Ⅳ. 노후소득 분야

1. 노후소득보장 체계 및 평가

가. 공 · 사 노후소득보장 체계

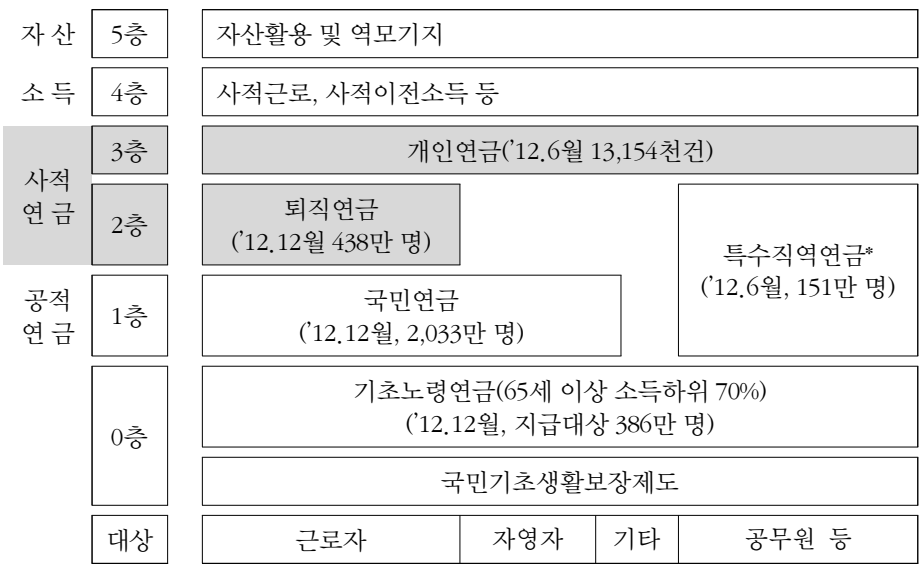
1) 우리나라 공 · 사 노후소득보장 체계

우리나라 노후소득보장 체계를 연금소득을 중심으로 살펴보면 〈그림 Ⅳ-1〉과 같이 3층의 연금소득보장 체계로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 물론 노후에 발생하는 소득과 관련하여 근로소득, 자산소득 등을 생각할 수 있고, 마지막으로 자산까지 노후생활에 활용할 수 있다는 점에서 매우 다양한 소득원으로 구성될 수 있다. 〈그림 Ⅳ-1〉을 보면, 연금소득보장체계는 1층의 공적연금과 2, 3층의 사적연금으로 대별되고 있음을 확인할 수 있다. 이중 공적연금은 직역의 특수성 여부에 따라 국민연금, 특수직역연금(공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)으로 다시 구분할 수 있다. 공무원연금과 군인연금은 1960년에, 사학연금은 1975년에, 별정우체국연금은 1991년에 각각 해당 직역의 종사자를 가입대상으로 하여 도입되었고, 전국민을 대상으로 하는 국민연금은 1988년에 10인 이상 사업장을 중심으로 시작되는 등 공적연금은 모두 도입 시점이 다르다. 이러한 공적연금은 소득이 있는 사람에 대해서는 강제적으로 가입하도록 하는 특성이 있으므로 경제활동인구(이하 경활자)는 의무가입 대상이다. 2012년 말 현재 공적연금 가입자는 약 2,200만 명 정도 되는 것으로 추정된다.

한편, 사적연금은 근로자 여부에 따라 퇴직연금, 개인연금으로 구분되며, 퇴

직연금은 피용자만 대상으로 하여 2005년 12월부터 시행되었으며, 개인연금은 일반인을 대상으로 1994년부터 시행되었다. 공적연금과 달리 사적연금으로 분류되는 이유는 가입의 강제성이 적다는 것인데, 퇴직연금의 경우는 그 강제성이 강화되어 현재 대부분의 사업장은 퇴직연금 혹은 퇴직금이 법정강제화 되어 있어 준공적연금이라고 불리기도 한다. 이에 반해 개인연금은 완전히 자발적으로 가입하는 제도여서 실제적으로는 노후소득보장제도라는 인식보다는 노후소득을 준비하는 상품의 개념으로 바라보는 시각이 강하다. 이러한 측면에서 개인연금의 노후소득보장 기능이 상대적으로 약하여 가입률이 낮거나 지속적으로 유지되지 못하였다는 한계를 드러내고 있다.

〈그림 Ⅳ-1〉 우리나라의 노후보장체계



주: 1) ( ) 안은 가입자 수(단, 개인연금은 연금저축, 연금보험을 합산한 건수).
2) * 특수직역연금은 공무원, 사학, 군인, 별정우체국연금으로 구성되며, 군인은 '11 기준으로 산출되어 합산됨.

자료: 보험연구원 내부자료(2013); 강성호 · 이지은(2010).

한편, 2014년 7월부터 시행예정에 있는 기초연금제도는 무기여 공적연금 부분으로 0층에 포함된다고 할 수 있으며, 기초연금을 둘러싼 다양한 이슈도 노후

소득보장의 중요한 내용이 될 것이다.[20] 한편 4층의 경우는 은퇴 후에도 근로활동을 하거나 사적이전이 발생할 수 있는 영역으로 연금소득에 비해 정기적으로 발생할 확률이 적은 소득영역이다. 물론 은퇴 후 발생할 사적근로소득은 노후소득원으로서 큰 비중을 차지하지는 않을 것으로 판단되나 사적이전소득과 함께 의미 있는 노후소득원이라고 하겠다. 추가적으로 5층을 고려한다면 자산영역을 생각할 수 있는데, 근로시기에 축적해둔 자산이 은퇴시기에 자산소득을 발생시키거나 자산처분(역모기지 등)을 통해 노후생활에 활용할 수 있는 영역이라고 하겠다.

2) 선진국의 노후소득보장 체계

노후소득보장체계의 전반적인 모습을 보면, 선진국의 경우도 우리나라와 마찬가지로 강제적용 공적연금 외에 퇴직, 개인연금의 사적연금체계로 구성되고, 공적연금은 기여(보험료)를 전제로 연금급여가 발생하는 사회보험의 원리로 운영되고 있다는 점에서 형식적인 차이는 없다.

다만, 제도를 둘러싼 환경과 운영 기준이 다소 달라 보험료율, 급여수준, 재정방식 등 세부적인 측면에서는 각 국가마다 다른 특성을 지니고 있다. 전반적으로 선진국의 보험료율과 GDP 대비 기여 비율은 우리나라보다 2배 혹은 그 이상으로 추정된다. 반면, 이를 전제로 OECD(2013d) 방식을 활용하여 추정한 급여수준(소득대체율)은 상대적으로 높다는 점에서 외국에 비해 기여대비 급여의 불균형정도가 크다는 것을 알 수 있다. 한편, 재정방식의 경우는 선진국의 대부분이 기여금을 갖고 있지 않거나 세금형태로 재원을 조달하고 있어(미국, 영국) 부과방식으로 운영되고 있다는 점에서 우리나라의 수정적립방식과는 다소 차별화되고 있다고 하겠다.

---

20) 기초연금에 대한 이슈는 보험연구원 고령화리뷰(2013)를 참고하거나, 국민연금연구원(2013)을 참고하기 바란다.

〈표 Ⅳ-1〉 주요국의 공적연금 제도의 주요 내용

(단위: %)

국가	공 · 사연금체계	공적연금제도			
		보험료율/ GDP대비 비율	급여수준 (소득대체율)	수급개시연령	재정방식
미국	노령유족장해보험 (OASDI) + 퇴직연금 + 개인연금	10.4%(2012) ※ GDP대비 4.2%	평균 소득기준 37.8%	2010년 66세 (조기노령 62세)	부과방식
영국	기초연금, 국가2층연금 + 퇴직연금 + 개인연금	타사회보험료와 통합징수 (No separate pension contribution)	평균 소득기준 34.5%	남성(65세), 여성('10~'20까지 60→65세), '24~'46 남녀 65→68세로 조정	부과방식 (2개월치 급여의 적립금보유)
독일	법정연금보험 (GRV) + 퇴직연금 + 개인연금	19.6%(2012) ※GDP대비 6.9%	평균 소득기준 42.0%	65세('12~'29까지 67세로 상향조정)	완전 부과방식
일본	국민연금(기초), 후생연금 + 퇴직연금(공제) + 개인연금	국민연금: 14,660엔 (2009년 월정액) 후생연금: 16.8%(2012) ※GDP대비 6.3%	평균 소득기준 30.8%	- 국민연금(65세) - 후생연금: 60세('13년) → 65세('25년)	- 기초연금 : 부과방식, - 후생(공제) 연금: 수정 부과방식
스웨덴	NDC 연금제도: IP(소득비례연금), PP(완전적립식 개인연금), GP(최저보장연금) + 퇴직연금 + 개인연금	IP: 16%, PP: 2.5% ※GDP대비 6.2%	평균 소득기준 55.6%	- IP, PP (65세, 실질적으로 61세부터 수령 가능) - GP(65세)	- IP: 부과방식 - PP: 적립방식
한국	기초노령연금, 국민연금 + 퇴직연금 + 개인연금	국민연금: 9% ※GDP대비 2.1%	평균 소득기준 39.6%	61세('13) → 65세('28년)	수정 적립방식

주: 보험료율은 각국의 법정보험료율이며, 급여수준은 OECD(2013d) 방식을 활용하여 강제사적연금(Mandatory private)을 포함하여 분석한 2012년 기준 소득대체율임.

자료: 1) 보험료율/ GDP대비 비율, 급여수준은 OECD(2013d)를 참조함.

2) 공 · 사 연금체계, 수급개시연령, 재정방식은 국민연금연구원(2010)을 참조함.

그러나 이러한 공·사적 연금체계는 현실적용에 있어서는 사뭇 다른 결과를 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 선진국의 노후소득보장 체계에서 공·사적 연금제도는 상당히 일찍 도입되어 정착되었고 이로 인해 노후소득원의 유동성이 상당히 높고, 또한 부동산 중심으로 노후자산이 축적되어 있는 우리나라의 경우와 비교할 때 상당한 차이를 보인다.

