

# 노후소득보장정책의 현황과 과제<sup>1)</sup>



Policy Issues on Old-Age Income Security

황남희 | 한국보건사회연구원 부연구위원

우리 정부는 49.6%인 노인빈곤율을 2020년까지 39%로 낮추고자 한다. 그러나 국민연금은 수급률과 소득대체율이 낮아서 당분간 제도의 성숙으로 인한 빈곤 완화 효과를 기대하기 어렵다. 기초연금은 급여 수준이 충분하지 않고, 국민기초생활보장은 부양의무자 기준으로 여전히 사각지대가 넓다. 준공적연금과 사적연금 또한 활성화되지 못하여 가입률이 낮은 실정이다.

따라서 본 연구는 노후소득보장정책의 개선 방안으로 1) 기초연금 급여 수준 내실화, 2) 국민기초생활보장 부양의무자 기준의 단계적 완화, 3) 국민연금 사각지대 축소 및 소득대체율 제고, 4) 부모·자녀 동거를 통한 사적부양체계 강화 방안 마련 등을 제시하였다.

## 1. 들어가며

공적연금이 미성숙한 상태에서 노후소득 준비에 대한 인식과 준비 시간이 부족했던 우리나라 노인은 2명 중 1명이 빈곤하다. 2006년 경제

협력개발기구(OECD)에 자료를 제공한 이후 우리나라의 노인빈곤율은 지속적으로 1위를 유지하여 사회 이슈가 되고 있다. 그러나 노인의 빈곤 문제는 최근에 불거진 것이 아니다. 1997년 말 외환위기 이후 복지, 소득분배 등이 사회 이슈로

1) 본 연구는 '황남희(2016), 노인의 빈곤, 어떻게 보호할 것인가?, 한국노인복지학회 2016 춘계학술대회 및 워크숍, 2016. 5. 27.'을 재구성하여 대폭 수정한 것임.

등장하기 시작하였고, 2000년대 급속한 고령화가 진행되는 과정에서 소득취약계층으로서의 노인에 대한 관심이 고조된 것이다. 따라서 우리 정부는 2008년 기초노령연금과 노인장기요양보험을 도입하고 2014년 기초노령연금을 확대하여 기초연금으로 개편하는 등 노인복지정책을 양적으로 크게 확대시켜 왔다.

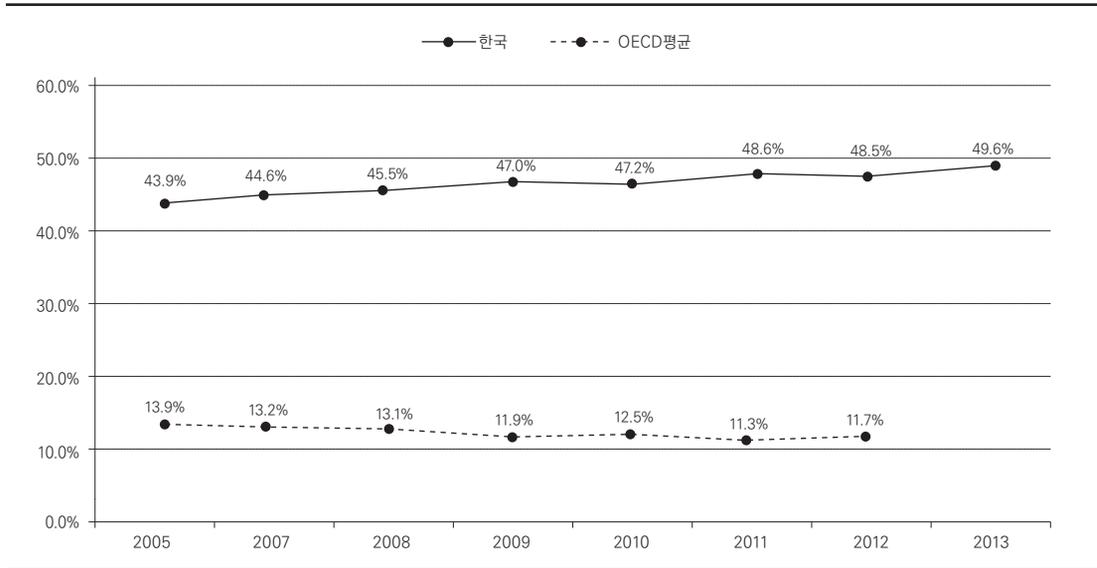
그러나 노인인구 규모가 빠르게 증가하고 있다는 점에서 우리 사회는 노인빈곤 문제에 더욱 관심을 가져야 할 것이다. 다행히 노인인구의 급속한 증가에 대응하기에는 노인복지 차원의 단기적, 단편적 대책만으로는 어렵다는 사회적 공감대가 형성되었다. 우리 정부는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하고 2006년부터 5년마다 저출산·고령사회기본계획을 수립하여 시행해 오고 있다.

