



제433회국회(임시회)  
제1차 보건복지위원회

# 노인복지법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈노인 공공신탁제도 도입〉

■ 서영석의원 대표발의(의안번호 제2215845호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 박동찬



## 목 차

|                        |   |
|------------------------|---|
| I . 제안경위 .....         | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 1 |
| III . 검토의견 .....       | 2 |

## I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서영석의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2026. 01. 05.
3. 회 부 일 : 2026. 01. 06.

## II. 제안이유 및 주요내용

2025년 우리나라는 저출산 심화로 인하여 초고령사회로 진입하였으며 통계청의 장래인구추계에 따르면 전체 인구 중 고령자의 비율이 2072년에는 47.7%가 될 것으로 전망되고 있음. 현재 노인의 자산관리를 위한 제도로는 치매 환자를 대상으로 하는 성년후견제도가 있으며, 그 밖에 민간신탁상품을 이용할 수 있음.

그런데 성년후견제도는 비용이 많이 들고 절차가 오래 걸리는 문제가 있고, 민간신탁상품 또한 고소득층을 중심으로 이용되어 가족의 돌봄을 받지 못하거나 치매 등 질환이 있는 노인의 재산을 관리하는 데 부족한 측면이 있음.

이에 국민연금공단이 65세 이상 고령자의 재산을 수탁받아 관리하고 운용할 수 있는 공공신탁사업의 법적인 근거를 마련하고, 사업의 전면적인 시행에 앞서 시범사업을 실시할 수 있도록 하여 고령자의 재산을 안전하게 관리하고자 하려는 것임(안 제30조의2 및 제30조의3 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 국가는 65세 이상 노인의 재산을 보호하고 노후를 지원하기 위하여 본인 또는 그 후견인과의 계약을 통하여 신탁재산의 관리·운용 및 지출 등을 위한 공공신탁사업을 실시할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제30조의2 신설).

| 현행                | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>&lt;신설&gt;</u> | <p><u>제30조의2(공공신탁사업) ① 국가는 65세 이상 노인의 재산을 보호하고 노후를 지원하기 위하여 본인 또는 그 후견인과의 계약(이하 이 조에서 “신탁계약”이라 한다)을 통하여 신탁재산의 관리·운용 및 지출 등을 위한 사업(이하 “공공신탁사업”이라 한다)을 실시할 수 있다.</u></p> <p><u>② 공공신탁사업에 따른 신탁재산의 범위·관리·운용, 신탁계약의 기재사항 및 비용부담 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> <p><u>③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 공공신탁사업에 따</u></p> |

<신 설>

第53條(權限의 위임・委託) ① 보  
건복지부장관 또는 市・道知事  
는 이 法에 의한 權限의 일부  
를 大統領令이 정하는 바에 의

를 수탁자의 권리・의무, 신탁  
계약의 변경・종료 등에 관하  
여는 「신탁법」에 따른다.

제30조의3(시범사업의 실시) ①

보건복지부장관은 공공신탁사  
업을 효과적으로 실시하기 위  
하여 전면적인 시행에 어려움  
이 예상되거나 수행 방식 등을  
미리 검증할 필요가 있는 경우  
공공신탁사업을 시범사업으로  
실시할 수 있다.

② 보건복지부장관은 제1항에  
따른 시범사업에 참여하는 위  
탁자 및 수탁자 등에게 행정적  
・재정적 또는 그 밖에 필요한  
지원을 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 시범사업의  
대상자・실시지역・실시방법과  
제2항에 따른 지원 내용 등에  
필요한 사항은 보건복지부장관  
이 정하여 고시한다.

