

# 노인빈곤과 노후소득보장에 대한 제언

Poverty in the Elderly and Suggestions for Old-Age Income Protection

**김태완** | 한국보건사회연구원 선임연구위원  
**이주미** | 한국보건사회연구원 전문연구위원

정부는 노인빈곤율을 완화하기 위한 지원 방안을 강구해 왔지만, 노인빈곤율은 여전히 높은 수준이다. 고령화 속도를 고려할 때, 노인빈곤율을 줄이면서 재정 문제를 함께 고려하는 노후소득보장 정책이 필요하다. 노인층의 소득별 비율에서 일차소득과 사적이전소득의 비율은 감소한 반면 공적이전소득의 비율은 증가하고 있으며, 노인 소득 분포가 최저 수준에서 중간 수준으로 증가하는 경향이 나타나고 있다. 현재 주요 노후소득보장제도인 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도, 노인 일자리 사업 등은 노후소득보장 수단으로서 한계를 지니고 있다. 따라서 노후소득보장제도를 획일적으로 구축하기보다는 연령별, 소득 기준별 접근을 통한 다층적 체계 혹은 패키지 형태로 노후소득보장제도를 강화할 필요가 있다.

## 1. 들어가며

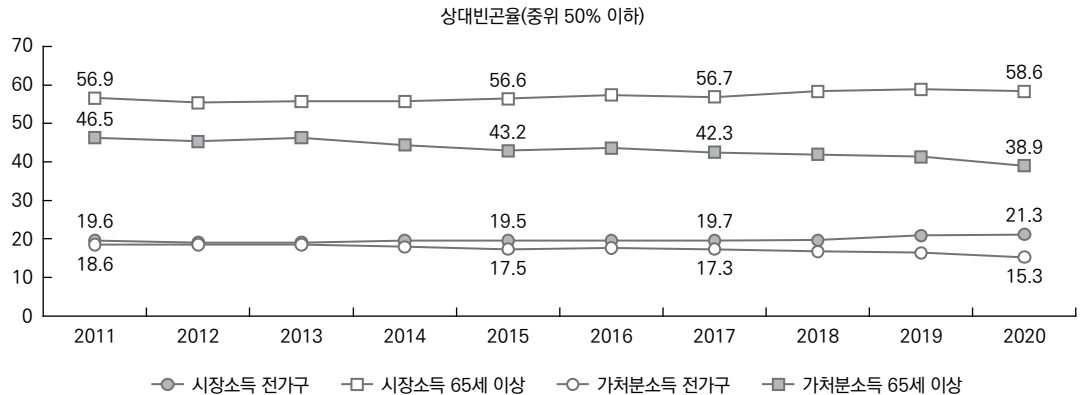
한국의 노인빈곤율이 다른 국가에 비해 현저히 높다는 점은 익히 알려져 있는 바이다. 정부도 노인빈곤 문제를 인식하고 기초연금, 국민연금제도 등을 통해 노인빈곤율을 완화하기 위한 지원 방안을 강구해 왔지만, 노인빈곤율은 여전히 높은 수준이다. [그림 1]에서 보듯이 노인빈곤율은 2011년 56.9%(시장소득)에서 2020년

에는 58.6%(시장소득)로 오히려 증가하였다. 반면 정부의 각종 지원이 들어간 이후의 노인빈곤율은 같은 기간 46.5%에서 38.9%로 많이 개선된 것을 볼 수 있다. 시간이 지남에 따라 노인빈곤율이 낮아지고 있지만, 대부분 시장소득보다는 정부의 공적이전소득에 의한 영향이 커지고 있는 것을 볼 수 있다.

1999년 국민연금제도가 전 국민으로 확대되었지만, 여전히 국민연금이 완전한 노후소득보

그림 1. 전 가구 및 노인의 상대빈곤율 추이(중위소득 50% 이하)

(단위: %)



자료: 통계청, 국가통계포털-소득분배지표. 저자작성 ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I2)에서 2022. 02.10.인출)

장 수단의 역할을 하지 못하고 있으며, 최후의 안전망인 국민기초생활보장제도는 빈곤 노인만을 대상으로 하고 있어 역시 노후소득보장제도로서 의미 있는 역할을 담보하지 못하고 있다. 2014년에 기초노령연금이 급여가 인상되면서 기초연금으로 전환되었으며, 현 정부도 기초연금의 급여를 상향하는 방식으로 현세대 노인빈곤 문제에 대응하고 있다. 하지만 한국의 고령화 속도를 고려할 때, 기초연금을 현재와 같이 운영하는 것은 노인빈곤 완화에 영향을 주지만 그 영향은 크지 않고 오히려 재정 부담이 가중될 수 있어 개선 방안 마련이 필요하다. 현재 노후소득보장제도가 가지고 있는 한계를 극복함

으로써 노인빈곤율을 줄일 필요가 있다. 또한 고령화로 인한 재정 문제를 고려한 노후소득보장 정책이 필요하다.

이 글에서는 노인의 소득 실태를 분석하고, 노인빈곤을 줄이기 위한 노후소득보장 방안으로 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

## 2. 연령별 소득 수준별 노인 분포 변화

가계금융복지조사를 기반으로 노인의 소득 분포를 살펴보면, [그림 2]에서 보듯이 시간이 지나면서 중위소득 및 기준중위소득<sup>1)</sup> 30% 이하에 속한 노인의 규모가 점진적으로 감소하고 있