2006~2010년 제1차, 2011~2015년 제2차에 이어 금년부터 시행되는 제3차 저출산·고령사회기본계획을 통해 노인빈곤율을 2020년까지 39%로 낮추는 것을 목표로 1인 1연금체계 구축과 기초연금 내실화, 퇴직·개인연금 활성화, 주택·농지연금 활성화, 노후 준비 여건 조성을 관련 과제

로 제시하고 있다.<sup>2)</sup> 이 중 ‘1인 1연금체계 구축’과 ‘퇴직·개인연금 활성화’, ‘노후 준비 여건 조성’은 대체로 미래 노인을 위한 노후소득보장정책이라 할 수 있으며, 현재 노인에게 실효성 있는 노후소득보장정책은 ‘기초연금 내실화’와 ‘주택·농지연금 활성화’로 볼 수 있다. 따라서 현재 노인의 소득 수준을 높이기 위한 정부 정책의 단기적인 성과는 상당히 제한적일 것으로 예상된다. 특히 기초연금이 2014년 도입된 점을 감안한다면 단기간 내에 급격한 제도 개편은 어려울 것이다. 따라서 현재의 낮은 급여 수준에서 기초연금의 사각지대 확대만으로는 노인빈곤을 완화하는 데 한계가 있다. 또한 소득뿐만 아니라 자산마저 부족한 노인은 주택·농지연금의 가입 대상이 될 수 없으므로, 단기간 내에 노인빈곤율이 서구 복지사회 수준인 10%대로 감소하는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 노후소득보장을 강화하기 위한 추가적인 정부의 노력이 절실히 보인다. 이에 본 연구는 우리나라 노후소득보장정책을 살펴본 후 현 노인의 빈곤을 완화할 수 있는 정책 개선 방향을 모색해 보고자 한다.

2) 대한민국정부(2015), 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020), p.44.

그림 1. 노인빈곤율 추이



주: 1) 중위소득 50% 기준임.  
 2) OECD 평균은 OECD에 가입한 34개국 중 연도별로 자료가 제공된 국가들의 평균임.  
 자료: OECD Statistics(<http://stats.oecd.org>)에서 2016. 3.30. 인출.

## 2. 노후소득보장정책의 현황

본 연구는 노후소득보장정책으로 국민연금과 기초연금, 국민기초생활보장, 퇴직연금, 주택연금, 농지연금, 개인연금 등의 개별 제도에 대해 살펴본다. 국민연금과 기초연금은 우리나라의 대표적인 노후 소득보장제도이다. 국민기초생활보장은 전 국민을 대상으로 하는 소득보장제도지만 노인의 국민기초생활보장 수급률이 일반

국민에 비해 3배<sup>3)</sup> 높다는 점에서 함께 살펴보고자 한다.

퇴직연금과 주택연금, 농지연금은 준공적연금이다. 준공적연금은 법적 근거를 통해 정부 또는 공공기관이 시행·감독하지만 이 제도 가입에 대한 선택권은 개인에게 있다는 점에서 공적인 성격과 사적인 성격을 동시에 가지고 있다. 개인연금은 사적연금에 해당된다.

3) 2014년 기준으로 64세 미만과 65세 이상의 국민기초생활보장 수급률은 각각 2.0%와 6.0%임.

그림 2. 우리나라의 노후소득보장제도



가. 국민연금

우리나라의 대표적인 공적연금인 국민연금은 18세부터 60세 미만 전체 국민을 가입 대상으로 하여 1988년부터 시행되고 있다. 국민연금은 가입자가 근로소득의 일부를 보험료로 납부하는 방식이며, 은퇴 후 더 이상 근로소득이 발생하지 않는 시기에 주요 노후 소득원이 된다. 공무원과 군인, 사립학교 교직원에게 적용되는 3개의 특수직역연금 또한 공적연금이지만 가입 대상이 특정 직업군에 한정되어 있기 때문에, 일반적으로 공적연금이라고 하면 국민연금을 지칭하는 것이다. 2014년 기준으로 전체 공적연금 수급자 중 국민연금 수급자는 88.3%이며 특수직역연금 수

급자는 11.7%이다.

국민연금은 도입 당시 직장가입자를 대상으로 하였으나<sup>4)</sup> 이후 1995년 7월 농어민, 1999년 4월 도시 지역 거주자 등으로 대상자를 점차 확대하여 전체 국민을 대상으로 하는 연금제도의 틀을 갖춘 것으로 평가받고 있다. 2008년은 국민연금 도입 20년이 되는 해로 완전노령연금(가입기간 20년 이상)의 지급이 시작되었다.

