2027년도 예산안 총괄 분석 II



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2027년도 예산안
총괄 분석 Ⅱ

예산안분석시리즈 Ⅲ

2027년도 예산안 총괄 분석 Ⅱ

총 괄 | 임명현 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
서재만 예산분석총괄과장
이상은 산업예산분석과장
권순영 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
변재연 경제산업사업평가과장
임길환 사회행정사업평가과장
이유주 공공기관평가과장

작 성 | 유민호 박은형 이상아 이미선
김성은 오규환 김다운 김용오
김지수 장윤정 예산분석관

지 원 | 김리라 행정실무관

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문 의 : **예산분석실 예산분석총괄과** | 02) 6788-3769 | eba@nabo.go.kr

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

• 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

예산안분석시리즈 Ⅲ

2027년도 예산안 총괄 분석 Ⅱ

2026. 10.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2026. 10. 26.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부는 지난 9월 3일 총수입 880.8조원, 총지출 820.9조원 규모의 2027년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 잠재성장률 반등과 성장 성과의 확산에 중점을 두고, 총지출 증가율을 '26년 8.1%에서 '27년 12.8%로 대폭 상향하는 등 역대 최대 규모의 재정투자를 통해 성장주도형 재정 선순환 구조를 안착시키겠다고 설명하고 있습니다.

반도체 호황 등에 힘입어 내년 국세수입이 올해 본예산 대비 194.2조원(49.8%) 증가한 584.4조원으로 편성된 가운데, 내년도 예산안은 158.5조원 규모의 추가세수를 주요 재원으로 미래대응기금을 신설하고 청년, 성장동력, 지방, 교육·인재 4대 분야에 45.4조원을 투자하는 등 재정운용 방식에 큰 변화를 담고 있습니다. 이에 따라 관리재정수지와 GDP 대비 국가채무 비율은 개선될 것으로 전망되나, 세수 전망의 불확실성과 신설 기금의 운용 방식 및 국회 통제 장치의 적정성 등에 대한 논의도 제기되고 있습니다. 한정된 재원이 보다 효율적으로 활용될 수 있도록 예산안의 적정성과 효과성을 심의하는 국회의 역할이 그 어느 때보다도 중요한 시점입니다.

이에 국회예산정책처는 2027년도 예산안에 대한 국회 심의를 지원하기 위하여 「2027년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 「총량 분석」, 「분야별 재원 배분 분석」, 「총괄 분석」 3권, 「위원회별 분석」 12권, 「결산 연계 2027년도 예산안 분석」, 「성인지 예산서 분석」, 「온실가스감축인지 예산서 분석」 등 총 20권으로 구성되며, 특히 미래대응기금 등 재정제도 개편 및 3대 메가프로젝트·청년 성장단계별 종합지원 등 정부 정책에 대한 총괄 분석을 통하여 의정활동을 보다 심도 깊게 지원하고자 노력하였습니다.

이번 보고서가 국회의 예산안 심의 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심사를 적극 지원해 나가겠습니다.

2026년 10월

국회예산정책처장

차 례

CONTENTS

II. 정책별 분석

〈총괄 분석 II〉

1. 미래대응기금 신설의 타당성 분석 ····· 3
1-1. 미래대응기금 개요 ····· 3
1-2. 대규모 일시적 세수의 활용방식에 대한 검토 ····· 12
1-3. 「국가재정법」상 기금 신설 절차 준수 여부 검토 ····· 16
1-4. 「국가재정법」상 기금 신설 요건 검토 ····· 22
1-5. 종합의견 ····· 29
2. 미래대응기금 재정운용계획 분석 ····· 33
2-1. 미래대응기금 재원 분석 ····· 33
2-2. 미래대응기금 계정운용 분석 ····· 42
2-3. 미래대응기금 지출사업 총괄 분석 ····· 47
3. 미래대응기금 운용시 보완 필요사항 분석 ····· 58
3-1. 재정수지·국가채무 간 괴리 요인 제시 필요 ····· 58
3-2. 세계잉여금 등의 채무상환 기능 보완 필요 ····· 61
3-3. 세입여건 변동에 따른 기금 적립·인출에 대한 국회 통제 확보 필요 ····· 65
3-4. 2026년 초과세수 적립 여부·규모 및 처리 방식 검토 필요 ····· 72
3-5. 미래대응기금 여유자금과 국고채 발행의 연계 운용 필요 ····· 77
3-6. 기금운용계획 변경·이월 통제 보완 필요 ····· 82
3-7. 지방교부세 산정기준 축소 및 교부금 산정방식 전환의 영향 제시 필요 ····· 86
3-8. 다부처 기금 편성에 따른 예·결산 심사체계 보완 필요 ····· 91
3-9. 미래대응기금으로의 농어촌구조개선특별회계 전입금 및 예수금 편성 문제 ····· 100

CONTENTS

4. 지방교부세 개편의 지방재정 영향 분석 ····· 108
4-1. 세수변동 위험분담의 불균형과 재정안정화 기능의 한계 ····· 111
4-2. 현행 산정방식 대비 일반재원의 축소와 지방의 재정자율성 약화 ····· 122
4-3. 지방계정의 사업구성과 지역주도 성장의 불일치 ····· 131
4-4. 지방교부세 개편 논의 시 고려사항 ····· 140
5. 지방교육재정교부금 개편안 분석 ····· 144
5-1. 교부금 개편안에 따른 산정방식의 적정성 검토 ····· 147
5-2. 지방교육재정 여건 및 향후 수요 증대 요인 분석 ····· 152
5-3. 미래대응기금 교육·인재계정의 운용방식의 적정성 분석 ····· 170
5-4. 지방교육재정교부금 개편 논의 시 고려사항 ····· 177
6. 3대 메가프로젝트 지원사업 예산안 분석 ····· 182
6-1. 반도체 지원사업 예산안 분석 ····· 188
6-2. 피지컬 AI 지원사업 예산안 분석 ····· 221
6-3. AI 데이터센터 산업생태계 조성 지원 분석 ····· 249
6-4. 메가프로젝트 기반시설(전력·용수·산단) 사업 분석 ····· 272
7. 창업 지원 사업 분석 ····· 304
8. 국민성장펀드 운용 현황 분석 ····· 335
9. 공공부문 AI 대전환 분석 ····· 358
10. 종자산업 육성사업 분석 ····· 395

CONTENTS

〈총괄 분석 Ⅲ〉

11. 청년 성장단계별 종합지원사업 분석 ····· 3
  11-1. 청년일자리사업 분석 ····· 24
  11-2. 자산형성 사업 분석 ····· 39
  11-3. 혼인 · 출산 · 양육 지원 사업 분석 ····· 45
  11-4. 교육, 주거, 생활·문화 사업 분석 ····· 79
12. 사회적 고립·위기가구 대응체계 사업 분석 ····· 90
13. 지역필수공공의료 지원 사업 분석: 지역필수의료특별회계를 중심으로 ····· 119
14. 국방·군사시설의 활용 및 이전사업 분석 ····· 156
15. 형사사법체계 개편에 따른 재정구조 분석 ····· 209
16. 총액인건비제도 관련 분석: 업무 공백 최소화와 정당한 보상 체계 구축을 중심으로 ····· 238
17. 재난안전사업 분석 ····· 266

Ⅱ. 정책별 분석

1 미래대응기금 신설의 타당성 분석

1-1. 미래대응기금 개요

가. 추진 배경 및 경과

정부는 반도체 업황 호조로 대규모 추가 세수가 발생할 것으로 전망되자, 이를 당해연도 지출 확대에 모두 사용하기보다 별도의 재원으로 적립하여 세수 변동에 대응하고 미래 성장동력에 투자하겠다는 구상을 밝혔다. 당초 2026년 상반기에는 증가한 세수를 하반기 출범 예정인 한국형 국부펀드에 현금으로 출자하는 방안이 먼저 거론되었고, 6월에는 국부펀드 투자와 함께 '미래대응기금(가칭)' 신설·적립 방안이 검토되었으나, 당시 기획예산처는 초과세수 활용 방안이 결정된 바 없다고 설명하였다.[1] 이후 7월 초에는 초과세수를 미래대응기금에 우선 적립한 뒤 국부펀드 출자 등에 활용하는 방안이 논의되었으며, 7월 5일 고위당정협의회와 7월 13일 국가재정전략회의를 거쳐 기금 신설이 공식화되었다.

이 과정에서 검토된 대안은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 현행 「국가재정법」 절차에 따라 초과세수를 국채 상환에 사용하거나 결산 후 세계잉여금으로 처리하고, 잔여 재원은 추가경정예산을 통해 활용하는 방식이다. 둘째는 국부펀드에 직접 출자하여 장기 투자자산으로 축적하는 방식이다. 셋째는 별도 기금에 적립한 뒤 재정안정화와 투자 사업에 배분하여 활용하는 방식이다. 정부는 셋째 방식을 택하였고, 국부펀드는 2026년 7월 31일 한국투자공사 내 전략투자계정 설치 방안으로 별도 발표된 뒤 미래대응기금 성장동력계정의 세부사업(한국판 전략형 국부펀드 지원, 5,000억원)으로 편성되었다.

정부가 제시한 미래대응기금 신설 취지는 재정안정화와 미래대응투자 두 가지이다. 재정안정화는 내국세 수입이 장기 추세를 웃도는 시기에 그 초과분을 적립하였다가 세입 여건이 악화되면 일반회계로 환원하여 세수 변동에 따른 재정운용의 불안정성을 완화한다는 것이다. 미래대응투자는 적립 재원의 일부를 청년·성장동

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 기획예산처, 보도설명자료 「미래대응기금 신설·적립, 국부펀드 투자 등 초과세수 활용 방안은 결정된 바 없습니다」(2026.6.).

력·지방·교육·인재 분야에 투자하여 잠재성장률을 높이고 성장의 과실을 세대·지역 간에 확산한다는 취지이다. 기획예산처는 일반회계의 경우 단년도 예산 원칙상 여유재원을 적립하기 어려우므로 별도 기금이 필요하다고 설명하였고,[2] 사업 편성 기준으로는 인적·물적 자본형성(New-Capital), 과감한 투자(Enterprising), 탄력적 집행(fleXible), 시급성(Timely)의 이른바 'NEXT 원칙'을 제시하였다.[3]

이러한 구상은 2027년 세입 전망과 맞물려 있다. 2027년 국세수입은 584조 4,000억원으로 2026년 본예산(390조 2,000억원) 대비 49.8% 증가할 것으로 전망되며, 이 중 법인세가 216조 7,000억원으로 약 2.5배 수준까지 증가하여 증가분의 대부분을 차지한다. 정부는 2027년 내국세 세입예산(520조 5,583억원) 중 장기 추세치(362조 863억원)를 초과하는 158조 4,720억원을 '추가세수'로 산정하여 전액을 미래대응기금에 전출하는 것으로 편성하였다.

[2027년도 미래대응기금 수입 및 지출 계획]

(단위: 억원)

구분		2026 계획(A)	2027 계획안(B)	증감 B-A	증감 (B-A)/A
총계		**-**	**2,151,623**	**2,151,623**	**순증**
수입	일반회계전입금	-	1,584,720	1,584,720	순증
	특별회계전입금	-	12,427	12,427	순증
	특별회계예수금	-	25,645	25,645	순증
	기금예탁이자수입	-	205	205	순증
	기금내 계정간 전입금	-	528,625	528,625	순증
지출	사업비	-	453,625	453,625	순증
	(청년계정)	-	133,296	133,296	순증
	(성장동력계정)	-	141,638	141,638	순증
	(지방계정)	-	102,662	102,662	순증
	(교육·인재계정)	-	76,029	76,029	순증
	기금운영비	-	233	233	순증
	일반회계 전출	-	125,000	125,000	순증
	특별회계 예수이자상환	-	526	526	순증
	공자기금 예탁	-	10,000	10,000	순증
	여유자금(비통화금융기관 예치)	-	1,033,614	1,033,614	순증
	기금내 계정간 지출	-	528,625	528,625	순증

자료: 기획예산처

2) 기획예산처, 「2027년도 예산안」 발표(2026.9.1.) 관련 설명.

3) 기획예산처, 보도설명자료(2026.9.17.).

2027년 미래대응기금 총 운용규모는 215조 1,623억원, 기금 내 계정 간 전입금 52조 8,625억원을 제외한 순 운용규모는 162조 2,998억원이다. 기금의 주요 재원인 일반회계 전입금은 158조 4,720억원이며, 이 외에도 특별회계 전입금과 예수금 등이 반영되었다.

나. 미래대응기금의 주요 특징

미래대응기금은 일반회계 내국세 세입 중 장기 추세를 초과하는 부분을 기금으로 이전하는 구조이다. 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」과 「국가재정법」 개정안은 예산 편성 단계의 추가세수, 연도 중 재추계에 따른 초과세수, 결산 후 세계잉여금 잔액의 세 가지 경로로 일반회계 재원을 기금에 전출하도록 규정하고 있다. 이 밖에 다른 회계·기금으로부터의 전입금과 예수금, 운용수익 등도 재원이 되며, 교육·인재계정은 내국세 세입예산과 추세치 중 적은 금액의 20.79%에서 지방교육재정교부금을 차감한 금액을 일반회계로부터 직접 전입받을 수 있다.[4)]

[미래대응기금의 주요 재원]

구 분	정 의	전출 시점·방식	2027년 계획안
추가세수	당초 내국세 세입예산에서 내국세 세입 추세치(2년 전 결산액에 최근 10년 연평균 증가율을 2년간 적용)를 뺀 금액	예산 편성 단계, 세출예산 계상	158조 4,720억원
초과세수	재추계한 내국세 세입예산 중 당초 내국세 세입예산을 넘는 금액	연도 중, 세입세출외	-
세계잉여금 잔액	교부세 정산, 공적자금상환기금 출연, 채무상환 후 잔액	결산 후, 예산 외	-
기타	다른 회계·기금 전입금·예수금, 운용수익 등	-	3조 8,277억원

주: 기타는 농어촌구조개선특별회계 전입금 1조 2,427억원, 예수금 2조 5,645억원, 공공자금관리기금 예탁 이자수입 205억원

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」, 「국가재정법 일부개정법률안」 및 「2027년도 기금운용계획안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

일반회계에서 전출되는 세 재원은 재원이 발생하는 시점과 확정 방식이 서로 다르다. 추가세수는 당초 내국세 세입예산액에서 내국세 세입 추세치(해당 연도의 2년

4) 제정안 제9조제1항제1호. 2027년에는 이 경로의 전입금이 편성되지 않았다.

전 결산액에 최근 10년 연평균 증가율을 2년간 적용한 금액)를 차감한 금액으로, 예산 편성 단계에서 확정된다. 초과세수는 연중 재추계한 내국세 세입예산이 당초 세입예산액을 초과하는 금액이며, 세계잉여금은 회계연도가 종료된 후 결산에서 확정되는 잉여금(이월액 등을 공제한 금액)이다. 즉, 추가세수는 편성 단계, 초과세수는 연중 재추계 단계, 세계잉여금은 결산 단계에서 각각 산정되는 세수 초과분에 해당한다.

(1) 계정 구조

기금은 재정안정화 기능을 담당하는 총괄계정과 미래대응투자 기능을 수행하는 청년, 성장동력, 지방, 교육·인재의 4개 사업계정으로 구성된다. 재원은 원칙적으로 총괄계정에 우선 유입되고, 총괄계정이 이를 각 사업계정에 전출하거나 일반회계로 다시 전출한다.

2027년 기금 총수입(계정 간 전입금 제외)은 162조 2,998억원이며, 이 중 52조 8,625억원이 4개 사업계정에 전출되어 129개 세부사업(45조 3,625억원)에 편성되었다. 세부사업비 외의 재원은 일반회계 전출(12조 5,000억원), 여유자금 운용(103조 3,614억원, 지방계정 5조원과 교육·인재계정 2조 5,000억원 포함), 공공자금관리기금 예탁(1조원) 등에 배분된다.

[2027년도 미래대응기금 계정별 수입·지출 구조]

(단위: 억원)

계 정	주요 용도(제정안)	수 입	사업비	여유자금 운용	그 밖의 지출
총괄	재정안정화, 사업계정 전출, 일반회계 전출	1,622,998	-	958,614	664,384
청년	청년 일자리·주거·자산형성, 혼인·출산 지원	133,296	133,296	-	-
성장동력	첨단산업·연구개발, 출자·정책금융	141,638	141,638	-	-
지방	지방주도성장, 지방자치단체 지원	152,662	102,662	50,000	-
교육·인재	인재양성, 대학 지원, 영유아 보육·교육	101,029	76,029	25,000	-
계(총계)	-	2,151,623	453,625	1,033,614	664,384

주: 1. 사업계정의 수입은 총괄계정으로부터의 전입금이며, 계는 계정 간 거래(52조 8,625억원)를 포함한 총계
2. 그 밖의 지출은 사업계정 전출 52조 8,625억원, 일반회계 전출 12조 5,000억원, 공공자금관리기금 예탁 1조원, 특별회계 예수이자상환 526억원, 기금운영비 233억원

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 운용 방식과 집행 구조

정부안은 미래대응기금에 기존 기금과 다른 여러 특례를 부여하고 있다. 연도 중 초과세수 전출과 세입 부족 시의 일반회계 전입을 세입세출외로 처리하고, 비금융성기금임에도 주요항목 지출금액의 30%까지 국회 의결 없이 변경할 수 있도록 하며, 지방계정 보조사업의 이월과 집행잔액 사용에 특례를 인정한다. 또한 타 기금이 설치 근거 법률과 관계없이 여유자금을 미래대응기금에 예탁할 수 있도록 하고, 기금에 전출하는 추가세수와 초과세수는 지방교부세 산정 대상 내국세에서 제외하며, 지방교육재정교부금은 내국세 연동을 폐지하는 방식으로 개편한다.

[미래대응기금에 적용되는 주요 특례]

구 분	현행 기금	미래대응기금(정부안)
연도 중 세입 변동 대응	추가경정예산(초과세수의 국채 상환만 세입세출외)	초과세수 전출·세입부족 보전 전입 모두 세입세출외, 한도 없음
주요항목 변경한도	비금융성기금 20%	30%(일반회계 전출 포함)
이월·보조금 관리	지출원인행위 후 이월, 보조금법 적용	지방계정 보조사업 이월 특례, 보조금법 일부 배제
지방교부세·교부금	내국세의 19.24%·20.79%	기금 전출분을 교부세 산정에서 제외, 교부금은 내국세 연동제 폐지
집행 구조	기금관리주체가 집행	기획예산처 소관, 16개 중앙관서 집행
여유자금 예탁	공공자금관리기금 예탁	다른 기금의 미래대응기금 예탁 특례(제정안 제10조)

자료: 관련 법률안을 바탕으로 국회예산정책처 작성

기금관리주체는 기획예산처이나, 4대 사업계정의 129개 세부사업은 과학기술정보통신부·교육부·행정안전부 등 16개 중앙관서가 집행하며 각 집행부처는 기금사용계획서를 제출한다. 따라서 미래대응기금은 적립금을 운용하는 재정안정화 기금, 다수 부처가 사업을 집행하는 다부처 사업성 기금, 출자·융자를 수행하는 정책금융 수단의 성격을 동시에 지닌다.

한편, 국회재정경제기획위원회의 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 검토보고서는 세입 부족 시 추가경정예산 편성 없이 기금 여유자금을 일반회계로 전입하는 특례와 금융성기금 수준의 지출 변경한도로 인해 “정부의 재정운용 신축성은 커지는 반면 국회의 예산 및 기금운용계획에 대한 사전적 심의·통제 범위는 상대적으로 축소될 수 있다”고 평가하였다.[5] 또한 추가세수 유입이 충분히 지속되지 않을 경우 기금 재원이 감소하는 반면 계속사업의 지출 수요는 유지되어 일반회계 등으로 재정 부담이 전가될 수 있으므로 중·장기 재원 지속가능성을 검토할 필요가 있다고 보았다. 아울러 청년계정이 “법률상 거의 모든 청년정책을 포괄할 수 있는 구조”라는 점과 미래대응투자 사업의 선정기준이 명확하지 않다는 점,[6] 편성된 사업이 12개 상임위원회 소관 분야에 분산되어 있다는 점도 함께 지적하였다.[7]

다. 해외 사례와의 비교

해외 주요국 역시 재정수입의 변동성에 대응하거나 비경상적 재원을 장기적으로 관리하기 위해 다양한 형태의 기금을 운용하고 있다. 다만 해외 기금은 주된 기능과 재원의 성격에 따라 적립·인출 규칙 및 자산 운용 방식을 엄격히 구분하는 경향이 있다.

대표적인 사례는 다음과 같다. ▲경기·재정 변동에 대응하는 칠레의 경제·사회안정화기금(ESSF) ▲세수 증가율이 장기 평균을 웃돌 때 초과 재원의 일부를 적립하는 미국 버지니아주의 예산안정화기금 ▲석유수입을 장기 관리하여 세대 간 자산 배분을 도모하는 노르웨이의 정부연기금 글로벌(GPFG) ▲법인세 초과수입(횡재세 성격의 우발 세수)을 재원으로 장기 저축기금인 미래아일랜드기금(FIF)과 경기 대응 및 특정 목적 지원 기금인 인프라·기후·자연기금(ICNF)을 분리 운용하는 아일랜드의 사례 등이다. 정부 또한 국회 논의 과정에서 노르웨이 사례를 언급한 바 있다.[8]

---

5) 국회 재정경제기획위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 검토보고」(2026.10.).

6) 국회 재정경제기획위원회, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」(2026.9.), 55쪽. 청년계정은 인적자본 축적·노동시장 참여·생산성 제고에 대한 기여도를, 성장동력계정은 기술혁신·민간투자 유발·산업구조 전환·생산성 향상 효과를 중심으로 사업선정 기준을 구체화할 필요가 있다고 하였다.

7) 국회 재정경제기획위원회, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」(2026.9.), 32~35쪽.

8) 기획예산처장관은 국정감사(2026.10.8.)에서 노르웨이도 국채를 지속적으로 발행하며 발행 규모를 안정적으로 유지하는 것이 공식 방침이라고 답변하였다.

이러한 해외 사례를 미래대응기금과 비교하면 다음과 같은 차이점이 나타난다.

첫째, 해외의 재정안정화·저축기금은 적립 기준뿐만 아니라 인출 요건 및 규모에 관해서도 구체적인 준칙을 운용한다. 노르웨이 GPFG는 석유수입과 투자수익을 축적하되, 기금의 예상 실질수익률(현행 3%)을 장기 예산 이전 규모의 기준으로 삼는다. 이는 매년의 인출액을 일률적으로 묶는 절대적 상한이 아니라, 장기 재정 지속가능성을 확보하기 위한 운용 기준이다. 칠레 ESSF는 재정책임법에 따라 재정적자 보전용 자산을 축적하며, 구조적 수지 산정에 필요한 장기 구리가격과 추세 GDP 등 핵심 변수를 독립 전문가위원회가 추정하도록 하여 기준의 객관성과 예측가능성을 높였다. 미국 버지니아주는 최근 회계연도 세수 증가율이 직전 6개년 평균을 초과할 때 차액 산정분의 최소 50%를 적립하되, 기금 규모에 상한을 두고 세입 전망 악화 등 법정 요건 충족 시에만 한도 내에서 인출하도록 규정한다. 아일랜드는 2024~2035년 중 매년 GDP의 0.8%를 FIF에 이전하되 2041년 이전의 인출을 금지하고 있으며, ICNF에는 매년 20억 유로씩 최대 140억 유로까지 적립하되 경기 악화 시 인출 한도를 연 25% 이내로 제한하고 있다.

둘째, 기금의 주된 기능에 따라 금융자산 운용과 일반 예산지출의 역할이 명확히 분리되어 있다. 노르웨이·칠레의 기금과 아일랜드 FIF는 금융자산을 운용하여 발생한 재원을 재정적자 보전 등을 위해 정부예산으로 이전할 뿐, 기금이 직접 사업을 수행하지는 않는다. 이를 통해 재정의 변동성을 완화하고 장기 재정 여력을 확보한다. 한편, 아일랜드 ICNF는 안정화 기능과 환경사업 지원 기능을 겸하고 있으나, 사용 목적을 '경제·재정 여건이 중대하게 악화될 때의 지출 지원'과 '2026~2030년 지정 환경사업 지원'으로 엄격히 한정하고, 환경사업 인출 규모도 기금 가치의 22.5%(최대 31.5억 유로) 이내로 제한한다.

반면, 미래대응기금은 재정안정화와 미래투자 기능을 결합하고 있으면서도, 구체적인 적립·인출 원칙이나 사업계정 전출 통제 기준 없이 다수 사업계정을 통해 일반 재정사업까지 직접 수행한다는 점에서 해외 주요 기금과 대비된다. 추세 초과세수를 적립한다는 점은 미국 버지니아주와, 초과수입을 장기 저축 재원으로 삼는다는 점은 아일랜드와 외형상 유사하다. 그러나 버지니아주가 법정 산식과 기금 상한을 두고 아일랜드가 적립 비율(GDP의 0.8%)·기간(2035년까지) 및 인출 개시 시

점(2041년)을 법률로 명시한 것과 달리, 미래대응기금은 추세 초과분을 적립하도록 설계되었을 뿐 적립 상한이나 인출 통제에 관한 명확한 법적 장치가 부재하다.

아울러 미래대응기금의 사업계정 지출에는 자본성 투자뿐만 아니라 현금급여·보조사업 등 일반 재정사업도 포함되어 있다. 이처럼 전통적인 해외 재정안정화·저축기금은 물론, 안정화와 지출 기능을 겸하는 아일랜드 ICNF와 비교하더라도 인출 요건과 지출 범위를 한정하지 않아 기금 고유의 정체성이 모호해지는 한계가 있다.

[해외 유사 기금과 미래대응기금 비교]

구분	노르웨이 GPFG	칠레 ESSF	미국 버지니아주 RSF	아일랜드 FIF·ICNF	미래대응기금 (정부안)
주요 기능	장기 자산 관리 및 세대 간 배분	경기·재정 변동 안정화	추세 초과 세수 예산안정화	장기 저축(FIF), 경기대응·환경사업 지원(ICNF)	재정안정화 + 미래대응투자 (혼합형)
적립 규칙	정부 석유 수입 전액 및 투자수익	재정책임법상 재정운용 규칙에 따라 연금준비기금 출연 등을 반영한 뒤 적립	최근 세수 증가율이 직전 6개 회계연도 평균 증가율을 초과할 경우, 그 차이에 따라 산정한 금액의 최소 50% 적립	법인세 초과수입 중 매년 GDP의 0.8% (FIF, ~2035년) 이전	추세치 초과 내국세 전액(추가세수), 초과세수·세계잉여금 잔액(임의) 등
규모 상한	없음	없음	직전 3개 회계연도 소득세·판매세 수입 평균의 15%	FIF 없음, ICNF 140억 유로	없음
인출 규칙	예상 실질수익률을 장기적인 예산 이전의 기준으로 삼는 재정준칙	재정적자 보전, 공공부채 상환 등	세수 2% 초과 감소 시 감소분의 1/2과 잔액의 1/2 중 작은 금액	FIF 2041년 이전 인출 금지, ICNF 연 25% 이내	일반회계 보전 전출, 사업계정 전출 모두 요건·한도 없음
의회 통제	인출은 예산을 통해서만 이루어짐	예산법으로 인출	적립·인출 모두 의회 세출 승인	FIF 인출 시 정부 승인·하원 결의	세입·세출 외 전출입은 사후 제출, 사업비 30% 내 자체변경
직접 사업 지출	없음 (해외 금융자산에만 투자)	없음 (금융자산 운용)	없음	없음 (NTMA가 금융자산 운용)	129개 세부사업 45조 3,625억원 (경상·보조사업 포함)

자료: 국회예산정책처

라. 소결

반도체 업종의 호황기 도래에 따라 예상하지 못한 대규모 세수가 발생할 것으로 전망되는 상황에서, 이를 별도의 재원으로 적립·운용하여 미래를 위한 투자에 활용하고자 하는 정부의 구상은 그 취지의 타당성이 인정된다. 다만, 미래대응기금의 운용으로 인해 국회의 재정통제권이 약화되고 정부의 재정운용상 재량이 확대되는 한편, 국가채무 상환 등 재정건전성 개선 기회를 상실할 수 있다는 우려도 동시에 제기되고 있다.

이하에서는 미래대응기금의 설치 목적과 기능, 재원 및 계정 구조 등을 살펴보고, 기금 신설의 근본적인 필요성과 현행 재정운용체계와의 정합성 및 향후 운용 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 검토하여 개선방안을 제시하고자 한다.

참고로, 미래대응기금은 정부가 제출한 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 제정과 「국가재정법」, 「지방교육재정교부금법」, 「지방교부세법」 등 관련 법률의 개정을 전제로 신설되는 것이므로, 관련 법률안에 대한 소관 상임위원회의 심사 경과와 주요 논의사항을 함께 고려할 필요가 있다.

[미래대응기금 관련 정부제출 안건 현황]

구 분	주요내용	소관위원회
「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 (2221052)	미래대응기금 설치, 총괄, 청년, 성장동력, 지방, 교육·인재계정 구성, 기금의 재원·용도 및 관리·운용체계 규정	재경위
「국가재정법 일부개정법률안」 (2221056)	초과세수·세계잉여금의 미래기금 전출, 일반회계 세입부족 보전 절차, 기금운용계획 변경 허용범위 등	재경위
「2027년도 기금운용계획안」 (2221033)	미래대응기금 신설 전제로 편성	재경위
「지방교부세법 일부개정법률안」 (2221047)	미래대응기금 재원조성과 연계한 지방교부세 산정체계 조정	행안위
「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」 (2221053)	지방교육재정교부금 산정·배분체계 조정	교육위
「고등·평생교육지원특별회계법 일부개정법률안」 (2221054)	지방교육재정교부금 산정체계 변경을 반영한 특별회계 재원 조정	교육위
「영유아특별회계법 일부개정법률안」 (2221057)	지방교육재정교부금 산정체계 변경을 반영한 특별회계 재원 조정	교육위

자료: 국회 재정경제기획위원회, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」(2026.9.)

1-2. 대규모 일시적 세수의 활용방식에 대한 검토

가. 현 황

반도체 업황 호조로 2026년부터 국세수입이 예산을 대폭 상회함에 따라, 증가한 세수의 활용 방안에 대한 정책적 논쟁이 이어지고 있다. 2026년 국세수입은 추가경정예산(415조 4,000억원)보다 63조원 이상 상회할 것으로 전망되며, 2027년 국세수입은 584조 4,000억원으로 2026년 본예산 대비 194조 2,000억원(49.8%) 증가할 것으로 예상된다.

정부는 이 중 내국세 추세치를 초과하는 추가세수 158조 4,720억원 전액을 미래대응기금에 적립하는 것으로 편성하였다. 세부 배분 내역을 보면, 45조 3,625억원은 4개 사업계정의 129개 세부사업에, 103조 3,614억원은 여유자금 예치에 각각 배분하였다. 반면 국채 발행 축소와 직접 연결되는 지출은 일반회계 전출 12조 5,000억원과 공공자금관리기금 예탁 1조원으로, 추가세수 총액 대비 8.5% 수준에 불과하다. 2026년에도 추가경정예산에서 국세 세입예산을 25조 2,000억원 증액경정하였으나 국고채 순상환은 1조원에 그쳤다. 한편 2026년에는 9월 재추계 이후 초과세수를 활용하여 10월 국채 발행량을 당초계획 대비 5조원 축소하였으나, 이는 2026년 내국세 초과세수(56.2조원)의 약 9% 수준이다.

[2027년도 추가세수의 활용 구조]

(단위: 억원, %)

구 분	금 액	비 중
추가세수(미래대응기금 적립)	1,584,720	100.0
· 4개 사업계정 세부사업	453,625	28.6
· 여유자금 예치	1,033,614	65.2
· 일반회계 전출	125,000	7.9
· 공공자금관리기금 예탁	10,000	0.6

주: 기금 수입에는 추가세수 외에 전입금·예수금 등 3조 8,277억원이 더 있으므로 항목의 합은 추가세수와 일치하지 않음

자료: 「2027년도 기금운용계획안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 세수 활용방식을 두고 정책적으로 크게 세 갈래의 주장이 제기되고 있다.

첫째는 반도체 호황 등으로 발생한 일시적 세수를 성장동력 확충, 인적자본 투자, 신산업·전략기술 육성 등 미래 성장 기반에 재투자해야 한다는 주장이다. 둘째는 일시적 호황 이후의 세수 감소와 잠재적 위기에 대비하여, 초과세수 일부를 기금 등 별도 재원으로 적립해야 한다는 주장이다. 셋째는 국가채무와 이자비용이 급증하는 상황에서, 비경상적 세수를 적자국채 조기상환이나 신규 국고채 발행 축소에 우선 투입하여 재정건전성을 확보해야 한다는 주장으로, 실제로 초과세수의 국채 상환을 의무화하는 「국가재정법」 일부개정법률안도 국회에 제출되어 있다.[9)]

[대규모 일시적 세수의 활용방식에 관한 주요 주장과 근거]

구 분	주요 내용	주요 근거
미래 투자	- 성장동력 확충및 인적자본 투자 - 신산업·전략기술육성 지원	- 반도체 등 특정 업종 가변성에 대응한 지속 가능한 세수 기반확충 - 잠재성장 제고를 통한 중·장기 재정 여력확보
미래대응 적립	- 세수결손·긴급 재정위기 등에 대비한 재원 적립 - 초과세수 일부를 별도 재원(기금 등)으로 비축	- 일시적 호황 이후 세수 감소에 대비한 안전판 - 잠재적 경제·재정위기에 대한 대응력 확보
국가 채무 관리	- 기발행 적자국채 조기상환 - 신규 국고채 발행 규모 축소	- 국가채무·이자비용 누적에 따른 건전성 악화 방지 - 일시적 세수를 항구적 지출로 연결하는 위험 차단

자료: 언론 보도 및 토론회 자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

추가세수 전액을 국채 상환에 투입하는 방안은 채권시장 유동성과 재정운용 측면에서 신중히 접근해야 하나, 위기로 급증한 채무를 세수 호조기에 감축하는 것이 「국가재정법」의 취지에 부합하므로, 시장 안정을 저해하지 않는 범위 내에서 적정 규모의 국채 상환을 병행할 필요가 있다.

9) 「국가재정법 일부개정법률안」(2026.8.7.). 현행 제90조제1항의 초과 조세수입 국채 상환을 임의규정에서 의무규정으로 바꾸는 내용이다.

추가세수의 세 가지 활용방식은 각각 장점과 한계를 동시에 지니고 있으므로, 어느 하나를 일방적으로 선택하기보다는 재원의 성격에 맞게 조화롭게 배분하는 방안을 검토할 필요가 있다. 미래투자는 중·장기적 세수 기반을 확충할 수 있으나, 일시적 재원으로 계속사업을 확대할 경우 세수가 둔화된 이후에도 지출 소요가 고착화되는 문제가 발생한다. 재정안정화 적립은 세수 변동에 대한 완충 장치로서 위기 시 신속한 대응을 가능하게 하지만, 적립 재원이 장기간 유휴화되거나 국회의 통제 밖에서 사용될 우려가 있다. 국채 상환은 재정의 이자비용을 절감하고 향후 위기 대응 여력을 확보할 수 있으나, 단기간에 대규모로 이루어지면 국고채 시장에 수급상 부담을 줄 수 있다.

먼저, 추가세수 전액을 채무 상환에 투입하는 방안은 신중하게 검토할 필요가 있다. 국고채는 정부의 자금조달 수단이자 금융시장의 지표금리 역할을 동시에 수행한다. 따라서 발행 물량이 과도하게 축소될 경우 시장 유동성이 위축되고, 향후 세수 여건이 다시 악화될 때 일시에 대규모 발행이 불가피해져 발행량의 급격한 변동에 따른 시장 충격과 조달비용이 확대될 우려가 있다. 정부도 노르웨이가 적자 보전 수요가 부재함에도 국채 발행 규모를 안정적으로 유지하는 것을 공식 방침으로 삼고 있다고 설명한 바 있다. 또한 2023~2024년과 같은 세수결손이 다시 발생할 수 있는 만큼, 호황기 재원의 일부를 재정안정화 재원으로 비축하는 것도 정책적 타당성을 지닌다.

한편, 여유재원을 즉각적인 채무 상환 대신 미래대응투자로 연계하여 잠재성장률을 높인다면 국내총생산(GDP)이 확대되어, 채무의 절대 규모를 직접 줄이지 않더라도 GDP 대비 국가채무비율은 상대적으로 안정화될 수 있다.[10] 다만 이러한 효과는 투자사업의 실질적인 성과가 담보되고 그 경제적 수익률이 국채 조달비용을 상회할 때에만 실현될 수 있으므로, 엄격한 사업 타당성 검증과 철저한 성과관리가 반드시 전제되어야 한다.

그러나 이러한 신중론에도 불구하고, 현행 「국가재정법」은 초과 조세수입을 국채 상환에 우선 사용할 수 있도록 규정하고 있다는 점을 고려하여야 한다. 세계잉여금도 지방교부세·지방교육재정교부금 정산 후 남은 잔여 재원의 51% 이상을 공적자금상환기금 출연과 채무 상환에 의무적으로 투입하도록 하고 있다. 이는 호황기의 비경상적인 세수를 국가채무 감축에 우선 배분하도록 한 입법적 결단이다.

10) 국회예산정책처(2026)에 따르면, 반도체 업종 호황에 따라 GDP의 급격한 증가가 전망되어 2030년 기준 국가채무 절대 규모는 2026년 대비 증가하나, GDP 대비 국가채무 비율은 40% 초반대로 전망된다.

국가채무는 코로나19 대응을 위해 네 차례 추가경정예산을 편성한 2020년 이후 크게 늘어, 2019년 723조 2,000억원에서 2022년 1,067조 7,000억원으로 3년간 344조 5,000억원 증가하였다. 이처럼 예측하지 못한 위기로 급증한 채무를 비경상적 세수 호조 시기에 감축하는 것은 경기대응적 재정운용의 원칙에도 부합하는 측면이 있다. 그럼에도 2027년도 계획안은 추가세수 중 국채 발행 축소에 직접 연결되는 금액이 8.5%에 불과하며, 국가채무는 1,519조 8,000억원으로 전년 추경 대비 107조원 증가할 것으로 전망된다.

아울러 최근의 국고채 시장 여건을 고려하더라도 일정 규모의 채무 상환을 병행할 필요성이 크다. 2027년 국고채 만기상환은 110조 7,000억원으로 역대 최대 규모에 달하나, 차환 부담을 완화하기 위한 조기상환·교환은 15조 9,000억원으로 전년보다 축소되었다. 더욱이 2026년 하반기 국고채 평균조달금리는 4%대로 상승하였다. 정부도 이러한 시장 불안을 고려하여 2026년 10월 시장상황점검회의를 열고, 올해 초과세수를 활용하여 10월 국고채 발행 물량을 당초 계획보다 5조원 축소 조정하는 한편, 필요시 추가 축소를 검토하겠다고 밝혔다. 이는 일시적인 초과세수를 국채 물량 조절에 활용하는 것이 채권시장 안정에 필요하다는 점을 정부 스스로 인정한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부안처럼 기금이 대규모 여유자금을 상대적으로 낮은 수익률로 예치하면서 같은 해에 4%대 고금리로 적자국채를 발행하면, 양자 간 금리 차이만큼 재정 전체의 순손실(비용)이 발생하게 된다. 이 점에서 국고채 순발행을 줄이거나 만기가 집중된 종목을 조기상환하는 데 일부 재원을 투입할 경우, 채권시장 소화 부담과 국가의 이자비용을 동시에 경감할 수 있다.

따라서 정부는 추가세수 중 재정안정화에 필요한 적정 유동성 규모와 미래대응 투자 소요를 먼저 정밀하게 산정해야 한다. 그 후 이를 초과하는 잉여재원에 대해서는 일반회계 전출이나 공공자금관리기금 예탁을 통해 국채 발행 축소와 조기상환에 활용하는 제도적 기준을 마련할 필요가 있다. 상환 규모는 연간 만기 분포와 시장 여건을 고려하여 단계적으로 정하되, 적어도 현행 세계잉여금 처리 절차를 거쳤다면 채무 상환에 투입되었을 법정 수준(정산 후 잔액의 최소 51%)을 하나의 기준으로 검토할 수 있을 것이다.

1-3. 「국가재정법」상 기금 신설 절차 준수 여부 검토

가. 현 황

「국가재정법」 제14조제1항은 중앙관서의 장이 기금을 신설하려는 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 신설 계획서를 기획예산처장관에게 제출하여 그 타당성에 관한 심사를 요청하도록 하고 있다.[11]

같은 조 제2항에 따라 기획예산처장관은 재원과 목적사업의 연계성, 신축적 사업추진의 필요성, 중·장기적으로 안정적인 재원조달 가능성, 기존 회계·기금 대비 사업수행의 효과성이라는 네 가지 기준에 따라 심사하되, 미리 재정정책자문회의[12]에 자문하여야 한다. 심사 결과 기준에 부합하지 않는다고 인정하면 계획서의 재검토나 수정을 요청할 수 있다.

미래대응기금은 정부가 제출한 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」에 따라 신설되는 기금으로서 제14조에 따른 심사 대상이다. 기획예산처 제출자료 등을 바탕으로 그간 미래대응기금 신설 타당성 심사와 입법 추진 경과를 정리하면 다음과 같다.

---

11) 「국가재정법」
제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① **중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때**에는 **해당 법률안을 입법예고하기 전**에 **특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서**(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획예산처장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
② 기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 **기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사**하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미**리 자문회의에 자문**하여야 한다.
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. (생략)
③ 기획예산처장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

12) 「국가재정법」
제10조(재정운용에 대한 의견수렴) ① 기획예산처장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의(이하 "자문회의"라 한다)를 운영하여야 한다.

[미래대응기금 신설 타당성 심사 및 입법 추진 경과]

일 자	주요 내용	비 고
8.14.	재정정책자문회의: 2027년도 예산안·기금운용계획안, 2026~2030년 국가재정운용계획과 함께 '미래대응기금 추진계획안' 상정	심사 요청 전
8.21.	기획예산처 미래전략과 → 기금운용혁신과에 기금 신설 타당성 심사 요청	기획예산처 내부
8.21.	재정정책자문회의: '미래대응기금 추진계획안' 상정	심사 요청 당일
8.21.	재정운용전략협의회에서 미래대응기금 설치 계획 발표, 입법예고(8.24.)·국회 제출(9.3.) 일정 제시	심사 요청 당일
8.24.~8.28.	「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 및 「국가재정법」 등 개정안 입법예고	5일간
8.31.	기금운용혁신과, 신설 타당성 인정으로 자체 심사 완료	입법예고 종료 후
8.31.	법률안 법제처 제출(심사 의뢰)	심사 완료 당일
9.1.	2027년도 예산안 및 기금운용계획안 발표	심사 완료 다음 날
9.3.	법률안 국회 제출(의안번호 2221052호)	예산안과 함께 제출

주: 정부입법계획상 국회 제출 예정일은 2026.9.30.이었으나 9.3.에 제출
자료: 기획예산처 제출자료, 법제처 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

첫째, 미래대응기금은 「국가재정법」 제14조에 따른 신설 타당성 심사를 형식상 거쳤으나, 신설 계획과 입법 일정이 공개된 이후에 기금관리주체가 될 기획예산처 내부에서 열흘 만에 절차가 이루어졌고 재정정책자문회의 자문도 추진계획 보고에 그쳐 사전 검증 절차로서의 실효성이 부족하므로, 심사 내역을 국회에 제출하고 심사의 독립성을 보완할 필요가 있다.

「국가재정법」 제14조의 심사는 기금의 무분별한 신설을 막기 위하여 법률안이 확정되기 전에 재정당국이 신설의 타당성을 검증하도록 한 절차이다. 그러나 미래대응기금의 심사 경과를 법률이 정한 절차 요건과 비교하면, 아래 표와 같이 요청 시기는 형식상 요건을 충족하였으나 그 밖의 요건은 실질적으로 작동하였다고 보기 어렵다.

[「국가재정법」 제14조의 절차 요건과 미래대응기금 심사 경과 비교]

구 분	법률 규정	미래대응기금	평 가
심사 요청 시기	입법예고 전 요청(제1항)	8.21. 요청, 8.24. 입법예고	형식상 충족
요청·심사 주체	중앙관서의 장 → 기획예산처장관(제1항)	기획예산처 미래전략과 → 기금운용혁신과	요청 주체와 심사 주체 동일
자문회의 자문	심사 시 미리 자문(제2항)	8.14.·8.21. 예산안 등과 함께 '추진계획안'으로 상정	신설 기준에 대한 자문으로 보기 어려움
심사 결과 반영	부적합 시 재검토·수정 요청(제3항)	8.31. 완료(입법예고 종료 후, 같은 날 법제처 제출)	법률안에 반영할 여지 없음

자료: 「국가재정법」 및 기획예산처 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

먼저, 심사는 신설 여부와 입법 일정이 이미 정해진 뒤에 이루어졌다. 기획예산처는 심사를 요청한 8월 21일 당일 재정운용전략협의회에서 미래대응기금 설치 계획을 발표하면서 입법예고와 국회 제출 일정을 함께 제시하였다. 입법예고는 8월 24일부터 28일까지 5일간 진행되어 심사가 끝나기 전에 종료되었다. 내부 심사가 완료된 8월 31일에는 법률안이 법제처에 제출되었고, 다음 날인 9월 1일 2027년도 예산안이 발표되었다. 법률안과 기금운용계획안이 이미 확정된 상태에서 심사가 완료된 것이어서, 심사 결과에 따라 계획서를 재검토하거나 법률안을 수정할 여지는 사실상 없었던 것으로 보인다. 아울러 입법예고 기간도 「행정절차법」이 정한 원칙(40일 이상)보다 크게 짧아, 교부세·교부금 산정방식이 바뀌는 지방자치단체 등이 의견을 제출할 시간이 충분하지 않았을 가능성이 높다.

다음으로, 기금 신설 추진부서와 심사부서가 모두 기획예산처 내부에 있다. 제14조는 소관 중앙관서가 기금 신설을 추진할 때 재정당국인 기획예산처장관이 그 타당성을 검증하도록 한 구조이다. 그러나 미래대응기금은 기획예산처가 신설을 주도하고 기금관리주체가 될 뿐만 아니라 심사 주체이기도 하다. 미래전략과의 요청에 대하여 기금운용혁신과가 열흘 만에 타당성을 인정한 것은 내부 검토에 가까워, 다른 부처의 기금 신설을 재정당국이 견제하도록 한 제도의 취지가 작동하기 어려운 구조였다는 점에서 한계가 있다.

또한, 법률이 정한 재정정책자문회의 자문도 신설 타당성 심사에 대한 실질적인 자문으로 보기 어렵다. 재정정책자문회의는 8월 14일과 8월 21일에 개최되었으나, 미래대응기금은 2027년도 예산안·기금운용계획안 및 2026~2030년 국가재정운용계획과 함께 '추진계획안'으로 상정되었다. 첫 회의는 심사 요청 이전이었고 두 번째 회의는 심사 요청 당일이었으며, 제14조제2항이 정한 네 가지 기준에 따른 구체적인 자문 내용은 제시되지 않았다.

따라서 기획예산처는 국회의 법률안 및 예산안 심사 과정에서 미래대응기금 신설 계획서와 심사 결과서, 재정정책자문회의 자문 내용 등 제14조에 따른 검토 내역을 제출하여 네 가지 기준에 대한 판단 근거를 밝힐 필요가 있다.[13] 아울러 기획예산처가 기금관리주체가 되는 기금처럼 심사를 요청하는 주체와 심사하는 주체가 같은 경우에는, 재정정책자문회의의 별도 심의나 외부 전문가 심사를 의무화하는 등 심사의 독립성을 확보할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다.

둘째, 정부는 의원발의 법률안을 근거로 신설하는 특별회계나 기금에 대해서도 「국가재정법」 제14조의 기준에 따른 신설 타당성 검토 결과를 국회에 제출하는 등 제도적인 보완 방안을 마련할 필요가 있다.

2027년도 예산안 및 기금운용계획안에는 미래대응기금 외에도 반도체산업 경쟁력 강화 특별회계와 지역필수의료특별회계, 4개 기금의 신설이 반영되었다. 두 특별회계의 근거 법률은 이미 제정되었으나, 전략수출금융기금·농업발전기금·자원안보기금·공익신고장려기금은 의원발의 법률안의 제정 또는 개정을 전제로 편성되었다.

「국가재정법」 제14조는 중앙관서의 장이 소관 사무와 관련해 특별회계 또는 기금을 신설하려는 경우, 해당 법률안을 입법예고하기 전에 신설 계획서를 제출해 타당성 심사를 요청하도록 규정하고 있다. 이 절차는 중앙관서의 장이 법률안을 마련하는 경우를 대상으로 하므로, 의원발의 법률안으로 설치되는 특별회계나 기금에는 현행 제14조의 심사 절차가 적용되지 않는다.

---

13) 국회예산정책처는 기획예산처에 이에 대한 자료를 요청하였으나, 기획예산처는 미래대응기금 신설이 적합하다는 결론을 내린 내부 공문만을 제출하였다.

[2027년도 신설 특별회계·기금의 근거 법률안 현황]

회계·기금	총지출 (조원)	근거 법률안	발의 형식
미래대응기금	45.4	「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 (의안번호 2221052호, 2026.9.3.)	정부 제출
반도체산업 경쟁력 강화 특별회계	2.6	「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 (산업통상자원중소벤처기업위원장 대안, 의안번호 2215103)	위원회 대안 (기제정)
지역필수의료 특별회계	1.3	「필수의료 강화 지원 및 지역 간 의료격차 해소를 위한 특별법」 (보건복지위원장 대안, 의안번호 2215121)	위원회 대안 (기제정)
자원안보기금	1.4	「국가자원안보 특별법」 일부개정법률안 (의안번호 2221238, 장철민의원 대표발의, 2026.9.9.)	의원 발의
전략수출 금융기금	1.4	「전략수출금융지원에 관한 법률안」 (의안번호 2216289, 한정애의원 대표발의, 2026.1.23.)	의원 발의
농업발전기금	6.3	「농업발전기금법안」 (의안번호 2221142, 윤준병의원 대표발의, 2026.9.8.)	의원 발의
공익신고 장려기금	0.3	「공익신고장려기금법안」 (의안번호 2220978호, 조인철의원 대표발의, 2026.9.1.)	의원 발의

주: 1. 총지출은 2027년도 예산안 홍보자료 기준
2. 지역균형발전특별회계 초광역계정(2.8조원)은 기존 특별회계 내 계정 신설이므로 제외
3. 2027년도 예산안 및 기금운용계획안은 2026.9.3. 국회 제출
자료: 국회 의안정보시스템 및 2027년도 예산안 홍보자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

4개 기금의 근거 법률안 발의 시점은 서로 다르다. 전략수출금융기금 법률안은 2026년 1월 23일, 공익신고장려기금 법률안은 9월 1일 발의되어 9월 3일 예산안 제출 당시 국회 소관 상임위원회에 계류 중이었다. 반면 농업발전기금과 자원안보기금의 근거 법률안은 각각 9월 8일과 9월 9일 발의되었다. 정부는 이 두 법률안이 발의되기도 전에 해당 기금의 신설을 전제로 2027년도 예산안과 기금운용계획안을 편성해 국회에 제출한 것이다.

이처럼 의원발의 법률안으로 기금을 신설하는 경우에는 법률안의 발의 시점과 관계없이 「국가재정법」 제14조에 따른 사전 타당성 심사가 이루어지지 않는다. 그러나 정부가 해당 기금의 신설을 전제로 예산안과 기금운용계획안을 편성하면, 기금 설치의 법적 근거와 재정운용계획이 서로 다른 절차와 시점에서 심사될 수 있다. 이 경우 기금 신설이 기존 회계·기금이나 일반회계보다 효과적인지, 안정적인 재원 조달이 가능한지 등을 예산안 제출 전에 종합적으로 검토하기 어려운 측면이 있다.

따라서 의원발의 법률안을 전제로 정부가 특별회계나 기금의 신설을 예산안에 반영하는 경우에도 신설의 필요성과 재원 조달의 안정성 등을 사전에 검토할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다. 예컨대 「국가재정법」 제14조의 심사기준을 준용한 타당성 검토를 실시하고, 그 결과를 예산안 및 기금운용계획안과 함께 국회에 제출하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

1-4. 「국가재정법」상 기금 신설 요건 검토

가. 현 황

「국가재정법」 제14조제2항은 기금 신설의 심사 기준으로 ① 재원과 목적사업 간 연계성, ② 신축적인 사업추진 필요성, ③ 중·장기적으로 안정적인 재원조달 가능성, ④ 기존 회계·기금 대비 사업수행의 효과성을 정하고 있다. 이는 특별회계·기금의 신설이 재정의 칸막이를 늘리고 재정운용의 경직성을 높일 수 있으므로, 별도의 기금으로 운용할 실익이 분명한 경우에 한하여 신설하도록 하려는 것이다.

정부는 미래대응기금을 '세수변동성 완화와 국가 잠재성장률 제고를 위한 전략적 투자 플랫폼'으로 설명하고 있다. 미래대응기금은 추가세수 등을 재원으로 총괄계정에 적립하여 세입 여건 변화에 대응하는 재정안정화 기능을 수행하고, 청년·성장동력·지방·교육·인재의 4대 사업계정을 통해 미래대응투자 기능을 수행하는 구조이다. 신설 요건별로 미래대응기금의 주요 현황을 정리하면 다음과 같다.

[기금 신설 요건별 미래대응기금 주요 현황]

신설 요건	미래대응기금 현황
① 재원과 목적사업 간 연계성	기금 수입 162조 2,998억원 중 97.6%(158조 4,720억원)가 추가세수에 따른 일반회계 전입금이며, 총괄계정에서 4대 사업계정으로 52조 8,625억원 전출
② 신축적인 사업추진 필요성	비금융성기금임에도 금융성기금과 같은 주요항목 변경한도(30%) 적용 추진, 지방계정 보조사업 이월 특례
③ 중·장기적 안정적 재원조달	추가세수(당초 내국세 세입예산 - 추세치), 초과세수, 세계잉여금 등 세입 여건에 따라 규모가 달라지는 재원에 의존
④ 기존 회계·기금 대비 효과성	4대 사업계정 사업비 45조 3,625억원 중 58.4%(26조 4,959억원)가 기존 사업의 이관·통폐합분이며, 16개 부처가 집행

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이하에서는 미래대응기금이 기금 신설의 네 가지 요건을 충족하는지 재정안정화 기능과 미래대응투자 기능으로 나누어 검토한다.

나. 분석의견

(1) 기금 재원과 목적사업의 연계성

추가세수와 초과세수 등 미래대응기금의 주요 재원을 활용하여 재정안정화 및 미래대응투자에 투입하겠다는 정부의 취지는 일정 부분 타당성이 인정되나, 구체적인 운용 방식과 계정 구성 및 사업 편성 체계에 대해서는 보다 심도 있는 검토가 필요하다.

「국가재정법」 제14조제2항제1호는 기금 신설요건으로 '부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것'을 규정하고 있다. 미래대응기금은 세수 변동성을 완화하는 재정안정화 기능(총괄계정)과 미래산업·성장동력 등에 투자하는 미래대응투자 기능(4대 계정)을 동시에 수행하도록 설계되어 있고, 두 기능은 목적과 재원 활용방식이 근본적으로 상이하므로, 재원과 목적사업 간 연계성은 두 기능을 엄격히 구분하여 검토할 필요가 있다.

먼저, 추가세수·초과세수 등 재정여력의 일부를 기금 내 총괄계정에 적립하여 향후 세입 여건 악화에 대응하는 재정안정화 기능은 재원의 성격과 비교적 밀접한 관련성이 있다고 볼 수 있다. 세입이 당초 전망이나 추세를 상회한 시기에 발생한 재정여력을 모두 당해연도 지출 확대에 사용하기보다 일정 부분 적립하였다가 향후 세입 감소나 경기 악화 시 활용할 경우, 세수 변동에 따른 총지출의 급격한 변동성을 완화할 수 있기 때문이다. 다만, 현행 국채 발행·상환 제도가 이미 이러한 완충 기능을 수행하고 있으며, 「국가재정법」도 세계잉여금의 채무상환 기능을 명시하고 있는바, 추가세수를 국가채무 감축 및 이자비용 절감에 우선 활용해야 한다는 지적도 함께 제기된다.

한편, 추가세수 등을 활용한 미래대응투자는 그 정책적 타당성이 인정될 수 있다. 일시적·대규모로 유입된 내국세수를 통해 우리나라의 잠재성장률을 제고하고 미래 성장동력을 확충하는 것 역시 유효한 재원 배분 방식 중 하나가 될 수 있기 때문이다.

다만 2027년도 기금운용계획안의 경우, 총괄계정과 4대 사업계정 간 재원 배분 기준이 명시되어 있지 않고 기금운용 및 재원배분과 관련한 구체적인 원칙이 부재한 점은 국회 예산안 및 법률안 심사 과정에서 면밀히 검토되어야 한다. 특히 각 계정에 편성된 사업이 법정 미래대응투자 목적에 실질적으로 부합하는지 여부가 기

금 설치의 근본적인 정당성과 직결되는 사항이므로, 이에 대해서는 각별한 심사가 요구된다.

(2) 신축적인 사업추진 필요성

미래대응투자 사업에 요구되는 신축성은 기존 재정제도로도 충분히 확보할 수 있어 별도 기금 신설의 충분한 근거로 보기 어려우며, 기금을 신설하더라도 국회의 재정통제권을 고려하여 기금운용계획 변경범위를 일반 비금융성기금 수준(20%) 이하로 조정할 필요가 있다.

「국가재정법」 제14조제2항제2호는 기금 신설요건으로 '사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것'을 규정하고 있다. 미래산업 육성, 연구개발, 기업지원 등은 기술·산업환경 변화에 따라 신속하게 재원을 조정할 필요가 있다는 정책적 당위성은 인정된다. 그러나 이러한 사업이 반드시 일반회계와 구분되는 수준의 고도화된 신축성을 요구하는지는 분명하지 않다.

우선 현행 재정제도에서도 탄력적인 재정운용 수단이 이미 충분히 마련되어 있다. 일반회계 및 기존 기금에서도 예산의 이용·전용·이체, 예비비, 기금운용계획 변경 등을 통해 일정 범위에서 재원을 기동성 있게 조정할 수 있다. 정책환경이 급변하여 대규모 재원이 필요한 경우에는 추가경정예산을 통해 대응할 수 있으며, 실제로 긴급한 현안이 발생했을 때 단기간에 추경을 편성·의결한 사례도 적지 않다. 따라서 미래대응기금의 개별 사업이 이러한 기존 재정 수단으로는 대응하기 어려운 정도의 신속성이나 탄력성을 실제로 필요로 하는지에 대한 실증적 검토가 선행되어야 한다. 정부는 사업 선정기준(NEXT 원칙)의 하나로 '탄력적 집행이 필요한 사업(fleXible)'을 제시하고 있으나, 개별 사업이 어떤 이유로 기존 수단을 초과하는 탄력성을 필요로 하는지에 대한 구체적인 실증 자료나 타당성 근거는 밝히지 않았다.

한편 기금의 신축성은 주로 국회 의결 없이 기금운용계획을 변경할 수 있는 범위에서 비롯되며, 이는 곧 재정에 대한 국회 통제가 그에 비례하여 완화된다는 의미이기도 하다. 기금운용계획은 국회가 의결하는 주요항목(장·관·항)과 그 범위 안에서 기금관리주체가 정할 수 있는 세부항목으로 구성되는데, 기금관리주체는 세부항목 지출금액을 국회 의결 없이 변경할 수 있고 주요항목 지출금액도 법정 비율까지는 국회 의결 없이 자체적으로 변경할 수 있다(이하 '자체변경').

현행 「국가재정법」 제70조는 주요항목 지출금액의 변경범위를 비금융성기금은 20%, 금융성기금은 30%로 정하고 있다. 그럼에도 정부안은 미래대응기금에 대해 30%의 변경범위를 일괄 적용하고 있다. 미래대응기금은 사업 수행을 목적으로 하는 사업성기금으로, 시장 여건에 즉시 대응해야 하는 금융성기금과 성격이 판이하므로 금융성기금 수준의 변경범위를 적용할 논리적 근거가 부족하다. 더욱이 4대 계정 사업 규모가 약 45.4조원에 달하므로, 산술적으로 국회 의결 없이 최대 13.6조원 규모의 지출 변경이 가능해져 국회의 예산심의권이 실질적으로 침해될 우려가 있다.

재정안정화 기능과 미래대응투자 기능을 구분하여 보더라도, 신축적인 사업추진 필요성이 미래대응기금 전체를 별도 기금으로 신설·운영해야 할 직접적인 근거로 보기는 어렵다. 재정안정화 기능은 세수 및 재정여건 변화에 따라 재원을 적립·활용하는 과정에서 일정한 탄력성이 필요하지만, 이는 공공자금관리기금 내 재정안정화 계정을 설치하는 방안 등을 통해서도 충분히 구현할 수 있다. 미래대응투자 역시 사업별 특성에 따라 필요한 경우, 기존 회계·기금에서 재원을 조정할 수 있다.

종합하면 신축적인 사업추진 필요성은 미래대응기금 신설의 충분한 법적·정책적 근거가 되기 어렵다. 기금을 신설하더라도 신축성과 국회의 재정통제권 간 균형을 고려하여, 4대 계정의 기금운용계획 변경범위를 최소한 일반 비금융성기금 수준(20%) 이하로 하향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 중·장기적으로 안정적인 재원조달 가능성

미래대응기금의 주요 재원인 추가세수와 초과세수는 세입 여건에 따라 발생 여부와 규모가 가변적이므로, 중·장기적으로 지속적·안정적 투자가 요구되는 기금 사업의 안정적인 수입원으로는 뚜렷한 한계가 있다.

「국가재정법」 제14조제2항제3호는 기금 신설요건으로 '중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것'을 규정하고 있다. 그러나 미래대응기금의 재원구조는 해당 요건을 충족하기에 구조적 한계가 뚜렷하다.

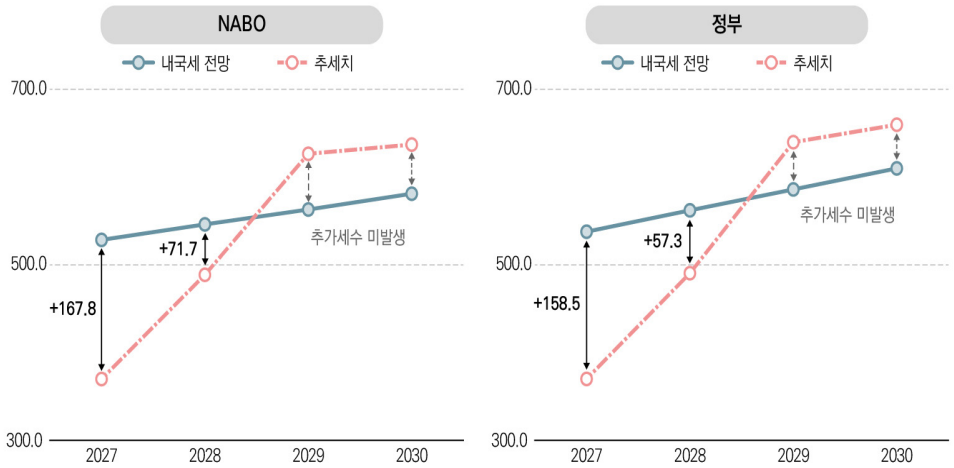
추가세수와 초과세수는 특정 사업을 위해 안정적으로 확보되는 목적성 세입이 아니라, 경기 순환과 세입 여건, 세수 추계의 변동에 연동되는 일시적 재정여력의 성격을 갖는다. 실제로 국세수입은 2021·2022년 예산 대비 대규모 초과세수가 발

생한 이후 2023·2024년에는 대규모 세수결손으로 반전되는 등 최근에도 변동폭이 매우 컸다. 특히 초과세수는 재추계 결과 세입이 당초 예산에 미달할 경우 전혀 발생하지 않을 뿐만 아니라 오히려 세입 부족을 보전해야 할 수도 있어, 매년 일정한 규모의 재원을 안정적으로 확보하기 어렵다. 여기에 추가세수의 기준이 되는 추세치는 2년 전 결산을 기준으로 산정되므로, 경기 전환기나 변곡점에서는 추가세수 규모가 실제 세입 여건과 크게 괴리될 수 있다.

국회예산정책처의 「2027년 NABO 국세수입 전망: 2026~2030」에 따르면, 국회예산정책처와 정부 모두 규모의 차이는 있으나, 2029년 이후에는 추세치가 내국세 전망을 상회하여 미래대응기금의 재원으로 활용할 추가세수가 발생하지 않을 것으로 전망된다.

[국회예산정책처 및 정부 전망에 따른 추가세수 추이]

(단위: 조원)



주: 1. NABO의 추가세수 추이는 내국세 실적 및 전망을 바탕으로 산정
2. 정부의 추가세수 추이는 정부 국가재정운용계획의 국세수입 전망 등을 바탕으로 NABO가 추정한 수치
자료: 정부 「2026~2030년 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 국회예산정책처 추정

이러한 가변적 재원은 세수 여건에 따라 적립·활용하는 재정안정화 기능에는 부합할 수 있으나, 중·장기적으로 지속적인 재정 투입이 요구되는 미래대응투자의 재원으로 활용하기에는 적합성이 현저히 떨어진다. 미래산업 육성이나 성장동력 확충 등은 사업의 연속성과 예측 가능한 재원 뒷받침이 필수적이므로, 세수 상황에 따

라 재원 규모가 급변하는 구조에서는 안정적인 사업 추진에 심각한 제약이 발생할 수 있다. 특히 연구개발이나 대규모 투자사업은 일단 착수하면 다년간 의무적인 재정소요가 발생한다. 따라서 추가세수가 부족한 연도에는 사업을 축소·중단하거나 일반회계 전입금 및 타 회계·기금의 예수금 등으로 부족분을 보전해야 할 수 있다. 이 경우 별도 기금으로 재원을 구분하려던 취지가 퇴색되고, 재정 부담은 결국 일반회계로 전가되는 악순환이 발생할 우려가 있다.

종합하면 변동성이 큰 재원에 기반한 미래대응기금의 재원구조는 제3호 요건의 관점에서 볼 때 재정안정화 기능에 국한하여 운용하는 것이 타당하며, 미래대응투자 사업은 연속성을 담보할 수 있도록 기존 회계·기금에서 안정적 재원을 바탕으로 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(4) 기존 회계·기금 대비 사업수행의 효과성

미래대응기금에는 기존 일반회계·특별회계·기금에서도 수행할 수 있는 사업이 상당수 포함되어 있어, 별도의 기금으로 분리하여 운용할 차별성과 효과성이 크다고 보기 어렵다.

「국가재정법」 제14조제2항제4호는 '일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것'을 기금 신설요건으로 규정하고 있다. 즉, 기존 재정체계를 통한 사업 수행의 한계를 지적하는 것만으로는 부족하고, 새로운 기금으로 수행하는 것이 더 효과적이라는 점이 입증 책임을 통해 적극적으로 제시되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 미래대응기금이 기존 회계·기금과 실질적으로 구별되는지(차별성)를 살펴보고, 다음으로 별도 기금 운용에 따른 편익이 수반되는 비용보다 큰지(효과성)를 면밀히 판단할 필요가 있다.

미래대응기금은 미래산업 육성, 성장동력 확충, 정책금융 등 다양한 분야에 2027년에만 약 45조원을 투입할 계획이다. 그러나 이들 사업 중 상당수는 기존에도 일반회계·특별회계·기금을 통해 유사한 목적과 방식으로 수행되어 왔거나, 기존 재정체계에서도 충분히 추진이 가능한 사업이다. 재원은 내국세로 일반회계와 동일하고, 사업을 수행하는 부처와 집행방식도 기존과 크게 다르지 않다.

특히 기존 재정사업을 새로운 기금으로 단순 이전하는 경우, 사업의 실질적인 수행방식은 달라지지 않으면서 재원과 회계상 관리체계만 변경되는 결과가 나타날

수 있다. 재원·용도·수행주체가 모두 일반회계와 유사하다면, 미래대응기금은 사실상 일반회계와 병렬적으로 운영되는 '또 하나의 일반회계'에 불과하므로, 45조원 중 기존 사업 이관분과 순수 신규사업을 명확히 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

정부는 별도 기금을 통해 미래대응투자 재원을 일반회계 내 다른 지출과의 경쟁에서 분리하여 안정적으로 확보하는 효과를 기대할 수 있다고 설명한다. 그러나 기금의 재원 자체가 세수 여건에 따라 급변하므로, 이러한 회계상 분리가 투자 규모의 안정성을 실질적으로 보장하지는 못하며, 오히려 재정 칸막이로 인해 사업 간 재원배분의 경직성을 높이고 재정운용의 복잡성을 심화시키는 요인이 될 수 있다.

반면 별도 기금 운용에 따른 제도적 비용은 명확하다. 유사한 목적의 사업이 여러 회계·기금에 분산되면 사업 간 우선순위 조정이나 성과관리가 어려워지고, 기존 회계·기금과의 역할분담도 복잡해진다. 또한 기금은 기금운용계획 자체변경 범위(「국가재정법」 제70조제3항) 등으로 인해 일반회계에 비해 국회의 민주적 통제가 약화된다. 기존 재정체계에서 사업을 수행하면 국회의 예산심사와 사업별 성과관리 체계 안에서 매년 사업의 필요성과 재정여건을 종합적으로 반영하여 재원배분을 합리적으로 조정할 수 있다. 특히 미래대응투자는 산업·기술환경의 변화에 따라 정책 우선순위가 달라질 수 있으므로, 일반회계나 기존 특별회계·기금의 틀에서 사업별로 필요성과 성과를 재검토하며 재원을 배분하는 것이 오히려 재정운용의 책임성과 효율성을 높일 수 있다.

종합하면 미래대응기금은 기존 회계·기금과의 차별성이 뚜렷하지 않고, 별도 기금 운용에 따른 편익이 그에 수반되는 재정적·행정적 비용을 상회한다고 보기도 어려워 「국가재정법」상 제4호 요건을 충족하지 못하는 것으로 판단된다. 따라서 정부는 기금에 편입된 사업별로 기존 재정체계에서 수행하는 경우와 비교하여 별도 기금으로 관리할 때의 구체적인 실익을 입증해야 하며, 실익이 불분명한 사업은 기존 회계·기금에서 수행하는 것이 바람직하다.

1-5. 종합의견

미래대응기금 정부안은 변동재원으로 경상적·계속적 사업을 수행하여 지속가능성이 부족하고 기존 회계·기금과의 차별성도 불분명하므로, 당초 설치 취지인 '재정안정화'와 '미래 투자'에 충실하도록 ▲총괄계정은 재정안정화 기능에 집중하고, ▲청년계정 사업은 기존 회계·기금에서 수행하되 총괄계정에서 재원을 전출하며, ▲성장동력계정은 출연·출자 방식의 장기 투자사업 중심으로 재편하고, ▲지방계정과 교육·인재계정은 법정 재원 비중을 확보한 재원 이전 통로로 전환하는 방향으로 기금 구조를 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다.

미래대응기금이 「국가재정법」 제14조제2항의 기금 신설요건을 충족하는지는 재정안정화 기능과 미래대응투자 기능을 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 재정안정화 기능은 호황기 재정여력을 적립하여 세입 여건 악화에 대응한다는 점에서 취지가 인정되나, 현재의 4대 사업계정을 통한 미래대응투자 기능은 '지속가능성'(제3호 요건)과 '차별성'(제4호 요건) 측면에서 한계가 뚜렷하다. 세수 여건에 따라 급변하는 재원으로 아동·출산 수당이나 기관운영비 등 감축하기 어려운 경상적 지출을 수행하면 기금의 지속가능성이 저해되고, 기존 회계·기금 사업을 단순 이관·분리한 사업이 많아 별도 기금으로 운용할 실익도 크지 않기 때문이다.

따라서 국회의 법률안 및 예산안 심사 과정에서는 미래대응기금이 미래를 위한 투자와 재정여력 확보라는 설치 목적에 부합하도록 기금 구조를 다음과 같이 개편하는 대안을 검토할 수 있다. 이를 통해 호황기에 재정 완충력을 비축하여 재정안정화 기능과 재정규율을 강화하는 한편, 성장동력 창출을 위한 장기 투자를 안정적으로 뒷받침하고 그 성과가 미래세대에 귀속되도록 할 수 있을 것이다.

첫째, 총괄계정은 재정안정화계정으로 운용하여 중앙재정뿐 아니라 지방재정과 교육재정의 안정화까지 담당하도록 한다. 추가·초과세수와 자금운용 수익을 꾸준히 적립하여 평상시에는 재정여력을 비축하고, 세입 여건이 악화되는 비상시에는 재정지원이나 채무 조정을 통해 각 재정의 여력을 보강하는 방식이다. 아울러 총괄계정은 청년 관련 사업을 수행하는 회계·기금과 성장동력계정, 지방계정, 교육·인재계정으로 재원을 전출하는 모계정 역할을 수행하게 되므로, 타 계정 및 회계·기금으로의

전출이 본연의 적립 기능을 잠식하지 않도록 전출 대상과 규모에 관한 기준을 함께 마련해야 한다. 또한 해외 안정화기금과 같이 적립·인출의 요건과 한도를 법률에 명시하여 재정안정화 기능이 정부의 재량에 좌우되지 않도록 할 필요가 있다.

둘째, 청년계정은 별도 계정으로 두지 않고 신규사업은 일반회계에서, 이관사업은 종전 소관 회계·기금에서 수행하도록 하되, 총괄계정이 사업별 타당성을 검토하여 해당 회계·기금으로 사업 재원을 전출하도록 한다. 청년계정 사업의 상당수는 출산·양육·혼인 등 계속적 현금지원이거나 기존 회계·기금에서 이관된 사업으로, 기금 내 별도 계정으로 편성할 실익이 크지 않다. 사업을 본래의 회계·기금에서 수행하면 유사 사업과의 우선순위 조정과 성과관리가 일원화된 체계 안에서 이루어지고, 집행부처 소관 상임위원회가 사업을 심사하게 되므로 다부처 기금 편성에 따른 예·결산 심사체계의 분절 문제도 완화할 수 있다. 국회입법조사처도 개별 사업은 부처 회계에 두고 기금은 재원을 지원하는 방식을 대안으로 제시한 바 있다.[14)]

다만 총괄계정의 재원은 세수 여건에 따라 변동하므로, 전출 대상은 사업별로 지속가능성과 미래대응투자로서의 부합성을 검토하여 선정하고, 감축하기 어려운 의무성 지출은 전출 규모가 축소되더라도 해당 회계·기금이 자체적으로 감내할 수 있는지를 함께 고려해야 한다. 한편 청년에 대한 자산형성 지원은 별도의 기금 설치를 통해 지원하는 방안도 국회에서 논의되고 있으므로[15)] 해당 논의와 연계하여 검토할 수 있다.

셋째, 성장동력계정은 출연·출자 방식으로 장기적·안정적 수익 창출이 가능한 사업 중심으로 재편한다. 현재 성장동력계정에 편성된 사업 중 보조·경상 성격의 사업은 소관 회계·기금으로 환원하고, 기술료·지분 회수 등 투자 성과가 기금으로 환류될 수 있는 투자형 R&D와 한국판 전략형 국부펀드·정책펀드 출자 사업 중심으로 계정을 구성하는 방식이다. 이를 통해 회수되는 출자 원금과 배당수익을 기금에 환류하여 재투자하면 세수 변동기에도 투자를 지속할 수 있고, 그 성과가 미래세대에 귀속되어 기금의 설치 취지에 부합하게 된다.

---

14) 국회입법조사처, 「미래대응기금의 주요 쟁점과 입법과제」(2026.10.8.).

15) 2012년 1월 1일 이후 출생한 국민에게 18세까지 매월 20만원을 적립하고, 18세 이후 고등교육·주거·창업 등에 사용하도록 하는 내용이다(박주민의원 대표발의).

다만 국민성장펀드, 한국판 전략형 국부펀드, 모태펀드 등 다양한 정책 투자수단이 이미 운용되고 있으므로, 출자 대상 간 중복을 피하고 한국투자공사 전략투자계정 등 기존 투자기구와의 역할 분담을 명확히 하며, 자산운용 및 위험관리 기준을 법제화할 필요가 있다.

넷째, 지방계정과 교육·인재계정은 총괄계정에서 재원을 전출받는 현행 방식을 유지하되, 법률에 최소 적립 비율이나 계정 간 재원 비중을 명시하고, 개별사업 편성 대신 집행 주체로 재원을 이전하는 통로로 운용한다. 정부안은 추가세수를 지방교부세 산정 대상 내국세에서 제외하고 지방교육재정교부금의 내국세 연동을 폐지하여, 현행법이었다면 약 40%가 지방에 배분되었을 내국세가 중앙의 기금에 귀속되는 구조이다. 「지방교부세법」 개정안도 지방재정 여건이 악화되는 경우 미래대응기금을 활용하여 지방자치단체에 교부할 수 있도록 하고 있으나[16] 그 구체적인 요건과 규모는 정하지 않고 있다. 이러한 교부세·교부금 개편의 취지를 고려하면, 두 계정에 배분되는 재원이 정부의 재량에 따라 변동하지 않도록 매년 두 계정에 적립하는 최소 비율이나 계정 간 재원 비중을 법률에 명시하여 운용할 필요가 있다.

아울러 두 계정은 현재와 같이 개별사업을 직접 편성하기보다 지방자치단체와 시·도교육청, 고등·평생교육지원특별회계, 영유아특별회계 등 집행 주체 및 소관 회계로 재원을 이전(전출)하는 통로 역할만 수행하도록 하여, 계정의 지출을 내부거래(고등·평생교육지원특별회계 전출 등) 중심으로 구성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우 세부사업은 각 집행 주체가 지역과 교육 현장의 여건에 맞게 자율적으로 편성하고, 국회 심사도 해당 특별회계 체계 안에서 이루어지므로 기존 회계와의 사업 중복 및 상임위원회 심사 분리 문제도 함께 해소할 수 있다.

다섯째, 기금 운용의 건전성과 국회의 재정통제권을 확보하기 위한 규율과 운용체계를 보완한다. 총괄계정의 재정안정화 기능이 훼손되지 않도록 사업계정과 타 회계·기금으로의 전출 한도(또는 총괄계정 최소 유보 규모)를 법령에 명시하고, 주요항목 지출금액 변경범위를 일반 비금융성기금 수준(20%) 이하로 조정하며, 중기 적립금 전망과 투자 회수계획을 국가재정운용계획과 연계하여 국회에 제출하도록

16) 「지방교부세법 일부개정법률안」(의안번호 2221047호) 제4조제3항

의무화할 필요가 있다. 또한 초과세수는 정부의 세입 재추계에 따라 규모가 달라지므로, 연도 중에 기금으로 전출하기보다 결산으로 확정된 세계잉여금 중 법정 처리 절차를 거친 잔액을 전입하는 방식이 보다 객관적이다. 아울러 기금운용심의회는 미래대응기금 재원이 종래 지방교부세·지방교육재정교부금의 재원이 되었을 내국세에서 조성된다는 점을 고려하여, 지방정부와 교육재정 운용 주체의 대표가 참여하도록 구성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2 미래대응기금 재정운용계획 분석

2-1. 미래대응기금 재원 분석

가. 현 황

미래대응기금의 주요 재원은 정부안[1]에 따른 추가세수(특정 회계연도의 당초 내국세 세입 예산액에서 그 회계연도의 내국세 세입 추세치를 뺀 금액)와 초과세수(매년 9월 재추계한 내국세 세입예산[2] 중 당초 내국세 세입 예산액을 초과하는 금액), 세계잉여금 등에서 확보할 계획이다.

[「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」에 따른 미래대응기금(총괄계정) 재원 구성]

(단위: 백만원)

근거 규정 (안 제5조제1항)	내용	'27년 계획액(안)
제1호	**추가세수** 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 일반회계로부터의 전입금	158,472,040
제2호	**초과세수** 중 「국가재정법」 제90조제1항제2호에 따른 미래기금으로의 전입금	-
제3호	세계잉여금 중 「국가재정법」 제90조제5항에 따른 미래기금으로의 전입금	결산 후 차년도 계상
제4호	4대 사업계정에 따른 사업으로부터 회수한 자금	-
제5호	다른 회계 또는 기금으로부터의 전입금	1,242,737
제6호	다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금(총괄계정 예수금)	2,564,525
제7호	다른 회계 또는 기금에 예탁한 자금의 원리금 수입	20,500
제8호	미래기금 내 다른 계정(교육·인재계정 제외)으로부터의 전입금	-
제9호	미래기금 내 다른 계정으로부터 예탁받는 자금	-
제10호	미래기금 내 다른 계정에 예탁한 자금의 원리금 수입	-
제11호	총괄계정의 운용 수익금	-
제12호	그 밖에 대통령령으로 정하는 재원	-
합 계		**162,299,802**

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 및 「2027년도 기금운용계획안」을 참고하여 재작성

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 이하에서 '정부안'은 정부가 제출한 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 제2221052호), 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제2221056호), 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(의안번호 제2221053호), 「지방교부세법 일부개정법률안」(의안번호 제2221047호) 등 관련 법률 제·개정안을 의미한다.

2) 재추계 후 같은 법 제89조에 따라 추가경정예산안이 확정된 경우에는 이에 따라 변경된 내국세 세입 예산액을 말한다.

구체적으로 살펴보면, 추가세수 158조 4,720억원이 가장 큰 비중을 차지하며 특별회계전입금 1조 2,427억원, 특별회계예수금 2조 5,645억원, 공자기금 예탁에 따른 이자수입 205억원으로 구성된다.

초과세수에 따른 기금 전입금은 편성되지 않았는데, 이는 정부안에 따른 초과세수가 매년 9월 정부가 세입예산을 재추계(「국가재정법」 제55조의2)함에 따라 확정되고 해당 초과세수는 세입·세출 외로 기금에 전출할 계획이기 때문이다. 세계잉여금 중 기금 전입금은 세계잉여금 규모가 결산으로 확정되므로 기금운용계획안에는 반영되지 않았다.

나. 분석의견

(1) 추가세수 관련 검토

미래대응기금의 추가세수는 2년 전 결산액을 기준으로 산정되고 2029년 이후에는 발생하지 않을 것으로 전망되는 가운데, 산정 기준에 관한 다양한 개선 의견이 제기되고 있으므로, 국회 심사 과정에서 기금의 목적과 사업의 성격 등을 고려하여 산정방식의 적정성을 검토하고 계속사업의 재원 연계 방안을 마련할 필요가 있다.

정부는 미래대응기금의 재원으로 활용할 추가세수를 산정하기 위해 해당 회계연도의 내국세 세입예산액에서 내국세 세입 추세치를 차감하도록 하고 있으며, 이때 추세치는 해당 회계연도의 2년 전 내국세 결산액에 최근 10년간의 연평균 증가율을 2년간 적용하여 산정한다.

[「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」에 따른 추가세수의 정의]

○ "추가세수"란 (특정 회계연도의 당초 내국세 세입 예산액)에서 (그 회계연도의 내국세 세입 추세치)*를 뺀 금액

*** 특정 회계연도의 내국세 세입 추세치 = A × $(1 + B)^2$**

A: 특정 회계연도의 **2년 전** 회계연도의 내국세 세입 결산액

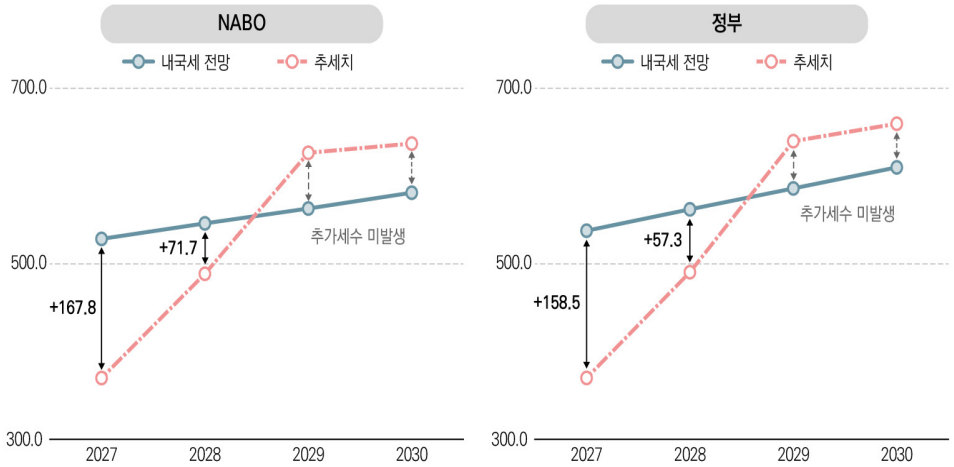
B: 특정 회계연도의 **12년 전** 회계연도의 내국세 세입 결산액 대비 A의 연평균 증가율

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 제2조를 참고하여 국회예산정책처 작성

한편 추가세수는 직전 2년의 내국세 증가율이 과거 10년 평균을 웃돌 때에만 발생하는 구조여서, 정부와 국회예산정책처의 내국세 전망치를 감안하면 추세선을 넘는 내국세 수입이 2029년부터 음(-)으로 제시되어 2029년 이후에는 추가세수가 발생하지 않을 것으로 전망된다. 이처럼 특정 기준연도의 결산 실적과 과거 단순 평균 증가율에 의존하는 산정방식은 기준시점의 세수 등락이나 경기 국면에 따라 적립 규모가 크게 변동하고 단기간 내에 재원 조달이 중단될 수 있다는 한계가 있다는 지적도 제기되고 있다.

[국회예산정책처 및 정부 전망에 따른 추가세수 추이]

(단위: 조원)



주: 1. NABO의 추가세수 추이는 내국세 실적 및 전망을 바탕으로 산정
2. 정부의 추가세수 추이는 정부 국가재정운용계획의 국세수입 전망 등을 바탕으로 NABO가 추정한 수치
자료: 정부 「2026~2030년 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 국회예산정책처 추정

이에 추가세수 산정방식과 관련하여 각종 토론회와 국회 재정경제기획위원회 법안 검토보고서에서는 ① 세입예산액이 아닌 결산액을 기준으로 산정하되 연중 재추계 결과를 반영하여 운용하고 예산과 결산의 차이를 사후 정산하자는 의견[3], ② 과거 연평균 증가율을 적용하는 방식 대신 잠재GDP와 세수탄성치 등에 기반한 구조적 세수 추정을 활용하거나 기준기간·산식을 보완하여 이상치의 영향을 줄이자는

3) 김우철, 「2027년 예산안 검토: 미래대응기금을 중심으로」, 긴급진단토론회 자료집, 2026. 9. 10.; 박정흠, 토론문, 「2027년 예산안 및 미래대응기금 토론회」 자료집, 2026. 9. 11.

의견[4], ③ 3년 평활화, 성장률을 보정한 3년 평균 등 최근 연도 결산액에 따른 적립액 변동을 완화하는 산식 대안[5], ④ 세수 추계의 신뢰성 확보기제를 강화하고 최근 세수실적과 중·장기 세입전망을 함께 고려하여 산정의 객관성을 높이자는 의견[6] 등이 제시되었다.

이처럼 추가세수의 산정방식은 단순한 세수 추계 기법의 문제가 아니라 기금 재원의 규모와 시기, 중장기적 안정성을 좌우하며, 이는 재정안정화와 미래대응투자라는 기금의 목적 및 계속사업 등 편성된 사업의 성격과 직결된다. 따라서 국회는 법률안 및 예산안 심사 과정에서 이러한 의견을 종합적으로 검토하여, 기금의 목적과 재원의 안정성, 사업의 성격에 부합하도록 적정한 산정방식을 논의하는 한편, 2029년 이후 추가세수가 발생하지 않을 경우에 대비한 계속사업의 재원 연계 방안도 함께 마련할 필요가 있다.

(2) 초과 조세수입 전출에 따른 세계잉여금 법정 처리절차 우회

초과 조세수입의 연중 기금 전출 허용은 결산 후 세계잉여금의 법정 처리절차를 우회하게 될 우려가 있으므로, 정부의 자의적 재정운용을 방지하기 위해 전출 요건과 한도를 법률에 명시할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제90조[7]제1항은 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을

---

4) 김우철, 위의 자료집; 송헌재, 「미래대응기금 162조, '재정 댐'인가 '통제 밖 곳간'인가」, 긴급진단토론회 자료집, 2026. 9. 10.; 우석진, 토론문, 「2027년 예산안 및 미래대응기금 토론회」 자료집, 2026. 9. 11.; 국회 재정경제기획위원회 전문위원, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」, 2026. 9., pp. 37~39.

5) 김현아, 「오늘의 호황을 내일의 성장과 안정으로」, 「미래대응기금 정책 심포지엄」 자료집, 2026. 10. 22.

6) 이정혁, 토론문, 「2027년 예산안 및 미래대응기금 토론회」 자료집, 2026. 9. 11.; 국회 재정경제기획위원회 전문위원, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」, 2026. 9., pp. 39~40.

7) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획) ① **일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補塡)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위**에서는 **해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환**할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.
② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 "세계잉여금"이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.
③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
1. 국채 또는 차입금의 원리금

이용하여 ‘일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위’ 내에서 국채를 우선 상환할 수 있도록 하되, 이를 세입세출외로 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

반면, 「국가재정법」 개정안(정부안) 제90조제1항은 초과 조세수입을 기존의 용도(기발행 적자국채 상환) 외에 미래대응기금에도 전출할 수 있도록 선택적 용도로 추가 규정하고 있다. 또한 회계연도 중에 미래대응기금으로 전출한 초과 조세수입은 세입세출외로 처리되어 결산상 잉여금에 포함되지 않으므로, 그만큼 최종 세계잉여금이 감소하게 된다. 아울러 법정 처리절차(교부세·교부금 정산, 공적자금상환기금 출연, 국가채무 상환)를 거치고 남은 잔여 세계잉여금도 미래대응기금으로 전출할 수 있게 하면서(안 제90조제5항), 이러한 전출은 세출예산과 관계없이 국무회의 심의와 대통령 승인만으로 가능하도록 하여(안 제90조제6항 및 제17조제2항) 국회 보고·의결 절차를 전면 배제하고 있다.[8)9)]

[세계잉여금 처리 및 초과조세수입 활용 절차 비교]

단계	현행법	개정안	변경
① 세입예산 집행 (회계연도 중)	초과조세수입 발생 예상 시 - 회계연도 중 국채상환 가능 (일반회계 세입부족 보전 목적, 해당 연도 발생 국채 범위)	초과조세수입 발생 예상 시(회계연도 중 활용 가능) - 국채상환(현행과 동일) (일반회계 세입부족 보전 목적, 해당 연도 발생 국채 범위) - 미래대응기금으로 전출 (전출 시 그 내역을 지체없이 국회 소관 상임위·예결위에 제출)	신설
② 결산 (회계연도 종료 후)	결산	결산(현행과 동일)	동일

2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 융자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.
4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.

8) 정부안은 지방교육재정교부금 개편을 통해 내국세 연동제를 폐지하고 세계잉여금을 통한 사후 정산 절차도 삭제하고 있어, 현행 지방교육재정교부금 정산은 법정 처리 절차에서 제외된다.

9) 2027년 예산안에는 공적자금상환기금 청산을 위한 일반회계 전입금이 편성되어 있어, 2026회계연도의 세계잉여금 처리 절차에 따른 공적자금상환기금 출연과의 정합성 검토도 별도로 필요하다.

단계	현행법	개정안	변경
③ 세계잉여금 산정	결산상 잉여금(회계연도 중 국채 상환에 사용한 초과조세수입은 세입·세출 외 처리로 미포함) - 다른 법률에 따른 별도 처리 금액 - 이월액 등	결산상 잉여금(정의는 현행과 같으나, 회계연도 중 기금으로 전출한 초과조세수입도 세입·세출 외 처리로 미포함) - 다른 법률에 따른 별도 처리금액 - 이월액 등	변경
④ 세계잉여금의 법정 처리절차 (「국가재정법」 제90조)	- 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산 - 공적자금상환기금 출연 (잔여액의 30% 이상) - 국가채무 상환 (잔여액의 30% 이상)	- 지방교부세 정산 * 지방교육재정교부금 산정방식이 개정되는 것을 전제로 교부금 정산 규정 삭제 - 공적자금상환기금 출연 (잔여액의 30% 이상) (현행과 동일) - 국가채무 상환 (잔여액의 30% 이상) (현행과 동일)	삭제
⑤ 잔액 활용	- 추가경정예산 편성 - 다음 연도 일반회계 세입 이입	- 추가경정예산 편성 - 미래대응기금으로 전출 - 다음 연도 일반회계 세입 이입	신설

자료: 국회예산정책처

그러나 정부안은 초과 조세수입의 미래대응기금 전출 요건이나 한도를 전혀 규정하고 있지 않아, 결산 시 세계잉여금에 포함되어야 할 세입 초과분이 회계연도 중에 기금으로 사전 유출될 수 있는 제도적 맹점을 안고 있다. 결과적으로 이는 결산 이후 확정되는 세계잉여금의 법정 처리절차(교부세·교부금 정산, 국채 상환 등)의 실효성을 약화시킬 우려가 크다(채무상환 기능의 약화는 별도 서술).