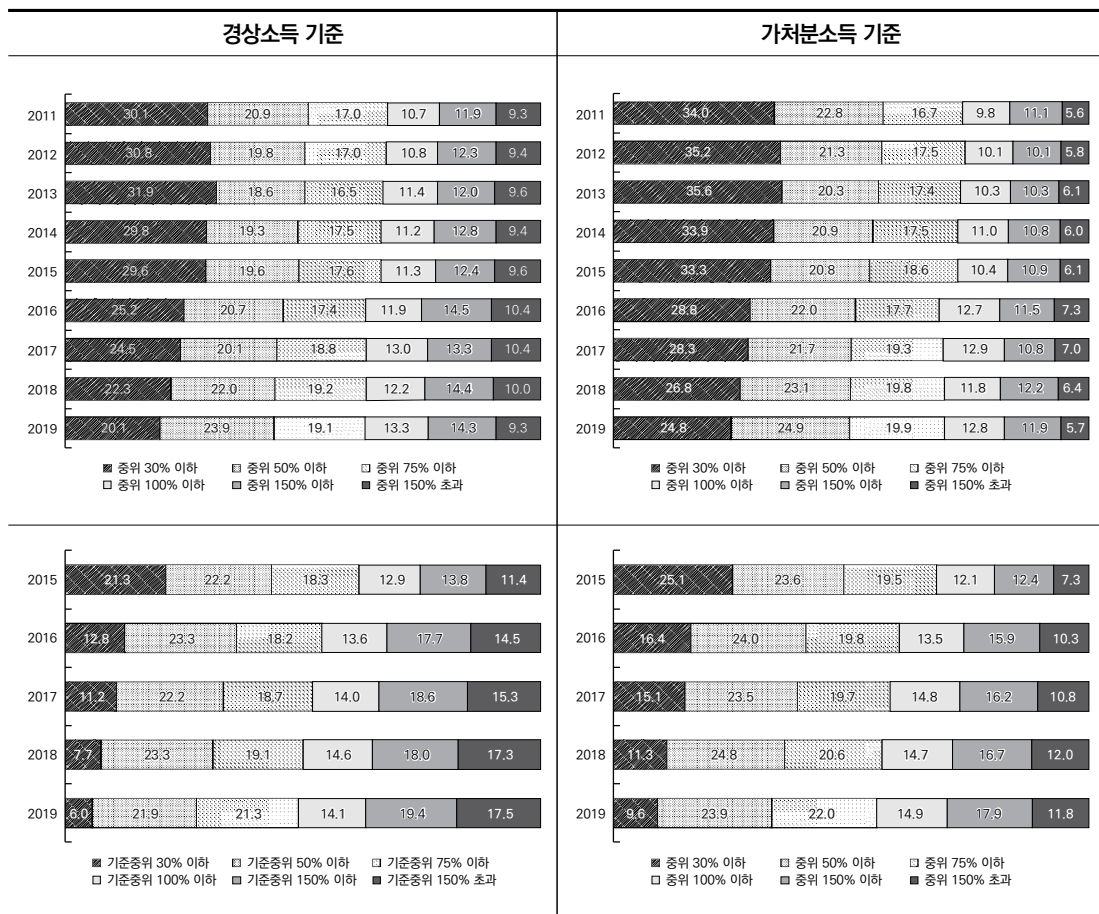
1) 중위소득은 가계금융복지조사 각 연도 소득을 가장 낮은 순위에서 높은 순위로 순서대로 나열하고, 이 중 가운데인 중위값을 가지고 계산한 것이다. 반면 기준중위소득은 보건복지부가 기초생활보장제도 수급권자를 지원하기 위해 매년 발표하는 소득을 말한다. 기준중위소득은 2015년부터 발표되었으므로 여기서도 2015년 이후를 분석하였다.

다. 중위소득 30%를 보면 가처분소득 기준으로 2011년 34.0%에서 2019년에는 24.8%로 거의 10%포인트가 줄어들었다. 정부 발표 기준중위소득으로 보면 2015년 25.1%에서 2019년에는 9.6%로 15.5%포인트가 감소하였다. 시간이 지나면서 공적이전소득 증가(표 1)로 점차 노인의 소득 분포가 최저 수준에서 중간 수준으로 증가하는 경향을 보여 준다.

시장에서 벌어들이는 일차소득의 9년간 연평균 증가율은 5.5%, 공적이전소득의 연평균 증가율 11.5%로 상대적으로 공적이전소득의 증가폭이 크게 나타났다. 노인층의 경상소득을 구성하는 소득별 비율에서 일차소득과 사적이전소득의 비율은 감소한 반면, 공적이전소득의 비율은 증가하고 있다.

그림 2. 중위소득 및 기준중위소득 기준 노인 분포

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료, 저자 분석.

표 1. 노인 연령별 및 소득 수준별 평균소득과 구성비

(단위: 만 원/월평균, %)

