

KDI FOCUS

KDI FOCUS 2023년 9월 25일(통권 제126호)

자료문의 KDI 홍보팀(044-550-4030) 집필자 이승희 연구위원(044-550-4063)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료임.

본 포커스의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.



영상보고서



소득 기준 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 최고 수준이고, 자산을 고려하여 평가하면 다소 완화되기는 하나 여전히 높은 수준이다. 그러나 노인빈곤율은 고령층 내에서도 출생 세대별로 큰 차이가 있다. 나이가 많을수록 노인 빈곤율이 더 높고, 저(低)소득-저(低)자산 비율도 뚜렷이 증가한다. 노인빈곤 완화를 위해서는 저(低)소득-고(高)자산 노인에 대한 지원을 축소하고, 초고령 빈곤층 중심의 저(低)소득-저(低)자산 취약계층에 정책지원을 집중할 필요가 있다. 구체적으로는 재산을 고려한 소득인정액을 기준으로 기초연금을 지급하는 방안을 생각할 수 있다.

소득과 자산으로 진단한 노인빈곤과 정책 방향

이승희 | KDI 연구위원

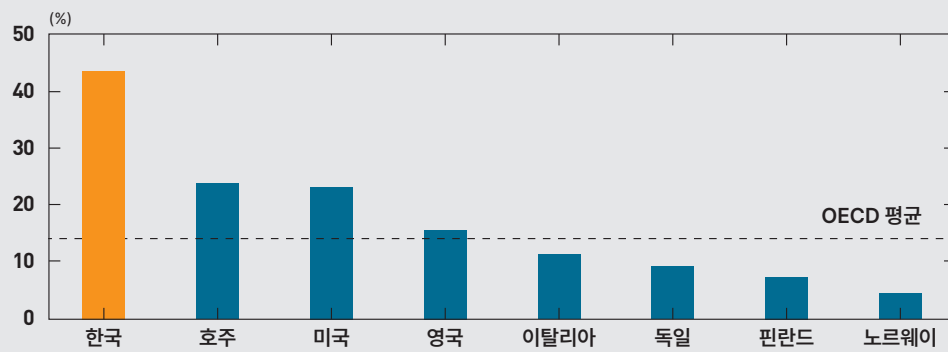


I. 우리나라의 노인빈곤 현황

우리나라의 노인빈곤율은
2018년 기준 43.4%로
OECD 회원국(평균 13.1%) 중
최고 수준이다.

소득을 이용해 계산한 우리나라의 노인빈곤율¹⁾은 국제적으로 최고 수준이다. 처분가능소득으로 계산한 우리나라의 노인빈곤율은 2016년 43.6%에서 2021년 37.7%로 하락하였으나 여전히 OECD 회원국 중 최고 수준이다. [그림 1]에서와 같이 2018년 기준 OECD 평균 노인빈곤율은 13.1%인데 반해, 우리나라는 43.4%로 OECD 회원국 중 가장 높게 나타났다. 우리나라의 높은 노인빈곤율은 전체 인구 빈곤율과 비교하면 더 두드러진다. 처분가능소득으로 계산한 전체 인구 빈곤율은 2016년 17.6%, 2021년 15.1%로 나타났다. 노인빈곤율과의 차이는 2016년 26.0%p에서 2021년 22.6%p로 다소 감소하였으나 여전히 큰 차이가 난다. 일반적으로 한 국가의 노인빈곤율은 전체 인구 빈곤율에 비해 높다는 점을 감안하더라도 우리나라의 경우는 이례적이다. 이처럼 심각한 노인빈곤 문제를 완화하기 위해 다양한 정책들이 도입되었지만, 여전히 노인빈곤율은 높은 상태이다. 정교한 정책 수립을 위해서는 우선 노인빈곤 문제의 현 상황부터 정확히 파악할 필요가 있다. 본고에서는 고령층을 세대별로 나누어 우리나라의 노인빈곤을 분석하고, 추가로 자산까지 고려하여 고령층의 경제적 상황을 종합적으로 평가해보고자 한다.

[그림 1] OECD 국가의 노인빈곤율(66세 이상, 2018년)



주: 처분가능소득 기준.

자료: OECD, *Pensions at a Glance*, 2021.

II. 세대별 노인빈곤 현황

우리나라의 높은 노인빈곤율을 좀 더 세밀하게 살피기 위해, 노인들을 세대별로 구분하여 분석해 보았다. 출생연도를 기준으로 30년대 후반 출생(1935~39년생), 40년대 전반, 후반 출생(1940~44년생, 1945~49년생), 50년대 전반, 후반 출생(1950~54년생, 1955~59년생)으로 나누어, 다섯 살 단위로 다섯 세대를 살펴보았다. 2016년을 기준으로 각 세대의 연령은 77~81세, 72~76세, 67~71세, 62~66세, 57~61세이고, 각 세대는 2021년이 되면 바로 이전 세대의 2016년 연령과 일치하게 된다. 세대별 구분 분석에 대해 결론부터 말하자면, 1940년대생 및 그 이전에 출생한 세대에서 빈곤율이 높게 나타났다.

* 본고는 이승희, 「소득·자산을 고려한 노인빈곤 분석」, 『자산을 고려한 노인빈곤 현황 및 정책 시사점」, 이영욱 외, 기획재정부, 2023의 내용을 요약 및 재구성하여 작성되었다.

