

보건복지 제454호 (2025-01)

ISSUE & FOCUS

발행인 신영석 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
T 044)287-8000 F 044)287-8052 발행일 2025. 2. 24. ISSN 2092-7117

유럽 8개국과 한국의 노후소득보장 적절성과 노인 빈곤 현황¹⁾

여유진

빈곤·불평등연구실 선임연구위원

- 한국은 노령 및 유족 관련 공적사회지출, 노령 및 유족 급여 수급률, 순 소득대체율, 최저보장 수준이 비교 대상 유럽 8개국에 비해 현저히 낮음. 그 결과, 유럽 8개국은 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율이 5% 내외로 매우 낮은 수준인 데 비해 한국은 22.3%의 높은 빈곤율을 기록하고 있음.
- 노인 빈곤을 완화하기 위해 노령 및 유족 관련 급여의 최저보장 기능 강화, 퇴직연금·개인연금·주택연금 등 민간 연금의 기능 강화, 공적 연금의 기여율 상향 및 기여 기간 확대, 통합적 노후소득보장 모니터링 체계 구축 및 대안 도출 등 다각적 방안을 모색해야 함.

01. 들어가며

- ◆ 한편에서 예상보다 더 빨리 진행되고 있는 초저출산·고령화로 인한 재정적 지속가능성 악화와, 다른 한편에서 높은 수준의 노인 빈곤과 노후소득 불안정성은 연금 개혁 논의에서 딜레마로 작용하고 있음.
 - 그럼에도 불구하고 공적 연금(노후소득보장)은 생애주기 간·계층 간·세대 간 노령 위험의 재분배와 연대를 체현하고 있는 제도인 만큼 다양한 목표와 그 사회 이해 관계 간의 상충성을 고려하여 최선의 균형을 추구할 수밖에 없음(Barr, 2001).
- ◆ 이 글에서는 유럽 8개 국가(스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스)와 한국의 노후소득보장의 적절성과 노인 빈곤 수준에 초점을 맞추어 비교·분석함으로써 노후소득보장 체계의 개혁을 모색하고 있는 한국에 시사점을 주고자 함.

1) 이 글은 본원에서 수행한 여유진, 이주미. (2023). 『유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤』의 일부를 발췌·수정한 것임을 밝힘. 본문 내용에 대한 좀 더 자세한 내용은 본 보고서를 참조하기 바람.

- 먼저, 유럽 8개국과 한국의 노인에 대한 현금 공적사회지출 수준, 노령 및 유족 관련 급여 수급률, 공적 연금의 소득대체율, 최저소득보장 수준 측면에서 노후소득보장의 적절성을 비교하였음.
 - 이어서, 노인 가구의 소득 구성, 중위소득 40%·50%·60% 기준 노인 (소득)빈곤율, 노령 및 유족 관련 급여와 총공적이전 급여의 탈빈곤 효과를 살펴보았음. 마지막으로, 분석 결과의 정책적 시사점을 간략하게 제시하였음.
- 노령 및 유족 관련 공적사회지출 수준과 노후소득보장의 적절성 관련 자료는 주로 경제협력개발기구(OECD) 통계 데이터베이스(OECD.stat) 자료를 활용하였으며, 기준 시점은 2020년 전후임.
 - 빈곤 실태 분석을 위해서는 유럽연합 통계청(Eurostat) EU-SILC(EU Statistics on Income and Living Conditions)와 통계청 가계금융복지조사 원자료(raw data)를 사용하였음. 원자료의 조사 기준 시점은 2021년(단, 영국은 2018년)이며, 소득 기준 시점은 2020년(단, 영국은 2017년)임.²⁾

◆ 본론에 앞서 유럽 8개국과 한국의 주요 사회·경제 지표(2021년 기준)를 제시하면 다음과 같음.

〈표 1〉 거시 사회·경제 지표(2021년 기준)

유형	국가	인구(만 명)	65세 이상 인구 비율(%)	노인 부양비 ¹⁾ (%)	1인당 GDP (PPP, US dollar)	고용률(%)		
						15~64세	65세 이상	전체
노르딕	스웨덴	1,042	20.2	35.7	60,397	75.4	19.2	67.3
	핀란드	554	22.9	40.7	54,774	72.8	12.1	62.4
혼합형	네덜란드	1,753	19.9	33.9	64,489	80.1	9.4	64.2
	영국	6,703	18.7	32.0	49,985	74.7	10.2	59.9
유럽 대륙	독일	8,320	22.1	37.1	59,055	75.6	7.5	58.3
	프랑스	6,774	20.8	37.6	50,998	67.2	3.4	51.5
남유럽	이탈리아	5,913	23.7	40.3	47,592	58.2	5.1	44.0
	그리스	1,057	22.6	38.8	31,297	57.2	4.4	43.3
-	한국	5,174	16.6	24.7	47,068	66.5	34.9	60.5

주: 1) 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율.

