

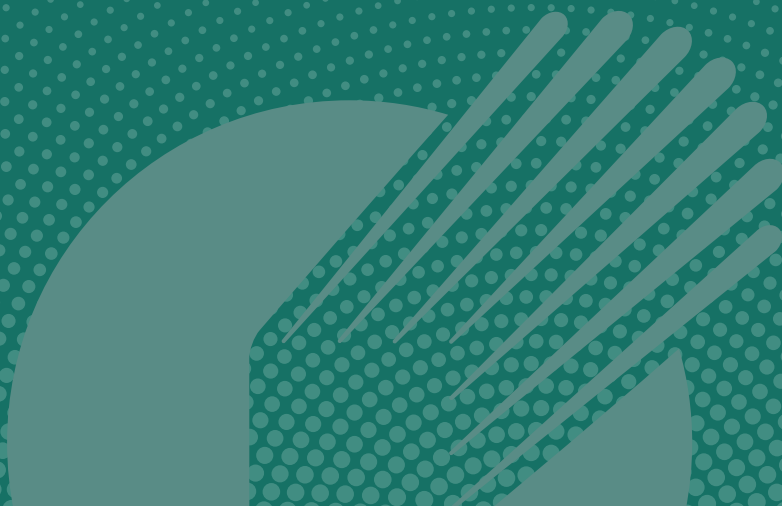


2026. 6.

국회에산정책처 | 현안보고서

노인 지원 사업의 재정전망과 기초연금 시나리오 분석

Financial Outlook for
Senior Support Programs and
Scenario Analysis of the Basic Pension



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

노인 지원 사업의 재정전망과 기초연금 시나리오 분석

Financial Outlook for Senior Support Programs and
Scenario Analysis of the Basic Pension

노인 지원 사업의 재정전망과 기초연금 시나리오 분석

총괄 | 상 지 원 추계세제분석실장

기획·조정 | 이 진 우 조세분석심의관
김 신 애 추계세제총괄과장
예 승 우 경제비용추계과장
김 안 나 행정비용추계과장
박 연 서 세제분석1과장
백 경 엽 세제분석2과장

작성 | 김 우 림 추계세제분석관

지원 | 김 현 실 행정실무관
정 유 경 자료분석연구원

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문 의: 추계세제분석실 사회비용추계과 | 02) 6788-3729 | sce@nabo.go.kr

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

• 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

노인 지원 사업의 재정전망과 기초연금 시나리오 분석

2026. 6.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2026.6.11)를 거쳐 발간되었습니다.



국회예산정책처는

예·결산 분석, 재정·경제 전망 및 세제분석, 사업평가 등
국가 재정운용 및 경제 전반에 대한 연구분석·평가를 수행함으로써
국회의 의정활동을 지원하는 재정정책 전문기관입니다.



이 보고서는 이러한 기관의 직무에 따라 작성·발간된 것으로
국가 재정 및 경제 현안에 대한
중립적이고 전문적인 분석을 제공하고자 하였습니다.



이 보고서가 재정·경제분야에 대한 국민의 이해를 돕고
국회의 의정활동에 도움이 될 수 있기를 바랍니다.



차 례

요 약 / 1

I. 서 론 / 1

- 1. 분석의 배경 및 목적 1
- 2. 분석의 범위 및 방법 2

II. 정책 환경 및 노인 지원 사업 현황 / 7

- 1. 노인 인구 변화 7
- 2. 노인 관련 주요 정책 추진 현황 9
- 3. 노인 지원 사업 및 재정 투입 현황 16
 - 가. 노인 대상 사업의 유형화 16
 - (1) 정책 분야별 유형화 17
 - (2) 전달체계 측면에서의 시설 유형화 22
 - 나. 노인 지원 사업의 재정 추이 분석 26
 - (1) 총괄 분석 26
 - (2) 분야별 분석 29
 - (3) 국고보조·지방보조·자체사업 비중 48
 - (4) 소결 52

III. 노인 지원 사업의 중기재정전망: 2026~2035 / 55

- 1. 기초연금 기준선 전망 55
 - 가. 제도 개요 55
 - 나. 전망 방법 57
 - 다. 전망 결과 57

2. 전체 노인 지원 사업 기준선 전망	59
가. 기초연금을 제외한 노인 지원 사업의 전망 방법	59
나. 기초연금 기준선 전망을 포함한 종합 전망 결과	61
(1) 기초연금 기준선 전망 및 유형별 총액 추세 연장 결과	61
(2) 기초연금 기준선 전망 및 노인 1인당 단가 추세 연장 결과	63
(3) 결과의 종합	65

IV. 기초연금 시나리오 분석 / 66

1. 전망 시나리오	66
2. 전망 결과	74
가. 감액제도 폐지의 효과: 기준선 전망에의 적용	74
나. 시나리오별 분석	75
다. 소결	83

V. 결론 및 시사점 / 85

[참고자료] 기초연금 추가 시나리오 분석 결과 / 87

참고문헌 / 90

표 차례

[표 1] 분석을 위한 재원 자료 추출 기준	5
[표 2] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 중 노인 지원 관련 계획	10
[표 3] 제3차 장기요양기본계획(2023~2027)의 목표 및 과제	11
[표 4] 제5차 치매관리종합계획(2026~2030)의 목표 및 과제	12
[표 5] 제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획(2023~2027)의 목표 및 과제 ...	14
[표 6] 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)	15
[표 7] 노인 지원 사업 유형화	19
[표 8] 노인 지원 시설 유형화	24
[표 9] 노인 지원 사업 재정 추이(총괄)	26
[표 10] 노인 지원 사업 재정 추이(정책 유형별)	28
[표 11] 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	29
[표 12] 소득보장 분야 노인 지원 사업 재정 추이	30
[표 13] 소득보장 분야 노인 지원 사업 재정의 재원별 비중	30
[표 14] 기초연금의 국고보조율	31
[표 15] 돌봄 분야 노인 지원 사업 재정의 재원별 비중	32
[표 16] 돌봄 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	32
[표 17] 돌봄 분야 노인 시설 지원 사업 세부유형별 추이	33
[표 18] 돌봄 분야 노인 직접 지원 사업 세부유형별 추이	34
[표 19] 주거 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	35
[표 20] 주거 분야 시설지원 국비 비중 추이	35
[표 21] 주거 분야 직접 지원 사업 재정 추이	36
[표 22] 보호·안전 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	36
[표 23] 보호·안전 분야 시설 지원 사업 재정 추이	37
[표 24] 보호·안전 분야 직접 지원 사업 재정 추이	38
[표 25] 사회참여·정서지원 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	38
[표 26] 사회참여·정서지원 분야 직접 지원 사업 재정 추이	40

[표 27] 경제활동 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	40
[표 28] 경제활동 분야 노인 지원 사업 재정 추이(세부유형별)	41
[표 29] 경제활동 분야 노인 지원 사업 국비 비중 추이	42
[표 30] 장례·장사 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	42
[표 31] 건강·의료 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	43
[표 32] 건강·의료 분야 노인 시설 지원 사업 세부유형별 추이	44
[표 33] 건강·의료 분야 노인 직접 지원 사업 세부유형별 추이	45
[표 34] 교통·이동 분야 노인 지원 사업 재정 추이	46
[표 35] 생활지원 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)	47
[표 36] 생활지원 분야 직접 지원 사업 재정 추이	47
[표 37] 보조사업 및 자체사업 재원 비중 산정을 위한 분류	49
[표 38] 노인 지원 사업의 보조 및 자체사업 비중	49
[표 39] 노인 지원 사업의 중앙정부 자체 및 국고보조 재정 비중: 소득보장, 보호·안전, 경제활동, 교통·이동	50
[표 40] 노인 지원 사업의 중앙정부 자체 및 국고보조 재정 비중: 주거	51
[표 41] 노인 지원 사업의 보조 및 자체사업 비중: 사회참여·정서지원	51
[표 42] 노인 지원 사업의 보조 및 자체사업 비중: 생활지원	52
[표 43] 기초연금 수급자 수 및 집행액 추이	56
[표 44] 기초연금 수급자 수 추계: 2026~2035년	58
[표 45] 기초연금 기준연금액 추계: 2026~2035년	58
[표 46] 현행 제도 유지 시 기초연금 재정전망: 2026~2035년	58
[표 47] 노인 지원 사업의 전망 방법	60
[표 48] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(총액 추세 연장 방식)	61
[표 49] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(총액 추세 연장 방식): 유형별	62
[표 50] 노인인구 변화 추이	62
[표 51] 노인 지원 사업 재정의 노인 인구당 단가 환산 결과	63
[표 52] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(1인당 단가 추세 연장 방식)	64
[표 53] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(1인당 단가 추세 연장 방식): 유형별	64
[표 54] 22대 국회 발의 「기초연금법 일부개정법률안」의 주요 내용	68
[표 55] 기초연금 재정전망 시나리오	71

[표 56] 기준선 + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	74
[표 57] 기초연금 기준연금액 추계: 시나리오①	75
[표 58] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오①	75
[표 59] 시나리오①에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	76
[표 60] 시나리오① + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	77
[표 61] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오②	77
[표 62] 시나리오②에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	78
[표 63] 시나리오② + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	78
[표 64] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오③	79
[표 65] 시나리오③에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	80
[표 66] 시나리오③ + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	81
[표 67] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오④	81
[표 68] 시나리오④에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	82
[표 69] 시나리오④ + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년	82
[표 70] 시나리오별 기초연금 재정소요: 2026~2035년	84

그림 차례

[그림 1] 분석 대상 선정 기준	4
[그림 2] 노인인구 비중 변화	7
[그림 3] 기대수명 변화	8
[그림 4] 노년부양비 추이 및 전망	9
[그림 5] 기초연금 제도 개요	56
[그림 6] 추정 방식별 노인 지원 사업 재정전망 결과	65
[그림 7] 기초연금 재정전망 결과 종합	83

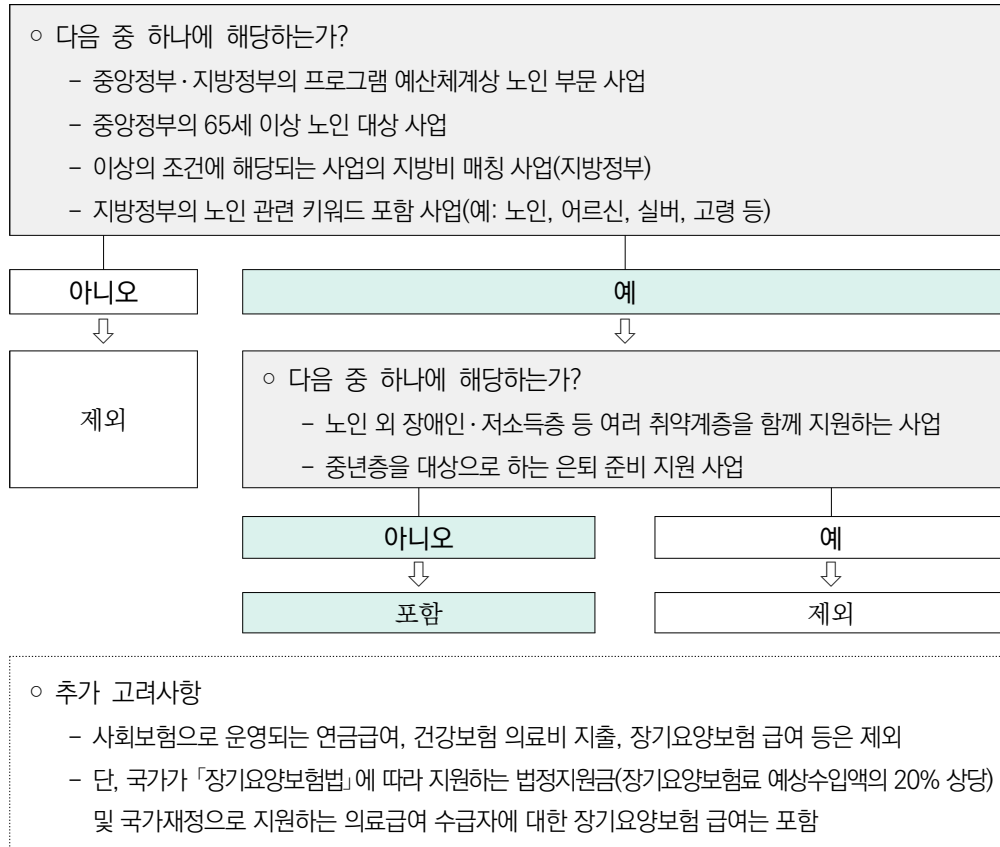
요 약

I. 서 론

- 우리나라는 2025년 65세 이상 인구 비율이 20.3%로 초고령사회에 공식 진입하였으며, 2036년 30%, 2050년 40%을 초과할 것으로 전망됨
 - 기대수명 연장으로 노년의 기간이 길어지고 있어, 단순한 노인 수 증가 이상의 정책적 함의를 가짐
 - 생산연령인구 감소와 노인 인구 확대가 동시에 진행되는 구조적 불균형으로 인해 부양 부담이 가중되고 노인 지원 정책 수요는 지속 확대될 전망
- 노인 지원 사업에 대한 범정부 차원의 공식적 정의가 부재하여 정책의 전체 규모와 내용을 체계적으로 파악하는 데 한계가 있으며, 종합적인 현황 분석의 필요성이 제기됨
 - 노인 지원 정책은 돌봄·주거·교통·안전·사회활동·여가 등 다양한 지원이 실시되고 있고, 다수의 중앙부처와 지방자치단체가 각자의 근거 법령에 따라 개별적으로 사업을 운영하고 있음
- 이에 본 보고서는 중앙정부 및 광역·기초지방자치단체의 노인 지원 사업을 체계적으로 유형화하고 그 규모와 내용을 종합적으로 파악하는 한편, 향후 10년간의 재정소요를 전망하여 미래 정책 수요에 대응하기 위한 시사점을 도출하고자 함
 - [제2장] 정책 분야를 구분하여 2016년부터 2025년까지의 노인 지원 사업의 재정 추이를 분석
 - (분석 자료) 중앙정부로부터 제출받은 자료 및 지방재정365의 세부사업별 세출 현황 자료

- (분석의 범위) 프로그램 예산체계상 노인 부문 사업과 중앙정부의 65세 이상 노인 대상 사업을 기초로 하고, 해당 사업의 지방비 매칭 사업을 추가 하였으며, 지방정부의 세부사업명에 노인 관련 키워드를 포함하는 사업을 추가함

[분석 대상 선정 기준]



자료: 국회예산정책처

- (재원의 추출) 보조사업의 경우 재원이 중앙정부 및 지방정부 예산에 중복 편성되므로, 중앙정부와 지방정부의 사업 예산 데이터에서 사업명과 사업별 예산을 구성하는 재원 정보를 바탕으로 중앙-시·도-시·군·구의 보조사업을 매칭하여 예산이 중복되지 않도록 함

[분석을 위한 자원 자료 추출 기준]

구 분		예산서 편성 자원				
		매칭비 없음		매칭비 있음		
지방자치 단체 국고보조	중앙정부	중앙	중앙	중앙	중앙	중앙
	광역지방 자치단체	중앙		중앙·광역	중앙·광역	
	기초지방 자치단체		중앙		중앙·광역·기초	기초
	분석 자료화	중앙	중앙	중앙·광역	중앙·광역·기초	중앙·기초
기초지방 자치단체 지방보조	광역지방 자치단체	광역	광역	광역	-	-
	기초지방 자치단체		광역	광역·기초	-	-
	분석 자료화	광역	광역	광역·기초		

주: 표의 '중앙'은 중앙정부 자원, '광역'은 광역지방자치단체 자원, '기초'는 기초지방자치단체 자원을 의미

자료: 국회예산정책처

- [제3장] 기초연금과 그 외 사업들을 구분하여 2026년부터 2035년간의 재정 변화를 전망
 - (기초연금) 공적연금 수급 여부, 가구 내 단독 수급 또는 부부 동시 수급 여부, 전액 또는 감액 수급 여부 등에 따라 수급하는 급여액이 달라지기 때문에 이를 고려하여 수급 유형별로 수급자 수와 급여 단가를 각각 추정하여 총재정 소요를 전망
 - (그 외 사업) 정책 분야별로 나누어 과거 총액 추세를 연장하는 방식과 노인 1인당 단가 추세를 연장하는 방식을 각각 적용하여 미래 예상되는 지출 수준을 전망
- [제4장] 기초연금의 정책 개편이 이루어질 경우 발생할 영향을 몇 가지 가상적인 시나리오를 구성하여 추정
 - 기초연금을 별도로 심층 분석한 것은 노인 지원 재정 전반을 상당 부분 규정하는 동시에 향후 재정 소요를 사전에 면밀히 파악하고 대비할 필요성이 높은 의무지출이기 때문
 - 더욱이 최근 기초연금 개편에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있어, 다양한 정책 개편 시나리오에 따른 재정 영향을 사전에 검토하는 것이 중요한 상황임을 고려

II. 정책 환경 및 노인 지원 사업 현황

□ 본 보고서는 노인 지원 사업을 정책 분야와 전달체계의 두 가지 기준으로 유형화하여 분석함

- 정책 분야는 소득보장, 돌봄, 주거, 보호·안전, 사회참여·정서지원, 경제활동, 장례·장사, 건강·의료, 교통·이동, 생활지원, 기타 지원 사업, 다분야의 12개 분야로 구분하였으며, 각 분야는 노인 삶의 다양한 필요를 충족하는 기능을 담당함

[정책 분야에 따른 노인 지원 사업 유형화]

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
1. 소득보장	노인의 기본적인 생활 수준을 유지하기 위한 현금성 지원	○ 기초연금	- 기초연금
		○ 기타소득보장	- (서울송파구) 저소득 독거 노인 생활보조수당 - (제주도) 고령해녀수당
2. 돌봄	노화나 질병으로 인해 저하된 일상생활 수행 능력을 보완하여, 스스로 생활하기 어려운 부분을 곁에서 직접 보살피고 지원하는 사업	○ 일상돌봄	- 노인맞춤돌봄서비스
		○ 장기요양	- 국가가 지원하는 장기요양 보험 법정지원금(장기요양 보험료 예상수입액의 20% 상당) - 의료급여 장기요양수급자 지원(재가·시설급여) - 노인요양시설 장기요양 등급외자 지원
		○ 돌봄가족지원	- 치매가족자조모임 - 효도수당·봉양수당

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
3. 주거	노인의 정주 여건을 개선하기 위한 사업	○ 주거환경개선	- 고령자가구 가스안전 차단기 보급 - 노인 낙상예방 주거환경 지원 사업
		○ 주거위생 및 냉난방 지원	- 저소득 노인 가구 냉·난방비 지원 - 독거노인 폭염·혹한기 극복 지원 - 취약노인 소독방역서비스
4. 보호·안전	학대나 안전사고로부터 노인을 보호하기 위한 사업	○ 위기·사고예방	- 응급안전알림서비스 - 실종예방사업
		○ 운전자 보호	- 고령운전자 운전면허 자진반납 지원 - 고령운전자 차선이탈 경보장치 설치 지원
		○ 학대예방	- 노인 학대예방 교육·홍보
5. 사회참여·정서지원	노인의 사회참여 및 삶의 활력 향상 지원	○ 문화·활력	- 각종 문화 행사 - 실버예술단·합창단 운영
		○ 체육	- 각종 노인 체육 대회 - 스포츠시설이용료지원 - 노인생활체육지도자 배치
		○ 교육	- 노인대학 운영 - 어르신 평생 교육 지원
		○ 유관단체 지원	- 대한노인회 지원
		○ 축하·효도	- 장수수당 - 장수노인 생신챙겨드리기 사업
6. 경제활동	노인의 경제활동 및 노동시장의 참여를 지원하는 사업	○ 생업지원	- 농업인 농작업 지원 - 폐지·재활용 수거 노인 지원
		○ 일자리	- 노인일자리 및 사회활동 지원 사업
		○ 취창업	- 시니어취업지원 - 시니어창업지원

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
7. 장례·장사	장사시설을 설치·운영하거나 무연고 사망자 등의 장례를 지원하는 사업	○ 장례·장사	<ul style="list-style-type: none"> - 공영장례 지원 - 화장장려금 지원
8. 건강·의료	노인의 건강 유지와 질병 예방을 목적으로 하는 지원	○ 치료·건강관리	<ul style="list-style-type: none"> - 치매치료관리비 지원 - 노인안질환무료시술 지원 - 노인무릎인공관절수술비 지원 - 요실금 치료 지원 - AI-IoT기반어르신건강관리
		○ 예방접종	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 국가예방접종 (인플루엔자·폐렴구균) - 노인 대상포진 예방접종
		○ 심리·정신건강	<ul style="list-style-type: none"> - 노인심리상담 지원 - 노인정신건강외래치료비 지원
		○ 병원동행	<ul style="list-style-type: none"> - 어르신 병원동행 서비스 - 독거노인 병원 안심동행 서비스
		○ 보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득 노인가구 국민건강보험료 지원
9. 교통·이동	노인의 이동권 보장을 위한 지원	○ 대중교통 등 이용	<ul style="list-style-type: none"> - 어르신대중교통비지원 - 노인 무료 셔틀버스 운영 - 노인 무료 택시 지원
		○ 이동기기	<ul style="list-style-type: none"> - 성인용 보행기 지원
10. 생활지원	일상생활의 기본적 편의를 제공하는 사업	○ 식사지원	<ul style="list-style-type: none"> - 재가노인식사배달 - 무료급식지원 - 반찬배달
		○ 기타생활지원	<ul style="list-style-type: none"> - 목욕·이미용 - 세탁 지원
		○ 손자녀돌봄	<ul style="list-style-type: none"> - 조부모손자녀돌봄사업
		○ 치매공공후견	<ul style="list-style-type: none"> - 치매공공후견

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
11. 기타 지원 사업	고령친화환경을 조성하기 위한 사업이나 효행을 장려하는 사업, 일반 복지인력에 대한 교육·훈련, 일반 상담센터 운영 등	○ 일반 복지인력 역량강화	- 노인복지인 역량강화
		○ 정보전달	- 시니어소식 발간 - 마을활동가 운영
		○ 고령친화환경	- 시니어 산업 박람회 - 고령친화도시조성 - 고령친화제품 서비스 체험관 운영
		○ 효행 장려	- 효문화진흥원 운영 - 효문화장려 사업
		○ 기타 정책지원	- 노인복지위원회 운영 - 노인 복지 업무추진비
12. 다분야	세부사업 내 상이한 특성을 가진 사업이 편성된 경우	-	- 지자체별 노인 복지 기금 사업

자료: 국회예산정책처

- 전달체계는 시설을 매개로 이루어지는 지원과 그 외 직접 지원으로 구분하였으며, 시설 지원은 「노인복지법」상의 노인복지시설, 「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」에 따른 노인일자리전담기관 및 「장사 등에 관한 법률」상 장사시설 등을 준용하여 분류함
 - (돌봄) 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설, 기타돌봄지원시설 등
 - 노인의료복지시설과 재가노인복지시설은 장기요양급여 제공 시설이라는 공통적 성격을 고려하여 장기요양기관으로 묶어 분류함
 - (주거) 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택 등 노인주거복지시설
 - (보호·안전) 노인보호전문기관, 학대피해노인 전용쉼터 등
 - (사회참여·정서지원) 노인복지관, 경로당, 노인교실 등 노인여가복지시설 등
 - (경제활동) 노인일자리지원기관, 노인일자리전담기관 등
 - (장례·장사) 「장사 등에 관한 법률」상 장사시설
 - (건강·의료) 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 등 노인의료복지시설, 치매 지원시설 등

□ 노인 지원 재정은 2016년 15.45조원에서 2025년 41.52조원으로 연평균 11.6% 증가하였으며, 규모 확대와 함께 구조적 변화도 진행되고 있는 것으로 분석됨

- 소득보장 분야가 지속적으로 전체 재정의 60% 이상을 차지하고 있으나, 최근 그 비중이 다소 감소하는 추세를 보임
 - 소득보장 재정의 대부분을 차지하는 것은 기초연금 사업임
- 돌봄 분야(연평균 15.2% 증가)·경제활동 분야(연평균 19.7% 증가) 재정의 증가 속도가 전체 노인 지원 재정의 증가 속도(연평균 11.6% 증가)를 상회하며 성장하고 있어, 재원 배분의 중심이 현금급여에서 서비스 제공 및 사회참여 지원으로 서서히 이동하고 있음을 시사
 - (돌봄 분야 주요 사업) 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정(노인의료복지 시설에 해당), 재가노인복지시설의 설치·운영 지원 사업 등의 시설 지원과 국가가 지원하는 장기요양보험 법정지원금(장기요양보험료 예상수입액의 20% 상당), 의료급여 수급권자 및 등급외자에 대한 장기요양 급여 지원, 노인 맞춤돌봄서비스 등의 직접 지원
 - (경제활동 분야 주요 사업) 노인 일자리 및 취업지원 사업, 고령농업인의 농작업 지원이나 폐지·재활용 수거 노인에 대한 지원 등 생업지원 사업

[노인 지원 사업 재정 추이(정책 유형별)]

(단위: 조원, %)

분 야	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.45	16.85	19.28	23.44	26.65	29.69	32.44	35.79	39.41	41.52	11.6
1. 소득보장	10.15 (65.7)	10.48 (62.2)	11.70 (60.7)	14.59 (62.3)	16.60 (62.3)	18.79 (63.3)	20.11 (62.0)	22.42 (62.6)	24.23 (61.5)	25.48 (61.4)	10.8
2. 돌봄	1.88	2.19	2.64	3.21	4.07	4.78	5.53	5.89	6.44	6.72	15.2
3. 주거	0.11	0.15	0.16	0.16	0.16	0.13	0.15	0.20	0.16	0.17	4.7
4. 보호·안전	0.04	0.04	0.04	0.05	0.06	0.08	0.09	0.10	0.14	0.15	15.8
5. 사회참여· 정서지원	1.18	1.41	1.67	1.62	1.42	1.44	1.64	1.85	1.93	2.08	6.6
6. 경제활동	0.91	1.18	1.43	2.03	2.67	2.80	3.03	3.27	4.25	4.60	19.7
7. 장례·장사	0.29	0.37	0.43	0.43	0.39	0.39	0.39	0.42	0.45	0.45	4.9
8. 건강·의료	0.25	0.42	0.57	0.68	0.59	0.63	0.71	0.71	0.75	0.75	12.8
9. 교통·이동	0.19	0.20	0.20	0.21	0.16	0.18	0.22	0.28	0.37	0.42	9.4
10. 생활지원	0.13	0.13	0.14	0.16	0.17	0.18	0.23	0.28	0.30	0.33	11.1
11. 복지일반	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	-2.8
12. 다분야	0.26	0.23	0.24	0.26	0.32	0.24	0.29	0.33	0.35	0.32	2.2

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

- 지원 방식 측면에서는 시설을 경유하지 않는 직접 지원에 소요된 재정 비중이 2016년 84.9%에서 2025년 89.6%로 확대되어 전국에 통용되는 시설 지원보다 지방자치단체의 개별 특성을 살릴 수 있는 방향으로 지원이 다양화되고 있는 것으로 해석됨

[노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.5	16.8	19.3	23.4	26.6	29.7	32.4	35.8	39.4	41.5	11.6
시설	2.3	2.9	3.4	3.7	3.5	3.5	4.0	4.0	4.1	4.3	7.1
직접 (비중)	13.1 (84.9)	14.0 (83.0)	15.8 (82.1)	19.8 (84.4)	23.2 (86.9)	26.1 (88.1)	28.5 (87.7)	31.8 (88.9)	35.3 (89.5)	37.2 (89.6)	12.3

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

- 재원 측면에서는 국비 비중이 2016년 61.8%에서 2025년 66.5%로 확대되고 있어, 노인 지원 전반에 걸쳐 중앙정부 재정의 역할이 강화되는 것으로 파악됨

[노인 지원 사업 재정 추이(총괄)]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.5	16.8	19.3	23.4	26.6	29.7	32.4	35.8	39.4	41.5	11.6
국비	9.6 (61.8)	10.1 (59.7)	11.5 (59.7)	14.6 (62.2)	17.1 (64.1)	19.2 (64.8)	21.1 (65.0)	23.6 (66.1)	26.2 (66.4)	27.6 (66.5)	12.5
지방비	5.9 (38.2)	6.8 (40.3)	7.8 (40.3)	8.9 (37.8)	9.6 (35.9)	10.5 (35.2)	11.4 (35.0)	12.1 (33.9)	13.3 (33.6)	13.9 (33.5)	10.0
광역시	2.4 (15.4)	2.7 (16.0)	3.0 (15.6)	3.4 (14.5)	3.8 (14.1)	4.4 (14.7)	4.6 (14.3)	4.9 (13.7)	5.3 (13.6)	5.7 (13.8)	10.2
기초	3.5 (22.8)	4.1 (24.3)	4.8 (24.7)	5.5 (23.3)	5.8 (21.7)	6.1 (20.6)	6.7 (20.7)	7.3 (20.3)	7.9 (20.1)	8.2 (19.8)	9.8

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

□ 각 사업을 사업의 기획주체에 따라 중앙사업·광역시사업·기초사업으로 구분하고, 관련 재원을 재분류하여 그 추이를 분석한 결과, 중앙정부 자체 및 국고 보조 사업 비중이 전체 재정의 80% 후반대를 지속 유지하는 가운데, 정책 분야별로 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담의 양상이 상이하게 나타남

- 분석을 위해 국고보조사업의 경우 중앙정부로, 지방보조사업의 경우 광역기초자치단체로 보아 보조사업의 매칭비 사업은 보조사업에 귀속되는 것으로 분류
 - 보조사업에 대한 추가 지원의 경우 보조사업과 별개의 역할을 수행한다기보다는 보충하는 역할을 수행하므로, 이 역시 보조사업 매칭비와 동일한 유형으로 분류

[보조사업 및 자체사업 재원 비중 산정을 위한 분류]

구 분	자체사업	지방자치단체 국고보조사업	기초지방자치단체 지방보조사업
중앙정부 예산	중앙사업	중앙사업	-
광역지방자치단체 예산	광역사업	중앙사업 ※ 예시 - 지방자치단체 국고보조사업의 광역정부 매칭비 - 지방자치단체 국고보조사업의 광역정부 추가지원	광역사업
기초지방자치단체 예산	기초사업	중앙사업 ※ 예시 - 지방자치단체 국고보조사업의 기초정부 매칭비 - 지방자치단체 국고보조사업의 기초정부 추가지원	광역사업 ※ 예시 - 기초지방자치단체 지방보조사업의 기초정부 매칭비 - 기초지방자치단체 지방보조사업의 기초정부 추가지원

자료: 국회예산정책처

[노인 지원 사업의 국고·지방보조 및 자체사업 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.5	16.8	19.3	23.4	26.6	29.7	32.4	35.8	39.4	41.5	11.6
중앙정부 자체 및 국고보조	13.2 (85.2)	14.1 (83.8)	16.2 (84.0)	20.1 (85.8)	23.1 (86.8)	26.0 (87.5)	28.0 (86.3)	31.1 (86.9)	34.4 (87.2)	36.1 (87.0)	11.9
광역정부 자체 및 지방보조	1.8 (11.7)	2.2 (12.9)	2.4 (12.6)	2.7 (11.4)	2.8 (10.5)	3.1 (10.5)	3.7 (11.3)	3.7 (10.3)	4.0 (10.1)	4.3 (10.3)	10.1
기초정부 자체	0.5 (3.1)	0.6 (3.4)	0.7 (3.4)	0.7 (2.9)	0.7 (2.6)	0.6 (2.0)	0.8 (2.4)	1.0 (2.8)	1.1 (2.8)	1.1 (2.6)	9.7

주: 국고보조 및 지방보조의 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

- 분석 결과, 소득보장, 보호·안전, 경제활동, 교통·이동 분야는 중앙정부 자체 및 국고보조 사업 비중이 압도적으로 높아 2022년까지 네 분야 모두 90%를 상회하는 것으로 나타났으나, 교통·이동 분야는 점차 비중이 낮아져 2025년 기준 74.3% 수준을 기록