구분		65~74세						75세 이상					
		중위 30%		중위 30~50%		중위 50~75%		중위 30%		중위 30~50%		중위 50~75%	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2011년	경상소득	37.7	100.0	70.9	100.0	110.6	100.0	34.1	100.0	70.5	100.0	111.6	100.0
	일차소득	9.9	26.3	38.5	54.3	78.5	70.9	6.2	18.0	29.8	42.2	73.2	65.7
	사적이전소득	11.1	29.5	15.4	21.7	11.0	10.0	12.6	37.1	22.6	32.1	15.6	13.9
	공적이전소득	16.7	44.2	17.1	24.1	21.1	19.1	15.3	44.9	18.1	25.6	22.8	20.4
2012년	경상소득	39.0	100.0	76.4	100.0	120.7	100.0	35.6	100.0	75.1	100.0	118.5	100.0
	일차소득	10.6	27.1	41.4	54.2	88.2	73.1	6.8	19.0	35.4	47.2	81.6	68.9
	사적이전소득	10.2	26.2	15.2	19.9	9.1	7.5	12.9	36.1	20.9	27.8	11.6	9.8
	공적이전소득	18.2	46.7	19.8	25.9	23.3	19.3	16.0	44.9	18.8	25.0	25.2	21.3
2013년	경상소득	40.7	100.0	80.2	100.0	126.3	100.0	37.9	100.0	79.5	100.0	126.4	100.0
	일차소득	11.4	28.1	43.4	54.1	90.7	71.8	8.2	21.7	38.0	47.9	92.0	72.8
	사적이전소득	10.3	25.3	15.3	19.1	9.2	7.3	12.8	33.8	20.0	25.1	10.8	8.5
	공적이전소득	19.0	46.6	21.6	26.9	26.4	20.9	16.9	44.5	21.5	27.0	23.5	18.6
2014년	경상소득	42.0	100.0	81.4	100.0	127.8	100.0	39.5	100.0	80.7	100.0	129.1	100.0
	일차소득	10.4	24.8	40.4	49.7	84.2	65.9	7.5	19.0	34.6	42.8	82.4	63.8
	사적이전소득	8.3	19.7	13.4	16.4	9.8	7.7	10.8	27.4	19.8	24.5	13.6	10.5
	공적이전소득	23.3	55.5	27.6	33.9	33.8	26.4	21.2	53.7	26.4	32.7	33.2	25.7
2015년	경상소득	45.2	100.0	85.2	100.0	133.6	100.0	42.7	100.0	83.4	100.0	132.6	100.0
	일차소득	9.3	20.5	39.4	46.3	86.6	64.8	6.5	15.3	32.4	38.9	82.9	62.5
	사적이전소득	7.7	16.9	12.7	14.9	11.0	8.2	9.5	22.3	18.8	22.6	10.8	8.1
	공적이전소득	28.3	62.6	33.1	38.8	36.0	27.0	26.6	62.3	32.1	38.5	38.9	29.4
2016년	경상소득	54.1	100.0	95.9	100.0	149.4	100.0	49.8	100.0	93.4	100.0	149.3	100.0
	일차소득	12.7	23.5	43.2	45.1	97.2	65.0	10.1	20.3	39.5	42.3	90.4	60.6
	사적이전소득	8.6	15.8	14.2	14.8	12.0	8.1	10.9	21.8	20.1	21.5	16.4	11.0
	공적이전소득	32.9	60.7	38.5	40.1	40.2	26.9	28.9	57.9	33.8	36.2	42.5	28.4
2017년	경상소득	57.4	100.0	100.6	100.0	156.8	100.0	52.6	100.0	98.8	100.0	155.5	100.0
	일차소득	12.4	21.6	45.7	45.4	103.3	65.9	10.9	20.8	43.6	44.1	93.3	60.0
	사적이전소득	8.4	14.6	13.7	13.6	10.8	6.9	12.3	23.4	19.1	19.4	17.8	11.4
	공적이전소득	36.6	63.8	41.3	41.1	42.8	27.3	29.4	55.8	36.1	36.5	44.4	28.5
2018년	경상소득	61.5	100.0	104.8	100.0	163.7	100.0	57.2	100.0	100.8	100.0	161.9	100.0
	일차소득	12.4	20.2	44.2	42.2	102.2	62.5	11.3	19.7	37.7	37.4	94.7	58.5
	사적이전소득	8.8	14.4	14.9	14.3	13.2	8.1	13.9	24.3	22.9	22.7	18.3	11.3
	공적이전소득	40.2	65.5	45.6	43.5	48.2	29.5	32.1	56.1	40.2	39.9	48.9	30.2
2019년	경상소득	64.5	100.0	109.5	100.0	170.1	100.0	60.6	100.0	106.7	100.0	167.8	100.0
	일차소득	11.4	17.7	44.6	40.8	100.5	59.1	10.6	17.5	40.3	37.8	96.8	57.7
	사적이전소득	8.2	12.7	14.4	13.2	14.4	8.5	12.3	20.3	21.3	20.0	17.1	10.2
	공적이전소득	44.9	69.6	50.5	46.1	55.1	32.4	37.7	62.2	45.1	42.2	53.9	32.1

주: 1) 일차소득은 근로소득, 사업소득 및 재산소득의 합을 의미함. 경상소득은 일차소득에 사적·공적이전소득을 합한 것임.

자료: 통계청, (각 연도) 가계금융복지조사 원자료, 저자 분석.

노인빈곤율을 줄이기 위해서는 중위소득과 노인 소득 간의 격차가 어느 정도인지를 파악할 필요가 있다. [그림 3]은 연도별 중위소득 50%와

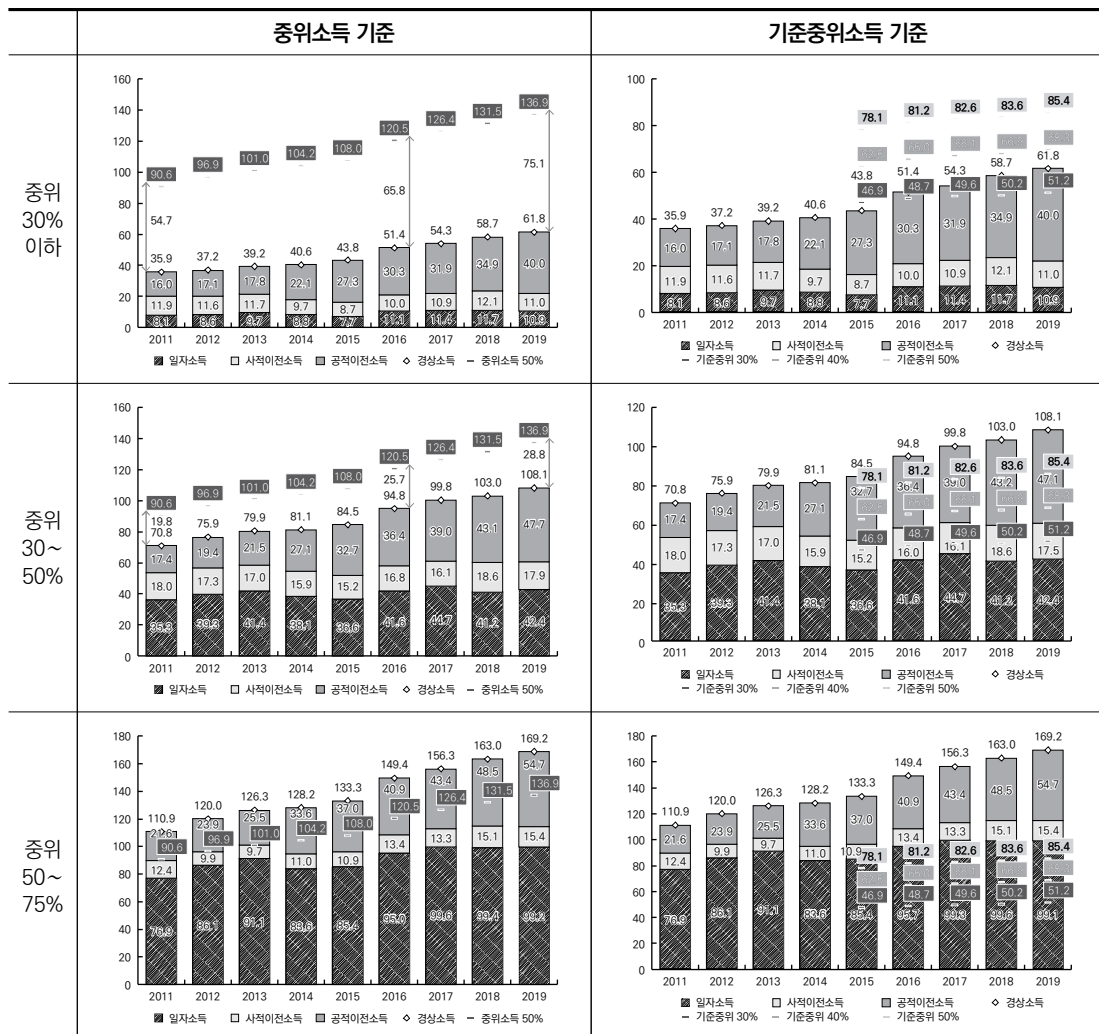
노인 소득 수준별 평균의 격차를 보여 준다. 65세 이상 노인의 평균소득과 중위소득 50%의 격차를 보면, 중위소득 30% 이하는 2011년 격차

