

- 날짜 : 2015년 10월 1일 • 전화 : 02-832-4211~2 • 홈페이지 : www.ppip.or.kr
• 담당 : 이재훈 연구위원 / 010-4744-8172, leejh8172@gmail.com

한국의 노인, 왜 빈곤한가 - 국제비교로 본 우리나라 노후빈곤 실태 -

< 요약 >

1. 한국의 노인, 얼마나 빈곤한가.

○ 노인 빈곤율

- 2013년 기준 49.6%(중위소득 50%기준). OECD 평균 4배, 압도적 1위.
- 2006년 43.9%에서 지속적 증가추세. OECD 33개국 가운데 20개 국가가 감소추세를 보이고 있는 것과 대조적.

년도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
노인빈곤율 (%)	43.9	44.6	45.5	47	47.2	48.6	48.5	49.6

* 자료 : OECD, Income Distribution and Poverty Data.

- 중위소득 60% 기준으로 하더라도, 58.5%로 1위(OECD평균 22.5%).

○ 노인소득 불평등

- 우리나라의 노인가구 가처분소득 지니계수는 0.420(2013년 기준). OECD 평균은 0.294.
- 멕시코, 칠레에 이어 OECD국가 중 세 번째. 2008년(5년 전) 0.407에 비해 오히려 확대.

○ 노후 빈곤격차

- 우리나라, 가장 높은 44.4%. OECD 평균 17.1%. 빈곤의 '정도' 또한 심각.

○ 전체인구 빈곤율의 약 3.4배

- 노인일수록 더 높은 빈곤위험 노출. OECD 33개국 중 20개국은 노인빈곤율 < 전체빈곤율.

2. 한국의 노인, 왜 빈곤한가.

1) 노인빈곤에 대한 몇 가지 논점 반박

○ 노인인구 증가에 따른 자연스런 현상?

- 2013년 노인빈곤율 49.6% 당시, 우리나라 노인부양비 17.8. OECD 평균 25.7보다 낮음.
- OECD 35개국 중 32개국이 우리나라보다 노인부양비가 높으나, 노인빈곤율은 더욱 낮음.
- 즉, 노인빈곤은 인구학적 요인을 단순 반영한 결과가 아닌, 사회제도적 차이를 반영한 결과.

○ 주택자산을 포함하면 빈곤율은 낮아진다?

- 실제 OECD 22개국, 주택자산 감안한 평균 빈곤율 11.7%→7.5%로 감소(변동빈곤선 기준).
- 그러나 '귀속임대료'의 객관적 측정이 어렵고, 방법론에 따라 과대 또는 과소추계 가능성.
- 특히 '주택자산의 현금화'가 전제이나, 노인가구가 현금소득으로 전환할 확률은 낮으며, 부동산 시장의 변동성 및 주택자산의 유동성 문제 존재.
- 우리나라의 경우, 실제 빈곤감소 효과는 크지 않을 것임. 기초연금 수급자(전체 노인 중 하위 66.8%, 약 435만 명) 중 주택재산보유자는 168만 명이며, 주택평균보유액 약 7천만 원. 또한 주택 재산가액이 1억 6,800만 원 이하(소득환산액 70만 원 이하)가 89.2%(약 207만 명).

○ 노인일자리가 해법?

- 이미 우리나라 노인의 경제활동참여율은 31.4%로 OECD평균 11.8%보다 약 2.7배 높은 수준(특히 남성은 42.6%로 가장 높고, 여성은 23.4%로 아이슬랜드에 이어 두 번째).
- 법정 정년연령은 가장 이르지만(60세), 실제 퇴직연령은 가장 늦음(71.1세). 낮은 공적연금으로 인해 사실상 일을 하지 않으면 안 되는 상황. 우리나라 평균 기대수명이 남성 84.1세, 여성 87.2세 고려하면, 일자리를 통해 기대수명까지 노후 빈곤 해결하는데 한계.

2) 우리나라 노인 빈곤율이 높은 핵심 이유

○ OECD 국가의 노인빈곤율이 낮은 이유는 공적연금의 역할 때문

- OECD국가의 노인가구 소득원의 59%가 공적연금. 우리나라는 근로소득이 63%(공적연금은 16.3%에 불과). 저소득계층일수록 공적연금 의존율 높음.
- 노인빈곤율과 공적연금 지출은 역의 상관관계. 우리나라 GDP대비 공적연금지출 2.3%. OECD평균 8%. 2040년이 돼도 6%수준(OECD 10.8%, EU27개국 12.6%).

○ 우리나라의 낮은 공적연금, 노후 빈곤과 소득불평등 해소효과 거의 없음

- OECD 노인가구 시장소득기준 평균 빈곤율 70.2%. 가처분소득 기준 12%로 급감. 반면, 우리나라는 시장소득기준 61.3%, 가처분소득기준 49.6%로 큰 차이 없음 → 낮은 공적이전 때문.
- OECD 노인가구 시장소득기준 지니계수 0.745. 우리나라는 더 낮은 0.531. 그러나 가처분소득 기준 지니계수는 OECD평균 0.286로 대폭 낮아지나(-0.459), 우리나라는 0.43으로 감소효과 매우 낮음 (-0.101) → 낮은 공적연금으로 인한 낮은 재분배효과.

한국의 노인, 왜 빈곤한가

- 국제비교로 본 우리나라 노후빈곤 실태 -

이 재 훈(사회공공연구원 연구위원)

지난 9월 15일, 국회 내 ‘노인빈곤해소와 공적연금강화를 위한 사회적 기구’가 뒤늦게 구성돼 10월 말까지 운영될 예정이다.

그러나 시작부터 순탄치 않다. 9월 23일 보건복지부 업무보고에서 새누리당 의원들은 한국의 ‘노인 빈곤율’이 과장됐으며, 주택자산 등 현실을 반영하지 못하고 있다고 지적했다. 복지부 역시 공적연금 뿐 아니라 “퇴직개인연금, 자산유동화, 의료주거, 일자리, 사회서비스 등 전반검토 및 개선이 필요”하다면서, 사실상 ‘물 타기’하고 있다. 이는 사회적 기구의 취지 자체를 폄하하는 것이다.

따라서 이 글에서는 OECD국가들의 노인빈곤 비교를 통해 한국의 노인이 얼마나, 그리고 왜 빈곤한가에 대해, 공적연금의 역할을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 한국의 노인, 얼마나 빈곤한가

○ 우리나라 노인빈곤율¹⁾ 49.6%, OECD국가 중 압도적 1위. 더 큰 문제는 지속적인 증가 추세를 보이고 있다는 것임

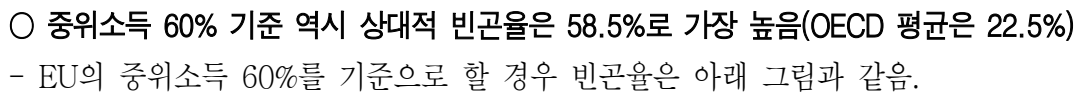
- 아래 [그림-1]은 2006년부터 2013년까지 65세 이상 노인가구의 상대적 빈곤율 추이를 OECD 국가별로 정리한 것임. 최근 데이터가 있는 OECD 33개 국가 가운데 우리나라의 노인빈곤율은 49.6%로 압도적으로 가장 높으며, OECD 평균(12.1%)의 4배가 넘어가고 있음.
- 더욱 심각한 것은 노인빈곤율이 지속적으로 증가추세를 보이고 있다는 점임. 우리나라 노인빈곤율은 2006년 43.9%에서 2007년 44.6%, 2008년 45.5%, 2009년 47%, 2010년 47.2%, 2011년 48.6%로 지속적으로 상승하다가 2013년에는 49.6% 수준까지 이르고 있음.

○ OECD 33개국 가운데 20개국의 노인빈곤율이 감소추세인 것과 대조적

- 우리나라의 이러한 증가추세는 OECD 20개 국가에서 노인빈곤율이 감소추세를 보인 것과 대조적임. 한국을 포함해 12개 국가가 증가추세를 보이고 있으나, 네덜란드(2%), 헝가리(5.6%), 캐나다(6.7%)는 여전히 OECD평균(12.1%)보다도 낮은 상태임. 나머지 영국(11.5→13.4%), 미국

1) OECD의 노인빈곤율은 노인가구의 가처분소득이 중위소득 50% 미만을 기준으로 하는 상대적 빈곤 개념임.

그림-1] OECD국가들의 노인가구 상대적 빈곤율 추이(단위 : %, 2006~2013)



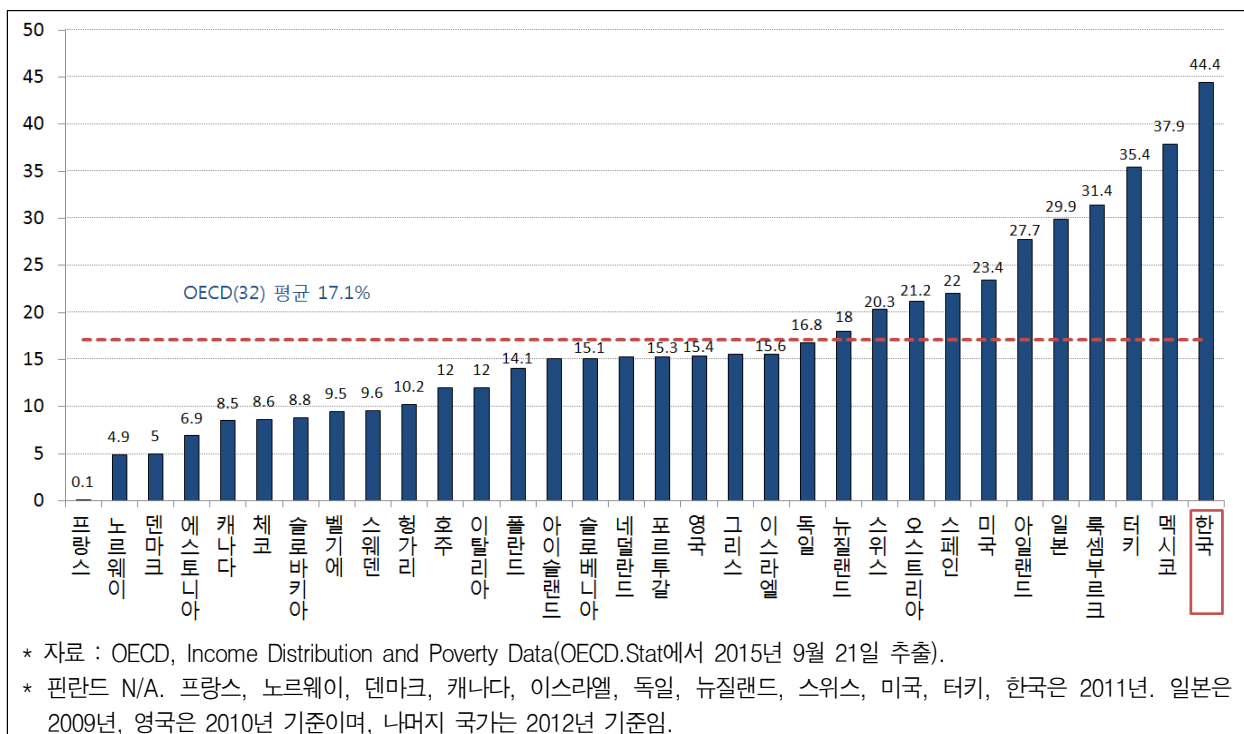
국가/지역	중위소득 50% 기준	중위소득 60% 기준
룩셈부르크	3.0	7.5
네덜란드	2.0	9.5
프랑스	4.0	11.0
슬로바키아	3.5	11.5
아일랜드	7.0	11.5
체코	2.5	11.5
헝가리	5.5	12.5
그리스	7.0	14.0
아이슬란드	2.5	14.5
노르웨이	4.5	15.0
폴란드	8.5	16.0
독일	9.5	17.0
포르투갈	8.5	17.5
이탈리아	9.5	18.0
캐나다	4.0	18.5
오스트리아	11.5	19.0
핀란드	8.0	21.5
덴마크	5.0	21.5
영국	13.5	22.0
OECD	12.0	22.5
스페인	7.0	25.5
스위스	23.5	26.0
스웨덴	9.5	26.0
터키	17.5	26.5
일본	19.5	27.5
벨기에	11.0	29.5
미국	21.5	29.5
이스라엘	24.5	33.5
뉴질랜드	8.5	33.5
멕시코	31.0	34.0
에스토니아	12.5	37.0
호주	33.5	49.5
한국	49.5	58.5

* 자료 : OECD, Income Distribution and Poverty Data(OECD.Stat에서 2015년 9월 21일 추출). * 핀란드, 이스라엘, 한국, 네덜란드, 미국은 2013년, 캐나다의 최신자료는 2011년, 일본은 2009년 기준자료이며, 나머지 국가는 2012년 기준임.

