ISSN 2765-2777

고령사회의

삶과 일

VOL. 24

The Life & Work in the Aged Society

가을호
2026



기초연금제도와 노인일자리사업

한국노인인력개발원
Korea Labor Force Development Institute for the aged

Contents

표지 이야기



목동어르신복지관
사전연명의료의향서 상담사
김경숙 씨

지역 내 사전연명의료의향서 등록기관에서 사전연명의료의향서 상담과 등록, 제도 안내, 홍보 등의 역할을 수행하는 김경숙씨에게 노인일자리는 '감사'이다.

권두언

02 노후소득보장과 노인일자리사업의 다음을 생각하며…
최영준 연세대학교 행정학과 교수

현장을 가다!

08 밥을 건네고, 안부를 묻다
최은숙 서정대학교 사회복지상담과 교수

우리동네 노인일자리

14 삶의 존엄한 선택을 돕다, 사전연명의료의향서 상담사 운영 지원
한국노인인력개발원 홍보기획부

통계리뷰

20 소득보장제도 현황과 과제: 노인 대상 제도를 중심으로
임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

정책이슈

30 기초연금 개편과 노인일자리의 과제
최옥금 국민연금연구원 선임연구위원

36 노인빈곤 완화를 위한 노인일자리와 공적 급여 간 연계 방안
김태완 한국보건사회연구원 선임연구위원

권두언

노후소득보장과 노인일자리사업의 다음을 생각하며…



최영준
연세대학교 행정학과 교수

66세 이상
상대적 빈곤율
▼
39.8%

※ OECD 회원국 가운데 가장 높은 수준



최근 한 OTT 플랫폼에서 조용한 화제를 모았던 영화 <사람과 고기>는 홀로 사는 노인 세 사람의 이야기를 그립니다. 관계는 끊어졌고 소득은 불안정했던 이들은, 고깃집에서 배를 채운 뒤 값을 치르지 않고 자리를 뜨는 이른바 '무전취식'이라는 위태로운 방식으로 서로를 알아가고 마침내 새로운 관계를 맺어갑니다. 웃다가도 이내 씁쓸해지는 이 이야기가 오래 마음에 남았던 것은, 그것이 바로 지금 2026년 우리의 자화상이었기 때문입니다.

우리는 AI 3대 강국을 이야기하고, 1인당 국민소득 4만 달러 시대를 눈앞에 두고 있습니다. 2025년 우리나라의 1인당 국민총소득은 약 3만 7천 달러였고, 한국은행은 곧 4만 달러에 근접할 수 있을 것으로 내다보고 있습니다(한국은행, 2026). 그러나 같은 시간, 우리 사회의 다른 한편에서는 전혀 다른 숫자가 기록되고 있습니다. 2025년 65세 이상 고령인구는 1,051만 명으로 전체 인구의 20.3%를 넘어섰지만, 66세 이상의 상대적 빈곤율은 여전히 39.8%로 OECD 회원국 가운데 가장 높은 수준에 머물러 있습니다(국가데이터처, 2025a). 지난 십수 년간 노인빈곤율이 상당히 낮아졌다는 평가에도 불구하고, 여전히 노인 열 명 중 네 명은 빈곤선 아래에 있는 셈입니다.

또한, 2024년 우리나라의 자살률은 인구 10만 명당 29.1명으로, OECD회원국 중 가장 높았습니다. 이는 연령이 높아질수록 그 수치는 가파르게 올라가 70대는 35.6명, 80세 이상은 53.3명에 이릅니다(국가데이터처, 2025b). 2024년 자신의 삶에 만족한다고 답한 고령자가 세 명 중 한 명(35.5%)에 그친다는 조사 결과(국가데이터처, 2025a)와 겹쳐 놓고 보면, 이 숫자들이 가리키는 것은 단순한 소득의 문제를 넘어 존엄과 관계의 문제라는 점이 분명해집니다. 영화 속 세 노인이 찾아 헤맸던 것도 밥만이 아니었습니다. 함께 밥을 먹을 사람이었습니다.

이처럼 녹록지 않은 현실 속에서도, 묵묵히 제 몫을 다하며 고군분투해 온 제도들이 있습니다. 공적연금제도와 노인일자리사업입니다. 한 연구에 따르면 2011년 46.5%였던 노인빈곤율은 꾸준히 낮아졌는데, 같은 기간 시장소득 기준 빈곤율은 오히려 57.0%에서 57.9%로 소폭 높아졌습니다(이원

진, 2025). 노인의 시장 형편이 나아져서 빈곤이 줄어든 것이 아니라, 국민연금의 성숙과 기초연금의 인상이라는 공적 노후소득보장의 힘으로 빈곤이 줄었다는 뜻입니다. 공적연금은 가족이 빠져나간 자리를 채우며, 노인들이 더 이상 자녀에게 기대지 않고 자신의 노후를 스스로 설계할 수 있게 하는 가장 중요한 토대가 되었습니다.

특히 국민연금이 아직 충분히 성숙하지 못한 시기에 그 빈틈을 실질적으로 메워온 것은 기초연금이었다고 생각합니다. 2026년 현재 기초연금은 800만 명에 육박하는 어르신께 지급되고 있고, 최근 정부는 더 빈곤한 노인들에게 기초연금액을 인상하는 안을 추진하고 있습니다. 만약 기초연금이라는 제도가 없었다면 우리 노인들의 삶은 지금보다 훨씬 더 어렵고 비참했을 것입니다.



노후소득보장의 역사에서 기초연금이 감당해 온 몫은 앞으로도 정당하게 평가되어야 한다고 봅니다.

노인일자리사업 역시 중요한 역할을 해왔습니다. 2004년 첫걸음을 뗀 이 사업은 올해로 20년 넘게 이어져 오고 있으며, 2026년에는 115만 2천 개라는 역대 최대 규모로 확대되었습니다(보건복지부, 2026). 초기에는 공익형을 중심으로 시작해 시장형 등 여러 유형을 운영했고, 이후 노인역량활용형, 공동체사업단으로 영역을 넓혀왔습니다. 최근에는 유아돌봄과 같이 지역사회의 절실한 필요와 맞닿은 특화형 일자리도 시범사업을 시작했습니다. 무엇보다 이 사업의 미덕은 소득의 공백을 채우는 데 그치지 않았다는 점에 있습니다. 매일 아침 나갈 곳이 있다는 것, 나를 기다리는 동료가 있다는 것, 내가 하는 일이 누군가에게 쓸모가 있다는 것에 있습니다. 그렇기에 노인일자리사업은 소득뿐 아니라 '관계와 참여'라는 목적을 통해 우리 사회에 더 크게 기여해 왔습니다.

그런데 바로 이 지점에서 우리는 한 번 더 질문을 던져야 할 시점에 서 있습니다. 지금의 노인 세대가 처한 경제적·사회적으로 여전히



만약 기초연금이라는 제도가 없었다면 우리 노인들의 삶은 지금보다 훨씬 더 어렵고 비참했을 것입니다. 노후소득보장의 역사에서 기초연금이 감당해 온 몫은 앞으로도 정당하게 평가되어야 한다고 봅니다.

불안정한 상황 그리고 앞으로 더 많은 베이비부머 세대가 노년으로 진입하게 될 가까운 미래를 생각하면, 두 제도의 관계를 다시 설정하는 일이 더는 미룰 수 없는 과제가 되었기 때문입니다. 새로 노년에 들어서는 세대는 이전 세대보다 교육 수준이 높고 건강하며, 저마다의 직업적 숙련과 경험을 지니고 있습니다. 이들에게 일자리는 여전히 소중한 것이겠지만, 그들은 자신의 역량을 제대로 발휘하며 능동적으로 일할 수 있는 자리를 원할 가능성이 클 것입니다.

실제로 2020년대부터 1955년 이후 출생한 베이비부머들이 본격적으로 노년에 들어서고 있습니다. 규모도 크지만, 무엇보다 이들은 이전 세대와 성격이 다른 노년을 살아갈 가능성이 높습니다. 국민연금에 오래 가입해 일정한 급여를 받는 이들이 늘어나는 반면, 불안정한 고용 이력 탓에 연금에서 소외된 이들도 함께 늘어날 것입니다. 노년 내부의 이질성이 지금보다 훨씬 커진다는 뜻입니다. 하나의 제도가 모든 노인의 소득과 참여를 동시에 감당하려는 방식으로는 이 다양성을 감당하기 어렵습니다. 제도들이 각자의 목적을 분명히 하고 서로 맞물려 돌아가는 통합된 설계가 필요한 이유가 여기에 있습니다.

가장 바람직한 방향은 각각의 제도가 자신의 역할을 명확히 하는 것일 것입니다. 먼저 노후소득보장제도가 노후 소득에 대한 책임을 지금보다 훨씬 더 온전하게 감당하는 것입니다. 그렇게 되었을 때 비로소 노인일자리사업은 저소득 노인을 위한 소득보장의 역할 비중을 점차 줄여나가고, 대신 관계와 참여를 원하는, 그리고 저마다의 역량과 숙련을 지닌 모든 노인을 위한 생산적인 일자리 사업으로 거듭날 수 있습니다. 이는 어느 한 제도가 다른 제도의 짐을 떠안는 관계에서 벗어나, 각자가 가장 잘할 수 있는 일에 집중하는 관계로 나아가자는 제안이기도 합니다.

사실 노인일자리사업을 빈곤 완화의 수단으로 과도하게 혹은 보편적으로 활용하는 구조에는 몇 가지 곤란함이 따릅니다. 무엇보다 건강이나 돌봄의 사정으로 일자리에 참여할 수 없는 노인들과의 형평성 문제가 발생합니다. 참여 여부가 곧 소득의



노인일자리사업이 지급하는 급여는 단순한 활동비가 아니라,
사회에 기여한 가치에 대한 정당한 보상이자 일종의 '참여소득'으로서의 성격을 갖게 됩니다.
고령사회에서 이보다 더 값진 정책적 자산은 많지 않을 것이라고 생각합니다.



많고 적음을 가르는 구조는, 아무리 선한 의도로 설계되었다 하더라도 시간이 지날수록 스스로의 정당성을 잃기 쉽습니다. 그렇다면 노인빈곤이라는 문제는 본래대로 국민연금, 기초연금, 기초생활보장과 같은 현금소득보장제도가 책임지는 것이 옳습니다.

이러한 전환이 실제로 가능해지려면, 적어도 세 가지 제도적 조건이 함께 마련되어야 한다고 생각합니다. **첫째, 노후소득보장제도가 최저 수준의 삶을 확실하게 보장하는 제 역할을 다해야 합니다.** 우리나라의 공적이전은 노인빈곤율을 약 20%포인트 낮추는 데 그치는 반면, 노르웨이 같은 나라에서는 그 효과가 68%포인트에 이릅니다(이원진, 2025). 국민연금과 기초연금이 서로의 부족함을 채우며 적어도 빈곤선 아래로 떨어지는 노인이 없도록 하는 것, 이것이 모든 논의의 출발점이 되어야 합니다.

둘째, 소득과 재산을 가진 노인들 역시 그에 걸맞은 사회적 부담에 함께 참여해야 합니다. 이는 노인일자리사업이 저소득층만을 위한 사업을 넘어 모든 노인을 위한 사업으로 거듭나고, 노후소득보장이 제 역할을 다하기 위한 전제조건입니다. 노년기의 최저생활을 보장하는 일은 결국 우리 사회 전체가 나누어 짊어져야 할 몫이며, 여기에는 이미 충분한 자산을 가진 노년층의 몫도 포함되어야 마땅합니다. 이 부분에 대한 사회적 합의 없이는 첫 번째 조건도 지속되기 어려울 것입니다.

셋째, 노인일자리사업은 이제 '참여 그 자체'에 의미를 두는 활동에서 한 걸음 더 나아가야 합니다. 노인들이 주체적으로 참여하여 경제적 가치와 사회적 가치를 직접 창출해 내는 주체로 등장해야 한다는 뜻입니다. 노인이기에 오히려 더 잘할 수 있는 일이 우리 사회에는 결코 적지 않습니다. 오랜 시간 쌓아온 암묵지와 숙련, 그리고 노년의 삶을 직접 살아본 이만이 가질 수 있는 깊은 이해는 다른 세대가 쉽게 대체할 수 없는 자산입니다. 노인을 돌보는 일, 지역의 기억을 기록하고 전하는 일, 소멸해 가는 지역에서 생활 서비스의 공백을 메우는 일에서 이들이 만들어낼 사회적 가치는 우리가 짐작하는 것보다 훨씬 클 것입니다. 그러기 위해서는 위에서 내려주는 방식의 일자리 공급을 넘어, 노인 스스로가 활동을 기획하고 조직할 수 있도록 지원하는 구조로의 전환이 필요합니다.

이러한 전환의 가능성은 이미 우리 곁에 있습니다. 지역 소멸이 빠르게 진행되는 농산어촌에서는 돌봄과 생활 서비스의 공백이 갈수록 커지고 있는데, 그 공백을 가장 잘 메울 수 있는 사람은 그 지역에서 평생을 살아온 어르신들일 것입니다. 지역의 문화를 소개하고 남기는 작업 역시 그들의 몫입니다. 도시에서도 마찬가지입니다. 은퇴한 기술자와 교사, 상인과 공무원이 지닌 숙련은 적절한 판만 마련된다면 얼마든지 사회적 쓸모로 전환될 수 있습니다. 이때 노인일자리사업이 지급하는 급여는 단순한 활동비가 아니라, 사회에 기여한 가치에 대한 정당한 보상이자 일종의 '참여소득'으로서의 성격을 갖게 됩니다. 고령사회에서 이보다 더 값진 정책적 자산은 많지 않을 것이라고 생각합니다.

이 세 가지 조건이 갖추어질 때, 노후소득보장제도와 노인일자리사업은 서로의 부족함을 불완전하게 메워주는 관계에서 벗어나 각자의 자리에서 제 몫을 다하는 새로운 상생의 관계로 나아갈 수 있을 것입니다. 그동안 두 제도 사이에 남아 있던 목적의 모호함도 상당 부분 해소될 것이라 기대합니다. 그리고 그때가 되어야 비로소, 무전취식이라는 씁쓸한 방식이 아니라 떳떳하게 마주 앉아 나누는 밥 한 끼로 우리 시대 노인들의 이야기가 다시 쓰일 수 있지 않을까 생각해 봅니다. 노인일자리사업의 다음 20년이 바로 그 이야기를 쓰는 시간이 되기를 바랍니다.