주요국을 대상으로 65세 이상 가구의 총소득에서 근로소득, 자산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 개인연금, 기타 항목을 기준으로 소득원 비중을 살펴보면 다음 〈표 Ⅳ-2〉와 같다. 표에 따르면 대부분의 국가에서 공적이전소득이 가구소득의 과반을 차지하고 있다. 독일, 이탈리아, 스웨덴의 경우 가구소득의 70% 이상이 공적이전소득이며, 스위스와 미국의 경우도 50%~60%에 이를 정도로 공적이전소득에 의존하는 경향이 강하다. 그러나 우리나라의 경우, 공적이전소득은 13.9%에 불과하며 다른 가구원의 기여가 약 30%를 차지하고 있다. 또한 근로소득 역시 다른 국가에 비해 높은 편이다. 이를 통해 다른 OECD 주요국과는 달리 우리나라의 노인가구의 경제상황은 본인의 근로와 부양가족의 소득이전을 통해 유지되고 있으며, 공적연금 등 공적이전소득이 큰 역할을 하고 있지 못하다는 사실을 알 수 있다. 따라서 공적연금 제도가 미성숙하고 사적연금제도도 발전되지 못한 상태에 있는 우리나라의 노후소득보장 수준은 선진국에 비해 열악한 환경에 있다고 하겠다.

〈표 Ⅳ-2〉 노인가구의 소득원 국제비교

(단위: %)

국가	노인가구의 소득						다른 가구원의 기여*
	근로소득	자산소득	공적이전소득	사적이전소득	개인연금	기타	
미국	10.9	7.8	49.6	0.8	20.1	2.6	8.3
한국	23.6	4.1	13.9	28.2	0.3	0.5	29.4
독일	6.6	4.8	74.8	0.2	7.4	0.1	6.2
이태리	5.3	2.1	78.2	0.3	3.8	0.1	10.2
스위스	7.5	6.0	59.7	0.1	18.5	0.2	8.1
스웨덴	6.6	2.2	79.3	0.2	8.0	0.0	3.7

주: * 가구 내 다른 가구원의 기여로 가구 간 발생하는 사적이전소득과 다름.
자료: 장지연 외(2008).

선진국의 경우에도 노후소득보장 체계 개선을 위한 노력은 여전히 계속되고 있는 만큼 어느 국가도 완벽한 시스템을 구축하고 있지는 않다.[21] 이러한 측면에서 우리나라는 복지 후발국으로서 선진국이 경험한 시행착오를 최대한 줄이면서 노후소득보장 체계 구축을 실현할 필요가 있다고 하겠다.

나. 공적 노후소득보장 평가

1) 장기적 재정불안정

대부분의 복지국가에서는 공적연금제도 도입 시 수용성 제고를 위해 저부담·고급여 체계로 설계하였지만, 고령화·저출산이라는 사회 환경 변화 과정에서 연금재정 악화라는 위기상황을 맞게 되었다. 이러한 현상은 우리나라 공적연금제도에서도 예외가 될 수 없는 상황으로 인식되어 본격적인 급여서비스가 실시되기 이전에 이미 재정문제부터 고민하는 상황이 되고 말았다. 이미 국민연금보다 일찍 시작하여 보다 후한 급여체계를 보이고 있는 공무원연금과 군인연금의 경우 정부보전금이 충당되고 있는 실정이다.

현재 우리나라 공적연금의 재정상황을 살펴보면 다음과 같다. 국민연금 제도는 1998년, 2007년 두 차례의 재정안정화 개혁 조치가 있었음에도 불구하고 제3차 재정계산 결과에 의하면 2044년에 수지적자, 2060년에 적립기금이 소진되는 것으로 예상되고 있다. 공무원연금의 경우 1993년부터 정부보전금을 충당하여 왔으며 2013년 정부 보전금은 약 1.9조 원으로 추정되고 있다. 군인연금의 경우도 1973년부터 정부보전금을 충당하여 왔으며, 2013년에는 약 1.4조 원의 정부보전금이 충당될 것으로 추정된 바 있다. 사학연금의 경우는 2033년에 적립기금이 고갈될 것으로 예상되고 있으며, 이후 정부보전금의 충당이 결정될 지는 판단하기 어렵다.

21) 선진국의 연금제도와 개혁 동향과 관련해서는 '부록 Ⅲ'을 참고하기 바란다.

〈표 Ⅳ-3〉 공적 연금의 재정 전망

구분		수지적자	기금소진
국민연금		2044년: -5.4조 원	2060년: 적립기금 -214조 원
특수직역연금	공무원연금	1993년부터 정부보전금으로 충당: 2013년 1.9조 → 2020년 6.3조	
	군인연금	1973년부터 정부보전금으로 충당: 2013년 1.4조 → 2020년 2.2조	
	사학연금	2021년: -25억 원	2033년: 적립기금 0원

자료: 류건식(2013).

이러한 공적연금 재정문제와 관련하여 국민연금 뿐 아니라 특수직역연금에서도 조금씩 대응해 왔다고 하겠으나, 그 강도가 약하다는 비난이 있다. 즉, 2009년 공무원연금 개혁과정에서 신규공무원을 중심으로 연금지급개시연령을 60세[22]에서 65세로 연장하였고, 또한 연금산정 기준은 퇴직 전 최종 3년 평균금액에서 전체 재직기간의 평균으로 변경함으로써 급여수준을 다소 완화하였다. 연금지급률도 재직기간 1년당 종전 평균기준소득월액의 2.1%에서 1.9%로 인하하였으며,[23] 보험료도 다소 상향조정[24] 하였지만 전체적으로 볼 때 국민연금에 비해 훨씬 못 미치는 개선이라는 점에서 상당한 비판을 받은 바 있다.

2) 연금사각지대(적용 및 수급대상) 광범위

우리나라 공적연금제도는 1960년 공무원연금이 그 첫 출발이기는 하나 특수직역을 대상으로 한 것이므로 도입초기부터 일반화되지는 못하였다. 일반국민을 대상으로 하는 공적연금은 국민연금제도이나 이 또한 전국민을 대상으로 한 시점은 1999년 이후여서 실질적인 전국민연금제도의 시행 기간은 약 14년 정도로 일천하다고 하겠다. 이는 공적연금 도입이 130년 이상에 이르는 독일의

22) 기존 공무원의 경우, 2001년 50세부터 2년에 1세씩 연장, 2021년 60세를 적용한다.

23) 다만, 기존재직자의 신뢰이익 보호를 위해 법 개정이전 기간에 대한 연금액은 종전 법령에 의한 급여산식에 따라 산정하도록 하고 있다.

24) 공무원과 정부의 기여금 및 부담금을 기준소득월액기준 5.5% 수준에서 2012년까지 7%로 점진적으로 인상한 바 있다.

경우와 비교한다면 매우 짧은 기간이라고 할 수 있고, 이러한 측면에서 적용의 사각지대[25]가 매우 광범위하다.

2012년 말을 기준으로 근로세대 인구(18~59세 인구, 32,848천명) 중 공적연금 적용 사각지대 규모(잠재적 사각지대)는 전체의 52.1%로 나타났다. 이중 근로세대 인구 전체에서 비경제활동인구(이하 비경활자), 공적연금비적용자, 납부예외자, 체납자를 제외한 특정시점에서 보험료를 납부하고 있는 적용자 규모(잠재적 수급권자)는 47.9%에 이른다.

〈표 Ⅳ-4〉 공적연금 적용현황 및 잠재적 사각지대

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 총인구 32,848천명 (100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">비경제활동
인구
10,626천명</td><td colspan="5">경제활동인구 22,222천명</td></tr>
<tr><td rowspan="4">공적연금
비적용자
568천명</td><td colspan="4">공적연금 적용자 21,654천명</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 적용대상 20,240천명</td><td rowspan="3">특수직역
연금
1,414천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부예외자
4,665천명</td><td colspan="2">소득신고자
15,575천명</td></tr>
<tr><td>장기체납자
1,253천명</td><td>보험료 납부자
14,322천명</td></tr>
<tr><td>32.4%</td><td>1.7%</td><td>14.2%</td><td>3.8%</td><td>43.6%</td><td>4.3%</td></tr>
<tr><td colspan="4">잠재적 사각지대
17,112천명 (52.1%)</td><td colspan="2">잠재적 수급권자
15,736천명 (47.9%)</td></tr>
</table>

주: 2012년 말 기준.
자료: 국민연금연구원(2012).

이를 현 세대 노인계층의 수급 현황인 공적 노후소득보장률을 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 공적연금은 사회보험으로 운영되고 특히 국민연금의 미성숙으로 전체 노인인구에서 차지하는 비중은 2011년 현재 32.4% 수준이다. 여기에 기초노령연금 실질 수급률 66.6%와 공적연금과 기초노령연금의 중복률 15.9%

25) 적용의 사각지대는 18~59세 총인구에 대비하여 공적연금을 가입하고 있지 않은 인구수를 의미한다.

를 고려하면 65세 이상 노인의 83.1%가 공적 노후소득보장을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 공적 노후소득보장률은 기초노령연금이 도입된 2008년 74.4%에서 지속적으로 증가하여 온 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 공적 노후소득보장률

(단위: 천명, %)

연도	2008	2009	2010	2011
기초노령연금	2,884(56.9)	3,610(68.5)	3,712(67.4)	3,796(66.6)
공적연금[2]	1,291(25.5)	1,454(27.6)	1,652(30)	1,846(32.4)
중복수급	400(8.0)	717(13.6)	818(14.9)	908(15.9)
공적 노후소득보장률[3]	3,775(74.4)	4,347(82.5)	4,546(82.6)	4,735(83.1)

주: 1) 각 연도 12월 기준.
2) 국민연금(노령, 장애, 유족), 공무원연금(퇴직, 유족, 장해), 사학연금(퇴직, 유족, 장해), 군인연금(퇴역, 유족, 상이) 모두 대상.
3) (기초노령+공적연금-중복수급)/65세 이상 노인인구수
자료: 보건복지부 내부자료(2012. 7).

한편, 이러한 추세가 장기적으로는 어떻게 될 것인지 살펴보기 위해 65세 이상 인구를 대상으로 국민연금 수급자 비율을 전망한 결과(보건복지부 2012), 28.2%('11) → 35.7%('20) → 47.1%('30) → 59.8%('40) → 70.8%('50)로 증가하는 것으로 추정되고 있다(〈표 Ⅱ-1〉 참조). 이는 국민연금의 경우만 추정된 것이나, 다른 공적 노후소득보장제도는 이미 성숙기에 들어 있거나 적용대상이 한정되어 있기 때문에 장기적으로 큰 변화가 없을 것으로 본다면, 향후 30~40년 후에는 모든 노인이 공적 노후소득보장을 받는 체계가 될 것으로 추측된다. 이를 가구로 환산하여 보면, 2050년 기준으로 노인가구 당 1.4개의 연금을 보유하게 될 것으로 추정할 수 있다. 노인가구 중 약 40%는 부부 모두 수급하는 것으로 추정된다는 의미이다. 이러한 결과는 향후 연금사각지대 문제가 어느 정도는 완화될 것을 의미하기는 하지만, 급여수준을 살펴보고 판단해야 할 문제로 남게 된다.