가 54만 7천 원에서 2019년에 75만 1천 원으로 더 벌어졌다. 중위소득 30~50% 노인의 중위소득 50%와의 격차는 2011년 19만 8천 원에서 2019년 28만 8천 원으로 역시 증가하고 있다. 중

위소득이 2011년부터 2019년까지 연평균 5.30% 증가할 동안 중위소득 30% 이하 노인의 소득은 연평균 7.03%로 더 많이 변화했지만 절대 금액이 너무 낮아 오히려 금액 기준 격차는 더 크게

그림 3. 노인(65세 이상)의 소득 수준: 중위소득 및 기준중위소득 기준

(단위: 만 원/월평균)



주: 경상소득 기준 개인 가중치 적용 중위소득 활용.

자료: 통계청, (각 연도) 가계금융복지조사 원자료, 저자 분석.

벌어졌다.<sup>2)</sup> 이는 중위소득 30% 이하로 생활하는 노인(빈곤층)에게는 좀 더 강력한 지원이 필요하다는 점을 시사한다. 반면 중위소득 30~50% 노인의 같은 기간 연평균 증가율은 5.43%로 중위소득 증가율과 비슷한 수준이다. 역시 중위소득 50% 이하 빈곤 노인을 위한 좀 더 확장된 노후소득보장 방안이 필요한 상황이다.

### 3. 현재 노후소득보장제도의 현황과 한계

한국의 대표적인 노후소득보장제도는 국민연금제도로 1988년 도입되어 1999년 4월 전 국민으로 확대되었다. 1999년 전 국민 확대 이후 2019년 20년 가입자의 (완전)노령연금 지급이 시작됨으로써 주요한 노후소득보장제도로 더욱 부각되고 있다. 이에 따라 노령연금 수급자 규모

도 함께 증가하여 2008년 만 65세 이상 인구 대비 38.5%에서 2021년 8월 54.2%까지 증가하였으며, 만 65세 이상 인구 과반수가 노령연금 수급자인 상황이다(국민연금연구원, 2021). 하지만 급여 수준은 높지 않다. 노령연금 급여액에 영향을 주는 요소 중 하나가 노령연금 가입 기간으로, <표 1>에서 보듯이 65세 이상 중 20년 이상 가입자는 31만 7,838명(만 65세 이상 인구 대비 3.65%)에 불과하며, 노령연금 수급자 중 20년 가입자도 30만 명에 불과하다. 노령연금 수급자 중 15년 이상 가입자는 약 74만 명(만 65세 이상 인구 대비 8.47%)으로 연금을 통해 최소한의 소득을 보장받을 수 있는 만 65세 이상 인구는 전체 노인의 12.0%에 불과하다. 현재대 노인에게 국민연금은 노후소득보장 수단으로 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

표 2. 연금 가입 기간 및 노령연금 수급자 가입 기간

(단위: 명)

구분	가입 기간 20년 이상			가입 기간 10~19년			노령연금 (20년 이상: 943,513원 20년 미만: 396,374원 평균: 552,708원)	
	소계	남자	여자	소계	남자	여자		
계	685,052	596,729	88,323	1,967,765	1,107,234	860,531	계	4,686,164
50세~60세 미만	290	290	0	93	93	0	1년 미만	432,442
60세~65세 미만	366,924	308,259	58,665	588,853	262,876	325,977	1년~5년 미만	1,203,855
65세~70세 미만	245,861	221,949	23,912	880,209	489,130	391,079	5년~10년 미만	1,031,901
70세~75세 미만	71,914	66,178	5,736	405,682	278,336	127,346	10년~15년 미만	972,186
75세~80세 미만	63	53	10	92,902	76,778	16,124	15년~20년 미만	738,528
80세 이상	0	0	0	26	21	5	20년 이상	307,252

자료: 국민연금연구원. (2021). 국민연금 공표통계(2021년 8월 기준).

2) 중위 30% 노인의 8년간 소득 증가는 평균 3만 2천 원이지만 중위소득 50%의 평균 증가 금액은 5만 8천 원으로 비록 노인의 소득 증가율이 높아도 금액 기준으로 보면 중위소득 50% 증가폭이 크게 나타나 격차가 더 벌어지고 있다.

