀

경로연금제도는 1998년 7월 공적소득보장 혜택의 사각지대에 놓여 있는 저소득층 현 노령계층의 소득보장을 위하여 도입되었다.<sup>8)</sup> 경로연금은 기존의 1991년부터 생활보호대상 노인에게 지급되던 노령수당제도<sup>9)</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.



경로연금제도의 평가를 위한 분석기준은 <표 3>과 같이 크게 5가지로 설정하였다. 첫째, 적용대상 선정기준이 합리적인가? 이와 관련하여 먼저 차상위계층의 수급자격 연령의 상향조정 계획이 공적연금의 성숙속도와 부합하는가라는 관점에서 분석할 것이다. 또한 두 번째로는 경로연금 대상자 선정기준인 소득 및 재산기준이 차상위 저소득 노령계층을 포괄하기에 적절한 수준인가라는 점에서 분석하며, 세 번째로는 선정기준이 실질적 주거비 등 지역별 생활여건의 차이를 반영함으로써 대상자 선정에 있어서의 지역적 형평성을 확보하고 있는가를 분석할 것이다. 둘째, 적용대상이 충분히 포괄적인

7) 노동시장의 유연화는 고실업 상존, 장기실업자의 증가, 임시직, 일용직, 시간제 등 비정규직 불안정 고용을 증가시킬 것이고, 이는 사회보험의 안정적 각출기록 유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 평가된다. 또한 이혼의 증가와 결혼율의 감소 등 가족구조의 변화는 기존의 남성부양가족모형에 입각한 사회보장체도의 틀의 한계를 노정시키고 있다. 따라서 현행의 경제활동자 중심의 공적연금제도하에서 행정적인 관리능력을 제고시킨다 하더라도 공적연금의 포괄범위에서 제외되는 노령인구(특히 여성노인)가 상당수 발생할 것으로 예상된다.

8) 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 실시되게 되었다. 당시 보건복지부에서는 노령계층의 30%를 포괄하는 수준의 경로연금을 구상하였으나, 기획예산처 및 재정경제원과의 예산조정과정에서 그 규모가 20% 수준으로 대폭 축소된 경로연금으로 탄생하게 되었다. 또한 경로연금 급여수준도 당초 구상보다 현저히 작은 2만원(차상위저소득노인계층)으로 결정되었다.

9) 노령수당제도는 당시 노인단체의 요구를 받아들여 1991년 생활보호대상 70세 이상 노인에게 월 1만 원씩을 지급하는 것으로 시작되었다.

가? 이와 관련하여 한 측면은 제도목표와의 부합성 측면에서 경로연금이 노령으로 인하여 공적연금 가입기회를 갖지 못한 저소득층 노령계층을 충분히 포괄하고 있는가 라는 점에서 분석하며, 다른 한 측면은 결과적으로 경로연금이 공적연금 및 공적부조로부터 배제된 사각지대 계층을 충분히 포괄하고 있는가 라는 관점에서 분석할 것이다. 셋째, 급여수준이 적절한가? 이는 한 측면은 욕구의 관점에서, 다른 한 측면은 공적연금 수급자와의 형평성 관점에서 급여수준의 적절성을 분석할 것이다. 넷째, 관리운영의 효율성은 비용편익의 관점에서 경로연금제도 운영을 위한 관리운영비가 전체 경로연금 급여 지출 규모에 비하여 적절한가라는 관점에서 분석할 것이다. 다섯째, 타공적소득보장제도와 역할분담이 적절한가? 이는 경로연금이 현재와 향후 발전방향과 관련하여 여타 노령소득보장제도라 할 수 있는 공적연금 및 공공부조와의 관계에서 적절한 역할분담이 이루어지고 있는가라는 점에서 분석할 것이다.

〈표 3〉 경로연금제도의 분석틀

분석기준	분석항목	분석내용
○적용대상 선정기준의 합리성	• 연령기준의 적절성	• 연령기준의 상향조정계획이 연금제도 성숙속도와 부합하는가?
	• 소득 및 재산 기준의 적절성(부양의무자 포함)	• 소득 및 재산기준이 차상위 저소득층을 포괄하기에 적절한 수준인가?
	• 지역적 형평성	• 소득 및 재산기준이 지역별 생활여건의 차이를 반영하고 있는가?
○적용대상의 포괄성	• 제도목표와의 부합성	• 노령으로 공적연금 가입기회 갖지 못한 저소득 노령계층을 충분히 포괄하고 있는가?
	• 공적연금 및 공적부조 사각지대의 포괄성	• 공적연금 수급권도 갖지 못하고 공공부조 수급자도 아닌 저소득 노령계층을 경로연금이 얼마나 포괄하고 있는가?
○급여수준의 적절성	• 급여수준의 충분성	• 저소득 노령계층의 욕구 관점에서 급여수준이 충분한가?
	• 공적연금 수급자와의 형평성	• 공적연금 수급자와의 형평성 관점에서 급여수준이 적절한가?
○관리운영의 효율성	• 행정력 투입량의 적절성	• 비용편익의 관점에서 경로연금 선정을 위한 행정력 투입(비용)이 전체 경로연금 총급여지출 규모(편익)에 비해 적절한가?
○타공적소득보장제도와 역할분담의 적절성	• 공적연금 및 공공부조와 역할분담의 적절성	• 노령소득보장제도로써 경로연금과 공적연금 및 공공부조와의 역할분담이 적절한가?

### 3. 경로연금의 현황과 문제점

#### 1) 적용대상 선정기준의 합리성

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 6월 현재 차상위저소득 노령계층의 경로연금 수급가능 연령기준은 만 68세이며, 7월에는 만 69세로 될 것이다. 경로연금 수급자 선정(차상위저소득) 소득기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 월평균소득액이 도시근로자가구의 1인당 월평균소득의 65%이하인 자로 규정(2001년 60%에서 65%로 변경)하고 있다. 2002년의 경우 적용된 소득기준은 48만 1천원으로 2002년도 최저생계비 345천원의 140% 수준이다. 재산기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 재산합계액을 가구수를 나눈 금액이 국민기초생활보장제도 선정 재산기준(3-4인가구)의 140%이하인 경우로 설정(2002. 3월 이후)하고 있다. 이에 따라 2002년도 현재 적용되는 재산기준은 시가지준 5,000만원이다. 단, 재산이 주택에 한정된 경우 혹은 부양의무자와 신청자가 생계를 같이하는 단독가구의 경우에는 7,500만원까지 인정하고 있다.

