

정책분석과 동향

노인빈곤 개선을 위한 정책 연계 방안

| 김태완·한수진 |



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

노인빈곤 개선을 위한 정책 연계 방안¹⁾

Coordinating Social Policies for Reducing Elderly Poverty

김태완 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 선임연구위원

한수진 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구원

이 글은 노인빈곤 개선을 위한 기초연금 개편과 다른 소득보장제도 간 연계에 대해 제안하고 있다. 노인빈곤 관점에서 1차 안전망으로 기준 중위소득 50% 미만, 중위소득 30% 미만 노인은 기초생활보장제도와 노인 일자리 공익형 사업 간 연계가 필요하다. 2차 안전망인 기준 중위소득 50% 이상, 중위소득 30~50% 미만 노인은 하후상박형 기초연금 개혁, 근로장려금, 노인 일자리 공익형과 사회서비스형 일자리가 연계되고, 국민연금 노령연금과 주택연금 등을 활용하는 방안이 필요하다. 3차 안전망은 기준 중위소득 75% 이상, 중위소득 50% 이상으로 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 등과 노인 일자리 민간형 사업의 활용이 필요하다. 하후상박형 기초연금 개혁, 노인 일자리 확대, 기초생활보장제도 연계 등의 개선 과정에서 청장년세대의 소득사각지대, 재정 부담 등이 강화될 수 있다. 이에 대한 보완책 마련도 함께 강구되어야 한다.

1 들어가며

오랜 기간 우리 사회에서 불편한 통계로 여겨지고 있지만, 여전히 해소되고 있지 못한 것이 노인 빈곤율과 자살률 통계이다. 여러 제도 개선을 통해

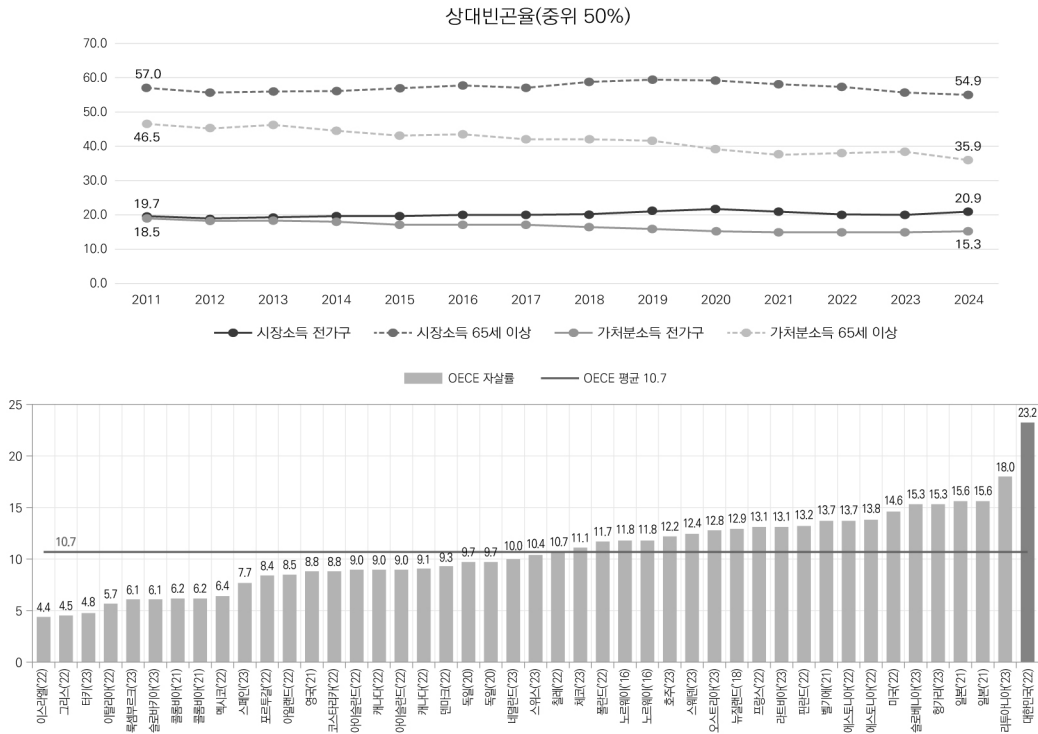
노인빈곤과 자살 문제가 점진적으로 나아지고는 있지만, 다른 복지국가에 비해서는 여전히 높은 상황이다.

2025년 3월 국민연금 개혁에서 소득대체율(43%)과 보험료율(13%)이 조정되었지만, 이는

1) 이 글은 김태완. (2026. 4. 22.). 노인빈곤 완화를 위한 노인일자리와 공적 급여 간 연계 방안(한국노인인력개발원 2026년 제3차 정책연구세미나 발제 원고)를 수정·보완한 것이다.

[그림 1] 빈곤율 및 자살률 추이

(단위: %)



출처: “국가통계포털(KOSIS)-소득분배통계”, 국가데이터처, 2011~2024, 재인용; “국제자살통계”, 한국생명존중희망재단, 각 연도, 재인용.

현세대 노인보다는 미래세대 노인을 대상으로 하고 여를 지급하고 있지만, 2026년 기준 월 약 36만 원 있어 직면한 노인빈곤 해소를 기대하기 어렵다. 에 그치고 있어 실질적 소득보장 역할을 하기에는 노인빈곤 문제를 해소하기 위해 도입된 기초연 한계가 있다.²⁾ 극빈 노인을 지원하기 위한 기초생 금은 노인 소득 및 자산 하위 70%를 대상으로 급 활보장제도 역시 사각지대 완화를 지속하고 있지

2) 기초연금에 대해 최근 보건복지부는 대통령실 업무보고를 통해 ‘노인 70%’에 지급되는 선정 기준을 변경하는 것을 발표하였다(보건복지부, 2026. 7. 16.). 노인 하위 70% 지급 기준이 가지는 문제는 첫째, 획일적으로 70%를 맞추기 위해 선정 기준을 높이고, 각종 공제제도를 추가하면서 소득이 높은 노인도 수급자로 선정되면서 기존 청장년층과 형평성 문제가 제기되고 있다는 것이다. 둘째, 향후 고령화 속도를 고려할 때 노인 하위 70% 기초연금 지급에 따른 재정 부담이 커질 것에 대한 우려가 제기되고 있다(김도현, 이승희, 2025; 최육금, 2026). 이와 같은 지적에 정부도 기초연금 지급 기준에 대한 검토에 들어갔다. 조정을 위한 대안으로 빈곤 노인에게 급여를 더 지급하는 하후상박형(정혜정, 2026. 3. 16.)과 노인 하위 70% 지급 기준을 대체할 수 있는 새로운 선정 기준에 대한 논의가 진행되고 있다.