출처: “유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤”, 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.48.

02. 노인에 대한 공적사회지출과 노후소득보장의 적절성

◆ 먼저, 노령 및 유족 관련 공적사회지출(public social expenditure) 수준을 살펴본 결과는 [그림 1]과 같음.

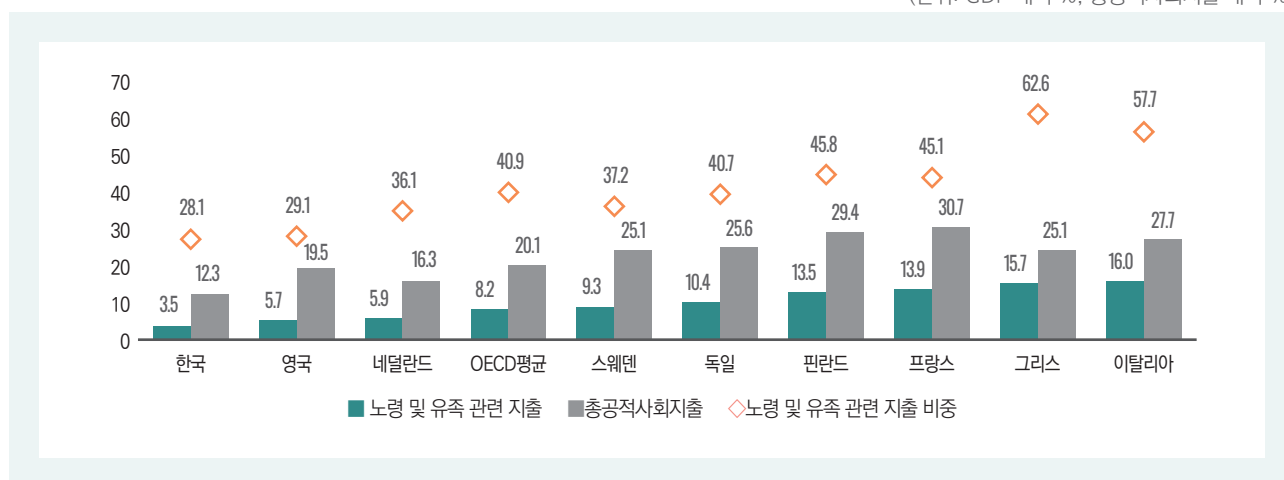
- 남유럽 2개국, 즉 이탈리아와 그리스의 노령 및 유족 관련 공적사회지출이 각각 GDP의 16.0%와 15.7%로 가장 높았고, 프랑스(13.9%), 핀란드(13.5%), 독일(10.4%)의 지출 수준도 GDP 대비 10%를 초과했음.

2) 본문 EU-SILC 원자료 분석 결과에서 표시된 연도는 소득 기준 시점이 아니라 조사 기준 시점임에 유의할 필요가 있음. Eurostat에서는 소득 기준 시점(12-month period, such as the previous calendar or tax year)이 아닌 조사 기준 시점(survey year)으로 빈곤율(At-risk-of poverty rate) 등을 발표하고 있어 본문에서도 이에 준하여 분석 결과를 제시함(Eurostat, 2023, p. 41).

- 반면 네덜란드와 영국의 GDP 대비 노령 및 유족 관련 공적사회지출 비율은 각각 5.9%와 5.7%로 OECD 평균(8.2%)을 하회하는 수준임[이들 국가는 (준)강제적 기업연금이 발달한 나라임.³⁾
- 2019년 기준으로 한국의 노령 및 유족 관련 공적사회지출은 GDP 대비 3.5%로 비교 대상국들에 비해 현저히 낮은 수준임. 총공적사회지출에서 노령 및 유족 관련 지출이 차지하는 비율 또한 28.1%로 비교 대상국들 중 가장 낮음.

[그림 1] 노령 및 유족 관련 지출과 총공적사회지출(2019년)

(단위: GDP 대비 %, 총공적사회지출 대비 %)



주: 노령 및 유족 관련 공적사회지출에는 OECD SOCX 분류 체계에 의한 노령 및 유족 관련 현금 지출과 현물 지출이 모두 포함됨.