기초연금은 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 현재 월 30만 원씩 지급 중(2021년 4월부터)이다.<sup>3)</sup> 기초연금 수급자 규모는 노인의 70%를 목표로 하지만, 실제 수급 규모는 약 67% 수준을 유지하고 있으며, 기초연금 급여 수준도 저소득 노인 30만 원, 일반 노인 약 25만 원으로 평균 기초연금 급여액은 약 25만 원 수준이다(최옥금, 2021). 그나마 기초연금이 노인의 70%를 대상

으로 하면서 소득보장 사각지대 분석 시 제도 포괄성 측면에서는 많은 노인을 보호하고 있지만, 노인빈곤 특성에서 보듯이 급여가 높지 않아 노인빈곤율을 개선하고 저소득 노인의 안정적 삶을 보장하는 데는 한계가 있다. 미래 변화와 관련하여 만 65세 이상 고령인구가 2020년 815만 명(전 인구 대비 15.7%)에서 2040년 1,724만 명(34.4%), 2070년 1,747만 명(46.4%)으로 증가

표 3. 일반 수급자의 연도별 연령별 비율 추이(2001~2020년)

(단위: %)

구분	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2001년	1.1	2.3	4.1	1.2	3.0	<b>9.7</b>
2002년	1.0	2.2	3.9	0.9	2.8	<b>9.1</b>
2003년	1.0	2.3	3.9	1.1	2.8	<b>8.9</b>
2004년	1.1	2.4	4.1	1.1	2.8	<b>8.8</b>
2005년	1.3	2.7	4.4	1.2	2.9	<b>8.7</b>
2006년	1.3	2.7	4.6	1.2	2.9	<b>8.4</b>
2007년	1.3	2.6	4.6	1.1	2.9	<b>8.2</b>
2008년	1.2	2.4	4.5	1.1	2.9	<b>7.7</b>
2009년	1.2	2.4	4.6	1.2	3.0	<b>7.5</b>
2010년	1.2	2.2	4.4	1.1	2.9	<b>7.3</b>
2011년	1.1	2.0	4.1	1.1	2.7	<b>6.8</b>
2012년	1.0	1.8	3.7	1.0	2.5	<b>6.5</b>
2013년	0.9	1.6	3.4	1.0	2.5	<b>6.2</b>
2014년	0.9	1.5	3.2	1.0	2.4	<b>6.0</b>
2015년	1.1	3.2	6.1	1.1	2.7	<b>6.4</b>
2016년	1.0	3.1	6.1	1.1	2.6	<b>6.2</b>
2017년	0.9	2.8	5.6	1.1	2.6	<b>6.1</b>
2018년	1.1	2.8	5.4	1.2	2.8	<b>7.4</b>
2019년	1.3	3.0	5.2	1.3	3.1	<b>8.2</b>
2020년	1.6	3.3	5.7	1.6	3.5	<b>8.5</b>

주: 연령대별 수급자 수/연령별 주민등록연앙인구×100

자료: 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.22. 재인용.

3) 기초연금은 2014년 7월 기준 연금액 20만 원 → 2018년 9월 25만 원 → 2019년 하위 20% 대상 30만 원 → 2020년 하위 40% 대상 30만 원 → 2021년 전체 대상 30만 원으로 확대되어 왔다.



함으로써 미래 세대에 부담이 되는 것을 고려할 때 재정적으로 현재와 같은 형태의 기초연금제도는 개선이 필요한 상황이다(통계청, 2021a).

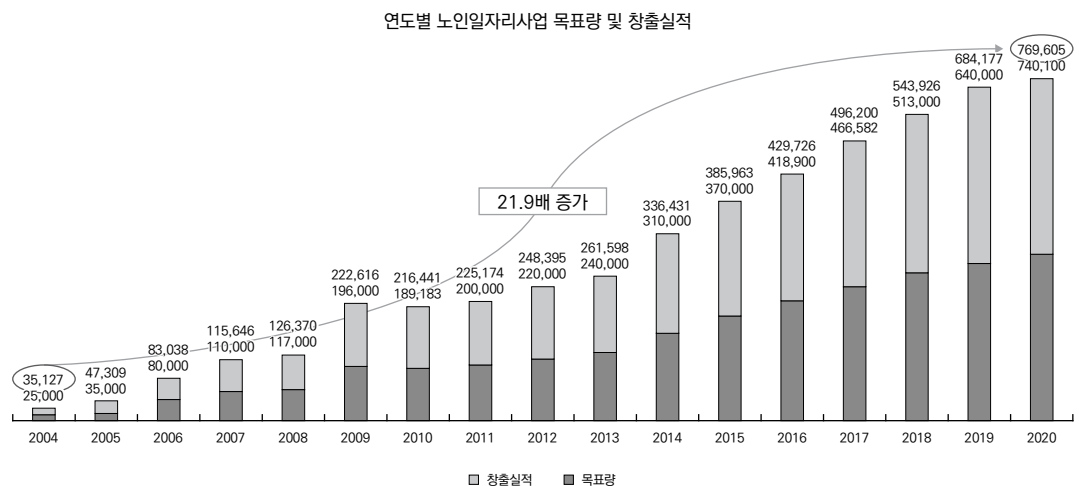
국민기초생활보장제도는 한국의 대표적인 사회안전망 제도로, 2021년 1월부터 만 65세 이상 노인에게 대한 부양의무자 기준이 폐지됨으로써 사각지대 축소에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다. 실제로 기초생활보장 수급 가구 중 노인 가구 규모를 보면, 2016년 26만 1,680가구(25.3%), 2017년 26만 3,475가구(25.5%), 2018년 33만 7,788가구(29.0%), 2019년 39만 1,096가구(30.5%), 2020년 43만 9,135가구(30.1%)로 증가하는 모습을 보인다. 주민등록인구 대비 연령별 수급 비율을 보면, 수급자 중 65세 이상의 수급률은 65세 이상 인구 중 약 8%대를 유지하고

있다. 기초생활보장제도가 빈곤 노인의 생활 안정을 위해 필수적인 제도임에도 <표 3>에서 보듯이 2001년 제도 도입 이후 2020년까지 노인 수급률은 큰 변화가 없다. 기초생활보장제도는 노인빈곤층을 위한 중요한 안전장치이지만, 현재의 노인빈곤율과 [그림 3]에서 보여 준 빈곤선과의 격차를 고려할 때, 중위소득 30% 이하 노인(빈곤층)을 보호하기 위해서는 좀 더 강화될 필요가 있다.