제53조(권한의 위임・위탁) ① 보  
건복지부장관 또는 시・도지사  
는 이 법에 따른 권한의 일부  
를 대통령령으로 정하는 바에

|                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>하여 각각 市・道知事 또는 市長・郡守・區廳長에게 위임할 수 있다.</u></p> <p>② <u>보건복지부장관, 市・道知事 또는 市長・郡守・區廳長은 이 법에 의한 업무의 일부를 大統領令이 정하는 바에 의하여 法人 또는 團體에 委託할 수 있다.</u></p> | <p><u>따라 각각 시・도지사 또는 시장・군수・구청장에게 위임할 수 있다.</u></p> <p>② <u>보건복지부장관, 시・도지사 또는 시장・군수・구청장은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.</u></p> <p>③ <u>보건복지부장관은 「국민연금법」 제24조에 따른 국민연금공단에 공공신탁사업의 수행을 위탁할 수 있다. 이 경우 국민연금공단은 공공신탁사업에 관한 업무의 일부를 보건복지부장관의 승인을 받아 노인관련 법인 또는 단체에 재위탁할 수 있다.</u></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

□ 통계청이 2025년 12월 발표한 ‘2025년도 가계금융복지조사 결과’에 따르면 처분가능소득을 기준으로 한 66세 이상 은퇴연령층의 상대적 빈곤율(2024)은 37.7%로 10년 전보다 8.2%p 낮아졌지만,

경제협력개발기구(OECD)의 소득분포(Income Distribution) 데이터베이스에 등록된 33개 회원국의 처분가능소득 기준 66세

이상 은퇴연령층의 상대적 빈곤율(2022)을 살펴보면 우리나라 (39.7%)가 가장 높은 수준으로 나타남(33개국 평균: 14.9%).

< 처분가능소득 기준 은퇴연령층의 상대적 빈곤율: 우리나라 >

(단위: %, %p)

| 구분      | '14  | '15  | '16  | '17  | '18  | '19  | '20  | '21  | '22         | '23  | '24         |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|------|-------------|
| 상대적 빈곤율 | 45.9 | 44.2 | 44.8 | 43.8 | 43.3 | 43.2 | 40.5 | 39.3 | <u>39.7</u> | 39.8 | <u>37.7</u> |
| 전년 대비   | △1.6 | △1.7 | 0.6  | △1.0 | △0.5 | △0.1 | △2.7 | △1.2 | 0.4         | 0.1  | △2.1        |

주: '은퇴연령층의 상대적 빈곤율'이란 균등화 처분가능 중위소득의 50%(빈곤선) 이하에 속한 66세 이상 인구를 전체 66세 이상 인구로 나눈 비율임

자료: 통계청, 2024년 가계금융복지조사 결과

< 처분가능소득 기준 은퇴연령층의 상대적 빈곤율: OECD(2022) >

(단위: %)

| 구분      | 평균 <sup>주</sup> | 미국   | 영국   | 프랑스 | 캐나다  | 멕시코  | 스페인  | 스위스  |
|---------|-----------------|------|------|-----|------|------|------|------|
| 상대적 빈곤율 | <u>14.9</u>     | 23.1 | 14.9 | 6.1 | 11.6 | 18.3 | 13.1 | 18.8 |

주: OECD에 2022년도 자료가 등록된 33개 회원국의 상대적 빈곤율을 대상으로 계산함

자료: OECD, Income Distribution DB

☐ 개정안은 노인 재산권의 효과적인 보장을 위하여 국가적 차원에서 노인의 노후를 지원하기 위한 공공신탁 서비스를 도입하려는 것임.

☐ 신탁이란 신탁을 설정하는 자(=위탁자)와 신탁을 인수하는 자(=수탁자) 간의 신임관계에 기하여 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산

을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고,  
수탁자로 하여금 일정한 자(=수익자)의 이익 또는 특정의 목적을  
위하여 그 재산의 관리·처분·운용·개발 그 밖에 신탁 목적의 달성을  
위하여 필요한 행위를 하도록 하는 법률관계를 의미함(「신탁  
법」 제2조).

- 민간신탁상품의 경우 자산 중심의 영리 신탁 위주로 대부분이 고소득층의 사후 자산상속을 위한 상품(유언대용신탁)으로 노후의 위험에 대비할 수 있는 서비스는 제한적임.
- 이러한 점을 고려하여 싱가포르, 미국, 호주 등은 중산층·저소득층 고령자에 대한 재산관리 지원서비스(공공신탁)를 운영하고 있음.