출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.77.

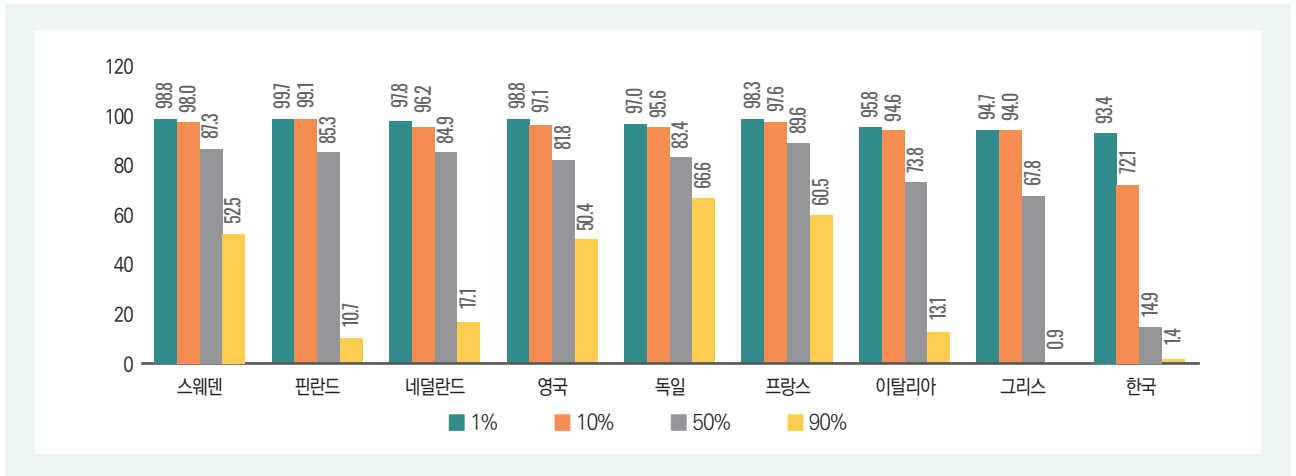
◆ 다음으로, 노령 및 유족 급여의 수급률(대상 포괄성)은 [그림 2]에서 보는 바와 같이, 노인 (포함) 가구의 소득에서 노령 및 유족 관련 급여가 차지하는 비율을 통해 유추해 보았음.

- 유럽 8개국은 사실상 대부분의 노인이 노령 및 유족 관련 급여를 하나 이상 수급하고 있는 것으로 나타남(노령 및 유족 관련 급여가 가구 소득의 1% 이상을 차지하는 가구 기준).
 - 이탈리아와 그리스를 제외한 유럽 6개국에서는 노령 및 유족 관련 급여가 가구 총소득에서 차지하는 비율이 50% 이상인 노인도 80% 이상에 이름.
- 한국도 노인이 포함된 가구 중 93.4%가 노령 및 유족 관련 급여를 하나 이상 수급하고 있는 것으로 나타남. 이는 기초연금이 노인 인구의 70% 내외를 대상으로 하기 때문임.
 - 하지만 해당 급여가 총소득에서 차지하는 비율이 10% 이상인 노인의 비율은 72.1%로 낮아지며, 그 비율이 50% 이상인 노인은 14.9%로 급격히 하락함. 이는 수급률(대상 포괄성)은 비교적 높지만 평균 급여 수준(급여 적절성)이 낮음을 의미함.

3) 네덜란드와 영국의 노령 및 유족 관련 민간 사회지출(mandatory and voluntary private)은 2019년 기준으로 각각 GDP의 4.4%, 5.5%에 이룸(OECD.stat, n.d., Social Expenditure: Aggregated data).

[그림 2] 노령 및 유족 관련 급여 지급률(2021년, 단 영국은 2018년 기준)

(단위: 65세 이상 노인 인구 대비 %)



주: 1) 지급률은 65세 이상 노인이 있는 가구의 세전-이전 후 소득에서 노령 및 유족 관련 급여가 1%, 10%, 50%, 90% 이상을 차지하는 가구의 비율임. 노령 및 유족 관련 급여 지급률은 가구 단위로 계산한 소득을 인구 단위로 환산한 비율임.

2) 유럽 8개국의 노령 및 유족 관련 급여에는 기여·비기여, 비자산조사·자산조사 노령 및 유족 관련 현금 급여들이 모두 포함됨(Eurostat, 2023, pp. 446-464). 한국의 경우 국민연금, 특수직역연금, 기초연금이 포함됨.