참고문헌

- 국가데이터처. (2025a). 『2025 고령자 통계』. 2025. 9. 29. 보도자료.
- 국가데이터처. (2025b). 『2024년 사망원인통계 결과』. 2025. 9. 25. 보도자료.
- 보건복지부. (2026). 「2026년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 추진계획」. 2026. 2. 2. 보도자료.
- 이원진. (2025). 노인 빈곤, 계속 낮아질 수 있을까?. 『보건사회연구』, 45(2), 1-3.
- 한국은행. (2026). 「2025년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정)」 및 관련 설명자료.

밥을 건네고, 안부를 묻다

부천시니어클럽 노노케어 현장에서 본 소득을 보완하고 관계를 잇는 일자리



최은숙
서정대학교
사회복지상담과 교수

소사역 4번 출구와 맞닿은 주상복합건물 2층에 부천시니어클럽이 있다. 문을 열고 들어서자 안내 데스크에서 방문객을 맞는 어르신, 로비에서 이야기를 나누는 어르신, 일자리를 문의하거나 담당자를 찾는 어르신들이 눈에 들어왔다. 대기 공간이라기보다 사람들이 일을 찾고 만나며 다음 활동을 준비하는 장소에 가까웠다. 작업장 등 실제 활동 공간은 사무실과 떨어진 별도의 장소에 마련돼 있다.

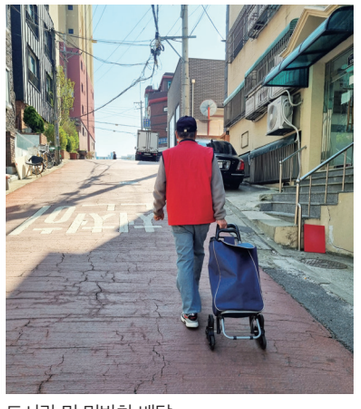
2001년 6월 보건복지부 시범사업기관 제3호로 지정된 부천시니어클럽은 같은 해 7월 문을 열었다. 이후 공동작업장, 거리환경개선, 실버택배, 시니어카페 등 지역의 필요와 노인의 역할을 연결하는 다양한 일자리를 만들어왔다. 이런 역할은 고령화가 빠르게 진행되는 지역에서 더 중요해지고 있다. 2025년 10월 기준 부천시 인구 약 76만 명 가운데 65세 이상은 약 15만 3천 명, 20.2%다.



왼쪽부터 부천시니어클럽 윤이나 팀장, 서정대학교 사회복지상담과 최은숙 교수, 부천시니어클럽 한재희 팀장



급식 및 도시락 사업



도시락 및 밑반찬 배달

이미 주민 다섯 명 가운데 한 명이 노인인 셈이다.

고령인구가 늘어날수록 노후의 소득을 어떻게 보장할 것인가도 중요한 문제가 된다. 기초연금 등 노후소득보장제도가 있다면 노인일자리는 그 제도를 대신하는 것이 아니라, 부족한 소득을 보완하면서 일과 사회참여의 기회를 제공해 왔다. 최근 기초연금 개편 논의가 이어지는 상황에서 기초연금과 노인일자리가 각각 어떤 역할을 맡을 것인가도 함께 생각해 볼 문제다. 그렇다면 현장에서 노인일자리는 어떤 역할을 하고 있을까.

이번에 들여다본 것은 음식을 매개로 노인이 다른 노인을 찾아가는 두 개의 노노케어 사업이다. 2015년 시작한 독거노인도시락배달사업 '찾아가는 건강밥상'과 2022년 시작한 저소득노인밑반찬배달사업 '행복나눔이'가 그것이다. 겉으로 보면 둘 다 음식을 배달하는 일이지만 참여자가 어디에서 활동하고, 음식은 어디에서 만들어지며, 어떤 기관과 일자리가 연결되는지를 따라가면 서로 다른 모습이 보인다.

자활과 복지관의 경험으로 노인일자리를 본다

'찾아가는 건강밥상'을 맡은 한재희 3팀장과 '행복나눔이'를 맡은 윤이나 1팀장은 모두 12년 안팎의 사회복지현장 경력을 갖고 있다. 한 팀장은 자활기관을 비롯한 사회복지 현장을, 윤 팀장은 종합사회복지관과 장애인복지관, 노인일자리사업 등을 경험했다.

한 팀장은 이전 자활 현장과 비교했을 때 노인일자리 참여자들의 적극적인 태도가 인상적이었다고 했다. 자활 현장에서는 참여를 계속 독려해야 하는 경우가 있었던 반면, 이곳에서는 어르신들이 "내가 일할게요, 나 갈게요"라고 적극적으로 나선다는 것이다.

윤 팀장 역시 참여자들이 활동에 상당히 성실하게 임한다고 설명했다. 그에게 노인일자리사업은 다른 복지업무를 경험한 뒤 다시 돌아온 분야이기도 하다. 과거 식당형 일자리사업을 맡으면서 매출이 늘면 매장을 확장할지, 배달을 도입할지 고민했고, 자신이 어떻게 운영하느냐에 따라 결과가 달라지는 과정에서 이 일자리 분야의 매력을 느꼈다고 했다.



부천시니어클럽 한재희 팀장



부천시니어클럽 윤이나 팀장

같은 음식 배달, 다른 연결 방식

'찾아가는 건강밥상'에는 2026년 70명의 어르신이 참여한다. 주 2~3회, 하루 3시간씩 월 30시간 활동하며 월 활동비는 29만 원이다. 참여자들은 부천시니어클럽에서 도시락을 받아가는 것이 아니라 자신이 배치된 지역 종합사회복지관에서 활동한다.

사업계획서에 나타난 하루 일과를 보면 실제 활동이 좀 더 구체적으로 보인다. 복지관에서 약 한 시간 동안 도시락 포장을 돕고 안전 안내를 받은 뒤, 도시락을 들고 독거노인의 집으로 향한다. 한 사람당 대체로 2~3가구를 맡아 음식을 전달하고 안부와 건강 상태를 확인하며 식기류를 회수한다. 복지관으로 돌아온 뒤에는 특이사항을 알리고 활동일지를 작성한다.

한재희 팀장은 이 사업을 "복지관으로 어르신들을 파견해 도시락 포장과 배달을 하는 일자리"라고 설명했다. 즉 '찾아가는 건강밥상'은 공익형 노인일자리와 지역 종합사회복지관의 급식 서비스가 협업하는 구조다.

'행복나눔이'에는 25명의 어르신이 참여한다. 활동시간과 활동비는 건강밥상과 같고, 주로 화요일과 금요일에 밑반찬을 전달하면서 안부 확인과 말벗 활동을 함께 한다.

그러나 행복나눔이에는 건강밥상과 다른 연결 하나가 더 있다. 행복나눔이 일자리 참여자가 직접 반찬을 만드는 것이 아니라 공동체사업단 '밥이고슬고슬'에서 일하는 노인 근로자들이 반찬을 만들고, 공익형 사업인 행복나눔이 참여자가 이를 받아 지역의 독거노인과 저소득 취약계층에게 전달한다. 윤이나 팀장은 이를 "기관 내부의 네트워크"라고 표현했다. "일하시는 분들이 음식을 만드시고, 일자리 하시는 분들이 공익의 성격을 갖고 배달을 해주는 거죠."

공동체사업단에서 만들어진 음식이 공익형 일자리 참여자의 손을 거쳐 지역주민에게 전달되는 셈이다. 건강밥상이 지역 복지관과의 협업을 통해 움직인다면, 행복나눔이는 한 기관 안에서 서로 다른 유형의 노인일자리가 연결된다는 점에서 차이가 있다.

음식을 건네고 안부를 묻는다

음식 배달을 일회적인 자원봉사가 아니라 노인 공익활동으로 운영하는 데에는 '지속성'이라는 의미가 있다. 한재희 팀장은 비정기적인 자원봉사보다 정해진 참여자가 계속 활동하면서 같은 사람을 찾아갈 수 있다는 점을 강조했다. 사업계획에서도 정기적인 가정방문을 통해 안부와 생활 상태를 확인하고 사회적 관계망을 형성하는 것을 중요한 활동으로 두고 있다.



서정대학교 사회복지상담과 최은숙 교수

윤이나 팀장은 이를 "밥이 처음에는 매개체였어요"라고 표현했다. "밥을 들고 가면서 어르신하고 한 번 더 얘기를 하고, 1월보다 12월이 되면 좀 친해지는 거죠."

행복나눔이에서 참여자가 한 가구에 머무는 시간은 대체로 10분 안팎, 이야기가 길어지면 15분 정도다. 한 번의 10분은 짧다. 그러나 같은 사람이 정해진 날 몇 달 동안 반복해서 방문하면 서로 얼굴이 익고 대화가 쌓인다. 처음에는 음식을 전달하기 위한 방문이었지만 시간이 지나면 자연스럽게 안부를 묻고 서로의 근황을 아는 관계가 된다.

이런 변화는 음식을 받는 노인에게만 나타나는 것은 아니다. 참여자에게도 이 활동은 분명한 일자리다. 2025년 참여자 조사에서 가장 크게 느낀 변화로 '경제적 도움'을 꼽은 비율은 '찾아가는 건강밥상' 59%, '행복나눔이' 84%로 각각 가장 높았다.

관계나 보람만으로 이 일자리의 의미를 설명할 수 없는 이유다. 월 29만 원의 활동비가 노후소득 전체를 책임질 수는 없지만, 참여자 조사에서 '경제적 도움'이 가장 먼저 꼽혔다는 점은 노인일자리가 실제 생활에서 소득을 보완하는 역할을 하고 있음을 보여준다. 동시에 이 일은 단순한 현금 지원과도 다르다. 참여자는 정해진 역할을 가지고 지역을 오가며 다른 사람을 만난다. 소득을 보완하는 기능과 일하고 관계를 맺는 경험이 한 일자리 안에 함께 있는 것이다.

도시락 및 밑반찬 배달



평범함에서 확인되는 공익의 모습

노노케어의 공익성은 반드시 극적인 사건에서만 확인되는 것은 아니다. 정해진 날 같은 사람이 음식을 들고 찾아가고, 몇 마디 안부를 나누며 평소와 다른 점이 없는지 살피는 일이 대부분이다.

윤 팀장은 오히려 특별한 위기 상황이 없는 것이 사회복지 현장에서는 좋은 일이라고 말했다. 그러면서 밑반찬을 전달하러 간 참여자가 밑반찬을 받던 어르신의 집에서 물이 새는 것을 발견했던 사례를 들었다. 어떻게 대처해야 할지 몰라 하던 어르신의 상황을 참여자가 담당자에게 알렸고, 이후 주거환경


공원지킴이사업


화단 및 텃밭 관리사업

일자리활동모니터링사업



개선 지원으로 연결됐다.

참여자가 전문적인 돌봄이나 사례관리를 대신한 것은 아니다. 그러나 정기적으로 찾아오는 사람이 있었기 때문에 생활 속의 작은 변화를 한 번 더 발견할 수 있었다.

참여 인원과 활동 시간, 배달 가구 수처럼 숫자로 기록되는 것도 있다. 하지만 두 담당자가 이야기하면서 여러 번 되짚은 것은 같은 참여자가 한 집을 몇 달씩 찾아가면서 생기는 변화였다. 윤 팀장의 "1월보다 12월이 되면 좀 친해진다"는 말은 그런 변화를 보여준다.

대부분의 날에는 별다른 사건이 없다. 음식이 도착하고, 몇 마디 이야기를 나누고, 별일이 없음을 확인한 뒤 다음 집으로 이동한다. 그 평범한 반복 자체가 이 일자리에서 확인되는 공익의 모습이다.

복지의 시선과 비즈니스적 판단

하지만 '노인이 노인을 돌본다'는 의미만 강조해서는 현장의 다른 면이 보이지 않는다. 다른 노인의 집을 찾아가는 참여자 역시 고령자다.

찾아가는 건강밥상의 2025년 자체 조사에서 참여자의 31%는 이동 거리를 어려움으로 꼽았고 11%는 체력의 한계를 지적했다. 이에 기관은 활동 구역과 이동 동선을 조정하고, 혹서기 물품과 우비 등을 제공하며 교통안전·혹서기 안전교육을 운영하고 있다.

행복나눔이에서는 한 참여자가 대략 다섯 가구의 반찬을 맡는다. 명절이나 특식이 있는 날에는 음식량이 늘어나면서 무게가 부담이 되기도 한다. 기관은 이런 의견을 반영해 접이식 카트를 마련하고, 참여자의 거주지와 이동 범위를 고려해 담당 가구를 정하고 있다. 사업계획에서도 참여자의 이동 가능 범위와 수요자의 특성을 고려해 배치하도록 하고 있다.

이런 조정을 맡는 것이 실무자의 역할이다. 누구를 어디에 배치할지, 참여자가 활동을 지속할 수 있는지, 음식을 받는 어르신과의 관계에서 어려움은 없는지, 수요처와 어떻게 협의할지까지 살펴야 한다.

윤이나 팀장은 복지관에서 일할 때보다 시니어클럽에 와서 "약간 행정가의 느낌을 많이 받는다"고 했다. 참여자 선발과 배치, 수요처 조정, 예산과 활동 관리 등 사업을 운영하기 위한 일이 그만큼 많다는 뜻이다. 여기에 공동체사업단을 맡으면 매출과 고객, 상품과 서비스, 홍보와 인사 같은 비즈니스적 판단까지 더해진다.

시니어클럽 실무에는 참여자의 상황과 관계를 살피는 복지의 시선과 일자리가 실제로 지속될 수 있도록 사업을 조직하고 조정하는 운영 감각이 함께 필요하다.

소득을 보완하는 일자리, 지역에서 갖는 역할

정해진 활동일과 맡은 역할이 있다는 것은 참여자가 지역사회 안에서 자신의 몫을 갖는다는 뜻이기도 하다. 처음에는 음식을 전하기 위해 만났지만, 정해진 날 같은 집을 다시 찾아가면서 얼굴을 익히고 이야기를 나누게 된다. 그렇게 반복되는 방문 속에서 참여자도, 음식을 받는 사람도 서로에게 익숙한 지역의 사람이 되어간다.

부천시니어클럽의 두 노노케어 사업에서 참여자는 활동비를 얻고, 일을 하면서 사람을 만나며 지역 안에서 자신의 몫을 갖는다. 두 사업의 현장은 노인 일자리의 역할을 소득이나 사회참여, 어느 하나만으로 설명하기 어려운 이유를 보여주고 있었다.