노인 일자리 사업은 일을 통해 노인의 소득보장과 사회 참여를 돕는 제도로 2004년에 도입되었다. 도입 당시 참여자는 3만 5천여 명이었으며, 이후 지속적으로 증가하여 2020년에는 77만여 명이 참가하였다. 시간이 지나면서 참여자 규모가 늘어나고 노인 일자리 사업의 중요성도 함

그림 4. 노인 일자리 참여자 규모

(단위: 명)



자료: 한국노인인력개발원. (2021). 2020 노인일자리 및 사회활동지원 사업 통계동향.



게 높아지고 있다. 하지만 참여자 대부분은 월 27만 원의 급여를 받는 공익형으로, 이 사업의 참여자가 55만여 명(2020년)에 이른다. 또한 공익형 참여자는 노동 참여로 인정받기보다는 사회 참여, 자원봉사 차원의 성격이 강해 실제 노인들의 시장소득 증가에는 큰 영향을 주지 못하고 있다. 한국은 법적으로 정년이 60세이지만 실제 노동시장 은퇴 연령은 50대 초반이며 국민연금 노령연금 수급 연령도 점차 높아지는 상황을 고려할 때, 중장년층의 소득보장 사각지대 현상의 심각성을 알 수 있다. 노인 일자리 사업이 일부 노인을 대상으로 제한적으로 진행되고 있지만 저소득 노인의 생활 안정에 대한 기여도를 고려할 때, 대상 규모와 참여에 따른 지원 금액 조정의 필요성이 있다.

#### 4. 노인빈곤 대응 노후소득보장 개선 방안

지금까지 노인빈곤 현상과 노후소득보장 현황을 보면, 유럽 복지국가와 같이 연금이라는 특정 제도만으로는 현재의 노인빈곤 문제가 해소되기 어렵다는 점을 알 수 있다. 한국 사회가 직면하고 있는 노인빈곤 문제를 해소하기 위해서는 현재 운영하고 있는 대표적인 노후소득보장제도 간의 연계가 필요하며, 무엇보다 노인 특성별로 노후 소득보장제도를 강화할 필요가 있다.

먼저 고려할 점은 노후소득보장제도가 현재와

같이 획일적으로 구축되기보다는 연령별·소득 기준별 접근을 통한 다층적 체계 혹은 패키지 형태로 노후소득보장제도가 강화될 필요가 있다는 것이다.

연령별로 검토가 필요한 이유는 첫째, 노후소득보장제도에서 핵심적 역할을 해야 할 국민연금이 가진 한계 때문이다. 1999년 전 국민 대상 국민연금 확대 당시 만 50세 이상(1949년 이전 출생자)은 노령연금 최소 가입 기간(10년)을 채우지 못하며, 만 40세 이상(1959년 이전 출생자)은 안정적 연금 수급을 할 수 있는 20년을 채우지 못하게 된다.<sup>4)</sup> 둘째, 다른 국가에 비해 늦어진 국민연금제도 도입은 <표 4>의 연령별 빈곤율 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 노인 연령별 빈곤율 변화를 보면, 65~70세는 시간이 지나면서 빈곤율이 크게 감소하는 모습을 보이며, 지난 9년간 약 10%포인트 높은 빈곤율 감소를 보여 준다. 하지만 71세와 75세를 기점으로 노인빈곤율이 크게 증가하는 양상이 나타난다. 특히 75세 이상은 2011년과 2019년 노인빈곤율이 큰 차이를 보이지 않는다. 현재 71세 혹은 75세 이상은 국민연금의 노령연금 영향을 받지 못하는 세대로 대표적인 공적노후소득장의 사각지대라 할 수 있다. 즉 71세와 75세를 기준으로 노인빈곤이 심화된다는 점에서 노후소득보장 방안은 연령을 기점으로 하여 대응 전략이 차별적으로 시행되어야 한다는 것이다.

4) 1988년 도입 당시 가입 대상이었던 10인 이상 사업장 가입자만 안정적 연금 수급이 가능한 상황이다.

표 4. 노인 연령별 빈곤율 추이

(단위: %, %p)

구분	65세	66세	67세	68세	69세	70세	71세	72세	73세	74세	75세
2011년	36.9	34.7	36.2	41.7	52.3	48.2	51.6	55.3	55.2	54.6	57.1
2012년	32.9	36.7	38.6	40.9	44.3	54.3	47.5	51.6	59.1	56.6	58.1
2013년	34.5	35.9	34.3	38.0	41.4	45.3	54.2	49.9	58.2	61.9	61.3
2014년	28.8	33.2	34.5	35.6	42.6	45.2	44.2	54.9	53.0	61.3	61.2
2015년	29.7	32.5	33.4	37.4	44.0	46.1	42.4	49.4	55.5	52.9	63.3
2016년	25.9	26.6	30.9	33.7	36.3	38.1	37.6	42.1	45.7	51.2	56.2
2017년	23.7	27.6	28.7	30.6	37.0	36.1	40.6	44.4	45.4	45.7	51.9
2018년	24.7	25.9	26.9	33.4	32.0	38.8	40.9	40.6	43.2	53.3	52.1
2019년	21.2	25.4	26.8	27.8	31.1	32.8	44.1	43.7	44.1	44.5	54.4
변화율	-15.7	-9.3	-9.4	-13.9	-21.2	-15.4	-7.5	-11.6	-11.1	-10.1	-2.7

주: 경상소득 기준 개인 가중치 적용 중위소득 활용.

자료: 통계청, (각 연도), 가계금융복지조사 원자료, 저자 분석.

