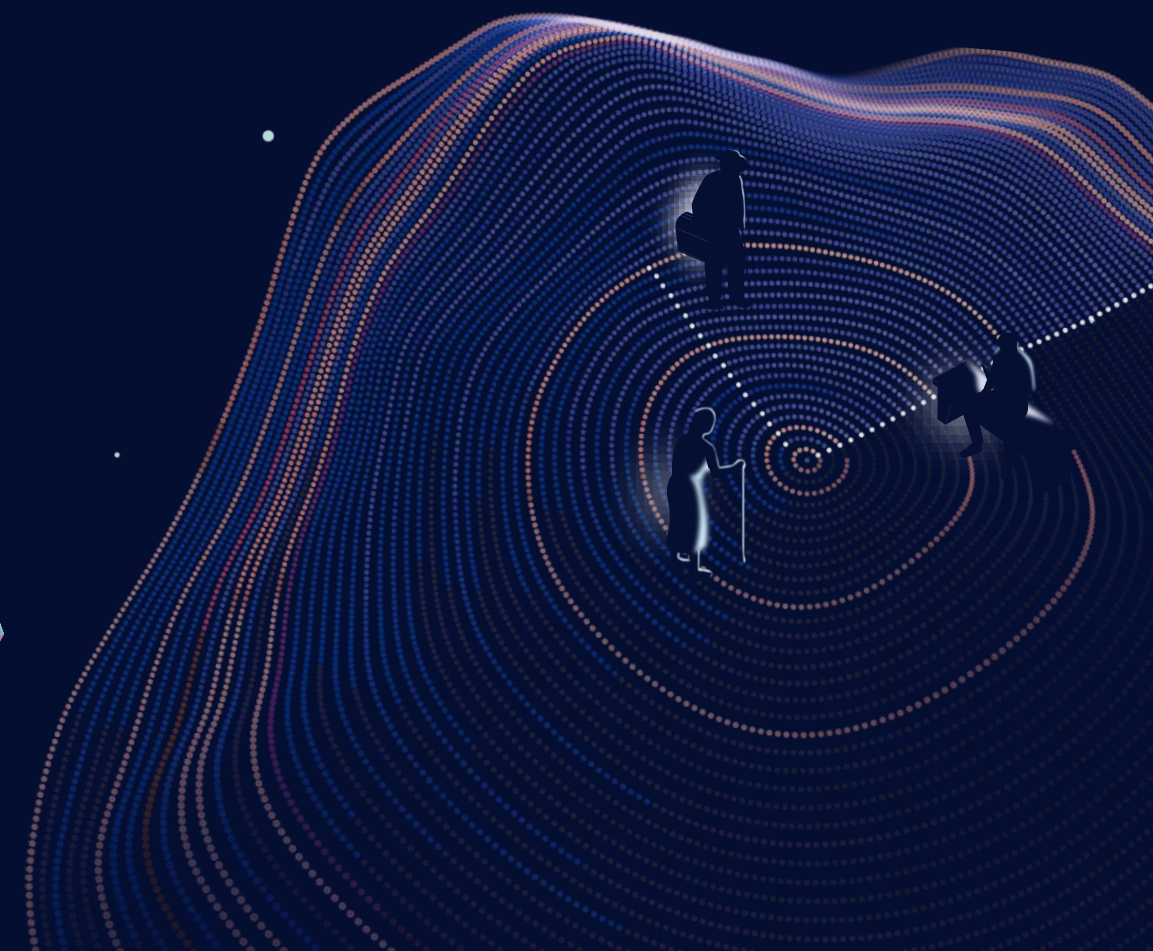


KDI-한국은행 공동 심포지엄

# 노인빈곤의 현황, 전망과 대응

이승희

KDI 연구위원



# 목차

---

01

노인빈곤 현황

---

02

소득과 자산으로 본 노인빈곤

---

03

세대를 고려한 노인빈곤

---

04

정책 방향

---

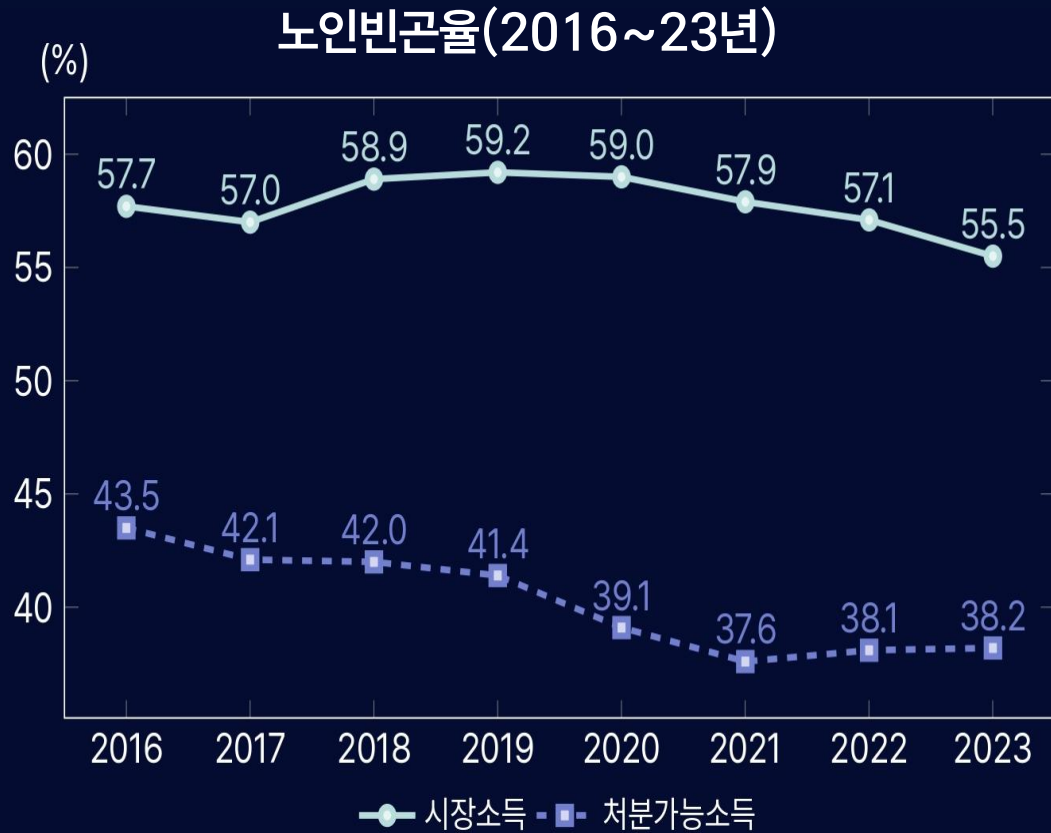


# 노인빈곤 현황

01

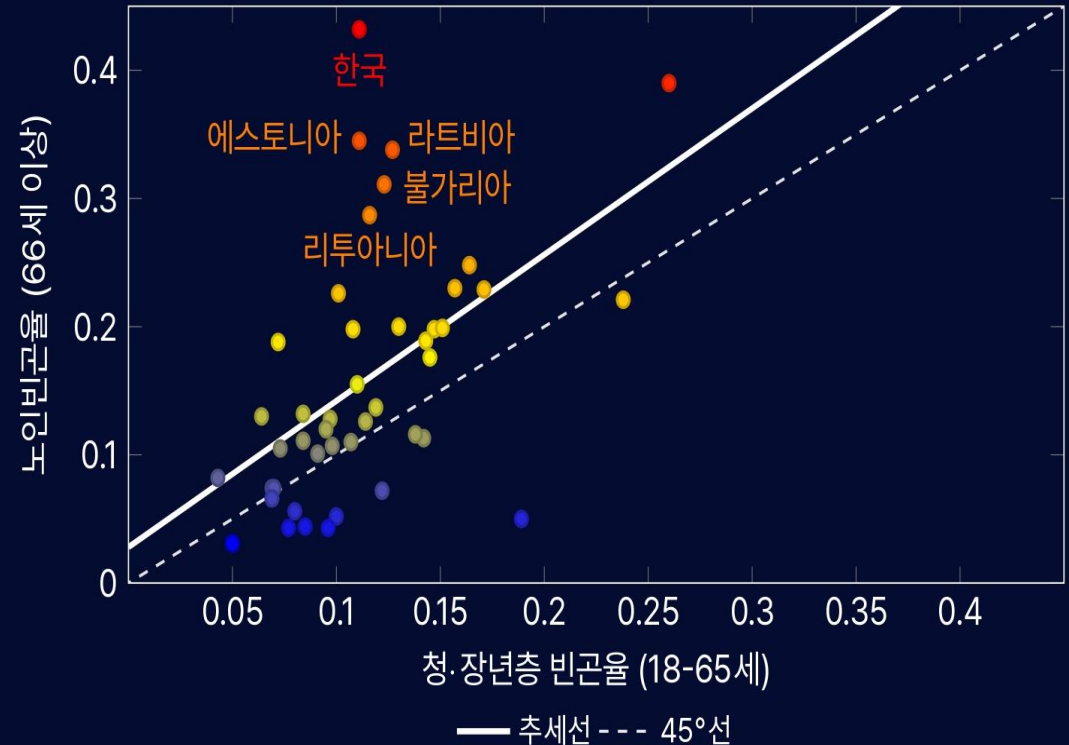
# 1. 우리나라의 노인빈곤

우리나라 노인빈곤율은 점차 낮아지고 있으나, 여전히 OECD 최고 수준



자료: 통계청

### OECD 회원국 청·장년층 빈곤율과 노인빈곤율



자료: OECD Income Distribution Database

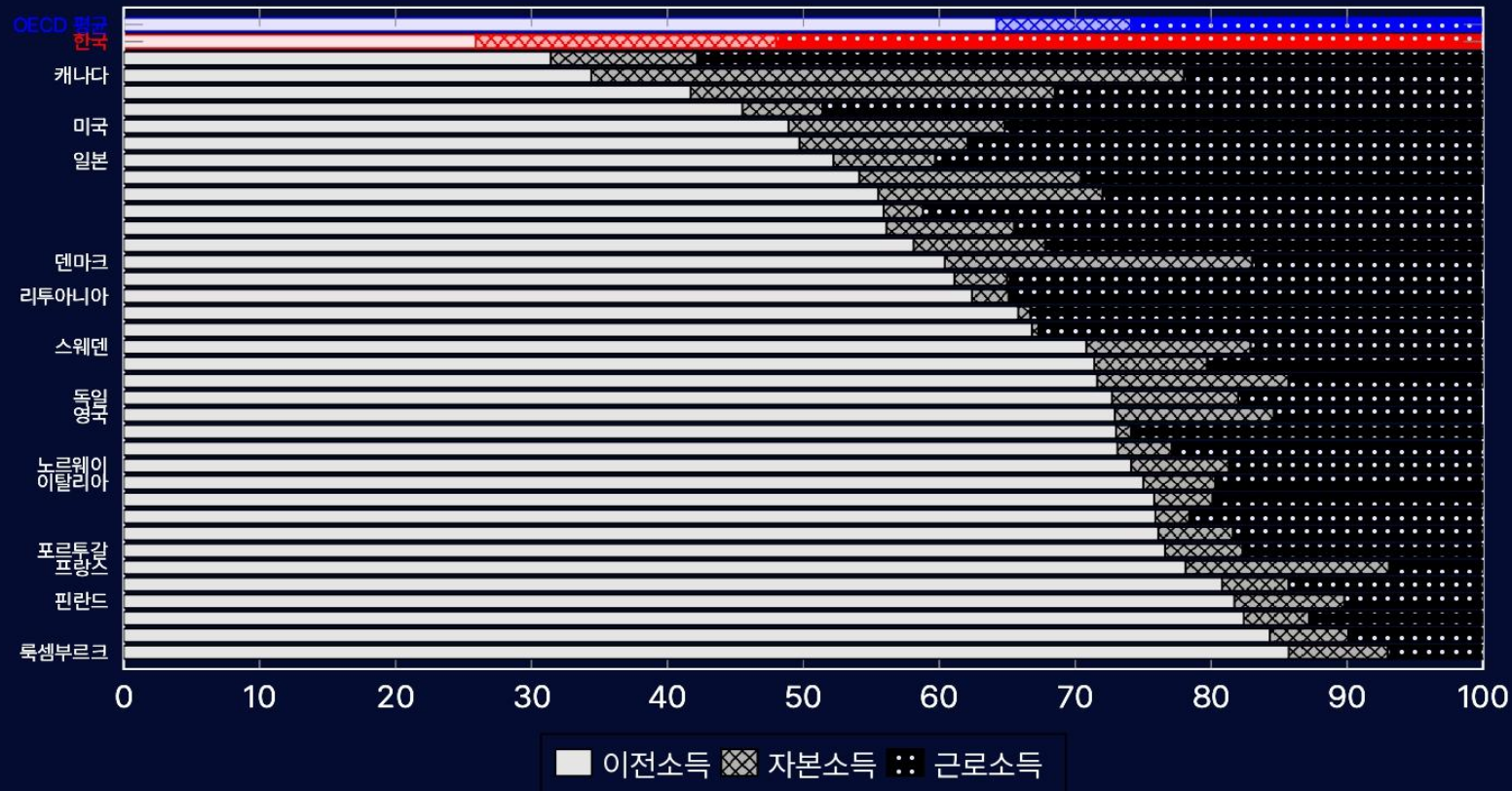
그러나 소득만으로는 현재 고령층의 경제적 상황을 정확히 파악하지 못할 가능성

- 노인 빈곤 완화를 위해 다양한 정책들이 도입되었으나 효과는 미비(김태완 외, 2020)
- 고령층은 소득이 부족할 수 있지만 충분한 자산을 보유하고 있을 가능성 존재
  - 소득 빈곤 노인 중 절반 가량은 자산과 주거는 빈곤선 이상에 위치(윤석명 외, 2017)
  - 이러한 자산을 바탕으로 충분한 수준의 소비를 유지하고 있을 가능성 또한 존재
- 따라서 우리나라의 노인 빈곤을 정확히 파악하기 위해 소득 외에 자산과 소비를 함께 고려할 필요

## 2. 고령층의 소득 구성

우리나라의 심각한 노인빈곤은 공적연금 등 공적이전소득의 역할이 제한적인 것에 크게 기인

### OECD 회원국 고령층의 소득 구성



자료: OECD Income Distribution Database

