



**고령층 공공부조 인정소득 산정기준
개선방안 연구
- 주택연금 월지급금 중심으로**

고제현 연구위원

국민의 주거 행복을 책임지는 지속가능 주택금융의 선도기관

분야

고령층 공공부조 인정소득 산정기준 개선방안 연구 - 주택연금 월지급금 중심으로

2023. 12



-
- 저 자 : 고제현 연구위원 (051-663-8174 / thehp@hf.go.kr)
 - 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.
-

목 차

I. 연구배경	1
1. 논의배경	1
2. 연구목적 및 연구범위	3
II. 고령층 기초생활보장 선정 기준 및 주요쟁점	6
1. 현황	6
2. 주요쟁점	10
3. 해외 사례: 고령층 공공부조 역모기지 소득인정액 산정기준 방식	12
1) 미국	12
2) 영국	14
III. 주택연금 인정소득 개선 방안 검토	16
1. 분석개요	16
1) 소득평가액 기준 그룹 구분	12
2) 재산평가 필요그룹과 불필요그룹 소득 및 자산	14
2. 고령 자가거주 기초생활수급대상 소득인정액 분포 및 특징	22
3. 시뮬레이션: 주택연금 이용시 수급가능여부 변화 분석	25
4. 개선방안	28
IV. 결론 및 시사점	31
참 고 문 헌	

요 약

- (연구배경) 국민연금 제도적 성숙 및 기초연금 도입 등 고령층 빈곤율은 감소 추세이나 OECD 국가들과 비교 여전히 압도적으로 높은 수준임

 - 한국 공공부조의 근간이자 최후의 보장적 성격을 갖는 국민기초생활보장 수급에 있어서도 고령 가구의 수급률이 높음
- (연구목적) 한국 공공부조의 근간이 되는 국민기초생활보장제도와 주택연금제도와 연계 측면에서 주택연금 이용시 소득평가 방식의 한계 및 개선방안을 검토함

 - 고령가구의 경우 생애주기적으로 절대적 소득을 감소를 전제로 하고 있기 때문에 재산환산이 수급선정에 미치는 영향이 큼
 - 공공부조 제도 운용에 있어, 공정하고 합리적 수급자 선정과 더불어 자구 노력에 대한 인센티브를 훼손시키지 않는 것도 중요하나, 근로에 대한 인센티브 논의에 비하여 거주주택을 활용 자구 노력에 대한 논의는 부족함
- 연구범위

 - 공공부조 선정기준으로 소득인정액 환산에 있어 국내외 거주주택 자산 및 역모기지 관련 주요쟁점 검토
 - 미국과 영국 역모기지 이용시 공공부조 소득자산조사 반영 방식 검토
 - 가계금융복지조사 활용 현행 방식하 고령가구 중 생계급여 수급대상가구 선별, 소득 및 자산분포, 주택연금 활용시 수급자격 변화 시뮬레이션
- 주요 쟁점

 - 고령층 공공부조 수급자격 선정 기준이 되는 소득자산 평가에 있어 역모 기지에 대한 논의는 보충성의 원리와 최소보장 원리 조화의 연장선상에 있음

- 주택연금 월지급금을 공공부조 선정시 소득으로 포함시키는 것에 부정적인 입장의 가장 강력한 논거는 본질적으로 주택연금은 부채(reverse mortgage)라는 것임
 - 적어도 소득세 부과에 있어서는 역모기지 지급액에 소득세를 부과하는 경우는 없음(Reifner et al.(2007))
- 주택연금을 소득에 포함하는 가장 강력한 논거는 보충성의 원칙과 다른 연금자산과 형평성임
 - 주택연금이 공적보증을 포함하고 있는 까닭에, 주택연금을 공적이전소득의 연장선으로 오해하고 혜택이 중복된다는 주장들도 존재함(여유진 외,(2015),서대석(2020))
 - 개인연금의 경우 100%소득으로 간주되는데 이는 개인의 장기저축을 유동화 한 것으로 본질적으로 다르지 않다는 주장 존재(여유진 외,(2015))
- **비교적 역모기지 이용이 활발한 미국과 영국의 경우 공공부조 선정에 기초가 되는 소득자산조사에 있어 역모기지 반영 방식이 상반됨**
 - 미국은 보충소득제도 및 의료급여 수급선정자격 판단시, 대출금을 소득으로 포함하지 않고, 연장선상에서 미국 공적역모기지 HECM 이용시 수령금을 소득으로 반영하지 않음
 - 단, 일시금 형태로 수령시 증가한 금융자산은 재산으로 반영함. 보충소득보장 수급자 선정에 있어 재산은 cut-off 조건으로 수령자격을 상실 할 수 있음
 - 영국의 경우, 연금크레딧 선정시 연금화한 역모기지 지급액은 소득으로 반영하며, 일시금 형태의 역모기지 수령금은 재산으로 반영함
- **2022년 가계금융복지조사를 활용, 주택연금 인정소득 개선방안 검토**
 - (Step1) 국민기초생활보장법상 소득평가액 산정방식(2022년 기준)에 따라 소득평가액 추정
 - (Step2) 소득평가액이 생계급여기준보다 작은 가구 대상으로 재산소득환산액 추정
 - (Step3) 생계급여 수급 가능 가구 식별

- (Step 4) 생계급여 수급가능 가구 중 자가거주 가구가 주택연금 가입시 이용기간에 따른 소득평가액 및 재산소득환산액 추정

□ 주요 결과

- 기초생활수급 선정기준은 소득평가액과 재산환산액을 반영 결정되는데 재산평가필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)은 75세 이상 가구가 집중됨
 - 재산평가불필요그룹(소득평가액≥생계급여 선정기준) 75세 이상 가구 비중이 43.3%인데 반하여 재산평가필요그룹의 경우 동비중이 77.7%에 달함
- 재산평가필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)은 공적이전 소득의 집중도가 확연히 높고, 입주 형태에 따른 소득차이가 크지 않음. 자산의 분포에 있어서도 거주 방식에 따른 자산 차이가 재산평가 필요불필요 그룹대비 작게 나타남
 - 재산평가불필요그룹(소득평가액≥생계급여 선정기준) 소득대비 공적이전 소득 비율은 0.47, 재산평가 필요그룹의 동비중은 0.68
- 재산평가필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준) 대상으로 수급가구와 비수급가구를 구분하여 소득 및 자산분포를 살펴보면,
 - 비수급대상 가구의 경상소득 평균은 73만원, 수급대상 가구는 62만원으로 입주형태에 따른 소득편차가 크지 않음
 - 수급대상가구의 경우 입주형태와 상관없이 비수급가구보다 평균 보유자산액이 낮게 나타남
 - 즉, 비수급임차가구의 자산액 평균이 수급대상 자가 가구 자산액 평균보다 낮음
- 수급대상 추정가구가 주택연금 가입시 59%는 수급 자격을 잃을 것으로 예상됨
 - 재산환산액 산출결과 사실상 재산환산액은 0에 수렴하여 소득인정액은 소득평가액에 의하여 결정됨

□ (개선방안 1) 주택연금이 대출이라는 속성에 입각, 재산소득으로 미반영

- 주택연금 가입에 따른 기초생활보장 생계급여수급액에 변동이 없음

- 우리나라 주택연금은 공적보증을 통하여 종신까지 안정적 소득을 창출할 수 있는 제도로 운영되고 있다는 점에서 소득보장수단으로 기능이 다른 국가에 비해서도 차별적이며 효용이 큼
- 이로 인한 형평성의 문제가 고령 저자산 자가거주가구의 보충적 소득 확보를 지양해야 할 정도로 심각한지 정책적 검토 필요
 - 기초생활 수급대상 가구 선정에 있어, 보유 주택 및 임차보증금이 평가되기 때문에 수급대상 가구의 경우 절대적 자산규모가 작음
 - 기초생활수급가구 중 주택보유 가구는 10%내외로, 보유주택의 98%는 1억원 미만임(2022년 8월 기준, 보건복지부 강병원의원실 제출자료)
 - 수급자격 상실그룹의 평균연령은 82세로, 실제 주택연금 이용가구 주택가격별 연령 분포에 있어서도 저가주택에 75세 이상 고령가구가 집중됨
- (개선방안2) 근로소득 공제 방식과 유사하게 75세 이상 고령가구 주택연금 가입시 재산소득 산정시 월지급금 20만원 공제 허용
 - 동방식하 수급자격 상실 가구 비율이 59%에서 20%로 감소할 것으로 추정
 - 수급상실 가구 평균 월지급금은 30만원, 수급유지 가구의 평균 월지급금은 20만원
 - 수급상실 가구 평균 자산은 7,273만원, 수급유지가구의 평균 자산은 2,831만원
 - 수급상실 가구 평균 연령은 79세, 수급유지 가구 평균 연령은 81세
- 본연구는 가계금융복지조사라는 표본 조사에 기반하여 검토한 결과로, 실제 기초생활수급가구의 소득평가액과 재산환산액과 오차가 있을 수 있다는 한계
 - 반면, 오차는 존재할 수 있지만, 도출결과의 방향성은 유사할 것으로 예상됨. 보다 신중한 정책적 결정을 위하여 추후 고령 기초생활수급가구 소득평가액과 재산소득환산액, 연령, 보유주택평가액 등 심화분석이 필요

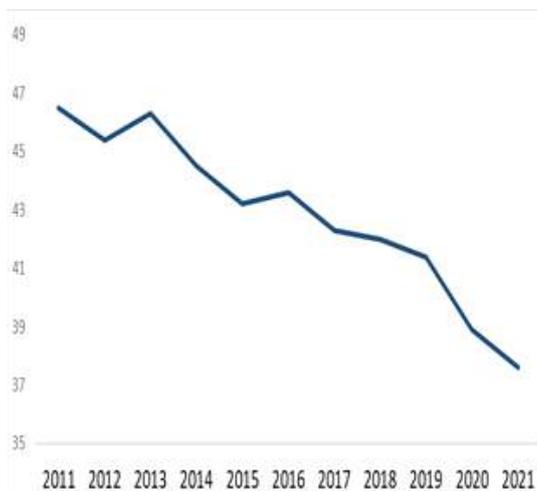
I. 연구배경

1. 논의배경

□ 국민연금의 제도적 성숙 및 기초연금 도입 등 정책적 노력에 힘입어 한국 고령층(65세 이상) 빈곤율은 감소추세로 10년간 8.9%p 감소함

- 통계청 포괄적 연금통계 발표에 의하면 모든연금(기초(장애인), 국민, 직역, 퇴직, 개인, 주택, 농지연금)을 포괄 1개 이상 수급가구 비율은 95.4%에 달함
- 고령층에 특화된 공적이전제도로 기초연금은 현재 소득 하위 70% 대상으로 최대 32만 3,180원(2023년 기준)을 지급하는 제도로 정착
 - 1991년 노인수당으로 도입, 기초노령연금, 기초연금으로 제도명이 변경되며 2008년 대상은 소득 하위 70%로 확대하였고, 2014년 지급액을 8만 4,000원에서 20만원으로 인상 이후 소비자물가변동을 등을 반영하여 점진적으로 수급액을 인상

〈그림1〉 상대적빈곤율 추이(2011-2021)
(단위:%)



〈그림2〉 연금 수급현황(가구)
(2016-2021)