- (소득보장) 지방자치단체 국고보조사업으로 시행되는 기초연금의 재정규모가 크기 때문
- (보호·안전) 시설지원에 해당하는 지역노인보호전문기관과 학대피해노인전용 쉼터에 대한 운영지원이 모두 국고보조사업으로 추진되고 있으며, 직접지원에 해당하는 주요 사업인 독거노인응급안전알림서비스와 고령운전자 운전면허 자진반납 지원 사업 역시 국고보조로 수행되고 있기 때문
- (경제활동) 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 외에도 복권기금으로 강원도에서 실시하는 100세시대 어르신 일자리사업, 그리고 이러한 사업에 대한 지방자치단체별 추가 지원의 규모가 큰 것에 기인
- (교통·이동) 최근 국비 비중이 낮아지는 것은 지방자치단체에서 자체적으로 실시하는 대중교통 지원 사업이 빠르게 확대되고 있는 것에 기인
- 주거 분야는 2022년 노인주거복지시설 운영 사업의 지방이양으로 중앙정부 비중이 감소하는 추세
- 사회참여·정서지원 분야 및 생활지원 분야는 지방정부에서 추진하는 사업의 비중이 크며 그중에서도 광역정부 자체 및 지방보조 사업 비중이 큰 것으로 나타남
 - (사회참여·정서지원 분야 대표사업) 경로당 운영비 지원·각종 노인 행사(체육대회·전시회·합창대회 등)·특정 연령(100세 등) 도달 노인에 대한 축하수당 등
 - (생활지원 분야 대표사업) 경로식당 운영·식사 배달·이미용·목욕·빨래 지원 등

[주요 분야 노인 지원 사업의 중앙정부 자체 및 국고보조 재정 비중]

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
소득보장	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
보호·안전	96.3	95.5	93.9	88.1	92.3	94.5	93.9	93.4	93.2	94.0
경제활동	94.6	92.7	94.4	96.8	97.7	97.7	97.6	97.0	97.8	97.9
교통·이동	99.4	99.4	99.2	98.9	98.8	98.5	94.0	86.6	78.0	74.3
주거	89.8	91.2	92.8	89.2	81.8	81.4	41.1	32.7	25.1	17.0
사회참여·정서지원	32.0	31.5	35.3	31.6	29.9	33.2	33.4	32.7	35.4	36.6
생활지원	6.5	6.7	6.0	6.0	5.8	8.2	7.0	6.6	5.9	4.0

주: 국고보조 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

Ⅲ. 노인 지원 사업의 중기재정전망: 2026~2035

- 대표 사업인 기초연금(65세 이상 노인의 소득하위 70%, 월 최대 34만 9,700원 지급 기준 유지 시)의 총 재정소요는 2026년 27.5조원에서 2035년 44.4조원으로 연평균 5.5% 증가할 전망
 - 2026년 보건복지부 예산서에 반영된 평균 국고보조율(84.42%) 적용 시, 국비 소요는 2026년 23.3조원에서 2035년 37.5조원으로 증가할 것으로 예상

[현행 제도 유지 시 기초연금 재정전망: 2026~2035년]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
총재정소요	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	5.5
국비	23.3	24.7	26.4	27.7	29.3	30.8	32.3	33.9	35.8	37.5	5.5
지방비	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	5.5

자료: 국회예산정책처

- 기초연금 전망 결과와 합산한 향후 10년간 전체 노인 지원 재정은 2035년 70조원 이상으로 확대될 것으로 추정됨
 - (총액 추세 연장 방식) 기초연금 기준선 전망과 유형별 총액 추세 연장 결과를 종합하면, 노인 지원 사업에 소요되는 재정은 2026년 45.1조원에서 2035년 74.8조원으로 연평균 5.8% 증가할 것으로 전망됨
 - 과거 추세를 연장하여 전망하였음에도 향후 재정 증가율이 낮게 나타난 것은 노인 인구 증가세 둔화의 영향이 반영되었기 때문
 - 65세 이상 노인 인구의 연평균 증가율은 5.0%(2016~2025년)에서 3.5%(2026~2035년)로 둔화될 전망
 - 기초연금은 장래 인구변화를 직접 반영하고, 기타 사업 또한 과거 재정 규모에 반영된 인구 변화의 영향을 내포하고 있어 재정전망 결과 역시 인구 증가세 둔화의 영향을 받음
 - 2025년 기준 국비 비중 유지 가정 시, 같은 기간 국비는 29.7조원→49.6조원, 지방비는 15.3조원→25.1조원으로 증가할 것으로 전망됨

- 소득보장 분야는 2026년 27.5조원에서 2035년 44.4조원으로 증가하며, 2035년 전체 노인 지원 재정의 59.4%를 차지할 것으로 예상됨
- 돌봄 분야는 연평균 6.6%(7.6조원 → 13.5조원), 경제활동 분야는 연평균 6.7%(4.9조원 → 8.8조원) 증가하며 전체 비중도 각각 18.0%, 11.8%로 확대 될 것으로 전망됨

[현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(총액 추세 연장 방식): 유형별]

(단위: 억원, %)

구 분	2016	비중	2026	비중	2035	비중	2026~2035 연평균 증가율
합 계	154,349	100.0	451,010	100.0	747,844	100.0	5.8
1. 소득보장	101,351	65.7	275,229	61.0	444,094	59.4	5.5
2. 돌봄	18,830	12.2	75,540	16.7	134,827	18.0	6.6
3. 주거	1,143	0.7	1,693	0.4	1,868	0.2	1.1
4. 보호·안전	391	0.3	1,623	0.4	3,170	0.4	7.7
5. 사회참여· 정서지원	11,755	7.6	22,273	4.9	35,134	4.7	5.2
6. 경제활동	9,097	5.9	49,159	10.9	88,285	11.8	6.7
7. 장례·장사	2,919	1.9	4,645	1.0	5,913	0.8	2.7
8. 건강·의료	2,531	1.6	8,172	1.8	11,354	1.5	3.7
9. 교통·이동	1,867	1.2	4,838	1.1	10,570	1.4	9.1
10. 생활지원	1,279	0.8	3,743	0.8	7,016	0.9	7.2
11. 복지일반	550	0.4	474	0.1	507	0.1	0.8
12. 다분야	2,636	1.7	3,622	0.8	5,105	0.7	3.9

자료: 국회예산정책처

- (인구 1인당 단가 추세 연장 방식) 기초연금 기준선 전망과 노인 1인당 단가 추세 연장 결과를 종합하면, 노인 지원 사업에 소요되는 재정은 2026년 45.5조원에서 2035년 79.2조원으로 연평균 6.4% 증가할 것으로 전망됨
 - 2025년 기준 국비 비중 유지 가정 시, 같은 기간 국비는 34.1조원 → 58.5조원으로, 지방비는 11.4조원 → 20.8조원으로 증가할 것으로 전망됨
 - 돌봄 분야는 연평균 7.6%(7.4조원 → 14.3조원), 경제활동 분야는 연평균 9.3%(5.4조원 → 11.9조원) 증가하는 것으로 전망되어, 두 분야가 노인 인구 증가에 민감하게 반응하는 양상이 두드러지는 것으로 확인됨

[현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(1인당 단가 추세 연장 방식): 유형별]

(단위: 억원, %)

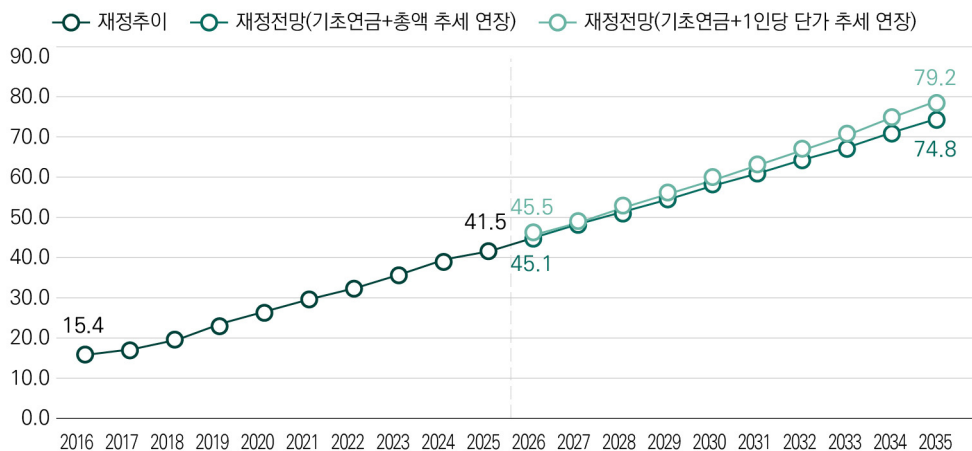
구 분	2016	비중	2026	비중	2035	비중	2026~2035 연평균 증가율
합 계	154,349	100.0	455,141	100.0	792,264	100.0	6.4
1. 소득보장	101,351	65.7	275,228	60.5	444,098	56.1	5.5
2. 돌봄	18,830	12.2	74,243	16.3	143,493	18.1	7.6
3. 주거	1,143	0.7	1,800	0.4	2,349	0.3	3.0
4. 보호·안전	391	0.3	1,973	0.4	4,492	0.6	9.6
5. 사회참여· 정서지원	11,755	7.6	22,762	5.0	34,103	4.3	4.6
6. 경제활동	9,097	5.9	53,531	11.8	119,397	15.1	9.3
7. 장례·장사	2,919	1.9	4,649	1.0	5,834	0.7	2.6
8. 건강·의료	2,531	1.6	8,302	1.8	12,861	1.6	5.0
9. 교통·이동	1,867	1.2	4,932	1.1	12,969	1.6	11.3
10. 생활지원	1,279	0.8	3,670	0.8	7,276	0.9	7.9
11. 복지일반	550	0.4	504	0.1	690	0.1	3.5
12. 다분야	2,636	1.7	3,545	0.8	4,700	0.6	3.2

자료: 국회예산정책처

- 두 방식의 2035년 전망치 격차는 4.4조원으로, 고령화 가속화에 따라 인구 연동 전망의 결과가 추세 연장 전망의 결과를 상회할 것으로 예상됨

[추정 방식별 노인 지원 사업 재정전망 결과]

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처

IV. 기초연금 시나리오 분석

□ 기초연금 시나리오 분석을 위해 국회 발의 법률안 및 전문가 논의 등을 참고하여 다음과 같은 4개 시나리오를 구성¹⁾

- 국회 발의 법률안은 크게 저소득층 지원 강화와 지급대상 확대, 감액제도 폐지 등으로 구분할 수 있음
 - 저소득층 지원 강화 방안은 감액제도 일부 폐지와 차등급여 도입을 통해 소득 수준에 따라 급여 수준을 차등화하는 데 초점을 두고 있음
 - 지급대상 확대 방안은 현행 선정방식을 조정하여 보다 많은 노인에게 기초 연금을 지급하는 데 초점을 두고 있음
- 한편, 기준중위소득을 활용하여 지급대상 선정기준과 급여수준을 설정하는 방안도 제안되고 있음
 - 목표수급률을 적용하는 방식은 노인 집단 내에서의 상대적 소득만 고려하여 대상자를 선정하는 반면, 기준중위소득은 국민 전체의 상대적 소득을 고려하여 대상자를 선정한다는 점에서 보다 세대간 형평성을 제고할 수 있다는 장점이 있음
 - 다만, 향후 정책적으로 결정될 기준중위소득을 합리적으로 추정하기 어렵고, 기준중위소득 활용 시 기초연금 지급 대상자 선정을 위한 소득인정액을 반영하는 방식에 대한 합의도 필요할 것으로 판단되어 본 보고서에서는 시나리오에 반영하지 않음
- 참고로, 2025년 기준으로 노인의 소득하위 50%에 해당하는 단독 수급자의 소득인정액이 1인가구 기준중위소득의 51.3% 이하 수준이었고, 노인의 소득하위 60%에 해당하는 부부 수급자(부부 중 1인 또는 2인 수급자)의 소득인정액은 2인가구 기준중위소득의 46.6% 이하 수준으로 나타났으나, 이러한 소득분포는 향후 기준중위소득 결정 수준에 따라 달라질 수 있음

1) 본문에는 4개의 시나리오를 설정하여 전망한 결과를 제시하고 있으나, 보다 풍부한 정보의 제공을 위해 각 시나리오의 조합으로 구성된 시나리오 등을 추가로 설정하여 그 전망 결과를 [참고자료]로 제시함

[기초연금 재정전망 시나리오]

시나리오		대상자 범위	대상자 연령	기준연금액
기준선		65세 이상 소득하위 70%	65세 이상	2026년 349,700원
급여액 차등화	①	(현행 유지)	(현행 유지)	(2027년) 소득하위 30% 이하 40만원
대상자 확대	②	(2027년~) 65세 이상 소득하위 80%	(현행 유지)	(현행 유지)
대상자 축소 + 급여액 차등화	③	(2027년~) 65세 이상 소득하위 60%	(현행 유지)	(2027년) 소득하위 30% 이하 40만원
대상자 연령 조정	④	(현행 유지)	(2027년) 66세 → 매년 1세씩 상향조정 → (2029년~) 68세	(현행 유지)

자료: 국회예산정책처

□ 기초연금 제도 개편 4개 시나리오를 분석한 결과, 시나리오별 재정 영향은 다음과 같음

- 시나리오①: 2027년부터 소득하위 30% 이하의 기준연금액을 40만원으로 인상
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 47.7조원(연평균 6.3% 증가), 10년간 추가재정소요는 23.9조원으로 전망
- 시나리오②: 대상자를 2027년부터 노인의 소득하위 80%로 확대
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 50.8조원(연평균 7.0% 증가), 10년간 추가재정소요는 47.1조원으로 전망
- 시나리오③: 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상, 대상자를 노인의 소득하위 60%로 축소
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 41.6조원(연평균 4.7% 증가), 10년간 재정절감액은 21.0조원으로 전망
- 시나리오④: 수급 연령을 68세 이상까지 단계적으로 상향조정
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 36.9조원(연평균 3.3% 증가), 기준선 대비 10년간 53.0조원 절감 예상되어 시나리오 중 절감 규모가 가장 크게 나타남

- 부부감액 폐지 시 시나리오별로 10년간 23.1 ~ 39.5조원, 국민연금 연계감액 폐지 시 8.9 ~ 13.0조원의 추가 재정이 별도로 소요될 전망

[시나리오별 기초연금 재정소요: 2026~2035년]

(단위: 조원)

구 분	기준선	①	②	③	④
2035년 총재정소요	44.4	47.7	50.8	41.6	36.9
2026~2035년(10년) 추가재정소요 합계(A)	0	23.9	47.1	-21.0	-53.0
부부감액 폐지의 효과(B)	34.6	28.5	39.5	23.1	29.0
(추가재정소요 합계, A+B)	34.6	52.5	86.6	2.1	-24.0
국민연금 연계감액 폐지의 효과(C)	12.1	11.9	13.0	8.9	9.5
(추가재정소요 합계, A+C)	12.1	35.8	60.1	-12.0	-43.5

주: (기준선) 현행 제도 유지

(시나리오①) 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상

(시나리오②) 대상자를 2027년부터 소득하위 80%로 확대

(시나리오③) 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상, 대상자를 소득하위 60%로 축소

(시나리오④) 수급 연령을 68세 이상으로 단계적 상향조정

자료: 국회예산정책처

V. 결론 및 시사점

□ 중앙·지방정부의 노인 지원 사업 재정은 지난 10년간 연평균 11.6%의 높은 증가율을 기록하였으며, 구조적 변화도 확인됨

- 소득보장 분야가 전체 재정의 60% 이상을 유지하고 있으나, 돌봄·경제활동 분야가 전체 평균 증가율을 상회하며 성장 중
- 이는 재원 배분의 중심이 현금급여에서 서비스 제공 및 사회참여 지원 쪽으로 서서히 이동하고 있음을 시사

□ 현 추이가 지속될 경우 노인 지원 사업 재정은 2026년 약 45조원에서 2035년 70조원 이상으로 확대될 것으로 전망됨

- 현행 지원 수준이 노인 인구 증가에 비례하여 확대될 경우, 더 높은 수준의 재정 지출이 이루어질 것으로 예상

- 소득보장 분야의 핵심인 기초연금의 제도 설계 방향은 전체 재정 규모에 직접적 영향을 미치는 주요 변수로, 시나리오에 따라 재정에 미치는 영향의 편차가 매우 클 것으로 전망됨
 - 급여 수준 유지 하에 대상자를 소득하위 80%까지 확대하는 방안(시나리오②)은 10년간 47.1조원의 추가 재정을 수반할 것으로 전망됨
 - 수급 연령을 68세까지 단계적으로 상향조정하는 방안(시나리오④)은 53.0조원의 재정 절감 효과가 예상됨

- 이에 향후 노인 지원 정책은 지출 규모 확대와 재정 지속 가능성 간의 균형 설계라는 근본적 과제에 직면해 있으며, 다음과 같은 정책적 검토가 요구됨
 - 돌봄·경제활동 분야의 수요가 빠르게 증가하고 있는 만큼, 소득보장 중심의 현행 재원 배분 구조의 적정성을 지속적으로 검토할 필요가 있으며, 현금급여 방식과 직접 서비스 제공 방식 간 적정 균형점을 중장기적으로 검토할 필요가 있음
 - 현금급여 방식은 노인이 시장에서 서비스를 직접 구매할 수 있는 환경 조성이 필요하며, 직접 서비스 제공 방식은 서비스의 양·질이 적정 수준이 되도록 관리하는 것이 필요
 - 기초연금은 제도 설계 방향에 따라 10년간 재정 소요가 최대 47.1조원 추가 발생 또는 53.0조원 절감에 달할 만큼 편차가 크므로, 급여 수준·대상자 범위·수급 연령 등 주요 변수에 대한 면밀한 검토가 필요
 - 기초연금은 국민연금에 대한 보충적 제도로 도입된 만큼 국민연금과의 관계를 고려한 개편 방안 마련이 필요함
 - 기초연금을 수급하는 노인의 소득 및 재산 수준이 일반적으로 저소득층을 선정하는 기준인 1·2인가구 기준중위소득보다 빠르게 증가하고 있으며, 국민연금과의 동시수급자 비중도 지속 증가하고 있다는 점을 고려할 필요
 - 현행 제도는 노인의 소득하위 70%를 대상으로 하는 목표수급률 방식을 취하고 있어 급여의 성격이 저소득층에 특화된 지원과 연령을 충족하는 사람에게 모두 지급하는 인구학적 수당(demogrant) 사이에서 그 특성이 모호해지는 측면이 있으므로, 향후 제도의 성격을 어느 방향으로 가져갈 것인지에 대한 심도있는 검토가 필요해 보임

- 2035년까지 노인 지원 재정이 70조원을 상회할 것으로 전망되는 만큼, 노인 지원 정책 전반의 효과성·효율성을 지속적으로 점검하는 동시에 중장기적 재정 수요에 안정적으로 대응할 수 있는 자원 조달 방안에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있음

I. 서론

1. 분석의 배경 및 목적

우리나라는 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 2024년 기준 65세 이상 인구 비율이 전체 인구의 19.2%에 달하였고, 2025년에는 그 비율이 20%를 초과하여 초고령사회에 진입하였다. 이처럼 고령 인구의 비중이 빠르게 증가하는 가운데, 기대수명의 꾸준한 연장으로 인해 노년기의 절대적 기간 또한 길어지고 있다. 이는 노인이 건강하고 활력있는 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 것이 개인의 삶의 질 차원을 넘어 사회 전체의 과제로 부상하고 있음을 의미한다. 더불어 이러한 인구구조의 변화는 생산연령인구의 감소와 부양인구의 증가를 동반하여 국가 재정에 대한 압박을 가중시킬 것으로 예상된다. 즉, 고령화의 진전은 노인 개인의 삶의 질과 사회 전체의 지속가능성이라는 두 차원 모두에서 노인 지원 정책의 중요성을 높이고 있으며, 한정된 재원을 효과적으로 배분하기 위한 정책적 대응 역량의 확충이 시급한 과제로 대두된다.

그러나 현재 노인 지원 사업에 대해서는 범정부 차원에서 통용되는 공식적 정의가 부재하여 정책의 전체 규모와 내용을 체계적으로 파악하는 데 한계가 존재한다. 그간 노인 지원은 주로 소득보장 및 의료 지원을 중심으로 이루어져 왔으나, 가족 구조의 변화와 가족 부양 기능의 약화에 따라 정책 수요가 다변화되고 있다. 이에 따라 오늘날에는 돌봄, 주거, 교통, 안전, 사회활동 및 여가에 이르기까지 노인의 일상 전반을 포괄하는 지원 체계가 형성되고 있고, 다수의 중앙부처와 광역·기초지방자치단체가 각각의 근거 법령에 따라 다양한 사업을 운영하고 있다. 이러한 정책 환경은 노인 지원 사업의 범위와 성격을 더욱 복잡하게 만들고 있으며, 종합적인 현황 분석의 필요성을 제기하고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 보고서는 정부의 노인 지원 사업을 체계적으로 유형화하고 그 규모와 내용을 종합적으로 파악하는 것을 목적으로 한다. 특히 중앙정부뿐만 아니라 광역 및 기초지방자치단체의 사업까지 포괄적으로 분석하여, 노인 지원 정책의 전체적인 구조를 입체적으로 조망하고자 한다. 아울러 향후 10년간의 재정소요를 전망함으로써 미래 정책 수요에 대응하기 위한 시사점을 도출하

는 것을 목적으로 한다. 이 때, 기초연금에 대해서는 별도의 장을 구성하여 시나리오별 재정 전망을 수행하였다. 기초연금은 노인 지원 사업 전체 재정의 60% 이상을 차지하는 최대 규모의 사업인 동시에, 법령에 따라 지출이 결정되는 의무지출에 해당한다. 이는 기초연금의 재정 규모가 노인 지원 재정 전반의 방향을 상당 부분 규정하며, 의무지출의 특성상 향후 재정 소요를 사전에 면밀히 파악하고 대비할 필요성이 크다는 점을 의미한다. 특히, 최근 고령화 심화 및 노후소득보장 체계 개편 필요성에 대한 인식과 맞물려 기초연금 개편에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있어, 다양한 정책 개편 시나리오에 따른 재정 영향을 사전에 검토하는 것이 중요한 상황이다. 이에 기초연금의 주요 제도 변수별 시나리오를 구성하여 재정 변화를 보다 심층적으로 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 노인 지원 정책 전반에 대한 종합적 이해를 제공하고, 우리 사회가 고령화에 따른 정책 수요 증가에 보다 체계적으로 준비할 수 있도록 하는 기초를 마련하고자 한다.

2. 분석의 범위 및 방법

노인 지원 사업의 현황을 분석하는 데 있어 가장 선결되어야 할 과제는 분석 대상의 범위를 명확히 설정하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 노인 지원 사업에 대한 공식적이고 범용적인 정의가 존재하지 않으며, 일반적으로는 복지 영역의 사업으로 인식되는 경향이 있다. 그러나 실제로는 문화, 주거, 교통 등 다양한 분야에서 노인을 대상으로 하는 사업이 광범위하게 시행되고 있으며, 최근에는 기술의 발전에 따라 인공지능·IoT 등 과학기술을 노인 돌봄 및 생활 지원에 접목하려는 시도도 증가하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 노인 지원 사업의 범위를 설정함에 있어서는 기존 협의의 복지 개념을 넘어선 포괄적인 접근이 필요하다.

이에 이 보고서는 다음과 같은 기준에 따라 노인 지원 사업의 범위를 설정하였다. 첫째, 프로그램 예산체계상 사회복지·보건 분야의 노인 부문에 해당하는 사업을 1차 분석 대상으로 삼아, 중앙정부와 지방정부 모두에 동일하게 적용하였다. 둘째, 중앙정부 전 부처를 대상으로 65세 이상 노인을 지원 대상으로 하는 사업을 조사하여 분석 대상에 포함하였다. 셋째, 광역 및 기초지방자치단체의 사업은 지방재정365 시스템을 통해 기초 자료를 추출하였으며, 해당 사업이 노인 부문으로 분류되지 않더라도 앞선 첫 번째와 두 번째 기준에 의해 포함된 사업의 지방비 매칭

사업인 경우 포함하였다. 넷째, 지방자치단체의 사업 중 위의 기준에 해당하지 않더라도 세부사업명에 ‘노인’, ‘어르신’, ‘실버’, ‘고령’ 등 노인과 관련된 키워드가 포함된 사업은 분석 대상에 포함하였다.¹⁾

한편, 분석의 명확성을 확보하기 위해 제외 기준도 함께 설정하였다. 우선, 노인 외에 장애인, 저소득층 등 다수의 정책 대상이 혼용되어 있는 일반 취약계층 대상 사업은 분석 범위에서 제외하였다. 이는 해당 사업의 재정 투입 중 노인에 귀속되는 몫을 합리적인 방법으로 분리하기 어렵기 때문이다. 또한, 50~60대를 주된 대상으로 하여 은퇴 이후의 삶을 준비하도록 지원하는 노후준비 사업 역시 분석 대상에서 제외하였다. 이러한 사업은 노인에 대한 직접 지원보다는 사전적 대비의 성격이 강하므로, 노인 지원의 개념적 범위와 부합하지 않는다고 판단하였다.

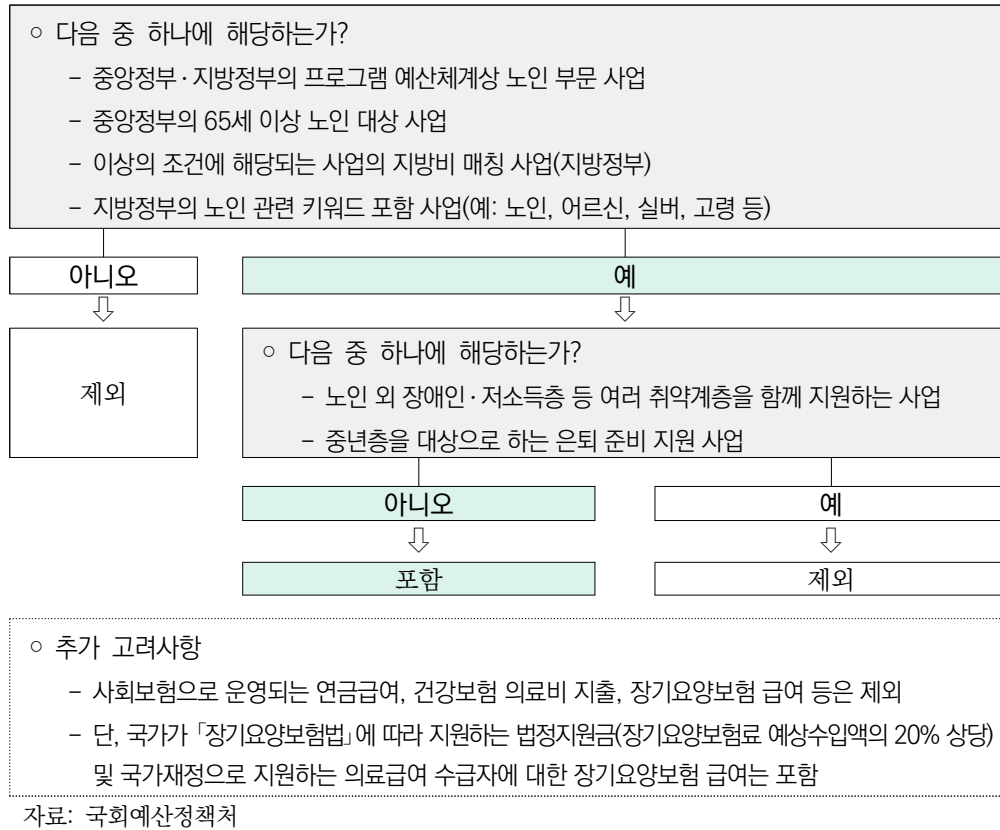
아울러 노후소득보장을 담당하는 공적연금의 연금급여와 건강보험을 통한 노인 의료비 지원은 노인 관련 재정 지출 중 상당한 비중을 차지하나, 이 보고서의 분석 대상에서는 제외하였다. 이는 공적연금과 건강보험의 경우 기여와 급여의 연계 원리에 따라 운영되는 별도의 재정 구조를 가지고 있어 이 보고서에서 대상으로 하는 노인 지원 사업과는 제도적 성격을 달리한다고 보았기 때문이다.

반면, 노인장기요양보험은 분석 대상에 부분적으로 포함하였다. 이 제도는 공적연금·건강보험과 마찬가지로 사회보험 방식으로 운영되나, 그 급여가 노인요양시설·재가노인복지시설 등 노인복지시설에서 제공하는 돌봄 서비스와 직접 연계되어 있다는 점에서 이 보고서의 분석 범주와 부합한다고 판단하였다. 다만, 노인장기요양보험 관련 지출 전체를 포함한 것은 아니다. 이 보고서에서는 국가가 「장기요양보험법」에 따라 지원하는 장기요양보험 법정지원금(장기요양보험료 예상수입액의 20% 상당)과 장기요양기관의 운영 지원, 의료급여 수급자에 대한 장기요양급여 지원 등 중앙 및 지방정부 재정을 통해 지출되는 항목만을 분석 대상에 포함하였고, 국민건강보험공단 회계에서 지출되는 장기요양급여는 국가 재정이 아닌 별도의 재정에서 운영된다는 점에서 제외하였다.²⁾

1) 본 연구는 세부사업 단위 자료를 기준으로 분석을 수행하였으므로, 일부 관련 사업이 내역사업 단위에 편성된 경우 분석 대상에서 누락될 가능성이 있다. 다만 내역사업 단위의 자료를 일관되게 확보하기 어려운 점을 고려할 때, 세부사업 단위 자료를 활용하는 것이 현실적으로 가장 적절한 분석 방법으로 판단하였다.

2) 노인장기요양보험은 노인을 대상으로 하는 대표적인 사회보장제도이자 재정 규모가 큰 노인 지원 제도라는 점에서 분석 대상에 포함되어야 한다는 의견이 있을 수 있다. 그러나 본문에서 제시하고 있듯, 노인장기요양보험은 일반 재정사업과 달리 건강보험공단 회계를 통해 운영되며, 보험료를

[그림 1] 분석 대상 선정 기준



이상의 기준에 따라 분류된 노인 지원 사업들은 그 내용을 기준으로 정책 분야를 구분하여 2016년부터 2025년까지의 재정 추이를 분석하였다. 이를 위해 각 부처가 제출한 자료와 기관별 사업명세서를 참고하였다. 분석의 기준은 최종 예산액(기금의 경우 계획액)으로 설정하였는데, 이는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 재정이 매칭된 지방보조사업의 경우 결산 기준으로 재원을 구분하는 데 한계가 있기 때문이다.³⁾ 그러나 예산은 통상 과거 결산 추이를 토대로 편성된다는 점에서, 예산액을 기준으로 하는 분석이 재정 규모를 파악하는 데 있어 무리가 없을 것으로 판단하였다.

주요 재원으로 하는 사회보험 방식의 급여라는 점에서 중앙정부 및 지방정부 재정사업과는 성격이 다르다. 따라서 본 보고서는 정부 재정을 통해 추진되는 노인 지원 사업의 규모와 추이를 분석하는 데 목적이 있다는 점을 고려하여 노인장기요양보험을 분석 대상에서 제외하였다.

3) 지방재정365의 자료는 예산액의 경우 국비, 시·도비, 시·군·구비 등 재원이 구분되어 있으나 결산의 경우 구분이 없다.

재정의 분석 시 재원을 구분하기 위해서는 보조사업에 대한 고려가 필요하다. 중앙정부가 시행하는 지방자치단체 국고보조사업은 지방자치단체 예산에 지방비 매칭 없이 편성되거나 매칭 지방비와 함께 편성된다.⁴⁾ 이에 중앙정부의 예산에 편성된 금액과 지방자치단체의 예산에 편성된 금액을 단순 합산하면 국고보조금이 중복 반영되는 문제가 있다. 이는 광역지방자치단체가 시행하는 지방보조 사업의 경우도 마찬가지이다. 이에 중앙정부와 지방정부의 사업 예산 데이터에서 사업명과 사업별 예산을 구성하는 재원 정보를 바탕으로 중앙-시·도-시·군·구의 보조사업을 매칭하여 예산이 중복되지 않도록 하였다. 어떤 사업이 국비, 시·도비, 시·군·구비 모두를 재원으로 하는 경우, 국비는 중앙정부 예산 기준, 시·도비는 광역지방자치단체 예산 기준, 시·군·구비는 기초지방자치단체 예산 기준으로 추출하였다. 다만, 하위 정부로 내려갈수록 사업의 단위가 더 작아지는 경향이 있으므로, 중앙정부나 광역지방자치단체 수준에서 편성된 세부사업이 다분야를 포괄하는 경우, 상위 정부의 예산을 반영하지 않고 기초지방자치단체에 편성된 예산을 기준으로 국비와 시·도비, 시·군·구비를 추출하였다.

