



우리나라 노인빈곤과 노후소득보장제도

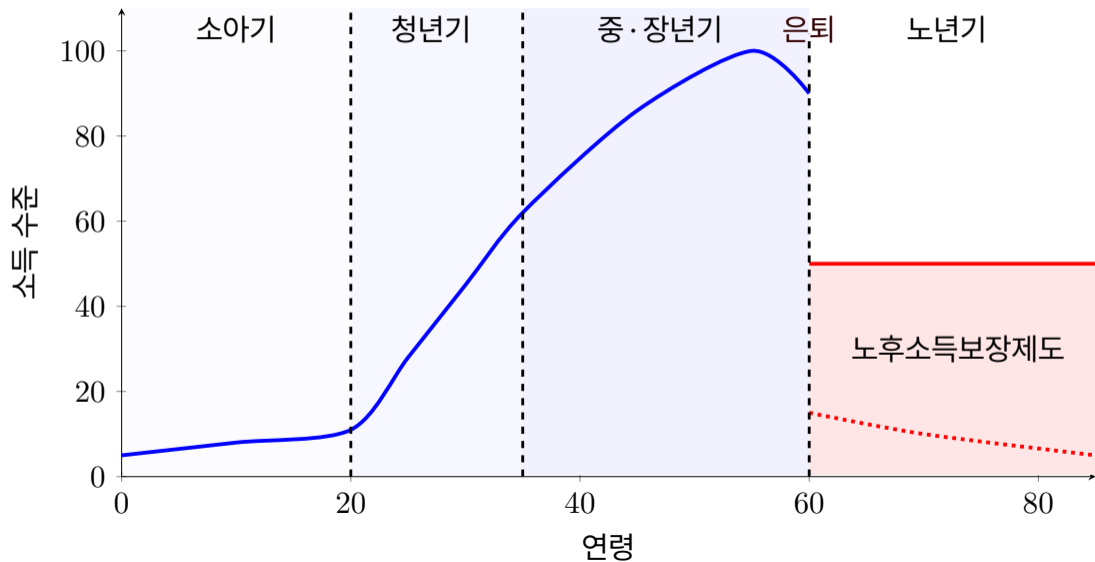
- 국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 회의 -

이승희 KDI 부연구위원

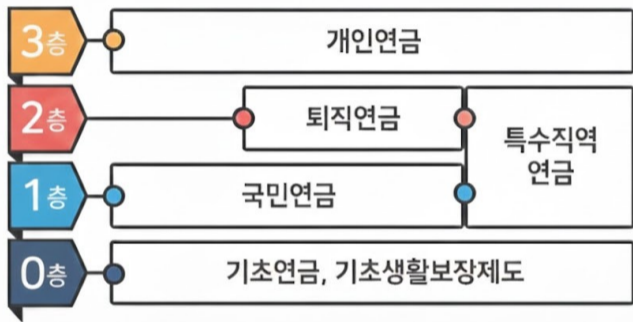
KDI 한국개발연구원

2025.12.19

소득 생애주기



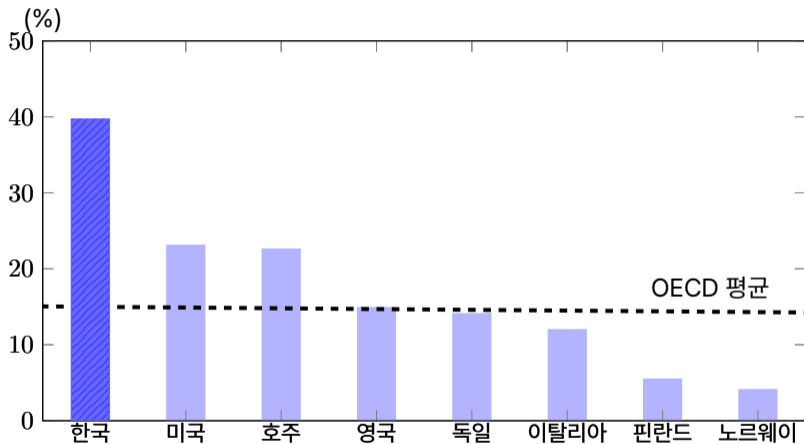
우리나라 노후소득보장제도



■ 다층노후소득보장체계 (0층-3층) 구축

- 0층: 기초연금, 기초생활보장제도 - 최소소득 보장
- 1층: 국민연금 - 노후소득 주된 자원
- 노후소득은 공적연금(0층-1층)에 주로 의존, 사적연금(2층-3층) 역할 미미한 수준

노인빈곤율 (2018년)



■ 노후소득보장제도에도 불구하고 노인빈곤율은 OECD 최고 수준

Q. 심각한 노인빈곤 해소 위해 노후소득보장 개선 필요?

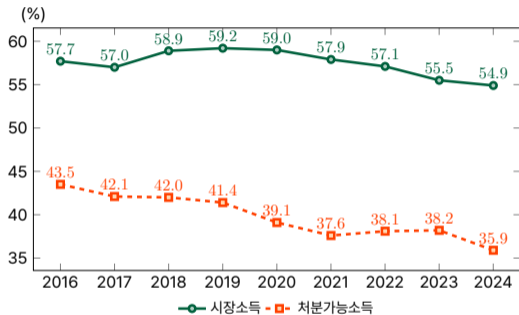
노인빈곤과 노후소득보장제도

1. 우리나라 노인빈곤
2. 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤
3. 시사점

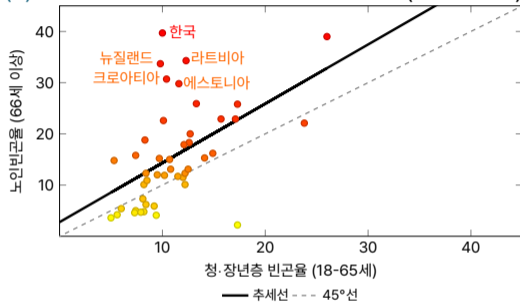
1. 우리나라 노인빈곤

우리나라 노인빈곤율

(a) 노인빈곤율(2016-24년)