〈표 4〉 경로연금의 수급자격 : 2002. 6 기준

	기초생활보장 수급자	저소득노인
연령기준	65세 이상	68세 이상(7월 이후 69세 이상) (1933년 7월 1일 이전 출생자)
소득기준	1인당 345천원	1인당 481천원 (도시근로자가구 1인당 평균소득의 65%)
재산기준	3,600만원 (4인가구 기준)	5,000만원 (기초보장수급 3-4인 가구 재산기준의 140%)

※소득 및 재산조사시 금융자산 조사는 신청자 및 배우자에 대해서만 실시하고 부양의무자는 제외토록 하며, 출가한 딸은 재산조사는 실시하지 않고 소득조사만 실시

이와 같은 경로연금 선정기준에서 제도도입 이후 매년 1세씩 수급자격 연령이 상향조정되도록 하고 있는 연령기준이 본래 제도목표대로 노령으로 공적연금의 가입기회에서 배제된 노령계층을 충분히 포괄할 수 있는 것인가라는 점에서, 연령의 지속적 상향조정으로 인한 경로연금의 소멸속도가 공적연금의 성숙속도보다 더 빨라 공적연금과 경로연금의 사각지대에 놓여진 저소득 노령계층이 상당수 발

생하고 있는 것으로 분석된다.<sup>10)</sup>

소득 및 재산기준은 2002년 노인복지법 시행령의 개정으로 합리성의 측면에서 상당히 개선된 것으로 평가된다. 개정전에는 재산기준의 경우 경로연금 신청자와 부양의무자 재산을 합산한 금액이 일정 재산기준 이하인 자로 설정되어 있어서 부양의무자 가구수가 많을수록 불리한 비합리적 선정기준이 적용되고 있었다. 그러나 개정 이후에는 총재산의 합을 부양의무자 가구수로 나눈 금액이 일정금액 이하인 자로 개정함으로써 부양가구수에 따른 비형평적 선정기준 적용을 개선하였다. 소득기준은 도시근로자가구 1인당 평균소득의 65%로 설정하고 있으나 차상위 저소득계층에 대한 정책적 기준이 불분명하여 유사한 차상위 저소득층 개념이라도 각 제도마다 상이한 기준자료를 적용하고 있어 국가정책의 일관성이 없다는 비판을 받고 있다.<sup>11)</sup> 또한 절대적 수준의 측면에서 차상위계층을 구분짓는 소득 및 재산기준의 적절성 분석은 경로연금 수급대상 및 잠재적 수요계층에 대한 종합적인 실태파악을 포함하여 좀더 깊은 연구가 필요할 것이다. 이를 위하여 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 보여진다.

한편, 현행 경로연금의 선정기준이 지역적 형평성을 유지하지 못하는 것으로 보여진다. 경로연금 수급자의 절대 수에 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 이유외에도 동일한 수준의 주거라도 지역별로 현저한 가격차이가 있음에도 불구하고 동일한 재산기준을 적용함으로써 상대적으로 지가 및 주거비가 훨씬 높은 도시지역 노인이 선정기준에 부적격이 될 가능성이 크기 때문으로 분석된다.

## 2) 적용대상의 포괄성

2002년 2월말 기준으로 경로연금을 수급하는 노령계층은 65세 이상 전체 노인의 15.5%에 불과한 58만 5천명이다. 이 중 기초생활보장노인 수급자가 33만 9천명으로 약 58%, 차상위저소득노인 수급자가 24만 6천명으로 약 42%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 상향조정 등으로 점차 감소해왔기 때문이다. 이는 또한 일선 행정에서 경로연금 수급자 선정과 관련하여 차상위저소득층 노인의 경우 당초 제도도입 시점에(98년 7월) 일단 수급자 선정이 이루어진 이후로는 적극 홍보 없이 사망자 및 전출입자를 관리하는 선에서 관리되고 있기 때문에 차상위저소득 노인 수급자수가 계속 감소하고 있는 것으로 보여진다.

10) 이 문제는 적용대상의 포괄성 측면에서 더 구체적으로 살펴보겠다.

11) 경로연금은 매년 소득에 대한 조사통계자료가 생산되는 것이 도시근로자가구의 소득이라는 점 때문에 도시근로자가구의 소득을 기준소득으로 삼고 있는 반면, 타제도의 경우 국민기초생활보장제도 선정기준 및 별도 조사를 통하여 매년 기준을 설정하고 있다.

〈표 5〉 경로연금의 지급현황

(단위 : 명, %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002. 2
계(A)	623,479	574,700	565,898	583,755	585,000
기초생활보장노인	248,764 (39.9)	288,303 (50.2)	333,561 (58.9)	345,769 (59.2)	339,000 (57.9)
저소득노인	374,715 (60.1)	286,397 (49.8)	232,337 (41.1)	237,986 (40.8)	246,000 (42.1)
A/65+노인(%)	20.4	18.0	16.7	16.4	15.5

경로연금의 제도목표는 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못한 저소득 노령계층에 대하여 공적 소득보장의 역할을 담당하는 것이다. 그러나 이와 같은 경로연금의 공적연금의 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 경로연금 제도의 설계에 따르면, 경로연금제도 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 남게 된다.

한편, 현행 경로연금은 어떤 이유에서든 공적연금을 수급하지 못하는 노인들에 대한 안전망으로서 공적연금의 적극적 보완적 성격을 지향하고 있지 않으므로, 공적연금의 가입기회가 있었음에도 불구하고 가입하지 않거나 보험료 미납으로 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 노후소득보장제도로써의 역할을 위협하고 있는 실정이다.

〈표 6〉 국민연금의 가입 및 보험료 납부를 현황 : 2001. 12

(단위: 명, %)

총가입자 (a)	납부예외자 (b)	미신고자 (c)	보험료납부율 (d)	$e = (a-b-c) \times d$	$\{1-(e/a)\} \times 100$
16,277,826	4,385,584	722,887	79.4%	8,868,468	45.5

주: e = 연금수급자격을 갖추어 나가는 가입자수  
 $\{1-(e/a)\}$  = 가입자 중 연금수급자격을 갖추어 나가지 못하는 비율  
 자료: 국민연금관리공단 내부자료 재구성

또한 각출방식에 입각한 공적연금이 보편적인 1차적 안전망의 역할을 수행할 수 있다고 기대하는 데에는 완전고용이 유지된다는 전제하에서이다. 최근 경제의 세계화(globalisation)로 인한 노동시장의 유연화과정에서 완전고용의 신화는 붕괴된 지 오래이고, 장기실업자가 증가하고 비정규직으로 통칭되는 임시직, 시간제, 계약제 등 불안정고용이 증가하고 있다. 이러한 노동시장의 변화는 안정된 각출이 보장되는 완전고용하에서 제대로 작동할 수 있는 사회보험의 위험방어 기능을 현저히 축소시키고 있다. 즉, 변화된 노동시장 여건에서 각출에 기반한 공적연금제도도 전국민의 보편적인 1차적 사회안전망으로서의 역할을 수행하는데 상당한 한계를 보이고 있다. 실업과 불안정고용을 반복하는 상당수 계층은 연금수급자격을 갖추지 못하여 노령소득보장의 사각지대에 놓여질 것으로 예상되기 때문이다. 특히 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.