육아나눔터도우미사업


시민개방 학교주차장관리사업

참고문헌

- 부천시니어클럽 홈페이지 https://senior.bucheon4u.kr/senior/businessInformation/businessInformation08/businessInformation08_1.jsp
- 2026년 독거노인도시락배달사업 사업계획서. 부천시니어클럽 자체자료
- 2026년 행복나눔이 사업계획서. 부천시니어클럽 자체자료

삶의 존엄한 선택을 돕다,
사전연명의료의향서 상담사 운영 지원

인터뷰 국가생명윤리정책원 변희정 주임행정원, 목동어르신복지관 김경숙 참여자, 김기한 참여자
글 한국노인인력개발원 홍보기획부
사진 한국노인인력개발원 홍보기획부

지역사회 가까이에서 웰다잉 문화를 확산하는 2026년 노인적합형 신직무 우수모델 대상



왼쪽부터 김기한 참여자, 김경숙 참여자

노인일자리는 어르신에게 일할 기회를 제공하는 것을 넘어, 그동안 쌓아온 경험과 역량을 사회가 필요로 하는 곳에 다시 연결하는 역할을 하고 있다. 변화하는 사회적 수요에 맞춰 새로운 직무를 발굴하고, 어르신의 역량을 전문적인 역할로 확장하는 것 역시 노인일자리가 풀어가야 할 중요한 과제다. 어르신이 잘할 수 있는 일과 사회가 필요로 하는 일이 만날 때, 노인일자리의 새로운 가능성도 시작된다.

사전연명의료의향서 상담사 운영 지원 사업은 이러한 가능성을 여실히 보여주는 사례다. 전문교육을 이수한 참여 어르신들은 지역 내 사전연명의료의향서 등록기관에서 사전연명의료의향서 상담과 등록, 제도 안내와 홍보 등의 역할을 수행한다. 내방 상담뿐 아니라 찾아가는 상담을 통해 주민들의 서비스 접근성을 높이는 역할도 하고 있다.

특히 사전연명의료의향서 상담사 운영 지원 사업은 어르신의 역량을 전문적인 상담 서비스와 연결해 새로운 직무로 발전시켰다는 점에서 2026년 노인적합형 신직무 우수모델 대상을 수상했다. 전문교육을 바탕으로 어르신이 지역사회에 필요한 서비스를 직접 제공한다는 점에서, 노인일자리의 직무 영역을 넓히고 어르신의 역량이 새로운 사회적 가치로 이어질 수 있음을 보여주는 사례다.

이번 호 '우리동네 노인일자리'에서는 사전연명의료의향서 상담사 운영 지원 사업을 함께 운영하는 협업 기관인 국가생명윤리정책원의 담당자와 현장에서 활동 중인 목동어르신복지관의 참여자들을 만났다. 삶의 마지막을 준비하는 상담 현장에서 어르신들의 경험과 역량이 어떻게 새로운 전문 직무로 이어지고 있는지 이야기를 들어 보았다.



연명의료결정제도 관련 팸플릿

Q. 사전연명의료의향서 상담사 운영 지원은 어떤 사업인가요?

변희정 ___ 사전연명의료의향서 작성을 노인일자리 참여자가 상담해 주는 사업입니다. 연명의료결정제도는 삶의 마지막 순간에 무의미한 치료는 받지 않거나 중단할 수 있도록 돕는 제도인데요, 혹시 나중에 나에게도 그런 상황이 생겼을 때 "나는 무의미한 연명치료는 받고 싶지 않습니다."라고 사전에



저에게 노인일자리는
'인생 이모작'입니다.
제가 가진 것들을 은퇴 이후에
사회에 이바지할 수 있는
새로운 가치와 보람을
창출했기 때문입니다.

니다. 거동이 불편한 취약계층을 대상으로 찾아가는 상담도 진행 중입니다.

Q. 참여자분들은 노인일자리 사업에 참여하게 된 계기가 있으신가요?

김경숙 ___ 이전에 재가노인복지센터 운영도 했고, 제가 노인이 되고 보니 노인에 대한 관심이 더 많아졌어요. 자연스럽게 노인일자리를 검색해 봤고, 집 근처 복지관의 공고를 보고 지원하게 되었습니다.

김기한 ___ 저는 은퇴 후 복지관에서 활동하는 봉사활동에 참여한 적이 있습니다. 그래서 관련된 자격증도 취득을 하고 교육도 받고 있었는데, 목동어르신복지관에서 낸 노인일자리 공고를 보고 참여하게 되었습니다.

Q. 현재 근무 기간은 어떻게 되는지, 이전에 노인일자리에 참여한 경험은 있으신가요?

김경숙 ___ 저는 사전연명의료의향서 상담사 운영 지원 사업으로 일하는 것이 첫 노인일자리이고, 3년 차입니다.

김기한 ___ 저도 노인일자리 사업이 처음이고, 현재 3년 차 활동하고 있습니다.

Q. 두 분은 어떤 형태로 근무하고 계시나요?

김경숙 ___ 각 기관에서 2인 1조로 오전 팀과 오후 팀으로 나누어 근무하고 있습니다. 또 출장 근무도 하고 있는데요, 경로당에 방문해서 상담하고 접수도 받고 있습니다. 또 지역 교회에서 방문 요청이 있을 때가 있어서 상담을 진행할 때도 있습니다.

김기한 ___ 또 지역 내에 행사가 있을 때 제도를 홍보하기도 하며, 거동이 불편한 분들의 가정으로 찾아가서 상담을 진행하기도 합니다.

Q. 활동하시면서 가장 보람 있었던 순간은 언제인가요?

김경숙 ___ 가장 보람 있었던 순간은 부부와 자녀분이 함께 찾아오셨는데 그분들이 기억이 납니다. 가족이 함께 오는 경우가 많지 않아서 어떻게 오셨냐고 여쭤봤더니 아버님이 아프셔서 찾아오셨다고 하셨습니다. 아버님이 긴 치료를 받으시면서 가족으로서 지켜보는 것도 너무 힘들었고, 본인들의 미래에 대해서도 생각해 보셨다고 해요. 이야기를 들으면서 이렇게 좋은 제도에 대해 설명드렸는데 접수하고 가시면서 정말 고맙다고, 꼭 필요한 일을 하고 계시다고 말씀해 주셔서 자부심도 느끼고 보람도 느꼈습니다.



사전연명의료의향서 홍보물

관심 있는 일자리가
있다면 도전해 보시라고
꼭 말씀드리고 싶습니다.
삶의 활력도 생기고, 건강도 챙기고,
좋은 동료들과 어울릴 수 있는
좋은 기회이니 도전해 보세요.



자신의 연명의료에 대한 의향을 남기는 것이 사전연명의료의향서입니다. 이 의향서는 국가생명윤리정책원에서 제공하는 교육을 이수한 상담사에게 상담을 받고 작성할 수 있는 서식인데요, 이 상담을 노인일자리 참여 어르신들께서 하고 계십니다.

Q. 현재 전국에 몇 분 정도의 어르신이 참여하고 계시나요?

변희정 ___ 지금 현재 전국 15개 시도에서 925명의 어르신들께서 참여하고 계시고요, 약 100개소의 사전연명의료의향서 등록기관에서 근무하고 계십



연명의료결정제도를 설명하고 있는 김기한, 김경숙 참여자

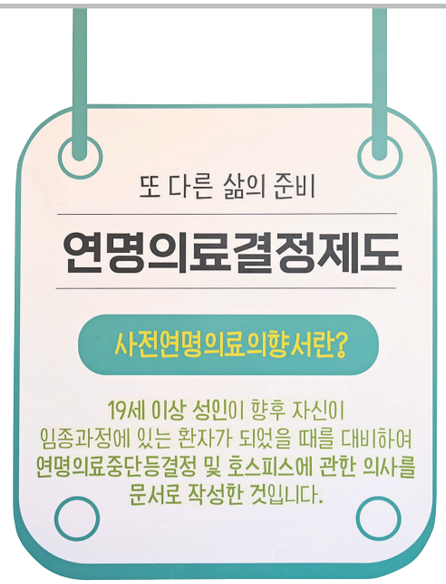
하게 마감할 수 있는 웰다잉 문화에 제가 동참하고 있다는 점도 좋습니다.

Q. 현재 국가생명윤리정책원에서 진행 중인 참여자 교육은 어떤 내용인가요?

변희정 ___ 권역별로 직무교육을 6시간씩 진행하고 있습니다. 가장 먼저 연명의료결정제도에 대한 이해, 그리고 사전연명의료의향서를 작성하시는 방법에 대해 교육하고 있습니다. 개인정보를 어떻게 전산으로 등록하는지에 대한 기술적인 내용뿐 아니라, 의료 현장에서 연명의료결정제도가 어떻게 적용되는지에 대한 내용도 알려드리고 있습니다.

Q. 사업을 진행하면서 얻은 주요 성과는 어떤 게 있을까요?

변희정 ___ 제도적으로 주요한 성과들이 몇 가지 있는데요. 가장 큰 성과는 깊이 있고 의미 있는 상담이 이루어진다는 것입니다. 동년배 상담을 통해서 어르신들께서 충분히 서로의 이야기를 나누고, 나누는 과정에서 제도를 이해하는 점에 있어서 행정적으로 단순히 작성하는 서식보다는 더 의미 있게 작성되는 것이 도움이 됩니다. 두 번째는 찾아가는 상담이 활성화되었다는 점인데요. 연명의료결정제도에는 내방 상담 중심이라는 제도적인 한계가 있었는데 어르신들께서 직접 경로당, 교회, 지역 행사 등을 찾아다니시면서 제도를 홍보해 주시고 상담해 주시기 때문에 유의미한 성과를 볼 수 있었습니다.



Q. 해당 사업이 2026년 노인적합형 신직무 우수모델에서 대상을 수상하셨는데 소감 한 말씀 부탁드립니다.

변희정 ___ 우선 저희 사업만큼 완벽한 사업이 또 있을까 생각할 정도로 자신 있었습니다. 어르신들께서 전국에서 진심으로 누구보다 더 열심히 참여해 주시고, 제도를 이끌어 나가 주셔서 이 자리를 빌어 어르신들께 감사하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 어르신들께서 조금 더 편하고, 더 안전하게 이 사업에 참여하실 수 있도록, 또 어르신들의 역량이 다시 한번 지역사회에 환원될 수 있도록 국가생명윤리정책원에서도 열심히 지원을 아끼지 않을 계획입니다.

Q. 두 분께 노인일자리는 어떤 의미인가요?

김경숙 ___ 저에게 노인일자리는 '감사'입니다. 제가 요새 잘 웃고 다니는 이유이기도 하지요.

김기한 ___ 저에게 노인일자리는 '인생 이모작'입니다. 제가 가진 것들을 은퇴 이후에 사회에 이바지할 수 있는 새로운 가치와 보람을 창출했기 때문입니다.

Q. 마지막으로 시니어들과 앞으로의 참여를 고민하시는 분들에게 한마디 부탁드립니다.

김경숙 ___ 일을 하면서 사람들과 만나고 함께 어울릴 수 있어서 참 좋습니다. 서로 격려하면서 생기는 새로운 즐거움이 있거든요. 또 혼자 지내는 시간이 줄어들고, 누군가에게 필요한 일을 하고 있다는 자부심과 보람이 있습니다. 그래서 관심 있는 일자리가 있다면 도전해 보시라고 꼭 말씀드리고 싶습니다. 삶의 활력도 생기고, 건강도 챙기고, 좋은 동료들과 어울릴 수 있는 좋은 기회이니 도전해 보세요.

김기한 ___ 노인일자리는 나 자신을 위해서라도 적극적으로 참여하여 노년을 더욱 활기차고 건강하게 지낼 수 있도록 추천하고 싶습니다. 모 교수님께서 이렇게 말씀하셨지요. 노년을 젊게 사는 비결은 첫 번째 건강관리이고, 두 번째 지속적으로 공부하는 것이며, 세 번째는 밖으로 나와 관계를 맺고 사는 것이라고 했습니다. 이러한 말씀에 동감하면서 주저하지 마시고 참여하셔서 보람되고 건전한 노후를 보내시기를 추천하고 싶습니다.

소득보장제도 현황과 과제

: 노인 대상 제도를 중심으로



임완섭
한국보건사회연구원 연구위원



알기 쉬운 요약

◎ 노인에 대한 소득보장체계는 국민연금을 중심으로 기초연금과 국민기초생활보장제도가 이를 보완하는 구조로 발전해 옴.

◎ 최근 1~2인 가구와 노인 단독가구가 빠르게 증가하고 있으며, 특히 기초생활보장 일반수급자에서 노인과 1인 가구의 비중이 전체 인구·가구보다 현저히 높아 기초생활보장 및 관련 복지급여 선정과 지급에 있어, 보다 다양한 가구 유형과 개인 특성을 반영할 필요가 있음.

◎ 국민연금의 성숙으로 노령연금 수급자와 급여 수준이 증가하고 기초연금과 국민연금의 동시 수급도 확대되고 있으며, 고령층의 근로장려금 수급과 노인일자리 참여가 증가하고 있어, 저소득 노인에 대한소득보장은 공공부조와 공적연금뿐만 아니라 근로참여를 통한 소득보완도 함께 고려되어야 함.

◎ 향후에는 노인 근로빈곤층과 근로 능력이 취약한 노인을 구분하여 제도 목적과 대상 특성에 맞게 소득보장과 근로유인을 조정하고, 다양한 가구 유형을 반영한 기준선 설정과 정량적 검토를 통해 중장기적 제도 개편을 준비해야 함.





들어가며

노인 대상의 사회보장은 국민연금을 중심으로 한 공적연금제도와 이를 보완하는 공공부조성 급여를 중심으로 발전되어 왔다. 즉, 상대적으로 다른 선진국에 비해 늦게 도입된 국민연금이 일정 수준 이상 성숙되기까지 발생할 수 있는 적용 범위 및 소득대체율 측면에서 발생할 수 있는 문제점에 대응하기 위해 공적연금 보장 범위에 포함되지 못하는 취약계층 대상의 공공부조제도가 그 한계점을 보완하면서 노인에 대한 소득보장 체계의 다른 한 축으로 발전되어 왔다. 즉, 국민연금이라는 공적연금제도가 기본적으로 노인에 대한 소득보장제도로서 핵심적인 역할을 수행하고 기초연금을 통해 공적연금의 성숙도가 다른 선진국에 비해 상대적으로 낮은 우리나라의 노후소득보장을 보완하였으며, 최종적으로는 가구의 생활 수준이 최저 수준 이하인 경우, 국민기초생활보장제도를 통해 이들의 최저생활을 보장하는 사회보장 체계가 구축되어 시행되고 있다. 이러한 소득보장의 기본 틀은 여전히 유효한 방식으로 볼 수 있지만, 급격한 인구 변화와 AI 등 디지털 전환 그리고 급격한 기후변화로 인한 기후 전환은 사회·경제적 위험 발생 가능성을 높이고 있다. 사회적 위험에 대응하는 사회보장제도는 이러한 삼중전환 시대의 급격한 변화에 대응하기 위한 준비와 신속한 대응이 그 어느 때보다 필요한 시점에 도달했다고 볼 수 있다.