[표 1] 분석을 위한 재원 자료 추출 기준

구 분		예산서 편성 재원				
		매칭비 없음		매칭비 있음		
지방자치 단체 국고보조	중앙정부	중앙	중앙	중앙	중앙	중앙
	광역지방 자치단체	중앙		중앙·광역	중앙·광역	
	기초지방 자치단체		중앙		중앙·광역·기초	기초
	분석 자료화	중앙	중앙	중앙·광역	중앙·광역·기초	중앙·기초
기초지방 자치단체 지방보조	광역지방 자치단체	광역	광역	광역	-	-
	기초지방 자치단체		광역	광역·기초	-	-
	분석 자료화	광역	광역	광역·기초		

주: 표의 '중앙'은 중앙정부 재원, '광역'은 광역지방자치단체 재원, '기초'는 기초지방자치단체 재원을 의미

자료: 국회예산정책처

4) 매칭 지방비와 함께 편성되는 경우에는 국비와 시·군·구비만 매칭되는 경우, 국비와 시·도비만 매칭되는 경우, 국비와 시·도비, 시·군·구비가 함께 매칭되는 경우 등 다양하다.

다음으로, 재정전망의 경우에는 앞서 제시한 것과 같이 기초연금과 그 외 사업들을 구분하여 2026년부터 2035년간의 재정 변화를 전망하였다. 기초연금의 경우 공적연금 수급 여부, 가구 내 단독 수급 또는 부부 동시 수급 여부, 전액 또는 감액 수급 여부 등에 따라 수급하는 급여액이 달라지기 때문에 이를 고려하여 수급 유형별로 수급자 수와 급여 단가를 각각 추정하여 총재정소요를 전망하였다. 그 외 사업들은 정책 분야별로 나누어 과거 총액 추세를 연장하는 방식과 노인 1인당 단가 추세를 연장하는 방식을 각각 적용하여 미래 예상되는 지출 수준을 전망하였다. 자세한 전망방법은 제3장에 제시되어 있다. 시나리오별 전망의 경우에도 기초연금의 전망모형을 활용하여 대상자 및 급여 단가 등의 변화에 따른 재정변화를 전망하였다.

이러한 분석을 통해 국가의 노인 지원 사업을 총망라하여 지원의 특성과 재정의 추이를 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있을 것으로 보인다. 미래 인구구조 변화에 대응하여 중장기적 관점에서 노인 지원 사업에 대한 체계적인 정책 구조화가 필요하다는 점에 대해서는 사회적 공감대가 형성되어 있다. 그러나 지금까지 국가가 시행하는 노인 지원 사업 전반의 구조와 재정 규모를 종합적으로 검토한 연구는 상대적으로 부족하였다.⁵⁾ 이러한 점에서 본 연구는 노인 지원 정책의 전체 모습을 조망하여 향후 정책 재설계 및 재정 운영 방향을 논의하기 위한 기초자료를 제공한다는 점에서 의미가 있을 것으로 판단된다.

본 보고서는 다음과 같은 순서로 구성되어 있다. 먼저, 제2장에서는 노인 인구의 변화와 정부의 주요 정책 추진계획, 노인 지원 사업의 현황을 살펴본다. 특히, 과거 10년(2016~2025년)간 노인 지원 사업의 재정 추이를 유형별로 분석한다. 다음으로 제3장에서는 향후 10년(2026~2035년)의 재정소요를 전망하여 제시한다. 이 때, 노인 지원 사업 중 가장 큰 재정 규모를 갖는 기초연금에 대하여 전망모형을 구성하여 별도로 전망하고, 나머지 사업들에 대해서는 유형별로 총액 추세연장 방법과 노인 1인당 단가 추세 유지 방법을 각각 적용하여 전망한 후 기초연금의 전망 결과와 합산하여 종합적인 결과를 제시한다. 또한, 기초연금의 정책 개편이 이루어질 경우 발생할 영향을 몇 가지 가상의 시나리오를 구성하여 추정한다. 마지막으로 제4장에서는 분석을 종합하고 시사점을 도출한다.

5) 주요 선행연구 중 이윤경 등(2025)은 노인정책의 법체계, 행정조직 및 거버넌스 체계를 중심으로 분석하고 있어 재정에 초점을 맞춘 본 연구와 분석 대상 및 관점에서 차이가 있다. 또한 송창길(2025)과 이미진 등(2025)의 연구는 노인 지원 정책을 다루고 있으나, 프로그램 예산체계상의 노인 부문 사업에 한정하여 분석하였다는 점에서 국가의 노인 지원 사업 전반을 대상으로 재정 규모와 추이를 분석하는 본 연구와 차별성을 가진다.

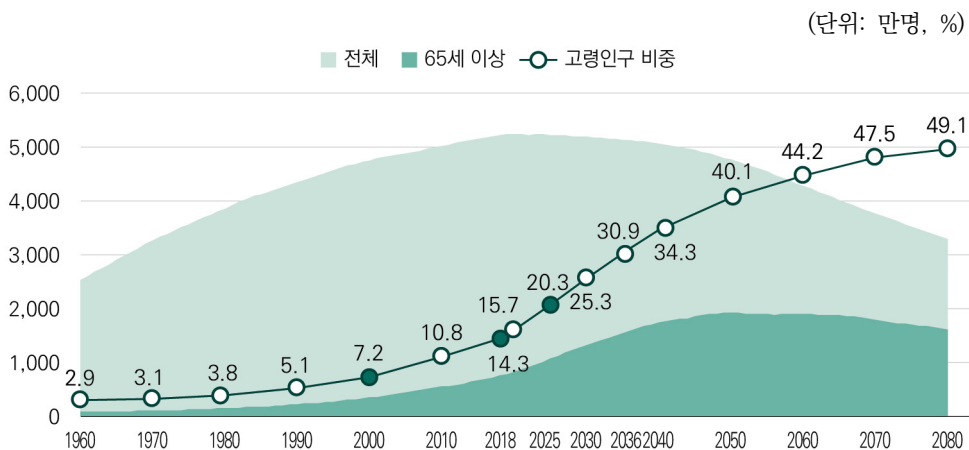
II. 정책 환경 및 노인 지원 사업 현황

1. 노인 인구 변화

노인 지원 사업의 현황과 재정소요를 분석하기에 앞서, 그 수요를 결정짓는 근본 요인인 노인 인구의 규모와 구조 변화를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

일반적으로 65세 이상 인구가 전체 인구의 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 분류한다. 우리나라는 2025년 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 20.3%를 기록하여 초고령사회에 진입하였으며, 향후 2036년에 30%, 2050년에 40%를 초과할 것으로 전망된다. 이러한 노인인구 비중의 확대는 그 절대적 규모뿐만 아니라 변화의 속도 측면에서도 주목된다. 우리나라는 2000년 고령화사회 진입 후 18년 만인 2018년 고령사회에 들어섰고, 다시 7년 만인 2025년에 초고령사회가 됐다. 고령사회에서 초고령사회까지 영국은 50년, 프랑스는 39년, 일본은 10년이 걸렸다는 점을 감안하면, 주요 선진국과 비교할 때 우리나라의 고령화 속도는 이례적으로 빠르다는 것을 알 수 있다. 이는 인구구조의 빠른 변화에 대하여 정책적인 대응이 중요하다는 점을 의미한다.

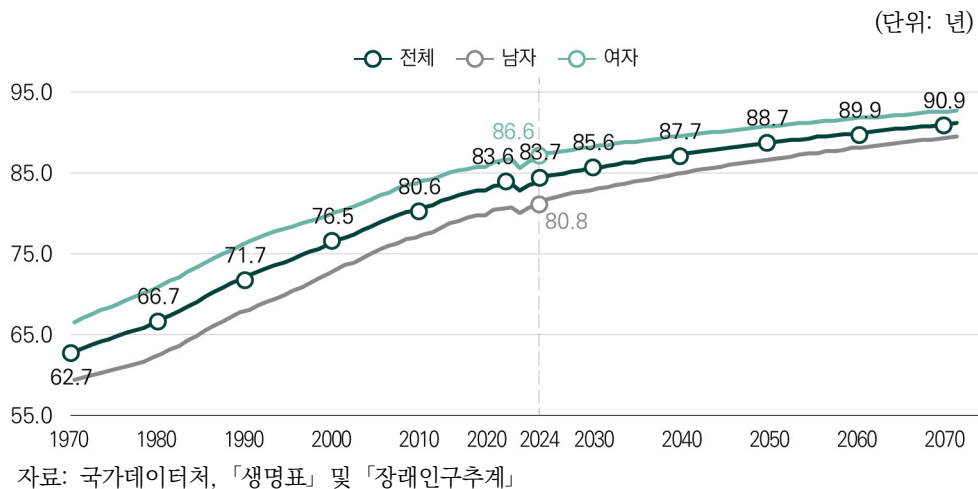
[그림 2] 노인인구 비중 변화



자료: 국가데이터처, 「장래인구추계」, 2023.12.

한편, 노인인구의 급격한 증가는 단순히 노인 수의 확대만을 의미하지 않는다. 기대수명의 꾸준한 연장으로 인해 노년기의 절대적 기간 자체가 길어지고 있다는 점이 정책적으로 더욱 중요한 함의를 갖는다. 국가데이터처의 「2024년 생명표 작성 결과」에 따르면, 2024년 기준 우리나라 65세의 기대여명은 여성의 경우 23.7년, 남성은 19.5년이었고, 0세의 기대여명(기대수명)은 여성의 경우 86.6년, 남성의 경우 80.8년으로 나타났다.⁶⁾ 이는 65세에 도달한 노인이 평균적으로 20년 이상의 노년기를 보내게 된다는 것을 의미한다. 이후 기대수명은 2070년 평균 90.9년까지 늘어날 것으로 전망된다. 그러나 오래 사는 것이 곧 건강한 삶을 의미하지는 않는다. 2024년 출생아의 기대수명 중 유병기간을 제외한 기대수명은 65.5년(남자 64.6년, 여자 66.4년)으로, 16~20년의 기대수명과 건강수명 간의 격차가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 노년기의 상당 기간 질병이나 기능 저하를 동반하게 되어 돌봄·의료·소득보장 등 노인 지원에 대한 정책 수요가 확대될 수 있음을 시사한다.

[그림 3] 기대수명 변화

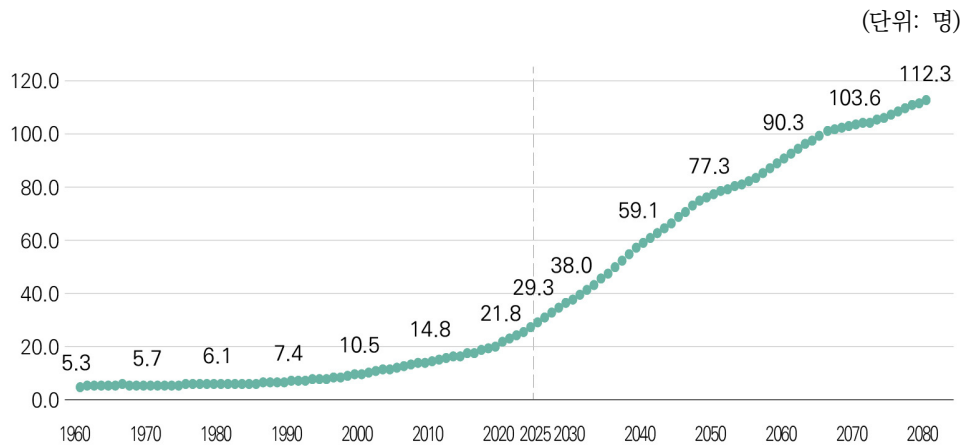


이처럼 노인 수가 늘고 노년기가 길어지는 가운데, 이를 뒷받침해야 할 생산연령인구는 오히려 감소하면서 사회 전체의 부양 부담이 구조적으로 가중되고 있다. 노년부양비는 생산연령인구(15~64세) 100명이 부양해야 할 65세 이상 인구의 수

6) 이 데이터는 OECD의 2025년 11월 기준 「Life Expectancies」 자료를 인용한 것이다.

를 나타내는 지표로, 사회의 노인 부양 부담 수준을 측정하는 데 활용된다. 2000년 생산연령인구 100명당 노인 인구는 10.5명이었으나, 2025년 기준으로 29.3명으로 증가하였고, 향후 2080년에는 112.3명까지 지속 증가할 것으로 전망된다. 이는 생산연령인구가 2019년 3,763만명을 기록한 이후 지속 감소한 것에 기인한다. 즉, 부양 인구인 생산가능인구의 축소와 피부양 인구인 노인 인구의 확대가 동시에 진행되는 구조적 불균형으로 인해 노인을 대상으로 하는 정책 수요는 앞으로 더욱 확대될 것으로 보인다.

[그림 4] 노년부양비 추이 및 전망



자료: 국가데이터처, 「장래인구추계」, 2023.12.

2. 노인 관련 주요 정책 추진 현황

정부는 노인 지원과 관련하여 다양한 정책 계획을 수립·추진하고 있다. 주요 계획으로는 저출산고령사회 기본계획, 장기요양기본계획, 치매관리종합계획, 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획, 고령자 고용촉진 기본계획 등이 있다.⁷⁾

이 중 가장 포괄적인 계획은 「저출산·고령사회기본법」에 따라 5년 주기로 수립되고 있는 저출산고령사회 기본계획으로, 가장 최근 수립된 제4차 계획은 2021

7) 이 외에도 사회보장기본계획, 국민건강증진종합계획, 정신건강복지기본계획, 자살예방기본계획 등에도 노인 지원 관련 내용이 포함되어 있으나, 본 보고서에서는 노인 지원에 특화된 계획만을 대상으로 한다.

년부터 2025년까지 수행되었으며, 현재 저출산고령사회위원회는 2026년부터 2030년까지 추진할 제5차 계획을 수립 중이다. 가장 마지막에 수립된 제4차 계획에 담긴 노인 지원은 “건강하고 능동적인 고령사회 구축” 과제에 포함되어 있다. 이 과제는 기본적으로 고령자의 주도적 역할을 지원하는 한편, 노인의 기본적 삶에 대한 국가책임을 중시하는 것을 정책 방향으로 삼고 있다. 즉, 기본적 삶의 영역에 대한 국가책임은 지속적으로 강화하되, 베이비붐 세대의 특성을 고려하여 개인의 주도적인 선택과 역할을 지원하는 데 정책의 초점을 두었다. 아울러 고령자의 다양한 특성과 요구를 반영하여 소득뿐 아니라 건강·생활·주거 등 삶 전반을 포괄하는 정책을 설계하고, 고령자 지원 중심의 복지정책을 넘어 전 생애에 걸쳐 삶을 준비하고 대응할 수 있는 체계를 구축하고자 하였다. 이에 세부과제로는 노후생활보장, 보건·의료서비스 확충, 지역사회 계속 거주를 위한 통합돌봄, 고령친화적 주거환경 조성, 존엄한 삶의 마무리 등에 대한 다양한 정책과제를 포함하고 있다.

[표 2] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 중 노인 지원 관련 계획

구분		세부 항목
전략		○ 건강하고 능동적인 고령사회 구축
영역별 핵심과제	소득공백 없는 노후생활 보장체계	○ 노인 빈곤 완화를 위한 국가책임 강화 ○ 공·사적연금의 다층노후소득보장 강화 ○ 고령친화 금융환경 구축
	예방적 보건·의료서비스 확충	○ 사전 예방적 건강관리 ○ 방문형 건강관리·의료서비스 활성화 ○ 치매노인 종합적 관리·지원
	지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄	○ 지역사회 통합돌봄체계 구축 및 지역사회 복귀 지원 ○ 노인장기요양보험 보장성 강화 및 서비스 질 제고 ○ 의료-요양 기능 조정 및 적정이용 유도
	고령친화적 주거환경 조성	○ 고령친화적 주택 공급 및 교통복지기반 구축 ○ 고령친화커뮤니티 확산
	존엄한 삶의 마무리 지원	○ 질 높은 호스피스·완화의료 제공 ○ 생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비

자료: 저출산고령사회위원회, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」

다음으로, 노인 돌봄 서비스 체계와 관련하여, 「노인장기요양보험법」은 보건복지부장관이 5년 주기로 「장기요양기본계획」을 수립하도록 규정하고 있다. 가장 최근에 수립된 「제3차 장기요양기본계획(2023~2027)」은 “초고령사회를 빈틈없이 준비하는 노인장기요양보험”을 비전으로, 노인이 살던 곳에서 충분하고 다양한 돌봄을 받을 수 있도록 장기요양서비스를 강화하고 지속가능한 장기요양보험을 구현하는 것을 목표로 제시하고 있다. 주요 과제는 네 가지 방향으로 구성되어 있다. 재가서비스 확대 및 다양화, 의료·요양 연계를 통한 재가생활 기반 확충, 가족 지원 체계 마련을 통해 노인이 가정에서 적절한 돌봄을 받을 수 있는 여건 조성을 첫 번째 과제로 삼고 있다. 또한, 두 번째 과제로는 수급자에 대한 예방 및 사례관리 강화, 돌봄 필요도를 반영한 판정·등급체계 개선, 신노년층 진입에 대비한 서비스 기반 마련을 통한 맞춤형 서비스 이용체계 구축을, 세 번째 과제로는 장기요양기관의 수급관리 및 공급체계 혁신, 서비스 평가·관리체계 강화, 장기요양요원의 처우 개선 및 역량 강화를 통한 기관 품질관리 내실화를 제시하고 있다. 마지막으로 장기요양보험의 재정건전성 강화, 거버넌스 체계 개편, 스마트 돌봄체계 구축을 통한 제도의 지속가능성 제고를 네 번째 과제로 담고 있다.

[표 3] 제3차 장기요양기본계획(2023~2027)의 목표 및 과제

구분		주요 내용
비전		○ 초고령사회를 빈틈없이 준비하는 노인장기요양보험
목표		<ul style="list-style-type: none"> ○ 살던 곳에서 충분하고 다양한 돌봄을 받을 수 있도록 장기요양서비스 강화 ○ 편안하고 안전하게 이용할 수 있는 지속가능한 장기요양보험
주요 과제	"집에서 적절한 돌봄이 이루어지도록" 장기요양 서비스 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충분한 재가서비스 제공 및 서비스 다양화 ○ 의료-요양 연계 등 재가생활 기반 확충 ○ 가족에 대한 지원체계 마련
	"빈틈없이 지원하는" 맞춤형 서비스 이용체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급자 등에 대한 예방·사례관리 강화 ○ 돌봄 필요도를 고려한 판정체계 도입 및 등급체계 개선 ○ 신노년층의 진입을 대비하는 장기요양서비스 기반 마련

구분		주요 내용
주요 과제	"믿고 안심할 수 있도록" 장기요양기관 품질관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양기관 수급관리 및 공급체계 혁신 ○ 서비스 평가·관리체계 강화 ○ 장기요양요원 처우개선 및 역량 강화
	"초고령사회에 대응하는" 제도의 지속가능성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양보험의 재정건전성 강화 ○ 장기요양보험의 거버넌스 체계 개편 ○ 스마트 장기요양 돌봄체계 구축

자료: 보건복지부, 「제3차 장기요양기본계획(2023~2027)」

치매 예방 및 관리와 관련하여, 보건복지부장관은 「치매관리법」에 따라 5년 주기로 「치매관리종합계획」을 수립하고 있다. 최근 계획인 「제5차 치매관리종합계획(2026~2030)」은 “치매가 있어도 일상을 누릴 권리가 보장되는 사회”를 비전으로 설정하고, 치매 예방부터 치료, 지원에 이르는 전 단계에 걸쳐 환자가 살던 곳에서 안심하고 지낼 수 있도록 국가가 동행하되, 지역 현장에 맞는 기반이 형성되도록 하는 것을 목표로 제시하고 있다. 주요 과제는 다섯 가지로 구성되어 있다. 첫 번째 과제에는 경도인지장애 조기진단 강화, 치매위험인자 관리, 전문치료체계 구축 및 복합질환 대응을 통한 조기에방·치료체계 강화를, 두 번째 과제에는 치매 인프라 확충과 서비스 다양화, 보호자의 돌봄소진 예방 및 행동심리증상 대응 역량 강화를 통한 돌봄 지원 내실화를 제시하고 있다. 또한, 세 번째로는 치매 친화적 환경 조성 and 치매환자의 자기결정권 및 자산관리 등 권리 보장을, 네 번째로는 인공지능 등 디지털 기술 활용 지원과 데이터 기반 치매정책 평가를 통한 연구 지원 확대를 과제로 제시하고 있다. 마지막으로 지역별 특성을 반영한 치매관리체계 고도화와 촘촘한 치매자원 연결망 형성을 통한 정책 기반 고도화를 다섯 번째 과제로 담고 있다.

[표 4] 제5차 치매관리종합계획(2026~2030)의 목표 및 과제

구분	주요 내용
비전	○ 치매가 있어도 일상을 누릴 권리가 보장되는 사회
목표	○ 치매 예방부터 돌봄까지 전단계에서 환자가 살던 곳에서 안심하고 지낼 수 있게 지역 현장에 맞는 기반이 형성되도록 국가가 동행

구분		주요 내용
주요 과제	"일상에서 건강을 지킬 수 있도록" "조기예방·치료체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경도인지장애 조기진단 강화 및 치매위험인자 관리 ◦ 전문치료체계 구축과 치매복합질환 대응
	"가족이 지치지 않도록" 돌봄과 맞춤 지원 내실화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 치매 걱정 없는 인프라 확충과 서비스 다양화 ◦ 보호자의 돌봄소진 예방 및 종사자 BPSD 등 치매역량 강화
	"지역사회가 함께하는" 치매 친화적 환경과 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 치매여도 안전한 치매친화적 환경 조성 ◦ 자기결정권 및 자산관리 등 치매환자 권리 보장
	"미래를 대비하는" 연구 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ AI 등 치매 연구 및 디지털 기술 활용 지원 ◦ 데이터 기반 치매정책 평가
	"모두가 협력하는" 정책 기반 고도화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역별 특성을 반영한 치매관리체계 고도화 ◦ 촘촘한 치매자원 연결망 형성

자료: 보건복지부, 「제5차 치매관리종합계획(2026~2030)」

한편, 노인 일자리 및 사회활동 지원과 관련하여, 2013년부터 「노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획」이 수립되고 있으며, 이 계획은 2023년 「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」 제정(2024.11.1. 시행)에 따라 동 법에 근거를 두게 되었다. 「제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획(2023~2027)」은 “노년기 일과 사회참여로 존엄한 노후, 건강한 삶, 노년기 자아실현 달성”을 비전으로 하여, 천만 노인시대에 노인인구 10% 수준의 일자리 창출 지원, 신노년세대 수요에 대응한 노인일자리 다양성 강화, 공급혁신 및 기반 강화를 통한 지속가능성 확보를 목표로 제시하고 있다. 주요 과제는 수요 대응, 공급혁신, 기반 강화의 세 축으로 구성되어 있다. 수요 대응 측면에서는 공익활동형 일자리의 운영 내실화, 사회서비스형 일자리 확대를 위한 신규 영역 발굴 및 선도모델 활성화, 민간형 취·창업 지원 강화를 주요 내용으로 담고 있다. 공급혁신 측면에서는 수행체계 다변화, 지역 거버넌스 활성화, 담당자 역량 강화 및 처우 개선을, 기반 강화 측면에서는 노인일자리법 제정, 통계 구축, 사회적 인식 제고를 위한 홍보, 민관협력 강화, 안전관리 강화 등을 통한 제도적 기반 공고화를 과제로 제시하고 있다.

[표 5] 제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획(2023~2027)의 목표 및 과제

대분류			주요 내용
비전			<ul style="list-style-type: none"> 노년기 일과 사회참여로 존엄한 노후, 건강한 삶, 노년기 자아 실현 달성
목표			<ul style="list-style-type: none"> 천만 노인시대, 노인인구 10% 수준 일자리 창출 지원 신노년세대 수요에 대응한 노인일자리 다양성 강화 공급혁신 및 기반 강화를 통한 지속가능성 확보
전략	수요 대응	1. 공익활동형 일자리 내실화	<ul style="list-style-type: none"> 수요에 대응하는 공익활동형 일자리 운영 공익활동형 질적 내실화
		2. 사회서비스형 일자리 확대	<ul style="list-style-type: none"> 사회서비스형 비중 확대 및 제도 개편 지역 문제해결 등 사회서비스 신규영역 발굴 민·관 협력형 사회서비스 선도모델 활성화 참여자 직무교육 지원으로 사회서비스 공급 역량 강화
		3. 민간형 취·창업 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> 민간기업·구직노인에 대한 직·간접적 지원 강화 다양한 근무조건·직종의 민간일자리 활성화 창업형 시장경쟁력 확보 및 자립 기반 마련 비즈니스 단계별 성장지원 서비스 강화 민간형 일자리 사업 개선 방향 검토
	공급 혁신	4. 지속가능성 확보를 위한 전달체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 경제조직 등 수행기관 다변화 지역 거버넌스 기반의 수행체계 활성화 담당자·수행기관 등 역량 강화 담당자 고용 안정성 및 처우개선
	기반 강화	5. 안정적 제도 기반 구축 및 인식 제고	<ul style="list-style-type: none"> 법적 근거 강화를 위한 노인일자리법 제정 근거 기반의 정책 추진을 위한 통계 구축 사회적 인식 제고를 위한 다각적 홍보 추진 기업 사회공헌 활성화 등 민관협력 강화 참여자 및 수행기관 등 안전관리 강화

자료: 보건복지부, 「제3차 노인일자리 및 사회활동 지원 종합계획(2023~2027)」

노인일자리 계획이 공적 지원을 통한 노인 일자리 창출에 방점을 둔다면, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 따라 수립되는 「고령자 고용촉진 기본계획」은 노동시장 차원에서 고령자의 고용 여건을 개선하는 데 초점을 맞추고 있다. 「제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)」은 “연령에 상관없이 원하는 만큼 일할 수 있는 노동시장 구현”을 비전으로 설정하고, 다섯 가지 추진과

제를 제시하였다. 먼저, 자율적 계속고용 지원 확대, 직무·성과 중심의 임금체계 개편 지원, 계속고용을 위한 제도적 기반 마련을 통한 계속 근로 여건 조성을 첫 번째 과제로 제시하고, 체계적인 재취업 지원, 직업훈련 참여기회 확대, 일자리를 통한 사회참여 활성화를 통한 재취업 및 능력개발 지원 강화를 두 번째 과제로 삼고 있다. 세 번째로는 일자리 기회 확충, 사회기여 활동 지원 활성화, 기술창업 지원 강화를 통한 일자리·창업 기회 확대를, 네 번째로는 퇴직예정자에 대한 재취업 지원서비스 내실화, 고용안전망 사각지대 최소화, 다층적 노후소득보장체계 구축, 안전한 일터 조성을 통한 고용안전망 강화를 제시하고 있다. 마지막으로 연령차별 없는 노동시장 구현, 고령자 통계 개선, 「고령자고용법」 개정을 통한 초고령사회 대비 고용인프라 구축을 다섯 번째 과제로 담고 있다.

[표 6] 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)

구분		세부 항목
비전		○ 연령에 상관없이 원하는 만큼 일할 수 있는 노동시장 구현
추진 과제	① 오래 일할 수 있는 여건 조성	○ 자율적 계속고용 지원 확대 ○ 직무·성과 중심의 임금체계 개편 지원 ○ 계속고용을 위한 제도적 기반 마련
	② 재취업 및 능력개발 지원 강화	○ 체계적인 재취업 지원 ○ 직업훈련 참여기회 확대 ○ 일자리를 통한 사회참여 활성화
	③ 일자리·창업 기회 확대	○ 일자리 기회 확대 ○ 사회기여 활동 지원 활성화 ○ 기술창업 지원 강화
	④ 고용안전망 강화	○ 퇴직예정자 등에 대한 기업의 재취업지원서비스 내실화 ○ 고용안전망 사각지대 최소화 ○ 다층적 노후소득보장체계 구축 ○ 안전한 일터 조성
	⑤ 초고령사회에 대비한 고용인프라 구축	○ 연령차별 없는 노동시장 구현 ○ 고령자 통계 등 개선 ○ 「고령자고용법」 개정

자료: 관계부처합동, 「제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)」

이상에서 소개한 정책을 살펴본 결과, 우리나라는 노인 지원에 있어 단순한 복지 수혜 제공을 넘어, 노인이 지역사회 내에서 자립적이고 능동적인 삶을 영위할 수 있도록 하는 통합적 지원에 주력하고 있다고 해석할 수 있다. 구체적으로, 저출산고령사회 기본계획은 소득 지원에 그치지 않고 건강·주거·생활 등 삶의 전반적 영역을 포괄적으로 설계하고 있으며, 장기요양기본계획과 치매관리종합계획 모두 노인이 살던 곳에서 안심하고 지낼 수 있는 환경 마련을 핵심 목표로 설정하고 있다. 또한, 노인일자리 종합계획과 고령자 고용촉진 기본계획은 노인을 수동적 복지수급자가 아닌 노동시장과 사회의 능동적 참여자로 설정하고 있다. 이처럼 정부는 돌봄·건강·소득·고용·주거를 아우르는 다차원적 정책 체계를 통해, 노인이 존엄성을 유지하며 사회 구성원으로서 주도적인 삶을 지속할 수 있는 환경 조성에 정책 역량을 집중하고 있다고 볼 수 있다.

3. 노인 지원 사업 및 재정 투입 현황

가. 노인 대상 사업의 유형화

노인 지원 사업은 크게 두 가지 기준으로 유형화할 수 있다. 하나는 지원의 내용 측면으로, 정책이 다루는 영역에 따라 소득보장, 의료, 돌봄 등으로 구분할 수 있다. 다른 하나는 전달체계의 측면으로, 지원이 시설을 매개로 이루어지는지 혹은 노인에게 직접 제공되는지에 따라 시설 지원⁸⁾과 그 외의 지원(이하에서는 편의상 ‘직접 지원’⁹⁾이라고 명명함)으로 구분할 수 있다.

본 보고서는 분석을 위해 이러한 두 가지 축의 분류를 기본으로 하여 먼저 기준이 될 만한 큰 유형화를 사전에 실시한 후, 실제 중앙정부와 지방정부의 사업들의 내용을 검토하면서 유형을 추가적으로 세분화하였다. 예를 들어, 정책 분야는 전통적인 논의를 바탕으로 소득보장, 의료, 돌봄, 보호, 주거 등으로 출발하였으나 지원 사업을 확인하는 과정에서 사회참여·정서지원, 교통·이동 지원 등을 추가하였다. 또한, 시설을 매개로 이루어지는 지원의 경우 노인복지시설의 유형을 기초로

8) 시설 지원의 ‘시설’은 법적 시설·기관을 통칭한다.

9) 복지시설에 대한 지원이 아닌 사업들도 대부분 민간보조, 공모 등을 통해 수행기관을 두고 시행하는 경우가 많으나, 여기서는 시설 지원의 대비되는 개념으로서 복지시설에 대한 지원이 아닌 것은 모두 직접 지원으로 구분하였다.

하였고, 이에 해당하지 않는 일반상담센터 등을 별도로 구분하였다. 구체적인 유형화는 다음과 같다.

(1) 정책 분야별 유형화

정책 내용의 측면에서 노인 지원 사업은 돌봄, 소득보장, 의료·보건, 주거, 일자리, 여가·사회활동 등 다양한 분야에 걸쳐 있으며, 각 영역은 노인의 삶의 서로 다른 필요를 충족하는 기능을 담당한다. 이 보고서에서는 정책 영역을 12개의 분야로 구분하였다.

먼저, ‘소득보장’ 영역은 노인의 기본적인 생활 수준을 유지하기 위한 현금성 지원으로, 기초연금이 대표적이다. 동일한 현금급여이지만 소득보장보다는 ‘축하·효도’의 의미로 100세 이상 노인 등에게 지급하는 일회성 수당(장수수당, 효도수당 등의 명칭으로 시행) 등은 이하에서 제시하는 타 유형으로 분류하였다.

