

이달의 초점

사회복지지출의 현황과 과제

OECD SOCX 2025를 통해 본 사회복지지출 현황과 정책 과제

|신정우|

사회복지지출과 재정 부담 지표: 인구 고령화 관점에서 본 국제 비교와 시사점

|이영숙|

보건 분야 사회복지지출(SOCX)의 규모 및 구성: 의료보장제도와의 관계

|김희년·정형선|

OECD 사회복지지출 중 가족 영역 분석 및 재정추계

|나원희|

OECD 주요국의 공·사 연금 구조 변화

– OECD 사회복지지출(SOCX) 데이터베이스를 활용한 비교와 진단 –

|이다미|

순사회복지지출과 순조세효과로 본 복지국가의 실질 규모와 재분배:

OECD 사회복지지출(SOCX)을 중심으로

|최혜진|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



사회복지지출¹⁾과 재정 부담 지표: 인구 고령화 관점에서 본 국제 비교와 시사점

Social Expenditure and Financial Burden Indicators: International Comparison from the Perspective of Population Aging

이영숙 한국보건사회연구원 재정통계연구실 연구위원

고령사회 진입 이후 한국의 사회복지지출이나 국민부담률, 정부부채비율은 상승세를 지속하며 경제협력개발기구(OECD) 평균과의 격차가 축소되었다. 2023년 한국의 고령인구 비중(18.2%)을 기준으로 OECD의 유사 국가들과 비교하면 한국의 사회복지지출이나 재정 부담 수준은 상대적으로 낮아 아직까지는 추가 지출이나 재정 부담의 여지가 있는 것으로 보인다. 그러나 향후 고령인구 비중이 빠르게 증가하며 노후소득보장 및 의료·요양 등 재정 소요가 크게 확대될 수 있고 다른 한편으로 저출생 영향이 장기적으로 반영되며 노년부양비도 빠르게 상승할 것으로 예상된다. 이러한 점은 사회복지의 지속가능성을 위한 재정의 효율적 운영과 변화된 경제·사회 여건에 대응하는 사회복지정책 수립의 필요성을 제기한다.

1 들어가며

통계청(2023) 장래인구추계에 따르면 한국은 2025년 65세 이상 고령인구가 천만 명대로 증가하며 전체 인구 중 고령인구 비중이 20.3%로 초고령사회가 시작되었다.²⁾ 무엇보다도 한국의 초고령

화 진행은 고령인구의 급증과 생산가능인구의 급감 추세가 맞물리며 보다 가속화되고 장기적으로 지속될 것으로 예상된다. 통계청(2023)에 따르면 한국의 고령인구 비중은 2036년 30.9%로 초고령사회 진입 후 매년 1%포인트 가량 증가하게 되는데, 이는 세계 최고령 국가인 일본이 2005년 초고령사회

1) 사회적 위험에 대응하기 위한 개념으로 '사회보장 재정지출'에 해당된다.

2) 행정안전부 주민등록인구 통계 기준으로는 2024년 12월 24일 기준으로 초고령사회에 진입하였다.

진입 후 2026년 30%를 상회한 속도보다 2배가량 빠른 진행이다.

OECD 국가들 사례에서 볼 수 있듯이 고령화에 따라 노후소득보장과 의료 및 요양 등 서비스를 중심으로 사회복지지출이 증가하고, 이에 따라 국가의 재정 부담도 가중된다. 한국의 사회복지지출(SOCX: Social Expenditure)은 2010년 명목 GDP 대비 7.4%에서 초고령사회 진입 직전인 2024년 15.3%(예측치)로 7.9%포인트 상승할 것으로 예상되는데, 이 기간 중 국민부담률³⁾은 21.5%에서 26.8%⁴⁾로 5.3%포인트, 정부부채 비율⁵⁾은 30.6%에서 48.9%⁶⁾로 18.3%포인트 높아졌다. 국민부담률과 정부부채 비율을 합하면 2010~2024년 국가의 부담은 총 23.8%포인트 증가한 것이다.

초고령화가 급격한 속도로 진행될 것임을 감안하면 이에 수반되는 국가의 재정 부담은 보다 빠르게 높아질 것으로 예상된다. 이러한 상황이 경제의 성장세 저하와 재정위험으로 연결되는 경우 사회복지제도의 유지를 어렵게 할 수도 있는 부분이다. 이 글에서는 이러한 문제의식하에 초고령사회 진입 이전 한국의 사회복지지출과 국민부담률, 국가부채

비율 추이의 특징을 살펴보고, OECD 국가들의 초고령사회 진입 이후 이 지표들의 변화 양상과 한국의 경우를 비교하여 사회보장재정 운용에 대한 정책 시사점을 살펴보고자 한다.⁷⁾

2 사회복지 관련 주요 재정지표 추이

가. 사회복지지출

2022년⁸⁾ OECD 통계 기준 한국의 명목GDP 대비 사회복지지출(이하 'SOCX 비율')은 16.2%로 OECD 38개 회원국 중 30위에 있다. 이는 직전 연도인 2021년 34위에서 4단계 상승한 것인데, 이스라엘, 스위스, 콜롬비아 3개국의 사회복지지출이 코로나19 감염 위기 대응 종결에 따라 감소한 데 반해 한국은 증가세(15.2%→16.2%)가 지속된 데 따른다.⁹⁾

한국의 SOCX 비율은 고령사회 진입 전 기간에 속하는 2010년 7.4%로 당시 OECD 37개 회원국 중 멕시코 다음으로 낮은 수준이었다. 이후 고령화 등 사회 여건 변화에 대한 정책 대응과 함께 빠르게 상승하여 2022년 16.2%(잠정치)로, 2010년 대비

3) 총조세(국세+지방세)와 사회보장기여금의 합계치를 명목GDP로 나눈 값이다.

4) 2024~2028년 국가재정운용계획(기획재정부, 2024. 9.)의 중기 전망치이다.

5) 일반정부 기준 부채 비율로, 중앙정부와 지방정부에 비영리공공기관 부채 합계치를 명목GDP로 나눈 값이다.

6) 2025년 6월에 업데이트된 OECD 통계(OECD Data Explorer/public finance main indicators) 최신치이다.