본 고에서는 주요 사회보장제도 가운데 특히 노인을 대상으로 하거나 최근 노인의 정책적 특성을 드러내는 제도들의 추이와 특성을 관련 통계를 중심으로 살펴보고, 이들 제도의 정책 과제와 개편

방향성을 검토하고자 한다. 이를 위해 먼저 인구 전환 차원에서 발생하는 정책적 환경 변화를 가구 규모 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

급격한 가구 규모 및 구성의 변화

저출산·고령화와 이로 인한 급격한 인구 변화는 가구 규모 및 유형에 큰 영향을 미치게 된다. 특히 가구 규모의 변화는 정책 환경 변화에 대응하는 제도 개선과 관련하여 중요한 정보를 제공한다. 최근 가구원 수별 가구 분포를 살펴보면 1인 가구의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2인 가구도 이와 유사한 추이를 보이고 있지만, 3인 이상 가구의 경우 전반적으로 그 비중이 감소하는 추이를 보이고 있으며, 이는 가구원 수가 많아질수록 더욱 명확한 경향성을 보여준다. 한편, 가구원 수별 가구의 규모를 인구로 환산하여 살펴보면, 2025년 기준 2인 가구의 인구 수가 13,248천 명으로 가장 많고, 그다음은 3인 가구(12,657천 명)인 것으로 나타났다. 4인 가구는 세 번째로 인구 수가 많은 것으로 나타났다. 최다 인구 가구는 2021년까지는 4인 가구였지만, 2022년에는 3인 가구가 최다 인구 가구가 되었으며, 2023년부터는 2인 가구가 최다 인구 가구가 되었다.

2021~2023년은 최다 인구 가구가 매년 다를 정도로 가구 규모의 변화가 빠르게 이뤄지고 있다. 이와 관련하여 통계청의 장래 가구 추계 결과를 가구에 속한 가구원 규모 측면에서 살펴보면, 1인 및 2인 가구에 속한 인구 수가 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 1인 가구는 가구 규모 중 최빈 가구이며, 2인 가구는 해당 가구에 속한 인구 규모



우리나라 전체 가구의 비중에서 고령가구(65세 이상 노인이 있는 가구)의 비중을 살펴보면, 고령자가 있는 가구의 비중은 2020년 28%에서 2025년에는 33.3%로 증가하였으며, 고령자만 있는 가구 역시 동기간 14.2%에서 19.2%로 증가하였다.

가 가장 큰 가구인데, 이러한 특성은 중장기적으로 지속될 것으로 전망된다. 또한 4인 가구의 경우 지속적으로 가구에 속한 인구의 규모가 감소하고 있는데, 2032년경에는 4인 가구에 속한 인구 규모가 1인 가구에 속한 인구 규모보다도 작아질 것으로 예측되고 있다. 이러한 가구 규모 및 규모별 인구 수가 중요한 것은, 우리나라 사회보장제도의 주된 대상과 정책 목표 설정을 위한 표준가구가 더 이상 4인 가구가 되기 어려우며, 소득보장정책에 있어 지금보다 훨씬 다양한 가구규모와 관련 유형을 검토해야 함을 보여준다. 즉 향후 1~2인 가구의 증가, 3인 이상 가구의 감소가 지속되며, 이를 통해 가구의 규모가 축소되면서, 정책 대상의 주요 가구 단위가 1~2인 가구 중심으로 변화되는 인구학적 차원의 변화가 지속될 것이며, 4인 가구에 비해 1~2인 가구의 경우 가구주 또는 가구원의 연령 등 특성에 따라 소

<표 1> 가구원 수별 가구 분포 및 인구: 2020~2025년

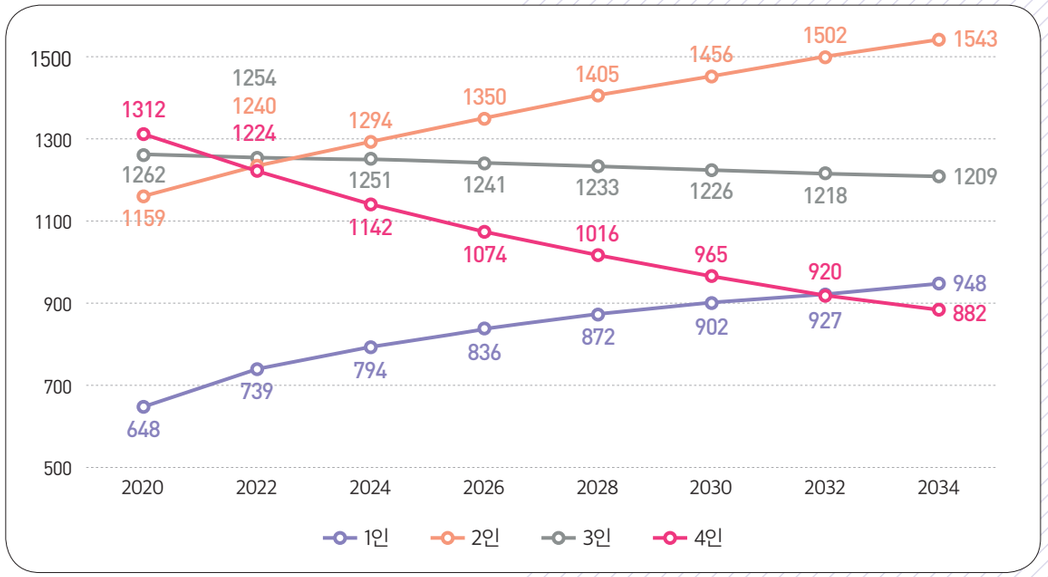
(단위: %, 천 가구, 천 명)

가구원수		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
구성비	일반가구	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1인	31.7	33.4	34.5	35.5	36.1	36.6
	2인	28.0	28.3	28.8	28.8	29.0	29.4
	3인	20.1	19.4	19.2	19.0	18.8	18.8
	4인	15.6	14.7	13.8	13.3	12.7	12.1
	5인 이상	4.5	4.1	3.7	3.5	3.3	3.0
평균가구원수(B/A)		**2.34명**	**2.29명**	**2.25명**	**2.21명**	**2.19명**	**2.16명**
가구원수별 인구	일반가구	20,927	21,448	21,774	22,073	22,294	22,495
	1인	6,643	7,166	7,502	7,829	8,045	8,244
	2인	11,730	12,154	12,522	12,692	12,952	13,248
	3인	12,603	12,510	12,555	12,585	12,606	12,657
	4인	13,084	12,616	12,044	11,704	11,356	10,928

• 출처: 국가데이터처. (2026). 보도자료. 2025년 인구주택총조사 결과. < 등록센서스 방식 >: p.44, < 표 26 >를 인용 및 활용하여 작성

<그림 1> 가구원 수별 인구 수 변화 추계

(단위: 만 명)



• 출처: 국가데이터처. (2026). 장래가구추계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0503&conn_path=I3 2026.08.17.

<표 2> 일반가구 중 고령자 가구 비율, 2020~2025년

(단위: 천 가구, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
일반가구 규모	20,927	21,448	21,774	22,073	22,294	22,495
일반가구 비중 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
고령자가 있는 가구	28.0	28.7	29.8	30.9	32.0	33.3
고령자만 있는 가구	14.2	15.1	16.0	17.0	18.0	19.2
고령자 1인가구	7.9	8.5	9.1	9.7	10.3	10.9

• 출처: 국가데이터처. (2026). 2025년 인구주택총조사(인구등록센서스) 고령자 가구 2020~2025년 (<표 55> 참고) p.78

득 및 지출 그리고 사회적 위험에 대한 대응 능력이 매우 가변적이기 때문에 현재 4인 가구를 중심으로 제도를 설계하고 평가한 제도 변화의 필요성이 커지고 있다. 즉, 향후 인구 변화에 따른 다양한 가구 유형을 고려한 정책 기준선 설정을 위한 검토가 필요함을 보여준다.

한편, 급격한 저출산·고령화는 노인가구의 규모와 비중을 급속하게 증가시키고 있다. 우리나라 전체 가구의 비중에서 고령가구(65세 이상 노인이 있는 가구)의 비중을 살펴보면, 고령자가 있는 가구의 비중은 2020년 28%에서 2025년에는 33.3%로 증가하였으며, 고령자만 있는 가구 역시 동기간 14.2%에서 19.2%로 증가하였다. 고령자가 있는 가구보다 고령자만 있는 가구의 증가 속도가 더 빠름을 알 수 있다. 그리고 노인 독거 가구에 해당되는 고령자 1인 가구의 비중도 증가하고 있다.

노인 소득보장 관련 제도의 현황과 특성

<표 3>을 보면 65세 이상 노인인구가 지속적으로 증가하고 있으며, 제도적 차원에서 국민연금 수급자와 국민연금의 노령연금 수급자 그리고 기초연금의 수급자 규모가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 다만 65세 이상 노인인구 중 기초연금 수급자의 비율을 나타내는 기초연금 수급률의 경우 2021년을 정점으로 감소하는 추이를 보이는데, 이는 국민연금의 성숙에 따라 노령연금 수급자의 수가 증가한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이러한 경향은 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 비중이 지속적으로 증가하는 추이에서도 확인할 수 있다. 기초연금 도입 당시(2014년)에는 그 비중이 약 30%에 불과했으나, 2024년에는 기초연금 수급자의 절반 정도(50.7%)가 국민연금도 같이 수급하고 있다. 그리고 국민연금의 급여 수준도 높아지고 있는데, 노령연금의 평균 급여 수준은 12월 기준으로 2019년 527,075원, 2021년 556,502원, 2023년 620,300원, 2025년 684,565원으로 나타나 그 수준이 점점 제고되고 있음을 보여준다. 이러한 노령연금 수급자의 규모 증가와 급여 수준 제고는 기초연금의 기능과 역할의 변화 가능성을 내포한다.

<표 1> 에서도 제시된 바와 같이 평균 가구원 수가 줄어들고 있는데, 이러한 변화는 국민기초생활보장제도 수급 집단에서 더욱 뚜렷하다. 일반 수급자의 수급 현황 특성을 살펴보면 다음과 같다. 2025년 기준, 65세 이상 노인은 수급자의 44.4%인 것으로 나타났다. 이는 KOSIS에 수록된 우리나라 전체 인구에서 65세 이상 인구 비중이[1] 21.2%인

<표 3> 기초연금 및 국민연금 현황

(단위: 명, %)

연도	65세 이상 노인인구*	기초연금				국민연금	
		수급자 수	수급률	국민연금 동시수급 규모	국민연금 동시수급 비율	국민연금 수급자	노령연금 수급자
2014	6,520,607	4,353,482	66.8	1,323,226	30.4	3,586,805	2,947,422
2015	6,771,214	4,495,183	66.4	1,444,286	32.1	3,832,188	3,151,349
2016	6,987,489	4,581,406	65.6	1,541,216	33.6	4,135,292	3,412,350
2017	7,345,820	4,868,576	66.3	1,751,389	36.0	4,475,143	3,706,516
2018	7,638,574	5,125,731	67.1	1,957,696	38.2	4,596,690	3,778,824
2019	8,013,661	5,345,728	66.7	2,139,227	40.0	4,961,143	4,090,497
2020	8,481,654	5,659,751	66.7	2,384,106	42.1	5,388,022	4,468,126
2021	8,835,486	5,973,059	67.6	2,650,036	44.4	5,864,373	4,894,452
2022	9,250,116	6,238,798	67.4	2,909,733	46.6	6,424,917	5,396,729
2023	9,711,536	6,508,574	67.0	3,175,082	48.8	6,626,552	5,543,769
2024	10,236,150	6,758,487	66.0	3,427,785	50.7	7,155,257	6,015,091

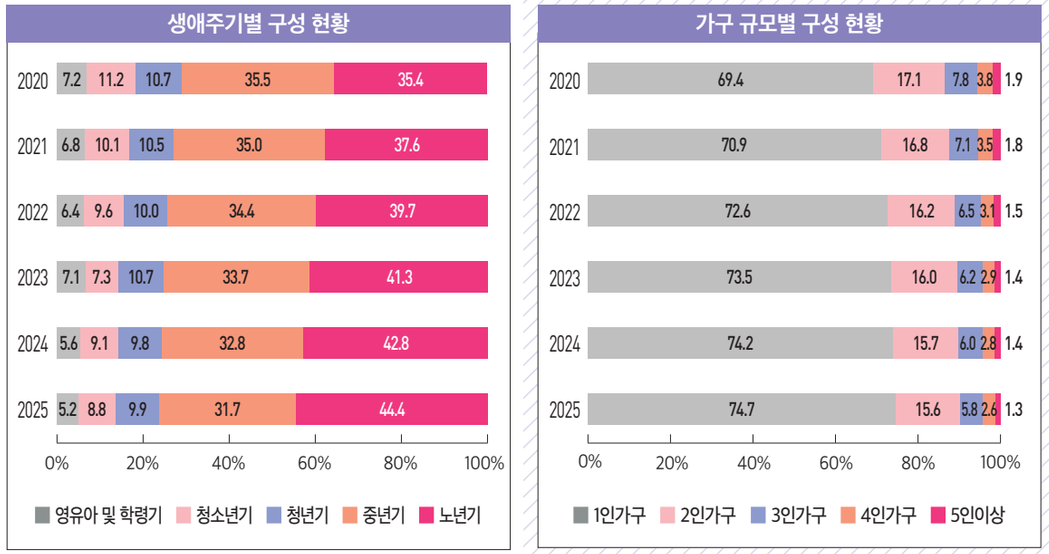
* 65세 이상 노인인구는 행정안전부 주민등록인구(거주자 및 거주불명자) 현황

• 출처 1) 65세 이상 노인인구와 기초연금 통계는 「통계로 본 2024년 기초연금」(보건복지부. 2025, p.5, p.61) 인용

2) 국민연금 수급자 현황은 https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2709에서 26.9.14인출

<그림 2> 국민기초생활보장제도 일반수급자의 생애주기별 및 가구 규모 구성 현황

(단위: 명, %)



• 출처: 보건복지부. (2026). 「2025년 국민기초생활보장 수급자 현황」을 활용하여 작성.