국민연금 가입 후 9%의 보험료<sup>5)</sup>를 10년 이상 납입한 경우 60세부터 급여를 받을 수 있다. 우리보다 먼저 공적연금을 도입한 서구사회에서 재정 지속 가능성에 대한 우려의 목소리가 높아지자 우리나라는 1998년과 2007년 개혁을 통

4) 기업 규모별 국민연금 시행 연도가 다름. 1998년 도입 당시 10인 이상 사업장, 이후 1992년 5인 이상 사업장, 2003년 7월 5인 미만 사업장 근로자로 단계적으로 확대됨.

5) 사업장 근로자는 근로자 본인과 고용주가 4.5%씩 부담함.

해 국민연금의 수급 연령을 60세에서 단계적으로 65세로, 소득대체율을 70%에서 40%로 조정 한 바 있다.<sup>6)</sup> 그러나 우리나라는 노인빈곤이 매우 심각한 상황이며 제도 운영 기간이 약 30년으

로 짧다는 특수성이 있다. 이와 관련하여 과거 두 차례의 국민연금 개혁에서 노후생활보장보다 연금의 재정지속성에 우선순위를 둔 것이 과연 바람직한 것인지 다시 생각해 볼 여지가 있다.

표 1. 출생 연도별 국민연금 수급 개시 연령

(단위: 세)

출생 연도	1952년생 이전	1953~56년생	1957~60년생	1961~64년생	1965~68년생	1969년생 이후
수급 개시 연령	60	61	62	63	64	65

자료: 국민연금공단 홈페이지([http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy\\_04\\_02.jsp](http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_02.jsp))에서 2016. 6. 1. 인출.

표 2. 연도별 국민연금 소득대체율

(단위: %)

구분	1988~1998년	1999~2007년	2008~2027년	2028년 이후
소득대체율	70	60	50	40

주: 2008년 이후 2027년까지 매년 0.5%씩 감소.

자료: 국민연금공단 홈페이지([http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy\\_04\\_02.jsp](http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_02.jsp))에서 2016. 6. 1. 인출.

2014년 기준 65세 이상 노인인구는 652만 1000명 인데, 국민연금과 특수직역연금 등 공적 연금을 받는 노인은 256만 9000명으로 전체 노인인구 중 39.4%에 불과한데, 2012년 35.1%와 비교하여 4.3% 포인트 증가한 것이다. 공적연금 종류별로 수급률을 살펴보면, 가입 대상이 가장 넓은 국민연금이 34.8%, 그다음으로 공무원연금

3.4%, 군인연금 0.7%, 사학연금 0.5%이다.

또한 2015년 국민연금통계연보에 의하면 2015년 65세 이상에게 지급된 국민연금 지급액이 8,247억 원이며 해당 연령의 수급자 수는 247만 9000명이다. 즉 국민연금의 월평균 연금 수령액은 2015년 27만 7000원이다.

6) 소득대체율은 은퇴 전 근로소득의 얼마만큼인지를 의미하며, 40년 동안 가입할 경우의 비율임. 따라서 소득대체율은 국민연금의 급여 수준임.

표 3. 공적연금 수급자 및 수급률: 65세 이상

(단위: 만 명, %)

구분	공적연금	연금 수급자 <sup>1)</sup>	연금 수급률 <sup>2)</sup>
2012	합계	209.7(100.0)	35.1
	국민연금	183.5(87.5)	30.7
	공무원연금	18.7(8.9)	3.1
	사학연금	2.9(1.4)	0.5
	군인연금	4.6(2.2)	0.8
2013	합계	234.8(100.0)	37.6
	국민연금	206.1(87.7)	33.0
	공무원연금	20.5(8.8)	3.3
	사학연금	3.2(1.4)	0.5
	군인연금	5.0(2.1)	0.8
2014	합계	256.9(100.0)	39.4
	국민연금	226.7(88.3)	34.8
	공무원연금	22.1(8.6)	3.4
	사학연금	3.4(1.3)	0.5
	군인연금	4.7(1.8)	0.7

주: 1) 연금 수급자 중 일시 수급 정지자를 제외한 실수령자 기준임.

2) 각 연금수급자의 합계를 65세 이상 주민등록인구로 나눈 비율임.

자료: 보건복지부, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 각 연도: 국회 보건복지위원회 재정통계 홈페이지(<http://stat.nabo.go.kr/fn03-92.jsp>)에서 2016.

6. 2. 인출.

### 나. 기초연금

2014년 7월부터 시행되는 기초연금은 2008년 도입된 기초노령연금을 발전시킨 것으로, 65세 이상의 소득인정액 하위 70% 노인에게 최대 매월 약 20만 원(기초노령연금의 약 2배 수준)의 연금액을 소득에 따라 차등 지급한다. 1988년 국민연금제도가 시행되었지만 노인은 연령 제한

으로 국민연금에 가입하지 못하고 그로 인해 노후에 공적연금을 받을 수 없었다. 따라서 기초연금은 노후에 공적연금을 수령할 수 없는 노인의 소득 안정을 지원하기 위해 도입된 것이다.<sup>7)</sup> 국민연금과 비교할 때 보험료를 납부하지 않고 일정한 선정 기준을 충족하면 연금을 받을 수 있다는 점이 다르다.