3) 충분하지 못한 연금수급 수준

다른 특수직역연금과 달리 국민연금은 가입기간이 짧고 상대적으로 급여수준도 낮아 현재의 수급액도 적고 장기적으로도 충분하지 못한 급여수준을 보일 것으로 추측된다.

2012년 말 현재 국민연금 중 노령연금 평균 급여액은 월 30만 9천원이며, 특례노령연금을 제외하더라도 46만 4천원으로 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 Ⅳ-6〉 국민연금 연금종별 월평균 지급액(2012년 말 기준)

(단위: 천원)

구분	계 (특례제외)	노령연금 (특례제외)	장애연금	유족연금
최고	1,605	1,605	1,299	792
평균	301 (397)	309(464)	411	242

주: 특례는 특례노령연금으로 제도 도입 초기에 5년 이상만 가입하면 연금이 지급될 수 있도록 하였기 때문에 발생하는 급여임.

자료: 국민연금공단 홈페이지(월별통계자료 2012).

이러한 국민연금 급여액을 노령연금을 기준으로 전망한 결과, 2015년 월 34만 4천원으로 추정되며, 2050년에는 월 82만 3천원[26](2012년 기준 현가화)으로 추정된다. 현재 시점의 국민연금 급여수준과 비교할 때 장기적으로 국민연금 급여수준은 지속적으로 증가할 것으로 전망되나, 타 공적연금 급여액과는 차이가 있고, 국민연금만으로 노후생활을 충족하기에는 상당한 한계가 있다고 하겠다.

26) 2012년 현가로 전환하기 위해 할인율을 연간 3%로 가정하여 복리로 계산하면, 2050년 월 2,530천원은 2012년 기준 월 823천원으로 추정된다.

〈표 Ⅳ-7〉 국민연금 평균 급여액 전망(2012년 현가화)

(단위: 천원)

분류 / 연도	노령연금				장애연금		유족연금	
			완전노령					
2015	344	(376)	783	(856)	451	(493)	258	(282)
2020	437	(553)	897	(1,136)	478	(605)	283	(358)
2025	520	(763)	979	(1,438)	496	(728)	309	(454)
2028	555	(890)	1,000	(1,604)	499	(800)	328	(527)
2030	586	(998)	1,026	(1,747)	512	(872)	343	(584)
2040	714	(1,634)	1,099	(2,515)	550	(1,258)	430	(983)
2050	823	(2,530)	1,163	(3,576)	600	(1,844)	519	(1,596)

주: 1) 완전노령은 20년 이상 가입한 노령연금액을 의미함.
2) ( )안은 경상가(원본자료에서는 경상가로 산출됨).
3) 평균급여액은 연간 3%의 할인율을 적용하여 2012년 가치로 환산함.
자료: 보건복지부 내부자료(2012. 7).

이러한 국민연금 급여수준을 보충하기 위해 기초노령연금을 기초연금화하여 추진하고 있지만, 수급대상이 전체 노인의 70% 수준이며, 급여수준은 1인 기준 최고 20만 원, 부부일 경우 최고 32만 원 수준이라는 점에서 역시 충분하지 못한 공적 노후소득보장이라고 하겠다. 이러한 점에서 향후 급속한 고령화에 대응할 수 있는 조치로 사적연금 혹은 사적 노후소득보장의 역할 증대가 필요한 상황이라 하겠다.

다. 사적 노후소득보장 평가

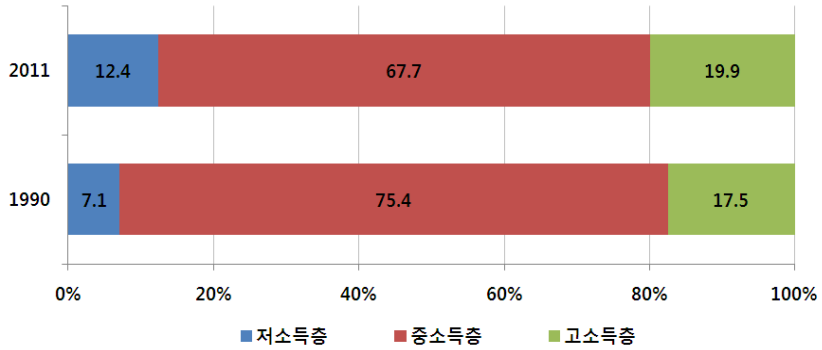
1) 낮은 사적연금 가입률

우리나라 사적연금은 공적연금과 달리 임의가입의 성격을 가지고 있고 노후준비에 대한 국민적 인식도 충분하지 않아 가입률이 매우 낮은 것으로 판단된다. 또한 일반적으로 저소득근로자, 비정규직근로자, 영세사업장근로자의 경우 장기적으로 자산을 운용할 여력이 취약하다는 점에서 사적연금에 대한 가

입이 저조한 것으로 볼 수 있다.

다음 〈그림 Ⅳ-2〉는 21년간(1990~2011년)의 소득계층 비중 변화 추이를 보여주고 있다. 이에 의하면, 저소득층과 고소득층이 증가하고 중소득층이 감소하는 소위 양극화현상이 진행되어 왔음을 보여준다. 중산층의 감소는 노후를 준비한 자산이 줄어든다는 것을 의미하며, 사적연금 가입유인의 약화로 나타났을 것으로 이해된다.

〈그림 Ⅳ-2〉 소득계층별 비중변화 추이



자료 : 류건식(2013).

이러한 소득계층별 비중의 변화는 직업의 안정성과도 관련되며, 〈표 Ⅳ-8〉에서와 같이 근로자 중 비정규직 비중을 통해 살펴볼 수 있다. 이에 의하면, 2008년 8월 이후 비정규직 비중이 줄어들지 않고 큰 변화가 없는 것으로 볼 때 비정규직이 고착화되고 있는 것으로 추측된다. 이는 그만큼 노후를 대비한 자산인 사적연금으로의 가입 유인이 약해졌음을 의미한다.

〈표 Ⅳ-8〉 근로자 중 비정규직 비중

(단위: 천명)

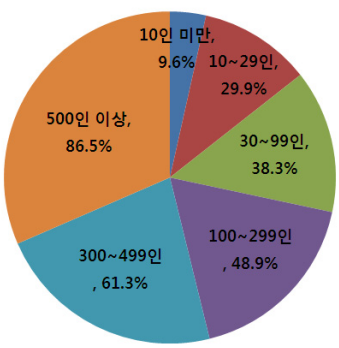
구분	'08. 8	'09. 8	'10. 8	'11. 8	'12. 8
임금근로자	16,104	16,479	17,048	17,510	17,734
정규직	10,658	10,725	11,362	11,515	11,823
비정규직	5,445	5,754	5,685	5,995	5,911
비정규직 비중	33.8%	34.9%	33.3%	34.2%	33.3%

자료: 통계청(2012b); 류건식(2013) 재인용.

이러한 노동시장의 특성은 사적연금 가입률에 영향을 미치는 것으로 이해된다. 먼저, 퇴직연금 도입률(전사업장대비)은 13.4%(2012년 말 기준)에 불과하고 퇴직연금 가입률은 46.0% 수준인 것으로 조사되었다(고용노동부 2013).

특히 사업장 규모별로 퇴직연금 가입률을 살펴보면, 〈그림 Ⅳ-3〉에서 보듯이 10인 미만 사업장의 퇴직연금 가입률은 9.6% 수준이며, 1,200만 원 이하 소득계층의 개인연금 가입률은 8.3% 수준이어서 소규모 사업장의 퇴직연금 가입률은 매우 저조한 것으로 이해된다. 일반적으로 소규모 사업장의 근로자는 상대적으로 소득이 낮을 확률이 높기 때문에 소규모사업장의 저소득층일수록 퇴직연금 가입유인이 저조할 것으로 추측할 수 있다.

〈그림 Ⅳ-3〉 사업장 규모별 퇴직연금가입률



자료: 고용노동부(2013); 류건식(2013) 재인용.

2010년 퇴직급여제도가 도입의무화 되었지만, 사용자의 경제적 부담 가중 등으로 현실적으로 가입을 회피하는 문제도 발생하고 있는 것으로 보인다.

다음으로 개인연금 가입률을 살펴보면, 가구 기준으로 2012년 21.6%로 2007년 이후 정체추세에 있는 것으로 조사되고 있다(보험연구원 내부자료 2013).

〈표 Ⅳ-9〉 개인연금 가구 가입률

구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12
가구가입률[2)]	21.2%	18.7%	21.0%	20.2%	21.2%	21.6%

주: 1) 보사연 복지패널조사 활용하여 산출.
2) 연금저축과 연금보험(연금전환 가능 종신보험 포함) 포함 개념.
자료: 보험연구원 내부자료(2013).

소득계층별 연금저축 가입률을 살펴보면, 저소득층일수록 낮은 것으로 조사되고 있다. 이는 실질적으로 노후소득이 더 취약할 저소득층에서 미래에 대한 준비가 부족한 것을 의미하고 이들에 대한 노후 준비의식 제고가 필요할 것으로 보인다.

〈표 Ⅳ-10〉 근로자 소득계층별 연금저축 가입률('11)

전체	2천만 원 이하	2~4천 만 원	4~6천 만 원	6~8천 만 원	8천만~ 1억 원	1억 원 초과	전체
가입률	2.0%	23.6%	46.1%	59.0%	63.6%	56.9%	12.0%

주: 세제적격 연금저축 가입률을 의미, 국세자료를 바탕으로 작성된 것이므로 실태조사 자료와 상이할 수 있음.
자료: 국세청(2011); 보험연구원 내부자료(2013) 재인용.

이러한 사적연금의 가입정도는 선진국과 비교할 때 특히 낮은 것으로 나타나고 있다. 퇴직연금의 경우 영국이 가장 높은 49.1%를 보였는데, 이에 비하면 30.3%p나 낮은 것이고, 개인연금의 경우 캐나다가 35.1%로 가장 높은데, 이에 비하면 22.9%p 낮은 것으로 조사되고 있다.