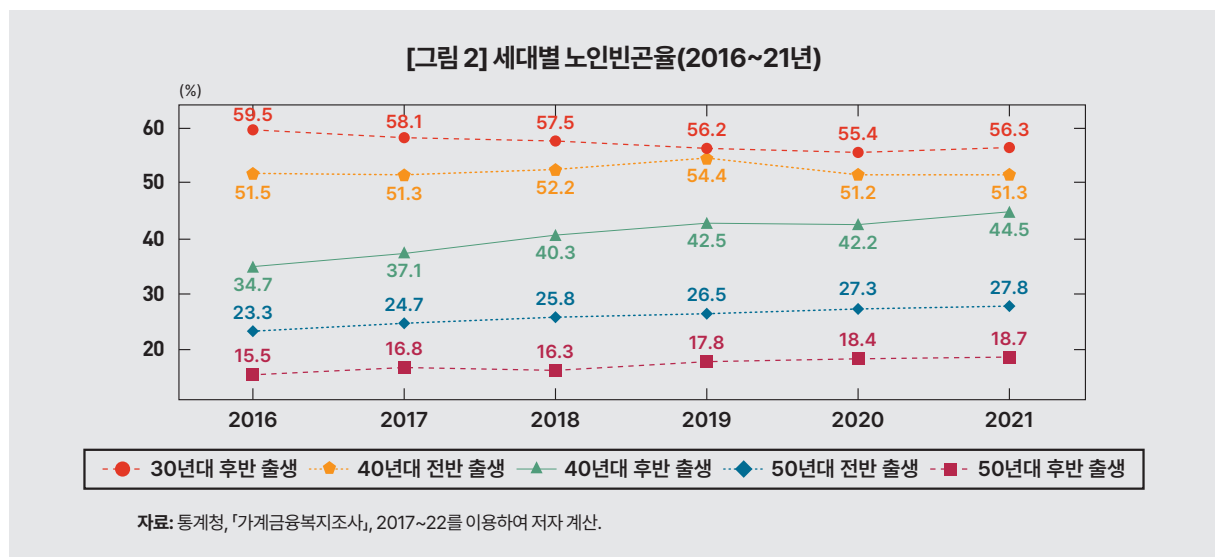
1) 일반적으로 우리나라에서 노인빈곤율은 균등화 소득 기준 전체 중위소득의 50% 이하에 해당하는 65세 이상 고령층의 비율로 계산한다. OECD 기준 노인빈곤율은 우리나라와 달리 만 66세를 기준으로 한다.

**세대별로 노인빈곤율을
살펴보면, 세대 간
노인빈곤율의 차이가
나타나며, 특히 1940
년대생과 그 이전 출생
세대의 노인빈곤율이 높다.**

[그림 2]는 2016~21년 기간의 세대별 노인빈곤율²⁾ 추이를 보여준다. 우선 40년대 전
반 이전 출생 세대를 제외하면 세대별 노인빈곤율은 시간에 따라 증가하는 추세를 보
인다. 이는 나이가 들어감에 따라 근로소득, 사업소득 등 일을 하여 벌어들이는 소득이
감소하여 발생하는 현상으로 일견 당연한 일이다.³⁾

또한 40년대생과 그 이전 출생 세대에서 빈곤율이 높게 나타나며, 출생 세대 간 노인
빈곤율 차이가 상당하다. 2021년 기준, 40년대생 및 그 이전 출생 세대의 노인빈곤율
은 40% 이상인 반면, 50년대생의 노인빈곤율은 30% 이하이다. 그리고 40년대 후반
출생자와 50년대 전반 출생자 사이의 노인빈곤율 차이는 16.7%p에 달한다. 1950년
을 기준으로 그 이전 세대와 이후 세대 간 노인빈곤율 문제가 매우 다르게 전개될 가능
성이 있음을 시사한다고 하겠다.

이러한 세대 간 노인빈곤율 차이는 동일 연령대로 나이를 조정하여 비교하면 더 분명
해진다. 40년대 후반 출생 세대는 2021년에 72~76세인데, 40년대 전반 출생 세대
는 2016년에 해당 나이에 속했다. 따라서 근로 조건 등을 고려했을 때 2021년의
40년대 후반 출생 세대와 2016년의 40년대 전반 출생 세대를 비교해 볼 필요가 있
다.⁴⁾ 40년대 후반 출생 세대의 72~76세 노인빈곤율은 44.5%인 반면, 40년대 전반
출생 세대의 동일 나이에 노인빈곤율은 51.3%이다. 더 젊은 세대의 동일 나이에 빈곤
문제가 이전 세대의 빈곤 문제보다 덜하다는 뜻이다. 이 현상은 40년대생뿐만 아니라
모든 세대에서 관찰되는 것으로, 노인들 사이에서도 더 늦게 태어난 세대일수록 이전
세대보다 빈곤 문제가 덜하다는 것을 확인할 수 있다.



- 2) 우리나라의 노인빈곤율은 가계금융복지조사를 이용하여 계산하였다. 가계금융복지조사는 2016년부터 소득과 소비비지출 항목에 대한 조사자료를 행정자료를 통해 보완하고 있으며, 현재 우리나라의 공식 소득분배 지표 작성에 이용되고 있다.
- 3) [그림 2]를 보면 1940년대 후반 출생 세대의 시간에 따른 빈곤율 증가 추세가 두드러진다. 시간이 흐름에 따라 1940년대 후반 출생 세대의 소득이 빈곤선 이하로 떨어지는 경우가 급격히 늘어났다는 뜻이다. 부연하자면 원래는 빈곤선 이상의 소득을 얻고 있었는데 나이가 들어감에 따라 일을 그만두거나 노동시간을 줄였고, 그 결과 빈곤선 아래로 소득 수준이 내려가는 경우가 많았다는 것이다. 그리고 이 소득 감소를 보완할 다른 수단이 충분하지 않았다는 의미도 된다. 이는 1940년대 후반 출생 세대의 재산소득과 공적·사적 이전소득이 충분하지 않았음을 시사한다.
- 4) 2016년과 2021년의 동일 연령대 빈곤율을 직접 비교하는 것은 5년 사이 제도적 차이의 변화를 무시하는 것이므로 해석에 주의가 필요하다. 기초연금 등 노인빈곤 문제를 완화하려는 정부 정책이 확대되어 빈곤율이 감소했을 수 있기 때문이다. 다만, [그림 2]는 이런 변화를 고려하더라도 세대 간 차이가 분명하다는 것을 보여준다.