현행 「국가재정법」이 세계잉여금의 교부세·교부금 정산, 채무 상환 등 엄격한 처리절차를 규정한 취지를 고려할 때, 정부안에 따를 경우 이러한 재정건전성 유지 장치의 작동 여부가 회계연도 중 정부의 재량적 전출 규모 결정에 따라 좌우될 소지가 있다. 따라서 국회 심사 과정에서 초과 조세수입의 전출 요건과 적립 상한을 법률에 명시하고, 기금 전출에 대한 국회 사전 심의·승인 절차를 신설하는 등 제도적 통제 장치를 보완할 필요가 있다.

(3) '초과 조세수입'과 '초과세수'의 개념 불일치

「국가재정법」 개정안의 '초과 조세수입'과 「미래대응기금법안」의 '초과세수'는 비교 기준이 되는 예산과 대상 세목이 서로 달라 실질적인 기금 전출 한도로 기능하기 어려우므로, 두 법률의 정의와 산정기준을 일치시킬 필요가 있다.

「국가재정법」 개정안은 '해당 연도에 예상되는 초과 조세수입'이라는 기존 표현을 유지하는 반면, 「미래대응기금법안」은 '초과세수'를 '「국가재정법」 제55조의2제1항에 따라 재추계한 내국세[10] 세입예산 중 당초 내국세 세입예산액을 초과하는 금액'으로 새로 정의하고 있다. 두 개념은 아래 표와 같이 비교 기준 시점과 대상 세목이 서로 다르다.

[「국가재정법」 개정안의 '초과 조세수입'과 「미래대응기금법안」의 '초과세수' 비교]

구 분	국가재정법 개정안 초과 조세수입	미래대응기금법안 초과세수
비교 기준	정의 없음(통상 추경 포함 예산)	당초 내국세 세입예산
대상 세목	조세 전체	내국세 7개 세목
2026년 규모	63.2조원(추경 대비)	약 77조원(본예산 대비)
교부세 재원	초과세수 외 전출분은 미제외	제외(교부세법 개정안 제4조)

주: 2026년 미래대응기금법안 기준은 일반회계 국세 기준(76.7조원)
자료: 관련 법률안 및 재정경제부 재추계 보도자료(2026.9.30.)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년을 예로 들면, 정부는 추가경정예산 대비 내국세 증가분 56.2조원을 초과세수로 보고, 이 중 5조원을 국채 발행 축소에 활용하는 한편 기금 전출·적립을 검토하고 있다. 그러나 「미래대응기금법안」은 국회가 확정한 최초 예산액을 비교 기준으로 삼고 있어 정부가 적용하는 추경 기준과 다르다. 이 정의를 그대로 적용하면 추경 편성 시 증액경정하여 이미 세출 재원으로 활용한 금액(일반회계 세입예산 기준 20조 1,000억원)까지 초과세수에 포함되어, 실제 전출 추진액보다 약 20조원 커진다. 또한 「국가재정법」 개정안의 초과 조세수입은 총국세를 기준으로 하므로 추경 대비 63.2조원으로 산정되어, 내국세 기준 초과세수(56.2조원)와도 약 7조원 차이가 난다. 이처럼 두 법안은 '초과' 여부를 판단하는 기준 예산과 세목 범위를 서

10) 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 부가가치세, 담배분을 제외한 개별소비세, 인지세 및 증권거래세 합산 금액

로 다르게 정하고 있고 실제 전출 규모는 정부의 전망과 판단에 따라 정해지므로, 법안의 초과세수 정의가 실질적인 전출 한도로 기능하기 어렵다.

따라서 「국가재정법」 제90조제1항의 초과 조세수입을 '같은 법 제55조의2에 따른 재추계액이 해당 연도 세입예산(추가경정예산을 포함한다)을 초과하는 금액'으로 명확히 정의하고, 「미래대응기금법안」의 초과세수도 같은 기준으로 맞추어 전출 한도와 회계 간 정합성을 확보할 필요가 있다.

(4) 여유자금 운용수익 미계상 문제

정부는 100조원에 달하는 여유자금의 운용수익을 세입예산에 누락 없이 계상하여 재원 파악의 불투명성을 해소하고, 기금의 지속가능성을 평가할 수 있도록 연도별 수입·지출 및 적립금 증기 전망을 국가재정운용계획과 연계하여 제시할 필요가 있다.

미래대응기금은 추가세수와 초과세수를 총괄계정에 적립한 후 4대 사업계정 전출과 재정안정화 목적에 활용하는 구조이므로, 일정 규모의 적립금이 기금 내에 상시 유보될 것으로 예상된다. 총괄계정은 기금의 여유재원을 총괄 운용하는 기능을 담당하며, 2027년 여유자금 운용 규모는 약 100조원이다. 정부가 자금위탁 수수료(225억원)를 산정하면서 적용한 위탁운용 자산의 연평균 잔액 75조원(기획예산처 보도설명자료, 2026.9.23.)을 기준으로 할 때, 2027년도 기금운용계획안의 예탁 이자율(2.05%)만 적용하더라도 약 1조 5,000억원(1조 5,375억원), 연평균 수익률 4%를 가정하면 약 3조원의 여유자금 운용수익이 발생할 것으로 추정된다.

그러나 정부가 제출한 2027년도 기금운용계획안에는 공공자금관리기금 예탁이자(205억원)를 제외하면, 비통화금융기관 예치(총괄계정 95조 8,614억원 등)에 따른 여유자금 운용수익이 수입으로 일절 계상되어 있지 않다. 운용에 따른 수반 비용인 자금위탁 수수료 225억원은 기금운영비로 편성한 반면, 이에 대응하는 자산 운용수익은 세입예산에 반영하지 않은 것이다. 이는 기금의 재원조달 능력과 적립금 규모를 정확하고 투명하게 파악하기 어렵게 만드는 주된 요인으로 작용한다. 특히 추가세수·초과세수는 경기 여건에 따른 변동성이 매우 큰 재원이므로, 상대적으로 안정적인 운용수익이 기금 수입에서 차지하는 비중과 역할이 함께 제시되어야 기금 재정의 지속가능성을 실질적으로 평가할 수 있다.

아울러 2027년 이후 연도별 기금 수입·지출 및 적립금 전망도 구체적으로 제시되지 않고 있다. 미래대응기금은 매년 변동하는 재원을 적립하고 이를 중·장기 투자사업에 배분하는 구조이므로, 향후 적립금 추이와 사업계정으로의 전출 지속가능성이 기금 심사의 핵심 판단 요소이다. 그러나 중기 수입·지출 전망이 부재할 경우 세입 여건 악화 등으로 재원이 급감하는 연도에 투자사업을 어떻게 유지·조정할지, 그리고 비상시 재정안정화에 활용할 수 있는 실질적인 가용 적립금이 얼마나 확보될지를 판단하기 어렵다.

따라서 정부는 대규모 비통화금융기관 예치에 따른 여유자금 운용수익을 기금 수입으로 명확히 계상하고, 2027년 이후 연도별 기금 수입·지출 및 적립금 전망을 국가재정운용계획과 긴밀히 연계하여 국회에 제시할 필요가 있다.

2-2. 미래대응기금 계정운용 분석

가. 현 황

미래대응기금은 총괄계정과 청년·성장동력·지방·교육·인재의 4개 사업계정으로 구성된다. 기금 수입 162조 2,998억원 가운데 97.6%인 158조 4,720억원이 일반회계 전입금이다. 2027년에는 이 재원이 모두 총괄계정으로 들어온 뒤, 총괄계정이 각 사업계정에 전출하는 방식으로 배분된다.

[2027년도 미래대응기금 계획안에 따른 계정별 재원 배분]

(단위: 억원, %)

	총괄	청년	성장동력	지방	교육·인재	합계
규모	1,094,373	133,296	141,638	152,662	101,029	1,622,998
비율	67.4	8.2	8.7	9.4	6.2	100.0

주: 기금 내 계정간 전입금을 제외한 순계 기준
자료: 기획예산처

2027년에는 총괄계정 수입의 32.6%인 52조 8,625억원이 사업계정에 전출되고, 나머지 67.4%인 109조 4,373억원은 일반회계 전출과 여유자금 운용 등으로 총괄계정에 남는다.

[미래대응기금의 계정별 용도]

계정	용도
총괄	- 다른 회계 또는 기금, 미래대응기금 내 다른 계정으로의 전출, 예탁 등을 통해 기금의 전반적인 운용·관리 - 그 밖에 재정운용의 안정성과 효율성을 제고하기 위해 대통령령으로 정하는 용도
청년	- 일자리·창업, 주거·안정, 자산 형성, 혼인·출산, 생활·문화 등 청년 지원 사업 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 청년 지원 사업
성장동력	- 인공지능 개발, 국가전략기술 육성, 연구개발(R&D) 등 성장동력 지원 사업 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 성장동력 지원 사업
지방	- 지역산업 인프라 개선, 정주여건 개선, 농어촌 지원, 지방정부 지원 등 지역발전 지원 사업 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역발전 지원 사업
교육·인재	- 영유아 보육·교육 지원 사업, 고등·평생교육 지원 사업 - 첨단산업 인재양성, 우수인재 유치, 국가인재 유출 방지 등 인재 육성 사업 - 국가정책적으로 시급하거나 대규모 재정지원이 필요한 교육사업 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 교육·인재 지원 사업

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

첫째, 미래대응기금은 총괄계정이 사업계정에 재원을 배분하는 기준과 산정근거가 제시되지 않아 계정별 전입 규모가 사업 소요에 따른 것인지 가용 재원 규모에 맞춘 것인지 확인하기 어려우므로, 계정별 배분의 산정근거를 제시하고 사업계정 전출 한도 또는 총괄계정의 최소 유보 규모를 규정할 필요가 있다.

「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」은 총괄계정의 용도로 미래대응기금 내 타 계정으로의 전출을 규정할 뿐(안 제5조제2항제3호), 계정별 배분의 원칙이나 사업계정 전출 총액의 한도, 재정안정화를 위하여 총괄계정에 유보해야 할 최소 규모를 정하지 않고 있다. 정부 역시 2027년도 계정별 배분액의 구체적인 산정근거를 제시하지 않았다. 2027년 배분 결과를 보면 청년계정과 성장동력계정은 전입금과 사업비가 일치하나, 지방계정과 교육·인재계정은 사업비보다 각각 5조원과 2조 5,000억원을 추가로 전입받아 여유자금으로 예치하고 있다. 이에 따른 전입금 대비 여유자금 유보 비중이 각각 32.8%, 24.7%에 달한다. 정부는 지방과 교육·인재 분야의 정책 소요를 고려한 것으로 설명하나, 사업 소요를 넘는 유보분의 산정근거는 제시하지 않았으며 청년·성장동력계정에는 유보분이 없어 계정 간 배분 기준이 일관되지 않다.

추가세수는 당초 세입예산이 2년 전 결산액에 과거 추세 증가율을 적용한 수준을 상회할 때에만 발생하므로, 세입 여건에 따라 향후 재원 유입이 축소되거나 전무할 수 있는 높은 가변성을 지닌다. 그러나 사업계정 지출에는 현금급여·기관운영비 등 감축하기 어려운 하방경직적 계속사업이 많아, 명확한 배분 기준 없이 책정된 2027년의 전출 규모가 향후 연도 배분의 사실상 하한으로 작용하여 기금의 지속가능성을 저해할 우려가 있다.

따라서 기획예산처는 계정별 배분의 산정근거와 사업계정 여유자금의 유보 기준을 기금운용계획안 첨부서류로 국회에 제출하고, 사업계정 전출 총액의 한도나 총괄계정의 최소 유보 비율(규모)을 법률 또는 시행령에 명문화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 계정 간 재원 이동이 폭넓게 허용되고 계정별 전출금이 단일 '항(項)'으로 편성되어 국회가 의결한 계정별 배분 규모가 연도 중 임의로 조정될 우려가 있으므로, 계정별 전출을 별도의 주요항목으로 편성하는 등 계정 구분이 실질적인 재원 통제의 단위로 기능하도록 할 필요가 있다.

정부안은 미래대응기금의 사업계정 간 직접 전출은 허용하지 않으나, 총괄계정은 사업계정으로, 청년·성장동력·지방계정은 총괄계정으로 금액 제한 없이 전출할 수 있어 총괄계정을 경유할 경우 사업계정 간 재원 이동이 사실상 가능하다. 다만, 교육·인재계정만 총괄계정으로의 전출이 허용되지 않는다.

[미래대응기금 계정 간 재원 이동 경로]

이동 경로	근 거	금액 제한	2027년 계획안
총괄 → 사업계정 (전출·예탁)	안 제5조제2항제3호·제4호	없음	'계정간거래' 1개 항에 4개 계정 전출 편성
청년·성장동력 → 총괄(전출)	안 제6조제2항제3호, 제7조제2항제3호	없음	미편성
지방 → 총괄 (전출·예탁)	안 제8조제2항제4호·제5호	없음	미편성 (여유자금 5조원 예치)
교육·인재 → 총괄	예탁만 가능 (안 제9조제2항제8호)	전출 불가 (안 제5조제1항제8호)	미편성 (여유자금 2.5조원 예치)
사업계정 ↔ 사업계정	규정 없음	총괄계정 경유 시 가능	-

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 2221052호) 및 「2027년도 기금운용계획안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

특히 2027년도 기금운용계획안은 4개 사업계정으로의 전출금 52조 8,625억원을 총괄계정의 '계정간거래'라는 하나의 항(프로그램) 아래 4개 단위사업으로 편성하였다. 「국가재정법」은 주요항목(장·관·항) 지출금액의 범위 안에서 세부항목 지출금액을 기금관리주체가 자체 변경할 수 있도록 규정하고 있으므로(제70조제1항), 항의 총액이 유지되는 한 계정별 전출액을 국회 의결 없이 조정할 여지가 크다.

나아가 항 전체도 30% 범위(15조 8,588억원)에서 자체 증감할 수 있고(정부안 제70조제3항제2호), 그 재원이 되는 총괄계정의 여유자금 운용(95조 8,614억원)은 변경 한도가 없다(같은 조 제3항제4호가목). 또한 전입받는 사업계정의 사업비 증액은 프로그램별 30% 한도의 제약을 받지만, 전입받은 재원을 사업계정의 여유자금

으로 유보하는 데에는 아무런 제한이 없다. 결국 국회가 계정별로 의결한 배분 규모가 연도 중 행정부의 자체적 판단으로 상당 폭 조정될 수 있어, 계정 구분이 국회의 사전적 재원 통제 단위로 기능하기 어렵다.[1)2)]

따라서 기획예산처는 계정별 전출액을 각각 별도의 주요항목(항)으로 편성하거나, 계정 간 재원 배분을 변경하는 경우 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 사전 보고하도록 제도화하여, 국회가 의결한 계정별 배분의 취지가 충실히 유지되도록 할 필요가 있다.

셋째, 각 사업계정에서 회수한 자금이 총괄계정의 재원으로 편입되어 계정별 재원과 사업 성과의 연계가 단절되므로, 회수자금과 그 수익 및 결산상 손익은 해당 사업계정에 귀속시키거나 계정별로 분리하여 관리할 필요가 있다.

법률안은 4개 사업계정의 사업으로부터 회수한 자금을 총괄계정의 재원으로 규정하고 있다(안 제5조제1항제4호). 2027년 사업계정에는 출자·융자 방식의 사업이 다수 편성되어 있는데, 명칭상 출자·융자·펀드 사업만 보더라도 청년계정 1조 4,440억원(보편형 매입임대 융자·출자, 보편형 전세임대 융자), 성장동력계정 3조원(국민성장펀드, 한국전력공사·한국수자원공사·한국자산관리공사·한국수출입은행 출자 등)에 이른다. 이들 사업에서 상환되는 원금이나 회수되는 출자금은 해당 사업계정으로 환류되지 않고 총괄계정에 귀속되어 다시 타 계정에 배분될 수 있다.

예컨대 청년계정의 보편형 매입임대 융자는 20년 거치 5년 상환 조건이어서, 2047년 이후 회수되는 원금이 청년 지원이 아닌 타 용도로 전용될 수 있다. 이 경우 계정별로 재원의 조성·사용·회수를 유기적으로 연결하여 관리하기 어려울 뿐만 아니라, 출자·융자 사업의 성과를 계정 단위로 평가하는 데에도 근본적인 한계가 있다.

---

1) 계정을 구분하는 기준도 청년계정은 수혜 대상, 성장동력계정은 산업·기술 분야, 지방계정은 지역, 교육·인재계정은 교육·인력양성이라는 정책 수단으로 서로 달라 하나의 사업이 여러 계정에 해당할 수 있다. 실제로 창업 지원(청년계정 창업사업화지원 등 3건, 교육·인재계정 창업중심대학 등 2건), 제조 AI 인력(성장동력계정 중소제조기업 피지컬 AI실증, 교육·인재계정 제조AI fellow 양성사업), AI 서비스 이용 지원(성장동력계정 전 국민 AI 서비스 보편적 활용 지원, 교육·인재계정 대학생 AI 공동구독 지원사업) 사업이 둘 이상의 계정에 나뉘어 편성되었다.

2) 아울러 법률안은 4개 사업계정의 용도에 '그 밖에 대통령령으로 정하는 사업'을 두고, 총괄계정의 용도도 '재정운용의 안정성과 효율성을 제고하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도'로 위임하고 있어(안 제5조제2항제8호, 제6조제2항제2호, 제7조제2항제2호, 제8조제2항제2호, 제9조제2항제5호), 계정별 용도도 법률 개정 없이 확장될 수 있다.

또한 융자 이자나 출자 배당이 총괄계정에 귀속되는 '회수한 자금'인지, 각 사업계정에 귀속되는 '운용 수익금'(안 제6조제1항 등)인지가 법문상 명확히 구분되어 있지 않다. 아울러 결산상 이익금과 손실금도 계정 구분 없이 미래대응기금 전체에 통합하여 적립·보전하도록 하고 있어(안 제16조제3항·제4항), 특정 계정의 대규모 출자 손실을 타 계정의 고유 재원으로 사후 보전하는 불합리한 결과가 초래될 수 있다.

따라서 각 사업계정에서 회수한 자금과 그 수익은 해당 사업계정에 직접 귀속시키거나 계정별로 구분하여 관리·보고하도록 하고, 결산상 이익금과 손실금의 계정별 귀속 및 결손보전 원칙을 법률에 명확히 규정할 필요가 있다.

2-3. 미래대응기금 지출사업 총괄 분석

가. 현 황

(1) 계정별 편성 규모(총계·총지출)

2027년도 미래대응기금 기금운용계획안의 지출(총계 기준)은 5개 계정, 140개 세부사업, 총 215조 1,623억원이다. 이 중 총괄계정(162조 2,998억원)은 일반회계 전입금 등 기금 수입을 4대 사업계정에 52조 8,625억원을 전출하고, 나머지는 일반회계 전출(12조 5,000억원)과 여유자금 운용(96조 8,614억원, 공자기금 예탁 1조원 포함) 등에 활용한다. 계정 간 전출과 회계·기금 간 거래, 여유자금 운용은 내부거래 또는 보전지출이어서 총지출에서 제외되므로, 미래대응기금의 총지출은 4대 사업계정, 129개 세부사업, 45조 3,625억원과 총괄계정 기금운영비 233억원을 합한 45조 3,858억원으로 총계의 21.1%이다.

[2027년도 미래대응기금 계정별 총계 및 총지출 현황]

(단위: 억원, %)

계 정	세부사업 수	총계(A)	총지출(B)	여유자금 운용	계정간 전출 등
총괄계정	9	1,622,998	233	968,614	654,151
청년계정	22	133,296	133,296	-	-
성장동력계정	52	141,638	141,638	-	-
지방계정	14	152,662	102,662	50,000	-
교육·인재계정	43	101,029	76,029	25,000	-
계	140	2,151,623	453,858	1,043,614	654,151

주: 세부사업 수는 총계 기준 140개, 총지출 기준 130개
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4대 사업계정의 사업비 규모는 성장동력계정 14조 1,638억원(31.2%), 청년계정 13조 3,296억원(29.4%), 지방계정 10조 2,662억원(22.6%), 교육·인재계정 7조 6,029억원(16.8%) 순이다.

청년계정과 성장동력계정은 총괄계정 전입금을 모두 사업비로 편성하였으나, 지방계정과 교육·인재계정은 전입금 중 각각 5조원과 2조 5,000억원을 여유자금운용으로 편성하였다. 140개 세부사업은 모두 기획예산처 소관으로 계상되어 있으나, 실제 집행은 과학기술정보통신부·교육부·행정안전부 등 16개 부처가 수행한다.

(2) 정부 총지출 대비 규모

미래대응기금 총지출 45조 3,858억원은 2027년도 정부 총지출 820조 9,000억원의 5.5%, 기금 총지출 315조 8,000억원의 14.4%에 해당한다. 2027년도 총지출은 전년 본예산 대비 93조원(12.8%) 증가하는데, 미래대응기금 총지출은 이 증가액의 48.8%에 해당하는 규모이다. 다만 미래대응기금 사업 중 통폐합·분리 및 타부처 이관분 26조 4,959억원은 2026년에는 다른 회계·기금의 총지출에 계상되어 있던 사업에서 유래한 것이므로, 기금 신설에 따른 총지출 순증 규모는 이보다 작다. 순수신규 사업(기금운영비 포함) 18조 8,899억원은 총지출 증가액의 20.3%이다.

[2027년도 정부 총지출과 미래대응기금 총지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2026 본예산(A)	2027 예산안(B)	증감(B-A)	미래대응기금 총지출(C)	C/B	C/(B-A)
총지출	727.9	820.9	93.0	45.4	5.5	48.8
· 예산	481.4	505.0	23.7	-	-	-
· 기금	246.5	315.8	69.4	45.4	14.4	65.4

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 신규·이관 구성

정부가 제출한 사업유형별 설명자료에 따르면 총지출에 계상되는 4대 사업계정 129건 45조 3,625억원 중 순수신규는 55건 18조 8,666억원(41.6%), 타사업 통폐합·분리는 3건, 4조 47억원(8.8%), 타부처 이관은 71건 22조 4,912억원(49.6%)이다.

기존 사업에서 유래한 금액(통폐합·분리+이관)이 26조 4,959억원으로 사업비의 58.4%를 차지한다. 계정별 이관(통폐합·분리 포함) 비중은 청년계정이 가장 높고 지방계정이 가장 낮다. 총괄계정 기금운영비 233억원(순수신규)을 포함한 미래대응기금 총지출 전체로는 순수신규 56건 18조 8,899억원(41.6%)이다.

[2027년도 미래대응기금 계정별 신규·이관 구성(총지출 기준)]

(단위: 건, 억원, %)

계 정	순수신규		통폐합·분리		타부처이관		계	기존사업 비중
	건수	금액	건수	금액	건수	금액		
청년	6	27,011	3	40,047	13	66,238	133,296	79.7
성장동력	31	45,771	-	-	21	95,866	141,638	67.7
지방	8	88,920	-	-	5	13,742	102,662	13.4
교육·인재	10	26,964	-	-	32	49,066	76,029	64.5
총괄계정	1	233	-	-	-	-	233	-
계	56	188,899	3	40,047	71	224,912	453,858	58.4

자료: 기획예산처 2027년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-3)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다만, 위 계정별 신규·이관 사업 구성 자료는 기획예산처가 제출한 미래대응기금 사업설명자료(Ⅱ-3)를 바탕으로 분석한 것인데, 정부는 보도설명자료에서 사업 내용·지원대상·규모가 전면 개편된 이관사업은 사실상 신규사업이라며 130개 사업 중 신규사업이 79개, 계속사업이 51개라고 밝혀, 정부가 제시하는 자료들 간에서도 다소 차이가 있는 것으로 나타났다.

특히 사업설명자료 기준으로 정부가 '순수신규'로 분류한 55건(총괄계정 제외) 중 4건(1,738억원)은 2026년 기존 사업을 옮겨 오거나 기존 사업에서 분리한 것으로 보인다. 구체적으로 한국에너지공과대학교 사업지원(전력산업기반기금 250억원 → 350억원), 인공지능융합혁신인재양성(R&D)(일반회계 210억원 → 918억원), 첨단전략산업특화단지기반시설구축지원사업(일반회계 701억원 → 257억원)은 같은 명칭의 사업이 회계·기금만 바뀌어 편성되었다.

대통령 과학장학금(213억원)은 사업설명자료의 신규반영사유에도 우수학생 국가장학금지원에서 분리되었다고 기재되어 있다. 또한 순수신규로 분류된 수자원공사출자(2,500억원)는 일반회계의 수자원공사지원(3,400억원)이 그대로 남아 있어 같은 기관에 대한 지원이 두 재원으로 나뉘었다.

미래대응기금의 주요 재원이 일반회계와 같은 내국세 중심으로 구성된다는 점을 고려하면, 재원 측면에서 기금사업의 신규·이관 구분이 갖는 실익은 크지 않을 수 있다. 그러나 이 구분은 기금 신설에 따른 총지출 순증 규모, 원사업 존치에 따른 재원 이원화, 이관 전후 사업 성과의 연계를 판단하는 기초가 된다. 그런데 정부

가 국회에 제출한 자료와 보도자료 간에 분류가 일치하지 않아 보다 엄밀한 분석을 제한하는 요인으로 작용하므로, 정부는 각 사업별 신규·이관 분류의 상세한 기준을 제시할 필요가 있을 것으로 보인다.

(4) 계정별 주요 내용

계정별로 보면 청년계정은 현금급여(아동기본수당·출산지원금·혼인지원금), 자산형성(청년미래적금 등), 주거(청년 지원 주택·전세임대 융자 등), 일자리·창업 지원으로 구성되며, 보건복지부·국토교통부·고용노동부·금융위원회 등 7개 부처가 집행한다.

성장동력계정은 AI 컴퓨팅·데이터, 에너지·전력망, 바이오·양자·우주 등 R&D와 한국전력공사·한국수자원공사·한국자산관리공사·한국투자공사 등에 대한 출자로 구성되며, 과학기술정보통신부가 사업비의 46.6%를 집행한다.

지방계정은 13개 사업 중 행정안전부 소관 5개 사업이 사업비의 83.7%를 차지하고, 상위 5개 사업이 94.2%에 이르러 소수 대형사업에 집중되어 있다. 교육·인재계정은 42개 사업으로 건수가 가장 많고 상위 5개 사업의 비중(43.2%)이 가장 낮으며, 4대 과학기술원 등 연구기관 운영비와 대학 재정지원, 인재양성 R&D가 주된 사업 내용이다.

[사업계정별 주요 집행부처 및 주요 사업]

(단위: 억원, %)

계정	사업비	주요 부처 비중	상위 5개 사업
청년	133,296	복지부 27.2 국토부 23.1 고용부 15.8	아동기본수당 지급(복지부) 29,272 청년미래적금(금융위) 17,011 청년 지원 주택(국토부) 14,000 창업사업화지원(중기부) 9,542 청년일자리도약장려금(노동부) 9,012
성장동력	141,638	과기부 46.6 기후부 17.6 금융위 10.6	AI컴퓨팅 자원 활용 기반 강화(과기정통부) 42,752 국민성장펀드(금융위) 10,000 자율주행 실증도시 조성(국토부) 8,415 프론티어급 AI 개발을 위한 데이터 경쟁력 강화 지원(과기정통부) 8,000 AI기반 분산전력망 산업육성(기후부) 5,969

(단위: 억원, %)

계정	사업비	주요 부처 비중	상위 5개 사업
지방	102,662	행안부 83.7 농식품부 11.6 국토부 1.8	지방미래성장지원금(행안부) 35,000 통합지방정부지원기금출연금(행안부) 28,500 국민생활편의 복합센터 지원(행안부) 15,005 농어촌 기본소득 시범사업(농식품부) 11,658 전남광주 통합특별시 이관사무 지원(행안부) 6,500
교육·인재	76,029	교육부 64.9 과기부 22.6 고용부 6.1	거점국립대 혁신사업(교육부) 7,944 지방국립대 미래인재성장자금(교육부) 6,910 이공학학술연구기반구축(R&D)(교육부) 6,469 사립대 이공계 실험실습·연구시설 등 인프라 구축 지원 사업(교육부) 6,000 산학연협력 고도화 지원(교육부) 5,519

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

집행부처 기준으로 보면 행안부 8조 5,902억원(18.9%), 과기정통부 8조 3,151억원(18.3%), 교육부 4조 9,315억원(10.9%) 순이며, 상위 3개 부처가 총지출의 48.1%를 차지한다. 국토부·중기부는 3개 계정에, 과기정통부·복지부·금융위·기후부·고용부·문체부·재경부·산업부 등 8개 부처는 2개 계정에 걸쳐 사업을 집행한다.

[2027년도 미래대응기금 집행부처별 총지출]

(단위: 건, 억원, %)

집행부처	건수	청년	성장동력	지방	교육·인재	총괄	계	비중
행안부	5	-	-	85,902	-	-	85,902	18.9
과기부	38	-	66,006	-	17,145	-	83,151	18.3
교육부	13	-	-	-	49,315	-	49,315	10.9
국토부	10	30,759	10,350	1,810	-	-	42,919	9.5
복지부	3	36,254	377	-	-	-	36,631	8.1
금융위	7	20,386	15,000	-	-	-	35,386	7.8
기후부	14	-	24,874	-	1,576	-	26,450	5.8
고용부	5	21,060	-	-	4,608	-	25,667	5.7
중기부	9	14,855	1,966	-	1,366	-	18,188	4.0
농식품부	3	-	-	11,921	-	-	11,921	2.6
문체부	3	8,320	-	1,523	-	-	9,843	2.2
재경부	4	-	8,500	1,000	-	-	9,500	2.1

(단위: 건, 억원, %)

집행부처	건수	청년	성장동력	지방	교육·인재	총괄	계	비중
산업부	7	-	7,099	-	2,019	-	9,118	2.0
우주청	5	-	7,465	-	-	-	7,465	1.6
성평등부	1	1,663	-	-	-	-	1,663	0.4
해수부	2	-	-	507	-	-	507	0.1
기획처	1	-	-	-	-	233	233	0.1
계	**130**	**133,296**	**141,638**	**102,662**	**76,029**	**233**	**453,858**	**100.0**

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견(총괄)

(1) 기존 회계·기금과의 재원 이원화

미래대응기금에는 기존 사업에서 일부만 분리한 사업과 부담금·목적세 등을 재원으로 하던 특별회계·기금 사업이 포함되어, 동일 성격의 사업이 이원화되거나 재원의 징수 목적과 괴리되는 문제가 있으므로, 기획예산처는 분리·이관의 기준과 종전 회계·기금의 재원 변화를 제시하고, 성격이 같은 사업은 하나의 회계·기금에 통합 편성할 필요가 있다.

첫째, 기존 사업의 일부만 분리하여 이관함에 따라 같은 성격의 사업이 두 개의 재원으로 나뉘어 편성되었으므로, 분리 기준과 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다. 주택도시기금의 다가구매입임대 출자와 융자는 2027년에도 각각 5조 9,377억원과 6조 7,706억원이 편성되어 있으나, '공급유형 신설'을 이유로 보편형 매입임대 출자·융자 5,440억원만 미래대응기금 청년계정에 편성되었다. 같은 매입임대 공급이 국민주택채권·청약저축을 재원으로 하는 주택도시기금과 일반회계 전입금을 재원으로 하는 미래대응기금으로 나뉘었으나, 명확한 분리 기준과 물량 배분 근거는 제시되지 않았다.

[일반회계 외 회계·기금에서 이관된 사업]

(단위: 억원)

기존 회계·기금	건수	2026 본예산	2027 계획안	비고
고등·평생교육지원특별회계	7	14,994	19,871	7건 모두 교육·인재계정
지역균형발전특별회계	1	2,341	11,658	농어촌 기본소득 시범사업
전력산업기반기금	2	2,421	6,319	전기요금 부담금 재원
주택도시기금	2	-	5,440	기존 사업 유지 보편형 공급유형만 분리
기후대응기금	2	765	849	목적세 전입금 등 재원
환경개선특별회계	1	446	511	-
과학기술진흥기금 등	2	1,170	1,230	-
계	**17**	**-**	**45,878**	

자료: 국회예산정책처

고등·평생교육지원특별회계에서도 국립대학육성사업을 2027년에 2,680억원 편성하면서 거점국립대 혁신사업(7,944억원)은 미래대응기금에 별도로 편성하여, 대학 재정지원이 특별회계와 기금으로 나뉘었다. 정책금융지원 단위사업 역시 투자 대상과 방식이 비슷한 출자·펀드 사업 7개를 함께 편성하고 있으므로, 기금 밖의 기존 정책금융 수단과의 역할 분담을 확인할 필요가 있다. 정부 역시 계속사업이라 하더라도 목적과 지원대상이 유사한 사업은 하나의 회계·기금으로 묶어 편성하는 것이 사업 간 연계와 유사·중복 점검에 바람직하다는 입장이나(기획예산처 보도설명자료, 2026.9.17.), 위 사업들은 원사업을 남겨 둔 채 일부만 기금으로 옮겨 오히려 같은 성격의 사업이 두 재원으로 분산되었다.

기획예산처는 보편형 매입임대가 역세권 등 우수 입지에 다양한 소득계층이 장기 거주할 수 있도록 2027년에 신설되는 공급유형이고, 거점국립대 혁신사업은 국립대 전반을 지원하는 국립대학육성사업과 달리 권역별 거점국립대를 집중 육성하는 사업이어서 실질적으로 신규사업이라는 입장이다. 그러나 정부가 제출한 사업설명자료는 두 사업을 각각 주택도시기금 다가구매입임대 출자·융자와 고등·평생교육지원특별회계 국립대학육성사업에서 이관된 사업으로 분류하고 있고, 국립대학육성사업은 2026년 8,736억원에서 2027년 2,680억원으로 감소하였다.

둘째, 부담금과 목적세를 재원으로 하던 특별회계·기금 사업을 일반회계 전입금 기반의 미래대응기금으로 이관한 것은 해당 재원의 징수 목적과 부합하지 않을

수 있다. 예컨대, 전력산업기반기금의 AI기반 분산전력망 산업육성 사업은 2,171억원에서 5,969억원으로 증액되어 이관되었고, 기후대응기금과 환경개선특별회계에서도 3개 사업 1,360억원이 이관되었다. 부담금과 목적세는 특정 용도에 사용하기 위해 징수하는 재원이므로, 이를 재원으로 하던 사업을 일반재원으로 옮기면 징수 목적과 지출 간 연계가 약해진다. 기획예산처는 해당 회계·기금이 자체 수입 부족으로 일반회계 전입금이나 공공자금관리기금 예수금을 지원받고 있고, 전력산업기반기금도 여유자금이 2025년 9,421억원에서 2027년 699억원으로 줄어 부담금 요율 조정 등을 검토하기 어렵다는 입장이다. 그러나 종전 회계·기금의 재원이 부족하여 일반재원으로 보완해야 한다면, 사업을 미래대응기금으로 옮기기보다 종전 회계·기금에 대한 전입금으로 편성하는 것이 부담금·목적세와 지출 간 연계를 유지하면서 재원 부족 규모를 투명하게 드러내는 방식이다.

따라서 기획예산처는 기존 사업과 분리 사업의 역할 구분 기준, 이관에 따른 종전 회계·기금의 재원 변화를 제시해야 한다. 아울러 같은 성격의 사업은 하나의 회계·기금에 편성하는 것을 원칙으로 하되, 부담금·목적세 재원 사업의 이관 여부는 해당 재원의 징수 목적을 고려하여 결정할 필요가 있다.

(2) 계정 목적과 사업 성격의 부정합

계정은 기금 재원을 목적별로 구분하여 관리하기 위한 장치이나, 계정 목적과 관련이 적은 사업이 상당수 편성되어 있으므로, 기획예산처는 이들 사업을 성격에 맞는 계정이나 회계·기금으로 재배치하고, 계정별 용도를 법률에 구체적으로 규정할 필요가 있다.

첫째, 계정 명칭과 사업 대상이 맞지 않는 편성이 대규모로 이루어졌다. 청년계정의 최대 사업은 아동기본수당(2조 9,272억원)이며, 출산지원금·혼인지원금을 합하면 아동·출산·혼인 지원이 3조 7,916억원으로 청년계정 사업비의 28.4%를 차지한다. 법률안은 청년계정의 용도에 '혼인·출산'을 포함하고 있으나, 아동기본수당은 아동 양육을 대상으로 하고 출산지원금은 부모급여·첫만남이용권을 통합한 것으로 지원 대상이 청년으로 한정되지 않는다. 기획예산처는 저출산 대응이 잠재성장률의 핵심 요소인 인구 문제와 직결되고 양육비 부담이 청년의 주요 어려움이라는 점에서 청년 부모의 양육비를 지원하는 것이라는 입장이나, 법률안의 '혼인·출산'은 청

년 지원 사업의 예시이고, 아동기본수당은 부모의 연령과 관계없이 아동을 기준으로 지급된다.

전기요금 할인 손실 보전(성장동력계정)이나 통폐합 공공기관 직원 특별수당·총인건비 인센티브(지방계정) 등 인건비성 지원도 계정 목적과의 관련성을 찾기 어렵다. 이는 법률안이 계정별 용도를 포괄적으로 규정하고 있고 계정별 사업 편성 기준도 없기 때문으로 보인다.

둘째, 투자 성격이 아닌 사업의 편입은 선례가 되어 기금의 설치 취지와 계정 간 칸막이를 약화시킬 우려가 있다. 전기요금 할인 보전이나 공공기관 인건비 지원은 투자적 지출이 아닌 경상적 지출로서, '미래대응 투자를 통한 잠재성장률 제고'라는 기금의 설치 취지에 부합한다고 보기 어렵다.

정부는 전기요금 지원이 한국전력공사의 재무부담을 덜어 전력망 적기 구축을 뒷받침하고, 공공기관 기능개혁 지원은 한시적 전환지원 재원이라고 설명하나(기획예산처 보도설명자료, 2026.10.7.), 이는 간접적 효과이거나 지출의 한시성을 설명하는 것일 뿐 투자적 지출로 볼 근거로는 부족하다.

[계정 목적과 성격이 다른 주요 사업]

(단위: 억원)

계정	세부사업(부처)	2027 계획안	사업 내용
청년	아동기본수당 지급(복지부)	29,272	아동 대상 수당
청년	출산지원금 지원(복지부)	6,981	출산 가구 지원 (부모급여·첫만남이용권 통합)
청년	혼인지원금(성평등부)	1,663	혼인 가구 지원
성장동력	전기요금 복지·특례 지원(기후부)	3,500	전기요금 할인에 따른 한국전력공사 손실 보전
지방	공공기관 기능개혁 지원(재경부)	1,000	통폐합 공공기관 직원 특별수당· 총인건비 인센티브
계		42,416	

자료: 국회예산정책처

계정별 용도가 느슨하게 운영되면 재원 여건에 따라 성격이 다른 사업이 향후에도 지속적으로 미래대응기금으로 이관되거나 신설될 수 있고, 계정 간 전출과 주요항목 30% 범위의 자체 변경이 결합되면 국회가 의결한 계정별 사업 구성도 사후에 정부의 재량에 따라 변경될 소지가 있다.

따라서 기획예산처는 계정 목적이나 기금 성격에 맞지 않는 사업을 해당 부처의 일반회계나 관련 회계·기금으로 재배치하는 방안을 검토하고, 법률안 심사 과정에서는 계정별 용도를 구체적으로 열거하여 계정 구분이 실질적 의미를 갖도록 할 필요가 있다.

(3) 항구적 지출을 유발하는 사업 다수 편성

미래대응기금의 재원은 세수 여건에 따라 일시적으로 발생하는 데 비해, 사업비의 절반가량은 한번 편성되면 감축하기 어려운 지출로 구성되어 있으므로, 기획예산처는 사업별 증기 재정소요와 재원 감소 시 처리계획을 제시하고, 매년 지출이 반복 소요되는 사업은 안정적인 재원으로 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 재원이 줄어들 경우에 대비한 사업별 처리계획을 마련할 필요가 있다. 아동기본수당은 지급 대상 아동이 매년 누적되고, 청년미래적금은 가입자에게 여러 해에 걸쳐 정부 기여금을 적립하는 방식이어서 신규 가입을 중단하더라도 만기까지 기여금을 지급해야 한다. 한국폴리텍대학과 한국기술교육대학교는 운영 수입과 지출의 차액을 보전하는 수지차 보전 기관이고, 교사대아동비율 개선은 어린이집이 추가 배치한 보육교사의 인건비 보조와 보육료 지원이며, 지방미래성장지원금은 지방자치단체 재정부족액을 기준으로 배분하는 일반재원이다. 이관사업 71개도 대부분 종전부터 계속 추진되던 사업이므로 기금 존속 여부와 관계없이 재정소요가 지속된다. 추가세수가 감소하면 이러한 사업들은 일반회계로 다시 이관되거나 기금 사업 유지를 위해 일반회계 전입금에 의존해야 할 우려가 있다.

둘째, 융자·이차보전과 대규모 R&D 사업의 향후 재정부담을 제시할 필요가 있다. 이차보전 사업은 2027년에 실행되는 대출만 기준으로 하더라도, 2028년에는 이자 보전 기간이 1년으로 늘어나 신규 대출 없이도 소요가 28.4% 증가할 것으로 전망된다.[1] 보편형 매입임대 융자는 20년 거치 5년 상환 조건이어서 원금은 2047

1) 2027년 예산은 대출이 연중 실행되는 점을 고려하여 청년 전월세 결합보증 지원은 평균잔액을 공급규모의 1/2로, 지방대도시 호텔건립 지원은 10개월분 이자로 산정하였다. 같은 대출 잔액에 대해 2028년에 12개월분 이자를 보전하면 이차보전 4개 사업의 소요는 1,032억원에서 1,325억원으로 늘어난다(청년기회자금은 산출내역이 제시된 이차보전분만 반영).

년 이후에야 회수되며, 대규모 신규 R&D 6개 사업의 2028년 이후 잔여 총사업비도 4조 2,976억원에 달한다. 국민성장펀드 역시 2026~2030년 5년간 5조원을 출자할 계획이어서(기획예산처 보도설명자료, 2026.9.14.) 2028년 이후 3년간 3조원의 출자가 예정되어 있다. 그러나 기금운용계획안에는 해당 연도 소요만 표시되어 이차보전 약정 총액이나 융자 회수계획을 확인할 수 없고, 국가재정운용계획도 분야별 재원배분계획이어서 기금 사업별 중기 소요를 보여주지 않는다. 미래대응기금은 재원이 세수 여건에 따라 급변하므로, 사업별 중기 소요는 재원 감소 시 사업 유지 가능성을 판단하기 위한 기초자료이다.

[4대 사업계정 사업비 중 매년 반복 소요가 우려되는 지출]

(단위: 억원, %)

유 형	주요 사업	금액	비중
현금급여·수당	아동기본수당, 청년미래적금, 농어촌 기본소득, 청년일자리도약장려금 등 12개	92,521	20.4
지방 일반재원 이전	지방미래성장지원금, 통합지방정부지원기금 출연금, 전남광주통합특별시 이관사무 지원	70,000	15.4
장학금·학생지원·보육교사 인건비	지방국립대 미래인재성장자금, 교사대아동비율 개선, 지역균형발전장학금 등 7개	21,839	4.8
기관 운영비	4대 과학기술원, 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학교 등 10개 기관	13,828	3.0
융자·이차보전	보편형 전세임대·매입임대 융자, 주택금융 이차보전 등 5개	13,786	3.0
계		**211,973**	**46.7**

주: 비중은 4대 사업계정 사업비(45조 3,625억원) 대비
자료: 국회예산정책처

따라서 기획예산처는 129개 사업별 2028~2031년 재정소요와 추가세수 감소 시 사업별 처리계획(일반회계 이관, 축소, 종료 등)을 제시해야 한다. 아울러 현금급여·기관운영비처럼 매년 지출이 반복 소요되는 사업은 일반회계 등 안정적인 재원으로 편성하는 방안을 검토하고, 이차보전·융자 사업은 약정 총액과 회수금 귀속 방안을 기금운용계획안에 명시할 필요가 있다.

3 미래대응기금 운용시 보완 필요사항 분석

미래대응기금 설치 여부는 국회의 법률안 심사를 통해 결정될 사안이므로, 정부 제출안대로 기금을 설치·운용할 때 예상되는 주요 쟁점과 개선 필요사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

3-1. 재정수지·국가채무 간 괴리 요인 제시 필요

가. 현 황

2027년도 관리재정수지는 △3조 1,000억원(GDP 대비 △0.1%)으로 2026년 본예산 대비 104조 7,000억원 개선되고, 통합재정수지는 59조 9,000억원 흑자로 전환될 것으로 전망된다. 반면 일반회계 적자를 보전하기 위한 공공자금관리기금의 일반회계 예탁은 100조 644억원이 편성되었으며, 국가채무는 1,519조 8,000억원(GDP 대비 48.3%)으로 전년 추경예산 대비 107조원 증가할 것으로 나타나 재정수지 개선세와 상반된 흐름을 보인다.

[관리재정수지와 적자국채 발행 규모 비교]

(단위: 조원)

구 분	2026 본예산	2027	2028	2029	2030
관리재정수지(A)	△107.8	△3.1	△48.0	△83.4	△100.8
적자국채 발행(B)	108.3	100.1	75.1	53.3	66.5
차이(A+B)	0.5	97.0	27.1	△30.1	△34.3

주: 적자국채 발행은 공공자금관리기금의 일반회계 예탁 기준
자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」 및 「2026~2030년 국가채무관리계획」을 바탕으로 재작성

2026년 본예산까지는 관리재정수지 적자와 일반회계 적자보전 국채 발행 규모가 유사한 수준을 유지해 왔으나, 2027년에는 두 지표 간의 괴리가 약 97조원에 달할 정도로 대폭 확대된다. 나아가 국가재정운용계획상 2029년 이후에는 반대로

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4625)

적자국채 발행 규모가 관리재정수지 적자 폭보다 적어지는 역전 현상이 나타날 것으로 전망된다.

나. 분석의견

2027년도 관리재정수지는 균형 수준에 근접할 것으로 전망되나, 이는 추가세수의 기금 여유자금 유보와 지방교부세·교부금 제도 개편에 크게 기인한 것으로 실제로는 적자국채가 100조원 발행되고 국가채무가 107조원 증가하므로, 정부는 재정수지와 채무 증가 간 괴리 원인을 요인별로 구체화하고 이전지출 축소 효과의 지속성 및 지방재정 파급영향을 함께 제시할 필요가 있다.

2027년도 추가세수 158조 4,720억원은 국세수입으로서 총수입에 전액 계상되나, 이를 미래대응기금에 적립하는 전출금은 회계·기금 간 내부거래에, 기금이 여유자금으로 운용하는 103조 3,614억원은 보전지출에 해당하며, 공공자금관리기금 예탁금 1조원 역시 내부거래에 해당하여 모두 총지출 산정에서 제외된다. 그 결과 통계상 재정수지 산식에서는 추가세수가 재정적자를 보전한 것으로 집계되지만, 실제 현금 재원은 기금 내에 묶여 있어 일반회계는 여전히 대규모 적자국채를 발행해야 하는 회계적 괴리 구조가 발생한다.

또한 전년 대비 관리재정수지 개선폭(3.8%p) 중 2.0%p는 추가세수를 지방교부세 산정 대상에서 제외하고 지방교육재정교부금 산정방식을 개편하여, 현행법 대비 63조 231억원을 지방에 교부하지 않고 감액 편성한 효과에 기인한다. 현행법을 그대로 적용할 경우 2027년도 관리재정수지는 △66조 1,231억원(GDP 대비 △2.1%)을 기록하게 된다.[1)]

기획예산처는 이것이 일회성 수지 조정이 아니라 법정 이전지출 제도의 구조적 개편이라는 입장이나, 이 중 지방교부세 감소분은 추가세수가 발생하는 연도에만 한시적으로 나타나므로 향후 추가세수가 축소되면 수지 개선 효과도 함께 소멸·축소되고, 지방교육재정교부금 감소분 역시 내국세 증가율과 개편 산식상 증가율 간의 격차에 따라 규모가 가변적이다. 따라서 정부는 관리재정수지 개선폭 중 교부세·

1) 지방교부세는 추가세수에 법정 교부율(19.24%)을 적용한 금액이고, 지방교육재정교부금은 교육부가 산정한 현행법 기준 금액(111조 4,049억원)과 2027년 예산안(78조 8,718억원)의 차이이다. 정부 발표 절감액(지방교부세 30조 5,000억원, 지방교육재정교부금 32조 5,000억원, 계 63조원) 기준으로는 관리재정수지가 △66조 1,000억원이다.

교부금 제도 변경에 기인한 효과를 별도로 분리하여, 그 중·장기적 지속가능성과 지방재정에 미치는 영향을 국회에 상세히 제시할 필요가 있다.

[관리재정수지 개선폭의 구성]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	관리재정수지	GDP 대비
2026년 본예산(A)	△107.8	△3.9
2027년 예산안(B)	△3.1	△0.1
교부세·교부금 현행법 적용 시(C)	△66.1	△2.1
개선폭(B-A)	104.7	3.8
이 중 교부세·교부금 미배분분(B-C)	63.0	2.0

주: (C)는 지방교부세 미배분분(추가세수 158조 4,720억원×19.24%)과 교육부 산정 현행법 기준 교부금과의 차이(32조 5,331억원)를 합한 63조 231억원을 지출에 더한 금액
자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 국가채무의 성질별 분류와 중기재정전망에서도 미래대응기금 운용에 따른 통계적 영향을 함께 설명할 필요가 있다. 일반회계 적자보전용 국채는 상환 재원에 상응하는 대응자산이 없는 적자성 채무로 분류되어 2026년 976조원에서 2027년 1,076조원으로 100조원 증가하는 것으로 계상되지만, 범정부 재정 차원에서는 세입의 상당 부분이 기금으로 전출되어 예치금 형태의 금융자산으로 유보된다. 따라서 통계상 적자성 채무는 실질적인 재정적자 규모보다 과다하게 증가하는 것으로 나타나는 반면, 이에 실질적으로 대응하는 기금 보유 금융자산은 국가채무 성질별 분류 통계에 반영되지 않는 통계적 왜곡이 발생한다. 더욱이 2029년 이후 적자국채 발행 규모가 관리재정수지 적자 폭을 하회하는 역전 현상은 2027년에 적립한 여유자금을 이후 연도 지출 재원으로 순차 회수·투입하기 때문으로 추정되나, 2029~2030년도의 구체적인 여유자금 활용계획이 제시되지 않아 중기 채무 추이에 대한 심층적 분석에 한계가 있다.

따라서 정부는 관리재정수지와 적자국채 발행·국가채무 증가 규모 간 괴리의 원인을 미래대응기금 여유자금 적립 등 요인별로 상세히 규명하여 「국가채무관리계획」 등 예산안 첨부서류에 명확히 기재할 필요가 있다. 아울러 미래대응기금이 보유한 금융자산의 규모와 연차별 회수·사용계획을 함께 제시함으로써, 국회가 통합적인 관점에서 재정수지와 채무 증가 실태를 일관되고 정밀하게 심사·판단할 수 있도록 할 필요가 있다.

3-2. 세계잉여금 등의 채무상환 기능 보완 필요

가. 현 황

현행 「국가재정법」 제90조는 당해 연도에 이미 발행한 국채의 범위 내에서 초과 조세수입을 국채 상환에 우선 사용할 수 있도록 하고, 결산상 세계잉여금은 지방교부세·지방교육재정교부금 정산, 공적자금상환기금 출연(잔액의 30% 이상), 국채 등 채무상환(잔액의 30% 이상)의 순서로 처리하도록 규정하고 있다. 이러한 법정 절차를 거친 후의 최종 잔액은 추가경정예산 편성에 사용하거나 다음 연도의 세입에 이입할 수 있다.

[「국가재정법」 제90조 개정안 주요 내용]

구 분	현 행	개정안
초과 조세수입(제1항)	국채 우선 상환에 사용 (세입세출외 처리 가능)	국채 상환 또는 미래대응기금 전출 중 선택(세입세출외)
세계잉여금 산정(제2항)	결산상 잉여금에서 다른 법률에 따른 사용액과 이월액 공제	현행 유지(교부금 정산 근거만 삭제) 기금 전출분은 세입·세출 외 처리로 미포함
공적자금상환기금 출연(제3항)	정산 후 잔액의 30% 이상 출연	삭제(별도 개정안)
채무상환(제4항)	출연 후 잔액의 30% 이상	현행 유지
세계잉여금 잔액(제5항)	추가경정예산 편성에 사용	추가경정예산 편성 또는 미래대응기금 전출
사용 절차(제6항)	국무회의 심의·대통령 승인	제5항(기금 전출 포함)까지 적용, 추가경정예산 편성에 사용하는 경우는 제외
예산총계주의(제17조제2항)	-	제90조제1항·제6항에 따른 처리를 예산 외로 처리

자료: 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2221056호) 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

그런데 「공적자금상환기금법」은 2027년 12월 31일부로 효력이 일몰된다. 정부는 2027년도 예산안에서 일반회계 전출을 통해 외환위기 대응 공적자금의 상환을 마무리하고, 2027년 말 동 기금을 공식 청산할 계획이다. 이에 따라 2028년부터는 세계잉여금의 공적자금상환기금 출연이 종료되며, 현재 국회에는 제90조의 공

적자금상환기금 출연 규정(제3항)을 삭제하는 내용의 「국가재정법 일부개정법률안」도 발의되어 있다.[2)]

이와 별도로 정부가 제출한 「국가재정법 일부개정법률안」은 당해 연도에 예상되는 초과 조세수입을 세입세출외로 미래대응기금에 전출할 수 있도록 하고, 세계잉여금 중 정산·출연·채무상환 절차를 거친 잔액 역시 추가경정예산 편성 재원으로 활용하는 대신 미래대응기금에 전출할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 2027년도 예산안은 추가세수 158조 4,720억원을 결산 이후가 아닌 본예산 편성 단계에서 세출예산을 통해 미래대응기금으로 직접 전출하는 방식으로 편성하였다.

나. 분석의견

공적자금상환기금 청산과 초과세수·세계잉여금의 미래대응기금 전출 허용이 맞물려 국가채무 감축 경로가 크게 약화될 우려가 있으므로, 공적자금 출연 규정 삭제에 상응하여 법정 채무상환 의무 비율을 상향하고 기금 전출 시에도 일정 비율을 채무상환에 우선 배분하도록 법제화할 필요가 있다.

공적자금상환기금 출연금은 공적자금 상환을 위해 발행한 국채를 상환하는 데 사용되어 사실상 채무상환 역할을 수행해 왔다. 현행 체계에서는 지방교부세·지방교육재정교부금 정산 후 잔액의 30% 이상을 출연하고 남은 금액의 30% 이상을 채무상환에 사용하므로 최소 51%(출연 30% + 잔여 70%의 30%)가 실질적인 국가채무 감축에 투입되지만, 출연 규정이 삭제되면 이 비율은 단순 30%로 대폭 하락하게 된다.

미래대응기금이 없다고 가정할 때 2027년 추가세수로 일반회계에 발생하는 순잉여재원은 37조 6,095억원인데, 이를 세계잉여금으로 처리하면 채무 감축 최소액은 현행 19조 1,400억원에서 출연 규정 삭제 후 11조 2,588억원으로 7조 8,812억원 감소한다. 다만 2027회계연도 세계잉여금은 공적자금상환기금이 청산된 이후인 2028년에 처리되므로, '현행' 수치는 출연 규정이 존속한다고 가정한 값이다.[3)]

---

2) 의안번호 제2221420호(문진석의원 대표발의)

3) 미래대응기금이 없고 기금 사업을 일반회계에서 그대로 수행한다고 가정할 때 일반회계에 남는 여유재원 37조 6,095억원에서 지방교부세 정산분(약 800억원)을 뺀 37조 5,295억원을 기준으로 계산한 금액이다. 현행 체계의 19조 1,400억원은 공적자금상환기금 출연 11조 2,588억원(30%)과 채무상환 7조 8,812억원(나머지의 30%)의 합계이고, 출연 규정 삭제 후에는 채무상환 11조 2,588억원(30%)만 남는다.

이는 추가세수 중 순잉여재원이 전액 결산상 세계잉여금으로 남는다고 가정한 것으로, 실제 결산상 세계잉여금은 세입 초과분과 세출 불용액이 더해져 이보다 확대될 수 있다.

[미래대응기금이 없을 경우의 일반회계 여유재원]

(단위: 억원)

구 분	금 액	비 고
미래대응기금 전출 미발생	1,584,720	세출 감소
기금의 일반회계 전출 미발생	△125,000	세입 감소
지방교부세·지방교육재정교부금 추가 지급	△630,000	세출 증가
기금 사업의 일반회계 수행	△453,625	세출 증가
일반회계 여유재원	**376,095**	

주 1. 지방교부세·지방교육재정교부금은 정부 발표 절감액(지방교부세 30조 5,000억원, 지방교육재정교부금 32조 5,000억원) 기준(6-1의 63조 4,363억원 기준으로는 일반회계 여유재원 37조 1,732억원)이며, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 등 관련 4개 법률안이 모두 의결되지 않는 경우를 가정
2. 미래대응기금 총지출 사업 45.4조원은 동일 재원인 일반회계에서 수행함을 가정하고, 기금에서 일반회계로 전출되는 12.5조원은 기금이 있는 경우에만 발생하는 재원이므로 일반회계 여유재원에서 차감

자료: 국회예산정책처

[일반회계 여유재원의 처리 경로별 채무 감축 규모]

(단위: 억원)

구 분	예산안 편성 단계 국채 발행 축소	세계잉여금 처리 (현행)	세계잉여금 처리 (출연 삭제 후)
일반회계 여유재원	376,095	376,095	376,095
① 지방교부세 정산	-	△800	△800
② 공적자금상환기금 출연(30%)	-	112,588	-
③ 채무상환(30%)	-	78,812	112,588
④ 추가경정예산 편성 등	-	183,895	262,707
채무 감축 계	**376,095**	**191,400**	**112,588**

주: 1. 세계잉여금 처리는 「국가재정법」 제90조의 법정 최소 비율을 적용한 금액으로, ②는 ① 이후 잔액의 30%, ③은 ①·② 이후 잔액의 30%, ④는 남은 금액
2. ①은 2027년도 예산안에 반영된 2025회계연도분 지방교부세 정산액(약 800억원)

자료: 국회예산정책처

즉, 추가세수를 미래대응기금에 전출하지 않는다면 예산 편성 단계에서 국채 발행을 줄여 37조 6,095억원 전액을 채무 감축에 활용할 수 있고, 결산 후 세계잉여금으로 처리하더라도 11조 2,588억원 이상은 법정 채무상환에 사용하게 된다.

그러나 개정안 체계에서는 추가세수가 편성 단계에서 기금으로 이전되어 세계잉여금으로 유입되지 않고, 연도 중 발생한 초과세수도 세입세출외로 기금에 전출할 수 있어 그만큼 세계잉여금이 감소하게 된다. 나아가 결산 후 세계잉여금이 발생하더라도 정산·채무상환에 사용하고 남은 잔액 역시 기금으로 전출할 수 있다. 결국 공적자금상환기금 출연 규정 삭제와 미래대응기금 전출 허용이 맞물리는 상황에서 정부가 초과세수와 세계잉여금 잔액을 기금에 우선 전출하면, 「국가재정법」 제90조에 따른 채무상환에 활용될 재원은 대폭 축소될 수밖에 없다.

정부안은 초과세수를 국채 상환과 기금 전출 중 어디에 우선 사용할지 정하는 선택 기준을 명시하지 않고 있다. 또한 현행법은 초과세수를 세입세출외로 국채 상환에 사용할 때 그 범위를 해당 연도에 발행한 국채 금액으로 제한하고 있으나, 기금 전출에는 이러한 한도가 전혀 설정되어 있지 않다. 아울러 세계잉여금 잔액을 추가경정예산 편성에 사용하면 국회 심의를 받아야 하는 반면, 기금으로 전출하면 예산총계주의 적용 배제(예산 외 처리)로 인해 국무회의 심의와 대통령 승인만 거치면 된다. 초과세수를 기금으로 전출하는 경우에도 국회에는 그 내역이 사후에 제출될 뿐이어서, 정부로서는 의회 통제가 약한 기금 전출을 선호할 구조적 유인이 발생한다.

따라서 공적자금상환기금 출연 규정 삭제 시, 그 축소분(21%p)에 상응하도록 채무상환 의무 비율(현행 30% 이상)을 대폭 상향하는 방안을 검토해야 한다. 아울러 기획예산처는 초과세수와 세계잉여금을 기금으로 전출하는 경우에도 일정 비율 이상은 채무상환에 의무적으로 배분하도록 하고, 국채 상환과 기금 전출 간 우선순위 및 기준을 법률에 명문화하며, 기금 전출분은 국회에 사전 보고·의결을 거치도록 통제 절차를 보완할 필요가 있다.

3-3. 세입여건 변동에 따른 기금 적립·인출에 대한 국회 통제 확보 필요

가. 현 황

미래대응기금과 일반회계 사이의 재원 이동은 시점에 따라 네 가지 경로로 이루어진다. 예산 편성 단계에서는 추가세수를 세출예산에 계상하여 기금에 전출한다. 연도 중에는 두 경로가 발생할 수 있다. 정부는 9월 세입 재추계 이후 활용할 계획이나, 법안은 시기나 재추계를 요건으로 두지 않는다. 초과세수가 발생하면 이를 기금에 전출하고, 세입이 부족하면 기금 여유자금을 일반회계로 전입한다. 정부안은 이 두 경로를 모두 세입세출예산 외로 처리하도록 하고 있다. 결산 후에는 세계잉여금 중 정산·채무상환에 사용하고 남은 금액을 기금에 전출할 수 있다.

[정부안에 따른 미래대응기금과 일반회계 간 재원 이동 경로별 국회 통제 절차]

경로	시점	예산 계상	한도	국회 절차
① 추가세수 전출	예산 편성	세출예산	추가세수 산식	예산 심의·의결
② 초과세수 전출	연도 중 (시기 요건 없음)	세입·세출외	없음	내역 사후 제출
③ 세입부족 보전 전입	연도 중 (시기 요건 없음)	세입·세출외	없음	변경내역 사후 제출
④ 세계잉여금 잔액 전출	결산 후	예산 외	정산·출연·채무상환 후 잔액	국무회의 심의·대통령 승인(국회 제출 규정 없음)
(참고) 현행 초과세수 국채 상환	연도 중	세입·세출외	해당 연도 발행 국채 금액	결산으로 확인

자료: 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 2221052호), 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2221056호)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이 중 국회가 사전에 금액을 의결하는 경로는 ①뿐이다. ②와 ③은 정부가 규모를 정하고 국회에는 사후에 내역을 제출한다. ③의 경우 기금운용계획 변경한도 산정에서도 제외되므로, 금액에 관계없이 국회 의결 없이 기금운용계획을 변경할 수 있다.

최근 세입 재추계 결과를 보면 연도 중 세입과 예산의 차이는 수십조원 규모이다. 2023년과 2024년에는 세입 부족을 추가경정예산 없이 기금 여유재원과 불용 등으로 대응하였다. 2026년에는 9월 재추계 결과 내국세가 추가경정예산 대비 56.2조원 초과할 것으로 전망되었다. 정부는 이 중 5조원을 활용하여 10월 국채 발행량을 당초계획 대비 축소하였으며, 나머지 초과세수의 활용방식은 정해진 바 없다.

[최근 세입 재추계 결과와 개정안 체계에서의 처리 경로]

연 도	재추계 결과	실제 대응	개정안 체계에서의 경로
2023	국세 △59조 1,000억원	추가경정예산 없이 기금 여유재원 24조원(외국환평형기금 20조원 포함), 세계잉여금, 불용 등으로 대응	③ 세입부족 보전 전입
2024	국세 △29조 6,000억원	추가경정예산 없이 기금·특별회계 여유재원 14조~16조원, 지방교부세·교부금 6조 5,000억원 축소, 불용 7조~9조원으로 대응	③ 세입부족 보전 전입
2026	내국세 +56.2조원 (추경 대비)	(계획) 연내 법안 시행시 2026년 초과세수는 기금으로 세입·세출 외 전출 예정 (기금운용계획안 제출 必) (단, 5조원은 10월 국채 발행 축소에 활용)	② 초과세수 전출

주: 1. 2023·2024년은 정부의 재추계 발표 기준이며, 대응 규모는 정부 발표 범위임
2. 2026년은 추가경정예산 대비 증가분으로, 제정안상 초과세수는 당초(최초) 내국세 세입예산액을 기준으로 산정하므로 실제 전출 가능액과는 다를 수 있음

자료: 기획재정부·기획예산처 세입 재추계 발표 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

정부안과 같이 한도 없는 세입세출외 처리로 세입 변동분 대응을 정부 재량에 포괄 위임하는 것은 재정민주주의와 재정 책임성 측면에서 한계가 있으므로, 보전 전입과 초과세수 전출의 요건과 한도를 법률에 명시하고 연도별 적립·인출 한도를 예산총칙과 기금운용계획에 정하여 국회의 사전 의결을 거치도록 하되 한도를 초과하는 대규모 세입 변동은 추가경정예산으로 편성·심사하도록 할 필요가 있다.

첫째, 정부안은 세입 여건의 변동을 어떻게 활용하고 이에 어떻게 대응할지에 대한 결정권이 국회에서 정부로 이전된다는 점에서 헌법상 국회의 예산심의·확정권과 재정통제 기능을 약화시킬 우려가 있다.

헌법은 재정민주주의 원칙에 따라 국가 재정에 관한 중요한 결정을 국민의 대표기관인 국회가 수행하도록 예산안 심의·확정권을 부여하고, 예산 성립 후 변경이

필요한 경우에도 추가경정예산안을 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 현행 체계에서 연도 중 초과세수는 해당 연도에 발행한 국채의 범위에서 국채 상환에만 세입세출외로 사용할 수 있고, 나머지는 결산을 거쳐 세계잉여금으로 법정 순서에 따라 처리한 뒤 잔액은 추가경정예산이나 다음 연도 세입 이입을 통해 국회가 용도를 심의·결정한다. 세입 부족도 원칙적으로 추가경정예산으로 세입예산을 감액경정하고 세출을 조정하며, 이 과정에서 국회가 결손 규모와 대응 방식을 심의한다.

반면 개정안 체계에서는 재추계 결과를 토대로 기금에 얼마를 적립할지, 기금에서 얼마를 전입할지를 전적으로 정부가 정하고, 국회는 사후에 그 내역을 제출받을 뿐이다. 연간 수십조원에 이를 수 있는 세입 변동분의 처리가 국회의 사전 심의·의결 없이 집행부 재량으로 이루어지는 것이다. 이는 행정부의 재량이 확대되는 차원을 넘어, 국회가 확정한 예산의 결과에 대해 국회 스스로 판단하고 책임질 수 있는 공식적인 절차가 생략된다는 점에서도 한계가 있다.

[세입여건 변동 시 결정 사항별 결정 주체]

결정 사항	현 행	정부안
초과세수의 용도	국채 상환(법정 용도) 외에는 세계잉여금으로 법정 처리, 잔액은 추가경정예산(국회)	국채 상환 또는 기금 전출 중 정부 선택(최소한의 요건·기준 부재)
초과세수 처리 규모	국채 상환은 해당 연도 발행 국채 범위	기금 전출은 한도 없음(정부 결정)
세입 부족 대응 수단	추가경정예산(국회), 불용 등	기금 전입 추가(정부 결정)
세입 부족 보전 규모	추가경정예산 시 국회 의결	한도 없음(정부 결정, 사후 제출)
적립 재원의 사용처	-	기금운용계획 자체변경 범위(30%) 내에서 정부 재량

자료: 국회예산정책처

더욱이 기금에 적립된 재원은 주요항목 지출금액의 30%까지 국회 의결 없이 변경할 수 있고 일부 재원의 활용은 세입세출외로 처리할 수 있도록 하고 있어, 초과세수를 기금에 적립하는 단계부터 이를 사용하는 단계까지 국회가 사전에 관여할 제도적 통제 장치가 미흡하다. 그 결과 국회가 의결한 세입예산은 형식적인 수치로만 남고, 결산 과정에서도 예산 대비 실적의 차이가 기금을 통해 얼마나 조정되었는지 명확히 드러나지 않는 사후 통제의 사각지대가 발생한다.

따라서 세입 변동분의 처리 중 적어도 그 규모와 한도에 관한 결정은 국회의 사전 의결을 거치도록 하여, 세입예산을 확정한 국회가 그 결과의 처리까지 책임 있게 결정할 수 있도록 제도적 장치를 보완할 필요가 있다.

둘째, 개정안의 세입세출외 처리는 현행 예산총계주의 예외 요건과 성격이 상이하고 금액 한도도 설정되어 있지 않아 국회가 2023·2024회계연도 결산에서 연이어 시정을 요구한 '추가경정예산 없는 세수결손 대응'의 한계를 답습할 우려가 크므로, 보전 전입 등의 요건과 한도를 법률에 명시하고 대규모 세입 변동 시에는 추가경정예산안 제출을 원칙으로 하되 관련 편성 요건도 함께 정비할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」은 현물출자·외국차관 전대처럼 거래의 특성상 예산에 계상할 실익이 낮거나 금액을 사전에 확정하기 어려운 경우에 한하여 예산총계주의 원칙의 예외를 제한적으로 인정하고 있다. 또한 초과세수를 세입세출외로 국채 상환에 사용하는 경우에도 용도는 국채 상환으로, 금액은 해당 연도에 발행한 국채의 범위로 엄격히 제한한다.

반면 개정안의 기금 전출·전입 경로는 일반회계의 세입 과부족 자체를 기금과 상호 수수(授受)하는 방식이며, 기금 전출과 보전 전입 모두 금액 한도가 설정되어 있지 않다. 정부는 보전 전입을 재추계에 따른 세입 부족액 범위에서 타 수단과 함께 결정하겠다고 설명하나, 정부안에는 이를 규율할 명시적 조항이 부재하다. 이에 따라 연도 중 세입 부족에 대응하는 규모와 방식이 전적으로 정부의 재량적 판단에 일임된다는 점에서, 2023년과 2024년의 세수결손 대응 방식과 유사한 구조를 갖게 된다.

2023년과 2024년 모두 정부는 대규모 세입 부족을 추가경정예산 없이 외국환평형기금 등 기금 여유재원 동원, 지방교부세·교부금 조정, 세출 불용으로 대응하였다. 이에 대해 국회예산정책처는 국회의 심의·의결을 거치지 않는 세수결손 대응은 국회의 예산 심의·확정권을 규정한 헌법의 취지에 비추어 한계가 있으며, 추가경정예산안을 제출하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있다. 국회도 아래와 같이 2023회계연도와 2024회계연도 결산 심사에서 2년 연속 추가경정예산 없이 불용 등으로 세수결손에 대응한 점을 지적하며, 향후 대규모 세수결손이 발생할 경우 추가경정예산안 편성 등 헌법과 「국가재정법」의 테두리 내에서 대응방안을 마련하고 국회와의 협의를 강화하도록 시정을 요구하였다.

[2023회계연도 결산 시정요구사항(세수결손 대응 관련)]

시정요구명	대규모 세수결손 시 국회의 심의·확정권 존중 필요(시정, 기획재정부)
지적사항	① 2023. 9. 18. 국세수입이 예산 대비 △59조원으로 예상되었고 56.4조원의 세수결손이 발생하였으나, **세입감액 추경을 추진했던 과거 사례와 달리 세입예산 조정 없이 일방적 불용, 내부거래 등으로 대응** ② 이는 **국회에 예산 심의·확정권을 부여한 헌법 제54조제1항에 비추어 헌법에 위반되는 것으로 볼 수 있음** ③ 추경 없이 정부가 사업별 지출계획을 조정하는 경우 **국회가 당초 심의·확정한 것과 다르게 예산이 집행**됨
시정요구사항	**향후 대규모 세수결손 발생 시 추경예산안 편성 등 헌법과 국가재정법의 범위 내에서 대응방안을 마련하여 국회의 예산 심의·확정권을 침해하지 않도록 할 것**

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「2023회계연도 결산 심사보고서」(의안정보시스템)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[2024회계연도 결산 시정요구사항(세수결손 대응 관련)]

시정요구명	세수결손 대응 부적절(주의, 기획재정부)
지적사항	① 2023년에 이어 2024년에도 30.8조원 세수결손 대응에 있어 추가경정예산안을 편성하지 않고 일방적인 불용 등을 반복 ② 세수결손 대응 과정에서 지방교부세와 지방교육재정교부금을 미교부하여 지자체에 부정적 영향을 주는 문제 재발
시정요구사항	① **세수결손 대응에 있어 추가경정예산안을 편성하지 않고 국회의 심의를 우회하여 대응하는 문제** 및 지방교부세·교부금을 미교부하여 지자체에 부정적 영향을 준 문제가 반복된 것에 대하여 향후 재발되지 않도록 주의할 것 ② 2023~2024년 세수결손 대응과정에서 나타난 여러 문제점을 개선하고, 2025년도 제2회 추경안 편성 사례를 감안하여 **향후 대규모 세수결손에 대해 추가경정예산안의 편성을 검토하는 등 재정운용에 있어서 국회와의 협의를 강화할 것**

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「2024회계연도 결산 심사보고서」(의안정보시스템)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

개정안은 이러한 행정부의 재량적 대응에 법적 근거를 부여한다는 의미가 있으나, 국회 통제 절차를 단순 '사후 제출'로 규정하고 있어 시정요구의 핵심 취지인 국회의 사전 심의는 여전히 확보되지 않는다. 더욱이 추가세수는 당초 세입예산액을 기준으로 산정되므로, 편성 단계에서 세입을 과대 추계하여 기금 적립액을 늘리고 실제 세수가 부족하면 국회 심의 없이 기금에서 보전받을 수 있는 구조가 형성되어, 정부의 세입 추계 정확성에 대한 책임성과 재정 규율도 크게 약화될 우려가 있다.

기획예산처는 이러한 장치가 2023~2024년 세수결손기의 재량적 대응을 제도적으로 방지하고, 국회가 의결한 지출예산을 불용시키지 않고 최대한 집행하기 위한 것이며, 개정안 제70조제6항에 따라 그 내용을 지체 없이 국회에 제출하도록 하여 국회 통제가 강화된다는 입장이다. 그러나 사후 제출은 헌법상 사전 심의·의결을 갈음할 수 없고 보전 전입 한도도 설정되어 있지 않으며, 세입 부족 시 지출 수준을 유지할지 감액 조정할지는 국회가 추가경정예산 심의를 통해 결정할 고유 권한에 속하는 사안이다.

물론 현행 「국가재정법」 제89조제1항이 추가경정예산 편성 요건을 경기침체 등 지출 증가 소요 위주로 열거하고 있어, 대규모 세수 오차만으로 추가경정예산을 편성하는 것이 법 문언에 부합하는지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 통상적인 세계잉여금 처리나 집행 관리로 흡수하기 어려운 대규모 세입 변동은 그 자체로 예산 편성 당시 전제한 경제·재정 여건에 중대한 변화가 발생하였음을 뜻하며, 현행 요건 규정의 해석상 한계가 곧 국회의 사전 심의를 우회하는 세입세출외 기금 전출입을 정당화하는 근거가 될 수는 없다.

세입예산 역시 국회가 심의·확정한 것이므로, 세입 추계와 실적 간 과도한 괴리를 어떻게 처리할지는 정부의 집행상 재량에 일임할 사안이라기보다 예산을 확정한 국회가 그 결과에 대해 함께 책임을 지고 결정해야 할 사항이다. 초과세수를 채무 상환에 투입할지 기금에 적립할지, 세수결손을 지출 조정으로 대응할지 채무나 적립금으로 보전할지는 재정건전성과 세대 간 부담 배분에 관한 중대한 정책적 선택이기 때문이다. 이러한 결정이 국회의 사전 심의 없이 기금 잔액의 내부적 증감으로 처리되면, 국회는 자신이 확정한 예산의 집행 결과에 대해 실질적으로 통제할 기회를 갖지 못하고 정부와 국회 간 재정 책임의 소재도 불분명해진다.

따라서 국회는 법률안 심사 과정에서 세입부족 보전 전입과 초과세수 전출의 요건 및 한도를 법률에 명시하고, 2년 연속 이루어진 결산 시정요구의 취지에 따라 일정 규모 이상의 대규모 세수결손이나 초과세수가 발생한 경우에는 추가경정예산안을 통해 국회가 그 처리 방향을 직접 결정하도록 「국가재정법」 제89조의 추가경정예산 편성 요건(세입경정 사유 등)을 명확히 정비하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 기금 전입·전출로 세입 과부족을 처리한 경우에는 그 규모와 사유를 결산 시 본래의 세입 실적과 명확히 구분하여 보고하도록 의무화함으로써, 결산 단계의 사후 통제도 함께 보완할 필요가 있다.

셋째, 신속한 재원 보강이라는 정부의 논거는 법률에 적립·인출 한도를 설정하는 방식으로도 충분히 충족할 수 있으며, 법정 한도를 초과하는 대규모 세수 오차에 대해서는 추가경정예산으로 대응하도록 하는 것이 정부의 세입 추계 책임성을 확보하는 측면에서도 타당하다.

기획예산처는 9월 재추계 결과 대규모 세입 결손이나 초과세수가 발생할 경우 이를 추가경정예산으로 대응하는 것은 추경 편성과 국회 심의에 소요되는 기간으로 인해 실질적인 집행기간을 확보하기 어렵고, 신속한 재원 보강 측면에서도 한계가 있다는 입장이다.

그러나 9월 세입 재추계는 정기국회 회기 중에 이루어지므로, 10월 중 세입경정 추가경정예산안이나 기금운용계획변경안을 제출하면 차년도 본예산안 심사와 병행하여 신속히 심의·의결할 수 있다. 더 나아가 세입예산 대비 일정 비율 등 연도별 기금 적립·인출 한도를 법률에 직접 규정한다면, 정부는 그 법정 범위 안에서 적시에 탄력적으로 대응하고 국회는 입법을 통해 사전에 재정 변동 규모를 통제할 수 있을 것이다.

세입 추계에는 경기 변동 등에 따른 통상적인 오차가 불가피하므로, 일정 범위 내의 세입 과부족은 기금으로 흡수하도록 허용하는 것이 재정안정화 기능의 취지에 부합하는 측면이 있다. 반면 재추계에 따른 세수 초과 또는 결손 규모가 수십조원대로 확대된다면, 이는 통상적인 경기 변동이 아니라 세입 추계나 재정운용에 중대한 오류가 발생했다는 징후로 엄중히 인식할 필요가 있다.

그러므로 이 경우에는 법정 한도를 초과하는 부분에 대해 정부가 추가경정예산안을 제출하여 대규모 오차의 원인과 대응 방안을 국회에 소명하고, 국회가 세입예산 경정과 세출 조정을 직접 심의하도록 하는 것이 정부의 추계 책임을 규명하고 재정민주주의 원칙을 구현하는 바람직한 방식이다. 제출된 정부안과 같이 미래대응기금이 정부의 대규모 세수 오차까지 별도 한도 없이 흡수한다면, 추계 실패의 결과가 국회 심의를 거치지 않고 기금 잔액의 단순한 내부 증감으로만 처리되어 정부가 세입을 정밀하게 추계하려는 유인과 규율도 구조적으로 저해될 우려가 있다.

따라서 국회는 법률안 심사 과정에서 연도별 기금 적립·인출 한도를 법률에 명확히 규정하고, 해당 법정 한도를 초과하는 대규모 세입 변동에 대해서는 정부가 추가경정예산안을 제출하도록 명문화하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

3-4. 2026년 초과세수 적립 여부·규모 및 처리 방식 검토 필요

가. 현 황

재정경제부는 2026년 9월 세입 재추계 결과를 발표하였으며, 「국가재정법」 등 관련 법률 제·개정안이 연내 시행될 경우 추가경정예산 대비 약 56.2조원 늘어난 내국세를 미래대응기금에 전출할 수 있게 된다.[4] 재추계에 따른 증가는 반도체 호황, 반도체기업 특별배당, 증시 활성화 등에 기인하며, 추경 대비 법인세 35.0조원, 소득세 15.6조원이 증가를 주도하였다.

[2026년 국세수입 재추계 결과]

(단위: 조원)

구 분	2026년			본예산 대비	추경 대비
	본예산(A)	추경(B)	전망(C)	(C-A)	(C-B)
○ 총 국 세	390.2	415.4	478.6	88.4	63.2
- 일반회계	378.6	398.7	455.3	76.7	56.6
(소득세)	132.0	136.8	152.4	20.4	15.6
(법인세)	86.5	101.3	136.4	49.9	35.0
(부가세)	86.6	86.6	89.0	2.4	2.4
(증권거래세)	5.4	10.6	12.4	7.0	1.9
- 특별회계	11.6	16.8	23.3	11.7	6.5
(농특세)	8.5	13.6	20.3	11.8	6.7

자료: 재정경제부, 「2026년 국세수입 재추계 결과」 보도자료(2026.9.30.)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 정부는 2026년 10월 국채 발행량을 당초계획 대비 5조원 축소하면서 그 재원으로 2026년 초과세수를 활용하였다.[5] 11~12월 초과세수를 활용한 국채발행 추가 축소 여부와 규모는 정해진 바 없다는 입장이다. 이에 따라 2026년 초과세수 56.2조원 중 5조원을 국채 신규발행 축소에 활용하는 경우 미래대응기금 적립 대상은 최대 약 51.2조원이 되나, 2026년도 기금운용계획안의 전출 규모는 아직 제시되지 않았다.

4) 정부안의 '초과세수'는 당초 내국세 세입예산액을 기준으로 산정하므로 이보다 클 수 있으며, 일반회계 국세 기준으로는 본예산 378.6조원 대비 76.7조원 증가

5) 재정경제부·기획예산처, 보도설명자료(2026.10.14.) 「26년 11~12월 국채발행 추가 축소 여부 및 규모는 정해지지 않았습니다」, 보도설명자료(2026.10.18.) 「정부는 국채 이자지출을 안정적인 수준으로 관리 중이며, 향후 차환 리스크도 낮은 편입니다」

기획예산처는 관련 법률안의 연내 국회 통과 및 시행을 전제로, 내국세 증가분 56.2조원의 일부를 미래대응기금에 '초과세수' 형태로 적립하겠다는 계획이다. 다만, 미래대응기금 설립 및 초과세수 적립의 법률적 근거가 신설되는 것과는 별개로, 2026년도 중에 발생한 초과세수를 연도 중에 적립하기 위해서는 미래대응기금의 2026년 기금운용계획이 존재하여야 하는바, 정부는 이를 위해 2026년 기금운용계획안을 연내 제출하겠다는 설명이다.

나. 분석의견

2026년 초과세수 중 일부가 이미 국채 발행 축소에 활용된 만큼 기금 적립 대상 규모부터 명확히 확정해야 하며, 잔여 재원의 연내 전액 적립은 현행법상 지방교부세 정산과 국가채무 상환 절차를 우회하는 결과를 초래하므로 적립 여부 및 규모를 신중히 검토하는 한편, 향후에는 초과세수 적립 요건과 한도를 법률에 명시하여 행정부의 과도한 재량을 통제할 필요가 있다.

제정안(「미래대응기금법안」)은 당초 세입예산이 추세치를 초과하는 금액을 추가세수로 분류하여 기금에 우선 전출하고, 재추계한 세입예산이 당초 세입예산을 초과하는 금액만을 초과세수로 규정하므로, 법제화 이후의 초과세수는 본예산 편성 이후 발생하는 세입 추계 오차분으로 국한된다.

2027년 추가세수(158조 4,720억원)가 이미 대폭 확대된 세입예산을 기준으로 산정된 만큼 향후 대규모 초과세수가 매년 반복적으로 발생하기는 어렵고, 2023~2024년과 같이 세수 오차가 음(-)으로 나타날 가능성도 상존한다. 반면 2026년 세입예산은 미래대응기금 도입 이전에 편성되어 세수 증가분이 전액 초과세수로 인식되었고, 2026년 결산 실적은 2028년 추가세수 산정의 기준값이 되어 추세치를 대폭 상향시킬 전망이다. 따라서 2026년은 대규모 초과세수를 기금에 적립할 수 있는 사실상 마지막 시점이며, 근거 법률의 입법 일정이 불투명한 상황임에도 정부가 2026년도 기금운용계획안을 별도로 제출하여 연내 의결과 기금 전출까지 마무리하려는 것 역시 이러한 구조적 여건을 고려한 조치로 풀이된다.

이 경우 정부가 미래대응기금 적립 대상으로 편성한 2026년 초과세수(당초 56조 2,000억원)는 최근 이 중 5조원이 국고채 발행 축소에 활용됨에 따라 실제 적립

가능 대상이 최대 51조 2,000억원 수준으로 축소되었으며, 그 구체적인 처리 결과는 관련 법률안의 시행 시기에 따라 크게 달라진다. 2026년 11~12월 중 국회에서 법안이 의결되어 공포일로부터 즉시 시행될 경우, 잔여 재원인 51조 2,000억원 전액이 세입세출외로 연내에 기금으로 적립될 수 있다.

[법률 시행 시기에 따른 2026년 초과세수 처리 비교]

구분	2026년 시행	2027년 시행
처리 시점·방식	연내 세입세출 외로 기금 전출	2027년 4월 결산 이후 세계잉여금 처리절차 적용
지방교부세 정산	없음	약 10.8조원 (현행 정산 규정 적용 시)
공적자금상환기금 출연	없음	약 12.1조원
국가채무 상환	없음	약 8.5조원
미래대응기금 적립	51.2조원(최대)	약 19.8조원

주: 1. 지방교부세 정산은 현행 정산 규정을 적용한 금액임. 「지방교부세법」 개정안 제5조제3항제1호는 경과규정 없이 공포일부터 시행되므로 2026년분 정산에도 적용될 수 있고, 이 경우 2026년 내국세 세입 예산액·결산액이 모두 2026년 추세치로 간주되어 정산액이 발생하지 않을 수 있음. 지방교육재정교부금은 정산에서 제외됨을 가정함
(다만 「지방교육재정교부금법」 개정안 부칙은 2026년 이전 연도분 정산에 종전 규정을 적용하도록 하고 있어, 이를 포함하면 2027년 시행 시 교부금 정산 약 11.7조원, 공적자금상환기금 출연 약 8.6조원, 국가채무 상환 약 6.0조원, 기금 적립 약 14.1조원)
2. 공적자금상환기금 출연은 현재 정부안이 출연 규정을 삭제하지 않고 있으므로 12.1조원은 그대로 반영함(단, 이 경우 2027년도 예산안에 반영된 공적자금상환기금으로의 일반회계 전입금 규모의 조정이 필요).
3. 2026년 초과세수 56.2조원 중 10월 국채 발행 축소에 활용된 5조원을 제외한 51.2조원을 세계잉여금 처리 대상으로 가정함. 지방교부세·교부금 정산은 내국세 실적에 연동되므로 56.2조원 기준으로 산정함.

자료: 국회예산정책처

반면 부칙상 시행일을 2027년 1월 1일로 정할 경우 해당 잔여 초과세수는 결산 후 세계잉여금으로 처리되어, 지방교육재정교부금 정산이 없다고 가정하더라도 지방교부세 약 10조 8,000억원이 정산되고(현행 정산 규정 적용 시) 공적자금상환기금 출연 및 국가채무 상환에 20조 6,000억원 이상이 우선 충당된다. 이후 잔여 재원인 약 19조 8,000억원은 개정안에 따라 기금에 전출할 수 있으므로, 시행일을 늦추더라도 기금 재원 적립 자체가 불가능한 것은 아니다. 결국 연내 즉시 시행을 전제로 잔여 초과세수를 전액 적립하면, 현행 세계잉여금 처리 절차를 거쳤을 때 지방교부세 정산과 채무상환에 투입되었을 약 31조 4,000억원이 미래대응기금으로 흡수되는 결과로 이어진다.[6]

이러한 정부의 초기 재원 확보 취지를 감안하더라도, 국채 발행 축소에 활용된 5조원을 제외한 51조 2,000억원 전액을 연내 기금에 적립하는 방안은 신중한 검토가 필요하다. 현재 미래대응기금 신설 및 지방교부세·교부금 개편과 관련한 입법적·제도적 논의가 마무리되지 않았을 뿐만 아니라, 현행 「국가재정법」이 초과세수의 국채 상환 활용과 세계잉여금의 최소 51% 채무 감축을 의무화한 것은 호황기의 일시적 재원을 국가채무 감축에 우선 배분하도록 한 입법 취지임을 감안해야 한다.

실제로 정부 역시 최근 국고채 금리 상승 등 채권시장 불안을 완화하기 위해 「국가재정법」상 초과 조세수입 활용 규정의 취지에 맞춰 올해 초과세수 중 5조원을 활용하여 10월 국고채 발행량을 당초 계획 대비 축소한 바 있는데, 이는 일시적 초과세수를 채무 감축 및 시장 수급 안정에 투입할 정책적 필요성이 크다는 점을 정부 스스로 인정한 것이다. 다만 5조원은 당초 예상 초과세수의 약 9% 수준에 불과하고 추가적인 국채 축소·상환 여부에 따라 실제 기금 전출 가능액도 변동될 수밖에 없으므로, 정부는 국채 발행 축소와 기금 적립 간 구체적인 배분 기준을 먼저 확정한 뒤 이를 반영하여 2026년도 기금운용계획안의 적립 규모를 재산정·제시할 필요가 있다. 이에 더해, 해당 적립 규모가 9월 재추계 전망치에 기반하고 있어 실제 결산 실적이 이에 미달할 경우 그 부족분을 일반회계가 세수 결손으로 떠안게 되는 위험도 유념해야 한다.

설령 2026년 잔여 초과세수를 연내 기금에 적립하더라도, 이를 모두 여유자금으로 유보·운용하기보다는 일부를 차년도 일반회계 전출이나 공공자금관리기금 예탁으로 편성하여 국고채 발행 부담을 경감하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 현재 제출된 2027년도 기금운용계획안의 일반회계 전출은 12조 5,000억원, 공공자금관리기금 예탁은 1조원에 그치며, 여기에는 2026년 적립분의 활용계획이 전혀 반영되어 있지 않다. 대규모 적립분을 금융시장에 예치한 채 고금리 적자국채를 발행하면 조달금리와의 역마진만큼 국가재정 전체의 순비용이 발생하므로, 적어도 세계잉여금 법정 절차를 거쳤다면 채무상환에 투입되었을 수준만큼은 국고채 발행 축소와 연계하는 것이 현행 재정법 체계의 취지에 부합한다. 다만 기금의 일반회계 전출은 기금운용계획 자체변경 대상에 해당하고 지방교부세 산정 기초에서도 제외되므로, 국회 통제를 위해 전출 규모와 용도를 2027년도 기금운용계획안에 구체적으로

6) 다만, 부칙의 내용에 따라 2026년 초과세수의 활용방안은 달라질 수 있다.

명시할 필요가 있다.

나아가 앞서 살펴본 바와 같이 개정안은 초과세수의 적립 여부와 구체적인 규모를 전적으로 행정부가 결정하도록 일임하고 있어, 기금 재원 확보 및 배분에 관한 정부의 재량이 과도하게 부여되어 있다. 따라서 2027년 이후에는 초과세수의 적립 요건과 한도를 법률에 명확히 규정하여, 매 연도의 단기적 재정 여건이나 정부의 정책적 유인에 구애받지 않고 일관되게 작동할 수 있는 법정 기준을 마련할 필요가 있다.

3-5. 미래대응기금 여유자금과 국고채 발행의 연계 운용 필요

가. 현 황

국공채 발행수입[7]은 공자기금의 부담으로 발행한 국고채(개인투자용 국채 포함) 발행 수입으로, 2027년 계획안은 전년 수정계획 대비 2조 8,060억원 감액된 222조 8,461억원이 편성되었다. 일반회계 예탁[8]은 일반회계의 세입 보전을 위한 것으로, 2027년 계획안은 전년 수정계획 대비 4조 9,677억원 감액된 100조 644억원이 편성되었다.

[2027년도 공공자금관리기금 국고채 발행 및 일반회계 예탁 계획안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2025 결산	2026[1]		2027 계획안(B)	증감	
		당초	수정(A)		B-A	(B-A)/A
국공채 발행수입	227,645,238	225,652,149	225,652,149	222,846,128	△2,806,021	△1.2
일반회계 예탁	113,657,000	108,304,108	105,032,111	100,064,447	△4,967,664	△4.7

주: 1) 수정계획은 8월말 기준
자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

내국세 등 정부의 세입은 매년 변화하나, 그 변동성이 지나치게 확대될 경우 세수오차의 문제를 넘어 재정운용의 안정성을 저해할 우려가 있다. 이에 공공자금관리기금은 공공자금을 통합 관리하여 공공목적에 활용하고 국채의 발행과 상환 등을 효율적으로 관리하기 위한 기금으로서, 회계·기금 간 여유재원의 예수·예탁과 국고채 발행을 통해 세입과 세출의 시기·규모 차이를 조정하는 역할을 수행하고 있다.