만, 생계급여 기준으로 노인의 7.6%(2024년 기준)만을 대상으로 하고 있어 노인빈곤 개선에는 역시 제한적 역할만 하고 있다.³⁾ 이 외에 노인 일자리 사업, 노인을 대상으로 하는 근로장려세제, 자산을 활용한 주택연금제도가 있지만, 각 제도의 활용과 연계에 대한 검토는 부족하다.

이 글에서는 현세대 노인빈곤 개선을 위해 노인의 경제적 상황에 대한 분석을 하고, 이를 기반으로 노인빈곤 제도 개선과 연계를 통한 다층적인 소득보장 지원 방안이 무엇인지 살펴보고자 한다. 무엇보다 기초연금 개혁이 논의되고 있는 상황에서 기초연금 개혁 시 고려 사항과 다른 사회보장제도의 연계를 통한 노인빈곤 개선 방안을 제안해 보고자 한다.

2 노인세대 경제사회적 현황

경제협력개발기구(OECD)에서 활용하는 계층

구분과 보건복지부의 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준으로 적용하고 있는 기준 중위소득의 비교⁴⁾를 통해 현 노인세대를 소득수준별로 비교해 보았다. 우선 OECD의 중위소득 구분에 비해 보건복지부의 기준 중위소득이 다소 낮은 수준인 것으로 분석되었다. <표 1>에서 보듯이 OECD 상대 빈곤 기준인 중위소득 50% 미만의 경우 보건복지부 기준 중위소득의 75% 수준까지 포괄하고 있다.

현재 적용 중인 기초연금의 소득인정액 기반 선정 기준은 기준 중위소득 96.5%에 이른다. 이는 OECD 빈곤선 기준으로 50~75% 수준에 해당된다. 기준선을 기반으로 보면 현 기초연금은 빈곤선을 넘어선 일부 노인을 포함하고 있는 제도라는 것을 확인할 수 있다. 자산을 고려한 주택연금을 보면 중위소득 50% 미만인면서 기준 중위소득 75% 이하의 부동산 자산(특히 거주주택 가액)은 높지 않아 이의 활용은 제한적일 것으로 보인다. 즉 주택연금

3) 한국복지패널조사를 활용하여 소득보장제도 수혜 여부를 살펴보면 아래와 같이 중위 30% 미만에서는 기초생활보장제도와 기초연금 이 주요한 역할을 담당하고 있다. 중위소득 30~50%에서도 유사한 상황을 보여 주고 있다. 이와 같이 기초생활보장제도와 기초연금을 수급해도 65세 이상 노인의 대부분이 중위빈곤선 50% 미만을 벗어나지 못하는 한계가 있다.

2024년 (65세 이상)	국기초 국기초 외	기초연금 기초연금 외	공적연금 공적연금 외	고용보험 고용보험 외	근로장려금 근로장려금 외	3가지 이상 수급	소득보장 비수급층	합계
-30%(10.8%)	16.1	61.1	5.5	-	-	15.6	1.6	100.0
30-50%(27.4%)	11.7	46.7	8.1	-	-	32.3	1.2	100.0
50-75%(24.0%)	1.4	51.4	22.4	0.1	0.3	22.9	1.6	100.0
75-100%(17.2%)	0.7	45.3	37.8	0.2	-	13.0	3.2	100.0
100-150%(14.8%)	-	46.2	43.9	-	-	9.3	0.6	100.0
150%-(5.9%)	-	26.6	60.9	-	-	7.0	5.5	100.0

주: ()는 65세 이상 분포를 의미.

출처: "한국복지패널" [데이터 세트], 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 연도 미상, 원자료 저자 분석.

4) 소득분배 지표 분석 시 활용하는 OECD 계층 구분은 소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눈 가구균등화지수를 활용하고, 개인 단위를 기반으로 추정한다. 반면 보건복지부 적용 기준 중위소득은 보건복지부가 별도로 작성한 가구균등화지수를 활용하고 기준 중위소득 산출 시 가구 단위를 기반으로 한다. 따라서 두 지표의 직접적 비교는 바람직하지 않지만, 방향 설정을 위해 균등화 1인 가구로 치환된 소득을 기초로 간접적으로 비교해 보고자 한다.

[표 1] 중위 및 기준 중위소득 수준별 노인의 소득 및 자산 수준⁵⁾

(단위: %, 만 원)

구분		노인 분포	(균등화)가처분소득('24년)		자산('25년)	
중위소득	기준 중위소득		평균	중위	총자산(중위)	부동(자)산(중위) (거주주택)
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 327만 8000원 적용.

2) 개인 가중치 적용.

출처: "가계금융복지조사" [데이터 세트], 저자분석, 2025, 국가데이터처.

을 활용하기 위해서는 기준 중위소득 75% 이상 혹은 100% 이상의 중간계층 정도에서만 효과를 볼 수 있는 것이다.

다음에서는 소득수준에 따른 노인의 특성을 살펴본다. <표 2>는 소득수준별 노인의 주된 경제활동 참여 상태를 보여 준다. 상용·임시·일용 임금근

[표 2] 소득수준별 주된 경제활동 참여 상태

(단위: %)

기준 중위소득	상용직	임시직	일용직	공공·노인 일자리	고용주	자영업자	무급가족 종사자	실업자	비경제 활동인구
50% 미만	0.1	1.0	0.9	9.4	0.9	3.8	2.0	1.0	81.1
50~75% 미만	0.2	5.1	0.6	12.0	0.0	9.2	3.1	0.9	68.9
75~100% 미만	2.2	14.6	3.3	11.3	0.1	14.5	3.9	0.2	49.8
100~150% 미만	4.9	21.4	4.3	5.1	0.9	17.8	5.0	0.3	40.4
150% 이상	10.9	22.1	2.3	3.1	2.0	17.1	4.4	1.0	37.2

주: 1) 만 65세 이상 노인을 분석 대상으로 개인 단위로 분석.

2) 개인 가중치 적용.

출처: "한국복지패널" [데이터 세트], 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2025, 20차 원자료 저자 분석.

5) 기준 중위소득은 보건복지부가 국민기초생활보장제도 수급 가구를 선정하기 위해 매년 공표하는 기준으로, 가구를 기본으로 하고 있다. 중위소득은 개인 혹은 가구가 벌어들인 소득을 소득이 낮은 단계부터 높은 단계로 순서화한 이후 그 중간값에 해당되는 것이 중위 소득이다. 기준 중위소득과 다르게 중위소득은 개인과 가구 단위로 산출할 수 있는데, 소득분배 지표상의 중위소득은 균등화된 개인 소득을 기반으로 하고 있다.