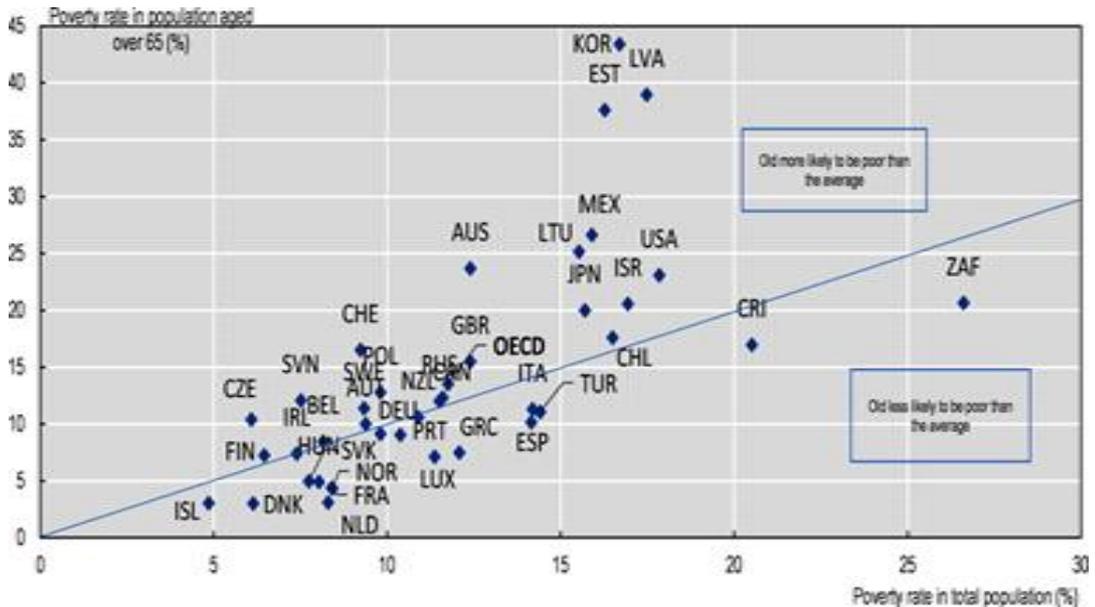


※ 자료(좌): 통계청 가계금융 복지조사, 자료(우): 통계청 포괄적 연금통계

□ 하지만 OECD 국가들 고령층 빈곤율을 고려할 때 여전히 압도적으로 높은 수준임. 이는 고령층 평균연금수급액(포괄적연금통계,2023)이 1인가구 최저생계비에도 못미치는 것과 무관하지 않음

- 전체 가구 대비 고령가구의 빈곤율은 다소 높게 나타나는 경향이 있으나, 한국은 그 괴리의 정도가 심하며, 상대적으로 경제력이 큰 선진국 중 이와 같은 괴리를 보이는 국가를 찾기 어려운 수준임

〈그림 3〉 OECD 국가들 전체가구(가로축)와 고령가구(세로축) 빈곤율



※ 자료: Pension at a glance 2021

※ (주) 2018년 기준

□ 이에 한국 공공부조의 근간이자 최후의 보장적 성격을 띠는 국민기초생활보장 수급에 있어서도 고령 가구의 수급률이 높게 나타남

- 인구대비 국민기초생활보장 수급자 비율은 4.6%인데 반하여 고령층은 동비율이 11%에 달하며, 기초생활수급자 중 고령층 수급자 비율이 약 40%에 달함 (2022년 기준)
 - 단, 이는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 포괄한 것으로 선정기준이 가장 엄격한 생계급여 수급자 비율은 전체인구대비 3%, 고령층 동비율은 약 10.1%로 생계급여 수급자 중 약 55%를 차지함¹⁾

1) 2022년 국민기초생활보장 수급자 현황, 단 고령층 생계급여자 수는 2022년 8월 추출 국회제출 자료에 기반

2. 연구목적 및 범위

1) 연구목적

□ 국민기초생활보장제도는 2000년 시행 이후 사각지대를 최소화하고 보다 합리적으로 수급자를 선정하기 위하여 지속적으로 제도 개선이 진행됨

- 공공부조는 개인적 노력과 사회의 모든 분배가 이루어진 후 최후의 수단(last resort)으로 국가가 생존을 지원하는 제도(윤찬영(2010))로, 보충성의 원리가 강조되며 자력 우선의 원칙을 훼손하지 않도록 엄격한 기준하에 운용되었음(여유진(2011))
- 사각지대를 최소화하고 수급권자를 공정하게 선정하기 위해서 합리적 소득 인정액 산정기준 설정이 필수적 요소로 이에 대한 다양한 검토가 진행됨(김미곤외(2003), 여유진외(2011), 정은희 외(2018) 등)
 - 소득인정액은 소득평가액과 재산의소득환산액을 합산한 금액(국민기초생활보장법 제2조 8호)
 - 제도초기 수급자 선정기준은 소득평가액에만 기초, 재산은 컷오프(Cut-off) 방식이었으나 2003년 1월 이후 재산을 소득으로 환산하여 소득평가액과 합산하는 방식으로 변경됨
 - 유량인 소득(flow)과 저장(stock)인 재산을 동일한 기준으로 환산하기 어렵고, 재산의 유형에 따른 소득환산기준이 차별적임에 따라 형평성의 문제는 항시 제기될 수 있음(최성은,2013)

□ 소득인정액 산정에 있어 고령가구는 생애주기적으로 절대적 소득 감소를 전제로 하고 있기에 재산환산이 수급선정에 미치는 영향이 큼

- 고령가구 중 소득 2분위 이하 가구의 비중은 약 70%에 달하며(가계금융복지조사,2022), 고령 소득 1분위 가구의 경우도 자가점유율이 53%에 달함
- 제도 초기 기초보장제도 사각지대 문제로 노인가구의 수급률이 전체 평균보다 오히려 낮게 나타난다는 지적이 있었고(여유진외 2010 등), 이후 부양의무자 기준 및 재산환산방식 개선을 통해서 상당부분 해소됨
- 일반재산과 동일한 기준(4.17%)으로 환산이 이루어지던 주거용 재산에 대하여 2013년부터 1.04%로 완화된 환산을 적용. 또한 재산환산에서 제외되는 기본재산액 한도현실화(2004년, 2009년, 2013년, 2020년, 2022년,2023년)

- 공공부조 제도 운용에 있어 공정하고 합리적인 수급자 선정기준과 더불어, 중요하게 생각되는 것은 개인의 자구노력에 대한 인센티브를 훼손시키지 않은 것임. 근로에 대한 인센티브 논의는 상당부분 진행되는데 반하여 '거주주택'을 통한 자구노력에 대한 논의는 크게 진전된 바 없음

 - 역모기지(reverse mortgage)는 거주주택을 활용한 대표적 자구노력수단으로, 특히 한국의 주택연금은 공적 역모기지로 그 역할 및 기능이 유례없이 강조되고 있는 바 이에 대한 심화된 논의가 필요함
 - 역모기지의 본질은 '대출'로써, 고령층 소득 창출 수단으로 강조되고 있지만 한국과 같이 종신 연금방식으로 대출금을 수령하는 방식으로 정착된 사례는 찾기 힘들
 - 한국의 역모기지는 매월 동일한 금액을 소득원으로 활용하는 방식으로 정착시킨데 반하여, 해외 역모기지는 예기치 못한 지출발생에 대비하여 마이너스통장이나, 일시금 형태로 대출금을 수령하는 방식임
 - 공적 역모기지를 운용하는 대표적 국가인 미국의 역모기지인 HECM 경우도 신용공여 형태인 수시인출(Line of credit)형태 이용이 94%에 달하며(2023년 기준), 민간 중심 역모기지 시장이 발달한 대표적 국가인 영국에서도 수시인출이나 일시인출이 일반적임(고제현,2022)
- 현 기초생활수급 고령층이 주택연금 가입시, 소득평가액은 증가하고 재산환산액은 변화가 없어 수급자격 상실로 이어지기 쉬운 구조임. 이에 보다 면밀히 주택연금 이용시 고령수급가구의 소득평가액 및 소득환산액 변화를 살펴보고, 이에 대한 한계와 개선점을 찾아보고자 함

 - 주택연금 가입하여 '거주주택'을 유동화하여 월지급금 수령시, 주택연금월지급금 50%는 소득평가액으로 반영되며, 누적 월지급금은 부채로 반영되어 재산의 소득환산액에 반영되는 구조임
 - 기초생활수급 고령가구 중 주택연금 가입이 가능한 가구의 재산수준은 통상 재산의 소득환산이 필요없거나, 공제되는 기본재산액 한도 이내로, 주택연금 가입시 부채 반영효과는 0, 반면 소득평가액만 변화할 가능성이 높음
 - 65세 이상 기초생활보장 생계급여 수급자 중 약 11%는 주택을 보유하고 있고, 보유주택의 98%은 1억 미만임(2022년 8월 기준, 공시가격 기준)

2) 연구범위

- 본 연구는 공공부조 선정기준으로 소득인정액 환산에 있어 국내외 거주주택 자산 및 역모기지 관련 논의를 살펴보고, 역모기지가 비교적 활성화 되어 있는 미국과 영국 중심으로 소득인정액 환산방식을 살펴봄
 - 공공부조 제도의 선정기준은 제도의 목표 수급대상 및 범위에 따라 차이가 있고, 기타 사회·경제 전반 구조와 연계되어 결정되므로 국가별 제도 운용 목적에 따라 차이가 날 수 있음을 고려해야함

- 가계금융복지조사를 통해 현재 소득인정액 환산 방식하에 고령가구 중 생계급여 수급대상자를 선별하고, 소득평가액과 소득환산액 분포 및 주택연금 활용시 수급대상 여부의 변동에 대한 시뮬레이션을 통해, 소득인정액 환산 개선방식에 대하여 제언하고자 함
 - (분석범위) 본 연구는 공공부조 중 부양의무자가 없는 65세 이상 1,2인 고령가구 기초 생활보장 생계급여에 한정하여 논의를 하고자 함
 - 소득인정액 산출에 있어, 생애주기별·가구 특성별, 부양의무자 연계 특례조항이 다양하게 존재함
 - 65세 이상은 근로무능력자로 분류되고, 근로무능력자로 구성된 가구는 재산범위 특례가 적용됨
 - 사실상 고령가구 대부분이 1~2인가구에 집중되며, 주택연금 이용가구의 특성상 1~2인 가구가 일반적임
 - 65세 이상 고령가구 중 1~2인 가구 비중이 81%(2022년 기준, 통계청)

II. 고령층 기초생활보장 수급자 선정기준 및 주요 쟁점

1. 현황

- (제도개요) 기초생활보장제도는 국민기초생활보장법에 의거 최저생계비 이하 저소득층에 대한 기초생활을 국가가 보장하는 종합적 빈곤대책
 - 기초생활보장 급여는 소득인정액 수준에 따라 생계급여(중위소득 30%이하), 의료급여(중위소득 40%이하), 주거급여(중위소득 47%이하), 교육급여(중위소득 50%이하)로 구분 지급되며, 급여별로 지급액이 다름
 - 기준 중위소득은 가계금융복지조사를 사용하여 중앙생활보장위원회에서 심의·의결을 거쳐 결정됨