한편, 정부는 2027년 예산안을 통해 추가세수, 초과세수 등을 주요 재원으로 하는 미래대응기금을 신설하여 재정안정화(총괄계정) 및 미래세대를 위한 투자(4대 사업계정) 기능을 모두 수행하겠다는 설명이다.

7) 코드: 공공자금관리기금 81-811

8) 코드: 공공자금관리기금 8520-851

기존 회계·기금의 여유재원을 운용하는 공공자금관리기금 외에 대규모 추가세수 등을 기반으로 하는 미래대응기금(총괄계정) 신설을 전제로 편성된 2027년도 예산안은 재원 운용 체계가 매우 복잡해진 측면이 있다고 보인다.

다만, 미래대응기금 등 재정제도 개편에 관한 사항은 국회 소관 상임위원회의 법안 심사 과정에서 심도 있게 논의될 예정이므로, 본 분석은 정부안에 따른 미래대응기금 신설을 전제로 한다.

나. 분석의견

추가세수로 조성한 미래대응기금이 약 100조원의 여유재원을 운용하는 동시에 일반회계가 유사한 규모의 적자국채를 발행하는 구조는 최근 국고채 시장 여건을 고려할 때 재정운용의 비효율을 초래할 우려가 있으므로, 정부는 미래대응기금의 일반회계 전출 또는 공자기금 예탁 규모를 확대하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

공자기금이 일반회계에 예탁하는 금액은 일반회계의 적자분을 보전하기 위한 것으로 통상 적자국채 발행량으로 나타난다. 즉, 일반회계가 재원 부족분만큼 공자기금의 여유재원을 예수하는 것으로, 일반회계는 공자기금으로부터 예수한 원금에 대한 이자를 상환한다. 2027년도 예산안의 경우, 일반회계의 공자기금(총괄계정) 예수이자상환 사업에 전년 추경 대비 4조 227억원 증액된 29조 5,400억원이 편성되었다.

[2027년도 일반회계의 공자기금(총괄계정) 예수이자상환사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2025 결산	2026		2027 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
공공자금관리기금(총괄계정) 예수이자상환	28,636,671	25,558,448	25,517,233	29,539,964	4,022,731	15.8

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

비록 이는 회계·기금 간 여유재원의 통합 운용 과정에서 발생하는 이자상환분으로서 내부거래이므로 총지출에는 계상되지 아니하나, 내국세를 주요 기반으로 하는

일반회계의 사업성 지출 여력을 감소시키고, 공자기금도 일반회계 예탁을 위한 국고채 발행을 전제하므로 재정건전성 차원에서 그 규모를 최소화하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 미래대응기금의 2027년도 계획안에 따른 여유재원 운용 규모는 총괄계정을 포함하여 104조 3,614억원[9]에 달하는데, 이는 공자기금의 일반회계 예탁 규모를 초과하는 수준이다.

[2027년도 미래대응기금의 여유자금 운용 계획안]

(단위: 백만원)

계정	사업명	규모
총괄계정	공공자금관리기금(총괄계정) 예탁	1,000,000
총괄계정	비통화금융기관예치	95,861,383
지방계정	비통화금융기관예치	5,000,000
교육·인재계정	비통화금융기관예치	2,500,000
합계		104,361,383

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

정리하면, 2027년 일반회계는 공자기금으로부터 100조 644억원을 예수하며, 공자기금은 그 재원을 국고채 발행으로 조달한다. 같은 해 미래대응기금은 103조 3,614억원을 비통화금융기관에 예치한다. 정부 전체로 보면 국고채 금리로 차입한 자금과 비슷한 규모의 자금을 그보다 낮은 수익률로 예치할 경우, 그 금리 차이에 해당하는 순비용이 발생하게 된다.

[일반회계·미래대응기금·공자기금 간 자금흐름(2027년)]

(단위: 조원)

흐 름	금 액	성 격
① 일반회계 → 미래대응기금	158.5	추가세수 적립(전출)
② 미래대응기금 → 일반회계	12.5	재전출
③ 미래대응기금 → 비통화금융기관	103.4	국고 밖 예치
④ 미래대응기금 → 공자기금	1.0	예탁
⑤ 공자기금 → 일반회계	100.1	예탁(국고채 발행으로 조달)
⑥ 일반회계 → 공자기금	29.5	예수금에 대한 이자

자료: 기획예산처·재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

9) 미래대응기금의 공자기금 예탁 1조원 포함

또한 국고채 조달비용은 최근 빠르게 상승하고 있다. 국고채 평균조달금리는 2025년 2.66%에서 2026년 1~9월 평균 3.76%로 1.10%p 높아졌고, 월별로는 6월(4.02%)에 4%를 넘어선 뒤 9월에는 4.25%까지 올랐다. 같은 기간 평균 응찰률은 2025년 267%에서 2026년 1~9월 246%로 21%p 낮아져 시장의 소화 여력도 약해지고 있다. 특히 9월에는 조달금리가 전월(4.10%) 대비 0.15%p 오르고 응찰률은 243%로 전월(251%) 대비 8%p 하락하여, 금리 상승과 수요 둔화가 동시에 나타났다.

[최근 국고채 평균조달금리 및 응찰률]

(단위: %)

구분	2025	2026.1~9	2026.1	2026.3	2026.6	2026.8	2026.9
평균조달금리	2.66	3.76	3.18	3.50	4.02	4.10	4.25
평균응찰률	267	246	259	230	243	251	243

자료: 기획예산처, 「월간 재정동향」(2026.10.)

반면, 미래대응기금의 여유재원 최소 목표 운용수익률은 국고채 3년물 유통수익률인 약 3.8% 수준으로 발표되었다. 즉, 최근 국고채 조달금리와 유사하거나 그보다 낮은 수준의 운용수익률이 예상되는데, 재정운용 측면에서 효율적이라고 보기 어렵다.[10)]

물론 미래대응기금 총괄계정은 일시적으로 발생한 대규모 세수를 곧바로 사용하기보다는 여유재원 및 미래투자를 위한 용도로 활용하고자 하는 취지라는 점은 일부 이해되는 측면이 있다. 정부가 미래대응기금의 일반회계 전출 12조 5,000억원을 국채 신규발행 축소 효과로 설명하는 것도 이러한 상황을 고려한 것으로 보인다.

그러나 최근 국고채 시장 여건이 악화되고 있고[11)], 미국·한국의 추가 금리인상 가능성도 여전히 존재한다. 이러한 상황에서 100조원을 상회하는 미래대응기금의 여유재원 일부를 일반회계에 추가로 전출하거나 공자기금 예탁 규모를 현재 계획보다 확대함으로써, 공자기금의 신규 국고채 발행 부담을 완화하고 전반적인 국고채 시장 안정화에 기여할 가능성이 있다. 특히 미래대응기금의 공자기금 예탁비율은 다른 기금에 비해 낮은 편인 점도 감안할 필요가 있다.

10) 미래대응기금 계획안은 여유자금 운용수익을 수입으로 계상하지 않아 정부의 목표수익률이 예산상 확인되지 않는다.

11) 2026년 9월 21일 국고채 10년물의 유통금리는 4.457%로 최근 10년 내 최고 수준에 육박하였다.

[주요 기금의 공자기금 예탁비율(2027년 계획안)]

(단위: 억원, %)

기 금	여유자금 운용	공자기금 예탁	예탁비율
장애인고용촉진및직업재활기금	8,122	8,000	98.5
국유재산관리기금	16,415	16,000	97.5
산업재해보상보험및예방기금	70,303	50,500	71.8
방사성폐기물관리기금	69,019	40,000	58.0
미래대응기금	1,043,614	10,000	1.0

자료: 각 기금 2027년도 기금운용계획안을 바탕으로 국회예산정책처 작성

여유재원을 국고채 발행 축소에 연계하는 방식으로는 일반회계 전출 확대와 공자기금 예탁 확대를 들 수 있다. 일반회계 전출 확대는 적자국채 자체를 줄이는 근본적 방안이나 기금 재원이 소진되는 한계가 있고, 공자기금 예탁 확대는 기금의 자산으로 남아 필요할 때 회수할 수 있어 재정안정화 기능과 충돌하지 않는다.

[여유재원의 국고채 발행 축소 연계 방안 비교]

구 분	일반회계 전출 확대	공자기금 예탁 확대
국고채 발행	전출액만큼 적자국채 감소	예수금이 조달재원을 대체하여 발행 감소
일반회계 이자부담	감소	변동 없음(공자기금 차입 유지)
기금 재원	소진	유지(회수 가능)
순비용(역마진)	해소	해소(이자가 정부 내부에서 이전)
유의점	세수결손 대비 완충 재원 축소	대규모 회수 시 재조달 필요 → 예탁 만기·회수시기 조율

자료: 국회예산정책처

예를 들어 재정안정화에 필요한 유동성을 제외한 기금 여유재원 중 30조원을 전출 또는 예탁하여 국고채 발행을 줄이면, 편성금리 4.1% 기준으로 연간 약 1조 2,300억원의 이자비용이 절감될 수 있다.

따라서 기획예산처와 재정경제부는 미래대응기금 여유재원 중 재정안정화에 필요한 유동성 규모를 산정하고, 이를 초과하는 재원에 대해서는 일반회계 전출 또는 공자기금 예탁을 확대하여 국고채 발행 부담을 줄이는 방안을 검토할 필요가 있다.

3-6. 기금운용계획 변경·이월 통제 보완 필요

가. 현 황

정부안은 미래대응기금의 기금운용계획 변경과 집행에 관하여 다음과 같이 기존 기금과 다른 특례를 두고 있다.

[미래대응기금에 적용되는 집행 특례]

구 분	현 행	미래대응기금	근 거
주요항목 변경한도	비금융성기금 20% 이내	30% 이내(금융성기금과 동일), 초과세수 재원 활용 시 국회에 지체 없이 제출	국가재정법 개정안 제70조제3항·제6항
이월	지출원인행위 후 지출하지 못한 금액을 다음 연도까지	지방계정 보조사업은 지출원인행위 없이도 기금관리주체 단계와 지방자치단체 단계에서 각각 다음다음 연도까지	국가재정법 개정안 제72조제1항제2호, 제정안 제17조
보조금 관리	「보조금 관리에 관한 법률」 적용	지방계정 보조사업은 교부결정 변경·정산·반환 등 일부 규정 적용 배제(법령 위반·부정수급 등은 적용)	제정안 제18조제1항
집행잔액	반납	유사 목적 사업에 사용 가능 (명세서 기획예산처 제출)	제정안 제18조제2항

자료: 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2221056호) 및 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 2221052호)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

첫째, 미래대응기금 사업비는 정책목표와 지원대상이 미리 확정된 사업성 지출이므로, 신축적 운용의 필요성을 고려하더라도 주요항목 변경한도를 타 사업성기금 수준으로 조정하고, 계정별 단일 프로그램 구조도 사업 성격에 따라 세분화할 필요가 있다.

「국가재정법」은 주요항목 지출금액의 변경한도를 비금융성기금(사업성기금) 20%, 금융성기금 30%로 규정하고 있다. 금융성기금에 높은 한도를 허용하는 것은 보증·보험 등 금융거래의 수요 변동에 탄력적으로 대응하기 위한 것이다. 그러나 정

부안은 사업성 지출이 대부분이고 그 절반 이상이 타 회계·기금에서 이관된 계속사업인 미래대응기금에도 30% 한도를 적용하고 있다. 미래대응기금은 계정별 사업이 하나의 대규모 프로그램으로 편성되어 있어, 30% 한도를 적용하면 아래 표와 같이 최대 13조 6,088억원을 국회 의결 없이 변경할 수 있다. 이는 20%를 적용할 때보다 4조 5,363억원 상회하는 규모이다. 더욱이 총괄계정의 일반회계 전출금 12조 5,000억원도 자체변경 대상이고, 세입 부족 보전 전출금은 한도 산정에서 제외된다.

[사업계정 프로그램별 자체변경 가능 금액]

(단위: 억원)

프로그램	2027 계획안	20% 적용	30% 적용	차 이
청년종합지원	133,296	26,659	39,989	13,330
성장동력확충	141,638	28,328	42,491	14,163
지방주도성장	102,662	20,532	30,799	10,267
교육·인재지원	76,029	15,206	22,809	7,603
계	**453,625**	**90,725**	**136,088**	**45,363**

주: 변경한도는 주요항목(장·관·항) 중 항에 해당하는 프로그램 단위로 적용되며, 여유자금운용 프로그램은 제외
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획예산처는 재정안정화 장치이자 여유자금을 운용하는 기금의 성격과 신축적 집행의 필요성을 고려하여 30%를 설정하였다는 입장이다. 또한 국회 삭감 사업 증액과 주요항목 신설을 금지하고 초과세수 활용 등은 국회에 지체 없이 보고하도록 하여 통제를 강화하였다고 설명한다. 그러나 재정안정화와 여유자금 운용은 총괄계정의 기능이고, 30% 한도가 실질적으로 적용되는 대상은 사업계정의 세출 프로그램이다. 삭감 사업 증액과 주요항목 신설의 금지는 모든 기금에 공통으로 적용되는 법정 원칙이며, 지체 없는 보고도 초과세수 활용과 세입 부족 보전에 한정되어 그 밖의 변경은 분기별 사후 제출에 불과하다.

나아가 그간 사업성기금의 자체변경이 국회 의결의 실효성을 약화시킨다는 지적이 지속되어 온 점을 고려하면, 4대 사업계정에 30% 한도를 적용하는 것은 이를 개선하기보다 오히려 정부의 재량 범위를 과도하게 넓히고 입법부의 재정통제권을 약화시킬 우려가 있다. 아울러 한도를 20%로 낮추더라도, 청년계정처럼 현금급여·자산형성·주택 융자·창업 지원이 하나의 프로그램에 혼재되어 있는 구조에서는 성격이 상이한 세부사업 간 임의적 재원 이동이 국회 의결 없이 가능하다.

따라서 미래대응기금은 타 사업성기금 수준의 변경한도를 적용하고, 총괄계정의 일반회계 전출은 자체변경 대상에서 제외하는 방안을 검토해야 한다. 아울러 계정별 단일 프로그램을 현금급여, 융자·이차보전, 출자, 연구개발, 지방이전재원 등 사업 성격에 따라 세분화할 필요가 있다.

둘째, 지방계정 보조사업의 이월 특례는 중앙과 지방 단계에서 각각 적용되어 전체 이월 기간이 정부 설명보다 장기화될 여지가 있으므로, 이월 기간의 상한을 법률에 명시하고 이월 및 집행잔액 사용 실적을 국회에 보고하도록 할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제72조는 기금 지출금액의 이월을 원칙적으로 금지하되, 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 지출하지 못한 금액만 다음 연도로 이월할 수 있도록 하고 있다. 반면 정부안은 지방계정 보조사업에 대하여 두 단계의 예외를 규정하고 있다. 「국가재정법」 개정안은 기금관리주체가 지출원인행위 여부와 관계없이 다음다음 연도까지 이월할 수 있도록 하고, 「미래대응기금법안」은 보조금을 교부받은 지방자치단체도 다음다음 연도까지 이월할 수 있도록 허용하고 있다. 두 규정은 이월 주체와 기산점이 달라, 기금 단계에서 이월된 재원이 지방자치단체에 교부된 뒤 다시 이월되면 실제 집행이 크게 지연될 수 있다.

[지방계정 보조사업 이월 특례와 지역균형발전특별회계 비교]

구 분	국가재정법 개정안 제72조	미래대응기금법안 제17조	지역균형발전특별회계
이월 주체	기금관리주체(기획예산처)	지방자치단체	소관 부처·지방자치단체
이월 요건	불가피한 사유 (지출원인행위 불요)	불가피한 사유 (지출원인행위 불요)	부득이한 사유 (지출원인행위 불요)
이월 기간	다음다음 연도까지	다음다음 연도까지	2회계연도 초과 불가
이월 사용 제한	규정 없음	규정 없음	기획예산처장관이 제한 가능

자료: 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2221056호), 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 2221052호), 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제89조를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획예산처는 주민협의·토지보상·영향평가 등으로 단년도 집행이 어려운 지역개발 사업의 특성을 고려하여 지역균형발전특별회계의 이월 특례를 차용하였다고 설명한다. 또한 중앙과 지방의 이월 기간을 재이월(사업기간 최대 3년) 범위 내로 일치시킨 것이며, 실제로도 그렇게 운용하겠다는 입장이다.

정부의 설명과 같이 이월 특례의 필요성은 일부 인정되나, '최대 3년'은 행정적 운용 방침일 뿐 법률안에는 두 단계를 합한 전체 이월 기간을 제한하는 명시적 규정이 없다. 또한 지방계정 보조사업은 「보조금 관리에 관한 법률」의 정산·반환 등 일부 규정이 배제되어 집행잔액을 유사 목적 사업에 사용할 수 있음에도, 그 명세서는 기획예산처에만 제출될 뿐 국회에는 보고되지 않는다. 더욱이 지방자치단체에 교부된 이후의 이월과 집행잔액 사용은 국가 결산에도 드러나지 않는 제도적 사각지대가 발생한다.

따라서 지방계정 보조사업의 이월 특례는 중앙과 지방 단계를 합한 전체 이월 기간이 편성연도를 포함하여 3년을 초과하지 않도록 법률에 명시하고, 특례 대상을 장기 이월이 불가피한 지방자치단체 사업으로 한정할 필요가 있다. 아울러 이월액과 집행잔액 사용 실적을 기금 결산 부속서류로 국회에 보고하도록 의무화할 필요가 있다.

3-7. 지방교부세 산정기준 축소 및 교부금 산정방식 전환의 영향 제시 필요

가. 현 황

현행 제도상 지방교부세와 지방교육재정교부금은 내국세의 일정 비율(지방교부세 19.24%, 지방교육재정교부금 20.79%)로 법정화되어 있다. 2027년도 예산안은 미래대응기금 신설에 맞추어 두 재원에 서로 다른 개편 방식을 적용하였다.[12)]

지방교부세는 미래대응기금에 전출하는 추가세수 158조 4,720억원을 산정 대상 내국세에서 제외하여, 산정 대상 내국세가 520조 5,583억원에서 362조 863억원으로 30.4% 축소되었다. 또한 지방교육재정교부금은 기존 내국세 연동 방식을 폐지하고 명목GDP 성장률과 학령인구 변화율 등을 반영한 산식으로 전환하였다.

그 결과 현행법을 적용할 때보다 지방교부세는 30조 4,900억원, 지방교육재정교부금은 32조 5,331억원, 합계 63조 231억원이 축소 편성되었으며, 정부는 이를 의무지출 구조조정의 일환으로 설명하고 있다.

[지방교부세·지방교육재정교부금 편성액과 현행법 기준 금액]

(단위: 억원)

구 분	2026 본예산	2027 예산안(A)	현행법 대비 감소분(B)	현행법 기준(A+B)
지방교부세	693,550	771,899	304,900	1,076,799
지방교육재정교부금	716,687	788,718	325,331	1,114,049
계	1,410,237	1,560,617	630,231	2,190,848

주: 1. 지방교부세의 (B)는 미래대응기금 전출액 158조 4,720억원에 교부율 19.24%를 적용한 산정 제외분이고, 지방교육재정교부금의 (B)는 교육부가 산정한 현행법 기준 금액(111조 4,049억원)과 예산안의 차이
2. 정부 발표 기준으로는 지방교부세 30조 5,000억원, 지방교육재정교부금 32조 5,000억원, 계 63조원

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

12) 「지방교부세법 일부개정법률안」(의안번호 2221047호)은 교부세 재원인 내국세를 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 제2조제2호의 내국세 세입에서 같은 법안 제5조제1항제1호(추가세수) 및 제2호(초과세수)에 따른 전입금을 제외한 금액으로 변경하고(이에 따라 현행법상 100분의 45만 제외되던 담배분 개별소비세도 전액 제외된다), 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(의안번호 2221053호)은 내국세 연동 방식을 폐지하고, 전년도 교부금에 최근 3년 연평균 명목GDP 변화율과 학령인구 변화율(35% 반영)을 곱하여 산정하도록 하며, 산정액이 전년도보다 적으면 국가가 그 차액을 보전하도록 하고 있다(개정 제3조제2항, 제4조).

아울러 정부안에 따라 회계연도 결산 후 정산 경로도 대폭 조정될 예정이다. 「지방교부세법」 개정안은 교부세 정산 시 내국세 세입의 예산액과 결산액이 각각 내국세 세입 추세치보다 크면 추세치를 예산액·결산액으로 간주하도록 규정하고, 「국가재정법」 개정안은 세계잉여금의 지방교육재정교부금 정산 근거를 삭제한다. 「지방교육재정교부금법」 개정안도 내국세·교육세의 예산액과 결산액의 차액 정산 규정(현행 제9조제3항)을 삭제하고, 2025회계연도 정산분부터 개정 규정을 소급 적용하도록 하고 있다(부칙 제2조).

한편 「지방교부세법」 개정안은 지방재정 여건이 악화되는 경우 등에 미래대응기금을 통해 예산의 범위에서 지방정부를 지원할 수 있도록 근거를 신설하였으며, 이에 따라 2027년도 지방계정에는 지방자치단체 재정부족액을 기초로 일반재원 형태로 배분하는 지방미래성장지원금 3조 5,000억원이 편성되었다.

반면 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 제9조제1항제1호는 내국세 세입예산액과 추세치 중 적은 금액의 20.79%에서 교부금 총액을 차감한 금액을 교육·인재계정의 재원(일반회계 전입금)으로 규정하고 있으나, 실제 2027년도 계획안의 교육·인재계정 수입 10조 1,029억원은 해당 법정 전입 경로와 달리 전액 총괄계정 전입금으로 편성되었다.

나. 분석의견

첫째, 개정안에 따르면 지방교부세는 미래대응기금 전출액만큼 산정기준이 자동 축소되고 정산 시 호황기 세수 증가분 공유가 배제되며 기금의 일반회계 환원분조차 산정에서 누락되므로, 지방재정 영향 분석과 함께 환원 재원 산입 및 지원 기준 법정화 등 보완책이 필요하다.

현행 「지방교부세법」은 내국세 총액의 19.24%를 지방교부세로 산정하나, 개정안은 기금으로 전출되는 추가·초과세수를 산정 대상에서 제외하였다. 이에 따라 2027년 예산안에서는 기금 전출액(158조 4,720억원)이 빠지면서 산정 대상 내국세가 현행법 기준 520조 5,583억원에서 362조 863억원으로 30.4% 감소하며, 전체 내국세 대비 실효 교부율도 13.38%로 5.86%p 하락한다. 수치는 매년 달라지더라도 기금 전출액의 19.24%만큼 지방교부세가 자동 감액되는 구조는 동일하다.

결산 정산 단계에서도 추가세수 발생 연도의 지방교부세는 세입 추계 오차와 무관해진다. 내국세 예산액이나 결산액이 추세치를 초과하면 추세치를 기준으로 정산하도록 개정했기 때문이다. 2027년처럼 당초 예산액이 추세치를 상회하는 경우(아래 표 ①~③)에는 결산액이 예산보다 약 158조원 이상 미달하지 않는 한 추가 정산이 발생하지 않으며, 세입 과부족은 일반회계와 기금 간 내부 수수로만 처리된다. 예산액·결산액·추세치 규모에 따른 정산 유형은 아래 표와 같이 여섯 가지이다.

[예산액·결산액·추세치 크기에 따른 지방교부세 정산 시나리오]

구 분	예산액·결산액·추세치 크기	지방교부세(개정안)	지방교부세(현행법)
① 추가세수 발생	추세치 〈 예산액 〈 결산액	정산 없음 (예산액·결산액 모두 추세치로 간주)	증액 정산 (결산액-예산액의 19.24%)
② 추가세수 발생	추세치 〈 결산액 〈 예산액	정산 없음 (예산액·결산액 모두 추세치로 간주)	감액 정산 (예산액-결산액의 19.24%)
③ 추가세수 발생	결산액 〈 추세치 〈 예산액	일부 감액 정산 (추세치-결산액의 19.24%)	감액 정산 (예산액-결산액의 19.24%)
④ 추가세수 없음	예산액 〈 추세치 〈 결산액	일부 증액 정산 (추세치-예산액의 19.24%)	증액 정산 (결산액-예산액의 19.24%)
⑤ 추가세수 없음	예산액 〈 결산액 〈 추세치	증액 정산 (현행법과 동일)	증액 정산 (결산액-예산액의 19.24%)
⑥ 추가세수 없음	결산액 〈 예산액 〈 추세치	감액 정산 (현행법과 동일)	감액 정산 (예산액-결산액의 19.24%)

주: 개정안의 정산액은 19.24% × [min(결산액, 추세치) − min(예산액, 추세치)]
현행법의 정산액은 19.24% × (결산액 − 예산액)임
자료: 「지방교부세법 일부개정법률안」(의안번호 2221047호)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

요컨대 추가세수 발생 연도의 지방교부세는 추세치의 19.24%로 사실상 고정된다. 지방은 세수 결손 시 감액 부담을 면하는 대신 초과 징수 시의 증액분도 공유하지 못한다. 반면 중앙정부는 세수 과부족을 국회의 사전 의결 없이 기금 적립·보전으로 처리할 수 있다. 결과적으로 지방재정의 하방 안정성은 일부 높아지나, 호황기 세수 증가분이 전액 중앙 기금에 귀속되어 지방재정의 세수 탄력성은 크게 저하된다.

더욱이 기금 전출 재원은 현행법상 약 40%(지방교부세 19.24%, 지방교육재정교부금 20.79%)가 지방 몫이었을 내국세임에도, 향후 기금에서 일반회계로 환원될 때는 기금전입금으로 계상되어 교부세 산정에서 영구 배제된다. 당장 2027년 일반회계 전출금(12조 5,000억원)만 보더라도 교부율 적용 시 약 2조 4,050억원이 지방 배분에서 누락된다. 보완 수단인 지방미래성장지원금(3조 5,000억원) 역시 규모와 기준을 법률이 아닌 매년 예산으로 정해 지방자치단체의 재정 예측가능성이 떨어진다.

따라서 정부는 산정기준 축소에 따른 연도별·자치단체별 재정 영향을 정밀 산정하여 국회에 제시할 필요가 있다. 아울러 기금의 일반회계 환원 재원을 교부세 산정기준에 재산입하고, 기금의 지방 지원 사업 역시 규모와 배분 기준을 법률에 명시하여 법정 배분 원칙과의 조화를 도모해야 한다.

둘째, 지방교육재정교부금은 내국세 연동 폐지로 호황기 세수 증가분을 공유하지 못하는 대신 전년 수준의 하방 안정성을 보장받는 구조로 전환되며, 현행법 대비 감소분에 대한 교육재정으로의 법정 환원 경로가 2027년에는 작동하지 않으므로 산식 개편에 따른 실질적 영향과 보완 대책을 제시할 필요가 있다.

현행 「지방교육재정교부금법」상 내국세의 20.79%로 연동되던 교부금은 개정안[13]에서 전년도 교부금에 최근 3년 평균 명목GDP 증가율과 학령인구 변화율(35% 반영)을 적용하는 방식으로 전환되며, 산정액이 전년보다 적을 경우 국가가 차액을 보전한다. 교부금이 기금 전출액과 무관하게 독립 산정됨에 따라 2027년 현행법 대비 감소분(32조 5,331억원[14])은 산식 변경에 따른 격차이며, 2028년 이후의 격차도 내국세 증가율과 신규 산식 증가율 간 차이에 좌우된다. 또한 결산 정산 규정이 삭제되어, 현행법상 2026년 내국세 초과분(56조 2,000억원)에 대해 발생했을 정산분 약 11조 7,000억원(추정)도 시·도교육청에 교부되지 않는다.

정부는 비용추계서 미첨부 사유서에서 2027년 교부금이 기금 전출 제외 내국세의 20.79%를 상회하고 2026~2030년 연평균 4.9% 증가하므로 교육청 세입이 순감소하지 않는다는 입장이나, 공식 추계 부재를 이유로 현행법 유지 시와의 실질

13) 전년도 교부금 × (1+3년 연평균 경상성장률) × [1+(3년 연평균 학령인구 변화율 × 0.35)]

14) 현행법 기준 111조 4,049억원 – 개정안 78조 8,718억원

적 격차는 제시하지 않고 있다. 더욱이 2027년 교부금 증가율(10.1%)은 2026년 본예산(71조 6,687억원) 대비 수치로, 사유서상 추경예산(76조 4,381억원) 기준으로는 3.2%, 부칙상 최초 산정 기준액(75조 6,902억원) 기준으로는 4.2% 증가에 그친다.

아울러 「미래대응기금법안」은 교육·인재계정의 법정 재원을 '내국세 예산액과 추세치 중 적은 금액의 20.79%에서 교부금 총액을 차감한 금액'으로 규정하나, 2027년에는 교부금 총액이 추세치의 20.79%를 초과하여 일반회계 법정 전입금이 발생하지 않는다. 이에 따라 2027년 계정 수입(10조 1,029억원, 현행법 대비 감소분의 31.1%)은 법률상 기준이 아닌 기금운용계획에 따른 총괄계정 전입금으로만 충당된다. 더욱이 교부금이 전년 대비 감소할 때의 차액 보전 전출까지 동 계정의 용도로 규정되어 있어, 향후 세수 둔화기 보전 소요에 대한 재원 감당 여력도 면밀히 점검해야 한다.

따라서 정부는 산식 개편에 따른 연도별·교육청별 재정 영향을 정밀 산정하여 국회에 제시할 필요가 있다. 특히 현행법 유지 시와의 연도별 격차 및 교육·인재계정 귀속 규모, 학령인구 반영계수(35%)와 3년 평균 변화율 적용의 정책적·통계적 근거, 정산 폐지에 따른 재정 영향을 국회 예산안 심사과정에서 명확히 제시할 필요가 있다.

3-8. 다부처 기금 편성에 따른 예·결산 심사체계 보완 필요

가. 현 황

기획예산처는 2027년도 예산안을 통해 미래대응기금과 공익신고장려기금 등 다부처 연계 기금을 신설할 계획이다. 기금의 관리·운용은 기획예산처의 소관으로 하되, 4대 사업계정에 편성된 사업은 아래와 같이 다수의 개별 부처가 수행할 예정이다.

[2027년도 미래대응기금 집행부처별 사업 현황(총지출 기준)]

(단위: 건, 억원, %)

집행부처	사업수	청년	성장동력	지방	교육·인재	총괄	계	비중
행안부	5	-	-	85,902	-	-	85,902	18.9
과기부	38	-	66,006	-	17,145	-	83,151	18.3
교육부	13	-	-	-	49,315	-	49,315	10.9
국토부	10	30,759	10,350	1,810	-	-	42,919	9.5
복지부	3	36,254	377	-	-	-	36,631	8.1
금융위	7	20,386	15,000	-	-	-	35,386	7.8
기후부	14	-	24,874	-	1,576	-	26,450	5.8
고용부	5	21,060	-	-	4,608	-	25,667	5.7
중기부	9	14,855	1,966	-	1,366	-	18,188	4.0
농식품부	3	-	-	11,921	-	-	11,921	2.6
문체부	3	8,320	-	1,523	-	-	9,843	2.2
재경부	4	-	8,500	1,000	-	-	9,500	2.1
산업부	7	-	7,099	-	2,019	-	9,118	2.0
우주청	5	-	7,465	-	-	-	7,465	1.6
성평등부	1	1,663	-	-	-	-	1,663	0.4
해수부	2	-	-	507	-	-	507	0.1
기획처	1	-	-	-	-	233	233	0.1
계	**130**	**133,296**	**141,638**	**102,662**	**76,029**	**233**	**453,858**	**100.0**

주: 기획처 소관 사업은 미래대응기금(총괄계정) 기금운영비 사업
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

첫째, 미래대응기금은 16개 중앙관서가 집행하는 129개 사업을 기획예산처 소관의 단일 기금으로 편성함에 따라 정책적 필요성을 판단하는 상임위원회와 재원을 심사하는 기금 소관 상임위원회가 분리되는 문제가 발생하므로, 관련 상임위원회의 예비심사 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

국회의 예·결산 심사는 각 상임위원회가 소관 부처의 예산안과 결산을 예비심사하고 예산결산특별위원회가 이를 종합심사하는 구조를 취하고 있다. 그러나 「국가재정법」은 각 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자를 기금관리주체로 규정할 뿐(제9조제4항) 기금에 편성된 사업의 실제 수행주체는 별도로 규정하지 않아, 기금 사업의 예산과 결산은 원칙적으로 기금관리주체의 소관 상임위원회가 전담하여 심사하게 된다. 미래대응기금은 기획예산처가 총괄 관리주체이나 사업은 16개 중앙관서가 나누어 집행하므로, 동일한 정책 사업임에도 일반회계가 아닌 기금에 편성된다는 이유만으로 심사 주체와 소관 상임위원회의 책임 소재 간에 구조적 괴리가 발생한다.

[일반회계 사업과 미래대응기금 사업의 예·결산 심사체계 비교]

구 분	일반회계·특별회계 사업	미래대응기금 사업	근 거
예산안 예비심사	집행부처 소관 상임위원회	기금 소관 상임위원회(재정경제기획위원회), 관련 상임위원회는 의견제시	「국회법」 제84조
결산보고서	집행부처가 작성	기금 소관 중앙관서(기획예산처)가 작성	「국가재정법」 제73조
성과계획서·보고서	집행부처가 작성	기금관리주체(기획예산처)가 작성 (2027년도 성과계획서는 기금 사업 140개를 모두 성과관리 비대상으로 분류)	「국가재정법」 제85조의6

자료: 「국회법」, 「국가재정법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

실제로 129개 세부사업 중 기금 소관 상임위원회인 재정경제기획위원회의 직접 소관 부처 사업은 4개(9,500억원, 2.1%)에 불과하며, 나머지 125개(44조 4,125억원, 97.9%)는 타 11개 상임위원회 소관 부처의 사업으로 구성되어 있다. 예컨대

「아동수당법」 개정을 전제로 추진되는 아동기본수당(2조 9,272억원)의 경우 사업 제도와 근거 법률안은 보건복지위원회가 심사하는 반면, 재원과 세출예산안은 재정경제기획위원회가 심사하게 되는 관할 분리가 발생한다. 정부는 미래대응기금 역시 타 회계·기금과 동일한 절차로 국회 심사를 거치므로 국회 통제가 약화된다는 우려는 사실이 아니라는 입장이나(기획예산처 보도설명자료, 2026.10.7.), 외형적 절차가 동일하더라도 사업의 실질적 타당성을 검증해야 할 소관 상임위원회의 예비심사권이 배제됨으로써 국회 심사의 전문성과 책임성이 근본적으로 훼손된다는 점이 핵심 한계이다.[15]

기존 다부처 기금은 관련 상임위원회가 개별 사업에 '의견제시의 건'을 의결해 전달하는 방식으로 보완해 왔다. 기후대응기금의 경우 2025년까지 기재위가 총괄 심사하고 환노위가 소관 사업 의견을 제시하는 식이었다. 그러나 이는 기속력이 없는 단순 권고에 불과해 상임위 간 일정 불일치나 이견 발생 시 실효적 조율이 어렵다. 더욱이 미래대응기금 사업비(45조 3,625억원)는 복권기금의 약 12배, 기후대응기금의 약 6배에 달하며 연계 상임위만 12개에 이른다. 주무부처 비중이 높았던 기후대응기금과 달리 미래대응기금은 최다 부처(과기정통부 38개, 29.5%)조차 비중이 낮아 다수 부처로 고르게 분산된 파편적 구조이다. 따라서 기존의 관행적 의견제시 방식만으로는 관련 상임위의 전문적 심사 결과를 실효성 있게 반영하기 어려울 것으로 보인다.

따라서 국회는 관련 상임위원회가 소관 분야 미래대응기금 사업에 대한 예비심사 의견을 기금 소관 상임위원회의 심사 기간 내에 제출하도록 절차를 제도화하고, 기금 소관 상임위원회는 해당 의견의 반영 여부와 구체적인 사유를 명시하여 예산결산특별위원회에 함께 보고하도록 의무화하는 등 상임위 간 협력·심사 절차를 실질화할 필요가 있다.

둘째, 결산의 작성 주체가 기금관리주체인 기획예산처로 일원화되어 사업을 실제 집행한 부처의 책임을 결산 심사 과정에서 명확히 확인하기 어려우므로, 집행부처별 결산 보고체계를 마련할 필요가 있다.

---

15) 국회 재정경제기획위원회, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」, 2026.9., 32~35쪽

일반회계·특별회계는 사업을 집행한 부처가 소관 결산을 작성하는 반면, 기금은 「국가재정법」상 각 중앙관서의 장이 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성하도록 규정되어 있다(제73조). 이에 따라 미래대응기금의 결산은 전적으로 기획예산처가 담당하게 되고, 국회의 결산 시정요구 역시 기획예산처를 대상으로 이루어질 가능성이 크다. 그러나 기획예산처는 사업을 직접 집행하지 않아 불용·이월의 사유나 성과 부진의 원인을 구체적으로 소명하고 실질적인 개선 조치를 취하기 어려우며, 집행부처는 시정요구 이행에 대한 직접적인 책임을 부담하지 않는 제도적 공백이 발생한다. 또한 이관사업이 종전 회계·기금의 결산 지적사항을 승계하는지 여부가 명확하지 않아, 2028년에 이루어질 2027회계연도 결산 심사에서 이관 전후의 집행 추이와 시정요구 이행 여부를 연계하여 추적·점검하는 데 한계가 따를 수 있다.

따라서 기획예산처는 기금운용계획안 첨부서류에 집행부처별 사업, 이관 전 회계·기금의 예산 및 집행실적 대비표를 포함하고, 결산보고서는 집행부처별 실적을 구분하여 작성하며, 시정요구 사항에 대한 집행부처의 조치 책임을 명확히 규정해야 한다. 아울러 법정의무지출 사업이나 근거 법률의 제·개정을 전제로 하는 사업처럼 정책 심사와 예·결산 심사를 긴밀히 연계해야 할 필요성이 큰 사업은 집행부처 소관 회계·기금에 직접 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 기획예산처는 성과계획서에서 미래대응기금 사업을 전면 성과관리 비대상으로 분류하였고 집행부처의 성과지표 역시 상위 프로그램 단위로 설정되어 기금 사업의 실질적 성과 검증이 제한적이므로, 기금 단위의 총괄 성과목표를 수립하고 세부사업 단위로 성과지표를 구분·제시할 필요가 있다.

「국가재정법」은 성과계획서와 성과보고서를 기금관리주체가 작성하여 기금운용계획안 제출 시 함께 제출하도록 규정하고 있으나(제85조의6제1항[16], 제85조의7[17]), 2027년도 기획예산처 성과계획서는 미래대응기금 140개 세부사업을 모두 성

16) 「국가재정법」
제85조의6(성과목표관리를 위한 성과계획서 및 성과보고서의 작성)
① 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체는 재정사업 성과목표관리를 위하여 매년 예산 및 기금에 관한 성과목표·성과지표가 포함된 성과계획서 및 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 같다)를 작성하여야 한다.

17) 「국가재정법」

과관리 대상에서 제외하고 기금 단위의 성과목표조차 설정하지 않았다. 사업계정 129개 사업 중 112개(35조 3,255억원, 77.9%)는 집행부처 성과계획서에 반영되었으나, 나머지 17개(10조 370억원, 22.1%)는 집행부처 성과계획서에서도 비대상으로 분류되었으며, 이 중 행정안전부 소관 사업이 5개(8조 5,902억원)로 가장 큰 비중을 차지한다.

[집행부처 성과계획서상 미래대응기금 사업계정 사업의 성과관리 대상 여부]

(단위: 개, 억원)

집행부처	사업수	대상	대상 예산안	비대상	비대상 예산안
행안부	5	-	-	5	85,902
과기정통부	38	30	73,798	8	9,353
교육부	13	13	49,315	-	-
국토부	10	10	42,919	-	-
금융위	7	7	35,386	-	-
기후부	14	14	26,450	-	-
중기부	9	9	18,188	-	-
복지부	3	3	36,631	-	-
고용부	5	3	21,060	2	4,608
산업부	7	7	9,118	-	-
재경부	4	4	9,500	-	-
농식품부	3	3	11,921	-	-
문체부	3	3	9,843	-	-
우주청	5	5	7,465	-	-
성평등가족부	1	1	1,663	-	-
해수부	2	-	-	2	507
계	**129**	**112**	**353,255**	**17**	**100,370**

주: 사업계정 129개 사업(45조 3,625억원) 기준이며, 비대상 사유는 행정안전부 부처특성(대외공개곤란) 4개·교부금 1개, 과학기술정보통신부 출연기관 운영지원 8개, 고용노동부 기본경비성 2개, 해양수산부 부처특성 2개임

자료: 각 부처, 「2027년도 성과계획서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 성과지표가 상위 프로그램 단위로 포괄 설정되어 있어 기금 세부사업의 실제 성과와 지표가 부합하지 않는 사례가 다수 확인되었다. 기금 사업이 포함된 36개 프로그램 중 지표가 기금 사업의 성과를 직접 측정하는 프로그램은 5개(8조 3,799억원, 23.7%)에 불과하며, 14개(12조 701억원, 34.2%)는 성과지표와 기금

제85조의7(성과계획서 및 성과보고서의 제출) 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 함께 제출하여야 한다.

사업의 내용이 상이하다. 예컨대 과학기술정보통신부 성장동력 프로그램(5조 6,235억원)은 예산 전액이 기금 사업임에도 지표는 '논문 피인용도(영향력 지수)' 1개에 불과하고, 재정경제부 소관 국부펀드(5,000억원)와 공공기관 기능개혁 지원(1,000억원) 사업 역시 상위 프로그램 지표와 직접적인 연관성이 결여되어 있다.

[기금 사업이 포함된 프로그램의 성과지표 부합 여부]

(단위: 개, 억원, %)

구분	판단 기준	프로그램	사업	예산안	비중
직접 부합	지표가 기금 사업의 성과를 직접 측정	5	14	83,799	23.7
일부·간접	일부 사업 또는 간접적으로만 관련	17	51	148,755	42.1
불부합	지표와 기금 사업의 내용이 서로 다름	14	47	120,701	34.2
계		**36**	**112**	**353,255**	**100.0**

주: 프로그램 성과지표의 지표명·측정산식을 기금 사업의 내용과 대조한 결과이며, 집행부처 성과계획서에서 성과관리 대상으로 분류된 112개 사업(36개 프로그램) 기준임

자료: 각 부처, 「2027년도 성과계획서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[성과지표와 기금 사업이 부합하지 않는 주요 프로그램]

(단위: 억원, %)

집행부처	프로그램	기금 사업	기금 비중	프로그램 성과지표	지표와 기금 사업의 관계
과기정통부	성장동력(Ⅳ-12)	56,235	100.0	논문의 표준화된 순위보정 영향력 지수(mrnIF) 1개	AI컴퓨팅 자원 활용 기반 강화(4조 2,752억원) 등 AI 인프라·데이터 사업과 무관
교육부	교육·인재지원(Ⅱ-7)	49,315	100.0	서울대 대비 거점국립대 학생 1인당 기본지원사업비 비율 1개	거점국립대 혁신사업(7,943억원)만 관련, 교사대아동비율 개선 등 세부사업 3개(9,019억원)는 지표 '개발중'
국토부	청년주거지원(Ⅱ-7)	30,759	100.0	보편형 청년주택 임대율 1개	보편형 임대 사업만 관련, 청년월세 지원(2,319억원) 등은 성과 미측정
기후부	메가프로젝트 전력 인프라 구축(Ⅶ-10)	21,097	100.0	지중화 확대 1개	지중화 지원(27억원, 0.1%)만 관련, 한국전력공사 출자(5,000억원) 등은 미측정
농식품부	농촌공간계획 기반 농촌환경 정비(Ⅴ-1)	11,658	41.5	복합 서비스 거점 시설까지의 접근 시간 1개	농어촌 기본소득 시범사업(1조 1,658억원)과 무관
재경부	경제활력 제고를 위한 성장기반 확충(Ⅰ-2)	5,000	35.3	범부처 협의체 발표 안건 수 1개	한국판 전략형 국부펀드 지원(5,000억원)과 무관
재경부	공공기관 생산성·서비스 제고 지원(Ⅱ-4)	1,000	92.9	공공기관 고객만족도(0.7), 경영정보 공개 시스템 방문자(0.3)	공공기관 기능개혁 지원(1,000억원)과 무관

주: 프로그램 기금 비중은 프로그램 예산 대비 미래대응기금 단위사업 합계 비율이며, 교육부·국토교통부는 지표가 일부 사업과만 관련된 경우이며, 교육부는 기금 사업이 프로그램 전체임

자료: 각 부처, 「2027년도 성과계획서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

아울러 세부사업 수준에서 구체적인 성과지표가 제시된 기금 사업은 38개(17조 3,073억원, 49.0%)에 그쳤으며, 교육부는 13개 사업 중 3개(9,019억원)의 지표를 '개발 중'으로 제출하는 등 성과관리 체계 구축이 미흡한 실정이다.

[기금 사업의 세부사업 단위 성과지표 제시 현황]

(단위: 개, 억원)

집행부처	사업수	제시	제시 사업 예산안	미제시	미제시 사업 예산안
과기정통부	30	-	-	30	73,798
교육부	13	13	49,315	-	-
국토부	10	-	-	10	42,919
금융위	7	7	35,386	-	-
기후부	14	3	1,576	11	24,874
중기부	9	-	-	9	18,188
복지부	3	3	36,631	-	-
고용부	3	3	21,060	-	-
산업부	7	-	-	7	9,118
재경부	4	-	-	4	9,500
농식품부	3	1	11,658	2	263
문체부	3	2	8,320	1	1,523
우주청	5	5	7,465	-	-
성평등가족부	1	1	1,663	-	-
계	**112**	**38**	**173,073**	**74**	**180,182**

주: 집행부처 성과계획서에서 성과관리 대상인 기금 사업 112개 기준이며, 사업명과 프로그램이 모두 일치하는 경우만 '제시'로 집계하였으며, 교육부 13개에는 '개발중' 3개가 포함됨. 과학기술정보통신부·국토교통부·재정경제부의 기금 사업 포함 프로그램은 별첨7에 수록되지 않음

자료: 각 부처, 「2027년도 성과계획서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 기획예산처는 미래대응기금 차원의 총괄적인 성과목표와 성과지표를 체계적으로 수립하고, 기금 사업이 포함된 프로그램에 대해서는 세부사업 단위로 성과지표를 구분·연계하며, 성과보고서 역시 집행부처별 실적을 명확히 분리하여 작성하도록 제도를 정비해야 한다. 아울러 성과관리 비대상 사업에 대해서는 제외 사유와 대체 점검 방안을 성과계획서에 구체적으로 명시함으로써, 기금운용계획안과 성과계획서 간의 유기적 연계성과 재정 책임성을 확보해야 한다(「국가재정법」 제85조의6제4항).

넷째, 미래대응기금과 구조가 유사한 지역균형발전특별회계는 중앙관서 조직별 구분을 통해 집행부처가 소관 세출을 편성하고 상임위원회가 심사하도록 하고 있으므로, 미래대응기금 역시 집행부처별로 지출계획을 구분·수립할 수 있는 법적 근거를 신설하여 계획 수립과 집행 주체를 일치시키고 소관 상임위원회의 실질적 예비심사권을 보장할 필요가 있다.

앞서 살펴본 거버넌스 및 재정통제상의 한계는 기금운용계획의 수립 주체와 사업의 실제 집행 주체가 괴리되는 다부처 활용 기금 고유의 구조적 특성에서 기인한다. 국회예산정책처는 범죄피해자보호기금, 복권기금, 기후대응기금 등 다부처 기금에 대해 동일한 문제를 지속적으로 지적하면서, 기금 지출계획을 집행부처별로 구분할 수 있는 근거를 마련하여 계획 수립 주체와 집행 주체를 일치시키고 집행부처 소관 상임위원회가 해당 사업을 직접 예비심사하도록 제도 개선을 권고한 바 있다.[18)]

현행 재정법령 체계에도 이러한 입법례가 다수 존재한다. 지역균형발전특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 농어촌구조개선특별회계는 총괄 관리부처를 단일화하면서도 세출예산을 중앙행정기관(중앙관서)의 조직별로 구분할 수 있도록 규정하여, 사업을 실제 집행하는 부처가 소관 세출예산을 직접 편성하고 해당 부처 소관 상임위원회가 실질적인 예비심사를 수행하도록 하고 있다. 기금의 경우에도 방송통신발전기금은 과학기술정보통신부장관과 방송미디어통신위원회가 공동으로 관리·운용하여 각 소관 지출계획을 별도로 수립하고 있다.

[다부처 재원의 관리·운용 주체와 편성 방식]

회계·기금	관리·운용 주체	편성 방식	근 거
지역균형발전 특별회계	기획예산처	중앙행정기관 조직별 구분	「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제75조
에너지및자원사업특별회계	기후에너지환경부	중앙행정기관 조직별 구분	「에너지 및 자원사업 특별회계법」 제3조
농어촌구조 개선특별회계	농림축산식품부	세출예산을 중앙관서 조직별 구분	「농어촌구조개선 특별회계법」 제2조
방송통신 발전기금	과학기술정보통신부 방송미디어통신위원회	공동 관리·운용	「방송통신발전 기본법」 제27조
미래대응기금(안)	기획예산처	기획예산처가 편성 (집행부처는 기금사용계획서 제출)	안 제13조, 제14조

자료: 각 법률 및 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

18) 국회예산정책처, 「제22대 국회 재정법령 개선과제」, 2024.6., 218~222쪽

특히 지역균형발전특별회계는 미래대응기금과 마찬가지로 기획예산처가 총괄 관리주체이고 다수 부처가 사업을 집행한다는 점에서 사업 추진 구조가 매우 유사하다. 예컨대 지방계정의 농어촌 기본소득 시범사업(1조 1,658억원)은 2026년에는 지역균형발전특별회계에서 수행됨에 따라 농림축산식품부 소관 예산으로 편성되어 소관 상임위원회인 농림축산식품해양수산위원회의 예비심사 대상이었으나, 2027년에는 미래대응기금으로 이관되어 기금 소관 상임위원회인 재정경제기획위원회의 심사 대상이 된다. 그러나 제출된 법률안은 기획예산처장관이 미래대응기금을 포괄적으로 관리·운용하도록 하고 집행부처는 단순히 기금사용계획서만을 제출하도록 규정할 뿐, 집행부처별로 지출계획을 구분하여 수립·편성할 수 있는 명시적 법적 근거를 마련하지 않았다.

다만 상기 조직별 구분 제도는 특별회계 중심의 입법례이며, 기금은 원칙적으로 단일 기금관리주체가 기금운용계획안을 총괄 작성하도록 되어 있어(「국가재정법」 제66조제5항), 미래대응기금에서 동일한 심사 통제 효과를 거두기 위해서는 별도의 입법적 장치가 요구된다. 즉, 방송통신발전기금의 사례와 같이 집행부처를 공동 관리주체로 규정하거나, 「미래대응기금법안」 내에 기금운용계획을 중앙관서별로 구분하여 수립·편성할 수 있도록 하는 명시적 특례 규정을 두는 입법 대안을 강구할 필요가 있다.

따라서 국회는 법률안 심사 과정에서 미래대응기금의 지출계획을 집행 중앙관서별로 구분하여 수립·편성할 수 있는 법적 근거를 신설하여 계획 수립 주체와 사업 집행 주체를 일치시키고, 집행부처 소관 상임위원회가 해당 사업을 직접 실질적으로 예비심사하도록 제도를 보완할 필요가 있다. 이 경우 결산 및 성과보고 역시 집행부처별로 독립적으로 이루어지게 됨으로써, 다부처 기금에서 반복되는 결산 책임 소재의 불명확성과 성과관리 부실 문제를 근본적으로 개선할 수 있을 것이다.

3-9. 미래대응기금으로의 농어촌구조개선특별회계 전입금 및 예수금 편성 문제

가. 현 황

2027년 미래대응기금 총괄계정 계획안의 특별회계전입금[19]과 특별회계예수금[20]은 농어촌구조개선 특별회계로부터의 전입금과 예수금으로, 각각 1조 2,427억원과 2조 5,645억원이 편성되었다.

[2027년도 특별회계전입금 및 예수금 계획안 현황]

(단위: 백만원, %)

목명	2026 계획(A)	2027 계획안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
특별회계전입금	-	1,242,737	1,242,737	순증
특별회계예수금	-	2,564,525	2,564,525	순증

자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 농특세사업계정은 농어촌특별세 세수 증가로 총계가 2026년 8조 6,146억원에서 2027년 22조 1,255억원으로 늘어났으며, 다른 회계·기금 등으로의 이전도 6조 7,406억원에서 18조 3,030억원으로 확대되었다.

「농어촌구조개선 특별회계법」은 농특세사업계정의 세출로 농림수산업 경쟁력 강화 등 4개 분야 사업에 대한 투자·보조·출연·융자와 함께, 다른 회계·기금으로의 전출은 지역균형발전특별회계 지역자율계정, 농업·농촌공익기능증진직접지불기금, 농어업재해재보험기금으로의 전출만을 규정하고 있다.[21]

---

19) 코드: 미래대응기금 91-912

20) 코드: 미래대응기금 94-942

21) 「농어촌구조개선 특별회계법」
제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ① 농어촌특별세사업계정의 세입은 다음 각 호와 같다.
1. 「농어촌특별세법」 제5조에 따른 농어촌특별세액
2. 제2항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 융자금의 원리금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터 받은 예수금
4. 그 밖의 수입금
② 농어촌특별세사업계정의 세출은 다음 각 호와 같다.
1.~4. (농림수산업 경쟁력 강화, 농림어업인 후생복지·소득보전, 농산어촌 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발 및 산업기반 확충 사업에 대한 투자·보조·출연·융자)
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사업 중 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제78조

[농어촌특별세사업계정의 다른 회계·기금 등으로의 이전 현황]

(단위: 억원)

이전 항목	2026 본예산	2027 예산안
구조개선사업계정 전출	37,934	60,362
농업발전기금 전출(신설)	-	47,819
농업·농촌공익기능증진직접지불기금 전출	29,472	29,412
미래대응기금 예탁	-	25,645
미래대응기금 전출	-	12,427
임업진흥사업계정 전출	-	7,365
계	**67,406**	**183,030**

주: 농어촌특별세사업계정 총계는 2026년 8조 6,146억원에서 2027년 22조 1,255억원으로 증가
자료: 2026년도 예산 및 2027년도 예산안을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

첫째, 농특세사업계정의 미래대응기금 전출(1조 2,427억원)은 법률상 전출 근거가 마련되어 있지 않고 법률이 정한 지역균형발전특별회계 경로와 달리 기금을 경유하는 방식이므로, 해당 농어촌 사업을 소관 회계·기금에 직접 편성하거나 전출 근거를 법률에 마련한 후 추진할 필요가 있다.

정부는 타 회계 또는 기금으로부터의 전입금을 총괄계정의 재원으로 규정한 「미래대응기금법안」 제5조제1항제5호를 전출의 근거로 제시하고 있다.[22] 그러나 해당 조항은 미래대응기금이 수납할 수 있는 재원의 종류를 정한 수입 측 규정에 불과하며, 재원을 지출하는 회계의 세출 근거가 되지는 못한다. 회계의 세출은 해당 회계의 설치 법률이 정한 목적과 세출 범위 내에서 편성되어야 하는데, 「농어촌구조개선 특

제2항에 따른 사업에 대한 지역균형발전특별회계의 지역자율계정으로의 전출금
6. 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금으로의 전출금
7. 「농어업재해보험법」 제21조에 따른 농어업재해재보험기금으로의 전출금
8. 제1항제3호에 따른 예수금의 원리금 상환
9. 농어촌특별세사업계정의 운용·관리에 필요한 경비

22) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 2221052호)
제5조(총괄계정의 재원과 용도) ① 총괄계정의 재원은 다음 각 호와 같다.
1.~4. (생략)
5. 다른 회계 또는 기금으로부터의 전입금
6. 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금(이하 "총괄계정 예수금"이라 한다)

별회계법」은 농특세사업계정에서 타 회계·기금으로 전출할 수 있는 대상을 지역균형발전특별회계 지역자율계정, 농업·농촌공익기능증진직접지불기금, 농어업재해재보험기금으로 한정하여 열거하고 있으며, 미래대응기금은 여기에 포함되어 있지 않다.

[농어촌특별세사업계정 전출금과 지방계정 농어촌 사업 비교]

(단위: 백만원)

세부사업	부 처	편성 유형	2027 계획안
농어촌 기본소득 시범사업	농식품부	지특회계에서 이관	1,165,765
농업 피지컬AX 실증 프로젝트	농식품부	순수신규	20,810
스마트물필먼트센터 구축	농식품부	이관	5,500
근해어선 현대화 지원	해수부	이관	45,162
스마트 수산물 유통체계 구축	해수부	이관	5,500
계			**1,242,737**
농특세사업계정 → 미래대응기금 전출			1,242,737

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 「국가재정법」 제13조는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계·기금 간 여유재원을 전입·전출하여 통합적으로 활용할 수 있도록 하고 있으나, 이 역시 이번 전출의 근거가 되기 어렵다. 같은 조는 회계와 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 '여유재원'을 통합적으로 활용하도록 한 것인데, 농특세사업계정의 미래대응기금 전출액(1조 2,427억원)은 위 표와 같이 지방계정의 농어촌 사업 5건의 사업비 합계와 정확히 일치하여, 여유재원의 통합 활용이라기보다 특정 사업의 소요 재원을 기금으로 단순 이전하는 형태이기 때문이다.[23]

이에 대해 기획예산처는 농특회계의 목적과 농어촌특별세의 취지에 따라 농어촌 기본소득 등 농어업 사업에 활용하기 위한 전출이므로 「국가재정법」 제13조에 부합하고, 농어촌특별세가 증시 호황 등에 따른 추가세수 성격이라는 입장이다. 그러나 사업 목적이 농어업 분야에 해당한다는 사정만으로 같은 조의 '여유재원' 요건이 충족된다고 보기 어렵고, 농어촌특별세는 내국세가 아닌 목적세로서 「미래대응

23) 국회예산정책처는 2026년도 예산안 분석에서도 농특회계 구조개선사업계정이 「농어촌구조개선 특별회계법」에 규정되지 않은 회계·기금(지역균형발전특별회계 세종·제주계정, 축산발전기금, 농지관리기금, 수산발전기금)으로 「국가재정법」 제13조를 근거로 전출금을 편성한 데 대하여, 자체 재원이 부족하여 일반회계와 다른 계정의 전입금에 세입의 90% 이상을 의존하는 계정의 전출은 여유재원의 통합 활용을 규정한 같은 조의 취지에 부합한다고 보기 어렵고, 지속적인 전출이 필요하다면 개별 법률의 근거를 정비할 필요가 있다고 지적하였다(국회예산정책처, 「2026년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)」, 2025.10.).

기금법안」의 추가세수 산정 대상 세목에도 포함되지 않는다는 점에서 타당성이 부족하다.

아울러 최근 3년간 농어촌구조개선특별회계에서 법률에 열거되지 않은 지역균형발전특별회계 지역지원계정으로 전출이 이루어졌는데, 동 특별회계 각 계정으로의 전출 근거를 법률에 반영하려는 「농어촌구조개선 특별회계법 일부개정법률안」은 농림축산식품해양수산위원회 심사를 거쳐 본회의에 부의되었으나 2026년 10월 1일 부결된 바 있다. 이는 농어촌구조개선특별회계의 전출 대상이 법률에 열거된 회계·기금으로 엄격히 한정되며 이를 확대하려면 명시적인 법률 개정이 선행되어야 함을 보여주는 사례로, 전출 대상에 포함되지 않은 미래대응기금으로의 전출에도 동일한 법적 한계가 존재한다. 기획예산처도 향후 전출 근거를 명확히 하기 위해 「농어촌구조개선 특별회계법」 개정을 다시 추진할 예정이라고 밝히고 있어, 현행법상 근거가 미비하다는 점은 정부도 인식하고 있는 것으로 보인다.

이와 달리 농특세사업계정의 농업발전기금 전출(4조 7,819억원)은 「농업발전기금법안」[24] 부칙 제5조제6항(타법 개정)을 통해 「농어촌구조개선 특별회계법」 제5조제2항에 농업발전기금으로의 전출금(제10호)을 신설함으로써 법적 근거를 함께 마련하고 있다. 반면 「미래대응기금법안」 부칙은 시행일만 규정하고 「농어촌구조개선 특별회계법」을 개정하지 않고 있으므로, 법률안이 정부 원안대로 제정되더라도 농특세사업계정의 미래대응기금 전출 근거는 확보되지 않는다.

또한 현행법상 이미 적법한 수행 경로가 마련되어 있음에도 미래대응기금을 경유하도록 설계할 정책적 실익도 분명하지 않다. 농특세사업계정은 지역 단위 사업을 지역균형발전특별회계 지역자율계정으로 전출하여 수행할 수 있고, 농어촌 기본소득 시범사업 역시 2026년에는 지역균형발전특별회계에서 수행되었다. 이를 미래대응기금을 거쳐 편성할 경우 실질적인 재원은 농어촌특별세임에도 미래대응기금의 총규모와 사업비가 그만큼 외형상 확대되는 결과가 나타난다. 정부도 농어촌 기본소득을 '증시 호황에 따라 급증하는 농어촌특별세를 미래대응기금에 적립·운용하여' 지원한다고 설명하고 있다(기획예산처 보도설명자료, 2026.9.17.). 더 나아가 기존 농림축산식품부·해양수산부 소관 사업이 기획예산처 소관 기금의 사업으로 이관되면서 국회 상임위원회의 심사 소관이 변경되고, 기금 내 지방계정 사업에 부여되는 이월·보조금 특례도 새롭게 적용받게 된다.

---

24) 의안번호 제2221142호(윤준병의원 대표발의)

따라서 해당 농어촌 사업 5건은 농어촌구조개선특별회계, 지역균형발전특별회계 또는 신설 예정인 농업발전기금에 직접 편성하도록 조정할 필요가 있으며, 불가피하게 미래대응기금을 거쳐 편성하고자 한다면 농업발전기금의 사례와 같이 「농어촌구조개선 특별회계법」에 명시적인 전출 근거를 신설하는 법률 개정이 선행되어야 한다.

둘째, 농특세사업계정의 미래대응기금 예탁(2조 5,645억원)은 공공자금관리기금에 직접 예탁하는 경우와 비교하여 재정운용상 실익이 없고 농업 분야 재원배분의 일관성 측면에서도 한계가 있으므로, 공공자금관리기금에 예탁하거나 농업 분야 기금의 재원으로 활용할 필요가 있다.

정부는 타 회계·기금 예수금을 총괄계정 재원으로 규정한 「미래대응기금법안」 제5조제1항제6호를 근거로 제시하나, 이는 기금의 수납 근거일 뿐 지출 측 근거는 아니다. 현행 「농어촌구조개선 특별회계법」에는 타 회계·기금 예탁 근거가 없으며, 설치 법률과 관계없이 여유자금을 예탁할 수 있는 대상은 공공자금관리기금으로 한정된다(「공공자금관리기금법」 제6조제1항).

다만 「미래대응기금법안」 제10조가 설치 법률에도 불구하고 여유자금을 총괄계정에 예탁할 수 있는 특례를 두어 법안 제정 시 법적 근거는 마련된다. 이 점에서 특례가 없는 전출입금과 구별되나, 예탁의 실익과 특례의 적정성은 별도 검토가 필요하다(셋째 참조). 실제로 본 건을 제외한 2027년도 타 회계·기금의 여유자금 예탁 20건은 모두 공공자금관리기금에 집중되며, 개별 기금에 직접 예탁하는 사례는 이 1건이 유일하다.

기획예산처는 농어촌특별세 추가세수를 기금에서 중·장기 운용한 뒤 농업 분야에 재투자하기 위한 것이며, 공공자금관리기금 예탁 시 타 분야 지원에 쓰여 연계성이 약화된다는 입장이다. 그러나 예탁금은 만기 시 원리금이 농특세사업계정으로 상환되므로 어느 기금에 예탁하든 농업 재원으로서의 귀속은 동일하다. 오히려 미래대응기금 예수금은 총괄계정 내에서 타 재원과 구분 없이 일반 사업계정 전출 등에 혼용될 수 있고, 농업 분야 재투자를 의무화한 규정도 법안에 없다.

재정운용상 실익도 찾기 어렵다. 미래대응기금의 예수금 이자율은 공공자금관리기금 예탁 이자율과 동일하여 이자수익 차이가 없으며, 미래대응기금은 이미 100조원 이상의 여유자금을 보유하고 있어 타 회계 자금을 차입해 사업비에 충당할 유

인도 크지 않다. 결과적으로 원리금 상환의무가 있는 예수금을 통해 기금의 외형적 규모만 확대하는 효과에 그친다.

농업 분야 재원배분의 일관성 측면에서도 타당성이 부족하다. 정부는 기존 농업 기금들의 재원 부족과 채무를 관리하기 위해 농업발전기금 신설을 추진하고 농특세사업계정에서 4조 7,819억원을 전출하면서도, 정작 같은 계정의 여유자금 2조 5,645억원은 농업과 무관한 미래대응기금에 예탁하고 있어 정책 방향이 상충한다. 따라서 해당 여유자금은 원칙에 따라 공공자금관리기금에 예탁하거나, 농업발전기금 등 농업 분야 재원으로 직접 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 「미래대응기금법안」 제10조의 예탁 특례는 「공공자금관리기금법」의 조문을 차용하였으나 예수금에 대한 이자 지급 원칙을 명시하지 않았고, 「국가재정법」 제13조가 여유재원의 통합 활용 대상에서 제외한 연금·보험기금까지 예탁할 수 있도록 허용하고 있으므로, 적용 대상과 이자율 산정 기준을 법률에 보완할 필요가 있다.

「미래대응기금법안」 제10조부터 제12조까지는 아래와 같이 「공공자금관리기금법」 제6조·제7조·제15조의 예탁 특례, 예수기간·이자율, 기한 전 상환 규정과 동일한 구조이다. 그러나 이자율에 관하여 「공공자금관리기금법」은 공개시장에서 시장금리로 발행되는 국·공채 이자율 수준과 기금등의 금융자산 운용 수익률 등을 기준으로 산정한 이자를 지급하는 것을 법정 원칙으로 규정하고 예외를 단서로 두는 반면, 「미래대응기금법안」은 국·공채 이자율 수준 등을 단순 고려 요소로만 열거한 채 미래대응기금운용심의회가 정하는 이자율에 따르도록 하여, 시장금리 수준의 이자 지급을 법정 원칙으로 확립하지 않았다.

[「공공자금관리기금법」과 「미래대응기금법안」의 예탁 관련 규정 비교]

구 분	「공공자금관리기금법」	「미래대응기금법안」	비 고
예탁 근거	기금등의 관리자는 설치에 관한 법률에도 불구하고 여유자금 예탁 가능 (제6조제1항)	같은 문언(안 제10조)	동일
예탁 요청	재정경제부장관이 예탁 요청 가능 (제6조제2항·제3항)	규정 없음	자율 예탁

구 분	「공공자금관리기금법」	「미래대응기금법안」	비 고
이자율	국·공채 이자율 수준 등을 기준으로 공공자금관리기금운용위원회가 정하는 이자율 지급이 원칙(제7조제2항)	국·공채 이자율 수준 등을 고려하여 미래대응기금운용심의회가 정하는 이자율(안 제11조제2항)	원칙 규정 없음
기한 전 상환	15일 이전 요청, 낮은 이자율 적용 가능(제7조제3항, 제15조)	15일 전까지 요청, 낮은 이자율 적용 가능(안 제11조제2항 단서, 안 제12조)	동일
예수금의 용도	다른 회계·기금 예탁, 관리기금 다른 계정 예탁·전출, 유가증권 매입, 국채·예수금 원리금 상환 등(제3조제2항)	다른 재원과 구분 없이 사업계정 전출 가능(안 제5조제2항제3호)	사업비 재원으로 사용 가능

자료: 「공공자금관리기금법」 및 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 2221052호)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

예수금의 운용 용도에 있어서도 근본적인 차이가 있다. 공공자금관리기금은 기금 등의 여유자금을 통합 관리하여 재정융자 등 공공목적에 활용하기 위한 기금으로서, 예수금을 타 회계·기금 예탁, 융자, 유가증권 매입 등으로 운용하며 직접적인 사업비 지출 용도는 두고 있지 않다. 반면 미래대응기금 총괄계정은 예수금을 타 재원과 구분하지 않고 각 사업계정으로 전출할 수 있어, 상환의무가 있는 차입 자금이 상환의무가 없는 계속사업비의 재원으로 사용될 수 있고 그 원리금 상환은 장래의 가변적인 추가세수 등 총괄계정 수입에 전적으로 의존하게 되는 구조적 위험을 안고 있다.

적용 대상 측면에서 보면, 「국가재정법」 제13조는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계·기금 간 여유재원을 전입·전출하여 통합적으로 활용할 수 있도록 허용하면서도, 우체국보험특별회계와 국민연금기금 등 9개 연금·보험성 회계·기금은 그 대상에서 명시적으로 제외하고 있다. 이들 회계·기금의 설치 법률은 아래와 같이 여유자금의 운용방법을 엄격히 한정하고 법정 의결·승인 절차나 수익 확보 의무를 두고 있는데, 「미래대응기금법안」 제10조는 이들 회계·기금마저도 '해당 기금등의 설치에 관한 법률에도 불구하고' 미래대응기금에 예탁할 수 있도록 규정하고 있다. 예탁은 원리금 상환을 전제로 한다는 점에서 단순 전입·전출과 달라 「국가재정법」 제13조와 직접 저촉되는 것은 아니나, 「국가재정법」이 해당 회계·기금을 제외한 본래 취지가 가입자의 급여 수급권 등 고유 목적의 재원을 일반 재정 소요로부터 분리·보호하기 위한 것임을 고려할 필요가 있다.

미래대응기금 예탁의 경우 「국민연금법」이 공공자금관리기금 예탁에 대해 명시한 최소 수익률 보장 기준(5년 만기 국채 수익률 이상, 제102조제3항 단서)과 같은 안전장치가 부재하며, 앞서 지적한 바와 같이 법률상 시장금리 연동 원칙조차 규정되어 있지 않다. 또한 '해당 기금등의 설치에 관한 법률에도 불구하고'라는 포괄적 특례 조항이 설치 법률상의 자산운용 대상 제한만을 배제하는 것인지, 기금운용위원회 의결이나 주무부처 장관의 승인과 같은 필수적인 지배구조 및 의사결정 절차까지 전부 배제하는 것인지도 문언상 불명확하다.

[「국가재정법」 제13조 제외 회계·기금의 여유자금 운용 규정]

회계·기금	근거 조문	운용방법	절차·보호장치
국민연금기금	「국민연금법」 제102조	금융기관 예입·신탁, 공공부문 투자, 증권 매매 등	기금운용위원회 의결, 공공자금관리기금 예탁 시 5년 만기 국채 수익률 이상
공무원연금기금	「공무원연금법」 제77조	금융회사 예입, 재정자금 예탁, 유가증권 매입 등	중요사항 인사혁신처장 승인
사립학교교직원 연금기금	「사립학교교직원 연금법」 제53조의3	금융기관 예입·신탁, 유가증권 매매, 대여 등	중요사항 교육부장관 승인
군인연금기금	「군인연금법」 제49조	금융회사등 예입 또는 재정자금 예탁, 유가증권 매입 등	수익 최대 확보
고용보험기금	「고용보험법」 제79조	금융기관 예탁, 재정자금 예탁, 유가증권 매입 등	대통령령으로 정하는 수준 이상 수익
산업재해보상 보험및예방기금	「산업재해보상보험법」 제97조	금융기관 예입, 재정자금 예탁, 유가증권 매입 등	대통령령으로 정하는 수준 이상 수익
임금채권 보장기금	「임금채권보장법」 제20조	「산업재해보상보험법」 제97조 준용	같음
방사성폐기물 관리기금	「방사성폐기물 관리법」 제31조	대통령령에 위임	-
우체국보험 특별회계	「우체국보험특별회계법」 제6조	금융기관 예탁, 증권 매매, 대출, 재정자금 예탁 등	자산별 운용비율 등 대통령령

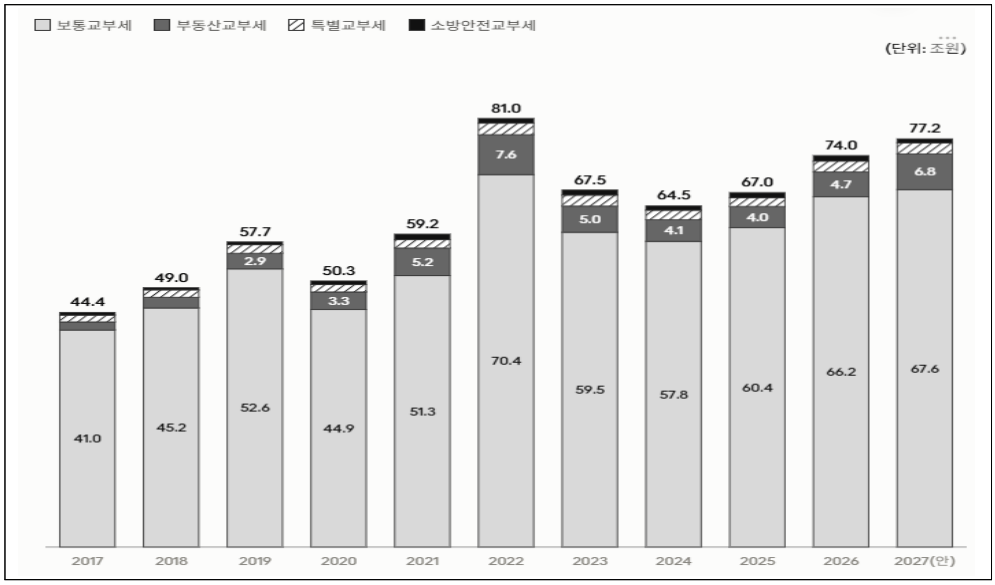
자료: 국가법령정보센터(2026.10.12. 기준)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 국회는 법률안 심사 과정에서 제10조의 적용 대상에서 「국가재정법」 제13조제1항 각 호의 연금·보험성 회계·기금을 제외하거나, 예탁 시 해당 설치 법률에 따른 필수 의결·승인 절차를 반드시 거치도록 명시하고, 제11조제2항에 「공공자금관리기금법」 제7조제2항과 같이 시장금리 수준의 이자를 지급하도록 하는 법정 원칙을 신설하는 방안을 검토해야 한다. 아울러 정부는 총괄계정 예수금의 조달 규모와 향후 상환계획을 기금운용계획안에 별도로 구분하여 명확히 제시할 필요가 있다.

4 지방교부세 개편의 지방재정 영향 분석

지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 지방재정조정제도(「지방교부세법」 제1조)로서, 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세로 구분된다.

[최근 11년간('17~'27년) 지방교부세 현황]



자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

이 중 보통교부세와 특별교부세는 「지방교부세법」 제4조 및 제6조에 따라 내국세[1]의 19.24%에 해당하는 금액을 재원으로 하며, 그 97%는 용도를 정하지 않는 보통교부세로, 3%는 특별교부세로 배분된다.

박은형 예산분석관(vitaly27@assembly.go.kr, 6788-4640)

1) 통관절차를 필요로 하지 않고 부과되는 조세로 관세와 대비되는 개념이다. 소득세(종합, 양도, 근로), 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입이 이에 해당한다. 지방교부세 산정 시에는 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)에 해당하는 금액은 제외한다.

2027년도 예산안은 미래대응기금 신설과 연계한 근거 법령 개정을 전제로 2025년 교부세 모수의 결산액에 내국세 10년 연평균증가율을 적용하고 2025년 정산분을 반영하여 산정되었다. 이에 따라 보통교부세의 경우 전년도 제1회 추경예산 대비 1조 3,381억원이 증액된 67조 5,754억원이 편성되었고, 특별교부세는 2조 899억원이 편성되었다.

[정률분 교부세 산출 변경내역 및 예산(안) 비교]

(단위: 백만원)

구분	재원규정	2025년 결산	2026년 추경
보통교부세	내국세 × 19.24% × 97%	60,401,769	66,237,321
특별교부세	내국세 × 19.24% × 3%	1,646,378	2,048,496
지역현안	특별교부세 총액의 40%	658,551	819,399
국가지방협력	특별교부세 총액의 10%	164,638	204,849
재난안전관리	특별교부세 총액의 50%	823,189	1,024,248
↓ 미래대응기금 신설 ↓			
특정 회계연도의 내국세 세입 추세치[A × (1+ B)^2] × 19.24% * A: 특정 회계연도의 2년 전 회계연도 내국세 결산액 * B: 특정 회계연도의 12년 전 회계연도 내국세 세입 결산액 대비 A의 연평균 증가율 ['27년 산출] '25년 내국세 결산액(328조원)×(1+('15~'25년 연평균 증가율 6.17%))^2			
구분	재원규정	2027년 예산안	
			'25년 정산분
보통교부세	내국세 세입 추세치 × 19.24% × 97%	67,575,437	△1,470,572
특별교부세	내국세 세입 추세치 × 19.24% × 3%	2,089,961	△45,482
지역현안	특별교부세 총액의 40%	835,984	△18,193
국가지방협력	특별교부세 총액의 10%	208,996	△4,548
재난안전관리	특별교부세 총액의 50%	1,044,981	△22,741
합 계(지방교부세 정률분)		69,665,398	△1,516,054

자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

정부는 이번 개편을 통해 세수 변동에 따른 지방재정 충격을 완화하고, 미래대응기금 지방계정을 활용한 지역투자를 확대함으로써 지역 주도 성장에 기여하고자 한다고 설명하고 있다. 정부는 또한 2027년 보통교부세가 전년도보다 증가하고 지방계정 15조 2,662억원이 지방에 지원된다는 점을 들어 지방재정이 위축되지 않는다고 설명하고 있다. 그러나 개편의 효과는 지방으로 이전되는 재원의 총액만으로 평가하기 어려우며 현행 제도 대비 재원의 규모, 성격, 배분방식의 변화 등을 함께 고려할 필요가 있다.

이 보고서에서는 지방교부세 개편 목적을 중심으로 개편안이 지방재정에 미치는 영향을 재정안정화 기능, 지방의 재정자율성 및 지역주도 성장의 세 가지 측면에서 검토하고자 한다.

4-1. 세수변동 위험분담의 불균형과 재정안정화 기능의 한계

가. 현 황

현행 지방교부세는 내국세 총액의 19.24%를 지방에 배분하는 법정률 구조로, 내국세가 늘어나면 지방교부세도 함께 늘어나고 내국세가 줄어들면 지방교부세도 함께 줄어든다. 다만, 「지방교부세법」은 지방재정 운용의 예측 가능성을 확보할 수 있도록 세수결손 등에 따른 감정산분에 대하여 차(차)년도까지 정산하도록 하고 있다.

이에 반해 정부 개편안은 내국세 실적이 추세선을 상회하는 연도에는 그 초과분이 기금으로 적립되어 지방교부세 산정 모수에서 제외되므로, 지방교부세는 추세선 수준에서 사실상 상한이 설정되는 구조가 된다. 정부는 이러한 구조를 세수 변동성을 완화하는 재정안정화 장치로 설명하고 있다.

[지방교부세 정률분 현행 및 개편안 산정방식 비교]

<table>
<tr><th>구분</th><th>현행</th><th>개편안</th></tr>
<tr><td>산정방식</td><td>내국세 총액×19.24%</td><td>(내국세 총액 - 미래대응기금 전입금)
×19.24%</td></tr>
<tr><td>재원이전 기준</td><td>세수 증가·감소를
동일 법정률에 따라 반영</td><td>추세치 상회분 제외는 법정 산식으로 결정,
하회 시 지원 여부는 정부 재량 결정</td></tr>
<tr><td>세수 증가
(추세치 상회)</td><td>증가분의 19.24%만큼
교부세액 증가</td><td>추세치 상회분은 산정대상에서 제외,
해당 증가분의 교부세 미배분</td></tr>
<tr><td>세수 감소
(추세치 하회)</td><td>감소분의 19.24%만큼
교부세액 감소</td><td>내국세 감소에 따른 교부세 감소 반영,
지방재정 여건 악화 시 지원 가능</td></tr>
<tr><td>지방의 사전
예측 가능성</td><td>산식과 기초자료에 따라
교부세 감소효과 추계 가능</td><td>지원 여부·규모가 정해지기 전에는
확보재원 예측에 한계</td></tr>
<tr><td>2027년 예산안
(백만원)</td><td><table><tr><td>보통교부세</td><td>97,150,757</td></tr><tr><td>특별교부세</td><td>3,004,662</td></tr><tr><td>합 계</td><td>100,155,419[1)]</td></tr></table></td><td><table><tr><td>보통교부세</td><td>67,575,437</td></tr><tr><td>특별교부세</td><td>2,089,961</td></tr><tr><td>합 계</td><td>69,665,398</td></tr></table></td></tr>
</table>

주: 1) 현행 방식 적용 시 보통·특별교부세 합계액은 101조 6,715억원이나 전년도 정산분 반영 시 100조 1,554억원임
자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 재구성

나. 분석의견

첫째, 지방교부세 개편안은 내국세가 추세치를 상회하는 경우 그 초과분 전액을 미래대응기금에 적립하여 교부세 산정에서 제외하는 반면 하회 시에는 중앙정부 재량으로 보전 여부와 규모를 정하도록 하여, 세수 증가분은 교부세 재원에 반영되지 않으나 감소분은 반영되는 비대칭적 구조이므로 이를 개선할 필요가 있다.

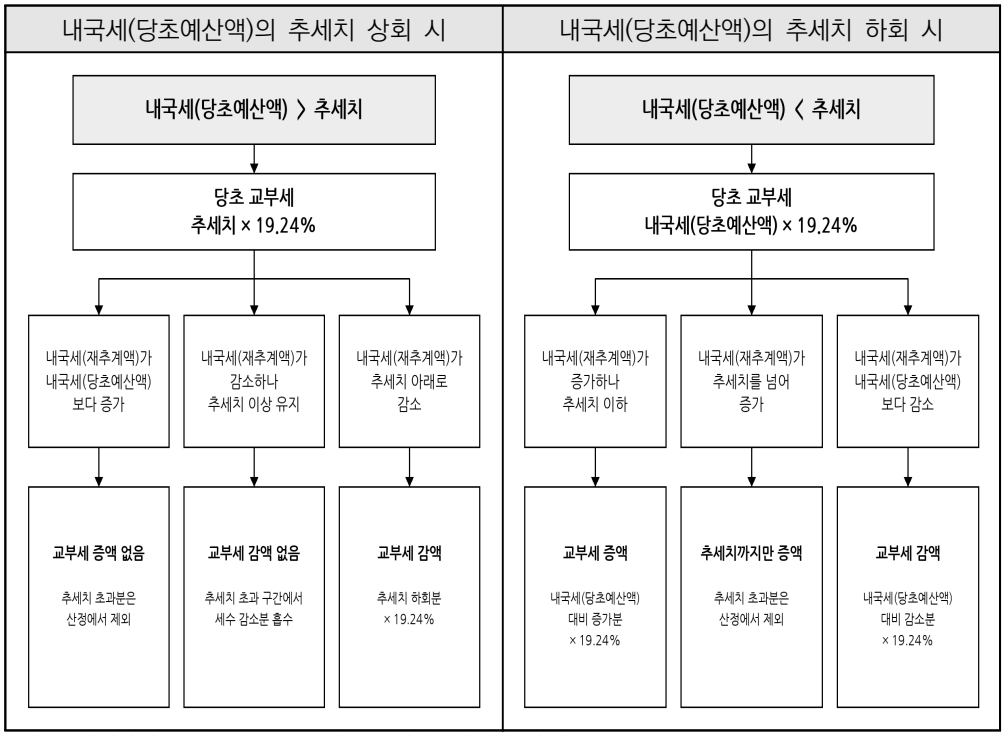
현행 지방교부세는 세수 변동의 이익과 위험을 법정률에 따라 중앙과 지방이 공유하는 구조이다. 반면 개편안에서는 내국세가 추세치를 상회하면 그 상회분은 법정 산식에 따라 기금에 적립되어 지방교부세 산정에서 제외되지만, 하회하는 경우 기금 전입금이 발생하지 않을 뿐 지방교부세는 감소한 내국세에 법정률을 적용한 만큼 현행과 같이 감소한다.[2)]

구체적으로 보면, 당초 내국세 예산액이 추세치를 상회하는 연도에는 추세치를 기준으로 지방교부세가 산정되므로 이후 재추계액이 당초예산액보다 증가하더라도 지방교부세는 증액되지 않는다. 반대로 재추계액이 당초예산액보다 감소하더라도 추세치 이상을 유지하면 지방교부세가 변동하지 않아 현행보다 유리한 것처럼 보이지만, 이는 편성 단계에서 이미 지방교부세 산정에서 제외된 추가세수가 감소분을 흡수한 결과이므로 교부세 규모는 현행보다 작거나 같다. 또한 재추계 시 세수가 추세치 미만으로 감소하면 지방교부세 정률분은 추세치와 재추계액의 차이에 법정률을 적용한 만큼 감액된다. 당초 내국세 예산액이 추세치를 하회하는 연도에는 예산 편성 시 지방교부세가 현행과 동일하게 산정된다. 이후 재추계액이 증가하면 추세치까지는 현행과 동일하게 교부세가 증액되지만, 추세치를 초과하는 부분은 반영되지 않아 조정 후 교부세 규모가 현행보다 작아진다. 반대로 재추계액이 당초 예산액보다 감소하면 현행과 동일하게 그 감소분에 법정률을 적용한 만큼 교부세가 감액된다.

---

2) 개편안은 예산 편성 단계에서 당초 예산액 중 추세치를 상회하는 부분(추가세수)을, 재추계액 중 당초 예산액을 상회하는 부분(초과세수)을 각각 미래대응기금에 전입하도록 한다. 이에 따라 추경 후 지방교부세는 재추계액과 추세치 중 작은 금액에 법정률을 적용한 금액(19.24%×min(재추계액, 추세치))으로 결정된다.

[내국세 변동에 따른 지방교부세 정률분 조정 구조]



자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

재정안정화는 세입 증가기에 재원을 적립하는 것과 감소기에 이를 공급하는 것이 제도적으로 연결될 때 이루어진다. 증가기에 재원을 유보하더라도 감소기에 어느 정도의 재원이 언제 공급되는지 예측할 수 있어야 지방자치단체가 필수 행정서비스와 계속 사업의 재정계획을 안정적으로 수립하고 운용할 수 있기 때문이다.

그러나 개편안에는 지방재정 여건이 악화되는 경우 '국가예산으로 정하는 금액을 교부할 수 있다'는 규정만 있을 뿐 지원을 개시하는 요건과 보전규모, 자치단체별 배분방식은 제시되어 있지 않다. 결과적으로 개편 이후 지방교부세는 제도적으로 추세선을 상한으로 하면서 최소 보전수준은 보장하지 않는다. 즉, 세입 증가 시 교부세액 증가는 제한되는 반면, 세수 감소 국면의 위험은 종전과 같이 지방이 부담하게 된다.

최근 15년간(2011~2025년) 내국세 결산액이 추세치를 하회한 연도는 8개 연도, 상회한 연도는 7개 연도이다. 개편안에서 하회 연도의 지방교부세는 현행과 같이 감소한 내국세에 법정률을 적용한 금액으로 결정되므로, 정부 추가지원이 없는 경우

개편안이 현행과 다른 결과를 가져오는 연도는 대부분 지방교부세 증가가 제한되는 상회 연도에 한정된다.

[최근 15년간('11~'25년) 내국세 결산액 대비 추세치와 보통교부세액 비교]

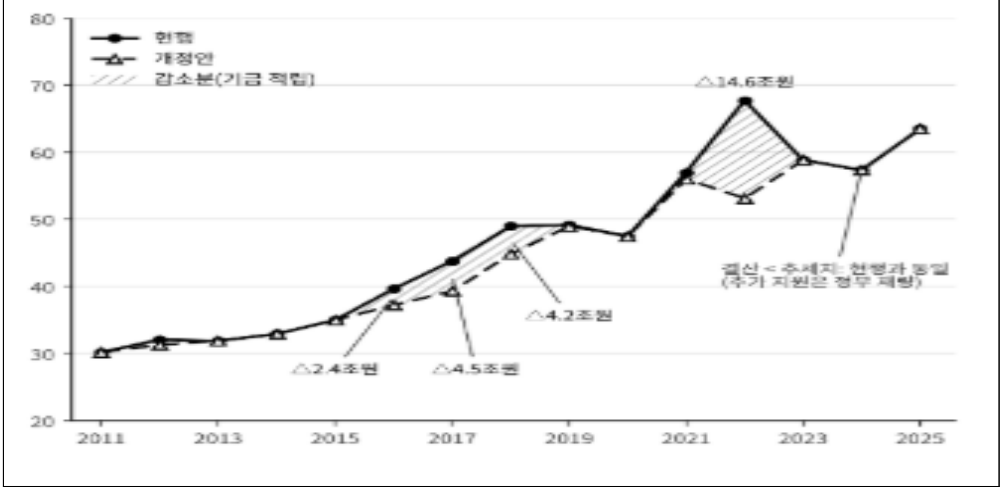
(단위: 억원)

연도	내국세액			교부세액	
	추세치(A)	결산(B)	B-A	현행(실교부액)	개편안
2011	1,608,146	1,570,725	△37,421	298,332	산출불가
2012	1,627,272	1,667,724	40,452	330,648	313,087
2013	1,845,185	1,658,989	△186,196	343,116	산출불가
2014	1,933,840	1,712,601	△221,239	345,591	산출불가
2015	1,876,946	1,820,129	△56,817	331,636	산출불가
2016	1,936,375	2,061,926	125,551	361,069	372,559
2017	2,044,326	2,277,690	233,364	423,013	393,328
2018	2,331,824	2,547,702	215,878	466,101	448,643
2019	2,547,091	2,558,045	10,954	542,297	490,060
2020	2,898,249	2,469,872	△428,377	463,160	산출불가
2021	2,912,458	2,964,450	51,992	529,194	560,357
2022	2,764,363	3,522,750	758,387	725,920	531,863
2023	3,365,991	3,060,595	△305,396	615,823	산출불가
2024	4,091,036	2,982,594	△1,108,442	595,806	산출불가
2025	3,459,381	3,381,292	△78,089	620,481	산출불가

[최근 15년간 내국세 결산액과 추세치 추이 비교]



[최근 15년간 교부세정률분과 개편안 반영 시 교부세정률분 계상액 비교]



주: 1. 현행 교부세액은 당해연도 법정률반영분에 전(전)년도 정산분을 반영한 실제 해당연도 교부액임
2. 2025년 내국세액은 추경예산 기준
3. 추세치 하회 시 보전기준은 정부 재량에 따르므로 산출 불가로 표기함
자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

추세치를 330조원으로 가정할 때, 내국세가 추세치를 30조원 상회하면 현행 산식에서는 교부세정률분이 5조 7,720억원 증가하지만, 개편안에서는 증가분이 발생하지 않는다. 반면 내국세가 추세치를 30조원 하회하면 지방교부세는 현행 법정률 기준 5조 7,720억원이 감소하나 이를 전액 보전할지 50%만 보전할지는 정부의 추가 지원 여부와 지원 규모에 따라 달라진다.

[추세치 대비 내국세액 상회·하회 시 보전방식별 지방교부세 비교]

(단위: 조원)

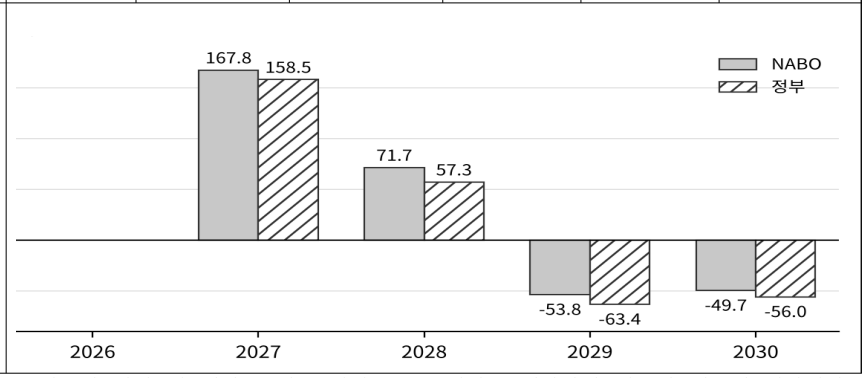
구분	보전방식 가정	내국세	현행 교부세(A)	개편안 교부세(B)	B－A
추세치 30조원 상회	-	360	69.264	63.492	△5.77
추세치 30조원 하회	보전 없음	300	57.720	57.720	-
	50% 보전	300	57.720	60.606	2.88
	전액 보전	300	57.720	63.492	5.77

주: 해당연도 추세치 330조원 가정(법정률 19.24%)
자료: 국회예산정책처 작성

이러한 비대칭 구조는 향후 세수 전망에 비추어 보면 보다 구체적으로 드러난다. 추세치는 과거 내국세 실적을 바탕으로 산정되어 2년 전 내국세 증감과 높은 상관관계를 보이므로, 세수가 큰 폭으로 증가한 이후에는 시차를 두고 추세치가 상승하면서 내국세가 추세치를 하회하는 국면으로 전환되는 경향이 있다. 실제로 규모의 차이는 있으나 국회예산정책처와 정부 모두 2027~2028년에는 내국세가 추세치를 상회하고 2029~2030년에는 추세치를 하회할 것으로 전망하고 있다.