다음으로는, 소득 수준별로 노후소득보장 접근 방식이 필요하다. 앞에서 분석한 [그림 2]와 [그림 3]에서 보듯이 소득이 가장 낮은 중위소득 30%, 기준중위소득 30% 이하의 노인빈곤층 규모는 줄어들고 있지만 여전히 일정 수준을 유지하며, 빈곤선과의 격차가 크게 나타나고 있다. 따라서 이들 빈곤 노인을 대상으로는 현재보다는 강화된 소득보장제도가 필요하며, 이를 통해 최소한의 탈빈곤을 지원하면서 안정적 생활이 가능하도록 하는 방안이 필요하다. 반면 중위소득 30~50% 혹은 50~75% 노인들은 일정 수준의 소득을 보여 주고 있으며 중위소득과의 격차 또한 크지 않다는 점에서 일부 노후소득보장 방안에 대한 강화만으로도 탈빈곤이 가능할 수 있다. 즉 현 제도에 대한 개선을 통해 탈빈곤이 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 소득 수준별 급여에서 차등적 지원이 필요한 점도 향후 고령화 현상을 예측하

면서 발생할 재정적 측면도 고려해야 한다.

제도별로 살펴보면, 현 노인 세대 중 연령이 높아 국민연금을 통한 노후소득보장이 어려운 세대에 대해서는 소득 수준별로 기초연금을 차등 지급하는 방안이 필요하다. 현재와 같은 정액 급여는 고령화로 인한 재정 부담이 증가할 것으로 보이며, 이와 같은 재정 지원에 비해 빈곤 감소 효과도 높지 않으므로 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 공공부조인 기초생활보장제도의 생계급여를 조정하는 방식으로 노인빈곤층이 안정적으로 생활할 수 있도록 지원해야 한다. 맞춤형 급여로 전환되기 이전 최저생계비 계층 시 가구 유형별 최저생계비가 제시된 바 있고, 여전히 실태조사를 통해 연구가 진행 중이다(김문길, 김태완 외, 2020). 따라서 이를 반영하여 노인(추가 장애인 등)에 대해서는 생계급여 기준에 가구 유형별 기준선(=기준 중위소득)을 추가하여 적용할 필요가 있다.

전기노인(74세 이하)으로 일을 할 수 있는 노인에 대해서는 기초연금과 더불어 노인 일자리 사업 등 정부의 직접 일자리 사업에 대한 확대를 통해 시장소득이 증가하도록 지원해야 한다. <표 1>을 보면 지난 9년간 시장소득보다는 공적이전 소득이 많이 증가한 것으로 나타난다. 하지만 공적이전소득의 증가는 제한적이라는 점에서 시장소득을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 한다.<sup>5)</sup> 무엇보다 74세 이하 노인은 예전 노인에 비해 청장년기 경제활동이 활발하였으며, 일정한 기술 등을 보유하고 있는 세대로 공적연금을 통한 소득도 증가하고 있어,<sup>6)</sup> 일을 통해 부족한 소득을 보전할 수 있도록 지원해야 한다. <표 4>에서 보듯이 연령이 낮은 노인은 초기 노인빈곤 수준이 낮으므로 이 수준을 계속해서 유지할 수 있도록 직접 일자리 사업 제공을 확대해야 한다.

이 외에 추가적 노후소득보장 수단으로 주택

별로 자산 보유 수준에 차이가 있지만, 중위소득 50% 이하 노인 가구는 2020년 가계금융복지조사 기준으로 약 1억 2천만 원의 거주용 주택을 보유하고 있는 것으로 분석<sup>7)</sup>되었다. 따라서 저소득 노인이 쉽게 접근할 수 있도록 주택연금의 급여 수준과 이용 방법 등에 대한 개선이 있다면 노인빈곤 문제를 해소하는 데 주요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

남아 있는 문제는 향후 노인으로 진입할 미래 세대 노인들이다. 중고령 세대 역시 조기 은퇴가 현실화되고 있으며, 국민연금의 노령연금 수급 연령과의 격차가 발생하는 데 따른 소득 단절 문제는 노인빈곤을 악화시키는 주요 요인으로 볼 수 있어 이에 대한 대처가 필요하다. 특히 지난 국민연금 4차 재정재계산을 통한 연금 개혁이 제대로 추진되지 못한 바 있어, 올해 시작되는 5차 재정재계산을 통해서도 종합적인 노후소득보장 방안

에 대한 재검토와 대안 마련이 필요하다. ■

5) 미래 세대 노인인 현재 중고령층의 가장 오래 근무한 직장에서의 퇴직 시점이 2021년 49.3세이며, 퇴직 사유 중 정년으로 인한 퇴사는 7.5%(59.4세)에 불과하다. 대부분 여러 사유로 인해 퇴직이 빠르게 이루어지며 연령도 50대 초반으로 나타나고 있다(통계청, 2021b).

6) 통계청 고령자 통계조사에 따르면 55~79세 고령층의 월평균 연금 수령액이 매년 증가하는 것으로 조사되었다. 2012년 월평균 연금 수령액이 38만 원에서 2021년에는 64만 원으로 68.4% 증가하였다. 남성과 여성으로 구분해 보면, 남성은 같은 기간 55만 원에서 83만 원으로 증가한 반면, 여성은 20만 원에서 43만 원으로 23만 원이 증가한 것으로 조사되었다(통계청, 2021b).

7) <참고표> 노인 연령별 및 소득 수준별 평균자산과 구성비

(단위: 만 원/연간, %)

자산 종류	65~74세						75세 이상					
	중위 30%		중위 30~50%		중위 50~75%		중위 30%		중위 30~50%		중위 50~75%	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
자산	12,873	100.0	23,068	100.0	37,491	100.0	12,649	100.0	24,126	100.0	36,323	100.0
금융자산	2,478	19.3	3,789	16.4	5,520	14.7	1,972	15.6	3,235	13.4	4,852	13.4
<b>거주 주택</b>	<b>8,231</b>	<b>63.9</b>	<b>12,769</b>	<b>55.4</b>	<b>19,266</b>	<b>51.4</b>	<b>7,387</b>	<b>58.4</b>	<b>12,719</b>	<b>52.7</b>	<b>18,651</b>	<b>51.3</b>
거주 주택 외 부동산	1,930	15.0	6,024	26.1	11,456	30.6	3,214	25.4	7,833	32.5	12,124	33.4
기타 실물자산	234	1.8	486	2.1	1,249	3.3	76	0.6	339	1.4	696	1.9
순자산액	11,368	88.3	20,404	88.5	33,705	89.9	11,922	94.3	21,445	88.9	32,438	89.3