### 3. 고령층의 소득과 자산

#### 노후소득보장체계 미비로 고령층이 자산축적 등 다른 노후대책을 강구했을 가능성

- 국민연금 도입이 늦고 사각 지대가 넓어 고령층 소득 중 공적연금이 차지하는 비중이 낮음
  - 노후소득보장체계 미비로 노후생활비 마련을 위해 고령층의 노동시장 참여율 높음
- 소득만으로는 고령층의 실제 경제적 상황을 판단하기에 불충분할 가능성
  - 고령층 소득 중 자본 기반 소득 비중이 22.1%로 다른 OECD 회원국에 비해 높은 편
  - 통계청 사회조사 결과 자산에 기반한 노후준비 비중 또한 높은 편

#### 고령가구의 보유 자산 구성 비율

	미국('19)	일본('19)	노르웨이('20)	한국('21)
부동산	38.7	51.2	65.8	82.4
기타 실물자산	19.1	0.0	6.1	2.7
금융자산	42.2	48.8	28.0	14.9



# 소득과 자산으로 본 노인빈곤

02

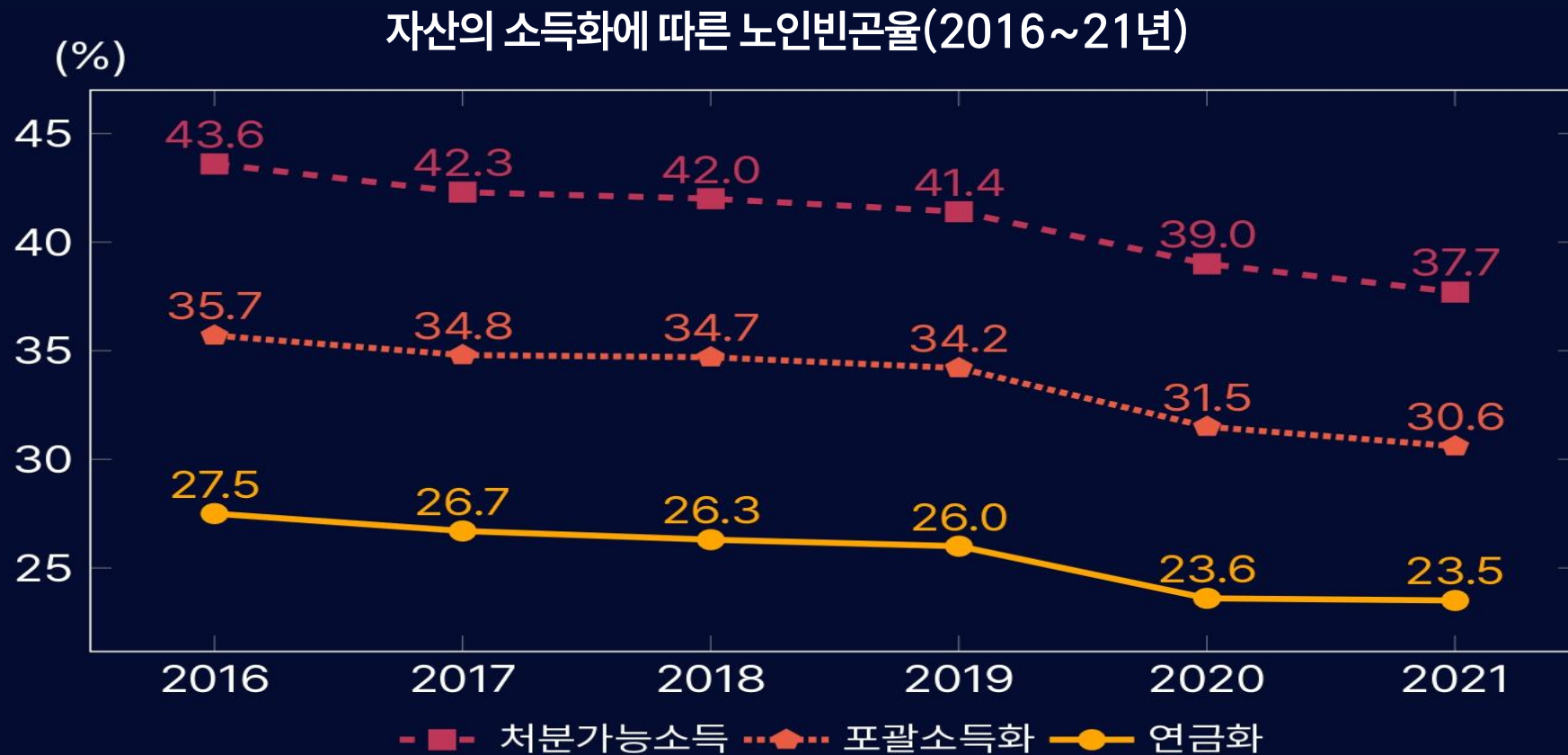
## 포괄소득화와 연금화를 통해 자산을 소득으로 환산하여 노인빈곤을 분석

- 포괄소득화: 자산을 유지하는 가운데, ‘귀속임대료’ 등 자산으로부터의 암묵적 소득을 포함
  - 포괄소득화를 통한 소득은 자산을 소모하지 않으면서 연간 소비할 수 있는 가치의 총합
  - 고령층이 자산을 소모하지 않고 현재의 경제적 상황을 유지한다는 가정 하에 고령층의 경제적 상황을 평가
- 연금화: 자산을 소모하여 소득을 마련
  - 연금화를 통한 소득은 역모기지 등 보유자산을 활용하여 누릴 수 있는 최대 가치의 총합
  - 적극적인 자산 활용 정책 하에서 고령층의 경제적 상황을 평가
- 부동산 비중이 높은 우리나라 특성을 고려하여 자산유형별 소득환산방법을 다르게 적용

