

2025년 노령 정책 예산 분석

Analysis of the 2025 Budget for Old Age Policy

송창길 한국보건사회연구원 사회보장재정데이터연구실 부연구위원

우리나라는 2025년 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 20.3%를 차지하는 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다. 이러한 인구구조의 변화는 사회보장 재정지출 증가 압력으로 작용하고 있다. 2025년 노령 분야 예산을 분석한 결과, 공적연금과 기초연금 등 의무지출의 급격한 증가로 인해 중앙정부 사회복지 분야 내 노령 부문 비중이 50%를 상회하였으며, 지방자치단체의 자체사업 비중도 감소하는 추이를 보이고 있다. 다만 장기요양보험료율 동결, 노인일자리사업 확대와 함께 의료·돌봄 통합지원 시범사업 등을 통해 재정 부담을 관리하면서 지역 특성에 맞는 서비스를 제공하려는 노력도 나타나고 있다. 이와 같이 2025년도 노령 분야 예산은 재정 부담에 대한 관리와 함께 서비스 질 개선, 지역 맞춤형 돌봄체계 구축 등 고령사회에 대한 종합적인 대응 기반을 마련하고 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

1 들어가며

우리나라는 2018년 고령인구 비중 14.3%로 고령사회에 진입한 이후 고령화가 지속적으로 진행되어 2025년에는 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 20.3%를 차지할 것으로 예상된다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서도 가장 빠른 고령화 속도이며, 기대수명 연장과 출산율 감소의 영

향으로 더욱 가속화되어 2036년 30.9%, 2050년에는 40.0%를 초과할 것으로 전망된다(통계청, 2022). 특히 생산가능인구의 감소와 맞물린 이러한 인구구조의 변화는 국민연금, 기초연금 등 노후 소득보장제도와 의료보장, 장기요양 등 노인 돌봄 영역에서 재정지출 증가 압력으로 작용하고 있다.

이러한 고령화의 진전은 노령 분야 사회복지지출의 급격한 증가를 초래하고 있다. 기초연금 수급

[표 1] 프로그램 예산체계와 노령 분야 예산

분야	부문	프로그램	단위사업	세부사업	
사회복지	공적연금	국민연금운영(급여지급)	국민연금급여지급	...	
		공무원연금급여지급	퇴직급여, 퇴직수당, 재해보상급여	...	
		사립학교교직원 연금 등 지급	연금급여, 재해보상급여, 퇴직수당급여	...	
		군인연금(연금정책)	군인연금	...	
	노인	노인생활안정		기초연금지원	...
				노인일자리지원	...
				그 외	...
		노인의료보장		노인장기요양보험지원	...
				치매관리사업지원	...
				그 외	...
그 외		
그외		

주: 사회복지 분야 하위 항목 요약 정리.

출처: "세부사업 예산편성현황(총지출)", 기획재정부, 2025. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

자 증가, 노인 의료비 상승, 장기요양 수요 확대, 노인 일자리 사업 확대 등으로 인해 노령 분야 예산은 2018년 이후 연평균 두 자릿수 이상의 증가율을 보이고 있다. 특히 1955~1963년 베이비붐-세대의 본격적인 노년층 진입이 시작되면서 공적연금 및 기초연금과 같은 의무지출 소요가 더욱 가파르게 증가할 것으로 예상된다. 이는 사회보장재정의 지속가능성 측면에서 중요한 정책적 과제로 대두되고 있다.

우리나라의 예산제도는 프로그램 예산 체계를 따르고 있다. 프로그램 예산 체계에서는 정부의 기능별로 크게 분야와 부문으로 구분하며, 그 하위의 체계로는 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 구성

된다. 노령 분야는 사회복지 분야 내 공적연금 부문과 노인 부문으로 구분되며, 노인 부문은 다시 '노인 생활안정', '노인의료보장' 프로그램으로 분류된다. 이 글에서는 이러한 예산 체계에 따라 2025년도 노령 분야 예산의 구조와 특징을 살펴보고자 한다. 특히 주요 노령 정책과 제도를 개관하고, 중앙정부와 지방정부의 예산 현황 및 추이를 분석함으로써 고령사회에 대응하는 우리나라의 정책적 노력을 재정적 측면에서 이해하고자 한다.

2 노령 분야 주요 제도

가. 공적연금

우리나라의 공적연금은 전 국민을 대상으로 하는 국민연금과 특수직역연금(공무원연금, 군인연금, 사학연금)으로 구성되어 있다. 2025년 현재 국민연금은 18~59세 국민을 대상으로 하며, 보험료율은 9%로 근로자와 고용주가 각각 4.5%를 부담한다. 특수직역연금의 경우 보험료율이 공무원연금과 사학연금은 18%(개인, 기관 각 9%), 군인연금

은 14%(개인, 국가 각 7%)로 운영되고 있다.

각 연금제도의 급여수준을 보면, 2025년 기준 국민연금은 가입기간 1년당 1.04%(2028년 이후 1.0%)인 반면 특수직역연금은 재직기간 1년당 공무원연금과 사학연금이 1.74%(2025년 이후 1.7%), 군인연금이 1.9%로 설계되어 있다.

