

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제364호 (2019-07)
발행일 2019. 07. 01.
ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

한국의 노인빈곤과 노후소득보장¹⁾



여유진

한국보건사회연구원 소득보장정책연구실 연구위원

- 잘 알려져 있는 바와 같이, 한국의 노인 빈곤율은 OECD 국가들 중 최고 수준임. 이는 근로연령 빈곤율과 아동 빈곤율이 상대적으로 낮은 것과 대조적인 현상으로 생애주기 간, 세대 간, 계층 간 재분배 수준이 낮음을 시사하는 결과임. 특히 주요 OECD 국가들에서 노인인구 비율이 14%에 도달한 시점에 GDP의 6% 중반대를 노인에 대한 공적이전으로 지출한 데 비해, 우리나라는 2013년 기준으로 2.23%만을 지출한 것으로 나타났음.
- 높은 노인 빈곤율과 낮은 노인 공적이전 문제를 해결하기 위해서는 비교적 낮은 공적 지출로도 노인 빈곤율 수준을 낮게 유지하고 있는 선진 복지국가의 사례를 심층적으로 연구해 합리적 대안을 마련해야 함. 이에 더해 양보와 타협을 통해 노후소득보장에 대한 사회적 대타협을 이루고, 세대 간 연대의 제도화에 대해 국민을 지속적으로 설득하는 작업 등을 병행할 필요가 있음.

1. 들어가며

■ 복지국가의 노후소득보장은 세대 간 재분배, 생애주기 간 재분배, 계층 간 재분배가 가장 첨예하게 얽혀 있는 부문이며, 노령은 주요 사회적 위험 -노령, 질병, 실업, 산재 등- 중 대부분의 사람들이 공통적으로 그리고 가장 장기간 경험하는 위험임.

○ 대부분의 노인들은 노후소득의 상실 혹은 급격한 저하를 경험함으로써 이전소득(income transfer)에 의존하는 상황에 직면함. 따라서 공적 사회지출 중 전 국민을 대상으로 하는 보건의료지출을 제외하고는 노인 소득보장 분야에 대한 지출이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

1) 본고는 본원에서 수행된 보고서인 『한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구』 중 제6장(연대와 보편주의의 실재: 노인 빈곤을 중심으로)의 일부를 수정·발췌한 것임. 자세한 것은 보고서를 참조하기 바람. 여유진, 남찬섭, 조한나. (2018). 한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구. 한국보건사회연구원.

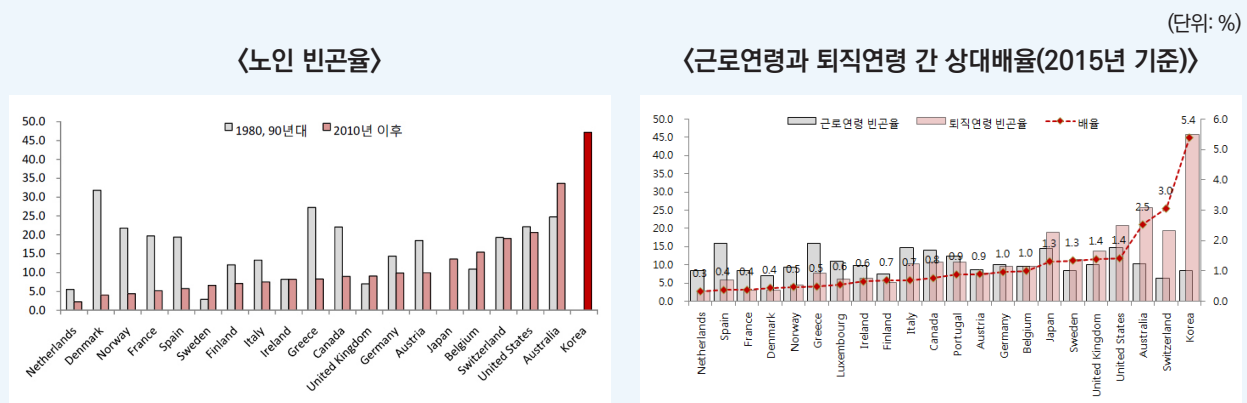
- 하지만 우리나라는 급격한 산업화 과정에서 가족 간 연대(효 문화)에 의존했던 노후소득보장을 사회적 연대(공적 노후소득보장제도)로 치환하지 못한 결과, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서도 가장 높은 수준의 노인 빈곤율을 기록하고 있음.