### 3) 급여수준의 포괄성

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 2.63만원을 지급하고 있다.

경로연금의 급여수준이 차상위저소득계층의 경우 3.5만원으로 너무 낮아 각출에 기반한 공적연금 수급자와의 형평성을 고려하더라도 최소한 5만원 수준은 보장하는 것이 필요하다.

〈표 7〉 경로연금의 지급수준

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

#### 4) 관리운영의 효율성

경로연금의 선정 및 관리는 일선 사회복지전담공무원이 담당하고 있다. 현재는 정책상 경로연금의 대상자를 확대해도 일선에서 경로연금 대상자를 선정하는 과정이 원활하지 않은 실정이다. 2001년도에도 정책적으로 경로연금 수급대상 715천명에 대한 예산을 확보하였으나, 실제 경로연금 수급자는 예산의 81.7%에 불과한 584천명에 그쳤으며, 2002년 현재도 800천명의 예산을 확보하였으나 585천명을 보호하는데 그치고 있다. 그 주요 원인으로서는, 첫째, 경로연금의 차상위저소득계층 수급자의 연령이 매년 상향조정됨으로 인하여 65~67세 노인집단은 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 우선순위에 밀리고 있기 때문인 것으로 파악된다. 또한 지방자치단체의 재정부담 때문에 적극적인 경로연금 수급자 선정을 기피하는 경향도 있다고 보여진다.

경로연금 급여지출 예산은 2002년의 경우 수급자 80만명을 기준으로 총예산은 3,685억원이며, 이 중 국고보조금이 2,460억원(66.8%), 지방비부담이 1,225억원(33.2%)으로 구성되어 있다.<sup>12)</sup> 이와 같은 경로연금의 급여지출 규모는 노인복지 예산중에서 차지하는 비중은 매우 크지만, 공적연금 및 공공부조 등 타공적노령소득보장제도와 비교하면 매우 작은 규모이다. 그런데 경로연금의 경우 10배의 예산 규모를 보이고 개별급여수준도 10배 가량 차이나는 공공부조와 동일하게 복잡한 선정기준을 적용하는 것은 제도편익에 비해 행정비용을 과다하게 투입하는 것이라 보여진다.

#### 5) 타공적소득보장제도와 역할분담의 적절성

현행 경로연금은 공공부조 수급 노령계층에 대한 추가지출소요에 대한 부가적 급여(노령수당)의 성격과 공적연금 가입기회를 갖지 못한 현 노령계층 중 차상위저소득 노인인에 대한 무각출연금제도의 성격이 복합된 제도로 운영되고 있어, 제도의 성격이 모호하고 향후 제도의 발전방향과 위상의 수립에 혼란을 주고 있다.

12) 경로연금 재원조달은 국가와 지방자치단체의 분담비율이 70% : 30%이며, 서울특별시의 경우에는 국비와 지방비의 분담비율이 50% : 50%이다.

현행 경로연금은 일정시간이 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.

한편, 기초생활보장수급자에 대하여 노령수당적 성격으로 지급되는 경로연금은 보충급여시 100% 소득공제를 적용하고 있다. 즉, 경로연금을 최저생계비 이상의 과외 부가급여로 인정하고 있다. 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 더 이상 설득력이 없다고 보여진다. 특히 노인의 경우 타연령계층에 비하여 보건의료지출은 높지만, 전체적으로 보면 타연령계층보다 소비지출성향이 낮아 노령계층이 보편적인 추가지출소요가 있다고 보기는 어렵다.<sup>13)</sup> 따라서 현행 국민기초생활보장제도가 보충급여 원칙에 기반하여 최저생활의 100%를 보장하고 있기 때문에 경로연금은 중복급여의 소지가 있다고 판단된다. 단, 건강이 좋지 않은 노인의 경우 별도의 보장장치(장기요양급여 등)를 통한 지원이 있어야 할 것이다.

- 13) 장애인의 경우 장애로 인한 추가지출소요가 분명하기 때문에 중증장애수당은 분명한 지급근거가 있는 것으로 보여지지만, 노령계층에 대한 노령수당적 성격의 경로연금은 생계급여의 수준이 현실화된 현재에 있어서는 그 지급근거가 분명치 않다. 석재은·김태완(2000)이 1996년 가구소비실태 조사자료에 기반하여 연령계층별 소비실태를 분석한 결과에 의하면, 현재 노인의 평균소비수준은 50대 근로계층의 60% 수준이며, 소득항목별로는 교육비, 교통통신비, 피복신발비, 식료품비 등에서 현격히 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 명명하였다. 노인의 필요소득수준을 소득의 제약 없이 노령으로 인한 자연스런 지출변화를 감안한 노인의 필요소득이 적정필요소득이라 규정지을 수 있다고 보고, 적정필요소득을 소득효과를 통제 한 상태에서 연령효과와 가구규모효과만을 감안하여 노인의 필요소득을 산출하였다. 그 결과 소득효과를 통제 한 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 발견하였다. 또한 주거비, 광열수도비, 가구집기비 등 하드웨어적 지출은 소득수준이 제약을 받지 않는 하에서는 연령효과 및 가구규모 축소효과로부터 중립적임을 발견하였다. 이와 같이 소득효과를 통제 한 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.



#### 4. 노령소득보장체계의 재구축 방향

변화하는 경제사회적 여건은 노령소득보장체계를 포함하여 사회보장체계의 변화를 요구하고 있다. 사회보험을 사회보장모형의 중심에 두는 베버리지 사회보장구상이 전제하고 있는 상시 완전고용과 남성가장부양모델은 노동시장의 변화와 가족구조의 변화로 심각하게 위협받고 있다.<sup>14)</sup>

첫째, 경제의 세계화와 지식산업 중심의 생산양식 변화로 불가피해진 노동시장의 유연화 정책은 임시직, 일용직, 시간제 등 비정규 근로형태를 증가시키고 있으며, 이러한 경향은 향후에 더욱 진전될 것으로 전망된다. 그런데 비정규직 근로자의 사회보험 적용률이 20% 수준 이하에 머물고 있는 것으로 조사되고 있어(김유선, 2001; 안주엽, 2001), 고용형태의 다양화 경향에 현행 사회보험제도가 유연하게 대응하는데 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 만일, 고용형태가 다양화되는 노동시장의 변화가 가속되는 가운데서도 기존의 사회보험형태만으로 보편적인 기초보장의 역할을 수행토록 한다면, 실제로 보장의 사각지대에 놓여지는 사람들이 상당수 발생할 것이다.