#### < 민간신탁과 공공신탁의 비교(싱가포르 사례) >

| 구 분      | 민간신탁                          | 공공신탁(특별수요신탁)           |
|----------|-------------------------------|------------------------|
| 목표       | 부의 축적과 보존                     | 재정적 안정                 |
| 타겟 고객    | 관계관리인에 의해 서비스를 제공받는 고액순자산 보유자 | 사회복지사들에 의해 서비스받는 특별수요자 |
| 최소 설정금액  | \$50,000 (5,396만원) 이상         | \$5,000 (540만원)        |
| 수수료      | 고액                            | 적정                     |
| 신탁기금의 투자 | 고위험, 영리                       | 저위험/ 원본가치는 정부에 의해 보장   |

자료: 「고령자에 대한 공공신탁 사업 모델 검토」(국민연금공단 국민연금연구원, 2023)

- 개정안은 65세 이상의 노인을 위한 공공신탁 서비스를 도입할 근거를 마련함으로써 노인의 자기결정권을 존중하고 노후자금

고갈을 방지하여 기초연금·공적부조·사회보험 등 사회보장급여를 절약할 수 있을 것으로 보임.

- 한편, 2025년 1월 2일 기획재정부가 발표한 「2025년 경제정책방향」에 공공신탁 시범사업 도입 검토가 포함되어 있고, 1월 23일 저출산고령사회위원회가 발표한 「초고령화 대응방향」에도 공공신탁사업 등 치매노인 안전 자산관리 대응책이 포함되어 있음.

#### < 「초고령화 대응방향」(지역사회 중심 통합돌봄체계 강화방안) >

- ❶ (치매노인 권익보호 강화) 치매노인이 보유하고 있는 금융 자산·부동산 등의 재산을 보호하기 위한 방안 마련(저고위·금융위)
- \* 관련부처, 연구기관, 학계 전문가 중심으로 Task Force를 구성하여 연구용역 추진
  - (규모 파악) 치매노인이 보유하고 있는 자산(금융, 부동산등) 규모를 추정
    - ※ (일본) 치매환자 보유자산 (치매머니)은 '20년 금융자산 175兆 엔 (GDP의 32%), '30년 255兆엔(GDP의 42%↑)으로 전망 → (한국) 치매머니 규모 예측 및 대응 필요
  - (보호·관리방안 마련) 치매노인의 안전한 자산관리를 위한 공공·민간 영역에서의 대응책 수립 추진

#### ※ 치매노인 안전 자산관리 대응책(예시)

|        |                                                                                                           |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 공<br>공 | ① 지자체가 후견이 필요한 치매환자를 발굴하고, 적절한 후견인을 연계하는<br>공공후견사업 확대 및 내실화 방안 마련                                         |
|        | ② <b>치매 등 자기결정 곤란 상황에 대비한 자산관리를 위해 공공신탁사업 추진방안 검토</b>                                                     |
| 민<br>간 | ① 민간신탁(예: 유언대용신탁) 활성화를 위해 신탁할 수 있는 재산 범위 확대                                                               |
|        | ② 신탁-전문서비스(의료, 세무 등)를 함께 이용할 수 있도록 비금융기관에 대한 신탁업무 위탁 허용 등<br>* 생전에 재산을 관리 → 치매 등 질병 시에는 비용 지급 및 사후 상속을 지원 |

- 올해 2월 보건복지부는 「제5차 치매관리종합계획(2026~2030)」을 발표하였고 이를 통해 '치매안심재산관리지원서비스' 시범사업을 올해 4월부터 시행할 예정임.

이는 본인 또는 후견인의 의사에 따라 신탁계약을 체결하면 국민연금공단에서 재산을 위탁받아 의료비나 일상생활에 필요한

비용이 적절히 지출되도록 관리하는 제도로, 2028년부터는 본 사업으로 확대할 계획임.