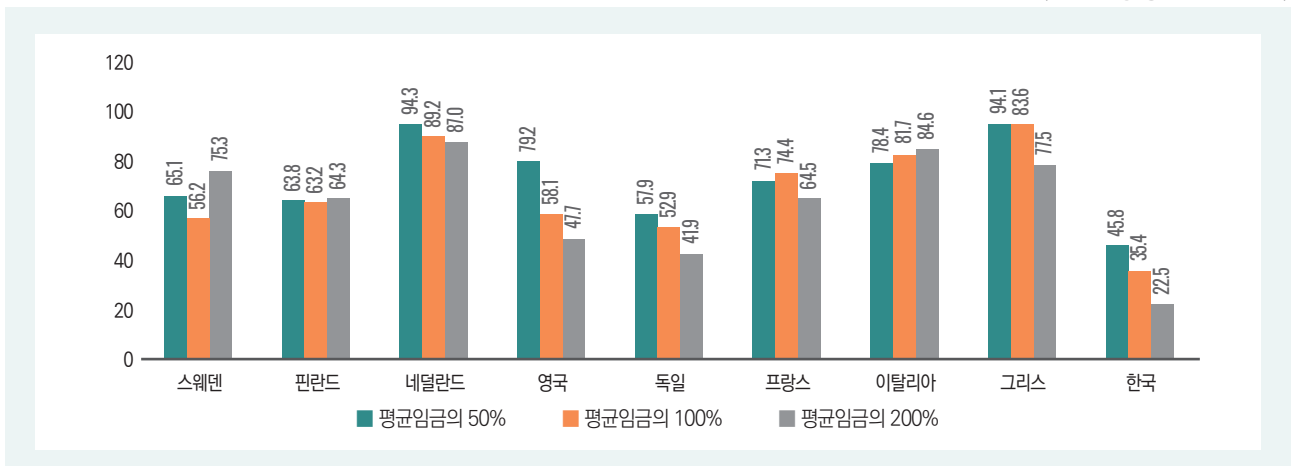
출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.104 그림을 수정함.

◆ 공적 연금의 소득대체율(급여 적절성: 돼지저금통(Piggy bank) 기능)은 퇴직 전 순 근로소득 대비 순 연금 급여의 비율을 통해 살펴봄(그림 3).

- 유럽 8개국의 경우 평균임금 100%에 해당하는 근로자의 공적 연금 순 대체율은 네덜란드 89.2%에서 독일 52.9%로 편차가 크지만 모든 나라에서 50%를 상회함.
- 이에 비해 한국의 평균임금 100% 해당 근로자의 순 대체율은 36.4%로 상대적으로 낮은 수준이며, 특히 평균임금 200% 근로자의 순 대체율은 22.5%에 불과함. 이는 노후의 소득 안정성(security) - 근로연령 시기의 생활수준을 유지하는 정도 - 기능이 취약함을 의미함.

[그림 3] 공적 연금의 순 소득대체율(2020년 기준)

(단위: 남성 평균임금 대비 %)



주: 1) 순 연금 대체율(Net pension replace rates)은 퇴직 전 순 근로소득 대비 순 연금 급여로 정의됨(세금과 사회보험 기여금을 감안한 금액으로 남성, 평균임금(AW) 기준임).

출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.82 그림을 재구성함.

- ◆ 노인 최저소득보장(급여 적절성: 로빈 후드(Robin Hood) 기능) 수준은 거주 기반 기초연금, 기여 기반 최저연금, 노인 대상 범주적 사회부조 중 하나 이상의 제도를 통한 최저보장(Guaranteed Minimum Income, GMI) 수준을 통해 가늠해 볼 수 있음(표 2).

〈표 2〉 노인 최저소득보장 수준(2019년 기준)

구분	국가	유형 ¹⁾	급여명	65세 이상 인구 대비 수혜자 비율(%)		급여 (상한)액 월(유로)	처분가능 중위소득 대비 비율 (%)
				남자	여자		
노르딕	스웨덴	A	Guarantee pension	15.8	47.5	849	39
		C	Maintenance support for older people	1.1	1.3	399	18
	핀란드	A	National pension	26.3	44.4	557.79~628.85	24~27
		C	Guarantee pension	2.1	4.4	784.52	34
혼합형	네덜란드	A	General old-age pension (AOW)	보편적 급여		1215.81	53
	영국	B	New State pension	-		821.25	38 ²⁾
		C	Pension Credit	15.9		814.67	38 ²⁾
유럽 대륙	독일	C	Means-tested basic social assistance in old age	3.1	3.3	424	19
	프랑스	B	Minimum contributory pension	27.4	49.7	636	29
		C	Solidarity allowance for older people	3.9	3.8	868	40
남유럽	이탈리아	B	Minimum pension supplement	-	-	556	34
		C	Social increase	-	-	649	40
		C	Social allowance	0.27	0.28	496	30
	그리스	B	Minimum contributory pension	16.09	24.93	790	101
		C	Non-contributory old-age pension	1.67	3.8	457	58
-	한국	C	기초연금	약 70%		191.4 ³⁾	14.6 ⁴⁾