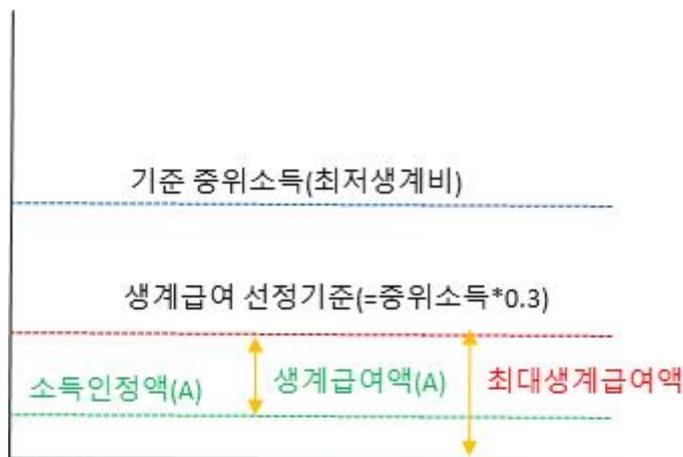
〈표 1〉 기준 중위소득 및 생계급여 선정기준

	2022년		2023년	
	1인가구	2인가구	1인가구	2인가구
기준 중위소득	1,944,812	3,260,085	2,077,892	3,456,155
생계급여 선정기준	583,444	978,023	626,368	1,036,846

※ 보건복지부

- 생계급여액은 생계급여 선정기준에서 소득인정액을 차감한 금액으로 최대 생계급여액은 소득인정액이 0일 경우 최저보장수준 이자 수급선정기준인 중위소득 30% 금액을 받을 수 있음

그림 4 생계급여액 예시



- 소득평가액은 실제소득(근로, 사업, 재산, 이전소득)에서 가구특성별 지출요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖의 추가적인 지출요인을 제외하고 결정됨
 - 근로소득·사업소득은 30% 공제가 적용되며, 75세 이상 고령가구의 경우 20만원을 공제하고 나머지 금액에 30% 공제 적용
 - 재산소득은 임대소득, 이자소득, 연금소득, 주택·농지연금월지급금이 포함되며, 이자소득은 24만원까지 공제되며, 주택·농지연금월지급금은 50% 공제가 됨
 - 이전소득 국민연금, 기초연금 등 공적이전소득과 부양의무자 또는 후원자 등으로부터 정기적으로 지원받는 금품 등 사적이전소득이 포함됨
 - 가구특성에 따른 지출요인으로 장애수당, 장애인연금, 양육보조금 등은 소득에서 제외하며, 만성질환, 희귀질환 등으로 지출한 의료비를 제외함
 - 본연구에서는 가구특성별 지출비용은 고려하지 않음

그림 5 소득평가액 산출방식

$$\begin{aligned}
 \text{소득평가액} &= \begin{matrix} 65\text{세}\sim 74\text{세} \\ 75\text{세 이상} \end{matrix} \begin{matrix} (\text{근로}\cdot\text{사업소득})\cdot 0.7 \\ (\text{근로}\cdot\text{사업소득}-20\text{만원})\cdot 0.7 \end{matrix} + \text{재산소득*} + \text{이전소득**} \\
 \text{재산소득*} &= \text{임대소득} + \text{이자소득}-24\text{만원} + \text{연금소득} + \text{주택}\cdot\text{농지연금월지급금}\cdot 0.5 \\
 \text{이전소득**} &= \text{사적이전 소득} + \text{공적이전 소득(국민연금, 기초연금 등)}
 \end{aligned}$$

- 재산의 소득환산액은 재산의 종류별가액에서 기본재산액 및 부채를 제외한 금액에 재산의 종류별 소득환산율을 적용하여 산출됨. 단, 근로무능력자로만 구성된 가구는 지역별 기본재산액 이하시 소득환산대상에서 제외
 - 유형별 재산 환산율을 살펴보면, 일반재산 환산율은 일반재산을 최대 2년동안 처분 사용가능하다는 가정하에 4.17% 적용, 주거용재산은 일반재산환산율의 1/4 수준인 1.04%, 금융재산은 일반재산환산율의 1.5배인 6.26%
 - 단, 자동차의 경우 특수목적용 제외하고는 100% 환산

- 재산 환산에서 공제되는 기본재산액은 지역별 전세가격 등의 차이를 감안하되, 가구규모와 관계없이 적용
- 지역별로 소득환산대상에서 제외할 수 있는 재산가액에 차등을 주고 있으며 2022년에서 2023년 3개 권역에서 4개 권역으로 구분하며 공제범위 확대

〈표 1〉 기본재산액

대도시	2022년			2023년		
	중소도시	농어촌	서울	경기	광역시, 세종, 창원	그외
6900만원	4200만원	3500만원	9900만원	8000만원	7700만원	5300만원

※ 보건복지부

- 부채를 차감하는 순서는 1순위 주거용재산, 2순위 일반재산, 3순위 금융재산 순차적으로 차감함
 - 단, 상기 재산을 모두 차감하고도 부채잔액이 남아도 자동차의 재산가액에서는 부채를 차감하지 않음
- 주거용재산은 보유주택과 주거용 임차 보증금을 포함하며 주거용재산 한도액을 넘어서는 부분에 대해서는 일반재산환산율 4.17%적용, 주거용재산한도내에서 기본재산공제액을 차감한 부분에 대해서 1.04%환산율 적용
 - 보유주택 평가액은 지방세정 시가표준액을 기준으로 하며, 주거용 임차보증금에 대해서는 0.95를 적용함(주거외 임차보증금은 일반재산환산율적용)
 - 예를 들어, 중소도시 생계급여 수급자가 1억원주택보유시, ①주거용재산 한도 9000만원을 넘어서는 1천만원은 일반재산환산율 4.17%적용 ②9000만원한도에서 기본재산액 4200만원을 제외한 4800만원에 대해 1.04% 환산율 적용(2022년 기준)

〈표 2〉 주거용재산 한도액

대도시	2022년			2023년		
	중소도시	농어촌	서울	경기	광역시, 세종, 창원	그외
1.2억원	9000만원	5200만원	1억7200만원	1억5100만원	1억4600천만원	9100만원

※ 보건복지부

- (근로무능력자만 구성된 수급가구 재산범위 특례) 65세 이상은 근로무능력자로 분류됨

- 소득환산 제외 재산가액 또한 2022년에서 2023년 3개 권역에서 4개 권역으로 구분하며 환산제외 범위 확대함

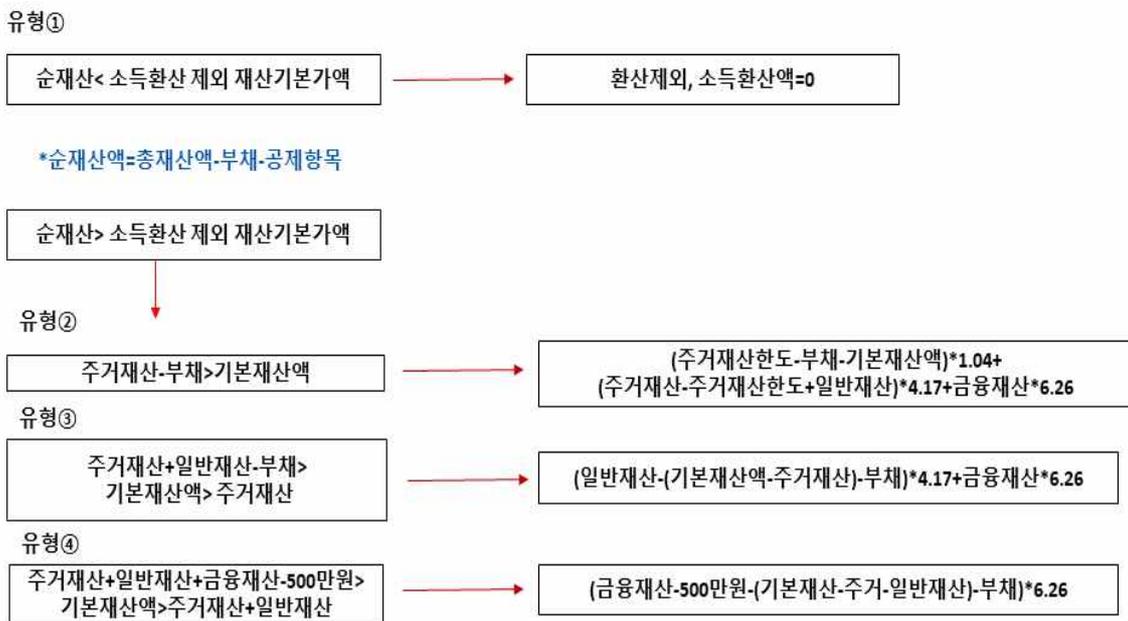
〈표 3〉 소득환산에서 제외되는 재산의 범위

	2022년			2023년			
	대도시	중소도시	농어촌	서울	경기	광역시, 세종, 창원	그외
재산가액기본조건	1억원	7300만원	6000만원	1억4300만원	1억2500만원	1억2천만원	9100만원
추가조건:금융재산	5400만원	3400만원	2900만원		5400만원		3400만원

※ 보건복지부

- 주택연금 이용시 소득평가액과 더불어 부채 반영으로 재산환산액이 변동하며, 반영 효과는 실제 이용자의 재산수준에 따라 효과가 다름
 - 기본재산 공제 및 주거용재산에 환산, 부채 공제들이 단계적으로 적용되기 때문에 고령가구 재산 수준에 따라 크게 4가지 유형으로 분류가 가능함
 - 이에 관념적으로 논의하기보다는 실제 수급대상이 되는 고령가구 중 주택연금 이용이 가능한 가구의 소득 및 재산 분포 등을 고려해서 논의할 필요

그림 6 순재산 수준별 소득환산방식 예시



2. 주요 쟁점

□ 고령층 공공부조 수급자격 선정 기준이 되는 소득자산 평가에 있어 역모기지에 대한 논의는 보충성의 원리와 최소보장 원리 조화의 연장선상에 있음

- 기초생활보장 수급자격 판단에 있어 거주주택 및 임차보증금까지 재산으로 환산하되, 환산되는 재산은 최소생활을 유지하는데 필요한 기본재산액과 부채를 제하는 방식으로 균형을 이루고 있음
- 공공부조의 보충성 원리는 본인의 근로능력 및 보유재산을 최대한 활용하였음에도 최저생활을 유지할 수 없을 때 지원을 전제로 하기 때문에 자력생존을 위한 여분의 재산처분을 가정함(임미화(2002))
- 보충성의 원리와 더불어 최저생활보장 원칙도 공공부조 운용에 있어 중요한 가치로 제도 성숙에 따른 지향점은 최저생활보장 확대에 있음
 - 최저생활 보장 충족조건인 기본요소로 안정된 주거공간이 강조되며, 독일·미국 등과 같이 거주주택에 대한 재산 환산을 면제하는 경우가 존재

□ 주택연금 월지급금을 소득에 포함시키는 것에 부정적인 입장의 가장 강력한 논거는 본질적으로 주택연금은 부채(reverse mortgage)라는 것임

- 2015년 권익위의 주택·농지연금 일정비율 소득공제 규정 신설 권고하며, ‘주택·농지연금과 주택담보대출이 본질적으로 차이가 없음에도 전자는 소득으로, 후자는 부채로 반영하는 것은 형평성이 결여 된다 판단
- 당시 주택연금 소득재산산정방식은 재산공제한도액이 일반가구보다 높게 설정되어 있으나 월지급금 100%반영, 기초생활보장수급가구 중 주택연금·농지연금 가입으로 수급이 중단되거나 급여가 감액되는 고충민원 사례가 발생
 - 예를 들어, 대도시의 경우 재산공제한도액이 5,400만, 주택연금가입가구 1억원(2015년 기준)
- 2017년 이후 월지급금 소득반영 50% 공제가 적용됨
- 적어도 소득세 부과에 있어서는 역모기지 도입 국가들 중 역모기지 급여에 대해 소득세를 부과하는 경우는 없음(Reifner et al.(2007))