‘돌봄’ 분야는 일상생활 수행이 어려운 노인을 대상으로 곁에서 지원하는 사업을 의미한다. 이에 노인맞춤돌봄서비스 등 일상돌봄을 지원하는 서비스와 의료급여 수급권자나 등급외자에게 장기요양급여를 제공하는 사업을 포함한다. 또한, 돌봄 노동을 제공하는 가족을 지원하는 사업 역시 해당 영역에 포함한다.

‘주거’ 분야는 노인의 정주 여건을 개선하기 위한 사업으로, 가스안전 차단기나 낙상예방 시설 등을 설치하는 주거환경개선과 노인 가구의 냉·난방비 및 폭염·혹한기 대비 물품 지원 등을 지원하는 사업들로 구성되어 있다.

‘보호·안전’ 분야는 학대나 안전사고로부터 노인을 보호하기 위한 사업으로, 응급안전알림서비스나 실종예방사업처럼 사고를 예방하거나 보호하는 사업, 운전자인 노인을 보호하기 위해 운전면허 자진반납 인센티브를 지원하거나 안전장비를 설치해주는 사업 등이 있다. 또한, 노인학대를 예방하기 위한 교육·홍보 사업도 이에 해당된다.

‘사회참여·정서지원’ 분야는 노인의 사회참여와 삶의 활력 향상을 지원하기 위한 사업으로, 각종 문화 행사나 동호회 지원 등 문화·활력 지원 사업이 있고, 각종 노인 체육 대회를 개최하거나 참가를 지원하고, 스포츠시설 이용료 등을 지원하는 체육 지원 사업, 평생교육을 지원하는 사업 등이 이에 해당된다. 또한, 대한노인회 등 유관단체를 지원함으로써 해당 단체를 통해 사회참여·정서지원이 실시될 수

있도록 하는 사업도 해당 영역에 포함하며, 자원봉사, 주차지도요원 등의 지원은 넓은 의미에서 동일 영역으로 분류한다. 이 외에도 100세 이상 노인 등에게 지급하는 일회성 수당(장수수당)이나 생일은 맞이한 노인에게 생일상을 제공하는 사업이 실시되고 있다.

‘경제활동’ 분야는 노인이 경제활동에 참여할 수 있도록 다양한 일자리를 발굴·연계하거나 취·창업을 지원하는 사업, 또는 노인의 생업을 지원하는 사업 등을 의미한다. 일자리 지원과 취창업 지원이 경제활동에 대한 진입을 지원하는 것이라면, 이미 노인이 수행하고 있는 경제활동을 돕는 지원은 생업 지원이라고 할 수 있다. 생업 지원의 예로는 농업인에 대한 농작업 지원이나 폐지·재활용 수거 노인에 대한 수레 지원 등이 있다.

‘장례·장사’ 분야는 장사시설을 설치·운영하거나 무연고 사망자 등을 대상으로 화장장려금을 지급하는 등의 사업과 관련이 있다.

‘건강·의료’ 분야는 노인의 건강 유지와 질병 예방을 목적으로 하는 지원을 포괄한다. 보다 구체적으로는 의료비·약제비 지원이나 노인건강진단, IoT를 이용한 건강관리 사업 등 치료·건강관리 사업이 있고, 노인 대상 인플루엔자나 폐렴구균, 대상포진 등에 대한 예방접종 사업이 있다. 또한, 정신건강과 관련된 지원도 포함하며, 노인이 병원에 통원치료를 받을 수 있도록 이동 시 동행해주는 서비스도 이 분류에 해당된다. 이 외에도 일부 지자체에서 저소득 노인가구를 대상으로 지원하는 건강보험료·장기요양보험료도 이 유형으로 분류한다.

‘교통·이동’ 분야는 노인무임승차 지원 등 노인의 이동권 보장을 위한 지원을 의미한다. 다만, 고령 운전자의 자발적 면허 반납을 유도하여 교통 안전을 도모하는 사업은 그 목적이 노인의 이동 지원에 있지 않고, 안전에 있다는 점을 고려하여 앞서 제시한 ‘보호·안전’ 영역으로 분류한다.

‘생활 지원’ 분야는 일상생활의 기본적 편의를 제공하는 사업으로 구성한다. 노인을 대상으로 하는 식사·급식 지원, 목욕·이미용·세탁 등 기타 생활지원 사업이 여기에 해당된다. 또한, 이 유형에는 손자녀돌봄을 지원하는 사업과 치매공공후견 지원 사업도 포함된다.

이 외에 일반 복지인력에 대한 교육·훈련, 일반 상담센터 운영, 고령친화환경을 조성하기 위한 사업이나 효행을 장려하는 사업 등은 ‘기타 지원사업’ 분야로 구분하였다.

한편, 본 보고서는 세부사업 수준의 자료를 분석하였으므로 세부사업 내 상이한 특성을 가진 사업이 편성된 경우 이를 세부사업 하위 수준에서 구분하기 어렵다. 예를 들어, 매년 노인복지시설 중 기능보강이 필요한 시설에 대해 환경개선 등을 시행하는 사업의 경우 특정 영역의 시설 지원으로 분류하기가 어렵다. 또한, 노인의 일반적인 복지 증진을 목적으로 공모사업을 시행하는 경우, 공모에 선정된 사업 내용에 따라 그 특성이 달라지는 문제가 있다. 이에 해당 사업들은 '다분야'로 분류하였다.

[표 7] 노인 지원 사업 유형화

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
1. 소득보장	노인의 기본적인 생활 수준을 유지하기 위한 현금성 지원	○ 기초연금	- 기초연금
		○ 기타소득보장	- (서울송파구) 저소득 독거 노인 생활보조수당 - (제주도) 고령해녀수당
2. 돌봄	노화나 질병으로 인해 저하된 일상생활 수행 능력을 보완하여, 스스로 생활하기 어려운 부분을 결에서 직접 보살피고 지원하는 사업	○ 일상돌봄	- 노인맞춤돌봄서비스
		○ 장기요양	- 국가가 지원하는 장기요양 보험 법정지원금(장기요양 보험료 예상수입액의 20% 상당) - 의료급여 장기요양수급자 지원(재가·시설급여) - 노인요양시설 장기요양 등급외자 지원
		○ 돌봄가족지원	- 치매가족자조모임 - 효도수당·봉양수당
3. 주거	노인의 정주 여건을 개선하기 위한 사업	○ 주거환경개선	- 고령자가구 가스안전 차단기 보급 - 노인 낙상예방 주거환경 지원 사업
		○ 주거위생 및 냉난방 지원	- 저소득 노인 가구 냉·난방비 지원 - 독거노인 폭염·혹한기 극복 지원 - 취약노인 소독방역서비스

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
4. 보호·안전	학대나 안전사고로부터 노인을 보호하기 위한 사업	○ 위기·사고예방	- 응급안전알림서비스 - 실종예방사업
		○ 운전자 보호	- 고령운전자 운전면허 자진반납 지원 - 고령운전자 차선이탈 경보장치 설치 지원
		○ 학대예방	- 노인 학대예방 교육·홍보
5. 사회참여· 정서지원	노인의 사회참여 및 삶의 활력 향상 지원	○ 문화·활력	- 각종 문화 행사 - 실버예술단·합창단 운영
		○ 체육	- 각종 노인 체육 대회 - 스포츠시설이용료지원 - 노인생활체육지도자 배치
		○ 교육	- 노인대학 운영 - 어르신 평생 교육 지원
		○ 유관단체 지원	- 대한노인회 지원
		○ 축하·효도	- 장수수당 - 장수노인 생신챙겨드리기 사업
6. 경제활동	노인의 경제활동 및 노동시장의 참여를 지원하는 사업	○ 생업지원	- 농업인 농작업 지원 - 폐지·재활용 수거 노인 지원
		○ 일자리	- 노인일자리 및 사회활동 지원 사업
		○ 취창업	- 시니어취업지원 - 시니어창업지원
7. 장례·장사	장사시설을 설치·운영하거나 무연고 사망자 등의 장례를 지 원하는 사업	○ 장례·장사	- 공영장례 지원 - 화장장려금 지원

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
8. 건강·의료	노인의 건강 유지와 질병 예방을 목적으로 하는 지원	○ 치료·건강관리	<ul style="list-style-type: none"> - 치매치료관리비 지원 - 노인안질환무료시술 지원 - 노인무릎인공관절수술비 지원 - 요실금 치료 지원 - AI-IoT기반어르신건강관리
		○ 예방접종	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 국가예방접종 (인플루엔자·폐렴구균) - 노인 대상포진 예방접종
		○ 심리·정신건강	<ul style="list-style-type: none"> - 노인심리상담 지원 - 노인정신건강외래치료비 지원
		○ 병원동행	<ul style="list-style-type: none"> - 어르신 병원동행 서비스 - 독거노인 병원 안심동행 서비스
		○ 보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득 노인가구 국민건강보험료 지원
9. 교통·이동	노인의 이동권 보장을 위한 지원	○ 대중교통 등 이용	<ul style="list-style-type: none"> - 어르신대중교통비지원 - 노인 무료 셔틀버스 운영 - 노인 무료 택시 지원
		○ 이동기기	<ul style="list-style-type: none"> - 성인용 보행기 지원
10. 생활지원	일상생활의 기본적 편의를 제공하는 사업	○ 식사지원	<ul style="list-style-type: none"> - 재가노인식사배달 - 무료급식지원 - 반찬배달
		○ 기타생활지원	<ul style="list-style-type: none"> - 목욕·이미용 - 세탁 지원
		○ 손자녀돌봄	<ul style="list-style-type: none"> - 조부모손자녀돌봄사업
		○ 치매공공후견	<ul style="list-style-type: none"> - 치매공공후견

대분류	주요 내용	세분류	주요 사업
11. 기타 지원 사업	고령친화환경을 조성하기 위한 사업이나 효행을 장려하는 사업, 일반 복지인력에 대한 교육·훈련, 일반 상담센터 운영 등	○ 일반 복지인력 역량강화	- 노인복지인 역량강화
		○ 정보전달	- 시니어소식 발간 - 마을활동가 운영
		○ 고령친화환경	- 시니어 산업 박람회 - 고령친화도시조성 - 고령친화제품 서비스 체험관 운영
		○ 효행 장려	- 효문화진흥원 운영 - 효문화장려 사업
		○ 기타 정책지원	- 노인복지위원회 운영 - 노인 복지 업무추진비
12. 다분야	세부사업 내 상이한 특성을 가진 사업이 편성된 경우	-	- 지자체별 노인 복지 기금 사업

자료: 국회예산정책처

(2) 전달체계 측면에서의 시설 유형화

정부는 노인에게 서비스 등을 제공하는 다양한 시설을 설치·운영하고 있다. 설치 지원은 시설의 신축·증축 등 공사비와 임대료 지원을 포함하며, 운영 지원은 시설 운영에 소요되는 인건비, 사업비, 기타 운영비 등으로 구성된다. 정부 예산서상 시설에 대한 지원이나 그 궁극적인 목적이 노인에게 필요한 지원을 수행하기 위함이기 때문에 이러한 시설에 대한 지원도 노인 지원 사업에 해당된다고 할 수 있다.

시설에 대한 지원은 「노인복지법」상 노인복지시설의 유형을 준용하여 구분한다. 「노인복지법」 제31조는 노인복지시설을 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대 피해노인 전용쉼터의 7개 유형으로 분류하고 있다.

각 시설의 세부 유형은 같은 법의 개별 조항에서 구체적으로 규정된다. 먼저 제32조는 노인주거복지시설을 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택으로 구분하며, 이는 노인이 일상생활을 영위할 수 있도록 주거 환경을 제공하는 시설들이다. 제34조는 노인의료복지시설을 노인요양시설과 노인요양공동생활가정으로 구분하는데, 이는 신체적·정신적 이유로 자립 생활이 어려운 노인에게 요양 서비스를

제공하는 시설에 해당한다. 제36조는 노인여가복지시설을 노인복지관, 경로당, 노인교실로 구분하며, 노인의 사회참여와 여가 활동을 지원하는 기능을 담당한다. 제38조는 재가노인복지시설을 방문요양서비스, 주야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 재가노인지원서비스, 방문간호서비스, 복지용구지원서비스 중 하나 이상을 제공하는 시설로 정의하는데, 이는 시설 입소 없이 가정에서 생활하는 노인에게 필요한 서비스를 제공한다는 점에서 재가 돌봄의 핵심 인프라에 해당한다.

본 보고서는 노인의료복지시설과 재가노인복지시설이 장기요양급여를 제공하는 시설(각각 시설급여 및 재가급여)이라는 점을 고려하여, 이 두 유형을 장기요양기관으로 묶어 분류하였다. 또한, 「노인복지법」에 명시된 노인복지시설의 유형에 따라 시설을 구분하되, 유관 법률에 따른 시설도 함께 고려하였다. 먼저, 「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」 제9조는 「노인복지법」에 명시된 노인일자리지원기관과 함께 노인인력개발기관, 노인취업알선기관을 포괄하여 ‘노인일자리전담기관’으로 정의하고 있다. 이에 「노인복지법」상 노인일자리지원기관 외에 노인인력개발기관과 노인취업알선기관을 모두 분석 대상에 포함하였다. 또한, 「장사 등에 관한 법률」에 따른 장사시설도 분석 대상에 포함한다. 동법 제2조제15호에 따르면 장사시설이란 묘지, 화장시설, 봉안시설, 자연장지 및 장례식장을 의미하며, 노인의 생애 마지막 단계와 관련된 지원을 포괄한다는 점에서 노인 지원의 범주에 포함하는 것이 적절하다고 보았다.

여기서 한 가지 언급할 것은 「노인복지법」 및 유관 법률에 따른 시설을 고려하지만, 유사 기능을 수행하는 시설도 분석 대상에 포함하였다는 점이다. 예를 들어, 법상 노인복지시설에 해당되지는 않지만 각 지방자치단체별로 위탁·운영하는 유사 시설이 있다. 특히, 노인복지시설이 아닌 일반 사회복지시설에 해당되나 노인에게 대한 서비스 등을 제공하는 것이 주된 기능인 시설이 있다.¹⁰⁾ 이 경우에는 분석 대상에 포함하여 유사 기능을 수행하는 시설 유형으로 분류하였다.

10) 예를 들어, 노인복지관이지만 시설의 신고는 사회복지시설로 되어있는 경우 등이 있어, 이는 분석 범위에 포함하였다.

[표 8] 노인 지원 시설 유형화

구 분	세부 유형 및 정의	근거법
노인주거 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 양로시설: 노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설 ◦ 노인공동생활가정: 노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설 ◦ 노인복지주택: 노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설 	「노인복지법」 제31조제1호, 제32조
노인의료 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 노인요양시설: 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설 ◦ 노인요양공동생활가정: 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설 	「노인복지법」 제31조제2호, 제34조
노인여가 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 노인복지관: 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설 ◦ 경로당: 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설 ◦ 노인교실: 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설 	「노인복지법」 제31조제3호, 제36조

구 분	세부 유형 및 정의	근거법
재가노인 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> 방문요양서비스: 가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스 주·야간보호서비스: 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활 안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스 단기보호서비스: 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 보호시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스 방문 목욕서비스: 목욕장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스 그 밖의 서비스: 그 밖에 재가노인에게 제공하는 서비스로서 보건복지부령이 정하는 서비스 	「노인복지법」 제31조제4호, 제38조
노인보호 전문기관	<ul style="list-style-type: none"> 노인인권보호, 학대예방 등을 담당하는 기관 	「노인복지법」 제31조제5호
노인일자리 지원기관	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성, 안전 관리 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관 	「노인복지법」 제31조제6호, 「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」 제9조제2호
학대피해 노인 전용쉼터	<ul style="list-style-type: none"> 학대피해노인을 일정기간 보호하고 심신 치유 프로그램을 제공하기 위한 시설 	「노인복지법」 제31조제7호
장사시설	<ul style="list-style-type: none"> 묘지·화장시설·봉안시설·자연장지 및 장례식장 	「장사 등에 관한 법률」 제2조제15호
노인인력 개발기관	<ul style="list-style-type: none"> 노인일자리개발·보급사업, 현장의견청취·조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 기관 	「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」 제9조제1호

구 분	세부 유형 및 정의	근거법
노인취업 알선기관	○ 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 기관	「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」 제9조제3호

자료: 유관 법률을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 노인 지원 사업의 재정 추이 분석

(1) 총괄 분석

노인 지원 사업에 대한 전체 재정 규모는 2016년 15.5조원에서 2025년 41.5조원으로 연평균 11.6% 증가한 것으로 나타났다. 재원별로 살펴보면, 전체 기간 국비가 가장 큰 비중을 차지하며 재정 투입 증가를 견인한 것으로 나타나고 있다. 노인 지원 사업에 대한 국비는 2016년 9.6조원으로 전체 노인 지원 재정의 61.8%를 차지하였고, 2019년 이후 그 비중이 지속 증가하여 2025년 27.6조원으로 전체 노인 지원 재정의 66.5%를 차지하였다. 지방비의 경우, 광역지방자치단체보다는 기초지방자치단체의 재원 규모가 더 큰 것으로 확인되나, 동 기간 광역지방자치단체 재정 규모가 더 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타난다.

[표 9] 노인 지원 사업 재정 추이(총괄)

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.5	16.8	19.3	23.4	26.6	29.7	32.4	35.8	39.4	41.5	11.6
국비	9.6 (61.8)	10.1 (59.7)	11.5 (59.7)	14.6 (62.2)	17.1 (64.1)	19.2 (64.8)	21.1 (65.0)	23.6 (66.1)	26.2 (66.4)	27.6 (66.5)	12.5
지방비	5.9 (38.2)	6.8 (40.3)	7.8 (40.3)	8.9 (37.8)	9.6 (35.9)	10.5 (35.2)	11.4 (35.0)	12.1 (33.9)	13.3 (33.6)	13.9 (33.5)	10.0
광역	2.4 (15.4)	2.7 (16.0)	3.0 (15.6)	3.4 (14.5)	3.8 (14.1)	4.4 (14.7)	4.6 (14.3)	4.9 (13.7)	5.3 (13.6)	5.7 (13.8)	10.2
기초	3.5 (22.8)	4.1 (24.3)	4.8 (24.7)	5.5 (23.3)	5.8 (21.7)	6.1 (20.6)	6.7 (20.7)	7.3 (20.3)	7.9 (20.1)	8.2 (19.8)	9.8

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

정책분야별 재정 현황을 살펴보면, 전체 노인 지원 재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 핵심 분야는 소득보장인 것으로 나타났다. 노령으로 인해 경제활동 능력이 약화되거나 상실되는 것을 보완하기 위해 현금급여를 지급하는 소득보장 분야 재정은 2016년 10.15조원에서 2025년 25.48조원으로 연평균 10.8% 증가하였으며, 전체 재정에서 차지하는 비중도 60%를 지속 상회한 것으로 나타났다. 그러나 그 비중은 2010년 이후 등락이 반복해 왔으며, 2025년 기준으로는 전년도 및 전전년도 비중대비 약간의 감소 추세를 보이고 있다. 이에 향후 재정 투입이 소득보장 분야에서 다른 분야로 지속적으로 이전될 것인지, 아니면 여전히 소득보장에 대한 재정 투입이 전체 노인 재정의 과반 이상을 차지하는 현 상황 속에서 등락을 반복할 것인지에 대해 모니터링이 필요해 보이는 상황이다.

소득보장 분야 다음으로 재정 규모가 큰 분야는 돌봄 분야와 경제활동 분야이다. 노화와 질병 등으로 인해 일상생활 수행에 어려움을 겪는 노인을 대상으로 돌봄 서비스를 제공하는 분야의 재정은 2025년 기준으로 전체 노인 지원 재정의 16.2%를 차지하였고, 노인에게 일자리와 취창업 등을 지원하는 경제활동 분야에 전체 재정의 11.1%를 차지한 것으로 확인된다. 2016년부터 2025년까지 돌봄 분야 재정은 1.88조원에서 2025년 6.72조원까지 연평균 15.2% 증가하였고, 경제활동 분야의 재정은 0.91조원에서 4.6조원까지 연평균 19.7% 증가한 것으로 나타난다. 같은 기간 전체 노인 지원 재정의 연평균 증가율이 11.6%임을 감안할 때, 이 분야 재정의 증가속도가 상대적으로 빠른 것을 알 수 있다. 특히, 경제활동 분야의 경우 2016년에는 재정 규모가 사회참여·정서지원 분야보다 작았으나, 이후 10년간 재정이 더 빠르게 증가하여 2025년에는 소득보장과 돌봄 분야 다음으로 재정 규모가 큰 분야가 되었다.

[표 10] 노인 지원 사업 재정 추이(정책 유형별)

(단위: 조원, %)

분 야	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.45	16.85	19.28	23.44	26.65	29.69	32.44	35.79	39.41	41.52	11.6
1. 소득보장	10.15 (65.7)	10.48 (62.2)	11.70 (60.7)	14.59 (62.3)	16.60 (62.3)	18.79 (63.3)	20.11 (62.0)	22.42 (62.6)	24.23 (61.5)	25.48 (61.4)	10.8
2. 돌봄	1.88	2.19	2.64	3.21	4.07	4.78	5.53	5.89	6.44	6.72	15.2
3. 주거	0.11	0.15	0.16	0.16	0.16	0.13	0.15	0.20	0.16	0.17	4.7
4. 보호·안전	0.04	0.04	0.04	0.05	0.06	0.08	0.09	0.10	0.14	0.15	15.8
5. 사회참여· 정서지원	1.18	1.41	1.67	1.62	1.42	1.44	1.64	1.85	1.93	2.08	6.6
6. 경제활동	0.91	1.18	1.43	2.03	2.67	2.80	3.03	3.27	4.25	4.60	19.7
7. 장례·장사	0.29	0.37	0.43	0.43	0.39	0.39	0.39	0.42	0.45	0.45	4.9
8. 건강·의료	0.25	0.42	0.57	0.68	0.59	0.63	0.71	0.71	0.75	0.75	12.8
9. 교통·이동	0.19	0.20	0.20	0.21	0.16	0.18	0.22	0.28	0.37	0.42	9.4
10. 생활지원	0.13	0.13	0.14	0.16	0.17	0.18	0.23	0.28	0.30	0.33	11.1
11. 복지일반	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	-2.8
12. 다분야	0.26	0.23	0.24	0.26	0.32	0.24	0.29	0.33	0.35	0.32	2.2

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

한편, 노인에 대한 지원을 전달체계 관점에서 살펴보면, 노인복지시설 등을 통해 지원사업을 추진하는 경우와 직접 사업을 추진하는 경우 모두 재정 규모가 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나, 직접 추진하는 사업의 재정 규모가 더 크며 재정의 증가율 역시 더 빠른 것으로 나타나고 있다. 2016년 기준으로 직접 지원 사업에 투입된 재정은 13.1조원으로 전체 15.5조원의 84.9%를 차지하였고, 2025년 기준으로는 직접 지원 사업의 비중이 89.6%까지 증가한 것을 알 수 있다. 이는 2016년부터 2025년까지 노인에게 다양한 지원을 제공하는 시설을 설치하고 운영하는 데 투입된 재정의 연평균 증가율이 7.1%였던 반면, 직접 지원에 투입된 재정의 연평균 증가율은 12.3%로 더 높게 나타난 데 기인한다.

[표 11] 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.5	16.8	19.3	23.4	26.6	29.7	32.4	35.8	39.4	41.5	11.6
시설	2.3	2.9	3.4	3.7	3.5	3.5	4.0	4.0	4.1	4.3	7.1
직접	13.1	14.0	15.8	19.8	23.2	26.1	28.5	31.8	35.3	37.2	12.3
(비중)	(84.9)	(83.0)	(82.1)	(84.4)	(86.9)	(88.1)	(87.7)	(88.9)	(89.5)	(89.6)	

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

이와 같이 중앙 및 지방정부가 실시하는 노인 지원 사업은 과거 10년간 재정이 빠르게 증가하는 가운데, 중앙정부의 재정부담이 더 빠르게 증가하고 있으며, 최근 재정이 소득보장 중심에서 다른 분야로 점진적으로 분산되기 시작하는 모습을 보이는 동시에 복지시설을 통한 지원 보다는 국가가 직접 다양한 지원을 제공하는 방향으로 변화하고 있다고 해석된다. 이하에서는 정책 분야별로 재정 추이를 보다 자세하게 살펴보고자 한다.

(2) 분야별 분석

① 소득보장

소득보장 분야의 지원은 분야 특성상 시설을 통한 지원이 없고, 모두 정부가 수혜자인 노인에게 직접 현금을 지급하는 사업으로 구성된다. 특히, 이 분야의 재정은 기초연금에 대한 지원에 집중되어 있다. 2025년 최종예산 기준으로 전체 소득보장 분야의 재정은 25조 4,785억이며, 이 중 99.99%인 25조 4,760억원이 기초연금으로 편성된 예산액인 것을 확인할 수 있다. 기초연금 예산액은 2016년 10조 1,542억원에서 2025년 25조 4,760억원으로 연평균 10.8% 증가하였다. 그 외 기타 소득보장은 일부 기초자치단체에서 자체적으로 시행하는 생활보조수당 등이다. 예를 들어, 서울특별시 중구는 2019년부터 2021년까지 기초생활 수급자, 차상위 계층, 기초연금 수급자 등의 노인에게 매월 10만원의 어르신 공로수당을 지급하였다.¹¹⁾

11) 이 사업은 이후 어르신 영양터하기 사업으로 대체되어 운영되고 있다. 어르신 영양터하기 사업은 매월 10만원 상당의 바우처를 지급하여 동네 마트, 정육점, 병·의원, 약국, 음식점 등에서 사용할 수 있도록 하는 사업이다.

또한, 서울특별시 송파구는 2023년부터 차상위계층인 독거 노인을 대상으로 월 7만원의 생활보조 수당을 지급하는 저소득 독거노인 생활보조 수당 지원 사업을 시행하고 있다. 이 외에 국비로 노인 소득보장 사업을 실시한 사례도 있는데, 2023년부터 복권기금을 재원으로 제주도의 70세 이상 현업 해녀에게 월 10~20만원(70세 이상 80세 미만 월 10만원, 80세 이상 월 20만원)을 지급하는 고령해녀생계지원 사업을 시행하고 있다.

[표 12] 소득보장 분야 노인 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	101,546	104,795	117,036	145,924	165,972	187,889	201,128	224,208	242,256	254,785	10.8
기초연금	101,542	104,791	117,032	145,762	165,803	187,885	201,124	224,176	242,228	254,760	10.8
기타 소득보장	4	4	4	162	169	4	4	32	27	25	23.3
주요 사업											

- 기초연금
 - 기타소득보장: (서울송파구) 저소득 독거노인 생활보조 수당, (제주도) 고령해녀생계지원 사업
- 자료: 국회예산정책처

재원별 비중을 살펴보면, 소득보장 분야의 경우 국비가 큰 비중을 차지하고 있으며, 최근 그 비중이 더욱 증가한 것을 알 수 있다. 2016년 노인의 소득보장에 투입된 재원의 77.5%가 국비였으며, 2025년 기준으로는 84.1%로 나타나고 있다.

[표 13] 소득보장 분야 노인 지원 사업 재정의 재원별 비중

(단위: 억원, %)

구 분	2016	비중	2025	비중	2016~2025 연평균 증가율
소득보장	101,546	100.0	254,785	100.0	10.8
국비	78,692	77.5	214,238	84.1	11.8
지방비	22,854	22.5	40,547	15.9	6.6
광역	9,049	8.9	15,685	6.2	6.3
기초	13,805	13.6	24,862	9.8	6.8

자료: 국회예산정책처

이는 기초연금 사업의 국비 비중이 지속적으로 증가한 데 기인한다. 기초연금은 지방자치단체 국고보조사업이며, 지방자치단체별 재정자주도¹²⁾와 노인인구 비율에 따라 차등보조를 실시하고 있다. 「기초연금법 시행령」 [별표 2]로 정해진 국고보조율은 40~90%이다. 이런 상황에서 2020년부터는 시행령을 개정하여 지방자치단체의 사회복지분야 재정지출지수¹³⁾에 따라 기존 국고보조율에 2~5%p를 추가로 지원할 수 있도록 하였고, 2022년부터는 그 추가분이 4~10%p가 되었다. 이러한 과정에 따라 기초연금의 국고 부담률은 증가세를 보이는 것이다.

[표 14] 기초연금의 국고보조율

구분		지방자치단체의 노인인구 비율		
		14% 미만	14% 이상 20% 미만	20% 이상
지방자치단체의 재정자주도	90% 이상	40%	50%	60%
	80% 이상 90% 미만	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%
추가지원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조율이 70%인 지역: 사회복지분야 재정지출지수가 20% 이상 50% 미만이면 6%p, 50% 이상 60% 미만이면 10%p, 60% 이상이면 10%p 추가 지원 ○ 국고보조율이 80%인 지역: 사회복지분야 재정지출지수가 60% 이상이면 4%p 추가 지원 		

자료: 「기초연금법 시행령」 [별표 2] 및 [별표 2의2]를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

② 돌봄

돌봄 분야의 재원은 지방비의 비중이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 국비 비중이 2016년부터 2025년까지 41.4%에서 44.5%로 점차 증가하고 있는 상황이다.

- 12) 재정자주도란 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 지방정부의 일반회계 총계예산 중 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+조정교부금)이 차지하는 비중으로 계산한다.

$$\frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$$

- 13) 사회복지분야 재정지출지수란 지방자치단체의 당해연도 사회복지분야 및 보건분야 예산액이 전체예산액에서 차지하는 비율을 나타내는 지표로서, 구체적인 산식은 다음과 같다.

$$\frac{\text{사회복지분야 세출예산 순계규모(일반회계+특별회계)}}{\text{세출예산 순계규모(일반회계+특별회계)}} \times 100$$

[표 15] 돌봄 분야 노인 지원 사업 재정의 자원별 비중

(단위: 억원, %)

구 분	2016	비중	2025	비중	2016~2025 연평균 증가율
돌봄	18,830	100.0	67,244	100.0	15.4
국비	7,792	41.4	29,904	44.5	16.1
지방비	11,038	58.6	37,340	55.5	14.8
광역	6,267	33.3	20,058	29.8	14.3
기초	4,771	25.3	17,282	25.7	15.4

자료: 국회예산정책처

이 분야 지원은 전반적인 지원 추이와 마찬가지로 시설을 통한 지원보다는 직접 지원이 더 커지고 있다. 2025년 기준으로 6조 7,244억원의 돌봄 분야 노인 지원 재정 중 시설을 통한 지원이 15.0%, 직접지원이 85.0%를 차지하였다.

[표 16] 돌봄 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	18,830	21,872	26,408	32,084	40,735	47,813	55,346	58,897	64,358	67,244	15.2
시 설	5,135 (27.3)	5,845 (26.7)	7,322 (27.7)	8,600 (26.8)	10,072 (24.7)	10,547 (22.1)	12,268 (22.2)	10,018 (17.0)	9,800 (15.2)	10,086 (15.0)	7.8
직 접	13,696 (72.7)	16,027 (73.3)	19,087 (72.3)	23,484 (73.2)	30,663 (75.3)	37,266 (77.9)	43,078 (77.8)	48,879 (83.0)	54,558 (84.8)	57,158 (85.0)	17.2

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

이 중 시설지원은 노인의료복지시설과 재가노인복지시설로 구성되는 장기요양 시설과 기타돌봄지원시설로 구분해볼 수 있는데, 재정 투입의 대부분은 장기요양시설에 집중되고 있다. 여기에 해당되는 대표적인 사업으로는 보건복지부가 지방자치단체 국고보조사업으로 추진하고 있는 노인요양시설 기능보강 사업과 각 지방자치단체에서 시행하고 있는 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정(노인의료복지시설에 해당), 재가노인복지시설의 설치·운영 지원 사업이 있다. 여기에는 관련 인력에 대한 지원도 포함된다. 이러한 장기요양시설의 설치·운영을 위한 재정은 2016년 5,047억원에서 2025년 9,855억원으로 연평균 7.7% 증가하였다. 한편, 시·도에서

자체적으로 운영하는 별도의 기타돌봄지원시설에 대한 재정은 그 규모가 상대적으로 작으나, 같은 기간 연평균 11.3%의 빠른 증가세를 보이고 있다. 여기에 해당되는 사업으로는 노인맞춤돌봄사업을 수행하는 기관에 대한 지원, 각 지방정부별 노인돌봄센터와 독거노인통합지원센터 등에 대한 운영을 지원하는 사업 등이 있다.