### <치매안심재산관리지원서비스 시범사업 개요>

- **사업 내용:** 본인 의사에 따라 신탁계약을 체결하고, 국민연금공단이 이에 근거한 의료비, 필요물품 등 일상생활에 필요한 물품·서비스 사용에 지출될 수 있도록 지원
  - \* 치매진단 이후에는 후견인을 선임하고, 후견인이 공공기관과 신탁계약 체결
  - \*\* 지원인(물품·서비스 구매 등 지출 지원), 대리인(법적 의사표시 대리) 선임하고 모니터링
- **대상자:** 치매환자, 경도인지장애진단자 등 재산관리 위험이 있거나 위험이 예상되는 자(공공후견 지원을 받거나 기초연금수급자 등 지원 필요성 높은 대상 우선 지원)
- **지원범위:** 시범사업에서는 현금, 지명채권(임대차보증금 반환채권 등), 주택연금 등으로 한정하고, 단계적 확대
  - 신탁수수료는 무료가 원칙이나 고액자산가의 경우 실비 수준의 수수료 부과 검토하고, 민간신탁시장(통상 10억) 고려, 신탁재산 상한액을 10억으로 제한
- **사업 절차:** 홍보·대상자 발굴(연금공단·노인유관기관) → 상담·접수(연금공단) → 재정지원계획 수립·검토(연금공단) → 서비스 연계(치매안심센터·통합돌봄 전담부서) → 점검·감독(연금공단)

자료: 보건복지부, 『제5차 치매관리종합계획(2026~2030)』, 2026. 2, p.27.

□ 개정안을 통해 공공신탁사업을 도입할 경우 금융 사기 등으로부터 노인을 보호하고 안정적인 노후 소득을 보장하며 자산 관리에 대한 국가의 사회적 책임을 강화하여 포용적 노인복지 체계 구축에 기여할 것으로 기대됨.

□ 다만, 65세 이상 노인을 대상으로 하는 공공신탁사업은 그 대상이 광범위하여 사업을 효율적으로 추진하기 위한 제도를 설계하고 기반을 조성하는데 어려움이 없을지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

□ 나아가 개정안은 공공신탁사업에 따른 수탁자의 권리·의무, 신탁계약의 변경·종료 등에 관하여는 「신탁법」에 따른다고 규정하는데(안 제30조의2제3항),

「신탁법」은 기본적으로 영리 또는 사적 자치를 기초로 하는 법률이므로 공익 목적의 공공신탁에 적용함에 있어 일부 규정과 공공신탁의 특수성을 반영한 예외 규정을 둘 필요가 있을 것으로 보임.

□ 보건복지부는 2026년에 치매안심재산관리 지원서비스 시범사업 도입을 추진 중이므로, 입법적 검토사항은 시범사업 추진 상황에 기반한 지원내용, 추진체계 등에 대한 사회적 논의가 전제되어야 할 것이고, 개정하더라도 경제적 취약계층인 치매환자, 경도인지장애진단자 등을 보호하기 위해 「치매관리법」의 우선 개정이 필요하다는 입장임.

#### < 개정안에 대한 관련 부처 의견 >

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 보건<br>복지부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 65세 이상 노인의 재산을 보호하고 노후를 지원하기 위한 공공신탁사업 도입 필요성에 공감함</li> <li>◦ 보건복지부는 사회보장기본법 제26조의2(시범사업의 실시)에 근거, '26년 치매안심재산관리 지원서비스 시범사업 도입을 추진 중임             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법적 검토사항은 시범사업 추진 상황에 기반한 지원내용, 추진체계등에 대한 사회적 논의가 전제되어야 할 것으로 보임</li> <li>- 개정하더라도, 경제적 취약계층인 치매환자, 경도인지장애진단자 등을 보호하기 위해 치매관리법 우선 개정 필요</li> </ul> </li> </ul> |
| 국민연금      | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 법률안의 취지와 필요성에 공감하나 인력 및 예산 확보 등</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|    |                                                                    |
|----|--------------------------------------------------------------------|
| 공단 | 원활한 사업 준비에 상당한 시간이 소요된다는 점을 고려할 때 시범사업 등을 통해 철저한 사전 준비가 필요할 것으로 보임 |
|----|--------------------------------------------------------------------|