<표 4> 근로장려금 수급 가구 규모 및 연령별 지급자 분포

(단위: 가구, %)

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024
수급 가구 규모		4,214,277	4,206,833	4,362,325	4,185,145	4,100,599	4,041,895
비중	30세 미만	28.1	28.2	28.7	28.7	28.7	27.5
	30~39세	12.3	12.5	12.5	12.2	12.3	12.5
	40~49세	14.8	14.4	13.4	12.6	12.0	11.5
	50~59세	18.0	17.2	16.3	15.4	14.8	14.5
	60~69세	15.4	16.0	16.6	16.9	16.9	17.2
	70세 이상	11.4	11.7	12.5	14.1	15.3	16.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

• 출처: 국세청. (2025). 국세통계
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&conn_path=I3에서 인출

것과 비교할 때 두 배 이상 높음을 알 수 있다. 그리고 가구 규모 차원에서 1인 가구의 비중은 74.7%로 나타났는데, 이는 앞서 살펴본 전체 가구에서의 1인 가구 비중(36.6%)보다 두 배 이상 높은 수준이다. 이러한 특성을 고려해 보았을 때 기초생활보장제도 수급자 중 노인(65세 이상)과 1인 가구의 비중이 빠르게 증가하고 있으며, 이는 제도에서 인구학적 차원의 개인화가 빠르게 진행됨을 보여준다.

한편, 노인 취업 상태 현황 등을 살펴보면 취업 상태의 노인 비중이 증가한 것으로 나타났는데[2], 이러한 경향은 저소득 노인에게서도 나타남을 근로장려세제와 노인일자리 참여자의 연령 분포를 통해 유추해 볼 수 있다. 근로장려금은 근로빈곤층의 근로유인을 제고하고 이들에 대한 소득 지원을 통한 생활 안정을 목표로 한다. 최근 근로장려금 수급자 중 고령자 가구의 비율을 살펴보면 60세 이상의 비율이 지속적으로 높아지고 있으며(2019년 26.8%에서 2024년 34%), 70세 이상에서의 증가 속도(증가율)가 60대보다 더 빠른 것으로 나타났다. 한편 노인일자리사업의 경우도 저소득 노인 대상의 사업으로 볼 수 있는데, 참여율이 2020년 9.9%에서 2024년 11.5%로 증가하였다. 노인일자리의 경우

1) 고령인구 비율(자료: 통계청)

(단위: %)

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
13.5	14.2	14.8	15.5	16.4	17.1	18.0	19.0	20.0	21.2

• 출처: https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631&conn_path=I3에서 '26.9.14. 인출

2) 노인실태조사에 따르면 노인 취업 비중은 2014년 28.9%, 2017년 30.9%, 2020년 36.9%, 2023년 39%로 나타남(자료: https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1409에서 '26.9.17 인출)

3) 빈곤율 등의 국제비교는 OECD의 'Income Distribution Database'를 참고하기 바람

<표 5> 노인일자리사업 참여자 규모 현황(2020~2024년)

구분		2020	2021	2022	2023	2024
누적 참여자 수		80.8만 명	91.0만 명	95.7만 명	100.2만 명	114.4만 명
참여율		9.9%	10.6%	10.7%	10.6%	11.5%
유형	공공형	623,215명	704,291명	716,331명	721,067명	762,296명
	사회서비스형	45,764명	63,058명	75,012명	98,977명	168,806명
	민간형	138,748명	142,454명	165,830명	182,253명	213,193명

• 원자료: 국가데이터처. (2025). 장래인구추계. 한국노인인력개발원. (2025). 노인일자리정보시스템 DB.
• 출처: 한국노인인력개발원. (2026). 보도자료 「노인일자리사업 수급 전망과 지역배분 방안 연구」 발간, 9p.

<표 6> 노인빈곤율: 상대적 빈곤율

(단위: %)

구분	시장소득		경상소득		처분가능소득		소비지출	
	중위 40%	중위 50%	중위 40%	중위 50%	중위 40%	중위 50%	중위 40%	중위 50%
2019	52.3	59.8	33.3	44.0	30.9	41.4	20.2	34.1
2020	51.5	58.8	30.5	41.6	27.6	39.1	16.1	29.9
2021	50.8	57.9	30.3	40.8	27.0	37.6	17.6	31.7
2022	50.2	57.8	31.3	41.1	28.4	38.1	18.1	31.0
2023	49.2	56.5	30.8	40.5	27.8	38.2	17.2	29.3

• 출처: 임완섭 외. (2025). 2025년 빈곤통계연보. 41p.

공공형 참여 규모도 지속적으로 증가하였지만 사회서비스형과 민간형의 증가가 더 빠르게 나타났다.

이러한 경향들을 살펴보았을 때, 저소득층 노인 중 기초연금 또는 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도에 전적으로 의존하기보다는 근로장려세제나 노인일자리 사업과 같은 저소득 대상의 근로연계사업에 적극적으로 참여하여 소득수준 제고에 노력하는 집단이 증가하고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다. 하지만, 이러한 제도의 확대와 개선 그리고 개인의 노력에도 불구하고 노인빈곤율은 여전히 높은 수준이다. 노인빈곤율 수준은 전반적으로 감소하고 있는 추이를 보이고 있지만 여전히 다른 선진국에 비해 높은 수준의 노인빈곤율을 보여주고 있다.[3]

정책 과제 및 방향성

국민기초생활보장제도의 경우 노인 수급자와 1인 수급 가구 증가 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 현상이 강화될수록 근로 능력이 없거나 위기 상황 발생 시 도와줄 사람이 없는 경제적·사회적으로 취약한 집단이 제도의 대부분을 차지하게 되며, 같은 가구 규모에서 개인의 특성을 반영한 선정기준과 급여 수준을 설정해야 할 필요성이 커지게 된다. 물론, 2015년 맞춤형급여로의 개편을 통해 대상

자 욕구에 맞춘 급여 체계가 도입되었고 이후에도 적용 범위의 확대 및 보장 수준의 제고가 이뤄졌지만, 현재의 급여 선정 및 지급 기준이 가구 규모를 중심으로 설정되어, 다양한 가구 구성 및 형태를 반영할 필요가 있다. 현재, 기초생활보장제도는 기준 중위소득의 일정 비율을 급여 선정의 기준으로 삼고 있다. 그리고 이러한 국민기초생활보장제도의 선정기준을 반영한 다양하고 광범위한 복지사업이 수행되고 있다. 하지만 맞춤형 급여로의 개편 당시 생계급여 기준선의 설정은 과거의 최저생계비 설정 방식과 동일하게 4인 가구를 기준으로 책정되었으며, 이러한 4인 가구 중심의 급여 설정 및 관련 평가는 현재까지 이뤄지고 있다. 따라서 다양한 가구 유형과 이들의 욕구를 반영하기 위해서는 다양한 가구유형에 대한 소득, 지출 특성 등을 파악하여 이들의 특성과 욕구를 반영하는 기준선 설정과 제시가 필요하다.

저소득층 노인 대상의 대표적인 공공부조제도인 기초연금의 경우 도입 이후 보장 수준이 지속적으로 제고되어 왔다. 또한 노인의 70%를 대상으로 실시되고 있기 때문에 국민연금의 성숙도가 높아짐에 따라 국민연금과 기초연금을 동시에 수급하는 노인의 규모가 확대되고 있다. 이는 노인 소득보장 측면의 적용 범위와 보장성 제고 차원에서 바람직한 현상으로 볼 수 있지만, 기초연금의 보장 수준이 높아질수록 공적연금에 대한 가입 및 노동 공급 기피 그리고 기초연금과 공적연금 수급자 간의 소득 역전으로 인한 형평성 문제가 발생할 가능성이 높아진다. 따라서 노인의 최저 소득을 보장하면서도 국민연금 등 공적연금 가입자와 수급자가 기초연금으로 인해 소득이 역전되거나 노동공급 또는 연금 가입을 기피하지 않기 위한 방안에 대한 검토와 이에 대한 사회적 합의가 필요하다.

또한 최근 노인 근로빈곤층의 근로장려금 수급 및 노인일자리사업의 참여가 확대되고 있는데, 이에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 근로장려금의 경우 청장년 대상의 근로유인을 목적으로 제도가 도입된 측면이 있었지만, 현재 노인의 비중이 점차 확대되면서 이들이 주요 대상 집단이 되어가고 있다. 노인일자리 참여자 수도 점차 증가하고 있는데, 이러한 노인 근로빈곤층의 선택은 부족한 소득을 근로와 이를 통해 지급되는 정부 지원을 통해 보충하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황들을 종합적으로 고려해 보았을 때 저소득 노인에 대한 소득보장 정책의 근본적인 방향을 설정하고 이를 검토할 필요가 있다. 공적연금의 성숙으로 인해 노인빈곤이 감소하고 있지만 여전히 노인빈곤율은 높은 수준이며, 공공부조 관련 사각지대는 역시 보편적인 급여가 아닌 이상 존재할 수밖에 없으며, 다양한 복지제도와 급여가 제공되는 현재의 상황에서 정책 대상자들의 선택의 폭은 넓어지고 이에 대한 정책 당국이 고려해야 할 범위 역시 넓어질 수밖에 없다.

<표 7> 대상별 제도 개편 방향 검토

구분	주요 대상	정책 목표	제도 방향성
근로빈곤층	근로능력 보유·근로능력이 취약한 근로자, 주로 생산가능 인구	탈빈곤·자립, 소득변동 대응	기존 급여 (생계급여, 근로장려금 등)의 재구조화
노인 근로빈곤층	근로 가능성이 일부 존재하는 저소득 노인	기능적 접근에 따른 참여·보장 병행	근로장려·노인일자리·국민기초생활보장제도 조정
근로 능력 취약집단	노인·중증장애인 등	소득보장과 생활 수준 유지·제고	범주형 공공부조로 구분
기타 취약집단	가구 구성·돌봄·건강 등 특수 욕구 집단	대상 특성 반영과 접근성 제고	범주형 제도 또는 선정기준·전달체계 보완

• 출처: 임완섭 외. (2026). 공공부조제도의 개편 필요성 및 방향성 검토. 한국노동경제학회. 2026년 정기 하계 학술대회 자료집

이러한 상황에서 노인에 대한 근로유인 또한 일자리 제공을 통한 소득 보전에 초점을 맞출지, 기초연금, 국민기초생활보장제도 등 공공부조 급여 수준 상향 등 소득보장제도의 보장 수준 제고에 초점을 맞출지에 대한 검토가 필요하다. 물론 정책 조합을 통해 더 나은 방향성을 찾을 수도 있을 것이다. 이러한 저소득 노인의 소득보장과 관련하여 대상 특성과 목적에 따른 다음과 같은 제도 개편의 방향성을 고려해 볼 수 있다.

물론 이러한 제도 개편은 단기적 차원보다 중장기 차원에서 신중하게 이뤄지는 것이 바람직하며 또한 현실적이다. 하지만 이에 대한 검토와 평가는 단기적으로 이뤄질 필요가 있다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 다양한 가구 유형에 대한 검토와 급여 선정 기준선에 대한 도입을 검토할 필요가 있다.

이러한 제도 개선과 개편에 대해 다양한 사전적 시뮬레이션을 통해 소요 예산과 정책 성과를 미리 예측할 필요가 있다. 더욱이 삼중 전환으로 인한 다양한 변화를 현실에서 직면하고 이에 대한 체감의 정도가 더 커지고 있는 현 상황에서 사회적 위험에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있으며, 이를 위해서는 취약계층의 사회적 위험에 대응하고 있는 공공부조 제도와 관련 근로연계 정책의 개선에 대한 검토와 준비에 본격적으로 임할 필요가 있다.



참고문헌

- 국가데이터처. (2026). 보도자료: 2025년 인구주택총조사 결과, < 등록센서스 방식 >.
- 국가데이터처. (2025). 장래가구추계. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ05033&conn_path=I3.
- 국가데이터처. (2026). 고령인구비율. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631&conn_path=I3.
- 국세청. (2025). 국세통계.
- 국가데이터처. (2026). 근로·자녀 장려금. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&conn_path=I3.
- 한국노인인력개발원. (2026). 노인일자리정보시스템 DB.
- 보건복지부. (2025). 통계로 본 2024년 기초연금.
- 보건복지부. (2026). 2025년 국민기초생활보장 수급자 현황. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 한국노인인력개발원. (2026). 보도자료,「노인일자리사업 수급 전망과 지역배분 방안 연구」 발간.
- 임완섭 외. (2025). 2025년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.
- 임완섭 외. (2026). 공공부조제도의 개편 필요성 및 방향성 검토. 한국노동경제학회 2026년 정기 하계학술대회 자료집.
- e나라지표. (2026). 국민연금 수급자 현황. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2709 &.
- e나라지표. (2024). 노인 취업률 현황. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1409.

기초연금 개편과 노인일자리의 과제



최옥금
국민연금연구원 선임연구위원



알기 쉬운 요약

◎ 기초연금은 지난 10여 년간 노인빈곤 완화에 기여했지만, 초고령사회와 노인의 경제적 변화에 맞추어 이제는 제도의 역할과 운영 방식을 재정립할 시점에 와 있음.

◎ 앞으로의 기초연금은 모든 노인에게 동일하게 지급하는 방식보다, 도움이 더 필요한 저소득 노인에게 보다 두텁게 지원하는 방향으로 발전할 필요가 있음.

◎ 그러나 안정적인 노후소득은 연금만으로 보장하기 어려우며, 노인일자리는 부족한 연금소득을 보완하는 동시에 건강한 노화와 사회참여를 지원하는 중요한 정책 수단임.

◎ 기초연금 개편과 노인일자리 확대는 별개의 정책이 아니라, 근로유인과 형평성을 함께 고려하면서 상호 보완적으로 설계되어야 함.

◎ 초고령사회에서의 노후소득보장 정책은 '연금을 얼마나 지급할 것인가'를 넘어, 연금과 일자리를 하나의 노후소득보장체계 안에서 함께 설계하는 방향으로 전환되어야 함.