〈표 Ⅳ-11〉 주요국의 사적연금 유형별 가입률

(단위: %)

구분	미국	영국	독일	오스트리아	캐나다	한국
개인연금	24.7	18.1	29.9	25.7	35.1	12.2
퇴직연금	32.8	49.1	32.2	12.1	33.9	18.8
소계	41.1	-	-	-	52.6	-

주: 1) 생산활동인구(16~64세) 대비 가입률.
2) 외국 사적연금은 강제성을 적용하는 경우도 있으므로 우리나라의 사적연금과 비교하기 위해 임의가입 사적연금만 대상으로 함.
3) 독일, 캐나다는 2008년 기준, 그 외 국가는 2009년 기준임.
자료: OECD(2011b).

2) 낮은 정책 지원

사적연금에 대한 세제 혜택이 미흡하여 가입유인이 약하다는 점을 문제점으로 들 수 있다. 연금세제와 관련해서는 입구세제와 출구세제로 구분할 수 있는데, 실질적으로 과세이연의 성격이므로 완전한 면세정책으로 보기에는 무리가 있다. 사적연금의 입구세제는 연금가입 유인효과와 관련할 수 있는데, 현행 소득공제방식 하에서는 개인연금과 퇴직연금 보험료에 대해 합산하여 공제하되, 그 상한액이 연 400만 원이다. 동 수준의 공제금액은 현재 연금저축을 가입하고 있는 경우 모두 연금저축에서 공제되는 수준이기 때문에 추가적인 퇴직연금 가입유인이 부재하다고 하겠다. 최근 개정 추진하고 있는 연금세제 방식은 소득공제에서 세액공제로 전환을 계획하고 있어 역진적 연금과세체계라는 비난은 극복할 것으로 보이나, 400만 원 소득공제 상한은 여전히 두고 있어 사적연금 시장의 활성화에는 한계가 있다.

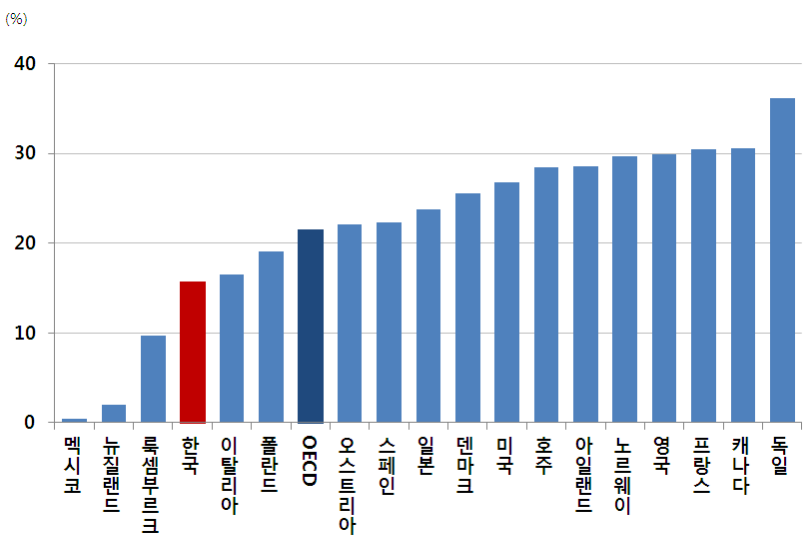
〈표 Ⅳ-12〉 입구관련 세제혜택(400만 원 기준)

과세표준	~1.2천만 원	~4.6천만 원	~8.8천만 원	~3억 원	3억 원~
소득세율	6%	15%	24%	35%	38%
세제혜택	최대 24만 원	최대 60만 원	최대 96만 원	최대 140만 원	최대 152만 원

주: 주민세 제외.
자료: 류건식(2013).

이러한 연금세제 지원 정도를 선진국과 비교해 보면, 우리나라의 연금세제 지원 수준은 OECD 34개국 중 23위 정도로 보고되고 있다. 영국 78,500달러 (9천만 원), 미국 16,500달러(1천 9백만 원) 수준의 소득공제라는 점에서 우리나라 연금세제 혜택과는 상당한 격차가 있다고 하겠다.

〈그림 Ⅳ-4〉 국가별 사적연금 세제지원 비율



주: 사적연금에 퇴직연금 포함.
자료: 류건식(2013).

한편, 출구세제와 관련하여서도 연금수령효과는 미미할 것으로 보인다. 이는 퇴직금을 선호하는 행태가 변화하지 않으면 연금수령효과가 크지 않을 것이라

는 의미이기도 하다. 금융감독원 및 4개 금융권역 협회 조사(2012)[27]에 의하면 근로자는 퇴직급여 수령 시 '일시금(22.9%)'보다 '연금(77.1%)'을 선호하는 것으로 나타났음에도 불구하고 실제적으로는 '12. 2월 중 연금 수급요건을 갖춘 55세 이상 퇴직자의 경우, 일시금 수급자(12,189명, 98%)가 대부분이고, 연금 수급자(232명, 2%)는 소수에 불과한 것으로 조사되었다. 이러한 현상이 나타나는 이유로 일시금 세제가 관대하기 때문이거나 퇴직자들의 퇴직금액이 연금으로 수급하기에는 너무 적다[28]는 점을 지적할 수 있다.

3) 취약한 노후소득보장 기능

사적연금은 노후소득보장 기능 측면에서도 한계가 존재한다. 공적연금(1층, 국민연금)의 소득대체율이 낮아짐에 따라[29] 2·3층 노후보장 체계인 사적연금의 중요성이 증가하고 있음에도 불구하고, 우리나라 사적연금 소득대체율은 장기적으로도 21.2%[30]에 불과할 것으로 전망된다.

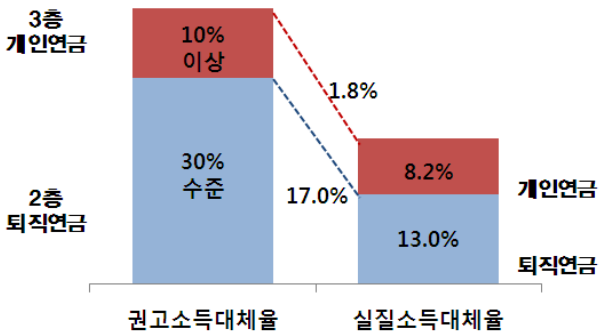
27) 금융감독원 보도자료(2012. 4. 20) 참조.

28) 퇴직연금 적립금 1억 원, 근속기간 15년, 연금수령기간 15년 가정 시, 연금수령 시 단지 58만 원정도 유리하다는 분석이 있다.

29) 국민연금 소득대체율(%): 70%('88~'98) → 60%('99~'07) → 50%('08) → 매년 0.5%p 하향('08~'28) → 40%('28 이후).

30) 실제수익률에서 1%p 증가한 수익률이 가입기간 15년 동안 지속된다고 가정하였으며, OECD 등 국제기구 권고 사적연금 소득대체율(40%)과 비교 시 18.8% 차이가 난다(류건식 2013).

〈그림 Ⅳ-5〉 사적 연금제도의 노후소득보장 수준 평가



주: 1) 사적 연금 실질소득대체율은 2012년 기준(시나리오 2 기준).
2) 개인연금과 퇴직연금수익률은 각 협회 홈페이지 참조.
자료: 류건식(2013).

4) 기타: 유지율 및 수익률

사적연금의 낮은 가입률, 정책지원, 소득보장 등과 함께 문제점으로 지적될 수 있는 것은 낮은 유지율과 수익률을 들 수 있다. 먼저 유지율과 관련하여, 연금저축은 10년차 계약유지율이 30% 수준으로, 정작 연금수령시점 이전에 상당수가 해약하는 실정이다.[31] 많은 연금저축 가입자들은 연금혜택을 제대로 누리지 못하고 중도해지[32]함으로써 기존 세제혜택 효과도 없어진다는 점에서 사적연금의 노후보장제도 기능이 약하다고 하겠다.

다음으로 수익률과 관련하여, 사적연금 중 세제적격연금저축은 판매 후 대부분의 금융기관의 지나친 보수적 · 유동성 위주의 자산운용 때문에 다른 금융상품에 비해 수익률이 높지 않다는 점이다. 2011년 말 은행 연금신탁(채권형)의 경우, 국공채 · 금융채 63.6%, 유동성자산 17.7%로, 거의 위험이 없는 자산에 대부분 운용되고 있다는 점이 지적되고 있다.

31) 금융감독원 보도자료(2012. 4. 4) 참조.
32) 중도해지시 소득세(22%)를 추징한다(5년 이내 해지 시 2.2% 가산세 추가).

〈표 Ⅳ-13〉 2011년 연금저축의 연평균 수익률

구분	생보사	손보사	은행	자산운용사	정기예금(1년만기)
수익률(%)	5.04	5.53	3.07	4.65	3.68

주: 보험회사의 수익률(공시이율)은 보험료에서 수수료를 차감한 금액(순보험료) 대비 수익률이므로, 은행 · 자산운용사의 수익률과 단순 비교가 곤란함.
자료: 생보협회, 손보협회, 은행연합회, 금융투자협회 공시실; 금융위원회 보도자료(2012. 4. 4) 재인용.

이러한 현상은 퇴직연금 운용과도 무관하지 않다는 점에서 사적연금 전체의 수익률은 그리 높지 못하다는 비판이 있다.

라. 노후소득보장 체계 평가

앞에서 보듯이 우리나라 노후소득보장 체계를 평가하면 다음과 같다. 공적소득보장측면에서 근본적으로 공적연금은 재정적 문제를 안고 있다. 또한 적용사각지대가 광범위하여 제도에서 배제되고 있는 사람이 많고, 국민연금 성숙단계에서 연금수급자 규모는 증가하나 급여수준은 크게 개선되지 않아 노후소득보장에 한계를 보인다는 점이다. 사적소득보장 측면에서는 공적소득보장의 한계를 보완하는 기능이 강해져야 함에도 불구하고 현실적으로 그렇지 못하다는 점이다. 사적연금의 가입률과 유지율은 낮고 운용수익률 또한 낮아 노후소득보장 기능이 취약하다.

이러한 점에서 현행 우리나라 노후소득보장 체계는 급속한 고령화 과정을 겪고 있는 상황에 맞춰 개선되어야 할 사항이 많은 것으로 평가된다.

개선대안을 찾기 위해 본 연구에서는 미시 · 거시적 측면에서 현 상황을 심층분석하고 대안을 모색하고자 한다. 우선 미시적으로는 우리나라 노인가구가 어느 정도 다층적 노후소득원을 확보하고 있는 지를 살펴보고 이를 중심으로 공 · 사적연금의 대응방안을 살펴보고자 한다.