[국세수입 및 추가세수 전망]

(단위: 조원, %)

구분		2026	2027	2028	2029	2030
국세수입 전망	NABO	480.5 (28.5)	593.7 (23.6)	621.9 (4.8)	647.7 (4.2)	673.3 (4.0)
	정부	478.6 (28.0)	584.4 (22.1)	606.7 (3.8)	625.5 (3.1)	644.8 (3.1)
지방교부세 전망	NABO	74.0	77.4	103.1	122.3	127.3
	(현행대비 감소분)	-	△32.3	△13.8	-	-
	정부	74.0	77.2	101.0	117.1	120.7
추가세수 전망						

주: 추가세수는 내국세 실적 및 전망 추이를 바탕으로 추세치를 계산하여 연도별 내국세 전망치와 추세치 차액으로 산정
자료: 국회예산정책처 작성

국회예산정책처의 전망을 기준으로 현행 법정률(19.24%)을 적용하면 2027~2028년 추가세수에 해당하는 교부세 약 46조 1,000억원은 개편안에서 지방에 배분되지 않는 반면, 2029~2030년 추세치 하회에 따른 교부세 감소분 약 19조 9,000억원은 정부의 추가 지원 여부에 따라 지방의 부담으로 남을 수 있다.

이에 대해 정부는 재정악화 시 추가 지원을 통해 지방재정의 급격한 수입·지출 변동에 대응할 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 정부가 재량으로 추가 지원을 할 수 있도록 하는 것과 법적 근거 마련을 통해 보전수준을 사전에 보장하는 것은 구분할 필요가 있다. 최소 지원 수준과 조정 원칙이 불명확하면 지방재정의 계획적 운용에 제약이 발생하고 정부의 보전 결정과 집행이 이루어지기까지 지방자치단체는 자체 적립재원 사용, 지출 조정, 지방채 발행 등을 통해 대응해야 하므로 기금을 통해 위험부담이 실질적으로 완화된다고 보기 어렵다.

둘째, 자치단체별로 세입구조와 국세 변동의 영향이 상이하여 중앙정부가 세입 감소분을 일률적 기준으로 보전할 경우 배분의 객관성을 확보하기 어렵고 자치단체의 재정책임성도 약화될 수 있으므로, 통합재정안정화기금 등 자체 대응 체계를 고려하여 중앙정부 보전의 필요성과 범위를 신중히 검토할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 세수감소기에 미래대응기금 보전지출을 활용한 지원 및 배분 기준은 정해져 있지 않다. 더 근본적인 문제는 지방재정의 변동성이 자치단체마다 달라 이러한 기준을 객관적으로 설계하는 것 자체가 어렵다는 점이다.

동일한 국세 변동이라도 자치단체별 세입구조에 따라 재정에 미치는 영향을 다르다. 법인지방소득세 비중이 높은 지역에서는 특정 기업이나 산업의 실적 변화가, 취득세 등 부동산 관련 세원에 대한 의존도가 높은 지역에서는 부동산 거래량과 가격 변동이 세수에 미치는 영향이 크다. 반면, 자체세입 기반이 취약하고 교부세 의존도가 높은 지역은 국세 수입 변화에 따른 이전 재원의 변동이 전체 세입에 미치는 영향이 더 크다. 실제 총세입 대비 보통교부세 비중은 최소 1.2%, 최대 83.8%로 현저한 차이를 보이며, 불교부단체는 보통교부세를 받지 않으므로 보통교부세 감소에 따른 직접적인 영향을 직접 받지 않는다. 이러한 변동이 항상 같은 방향으로 나타나는 것도 아니다. 특정 산업 호황으로 내국세가 증가하더라도 해당 산업과 연관성이 낮은 지역은 자체세입이 정체되거나 감소할 수 있고, 반대로 국가 세수가 둔화되는 시기에도 개별 지역의 기업 실적이나 부동산 거래 여건에 따라 자체세입이 증가할 수 있다. 국가 전체의 추세치 상회 및 하회 여부만으로 개별 자치단체의 재정충격을 판단하기 어려운 이유이다.

일례로, 대규모 세수결손이 발생한 2023년 경기도 내에서도 불교부단체인 A시의 최종예산 규모는 전년 대비 3.7% 감소한 반면 교부단체인 B시는 10.4% 감소하였다. 또한 재정자립도가 낮은 C시는 최종예산 규모가 전년 대비 16.3% 감소하였으나, 재정여건이 유사한 D군은 오히려 0.7% 증가하는 등 자치단체별로 예산 규모의 변동 방향과 폭이 상이하게 나타났다. 더불어 2022~2023년 당초예산 대비 최종예산 증가율이 자치단체 및 연도에 따라 22.2%에서 49.6%까지 분포하는 등 당초예산과 최종예산 간 차이도 일정하지 않다. 이에 따라 세입 감소분의 산정 기준을 당초예산과 최종예산 중 어느 것으로 정하는지에 따라서도 보전 규모가 크게 달라질 수 있다.

[2023년도 내국세 세수결손발생 시 자치단체별 예산 증감률]

(단위: 백만원, %)

구분		2022	2023	전년 대비	
				증감액	증감률
A시	당초예산(A)	2,206,071	2,323,515	117,444	5.3
	최종예산(B)	3,301,163	3,177,699	△123,464	△3.7
	당초대비증가율[1)]	49.6	36.8	-	-
B시	당초예산(A)	649,930	616,683	△33,247	△5.1
	최종예산(B)	841,051	753,637	△87,414	△10.4
	당초대비증가율[1)]	29.4	22.2	-	-
C시	당초예산(A)	696,838	704,298	7,460	1.1
	최종예산(B)	1,035,394	866,209	△169,185	△16.3
	당초대비증가율[1)]	48.6	23.0	-	-
D군	당초예산(A)	273,649	285,848	12,199	4.5
	최종예산(B)	408,292	411,316	3,024	0.7
	당초대비증가율[1)]	49.2	43.9	-	-

주: 1) 당초예산 대비 최종예산 증가율[(B-A)/A]을 의미
1. 일반회계 및 특별회계 순계기준
자료: 국회예산정책처 작성

이러한 차이를 반영하여 개별 자치단체의 세입 부족까지 중앙에서 보전하려면, 경기 변동에 따른 불가피한 세입 감소를 세수추계 오차나 세원관리 및 지출결정의

결과와 구분해야 한다. 그러나 세입예산 대비 결손액을 기준으로 지원하면 실제 세입이 같더라도 당초 세입을 높게 추계한 자치단체의 결손액이 더 크게 나타난다. 결손액에 비례하여 지원할수록 과다추계한 자치단체가 더 많은 보전을 받을 수 있으며, 신중한 세수추계와 자체 대응 유인이 약화될 수 있다. 전년도 실제 세입 대비 감소액을 기준으로 하더라도 일시적 세입 증가에 따른 기저효과와 구조적 세입기반 약화, 지방세 감면 등 자체 정책선택의 영향을 구분해야 한다. 이처럼 이질적 지방재정의 변동성을 중앙의 단일 기준으로 포괄하면서 형평성과 재정책임성을 함께 확보하는데에는 한계가 있다.

[보전기준 설정 예시 및 주요 한계]

보전기준	한계
세입예산 대비 결손액	실제 세입 감소와 추계 오차의 구분이 어렵고, 과다추계 유인 발생
전년도 세입 대비 감소액	일시적 세입의 기저효과·지자체 정책선택(지방세감면 등)과 구조적 감소 구분 필요
재정부족액	재정부족액 산식의 현실반영 한계와 기존 보통교부세 기능 중첩
자체 적립재원 부족액	사전 적립노력에 대한 불이익과 자체 세수 변동 대응 유인 약화
교부세 감소액	별도 기금 운용의 실익 부재, 지역별 자체세입 변동현황 반영 제약

자료: 국회예산정책처 작성

이를 고려하여 지방재정의 세입 변동에 대해서는 해당 지역의 세입구조와 지출수요를 명확히 파악하고 있는 지방자치단체가 재정운용에 대한 책임을 바탕으로 재원 적립과 지출 조정을 통해 일차적으로 대응하는 것을 원칙으로 해 왔다. 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 통합재정안정화기금은 이러한 회계연도 간 재정수입의 불균형을 조정하기 위한 제도로, 세입 증가기에 일부 재원을 적립하고 감소기에 활용하도록 운영되고 있다.[3)]

3) 통합재정안정화기금은 회계·기금 간 여유재원을 관리하는 통합계정과 회계연도 간 재정수입 불균형에 대응하는 재정안정화계정으로 구분된다. 재정안정화계정은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금으로 조성하며, 다른 회계로의 전출과 지방채 원리금 상환에 사용할 수 있다. 구체적인 조성·운용 사항은 지방자치단체의 조례에 위임하고 있다. 또한 연간 사용금액은 전년도 말 적립금 중 조례로 정하는 비율을 초과할 수 없도록 하되, 지방채 원리금 상환은 예외로 한다.

[전국 지방자치단체 통합재정안정화기금 운용 현황('24.12.)]

(단위: 백만원)

구분	통합계정		재정안정화계정	합계
	일반회계 등 융자(예탁)금	예치금		
광역본청(17)	4,848,791	1,524,016	1,012,151	7,384,958
기초지자체(224)	2,388,918	8,135,143	8,324,787	18,848,848
합계	7,237,709	9,659,159	9,336,938	26,233,806

주: 2024년 말 기준자료로 전남·광주통합특별시 통합 이전이며, 세종특별자치도와 제주특별자치도는 단일재정체계로 광역자치단체만 기금을 운용함
자료: 국회예산정책처 작성

국세 변동에 따른 교부세 감소를 완충하는 것과 개별 자치단체의 세입 변동을 중앙에서 관리하는 것은 서로 다른 과제이다. 개편안은 이 두 기능을 구분하지 않은 채 지방의 일반재원을 유보한 후 어떠한 상황에서 어느 수준까지 보전할지 확정하지 않고 있다.

이에 따라 중앙정부가 지방교부세 재원으로 보전재원을 예치하더라도 보전의 실시 여부와 규모, 시기가 불확실하므로 자치단체는 여전히 자체 안정화 재원을 적립해야 한다. 이로 인해 안정화 재원의 중복 보유와 추가적 행정비용이 발생할 수 있다. 결과적으로 재원의 관리·배분 권한은 중앙으로 이전되지만 지방의 세입 감소 위험과 재정 운용 책임은 그에 상응하여 이전되지 않는다.

셋째, 지방재정 안정화를 위해 편성된 보전재원은 세수결손 시 교부세 감소 규모에 비해 제한적인 반면 지방계정의 정책사업은 계속적인 지출을 수반하여 세수 감소기의 보전 여력이 제약될 수 있으므로 보전재원을 충분히 확보하고 계속사업의 규모와 지방비 부담을 함께 검토할 필요가 있다.

보전지출로 편성된 5조원은 지방에 대한 확정적인 지원액이 아니라 향후 지원에 대비하여 예치하는 재원으로, 지방계정의 32.8%, 현행 산정방식 대비 교부세 감소 규모의 16.4%이다.

과거 세수결손에 따른 지방교부세 감소 규모를 고려하면 이러한 보전재원만으로 충분한 대응이 가능할지는 불확실하다. 2023년과 2024년의 내국세 결손에 따른

교부세 감소 규모는 각각 9.9조원과 4.5조원으로, 2023년 한 해의 감소 규모만으로도 2027년도 보전재원의 두 배에 가까운 수준이다. 세수결손이 연이어 발생할 경우에는 추가 적립도 어려워질 수 있어, 개편안 상 보전재원 수준으로는 지방재정의 안정화를 뒷받침하는 데 한계가 있을 수 있다.

[2023·2024년 세수결손 규모와 교부세 정률분 감정산 규모]

(단위: 억원)

구분	내국세 결손	교부세 정률분 감정산				
		2023	2024	2025	2026	합계
2023년	51.9조원	71,689	-	28,301	-	99,990
2024년	23.4조원	-	21,140	-	23,769	44,909

자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

재원을 적립하는 단계와 재정 악화 시 이를 환원하는 단계가 연결되려면 충분한 규모의 재원이 필요한 시점에 공급될 수 있어야 한다. 재정 안정화를 위해 적립하는 재원 중 일부만 실제 보전 재원으로 남고 더 많은 부분은 정책사업에 배정되면 장래의 재정 악화에 대응할 여력이 축소된다. 특히 세수호황을 일시적인 것으로 보고 재원을 적립하면서 동시에 계속적인 사업지출을 확대하면, 세수가 둔화되어 신규 적립이 줄어드는 시기에도 기존 사업의 지출수요는 남게 된다.

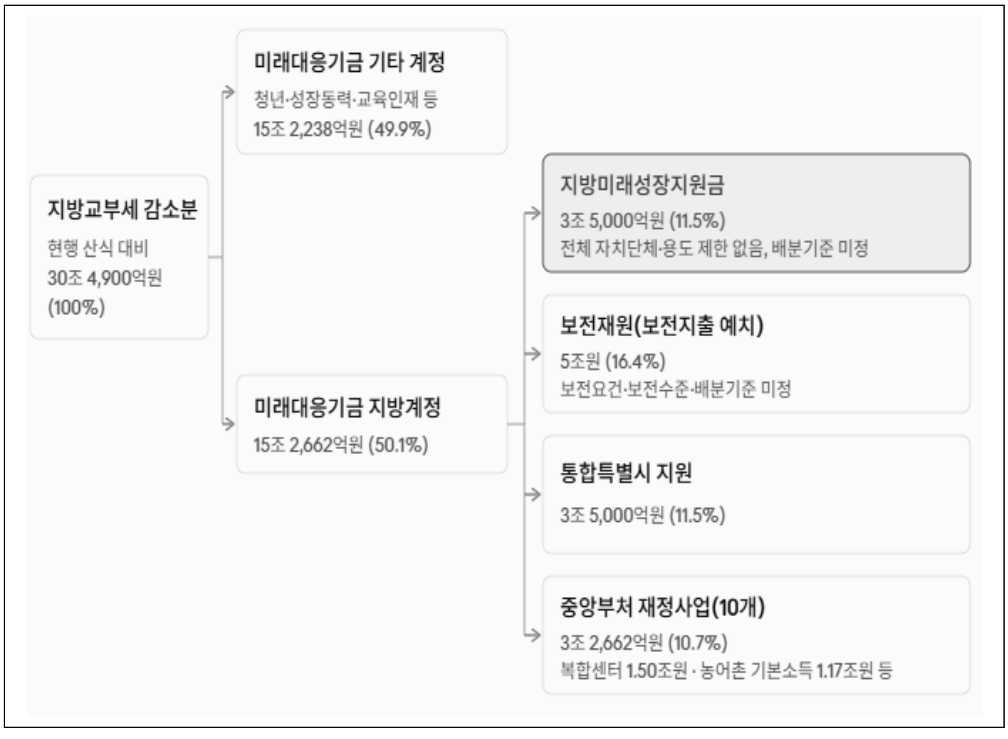
이는 지방재정의 안정화를 위해 재원을 적립한다는 기금의 취지와 상충하는 측면이 있으므로 세수 감소에 대비한 보전재원을 충분히 확보하고 계속사업의 규모와 지방비 부담을 함께 검토할 필요가 있다.

4-2. 현행 산정방식 대비 일반재원의 축소와 지방의 재정자율성 약화

가. 현 황

2027년 예산안에서 지방교부세 정률분은 개편안 기준 69조 6,653억원으로 편성되었으며, 이는 현행 산정방식에 따른 금액보다 30조 4,900억원(△30.4%) 작은 규모이다. 정부는 감소분 중 15조 2,662억원을 미래대응기금 지방계정을 통해 지방에 지원할 계획이다. 미래대응기금 지방계정을 재원 유형별로 보면 정부가 목적을 지정한 사업비 6조 7,662억원, 지방재정의 미래 지출에 대비한 보전재원(비통화금융기관예치) 5조원, 재정여력 등을 고려하여 일반재원으로 지원하는 지방미래성장지원금 3조 5,000억원으로 구성되어 있다.

[지방교부세 감소 규모와 미래대응기금 지방계정 구성]



자료: 정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

첫째, 지방교부세 산정방식 개편은 국고보조사업과 대응지방비 증가로 자체사업 여력이 제약되는 상황에서 지방의 일반재원을 축소하고 감소분의 상당부분을 중앙정부가 대상·용도를 정하는 재원으로 전환함으로써 지방자치단체의 재원 확보와 지출 자율성을 제한할 수 있으므로, 개편에 따른 가용재원 변화를 분석하고 포괄보조 사업으로의 전환 등 자율재원 확보방안을 마련할 필요가 있다.

국고보조금이 특정 사업 지원을 위해 용도가 지정되는 것과 달리, 보통교부세는 용도를 지정하지 않는 일반재원으로 지방자치단체가 지역의 재정수요와 주민 선호에 따라 지출 우선순위를 결정할 수 있도록 한다. 일부 자치단체에서는 총세입의 80% 이상을 차지하는 주요 재원이기도 하다.

그런데 개편안에서는 현행 제도라면 지방에 배분될 일반재원이 중앙정부의 기금으로 이전되고, 이후 지방으로 공급되는 규모와 형태는 기금운용계획과 지원 결정에 따라 정해진다. 이는 재원의 공급 경로뿐 아니라 배분과 활용에 관한 결정권을 변경하는 것으로, 세입 확보와 세출 운용 양 측면에서 중앙정부의 관여를 확대하여 지방자치단체의 재정분권을 제약할 수 있다.

이러한 축소의 영향은 보통교부세 산정상 재정부족액에 비해 교부액의 증가가 제한되어 온 상황을 고려하여 검토할 필요가 있다. 기준재정수요액은 일정한 산정기준에 따른 재정수요로 개별 자치단체의 실제 지출수요를 모두 반영하지는 않지만, 지방자치단체별 재정수요와 수입 여건을 공통된 기준에 따라 비교하는 가장 객관적 지표라는 점에서 그 추이는 지방재정 여건을 판단하는 주요 지표가 될 수 있다.

이를 기준으로 보면, 재정부족액은 2022년 61조 6,925억원에서 2026년 85조 4,013억원으로 증가하였으나 보통교부세 총액은 같은 기간 53조 492억원에서 59조 8,474억원으로 증가하여, 재정부족액 대비 교부액의 비율인 조정률은 하락하였다. 조정률의 하락 폭이 실제 재원 부족의 확대 정도와 일치하는 것은 아니나, 산식상 재정부족액에 대한 보통교부세의 충당 수준이 낮아지고 있음을 나타낸다. 이러한 여건을 고려하여 지방교부세 산정 기준인 내국세의 축소가 보통교부세의 재정보전 기능과 지방자치단체의 재정 운용에 미치는 영향을 면밀히 검토할 필요가 있다.

[최근 5년간(2022~2026년) 보통교부세 규모 및 조정률]

(단위: 억원, %)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
기준재정수요액(A)	1,214,619	1,478,110	1,427,691	1,417,947	1,473,438
기준재정수입액(B)	597,694	690,396	656,924	607,736	619,424
재정부족액(C=A-B)	616,925	787,714	770,767	810,211	854,013
보통교부세 총액(D)	530,492	643,016	578,195	584,752	598,474
조정률(D/C)	89.3	81.6	75.0	72.2	70.1

주: 1. 불교부단체 분권교부세 보전분 및 제주특별자치도분이 제외된 금액임
자료: 행정안전부, 각 연도, 「보통교부세 산정내역」

또한 일반재원 축소는 세수호황에 따른 지방재정 여건 개선으로 상쇄되기 어렵다. 국가 전체의 명목GDP나 국세 수입 증가가 개별 지방자치단체의 재정력 강화로 이어지는지는 경제성장에 따른 세수 증가분이 어떤 세목을 통해 어느 지역에 귀속되는지에 따라 달라진다. 반도체 기업의 실적 개선은 국세인 법인세 수입을 늘리는 동시에, 지방세인 법인지방소득세를 통해 사업장이 소재한 자치단체의 세입을 증가시킨다. 실제로 수원·용인·화성·평택·이천 5개 시의 법인지방소득세는 약 7조원으로 추산되며, 화성·평택·용인의 법인지방소득세는 2025년 각각 4,000억원, 1,723억원, 1,970억원에서 2027년 각각 1조원 안팎으로 증가할 것으로 전망된다. 반면 관련 세원이 적은 대다수 지역은 국가 세수 증가의 효과를 지방교부세 등 이전재원을 통해서만 공유하는 비중이 클 수 있으며, 추세치를 상회하는 내국세를 교부세 산정에서 제외하면 이들 지역은 현행 제도에서 배분받을 수 있었던 증가분을 확보하지 못한다.

세출 측면에서 보면, 보통교부세는 대부분이 용도를 지정하지 않는 일반재원으로서 세출분권을 실질적으로 뒷받침하는 수단인 반면, 국고보조금 및 미래대응기금 사업비와 같은 목적재원은 지원대상과 용도가 정해져 있어 중앙정부가 사업의 내용과 방식, 대상과 단가를 설정한다. 지방계정의 구성을 보면 통합지방정부 등 특정지역 지원과 중앙부처가 설계한 사업 재원이 6조 7,662억원(44.3%)인 반면, 용도 제한 없이 지방자치단체에 지원할 계획인 지방미래성장지원금은 3조 5,000억원(22.9%)이다. 지방미래성장지원금은 지방교부세 감소분의 11.5%에 해당하며 행정안전부가

보통교부세 배분기준을 참고하여 배분할 예정이나 구체적 배분기준은 확정되지 않았다.

[미래대응기금 지방계정 사업 내역]

(단위: 백만원)

구분	세부사업명	예산안
일반재원	지방미래성장지원금(행안부)	3,500,000
목적재원	농어촌 기본소득 시범사업(농식품부)	1,165,765
	농업 피지컬AX 실증 프로젝트(농식품부)	20,810
	스마트풀필먼트센터 구축(농식품부)	5,500
	스마트 수산물 유통체계 구축(해수부)	5,500
	근해어선 현대화 지원(해수부)	45,162
	지방대도시 호텔건립 지원(문체부)	152,281
	공공기관 2차 선도이전 지원(국토부)	181,004
	행정부처 지방이전 지원(행안부)	89,725
	공공기관 기능개혁 지원(재경부)	100,000
	국민생활편의 복합센터 지원(행안부)	1,500,500
특정지역 일반재원	통합지방정부지원기금출연금(행안부)	2,850,000
	전남광주통합특별시 이관사무 지원(행안부)	650,000
보전재원	비통화금융기관예치(보전지출)	5,000,000
합 계		15,266,247

자료: 행정안전부

더불어 목적재원으로 편성된 사업이 지역별 필요성과 기존 공급여건을 반영하고 있는지도 검토할 필요가 있다. 일반재원으로 지원되는 경우 지방자치단체는 기존 시설의 운영·개선, 생활서비스 확충, 지역산업 지원 등 여러 수요를 비교하여 예산을 배분할 수 있으나, 특정 시설이나 산업 분야에 지원이 집중되면 지역의 우선수요보다 국비 확보 가능성과 지원조건을 고려하여 사업을 선택할 유인이 발생한다. 이에 따라 지방자치단체의 신청이 있다는 사실만으로 해당 사업이 지역 내 다른 재정수요보다 우선한다고 판단하기는 어렵다.

예를 들어 국민생활편의 복합센터는 기존 시설의 분포와 이용실적, 유휴공간의

활용 가능성에 따라 신규 조성보다 기존 시설 간 기능 연계가 더 효과적일 수 있다. 또한 국비로 초기 투자비를 지원하더라도 향후 운영·유지관리비를 지방자치단체에 가부담하면, 일반재원 감소를 보완하기 위한 지방투자가 오히려 장기적인 경상지출 부담으로 이어질 수 있다.

지출부담의 지속성도 함께 고려해야 한다. 정부는 세수호황기에 늘어난 재원을 통해 세입 변동에 대비한다는 취지로 기금을 신설하고 있으나, 지방의 국고보조사업 지출과 대응지방비 부담은 특정 연도의 세수호황에 따라 일시적으로 확대된 것이 아니다. 국고보조사업은 기초연금, 생계급여 등 법정 사회복지사업의 비중이 높아, 고령화와 복지서비스 수요 증가에 따른 지출은 세수증가세가 둔화되더라도 같은 비율로 축소되기 어렵다. 국고보조사업 규모는 2020년 110.4조원에서 2026년 169.1조원으로 연평균 7.4% 증가하였고, 대응지방비도 같은 기간 29.8조원에서 44.9조원으로 연평균 7.1% 늘었다. 반면 자치단체 세출예산 중 자체사업 비중은 40.5%에서 34.1%로 낮아졌다.

[최근 7년간 지방세입 구조 및 세출여건 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2020	2022	2024	2026	연평균 증가율(%)
재원 구조	지방교부세	50.3	81.0	64.5	69.3	5.49
	세입대비비중	16.4	23.1	18.3	20.3	3.62
	국고보조금	60.7	73.2	83.7	99.0	8.49
	세입대비비중	19.8	20.8	23.8	29.0	6.57
	재정자주도	69.30	75.95	73.13	69.09	△0.05
세출 여건	세출예산	252.3	288.3	310.1	341.9	5.19
	국고보조사업	110.4	132.4	146.9	169.1	7.36
	대응지방비	29.8	36.4	38.5	44.9	7.07
	사회복지지출액	75.1	88.1	103.2	117.8	7.79
	자체사업 비중	40.5	37.4	36.2	34.1	△2.74

주: 1. 지방교부세: 2025년까지는 최종예산 2026년은 당초예산 기준
2. 국고보조금 각 연도 당초예산 순계 기준
3. 세입·세출예산: 2025년까지는 최종예산, 2026년은 당초예산 순계 기준(일반+특별회계)
4. 재정자주도: 2025년까지는 최종예산, 2026년은 당초예산 기준

자료: 행정안전부

이러한 상황에서 2027년도 대응지방비 추계액은 전년 대비 2.2조원 증가한 47.1조원 규모이다. 또한 국고보조금통합포털에 매년 기재되는 해당연도 지방비부담액은 대응지방비 추계액보다 통상 5조원 내외 더 크게 나타나는 점을 고려하면, 실제 2027년도 대응지방비 규모는 추계액을 상회할 가능성이 높다.

[연도별 대응지방비 추계 및 당해연도 실제 지방비 부담액 비교]

(단위: 조원)

구분	2020	2022	2024	2025	2026	2027
추계액	32.8	36.8	38.1	40.9	45.1	47.1
실제 지방비 I	29.8	36.4	38.5	39.5	44.9	-
실제 지방비 II	39.9	43.2	42.3	45.4	50.2	-

주: 추계액은 정부의 대응지방비 추계서상 금액, '실제 지방비 Ⅰ'은 예산 확정 후 각 부처 대상 조사(행정안전부 수행)자료, '실제 지방비 Ⅱ'는 국고보조금통합포털 공시자료 상 자치단체부담금 합계액
자료: 각 연도 「예산안 첨부서류」, 국고보조금통합포털 공시자료, 행정안전부 제출자료를 토대로 재구성

즉, 지속적인 국고보조사업 부담에 대응할 일반재원이 필요한 상황에서 세수증가분의 배분을 제한하면 자체사업 비중 축소와 정책 선택권의 제약은 세수호황 이후에도 이어질 수 있다.

이를 고려하면 전년 대비 교부세 증가율이 높더라도 지방의 실질적인 가용재원과 자체사업 여력이 그에 상응하여 확대된다고 판단하기 어렵다. 특히 사회복지 관련 지출수요는 고령화 등에 따라 지속될 수 있으므로 일반재원과 의무적·계속적 지출 간 불균형은 단기간에 해소될 문제가 아니다.

따라서, 정부는 국회 예산안 심의과정에서 개편에 따른 지방자치단체별 일반재원 감소와 목적재원 증가, 실질적 가용재원의 변화를 제시하고, 자치분권 강화라는 국정과제의 방향에 부합하도록 산정체계 개편과 지방계정 내 재원 구성을 재검토할 필요가 있다.

둘째, 지방교부세는 법률로 보장된 지방자치단체의 고유재원이나 현행 집행 과정에서 수시배정 대상 지정, 미교부 불용 등 정부가 상당한 재량권을 행사하고 있는 가운데 개편안은 재원 규모의 결정과 전입·활용 단계까지 정부 재량을 확대하고 있으므로, 국회의 실질적인 재정통제와 지방자치단체의 계획적 재정운용이 가능하도록 정부 권한의 범위와 행사 절차를 재검토할 필요가 있다.

지방교부세는 국가가 지방을 대신하여 징수·배분하는 간접 과징 형태의 지방세적 성격을 지닌다는 점에서 지방자치단체의 독립된 고유재원으로 이해된다. 법정률 방식은 재원 총액의 산정 기준을 법률로 정함으로써, 그 산정 기준을 변경하려면 국회의 입법 절차를 거치도록 하고, 지방자치단체가 이를 토대로 예측 가능한 재정계획을 수립할 수 있도록 하는 장치라고 할 수 있다.

현행 제도에서도 지방교부세의 집행 단계에서는 정부가 상당한 재량을 행사하고 있다. 일례로, 최근 7년간 특별교부세는 매년 예산액의 일정 비율에 해당하는 금액이 '기타 사유'를 근거로 수시배정 대상에 포함되어 연말에 교부되었다. 이는 동 재원의 실제 집행 시기와 규모가 정부 판단에 따라 조정되고 있음을 보여준다.

[2020~2026년 특별교부세 수시배정 지정 현황]

(단위: 백만원)

구분		지역현안	국가지방협력	재난안전관리	계
2020	예산액	578,059	144,515	712,573	1,435,147
	배정액	578,059	144,515	712,573	1,435,147
	비율	100%	100%	100%	100%
2022	예산액	681,701	170,426	852,127	1,704,254
	배정액	-	170,426	426,064	596,490
	비율	-	100%	50%	35%
2024	예산액	740,337	185,084	925,421	1,850,842
	배정액	200,000	185,084	462,711	847,795
	비율	27%	100%	50%	46%
2026	예산액	658,551	164,638	823,189	1,646,378
	배정액	-	164,638	411,595	576,233
	비율	-	100%	50%	35%

자료: 행정안전부 제출자료에 근거하여 재작성

그런데 개편안은 정부 재량을 집행 단계에서 재원 규모 결정 단계로 확장한다. 개편 이후 지방교부세 총액은 추세치와 미래대응기금 전입액에 따라 달라지며, 내국세가 추세치를 하회하는 경우 이를 보전할지와 어느 수준까지 보전할지도 정부가 결정한다. 아울러 산정 대상에서 제외된 재원 중 일부는 기금 지방계정을 통해 지방으로 돌아오지만, 그 상당 부분은 중앙정부가 정한 사업 목적에 따라 사업계획 평가 등에 기초하여 배분된다.

[현행 및 개편안 정부 재량범위 비교]

단계	결정 사항	현행	개편안
규모 산정	추세치·초과세수 산정	해당 없음	정부 추계에 따라 결정
	추세치 하회 시 보전	해당 없음 (내국세 증감 반영)	보전 여부·수준 정부 재량 결정
배분	산정 제외 재원의 지방 환원	해당 없음	기금 지방계정 사업 선정·배분을 정부가 기금운용계획으로 결정
	일반재원 배분 기준	보통교부세 산정 기준 (법령)	지방미래성장지원금 배분 정부 재량 결정
집행	배정 시기·규모	특별교부세 수시배정 지정, 지방미래성장지원금 배정 시기 정부 재량	
정산	재추계-결산 차이 조정	「지방교부세법」에 따라 정산	기금 전입액·교부세 정산액 간 조정 기준 정부 재량 결정

자료: 행정안전부 제출자료에 근거하여 재작성

이러한 변화는 국회의 재정통제 기능에도 영향을 미친다. 현행 제도에서 지방교부세 규모는 법정률로 확정되므로 그 변경은 국회의 법률 개정이 전제가 되어야 한다. 반면 개편 이후에는 지방교부세의 실질 규모가 추계와 기금 운용에 관한 정부의 판단에 따라 매년 달라질 수 있어, 국회의 사전통제력이 약화될 수 있다. 특히 동 기금은 「국가재정법」에 따라 일정 규모 내에서 국회 의결 없이 운용계획을 변경할 수 있다는 점에서, 기금을 경유하는 지방 재원은 예산에 비해 국회의 통제를 덜 받는다.

지방자치단체의 입장에서도 법정 산식에 따른 일반재원의 배분이 일부 제한되고 이를 보완하는 재원이 별도의 지원 결정이나 사업 선정에 의존하게 되면, 확보 가능한 재원의 규모·시기·용도를 예측하기 어려워질 수 있다. 기금을 통한 지역 지원이 확대되더라도, 특정 사업에 대한 지원과 지방이 자체 우선순위에 따라 활용할 일반재원은 기능이 다르다.

결국 이번 개편은 기존의 배정·교부 과정에 더하여 재원의 전입과 연도 중 활용방식에 관한 정부의 결정 범위를 확대한다. 정부 재량의 확대에 상응하는 법적 기준과 심의 절차가 마련되지 않으면, 국회의 재원배분 통제와 지방의 자율적인 예산 운용이 함께 제약될 우려가 있으므로 법정 이전재원의 성격을 고려하여 재량의 범위와 행사 요건을 보다 명확히 할 필요가 있다.

4-3. 지방계정의 사업구성과 지역주도 성장의 불일치

가. 현 황

지방계정의 구성을 보면 특정지역 지원(통합광역자치단체)과 중앙부처가 설계한 사업 재원으로 총 6.8조원(44.3%)이 편성된 반면 용도 제한 없이 지방자치단체에 지원할 계획인 지방미래성장지원금은 3.5조원(22.9%) 수준이다.

[미래대응기금 지방계정 재원유형별 구성]

(단위: 백만원)

구분	세부사업명	예산안
일반재원	지방미래성장지원금(행안부)	3,500,000 (22.9%)
목적재원	농어촌 기본소득 시범사업 등 10개 사업 (특정지역)통합지방정부지원기금출연금 등 2개 사업	6,766,247 (44.3%)
보전재원	비통화금융기관예치(보전지출)	5,000,000 (32.8%)
합 계		15,266,247

자료: 행정안전부

나. 분석의견

첫째, 지방계정은 지역주도 성장을 지원한다는 취지에도 불구하고 중앙정부가 사업내용과 지원방식을 지정하고, 공공기관 이전 및 기능개혁 등 국가 차원의 정책 수행 경비까지 포함하므로 편성 목적에 부합하도록 사업구성을 재검토하고 포괄보조 사업으로의 전환 등 지방자치단체의 사업 선택과 재원배분의 자율성을 확대할 필요가 있다.

미래대응기금 지방계정에는 농업 인공지능 전환 실증, 농수산물 유통개선, 지방대도시 호텔 건립 등 중앙정부가 지원 분야와 사업내용을 정한 사업이 편성되어 있다. 이러한 사업은 국가 차원의 정책목표에 따라 지역투자를 촉진할 수 있으나, 개별 지역의 재정수요와 투자 우선순위에 부합하는지는 별도로 검토할 필요가 있다.

일반재원은 지방자치단체가 시설 운영·개선, 생활서비스 확충, 지역산업 지원 등 여러 수요를 비교하여 배분할 수 있다. 반면 특정 시설이나 산업에 지원이 한정되면 지역의 우선 수요보다 국비 확보 가능성과 지원조건을 고려하여 사업을 선택할 유인이 발생한다. 그러므로 지방자치단체의 신청만으로 해당 사업의 우선순위가 높다고 판단하기는 어렵다.

예를 들어 국민생활편의 복합센터는 생활서비스의 통합 제공이라는 의의가 있으나, 신규 조성의 필요성은 기존 시설의 분포·이용실적, 유휴공간 활용 가능성, 운영인력과 운영비 확보 여부를 토대로 판단하여야 한다. 기존 시설이 충분하다면 신규 건립보다 시설 간 기능 연계나 기존 공간 개선이 더 효과적일 수 있다. 관광·숙박시설 지원도 지역별 수요와 기존 공급, 민간투자 가능성 및 사업의 지속가능성을 검토하여야 한다. 아울러 초기 투자비를 국비로 지원하더라도 운영·유지관리비를 지방이 부담하면, 일반재원이 제약되는 가운데 추가적인 경상지출 부담이 발생할 수 있다.

[미래대응기금 지방계정 사업별 주요 쟁점 일부 예시]

(단위: 억원)

사업·재원(소관)	편성액	주요 쟁점
국민생활편의 복합센터 지원(행안부)	15,005	기존 생활 SOC 및 거점시설과 중첩, 시설 분포·이용실적 분석 부족, 총사업규모와 지역별 배분의 적정성 검증 미흡, 지속적인 운영비 부담
농어촌 기본소득 시범사업(농식품부)	11,658	지특회계 시범사업의 정책효과 검증 전 대상 확대, 지방비 부담 증가, 계속적 급여지출과 변동성 있는 기금재원 간 적합성
농업 피지컬AX 실증 프로젝트(농식품부)	208	통신·GPS 등 기반시설 부족 지역의 보완계획과 실증데이터 수집·표준화·연계계획 미흡, 실증 이후 보급 및 유지관리 소요
스마트물필먼트센터 구축(농식품부)	55	기존 스마트 APC 지원사업과 기능 유사, 민간 주도 법인의 공적 책임성 확보방안 미흡
스마트 수산물 유통체계 구축(해수부)	55	기존 유통시설 지원사업과 기능 중첩, 투자회수금의 국고 귀속장치 미비
근해어선 현대화 지원(해수부)	452	수요조사 미흡으로 실제 집행소요 대비 과다 편성, 부실 발생 시 회수대책 필요 등

(단위: 억원)

사업·재원(소관)	편성액	주요 쟁점
지방대도시 호텔건립 지원(문체부)	1,523	기존 관광사업 융자지원과 일부 중복으로 차별성 부족, 관광수요와 기존 숙박시설 공급 및 지역의 우선 재정수요와의 부합 여부
공공기관 기능개혁 지원(재경부)	1,000	지원목적과 지방계정 편성의 정합성 부족, 지급기준 미확정 상태의 총액 편성, 국고 인건비 지원방식의 적정성
공공기관·행정부처 이전지원(국토부·행안부)	2,707	국가의 기관 배치에 따른 비용을 지방 몫 재원으로 충당, 지방의 자율적 성장재원과 성격 차이

자료: 행정안전부

아울러 일부 사업은 지방계정 편성의 적절성에 대해서도 검토할 필요가 있다. 공공기관 2차 선도이전과 행정부처 지방이전은 국가의 기관 배치 결정에 따른 사업이며, 공공기관 기능개혁 지원은 기능개혁 대상 기관 직원의 특별수당과 총인건비 인센티브를 지원하는 사업이다. 이들 사업은 지역에 일정한 파급효과를 가져올 수 있으나, 그러한 효과만으로 지역주도의 성장재원 확충을 위한 지방계정에서 관련 비용을 부담하여야 하는 이유가 충분히 설명되지는 않는다.

특히 공공기관 기능개혁 지원은 기관의 통폐합에 따른 처우 보전인지 지방이전에 따른 보상인지 지원목적이 불명확하고, 지급대상·단가·배분기준이 정해지지 않은 상태에서 총액이 편성되어 있다. 국가 차원의 기관 개편과 이전에 필요한 비용을 지방교부세 산정대상에서 제외된 재원으로 충당하는 것이 지방계정의 취지에 부합하는지, 일반회계 등 기존 재정체계에서 부담하여야 할 경비를 지방계정에 편성한 것은 아닌지 신중한 검토가 필요하다.

둘째, 지방계정은 정책목적에 부합하도록 재원을 설계하기보다 재원을 먼저 확보한 후 이를 뒷받침할 사업을 구성하는 방식으로 편성되어 기존 국고보조사업과 유사한 사업이 반복되고 지역균형발전특별회계 및 지방소멸대응기금과 지원 분야가 중첩되므로, 재정체계의 분절에 따른 비효율과 행정비용 증가를 방지하기 위해 고유기능을 명확히 하고 기존 재원과의 통합·연계 방안을 검토할 필요가 있다.

재정제도는 일반적으로 해결하려는 정책수요와 기존 제도의 한계를 먼저 확인하고 그에 적합한 수단과 재원을 설계하는 순서로 마련되며, 이를 통해 신규 재정체계의 역할도 명확해진다. 그런데 미래대응기금 지방계정은 지방교부세에서 유보되는 재원의 규모가 먼저 정해지고 그 범위 안에서 사업이 편성되었다. 확보한 재원의 활용처를 구성하는 데 중점을 두면 기존사업을 이관하거나 유사한 사업을 추가하는 방식으로 이어지기 쉽다.

실제로 기금 전체로는 기존 회계와 기금에서 수행하던 사업의 중첩·이관이 상당하며, 정부도 기존 사업 51개(39.2%)를 기금에 편성하였다고 설명하고 있다.[4] 지방계정은 사업비 기준 신규사업 비중이 88.6%이지만 기존 국고보조사업의 구조를 그대로 따르고 있으며, 농어촌 기본소득 시범사업처럼 기존 지역균형발전특별회계('25년, 2,341억원)으로 추진하던 사업을 대상지역을 확대하여 편성한 경우도 있다. 중앙정부가 일반회계·특별회계로 부담하던 유형의 사업비를 지방교부세에서 이전된 재원으로 충당하는 효과가 있는 것이다.

[미래대응기금 사업과 기존 유사사업 비교]

미래대응기금 사업명	기존 동일·유사사업
농어촌 기본소득 시범사업(농식품부)	농어촌 기본소득 시범사업
스마트풀필먼트센터 구축(농식품부)	스마트APC지원사업
스마트 수산물 유통체계 구축(해수부)	수산물산지거점유통센터(FPC), 소비자분산물류센터(FDC) 지원
지방대도시 호텔건립 지원(문체부)	관광사업 융자지원

자료: 행정안전부

지역의 기반시설과 산업·생활 여건을 지원한다는 기능도 기존 재원과 중첩된다. 지역균형발전특별회계는 지역 간 불균형 해소와 지역 연계투자 등을 지원하고, 지방소멸대응기금은 지방자치단체의 투자계획을 토대로 인구감소 대응과 정주여건 개선 등을 지원하는 구조이다. 이러한 상황에서 미래대응기금 지방계정을 통해 지역의 기반시설과 산업·생활 여건을 지원하면, 유사한 정책목표와 사업대상을 가진 재원이 서로 다른 편성·배분·평가체계에 따라 운영된다.[5]

4) 행정안전부(2026.9.11.) 보도설명자료. "미래대응기금에도 불구하고 내년 지방교부세 총액은 증가합니다".

[지방재정지원 관련 주요 제도 비교(지방교부세 제외)]

구분	미래대응기금 지방계정	지역균형발전특별회계	지방소멸대응기금
법적근거[1)]	미래대응기금법(안)	지방분권균형성장법	지방자치단체 기금관리기본법
재원	내국세 추세 초과분	주세·일반회계 전입금 등	지역균형발전특별회계 출연
기능	지역 성장·정주여건 지원 및 재정안정화	지역 간 불균형 해소와 지역성장	인구감소 대응과 지역 활성화
배분기준	미정	공모·평가	투자계획 평가 (광역계정은 산식평가 위주)
주요지원분야	정주여건 개선, 생활인프라 확충, 지역·성장거점 확충, 일자리, 문화관광·지역개발		
배분주체	행정안전부	중앙부처/지방시대위원회	지방자치단체(광역) 조합
지원규모('26)	15.3조원('27년안)	22.9조원	1조원

주: 1) 법령(안) 명칭은 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률 제정안」, 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」
자료: 각 부처 제출자료에 근거하여 작성

최근 관련 전문가들은 새로운 지역 지원정책이 등장할 때마다 기존 제도를 보완하기보다 별도의 회계나 기금을 신설하는 방식이 반복되면서 거버넌스가 복잡해지고, 지방자치단체는 재원별로 계획 수립과 평가에 대응해야 하는 행정비용을 부담하게 되었다고 지적한다.[6)] 동일·유사한 목적의 재원이 서로 다른 체계로 운용되면 지방자치단체는 재원별로 계획을 수립하고 평가에 대응해야 하므로 행정 부담이 커진다. 같은 지역의 유사 사업에 여러 재원이 투입되더라도 재원별 성과관리와 심사체계가 분리되면 종합적인 조정이 어려워지고, 국회도 지역지원 재원 전체의 규모와 배분을 함께 파악하기 어려워진다. 현재 지방계정은 일반재원 지원에서는 지방교부세와, 정책사업에서는 기존 국고보조사업 및 지역지원 재원과 기능이 중첩되어 별도 체계의 차별성이 충분히 드러나지 않는다. 그럼에도 재원별 편성·배분·집행·평가와 체계 간 조정 절차가 추가되어 행정비용과 재정 운용의 불확실성이 커진다.

5) 정부는 미래대응기금의 경우 '지본축적, 과감한 투자, 탄력적 집행, 시급성' 원칙에 부합하는 사업을 지원하며, 인구감소지역·관심지역에 중점을 둔 지방소멸대응기금과는 차별성이 있다고 설명하였다.

6) 정종석 외(2022), 「2022~2026년 국가재정운용계획 지원단보고서: 일반·지방행정분야」, 국가재정운용계획 지원단; 박상수(2023), 「지방소멸대응을 위한 지방재정제도 재설계」, 한국지방세연구원 연구보고서; 김동균(2023), 지방소멸대응 및 지역균형발전을 위한 재정법적 과제, 「지방자치법연구」, 제23권 제4호, pp.81~112. 참고

아울러 지방미래성장지원금 역시 용도 제한 없이 재정여건을 고려하여 자치단체에 교부되는 일반재원으로서 지방교부세와 기능이 동일하나, 재원의 공급 경로에는 별도의 기금 운용 단계가 추가되는 구조이다.

[주요 지방 일반재원 지원 체계 비교]

구분	지방미래성장지원금	보통교부세	부동산교부세
법적근거	「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률(안)」	「지방교부세법」	「지방교부세법」
재원	미래대응기금 지방계정 (지방교부세 산정 대상에서 제외된 내국세 추세 초과분)	(현행) 내국세의 19.24% 중 97%	종합부동산세 전액
규모 결정 방식	기금운용계획으로 결정	법정률에 따라 자동 확정	종합부동산세 세수 전액
용도 제한	없음(일반재원)		
지원대상	지방자치단체 (불교부단체 포함 여부 미정)	지방자치단체 (불교부단체 제외)	시·군·구, 세종·제주
배분기준	미정	재정부족액·보정수요 등	재정여건, 사회복지, 부동산 보유세 규모 등
배분기준 규정	미정	법령(「지방교부세법」 및 시행령·시행규칙)	

자료: 행정안전부

같은 기능의 재원을 별도 체계로 운용하면 비효율과 함께 배분원칙의 충돌이 발생할 수 있다. 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 근거하여 법령에 따라 배분되는 반면, 지방미래성장지원금의 배분기준은 아직 정해지지 않았으며, 정부에서 재정여건 등 다양한 측면을 고려하여 지원한다는 모호한 기준을 제시하고 있다. 또한 지원금 규모가 매년 기금운용계획으로 결정되므로 법정률로 규모가 정해지는 지방교부세에 비해 안정성과 예측가능성이 낮다.

셋째, 행정통합 인센티브는 국가 정책에 따른 지원을 전제로 하나, 그 상당 부분이 지방교부세를 재원으로 하는 지방계정에서 충당되어 지방 전체의 기존 재원을 재배분하는 성격을 지니므로, 통합지원 재원 조달방식의 적정성을 검토할 필요가 있다.

행정통합에 대한 재정지원은 국가가 통합을 정책적으로 유도하기 위해 제시한 인센티브로서, 기존 지방재원과 구분되는 추가 재원을 전제로 한다. 정부는 2026년

1월 행정통합을 선택한 지역에 연간 최대 5조원, 4년간 최대 20조원의 재정지원을 제시하였고, 2026년 8월 전남광주통합특별시 지원위원회는 통합지방정부지원기금 4조 3,500억원과 특별지방행정기관 사무 연계지원 등 6,500억원으로 구성된 연간 5조원의 지원을 확정하였다.

그런데 2027년도 미래대응기금 지방계정에는 통합지방정부지원기금 출연금 2조 8,500억원과 전남광주통합특별시 이관사무 지원 6,500억원이 편성되어, 연간 지원액 5조원 중 3조 5,000억원(70.0%)이 지방계정에서 충당된다. 이는 지방계정의 22.9%로, 전체 지방자치단체에 일반재원으로 교부되는 지방미래성장지원금(3조 5,000억원)과 같은 규모가 단일 통합지역에 배정된 것이다.

지방계정의 재원은 현행 제도에서 지방 전체에 배분될 지방교부세를 산정 대상에서 제외하여 마련된다. 따라서 통합 인센티브를 지방계정에서 충당하면, 국가의 통합정책에 따른 지원을 중앙정부의 추가 재원이 아니라 지방 전체의 기존 재원을 재배분하여 마련하는 효과가 발생한다. 지원금의 명칭이나 지급 형태를 지방교부세와 달리하더라도, 재원 확보 과정에서 다른 지방자치단체의 교부세 배분이 줄어든다면 그 재정적 부담은 중앙정부에만 귀속되지 않는다. 수혜지역이 지원금을 자율적으로 운용할 수 있다는 점 역시 다른 지역의 일반재원 감소를 보완하지는 못하며, 재정여건이 아닌 통합 여부에 따라 재원이 배분된다는 점에서 지방교부세의 재정형평화 원칙과도 차이가 있다.

이러한 구조는 지원이 계속되는 동안 지방계정의 재원배분을 제약한다. 통합 인센티브는 4년간 지원이 예정되어 있어 매년 지방계정의 상당 부분이 특정 지역에 배정되며, 향후 행정통합이 추가로 이루어지면 지방계정에서 충당하는 통합지원 규모도 함께 늘어날 수 있다. 이 경우 지방미래성장지원금 등 지방 전체를 대상으로 하는 지원의 여력이 줄어들고, 다른 지방자치단체가 지방계정을 통해 받을 수 있는 재원의 예측가능성도 낮아진다.

이를 고려하면 행정통합 인센티브는 국가 정책에 따른 추가 지원이라는 취지에 맞게 일반회계 등 국가 재원으로 편성하고, 지방계정에서 충당하는 경우에도 그 규모와 지원기간, 다른 지방자치단체의 교부세 감소와의 관계를 명확히 하여 국회 심의 과정에 제시할 필요가 있다.

넷째, 교부세 감소의 부담과 기금 지원의 수혜가 지역별로 일치하지 않을 수 있으며, 재정취약지역은 일반재원 감소와 사업 참여·지방비 확보의 제약을 함께 겪어 재정형평화 기능이 약화될 수 있다.

보통교부세는 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 차이인 재정부족액을 기초로 배분하여, 자체수입만으로 충당하기 어려운 행정수요를 보전한다. 불교부단체(서울 본청, 경기 본청, 화성시, 성남시)는 교부세 축소에 따른 직접적 재원 감소를 겪지 않는 반면, 자체 세입 기반이 취약하고 보통교부세 의존도가 높은 지역일수록 감소분을 자체재원으로 보완하기 어렵다.

[지방자치단체별 보통교부세 교부액 및 총세입대비 비중 비교]

(단위: 억원, %)

구분		광역본청	시	군
교부액	합계	183,863	231,659	195,194
	중위값	10,767	3,443	2,289
	최소	1,159(세종)	81(과천)	726(증평)
	최대	18,907(전북·경북)	8,006(창원)	4,241(해남)
총세입 대비 비중	평균	11.8	32.1	54.4
	중위값	12.3	38.3	57.3
	최소	5.3(세종)	1.2(용인)	26.0(울주)
	최대	23.7(제주)	70.8(상주)	83.8(군위)
비중 50% 이상 자치단체 수		-	18	63

주: 1. 총세입은 2025년 최종예산 기준, 일반회계 및 특별회계를 합한 금액
2. 교부액은 정산분 등을 반영한 최종교부액 기준
3. 분석 대상은 광역본청 15개, 시 73개, 군 82개임

자료: 행정안전부(2025). 「지방교부세 운영사항보고」 및 지방재정통합공개시스템 공시자료를 토대로 국회예산정책처 작성

이에 대해 정부는 미래대응기금의 지방계정뿐 아니라 청년·성장동력·교육인재 등 전 계정을 통해 지역의 성장 기반을 지원하고, 지방미래성장지원금도 지원할 계획이라고 설명하고 있다.

그러나 보통교부세가 재정부족액을 기준으로 배분되는 것과 달리, 기금의 사업별 지원은 정책목적과 지원대상, 사업의 입지와 투자계획 평가 등 선정기준에 따라 배분된다. 따라서 기금의 지역투자 총액이 확대되더라도 교부세 감소의 영향을 크게 받는 지역에 그에 상응하는 지원이 이루어진다고 보기는 어렵다.

특히 공모·평가 등을 통해 지원사업을 선정하는 경우 사업 발굴·기획 역량과 행정인력, 부지확보 여건 등이 사업 참여와 선정에 영향을 미칠 수 있다. 재정취약지역은 교부세 감소분을 자체재원으로 보완하기 어려운 가운데 이러한 제약으로 기금 지원도 충분히 확보하지 못할 가능성이 있다. 지원을 받더라도 시설 조성 등 특정 용도의 사업비는 기존 행정서비스와 필수 지출을 충당하는 일반재원을 그대로 대체하기 어렵고, 사후 운영·유지관리비가 발생하면 추가적인 재정부담으로 이어질 수 있다.

이외에도 일부 기금 사업은 대응지방비 부담을 지원요건으로 하고 있어, 재정력에 따른 참여 격차를 확대할 수 있다. 정부는 미래대응기금 지방계정 사업 설계 시 지방비 부담을 완화하기 위해 노력한다는 입장이나, 사업별 지방비 분담 조건은 구체적으로 제시되지 않았으며, 타 계정에도 지방비 분담이 필요한 사업이 포함되어 있다. 지방비 확보가 어려운 자치단체는 사업 신청을 유보하거나 규모를 축소할 수 있으므로, 기금의 지역지원 효과를 평가할 때는 지원액과 함께 지방비 분담 및 사후 지출 부담을 고려하여야 한다.

아울러 2027년에도 의무지출을 포함하여 국고보조사업에 필요한 지방비 부담은 확대되는 만큼, 교부세 의존도가 높은 지역의 사업 참여 여력이 제약될 수 있다. 그러나 현재 제시된 사업계획만으로는 재정취약지역에 대한 지원율 차등이나 지방비 부담 경감 등 보완장치가 충분히 마련되어 있는지 확인하기 어렵다.

4-4. 지방교부세 개편 논의 시 고려사항

지방교부세 산정방식 개편은 지방재정의 변동성 완화와 지역주도 성장 지원을 목적으로 하나, 재정안정화 기능과 지방의 재정자율성 측면에서 보완이 필요하다. 추세치 상회분은 법령을 통해 교부세 산정에서 제외하는 반면 하회 시 보전은 정부 재량의 영역으로 하여 적립과 보전의 제도적 연계가 미흡하고, 보전재원도 교부세 감소 규모에 비해 제한적이어서 세수 감소기에 충분히 대응하기 어렵다. 더불어 법정재원인 교부세의 재원규모 설정부터 집행, 정산에 이르기까지 정부 재량의 범위를 확대하여 국회의 재정통제를 약화시키고 지방재정의 예측 가능성을 제약할 수 있다.

아울러 현행 제도에서 지방에 귀속될 일반재원 30.5조원을 산정에서 제외하고, 지방계정을 통해 지원되는 15.3조원 가운데 상당 부분(44.3%)을 중앙정부가 용도를 정하는 국고보조사업과 국가정책경비 등에 편성하였다. 이는 자체세입 기반 약화와 국고보조사업 증가로 재정분권 수준이 약화되고 있는 지방자치단체의 재정자율성을 제약하는 측면이 있다. 또한 지방계정의 주요 사업들은 지역균형발전특별회계, 지방소멸대응기금 등 지역지원 재원 및 국고보조사업들과의 기능 중첩 문제도 가지고 있다.

따라서 개편의 적정성은 지방지원 총액뿐 아니라 재정수요에 상응하는 재원 확보, 세수 감소기의 보전 수준 및 지방의 재원배분 권한을 함께 고려하여 판단하여야 한다. 이를 위해 지방교부세의 안정적 확보 장치를 마련하고, 지방의 자율성과 기존 재정체계와의 정합성을 높이는 방향으로 재구조화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 지방교부세의 중장기 재정수요를 토대로 안정적인 재원 확보방안을 마련하고, 내국세가 추세치를 하회하는 경우 추세치에 법정률을 적용한 교부세액이 확보되도록 하는 등 보전의무와 재원조달 방식을 법률에 명확히 규정할 필요가 있다.

개편안을 유지하는 경우에는 최소한 내국세가 추세치를 하회하더라도 추세치를 기준으로 산정한 교부세액은 확보되도록 하여야 한다. 세수 증가기에 추세치 상회분을 산정대상에서 제외하려면, 감소기에는 추세치와 실제 내국세 간 차이에 법정률을 적용한 금액을 의무적으로 보전하도록 적립과 보전을 연계할 필요가 있다. 이

경우 보전대상은 내국세 감소액 전체가 아니라 그 감소로 발생하는 추세치 기준 교부세 부족분이며, 보전 후 정률분 교부세가 추세치에 법정률 19.24%를 적용한 수준에 이르도록 하는 방식이다.

보전의 실효성을 확보하려면 지원 가능성을 규정하는 데 그치지 않고 보전액 산식과 지급 시기, 정산 절차를 구체화하여야 한다. 당초 예산 편성 단계부터 내국세가 추세치를 하회하는 경우에는 보전액을 함께 반영하고, 연도 중 재추계나 결산에서 추가 부족분이 확인되는 경우에도 정해진 절차에 따라 조정하도록 할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치단체가 정부의 별도 지원 결정을 기다리지 않고 확보 가능한 재원을 예측하여 예산을 편성·집행할 수 있도록 하여야 한다.

보전재원의 관리방식도 조정할 필요가 있다. 지방계정 안에 보전지출을 개별사업과 병렬적으로 편성하기보다, 미래대응기금 총괄계정 내에 재정안정화 기능을 담당할 수 있도록 지방교부세 보전재원을 구분하여 관리하는 방안을 검토할 수 있다. 추세치 상회기에 지방교부세 산정에서 제외되는 재원 중 보전에 필요한 금액을 해당 계정에 우선 배분하고, 하회기에는 법정 산식에 따른 부족분을 지방교부세 재원으로 공급하는 구조이다. 지방교부세 보전용 적립재원과 그 사용실적을 별도로 구분하고 다른 정책사업으로의 전용을 제한함으로써 보전재원이 안정적으로 유지되도록 할 필요가 있다.

더불어 현재 보전지출 5조원은 현행 산정방식 대비 교부세 감소 규모인 약 30.5조원의 16.4%에 해당한다. 내국세가 추세치를 30조원 하회하면 법정률을 적용한 교부세 부족분만 5.8조원이므로, 현재 편성액은 단일 연도의 변동에도 충분하지 않을 수 있다. 특히 세수 감소가 여러 해 지속되면 추가 적립이 제약되는 가운데 보전수요가 누적될 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

따라서 과거 내국세의 추세치 하회 폭과 지속기간, 향후 세입 전망 등을 반영하여 적정 적립규모를 산정하고, 이를 충족하도록 기금 전입재원 중 보전재원에 배분하는 비중을 조정할 필요가 있다. 기금 도입 초기의 적립 부족이나 연속적인 세수 감소로 적립재원이 소진되는 경우에 대비하여 총괄계정의 다른 가용재원이나 일반회계를 통한 부족분 충당방식도 함께 마련하여야 한다. 법률상 보전의무가 실제 적립잔액이나 당해 연도 사업배분 결정에 따라 제한되지 않도록 재원조달 책임을 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 재정안정화를 위한 보전재원은 사업재원과 구분하여 독립적 운용이 가능하도록 설계하고, 사업성 예산은 총괄계정에서 통합 관리하거나 지방계정을 유지하되 지원방식을 포괄보조 등으로 편성함으로써 지방자치단체의 재정자율성을 보장할 필요가 있다.

현재 지방계정에는 세수 감소에 대비한 보전재원, 지방교부세와 기능이 같은 지방미래성장지원금, 국민생활편의 복합센터 등 중앙부처가 설계한 목적사업, 특정지역에 대한 행정통합 인센티브가 함께 편성되어 계정의 정책목적이 분명하게 드러나지 않는다. 무엇보다 지방교부세 산정에서 제외된 재원으로 조성되었음에도 그 상당 부분이 중앙부처가 지원 분야와 사업내용을 정한 목적사업에 배정되어, 지방자치단체가 지역의 우선 수요에 따라 활용할 수 있는 재원은 제한적이다. 지방미래성장지원금 역시 보통교부세와 유사한 기능을 가진 재원을 별도의 재정체계로 운용하는 실익이 분명하지 않다. 아울러 지방계정에 배분되는 재원의 규모 또한 매년 정부의 판단에 따라 달라질 수 있는 구조이다.

보전재원은 그 기능에 비추어 사업재원과 구분하여 관리할 필요가 있다. 세수감소기에 대비한 재원이 정책사업 재원과 혼용되면, 연도별 사업수요에 따라 적립규모가 조정되거나 계속사업의 지출이 적립 재원을 잠식할 여지가 생긴다. 보전재원의 관리 위치로는 여러 방식을 상정할 수 있다. 총괄계정에서 재정안정화 기능의 일부로 관리할 수도 있고, 지방계정 안에 두되 사업재원과 명확히 구분된 별도 재원으로 관리할 수도 있다. 어느 경우든 적립과 인출의 요건 및 한도를 법률에 규정하고 보전 목적 외의 사용을 제한하여, 보전 기능이 정부의 재량에 좌우되지 않도록 하는 방안을 함께 고려할 수 있다. 아울러 총괄계정이 사업계정과 다른 회계·기금으로 재원을 전출하는 모계정의 역할을 하는 만큼, 전출 대상과 규모에 관한 기준을 마련하여 적립 기능이 약화되지 않도록 할 필요가 있다.

지역지원을 위한 사업 재원의 운용방식 역시 몇 가지 가능성을 검토해 볼 수 있다. 우선 지방계정을 별도로 두지 않고 총괄계정에서 통합 관리하는 방식이다. 이 경우 지역지원 재원은 지역상생발전기금, 지방소멸대응기금 등 기존 지방재정 지원 기금·회계로 출연하는 방식으로 지방에 이전하는 방안을 검토할 수 있다. 이들 기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」에 근거하여 지방자치단체조합이 관리하는 기금으로, 배분기준과 투자계획 평가체계를 이미 갖추고 있어 별도의 배분체계를 새로

설계할 부담이 크지 않다. 총괄계정에서 직접 지원할 사업비가 있는 경우에도 개별사업을 지정하기보다 가급적 포괄보조나 일반재원의 형태로 지원하여, 지방자치단체가 지역 여건에 맞게 세부 용도를 정할 수 있도록 하는 방안을 함께 고려할 수 있다.

다음으로 지방계정을 유지하되 그 역할을 재원 이전에 한정하는 방식을 상정할 수 있다. 총괄계정으로부터 재원을 전출받는 구조는 유지하되, 지방계정에 배분되는 재원이 해마다 정부의 판단에 따라 달라지지 않도록 최소 적립 비율이나 계정 간 재원 비중을 법률에 명시하는 방안이 그 예이다. 이 경우 지방계정의 지출은 개별사업의 직접 편성 없이 지방자치단체나 기존 지방재정 지원 기금·회계로의 전출 등 내부거래 중심으로 구성하고, 세부사업은 재원을 이전받은 주체가 지역 여건에 맞게 편성하도록 할 수 있다. 보전재원을 지방계정에 두는 경우에는 이를 이전 재원과 구분하여 세수 감소기의 교부세 보전에 활용하도록 관리하는 방안을 검토할 수 있다. 이러한 방식은 기존 회계·기금과의 사업 중복을 완화하고, 국회 심사도 해당 기금·회계의 체계 안에서 이루어지도록 하는 효과가 있다.

이와 더불어 현재 지방계정에 편성된 사업 가운데 국가 차원의 추진이 필요한 사업은 정책목적에 부합하는 다른 계정이나 기존 회계에서 추진하는 방안을 검토할 수 있다. 예컨대 산업·기술 분야의 전략투자는 관련 정책계정에서 다루고, 국가기관 이전이나 공공기관 개편에 수반되는 경비는 해당 정책의 추진 주체와 재정부담 원칙에 따라 편성하는 방식을 고려할 필요가 있다.

이를 고려하면 개편의 적정성은 지방에 대한 지원 총액뿐 아니라 보전재원의 안정적 관리와 지방의 재원배분 권한이 관련 법률과 기금운용계획에 일관되게 반영되는지를 함께 살펴 판단할 필요가 있다.

따라서 정부는 추세치 기준 교부세의 의무적 보전과 충분한 보전재원의 확보방안을 마련하고, 지역지원 재원은 개별사업의 직접 편성 없이 기존 지방재정 지원 기금·회계나 포괄보조·일반재원의 형태로 지방에 이전되도록 재구조화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5 지방교육재정교부금 개편안 분석

가. 현 황

지방교육재정교부금이란 지방자치단체(교육청)가 교육기관 및 교육행정기관의 설치·경영에 필요한 재원을 국가가 교부하여 교육의 균형발전을 도모하려는 것으로, 「지방교육재정교부금법」(이하 「교부금법」이라 한다) 및 동법 시행령·시행규칙을 근거로 한다. 현행 지방교육재정교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 내국세 총액의 20.79%와 교육세 일부를 재원으로 하며, 보통교부금은 내국세분의 96.2%와 교부금 재원으로 편입되는 교육세분 전액을, 특별교부금은 내국세분의 3.8%를 각각 재원으로 한다.

지방교육재정교부금은 2016년 43.2조원에서 2026년 76.5조원(세계잉여금 포함, 추경 기준)으로 세수 여건에 따라 등락하면서도 장기적으로 증가하는 추세를 보여왔다.

[지방교육재정교부금 총액 추이]

(단위: 조원)

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
43.2	46.6	52.5	60.5	53.5	60.3	81.3	65.4	64.7	70.3	76.5

주: 지방교육재정교부금은 교육부 교부 기준(세계잉여금, 추경예산 포함, 교육세분 포함)
자료: 교육부

정부는 학령인구의 감소, 경직적 재정 운용에 따른 교부금 불안정성의 심화, 교육분야 투자의 불균형을 교부금 제도의 현황 및 문제점으로 제시하며 교부금의 내국세 정률 연동방식을 폐지하는 개편안을 마련하였고,[1] 이를 위한 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」[2]을 국회에 제출하였다.

이상아 예산분석관(ivory412@assembly.go.kr, 6788-4638)

1) 2026년 8월 21일 제1차 재정운용전략협의회에서 「미래대응기금 추진방안」과 「지방교육재정교부금 개편 방안」을 발표하였다.

2) 2026.9.3. 제출, 의안번호 2221053

개편안은 전년도 교부금 규모를 기준으로 최근 3년간의 경상성장률을 적용하여 경제성장과 물가 변동을 반영하고, 학생 수 감소와 직접 연동되지 않는 교직원 인건비 비중(60%) 등을 고려하여 3년 연평균 학령인구 변화율의 35%만 반영하는 방식이다. 한편 국세 교육세는 교부금 재원에서 제외하여 전액 고등·평생교육지원특별회계와 영유아특별회계에 전입하도록 하였다.

[지방교육재정교부금 산정 방식 개편안]

기존	내국세의 20.79% + 국세 교육세 중 일부
개편	전년도 교부금 x (1+3년 연평균 **경상성장률**) x [1+(3년 연평균 **학령인구 변화율** x 0.35)] * 국세 교육세는 전부 고등·평생교육지원특별회계 및 영유아특별회계에 전입

주: 1. 연평균 경상성장률: 명목 국내총생산의 전전년도 이전 최근 3년간의 연평균 변화율
2. 연평균 학령인구 변화율: 학령인구의 전전년도 이전 최근 3년간의 연평균 변화율
자료: 기획예산처 및 교육부 제출자료 기반으로 국회예산정책처 작성

개편안에 따른 2027년도 예산안 기준 교부금은 78.9조원이며, 정부는 3년 연평균 경상성장률과 학령인구 변화율 예상치를 고려할 때 2030년까지 교부금이 92.7조원 규모로 지속적으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

[개편안에 따른 2027~2030년 교부금 산정 결과]

(단위: 조원, %)

구 분	전년도 교부금	3년 연평균 경상성장률	3년 연평균 학령인구 변화율	당해연도 교부금
'27년	75.7[1)]	5.4	△3.4	78.9
'28년	78.9	8.3	△3.8	84.3
'29년	84.3	8.4	△3.8	90.1
'30년	90.1	4.3	△4.0	92.7

주: 1) 개편시 교부금 재원에서 국세 교육세가 제외되는바('26년 추경 기준 7,479억원) , '26년 교부금 기준 수치는 내국세분 교부금으로 설정(추경예산 기준)
자료: 교육부

다만, 국회예산정책처의 중기재정전망에 기초한 교부금 규모를 보면 2027년까지는 정부 전망과 차이가 없으나, 2028년부터 연도별로 3.6~11.1조원 높은 수준으로, 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 5년간 총 23.6조원 더 클 것으로 전망된다.[3)]

[개편안에 따른 지방교육재정교부금의 전망치 비교]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
국회예산정책처 전망(A)	76.4	78.9	87.8	99.1	103.7	7.9
국가재정운용계획(B)	76.4	78.9	84.3	90.1	92.7	4.9
차이(A-B)	0.0	0.0	3.6	9.0	11.1	[23.6]

주: 국가재정운용계획의 2026년은 제1회 추가경정예산 기준
자료: 국회예산정책처, 「국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2026~2030년)」: 보건·복지·고용 및 교육 분야

나. 분석 방향

정부의 교부금 산정방식 개편안은 학령인구 감소 등 교육환경 변화를 산식에 반영하면서도 세수 변동에 따른 교부금의 급격한 증감을 완화하여 시·도교육청의 재정운용 예측가능성을 높이고, 개편으로 확보되는 재원을 영유아·고등·평생교육 및 인재양성 등에 균형적으로 활용할 수 있도록 한다는 긍정적 측면이 있다. 또한 해당 연도 교부금이 전년도 교부금보다 적은 경우 그 차액을 보전하도록 함으로써 교부금 총액이 전년보다 감소하지 않도록 하는 안전장치를 마련하고 있다.

다만 개편안은 2026년도 교부금을 최초 산정 기준액으로 삼고 있으나, 해당 기준액이 실제 교육재정 수요에 비추어 적정한 수준인지에 대한 검토는 제시되지 않은 만큼, 개편 산식이 향후 교육재정 수요의 변화를 충분히 반영할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.[4] 이 보고서에서는 교부금 개편 산식의 적정성, 지방교육재정의 재정 여건과 향후 수요 증가 요인, 미래대응기금 교육·인재계정 운용의 적정성을 분석하고, 지방교육재정의 안정성과 교육 부문 간 투자 균형을 함께 확보하기 위한 보완방안을 검토하고자 한다.

---

3) 2027년 지방교육재정교부금 전망이 동일한 이유는 지방교육재정교부금 산정시 기준이 되는 최근 3년간 경상성장률 및 학령인구 증가율이 2027년까지는 국회예산정책처와 정부가 동일한 값을 적용함에 따른 것으로 보인다. 다만, 2028년 이후에는 국회예산정책처의 경상성장률 전망이 정부보다 높음에 따라 차이가 발생한다.

4) 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(의안번호 제21053호)에 관한 국회 교육위원회 공청회에서는 "부칙 제3조는 개정안 최초 적용 시 전년도(2026년) 교부금을 75조 6,901억 8,400만원으로 정하고 있으나 그 근거는 제시되지 않아 이에 대한 기획예산처의 산출 근거 등 추가적인 설명이 교육위원회 심의 과정에서 제시될 필요가 있다"는 의견이 제시되었다.(KDI 김학수 선임연구위원)

5-1. 교부금 개편안에 따른 산정방식의 적정성 검토

가. 현 황

지방교육재정은 전국 16개 시·도교육청이 교육비특별회계를 통해 운용하며, 지방교육재정교부금 등 중앙정부 이전수입, 지방자치단체 이전수입, 교육청 자체수입 및 기금전입금 등으로 구성된다.

2026년 본예산 기준 지방교육재정 세출예산은 93.1조원으로, 세입에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중은 74.2%이다. 또한 세출에서는 교직원 인건비와 학교운영비 등 경직성 경비가 상당 부분을 차지하고 있어, 교부금 규모의 변화가 지방교육재정의 운용에 미치는 영향이 클 수 있다.

[지방교육재정 세입·세출 구조]

<table>
<tr><td>공동
재원부담</td><td colspan="3">시·도교육청 시·도교육감 예산편성 및 집행(2026년 본예산 기준)
⇓ ⇓ ⇓
세입 예산(93.1조)</td><td>세출 예산(93.1조)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">국가</td><td rowspan="3">중앙정부
이전수입
(72.8조, 78.2%)</td><td>지방교육재정교부금(69.1조)</td><td rowspan="3">교직원 등
인건비(58.5조)</td></tr>
<tr><td>특별회계 전입금(3.3조)</td></tr>
<tr><td>국고보조금 등(0.4조)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">지자체</td><td rowspan="4">지자체
이전수입
(15.2조, 16.3%)</td><td>지방교육세(7.4조)</td><td rowspan="2">유·초·중·고
학교운영비(17.0조)</td></tr>
<tr><td>시·도세 전입금(3.9조)</td></tr>
<tr><td>담배소비세 전입금(0.6조)</td><td rowspan="2">학교신증설·교육환경
개선비
(9.2조)</td></tr>
<tr><td>기타(3.3조)</td></tr>
<tr><td>교육청</td><td colspan="2">기타수입(기타이전수입, 기금전입금 등) 5.1조(5.5%)</td><td>기타(8.4조)</td></tr>
</table>

자료: 교육부

교육부에 따르면 현행 내국세 정률 연동방식을 유지할 경우 2027년도 교부금 규모는 약 109.9조원(교육세분 제외)으로 추정된다.[5] 이는 개편안에 따른 2027년도 교부금 78.9조원보다 약 31조원 많은 수준이다.

5) 반도체 호황 등에 따른 초과·추가세수가 내국세에 포함되면서 전체 내국세 528조원의 20.79%

[현행 대비 개편안의 2027년도 교부금 규모 비교]

(단위: 조원)

현행 유지 시(A)	개편안(B)	차이(A-B)
109.9 (내국세 528조원 × 20.79%)	78.9	31.0

자료: 교육부

한편 국회예산정책처의 전망 결과에 의하면, 개편안에 따른 교부금은 2026년 76.4조원에서 2030년 103.7조원으로 연평균 7.9% 증가할 전망이다.[6] 다만, 현행 제도 유지 시의 전망과 비교해 보면, 「지방교육재정교부금법」 개정안의 산정방식의 변경으로 내국세와의 연동체계가 단절됨에 따라 2026~2030년간 총 113.4조원의 교부금 감소 효과가 발생할 것으로 예상된다.

[2026~2030년 교부금 전망치 비교]

(단위: 조원, %)

구분		2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
국회예산정책처 전망	현행 제도(A)	76.4	113.4	118.2	123.1	128.1	13.8
	개편안(B)	76.4	78.9	87.8	99.1	103.7	7.9
	교부금 감소분 (A-B)	-	34.5	30.4	24.1	24.4	113.4
정부 전망	개편안	76.4	78.9	84.3	90.1	92.7	4.9

자료: 국회예산정책처 중기재정전망 및 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 경기 둔화·학령인구 감소 지속 시 교부금 증가세 둔화에 따른 운용여력 축소 우려

경기둔화와 학령인구 감소가 함께 지속될 경우 개편 산식에 따른 교부금 증가율이 인건비 등 경직성 경비의 증가율을 밑돌아 지방교육재정의 실질적인 운용 여력이 축소될 가능성을 고려할 필요가 있다.

6) 2027년 지방교육재정교부금 전망이 동일한 이유는 지방교육재정교부금 산정시 기준이 되는 최근 3년간 경상성장률 및 학령인구 증가율이 2027년까지는 국회예산정책처와 정부가 동일한 값을 적용함에 따른 것으로 보인다. 다만, 2028년 이후에는 국회예산정책처의 경상성장률 전망이 정부보다 높음에 따라 차이가 발생한다.

과거 우리나라의 경상성장률 추이를 살펴볼 때, 1953~2025년 경상성장률을 기준으로 3개년 평균이 마이너스를 기록한 사례는 없는 것으로 나타났다. 그러나 경상성장률이 양수를 유지하더라도 저성장과 학령인구 감소가 동시에 진행될 경우 교부금 산정액이 전년도 수준을 하회할 수 있다. 예를 들어 3개년 연평균 경상성장률이 1%, 학령인구 변화율이 △3%라면 정부 개편안에 따른 교부금 산정액은 전년 대비 약 0.06% 감소하게 된다.

특히 지방교육재정은 교직원 인건비와 학교 운영비 등 경직성 경비의 비중이 높아 교부금 증가율이 낮아지거나 동결되는 경우 교육환경 개선이나 신규 교육정책에 활용할 수 있는 재원이 축소될 우려가 있다.

정부는 이러한 지방교육재정의 특성을 고려하여 학령인구 변화율의 35%만 교부금 산정에 반영하고, 산정액이 전년도보다 적은 경우 그 차액을 보전하는 장치를 마련하였다. 그러나 이 경우에도 교부금은 전년도 수준에 머무르게 되므로, 저성장과 학령인구 감소가 장기화될 경우 교육재정 수요 증가에 대응하기 어려울 수 있다.

따라서 교부금 총액의 전년도 수준 보장만으로는 실제 교육재정 수요 증가에 대응할 수 있는 충분한 재원 확보가 보장되지 않는다는 점에서 개편 산식에 따른 교부금 규모가 중장기 교육재정 수요에 대응하기에 적정한지 검토할 필요가 있다.

(2) 학령인구 감소율 35% 반영의 적정성 검토 필요

지난 25년간 학생 수의 감소에도 불구하고 학교 수, 학급 수는 오히려 증가해 온 추이를 볼 때, 교부금 개편 산식에서 학령인구 변화율 35%를 반영하는 것이 향후 교육재정 수요 예측에 적정한지 살펴볼 필요가 있다.

정부는 지방교육재정 세출의 약 60%를 차지하는 교직원 인건비는 학생 수 감소에 따라 직접 감소하지 않는 것으로 보아 학령인구 변화율 산정에서 제외하고, 나머지 약 40%의 지출은 학교·학급·학생 수 등의 영향을 받는다고 보았다. 다만 최근 인건비 상승세와 제도 개편에 따른 현장 충격 등을 고려하여 학령인구 변화율의 35%를 최종적으로 산식에 반영하였다는 설명이다.

그러나 교원 인건비(60%) 외의 지출도 학생 수 변화에 비례하여 감소한다고 보기 어렵다. 세출예산의 30% 이상을 차지하는 학교운영비(19%)와 학교 신·증설 및

교육환경개선등시설비(14%)는 학생 수가 감소하더라도 일정 수준의 학교·학급을 유지하는 한 지속적으로 발생하는 고정비용의 성격이 강하다.

또한 교육활동의 특성상 교육비 소요의 기본단위는 학생보다 학급인 경우가 대부분이므로, 교원 수는 학생 수보다 학급 수에 기반하여 산정될 수밖에 없고, 이로 인해 교원 인건비가 학생 수 감소에 비례하여 줄어들기 어렵다는 지적도 있다[7]. 실제로 학교 수·학급 수·교원 수는 학생 수와 같은 감소 경향을 보이지 않는 것으로 나타났다. 2000년부터 2025년까지 학생 수가 36.9% 감소하는 동안 교원 수는 오히려 29.8% 증가하였으며, 학교 수와 학급 수도 각각 19.2%, 10.6% 증가하였다.[8] 이는 장기간 학생 수가 감소하더라도 학교·학급·교원 수가 이에 비례하여 감소하지 않았음을 보여준다.

[학교 수·학급 수·교원 수·학생 수 추이 및 구간별 증감률(초·중·고)]

(단위: 개교, 학급, 명, %)

구분	2000(A)	2005	2010	2015	2020	2025(B)	**증감률 ((B-A)/A)**
학교 수	9,955	10,676 (7.24)	11,237 (5.25)	11,526 (2.57)	11,710 (1.60)	11,871 (1.37)	**19.2**
학급 수	209,927	237,218 (13.00)	240,478 (1.37)	234,586 (△2.45)	232,865 (△0.73)	232,126 (△0.32)	**10.6**
교원 수	336,940	380,389 (12.89)	411,958 (8.30)	428,904 (4.11)	433,284 (1.02)	437,450 (0.96)	**29.8**
학생 수	7,951,998	7,796,401 (△1.96)	7,236,248 (△7.19)	6,088,827 (△15.86)	5,346,874 (△12.19)	5,015,310 (△6.20)	**△36.9**

주: 1. 연도별 열의 괄호 안은 직전 5년 대비 증감률(%), 마지막 열은 2000년 대비 2025년의 누적 증감률(%)
2. 초등학교·중학교·고등학교의 국립·공립·사립 전체를 합산한 수치
자료: 국회예산정책처, 「2026 대한민국 지방재정」

다만, 교육부는 학급당 학생 수가 같은 기간 크게 감소했고,[9] 학교·학급 수는 학생 수와 달리 시·도교육청의 적정 규모화 및 재정 효율화 노력에 따라 달라질 수

7) 윤홍주. "2026 지방교육재정교부금 제도 개편 논의의 쟁점과 과제." 교육재정경제연구 35.1 (2026)

8) 국회예산정책처, 「2026 대한민국 지방재정」

9) (유) 26.3→15.6명, (초) 35.8→19.3명, (중) 38.0→24.5명, (고) 42.7→23.1명
※ 국가데이터처('23.12월)는 향후 10년간('25~'34년) 학령인구(만 3~17세)는 594만 명에서 399만 명으로 약 200만명 감소할 것으로 추계

있는 점을 감안하면 향후에도 과거와 같은 추이가 지속될지는 검토가 필요하다는 입장이다.

국회입법조사처에 따르면 2026년도 보통교부금 기준재정수요액 82조 6,066억 원 가운데 순수하게 학생 수를 측정단위로 하는 항목은 7조 2,587억 원(8.8%)에 불과하고, 교직원 인건비(63.3%)는 교직원 수, 그 밖의 경비는 학교 수와 학급 수 등의 요인에 의해 설명되는 것으로 나타났다.[10][11]

학령인구의 장기적·지속적 감소는 학교 수와 학급 수의 감소에 영향을 미칠 수 있을 것이나, 농촌 등 인구감소지역에서는 학생의 교육 접근성을 보장하기 위해 소규모 학교·학급을 일정 수준 유지해야 할 필요성도 있으므로, 교직원 인건비 외의 지방교육재정 지출이 학령인구에 비례하여 감소할 것이라 예측하기는 어렵다.

따라서 개편안과 같이 교부금 산정방식에 학령인구 감소율을 반영하고 기존 초·중등교육 재원의 일부를 다른 교육단계로 전환하기 위해서는 학생 수 감소에 따라 실제 초·중등 재정수요가 얼마나 감소할 것인지에 대한 중장기 비용추계가 선행될 필요가 있으며, 이를 바탕으로 개편 산식이 실제 교육재정 수요의 변화를 적정하게 반영하는 수준인지 검증할 필요가 있다.[12]

---

10) 국회입법조사처, 「이슈와 논점 제2522호」, 2026. 9. 2.

11) 이 외에도 국회 교육위원회에서 개최된 지방교육재정교부금법 개정안 공청회(2026.9.16)에서는 개정 교부금법안에 의한 교부금 변화 시뮬레이션에 따를 경우, 학령인구 변화의 35%만 반영한다 해도 교부금 증가분이 인건비 증가분을 충당하지 못할 경우가 많이 발생할 수 있어 개정 교부금법안의 실효성이 감소할 수밖에 없다는 의견도 제시된 바 있다.

12) 교육부는 학령인구 감소에 따라 향후 초·중등 재정수요가 얼마나 감소할지에 대해서는, 향후 교직원 수급 정책(전망), 지역별 학교 통·폐합 정책과 긴밀히 관련돼 있기 때문에 일률적으로 그 비용을 추계하기 어려운 측면이 있다고 설명하였다.

5-2. 지방교육재정 여건 및 향후 수요 증대 요인 분석

가. 현 황

2025년 말 기준 시·도교육청은 통합재정안정화기금, 남북교육교류협력기금 등 총 57개 기금을 기금회계로 운영하고 있다. 이 중 통합재정안정화기금은 회계연도 간 재정수입 불균형 조정, 재정의 안정적 운용 등을 위해 지방자치단체(일반자치단체, 교육청)가 설치하는 기금으로, 시·도교육청 통합재정안정화기금액은 2022년 11조 5,845억원으로 정점을 기록한 이후 2025년 3조 7,493억원으로 감소하였으며, 교육비특별회계 순세출액 대비 비율도 같은 기간 13.7%에서 3.9%로 하락하였다.

교육시설의 환경개선에 사용되는 교육시설환경개선기금[13]도 2022년 8조 8,074억원에서 2025년 3조 755억원으로 감소하였다.

[시·도교육청 주요 기금 조성 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
통합재정안정화기금[1]	23,056	30,120	115,845	95,994	61,622	37,493
(연도말, 비중[2])	(3.0)	(3.7)	(13.7)	(10.7)	(6.5)	(3.9)
교육시설환경개선기금	1,377	18,514	88,074	81,251	53,195	30,755
(연도말, 비중[2])	(0.2)	(2.3)	(10.4)	(9.1)	(5.6)	(3.2)

주: 1) 통합재정안정화기금은 통합교육재정안정화기금과 교육재정안정화기금을 포함
2) 각 기금 괄호 안은 교육회계 순세출액(지방채상환, 기금적립 등을 제외한 순사업비) 대비 비율(%)
자료: 국회예산정책처, 「2026 대한민국 지방재정」

한편, 「2026~2030년 국가재정운용계획」에서도 "지방교육자치단체가 제출한 중기지방교육재정계획상 향후 5년('26~'30) 간 지방채를 발행하지 않을 것으로 전망하였으나, 세수 결손 등에 따른 지방교육재정 상황 악화가 3년간 이어지며 지방교육자치단체가 보유한 기금적립금이 대부분 소진되었기 때문에, 향후 지방채 발행 가능성이 있을 것"으로 전망하고 있다.

13) 「교육시설 등의 유지관리 등에 관한 법률」
제30조(교육시설환경개선기금의 설치 등)
① 교육감은 관할 교육시설의 환경개선을 위하여 교육시설환경개선기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

나. 분석의견

정부는 초·중등교육에 대한 학생 1인당 공교육비가 OECD 평균 대비 매우 높은 반면, 고등교육 투자는 상대적으로 저조하다는 점을 근거로[14] 교부금 제도 개편을 추진하면서 절감재원을 활용하여 교육부문 간 투자 불균형을 해소하겠다는 계획이다.

다만 현재 초·중등교육 분야 1인당 공교육비가 상대적으로 높다는 점만으로 향후 지방교육재정 수요가 감소하거나 크지 않을 것으로 단정하기는 어려우므로, 교부금 개편안 논의 시 제도적 변화에 따른 지방교육재정의 부담 증가 및 교육여건 변화에 따른 재정수요 증대 가능성을 고려할 필요가 있다.

(1) 지방교육재정의 부담 증가 요인

첫째, 디지털 특별교부금을 규정한 「지방교육재정교부금법」 특례조항의 일몰이 연장될 경우, 상향된 특별교부금 비율이 유지됨에 따라 시·도교육청에 총액으로 배분되는 보통교부금 배분 비율의 감소가 지속될 수 있다.

「교부금법」 제5조의3[15]에 따른 디지털 특별교부금은 디지털 대전환 시대 공교육의 질을 제고하기 위해 2024~2026(3년간) 한시적으로 특별교부금 배분비율을 상향(0.8%p, 약 5,600억원)하여, 이를 ① 교원의 AI 기반 교수·학습 역량 강화, ② 방과후 교육, ③ 우수지자체 재정지원에 활용하는 것이다. 이에 따라 같은 기간 보통교부금의 배분비율은 1000분의 962로 낮아졌다.

---

14) 학생 1인당 공교육비(한vsOECD, '22년, 천$) : (초중등) 22.5 vs 13.5 (고등) 14.7 vs 21.4

15) 「지방교육재정교부금법」
제5조의3(교부금의 재원 배분 및 특별교부금의 교부에 관한 특례)
① 제3조제3항에도 불구하고 2026년 12월 31일까지는 보통교부금 재원은 같은 조 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 1,000분의 962를 합한 금액으로 하고, 특별교부금 재원은 같은 호에 따른 금액의 1,000분의 38로 한다.

[지방교육재정교부금 종류별 한시적 교부 기준 비교]

종류		교부기준 〈제3조제3항, 제5조의2〉	한시적(2024~2026) 〈제5조의3 특례〉
보통교부금		**내국세의 20.79% 중 97% + 교육세 일부**	**내국세의 20.79% 중 96.2% + 교육세 일부**
특별교부금		내국세의 20.79% 중 3%	내국세의 20.79% 중 3.8%
	국가시책	3%의 60%	3%의 60% (180/380÷47.4%)
	지역현안수요	3%의 30%	3%의 30% (90/380÷23.7%)
	재난안전관리	3%의 10%	3%의 10% (30/380÷7.9%)
	디지털교육혁신	**〈'23.12.31. 신설〉**	**0.8%의 100% (80/380÷21.0%)**

자료: 교육부

디지털 특별교부금은 「교부금법」 부칙 제2조에 따라 2026년 말 일몰 예정이나, 현재 일몰기한을 2029년까지 연장하는 내용의 개정안(2건)[16]이 발의되어 국회 교육위원회 법안소위에 계류 중이며, 교육부도 디지털 특별교부금의 일몰 연장 방향에 동의하고 있다. 따라서 향후 디지털 특별교부금이 연장될 경우 특별교부금 비율은 지속적으로 0.8%p 높게 유지되고, 이에 따라 교부금 총액 내에서 보통교부금으로 배분되는 재원의 비중은 그만큼 낮아지게 된다.

보통교부금은 용도가 특정되지 않는 일반재원으로서의 성격을 가지므로, 디지털 특별교부금의 일몰 연장은 시·도교육청이 일반적인 교육재정 수요에 자율적으로 활용할 수 있는 보통교부금 비율을 상대적으로 감소시키는 효과가 있다는 점에서 지방교육재정의 가용재원에 미치는 영향을 고려할 필요가 있다.[17]

둘째, 고등학교 무상교육에 대한 국고 지원 특례가 2027년 말 일몰됨에 따라 2028년부터 지방교육재정의 부담이 증가할 것으로 예상된다.

교육부는 고등학교 무상교육 실시에 대한 「초·중등교육법」 개정 및 고등학교 무상교육 경비 부담에 관한 특례에 대한 「교부금법」 개정을 통해 고등학교 무상교

16) 김영호 의원, 김용태 의원 「지방교육재정교부금법」 일부개정법률안 발의 ('26.1./'26.4)

17) 이와 관련하여 대한민국교육감협의회는 교부금 제도 개편에 대한 입장문(2026.8.21.)을 통해 "… 특별교부금 등으로 시작된 국가시책사업 상당수가 사업의 확대·정착 이후 시도교육청의 자체재원 부담으로 전환되어 왔다. 국가정책에 따른 재정부담은 지방에 넘기면서 이를 감당할 교부금마저 축소하는 것은 시도교육청에 이중의 부담을 전가하는 것이다. 교부금이 개편될 경우 기존 사업의 안정적인 추진마저 어려워질 수밖에 없다."는 의견을 개진하였다.

육[18] 사업을 수행하고 있다. 고등학교 무상교육에 소요되는 비용 일부를 국고로 시도교육청에 증액 교부하고, 시·도 및 시·군·자치구가 일부를 전출하며, 나머지는 시·도교육청이 부담하는 구조이다.