(b) OECD 청·장년층 빈곤율과 노인빈곤율(2022-23년)

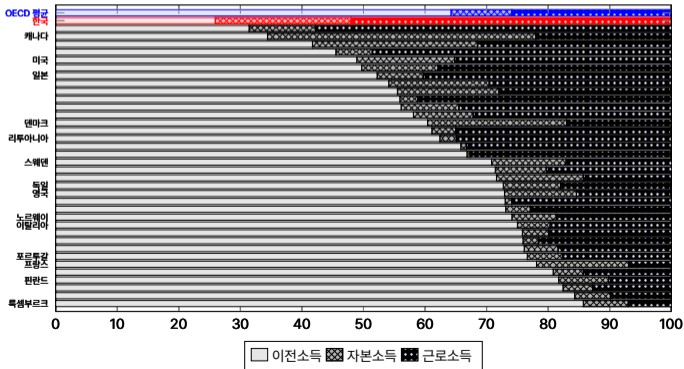


■ 우리나라 노인빈곤율은 점차 낮아지고 있으나, 여전히 OECD 최고 수준

- 노인빈곤율 = 전체 인구 중위소득 대비 빈곤한 고령층 비율 (상대빈곤) [▶ More](#)
- 시장소득 기준 빈곤율과 처분가능소득 기준 빈곤율 모두 추세적으로 감소
- 처분가능소득 기준 노인빈곤율(65+): '11년 46.5% → '24년 35.9% (10.6%p↓)
- '22년 기준 노인빈곤율(66+)은 39.7%로 OECD 평균 노인빈곤율(14.7%)과 큰 차이

고령층 소득 구성

- 심각한 노인빈곤은 공적연금 등 공적이전소득의 제한적인 역할에 기인할 가능성
 - 고령층 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비중은 25.9%로 OECD 평균 57.1%의 절반 이하
 - 노동소득 비중은 52%로 절반 이상이며 이는 멕시코 다음으로 높은 수준
 - 소득 구성 (이전소득:자본소득:근로소득)
 - 우리나라=25.9:22.1:52.0 vs OECD 평균=64.2:9.9:25.8



■ 소득만으로는 현재 고령층의 경제적 상황을 정확히 파악하지 못할 가능성

● 윤석명 외 (2017)

“소득 빈곤 노인(전체 노인의 46.3%)의 약 55%에 해당하는 노인들(전체 노인의 약 25.5%)의 분포 상 위치는 소득만 결핍선(또는 빈곤선) 미만일 뿐, 자산과 주거는 결핍선 이상에 위치함을 알 수 있었다”

■ 고령층은 소득이 부족할 수 있지만,

● 충분한 자산을 보유하거나

● (자산을 활용하여) 충분한 소비를 유지하고 있을 가능성이 존재

■ 우리나라 노인 빈곤을 정확히 파악하기 위해 소득 외에 자산과 소비를 함께 고려할 필요

고령층의 소득과 자산

- 심각한 노인빈곤은 공적연금 등 공적이전소득의 제한적인 역할에 기인할 가능성
 - 국민연금 도입이 늦고 가입 사각 지대가 넓어 고령층 소득 중 공적연금이 차지하는 비중이 낮음
 - 노후소득보장체계 미비로 인해 노후생활비 마련을 위해 고령층의 노동시장 참여율 높음
- 소득만으로는 고령층의 실제 경제적 상황을 판단하기에 불충분
 - 노후소득보장체계가 미비로 인해 고령층은 자산축적 등 노후대책을 강구했을 가능성 높음
 - 고령층 소득 중 자본 기반 소득의 비중이 22.1%로 다른 OECD 국가에 비해 높음
 - 통계청 사회조사 결과 자산에 기반한 노후준비 비중이 높게 응답

- 고령가구의 보유 자산 구성 비율 (자료: 가계금융복지조사, Luxembourg Income Study)

	호주('18)	이탈리아('16)	노르웨이('20)	독일('17)	핀란드('16)	미국('19)	영국('19)	일본('14)	한국('21)
부동산자산	67.9	75.8	65.8	73.0	71.4	38.7	60.4	51.2	82.4
기타 실물자산	10.2	10.7	6.1	9.7	3.8	19.1	15.7	0.0	2.7
금융자산	21.8	13.4	28.0	17.3	24.8	42.2	23.9	48.8	14.9

■ 소득 기준 빈곤율은 우리나라 고령층의 특성을 반영하지 못하는 한계를 가질 위험

- 고령층의 자산 축적 비중이 높다면 소득만으로는 고령층 경제적 상황 파악 어려움

■ 자산의 소득화 방법 : 포괄소득화와 연금화

- 포괄소득화 : 자산을 유지하는 가운데 귀속임대료 등 자산을 통한 암묵적 소득까지 포함 [▶ More](#)