[표 3] 소득수준별 건강상태

(단위: %)

기준 중위소득	매우 건강함	건강한 편	보통	건강하지 않은 편	매우 건강하지 않음
50% 미만	0.4	15.9	31.5	44.9	7.4
50~75% 미만	0.9	25.0	35.5	34.3	4.3
75~100% 미만	1.3	30.2	40.2	27.1	1.3
100~150% 미만	1.2	42.0	36.6	18.9	1.3
150% 이상	3.1	40.0	37.1	18.4	1.4

주: 1) 만 65세 이상 노인을 분석 대상으로 개인 단위로 분석.
2) 개인 가중치 적용.

출처: “한국복지패널” [데이터 세트], 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2025, 20차 원자료 저자 분석.

로자, 자영업자 등 경제활동 참여 비중은 소득수준이 높아질수록 증가하는 경향을 보인다. 한편 공공·노인일자리 참여 비중은 기준 중위소득 50~100% 미만 구간에서 11~12% 수준으로 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3〉은 소득수준별 노인의 건강상태를 보여 준다. 소득수준별 건강상태를 살펴보면 소득수준이 낮을수록 건강상태가 취약한 것으로 나타났다. 기준 중위소득 50% 미만 구간에서는 ‘건강하지 않은

편’과 ‘매우 건강하지 않음’이 각각 44.9%, 7.4%로 건강상태가 좋지 않은 비중이 52.3%인 반면 기준 중위소득 150% 이상 구간에서는 해당 비율이 19.8%로 나타났다. 이는 소득수준과 건강상태가 밀접하게 연관되어 있음을 보여 준다. 노인빈곤 문제를 단순한 소득 부족의 문제가 아니라 건강 취약성과 결합된 문제로 이해할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 4〉는 소득수준별 노인 가구의 보건의료비 부담률을 보여 준다. 소득수준이 낮을수록 의료비 부

[표 4] 소득수준별 보건의료비 부담률

(단위: %)

기준 중위소득	5% 미만	5~10% 미만	10~20% 미만	20% 이상
50% 미만	28.6	20.4	26.1	24.9
50~75% 미만	28.6	28.3	21.9	21.2
75~100% 미만	40.9	22.3	20.5	16.3
100~150% 미만	52.0	21.5	16.5	10.0
150% 이상	65.5	22.0	9.6	3.0

주: 1) 보건의료비 부담률 = 보건의료비/가처분소득*100.
2) 만 65세 이상 노인이 포함된 가구로 분석 대상으로 가구 단위로 분석.
3) 가구 가중치 적용.

출처: “한국복지패널” [데이터 세트], 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2025, 20차 원자료 저자 분석.

[표 5] 소득수준별 주택 점유 형태

(단위: %)

기준 중위소득	자가	전세	월세	기타
50% 미만	48.0	5.8	25.7	20.7
50~75% 미만	56.7	3.9	24.0	15.5
75~100% 미만	69.0	4.0	17.1	9.9
100~150% 미만	75.8	6.6	13.0	4.6
150% 이상	80.8	7.4	8.3	3.4

주: 1) 만 65세 이상 노인이 포함된 노인 가구를 분석 대상으로 가구 단위로 분석.

2) 가구 가중치 적용.

출처: "한국복지패널" [데이터 세트], 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2025, 20차 원자료 저자 분석.

담이 높아지는 것으로 나타났다. 기준 중위소득 50% 미만 노인 가구의 경우 보건의료비가 가처분 소득의 20% 이상을 차지하는 가구 비중이 24.9% 인 반면 기준 중위소득 150% 이상 가구에서는 3.0%에 불과하였다. 저소득 노인 가구일수록 의료 비 지출이 가계에 미치는 부담이 상대적으로 크다는 점을 보여 준다.

〈표 5〉는 소득수준별 노인 가구의 주택 점유 형태를 보여 준다. 소득수준이 높을수록 자가 거주 비중이 높은 것으로 나타났다. 기준 중위소득 50% 미만 가구의 자가 비율은 48.0%에 불과하였으나, 기준 중위소득 150% 이상 가구에서는 80.8%로 나타났다. 반면 월세 비중은 기준 중위소득 50% 미만 가구에서 25.7%로 가장 높았으나, 기준 중위소득 150% 이상 가구에서는 8.3%로 낮게 나타났다. 이는 소득수준이 낮을수록 주거 안정성이 상대

적으로 낮음을 보여 준다.

3 노인지원제도 간 연계 방안

가. 사회보장 급여 간 연계를 위한 방향

노인빈곤율을 분해해 보면(균등화 가처분소득 기준) 2024년 기준으로 노인빈곤율은 35.9%이다. 이는 중위소득 30% 이하가 14.2%, 중위소득 30~40% 미만이 11.9%, 중위소득 40~50% 미만이 9.8%로 분해된다. 노인빈곤을 단기적으로 20% 후반대로 줄이기 위해서는 중위 40~50%에 해당되는 9.8%(2024년 기준)의 노인 특성을 파악하고, 이들에 부합된 정책을 적극적으로 발굴·지원할 필요가 있는 것이다.⁶⁾

중위소득 50% 빈곤선과 각각의 빈곤 수준에 따

6) 〈표 2〉와 〈표 3〉에 제시된 것과 같이 공공일자리에 대한 참여도가 높은 점, 하지만 건강상태는 힘든 일에 참여하기는 어려운 점 등이 복합적으로 고려되어야 한다.

[표 6] 노인빈곤을 분해 결과

(단위: %)

가처분소득	중위 30% 미만	중위 30~40% 미만	중위 40~50% 미만	중위 50% 미만
2017년	22.0	11.2	9.0	42.1
2018년	19.7	13.2	9.1	42.0
2019년	18.0	12.9	10.5	41.4
2020년	13.8	13.9	11.5	39.1
2021년	14.4	12.7	10.6	37.6
2022년	15.9	12.5	9.7	38.1
2023년	16.3	11.5	10.4	38.2
2024년	14.2	11.9	9.8	35.9

출처: “가계금융복지조사” [데이터 세트], 저자분석, 2018~2025, 국가데이터처.