[최근 5년 고등학교 무상교육 국고 지원 예산]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027(안)
고등학교 무상교육비 (A)	1,360,000	1,985,501	1,914,629	1,900,646	1,987,154	995,682	1,928,426	2,029,040
시도 및 시군자치구	68,000	99,275	95,731	95,032	99,358	49,784	96,421	101,452
시도교육청 자체재원	646,000	943,113	909,449	902,807	943,898	472,949	1,253,477	1,623,232
국고 (자치단체 교부금) (B)	646,000	943,113	909,449	902,807	943,898	472,949	578,528	304,356
국고지원 비율 (B/A)	47.5	47.5	47.5	47.5	47.5	47.5	30	15

주: 1. 연도별 국고 예산액을 기준으로 교육청, 지자체 부담 비율을 적용하여 추계
2. 2019년은 일부 시도교육청에서 자체 재원으로 고교 무상교육 운영
자료: 교육부

다만, 고등학교 무상교육 비용에 대한 국고 지원비율은 2026년부터 축소되었고 「교부금법」의 고등학교 무상교육 관련 특례 규정(제14조의2[19])도 2027년 말에 일몰 예정인바, 2028년부터는 국가가 부담하던 지원이 종료되므로 고등학교 무상교육 지속을 위한 시·도교육청 등 지방교육재정의 부담이 증가할 것으로 보인다. 국회

18) 코드: 일반회계 1602-300

19) 「지방교육재정교부금법」
제14조의2(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례)
① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475 이내에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다.
② 시·도 및 시·군·자치구는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 한다.
[본조신설 2025. 8. 26.][법률 제21029호(2025. 8. 26.) 제14조의2의 개정규정은 같은 법 부칙 제2조의 규정에 의하여 2027년 12월 31일까지 유효함]

예산정책처 전망에 따르면 그 규모는 2028년 2,992억원에서 2030년 2,833억원 수준으로 추산된다.

[고등학교 무상교육 사업의 국회예산정책처 전망]

(단위: 억원, %)

구 분		2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
국회예산정책처 전망		19,365	19,791	19,945	19,301	18,888	△0.6
	시·도교육청	12,610	15,746	19,945	19,301	18,888	-
	국비	5,785	3,060	-	-	-	-
	지방비	970	984	-	-	-	-
일몰 후 교육청 부담분		-	-	2,992	2,895	2,833	-

주: 국비 부담률은 2026년 30%, 2027년 15%임
자료: 국회예산정책처, 「국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2026~2030년): 보건·복지·고용 및 교육 분야

셋째, 지방자치단체의 법정 전입금의 하나로 교육비특별회계 재원이 되는 담배소비세분 지방교육세가 2026년 말 종료될 예정으로 지방교육재정의 세입 감소가 예상된다.

담배소비세분 지방교육세는 지방교육세 7개 세목 중 하나로, 담배를 소비할 때 과세하는 담배소비세액의 43.99%를 추가로 부과하는 목적세이다. 현행 「지방세법」[20]은 담배소비세액의 43.99%에 해당하는 금액을 지방교육세로 부과하고 있으며, 시·도는 이를 「교부금법」[21]에 따라 교육비특별회계로 전출하고 있다.

담배소비세분 지방교육세는 2010년 이후 네 차례 연장된 한시 규정으로, 2024년에 2027년 1월 1일 영구 종료를 전제로 연장되었다. 따라서 2027년부터는 시·도교육청의 지방교육세 법정전입금이 감소하게 되며, 관련 세입 감소 규모는

20) 「지방세법」
제151조(과세표준과 세율)
① 지방교육세는 다음 각 호에 따라 산출한 금액을 그 세액으로 한다.
4. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 담배소비세액의 1만분의 4,399

21) 「지방교육재정교부금법」
제11조(지방자치단체의 부담)
② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위하여 시·도는 다음 각 호의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 따라 증감되는 경우에도 또한 같다.
1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액

2024년 결산 기준 연간 약 1조 5,400억원으로 추정되는바, 향후 지방교육재정의 주요 세입 감소 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

[지방교육세 담배소비세분의 국회예산정책처 전망]

(단위: 억원, %)

2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
15,026	14,985	14,963	14,959	14,971	△0.1

주: 국회예산정책처의 개별소비세 담배분(국세) 전망에 개별소비세 담배분(국세) 대비 담배소비세(지방세) 세율 비율과 지방교육세율(담배소비세의 43.99%)을 적용하여 추정한 수치이므로 실제 세입과 차이가 있을 수 있음

자료: 국회예산정책처, 「국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2026~2030년) : 보건·복지·고용 및 교육 분야

(2) 교육여건 변화에 따른 지방교육재정 수요 증가 요인

첫째, 향후 유보통합 추진에 따라 시·도교육청의 역할과 재정분담 범위가 확대될 경우 지방교육재정의 추가적인 지출요인으로 작용할 수 있다.

정부의 단계적 유보통합 추진[22]에 따라 교사대아동비율 개선, 무상교육·보육 확대 등 영유아 교육·보육 분야의 재정소요가 증가하고 있으며, 다수 사업이 국고·지방비 매칭 방식으로 추진되어 유보통합 추진에 따른 지방비 부담도 함께 발생하고 있다.

영유아 교육·보육 부문의 국고지원 사업은 일반회계, 영유아특별회계, 지역균형발전특별회계, 미래대응기금에 편성되어 있으며, 2025년 기준 8조 8,256억원에서 2027년 예산안 기준 9조 9,993억원 규모로 증가하였다.

22) 당초 유치원(교육부)-어린이집(복지부)로 이원화된 중앙 단위의 관리체계가 정부조직법 개정('23.12.26.)으로 교육부로 일원화('24.6.27. 시행)된 이후, 지자체의 보육 사무 등을 교육청으로 이관하여 지방 단위 관리체계 일원화를 위한 개정안 발의('24.10.30.)되었으나, 재정 이관 문제로 국회 계류 중에 있다.

[영유아 교육·보육 관련 국고사업 예산 현황]

(단위: 백만원)

회계/기금 구분	2025년 예산	2026년 예산	2027년 정부안
영유아특별회계	8,790,340	9,296,360	9,442,174
일반회계	0	893	2,020
지역균형발전특별회계	35,274	31,235	28,209
미래대응기금	0	0	526,908
합 계	8,825,614	9,328,488	9,999,311

주: (~'25) 유아교육지원특별회계 ('26~) 영유아특별회계
자료: 교육부 제출자료 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 정부는 유보통합의 이상적 모델을 현장에 구현하기 위한 목적으로 2024년부터 '(가칭) 영·유아학교 시범사업'을 통해 교육·보육의 질을 단계적으로 상향하고, 바람직한 통합기관 모델을 모색하는 '유보통합 실행기반 강화사업'을 국가시책 특별교부금을 통해 추진 중에 있다.

[유보통합 실행기반 강화 사업 개요]

□ 사업 개요
- ○ (지원기간·대상) '24.9월 ~ '27.2월 / 17개 시·도교육청
- ○ (예산) 특별교부금 / ('24) 204억원 → ('25) 910억원 → ('26) 900억원
- ○ (지원내용) 시범기관 지정·운영 및 시도교육청별 특색사업 추진
  - (시범기관) 시범기관 지정을 통해 '상향평준화 과제'* 지원 지속('24.~)
    * (4대 상향평준화 과제) 1) 충분한 이용시간 및 일수 보장, 2) 교사 대 영유아 비율 개선, 3) 수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화, 4) 교사의 전문성 및 역량 강화
  - (특색사업) 교육청별로 관내 성과 확산을 위해 지역 여건을 고려한 시·도별 '특색 있는 사업' 추진('25.~)
    ※ ('25년) 시도별 3개 내외 총 50개 사업 → ('26년) 시도별 8개 내외 총 128개 사업(기타 제외)

자료: 교육부

정부는 2026년 10월 현재 "정부책임형 유보통합" 추진을 위한 계획을 수립 중으로, 새로운 로드맵 확정 발표 시 재정추계가 가능할 것으로 예상된다는 입장이다. 따라서 교부금제도 개편 논의 시 향후 유보통합 추진에 따른 중장기 추가 재정소요와 이에 따른 지방교육재정의 부담도 고려할 필요가 있다.

둘째, 초·중·고 학교시설의 노후화 및 안전등급 현황을 고려할 때, 학교시설 개선 수요가 지속될 것으로 예상된다.

전국 초·중·고·특수학교 11,983개 중 30년 이상 경과된 건물을 보유한 학교는 7,656개로 63.9%이며, 전체 건물 중 30년 이상 경과된 건물의 비중이 약 39.8%를 차지한다. 또한 안전등급 A~E등급 가운데 D등급 이하를 받은 학교 건물 수도 2026년 기준 71개로, 2021년 대비 2.8배 수준으로 나타났다.

[안전등급 A~E등급 가운데 D등급 이하를 받은 학교건물 수(2021~2026)]

(단위: 개)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
D등급	25	65	84	82	78	71
E등급	0	0	0	0	2	0
합계	25	65	84	82	80	71

주: 1. D등급: 주요부재에 결함이 있어 긴급한 보수·보강이 필요하고, 사용제한 여부를 결정해야 하는 상태
2. E등급: 주요부재의 심각한 결함으로 시설물 안전에 위험이 있어 즉시 사용을 금지하고 보강 또는 개축 등이 필요한 상태

자료: 교육부

그럼에도 불구하고 보통교부금 확정교부 시 기준재정수요 중 학교교육환경개선비 규모는 2023~2024년 5조원대를 유지하다 2025년 크게 감소하였다.[23)24)] 또한 교육부는 향후 학교교육환경개선비 소요액을 2027년 기준으로 개편된 교부금 산식상의 연평균 증가율 6.6% 반영하는 방식으로 추계하고 있어 학교시설의 노후도·안전등급 등 실제 시설개선 수요를 기초로 산정한 것은 아니라는 한계가 있다.

23) 보통교부금 기준재정수요는 교육청 간 보통교부금 배분을 위한 기준으로서, 실제 교육청의 예산인 교육비특별회계와는 상이할 수 있으나 대략적인 규모 추계를 위하여 기준재정수요 수치를 활용하였다.

24) 교육부는 2025년에는 「지방교육재정교부금법 시행규칙」 개정('24.11.13.)에 따라 교육청의 교육환경개선비 관련 이·불용률이 높아 이·불용률을 낮추기 위해 교육청별 집행률을 적용하는 등 산정공식이 변경되어 전년대비 기준재정수요 반영 규모가 감소하였다고 설명하였다.

[보통교부금 학교 교육환경개선비 확정교부 내역 및 소요 추계]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
확정교부액	30,000	49,740	54,606	55,000	38,050
구분	2026	2027	2028	2029	2030
소요 추계	41,188	47,736	50,887	54,245	57,825

주: '28~'30년 추계는 '27년 기준으로 개편된 교부금 산식에 따른 연평균 증가율 6.6% 반영
자료: 교육부

아울러, 앞서 살펴본 바와 같이 교육시설의 환경개선에 사용되는 교육시설환경개선기금도 2022년 8조 8,074억원에서 2025년 3조 755억원으로 크게 감소하였다는 점에서 향후 노후 학교시설 등의 개선에 필요한 재정수요와 이를 충당할 지방교육재정의 여력을 함께 고려할 필요가 있다.

셋째, 정부는 국정과제로 '특수학교(급) 신·증설 등 특수교육 여건을 개선'을 목표로 하고 있는바, 특수학교 설립 및 특수학급 신증설, 특수교사 확보 소요 등 특수교육 관련 교육재정 수요는 지속적으로 증가할 것으로 보인다.

전체 학령인구의 감소 추이와는 반대로 특수교육대상 학생은 10년간 39% 증가하였다. 특수학교 학생 수도 10년간 24%, 특수학급 학생 수는 53%가 증가하였는바, 이에 따라 지속적인 특수교사의 확충이 필요한 상황임에도 불구하고, 2026년 기준 특수교사는 법정 정원 확보율의 80.5%에 그치고 있다.

[특수교육 대상자 수 및 특수학교·일반학교 특수학급 학생 수]

(단위: 명)

연도	′17	′18	′19	′20	′21	′22	′23	′24	′25	′26
특수교육 대상자 수	89,353	90,780	92,958	95,420	98,154	103,695	109,703	115,610	120,735	124,195
특수학교 학생 수	25,798	25,919	26,084	26,299	27,027	27,979	28,942	30,027	31,027	31,993
특수학급 학생 수	47,564	48,848	50,812	52,744	54,266	57,948	61,993	65,966	69,908	72,784

자료: 교육부

[특수교사 정원 확보율(2015~2026년)]

(단위: %)

′15	′16	′17	′18	′19	′20	′21	′22	′23	′24	′25	′26
76.1	79.0	80.2	85.6	88.0	90.9	92.5	91.7	86.2	83.0	80.7	80.5

주: 법령*에 따라 공립 특수학교(급)에 배정된 특수교사 정원 확보율
* 특수교육법 시행령 제22조: 학생 4명마다 교사 1명
자료: 교육부

특히 특수학교 설립(국립 제외)과 일반학교의 특수학급 개설 비용은 모두 시·도교육청의 재원으로 충당된다는 점에서 지방재정 부담의 증가 요인으로 고려할 필요가 있다. 2026~2030년에는 특수학교 21개 설립이 계획되어 있는데, 국립 특수학교[25]를 제외한 19개교 설립 비용은 시·도교육청 재원(지방교육재정교부금 등)으로 충당한다. 또한 최근 3년간 일반학교의 특수학급 수가 14,000~15,000개 수준으로 증가하고 있으며, 2026년부터 2030년까지 매년 600학급 이상(총 3,000학급) 신·증설을 추진하고 있다. 특수학급 개설에 소요되는 예산도 시·도교육청의 재정으로 충당하고 있다.

[시·도별 특수학교 설립 계획('26~'30)]

(단위: 억원)

순	개교년도	시도	학교명	설립지역	비고 (총사업비 규모)
1	'26년 (2교)	부산	부산한별학교	강서구	554
2		전북	덕유샘학교	장수	213
3	'27년 (5교)	서울	(가칭)동진학교	중랑구	908
4		충남	(가칭)아산한여울학교	아산	667
5		전북	(가칭)전주특수학교	전주	410
6		전북	(가칭)군산특수학교	군산	438
7		경남	(가칭)진해나래울학교	창원	533
8	'28년 (8교)	인천	(가칭)영종학교	인천	
9		경기	(가칭)새빛학교	수원	
10		경기	(가칭)시흥특수학교	시흥	
11		경기	(가칭)고양1특수학교	고양	
12		경기	(가칭)왕숙특수학교	남양주	

25) 국립 특수학교(한국교원대 부설특수학교, 부산대 부설특수학교)는 국고에서 지원한다.

(단위: 억원)

13		경기	(가칭)포천특수학교	포천	
14		경북	(가칭)칠곡특수학교	칠곡	
15		(국립)	한국교원대 부설특수학교(체육)	청주	559
16	'29년 (6교)	서울	(가칭)성진학교	성동구	
17		인천	(가칭)계양학교	인천	
18		대전	(가칭)서남학교	유성	
19		전남	(가칭)온미래학교	무안	
20		경남	(가칭)김해제2특수학교	김해	
21		(국립)	부산대 부설특수학교(예술)	부산	475

주: 개교 시기 및 예산액(총사업비로 토지매입비 및 시설비를 포함) 규모는 시도별 여건에 따라 달라질 수 있음
자료: 교육부

[시도별 일반학교 특수학급 개설 현황]

(단위: 학급)

2024	2025	2026
13,931	14,658	15,426

주: 17개 시·도별 소요를 합한 학급 수(매년 4.1 기준)
자료: 교육부

넷째, 기초학력 지원을 위한 특별교부금 교부 규모는 감소하고 있는 반면, 시·도 자체예산 부담분은 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 기초학력 지원을 위한 재정소요도 고려할 필요가 있다.

2025년 국가수준 학업성취도 평가 결과에 따르면 중학교 3학년 수학의 기초학력 미달(성취수준 매우 낮음)[26] 학생 비율은 14.9%로 전년 대비 2.2%p 증가하여 2017년 표집평가 전환 이후 가장 높은 수준을 기록하였다. 또한 중학교의 경우 대도시와 읍·면 지역 간 학업성취도 격차도 나타나고 있어, 학령인구 감소에도 불구하고 기초학력 보장 및 교육격차 완화를 위한 재정수요가 지속될 가능성을 고려할 필요가 있다.

26) 교과별 성취수준은 4단계로 나뉘며, 가장 낮은 1수준은 "평가 대상 학년의 학생들이 도달하기를 기대하는 교육과정 성취기준을 이해하고 수행하기 위해서 많은 노력이 필요하다."에 해당한다.

[교과별 '1수준' 비율]

(단위: %)

구분 / 연도	중3			고2		
	국어	수학	영어	국어	수학	영어
'23	9.1 (0.52)	13.0 (0.50)	6.0 (0.34)	8.6 (0.65)	16.6 (0.93)	8.7 (0.71)
'24	10.1 (0.43)	12.7 (0.51)	7.2 (0.37)	9.3 (0.63)	12.6 (0.64)	6.5 (0.44)
'25	10.8 (0.42)	14.9 (0.48)	6.5 (0.29)	10.4 (0.66)	11.6 (0.60)	6.8 (0.51)

주: 1. 표집시행으로 인한 모집단 추정치이므로 괄호 안에 표준오차를 제시함
2. 통계적 유의도는 95% 신뢰구간(표본의 통계치±1.96*표준오차)을 활용함
3. ▭은 전년 대비 해당연도의 교과별 비율이 통계적으로 유의한 차이를 보인 경우임

자료: 2025년 국가수준 학업성취도 평가 결과, 한국교육과정평가원, 2026.6.

[지역규모별 '1수준' 비율]

(단위: %)

구분 / 연도	중3						고2					
	국어		수학		영어		국어		수학		영어	
	대도시	읍면	대도시	읍면	대도시	읍면	대도시	읍면	대도시	읍면	대도시	읍면
'23	9.7 (1.10)	8.9 (0.95)	10.6 (0.83)	17.9 (1.32)	5.0 (0.57)	6.7 (0.85)	7.9 (1.01)	10.1 (2.17)	14.3 (1.47)	18.5 (2.45)	8.1 (1.07)	8.2 (1.70)
'24	8.2 (0.55)	13.8 (1.30)	9.7 (0.64)	17.9 (1.65)	5.4 (0.44)	10.5 (1.26)	8.8 (0.95)	8.3 (1.92)	11.3 (0.89)	11.2 (1.92)	6.2 (0.63)	5.6 (1.28)
'25	10.2 (0.54)	13.0 (1.62)	13.1 (0.73)	19.5 (1.50)	6.0 (0.44)	8.5 (0.99)	11.3 (1.18)	9.7 (1.85)	10.7 (0.92)	12.6 (1.83)	7.1 (0.85)	6.0 (1.47)

주: 1. 표집시행으로 인한 모집단 추정치이므로 괄호 안에 표준오차를 제시함
2. 통계적 유의도는 95% 신뢰구간(표본의 통계치±1.96*표준오차)을 활용함
3. ▭은 전년 대비 해당연도의 교과별 비율이 통계적으로 유의한 차이를 보인 경우임

자료: 2025년 국가수준 학업성취도 평가 결과, 한국교육과정평가원, 2026.6.

「기초학력 보장법」 제8조[27]에 따른 학습지원대상학생은 2026년 기준

27) 「기초학력 보장법」
제8조(학습지원대상학생의 선정 및 학습지원교육)
① 학교의 장은 기초학력진단검사 결과와 학급담임교사 및 해당 교과교사의 추천, 학부모 등 보호자에 대한 상담결과 등에 따라 학습지원교육이 필요하다고 판단되는 학생을 학습지원대상학생으로 선정할 수 있다.
② 학교의 장은 학습지원대상학생의 학력 수준과 기초학력 미달 원인 등을 고려하여 학습지원교육을 실시하여야 한다.
③ 학교의 장은 필요한 경우 보호자에 대한 교육·상담을 실시하거나 학교 외부의 전문기관과 연계하여 학습지원교육을 실시할 수 있다.

283,294명이며, 전문교원은 전년 대비 2배 이상 증가한 653명이다. 현재 정부는 국가시책 특별교부금을 통해 기초학력 지원을 위한 예산을 지원하고 있으나 관련 특별교부금 교부 규모는 감소하는 추세이다. 반면 기초학력 지원을 위한 시·도교육청 자체 예산의 투입규모는 지속적으로 증가하고 있다.

[학습지원대상학생 현황 및 기초학력 전문교원 현황]

(단위: 명, %)

구분	2025년	2026년
전체 학생 수[1] (a)	4,571,764	4,416,549
학습지원대상학생 수 (b)	299,975	283,294
학습지원대상학생 비율 (b/a)	6.6	6.4
기초학력 전문교원 (c)	318	653
전문교원 1인당 학습지원대상학생 수 (b/c)	943	434

주: 2025년 이전의 경우 교과별 학습지원대상학생이 중복집계되어 제외함
1) 교육통계의 초1~고2 전체 학생 수(학습지원대상학생 선정 시 고3은 제외)
자료: 교육부

[지방교육재정교부금 대비 기초학력 지원 예산 현황]

(단위: 억원)

구분		2023년	2024년	2025년	2026년
특별 교부금 (국가시책)	기초학력 보장 지원	816.6	829.2	237.9	874.5
	교육결손 해소[1]	4,594.2	394.4	-	-
	책임교육학년제	-	516	640	-
	소계	5,410.8	1,739.6	877.9	874.5
시·도교육청 자체 예산		1,416	1,767	2,028	2,705
계		6,826.8	3,506.6	2,905.9	3,579.5

주: 1) 코로나19로 인한 교육결손 극복을 위한 지원으로 2025년부터 중단
자료: 교육부

다섯째, 그 외에 개별화된 학생 교육을 위한 고교학점제의 2027년도 전면 실시, 학생 건강을 위한 학교별 보건 교사, 영양교사의 채용, 학교급식 종사자의 적정

④ 학교의 장은 학습지원교육의 효율적인 수행을 위하여 제9조에 따른 학습지원 담당교원, 「학교보건법」 제15조에 따른 보건교사, 「초·중등교육법」 제19조의2에 따른 전문상담교사 등이 함께 학습지원교육을 실시하도록 할 수 있다.
⑤ 학교의 장은 학생들의 기초학력 보장을 위하여 특별한 학습지원이 필요한 교과의 수업에 보조인력을 배치할 수 있다.
⑥ 그 밖에 학습지원대상학생 선정, 학습지원교육 및 보조인력 배치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

인력 기준 마련 및 배치기준 수립 등을 담은 개정 학교급식법의 시행 등에 따라 추가적인 인건비 소요도 예상된다.

먼저, 고교학점제는 학생이 희망하는 과목을 선택하여 이수하고, 취득한 학점에 따라 졸업하는 고등학교 교육과정·학사제도로, AI 시대에 입시 중심의 획일적 교육을 학생 성장 중심의 개별화된 교육으로 전환하기 위해 2025년부터 도입되었다. 학생들은 평균적으로 학기별로 9개 과목(약 30학점)을 이수하고 있다.

[고교학점제 도입 경과]

연도	내용
2018	추진 로드맵 수립
2018-2024	연구·준비학교 운영 및 고교 유형별 단계적 적용
2025	고1 전면 도입
2026	고2 전면 도입
2027	고3 전면 도입 예정

자료: 교육부

고교학점제 운영비는 보통교부금 기준재정수요를 기준으로 규모를 고려하였을 때 2026년 기준 연간 3,000억원 수준으로 추산된다. 보통교부금의 기준재정수요[28)29)]를 기준으로 학교 운영비 1,217억원, 교실 증설·전환비 1,414억원이 소요되고, 국가시책 특별교부금에서는 별도로 농산어촌 강사 채용, 고교학점제 지원센터 운영, 교수·학습자료 개발, 교원 연수, 학부모 설명회 등에 366억원이 편성되었다. 고교학점제는 2027년도에 3학년까지 전면 실시를 앞두고 있어 추후 추가적인 재정소요가 발생할 것으로 예상된다.

---

28) 「지방교육재정교부금법」
제5조(보통교부금의 교부)
① 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다.

29) 보통교부금 기준재정수요는 교육청 간 보통교부금 배분을 위한 기준으로서, 실제 교육청의 예산인 교육비특별회계와는 상이할 수 있으나 대략적인 규모 추계를 위하여 기준재정수요 수치를 활용하였다.

[고교학점제 운영 비용(2026년)]

(단위: 억원)

재원	내용	금액	비고
보통교부금	학교 운영비	1,217	기준재정수요 기준
	교실 증설·전환비	1,414	
국가시책 특별교부금	기타 인건비·운영비	366	농산어촌 강사 채용, 고교학점제 지원센터 운영, 교수·학습자료 개발, 교원 연수, 학부모 설명회
계		2,997	

자료: 교육부

다음으로 초·중등 보건교사의 경우 2026년 4월 기준, 「학교보건법」 및 시행령상 정원[30]인 11,515명 대비 행정안전부에서 배정한 정원은 78.6%인 9,056명에 그치고 있다. 특히 전북(73.6%), 경기(73.9%) 등 도 단위의 광역지자체에서 충원율이 낮다. 학생들의 건강을 위해 법령에 따라 2,459명의 보건교사를 추가 채용하는 경우 인건비 추가 소요가 예상된다.

30) 「학교보건법」
제15조(학교에 두는 의료인 · 약사 및 보건교사)
② 학교(「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교는 제외한다. 이하 이 조 및 제15조의2에서 같다)에 제9조의2에 따른 보건교육과 학생들의 건강관리를 담당하는 보건교사를 두어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 학교에는 순회 보건교사를 둘 수 있다. 〈개정 2021. 6. 8.〉
③ 제2항에 따라 보건교사를 두는 경우 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 학교에는 2명 이상의 보건교사를 두어야 한다. 〈신설 2021. 6. 8.〉
「학교보건법 시행령」
제23조(학교에 두는 의료인 · 약사 및 보건교사) ① 삭제〈2021. 12. 9.〉
③ 법 제15조제3항에서 "대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 학교"란 36학급 이상의 학교를 말한다.〈신설 2021. 12. 9.〉

[초·중등 보건교사 현황(2026.4.)]

(단위: 교, 명, %)

구분	공립학교수 (A)	36학급 이상 공립학교수 (B)	법정정원 (C=A+B)	2026학년도 배정정원 (D)	비율 (D/C)	정원 부족분 (C-D)
서울	983	172	1,155	1,019	88.2	136
부산	508	55	563	495	87.9	68
대구	381	43	424	355	83.7	69
인천	498	76	574	464	80.8	110
광주	246	37	283	244	86.2	39
대전	263	42	305	255	83.6	50
울산	233	28	261	212	81.2	49
세종	107	28	135	97	71.9	38
경기	2,319	408	2,727	2,014	73.9	713
강원	592	16	608	476	78.3	132
충북	432	32	464	365	78.7	99
충남	648	62	710	535	75.4	175
전북	634	18	652	480	73.6	172
전남	742	23	765	584	76.3	181
경북	743	31	774	615	79.5	159
경남	828	92	920	693	75.3	227
제주	174	21	195	153	78.5	42
합계	10,331	1,184	11,515	9,056	78.6	2,459

자료: 교육부

또한 초·중등 영양교사의 경우에도 「학교급식법」상 급식 시설을 갖춘 학교에 두어야 하나[31] 2026년 4월 기준, 급식 시설을 갖춘 학교는 10,791곳 대비 영양교사는 7,491명에 그치고 있다. 특히, 서울의 경우 급식 시설을 갖춘 학교 수 대비 영양교사의 비중이 54.2%로 가장 낮았다.

31) 「학교급식법」
제7조(영양교사의 배치 등)
①제6조의 규정에 따라 학교급식을 위한 시설과 설비를 갖춘 학교는 「유아교육법」 제22조제2항 또는 「초·중등교육법」 제21조제2항의 규정에 따른 영양교사와 「식품위생법」 제53조제1항에 따른 조리사를 둔다. 이 경우 재학 중인 학생 수가 대통령령으로 정하는 규모 이상의 학교에는 2명 이상의 영양교사를 둔다. 〈개정 2009. 2. 6., 2020. 1. 29., 2026. 2. 19., 2026. 5. 19.〉

[초·중등 영양교사 현황(2026.4.)]

(단위: 교, 명, %)

시도	급식시설을 갖춘 학교 수(A)	영양교사 수(B)	차이(A-B)	비중(B/A)
서울	1,313	712	601	54.2
부산	571	332	239	58.1
대구	436	272	164	62.4
인천	534	384	150	71.9
광주	303	204	99	67.3
대전	297	191	106	64.3
울산	242	150	92	62.0
세종	100	109	△9	109.0
경기	2,326	1,630	696	70.1
강원	545	356	189	65.3
충북	413	323	90	78.2
충남	610	503	107	82.5
전북	553	432	121	78.1
전남	718	503	215	70.1
경북	717	619	98	86.3
경남	931	622	309	66.8
제주	182	149	33	81.9
합계	10,791	7,491	3,300	-

주: 대상 학교는 공립·사립 포함
자료: 교육부

아울러 학교 급식종사자의 경우에도 최근 개정된 「학교급식법」[32]에 따라 2027년 7월 1일부터 학교급식종사자 1인당 적정 식수인원 기준이 마련되면 시·도교육청이 학교급식종사자 배치기준을 수립하여 적용할 예정인바, 추가적인 인력 충원에 따른 인건비 추가 소요가 예상된다. 한 예로 학교급식종사자 1인당 급식 인원 수가 서울 112명, 경기 107.6명, 부산 103명 등으로 상대적으로 많은 편이다.

32) 「학교급식법」 [시행 2027. 7. 1.] [법률 제21354호, 2026. 2. 19., 일부개정]
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
4. "학교급식종사자"란 제6조에 따른 급식시설을 이용하여 조리업무 등에 종사하는 「식품위생법」 제53조제1항에 따른 조리사, 조리실무사 등을 말한다.
제7조(영양교사의 배치 등)
⑥ 교육부장관은 학교급식종사자 1인당 적정 식수인원 기준 마련을 위한 연구·조사를 실시하고, 그 결과를 고려하여 대통령령으로 1인당 적정 식수인원 기준을 정한다. 〈신설 2026. 2. 19.〉
⑦ 교육감은 제6항의 기준에 따라 지역·학교 여건 등을 고려하여 학교급식종사자 배치기준을 수립한다. 〈신설 2026. 2. 19.〉

[학교 급식 종사자 현황(2026.7.)]

(단위: 명)

시도	현원	1인당 담당 급식 인원 수
서울	4,869	112
부산	2,727	103
대구	2,217	93.1
인천	3,165	99.0
광주	1,481	88.0
대전	1,402	97.8
울산	1,356	91.4
세종	913	81.8
경기	14,006	107.6
강원	1,983	72.8
충북	2,156	73.8
충남	3,156	72
전북	2,090	72
전남	2,793	63.4
경북	3,021	68
경남	4,016	80.1
제주	842	78.9

주: 1. 1인당 담당 급식 인원수 = 식수인원(학생+교직원) / 조리인력(조리사+조리실무사)
2. 조리인력 현원(조리사, 조리실무사): 공무원, 교육공무직원, 기간제 등 대체인력 포함
자료: 교육부

종합할 때, 고교학점제의 2027년 전면 시행, 법령상 보건, 영양교사의 채용 및 학교급식종사자의 배치에 추가적인 재원이 소요될 수 있다.

이와 같이 지방교육재정은 일부 법정 세입의 감소와 국가 지원 축소에 따른 부담 증가 가능성이 있는 가운데, 유보통합과 교육환경 개선 등 새로운 재정수요도 지속적으로 발생하고 있다. 따라서 학령인구 감소만을 근거로 지방교육재정 수요가 축소될 것으로 판단하기 어려우므로, 교부금 개편에 따른 재원 규모와 중장기 교육재정 수요를 종합적으로 비교·분석할 필요가 있을 것으로 보인다.

5-3. 미래대응기금 교육·인재계정의 운용방식의 적정성 분석

가. 현 황

정부는 신설되는 미래대응기금 내 교육·인재계정을 설치하여 교부금 개편으로 마련된 재원(추가세수 제외 내국세 20.79%와의 차액)을 교육·인재계정 수입으로 보장함으로써 기존 내국세 20.79% 연동제의 취지를 계승하겠다는 계획이다.

> (미래대응기금 전출액을 제외한 내국세의 20.79%) - (개편 산식에 따른 교부금)에 해당하는 금액을 ❶교육·인재계정 수입으로 보장 + ❷타계정 전출 불가 법률 명시

2027년에는 교육·인재계정으로 직접 들어오는 재원이 사실상 없어 총괄계정에서 자금을 이전받아 사업을 수행할 예정으로, 2027년 미래대응기금 총괄계정 운용계획에 따르면 10조 1,029억원이 교육·인재계정에 전출되어 교육·인재계정 사업재원(7조 6,029억원) 및 여유자금 배분(2조 5,000억원)에 사용될 예정이다.[33]

2027년도 미래대응기금 교육·인재계정에는 총 42개 사업이 편성되었으며 집행 부처는 교육부, 과학기술정보통신부 등 6개 부처이다.

33) 국회예산정책처의 경제전망 등에 근거할 때 교부금 산정방식 변경에 따른 미래대응기금 교육·인재계정 적립 재원은 2028년부터 발생하며, 2028년 14.1조원, 2029년 22.7조원, 2030년 23.1조원으로 예상된다.

[2027년도 미래대응기금 교육·인재계정 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

집행부처	세부사업 수	주요 사업	2027년도 예산안	예산안 비중
교육부	13	거점국립대 혁신사업, 지방국립대 미래인재성장자금, 교사대아동비율 개선	4,931,513	64.9
과기부	21	한국과학기술원 연구 운영비 지원(R&D)	1,714,549	22.6
노동부	2	한국폴리텍대학운영지원	460,762	6.1
산업부	1	산업혁신인재성장지원(R&D)	201,898	2.7
기후부	3	에너지인력양성(R&D)	157,565	2.1
중기부	2	창업중심대학	136,650	1.8
계	42	-	7,602,937	100.0

자료: 디지털예산회계시스템 자료 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

(1) 기존 교육 관련 특별회계와의 역할 분담 및 사업 편성 기준의 불명확성

미래대응기금 교육·인재계정은 기존 교육 관련 특별회계와 지원범위가 상당 부분 중첩되고, 기존 사업의 이관 및 신규 편성 기준도 명확하지 않은 측면이 있다.

현재 영유아 보육·교육 분야에는 영유아특별회계가, 고등·평생교육 및 인재양성 분야에는 고등·평생교육지원특별회계가 각각 설치되어 있다. 그러나 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」[34]은 미래대응기금 교육·인재계정의 용도를 "영유아 보육·교육, 고등·평생교육, 첨단산업 인재양성·우수인재 유치·국가인재 유출 방지 등 인재육성, 국가정책적으로 시급하거나 대규모 재정지원이 필요한 교육사업 및 대통령령으로 정하는 교육·인재 지원사업"으로 폭넓게 규정하고 있어 기존 교육 분야 특별회계와 주요 지원영역이 상당 부분 중첩된다.

34) 의안번호 2221052 (정부제출, 제안일자 2026.9.3.)

[교육·인재계정과 기존 교육 관련 특별회계의 법정 지원대상 비교]

구분	미래대응기금	고등 · 평생교육지원특별회계	영유아특별회계
근거 법률	미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안	고등 · 평생교육지원 특별회계법	영유아특별회계법
주요 분야	영유아 보육·교육 / 고등·평생교육 / 인재양성	고등·평생교육, 국가·지역 인재양성	영유아 보육·교육
주요 법정 용도	① 영유아 보육·교육 지원 ② 고등·평생교육 지원 ③ 첨단산업 인재양성, 우수인재 유치, 국가인재 유출 방지 등 인재육성 ④ 국가정책적으로 시급하거나 대규모 재정지원이 필요한 교육사업 ⑤ 대통령령으로 정하는 교육·인재 지원사업 ⑥「지방교육재정교부금법」 제4조에 따른 보전을 위한 일반회계 전출	① 대학의 교육·연구 역량 강화 ② 신기술 분야 등 국가 인재양성 ③ 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화 ④ 국가 균형발전을 위한 지역인재 양성 및 지방대학 육성	① 유치원과 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 무상교육·무상보육 비용 ② 어린이집 운영·보육서비스 제공·지원 경비

자료: 미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고, 재정경제기획위원회, 2026.9.

교육부는 미래대응기금 신설 취지에 따라 미래인재 양성, 지역균형 발전을 위해 특히 대규모 투자가 필요한 사업을 중심으로 기존사업 이관 및 신규사업을 편성하였다고 설명하고 있다. 그러나 실제 편성 내역을 살펴보면 유사한 성격의 사업이 서로 다른 회계·기금에 편성되는 등 사업별 이관 기준이 일관되게 적용되었는지 명확하지 않은 측면이 있다.

대표적으로 교사대아동비율 개선 사업은 2026년에 영유아특별회계의 영유아보육료 지원 사업을 통해 추진되다가 2027년에는 미래대응기금의 별도 세부사업으로 편성되었다.[35] 그러나 교사대아동비율 개선 사업은 어린이집에 추가교사 배치 인건비 등을 지원하는 사업으로 기존 영유아특별회계의 법정 지원영역과 직접적으로 맞닿아 있는 경상적·반복적 지원 사업이다.

35) 교육부는 미래인재 양성, 지역균형 발전을 위해 특히 대규모 투자가 필요한 사업 위주로 이관을 하는 과정에서 동 사업이 이관 대상에 포함되었다고 설명하였다.

또한 거점국립대 혁신사업은 2026년까지 고등·평생교육지원특별회계의 국립대학육성사업 내에 편성되어 있었으나, 2027년부터 국립대학 중 거점국립대에 대한 일반재정 지원 사업만 미래대응기금으로 이관된 반면, 일반국립대에 대한 일반 재정지원 사업은 기존 고등·평생교육지원특별회계에 유지되었다.

우수학생 국가장학금의 경우 과학기술정보통신부 소관의 이공계 분야 우수학생 국가장학금 사업은 2027년부터 일반회계에서 미래대응기금으로 이관된 반면, 교육부 소관의 인문·사회·체육·예술 분야 우수학생 국가장학금은 기존 고등·평생교육지원특별회계의 맞춤형 국가장학금 지원 사업 내에 그대로 편성되어 있다.

[미래대응기금 신설에 따른 사업별 재원 변동 내역]

<table>
<tr><th>구 분</th><th>2026</th><th>2027</th><th>비고</th></tr>
<tr><td>교사대
아동비율 개선</td><td>영유아특별회계
(영유아 보육료 지원
-교사대아동비율 개선)</td><td>미래대응기금
(교사대아동비율 개선)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">국립대
일반재정지원
사업</td><td rowspan="2">고등·평생교육지원
특별회계
(국립대학육성사업)</td><td>미래대응기금
(거점국립대 혁신사업)</td><td>거점국립대</td></tr>
<tr><td>고등·평생교육지원
특별회계
(국립대학 육성사업)</td><td>일반국립대</td></tr>
<tr><td rowspan="2">우수학생
국가장학금</td><td>일반회계(과기정통부)
(우수학생 국가장학금지원)</td><td>미래대응기금
(우수학생 국가장학금지원)</td><td>이공계 분야</td></tr>
<tr><td colspan="2">고등·평생교육지원특별회계
(맞춤형 국가장학금 지원 사업)</td><td>인문·사회·체육
·예술 분야</td></tr>
</table>

주: ( ) 안은 세부사업명
자료: 국회예산정책처

이와 같이 동일·유사한 정책영역을 일반회계·특별회계·기금 등 복수의 재정수단을 통해 지원하게 될 경우 교육재정의 구조가 복잡해지고, 사업의 특성과 재원 간 연계성이 약화되며 각 회계·기금 간 역할분담이 명확하지 않게 될 우려가 있다. 36)

36) 이와 관련하여 미래대응기금설치법 제정안에 대한 재정경제위원회 검토보고서에서도 제정안의 “미래대응투자” 정의와 사업범위가 폭넓게 규정되어 있어, 일반적인 교육사업 등이 미래대응투자에 포함되고 기존 일반회계·특별회계 및 다른 기금에서 수행하는 사업이 광범위하게 미래대응기금으로 편성될 가능성이 있다는 점을 지적한 바 있다.

(2) 교부금 보전 소요에 대비한 적정 적립 규모 및 기준 부재

정부 개편안은 교부금의 전년도 수준을 보장하는 장치를 마련하였으나, 미래대응기금 교육·인재계정의 보전재원 적립 규모와 기준이 구체화되지 않아 보전 장치의 안정적인 운영을 위한 검토가 필요하다.

정부가 교부금 개편안과 연계하여 제출한 「교부금법 일부개정법률안」(의안번호 제2221053호)에서 해당 연도 교부금이 전년도 교부금보다 적은 경우 그 차액을 보전하도록 규정하고 있고, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 제2221052호)에서는 교육·인재계정의 용도에 교부금 부족 시 보전을 위한 일반회계 전출 규정을 두고 있다.

다만, 이러한 보전 장치가 안정적으로 작동하기 위해서는 보전재원의 충분한 확보가 전제되어야 하나, 미래대응기금 교육·인재계정에서 향후 교부금 보전에 대비하여 필요한 재원을 어느 정도 적립할 것인지에 대한 구체적인 기준은 마련되지 않은 상태이다.

2027년 미래대응기금 교육·인재계정에는 총 10조 1,029억원 중 2조 5,000억원이 여유자금으로 편성되어 있으나, 해당 재원 중 교부금 보전 소요를 위해 적립할 규모와 산정 근거는 정해지지 않았다. 특히 개편 산식에 따른 교부금 보전 소요는 향후 경상성장률과 학령인구 변화에 따라 달라질 수 있으므로, 단순히 일정 규모의 여유자금을 확보하는 것만으로 보전재원의 충분성이 보장된다고 보기 어렵다.

「교부금법 일부개정법률안」에서는 교부금의 보전을 국가의 의무사항으로 규정하고 있어 미래대응기금 교육·인재계정의 재원이 부족하더라도 보전 의무 자체가 소멸하는 것은 아니다. 다만 이 경우 일반회계 등에서 추가적인 재원을 마련해야 할 수 있어 국가재정에 부담이 발생하고 보전 소요가 확대될 경우 재원조달의 불확실성이 커질 수 있다는 점에서 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

(3) 교육·인재계정 수입 변동성에 따른 계속사업 편성의 적정성 문제

미래대응기금 교육·인재계정은 내국세 기준액과 교부금 규모에 따라 계정 수입 규모가 변동할 수 있는 반면, 지속적인 재정소요가 발생하는 계속사업이 다수 편성되어 있으므로 계정의 재원 특성과 중장기 재정 지속가능성을 고려할 필요가 있다.

미래대응기금 교육·인재계정은 해당 연도 당초 내국세 세입예산액과 내국세 세입 추세치 중 작은 금액(이하 '내국세 기준액'이라 한다)의 20.79%에서 해당 연도의 지방교육재정교부금액을 공제한 금액을 일반회계 전입금으로 조성하도록 함으로써 일정 수준의 재원 안정성을 확보하고 있다.[37]

다만, 교육·인재계정의 수입 규모는 내국세 기준액과 교부금의 증가율에 따라 매년 변동할 수 있는 반면, 교육·인재계정에는 종료 시점이 정해져 있지 않거나 매년 상당한 재정소요가 발생하는 계속사업들이 다수 편성되어 있다. 또한 앞서 살펴본 교부금 보전 소요까지 발생하는 경우 교육·인재계정에서 교육 사업에 활용할 수 있는 재원이 감소하여 계속사업의 안정적인 재원 조달이 어려워지고 계정의 용도 간 우선순위가 불명확해질 우려가 있다.

예를 들어 교육·인재계정 신규사업인 지역균형발전장학금 중 '지방 국립대학 전액장학금'은 2027년에 약 2,130억원이 편성되었으나, 1~4학년으로 지원 대상이 확대되는 2030년부터는 연간 약 7,516억원이 소요될 것으로 전망된다. 이 밖에도 거점국립대 혁신사업과 산학연협력 고도화 지원, R&D 및 과학기술원 연구 운영비 지원 등[38] 종료 시점이 정해져 있지 않고 매년 상당한 재정소요가 발생하는 계속사업들이 교육·인재계정에 편성되어 있다.

---

37) 2027년에는 교육·인재계정으로 직접 들어오는 재원이 사실상 없어 총괄계정에서 자금을 이전받아 사업을 수행할 예정으로, 2027년 미래대응기금 총괄계정 운용계획에 따르면 10조 1,029억원이 교육·인재계정에 전출되어 교육·인재계정 사업재원 및 여유자금 배분에 사용될 예정이다.

38) 2027년도 예산안 기준, 거점국립대 혁신사업(7,943억 5,000만원), 교사대아동비율 개선(5,269억 800만원), 산학연협력 고도화 지원(5,518억 8,500만원), 이공학학술연구기반구축(R&D)(6,468억 9,500만원) 등이다.

[교육·인재계정 사업 중 2027년도 예산안 1,000억원 이상의 계속사업]

(단위: 백만원)

세부사업명	2027년도 예산안
거점국립대 혁신사업(교육부)	794,350
이공학학술연구기반구축(R&D)(교육부)	646,895
산학연협력 고도화 지원(교육부)	551,885
교사대아동비율 개선(교육부)	526,908
한국폴리텍대학운영지원(노동부)	406,504
한국과학기술원 연구 운영비 지원(R&D)(과기정통부)	353,279
지역균형발전장학금(교육부)	328,015
산업혁신인재성장지원(R&D)(산업부)	201,898
AI중심대학(과기정통부)	184,960
울산과학기술원 연구 운영비 지원(R&D)(과기정통부)	162,200
광주과학기술원 연구 운영비 지원(R&D)(과기정통부)	155,543
대구경북과학기술원 연구 운영비지원(R&D)(과기정통부)	147,121
인재활용확산지원(R&D)(과기정통부)	108,831
창업중심대학(중기부)	108,300

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부는 교부금 제도 개편으로 발생하는 재원을 미래대응기금으로 이전하여 다른 교육 부문에 활용하겠다는 계획인바, 향후 계정 수입의 증가세가 둔화되거나 교부금 보전 등 다른 재정수요가 발생하는 경우 계속사업의 안정적인 재원조달에 어려움이 발생할 수 있다.

따라서 정부는 교육·인재계정의 중장기 수입 전망과 보전재원 적립 이후의 가용재원, 계속사업의 연도별 재정소요를 종합적으로 고려하여 대규모 계속사업 편성의 적정성과 안정적인 재원조달 가능성을 검토할 필요가 있다.

5-4. 지방교육재정교부금 개편 논의 시 고려사항

정부의 교부금 개편안은 전년도 교부금 수준을 보장하여 교육재정의 안정성을 확보하고자 한다. 다만, 지방교육재정의 안정적인 재원 확보와 미래대응기금의 효율적인 재원배분·운용을 위해서는 교부금 개편과 관련하여 다음 사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 지방교육재정(유·초·중등)의 중장기 수요를 충분히 분석하고, 그에 필요한 재원의 안정적인 확보방안을 마련하는 것이 선행될 필요가 있다.

정부는 초·중등교육 전체 재정수요가 향후에도 증가할 것으로 전망하고 있으며, 이에 따라 교부금 개편 시에도 교부금이 안정적으로 확대될 수 있도록 개편 산식 및 기제를 마련하였다는 입장이다. 다만, 학령인구 감소가 재정수요에 미치는 영향 및 이에 따른 재정소요 감소분은 향후 교직원 수급 정책(전망), 지역별 학교 통·폐합 정책과 긴밀히 관련되어 있기 때문에 일률적으로 그 비용을 추계하기 어려운 측면이 있다고 설명하였다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 개편안에 따른 교부금 규모가 지속적으로 증가하더라도 현행 내국세 연동방식을 유지할 경우의 교부금 규모보다는 작을 것으로 전망되므로,[39] 개편안에 따른 교부금 규모가 향후 증가하는 초·중등교육 재정수요에 적정하게 대응할 수 있는 수준인지 검토가 요구된다.

또한 정부의 교부금 개편안은 학령인구 감소율의 35%만 반영하여 인건비 등 경직성 경비의 특성을 고려하고 있으나, 경상성장률이 장기간 낮은 수준에 머무르거나 역성장이 지속되는 경우 교부금이 전년도 수준으로 유지되어 경직성 경비의 비중이 높은 교육지출 증가소요를 충당하지 못할 가능성이 있다. 특히 지방교육재정은 학령인구 감소에도 불구하고 향후 유보통합, 교육환경 개선, 특수교육 및 기초학력 강화 등의 다양한 재정수요 증가 요인이 있다는 점에서 전년도 교부금 수준의 보장만으로는 실질적인 지방교육재정의 운용 여력을 유지하기 어려울 수 있다.

따라서 교부금 개편 논의 시 학령인구 감소가 실제 지방교육재정수요에 미치는

39) 단, '27년의 경우 미래대응기금은 신설되고 교부금이 교부세와 같이 내국세 연동방식을 유지할 경우 '27년 교부금 규모(76.9조원, 교육세분 제외)는 오히려 개편안에 따른 교부금(78.9조원)보다 적다.

영향에 대한 중장기 분석이 요구되며, 이를 바탕으로 적정 재원배분 및 중장기 운용 방향을 마련할 필요가 있다.

둘째, 개편안의 산식은 경상경제성장률과 학령인구 변화율에 최근 3년간의 연평균 변화율을 적용하고 있는데, 이를 5년으로 확대할 경우 연도별 교부금 증가율의 변동폭이 축소되는 것으로 나타났다. 다만, 이 경우 중기적으로는 교부금 규모가 감소할 수 있으므로 재정운용의 안정성과 교부금 규모에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 연평균 변화율 산정기간의 적정성을 검토할 필요가 있다.

개편된 교부금 산식에서는 경상 경제성장률과 학령인구 변화율에 최근 3년간의 연평균 변화율을 적용하도록 하고 있다. 이때 최근 3년은 산정연도의 전전년도 이전 3개 연도를 의미하므로, 2027년 교부금에는 2023~2025년의 자료가 적용된다. 다만, 해당 기간의 최초 연도와 최종 연도 수치를 기준으로 연평균 변화율을 산출하므로 실제 변화율 산정기간은 2년이 된다.

교부금 개편 산식에 국회예산정책처의 경제성장률 전망치를 적용할 경우, 교부금은 2026년 76.4조원에서 2030년 103.7조원으로 증가하여 연평균 증가율이 7.9%에 이를 것으로 추정된다. 반면, 개편 산식에 최근 3년이 아닌 최근 5년 평균 변화율을 적용하면 2030년 교부금은 98.9조원, 연평균 증가율은 6.7%로 낮아진다. 두 방식에 따른 교부금 규모의 차이는 2027년 0.4조원에서 2029년 7.5조원까지 확대되었다가 2030년에는 4.8조원으로 축소될 것으로 보인다.

정부 전망치를 활용하여 비교할 경우에도 3년 평균 시 교부금은 2026년 76.4조원에서 2030년 92.7조원으로 증가하여 연평균 증가율이 5.0%로 추정되며, 최근 5년 평균 변화율을 적용하면 2030년 교부금은 92.5조원, 연평균 증가율은 4.9%이다. 정부 전망치를 기준으로 한 두 방식에 따른 교부금 규모의 차이는 2027년 0.4조원에서 2029년 1.9조원까지 확대되었다가 2030년에는 0.2조원으로 축소된다.

[지방교육재정교부금 전망치 비교]

(단위: 조원, %)

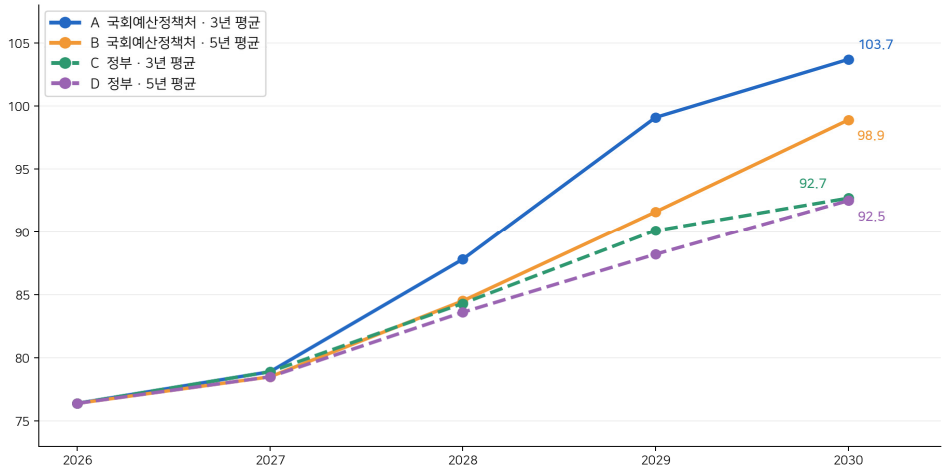
구 분		2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
국회예산정책처 전망	3년 평균(A)	76.4	78.9	87.8	99.1	103.7	7.9
	(전년대비 증가율)	-	3.3	11.3	12.9	4.6	
	5년 평균(B)	76.4	78.5	84.5	91.6	98.9	6.7
	(전년대비 증가율)	-	2.7	7.6	8.4	8.0	
	A-B	0	0.4	3.3	7.5	4.8	
정부전망	3년 평균(C)	76.4	78.9	84.3	90.1	92.7	5.0
	(전년대비 증가율)	-	3.3	6.8	6.9	2.9	
	5년 평균(D)	76.4	78.5	83.6	88.2	92.5	4.9
	(전년대비 증가율)	-	2.7	6.5	5.5	4.9	
	C-D	0	0.4	0.7	1.9	0.2	

주: 1. 국가재정운용계획의 2026년은 제1회 추가경정예산 기준
2. 연평균 증가율은 소수점 둘째 자리에서 반올림 한 값

자료: 국회예산정책처

[지방교육재정교부금 전망 비교(2026~2030)]

(단위: 조원)



주: 2026년은 공통 기준액(76.4조원), 이후는 각 전망별 산정기간 적용

평균 산정기간을 3년에서 5년으로 확대할 경우 특정 연도의 이례적인 경제성장률이 교부금 산정에 미치는 영향을 분산하여 단기적인 경기변동의 영향을 완화할 수 있으며, 국회예산정책처 및 정부 전망치 모두 5년 평균을 적용하였을 때의 연도별 교부금 증가율의 변동폭이 상대적으로 작게 나타났다.

다만 국회예산정책처 전망에 의할 경우 5년 평균을 적용하였을 때의 교부금 증가율이 3년 평균 적용 시보다 작아지는 결과가 나타난다. 그럼에도 불구하고 5년 평균은 단기적인 경기변동보다 중기적인 경제성장 추세를 반영한다는 점에서 의의가 있으며, 특히 지방교육재정은 교직원 인건비와 학교 운영비 등 경직성 경비의 비중이 높고 중장기적인 재정계획에 따라 지출이 이루어지는 특성이 있으므로 단기적인 경제여건의 변화가 교부금 규모에 미치는 영향을 완화하는 방식이 재정운용의 예측가능성을 높이는 데 도움이 될 수 있다.

따라서 교부금 개편 논의 시 재정운용의 안정성과 교부금 규모에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 연평균 변화율 산정기간의 적정성을 검토할 필요가 있다.

셋째, 미래대응기금 교육·인재계정의 교부금 보전 재원에 대한 적립 기준을 마련하고, 계정에 개별 사업을 직접 편성하는 대신 기존 교육 관련 특별회계로의 전출을 중심으로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

미래대응기금 교육·인재계정은 계정 수입의 변동성으로 인해 계속사업의 안정적인 재원조달에 어려움이 발생할 수 있다. 또한 기존 교육 관련 특별회계와 법정 지원범위가 상당 부분 중첩되고, 사업 편성 기준도 불명확한 측면이 있다.

그런데 교부금의 전년도 수준 보전은 교육·인재계정의 재원 상황과 관계없이 의무적으로 이행되어야 할 부분이므로, 향후 보전소요 발생 시 추가적인 재정부담에 대비할 필요가 있다. 이를 위해 향후 교부금 보전 소요를 추계하고, 이를 바탕으로 교육·인재계정 내 보전 재원의 적립비율 또는 적립규모에 관한 기준과 적립금의 사용기준을 구체화할 필요가 있다.

아울러 교육·인재계정을 개별 사업을 직접 수행하는 사업성 기금보다는 기존 교육 관련 회계에 재원을 배분하는 계정성 기금으로 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 구체적으로 교육·인재계정의 법정 용도를 개별 교육사업에 대한 직접 지원 대신 고등·평생교육지원특별회계 및 영유아특별회계 등 기존 교육 관련 특별회계로의 전출과 교부금 보전을 위한 일반회계 전출 중심으로 개편하는 것이다.

현재 교육·인재계정에 편성된 사업들은 기존 고등·평생교육지원특별회계 및 영유아특별회계로도 수행 가능할 것으로 보이는바, 이 경우 교육·인재계정은 재원배분을 담당하고 개별 사업은 실제 집행 부처의 소관 회계에서 편성·집행하도록 함으

로써 기존 회계·기금 간 지원범위의 중첩 및 사업 편성 기준의 불명확성을 해소할 수 있다. 또한 개별 사업에 대한 국회 심사가 실제 집행 부처 소관 상임위원회에서 이루어지므로, 기금 소관 부처와 사업 집행 부처가 달라 사업별 심사가 분리되는 문제도 해소할 수 있다.

다만 이러한 방식으로 운영하더라도 교육·인재계정의 수입 변동성이 해소되는 것은 아니므로, 교부금 보전에 필요한 재원과 기존 특별회계로 이관되는 계속사업의 중장기 재정소요 등을 고려하여 안정적인 재원조달 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

6 3대 메가프로젝트 지원사업 예산안 분석

최근 인공지능(AI) 기술의 급속한 발전은 산업구조와 생산방식 전반의 변화를 촉진하면서 국가 간 산업경쟁력과 경제성장을 좌우하는 핵심 요인으로 부상하고 있다. 특히 우리나라는 그간 성장잠재력 확충을 위한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 저출생·고령화, 생산성 증가세 둔화 등으로 잠재성장률이 지속적으로 하락[1]하고 있어, AI를 활용한 산업구조 전환과 새로운 성장동력 확보의 필요성이 커지고 있다.

이러한 대내외 환경변화에 대응하여 정부는 2026년 6월 29일 관계부처 합동으로 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」를 개최하고, ① 반도체, ② AI로봇 등 피지컬 AI, ③ AI데이터센터를 3대 핵심 분야로 선정하여 대규모 투자계획과 이를 뒷받침하기 위한 전력·입지 등 기반시설 확충방안을 발표하였다.

이와 함께 정부는 2027년 예산안의 중점 투자분야 중 하나로 3대 메가프로젝트를 총력 지원하기 위해 총 8.9조원을 편성하였다. 분야별로는 ① 반도체 분야에 전년 대비 2.1조원 증가한 3.4조원, ② 피지컬 AI에 전년 대비 2.2조원 증가한 3.1조원, ③ AIDC[2] 산업생태계 조성에 전년 대비 0.3조원 증가한 0.5조원, ④ 전력·용수·산단 인프라에 2.1조원을 신규로 편성하였다.

[2027년도 3대 메가프로젝트 예산안 현황]

(단위: 조원)

구분	주요내용	2026 (A)	2027 (안)(B)	증감 (B-A)
① 반도체	K-반도체 강국, 초격차 지속을 위한 생산기반, 초격차 생태계 지원	1.3	3.4	2.1
② 피지컬AI	피지컬 AI 글로벌 선도국가 도약을 위한 실증·보급, R&D, 데이터 구축·활용 지원	0.9	3.1	2.2
③ AI데이터센터	국산 AIDC 생태계 조성을 위한 테스트랩 구축, 사업화 및 R&D 지원	0.2	0.5	0.3
④ 전력·용수·산단 인프라	송전망, 계통, 용수공급시설, 산단 인프라 등 선제 투자	-	2.1	2.1
합계(중복 제외)		2.4	8.9	6.5

자료: 기획예산처, 「2027년 예산안 홍보자료」, 2026.9.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4666)
이미선 예산분석관(miseonlee@assembly.go.kr, 6788-4628)
오규환 예산분석관(ogh2221@assembly.go.kr, 6788-4636)

1) 대한민국 잠재성장률(OECD, 2026.2.): ('13) 3.4% → ('16) 2.9% → ('22) 2.4% → ('25) 1.9%

2) AI Data Center를 의미하며, 대규모 GPU와 고전력·냉각 설비를 갖춘 AI 연산 전용 데이터센터

그러나 3대 메가프로젝트 지원사업 예산안에 대해서는 다음과 같은 사항들을 고려할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

첫째, 2027년 반도체 분야 지원 사업 예산안은 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 법정 기본계획 수립 이전에 편성되었고, 피지컬 AI 분야 역시 범부처 중장기 정책방향과 정책조정체계가 명확히 정립되지 않은 상황에서 대규모 재정투자가 추진되고 있으므로, 정부는 중장기 정책방향과 재정투자 간 정합성을 확보하고 범부처 차원의 정책조정체계를 정비할 필요가 있다.

반도체 산업은 생산시설과 전력·용수 등 산업기반시설 구축에 장기간이 소요되고, 기술개발·인력양성·기업지원 등 여러 분야의 투자가 상호 연계되어야 한다는 점에서 중장기 정책목표와 분야별 투자 우선순위, 단계별 추진계획을 바탕으로 재정투자의 규모와 시기를 결정할 필요가 있다. 그러나 2027년도 예산안은 법정 기본계획이 수립되지 않은 상황에서 편성되어 중장기 정책방향과 재정투자 간 정합성을 판단하기 어려운 측면이 있다.

또한, 피지컬 AI 분야는 다수 부처에서 기술개발, 데이터 구축, 현장 실증·보급 등을 동시에 확대하고 있으나, 피지컬 AI 전체를 대상으로 하는 범부처 중장기 정책방향이나 법정 정책조정체계가 명확하게 정리되지 않은 상황으로, 범부처 중장기 정책방향이나 법정 정책조정체계를 보다 세밀하게 운영할 필요가 있다.[3)]

따라서 정부는 반도체 분야의 법정 기본계획을 조속히 수립하고, 피지컬 AI 분야에 대해서도 중장기 정책목표와 분야별 투자 우선순위, 부처별 역할분담 등을 구체화할 필요가 있다. 특히, 피지컬 AI의 경우 글로벌 기술패권 경쟁이 심화됨에 따라 신속한 집행 필요성이 있는 만큼, 기존 인공지능·산업인공지능·지능형 로봇 분야의 법정계획 및 정책조정체계와의 관계를 정립하여 정책의 일관성과 재정투자의 효율성을 확보할 필요가 있다.

둘째, 정부는 3대 메가프로젝트의 신속한 추진을 위해 다수의 대규모 사업에 대해 예비타당성조사 면제 후 적정성 검토 결과를 반영하지 않은 채 2027년도 예

3) 이에 대해 정부는 피지컬 AI 관련 정책들이 범정부 AI 정책 컨트롤 타워인 국가AI 전략위원회, AI 관계부처 차관협의체인 '인공지능책임관 협의회'를 중심으로 여러 차례 검토·심의된 결과이며, 이를 바탕으로 2026년 「국가인공지능행동계획」, 「제조 AI 2030 전략」 등의 계획을 발표한 바 있다고 설명하였다.

산안이 편성되어 「국가재정법」 제38조제5항에 부합하지 않는 측면이 있으므로, 국회의 예산안 심사 과정에서 관련 예산안의 적정성에 대한 논의가 요구된다. 또한, 예산이 확정되더라도 사업계획의 적정성 검토를 조속히 실시한 후 그 결과를 국회에 제출할 필요가 있으며, 적정성 검토 일정 지연에 따른 사업 추진 지연이 발생하지 않도록 체계적으로 사업을 관리할 필요가 있다.

3대 메가프로젝트 지원을 위한 2027년 신규사업 중 예비타당성조사가 면제된 사업은 총 19개이며, 정부는 이들 사업에 2027년부터 최대 2036년까지 총사업비 93조 3,049억원 규모로 추진되나, 이들 사업에 대해서는 「국가재정법」 제38조제5항에 따른 사업계획 적정성 검토가 선행되지 않은 상황이다.

[3대 메가프로젝트 지원사업 중 예비타당성조사 면제 사업]

(단위: 억원)

구분	사업명(부처)	총 사업기간(최대)	총 사업비
반도체 (2)	서남권 반도체 통합재정지원 사업(산업)	2027~2030	60,000
	K-AI반도체 풀스택 레퍼런스 확보(과기)	2027~2029	2,666
피지컬AI (6)	M.AX 자율제조 생태계, 제조데이터 라이브러리(산업)	2027~2031	19,369
	제조기업 피지컬 AI 실증(중기)	2027~2029	5,097
	CO.AX 프로젝트(국토), 농업 피지컬AX 실증(농림)	2027~2030	12,071
	피지컬 AI 기반 돌봄로봇 현장확산 및 기반구축(복지)	2027~2028	802.6
AIDC(1)	AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성(과기)	2027~2030	3,740
인프라 (10)	충청권 용수공급, 호남권 용수공급 사업(기후)	2027~2032	40,695
	재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 연계(기후)	2027~2036	309,228
	수요유치형 변전소 구축 지원(기후)	2027~2035	205,746
	재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 ESS 설치 보급(기후)	2027~2030	39,520
	송전단ESS 구축지원 외 4개 사업(기후)	2027~2031	234,114
합계		-	933,049.6

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

특히, 서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업은 관련 법률 개정을 전제로 예비타당성조사가 면제되어 법 개정 이후에야 사업계획 적정성 검토에 착수할 예정이며, 피지컬 AI 6개 사업 역시 2026년 10월 현재 적정성 검토가 본격적으로 시작되지 않은 상황이다. 또한 AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업은 사업계획 적정성 검토가 완료되기 전에 테스트베드 설계 및 핵심장비 발주 등을 추진할 계획이다.

이와 같이 사업계획 적정성 검토 결과가 확정되기 전에 예산안이 편성된 것은

「국가재정법」 제38조제5항에 부합하지 않는 측면이 있으므로, 국회의 예산안 심사 과정에서 관련 예산안의 적정성에 대한 논의가 요구된다. 또한, 예산이 확정되더라도 사업계획의 적정성 검토를 조속히 실시한 후 그 결과를 국회에 제출할 필요가 있으며, 적정성 검토 일정 지연에 따른 사업 추진 지연이 발생하지 않도록 체계적으로 사업을 관리할 필요가 있다.

셋째, 서남권 반도체 클러스터 조성을 위해서는 군공항 이전을 통한 부지 확보, 국가산업단지 및 반도체 클러스터 지정, 전력·용수 등 기반시설 구축 등 다수의 사업과 행정절차가 상호 연계되어 추진되므로, 정부는 관련 법령 정비와 법정계획 반영, 기반시설 구축에 필요한 재원 확보, 사업 간 선후행 관계를 고려하여 단계별 추진계획을 구체화할 필요가 있다.

정부는 서남권을 제2의 반도체 생산기지로 조성하기 위해 광주 군공항 부지에 반도체 생산시설을 구축하고, 전력·용수 등 기반시설을 공급할 계획이다. 그러나 서남권 반도체클러스터 조성을 위해서는 군공항 이전을 통한 부지 확보, 국가산업단지 및 반도체클러스터 지정 등 관련 법률에 따른 절차가 선행되어야 한다. 특히 산업통상부는 2026년 말까지 반도체클러스터 지정을 목표로 하고 있으나, 국토교통부의 국가산업단지계획 승인 목표는 2027년 중순으로 예정되어 있고, 군공항 이전을 통한 부지 확보도 별도로 추진되고 있어 관련 절차 간 추진 일정과 선후행 관계를 종합적으로 검토할 필요가 있다.

또한 반도체 생산시설의 정상적인 가동을 위해서는 대규모 전력·용수의 적기 공급이 필수적이나, 관련 기반시설 구축사업의 법적·제도적 기반이 충분히 마련되지 않은 측면이 있다. 전력 분야의 경우 호남권 반도체 국가산단 전력망 건설사업(1단계)에 대한 예비타당성조사가 면제되어 한국전력공사와 민간의 재원으로 추진될 예정이나, 「국가기간 전력망 확충 특별법」에 따른 개발사업 비용의 국고 지원 기준이 하위법령에 구체화되지 않은 상황으로, 지원 기준을 명확히 마련할 필요가 있고, 용수 분야의 경우에도 호남권 반도체산단 용수공급 사업이 「수도법」 제48조에 따른 공업용수도사업임에도 국가수도기본계획에 반영되지 않은 상태에서 2027년도 기금운용계획안에 편성되어, 국가수도기본계획에 반영할 필요가 있다.

넷째, 정부는 피지컬 AI 관련 데이터 사업과 AI데이터센터 기술개발·클러스터 조성사업 등이 다수의 부처와 기관을 통해 개별적으로 추진되고 있으므로, 사업 간 연계성을 강화하고 연구개발·실증 성과의 체계적인 관리·활용을 위한 범부처 차원의 통합 관리체계를 마련할 필요가 있다.

피지컬 AI 분야의 경우 과학기술정보통신부의 피지컬 AI 트레이닝센터, 산업통상부의 국가 제조데이터 라이브러리 및 데이터 팩토리, 8대 핵심분야 실증사업 등을 통해 다양한 학습용 데이터가 생산될 예정이나, 분야별로 생산되는 데이터의 통합·연계 방안은 충분히 구체화되지 않은 상황이다. 이에 개별 사업을 통해 생산되는 데이터가 단절되지 않도록 범용 행동데이터 생산-분야별 현장 실증-데이터 축적·표준화-모델 재학습으로 이어지는 환류체계를 구축하고, 범정부 차원의 데이터 수집·공유·활용체계를 마련할 필요가 있다.

또한 AI데이터센터 분야는 국산 AIDC 기술개발, 클러스터 조성 및 산업생태계 육성 등 다수의 사업이 추진되고 있으며, AIDC 얼라이언스 등을 통해 사업 간 연계를 추진하고 있으나, R&D 사업뿐만 아니라 비R&D 사업과 지방정부 협력사업까지 포괄하여 사업 간 연계성을 확보하고 추진상황과 성과를 체계적으로 관리할 수 있도록 전문성 있고 통합적인 AIDC 관리체계 구축을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 정부는 3대 메가프로젝트를 통해 반도체 생산기반 확충, 피지컬 AI 현장 실증·보급, 국산 AI데이터센터 기술개발 등을 확대할 계획이나, 분야별 기술성숙도와 시장수요, 산업경쟁력 등을 종합적으로 고려하여 재정투자의 우선순위를 설정하고, 기술개발 성과가 실제 산업현장의 활용과 사업화로 연계될 수 있도록 할 필요가 있다.

먼저, 반도체 분야의 경우 최근 AI 산업 성장에 따른 메모리반도체 수요 증가에 대응하여 생산거점 확충을 중심으로 재정투자를 확대하고 있으나, 국내 반도체 산업은 메모리반도체에 대한 의존도가 높고 시스템반도체 분야의 경쟁력이 상대적으로 취약하므로 산업구조 다변화를 고려한 재정투자 방향을 설정할 필요가 있다.

또한 피지컬 AI 분야의 경우 제조·건설·농업·돌봄 등 적용 분야에 따라 작업환경의 정형성, 사람과의 상호작용 및 안전 위험 등이 상이하므로, 분야별 기술성숙도와 현장 적용 가능성을 고려하여 실증 우선순위와 지원 수준을 차등화할 필요가 있다. 특히 관련 기술개발과 성능검증이 진행 중인 분야는 선행 연구개발 성과를 확인

한 후 현장 실증·보급이 추진되도록 사업 간 연계를 강화할 필요가 있다.

아울러 AI데이터센터의 경우 국산 AIDC 솔루션의 기술개발 성과가 실제 민간 데이터센터의 장비 구매와 활용으로 연결되지 않을 경우 산업생태계 육성 효과가 제한될 수 있으므로, 민간기업의 국산 장비 수요 확보 가능성을 면밀히 검토하고 기술개발·실증·사업화 간 연계성을 강화할 필요가 있다.

6-1. 반도체 지원사업 예산안 분석

가. 현 황

(1) 최근 정부 정책 방향

정부는 우리나라가 메모리반도체 분야에서 세계 1위를 차지하고 있으나 중국 등 경쟁국의 추격이 심화되고 있으며, 파운드리·팹리스 등 시스템반도체 분야에서는 대만 등 선도국과의 격차가 존재한다고 진단하였다. 이에 반도체 산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 생산시설의 신속한 확충, 생산거점의 다변화, 미래 신시장 선점과 이를 뒷받침하는 범정부 차원의 지원이 필요하다고 판단하였다.

구체적으로 수도권 반도체 생산거점을 조기에 완성하여 향후 5년 내 메모리반도체 생산능력을 2배로 확충하는 한편, 수도권 중심의 생산체계가 갖는 한계를 극복하기 위해 반도체 산업의 성장거점을 전국으로 확대할 계획이다. 이를 위해 서남권을 제2의 반도체 생산기지로 조성하고, 동남·대경권을 소재·부품·장비 혁신거점으로 육성하며, 충청권에는 대규모 HBM 패키징 팹을 구축할 계획이다.

아울러 차세대 메모리 및 AI 반도체 분야의 기술개발부터 설계·실증·제도 개선까지 전주기에 걸친 지원을 강화하여 미래 반도체 시장을 선점하고, 반도체 전문인력 10만 명 양성과 소재·부품·장비 및 파운드리 분야 지원 등을 병행할 계획이다.

[「3대 메가프로젝트 국민보고회」 중 반도체 관련 주요내용]

3대 프로젝트 ① : 반도체
◈ 우리는 메모리 세계 1위이나 경쟁국 추격중, 파운드리·팹리스는 추격자 ◈ 속도전, 거점전, 신시장 선도전 승리로 대체불가 K-반도체 강국 대도약 * 3S+1F 전략: (속도전) Speed, (거점전) Stronghold, (선도전) Spearhead + (총력지원) Full support
① 속도전: 수도권 생산 거점 조기 완성, 5년내 메모리 생산능력 2배 확충 ② 거점전: (서남권) 제2의 생산 거점, (동남·대경권) 소부장 혁신 거점, (충청권) 패키징 거점 ③ 선도전: 차세대 반도체 시장 선점 ④ 총력지원: 소부장, 인력양성(반도체 10만명 양성), 파운드리 등 지원

자료: 관계부처 합동, 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」, 2026.6.29.

이미선 예산분석관(miseonlee@assembly.go.kr, 6788-4628)

이와 같은 정책방향은 2027년도 예산안에 본격 반영되었다. 정부는 반도체 관련 재정투자를 2026년 1.3조원에서 2027년 3.4조원으로 확대하고, 수도권·서남권 반도체 생산기지 구축 가속화, 서남권 반도체 클러스터 통합 재정지원 등 생산기반 구축 예산을 2026년 0.2조원에서 2027년 2.0조원으로 확대하였고, 원천기술개발 및 기업·인력지원을 위한 사업도 전년 대비 0.2조원 증가한 1.3조원으로 편성하였다.

[K-반도체 강국 관련 예산안 편성방향]

구분	주요내용
K-반도체 (3.4조원)	〈생산기반: 0.2 → 2.0조원〉 · (생산거점) 수도권·서남권 반도체 생산기지 구축 가속화(0.4조원) - 수도권: 용인·평택 팹(Fab) 조기 가동을 위한 기반시설 투자(0.1조원) - 비수도권: 서남권 클러스터 신속한 착공('28~) 전폭 지원 * 서남권 반도체 부지로 확정된 광주 군공항 이전 적극 뒷받침(총 0.7조원, '27년 0.3조원) · (투자기반) 서남권 반도체 클러스터 통합 재정지원(1.5조원). 반도체산업 경쟁력강화 특별회계 신설 등 안정적 투자기반 구축 〈초격차 생태계: 1.1 → 1.3조원〉 · (원천기술) 국산AI 반도체 고도화 및 초격차 기술 확보 - K-AI반도체 개발·실증, R&D 상생팹 구축 및 중소 팹리스 기업 연계지원 · (기업·인력지원) 성장 단계별·권역별 전주기 지원체계 구축 - K-AI 반도체 기업 대상 풀스택 레퍼런스 확보, 남부권 반도체혁신벨트 특화인력 양성, 반도체 설계 전문인력 양성 투자

자료: 기획예산처, 「2027년 예산안 홍보자료」, 2026.9.

(2) 반도체 지원 사업 예산안 현황

반도체 지원을 위한 2027년도 예산안은 전년도 본예산 및 추경 대비 2조 752억 1,200만원(154.8%)이 증액된 3조 4,153억 5,900만원이 편성되었다.[1)]

회계별로는 반도체 지원 사업 전체 3.4조원 중 반도체산업경쟁력강화특별회계 예산안이 2조 5,660억 3,400만원으로 가장 큰 비중(75.1%)을 차지하며, 전년 대비

1) 반도체 지원 사업 예산안의 세부적인 내용을 분석하기 위해 기획예산처에 자료를 요청하였으나 전체 사업 목록이 제출되지 않았기 때문에, 국회예산정책처에서 디지털예산회계시스템(dBrain)과 각 부처에서 제출한 사업설명자료를 바탕으로 데이터를 생성하여 작성한 것으로, 정부의 공식 자료와 차이가 있을 수 있음

1조 6,306억 6,800만원(174.3%)이 증액되어 가장 높은 증가율을 보였다. 또한 일반회계의 경우 전년 대비 2,759억 8,900만원(160.4%)이 증가한 4,480억 2,800만원이 편성되었고, 미래대응기금에 전년 대비 1,623억 6,400만원(72.7%)이 증가한 3,856억 6,400만원이 편성되었으며, 환경개선특별회계에 85억 200만원이 신규로 편성되었다. 고등·평생교육지원특별회계는 전년 대비 23억 1,100만원(△24.5%)이 감액된 71억 3,100만원이 편성되었다.

[2027년도 반도체 지원 사업의 회계별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027 예산안(B)	증감 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	본예산	추경(A)			
일반회계	172,039	172,039	448,028	275,989	160.4
반도체산업경쟁력 강화특별회계	935,366	935,366	2,566,034	1,630,668	174.3
고등·평생교육지원 특별회계	9,442	9,442	7,131	△2,311	△24.5
환경개선특별회계	-	-	8,502	8,502	순증
미래대응기금	223,300	223,300	385,664	162,364	72.7
합계	1,340,147	1,340,147	3,415,359	2,075,212	154.8

자료: 국회예산정책처 작성

부처별 현황을 살펴보면, 총 7개 부처에 반도체 지원 사업이 편성되었고, 산업통상부 소관 사업 예산안이 전체의 61.4%인 2조 923억 1,200만원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이어서 과학기술정보통신부 5,313억 4,300만원(15.6%), 기획예산처 3,856억 6,400만원(11.3%), 국방부 3,169억원(9.3%) 순으로 많은 예산안이 편성되었다.

[2027년도 반도체 지원 분야 부처별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027 예산안(B)	증감 (B-A)	증감률 (B-A)/A	비중
	본예산	추경(A)				
산업통상부	698,980	698,980	2,092,312	1,393,332	199.3	61.4
과학기술정보통신부	408,425	408,425	531,343	122,918	30.1	15.6
기획예산처	223,300	223,300	385,664	162,364	72.7	11.3
교육부	123,300	123,300	126,024	2,724	2.2	3.7
기후에너지환경부	-	-	119,640	119,640	순증	3.5
금융위원회	100,000	100,000	100,000	-	-	2.9
과학기술정보통신부	-	-	40,000	40,000	순증	1.2
국방부	-	-	316,900	316,900	순증	9.3
기후에너지환경부	-	-	25,502	25,502	순증	0.7
교육부	9,442	9,442	7,131	△2,311	24.5	0.2
방위사업청	-	-	56,507	56,507	순증	1.7
합 계	1,340,147	1,340,147	3,415,359	2,075,212	154.8	100.0

자료: 국회예산정책처 작성

반도체 지원 분야는 **지원 목적 및 내용에 따라** ① 생산거점 조성, ② 투자기반 마련, ③ 원천기술 개발, ④ 기업·인력지원으로 구분된다.

① **생산거점 조성**의 경우 수도권·서남권 반도체 생산기지 구축을 가속화하기 위한 목적에서 입지·용수·전력 등의 기반시설을 지원하려는 것으로 전년 대비 4,374억 3,400만원(413.2%)이 증액된 5,432억 8,700만원이 편성되었으며, 전체의 15.9%를 차지한다.

② **투자기반 마련**의 경우 서남권 반도체 클러스터 구축을 위해 지방기금에 재정을 출연하고, 국민성장펀드와 연계하여 민간자본이 유입되도록 마중물을 지원하려는 것으로 전년 대비 1조 5,000억원(1,500.0%)이 증가한 1조 6,000억원이 편성되어 가장 많은 재정이 편성되었으며, 전체의 46.8%를 차지한다.

③ **원천기술 개발**을 위해서는 국산 NPU와 AI모델·서비스의 통합·최적화 기술 개발, 화합물반도체 시제품 제작·실증을 위한 R&D 상생팹 구축 등 반도체 분야 초격차 기술 확보를 지원하려는 것으로 전년 대비 581억 900만원(8.8%)이 증액된 7,190억 9,900만원이 편성되었으며, 전체 예산안의 21.1%를 차지한다.

④ **기업·인력지원**의 경우 반도체 기업의 성장 단계별·권역별로 설계-실증-생산 기반의 전주기 지원체계를 구축하고, 반도체 분야 인력양성을 지원하려는 것으로 전년 대비 796억 6,900만원(16.8%)이 증가한 5,529억 7,300만원이 편성되었으며, 전체 예산안의 16.2%를 차지한다.

[2027년도 반도체 지원 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027	증감	증감률	비중
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A	
생산거점	105,853	105,853	543,287	437,434	413.2	15.9
투자기반	100,000	100,000	1,600,000	1,500,000	1,500.0	46.8
원천기술	660,990	660,990	719,099	58,109	8.8	21.1
기업·인력지원	473,304	473,304	552,973	79,669	16.8	16.2
합계	1,340,147	1,340,147	3,415,359	2,075,212	154.8	100.0

자료: 국회예산정책처 작성

지원 목적별·부처별 주요 사업 현황을 살펴보면, ① **생산거점 조성**에는 서남권 반도체 부지로 예정된 광주 군공항 이전 소요로 국방부에 3,169억원이 편성되었고, 관련 부지의 용수 공급을 위해 기후에너지환경부의 호남권 반도체산단 용수공급 사업에 1,196억 4,000만원이 신규로 편성되었다. 또한, 용인평택 반도체 특화단지에 대한 전력·용수 기반시설로 산업통상부에 용인평택반도체클러스터 전력공급지원 사업(562억 4,500만원), 반도체특화단지기반시설구축지원(250억원) 등이 편성되었다.

② **투자기반 마련**을 위해서는 2개 사업만이 편성되었는데, 산업통상부의 서남권 반도체클러스터조성 통합재정지원 사업은 서남권 반도체클러스터 조성에 필요한 재정을 통합지방정부지원기금(신설 추진)에 출연하기 위해 1.5조원이 편성되었고, 금융위원회의 국민성장펀드 중 1,000억원 가량도 반도체 분야에 지원될 예정이다.

③ **원천기술 개발**에는 과학기술정보통신부의 반도체원천기술개발(R&D)(1,229억 5,300만원), 산업통상부의 K-온디바이스AI반도체기술개발(R&D)(1,139억 8,000만원)과 반도체첨단산업기술개발(R&D)(541억 800만원) 등 기존 사업 외에도 화합물 반도체R&D상생팹구축(투자형R&D, 과기부), 국방반도체(R&D, 방사청) 등의 신규 사업이 편성되었다.

④ **기업·인력지원**에는 과학기술정보통신부의 AI반도체 실증 지원(1,133억 7,000만원), 시장 수요 연계 K-AI반도체 풀스택 레퍼런스 확보(900억원), 산업통상부의 첨단반도체양산연계형 미니팹 기반구축(R&D)(979억 9,300만원), 교육부의 첨단산업 특성화대학 재정지원(반도체설계)(848억원) 등이 편성되었다.

[2027년도 반도체 지원 분야 유형별 주요 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명 (내역사업명)	2026		2027	증감	
		본예산	추경(A)	예산안(B)	B-A	(B-A)/A
① 생산거점 조성		105,853	105,853	543,287	437,434	413.2
국방부	전력운용 시설 확보 및 장비 획득/이전 등	-	-	316,900	316,900	순증
기후부	호남권 반도체산단 용수 공급 사업	-	-	119,640	119,640	순증
산업부	용인평택반도체클러스터 전력공급지원사업	55,923	55,923	56,245	322	0.6
	반도체특화단지기반시설 구축지원	-	-	25,000	25,000	순증
② 투자기반 마련		100,000	100,000	1,600,000	1,500,000	1,500.0
산업부	서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원	-	-	1,500,000	1,500,000	순증
금융위	국민성장펀드(일부)	100,000	100,000	100,000	-	-
③ 원천기술 개발		660,990	660,990	719,099	58,109	8.8
과기부	반도체원천기술개(R&D)	122,864	122,864	122,953	89	0.1
	화합물반도체R&D상생팹 구축(투자형R&D)	-	-	40,000	40,000	순증
산업부	K-온디바이스AI반도체 기술개발(R&D)	166,554	166,554	113,980	△52,574	△31.6
	반도체첨단산업기술개발(R&D)	47,283	47,283	54,108	6,825	14.4
방사청	국방반도체(R&D)	-	-	56,507	56,507	순증
④ 기업·인력지원		473,304	473,304	552,973	79,669	16.8
과기부	AI반도체 실증 지원	113,370	113,370	113,370	-	-
	시장 수요 연계 K-AI 반도체 풀스택 레퍼런스 확보	-	-	90,000	90,000	순증
산업부	첨단반도체양산연계형 미니팹 기반구축(R&D)	115,737	115,737	97,993	△17,744	△15.3
교육부	산학연협력 고도화 지원(첨단산업 특성화대학 재정지원(반도체설계))	81,500	81,500	84,800	3,300	4.0
합계		1,340,147	1,340,147	3,415,359	2,075,212	154.8

자료: 국회예산정책처 작성

반도체 지원 사업으로 포함되지는 않았으나 기후에너지환경부의 '송전단 ESS 구축 지원사업(미래대응기금, 5,724억원), 재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 지원사업(미래대응기금, 27억원), 재생e 전력계통 연계조선 개선을 위한 ESS 설치 보급사업(미래대응기금, 24억원)도 3대 메가프로젝트 추진에 따른 전력 공급 문제를 개선하기 위해 추진될 예정이다.

지역별 현황을 살펴보면, 전체 사업 중 공모를 통해 지역이 결정되는 사업들을 제외하고 특정 지역 대상으로 추진되는 사업은 총 9개로, 2027년 예산안은 2조 1,471억 9,000만원이다. 이 중 전남광주 지역 지원 예산안이 1조 9,470억 1,200만원으로 전체의 57.0%를 차지하고, 용인·평택 등 경기 지역 지원 예산안이 1,962억 3,800만원으로 전체의 5.7%를 차지하며, 경남과 경북은 각각 19억 7,000만원이 편성되었다.

[2027년도 반도체 지원 분야 지역별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		2026		2027	증감	증감률	비중
		본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A	
지정	전남광주	-	-	1,947,012	1,947,012	순증	57.0
	경기(용인·평택)	221,590	221,590	196,238	△25,352	△11.4	5.7
	경상남도	-	-	1,970	1,970	순증	0.1
	경상북도	-	-	1,970	1,970	순증	0.1
	소계	221,590	221,590	2,147,190	1,925,600	869.0	62.9
그 외 공모사업 등		1,126,357	1,126,357	1,268,169	141,812	12.6	37.1
합 계		1,340,147	1,340,147	3,415,359	2,075,212	154.8	100.0

자료: 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

(1) 반도체산업 경쟁력 강화 기본계획 수립을 통한 재정투자의 체계성 확보 필요

2027년 반도체 분야 지원 사업 예산안은 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 법정 기본계획 수립 이전에 편성되어 정책과 예산 간 정합성

을 판단하기 어려운 측면이 있으므로, 향후 정부는 법정 기본계획 수립 전에 재정투자가 먼저 결정되지 않도록 주의할 필요가 있다.

정부는 2026년 6월 29일 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트」를 발표하고, 수도권 반도체 생산거점의 조기 완성, 서남권 제2의 생산기지 조성, 지역별 소재·부품·장비 및 패키징 거점 육성, 차세대 메모리·AI 반도체 기술개발, 전문인력 양성 등을 추진하기로 하였다. 이를 뒷받침하기 위해 2027년도 예산안에도 관계부처의 반도체 관련 사업을 다수 편성하였다.

그러나 2027년 반도체 분야 지원 사업 예산안은 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 법정 기본계획이 수립되지 않은 상황에서 편성되어, 중장기 정책방향과 재정투자 간 정합성을 판단하기 어려운 측면이 있다.

「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 제5조[2]에 따르면, 정부는 반도체산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 5년 단위로 반도체산업 경쟁력 강화 기본계획을 수립하여야 한다. 이때 기본계획에는 반도체산업 경쟁력 강화에 관한 기본방향, 전력망·용수망·도로망 등 산업기반시설의 설치·확충에 관한 사항, 재정·행정 지원 및 재원의 조달·운용에 관한 사항 등이 포함되도록 규정하고 있다.

---

2) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」
제5조(반도체산업 경쟁력 강화 기본계획의 수립 등) ① 정부는 반도체산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 5년 단위로 반도체산업 경쟁력 강화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 반도체산업의 경쟁력 강화에 관한 기본방향
2. 반도체산업의 발전을 위한 전력망·용수망·도로망 등 산업기반시설 설치 및 확충에 관한 사항
3. 반도체산업의 동향 및 발전 전망에 관한 사항
4. 반도체산업의 경쟁력 강화를 위한 제도의 수립 및 정비에 관한 사항
5. 반도체산업의 혁신생태계 조성에 관한 사항
6. 반도체 소재·부품·장비의 원활한 국산화 및 안정적인 공급망 확보에 관한 사항
7. 반도체 소재·부품·장비 및 반도체산업의 시설 투자 또는 연구개발 투자에 대한 신속한 인·허가를 위한 사항
8. 반도체산업의 전문인력 양성·보호 등에 관한 사항
9. 반도체산업의 연구·개발 지원 등에 관한 사항
10. 반도체산업 경쟁력 강화를 위한 재정·행정 지원 등에 관한 사항
11. 반도체산업 경쟁력 강화에 필요한 재원의 조달 및 운용에 관한 사항
12. 그 밖에 반도체산업의 경쟁력 강화에 관련된 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
③ 기본계획은 산업통상부장관이 관계 중앙행정기관별 부문 계획을 종합하여 수립하되, 제9조의 반도체산업경쟁력강화특별위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하는 경우에도 또한 같다.
④ 산업통상부장관은 제3항에 따라 기본계획을 확정한 때에는 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

동 법률은 2026년 1월 29일 국회에서 의결되어 8월 11일부터 시행되었으며, 산업통상부는 2026년 9월 1일 보도자료를 통해 「제1차 반도체산업 경쟁력 강화 기본계획(2027~2031)」 수립에 착수하였다고 밝혔다. 산업통상부 설명에 따르면 이번 기본계획은 그동안 개별적으로 추진되어 온 반도체 관련 정책을 종합하는 최초의 법정계획으로, 지역·클러스터, AI 반도체·연구개발, 공급망·소재·부품·장비, 인력·규제·국제협력 등 4개 분야를 중심으로 수립될 예정이다. 산업통상부는 관계부처 협의 및 전문가 의견수렴 등을 거쳐 2026년말 기본계획을 확정할 계획이다.

[반도체 분야 예산안 편성 및 기본계획 수립 추진 경과, 향후 계획]

일정	주요내용
2026.6.29.	· 「대한민국 3대 메가프로젝트」 발표(관계부처 합동)
2026.8.11.	· 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 시행
2026.9.1.	· 「2027년 예산안」 발표(기획예산처) · 「반도체산업 경쟁력 강화 기본계획(2027~2031)」 수립 착수(산업통상부)
~2026.12.31.	· 「반도체산업 경쟁력 강화 기본계획(2027~2031)」 심의·의결 - 반도체산업경쟁력강화특별위원회(위원장: 대통령)

자료: 정부 발표자료를 바탕으로 재작성

한편, 반도체 산업은 생산시설과 전력·용수 등 산업기반기설 구축에 장기간이 소요되고, 기술개발·인력양성·기업지원 등 여러 분야의 투자가 상호 연계되어야 한다는 점에서 중장기 정책목표와 분야별 투자 우선순위, 단계별 추진계획을 토대로 재정투자의 규모와 시기를 결정할 필요가 있다.

그러나 법정 기본계획이 수립되지 않은 상황에서 개별 부처의 사업을 중심으로 예산안이 편성됨에 따라, 정부가 발표한 정책과 관계부처의 재정사업이 중장기 전략에 따라 체계적으로 연계되어 있는지, 분야별·지역별 재원배분과 사업별 추진시기가 적절하게 조정되어 있는지 등을 종합적으로 검토하기 어려운 문제가 있다. 또한 사업 간 선후행 관계가 충분히 고려되지 않거나 중장기 재정소요에 대한 종합적인 검토 없이 개별 사업이 추진될 경우, 향후 재정부담이 증가하거나 재정투자의 효율성이 저하될 우려도 있다.