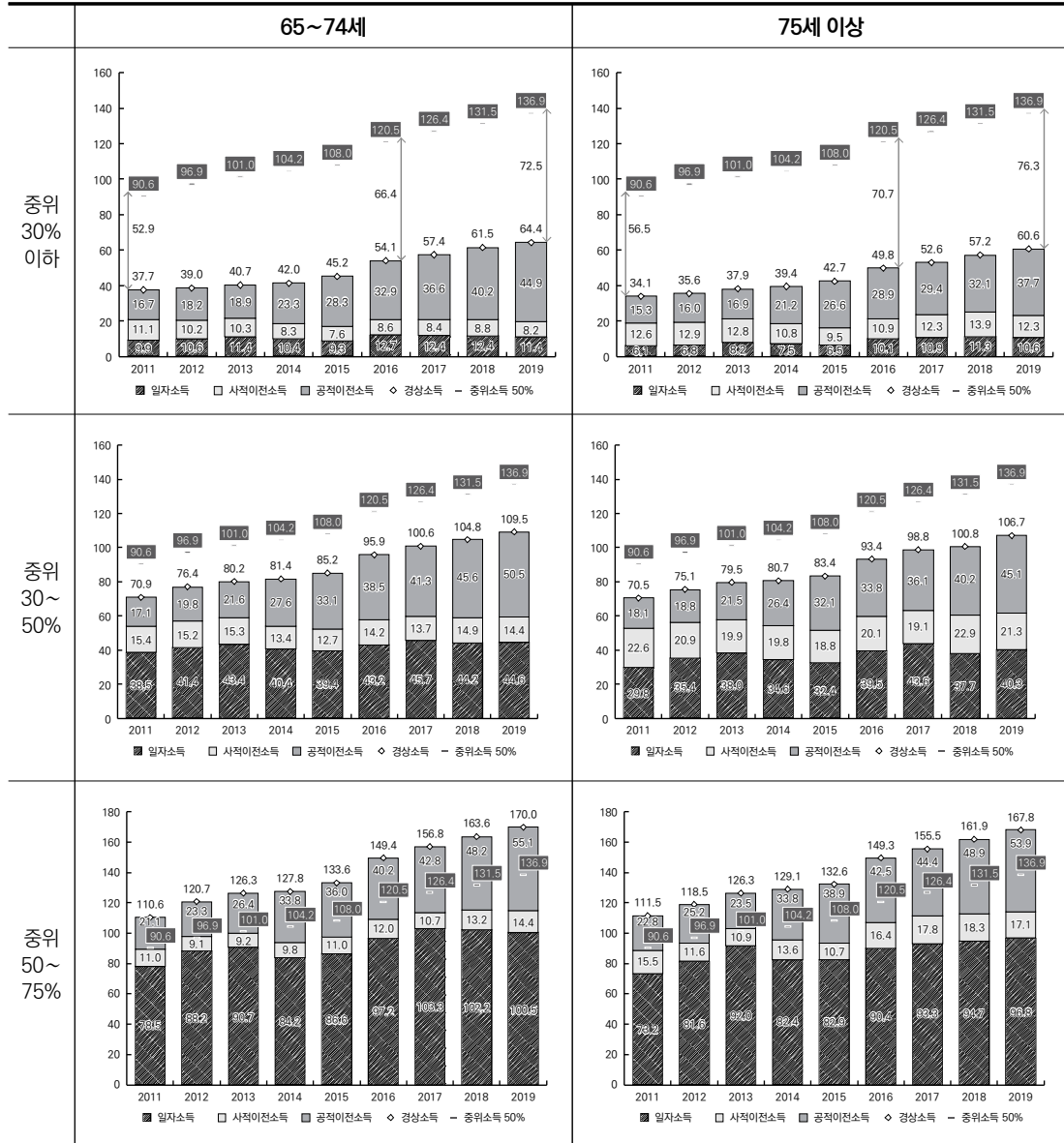
자료: 통계청, 2020년 가계금융복지조사 원자료, 저자 분석.

## 참고문헌

- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ..., 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 국민연금연구원. (2021). 국민연금 공표통계 (2021년 8월 기준).
- 최옥금. (2021). 국기초와 기초연금 간 관계에서의 쟁점과 발전방향. 사회안전망 포럼 발표 자료.
- 통계청. (2021a. 12. 9.). 장래인구추계. 보도자료.
- 통계청. (2021b. 5.). 경제활동인구조사-고령층 부가조사 결과.
- 통계청. 국가통계포털-소득분배 지표.
- 한국노인인력개발원. (2021). 2020 노인일자리 및 사회활동지원 사업 통계동향.
- 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료.

부표 그림 1. 소득 수준별 노인 연령별 소득 수준

(단위: 만 원/월평균)



주: 경상소득 기준 개인 가중치 적용 중위소득 활용.

자료: 통계청 (각 연도). 가계금융복지조사 원자료, 저자 분석.

---

# Poverty in the Elderly and Suggestions for Old-Age Income Protection

**Tae-wan Kim**

**Ju-mi Lee**

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The government has been seeking support measures to alleviate old-age poverty, but the level of poverty among the elderly remains high. Considering the pace at which the population is aging, it is necessary to implement an old-age income protection policy that is both financially sustainable and effective in reducing poverty among the elderly. The primary income and private transfer as a share of income in the elderly has decreased, while the share of public transfer income is increasing. As a result, the income distribution of the elderly tends to increase from the lowest level to the middle level. Representative retirement income security systems such as the National Pension, Basic Pension, National Basic Livelihood Security System, and the Elderly Job Project have limitations as a means of guaranteeing old-age income. Rather than a uniform approach to the old-age income security system, it is necessary to strengthen the old-age income security system in the form of a multi-layered system or package through an approach by age and income standard.