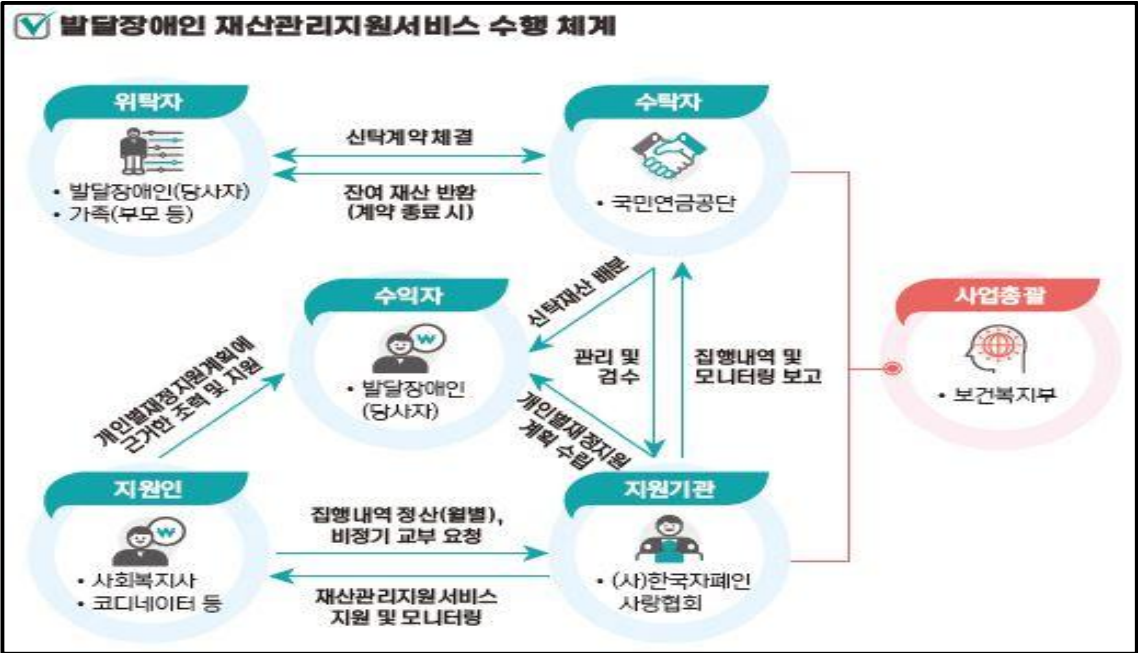
|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5500 |

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| <b>[참고]</b> | <b>발달장애인 관련 사업 및 입법례</b> |
|-------------|--------------------------|

- 보건복지부는 2022년 5월부터 발달장애인 재산관리 지원서비스 시범사업을 수행하여 2024년말 기준 발달장애인 127명을 지원하고 있음.
- 2025년 4월 1월에는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에 법적 근거를 마련하였음.

| <b>「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」</b>                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제29조의4(재산관리 지원) ① 국가는 발달장애인의 적절한 일상생활 유지를 위하여 발달장애인 또는 그 보호자(이하 "발달장애인등"이라 한다)와 계약을 통하여 약정한 발달장애인등의 소유재산을 이전받아 그 관리, 운용, 지출 등을 지원하는 서비스(이하 "재산관리 지원서비스"라 한다)를 제공할 수 있다. |

**< 발달장애인 재산관리 지원서비스 시범사업 수행체계 >**



\* 자료: 「발달장애인 재산관리 지원서비스 리플렛」(2024), 국민연금공단