특히 이번에 수립하는 기본계획은 반도체 관련 정책을 종합하는 최초의 법정계획이며, 2027년도 예산안은 동 기본계획이 적용되는 첫해의 재정투자에 해당한다.

이러한 점을 고려할 때, 중장기 정책방향과 투자계획이 확정되기 전에 2027년도 예산안이 편성된 것은 재정투자의 체계성 측면에서 적절하지 못한 측면이 있다.

따라서 정부는 향후 예산안 편성 시 법정 기본계획이 부재한 상황에서 재정투자방향을 먼저 설정하지 않도록 주의할 필요가 있다.

(2) 반도체 산업구조 다변화를 고려한 재정투자 방향 설정 필요

최근 AI 산업 성장으로 메모리반도체 수요가 급증하면서 정부는 메모리반도체 분야의 생산거점 확충을 중심으로 2027년 예산안을 편성하였으나, 국내 반도체 산업은 메모리반도체에 대한 의존도가 높고 시스템반도체 분야의 경쟁력이 상대적으로 취약하므로 반도체 산업 구조를 다변화할 필요가 있다.

반도체 산업은 일반적으로 메모리반도체, 시스템반도체, 광개별소자(Discrete Semiconductor)로 구분되는데, 메모리반도체는 데이터를 저장하는 기능을 수행하는 반도체로서 DRAM, NAND Flash 등이 대표적이다. 시스템반도체는 데이터를 연산·제어·처리하는 기능을 수행하는 반도체로서 CPU, GPU, AI반도체, 차량용반도체, 이미지센서 등이 포함된다. 광개별소자는 전류의 흐름을 제어하거나 빛·전력을 변환하는 기능을 수행하는 반도체로서 전력반도체, 다이오드, 트랜지스터, LED 등이 대표적이다.

글로벌 반도체 시장은 2021년 5,964억 달러에서 2023년 5,445억 달러로 감소하였다가 2024년부터 성장세를 회복하여 2025년에는 8,308억 달러로 확대되었다. 영국의 시장조사기관 Omdia가 2026년 3월 발표한 전망에 따르면, 글로벌 반도체 시장은 2026년 1조 3,513억 달러로 증가한 후 2030년에는 1조 6,024억 달러에 이를 것으로 예상된다.

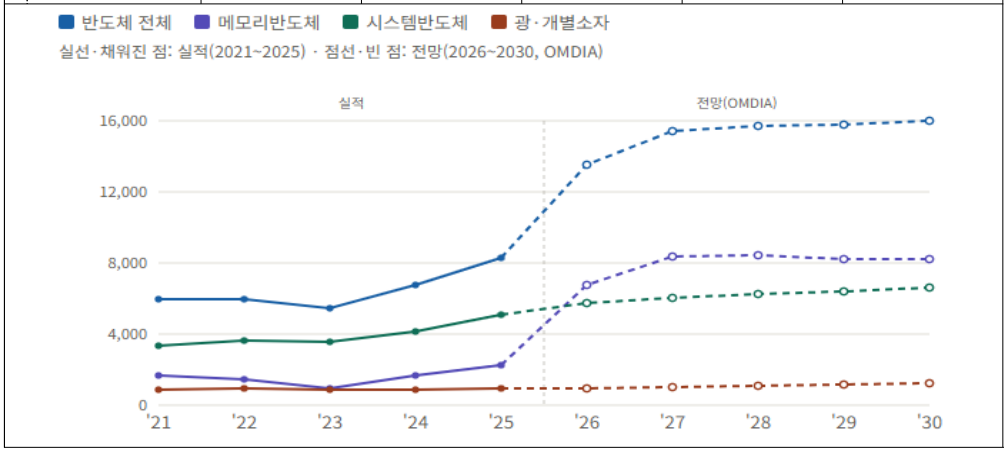
세부 분야별로 살펴보면, 2025년까지 글로벌 반도체 시장은 시스템반도체가 5,095억 달러로 전체 시장의 61.3%를 차지하였으나, AI 산업의 성장과 데이터센터 투자 확대에 따른 고대역폭 메모리(HBM) 수요 증가 및 메모리반도체 가격 상승 등으로 2026년부터는 메모리반도체 시장이 시스템반도체 시장을 상회할 것으로 전망된다. 구체적으로 메모리반도체 시장은 2023년 966억 달러에서 2026년 6,775억 달러로 약 7배 증가하고, 2028년에는 8,421억 달러까지 확대된 후 2030년에는 8,194억 달러 수준을 기록할 것으로 예상된다. 반면 시스템반도체 시장은 전체 반

도체 시장에서 차지하는 비중이 상대적으로 감소하지만, 시장 규모는 2025년 5,095억 달러에서 2030년 6,629억 달러로 지속적으로 성장할 것으로 전망된다.

[글로벌 반도체 시장 규모 현황 및 전망]

(단위: 억 달러)

실적	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
반도체 전체	5,964	5,987	5,445	6,740	8,308
메모리반도체	1,697	1,459	966	1,700	2,284
시스템반도체	3,359	3,601	3,580	4,151	5,095
광개별소자	907	927	899	888	930
전망	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년
반도체 전체	13,513	15,426	15,731	15,781	16,024
메모리반도체	6,775	8,379	8,421	8,206	8,194
시스템반도체	5,778	6,034	6,229	6,432	6,629
광개별소자	960	1,013	1,082	1,143	1,201



자료: 영국 OMDIA(2026.3.)

이와 같은 시장 호황에 따라 메모리반도체 분야에서 높은 경쟁력을 확보하고 있는 우리나라 반도체 기업의 실적이 개선되고 있으며, 향후 AI 산업의 성장에 대응하기 위한 생산능력 확충의 필요성도 커지고 있다.

이에 정부는 2026년 6월 29일 발표한 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트」를 통해 메모리반도체 분야의 초격차 경쟁력을 확보하고, AI 시대 미래 반도체 시장을 선점하기 위한 반도체 산업 육성전략을 제시하였다. 구체적으로 수도권에서는 기존 반도체 생산시설의 건설 기간을 단축하여 5년 내 메모리반도체 생산능력을 2배로 확대하고, 서남권에는 삼성전자와 SK하이닉스가 총 800조원을 투자하여 메모리반

도체 생산시설 4기를 구축할 계획이다. 또한 충청권에는 총 81조원 규모의 투자를 통해 HBM 패키징 거점을 조성하고, 동남·대경권에서는 전력반도체와 시스템반도체 관련 산업기반을 육성할 계획이다.

[3대 메가프로젝트 반도체 분야 주요 내용]

3대 프로젝트 ① : 반도체
◇ 기존 수도권에 계획된 팹 건설 기간을 획기적 단축 → ‘5년 내 메모리(D램) 생산 능력 2배 확대’ · 평택(삼성) 생산라인 건설 가속화, 용인은 당초 투자 계획 대비 일반산단 12년(SK하이닉스), 국가산단 7년(삼성) 단축(마지막 팹 건설 기준) · 정부는 기업의 투자 일정 단축이 차질 없이 추진될 수 있도록 전력·용수·도로 등 핵심 인프라 적기 지원
◇ (서남권: 제2의 생산 거점) 한국형 AI 산업혁명, 지역경제 성장 ‘1호’ 모델로 서남권을 수도권에 이은 제2의 반도체 생산기지로 조성 · 총 800조원을 투자해 메모리 팹 4기 구축(삼성 2기, SK하이닉스 2기) · 정부는 전력·용수 등 인프라를 책임지고 공급, 기업과 협력해 인허가~부지·건축을 단축하여 생산능력 신속 확충 ◇ (동남·대경권: 소부장 혁신 거점) 부산·구미 등 기존 반도체 산업 기반을 활용하여, 동남·대경권에 ‘소부장 혁신 거점’ 육성 ◇ (충청권: 패키징 거점) 총 81조원을 투자하여 대규모 HBM 패키징 팹 건설 추진(삼성, SK하이닉스)

자료: 관계부처 합동, 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」, 2026.6.29.

정부는 이와 같은 기업의 투자계획이 차질 없이 추진될 수 있도록 전력·용수·도로 등 핵심 기반시설을 적기에 공급하고, 관련 인허가와 부지 조성 등을 지원할 계획이다. 특히 2027년도 예산안에는 전체 3.4조원 중 서남권 반도체클러스터 조성을 위한 통합재정지원(1.5조원)과 용수공급 등 생산기반시설 지원 예산안(5,433억원) 중심으로 편성되어 있다.

[2027년도 반도체 지원 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027	증감	증감률	비중
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A	
생산거점	105,853	105,853	543,287	437,434	413.2	15.9
투자기반	100,000	100,000	1,600,000	1,500,000	1,500.0	46.8
원천기술	660,990	660,990	719,099	58,109	8.8	21.1
기업·인력지원	473,304	473,304	552,973	79,669	16.8	16.2
합계	1,340,147	1,340,147	3,415,359	2,075,212	154.8	100.0

자료: 국회예산정책처 작성

이처럼 정부의 대규모 반도체 생산거점 확충전략은 메모리반도체 분야를 중심으로 추진되고 있다. 이는 AI 산업의 성장에 따른 글로벌 메모리반도체 수요 확대에 신속하게 대응하고, 우리나라 기업의 경쟁우위를 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다.

그러나 메모리반도체 시장은 전통적으로 수요와 공급에 따라 가격과 기업 실적이 크게 변동하는 특징이 있다. 최근의 시장 성장 역시 AI 인프라 투자 확대에 따른 수요 증가와 공급 제약에 따른 가격 상승의 영향을 함께 받고 있다는 점에서, 향후 글로벌 AI 투자 증가세가 둔화되거나 반도체 공급능력이 확대될 경우 시장 여건이 변화할 가능성이 있다.

특히 우리나라 반도체 산업은 메모리반도체 분야에서 높은 경쟁력을 확보하고 있는 반면, 시스템반도체 시장에서 우리나라가 차지하는 비중은 2021년 3.0%에서 2025년 1.9%로 낮아지는 등 상대적으로 경쟁력이 취약한 상황이라는 점을 고려할 필요가 있다.

[반도체 시장에서 한국이 차지하는 비중]

(단위: 억 달러, %)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
반도체 전체	1,166	1,054	718	1,261	1,565
	19.5	17.6	13.2	18.7	18.8
메모리반도체	995	872	578	1,102	1,415
	58.6	59.8	59.8	64.8	62.0
시스템반도체	100	115	84	102	95
	3.0	3.2	2.4	2.5	1.9

자료: 영국 OMDIA(2026.3.)

따라서 정부는 메모리반도체 분야의 생산거점 확충을 통해 글로벌 경쟁우위를 유지하는 한편, 시스템반도체 분야에 대해서는 기술개발부터 시제품 제작·검증 및 사업화에 이르는 산업생태계 전반의 경쟁력을 강화할 수 있도록 재정투자의 방향을 구체화할 필요가 있다. 특히 2027년도 반도체 분야 예산안은 메모리반도체 중심의 생산능력 확충을 중심으로 편성되었다는 점에서, 시스템반도체 산업구조 다변화가 상호 보완적으로 추진될 수 있도록 중장기 투자 우선순위와 사업 간 연계방안을 마련할 필요가 있다.

(3) 서남권 반도체클러스터 조성을 위한 예산안의 문제점 및 개선방안

정부는 2026년 6월 29일 관계부처 합동으로 「대한민국 3대 메가프로젝트」를 발표하고, 6월 30일에는 서남권 첨단산업 발전비전 국민보고회를 개최하여 관계부처와 기업 간 투자 양해각서(MOU)를 체결하였다. 이에 따라 SK는 약 470조원을 투자하여 메모리반도체 생산시설(팹) 2기와 1GW 규모의 AI 데이터센터를 구축하고, 삼성은 약 425조원을 투자하여 메모리반도체 생산시설 2기와 국가 AI 컴퓨팅 센터 등을 구축할 계획이다.

이후 정부는 7월 6일 재정경제부·산업통상부·국토교통부 등이 참여한 제1차 민관합동 점검회의에서 광주 군공항 부지를 호남권 반도체 클러스터 입지로 확정하였다. 국토교통부는 7월 29일 산업입지정책심의회의 심의·의결을 거쳐 해당 부지를 호남권 반도체 첨단 국가산업단지 후보지로 우선 지정하였으며, 7월 30일에는 한국토지주택공사(LH)를 예비 사업시행자로 지정하였다.

또한 정부는 8월 25일 서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업과 호남권 반도체산단 용수공급 사업에 대한 예비타당성조사 면제를 의결하였으며, 9월 1일에는 호남권 반도체 국가산단 전력망 건설사업(1단계)에 대한 예비타당성조사 면제를 의결하였다. 같은 날 정부는 이들 사업에 대한 재정지원 계획을 포함한 2027년도 예산안을 발표하였다.

한편, 10월 1일에는 호남권 반도체 국가산업단지 조사설계용역 착수보고회가 개최되었으며, 정부는 2026년 말까지 산업단지계획을 마련하여 승인을 신청하고 2027년 중반까지 승인을 완료하는 것을 목표로 관련 절차를 추진하고 있다.

[서남권 반도체 클러스터 조성 관련 주요 추진경과]

일정	주요내용
2026.6.29.	· 「대한민국 3대 메가프로젝트」 발표(관계부처 합동)
2026.6.30.	· 서남권 첨단산업 발전비전 국민보고회와 투자 MOU 체결(관계부처-기업) - (SK) 메모리 팹 2기와 1GW 규모 AI데이터센터 구축 등(약 470조원 투자) - (삼성) 메모리 팹 2기와 국가 AI 컴퓨팅센터 구축 등(약 425조원 투자)
2026.7.6.	· 1차 민관합동 점검회의에서 광주 군공항 부지를 호남권 반도체 클러스터 입지로 확정(재경부·산업부·국토부)
2026.7.29.	· 산업입지정책심의회 심의·의결을 거쳐 광주 군공항 부지를 호남권 반도체 첨단 국가산업단지 후보지로 우선 지정(국토부)
2026.7.30.	· LH가 국토부로부터 예비 사업시행자로 지정(국토부)
2026.8.25.	· 서남권 반도체클러스터 통합재정지원 사업, 호남권 반도체산단 용수공급 사업 예비타당성조사 면제 의결(국무회의)
2026.9.1.	· 2027년도 예산안 발표(기획예산처) · 호남권 반도체 국가산단 전력망 건설사업(1단계) 사업에 대한 예비타당성조사 면제 의결(국무회의)
2026.10.1.	· 국가산단 조사설계용역 착수보고회(국토부) - 연내 산업단지 계획안 마련 및 승인 신청, 2027년 중순 승인 목표

자료: 정부 발표자료를 바탕으로 재작성

이와 함께 2027년 예산안에는 광주 군공항 이전비용(3,169억원, 국방부)[3]과 호남권 반도체산단 용수공급 사업(1,196억원, 기후부), 호남권 반도체산단 폐수처리 사업(85억원, 기후부), 서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원사업(1.5조원, 산업부)의 4개 사업에 총 1조 9,450억원이 신규로 편성되었다. 4개 사업의 국비 기준 총사업비 규모는 10조 9,285억원이다.[4]

3) 기존 광주 군 공항 내 기존 군 부대를 임시배치하기 위한 사업으로 국방부 소관 일반회계 14개 세부사업과 군인복지기금 내 1개 세부사업에 편성되었으며, 총사업비는 6,692억 5,800만원이고 전체 사업기간은 2027~2030년이다.

4) 2026년 9월 1일 예비타당성조사가 면제된 '호남권 반도체 국가산단 전력망 건설사업(1단계)'의 경우 한국전력공사와 민간에서 부담하여 추진할 예정으로, 정부 재정사업에는 예산안이 편성되지 않았다.

[2027년도 서남권 반도체 클러스터 조성 관련 사업 예산안]

(단위: 억원)

부처명	회계/기금	사업명	사업기간	총사업비 (국비)	2027년 예산안
국방부	일반회계	전력운용 시설 확보 및 장비 획득/이전 등	2027~2030 (총 4년)	6,694	3,169
기후에너지 환경부	미래대응기금	호남권 반도체산단 용수공급 사업	2027~2031 (총 5년)	36,654	1,196
	환경개선 특별회계	공공폐수처리시설 (호남권 반도체산단 폐수처리)	2027~2032 (총 6년)	5,937	85
산업통상부	반도체산업 경쟁력강화 특별회계	서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원	2027~2030 (총 4년)	60,000	15,000
합계				109,285	19,450

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

① 반도체 클러스터 부지 조성 관련 절차를 고려한 사업 추진계획 구체화 필요

서남권 반도체 클러스터 생산기반 조성은 군공항 이전을 통한 부지 확보, 국가산업단지 및 반도체 클러스터 지정과 관련 법률 개정 등 다수의 절차가 상호 연계되어 추진되므로, 정부는 관련 절차의 추진 일정과 선후행 관계를 종합적으로 고려하여 사업 추진계획을 구체화할 필요가 있다.

정부는 서남권 반도체 클러스터를 기존 광주 군공항 부지에 조성할 계획이라고 밝혔다. 이에 기존 광주 군공항을 다른 곳으로 이전하는 문제, 해당 지역을 국가산업단지 및 반도체 클러스터로 지정하는 문제, 그리고 각각의 과정에서 현행 법률에 대한 개정 필요성에 대해 종합적으로 검토할 필요가 있다.

①-1. 광주 군공항 이전을 통한 부지 확보

서남권 반도체 클러스터는 기존 광주 군공항 부지 약 826만㎡(약 250만 평)를 활용하여 조성할 계획으로, 반도체 생산시설을 건설하기 위해서는 기존 군공항을 다른 곳으로 이전하고 해당 부지를 확보해야 한다.

광주 군공항 이전 사업은 「광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법」과 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」에 따라 추진된다. 「광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법」 제6조제1항[5]은 군공항 이전사업 및 지원사업의 방식과 절차에 관하여 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」을 따르도록 규정하고 있으며, 같은 법 제4조부터 제8조까지는 예비이전후보지 및 이전후보지 선정, 이전부지 선정계획 수립, 주민투표 등 이전부지 선정을 위한 절차를 규정하고 있다.

정부는 2026년 6월 29일 3대 메가프로젝트 발표 이후 7월 6일 광주 군 공항 부지 및 광주기지 영외탄약고 이전 예상부지 등을 서남권 반도체클러스터 조성지로 지정 및 확정하였다. 그러나 군 공항 이전을 위해서는 이전주변지역 지원계획 수립, 주민투표, 지방자치단체의 유치 신청 및 이전부지 선정위원회 심의 등의 절차를 거쳐 최종 이전부지를 확정해야 한다. 이와 관련하여 국방부는 2026년 8월 5일 업무보고 시 "연내 최종 이전부지를 선정하여 정부의 메가프로젝트 사업을 속도감 있게 지원"하겠다고 밝힌 바 있다.[6]

[광주 군공항 이전 추진 현황 및 향후 계획]

이전후보지 선정	⇒	이전주변지역 지원 계획 수립	⇒	이전지역 주민투표	⇒	지방자치단체 유치 신청	⇒	최종 이전부지 확정
2026.8.28.		논의 중		논의 중		논의 중		2026년 말

자료: 국가법령정보센터 및 국방부 발표자료

한편, 군공항 이전사업은 기존 군공항을 대체하는 시설을 건설하여 국가에 기부하고, 그 대가로 종전부지를 양여받는 '기부 대 양여' 방식을 기본으로 하고 있다. 이러한 방식에서는 대체시설의 건설·기부와 종전부지의 양여가 연계되므로, 대체시설의 건설 완료 및 기부 이전에 종전부지를 반도체 국가산업단지로 양여받아 활용하기 위해서는 대체시설 건설 일정과 별도로 부지를 확보할 수 있는 법적·행정적 절차가 필요하다.

5) 「광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법」
제6조(이전사업의 방식 등) ① 이전사업과 지원사업의 방식 및 절차에 관하여는 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」을 따른다.

6) 이에 대해 국방부는 2026년 10월 후속일정이 계속 변동 중인 상황으로, 향후 일정계획에 대해서는 구체적으로 제시하기 어렵다는 입장이다.

이에 따라 2026년 9월 21일 「광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법 일부개정법률안(의안번호 21501)」이 국회에 발의되었다. 동 개정안은 광주 군공항 종전부지가 국가산업단지 개발계획의 대상이 되는 경우 등 일정한 요건을 충족하면, 국방부가 사업시행자로부터 대체시설을 기부받기 전에 종전부지를 양여할 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있다. 또한, 군공항 이전 및 이전주변지역 지원사업에 대한 국가의 재정지원 근거와 대체시설 기부의무 이행을 확보하기 위한 규정 등을 포함하고 있다.

[「광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법 일부개정법률안」 주요내용]

구분	주요내용
제23조 (신설)	제23조(광주 군 공항 이전사업 등에 관한 특례) ① 국방부는 다음 각 호를 모두 충족하는 경우 사업시행자로부터 대체시설을 기부받기 전에 종전부지를 양여할 수 있다. 1. 종전부지가 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 국가산업단지 지정을 목적으로 한 산업단지개발계획의 대상이 되는 경우 2. 사업시행자가 양여받은 종전부지를 「국유재산법」 제2조제6호의 정부출자기업체에 매각할 것이 예상되는 경우 ② 사업시행자는 국방부가 제1항에 따라 양여한 종전부지의 가액에서 신규로 건설되는 군 공항의 가액을 뺀 금액, 사업시행자의 자체 조달 금액 및 국비 보조금을 재원으로 하여 지원사업을 할 수 있다. 이 경우 지원사업으로 설치되는 시설은 군 공항 대체시설에 포함되는 것으로 본다. ③ 국가는 이전사업에 대한 합의 체결 시 사업시행자에게 제1항에 따라 양여할 종전부지의 가액이 기부할 대체시설의 가액보다 낮은 경우 그 차액의 전부 또는 일부에 대하여 보조할 수 있다. ④ 국가는 사업시행자에게 원활한 이전사업의 시행을 위하여 이전주변지역에 대한 정책적 지원사업이 필요한 경우, 비용을 보조하거나 융자할 수 있다. ⑤ 「국유재산법」에도 불구하고, 제1항에 따라 양여하는 경우에 양여재산의 가액은 다음 각 호에 따라 산정한다. 1. 합의각서(안) 작성을 위한 재산평가: 양여시점의 제반사항을 고려한 감정평가 2. 최종합의각서 체결을 위한 재산평가: 제1항제2호의 정부출자기업체에 매각한 금액 ⑥ 국방부장관은 사업시행자가 정당한 사유 없이 합의상의 기한 내에 광주 군 공항 대체시설을 기부하지 않은 경우 사업시행자에게 상당한 기간을 정하여 광주 군 공항 대체시설의 기부 및 인도 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

자료: 국회의안정보시스템

그러나 2026년 10월 현재 동 개정안은 국회에 계류 중인 상황으로 종전부지의 조기 양여를 위한 법적 근거가 확정되지 않은 상황이며, 법률 개정이 이루어지더라도 기존 군공항 내 부대의 임시배치와 군사시설 이전, 종전부지의 양여 및 인도 등 후속 절차를 거쳐야 한다는 점에서 실제 반도체클러스터 부지 확보 시점은 불확실한 측면이 있다.

또한 광주기지 영외탄약고 이전예정지(광주 군 공항 인접부지)가 서남권 반도체클러스터 조성예정지로 지정된 상황에서, 현재 영외탄약고 이전예정지 내 주민들의 이주대책에 대한 협의가 진행 중이라는 점에서, 국회 심의 과정에서 해당 주민들과의 협의 진행경과와 내용, 향후 계획 등을 종합적으로 고려하여 이주대책 예산안을 검토할 필요도 있다.[7)]

특히, 광주 군 공항 내 부대의 임시배치 일정과 연계하여 부지 내 한미 공동운영기지(COB) 이전을 위해서는 미국과의 긴밀한 협의가 필요하므로, 국회의 심의과정에서 미국과의 협의 진행경과에 대하여 국방부에서 적절한 방식으로 국회로 보고할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국회 예산안 심사 시 군공항 이전부지 선정과 종전부지 조기 양여를 위한 관련 법률 개정 등 선행절차 진행상황, 광주 군 공항 인접부지의 영외탄약고 이전 관련 주민 이주대책 협의내용, 한미 공동운영기지 이전을 위한 미국과의 협의 진행경과 등이 종합적으로 고려될 필요가 있다.

①-2. 국가산업단지 지정

국가산업단지 지정은 반도체 생산시설의 입주를 위한 산업용지를 체계적으로 개발하고, 이에 필요한 토지를 확보하며 기반시설을 설치하기 위한 법적 절차이다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조[8)]에 따라 국가산업단지로 지정되면 사업시행

---

7) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회)」, 2026.10.

8) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」
제6조(국가산업단지의 지정) ① 국가산업단지는 국토교통부장관이 지정한다.
② 중앙행정기관의 장은 국가산업단지의 지정이 필요하다고 인정하면 대상지역을 정하여 국토교통부장관에게 국가산업단지로의 지정을 요청할 수 있다.
③ 국토교통부장관은 제1항 또는 제2항에 따라 국가산업단지를 지정하려면 산업단지개발계획을 수립하여 관할 시·도지사의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 산업단지개발계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
④ 국토교통부장관은 제3항에 따라 협의 후 심의회의 심의를 거쳐 국가산업단지를 지정하여야 한

자는 산업단지 개발에 필요한 토지 등의 수용·사용에 관한 규정을 적용받을 수 있으며, 도로·용수 등 기반시설 설치에 대해서도 관련 법령에 따른 국가의 재정지원을 받을 수 있다.

이에 정부는 2026년 7월 29일 산업입지정책심의회의 심의·의결을 거쳐 광주 군공항 부지 일대를 호남권 반도체 첨단 국가산업단지 후보지로 선정하였으며, 7월 30일 한국토지주택공사(LH)를 예비 사업시행자로 지정하였다. 또한, LH는 2026년 10월 1일 호남권 반도체 첨단 국가산업단지 조사설계용역에 착수하였으며, 2026년 말까지 산업단지계획안을 마련하여 승인을 신청하고 2027년 중순까지 승인을 완료하는 것을 목표로 하고 있다.

[국가산업단지 지정 추진 현황 및 향후 계획]

국가산업단지 후보지 선정	⇒	예비 사업시행자(LH) 지정	⇒	국가산업단지 조사설계용역 착수	⇒	산업단지계획안 마련 및 승인 신청	⇒	국가산업단지 승인 및 지정 완료
2026.7.29.		2026.7.30.		2026.10.1.		2026년 말		2027년 중순

자료: 국가법령정보센터 및 국토교통부 발표자료

그러나 산업단지계획의 승인과 실제 부지 확보는 서로 다른 절차라는 점을 고려할 때, 산업단지계획이 승인되더라도 기존 군공항의 운영과 종전부지 양여에 관한 문제가 해소되지 않으면 해당 부지의 조성공사 착수에 제약이 발생할 수 있다. 반대로 군공항 부지를 조기에 확보하더라도 산업단지계획 승인 등 개발에 필요한 법적 절차가 완료되지 않으면 실제 공사 착수에 한계가 있을 수 있다.

따라서 정부는 2027년 중반으로 예정된 산업단지계획 승인 목표와 군공항 이전에 따른 부지 확보 가능 시점을 연계하여 단계별 개발계획을 구체화할 필요가 있다. 특히 우선 개발 대상 부지의 위치와 면적, 실제 인도 가능 시점, 조성공사 착수에 필요한 인허가 절차 등을 종합적으로 검토하여 산업단지 조성 일정을 면밀하게 수립할 필요가 있다.

다. 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

⑤ 제3항에 따른 산업단지개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 산업단지개발계획을 수립할 때 부득이한 경우에는 산업단지를 지정한 후에 제3호의 산업단지개발사업의 시행자를 지정하거나 또는 제8호의 사항을 정하여 이를 산업단지개발계획에 포함시킬 수 있다.

①-3. 반도체클러스터 지정

국가산업단지 지정과 별개로 정부는 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 반도체클러스터 지정도 추진하고 있다. '반도체클러스터'란 동 법률 제2조제2호[9]에 따라 반도체산업의 경쟁력 강화를 위한 혁신생태계를 조성하기 위하여 국내외 투자, 기술개발 및 설계·제조·공급·연구·판매·지원 등이 촉진되도록 관련 기관과 시설들이 모인 산업단지, 국가첨단전략산업 특화단지, 그 밖에 대통령령[10]으로 정하는 지역을 의미한다.

반도체클러스터로 지정되면 동 법률에 따라 국가 및 지방자치단체가 전력·용수·폐수·도로 등 산업기반시설의 조성·운영 비용의 전부 또는 일부를 지원하고(제14조), 국가산업단지 지정 요청(제11조)을 할 수 있다. 또한, 인허가 신속처리(제27조), 국·공유재산 사용료 및 부담금 감면(제15조), 예비타당성조사 면제 또는 우선선정(제24조) 등의 특례를 적용할 수 있으며, 입주기관에는 설비투자 등 인프라 소요비용 지원(제15조) 등이 이루어진다.

---

9) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. "반도체클러스터"란 반도체산업의 경쟁력 강화를 위한 혁신생태계를 조성하기 위하여 국내외 투자, 기술개발 및 설계·제조·공급·연구·판매·지원 등이 촉진되도록 관련 기관과 시설들이 모인 다음 각 목의 지역 중 제11조에 따라 지정된 곳을 말한다.
가. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지
나. 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」 제2조제3호에 따른 국가첨단전략산업 특화단지
다. 그 밖에 반도체클러스터로 지정할 필요성이 인정되어 대통령령으로 정하는 지역

10) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 시행령」
제2조(반도체클러스터 지정 대상 지역) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제2호다목에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 지역을 말한다.
1. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 경제자유구역
2. 「소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법」 제45조제1항에 따른 소재·부품·장비 특화단지
3. 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 연구개발특구
4. 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제2조제13호에 따른 기회발전특구
5. 그 밖에 반도체 설계·제조·공급·연구·판매·지원 등과 관련된 기관, 기업 및 시설들이 모여 있어 반도체산업의 집적화가 가능하다고 산업통상부장관이 인정하여 고시하는 지역

[반도체클러스터 지정 시 지원내용]

구분	주요내용
기반시설조성 및 운영지원	ㅇ 반도체 클러스터 산업기반시설 조성·운영 지원(반도체특별법§14) - 국가 및 지방자치단체가 반도체클러스터의 원활한 조성·운영을 위하여 전력, 용수, 폐수·폐기물 처리, 도로 등에 대한 산업기반시설을 조성·지원하여야하며, 그에 따른 비용은 동법 시행령 제20조제6항에서 정하는 기준에 따라 전부 또는 일부를 지원
특례	ㅇ 인허가 신속처리(60일 타임아웃제)(반도체특별법§27) ㅇ 입주기관 국유·공유 재산 사용료 또는 대부료, 부담금 감면(반도체특별법§15) ㅇ 예타 면제 또는 예타 대상사업 우선 선정(반도체특별법§24)
기타	ㅇ 국가산단 지정 요청(반도체특별법§11) ㅇ 입주기관 지원(반도체특별법§15) - 반도체산업 관련 설비투자, 연구시설 등 인프라 투자 소요비용 지원 - 입주기관 국유·공유 재산 사용료 또는 대부료 감면 등

자료: 산업통상부 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 정부가 서남권 반도체클러스터 지정을 추진하는 것은 국가산업단지 조성을 통한 산업용지 확보와 별개로, 반도체 생산시설에 필요한 전력·용수 등 산업기반시설 구축과 입주기업의 투자활동에 대한 법적 지원체계를 마련하기 위한 것으로 볼 수 있다.

이와 관련하여 산업통상부는 소위원회, 반도체산업조정위원회(위원장: 산업통상부 차관) 사전검토·조정을 거쳐 반도체산업경쟁력강화위원회(위원장: 대통령)에서 심의·의결한 후 산업통상부장관이 승인·지정할 계획이라고 설명하고 있다.

한편, 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제2호에서는 반도체클러스터 지정 대상지역을 산업단지, 국가첨단전략산업 특화단지 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역으로 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제2조에서는 경제자유구역, 소재·부품·장비 특화단지, 연구개발특구, 기회발전특구 및 산업통상부장관이 반도체산업의 집적화가 가능하다고 인정하여 고시하는 지역 등을 포함하고 있다.

산업통상부는 2026년 12월 말까지 반도체클러스터 지정을 추진할 계획이라고 설명하였다. 다만, 시행령 제2조제5호에 따라 반도체클러스터 지정 대상지역을 고시하는 경우에도 반도체산업 관련 기관, 기업 및 시설의 집적 가능성을 뒷받침할 수 있는 구체적인 근거가 마련될 필요가 있다.

또한, 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 제11조제5항[11]에 따라 실제 반도체클러스터를 지정할 때에는 기업의 입주수요, 기반시설 확보 가능성 및 재원조달방안의 실현 가능성 등 법률에서 정한 지정 요건을 충분히 검토할 필요가 있다.

그러나 산업통상부가 2026년 말까지 서남권 반도체클러스터 지정을 목표로 하고 있는 반면, 국토교통부의 국가산업단지계획 승인 목표는 2027년 중순으로 예정되어 있고, 국가산업단지계획과 연계되는 군공항 이전을 통한 부지 확보는 별도로 추진되고 있다. 또한, 해당 지역에 대한 전력·용수 공급시설 구축계획 역시 기후에너지환경부에서 별도로 추진하고 있다는 점에서 이러한 계획들이 클러스터 조성계획에 적절히 반영되어 있는지도 점검할 필요가 있다.[12]

이상에서 살펴본 바와 같이 서남권 반도체 클러스터 조성은 군공항 이전사업, 국가산업단지 지정, 반도체클러스터 지정 등의 절차가 각각 다른 법률과 소관 부처에 따라 추진되면서 상호 밀접하게 연계되어 있다.

따라서 정부는 개별 절차의 추진 여부뿐만 아니라 군공항 이전에 따른 부지확보, 국가산업단지계획 승인, 반도체클러스터 지정 및 기반시설 구축 등의 선후행 관계를 종합적으로 고려하여 사업 추진계획을 구체화할 필요가 있다.

---

11) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」
제11조(반도체클러스터의 지정)
⑤ 산업통상부장관은 제1항에 따라 반도체클러스터 지정의 신청을 받거나 필요하다고 인정하는 경우 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역에 대하여 위원회의 심의·의결을 거쳐 반도체클러스터 조성 계획을 승인(승인을 변경하는 경우를 포함한다)하고 반도체클러스터를 지정할 수 있다. 이 경우 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」 제2조제3호에 따른 국가첨단전략산업 특화단지, 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제2조제13호에 따른 기회발전특구 및 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 연구개발특구와 중복하여 반도체클러스터를 지정할 수 있다.
1. 국내외 기업의 입주수요 확보가 가능할 것
2. 반도체클러스터에 필요한 부지 및 정보통신망·용수·전력 등 기반시설의 확보가 가능할 것
3. 소요 재원의 조달방안이 실현 가능할 것
4. 그 밖에 해당 지역이 반도체클러스터로 조성되기에 적합하다고 인정되는 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것

12) 전력·용수 공급시설 구축계획에 대해서는 후술하는 “3대 메가프로젝트 기반시설 사업 분석” 내용 참고

② 서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원의 산업 특성을 고려한 관리체계 마련 필요

첫째, 서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업은 관련 법률 개정이 집행의 전제 조건이라는 점, 법 개정 이후 예비타당성조사 면제에 따른 사업계획 적정성 검토 과정에서 총사업비와 연차별 사업규모가 변경될 수 있다는 점 등을 고려하여 2027년 예산안의 적정성에 대한 논의가 필요하다.

산업통상부는 반도체특별회계에서 전남광주통합특별시에 신설될 통합지방정부 지원기금(반도체지원계정)에 2027년부터 연간 1.5조원씩 4년간 총 6조원을 출연할 계획으로 '서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원' 사업을 편성하였다.

서남권 반도체클러스터에 대한 정부 투자는 2026년 6월 29일 「3대 메가프로젝트」 발표와 6월 30일 '서남권 반도체 800조원 투자협약식'을 계기로 논의가 시작되었다. 이후 7월 1일 전남광주통합특별시가 출범하였고, 8월 25일 통합지방정부지원기금을 신설하는 내용의 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안(의안번호 2220888)」 의결을 조건으로 하여 동 사업에 대한 예비타당성조사가 면제되었다.

[서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업 추진경과]

구분	주요내용
2026.6.29.	3대 메가프로젝트 국민발표회 계기 호남 반도체 투자 발표
2026.6.30.	서남권 반도체 800조원 투자협약식 진행
2026.7.1.	전남광주통합특별시 출범 및 특별법 시행
2026.7.24.	기획예산처 장관-전남광주시장 면담(통합재정지원 요청 등)
2026.8.25.	출연사업 근거가 될 전남광주통합특별법 개정을 전제로, 조건부 예타 면제 국무회의 의결

자료: 산업통상부

전남광주통합특별시에 대한 통합재정지원은 2027년부터 2030년까지 4년간 총 20조원 규모로 계획되어 있다. 이 중 산업통상부의 반도체클러스터 조성을 위한 통합재정지원 6조원 외에도, 기획예산처(행정안전부)의 미래대응기금을 통해 기금출연 및 이관사무 지원 명목으로 총 14조원이 지원될 예정이다.

[전남광주통합특별시 통합재정 지원 계획]

(단위: 조원)

소관	사업명	회계	2027	2028	2029	2030	합계
기획예산처 (행정안전부)	통합지방정부지원 기금출연금	미래대응 기금	2.85	2.85	2.85	2.85	11.4
	전남광주 통합특별시 이관사무 지원		0.65	0.65	0.65	0.65	2.6
산업통상부	서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원	반도체산업 경쟁력강화 특별회계	1.5	1.5	1.5	1.5	6.0
계			5.0	5.0	5.0	5.0	20.0

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데 통합지방정부지원기금 설치를 위해서는 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」의 개정이 필요한 상황으로, 2026년 10월 현재 통합지방정부지원기금 설치 및 계정별 사용용도, 기금 운용체계 등을 규정하는 내용의 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안(의안번호 2220888)」이 국회에서 논의되고 있다.

[「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안(2026.8.28.)」 기금 설치 내용]

「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안」
제57조의2(통합지방정부지원기금의 설치·운용) ① 통합특별시장은 통합특별시의 성공적인 안착과 미래 성장동력을 안정적으로 지원하기 위하여 이 법에 따라 통합지방정부지원기금(이하 "지원기금"이라 한다)을 설치한다.
제57조의3(통합지방정부지원기금의 계정 구분과 재원) ① 지원기금은 일반지원계정과 반도체지원계정으로 구분하여 관리·운용한다. ② 일반지원계정은 회계연도마다 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부출연금 2. 전년도 일반지원계정 결산상 잉여금 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 ③ 반도체지원계정은 회계연도마다 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 반도체산업경쟁력강화특별회계로부터의 출연금 2. 전년도 반도체지원계정 결산상 잉여금 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

자료: 국회의안정보시스템

이와 같이 동 사업이 통합지방정부지원기금 설치 근거 법의 개정 여부에 따라 집행 여부가 결정됨에 따라, 정부는 8월 25일 동 사업의 예비타당성조사를 「국가재정법」 제38조제2항제10호[13]에 따라 조건부로 면제하기로 하였다.

[서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업 현황]

사업명	총 사업기간	총 사업규모	예비타당성조사 현황
서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원	2027~2030년 (총 4년)	6조원 (국고 100%)	「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따라 면제 ※「전남광주통합특별법」에 출연의 법적 근거를 신설하는 법안 개정을 조건부로 면제

자료: 산업통상부

한편, 「국가재정법」 제38조제5항[14]에 따르면, 같은 법 제38조제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대해서는 예비타당성조사 방식에 준하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하도록 규정하고 있다. 따라서 동 사업 역시 예비타당성조사 방식에 준하는 사업계획 적정성 검토를 거칠 필요가 있다.

그러나 동 사업의 경우 통합지방정부지원기금 설치 근거법 개정을 전제로 예비타당성조사 면제가 이루어짐에 따라 사업계획 적정성 검토 역시 법 개정 이후에 착

13) 「국가재정법」
제38조(예비타당성조사) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

14) 「국가재정법」
제38조(예비타당성조사) ⑤ 기획예산처장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

수될 예정이다. 또한, 현재 통합지방정부지원기금의 사업 계획이 구체화되지 않은 상황[15]으로, 사업계획 수립 후 적정성 검토 과정에서 총사업비와 연차별 사업규모가 변경될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.[16]

따라서 서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업은 관련 법률 개정이 집행의 전제 조건이라는 점, 법 개정 이후 예비타당성조사 면제 후 사업계획 적정성 검토 과정에서 총사업비와 연차별 사업규모가 변경될 수 있다는 점 등을 고려하여 2027년 예산안의 적정성에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 서남권 반도체클러스터 조성의 경우 반도체 산업의 특성을 고려한 전문적인 사업기획 및 성과관리가 필요한 측면이 있으나, 통합지방정부지원기금에 출연하는 방식으로 추진될 예정이므로, 산업통상부는 기금 출연 이후에도 개별 사업 추진 계획에 대한 타당성, 집행상황 및 성과 등을 지속적으로 점검할 필요가 있다.

정부는 서남권 반도체클러스터에 반도체 생산거점 구축을 위해 전력·용수 등 기반시설뿐만 아니라 소재·부품·장비 등 전후방 산업생태계 조성과 인력양성 등을 종합적으로 지원할 계획이다. 따라서 구체적인 사업을 선정·추진하는 과정에는 지역의 개발 수요뿐만 아니라 기업의 실제 투자계획 및 수요, 국가 반도체 산업 정책과의 연계성, 기존 정부 지원사업과의 중복 여부 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

그러나 동 사업은 산업통상부가 개별 사업의 내용을 기획하고, 집행 과정을 관리하는 방식이 아니라, 통합지방정부지원기금의 반도체지원계정에 출연하고, 전남광주통합특별시가 기금운용계획을 수립하여 전남광주통합특별시 지원위원회 심의, 지방의회 의결을 거쳐 집행하는 방식으로 추진될 예정이다. 또한, 기금에 대한 관리·운용과 집행 이후 용도 부합성에 대한 점검 및 시정권고 등의 사항은 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제12조[17]에 따라 국무총리 소속으로 설치된 '전남광

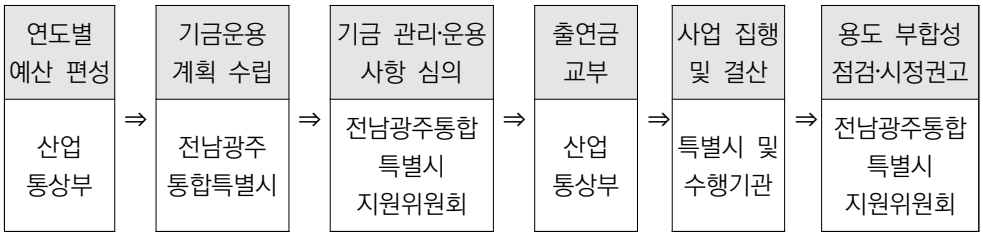
15) 산업통상부는 전남광주통합특별시가 사업계획 적정성검토, 기금운용계획 수립, 전남광주통합특별시 지원위원회 심의, 지방의회 의결 등을 거쳐 구체적인 사업계획을 확정할 예정이라고 설명하고 있다.

16) 일례로 2025년 예타 면제 후 사업계획 적정성 검토 전에 2026년 예산안에 편성되었던 산업통상부의 'K-온디바이스AI반도체기술개발' 사업과 '유통기업해외진출지원' 사업의 경우 적정성 검토 과정에서 2026년 예산 일부(각각 525억 7,400만원, 22억 9,100만원)가 불인정되었고, 해당 금액만큼 불용처리될 것으로 보인다.

17) 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」
제12조(전남광주통합특별시 지원위원회의 설치)
① 통합특별시가 이 법의 목적을 달성할 수 있도록 통합특별시의 성과목표와 평가 및 인공지능·에너

주통합특별시 지원위원회'에서 심의하게 된다.[18] 지원위원회는 위원장(국무총리) 1명을 포함하여 통합특별시장, 통합특별시교육감과 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장[19], 그리고 민간위원으로 구성된다.

[서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원 사업의 집행절차(안)]



자료: 산업통상부

이와 같은 기금 출연 방식은 통합특별시가 지역의 여건과 기업의 수요 등을 고려하여 재정을 탄력적으로 운용할 수 있다는 장점이 있는 반면, 개별 사업의 선정 및 집행 과정에 산업통상부의 참여가 상대적으로 제한될 우려도 있다. 즉, 통합지방정부지원기금의 반도체지원계정에 2027년부터 2030년까지 총 6조원의 국비가 출연될 예정이라는 점에서 기금 출연 이후에도 국가 반도체 산업정책과의 정합성 및 재정지원의 효과성을 지속적으로 점검할 필요가 있다.[20]

특히, 국무총리 산하 전남광주통합특별시 지원위원회는 통합특별시의 일반지원계정은 물론 반도체지원계정에 대한 기금운용계획안을 심의하고, 집행 결과 및 성과를 점검하여 부적절한 운용에 대해서는 특별시에 시정을 권고하는 등의 역할을 담당하게 되는데, 2026년 8월 31일 위촉된 민간위원 17명[21] 중에는 반도체 산업

지·문화수도 조성 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 전남광주통합특별시 지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)를 둔다.

18) 현행 법률에는 지원위원회의 심의사항에 기금의 운용·관리에 관한 내용과 기금의 집행 점검 및 평가에 관한 내용은 규정되어 있지 않고, 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안(의안번호 2220888)」에는 이와 같은 내용이 포함되어 있다.

19) 2026년 10월 현재 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장은 산업통상부장관을 포함하여 재정경제부장관, 과학기술정보통신부장관, 기획예산처장관 등 총 18명이다.

20) 이와 관련하여 산업통상부는 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안」 제57의5에 근거하여, 지원위원회에서 기금의 편성·집행 실태 점검, 필요시 시정 권고 등 조치를 하도록 할 계획이라는 설명이다.

21) 민간위원 17명은 도시개발(3명), 지방분권(2명), 교육자치(1명), 산업(3명), 에너지(1명), 농수축산 및

또는 반도체 기술을 전문 분야로 하는 위원은 포함되어 있지 않은 것으로 보인다.[22]

따라서 산업통상부는 통합특별시의 자율적인 기금 운용을 보장하면서도 국가 반도체 산업정책을 담당하는 중앙관서로서 기금 출연 이후 개별 사업의 산업정책적 타당성, 기업 투자계획과의 연계성 및 기존 지원사업과의 중복 여부 등을 검토하고, 사업별 집행상황과 성과를 지속적으로 점검할 필요가 있다. 또한 지원위원회의 기금 사업계획 심의·점검 과정에서도 반도체 분야의 전문성이 충분히 반영될 수 있도록 관련 전문가의 참여 등 전문성을 보완하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(4) 반도체 공공 연구·실증 시설의 관리체계 마련 및 부처 간 협업 강화 필요

정부는 반도체 산업의 기술경쟁력 강화와 소재·부품·장비 기업의 기술개발 및 사업화를 지원하기 위해 공공 연구·실증시설과 시험·평가 장비 구축에 재정을 투입하고 있다. 기존의 공공 연구·실증시설은 주로 연구개발, 시제품 제작 및 시험·평가 등을 지원하는 기능을 수행하였으나, 최근에는 실제 반도체 양산공정과 유사한 환경에서 기술과 제품의 성능 및 양산 가능성을 검증할 수 있는 시설로 지원범위가 확대되고 있다.

대표적으로 산업통상부는 '첨단반도체 양산연계형 미니팹 기반구축(R&D)' 사업을 통해 경기도 용인시 첨단 반도체 클러스터 내에 ㈜SK하이닉스의 실제 양산 팹(Fab)과 동일한 환경의 반도체 소부장 테스트베드(트리니티팹) 구축을 지원하고 있다. 동 사업은 2025년 2월 예비타당성조사 결과에 따라 시행되고 있으며, 사업기간은 2025년부터 2031년까지 총 7년이고, 총 사업규모는 4,469억 6,300만원이며 이 중 국비 지원액은 3,736억 900만원이며, 2027년 예산안은 979억 9,300만원이다. 트리니티팹은 2027년 7월부터 반도체 소부장 기업을 대상으로 서비스를 오픈할 계획이다.

해양(3명), 문화관광(3명), 복지(1명)으로 구성된다.

22) 국무조정실 보도자료, "전남광주통합특별시에 '연간 5조원' 지원, 한 총리, '지방주도 맞춤형 성장의 마중물 될 것'", 2026.8.31.

[첨단반도체 양산연계형 미니팹 기반구축(R&D) 사업 개요]

구분	내용
사업기간	· 2025~2031년(7년)
총사업비	· 4,469.63억원(국고 3,736.09억원, 지방비 577.23억원, 민간 156.31억원)
사업내용	· 반도체 소부장 육성 및 소자기업의 기술경쟁력 확보를 위한 양산연계형 반도체 소부장 테스트베드 구축 추진 · (시설) 3,300㎡ 규모의 Class 100 이하 클린룸(총사업비에서 제외, 민자) · (공간) 소부장 기업 입주공간 + 반도체 5대 공정별 실증공간 · (장비) 12인치 웨이퍼 기반, 공정 및 계측장비 약 40대
대상입지	· 경기도 용인시 원삼면 첨단 반도체 클러스터 내
사업시행 주체	· 연구관리전문기관: 한국산업기술진흥원 · 사업수행기관: (재)트리니티팹

자료: 산업통상부

이 외에도 과학기술정보통신부는 2027년부터 '화합물반도체 R&D 상생팹 구축' 사업을 추진할 계획이다. 동 사업은 화합물반도체 시제품 제작 및 시험분석, 기술개발, 생태계 조성 등의 역할을 수행하는 민관공동 출자 R&D 상생팹 구축을 지원하는 것으로, 2029년까지 총사업비 980억원(국비 480억원) 규모로 추진되며, 2029년 완공 후 2030년까지 공정 안정화를 거쳐 2031년부터 시·양산 서비스를 개시할 예정이다. 동 사업의 2027년 예산안은 400억원이 편성되었다.

[화합물반도체 R&D 상생팹 구축사업 개요]

구분	내용
사업기간	· 2027~2029년(3년) / 국고지원은 2027~2028년
총사업비	· 980억원(국고 480억원, 민간 500억원)
사업내용	· 화합물반도체 시제품 제작 및 시험분석, 기술개발, 생태계 조성 등의 역할을 수행하는 민관공동 출자 R&D 상생팹 구축지원 · (시설) 부지 약 3,000평, 건축연면적 약 1,500평, 클린룸 약 300평 · (장비) 6인치 GaN RF 대상
대상입지	· 공모를 통해 선정 예정
사업시행 주체	· 연구관리전문기관: 한국연구재단 · 사업수행기관: 공모 예정(기업체 또는 컨소시엄)

자료: 과학기술정보통신부

첫째, 정부는 반도체 공공 인프라의 이용 활성화와 재정지원 효율성을 균형있게 고려하여 적정한 사용료 산정 체계를 마련하고, 운영 수입 규모에 대한 면밀한 추계를 바탕으로 적정 수준의 국고 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다.

첨단반도체 양산연계형 미니팹 기반구축(R&D) 사업과 화합물반도체 R&D 상생팹 구축 사업은 모두 양산과 연계한 반도체 인프라 시설로 기존 연구·실험시설에 비해 고가의 공정장비와 클린룸, 각종 설비 등을 갖추어야 하기 때문에 초기 구축비뿐만 아니라 장비 유지보수비, 전문인력 인건비, 전력비 등 지속적인 운영비 부담이 발생할 수 있다.

일례로 산업통상부의 첨단반도체 양산연계형 미니팹 기반구축(R&D) 사업[23]의 경우 2027년 예산안 979억 9,300만원 중 163억 9,900만원이 운영비로 편성되었는데, 이는 2026년 운영비(4억 7,700만원)에 비해 크게 증가한 규모이며, 예비타당성조사 결과에 따른 2027년 운영비 투입계획(28억 9,000만원)에 비해 135억 900만원이 증가한 규모이다.

[2027년 트리니티팹 운영비 예산안 편성 현황]

(단위: 백만원)

구분	2026 예산 (A)	2027		증감액	
		예타결과 (B)	예산안 (C)	전년대비 (C-A)	예타계획 대비(C-B)
운영비	477	2,890	16,399	15,922	13,509

자료: 산업통상부 제출자료를 바탕으로 재작성

산업통상부는 당초 2027년 구축하기로 한 장비가 당초 11종에서 38종으로 확대되면서 장비구축에 수반되는 전문인력 인건비, 전력비 등의 소요로 인해 예타 결과 대비 운영비가 크게 증가하였으나, 2027년 7월 이후 서비스가 본격적으로 개시되면 임대료 및 장비 사용료 수입 등을 통해 2028년부터는 운영비를 절감할 수 있을 것으로 예상한다고 설명하였다.

한편, 공공 인프라는 개별 기업이 자체적으로 확보하기 어려운 연구·생산 기반을 국가가 주도적으로 구축하고, 이를 공동으로 활용하도록 지원한다는 점에서 일

23) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10.

반적인 상업시설과 구분된다. 따라서 사용료를 과도하게 높게 책정할 경우 중소·중견기업의 시설 접근성이 저하되어 인프라 구축 효과가 감소할 수 있는 반면, 사용료를 지나치게 낮게 책정할 경우 자체수입 부족에 따른 정부의 운영비 지원 부담이 확대될 수 있다.

이에 따라 정부는 공공 인프라의 운영원가와 기업의 이용수요, 유사시설의 사용료 수준 등을 고려하여 적정한 사용료 산정기준을 마련하고, 이용률 및 사용료를 면밀하게 예측하여 중장기 운영계획을 마련할 필요가 있다.

또한, 인프라 이용 활성화 및 재정운용의 효율성을 균형있게 검토하여 운영 수입을 추정하고, 이를 바탕으로 사업수행기관 운영비에 대한 국고 지원규모를 적정 수준으로 조정할 필요가 있다.

둘째, 정부는 국방반도체 연구개발 성과가 국내 생산 및 실용화로 이어질 수 있도록 방위사업청의 국방반도체(R&D) 사업과 과학기술정보통신부의 화합물반도체 R&D 상생팹 구축사업 간 연계를 강화할 필요가 있다.

정부는 **방위사업청의 '국방반도체(R&D)' 사업**[24]을 중심으로 국방반도체 연구개발 및 국산화를 추진하는 한편, 과학기술정보통신부를 통해 '화합물반도체 R&D 상생팹 구축'을 지원할 계획이다.

먼저 방위사업청의 국방반도체(R&D) 사업은 미래 무기체계 개발과 현존 무기체계 성능 고도화에 필수적인 반도체 기술을 확보하여 해외 의존구도를 극복하고 국방반도체 생태계를 구축하기 위한 것으로, 2027년 565억 700만원이 신규로 편성되었다.

이와 함께 과학기술정보통신부의 화합물반도체 R&D 상생팹 구축(R&D) 사업은 국방반도체의 높은 해외 의존과 글로벌 공급망 불확실성에 대응하여 국내 제조·공급 기반을 확보할 필요성에 따라 추진하게 되었다. 이에 과학기술정보통신부는 '출연연·공공팹-팹리스-제조기업-방산 수요기업'을 연결하는 화합물반도체 생태계를 조성하고, 상생팹을 통해 공정의 안정화 및 시양산, 민간 제조기업의 후속 양산과 수요기업의 무기체계 적용을 기능별로 연계할 계획이다.

---

24) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(국방위원회)」, 2026.10.

화합물반도체 R&D 상생팹 구축(R&D) 사업은 국방 분야의 수요에 기반하여 기획되었으나 국방반도체 전용 시설로 구축되는 것은 아니고, SPC에 참여할 민간기업들이 국방 분야로 한정되지 않을 가능성도 있으며, 상생팹 내에 국방반도체 만을 위한 별도의 라인 등을 조성하기 위해서는 관계 기관 간 면밀한 협업이 중요할 것으로 보인다.

따라서 과학기술정보통신부는 방위사업청의 국방반도체 기술개발, 제조, 시험인증 등과 사업이 원활하게 연계되도록 향후 상생팹 운영계획 등에 대한 면밀한 논의를 진행할 필요가 있으며, 관계 부처 간 협업을 강화할 필요가 있다.

6-2. 피지컬 AI 지원사업 예산안 분석

가. 현 황

(1) 최근 정부 정책 방향

정부는 피지컬 AI 분야에서 우리나라의 산업용 로봇 활용도는 높은 반면, AI 로봇의 핵심기술과 플랫폼 경쟁력은 상대적으로 취약하다는 인식하에 'AI 로봇 글로벌 3강 및 피지컬 AI 글로벌 1강으로 도약'한다는 목표를 제시하였다. 이를 위해 새만금과 대구·경북권을 K-로봇의 양대 성장축으로 조성하고, 새만금에는 로봇 파운드리를 구축하는 한편 대구·경북권에는 산업용 로봇 테스트필드를 구축할 계획이다. 또한, 세계 최고 수준의 범용 지능모델을 확보하고, 제조업과의 시너지 확대를 위한 제조AX(M.AX) 가속화, 피지컬 AI 모델을 포함한 풀스택 국산화 및 수출산업화를 추진할 계획이다.

[「3대 메가프로젝트 국민보고회」 중 피지컬 AI 관련 주요내용]

3대 프로젝트 ② : 피지컬 AI
1. AI 로봇 글로벌 3강 도약 ◈ 로봇은 피지컬 AI의 핵심 플랫폼, 제조·물류·국방·돌봄 등 전영역 활용 가능 ◈ 탄탄한 국내 생산기반 활용, AI로봇 압축성장*: 로봇 잘 만드는 국가로 대전환 * AI로봇 압축성장 3M 전략: ❶ M.AX 가속화, ❷ Master 육성, ❸ Mass Production
2. 피지컬 AI를 대체 불가능한 국가전략산업으로 육성 ◈ 기존의 '자동화'를 넘어 기계가 사람처럼 판단해 일하는 '자율화' 시대 본격 개막 ◈ 우리 강점*으로 피지컬 AI 선도할 골든타임 → 전략산업으로 육성, 글로벌 1강 달성(~'30) * 강력한 제조 기반산업 인프라, 세계적 수준의 AI 및 반도체 역량 보유

자료: 관계부처 합동, 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」, 2026.6.29.

정부는 이러한 3대 메가프로젝트의 피지컬 AI 분야를 구체화하기 위해 2026년 8월 27일 재정운용전략협의회에서 관계부처 합동으로 「8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 추진방안」과 「휴머노이드 생태계 육성을 위한 재정투자 방안」을 발표하였다.

이미선 예산분석관(miseonlee@assembly.go.kr, 6788-4628)

먼저, 「8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 추진방안」은 피지컬 AI 기술을 실제 산업·공공 현장에 적용하여 사업화 가능성을 검증하기 위한 범부처 정책방향으로, 자율제조·중소제조·건설·농업·국방·돌봄·물류·항만의 8개 분야를 핵심분야로 선정하였다. 정부는 국산 공통 기반기술을 바탕으로 분야별 피지컬 AI 활용 선도모델을 실증하고, 그 수요를 국내 AI 관련 SW·로봇·반도체 생태계로 연결한다는 구상으로, 8대 핵심분야에 2027년 0.7조원, 2030년까지 2.8조원의 재정을 투자할 계획이다.

[「8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 추진방안」 주요내용]

주요내용
◈ 국산 공통 기반기술 토대로 분야별 피지컬 AI 활용 선도모델을 실증하고, 그 수요를 국내 AI SW·로봇·반도체 생태계로 연결 ⇒ 8대 핵심분야*에 2027년 0.7조원, 2030년까지 2.8조원** 재정투자 * 자율제조(산업부), 중소제조(중기부), 농업(농식품부), 건설(국토부), 물류(과기정통부), 항만(해수부), 돌봄(복지부), 국방(국방부) ** 민간·지방비 매칭투자 포함 시 2030년까지 약 4.0조원 투자

자료: 관계부처 합동, 「8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 추진방안」, 2026.8.27.

다음으로, 「휴머노이드 생태계 육성을 위한 재정투자 방안」에서는 2027년부터 2030년까지 휴머노이드 관련 기술개발과 데이터·실증·보급 등에 대한 재정투자를 확대하여 휴머노이드 핵심부품과 AI·SW의 국산화를 촉진하고, 국내 산업생태계를 구축한다는 계획을 제시하였다. 특히, 제조·물류 등 상대적으로 구조화된 산업 현장에서 휴머노이드 적용을 우선 확대하고, 향후 비정형 환경과 서비스·돌봄 분야 등으로 적용범위를 확장하는 방향을 제시하였다.

또한, 정부가 초기 수요자가 되어 대학·출연연 등 공공부문에 국산 휴머노이드를 보급하고, 이를 국산 AI 소프트웨어 개발·실증과 연계하여 국내 기업의 양산 투자 및 시장 형성을 유도할 계획이다. 아울러 피지컬 AI 경쟁력의 핵심 기반인 행동 데이터를 확보하기 위해 제조·피지컬 AI 데이터를 범정부적으로 축적·활용하고, AI·로봇·산업현장 지식을 융합한 전문인력 양성도 확대할 계획이다.

[「휴머노이드 생태계 육성을 위한 재정투자 방안」 주요내용]

주요내용
◈ (개발방향) 우리나라 강점인 수요 현장과 연계하여, 독자 풀스택(AI 모델, 시뮬레이터, 반도체, 부품) 기술 확보 추진 ◦ 제조·물류 등 작업 조건이 비교적 일정한 분야부터 개발(~'28) → 일상생활 투입 가능한 범용 휴머노이드까지 단계적 개발(~'35) ◈ (개발목표) '30년까지 업종별 특화 휴머노이드 양산, 핵심부품 국산화율 80%, 로봇을 제어·운용하는 AI 모델 국산화 달성 ◦ 로봇 학습 데이터를 범정부 통합 데이터 라이브러리에 축적, '30년까지 제조AX 및 피지컬 AI 인재 약 2만명 양성 ◈ (재정투자) 2027년 0.6조원, 2030년까지 2.3조원** 재정투자 ** 민간 매칭투자 포함 시 2030년까지 약 2.7조원 투자 / 정책금융 별도

자료: 관계부처 합동, 「휴머노이드 생태계 육성을 위한 재정투자 방안」, 2026.8.27.

이와 같은 정책방향은 2027년도 예산안에 본격 반영되었다. 정부는 피지컬 AI 관련 재정투자를 2026년 0.9조원에서 2027년 3.1조원으로 확대하고, 8대 핵심분야의 현장 실증, 국산 AI 로봇의 공공부문 보급, 제조 암묵지 활용 AI 솔루션·풀스택 AI 팩토리 등 핵심기술 개발, 피지컬 AI 트레이닝센터·데이터팩토리·국가 제조데이터 라이브러리 등 데이터 생산·관리 기반 구축 등을 동시에 추진할 계획이다.

[피지컬 AI 글로벌 선도국가 도약 관련 예산안 편성방향]

구분	주요내용
피지컬 AI (3.1조원)	· (실증·보급) 산업 생산성 혁신 및 인구감소 대응을 위해 민간·공공 7대 핵심분야의 피지컬 AI 현장 실증 지원('27년 0.5조원, 총 2.6조원) - 공공의 선도적 수요 창출을 위해 국산 AI 로봇 2천여대 도입 * (연구·교육) 650대, (국방) 214대, (경찰·소방) 369대, (돌봄) 200대, (농식품) 210대 · (R&D) 제조 암묵지 활용 AI 솔루션(0.3조원), 풀스택 AI팩토리(0.1조원), 로봇 생태계 고도화(370억원) 등 피지컬 AI 핵심기술 확보(1.5조원) · (데이터) 피지컬 AI 학습용 데이터 생산을 위해 트레이닝센터(400억원), 데이터팩토리(450억원)를 구축하고, 데이터 라이브러리(590억원)로 공동 활용

자료: 기획예산처, 「2027년 예산안 홍보자료」, 2026.9.

(2) 피지컬 AI 지원 사업 예산안 현황

피지컬 AI 지원을 위한 2027년도 예산안은 전년도 본예산 및 추경 대비 2조 1,710억 2,900만원(241.1%)이 증액된 3조 715억 9,400만원이 편성되었다. 이 중 일반회계 및 특별회계에는 전년 대비 3,644억 7,000만원(43.6%)이 증액된 1조 2,012억 7,500만원이 편성되었고, 미래대응기금 등 기금운용계획안에는 전년 대비 1조 8,065억 5,900만원(2,833.4%)이 증가한 1조 8,703억 1,900만원이 편성되어, 기금 중심으로 대폭 확대되었다.

[2027년도 피지컬 AI 지원 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027 예산안(B)	증감 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	본예산	추경(A)			
회 계	836,805	836,805	1,201,275	364,470	43.6
기 금	63,760	63,760	1,870,319	1,806,559	2,833.4
합 계	900,565	900,565	3,071,594	2,171,029	241.1

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

부처별 현황을 살펴보면, 총 11개 부처에 피지컬 AI 지원 사업이 편성되었고, 기획예산처의 미래대응기금 소관 사업 예산안이 전체의 60.9%인 1조 8,703억 1,900만원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이어서 산업통상부 5,942억 5,800만원(19.3%), 과학기술정보통신부 4,713억 2,500만원(15.3%), 국방부 430억 1,500만원(1.4%) 순으로 많은 예산안이 편성되었다. 11개 부처 모두 전년 대비 2027년 예산안이 크게 증가하였으나, 행정안전부는 전년 대비 7억 1,400만원(△27.5%)이 감액된 18억 8,600만원이 편성되었다.

[2027년도 피지컬 AI 지원 분야 부처별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027 예산안(B)	증감 (B-A)	증감률 (B-A)/A	비중
	본예산	추경(A)				
기획예산처	61,760	61,760	1,870,319	1,808,559	2,928.4	60.9
국토교통부	61,760	61,760	900,009	838,249	1,357.3	29.3
산업통상부	-	-	644,000	644,000	순증	21.0
중소벤처기업부	-	-	172,800	172,800	순증	5.6
과학기술정보통신부	-	-	95,000	95,000	순증	3.1
보건복지부	-	-	37,700	37,700	순증	1.2
농림축산식품부	-	-	20,810	20,810	순증	0.7
산업통상부	546,519	546,519	594,258	47,739	8.7	19.3
과학기술정보통신부	245,713	245,713	471,325	225,612	91.8	15.3
국방부	399	399	43,015	42,616	10,680.7	1.4
해양수산부	7,744	7,744	26,650	18,906	244.1	0.9
보건복지부	8,320	8,320	24,942	16,622	199.8	0.8
국토교통부	15,185	15,185	21,166	5,981	39.4	0.7
농림축산식품부	6,975	6,975	9,300	2,325	33.3	0.3
경찰청	2,400	2,400	4,800	2,400	100.0	0.2
농촌진흥청	2,950	2,950	3,933	983	33.3	0.1
행정안전부	2,600	2,600	1,886	△714	△27.5	0.1
합 계	900,565	900,565	3,071,594	2,171,029	241.1	100.0

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

피지컬 AI 지원 분야는 **지원 목적 및 내용에 따라** ① 기술개발(R&D), ② 실증·보급, ③ 데이터 생산·구축으로 구분된다.

① **기술개발(R&D)**의 경우 제조 암묵지 활용 AI 솔루션 개발(R&D), 풀스택 AI 팩토리 기술개발(R&D), 로봇 생태계 고도화 등 피지컬 AI 핵심기술 확보를 위해 전년 대비 7,102억 6,300만원(91.6%)이 증가한 1조 4,855억 3,100만원이 편성되었으며, 전체의 48.4%를 차지한다.

② **실증·보급**의 경우 8대 핵심분야에 대한 피지컬 AI 현장 실증 지원 및 AI 로봇의 공공 보급 등을 위해 전년 대비 1조 3,054억 6,600만원(1,046.1%)이 증액된 1조 4,302억 6,300만원이 편성되었으며, 전체의 46.6%를 차지한다.

③ **데이터 생산구축**을 위해서는 피지컬 AI 학습용 데이터 생산을 위한 트레이닝센터 및 데이터팩토리 구축과 이를 공동으로 활용하기 위한 데이터 라이브러리 구축 등을 지원하기 위해 전년 대비 1,553억원 증액된 1,558억원이 편성되었으며, 전체 예산안의 5.1%를 차지한다.

[2027년도 피지컬 AI 지원 사업 유형별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2026		2027	증감	증감률	비중
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A	
R&D	775,268	775,268	1,485,531	710,263	91.6	48.4
실증·보급	124,797	124,797	1,430,263	1,305,466	1,046.1	46.6
데이터 생산·구축	500	500	155,800	155,300	31,060.0	5.1
합 계	900,565	900,565	3,071,594	2,171,029	241.1	100.0

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

지원 유형별·부처별 주요 사업 현황을 살펴보면, ① **기술개발(R&D) 지원**에는 산업통상부의 제조암묵지활용AI솔루션개발(R&D) 사업에 2,900억원, 풀스택 AI 팩토리 및 제조AI파운데이션모델 기술개발(R&D) 사업에 1,200억원이 신규로 편성되었고, 과학기술정보통신부의 협업지능 피지컬AI 기반 SW플랫폼 연구개발 생태계 조성(R&D)(1,457억 400만원), 인간-AI 협업형 LLM 개발·글로벌 실증(R&D)(986억 400만원) 등이 편성되었다.

② **실증·보급 지원**에는 산업통상부의 M.AX 자율제조 생태계 구축 사업 1,182억원, 중소벤처기업부의 중소제조기업 피지컬 AI 실증 사업 1,728억원, 국토교통부의 CO.AX 프로젝트 585억원 등 8대 핵심분야 실증사업에 총 4,843억 7,500만원이 편성되었다. 또한 국토교통부의 자율주행 실증도시 조성 사업에는 전년 대비 1,262.5% 증가한 8,415억 900만원이 편성되어, 피지컬 AI 관련 사업 중 단일 사업 기준으로 가장 큰 예산 규모를 보이고 있다.

③ **데이터 생산구축**에는 산업통상부의 국가 제조데이터 라이브러리 구축·운영(1,158억원), 과학기술정보통신부의 피지컬AI 트레이닝 센터 구축(400억원)의 2개 사업이 신규로 편성되었으며, 국토교통부의 자율주행K-AI학습센터 사업은 5억원이 순감되었다.

[2027년도 피지컬 AI 지원 분야 유형별 주요 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명 (내역사업명)	2026		2027 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
① R&D		775,268	775,268	1,485,531	710,263	91.6
산업부	제조암묵지활용AI솔루션 개발(R&D)	-	-	290,000	290,000	순증
산업부	풀스택 AI 팩토리 및 제조AI파운데이션모델기술 개발(R&D)	-	-	120,000	120,000	순증
과기정통부	협업지능 피지컬AI 기반 SW플랫폼 연구개발 생태계 조성(R&D)	76,666	76,666	145,704	69,038	90.1
과기정통부	인간-AI 협업형 LAM 개발·글로벌 실증(R&D)	66,666	66,666	98,604	31,938	47.9
② 실증·보급		124,797	124,797	1,430,263	1,305,466	1,046.1
국토부	자율주행 실증도시 조성	61,760	61,760	841,509	779,749	1,262.5
국토부	CO.AX 프로젝트	-	-	58,500	58,500	순증
중기부	중소제조기업 피지컬 AI 실증	-	-	172,800	172,800	순증
산업부	M.AX 자율제조 생태계 구축	-	-	118,200	118,200	순증
국방부	D.AX 프로젝트	-	-	43,015	43,015	순증
③ 데이터 생산·구축		500	500	155,800	155,300	31,060.0
산업부	국가 제조데이터 라이브러리 구축·운영	-	-	115,800	115,800	순증
과기정통부	피지컬AI 트레이닝 센터 구축	-	-	40,000	40,000	순증
국토부	자율자동차 상용화 (자율주행K-AI학습센터)	500	500	-	△500	순감
합계		900,565	900,565	3,071,594	2,171,029	241.1

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 피지컬 AI 범부처 중장기 정책방향 및 법정 정책조정체계 정립 필요

정부는 피지컬 AI 관련 대규모 재정투자를 확대하기에 앞서 범부처 중장기 정책 방향을 마련하고, 현재 추진 중인 관련 입법과 기존 인공지능·산업인공지능·지능형 로봇 분야의 법정계획 및 정책조정체계 간 관계를 정립하여 정책체계의 중복·분절을 방지할 필요가 있다.

정부는 2027년부터 피지컬 AI를 '3대 메가프로젝트' 중 하나로 설정하여 제조·건설·농업·국방·돌봄·물류·항만 등 다수 분야에서 기술개발, 실증·보급, 데이터 및 인프라 구축 등을 동시에 확대할 계획이다.

그러나 현재 피지컬 AI 전체를 대상으로 하는 별도의 범부처 법정계획이나 중장기 투자계획은 마련되어 있지 않은 상황이고, 법정 정책조정체계 또한 불명확한 문제가 있다.

먼저, 정부는 2026년 6월 29일 관계부처 합동으로 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」를 통해 피지컬 AI를 3대 메가프로젝트 중 하나로 발표하였고, 이후 이를 좀 더 구체화한 내용의 「8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 추진방안」과 「휴머노이드 생태계 육성을 위한 재정투자 방안」을 2026년 8월 27일 재정운용전략협의회 안건으로 발표하였다.

이 중 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」는 대통령 주재 대국민 행사의 성격으로, 법정회의체에 해당하거나 발표된 계획이 법정계획에 해당한다고 볼 수 없다. 또한, 재정운용전략협의회의 경우 「국가재정법 시행령」 제2조의2[1]에

---

1) 「국가재정법 시행령」
제2조의2(재정운용전략협의회) ① 기획예산처장관은 효율적이고 건전한 재정운용 전략 및 재정구조혁신 방안의 수립 등에 관한 사항을 협의·조정하고 전문가 등의 의견을 수렴하기 위해 재정운용전략협의회(이하 이 조에서 "협의회"라 한다)를 운영할 수 있다.
② 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.
1. 재정구조 혁신 및 유사사업 구조조정 등 재정지출 효율화 전략의 수립·추진 및 제도 개선에 관한 사항
2. 재정수입 확충을 위한 전략의 수립·추진 및 제도 개선에 관한 사항
3. 중장기 재정 전망과 위험요인의 점검·분석에 관한 사항
4. 국가재정운용계획 수립·추진 및 제도 개선에 관한 사항
5. 분야별 재정투자방향 및 핵심 재정사업 투자 전략의 수립·추진에 관한 사항
6. 그 밖에 재정운용 전략 및 재정구조혁신 방안 등의 수립·추진과 관련된 사항

따라 효율적·건전한 재정운용 전략과 재정구조혁신 방안 등을 협의·조정하고 전문가의 의견을 수렴하기 위해 운영 중인 법정회의체에 해당하지만, 재정운용전략협의회는 '재정운용·투자전략 조정'이 본래 기능이라는 점에서 협의회에서 발표된 피지컬 AI 관련 정책방향이 법정계획에 해당한다고 보기는 어려운 측면이 있다.

[피지컬 AI 관련 정책방향 발표 경과]

일시	회의체	안건명	법정계획 여부
2026.6.29.	해당없음	「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」	해당하지 않음
2026.8.27.	재정운용전략 협의회	「8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 추진방안」	해당하지 않음
		「휴머노이드 생태계 육성을 위한 재정투자 방안」	

자료: 기획예산처 및 산업통상부 홈페이지

그 외 국가AI전략위원회와 여러 정부부처가 협력하여 작성한 「국가인공지능행동계획」, 산업통상부 주도로 과학기술정보통신부·중소벤처기업부가 협력하여 작성한 「제조 AI 2030 전략」 등 제조를 포함한 피지컬 AI 확산 방안을 발표한 바 있으나 법정계획에 해당한다고 보기는 어렵다.

한편, 현재 인공지능 정책은 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 제6조에 따라 과학기술정보통신부장관이 국가인공지능전략위원회의 심의·의결을 통해 기본계획의 수립·변경 및 국가 비전·중장기 전략, 부처 간 정책·사업 조정, R&D 및 투자전략, 데이터·인프라 확충 등을 심의·의결하도록 하고 있다.

또한, 제조·산업 분야 디지털 전환 및 인공지능 활용에 대해서는 「산업 디지털 전환 및 인공지능 활용 촉진법」 제5조에 따라 3년 단위로 산업디지털전환및인공지능활용위원회의 심의를 거쳐 종합계획을 수립하고, 그 추진사항을 점검하도록 규정하고 있다. 지능형 로봇 정책에 대해서도 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제5조는 5년 단위로 기본계획을 마련하고, 로봇산업정책심의회 심의를 거쳐 이를 확정하도록 명시하고 있다.

[피지컬 AI 관련 기존 법령 현황]

구분	주요내용
「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」	제6조(인공지능 기본계획 수립) ① 과학기술정보통신부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어 3년마다 인공지능기술 및 인공지능산업의 진흥과 국가경쟁력 강화를 위하여 인공지능 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 제7조에 따른 국가인공지능전략위원회의 심의·의결을 거쳐 수립·변경 및 시행하여야 한다.
「산업 디지털 전환 및 인공지능 활용 촉진법」	제5조(산업 디지털 전환 및 인공지능 활용 종합계획의 수립 등) ① 산업통상부장관은 이 법의 목적을 효율적·체계적으로 달성하기 위하여 3년마다 산업 디지털 전환 및 인공지능 활용 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다. 〈중략〉 ③ 산업통상부장관은 제7조에 따른 산업디지털전환및인공지능활용위원회의 심의를 거쳐 종합계획을 수립한다.
「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」	제5조(기본계획의 수립 등) ① 정부는 지능형 로봇의 개발 및 보급에 관한 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 5년마다 제5조의2제1항에 따른 로봇산업정책심의회의 심의를 거쳐 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터

그런데 피지컬 AI는 AI 모델·데이터·컴퓨팅 등 인공지능과 로봇·모빌리티 등 물리적 시스템이 결합되는 분야로서, 기존 인공지능 정책과 산업 디지털 전환, 지능형 로봇 정책의 영역에 동시에 걸쳐 있다. 그럼에도 2026년 10월 현재 피지컬 AI 전체를 대상으로 기술개발, 실증·보급, 데이터, 인프라, 인력양성 등의 정책수단을 종합하고 부처 간 역할분담 및 투자 우선순위를 조정할 수 있는 범부처 법정계획이나 통합적인 법정 정책조정체계는 아직 마련되어 있지 않으며, 이를 보완하기 위한 입법이 국회에서 논의 중인 상황이다.

이와 같이 기존 법정계획이 분야별로 분절되어 있는 상황에서 피지컬 AI 관련 정책이 별도의 대형 정책발표와 재정사업을 중심으로 추진될 경우, 기존 인공지능·산업디지털전환·지능형 로봇 정책과의 관계가 불명확해지고, 부처별 사업 간 중복 또는 투자 우선순위의 혼선이 발생할 가능성이 있다.

물론 급변하는 기술환경에 신속하게 대응하기 위해 신규 정책방향을 추진할 필요도 있겠으나, 기존 정책의 성과와 한계에 대한 점검 및 법정계획과의 연계 없이

새로운 대규모 정책사업이 추진될 경우 중장기 정책방향이 단기적인 정책수요에 따라 변경되고, 기존 법정계획의 정책조정 기능도 약화 될 우려가 있다.

한편, 2026년 10월 현재 피지컬 AI 및 산업의 인공지능 전환에 관한 별도의 입법이 추진되고 있다. 먼저, 2026년 6월 발의된 「피지컬 인공지능 개발 촉진 및 지원에 관한 특별법안」[2]은 현행 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」과 로봇·자율주행·드론 등 분야별 법률로 관련 제도가 분절되어 있다는 문제의식에서 비롯되었다. 동 법률안은 과학기술정보통신부장관이 3년마다 피지컬 인공지능 개발 기본계획을 수립하고 연차별 시행계획을 수립하도록 하는 한편, 국무총리 소속의 '피지컬 인공지능 개발 촉진위원회'를 설치하여 기본계획 및 시행계획, 제도개선, 시범지역 지정·운영, 전문인력 양성 등을 심의하도록 하는 내용을 포함하고 있다.

[「피지컬 인공지능 개발 촉진 및 지원에 관한 특별법안(2026.6.5.)」 주요내용]

구분	주요내용
제1조	피지컬 인공지능의 연구·개발, 실증 및 상용화를 촉진하고 지원함으로써 국가 경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상에 이바지함
제5조~ 제7조	과학기술정보통신부장관이 3년마다 피지컬 인공지능 개발 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장이 소관 분야의 연차별 시행계획을 수립·시행하도록 하며, 기본계획의 수립·변경 및 시행계획 등을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함
제8조	피지컬 인공지능 개발등에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 피지컬 인공지능 개발 촉진위원회를 둠 - 기본계획 및 시행계획, 제도개선, 시범지역 지정·운영, 전문인력 양성 등 심의

자료: 국회의안정보시스템

이와 별도로 2026년 7월에 발의된 「산업 디지털 전환 및 인공지능 활용 촉진법 전부개정법률안」[3]은 현행 법률을 「산업인공지능전환 촉진법」으로 전면 개편하여 제조기업과 인공지능 기업 간 협업, 산업현장 데이터의 수집·관리, 연구개발, 실증·인증 및 산업데이터 라이브러리 구축 등 산업 인공지능 전환의 전 과정을 지원하도록 하는 내용을 담고 있다. 다만 동 법률안은 제조업 등 산업 분야의 인공지능 전환

2) 황정아의원 대표발의, 의안번호 19104

3) 장철민의원 대표발의, 의안번호 20176

에 중점을 두고 있어, 농업·건설·돌봄·물류·국방 등 피지컬 AI 전 분야를 포괄하는 범정부 정책조정체계로 보기에는 한계가 있다.[4)]

[「산업 디지털 전환 및 인공지능 활용촉진법 전부개정법률안(2026.7.27.)」 주요내용]

구분	주요내용
제명 변경	「산업인공지능전환 촉진법」으로 변경
제5조~ 제8조	산업인공지능전환에 관한 정책을 체계적으로 추진하기 위하여 산업인공지능전환 종합계획을 수립하고, 산업인공지능전환위원회가 얼라이언스의 운영, 선도사업 지원, 산업데이터 라이브러리 구축 및 산업인공지능제품 성능인증 등에 관한 사항을 심의하도록 함
제9조	제조기업, 산업인공지능 공급기업·수요기업, 대학 및 연구기관 등이 참여하는 제조인공지능전환 얼라이언스의 구성·운영을 촉진하고, 참여 기업 등에 기술개발, 인프라, 금융, 규제개선 및 행정·재정적 지원을 할 수 있도록 함
제12조	숙련기술자의 작업행동, 판단, 노하우 및 지식 등 제조현장의 암묵지데이터를 수집·보존하고, 이를 활용한 산업인공지능제품 및 서비스의 연구개발·실증·사업화와 전문인력 양성을 지원할 수 있도록 함
제20조	국가·경제안보, 산업 공급망의 안정적 확보 및 미래 경쟁력 확보 등을 위하여 신속한 추진이 필요한 산업인공지능전환 선도사업에 대해서는 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 함
제34조	산업데이터를 국가 차원에서 안전하게 집적·활용하기 위한 산업데이터 라이브러리를 구축하고, 관계 행정기관, 지방자치단체 및 얼라이언스 참여 기업 등에 데이터 제공을 요청하거나 데이터 가공 비용을 지원할 수 있도록 함
제35조	산업데이터 라이브러리에 수집·보관되는 산업데이터를 국가안전보장과 국민경제에 미치는 영향에 따라 등급별로 구분하고, 등급별 보안조치를 수립·시행하도록 함

자료: 국회의안정보시스템

따라서 정부는 피지컬 AI의 중장기 정책목표, 분야별 투자 우선순위, R&D-데이터-실증·보급 등 단계별 추진방향 및 부처별 역할분담 등을 포함하는 범부처 정책방향을 마련할 필요가 있다. 특히 현재 피지컬 AI 전반을 대상으로 별도의 기본계획 및 정책조정체계를 신설하는 법률안과 산업 분야의 인공지능 전환 지원체계를 확대·개편하는 법률안이 함께 논의되고 있는 만큼, 향후 입법과정에서는 각 법률에 따른 정책대상과 계획의 범위, 관계부처의 역할 및 정책조정체계 간 관계를 명확히 할 필요가 있다.

4) 이에 대해 정부는 범정부 AI 정책 컨트롤 타워인 국가AI전략위원회 등을 통해 피지컬 AI 관련 정책 방향을 논의하였으며, 그 결과를 바탕으로 2026년 「국가인공지능행동계획」, 「제조 AI 2030 전략」 등을 발표하였다고 설명하였다.

(2) 8대 핵심분야 실증사업 예산안의 문제점 및 개선방안

정부는 2027년부터 자율제조, 중소제조, 건설, 농업, 국방, 돌봄, 물류, 항만 등 8대 핵심분야를 대상으로 피지컬 AI 실증을 본격적으로 확대할 계획으로, 2027년 예산안에는 8개 사업에 4,844억원의 예산안을 편성하였으며, 2030년까지 총 1조 8,850억원의 재정을 투입할 계획이다.

[8대 분야별 피지컬 AI 실증 프로젝트 주요내용]

(단위: 억원)

분야	부처명	사업명	사업기간	총사업비(국비)	2027년 예산안
자율제조	산업부	M.AX 자율제조 생태계 구축	2027~2030	5,481	1,182
중소제조	중기부	중소제조기업 피지컬 AI 실증	2027~2029	4,144	1,728
건설	국토부	CO.AX 프로젝트	2027~2030	4,355	585
농업	농림부	농업 피지컬AX 실증 프로젝트	2027~2030	3,296	208
국방	국방부	D.AX 프로젝트	2027	430	430
돌봄	복지부	피지컬 AI 기반 돌봄로봇 현장확산 및 기반구축	2027~2028	703	377
물류	과기부	피지컬AI 실증·확산(물류(우정사업본부)	2027~2028	336	260
항만	해수부	항만 자율하역이송장비 AX 실증사업	2027~2028	105	74
합계				18,850	4,844

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

① 예비타당성조사 면제에 따른 사업계획 적정성 검토 결과 반영 필요

8대 핵심분야 실증사업 중 다수 사업이 예비타당성조사 면제 이후 사업계획 적정성 검토 결과를 반영하지 않은 채 예산안이 편성되어 「국가재정법」 제38조제5항에 부합하지 않는 측면이 있으므로, 국회의 예산안 심사 과정에서 관련 예산안의 적정성에 대한 논의와 체계적인 사업 관리가 필요하다.

8대 핵심분야 실증사업 8개 중 산업통상부, 중소벤처기업부, 국토교통부, 농림축산식품부, 보건복지부의 5개 사업은 총사업비 500억원 이상, 국고 지원 300억원 이상의 다년도 사업으로 「국가재정법」 제38조제1항[5]에 따른 예비타당성조사 대상

5) 「국가재정법」

이나, 같은 법 제38조제2항제10호[6]에 따라 2026년 8월 25일 예비타당성조사가 면제되었다.

[8대 핵심분야 실증사업 중 예비타당성조사 면제 사업]

(단위: 억원)

(부처) 사업명	총 사업기간	총 사업규모	예비타당성조사 현황
(산업) M.AX 자율제조 생태계 구축	2027~2030년 (총 4년)	10,855 (국비 5,481, 민자 등 5,374)	「국가재정법」 제38조제2항 제10호에 따라 면제
(중기) 중소제조기업 피지컬 AI 실증	2027~2029년 (총 3년)	5,097 (국비 4,144, 민자 등 953)	
(국토) CO.AX 프로젝트	2027~2030년 (총 4년)	6,509 (국비 4,355, 민자 등 2,154)	
(농업) 농업 피지컬AX 실증 프로젝트	2027~2030년 (총 4년)	5,562 (국비 3,295, 지방비 2,053, 민자 214)	
(복지) 피지컬 AI 기반 돌봄로봇 현장확산 및 기반구축	2027~2028년 (총 2년)	802.6 (국비 702.6, 민자 100)	

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

제38조(예비타당성조사) ①기획예산처장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

1. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 「과학기술기본법」 제12조의3제1항에 따른 구축형 연구개발사업 중 해당 연구개발의 수행에 필수적인 시설물의 건설공사가 포함된 사업은 제외한다.
2. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 지능정보화 사업
3. 삭제 〈2026. 2. 10.〉
4. 그 밖에 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업이 아닌 사업으로서 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

6) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
    가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
    나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

한편, 「국가재정법」 제38조제5항[7]은 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요하여 예타를 면제한 사업에 대해 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산 편성에 반영하여야 한다고 명시하고 있다. 또한, 적정성 검토 시 예타 조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등을 분석하도록 하고 있다.

이러한 내용의 「국가재정법」 제38조제5항은 국가 정책적 필요에 따라 예타가 면제된 사업에 대해 적정성 검토를 의무화함으로써 국가 재정지출의 효율성을 제고하기 위한 목적에서 2020년 3월 신설되었다.

그러나 8대 핵심분야 피지컬 AI 실증사업 중 자율제조·중소제조·건설·농업·돌봄의 5개 분야 지원사업은 2026년 10월 현재 사업계획 적정성 검토가 본격적으로 시작되지 않은 상황이고, 이는 예타 면제 사업에 대해 적정성을 검토한 후 그 결과를 예산 편성에 반영하도록 의무화한 「국가재정법」 제38조제5항에 부합하지 않는 측면이 있다.

특히, 사업계획 적정성 검토 결과가 도출되기 전까지 실질적인 사업 추진이 어렵고, 적정성 검토 결과 지원대상 및 범위, 지원 단가 등 변경에 따라 예산 규모가 조정될 수 있다는 점점을 고려할 필요가 있다.

종합하자면, 이들 예타 면제 사업의 경우 적정성 검토 결과를 반영하지 않은 채 예산안이 편성되어 「국가재정법」 제38조제5항에 부합하지 않는 측면이 있으므로, 국회의 예산안 심사 과정에서 관련 예산안의 적정성에 대한 논의가 요구된다.

아울러 예산이 확정되더라도 사업계획의 적정성 검토를 조속히 실시한 후 그 결과를 국회에 제출할 필요가 있으며, 적정성 검토 일정 지연에 따라 사업 추진 지연이 발생하지 않도록 체계적으로 사업을 관리할 필요가 있다.

---

7) 「국가재정법」
제38조(예비타당성조사) ⑤ 기획예산처장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

② 분야별 작업환경의 정형성, 안전 위험 등을 고려한 우선순위 및 실증 수준 차등 필요

정부는 8대 핵심 분야에 피지컬 AI 현장 실증을 지원할 계획이나 작업환경의 정형성, 사람과의 상호작용 및 안전 위험 등을 고려하여 우선순위와 실증 수준을 차등화할 필요가 있다.

산업연구원(KIET)에서 2026년 9월 발간한 「제조 AX를 위한 피지컬 AI 생태계 발전 전략」에 따르면, 피지컬 AI 기술은 가사·돌봄 등의 서비스 영역보다 인간과의 상호작용이 상대적으로 적은 제조업 등의 영역에서 빠르게 상용화되며, 관련 세계시장 규모 역시 빠르게 성장할 것으로 전망하였다. 또한 그 이유에 대해 인간과의 상호작용이라는 고도의 비정형적 상황에 대한 학습이 요구되는 가사·돌봄 등의 서비스 부문과 달리, 인간과의 상호작용이 상대적으로 적은 제조 현장은 피지컬 AI의 학습·상용화 측면에서 용이하기 때문이라고 분석하였다.[8)]

이와 같이 피지컬 AI는 AI가 현실의 물리적 환경을 인식하고 판단하여 로봇·장비 등을 직접 제어하는 기술이라는 점에서, 적용되는 작업환경과 업무 특성에 따라 요구되는 기술수준과 현장 적용 난이도가 크게 달라질 수 있다.

따라서 피지컬 AI 실증 단계에서는 분야별 기술성숙도나 작업환경의 정합성, 사람과의 상호작용 및 안전 위험 등에 대해 종합적으로 평가하여 우선순위를 설정할 필요가 있으나, 2027년 예산안에 편성된 8대 핵심분야에 대해서는 이에 대한 고려가 다소 미흡한 것으로 보인다.

구체적으로 제조·물류 분야의 경우 반복적인 조립·운반·분류 작업은 작업공간이나 수행절차가 비교적 정형화되어 있기 때문에 사전에 작업조건을 정의하거나 학습하기가 상대적으로 용이한 반면, 농업 분야의 경우 날씨나 지형 등 외부환경이 지속적으로 변화한다는 점에서 실증에 제약이 발생할 우려가 있다.

일례로 **농림축산식품부의 '농업 피지컬AX 실증 프로젝트'**[9)]는 AI 농기계 공유 지원, AI 농업로봇 현장 확산 지원, 농장·지역 방역 AX 통합 패키지 등을 통해 농업·방역 분야에 피지컬 AI를 적용할 계획이나, 기상·지형·작물 상태 등 외부환경의 변동성 측면이나 농기계·로봇 운영에 필요한 통신·GPS 등 기반여건에 대한 진단과 보완계획이 구체적으로 마련되지 않은 것으로 나타났다.