2. 노인 빈곤과 노인에 대한 공적이전 수준

■ 한국의 노인 빈곤율은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준

- 최근까지도 노인 빈곤율은 중위소득 50%를 기준으로 할 때 40% 후반대 -2013년 기준으로 47.2%- 를 기록하고 있으며, 이는 한국 다음으로 노인 빈곤율이 높은 호주에 비해 13.5%포인트 더 높은 수준임(LIS, OECD 등 참조).²⁾
 - 더구나 호주의 경우 중위소득 40%를 기준으로 한 노인 빈곤율이 8.0%로 크게 떨어지는 데 비해, 한국은 38.7%로 여전히 높은 수치를 보여 주고 있음.
- 또한 대부분의 OECD 회원국들에서 근로연령층의 빈곤율과 퇴직연령층의 빈곤율 간 차이가 크지 않고, 상당수 국가는 오히려 노인 빈곤율이 청장년 빈곤율에 비해 낮은 수준(아래 오른쪽 그림에서 상대 배율이 1 미만인 국가들)인 데 비해, 한국은 둘 간의 상대 배율이 5.4배에 이름. 즉, 노인 빈곤율이 청장년 빈곤율에 비해 5.4배 더 높다는 의미임.
 - 이는 소득의 생애주기 간, 세대 간, 계층 간 재분배가 잘 이루어지지 못하고 있다는 것을 암시하는 결과임.

〈그림 1〉 주요 OECD 국가들의 노인 빈곤율(중위소득 50% 기준)과 상대 배율



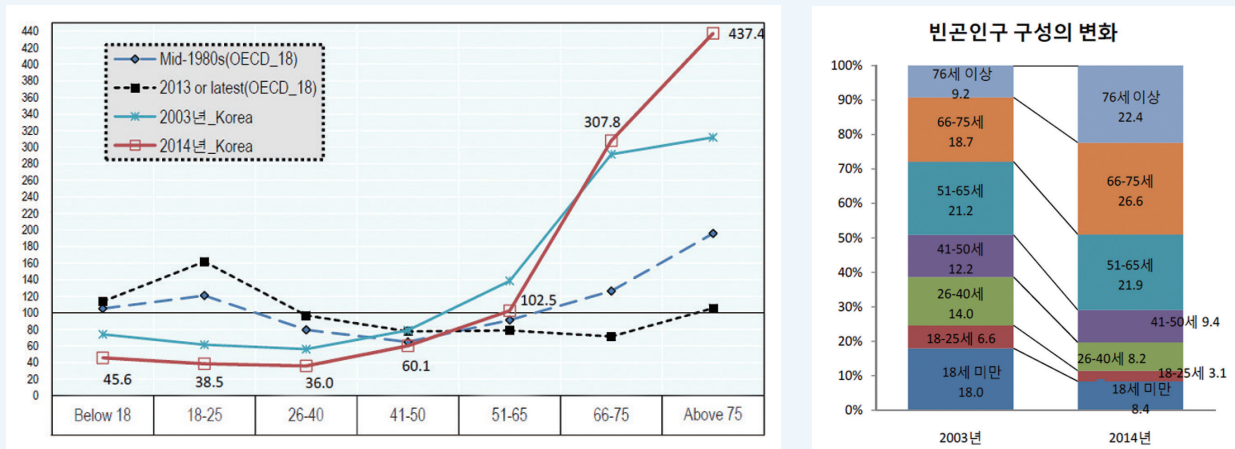
주: 호주, 뉴질랜드는 2014년, 일본은 2012년 수치임.

주: 왼쪽 그림은 LIS(Access key workbook, www.lisdatacenter.org에서 2018. 9. 4. 인출), 오른쪽 그림은 OECD Statistics(Income distribution and poverty, stats.oecd.org에서 2018. 9. 30. 인출) 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

- 그 결과 OECD 국가들은 평균적으로 생애주기별 빈곤율이 평탄화되어 있는 반면, 우리나라의 경우 노동시장에서 퇴거가 이루어지는 51세 이후 시기부터 빈곤율이 급격하게 증가하기 시작함.
 - 더구나 인구구조의 고령화로 인해 빈곤인구에서 노인이 차지하는 비율이 급격히 증가하는 추세임. 2003년에는 전체 빈곤인구 중 66세 이상 노인의 비율이 27.9%였으나, 2014년에는 49.0%로 상승함.