- 주택연금을 월지급금에 공공부조 선정에 있어 소득에 포함하는 가장 강력한 논거는 보충성의 원칙과 다른 연금자산과 형평성임
 - 주택연금 가입으로 생활비를 일부 충당할 수 있을 경우 보충성의 원칙하에 기초 생활보장수급액이 주택연금 월지급금으로 대체되어야 한다고 봄
 - 주택연금이 공적 보증을 포함하고 있는 까닭에, 주택연금을 공적이전소득의 연장선으로 오해하고 혜택이 중복된다는 주장들도 존재함(여유진외(2015), 서대석(2020))
 - 주택연금의 공적 기능은 금융기관 손실가능성에 대한 지급보증을 통해 안정적 공급 지원으로, 공적기관이 리스크를 부담함으로 가입자의 효용이 증가하지만, 가입자가 월지급금 창출에 따른 이자와 보증료에 대한 비용을 부담하는 구조로 주택연금가입의 본질은 금융상품의 이용임
 - 예를 들어, 개인연금의 경우 100%소득으로 간주되는데 이는 개인의 장기저축을 유동화한 것으로 본질적으로 다르지 않다는 견해(여유진 외, (2015))
 - 한편 형평성 논란은 동일한 가치의 주택을 보유하고도 이를 유동화하지 않을 경우 생계급여를 수급받지만, 거주주택을 유동화한 주택연금 이용자는 생계급여 수급을 받을 수 없는 것은 다른 종류의 형평성 문제를 야기함

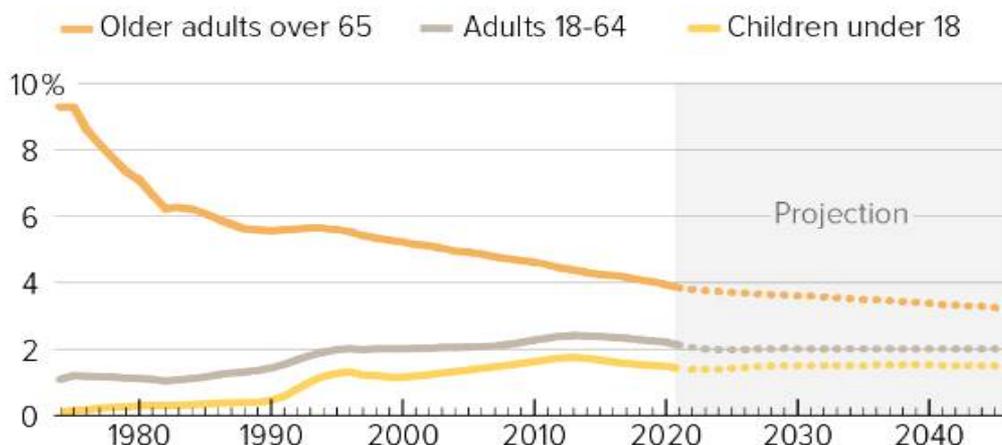
3. 해외 사례: 고령층 공공부조 역모기지 소득인정액 산정기준 방식

1) 미국

□ 보충소득보장(SSI: Supplementary security income)은 65세 이상 노인·장애인을 대상으로 소득·자산조사에 기반 지급됨

- 재산은 cut-off조건으로 반영되며, 보유재산 1인기준 \$2,000, 부부기준 \$3,000이상시 수급자격이 없음. 단 거주하고 있는 주택과 토지는 재산에 포함되지 않음
- 2023년 기준 최대 수급액은 1인기준 \$914, 부부기준 \$1,371임
 - 최대수급액은 매년 소비자물가지수에 연동되어 조정됨
- 전체 인구의 2.15%가 수령하고 있으며, 노인 수급자 비율은 4%수준으로 지속적으로 감소추세임(CFPP, 2022)

그림 7 연령대별 보충소득보장연금 수령비율

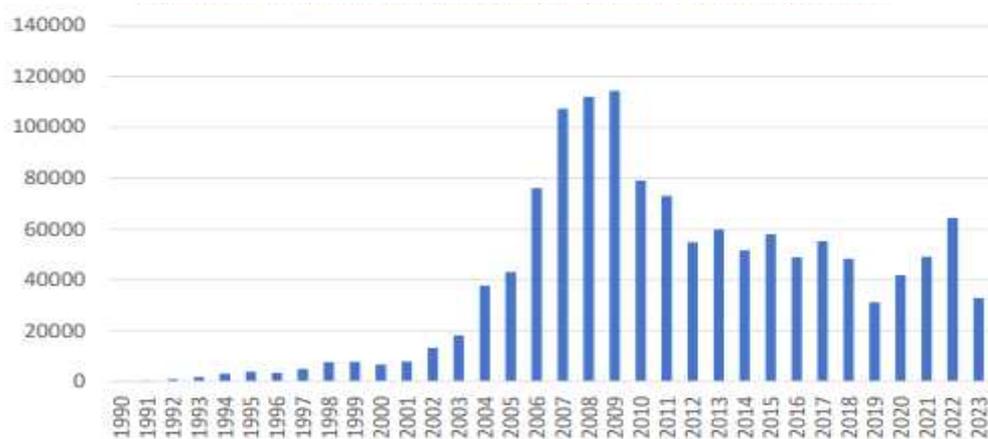


※ 자료: CBBP analysis of the Annual Report of the Supplement Security Income Program, 2022, Tables IV.B7,IV.A1

□ 미국은 대표적인 공적 역모기지 운영 국가로, 정부보증이 들어가는 역모기지 HECM(Home Equity Conversion Mortgage)을 운영하고 있음

- HECM은 1989년 FHA 시범사업으로 도입되어, 98년 이후 정식사업으로 운영되고 있으며 한국, 홍콩 등 공적역모기지 제도의 벤치마크 대상이 됨
- 2000년대 중반 저금리 기조 및 주택가격 상승에 기반하여 급성장하였으나, 2006년 이후 연간 공급건수가 10만건을 상회하였으나 2010년 공급건수가 31% 감소한 이래 감소세를 보임
- 2020년 이후 연간 신규공급건수가 증가하였으나, 급성장기 수준에 미치지 못함

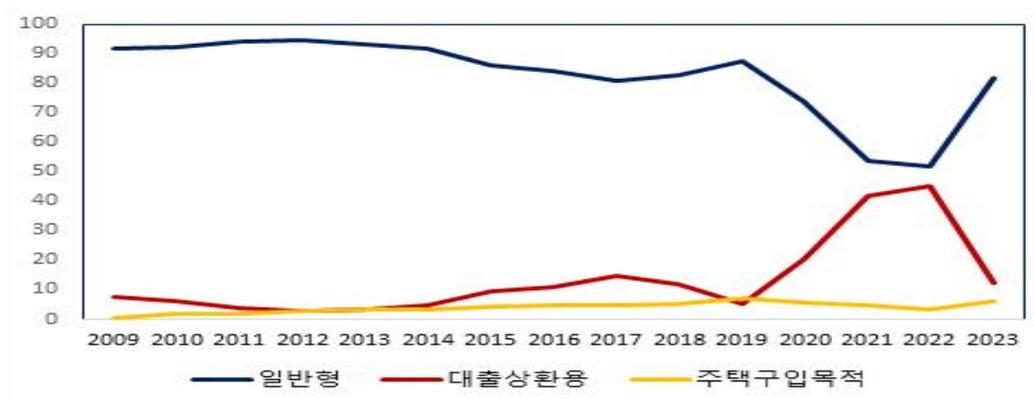
그림 8 HECM 연간 공급건수(2023년 9월 기준)



※ 자료: HUD FY 2023 Actuarial Review of HECM Loans

- HECM 상품유형은 일반(전통적) HECM, 대출상환용, 주택구입용으로 구분되는데 일반형 비중이 통상 가장 높지만, 저금리 기조하에 2020년~2022년 대출상환용 HECM 비중이 급증하기도 했었음

그림 9 HECM 상품유형별 비중



※ 자료: HUD FY 2023 Actuarial Review of HECM Loans

- HECM의 지급방식별 분포를 살펴보면, 수시인출 방식이 가장 선호되며 2009년 이후 공급된 누적건 중 87%, 2023년 공급건 중 94%가 수시인출 방식임
 - 확정기간형(Term), 수시인출(Line of Credit), 종신형(Tenure), 확정+수시인출, 종신+수시인출, 일시금인출 선택이 가능함
 - 주택연금의 경우 종신 또는 종신흡합(우대형 포함)이 96%인데 반하여(2023년11월, 누적 기준) 가장 일반적인데 반하여, HECM의 경우 종신흡합 가입자는 2%내외임
- 보충소득제도와 의료급여(Medicaid)는 유사한 소득 및 재산 요건을 가지고 있음. 소득평가에 있어서 향후 값이아 할 대출금은 소득으로 포함되지 않기 때문에 역모기지 이용에 따른 소득평가액 변화는 없음
 - 역모기지를 연금제도처럼 인식하고 있는 한국과 달리, 미국의 경우 HECM을 대출상품으로 인식하는게 일반적으로 HECM 이용시 공적부조 수급자격 변화는 대출이용에 따른 소득 및 자산 반영 연장선에서 논의됨
 - 한편, 역모기지 지급방식에 따라 수급자격에 변화가 생길 가능성도 존재함
 - 예를 들어, 일시금(lump-sum reverse loan)형태의 역모기지 이용 고령가구가 어 \$6,500달러 일시금을 받고 \$4,000 지출 후 남은 \$2,000을 은행계좌에 넣었을 경우 수급조건 이상의 재산을 보유하게 되 수급자격을 상실할 수 있음

2) 영국

- 기초보장성격을 갖는 연금크레딧(Pension Credit)은 소득자산조사를 통해 65세 이상 노인에게 지급되는 공공부조임
 - 보장크레딧은 소득과 재산의 소득인정액을 합산하여 개인소득평가액을 산출하고 최저보장액(Standard Minium Gurantee)와 차액만큼을 보장함
 - 연금크레딧수급률은 64%~68%로 보장크레딧의 경우 수급률은 71~76%에 달함(2019/2020년기준, PPI, Pension Facts 표10)
 - 연금크레딧은 보장크레딧과 저축크레딧으로 구성, 저축크레딧은 저축액에 따라 보충적으로 지급하는 부가급여로 2016년 4월 이후 폐지됨

- 최저보장액은 1인 기준 주당 £201.05, 부부의 경우 £306.85(2023년 기준)
- **보장크레딧 선정기준은 소득평가액과 재산의 소득인정액(deemed income)을 합산하여 산출됨**
- 소득인정액 산출시 재산에 거주주택과 대지는 제외함
 - 재산은 £10,000 초과분에 대하여 구간별로 소득환산, £500 추가시 주당 £1씩 환산하며 £25,000재산액은 £30 환산됨
- **민간 중심 역모기지 시장이 발달한 영국의 경우 역모기지 상품 공급은 1970년대부터 있었으나, 상품 부실화 및 소비자 부담 확대 등 시행착오를 거쳐 고령소비자 보호 및 규제가 강화된 시장으로 정착(고제헌,2019)**
- 80년대 후반 변동금리로 빌린 대출금을 종신연금에 가입하는 HIPs(Home Income Plan)을 출시, 90년대 초반 금리 상승으로 가입자들의 연금 수령액은 감소하고 주택가격 하락으로 자본잠식(negative equity)으로 부실화
 - 1997년 고령소비자 보호를 강화한 역모기지 상품인 Lifetime Mortgage를 출시함
 - 공급기관 및 다양한 시장참여자들은 자체 협의체를 구성하여 엄격한 소비자 설명을 의무화하고, 비소구대출(no negative equity guarantee)상품만을 판매함
- **영국은 소득평가액에 역모기지 정기지급금(regular payments from equity release schemes)을 포함함**
- 단, 역모기지 이용 고령가구가 일시금으로 연금상품 가입시, 연금지급액에서 역모기지 이자를 공제할 수 있음
 - 거주주택을 담보로한 대출금이나 역모기지를 활용하여 현금화한 금액은 재산에서 제외하지 않음
 - 역모기지를 대출의 연장선상에서 보는 것은 미국과 동일하나, 영국의 경우 거주주택을 일반적인 대출, 혹은 역모기지 방식인지 구분하지 않고 현금화한 재산으로 재산평가에 반영함