## 2. 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율

소득과 자산으로 본 노인빈곤 현황

자산을 소득화하여 노인빈곤율을 계산하면 소득 기준 노인빈곤율보다 감소



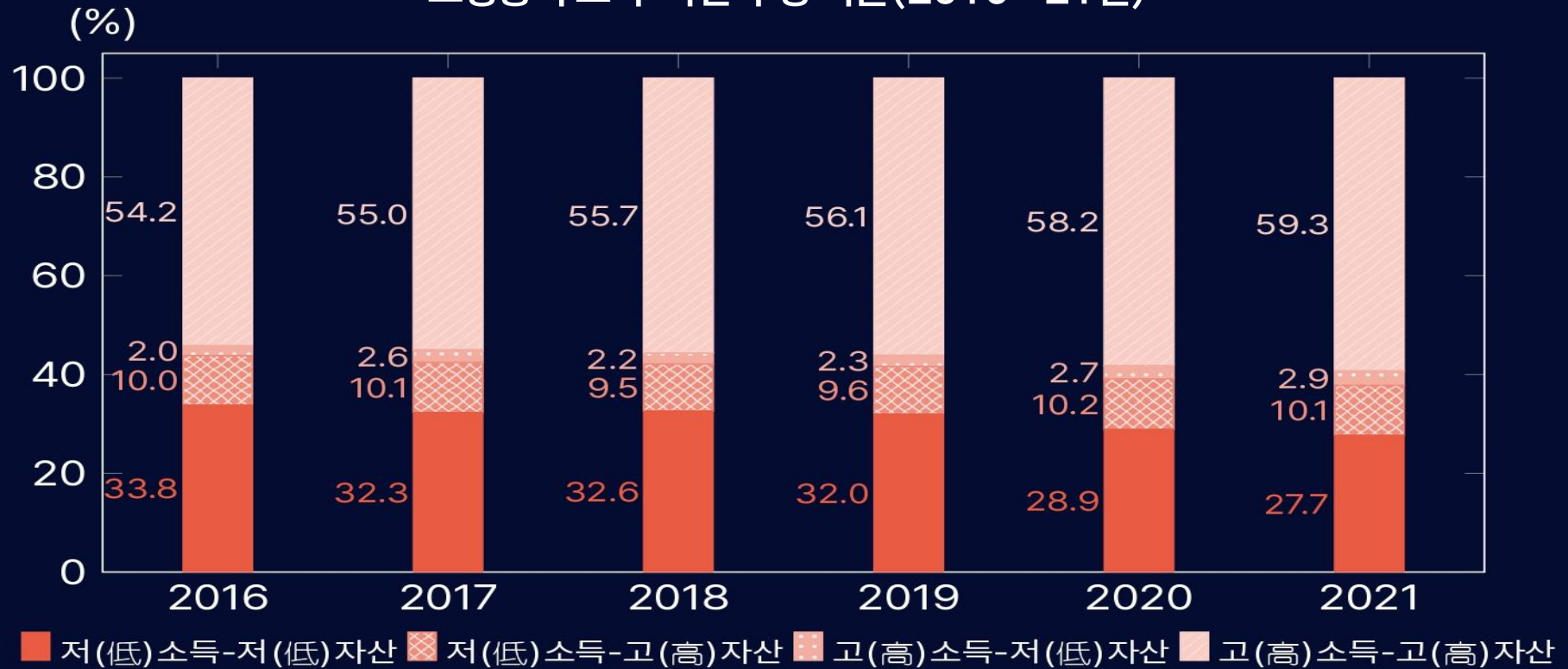
자료: 저자 계산

### 3. 고령층 빈곤유형별 구성

소득과 자산으로 본 노인빈곤 현황

전체 노인의 약 40%가 소득 빈곤층에 속하지만 약 10%는 소득 기준으로만 빈곤

고령층의 소득-자산 구성 비율(2016~21년)



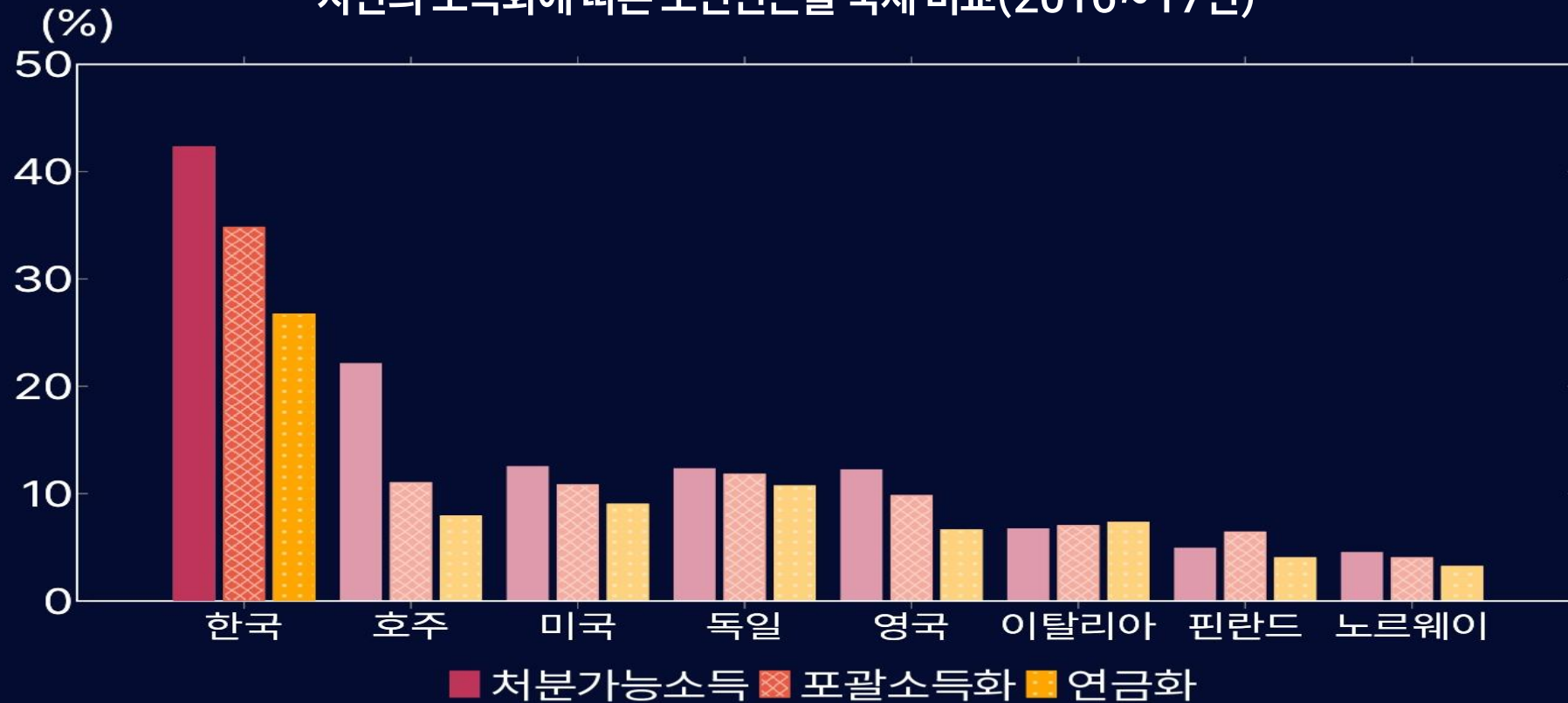
자료: 저자 계산

## 4. 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 국제 비교

소득과 자산으로 본 노인빈곤 현황

우리나라의 노인빈곤은 소득과 자산을 함께 고려하여도 해외 다른 국가들에 비해 심각

자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 국제 비교(2016~17년)



자료: 저자 계산



# 세대를 고려한 노인빈곤

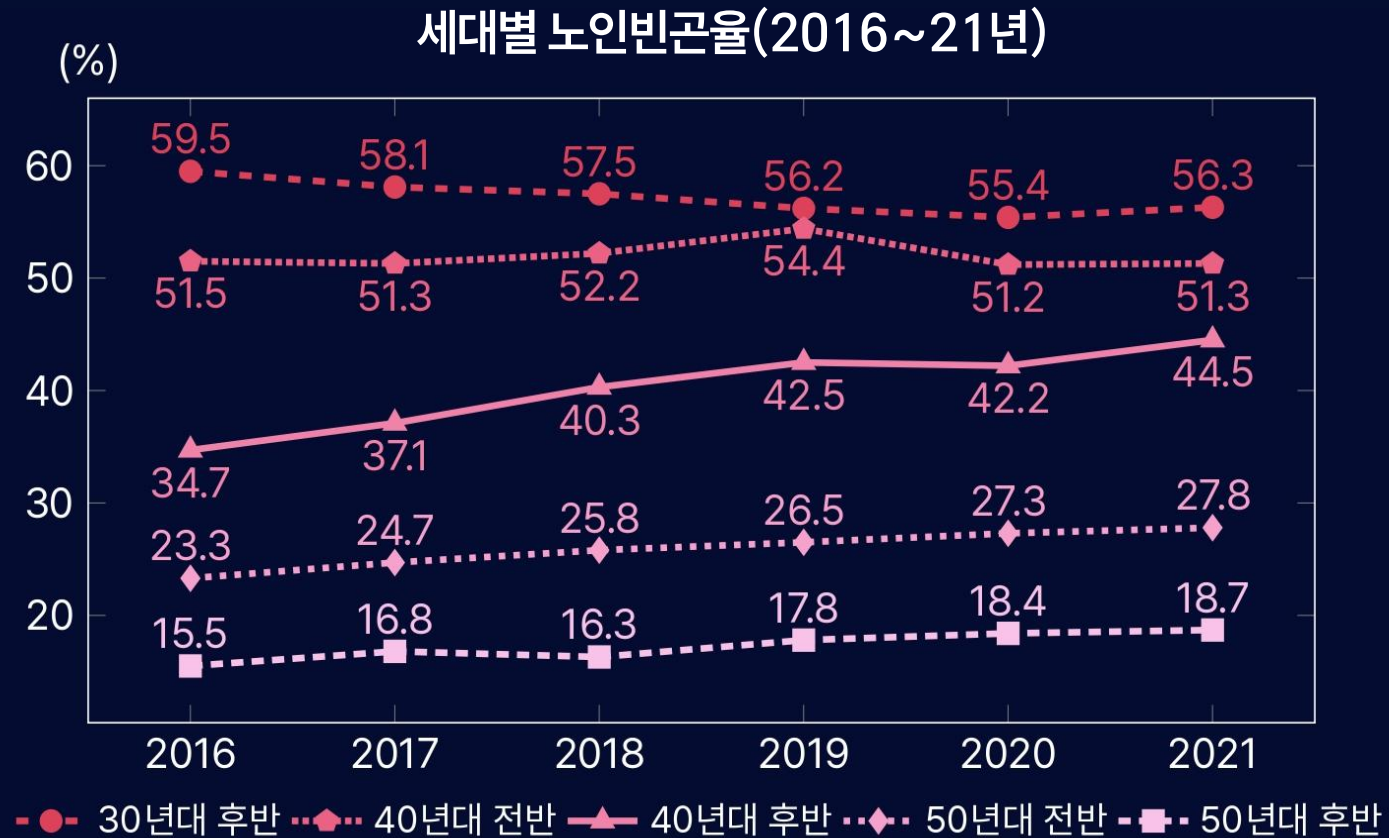
03

## 소득 외에 자산을 추가적으로 고려하여도 노인빈곤율은 높은 수준

- 우리나라의 높은 노인빈곤율을 설명하기 위해 출생세대별 노인빈곤율을 분석
  - 출생연도를 기준으로
    - ① 30년대 후반 출생(1935~39년생),
    - ② 40년대 전반(1940~44년생), ③ 40년대 후반(1945~49년생) 출생
    - ④ 50년대 전반(1950~54년생), ⑤ 50년대 후반(1955~59년생) 출생으로 나누어 5세 단위 다섯 세대 분석
- 2010년대 이후 우리나라 노인빈곤율 추이에서 관찰되는 현상
  - 1) 전체 노인빈곤율이 완만히 감소
  - 2) 초고령층(75세 이상)과 연소고령층(65~74세) 노인빈곤율 간 큰 차이

