

우리나라의 노후소득 실태와 정책 시사점*

김 유 빈**

I. 머리말

기대수명의 증가와 급격한 출산을 저하에서 기인한 고령화는 전 세계적으로 인구문제의 핵심이지만, 우리나라의 경우 그 추세가 유례없이 빠르게 진행 중이라는 점에서 우려가 적지 않다. 우리나라는 2000년에 이미 고령화사회에 진입하였고, 2018년에 고령사회, 2026년에 이르면 초고령사회에 진입할 것으로 전망되는데, 이는 곧 차후 단계로의 이행에 불과 각각 18년, 8년이 소요된다는 것을 의미한다.¹⁾ 이는 국제적으로도 가장 빠른 고령화 추이인데, 가장 고령화된 나라로 평가받는 일본의 경우 24년, 11년이 소요된 것에 미루어 그 속도를 짐작해 볼 수 있다.

우리나라 고령화의 추이에 있어 문제의 핵심은 인구 고령화가 그 역학구조상 노동공급, 소득분배, 재정건전성, 국가 성장률 측면에서의 근본적 사회·경제 변화를 초래한다는 것인데, 고령화 추이가 빠를수록 변화대비에 취약하여 부정적 파급효과에 쉽게 노출될 가능성이 크다는 점이다. 고령화의 부정적 파급효과 중 본고가 주목하는 점은 노인빈곤 실태와 관련한 노후 소득보장의 문제이다. 우리나라의 노인빈곤율²⁾은 2006년부터 지속적으로 증가한 이래, 2013년 기준으로 49.6%를 기록해 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 가장 높은 수준이며, 이는 OECD 가입국의 전체 평균인 12.1%의 4배를 웃도는 높은 수치이다. 이는 주 근로 연령대에서 벗어나 은퇴시점에 가까운 고령층의 소득분포가 상대적으로 크게 악화되고 있다는 것을 의미

* 이 글은 김유빈·김재호(2015), 『고령화 대응 노후소득보장 정책과제』 보고서의 일부를 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 부연구위원(ykim@kli.re.kr).

1) UN의 고령화사회 기준에 따른 것으로 고령인구 구성비가 7%, 14%, 20%에 이를 때, 각각 고령화사회, 고령사회, 초고령사회로 정의한다.

2) 고령층의 상대적 빈곤율로, 65세 이상 노인인구를 소득수준으로 정렬 후, 중위소득의 50% 미만의 인구비율을 계산한 지표이다.

한다.

우리나라의 노인빈곤 및 노후소득보장 실태에 대해서는 지금까지 많은 연구들이 수행되었으나, 생애주기적 관점에서 노후소득보장과 관련한 각 경제주체의 노동시장 행태 및 경제활동에 대한 연구는 많지 않다. 개인의 노후소득은 노동시장 진입에서 은퇴 시점까지의 연령대별 경제활동상태, 즉 소비행태, 자산축적행태에 의해 형성되는데, 주 근로연령대에서 은퇴 이후 연령대로의 이행과정(transition)에 있어 보다 심층적인 분석이 요구된다. 본 연구가 전제하는 문제의식은 노후소득보장의 문제의 해결이 기초연금 등을 통한 고령 즉기의 보조방식이 아니라 생애주기 전반의 예비노후소득 축적에서 비롯되어야 한다는 것이다. 이는 보다 효율적인 노후소득보장 대책을 수립하기 위해 고령세대 진입 이전의 청·장년층을 대상으로 한 노동시장 정책대응이 선결과제이며, 이를 위해 이들 연령대의 노동시장 실태 및 성과에 대한 분석이 우선시되어야 함을 의미한다. 이 글은 이러한 관점에서, 우리나라 소득불평등의 원인을 생애주기별 경제활동상태 비교를 통해 분석함으로써 이에 대응하고자 한다. 우리나라 노후소득보장의 실태와 소득분배 악화의 근본 원인을 각 경제주체의 경제활동상태별 노동시장 성과를 통해 분석함으로써, 소득 불평등 및 노후소득보장 체계를 개선하기 위한 정책대안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