III. 주택연금 인정소득 개선 방안 검토

1. 분석개요

- 자료: 2022년 가계금융복지조사(2022년)
- 분석대상: 65세 이상 1,2인 가구(주택연금·농지연금 가입추정가구 제외)
- 분석방법
 - (Step1) 국민기초생활보장법상 소득평가액 산정방식(2022년 기준)에 따라 소득평가액 추정
 - (Step2) 소득평가액이 생계급여기준보다 작은 가구 대상으로 재산소득환산액 추정
 - (Step3) 생계급여 수급 가능 가구 식별
 - (Step 4) 생계급여 수급가능 가구 중 자가거주 가구가 주택연금 가입시 이용기간에 따른 소득평가액 및 재산소득환산액 추정

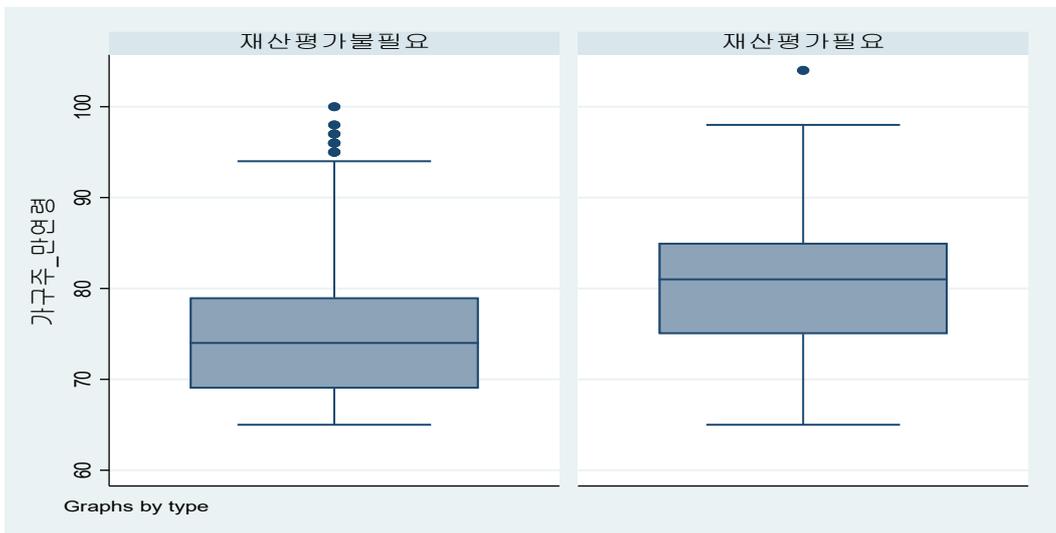
1) 소득평가액 기준 그룹 구분

- 소득평가액이 생계급여선정액을 초과하는 가구를 재산평가불필요그룹, 소득평가액이 생계급여선정액 미만 가구를 재산평가필요그룹으로 구분
 - 소득평가액만으로 생계급여 수급선정기준 이상 비중은 91%
 - 소득평가액은 근로·사업소득에 대한 공제(75세 미만 30%, 75세 이상 20만원 차감 후 30%공제)만 반영
 - 가계금융복지조사에서는 재산소득에서 이자소득을 구분하고 있지 않아, 이자소득에 대한 공제는 생략

□ 고령가구 중에서도 실질은퇴연령을 넘어서는 75세 이상 고령가구의 비중이 재산평가 필요(소득평가액<생계급여 선정기준) 그룹에 집중

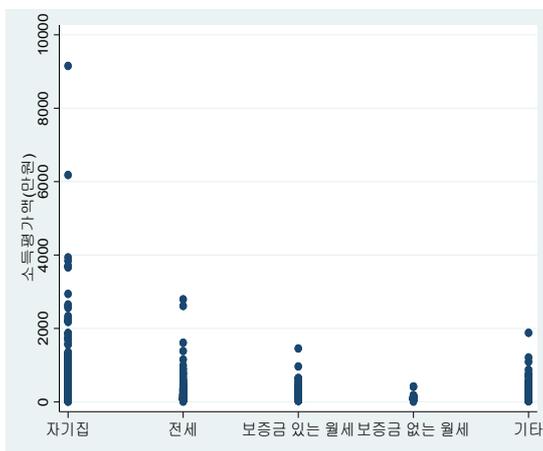
- 재산평가불필요그룹(소득평가액≥생계급여 선정기준)의 경우 75세 이상 가구 비중이 43.3%인데 반하여 재산평가필요그룹의 경우 동비중이 77.7%에 달함

그림 10 그룹별 가구주 연령 분포



□ 입주형태별 소득평가액 분포를 살펴보면, 고령층 자가거주 가구의 평균 소득이 가장 높지만, 표준편차 또한 가장 크게 나타남

<그림1> 입주형태별 소득평가액분포



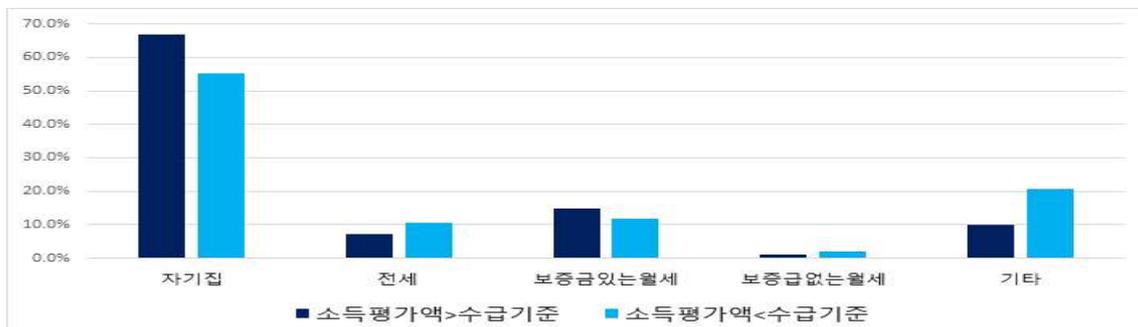
<그림2> 소득평가액 평균 및 표준편차



※ 자료: 저자 작성

- 통상적으로 소득과 자산은 비례하지만, 고령 가구의 경우 주택자산보유 여부가 소득의 차이로 귀결되지 않을 수 있음을 시사함
- 재산평가 불필요그룹(소득평가액 \geq 생계급여 선정기준)과 자가 거주가구 비율은 67%, 재산평가 필요 그룹(소득평가액 $<$ 소득인정액) 자가 거주가구 비율은 55%임
- 그룹별 입주형태별 가구 구성 비중을 살펴보면, 재산평가 필요 그룹의 자가거주 비중이 12%p 낮고, 기타 거주 가구의 비중이 11%p 높음
- 전세가구의 비중은 재산평가 필요그룹이 약 3%p높고, 보증금 있는 월세비중이 3%p낮음

그림 13 그룹별 입주형태 분포



※ 자료: 저자 작성

2) 재산평가 필요그룹과 불필요그룹 소득 및 자산

□ 소득평가에 따른 그룹별 소득 수준 및 구성을 살펴보면 다음과 같음

- 재산평가 불필요 그룹(소득평가액 \geq 생계급여 선정기준)의 월평균 경상소득은 266만원, 재산평가필요 그룹(소득평가액 $<$ 생계급여 선정기준)의 월평균 경상소득은 66만원임
- 경상소득 대비 소득유형별 비중을 살펴보면, 두 그룹 모두에서 공적이전소득의 비중이 가장 높게 나타나며, 소득평가액이 낮은 그룹의 공적이전 소득 의존도가 더욱 높게 나타남

〈표 6〉 그룹별 소득유형별 월평균소득(단위:만원)

	경상소득	근로소득	사업소득	재산소득	공적이전 소득	사적이전 소득
재산평가 불필요	266 (1)	62 (0.18)	43 (0.11)	45 (0.12)	94 (0.47)	22 (0.13)
재산평가필요	66 (1)	7 (0.08)	3 (0.03)	5 (0.07)	42 (0.67)	9 (0.14)

※ ()경상소득 대비 유형소득 비중

- 그룹별 입주형태별 방식으로 소득수준 및 소득구성을 살펴보면, 재산평가 불필요 그룹(소득평가액 \geq 생계급여 선정기준)의 경우 자가거주 가구와 임차가구의 소득차가 뚜렷하게 남

- 단 편차는 공적이전소득보다는 근로·사업·재산소득 편차가 더 크게 남

표 7 재산평가 불필요 그룹 소득유형별 월평균소득(단위:만원)

	경상소득	근로소득	사업소득	재산소득	공적이전 소득	사적이전 소득
자기집	308 (1)	70 (0.18)	56 (0.14)	58 (0.15)	102 (0.41)	22 (0.12)
전세	238 (1)	70 (0.21)	19 (0.04)	40 (0.10)	86 (0.49)	24 (0.15)
보증부월세	165 (1)	47 (0.17)	15 (0.05)	7 (0.02)	80 (0.65)	16 (0.11)
보증금없는 월세	118 (1)	17 (0.07)	14 (0.07)	4 (0.02)	72 (0.73)	10 (0.11)
기타	174 (1)	32 (0.14)	20 (0.05)	23 (0.09)	70 (0.51)	29 (0.22)

※ ()자산 대비 유형별 소득 비중, 가구별 유형별 소득비중의 평균값

- 재산평가 필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)의 경우 공적이전 소득의 집중도가 확연히 높고, 입주 형태의 따른 소득차이가 크지 않음

표 8 재산평가 불필요그룹 소득유형별 월평균소득(단위:만원)

	경상소득	근로소득	사업소득	재산소득	공적이전 소득	사적이전 소득
자기집	72	8	4	6	43	10
	(1)	(0.09)	(0.04)	(0.10)	(0.63)	(0.15)
전세	59	5	-	2	44	7
	(1)	(0.07)	(0.00)	(0.04)	(0.76)	(0.13)
보증부월세	64	11	1	1	46	5
	(1)	(0.12)	(0.02)	(0.02)	(0.76)	(0.09)
보증금없는 월세	49	5	3	1	37	2
	(1)	(0.07)	(0.02)	(0.04)	(0.80)	(0.04)
기타	58	6	1	2	39	10
	(1)	(0.07)	(0.02)	(0.04)	(0.68)	(0.19)

※ ()자산 대비 유형별 자산 비중, 가구별 유형별자산비중의 평균값

□ 소득평가에 따른 그룹별 자산 수준 및 구성을 살펴보면 다음과 같음

- 재산평가 불필요 그룹(소득평가액 \geq 생계급여 선정기준)의 평균자산은 4억6,984만원, 재산평가필요 그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)의 평균자산은 1억 9,591만원임²⁾
- 자산대비 자산유형별 비중을 살펴보면, 실물자산이 차지하는 비중이 높으며 특히 거주주택자산에 집중되어 있음