## 2. 출생 세대별 빈곤율

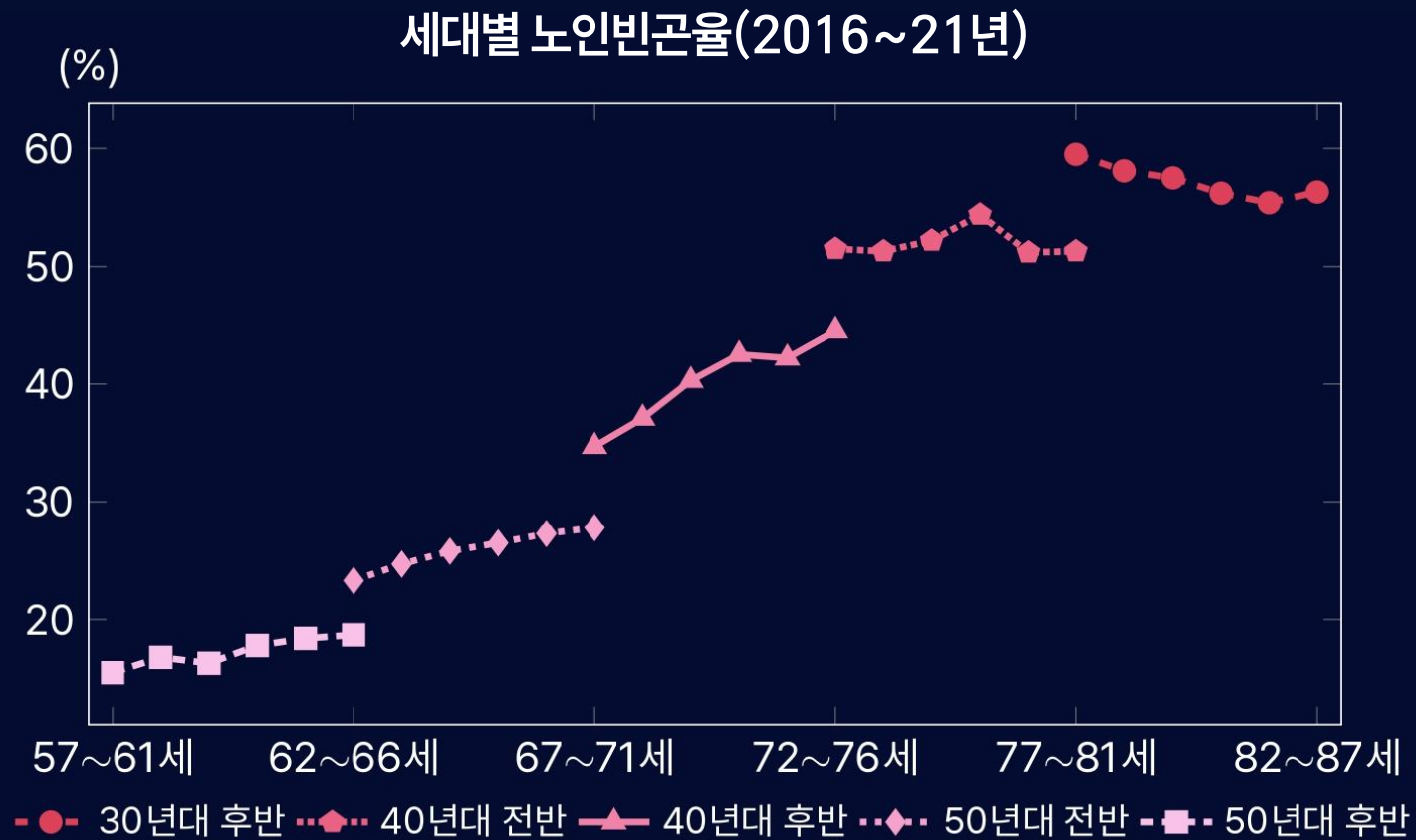
출생 세대 간 빈곤율 차이가 크게 나타나며, 특히 1950년 이전 출생 세대의 빈곤율이 높은 수준



자료: 저자 계산

## 2. 출생 세대별 빈곤율

출생 세대 간 빈곤율 차이가 크게 나타나며, 특히 1950년 이전 출생 세대의 빈곤율이 높은 수준

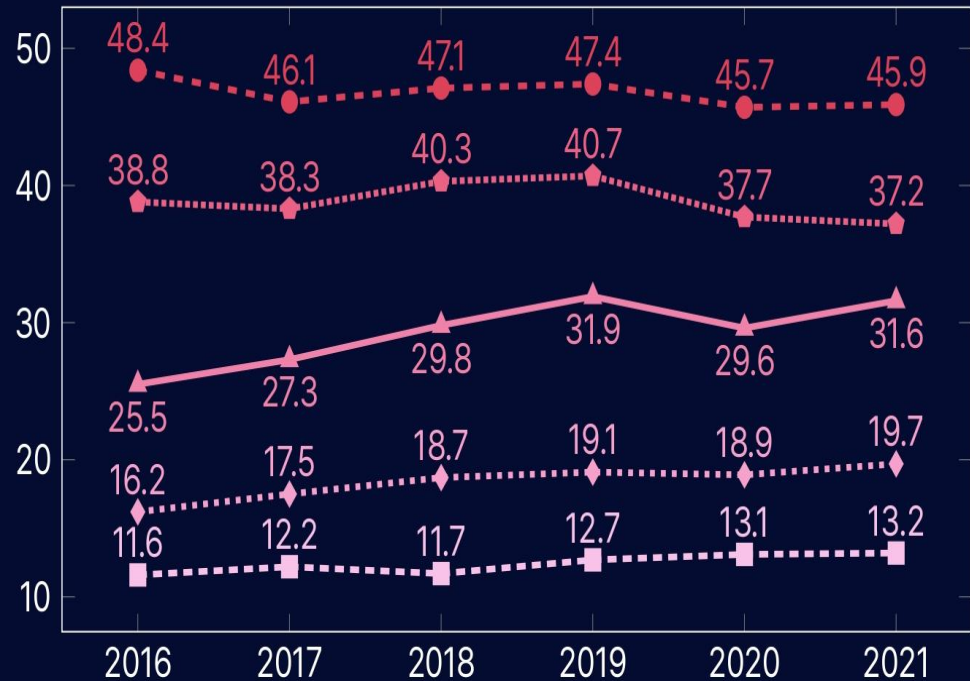


자료: 저자 계산

### 3. 출생 세대별 경제적 취약계층 비율

저(低)소득-저(低)자산 비율에서도 출생 세대 간 차이가 크게 나타남.

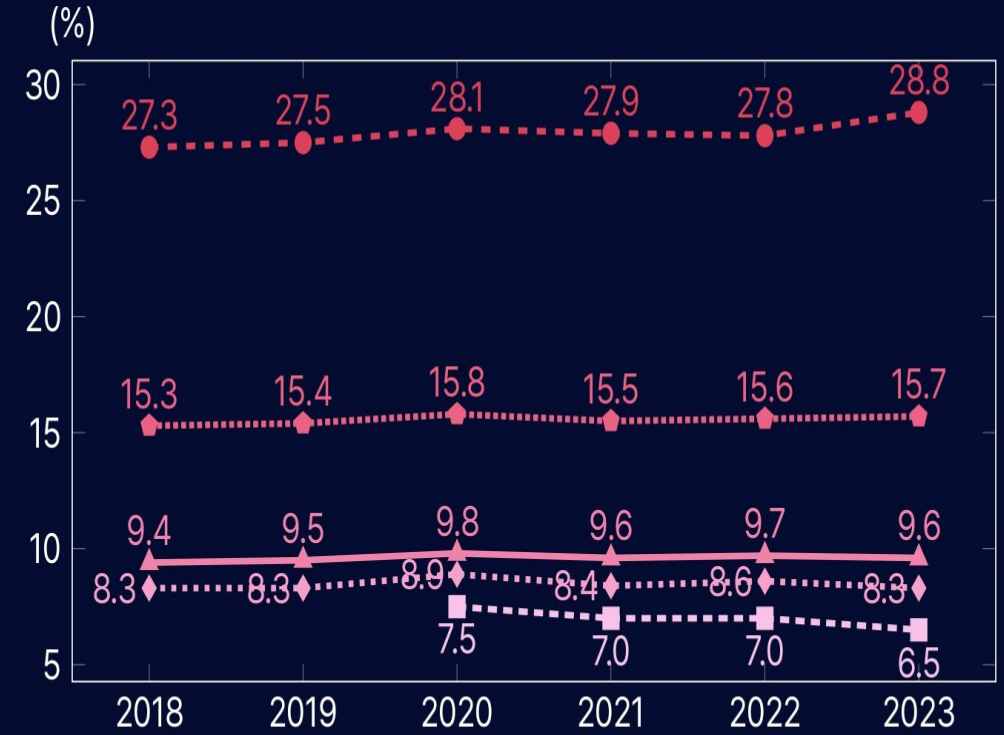
세대별 저(低)소득-저(低)자산 비율(2016~21년)  
(%)



● 30년대 후반 ◆ 40년대 전반 ▲ 40년대 후반 ◆ 50년대 전반 ■ 50년대 후반

자료: 저자 계산

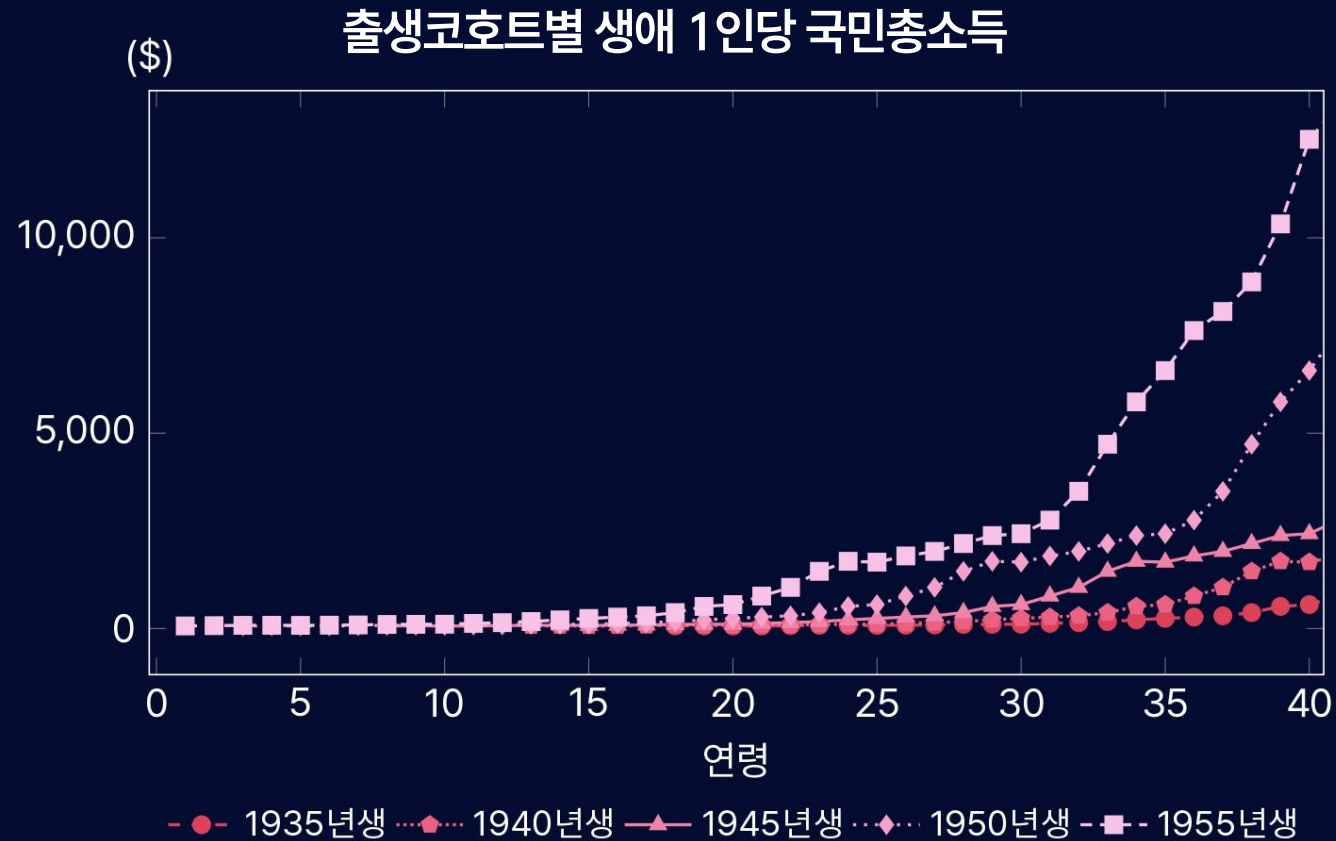
세대별 소득인정액 0원 비율(2018~23년)