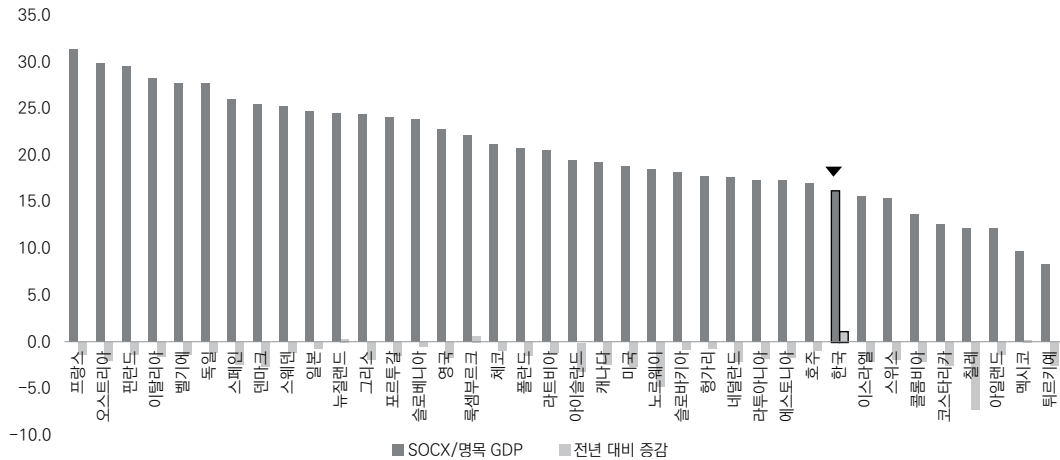
7) 단, 국가 간 통계 비교는 각국의 제도적 차이와 역사적 맥락, 경제 여건 등 차이를 반영하지 못하는 한계에 유의해야 한다.

8) OECD 통계가 잠정치이긴 하나, 38개 회원국의 자료가 집계되어 국가 간 비교가 가능한 최신 연도이다.

9) OECD 38개 회원국 중 2022년 SOCX 비율이 전년 대비 증가한 국가는 뉴질랜드(0.4%포인트), 룩셈부르크(0.6%포인트), 한국(1.0%포인트) 등 3개국이 유일한데, 특히 한국의 증가폭이 가장 크다.

[그림 1] OECD SOCX 비교: 공공부문, 2022년 기준

(단위: %, %p)



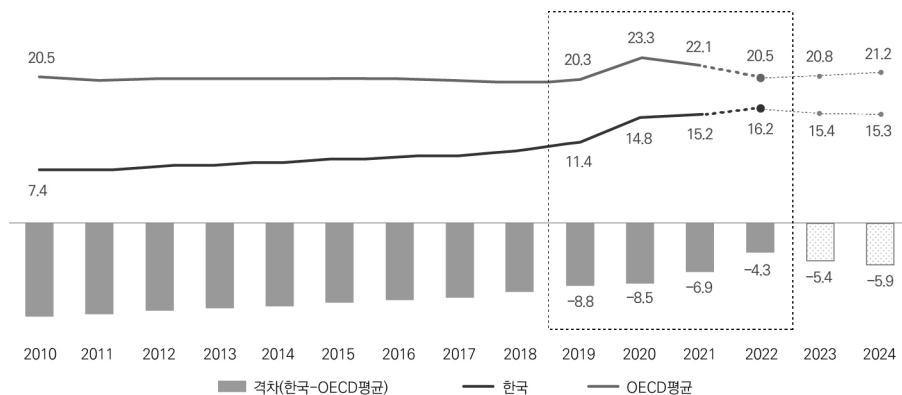
출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

2.2배 확대될 것으로 예상된다. 이에 따라 OECD 38개 회원국 중 한국의 SOCX 비율의 순위는 30위로 상향되었고, OECD 평균과의 격차는 13.1%p

인트에서 4.3%포인트로 작아졌다. 이러한 격차 축소에는 2020년 코로나19 감염 위기 대응 이후 OECD 평균 SOCX 비율이 감소세를 보인 반면, 한

[그림 2] OECD SOCX 비율 추이 및 격차: 한국, OECD 평균, 2010~2024년

(단위: %, %p)



출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

[표 1] 명목GDP 대비 SOCX 비율 변화분과 변화 기여도: 2010~2022년, 9대 정책 영역별

(단위: %p, %)

구분	전체	보건	실업	노령	가족	기타	근로 무능력	주거	유족	ALMP
변화분	8.8	2.3	2.1	1.9	0.9	0.6	0.4	0.3	0.2	0.1
기여도	100.0	26.1	23.9	21.6	10.5	6.5	4.6	3.5	1.72	1.66

주: '변화분'은 2022년 명목GDP 대비 비율에서 2010년 비율을 차감한 값임. '기여도'는 전체 명목GDP 대비 SOCX 비율의 변화분에서 정책 영역별 비율 변화분이 차지하는 비율로 산출.

출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

국은 증가세가 지속되었던 일시적인 영향도 있겠으나, 한국도 2022년 이후 코로나 대응 사업이 상당 부분 폐지되었음을 감안하면 사회복지지출 자체의 증가세가 반영된 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

정책 영역별 통계가 집계된 2010~2022년 자료에서 기간 중 SOCX 비율 증가분 8.8%포인트(7.4%→16.2%)에 대한 기여도를 살펴보면, 특히 보건, 실업, 노령, 가족 영역의 증가가 컸던 것으로 나타난다. 기간 중 보건 비율은 2.3%포인트 증가해 전체 SOCX 비율 증가분 중 26.1%를 차지하고, 다음으로 실업 비율은 2.1%포인트 증가해 23.9%를, 노령 비율은 1.9%포인트 증가해 21.6%를, 가족 비율은 0.9%포인트 증가해 10.5%를 차지한다. 이 중 실업은 급여액 상향, 수급 기간 및 대상 확대 등 제도 변화의 영향도 있으나 경기변동과 노동시장 등 단기적 여건의 영향이 크다. 이외 보건의

고령인구의 급여비 비중이 높은 건강보험과 노인장기요양보험(이하 '장기요양보험')의 영향이 큰 점을 감안하면 2010~2022년 중 SOCX 비율 증가에는 고령인구 증가의 영향이 주요하게 작용했던 것으로 볼 수 있다.