표 9 그룹별 자산유형별 평균자산 (단위:만원)

	자산	금융저축	임차보증금	실물자산	부동산자산	거주주택
재산평가 불필요	46,984	5,741	1,101	40,141	38,927	22,764
	(1)	(0.22)	(0.14)	(0.64)	(0.60)	(0.42)
재산평가필요	19,591	2,194	806	16,591	16,462	12,800
	(1)	(0.28)	(0.16)	(0.56)	(0.55)	(0.46)

※ ()자산 대비 유형별 자산 비중, 가구별 유형별자산비중의 평균값

□ 자산수준 차이는 거주 방식에 따른 차이로 귀결되지만, 재산평가불필요그룹(소득평가액 \geq 생계급여 선정기준)과 재산평가 필요그룹의 경우 그 차이가 명확하지 않음

- 재산평가 불필요그룹(소득평가액 \geq 생계급여 선정기준)의 전세거주 가구 평균 자산액(3억5천87만원)이 재산평가 필요그룹(소득평가액<생계급여선정기준)의 자가거주 평균자산액(2억6천521만원) 보다 큼

2) 65세 이상 고령가구의 평균 자산은 5억 289만원으로 고령가구 중 1·2인 가구만 고려서 보유 자산 평균은 좀 더 낮게 나타남

표 10 재산평가 불필요그룹 입주형태별 자산유형별 평균자산 (단위:만원)

	자산	금융저축	임차보증금	실물자산	부동산자산	거주주택
자기집	62,373 (1)	7,173 (0.13)	-	55,199 (0.87)	53,609 (0.83)	33,961 (0.63)
전세	35,087 (1)	6,391 (0.16)	11,390 (0.68)	17,306 (0.17)	16,910 (0.15)	-
보증부월세	7,854 (1)	1,607 (0.26)	1,843 (0.63)	4,404 (0.11)	3,883 (0.06)	-
보증금없는 월세	6,118 (1)	1,118 (0.87)	- (0.00)	5,000 (0.13)	4,484 (0.03)	-
기타	14,973 (1)	2,451 (0.72)	- (0.00)	12,522 (0.28)	12,070 (0.21)	-

※ ()자산 대비 유형별 자산 비중 , 가구별 유형별자산비중의 평균값

□ 재산평가 필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)의 경우, 재산평가 불필요그룹보다 거주 관련 자산에 집중도가 높게 나타남

- 자가거주 가구의 경우 재산평가 필요그룹의 자산대비 거주주택자산 비중은 77%, 재산평가 불필요그룹의 동비중은 63%임
- 전세가구의 경우 재산평가 필요그룹의 자산대비 임차보증금 비중은 85%, 재산평가 불필요그룹의 경우 동비중은 68%임

표 11 재산평가 필요그룹 입주형태별 자산유형별 평균자산 (단위:만원)

	자산	금융저축	임차보증금	실물자산	부동산자산	거주주택
자기집	26,521 (1)	3,261 (0.11)	-	23,261 (0.89)	23,077 (0.88)	19,204 (0.77)
전세	9,349 (1)	1,268 (0.12)	6,871 (0.85)	1,209 (0.03)	1,149 (0.03)	-
보증부월세	3,043 (1)	681 (0.24)	1,762 (0.71)	600 (0.06)	451 (0.03)	-
보증금없는 월세*	547 (1)	213 (0.69)	- (0.69)	335 (0.31)	335 (0.31)	-
기타	2,140 (1)	704 (0.89)	- (0.00)	1,436 (0.11)	1,412 (0.06)	-

※ ()자산 대비 유형별 자산 비중 , 가구별 유형별자산비중의 평균값

※ * 보증금 없는 월세 표본수가 적어 이상치의 영향이 크게 나타나 max값 제외한 평균

2. 고령 자가거주 기초생활수급대상 소득인정액 분포 및 특징

- 소득평가액이 생계급여 미만 가구대상으로 재산소득환산액을 추정하여 소득평가액과 합산 소득인정액을 산출 생계급여 기준 이하 소득가구를 수급대상 가구로 분류해보면 비중은 5%

 - 기초생활보장수급자 현황 11%에 비하여 과소 추정되는 경향이 있음
 - 가계금융복지조사 활용시 기초생활보장 수급가구 비율과 실제 수급률과 괴리는 ① 가계금융복지조사는 시설 거주 가구 미포함(정은희 외 2018) ②기초생활보장 주택가격 평가는 공시가격 기준이나 가계금융복지조사는 시가 기준 등에 기인

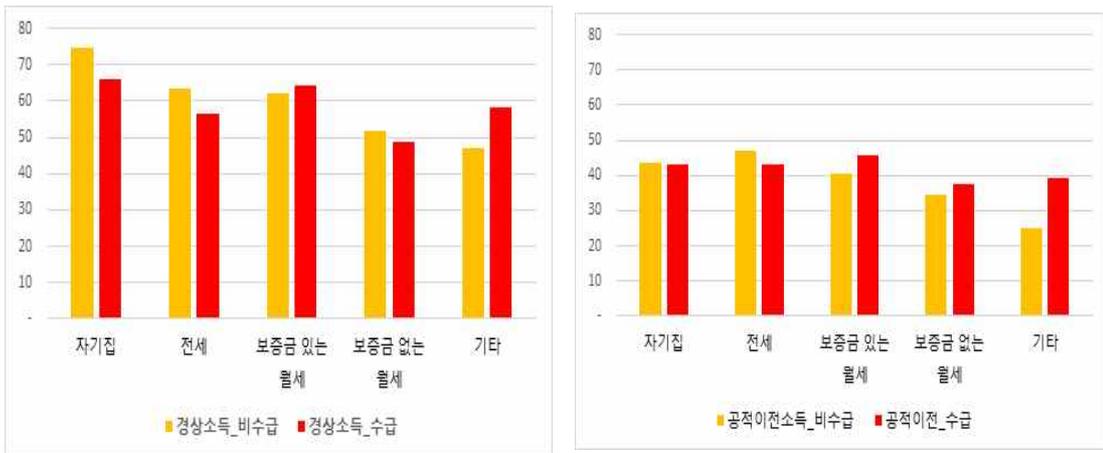
- 고령가구 중 소득평가액이 생계급여선정 이하인 가구 중 재산소득환산을 통해 비수급가구로 결정되는 가구 중 자가거주 가구 비율은 89.5%

 - 소득평가액이 낮은 고령가구 중 자가보유 가구의 다수는 재산환산시 수급 자격을 상실함
 - 그럼에도 수급대상 가구 중 자가 보유 가구 비중은 약 34%로 이들 가구는 주택연금 가입이 가능함
 - 이는 고령 기초생활 수급가구 중 자가보유 가구 비율 11%보다 상당히 높게 나타나는데, 소득평가액이 낮은 그룹은 보다 고령가구들이 집중되어 있어 시설수급 가구에 따른 편차가 크게 나타나는 것으로 해석 가능함

- 소득평가액이 생계급여선정 이하 가구의 경우 소득의 편차는 크지 않아, 소득평가액이 아닌 재산의 환산액이 수급여부의 결정적 요인이 됨

 - 비수급대상 가구의 경상소득은 평균 73만원, 수급대상 가구는 62만원임으로 입주형태에 따른 소득편차도 크지 않음
 - 특히 공적이전 소득은 평균 43만원, 42만원임

〈그림1〉 수급비수급 입주형태별 경상소득 〈그림2〉 수급비수급 입주형태별 공적이전소득



※ 자료: 저자 작성

- 재산평가 필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준) 중 비수급대상 가구의 자산 차이가 뚜렷하게 나타나며, 비수급대상 가구의 경우 입주형태별 자산 차이가 뚜렷한 반면 수급대상가구의 경우 입주형태별 자산 차이가 크지 않음

〈그림1〉 수급비수급 입주형태별 자산 〈그림2〉 수급비수급 입주형태별 순자산



※ 자료: 저자 작성

- 소득평가액 생계급여 기준 이하 가구 중 수급대상 가구는 재산소득 환산액 평균이 0으로, 부채 반영 순자산이 기본재산액 공제 이하

- 재산환산 결과 수급대상으로 결정되는 가구의 입주형태별 자산분포를 살펴보면, 단순 순자산(=자산-부채)의 최대값이 9940만원으로 다수가구 기본재산가액을 공제한 순자산이 소득환산 제외 범위안에 분포함

표 14 수급대상 가구 입주형태별 순자산 (단위:만원)

	가중치		평균	표준편차	최소	최대
자기집	81,561	단순순자산	4,538	2,408	-2,230	9,100
		순자산*	3,966	2,333	-2,730	8,600
전세	25,890	단순순자산	4,737	2,696	260	9,610
		순자산*	3,974	2,533	-250	8,630
보증부월세	45,493	단순순자산	2,318	2,607	-950	9,940
		순자산*	1,591	2,282	-1,460	8,940
보증금없는 월세*	6865	단순순자산	-6,168	23,211	-77,950	1,068
		순자산*	-6,668	23,211	-78,450	568
기타	78,430	단순순자산	603	1,246	-3,833	6,150
		순자산*	86	1,238	-4,333	5,650

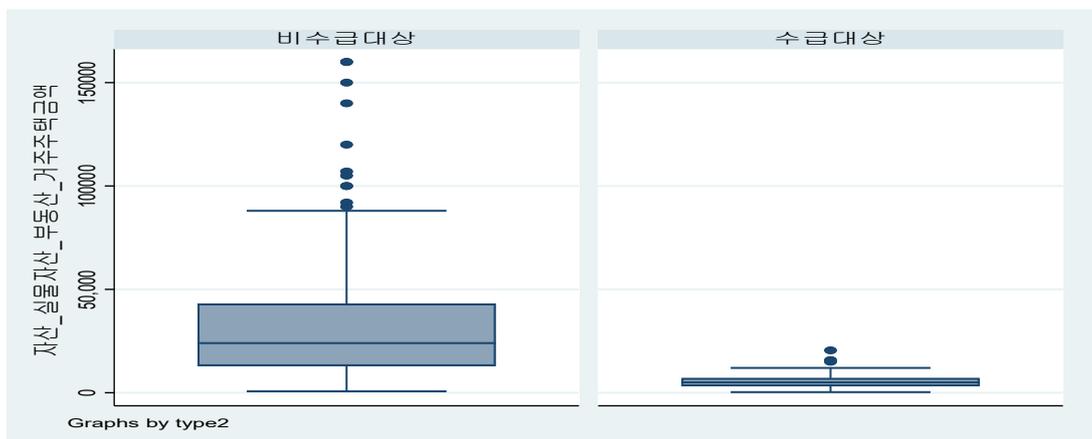
※ 순자산*, 자산에 부채 및 기본재산가액 공제 반영한 순자산

※ 자료: 저자 작성

□ 소득평가액 생계급여 기준 이하 가구 중 수급대상과 비수급대상 자가거주 가구의 주택가격 편차 또한 크게 나타남

- 비수급대상가구의 평균 거주주택가격은 2억 7000만원인데 반하여, 수급대상가구의 보유주택 평균가격은 평균 4,582만원으로 최대가격이 2억6천만원임
- 단 수급대상 가구 중 자가거주 가구의 경우 거주주택 자산이 1억 미만 가구 비율이 98.9%임
 - 65세 이상 기초생활수급가구 중 보유주택가격의 가구의 1억 미만 주택 가구 비율이 97.9%(2022년 8월 기준, 강병원의원실 요청자료)
- 주택연금 월지급금 환산 대상이 되는 거주주택가격은 담보대출을 제외하여야 하며, 이를 반영시 평균 가격은 4,103만원으로 최대가격은 1억7100만원임