이러한 제도별 차이는 실제 급여액에서도 나타

[표 2] 4대 공적연금 제도 개요

구분	국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금
소관 부처	보건복지부 (국민연금공단)	인사혁신처 (공무원연금공단)	국방부 (국방부)	교육부(사립학교 교직원연금공단)
법적 근거	국민연금법	공무원연금법	군인연금법	사립학교교직원연금법
설치 연도	1988년	1960년	1963년	1975년
기금명	국민연금기금	공무원연금기금	군인연금기금	사립학교교직원연금기금
가입 대상	국내거주 18~59세 국민	공무원연금법상 공무원	부서관 이상 현역군인	사립학교 교원 및 사무직원 등
보험료율 ¹⁾	9%(근로자, 고용주 각 4.5%)	18%(공무원, 국가·지자체 각 9%)	14%(군인, 국가 각 7%)	18%(개인, 법인·국가 각 9%)
주요급여	연금(노령, 유족, 장애) 일시금(사망, 반환)	연금(퇴직, 유족, 장애) 일시금(퇴직, 장애보상, 유족보상 등) 퇴직수당	연금(퇴직, 유족, 장애) 일시금(퇴직, 장애보상, 유족보상 등) 퇴직수당	연금(퇴직, 유족, 장애) 일시금(퇴직, 장애보상, 유족보상 등) 퇴직수당
급여 수준 ²⁾	가입 1년당 1.04% (2028년 이후 1.0%)	재직 1년당 1.74% (2025년 이후 1.7%)	재직 1년당 (1.9%)	재직 1년당 1.74% (2025년 이후 1.7%)
연금 수급 요건 ³⁾	10년 이상 가입, 63세 도달(2033년 65세)	10년 이상 재직, 62세 도달(2033년 65세)	20년 이상 복무하고 퇴직한 경우	10년 이상 재직, 62세 도달(2033년 65세)
수급자 수 ⁴⁾	약 692만 명	약 66만 명	약 10만명	약 12만 명
월평균 급여 ⁵⁾	60만 원	254만 원	277만 원	294만 원

주 1) 기준소득월액 기준 비율임.

2) 2025년 기준 급여 수준임. ()의 내용은 급여수준하향 스캐줄 종료 시점과 해당 시점 이후의 지급률을 의미함.

3) 2025년 기준 연금수급 연령임. ()의 내용은 수급연령상향 스캐줄 종료 시점과 해당 시점 이후의 수급 연령을 의미함.

4) 국민연금 2024년 9월 말, 그 외 특수직역연금(공무원, 군인, 사학연금) 2023년 말 기준.

5) 국민연금 2024년 9월 말, 그 외 특수직역연금(공무원, 군인, 사학연금) 2021년 말 기준.

출처: “국민연금 급여지급 통계”, 박명호 외, 2020, pp.135의 표 1. https://www.nps.or.kr/jsppage/stats/stats_map.jsp; “인사혁신통계연보”, 인사혁신처, 2024, pp. 90의 표; “군인연금 예산규모 및 수급자 추이”; 통계청, 2025, 지표누리 e-나라지표. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1707; “2023 사학연금통계연보”, 사립학교교직원연금공단, 2024, pp.98의 표; “국민연금과 특수직역연금 비교연구”, 정인영 외, 2023, pp. 18의 요약 표 4를 활용해 저자 재정리.

나는데, 2024년 9월 말 기준 국민연금 수급자의 월평균 급여는 60만 원인 반면, 2021년 말 기준 공무원연금은 254만원, 군인연금은 277만 원, 사학연금은 294만 원 수준이다. 수급자 규모를 보면 2024년 9월 말 기준 국민연금이 약 692만 명으로 가장 많고, 2023년 말 기준 공무원연금이 66만 명, 군인연금이 10만명, 사학연금이 12만 명 수준이다. 이는 공적연금 수급자 전체 규모가 2025년도 65세 이상 인구(1051만 명) 대비 74% 수준에 해당한다. 2025년도 연금 수급 요건의 경우, 국민연금은 10년 이상 가입하고 63세(2033년까지 65세로 상향)에 도달해야 한다. 공무원연금과 사학연금은 10년 이상 재직에 62세(2033년까지 65세로 상향) 도달을 요건으로 한다. 군인연금은 20년 이상 복무 후 퇴직 시 수급할 수 있다.

이러한 공적연금제도의 구조는 제도별 형평성 문제와 함께 재정적 지속가능성의 문제로 이슈가 되고 있고, 이는 곧 노령 분야의 중요한 정책적 쟁점이기도 하다.

나. 노인생활안정¹⁾

대표적인 노인생활안정 부문의 제도는 기초연금과 노인일자리 사업이다. 2025년 기초연금의 대상은 소득하위 70% 노인이며, 선정기준액은 단독가구 228만 원, 부부가구 364만 8천 원이다. 기준연

금액은 34만 2천 510원이며, 소득수준에 따라 10%~250%(최대 85만 6천 원)까지 차등 지급된다. 기초연금의 재정은 중앙정부와 지방자치단체가 분담하되, 지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 차등적인 국고보조율이 적용된다. 2025년에는 주요 제도 변화로 고액자산가에 대한 조사가 강화되고, 사실이혼 관련 업무처리 절차가 신설되는 등 제도의 형평성과 효율성을 높이기 위한 새로운 조치들이 도입되었다.

노인일자리 사업은 공익활동형, 사회서비스형, 민간형의 세 가지 유형으로 운영되고 있다. 2025년 기준 총 110만 개의 일자리를 목표로 하고 있다. 사업 유형별로는 공익활동형 69만 개, 사회서비스형 17만 개, 민간형 24만 개를 제공할 계획이다. 공익활동형은 기초연금 수급자를 대상으로 월 30시간, 29만 원의 급여를 제공하며, 사회서비스형은 60세 이상을 대상으로 월 60시간, 76만 원의 급여를 지급한다. 민간형은 시장 수요에 따라 근무시간과 급여가 결정된다.

특히 2025년에는 사회서비스형 내에 아이돌봄 지원 시범사업이 신설되어 만 60세 이상 신노년층을 아이돌보미로 양성하는 등 새로운 시도가 이루어지고 있다. 이는 일자리 사업의 서비스 영역을 다양화하려는 노력의 일환이라고 평가할 수 있다.

이러한 노인생활안정 부문의 제도들은 노인 빈곤 해소와 활기찬 노후생활 지원이라는 두 가지 정

1) 국회예산정책처(2024a), 국회예산정책처(2024b), 국회예산정책처(2024c)의 내용 중 일부를 발췌하여 재정리하였다.