○ 중위 빈곤격차 역시 44.4%로 가장 높음(평균소득 기준 46.6%)

- 빈곤율은 빈곤의 ‘정도’를 파악하기 어렵기 때문에, 빈곤격차(poverty-gap)를 살펴보면 아래 [그림-3]과 같음. 빈곤격차는 상대적 빈곤율(가처분소득이 중위소득 50%미만인 노인 인구의 비중)에 해당되는 노인의 중위소득과 빈곤선과의 차이를 나타내는 것으로, 빈곤격차가 클수록 그만큼 소득하위계층의 빈곤이 심각하다는 의미임.
- OECD 32개국 평균 빈곤격차는 17.1%이고, 우리나라는 가장 높은 44.4%를 나타내고 있으며 (OECD 평균의 약 2.6배), 평균소득을 기준으로 할 경우 역시 46.6%로 빈곤격차가 매우 크다는 것을 알 수 있음.

[그림-3] OECD국가들의 빈곤격차 비율(단위 : %)

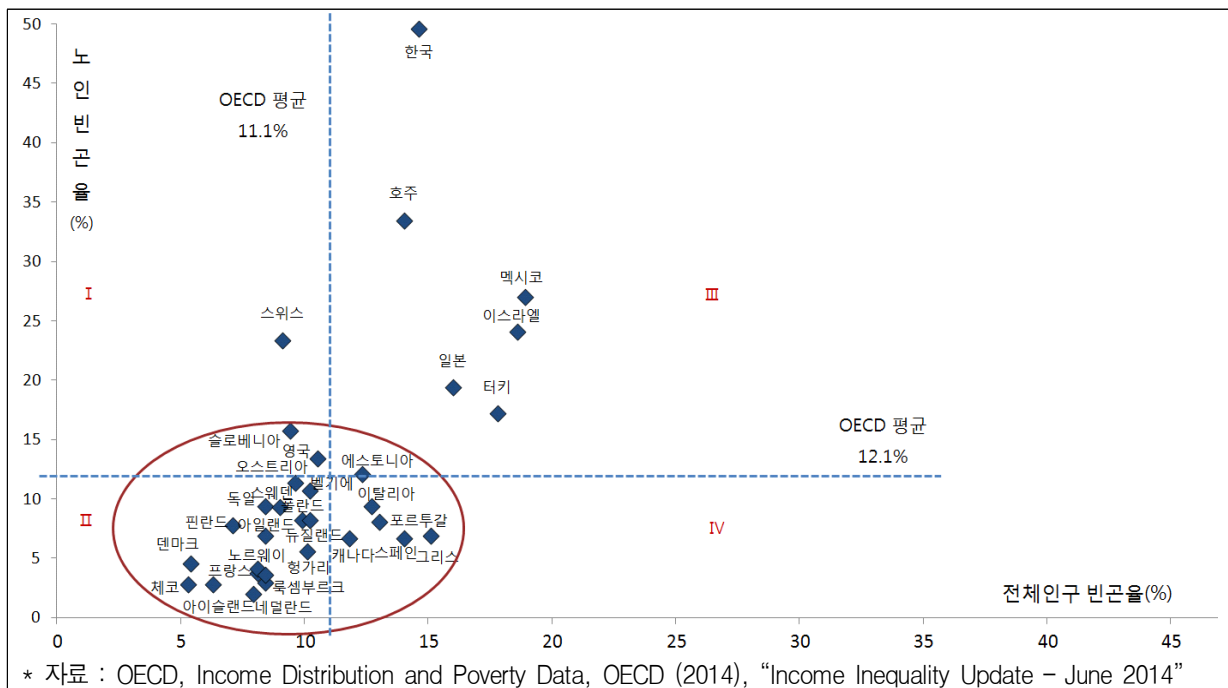


○ 우리나라는 노인일수록 더 높은 빈곤위험에 노출 : 전체인구 빈곤율의 약 3.4배. 반면, OECD 33개국 중 20개국은 노인빈곤율이 전체빈곤율보다 낮음. 우리나라보다 전체인구 빈곤율이 높은 국가도 노인빈곤율은 더 낮음

- 노인빈곤 문제는 해당 국가의 전체 빈곤수준을 그대로 반영한 결과일까. 아래 [그림-4]은 전체 인구 빈곤율과 노인인구 빈곤율 간의 상관관계를 정리한 것임. OECD 대다수인 26개 국가들이 전체인구와 노인 빈곤율 모두 약 15% 미만에 머무르고 있음([그림-4]의 동그라미 부분).
- OECD평균을 기준으로 크게 다음과 같은 국가군으로 분류됨.

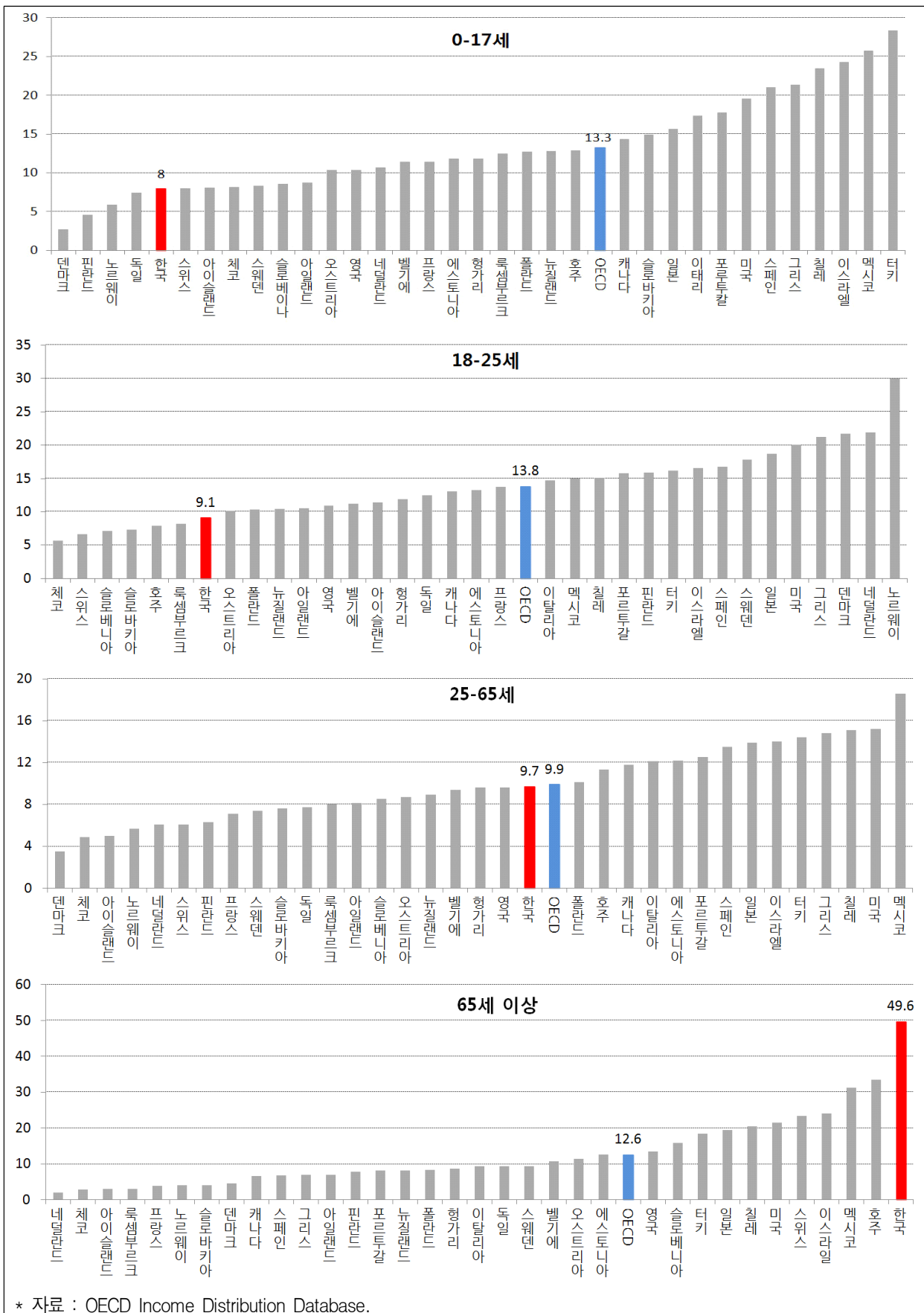
- <I> 노인빈곤율은 평균보다 높고, 전체인구 빈곤율은 평균보다 낮음 : 스위스, 슬로베니아, 영국
 <II> 노인빈곤율은 평균보다 낮고, 전체인구 빈곤율도 평균보다 낮음 : 체코, 아이스랜드, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일(18개국)
 <III> 노인빈곤율은 평균보다 높고, 전체인구 빈곤율도 평균보다 높음 : **한국**, 호주, 멕시코, 이스라엘, 일본, 터키(6개국)
 <IV> 노인빈곤율은 평균보다 낮고, 전체인구 빈곤율은 평균보다 높음 : 이탈리아, 캐나다, 포르투갈, 그리스, 스페인, 에스토니아(6개국)

[그림-4] 전체 인구 및 65세 이상 노인인구의 상대적 소득 빈곤율(단위 : %, 2012년 기준).



- 각 국가별 전체인구 빈곤율과 노인빈곤율을 비교해보면, OECD 33개 국가 가운데, 20개 국가가 전체인구의 빈곤율보다 오히려 노인빈곤율이 더 낮게 나타났으며, 노인빈곤율이 더 높은 13개 국가 가운데 OECD 평균 노인빈곤율보다 더 높은 국가는 한국을 포함해 호주, 이스라엘, 일본, 스위스, 영국, 미국, 멕시코 등 8개 국가에 불과함.
- 특히 우리나라의 노인빈곤율은 전체인구 빈곤율(14.6%)의 약 3.4배 높게 나타나고 있음. 또한 멕시코, 이스라엘, 칠레, 미국, 터키, 일본보다 전체인구의 빈곤율은 상대적으로 더 낮지만, 노인빈곤율은 이들 국가보다 훨씬 더 높다는 것을 확인할 수 있음. 빈곤위험은 시간이 지남에 따라 점차 노인세대로 이동해가기 때문에, 이들 국가의 젊은 세대는 더 높은 노후 빈곤에 직면하기 쉬움(OECD, 2014: 60).
- 보다 자세히 각 연령대별 상대적 빈곤율을 살펴보면, 다음 [그림-5]와 같음. 한국은 65세 미만 각 연령대별 빈곤율은 OECD 평균보다 낮지만, 연령대가 높아질수록 증가하다가 65세 이상 노인인구에서는 가장 높게 나타나고 있음.