나. 국민부담률과 정부부채 비율

사회복지지출이 증가하며 국가의 재정 부담도 커졌다. 국민부담률은 2011년 22.2%에서 2023년 26.9%로, 정부부채 비율¹¹⁾은 2011년 31.7%¹²⁾에서 2023년 50.7%로 높아졌다. 국민부담률과 정부부채 비율을 합하면 2011년 53.9%에서 2023년 77.6%로 23.7%포인트 높아진 것이다.

국민부담률은 OECD 평균 대비 빠른 속도로 높아졌는데, 특히 코로나19 감염 위기 시기인 2020~

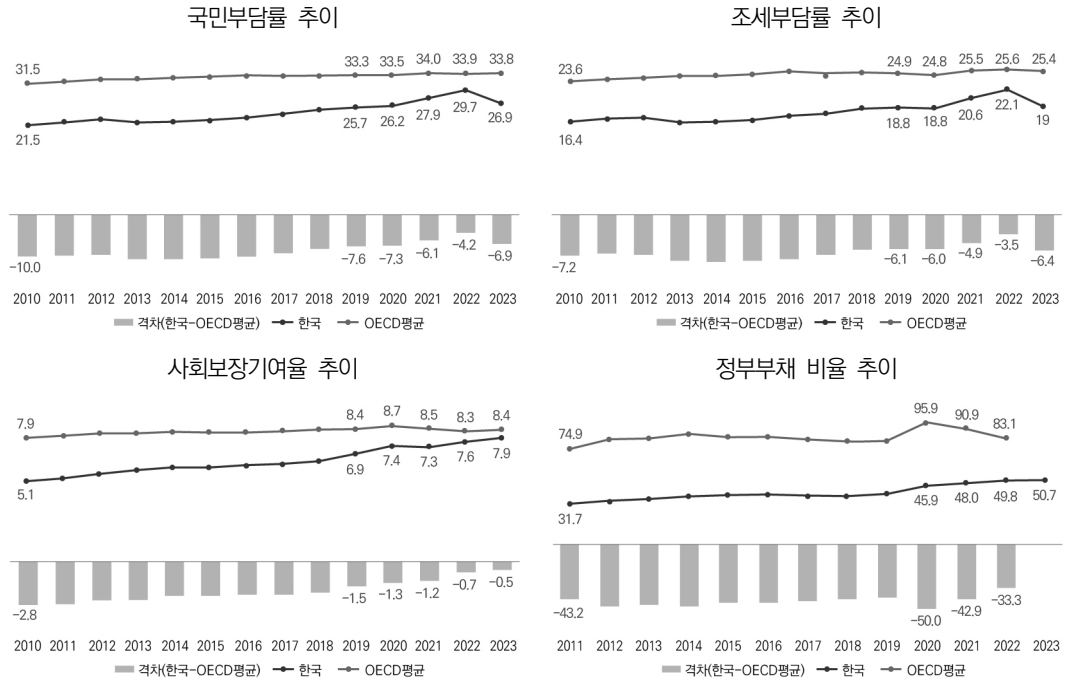
10) 2023~2024년에는 2020~2022년 추이와 반대로 OECD 평균 SOCX 비율은 상승하고 한국은 하락해 지표 간 격차는 5%대로 확대된 것으로 나타난다. 단 2023~2024년 자료값은 예측치로, 해당 통계가 집계되지 않은 국가들이 다수이고 정책 영역별 집계에 기반하지 않은 총량 기준의 예측치라는 점에서 향후 변경될 소지가 있다.

11) 국제 비교를 위한 일반정부 기준 부채 비율로, 중앙정부와 지방정부, 비영리공공기관의 부채가 포함된다.

12) 국민계정 2020년 기준 연도 적용으로 2011년 이후 자료값만 제공되고 있다(<https://www.openfiscaldata.go.kr>).

[그림 3] 재정 부담 추이와 격차: 한국, OECD 평균, 2010(2011)~2023년

(단위: %p, %)



출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

2021년 OECD 국가들은 평균 0.7%포인트 (33.3%→34.0%) 상승한 데 비해 한국은 2.2%포인트 (25.7%→27.9%) 상승하였다. 2023년 국민 부담률이 크게 하락하기는 했으나, OECD 평균과의 격차는 2019년 7.6%포인트에서 2023년 6.9%포인트로 작아졌다. 이러한 국민부담률의 추이는 주로 조세부담률의 추이를 반영하는 것으로, 기간 중 사회보장기여율은 상승세가 지속되며 2023년에 OECD 평균에 근접해 있다.

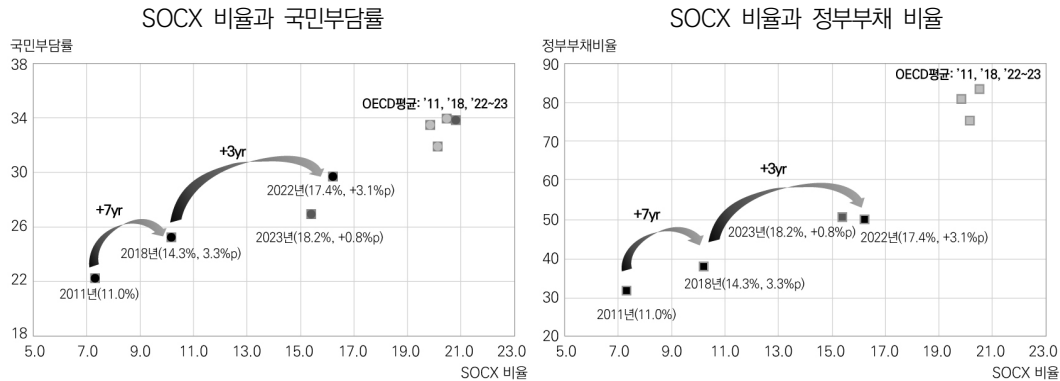
정부부채 비율은 OECD 국가들이나 한국의 경

우 모두 코로나19 감염 위기가 시작된 2020년에 크게 상승하였는데, OECD 평균 수준은 2021년부터 하락세로 전환된 데 반해 한국은 상승세가 지속되며 OECD 평균과의 격차가 작아졌다.

2011년 이후 기간을 고령사회 진입 연도인 2018년을 기준으로 두 개 구간으로 나누어 살펴보면 이러한 재정지표들의 변화는 2011~2018년 7년 동안에 비해 고령사회 진입 후인 최근 2018~2022년 4년 동안에 보다 큰 폭으로 진행되었고, 국민부담률 보다 정부부채 비율의 변화가 보다

[그림 4] SOCX 비율, 국민부담률, 정부부채 비율: 한국, OECD 평균, 2011~2022년(2023년)

(단위: %)



주: 2023년 SOCX 비율은 확정치가 아닌 예측치임.