둘째, 이혼의 증가 및 결혼의 감소 등 가족구조의 변화로 인하여 남성소득자 중심의 가족보장 모형이 한계를 보이고 있다. 통계청의 2000년 인구동태통계연보에 의하면, 매년 혼인건수는 감소하고 이혼건수는 증가하는 양상을 보이고 있다. 인구천명당 혼인율인 조혼인율은 2000년 현재 7%인데, 이는 1991년 9.6%에 비하여 감소한 것이며, 인구천명당 이혼율인 조이혼율은 2000년 현재 2.5%인데, 이는 1991년 1.1%에 비하여 2배 이상 증가한 것이다. 한편, 재혼건수도 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 가족의 변화는 기존의 연금제도의 기본가정인 남성가장부양 모형에서 개별 개인보장 모형으로의 수정이 필요함을 의미한다.

셋째, 평균수명의 증가 및 인구고령화와 생산성 정체로 인하여 연금제도의 지속가능한 발전이 어려움에 직면하고 있다. 2000년에 65세 이상 노령인구는 전체인구의 7.3%로 고령화사회로 진입하였으며, 급속한 고령화로 인하여 불과 19년만인 2019년경에는 노령인구의 비율이 14%에 이르는 고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 따라서 현재 근로연령계층 10명이 1명의 노인을 부양하던 것에서 2020년경에는 5명이 1명을 부양하는 구조로 바뀌면서 노령인구의 사회적 부양부담이 상당할 것으로 전망된다. 더욱이 경제생산성은 정체되어 경제성장률 4~5%의 저성장시대가 이어질 것으로 전망되고 있어, 저성장 경제하에서 인구고령화의 진전과 함께 증가하는 사회적 부양부담을 어떻게 적정화시켜 지속가능한 발전을 계속할 수 있을 것인가가 현실적인 정책문제로 등장하고 있다. 특히, 세대간에 걸쳐 영향을 미치는 장기적인 연금제도의 경우 미래세대 부양부담을 적정화하여 지속 가능한 연금제도로 발전시켜 나가는 것이 필요할 것이다.

이와 같은 경제사회적 변화에 부합하려면, 노령소득보장제도는 어떠한 방향으로 재편되는 것이 바람직한가? 노령소득보장체계가 갖추어야 할 원칙적인 기본방향은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

14) Esping-Andersen(1996); 석재은(2001); 이혜경(2002)을 참고하시오.

첫째, 보편적 개별보장(universal and individual security)의 원칙이다. 공적 자원을 통하여 모든 사람들의 기본욕구를 충족시키는데 집중하는 것이 필요하다. 따라서 현행 노령소득보장체계를 변화하는 경제사회적 여건에 맞춰 재편함으로써 소득보장의 사각지대를 최대한 제거하여야 한다. 이를 위하여 공적소득보장제도를 실질적인 기초보장(basic income security)의 역할로 재정립함으로써 공적소득보장제도에서 모든 노령계층을 포괄하여야 한다. 따라서 공적소득보장제도는 기본욕구 이상의 급여수준을 보장하는 것보다는 광범위한 적용범위를 포괄하는데 더욱 힘써야 할 것이다. 이와 같이 공적소득보장제도가 기초보장적 역할을 충실히 수행하기 위하여는 1인 1연금 체계를 유지하는 것이 가장 바람직하다.<sup>15)</sup> 소득자 중심의 사회보장체제와 남성가장부양모델의 한계가 분명해진 만큼, 조세방식에 의한 1인 1연금체계를 만드는 것이 가장 바람직한 것으로 보여진다. 그러나 만약 현행의 사회보험방식의 소득자 중심 연금체계를 계속 유지한다면, 경로연금과 같이 무각출연금제도를 통하여 사각지대를 최소화하는 것이 필수적이라고 판단된다.

둘째, 지속가능성(sustainability)의 보장 원칙이다. 이를 위하여 욕구와 자원의 균형이 필요하다. 인구고령화 시대에도 지속가능한 노령소득보장체계를 설계하기 위해서는 수급-부담을 균형화할 수 있도록 적정부담-적정급여의 원칙을 견지하는 것이 필요하다. 이를 위하여 공적연금의 급여를 기초보장 수준으로 하향조정하는 것이 필요할 것이다. 기본욕구 이상의 부분은 사적보장을 통하여 개별적인 다양한 욕구와 상황에 따라 맞춤보장(tailored security)이 선택적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 형평성(equity)의 원칙이다. 기본욕구에 대해 동일하게 보장한다 하더라도 자원의 확보는 형평적으로 이루어져야 할 것이다. 즉 자원을 능력에 따라 형평적으로 부담하여야 한다. 모든 사람을 보장한다는 원칙에 초점을 두다보면 형평성의 원칙에 손상을 줄 수 있다. 따라서 차출자와 비차출자, 성실한 소득신고자와 불성실한 소득신고자간에 형평성을 보장하는 방안에 대한 특단의 조치가 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 조세행정의 투명화, 선진화, 합리화가 이루어져야 할 것이며, 조세체제의 대대적인 정비가 선행되어야 할 것이다.

이와 같은 노령소득보장체제 재편의 기본방향하에서 공적 노령소득보장제도간에 적절한 역할분담이 이루어져야 할 것이다. 원칙적으로는 공적연금을 통하여 노령소득보장의 1차적 안전망을 구축하고, 공공부조를 통하여 최종적인 안전망을 구성하며, 경로연금은 공적연금과 공공부조의 사각지대에 놓인 노령계층을 위한 보완적 제도로서 역할을 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 우리 나라는 공적연금이 아직 미성숙한 단계에 있어 실제 노령계층 중 연금수급자가 많지 않은 상태이므로 현 단계에서는 공적연금이 보편적인 1차적 안전망으로서의 역할을 수행하기에 한계가 있다. 따라서 공적 소득보장제도간 역할분담도 공적연금의 성숙단계에 맞추어 변화되어 나가야 할 것이다.

또한 공적연금제도가 현행 1소득자 1연금체계에서 1인 1연금체제로 탈바꿈하는 제도개혁이 이루어진다면, 경로연금제도가 자연스럽게 흡수통합되는 방향이 바람직할 것으로 보여진다. 그러나 공적연금제도가 현행 1소득자 1연금체계를 유지한다면, 경로연금제도가 공적연금제도의 성숙 이후에도 경제

15) 김용하(2000) 참고.