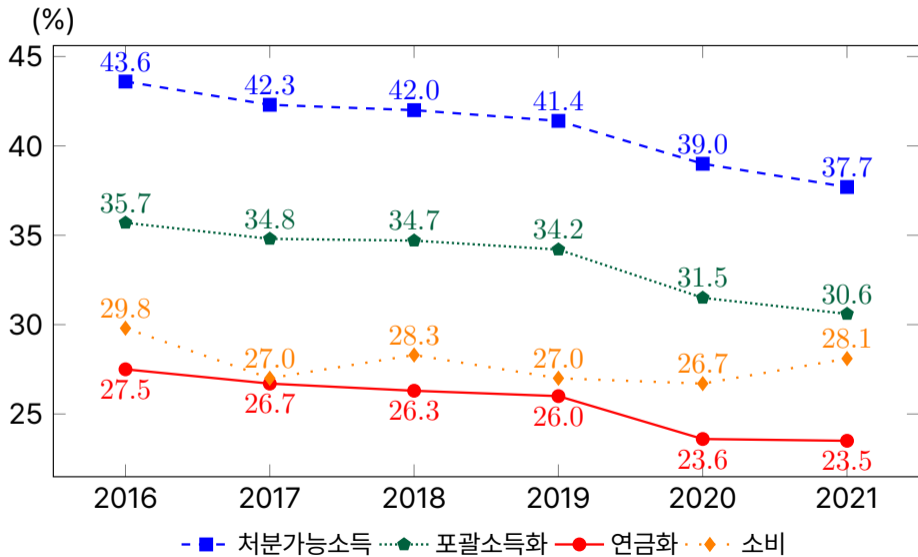
- 현재의 상황을 유지하며 고령층의 경제적 상황을 평가
- 포괄소득을 추정하는 최선의 방법에 대해 의견들이 일치하지 않는다는 한계

- 연금화 : 자산을 소모하여 소득을 마련 [▶ More](#)

- 적극적인 자산 활용 정책 방향 하에서 고령층의 경제적 상황을 평가
- 기대여명이 짧은 고령층의 자산환산소득을 과대추정할 우려가 있다는 한계

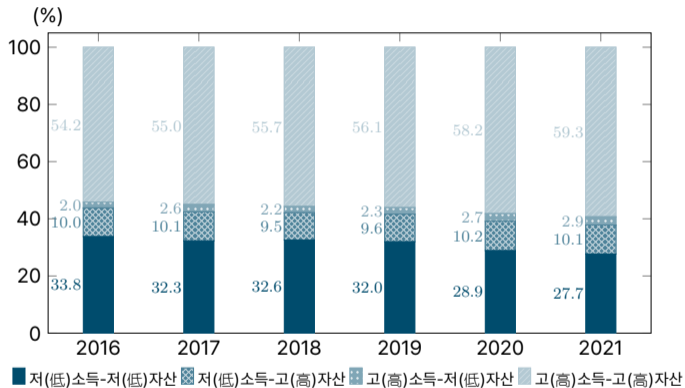
- 가구의 경제적 상태, 또는 물질적 웰빙은 가구가 이용할 수 있는 소비의 흐름으로 평가
- 빈곤을 측정하기 위해 소득 이외에 소비를 추가적인 도구로 사용
(Meyer and Sullivan, 2003; Armstrong et al., 2022; Fitzgerald and Moffitt, 2022)
- 소비는 소득보다 물질적인 부족을 더 잘 측정하고, 측정오차와 과소신고가 적음
- 자산 보유가 부동산에 치중되어 있는 우리나라 가구의 특징을 반영 가능 [▶ More](#)

우리나라 노인빈곤율



고령층 빈곤유형별 구성

고령층 빈곤유형별 구성: 소득과 자산

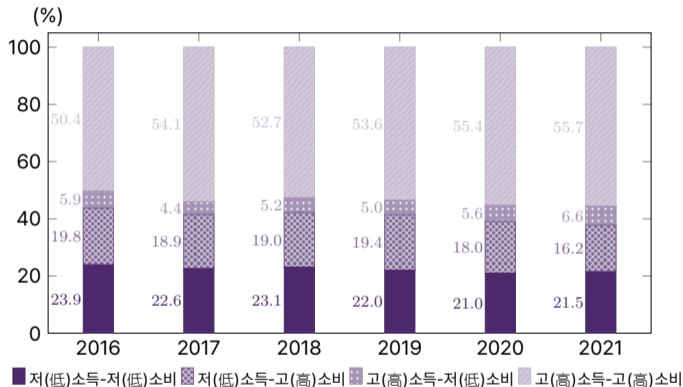


■ 소득과 자산 모두 빈곤한 고령층은 약 30% 내외

■ 전체 노인의 약 40%가 소득 기준 빈곤층에 속하지만 10%는 소득 기준으로만 빈곤

고령층 빈곤유형별 구성

고령층 빈곤유형별 구성: 소득과 소비



■ 소득, 소비 모두 빈곤한 고령층은 약 22% 내외

■ 약 18% 고령층은 소득만 빈곤하고 소비는 빈곤하지 않음

우리나라 노인빈곤 현황

■ 소득 외에 자산, 소비를 추가적으로 고려하여도 노인빈곤율은 높은 수준

- 자산의 소득화나 소비를 바탕으로 측정한 노인빈곤율 7-10%p↓, 그러나 여전히 높은 수준
- 소득과 자산, 소비가 모두 적은 고령층 내 취약계층 비율도 여전히 높은 편
- 자산을 고려한 노인빈곤율도 해외 주요 국가들 대비 높은 수준 [▷ More](#)

Q. 고령층의 열악한 경제 상황을 개선하기 위해 노후소득보장제도 개선이 필요?

A. 우선 고령층 내 누가 열악한 경제 상황에 놓여져있는지를 살펴볼 필요

- 모든 고령층이 비슷하게 빈곤하다면? ⇒ 전반적인 제도 개선이 필요할 가능성
- 고령층 내 특정 집단을 중심으로 빈곤이 심각하다면? ⇒ 관련있는 특정 제도 중심으로 개선할 필요