7) 기초연금의 전신은 1991년 도입된 노령수당이며 이후 1998년 경로연금, 2008년 기초노령연금으로 변경되면서 지급 대상을 확대함. 그 결과 수급률이 1991년 7.8%에서 2015년 66.2%로 크게 증가함.

표 4. 기초연금 개요

구분	선정 기준	연금액
기초연금	- 65세 이상 - 소득인정액 하위 70% · 노인 단독 100만 원 · 노인 부부 160만 원	- 단독 가구 최대 20만 4010원 - 부부 가구 최대 32만 6400원

주: 소득인정액과 연금액은 물가상승률 등에 연동되어 매년 변동되며, 2016년 4월부터 2017년 3월까지 적용되는 기준임.  
 자료: 보건복지부 기초연금 홈페이지([http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront\\_info/basic\\_pension\\_3.jsp](http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_info/basic_pension_3.jsp))에서 2016. 5. 26. 인출.

기초연금의 선정 기준은 연령과 소득인정액이  
 며 소득 기준은 가구 유형에 따라 다르다. 노인  
 단독 가구는 소득인정액이 100만 원, 노인 부부  
 가구는 160만 원이다. 기초연금 수급자로 선정  
 되면 단독 가구에 속한 노인은 2016년 기준 최  
 대 월 20만 4010원, 부부 노인 가구는 최대 월  
 32만 6400원을 수급받게 된다.<sup>8)</sup> 그러나 부부가  
 모두 기초연금을 받게 되는 경우 단독 가구와 부

부 가구 간의 생활비 차이를 감안하여 기초연금  
 액을 20% 감액한다. 또한 국민연금 수급자도 수  
 급 금액에 따라 기초연금의 수급액이 감액 조정  
 된다.

2015년 기준 기초연금 수급자는 448만 명으  
 로 전체 노인인구의 66.2%에 해당된다. 1인당  
 평균 월 기초연금액은 20만 2000원이다.

표 5. 기초연금 수급 현황

(단위: 만 명, %, 천 원)

구분	2012	2013	2014	2015
수급자 수 <sup>1)</sup>	393	406	435	448
수급 비율 <sup>1)</sup>	65.8	65.0	66.8	66.2
1인당 연금액 <sup>2)</sup>	97	99	200	202

주: 2015년 수급자 수는 소급지급분을 반영하지 않은 것임.  
 자료: 1) 국회 보건복지위원회 재정통계 홈페이지(<http://stat.nabo.go.kr/fn03-99.jsp>)에서 2016. 6. 2. 인출,

8) 부부가 모두 기초연금을 받게 되는 경우 단독 가구와 부부 가구 간의 생활비 차이를 감안하여 기초연금액을 20% 감액한 것임. 기초  
 연금법 제8조 참조.

**다. 국민기초생활보장**

2000년부터 실시되는 국민기초생활보장은 빈곤의 위험으로부터 국민을 보호하는 공적부조이지만 노인의 수혜 비율이 높다는 점에서 노후소득보장제도의 한 축으로 중요한 역할을 하고 있다. 2014년 국민기초생활보장 전체 수급자 중 65세 이상 노인의 수는 3분의 1 수준이다. 국민기초생활보장은 소득인정액 선정 기준 이하이며 부양의무자 기준을 충족하면 수급 대상이 된다. 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있더라도 부양 능력이 없거나 부양받을 수 없는지를 판정하는 것이다.

소득 요건이 국민기초생활보장 선정 기준에 미달하더라도 부양의무자 기준을 충족하지 못해 국민기초생활보장급여를 받지 못하는 경우가 많다. 따라서 우리 정부는 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준을 지속적으로 완화하여 왔다. 2015년 7월 국민기초생활보장이 크게 개편되었다. 기존의 통합형 급여에서 맞춤형 개별급여로

실시되고 있으며, 부양의무자 기준이 조정되었다. 맞춤형 개별급여는 생계, 의료, 주거, 교육에 따른 선정 기준 소득이 다르다. 선정 기준을 더 자세히 살펴보면 생계급여는 중위소득의 29%,<sup>9)</sup> 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%이다. 과거 통합급여에서 최저생계비(교육급여 선정기준)는 중위소득의 약 40%, 기존 현금급여 기준선(생계, 주거급여 선정 기준)은 중위소득의 약 33%였다. 따라서 맞춤형 개별급여 제도에서는 생계급여와 주거급여의 선정 기준이 33%에서 각각 29%와 43%, 교육급여 선정 기준이 40%에서 50%로 더욱 완화되어 대상 규모가 확대된 것이다.<sup>10)</sup> 부양의무자 기준은 부양의무가 있는 자의 소득 기준을 상향 조정하고, 부양의무자의 범위를 합리화하였다.