사회적 변화속에서 불가피하게 발생하는 사각지대를 메우는 역할을 계속 수행하여야 할 것이다.

## 5. 경로연금제도의 발전방향

경로연금의 발전방향은 크게 두가지 방향으로 대별될 수 있다. 하나는 경로연금이 공적연금제도 미숙기간을 보완해주는 한시적이고 경과적인 공적 노령소득보장제도로서의 현행 제도의 틀을 유지하되, 공적연금성숙기까지의 보완적 노령소득보장제도의 역할을 보다 충실화하는데 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) 현행 틀 유지·보완: 현행 한시적 노령소득보장제도로서의 틀 유지

공적연금의 도입역사가 짧아 공적연금제도가 주축적인 노령소득보장제도로 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 세가지로 나눌 수 있다. 첫째는 경로연금 수급연령의 매년 상향조정으로 특정연령대에서 공적소득보장의 사각지대가 발생하는 것을 방지하기 위하여 연령 기준을 완화하는 것이다. 둘째는 지역별로 재산기준을 차등화하여 도시지역의 재산기준을 상향조정함으로써 도시지역의 노인들이 경로연금 수급자로 선정되는 과정에서 장애벽을 완화하는 것이다. 셋째는 경로연금 수급자 선정에 관한 소득 및 재산조사에서 부양의무자 기준을 대폭 완화하고 대상자 선정과 관련하여 사회복지전문요원에게 각종 감사의 면책권을 부여함으로써 재량권을 확대하여 행정 부담은 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 확대대에 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 수급 연령 상향조정 속도를 완화하는데 초점을 두는 것이 합리적일 것이다. 따라서 2001년 7월 이후 68세 이상을 수급자로 하고 있는 것은 연장하여 2003년까지는 68세를 유지하는 것으로 하고, 2004년부터 2006년까지는 69세로 하며, 2007년에서 2009년까지는 70세로 하고, 2010년 이후는 다시 매년 1세씩 상향조정하는 것으로 설정하는 방안을 강구하여야 한다. 이 경우 1939년생도 70세가 되면 경로연금의

혜택을 받을 수 있게 된다. 이와 같이 차상위저소득 노령계층의 경로연금 수급자격연령기준을 완화하는 것은 경로연금 대상자의 확대를 원활히 하는데도 기여할 것이다.

〈표 8〉 경로연금 수급연령 조정(안)

기간	2001~3년	2004~6년	2007~9년
수급연령	68세 이상	69세 이상	70세 이상
출생년도	1933~35년생	1935~37년생	1937~39년생

이와 같이 경로연금의 수급연령 상향속도를 완화함으로써 제도의 소멸속도를 공적연금의 성숙속도에 맞추어 지연시킬 경우, 소요예산은 다음과 같다. 이 때 급여액은 차상위저소득 노인에게도 5만원을 지급하는 것으로 설정하고, 매년 전국소비자물가상승률에 따라 상향조정하는 것으로 가정하였다. 경로연금 수급자 규모를 현재와 같이 노령인구의 약 20% 정도로 설정하는 경우, 소요예산은 2009년에 4,784억원으로 정점을 이루면서 점차 축소되어 2034년경에는 408억원 규모로 축소될 것으로 보여진다. 경로연금 수급자 규모를 해당 노령인구의 30%로 설정하는 경우에도 소요예산은 2009년 7,176억원을 정점으로 점차 축소되어 2034년경에는 612억원 규모로 축소되는 것으로 나타나고 있다.

〈표 9〉 경로연금의 현행 틀 유지하에 부분적 개선시 소요예산 추계

(단위 : 천명, 억원)

연도	해당 연령	해당 인구	급여액	수급대상			소요예산		
				해당인구 20%	해당인구 25%	해당인구 30%	해당인구 20%	해당인구 25%	해당인구 30%
2002	68+	2,789	50,000	558	697	837	3,347	4,184	5,021
2003	68+	2,957	51,250	591	739	887	3,637	4,547	5,456
2004	69+	2,816	52,531	563	704	845	3,551	4,438	5,326
2005	69+	2,988	53,845	598	747	896	3,861	4,826	5,792
2006	69+	3,164	55,191	633	791	949	4,191	5,239	6,287
2007	70+	3,014	56,570	603	753	904	4,092	5,115	6,138
2008	70+	3,183	57,985	637	796	955	4,430	5,537	6,644
2009	70+	3,354	59,434	671	838	1,006	4,784	5,980	7,176
2010	71+	3,187	60,920	637	797	956	4,660	5,825	6,990
2019	80+	1,723	75,415	345	431	517	3,118	3,898	4,677
2026	87+	785	87,825	157	196	235	1,654	2,067	2,480
2034	95+	164	103,711	33	41	49	408	510	612

주 : 급여액은 매년 전국소비자물가상승률의 변동에 따라 연동되는 것으로 설정하되, 여기서는 KDI의 거시경제전망에 따라 매년 2.5%~2.1%씩 상향조정되는 것으로 설정.

둘째, 재산기준을 지역별로 차등적용하여야 한다. 경로연금 수급자의 지역별 편포를 완화하고 상대적으로 경로연금 수급에 있어 불리한 위치에 있던 도시지역 노인들을 위하여 재산기준의 지역별 차등 적용 방안을 강구토록 한다. 지역별 차등 재산기준을 적용할 경우, 합리적 근거에 따른 구체적 기준마

련을 위하여 전국의 지역별 지가 및 집값 등에 대한 면밀한 분석작업이 필요하다.

셋째, 사회복지전문요원의 행정부담 완화 및 행정권한을 강화하여야 한다. 선별주의에 입각한 경로 연금의 대상자 선정과정의 복잡한 조사내용은 행정적으로 엄청난 시간과 자원의 투입을 요구하고 있으나, 현실적으로 행정력이 뒷받침되지 못할 뿐만 아니라 수급자에 대한 직접적 채원투입 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 수행하는데 장애가 없도록 조처하는 것이 필요하다.