[표 17] 돌봄 분야 노인 시설 지원 사업 세부유형별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	5,135	5,845	7,322	8,600	10,072	10,547	12,268	10,018	9,800	10,086	7.8
장기요양시설	5,047	5,777	7,216	8,438	9,935	10,238	11,868	9,541	9,359	9,855	7.7
기타돌봄 지원시설	88	68	106	162	137	310	401	477	440	231	11.3

주요 사업

- (장기요양시설) 장기요양기관 운영 지원, 노인요양시설확충, 장기요양요원지원
- (기타돌봄지원시설) 노인맞춤돌봄지원센터 운영, 어르신통합돌봄센터 운영, 독거노인통합지원센터 운영

자료: 국회예산정책처

시설을 경유하지 않는 직접 지원의 경우 의료급여 수급권자 및 등급외자에 대한 장기요양 급여 지원이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있으며, 최근 10년간 그 비중은 상승 추세를 나타내고 있다. 또한, 해당 지출은 같은 기간 연평균 증가율이 17.7%로, 지출 증가 속도가 상대적으로 빠른 것을 알 수 있다. 이 외 일상돌봄을 지원하는 사업의 경우에도 재정 규모가 2016년 2,614억원에서 2025년 9,187억원으로 연평균 15.0% 증가한 것으로 나타나 같은 기간 전체 노인 지원 재정의 연평균 증가율(11.6%)을 상회하는 것으로 나타났다. 일상돌봄의 대표적인 사업으로는 보건복지부가 시행하고 있는 노인맞춤돌봄서비스가 있다. 노인맞춤돌봄서비스는 기존의 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 단기가사서비스, 초기독거노인 자립지원 사업, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 지역사회 자원연계 사업 등 6개 사업을 2020년부터 통합하여 운영하는 사업으로, 대상자별로 서비스 제공계획을 수립하여 노인의 상황에 맞게 안전지원·사회참여지원·생활교육지원·일상생활지원·사례관리·퇴원환자 단기지원 등을 실시하고, 기타 지원을 연계하는 서비스이다. 또

한, 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(2026.3.27. 시행)에 따라 실시되는 통합돌봄 사업도 의료·주거 등을 연계하기는 하지만 돌봄 제공이 주 목적이란 점을 고려하여 이 유형으로 분류하였다. 이 외에 각 지방자치단체에서 실시하는 일상돌봄 사업으로는 노인에 대한 안부 확인 사업이 있다. 대부분의 지방자치단체는 유산균음료 등을 매일 배달하면서 취약 노인의 안전을 살피고 대화도 나누는 안부 확인 사업을 실시하고 있다. 최근에는 ICT, AI 등의 기술을 활용하여 노인의 움직임을 센서로 감지하여 안전을 확보하는 동시에 인공지능과의 대화를 통해 사회적 고립을 예방하는 스마트 돌봄사업이 다수의 지역에서 시행되고 있다. 돌봄 분야의 또 다른 직접 지원으로는 돌봄을 제공하는 가족에 대한 지원이 있다. 여기에는 3대가 함께 거주하는 경우 지급하는 효도수당(또는 효행장려금, 봉양수당 등의 명칭 사용)이 있으며, 치매환자가족의 자조모임을 지원하는 사업이 있다. 또한, 서울시와 경기도, 전라남도 등은 치매 등의 사유로 노인을 돌보는 가족에 대하여 여행비나 휴식 프로그램을 지원하거나 단기보호시설이나 종일방문요양에 대한 본인부담금을 지원하는 사업을 실시하고 있다.

[표 18] 돌봄 분야 노인 직접 지원 사업 세부유형별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	13,696	16,027	19,087	23,484	30,663	37,266	43,078	48,879	54,558	57,158	17.2
장기요양	11,043 (80.6)	13,175 (82.2)	15,825 (82.9)	19,266 (82.0)	24,328 (79.3)	30,307 (81.3)	35,701 (82.9)	40,388 (82.6)	45,280 (83.0)	47,896 (83.8)	17.7
일상돌봄	2,614	2,809	3,219	4,167	6,278	6,899	7,311	8,416	9,205	9,187	15.0
가족지원	38	44	43	51	57	60	66	76	74	75	7.7
주요 사업											
○ (장기요양) 의료급여 수급권자 및 등급외자에 대한 장기요양급여 지원											
○ (일상돌봄) 노인맞춤돌봄서비스, 돌봄통합지원사업											
○ (가족지원) 효도수당, 치매환자가족 자조모임 운영 지원, 어르신돌봄가족휴가제											

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

③ 주거

주거 분야 지원은 시설에 대한 지원의 비중이 더 높게 나타난다. 2025년 기준으로 주거 분야 시설 지원은 1,466억원으로 전체 주거 분야 지원의 84.6%를 차지하였다. 이러한 시설 지원에는 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택에 대한 설치·운영비가 해당된다.

[표 19] 주거 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	1,143	1,543	1,625	1,601	1,634	1,300	1,539	1,954	1,620	1,733	4.7
시 설	1,031 (90.2)	1,424 (92.3)	1,490 (91.7)	1,469 (91.7)	1,469 (89.9)	1,132 (87.1)	1,335 (86.7)	1,477 (75.6)	1,444 (89.1)	1,466 (84.6)	4.0
직 접	112	119	136	133	165	168	204	477	176	267	10.1

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중
자료: 국회예산정책처

한 가지 특징적인 부분은 노인 주거복지시설에 대한 지원의 경우 국고부담률이 2022년부터 급격히 낮아졌다는 점이다. 이는 보건복지부가 지방자치단체 국고 보조사업으로 시행하던 노인 양로시설 지원 사업이 2022년부터 지방이양되었기 때문이다. 이에 노인 주거복지시설에 대한 국비 비중은 2021년 46.7%에서 2022년 7.6%가 되었다.

[표 20] 주거 분야 시설지원 국비 비중 추이

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
주거분야 시설지원 국비 비중	53.2	67.9	69.7	60.3	50.7	46.7	7.6	7.3	3.5	1.0

자료: 국회예산정책처

주거에 대한 지원 중 직접 지원은 노인 주택 개·보수 등과 관련이 있는 주거 환경 개선 사업과 주거위생·냉난방 지원이 포함되는데, 후자에 해당하는 유형의 사업들에 편성된 재정 비중이 더 크게 나타나고 있다.

[표 21] 주거 분야 직접 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
직접	112	119	136	133	165	168	204	477	176	267	10.1
주거위생· 냉난방	91	98	106	104	139	140	178	444	157	252	11.9
주거환경 개선	20	22	29	28	26	28	26	33	19	14	-3.8

주요 사업

- (주거위생·냉난방 지원) 노인 월동 난방비 지원, 흡서기·흡한기 대비 취약노인 물품 지원
 - (주거환경 개선) 고령자 주택주거 환경 개선, 저소득층 고령가구 가스시설(타이머류) 보급 추진
- 자료: 국회예산정책처

④ 보호·안전

보호·안전분야의 지원은 시설을 통한 지원보다는 직접지원의 비중이 높게 나타나고 있으며, 그 격차가 다소 심화되는 모습을 보이고 있다. 이는 이 분야 직접지원을 위한 재정의 증가 속도가 상대적으로 빠르기 때문인데, 지난 10년간 연평균 증가율이 18.3%로 나타난다.

[표 22] 보호·안전 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	391	421	402	477	581	753	886	1,034	1,354	1,466	15.8
시 설	134 (34.3)	163 (38.8)	164 (40.7)	188 (39.4)	205 (35.3)	235 (31.2)	276 (31.1)	301 (29.1)	287 (21.2)	303 (20.6)	9.5
직 접	257 (65.7)	258 (61.2)	238 (59.3)	289 (60.6)	376 (64.7)	518 (68.8)	610 (68.9)	732 (70.9)	1,066 (78.8)	1,163 (79.4)	18.3

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

보호·안전 분야의 시설 지원은 노인보호전문기관, 학대피해노인전용쉼터, 응급안전알림서비스 지원 시설에 대한 운영비 및 인건비 지원 사업으로 구성되어 있다.

[표 23] 보호·안전 분야 시설 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	134	163	164	188	205	235	276	301	287	303	9.5
노인보호 전문기관 학대피해 노인전용쉼터	109	113	117	132	144	169	200	214	218	229	8.6
응급안전알림 서비스 지원 센터	23	28	28	30	33	35	43	51	46	48	8.7
	2	22	19	26	28	31	33	37	24	26	30.0

자료: 국회예산정책처

이 분야 직접 지원 사업에는 위기·사고예방 사업, 운전자보호 사업, 학대예방 사업 등이 있다. 위기·사고예방 사업 중 가장 재정규모가 큰 사업은 응급안전알림 서비스 지원 사업이다. 이 사업은 가정 내 정보통신기술(ICT) 기반의 장비를 설치하여 화재, 응급호출 및 장시간 쓰러짐 등을 감지하고 신고하여 응급상황에 신속하게 대응할 수 있도록 하는 사업이다. 해당 사업은 노인뿐만 아니라 장애인 가정에도 지원되고 있는데, 독거노인의 보호를 위해 정부가 실시하는 대표적인 사업이므로 분석 범위에 포함하였다.

한편, 최근에 빠르게 재정 규모가 확대되고 있는 사업은 고령운전자의 자진 면허 반납을 유도하는 사업이다. 경찰청과 지방자치단체는 만 65세 또는 70세 이상 운전면허 소지자가 경찰서나 행정복지센터를 방문해 면허를 반납하면 교통카드 등의 혜택을 제공한다. 이 외에도 일부 지방자치단체는 고령운전자의 자동차 페달 블랙박스나 차선이탈경보장치 설치를 지원하고 있다.

[표 24] 보호·안전 분야 직접 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	257	258	238	289	376	518	610	732	1,066	1,163	18.3
위기·사고예방	257	258	238	261	301	440	507	622	943	1,006	16.4
운전자 보호	0.05	0.02	0.17	28	74	77	102	109	121	155	143.4
학대예방	0.09	0.09	0.37	0.42	1	1	1	2	2	2	40.2

주요 사업

- (위기·사고예방) 응급안전알림서비스, 실종예방 사업
- (운전자 보호) 고령운전자 운전면허 자진반납 지원, 고령운전자 차선이탈 경보장치 설치 지원
- (학대예방) 노인 학대예방 교육·홍보

자료: 국회예산정책처

⑤ 사회참여·정서지원

사회참여·정서지원 분야의 지원은 시설을 통한 지원이 큰 비중을 차지하고 있는데, 경로당과 노인복지관, 노인교실 등 노인여가복지시설의 운영비, 인건비 등의 지원이 여기에 해당된다. 2016년부터 2025년까지 시설지원에 대한 재정은 1조 195 억원에서 1조 8,523억원으로 연평균 6.9% 증가하였고, 지속적으로 이 분야 전체 재정의 80% 이상을 차지하고 있다. 또한, 분야를 통합한 전체 시설 지원 측면에서 살펴보면, 전체 시설 지원 중 이 분야 시설 지원이 차지하는 비중이 가장 높게 나타나는데, 그 비중은 2025년 기준으로 43.0%였다.

[표 25] 사회참여·정서지원 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	11,755	14,083	16,681	16,162	14,188	14,406	16,394	18,500	19,319	20,822	6.6
시 설	10,195	12,331	14,829	14,331	12,539	12,700	14,374	16,352	17,189	18,523	6.9
	(86.7)	(87.6)	(88.9)	(88.7)	(88.4)	(88.2)	(87.7)	(88.4)	(89.0)	(89.0)	
직 접	1,561	1,752	1,852	1,831	1,649	1,706	2,020	2,147	2,130	2,299	4.4

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

직접지원은 문화·활력, 유관단체 지원, 체육, 축하·효도, 사회참여, 교육 지원 등으로 세분화하였다. 문화·활력 지원에는 노인을 대상으로 하는 각종 행사 및 여가활동 등에 대한 지원이 해당된다. 또한, 대한노인회 등 유관단체에 대한 지원도 사회참여·정서지원 분야에 분류하였는데, 이는 이러한 단체들이 주로 노인의 사회 참여·정서지원의 역할을 수행한다고 보았기 때문이다.¹⁴⁾ 여기에는 경로당 회장단 및 노인회 임원들을 대상으로 교육 및 워크숍을 진행하는 노인지도자 역량 강화 사업도 포함하였다.

한편, 사회봉사활동이나 인건비가 아닌 소정의 수당을 받고 사회공헌 등의 활동을 수행하는 사회참여 사업도 여기에 포함하였다. 예를 들어, 문화체육관광부에서 시행하고 있는 이야기할머니 사업이 여기에 해당되는데, 이 사업은 유아 교육 기관에 할머니를 파견하여 옛이야기를 들려줌으로써 세대 간 문화교류를 활성화하는 동시에 노인의 활력을 제고하고자 하는 사업이다. 이 외에도 지방자치단체에서 시행하고 있는 장수수당이나 장수노인에 대한 생일상 제공 등 축하·효도 사업이 있으며, 각종 체육대회 및 체육활동 지원과 평생교육 지원도 있다.

14) 「대한노인회 지원에 관한 법률」

제2조(활동) 대한노인회는 노인의 권익신장과 복지향상 및 사회봉사 촉진을 도모하기 위하여 다음 각 호의 활동을 수행한다.

1. 노인의 권익신장 및 복지향상
2. 노인 자원봉사활동의 증진
3. 노인교실 및 경로당 관리·운영
4. 노인 취업활동 및 노인 사회적 기업 지원
5. 노인건강증진을 위한 생활체육 촉진
6. 노인발전을 위한 조사연구·교육훈련·학술진흥·홍보출판·국제교류 등의 업무
7. 노인의 날 및 노인주간 행사 주관
8. 국가 또는 지방자치단체가 위탁하는 노인에 관한 업무
9. 그 밖에 대한노인회의 목적 달성에 필요하여 정관으로 정하는 사항

[표 26] 사회참여·정서지원 분야 직접 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
직 접	1,561	1,752	1,852	1,831	1,649	1,706	2,020	2,147	2,130	2,299	4.4
문화·활력	518	557	580	597	490	490	618	658	657	651	2.6
유관단체 지원	362	487	518	468	461	509	616	644	648	695	7.5
체육	348	397	383	416	395	413	438	472	461	547	5.1
축하·효도	151	105	101	74	68	63	60	54	63	55	-10.7
사회참여	164	173	227	231	210	205	260	283	271	299	6.9
교육	18	33	44	46	26	26	27	36	30	53	12.8

주요 사업

- (문화·활력) 노인의날 기념 행사 등 각종 문화 행사, 실버예술단·합창단 운영
- (유관단체 지원) 대한노인회 지원, 노인지도자 역량 강화
- (체육) 각종 노인 체육 대회 지원, 노인스포츠시설이용료지원, 노인생활체육지도자 배치
- (축하·효도) 장수수당, 장수노인 생신챙겨드리기 사업
- (사회참여) 노인봉사대 운영, 이야기할머니·전통나눔 할아버지 지원
- (교육) 어르신 평생 교육 지원

자료: 국회예산정책처

⑥ 경제활동

경제활동 분야의 지원 역시 ‘노인 일자리 및 사회활동 지원’ 사업의 수행을 위한 일자리 지원기관 및 기타 지방자치단체에서 운영하는 노인 대상 취업지원 기관 등 시설에 대한 지원보다 직접 지원 사업의 재정 규모가 더 크며, 증가 속도도 더 빠른 상황이다.

[표 27] 경제활동 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	9,097	11,765	14,320	20,259	26,715	28,023	30,285	32,705	42,519	46,023	19.7
시 설	706	749	824	977	1,142	1,231	1,332	1,487	1,719	1,932	11.8
직 접	8,391 (92.2)	11,016 (93.6)	13,496 (94.2)	19,282 (95.2)	25,573 (95.7)	26,792 (95.6)	28,954 (95.6)	31,219 (95.5)	40,800 (96.0)	44,091 (95.8)	20.2

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

이 분야 직접 지원은 노인 일자리 제공 및 취창업 지원과 생업지원으로 세분화할 수 있다. 현재 「노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」에 따라 실시하는 노인 일자리 사업과 그 외 지방자치단체에서 자체적으로 실시하는 각종 일자리 및 취창업 지원에 편성된 재정은 2016년 8,371억원에서 2025년 4조 4,021억원으로 연평균 20.3% 증가하였으며, 경제활동 지원의 대부분을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 이 외에 생업지원에 해당하는 사업에는 고령농업인의 농작업을 지원하기 위하여 기기를 보급하거나 영농지원단이 일손을 돕는 사업이 있으며, 폐지·재활용 수거 노인에 대하여 수레를 지원하거나 활동 수당을 보조하는 사업 등이 있다.

[표 28] 경제활동 분야 노인 지원 사업 재정 추이(세부유형별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	8,391	11,016	13,496	19,282	25,573	26,792	28,954	31,219	40,800	44,091	20.2
노인일자리 및 취창업 지원	8,371	10,986	13,449	19,235	25,536	26,756	28,880	31,125	40,697	44,021	20.3
생업지원	19	30	48	47	37	36	73	94	103	70	15.6
주요 사업											

○ (노인일자리 및 취창업 지원)

○ (생업지원) 고령농업인 농작업 지원, 폐지·재활용 수거 노인 지원

자료: 국회예산정책처

경제활동 분야 재원은 돌봄 분야와 마찬가지로 지방비의 비중이 더 큰 것으로 나타나고 있으나, 국비의 비중이 증가하고 있는 상황이다. 2016년부터 2025년까지 경제활동 분야의 국비는 44.4%에서 47.6%로 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히, 시설에 대한 국비 비중은 감소하는 반면, 직접 지원에 대한 비중은 증가하고 있는 추세이다.

[표 29] 경제활동 분야 노인 지원 사업 국비 비중 추이

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
경제활동 분야 국비 비중	44.4	44.6	44.4	45.8	50.0	47.7	47.9	47.4	47.9	47.6
시 설	29.8	31.0	28.9	25.3	24.8	22.6	20.9	19.9	18.4	16.7
직 접	45.6	45.5	45.3	46.9	51.1	48.8	49.1	48.7	49.1	49.0

자료: 국회예산정책처

⑦ 장례·장사

장례·장사 분야는 시설 지원으로서 장사시설을 설치·운영하는 사업과 직접 지원에 해당하는 무연고 사망자에 대한 지원 등으로 구성되어 있다. 장사시설에는 묘지·화장시설·봉안시설·자연장지·장례식장 등이 포함된다. 이 보고서에서는 추모공원 등의 설치·운영 지원을 이 유형에 포함하였다. 지난 10년간 장례·장사 분야의 재정 증가율은 4.9%로 상대적으로 낮게 나타나는 가운데 무연고 사망자에 대한 장제비 지원, 공영장례 지원 등 직접 지원의 재정 증가율이 13.3%로 상대적으로 높게 나타나고 있다.

[표 30] 장례·장사 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	2,919	3,713	4,304	4,280	3,879	3,920	3,945	4,182	4,503	4,479	4.9
시 설	2,862	3,651	4,227	4,192	3,781	3,810	3,802	4,029	4,350	4,302	4.6
직 접	58 (2.0)	62 (1.7)	77 (1.8)	88 (2.1)	98 (2.5)	110 (2.8)	144 (3.6)	154 (3.7)	153 (3.4)	178 (4.0)	13.3
주요 사업											

○ (시설 지원) 장사시설 설치

○ (직접 지원) 화장장려금 지원, 공영장례 지원

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

⑧ 건강·의료

건강·의료 분야의 지원은 2025년 기준으로 시설에 대한 지원과 직접 지원의 비(ratio)가 4:6 정도로 나타나고 있다. 2016년 기준으로 직접 지원의 비중은 80.2%에 달했으나 2017년 정부가 치매국가책임제를 발표하면서 전국적으로 치매지원시설을 본격적으로 설치함에 따라 그 비중이 52.1%로 낮아졌고, 치매안심센터 등을 확대하면서 2018~2020년은 시설 지원의 비중이 직접 지원의 비중을 상회하였다. 그러나 2020년 이후 직접 지원 비중은 지속 확대되어 2025년 기준으로 61.2%에 이르렀다.

[표 31] 건강·의료 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	2,531	4,167	5,660	6,802	5,854	6,327	7,085	7,120	7,541	7,469	12.8
시 설	501	1,998	3,047	4,292	2,958	3,087	3,415	2,980	3,168	2,899	21.5
직 접	2,029 (80.2)	2,169 (52.1)	2,613 (46.2)	2,510 (36.9)	2,896 (49.5)	3,240 (51.2)	3,669 (51.8)	4,139 (58.1)	4,373 (58.0)	4,571 (61.2)	9.4

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

앞서 설명한 것과 같이 건강·의료 분야 시설지원의 대부분을 차지하는 것은 치매지원시설이다. 여기에는 광역치매센터, 치매안심센터, 치매안심병원 등이 포함된다. 기타보건지원시설의 경우 지방자치단체에서 자체적으로 운영하는 노인전문병원이나 노인건강증진센터 등이 해당되며, 2022년까지 신규 시설 설치로 인해 재정 규모가 증가했다가 이후 운영비 지원만 남아 그 규모가 감소한 것으로 보인다.

[표 32] 건강·의료 분야 노인 시설 지원 사업 세부유형별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	501	1,998	3,047	4,292	2,958	3,087	3,415	2,980	3,168	2,899	21.5
치매지원시설	402	1,908	2,976	4,202	2,855	2,953	3,266	2,880	3,070	2,867	24.4
기타보건지원시설	99	90	71	90	103	134	149	101	98	31	-12.0
주요 사업											

○ (치매지원시설) 광역치매센터, 치매안심병원, 치매안심센터

○ (기타보건지원시설) 노인전문병원기능보강, 노인보건센터 설치·운영, 노인자살예방센터 운영
자료: 국회예산정책처

이 분야 직접 지원의 주요 내용을 살펴보면, 예방접종 사업이 2025년 기준 59.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 예방접종 사업의 대부분은 노인을 대상으로 하는 국가 예방접종(인플루엔자·폐렴구균)이며, 그 외 일부 지방자치단체가 자체적으로 실시하는 대상포진 예방접종 등이 포함되어 있다. 그 다음으로 비중이 높은 치료·건강관리 사업에 편성된 재정은 2016년부터 2025년까지의 연평균 증가율이 10.1%로 비교적 그 규모가 빠르게 증가하고 있다. 여기에는 치매치료 관련 진료비 및 약제비의 본인부담금 중 일부를 지원하는 치매치료관리비 사업이 포함되는데, 이 사업은 지방자치단체 국고보조사업으로 시작하였다가 2022년부터 지방이양사업으로 전환되었다. 또한, 일부 지방자치단체에서 치아·눈·관절과 관련된 시술·수술비를 지원하는 경우가 있고, 노인건강진단 사업을 추진하는 경우도 있다. 이러한 사업 외에도 저소득 노인을 위한 건강보험료·장기요양보험료 지원 사업이 있으며, 심리·정신건강을 위한 상담 등의 지원도 꾸준히 시행되고 있다. 최근에는 돌봄 지원과 연계하여 노인의 외래진료 및 치료를 위한 이동·동행 서비스 지원도 확대되는 추세이다.

[표 33] 건강·의료 분야 노인 직접 지원 사업 세부유형별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	2,027	2,164	2,606	2,500	2,886	3,228	3,658	4,022	4,368	4,542	9.4
예방접종	1,261 (62.2)	1,264 (58.4)	1,535 (58.9)	1,540 (61.6)	1,804 (62.5)	2,078 (64.4)	2,394 (65.4)	2,623 (65.2)	2,558 (58.6)	2,693 (59.3)	8.8
치료· 건강관리	693 (34.2)	832 (38.5)	999 (38.3)	864 (34.6)	970 (33.6)	1,026 (31.8)	1,124 (30.7)	1,243 (30.9)	1,611 (36.9)	1,654 (36.4)	10.1
보험료	63	52	61	80	92	107	121	134	150	159	10.8
심리· 정신건강	9	15	10	14	19	15	17	13	10	11	1.5
병원동행	1	1	2	2	1	3	2	8	40	26	49.4

주요 사업

- (예방접종) 노인 대상 인플루엔자·폐렴구균 국가 예방접종, 노인 대상포진 예방접종
- (치료·건강관리) 노인건강진단, 치매치료관리비 지원, 노인 구강관리 지원, AI-IoT기반 어르신 건강관리, 노인안질환 무료 시술비 지원, 어르신 인공 관절 수술비 지원, 요실금 치료 지원, 65세 이상 노인 환자 약제비 지원
- (보험료) 저소득 노인가구 건강보험료 및 노인장기요양 보험료 지원
- (심리·정신건강) 노인 정신건강 증진사업, 노인상담사업, 노인 자살예방 멘토링 사업
- (병원동행) 어르신 건강 동행 사업, 거동불편 독거노인 병원 동행 서비스 사업

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

⑨ 교통·이동

노인의 교통·이동을 지원하는 사업은 시설을 경유하는 지원이 없으며, 대중교통 등의 이용 지원이나 성인용 보행기를 지원하는 사업으로 구성되어 있다. 특히, 대부분의 사업은 대중교통 운임지원이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 현재 국토교통부는 PSO보상¹⁵⁾ 사업을 통해 한국철도공사가 ITX-청춘, 새마을, 무궁화, 통근열차, 전철 등에 대하여 감면한 노인 운임에 대하여 재정을 지원하고 있다.¹⁶⁾ 또한, 일부 지방자치단체는 지역 내 노인의 무료 또는 할인 대중교통 이용에 대한 비용을

15) 이 사업은 공익서비스비용(Public Service Obligation) 사업을 의미한다.

16) 이 사업에는 KTX를 포함하여 장애인과 유공자에 대한 운임감면 지원도 포함되어 있으나, 여기서는 노인 운임 감면만을 다룬다.

지원하거나 노인을 위한 무료셔틀버스를 운행하고 있다. 특히 지난 10년간 대중교통 지원에 대한 지방비의 연평균 증가율이 100%를 상회하는 것으로 나타나, 지역의 자체 대중교통 지원 사업이 매우 빠르게 확대되고 있는 것으로 확인된다.

[표 34] 교통·이동 분야 노인 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	1,867	1,982	2,017	2,109	1,566	1,757	2,209	2,780	3,687	4,202	9.4
대중교통 등 이용	1,858	1,976	2,009	2,101	1,558	1,748	2,201	2,764	3,670	4,188	9.4
국비	1,856	1,970	2,001	2,077	1,466	1,620	1,939	2,224	2,575	2,819	4.8
지방비	2	6	8	24	92	128	262	541	1,095	1,369	101.6
광역	1	3	4	4	49	61	66	130	484	585	102.3
기초	1	3	4	20	43	67	196	411	611	784	101.1
이동기기	9	6	9	7	9	9	9	15	17	15	6.4

주요 사업

- (대중교통 등 이용) 어르신 대중교통비 지원, 노인 무료 셔틀버스 운영, 노인 무료 택시 지원
- (이동기기) 성인용 보행기(실버카) 지원

자료: 국회예산정책처

⑩ 생활지원

생활지원 분야는 직접 지원의 비중이 더 높게 나타난다. 2025년 기준으로 직접 지원의 비중은 74.3%였다. 시설 지원에는 급식지원 시설에 대한 설치·운영사업만을 포함하기 때문이다. 지방자치단체는 경로당이나 노인복지회관을 통해 무료경로식당을 운영하거나 별도의 급식지원시설을 운영하고 있다.

[표 35] 생활지원 분야 노인 지원 사업 재정 추이(전달체계별)

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	1,279	1,298	1,439	1,577	1,711	1,798	2,263	2,820	2,971	3,299	11.1
시 설 (급식지원 시설)	432	424	454	470	484	520	592	736	756	849	7.8
직 접	846 (66.2)	875 (67.4)	985 (68.4)	1,108 (70.2)	1,226 (71.7)	1,278 (71.1)	1,671 (73.9)	2,084 (73.9)	2,215 (74.6)	2,450 (74.3)	12.5

주: 괄호 안의 수치는 전체 규모 대비 비중

자료: 국회예산정책처

이 분야 직접 지원 사업의 경우 독거노인에게 식사나 반찬을 배달하는 식사지원 사업의 재정 규모가 가장 크고, 그 다음으로 이·미용, 목욕, 빨래 등을 지원하는 기타생활지원 사업이 뒤를 잇고 있다. 또한, 2017년부터는 일부 지방자치단체에서 조부모가 아이를 돌보는 경우 돌봄수당을 지급하는 사업을 실시하고 있다. 이 외에 2018년 「치매관리법」 개정에 따라 2019년부터 시행중인 치매 노인에 대한 공공후견 사업도 생활지원 사업에 포함된다.

[표 36] 생활지원 분야 직접 지원 사업 재정 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
직 접	846	875	985	1,108	1,226	1,278	1,671	2,084	2,215	2,450	12.5
식사지원	614	612	692	758	833	832	1,118	1,309	1,401	1,485	10.3
기타생활지원	232	262	292	345	380	430	537	756	795	941	16.8
손자녀돌봄	0	1	1	1	3	3	3	6	6	11	순증
치매공공후견	0	0	0	5	11	13	13	13	13	13	순증

주요 사업

- (식사지원) 저소득 재가노인 식사배달, 저소득 노인 사랑의 밑반찬 나눔사업
- (기타생활지원) 어르신 이·미용비 지원, 공공이불빨래방 사업, 경로우대업소 지원
- (손자녀돌봄) 조부모 손자녀 돌봄, 황혼육아 지원프로그램 운영
- (치매공공후견) 치매공공후견지원사업

자료: 국회예산정책처

(3) 국고보조·지방보조·자체사업 비중

본 보고서가 중앙정부 및 광역·기초지방자치단체의 노인 사업을 포괄하여 살펴보고 있으므로, 이 사업을 정부 수준별 자체 및 보조사업 등으로 구분하여 볼 수 있다. 예를 들어, 중앙정부는 민간단체 보조 등을 통해 노인 무릎관절 수술비 지원 등을 실시하기도 하지만, 기초연금이나 노인맞춤돌봄서비스 등을 지방자치단체 국고보조사업으로 수행한다. 지방자치단체 국고보조사업은 대부분 지방비 매칭으로 추진되며, 일부 지방자치단체의 경우 국고보조사업에 대한 추가 지원을 실시한다. 예를 들어, 노인맞춤돌봄서비스 종사자에 대한 처우개선 지원 등이 이에 해당된다. 이와 유사한 구조로, 광역지방자치단체는 자체 사업과 기초지방자치단체에 대한 지방보조사업을 통해 노인 지원을 실시하고 있다. 기초지방자치단체에 대한 지방보조사업에 대하여 기초지방자치단체 재정의 매칭이 있는 경우도 있고, 없는 경우도 있다. 또한, 국고보조사업과 마찬가지로 기초지방자치단체 역시 지방보조사업에 대한 추가 지원을 실시하는 경우도 있다.

본 절에서는 이러한 자체사업 및 보조사업 간의 구분을 통하여 사업의 기획주체를 파악하고, 이를 기준으로 각 사업을 중앙사업·광역사업·기초사업으로 구분하고, 관련 재원을 재분류하여 관련 재원의 추이를 분석하고자 한다. 여기서 사업의 기획주체란, 자체사업의 경우 각 사업을 시행하는 정부이며, 국고보조사업의 경우 중앙정부, 지방보조 사업의 경우 광역기초자치단체를 사업의 기획주체로 보아 보조사업의 매칭비 사업은 기획주체의 사업으로 귀속되는 것으로 분류하였다. 보조사업의 경우 비록 하위 정부의 매칭비가 있는 경우가 대부분임에도 불구하고 근본적으로 그 사업을 기획·수행하려는 주체가 있다는 점을 고려하여 이렇게 분류하였다. 이 때, 보조사업에 대한 추가 지원의 경우 보조사업과 별개의 역할을 수행한다기보다는 보충하는 역할을 수행하므로, 이 역시 보조사업 매칭비와 동일한 유형으로 분류하였다.