른 소득의 격차는 어떨까.⁷⁾ <표 7>에서 2024년 기준으로 균등화 가처분소득 중위소득 50% 빈곤선과 격차를 평균소득 관점에서 보면 중위 30% 미만과의 격차는 월 88만 5000원, 중위 30~40% 미만과의 격차는 49만 5000원, 중위 40~50% 미만과의 격차는 17만 4000원 수준이다. 동일하게 중위소득과 비교해 보면 각각 84만 4000원, 49만 2000원, 17만 7000원의 차이를 보이고 있다. 이 격차를 기준으로 살펴보면 최빈에 해당하는 중위소득 30% 미만의 경우 빈곤선과의 격차 84만 4000원을 모두 현금성 급여로 채워 주는 것은 많은 재정이 소요되고, 사회적 합의 과정보도 쉽지 않을 것이다. 따

라서 이들 영역에 해당하는 노인빈곤층은 뒤에서 구체적으로 설명하고 있듯이 기초생활보장제도와 기초연금 등이 역할을 담당해야 할 것으로 보인다. 이 외에 추가적으로 지출 부담을 줄여 주는 정책, 즉 의료비, 난방비, 주거비 등을 지원하는 방안이 마련되어야 한다. 바로 위 계층인 중위 30~40%는 기초생활보장제도의 영역을 벗어나므로 기초연금, 노인 일자리, 국민연금과 주택연금 등이 체계적으로 제공되고, 역시 지출 부담을 줄여 주는 정책이 필요할 것으로 보인다. 지금 설명한 것은 이 글의 주요 방향으로 세부적 내용은 다음 장에서 서술한다.

7) 평균 및 중위소득과 중위소득 50%(상대빈곤선)의 격차를 살펴보는 의미는 향후 개편될 기초연금과 다른 사회보장제도(기초생활보장제도, 노인 일자리, 근로장려세제 등)와의 관계 정립 시 노인빈곤을 어느 정도 해소할 수 있는지를 보여 주기 위함이다. 예를 들어 2024년 균등화 중위 50% 수준은 163만 9000원이다. 이 금액은 중위 40~50% 사이에 속한 노인의 중위소득 146만 2000원과 비교 시 차액이 17만 7000원이다. 만약 기초연금이나 노인 일자리 사업을 통해 17만 7000원의 추가 지원을 중위소득 40~50% 사이 노인에게 한다면 노인빈곤율은 <표 6>에 있는 것과 같이 9.8%포인트 빈곤율의 일부를 줄일 수 있다는 의미이다. 즉 현재 노인빈곤층을 위해 중위빈곤선 혹은 기준 중위소득을 기준으로 하여 하후상박형 기초연금 개편 시 노인빈곤 개선에 일정 효과를 보여 줄 수 있다는 점을 시사한다. 2024년 가계금융복지조사 노인빈곤율이 35.9%임을 감안하면 이하에서 제시하고 있는 제도 간 연계(기초연금 하후상박, 노인 일자리 확대 등)에 따라 20%대 후반의 노인빈곤율 달성도 가능할 것으로 보인다.

[표 7] 중위소득과 노인빈곤율 소득격차 분해

(단위: 월/만 원)

가처분 소득 ¹⁾	중위	중위 50%	평균소득			격차		
			중위 30% 미만	중위 30~40% 미만	중위 40~50% 미만	중위 30% 미만	중위 30~40% 미만	중위 40~50% 미만
2017년	222.4	111.2	47.9	77.0	99.8	63.3	34.2	11.4
2018년	232.1	116.0	52.1	80.7	104.0	63.9	35.3	12.0
2019년	242.3	121.1	55.1	84.7	108.8	66.0	36.4	12.3
2020년	253.2	126.6	59.6	88.4	113.5	67.0	38.2	13.1
2021년	267.4	133.7	60.7	93.4	119.7	73.0	40.3	14.0
2022년	288.0	144.0	65.5	100.1	129.2	78.5	43.9	14.8
2023년	313.2	156.6	71.2	109.4	140.4	85.4	47.2	16.2
2024년	327.8	163.9	75.4	114.4	146.5	88.5	49.5	17.4

가처분 소득 ¹⁾	중위	중위 50%	중위소득			격차		
			중위 30% 미만	중위 30~40% 미만	중위 40~50% 미만	중위 30% 미만	중위 30~40% 미만	중위 40~50% 미만
2017년	222.4	111.2	50.4	76.8	99.9	60.8	34.4	11.3
2018년	232.1	116.0	54.9	80.7	103.8	61.1	35.3	12.2
2019년	242.3	121.1	58.2	84.3	108.9	62.9	36.8	12.2
2020년	253.2	126.6	63.4	88.6	113.1	63.2	38.0	13.5
2021년	267.4	133.7	64.8	93.5	118.5	68.9	40.2	15.2
2022년	288.0	144.0	69.2	99.5	128.3	74.8	44.5	15.7
2023년	313.2	156.6	75.0	109.3	139.9	81.6	47.3	16.7
2024년	327.8	163.9	79.5	114.7	146.2	84.4	49.2	17.7

주: 1) 균등화 가처분소득을 의미.

출처: “가계금융복지조사” [데이터 세트], 저자분석, 2018~2025, 국가데이터처.

나. 사회보장 급여 간 연계 전략 모색

사회보장 급여 간 연계 모색함으로써 이 글이 지향하는 것은 노인빈곤 개선이다. 이를 위해 노인빈곤 개선을 위한 기준선으로 기준 중위소득과 중위소득 간 관계를 중심으로 제도 간 연계를 모색하였다. OECD 국가 간 빈곤 비교 기준선으로 활용되는 기준은 중위소득 50% 선이다. 노인빈곤 개선 관점

에서 빈곤이 개선된다는 것은 중위소득 50%를 넘어선다는 의미를 지닌다. <표 1>에서 본 것과 같이 중위소득 50% 빈곤선은 기준 중위소득 75% 수준과 비교될 수 있다. 기준 중위소득은 기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준으로 활용되고 있지만, 사회보장제도에서는 80여 개 복지사업의 기준으로 활용되고 있다. 향후 기초연금 개편이 하후상박형으로 조정되고, 이때 하후상박을 위한 기준선을 활

용하고자 할 때, 현실적으로 적용 가능한 대표적인 기준선은 국내에서는 기준 중위소득이 유일한 상황이다. 이미 선행 연구 등에서도 기초연금 개편 시 우선 고려되어야 할 기준으로 기준 중위소득을 설명하고 있다(김도현, 이승희, 2025; 최옥금, 2026). 이 글에서도 기준 중위소득과 OECD 중위 빈곤선의 관계를 통해 노인빈곤 개선을 위한 사회보장제도 급여 간 연계 방안을 살펴보고자 한다.