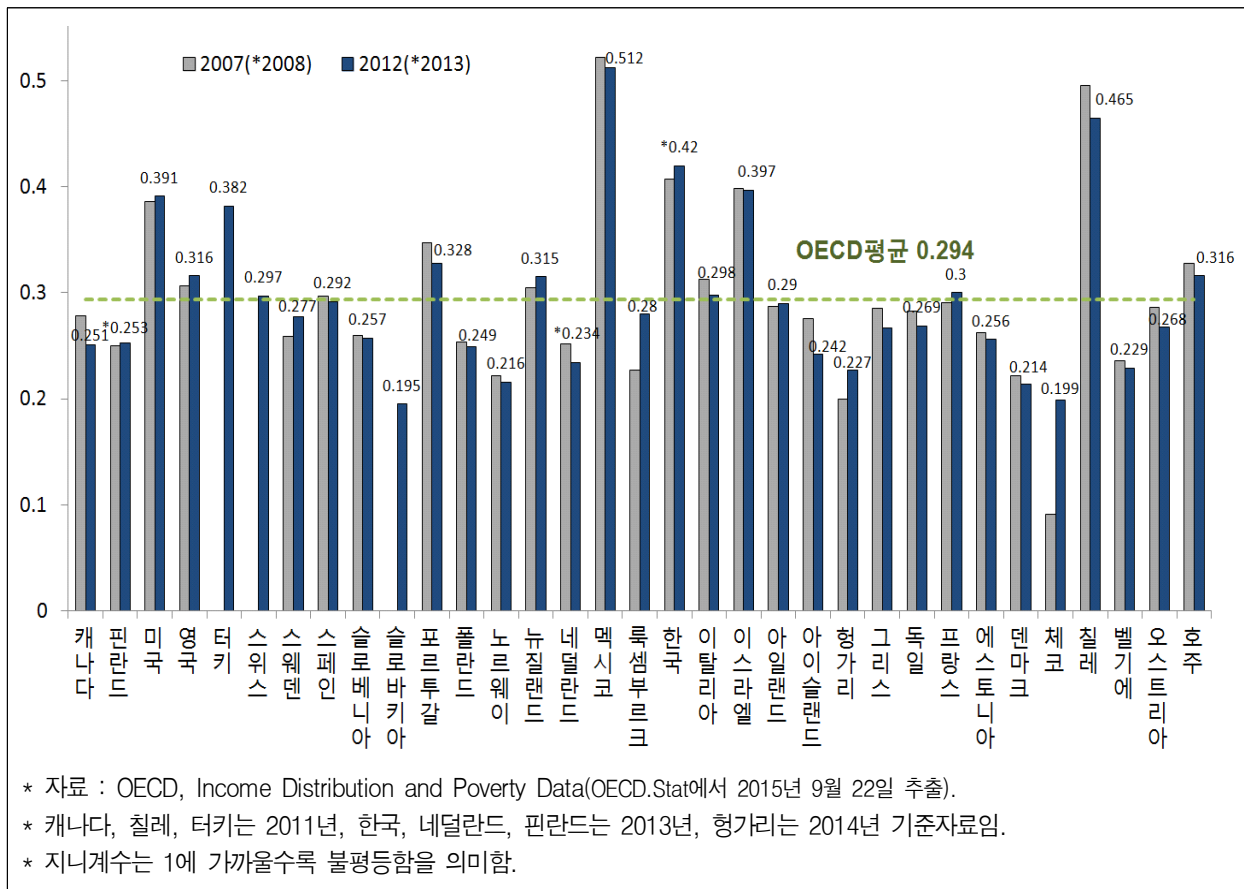
[그림-5] OECD 국가들의 연령대별 상대적 빈곤율(단위 : %)



○ 노인소득 불평등도 심각. 멕시코, 칠레에 이어 OECD국가 중 세 번째로 높고, 5년 전에 비해 오히려 확대(0.407 → 0.420)

- OECD 국가들의 노인가구의 소득 불평등도를 알아보기 위해 가처분소득 지니계수를 살펴보면 아래 [그림-6]와 같음.
- OECD 33개 국가들 가운데 20개 국가가 OECD 평균(0.294)보다 낮은 소득불평등을 보이고 있으며, 20개 국가가 5년 전에 비해 소득불평등이 낮아졌음.
- 반면 우리나라는 노인빈곤율 뿐 아니라 노인가구의 계층 간 소득불평등도 매우 심각이며, 이조차 확대되고 있음을 확인할 수 있음. 2013년 기준 한국의 65세 이상 노인가구의 가처분소득 지니계수는 0.42로 OECD국가 평균(0.294)보다 높게 나타났으며, 이는 OECD 국가 중 멕시코(0.512), 칠레(0.465)에 이어 세 번째로 높은 수치임. 5년 전인 2008년과 비교했을 때는 0.013 증가한 것으로, 멕시코, 칠레가 5년 전에 비해 각각 -0.010, -0.031 감소한 것과 대조적임.

[그림-6] OECD 국가들의 65세 이상 노인가구의 소득불평등(지니계수) 비교



2. 한국의 노인, 왜 빈곤한가

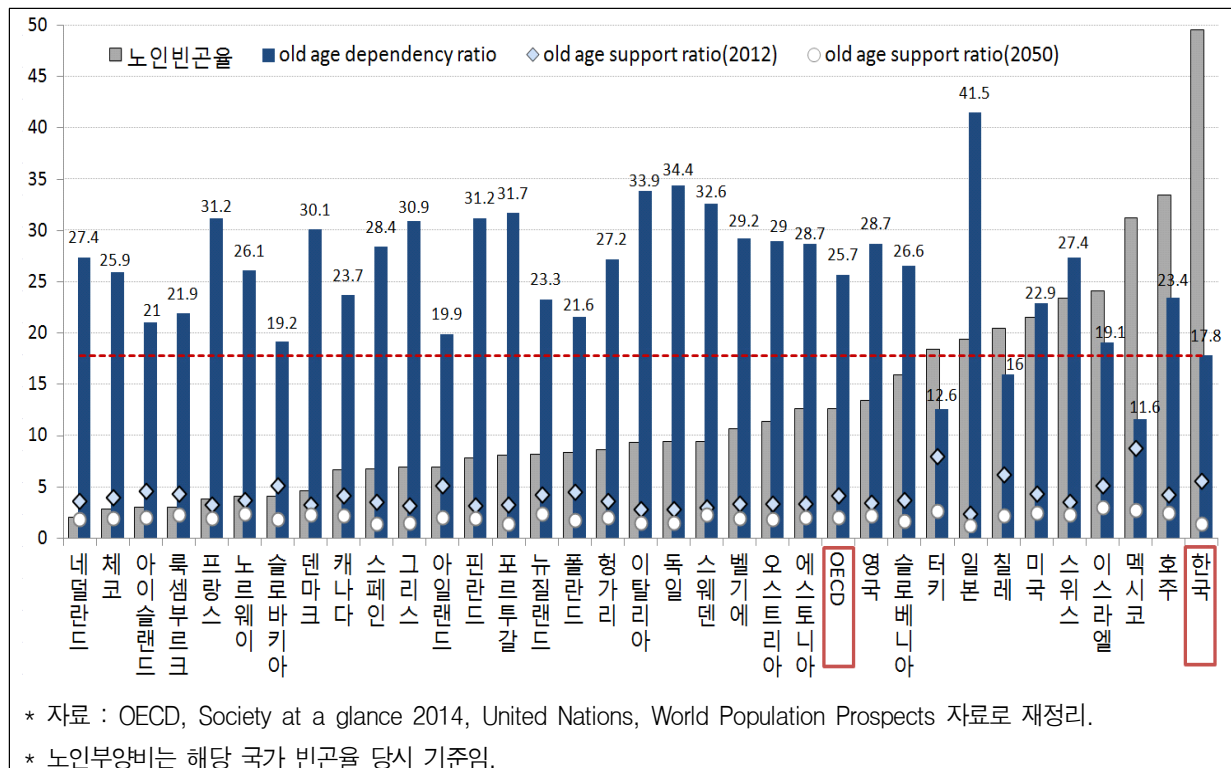
1) 노인빈곤에 대한 몇 가지 논점 반박

(1) 노인빈곤은 노인인구 증가에 따른 자연스런 현상?

○ 한국보다 노인부양비가 높은 국가들도 노인빈곤율은 낮음

- 우리나라의 노인빈곤율이 높은 이유는 생산가능인구 대비 노인인구의 비중 즉, 노인부양비²⁾가 높기 때문일까. 아래 [그림-7]는 OECD 각 국가의 상대적 노인빈곤율과 그 당시의 노인부양비를 나타낸 것임. 우리나라의 노인빈곤율이 49.6%인 2013년의 경우, 노인부양비는 17.8임. 이는 OECD평균인 25.7보다도 훨씬 낮은 수준이며, OECD 35개국 가운데 32개국이 우리나라보다 노인부양비가 높은 수준임에도 노인빈곤율은 더욱 낮다는 것을 확인할 수 있음.
- 반대로, 노인부양비가 낮은 칠레(16.0), 터키(12.5), 멕시코(11.4) 역시 노인빈곤율은 우리나라보다 낮음.

[그림-7] OECD 국가의 노인부양비와 노인 빈곤율



2) 노인부양비(old-age dependency ratio)는 생산가능인구(20-64) 대비 노인인구가 차지하는 비율로 'old-age support ratio'와 반대되는 개념임(OECD, 2014 : 172).

- 우리나라는 20~64세 생산가능인구 5.6명이 노인 1명을 부양하고, OECD 국가평균 4.19명이 노인 한명을 부양하나, 노인빈곤율은 우리나라가 4배 이상 높게 나타나고 있는 것임. OECD 평균 노인빈곤율 보다 낮은 네덜란드(3.7), 체코(4), 아이슬란드(4.7), 룩셈부르크(4.4), 노르웨이(3.8), 슬로바키아(5.2), 덴마크(3.3), 캐나다(4.2), 스페인(3.6), 그리스(3.2), 아일랜드(5.2), 핀란드(3.2), 포르투갈(3.3), 폴란드(4.6), 헝가리(3.7), 이탈리아(2.9), 독일(2.9), 스웨덴(3.1), 벨기에(3.4), 오스트리아(3.4), 에스토니아(3.4) 모두 노인 1명을 부양해야 할 생산가능인구가 우리나라보다 더 적음에도 노인빈곤율은 훨씬 더 낮음.
- 즉, 노인빈곤 문제는 저출산·고령화와 같은 인구학적 요인의 압박을 단순 반영한 결과라기보다, 사회제도적 차이를 반영한 결과임.

(2) 주택자산을 포함하면 빈곤율은 낮아진다?