● 30년대 후반 ◆ 40년대 전반 ▲ 40년대 후반 ◆ 50년대 전반 ■ 50년대 후반

## 4. 세대 간 빈곤율 차이의 원인

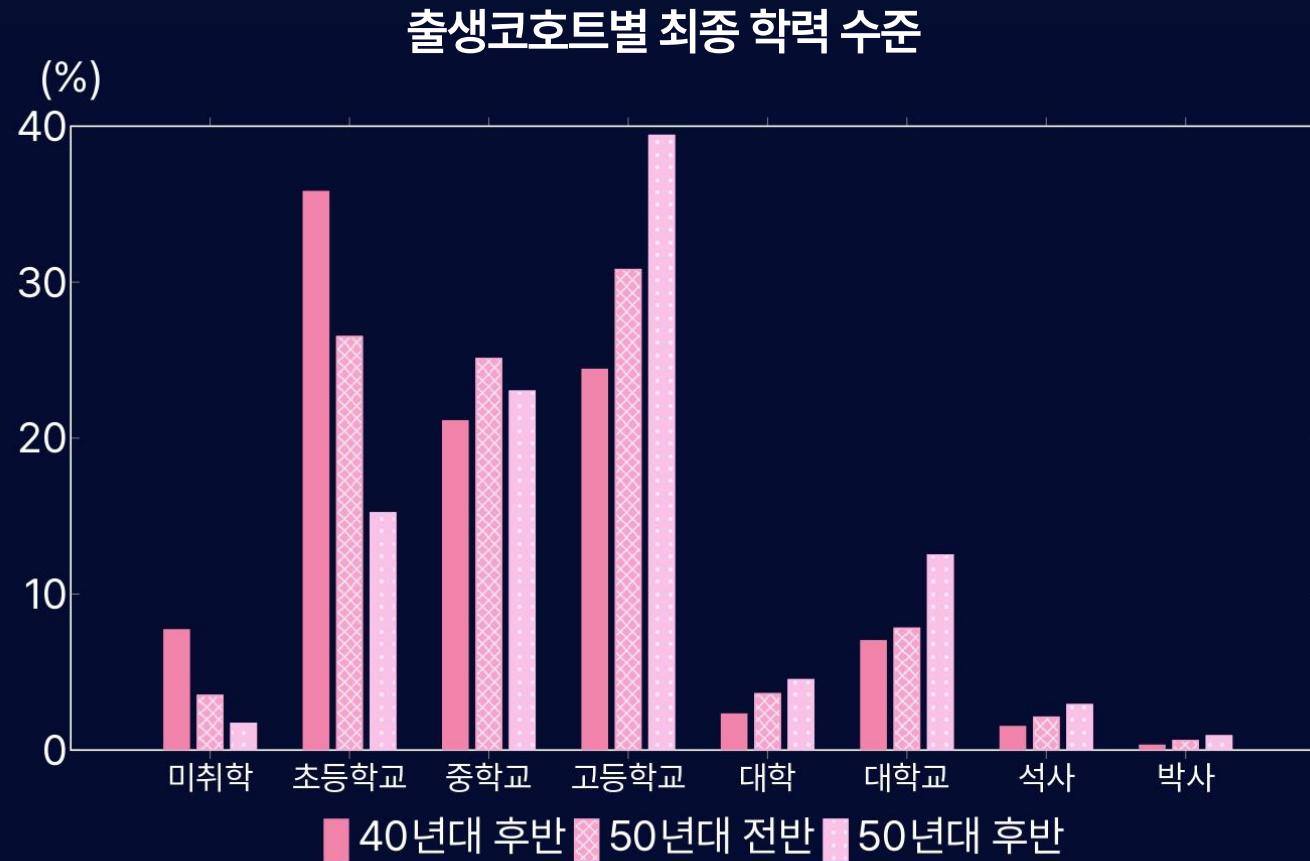
과거 급속한 경제 성장으로 인해 고령층 내 세대 간 빈곤 수준 차이가 확대