2. 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤

높은 노인빈곤율의 원인 - 세대별 빈곤율

■ 2010년대 이후 우리나라 노인빈곤율 추이와 관련하여 관찰되는 현상

1. 전체 노인빈곤율이 추세적으로 완만히 감소
2. 초고령층(75세 이상)과 연소고령층(65-74세) 간 노인빈곤율에 큰 차이

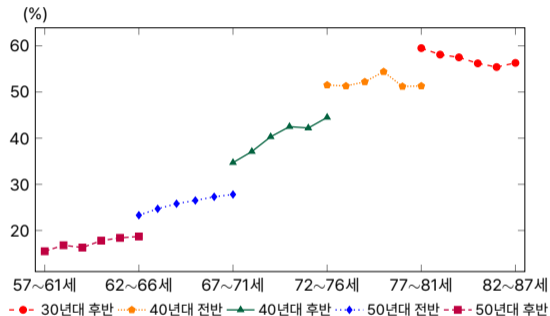
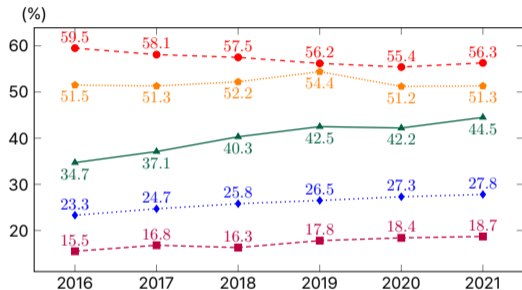
■ 이는 고령층 내 출생세대에 따라 빈곤 수준이 다른 것이 주요 요인

● 출생연도를 기준으로

- ① 30년대 후반 출생(① 1935-39년생),
 - ② 40년대 전반, ③ 후반 출생(② 1940-44년생, ③ 1945-49년생),
 - ④ 50년대 전반, ⑤ 후반 출생(④ 1950-54년생, ⑤ 1955-59년생)
- 으로 나누어, 다섯 살 단위의 다섯 세대 분석

세대 간 차이를 고려한 노인빈곤

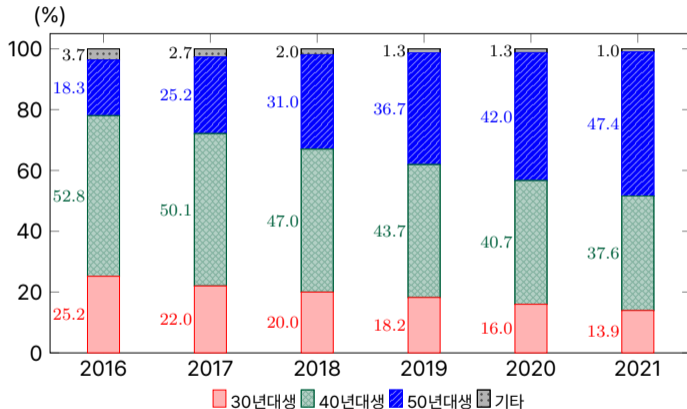
■ 세대별 노인빈곤율(2016-21년)



- 출생 세대별 빈곤율 차이 현저하게 나타남
- 1950년 이전 출생 세대 노인빈곤율 40% 이상으로 심각한 수준
- 이에 비해 1950년 전반 출생 28%, 1950년 후반 출생 19%로 낮은 수준

출생 세대별 고령층 내 비중

■ 출생 세대별 고령층 내 비중 (가계금융복지조사)



■ 고령층은 만 65세 이상 ('16년 1951년 이전 출생 → '21년 1956년 이전 출생)

■ 최근 5년 동안 50년대생의 비중이 빠르게 증가('16년 18.3% → '21년 47.4%)

■ Oaxaca-Blinder Decomposition

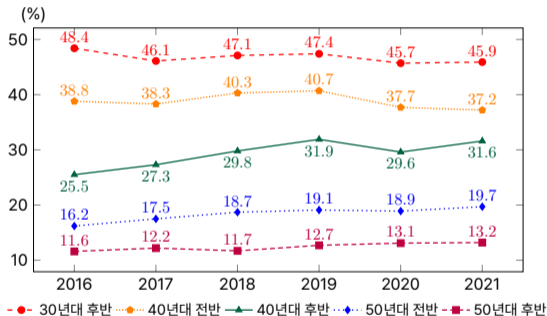
$$P_t = \sum_{j=1}^J w_{jt} P_{jt}$$

$$P_{t+k} - P_t = \sum_{j=1}^J (w_{jt+k} - w_{jt}) P_{jt} + \sum_{j=1}^J w_{jt} (P_{jt+k} - P_{jt})$$

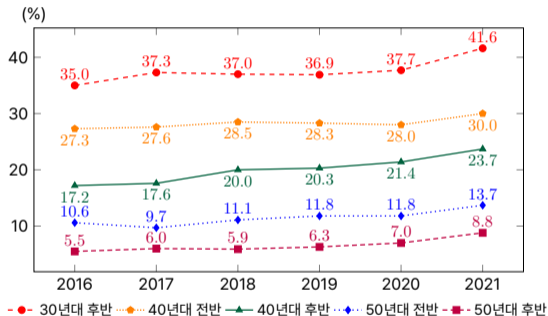
- P_t : t시점의 노인빈곤율, w_{jt} : t시점의 j세대의 고령층 내 비중, P_{jt} : t시점의 j 세대의 빈곤율
- 노인빈곤율의 변화분 (-5.9%p) = 인구 비중의 변화로 인한 빈곤율 변화분 (-7.5%p)
+ 세대 간 빈곤율 변화로 인한 변화분 (+1.6%p)
- 인구 비중의 변화로 인한 빈곤율 변화분이 세대 간 빈곤율 변화로 인한 변화분을 압도