- 지난 국회 ‘공적연금강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구’(2015.9.23.)에 제출한 보건복지부의 보고자료(노후소득보장 개요 및 과제)에 따르면, “우리나라는 소득보다 자산을 선호하여 노후준비를 부동산 등 자산을 보유하는 경향이 있으나, 노인빈곤율 통계에는 소득 외 자산은 반영되지 않아, 우리나라 노인의 노후준비 경향을 정확히 반영하는데 한계”가 있다고 지적.
- 새누리당 의원들 역시 우리나라의 주택소유가 60대 이상에 집중돼 있는 현실을 감안하지 않아 OECD의 노인 빈곤율은 과장됐고, 현 상황과 부합하지 않다고 지적.

* [참고] 자산 : 무형자산과 유형자산으로 구분.

유형자산 = 금융자산(현금예금, 주식, 생명보험, 사적연금 등) + 실물자산(주택, 자동차, 금 등)

무형자산 = 현물서비스와 사회적, 인적 자본 등

○ OECD 22개국, 귀속임대료 포함한 변동빈곤선 기준 평균빈곤율은 11.7%에서 7.5%로 감소

- OECD는 ‘한눈에 보는 연금 2013’에서 자가주택에 거주하면서 “아낄 수 있는” 소득의 의미로 ‘귀속임대료³⁾’라는 개념을 통해 자가주택 소유가 노후빈곤에 미치는 영향을 분석함.
- OECD 28개국 평균 노인가구의 자가주택 소유율은 76.1%(임대 14.5%, 기타 10.1%)이며, OECD 22개국 가운데 귀속임대료를 포함한 변동빈곤선⁴⁾ 기준 평균빈곤율은 11.7%에서 4.2%p 감소한 7.5%로 대부분 국가의 빈곤율이 감소했고, 포르투갈만 예외적으로 12.9%에서 16.1%로 확대됐음.

3) 임대료를 지불해야하는 세입자 대비 자가주택 소유자가 얻는 경제적 이익을 계량화한 용어.

4) 변동빈곤선은 귀속임대료를 가처분소득에 포함한 이후 달라지는 빈곤선을 감안한 것을 의미함.

○ 그러나 주택자산을 감안해 ‘노인 빈곤율’을 추정하는 것은 몇 가지 한계가 있음

- OECD에서도 인정하듯이, 각 국가의 다양한 상황 등으로 인해 ‘귀속임대료’를 객관적으로 측정하기가 복잡하고 어려우며, 다양한 방법론에 따라 과대 또는 과소 추계될 가능성이 높음.
- 특히 주택소유자가 주택자산을 100% 현금화한다는 것을 전제로 하는데, 실제 노인가구가 주택 자산 전부를 현금소득으로 전환할 확률은 매우 낮으며, 기대여명이 확실치 않은 조건에서 위험성이 존재함. 주택자산 매각에 대한 잠재적 이익은 곧 잠재적 리스크를 의미하기도 함. 부동산 시장의 심한 등락 및 주택의 낮은 유동성 문제도 존재.
- 실제 ‘주택소유’여부는 자신의 은퇴관련 준비나 연금수급액보다 다른 요인들이 더 결정적으로 작용하며, 이런 이유로 OECD에서도 빈곤감소의 효과는 있으나 주택자산을 노후소득정책의 중요한 요소로 삼기 어렵다고 지적하고 있음.

○ 주택자산의 저소득층 빈곤감소 효과는 크지 않을 것이며, 현실적이지도 않음

- 우리나라의 기초연금의 경우, 지급대상을 선정하는 ‘소득인정액’에는 ‘귀속임대료’개념이 포함돼 있음⁵⁾. 즉 주택뿐 아니라 상가, 건물 등에 대한 자산(임차보증금 포함), 금융재산, 자동차 등 광범위한 자산조사를 통해 수급대상을 선정하고 있음.
- 2014년 기준 우리나라 기초연금 수급자(전체 노인 중 66.8%, 약 435만 명) 가운데 주택재산 보유자는 1,677,651명이며 주택평균보유액은 약 7천만원임. 기초연금 수급자의 주택재산가액을 살펴보면 아래와 같음.

[표-1] 재산을 보유한 수급자의 재산유형별 평균보유액 현황(단위: 원, 명, 2014년 기준)

순재산 합계	일반재산					금융 재산	자동차	증여재산
	주택	토지	건물	임차 보증인	기타 재산			
60,890,452	70,432,840	44,321,810	14,941,807	24,804,955	8,419,797	21,361,281	5,200,159	70,398,518
4,138,984	1,677,651	1,183,833	206,807	491,610	26,523	3,988,057	592,079	95,607

- * 2014년 기초연금 수급자(전체 노인의 66.8%, 4,353,482명) 가운데, 소득만 있거나(0.4%) 소득 및 재산 모두 없는 경우(2.7%) 제외한 항목별 평균 재산 현황
- * 배우자의 재산이 미합산된 개인기준으로, 수급자에 따라 유형별 재산을 중복 보유할 수 있음.
- * 자료 : 보건복지부, 통계로 본 기초연금 2014(2015.6.)

- 기초연금 수급자 가운데 89.2%(약 207만명)가 주택 재산가액이 1억 6,800만 원 이하(소득환산액으로는 70만원 이하). 노인가구의 주택자산 역시 소득계층간 격차가 심하며, 실제 대다수 노인의 주택소유는 투자형이 아닌 생활형에 가까우며, 그 수준 역시 크지 않음을 알 수 있음.

5) 소유 및 전월세 임차보증금 포함. 자녀소유주택에 무료 임차 거주중인 경우, 그 주택의 시가표준액이 6억 이상일 때 무료임차소득 부과(6억 기준 39만원)

[표-2] 주택 재산가액별 분포 현황(단위: 만원, 명. 2014년 기준)

2,400이하	4,800이하	7,200이하	9,600이하	12,000이하	14,400이하	16,800이하	19,200이하	21,600이하
601,923	437,462	340,226	257,131	193,590	138,818	101,265	71,441	52,470
24,000이하	26,400이하	28,800이하	31,200이하	33,408이하	33,408초과	계		
38,978	27,332	19,054	13,113	8,125	20,143	2,321,071		

* 부부합산 방식으로 현황 집계. 주거공제, 금융재산 공제 반영 이전의 재산기준.

* 자료 : 보건복지부, 통계로 본 기초연금 2014(2015.6.)에서 정리.

- 심지어 기초연금 수급자를 선정할 때에도 최소한의 주거유지에 필요하다고 인정되는 금액은 공제되고 있음(대도시 1억 3,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,200만원). 기초연금과 같이 지원대상선정을 위한 기준으로 주택자산 등이 포함될 수는 있으나, 현실적인 상황을 고려하지 않고 주택자산을 가처분소득으로 환산해 빈곤율 수치만 낮춘다는 건 의미가 없으며, 오히려 현재의 빈곤이 과소 추계될 수 있음.

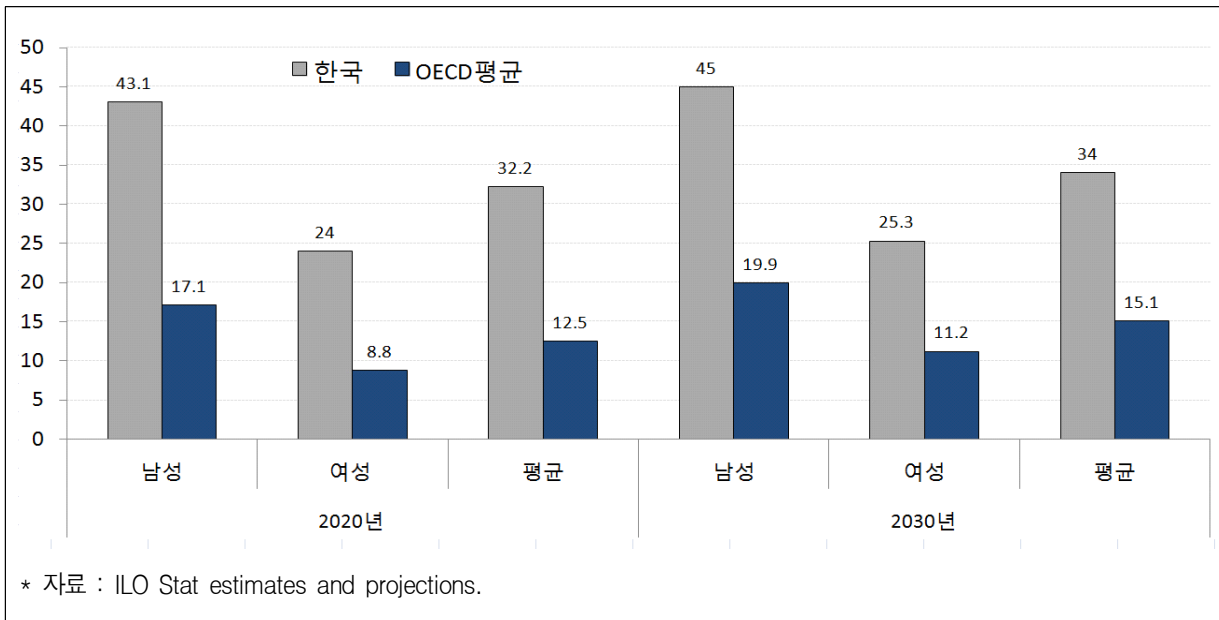
(3) 노인일자리가 해법?

- 정부는 2016년 노인일자리 39만개로 확대(2015년에 비해 5만개 확대)하고 고령노동자 파견업 종도 확대하는 등 노인 일자리사업을 확대하고 있음.

○ 우리나라 노인의 경제활동참여율 31.4%. OECD평균보다 19.6%p 높음. 2030년 34%까지 증가할 것으로 전망(남성 45%, 여성 25.3%).

- 2013년 기준 우리나라 노인의 경제활동참가율은 전년도 대비 0.7%p증가한 31.4%(2013년 기준)로, 지난 10년간 최고로 높은 수준을 나타내고 있음. 이는 OECD국가 가운데 아이슬랜드(35.3%)에 이어 두 번째로 가장 높으며, OECD평균 11.8%의 약 2.7배로 19.6%p 더 높은 수준임. 특히 노인남성의 경제활동 참여율은 42.6%로 OECD국가에서 가장 높은 것으로 나타남(노인여성은 23.4%로 아이슬랜드에 이어 두 번째로 높음).
- 반면, OECD 33개 국가 가운데, 19개 국가의 노인 경제활동참여율은 10% 미만으로 매우 낮음. 벨기에와 프랑스(2.3%), 그리스(2.7%), 헝가리(3.5%), 이탈리아(3.5%), 룩셈부르크(3.9%), 폴란드(4.7%), 슬로바키아(5%), 오스트리아와 체코(5.2%), 덴마크와 스페인(6.4%), 네덜란드(6.9%), 핀란드(9.3%), 아일랜드(9.4%), 영국(9.8%) 수준임.
- ILO의 전망에 따르면, 2020년 우리나라 노인의 경제활동참여율은 32.2%이며, 지속적으로 증가해 2030년에는 34%에 이를 것으로 전망하고 있음. 이는 OECD 평균(15.1%)의 2배 수준이며, 특히 남성의 경제활동참여율은 45%로, 65세 이상 남성 가운데 절반이 경제활동에 참여하게 될 것으로 추정하고 있음.