---

8) 산업연구원, 「제조 AX를 위한 피지컬 AI 생태계 발전 전략」, 2026.9.15.

9) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)」, 2026.10.

또한, **보건복지부의 '피지컬 AI 기반 돌봄로봇 현장확산 및 기반구축'** 사업[10]의 경우 복지관, 주간보호센터, 대형 장기요양시설 등에 다양한 종류의 돌봄로봇을 배치한 후, 제품·플랫폼별 돌봄 동작 성능을 비교 검증하고, 그 과정에서 생산되는 현장 데이터를 수집하여 제품 상용화를 지원할 계획이다.

그러나 동 사업에서 배치되는 돌봄로봇에는 순찰·운반·배식로봇 등 상대적으로 작업환경의 정형성이 높은 로봇도 포함되어 있지만, 생활동작 지원로봇이나 이동·이송 보조로봇, 배설지원로봇, 보행·상지재활로봇 등 이용자의 신체와 직접 접촉하거나 이용자의 신체상태 변화에 실시간으로 대응할 필요가 있는 로봇도 포함되어 있다. 특히 신체와 직접 접촉이 필요한 로봇들의 경우 오작동으로 인한 낙상 등의 안전사고로 이어질 가능성이 있다는 점에서 보다 높은 기술적 성능과 안전성이 요구되는 측면이 있다.

[피지컬 AI 기반 돌봄로봇 현장확산 및 기반구축 사업을 통한 로봇 실증 계획]

사업명	실증장소	실증로봇
피지컬 AI 기반 돌봄로봇 현장확산 및 기반구축 사업	복지관, 주간보호센터, 인구감소지역 국공립 대형 장기요양시설 등	① 목적별 돌봄로봇: 순찰로봇, 운반·배식로봇, 이동·이승 보조로봇, 배설지원로봇 등 시설 내 고부담·반복 돌봄업무를 지원하는 로봇 ② 장애인 특화로봇: 보행재활로봇, 상지재활로봇, 착용형 보조로봇, 이동·이승 보조로봇, 생활동작 지원로봇 등 장애인 기능유지 지원 로봇

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 「과학기술기본법」 제14조[11]에 따른 기술영향평가가 2025년 AI 에이전트를 대상으로 실시되었고, 2026년에는 사이버보안 분야를 대상으로 추진 중인 점

10) 코드: 미래대응기금(성장동력계정) 4332-300

11) 「과학기술기본법」
제14조(기술영향평가 및 기술수준평가) ① 정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가(이하 "기술영향평가"라 한다)하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.
② 정부는 과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 핵심기술에 대한 기술수준을 평가(이하 "기술수준평가"라 한다)하고 해당 기술수준의 향상을 위한 시책을 세우고 추진하여야 한다.
③ 정부는 기술영향평가를 실시하는 경우 대상기술의 성격을 고려하여 성별 등 특성분석이 반영될 수 있도록 하여야 한다.
④ 기술영향평가와 기술수준평가의 범위 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

을 고려할 때, 향후 다양한 산업과 국민생활 전반에 영향을 미칠 것으로 예상되는 피지컬 AI에 대해서도 기술영향평가를 실시하여 경제·사회적 파급효과와 잠재적 위험요인을 사전에 분석하고, 그 결과를 관련 정책 수립에 반영할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 8대 분야별 혹은 동일한 분야 내에서도 작업환경과 세부 업무에 따라 기술적 난이도 및 현장 적용 가능성에는 상당한 차이가 있을 수 있다는 점을 고려할 때, 정부는 8대 핵심분야별 실증사업을 일률적으로 확대하기보다는 작업환경의 정형성, 사람과의 상호작용 및 안전 위험 등을 고려하여 우선순위와 실증 수준을 차등화할 필요가 있다.

③ 선행 기술개발 및 성능검증 후 현장 실증·보급 추진 필요

8대 핵심분야 중 물류, 건설, 국방 분야의 경우 관련 기술개발 및 성능검증·시범운영이 진행되고 있거나 진행 예정인 상황에서 현장 실증·보급 사업 예산안이 편성되었으므로, 선행 기술개발·성능검증 결과를 바탕으로 현장 실증·보급이 연계되도록 사업계획을 조정할 필요가 있다.

피지컬 AI는 현장에서의 실증 과정에서 데이터를 확보하고, 이를 다시 학습에 활용하게 함으로써 기술 고도화 및 현장 정합성이 높아진다는 점에서 'R&D → 실증·사업화'라는 선후행 관계가 명확하게 구분되기 어려운 측면이 있다.

그럼에도 불구하고 현장 실증에 필요한 핵심 기반기술이 충분히 개발되지 않았거나 시험환경에서의 성능·안정성이 확인되지 않은 상황에서 대규모 현장실증이나 보급을 먼저 추진할 경우, 사업일정 지연 및 추가적인 비용 등이 발생할 우려가 있다.

2027년 예산안에 편성된 8대 핵심분야 중 물류, 건설, 국방 분야의 경우 관련 기술개발 및 성능검증, 시범운영이 진행되고 있거나 진행 중인 상황에서 현장 실증·보급 사업 예산안이 편성된 것으로 확인된 바, 기 추진 중인 선행 기술개발·성능검증 결과를 바탕으로 현장 실증 및 보급이 연계되도록 사업계획을 조정할 필요가 있다.

먼저, **과학기술정보통신부의 '피지컬 AI 실증·확산(물류(우정사업본부))'** 사업[12]의 경우 '피지컬 AI 선도기술개발(R&D)' 사업[13]에서 개발하는 파운데이션 모델을

12) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회)」, 2026.10.

13) 코드: 일반회계 2601-403

활용하여 우정사업본부의 소포 적재·분류 현장에 실증하려는 것이다. 그러나 해당 피지컬 AI 파운데이션 모델은 2026년 4월에 과제가 개시되어 2027년 12월 완료될 예정이라는 점에서, 2027년 실증 사업에의 투입 여부가 불확실한 상황이다. 이에 과학기술정보통신부는 우선 참여기업의 자체 모델을 활용한 후 정부 모델로 전환한다는 계획인데, 모델 전환 과정에서 추가적인 기술검증이 필요할 가능성이 있다.

다음으로 **국토교통부의 'CO.AX 프로젝트' 사업**[14]의 경우 실증랩에서의 선행 성능검증 이후 실제 건설현장에서 검증하는 2단계 구조로 설계되어 있으나, 2027년에는 후속 단계인 현장 실증 관련 예산안이 먼저 편성되고, 실증랩 확대는 2028년 이후 확대·설치될 예정이다. 이에 국토교통부는 검증단계가 충분히 마련되기 전 실시되는 실검증에 대해 기 확보된 랩 데이터가 존재하거나 작업범위와 완료기준이 명확한 공정을 우선 대상으로 하는 등 실검증 상의 비효율이 최소화될 수 있도록 구체적인 과제 선정 기준을 마련해야 할 필요가 있다.

마지막으로 **국방부의 'D.AX 프로젝트'**[15]의 경우 다족형 로봇 2대, 휴머노이드 로봇 2대 등을 활용하여 시범 운영하기 위한 목적의 사업출연금 130억원과 다족형 로봇 200대를 직접 도입하기 위한 목적의 자산취득비 300억원이 2027년도 예산안에 편성되었다. 국방부는 사업출연금을 활용하여 수송·경계/경비·위험물 취급의 임무에 피지컬 AI 기술을 시범 적용할 계획이며, 그 결과를 바탕으로 2027년 하반기 사업타당성 조사를 실시하고, 2028년부터 본사업을 실시할 계획이다. 그런데 2027년 예산안에 포함된 다족형 로봇 200대 도입 예산의 경우 본사업에 필요한 자산임에도 불구하고, 선행연구 및 사전타당성 검토를 완료하지 않은 채 2027년 예산안에 편성되어 선후행 관계가 고려되지 않은 측면이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 8대 핵심분야 중 물류, 건설, 국방 분야의 경우 관련 기술개발 결과나 성능검증, 시범운영 결과를 고려하여 현장 실증·보급이 연계되도록 사업계획을 조정할 필요가 있다.

---

14) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회)」, 2026.10.

15) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회)」, 2026.10.

④ 현장 실증에 앞서 데이터 수집·활용체계 및 기반환경 마련 필요

8대 핵심분야 중 일부 분야의 경우 피지컬 AI 실증·보급 성과가 성능 개선과 후속 확산으로 연계될 수 있도록 사업 추진에 앞서 데이터의 수집·축적·활용체계를 구체화하고, 통신·GPS 등 실증에 필요한 기반환경에 대한 점검 등 사전 준비를 강화할 필요가 있다.

피지컬 AI가 정책효과를 확보하기 위해서는 실증 현장에서 로봇·장비가 작동하면서 생성되는 데이터를 반복적으로 학습하고, 그 과정에서 성능 개선이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 따라서 실증 단계부터 어떤 데이터를 어떤 방식으로 수집하고, 이를 어디에 축적하며 향후 어떻게 확산시킬 것인지에 대한 사전 설계가 중요하다.

그러나 8대 핵심분야 중 일부 분야의 경우 데이터의 수집이나 축적·활용체계가 구체화되지 않은 측면이 있고, 피지컬 AI 운용에 필수적인 통신·GPS 등의 기반환경이 제대로 조성되지 않은 것으로 나타났다.

먼저, **중소벤처기업부의 '중소제조기업 피지컬 AI 실증' 사업**[16]의 경우 실증 과정에서 공정단위 표준모델과 공장단위 대표모델을 구축하고, 이를 동종업종 및 공급망으로 확산하려는 것으로, 실증 과정에서 발생하는 제조AI 데이터를 중소 제조기업 등이 활용하여 사업 효과가 제조산업 전반에 확산될 수 있도록 할 필요가 있다. 그러나 2027년 예산안에는 동 사업 추진 과정에서 생성되는 제조AI 데이터에 대한 수집·축적·활용체계가 구체화되지 않았는데, 중소벤처기업부에서 2028년 오픈 예정인 '제조AI 24 플랫폼[17]', 산업통상부에서 2027년부터 추진 예정인 '국가 제조데이터 라이브러리'에 축적하는 등의 연계·활용 방안을 구체화할 필요가 있다.

또한, 농림축산식품부는 「농업·농촌 AX 데이터 전략」(2026.6.29.)에 따라 농기계·시설장비·유통설비 등의 작동 과정에서 데이터가 자동으로 축적되는 기반을 마련하기 위해 '**농업 피지컬AX 실증 프로젝트**'[18] 사업을 추진할 계획이다. 그러나 실증 지역 선정이나 대상자 선정 단계에서 통신·인프라 여건을 확인하고, 여건이 미흡할

16) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10.

17) 중소벤처기업부는 기 구축·운영 중인 제조특화 AI 플랫폼(KAMP)과 스마트공장 사업관리시스템을 통합하여 제조AI 24 플랫폼으로 개편할 계획이다.

18) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)」, 2026.10.

경우 어떻게 보완하여 추진할 것인지에 대한 구체적인 계획이 마련되어 있지 않은 상황이다. 또한, 농기계·농업로봇 등을 통해 수집하는 데이터를 자동으로 수집·표준화 및 연계 방안이 구체화되지 않은 측면이 있다.

따라서 정부는 8대 핵심분야 피지컬 AI 실증사업을 통한 성과가 성능 개선 및 후속 확산으로 연계될 수 있도록 사업 추진에 앞서 데이터의 수집·축적·활용체계를 구체화하고, 통신·GPS 등 실증에 필요한 기반환경에 대해서도 점검하는 등 사전 준비를 강화할 필요가 있다.

⑤ 국산 AI로봇의 기술개발 단계 및 활용 여건을 고려한 보급계획 수립 필요

정부는 국산 AI로봇 공공보급 추진 과정에서 관련 기술개발 및 실증 단계, 실제 활용수요 및 상호운용성 등 제반 여건을 충분히 고려하여 보급사업을 운영할 필요가 있다.

정부는 피지컬 AI 산업의 초기 시장을 창출하고 국산 로봇의 활용을 확대하기 위해 2027년부터 공공부문을 중심으로 로봇 보급을 추진할 계획이다. 이를 위해 산업통상부, 과학기술정보통신부, 국방부, 농림축산식품부, 보건복지부, 경찰청, 소방청, 국가유산청 등 8개 부처·청에서 총 1,743대의 로봇을 구매하기 위한 예산 3,191억원을 편성하였다.

부처별로 살펴보면, 산업통상부는 연구·데이터팩토리용 휴머노이드 등을 중심으로 450대(1,150억원), 농림축산식품부는 농업용 로봇 300대(136억원), 국방부는 경계·정찰용 소총로봇 등 214대(430억원)를 구매할 계획이다. 또한 경찰청은 320대(532억원), 소방청은 49대(268억원), 보건복지부는 200대(280억원), 과학기술정보통신부는 200대(385억원), 국가유산청은 10대(10억원)를 각각 도입할 계획이다.

[부처별 국산 AI로봇 도입 계획 및 예산안]

(단위: 대, 억원)

구분	도입 대수	예산안	주요 활용 분야
산업부	450	1,150	대학의 연구 및 데이터팩토리용 휴머노이드 등
농림부	300	136	농업용 로봇
국방부	214	430	경계·정찰용 소총로봇 등
소방청	49	268	소방·재난 대응
과기부	200	385	연구·교육용 등
복지부	200	280	이송·운반·장애인 돌봄 등
경찰청	320	532	경계·순찰 등
유산청	10	10	문화재 경계·순찰 등
합계	1,743	3,191	

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 로봇 공공보급은 민간 수요가 충분히 형성되지 않은 피지컬 AI 산업에서 초기 수요를 창출하고, 다양한 공공현장에 로봇을 적용하여 활용 가능성을 검증한다는 점에서 정책적 필요성이 인정된다. 특히 연구·교육, 국방·치안, 재난 대응, 농업, 돌봄 등 분야별로 로봇을 활용함으로써 관련 기술의 실증 기회를 확대하고, 국내 로봇 산업의 성장기반을 마련하는 효과도 기대할 수 있다.

그러나 로봇 공공보급 사업은 대규모 재정을 투입하여 로봇의 구매·보급을 확대하는 사업인 만큼, 기술개발 및 실증 단계에 따른 현장 활용 가능성과 구매 이후의 운영·유지관리 여건 등을 종합적으로 고려하여 보급사업을 운영할 필요가 있다.

일례로 **산업통상부의 AI 로봇 공공보급 사업**[19]은 국산 휴머노이드의 초기 수요를 창출하기 위해 추진되지만, 현재 연구·교육 등에 활용할 수 있는 국산 로봇 파운데이션 모델(RFM)이 충분히 확보되지 않았고 관련 기술개발이 진행 중인 상황이다. 이러한 상황에서 동 사업을 통해 2027년부터 휴머노이드 HW를 대규모로 보급하더라도 초기 보급기간에는 국산 RFM을 활용한 연구·교육이 제한될 우려가 있다. 따라서 국내 로봇산업생태계 조성이라는 사업 목표를 고려할 때, 향후에는 국산 소프트웨어(RFM)의 도입이 활성화되는 방향으로 보급사업을 운영할 필요가 있다.

19) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10.

또한 **국방부의 D.AX 프로젝트 사업**[20]의 경우 다족형 로봇 등 214대를 도입하여 탄약 수송, 경계/경비, 위험물 취급 및 의무로봇 등을 실증할 계획이다. 국방부는 로봇의 임무별 구매·배치계획을 제시하였으나, 군에서 활용하는 로봇은 일반물자와 달리 작전목표 및 환경을 고려한 운용성능을 설정하는 것이 중요하고, 내구연한 동안 군에서 지속적으로 운용해야 한다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

종합하면 정부는 국산 AI로봇 공공보급 시 관련 기술개발 및 실증 단계, 실제 활용수요 및 상호운용성 등 제반 여건을 충분히 고려하여 보급사업을 운영할 필요가 있다.

(3) 피지컬 AI 데이터의 생산·실증·활용 간 환류체계 구축 필요

정부는 피지컬 AI 관련 데이터 사업을 개별적으로 추진하기보다, 범용 행동데이터 생산-분야별 현장 실증-데이터 축적·표준화-모델 재학습으로 이어지는 환류체계를 구축하는 방안을 마련할 필요가 있다.

정부는 2027년부터 피지컬 AI 관련 데이터 확보를 위해 다수의 사업을 동시에 추진할 계획이다. 과학기술정보통신부는 피지컬 AI 트레이닝센터를 통해 범용 피지컬 AI 모델 개발에 필요한 기본 행동데이터를 구축하고, 산업통상부는 국가 제조데이터 라이브러리 사업을 통해 10대 업종·공정별 제조 데이터를 수집·확보하는 한편, 지역특화 산업별 데이터 팩토리를 구축하여 고품질의 로봇 학습용 데이터를 구축할 계획이다. 이와 함께 앞서 살펴본 8대 핵심분야 피지컬 AI 실증 과정에서도 업종별 특화데이터가 생성된다.

이 중 산업통상부 사업을 통해 생산·확보되는 10대 주력 제조업의 전주기 공정 데이터, 로봇 공정 데이터셋, 자율제조 데이터의 경우 2027년 착수 예정인 '국가 제조데이터 라이브러리'에 통합·구축될 예정이며, 과학기술정보통신부의 피지컬 AI 트레이닝 센터 구축 사업을 통해 생성되는 범용 행동·동작 데이터의 경우에도 국가 제조데이터 라이브러리에 통합 저장·활용될 수 있도록 할 예정이다.

그러나 과학기술정보통신부 사업을 통해 생성되는 범용 데이터의 경우 인공지능 전문기업이 생성한 데이터 중 제공가능한 범위 내에서 통합 저장·활용을 검토할 예정이고, 8대 핵심분야 실증사업 중 자율제조(산업통상부)를 제외한 중소제조·건설·

20) 국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(국방위원회)」, 2026.10.

농업·돌봄 등의 분야별 특화 데이터나 실제 작업데이터에 대해서는 국가 제조데이터 라이브러리로의 통합·연계 방안에 대한 검토가 이루어지지 않은 상황이다.

[피지컬 AI 데이터 수집·구축 사업 현황]

(단위: 백만원)

구분	소관	생산·확보 데이터	데이터 축적·활용	2027년 예산안
피지컬 AI 트레이닝 센터 구축	과기부	사족·협동·양팔로봇 등 다양한 폼펙터 활용 범용 행동·동작 데이터 (AI Ready Data)	국가 제조데이터 라이브러리로 연계 예정	40,000
국가 제조데이터 라이브러리 구축 (데이터 수집)	산업부	10대 주력 제조업의 전주기 공정 데이터 (AI Ready Data, AI Prepared Data 등)	국가 제조데이터 라이브러리로 통합 축적	11,800
국가 제조데이터 라이브러리 구축 (데이터 팩토리 구축)	산업부	로봇 공정 데이터셋 구축 (2027년 50개)		45,000
8대 핵심분야 피지컬 AI 실증	산업부 중기부 국토부 등 8개 부처	분야별 특화 데이터, 실제 작업데이터, 성공·실패·예외상황 데이터 등	자율제조는 국가 제조데이터 라이브러리로 통합, 그 외 7대 분야는 미정	484,375

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 현재 각 부처의 피지컬 AI 지원사업을 통해 생성되는 데이터들은 어떻게 공동으로 축적되고, 축적된 데이터들이 다시 로봇 학습이나 모델 개발에 어떻게 활용되는지 등에 대한 범정부 차원의 데이터 흐름을 구체적으로 정립할 필요가 있다.

특히 8대 핵심분야 실증사업에서는 실제 현장에서 발생하는 성공·실패·예외상황 등 범용 학습환경에서 확보하기 어려운 데이터가 생성될 수 있는 반면, 트레이닝 센터와 데이터 수집 및 데이터 팩토리에서는 대규모 반복 학습에 필요한 데이터를 체계적으로 생산할 수 있다.

따라서 트레이닝센터·데이터 수집 및 데이터 팩토리에서 생산한 데이터를 현장 실증에 활용하고, 현장 실증에서 새롭게 확보된 데이터를 다시 공통 데이터 인프라와 모델 학습에 반영하는 순환적인 데이터 활용체계를 마련하는 것이 중요할 것으로 보인다.

종합하면 정부는 피지컬 AI 관련 데이터 사업을 개별적으로 추진하기보다, 범용 행동데이터 생산-분야별 현장 실증-데이터 축적·표준화-모델 재학습으로 이어지는 환류체계를 구축하는 방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 피지컬 AI 컴퓨팅 인프라의 공동활용 협의 및 배분결과의 예산안 반영 필요

정부는 2027년도 예산안 편성 과정에서 GPU 공동활용을 원칙으로 범정부 수요조정·협의체계를 마련하였음에도, 피지컬 AI 관련 GPU 확보사업 상당수가 공동활용 가능성에 대한 협의를 거치지 않은 것으로 나타났으므로, 조속히 이에 대한 협의를 진행한 후 그 결과를 국회 예산안 심사 시 반영할 필요가 있다.

피지컬 AI는 대규모 멀티모달 데이터의 학습, 물리환경 시뮬레이션, 월드모델·로봇 파운데이션 모델 개발 및 현장실증 데이터의 반복적 재학습이 필요하다는 점에서 고성능 컴퓨팅 자원의 확보가 핵심적인 기반요소이다. 특히 범용·특화 모델의 개발과 대규모 학습·재학습 단계에서는 개별 로봇에 탑재되는 GPU나 NPU와 달리 다수의 고성능 GPU를 동시에 활용할 수 있는 대규모 컴퓨팅 인프라가 필요하다.

이에 과학기술정보통신부는 급증하는 산·학·연의 AI 연산 수요에 대응하기 위해 AI 컴퓨팅 자원을 국가 차원의 핵심 인프라로 보고 대규모 GPU 확보를 추진하고 있다. 구체적으로 과학기술정보통신부는 'AI컴퓨팅 자원 활용 기반 강화' 사업[21]을 통해 2025년부터 H200(3,056장), B200(1만 80장), B300(7,688장), Vera Rubin(2,016장)의 첨단 GPU를 구축하였으며, 2027년에는 Vera Rubin 1만 80장을 추가로 구축할 계획이다. 이를 위해 2027년까지 7조 3,883억원의 재정이 투입될 예정이다.

21) 코드: 미래대응기금 4331-310

[과학기술정보통신부 AI컴퓨팅 자원 활용 기반 강화 사업을 통한 GPU 확보 현황]

(단위: 장, 억원)

구분	2025		2026		2027(안)		합계	
	물량	예산	물량	예산	물량	예산	물량	예산
H200	3,056	2,217	-	-	-	-	3,056	2,217
B200	10,080	12,373	-	-	-	-	10,080	12,373
B300	-	-	7,688	13,866	-	-	7,688	13,866
Vera Rubin	-	-	2,016	6,927	10,080	38,500	12,096	45,427
합계	13,136	14,590	9,704	20,793	10,080	38,500	32,920	73,883

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 과학기술정보통신부는 정부가 확보한 GPU를 특정 부처나 기관이 독점적으로 사용하기보다는 국가 공동자원으로 활용하는 방향을 추진하고 있다. 이에 따라 기존 계약 유지, 기술·운영상 특수성 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 개별 사업의 GPU 확보를 인정하되, 그 외에는 국가 GPU 자원을 공동 활용하도록 하는 원칙을 마련하였다.

이와 관련하여 과학기술정보통신부와 기획예산처는 2026년 6월부터 각 부처의 2027년도 GPU 활용 수요를 조사하여 약 1만 장의 수요를 확인하였다. 과학기술정보통신부는 향후 국회 예산안 심사 결과와 범국가적 AI 수요 등을 종합적으로 고려하여 GPU 지원 대상과 규모를 구체화하고, 과학기술관계장관회의의 심의·의결을 거쳐 2027년도 GPU 배분방향을 수립할 계획이라고 설명하였다.

그러나 2027년도 피지컬 AI 지원사업의 GPU 확보계획을 살펴보면, 국가 GPU 자원의 공동 활용에 관한 관계부처 간 협의 여부와 진행 단계가 사업별로 상이한 것으로 나타났다. 구체적으로 GPU 등 컴퓨팅 자원 확보계획이 있는 39개 사업 중 12개 사업은 과학기술정보통신부와 공동 활용 가능성에 대한 협의를 완료하였거나 진행 중인 반면, 나머지 27개 사업은 관련 협의가 이루어지지 않은 것으로 확인되었다.

협의를 완료하였거나 진행 중인 12개 사업 중 8개 사업은 과학기술정보통신부에서 구축한 GPU 자원을 활용하기로 하였고, 3개 사업은 폐쇄환경 필요성 등에 따라 개별 구축하기로 하였으며, 1개 사업은 일부는 공동활용하고 일부는 개별 구축할 계획인 것으로 확인되었다.

협의가 진행되지 않은 27개 사업 중 6개 사업은 향후 공동 활용을 위한 협의를 진행할 예정이라고 답변하였고, 16개 사업은 데이터 보안, H/W 탑재 필요성 등의 사유에 따라 개별 구축을 검토 중인 것으로 확인되었다. 또한, 5개 사업은 GPU의 사양·수량 자체가 확정되지 않은 것으로 확인되었다.

[피지컬 AI 지원 사업별 GPU 확보계획]

(단위: 개)

구분	협의 완료·진행 중				미협의				합계
	공동 활용 예정	개별 구축 예정	공동활용/ 개별구축 혼합 예정	소계	협의 예정	개별 구축 예정	소요 구체화 후 검토 예정	소계	
사업 수	8	3	1	12	6	16	5	27	39

주: 과학기술정보통신부와의 협의 여부는 2026년 9월말 기준
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2027년도 예산안 편성 과정에서 과학기술정보통신부와 기획예산처를 중심으로 각 부처의 GPU 수요를 조사하고 일부 예외 사유를 제외한 사업들에 대해 정부구매 GPU 자원을 배분하기로 한 것은, 고가의 GPU를 개별 사업별로 중복 구축하기보다 국가 차원에서 공동으로 활용함으로써 재정의 효율성을 높이려는 취지이다.

그럼에도 불구하고 피지컬 AI 지원 사업 중 GPU 자원이 필요한 39개 사업 중 약 70% 사업이 사전에 공동 자원 활용 가능성을 협의하지 않은 것은 이러한 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

따라서 GPU 자원에 대한 공동 활용 가능성에 대해 조속히 협의를 진행하고, 공동 활용이 가능한 경우 GPU 구축 예산안에 대해 감액하는 등 협의 결과를 국회 예산안 심사 시 반영할 필요가 있다.

아울러 GPU 개별 구축 필요에 따라 공동 활용 협의를 진행하지 않은 사업에 대해서는 그 사유가 실제 국가 자원 공동 활용을 배제할 정도인지 검토하고, 개별 구축이 불가피한 범위로 GPU 도입 규모를 한정할 필요가 있다.

[GPU 자원 공동 활용 미협의 사업 사례]

(단위: 백만원)

소관	사업명	GPU 수요	GPU 구입/ 임차 2027 예산안	미협의 또는 개별 구축사유
과기부	한국전자통신연구원연구운영비지원(R&D)(독자피지컬AI)	H200 등 10장	470	인프라 SW 개발용으로 공동 활용 불가
	피지컬AI선도기술개발(R&D)	H100, H200 등 200장	미정	소요 구체화 후 검토 예정
	AX실증밸리조성(R&D)	Vera Rubin 16장	3,700	협의 예정
	피지컬AI 실증·확산(물류)	H100 8장	미정	개별 구축 예정
	국가 AI 통합 돌봄 플랫폼 구축 및 기술개발(R&D)	H200 11장	550	특수 H/W 필요
	피지컬 AI 핵심기술개발(R&D)	H200 400장	8,150	개별 임차 예정
산업부	AI자율제조SDM플랫폼기술개발(R&D)	H100, H200 등 14장	1,200	H/W 테스트 필요
	M.AX 자율제조 생태계 구축(공급망특화형제조AI솔루션실증확산)	미정	미정	소요 구체화 후 검토 예정
	M.AX 자율제조 생태계 구축(제조AX설비구축지원)	미정	미정	소요 구체화 후 검토 예정
	M.AX 자율제조 생태계 구축(지역기반제조AX현장인력양성)	미정	미정	소요 구체화 후 검토 예정
	제조암묵지활용AI솔루션개발(R&D)	H200 62장	미정	데이터 안전성을 위해 별도 구축
	풀스택 AI 팩토리 및 제조AI파운데이션모델기술개발(R&D)	H200 56장	미정	협의 예정
중기부	중소제조기업 피지컬 AI실증	미정	미정	소요 구체화 후 검토 예정

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

6-3. AI 데이터센터 산업생태계 조성 지원 분석

가. 현 황

(1) 2027년도 예산안 현황

‘국산 AI 데이터센터 산업생태계 조성‘은 2027년도 예산안 중점투자 과제인 3대 메가프로젝트 중 AIDC 분야를 지원하는 것으로, 전년대비 2,879억 6,900만원이 증가한 4,902억 4,900만원이 편성되었다.

2027년 국산 AIDC 산업생태계 조성 지원의 예산안은 전년 대비 높은 증가율(142.2%)을 기록하였고, 전체 AI 지원 사업(16.4조원)에서 차지하는 비중도 전년보다 1.0%p 상승하였다. 그러나 국산 AIDC 산업생태계 조성은 민간기업 주도의 대규모 AIDC 구축 투자가 중심이고 정부는 AIDC 구축에 수반되는 기술장비의 국산화를 재정으로 지원하므로, 정부의 AI 지원 사업 전체 예산에서 차지하는 비중은 3.0%의 낮은 수준에 머물고 있다.

[2027년도 국산 AIDC 산업생태계 조성 예산안 총괄]

(단위: 백만원, %)

구분	사업수	2026[1]		2027 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
AIDC 산업생태계 조성(a)	6개 부·처/ 19개 사업	202,280	202,280	490,249	287,969	142.2
AI 지원 사업 (b)	40개 부·처·청/ 691개 사업	9,949,507	10,047,107	16,414,266	6,367,159	63.4
비중(a/b)		2.0	2.0	3.0	-	-

주: 1) 추경은 제1회 추경예산 기준
1. 내역사업 기준
자료: 기획예산처

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4666)

국산 AIDC 산업생태계 조성 관련 사업은 6개 부처에 편성되었으며, 기획예산처 3,417억 5,300만원, 기후에너지환경부 811억 8,200만원, 과학기술정보통신부 553억 7,000만원, 농림축산식품부 60억원, 산업통상부 40억 원, 국방부 19억 4,400만원 규모이다.

[2027년도 국산 AIDC 산업생태계 조성의 부처별 예산안 총괄]

(단위: 백만원, %)

소관부처	2026		2027	증감	
	예산	추경(A)	예산안(B)	B-A	(B-A)/A
기획예산처	78,531	78,531	341,753	263,222	335.2
과학기술정보통신부(집행)	78,531	78,531	302,753	224,222	285.5
산업통상부(집행)	-	-	39,000	39,000	순증
기후에너지환경부	36,100	36,100	81,182	45,082	124.9
과학기술정보통신부	77,763	77,763	55,370	△22,393	△28.8
농림축산식품부	3,000	3,000	6,000	3,000	100.0
산업통상부	-	-	4,000	4,000	순증
국방부	486	486	1,944	1,458	300.0
해양수산부	6,400	6,400	-	△6,400	순감
합 계	202,280	202,280	490,249	287,969	142.4

주: 1) 추경은 제1회 추경예산 기준
1. 내역사업 기준
자료: 기획예산처

국산 AIDC 산업생태계 조성 예산안을 사업별로 살펴보면, 신규사업이 7개 편성되었다. AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D) 사업(기획예산처, 미래대응기금, 1,155억원)의 예산안 규모가 가장 크고, 다음으로 AI클러스터 조성 및 산업 육성(기획예산처, 미래대응기금, 878억원), 수요유치형 변전소 구축(기후에너지환경부, 전력산업기반기금, 657억 8,200만원) 등의 순이다.

예산 증가 규모가 큰 사업은 국가 플래그십 초고성능컴퓨팅 인프라 고도화 사업(R&D)(기획예산처, 미래대응기금, 114억원 증가), 소형데이터센터 기반 AI성장지원(기획예산처, 미래대응기금, 100억원 증가) 등이다.

[2027년도 국산 AIDC 산업생태계 조성의 사업별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

부처명	회계/기금명	세부사업명 (내역사업명)	2026		2027	증감	
			예산	추경(A)	예산안(B)	B-A	(B-A)/A
기획예산처	미래대응기금	AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D) ※과학기술정보통신부 집행	-	-	115,500	115,500	순증
		AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 ※과학기술정보통신부 집행	-	-	87,800	87,800	순증
		AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D) ※산업통상부 집행	-	-	39,000	39,000	순증
		국가 플래그십 초고성능컴퓨팅 인프라 고도화 사업(R&D) ※과학기술정보통신부 집행	68,431	68,431	79,853	11,422	16.7
		AI컴퓨팅 자원 활용 기반 강화 (소형데이터센터 기반 AI성장지원) ※과학기술정보통신부 집행	9,600	9,600	19,600	10,000	104.2
기후에너지환경부	전력산업기반기금	수요유치형 변전소 구축	-	-	65,782	65,782	순증
	에너지및자원사업특별회계	미래 지역에너지산업 생태계 활성화 (AI기반분산에너지특화지역지원)	10,000	10,000	10,000	0	0
	기후대응기금	데이터센터탄소중립을위한 열관리기술개발(R&D)	1,600	1,600	4,700	3,100	193.8
	일반회계	호남권 데이터센터 용수공급 사업	-	-	700	700	순증
과학기술정보통신부	일반회계	AI연구용컴퓨팅지원 프로젝트(R&D)	16,000	16,000	13,790	△2,210	△13.8
		한국산업은행출자 (AI컴퓨팅 인프라 확충)	11,800	11,800	11,800	0	0
		AI클라우드 경쟁력강화 기술개발(R&D)	6,000	6,000	11,000	5,000	83.3
		데이터센터네트워크인프라 기술선도사업(R&D) (데이터센터네트워크 인프라기술선도사업)	7,000	7,000	9,310	2,310	33
	정보통신진흥기금	지속가능한 데이터센터 산업 발전 지원	5,250	5,250	4,200	△1,050	△20.0
	일반회계	국가 초고성능컴퓨팅 활용 혁신 플랫폼 구축(R&D)	-	-	3,300	3,300	순증

(단위: 백만원, %)

부처명	회계/기금명	세부사업명 (내역사업명)	2026		2027	증감	
			예산	추경(A)	예산안(B)	B-A	(B-A)/A
	지역균형발전특별회계	국가 NPU전용 컴퓨팅센터 광주 설립	600	600	1,970	1,370	228.3
농림축산식품부	농어촌구조개선특별회계	농업AX기반조성 (AI기반 생육지원 데이터센터)	3,000	3,000	6,000	3,000	100
산업통상부	일반회계	첨단산업아카데미 (AI데이터센터아카데미구축)	-	-	4,000	4,000	순증
국방부	일반회계	정보통신기반체계구축(정보화) (국방 생성형 AI 운영서버(GPU) 구매)	486	486	1,944	1,458	300
합 계			202,280	202,280	490,249	287,969	142.4

주: 1) 추경은 제1회 추경예산 기준
1. 2027년 종료사업 제외하였기 때문에, 2026년 합계액은 세부사업 합계액과 차이가 있음
자료: 기획예산처

(2) AI 데이터센터 관련 정부 정책 방향

'국산 AI 데이터센터 산업생태계 조성'의 2027년도 예산안 0.5조원은 3대 메가프로젝트의 일환으로 추진하는 국산 AIDC 산업생태계 조성뿐만 아니라, 기 추진 중인 GPU 확보를 위한 AI 데이터 센터 구축 관련 사업도 포함하고 있다. 다음에서는 AI 데이터센터 관련 정부 정책 방향을 기 추진 중인 주요 사업과 2027년도에 3대 메가프로젝트 위해 신규 도입한 주요 사업으로 나누어 살펴본다.

① GPU 확보를 위한 AI 데이터센터 구축

정부는 2025년 산·학·연의 AI컴퓨팅 부족에 대응하고 초기AI 투자 촉진을 위한 AI 고속도로 구축을 위해, 2028년까지 약 5만장의 GPU를 확보한다는 계획을 수립하였다.

그리고 GPU 확충의 일환으로 AI 데이터센터[1] 지원 사업을 추진하였으며, 주요 사업은 국가AI컴퓨팅센터 구축(민관합작, 총 2조원 이상), 슈퍼컴퓨터 6호기 구

1) AI 데이터센터는 대규모 GPU와 고전력·냉각 설비를 갖춘 AI 연산 전용 데이터센터로, 이하 'AIDC'라고 표기한다.

축 예산('23~'31년, 총사업비 4,483억원)을 편성하여 지원하고 있다. 다만, 이들 센터 구축에 시간이 소요되므로, 정부는 2025년 추경예산과 2026년 예산을 통해 GPU를 직접 구매하여 지원하고 있다.

[정부 GPU 확보 계획]

구분	2025	2026	2027	2028	합 계
슈퍼컴퓨터 6호기	-	0.9만장	-		0.9만장
국가AI컴퓨팅센터(SPC)	-	-	1.5만장		1.5만장
정부구매	1.3만장	1.5만장	-		2.8만장
합 계	1.3만장	2.4만장	1.5만장		5.2만장

자료: 과학기술정보통신부

② 국산 AIDC 산업생태계 조성

정부는 2026년 6월 29일 '대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회'에서 반도체, AI로봇 등 피지컬AI, AIDC 등 3대 분야의 대규모 투자계획과 함께 전력·입지 등의 인프라 확충방안을 발표·논의하였다. 이에 정부는 3대 메가프로젝트를 총력 지원하기 위해 반도체 3.4조원, 피지컬AI 3.1조원, 국산 AIDC 산업생태계 조성 0.5조원을 편성하여 2026년 9월 3일 국회에 제출하였다.

3대 메가프로젝트에서 추진하는 'AIDC 분야'의 주요 내용은 민간기업의 대규모 AIDC 구축을 기회로 국산 AIDC 산업생태계 조성을 지원하는 것이다. 2027년도 예산안 현황정부의 3대 메가프로젝트 중 AIDC 분야 주요 내용을 살펴보고, 정부가 2027년도 예산안에 AIDC 분야 지원을 어떻게 반영하였는지 살펴본다.

첫째, 정부는 민관 협력으로 GW급 대규모 AIDC를 구축하기 위해, 민간이 AIDC 구축·운영 및 글로벌 투자 유치를 전담하고, 정부는 전력 공급, 부지 확보, 인허가 등을 신속하게 지원한다는 계획이다. 참여하는 주요 민간기업은 SK, GS, NAVER 등이며, AIDC 구축 프로젝트는 총 18.4GW 규모를 목표로 하고, 1단계 투자규모는 550조원에 이를 것으로 전망된다.

[3대 메가프로젝트의 민간기업 AIDC 단계별 구축 계획]

구분	목표기간	구축 규모	주요 내용 및 권역별 배치
1단계	~2029년	8.4GW (투자규모 550조원)	• SK 5GW - (확정) 울산(1GW), 당진(1GW) - (후보지) 호남권(1GW), 강원·대경권(2GW) • GS: (확정) 강원 동해시(2.4GW) • 네이버: 세종+타지역(1GW)
2단계	~2035년	10GW	• 1단계로 추진된 SK(5GW)를 2035년까지 15GW 규모로 확장 및 추가 구축

자료: 기획예산처

둘째, 정부는 3대 메가프로젝트를 통해 국내 대규모 AIDC 구축을 기회로 삼아 국내 AIDC 기반 기술 개발을 지원하여, IT 하드웨어, 클라우드 소프트웨어, 전력·냉각 인프라에서 AIDC 핵심 기술 개발로 독자 생태계 조성을 지원한다는 계획이다.

이에 2027년도 예산안에 편성된 AIDC 국산 기술 개발 관련 주요 사업을 살펴보면, AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D) 사업은 ICT 솔루션 및 AI 클라우드 부문에서 국산 기술 개발을 지원하는 것으로, 2027년도 예산안은 1,150억원 규모이다. AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D)(산업부)는 전력·냉각 부문에서 국산 기술 개발을 지원하는 것으로, 2027년도 예산안은 390억원 규모이다.

[2027년도 AIDC 국산기술 개발 R&D 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원)

구분	집행부처	세부사업명	주요 내용	2027년 예산안	총사업비
신규	과학기술정보통신부	AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D)	ICT솔루션, AI 클라우드 국산기술 개발	115,500	462,000 ('27~'30)
	산업통상부	AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D) (산업부)	전력·냉각 부문 국산기술 개발	39,000	400,000 ('27~'30)

자료: 각 소관부처

셋째, 정부는 3대 메가프로젝트를 통해 AIDC 중심 클러스터를 조성하여 AIDC 전·후방 산업의 대도약을 지원한다는 계획이다. 구체적으로, 「인공지능 데이터센터 산업 진흥에 관한 특별법」(2027.3월 시행)에 근거하여 AIDC 클러스터를 지정하여 AIDC 산업 육성의 거점으로 하여, 테스트랩, 인증 장비, 인재 양성을 지원한다는 계획이다.

이에 2027년도 예산안에 AIDC 중심 전후방 산업 지원 관련 주요 사업을 살펴보면, AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업은 테스트베드 구축, 기업 실증 등을 지원하는 것으로, 2027년도 예산안(국비+지방비)은 1,238억원 규모이다. AI데이터센터 아카데미 구축은 AIDC 분야 인력양성을 지원하는 것으로, 2027년도 예산안은 40억원 규모이다.

[2027년도 AIDC 중심 전후방 산업 지원 예산안 현황]

(단위: 백만원)

구분	소관부처	사업명		세부내역	2027 예산안	총사업비
신규	과학기술정보통신부	AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성	테스트베드 구축	테스트베드 건축 (전액 지방비)	30,000	45,000 ('27~'30)
				테스트베드 장비 도입 (전액 국비)	66,800	105,000 ('27~'30)
			AIDC 산업생태계 조성	기업 실증 지원 등	27,000	318,000 ('27~'30)
			소 계		123,800	468,000
	산업통상부	첨단산업아카데미 (AI데이터센터 아카데미 구축)		예비취업자, 재직자를 대상으로 산업계 수요 기반 교육과정 운영	4,000	미정 ('27~'31)

자료: 과학기술정보통신부

나. 분석의견

(1) 기 추진 사업의 3대 메가프로젝트와의 연계 강화 필요

정부가 3대 메가프로젝트의 일환으로 편성한 국산 AIDC 생태계 조성 지원은 핵심 목표인 'AIDC 국산 기술 개발 및 국산 장비 개발을 통한 산업 생태계 육성'과 연계성이 낮은 사업이 다수 혼재되어 있으므로, 국가 센터 구축 과정에서 국산 기술 및 부품 수요를 확보하는 등 연계성 강화 방안을 모색할 필요가 있다.

정부는 3대 메가프로젝트를 통해 국내 대규모 AIDC 구축을 기회로 삼아 국내 AIDC 기반 기술 개발을 지원하고 AIDC 중심 클러스터를 조성하여 국내 AIDC 전후방 산업의 대도약을 지원한다는 목적으로, 이번 예산안에 '국산 AIDC 생태계 조성'을 위해 19개 사업에 약 4,900억원을 편성하였다.

그러나 이 중 6개 사업에 편성된 1,744억원(35.6%)은 단순히 GPU 등 외산 자원 확보 지원 사업, 일반 전력망 확충 사업으로, AIDC 국산 기술개발 및 장비도입을 지원하는 3대 메가프로젝트의 목적과 직접적으로 관련되어 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

[3대 메가프로젝트 목표와 연계성이 낮은 AIDC 지원 사업]

(단위: 백만원)

사업명	'27 예산안	사업 시작	주요 내용
국가플래그십초고성능컴퓨팅인프라 고도화사업(R&D)	79,853	'23년	·슈퍼컴퓨터 6호기 구축(GPU 8,496장) · 2026년말 서비스 개시 ·총사업비('23~'31년, 4,482.6억원, 국고)
한국산업은행출자(AI컴퓨팅 인프라 확충)	11,800	'25년	·국가 AI 컴퓨팅센터 구축(SPC, GPU 1.5만장) ·2027년 이후 개소 ·국고 800억원(민·관 출자 및 정책금융 대출 등 총 2조원 이상)
AI연구용컴퓨팅지원프로젝트(R&D)	13,700	'25년	· 국내 경쟁력 있는 AI 연구기관에 대규모 컴퓨팅 자원(GPU 등)을 지원 ·과제당 2025~2027년 3년 지원사업으로, 2027년에는 계속지원 예산만 편성 ※ GPU 구매 또는 임대가 포함된 사업은 '국가 AI 컴퓨팅센터' 이용을 우선 검토 ('27년도 예

(단위: 백만원)

사업명	'27 예산안	사업 시작	주요 내용
			산안편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침, 기획예산처, '26. 4월)
국가초고성능컴퓨팅 활용 혁신 플랫폼 구축(R&D)	3,300	'27년	·국가 내 분산된 HPC·GPU 자원을 단일 창구에서 신청·배분·활용할 수 있는 공동활용 플랫폼을 구축 ·총사업비 '27~'30 949억원(국비)
수요유치형 변전소	65,782	'27년	· 전국 44개 345kV 변전소 구축 (~'35) · 총사업비 1.3조원('27~'30, 국비)
합 계	174,435	-	-

자료: 기획예산처 제출자료를 활용하여 작성

'국가플래그십 초고성능컴퓨팅 인프라 고도화(R&D)' 사업(798억 5,300만 원)과 '한국산업은행 출자(AI 컴퓨팅 인프라 확충)' 사업(118억 원)의 경우, 슈퍼컴퓨터 6호기 및 국가 AI 컴퓨팅센터 구축에 대규모 외산 자원(GPU 등)을 확보하여 산학연의 AI 개발을 지원하는 사업으로, 3대 메가프로젝트의 목적인 AIDC 기반 국내기술 개발 및 국내 AIDC 장비 개발 지원을 직접적으로 지원한다고 어려운 측면이 있다. 특히, 슈퍼컴퓨터 6호기는 이미 구축이 완료되어 2026년말부터 서비스가 개시되고, 국가 AI 컴퓨팅센터는 민관합작 SPC(정부지분 29%)로 국산 AIDC 솔루션 활용 등 국내 AIDC 산업의 국산화에 기여하기 어려운 측면이 있다.

또한 'AI 연구용 컴퓨팅 자원 프로젝트(R&D)' 사업(137억 원)은 국내 연구기관에 대규모 컴퓨팅 자원(GPU 등)을 임대·지원하는 사업이고, '국가초고성능컴퓨팅 활용 혁신 플랫폼 구축(R&D)' 사업(33억 원)은 분산된 GPU 자원의 단일 창구 분배 플랫폼 구축으로 AIDC 솔루션 국산화 및 전·후방 산업 육성이라는 거시적 목적을 달성하기에는 한계가 있다.

마지막으로, 2027년 신규 사업으로 편성된 '수요유치형 변전소' 구축 사업(657억 3,200만 원)은 전국 44개소에 345kV 변전소를 구축하는 총사업비 1조 3,000억 원 규모의 일반 전력망 확충 사업으로, 이는 데이터센터 운영을 위한 후방 전력 인프라의 성격을 가질 뿐, 국산 솔루션의 실증이나 수출 등 AIDC 산업 생태계 활성화만을 위한 사업이라고 보기 어려운 점이 있다.

이들 사업은 3대 메가프로젝트 구상 이전에 산학연의 AI컴퓨팅 부족에 대응하고 초기AI 투자 촉진을 위해 GPU를 지원하는 것이 주목적인 사업 등으로, 국산 AIDC 산업 생태계 조성을 위한 국산 AIDC 기술 및 부품 개발과는 다소 거리가 있는 것으로 보인다.

따라서 정부는 이들 사업에 대해 국가 센터 구축 과정에서 국산 기술 및 부품 수요를 확보하는 등 3대 메가프로젝트 추진 목적과의 연계성 강화 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 철저한 사업계획 수립 필요

AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업은 민간의 AIDC 구축의 원활한 추진, 민간 AIDC 기업의 국내장비 수요 확보가 국산화 AIDC 솔루션 산업 생태계 육성에 결정적인 역할을 한다는 점, 중장기 재정소요 및 재원조달방안 등 사업계획 수립이 미진하다는 점 등을 고려하여 국회에서 관련 예산안의 적정성 논의가 요구되고, 예산이 확정되더라도 사업계획 적정성 검토를 조속히 실시한 후 그 결과를 국회에 제출하도록 요구할 필요가 있다.

정부는 2026년 8월 25일 국무회의를 통해 총사업비 3,740억원 규모의 AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업에 대한 예비타당성조사 면제 안건을 최종 심의·의결하였다. 예타 면제 조치에 따라 본 사업은 「국가재정법」 제38조제5항[2]에 따라 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 하지만, 2027년도 예산안은 사업계획 적정성 검토 실시 이전에 편성되었다.

이에 다음 사항을 고려하여 관련 예산안의 적정성 논의가 요구되고, 예산이 확정되더라도 사업계획 적정성 검토를 조속히 실시한 후 그 결과를 국회에 제출하도록 요구할 필요가 있다.

---

2) 「국가재정법」
제38조(예비타당성조사)
⑤ 기획예산처장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

[AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 예비타당성조사 면제 사유]

소관부처	사업명	사업내용
과기부	AIDC클러스터 조성 및 산업 육성	□ (사업목적) AIDC 클러스터 조성 □ (기대효과) AIDC 외산 의존도 탈피 및 독자 기술력 확보 □ (사업기간) 27~30, (총사업비) 3,740억원, ('27년 정부안) 878억원 □ (면제사유) 제10호 국가정책적 추진

자료: 기획예산처

첫째, 민간의 AIDC 구축의 원활한 추진, 민간 AIDC 기업의 국내장비 수요 확보가 국산화 AIDC 솔루션 산업 생태계 육성에 결정적인 역할을 한다는 점을 고려할 필요가 있다.

본 사업은 국가적 메가프로젝트인 대규모 민간 AIDC 구축과 연계하여, 인프라에 수반되는 핵심 AIDC 솔루션을 국산화하고 이를 실증 및 글로벌 수출로 연결하는 데 목적이 있다. 즉, 해외 장비가 주도하고 있는 AIDC 산업에서 국내 ICT 장비 및 소프트웨어 산업의 전·후방 생태계를 자립화하고, 국가 차원의 AI 인프라 경쟁력을 확보하려는 취지이다.

현재 우리나라에서 AIDC(GPU 등 AI 가속기 설치)는 약 10개소가 운영 중인 것으로 파악되고 있으며[3] 전력규모는 6~80MW 규모이다.

[국내 주요 AIDC 현황]

운영사	센터명	소재지	구축연도	전력규모(MW)
SK브로드밴드	가산IDC	서울 금천구	2021	80
LG유플러스	평촌2센터	경기 안양시	2023	40
	가산 데이터센터	서울 금천구	2009	40
카카오	안산 데이터센터	경기 안산시	2023	40
KT클라우드	가산 데이터센터	서울 금천구	2025	40
	경북 AI CDC	경북 예천군	2025	10

3) 한국데이터센터연합회(KDCC)의 조사 등을 통해 과학기술정보통신부가 작성

운영사	센터명	소재지	구축연도	전력규모(MW)
삼성SDS	동탄데이터센터	경기 화성시	2023	20
네이버클라우드	각 세종	세종특별자치시	2023	50
NHN클라우드	디토 양평센터	서울 영등포구	2025	40
	국가AI데이터센터	광주광역시 북구	2023	6

주: 한국데이터센터연합회(KDCC)가 언론 조사, 유선 확인 등을 통해 조사한 수치로, 실제 수와는 다를 수 있음
자료: 과학기술정보통신부

3대 메가프로젝트 국민보고회(6.29)에서 발표된 SK, GS, 네이버의 대규모 AIDC 구축 계획은 GW급으로, 기존 AIDC 보다 큰 규모이며, 전력, 용수 등의 소요량이 클 것으로 예상된다. 2026년 9월 현재 SK는 울산에 AIDC를 구축 중이며, 40MW 규모로 신축 후 1GW로 확장할 예정이고, 4개 권역 별로 각 1GW 규모의 AIDC를 구축한다는 계획을 발표하였다. GS는 동해 북평산단에 AIDC를 구축 중이며, 1.2GW 신축 후 2.4GW로 확장할 예정이다. 네이버는 세종시에 구축되어 있는 데이터센터(현재 50MW)의 증설을 포함하여 총 1GW 규모로 AIDC를 구축한다는 계획을 발표하였다.

본 사업은 정부의 재정 투입만으로 완성될 수 없으며, 민간 부문의 적극적인 참여와 수요가 뒷받침되어야만 실질적인 성과를 거둘 수 있는 민간 의존형 사업이다. 민간 AIDC의 안정적 구축 환경이 조성되어 대규모 인프라 투자를 단행하는 민간 기업들의 비즈니스가 차질 없이 추진되어야 하며, 이를 위해 부지 확보, 전력 및 용수 공급, 규제 완화 등 민간 AIDC 조성이 안정적으로 진행되도록 제도적 보완과 행정적 지원이 선행될 필요가 있다.

특히, 「인공지능 데이터센터 산업 진흥에 관한 특별법」의 제정(2027. 3월 시행)으로 추진 근거가 마련되었으나, 동법은 여러 사항들을 하위법령에 위임하고 있어, 과학기술정보통신부는 하위법령 마련 과정에서 산업계, 민간 전문가, 이해관계자, 관계 부처 등의 의견을 수렴하여 입법예고(2026. 10월, 40일 이상), 법제처 심사(2026. 12월), 차관회의·국무회의(2027. 2월)를 거쳐 하위법령을 마련한다는 계획이므로 차질 없는 추진이 필요하다.

[「인공지능 데이터센터 산업 진흥에 관한 특별법」의 하위법령 위임 사항]

조문 번호	법 요지	구체화 항목
제2조	AIDC의 정의	① AI 데이터센터 해당 여부 판정기준 (설비·규모·운영특성 등) ② 신축·증설·전환 등 세부 유형 ③ 세부 기술지표·증빙자료 및 고시 위임 범위
제7조, 제8조	실태조사 및 통계의 범위 · 방법 등	① 조사 대상·범위·항목·주기 등 ② 결과 공표·활용 및 제공 기준 ③ 비밀보호·비식별처리 등
제9조	전담기관 지정 및 운영 등에 필요한 사항	① “그 밖의 필요한 사업” 범위 ② 전담기관 지정 요건·절차 및 운영 기준 등
제10조	AIDC 신고 내용 · 방법 · 절차 등	① 신고 사항·절차·처리방법 ② 인허가 일괄처리(제18조)를 받은 사업자의 신고 의제 연계 방안
제11조	협회 설립 절차 등	① 협회 설립인가 절차 ② 정관 기재사항 및 사업의 범위 ③ 보고·감독 등 운영 기준
제12조	국가 및 지자체가 구입 지원 또는 제공 · 임대할 수 있는 장비(GPU 등)의 범위	① 기타 지원사업의 범위 ② 일반적인 지원(제12조)과 특구 지원(제26조)과의 관계 ③ 지원 가능한 장비의 범위 및 지원 방법 등
제13조	국가 및 지자체가 AIDC 사업자에게 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있는 부대시설 범위	① 지원대상 부대시설의 범위 ② 시설 및 부지의 인정기준 ③ 일반지원·특구지원과의 관계
제14조	인재양성 정책 수립, 전문인력 양성 기관 지원 및 지정 요건, 지정 취소 등에 필요한 사항	① 교육기관 지정 요건 ② 정책의 수립·지원 절차 ③ 지정취소 및 사후관리
제18조	인허가 일괄처리에 필요한 절차 등	① 신청 접수 및 사전 검토 ② 위원회 상정 및 관계기관 송부 ③ 법정기한 관리·결과통지·신고의제 연계 ④ 전자접수·정보시스템 운영기준 ⑤ 일괄처리 신청서 및 관련 인허가등에 필요한 서류·자료
제19조	전력계통영향평가 면제 전력용량 상한	① 면제 전력용량 및 산정모수 ② 확인자료·예외사례·사후관리

조문 번호	법 요지	구체화 항목
제21조	시설물 설치 완화 기준	① 승강기 설치기준 산정 방식 ※「건축법」 제64조제1항 ② 친환경차 충전·주차시설 설치기준 산정 방식 ※「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제11조의2제1항 ③ 주차장 설치기준 산정 방식 ※「주차장법」 제19조제1항 ④ 미술작품 설치기준 산정 방식 ※「문화예술진흥법」 제9조제1항
제22조	AIDC가 정보통신산업 관련 시설로 적용되는 산업단지의 종류	① 대상 산업단지의 범위·종류 ※ 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지 등
제24조	특구 지정에 필요한 사항	① 특구 지정 신청주체 및 대상지역 요건 ② 평가항목과 심사절차 ③ 조건부 지정 및 분산에너지 연계계획 ④ 지정 후 관리·성과평가 체계
제25조	특구의 변경·해제 기준 및 절차	① 변경 사유의 유형화 ② 해제 요건과 절차 ③ 의견청취·공고·통지 ④ 변경·해제 이후 후속 행정처리
제26조	특구에 필요한 그 외 기반 시설	① 추가 기반시설의 범위 ② 일반적인 지원(제12조)과 특구 지원(제26조)과의 관계
제27조	규제개선 심사 기준 및 절차 등	① 규제개선 신청대상 및 접수요건 ② 심사·이관·회신 절차 ③ 결과통지 및 후속 연계
제28조	권한의 위임 및 위탁 등	① 권한 중 위임 가능 대상 ② 업무를 위탁할 수 있는 기관·단체

자료: 과학기술정보통신부

또한 현재 국내외 데이터센터 인프라는 해외 글로벌 기업의 장비와 소프트웨어가 시장을 장악하고 있으므로 국내산 솔루션의 국산화를 위해서는 민간 AIDC 기업의 수요 확보가 필요하다. 국내 데이터센터의 국산 장비 활용률은 수배전설비(80% 이상) · 냉각탑(70% 이상) 등 높은 장비도 존재하나, IT 장비를 포함 대부분의 경우 국산 활용이 30% 미만으로 저조한 상황으로, ICT 장비 약 10% 내외, 전력·냉각장

비 분야별 10% 내외 수준(추정)에 불과하다. 운영SW의 국산 활용도 40% 내외 수준에 그치고 있다.

아무리 우수한 국산 솔루션을 개발하더라도 민간 AIDC 기업들이 이를 실제로 구매하고 채택하는 국내 수요가 보장되지 않는다면, 개발된 기술이 사장되고 예산이 낭비되는 결과가 초래될 수 있다.

둘째, AIDC클러스터 조성 및 산업 육성 사업에 대한 중장기 재정소요, 재원조달방안, 연차별 투자계획 등 사업계획 수립이 미진한 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

① 고성능 AI 장비와 데이터센터 인프라는 준공 이후에도 매년 전력비, 운영비, 유지보수비가 지속해서 발생한다는 점을 고려할 때, 중장기 운영계획을 수립할 필요가 있으나, 현재 이에 대한 계획이 마련되어 있지 않다. 테스트베드 구축은 2027년 968억원, 2028년 532억원의 총 1,500억원의 재원이 투입되고, 2028년 9월 준공 및 4분기 가동을 목표로 하고 있다.

그러나 과학기술정보통신부가 수립한 IDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업 연차별 투자계획을 살펴보면 테스트베드 구축 완료 후 유지보수, 장비 업그레이드 등을 위한 후속 재정 소요 전망 및 재원조달 계획(국고부담, 이용료 부과 등)이 수립되어 있지 않는 등 테스트베드의 중장기 운영 계획이 미비한 상황이다.

[AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업 연차별 투자계획]

(단위: 억원)

구 분		2027	2028	2029	2030	합 계
테스트베드 구축	국 비	668	382	-	-	1,050
	지방비	300	150	-	-	450
	소 계	968	532	-	-	1,500
AIDC 산업생태계 조성	국 비	210	420	525	525	1,680
	민 간	70	140	175	175	560
	소 계	280	560	700	700	2,240
합계	국 비	878	802	525	525	2,730
	지방비	300	150	-	-	450
	민 간	70	140	175	175	560
	합 계	1,248	1,092	700	700	3,740

주: 지방비, 민간매칭비 등은 추후 변동 가능
자료: 과학기술정보통신부

특히, 과학기술정보통신부의 데스트베드 구축 계획을 살펴보면, 지자체가 토지와 구축비를 지원하고 국비로는 장비 도입을 지원한다는 계획을 수립하고 있으나, 테스트베드 운영체계에서 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담에 대한 방향 설정이 아직 미비한 상황이다.

[테스트베드 구축 소요 예산(안): 2027~2028년]

(단위: 억원)

구분	세부내역	소요예산
테스트베드 건축 (전액 지방비)	- 토지 확보 - 테스트베드 설계 및 구축	450
테스트베드 장비 도입 (전액 국비)	- 통합운영 솔루션 및 통합 관제 센터 - IT·전력·냉각 분야별 실증 장비 도입 및 테스트베드 인프라 구축	1,050
합계		450

자료: 과학기술정보통신부

② 「국가재정법」은 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다고 규정하고 있으나, 과학기술정보통신부는 사업계획 적정성 검토 실시 이전에 대규모 예산안을 편성하였을 뿐만 아니라 예산 집행도 사업계획 적정성 검토 이전에 실시하는 것으로 계획하고 있으므로, 사업계획 적정성 검토 결과가 확정된 이후 집행에 착수하도록 할 필요가 있다.

과학기술정보통신부의 사업 추진 일정안에 따르면, 사업계획 적정성 검토가 2027년 6월에 종료될 예정임에도 불구하고, 클러스터 공고 및 확정을 사업계획 적정성 검토 이전에 실시하는 것으로 계획하고 있으며, 토지확보 및 테스트랩 설계·핵심장비 발주 시점이 사업계획 적정성 검토 이후인지 여부가 명확하지 않으므로, 예비타당성조사 면제에 따른 사전통제 보완장치인 사업계획 적정성 검토 결과에 따라 사업 규모나 내용이 변경될 경우 재정 낭비를 초래할 우려가 있다.

[테스트베드 구축 추진일정(안)]

일정	내용
’27. 3월	「인공지능 데이터센터 산업 진흥에 관한 특별법」 시행
’27. 3월 ~ 5월	인공지능 데이터센터 특구*(클러스터) 지정 공고 및 확정 *「인공지능 데이터센터 산업 진흥에 관한 특별법」 제24조~제26조 근거
’27. 5월 ~ 8월	토지확보 및 테스트랩 설계·핵심장비 발주** ** 사업계획 적정성 검토가 통상 6월에 종료되는 점을 감안하여, 테스트랩 조기 구축을 위해 설계 과정에서 전력·냉각 등 핵심장비는 Prefab[4] 장비 도입을 적극 검토
’27. 10월	테스트랩 착공 (공사기간 12월 내외)
’28. 9월	테스트랩 준공
’28. 4분기	테스트랩 시험운영 및 가동

자료: 과학기술정보통신부

과학기술정보통신부가 수립한 연차별 투자계획에 대한 점검도 필요하다. 테스트베드 구축에서 테스트베드 건축과 장비도입을 함께 추진하는 것으로 계획하고 있으나, 장비가 건물보다 먼저 도입되지 않도록 연차별 투자계획을 정비할 필요가 있다. 또한 테스트베드가 2027년 10월에야 착공되어 2028년 9월에 준공 예정임을 고려할 때, AIDC 산업생태계 조성 사업을 2027년부터 추진할 경우 테스트베드 공사 기간(2027~2028년) 중 민간기업이 입주하도록 해야 하므로, 참여유인이 낮을 우려가 있다. 또한 2027년 상반기에는 사업계획 적정성 검토가 실시될 예정이므로, 이 과정에서 사업변경이 있거나 추진 일정이 지연될 경우, 이미 참여하기로 한 민간기업들은 비즈니스 모델 수정, 인력 운용 차질 등으로 피해를 입게 될 우려가 있다.

이상을 종합하면, AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성 사업은 예비타당성조사가 국무회의에서 면제되고 사업계획 적정성 검토 실시 이전에 예산안이 편성되었으나, 민간의 AIDC 구축의 원활한 추진, 민간 AIDC 기업의 국내장비 수요 확보가 국산화 AIDC 솔루션 산업 생태계 육성에 결정적인 역할을 한다는 점, 중장기 재정소요, 재원조달방안, 연차별 투자계획 등에 대한 계획 수립이 미진하다는 점 등을 고려하

4) Prefab 장비는 현장 작업을 최소화하기 위해 공장에서 핵심 부품이나 설비를 미리 조립·모듈화해서 가져온 장비로, 현장 공사 기간이 획기적으로 줄어들고, 통제된 공장에서 만들기 때문에 장비의 품질과 안전성이 높아진다.

여 국회에서 관련 예산안의 적정성 논의가 요구되고, 예산이 확정되더라도 사업계획 적정성 검토를 조속히 실시한 후 그 결과를 국회에 제출하도록 할 필요가 있다.

(3) 범사업적 연계와 지자체 협력을 위한 통합적 AIDC 관리체계 구축 필요

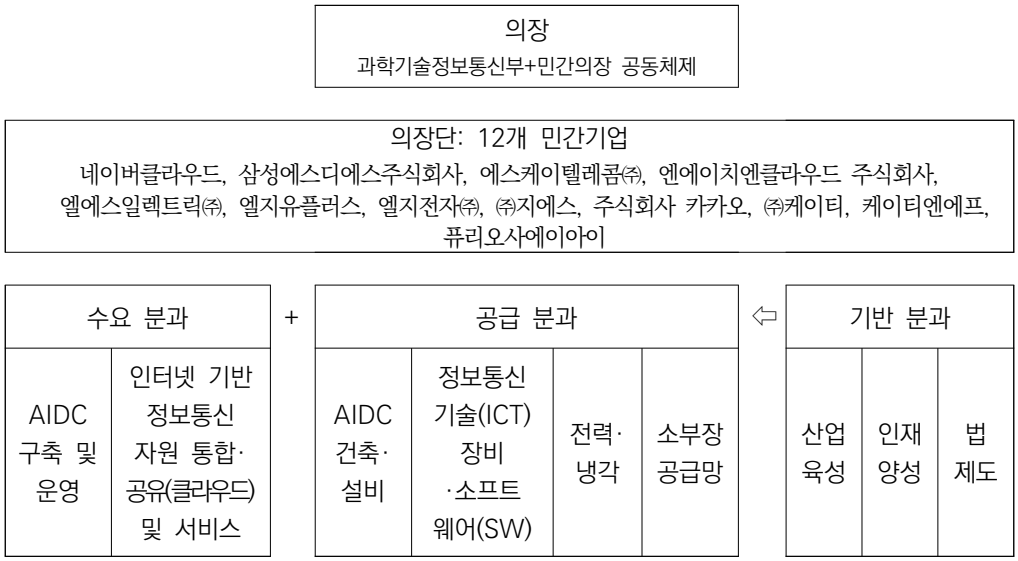
'인공지능 데이터센터 국가 전략 산업화' 전략 달성을 위한 다수 사업의 기획·성과 관리 체계가 미비하므로, AIDC 메가프로젝트의 효과적인 추진을 위해서 R&D 사업뿐만 아니라 비R&D 사업, 지방정부 협력까지 담당하는 전문성 있고 통합적인 AIDC 관리체계 구축에 대한 검토가 필요하다.

국산 AIDC 산업생태계 조성 지원의 추진체계로 인공지능 데이터센터 협력체(이하, 'AIDC 얼라이언스'라 한다)가 출범하였다. 이는 정부가 지난 6월 29일 3대 초대형 사업인 메가프로젝트의 일환으로 발표한 15GW 규모의 대규모 AIDC 구축과 이를 중심으로 AIDC 전·후방 산업의 수출산업화, AIDC 클러스터 조성 및 실증 테스트베드 구축 등을 포함하는 '인공지능 데이터센터 국가 전략 산업화' 전략을 체계적이고 속도감 있게 이행하는 데 필요한 민·관 협의체를 마련하기 위한 것이다.

AIDC 얼라이언스는 과학기술정보통신부와 민간 공동의장 체제로 초대 민간의장은 정재헌 한국정보통신진흥협회장(SKT 대표)이 맡는다. 공동의장 밑으로 총 12개 사(社)[5]로 이루어진 의장단과 수요, 공급, 기반 총 3개 분과 및 수출산업화 전담반(TF)을 두며 정보통신기획평가원이 사무국을 맡아 운영을 지원한다. 각 분과 내 소분과는 관계부처와 협력(예: 산업부-소부장 공급망 소분과)하여 운영 예정이다.

5) 네이버클라우드, 삼성에스디에스주식회사, 에스케이텔레콤㈜, 엔에이치엔클라우드 주식회사, 엘에스일렉트릭㈜, 엘지유플러스, 엘지전자㈜, ㈜지에스, 주식회사 카카오, ㈜케이티, 케이티엔에프, 퓨리오사에이아이

[인공지능 데이터센터 협력체(AIDC 얼라이언스) 구성도]



자료: 과학기술정보통신부

그러나, AIDC 얼라이언스와 '국산 AIDC 산업생태계 조성' 관련 사업을 실무적으로 지원하는 추진단 구성에 있어서 미흡한 점이 있다.

첫째, 국산 AIDC 산업생태계 조성 지원은 R&D 사업뿐만 아니라 인프라 구축, 민관 협력, 국내 소부장 기업 실증, 그리고 글로벌 수출 산업화 등 비R&D 사업까지 아우르는 사업으로 구성되어 있어 경험과 전문성을 갖춘 통합추진단 역할을 할 수 있는 기관이 필요하지만, 2027년 예산안에 각각 별도의 출연기관이 사업을 분산 추진하는 체계로 편성되었다. 2027년도 예산안에서 '국산 AIDC 산업생태계 조성 지원' 사업이 각각 추진되고 각 출연기관에 지원되는 운영비가 총 85억원 규모이다.

[2027년도 국산 AIDC 산업생태계 조성 지원 사업의 추진체계]

(단위: 백만원)

소관 부처	세부사업명	주요 내용	2027년 계획안	사업 시작	사업시행 출연기관	업무	운영비
과학 기술 정보 통신부	AIDC 클러스터 조성 및 산업 육성	기업 실증 지원 등 일반사업	87,800	신규	정보통신 산업진흥원	공모 및 협약 체결	2,634
	지속가능한 데이터센터 산업 발전 지원	기업 실증 지원 등 일반사업	4,200	'25년	정보통신 산업진흥원		300
	AI컴퓨팅 자원활용 기반 강화(소형데이터 센터 기반 AI산업 성장 지원)	기업 실증 지원 등 일반사업	19,600	'26년	정보통신산업진흥원/한국지능정보사회진흥원		972
	AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D)	기술개발 R&D사업	115,500	신규	정보통신기획평가원	사업단	3,400
	데이터센터 네크워크인프라 기술선도사업(R&D)	기술개발 R&D사업	9,310	'26년	정보통신기획평가원	연구 관리	전문기관 기획평가관리비
	AI클라우드경쟁력강화기술개발(R&D)	기술개발 R&D사업	11,000	'26년	정보통신기획평가원		
산업 통상부	AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D)(산업부)	기술개발 R&D사업	39,000	신규	한국산업 기술기획 평가원	사업단	1,200
	첨단산업아카데미(AI데이터센터아카데미구축)	인력양성 일반사업	4,000	신규	한국산업 기술진흥원	공모 및 협약 체결	전문기관 기획평가 관리비
합 계			290,410	-	-	-	8,506

자료: 각 소관부처

둘째, 정부는 2027년도 예산안에 주요 기술개발 사업인 AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D)의 경우 사업단을 설치하여 관리하며, 과학기술정보통신부는 정보통신기획평가원 내에 사업단을 설치하고, 산업통상부는 한국산업기술기획평가원 내에 사업단을 별도로 설치할 계획으로 판단된다.[6] 그리고 과학기술정보통신부와 산업통산자원부가 사업단의 예산과 조직을 분리하여 운영하게 된다면 부처 간 칸막이 행정으로 인해 사업 속도가 저하될 우려가 있다.

[2027년도 AIDC 소부장·클라우드 기술개발·고도화(R&D) 사업추진체계]

구분		과학기술정보통신부	산업통상부
사업내용		ICT솔루션 기술개발, AI 클라우드 국산기술 확보 ※ '27년(안) 1,155억원	전력·냉각 부문 기술개발 ※ '27년(안) 390억원
사업추진체계	피출연기관	정보통신기획평가원	한국산업기술기획평가원
	사업수행자	AIDC사업단 ※ '27년(안) 34억원 총사업비('27~'30) 136억원	사업단 ※ '27년(안) 12억원 총사업비('27~'30) 48억원

자료: 과학기술정보통신부, 산업통상부

또한 정부는 'AIDC 얼라이언스'의 지원조직의 필요성을 인식하고, 2027년도 예산안에 연구관리 전문기관 내 사업단을 설치하면서도, 동 사업단에 R&D 과제 관리뿐만 아니라 'AIDC 얼라이언스'의 운영하기 위한 예산을 지원한다는 계획이다. 그러나 연구관리 전문기관은 연구과제 과제관리 중심의 업무를 수행해야 하므로 예산 집행에 제약이 있어, '인공지능 데이터센터 국가 전략 산업화' 전략을 체계적으로 이행하고 성과를 관리하기 위한 'AIDC 얼라이언스'의 지원조직으로서의 역할에 한계가 있을 수 있다.

6) 다만, 과학기술정보통신부와 산업통상부는 협의를 통해 사업단을 일원화하고자 추진체계를 마련 중이라는 설명이다.

[과학기술정보통신부 소관 사업단 2027년 운영비 세부편성(안)]

(단위: 백만원, %)

비목	세목	2027		주요내역
		예산안	비율	
직접비	인건비	1,290	38.0	·동 사업 관리인력 인건비 - 정보통신기획평가원 AIDC 사업단장, 사무국장, 수석/책임/선임급 사업관련 부서 직원 및 위촉직 사원 등 인건비
	연구활동비	1,619	47.6	·AIDC 사업 다부처 협의체, 운영위원회, 기술전문위원 등 사업 추진체계 운영비 ·평가위원회, 진도점검/검토위원회 및 기획위원회 등 사업 기획·평가·관리 관련 위원회 운영비 ·현장간담회, 총괄-세부 협의체, 총괄 협의체 등 사업 관련 협의체 운영비 ·기술 동향/성과 조사·분석·평가 및 AIDC 메가프로젝트 연계 추진을 위한 사업단 운영 관련 용역비 . AIDC 얼라이언스, AIDC 포럼 등 대내외 협력 및 행사 · 기획/평가, 협의체/간담회 및 업무협의 관련 국내외 출장비 ·사업관리 인력 PC/모니터 구매 및 임대 등 전산장치 구매 및 유지보수 비용과 사무용품비 ·위탁정산회계법인 정산수수료 등 사업관리 업무 대응 ·동사업 기획 및 평가관리 등을 위한 기타 제반 비용
	소계(A)	2,909	85.6	
간접비(B)		491	14.4	·기관 공통운영경비
총 계(A+B)		3,400	100.0	

자료: 과학기술정보통신부

셋째, 2027~2030년 동안 추진되는 국산 AIDC 산업생태계 조성 지원에서, 지방정부는 클러스터 부지 제공 및 건축 지원 등의 역할을 담당하며 지역에서 다양한 수요처 발굴 및 실증 확산을 추진하기 위해 중앙정부와 지방정부의 협업이 중요함에도 불구하고, AIDC 얼라이언스와 AIDC 사업단 등 AIDC 사업 추진체계가 중앙정부 위주로 수립되어 있는 한계가 있다.

이와 같이 정부는 3대 메가프로젝트에서 ‘인공지능 데이터센터 국가 전략 산업화’ 전략을 발표하고 민관 협의체로 ‘AIDC 얼라이언스’를 조직하고도, 2027년도 예산안 편성 시 AIDC 기술개발, 클러스트 조성 등 다수 사업의 기획·성과 관리를 체계적으로 수행할 수 있는 체계를 수립하지 못하였다.

따라서 AIDC 메가프로젝트의 효과적인 추진을 위해서 R&D 사업뿐만 아니라 비R&D 사업, 지방정부 협력까지 담당하는 전문성 있고 통합적인 AIDC 관리체계에 대한 검토가 필요하다.

6-4. 메가프로젝트 기반시설(전력·용수·산단) 사업 분석

가. 현 황

(1) 개 요

2026년 6월 29일, 정부는 '대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회'에서 반도체, 피지컬 AI, AI 데이터센터 등을 국가 성장 동력으로 추진하는 것을 내용으로 하는 3대 메가프로젝트를 발표하였다. 3대 메가프로젝트의 핵심은 수도권 밀집 한계를 넘어 전국 권역별로 대규모 생산 및 혁신 거점을 구축하는 것이다. 서남권 반도체 거점, 울산·동해·세종의 GW급 AI 데이터센터, 새만금·대경권 로봇 양산축 등 초거대 산업 클러스터 조성이 추진되고 있다. 이러한 메가 프로젝트는 막대한 전력과 공업용수가 적기에 공급되지 않으면 가동 자체가 불가능한 구조적 특징을 지닌다.

이를 위해 정부는 전력·용수·산단 인프라를 전폭 지원하기 위해 2027년도 예산안에 약 2.1조원의 예산을 편성하였다.

[2027년도 메가프로젝트 인프라 관련 예산편성 현황]

(단위: 억원)

구분	소관부처	세부사업명	2027년 예산	총사업비
전력	기후에너지 환경부	수요유치형 변전소 구축	658	205,746
		재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 지원사업	27	309,228
		해상풍력 공동접속 설비 지원사업	196	21,690
		국내 계통 전기품질 강화를 위한 안정화 설비 구축 사업	360	360
		송전단ESS 구축지원 사업	5,724	190,800
		재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 ESS 설치 보급사업	24	39,520
		전기요금 복지·특례 지원	3,500	-
		한국전력공사 출자	5,000	5,000
	소계		15,489	772,344

오규환 예산분석관(ogh2221@assembly.go.kr, 6788-4636)
김민혁 예산분석관(mh.k@assembly.go.kr, 6788-4687)

(단위: 억원)

구분	소관부처	세부사업명	2027년 예산	총사업비
용수	기후에너지 환경부	호남권 반도체산단 용수공급 사업	1,196	36,654
		충청권 첨단산업 용수공급 사업	81	10,863
		공공폐수처리시설(호남권 반도체산단 폐수처리)	85	5,937
		한국수자원공사 출자	2,500	2,500
	소계		3,862	55,954
산단	국토교통부	새만금항 인입철도	560	15,859
	새만금 개발청	새만금산업단지 장기임대용지 조성	175	175
		새만금 지역간 연결도로 건설	1,431	11,330
		새만금 첨단 교통서비스 도입·운영	4	4
		새만금 상생 로봇 클러스터 조성	5	480
	소계		2,175	27,848
합계			21,526	856,146

주: 전기요금 복지·특례 지원은 계속사업으로 연간 3,500억원 지속 소요 전망
자료: 기후에너지환경부, 국토교통부, 새만금개발청

먼저, 전력 분야에서는 전력망 건설이 첨단산업 성장과 재생에너지 보급을 뒷받침할 수 있도록 선제적 투자를 강화한다. 수요유치형 변전소[1]를 구축하고, 기존 선로를 최대한 활용하기 위해 송전단 에너지저장장치(ESS) 및 가상송전망 대용량 에너지저장장치(ESS)[2]를 설치하며, 전기품질 안정화 설비 구축을 추진한다. 또한 전력계통을 적기에 구축하기 위해 신규 전력망의 지중화 확대, 해상풍력 공동접속 설비 설치를 지원한다. 아울러 정부는 취약계층에 대한 전기요금 지원을 강화하고, 한국전력공사에 대한 출자금액도 늘린다.

용수 분야에서는 동복댐 증축 등을 포함한 호남권 반도체산단 용수공급과 충청권 반도체·디스플레이 등 첨단산업 용수공급을 추진하고, 안정적인 물 공급을 위해 한국수자원공사 출자도 늘린다. 한편, 호남권 반도체 산업단지에서 발생하는 공공폐수를 안정적으로 처리하기 위한 예산도 편성하였다.

1) (수요유치형 변전소) 국가 균형 발전을 위해 비수도권 등 전기 사용 여건이 비교적 열악한 지역 내 전력인프라 선제적 구축

2) (가상송전망 에너지저장장치) ESS를 설치하여 계통 고장시 안정적인 운영을 지원하고 평상시 송전용량을 확대

산단 분야에서는 새만금산단에 장기임대용지 및 공동 물류센터를 조성하고, 지역간 연결도로, 새만금 인입철도 건설 등을 통해 새만금 접근성 향상을 위한 예산을 편성하였다.

지역별로는 전국단위 지원을 위한 사업 예산안 1조 7,793억원을 제외하고 전북 새만금 지역에 2,175억원, 전남광주 지역에 1,477억원, 충청권에 81억원이 편성되었다.

[2027년도 기반시설 분야 지역별 예산안 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2026		2027 예산안(B)	증감 (B-A)	증감률 (B-A)/A	비중
		본예산	추경(A)				
지정	전남광주	-	-	1,477	1,477	순증	6.9
	충청	-	-	81	81	순증	0.4
	전북(새만금)	-	-	2,175	2,175	순증	10.1
	소계	-	-	3,733	3,733	순증	17.3
그 외 전국단위		-	-	17,793	17,793	순증	82.7
합 계		-	-	21,526	21,526	순증	100.0

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 전력 분야 구축 목표

정부는 3대 메가프로젝트 및 첨단산업 클러스터 조성에 필요한 대규모 전력을 적기에 안정적으로 공급하기 위해 2027년도 전력 분야 예산으로 총 1조 5,488억 4,600만원을 편성하였다. 전력 분야 구축 목표는 크게 송전망 확충, 계통 안정성 확보, 투자여력 보강의 3대 핵심 목표로 구분되며, 총 8개 세부사업으로 추진된다.

[전력 분야 관련 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

구축목표	세부사업명	2027년 예산	구성비	지원형태
송전망 확충	수요유치형 변전소 구축	65,782	4.2	보조 100%
	재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 지원사업	2,679	0.2	보조 60%
	해상풍력 공동접속 설비 지원사업	19,600	1.3	보조 70%
소계		88,061	5.7	
계통 안정성 확보	국내 계통 전기품질 강화를 위한 안정화 설비 구축	36,000	2.3	보조 50%
	송전단 ESS 구축 지원사업	572,409	37.0	보조 50%
	재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 ESS 설치 보급	2,376	0.2	보조 100%
소계		610,785	39.4	
투자여력 보강	전기요금 복지·특례 지원	350,000	22.6	보조 100%
	한국전력공사 출자	500,000	32.3	출자 100%
소계		850,000	54.9	
합계		1,548,846	100.0	

자료: 기후에너지환경부

첫째, 송전망 확충은 비수도권 지역의 선제적 전력 인프라 조성, 주민수용성 확보를 통한 국가기간전력망 적기 건설, 그리고 대규모 해상풍력단지의 계통 연계를 전폭적으로 지원하는 것을 핵심 목표로 한다. 이를 위해 총사업비는 53조 6,664억 원이 소요될 전망이다.

[송전망 확충 관련 사업 개요]

<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="3">수요유치형
변전소
구축 지원</td><td>총사업비</td><td>20조 5,746억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027-2035</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 전력수요가 불확실한 지역에 대해 수요유치형 변전소 구축을 선제적으로 추진
ㅇ 비수도권 지역 수요유치형 변전소 44개소* 구축비용
* 전력 공급 및 수요, 현장 여건 분석 등을 통해 물량 변동 가능
〈 345kV 수요유치형 변전소 구축 관련 소요 재원(단위 :억원) 〉
<table>
<tr><th>'27</th><th>'28</th><th>'29</th><th>'30</th><th>'31년 이후</th><th>계</th></tr>
<tr><td>658</td><td>1,863</td><td>4,021</td><td>6,211</td><td>192,993</td><td>205,746</td></tr>
</table>
* 구체적인 사업 설계 단계에서 물량 및 송전선로 길이 등에 따라 변동 가능</td></tr>
<tr><td rowspan="3">재생e
전력계통
연계조건
개선을 위한
지중화
지원사업</td><td>총사업비</td><td>30조 9,228억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027-2036</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 한국전력공사가 기 추진 중인 사업의 지중화 비율 확대를 위해 추가 투자금을 재정지원
ㅇ 지중화 확대에 따른 한전의 가공 투자금 축소분(약 1.8조)은 지중에 투입
- (기존) 가공선로 투자금 약 6.4조 원, 지중선로 투자금 약 6.2조 원
* 전체 선로 1,836km 중 가공1,607km, 지중230km로 지중화율 약 13%
- (확대) 가공선로 투자금 약 4.6조 원, 지중선로 투자금 약 26.3조 원
* 전체 선로 1,836km 중 가공1,188km, 지중648km로 지중화율 약 35%
〈기존 계획 및 지중화 확대 시 투자금 비교(단위:조원)〉
<table>
<tr><th rowspan="2">구 분</th><th>기존 계획</th><th colspan="3">지중화 확대</th></tr>
<tr><th>계(=한전)</th><th>계</th><th>한전</th><th>정부지원</th></tr>
<tr><td>가공</td><td>6.4</td><td>4.6</td><td>4.6</td><td>-</td></tr>
<tr><td>지중</td><td>6.2</td><td>26.3</td><td>8</td><td>18.3</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>12.6</td><td>30.9</td><td>12.6</td><td>18.3</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="3">해상풍력
공동접속
설비
지원사업</td><td>총사업비</td><td>2조 1,690억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027-2031</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 전북 서남권(2.4GW), 전남 신안(3GW) 해상풍력 계통연계
ㅇ 사업규모 : (서남권) 345kV 2회선 40km(가공 30km, 지중 10km)
(신 안) 345kV 2회선 87km(가공 71km, 지중 16km)
〈해상풍력 공동접속설비 연도별 소요(단위:억원)〉
<table>
<tr><th>구분</th><th>총공사비</th><th>~26년</th><th>27년</th><th>28년</th><th>29년</th><th>30년</th><th>31년</th></tr>
<tr><td colspan="8">서남권 해상풍력 공동접속설비</td></tr>
<tr><td>송전</td><td>5,148</td><td>23</td><td>96</td><td>248</td><td>332</td><td>680</td><td>3,769</td></tr>
<tr><td>변전</td><td>3,570</td><td>1</td><td>3</td><td>318</td><td>52</td><td>1,904</td><td>1,292</td></tr>
<tr><td>소계</td><td>8,718</td><td>24</td><td>99</td><td>566</td><td>384</td><td>2,584</td><td>5,061</td></tr>
<tr><td colspan="8">신안 해상풍력 공동접속설비</td></tr>
<tr><td>송전</td><td>9,402</td><td>39</td><td>178</td><td>468</td><td>627</td><td>1,264</td><td>6,826</td></tr>
<tr><td>변전</td><td>3,570</td><td>1</td><td>3</td><td>318</td><td>52</td><td>1,904</td><td>1,292</td></tr>
<tr><td>소계</td><td>12,972</td><td>40</td><td>181</td><td>786</td><td>679</td><td>3,168</td><td>8,118</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>21,690</td><td>64</td><td>280</td><td>1,352</td><td>1,063</td><td>5,752</td><td>13,179</td></tr>
<tr><td>국비</td><td>15,138</td><td>0</td><td>196</td><td>946</td><td>744</td><td>4,026</td><td>9,226</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

자료: 기후에너지환경부

둘째, 계통 안정성 확보는 재생에너지의 급격한 보급 확대에 따른 전압·주파수 불안정성과 낮 시간대 송전망 포화(출력제어) 문제를 극복하고, 반도체 팹 및 AI 데이터센터에 24시간 전력을 공급하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 총사업비는 23조 680억원이 소요될 전망이다.

[계통 안전성 확보 관련 사업 개요]

<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="3">국내 계통 전기품질 강화를 위한 안정화 설비 구축 사업</td><td>총사업비</td><td>360억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 인버터 기반 재생에너지는 과거 전통전원(석탄, LNG) 대비 전압 및 주파수 유지 기여 성능이 열위에 있어 안정화 설비 중요성 증대
ㅇ Sh.R(과전압 완화), STATCOM(순간 전압 성분 공급 장치), 동기조상기(관성, 강건성 강화 설비)와 같은 안정화 설비를 함께 구축하여 전력망 전기품질 강화 필요
ㅇ 전압 안정화 설비 (Sh.R, 과전압 완화 설비) 1.8GVar 구축
<table>
<tr><th>지역</th><th>설치 대상 변전소</th><th>안정화 설비 용량 (단위 MVar)</th><th>설치 대수</th><th>총 용량 (단위 MVar)</th></tr>
<tr><td>경기</td><td>서안성</td><td>200</td><td>2</td><td>400</td></tr>
<tr><td>충북</td><td>신중부</td><td>200</td><td>2</td><td>400</td></tr>
<tr><td>대구</td><td>북대구</td><td>200</td><td>1</td><td>200</td></tr>
<tr><td>경북</td><td>선산</td><td>200</td><td>2</td><td>400</td></tr>
<tr><td>부산울산</td><td>신울산</td><td>200</td><td>2</td><td>400</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>전력망 안정화 설비 개요</td><td colspan="2">
<table>
<tr><th>설비 종류</th><th>운영 목적</th></tr>
<tr><td>
분로리액터</td><td>- 봄, 가을 등 경부하시 과전압 방지 역할</td></tr>
<tr><td>
전력용 콘덴서</td><td>- 여름, 겨울 등 전력소비 증가시 저전압 방지 역할</td></tr>
<tr><td>
STATCOM[1)]</td><td>- 전력전자 소자의 스위칭을 통해 계통 전압의 변동에 맞추어 전압제어를 초고속으로 수행</td></tr>
<tr><td>
동기조상기</td><td>- 계통 고장 시 강력한 단락 전류를 공급해 보호계전기 오동작 방지</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

세부사업명	내용	
송전단 ESS 구축 지원사업	총사업비	19조 800억원
	사업기간	2027-2030
	사업내용	ㅇ 송전망과 연계된 변전소 인근에 대규모 ESS를 설치해 재생에너지 확대 및 불필요한 송전망 투자 축소 ㅇ (대상지역) 호남권 등 계통관리변전소* 인근 부지(345kV, 154kV) ㅇ (사업물량) '30년까지 총 10GW ('27년 2GW, '28년 4GW, '29년 4GW) - 변전소별 최대 100MW 설치, '27년 20개소, 이후 2년간 40개소 설치 ㅇ (물량 도출근거) 6시간용 ESS 10GW 보급시 하루중 60GWh의 발전력을 저장하여,충전시간 6시간을 제외한 18시간 동안 3.3GW 출력으로 전력 공급 - 호남권의 재생e 물량은 약 17GW로, 낮 발전시간 약 6시간 동안 10GW를 ESS에 충전하더라도 7GW 출력으로 전력 공급 가능 ⇒ '30년까지 호남권 반도체 팹이 요구하는 전력수요(3.2GW)를 충족하는 수준으로 평시 또는 비상시에도 안정적 전력공급 가능
재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 ESS 설치 보급사업	총사업비	3조 9,520억원
	사업기간	2027-2030
	사업내용	ㅇ 기존 송전망의 송전용량을 증대시킬 수 있는 가상송전망(VPL) 대용량 ESS 설치를 통해 재생에너지 수용량의 선제적 확보 ㅇ 사업규모 : ① 기설 변전소 유휴부지 활용 (345kV 신옥천S/S) : 0.3GW/0.3GWh, '27~'29 ② 신규 부지 매입 후 ESS건설 (345kV 청양S/S) : 0.3GW/0.3GWh, '28~'30 ③ 재생e 추가 수용 및 상시, 고장시 선로 이용률 저감 목적 분산배치(안) : 154kV 10개 변전소 각 0.2GW/0.8GWh (총 2GW/8GWh) * ESS 위치, 용량, 개소수 등은 추후 전력계통 및 부지 등 종합적 여건 검토를 통해 확정

주: 1) STATCOM : Static Synchronous Compensator
자료: 기후에너지환경부

셋째, 투자여력 보강은 전력 분야 인프라 사업의 대부분을 수행하는 한국전력공사의 투자재원 보강을 위해 한국전력공사에 자금을 지원하는 것을 목표로 한다. 전기요금 복지·특례 지원 사업은 2027년부터 계속적으로 연간 3,500억원의 지원이 이루어질 예정이며, 한국전력공사 출자 사업은 2027년 단년도로 5,000억원의 출자가 이루어질 예정이다.