[표 3] 기초연금 주요 개정 사항(2024-2025년)요

구분	2024년			2025년				
	선정기준액	구분 선정기준액	단독가구 2,130,000원	부부가구 3,408,000원	구분 선정기준액	단독가구 2,280,000원	부부가구 3,648,000원	
소득평가액	소득평가액 = {0.7×(상시근로소득-110만 원)} + 기타소득			소득평가액 = {0.7×(상시근로소득-112만 원)} + 기타소득				
기준연금액	구분 기준 연금 액	2024년	비고	구분	2024년	비고		
		10%	33,480원		최저연금액	10%	34,250원	최저연금액
		50%	167,400원		부가연금액	50%	171,250원	부가연금액
		100%	334,810원		기준연금액	100%	342,510원	기준연금액
		150%	502,210원			150%	513,760원	
		200%	669,620원			200%	685,020원	
		250%	837,020원		250%	856,270원		
물가연동	3.6%			2.3%				
소득대체율	42%			41.5%				
그 밖의 주요 변동 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 주민등록 요건 중 일부 삭제: 2015년 1월 22일 이전의 신고 및 처리 요건 관련 삭제 - 기초연금 수급권의 상실 사유 중 국외 이주자에 대한 재정의: 국외로 이주한 자란, 해외에 이주하여 영주권 또는 이에 준하는 장기체류 자격을 취득한 사람으로서 주귀국신고를 하지 아니한 자(해외이주법 제12조) - 조사의 대상 및 범위 추가: 고액자산가 소득·재산에 대한 조사 - 사실이혼 업무처리 절차 추가 신설: 가정폭력 등에 의해 가출하여 사실이혼에 대한 확인이 어려운 경우에 대한 처리 절차 - 환수금 납부 통지 관련: 사망 후 지급된 부분은 상속인에게 지급된 것으로 보아 상속인에게 환수 							

주: 주요 변동사항을 볼드체로 표기.

출처: "2025 기초연금 사업안내", 보건복지부, 2025. pp. iii의 표를 활용해 저자 재작성.

[표 4] 노인일자리 사업 주요 내용(2025년)

구분	공익활동형	사회서비스형	민간형
사업내용	노인이 자기만족과 공익증진을 위해 참여하는 봉사활동	취약계층 시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 서비스 제공	시장형 및 취업알선형 사업
참여대상	기초연금 수급자	65세 이상(일부 60세)	60세 이상
근무시간	월 30시간 내외	월 60시간 내외	수요처 특성에 따라 상이
급여수준	월 29만원(11개월)	월 76만원(10개월) 일부 사업 내용에 따라 상이	수요처 특성에 따라 상이
목표인원	2024년: 65만 명 수준 2025년: 69만 명 수준	2024년: 15만 명 수준 2025년: 17만 명 수준	2024년: 19만 명 수준 2025년: 24만 명 수준

출처: "표-직접일자리 사업 현황", 국회예산정책처, 2024c, 2025년도 예산안 총괄분석 Ⅲ, pp.182를 활용해 저자 재정리.

책 목표를 달성하기 위한 핵심 수단으로 자리잡고 있으며, 고령화 진전에 따라 중요성이 더욱 커질 것으로 예상된다.

다. 노인의료보장²⁾

노인의료보장 부문의 제도는 노인장기요양보험³⁾을 중심으로 하여 치매관리사업, 요양시설 확충 등 다양한 사업이 추진되고 있다. 노인장기요양보험은 65세 이상 노인 또는 치매·중풍과 같은 노인성 질환에 의해 6개월 이상 요양이 필요한 사람에게 시설급여 또는 재가급여를 제공하는 사업이다. 또한 지역 특성에 맞는 의료·돌봄 서비스 제공

을 위해 지방자치단체별로 다양한 자체사업도 운영되고 있다. 이와 관련한 재원은 중앙정부와 지방자치단체가 분담하여 지원한다.

2025년도 노인장기요양보험은 재가서비스 강화와 서비스 질 개선을 중점 과제로 설정하고 있는데, 이를 위한 두 가지 주요 변화가 있다. 보험료율이 소득의 0.9182%(건강보험료 대비 12.95%)로 동결되었고, 평균 수가는 2024년 대비 3.93% 인상되었다. 특히 요양시설의 서비스 질 개선을 위해 요양보호사 배치 기준이 입소자 2.3명 당 1명에서 2.1명 당 1명으로 강화되었다. 재가급여의 경우 1등급 기준 월 한도액이 231만 원 수준으로 전년 대비 11.43% 증가하는 등 재가서비스 지원이 확대되었다.

[표 5] 장기요양보험 주요 내용(2024~2025년)

구분	주요 변화
보험료율	2017년 이후 최초로 보험료율 동결(소득의 0.9182%, 건강보험료 대비 12.95%)
장기요양보험 수가	2025년 장기요양보험 수가, 2024년 대비 평균 3.93% 인상(요양시설 7.37%, 공동생활가정 2.07%, 주야간보호 2.12%, 단기보호 2.08%, 방문요양 1.89%, 방문목욕 2.14%, 방문간호 2.34%)
요양보호사 인력 기준	서비스 질 개선을 위한 인력기준 강화(입소자 2.3명당 1명 → 입소자 2.1명당 1명, 기존 시설 2.3:1 기준, 2026년 말까지 한시적 허용, 신규기준(2.1:1) 적용시 수가 7.37% 인상, 구기준(2.3:1) 적용시 수가 2.12% 인상)
재가급여 월한도액	1-2등급 11.4% 수준 인상, 3-5등급 2.1% 수준 인상, 중증 재가수급자 지원 강화
본인부담률	변동 없음(재가급여: 15%, 시설급여: 20%)
서비스 확대	가족휴가제 확대(단기보호 10→11일), 종일방문요양 확대(20→22회), 통합재가기관 확대(120→225개소), 재택의료센터 확대(95→150개소)
시설 서비스 개선	유니트케어 시범사업 확대(36→54유닛), 전문요양실 시범사업 확대(30→50개소), 주야간보호 특장차량 구비 지원 신설

출처: "2025년도 장기요양보험료율 동결" [보도자료], 보건복지부, 2024.10.29. 활용해 저자 재정리.

- 2) 국회예산정책처(2024a), 국회예산정책처(2024b), 국회예산정책처(2024c)의 내용 중 일부 발췌하여 재정리 하였다.
- 3) 이 글에서 노령 분야 예산으로 다루는 노인장기요양보험 관련 예산은 의료급여 수급자 본인부담금 지원이나 시설보강사업 등 조세 재정으로 지출되는 부분을 의미한다.