[표 37] 보조사업 및 자체사업 자원 비중 산정을 위한 분류

구 분	자체사업	지방자치단체 국고보조사업	기초지방자치단체 지방보조사업
중앙정부 예산	중앙사업	중앙사업	-
광역지방자치단체 예산	광역사업	중앙사업 ※ 예시 - 지방자치단체 국고보조사업의 광역정부 매칭비 - 지방자치단체 국고보조사업의 광역정부 추가지원	광역사업
기초지방자치단체 예산	기초사업	중앙사업 ※ 예시 - 지방자치단체 국고보조사업의 기초정부 매칭비 - 지방자치단체 국고보조사업의 기초정부 추가지원	광역사업 ※ 예시 - 기초지방자치단체 지방보조사업의 기초정부 매칭비 - 기초지방자치단체 지방보조사업의 기초정부 추가지원

자료: 국회예산정책처

이러한 기준으로 전체 노인 지원 재정에서 각각의 자체 및 보조사업이 차지하는 비중을 살펴보면, 지난 10년간 중앙사업(중앙정부의 자체사업 및 국고보조 사업)의 재정 비중이 80% 후반대를 지속 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 중앙사업 관련 재정은 2016년 13.2조원에서 2025년 36.1조원까지 연평균 11.9% 증가하였다.

[표 38] 노인 지원 사업의 보조 및 자체사업 비중

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	15.5	16.8	19.3	23.4	26.6	29.7	32.4	35.8	39.4	41.5	11.6
중앙정부 자체 및 국고보조	13.2 (85.2)	14.1 (83.8)	16.2 (84.0)	20.1 (85.8)	23.1 (86.8)	26.0 (87.5)	28.0 (86.3)	31.1 (86.9)	34.4 (87.2)	36.1 (87.0)	11.9
광역정부 자체 및 지방보조	1.8 (11.7)	2.2 (12.9)	2.4 (12.6)	2.7 (11.4)	2.8 (10.5)	3.1 (10.5)	3.7 (11.3)	3.7 (10.3)	4.0 (10.1)	4.3 (10.3)	10.1
기초정부 자체	0.5 (3.1)	0.6 (3.4)	0.7 (3.4)	0.7 (2.9)	0.7 (2.6)	0.6 (2.0)	0.8 (2.4)	1.0 (2.8)	1.1 (2.8)	1.1 (2.6)	9.7

주: 국고보조 및 지방보조의 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

유형별로 구분하여 재원 비중을 살펴보면, 소득보장, 보호·안전, 경제활동, 교통·이동 분야의 경우 중앙정부 자체 및 국고보조 사업의 비중이 압도적인 것으로 나타나고 있다. 네 분야는 모두 2022년까지 중앙정부 자체 및 국고보조 사업의 비중이 90%를 상회하는 것으로 나타났다. 이는 소득보장 분야의 경우 지방자치단체 국고보조사업으로 시행되는 기초연금의 재정규모가 크기 때문이며, 보호·안전분야의 경우에는 시설지원에 해당하는 지역노인보호전문기관과 학대피해노인전용쉼터에 대한 운영지원이 모두 국고보조사업으로 추진되고 있으며, 직접지원에 해당하는 주요 사업인 독거노인응급안전알림서비스와 고령운전자 운전면허 자진반납 지원 사업 역시 국고보조로 수행되고 있기 때문이다. 경제활동 분야의 경우 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 외에도 복권기금으로 강원도에서 실시하는 100세시대 어르신 일자리사업, 그리고 이러한 사업에 대한 지방자치단체별 추가 지원의 규모가 큰 것에 기인한다. 다만, 교통·이동분야만 점점 그 비중이 낮아져 2025년 기준 74.3%로 확인되고 있다. 이는 앞서 언급한 것과 같이 지방자치단체에서 자체적으로 실시하는 대중교통 지원 사업이 빠르게 확대되고 있는 것에 기인한다.

[표 39] 노인 지원 사업의 중앙정부 자체 및 국고보조 재정 비중
: 소득보장, 보호·안전, 경제활동, 교통·이동

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
소득보장	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
보호·안전	96.3	95.5	93.9	88.1	92.3	94.5	93.9	93.4	93.2	94.0
경제활동	94.6	92.7	94.4	96.8	97.7	97.7	97.6	97.0	97.8	97.9
교통·이동	99.4	99.4	99.2	98.9	98.8	98.5	94.0	86.6	78.0	74.3

주: 국고보조 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

앞서 언급한 것과 같이 주거 분야의 경우에는 2022년부터 노인주거복지시설에 대한 운영 사업이 지방이양됨에 따라 중앙정부 자체 및 국고보조 재정 비중이 감소하고 있다.

[표 40] 노인 지원 사업의 중앙정부 자체 및 국고보조 재정 비중: 주거

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
주거	89.8	91.2	92.8	89.2	81.8	81.4	41.1	32.7	25.1	17.0

주: 국고보조 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

반면, 사회참여·정서지원, 생활지원 분야의 경우, 지방정부에서 추진하는 사업의 비중이 큰 상황이다. 사회참여·정서지원의 경우, 2016년 기준으로 광역정부의 자체 및 지방보조 사업의 비중이 가장 크게 나타났고, 그 다음으로 중앙정부의 자체 및 국고보조 사업의 비중이 큰 것으로 확인되는데, 2023년 이후 둘의 격차는 점점 감소하는 것으로 나타났다. 광역정부가 실시하는 사회참여·정서지원의 대표적인 사업은 경로당에 대한 운영비 지원이며, 광역정부 및 기초정부는 체육대회, 전시회, 합창 대회 등 다양한 노인 행사를 시행하고 있다. 또한, 특정 연령(100세 등)에 도달한 노인에게에 대한 축하수당 등도 보편적으로 실시하는 사업으로 확인된다.

[표 41] 노인 지원 사업의 보조 및 자체사업 비중: 사회참여·정서지원

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
중앙정부 자체 및 국고보조	32.0	31.5	35.3	31.6	29.9	33.2	33.4	32.7	35.4	36.6
광역정부 자체 및 지방보조	46.8	45.7	42.4	46.2	48.1	45.9	43.8	44.2	42.6	41.4
기초정부 자체	21.3	22.8	22.3	22.3	22.0	21.0	22.9	23.1	22.0	22.1

주: 국고보조 및 지방보조의 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

다음으로 생활지원 분야는 광역정부의 자체 및 지방보조 사업의 비중이 가장 크게 나타나고 있다. 대표적인 사업은 경로식당을 운영하거나 저소득·독거 노인 등에게 식사를 배달하는 사업, 그리고 노인에게에 대한 이·미용, 목욕, 빨래 등을 지원하는 사업이 있다. 이러한 사업들은 지역에 따라 광역정부가 지방보조로 실시하는 경우도 있고 기초정부가 자체사업으로 추진하는 경우도 있다.

[표 42] 노인 지원 사업의 보조 및 자체사업 비중: 생활지원

(단위: %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
중앙정부 자체 및 국고보조	6.5	6.7	6.0	6.0	5.8	8.2	7.0	6.6	5.9	4.0
광역정부 자체 및 지방보조	75.2	74.5	73.7	72.2	73.7	72.0	65.2	62.2	62.3	63.1
기초정부 자체	18.4	18.8	20.3	21.7	20.6	19.8	27.8	31.2	31.7	32.9

주: 국고보조 및 지방보조의 재정 계산 시 매칭비를 포함하였으며, 하위 수준의 정부가 자체적으로 추가 지원하는 사업도 포함함

자료: 국회예산정책처

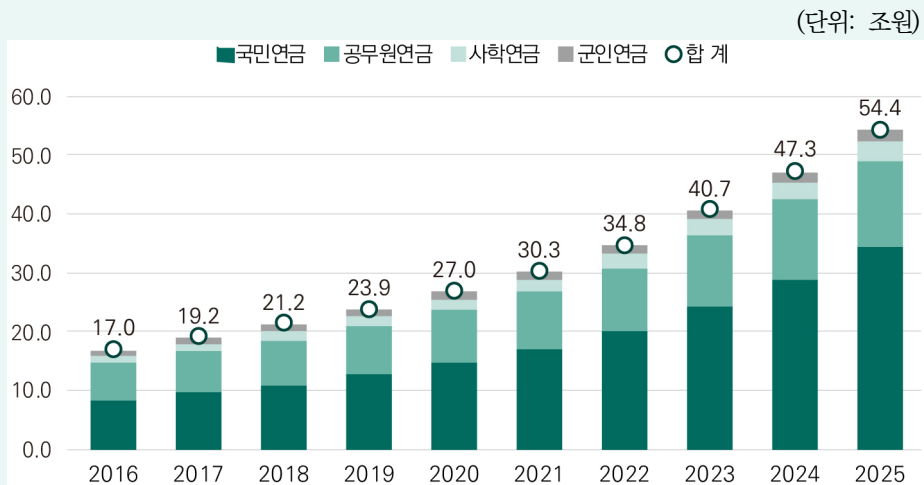
(4) 소결

2016년부터 2025년까지 노인 지원 재정은 15.4조원에서 41.5조원으로 연평균 11.6%의 증가율을 보이고 있으며, 구조적으로도 변화를 겪고 있는 것으로 보인다. 먼저, 소득보장 분야가 전체 재정의 60%를 상회하는 비중을 유지하고 있는 것은 여전히 정책의 핵심에 현금급여가 있음을 반영한다. 그러나 동 기간 소득보장 분야의 비중의 감소가 시작되는 것으로 보이는 상황에서 돌봄(연평균 15.2% 증가)과 경제활동(연평균 19.7% 증가) 분야가 전체 평균 증가율을 상회하며 성장하고 있다는 사실은 재원 배분의 다변화와 함께 정책의 중심이 서비스 제공 및 사회참여 지원으로 서서히 이동하고 있음을 시사한다고 할 수 있다. 지원 방식 측면에서는 시설을 통한 지원보다 직접 지원의 비중 2016년 84.9%에서 2025년 89.6%로 더 확대되고 있는 것으로 나타났다. 시설 지원은 전국적으로 비교적 표준화된 형태로 제공되는 반면, 직접 지원은 지역의 수요와 여건에 따라 다양한 방식으로 설계·운영될 수 있다. 이러한 점에서 최근의 변화는 획일적인 시설 중심 지원에서 벗어나 지방자치단체가 지역 특성을 반영한 다양한 노인복지 서비스를 제공하는 방향으로 정책이 확대되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 재원 구조 측면에서는 소득보장에 대한 국비 의존도가 2016년 77.5%에서 2025년 84.1%로 다소 높아지는 동시에, 주요 분야인 돌봄과 경제활동 분야에서도 국비 지원이 확대되는 추세가 나타나, 노인 지원 전반에 걸쳐 중앙정부 재정의 역할이 점차 강화되고 있음을 확인할 수 있었다.

노인 대상 연금, 의료비 및 장기요양급여 지출 추이

- 공적연금, 건강보험, 노인장기요양보험 등 사회보험 재원에 기반한 급여는 본 보고서의 분석 범위에서 제외하였으나, 노인 지원 재정의 전체적인 흐름을 파악하는 데 참고가 될 수 있도록 최근 10년간의 지출 추이를 제시함
 - 각 제도는 65세 미만 대상자에 대한 급여지출도 포함하고 있어 본 고에서는 65세 이상 지출만을 대상으로 그 추이를 제시함
- 4대 공적연금(국민연금·공무원연금·사립학교교직원연금·군인연금) 주요급여 기준으로 65세 이상 노인에 대한 급여 지출은 2016년 17조원에서 2025년 54.4조원까지 연평균 13.8% 증가함
 - 이 때 주요급여란 일시금이나 장애·유족급여를 제외한 순수 노후소득보장을 위해 연금의 형태로 지급되는 급여를 의미하며, 구체적으로 국민연금의 노령연금, 공무원연금·사학연금의 퇴직연금, 군인연금의 퇴역연금이 이에 해당됨

[65세 이상 공적연금 주요급여 지출 추이]

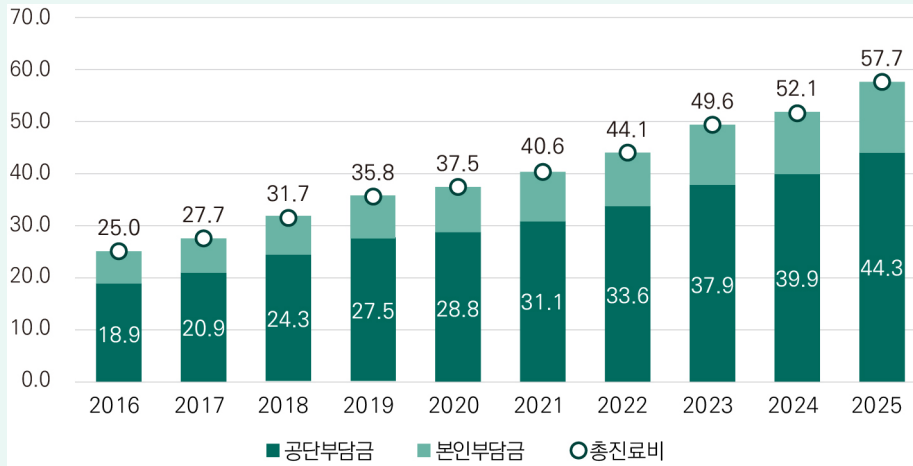


주: 국민연금은 노령연금, 공무원연금·사학연금은 퇴직연금, 군인연금은 퇴역연금 기준
 자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 건강보험의 65세 이상 진료비는 2016년 25조원에서 2025년 57.7조원으로 연평균 9.7% 증가하였으며, 본인부담금을 제외한 공단부담금은 같은 기간 18.9조원에서 44.3조원으로 연평균 9.9% 증가함
 - 참고로, 의료급여의 65세 이상 진료비는 같은 기간 3.1조원에서 7.4조원으로 연평균 10% 증가

[65세 이상 건강보험 진료비 지출 추이]

(단위: 조원)

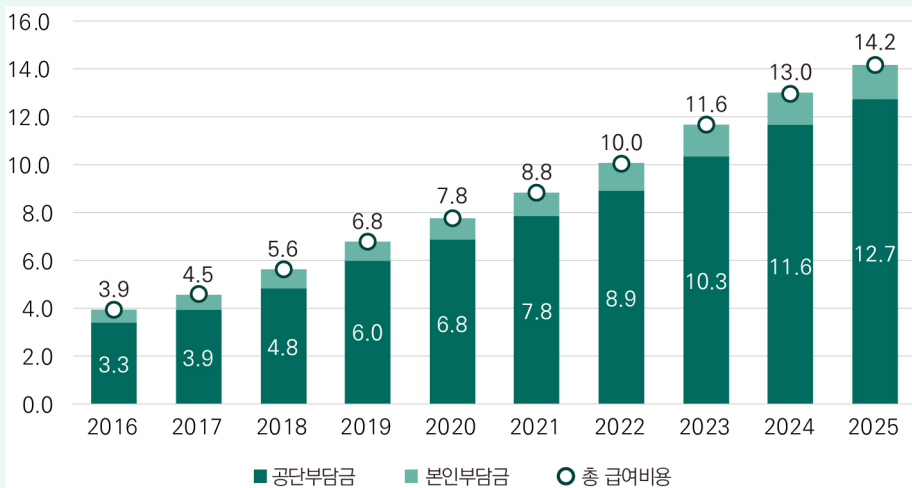


자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 노인장기요양보험의 65세 이상 급여비용(의료급여 제외)은 2016년 3.9조원에서 2025년 14.2조원으로 연평균 15.4% 증가하였으며, 본인부담금을 제외한 공단부담금은 같은 기간 3.3조원에서 12.7조원으로 연평균 16.0% 증가함
 - 참고로 의료급여(「기초생활보장법」에 따른 의료급여 및 그 외 의료급여)에 대한 급여 지출을 포함할 경우 총 급여비용은 같은 기간 4.8조원에서 17.2조원으로 연평균 15.3% 증가함

[65세 이상 장기요양보험 급여비용 추이(의료급여 제외)]

(단위: 조원)



자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

Ⅲ. 노인 지원 사업의 중기재정전망: 2026~2035

본 장에서는 노인 지원 사업에 대한 재정전망을 수행하기 위해 대표사업인 기초연금에 대하여 별도의 전망방법을 적용하여 전망하고, 나머지 사업은 앞서 구분한 유형별로 묶어 추세연장 등의 방식으로 전망한다. 이후 기초연금과 나머지 사업에 대한 전망 결과를 통합하여 향후 예상되는 재정 변화를 살펴본다.

1. 기초연금 기준선 전망

가. 제도 개요

기초연금은 노후 소득보장을 목적으로 하는 공적 현금급여제도이다. 이 제도는 2008년 기초노령연금의 형태로 시작되었으며¹⁷⁾, 제도 도입 시 65세 이상 노인 중 소득하위 60%를 대상으로 한 후 1년 후 소득하위 70%로 대상 범위를 넓혔다. 당시 급여액은 국민연금 A값¹⁸⁾기준연금액의 5% 수준으로, 2008년 월 84,000원이었다. 이후 이 제도는 2014년 「기초연금법」 제정을 통해 기초연금으로 개편되었다.

현행 기초연금은 기초노령연금과 동일하게 65세 이상 노인의 소득하위 70%를 대상으로 하며, 보건복지부는 이에 해당되는 대상자를 선정하기 위하여 소득·재산 수준, 생활실태, 물가상승률 등을 종합적으로 고려하여 선정기준액을 결정·고시한다. 여기서 소득인정액이란 노인가구의 근로소득, 연금소득 등 각종 소득과 일반재산, 금융재산, 부채 등을 소득으로 환산한 금액을 합산한 것을 말한다. 급여액은 매년 결정되는 기준연금액을 최대 지급액으로 하여, 수급자의 특성에 따라 일부 감액이 적용된다. 먼저, 부부가 동시에 수급하는 경우에는 각각 기준연금액의 20%를 감액하여 지급하고, 기준연금액의 150%를 초과하는 수준의 국민연금을 수령하는 대상자에게도 일부 금액을 감액하여 지급한다. 또한, 수급자와 비수급자 간 소득역전 현상을 방지하기 위해, 소득인정액과 기초연금액(부부 2인 수급 가구의 경우 부

17) 기초노령연금의 전신은 1991년 도입된 노인수당과 1998년 노인수당을 대체한 경로수당이나 저소득 노인의 빈곤 해소에 초점을 두었다는 점에서 현행 제도와 성격을 달리한다.

18) 국민연금 A값은 연금수급 전 3년간 전체 사업장가입자 및 지역가입자 평균소득월액의 평균액을 의미한다.

부감액 적용 후 금액)의 합산액이 선정기준액을 초과하는 경우 그 초과분만큼 급여액을 감액한다.

[그림 5] 기초연금 제도 개요

대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 65세 이상 노인의 소득하위 70% <ul style="list-style-type: none"> - 본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람 ※ 소득인정액: 각종 소득과 일반재산, 금융재산, 부채 등을 소득으로 환산한 금액을 합산한 것 ※ 2026년 선정기준액: 단독가구 월 247만원, 부부가구 월 395.2만원
지급액	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최대 지급액 = 기준연금액 <ul style="list-style-type: none"> ※ 2026년 기준연금액: 월 349,700 - 매년 물가상승률에 따라 인상 - 일부 대상자에게 감액된 급여 지급 <ul style="list-style-type: none"> · (부부 감액) 부부 동시 수급 시 20% 감액 · (국민연금 연계감액) 기준연금액의 150%를 초과하는 수준의 국민연금 수령 시 일부 금액을 감액 · (소득역전 방지 감액) 소득인정액과 산정된 연금액(부부 2인 수급 가구의 경우 부부감액 적용 후 금액)의 합산액이 선정기준액을 초과하는 경우 초과분만큼 감액

자료: 보건복지부 사업 설명 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2026년 현재 기초연금의 선정기준액은 단독가구 기준 월 247만 원, 부부가구 기준 월 395.2만원이며, 기준연금액은 월 349,700원이다. 기초연금 수급자 수는 제도 시행 초기인 2014년 약 435.3만명에서 2025년 약 706.6만명으로 증가하였으며, 급여지출액은 같은 기간 6.8조원에서 25.3조원으로 확대되었다.

[표 43] 기초연금 수급자 수 및 집행액 추이

(단위: 만명, 억원)

구 분	2014	...	2021	2022	2023	2024	2025
수급자 수	435.3	...	597.3	623.9	650.9	675.8	706.6
집행액	68,453	...	188,969	200,912	219,968	235,296	252,824
국비	51,270	...	148,547	161,487	180,577	194,876	211,794
지방비	17,186	...	40,421	39,425	39,391	40,420	41,030

자료: 보건복지부

나. 전망 방법

기초연금은 매년 최대 지급액인 ‘기준연금액’이 고시되지만, 실제 지급되는 ‘기초연금액’은 가구 유형 및 국민연금 수급 여부 등의 수급자 특성에 따라 달라지므로, 급여액 지출에 대한 재정전망은 수급자의 특성을 세분화하여 유형별 수급자 수와 급여액을 별도로 추계하고, 그 결과를 합산하는 방식으로 전망치를 도출한다.

먼저, 수급자 수는 전체 규모를 먼저 확정된 후 유형별 수급자 수를 추정하는 순서로 전망한다. 65세 이상 노인의 70%를 지원 대상으로 하는 기초연금의 제도적 특성에 따라, 국가데이터처가 발표한 「장래인구추계」(2023.12.)의 65세 이상 인구 전망치(중위 가정)에 수급 대상 범위(70%) 및 2025년까지의 실적 기반 수급률(수급 대상자 대비 실제 수급자 비율)을 순차적으로 적용하여 전체 수급자 수를 산출한다. 이렇게 산출된 전체 수급자 수에 2025년까지의 실적치로부터 도출한 유형별 수급자 비중 추이를 적용하여 각 유형별 수급자 수를 추정한다.

수급자 유형별 평균 수급액 역시 단계적으로 전망한다. 먼저 감액 없이 전액을 수급하는 기준연금액을 추정한 후, 유형별로 감액이 적용되는 수급자의 급여액을 별도로 산정한다. 기준연금액은 「기초연금법」 제5조에 규정된 산정방식을 준용하여, 2026년도의 349,700원을 기준으로 하여 국회예산정책처의 소비자물가상승률 전망치를 적용하는 방식¹⁹⁾으로 추계한다. 이때, 산출된 금액의 십원 이하는 절사한다.

한편, 기초연금이 지방자치단체 국고보조사업으로 운영됨에 따라 총재정소요는 국비와 지방비로 구분하여 제시한다.²⁰⁾ 이를 위하여 2026년도 보건복지부 예산에 반영된 전국 평균 국고보조율(84.42%)이 추계기간 유지되는 것으로 가정한다.

다. 전망 결과

현재 65세 이상 노인의 소득 하위 70%로 설정된 수급 대상 범위를 유지한 상태에서 최근의 수급률 수준을 유지할 경우, 기초연금 수급자 수는 2026년 748만명에서 지속적으로 증가하여 2035년 1,022만명으로 연평균 3.5% 증가할 것으로 전망된다.

19) 「기초연금법 시행령」 제6조에 명시된 “전년도 기준연금액에 전전년도 대비 전년도의 전국소비자물가변동률을 곱한 금액을 전년도 기준연금액에 더하거나 뺀 금액으로 한다”는 규정을 준용한다.

20) 보건복지부의 기초연금 사업 예산에는 제도운영비가 포함되나 본 보고서에서는 제도운영비는 고려하지 않는다. 참고로, 2026년 보건복지부 예산에 편성된 기초연금 제도운영비는 237.6억원이며, 국비 예산의 약 0.1% 수준이다.

[표 44] 기초연금 수급자 수 추계: 2026~2035년

(단위: 만명, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
수급자 수	748	779	815	841	872	902	930	958	992	1,022	3.5

자료: 국회예산정책처

기초연금의 2026년 기준연금액 34만 9,700원을 기준으로 국회예산정책처의 소비자물가상승률을 적용한 결과, 기초연금 기준연금액은 2035년 약 42만원까지 증가할 것으로 예상된다.

[표 45] 기초연금 기준연금액 추계: 2026~2035년

(단위: 원)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
기준연금액	349,700	357,570	365,430	373,100	380,560	388,170	395,930	403,840	411,910	420,140

자료: 국회예산정책처

65세 노인 중 소득하위 70%에 해당하는 노인에게 2026년 월 최대 34만 9,700원의 기초연금 급여액을 지급하는 현행 기준을 유지할 경우 발생하는 총 재정소요(국비+지방비)는 2026년 27.5조원에서 2035년 44.4조원으로 연평균 5.5% 증가할 전망이다. 2026년 보건복지부 예산에 반영된 최근 평균 국고보조율인 84.42%를 적용할 경우, 국비 소요는 2026년 23.3조원에서 2035년 37.5조원까지 증가할 것으로 예상된다.

[표 46] 현행 제도 유지 시 기초연금 재정전망: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
총재정소요	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	5.5
국비	23.3	24.7	26.4	27.7	29.3	30.8	32.3	33.9	35.8	37.5	5.5
지방비	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	5.5

자료: 국회예산정책처

2. 전체 노인 지원 사업 기준선 전망

가. 기초연금을 제외한 노인 지원 사업의 전망 방법

기초연금을 제외한 나머지 사업들의 재정전망은 기본적으로 유형별로 묶어 과거 재정 추이를 추계기간으로 연장하는 방식에 기반한다.²¹⁾ 이는 행정학의 점진주의적 예산 이론과 맥락을 같이한다. 점진주의에 따르면 예산 결정은 전년도 예산을 기준점(base)으로 삼아 소폭의 조정이 반복되는 방식으로 이루어지며, 개별 사업의 제도적 구조와 집행 관행은 단기간 내 급격히 변화하지 않는 경향이 있다. 이러한 특성으로 인해 과거 추이가 향후 재정 규모를 예측하는 데 있어 유의미한 기초자료로 기능할 수 있다. 따라서 기본적으로는 추세 연장의 방식으로 전망을 수행한다. 이를 위해 1차 선형 회귀에 국한하지 않고 지수, 로그, 다항식 등 다양한 함수별 적합성을 검토하여 적용한다. 과거 재정 추이가 일정 추세를 보이지 않는 유형은 최근 정보를 바탕으로 이동평균 방식을 적용하여 미래 재정변화를 전망한다.

여기에 더하여 본 보고서는 한 가지 추가적인 전망 방식을 활용한다. 앞서 살펴본 바와 같이 노인 인구가 빠르게 증가할 것으로 예상됨에 따라, 재정전망에 있어 단순한 추세 연장만으로는 인구구조 변화와 같은 구조적 요인을 충분히 반영하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 본 보고서에서는 유형별 노인 1인당 재정투입액의 추이를 산출하고, 이를 추세 연장한 후 인구 전망에 적용하는 방식을 병행함으로써, 정책 대상 증가의 효과를 고려한 결과도 살펴보고자 한다. 이때 인구 전망으로는 국가데이터처의 「장래인구추계」를 기초로 하여 과거 주민등록인구 중 거주자에 해당하는 인구와의 오차를 보정한 값을 활용한다.²²⁾ 이는 기본적으로 정부의 지원 사업이 주민등록을 가진 거주자를 대상으로 시행되는 반면, 장래인구추계 데이터에는 국내 거주하는 외국인도 포함하고 있어 보다 엄밀한 전망을 수행하기 위함이다.

21) 본 보고서의 전망은 과거 재정 추세의 연장에 기반한 것으로, 정책수요나 필요 인력 규모 등을 반영한 전망 결과와는 차이가 있을 수 있다. 다만 현행 정책과 재정의 변화 경향이 지속된다는 가정하에 중장기적인 재정 규모의 대략적인 방향성을 파악하는 데에는 의미가 있다고 볼 수 있다.

22) 65세 이상 주민등록인구 중 7월 기준 거주자 인구 대비 장래인구추계상의 인구는 2016년 103.5%에서 2025년 103.1%로 감소하는 추세이다. 본 보고서에는 이러한 두 자료 간의 격차 감소 추이가 유지되는 것으로 가정하였다.

[표 47] 노인 지원 사업의 전망 방법

구 분	전망방법
기초연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가데이터처 「장래인구추계」상 65세 인구, 2025년까지의 실적추세, 국회 예산정책처의 소비자물가상승률 전망치를 바탕으로 추정 ⇒ 인구 변화 직접 반영
기초연금 외 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ (① 유형별 총액 추세 연장) 과거 재정 추이를 추계기간으로 연장 ⇒ 인구 변화 간접 반영 ○ (② 유형별 1인당 단가 추세 연장) 과거 재정 추이를 65세 이상 인구로 나누어 1인당 단가를 산출한 후 해당 단가의 추이를 추계기간으로 연장 ⇒ 인구 변화 직접 반영

자료: 국회예산정책처

이러한 두 가지 방식으로 수행된 전망결과는 앞에서 실시한 기초연금 재정전망 결과와 합산하여 전체 기준선 전망을 형성하게 된다. 다만, 몇 가지 고려사항이 있다. 먼저, 기초연금의 재정전망과 달리 나머지 사업에 대한 재정전망은 최종 예산액을 기초로 수행한다는 점이다. 기초연금은 과거 실제 집행한 금액과 실제 정책의 혜택을 본 사람 수를 기초자료로 하여 미래의 재정소요를 추정하였으므로, 엄밀한 의미에서 집행액 기준의 추계라고 할 수 있다. 그러나 나머지 사업의 경우 제2장에서 살펴본 것과 같이 가용 자료가 최종 계획액 기준의 자료이므로 이 기준으로 재정전망을 수행하였다. 이와 같이 사업별로 재정전망에 활용한 자료에 차이가 있으나 본 보고서는 종합적인 추이를 살펴보는데 큰 무리가 없다고 판단하였다.

한 가지 더 고려할 사항은 국비와 지방비의 차이이다. 지방자치단체별로 중앙정부보다 더 잦은 추가경정을 실시하며, 그에 따라 당초 예산과 최종 예산 간의 차이가 상대적으로 클 수 있다. 이에 본 보고서는 두 가지 주요 사업 외의 나머지 사업들을 전망할 때, 2026년의 경우 국비는 제1회 추가경정 기준의 계획액을 그대로 차용하였고, 지방비의 경우 2016년부터 2025년의 추이를 활용하여 2026년 계획액을 추정하였다.

나. 기초연금 기준선 전망을 포함한 종합 전망 결과

앞서 별도로 전망한 기초연금의 기준선 전망과 그 외 사업에 대한 유형별 전망을 합산한 결과는 다음과 같다.

(1) 기초연금 기준선 전망 및 유형별 총액 추세 연장 결과

현행 노인 제도의 유형별 지원 추이가 유지될 경우 노인 지원 재정은 2026년 45.1조원에서 2035년 74.8조원까지 연평균 5.8% 증가할 전망이다. 2025년 최종 계획액 기준 유형별 국비 비중이 유지된다고 가정할 경우, 국비는 2026년 29.7조원에서 2035년 49.6조원으로, 지방비는 2026년 15.3조원에서 2035년 25.1조원으로 증가할 것으로 추정된다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 최근 국비 비중이 약간 상승하는 추세를 보이고 있으므로, 향후 이 추세가 유지된다면 국비 규모는 더 증가할 가능성도 있다.

[표 48] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(총액 추세 연장 방식)

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
합 계	45.1	48.2	51.5	54.6	57.8	61.0	64.3	67.6	71.2	74.8	5.8
국비	29.7	32.1	34.4	36.3	38.4	40.6	42.7	44.9	47.3	49.6	5.9
지방비	15.3	16.0	17.1	18.2	19.3	20.4	21.5	22.7	23.9	25.1	5.6

자료: 국회예산정책처

유형별로 살펴보면, 소득보장 분야의 비중이 향후 감소하기는 하지만 현재 추이를 유지할 경우 10년 후에도 여전히 가장 핵심 분야로 작동할 것으로 예상된다. 소득보장 분야 지출은 2026년 27.5조원에서 2035년 44.4조원으로 증가하며, 2035년 기준으로 전체 노인 지원 재정의 59.4%를 차지할 것으로 보인다.

돌봄 분야의 재정은 2026년 7.6조원에서 2035년 13.5조원으로 연평균 6.6% 증가하며, 경제활동 분야의 경우 2026년 4.9조원에서 2035년 8.8조원으로 연평균 6.7% 증가할 것으로 보인다. 과거 추이 반영 시 전체 노인 지원 재정의 증가속도보다 이 두 분야 재정의 증가속도가 더 빠를 것으로 예상되므로, 각각 전체 재정에서 차지하는 비중이 2035년 18.0%와 11.8%로 증가할 것으로 보인다.