**최근 노인빈곤율의 감소와
연령대 간 노인빈곤율의
차이는 상대적으로 덜
빈곤한 1950년대생의
고령층 내 비중 증가로 인한
것으로 보인다.**

2010년대 이후 우리나라의 노인빈곤율 추이와 관련하여 관찰되는 뚜렷한 두 가지 현상은 ① 전체 노인빈곤율이 완만히 감소한다는 점과 ② 고령 노인(75세 이상)과 연소 노인(65~74세) 간 노인빈곤율에 큰 차이가 있다는 점이다. 이 두 현상 모두 앞서 살펴본 세대별 노인빈곤율 차이와 깊은 관련이 있다. 즉, 노인 중에서도 상대적으로 연소할 수록 빈곤 문제가 완화되었다는 것, 특히 50년대생의 노인빈곤율은 이전 세대에 비해 상당히 낮았다는 것이다. 2010년대 이후 전체 노인 중에서 50년대생의 비중이 꾸준히 늘어났는데, 이들이 이전 세대에 비해 덜 빈곤한 세대이므로, 전체 노인빈곤율은 당연히 감소하였다. 그리고 이들이 결국 연소 노인을 구성하므로, 50년대생의 고령층 진입 및 확대가 노인 내 연령대에 따른 노인빈곤율 차이도 설명한다.

그러면 두 현상을 좀 더 자세히 살펴보자. 처분가능소득 기준 노인빈곤율은 2016년 43.6%에서 2021년 37.7%로 감소하였다. 이 변화(5.9%p 감소)를 세대 내 빈곤율 변화(고령화→소득 감소→빈곤율 증가)와 세대 간 인구 비중 변화(덜 빈곤한 세대의 증가)로 분해하여 보았다. 그 결과, 인구 비중의 변화로 인한 빈곤율 변화분(-7.5%p)이 세대 간 빈곤율 변화로 인한 변화분(+1.6%p)을 압도하는 것으로 나타났다.

인구 비중 변화를 좀 더 자세히 살펴보자. 2016년과 2021년 사이에 고령층 중 40년대생 및 그 이전 출생 세대의 비중은 81.7%에서 52.6%로 감소하였다. 반대로 50년대생의 비중은 18.3%에서 47.4%로 증가하였다(가계금융복지조사). 덜 빈곤한 50년대생의 비중 증가가 이 기간 노인빈곤율 감소를 견인하였다고 할 수 있다.

한편, 이 기간 연소 노인(65~74세)의 빈곤율은 2016년 33.9%에서 2021년 27.6%로 감소하였다. 반면, 고령 노인(75세 이상) 빈곤율은 2016년 56.8%에서 2021년 51.0%로 소폭 감소하였지만 여전히 50%대의 높은 수준에 머무르고 있다. 두 집단 간 빈곤율 격차는 약 24%p에 달한다. 고령 노인 집단은 상대적으로 더 빈곤한 40년대생 및 그 이전 출생 세대로 구성되어 있다. 연소 노인 집단에서는 시간이 흐름에 따라 50년대생의 비중이 지속적으로 늘어났다. 그 결과, 연소 노인 집단과 고령 노인 집단 사이의 노인빈곤율 격차는 소폭이지만 더 증가하였다.

III. 소득과 자산을 고려한 노인빈곤 현황

그러나 소득만으로는 고령층의 경제적 상황을 정확히 파악하지 못할 우려가 있다. 우리나라의 경우 대표적인 노후소득보장체제인 국민연금제도가 1988년에 처음 도입되어 1998년에 가서야 모든 국민을 대상으로 확대되어 아직 미성숙하다. 이는 현재의 대다수 고령층은 연금 가입기간이 짧고 수급 금액이 적다는 것을 뜻한다. 고령층의 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비중은 2018년 기준 25.9%로 OECD 평균인 57.1%의 절반에도 미치지 못한다. 연금을 통한 노후소득 보완이 어렵기 때문에 고령층은 자산 축적으로 노후대책을 마련했을 가능성이 크다. 실제로 통계청의 사회조사에 따르면, 노후 준비 방안으로 자산, 특히 부동산을 활용하는 비중이 높게 나타난다. 이는 저(低)소득-고(高)자산 고령층의 경우 부족한 소득을 자산으로 보충하여 소비하고 있을 가능성을 시사한다. 따라서 자산을 소득과 함께 고려하여 고령층의 경제적 상황을 종합적인 관점에서 평가한 노인빈곤 현황 분석이 필요하다.

공적이전체제가 미성숙한
우리나라의 특성상 고령층은
자산 축적을 통해
노후대책을 마련했을
가능성이 커 소득만으로는
노인빈곤 현황을 정확하게
파악하기 어렵다.