그 외 주요 변화로는 중증 재가 수급자의 이용한 도액 인상, 중증 수급자 가족 휴가제 확대, 재택의 료센터 및 통합재가기관 시범사업 확충 등이 추진되고 있다. 또한 주야간보호 기관 접근성 제고를 위한 특장차량 구비 지원, 유니트케어 시범사업 등 기관 서비스 질 제고를 위한 노력도 진행 중이다.

이상에서 살펴본 노령 분야 주요 제도는 중앙정부와 지방정부의 예산 구성에 직접적으로 반영되어 있다. 이어지는 3장과 4장에서는 이러한 제도들의 실제 예산 현황과 추이를 분석하고자 한다.

3 중앙정부 노령 분야 예산 현황 및 추이

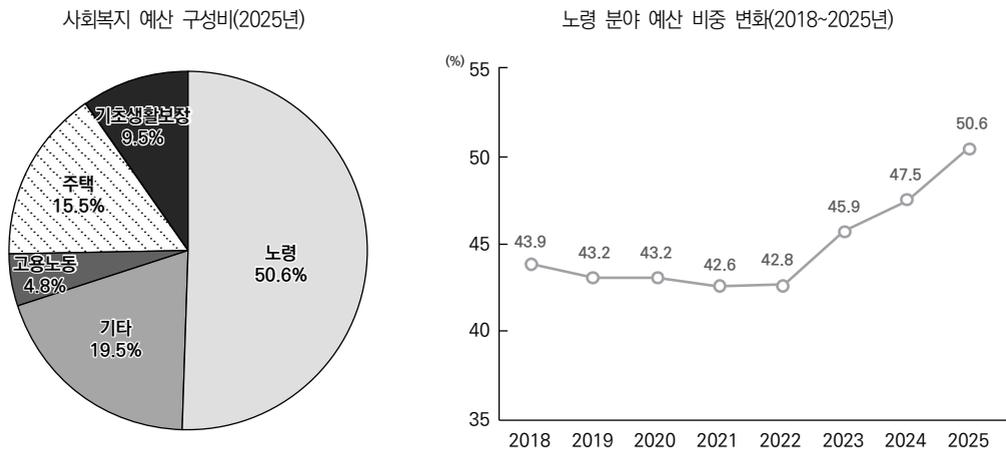
이 장에서는 2장에서 살펴본 노령 분야 복지제도 중 중앙정부가 수행하는 사업들의 예산 현황과 변

화 추이를 분석한다. 앞서 살펴본 공적연금의 제도별 차이, 기초연금과 노인일자리의 확대, 장기요양보험의 보장성 강화 등이 실제 예산에 어떻게 반영되고 있는지를 중점적으로 살펴본다. 특히 고령화의 진전에 따른 재정소요 증가에 주목하고자 한다.

가. 중앙정부 노령 분야 예산 구성과 변화

우리나라 중앙정부의 전체 예산 규모는 2018년 428조 8천억 원에서 2025년 673조 3천억 원으로 1.6배 증가하였다. 같은 기간 사회복지 분야 예산 규모는 133조 8천억 원에서 229조 1천억 원으로 1.7배 증가하여 전체 재정 증가율을 상회하였다. 이에 따라 사회복지 분야의 비중은 2018년 31.2%에서 2025년 34.0%로 2.8%p 증가하였다.

[그림 1] 중앙정부 사회복지 예산 구성과 변화(2018~2025)



주: 세출예산 총지출 기준.

출처: "세부사업 예산편성현황(총지출)", 기획재정부, 2025, 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

[표 6] 중앙정부 노령 분야 부문별 예산 규모 및 비중 변화(2018~2025)¹⁾

(단위: 조원, %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
노령 분야(계)	금액	58.8	64.3	72.1	78.9	83.5	94.6	106.5	115.8
	비율	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
공적연금	금액	47.8	50.3	55.4	60.0	63.0	71.3	80.9	88.4
	비율	(81.3)	(78.3)	(76.9)	(76.1)	(75.5)	(75.4)	(75.9)	(76.3)
노인생활 안정	금액	10.0	12.6	14.9	16.9	18.1	20.7	22.9	24.7
	비율	(16.9)	(19.6)	(20.7)	(21.4)	(21.7)	(21.9)	(21.5)	(21.3)
노인의료 보장	금액	1.0	1.4	1.7	2.0	2.3	2.5	2.7	2.7
	비율	(1.8)	(2.2)	(2.4)	(2.5)	(2.8)	(2.6)	(2.6)	(2.4)

주 1) 세출예산 총지출 기준.

출처: “세부사업 예산편성현황(총지출)”, 기획재정부, 2025, 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

사회복지 분야 내에서 노령 분야 예산의 비중은 2018년 43.9%에서 2025년 50.6%로 크게 증가하였다. 이는 공적연금 예산이 47조 8천억 원에서 88조 4천억 원으로 1.8배 증가하고, 노인복지 지출이 11조 원에서 27조 4천억 원으로 2.5배 증가한 결과이다.

노령 분야 예산 비중 변화를 살펴보면, 공적연금은 2018년 81.3%에서 2025년 76.5%로, 노인생활안정은 16.9%에서 21.3%로, 노인의료보장은 1.8%에서 2.3%로 각각 증가하였다. 전체적으로 노령 분야 예산은 증가 추이를 보이고 있으며, 특히 노인생활안정 부문의 비중이 상대적으로 확대되고 있다. 이는 기초연금 수급자 증가와 노인일자리사업 확대에 따른 것으로, 이하에서 부문별로 자세히 살펴보기로 한다.

나. 중앙정부 노령 분야 주요 부문별 예산 구성과 변화

공적연금 부문 예산에서 주목할 만한 특징은 국민연금의 비중이 크게 증가했다는 점이다. 국민연금 급여지출은 2018년 21조 2천억 원(44.3%)에서 2025년 48조 4천억 원(54.8%)으로 2.3배 증가하였다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 국민연금 수급자가 약 692만 명까지 증가한 것과 맥을 같이한다. 반면 특수직역연금의 비중은 전반적으로 감소 추세를 보여, 공무원연금(34.9% → 30.4%), 사학연금(6.4% → 6.5%), 군인연금(6.7% → 5.0%) 모두 비중이 감소하거나 정체되었다.