향후 노인빈곤 개선을 위해 사회보장 급여 간 연계 방향에 대해 제안해 보면⁸⁾ 1차 안전망으로 기준 중위소득 50% 미만, 중위소득 30% 미만⁹⁾ 노인은 기초생활보장제도와 노인 일자리 사업 중 공익형 사업 간 연계를 통해 노인빈곤에 대응할 필요가 있다. 2차 안전망으로 기준 중위소득 50% 이상, 중위소득 30% 이상 50% 미만 노인의 경우 기초연금, 근로장려금과 노인 일자리 사업 중 공익형과 사회서비스형 일자리를 적극적으로 연계하는 방안을 마련할 필요가 있다. 여기에 일부 국민연금 노령연금과 주택연금 등을 활용하는 방안을 모색해야 한다. 3차 안전망으로는 기준 중위소득 75% 이상, 중위소득 50% 이상의 경우 국민연금, 퇴직연금, 주택

연금 등과 더불어 노인 일자리 사업의 민간형 사업 발굴을 통해 노인빈곤에 대응할 필요가 있다.¹⁰⁾

노인빈곤 개선을 위한 제1차 사회안전망은 기초생활보장제도의 생계급여를 중심으로 기초연금, 노인 일자리 사업 등과 연계하는 것이다. 기초연금제도는 노인빈곤 개선과 다층노후소득보장제도의 주요한 축을 담당하고 있다. 기초연금제도는 2014년에 기초노령연금을 대체하여 현재까지 운영되는 제도로 노인의 소득 및 자산 하위 70%가 대상이다. 다른 공공부조성 급여와 다르게 대상을 한정하여 제도가 운영됨에 따라 매년 대상자 선정 기준이 완화된 것이다. 현재는 보건복지부에서 적용하는 기준 중위소득의 96.5%(2026년)까지 기준선이 높아졌다. 더욱이 고령화가 급격하게 진행되면서 확일적 기준인 70%라는 기준으로 인해 재정적 부담이 크게 증가할 것으로 예상되는데, 무엇보다 청장년 세대와의 형평성 문제가 지적되고 있다. 정부에서는 기초연금에 대한 문제를 인식하고 개편 작업을 추진하고 있다. 소득 및 자산 하위 70%라는 기준에 대한 조정과 기준 중위소득과 같은 특정 기준을 활용하여 저소득 노인을 대상으로 급여를 더 지급하

8) 이후 설명되는 1~3차 안전망은 노인빈곤의 관점에서 제안하고자 한다. 연구자에 따라 차이가 있지만, 전통적인 다층 체계는 1층 공공부조, 2층 사회보험, 3층 사적 영역으로 구분해 볼 수 있다. 이 방식은 전 연령을 대상으로 하고 있는데, 소득을 기준으로 계층을 구분하기 어려워 이 글에서는 노인빈곤 개선과 기초연금 개편 방향을 제안한다는 입장에서 극빈 노인에 해당되는 제1차 사회안전망, 빈곤 및 저소득 노인을 대상으로 하는 제2차 사회안전망, 비빈곤 노인을 대상으로 하는 제3차 사회안전망으로 재분류하였다. 이는 개인적 견해로 연구 및 사회적 논의 과정에서 변경될 수 있음을 밝혀 둔다.

9) 이 글에서 제기하는 기준 중위소득과 중위소득 간 비교는 기준 중위소득을 기본으로 하고 있다. 중위소득은 국제 간 노인빈곤율 비교 시 중위소득을 활용함에 따라 이해를 위해 함께 제시하고 있다. 즉 제1차 안전망은 기준 중위소득 50% 미만으로 제도적으로는 차상위계층을 의미한다. 기준 중위소득 75% 미만은 제도적으로 긴급복지지원제도의 선정 기준을 기반으로 하고 있다.

10) 다층노후소득보장제도 속에서 퇴직연금과 개인연금 등도 주요한 제도적 역할을 수행하고 있지만, 이 글에서는 저자의 한계와 지면상의 이유로 이를 다루고 있지는 못하다. 향후 연구를 통해 추가적으로 검토해 보고자 한다.

는 하후상박형 제도로의 변화를 모색하고 있다.¹¹⁾ 이와 같은 정책 방향이 추진될 경우 생계급여를 수급하는 노인을 제외한 극빈 노인을 대상으로 급여가 상향됨으로써 최저한의 생활보장과 사회안전망 구축이 가능할 것으로 보인다.

기초생활보장 수급 노인은 노인 일자리 사업에 현재 참여하고 있지 않다. 참여해도 벌어들이는 소득인정액에 산정되고 보충성 원칙에 의해 생계급여에서 삭감된다. 2024년 기준으로 기초생활보장 수급 65세 노인은 약 110만 명(전체 수급자의 42.8%)으로 65세 이상 노인 대비 11.1%이다. 생계급여만을 대상으로 할 경우 65세 이상 수급 노

인은 2024년 기준 75만 5000명(생계급여 수급자의 47.1%), 전체 노인인구 중 7.6%에 해당된다. 이들 기초생활보장 수급 노인을 대상으로 노인 일자리 사업 참여를 지원할 필요가 있다. 참여를 통한 실익은 추가적인 소득 획득 이외에도 사회 참여를 통해 의료비 부담을 완화하고, 사회적 네트워크를 구성함으로써 정서적 안정을 도모하는 등 부정적 요인보다는 긍정적 요인이 많다고 판단하기 때문이다(김문정, 2022; 손호성, 2025). 기초생활보장 수급 노인을 노인 일자리 사업에 참여시키기 위해 고려해야 할 점은 첫째, 수급 노인을 위한 추가적 사업량 확보이다. 둘째, 기초생활보장제도에서 노

[표 8] 생계 및 주거급여 수급 가구 가구원 수별 평균 생계급여액

(단위: 원, 만 원/월)

구 분	생계급여								주거급여
	전체	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 이상 가구	
2016년	397,909	328,397	519,695	642,914	756,826	832,934	942,390	1,178,581	11.8
2017년	427,727	355,606	561,591	707,527	840,573	929,013	1,023,925	1,321,292	12.4
2018년	411,697	340,402	554,936	722,254	862,546	966,593	1,058,329	1,335,625	13.6
2019년	401,544	334,151	549,909	739,679	880,750	995,976	1,098,821	1,335,933	14.2
2020년	418,767	347,482	578,509	806,937	965,097	1,098,068	1,239,439	1,537,279	16.1
2021년	429,534	362,982	594,177	835,786	993,750	1,122,689	1,281,851	1,599,221	17.3
2022년	447,568	382,046	620,811	880,952	1,046,458	1,178,399	1,336,616	1,636,969	18.1
2023년	474,043	408,989	654,314	922,238	1,093,729	1,229,388	1,407,616	1,729,425	18.4
2024년	552,877	480,442	761,956	1,056,733	1,254,547	1,397,367	1,579,930	1,918,456	19.5

출처: “제4차 주거급여 기본계획 방향”[기초생활보장 발전포럼 4차 세미나 자료], 이길제, 2026, 한국보건사회연구원, p. 5, 재인용; “국민기초생활보장제도 수급자 현황통계”, 보건복지부, 2025, p. 116, <표 36> 재인용.