2) 가장 최근인 2018년 2사분기 기준 노인 빈곤율은 46.1%로 크게 감소하지는 않은 것으로 나타남. 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실. (2018). 빈곤통계연보.

〈그림 2〉 연령대별 빈곤 위험 및 빈곤인구의 구성



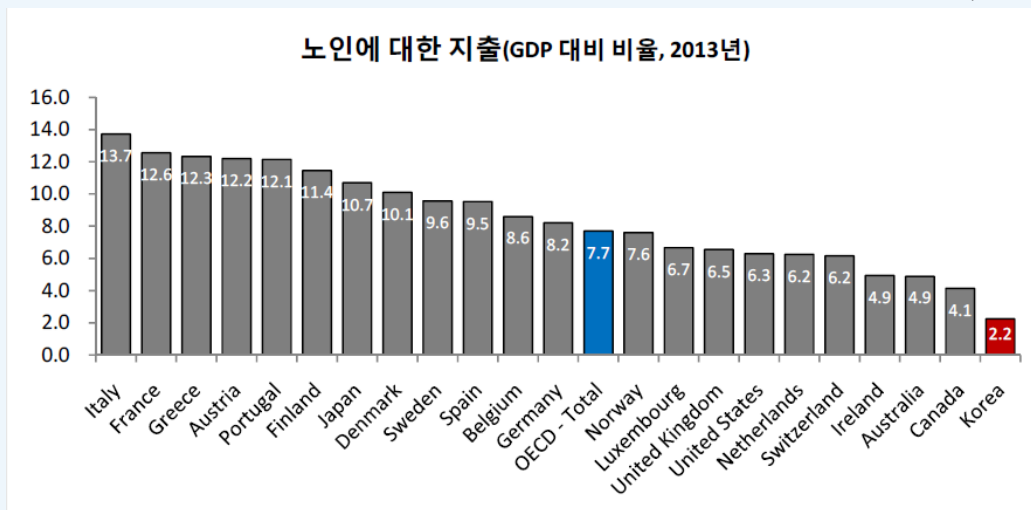
원자료: OECD - OECD. (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. p. 25.
한국 - 국민생활실태 조사(2003), 복지욕구실태조사(2014) 원자료.

■ 노인에 대한 공적이전은 상대적으로 낮은 수준

○ 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 노인에 대한 공적 지출 수준은 2013년 기준 2.23%(2017년 2.8%)로, 고령화 수준을 감안하더라도 OECD 평균(7.7%)에 비해 매우 낮음.

〈그림 3〉 주요 OECD 국가들의 노인에 대한 지출(2013년 기준)

(단위: %)



자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org에서 2018. 11. 10. 인출) 자료를 바탕으로 그림 자체 작성.

- 주요 OECD 국가들이 고령사회에 도달한 시점, 즉 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 대략 14%에 도달한 시점에 GDP의 몇 %를 노인 소득보장을 위해 지출하였는지를 살펴본 결과,
 - 1980년에서 2013년 사이에 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 14%에 도달한 나라들은 평균적으로 6.51%를 노인에 대한 지출로 사용하였으며, 1980년 이전에 14%에 도달한 나라들의 경우 1980년 기준으로 평균 7.05%를 노인에 대한 지출로 사용한 것으로 나타남.
- 우리나라의 경우 2013년 기준 노인인구 비율이 12.2%로 아직 14%에 못 미치는 하지만 노인에 대한 지출이 2.23%에 불과해 14%에 도달한 국가들의 평균적인 지출 수준의 3분의 1 정도만을 노인의 소득보장을 위해 사용한 것으로 나타남.