넷째, 경로연금 급여수준을 재고하여야 한다. 경로연금 급여수준을 단계적으로 현실화하여 특례노령연금 지급액 한도내에서 인상을 추진한다. 기여한 사람이 기여하지 않은 사람보다 높은 급여수준을 누리는 것은 당연하다고 할 때, 현재 특례노령연금 수준이 7만원 정도이므로 그보다 낮은 5만원 정도로 현실화시키는 것이 필요하다. 특히, 국민연금에서 최저소득계층(표준소득 1등급 22만원 계층)이 5년(특례노령연금 최소가입연수)을 가입하여 연금을 수급하게 될 때, 본인이 실제 기여한 총보험료 부담은 본인이 평균수명을 살면서 받게 되는 총연금급여액에 비하여 6.6%에 불과하다. 즉, 이들 계층의 경우 연금제도에 가입함으로써 얻은 급여이익(수익)은 본인이 부담한 비용에 비하여 15.3배라는 것이다.<sup>16)</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.

다섯째, 교통수당의 개편을 통한 경로연금 재원을 확보하는 방안을 검토한다. 경로연금 지급과 관련한 지방자치단체의 재정부담 완화를 위하여 현재 지자체 단위에서 자율적으로 65세 이상 모든 노인에게 지급되고 있는 교통수당<sup>17)</sup>의 지급대상을 조정하여 그 예산을 경로연금 급여수준 현실화에 투입하는 방안을 검토한다. 지방자치단체 예산으로 지급하는 교통수당의 예산규모는 2000년도 기준으로 313만명에 대하여 2,768억원이었으므로, 노령인구가 40여만명 증가한 2002년의 경우 약 3,157억원이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 교통수당 예산의 일부를 경로연금의 예산으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 일부 지자체에서 교통수당의 변경활용 방안이 노인들의 반발과 정치적 부담으로 인하여 무산된 예를 감안할 때, 용이한 접근은 아니라고 보여진다.

16) 1999년에 가입한 도시지역자영자 중 1등급의 최저소득층이(22만원소득계층) 보험료율을 5년 동안 3-4-5-6-7%를 각출하고, 60세부터 74세까지 15년동안 연금을 받는다고 가정하였을 경우의 수익비이다.

17) 교통수당은 전액 지방비부담으로 소득계층에 관계없이 65세 이상 모든 노령계층에게 지방자치단체별로 매월 4,800원~12,000원을 지급하고 있다. 즉, 교통수당은 소득계층에 관계없이 전체 노령계층에게 제공되는 보편적인 급여이다.

## 2) 근본적 변화: 지속적인 보완적 노령소득보장제도로써 개편

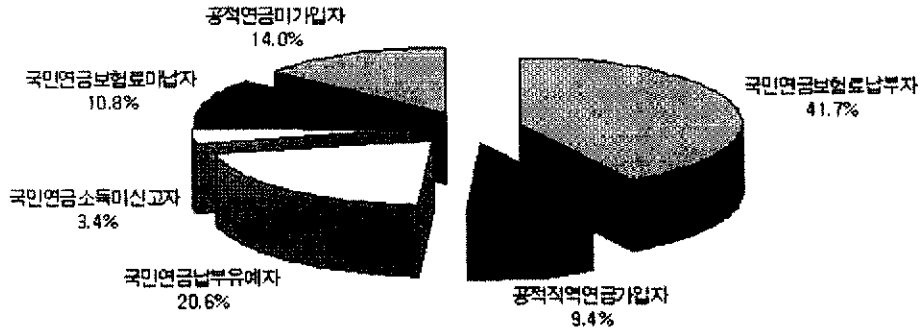
경로연금은 지적인 바와 같이 국민연금제도의 보완적 제도의 역할은 점차적으로 소멸되는 것으로 설계되어 있으나, 국민연금제도가 성숙하여 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 각출에 입각한 사회보험방식의 연금급여에서 배제되는 사람들은 상당수 발생할 것으로 예상된다. 그러한 경우는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 그 첫째로, 국민연금제도는 경제활동참여자를 중심으로 소득있는 사람들을 가입대상으로 삼고 있으므로 소득이 없는 사람들은 가입대상에서 원천 배제되고 있다. 즉 1인 1연금이 아니라 1소득자 1연금의 형태를 가지고 있기 때문에 소득자가 아닌 경우에는 원천적으로 국민연금제도의 당연가입자격을 갖지 못한다. 예컨대, 전업주부의 경우에는 전형적으로 국민연금의 당연가입에서 제외되는 대표적 사례이다. 물론 이들 전업주부의 경우에도 국민연금에의 임의가입기회를 제도적으로 개방하여 놓고 있으나, 이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다. 따라서 현행 국민연금이 18~59세의 전국민을 대상으로 전국민 연금화를 달성하였다고 하지만, 실제로 18~59세 연령계층 21,259천명 가운데 국민연금 가입자는 16,278천명이고, 약 2,000천명을 특수지역연금제도 가입자로 본다면 나머지 2,981천명은 연금가입대상에서 아예 제외되어 있음을 알 수 있다. 이들이 노령이 되어 빈곤선 이하로 떨어지지 않는다면 아무런 공적소득보장을 받을 수 없는 사각지대로 남게된다.

두 번째 경우는 국민연금 가입대상으로 제도권내에 포괄되어 있으나, 실제 국민연금 수급에 필요한 각출기록을 쌓아가지 못하는 부류이다. 그 경우는 다시 두가지로 구분될 수 있는데, 하나는 실업 등의 이유로 납부유예자로 분류되었거나 소득신고를 하지 않은 경우이며, 다른 하나는 보험료를 납부하지 않는 경우이다. 2001년말 기준으로 국민연금의 납부유예자는 4,386천명으로 총가입자의 26.9%에 이르고 있으며, 소득미신고자도 723천명으로 총가입자의 4.4%에 이르고 있다. 즉, 총 가입자의 31.3%에 이르는 사람들이 납부유예자 및 소득미신고자이며, 이들이 계속 이런 상태를 유지할 경우 국민연금에 가입기회를 갖지 못한 사람들과 마찬가지로 노령에 연금수급권을 확보할 수 없고, 소득보장의 사각지대에 놓이게 될 것이다. 또한 국민연금의 가입대상이면서 소득신고는 하였으나 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우이다. 국민연금의 보험료 납부율은 79.4%이다. 즉, 총가입자 16,278천명 중에 납부예외자 및 미신고자 5,109천명을 제외하고 실제 보험료 납부를 하는 사람은 8,868천명에 불과하다. 즉, 총가입자의 54.5%만이 국민연금 수급자격을 갖추어 나가고 있을 뿐이며, 나머지 45.5%는 수급자격을 갖추어 가지 못하고 있고, 이 상태가 계속 지속될 경우 노령소득보장의 사각지대에 놓여질 규모가 상당하다는 것을 의미한다.