노인생활안정 부문 사업 예산 중 기초연금은 여전히 가장 큰 비중(88.3%)을 차지하고 있으나, 그 비중은 2018년(91.5%) 대비 다소 감소하였다. 이

[표 7] 중앙정부 공적연금 종류별 예산 규모 및 세부 비중 변화(2018~2025)¹⁾

(단위: 조원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
공적연금(계)	금액	47.8	50.3	55.4	60.0	63.0	71.3	80.9	88.4
	비율	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
국민연금	금액	21.2	23.0	26.6	29.2	30.6	36.2	43.4	48.4
	비율	(44.3)	(45.8)	(48.0)	(48.6)	(48.6)	(50.8)	(53.6)	(54.8)
공무원연금	금액	16.7	16.9	17.4	18.9	20.1	22.7	24.9	26.9
	비율	(34.9)	(33.6)	(31.4)	(31.5)	(31.9)	(31.8)	(30.8)	(30.4)
사립학교교직원연금	금액	3.0	3.4	3.8	4.2	4.6	4.9	5.3	5.8
	비율	(6.4)	(6.7)	(6.9)	(7.0)	(7.3)	(6.9)	(6.6)	(6.5)
군인연금	금액	3.2	3.4	3.5	3.5	3.7	3.8	4.0	4.4
	비율	(6.7)	(6.7)	(6.3)	(5.9)	(5.8)	(5.4)	(5.0)	(5.0)
그 외 ²⁾	금액	3.7	3.6	4.1	4.2	4.0	3.6	3.2	2.9
	비율	(7.7)	(7.2)	(7.4)	(7.0)	(6.4)	(5.1)	(4.0)	(3.3)

주 1) 세출예산 총지출 기준.

2) 각 연금의 제도 및 자금 운영 관련 예산.

출처: "세부사업 예산편성현황(총지출)", 기획재정부, 2025, 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

[표 8] 중앙정부 노인생활안정 부문 주요 사업 예산 규모 및 세부 비중 변화(2018~2025)¹⁾

(단위: 조원, %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
노인생활안정(계)	금액	10.0	12.6	14.9	16.9	18.1	20.7	22.9	24.7
	비율	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
기초연금	금액	9.1	11.5	13.2	15.0	16.1	18.5	20.2	21.8
	비율	(91.5)	(91.4)	(88.5)	(88.7)	(88.8)	(89.4)	(88.1)	(88.3)
노인일자리	금액	0.6	0.8	1.2	1.3	1.4	1.5	2.0	2.2
	비율	(6.4)	(6.5)	(8.1)	(7.8)	(7.9)	(7.4)	(8.8)	(8.8)
그 외 ²⁾	금액	0.2	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
	비율	(2.1)	(2.0)	(3.5)	(3.5)	(3.3)	(3.2)	(3.1)	(2.9)

주 1) 세출예산 총지출 기준.

2) 고령친화산업육성, 노인관련기관지원, 노인보호시설지원, 장사시설 등.

출처: "세부사업 예산편성현황(총지출)", 기획재정부, 2025, 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

[표 9] 중앙정부 노인의료보장 부문 주요 사업 예산 규모 및 비중 변화(2018~2025)¹⁾

(단위: 조원, %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
노인의료 보장(계)	금액	1.0	1.4	1.7	2.0	2.3	2.5	2.7	2.7
	비율	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
노인장기요양 보험지원	금액	0.8	1.0	1.4	1.7	2.0	2.2	2.5	2.5
	비율	(77.6)	(73.7)	(81.6)	(85.1)	(88.0)	(89.9)	(91.8)	(92.2)
치매관리사업 지원	금액	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	비율	(14.0)	(16.8)	(11.9)	(10.2)	(9.0)	(7.6)	(7.1)	(6.5)
그 외 ²⁾	금액	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
	비율	(22.3)	(26.2)	(18.2)	(14.8)	(11.9)	(10.0)	(8.1)	(7.8)

주 1) 세출예산 총지출 기준.

2) 노인건강관리, 노인요양시설확충 등.

출처: "세부사업 예산편성현황(총지출)", 기획재정부, 2025, 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

는 노인인구 증가와 기준연금액의 인상에도 불구하고, 다른 사업들의 확대 속도가 더 빨랐기 때문으로 해석할 수 있다.

특히 노인일자리사업의 급격한 확대가 주목된다. 노인일자리사업 예산은 2018년 6천억 원에서 2025년 2조 2천억 원으로 3.4배 증가하였으며, 이는 2025년 목표인 총 110만 개 일자리(공익활동형 69만개, 사회서비스형 17만 개, 민간형 24만 개) 창출 계획⁴⁾을 반영한 것이라고 할 수 있다. 노인맞춤돌봄서비스는 2020년 기존의 노인돌봄서비스를 개편하여 확대 실시한 이후, 2025년까지 꾸준한 증가세를 유지하고 있다.

노인의료보장 부문 사업 예산 중 장기요양 보험 지원금은 2018년 8천억 원(77.6%)에서 2025년 2조 5천억 원(92.2%)으로 크게 증가하였다. 이는

2025년 수가 3.93% 인상과 요양보호사 인력배치 기준 강화(입소자 2.3명당 1명 → 2.1명당 1명)에 따른 것이다. 반면 치매관리사업은 같은 기간 1천억 원(14.0%)에서 2천 억원(6.5%)으로 규모는 증가했으나 비중은 오히려 감소하였다.

이와 같이 중앙정부의 노령 분야 예산은 고령화에 따른 정책적 대응을 반영하여 지속적으로 확대되고 있다. 특히 2025년에는 재가서비스 강화와 서비스 질 개선에 중점을 둔 정책 기조가 예산에 반영되어 있다. 다만, 이러한 재정지출은 지방자치단체와의 분담을 통해 이루어지는 경우가 많아, 실제 정책 집행을 위해서는 지방자치단체의 재정여건도 중요한 고려 사항이 된다. 이에 대해서는 다음 장에서 자세히 살펴보기로 한다.

4) 보다 자세한 통계는 국회예산정책처, 2024c, pp. 132의 표를 참조하기 바란다.