〈표 1〉 주요 OECD 국가들의 고령사회 도달 시점에서의 GDP 대비 노인에 대한 공적 사회지출 비율

(단위: 년, %)

국가	14% 도달 시점	14% 도달 시점의 GDP 대비 노인지출	-
프랑스	1990	9.22	
이탈리아	1987	9.12	
그리스	1991	8.88	
핀란드	1994	8.81	
스페인	1991	7.40	
미국	2013	6.28	
스위스	1984	5.79	
네덜란드	2004	5.56	
호주	2011	5.05	
일본	1994	4.87	
룩셈부르크	2007	4.85	
포르투갈	1992	4.74	
캐나다	2009	4.04	
평균	-	6.51	
국가	14% 도달 시점	1980년 GDP 대비 노인지출	1980년 노인인구 비율
오스트리아	1970	9.99	15.4
독일	1974	9.69	15.5
스웨덴	1971	7.55	16.3
덴마크	1979	6.96	14.4
벨기에	1977	5.93	14.3
노르웨이	1977	5.09	14.8
영국	1975	4.17	15.0
평균	-	7.05	
국가	14% 도달 시점	2013년 GDP 대비 노인지출	2013년 노인인구 비율
한국	2017	2.23	12.2

주: OECD의 공적 사회지출 데이터는 1980년부터 제시되어 있어 1980년 이전에 14%에 도달한 나라들의 경우 1980년 수치로 대체함.

자료: OECD Statistics(Social Expenditure Aggregate data: branch-old age, stats.oecd.org에서 2018. 11. 10. 인출), CWS(D(Version 25-2, 2014) 자료를 바탕으로 자체 계산.

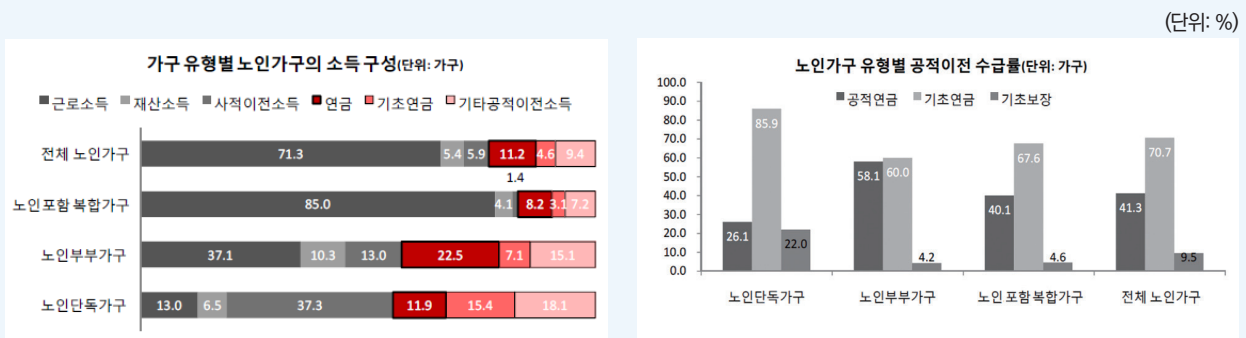
■ 노인가구의 소득 구성

- 공적연금, 기초연금과 기타 공적이전소득을 합산한 총공적이전소득은 노인단독가구의 소득 중 45.4%, 노인부부가구의 소득 중 44.7%를 차지함.

- 특히 연금이 차지하는 비율은 노인단독가구 소득의 11.9%, 노인부부가구 소득의 22.5%에 불과함.
- 2003년 기준으로 65-74세 노인의 소득 중 공적연금 관련 소득이 차지하는 비율은 네덜란드 90.6%, 프랑스 88.5%, 독일 86.7%, 스웨덴 85.9%, 이탈리아 81.1%, 영국 72.1%, 아일랜드 62.9% 등³⁾으로, 이에 비하면 우리나라의 공적이전소득 비율은 매우 낮은 수준임을 알 수 있음.

○ 또한, 대표적인 노후소득보장 장치인 세 가지 제도 -공적연금, 기초연금, 기초보장- 중 직역연금을 포함한 공적 연금을 받고 있는 노인가구는 전체 노인가구의 41.3%로 절반에도 못 미치며, 기초연금은 70.7%, 기초보장은 9.5%의 노인가구에서 수급하는 것으로 나타남.