물론 이와 관련하여, 방법론 측면에서는 다소 다르지만, 생애기간을 고려한 유사한 분석들이 존재한다. 그러나 이러한 분석들은 대부분 국민연금이나 퇴직

연금 등 연금소득에만 한정하여 분석하고 있고, 기타소득원까지 포함한 전체 노후소득원을 다루고 있지는 않는 것으로 판단된다(류건식 외 2009[33]; 김수완 외 2005[34]; 강성호 2012[35]). 또한 소득계층별로 분석되지 못한 측면이 있다는 점에서 본 연구에서의 연구방법은 이와 차별화 된다고 하겠다.

다음으로 거시적 측면에서는 장기적 재정안정화를 달성할 수 있는 방안을 모색함으로써 공·사적 연금제도가 지속되고 노후대비를 충실히 할 수 있도록 하는 방안을 살펴보고자 한다.

2. 다층노후소득원 추정과 공·사 연금 역할

앞에서 살펴본 바와 같이, 충실한 다층노후소득원의 구축을 통해 노후를 대비할 필요가 있다는 점은 누구나 공감하는 사실이다. 그럼에도 불구하고 추정 결과에 의하면, 그 필요성에 비해 노후소득보장 체계가 그리 충실하지는 않은 것으로 분석되었다. 그렇다면 어떻게 효과적으로 노후소득보장 체계를 구축할 것인가에 초점이 맞추어 질 필요가 있다. 그러나 앞에서 살펴본 노후소득원의 종

33) 류건식 외(2009)에서는 소비함수 추정을 통해 소득대체율 관점에서 적정노후소득수준(61.5~64.9%)을 추정하고, 개인연금과 퇴직연금의 실질소득수준(소득대체율 기준)은 각각 6.3~7.5%, 9.4~12.5%인 것으로 추정하고 있다. 동 분석결과는 소비함수 추정과 사적연금의 실질소득대체율을 중심으로 노후소득보장을 논하고 있다는 점에서 전체 노후소득원을 고려하고 분석하고 있는 본 연구와는 차별화 된다.

34) 김수완 외(2005)에서도 다층노후소득보장 체계를 공·사 연금소득으로만 한정하여 분석함으로써 기타소득원까지 포함하여 노후소득원을 포괄적으로 접근하고 있는 본 연구와는 차별화 된다. 즉, 동 연구에서는 사적연금의 일반적 특성 및 세제혜택의 분배적 의미, 기존의 퇴직금제도의 발전과정과 문제점, 퇴직연금 및 개인연금의 도입과정과 특징 및 현황 분석(퇴직연금 소득대체율 16~25% 수준으로 추정) 등 사적연금 소득을 중심으로 그 보장성 기능을 평가하는 것에 초점을 두고 있다.

35) 강성호(2012)는 적정 노후소득보장을 위한 목표 소득대체율 수준을 60%라고 할 때, 공·사적 연금 모두 가입하여 공히 30년 가입 시 56.2%, 35년 가입 시 66.1%로 추정하였으며, 이를 통해 공·사적 연금 모두에 32~33년 정도 충실히 가입할 경우 목표 소득대체율을 달성할 수 있을 것으로 추정하고 있다. 그러나, 동 연구 또한 적정 노후소득보장 수준(목표 소득대체율)에 대응하는 현실의 소득대체율을 공·사적 연금소득에 국한하여 분석하고 있다는 점에서 동 연구분석과 차별화 된다.

류는 너무나 다양하고 복잡하여 한꺼번에 모든 문제를 해소하기에는 한계가 있는 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 노후소득원의 주요 요소라고 할 수 있는 공·사적 연금소득원에 초점을 두었으며, 소득계층별 분석을 통해 노후소득문제에 가장 취약한 계층을 판별하여 공·사 연금 역할개선을 통해 이러한 문제점을 보완하는 방향으로 살펴보았다.

가. 분석가정 및 분석방법

이러한 분석을 위해 한국보건사회연구원에서 매년 조사하고 있는 한국복지패널조사자료를 활용하였으며, 소득분위별 노후소득원 추정을 위해 다음과 같은 분석가정과 방법을 따르고 있다.

첫째, 특수직역연금 가입자와 국민연금 비가입자(추정)는 분석대상에서 제외하였다. 특수직역연금 가입자는 은퇴 후 연금소득이 매우 높아 사회안전망에서 다룰 집단이 아닌 중상위층 이상일 것이라는 점에서 고려대상에서 제외하였다. 국민연금 비가입자는 국민연금을 중심으로 분석하는 단순모형을 설정하기 위해 분석모형에서는 제외하였다. 다만, 두 집단은 분석모형에서만 제외될 뿐 사회안전망에서 제외되는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

둘째, 국민연금, 퇴직연금의 수급자 및 급여액은 현재의 국민연금 가입자가 동일한 실질소득 수준을 유지한다고 가정하여 산출하였다. 즉, 현재 사업장 가입자는 자신의 현재 실질소득이 은퇴직전까지 유지된다는 가정 하에 국민연금과 퇴직연금에 30년(혹은 25년) 가입하는 것으로 하여 국민연금과 퇴직연금이 산출되었다. 다만, 부부 중 1인(가구주)만 수급자(근로시기 홑벌이 가구 가정)가 되는 것으로 가정하였다. 개인연금의 경우 임의성이 매우 강하므로 별도로 추정하지 않고 저축자산에 포함하여 분석하는 것으로 하였다.

셋째, 기초연금은 최근 정부 발표 안을 기준으로 하여 65세 노인의 70%를 적용대상자로 하였으며, 수급자 중 90%는 20만 원, 부부는 최대 32만 원을 수급하는 것으로 가정하였다. 단독 혹은 부부노인 가구 수는 가구주가 65세 이상인 가

구의 소득분위별 유배우율을 적용하여 추정하였다.

넷째, 소득분위 구분은 소득인정액[36] 기준으로 소득 5분위 형태로 구분하였다. 다만, 동 분석은 근로계층이 은퇴계층으로 될 때 축적할 자산을 추정하는 것이므로 근로계층을 분석대상으로 하지만 은퇴계층으로 전환하여야 하는 문제가 있다. 이와 관련하여, 근로기와 은퇴기의 경제적 상황의 상관도가 높다는 점을 고려하여 근로자 가구의 소득분위는 은퇴가구가 되어도 동 분위를 유지하는 것으로 가정하였다.

다섯째, 분석단위와 관련하여 국민·퇴직연금은 개인기준으로 적용하므로 노후소득원을 가구단위로 맞추기 위해 가구주를 대상으로 산출하였으며, 기초연금은 가구단위로 급여가 결정되므로 가구단위로, 자산 및 소비는 가구단위로 조사되므로 가구단위로 분석하였다.

나. 소득수준별 노후자산 추정 및 시나리오

위 분석가정과 방법론을 고려하여 소득수준별 공·사적 연금 및 노후자산을 추정하면 다음과 같다.[37]

생애기간 동안 평균 소득근로자가 30년 근속을 가정할 경우 65세 이후에 수급하게 될 소득원 구성(월평균 수급액으로 산출)을 보면, 국민연금은 78만 원, 퇴직연금은 39만 원, 흑자액(축적자산)은 80만 원, 기초연금은 11만 원으로 추정되었다. 따라서 은퇴 후 평균근로소득자는 소득인정액 기준으로 월 208만 원의 소득으로 65~84세 기간 동안 생활해 갈 것으로 추정할 수 있다.

---

36) 소득인정액은 가처분소득과 자산의 소득환산액으로 구분되며, 우리나라에서는 국민기초생활보장제도와 기초노령연금에서 적용하고 있는 개념이다. 여기서 자산의 소득환산액은 자산을 소득으로 환산하여 flow 개념으로 전환한 것으로, 이때 적용된 환산율은 현행 기초노령연금의 환산율을 적용하여 5%로 하였다. 환산율 5%는 20년 동안 자산을 매년 동일 소득(실질소득)으로 환산하여 소비한다는 것을 의미한다.

37) 본 연구에 활용한 자료에 대한 기술통계분석은 '부록 Ⅳ'를 참고하기 바란다.

〈표 Ⅳ-14〉 소득계층별 월평균 추정노후소득(30년 가입기준)

(단위: 만 원, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
국민연금(30년 가입)	46	60	72	85	89	78
퇴직연금(30년 가입)	13	25	34	45	79	39
흑자액(30년 축적)	-44	0	39	91	313	80
기초연금	32	32	29	-	-	11
추정노후소득 (65~84세 소비 가정)	47 (91)	117	174	221	481	208
추정노후소득 (60~84세 소비 가정)	37 (73)	94	139	177	385	166

주: 1) 분위는 가구의 소득인정액(가처분소득+자산환산액)을 기준으로 구분.
2) 국민연금, 퇴직연금: 30년 가입기준, 부부 중 1인(가구주)만 수급.
3) 흑자액 = 가구 가처분소득(월평균) - 가구 생활비(월평균)
4) 기초연금: 부부단위로 산출(최고 32만원), 국민연금 비적용자 중 소득분위 70% 이하에 있는 자의 비율이 약 10%이므로 이를 고려하여 국민연금 가입자 중에는 약 60%만 적용.
5) 추정노후소득(65~84세 소비 가정)은 60세 은퇴시점 직전까지 축적한 자산으로 65~84세까지 20년 동안 소비하는 것으로 가정할 경우의 월평균 노후소득수준을 의미함. 단, ( )안은 적자의 경우(음의 흑자액)는 사적이전 혹은 정부보조 등에 의해 처리될 경우를 가정할 수 있으므로 '음의 흑자액'을 0으로 처리한 경우임.
6) 추정노후소득(60~84세 소비 가정)은 60세 은퇴시점 직전까지 축적한 자산으로 60~84세까지 25년 동안 소비하는 것으로 가정할 경우의 월평균 노후소득수준을 의미하며, 65~84세 소비 가정의 80% 수준임. 단, ( )안은 음의 흑자액을 0으로 처리한 경우임.

여기서 국민연금의 법정 은퇴시점은 60세여서 향후 공적연금을 수급하게 되는 시점(2028년 이후 65세)을 고려하면 현실적으로 약 5년간의 소득공백기간이 발생할 것이다. 이러한 점에서 평균적으로 동 기간에 해당하는 만큼 월평균 소득이 감소할 것으로 예상할 수 있다. 이를 고려하면 60~84세까지의 추정소득은 65~84세까지의 추정금액의 80% 수준일 것으로 볼 수 있으며, 월추정노후소득 수준은 166만 원이 될 것으로 예상된다.