4 지방자치단체 노령 분야 예산 현황 및 추이⁵⁾

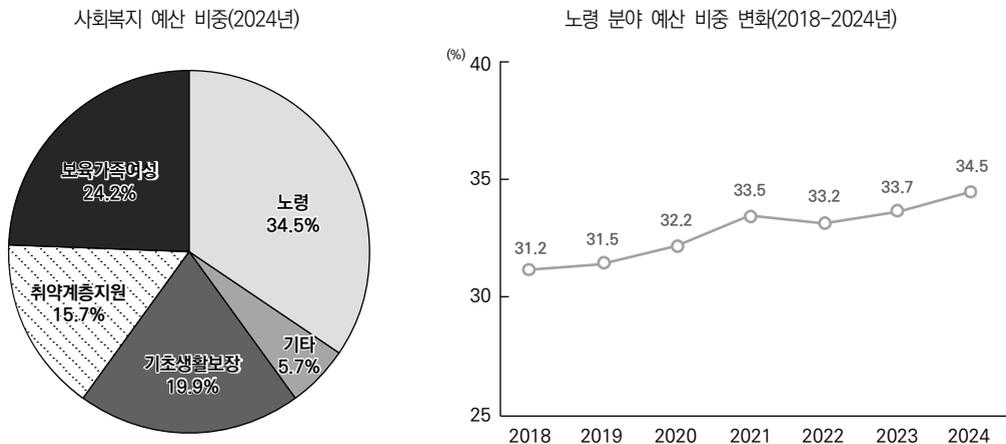
이 장에서는 지방자치단체의 노령 분야 예산 현황과 변화 추이를 분석한다. 지방자치단체의 노령 분야 재정은 공적연금을 제외한 노인생활안정과 노인의료보장 부문의 예산으로 구분할 수 있다. 해당 사업들은 중앙정부 사업에 대한 지방비 매칭과 자체사업 예산으로 이루어진다. 이러한 재정분담 구조 하에서 노령 분야 예산의 규모와 구성은 지역별 재정여건과 고령화 정도에 따라 차이를 보이고 있다.

가. 지방자치단체 노령 분야 예산 구성과 변화

지방자치단체의 사회복지 분야 예산은 2018년 93조 5천억 원에서 2024년 171조 원으로 1.8배 증가하였다. 이 중 노령 분야 예산의 비중이 가장 크며, 2018년 31.2%에서 2024년 34.5%까지 증가하였다.

사회복지 분야 지출의 대부분은 중앙정부 정책 사업에 대한 지방비 매칭으로, 비중이 2024년 기준 88.8%에 달한다. 자체 사업 비중은 2018년 10.5%에서 2024년 9.1%로 오히려 감소하였는

[그림 2] 지방자치단체 사회복지 분야 예산 구성과 변화(2018~2024)



주: 세출예산 총지출 기준.

출처: 기획재정부, 2025, 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>)을 활용해 저자 재작성.

5) 이 장의 분석은 2024년도 지방자치단체 예산을 기준으로 하였다. 분석 대상은 일반회계와 특별회계를 포함한 총계 기준의 세출예산이다. 기금은 제외하였다. 다만 예산총계는 자치단체 내 회계 간 내부거래와 자치단체 간 외부거래가 중복 계상되는 특성이 있어(행정안전부, 2024), 노령 분야 세부 사업 분석에서는 절대 금액이 아닌, 구성 비중을 중심으로 분석하였다. 또한, 공식 통계에서 '노인·청소년' 부문이 통합 관리되고 있어, 노령 분야 관련 사업은 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120202.do>)의 세부사업별 세출예산 데이터를 별도로 추출하여 분석하였다.

[표 10] 지방자치단체 사회복지 예산 매칭방식별 구성 변화(2018~2024)¹⁾

(단위: %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
매칭 방식	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	보조사업 ²⁾	87.2	88.3	88.7	89.0	88.1	88.1	88.8
	자체사업 ³⁾	10.5	9.4	9.3	8.9	9.6	9.6	9.1

주 1) 자체사업이 아닌 사업.

2) 시·도·광역자치단체 사업의 경우 국비가 0인 경우, 시·군·구 기초자치단체의 경우 국비 및 도비가 0인 사업.

출처: "세부사업별 세출현황", 행정안전부, 2025, 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120202.do>)를 활용해 저자 재작성.

데, 이는 중앙정부의 복지사업 확대에 따른 의무지출이 늘어난 결과로 해석된다.

나. 지방자치단체 노령 분야 주요 부문별 예산 구성과 변화

노인생활안정 부문의 예산은 전체 노령 분야 예

산의 95% 이상을 차지하고 있다. 기초연금이 2024년 기준 77.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 노인일자리사업은 10.9%이다. 특히 노인생활안정 부문 예산은 2024년 기준 95.8%가 국고보조사업이며, 자체사업 비중은 4.2%에 불과하다. 이는 기초연금과 노인일자리사업 등 대규모 국고보조사업의 영향으로 볼 수 있다.

[표 11] 지방자치단체 노인생활안정 부문 예산 구성과 변화(2018~2024)¹⁾

(단위: %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
사업 내용	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	기초연금 ²⁾	76.6	77.7	77.1	78.0	77.3	78.4	77.4
	노인일자리 관련 ³⁾	7.2	8.4	10.0	9.5	9.4	9.2	10.9
	그 외	16.2	13.8	12.9	12.4	13.3	12.4	11.7
매칭 방식	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	보조사업 ⁴⁾	93.5	94.7	95.6	95.6	95.5	95.5	95.8
	자체사업 ⁵⁾	6.5	5.3	4.4	4.4	4.5	4.5	4.2

주 1) 세출예산 총계 기준(대상회계: 일반회계+특별회계), 노인생활안정 관련 키워드로 추출하여 '노인·청소년'에서 노인생활안정 부문 분류.

2) 세출예산 세부사업 중 '기초연금' 관련 키워드로 추출하여 합산.

3) 세출예산 세부사업 중 '일자리' 등 관련 키워드로 추출하여 합산.

4) 자체사업이 아닌 사업.

5) 시·도·광역자치단체 사업의 경우 국비가 0인 경우, 시·군·구 기초자치단체의 경우 국비 및 도비가 0인 사업.