2014년 기준 국민기초생활보장 수급자는 123만 7천 명이며, 이 중 65세 이상 노인은 37만 9천 명이다. 전체 국민기초생활보장 수급자 중 노인 수급자의 비중이 2012년 28.9%에서 2014년 30.6%로 증가하였다.

**표 6. 국민기초생활보장 수급 현황**

(단위: 천 명, %)

구분	2012	2013	2014
전체	1,300	1,259	1,237
노인	376(28.9)	376(29.9)	379(30.6)

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도; 통계청(2015), 2015 고령자통계, p.37에서 재인용.

9) 2015년 개편 당시 28%였으며 2016년 29%, 2017년 30%로 최종 조정될 예정이다.

10) 보건복지부(2015), 2015년 국민기초생활보장사업 안내.

또한 2015년 맞춤형 개별급여로의 전환은 국민기초생활보장의 노인 수급률에 거의 영향을 미치지 않았지만 청년 수급률에는 영향을 미친 것으로 평가된다.<sup>10)</sup> 그러나 향후 노인인구의 증가로 국민기초생활보장 수급자 중 노인의 비중은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

라. 준공적연금 및 사적연금

퇴직연금과 주택연금, 농지연금은 아직 활성화되지 못해 노후소득보장에서의 역할이 미미하다. 퇴직연금은 근로자의 노후생활 안정을 보장하기 위한 것으로 2005년 12월부터 시행되고 있다. 퇴직연금은 개인 스스로 노후의 경제적 준비

를 할 수 있도록 지원하기 위해 마련된 제도로, 비교적 최근에 정책적 개입이 이루어지고 있기에 현 노인은 수혜 대상이 되기 어렵다. 퇴직연금은 사업장 단위로 도입되며, 도입 당시 적용 사업장 기준은 상시근로자 5인 이상이었으나 점차 적용 대상을 확대하여 2012년 7월 이후 새롭게 설립된 사업장은 의무적으로 퇴직연금에 가입하여야 한다. 2015년 말 퇴직연금 가입자는 상용근로자의 53.5%, 전체 사업체의 17.4%이다.<sup>11)</sup> 노후소득 취약계층이 될 가능성이 높은 임시, 일용직 근로자는 대부분 퇴직연금에 가입하지 않고, 퇴직연금 가입자 또한 연금을 일시금으로 지급받는 경향이 높아 퇴직연금의 노후소득보장 역할은 매우 제한적인 것으로 평가되고 있다.

표 7. 준공적연금 및 사적연금 개요

구분		자격 기준	실적 <sup>9)</sup>
준공적 연금	퇴직연금	· 사업장 근로자 (단, 계속근로기간 1년 이상 및 1주 15시간 이상 근로자, 무급 가족 종사자가 아닌 자)	가입자 수 590만 명 사업체 도입률 17.4%
	주택연금 <sup>1)</sup>	· 부부 중 1인 60세 이상 · 부부 기준 1주택 소유자 또는 보유 주택 합산 가격 9억 원 이하 다주택자 · 가입자 또는 배우자의 소유 주택 실거주	누적 가입자 수 3만 2216명
	농지연금 <sup>2)</sup>	· 65세 이상 · 본인 소유 농지 보유(단, 배우자 포함 총소유 농지 3만㎡ 이하) · 영농 경력 5년 이상 농업인	누적 가입 건수 5143건
사적 연금	개인연금	· 별도 자격 요건 없음	가입률 12.2%

주: 1) 2016년 4월 25일부터 주택연금제도가 개편되어 주택연금 사전예약 보금자리론은 부부 중 만 40세 이상이며 무주택인 경우 가입 가능함. 또한 임대형 주택 연금은 부부 기준 1억 5000만 원 이하 1주택 소유자만 가입 가능함.

2) 부부 상관없이 농지 소유자 본인의 연령과 농업인 여부, 영농 경력을 기준으로 함.

3) 퇴직연금 2015년 말, 주택연금 2016년 4월 말, 농지연금 2015년 11월, 개인연금 2014년 말 기준임.

자료: 대한민국 정부(2015), 한국주택금융공사 홈페이지에서 2016. 6. 2. 인출.

11) 2016년 상반기 기초보장 현장 모니터링 전문위원 워크숍(2016.5), 현장 전문가와 실무자 포럼 인터뷰 내용.