출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일: 2025. 7. 23. 기초로 작성.

켰던 것으로 나타난다.¹³⁾ 고령사회로 진입하는 2011~2018년 SOCX 비율은 2.9%포인트(7.3% → 10.2%), 이후 2018~2022년은 6.0%포인트(10.2% → 16.2%) 상승하였다. 기간 중 국민부담률은 각각 3.0%포인트(22.2% → 25.2%), 4.5%포인트(25.2% → 29.7%) 상승하였고, 정부부채 비율은 6.2%포인트(31.7% → 37.9%), 11.9%포인트(37.9% → 49.8%) 상승하였다.

반면에 같은 기간 중 이 지표들의 OECD 평균 수준(아래 그림의 '노란색')은 크게 변하지 않았던 것으로 나타난다. 아래 그림에서 2011~2022년 각 연도에서 OECD 평균 SOCX 비율은 20% 내외에서 유지되었고, 국민부담률은 31%대에서 33%대로, 정부부채 비율은 70%대 중반에서 80%대

초반으로 상승하였다. 이에 따라 2022년 기준 한국의 SOCX 비율이나 국민부담률, 정부부채 비율 모두 OECD 평균 수준과의 격차가 작아졌다.

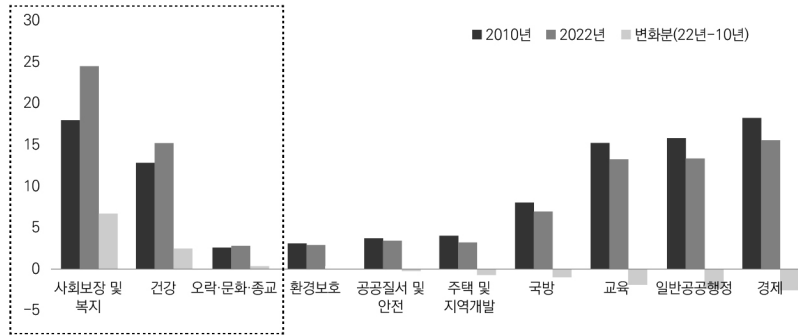
국제통화기금(IMF)의 정부 기능별¹⁴⁾ 자원 배분 통계를 보면 한국은 2010~2022년 중 사회보장 및 복지(6.6%포인트), 건강(2.3%포인트), 오락·문화·종교(0.02%포인트) 등 3개 분야 비중이 상승하였고, 경제(-2.6%포인트), 일반공공행정(-2.5%포인트), 교육(-1.9%포인트) 등 나머지 7개 분야 비중은 하락하였다. 오락·문화·종교 분야는 경제 규모 대비 비중이나 상승폭이 크지 않아 기간 중 국민부담과 정부부채로 확보된 자원은 주로 사회보장 및 복지, 건강 분야에 투입된 것으로 볼 수 있다.

13) 단 2023년 SOCX 비율(예측)은 15.4%로 감소하는 가운데 국민부담률은 26.9%로 하락하였다.

14) 일반정부 재정지출의 기능별 국제 분류체계인 COFOG(Classification of Function of Government) 기준이다.

[그림 5] 국가의 자원 배분 추이: 2010~2022년

(단위: %, %p)



출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

3 고령화와 사회복지지출 관련 재정지표

가. 고령인구 비중과 사회복지지출 재정지표

고령화와 함께 사회복지지출 재정지표를 비교할 수 있는 최근 연도는 2023년으로, 당시 한국의 고령인구 비중 18.2%를 기준으로 OECD 국가들의

해당 시기 사회복지 재정 현황을 비교하였다. OECD 38개 국가 중 최근까지 같은 고령인구 비중을 경과한 국가는 총 26개국으로, 2000~2010년 이탈리아, 일본, 독일 등 7개국, 2011~2020년 핀란드, 오스트리아, 프랑스 등 15개국, 2021~2023년 캐나다, 노르웨이, 한국, 미국 등 4개국이 해당된다.¹⁵⁾

[표 2] 한국의 2023년 고령인구 비중(18.2%) 시기 OECD 국가군과 해당 연도

해당 연도 범위	국가 수	국가
2000~2010년	7	이탈리아(2000), 일본(2001), 독일·그리스(2004), 포르투갈(2009), 라트비아·스웨덴(2010)
2011~2015년	11	핀란드·리투아니아(2012), 오스트리아·덴마크·에스토니아(2013), 프랑스·스페인(2014), 벨기에·체코·헝가리·슬로베니아(2015)
2016~2020년	4	네덜란드(2016), 스위스·영국(2017), 폴란드(2020)
2021~2023년	4	캐나다(2021), 노르웨이(2022), 한국·미국(2023)

주: 각 국의 기준 연도는 고령인구 비중 18.2%에 근접하는 연도로 하였음.

출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

15) 이 외 호주, 멕시코, 튀르키예 등 12개국은 2023년까지 고령인구 비중이 18%대 미만이다(2023년 평균 13.5%).

[표 3] 한국의 2023년 고령인구 비중(18.2%) 시기 OECD 국가들의 SOCX 비율

SOCX 비율 범위	국가 수	국가
30% 이상	2	프랑스(31.9), 덴마크(30.0)
25~30% 미만	6	벨기에(29.1), 핀란드(28.5), 오스트리아(28.3), 스웨덴(26.8), 독일(25.9), 스페인(25.2)
20~25% 미만	6	포르투갈(24.1), 폴란드(23.5), 슬로베니아(22.9), 이탈리아(22.6), 캐나다(21.9), 헝가리(20.3)
20% 미만	11	라트비아(19.5), 체코(19.4), 미국(19.0), 그리스(18.8), 노르웨이(18.5), 네덜란드(18.4), 리투아니아(16.4), 스위스(16.3), 일본-에스토니아(15.8), 한국(15.4), 영국(12.0)