[표 49] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(총액 추세 연장 방식): 유형별

(단위: 억원, %)

구 분	2016	비중	2026	비중	2035	비중	2026~2035 연평균 증가율
합 계	154,349	100.0	451,010	100.0	747,844	100.0	5.8
1. 소득보장	101,351	65.7	275,229	61.0	444,094	59.4	5.5
2. 돌봄	18,830	12.2	75,540	16.7	134,827	18.0	6.6
3. 주거	1,143	0.7	1,693	0.4	1,868	0.2	1.1
4. 보호·안전	391	0.3	1,623	0.4	3,170	0.4	7.7
5. 사회참여· 정서지원	11,755	7.6	22,273	4.9	35,134	4.7	5.2
6. 경제활동	9,097	5.9	49,159	10.9	88,285	11.8	6.7
7. 장례·장사	2,919	1.9	4,645	1.0	5,913	0.8	2.7
8. 건강·의료	2,531	1.6	8,172	1.8	11,354	1.5	3.7
9. 교통·이동	1,867	1.2	4,838	1.1	10,570	1.4	9.1
10. 생활지원	1,279	0.8	3,743	0.8	7,016	0.9	7.2
11. 복지일반	550	0.4	474	0.1	507	0.1	0.8
12. 다분야	2,636	1.7	3,622	0.8	5,105	0.7	3.9

자료: 국회예산정책처

참고로, 2016년부터 2025년까지 노인 지원 재정의 연평균 증가율은 11.6%였으나, 향후 10년간의 연평균 증가율은 5.8%로 전망되었다. 본 전망은 기초연금의 경우 장래 인구변화를 직접 반영하고, 그 외 사업 또한 과거 재정 규모에 반영된 인구 변화의 영향을 일정 부분 내포하고 있다는 점에서 노인 인구 변화 전망의 영향을 받는다. 65세 이상 노인 인구의 연평균 증가율이 2016~2025년 5.0%에서 2026~2035년 3.5%로 둔화될 것으로 전망된다는 점을 고려할 때, 재정 증가율의 하락 역시 노인 인구 증가세 둔화의 영향이 반영된 결과로 해석할 수 있다.

[표 50] 노인인구 변화 추이

(단위: 만명, %)

구 분	2016	2025	2016~2025 연평균 증가율	2026	2035	2026~2035 연평균 증가율
노인인구	676	1,051	5.0	1,113	1,521	3.5

자료: 국가데이터처 「장래인구추계」를 바탕으로 재작성

(2) 기초연금 기준선 전망 및 노인 1인당 단가 추세 연장 결과

앞서 살펴본 유형별 총액 추세 연장 방식은 과거 예산 규모의 변화 추세가 향후에도 유지된다고 가정하는 방법이다. 이러한 방식은 예산 규모의 과거 변화 추세를 반영할 수 있다는 장점이 있다. 다만 과거 추세에는 당시의 인구 변화와 정책 환경이 일정 부분 반영되어 있으나, 향후 노인 인구의 증가 및 연령구조 변화가 재정수요에 미치는 영향을 직접적으로 반영하지는 못한다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 65세 이상 노인 1인당 지원 단가 추세²³⁾를 연장하고 이를 장래 노인 인구에 적용하는 방식으로 추가적인 전망을 실시하였다. 이 방법은 과거 예산 편성 추세를 직접적으로 반영하기보다는 고령화에 따른 노인 인구의 증가와 재정수요 변화를 전망에 반영한다는 특징이 있다.

[표 51] 노인 지원 사업 재정의 노인 인구당 단가 환산 결과

(단위: 만원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
노인 인구 1인당 연간 지원액	230	240	263	307	328	348	363	381	398	396	6.2

자료: 국회예산정책처

전망 결과, 노인 지원 재정은 2026년 45.5조원에서 2035년 79.2조원으로 연평균 6.4% 증가하는 것으로 나타났다. 2025년 최종 계획액 기준 유형별 국고부담률이 유지된다고 가정할 경우, 국비는 2026년 34.1조원에서 2035년 58.5조원으로, 지방비는 2026년 11.4조원에서 2035년 20.8조원까지 증가할 것으로 예상된다.

23) 지원 분야별로 주된 정책 대상의 연령이 상이할 수 있다. 예를 들어, 돌봄의 경우 65~74세의 전기 노인보다는 75세 이상의 후기노인의 수요가 더 높을 수 있다. 그러나 분야별 지원 대상이 특정 연령대로 명확하게 지정되어 있지 않으므로 여기서는 일반적인 노인의 범위인 65세 이상 노인 인구를 활용하였다. 이러한 방식은 정책분야별 수혜자의 실제 연령구조를 반영하지 못하는 한계가 있을 수 있으나, 대부분의 노인 지원 사업이 65세 이상 노인을 대상으로 운영되고 있다는 점과 분석의 목적이 개별 사업이 아닌 노인 지원 재정 전체의 규모를 전망하는 데 있다는 점을 고려할 때, 65세 이상 노인인구를 기준으로 추정하는 방식이 합리적이라고 판단하였다.

[표 52] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(1인당 단가 추세 연장 방식)

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
합계	45.5	48.9	52.6	55.8	59.4	63.0	66.7	70.6	75.0	79.2	6.4
국비	34.1	37.0	39.7	42.0	44.6	47.2	49.7	52.4	55.5	58.5	6.2
지방비	11.4	11.9	12.9	13.8	14.8	15.9	17.0	18.1	19.5	20.8	6.9

자료: 국회예산정책처

유형별로 살펴보면, 기본적인 추세는 유형별 총액 추세 연장 방식의 전망 결과와 유사하지만, 인구 연동 방식의 특성상 노인 인구 증가에 민감하게 반응하는 분야일수록 빠른 증가세를 나타낸다. 돌봄 분야 재정의 경우 2026년 7.4조원에서 2035년 14.3조원으로 연평균 7.6% 증가할 것으로 전망되는데, 이는 재가·시설 돌봄 서비스 수요가 노인 인구 증가와 함께 빠르게 늘어나는 양상을 반영한 것으로 볼 수 있다. 또한, 경제활동 분야는 2026년 5.4조원에서 2035년 11.9조원으로 9.3% 증가할 것으로 전망되는데, 인구 연동 전망 방식을 차용했을 때 노인 인구 증가에 민감하게 반응하는 일자리 사업의 수요 확대가 두드러지게 포착된 결과라고 할 수 있다.

[표 53] 현행 기준 유지 시 노인 지원 사업 재정전망(1인당 단가 추세 연장 방식): 유형별

(단위: 억원, %)

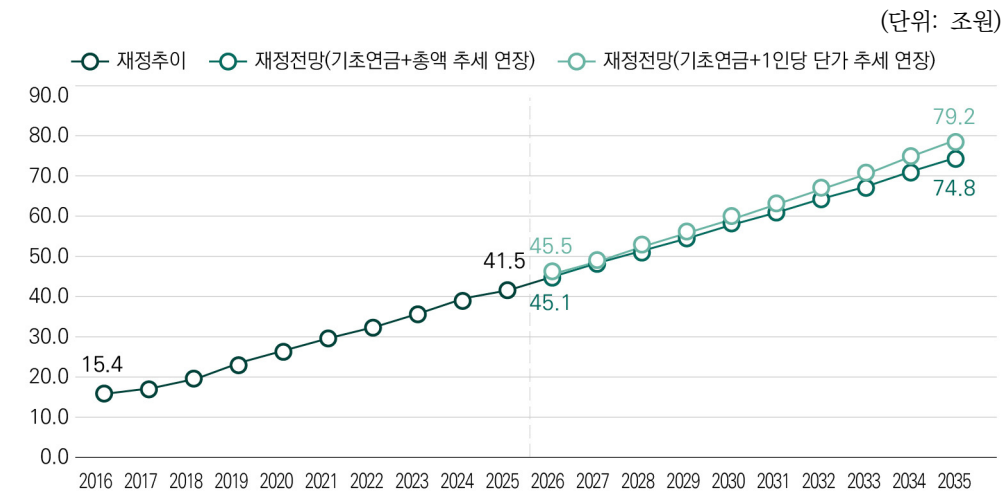
구 분	2016	비중	2026	비중	2035	비중	2026~2035 연평균 증가율
합 계	154,349	100.0	455,141	100.0	792,264	100.0	6.4
1. 소득보장	101,351	65.7	275,228	60.5	444,098	56.1	5.5
2. 돌봄	18,830	12.2	74,243	16.3	143,493	18.1	7.6
3. 주거	1,143	0.7	1,800	0.4	2,349	0.3	3.0
4. 보호·안전	391	0.3	1,973	0.4	4,492	0.6	9.6
5. 사회참여· 정서지원	11,755	7.6	22,762	5.0	34,103	4.3	4.6
6. 경제활동	9,097	5.9	53,531	11.8	119,397	15.1	9.3
7. 장례·장사	2,919	1.9	4,649	1.0	5,834	0.7	2.6
8. 건강·의료	2,531	1.6	8,302	1.8	12,861	1.6	5.0
9. 교통·이동	1,867	1.2	4,932	1.1	12,969	1.6	11.3
10. 생활지원	1,279	0.8	3,670	0.8	7,276	0.9	7.9
11. 복지일반	550	0.4	504	0.1	690	0.1	3.5
12. 다분야	2,636	1.7	3,545	0.8	4,700	0.6	3.2

자료: 국회예산정책처

(3) 결과의 종합

두 시나리오를 비교하면, 노인 인구에 연동하여 전망한 결과가 과거 추이만을 반영한 전망 결과를 상회하는 것으로 나타났다. 2035년 기준으로 그 격차는 4.4조원 수준으로 추정된다. 이는 고령화 속도가 가속화될수록 인구 연동 전망이 추세 연장 전망을 점점 더 상회함을 의미한다.

[그림 6] 추정 방식별 노인 지원 사업 재정전망 결과



자료: 국회예산정책처

분야별로는 돌봄과 경제활동 분야에서 두 전망 방식 간 격차가 크게 나타난 반면, 사회참여·정서지원 분야는 노인 인구 연동 전망 결과가 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 돌봄과 경제활동 분야가 노인 인구 증가와 1인당 지원 수준 증가의 영향을 동시에 크게 받는 분야임을 시사한다.

Ⅳ. 기초연금 시나리오 분석

기초연금은 노인 지원 사업 재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 사업으로, 제도 설계의 변화가 재정 전반에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상된다. 앞서 살펴본 것과 같이 이 사업은 노인 지원 사업 전체 재정의 60% 이상을 차지하는 최대 규모의 사업인 동시에, 법령에 따라 지출이 결정되는 의무지출에 해당하기 때문이다. 특히, 최근 고령화 심화 및 노후소득보장 체계 개편 필요성에 대한 인식과 맞물려 기초연금 개편에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있어, 다양한 정책 개편 시나리오에 따른 재정 영향을 사전에 검토하는 것이 중요하다. 이에 본 장에서는 현재 논의되고 있는 기초연금 개편 방향을 검토하여 정책 시나리오를 도출한 후, 각 시나리오별 재정 변화를 보다 심층적으로 분석한다.

1. 전망 시나리오

최근 기초연금 개편 논의는 국민연금 개혁과 맞물려 노후소득보장체계 전반의 재편이라는 거시적 맥락에서 전개되어 왔으나, 다양한 개편안이 제시되는 가운데 아직 사회적 합의에 이르지 못하고 있다. 일례로, 정부는 2024년 9월 「연금개혁 추진계획」을 발표하면서, 기준연금액에 대한 단계적 인상 방안, 즉 2026년부터 소득 하위 50% 이하 노인에 대한 기준연금액을 40만원으로 인상한 후, 2027년부터 전체 수급자에게 확대 적용하는 방안을 제시하였으나 실현되지 못하고 있으며, 이와는 반대로 수급 대상 축소의 필요성을 제기하는 견해도 있다.

이처럼 제도 개편의 방향과 내용을 둘러싼 논의가 지속되는 가운데, 향후 정책 변화의 경로에 따라 재정 부담이 크게 달라질 수 있다는 점에서 시나리오별 재정 영향을 체계적으로 분석할 필요가 있다. 이에 본 보고서는 기초연금 개편에 관한 입법동향을 검토하여 정책 변화 시나리오에 반영할 요소들을 도출한 후, 이를 바탕으로 재정전망 시나리오를 구성하고자 한다.

현재 기초연금 제도의 개편을 담은 법률안이 국회에 다수 발의되어 있으며, 그 중 재정에 미치는 영향을 추정할 수 있는 주요 내용은 크게 ① 지급액 변경, ② 수급 대상 범위 변경, ③ 감액제도 변경으로 정리할 수 있다.²⁴⁾ 지급액과 수급 대상

범위를 변경하고자 하는 안들은 모두 노인 빈곤의 실질적 해결하고 노인에게 보다 안정적인 소득기반을 제공하기 위한 목적에서 각 법안의 제안이유를 설명하고 있다.

먼저, 지급액의 변경을 명시한 법률안은 주로 일부 대상자에 대한 지급액을 인상하여 차등 급여 구조를 설정하는 내용을 담고 있다. 앞서 살펴본 것과 같이 현재 기초연금의 기준연금액은 매년 전년도 소비자물가상승률을 반영하여 산정하고 있으며, 2026년 기준 월 349,700원으로 설정되어 있다. 발의된 법률안 중에는 소득 하위 30% 이하 또는 50% 이하 등 저소득층에게는 특정 시점부터 40만원으로 인상하여 이후 소비자물가상승률을 적용함으로써, 소득 계층에 따라 차등 급여를 지급하는 방안이 포함되어 있다. 또한, 생계급여 수급자에 대해 별도의 보충연금을 신설하여 기초연금에 추가 지급하는 방안도 제안되어 있는데, 이 때의 보충연금액은 기준연금액의 일정 비율로 하며, 그 비율은 보건복지부장관이 고시로 정하도록 규정하고 있다.

다음으로, 현행 소득 하위 70%로 설정되어 있는 수급 대상 범위를 조정하는 방안들이 제안되어 있다. 즉, 대상자 범위를 소득 하위 75% 이하 또는 80% 이하로 확대하는 방안이 발의되어 있으며, 수급권자 선정기준액을 「국민기초생활 보장법」에 따른 기준중위소득과 연동하는 방안도 제안되어 있다. 전자의 경우 대상자 선정 방식을 현행과 동일한 목표수급률 설정 방식으로 유지하는 안인 반면, 후자의 경우 상대적 소득기준을 활용하는 것으로 재설계하는 것을 요구한다는 점에서 차이가 있다.

감액제도와 관련하여서는 부부 동시 수급자에게 적용되는 부부감액이나 국민연금 동시 수급자에게 적용되는 국민연금 연계감액을 폐지하는 방안이 제시되어 있다. 현재 부부가 동시에 기초연금을 수급할 경우 각각 기초연금액의 20%를 감액하여 지급하고 있고(부부감액), 국민연금²⁴⁾을 수급하는 사람에게는 기초연금의 기준

24) 본 보고서는 재정에 미치는 영향을 추정할 수 있는 제도 개편을 담은 법률안만 포함하였다. 여기서 다루는 법률안 외에도 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보상금 전액을 소득인정액에서 제외하도록 하는 안(의안번호 2203020)과 직역연금 수급권자 등의 배우자를 기초연금 수급권자에서 제외하지 않도록 하는 안(의안번호 2216484)이 있는데, 이 경우 기초연금의 대상자 범위(노인의 소득하위 70%)가 유지되므로 원론적인 수준에서 대상자 수 및 지급액에 변동이 없을 것으로 예상된다. 또한, 국내 10년 미만 거주자의 경우 대상자에서 제외하는 안(의안번호 2207556)도 발의되어 있는데, 이에 해당하는 사람 수를 산출하기 위해 필요한 기초자료의 부재로 재정변화를 추정할 수 없어 제외하였다.

연금액에서 국민연금의 A급여액의 2/3만큼을 감액한 후 부가연금액(기준연금액의 50% 수준)을 더하여 지급하고 있다.²⁶⁾ 국회에 발의된 법률안 중 일부는 이러한 감액제도를 일시 또는 단계적으로 폐지하는 내용을 담고 있다. 부부감액 폐지를 담은 법률안은 부족한 노후 소득을 보충하기 위하여 위장 이혼을 선택하는 등 사회적 부작용이 야기될 수 있다는 우려와 부부라 하더라도 의료비·돌봄비용 등은 개인별로 지출하는 것이므로 감액의 이유가 불충분한 측면이 있다는 점을 제안이유에서 설명하고 있다. 또한, 국민연금 연계감액 폐지를 담은 법률안의 경우 국민연금의 성실 납부자에 대한 불공정성의 측면이 있음을 지적하고 있다.

[표 54] 22대 국회 발의 「기초연금법 일부개정법률안」의 주요 내용

의안번호	대표발의자	주요 내용
2203602	주호영	(지급액 변경) 노인소득 하위 30%의 2026년 기초연금 기준연금액을 40만원으로, 하위 50%의 2027년 기준연금액을 40만원으로 인상
2210790	안상훈	(지급액 변경) 노인소득 하위 50%의 2026년 기초연금 기준연금액을 40만원으로 인상
2204608	황명선	(감액제도 변경) 부부감액 폐지 (대상자 변경) 소득 하위 80%로 확대
2211669	이수진	(감액제도 변경) 국민연금 연계감액 폐지 (대상자 변경) 소득 하위 75%로 확대
2204027	김태년	(감액제도 변경) 부부감액 단계적 폐지 * 감액 비율: 2026년 10%, 2027년 5%, 2028년부터 0%
2213794	서영석	(감액제도 변경) 부부감액 차등 적용 * 소득 하위 40%에 대한 감액 비율을 단계적으로 10%까지 하향 조정
2218404	전진숙	(감액제도 변경) 부부감액 단계적 폐지 * 감액 비율을 2027년에는 15%, 2029년에는 10%, 2030년부터는 0%로 적용하여 단계적으로 축소함

25) 「국민연금법」상 노령연금 및 분할연금 수급권자, 「북한이탈주민 보호법」에 따른 국민연금 수급권자가 이에 해당한다. 「국민연금과 지역연금의 연계에 관한 법률」에 따른 연계노령연금 수급권자(단, 지역연금 재직기간 10년 미만만 기초연금 수급 대상자가 될 수 있음)의 경우 국민연금 A급여액과 연계지역연금액의 1/2을 합산하여 산식에 적용한다.

26) 즉, 국민연금 수급자의 경우에는 본인의 국민연금 수급액에 따라 기초연금이 일부 감액되는 것이며, 이는 노후소득보장체계에서 기초연금이 국민연금의 보충제도로써 기능하도록 설계되어 있기 때문이다.

의안번호	대표발의자	주요 내용
2204828	김선민	(대상자 변경) 「국민기초생활 보장법」에 따른 기준중위소득을 선정기준액으로 설정 (지급액 변경) 기초연금액을 1인 가구 생계급여 최저보장수준과 동일하게 설정 (감액제도 변경) 국민연금 연계감액 폐지
2209086	한지아	(지급액 변경) 「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 수급자에 대한 보충연금을 신설

주: 2026년 4월 30일까지 발의된 법률안을 대상으로 함

자료: 국회예산정책처

한편, 기초연금의 선정기준으로 기준중위소득을 활용하는 방안도 논의되고 있다. 발의된 법률안 중에는 「국민기초생활 보장법」에 따른 기준중위소득을 선정기준액으로 설정하고, 기초연금액을 1인 가구 생계급여 최저보장수준과 동일하게 설정하는 안이 포함되어 있다(의안번호 2204828). 이와 관련하여 2022년 7월 22일부터 2024년 5월 29일까지 제21대 국회에서 운영된 연금개혁특별위원회의 민간자문위원회에서 기초연금의 대상자를 기준중위소득 100% 수준으로 설정하고 장기적으로 기준중위소득 50% 내외 수준으로 설정하는 방안이 제안된 바 있으며²⁷⁾, 최근 보건복지부가 2026년 6월 9일 개최한 기초연금 개편방향 전문가 포럼에서도 지급대상 선정기준을 기준중위소득으로 조정하는 방안이 전문가를 통해 제안되었다. 다만, 해당 포럼의 내용을 바탕으로 정부가 기초연금 선정기준을 기준중위소득 100% 수준에 연동하고, 기준중위소득 50% 이하 저소득 노인에게 월 40만원을 지급하는 개편안을 추진한다는 언론 보도²⁸⁾가 있었으나, 보건복지부는 개편의 구체적인 내용이 확정된 바 없다는 보도설명자료를 배포하였다.²⁹⁾

이상의 입법동향을 분석해보면, 대상자를 유지하고 소득 하위 계층에 더 많은 급여를 지급하는 방향과 급여 수준은 유지하되 대상자를 확대하는 방향의 두 축으로 구분할 수 있고, 일부 안의 경우 감액제도의 일부 폐지를 함께 시행하는 내용을 포함하고 있다. 즉, 감액제도를 일부 폐지하되 저소득층에게 보다 많은 급여를 지급하는 차등급여 구조로 개편하는 방향과 보다 많은 노인에게 급여를 지급하는 방

27) 김연명·김용하, “국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 활동보고: 한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안”, 2023.11.16.

28) 중앙일보, “李 정부 ‘기초연금 하후상박’ 시동…저소득 노인에게 월40만원”, 2026.6.10.

29) 보건복지부 보도설명자료, “[6.10.수 중앙일보]기초연금 개편방안은 확정되지 않았으며, 보도에 신중을 기해 주시기 바랍니다.”, 2026.6.10.

향으로 나뉘는 것이다. 이러한 상황에서 현재 보건복지부는 2026년 6월 9일 배포한 보도자료에서 “하후상박” 구조로의 개편을 고려하고 있다는 점을 명시하고 있어³⁰⁾, 구체적인 기초연금 개편 내용을 확정하지는 않았으나 대략적인 방향은 저소득층에게 더 높은 급여를 지급하는 방향을 검토 중인 것으로 해석된다. 이에 본 보고서는 최근 발의된 법률안과 정부의 정책 검토 방향 등을 중심으로 정책 시나리오를 구성하고, 감액 변경에 대해서는 추가적인 분석 요소로 반영하여 재정 영향을 다각도로 분석한다.³¹⁾

먼저, 저소득층에게 더 많은 급여를 지급하는 방향으로 시나리오①을 설정한다. 이 시나리오①은 2027년부터 65세 이상 노인의 소득 하위 30%에게 40만원을 지급하고 소득 하위 30% 이하와 30% 초과 70% 이하의 두 구간으로 차등지급 체계를 적용한다.

다음으로, 대상자를 확대하는 방향으로 2027년부터 수급 기준을 소득 하위 80%로 넓히되 지급액 산정방식은 현행을 유지하는 시나리오②를 설정한다.

또한, 노인 인구 증가 전망을 토대로 기초연금의 대상자 범위를 축소해야 한다는 논의도 상존하므로, 대상자를 축소함과 동시에 소득 하위 노인에게 더 많은 급여를 지급하는 방안도 검토하고자 한다. 시나리오③는 2027년부터 소득 하위 30%에 대한 기준연금액을 40만원을 인상하는 동시에 대상자 범위를 2027년부터 65세 노인의 소득하위 60%로 축소하는 것을 가정한다.

마지막으로, 향후 정책 논의를 위해 노인의 연령 기준을 조정하는 방식을 검토한다. 이는 최근 기대수명 증가와 노동연한 증가에 따라 정책 대상으로 설정된 노인의 연령 기준을 조정하는 것에 대한 필요성이 제기되고 있기 때문이다. 정부도 지난 2025년 초, 당시 기획재정부 중장기전략위원회가 발표한 「미래 세대 비전 및 중장기 전략」에서 정년연장 및 노인 연령 기준 조정 등을 주요 중장기 정책과제로 제시하기도 하였다. 이에 본 보고서는 향후 진행될 정책 논의에 기초자료를 제공하기 위한 목적에서 단계적으로 노인 연령을 상향조정하는 시나리오를 포함하였다.

30) 보건복지부 보도자료, “하후상박 구조로의 기초연금 개편 위한 전문가 의견 청취”, 2026.6.9. 해당 보도자료에서 제1차관은 “하후상박을 통한 노후소득보장을 달성할 수 있는 기초연금 개편 방안을 마련하도록 하겠다”는 입장을 밝혔다.

31) 본문에는 4개의 시나리오를 설정하여 전망한 결과를 제시하고 있으나, 보다 풍부한 정보의 제공을 위해 각 시나리오의 조합으로 구성된 시나리오 등을 추가로 설정하여 그 전망 결과를 [참고자료]로 제시한다.

이러한 맥락에서 설정된 시나리오④는 2027년부터 기초연금의 대상자 연령 기준을 1세씩 상향조정하여 2029년부터는 68세 이상을 대상으로 하는 것을 가정한다.³²⁾ 소득하위 70%로 설정된 목표수급률이나 급여 수준은 현행이 유지된다고 가정한다.

이에 더하여, 감액제도는 대상자 범위 및 지급액과 독립적으로 작용하는 정책 요소인 만큼, 시나리오 ①~④ 각각에 부부감액 폐지 및 국민연금 연계감액 폐지를 교차 적용하는 방식으로 그 영향을 살펴본다. 이를 통해 대상자 범위 및 지급액 변화에 따른 재정 영향과 감액제도 변경에 따른 재정 영향을 분리하여 파악할 수 있다.

[표 55] 기초연금 재정전망 시나리오

시나리오		대상자 범위	대상자 연령	기준연금액
기준선		65세 이상 소득하위 70%	65세 이상	2026년 349,700원
급여액 차등화	①	(현행 유지)	(현행 유지)	(2027년) 소득하위 30% 이하 40만원
대상자 확대	②	(2027년~) 65세 이상 소득하위 80%	(현행 유지)	(현행 유지)
대상자 축소 + 급여액 차등화	③	(2027년~) 65세 이상 소득하위 60%	(현행 유지)	(2027년) 소득하위 30% 이하 40만원
대상자 연령 조정	④	(현행 유지)	(2027년) 66세 → 매년 1세씩 상향조정 → (2029년~) 68세	(현행 유지)

자료: 국회예산정책처

32) 해외 주요 국가의 연금개시연령이 67세 또는 68세 등으로 확정된 사례를 참고하여 68세로 상향 조정되는 시나리오를 설정하였다. 예를 들어, 연금개시연령(은퇴연령)이 벨기에와 독일은 67세 (벨기에 ~2030년, 독일 ~2031년)로 이행하고 있으며, 영국은 68세(~2046년), 덴마크는 70세 (~2040년)로 이행 중에 있다. 참고를 위해 70세로 단계적으로 이행하는 시나리오에 대한 분석 결과를 [참고자료]에 제시한다.

기준중위소득을 활용한 기초연금 선정기준 개편 논의

- 현행 기초연금은 노인 집단 내 소득하위 일정 비율(목표수급률)을 기준으로 대상자를 선정하고 있으나, 최근에는 기준중위소득을 활용하여 지급대상을 선정하는 방안도 논의되고 있음
 - 현행 방식은 노인 집단 내 상대적 소득 수준을 기준으로 대상자를 선정함
 - 반면 기준중위소득 방식은 국민 전체의 소득분포를 기준으로 대상자를 선정한다는 점에서 세대 간 형평성을 제고할 수 있다는 장점이 있음
- 현재 기초연금 선정기준액은 기준중위소득과 유사한 수준으로 나타남
 - 2026년 기준 기초연금 선정기준액은 단독가구 247만원, 부부가구 395.2만원으로, 각각 1인 가구 기준중위소득(256.4만원)의 96.3%, 2인 가구 기준중위소득(419.9만원)의 94.1% 수준임
 - 과거 기초연금 선정기준액과 기준중위소득 간 격차가 더 컸으나, 선정기준액이 상대적으로 빠르게 증가하면서 2023년부터는 단독·부부가구 모두 기준중위소득의 90%를 상회하는 수준에 도달

[기준중위소득 및 기초연금 선정기준액 비교]

(단위: 천원, %)

구 분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
기준 중위 소득	1인가구 (A)	1,562	1,625	1,653	1,672	1,707	1,757	1,828	1,945	2,078	2,228	2,392	2,564
	2인가구 (B)	2,660	2,767	2,814	2,847	2,907	2,992	3,088	3,260	3,456	3,683	3,933	4,199
기초 연금 선정 기준액	단독가구 (a)	930	1,000	1,190	1,310	1,370	1,480	1,690	1,800	2,020	2,130	2,280	2,470
	부부가구 (b)	1,488	1,600	1,904	2,096	2,192	2,368	2,704	2,880	3,232	3,408	3,648	3,952
a/A		59.5	61.5	72.0	78.3	80.3	84.2	92.5	92.6	97.2	95.6	95.3	96.3
b/B		55.9	57.8	67.7	73.6	75.4	79.1	87.6	88.3	93.5	92.5	92.8	94.1

자료: 국회예산정책처

- 다만, 기준중위소득을 활용한 기초연금 재정전망에는 몇 가지 현실적인 제약이 존재함
 - 첫째, 기준중위소득은 통계상 중위소득을 기초로 산정되지만 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정되는 정책 변수라는 점에서 장래 수준을 합리적으로 전망하기 어려움
 - 실제로 기준중위소득은 통계자료(가계금융복지조사)상 중위소득 증가율과 차이를 보여 왔으며, 이러한 차이는 정책적 판단에 따라 발생할 수 있어 향후 추세를 예측하기 쉽지 않음
 - 중앙생활보장위원회는 2020년 7월 기준중위소득과 가계금융복지조사상 중위소득 간 격차를 축소하기 위해 2021~2026년 기준중위소득 결정 시 추가증가율을 반영하기로 의결하였으나, 이후 코로나19 상황, 소비자물가 상승 등의 요인이 반영되면서 기준중위소득 증가율은 통계상 중위소득 증가율과 차이를 보임

- 둘째, 기준중위소득을 기초연금 선정기준으로 활용할 경우 소득인정액 산정방식에 대한 추가적인 제도 설계가 필요함
 - 일반적인 공공부조는 가구 전체의 소득인정액을 기준으로 대상자를 선정하는 반면, 현행 기초연금은 본인 및 배우자의 소득·재산만을 고려함
 - 또한 소득인정액에 포함하거나 공제하는 항목의 범위에 따라서도 대상자 규모가 달라질 수 있음
- 이러한 불확실성을 고려하여 본 보고서에서는 기준중위소득 연계 방안에 대한 별도의 재정 전망은 실시하지 않음
- 참고로, 2025년 기준 노인 소득하위 50%에 해당하는 단독 수급자의 소득인정액은 1인 가구 기준중위소득의 51.3% 이하 수준이었으며, 노인 소득하위 60%에 해당하는 부부 수급자의 소득인정액은 2인 가구 기준중위소득의 46.6% 이하 수준이었음
 - 그러나 이러한 소득분포는 기초연금 대상자들의 소득인정액에 포함할 항목을 어떻게 설계할 것인지와 기준중위소득의 정책적 결정 수준에 따라 달라질 수 있음

[2025년 기초연금 수급자의 소득인정액 및 기준중위소득 비교]

(단위: 원, %)

구분	2025년 기초연금 수급자의 소득계층별 최대 소득인정액				2025년 기준중위소득	
	노인의 소득하위 40%	노인의 소득하위 50%	노인의 소득하위 60%	노인의 소득하위 70% (선정기준액)		
단독가구	263,988 (11.0)	1,228,191 (51.3)	1,780,433 (74.4)	2,392,013 (95.3)	1인가구	2,392,013
부부가구 (부부 중 1인 또는 2인 수급)	461,881 (11.7)	1,246,820 (31.7)	1,834,067 (46.6)	3,932,658 (92.8)	2인가구	3,932,658

주: 1. 괄호 안 수치는 1인 또는 2인가구 기준중위소득 대비 비율
 2. 노인의 소득하위 40%·50%·60%는 노인 집단 내에서의 상대적 소득만을 고려한 것으로, 기초연금 수급자의 소득인정액에 따라 역산한 수치임
 자료: 보건복지부 제출자료를 참고하여 국회예산정책처 재작성

2. 전망 결과

가. 감액제도 폐지의 효과: 기준선 전망에의 적용

이하에서 살펴볼 시나리오별 분석은 앞서 정리한 것과 같이 급여액 차등화, 대상자 확대 또는 축소, 대상자 연령 조정 등에 따른 효과를 살펴봄과 동시에 감액제도의 효과를 병렬적으로 제시한다. 이에 시나리오 분석에 앞서 비교를 위하여 대상자 범위나 급여액 측면에서 현행 제도가 유지되는 것을 가정하되 감액제도만 변경되었을 경우의 재정변화를 먼저 살펴보고자 한다.