[그림-8] OECD국가의 65세 이상 노인(남여)의 경제활동참여율 전망(2020년, 2030년. 단위 : %)



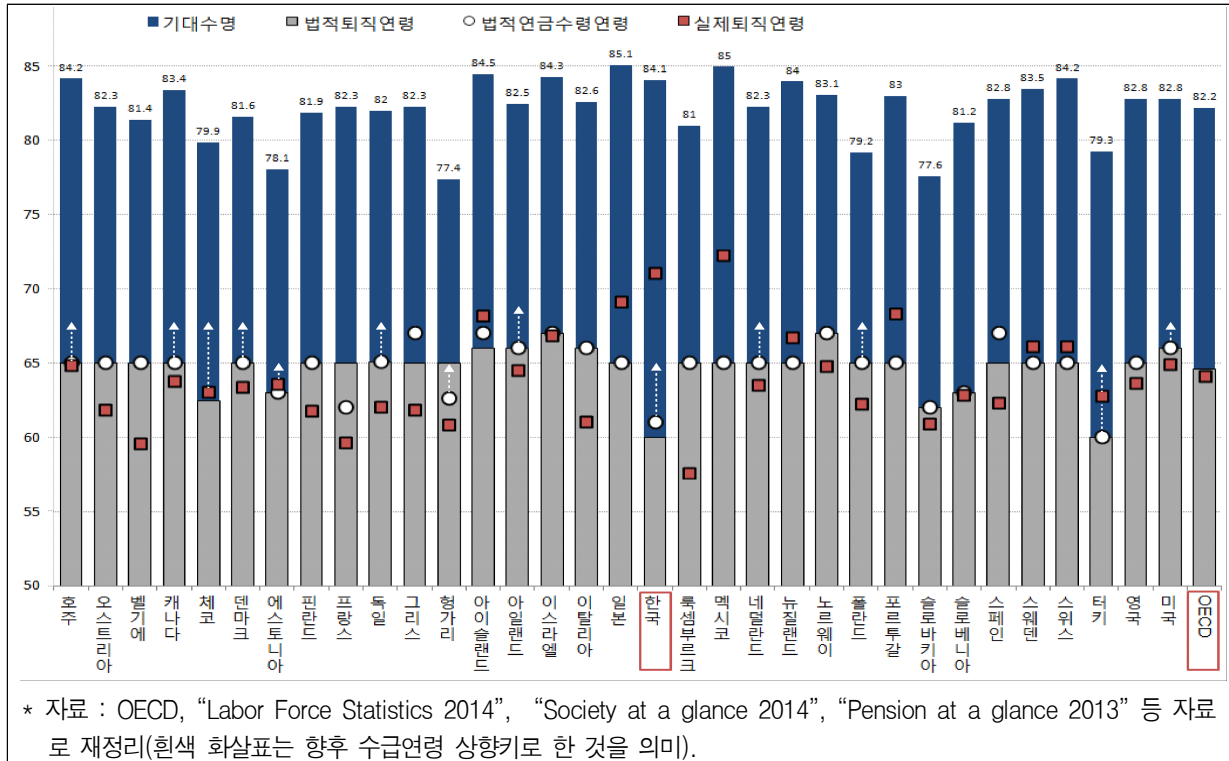
○ 법정 정년퇴직 연령은 가장 이르지만(60세), 실제 퇴직은 가장 늦음(71.1세). 공식 정년을 기준으로 하더라도, 평균기대수명까지 남성 24.1년, 여성 27.2년.

- 우리나라의 정년(법정 퇴직연령)은 내년부터 60세까지 연장될 계획이나, OECD 국가들에 비하면 가장 낮은 수준임. 남성을 기준으로 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다 등 OECD 20개 국가의 법정 퇴직연령은 65세이며, 아일랜드(66세), 이스라엘, 노르웨이, 아이슬랜드는 67세까지 정년을 보장하고 있음. 멕시코가 우리나라와 같은 60세 정년이요, 슬로바키아(62세), 체코(62.5세), 슬로베니아(63세) 헝가리(63.5세) 등 동유럽국가 역시 OECD평균(64.6세)보다는 낮으나 우리나라에 비해서는 더 오래 정년을 보장하고 있음.
- 그러나 OECD 국가 가운데 절반이 넘는 19개 국가에서 남녀모두 실질퇴직연령⁶⁾은 법정퇴직연령보다 오히려 더 낮음. 룩셈부르크는 실제 퇴직연령이 남성 7.4년, 여성 5.4년 각각 더 낮은 57.6세, 59.6세이며 벨기에와 프랑스 역시 5년 이상 낮았음. 또한 핀란드(3.2년), 오스트리아와 그리스(3.1년), 독일(3년), 스페인(2.7년), 아이슬랜드(2.4년), 덴마크(1.6년), 네덜란드(1.4년), 캐나다(1.2년) 등 법에서 정한 수준보다 더 일찍 퇴직하는 것으로 나타남.
- 반면 우리나라는 정년은 가장 낮으나, 실제 퇴직연령은 가장 높은 것으로 나타남. 실제 퇴직연령은 사실상 근속이나 관련 경력이 단절된 이후 새롭게 고령 노동시장에 재 진입했다가 건강 등의 이유로 일을 완전히 그만둔 경우를 의미하는데, 우리나라 남성의 실제 퇴직연령은 71.1년으로 정년 이후 11.1년 더 길게 일하는 것으로 나타났고(OECD 국가 중 가장 높은 수준), 여성은 69.8년으로 실질 퇴직연령이 9.8년 더 길게 나타남.
- 또한 평균기대수명(남성 84.1세, 여성 87.2세)을 고려하면 공식 정년 이후 각각 24.1년, 27.2년

6) 평균 실질퇴직연령은 40세 이상의 노동자에 대해 5년 단위의 기간 중 노동시장에서 퇴직하는 평균연령을 의미.

을 더 살아가게 됨. 이는 OECD국가 가운데 가장 긴 기간임(근속기간을 고려한 실제 퇴직연령은 50대초·중반으로, 평균기대수명까지 실제 약 30년 이상).

[그림-9] OECD 국가의 퇴직연령(법적·실제) 및 기대수명과 법적 연금수급연령 (남성기준, 단위 : 세)



○ 법정 퇴직연령과 연금수급연령의 불일치로 소득공백 문제 발생

- 우리나라는 2016년부터 300인 이상 사업장 등에서 정년 60세가 의무화되었으나, 국민연금과 기초연금의 수급연령이 65세임을 감안하면⁷⁾, 소득공백 문제 발생.
- 이는 위의 [그림-9]에서 보는 것처럼, OECD 대부분의 국가가 법정 퇴직연령과 연금 수급연령을 일치시켜왔던 것과는 차이가 남. 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드 등 17개국이 정년과 연금수급연령이 65세로 동일하며, 터키 60세, 에스토니아 63세, 노르웨이와 미국이 67세 등임.
- 비록 최근 OECD국가들 중 상당수가 연금수급연령을 이미 늦췄거나(독일, 일본, 그리스, 아일랜드, 스페인, 터키 등) 향후 점차적으로 상향시킬 계획이긴 하나⁸⁾, 여전히 연금수급연령과 정년을 연동하거나 다양한 방식의 제도적 보완이 이뤄지고 있음.

7) 국민연금은 2013년 61세로 상향됐으며, 이후 5년마다 수급연령이 1세씩 늘어나 2033년엔 65세로 상향될 예정

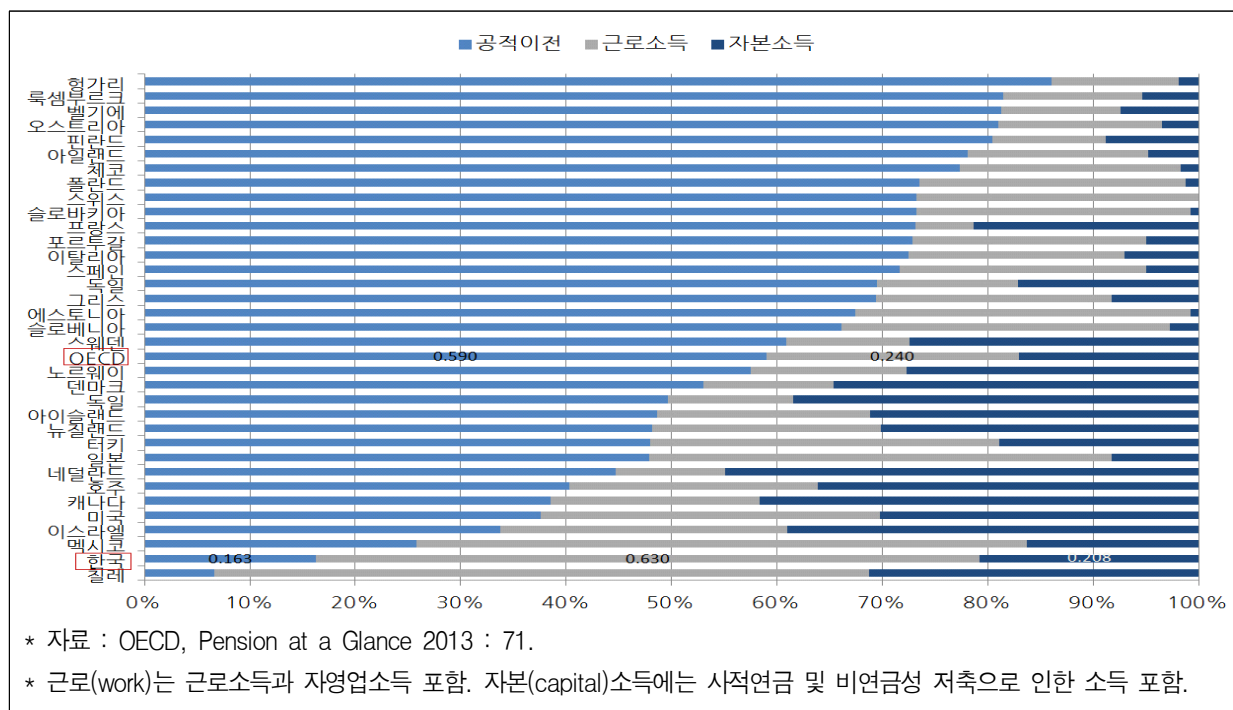
8) 호주의 연금수급연령은 2017년부터 2년마다 6개월씩 상향해 2023년 67세까지 점진적으로 상향할 계획(여성은 2013년 남성과 동일하게 65세로 상향). 에스토니아도 2017년~2026년 사이 남녀 모두 65로 상향예정. 캐나다는 2023년 4월~2029년까지, 덴마크 2019~2022년에, 네덜란드 2021년, 미국 2022년까지 67세로 상향할 예정. 독일도 2012년부터 20년간 법정 수급개시연령은 67세로 상향되고, 헝가리도 2020년에 65세까지 상향한다는 계획.

2) 우리나라 노인 빈곤율이 높은 핵심이유

○ OECD 국가 노인가구의 주요소득원은 공적연금(59%)

- 아래 [그림-10]은 OECD 국가의 65세 이상 노인가구의 주요 소득원을 비교한 것임. 이에 따르면, OECD 국가평균 노인가구의 소득원 중 59%가 공적연금 등 공적이전소득이 차지하고 있음.
- 대다수 유럽 국가는 공적연금의 비중이 높은데, 스페인(71.6%), 이탈리아(72.5%), 포르투갈(72.9%), 프랑스(73.1%), 스위스(73.3%), 폴란드(73.5%), 체코(77.4%), 아일랜드(78.1%)는 70%가 넘고, 핀란드(80.4%), 오스트리아(81%), 벨기에(81.3%), 룩셈부르크(81.5%), 헝가리(86.1%)는 80% 이상임.
- 또한 자본소득의 비중이 상대적으로 높은 네덜란드, 캐나다, 호주, 이스라엘, 덴마크, 아이슬란드, 미국 등은 기업연금이 포함돼 있으며, 이들 국가의 공적이전 비중은 OECD 평균보다 낮은 수준을 보이고 있음.