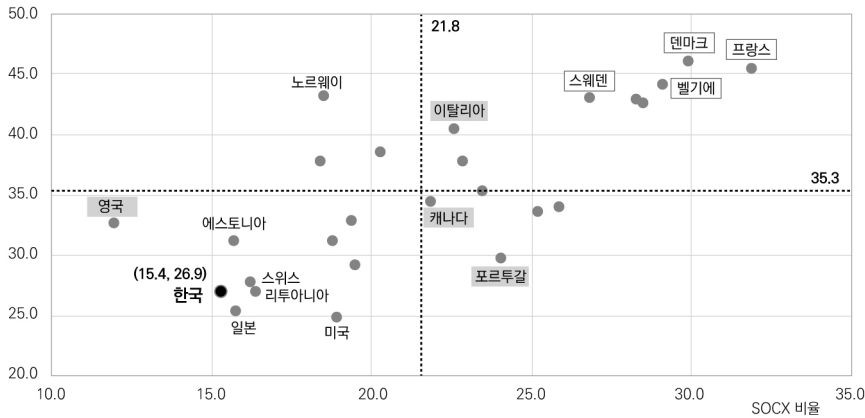
주: 각국의 기준 연도는 고령인구 비중 18.2%에 근접하는 연도로 하였음.
출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

이들 26개국 중 한국은 사회복지 관련 재정지표가 모두 낮은 수준에 있는 것으로 나타난다. 고령인구 비중 18.2%에서 한국의 SOCX 비율은 15.4%¹⁶⁾로, 영국(12.0%)을 제외하고 가장 낮다. SOCX 비율은 프랑스가 31.9%로 가장 높고, 다음은 덴마

크, 벨기에 등의 순서이다. 국민부담률은 한국이 26.9%로, 미국(24.8%)과 일본(25.3%)을 제외하고 가장 낮다. 국민부담률은 덴마크가 46.0%로 가장 높고, 다음은 프랑스, 벨기에 등의 순서이다. 정부부채 비율은 한국이 50.7%로, 에스토니아

[그림 6] 한국의 2023년 고령인구 비중 시기 OECD 국가들의 SOCX 비율과 국민부담률

(단위: %)



출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

16) 단 이 수치는 예측치로 향후 확정치 발표 시 달라질 수 있다.

(13.6%), 노르웨이(42.3%), 스위스(42.5%)를 제외하고 가장 낮다. 정부부채 비율은 일본이 146.8%로 가장 높고, 다음은 캐나다, 벨기에 등의 순서이다. 국민부담률과 정부부채 비율의 합은 한국이 77.6%로, 에스토니아(44.8%), 스위스(70.2%)를 제외하고 가장 낮다. 동 비율은 일본이 172.1%로 가장 높고, 다음은 벨기에, 캐나다 등의 순서이다.

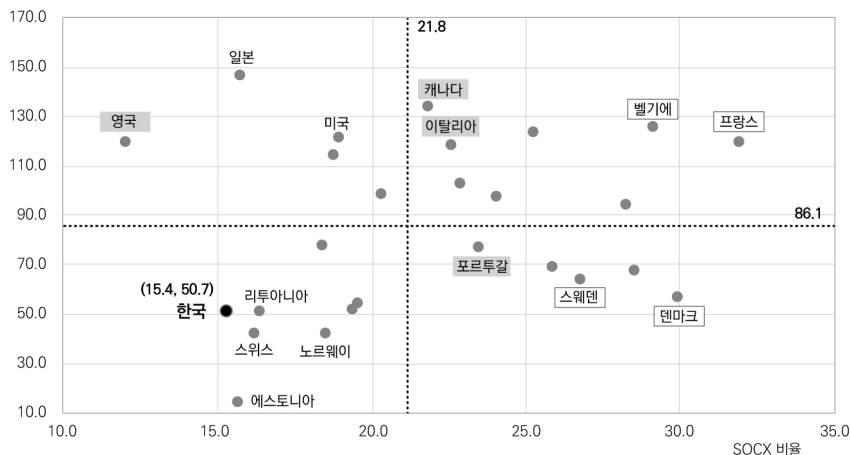
26개 국가의 SOCX 비율 및 국민부담률 평균은 각각 21.8%와 35.3%로, SOCX 비율이 높아질수록 국민부담률이 높아지는 경향이 나타난다. 특히 한국 등 SOCX 비율 15~20% 미만 국가군의 국민부담률은 24.8(미국)~43.4%(노르웨이) 범위에서 넓게 분포하는 반면 SOCX 비율이 26%를 초과하는 프랑스, 덴마크, 스웨덴 등 6개국의 국민부담률은 모두 40%를 상회하여 높다.

26개 국가의 SOCX 비율 및 정부부채 비율 평균은 각각 21.8%와 86.1%로, SOCX 비율과 정부부채 비율은 뚜렷한 관계가 보이지 않는다. 다만, 일본, 영국, 미국, 덴마크 등을 제외하면 SOCX 비율이 높아질수록 정부부채 비율이 높아지는 경향이 보인다. 또한 국민부담률과는 다르게 정부부채 비율의 경우 SOCX 비율이 유사한 국가군에서도 차이가 큰 것으로 나타난다. 한국 등 SOCX 비율이 15~20% 미만 국가군에서 정부부채 비율은 13.6%(에스토니아)~146.8%(일본)에서, SOCX 비율이 26%를 초과하며 국민부담률이 높은 프랑스, 덴마크, 스웨덴 등 6개국은 56.7%(덴마크)~126.2%(벨기에)로 넓게 분포한다.

상기 26개국은 국민부담률 및 정부부채 비율, SOCX 비율의 국가군 평균치를 기준으로 하여 이

[그림 7] 한국의 2023년 고령인구 비중(18.2%) 시기 OECD 국가들의 SOCX 비율과 정부부채 비율

(단위: %)



출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

[표 4] 한국의 2023년 고령인구 비중(18.2%) 시기 OECD 국가들의 재정 부담 유형

국민 부담률	정부 부채 비율	해당 국가	
		SOCX 비율(고)	SOCX 비율(저)
고	고	벨기에, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 슬로베니아	헝가리
	저	덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 폴란드	네덜란드
저	고	포르투갈, 스페인, 캐나다	일본, 미국, 영국, 그리스
	저	독일	에스토니아, 스위스, 한국, 리투아니아, 라트비아, 체코

주: 1. SOCX 비율의 높고 낮음은 26개국 평균(21.8%)을 기준으로 함.
2. '빨간색 굵은 글씨체'는 국민부담률과 정부부채 비율의 합계 기준 상위 10위에 해당하는 국가들임.
출처: OECD, <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일: 2025. 7. 23. 기초로 작성.