주: 1) A는 거주 기반 기초연금, B는 기여 기반 최저연금, C는 노인 대상 사회부조임. 영국과 한국을 제외하고 European Commission(2021)의 분류를 따랐음. 영국과 한국은 저자 분류임.

2) 영국의 중위소득 대비 비율은 2018년 기준임.

3) 2019년 평균 환율[1유로=1,305.86(매매기준율 기준)].

4) 기준중위소득 대비 비율임(보건복지부, 2019a; 2019b).

출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.89, p.111의 표를 재구성하고 한국 수치 수정(급여 연도 수정 및 기준중위소득 대비 비율 추가)

- 극단적인 예외인 그리스⁴⁾를 제외하면 기초연금이나 최저연금의 급여 상한액은 대략 중위소득의 30~40% 내외 수준임. 다만, 2019년 당시 별도의 최저보장 장치가 없던(2021년 도입) 독일은 범주형 사회부조를 통한 최저보장 수준이 중위소득의 19%로 낮음.
- 한국의 기초연금은 노인의 70% 내외를 대상으로 하지만, 그 수준은 중위소득의 약 15%로 비교 대상국 중 가장 낮음.⁵⁾

4) 세계 금융위기의 여파로 2009년과 2014년 사이 아테네의 중위 가처분소득 60% 기준선(threshold)은 약 40% 하락했음(Cantillon, Goedemé & Hills, 2019, pp. 22-24). 그리스의 높은 노인 최저소득보장 수준은 이런 예외적인 상황을 반영하고 있다고 보아야 함. 이후 그리스는 급진적인 연금개혁을 단행해 왔지만 그 효과가 본격적으로 반영되지는 않았음.

5) 2021년 12월 말 기준 65세 이상 노인의 국민기초생활보장 수급률은 9.6%로(보건복지부, 2022), 사실상 노후소득보장의 주요 기둥을 형성하고 있음. 다만 국민기초생활보장제도는 이 글에서의 노인 최저보장체계 분류(범주형 사회부조)에 해당하지 않는 일반형(general) 사회부조제도이므로 논의에서 제외함.