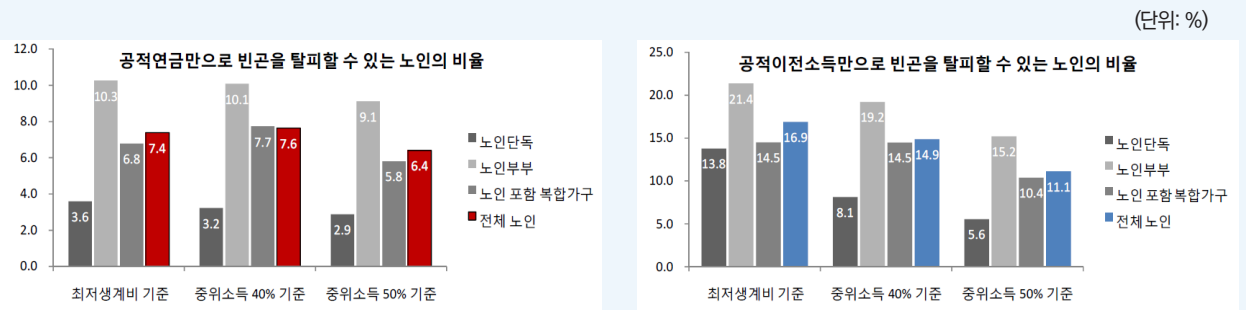
〈그림 4〉 노인의 가구 유형별 소득 구성과 공적이전 수급률



자료: 한국보건사회연구원, '2014년 복지욕구조사' 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

- 그 결과, 공적연금만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율은 최저생계비 기준으로 7.4%, 중위소득 50% 기준으로는 6.4%에 불과함.
- 국민연금, 기초연금, 기초보장제도를 모두 합한 공적이전소득만으로 빈곤을 탈피할 수 있는 노인의 비율도 최저 생계비 기준으로 16.9%, 중위소득 40% 기준으로 14.9%, 중위소득 50% 기준으로 11.1% 수준으로 그리 높지 않음.

〈그림 5〉 노인의 가구 유형별 소득 구성과 공적이전 수급률



주: 노인복합가구의 경우 노인의 근로소득, 공적연금소득, 기초연금, 기초보장급여(가구원 수로 나눔)와 재산소득, 사적이전소득을 가구원 수로 나눈 소득의 합산액을 노인소득으로 간주하여 빈곤율을 산정함.

자료: 한국보건사회연구원, '2014년 복지욕구조사' 자료를 바탕으로 자체 계산 및 그림 작성.

3) Grech, A. (2010). Assessing the sustainability of pension reforms in Europe. (Doctoral dissertation, London School of Economics and Political Science)

3. 높은 노인 빈곤율과 낮은 공적이전의 원인

■ 우리나라에서는 왜 이와 같이 높은 노인 빈곤율에도 불구하고 낮은 공적 노후소득보장 수준이 유지되고 있는가?

- 첫째, 노후소득보장의 주축인 제도라 할 수 있는 국민연금의 경우 대부분의 유럽 국가들이 부과(pay-as-you-go) 방식으로 출발한 것과 대조적으로 우리나라는 적립(reserved) 방식으로 출발함.
 - 적립 방식으로 초기 연금을 시작할 경우, 연금이 성숙되기 전까지 노인들은 자력으로 살아가거나 가족의 사적 이전에 의존해야 하고, 그 과정에서 상당수의 노인은 빈곤에 노출될 수밖에 없음.
 - 국민연금이 제도화되는 과정에서 결정적인 역할을 담당했던 KDI(한국개발연구원)의 1986년 보고서에서는 제도가 성숙 단계에 이르면 '적립 방식 → 수정 적립 방식 → 수정 부과 방식 → 부과 방식'으로 전환해 갈 것을 제안하고 있음.⁴⁾
- 둘째, 하향식 공적연금 확대 방식으로 인해 정작 노후 빈곤에 노출될 위험이 가장 큰 집단이 가장 늦게까지 대상 범주에 포함되지 못했을 뿐만 아니라 현재까지도 실질적인 사각지대에 놓여 있음.
 - 2017년 12월 말 기준으로 3.17%는 장기체납자, 11.81%는 납부예외자, 0.73%는 공적연금 비적용자로 분류되며, 28.48%는 비경제활동인구로 분류되어 있음. 이렇게 18-59세 총인구 가운데 44.19%(1442만 1000명)는 일정 시점에서 보험료를 내지 않는 인구집단임.⁵⁾
- 셋째, 산업 양극화와 노동시장 이중 구조화 그리고 노동시장의 불안정성 문제.
 - 경제활동을 하는 인구 중 국민연금에 가입하지 않았거나 보험료를 납부하고 있지 않는 사람은 대부분 5인 미만 영세사업장 근로자, 비정규직, 영세자영자, 국민기초생활보장 수급자 등으로, 이들은 공적인 노후소득보장체계 이외의 수단으로 안정적인 노후를 준비하기 어려운 계층임.
 - 2017년 말 기준으로 5인 미만 영세사업장 근로자의 국민연금 가입률은 72.0%, 비정규 근로자의 국민연금 가입률은 54.9%로, 5인 이상 사업장 근로자 및 정규 근로자의 국민연금 가입률이 90%를 상회하는 것과 대조를 이룸.⁶⁾
 - 국민연금에 가입해 있더라도 노동시장의 불안정성으로 인해 향후에 평균 기여기간이 줄어들 가능성이 높음. 유럽 연합(EU)의 2010년 기준 공적연금 평균 기여기간은 38.6년에 이르지만, 한국의 경우 2020년 기준 약 24.8년을 정점으로 오히려 계속 줄어들 것으로 예측됨.⁷⁾
- 넷째, 낮은 여성 경제활동 참가율, 여성의 경력단절, 성인지적 연금 수급권의 미흡 등은 높은 여성 노인 빈곤율의 주요 원인임.
 - 2017년 기준으로 15-64세 여성의 노동력 참가율은 59%로 OECD 국가들 중 최하위권에 속함. 가장 높은 나라인 스웨덴(85.7%)과는 26.7%포인트 격차가 남(stats.oecd.org).
 - 독거노인 중 여성의 비율은 81.3%이며, 노인단독가구의 빈곤율은 76.2%에 이름.⁸⁾