를 상회하는 국가군과 하회하는 국가군으로 구분할 수 있다. 이를 결합하면 총 8개 그룹으로 분류되는데, 아래와 같이 이들 그룹의 특징을 정리할 수 있다.

① 국민부담률은 SOCX 비율과 비례적 경향을 보인다. SOCX 비율이 높은 벨기에 등 14개국 중 10개국(71.4%)의 국민부담률은 평균 대비 높고, SOCX 비율이 낮은 헝가리 등 12개국 중 10개국(83.3%)은 평균 대비 낮다. ② 정부부채 비율은 SOCX 비율과 비례적일 수 있으나 그 정도는 국민 부담률 대비 낮다. 정부부채 비율이 높은 13개국(표 4의 빨간색 박스) 중 헝가리, 일본, 미국 등 5개국(38.5%)의 SOCX 비율은 26개 국가군 평균 대비 낮다(표 4의 '빚금' 영역). 이는 정부부채가 사회 복지 외 다른 분야의 지출 증가에 의해 발생할 수 있음을 시사한다. 특히, 정부부채 비율은 과거와 신규 부채가 누적되는 통계로, 부채비용이 증가하면서

상환보다 만기 연장이나 신규 부채 발생의 가능성이 클 수 있겠다. 또한, 정부부채 비율은 낮아도 국민부담률이 높은 북유럽 국가와 폴란드의 SOCX 비율은 높다. ③ 국민부담률과 정부부채 비율이 모두 낮은 국가의 SOCX 비율은 대체로 낮다. 에스토니아, 스위스, 한국 등 6개국이 이에 해당된다. 다만 독일은 국민부담률과 정부부채 비율이 낮은 그룹에 속하기는 하나 국가군 평균치에 근사해 있다. ④ 국민부담률이 낮고 정부부채 비율이 높은 경우 SOCX 비율은 낮고, 경제의 성장잠재력 하락과 함께 재정위험이 높아지는 경향이 있다. 동 유형에 해당하는 포르투갈, 일본 등 7개국 중 일본, 미국 등 4개국의 SOCX 비율이 26개 국가군 평균 대비 낮다. 이들 국가 중 포르투갈, 스페인, 그리스 3개국은 2014년 재정위기를 겪었고, 일본은 장기적인 저성장 경로 속에서 국가신용도가 크게 하락하였다.¹⁷⁾¹⁸⁾

17) 2025년 현재 A+로, G7 국가 중 이탈리아(BBB) 다음으로 낮고, 한국(AA)에 비해 2단계 낮다(Trading Economics, <https://ko.tradingeconomics.com/country-list/rating>, 에서 2025. 7. 25. 확인).

18) 이탈리아는 국민부담률과 정부부채 비율이 모두 높은 재정위기 국가이다.

나. 고령인구의 장기 재정 영향

2025년 현재 한국은 고령인구 비중 20.3%로 초고령사회에 진입하였으나, 노년부양비는 29.3으로 OECD 평균 33.1에 미치지 못하고 있다. OECD 국가 중 한국은 고령인구 비중은 18위이나 노년부양비는 29위로, 고령인구 비중에 비해 노년부양비의 순위가 낮다. OECD 국가들의 2025년 횡단면 자료를 보면 고령인구 비중이 높을수록 노년부양비가 높아지는데, 고령인구 비중이 유사한 국가군(그림 8 왼쪽의 빨간색 박스)에서 한국은 노년부양비가 가장 낮고 고령인구 비중이 17.1%로 한국에 비해 낮은 호주 보다도 소폭 낮은 수준이다.

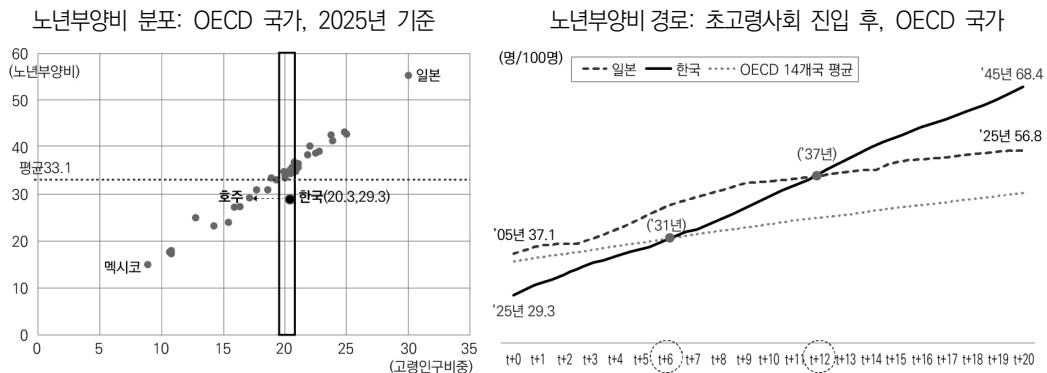
이러한 차이는 고령인구 비중과 노년부양비의 산출 기준(각각 총인구, 생산가능인구)이 달라서 발생하는 것으로, 한국은 OECD 국가들에 비해 생산

가능인구 보다 유소년인구의 비중이 작음을 의미한다. 따라서 향후 유소년인구가 생산가능인구로 편입되며 한국의 노년부양비는 빠른 상승세를 보이게 될 것이다. 통계청 장래인구추계(2023)와 OECD 인구 전망 자료를 이용하여 초고령사회 진입 후 노년부양비 추이를 비교하면(그림 8 오른쪽) 한국은 초고령사회 진입(2025년) 시에는 OECD 평균이나 일본에 비해 노년부양비 수준이 낮지만, 6년 후(2031년) OECD 평균 수준을, 12년 후(2037년) 일본을 상회하는 것으로 나타난다.