세대 간 차이를 고려한 노인빈곤

(c) 세대별 저소득-저자산 비율(2016-21년)



(d) 세대별 저소득-저소비 비율(2016-21년)

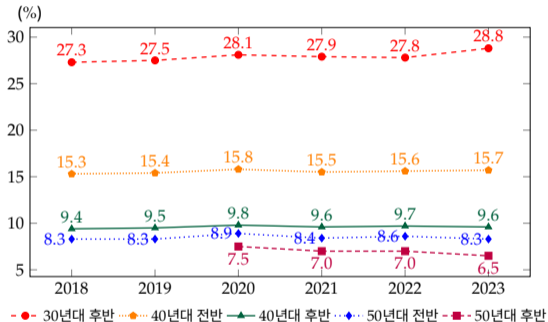


■ 소득과 자산, 소득과 소비가 적은 취약계층 비율로 보아도 세대 간 차이는 뚜렷

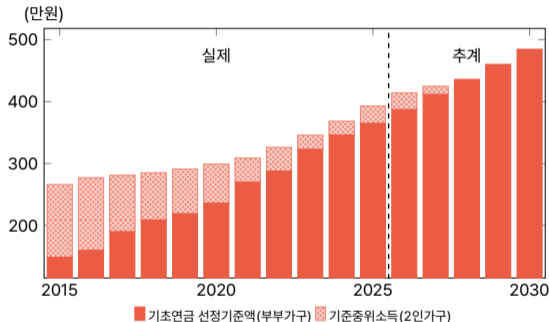
■ 고령층 내 최근 출생 세대로 올수록 빈곤 수준이 개선

세대 간 차이를 고려한 노인빈곤

(e) 세대별 소득인정액 0원 비율(2018-23년)



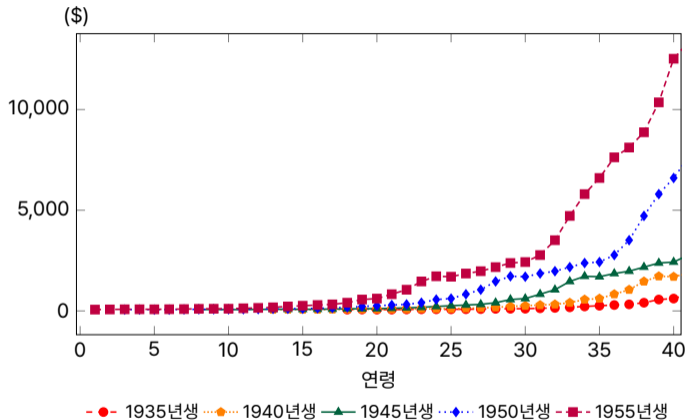
(f) 기준중위소득 대비 선정기준액



- 기초연금 수급자 중 소득과 자산이 공제액 이하인 소득인정액 0원 비율도 세대 간 차이가 뚜렷
- 고령층 내 최근 출생 세대로 올수록 빈곤 수준이 개선되면서 선정기준액이 기준중위소득에 근접

세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 급속한 경제 성장

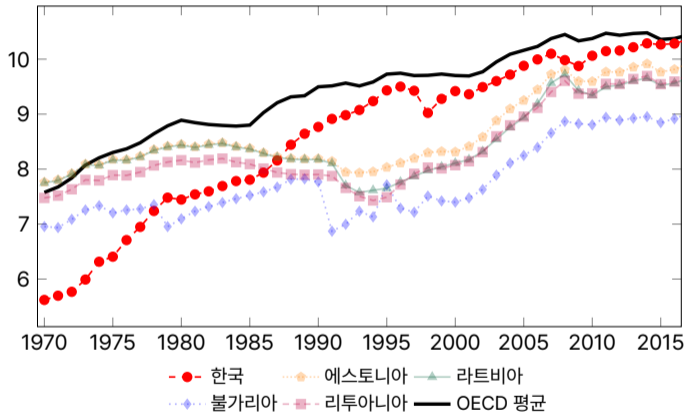
■ 코호트별 생애 경험 1인당 GNI(\$)



- 특정 세대의 소득 수준이 다음 세대(경제 성장 후 세대)에 비해 상대적으로 적음
- '50년 이전 출생 세대 소득 수준이 이후 세대보다 낮고 자산 축적 어려움
- 현재 초고령층(1950년 이전 출생 세대): 과거 절대적 빈곤 시대 → 현재 세계 10대 경제대국

세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 급속한 경제 성장

로그 1인당 GDP 국제비교

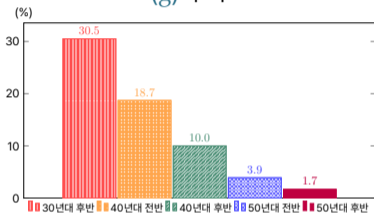


- 노인빈곤율이 청·장년층 빈곤율에 비해 높았던 국가들도 1990년 이후 급속도 경제 성장
- 급속도 경제 성장으로 성장 후 세대의 경제 수준이 급격히 높아져 성장 전 세대는 상대적으로 빈곤