11) 현재 국회 연금특별위원회에서도 기초연금 개편에 대한 논의가 진행되고 있다. 크게 소득보장 방향과 재정 안정화 방향의 두 가지 흐름 속에서 보고서가 작성되고 있는 것으로 보고되고 있다(김금이, 2026. 6. 20.). 향후 기초연금 개편 방향이 이 글에서 다루고 있는 노인빈곤 개선과 다층노후소득 개편에 주요하게 영향을 미칠 것으로 보인다.

인을 대상으로 근로소득 공제가 운영 중(20만 원을 공제하고 나머지 금액에 대해 30% 추가공제)에 있으므로 이를 적극 활용하고 개선하여 저소득 수급 노인이 노인일자리 사업에 참여해도 선정 및 급여 기준에 미치는 영향을 최소화할 필요가 있다.

노인을 대상으로 한 제1차 사회안전망 구축에서 추가적으로 고려해야 할 점은 저소득 노인 간 형평성이다. 기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금과 관련하여 기초연금의 일부 급여를 생계급여에서 공제하는 이른바 ‘줬다 뺐는다’ 논쟁이 있다. 2024년 기준 생계급여 평균 급여액은 약 55만 3000원(월 기준)이며, 가구원 수별로 보면 1인 가구는 48만 원, 2인 가구는 76만 원 수준이다. 여기에 전월세 수급 가구는 주거급여가 추가되어 일정 수준의 생계 및 주거 안정성을 지원받고 있다. 따라서 현재 급여

수준에서 기초연금과 노인 일자리 사업에 참여하는 수급 노인에게 추가 급여를 제공하기 위해서는 생계 급여 수급 노인의 급여 수준과 함께 제1차 사회안전망 대상이지만 생계급여를 수급하지 못하는 비수급 노인의 급여 수준에 대한 평가가 필요하다.

노인빈곤 개선을 위한 제2차 사회안전망은 기준 중위소득 50% 이상, 중위소득 30% 이상이면서 50% 미만으로 사회보장제도 중 이들 계층을 대상으로 하는 제도는 국민연금 노령연금, 기초연금, 노인 일자리 사업, 근로장려세제와 일부 주택연금 등의 제도가 있다. 먼저 국민연금 노령연금은 현세대 노인은 이미 확정된 급여를 받고 있어 제도 개선의 여지가 크지 않다. 기초연금은 설명한 것과 같이 정부의 하후상박형 기초연금 개혁에 따라 주요하게 영향을 받을 것으로 보인다.¹²⁾ 노인 일자리 사업의

[표 9] 근로장려금별 연령별 수급자 분포

(단위: %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
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” [데이터 세트], 국세청, 2016~2024, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&conn_path=13

12) 하후상박형 기초연금 개혁 시 노인빈곤 개선으로 가장 크게 영향을 받을 계층은 제2차 안전망에 포괄된 노인세대이다. <표 7>에서 보듯이 노인세대의 빈곤선과의 격차는 18만~50만 원 정도이다. 하후상박형 기초연금 개혁과 다른 제도의 연계가 있을 경우 빈곤 개선 효과도 높을 것으로 보인다.

경우 공익활동형과 역량활용형 사업이 주요한 영향을 받을 수 있다. 무엇보다 노인 일자리 사업이 안전망 역할을 할 수 있는 추가적인 요소는 근로장려세제와의 연계가 가능하기 때문이다.

근로장려세제는 2008년부터 운영된 제도로 2018년 이후 연령 기준(단독가구)을 폐지함으로써 근로소득이 있는 모든 연령대로 대상자가 확대되었다(박소은 외, 2024). 근로장려금 최근 수급자 추이를 보면 주로 30세 미만 청년층의 수급 비중이 2018년 이후 크게 증가하고 있다. 이는 소득 및 연령 조건 등의 선정 기준이 크게 완화되면서 나타난 현상으로 보인다. 반면 40대와 50대의 수급 규모가 감소하며 60대 이상의 수급 비중이 점차 증가하는 경향을 보이고 있다. 즉 고령 은퇴자가 증가하고, 이들이 낮은 소득 활동에 참여하며 근로장려금에 대한 수급 비중이 증가하고 있는 것으로 보인다.

단독가구의 연령 기준이 폐지되고, 노인 일자리 사업 참여를 통해 획득한 소득이 근로소득으로 간주되면서 노인 일자리 사업 참여 이후 차년도에 근로장려금 선정 기준에 부합될 경우 역시 근로장려금을 받을 수 있다. 노인 일자리 사업 참여 노인의 근로소득이 가구소득의 약 50.7%를 차지하는 등 높은 수준으로 나타나고 있어 참여 노인의 다수가 근로장려금 수혜 대상에 포함될 것으로 보인다(천재영 외, 2025). 노인 일자리 사업에 두 해에 걸쳐 참여하고, 동시에 기초연금을 받는다고 가정할 때 2025년 기준으로 기초연금 월 약 35만 원, 노인 일자리 사업 월 29만 원(공익형 기준, 11개월)에 2025년 단독

가구 근로장려금 최대 연 166만 원을 월로 환산하여 적용하면 노인 단독가구는 월 약 75만 4000원의 수급액을 예측해 볼 수 있다. 앞에서 분석한(균등화) 가처분소득과의 빈곤선 격차를 줄이고, 노인 빈곤 개선에도 기여할 수 있는 것이다. 기초연금 개편 방안과 연계(하후상박 개편)될 경우 노인빈곤 감소 효과는 더욱 증가할 것으로 보인다.

노인빈곤 개선을 위한 제도 간 연계 측면에서 제3차 사회안전망의 대상은 기준 중위소득 75% 이상, 중위소득 50% 이상으로 빈곤의 관점에서 빈곤을 넘어선 노인세대이며, 정책적 측면에서 빈곤 및 저소득 노인을 대상으로 하는 사회보장제도의 범주를 벗어난 대상이다. 이들 3차 사회안전망의 노인층에 영향을 주는 사회보장제도는 역시 국민연금 노령연금과 기초연금 이외에 근로활동 기간에 축적된 퇴직연금, 한국 노인세대가 많이 보유하고 있는 부동산을 활용한 주택연금제도이다. 노인 일자리 사업에서는 일부 공익활동과 더불어 역량활용형, 민간형 사업을 통한 노후소득보장이 가능할 것으로 보인다. 국민연금은 개혁을 통해 현세대 노인에게 주는 영향이 제한적인데, 2025년 3월 개혁을 통해 미래세대 노인의 노후소득보장에 일부 영향을 줄 것으로 보인다. 3차 안전망에 포함되는 노인은 빈곤선을 넘어선 상태로, 기초연금 개혁 방향의 영향을 받는다. 일정한 소득을 창출하고 있다는 측면에서 기초연금 지급 당위성에 대한 논의가 필요하다.