<표 1>은 가계금융복지조사상의 2016~21년⁵⁾ 기간 중 가구주 연령이 65세 이상인 고령가구의 자산 구성을 나타낸다. 고령가구의 자산 대부분은 부동산에 치중되어 있고 전반적인 보유자산 비중은 시간에 따라 거의 변하지 않고 있다. 평균적으로 우리나라의 고령가구는 약 3억 5천만~5억원 정도의 자산을 가지고 있으며, 부채는 3천만~4천만원 정도로 높지 않은 편이다. 유동성이 높은 금융자산은 전체 자산의 16% 정도이다. 자산의 대부분은 실물자산으로 주로 부동산이다. 고령가구의 자산 구성 중 부동산이 차지하는 비중은 80% 이상으로 해외 주요 국가들과 비교했을 때도 높은 편이다. <표 2>는 룩셈부르크 소득연구(Luxembourg Income Study)⁶⁾의 해외 주요 국가 고령가구 자산 보유 비중을 보여준다. 공통적으로 부동산이 차지하는 비중이 높으나 이탈리아와 독일을 제외한 대부분의 국가에서 유동성이 높은 금융자산의 비중이 우리나라보다 높게 나타난다. 한편, 자동차, 고가 내구재와 같은 그 외 실물자산⁷⁾의 비중은 2~3%로 낮다.

<표 1> 고령가구의 자산 구성

(단위: 만원, %)

연도	순자산	총자산	실물자산	금융자산	
				부동산	그 외
2016	30,767	34,946	83.8%	80.8%	3.0%
2017	33,676	37,787	83.6%	80.0%	3.6%
2018	33,571	37,830	83.6%	80.3%	3.3%
2019	34,954	39,426	83.0%	80.2%	2.8%
2020	41,048	45,615	83.7%	80.9%	2.8%
2021	45,364	50,289	85.1%	82.4%	2.7%

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2017~22.

<표 2> 해외 주요 국가 고령가구의 자산 구성

(단위: %)

	이탈리아('16)	독일('17)	핀란드('16)	호주('18)	노르웨이('20)	영국('19)	미국('19)
부동산	75.8	73.0	71.4	67.9	65.8	60.4	38.7
기타 실물	10.7	9.7	3.8	10.2	6.1	15.7	19.1
금융자산	13.4	17.3	24.8	21.8	28.0	23.9	42.2

자료: 룩셈부르크 소득연구의 LWS(Luxembourg Wealth Study) DB.

- 가계금융복지조사에서는 소득은 조사연도 전년도 한 해 동안의 소득을 조사하고, 자산의 경우는 조사연도 3월을 기준으로 조사하고 있다. 엄밀한 분석을 위해서는 전년도 말의 자산을 이용해야 하지만 분석에서는 조사연도 3월의 자산이 연말과 유사할 것이라는 가정 하에 분석하였다.
- 룩셈부르크 소득연구는 각국의 소득 및 자산에 대한 마이크로데이터를 수집하고 있으며, 소득과 자산에 대한 국제 비교 분석에서 널리 이용되고 있다.
- 자동차, 고가 내구재와 같은 그 외 실물자산의 경우 비중이 작고 경제적으로 위급한 상황이 아니면 현금화하지 않기 때문에(Wolff and Zacharias, 2009) 자산의 소득화는 금융자산과 부동산자산을 중심으로 분석하였다.

소득과 자산을 함께 고려하여 빈곤을 분석하는 대표적인 방법은 저량(stock)인 자산을 유량(flow)인 소득으로 소득화하여 분석하는 것이다.⁸⁾ 자산을 소득화하는 방법으로는 포괄소득화와 연금화를 고려하였다. 포괄소득은 실제 벌어들인 소득뿐만 아니라 귀속임대료⁹⁾와 같은 암묵적인 소득 등을 포함하는 포괄적 개념이다. 이때의 소득은 자산을 소모하지 않으면서 연간 소비할 수 있는 가치의 총합을 의미한다. 즉, 포괄소득화는 귀속임대료와 같은 암묵적 임대소득 등 실제로는 누리고 있으나 현금소득으로는 파악하지 못하는 혜택을 포착하기 위한 것이다.¹⁰⁾ 본 보고서에서는 포괄소득화를 적용할 때 자산 유형별로 다른 포괄소득화 방법을 고려하였다. 먼저 부동산은 주거용과 비주거용으로 구분하여 주거용 부동산은 임대료 상당액 방법¹¹⁾을, 비주거용 부동산은 사용자비용 방법¹²⁾을 통해 포괄소득화하였다. 금융자산은 가계금융복지조사 조사 항목 중 이자소득을 그대로 이용하였다.

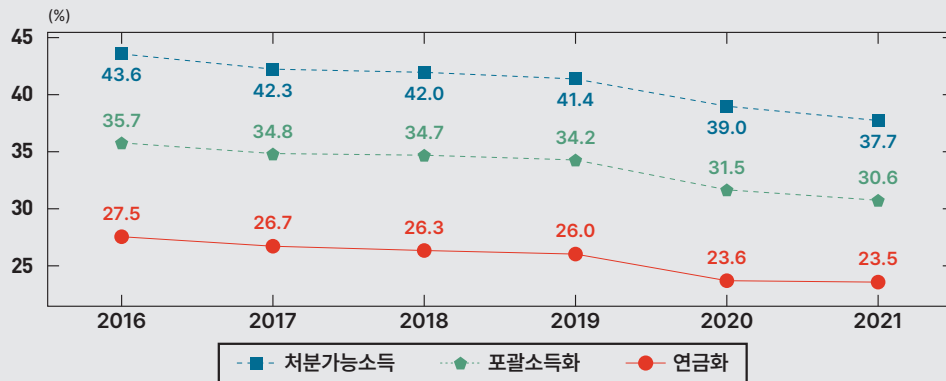
반면, 연금화는 자산을 소모한다는 점에서 포괄소득화와 다르다. 대표적인 연금화 방법은 총자산에서 부채를 제한 순자산을 연금화하여 정기적으로 수령하게 되는 지급금을 소득에 포함하는 것이다. 즉, 연금화는 실제로 누리고 있지 않으나 역모기지 등 보유자산을 활용하여 누릴 수 있는 혜택을 포착하기 위한 것이다. 이를 이용한 노인빈곤 분석은 자신의 자산을 모두 활용하여 도달할 수 있는 경제적 수준을 평가하는 것으로 볼 수 있다.¹³⁾