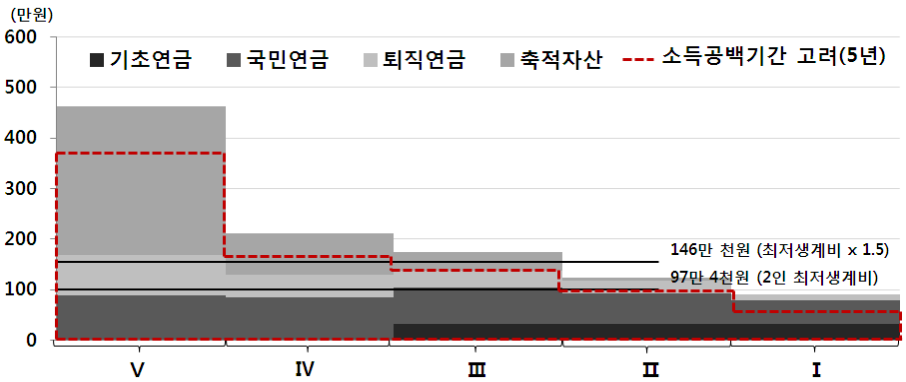
이를 소득분위별로 구분하여 살펴보면, 기초연금을 제외한 다른 소득원은 모두 소득분위에 비례하여 증가하는 것으로 나타나고, 특히 흑자액은 소득계층별로 그 격차가 크다는 점에서 노후소득 양극화의 원인으로 분석된다.

현재 구축되어 있는 연금 및 기타자산을 현금화했을 때 소득계층별로 노후 빈곤에 어느 정도 노출될 것인지를 분석하기 위해 2인 가구 최저생계비[38]와 비교

하여 살펴보았다.

60세 퇴직 후 소득공백기 5년에 대해서는 축적된 자산을 활용하지 않고, 약 64세까지 별도로 근로소득이나 사적이전소득으로 생활하는 것으로 가정하여 추정한 금액(연금자산소득[39]을 65세부터 84세까지 소비하는 것으로 하여 산출된 금액)에 의하면, 저소득층인 1분위는 정부 및 법원 기준 최저생계비 모두를, 2분위는 법원 기준 최저생계비만 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 60세 퇴직 직후부터 축적된 자산으로만 노후생활을 영위하는 것으로 하여 추정한 금액(연금자산소득을 60세부터 84세까지 소비하는 것으로 하여 산출된 금액)에 의하면 1, 2분위 모두 정부 및 법원 기준 최저생계비를 충족하지 못할 뿐 아니라 3분위도 법원 기준 최저생계비에서는 다소 부족한 것으로 추정되었다(〈표 Ⅳ-14〉, 〈그림 Ⅳ-6〉 참조).

〈그림 Ⅳ-6〉 소득분위별 노후 소득원 추정(30년 근속 가정)



주: 1) 특수직역연금 가입자, 국민연금 미가입자는 분석 대상에서 제외.
2) 국민연금, 퇴직연금 30년 가입기준.
3) 자산 축적은 해당 분위의 저축이 30년동안 이루어진다고 가정.
4) 최저생계비는 정부기준 최저생계비를 의미(법원 기준은 정부기준의 1.5배).
자료: 한국복지패널조사(7차조사, 2011년 기준)를 활용하여 저자가 직접 추정.

38) 법원 기준 최저생계비의 경우 정부기준 최저생계비×1.5로 정의된다.

39) 연금자산소득은 연금소득(국민, 퇴직연금, 기초연금), 흑자액(축적자산) 등 자산을 소득으로 환산하여 연금형 소득으로 전환한 금액을 의미한다.

한편, 30세에 입직하여 55세에 조기퇴직하여 근속기간이 25년인 경우를 고려하면 다음과 같다. 〈표 Ⅳ-15〉에 의하면 65세 이후 수급하게 될 소득원 구성(월평균 수급액으로 산출)을 보면, 국민연금은 64만 원, 퇴직연금은 33만 원, 흑자액은 67만 원, 기초연금은 11만 원으로 추정되었다.

〈표 Ⅳ-15〉 소득계층별 월평균 추정노후소득(25년 가입기준)

(단위: 만 원, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
국민연금(25년 가입)	38	50	59	71	74	64
퇴직연금(25년 가입)	10	20	28	38	66	33
흑자액(25년 축적)	-37	0	33	76	261	67
기초연금	32	32	29	-	-	11
추정노후소득 (65~84세 소비 가정)	43 (80)	102	149	184	401	176
추정노후소득 (55~84세 소비 가정)	29 (64)	68	100	123	267	117

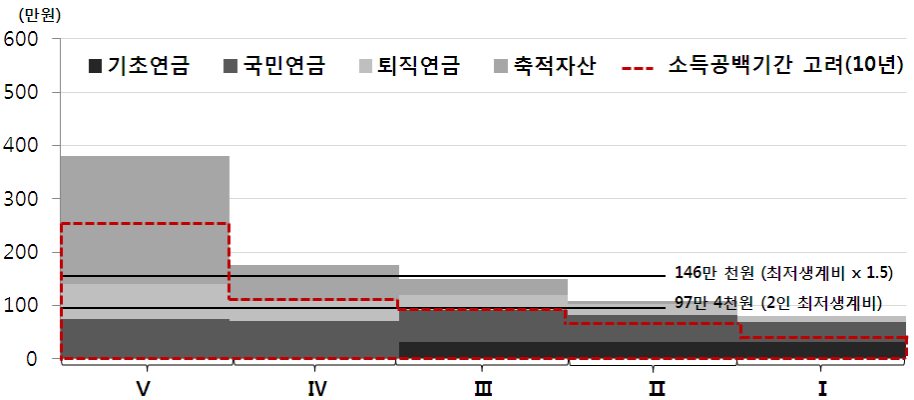
주: 1) 분위는 가구의 소득인정액(가처분소득+자산환산액)을 기준으로 구분.
2) 국민연금, 퇴직연금: 30년 가입기준, 부부 중 1인(가구주)만 수급.
3) 흑자액 = 가구 가처분소득(월평균) - 가구 생활비(월평균)
4) 기초연금: 부부단위로 산출(최고 32만 원), 국민연금 비적용자 중 소득분위 70% 이하에 있는 자의 비율이 약 10%이므로 이를 고려하여 국민연금 가입자 중에는 약 60%만 적용.
5) 추정노후소득(65~84세 소비 가정)은 55세 은퇴시점 직전까지 축적한 자산으로 65~84세까지 20년 동안 소비하는 것으로 가정할 경우의 월평균 노후소득수준을 의미함. 단, ( )안은 적자의 경우(음의 흑자액) 사적이전 혹은 정부보조 등에 의해 처리될 경우를 가정할 수 있으므로 '음의 흑자액'을 0으로 처리한 경우임.
6) 추정노후소득(55~84세 소비 가정)은 55세 은퇴시점 직전까지 축적한 자산으로 55~84세까지 30년 동안 소비하는 것으로 가정할 경우의 월평균 노후소득수준을 의미하며, 65세~84세 소비 가정의 67% 수준임. 단, ( )안은 음의 흑자액을 0으로 처리한 경우임.

앞에서와 마찬가지로 55세 퇴직 후 소득공백기인 10년 동안은 축적된 연금자산소득을 활용하지 않고 약 64세까지 별도로 근로소득이나 사적이전소득으로 생활한다고 가정하면 1~3분위 소득계층은 모두 법원 기준 최저생계비를 충족하지 못하는 것(정부기준 최저생계비는 1분위만 미충족)으로 나타났다. 이를 앞의 분석결과와 비교하면, 조기퇴직으로 인해 자산축적이 83%[40] 수준이기 때

40) 근속연수 25년/근속연수 30년으로 산출하였다.

문에 가용할 노후소득이 평균적으로 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 이러한 상황에서 55세 퇴직 직후부터 축적된 자산으로만 노후생활을 영위하는 것으로 하여 추정하면, 노후 연금자산소득은 줄어들어 4분위 소득계층까지 법원 기준 최저생계비를 충족하지 못하는 것(정부기준 최저생계비는 1, 2분위만 미충족)으로 추정되었다(〈표 Ⅳ-14〉, 〈그림 Ⅳ-7〉 참조).

〈그림 Ⅳ-7〉 소득분위별 노후 소득원 추정(25년 근속 가정)



주: 1) 특수직역연금 가입자, 국민연금 미가입자는 분석 대상에서 제외.
2) 국민연금, 퇴직연금 25년 가입기준.
3) 자산 축적은 해당 분위의 저축이 25년 동안 이루어진다고 가정.
4) 최저생계비는 정부기준 최저생계비를 의미(법원 기준은 정부기준의 1.5배).
자료: 한국복지패널조사(7차조사, 2011년 기준)를 활용하여 저자가 직접 추정.

다. 시사점 및 소결

현실적으로 볼 때 개인마다 국민연금, 퇴직연금, 흑자액 및 자산축적 정도는 개인이 처한 상황에 따라 매우 다양하게 나타날 것이다. 이러한 점에서 위에서 제시한 분석결과는 대표적 표본 혹은 평균적인 측면에서 이해될 필요가 있다. 특히, 위에서 제시한 흑자액의 경우는 매우 다양할 수 있다는 점에서 노후소득 보장 수준을 추정하는데 있어 큰 변수가 될 수 있다고 판단된다. 이러한 점에서 흑자액을 소득분위별 평균연령에서 은퇴직전 연령(59세)까지 고려하여 추

가적으로 산출하였으며, 소득분위별 평균연령은 입직연령보다 많기 때문에 거기에 해당되는 만큼 순자산을 보완해 줄 필요가 있다는 점을 감안하여 조정된 흑자액과 순자산이 고려된 모형에 대해서도 분석하였다. 그러나 이에 대한 분석결과는 위 분석결과와 해석상 차이가 크지 않다는 점에서 본문에서는 추가적으로 언급하지 않기로 한다('부록 Ⅴ' 참조).