12) 고용노동부·금융감독원 보도자료(2016. 3. 7), '2015년 말 퇴직연금 가입 근로자 590만 명, 가입률 53.5%'

주택연금과 농지연금은 현재 보유한 부동산 및 농지 자산을 유동화하여 노후생활 안정 자금으로 활용할 수 있는 제도로 각각 2007년과 2011년 도입되었다. 주택연금과 농지연금의 도입 취지를 살펴보면 다음과 같다. 노인은 경제활동에 참여해 소득을 창출하기는 어렵지만 생애 근로활동을 통해 축적된 주택, 농지 등의 자산을 보유하고 있다. 특히 우리나라는 부동산 소유 의식이 강해 노인의 주택 자가 비율이 높다는 점에서 자산의 유동화를 통한 노후소득 마련 방안으로 주택연금과 농지연금이 도입된 것이다. 주택연금은 부부 중 최소 1명이 만 60세 이상인 경우 신청 가능하며 본인이 소유 및 거주하는 주택을 담보로 맡기되 평생 거주하면서 노후생활 자금을 연금으로 지급받는 역모기지론(reverse mortgage)이다. 농지연금은 65세 이상 고령 농업인으로 5년 이상 영농 경력이 있으면 신청할 수 있고, 본인이 소유한 농지를 담보로 맡기되 농지에서 계속 농사를 지으며 연금을 받는 형식이다. 농지연금의 급여 수준은 가입 연령과 담보 농지 평가 가격에 따라 달라진다.

최근 주택연금 활성화를 위한 제도 개편이 있었다. 주택연금의 연령 기준을 부부 모두 60세 이상에서 부부 중 1명 60세 이상으로 완화하였으며, 주택 가격이 1억 5000만 원 이하이며 1주택 소유자이면 월 연금을 추가 지급(8~15%)하도

록 하였다.<sup>13)</sup>

개인연금은 공적연금을 보완하기 위해 1994년부터 시행되었으나 개인연금 가입률이 12.2%에 불과하며 연금저축의 계약유지율<sup>14)</sup>이 57.5%로 낮아서 의도한 노후소득보장 역할을 하지 못하는 것으로 평가된다.

### 3. 노인의 빈곤 완화를 위한 노후소득보장정책 개선 방안

우리나라의 현행 노후소득보장정책을 살펴본 결과, 국민연금은 수급률과 소득대체율이 낮아서 당분간 제도의 성숙으로 인한 노인의 빈곤 완화 효과를 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 기초연금은 급여 수준이 충분하지 않고, 국민기초생활보장은 부양의무자 기준이 있어 여전히 사각지대가 넓다. 준공적연금과 사적연금 또한 활성화되지 못하여 가입률이 낮은 실정이다.

따라서 본 연구는 현 노인의 빈곤을 완화할 수 있는 노후소득보장정책의 개선 방안으로 첫째, 기초연금 급여 수준 상향 및 사각지대 축소, 둘째, 국민기초생활보장 부양의무자 기준의 단계적 완화 후 폐지, 셋째, 국민연금 사각지대 축소 및 소득대체율 제고, 넷째, 부모·자녀 동거를 통한 사적부양체계 강화 방안 마련을 제시한다.

13) 이러한 최근 주택연금 개편은 일명 내집연금 3종 세트(주택담보대출 상환용 주택연금, 주택연금 사전 예약 보금자리론, 우대형 주택연금)라고 하며, 연령별 및 자산 수준별 맞춤형 주택연금으로 고령층의 부채 감소와 노후 대비, 주거 안정을 목적으로 2016년 4월 25일에 출시됨. 더 자세한 내용은 한국주택금융공사 홈페이지를 참고하기 바람.

14) 10차년 기준 계약유지율. 대한민국정부(2015), 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020), p.115.

### 가. 기초연금 급여 수준 내실화

2008년은 국민연금 시행 20년이 되는 시점으로, 이후 완전노령연금 수급자가 지속적으로 증가하고 있지만 여전히 현 노인의 국민연금 사각지대가 크다. 당분간 기초연금이 노후소득에서 중요한 역할을 하게 될 것으로 보인다. 따라서 기초연금의 급여 수준 향상을 통해 노인의 빈곤을 효과적으로 완화할 필요가 있다.

2014년 기초연금의 도입으로 노인빈곤율이 5.5~5.78% 포인트 감소하였다.<sup>15)</sup> 기존의 기초노령연금보다 급여 수준을 최대 약 2배 수준으로 높인 것에 비해 기초연금제도 도입에 따른 노인 빈곤 완화 효과는 작은 것으로 평가된다. 제도 개선에도 불구하고 급여 수준이 빈곤을 완화할 만큼 충분하지 않기 때문이다.

이와 관련하여 현재 기초연금의 기준연금액이 물가와 연동되어 있다. 그러나 2015년 소비자물가상승률이 0.7%로 실질 임금상승률 2.7%보다 낮아서 시간이 흐를수록 노후소득에서 기초연금이 차지하는 비중은 크게 축소될 것으로 예상된다. 따라서 기초연금의 기준연금액 연동 기준을 더욱 현실적으로 조정하는 방안이 우선 고려되어야 할 것이다.