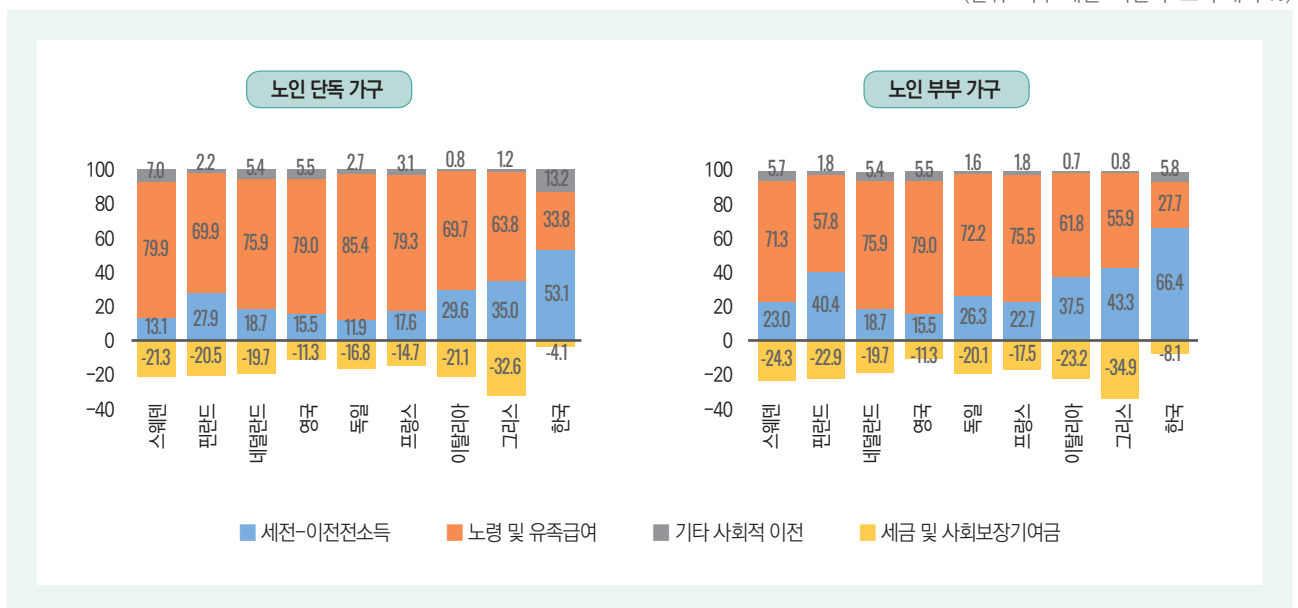
03. 노인(가구)의 소득 구성과 빈곤 현황

◆ 유럽 8개국은 노인 가구의 세전-이전 후 소득에서 노령 및 유족 관련 급여가 차지하는 비율이 50~80%대로 상당히 높게 나타남(그림 4)

- 남유럽 2개국(그리스, 이탈리아)을 제외한 유럽 6개국에서 노인 단독 가구와 노인 부부 가구 소득의 약 70~80%를 노령 및 유족 관련 급여로 충당하고 있음.
 - 이탈리아와 그리스의 경우 노령 및 유족 관련 급여가 소득에서 차지하는 비율이 50~60%대로, 나머지 유럽 국가들에 비해서는 다소 낮음.
- 한국은 노인 단독 가구와 노인 부부 가구 소득에서 노령 및 유족 관련 급여가 차지하는 비율이 각각 33.8%, 27.7%에 불과하며, 근로소득, 사적이전소득 등이 각각 53.1%, 66.4%를 차지함.
 - 기타 공적이전이 차지하는 비율도 노인 단독 가구와 노인 부부 가구가 각각 13.2%, 5.8%로 유럽 8개국에 비해 높은데, 이는 노인의 일반형 사회부조(국민기초생활보장제도) 수급률이 높은 데서 기인함.

[그림 4] 노인 가구 유형별 소득 구성(2021년, 단 영국은 2018년 기준)

(단위: 가구 세전-이전 후 소득 대비 %)



주: 균등화하지 않은 세전-이전 후 소득 기준이며, 단위는 가구임.

출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.101~103의 그림을 재구성함.

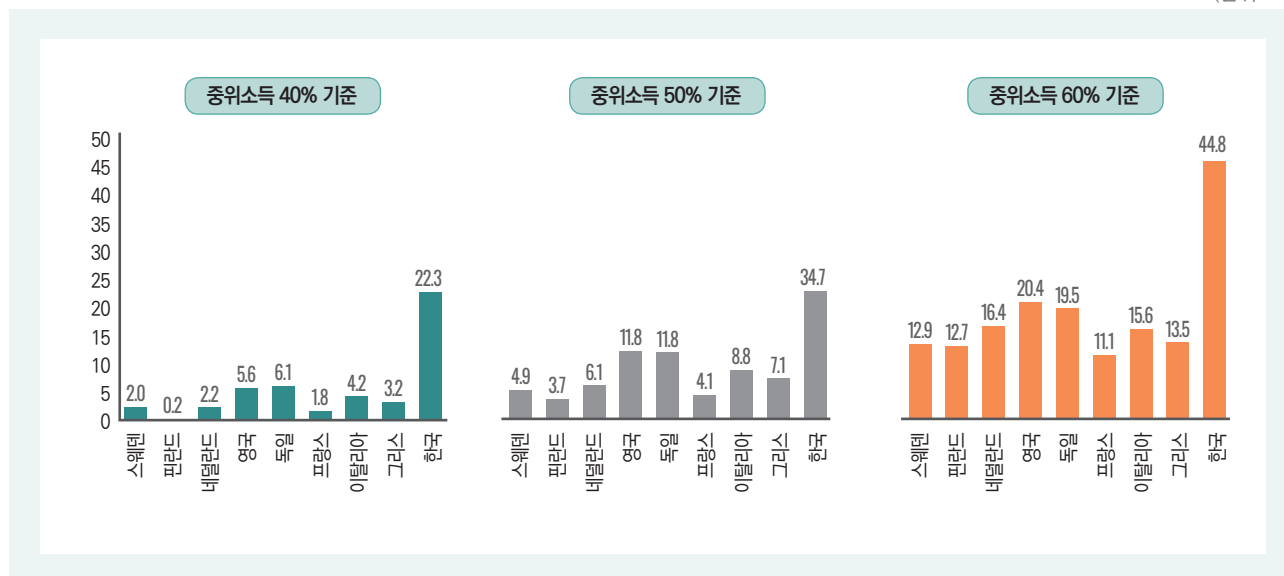
◆ 유럽 8개국에서는 특히 중위소득 40% 기준 빈곤율이 매우 낮게 나타남(그림 5)