자료: 한국은행 경제통계시스템을 이용하여 저자 가공

## 4. 세대 간 빈곤율 차이의 원인

이로 인해 사회 제도 또한 급속도로 변화하여 출생 세대별 최종 학력에서도 큰 차이가 나타남

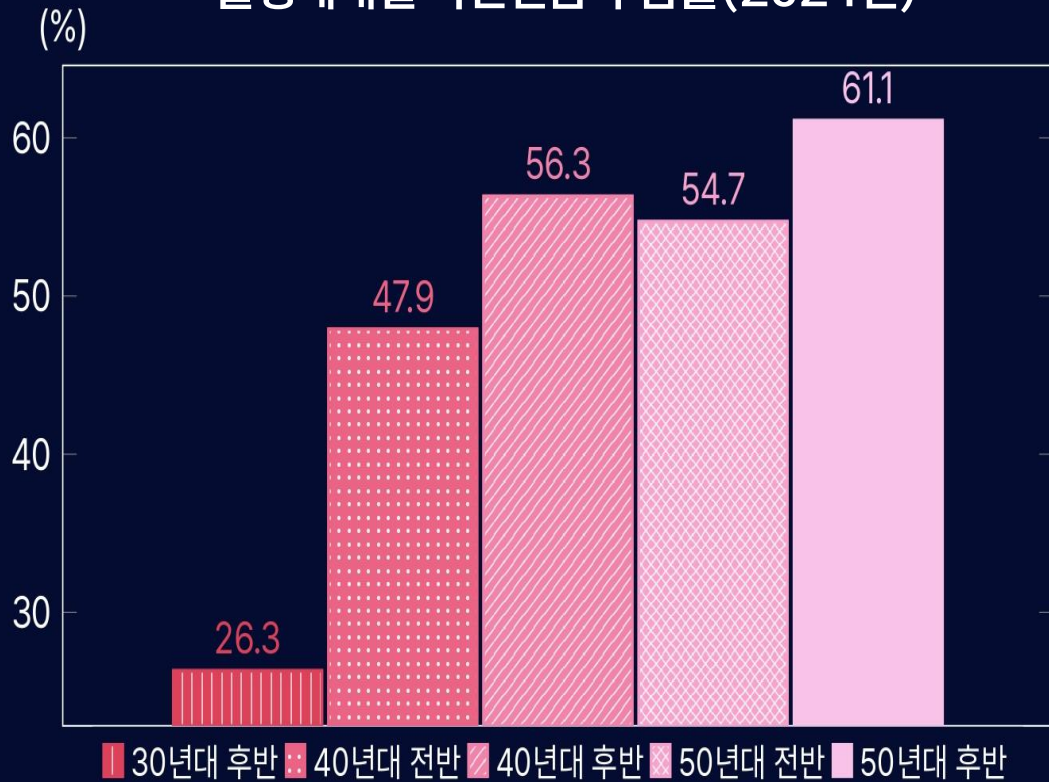


자료: 통계청 가계금융복지조사

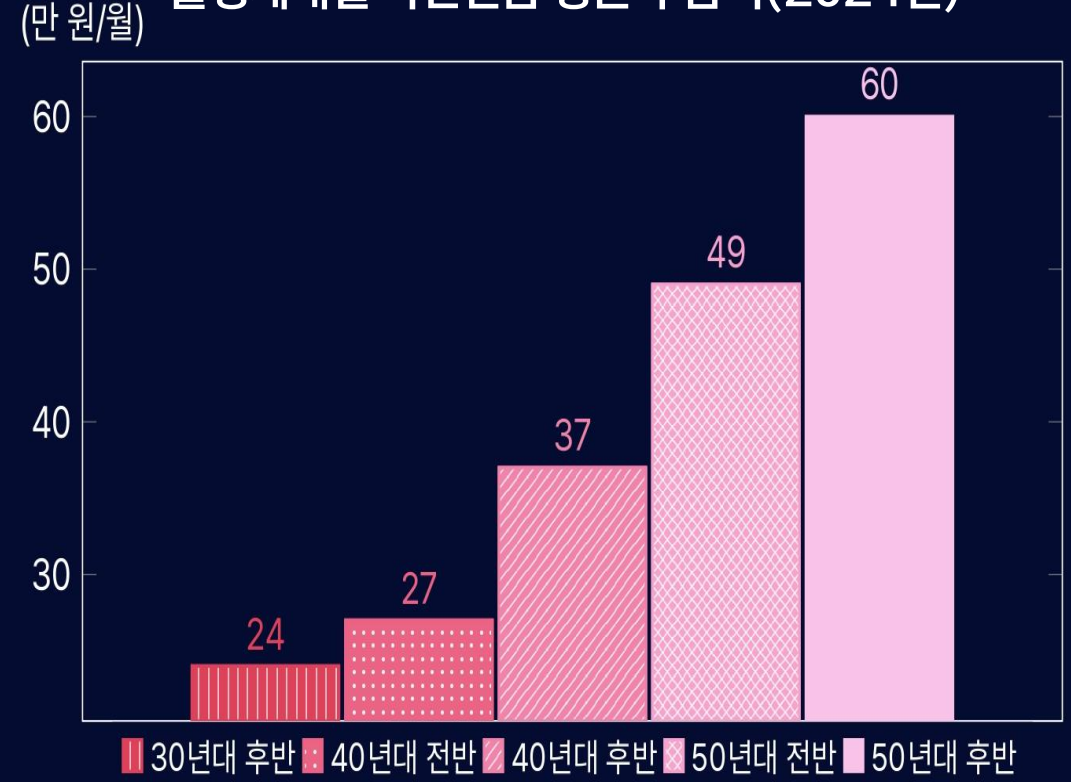
# 4. 세대 간 빈곤율 차이의 원인

국민연금은 '98년 전국민 대상으로 확대되어 이전 세대일수록 가입기간 짧아 수급액 적은 수준

### 출생세대별 국민연금 수급률(2024년)



### 출생세대별 국민연금 평균 수급액(2024년)

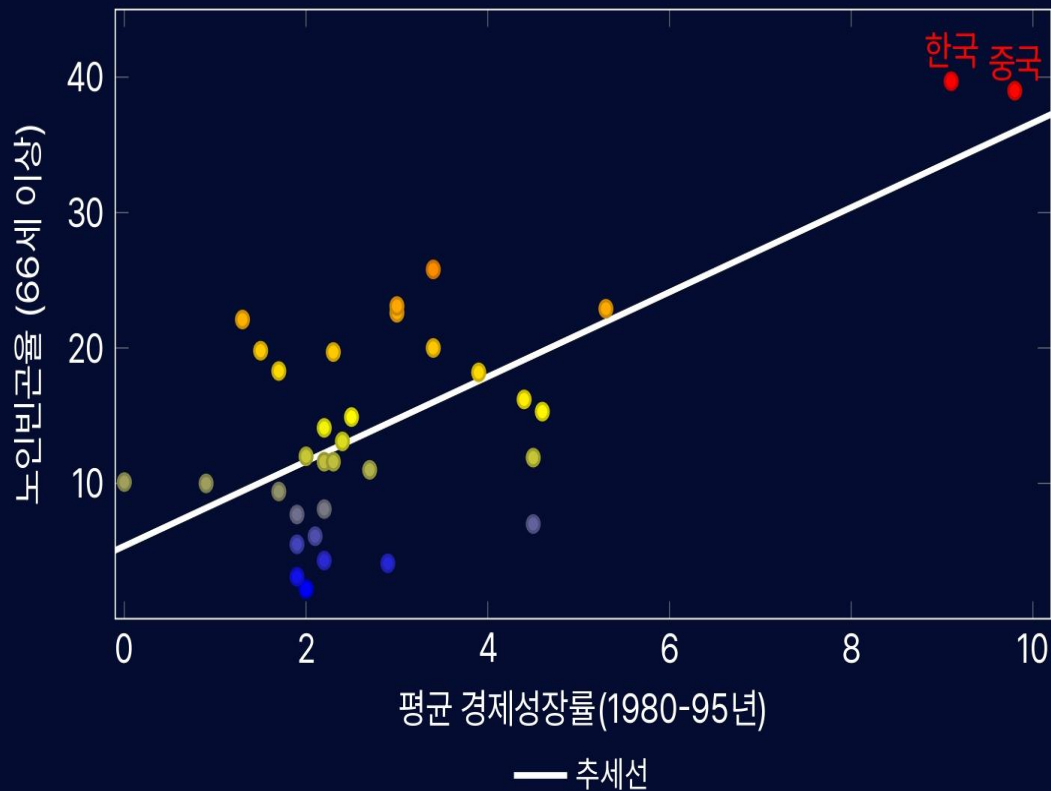


자료: 국민연금공단

# 5. 경제성장 경로와 노인빈곤율

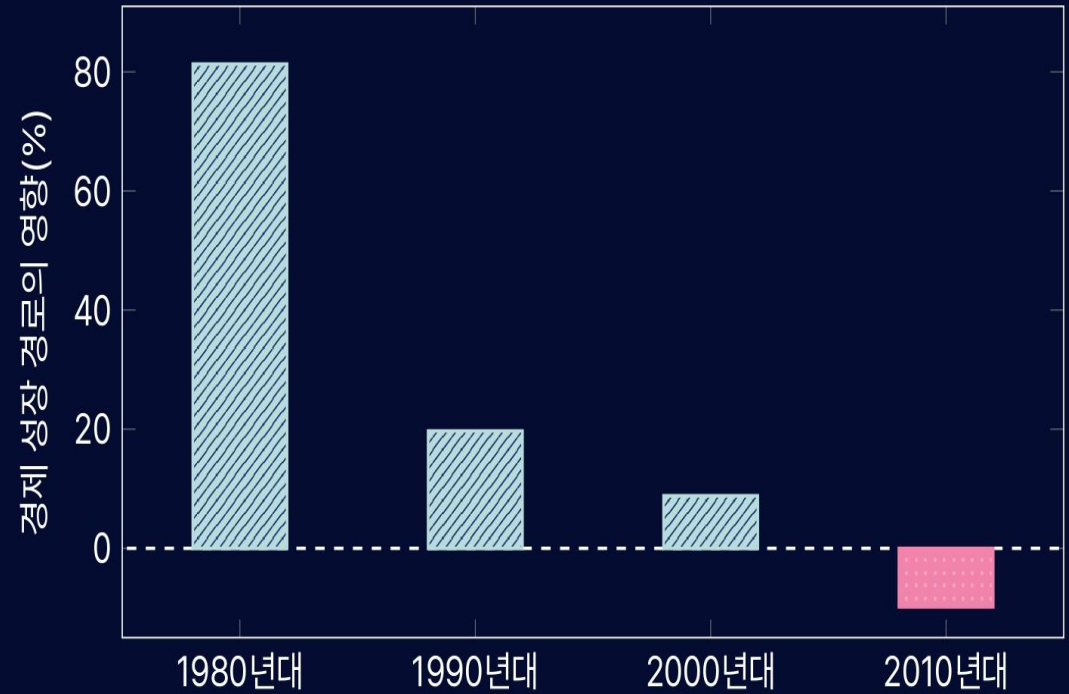
국제적으로도 과거 경제수준이 열악했으나 이후 급속히 성장한 국가의 노인빈곤율이 높은 경향