또한 빈곤 노인 가구의 기초연금 수급률이 87%로 나타나 13%의 사각지대가 존재한다.<sup>16)</sup> 이러한 사각지대의 규모는 미시자료 분석을 통

한 결과이다. 따라서 기초연금 선정기준인 소득 인정액 대신 소득을 활용하였다는 점에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 일부 노인층은 기초연금제도에 대해 잘 알지 못하기 때문에 기초연금을 수급받지 못하는 것으로 보인다. 이와 관련하여 우리 정부는 노인을 찾아가 기초연금에 대해 안내하고 가입 신청을 지원하는 '찾아뵙는 서비스'를 확대할 계획이다. 이 외에도 기초연금의 사각지대를 줄일 수 있는 추가적인 실천적 노력이 있어야 할 것이다.

### 나. 국민기초생활보장 부양의무자 기준의 단계적 완화

소득인정액이 최저생계비 이하지만 국민기초생활보장급여를 받지 못하는 노인이 상당수 있다. 이는 국민기초생활보장의 사각지대 문제로, 부양의무자 기준에 걸려 수급자로 선정되지 못하는 노인이 많다는 논란에 따라 우리 정부는 부양의무자 기준을 지속적으로 완화하여 왔다.

그럼에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준의 완화 수준은 불충분한 것으로 생각된다. 대부분의 외국 공공부조가 소득 기준과 재산 기준만을 적용하고 있고<sup>17)</sup> 사적 이점을 통한 부모 부양의 인식이 크게 약화되고 있는 시점에서 부양의무자 기준은 장기적으로 완전히 폐지하는 것을 검토할 필요가 있겠다. 일정 소득

15) 최옥금(2015), 기초연금의 시행과 한국 노후소득보장체계의 발전과제, 기초연금 1주년 기념 세미나 자료집, 보건복지부·국민연금연구원.

16) 황남희(2016), 노인빈곤과 동거자녀 특성에 관한 연구, 2016 고용패널 학술대회, 2016.05.27., 한국고용정보원.

17) 강신욱 외(2015), 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구, 한국보건사회연구원, p.146.

이상의 성인 자녀는 노부모를 부양할 의무가 있다는 취지에서 부양의무자 기준이 있지만 자녀가 부모를 부양하도록 강제할 수 없는 것이 현실이다.

또한 기초연금 선정 기준에는 부양의무자 기준이 없다는 점에서 국민기초생활보장의 부양의무자 기준 폐지는 우리나라 소득보장제도 간의 형평성을 제고하는 방향이기도 하다.

#### 다. 국민연금 사각지대 축소 및 소득대체율 제고

우리나라 노인 중 국민연금 수급자는 30.7%에 불과하다. 국민연금은 젊은 시절 창출한 소득을 통해 스스로 노후를 준비하는 가장 강한 수단이다. 이러한 점에서 국민연금의 사각지대를 축소하기 위한 노력이 더욱 요구된다 하겠다. 최근 소기업 저소득 근로자의 국민연금 가입률을 제고하기 위해 국민연금 보험료를 일정 수준 지원하는 ‘두루누리 사업’(2012년), 구직 기간 동안 국민연금 보험료의 75%를 지원해 주는 ‘실업크레딧’(2016년 8월)이 시행되고 있다. 국민연금 보험료에 대한 경제적인 부담을 줄여 주기 위한 이러한 제도는 비록 현 노인 세대에게 혜택을 줄 수는 없지만 국민연금 사각지대를 축소하고 소득대체율을 높여<sup>18)</sup> 장기적으로 우리나라 노인빈곤율을 낮추는 데 일정 수준의 역할을 하게 될 것이다. 아울러 조만간 국민연금 수급권을 획득하게 될 예

비 노인의 사각지대를 축소하는 방안으로, 한시적으로 국민연금 납부 기한을 현행 10년에서 그 이하로 낮추는 제도 개선을 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편 OECD 각국은 공·사적연금의 소득대체율을 70~80% 수준으로 설계할 것을 권고하고 있다. 그러나 당초 70%로 시행된 국민연금 소득대체율은 제도 개혁을 통해 40% 수준으로 낮춘 바 있다. 준공적연금과 사적연금이 충분하지 않은 상황에서 현재의 노인뿐 아니라 미래 노인의 노후소득보장을 약화시킨 과거의 제도 개혁은 과연 바람직한 것이었는지 다시 생각해 볼 필요가 있다. 또한 OECD 회원국 가운데 가장 가난한 우리나라 노인들의 소득보장을 위한 장기적인 제도 개선안에는 보험료 인상 등을 통해 국민연금의 소득대체율을 단계적으로 높이고 아울러 재정적 지속 가능성도 유지할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

#### 라. 부모·자녀 동거를 통한 사적부양체계 강화 방안 마련<sup>19)</sup>

노인이 성인 자녀와 동거하면 노인빈곤의 완충 효과가 있으나 최근 약 10년간 부모·자녀 동거율이 감소하여 그 효과가 약화되었다.<sup>20)</sup> 그럼에도 불구하고 우리나라 노인의 자녀 동거 비율은 여전히 서구사회에 비해 높은 편이므로 동거를 통한 부모 부양이 일정 수준 이루어지고 있으며 노

18) 보험료 납입 기간이 증가하여 연금 수급 금액이 증가함.