다시 정리하면, 2001년말 기준으로 18~59세 연령계층 인구가 21,259천명이 있는데, 이중 특수지역 연금 가입자를 포함하여 국민연금 보험료를 납부하여 공적연금 수급자격을 갖추어 나가는 사람은 51.1%인 10,868천명에 불과하며, 나머지 48.9%인 10,391천명은 어떤 이유에서든(당연가입 제외, 납부유예자 및 소득미신고자, 보험료 미납자) 연금수급을 위한 자격을 갖추어 나가지 못하고 있는 계층이다. 이렇게 볼 때, 국민연금 및 특수지역연금 등 공적연금이 성숙하여 본격적으로 연금수급이 이루어

지면 노령소득보장체계가 완성될 것으로 생각하는 것은 환상이라는 것을 보여준다.

〈그림 3〉 공적연금제도 가입 및 보험료 납부 현황



더욱이 향후 인구고령화와 노동시장의 변화 및 가족구조의 변화를 감안할 때, 소득자 중심의 각출에 기반한 사회보험방식의 공적연금이 보편적인 1차 사회안전망으로서의 역할을 충분히 수행하는데 어려움은 더욱 증가할 전망이다. 실제 2000년 및 2001년 경제활동인구조사 부가조사에 의하면, 임시직, 일용직, 시간제 등 비정규직 근로자의 사회보험 가입율은 20%대에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다(김유선, 2001; 안주연, 2001). 문제는 향후 노동시장의 변화전망은 비정규직 근로자의 증가가 더욱 가속화될 것으로 보여진다는 것이다. 물론 현재도 비정규직 근로자를 사회보험제도내로 포괄하기 위한 제도적 및 행정적 노력들이 다각적으로 시도되고 있지만, 변화하는 흐름을 따라가는데는 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 적용제외된 사람들이 소멸된 이후에도 계속 존치하여 최저보증연금의 역할을 담당하는 것이 바람직하다고 보여진다.

따라서 일본(복지연금), 영국(최저보증연금)과 같이 경로연금의 역할을 국민연금에서 노령으로 인하여 적용제외된 사람들이 소멸된 이후에도 계속 존치하여 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 저소득계층으로 재분배되는 혜택도 누리지 못하게 되기 때문이다. 따라서 국민연금과 경로연금을 사회전체적인 재분배 기제로 볼 때, 사회전구 성원이 재분배 기체에 참여할 수 있도록 하는 것이 형평성의 관점에서 바람직하다 할 것이다.

〈표 10〉 경로연금 영구적 존치시 소요예산 추계

(단위 : 천명, 억원)

연도	70+인구	급여액 <sup>1)</sup> (단위: 원)	수급대상			소요예산		
			해당인구 20%	해당인구 25%	해당인구 30%	해당인구 20%	해당인구 25%	해당인구 30%
2002	2,502 <sup>1)</sup>	50,000	500	626	751	3,003	3,753	4,504
2003	2,371	51,250	474	593	711	2,916	3,645	4,374
2004	2,517	52,531	503	629	755	3,174	3,967	4,761
2005	2,677	53,845	535	669	803	3,460	4,325	5,190
2006	2,843	55,191	569	710	853	3,767	4,709	5,650
2007	3,014	56,570	603	753	904	4,092	5,115	6,138
2008	3,183	57,985	637	796	955	4,430	5,537	6,645
2009	3,354	59,434	671	838	1,006	4,784	5,980	7,176
2010	3,514	60,920	703	879	1,054	5,138	6,423	7,707
2019	4,940	75,415	988	1,235	1,482	8,940	11,175	13,411
2026	6,486	87,825	1,297	1,621	1,946	13,670	17,088	20,505
2050	11,904	144,622	2,381	2,976	3,571	41,317	51,646	61,975

주: 1) 단, 2002년은 현행 제도의 실정에 따라 69세 이상 인구로 설정.

2) 급여액은 매년 전국소비자물가상승률의 변동에 따라 연동되는 것으로 설정하되, 여기서는 KDI의 기시경세전망에 따라 매년 2.5%~2.1%씩 상향조정되는 것으로 설정.

그러나 부각출연금제도로써의 경로연금의 기능을 존속하고자 할 때, 국민연금의 건전한 발전과 성실한 보험료 납부에 손상을 줄 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 따라서 국민연금 미가입자 및 보험료 미납자와 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자간에 급여수준 및 수급연령을 차등화하여 형평성을 기함으로써 국민연금의 건전한 발전에 부정적 영향을 최소화하여야 한다. 이를 위하여 국민연금 미가입자 및 보험료 미납자와 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자간에 급여수준은 공적연금 미성숙기에는 최저연금급여의 70% 수준을 지급하며, 장기적으로 공적연금 성숙이후에는 최저연금급여의 1/3 수준을 지급토록 한다.<sup>18)</sup> 또한 국민연금 미가입자 및 보험료 미납자와 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자간에 수급연령을 차등화하여 공적연금은 60세부터 지급하며(장기적으로 65세까지(2033년) 상향조정 계획), 경로연금은 70세부터(2007년 이후) 지급토록 하는 방안을 모색한다. 이에 따른 소요예산을 추계하여 보면, 70세 이상 인구의 20%에게 급여를 지급할 경우 2050년경에 4조 1,417억 원까지 소요될 것으로 전망되고 있다.

한편, 국민기초생활보장제도 대상자에게 지급하고 있는 부가적 급여로서의 경로연금은 노령으로 인한 추가지출소요가 분명치 않으므로 재검토가 필요하다고 사료된다. 따라서 국민기초생활보장제도의 수급자에게 지출되던 경로연금 비용으로 차상위저소득계층의 경로연금 지급을 확대하는 방안을 검토

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



한다. 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 문제도 완화될 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 기초생활보장대상 노인에게 지급되는 경로연금은 이미 10여년에 걸쳐 기득권이 형성된 급여이기 때문에 정치적 부담이 있으므로 신중히 접근하여야 할 것이다.

### 3) 종합적 논의

본 논문에서는 경로연금제도의 발전방향을 크게 두가지로 제시하였다. 하나는 현행 경과적이고 한시적인 제도의 틀을 유지하면서 제도의 충실화를 기하는 방향이고, 다른 하나는 경로연금제도를 공적연금과 공공부조의 사각지대에 놓여질 노령계층의 공적소득보장제도로서의 역할을 지속하는 방향이다.

인구고령화의 가속화, 노동시장의 유연화, 가족구조의 변화 등으로 요약되는 여건변화를 감안하면서 '노령'의 소득상실 위험에 대비하여 노령소득보장체계를 어떻게 재구축해 나가는 것이 바람직한가의 점에서 경로연금의 발전방향을 설정하여야 할 것이다. 이 때 중요한 변수는 공적연금의 역할이다.