**소득과 자산을 함께
고려하기 위해 자산을
소득화하여 노인빈곤율을
계산하면, 소득만을 이용해
계산한 노인빈곤율에 비해
상당폭 감소하지만 여전히
높은 수준이다.**

자산을 소득화하여 노인빈곤율을 계산하였을 때, 노인빈곤율은 소득만을 고려했을 때보다 상당폭 감소한다. [그림 3]은 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율을 보여준다. 포괄소득화에 따른 노인빈곤율은 처분가능소득 기준 노인빈곤율에 비해 매년 7~8%p 감소한다. 이는 자산을 추가로 고려하여 경제적 상황을 평가하면 빈곤하지 않은 고령층이 다수 존재함을 시사한다. 연금화의 경우 빈곤율의 감소폭이 더 커 매년 14~16%p 감소한다. 이와 같은 결과는 상당한 비중의 고령층이 자산을 활용하여 스스로 빈곤에서 탈출할 수 있음을 의미한다.

- 8) 윤석명 외(2017)와 같이 빈곤을 다차원 문제로 접근하여 소득과 자산 각각의 차원에서 빈곤선을 설정하여 빈곤층을 식별하고 각 차원에 가중치를 부여하여 빈곤을 분석하는 방법도 있다. 이 경우에는 각 차원을 어떻게 결합하여 빈곤층을 정의할지에 대한 명확한 방법이 존재하지 않는 한계가 있다.
- 9) 대표적인 암묵적 소득인 귀속임대료는 자가 소유자가 자신에게 임대료를 지급하는 것으로 가정했을 때의 금액을 의미한다. 월세 세입자와 비교한다면 자가 소유자는 실제 지불되지 않은 귀속임대료만큼 소비를 증가시킬 수 있기 때문에 귀속임대료는 대표적인 암묵적 소득으로 고려된다.
- 10) 포괄소득의 많은 구성 요소들은 실제 관측되지 않기 때문에 추정 어렵고, 연구 방법과 가용한 데이터에 따라 산정되는 포괄소득에 차이가 날 수 있다. 또한 어떤 방법이 최선인지에 대한 합의가 어렵다는 한계가 있다.
- 11) 최경진·임병권(2020)의 방법을 따라 귀속임대료를 거주 주택 매매가격과 매매가격 대비 전세가격, 전월세전환율의 곱으로 계산하였다.
- 12) 이수욱 외(2015)의 방법을 따라 거주 주택 보유에 대한 비용을 한계소득세율, 대출금 잔액 비율, 주택담보대출 금리, 각종 세율과 주택매매가격 예상 상승률 등을 이용하여 계산하였다.
- 13) 연금화는 연금액이 기대여명에 의해 결정되기에 같은 규모의 순자산을 보유하고 있더라도 기대여명이 짧은 노인층은 기대여명이 긴 청년·장년층보다 연금액이 더 크게 산정되어 노인빈곤율을 과소 추정하게 될 우려가 있다. 또한 우리나라의 경우 자녀에 대한 유산 및 증여 동기가 강하게 작용하기 때문에 노인층이 보유한 모든 자산을 소모해서 연금화한다는 것은 우리나라의 현실에 맞지 않을 수 있다.

[그림 3] 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율(65세 이상, 2016~21년)



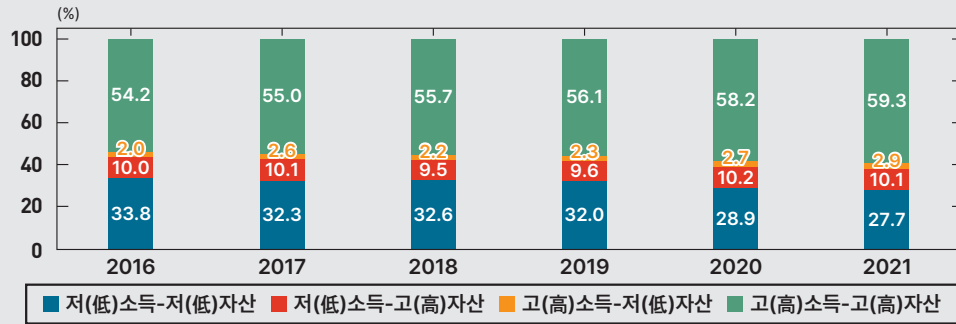
자료: 통계청, '가계금융복지조사', 2017~22를 이용하여 저자 계산.

고령층의 경제적 상황을 보다 면밀히 살피기 위해 네 가지 소득-자산 유형으로 고령층을 분류하였다. 처분가능소득 기준 빈곤층과 포괄소득 기준 빈곤층이 서로 다를 수 있는데, 특정 대상자가 처분가능소득 기준으로는 빈곤층이면서, 포괄소득 기준으로는 빈곤층이 아닐 수 있다. 소득은 적지만, 보유자산에서 나오는 현금 흐름까지 고려하면 빈곤층이 아닌 경우이다. 처분가능소득 빈곤층 중 포괄소득 기준으로도 빈곤하다면 저(低)소득-저(低)자산, 그렇지 않다면 저(低)소득-고(高)자산으로 정의한다. 여기에 고(高)소득-고(高)자산, 고(高)소득-저(低)자산¹⁴⁾까지 포함하면 네 가지 유형의 분류가 완성된다.