OECD 회원국 과거 경제성장률과 노인빈곤율



자료: OECD Income Distribution Database; World Bank

우리나라 노인빈곤율에 미친 성장률의 영향

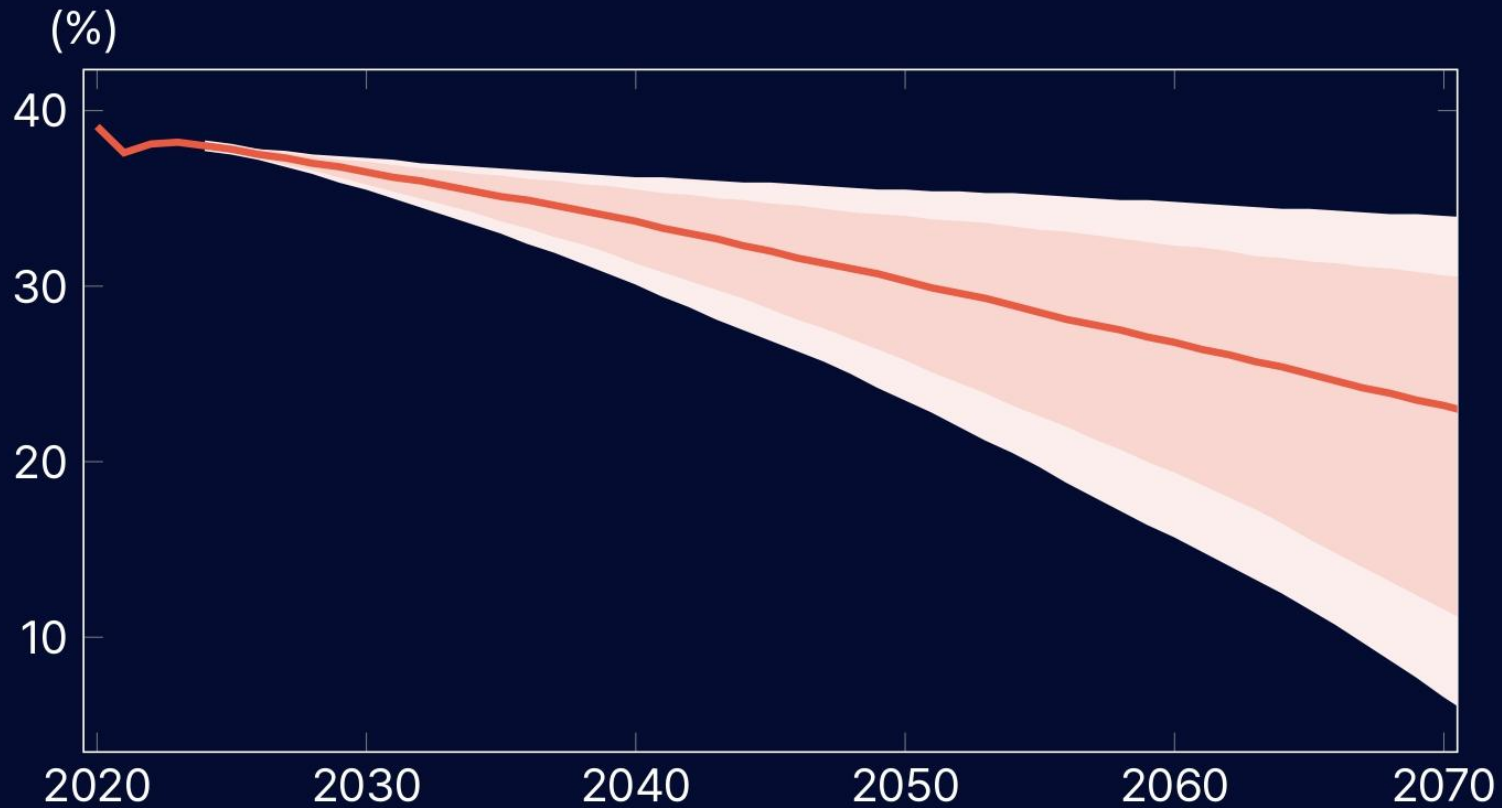


자료: 저자 계산

## 6. 향후 노인빈곤율

세대를 고려한 노인빈곤

향후 덜 빈곤한 세대의 고령층 진입과 저성장 기조, 고령화에 따라 노인빈곤율은 하락할 가능성



자료: 저자 계산



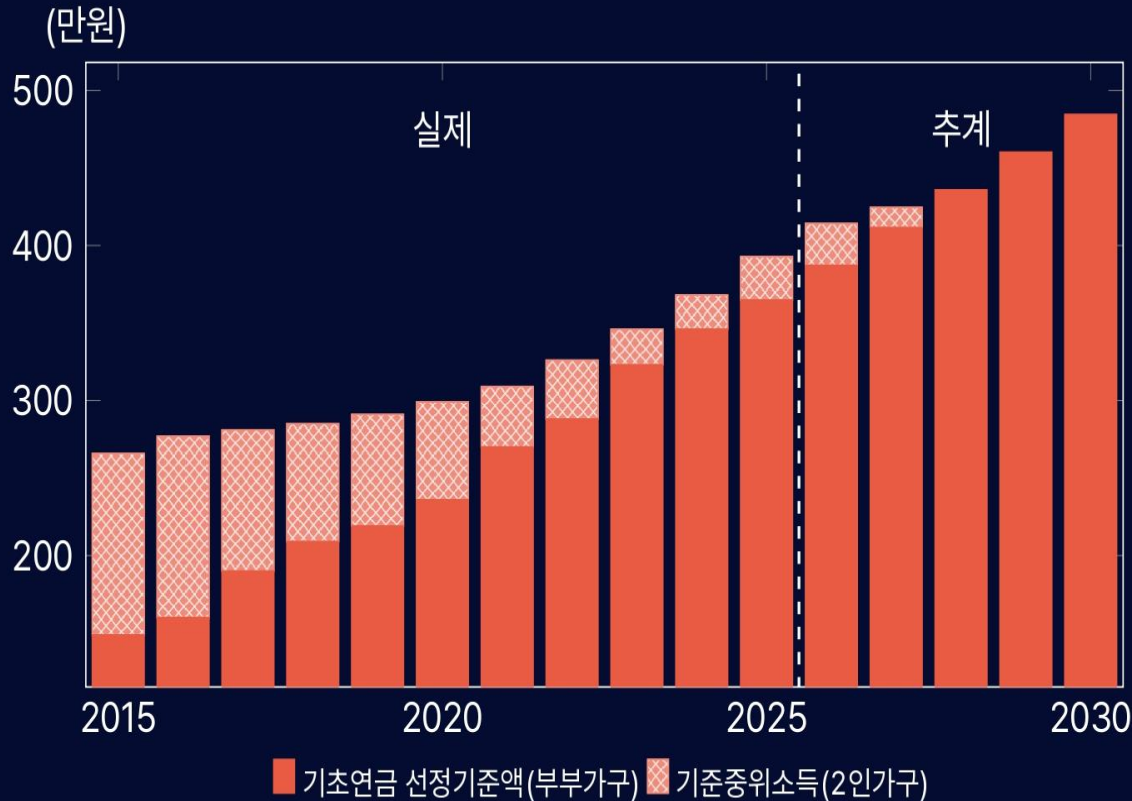
# 정책 방향

04

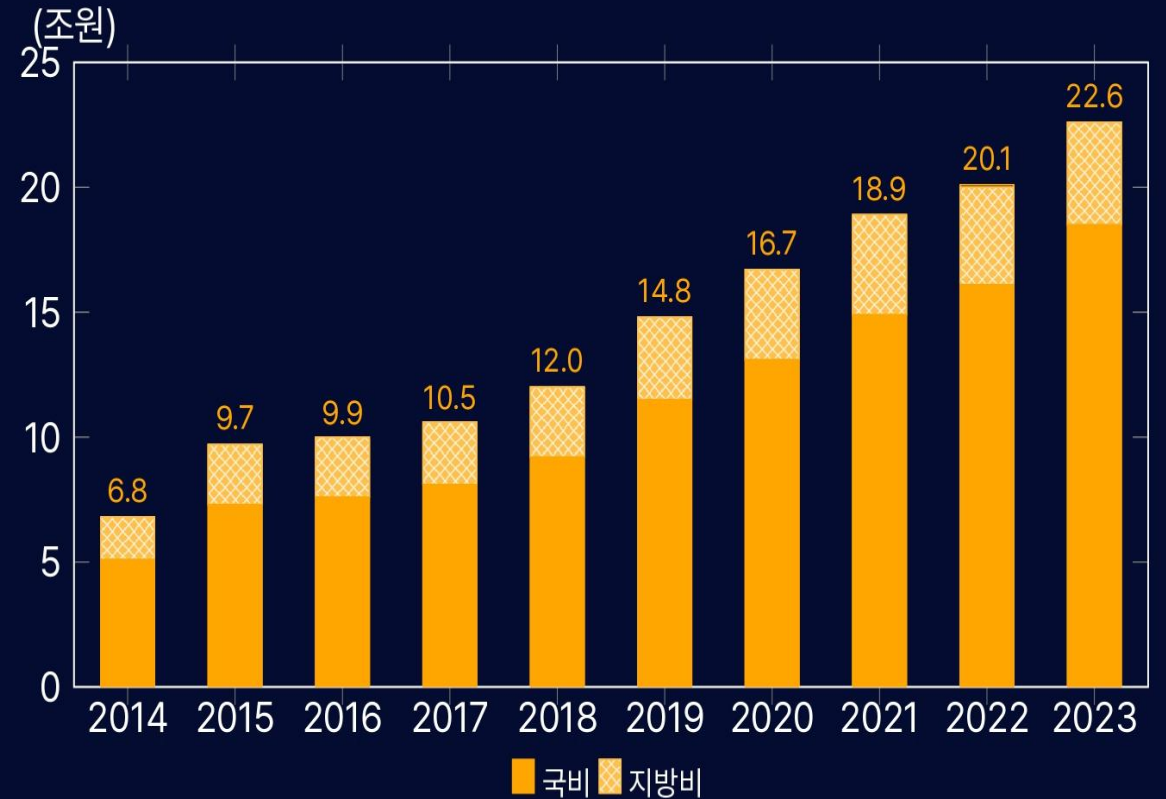
# 1. 현행 기초연금

고령층 신규 진입 세대의 빈곤은 개선되고 있으나 기초연금 수급 대상은 여전히 노인의 70%

기준중위소득 대비 선정기준액 비율(2015~30년)



기초연금 재정지출 추이(2014~23년)



자료: 국회예산정책처, 보건복지부 고시 자료를 바탕으로 저자 작성

고령층 신규 진입 세대의 빈곤은 개선되고 있으나 기초연금 수급 대상은 여전히 노인의 70%

- 기초연금 수급자격 기준인 선정기준액이 기준 중위소득에 근접한 상황
  - 기준중위소득 대비 선정기준액 비율: '15년 56% → '25년 93%
- 가난한 청장년층이 자신보다 부유한 고령층을 위해 기초연금 재원을 마련해야 하는 상황에 봉착
- 또한 급속한 고령화로 기초연금 재정지출 부담은 증가할 예정
  - 고령층 규모: '24년 993만명 → '50년 1,900만명
  - 기초연금 수급자 규모: '15년 200만명 → '23년 650만명 → '50년 1,330만명(현재 제도 유지 시)
- 고령층의 빈곤 상황에 맞춰 기초연금 수급자 선정방식을 개편하는 것이 필요

## 2. 기초연금 수급자 선정방식 시나리오

### 기초연금 수급자 선정방식을 기준중위소득의 일정 비율로 설정한 시나리오 중심 검토

#### ■ 기초연금 수급자 선정방식 시나리오

- 시나리오1 : 현행 유지(고령층의 70%)
- 시나리오2: 기준중위소득 100% 이하 고령층
- 시나리오3: 기준중위소득 100% → 50% 이하 고령층

(기준중위소득 대비 비율을 매년 1.2~1.3%p 가량 낮춰 점진적으로 수급 대상을 조정)

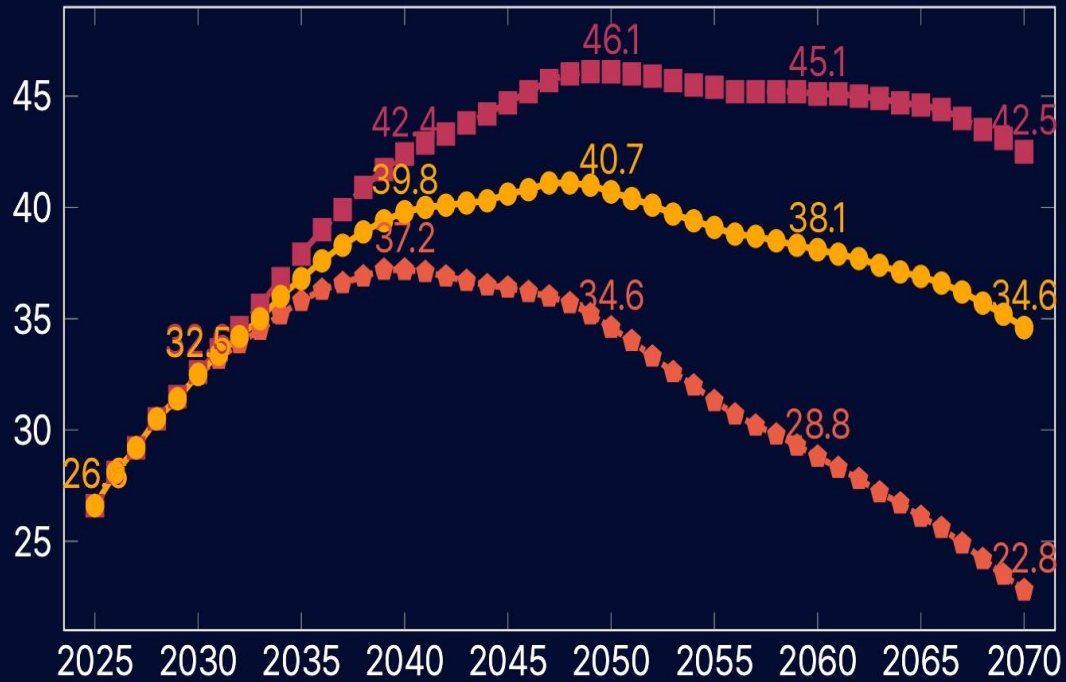
- 전체 가구 중위소득을 나타내는 기준중위소득은 기초생활보장제도 등 공공부조제도 기준으로 활용
- 각 시나리오별 재정지출 규모 추정