앞서 기초연금의 기준선 전망에서 기초연금에 대한 재정소요는 2026년 27.5조원에서 2035년 44.4조원까지 향후 10년간 총 357.1조원이 소요될 것으로 전망되었다. 여기에 부부감액 제도를 폐지할 경우 예상되는 추가재정소요는 10년간 총 34.6조원이며, 국민연금 연계감액 제도를 폐지할 경우 예상되는 추가재정소요는 10년간 총 12.1조원이다. 국민연금 연계감액 제도 폐지의 효과가 더 낮게 나타나는 이유는 기초연금에 소득역전방지 감액 제도가 있기 때문이다. 현재 기초연금은 수급자와 비수급자 간에 기초연금 수급으로 인해 발생할 수 있는 소득역전을 최소화하기 위해, 소득인정액과 기초연금액을 합한 금액이 선정기준액을 넘는 경우 그 차액만큼을 감액하고 있다. 이로 인해 국민연금 연계감액이 폐지되어 더 많은 기초연금액이 산정되더라도 그것과 소득인정액을 합한 금액이 선정기준액을 넘으면, 그 차이만큼 급여가 감액된다.

[표 56] 기준선 + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
기준선 총재정소요	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	357.1
부부감액 폐지에 따른 추가재정소요	0.0	2.9	3.2	3.4	3.6	3.8	4.0	4.3	4.6	4.8	34.6
국민연금 연계감액 폐지에 따른 추가재정소요	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	12.1

자료: 국회예산정책처

나. 시나리오별 분석³³⁾

(1) 시나리오①: 2027년부터 소득하위 30%의 기준연금액을 40만원으로 인상 앞서 제시한 것과 같이 기초연금의 기준연금액은 2035년 약 42만원 수준까지 증가 할 것으로 전망된다. 2027년부터 소득하위 30%에 대하여 지급액을 40만원으로 인상할 경우, 이들에 대한 기준연금액은 2035년 47만원 수준이 될 것으로 예상된다.

[표 57] 기초연금 기준연금액 추계: 시나리오①

(단위: 원)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
기준연금액	349,700	357,570	365,430	373,100	380,560	388,170	395,930	403,840	411,910	420,140
소득하위 30%	349,700	400,000	408,800	417,380	425,720	434,230	442,910	451,760	460,790	470,000

자료: 국회예산정책처

2027년부터 인상 급여를 적용받는 수급자 수는 2027년 334만명에서 2035년 438만명으로 증가할 것으로 보인다.

[표 58] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오①

(단위: 만명, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
수급자 수	748	779	815	841	872	902	930	958	992	1,022
소득 하위 30% 초과 (현행 급여 적용)	748	445	466	481	498	515	531	548	567	584
소득 하위 30% 이하 (인상 급여 적용)	-	334	349	361	374	386	398	411	425	438

자료: 국회예산정책처

33) 상기 기초연금 기준선전망의 전망방법에서 제시한 것과 같이 전망은 국가데이터처의 「장래인구 추계」(2023.12. 공표통계)의 중위가정 상 65세 인구와 국회예산정책처의 소비자물가상승률 전망치, 2025년까지 기초연금 실적치 추세를 바탕으로 수행하였다. 소득계층별 수급자 유형 분포는 상 세 실적추세를 바탕으로 추정하였다. 다만, 현행 대상자인 소득하위 70% 이상의 대상자에 대해서는 소득하위 70%의 평균적인 유형별 분포가 유지되는 것을 가정하였다.

재정소요 추계 결과, 2027년부터 소득하위 30% 이하와 나머지로 차등 급여를 지급할 경우 총 재정은 2026년 27.5조원에서 2035년 47.7조원까지 연평균 6.3% 증가할 것으로 전망된다. 이 결과는 기준선과 비교했을 때 2027년 2.1조원에서 2035년 3.2조원까지 총 23.9조원의 추가재정소요가 발생한다는 것을 의미한다. 2026년 보건복지부 예산서에 반영된 평균 국고보조율인 84.42%가 유지된다고 가정할 경우, 같은 기간 국비는 20.2조원, 지방비는 3.7조원이 추가로 소요될 것으로 전망된다.

[표 59] 시나리오①에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
총재정소요	27.5	31.3	33.4	35.2	37.2	39.1	41.1	43.1	45.4	47.7	6.3
국비	23.3	26.5	28.3	29.7	31.4	33.1	34.7	36.4	38.4	40.3	6.3
지방비	4.3	4.9	5.2	5.4	5.8	6.1	6.4	6.7	7.0	7.4	6.3
기준선	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	5.5
국비	23.3	24.7	26.4	27.7	29.3	30.8	32.3	33.9	35.8	37.5	5.5
지방비	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	5.5
구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
추가재정소요	0.0	2.1	2.2	2.4	2.5	2.7	2.8	2.9	3.1	3.2	23.9
국비	0.0	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.4	2.5	2.6	2.7	20.2
지방비	0.0	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	3.7

자료: 국회예산정책처

차등급여 설정에 더하여 부부감액 제도를 폐지할 경우, 기준선 대비 추가재정소요는 2027년 4.5조원에서 2035년 7.3조원이 될 것으로 전망된다. 즉, 시나리오①의 전망기간 총 추가재정소요보다 28.5조원이 추가로 소요될 수 있음을 시사한다. 또한, 시나리오①의 가정과 국민연금 연계감액 제도 폐지를 동시에 시행할 경우 추가재정소요는 2027년 3.0조원에서 2035년 5.0조원이 될 것으로 전망된다. 즉, 시나리오①의 전망기간 총 추가재정소요보다 11.9조원이 더 소요될 수 있음을 시사한다.

[표 60] 시나리오① + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
시나리오① 추가재정소요(A)	0.0	2.1	2.2	2.4	2.5	2.7	2.8	2.9	3.1	3.2	23.9
시나리오① + 부부감액 폐지(B)	0.0	4.5	4.8	5.1	5.4	5.8	6.1	6.5	6.9	7.3	52.5
B-A	0.0	2.4	2.6	2.7	2.9	3.1	3.3	3.6	3.8	4.1	28.5
시나리오① + 국민연금 연계감액 폐지(C)	0.0	3.0	3.3	3.5	3.7	4.0	4.2	4.5	4.7	5.0	35.8
C-A	0.0	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	11.9

자료: 국회예산정책처

(2) 시나리오②: 2027년부터 소득하위 80%까지 대상자 확대

기초연금의 급여수준은 현행을 유지하고, 대상자를 2027년부터 소득하위 80%까지 확대할 경우 수급자 수는 2035년 1,168만명까지 증가할 것으로 예상된다. 이는 현행 제도 유지 시 전망되는 수급자 수보다 111만명에서 146만명 더 많은 수준이다.

[표 61] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오②

(단위: 만명, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
수급자 수	748	891	931	962	997	1,031	1,062	1,095	1,134	1,168
(변동분)	0	111	116	120	125	129	133	137	142	146
대상자 범위 (노인 소득하위 %)	70	80	80	80	80	80	80	80	80	80

자료: 국회예산정책처

이 경우, 총 재정은 2026년 27.5조원에서 2035년 50.8조원까지 연평균 7.0% 증가할 것으로 전망된다. 이로 인한 추가재정소요는 2027년 4.2조원에서 2035년 6.3조원까지 전망 기간 총 47.1조원으로 추산되었다.

[표 62] 시나리오②에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
총재정소요	27.5	33.4	35.7	37.5	39.6	41.7	43.7	45.9	48.4	50.8	7.0
국비	23.3	28.3	30.1	31.7	33.5	35.2	37.0	38.8	40.9	42.9	7.0
지방비	4.3	5.2	5.5	5.8	6.1	6.5	6.8	7.1	7.5	7.9	7.0
기준선	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	5.5
국비	23.3	24.7	26.4	27.7	29.3	30.8	32.3	33.9	35.8	37.5	5.5
지방비	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	5.5
구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
추가재정소요	0.0	4.2	4.5	4.7	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0	6.3	47.1
국비	0.0	3.5	3.8	4.0	4.2	4.4	4.6	4.8	5.1	5.4	39.8
지방비	0.0	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	7.3

자료: 국회예산정책처

대상자를 소득하위 80%까지 확대하는 동시에 부부감액 제도를 폐지할 경우, 기준선 대비 추가재정소요는 2027년 7.5조원에서 2035년 11.9조원이 될 것으로 전망된다. 이는 시나리오②의 전망기간 총 추가재정소요보다 39.5조원이 추가로 소요될 수 있음을 시사한다. 또한, 시나리오②의 가정과 국민연금 연계감액 제도 폐지를 동시에 시행할 경우 추가재정소요는 2027년 5.1조원에서 2035년 8.3조원 수준이 될 것으로 전망된다. 즉, 시나리오②의 전망기간 총 추가재정소요보다 13.0조원이 더 소요될 수 있음을 의미한다.

[표 63] 시나리오② + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
시나리오② 추가재정소요(A)	0.0	4.2	4.5	4.7	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0	6.3	47.1
시나리오② + 부부감액 폐지(B)	0.0	7.5	8.1	8.5	9.0	9.6	10.1	10.6	11.3	11.9	86.6
B-A	0.0	3.4	3.6	3.8	4.1	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5	39.5
시나리오② + 국민연금 연계감액 폐지(C)	0.0	5.1	5.5	5.9	6.3	6.6	7.0	7.4	7.9	8.3	60.1
C-A	0.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.7	1.8	2.0	13.0

자료: 국회예산정책처

(3) 시나리오③: 2027년부터 소득하위 30%의 기준연금액을 40만원으로 인상,
소득하위 60%까지 대상자 축소

기초연금 대상자를 2027년부터 소득하위 60%까지 축소할 경우 수급자 수는 2026년 748만명에서 2035년 876만명까지 증가할 것으로 예상된다. 이는 현행 제도 유지 시 전망되는 수급자 수보다 111만명에서 146만명 더 낮은 수준이다.

[표 64] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오③

(단위: 만명, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
수급자 수	748	668	698	721	748	773	797	821	850	876
(변동분)	0	-111	-116	-120	-125	-129	-133	-137	-142	-146
대상자 범위 (노인 소득하위 %)	70	60	60	60	60	60	60	60	60	60

자료: 국회예산정책처

기초연금의 급여수준은 시나리오①에서 설정한 것과 같이 2027년부터 소득하위 30%와 나머지에 대하여 차등 급여를 적용하고, 같은 해부터 대상자를 소득하위 60% 노인으로 설정할 경우, 총 재정은 2026년 27.5조원에서 2035년 41.6조원까지 연평균 4.7% 증가할 것으로 전망된다. 이 결과는 기준선과 비교했을 때 2027년 1.9조원에서 2035년 2.8조원 수준의 재정절감이 발생한다는 것을 의미한다. 2026년 보건복지부 예산서에 반영된 평균 국고보조율인 84.42%가 유지된다고 가정할 경우, 같은 기간 국비는 17.7조원, 지방비는 3.2조원이 절감될 것으로 전망된다.

[표 65] 시나리오③에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
총재정소요	27.5	27.4	29.2	30.7	32.4	34.1	35.9	37.6	39.7	41.6	4.7
국비	23.3	23.1	24.7	26.0	27.4	28.9	30.3	31.8	33.5	35.2	4.7
지방비	4.3	4.2	4.5	4.8	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.4	4.7
기준선	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	5.5
국비	23.3	24.7	26.4	27.7	29.3	30.8	32.3	33.9	35.8	37.5	5.5
지방비	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	5.5
구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
추가재정소요	0.0	-1.9	-2.0	-2.1	-2.2	-2.3	-2.4	-2.5	-2.7	-2.8	-21.0
국비	0.0	-1.6	-1.7	-1.8	-1.9	-2.0	-2.0	-2.1	-2.3	-2.4	-17.7
지방비	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-3.2

자료: 국회예산정책처

여기에 부부감액 제도 폐지를 동시에 시행하는 것으로 가정할 경우, 재정절감이 발생하지 않고 반대로 추가재정소요가 발생하게 된다. 이때 전망되는 기준선 대비 추가재정소요는 2027년부터 2035년까지 총 2.1조원 수준이다. 반면, 시나리오 ⑤의 가정과 국민연금 연계감액 제도 폐지를 동시에 시행할 경우 여전히 재정이 절감될 것으로 예상되나, 시나리오③만 시행했을 경우와 비교하면 전망기간 총 8.9조원의 재정이 추가로 소요될 것으로 전망된다.

[표 66] 시나리오③ + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
시나리오③ 추가재정소요(A)	0.0	-1.9	-2.0	-2.1	-2.2	-2.3	-2.4	-2.5	-2.7	-2.8	-21.0
시나리오③ + 부부감액 폐지(B)	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5	2.1
B-A	0.0	1.9	2.1	2.2	2.4	2.5	2.7	2.9	3.1	3.3	23.1
시나리오③ + 국민연금 연계감액 폐지(C)	0.0	-1.2	-1.2	-1.3	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4	-1.4	-1.5	-12.0
C-A	0.0	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2	1.3	8.9

자료: 국회예산정책처

(4) 시나리오④: 2027년부터 매년 1세씩 연령 기준 상향조정(~68세)

현재 65세 이상으로 설정된 기초연금 수급자의 연령을 2027년부터 1세씩 상향조정하여 2029년부터 68세 이상이 되도록 변경할 경우, 수급자 수는 2026년 748만 명에서 2035년 850만명으로 증가할 것으로 전망된다. 이는 현행 제도 유지 시 예상되는 수급자 수보다 매년 53만명에서 172만명 적은 수준이다.

[표 67] 기초연금 수급자 수 추계: 시나리오④

(단위: 만명, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
수급자 수	748	727	705	683	712	745	769	798	824	850
(변동분)	0	-53	-110	-158	-160	-157	-160	-161	-168	-172
대상자 연령 (세 이상)	65	66	67	68						

자료: 국회예산정책처

2027년부터 기초연금 수급자의 연령 기준을 68세 이상까지 단계적으로 상향조정할 경우, 총 재정은 2026년 27.5조원에서 2035년 36.9조원까지 연평균 3.3% 증가할 것으로 전망된다. 이 결과는 기준선과 비교했을 때 2027년 2.0조원에서 2035년 7.5조원 수준의 재정절감이 발생한다는 것을 의미한다.

[표 68] 시나리오④에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
총재정소요	27.5	27.3	27.0	26.7	28.3	30.1	31.7	33.4	35.2	36.9	3.3
국비	23.3	23.1	22.8	22.5	23.9	25.5	26.8	28.3	29.7	31.2	3.3
지방비	4.3	4.2	4.2	4.1	4.4	4.7	4.9	5.2	5.4	5.7	3.3
기준선	27.5	29.3	31.2	32.8	34.6	36.5	38.3	40.2	42.3	44.4	5.5
국비	23.3	24.7	26.4	27.7	29.3	30.8	32.3	33.9	35.8	37.5	5.5
지방비	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	5.5
구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
추가재정소요	0.0	-2.0	-4.2	-6.2	-6.4	-6.3	-6.6	-6.7	-7.2	-7.5	-53.0
국비	0.0	-1.7	-3.6	-5.2	-5.4	-5.4	-5.6	-5.7	-6.1	-6.3	-44.8
지방비	0.0	-0.3	-0.7	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.1	-1.2	-8.2

자료: 국회예산정책처

기준 연령의 단계적 상향조정과 부부감액 제도 폐지를 동시에 실시할 경우 예상되는 전망기간의 총 재정절감 규모는 24.0조원이다. 또한, 기준 연령의 단계적 상향조정과 국민연금 연계감액 제도 폐지를 동시에 실시할 경우에는 전망기간 총 43.5조원의 재정절감이 이루어질 것으로 예상된다.

[표 69] 시나리오④ + 감액제도 폐지에 따른 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

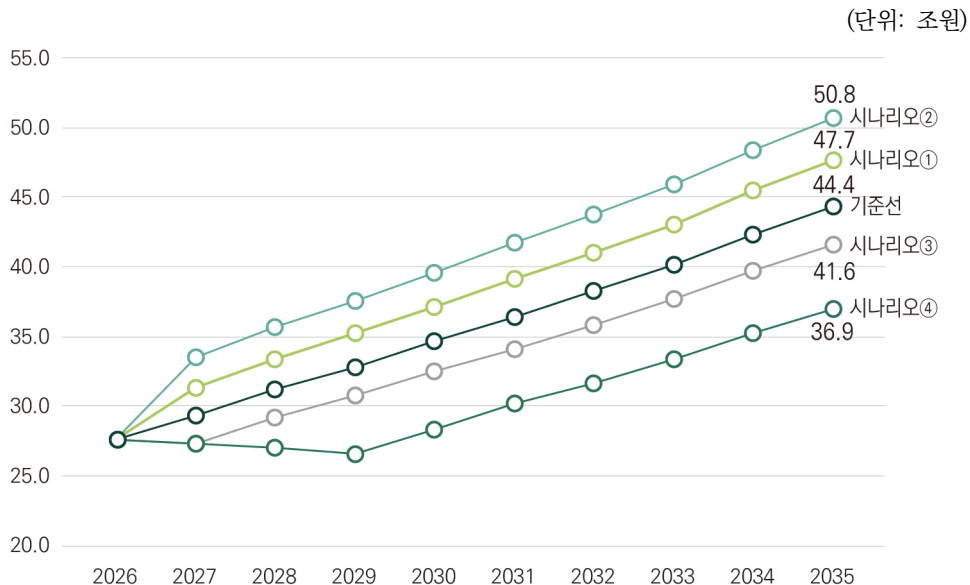
구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	합계
시나리오④ 추가재정소요(A)	0.0	-2.0	-4.2	-6.2	-6.4	-6.3	-6.6	-6.7	-7.2	-7.5	-53.0
시나리오④ + 부부감액 폐지(B)	0.0	0.8	-1.5	-3.4	-3.4	-3.2	-3.3	-3.2	-3.4	-3.5	-24.0
B-A	0.0	2.7	2.7	2.7	2.9	3.2	3.3	3.6	3.8	4.0	29.0
시나리오④ + 국민연금 연계감액 폐지(C)	0.0	-1.2	-3.4	-5.3	-5.4	-5.3	-5.5	-5.5	-5.8	-6.1	-43.5
C-A	0.0	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	9.5

자료: 국회예산정책처

다. 소결

전망 결과를 비교하여 보면, 모든 감액제도 유지 시 재정소요가 가장 높게 전망되는 시나리오②는 급여 수준을 유지한 채 대상자를 소득하위 80%까지 단계적으로 확대하는 시나리오②이며, 재정소요가 가장 낮게 전망되는 경우는 대상자의 연령을 68세까지 단계적으로 상향조정하는 시나리오④이다. 현행 제도 유지를 가정하는 기준선과 비교하면, 시나리오①과 ②가 추가재정소요를 발생시키는 것으로 나타나고 있는데, 이는 최근 발의된 법률안에 기초한 저소득층에게 보다 많은 급여를 지급하는 차등급여 지급 방식이나 대상자 확대 모두 추가적인 재정소요를 필요로 한다는 점을 의미한다. 반대로, 대상자 범위를 소득 또는 연령 측면에서 축소하는 시나리오③과 ④의 경우 재정절감이 발생할 것으로 전망된다.

[그림 7] 기초연금 재정전망 결과 종합



주: (기준선) 현행 제도 유지

(시나리오①) 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상

(시나리오②) 대상자를 2027년부터 소득하위 80%로 확대

(시나리오③) 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상, 대상자를 소득하위 60%로 축소

(시나리오④) 수급 연령을 68세 이상으로 단계적 상향조정(매년 1세씩)

자료: 국회예산정책처

[표 70] 시나리오별 기초연금 재정소요: 2026~2035년

(단위: 조원)

구 분	기준선	①	②	③	④
2035년 총재정소요	44.4	47.7	50.8	41.6	36.9
2026~2035년(10년) 추가재정소요 합계(A)	0	23.9	47.1	-21.0	-53.0
부부감액 폐지의 효과(B)	34.6	28.5	39.5	23.1	29.0
(추가재정소요 합계, A+B)	34.6	52.5	86.6	2.1	-24.0
국민연금 연계감액 폐지의 효과(C)	12.1	11.9	13.0	8.9	9.5
(추가재정소요 합계, A+C)	12.1	35.8	60.1	-12.0	-43.5

주: (기준선) 현행 제도 유지

(시나리오①) 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상

(시나리오②) 대상자를 2027년부터 소득하위 80%로 확대

(시나리오③) 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상, 대상자를 소득하위 60%로 축소

(시나리오④) 수급 연령을 68세 이상으로 단계적 상향조정(매년 1세씩)

자료: 국회예산정책처

부부감액 폐지의 경우 시나리오별 총재정소요보다 10년간 23.1~39.5조원까지 추가 재정이 소요될 것으로 전망된다. 국민연금 연계감액을 폐지할 경우 예상되는 추가 재정은 8.9~13.0조원 수준이다.

V. 결론 및 시사점

우리나라는 2025년 초고령사회에 공식 진입하였으며, 2050년에는 65세 이상 인구가 전체의 40%를 초과할 것으로 전망된다. 주목할 점은 단순한 노인 수의 증가에 그치지 않고, 기대수명 연장으로 노년기의 절대적 기간 자체가 늘어나고 있다는 사실이다. 동시에 이를 뒷받침해야 할 생산연령인구는 감소할 것으로 전망되어 인구구조의 불균형이 심화될 것으로 보인다. 이러한 구조적 변화 속에서 노인 지원 정책의 수요는 지속적으로 확대될 것으로 예상되며, 재원 조달 방식과 지출의 효과성에 대한 면밀한 검토가 요구되는 시점이다.

본 보고서의 분석 결과, 중앙정부와 지방정부의 노인 지원 사업의 재정은 지난 10년간 연평균 11.6%의 높은 증가율을 기록한 것으로 나타났으며, 그 구조에도 변화가 확인되고 있다. 소득보장 분야가 전체 재정의 60%를 넘는 비중을 유지하고 있으나, 돌봄과 경제활동 분야가 전체 평균 증가율을 상회하며 성장하고 있다는 점은 재원 배분의 중심이 현금급여에서 서비스 제공 및 사회참여 지원 쪽으로 서서히 이동하고 있음을 시사한다. 이러한 분야별 구조 변화는 단순한 지출 증가를 넘어, 노인 지원 정책의 방향 자체가 점진적으로 전환되고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 맥락에서 노인 지원 사업에서 재정적으로 가장 큰 비중을 차지하는 소득보장 분야의 핵심인 기초연금의 제도 설계 방향은 전체 재정 규모에 직접적인 영향을 미치는 주요 변수가 된다. 정책 개편 시나리오별 분석 결과는 제도 설계 방향에 따라 재정 부담의 편차가 매우 크다는 점을 보여준다. 예를 들어, 급여 수준을 유지하면서 대상자를 소득하위 80%까지 확대하는 방안(시나리오②)은 10년간 47.1조원의 추가 재정을 수반하는 반면, 수급 연령을 68세까지 단계적으로 상향조정하는 방안(시나리오④)은 53.0조원의 재정절감 효과가 예상된다. 따라서 제도 개편 논의에서 재정 여건에 대한 면밀한 검토가 전제되어야 할 필요가 있다.

이상의 분석을 종합하면, 향후 노인 지원 정책은 지출 규모의 확대와 재정 지속 가능성 사이의 균형을 어떻게 설계할 것인가라는 근본적인 과제에 직면해 있다는 점을 알 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 몇 가지 정책적 방향이 검토될 필요

가 있다. 첫째, 소득보장 분야의 비중이 절대적인 상황에서 돌봄·경제활동 분야의 수요가 빠르게 증가하고 있는 만큼, 분야별 자원 배분의 적정성에 대한 지속적인 검토가 필요하다. 특히, 현금급여를 지급하는 방식과 서비스를 제공하는 방식 간 적정한 균형점을 찾을 필요가 있다. 현금급여를 지급하는 것은 노인이 노후에 필요한 사회서비스를 시장에서 구매하도록 하는 것을 의미하므로 시장에서 충분한 서비스를 구매할 수 있도록 환경을 조성하는 것이 중요하다. 반면, 정부가 직접 필요한 사회서비스를 제공할 경우, 서비스의 양과 질이 적정 수준이 되도록 관리하는 것이 중요하다. 따라서 정부는 이러한 점을 고려하여 노인의 정책 수요에 맞추어 지원 사업의 균형을 어떻게 설계할 것인지 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 기초연금의 경우 제도 설계 방향에 따라 10년간 재정 소요의 편차가 수십조원에 달할 수 있는 만큼, 급여 수준·대상자 범위·수급 연령 등 주요 변수에 대한 면밀한 검토가 요구된다. 특히, 기초연금은 노후소득보장체계 내에서 국민연금에 대한 보충적 제도로써 도입된 만큼 국민연금과의 관계를 고려하며 기초연금의 개편 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 국회예산정책처(2023)³⁴⁾에 따르면, 기초연금을 수급하는 노인의 소득 및 재산 수준이 일반적으로 저소득층을 선정하는 기준인 1·2인가구 기준중위소득보다 빠르게 증가하고 있으며, 국민연금과의 동시수급자 비중도 지속 증가하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 노인의 생활수준 개선 속도가 빠른 상황에서 현행 제도는 노인의 소득하위 70%를 대상으로 하는 목표수급률 방식을 취하고 있어 급여의 성격이 저소득층에 특화된 지원과 연령을 충족하는 사람에게 모두 지급하는 인구학적 수당(demogrant) 사이에서 그 특성이 모호해지는 측면이 있다. 이에 향후 제도의 성격을 어느 방향으로 가져갈 것인지에 대한 심도있는 검토가 필요해 보인다.

셋째, 고령화로 인한 재정 압박이 심화되지 않도록 자원 조달을 위한 방안이 검토될 필요가 있다. 본 보고서의 전망 결과에 따르면, 노인 지원 재정은 2035년까지 70조원을 상회할 것으로 예상되는 등 그 규모가 상당한 수준으로 확대될 것으로 전망된다. 이러한 상황에서는 노인 지원 정책 전반의 효과성과 효율성을 지속적으로 점검하는 동시에, 중장기적 재정 수요에 안정적으로 대응할 수 있는 자원 조달 방안에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있다.³⁵⁾

34) 국회예산정책처, 기초연금 제도 및 수급자 특성 변화 분석, NABO Focus, 제61호, 2023.9.6.

35) 참고로, 아이슬란드의 경우 미래 노인 요양 시설의 수요 증가에 대응하여 1999년부터 노인요양

[참고자료] 기초연금 추가 시나리오 분석 결과

□ 정보 제공을 위해 본문에 제시된 시나리오의 일부를 변형 또는 조합한 추가 시나리오를 설정하여 재정전망을 실시

[기초연금 재정전망 추가 시나리오]

시나리오		대상자 범위	대상자 연령	기준연금액
기준선		소득하위 70%	65세 이상	2026년 349,700원
급여액 차등화	㉑	(현행 유지)	(현행 유지)	(2027년) 소득하위 30% 40만원 → (2028) 소득하위 30%초과 50% 이하 40만원
대상자 확대	㉒	(2027년~) 소득하위 80% → (2029년~) 소득하위 90%	(현행 유지)	(현행 유지)
대상자 축소+ 급여액 차등화	㉓	(2027년~) 소득하위 60% → (2029년~) 소득하위 50%	(현행 유지)	(2027년) 소득하위 30% 40만원
대상자 연령 조정+ 급여액 차등화	㉔	(현행 유지)	(2027년) 66세 → 매년 1세씩 상향조정 → (2029년~) 68세	(2027년) 소득하위 30% 40만원
대상자 연령 조정	㉕	(현행 유지)	(2027년) 66세 → 2년마다 1세씩 상향조정 → (2034년~) 70세	(현행 유지)

자료: 국회예산정책처

시설의 건설/보수를 위한 정액세를 마련하여 시행하고 있다(국회예산정책처, 2026). 우리나라의 경우 고령화가 해외 주요국보다 빠르게 진행되고 있다는 점에서, 이러한 해외 사례를 참고하여 다양한 재원 조달 방안을 폭넓게 검토할 필요가 있다.

* 국회예산정책처, 해외 주요국의 사회보장 재원 마련 사례 및 시사점, NABO Focus, 제143호, 2026.3.19.

□ 추가 시나리오에 대한 전망 결과는 다음과 같음

- 시나리오㉔: 2027년부터 소득하위 30% 이하의 기준연금액을 40만원으로, 2028년 소득하위 30% 초과 50% 이하의 기준연금액을 40만원으로 인상
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 49.8조원(연평균 5.5% 증가), 10년간 추가재정소요는 38.4조원으로 전망
- 시나리오㉕: 대상자를 2027년부터 소득하위 80%, 2029년부터 소득하위 90%로 단계적 확대
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 57.1조원(연평균 8.4% 증가), 10년간 추가재정소요는 90.0조원으로 전망되어 시나리오 중 추가재정소요가 가장 높게 나타남
- 시나리오㉖: 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상, 대상자를 소득하위 60%, 50%로 단계적 축소
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 38.6조원(연평균 3.8% 증가), 10년간 재정절감액은 45.3조원으로 전망
- 시나리오㉗: 수급 연령을 68세 이상까지 단계적으로 상향조정하고(1년마다 1세씩), 2027년부터 소득하위 30%의 기준연금액을 40만원으로 인상
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 40.2조원(연평균 4.3% 증가), 전망 기간 총 28.8조원의 재정절감이 발생할 것으로 예상됨
- 시나리오㉘: 수급 연령을 70세 이상까지 단계적으로 상향조정(2년마다 1세씩)
 - 총 재정은 2026년 27.5조원 → 2035년 32.4조원(연평균 1.8% 증가), 전망 기간 총 55.8조원의 재정절감이 발생할 것으로 예상됨
- 부부감액 폐지 시 시나리오별로 10년간 13.3 ~ 48.7조원, 국민연금 연계감액 폐지 시 4.2~14.5조원의 추가 재정이 별도로 소요될 전망

[추가 시나리오별 기초연금 재정소요: 2026~2035년]

(단위: 조원)

구 분	기준선	㉠	㉡	㉢	㉣	㉤
2035년 총재정소요	44.4	49.8	57.1	38.6	40.2	32.4
2026~2035년(10년) 추가재정소요 합계(A)	0	38.4	90.0	-45.3	-28.8	-55.8
부부감액 폐지의 효과(B)	34.6	28.7	48.7	13.3	19.8	12.1
(추가재정소요 합계, A+B)	34.6	67.2	138.6	-32.0	-9.1	-43.7
국민연금 연계감액 폐지의 효과(C)	12.1	8.0	14.5	7.0	5.8	4.2
(추가재정소요 합계, A+C)	12.1	46.4	104.5	-38.3	-23.0	-51.6

주: (기준선) 현행 제도 유지

(시나리오㉠) 2027년부터 소득하위 30% 이하의 기준연금액을 40만원으로, 2028년 소득하위 30% 초과 50% 이하의 기준연금액을 40만원으로 인상

(시나리오㉡) 대상자를 2027년부터 소득하위 80%로, 2028년부터 소득하위 90%로 확대

(시나리오㉢) 2027년부터 소득하위 30% 이하의 기준연금액을 40만원으로 인상, 대상자를 소득하위 60%, 50%로 단계적으로 축소

(시나리오㉣) 수급 연령을 68세 이상까지 단계적 상향조정(1년마다 1세씩)하는 동시에 2027년부터 소득하위 30% 이하 기준연금액을 40만원으로 인상

(시나리오㉤) 수급 연령을 70세 이상까지 단계적 상향조정(2년마다 1세씩)

자료: 국회예산정책처

참고문헌

- 국회예산정책처, 「기초연금 제도 및 수급자 특성 변화 분석」, NABO Focus, 제61호, 2023.9.6.
- , 「해외 주요국의 사회보장 재원 마련 사례 및 시사점」, NABO Focus, 제143호, 2026.3.19.
- 김연명·김용하, 「국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 활동보고: 한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안」, 2023.11.16.
- 송창길, “2025년 노령 정책 예산 분석”, 「보건복지포럼」, 제341호, 보건사회연구원, 2025.3.
- 이미진 등, 「고령화에 따른 복지사업 개편 및 재정소요 변화 전망」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2025.11.
- 이윤경 등, 「초고령사회 대응 노인정책 추진을 위한 제도 기반 개편 연구」, 한국보건사회연구원, 2025.12.

노인 지원 사업의 재정전망과 기초연금 시나리오 분석

발간일	2026년 6월
발행인	국회예산정책처장 지동하
편 집	추계세제분석실 사회비용추계과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	명문인쇄공사 (tel 02·2079·9200~2)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 사회비용추계과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·6788·3729)

ISBN 979-11-6799-256-7 93350

© 국회예산정책처, 2026



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