만약, 현행 공적연금의 제도적 틀이 계속 유지된다면, 경로연금이 공적소득보장의 사각지대를 배워주는 역할을 계속해 나가는 것이 불가피하다고 보여진다. 즉, 공적연금이 현행 1소득자 1연금으로 계속 운영된다면 경로연금(혹은 다른 명칭이라도)과 같은 무각출연금적 성격의 제도는 반드시 필요할 것이다. 그러나 만일 공적연금이 1인 1연금의 틀을 갖춘 기초연금과 소득비례연금으로 재편되어 기초연금이 실질적인 전국민 기초보장의 성격을 갖는 틀로 재편된다면, 경로연금은 본래 제도의 목적대로 한시적인 제도로 운영하면 될 것이다. 다시 말하여 경로연금의 발전방향은 공적연금을 중심으로 한 노령소득보장체계의 재편 논의와 맞물려서 결정되어야 할 것이다. 공적연금이 실질적인 전국민 기초보장의 역할을 할 수 있는가의 여부에 경로연금 발전방향의 향배가 달려 있다고 하겠다.

## 참고문헌

- 공무원연금관리공단. 2000. 『공무원연금통계연보』.
- 공·사연금제도개선실무위원회. 2000. 『공·사연금제도 개선의 기본구상』.
- 국민연금제도개선기획단. 1998. 『국민연금제도 개선 자료집』.
- 국민복지기획단. 1995. 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』.
- 국민연금관리공단. 2000. 『국민연금통계연보』.
- 김미근 외. 1999. 『1999년도 최저생계비 개측조사연구』, 한국보건사회연구원.
- 김용하. 2000. “제3안: 일체형 다층모형”, 『한국의 공·사연금제도 개선방안에 관한 국제회의 자료집』.
- 김용하·석재은. 1999. “국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성”, 『한국사회복지학』, 통권 제37호, 한국사회복지학회, pp. 89~118.
- 김용하. 1997. 10. “경로연금의 도입과 정책과제”, 『보건복지포럼』 통권 13호.
- 김유선. 2001. “외환위기 이후 노동자 상태의 변화: 비정규 고용·임금을 중심으로”, 『동향과 전망』 51권, 겨울.
- 박영란·황정임·김진경. 2001. 『사회보험제도의 여성수급 현황 및 개선방안 연구』, 한국여성개발원.
- 보건복지부. 2002. 『2002년도 노인보건복지 사업안내』.
- 사학연금관리공단. 2000. 『사학연금통계연보』.
- 석재은. 2001. 12. “여성의 노후소득보장을 위한 연금제도 개선방안”, 『한국사회보장학회 2001년도 추계 학술대회 자료집』.
- 석재은·김태완. 2000. 『노인의 소득실태 분석 및 소득보장체계 개선방안』, 한국보건사회연구원.
- 석재은. 2000. “국민연금의 정책적 선택의 특징과 발전방안”, 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지, pp. 83~116.
- 석재은. 1998. 10. “경로연금의 현황과 발전방안”, 『보건복지포럼』 통권 25호.
- 석재은. 1998. “소득보장”, 『한국의 사회보장과 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원, pp. 89~138.
- 안주엽 외. 2001. 『비정규근로의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 원종욱·양시현. 1998. 3. “경로연금 수급자 선정기준과 소요예산 추계”, 『보건복지포럼』 통권 17호.
- 이혜경. 2002. “한국 복지국가 성격 논쟁의 함의와 연구방향”, 『상황과 복지』 제11호.
- 정경희 외. 1998. 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원.
- 통계청. 1997. 『1996 가구소비실태조사자료』.
- 日本 総務廳長官官房高齢社會對策室. 1997. “高齢者の 生活과 意識”, 第4回 國際比較調査結果 報告書, 中央法規.
- 坂本重雄. 1997. 『社會保障改革: 高齢社會의 年金, 醫療, 介護』, 勁草書房.
- Axel Borsch-Supan, “Retirement Income: Level, Risk, and Substitution among Income Components,” *NBER Working Paper*.
- Bengtsson, T and Fridlitzius, “Public Inter-generational Transfers as an Old-Age Pension System: A Historical Interlude?”, in J. Ermisch and N. Ogawa(eds.), *The Family, the Market and the State in Aging Societies*, Clarendon Press, pp. 198~215
- Beveridge Report, *Social Insurance and Allied Services*, 1942.

- Disney Richard and Edward Whitehouse. 2001. *Cross-Country Comparisons of Pensioner's Incomes*, UK Department of Social Security.
- Esping-Andersen. 1996. Gosta(ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publication,
- Esping-Andersen. 1996. Gosta, "Welfare States at the Century: the Impact of Labour Market, Family, and Demographic Change," *Beyond 2000: the New Social Policy Agenda*, OECD, pp. 71 ~98.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell. 1998. *Dimensions of Social Welfare Policy(4th ed.)*, Prentice Hall.

## Restructuring of the Old-Age Income Maintenance System and Development Direction of the Seniority Pension Scheme in Korea

Seok, Jae-Eun

(Research Fellow, Korea Institute for Health and Social Affairs)

The present study is designed to explore restructuring direction of the old-age income maintenance system and development direction of the Seniority Pension Scheme (SPS) in Korea. While the SPS is trifling scheme with tiny benefit amount and small budget, the SPS has important role that function as only public income maintenance scheme for both the low income class and the excluded from public pension and public assistance at present stage because of immature National Pension.

This study starts with the research question why serious mis-matching problem between needs and resources in old-age income maintenance system occur. Thus this study explores fundamental change direction of the old-age income maintenance system which is coincide with further situation change (demography, labour market, family structure). Also this study explores desirable SPS's development direction as taking into account relation with other public old-age income maintenance system.

This paper suggests basic direction of old-age income maintenance system as follows: principle of universal and individual security; principle of sustainability; principle of equity.

Under general principle, this paper also proposes largely two development scenario of the SPS. The one is to maintain present transitional and provisional scheme with trying scheme's substantiality. The other is to change into permanent old-age income maintenance scheme for the excluded public pension and public assistance. At this point it is the public pension's role that the SPS's development direction is determined. If the public pension keep one pension per one earner as present system, non-contribution pension as present SPS should maintain continuously. However, if the public pension reorganize into basic pension of one pension per one person and earning-related pension, the SPS should be managed temporarily until mature of public pension. Therefore whether the public pension play basic security role for all elderly or not will determine the SPS development direction.

Key Word: Old-Age Income Maintenance(Security), Restructuring of Social Security System, Seniority Pension('Kyounglo' Pension), Non-Contribution Pension

[접수일 2002. 6. 17    게재 확정일 2002. 7. 2]