[그림 4]는 고령층 내 소득과 자산에 따른 네 가지 유형 비율의 추이를 보여준다. 이 중 저(低)소득-고(高)자산 고령층은 매년 약 10% 정도이다. 한편, 저(低)소득-저(低)자산 유형의 경우 2016년 33.8%에서 2021년 27.7%로 감소 추세에 있지만 여전히 높은 수치를 보인다. 소득만으로 평가했을 때는 저(低)소득-고(高)자산과 저(低)소득-저(低)자산 모두 저(低)소득 유형이다. 그러나 이들의 보유자산 규모는 다르다. 경제적 상황은 소득과 자산을 모두 고려해야 한다는 점에서, 경제적 취약계층은 저(低)소득 중 저(低)소득-저(低)자산 유형으로 보아야 할 것이다. 이 유형은 소득과 자산이 모두 적어 물질적인 결핍 상태에 있는 취약층이다. 이들에게 정부의 정책지원을 더 집중할 필요가 있다.

14) 대상자가 처분가능소득 기준으로는 빈곤하지 않지만 포괄소득 기준으로는 빈곤하다면 고(高)소득-저(低)자산, 그렇지 않다면 고(高)소득-고(高)자산으로 정의한다.

[그림 4] 고령층의 소득-자산 구성 비율(65세 이상, 2016~21년)



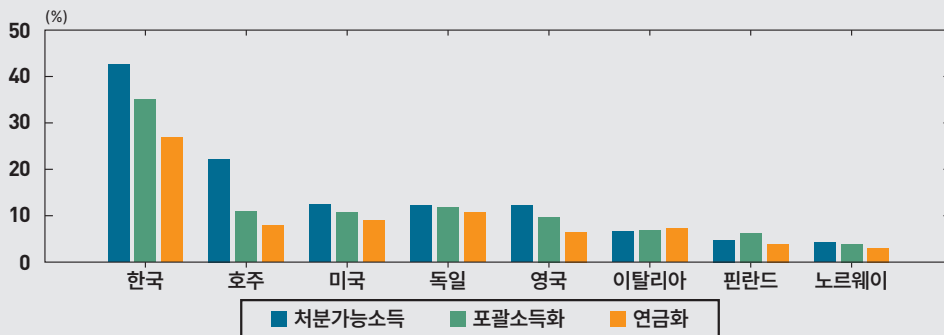
주: 저(低)소득은 처분가능소득 기준 빈곤층, 저(低)자산은 포괄소득 기준 빈곤층.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2017~22를 이용하여 저자 계산.

**소득과 자산을 함께 고려해
노인빈곤율을 계산하더라도
우리나라의 노인빈곤율은
여전히 국제적으로 최고
수준이다.**

자산을 소득화하여 계산한 우리나라의 노인빈곤율은 여전히 국제적으로 높은 수준이다. 국제 비교를 위해 룩셈부르크 소득연구 자료를 이용하여 해외 국가들의 자산소득화에 따른 노인빈곤율을 분석하였다.¹⁵⁾ [그림 5]는 우리나라를 포함한 8개국¹⁶⁾의 처분가능소득, 포괄소득화, 연금화에 따른 노인빈곤율을 보여준다. 해외 국가 중 영미계 국가들은 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 감소가 상대적으로 뚜렷하다. 반면, 공적이전소득의 비중이 높은 대륙권 유럽 국가들은 자산의 소득화가 노인빈곤율에 큰 영향을 미치지 않는다. 우리나라의 노인빈곤율은 자산을 소득화하여 계산하면 빈곤율이 크게 감소하여 해외 다른 국가들과의 차이가 줄어든다. 그러나 여전히 다른 해외 국가들에 비해 높은 수준이다. 즉, 소득과 자산을 함께 고려하여 고령층의 경제적 상황을 종합적으로 평가하더라도 우리나라의 노인빈곤은 해외 다른 국가들에 비해 심각하다.

[그림 5] 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 국제 비교(65세 이상, 2016~17년)



주: 룩셈부르크 소득연구 Wave X 기준. 한국, 독일, 영국은 2017년 기준, 그 외 국가는 2016년 기준.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 및 룩셈부르크 소득연구의 LWS DB를 이용하여 저자 계산.

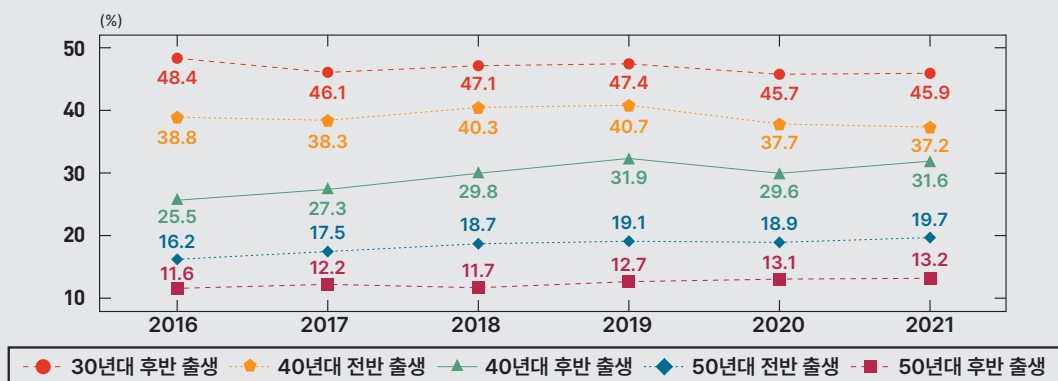
15) 이영욱 외(2023)의 방법을 따라 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율을 계산하였다.

16) OECD 회원국 중 룩셈부르크 소득연구의 LWS DB에서 비교가 가능한 미국, 호주, 독일, 영국, 이탈리아, 핀란드, 노르웨이 7개국을 대상으로 우리나라와 비교하였다.

자산을 추가로 고려하였을 때,
세대 간 저(低)소득-저(低)자산
유형 비율의 차이가 뚜렷하게
나타나고, 1940년대생 및
그 이전 출생 세대에서
저(低)소득-저(低)자산 유형
비율이 특히 높게 나타난다.