19) 황남희(2016), 노인빈곤과 동거자녀 특성에 관한 연구, 2016 고용패널 학술대회, 2016.05.27., 한국고용정보원, 일부 내용을 요약 발췌함.

20) 박경숙, 김미선(2016), 노인 가구형태의 변화가 노인 빈곤율 변화에 미친 영향, 한국사회학, 50(1), pp.221~253.

인빈곤율을 상당 수준 낮춘 것으로 평가된다.

공적연금제도가 미비한 상황에서 급속한 고령화를 겪은 현 노인 세대는 자신의 노후소득에 대한 준비가 부족한 상황이다. 따라서 현 노인의 빈곤을 완화하는 방안의 하나로 우리 사회의 전통적인 사적 지원 체계 회복을 고려해 볼 수 있다. 기혼 자녀와 노인으로 구성된 확대가족의 가치를 새롭게 조명하여 결혼 후 자녀와 노부모가 함께 세대를 구성할 수 있도록 경제적 유인 체계를 정책적으로 설계할 수 있을 것이다. 예를 들어 최근 정부가 발표한, 무주택 상태에서 부모와 10년 이상 동거한 자녀가 집을 물려받을 때 집값 중 5억 원까지는 상속세를 100% 면제받을 수 있도록 상속세법을 개정하는 것도 이러한 노인 부양에 대한 사적 지원 체계 강화 방안이라 할 수 있을 것이다.<sup>21)</sup> 일본에서도 3세대가 동거하는 주택을 수리하는 경우 올해부터 약 3년 동안 한시적으로 소득세를 감면하는 세제 개편이 있었다.<sup>22)</sup>

한편 노부모와 자녀의 동거가 자녀에게 일방적으로 부양 부담을 주는 구조는 아니다. 최근 노부모의 경제력이나 황혼양육의 도움을 받기 위해 결혼 후 자녀 스스로 동거를 선택하는 사례도 나타나고 있다. 우리 사회는 주택 비용과 양육비가 높기 때문에 젊은 부부의 맞벌이는 선택이 아닌 필수가 되었고, 일하는 엄마는 어린 자녀를 출산·양육하는 데 노부모의 도움이 절대적으로 필

요하다. 이렇게 결혼 전 부모와 독립해서 살다가 결혼 후 부모와 함께 사는 자녀가 증가하면서 리터루(return+Kangaroo)족이라는 신조어가 생겨났다.<sup>23)</sup> 자녀의 근로소득과 부모의 가사 및 양육 지원이 한 가구 단위 내에서 조화롭게 교환될 수 있도록 사회적 토양을 잘 마련해 준다면 우리나라 노인빈곤율을 어느 정도 낮출 수 있을 것으로 기대한다.

#### 4. 나가며

제3차 저출산·고령사회기본계획에서는 2020년까지 우리나라의 노인빈곤율을 39%로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 노인빈곤 완화를 위한 정부의 적극적인 노력이 투입되지 않는다면 이는 달성하기 어려울 것이다. 노인빈곤율이 49.6%인 상황에서 우리 정부는 노인의 빈곤 완화에 대해 더욱 진지한 고민과 실천적 노력을 해야 할 것이다. 미래 노인의 노후소득에 대한 전망 연구에서도 공적연금의 노후소득원 역할은 제한적인 것으로 밝혀져<sup>24)</sup> 단기간에 공적연금의 성숙으로 인한 노인의 빈곤 완화 효과를 얻기 어려운 상황이다. 따라서 현 제도의 개선이나 추가적인 제도 도입이 이루어져야 현 노인의 빈곤 수준을 완화할 수 있을 것이다. ■

21) 최현주(2016.4.30.), 부모에게 얹혀사는 '리터루족' 늘어 중대형 아파트 다시 뜬다, 중앙일보.

22) 일본 재무성(2016), 평성(헤이세이) 28년도 세제 개정, p.13.

23) 중앙일보, 앞의 보도자료.

24) 강성호(2011), 국민연금 사각지대 규모 추정과 연금제도 성숙에 따른 노후 빈곤 완화 효과, 재정학연구, 4(2), p.89-121, 우해봉 외(2015), 공·사적연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전 방향, 한국보건사회연구원, p.125.