그림 18 소득평가액<생계급여 가구>중 수급대상과 비수급대상 거주주택 가격 분포



※ 자료: 저자 작성

3. 시뮬레이션: 주택연금 이용시 수급가능여부 변화 분석

- 여유진 외(2015)는 주택연금 가입 사례를 대표적 가정을 통해 당시 주택연금 재산공제 한도액 및 재산의 소득환산방식에 따라 시뮬레이션을 함
 - 기본가정은 연령(70,75,80세), 가입기간(신규가입, 혹은 10년경과), 지역구분, 주택가액(5천,7천만원,1억원)으로 기타소득은 0으로 기초연금만 수급한다 가정
 - 소득평가액을 최소로 가정, 당시 기본재산 한도액이 매우 보수적이었기 때문에 주택연금 가입시 재산공제 혜택 적용은 상당부분 소득평가액 증가분을 재산소득환산액 감소로 상쇄할 여지가 있었음

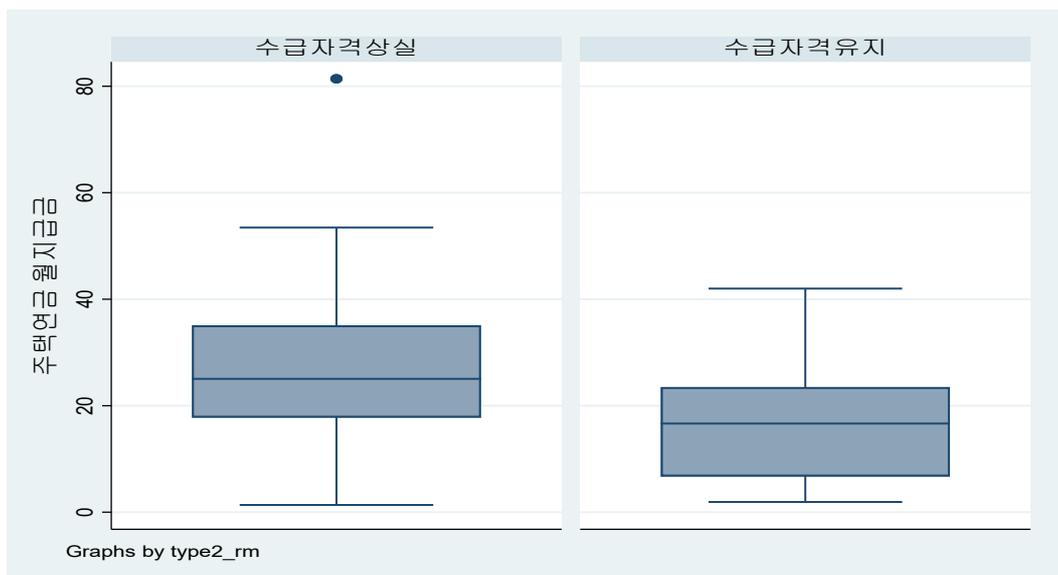
- 본 연구의 차별성은 고령가구들 소득평가액 및 재산환산액 분포를 고려하여 주택연금 가입시 기초생활보장 생계급여 수급여부 변화를 살펴볼 수 있음
 - 실제 고령가구의 소득 평가 및 순재산을 고려하지 않고, 주택연금가입에 따른 수급변화를 고려시 실존하지 않는 가구의 소득과 재산의 조합에 기반하여 소득평가액 변화와 부채반영효과에 따른 재산환산액 변화를 계산하게 됨
 - 특히 기초생활보장 생계급여 인정소득 산출은 지역별 기본재산한도 및 주거용 재산 한도에 차이가 있으며, 재산유형별 순차적으로 기본재산가액 공제와 부채를 차감하게 되어 개인의 소득과 자산의 분포가 중요함

- 가계금융복지조사상 고령1·2인가구 소득 및 자산·부채를 고려하여 수급대상 가구 소득평가액과 재산환산액 산출결과 사실상 재산환산액은 0에 수렴하여 소득인정액은 소득평가액에 의하여 결정됨
 - 이는 주택연금 가입시 월지급금 수령에 따른 소득평가액 변화가 수급액 미치는 효과가 절대적이며, 이용기간과 무관하게 주택연금은 월지급금으로 반영될 수 없음을 의미함

□ 수급대상 가구 중 자가거주 가구의 주택연금 가입시 월지급금을 추정하여 월지급금 50%을 소득인정액에 반영시 59%가구는 수급자격을 잃게 됨

- 수급대상 자가거주 가구 주택연금 가입시 평균 월지급금 추정액은 22만원임
 - 주택연금 월지급금 추정시 가구주연령을 최소 연령으로 가정, 거주주택가격에서 담보대출을 제외하여 반영함
- 주택연금 가입으로 수급자격 상실 그룹과, 유지 그룹의 주택연금 월지급금 분포를 살펴보면, 수급자격 상실그룹의 평균월지급금이 높게 나타남
 - 수급자격 상실그룹의 평균 월지급금은 26만원, 수급자격 유지그룹의 평균 월지급금은 17만원임

그림 19 주택연금 가입에 따른 수급자격 상실 그룹과 유지그룹 월지급금 분포

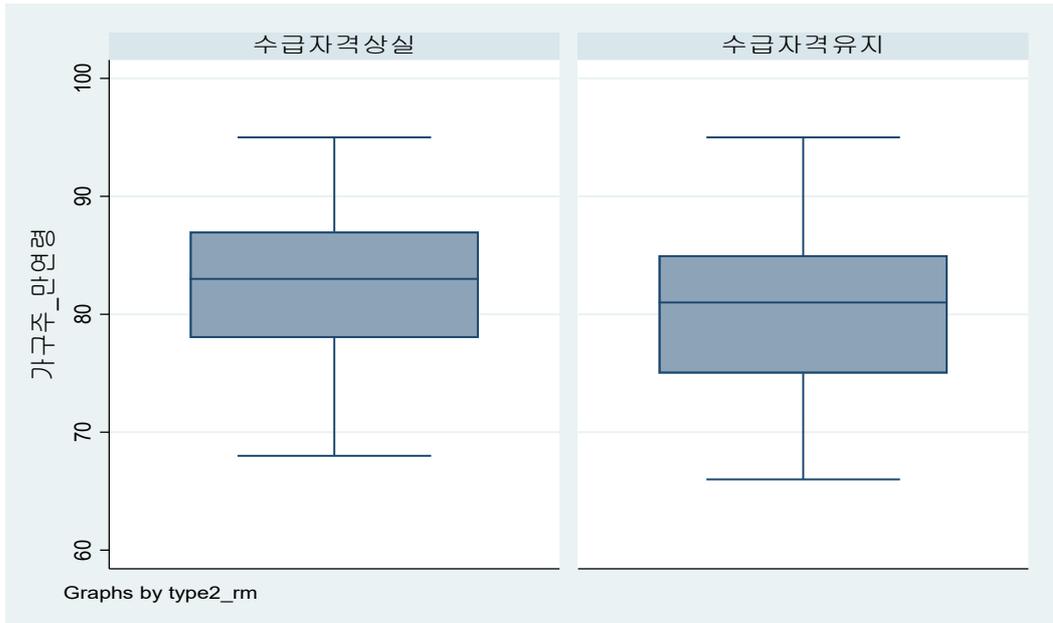


※ 자료: 저자 작성

□ 특히 기초생활보장 생계급여 수급대상 가구의 거주주택 가격 차이가 크지 않고, 수급자격에 큰 영향을 받는 가구는 고령가구 중 더 고령임

- 주택연금 월지급금은 담보주택가치와 가입연령이 높을수록 증가하기 때문에, 유사한 수준의 주택을 담보로 고령가구가 주택연금 이용시 소득평가액 증가가 크게 나타남
 - 주택연금 가입시 수급자격 상실 그룹 가구주 평균연령은 82세, 유지 그룹의 평균 연령은 80세임

그림 20 주택연금 가입에 따른 수급자격 상실 그룹과 유지그룹 연령 분포



※ 자료: 저자 작성

- 한편 이론적으로는 주택연금 가입기간이 길수록 부채 반영으로 이를 상쇄할 수 있지만, 수급대상가구 재산분포를 고려할 때 이미 순재산이 기본재산공제액 미만으로 가입기간을 고려해도 부채 반영이 기초생활 생계급여가구 소득평가액 증액을 상쇄하는 효과는 0에 수렴함

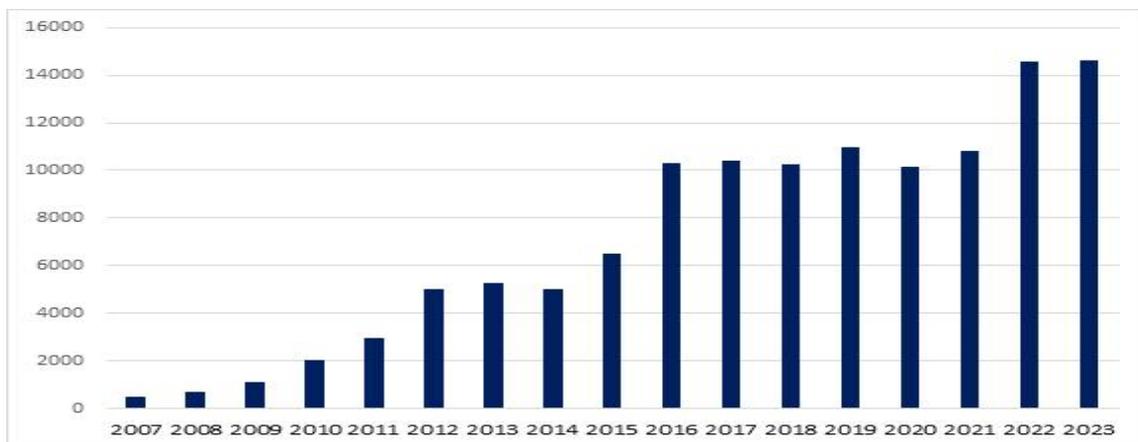
4. 개선방안

1) 방안 1: 미국과 같이 부채인 월지급금 수급액을 소득 반영 제외

□ 우리나라 주택연금은 공적보증을 통하여 종신까지 안정적 소득을 창출할 수 있는 제도로 운영되고 있다는 점에서 소득보장수단으로 기능이 다른 국가에 비해서도 차별적이며 효용이 큼

- 고령층 빈곤 완화 주요 수단으로 기능이 강조되며, 2014년 우대형 주택연금 도입 및 저자산 고령가구의 자력 구제 인센티브를 강화하는 방식으로 제도 개선이 이루어졌음
 - 2014년 도입당시 가입가능 대상은 1억 5천만원 이하 1주택 소유가구로 일반 주택연금보다 8~15% 수준의 월지급금을 높여 받을 수 있는 상품 출시, 2022년 가입대상 주택가격을 시가 2억으로 상향함
- 한편 주택연금 가입이 증가추세이지만, 고령가구 소득 부족 수준을 고려할 때 이용율이 높은 편은 아님. 이는 다수 연구에서 지적하듯이 고령가구가 거주주택 자산 유동화 선택을 최후의 수단으로 보충적으로 활용하는 수단이며 고령가구의 자산 처분이 상당히 보수적으로 진행되는데 기인함