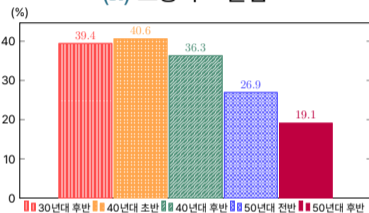
세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 급속도의 사회 변화

■ 출생 세대별 최종 학력 수준

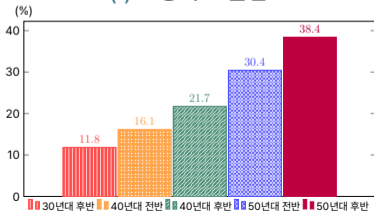
(g) 무학



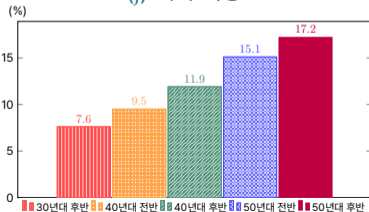
(h) 초등학교 졸업



(i) 고등학교 졸업



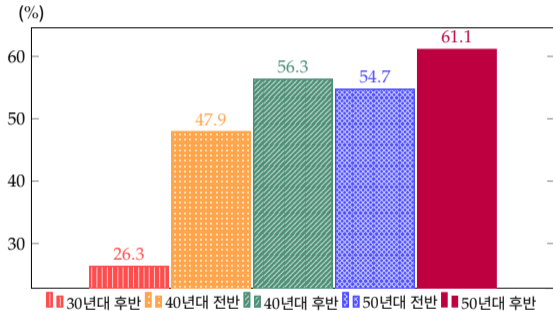
(j) 대학 이상



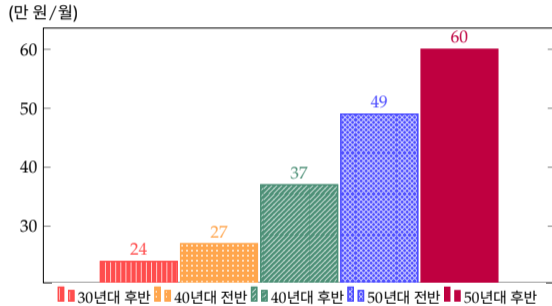
세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 국민연금 성숙도

■ 국민연금: '99년에 전국민 대상으로 확대되어 이전 세대 가입기간 짧고 연금 수급액 적음

(k) 세대별 국민연금 수급률(2024년)



(l) 세대별 국민연금 월평균 수급액(2024년)



■ 최근 출생 세대일수록 국민연금 수급률과 수급액↑

■ 앞으로 고령층에 진입하게 될 60, 70년대생에게 국민연금은 실질적인 노후 보장에 보탬이 될 것

3. 시사점

거시경제적 요인을 바탕으로 본 노인빈곤율

■ 향후 우리나라 거시 경제에 대한 전망

1. 경제성장률 둔화: 경제성장률 '24년 2.0% → '70년 0.6% (NABO, 2022)
2. 고령화: 노년부양비 '24년 24.7 → '70년 103.3 (통계청, 2023)

■ 이러한 변화와 노인빈곤율 간의 관계

1. 경제성장률 둔화: 중위소득이 천천히 증가 → 빈곤선이 천천히 증가
+ 완만한 사회/제도 변화
⇒ 고령층 내 경제 수준 이질성 및 고령층과 청장년층 간 경제 수준 차이 ↓

2. 고령화: 고령 인구 ↑ → 중위소득이 고령층 소득 수준에 더 근접

⇒ 노인빈곤율 감소 요인으로 작용

● 극단적인 경우에 대한 가정:

e.g., '70년 전체 인구의 절반이 고령층 & 모든 고령층은 소득이 0원 ⇒ 노인빈곤율=0%

우리나라 노인빈곤율과 정책적 시사점

- 우리나라의 높은 노인빈곤율은 1950년 이전 출생 세대의 심각한 빈곤에 주로 기인
 - 고령층 내에서도 출생 세대별 경제 수준 현저한 차이
 - 이러한 세대 간 차이는 급속도의 경제 성장과 사회/제도 변화로 인한 것으로 판단
- 현재 심각한 빈곤 상태인 1950년 이전 출생 세대는 국민연금 혜택을 거의 받지 못하는 세대
 - 따라서 국민연금 보장 수준을 높더라도 현재 노인빈곤 완화 X
 - (절대적) 노인빈곤 완화에는 기초연금을 빈곤한 고령층에 한정하는 것이 더 효과적
- 노인빈곤율, 국민연금 월평균 수급액 등 통계는 과거 세대를 주로 반영, 미래를 바라볼 필요
 - 1930-40년대생 경제 상황 vs. 1960-70년대생 경제 상황
 - 노인빈곤율은 앞으로 낮아질 것으로 전망
 - 이에 따라 제도의 변화는 과거보다는 미래를 반영하여 결정할 필요

부록

노인빈곤율 계산

■ 현재 노인빈곤율은 상대빈곤율

■ 각 소득별로

1. 소득을 가구 단위로 계산(가구소득)한 후 균등화

- 제곱근 균등화 방법: 가구소득을 $\sqrt{\text{가구원 수}}$ 로 나눔

2. 소득빈곤선 설정

- 전체 균등화 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정

3. 노인빈곤율은 상대적 빈곤율로 headcount ratio

- 노인빈곤율(%) = $\frac{\text{균등화소득이 빈곤선 이하인 65세 이상 인구수}}{\text{전체 65세 이상 인구수}} \times 100$