4) 민재성, 김중수, 이덕훈, 서상목, 이혜경, 구성열. (1986). 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과. 한국개발연구원.

5) 국민연금연구원. (2018). 2017 국민연금 생생통계. 국민연금공단.

6) 국가통계포털(사회보험가입률, kosis.kr에서 2018. 9. 6. 인출).

7) 주은선. (2017). 노후소득보장제도 재구조화 방안.

여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, 이상호...조한나. (2017). 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.

8) 한국보건사회연구원, '2014년 복지욕구조사' 자료를 바탕으로 자체 계산.

- 다섯째, 공적연금과 기초연금의 낮은 급여 수준은 현재와 미래 노인 빈곤의 주요한 원인 중 하나임.
 - 우리나라의 경우, 모든 공적 노후소득보장제도들의 급여를 합하더라도 중위소득 50%에 이르기 힘든 구조임.
 - 2017년 현재 특례를 제외한 노령연금 수급자의 평균 급여액은 약 50만 원으로, 1인 기준중위소득의 약 30%에 불과함.⁹⁾ 20년 이상 가입자의 평균 급여액은 약 89만 2000원으로 기준중위소득의 54% 수준이지만, 현재 20년 이상 가입자로서 연금급여를 받고 있는 노인은 두 차례의 국민연금 개혁으로 인한 소득대체율 감소 영향을 거의 받지 않는 수급자라는 점을 감안할 때, 앞으로 20년 이상 가입자의 평균 급여액이 -현재 가치로- 이 금액을 넘어서기는 어려울 전망이다.
 - 2017년 기초연금액은 1인 기준 월 20만 2600원으로 기준중위소득의 12.3% 수준임.
- 여섯째, 재정안정성 중심의 연금 개혁에서도 알 수 있듯이, 우리나라의 노후소득보장 관련 정책결정구조가 상당히 보수적이라는 점도 노인 빈곤을 온존시키는 원인으로 지적될 수 있음.
 - 주요 OECD 국가들의 경우 공적연금 보험료는 근로소득의 거의 20%에 육박하는 수준임. 하지만 우리나라의 경우 노사 각각 4.5%로 총 9%만을 부담하고 있음.
 - 국민연금이 재정안정성, 보험료 부담에 대한 저항, 기업의 비용 상승 압박 등에 주안점을 두고 보험료 인상을 자제하는 대신 수급연령 인상과 대체율 인하를 선택함으로써 향후에도 국민연금의 성숙을 통해 노인 빈곤이 획기적으로 감소하리라 기대하기는 어려울 것으로 전망됨.