제3차 사회안전망 제도로서 주요한 역할을 할 것으로 보이는 제도가 주택연금제도이다. 알려진 것

과 같이 한국의 노인세대는 서구 유럽의 노인세대와 다르게 자산 구성에서 부동산에 대한 의존율이 높은 것으로 보고되고 있다. 정부는 노인세대가 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 받을 수 있도록 만든 제도이다. 가입 조건은 부부 중 1명 이상이 만 55세 이상이고, 주택은 공시가격 기준 12억 원 이하의 주택이어야 한다.

주택연금 가입 시 수급 가능한 월 지급금을 보면 주택 가격과 가입 연령에 따라 차이를 보이지만, 앞에서 분석한 현세대 노인의 부동산 관련 가액을 기초로 하면 주택연금을 통해 일정 수준 소득보장이 가능하다.

제1~3차 사회안전망에 포함된 사회안전망제도 중 노인 일자리 사업은 건강하거나 노동 참여가 가

능한 노인에게만 해당된다. 거동이 불편하거나 직접적으로 노동시장에 참여하기 어려운 노인을 위해서는 별도 혹은 추가적인 대응 방안이 필요하다. 추가적으로 검토해 볼 수 있는 것으로 의료, 문화·교육 등 사회서비스 영역 등과의 연계 방안이다. <표 3>과 <표 4>에서 보면 기준 중위소득이 낮을수록 건강상태가 좋지 않은 것으로 분석되었다. 보건의료비에 대한 부담도 다른 기준 중위소득 75% 혹은 100% 이하 계층에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 정부는 의료급여를 운영하고 있지만, 의료급여 대상자가 되는 조건이 까다롭다. 긴급복지지원의 긴급의료지원, 재난적 의료비, 차상위 본인부담금 경감 제도 등 취약계층을 대상으로 하는 다수의 제도가 운영되고 있으므로 의료 욕구를 가진 사업 참여자를 대상으로 연계 방안을 모색할 필요가 있다. 지난 3월 말부터는 전국적으로 의료·요양 통합돌봄 서비스가 시행되고 있어 노인의 건강, 의료, 요양 등에 변화가 있을 것으로 보인다. 하지만 노인이 직

[표 10] 주택연금 월 지급금 예시(일반주택, 종신지급, 정액형, 2026. 3. 1. 기준)

(단위: 만 원)

연령	주택 가격											
	1억 원	2억 원	3억 원	4억 원	5억 원	6억 원	7억 원	8억 원	9억 원	10억 원	11억 원	12억 원
55세	156	312	468	624	780	936	1,092	1,248	1,404	1,560	1,716	1,872
60세	210	421	632	842	1,053	1,264	1,475	1,685	1,896	2,107	2,318	2,528
65세	252	505	758	1,011	1,264	1,517	1,770	2,023	2,276	2,529	2,782	3,035
70세	307	615	923	1,231	1,539	1,847	2,155	2,462	2,770	3,078	3,386	3,414
75세	381	762	1,143	1,525	1,906	2,287	2,669	3,050	3,431	3,666	3,666	3,666
80세	483	966	1,449	1,932	2,416	2,899	3,382	3,865	4,060	4,060	4,060	4,060

출처: "주택연금" [데이터 세트], 한국주택금융공사, 2026, https://www.hf.go.kr/ko/sub03/sub03_01_01_02.do

접 관련 정보를 얻고 서비스를 받기 어려울 수 있으므로 노인을 대상으로 관련 정보를 제공할 필요가 있다. 교육 분야에서는 최근 평생교육이용권(평생교육바우처) 지원 대상을 확대하고 있다. 초기 기초생활보장 수급자 및 차상위계층을 대상으로 평생교육이용권 이용 자격이 주어졌지만, 2025년부터 지방자치단체가 사업에 참여하며 지자체가 제시한 조건에 부합될 경우 평생교육이용권을 사용할 수 있도록 하고 있다. 연간 35만 원을 제공받을 수 있으므로 일부 활동이 가능한 노인의 건강, 여가 및 자기개발을 위한 주요한 디딤돌이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 현금성 급여 이외에 사회서비스 형태의 사업으로 중앙과 지방자치단체가 각종 서비스 프로그램을 운영하고 있다. 이를 현세대 노인에게 소개하고 연계하는 사업을 추진하는 것도 필요하다.

4 시사점

이 글에서는 노인빈곤 개선을 위한 사회보장제도 간의 연계 방안에 대해 분석하였다. 노인빈곤 개선을 위해서는 단순히 기초연금만의 개편으로는 부족하고, 제도 간 연계가 필수적이라는 점을 보여주고자 하였다. 이를 증명하기 위해 OECD 중위 빈곤선과 한국의 공공부조 기준선인 기준 중위소득 간 비교를 통해 극빈층, 빈곤·저소득층, 비빈곤층의 구

모와 사회보장제도 간 연계를 보여 주고, 제도 개선을 통해 도달할 수 있는 노인빈곤율 개선 효과에 대해서도 간접적으로 보여 주고자 하였다.¹³⁾

다층노후소득보장제도 측면에서 가장 빈곤한 취약 노인을 기초생활보장제도가 보호를 하고 있다면 2층에 해당되는 노인은 기초연금과 국민연금이 이를 담당하고 있다. 하지만 이들 제도가 제공하는 급여 수준이 낮아 결국 현세대 노인의 일부는 여전히 근로 활동에 참여(2023년 39.0%; 강은나 외, 2023)하고 있는데, 대표적인 수단이 노인 일자리 사업이다. 빈곤선을 넘어 노인빈곤 상태는 아니지만, 낮은 소득수준을 보여 주고 있는 3차 안전망의 노인 또한 다수가 분포한다.

분석 결과와 방향에서 본 것과 같이 현세대 노인이 직면하고 있는 노인빈곤 문제는 특정 하나의 제도만으로는 해소하기 어렵다. 따라서 현재 운영 중인 제도 개편과 제도 개선을 통해 포괄성이 높아질 수 있다면 노인빈곤과 노인세대의 안정적 생활지원이 가능할 것으로 보인다.