앞서 살펴본 노인 내 세대별 노인빈곤율 상황 및 차이 분석에서도 자산을 추가하여 고려해 볼 필요가 있다. 자산을 고려하여 노인 내 세대별 노인빈곤율을 비교하면 세대 간 저(低)소득-저(低)자산 비율의 차이가 더욱 뚜렷하게 나타난다. 특히 1940년대생과 그 이전 출생 세대에서 저(低)소득-저(低)자산 취약계층의 비율이 높다. [그림 6]은 세대별 저(低)소득-저(低)자산 취약계층 비율을 보여준다. [그림 6]에서의 세대 간 저(低)소득-저(低)자산 비율의 차이는 [그림 2]의 세대 간 노인빈곤율 차이에 비해 더 뚜렷하다. 2021년 기준, 30년대 후반 출생 세대와 40년대 전반 출생 세대 모두 처분가능소득 기준 빈곤율은 50% 이상이다. 그러나 자산을 추가로 고려하여 저(低)소득-저(低)자산 비율을 평가하면, 30년대 후반 출생 세대는 45.9%인데 반해 40년대 전반 출생 세대는 37.2%이다. 이와 같은 세대 간 저(低)소득-저(低)자산 취약계층 비율의 차이는 다른 세대에서도 관찰된다. 또한 늦게 태어난 세대일수록 이전 세대보다 취약계층 비율이 낮다.

[그림 6] 세대별 저(低)소득-저(低)자산 비율(2016~21년)



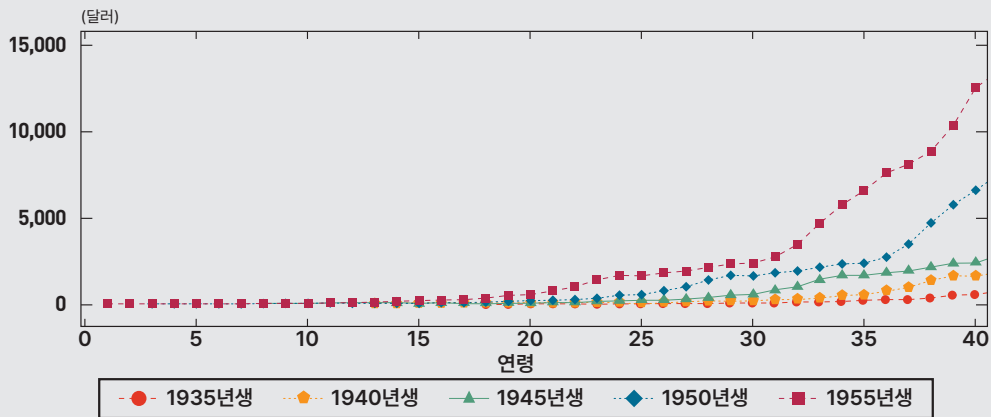
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2017~22를 이용하여 저자 계산.

소득과 자산을 함께 고려했을 때 나타나는 세대 간 취약계층 비율의 차이는 현재 고령층의 경제적 상황이 세대별로 상이하다는 것을 나타낸다. 특히 1950년을 기준으로 그 이전 세대와 이후 세대 간에 취약계층 비율의 차이가 명확히 나타난다. 2021년 기준, 1940년대생과 그 이전 세대의 저(低)소득-저(低)자산 비율은 30% 이상인 반면, 1950년대생은 20% 이하이다. 이는 1950년을 기점으로 그 이전 세대와 이후 세대 간 노인빈곤의 양상이 다를 수 있음을 의미한다.

노인빈곤 수준이 세대에 따라
다른 것은 급속한 경제성장으로
인한 세대 간 소득 격차와,
세대별로 다른 노후보장체제의
성숙도 때문으로 판단된다.

이처럼 노인빈곤이 소득과 자산을 고려하더라도 세대에 따라 다르게 나타나는 것은 우리나라의 급속한 경제성장으로 인한 세대 간 소득격차와, 세대별로 다른 노후보장체제의 성숙도 때문으로 판단된다. [그림 7]은 각각 1935년, 1940년, 1945년, 1950년, 1955년생의 다섯 출생 코호트의 생애 1인당 국민총소득을 보여준다. 출생 코호트 간 연령차는 5세에 불과하지만, 생애에 경험한 1인당 국민총소득은 현저히 다르다. 30세 시점 기준, 1945년생의 1인당 국민총소득은 613달러인 반면, 1950년생의 1인당 국민총소득은 1,699달러로 약 3배가량 차이가 난다. 이와 같은

[그림 7] 출생 코호트별 생애 1인당 국민총소득



주: 1인당 국민총소득은 1953년부터 집계되어 1953년 이후만을 나타냄.

자료: 한국은행 경제통계시스템을 이용하여 저자 가공.

세대 간 차이는 생애 전반에 걸쳐 관찰된다.¹⁷⁾ 특정 세대의 소득 수준이 다음 세대에 비하면 상대적으로 적은 수준임을 확인할 수 있다. 또한 1960~70년대는 토지가격의 상승률이 매우 높았고 소득불평등이 심한 시기였다(이정우·황성현, 1998). 이는 1950년 이전 출생 세대의 소득 수준이 이후 세대보다 낮고 자산 축적도 어려워, 빈곤층 비중이 높아졌을 가능성을 시사한다. 또한 세대별로 다른 노후보장체제의 성숙도도 1950년 이전 세대의 높은 노인빈곤율에 영향을 미친 것으로 보인다. 대표적인 노후보장체제인 국민연금의 경우, 1998년에 전체 국민을 대상으로 확대되어 이전 세대일수록 가입기간이 짧고 연금 지급액이 적어 충분한 소득을 얻지 못했다.¹⁸⁾

IV. 노인빈곤정책 방향

OECD 최고 수준인 노인빈곤율은 우리 사회가 당면한 심각한 사회 문제이다. 자산을 소득화하여 노인빈곤율을 계산하면 소득 기준 노인빈곤율에 비해 빈곤율이 다소 낮아지지만, 여전히 국제적으로 최고 수준이다. 또한 고령층 중 저(低)소득-저(低)자산 취약계층의 비중이 높고, 이들 대부분이 1940년대생 및 그 이전 출생 세대로 현재 연령이 높아 정부의 적극적인 정책대응이 필요하다.