이러한 분석결과를 통해 볼 때 다음과 같은 점에서 소득계층별 시사점을 모색할 수 있다. 소득 1, 2분위는 공적연금에 대한 미가입률도 높고 사적연금에의 가입여력도 부족하다는 점에서 국가 사회안전망 강화차원에서 특별히 관심을 가져야 할 필요가 있다. 3분위의 경우 공적연금 가입률도 높고 어느 정도 사적연금에 대한 가입여력도 존재하는 집단으로 판단되나 근속기간이나 사적연금 준비의 충실성 등의 여건에 따라 노후 소득의 충분성이 영향을 받을 것으로 보인다. 4, 5분위의 경우 상대적으로 노후준비가 충실한 집단이므로 단순히 최저생계비 확보의 측면보다는 삶의 질 개선 차원에서 사적연금의 활성화 및 고령화 산업의 발전 전략을 모색할 필요가 있다.[41]

3. 노후소득보장 개선방향

가. 공적연금의 개선 방향

1) 점진적 보험료 인상

국민연금을 중심으로 한 공적연금과 관련하여 다양한 제도개선이 요구되고 있다. 이와 관련하여, 현행 공적연금제도를 완전히 변경하여 사회보험방식이 아

41) 본 고에서 다양한 기준으로 분석한 결과, 3분위 이상에서는 추정노후소득이 적어도 정부기준 최저생계비 이하인 경우는 없으므로 3분위 이상에서는 노후소득이 상대적으로 양호한 것으로 보았다.

닌 조세방식으로 요구하는 견해, 현행 공적연금제도는 유지하되 점진적 개선 사항으로 지급개시 연령을 추가적으로 늘리자는 견해, 그리고 보험료를 증가시켜 제도를 점진적으로 개선해 나가자는 견해 등으로 정리해 볼 수 있다.

본 연구에서는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 급격한 제도변화는 또 다른 위험을 초래할 수 있다는 점에서, 그리고 조기퇴직자가 많은 우리나라 노동시장의 현실을 고려할 때 지급개시연령의 추가적인 연기는 노후소득보장에 충실하지 못하다는 측면에서 논의의 실익이 떨어진다고 판단하였다. 따라서 여기서는 보험료의 점진적 인상을 고려한 재정안정화 및 세대간 부담형평성을 모색하는 방향에서 대안을 제시하고 있다.

이러한 대안을 제시하기 위해서 본 연구에서는 기본적으로 국민연금의 장기적 재정추계를 수행하고, 이를 바탕으로 점진적 요율 인상 시 재정 안정성 및 부담 가능성 등에 대해 살펴보았다.

'부록 Ⅵ'에 소개된 본 고의 분석결과에 의하면, 국민연금의 최고 기금적립기는 2043년으로 추정되었으며, 2044년 이후부터 당기수지적자가 발생하여 2060년에 기금이 소진되는 것으로 분석되었다. 절대적 측면에서의 추계액 차이는 존재하나 당기수지적자 및 기금소진년도에서 제3차 국민연금 재정추계 결과와 동일하게 추정되었다.[42)]

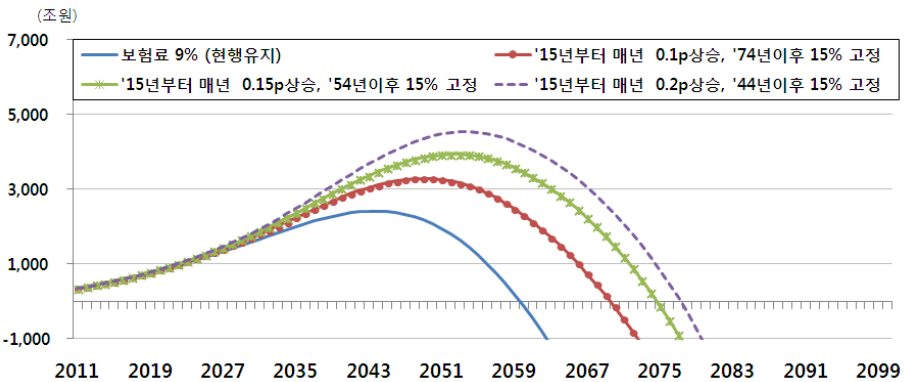
본 연구가 기존 연구와 차별화 되는 주요 내용은 단순히 추정결과 제시에 그치는 것이 아니라, 초장기 시뮬레이션 분석을 통해 부담 가능한 보험료 수준과 보험료 조정 속도를 제시했다는 데 있다.

이러한 국민연금 장기재정 추정 결과를 바탕으로 보험료 조정에 따른 국민연금 재정안정화 추이를 살펴본 결과, 15% 수준까지 점진적으로 보험료를 상향하는 것은 재정적 측면에서나 부담측면에서 수용 가능한 것으로 판단되었다. 즉, 2015년 이후 현행 보험료율 9%에서 매년 소폭(0.1%p, 0.15%p, 0.2%p) 인상하여 15.0%[43)]에서 고정되는 시나리오를 적용할 경우, 기금 고갈 시점은 각각

42) 국민연금재정추계위원회 · 보건복지부(2013), 국회예산정책처(2012), 한국보건사회연구원(2012) 등과의 추정결과 비교는 '부록 Ⅵ'을 참고하기 바란다.

2070년, 2075년, 2078년으로 추정되었다. 이때 보험료가 15%가 되는 시점은 각각 2074년, 2054년, 2044년으로 추정되어 현행 보험료율(9%)을 2015년부터 매년 0.1%p~0.2%p 정도 인상하는 정도면 감내할 만한 보험료 수준으로 평가된다.

〈그림 Ⅳ-8〉 국민연금 적립금 추계(통계청 인구추계 기준)



이제 보험료를 단계적보다는 일시적으로 상향하는 것을 가정할 때 어떠한 재정적 효과가 있는지 살펴보고자 한다. 앞의 분석에서와 유사하게 2015년을 기준으로 하되, 2015년 이후 보험료를 일시적으로 12%~21%로 증가시킬 경우에 대해 추정하였다.

〈표 Ⅳ-16〉 국민연금 장기추계 시뮬레이션(일시적 보험료 상향)

보험료	기본모형 (9%)	12%	15%	18%	21%
수지적자년도	2043년	2049년	2055년	없음 (국민연금 추계기간 향후 70년간)	
기금소진년도	2058년	2060년 이후		수지균형 가능	적립금 지속 증가

43) 보험료율 15.0%면 심각한 부담 증가없이 PAYG 체제로의 전환이 가능한 요율 수준으로 판단되는 경향이 있다(국민연금 재정추계위원회).

이에 의하면, 보험료 12%(15%) 적용 시, 수지적자는 2049년(2055년)에 발생, 소진년도는 2060년 이후가 될 것으로 전망되었다. 한편, 보험료 18% 적용 시, 국민연금 추계기간인 향후 70년 동안에는 수지적자가 발생하지 않을 것으로 전망되어 국민연금 보험료만으로 국민연금을 운영할 수 있을 것으로 전망되었으며, 보험료 21% 적용 시에는 동 추계기간동안 기금이 지속적으로 쌓여 가는 형태가 되는 것으로 추정된다. 동 추계결과를 볼 때 국민연금 재정 안정적 측면에서 보험료는 18% 수준이 적정할 것이라는 산술적 결과가 도출되나, 이는 2015년 이후에 일시적으로 보험료를 증가하게 되어 부담이 2배로 늘어나게 되는 문제가 발생한다는 점에서 현실성이 약한 것으로 판단된다.

따라서 부담가능성과 재정 안정성을 동시에 고려하면서 점진적으로 보험료를 상향해 가는 전략이 보다 현실적이고 안정적 정책으로 판단된다. 이러한 정책을 위한 보험료 수준은 2015년부터 매년 0.1%p~0.2%p 정도 인상하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

〈표 Ⅳ-17〉를 보면 국민연금의 급여수준 대비 보험료율이 결코 높지 않다는 것을 알 수 있다. 실질적인 급여수준이 낮은 것은 기본적으로 취약한 근로여건 때문에 납입기간이 짧기 때문이지 국민연금 자체의 구조 때문이 아니다. 따라서 국민연금 체제를 바꾸기보다는 우선 현 세대부터 부담을 꾸준히 늘려가면서 재정 안정성을 강화하는 것이 현실적이라고 판단된다. 기본적으로 내는 것에 비해 많이 받는 구조를 그대로 두고는 어떠한 개혁 논의도 무의미하다. 보험료율을 꾸준히 15%까지 인상한다면 그 때 후 세대가 변화한 노동환경, 인구구조 등을 고려하여 최선의 대안을 선택할 수 있으리라 본다.

〈표 Ⅳ-17〉 사회보험방식 공적연금의 재정상태 국제비교

국가	보험료율	급여수준(완전연금)	기금상태
미국	12.4%	40%	2041년 기금소진
독일	19.5%	48%	없음
캐나다	9.9%	25%	2003년 적립률 3배
일본(후생연금)	14.62%	50%(부부, 2020년 기준)	2100년 목표적립률 1배
한국(국민연금)	9%	40%(2028년 이후)	2013년 430조

주: 적립률은 1년 총급여액에 해당하는 금액 대비 기금적립금액.
자료: 국민연금 내부자료(2013).

2) 사각지대 완화(연금가입 및 수혜자 범위 확대)

앞에서 검토한 바와 같이 우리나라 노후소득체계는 다층적으로 구성되어 있어 외연적 사회안전망은 선진국체계와 차이가 없다고 판단된다. 그러나 사회안전망이 조밀하게 잘 갖추어 졌는지에 대해서는 상당히 의문시 된다. 대표적으로 연금 가입 현황과 수급 현황을 보면, 선진국의 경우와 비교할 때 질적 측면에서 상당히 보완되어야 할 점이 많은 것으로 분석되었으며, 이러한 문제는 소위 연금사각지대의 문제라고 할 수 있다. 물론 우리나라의 연금제도는 선진국에 비해 그 시행 시기가 매우 일천하다는 점에서 향후 자연적으로 개선의 여지도 있다고 하겠으나, 비경활자 적용 배제 등으로 인해 공적연금의 사각지대가 매우 광범위하다고 할 수 있다.[44]

이러한 측면에서 공적 연금제도의 사각지대 완화를 위해서 다음과 같은 세부적인 개선안을 제안하고자 한다.

첫째, 국민연금의 임의계속가입[45]을 확대 적용하여 60대 보다는 70대 이후 초고령기에 연금소득으로 생활할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 즉, 60세 이후

44) 이러한 현상은 사적연금인 퇴직연금 및 개인연금에도 존재하는 현상으로, 가입여력이 있음에도 불구하고 상당한 수가 사각지대에 남아 있는 것으로 추정된다.