[그림-10] OECD 국가 65세 이상 노인가구의 총 가구소득 대비 소득원(2000년대 후반)

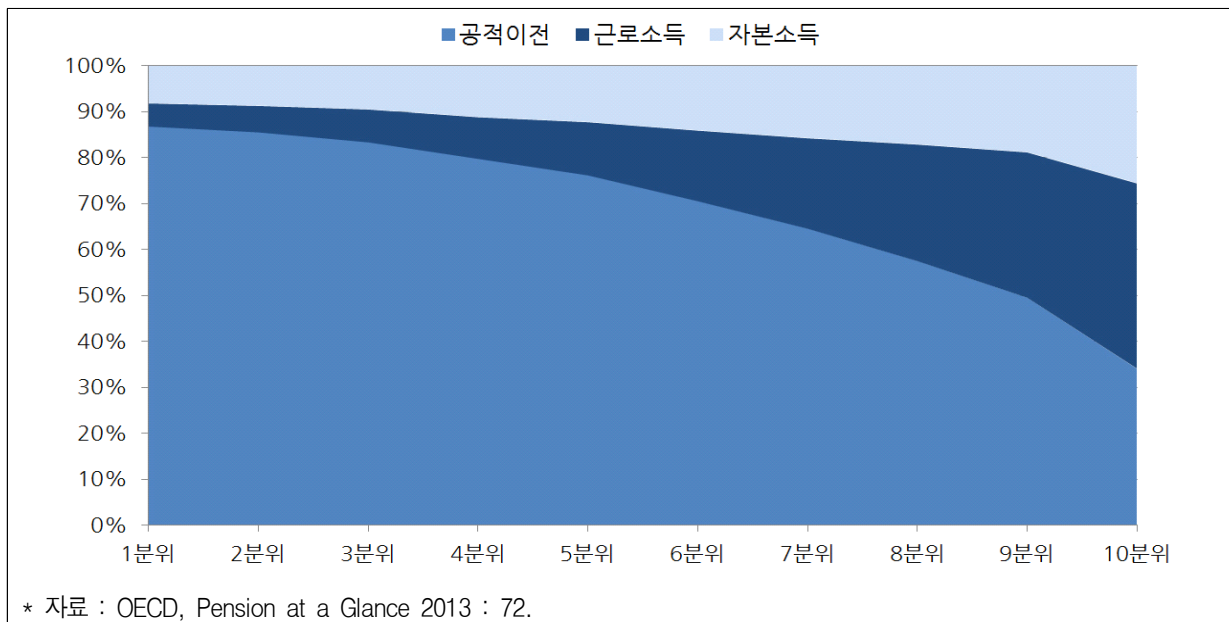


- 반면 우리나라의 노인가구는 근로소득이 63%이며, 공적연금은 16.3%에 불과함(자본소득은 20.8%). OECD 국가 평균 근로소득이 24%이고, 공적연금 등이 59%인 것과는 정반대인 것임) 자본소득 17.1%). 칠레, 멕시코 역시 노동소득이 각각 66%, 62.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 공적이전은 6.6%, 16.3% 불과하다는 점에서 우리나라와 유사하며, 이들 국가 모두 높은 노인빈곤율과 소득불평등을 지닌 국가들임.
- 이는 그만큼 노인가구의 소득원에서 공적연금이 차지하는 역할과 중요성이 크다는 것을 의미.

○ 특히 저소득 계층일수록 공적연금에 대한 의존을 높음

- 저소득계층일수록 공적연금의 중요성은 더욱 크게 부각됨. 아래 [그림-11]은 노인가구의 소득 계층별 주요 수입원의 비중을 정리한 것임. 65세 이상 노인가구의 평균 총 가구소득 대비 소득원은 하위계층일수록 공적연금의 비중이 높고, 중상위층으로 갈수록 근로소득과 자본소득의 비중이 증가함을 알 수 있음⁹⁾.
- 즉, 하위 10%의 경우 공적연금이 차지하는 비중은 86.8%이고 근로소득과 자본소득은 각각 5%, 8.1%인데 반해, 상위 10%는 공적연금의 비중이 가장 낮은 34%, 그리고 근로소득과 자본소득은 각각 가장 높은 비중인 40.4%, 25.6%를 차지함.

[그림-11] OECD 국가 65세 이상 노인가구의 소득계층별 평균 총 가구소득 대비 소득원

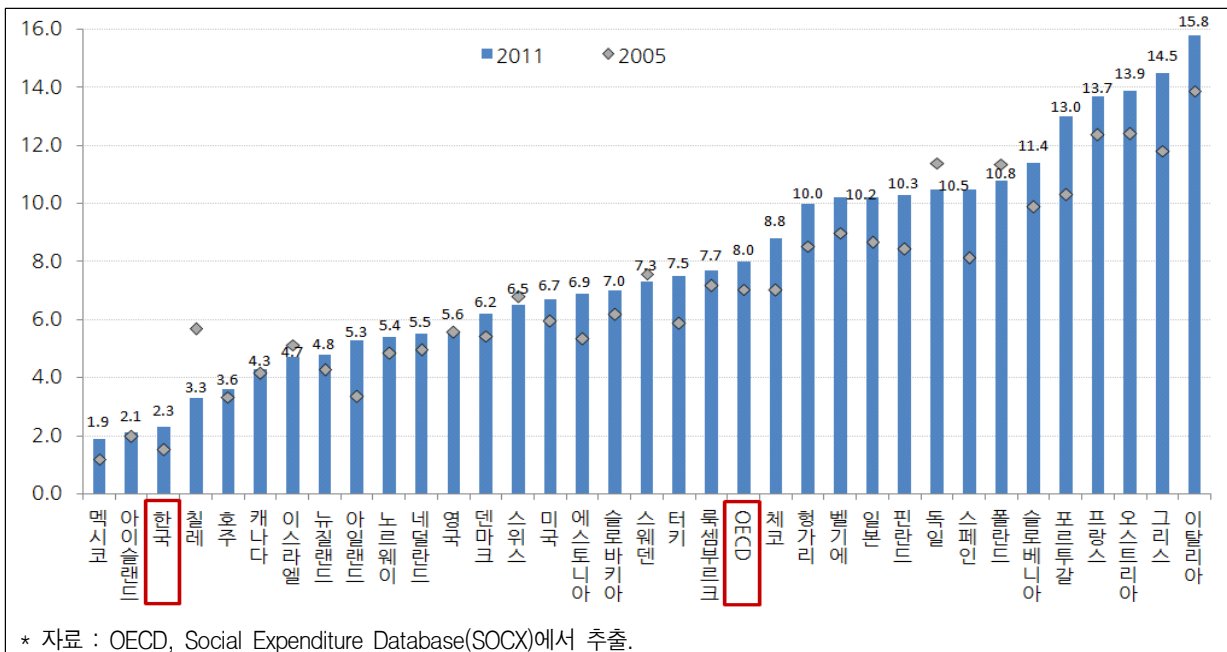


○ 우리나라 GDP대비 공적연금 지출비중은 2.3%로, OECD 국가 중 세 번째로 낮음. 국민연금 제도성숙에 따라 비중은 점차 늘어나겠지만, 2050년이 돼도 OECD평균의 절반수준

- 우리나라 공적연금 지출비중은 2.3%로 OECD국가 34개 국가 중에서 멕시코(1.9%), 아이슬란드(2.1%)에 이어 세 번째로 낮음. OECD평균은 8.0%로 우리나라에 비해 3.5배나 높은 수준.

9) 근로(work) 소득이 차지하는 비중이 저소득층에는 낮고, 고소득층으로 갈수록 높아지는 이유(심지어 자본소득 비중의 분포에 비해서도)에 대해 ILO의 보고서에서는 저소득계층일수록 저임금과 나쁜 일자리에 있거나 상대적으로 자주 나쁜 건강상태로 인해 지속적인 소득활동의 기회를 갖지 못하게 될 가능성이 높기 때문이라고 설명하고 있음. 이에 더해, OECD의 근로소득은 사업소득까지 포함돼 있기 때문에 중고소득층으로 갈수록 비중이 높아지는 것으로 추정할 수 있음.

[그림-12] OECD국가의 GDP대비 공적연금(노령 및 유족연금) 급여지출 비중 (2011년 기준, 단위 : %)



- 향후 35년 후(2050년경), OECD국가 대부분의 GDP대비 공적연금지출 비중은 증가될 것으로 예측. OECD에 따르면, 2015년 GDP대비 9.5%수준인 평균 공적연금지출 비중은 2050년 11.4%로 증가할 것으로 전망함. 우리나라 역시 국민연금제도가 성숙해짐에 따라 이에 따른 지출비중 역시 자연스럽게 점차 확대될 것으로 전망되나, 2050년에도 한국의 공적연금지출비중은 OECD 평균의 절반에도 못 미치는 5.5%에 불과할 것으로 추정.
- 2014년부터 시행된 기초연금의 지출비중을 포함하더라도, 2020년 기준 한국의 공적연금지출 비중은 2.4%에 불과함. 이는 OECD국가(28개국) 평균 8.9%, 유럽연합(EU) 소속 국가 27개국 평균에 11.1%에 비하면 매우 낮은 수준임. 2040년을 기준으로 하면 OECD국가(28개국) 평균은 10.8%, 유럽연합(EU)소속 27개국 평균은 12.6%로, 한국의 지출비중(약 6%)보다 여전히 2배 이상 높음.
- 실제 국민연금의 수급률은 2030년 40.9%, 2040년 54.4%, 2050년이 돼도 68.4%수준에 불과하며, 평균 소득대체율 역시 2040년 21.8%, 2050년 20.4%에 불과할 정도로 매우 낮은 수준임을 알 수 있음(아래 [표-3] 참고).