출처: "세부사업별 세출현황", 행정안전부, 2025, 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120202.do>)를 활용해 저자 재작성.

[표 12] 지방자치단체 노인의료보장 부문 예산 구성과 변화(2018~2024)¹⁾

(단위: %)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
사업내용	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	장기요양보험 관련 ²⁾	79.1	74.7	76.1	76.2	77.7	81.4	85.4
	치매 사업 관련 ³⁾	1.3	3.5	3.9	5.2	5.0	3.1	2.6
	그 외	19.6	21.8	20.1	18.6	17.3	15.5	12.0
매칭방식	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	보조사업 ⁴⁾	52.5	55.0	55.3	54.2	52.0	48.2	46.1
	자체사업 ⁵⁾	47.5	45.0	44.7	45.8	48.0	51.8	53.9

주 1) 세출예산 총계 기준(대상회계: 일반회계+특별회계), 노인의료보장 관련 키워드로 추출하여 '노인·청소년'에서 노인의료보장 부문 분류.
 2) 세출예산 세부사업 중 '장기요양보험' 등 관련 키워드로 추출하여 합산.
 3) 세출예산 세부사업 중 '치매' 등 관련 키워드로 추출하여 합산.
 4) 자체사업이 아닌 사업.
 5) 시·도·광역자치단체 사업의 경우 국비가 0인 경우, 시·군·구 기초자치단체의 경우 국비 및 도비가 0인 사업.
 출처: "세부사업별 세출현황", 행정안전부, 2025. 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120202.do>)를 활용해 저자 재작성.

노인의료보장 부문의 예산은 전체 노령 분야 예산의 5% 수준이다. 이 중 장기요양보험 관련 지원이 2024년 기준 85.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 치매관련 사업은 2.6%로 상대적으로 작은 비중을 보이고 있다.

주목할 만한 특징은 노인의료보장 부문에서 자체사업 비중이 상대적으로 높다는 점이다. 2018년 47.5%에서 2024년 53.9%로 꾸준히 증가해온 자체사업 비중은 지역 특성에 맞는 노인의료서비스 제공을 위한 지자체의 자체적인 노력을 보여준다. 다만 이러한 높은 자체사업 비중은 장기요양보험 의료급여 수급자 및 경감대상자의 본인부담금 지원이 자체사업으로 분류된 영향도 있는 것으로 보인다. 대표적인 예로, 2023년부터 12개 시군구에서 시행 중인 노인 의료·돌봄 통합지원 시범사업을 들

수 있다. 이 사업은 75세 이상 고령층을 대상으로 의료와 돌봄 서비스를 연계하여 제공함으로써 지역 사회 계속 거주를 지원하는 것을 목표로 하고 있는데, 이와 같은 지역 맞춤형 서비스 제공 노력이 자체사업 비중 증가로 이어지고 있다.

다. 지역 간 노령 분야 예산의 격차와 특성

지역별 노령 분야 예산은 재정자주도와 고령화율에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 재정자주도가 높은 서울(77.7%), 세종(72.0%), 제주(71.4%) 등은 상대적으로 높은 자체사업 비율(각각 8.5%, 17.8%, 14.3%)을 보이고 있다. 반면 재정자주도가 낮은 전남(40.4%), 전북(40.3%), 경북(41.7%) 등은 자체사업 비율이 낮은(각각 4.2%, 4.7%,

[표 13] 시도별 재정자주도와 노령 분야 자체사업 비중

지역	재정자주도 ¹⁾	고령화비율 ²⁾	노령 자체사업 비중 ³⁾
서울	77.7	18.8	8.5
부산	56.1	23.2	6.2
대구	58.4	19.9	7.8
인천	58.8	17.0	10.1
광주	58.1	16.9	7.6
대전	58.7	17.2	9.3
울산	64.0	16.5	10.7
세종	72.0	11.0	17.8
경기	51.0	16.0	5.4
강원	46.2	24.3	8.1
충북	42.3	20.7	8.0
충남	46.1	20.7	4.8
전북	40.3	24.1	4.7
전남	40.4	26.2	4.2
경북	41.7	24.7	5.4
경남	43.0	20.8	3.6
제주	71.4	18.1	14.3

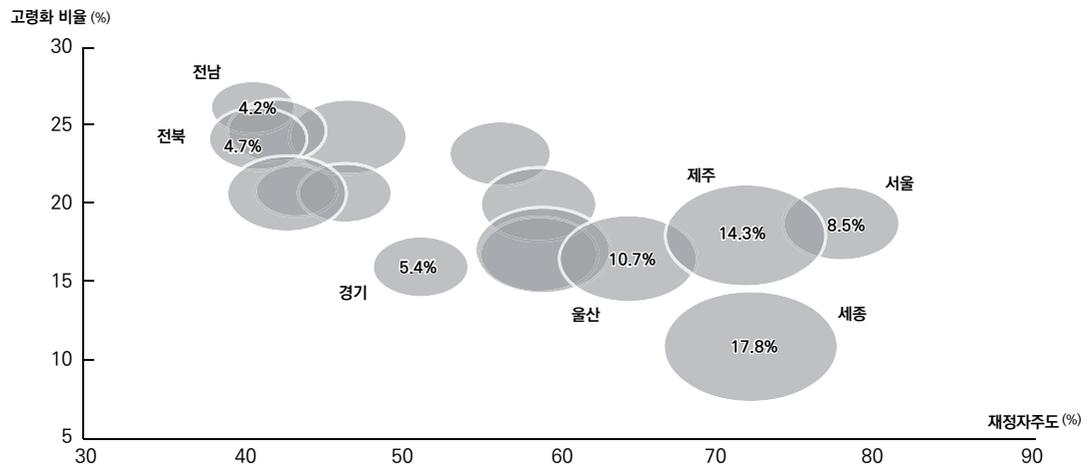
주 1) (자체수입+자주자원)/(자치단체 예산규모)×100

2) 자치단체 인구 대비 65세 이상 인구 비율.

3) 노령 분야 세출 예산의 자체사업(시·도 광역자치단체의 경우 국비가 0인 사업, 시·군·구 기초자치단체의 경우 국비 및 도비가 0인 사업)의 비중.