기초연금과 노인일자리, 함께 논의해야 하는 이유

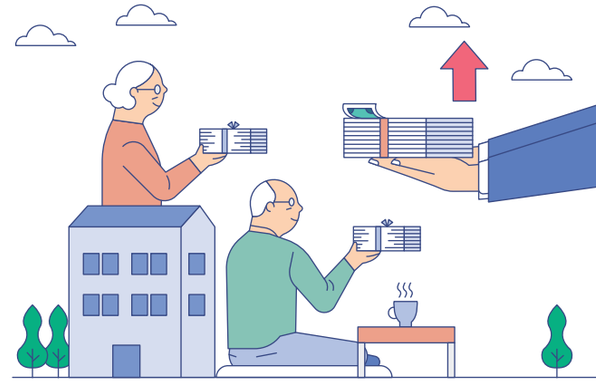
한국은 2025년 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 20.7%를 차지하면서 이미 초고령사회에 진입했다. 기대수명이 길어지면서 노후를 어떻게 준비하고, 어떻게 보장할 것인가는 더 이상 일부 노인만의 문제가 아니라 우리 사회 모두가 함께 고민해야 할 과제가 되었다. 이런 상황에서 최근 정부가 기초연금 개편을 본격적으로 추진하면서 많은 관심이 기초연금 제도에 쏠리고 있다. 그러나 노후소득보장을 위해서는 연금제도만을 따로 바라봐서는 충분하지 않다. 앞으로는 기초연금과 국민연금은 물론 노인일자리까지 함께 고려하는 보다 종합적인 접근이 필요하다.

기초연금은 왜 개편이 필요한가

기초연금은 2014년 도입 이후 한국 노후소득보장의 중요한 축으로 자리 잡았다. 특히 소득이 낮은 노인들의 생활 안정에 기여하면서 노인빈곤 완화에도 일정한 성과를 거두었다. 실제로 기초연금 도입 이후 한국의 노인빈곤율은 지속적으로 감소하는 추세[1]를 보이고 있으며, 기초연금 수급자를 대상으로 한 조사에서도 대부분의 노인이 생활에 실질적인 도움이 된다고 응답[2]하고 있다. 기초연금이 노후생활을 위한 최소한의 안전망 역할을 수행해 왔다는 점은 부인하기 어렵다.

그러나 제도가 도입된 지 10여 년이 지난 지금, 기초연금을 둘러싼 정책 환경은 크게 달라졌다. 무엇보다 한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 노인인구는 빠르게 증가하고 있으며, 앞으로는 베이비부머 세대가 본격적으로 노인층에 편입된다. 반면 국민연금은 점차 성숙하면서 연금을 받는 노인의 비율도 꾸준히 높아지고 있다. 노인의 평균 소득수준 역시 과거보다 개선되고 있다.

이처럼 제도를 둘러싼 환경이 변화하면서 현재처럼 65세 이상 노인의 약 70%에게 동일한 기준으로 기초연금을 지급하는 방식이 앞으로도 적절한가에 대한 논의가 활발해지고 있다. 급속한 고령화 속에서 재정의 지속가능성을 확보해야 한다는 요구와 함께, 제한된 재원을 보다 도움이 필요한 노인에게 집중해야 한다는 목소리가 커지고 있는 것이다.



이러한 배경에서 최근 논의되는 기초연금 개편의 핵심은 이른바 '하후상박' 방식으로 요약할 수 있다. 다시 말해 형편이 어려운 노인에게는 더 두텁게 지원하고, 상대적으로 소득과 자산이 많은 노인에게는 지원을 조정하는 방향이다. 이를 위해 현재 노인의 70%를 기준으로 매년 결정하는 선정기준액을 기준중위소득과 연계하는 방안, 저소득 노인에게 급여를 차등적으로 확대하는 방안 등이 함께 검토되고 있다.

이러한 개편이 이루어진다면 저소득 노인의 노후소득보장을 보다 강화하는 동시에 장기적으로 기초연금의 재정 지속가능성도 높일 수 있을 것으로 기대된다. 또한 국민연금은 소득 비례 연금으로서의 기능을 강화하고, 기초연금은 저소득 노인의 최소생활을 보다 두텁게 보장하는 역할을 담당함으로써 두 제도의 기능과 역할을 보다 명확하게 정립할 수 있다는 장점도 있다.

1) 기초연금 시행 전인 2013년 노인빈곤율은 46.2%였으나, 2024년 기준으로 35.9%(국가데이터처, 국가통계포털)로 약 10.3%p 감소했다.
2) 기초연금 수급자 2,000명을 대상으로 조사한 결과 '기초연금이 생활에 도움이 된다'고 응답한 평균 점수는 5점 척도로 4.31점으로 나타나고 있다 (국민연금연구원, 2025).



노후소득보장 관점에서 노인일자리의 중요성

그렇다면 기초연금 개편이 논의되는 지금, 왜 노인일자리를 함께 이야기해야 할까? 그 이유는 노후소득이 연금만으로 해결되는 문제가 아니기 때문이다. 오늘날 노인의 생활은 공적연금, 근로소득, 자산소득이 함께 어우러져 유지된다. 이 가운데 국민연금과 기초연금은 노후소득보장의 기본적인 안전망 역할을 하고 있지만, 현재의 급여 수준만으로 안정적인 노후생활을 보장하기에는 여전히 한계가 있다.

실제로 2025년 말 기준으로 65세 이상 노인의 약 80%는 국민연금이나 기초연금 가운데 적어도 하나 이상의 공적연금을 받고 있으며, 특수직역연금까지 포함하면 대부분의 노인이 공적연금을 받고 있다.[3] 그러나 공적연금을 받는다는 사실과 충분한 소득을 보장받는 것은 다른 문제이다. 국민연금 평균 노령연금액과 기초연금 평균 급여를 합하더라도 노후에 필요한 최소생활비에는 미치지 못하는 경우가 많다.[4] 이러한 현실은 공적연금이 노후소득보장의 토대는 될 수 있지만, 그것만으로는 충분하지 않다는 점을 보여준다.

이 때문에 정부도 퇴직연금과 개인연금, 주택연금 등 다양한 노후소득원을 확대하기 위한 정책을 추진하고 있다. 그러나 기대수명이 길어지고 은퇴 이후의 삶이 20~30년에 이르는 현실을 고려하면, 연금만으로 긴 노후를 안정적으로 유지하기는 쉽지 않다. 결국 노후소득보장은 연금과 함께 일정 수준의 경제활동을 통해 소득을 확보할 수 있는 여건을 마련하는 방향으로 접근할 필요가 있다.

노인일자리는 이러한 측면에서 중요한 의미를 가진다. 노인에게 일은 단순히 소득을 얻는 수단에 그치지 않는다. 경제적 자립을 돕는 것은 물론 건강을 유지하고 사회적 관계를 이어가며 삶의 만족도를 높이는 데에도 긍정적인 영향을 미친다. 최근 국제적으로도 '활동적 노화(Active Ageing)'가 중요한 정책 방향으로 강조되는 이유가 여기에 있다.

특히 현재 운영되고 있는 노인공익활동사업은 기초연금 수급 노인의 노후소득을 보완하는 역할을 하고 있다. 공익 활동에 참여하는 노인은 월 29만 원의 활동비를 지급받는데, 이 소득은 현재 기초연금의 소득인정액 산정에서 제외된다. 따라서 기초연금을 최대 한도로 받는 노인의 경우 기초연금과 활동비를 함께 받아 월 60만 원이 넘는 소득을 확보할 수 있다. 이는 절대적인 수준에서는 충분하지 않을 수 있지만, 저소득 노인에게는 생활 안정에 적지 않은 도움이 되는 금액이다.

다만 이러한 혜택을 누리는 노인은 아직 제한적이다. 2024년 기준 노인공익활동 참여자는 약 76만 명으로, 전체 기초연금 수급자의 약 10% 수준에 머물고 있다. 노인일자리가 노후소득보장 정책으로서 보다 큰 역할을 하기 위해서는 더 많은 노인이 참여할 수 있도록 일자리 규모를 확대할 필요가 있다.

아울러 앞으로의 노인일자리는 양적인 확대뿐 아니라 질적인 전환도 함께 이루어져야 한다. 지금까지는 공공 부문이 제공하는 공익 활동 중심으로 제도가 성장해 왔지만, 앞으로는 베이비부머 세대가 대거 노년층에 진입하면서 노인의 학력과 경력, 건강 수준도 이전 세대와 크게 달라질 것으로 예상된다. 이러한 변화를 고려하면 민간기업과 지역사회가 함께 참여하는 다양한 형태의 일자리를 확대하고, 개인의 경험과 역량을 활용할 수 있는 일자리로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

결국 노인일자리는 공적연금을 대신하는 제도가 아니라 이를 보완하는 또 하나의 노후소득보장 수단이다. 앞으로의 노후소득보장 정책은 '연금을 얼마나 지급할 것인가'에 머무르지 않고, 연금과 일자리가 서로 보완하면서 노인의 소득과 삶의 질을 함께 높일 수 있는 방향으로 발전해 나가야 할 것이다.

기초연금 개편과 노인일자리, 어떻게 연계할 것인가

기초연금 개편과 노인일자리 확대는 각각 별개의 정책처럼 보이지만, 실제로는 함께 설계되어야 하는 과제이다. 앞으로 노인일자리가 노후소득보장의 중요한 축으로 자리 잡기 위해서는 연금제도와의 연계성을 더욱 높일 필요가 있다.

무엇보다 중요한 것은 노인이 일을 한다는 이유로 연금에서 불이익을 받지 않도록 하는 제도 설계이다. 노후에도 일할 의사와 능력이 있는 사람이 경제활동에 참여하도록 유도하는 것은 개인의 소득을 높일 뿐 아니라 사회 전체의 활력을 높이는 데에도 도움이 된다. 따라서 연금제도는 근로를 위축시키기

3) 2025년 12월 기준으로 65세 이상 노인 가운데 국민연금 노령연금 수급자는 약 47.8%, 기초연금 수급자 약 65.3%, 기초연금과 국민연금 동시수급자는 약 33.5%로 기초연금과 국민연금 모두를 고려한 65세 이상 노인 가운데 공적연금 수급자는 79.6% 정도이다(국민연금 공표통계, 기초연금 정기통계집을 고려하여 산출).

4) 2025년 12월 기준 국민연금 평균 노령연금액은 약 68.5만 원, 평균 기초연금액은 29.7만 원으로, 2024년 기준 개인 기준 필요 최소노후생활비 139.2만 원, 필요 적정노후생활비 197.6만 원(제10차 국민노후보장패널조사 부가조사 조사결과)을 통해 볼 때 공적연금 급여수준은 부족한 상황이라 할 수 있다.

보다 적절히 뒷받침하는 방향으로 설계될 필요가 있다.

현재는 노인공익활동사업에 참여해 받는 활동비를 기초연금의 소득인정액에 포함하지 않고 있다. 따라서 기초연금을 받는 노인이 공익 활동에 참여하더라도 기초연금이 줄어들지 않아 근로 의욕을 유지하는 데 긍정적인 역할을 하고 있다. 다만 앞으로 노인일자리 정책이 확대되고, 공공형 중심에서 민간형 일자리 중심으로 발전한다면 새로운 과제도 나타날 수 있다. 현재와 같이 정부가 지원하는 노인일자리의 소득은 기초연금 산정에서 제외되는 반면, 일반 노동시장에서 얻는 근로소득은 일정 부분 소득으로 반영된다. 이러한 차이는 시간이 지날수록 동일하게 일하는 노인 사이에 형평성 논란을 가져올 가능성이 있다.

따라서 앞으로는 근로를 장려한다는 원칙과 제도 간 형평성을 함께 고려하는 방향으로 제도를 보완해 나갈 필요가 있다. 예를 들어 일정 수준까지는 근로소득을 폭넓게 인정하거나, 노인일자리와 일반 노동시장 참여를 포괄하는 보다 일관된 소득 인정 기준을 마련하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 중요한 것은 노인이 어떤 형태로 일하든 근로 의욕이 위축되지 않으면서도 제도 간 공정성이 유지되도록 하는 것이다.

노인일자리와 공적연금을 보다 적극적으로 연계하는 방안도 고민해 볼 필요가 있다. 예를 들어 공적연금이 없거나 연금급여 수준이 낮은 노인에게는 소득 보전 기능이 강한 일자리를 우선 제공하고, 일정 수준 이상의 연금을 받는 노인에게는 사회참여와 경력 활용에 중점을 둔 일자리를 확대하는 방식도 가능하다. 이렇게 되면 노인의 소득 수준과 생애경로에 맞는 보다 맞춤형 일자리 정책을 설계할 수 있을 것이다.

결국 앞으로의 과제는 연금과 일자리를 각각 운영하는 것이 아니라 하나의 노후소득보장체계 안에서 함께 바라보는 것이다. 노인일자리는 부족한 소득을 보완하는 동시에 사회참여를 지원하는 역할을 담당할 때 각 제도는 서로를 대체하는 것이 아니라 상호 보완하는 관계가 될 수 있다. 초고령사회에서는 이러한 제도 간 연계와 조화가 무엇보다 중요한 정책 과제가 될 것이다.

향후 정책 방향

최근 논의되고 있는 이른바 '하후상박'형 기초연금 개편은 단순히 수급 대상이나 급여 수준을 조정하는 데 그치는 것이 아니라, 기초연금의 역할을 다시 정립하는 과정이라는 점에서 의미가 있다. 앞으로 기초연금은 제한된 재원을 보다 도움이 필요한 노인에게 집중함으로써 노후소득보장의 최후 안전망으로서 기능을 강화하고, 국민연금은 소득비례연금으로서의 역할을 충실히 수행하는 방향으로 두 제도의 기능과 역할을 보다 명확하게 정립해 나갈 필요가 있다.

다만 기초연금 개편만으로 우리 사회의 노후소득 문제가 해결되는 것은 아니다. 기대수명이 길어지고 은퇴 이후의 삶이 20~30년에 이르는 현실에서는 연금만으로 충분한 소득을 보장하기 어렵다. 따라서 앞으로의 노후소득보장 정책은 공적연금과 사적연금뿐 아니라 노인일자리까지 함께 고려하는 보다 종합적인 접근이 필요하다.

특히 노인일자리는 단순한 복지사업이 아니라 노후소득을 보완하는 중요한 정책 수단이라는 관점



기초연금 개편과 노인일자리 정책은 이러한 변화의 출발점이 될 수 있다. 앞으로 연금과 일자리를 하나의 노후소득보장체계 안에서 함께 설계하고 연계하는 정책적 전환이 이루어질 때, 노인의 안정적인 소득과 삶의 질, 그리고 제도의 지속가능성이라는 세 가지 목표를 함께 달성할 수 있을 것이다.

에서 발전할 필요가 있다. 앞으로는 공공형 중심의 일자리를 넘어 다양한 민간형 일자리를 확대하고, 노인의 건강 상태와 경력, 소득 수준을 고려한 맞춤형 일자리로 발전시켜 나가야 한다. 이 과정에서 연금제도와의 연계성을 높여 노인이 일을 하더라도 불이익을 받지 않으면서도 제도 간 형평성을 유지할 수 있는 정책 설계가 함께 이루어져야 한다.