II. 우리나라의 노인빈곤 실태

1. 우리나라의 노후소득보장체계와 고령인구의 경제상태

우리나라는 형식적으로는 다층 노후소득보장체계를 갖추었지만 성숙도가 낮고 사각지대가 넓어 실질적인 노후소득보장체계로서의 기능은 미약한 편이다. 우리나라는 1988년에 국민연금, 1994년 개인연금, 2005년에 퇴직연금이 차례로 도입되면서 3층 노후소득보장체계를 갖추었으며, 2000년에 국민기초생활보장제도와 2008년 기초노령연금이 추가되면서 전 국민 대상의 다층노후소득보장체계 기본 틀을 갖추게 되었다. 그러나 국민연금은 제도적 성숙도가 여전히 높지 않아, 국민연금의 평균가입기간은 8.1년(2014년 6월 기준)이며, 신규수급자의 평균가입기간도 15.7년(2013년 말 기준)으로 매우 짧은 수준이다(김재호, 2015). 최근 노후소득보장체계 강화를 위해 퇴직연금과 개인연금 등 사적연금의 역할이 증대되고 있지만, 2014년 노인실태조사에 따르면 65세 이상 노인 중 공적연금소득을 수급하는 비율이 31.9%인 데 비해, 사적연금 소득을 보유하고 있는 비율은 0.8%에 그치는 수준이다.

〈표 1〉 우리나라의 노인빈곤 실태

(단위 : %, 명)

	빈곤율						지니계수		
	상대적 빈곤율 ¹⁾			국민기초생활수급자					
	전체	근로연령 인구	노인 인구	전체	노인 인구	구성비 ²⁾	전체	근로연령 인구	노인 인구
2006	14.3	11.1	42.8	1,449,832	373,595	25.8	0.306	0.295	0.390
2007	14.8	11.1	43.6	1,463,140	386,157	26.4	0.312	0.299	0.397
2008	15.2	11.5	44.1	1,444,010	382,050	26.5	0.314	0.300	0.403
2009	15.3	11.5	45.9	1,482,719	387,847	26.2	0.314	0.300	0.404
2010	14.9	11.3	46.3	1,458,198	391,214	26.8	0.310	0.297	0.411
2011	15.2	10.8	47.6	1,379,865	378,411	27.4	0.311	0.294	0.420
2012	14.6	10.0	47.2	1,300,499	376,098	28.9	0.307	0.287	0.433
2013	14.6	9.6	48.1	1,258,582	376,112	29.9	0.302	0.280	0.420

주 : 1) 전국가구(1인 및 농가 포함) 균등화 처분가능소득기준.

2) (65세 이상 수급자/총수급자)×100

자료 : 통계청, 「가계동향조사」, 「농가경제조사」, 각 연도.

보건복지부, 「국민기초생활보장 수급자 현황」, 각 연도.

선진국에 비교해 이미 높은 빈곤율과 소득불평등을 기록하고 있는 현재, 우려를 더하는 점은 빈곤율과 불평등도가 더욱 심화되고 있다는 점이다. 선진국에 비해 우리나라의 공적·사적 연금은 실질적으로 미비한 실정으로, 우리나라 노인인구의 상대적 빈곤율은 무려 48.1%(2013년 기준)로서 전체 상대적 빈곤율 14.6%의 3.3배에 달하고 있다. 국민기초생활수급대상인 최저생계비 이하 소득계층 노인인구 역시 전체수급자의 29.9%인 37만 6천 명(2013년 기준)에 이른다. 소득의 불평등정도를 나타내는 지니계수의 경우, 전체인구 0.302, 근로연령인구(19~65세) 0.280, 노인인구는 0.420(2013년 기준)으로 전체 지니계수에 비해 0.118p 더 높게 나타나 고령인구의 소득불평등도가 상대적으로 더 악화되어 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2〉는 우리나라의 빈곤갭 추이를 나타낸 것으로, 빈곤갭 비율은 빈곤선 이하에 있는 개인 또는 가구의 소득을 빈곤선 수준까지 끌어올리기 위해서 필요한 소득의 비율을 의미하며, 이는 빈곤의 심도를 나타내는 지표이다. 가처분소득을 기준으로 볼 때, 전체 인구의 빈곤갭 비율은 금융위기 직후인 2009년 5.6%를 기록한 이래 감소추세를 보이는 데 비해, 고령인구의 빈곤갭은 2009년 21.5%를 기록하여 전년대비 1.9%p 증가한 이후 완만한 증가세를 보이고 있다. 이는 빈곤의 정도가 점차 심화되고 있음을 의미하는 것으로, 빈곤정책의 목표가 빈곤율의 경감뿐만 아니라 빈곤의 심도 경감에도 있어야 함을 시사하는 것이라 할 수 있다.