- 노후소득보장의 포괄성과 적절성, 특히 노인 최저소득보장(GMI) 장치가 잘 구비되어 있는 유럽 6개국은
 - 2021년에야 최저연금 장치가 도입된 독일과 범주적 사회부조 성격의 연금 크레딧 수급률이 높은 영국을 제외하고 - 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율이 5% 미만으로 극히 낮은 수준임.

- 스웨덴, 핀란드, 프랑스, 네덜란드는 중위소득 50% 기준 노인 빈곤율도 5% 내외로 낮은 수준을 유지하고 있음.

[그림 5] 노인 빈곤율(2021년, 단 영국은 2018년 기준)

(단위: %)



주: 1인 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수[가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3)]임.

출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.101~103의 그림을 재구성함.

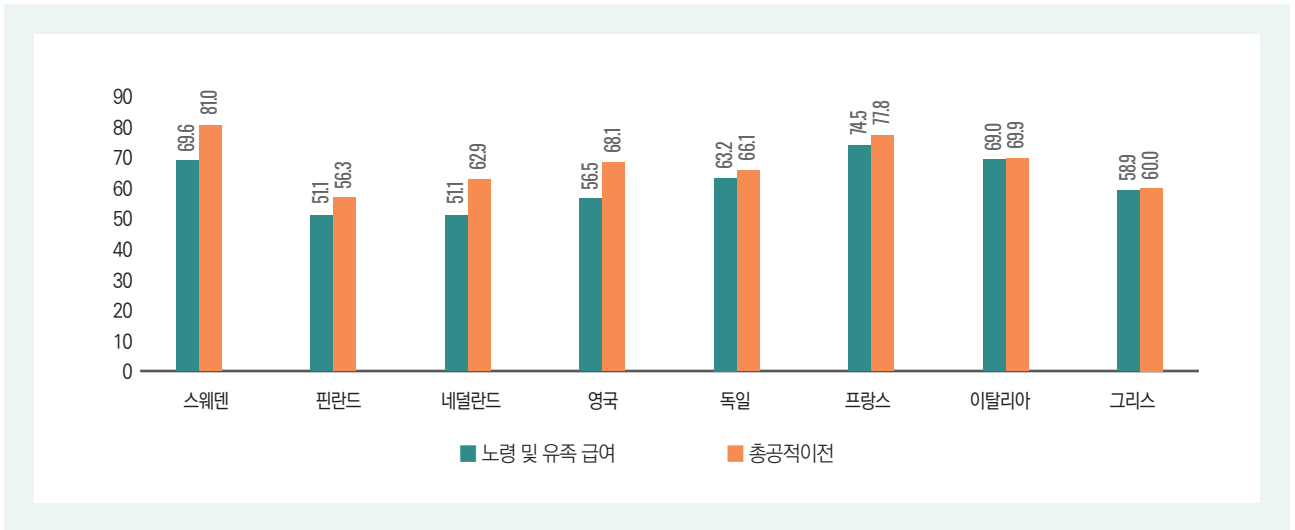
- 이에 비해 한국은 중위소득 40%, 50%, 60% 노인 빈곤율이 각각 22.3%, 34.7%, 44.8%로 유럽 8개국에 비해 극히 높은 수준임. 이는 사실상의 최저소득보장 제도라 할 수 있는 기초연금 수준이 낮고 국민연금의 소득대체율도 비교 대상국들에 비해 현저히 낮기 때문임.

◆ 노령 및 유족 관련 급여의 탈빈곤 효과는 노령 및 유족 관련 급여 또는 총공적이전 급여만으로 소득이 중위소득 50%를 넘어서는 노인의 비율로 정의하였음. 그 결과는 [그림 6]과 같음.

- 노령 및 유족 관련 급여만으로 중위소득 50% 빈곤선을 넘어서는 독신 노인의 비율은 프랑스에서 74.5%로 가장 높고, 이어서 스웨덴(69.6%), 이탈리아(69.0%), 독일(63.2%) 순임. 유럽 8개국 모두에서 절반 이상의 노인이 노령 및 유족 관련 급여만으로 빈곤을 벗어나는 것으로 나타남.
- 전체 공적이전소득 기준으로는 그 비율이 좀 더 높아서 스웨덴이 81.0%, 프랑스가 77.8%에 이름.