무엇보다 중요한 것은 연금과 일자리를 각각 독립된 정책으로 접근하지 않는 것이다. 기초연금은 저소득 노인을 대상으로, 국민연금은 중·고소득 노인을 대상으로 노후소득을 보장하고, 노인일자리는 부족한 소득을 보완하는 동시에 사회 참여와 건강한 노화를 지원하는 역할을 수행해야 한다. 각 제도가 서로의 기능을 대체하는 것이 아니라 상호 보완하는 관계를 구축할 때, 우리 사회는 보다 지속가능한 노후소득보장체계를 만들어갈 수 있을 것이다.

이미 우리 사회는 초고령사회에 들어섰다. 이제 정책의 관심도 '연금을 얼마나 지급할 것인가'에서 한 걸음 더 나아가, '노후를 어떻게 함께 설계할 것인가'로 확장되어야 한다. 기초연금 개편과 노인일자리 정책은 이러한 변화의 출발점이 될 수 있다. 앞으로 연금과 일자리를 하나의 노후소득보장체계 안에서 함께 설계하고 연계하는 정책적 전환이 이루어질 때, 노인의 안정적인 소득과 삶의 질, 그리고 제도의 지속가능성이라는 세 가지 목표를 함께 달성할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국가데이터처. 국가통계포털(https://kosis.kr/index/index.do).
- 국민연금공단. 국민연금 공표통계. 기초연금 통계월보.
- 문현경 외. (2025). 2025년 기초연금 수급자 실태분석. 국민연금연구원 연차보고서 2025-03.
- 배재윤 외. (2024). 노인일자리와 활동적 노화(Active Ageing). 한국노인인력개발원 연구-기본 24-4.
- 한국노인인력개발원. (2024). 2024 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계동향.
- 한신실 외. (2025). 국민노후보장패널조사(KRels) 제10차(2025년도) 부가조사 기초분석보고서. 국민연금연구원 조사보고서 2025-01.

노인빈곤 완화를 위한 노인일자리와 공적 급여 간 연계 방안



김태완
한국보건사회연구원 선임연구위원

알기 쉬운 요약

◎ 현세대 노인이 직면한 주요 문제는 노인빈곤이며, 이에 대한 해소 방안 마련이 필요함.

◎ 노인빈곤 대응을 위해 소득보장제도 간 연계가 필요하며, 극빈 노인을 위해서는 기초생활보장제도 생계급여 수급자의 노인일자리 참여를 독려할 필요가 있음.

◎ 기초연금 개혁과 노인일자리사업 연계를 통해 저소득 노인 대상 소득보장 강화가 필요함.

◎ 일하는 노인을 위해서는 근로장려세제 확충을 위한 지원 방안 마련이 필요함.

들어가며

현세대 노인이 직면하고 있는 문제로 노인빈곤과 자살률을 들 수 있다. 오랜 기간 통계와 연구 등을 통해 노인빈곤 문제가 계속해서 지적되어 왔지만 여전히 해소되지 못하고 있다. 최근 노인빈곤율이 감소한 것으로 보고되었지만, 괄목할 만한 성과로 보기는 어렵고, 노인 자살 문제 역시 심각한 상황이다. 2024년 기준 노인빈곤율은 35.9%로 전년 38.2%에서 다소 감소하였지만, OECD 국가와 비교해 높은 상황이다(국가데이터처, 2025).

2025년 3월 국민연금 개혁을 통해 소득대체율과 보험료율이 조정되었지만, 이는 미래세대 노인을 대상으로 하고 있어서, 현재 노인빈곤 문제를 해소하는 대안으로 작동하기는 어렵다. 노인 소득 및 재산 하위 70% 노인에게 기초연금이 지급되고 있지만 급여 수준이 높지 않고, 극빈 노인을 지원하는 국민기초생활보장제도(생계급여)는 65세 이상 노인의 7.6%(2024년 기준)만을 대상으로 하고 있어, 노인빈곤 개선에는 역시 제한적이다.

정부는 2004년 노인의 사회참여를 독려하고, 노인이 가지고 있는 역량을 적극적으로 사회에 환원하기 위한 방안으로 노인일자리사업을 시작하였으며, 시간이 지나며 노인일자리사업의 중요성이 높아지고 있다. 무엇보다 저소득 노인에게는 기초연금과 더불어 노인일자리사업 참여는 부족한 소득과 빈곤 문제를 해소하는 데 크게 기여하고 있다.

이번 글에서는 노인일자리사업과 현재 운영 중인 다른 소득보장제도 특히 공적 급여 제도 등과의 연계 방안을 통해 노인빈곤을 완화할 수 있는 방안에 대해 모색해 보고자 한다.

노인일자리사업 현황과 참여자 특성

노인일자리사업은 2004년 시작된 이후 2024년 처음으로 사업량이 100만 개를 넘어섰으며, 현 정부 국정과제에서도 노인일자리사업을 확대하여 향후 130만 개 이상을 목표로 두고 있다. 실적을 보면, 노인공익활동사업이 많은 비중을 점유하고 있으며, '24년 기준 전체 사업량의 65.4%에 이르고 있다. 다음으로 노인역량활용사업과 취업지원사업의 순으로 사업 실적이 많은 것으로 나타났다(한국노인인력개발원, 2025). 향후 노인빈곤 개선과 노인일자리사업 활성화를 위해서는 공익활동사업과 더불어 사회적 기여와 급여가 높은 사회서비스형과 민간형으로의 사업 전환이 모색될 필요가 있다.

한국노인인력개발원의 「2025년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사」를 토대로 노인일자리사업 참여자의 특성을 보면, 사업 참여자 성별로는 남성이 32.6%, 여성이 67.4%로 여성 노인이 남성 노인에 비해 약 두 배 정도 높은 참여율을 보이고 있다(이하 천재영 외, 2025, 참조). 연령별로는 64세 이하 6.6%, 65~69세 17%, 70~74세 24.3%, 75세 이상이 52.1%로 가장 많았다. 노인일자리 급여 수준을 보면, 월평균 30만 원 미만이 70% 이상으로 가장 많았다. 노인일자리사업 참여자의 주관적 건강 상태는 '건강한 편임(53.0%)'과 '매우 건강함(5.7%)'으로 비교적 건강 상태는 양호한 것으로 분석되었지만 연령이 증가하고 취약계층일 경우에는 주관적 건강 상태 역시 좋지 않다고 응답하는 비율이 높았다. 노인일자리사업 참여를 통해 건강 상태는 점차 좋아지는 것으로 인식하고 있었다. 노인일자리사업 참여 노인의 소득은 전반적으로 낮은 상태이었으며, 일자리 소득을 포함해 근로소득이 가구소득의 약 50.7%에 이르고 있었다. 공적이전소득은 전체 가구소득의 40.0%로 이 중 국민연금 19.1%, 기초연금 15.6%로 가장 많았으며 기타 공적 급여는 0.9%에 불과했다.



노인일자리사업과 다른 사회보장 급여와의 연계를 위한 방향

<표 1>은 OECD에서 활용하고 있는 계층 구분(중위소득 기준)과 보건복지부의 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준으로 적용하고 있는 기준 중위소득과의 비교다. OECD의 중위소득 구분에 비해 보건복지부의 기준 중위소득은 다소 낮은 수준값을 보여주고 있다.

향후 노인빈곤 개선을 위해 노인일자리와 다른 소득보장 급여 간 연계 방향에 대해 제안해 보면, <표 1>을 기준으로 1차 안전망으로 기준 중위소득 50% 미만(OECD 중위소득 30% 미만) 노인은 기초생활보장제도와 노인일자리사업 중 공익형 사업 간 연계를 통해 노인빈곤에 대응할 필요가 있다. 2차 안전망으로 기준 중위소득 50% 이상(OECD 중위소득 30% 이상) 노인의 경우 기초연금, 근로장려금과 노인일자리사업 중 공익형과 사회서비스형 일자리를 적극적으로 연계하는 방안이 검토되어야

<표 1> 중위 및 기준 중위소득 수준별 노인의 소득 및 자산 수준

(단위: %, 만 원)

구분		노인분포	(균등화)가처분소득('24년)		자산('25년)	
중위소득	기준중위소득		평균	중위	총자산(중위)	부동(자)산(중위)
50% 미만	50% 미만	19.2	83.0	86.3	8,050	3,000
	50~75% 미만	16.7	136.1	134.9	17,500	8,000
50~75% 미만	50~75% 미만	1.1	165.5	165.4	26,750	11,000
	75~100% 미만	14.6	194.3	193.6	29,800	14,000
	100~150% 미만	5.5	234.2	233.8	30,085	12,000
75~100% 미만	100~150% 미만	15.7	282.8	279.9	35,580	15,000
100~150% 미만	100~150% 미만	1.2	331.1	330.6	43,700	25,000
	150% 이상	16.5	401.1	394.3	55,230	23,000
150% 이상	150% 이상	9.7	775.6	629.4	117,408	36,000

주: 1) 1인 가구 적용 기준 중위소득은 223만 원(2024년), 균등화 가처분소득 중위소득은 327.8만 원 적용
2) 개인가중치 적용
출처: 국가데이터처. 가계금융복지조사 원자료. 저자분석

하며, 3차 안전망으로 기준 중위소득 75% 이상(OECD 중위소득 50% 이상)의 노인은 국민연금, 주택연금 등과 더불어 노인일자리사업의 민간형 사업의 적극적 발굴을 통해 노인빈곤에 대응할 필요가 있다고 본다.

노인일자리사업과 기초연금

노인일자리사업에 참여하기 위해서는 연령기준도 있지만, 기초연금 수급자이어야 한다. 기초연금 제도는 2014년에 기초노령연금을 대체하여 현재까지 운영되는 제도로 노인의 소득 및 재산 하위 70%를 대상으로 하고 있다. 이로 인해 매년 대상자 선정 기준이 완화되어 현재는 기준 중위소득의 96.5%(2026년)까지 기준선이 올라간 상황이다. '26년 기준으로 노인 단독인 경우 기초연금으로 월 약 36만 원을 수급하고 있다. 만약 기초연금 수급 노인이 노인일자리사업에 동시 참여 시 월 약 29만 원(공익형 기준)을 지급받게 되며, 두 제도의 급여를 합할 경우 월 약 65만 원(노인 1인 가구 기준)의 급여를 수급하게 된다. '25년 12월 말 기준 국민연금 노령연금 평균 수급액이 약 68만 원인 것을 고려 시, 일정 수준의 소득 보장이 가능한 것이다(국민연금연구원, 2026).

현재 기초연금의 획일적 선정 기준에 대한 문제가 지적되면서 개편 방안이 논의되고 있다. '26년 기준으로 기준 중위소득 약 96.5%까지 높아진 선정 기준을 볼 때, 재정적 안정성과 대상자 간 형평성 문제를 해소하기 위해 대안으로 기준 중위소득을 기반으로 한 조정 필요성이 제기되고 있다. 기준 중위소득을 기준으로 선정 기준이 조정되고, 소득인정액 수준별로 차등 급여(하후상박형) 방식이 적용될 경우, 기준 중위소득 수준과 참여 노인의 역량을 기반으로 평가해 볼 때, 극빈 노인(생계급여 수급 노인)을 대상으로 공익형 사업과의 연계를 통해 최저소득 보장이 가능하도록 해야 한다. 차상위 혹은 차차상위 등에 해당되고 일정한 근로 능력과 직업적 노하우를 가진 노인에 대해서는 민간형, 사회서비스형 참여 기회를 확대함으로써 추가적 급여 획득이 가능하도록 하는 개편 방안이 검토될 필요가 있다. 여기에 개편된 기초연금의 급여가 추가될 경우, 노인빈곤 완화에 크게 기여할 것으로 보인다.

노인일자리사업과 근로장려금

근로장려금은 일을 해도 가난한 근로빈곤층을 대상으로 근로유인과 소득보장이라는 두 가지 목적 달성을 위해 2008년부터 운영된 제도이다. 정확한 명칭은 "근로장려세제"로 다른 공공부조 급여와 다르게 일반재정이 아닌 조세환급의 형태로 조세특례제한법(법률 제20727호) 제100조의2를 기초로 하고 있다. 제도 운영 초기에는 근로빈곤층을 대상으로 급여 지급에 있어 연령 기준을 두고 있었지만, 2018년 이후 연령 기준(단독가구)을 폐지함으로써, 근로소득이 있는 모든 연령대로 대상자가 확대되었다(박소은 외, 2024). 이로 인해 시간이 지나며 근로장려금 수급자 중에서 40대와 50대의 수급 규모가 감소하고, 60대 이상의 수급률이 점차적으로 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. 즉 고령 은퇴자가 증가하고, 이들이 낮은 소득 활동에 참여하며, 근로장려금에 대한 수급 규모도 증가하고 있는 것으로 보인다. 2019년 이후 60대 이상 고령층의 근로장려금 수급 규모가 증가한 요인이 여러 개가 있겠지만, 그 중 하나로는 노인일자리사업 참여 노인의 근로장려금 수혜 역시 주요하게 영향을 미쳤을 것으로 예측된다. 단독가구의 연령 기준이 폐지되고, 노인일자리사업 참여를 통해 획득한 소득이 근로소득으로 간주되면서 노인일자리사업 참여 이후 차년도에 근로장려금 선정 기준에 부합될 경우 역시 근로장려금을 받을 수 있기 때문이다. 노인일자리 참여 노인 중 근로소득이 가구소득의 약 50.7%로 높은 수준으로 나타나고 있어, 참여 노인의 다수가 근로장려금의 수혜 대상에 포함될 것으로 사료된다(천재영 외, 2025).

노인일자리사업과 근로장려금 연계를 위해서는 노인은 청·장년층에 비해 정보 획득에 취약하므로 노인일자리 참여 노인을 대상으로 차년도 근로장려금을 지급받을 수 있다는 점을 알리고, 수급이 가능하도록 적극 지원할 필요가 있다. 중장기적으로 노인일자리사업 참여 노인을 확대하고, 노인일자리

<표 2> 근로장려금별 연령별 수급자 분포

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
30세 미만	1.7	1.8	27.6	28.1	28.2	28.7	28.7	28.7	27.5
30~39세	9.3	16.5	13.3	12.3	12.5	12.5	12.2	12.3	12.5
40~49세	27.4	23.6	16.3	14.8	14.4	13.4	12.6	12.0	11.5
50~59세	28.8	25.6	18.5	18.0	17.2	16.3	15.4	14.8	14.5
60~69세	18.8	17.7	14.5	15.4	16.0	16.6	16.9	16.9	17.2
70세 이상	14.1	14.8	9.8	11.4	11.7	12.5	14.1	15.3	16.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 「국세통계」, 국세청 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&co nn_path=I3)

사업에 대한 단가 조정 등을 통해 노인빈곤 개선을 위한 노력이 필요하다.