우리나라의 높은 노인빈곤율의 핵심원인 중 하나는 국민연금제도가 아직 성숙단계에 이르지 못해 가입기간이 충분히 도달하지 못했다는 점과 사적연금시장이 활성화되지 못하고 있다

는 점이다. 그러나 국민연금제도의 성숙을 전제로 2028년경 40년 가입자의 완전노령연금 수급이 가능케 되더라도, 국민연금기금의 재정위기는 지속될 것으로 보여, 소득대체율의 감소로 인한 급여수준은 당초 기대수준에 이르지 못할 것이라는 전망도 있다(40년 가입기준 47%).³⁾

〈표 2〉 빈곤갭 비율 추이

(단위 : %)

	전 체			노 인		
	시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
2006	6.9	4.7	4.9	28.0	18.1	18.3
2007	7.2	4.9	5.1	29.0	19.2	19.4
2008	7.5	5.0	5.2	29.7	19.0	19.6
2009	8.2	5.3	5.6	34.3	21.3	21.5
2010	8.3	5.3	5.6	34.8	21.2	21.5
2011	8.3	5.3	5.5	37.1	23.2	22.8
2012	8.0	5.3	5.4	36.6	23.4	22.9
2013	8.4	5.4	5.4	37.4	23.2	22.6
2014	8.7	5.2	5.2	38.5	21.6	20.7

Ⅲ. 노후소득보장을 위한 정책 개선 효과분석

1. 정책 모의실험을 위한 구조모형의 설정⁴⁾

본절에서는 노후소득보장에 있어 가용한 정책대안의 노동시장 효과를 전망하기 위해, 동적 구조모형(dynamic structural model)을 이용하여 정책개선의 효과를 분석하고자 한다. 언급한 바와 같이, 노후소득보장에 있어서는 국민연금, 기초연금 등으로 대표되는 현금급여 성격의 즉기 노후소득보장 대책도 주요하겠지만, 이는 이미 재정적 위기에 노출되어 있는 현 고령세대 중점의 사후적 대책이라는 점에서 한계를 가진다. 현재의 노후소득보장 대책이 보다 사전적이고 예방적 수단으로 작용하기 위해서는 고령세대 진입 이전의 청·장년층을 대상으로 한 정책대

3) 1988년 도입당시 40년 가입기준 소득대체율은 70%였으나 1999년부터 2007년까지는 60%, 2008년에는 50%이고 이후부터 2028년까지 매년 0.5%p씩 낮아져 2028년부터는 40%가 될 전망이다(김재호, 2015).

4) 구조모형의 상세 방법론은 김유빈·김재호(2015)의 4장 참조.

응이 필수적이라 할 수 있다.

본 연구에서 사용된 동적구조모형은 탐색모형(search model)에 기초한 벨만방정식(Bellman's equation)의 형태를 띠며, 개인의 경제활동상태를 은퇴연령 이전과 이후, 취업상태와 실업상태로 나누고, 이에 따른 개인의 노동시장행태를 분석한다.

모형의 추정을 위해서는 구조모형화된 가치함수에 한국노동패널조사(KLIPS: Korean Labor & Income Panel Study) 자료를 이용하여 역행귀납법(backward induction)으로 정책해(policy rule)를 구하는 과정을 거치게 되는데, 일련의 과정은 모의적률추정법(SMM: Simulated Method of Moments)에 따라 모형에 의한 모의 데이터(simulated data)와 실제 관측치의 거리함수를 최소화하기 위해 반복적으로 수행된다. 이렇게 구해진 모수추정치는 관측 데이터(한국노동패널조사)로부터의 실질 적률과 모의 데이터로부터의 모의 적률 간의 편차를 최소화하는 추정치 값으로서의 의미를 지니며, 추정에 사용된 적률들은 다음과 같이 구성된다.

1. 소득 분포
2. 자산보유액의 분포
3. 경제활동상태의 분포
4. 경제활동상태 이행과정의 분포

2. 정책 모의실험의 결과 및 시사점

최적화된 모수 추정치를 적용한 구조모형이 실제 개별주체들의 노동시장 내 의사결정을 적정 수준에서 모사(replicate)한다고 가정하면, 노후소득 실태개선에 가용한 정책변수의 변동을 통해 정책실험(policy experiment)을 수행할 수 있다. 본고에서는 취업보조금, 국민연금 수급액의 변화 등을 통해 나타나는 노후소득보장의 개선효과를 분석해 보도록 한다.