출처: “주요 인구지표”, 통계청, 2025, KOSIS(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPB002&conn_path=I3); “재정자주도 시·도별 현황”, 행정안전부, 2024, pp.308의 표를 활용해 저자 재작성.

[그림 3] 시도별 재정자주도와 노령 분야 자체사업 비율 관계¹⁾



주: 자체사업 비율은 버블의 크기에 비례함.

출처: 통계청, 2025, KOSIS(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPB002&conn_path=I3), 행정안전부, 2024, p. 308의 재정자주도 시·도별 현황 표를 활용해 저자 재작성.

5.4%) 특징을 보인다.

또한 고령화율이 높은 전남(26.2%), 경북(24.7%), 강원(24.3%) 등은 노령 분야 지출 부담이 상대적으로 크나, 낮은 재정자주도로 인해 자체사업 추진에 제약이 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 고령화에 따른 재정부담 가중 현상은 지역의 재정여건과 고령화 정도에 따라 노인복지서비스 제공에 차이가 발생할 수 있음을 보여준다, 이는 지역 간 노인복지 격차 해소를 위한 정책적 고려가 필요함을 시사한다.

5 나가며

이 글에서는 노령 분야 예산의 현황과 특징을 살펴보았다. 중앙정부와 지방자치단체의 예산 분석 결과, 고령화 진전에 따라 노령 분야 재정지출이 지속적으로 확대되고 있음을 확인할 수 있었다. 중앙정부의 경우 공적연금과 노인복지 예산이 모두 증가하여 사회복지 분야 내 비중이 50%를 상회하게 되었고, 지방자치단체 역시 노령 분야 예산이 큰 비중을 차지하고 있다.

이러한 노령 분야 예산의 대부분은 법정 의무지출로 구성되어 있다. 중앙정부의 공적연금과 지방자치단체의 기초연금 등이 대표적인데, 이러한 구조는 재정운용의 경직성을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 다만 2025년에는 장기요양보험료율 동결을 통한 재정 관리와 함께 노인일자리사업 확대, 의료·돌봄 통합지원 시도 등을 통해 서비스의 질적 개

선을 도모하고 있다.

지역별 분석에서는 재정여건과 고령화 정도에 따라 노령 분야 세출예산의 규모와 구성에 차이가 있음이 드러났다. 특히 재정자주도가 낮으면서 고령화율이 높은 지역의 경우, 의무지출 부담이 크고 자체사업 추진이 제한적인 것으로 나타났다.

한편 이 글의 분석은 현행 예산 분류체계의 제약으로 인해 몇 가지 한계를 가진다. 중앙정부의 프로그램 예산체계와 지방자치단체의 부문별 예산체계가 상이하며, 특히 지방자치단체의 경우 노인·청소년 부문이 통합 관리되고 있어 노령 분야 예산을 완전히 분리하여 파악하기 어렵다. 또한 사회복지 분야로 분류된 사업 외에도 타 분야에 편성된 노령 관련 사업들이 존재하나 이를 포괄하지 못하였다. 이러한 한계는 최근 발전하고 있는 대규모 언어모델(LLM) 등 새로운 분석도구를 활용하여 사업 내용 기반의 포괄적 분석을 시도함으로써 일부 보완될 수 있을 것으로 보인다.

이러한 한계에도 불구하고, 이 글의 분석을 통해 고령화 진전에 따른 노령 분야 재정지출의 증가 추세와 그 구조적 특징을 확인할 수 있었다. 앞으로도 이러한 증가세는 지속될 것으로 예상되는 바, 재정의 지속가능성 확보를 위해서는 노인일자리사업과 같은 사회참여 프로그램 확대와 함께 지역 특성을 고려한 효율적인 재정운용 방안을 모색할 필요가 있다. ■

참고문헌

- 국민연금공단. (2025). 국민연금 급여지급 통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/stats/stats_map.jsp
- 국회예산정책처. (2024a). 2025년도 예산안 총괄분석 I
- 국회예산정책처. (2024b). 2025년도 예산안 총괄분석 II
- 국회예산정책처. (2024c). 2025년도 예산안 총괄분석 III
- 기획재정부. (2025). 열린재정. <https://www.openfis.caldata.go.kr/op/ko/index>
- 박명호, 이진우, 박연서, 이미연, 유희수. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망과 시사점. 예산정책연구. pp.131-162.
- 보건복지부. (2025). 2025 기초연금 사업안내
- 보건복지부 요양보험제도과. (2024.10.29.). 2025년도 장기요양보험료율 동결. 보건복지부 보도자료. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg_code=에서 2025.2.3. 인출.
- 사립학교교직원연금공단. (2024). 2023 사학연금통계연보
- 인사혁신처. (2024). 2024 인사혁신통계연보
- 정인영, 권혁창, 이예인. (2023). 국민연금과 특수직역연금 비교연구. 국민연금연구원 연구보고서 2023-06.
- 통계청. (2022). 장래인구추계: 2022~2072년
- 통계청. (2025). e-나라지표: 군인연금 예산규모 및 수급자 추이. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1707
- 통계청. (2025). KOSIS: 인구-장래인구추계- 시도-주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPB002&conn_path=I3
- 행정안전부. (2024). 2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)
- 행정안전부. (2025). 지방재정 365. <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120202.do>

Analysis of the 2025 Budget for Old Age Policy

Song, Changgil

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

As of now in 2025, Korea is already a “super-aged” society, with those aged 65 and older making up 20.3 percent of the population. This demographic shift puts upward pressure on social security spending. A review of the 2025 budget reveals that ‘old-age’ expenditures, driven by rapid increases in spending on such mandatory schemes as public pensions and the basic pension, have grown to the point of accounting for over 50 percent of the central government’s total social expenditure, while the share of local-funded projects has been on the decrease. Efforts have been ongoing to provide services tailored to local conditions through less costly initiatives, such as community integrated care pilot projects and job programs for older adults, while still keeping the rate of premiums constant for the Long-Term Care Insurance. The significance of the 2025 old-age budget lies in providing, in a cost-controlled way, a basis for a comprehensive array of community-based policy measures—including a community-tailored elder care system—to meet the needs arising from an increasingly aging population as well as for improving the quality of services.