현재 정부의 가장 대표적인 노인빈곤 해소 제도인 기초연금만은 우리나라의 높은 노인빈곤율에 초점을 맞춰 전체 고령층의 70%에 연금을 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 하지만 이와 같은 방식에서는 급속한 고령화에 따라 지원 대상자의 규모가 증가하여 재정부담이 커질 것으로 전망된다. 또한 취약계층 대상 노후소득 지원 측면에서도 효과성이 낮아 한계가 존재한다. 따라서 앞으로의 노인빈곤 완화 정책은 선별적으로

17) 세대 간 학력차 또한 우리나라의 급속한 경제성장과 관련이 있다. 2022년 가계금융복지조사를 살펴보면, 현재 70대에 속하는 40년대 후반 출생 세대의 경우 최종학력이 초등학교 졸업 이하인 비율이 43.5%인 반면, 베이비붐 세대인 50년대 후반 출생 세대의 경우 그 비율이 16.8%로 절반 이하로 줄어들었고, 20.8%가 대학 수준의 고등교육을 받았다.

18) 국민연금 공표통계에 따르면, 최근 국민연금을 수령하는 세대의 경우, 가입기간이 20년 이상인 수급자들의 수가 증가하면서 월 200만원 이상 수급자들도 늘어나고 있다.

**취약계층에 지원을 집중하기
위해, 기초연금은 재산을
고려한 소득인정액을
기준으로 지급하고,
저(低)소득-고(高)자산
고령층에 대한 지원은
축소해야 한다.**

도움이 필요한 취약계층에 집중하여 이들을 더 두텁게 지원하는 방향으로 전환되어야 한다.

이를 위해 공적이전소득 지원 시 보유자산 유동화를 고려하여 지원 대상을 축소할 필요가 있다. 저(低)소득-고(高)자산 고령층은 주택연금, 농지연금 등의 정책을 활용하여 스스로 빈곤층에서 탈출할 수 있다. 따라서 소득과 함께 자산유동화를 통한 소득창출 가능성을 고려하여 경제적 상황을 정확히 판단하는 것이 앞으로 중요해질 것으로 보인다. 구체적으로 이들 고령층을 대상으로 자산유동화 정책을 홍보하는 한편, 기초연금 지원 시 소득인정액 중 재산의 소득환산액을 보유자산 유동화를 통해 창출할 수 있는 소득으로 대체하는 방법을 통해 기초연금 지급 대상을 축소할 필요가 있다.

취약계층에 지원을 집중하기 위해서 기초연금은 재산을 고려한 소득인정액이 일정 수준 이하인 고령층에게만 지급되어야 한다. 이와 같은 방식으로의 전환은 자연스럽게 1940년대생 및 그 이전 출생 세대에 더 많은 지원을 가능하게 한다. 이 세대는 급속한 경제성장으로 인해 이후 세대에 비해 더 빈곤하고 국민연금의 혜택을 누리기 힘든 세대이다. 기초연금을 소득인정액의 일정 비율 기준으로 전환하고 지급액을 증액하여 이 세대의 안정적인 노후소득을 보장할 필요가 있다. 또한 이와 같은 방식은 덜 빈곤한 1950년대생 및 그 이후 세대가 고령층에 포함되면서 자연스럽게 기초연금제도가 축소되는 효과를 가져올 수 있다. 기초연금에 투입되었던 많은 재원은 다른 노인복지 제도에 투입해 고령층의 삶의 질을 제고하는 것이 바람직하다. ■

참고문헌

- 윤석명 외, 『다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(Ⅰ)』, 한국보건사회연구원, 2017.
- 이수옥 외, 『저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구』, 국토연구원, 2015.
- 이승희, 「소득·자산을 고려한 노인빈곤 분석」, 이영욱 외, 『자산을 고려한 노인빈곤 현황 및 정책 시사점』, 기획재정부, 2023.
- 이영욱 외, 『자산을 고려한 노인빈곤 현황 및 정책 시사점』, 기획재정부, 2023.
- 이정우·황성현, 「한국의 분배문제: 현황, 문제점과 정책방향」, 『KDI 정책연구』, 제20권 제1호, 1998, pp.153~230.
- 최경진·임병권, 「자가주택을 활용한 노후소득 마련 비교분석」, *Financial Planning Review*, 13(1), 2020, pp.1~28.
- OECD, *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2021(<https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>).
- Wolff, E. N. and A. Zacharias, "Household Wealth and the Measurement of Economic Well-being in the United States," *Journal of Economic Inequality*, 7, 2009, pp.83~115.

자료

- 국민연금공단, 「국민연금 공표통계」, 2023.
- 룩셈부르크 소득연구(Luxembourg Income Study), LWS(Luxembourg Wealth Study) DB(취득연도: 2023. 8).
- 통계청, 「가계금융복지조사」, 2017~22.
- 통계청, 「사회조사」, 2023.
- 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr>, 최종접속일: 2023. 9).

KDI FOCUS

세종특별자치시 남세종로 263

Tel: 044-550-4030