〈표 2〉 주요국의 노령연금(노후소득보장) 자원 분담

	피용자	고용주	자영자	정부
독일	850유로 이상은 9.3%, 이하 요율 감액	9.3%, 450유로 이하 피용자에 대해 15%	18.6%	-
프랑스	사회보험: 6.9% 강제퇴직연금: 3.1~8.1%	정액기여(1,340유로)	사회보험: 8.55% 강제퇴직연금: 4.65~12.75%	사회보험: 장기실업자, 경단자에 대한 기여금
네덜란드	17.9%	-	17.9%	사회적 최저를 채우기 위한 보조금 전액
스웨덴	보편연금: 없음 NDC: 7%	보편연금: 없음 NDC: 10.21%	보편연금: 없음 NDC: 17.21%	보편연금: 총비용 NDC: 고용주로서 기여금 (공무원)
영국	사회보험: 12%+ 고액임금자 2%	사회보험: 13.8% (산재, 실업보험 포함)	주당 2.85파운드 정액+ 고소득자 9%+2%	사회보험: 적자 보전 사회부조: 자산조사수당 및 비기여급여 비용

주: 노령연금에 대한 기여금만 포함함(장애연금, 유족연금에 대한 기여금은 따로 부과됨).

자료: ISSA. (2018). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018.SSA Publication No.13-11801을 바탕으로 재처리.

9) 국민연금연구원. (2018). 2017 국민연금 생생통계. 국민연금공단.(참고로, 2017년의 1인 기준중위소득은 165만 2931원, 2인 기준중위소득은 281만 4,449원임.)

- 마지막으로, 궁극적으로 볼 때 노인 빈곤의 원인은 사적 부양을 대체할 공적 부양 책임에 대한 사회적 합의의 부재, 즉 ‘세대 간 연대 결렬’의 결과라 할 수 있음.
- 국민연금 재정적자 전망과 관련된 논란의 핵심은, ‘현세대가 져야 할 부담을 미래 세대에게 전가한다’는 것으로, 이를 해결하기 위해서는 보험료 인상, 급여 삭감, 수급연령 조정은 불가피하다는 것임. 이는 일부는 타당하지만 일부는 부당한 논리임.
- 복지국가에서 세대 간 연대의 기본 원리는 개인이 각자 자신의 부모를 책임지는 확대가족 내에서의 사적 부양 책임 대신, ‘전체로서의 노인’을 ‘전체로서의 근로 세대’가 책임지는 사회적 부양 책임으로 전환한 것임. 현 근로 세대는 여전히 남아 있는 사적 부양 책임([그림 4]에서 사적이전 비율 참고)과 자신의 노후에 대한 공적 부양 책임을 동시에 지고 있는 ‘이중 부양 세대’라는 점에서 일방적으로 미래 세대에게 책임을 전가한다는 것은 오도의 여지가 있음.
- 물론 저출산·고령화의 세계적 추세로 인해 유럽 복지국가들도 부과 방식의 연금에 더해 적립 방식의 NDC (Notional Defined Contributions) 연금이나 강제퇴직연금을 강화함으로써 개인의 노후 준비에 대한 책임성을 강화하는 추세이기는 함. 하지만 그 전제는 세대 간, 계층 간 연대를 통해 적어도 현세대 노인의 ‘최저생활은 보장’해야 한다는 것임. 이러한 전제 없이 재정안정성에만 치중하는 한 노인 빈곤 완화는 달성하기 어려운 목표가 될 것임.

4. 나가며

■ 노인 빈곤을 줄이기 위해서는 연대와 보편주의에 기반해 노인 빈곤을 획기적으로 줄이는 데 성공한 복지 국가의 사례를 중심으로 현실적인 대안에 대한 심도 있는 분석과 대타협이 필요함.

- 네덜란드, 영국, 아일랜드, 캐나다, 호주¹⁰⁾ 등이 노인 빈곤율이 비교적 낮은 수준이면서 노인지출도 낮은 나라에 해당함. 이들 나라의 공적 노후소득보장체계와 ‘복지혼합’ 실태에 대한 심층적 분석이 필요함.
- 노후소득보장에 대한 사회적 대타협을 위해서는 합리적 대안 마련, 이해 당사자 대표체 간의 양보와 타협뿐 아니라 국민을 설득하는 작업도 필요함.

10) 호주는 중위소득 50% 기준 노인 빈곤율이 30%를 넘지만, 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율은 10% 미만 수준임.