<표 3>은 기준모형(benchmark model)에서 추정한 임금평균액 192만 원에 고용보조금 명목으로 임금의 10%를 보조할 경우의 모의실험 결과를 나타낸 것으로, 본고에서는 요약하여 10세 단위별 평균 실업률, 평균자산보유액, 5분위 배율의 분석결과를 제시하기로 한다. 김유빈·김재호(2015)는 본고의 실업률, 자산보유액, 5분위배율에 더해, 근로소득, 소비지출의 모의실험 결과를 포함하고 있다. 지급의 대상은 19~35세로 한정하여 대상을 청년층으로 상정하였으며, 이는 청년취업수당으로 보조금을 지급하는 정책을 가정하여 모의실험을 실시하였음을 의미한다.

분석 결과, 노동공급 측면에서의 인건비 보조는 예상되는 바와 같이 근로의욕의 증가를 가져오는 것으로 나타난다. 임금수준이 인건비 보조에 따라 자연스럽게 증가하며, 소비지출과 자

〈표 3〉 정책 실험 1 : 취업보조금 지급

	비교기준	정책변화
	-	+10%
실업률		
20세	0.7524	0.7501
30세	0.1138	0.1023
40세	0.0838	0.0764
50세	0.0872	0.0805
자산보유액		
20세	1456.9842	1598.5498
30세	8923.6128	9348.2197
40세	9869.8798	10023.7871
50세	12987.8987	14598.5123
60세	13523.8745	14987.3879
70세	9365.8989	9862.5978
분배지표 - 5분위 배율		
40세	8.3212	8.0178
50세	8.6589	8.0423
60세	9.1236	8.4778
70세	9.5469	8.9270

자료 : 한국노동패널조사 2~15차 원자료.

산보유액 역시 증가하는 것으로 나타났다. 구조모형에서 개인의 효용은 소비의 함수이기 때문에, 소비 지출의 증가는 경제주체의 효용증가를 가져온 것으로 해석할 수 있다. 임금수준의 증가는 소득 중 분위의 확대 효과를 가져와 분배지표 역시 개선된 결과를 보여준다. 분배지표 개선의 효과는 40세에 0.30배, 50세에 0.62배, 60세에 0.65배, 70세에 0.62배 감소하여 연령이 높아질수록 개선의 효과가 증가하는 추세를 보이고 있지만, 연령이 높아질수록 분배가 악화되는 전체의 추세에는 변화를 주지 못하고 있다.

〈표 4〉는 국민연금 급여 산식에 있어 비례상수의 값이 기준모형(benchmark)에서 가정한 1.5에서 1.6으로 증가할 경우의 모의실험 결과를 나타낸 것이다. 분석 결과, 비례상수의 증가로 인한 연금 수급액 증가는 실업률을 전반적으로 감소시키는 것으로 보인다. 이는 국민연금의 의무 가입기간인 10년 충족 유인을 포함하여, 20년 초과월수의 증가를 통한 연금 수급액 추가 상승 혜택으로 인한 근로의욕, 취업률의 증가로 인한 영향으로 보인다. 임금수준, 자산보유액, 소비 지출액의 모의실험 결과는 취업보조금 지급의 결과와 마찬가지로 증가효과를 보이며, 분배지표인 5분위 배율에 전반적 개선효과가 있는 것으로 나타났다.

일련의 정책실험에 있어 관련모수의 직접적 비교는 힘들다 하겠지만, 정책실험의 결과가 시사하는 점은 기초연금이나 국민연금을 통한 고령자 대상의 노후소득 보조방식 외에, 취업보조금 지급 등을 통한 청·중·장년기 노후소득 예비강화 역시 효과적일 수 있다는 점이다. 이는 노후소득보장정책의 개선에 있어 연금수급액 안정 및 수급권 강화와 예비노후소득 축적의 노력이 병행되어야 한다는 것을 의미한다.

본 정책모의실험 분석 결과의 해석에 있어 주의를 요하는 점은, 모의실험 결과가 실제 관측자료와 모의실험자료의 매칭 결과에서 비롯되었다는 점이다. 모델의 적합도가 높은 경우라 하더라도, 조사 자료가 실제 노동시장의 상황을 적절히 반영하지 못하고 있다면, 모수의 추정치 역시 편향(bias)되었을 가능성을 고려하여야 한다.