■ 즉, 전체 인구 중위소득 대비 빈곤한 고령층의 비율



- 부동산 비중이 높은 우리나라 특성을 고려하여 자산유형별 소득환산방법을 달리 적용
 - 기존 연구들은 순자산 전체를 소득으로 환산하여 유량으로 전환하기 힘든 자산들까지 포함
 - 자산유형별로 고령층이 선택할 수 있는 자산의 소득화 방식이 다를 수 있음을 고려
 - 금융자산(예금, 주식 등), 거주주택 부동산, 거주주택 이외 부동산 중심으로 소득화

자산의 포괄소득화

- 포괄소득은 자산을 일정하게 유지하면서 일정 기간 소비할 수 있는 가치의 총합
 - 실제 소비한 금액이 아니라 얼마나 소비할 수 있었는지를 측정하는 개념
 - 실제 벌어들인 소득 뿐만 아니라 귀속임대료와 같은 암묵적인 소득 등도 포함 (Wolff and Zacharias, 2009)
 - 귀속임대료: 자가 소유자가 거주 주택에서 월세와 같이 임대료를 지불한다고 가정한 금액
 - 자가 소유는 주거 서비스를 위한 지출만큼 다른 분야에 소비를 할 수 있게 함
 - 자산을 소모하지 않고 자산의 소득화된 가치를 고려하여 고령층의 현재 경제적 상황을 평가
- 거주주택 부동산, 거주주택 외 부동산, 금융자산을 중심, 자산유형별 포괄소득화
 - 자산 소모 없이 단순 소득화: 자산을 활용하여 산출된 노인 빈곤율의 상한으로 볼 수 있음
 - 거주주택과 거주주택 외 부동산은 귀속임대료화, 금융자산은 파생되는 금융소득 이용
 - 다양한 소득화 방법을 고려하여 강건성 검증

자산의 포괄소득화

■ 포괄소득 = (A) (처분가능소득 - 재산소득) + (B) (자산을 소득화한 금액 - 이자 비용)

■ (A) 처분가능소득 - 재산소득

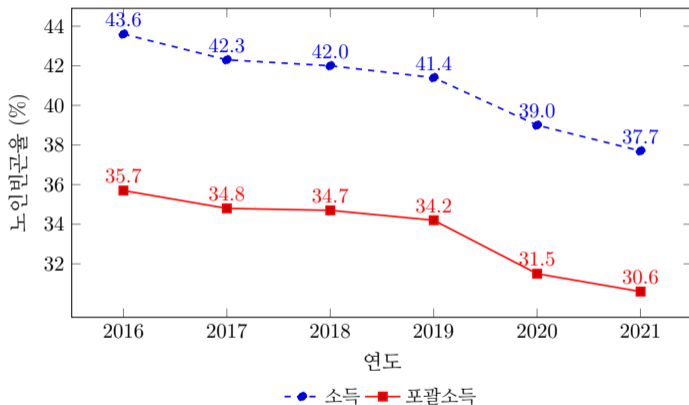
- 처분가능소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득(연금, 정부지원금 등) - 사적이전지출 - 공적이전지출(세금, 사회보험료 등)
- 자산으로부터 얻는 소득을 중복으로 계산하지 않기 위해 재산소득을 제외함

■ (B) 자산을 소득화한 금액 - 이자 비용

- 부동산(거주주택) ⇒ 귀속임대료(임대료 상당액)
- 부동산(거주주택 외) ⇒ 귀속임대료(사용자 비용)
- 금융자산 ⇒ 재산소득 중 금융소득
- 이자 비용 = 부채에 대한 비용

자산의 포괄소득화 - 노인빈곤율

■ 보유자산을 유형별로 포괄소득화하여 합산한 전체 노인빈곤율



■ 소득 기준 노인빈곤율보다 7-8%p 감소하나, 여전히 30% 이상으로 높은 수준

■ 자산의 포괄소득화에 기반한 노인빈곤율: 2016년 35.8% → 2021년 30.6%

자산의 연금화

- 자산의 포괄소득화로 산출된 노인빈곤율은 여전히 30%대로 높은 편
 - 포괄소득화는 자산을 소모하지 않는다는 가정 하에서의 분석
 - 자산을 고려한 경우의 노인빈곤율의 상한선으로 볼 수 있음
- 자산을 소모하여 소비를 하는 경우에 대한 연금화에 따른 노인빈곤율을 분석할 필요
 - 정부에서 다양한 자산을 활용한 연금 정책을 시행 중
 - 연금화 기반 분석은 정부의 정책적 노력이 활성화되었을 때 고령층의 경제적 상황을 분석
- 전체 인구와 고령층 한정 자산의 연금화 적용 시 자산유형별 노인빈곤 감소효과 분석
 - 자산 유형별로 다른 연금화 순서
 - 저축, 기타 자산, 부동산 관련 자산(전월세보증금, 실물자산 중 부동산) 순
 - 고령층 한정 자산의 연금화는 생애주기가설 가정:
고령층이 되기 전까지 자산 축적, 노인이 된 후에 자산 연금화