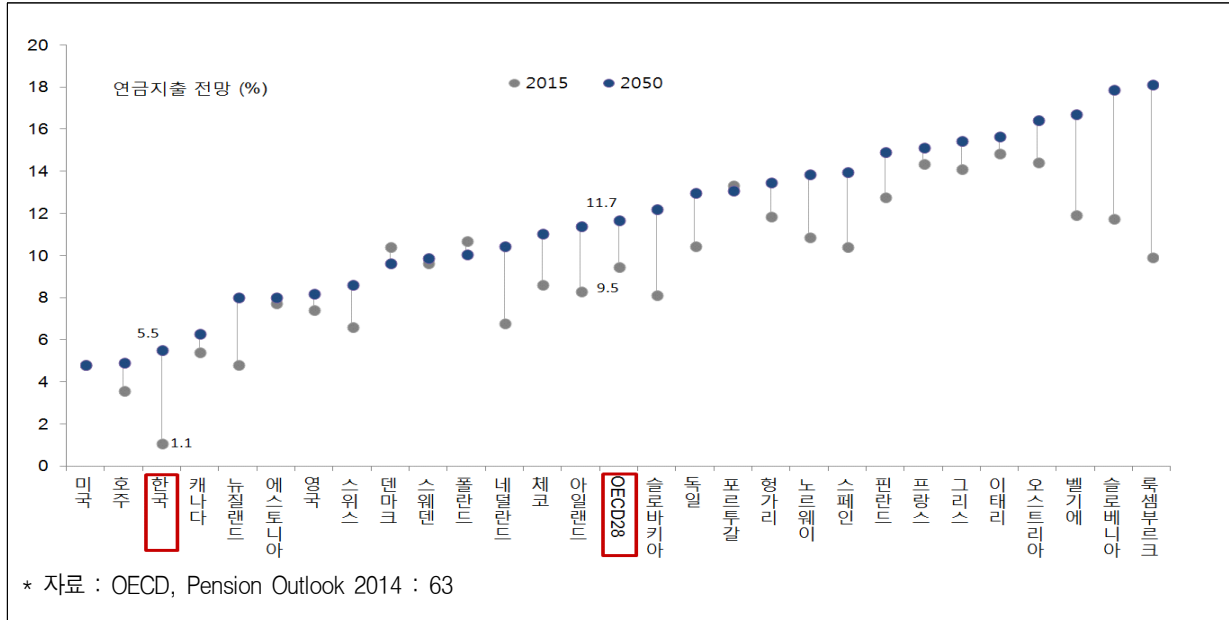
[표-3] 국민연금 수급률 및 급여율 전망(단위 : 명, %)

구분	2013	2015	2020	2030	2040	2050
노인 수	6,138	6,624	8,084	12,691	16,501	17,622
노령연금 수급자 수	1,782	2,056	2,764	5,194	8,972	12,310
수급률	29.0	31.0	34.2	40.9	54.4	68.4
평균 소득대체율	19.9	24.2	24.8	23.3	21.8	20.4

* 자료 : '제3차 국민연금재정계산 결과(2013). 평균소득대체율은 재정계산 결과(2013)에 따른 국민연금연구원 추계자료(2013.4).

- 즉 공적연금 급여의 적절성을 확보하기 위한 노력이 없다면, 현재의 노인빈곤 문제는 향후 급속하게 확대되는 고령화 추세 속에서 더욱 심각한 사회적 문제가 될 것임.

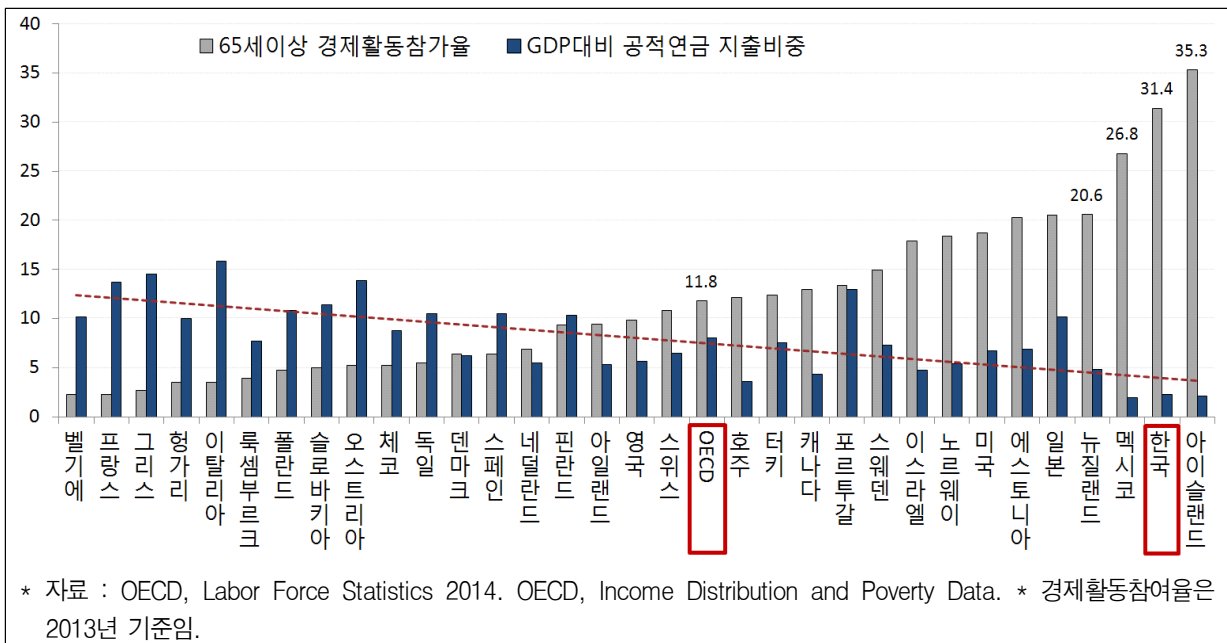
[그림-13] OECD 국가들의 GDP대비 공적연금 지출전망(단위 : %, 2015~2050년)



○ 노인의 경제활동참여율과 공적연금 지출은 역 상관관계

- 노인의 경제활동참가율이 높은 국가들에서 나타나는 주요한 특징은 공적연금 지출비중이 낮다는 것임. [그림-14]에서 보듯이, 노인의 경제활동참가율과 공적연금지출비중은 음(-)의 상관관계를 지니고 있음. 경제활동참가율이 가장 높은 상위 4개국(아이슬랜드, 한국, 멕시코, 뉴질랜드)은 GDP대비 공적연금 지출비중이 가장 낮은 국가군에 속해있음.
- 즉 우리나라 노인은 공적연금이 낮아, 일을 하지 않으면 살아갈 수 없기 때문에 1/3이 넘는 노인들이 노동시장에 참여해 근로소득을 주요 소득원으로 하여 살아가고 있는 것임. 또한 일을 하더라도, 대부분의 일자리가 안정적이지 못해 빈곤을 벗어날 수 있는 수준이 되지 못한다는 점을 유추할 수 있음.

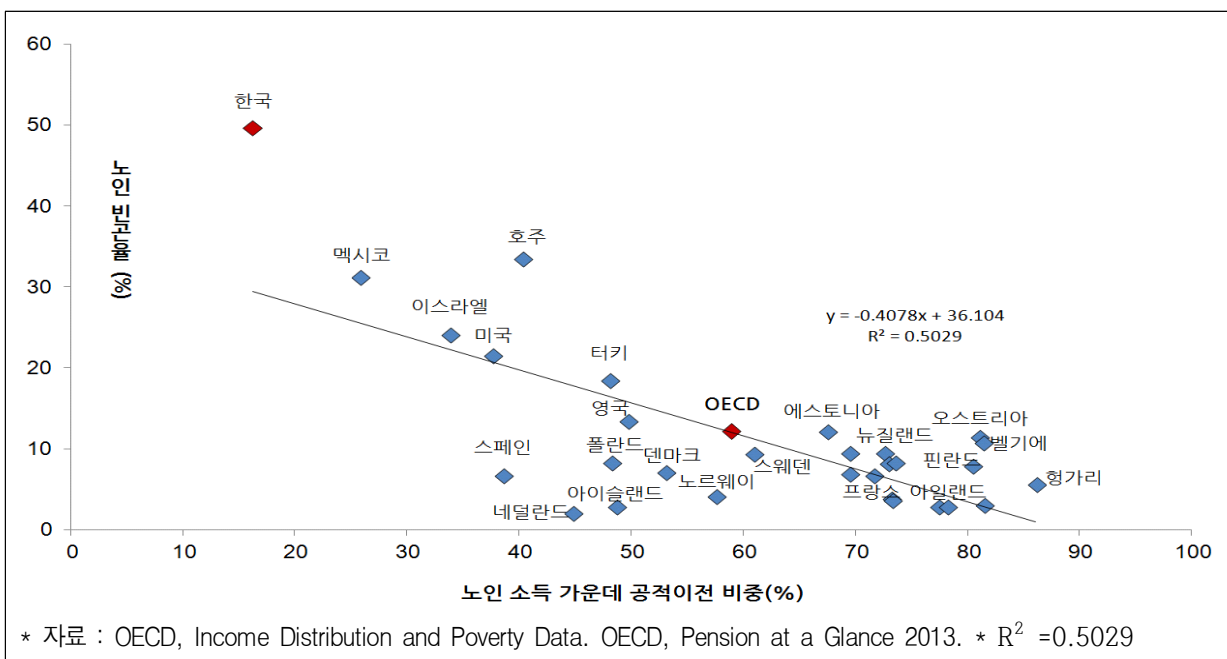
[그림-14] OECD 국가의 65세 이상 노인의 경제활동 참여율과 공적연금 비중의 상관관계(단위 : %)



○ 노인 빈곤율과 공적연금 지출도 역 상관관계

- 노인 빈곤율은 공적연금 지출비중과 음(-)의 상관관계를 지님. 즉, 공적연금 지출비중이 높을수록, 빈곤율은 낮음. 앞서 살펴봤듯이 OECD국가 노인가구 대부분의 수입원이 공적연금 등 공적이전소득이 차지하고 있기 때문에, 공적연금 수준이 낮을 경우 그만큼 빈곤위험에 빠질 가능성이 높아짐.

[그림-15] OECD국가 65세 이상 노인가구의 빈곤율과 공적이전 비중의 상관관계



- 실제 OECD국가 노인가구의 공적이전 비중과 빈곤율의 관계를 비교해 봤을 경우(그림-15), 공적이전의 비중이 낮은 국가일수록 빈곤율이 높고, 반대로 빈곤율이 낮은 국가일수록 공적이전 비율이 높은 것을 확인할 수 있음.

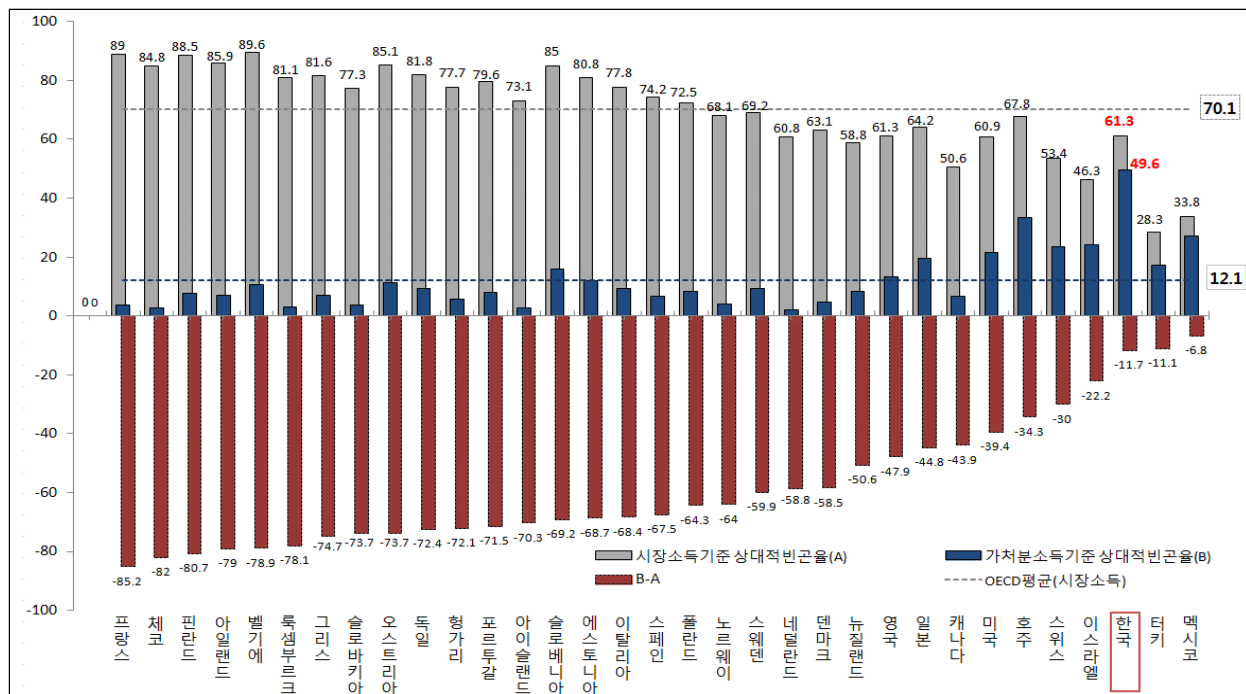
○ 우리나라의 낮은 공적연금, 노후빈곤 개선효과 매우 낮음

[참고] OECD 시장소득과 가처분소득

- 시장소득 = 요소 소득(근로소득+사업소득+재산소득) + 사적 이전소득(퇴직, 개인연금 등)
- 가처분소득 = 시장소득 +공적이전소득(공적연금 등) - 비소비지출(소득세, 사회보험료 등)

- 일반적으로 OECD의 상대적 빈곤율은 세후 및 이전소득을 감안한 ‘가처분소득’을 기준으로 하고 있음. 그렇다면 세전 및 이전소득을 포함하지 않은 ‘시장소득’만 기준으로 한다면 상대빈곤율은 어떻게 될까. 시장소득과 가처분소득에 따른 상대적 빈곤율의 격차는 곧 노인빈곤율에 영향을 미치는 각 국가 재분배정책 효과의 차이를 반영하는 것임.