한국은 OECD 국가 중 노후소득보장 체계의 취약함으로 인해 노인빈곤율이 가장 높은데, 향후 노년부양비 상승에 따라 고령 분야에 대한 재정 부담이 가중될 것으로 예상된다. 2022년 기준 한국의 노인빈곤율은 39.7%로 38개 OECD 국가 중 가장 높고, 전체 빈곤율(14.9%)과의 격차도 24.8%포인트

[그림 8] 고령인구 비중과 노년부양비 추이 국제 비교: 한국, OECD 국가

(단위: %, 명/100명)



주: 왼쪽 그림에서 빨간색 박스 부분은 2023년 한국의 고령인구 비중 20.3%와 유사한 국가군 표시임.
출처: OECD. <https://data-explorer.oecd.org/>. 접속일. 2025. 7. 23. 기초로 작성.

인트로 OECD 국가 중 가장 크다. 이는 향후 베이비붐세대가 소득 기반이 약한 고령인구로 이동하며 전체 빈곤율도 높아질 수 있음을 보이는 것으로, 장기적으로 고령 분야와 함께 취약계층에 대한 재정 지원도 확대될 수 있음을 시사한다.

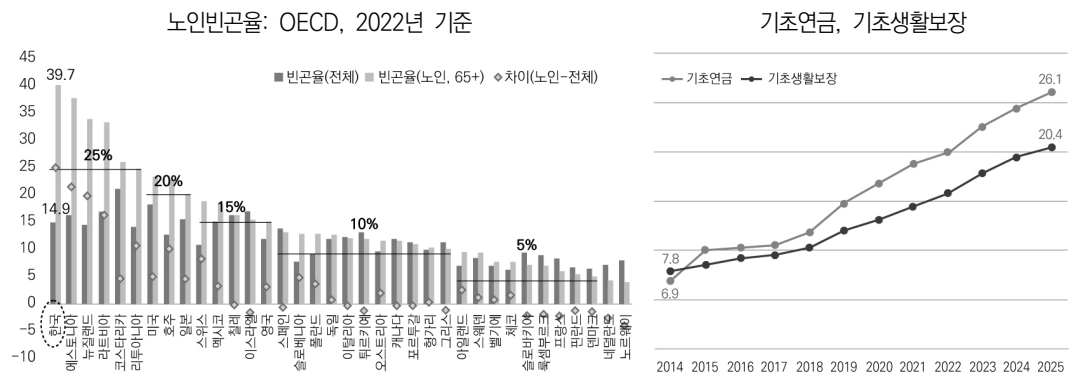
2010년대부터 고령인구가 증가하는 가운데 고령 분야의 대표 재정사업인 기초연금 예산은 2014년 6조 9,001억 원에서 2025년 26조 941억 원(지방비 포함)으로 증가하였고, 취약계층 지원의 대표 재정사업인 기초생활보장은 7조 8,213억 원에서 20조 4,268억 원(생계·의료·주거·교육·재산·장제급여와 자활사업, 지방비 포함)으로 증가하였다. 기간 중

고령인구 비중이 12.4%에서 20.3%로 7.9%포인트 상승한 점을 감안하면 고령인구 비중 1%포인트당 기초연금은 2조 4,074억 원, 기초생활보장은 1조 5,810억 원가량 증가해 온 것이다.

다른 한편으로 고령인구 증가는 의료·요양에 대한 재정수요를 크게 한다. 관련하여 2023년 건강보험 및 장기요양보험 급여비는 각각 83조 1,692억 원, 13조 1,923억 원으로 총 96조 3,615억 원인데, 같은 해 공적연금 지출액 70조 8,550억 원¹⁹⁾ 대비 1.4배가량 큰 규모이다. 고령인구가 증가하는 가운데 건강보험은 2013년 38조 1,199억 원에서 2023년 83조 1,692억 원으로, 장기요양

[그림 9] OECD 노인빈곤율(2022년) 현황, 기초연금 및 기초생활보장 예산 추이(2014~25년)

(단위: %, 조 원)



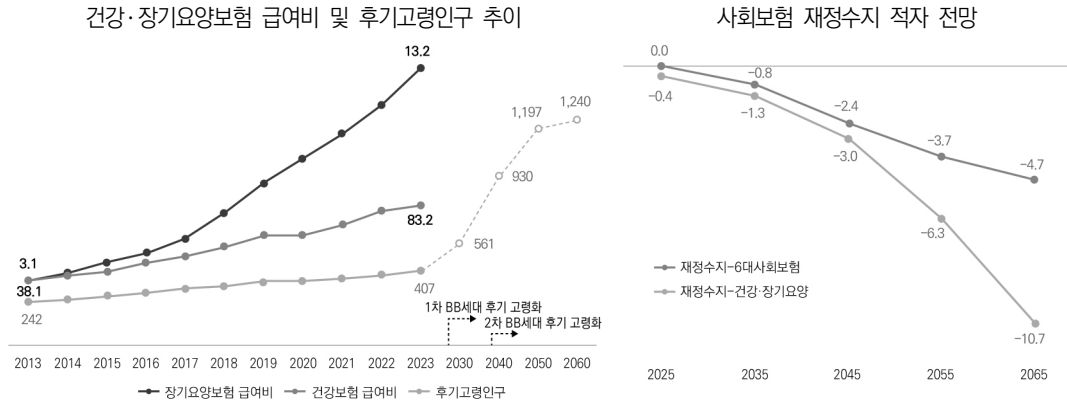
주: 회색 부분은 2023년 자료값, SOCX 비율은 확정치가 아닌 예측치임.

출처: 왼쪽 그림은 OECD. <https://data-explorer.oecd.org/>. 접속일, 2025. 7. 23. 기초로 작성. 오른쪽 그림은 “세출·지출 세부사업 예산 편성 현황(총지출)”, 대한민국 정부, n.d., 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr>. 접속일 2025. 7. 23. 기초로 작성.

19) 국민연금 39조. 402억 원, 공무원연금 23조 472억 원, 사학연금 5조 1,952억 원, 군인연금 3조 5,724억 원의 합계액이다(국민연금공단(2024). 2023년 국민연금 통계연보., 공무원연금공단(2024). 2023 공무원연금 통계연보., 사학연금공단(2024). 2023 사학연금 통계연보., 국방부(2024). 2023 군인연금·군인재해보상 통계연보.기초로 계산).

[그림 10] 건강·장기요양보험 급여비 및 후기고령인구 추이, 사회보험 재정수지 적자 전망

(단위: 조 원, 만 명, %)



주: 1) 왼쪽 그림에서 건강보험과 장기요양보험 급여비 추이는 2013년의 값 '1'로 표준화한 것으로, 급여비 실적치는 레이블로 표시함.