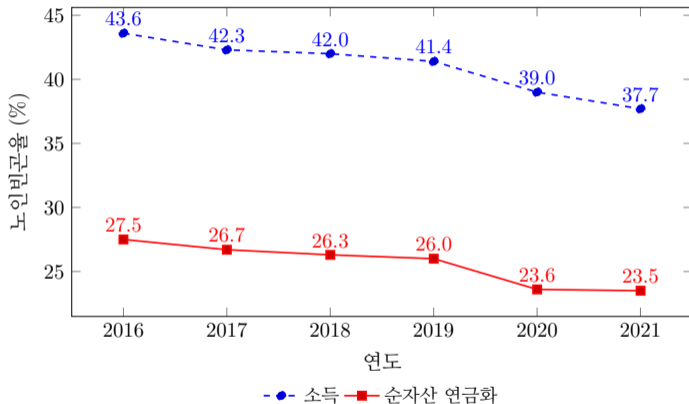
- 순자산(=총자산-부채)을 연금화(Weisbrod and Hansen, 1968)

$$Y_t^* = Y_t + A_t = Y_t + NW_{t-1} \frac{r}{1 - (1+r)^{-n}}$$

- Y_t^* : 소득-순자산가치(=소득+순자산 연금화), 현재의 경제적 상태를 평가
- r 은 이자율, n 은 연금 수급기간
- 연금 수급기간 n 은 기대여명으로, 이자율은 2%로 가정(김태완 외, 2020)
- 분석 결과는 이자율(2-10%)에 강건함(Kuypers and Marx, 2018)
- 기대여명은 통계청의 생명표 참조

자산의 연금화 - 전체 가구 순자산 연금화

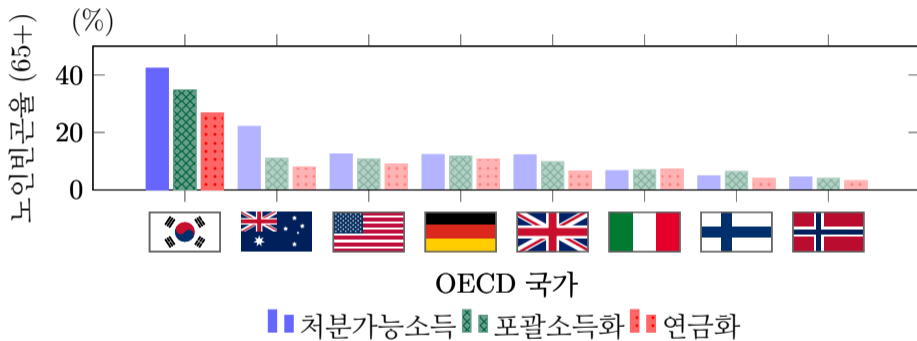
■ 전체 가구의 순자산 연금화 가정 시 노인빈곤율



■ 전체 가구의 모든 순자산을 연금화 가정 시 **노인빈곤율**: '16년 27.5% → '21년 23.6%로 **소득빈곤율**에 비해 약 14-16%p 감소

- 룩셈부르크소득연구(LIS; Luxembourg Income Study)를 이용하여 국제비교를 수행
 - LWS DB 9-11차의 분석시점: 9차 2012-14년, 10차 2015-17년, 11차 2018-20년
 - 자산의 포괄소득화와 자산의 연금화 방식, 두 가지 접근방법을 적용
 - 처분가능소득이 가용한 국가 중 고려한 자산 소득화를 적용할 수 있는 8개국 대상
 - 호주, 이탈리아, 노르웨이, 독일, 핀란드, 미국, 영국, 일본

■ 자산의 소득화 기반 노인빈곤율 국제비교 결과 개선과 악화가 혼재



- 우리나라의 노인빈곤율은 자산 소득화 적용 시 여전히 20-30%를 초과
- 영미계 국가들은 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 감소가 상대적으로 뚜렷함
- 공적이전소득 비중이 높은 유럽 국가들은 자산의 소득화가 큰 영향을 미치지 않음

소비의 정의

소비 = (A)(소비 지출 - 교육비 + 현물 소비) + (B)(소유 주택, 차량을 대여로 환산한 비용)

■ (A) 가계금융복지조사 (2022) 상의 소비지출 조사 항목

- 2021년(1. 1.~12. 31.) 가구의 주요 소비 지출을 연간 총액
- 경상 이전지출을 제외한 2021년 한해 가구 생활을 위해 지출한 금액
- 각종 현물 소득도 소비한 경우 합산

■ (B) 소유 주택, 차량을 대여로 환산한 비용

- 귀속임대료(imputed rent) 산정 방법
임대료 상당액 (최경진·임병권, 2020; 이승희, 2023)

$$\text{귀속임대료} = \text{매매가격} \times \text{매매가격 대비 전세가율} \times \text{전·월세전환율}$$

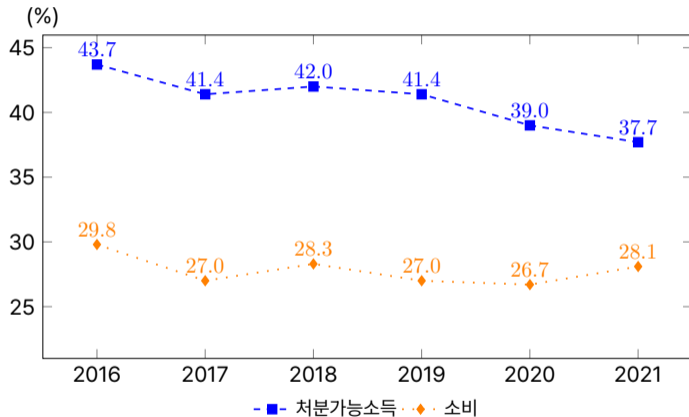
- 차량 비용 산정 방법

$$\text{차량 비용} = \text{현재 차량 평가액} \times \text{감가상각률}(=20\%)$$

감가상각률: 자동차 표준감가상각잔존율표와 Cutler and Katz (1991) 참조



■ 소득 기준 노인빈곤율 vs 소비 기준 노인빈곤율



■ 소비 기준 노인빈곤율은 소득 기준 노인빈곤율보다 약 10%p 감소

■ 소득 기준 노인빈곤율은 감소 추세, 소비 기준 노인빈곤율은 정체