45) 현행 국민연금제도에서는 59세까지 의무가입으로 하고, 60세 이후에는 본인의 요청에 의해 임의계속가입할 수 있도록 되어 있으며, 임의계속가입 시 해당하는 가입기간만큼 연장하여 급여수준이 산출된다.

에도 근로능력이 있고 가입의사가 있는 고령층에 대해서는 연금소득보다 근로소득을 통해 생활이 가능하도록 유도하고, 근로활동이 어려워지는 초고령층에 대해서는 연금소득으로 생활할 수 있도록 조치하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 현행 국민연금에 의하면 직역연금 20년 미만가입자가 60세 이후 정년으로 퇴직하거나 국민연금 반환일시금 수령 후 60세를 맞이한 경우 임의계속가입이 불가능하여 공적연금 가입이력이 있으나 연금형태로 생활하지 못하는 자가 발생하고 있다. 동 문제는 개인의 제도 회피 보다는 제도설계에 기인하여 발생하는 사각지대의 문제이므로 초고령기 노후소득보장을 위해 60세 이후더라도 국민연금 임의계속가입이 가능하도록 조치할 필요가 있다고 판단 된다.

둘째, 국민연금 당연 가입연령을 수급연령에 맞추어 상향조정할 필요가 있다. 현행 국민연금에서는 2028년까지 65세로 수급연령이 상향되도록 하고 있지만, 가입연령은 59세로 고정되어 있어 가입기간을 충분히 확보하지 못해 수급권을 확보하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 점에서 가입연령과 수급연령을 연동하여 제도를 개선할 필요가 있다.

셋째, 소규모 사업장의 저임금 근로자를 대상으로 하는 사회보험료 지원사업인 두루누리 사회보험[46] 사업을 보다 확대할 필요가 있다. '부록 Ⅳ'의 〈부록 표 Ⅳ-1〉에 제시된 다층소득보장 추정을 위한 기초자료를 보면 1, 2분위에서 가구주가 어떠한 공적연금에도 가입되어 있지 않은 경우가 매우 높게 나타난다. 특히, 1분위의 경우 26.2%에 이르고 있다. 〈표 Ⅳ-14〉에 나타난 바와 같이 공적연금을 가입했을 경우 1, 2분위에서도 추정 노후 소득이 80~117만 원 수준으로 최저생계비를 전후한 수준에 도달할 것으로 예상되며, 대부분의 소득원은 공적부문에서 발생한다. 따라서 정부 예산으로 저임금근로자 및 사용자에게 사회보험료의 일부를 지원함으로써 동 제도에서 적용 제외되고 있는 집단(건강보험 제외, 저소득 자영자 제외 등)을 가급적 최소화함으로써 사회안전망을 보다 건실히 할 필요가 있다.

46) 2013년 4월 현재 10인 미만 사업장 월 평균보수 130만 원 미만의 근로자를 고용한 사업주와 근로자에게 국민연금과 고용보험료의 50%를 지원하고 있다('12. 7 전국 시행).

나. 사적연금의 개선 방향

건강보장분야와 노후소득보장 분야에서의 공·사 협력의 유형이 다르게 나타난다. 건강보험의 경우 특정한 개선 방안을 공동으로 협력하는 형태이고 연금분야는 별도의 역할을 충실히 함으로써 그 결과가 합해질 경우 보다 충실한 노후소득이 보장되는 형태이다. 본 고는 전 절의 다층노후소득원 추정을 통해서 계층별로 노후소득보장 여건이 크게 차이가 나고 있음을 언급하였다. 따라서 본 절은 공·사 협력의 차원에서 공·사가 역할을 분담하여 소득계층별로 차별화된 접근을 함으로써 전체 사회안전망의 효율성을 높일 수 있음을 강조하고자 한다.

소득 1, 2분위는 사적연금에의 가입여력이 거의 없다는 점에서 공적연금의 역할이 중요한 집단임에는 틀림없다. 그러나 한편에서는 저소득 취약계층에 대한 사적연금 세제혜택 강화 및 보조금 지원을 검토할 필요도 있음이 지적되고 있다(류건식 외 2009). 그러나 같은 규모의 재정 지원이라면 소득 분배 기능으로 인해 수익률이 훨씬 높은 공적연금 가입을 지원하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다.

소득 3분위의 경우 사적연금 가입여력이 존재하는 집단이므로 적극적인 사적연금 가입유인 전략이 필요해 보인다. 3분위의 경우 공적연금 가입률도 상당히 높은데다가[47] 기초연금의 수급대상자에도 포함될 예정이다. 이렇게 볼 때, 〈표 Ⅳ-14〉에 나타나듯이 3분위 노후소득의 충분성은 퇴직연금과 개인연금과 같은 사적연금에 의해 결정될 것이다. 문제는 〈그림 Ⅳ-3〉에서 나타나듯이 이들 계층이 고용되어 있는 것으로 추정되는 중소규모 사업장의 퇴직연금 가입률이 낮다는 것이다. 따라서 사적연금의 가입 유도 정책은 3분위에 집중될 필요가 있다고 판단된다.[48] 특히, 3분위가 안정적인 노후소득을 확보하면 이는 은퇴 가구

47) '부록 Ⅳ'의 〈부록 표 Ⅳ-1〉에 따르면 3분위의 가구주 공적연금 미가입률은 2011년 기준 7.7% 이다.

48) 물론 1, 2분위와 같이 저소득층에서도 퇴직연금 가입이 활성화된다면 노후소득보장에 도움이 될 것이다. 특히, 근로자의 비용 부담 측면에서 보았을 때 퇴직연금은 사용자가 전액 부담하는 제도이기 때문에 사회보험료를 납부해야 하는 국민연금에 비

과반수가 안정적인 노후소득을 확보하게 됨을 의미하기 때문에 사회적으로도 의의가 크다고 하겠다.

퇴직연금의 가입을 강제하여 퇴직급여의 안전성을 도모하고 개인연금 가입에 대한 인센티브를 확대하는 정책들이 적극 검토되어야 한다. 영국이 최근에 도입한 자동 가입 개인계좌제도(NEST)나 독일의 개인연금 보조금 제도인 리스터 연금 같은 경우 다른 계층보다 3분위에서 상당히 효과적일 것으로 판단된다. 정원석 외(2014)에 의하면, 소득계층별 개인연금 가입탄력성이 중위층에서 가장 높게 나타난다는 결과를 제시하고 있는데, 이는 동 집단에 대한 사적연금 가입 유도 정책이 매우 효과적일 수 있음을 보여주고 있다.[49)]

마지막으로 4, 5분위의 경우 상대적으로 노후준비가 충실한 고소득집단이므로 노후생활의 질적 개선 차원에서 사적연금 가입유인을 제고할 필요가 있다. 즉, 이들 집단에게 이미 노후빈곤 문제는 논의의 대상이 아니라는 점에서 연금산업 혹은 고령화 산업의 발전 차원에서 접근할 필요가 있다. 예를 들면, 최근의 연금세제 개편과 관련하여, 보험료 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환됨에 따라 고소득층의 가입유인이 약화될 것으로 우려된다. 이들 계층은 많은 경우 소득공제한도(400만 원)를 채우고 있음을 고려할 때 이를 일률적으로 확대시켜 주거나 미국의 Catch-up Policy와 같이 노후 준비가 급박한 50대를 대상으로 추가적인 소득공제한도를 적용하는 방법 등이 매우 효과적일 것으로 판단된다.

다. 기타 노후소득원에 대한 논의

OECD 권고 기준에 의하면 적정노후소득보장 수준으로 약 70% 소득대체율을

해서 훨씬 비용 효율적으로 노후 소득을 보장할 수 있다.

49) 정원석 외(2014)는 세액공제 논의와 관련하여 고소득층은 소득공제 한도를 채우고 있는 경우가 많고, 저소득층은 가입 여력이 부족하기 때문에 중소득층에 비해 정책효과가 작을 것을 보았다. 또한 고소득층의 경우 소득공제율의 하락에도 불구하고 세제효과를 대체할 다른 금융상품을 찾기가 쉽지 않아 계약을 유지할 가능성이 높을 것으로 예상했다.

제시한 바 있다. 물론 이러한 수준은 소득계층과 국가가 처한 환경에 따라 다를 수 있지만, 그 의미하는 바는 상당하다고 하겠다. 최근 정부에서 추진하고 있는 연금포털체계 구축과 미래설계센터를 통한 노후준비 교육 강화도 이러한 노후소득의 충분성 확보관점에서 추진되는 것으로 볼 수 있다.

노후에는 소득이 발생하지 않고 근로기에 축적한 자산으로 생활한다고 볼 수 있으므로 유동성이 떨어질수록 노후생활이 취약해 질 수 밖에 없다. 이러한 점에서 유동성이 높은 연금자산을 중심으로 노후 준비를 할 필요성이 있다.

본 연구에서 검토한 바에 의하면, 중위소득층의 삶의 질 개선을 목표로 하고 그 대상을 3분위 소득계층으로 판단하여 분석한 결과, 30년 근속하고 65세부터 연금과 기타자산소득을 수급하는 것으로 가정할 경우 부부 기준 월 174만 원으로 추정되었다. 이러한 노후보장 수준은 부족하지 않은 수준에 이르는 것으로 이해되나 보다 불리한 노동 여건 등을 가정할 경우(즉, 조기퇴직 및 25년 근속 혹은 그 이하의 근로기간) 노후소득보장 수준이 법원 기준 최저생계비에 미달되기도 하는 등 상황이 다소 유동적임에 유의할 필요가 있다. 따라서 노후소득의 부족 가능성에 대응해서 추가적인 노후소득원을 발굴하고 이에 유동성을 부여할 방안에 대해서도 고민할 필요가 있을 것이다.

즉, 노후를 대비한 소득원으로 연금소득을 가장 중요한 소득원으로 볼 수 있지만, 우리나라의 경우는 부동산 등 자산을 노후에 대비하여 보유하는 경향이 강하다. 현 노인계층의 경우 이러한 부동산을 유산으로 남기려는 의식이 강해 노후소득원으로의 활용성이 떨어지고 있다. 이러한 부동산 자산 등을 노후소득원으로 적극적으로 활용할 수 있도록 역모기지 활성화 방안에 기존의 주택역모기지, 농지역모기지의 추가적인 부동산 자산을 포함함으로써 가능할 것이다. 이러한 전략은 노인빈곤에 활용할 국가재원을 감소시켜 재정안정을 도모하면서 소득보장을 제고시키는 전략이 될 수 있을 것으로 판단된다.