2) 오른쪽 그림에서 사회보험은 2065년 이전에 재정수지가 적자로 전환되는 4대 공적연금과 건강보험, 장기요양보험 등 6개 사회보험을 대상으로 한 것으로, 해당 연도에 발생한 적자분만의 합계치임.

출처: 왼쪽 그림은 "왜 돌봄재정 효율화가 필요한가: 돌봄재정 분절성과 문제점". 이영숙, 2025. 5, 김윤 의원실 토론회. 발제자료에서 재인용. 오른쪽 그림은 "제3차 장기재정전망(2025~2065) 실시[보도자료]". 기획재정부, 2025. 9. 3. 기초로 작성.

보험은 3조 830억 원에서 13조 1,923억 원으로 확대되어 왔다. 2013년 실적 기준으로 표준화하면 장기요양보험은 건강보험 대비 지출액 규모가 작기는 하나 증가세가 매우 가파르게 진행된 것으로 나타난다([그림 10]의 왼쪽 참조).

특히, 건강보험과 장기요양보험의 지출 증가세는 베이비붐세대의 75세 이상 후기고령화가 시작되는 2030년 이후 보다 확대될 것으로 예상된다. 최근 정부의 장기재정전망(2025. 9. 3.)에 따르면 건강보험과 장기요양보험은 GDP 대비 재정수지 적자 비율²⁰⁾이 2030년대 중반 이후 1%대로 근접

하고 이후 지속적으로 악화되어 2040년대 중반에는 사회보험²¹⁾ 재정적자의 80%가량을 차지하는 것으로 나타난다. 더욱이 2045년 이후에는 국민연금을 중심으로 공적연금의 재정수지 적자 규모가 더해지며, 사회보험 재정수지 적자폭이 명목GDP의 5%를 상회할 것으로 예상되었다.

4 나가며

한국의 SOCX 비율은 2018년 고령사회 진입 이후 빠르게 증가해 왔고, 이와 함께 재정 부담 지표

20) 건강보험요율 법정 상한 8% 유지 등 현행 제도 유지를 가정하는 기준선(base-line) 전망의 결과치이다.

21) 재정수지 흑자가 유지되는 고용보험과 산재보험을 제외한 나머지 6대 사회보험 기준이다.

인 국민부담률과 정부부채 비율도 상승해 왔다. 특히 세 지표의 변화는 고령사회 진입 이전보다 이후 기간인 최근 2018~2023년에 집중되며 OECD 평균 수준과의 격차가 작아진 것으로 나타난다. 이는 고령화가 심화되는 과정에서 국민 부담 및 정부부채로 확보된 자원 중 상당 부분이 사회보장 분야에 투입되었음을 의미한다.

2023년 기준 한국의 고령인구 비중 18.2%에 근사했던 OECD 국가들의 과거 자료와 비교하면, 한국은 해당 26개 국가(이하 'OECD 26개국') 중 사회복지 관련 재정지표가 모두 하위권인 것으로 나타난다. SOCX 비율은 영국 다음으로, 국민부담률은 일본과 미국 다음으로, 정부부채 비율은 에스토니아, 노르웨이, 스위스 다음으로 낮다. 이는 2023년 고령화 기준으로 볼 때, 한국은 앞으로 SOCX 비율이 보다 높아지는 가운데 국민부담률이나 정부부채 비율에서 어느 정도 추가 상승의 여지가 있는 것으로 보여지는 부분이다.

그러나 한국의 초고령화가 향후 매우 급격한 속도로 진행되고, 이에 따라 노후소득보장과 의료·요양·돌봄 분야에 대한 재정 니즈가 크게 증가할 것이라는 점에서 신중한 정책 접근이 필요하다. OECD 26개국 사례를 살펴보면 SOCX 비율 상승에는 국민부담이나 정부부채를 통한 국가의 재정 부담이 수반되고, 정부부채 의존도가 높은 경우 장기적으로 경제와 재정 모두에 부정적으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 변화된 경제·사회 여건에 대응하는 사회복지지출의 지속가능성 제고를 위해 국가의

자원 배분 및 확보, 재정 운용의 효율화 등을 포괄하는 사회보장 분야의 중·장기 재정 전략이 수립되어야 할 것이다. ■

참고문헌

- 공무원연금공단. (2024). **2023년 공무원연금 연차보고서**.
국민연금공단. (2024). **2023년 국민연금 통계연보**.
국방부. (2024). **2023년 군인연금·군인재해보상 통계연보**.
기획재정부. (2025. 9. 3.). **제3차 장기재정전망(2025~2065) 실시** [보도자료].
- 대한민국 정부. (n. d.). 열린재정 재정정보공개시스템. 세출_지출 세부사업 예산 편성 현황(총지출). <https://www.openfiscaldata.go.kr>. 접속일 2025. 7. 23.
- 이영숙. (2025.5). 왜 돌봄재정 효율화가 필요한가: 돌봄 재정 분절성과 문제점. 김윤 의원실. '장기요양보험'에서 '돌봄보험'으로 전환을 꿈꾸다: 돌봄재정 효율화 방안. 국회 토론회.
- 사학연금공단. (2024). **2023년 사학연금 통계연보**.
통계청. (2023). **장래인구추계: 2022~2072년**.
IMF. (n.d.) <https://www.imf.org/en/Data> 접속일. 2025. 7. 23.
- OECD. (n.d.) <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일. 2025. 7. 23.
- Trading Economics. (n.d.). '신용등급-국가 목록' <https://ko.tradingeconomics.com/country-list/rating>.

Social Expenditure and Financial Burden Indicators: International Comparison from the Perspective of Population Aging

Lee, Young Suk

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Since becoming what is known as an “aged society,” Korea has seen increases in its social welfare expenditure, tax burden, and government debt ratio, narrowing the gap with OECD averages. As of 2023, with 18.2 percent of its population aged 65 and over and welfare spending and fiscal burden still relatively low, Korea appears to have more room for expansion than other OECD countries with comparable aging populations. However, as the proportion of the elderly population continues to rise rapidly in the coming years, social expenditures are likely to increase in old-age income protection, healthcare, and long-term care. As a long-term result of the persistent low birthrates, a surge is likely in the old-age dependency ratio. These trends highlight the need for financial risk management to ensure the sustainability of social welfare and for policies that are more responsive to the changing socioeconomic needs.