그림 21 주택연금 신규 공급건수



※ 자료: 한국주택금융공사

□ 주택연금 본질이 대출임을 고려하여 월지급금을 소득평가액에 미반영시 주택연금가입을 통하여 수급자격 상실을 배제하는 것임

- 기초생활보장제도는 고령층에 특화된 공적부조가 아니며, 선별적으로 형평성 문제를 최소화하고자 신중하게 제도가 운용되고 있지만, 생계급여 수급대상이 되는 자가가구의 주택연금 이용시 수급자격 유지가 형평성을 위배하는 수준의 조치인지 면밀히 살펴볼 필요가 있음
- 주택연금이 기본적으로 대출임에도 소득인정액 산출시 월지급금의 50%를 소득으로 반영하는 가장 강력한 논거는 기초생활보장제도는 최후의 공적부조 수단으로 보충성의 원칙에 입각하여 주택자산 미보유 가구와 형평성을 해치지 말아야 한다는 것임
- 앞서서도 살펴보았듯이, 주택을 보유함에도 수급대상이 되는 가구의 평균 자산액은 임차가구 입주형태와 무관하게 비수급대상 자산 수준보다 낮음
- 또한 소득평가액 반영과 더불어, 주택연금 누적지급액을 부채로 반영하여 합리성을 제고도록 설계되어 있으나 사실상 수급대상가구 중 주택보유 가구의 다수가 순재산이 기본재산 공제액 이하 가구로 부채 반영 효과로 소득평가액 반영시 상쇄되는 효과는 미미함

2) 방안 2: 75세 이상 가구들에 대하여 추가 공제 허용

□ 근로소득 공제 방식과 유사하게 75세 이상 가구 월지급금에 대하여 20만원 추가 공제를 허용하는 방식((월지급금-20만원)*0.5)을 검토

- 기초생활수급 대상가구 중 주택연금가입 가능가구의 평균 월지급금은 약 22만원으로 75세 이상 가구 비중이 86%에 달함
- 주택연금 전체 가입가구의 주택가격을 1억원 미만, 1억원이상~2억원 미만, 2억원 이상으로 구분하여 75세 이상 이용자 비중을 살펴보면 담보 주택 가격이 낮은 그룹의 75세 이상 가구 비중이 절대적으로 높음
 - 1억원 미만 주택 보유 주택연금가입가구 중 75세 이상 가구 비중은 60%, 1억원 이상 2억원 미만 가구 비중은 48%, 2억원 이상 가구 비중은 33%임
 - 주택연금 월지급금은 연령과 주택가격에 비례하기 때문에, 주택연금을 통한 소득 보장 효과를 기대하는 가구 중 저가 주택에 거주하는 가구의 경우 상대적으로 고령가구의 가입 유인이 큼

□ 75세 이상 가구들에 대하여 월지급금에 대하여 20만원 공제 허용시, 주택연금 가입으로 수급자격 상실 가구 비율이 59%에서 20%로 감소함

- 수급 상실 가구와 수급 유지가구의 평균 월지급금은 30만원, 수급 유지 가구의 평균 월지급금은 20만원임
- 수급 상실 가구의 평균 자산은 7,273만원, 수급 유지 가구의 평균 자산은 2,831만원임
- 수급 상실 가구의 평균 연령은 79세, 수급 유지 가구의 평균 연령은 81세임

IV. 결어 및 시사점

- 한국 고령가구의 빈곤율은 감소추세에 있으나, 아직 OECD 국가들 고령층 빈곤율이 가장 높은 수준으로 인구구조 변화추이를 고려할 때 부담은 더욱 심화될 가능성
 - 다층노후소득보장체계 구축이 강조되고 있으며, 주택자산을 유동화한 주택연금 활용에 대한 기대가 높은 상황
 - 한국 소득보장체계는 0층 기초연금, 1층 국민연금, 2층 퇴직연금, 3층 개인연금, 4층 주택연금·농지연금으로 구성

- 한국 공공부조의 근간이 되는 국민기초생활보장제도와 주택연금제도와 연계 측면에서 주택연금 이용시 소득평가 방식의 한계 및 개선방안을 검토함
 - 고령가구의 경우 소득인정액 산정에 있어 생애주기적으로 절대적 소득 감소를 전제로 하고 있기 때문에 재산환산이 수급선정에 미치는 영향이 큼
 - 공공부조 제도 운용에 있어, 공정하고 합리적 수급자 선정과 더불어 자구 노력에 대한 인센티브를 훼손시키지 않는 것도 중요하나, 근로에 대한 인센티브 논의에 비하여 거주주택을 통한 자구 노력에 대한 논의는 부족함

- 비교적 역모기지 이용이 활발한 미국과 영국 공공부조 선정에 기초가 되는 소득자산조사에 있어 역모기지 반영 방식이 상반됨
 - 미국은 역모기지의 본질이 대출이라는 점에서 보충소득제도 및 의료급여 수급선정자격 판단시, 대출금을 소득으로 포함하지 않고 연장선상에서 미국 공적역모기지 HECM 이용시 수령금을 소득으로 반영하지 않음
 - 단, 일시금 형태로 수령시 증가한 금융자산은 재산으로 반영함. 보충소득보장 수급자 선정에 있어 재산은 cut-off 조건으로 HECM 이용 후 증가한 금융자산이 재산 cut-off 기준 초과시 수령자격을 상실 할 수 있음

- 영국의 경우, 연금크레딧 선정시 연금화한 역모기지 지급액은 소득으로 반영되며, 일시금 형태의 역모기지 수령금은 재산으로 반영됨

□ 주요 결과를 정리하면 다음과 같음

- 기초생활수급 선정기준은 소득평가액과 재산환산액을 반영 결정되는데 재산평가필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)은 75세 이상 가구가 집중됨
 - 재산평가불필요그룹(소득평가액≥생계급여 선정기준) 75세 이상 가구 비중이 43.3%인데 반하여 재산평가필요그룹의 경우 동비중이 77.7%에 달함
- 재산평가필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준)은 공적이전 소득의 집중도가 확연히 높고, 입주 형태에 따른 소득차이가 크지 않음. 자산의 분포에 있어서도 거주 방식에 따른 자산 차이가 재산평가 필요불필요 그룹대비 작게 나타남
 - 재산평가불필요그룹(소득평가액≥생계급여 선정기준) 소득대비 공적이전 소득 비율은 0.47, 재산평가 필요그룹의 동비중은 0.68
- 재산평가필요그룹(소득평가액<생계급여 선정기준) 대상으로 수급가구와 비수급가구를 구분하여 소득 및 자산분포를 살펴보면,
 - 비수급대상 가구의 경상소득 평균은 73만원, 수급대상 가구는 62만원으로 입주형태에 따른 소득편차가 크지 않음
 - 수급대상가구의 경우 입주형태와 상관없이 비수급가구보다 평균 보유자산액이 낮게 나타남
 - 즉, 비수급임차가구의 자산액 평균이 수급대상 자가 가구 자산액 평균보다 낮음
- 수급대상 추정가구가 주택연금 가입시 59%는 수급 자격을 잃을 것으로 예상됨
- 재산환산액 산출결과 사실상 재산환산액은 0에 수렴하여 소득인정액은 소득평가액에 의하여 결정됨

□ (개선방안 1) 주택연금이 대출이라는 속성에 입각, 재산소득으로 미반영

- 주택연금 가입에 따른 기초생활보장 생계급여수급액에 변동이 없음
- 우리나라 주택연금은 공적보증을 통하여 종신까지 안정적 소득을 창출할 수 있는 제도로 운영되고 있다는 점에서 소득보장수단으로 기능이 다른 국가에 비해서도 차별적이며 효용이 큼
- 이로 인한 형평성의 문제가 고령 저자산 자가거주가의 보충적 소득 확보를 지양해야 할 정도로 심각한지 정책적 검토 필요
 - 기초생활 수급대상 가구 선정에 있어, 보유 주택 및 임차보증금이 평가되기 때 문에 수급대상 가구의 경우 절대적 자산규모가 작음
 - 기초생활수급가구 중 주택보유 가구는 10%내외로, 보유주택의 98%는 1억원 미만 임(2022년 8월 기준, 보건복지부 강병원의원실 제출자료)
 - 수급자격 상실그룹의 평균연령은 82세로, 실제 주택연금 이용가구 주택가격별 연 령 분포에 있어서도 저가주택에 75세 이상 고령가구가 집중됨

□ (개선방안2) 근로소득 공제 방식과 유사하게 75세 이상 고령가구 주택연금 가입시 재산소득 산정시 월지급금 20만원 공제 허용

- 동방식하 수급자격 상실 가구 비율이 59%에서 20%로 감소할 것으로 추정
 - 수급상실 가구 평균 월지급금은 30만원, 수급유지 가구의 평균 월지급금은 20만원
 - 수급상실 가구 평균 자산은 7,273만원, 수급유지가구의 평균 자산은 2,831만원
 - 수급상실 가구 평균 연령은 79세, 수급유지 가구 평균 연령은 81세

□ 본연구는 가계금융복지조사라는 표본 조사에 기반하여 검토한 결과로, 실제 기초생활수급가구의 소득평가액과 재산환산액과 오차가 있을 수 있다는 한계

- 반면, 오차는 존재할 수 있지만, 도출결과의 방향성은 일치함. 보다 신중한 정책적 결정을 위하여 추후 고령 기초생활수급가구 소득평가액과 재산소득 환산액, 연령, 보유주택평가액 등 심화분석이 필요

참 고 문 헌

<문헌자료>

보건복지부, 2023년 국민기초생활보장사업안내

통계청, 2016~2021년 연금통계 개발 결과, 보도자료(2023.10.26.)

고제현(2019), 영국 역모기지 시장 급성장 배경과 의미 1부, 한국주택금융공사, 주택 금융 Insight biweekly,

서대석(2020), 기초연금 소득인정액 개선방안 연구, 사회과학리뷰, 2020.4, vol.5, No. 1.pp.45-61.

여유진·김미곤·김문길·정재훈·홍경준·송치호(2011), 국민기초생활보장제도 재산의 소득 환산제 개선방안연구, 한국보건사회연구원, 정책보고서

여유진·김미곤·김태완·김명중·정재훈·이주미(2015). 국민기초생활보장제도와 역모기지제도 연계방안 연구, 한국보건사회연구원, 정책보고서

이태진·이원진·오욱찬·김성아·여유진·구인회·김미곤(2020), 국민기초생활보장제도의 효과 분석- 시행 20년의 변화와 과제

임세희(2002), 공공부조제도의 *thermrlns*과 재산기준 설정방식 및 의미-미국,영국,벨기에를 중심으로-

.정은희·강신욱·김태완·정해식·임완섭·오욱찬·김근혜(2018), 국민기초생활보장제도 재산 기준 개선방안 연구, 한국보건사회연구원, 정책보고서

최성은(2013), 복지대상자 선정기준의 현황과 개선방향, 재정포럼

최옥금·이은영(2017), 기초연금 소득인정액 기준 개선방안 연구, 국민연금공단 국민연금연구원, 정책보고서

최옥금·홍정민(2021),기초연금과 기초생활보장 간 역할 분담 강화에 대한 연구, 국민연금공단 국민연금연구원, 정책보고서

IT Data Consulting, LLC, Annual Actuarial Review of the FHA Mutual Mortgage Insurance Fund HECM Loans Fiscal Year 2023

Pension Policy Institute PPI, Pension Facts 2023

<홈페이지>

<https://www.gov.uk/pension-credit-technical-guidance>

<https://ssa.gov/ssi>