## 2. 기초연금 수급자 선정방식 시나리오

선정방식을 기준중위소득 대비 일정 비율로 전환하는 경우 연평균 약 9.6조원 재정 절감 가능

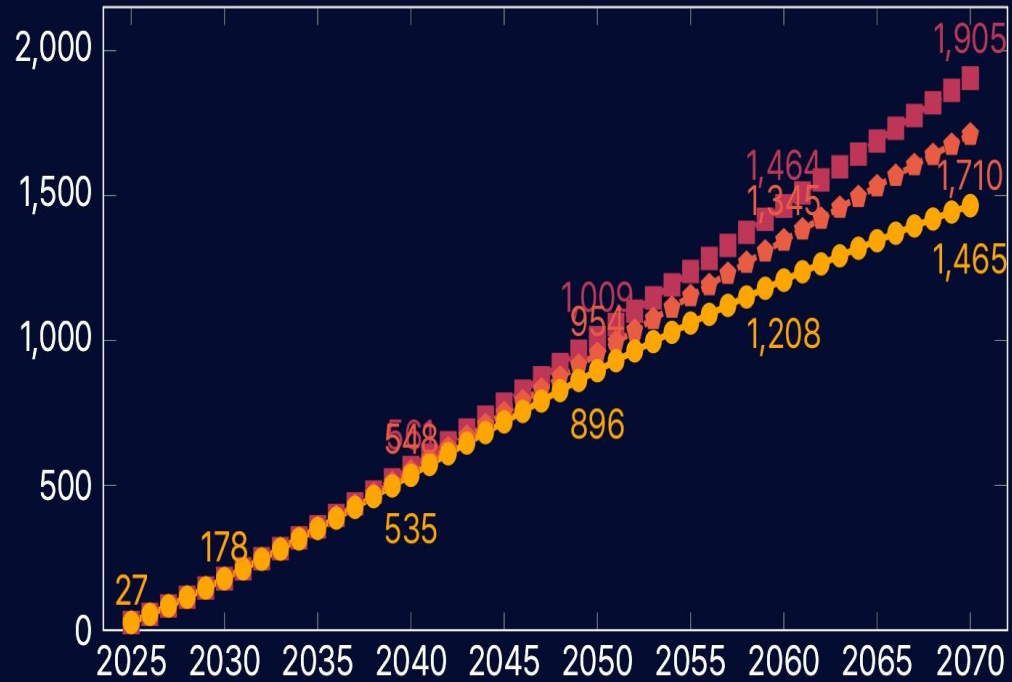
재정지출액(2025~70년)

(조원)



누적 재정지출액(2025~70년)

(조원)



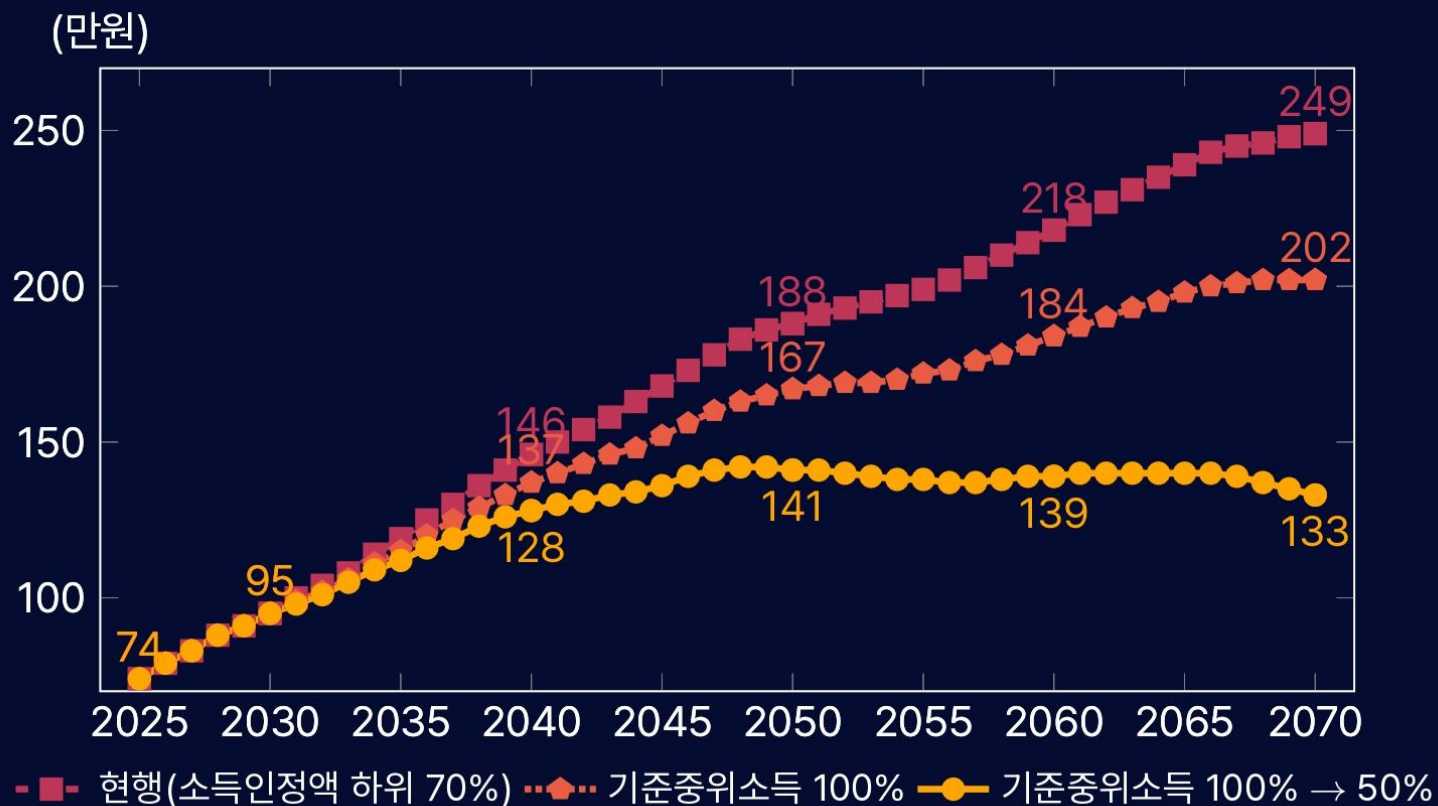
■ 현행(소득인정액 하위 70%) ◆ 기준중위소득 100% ● 기준중위소득 100% → 50%

자료: 한국사회보장정보원 「사회보장정보시스템(행복이음) 데이터베이스」(2018~23)을 바탕으로 저자 계산

## 2. 기초연금 수급자 선정방식 시나리오

선정방식을 기준중위소득 대비 일정 비율로 전환하는 경우 생산가능인구 1인당 재정부담 감소

생산가능인구 1인당 재정 부담액(2025~70년)

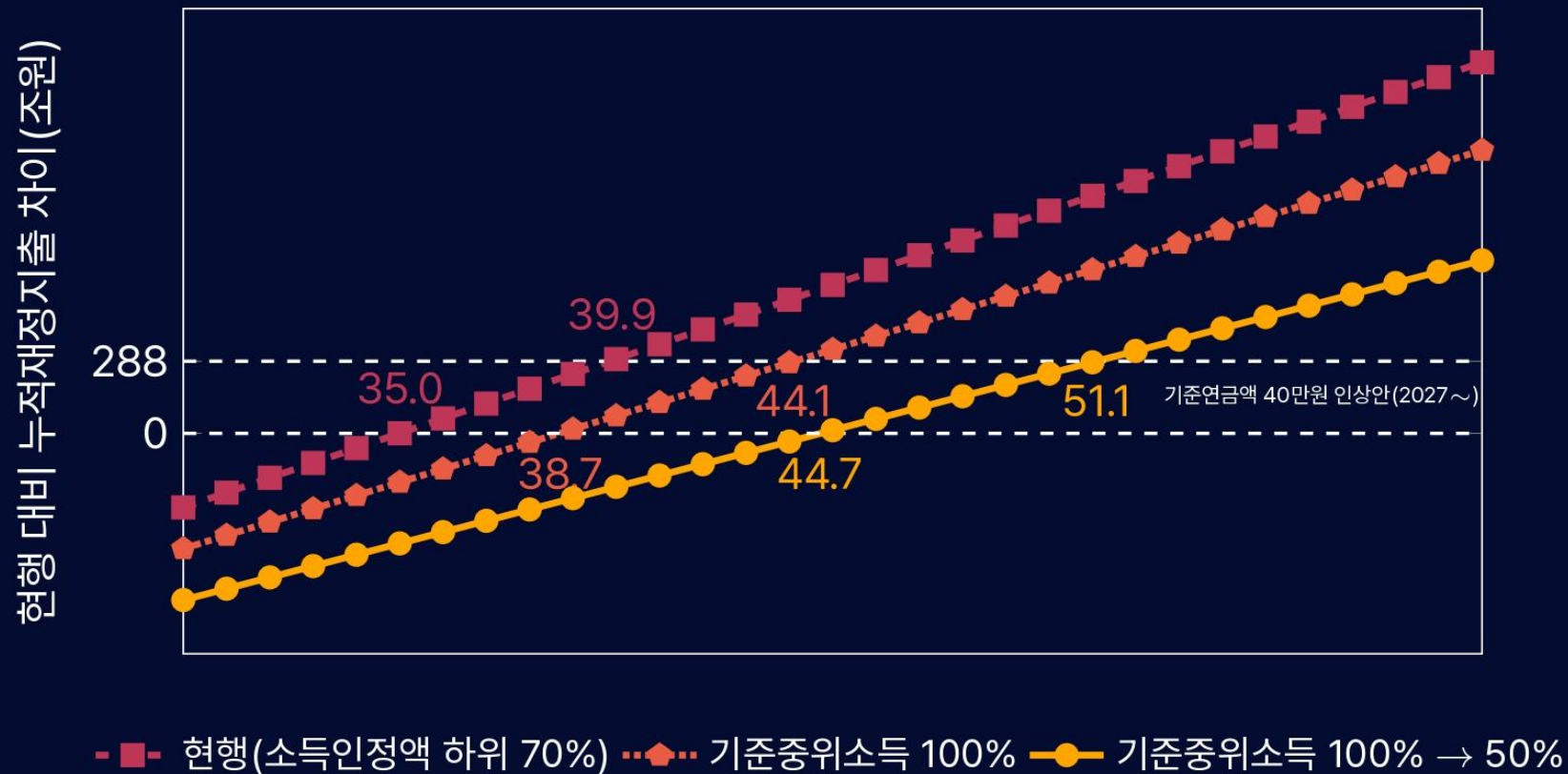


자료: 한국사회보장정보원 「사회보장정보시스템(행복이음) 데이터베이스」(2018~23)을 바탕으로 저자 계산

## 2. 기초연금 수급자 선정방식 시나리오

절감된 재정지출 바탕으로 추가 재정지출 없이 기준연금액 인상 가능

2026년 기준연금액에 따른 현행 대비 누적 재정지출 차이



자료: 한국사회보장정보원 「사회보장정보시스템(행복이음) 데이터베이스」(2018~23)을 바탕으로 저자 계산

### 3. 기초연금 선정방식 개편 방향

**기초연금 수급 대상을 기준중위소득 50% 이하 고령층으로 점진적으로 조정할 필요**

- **급격한 고령화로 인해 향후 노인부양비가 급증하여 기초연금 재정지출 부담 또한 높아질 전망**
  - 노인부양비: '25년 27.4명 → '70년 103.3명
  - 이에 따라 생산가능인구 1명이 부담해야 하는 기초연금 재정지출액도 현재보다 급격히 높아질 전망
- **노인빈곤율이 여전히 높으나 국민연금 사각지대에 놓인 이전 출생 세대 고령층에 빈곤 집중**
- **따라서 기초연금 수급 대상을 사회 전체 기준에서 상대적으로 빈곤한 고령층으로 한정할 필요**
  - 이러한 개편을 통해 절감한 재정지출을 바탕으로 빈곤한 고령층에게 두텁게 지원하는 것이 바람직