노인일자리사업과 주택연금

한국의 노인 세대는 서구 유럽의 노인 세대와 다르게 자산 구성에 있어 부동산에 대한 의존율이 높은 것으로 보고되고 있다.[1] 유럽의 노인 세대는 금융자산과 연금소득에 주로 의존하고 있는 것과 비교해 한국의 노인은 부동산과 근로·사업소득(53.8%; 강은나 외, 2023)에 대한 의존 비율이 높은 것으로 조사되고 있다. 정부는 노인 세대가 가지고 있는 부동산을 적극적으로 활용하고, 노인빈곤에 대응하기 위해 자산유동화 소득보장 방안으로 주택연금제도를 운영하고 있다. 주택연금은 만 55세 이상이 본인 소유 주택을 담보로 주택에 거주하며 매월 일정 금액을 일정 기간 또는 종신까지 연금 형태로 지급받을 수 있도록 만든 제도이다. 정부와 한국주택금융공사는 주택연금제도 활성화를 위해 제도를 개선하고 홍보하고 있지만, 여전히 다수의 노인 세대는 부동산에 대한 선호도가 높고, 여기에 자녀에 대한 상속 등이 고려되면서 주택연금제도에 대한 가입이 미진한 상황이다.

주택연금 수령액은 주택 가격과 가입연령에 따라 연금 수급에 차이를 보이지만, 현세대 노인의 부동산 관련 가액(표 1과 2023년도 노인실태조사)을 기초로 하면, 주택연금을 통해 다수의 노인일자리사업 참여 세대가 일정 수준 소득 보장이 가능할 것으로 보인다. 실제 노인일자리사업 참여자와 대기자의 84.1%가 자가를 보유하고 있으며, 이 중 본인 명의가 61.0%로 다수를 점유하고 있어, 주택연금과의 연계 가능성은 높은 것으로 판단된다(천재영 외, 2025). 따라서 노인일자리사업 참여 노인이 주택연금 가입 시 초기보증료 감면 등 초기 가입에 따른 인센티브를 제공하는 방식으로 노인일자리사업과 주택연금 간의 연계 방안이 검토되었으면 한다.

노인일자리사업과 기타 공적 급여와 연계 방안 모색

지금까지 설명이 주로 현금 급여를 중심으로 하는 제도를 살펴보았다면, 추가적으로 검토해 볼 수 있는 것으로 의료, 문화·교육 등 사회 서비스 영역과의 연계 방안이다. 한국노인인력개발원 노인일자리 실태조사에서 참여 노인의 다수가 주관적 건강상태가 좋다고 응답했지만, 의료비가 부담된다고 응답한 비율도 43.7%에 이르고 있다(천재영 외, 2025). 정부는 공공부조제도인 의료급여를 운영하고 있지만, 의료급여 대상자가 되는 조건은 까다로운 반면에 긴급복지지원의 긴급의료지원, 재난적 의료비, 차상위 본인부담금 경감제도 등 취약계층을 대상으로 하는 다수의 제도가 운영되고 있으므로 의료 욕구를 가진 사업 참여자를 대상으로 연계 방안(사례관리, 주기적 상담 등을 통한 제도 홍보 및 연계 등)을 모색할 필요가 있다.

1) 2023년 노인실태조사 기준으로 부동산 보유비율이 97.0%이고 평균 부동산 가액은 31,817만 원이었으며, 보유자 기준으로는 32,789만 원이었음. 중위소득 기준으로 보면 중위소득 50% 미만 빈곤층의 부동산 보유비율은 94.3%로 고소득층인 중위소득 150% 이상의 99.5%에 비해 낮지만, 저소득층도 90% 이상의 부동산 보유비율을 보여주고 있음(강은나 외, 2023).

지난 3월 말부터는 전국적으로 의료-요양통합돌봄서비스가 시행되고 있어, 노인의 건강, 의료, 요양 등에 있어 변화가 있을 것으로 예상된다. 하지만 노인이 직접 관련 정보를 얻고 서비스를 받기 어려울 수 있으므로, 노인일자리사업 참여 노인을 대상으로 관련 정보를 제공하는 것도 검토할 수 있다. 교육 측면에서 최근 평생교육이용권(혹은 평생교육바우처)의 지원 대상이 확대되어 운영되고 있다. 초기에는 기초생활보장 수급자 및 차상위계층을 대상으로 평생교육이용권 이용 자격이 주어졌지만, 2025년부터 지방자치단체가 사업에 참여하며 지자체가 제시한 조건에 부합될 경우 평생교육이용권을 사용할 수 있다. 연간 35만 원을 제공받을 수 있으므로, 노인일자리 참여 노인의 건강, 여가 및 자기계발을 위한 주요한 디딤돌이 될 수 있다.

이와 같이 현금성 급여 이외에 사회 서비스 형태의 사업으로 중앙 및 지방자치단체가 각종 서비스 프로그램을 운영 중에 있으므로 이를 노인일자리사업 참여자에게 소개하고 연계하는 사업을 추진하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

기초생활보장제도와 노인일자리사업 간 연계 방안

기초생활보장 수급 노인은 노인일자리사업 참여를 하고 있지 않으며, 참여해도 벌어들인 급여는 소득인정액에 포함되고 보충성 원칙에 의해 생계급여에서 삭감된다. 따라서 기초생활보장 수급 노인은 노인일자리사업 참여에 따른 실익이 없는 상황이다.

2024년 기준으로 기초생활보장 수급 65세 이상 노인은 약 110만 명(전체 수급자의 42.8%)으로 65세 이상 노인 대비 11.1%에 이르고 있으며, 생계급여



만을 대상으로 할 경우 65세 이상 수급 노인은 2024년 기준 75.5만 명(생계급여 수급자의 47.1%), 전체 노인인구의 7.6%에 해당된다. 기초생활보장제도를 수급하는 노인이 노인일자리사업에 참여할 경우, 추가적인 소득 창출과 사회참여를 통해 의료비 부담 완화, 사회적 네트워크 형성 등 부정적 요인보다는 긍정적 효과가 더 클 수 있다(김문정, 2022).

기초생활보장 수급 노인이 노인일자리에 참여하기 위해서는 추가적 노력이 필요하다. 첫째, 고령인구 증가 속에서 노인일자리사업 규모는 제한적이며, 기초생활보장 수급 노인의 참여는 기존 및 신규 참여자의 배제를 유발할 수 있다. 따라서 수급 노인이 노인일자리 참여를 위해서는 기존 사업량 이외에 수급 노인을 위한 추가적 사업량이 확보될 필요가 있다. 둘째, 기초생활보장제도 운영 원칙상 수급 노인이 노인일자리사업을 통해 벌어들인 소득은 소득평가액으로 간주되어 선정 기준에 영향을 주고, 생계급여 지급 시 상계되고 있다. 노인을 대상으로 근로소득 공제가 운영 중(20만 원을 공제하고 나머지 금액에 대해 30% 추가 공제)에 있으므로 이를 적극 활용하여 저소득 수급 노인이 노인일자리사업에 참여해도 선정 및 급여 기준에 미치는 영향을 최소화할 필요가 있다.

마무리

이번 글에서는 노인일자리사업의 활성화를 위해 다른 사회보장제도와의 연계 방안에 대해 검토해 보았다. 노인일자리사업은 2004년 사업이 시작된 이후 계속해서 확대되고 있으며, 국민연금, 기초연금 등 노후소득보장제도가 노인빈곤 문제에 제대로 대응하지 못하면서, 노인빈곤 대응을 위한 주요 대안으로 부각되고 있다. 다층 노후소득보장제도 측면에서 가장 빈곤한 취약 노인은 기초생활보장제도가 보호를 하고 있다면, 2층에 해당되는 노인은 기초연금과 국민연금이 이를 담당하고 있다. 하지만 이들 제도가 제공하는 급여 수준이 낮아, 결국 현세대 노인의 대부분은 근로활동에 참여하고 있으며, 그 대표적 수단이 노인일자리사업이다.

지금까지 노인일자리사업이 자체 사업 확충과 역량 강화를 중심으로 운영되어 왔다면, 심화되는 고령화와 2차 베이비부머 세대 은퇴가 본격화되는 현시점에서는 노후 일자리 및 사회참여와 더불어 주요한 노후소득보장 수단으로 역할이 확대될 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 자체 사업 확대를 모색해야 한다. 현재 매년 노인일자리사업 규모가 증가하고 있지만, 향후 늘어날 고령인구에 비해서는 부족한 것이 현실이다. 일하고자 하는 노인이 충분히 참여할 수 있도록 사업량과 지원기관이 확대될 필요가 있으며, 더불어 공익형 사업 중심에서 서비스형과 민간형을 강화함으로써 노하우를 가진 노인이 충분히 자기 역량을 발휘하고, 추가적인 소득 활동이 가능하도록 보장해야 한다. 두 번째로 노인일자리사업이 다층 노후소득보장체계에서 중요한 역할을 담당할 수 있도록 제도 개편 혹은 체질 개선이 요구된다. 다층노후소득보장체계 내 연결고리로서 노인일자리사업이 의미 있는 역할과 성과를 도출할 필요가 있다. 2층에서는 기초연금, 국민연금의 노령연금 등과 함께 부족한 소득을 보완해 줌으로써 노인빈곤을 낮추는 데 기여해야 한다. 3층에서는 주택연금, 퇴직연금 등과 연계되어 현세대 및 베이비부머 세대가 가지고 있는 노동시장 활동 노하우를 적극적으로 활용할 수 있도록 사업 프로그램을 다양화함으로써 적정 노후소득보장이 가능하도록 지원할 필요가 있다.

노인빈곤율이 높은 상황에서 어느 하나의 특정 소득보장제도만으로는 노인빈곤에 대응하기 어렵다. 현존하는 여러 소득보장제도를 연계함으로써 노인빈곤 현상에 대응해야 한다. 이 글이 현세대 노인빈곤 개선을 위한 하나의 시금석으로 활용되기를 바란다.

참고문헌

- 강은나 외. (2023). 2023년도 노인실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 국가데이터처. (2025). 2025년 가계금융복지조사 결과. 보도자료(12.04).
- 국민연금연구원. (2026). 2025년 12월 기준 국민연금 공표통계(04.30).
- 김문정. (2022). 노인일자리사업 추진에 따른 사회·경제적 효과 분석. KORDI 이슈페이퍼 2022-3. 한국노인인력개발원.
- 박소은 외. (2024). 사회보장사업 적정성 분석: 근로장려금을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 천재영 외. (2025). 2025년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사. 한국노인인력개발원.
- 한국노인인력개발원. (2025). 2024 노인일자리 및 사회활동지원사업 통계동향.



고령사회의 삶과 일

발행처
한국노인인력개발원

발행인
김수영

편집위원장
양난주

편집위원
김선웅, 이영수, 최성원, 최은숙, 황보연
남미정, 문대영, 박경하, 신서우, 조홍영

등록번호
ISSN 2765-2777

발행일
2026년 9월

주소
서울시 중구 세종대로 17(그레이츠숭례) 19층,
한국노인인력개발원 연구조사부

전화
02-6731-6126

팩스
02-6203-0962

홈페이지
www.kordi.or.kr

웹진
kordi-webzine.co.kr

디자인
㈜케이에스센세이션(02-761-0031)

문의처
한국노인인력개발원 연구조사부
(02-6731-6126)

- 〈고령사회의 삶과 일〉은 한국노인인력개발원 연구조사부에서 발행하는 계간지입니다.
- 본 지에 실린 내용은 한국노인인력개발원 연구조사부의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

우리동네 생산품





정성과 따뜻함을 담은 한 끼,

울주시니어클럽 국수만





울주시니어클럽 공동체사업단 '국수만'은 60세 이상의 어르신들이 직접 참여해 운영하는 음식점이다. 국수와 김밥, 백반 등 다양한 메뉴를 부담 없는 가격에 판매하고 있으며, 매장에서 지역 주민들에게 식사를 제공하는 것은 물론 울주군 내 8개 기관에 급식을 제공하고 배달도 진행하고 있다.

단순히 음식을 판매하는 곳을 넘어 어르신들의 경험과 솜씨가 지역사회의 따뜻한 한 끼로 이어지는 의미 있는 일자리라는 점에서 가치가 있다.

현재 국수만에는 60세 이상 참여 회원 17명이 함께하고 있다. 특히 매일 구성이 달라지는 1식 4찬 백반은 든든하고 집밥 같은 식사를 찾는 손님들에게 좋은 반응을 얻고 있다.

국수만의 가장 큰 매력은 정성과 따뜻한 마음이 담긴 음식을 부담 없는 가격에 맛볼 수 있다는 점이다. 참여 회원들은 내 가족이 먹는 음식이라는 마음으로 좋은 재료를 아끼지 않고 사용하며, 오랜 시간 쌓아온 요리 경험과 솜씨를 음식에 담아낸다. 그래서 국수만의 음식에는 단순히 맛있는 한 끼를 넘어 집밥처럼 편안하고 따뜻한 느낌이 담겨 있다.

참여 회원들에게 국수만은 단순히 급여를 받는 일자리를 넘어 삶에 활력을 더하는 소중한 일터이다. 자신의 경험과 능력을 활용해 지역사회에 기여하고, 동료들과 함께 일하며 손님을 만나는 과정에서 사회와 계속 연결되어 있다는 보람도 느낄 수 있다.

앞으로도 국수만은 지역 주민들이 믿고 다시 찾을 수 있는 음식점으로 성장해 나갈 예정이다. 부담 없는 가격에 맛있고 든든한 한 끼를 제공하는 것은 물론, 고객의 목소리에 귀 기울이며 메뉴와 서비스를 꾸준히 발전시켜 나갈 것이다. 또한 참여 회원들이 즐겁고 건강하게 오래 일하며 보람을 느낄 수 있는 따뜻한 일터를 만들어가는 것이 국수만의 목표이다.

어르신들의 정성과 오랜 경험이 한 그릇의 음식에 담기고, 그 음식이 다시 지역 주민의 일상으로 이어지는 곳! 오늘도 국수만은 따뜻한 한 끼와 함께 사람과 사람을 잇는 노인일자리를 만들어가고 있다.

울주시니어클럽
♣ 국수만 ♣

- **주소:** 울산 울주군 범서읍 대리1길 24-1, 1층
- **문의:** 052-245-9480

9 772765 277003 63