다층노후소득보장 체계 내에서 우선 의미 있는 역할을 할 수 있는 제도가 기초연금제도이다. 정부도 이를 인식하여 기초연금제도 개편을 위한 준비를 진행하고 있다. 무엇보다 확립적으로 정해진 노인 소득 및 자산 하위 70%라는 조건에 대한 개선이 필요하다. 현재 수급 노인의 피해를 최소화하는

13) 노인빈곤 개선 과정에서 발생할 수 있는 제도 간 연계 방향과 쟁점을 다루다 보니 지면의 제한으로 세부적으로 내용을 설명하기보다는 각주 등을 통해 보완적 설명을 하였다. 글 전개 과정에서 불충분한 설명은 연구자의 몫이다. 이에 대해서는 추가 연구를 통해 보완해 나가고자 한다.

방향으로 제도 개선이 추진되어야 한다. 사회적 합의 또한 필요할 것으로 보인다. 이 글에서 제안한 2층과 3층 사회안전망의 연결 고리라 할 수 있는 노인 일자리 사업의 역할과 성과가 도출될 필요가 있다. 2층에서는 기초연금, 국민연금 노령연금 등과 함께 부족한 소득을 보완해 줌으로써 노인빈곤율을 낮추는데 기여해야 한다. 3층에서는 주택연금, 퇴직연금 등과 연계하여 현세대 및 베이비붐세대의 노동시장 활동 경험과 노하우를 적극 활용할 수 있도록 사업 프로그램을 다양화하고, 이를 통해 적절한 노후소득을 보장할 필요가 있다.

이 글은 노인빈곤 개선을 위한 기초연금 개편 방향과 다른 사회보장 급여 간 연계 방안에 주안을 두고 작성하였다. 간과해서는 안 되는 것은 노인빈곤과 함께 청장년세대의 근로빈곤, 양극화 문제 역시 상존하고 있다는 점이다. 하후상박형 기초연금 개혁, 노인 일자리 확대, 기초생활보장제도와 연계 등은 노인세대를 중심으로 하고 있는데, 개선 과정에서 청장년세대의 소득사각지대 현상, 재정 부담 등이 확대될 수 있다. 이에 대한 보완책 마련도 함께 강구하여야 한다. ■

참고문헌

- 강은나, 김혜수, 정찬우, 김세진, 이선희, 주보혜, 황남희, 김경래, 이해정, 최경덕. (2023). **2023년도 노인 실태조사**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 국가데이터처. (2011-2024). **국가통계포털(KOSIS)-소득분배통계** [데이터 세트]. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3D12%26tblId%3DDDT_1HDALF05%26orgId%3D101%26

- 국가데이터처. (2025). **가계금융복지조사**. [데이터 세트]. <https://mdis.mods.go.kr/index.do>
- 국세청. (연도 미상). **국세통계** [데이터 세트]. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&conn_path=13
- 김금이. (2026. 6. 20.). “기초연금 모든 노인에게” “저소득층 ‘보충소득’ 지급”...연금특위서 찬반 갈려. **매일경제**. <https://www.mk.co.kr/news/economy/12078914>
- 김도현, 이승희. (2025). 기초연금 선정방식 개편방향. **KDI Focus 139**.
- 김문정. (2022). **노인 일자리 사업 추진에 따른 사회경제적 효과 분석** (KORDI 이슈페이퍼 2022-3). 한국노인인력개발원.
- 김태완. (2026. 4. 22). 노인빈곤 완화를 위한 노인일자리와 공적 급여 간 연계 방안. 한국노인인력개발원 2026년 제3차 정책연구세미나 발제 원고
- 박소은, 이아영, 안영, 천미경. (2024). **사회보장사업 적정성 분석: 근로장려금을 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2025). **국민기초생활보장제도 수급자 현황 통계**.
- 보건복지부. (2026. 7. 16.). “생명 살리고, 돌봄 넓히고, 지역으로 키운다. 「보건복지부 업무계획」 발표” [보도자료].
- 손호성. (2025). 노인일자리 정책에 대한 효과 분석: 비용편익분석의 필요성을 중심으로. **고령사회의 삶과 일 20호**.

- 이길제. (2026). **제4차 주거급여 기본계획 방향** [기초생활보장 발전포럼 4차 세미나 자료]. 한국보건사회연구원.
- 정혜정. (2026. 3. 16.). “李대통령 "기초연금, 빈곤노인에게 더…증액만 하후상박 어떤가”. **중앙일보**.
<https://www.joongang.co.kr/article/25412032>
- 전재영, 오유라, 신서우, 남기철, 손창균, 이설아, 전용호, 주경희, 이진이, 홍유빈, 양유정. (2025). **2025년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사**. 한국노인인력개발원.
- 최옥금. (2026). 현행 기초연금의 문제점과 개선방안 더불어민주당 연금개혁 특별위원회 국회토론회 자료집.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (연도 미상). **한국복지패널** [데이터 세트]. <https://www.koweps.re.kr:442/main.do;jsessionid=5017C2A778FEE55EFA8814BE844BFC6F>
- 한국생명존중희망재단. (각 연도). **국제 자살통계** [데이터 세트]. <https://kfsp-datazoom.or.kr/international02.do>
- 한국주택금융공사. (연도 미상). **주택연금** [데이터 세트]. https://www.hf.go.kr/ko/sub03/sub03_01_01_02.do

Coordinating Social Policies for Reducing Elderly Poverty

Kim, Tae-wan

Han, Su-jin

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article proposes reforms to the Basic Pension and its coordination with other income support programs as strategies for reducing old-age poverty. To address poverty among older adults, the first tier of safety-net protection should target individuals whose incomes fall below 50 percent of the standard median income threshold or below 30 percent of median income. For this group, closer integration between the National Basic Livelihood Security benefits and public senior employment programs is needed. A second-tier safety net should be developed for older adults with incomes above 50 percent of the standard median income threshold or between 30 and 50 percent of median income. For this group, a progressive reform of the Basic Pension—one that provides relatively greater benefits to lower-income individuals—should be coordinated with the earned income tax credit, public-interest senior employment programs, social service jobs, old-age benefits under the National Pension, and housing pension schemes. The third tier should cover older adults with incomes at or above 75 percent of the standard median income threshold or above 50 percent of median income. For this group, greater emphasis should be placed on the National Pension, retirement pensions, reverse mortgages, and private-sector senior employment programs. However, these reforms—progressive reform of the Basic Pension, expansion of senior employment programs, and integration with the National Basic Livelihood Security Scheme—may also create gaps in income protection for younger and middle-aged generations and increase fiscal pressures. Therefore, complementary measures should be developed to mitigate these potential effects.