[그림 6] 노인 단독 가구의 노령 및 유족 관련 급여와 총공적이전 급여의 탈빈곤 효과(2021년, 단 영국은 2018년 기준)

(단위: 65세 이상 노인 인구 대비 %)



주: 1) 탈빈곤 효과는 노령 및 유족 관련 급여 또는 총공적이전 급여만으로 소득이 중위소득 50% 이상인 노인의 비율로 정의하였음. 단위는 인구임.

2) 유럽 8개국의 노령 및 유족 관련 급여에는 기여·비기여, 비자산조사·자산조사 노령 및 유족 관련 관련 현금 급여들이 모두 포함됨(Eurostat, 2023, pp. 446-464).

3) 빈곤선은 1인 균등화된 세전-이전 후 중위소득의 50%임(변수에 활용된 노령 및 유족 관련 급여가 세전 급여이므로 이에 상응하는 세전-이전 후 소득으로 빈곤선을 설정하였음에 유의할 필요가 있음). 균등화지수는 OECD 수정균등화지수[가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3)]임.

출처: "유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤", 여유진, 이주미, 2023, 한국보건사회연구원, p.101~103의 그림을 재구성함.

04. 나가며

◆ 한국의 노후소득보장체계는 대상 포괄성과 특히 급여 적절성 측면(소득대체율과 최저소득보장)에서 비교 대상인 유럽 8개 복지국가들에 비해 현저히 낮은 수준을 보임.

- 그 결과 유럽 8개국은 적어도 중위소득 40% 기준 빈곤율이 5% 내외로 낮은 수준인 데 비해 한국은 중위소득 40%, 50%, 60% 기준에서 모두 높은 빈곤율을 기록하고 있음.

◆ 지금까지의 분석 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 제언을 제시하고자 함.

- 첫째, 노후소득보장의 수직적 재분배 기능으로서 특히 최저보장 기능을 강화해야 함.
 - 이를 위해 국민연금-기초연금-국민기초생활보장제도의 통합적인 재구조화(구조개혁) 방안을 모색해야 함(재정조달 방안까지를 포함). 이와 함께 퇴직연금, 개인연금, 주택연금 등의 역할 강화 방안도 강구할 필요가 있음.
- 둘째, 연금의 생애주기 간 재분배 기능을 강화하기 위해 보험료 인상뿐 아니라 기여 기간을 실질적으로 연장할 수 있는 다각적 방안을 제도화해야 함.
 - 즉, 연금 크레딧, 보험료 지원 제도 등을 강화하고, 생애주기 내에서 실질적으로 노동시장에 머물러 있는 기간을 좌(청년)-중간(여성)-우(중고령자)로 제고하고 확장하는 방안을 함께 모색해야 함.

- 셋째, 노인 소득보장의 적절성, 특히 노인 빈곤을 체계적으로 모니터링하기 위해 종합적인 노후소득보장 평가 모니터링 체계를 구축하고 표준화된 평가 척도를 개발할 필요가 있음.
 - 주기적 모니터링과 평가를 통해 노후 빈곤을 예방하면서 동시에 지속가능성을 제고하기 위한 통합적인 방향성을 모색하고 대안을 설계할 필요가 있음.

참고문헌

- 보건복지부. (2019a). **2019 국민기초생활보장 사업안내**. 보건복지부.
- 보건복지부. (2019b). **2019 기초연금 사업안내**. 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). **2021 국민기초생활보장 수급자 현황**. 보건복지부.
- 여유진, 이주미. (2023). **유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤**. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (각 연도). **가계금융복지조사**. [데이터 세트]. 마이크로데이터 통합서비스. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>
- 통계청. (각 연도). **원격접근서비스(RAS) 가계금융복지조사**. [데이터 세트]. 마이크로데이터 통합서비스. <https://mdis.kostat.go.kr/>
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (Eds). (2019). *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*. Oxford University Press.
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2021). 2021 pension adequacy report : current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/013455>.
- Eurostat. (2023). *Methodological guidelines and description of EU-SILC target variables: 2023 operation*(version 4) [DocSILC065].
- Eurostat. (각 연도). *EU statistics on income and living conditions(EU-SILC) Data by country* [Data set]. Eurostat.
- GOV.UK. (2019). *Benefit and pension rates 2019/2020*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ca6100fe5274a77da137ee9/Benefit_and_pension_rates_2019.pdf