〈표 4〉 정책 실험 2 : 국민연금 수급액 증가

	비교기준	정책변화
	$\lambda = 1.5$	$\lambda = 1.6$
실업률		
20세	0.7524	0.7519
30세	0.1138	0.1029
45세	0.0838	0.0809
50세	0.0872	0.0823
자산보유액		
20세	1456.9842	1499.4237
30세	8923.6128	9157.2198
40세	9869.8798	9997.3969
50세	12987.8987	13048.2019
60세	13523.8745	14089.2198
70세	9365.8989	9596.1171
분배지표 - 5분위 배율		
40세	8.3212	8.1239
50세	8.6589	8.2519
60세	9.1236	8.5983
70세	9.5469	9.0489

자료 : 한국노동패널조사 2~15차 원자료.

IV. 맺음말

본고는 효율적인 노후소득보장 대책의 수립을 위한 전제로, 고령층만이 아닌 청·장년층의 노동시장 실태 및 성과에 대한 분석이 필요함을 문제의식의 출발점으로 삼고 있다. 따라서 본 연구는 인구학적 특성을 고려한, 청년층, 중·장년층, 고령에 이르기까지의 경제활동상태별 소비행태, 자산보유행태 등의 노동시장 성과 분석을 통해 노후소득보장의 추이를 살펴보았으며, 가용한 정책대안의 모의실험을 통해 빈곤 및 소득불평등 개선에 미치는 효과를 전망하였다.

우리나라 소득불평등 및 빈곤 악화의 원인은 인구구조, 기술진보, 세계화와 더불어, 노동시장 구조, 공적·사적연금제도의 미비 등 다양한 사회·경제적 요인이 결합되어 있는 것으로 볼 수 있지만, 현실적으로 가장 큰 문제는 공적연금의 소득분배 개선 효과가 높지 않다는 점이다. 노후소득보장을 위한 공적연금의 역할 제고를 위해 급여수준의 적정성을 확보하고, 고령층의 실질 가처분소득을 높이기 위해 의료 및 공공서비스 등을 포함한 사회보장 서비스의 확충이 요구된다.

연금제도가 노후소득보장에 있어 사후적이며 방어적 대책이라 한다면, 고용보험과 연금 크레딧 제도 등 서비스 급여 방식의 정책들은 선제적·예방적 대책으로서 보완 역할을 수행할 수 있다고 하겠다. 현금 급여 방식의 연금제도는 고령에 도달 시 노후소득을 보완하는 소극적 대응방식으로 한계를 가지며, 고용보험, 출산 크레딧 등 서비스 급여의 확대 및 연금제도 내재화 등 포괄적 관점에서의 복합적 제도 개선 역시 필요하다. 비경제활동 여성의 수급권 강화를 위해 크레딧 제도를 확대하여 연금사각지대를 감소시키고, 개인연금 등 사적연금의 가입을 촉진할 수 있도록 보험료를 지원하는 정책 역시 검토되어야 할 것으로 판단된다.

상대적으로 단기간에 급속히 진행되고 있는 인구구조의 변화에 비해 그 파급효과는 다양한 측면에서 지속적으로 나타날 것임을 고려하면, 인구 고령화 대응 정책은 보다 장기적 관점에서 능동적, 사전적으로 마련되어야 할 것이다. 따라서 노후소득보장의 문제를 다룸에 있어 고령세대 내의 소득분배 개선에만 초점을 맞출 것이 아니라, 전 연령층을 아울러 생애주기별 노동시장 활동 및 성과에 대한 분석을 통해, 노후소득을 장기적 관점에서 사전적으로 마련할 수 있는 기틀을 마련하는 것이 중점이 되어야 할 것이다. **KLI**

[참고문헌]

- 김유빈·김재호(2015), 『고령화 대응 노후소득보장 정책과제』, 한국노동연구원.
- 김재호(2015), 『주택연금에 고려한 노후소득의 불평등』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각 연도.
- 통계청, 『가계동향조사』, 각 연도.
- _____, 『농가경제조사』, 각 연도.
- _____, 『장래인구추계』, 각 연도.
- 한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 2~15차 원자료.

월간 노동리뷰

2016년 8월호