[그림-16] OECD국가들의 상대적 노인 빈곤율(시장소득과 가처분소득 기준) 비교(단위 : %)



* OECD, Income Distribution and Poverty Data(OECD.Stat에서 2015년 9월 3일 추출).

* 핀란드, 이스라엘, 한국, 네덜란드, 미국은 2013년, 캐나다의 최신자료는 2011년, 일본은 2009년 기준자료이며, 나머지 국가는 2012년 기준임.

- 위의 [그림-16]은 시장소득과 가처분소득 기준 OECD국가의 65세 이상 노인가구의 상대적 빈곤율을 비교한 것임. ‘시장소득’을 기준으로 할 경우, 거의 모든 OECD국가의 대다수 노인이 중위소득 50%이하의 상대적 빈곤상태에 놓이게 됨. 아일랜드 89.6%, 프랑스 89%, 핀란드

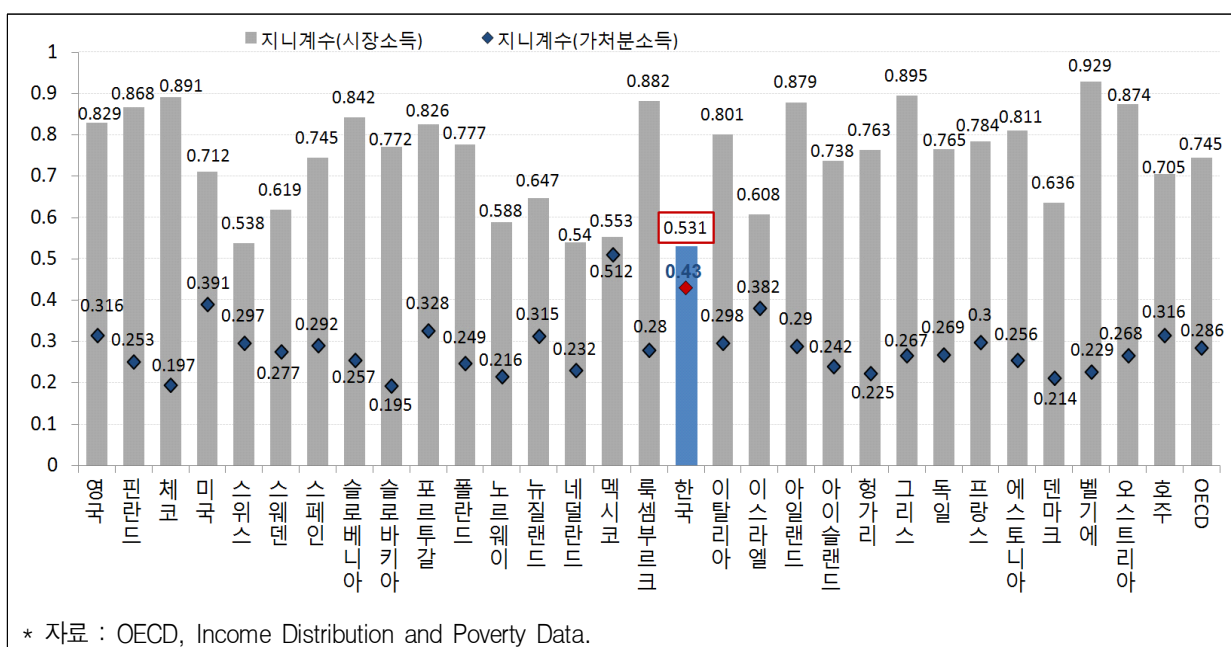
88.5%, 슬로베니아 85% 등 OECD 33개 국가 가운데 절반이 넘는 18개 국가의 노인빈곤율이 70%가 넘었음. OECD국가 평균 역시 70.2%에 달하고 있으며 이는 가처분소득 기준 빈곤율에 비해 약 5.8배나 높은 수준임.

- 한국의 시장소득 기준 노인가구의 상대빈곤율은 61.3%로 OECD평균보다 낮으며, 가처분소득을 기준으로 할 경우에 비해 11.7%p밖에 차이가 나지 않음. 즉, OECD 국가 대부분이 공적연금을 포함하기 이전에는 노인 빈곤율이 우리나라보다 압도적으로 높으나, 포함하게 되면 급격히 빈곤율이 낮아지는 것과 달리, 우리나라는 그 변화폭이 크지 않으며 그만큼 낮은 공적연금으로 인해 빈곤감소 효과가 적다는 것을 의미함.


○ 우리나라의 낮은 공적연금, 노후 소득불평등 개선효과도 매우 낮음

- 아래 그림은 OECD국가의 65세 이상 노인가구의 시장소득과 가처분소득을 비교한 것임.
- OECD 대다수의 국가들이 시장소득 지니계수는 높게 나타나지만, 공적이전소득을 포함한 가처분소득의 지니계수는 대폭 감소함.
- 반면, 우리나라 65세 이상 노인가구의 시장소득 지니계수는 0.531로 OECD평균(0.745)보다 훨씬 낮음. 그러나 공적이전소득을 포함한 가처분소득을 기준으로 한 지니계수는 OECD평균은 0.286으로 대폭 낮아지는 반면(-0.459) 우리나라는 0.43으로 감소효과가 낮음(-0.101).
- 즉, 주요 OECD 국가들은 공적연금 등을 통한 재분배 정책의 효과로 인해, 노인가구의 소득불평등이 상당히 완화되고 있음을 확인할 수 있음. 그러나 우리나라의 경우 65세 이상 고령층의 노동시장참여율이 높아 시장소득의 지니계수는 상대적으로 낮은 반면, 가처분소득을 기준으로 한 지니계수는 공적연금 등 공적이전소득이 낮아 감소폭이 크지 않음.

[그림-17] OECD국가 65세 이상 노인가구의 소득 불평등과 재분배 효과비교



3. 마치며

- 첫째, 한국의 노인 빈곤율은 49.6%로 OECD평균 4배 수준으로 매우 심각한 수준임. 대부분의 OECD국가가 감소추세를 보이고 있는 것과 달리 지속적으로 증가하고 있으며, 소득불평등 역시 멕시코 칠레에 이어 세 번째로, 5년 전에 비해 오히려 증가했음(0.407→ 0.420). 빈곤격차 또한 44.4%로 제일 높아 빈곤의 정도 또한 심각하다는 것을 알 수 있음.
- 둘째, 주택자산을 포함하더라도 빈곤감소효과는 크지 않으며, 오히려 빈곤현실을 은폐할 가능성이 높음. 또한 지금도 노인의 경제활동참여율이 OECD 국가 중 가장 높음에도(31.4%), 노인 빈곤율이 높다는 것은 먹고 살기 위해 노동시장에 참여하고 있으나, 낮은 임금 등으로 빈곤을 벗어나지 못하고 있다는 반증임. 이조차 실제퇴직연령과 기대수명 간 소득공백기를 고려하면 ‘노인일자리’가 빈곤해소를 위한 대안이 되기 어려움.
- 셋째, 노인빈곤과 불평등이 높은 핵심적인 이유는 공적연금의 차이에 의한 것임. OECD 대부분의 국가는 공적연금을 제외한 시장소득을 기준으로 할 경우, 노인빈곤율이 평균 70.1%, 소득불평등도 0.745로 우리나라보다 훨씬 높으나, 공적연금을 포함하면 각각 12.1%(-58%p), 0.286(-0.459)로 대폭 낮아짐. 반면 우리나라는 낮은 공적연금으로 인해 이러한 빈곤감소 및 소득재분배 기능이 매우 미미함(61.3%→ 41.9%, 0.531→ 0.43). 이는 공적연금 강화가 노인빈곤과 소득불평등을 해소를 위한 가장 직접적이고 효과적인 정책수단이라는 의미이기도 함.
- 넷째, 공적연금에 대한 중장기 전망 역시 긍정적이지 않음. 한국의 공적연금 지출수준은 제도성숙과 함께 점차 확대되는 것은 분명함. 그러나 이를 고려하더라도 중장기적인 전망 역시 GDP 대비 우리나라의 공적연금 지출수준은 OECD국가나 EU소속 국가들에 비해 여전히 낮은 수준을 유지되고, 낮은 급여와 낮은 대상범위 문제는 지속될 것으로 전망되고 있음.
- 우리나라의 심각한 노후빈곤 해소 및 예방을 위해서는 국민연금과 기초연금의 급여 적절성을 확보하는 한편, 다양한 지원을 통해 광범위한 사각지대문제를 해소하기 위한 제도개선이 이뤄져야 할 것임.
- 공적연금 강화를 통한 소득보장정책(현금급여)과 함께, 의료 및 장기요양 등 공공서비스를 통한 현물급여 역시 노인가구의 실질적인 가처분소득을 높이는 한편, 노후빈곤과 노후 소득불평등을 낮추는 긍정적인 효과를 기대할 수 있음¹⁰⁾. 

10) OECD에 따르면 27개 국가에서 전체인구에 대한 교육, 의료, 육아, 노인요양, 공공주택서비스 등 공공서비스를 감안하면 가구소득은 28.8%증가. 특히 의료서비스는 평균 14% 소득증대효과가 있음. 이는 생산연령인구보다 노인에게 더 많은 혜택 제공. 65세 이상 노인에게는 OECD 27개국 평균 40%의 소득개선 효과. 공공서비스 없이 가처분소득만 산정했을 경우의 빈곤율은 6~18%지만, 공공서비스를 감안하면 3%~10%사이로 감소하게 됨.

<참고자료>

보건복지부, “통계로 본 기초연금 2014”, 2015. 6.

_____, “노후소득보장 개요 및 과제”, 공적연금강화 국회 특위 업무보고자료. 2015. 9.

OECD, Income Distribution and Poverty Data,

_____, Social Expenditure Database.

_____, “Penison at a glance 2013 : OECD and G20 Indicators”, 2014.

_____, Labor Force Statistics 2014, 2015.

_____, “Pension Outlook 2014”, 2015.

_____, “Society at a glance 2014”, 2015.

ILO, ILO Stat estimates and projections.