[투자여력 보강 관련 사업 개요]

<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="3">전기요금
복지·특례
지원
사업</td><td>사업비</td><td>연간 3,500억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027년 ~ 계속</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ (전기요금 복지할인) 장애인·저소득층 등 사회적 배려계층 보호 및 대가족 등 가구원 수에 따른 주택용 누진부담 완화 목적으로 도입·운영
<table>
<tr><th colspan="2">대 상</th><th>호수
(만호)</th><th>할인금액
(月)</th><th>지원율
(%)</th><th>지원규모
(억원)</th></tr>
<tr><td rowspan="2">• 기초생활
수급자</td><td>생계의료</td><td>120</td><td>16천원
(하계 2만원)</td><td rowspan="4">50</td><td rowspan="2">1,250</td></tr>
<tr><td>주거교육</td><td>36</td><td>10천원
(하계 12천원)</td></tr>
<tr><td colspan="2">• 차상위계층</td><td>18</td><td>8천원
(하계 1만원)</td><td>90</td></tr>
<tr><td colspan="2">• 장애인, 상이 · 독립 유공</td><td>67</td><td>16천원
(하계 2만원)</td><td>630</td></tr>
<tr><td colspan="2">합계</td><td>241</td><td></td><td></td><td>1,970</td></tr>
</table>
ㅇ (전기요금 특례할인) 정부 정책적 목적으로 지원 필요성이 인정되는 대상에 대해 예외적으로 운영되는 전기요금 할인제도
<table>
<tr><th>구분</th><th>주요내용</th><th>호수
(호)</th><th>할인액
(억원)</th><th>호별
할인액
(만원)</th></tr>
<tr><td>학교
(초·중·고,유치원)</td><td>전력량요금 : 냉·난방 6~50% 할인
기본요금 : 당월피크 기준</td><td>1.6만</td><td>1,313</td><td>820</td></tr>
<tr><td>미곡종합처리장</td><td>50% 할인</td><td>199</td><td>129</td><td>6,500</td></tr>
<tr><td>천일염</td><td>20% 할인</td><td>429</td><td>0.7</td><td>16</td></tr>
<tr><td colspan="2">합 계</td><td>-</td><td>1,443</td><td>-</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td rowspan="3">한국
전력공사
출자</td><td>총사업비</td><td>5,000억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ '21년 러-우 전쟁 이후 연료비 급등으로 발생한 한전의 누적 적자(34조원) 해소 및 재무구조 개선을 위해 한전에 출자금 지원
ㅇ '27년 이후 한전의 사채발행한도가 2배 이내로 환원되며 법적한도 준수가 필요한 상황으로 재정 여력 확보가 시급</td></tr>
</table>

자료: 기후에너지환경부

(3) 용수 분야 구축 목표

정부는 반도체 등 첨단사업 생산시설·협력업체의 공업용수 수요 급증에 대응하기 위해 2027년도 용수 분야 예산으로 총 3,862억 3,300만원을 편성하였다. 용수 분야 구축 목표는 용수공급, 투자여력 보강의 핵심 목표로 구분되며, 총 4개 세부사업으로 추진된다.

[용수 분야 관련 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

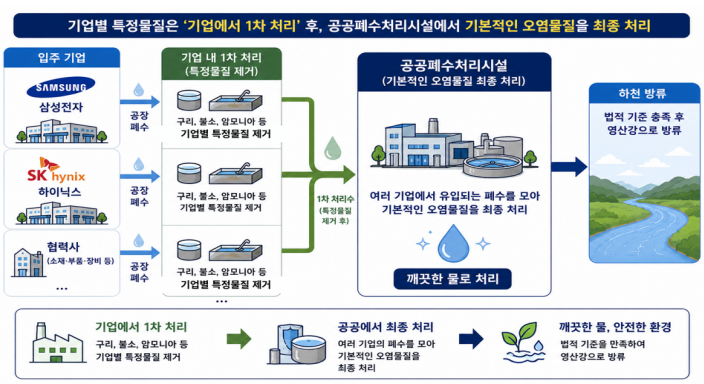
구축목표	세부사업명	2027년 예산	구성비	지원형태
용수공급	호남권 반도체산단 용수공급 사업	119,640	31.0	출자 30% 보조 70~100%
	충청권 첨단산업 용수공급 사업	8,091	2.1	출자 30~40%
	공공폐수처리시설(호남권 반도체산단 폐수처리)	8,502	2.2	보조 70%
소계		136,233	35.3	
투자여력보강	한국수자원공사 출자	250,000	64.7	출자 100%
소계		250,000	64.7	
합계		386,233	100.0	

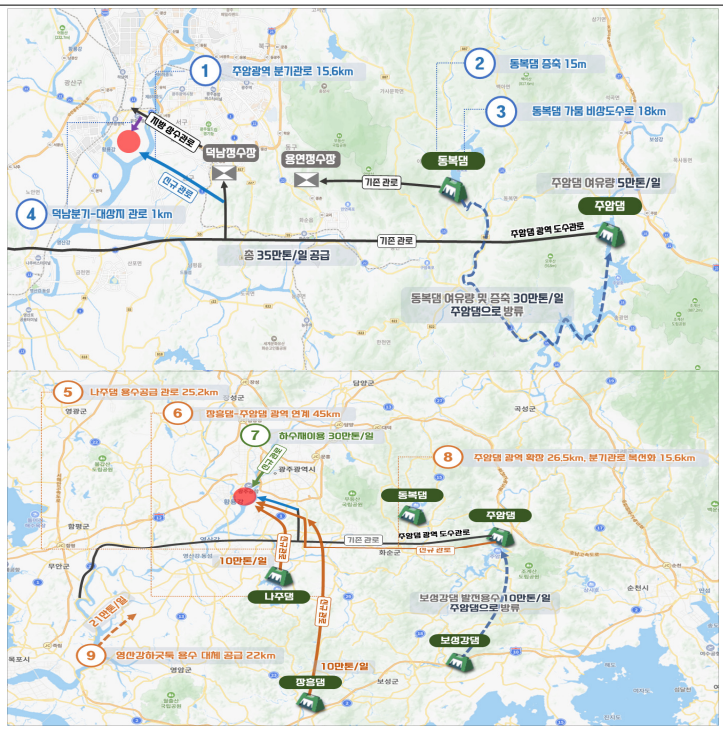
자료: 기후에너지환경부

첫째, 용수공급은 호남권 반도체 산업단지에 필수적인 용수 적기 공급을 위한 수자원 확보 및 용수공급시설 조성, 충청권 첨단산업 발전을 뒷받침하기 위한 용수 공급시설 조성을 핵심 목표로 한다. 이를 위해 총사업비는 5조 3,453억 3,300만원이 소요될 전망이다.

[용수공급 관련 사업 개요]

세부사업명	내용	
호남권 반도체산단 공공폐수 처리시설 설치[1]	총사업비	5,936억 800만원
	사업기간	2026~2032
	사업내용	ㅇ 호남권 반도체 산업단지 조성에 따라 발생이 예상되는 대규모 산업 폐수의 처리를 위한 공공폐수처리시설 설치



<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="3">호남권
반도체산단
용수공급
사업</td><td>총사업비</td><td>3조 6,654억 500만원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027-2032</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 호남권 신규 반도체 산업단지에 안정적 용수공급과 수자원확보를 위한 필수기반시설 확충
[용수공급 사업현황]
(단위: 백만원)
<table>
<tr><th>사업명</th><th>사업기간</th><th>총사업비</th></tr>
<tr><td>호남권 반도체산단 용수공급 사업</td><td></td><td>1,423,745</td></tr>
<tr><td>① 주암광역 덕남분기-대상지 관로 신설</td><td>’27.1~’31.12</td><td>371,423</td></tr>
<tr><td>④ 덕남계통 분기-대상지 관로 신설</td><td>’27.1~’28.12</td><td>9,229</td></tr>
<tr><td>⑤ 나주댐 공업용수 공급관로 신설</td><td>’27.1~’30.12</td><td>251,205</td></tr>
<tr><td>⑥ 장흥댐-주암댐광역 도수관로 연계</td><td>’27.1~’31.12</td><td>323,035</td></tr>
<tr><td>⑧ 주암댐 취수장 도수관로 확충</td><td>’27.1~’32.12</td><td>468,853</td></tr>
<tr><td>호남권 수자원 확보</td><td></td><td>1,521,660</td></tr>
<tr><td>② 동복댐 증축</td><td>’27.1~’29.12</td><td>896,300</td></tr>
<tr><td>③ 동복댐 비상도수로</td><td>’27.1~’29.12</td><td>321,360</td></tr>
<tr><td>⑨ 나주댐 농업용수 대체공급</td><td>’27.1~’30.12</td><td>304,000</td></tr>
<tr><td>호남권 반도체사업장 하수 재이용수 공급</td><td></td><td>720,000</td></tr>
<tr><td>⑦ 호남권 반도체산단 하수 재이용시설</td><td>’27.1~’30.12</td><td>720,000</td></tr>
<tr><td>계</td><td></td><td>3,665,405</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>용수공급
사업
총괄
모식도</td><td colspan="2">

※모식도상 번호는 위 사업현황 표 상 번호에 대응됨</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="4">충청권
첨단산업
용수공급
사업</td><td>총사업비</td><td>1조 863억 2,000만원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027-2032</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 충청권 첨단산업 대상지에 대한 공업용수 공급시설 구축 및 수자원 확보를 위한 신규댐 건설
[용수공급 사업현황]
(단위: 백만원)
<table>
<tr><th>사업명</th><th>사업기간</th><th>총사업비</th></tr>
<tr><td>용수공급시설 확충</td><td>’27~’32</td><td>413,320</td></tr>
<tr><td>신규댐 건설</td><td>’27~’32</td><td>673,000</td></tr>
<tr><td>계</td><td></td><td>1,086,320</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>용수공급
시설
사업계획
평면도</td><td colspan="2">
</td></tr>
<tr><td>신규댐
위치도</td><td colspan="2">
</td></tr>
</table>

주: 1) 공공폐수처리시설 사업의 내역사업
자료: 기후에너지환경부

둘째, 투자여력 보강은 전력 분야 인프라 사업의 대부분을 수행하는 한국수자원공사의 투자재원 보강을 위해 한국수자원공사에 자금을 지원하는 것을 목표로 한다. 한국수자원공사 출자 사업은 2027년 단년도로 2,500억원의 출자가 이루어질 예정이다.

[투자여력 보강 관련 사업 개요]

세부사업명	내용	
한국 수자원공사 출자	총사업비	2,500억원
	사업기간	2027
	사업내용	ㅇ 한국수자원공사의 누적적자 해소 및 재무구조 개선을 위해 한국수자원공사에 출자금 지원 ㅇ 국가수도기본계획상 지원율(30%)과 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 상 지원율(50~100%)의 차이를 지원

자료: 기후에너지환경부

(4) 산단 분야 구축 목표

정부는 새만금에 AI데이터센터와 피지컬AI 산업 생태계 조성을 위한 기반을 마련하기 위해 장기임대용지 공급과 공동물류창고 조성을 추진하고, 새만금의 접근성 향상을 위한 지역간 연결도로, 새만금 인입철도 건설을 추진한다.

[산단 분야 관련 사업 현황]

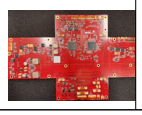
(단위: 백만원, %)

구축목표	세부사업명	2027년 예산	구성비	지원형태
새만금 산단 인프라 구축	새만금산업단지 장기임대용지 조성	17,500	8.0	직접수행
	새만금 상생형 로봇 클러스터 조성	503	0.2	
	새만금 첨단 교통서비스 도입·운영	396	0.2	
소계		18,399	8.5	
새만금 접근성 향상	새만금항 인입철도	56,000	25.8	직접수행
	새만금 지역간 연결도로 건설	143,067	65.8	
소계		199,067	91.5	
합계		217,466	100.0	

자료: 기후에너지환경부

첫째, 새만금산단 인프라 구축은 현대자동차그룹의 로봇 제조공장 등 주요 기업 투자를 뒷받침하고, AI데이터센터(AIDC)와 피지컬AI 산업 생태계 조성을 위한 기반을 마련하는 것을 목표로 한다.

[새만금산단 인프라 구축 관련 사업 개요]

<table>
<tr><th>세부사업명</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td rowspan="4">새만금
산업단지
장기임대
용지조성</td><td>총사업비</td><td>175억원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 새만금 산단 내 장기임대용지 조성으로 앵커기업과 협력사의 실투자를 유인하여 지역 內 양질의 일자리 공급 및 새만금 투자 활성화 제고</td></tr>
<tr><td>현대차그룹
AIDC
예정부지</td><td>
</td></tr>
<tr><td rowspan="4">새만금
상생형
로봇
클러스터
조성</td><td>총사업비</td><td>480억 2,000만원</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td>2027-2030</td></tr>
<tr><td>사업규모</td><td>부지면적 20,790㎡(6.3천평), 연면적 14,520㎡(4.4천평), 지상2층</td></tr>
<tr><td>사업내용</td><td>ㅇ 앵커기업(현대차)과 연계하여 새만금에 로봇 클러스터 조성을 위해 기업의 초기 투자비 및 물류 운영부담을 완화하고 공급망 경쟁력을 제고하기 위한 스마트 공동물류센터 건립
ㅇ 연간 로봇 10만대 생산('35년) 대응을 위한 로봇 부품(액츄에이터, 메인보드, 충전시스템, 완성로봇 등) 공동물류시설 구축
<table>
<tr><th>품목</th><th>액츄에이터</th><th>메인보드</th><th>충전시스템</th><th>완성로봇</th></tr>
<tr><td>예상물량
(~'34년)</td><td>8만대/년</td><td>60만대/년</td><td>6.8만대/년</td><td>10만대/년</td></tr>
<tr><td>그림예시</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table></td></tr>
</table>

세부사업명	내용	
새만금 첨단 교통서비스 도입·운영	사업비	3억 9,600만원
	사업기간	2027.7.1.~12.31.
	사업내용	ㅇ (사업목적) 새만금 내 첨단 교통서비스(DRT) 도입을 위해 시범운영을 통한 수요검증과 안정화 과정('27~'28)을 거쳐 효율적인 교통체계 구축 ㅇ (사업대상) 새만금지역 새만금산단 입주기업 근로자 등 ㅇ (운행시간) 출퇴근시간 ㅇ (운행차량) 11~15인승 소형승합차(12인승, 6대)

자료: 기후에너지환경부

둘째, 새만금접근성 향상은 새만금항 인입철도와 새만금 내 지역간 연결도로 구축을 통해 새만금으로의 접근성 향상을 목표로 한다.

[새만금접근성 향상 관련 사업 개요]

세부사업명	내용	
새만금항 인입철도	총사업비	1조 5,859억원
	사업기간	2023-2033
	사업내용	ㅇ 새만금 개발에 따라 발생하는 여객 · 화물에 대한 철도서비스 제공 및 주변지역과 연계 강화 ㅇ 대야~신항만 철송장 48.3km 단선전철 신설
	인입철도 모식도	
새만금 지역간 연결도로 건설	총사업비	1조 1,330억원
	사업기간	2023-2030
	사업규모	20.37km(6차로)
	사업내용	ㅇ 새만금 간선도로(국도12·30호선)망과 내부 개발용지(복합개발·농생명·관광레저)를 연결하는 도로 건설

세부사업명	내용	
	모식도	

자료: 기후에너지환경부

나. 분석의견

(1) 인프라 구축 적기 추진을 위한 법정계획, 법령 정비 필요

메가프로젝트는 2026년 6월 29일 본격적으로 추진되면서 2027년도 예산안에 대규모 예산이 편성될 예정이나, 그에 선행되어야 할 법정계획이나 법령 정비 등이 미진한 측면이 있으므로 이하에서 검토한다.

첫째, 재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 지원사업을 제외한 다른 국고보조사업들은 「국가기간 전력망 확충 특별법」 상 국가기간 전력망 설비로 지정받지 못해 입지선정에 관한 특례 등 신속한 사업추진을 위한 특례를 적용받지 못하고 있으므로 조속한 지정이 이루어지도록 할 필요가 있다.

「국가기간 전력망 확충 특별법」은 국가기간 전력망 설비를 조기에 확충할 수 있도록 입지선정에 관한 특례 등을 규정하고 있다.

[「국가기간 전력망 확충 특별법」 주요내용]

□ (대상) 345kV 이상 대용량 송·변전 설비* 중 전력망위원회에서 선정
* 동·서해안 발전제약 해소 선로, 용인 반도체 등 공급선로, 호남 재생e 융통선로 중심으로 선정

〈특별법 제정 이후 송·변전설비 건설 법령 적용 체계〉

구분	345kV 이상 설비		154kV 숯 설비
	전력망위원회 선정	일반 설비	
적용	전력망 특별법 적용	전원개발촉진법 적용	

□ (거버넌스) 국무총리를 위원장으로 하는 전력망위원회 구성
- ㅇ (구성) 위원장 1명(국무총리) 및 관계부처·지자체·전문가(국회 추천 등) 위원
- ㅇ (역할) 대상사업 선정, 갈등조정(입지선정 등), 범부처 이해 조정 등

□ (기본계획) 30년 단위(5년 주기) 초장기 국가 전력망 확충 전망 제시

□ (특례) 인허가 특례, 보상현실화, 입지선정 기간 단축 등
- **ㅇ (인허가) 의제 사항 확대*, 지자체 부대사업 인허가 신속 처리 등**
  *** 기존 전촉법 18개(도로법, 하천법, 국계법 등)+신규 17개(백두대간보호법, 해사안전법, 건축허가 등)**
- **ㅇ (보상·지원) 토지주와 지역주민 지원확대 및 지자체 재정 지원**
- **ㅇ (입지선정) 지자체 협조 의무, 기존(24개월) 대비 입지선정 기간 단축, 생략* 등**
  *** 전체 지중화 설비, 기존 설비 활용 설비의 경우 예외적으로 입지선정 생략 가능**

□ (상생협력) 정부-한전의 지자체 지원 및 **정부의 한전 지원 원칙**

□ (SOC 공동건설) 전력망 설비와 철도·도로 공동건설방안 근거 규정

□ (사업자) 송전사업자(한전)를 국가기간 전력망 건설 사업자로 규정

자료: 산업통상부

메가프로젝트상 전력망 확충 사업들은 대부분 34만 5천볼트 이상의 송전·변전 설비이나, 재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 지원사업을 제외한 다른 사업의 경우 2027년도 예산안에 신규 편성됨에 따라 국가기간 전력망확충위원회에 의해 국가기간 전력망 설비로 지정받지 못한 상황이다[3]. 국가기간 전력망 설비로 지정받지 못하는 경우 동 설비들은 「전원개발촉진법」 상 전원설비로서 그에 따른 의견청취나 입지선정 등 절차를 거쳐야 하며, 이는 사업기간의 지연을 야기할 우려가 있다.

3) 재생e 전력계통 연계조건 개선을 위한 지중화 지원사업은 2025.10.1. 개최된 제1차 국가기간 전력망 확충위원회에서 국가기간 전력망 설비로 지정된바 있다.

따라서 기후에너지환경부는 동 사업들이 국가기간 전력망 설비로 지정되어 신속한 사업추진이 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 「국가기간 전력망 확충 특별법」은 2025년 3월 제정되었음에도, 이에 따른 지원기준에 대한 시행령이 2026년 10월 현재까지 마련되지 못하고 있으므로, 조속한 시행령 마련이 필요하다.

「전원개발촉진법」은 정부가 전원개발사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요한 경우에 전원개발사업자에게 그 소요 자금의 일부를 지원할 수 있다고 규정하고 있다[4]. 그러나 동 규정은 구체적으로 어떻게 지원하는지에 대한 시행령 등 구체화된 규정도 부재하고, 전력망 확충은 한국전력공사가 전기요금 수입과 자체 채권(한전채) 발행을 통해 전액 부담한다는 기존 방식에 따라 「전원개발촉진법」에 따른 국고 지원은 이루어지지 못하였다.

이를 반영하여 「국가기간 전력망 확충 특별법」은 국가가 개발사업의 원활한 시행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발사업 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음을 별도로 명시하였다[5]. 이는 사실상 사문화된 「전원개발촉진법」 대신 국가기간 전력망 설비 확충에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있음을 규정한 것이다.

그러나 「국가기간 전력망 확충 특별법 시행령」은 아직까지 국가의 지원방식에 대해 규정하지 않고 있다. 기후에너지환경부는 시행령 제정 당시('25.3~9월) 기획재정부와의 협의 과정에서 관련 조항을 제정하지 못하였으나, 9월 중 입법예고를 진행할 예정이며, 법제처 심사 및 차관·국무회의 등을 거쳐 '26년 하반기 내 공포할 계획이라고 설명하고 있다.

따라서 기후에너지환경부는 「국가기간 전력망 확충 특별법」 제25조에 따른 개발사업 지원 기준을 「국가기간 전력망 확충 특별법 시행령」에 조속히 마련할 필요가 있다[6].

---

4) 「전원개발촉진법」
제15조(자금의 지원) 정부는 전원개발사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요한 경우에는 전원개발사업자에게 그 소요 자금의 일부를 지원할 수 있다.

5) 「국가기간 전력망 확충 특별법」
제25조(국가의 지원) 국가는 개발사업의 원활한 시행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발사업 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

셋째, 호남권 반도체 산단 용수공급사업은 「수도법」 상 공업용수도사업으로서 사업 착수 전에 국가수도기본계획에 반영하도록 할 필요가 있다.

국가수도기본계획은 국가 수도정책의 체계적 발전, 용수의 효율적 이용 및 수돗물의 안정적 공급을 위하여 10년마다 수립되는 법정계획으로서, 모든 수도사업은 동 계획에 반영되어야 한다. 호남권 반도체 산단 용수공급사업은 「수도법」 제48조에 따른 공업용수도사업으로서 그 내용이 국가수도기본계획에 반영되어야 하나, 아직까지 반영되지 못한 채 2027년도 기금계획안에 편성되었다.

유사한 사례로 신규댐 건설을 위한 기본구상 및 타당성 조사를 위한 사업인 수자원시설 조사 및 연구사업의 경우 2024년도 예산안 심의 과정에서 법정계획 수립 전에 대규모 예산을 책정하는 것은 부적절하다는 지적이 있음에 따라 30억원의 예산이 삭감된 바 있다.

[2024년도 기후에너지환경부 소관 예산안 심사보고서]

세부사업명 (0000-000)	2023 본예산	2024(안) (A)	수정안 (B)	증감액 (B-A)	수정이유
수자원시설 조사 및 연구 (5131-313)	-	9,304	6,304	△3,000	[수자원시설 조사 및 연구] ○ 동 사업은 신규 댐 건설을 위한 기본구상 및 타당성 조사를 위한 사업임. ○ 댐 건설이 기후위기 시대에 효과적인 가뭄, 홍수 대책이라고 단정하기 어렵고, 기본구상·타당성조사 대상에 대한 정보가 없는 상황에서 법정 계획(하천유역수자원관리계획) 수립 전에 대규모 예산부터 책정하는 것은 부적절하므로 30억원 삭감

자료: 국회 기후에너지환경노동위원회

기후에너지환경부는 이와 관련하여 메가프로젝트 관련 용수공급 사업을 국가수도기본계획에 반영하는 내용의 국가수도기본계획 변경을 추진 중이며, 올해 중 국

6) 2026년 9월 23일 동 취지를 반영한 「국가기간 전력망 확충 특별법 시행령」 및 「국가기간 전력망 확충 특별법 시행규칙이」 입법예고 되었다.

가수도기본계획 변경(안)에 대한 관계기관 의견조회 등을 진행하고, 설계 등 사업 착수 전('27년 초)에 변경을 완료할 예정이라고 설명하였다.

따라서 기후에너지환경부는 조속히 국가수도기본계획에 동 사업 등을 포함한 메가프로젝트 용수공급사업을 반영하도록 하고, 향후 대규모 수도사업 등을 추진함에 있어서 예산편성이나 사업착수 이전에 법정계획 반영을 신속히 추진할 필요가 있다.

넷째, 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 상 지원이 원활하게 이루어지도록 반도체클러스터 산업기반시설 조성·운영 지원 비율에 대한 산업통상부 고시를 조속히 마련할 필요가 있다.

「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 시행령」은 산업기반시설에 대한 구체적인 지원비율을 산업통상부장관이 정하여 고시하도록 규정[7]하고 있다. 그러나 산업기반시설에 대한 지원예산은 2027년도에 이미 편성된 상황에서 그 구체적인 지원비율은 아직까지 마련되지 못하였다.

따라서 정부는 예산안 심의 과정에서 산업통상부 고시에 의한 지원비율이 충분히 고려될 수 있도록 조속히 해당 고시를 마련하여 메가프로젝트 산업기반시설 조성에 충분한 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다.

(2) 인프라 구축사업 수행기관의 재정건전성 악화 문제

이번 메가프로젝트 인프라 구축사업에서 전력 분야는 한국전력공사가, 용수 분야는 한국수자원공사가 주 수행기관이 될 예정이다. 그러나 한국전력공사는 법적 사채발행한도 환원으로 인한 사채발행한도 축소 문제, 한국수자원공사는 광역상수도 요금 현실화율 문제로 인한 적자 확대 문제 등이 문제되는바, 대규모 국책사업 착수에 앞서 두 기관의 재정건전성을 확보할 필요가 있다.

---

7) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 시행령」
제20조(반도체클러스터 산업기반시설의 조성·운영 지원)
⑥ 법 제14조제1항에 따른 산업기반시설의 조성·운영 지원을 위하여 전체 비용에서 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용의 비율은 해당 시설별 총사업비(설계·공사·감리비 및 그 밖에 해당 사업의 추진과 관련하여 발생하는 비용을 포함한다)의 **100분의 50 이상 100분의 100 이하의 범위에서 산업통상부장관이 정하여 고시하는 비율로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 비용의 전부를 지원할 수 있다. 이 경우 산업기반시설의 조성·운영에 대한 지원 범위 및 비율에 관한 세부 사항은 해당 반도체클러스터를 관할하는 시·도지사의 의견을 들어 산업통상부장관이 기획예산처장관과 협의하여 고시한다.**

첫째, 기후에너지환경부는 2028년부터 한국전력공사 사채발행한도는 5배에서 2배 이내로 축소되는 점을 고려하여 법적 사채발행한도를 준수할 수 있도록 대책을 마련할 필요가 있다.

한국전력공사는 「한국전력공사법」에 따라 설립된 특수법인[8]으로, 자산규모와 총수익 중 자체수입액이 일정 기준 이상인 시장형 공기업이다. 한국전력공사는 「한국전력공사법」 제16조에 따라 전기설비 구축, 전력구입비 조달 등을 위한 사채를 발행하고 있다[9]. 「한국전력공사법」은 과도한 사채발행에 따른 한국전력공사의 부실화를 막기 위해 사채 한도를 자본금과 적립금 합계액의 2배 이내로 할 것을 규정하고 있었다.

그러나 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 발발로 LNG, 유연탄 등 발전 원자재 가격이 급등하면서, 2023년도에는 한국전력공사의 사채발행이 불가능하여 전기설비의 건설·운영에 소요되는 자금과 전력거래대금 확보 및 안정적인 전력공급에 차질이 발생할 가능성이 있다는 우려가 제기되었다.

---

8) 「한국전력공사법」
제1조(목적) 이 법은 한국전력공사를 설립하여 전원개발(電源開發)을 촉진하고 전기사업의 합리적인 운영을 기함으로써 전력수급(電力需給)의 안정을 도모하고 국민경제 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

9) 「한국전력공사법」
제16조(사채의 발행 등)
① 공사는 이사회의 의결을 거쳐 사채(社債)를 발행할 수 있다.
② 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 2배를 초과하지 못한다. 다만, 경영위기 상황 해소 등을 위하여 긴급하게 필요한 경우로서 기후에너지환경부장관의 승인을 받은 경우에는 6배의 범위에서 발행할 수 있다.
③ 제2항 본문에도 불구하고 2027년 12월 31일까지 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배를 초과하지 못한다.
④ 정부는 공사가 발행하는 사채의 원리금의 상환을 보증할 수 있다.
⑤ 사채의 소멸시효(消滅時效)는 원금은 5년, 이자는 2년이 지나면 완성한다.
⑥ 기후에너지환경부장관은 제2항 단서에 따라 발행액 한도를 초과한 사채의 발행을 승인한 경우에는 그 사실을 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
⑦ 기후에너지환경부와 공사는 금융시장 및 국가경제에 미치는 영향을 고려하여 공사의 사채 발행 최소화 및 재무개선을 위하여 노력하여야 한다.
⑧ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 사채의 발행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[법률 제19207호(2022. 12. 31.) 제16조제2항 단서 및 같은 조 제6항의 개정규정은 같은 법 부칙 제2조의 규정에 의하여 2027년 12월 31일까지 유효함]

[2022-2023 한국전력공사 당기순손실에 따른 사채발행한도액 등의 변화]

(단위: 조원)

구분	자본금+적립금	사채발행 한도액	사채발행 예상액	비고
2022년	45.9	91.8	71.4	20.4 여유
2023년	15.9	31.8	110.0	78.2 초과 (사채발행 불가능)

주: 위 표는 2022년 당시 사채발행한도를 확대하는 「한국전력공사법 일부개정법률안」 검토과정에서 작성된 표로 실제 수치와 상이할 수 있음

자료: 산업통상자원중소벤처기업위원회 검토보고서

이에 한국전력공사의 사채발행한도를 2027년 12월 31일까지 2배에서 5배로 확대하고, 기후에너지환경부장관의 승인을 받은 경우 6배의 범위 내에서 발행할 수 있도록 하는 「한국전력공사법 일부개정법률안」[10]이 의결되었다.

이후 한국전력공사의 사채발행배수는 2022년 3.4배수에서 2023년 4.5배수로 증가 후, 2026년 상반기 2.9배까지 감소추세를 보이고 있다. 이는 사채발행한도기준액이 되는 자본금과 적립금의 합이 2022년 이후 지속적으로 증가함에 기인한 것으로 보인다.

[한국전력공사 사채발행배수 현황]

(단위: 조원, 배)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026 상반기
자본금	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
적립금	42.7	17.7	14.3	14.9	21.1	21.1
자본금+적립금(A)	45.9	20.9	17.5	18.1	24.3	24.3
사채발행 한도배수	2	5	5	5	5	5
사채발행한도	91.8	104.6	87.6	90.5	121.7	145.8
사채잔액(B)	38.1	70.6	79.6	75.6	73.5	71.5
발행배수(B/A)	0.8	3.4	4.5	4.2	3.0	2.9

자료: 「2026 국정감사 공공기관 현황과 이슈」

10) 의안번호 제2118839호, 대안

그러나 2026년 상반기 자본금+적립금을 기준으로 사채발행 한도배수가 2배로 환원될 경우 사채발행한도는 48.6조원이 됨에 따라 한국전력공사는 22.9조원의 사채를 상환해야 한다. 이러한 부담을 완화하기 위해 한국전력공사의 자본금을 늘리기 위한 5,000억원의 출자가 이루어지긴 하나, 사채발행 한도배수가 2배인 경우 해당 출자는 사채발행한도를 1조원 늘리는데 그침에 따라 한도배수를 준수하기에는 충분한 규모의 지원이 되지 못한다. 한국전력공사가 전망한 사채발행한도 전망에 따르면, 사채발행한도 기준액인 자본금과 적립금의 합은 지속적으로 증가할 것으로 전망하면서도, 사채발행배수는 2배 이내로 줄어들지 못할 것으로 보고 있다.

[한국전력공사 사채발행한도 전망]

(단위: 조원, 배)

구분	2025(실적)	2026	2027	2028	2029
① 자본금	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
② 적립금 전망	21.1	22.2	25.2	29.8	33.5
③ 자본금+적립금(①+②)	24.3	25.4	28.4	33.0	36.7
④ 사채발행배수 전망(배)	3.0	3.0	2.7	2.3	2.1
법정한도 2배내 충족 여부	×	×	×	×	×

주: 1. 자본금은 2021년 이후 3조 2,098억원으로 변동이 없음
2. 사채발행배수는 사채발행 잔액을 자본금과 적립금 합계액으로 나눈 값임
3. 「2026~2030년 중장기재무관리계획」을 기반으로 산출·추정한 수치이며, 최근 국제정세로 인한 환율·에너지가격불안정 심화로 해당 수치는 변동성이 클 것으로 예상됨

자료: 「2026 국정감사 공공기관 현황과 이슈」

이는 현재 정부에서 추진하는 메가프로젝트, 재생에너지 설비 구축 등 대규모 전력망 확충에 따른 사채발행 규모도 증가할 전망이기 때문이다. 따라서 기후에너지환경부는 정부의 에너지 정책에 따라 한국전력공사의 대규모 투자가 예정되어 있는 상황에서 한국전력공사가 「한국전력공사법」 상 사채발행한도를 준수할 수 있도록 지속적인 출자지원[11] 등 다양한 대책을 마련할 필요가 있다.

둘째, 수자원공사 출자 예산은 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」과 국가수도기본계획에 따른 광역상수도 지원 비율간의 차액을 지원하기 위해

11) 한국수자원공사의 경우 4대강 사업 투자 7조 9,780억원에 대한 금융비용 및 투자원금을 지원하기 위해 2010년부터 수자원공사 지원(일반회계 5131-309) 사업을 통해 지원을 받고 있다.

편성된 것으로서, 광역상수도 요금 적자와 향후 정부 용수공급 정책 등을 고려하였을 때 충분한 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다.

현행 국가수도기본계획은 광역상수도에 대한 국가 지원 비율을 30%로 규정하고 있다. 한편, 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」은 반도체클러스터 산업기반시설에 대해 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지원하여야 할 것을 규정[12] 하고 있으며, 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 시행령」은 그 비율을 50~100% 범위로 규정[13]하고 있다.

---

12) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」
제14조(반도체클러스터 산업기반시설의 조성·운영 지원)
① 국가 및 지방자치단체는 반도체클러스터의 원활한 조성·운영을 위하여 다음 각 호의 산업기반시설을 신속하게 조성·지원하여야 하며, 그에 따른 비용은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 전부 또는 일부를 우선 지원하여야 한다.
1. 전력(「재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제4호의 재생에너지 발전 및 「수소경제 육성 및 수소 안전관리에 관한 법률」 제2조제7호의3의 수소발전을 포함한다) 공급을 위하여 대통령령으로 정하는 시설
2. 용수 공급을 위하여 대통령령으로 정하는 시설
3. 폐수·폐기물 처리를 위하여 대통령령으로 정하는 시설
4. 반도체클러스터에 연결되는 대통령령으로 정하는 도로
5. 그 밖에 반도체클러스터의 원활한 조성·운영을 위하여 대통령령으로 정하는 시설

13) 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 시행령」
제20조(반도체클러스터 산업기반시설의 조성·운영 지원)
⑥ 법 제14조제1항에 따른 산업기반시설의 조성·운영 지원을 위하여 전체 비용에서 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용의 비율은 해당 시설별 총사업비(설계·공사·감리비 및 그 밖에 해당 사업의 추진과 관련하여 발생하는 비용을 포함한다)의 100분의 50 이상 100분의 100 이하의 범위에서 산업통상부장관이 정하여 고시하는 비율로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 비용의 전부를 지원할 수 있다. 이 경우 산업기반시설의 조성·운영에 대한 지원 범위 및 비율에 관한 세부 사항은 해당 반도체클러스터를 관할하는 시·도지사의 의견을 들어 산업통상부장관이 기획예산처장관과 협의하여 고시한다.
1. 법 제18조제1항에 따른 이중화 시설을 설치·확충하는 경우
2. 반도체클러스터의 공동 이용을 위한 산업기반시설로서 공급망 안정 및 산업 안전에 기여하는 경우
3. 반도체클러스터의 산업기반시설로서 국토의 균형 발전 및 지역 간 산업 격차 해소에 기여하는 경우
4. 중소기업(「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업을 말한다. 이하 같다) 및 중견기업(「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 중견기업을 말한다. 이하 같다)의 점유 면적 또는 입주 기업체 수가 전체 면적 또는 입주 기업체 총수의 100분의 30 이상인 반도체클러스터의 조성·운영을 위하여 필요한 산업기반시설인 경우
5. 국가·경제 안보 및 국민경제 발전에 이바지하는 정도를 고려하여 위원회가 해당 반도체클러스터에 조성·운영이 필요하다고 결정하는 산업기반시설인 경우
6. 그 밖에 반도체산업의 경쟁력 강화 및 안정적인 반도체클러스터 운영을 위하여 산업통상부장관이 필요하다고 인정하는 경우

동 사업은 국가수도기본계획상 지원율(30%)과 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 상 지원율(50~100%)의 차이를 지원하여 한국수자원공사의 누적 적자 해소 및 재무구조 개선에 기여하고자 하는 것이다.

그러나 동 사업의 출자규모는 예상되는 추가 출자 규모에 비해 부족한 측면이 있다. 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 상 지원대상이 되는 호남권 반도체산단 용수공급 사업의 총 사업비는 1조 4,145억원으로서 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」상 지원되어야 하는 최소 비율을 지원하기 위해서는 2,829억이 지원되어야 한다. 그러나 재정 투자여력 등을 종합 검토하여 출자사업으로는 이보다 329억원이 적은 2,500억원이 편성되었다.

[수자원공사 출자사업 산출 근거]

(단위: 억원)

사업명	총사업비	국고지원 (30% 기준) (A)	국고지원 (50% 기준) (B)	차액 (B-A)
주암댐 광역 분기관로	3,714	1,114	1,857	**743**
나주댐 용수공급 관로	2,512	754	1,256	**502**
장흥댐-주암댐 광역 도수관로	3,230	969	1,615	**646**
주암댐 광역 확장 사업	4,689	1,407	2,345	**938**
계	14,145	4,244	7,073	**2,829**

주: 1) 위의 사업은 모두 2027년 신규사업임
자료: 기후에너지환경부 제출 자료를 토대로 예산정책처 재작성

또한, 현재 한국수자원공사는 광역상수도 요금은 동결되었으나, 전력료 인상 등 원가상승으로 광역상수도 요금의 원가 현실화율이 78.1%까지 하락하면서 적자 문제가 심화되고 있다. 2021-2025년 광역상수도 요금 현황에 따르면, 2021년부터 광역상수도 영업손익은 2021년 1,123억원 이익에서 2025년 778억 손실로 적자 규모가 확대되고 있으며, 요금 현실화율도 2021년 92.6%에서 2025년 78.1%로 지속적으로 낮아지고 있다.

[2021~2025 광역상수도 요금 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년
매출액	13,960	14,178	14,243	14,386	14,607
매출원가	11,667	12,931	13,246	13,627	14,234
판매·관리비	1,170	1,147	1,238	1,198	1,151
영업손익	**1,123**	**114**	**△242**	**△439**	**△778**
요금 현실화율	**92.6**	**79.9**	**77.5**	**78.4**	**78.1**

자료: 기후에너지환경부

이후 용인 및 호남권 반도체 산단 등이 준공되어 가동될 경우 이들 산단에 대해서도 막대한 용수공급이 이루어질 것으로 예상되는데, 광역상수도 요금 현실화율이 계속 낮아지는 추세에서 이러한 광역상수도 수요 증가는 한국수자원공사의 적자를 더욱 심화시킬 우려가 있다.

따라서 기후에너지환경부는 법정 지원비율이 준수되도록 수자원공사 출자사업에 적정예산을 편성하는 한편, 한국수자원공사가 메가프로젝트 용수공급 인프라 구축 등 사업을 추진함에 있어 차질이 생기지 않도록 충분한 지원을 할 수 있는 대책을 강구할 필요가 있다.

(3) 미래대응기금 편성의 타당성 검토 필요

첫째, 전기요금 복지·특례 지원사업은 미래대응기금의 성장동력계정으로 편성이 되었는데, 동 계정의 용도를 고려하였을 때, 복지사업을 성장동력계정에 편성한 것이 적절한지 검토할 필요가 있다.

미래대응기금은 경기변동으로 인한 세수 변동성을 완화하여 재정운용의 안정성과 효율성을 높이고 미래대응투자를 통하여 국가의 잠재성장률을 제고하기 위하여 설치된 기금[14]으로, 대규모 세수를 단년도 소비성 지출이 아닌 생산적 지출에 활용하고, 필요시 재정여력을 보강하는 재정안정화 장치로서 기능한다.

14) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」
제1조(목적) 이 법은 경기변동으로 인한 세수 변동성을 완화하여 재정운용의 안정성과 효율성을 높이고 미래대응투자를 통하여 국가의 잠재성장률을 제고하기 위하여 미래대응기금을 설치하고 그 관리 및 운용에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

미래대응기금은 청년계정, 성장동력계정, 지방계정, 교육·인재계정, 총괄계정으로 구성되는데, 이 중 성장동력계정은 인공지능 개발, 국가전략기술 육성, 연구개발 등 성장동력 지원 사업과 그 밖에 대통령령으로 정하는 성장동력 지원 사업에 쓰이는 계정이다.

[2027년도 미래대응기금 주요사업]

계정명	주요사업
청년계정 (13.3조원)	① (일자리·창업) 청년첫취업지원(신규0.4조원), 창업사업화(1.0조원) ② (주거안정) 보편형 공공임대주택(신규1.4조원) ③ (자산형성) 청년미래적금(1.7조원), 청년기회자금(신규0.1조원) ④ (혼인·출산) 혼인·출산·양육 3종 패키지(2.9→3.8조원) ⑤ (생활·문화) 청년문화예술패스(361억원→0.8조원)
성장 동력계정 (14.2조원)	① (AI) 프론티어급 AI 개발(신규4.7조원) 모두의 AI(신규0.25조원) 제조암묵지 R&D(신규0.3조원), AIDC 생태계(신규0.3조원) ② (전략기술) 자율주행실증도시(0.1→0.8조원), 차세대 발사체(0.1→0.3조원) ③ (지분투자) 공급망안정화(0.2조원), PF사업장 정상화 펀드(신규0.5조원) ④ (전력·용수) 한전출자(신규0.5조원), 서남권 반도체산단 용수(신규0.1조원)
지방계정 (15.3조원)	① (일반재원) 지방미래성장지원금(신규3.5조원), 국민생활편의 복합센터(신규1.5조원) ② (농어촌) 농업 AX실증(신규0.02조원), 농·수산물 유통개선(신규0.01조원) ③ (행정통합) 전남·광주 통합지원금(일반2.85조원, 사무이관0.65조원) ④ (기타) 지방 호텔 건립 지원(신규0.15조원) ※ (여유자금) 5조원
교육·인재 계정 (10.1조원)	① (초격차 인재) 4대 과기원(0.7→0.8조원), 이공계 장학금(0.1→0.2조원), 창업중심대학(신규0.1조원), AI중심대학(0.1→0.2조원) ② (고등·영유아) 미래인재성장자금(신규0.7조원), 교사·아동비율 개선(0.3→0.5조원) 지방국립대 전액장학금(신규0.2조원), 인턴학기제(신규0.5조원) ※ (여유자금) 2.5조원
총괄계정 (109.4조원)	ㅇ(국채 신규발행 물량 축소) 12.5조원 ※ (여유자금) 96.9조원 + α* * '26년 세입재추계(26.9월) 이후 변경된 '26년 내국세 수입 증가분

자료: 기후에너지환경부

이처럼 성장동력계정은 신산업 육성, 미래 핵심 기술 R&D, 기후변화 대응 혁신 기술 보급, 에너지 전환 등 미래 성장 기반 조성 및 생산성 향상 사업에 집중 투자하는 것을 목적으로 하는데, 전기요금 복지·특례 지원사업은 취약계층이나 특정

계층의 전기요금 부담을 경감해주는 사회복지 정책으로서, 본래 성장동력계정의 목적과 부합하지 않는 것으로 보인다.

또한, 전기요금 복지·특례 지원사업은 매년 3,500억원의 지출을 안정적으로 지원해야 하는데, 추가세수분을 재원으로 하는 미래대응기금에 편성할 경우 세수 변동성에 따라 재원이 불안정해질 우려가 있다.

따라서 기후에너지환경부는 전력망 인프라 구축을 위해 성장동력계정에 편성된 다른 인프라 구축 사업과 달리 복지성 사업인 전기요금 복지·특례 지원사업을 미래대응기금 성장동력계정에 편성하는 것이 타당한지 검토할 필요가 있다.

둘째, 호남권 반도체 산단 용수공급사업 등 장기간이 소요되는 인프라 구축사업의 재원 안정성 확보방안을 검토할 필요가 있다.

일반적으로 기후에너지환경부에서 추진하는 수자원 SOC 관련 사업들은 일반회계에 편성하여 추진한다. 이는 SOC 관련 사업들은 장기간 막대한 사업비를 요구하는 사업들로서 안정적인 재원 확보가 중요시되기 때문이다. 그러나 호남권 반도체 산단 용수공급사업을 포함한 메가프로젝트 용수공급 사업들은 2027년 신설되는 미래대응기금에 편성되었다.

미래대응기금은 경기변동으로 인한 세수 변동성을 완화하여 재정운용의 안정성과 효율성을 높이고 미래대응투자를 통하여 국가의 잠재성장률을 제고하기 위하여 설치된 기금[15]으로, 대규모 세수를 단년도 소비성 지출이 아닌 생산적 지출에 활용하고, 필요시 재정여력을 보강하는 재정안정화 장치로서 기능한다.

호남권 반도체 산단 용수공급사업은 미래대응기금 성장동력계정에 편성된 사업으로서, 성장동력계정은 총괄계정으로부터의 전입금과 성장동력계정의 운용 수익금을 재원으로 한다[16]. 총괄계정은 주로 추가세수, 초과세수, 세계잉여금을 재원으로 한다[17].

---

15) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」
제1조(목적) 이 법은 경기변동으로 인한 세수 변동성을 완화하여 재정운용의 안정성과 효율성을 높이고 미래대응투자를 통하여 국가의 잠재성장률을 제고하기 위하여 미래대응기금을 설치하고 그 관리 및 운용에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

16) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」
제7조(성장동력계정의 재원과 용도) ① 성장동력계정의 재원은 **총괄계정으로부터의 전입금**과 성장동력계정의 운용 수익금으로 한다.

호남권 반도체 산단 용수공급사업은 2027년부터 2032년까지 국고지원만 1조 4,541억 7,800만원이 소요될 것으로 예상되며, 연평균 약 2,400억원의 지출이 요구되는데, 추가세수분을 재원으로 하는 미래대응기금에 편성할 경우 세수 변동성에 따라 재원이 불안정해질 우려가 있다.

따라서 기후에너지환경부는 호남권 반도체 산단 용수공급사업에 대한 지원이 안정적으로 이루어질 수 있도록 방안을 마련하는 것을 검토할 필요가 있다.

(4) 새만금 첨단 교통서비스 도입·운영 사업의 필요성 등 검토

새만금 첨단 교통서비스 도입·운영 사업은 수요응답형 교통(DRT)이 2014년 제도화된 이후 다수의 시범사업 등을 거쳐 국토교통부의 도입·운영 가이드라인이 마련되었다는 점에서 별도의 신규 시범사업을 추진할 필요성이 크지 않으며, 특히 2027년에는 국토교통부가 교통취약지역 등을 대상으로 레벨4 자율주행 기술을 적용한 무인 DRT 시범사업을 신규로 추진할 계획이므로 유사 사업 간 중복 가능성 등을 종합적으로 고려하여 예산 규모의 조정을 검토할 필요가 있다.

새만금개발청은 새만금 지역 내 수요응답형 교통(DRT) 서비스 시범운영을 통한 수요검증 및 안정화 과정('27~'28)을 거쳐 효율적인 교통체계를 구축하겠다는 목적으로 새만금 첨단 교통서비스 도입·운영 사업에 3억 9,600만원을 신규 편성하였다.

새만금개발청은 DRT 6대를 시범운영하기 위해 동 사업을 편성하였으나, DRT는 2014년 「여객자동차 운수사업법」[18] 개정을 통해 제도화된 교통서비스로 다년간의

17) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」
제5조(총괄계정의 재원과 용도) ① 총괄계정의 재원은 다음 각 호와 같다.
1. 추가세수 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 일반회계로부터의 전입금
2. 초과세수 중 「국가재정법」 제90조제1항제2호에 따른 미래기금으로의 전입금
3. 세계잉여금 중 「국가재정법」 제90조제5항에 따른 미래기금으로의 전입금
4. 제6조제2항, 제7조제2항, 제8조제2항 및 제9조제2항에 따른 사업으로부터 회수한 자금
5. 다른 회계 또는 기금으로부터의 전입금
6. 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금(이하 "총괄계정 예수금"이라 한다)
7. 다른 회계 또는 기금에 예탁한 자금(이하 "총괄계정 예탁금"이라 한다)의 원리금 수입
8. 미래기금 내 다른 계정(교육·인재계정은 제외한다)으로부터의 전입금
9. 미래기금 내 다른 계정으로부터 예탁받는 자금
10. 미래기금 내 다른 계정에 예탁한 자금의 원리금 수입
11. 총괄계정의 운용 수익금
12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재원

18) 「여객자동차 운수사업법」
제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

시범사업 및 연구용역 등을 통해 운영체계가 정립되어 있으며, 국토교통부는 2025년 12월 「수요응답형교통(DRT) 도입 · 운영 가이드라인」[19] 등 실무지침을 마련하기도 하였다. 이처럼 다양한 운영성과 및 실증사례가 축적되어 있는 수요응답형 교통에 대해 새만금개발청이 별도 시범사업을 신규로 편성하여 운영할 필요성이 크지 않은 것으로 보이며, 특히 군산시의 경우 새만금 산업단지가 위치한 옥서면 등에서 DRT를 운영한 경험도 이미 있는 것으로 파악된다.

[군산시 "행복 콜버스" 운영사례]

□ **군산시 "행복 콜버스" (콜센터 예약형, 한국교통안전공단이 운영 지원)**

○ 군산시는 **콜센터 예약형 DRT**를 회현면에 최초 도입한('18.8~) 이후 확대하여 현재 **5개 지역에서 총 10대 DRT** 운영(500원, 환승할인 可)

- 시간 당 **평균 호출건수는 2.7건**으로 호출 수요가 많지 않아 민간 플랫폼 대신 **콜센터 상담사가 직접 배차**하는 방식으로 운영

- DRT 운송사업 면허는 **지역 시내버스 사업자**(군산여객, 우성여객)**에게 절반씩 부여**하여 상생협력 방안을 마련

<군산시 DRT 운행 현황>

구분	회현면	임피-서수면	가력항	대야면	옥구-옥서면
개시일	2018.8.	2019.5.	2023.4.	2023.9.	2025.3.
운송사업자	우성여객	군산여객, 우성여객	군산여객	우성여객	군산여객
운행시각	07:00 ~ 18:00	07:00 ~ 22:00	07:40 ~ 17:40	07:00 ~ 22:00	07:00 ~ 19:00
운행대수	1대	4대 (토/일/공 2대)	1대	2대 (일/공 1대)	2대 (토 1대)
운행방법	콜예약제	콜예약제	노선운행(일 3회)	콜/노선 혼합방식	콜예약제
기타	군산 DRT 최초 운행 지역	노선제에서 콜 예약제로 변경 ('23.5)	가력항 뱃시간과 연계해 운영	07:00~11:00 노선제 및 그 외 예약제	TS-DRT 시스템 도입 및 타 지역 확대 적용('25.5)

자료: 국토교통부, 「수요응답형교통(DRT) 도입 · 운영 가이드라인」, 2025. 12.

---

3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업
   가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우
   나. 신도시, 심야시간대 등 대중교통수단이 부족하여 교통불편이 발생하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
   다. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」이나 그 밖에 다른 법률에 따라 수요응답형 여객자동차운송사업 면허의 규제특례를 받아 운행 등 실증과정을 거친 지역에서 특별시장·통합특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우

19) 국토교통부, 「수요응답형교통(DRT) 도입 · 운영 가이드라인」, 2025. 12.

한편, 새만금개발청은 동 시범사업의 이용대상을 새만금 국가산업단지 입주기업 근로자로 설정하고, 운행시간도 출퇴근 시간대로 예정하고 있다. 그런데, 새만금개발청은 이미 2024년부터 새만금 입주기업 지원[20] 사업을 통해 군산 · 익산 · 전주 등 새만금 국가산업단지 인근 지역에 거주하는 근로자를 대상으로 통근용 전세버스를 지원하고 있다.[21] 이와 같이 새만금개발청이 새만금 산단 입주기업에 대한 통근버스 노선을 직접 운영하여 출퇴근 교통수요에 대응하고 있는 상황에서 수요가 명확하지 않은 DRT 시범사업을 새롭게 운영할 필요성도 크지 않은 것으로 보인다.

[2027년도 새만금 입주기업 지원(통근버스 지원 내역사업) 편성 내역]

① 새만금 산단 입주기업 통근버스 지원
- ('26) 400백만원 → ('27요구) 450백만원,
- (요구) '27년 새만금 산단 근로자(2,100명) 중 자차 비율(57% 가정) 제외한 군산, 전주, 익산 출퇴근자(420명) 대상 45인승 통근버스 제공(임차료(210-07))
- (산출) 450백만원 = (45인승 4대 × 342천원* + 25인승 3대 × 144천원*) × 250일 운행
  (5대 : 군산시내권, 2대 : 전주, 익산 시외권 각 1대씩)
  * 국제유가 불확실성 증대 및 국내 유류비 지속 상승 반영
  (경유가격) '25년 4월 1,501원, '26년 4월 1,998원/ 33.1%↑

ㅇ 2026년도 예산 및 2027년도 예산 산출 세부내역 비교

'26년 예산		'27년 예산	
예산	산출내역	예산	산출내역
400 백만원	○ 임차료(210-07) : 400백만원 - 통근버스 운행 : (45인승 4대 × 300천원 + 25인승 3대 × 134천원) × 250일	450 백만원	○ 임차료(210-07) : 450백만원 - 통근버스 운행 : (45인승 4대 × 342천원 + 25인승 3대 × 144천원) × 250일

자료: 새만금개발청

여기에 더해 국토교통부는 2027년부터 교통취약지역 · 시간대 무인 수요응답형 교통 지원[22] 사업을 신규 편성('27년도 322억 4,000만원)하여 기존 DRT 서비스에

20) 사업코드: 일반회계 5557-419

21) 대중교통 인프라가 열악한 국가산업단지를 대상으로 산업단지의 관리권자가 직접 통근버스 등 노선을 운영하는 사례*가 있으며, 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제52조의2에 따라 새만금산단의 관리기관인 새만금청은 새만금산단에 대한 통근버스 등 운영을 직접 수행하고 있다.
* 산업통상부(한국산업단지공단): 반월 · 시화 · 구미 · 여수 · 익산 등 대중교통 인프라가 열악한 국가산업단지를 대상으로 관리기관이 직접 운수사업자와 임차계약을 체결하여 통근버스 노선 운영

22) 사업코드: 일반회계 4633-324

레벨4 자율주행 기술을 적용한 무인 DRT 시범사업을 추진할 계획이다. 국토교통부는 2027년부터 2029년까지 3년간 총 967억 2,000만원의 국비를 투입하여 전국 50개 교통취약지역에 무인 DRT 서비스를 구축 · 운영할 수 있도록 지원할 예정이며, 이를 위해 지역별로 연간 국비 5~7억원(국비보조율 특 · 광역시 50%, 기타 시 · 도 70%)을 지원하여 차량 임차 및 운영 등에 필요한 비용을 보조할 계획이다.

[교통취약지역 · 시간대 무인 수요응답형 교통 지원 계획:2027~2029년]

(단위: 억원)

구분		2027(정부안)	2028 계획	2029 계획	합계
지원규모 (노선·구역)	지자체 보조	320	320	320	960
	출연 · 추진	2.4	2.4	2.4	7.2
	합계(예산)	322.4	322.4	322.4	967.2

주: 1. 국토교통부는 총 50곳을 지원할 계획으로 1곳당 연간 사업비는 10억이며, 특·광역시 15곳(국비 5억, 지방비 5억), 기타 시·도 35곳(국비 7억, 지방비 3억)으로 편성
※ 자율주행차 1대당 임차 · 운영비는 승용형(1.9억), 소형승합형(2.4억), 버스형(3.1억) 수준으로, 연간 사업비 10억원은 3~5대 규모의 차량 임차 · 운영이 가능한 규모
2. 국토교통부는 2027년 사업 진행상황에 따라 2028년 이후 사업 확대 가능성도 있다는 입장임

자료: 국토교통부

이처럼 국토교통부가 기존 DRT 서비스에 자율주행 기술을 적용한 무인 DRT 시범사업을 추진할 예정인 상황에서 새만금개발청이 별도로 재정을 투입하여 기존 DRT 서비스에 대한 시범사업을 추진하는 것은 유사 사업 간 중복을 초래할 가능성이 있다. 따라서, 새만금개발청은 별도의 시범사업을 추진하기보다는 국토교통부 사업과의 연계를 통해 새만금 지역에 무인 DRT 서비스를 도입하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

종합하면, 새만금 첨단 교통서비스 도입 · 운영 사업은 DRT 서비스가 2014년 제도화된 이후 다수의 시범사업을 거쳐 국토교통부의 도입·운영 가이드라인이 마련되었다는 점, 군산시 등이 이미 DRT 시범사업에 참여한 경험이 있다는 점, 새만금개발청이 별도 사업을 통해 입주기업 근로자를 위한 통근버스를 지원하고 있다는 점 등을 고려할 때 신규 시범사업을 추진할 필요성이 크지 않으며, 특히 2027년부터 국토교통부가 레벨4 자율주행 기술을 적용한 무인 DRT 시범사업을 추진할 계획이므로 타 부처 사업과의 중복 및 연계 가능성 등을 종합적으로 고려하여 예산 규모의 조정을 검토할 필요가 있다.

7 창업 지원 사업 분석

가. 현 황

(1) 개요

창업 지원 사업은 중소기업·벤처기업의 창업을 촉진하고 성장기반을 마련하는 등 창업 전반을 지원하는 것을 목적으로 하며, 정부는 「중소기업창업 지원법」, 「중소기업기본법」, 「벤처기업육성에 관한 특별법」 등에 근거하여 (예비)창업기업을 대상으로 멘토링 교육, 사업화자금, R&D, 정책자금(융자·보증) 등을 지원하고 있다.

이때 「중소기업창업 지원법」에 따르면, 창업기업은 사업 개시일로부터 7년이 지나지 않은 기업을 말하며, 대표자 연령에 따라 청년창업기업·중장년창업기업, 업력에 따라 예비창업자·초기창업기업·창업도약단계 등으로 구분된다.[1)]

[창업기업 분류]

구분		내용
정의		창업 후 사업 개시일로부터 7년이 지나지 않은 기업 (법인과 개인사업자 포함)
분류 기준	대표자 연령	◦청년창업기업: 창업기업 대표자의 연령이 39세 이하 ◦중장년창업기업: 창업기업 대표자의 연령이 40세 이상
	업력	◦예비창업자: 창업을 하려는 개인 등 ◦초기창업기업: 사업 개시일로부터 3년이 지나지 않은 기업 ◦창업도약단계: 사업 개시일로부터 3년을 초과한 기업

김다운 예산분석관(dwkim@assembly.go.kr, 6788-4631)

1) 「중소기업창업 지원법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "창업기업"이란 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 기업(법인과 개인사업자를 포함한다)을 말한다. 이 경우 사업 개시에 관한 사항 등 창업기업의 범위에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.
4. "예비창업자"란 창업을 하려는 개인 등을 말한다.
10. "초기창업기업"이란 창업하여 대통령령으로 정하는 기준에 따른 사업을 개시한 날부터 3년이 지나지 아니한 창업기업을 말한다.
11. "청년창업기업"이란 창업기업 대표자의 연령이 39세 이하인 창업기업을 말한다.
13. "중장년창업기업"이란 창업기업 대표자의 연령이 40세 이상인 창업기업을 말한다.

2026년 4월 24일에 관계부처합동으로 발표한 「국가창업시대 스타트업 “열풍” 조성방안」에 따르면, 최근 성장의 과실이 수도권·대기업·경력자에게 집중되고, 지방·중소기업·청년까지 확산되지 않는 동시에 산업구조 변화(자동화 등)에 따라 구조적 일자리가 감소하고 ‘쉬었음’ 청년도 증가하여 안정적 소수 일자리를 차지하기 위한 경쟁이 심화되고 있는바, 정부는 청년 일자리 대책이자 지역균형발전 및 국가성장전략으로서 ‘창업’을 제시하면서 ‘국가창업시대’ 조성을 위한 대책을 마련하였다.

[국가창업시대의 추진 배경 및 기본 방향]

구분	내용
추진 배경	◦최근 성장의 과실이 수도권·대기업·경력자에게 집중되고, 지방·중소기업·청년까지 확산되지 않는 ‘K자형 성장’ 고착화 ◦산업구조 변화(자동화 등)에 따라 구조적 일자리가 감소하고 ‘쉬었음’ 청년도 증가* → 안정적 소수 일자리를 차지하기 위한 경쟁 심화 *‘쉬었음’ 청년(만명): (’12) 31.6→(’18) 31.3→(’24) 42.1만명 ◦창업 확산이 필요하나, 실패에 따른 부담을 개인이 혼자 감당하기에는 너무 크고*, 창업 기회·인프라도 수도권에 집중** *창업기업 5년 생존율(%, ’20): (스웨덴) 63.3, (미국) 50.2, (OECD 평균) 45.4, (한국) 33.8 **창업 인프라 수도권 밀집 비중(%, ‘24) : (대규모 창업인프라) 60.0 (벤처투자) 75.3 (VC) 90.4
의의	**주식회사 대한민국이 창업의 동업자가 되어 리스크 분담 + 아이디어를 보유한 누구나 전국 어디서든 마음껏 창업할 수 있는 ‘국가창업시대’ 개막** ※ **‘창업’이 일자리 대책, 청년대책이자 지역균형발전 및 국가성장전략**임
기본 방향	① 창업 열풍 조성(창업 씨앗) 위한 전국민 참여 오디션(’모두의 창업’) 추진 ② 4대 과기원 등 지역거점 창업도시를 조성해 수도권에 쏠린 테크창업을 지방으로 확산 ③ 지역관광·문화와 연계한 로컬창업 육성 및 상권 조성 ④ 규제·금융혁신, 재도전, 개방형 생태계 등 창업생태계 조성

자료: 관계부처합동, 「국가창업시대 스타트업 “열풍” 조성방안」, 2026.4.24.

이러한 기조는 정부가 국가창업시대 실현을 위해 창업도전·기업성장 기반을 대폭 확충하는 방향으로 재정을 투입할 예정임을 발표한 「2026~2030년 국가재정운용계획」에서도 나타난다.

[창업 지원 사업 관련 재원 배분 방향]

〈산업·중소기업·에너지 분야〉
□ 국가창업시대 실현을 위해 창업도전·기업성장 기반 대폭 확충
ㅇ 모두의 창업·재도전 응원 프로젝트를 본격 추진하고, 지역창업패키지·지역성장펀드 지원 등 지방창업 생태계 조성
ㅇ 신성장 분야 혁신기업 육성을 위해 점프업 프로그램, 기업성장 융자·보증·펀드 등 중소기업 성장단계별 지원체계 강화

자료: 기획예산처, 「2026~2030년 국가재정운용계획 주요내용」, 2026.9.

(2) 2027년도 창업 지원 사업 예산안 편성 현황

각 부처는 (예비)창업기업을 지원하는 사업이 '창업 지원 사업'에 해당하는지를 판단하고, 중소벤처기업부는 매년 연말에 부처별 창업 지원 사업 목록을 받아 정리한 차년도 창업 지원 사업 목록을 「창업지원사업 통합공고」로 공개하고 있다.

이에 후술하는 창업 지원 사업 분석 내용은 「창업지원사업 통합공고」를 기반으로 각 부처가 제출한 자료를 기준으로 한다.

연도별·부처별 창업 지원 사업 예산 편성 현황을 살펴보면, 2027년 정부 전체 예산안은 2026년 추경 대비 1조 2,493억 7,000만원(37.5%)이 증액된 4조 5,768억 4,500만원이 편성되었다.

그 중 2027년 예산안 기준 중소벤처기업부가 4조 3,235억 8,400만원으로 가장 많은 비중(94.5%)을 차지하고 있으며, 전년 추경 대비 증액 규모가 큰 부처는 1조 2,501억 8,400만원의 중소벤처기업부, 90억 7,500만원의 지식재산처 등이고, 증가율이 큰 부처는 186.2%의 보건복지부, 110.6%의 지식재산처 등이다.

[연도별·부처별 창업 지원 사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2025년 예산	2026년 예산(A)	2027년 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
중기부	2,949,900	3,073,400	4,323,584	1,250,184	40.7
과기부	45,400	84,723	88,504	3,781	4.5
문체부	53,048	45,474	38,483	△6,991	△15.4
농식품부	31,045	31,060	27,931	△3,129	△10.1
기후부	68,256	63,950	53,952	△9,998	△15.6
지재처	11,275	8,205	17,280	9,075	110.6
해수부	8,660	9,410	8,726	△684	△7.3
복지부	2,685	2,685	7,685	5,000	186.2
교육부	2,133	2,045	2,045	0	0.0
방사청	1,658	1,629	861	△768	△47.1
법무부	1,443	1,443	1,443	0	0.0
국토부	1,250	1,146	1,146	0	0.0
통일부	1,724	1,655	1,555	△100	△6.0
산림청	650	650	650	0	0.0
금융위	-	-	3,000	3,000	순증
계	3,179,127	3,327,475	4,576,845	1,249,370	37.5

주: 1. 연도별「창업 지원 사업 통합공고」기준으로 하되, 동일한 사업이 특정 연도 공고에만 빠진 경우, 추경으로 증액된 경우 등에도 예산 현황 표에는 포함하는 등 일부 조정
2. 예산은 추경 기준

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

2027년 사업별 예산안 편성 현황을 살펴보면, 예산 규모 상위 10개 사업 모두 중소벤처기업부 소관이며, 그 중 창업기반지원자금(융자) 사업이 1조 6,898억원으로 가장 큰 규모이고, 그 다음으로 투자연계기술개발(R&D)(TIPS) 사업이 6,699억 800만원, 모두의 창업 프로젝트 사업이 4,411억 4,000만원, 재창업자금(융자) 사업이 2,200억원 등의 순으로 나타났다.

그리고 예산 규모 상위 10개 사업은 전체 창업 지원 사업 예산안의 82.4%를 차지하고 있다.

[2027년도 예산안 규모 기준 상위 10개 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2027년 예산안	전체 대비 비중
중기부	창업기반지원자금(융자)	1,689,800	36.9
	투자연계기술개발(R&D)(TIPS)	669,908	14.6
	모두의 창업 프로젝트	441,140	9.6
	재창업자금(융자)	220,000	4.8
	지역창업패키지	170,000	3.7
	초격차 스타트업 프로젝트	156,322	3.4
	창업성장기술개발(R&D)	130,672	2.9
	민관공동창업자발굴육성사업	125,656	2.7
	창업중심대학 지원사업	108,300	2.4
	글로벌 기업 협업 프로그램	60,000	1.3
10개 소계		3,771,798	82.4
전체 계		4,576,845	100.0

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

한편, 창업 지원 사업은 「창업지원사업 통합공고」상 지원 내용에 따라 크게 사업화, 기술개발(R&D), 시설·공간·보육, 멘토링·컨설팅·교육, 행사·네트워크, 융자, 글로벌 등 7개의 유형으로 구분된다.

2027년 지원 유형별 예산안 편성 현황을 살펴보면, 융자 유형이 1조 9,098억 원(41.7%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 사업화 유형이 1조 4,150억 2,800만원(30.9%), 기술개발(R&D) 유형이 8,768억 4,100만원(19.2%) 등이다.

[지원 유형별 2027년도 예산안 편성 현황]

(단위: 백만원, %)

지원 유형	2027년 예산안	전체 대비 비중
사업화	1,415,028	30.9
기술개발(R&D)	876,841	19.2
시설·공간·보육	103,956	2.3
멘토링·컨설팅·교육	96,545	2.1
행사·네트워크	61,995	1.3
융자	1,909,800	41.7
글로벌	112,680	2.5
계	4,576,845	100.0

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

첫째, 창업 지원 사업의 총괄 부처인 중소벤처기업부를 중심으로 부처 간 원활한 협업을 통해 창업 지원 사업의 기준 명확화 및 일관성 확보, 면밀한 성과 관리, 유사·중복 사업 조정 및 사업 간 연계 등 전 부처 창업 지원 사업에 대한 체계적인 통합 관리가 이뤄질 필요가 있다.

(예비)창업기업 지원 등에 관한 일반법인 「중소기업창업 지원법」에 따르면[2], 중소벤처기업부장관은 '창업지원종합계획'을 3년마다, 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 '창업지원시행계획'을 매년 수립·시행하여야 한다[3].

이에 중소벤처기업부는 2024년 12월 「창업지원 종합계획(2024~2027년)」, 2026년 9월 「2026년도 창업지원 시행계획」을 발표하였으며, 종합계획에는 과거 창업 정책의 성과, 창업 정책 추진전략, 주요 추진과제 등에 관한 사항이, 시행계획에는 전년도 창업 정책 추진 성과, 당해연도 중점 추진과제 등에 관한 사항이 포함되어 있다.

「창업지원 종합계획(2024~2027년)」에 따르면, 창업 지원 사업에 참여한 창업기업의 평균 매출액이 2018년 6.8억원에서 2022년 14.1억원으로, 평균 고용인원이 2018년 6.7명에서 2022년 9.7명으로 증가하였으며, 2022년 기준 창업 지원 기업과 일반 기업 간 1~5년 생존율 격차가 30~40%p대로 나타났다.

---

2) 「중소기업창업 지원법」
제6조(다른 법률과의 관계) 창업 및 창업기업등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

3) 「중소기업창업 지원법」
제7조(창업지원종합계획의 수립 등) ① 중소벤처기업부장관은 창업의 촉진 및 창업기업등의 성장과 발전을 위하여 「중소기업기본법」 제20조의4에 따른 중소기업정책심의회의 심의를 거쳐 창업지원종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.
제8조(창업지원시행계획의 수립 등) ① 중소벤처기업부장관은 종합계획을 시행하기 위하여 매년 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 창업지원시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립하여 공고하여야 한다.

[창업 지원 사업 성과]

(단위: 억원, 명, %, 개사)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
평균 매출액	6.8	7.6	9.2	13.2	14.1
평균 고용원	6.7	7.2	8.0	9.4	9.7
구분	2019	2020	2021	2022	2023
딥테크 분야 기업 비중 (기업 수)	18.4 (879)	20.1 (1,287)	22.9 (1,357)	28.9 (1,539)	30.5 (1,621)

자료: 중소벤처기업부, 「창업지원 종합계획(2024~2027년)」, 2024.12.

[창업 지원 기업 - 일반 기업의 생존율 비교(2022년 기준)]

(단위: %, %p)

구분	1년 생존율	2년 생존율	3년 생존율	4년 생존율	5년 생존율
창업 지원 기업(A)	95.6	89.3	79.6	76.9	73.7
일반 기업(B)	64.8	51.9	44.5	38.5	32.1
격차(A-B)	30.8	37.4	35.1	38.4	41.6

주: 1. 창업 지원 기업의 경우 사업 지원을 받은 연도로부터 n년 후의 생존율을 의미
자료: 중소벤처기업부, 「창업지원 종합계획(2024~2027년)」, 2024.12.

그리고 중소벤처기업부는 「창업지원 종합계획(2024~2027년)」에서 향후 세계 기업가정신 5위 창업강국 실현을 위해 2027년에는 글로벌 100대 유니콘 기업 5개, 국내 투자유치 16조원, 글로벌 투자유치 1조원 등을 달성하는 것을 핵심목표로 제시하였다.

[창업 정책 추진전략]

구분	내용	
비전	글로벌 기술경쟁을 선도하는 K-스타트업 세계 기업가정신 5위 창업강국 실현	
핵심목표 (2027)	◦글로벌 100대 유니콘 : 5개 ◦국내 투자유치 : 16조원 ◦지역 기술창업 비중 : 40.0%	◦창업생태계 순위 : (서울) 7위 ◦글로벌 투자유치 : 1조원 ◦기업환경평가 한국 창업순위 : 10위
정책 추진전략	① [Deep-Tech] 미래 경제를 선도하는 딥테크 스타트업 육성 ② [Globalization] 스타트업 코리아를 해외로 확장, 글로벌 생태계 구현 ③ [Open-Innovation] 민간·정부가 함께 이끄는 역동적 창업정책 설계 ④ [Local-Ecosystem] 지역창업 생태계 구축 및 성장 디딤돌 마련 ⑤ [Environment] 창업 진입장벽 완화, 도전적 분위기 조성	

자료: 중소벤처기업부, 「창업지원 종합계획(2024~2027년)」, 2024.12.

이처럼 중소벤처기업부는 「창업지원 종합계획」과 연도별 「창업지원 시행계획」을 통해 과거 창업 정책 성과, 현재 창업·벤처시장 여건 등을 토대로 창업 정책 관련 비전, 핵심목표, 추진전략 및 세부 과제 등을 제시하는 등 창업 정책 추진을 위한 기본적인 체계를 구축·운영하고 있는 것으로 보인다.

다만, 창업 정책 관련 비전 및 목표 달성을 위한 개별 창업 지원 사업을 보다 효과적으로 기획·추진하기 위해서는 창업 지원 사업의 일관성, 성과 관리, 사업 간 유사·중복 방지 및 연계 등의 차원에서 개선이 필요해 보인다.

먼저, 중소벤처기업부가 매년 연말에 공개하는 「창업지원사업 통합공고」의 사업 목록은 각 부처에서 제출한 창업 지원 사업 목록을 정리한 것으로, (예비)창업기업을 지원하는 특정 사업이 '창업 지원 사업'에 해당하는지 여부는 각 소관 부처의 판단에 의존하고 있다.

이에 일부 사업은 「창업지원사업 통합공고」 포함 여부가 연도별로 달라지는 등 창업 지원 사업 여부 판단 등에 일관성이 부족한 상태로 보인다.

[창업 지원 사업의 통합공고 사례]

(단위: 백만원)

부처	사업명	통합공고 현황			2027년도
		2025년	2026년	2027년	예산안
산림청	청년 산림창업 마중물 지원	×	O	(예정)	650
해수부	지역별 창업투자지원센터	×	×	(예정)	5,116
기후부	새활용산업육성지원	×	×	(예정)	5,100
기후부	물산업클러스터 운영(창업지원)	×	×	(예정)	200
과기부	원자력인재양성및유입기반강화를 위한해외연계프로그램운영	O	×	(예정)	100
문체부	글로벌 진출 지원	O	×	(예정)[1)]	10,000[1)]

주: 1) 콘텐츠 기업 육성 지원 사업으로 통·폐합 조정
1. 연도별 사업명, 예산 사업명-공고 사업명 등이 다를 수 있음
자료: 연도별 「창업지원사업 통합공고」 및 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

이러한 이유로 각 부처에서는 사업 담당자별 판단 차이, 사업 개편으로 기획이 지연됨에 따른 공고 제외 등을 제시하고 있는데, 이러한 연도별 비일관성은 지원 대상 기업에 정부 사업의 안정성에 대한 신뢰도 저하, 혼란 등을 야기할 수 있는바, 창업 지원 사업의 기준을 명확화하여 창업 지원 사업 목록에 일관성이 확보될 필요가 있다.

한편, 중소벤처기업부는 소관 개별 창업 지원 사업별로 지원 기업에 대한 성과를 관리하고 있을 뿐만 아니라, 매년 1회 창업진흥원을 통해 소관 창업 지원 사업으로 지원된 기업 전체의 고용성과, 재무성과 등 8개 부문에 대한 이력·성과를 약 5년간 추적조사하여 지원 기업의 성과를 평가하고 있다(연도별 「창업지원기업 이력·성과 조사」).

[중소벤처기업부 - 창업 지원 기업 이력·성과조사 항목('25년 기준)]

구 분	부 문	조사항목	세부 조사내용
창업	① 창업자	성별	남성/여성
		연령	연령대
	② 창업기업	업종	제조/지식서비스
		지역	17개 시도
	③ 정부지원	지원사업	창업지원사업별
창업 성장	④ 고용현황	고용인원	종사자 수(피보험자 수)
	⑤ 재무현황	재무규모	자산, 자본, 부채, 매출액 등 재무지표 전반
	⑥ 혁신현황	산업재산권	산업재산권
		혁신형기업	벤처기업/이노비즈/메인비즈
	⑦ 기업공개	기업공개	IPO/코스닥/코넥스/프리보드
창업 생멸	⑧ 생멸현황	생존	생존율

자료: 중소벤처기업부

그리고 중소벤처기업부 외 창업 지원 사업을 추진하고 있는 타 부처의 경우에도 개별 사업별로 지원 기업에 대한 생존율, 매출 증가율, 고용 증가율, 후속투자 유치율 등을 관리하고 있는 것으로 보인다.

다만, 사업별로 지원 종료 후의 성과 추적 관리가 이뤄지지 않는 경우도 있는 등 사업마다 성과 관리 정도에 차이가 있어 체계적인 성과 관리가 수행되고 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

[부처별 창업 지원 기업 성과 추적 관리 사례]

부처	사업명	성과 추적 관리 현황
통일부	북한이탈주민 지원재단 운영 (창업지원)	국세청 홈택스의 사업자등록 상태 조회를 통해 재정지원 대상자의 폐업 여부 확인 중. 다만, 매출 및 고용 증가율, 후속 투자 유치율 등은 개인 영세업자가 많은 대상자 특성상 지원 종료 이후의 개별 성과지표에 대해 별도의 추적·관리 체계를 운영하고 있지 않음.
국토부	공간정보 창업지원 운영	지원기업 창업지원 센터 입주기간이 약 2개월에서 14개월 정도로 짧아 현재까지 사후관리 및 성과평가는 미실시

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

창업 기업에 대한 지원 종료 후 추적 성과 관리 등이 병행되지 않는 경우 타 사업과의 효과 비교, 해당 사업의 중·장기적인 효과 등의 분석이 어려워지고 그 결과 기업이 우선 필요로 하는 지원 내용과 점차 괴리되는 현상이 나타날 수 있다.

현재 중소벤처기업부는 매년 중소기업 지원사업 평가제도[4]를 운영하여 창업 지원 사업을 포함한 전 부처 소관 중소기업 지원사업에 대해 사업별로 기획·운영·성과·환류 등을 기준으로 평가하고 그 결과를 차년도 예산안 및 사업수행방식 등에 반영할 수 있도록 하고 있는바, 이러한 평가제도를 활용하여 타 창업 지원 사업 대비 지원 기업에 대한 성과 평가 및 사후 관리가 미흡한 사업의 경우 적절한 성과목표를 마련하여 사업의 중·장기적인 효과 판단이 가능하도록 성과 관리를 면밀히 수행할 필요가 있다.

또한, 매년 수립·발표되는 「창업지원 시행계획」은 전년도 과제 전반의 추진 성과에 대해서만 기술하는 한편 「창업지원 종합계획」은 지원된 기업 전체의 성과(매출액, 고용인원 등)의 연도별 추이에 대해 기술하고 있으나 3년마다 수립됨에 따라 연도별 창업 지원 정책 성과를 매년 추적하는 것이 어려우며, 중소벤처기업부가 공표하는 연도별 「창업지원기업 이력·성과 조사」 자료는 중소벤처기업부 소관 창업

4) 〈중소기업 지원사업 평가제도 개요〉
○ (평가대상) 전 부처 중소기업 지원사업
*국가연구개발사업 중간평가(과기부), 재난안전사업평가(행안부) 등 대상 사업은 제외 가능
○ (평가기준) 정성평가*(기획, 운영, 성과, 환류) + 정량평가(지원 기업의 지원 전년도 대비 성과 등)
*전문평가단(민간 평가위원 + 중기연 연구위원) 구성
○ (평가방식) 우수(20%)·보통(65%)·개선필요(10%)·감액(5%) 등 상대평가로 4등급 부여
(자료: 중소벤처기업부, 「2026년 중소기업 지원사업 성과평가 추진계획」)

지원 사업으로 지원된 기업에 한해 조사가 이뤄진다는 점에서 해당 조사 결과를 창업 정책 전체의 성과로 보기에는 미흡한 부분이 있다.

이에 연도별 창업 지원 정책 성과를 매년 일관되게 추적할 수 있도록 일정한 성과지표·목표를 마련하여 매년 수립·발표되는 「창업지원 시행계획」에 포함하고, 전 부처 소관 창업 지원 사업을 망라한 창업 정책 전체의 성과를 분석할 수 있도록 「창업지원기업 이력·성과 조사」 대상에 타 부처 소관 창업 지원 사업의 지원 기업을 포함하는 등 창업 지원 사업의 성과 관리상 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

마지막으로, 중앙행정기관의 장은 중소기업 지원사업을 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 중복성 여부, 수혜자 선정 등 전달체계에 미치는 영향과 운영방안 등에 대하여 중소벤처기업부장관과 협의하여야 하는 바[5], 중소벤처기업부는 이러한 사전협의 제도를 통해 창업 지원 사업 간 유사·중복 여부 등을 검토하고 유사·중복 여지를 배제하고 있다.

다만, 후술할 중소벤처기업부의 청년창업패키지 사업, 지식재산처의 IP 전략 패키지 지원 사업 등은 타 창업 지원 사업과의 유사·중복 여지가 있는 등 여전히 창업 지원 사업 간 유사·중복이 있는 경우가 있는 것으로 보인다.

이에 부처 간 또는 사업부서 간 협업을 보다 공고히 하여 유사·중복 여지가 있는 사업은 지원 내용 및 방식 등을 조정하고, 사업 간 전후 연계가 원활히 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

종합하면, 창업 지원 사업의 기준 명확화 및 일관성 확보, 면밀한 성과 관리, 유사·중복 사업 조정 및 사업 간 연계 등 전 부처 창업 지원 사업에 대한 체계적인 통합 관리가 이뤄질 필요가 있으며, 그 과정에서 중소벤처기업부가 전 부처 창업 지원 사업의 총괄 부처로 핵심 역할을 수행하고 부처 간 원활한 협업이 이루어질 필요가 있다.

---

5) 「중소기업기본법」
제20조의5(협의 및 조정) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 중소기업 지원사업을 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 중복성 여부, 수혜자 선정 등 전달체계에 미치는 영향과 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소벤처기업부장관과 협의하여야 한다.

둘째, 창업 지원 사업에 대한 재정 투입 증가 자체는 국가창업시대 가동을 목표로 하는 정책 방향에는 부합할 수 있으나, 신규 창업·폐업 등 시장 실태, 업종·분야별 우선 지원 필요성 등을 고려하여 지원 우선순위를 선별하는 등 창업 지원 사업에 대한 재정 투입 방식을 개편할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 정부는 「2026~2030년 국가재정운용계획」 등을 통해 국가창업시대 실현을 위해 창업도전·기업성장 기반을 대폭 확충하는 방향으로 재정을 투입할 예정임을 발표하였고, 그 결과 2027년 창업 지원 사업 관련 정부 전체 예산안은 2026년 추경 대비 1조 2,493억 7,000만원(37.5%)이 증액된 4조 5,768억 4,500만원이 편성되었다.

이러한 재정 투입 증가 자체는 국가창업시대 가동을 목표로 하는 정책 방향에는 부합할 수 있으나, 재정 투입 방식의 적절성에 대한 검토가 필요해 보인다.

우선, 신규 창업 사업자 수가 2020년 152만명에서 2025년 117만명으로 감소세를 보이는 한편 폐업 사업자 수의 경우 최근 3년(2023~2025년) 평균이 99만명으로 이전 3년(2020~2022년) 평균 88만명 대비 높은 수준으로 유지되고 있어 순창업 사업자 수가 2020년부터 2025년까지 감소세를 보이고 있다.

[연도별 신규 창업·폐업사업자 수 현황]

(단위: 명)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신규(A)	1,519,284	1,457,425	1,351,702	1,275,569	1,217,660	1,168,273
폐업(B)	895,379	885,173	867,292	986,487	1,008,282	975,681
순창업(A-B)	623,905	572,252	484,410	289,082	209,378	192,592

자료: 「국세통계」 9-8-1. 사업자현황

이를 고려할 때, 사업화 성공률 또는 성장 잠재력이 높은 일부 (예비)창업 기업을 선별하여 집중 지원을 하는 것이 아니라 단순 아이디어 단계의 수많은 (예비)창업 기업 등에 대한 폭넓은 지원을 하기 위해 과도하게 재정 투입을 할 경우, 무분별한 신규 창업·폐업의 반복이 나타나 재정 효과성이 저해될 우려가 있다.

또한, 창업 기업 지원 사업은「중소기업창업 지원법 시행령」제4조에 따라 일반유흥주점업, 카지노 운영업 등 '창업에서 제외되는 업종'을 제외하고는 원칙적으로는 업종·분야 전반을 대상으로 하고 있으며, 초격차 스타트업 프로젝트 사업, 중소기업 정책자금(융자) 사업 등과 같이 개별 사업마다 사업 목적에 따라 업종·분야를 제한하는 경우는 있다.

[창업에서 제외되는 업종]

「중소기업창업 지원법」
제5조(적용 범위) ① 이 법은 창업 및 창업기업등에 관하여 적용한다. 다만, 사행산업 등 경제질서 및 미풍양속에 현저히 어긋나는 업종의 창업 및 창업기업등에 관하여는 적용하지 아니한다.
「중소기업창업 지원법 시행령」
제4조(창업에서 제외되는 업종) 법 제5조제1항 단서에 따른 사행산업 등 경제질서 및 미풍양속에 현저히 어긋나는 업종의 범위는 다음 각 호와 같다. 이 경우 업종의 분류는 한국표준산업분류에 따른다. 〈개정 2024. 8. 27.〉
1. 일반유흥주점업
2. 무도유흥주점업
3. 카지노 운영업
4. 기타 사행시설 관리 및 운영업
5. 그 밖에 경제질서 및 미풍양속에 현저히 어긋나는 업종으로서 중소벤처기업부령으로 정하는 업종

[초격차 스타트업 프로젝트 사업의 지원 분야]

유형	기술 분야
AI	AI, 반도체, 모빌리티, 양자, 보안·네트워크
Bio	생명·신약, 헬스케어
Contents	콘텐츠
Defence	방산, 우주항공, 해양
Energy	친환경, 에너지, 원자력·핵융합
Factory	첨단제조(센서·공정 등)

자료: 중소벤처기업부,「2026년 초격차 스타트업 프로젝트(DIPS) 창업기업 모집공고」, 2025.12.19.

[중소기업 정책자금(융자) 사업의 제외 대상 업종]

업종 분류	제외 업종
제조업	불건전 영상게임기 제조업, 도박기계 및 사행성, 불건전 오락기구 제조업
건설업	건설업(단, 조경 건설업(41226) 등은 지원가능)
도매 및 소매업	주류·담배 도·소매업, 도박기계 및 사행성·불건전 오락기구 중개 및 도소매업, 성인용품 판매점, 다단계 방문판매 등
숙박 및 음식점업	주점업
정보통신업	경마·경륜·경정 등 사행성 잡지 발행업, 불건전 게임소프트웨어 개발 및 공급업, 비디오물 감상실 운영업
정보서비스업	가상자산 매매 및 중개업, 온라인게임 아이템 중개업
금융 및 보험업	금융 및 보험업(단, 정보통신기술을 활용한 핀테크 기업 중 그 외 기타 금융 지원 서비스업(66199)은 지원 가능)
부동산업	부동산업
전문서비스업	법무, 회계 및 세무 관련 서비스업, 회사본부
수의업	수의업
사업 지원 서비스업	탐정 및 조사 서비스업, 온라인을 통한 경품용 상품권 발행업 또는 판매업, 경품용 상품권 발행업 또는 판매업
임대업	도박기계 및 사행성, 불건전 오락기구 임대업
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	공공행정, 국방 및 사회보장 행정
교육서비스업	초·중·고등 교육기관 및 특수학교
보건업	보건업 (단, 사회적경제기업은 지원 가능)
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	경주장 및 동물 경기장 운영업, 사행시설 관리 및 운영업, 무도장 운영업
협회 및 단체	협회 및 단체 (단, 「중소기업 기본법 제2조 중소기업자」에 해당하는 경우 지원가능)
기타 개인 서비스업	점술 및 유사서비스업
가구 내 고용 및 자가소비 생산활동	가구 내 고용활동 및 별도로 분류되지 않는 자가소비 생산활동
국제 및 외국기관	국제 및 외국기관

자료: 중소벤처기업부, 「2026년도 중소기업 정책자금 융자계획 변경공고」, 2026.10.1.

그런데, 2026년 8월 관계부처합동으로 발표한 「신성장 분야 혁신기업 육성방안」에 따르면 글로벌 시장 경쟁에서 신안보·제약바이오·기후테크·K-소비재 등 신성장 분야를 빠르게 선점해야 하는바, 이를 고려하면 전 업종·분야에 대해 포괄적으로 창업 지원을 하는 것은 예산상 비효율적인 측면이 있다.

이에 AI·바이오·신안보·양자 등 신성장 분야, 소부장·균형발전 등 정부가 전략적으로 육성할 필요가 있는 분야, 해외진출 지원 및 수출경쟁력 확보가 필요한 분야 등을 선별하여 해당 업종·분야에 대한 창업 및 벤처기업을 우선순위로 집중 지원할 필요가 있다.

반면, 이미 과당경쟁 및 출혈경쟁이 심하거나 인구감소 등으로 구조조정이 불가피한 분야는 재취업 및 사업전환 또는 폐업 등으로 유도하는 등 지원 방식의 개편이 필요해 보인다.

종합하면, 창업 지원 사업에 대한 재정 투입 증가 자체는 국가창업시대 가동을 목표로 하는 정책 방향에는 부합할 수 있으나, 신규 창업·폐업 등 시장 실태, 업종·분야별 우선 지원 필요성 등을 고려하여 지원 우선순위를 선별하는 등 창업 지원 사업에 대한 재정 투입 방식을 개편할 필요가 있다.

셋째, 2027년 신규 창업 지원 사업들의 경우 예산 편성 근거를 명확히하고 사업 규모를 조정하는 한편 사업 추진 전 면밀한 사업 기획이 필요하다.

2027년 신규 창업 지원 사업은 금융위원회의 금융 AI 실증 매칭 지원 사업 등을 포함하여 총 9개의 사업에 대해 1,707억 300만원의 규모로 편성되었는데, 일부 사업은 예산 편성 근거 명확화, 사업 규모 조정 및 사업 추진 전 면밀한 사전 기획 등이 필요한 것으로 나타났다.

[2027년 신규 창업 지원 사업 예산안 편성 현황]

(단위: 백만원)

부처	사업명	2027년 예산안
금융위	금융 AI 실증 매칭 지원	3,000
복지부	바이오헬스 청년 유니콘 기업 육성	5,000
중기부	청년창업패키지	30,000
	재도전성공학교	59,503
	재도전응원프로젝트	33,420
	권역별 성장엔진기반 제조창업스케일업	6,000
지재처	IP 전략패키지 지원	14,080
	청년 IP 바우처 지원	3,200
문체부	콘텐츠기업육성지원	10,000
계		170,703

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

금융위원회의 금융 AI 실증 매칭 지원 사업(보조, 한국핀테크지원센터)[6]은 청년 핀테크 기업의 AI 기술을 검증하여 사업화를 지원(① 합성데이터 기반 1차 검증 지원, ② 금융회사 데이터 기반 2차 실증 지원, ③ 매칭 금융회사와의 상용화 전과정 지원)하는 것으로, 2027년도 예산안에 30억원이 신규 편성되었다.

동 사업은 높은 AI 기술을 보유한 청년 핀테크 기업을 공모 방식으로 선정하여 두 단계의 테스트를 거쳐 최종적인 상용화 과정까지 지원하는 것으로, 모든 검증과 실증을 통과한 청년 핀테크 기업은 매칭 금융회사와 해당 기술의 상용화 전 과정을 함께 진행하게 되며, 실증 참여기업과 매칭 금융회사가 타 내역사업인 금융혁신 청년인재 육성 사업을 통해 교육과정 참여 청년 중 일부를 인턴으로 채용할 수 있도록 3개월치 인건비가 지급된다.

6) 코드: 일반회계 1134-303의 내역사업
(국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(정무위원회)」, 2026.10. 참고)

[금융 AI 실증·매칭 지원 사업 추진절차(안)]

절차	내용
기업 선정	높은 AI 기술 보유 청년 핀테크 기업 공모·심사 선정
1단계 기술검증	한국신용정보원이 합성·제공하는 테스트환경에서 AI 모델 정확도 검증
정량·정성 및 보안성 검증	외부 검증기관과 금융보안원의 기술 완성도 및 보완 위험 점검
(1단계 통과 시)	
2단계 실증	기술 도입 수요 금융회사(매칭 금융회사)가 제공하는 실데이터 환경에서 실증
(2단계 통과 시)	
사업화 지원	기술검증·실증 통과 기업은 매칭 금융회사와 상용화 전과정 지원

자료: 금융위원회

이와 같은 사업구조를 살펴볼 때 동 사업의 목적을 달성하기 위해서는 청년 핀테크 기업 선정 과정에서 해당 기업이 보유한 AI 기술 수준, 해당 기술의 사업화·수익화 가능성, AI 기술 활용을 위한 인력 운용 필요성, 매칭에 참여할 금융회사 기술 수요, 기존 금융회사 기반 시스템과의 호환성 등이 면밀하게 점검되어야 할 것으로 보인다.

기술 수준에 대한 평가가 미흡할 경우 정부가 지원하는 테스트 과정에서 탈락하는 기업이 다수 발생할 수 있으며, 기술 수준이 높더라도 수익화 가능성이 없거나 금융회사가 원하지 않는 종류의 것이라면 상용화를 위한 매칭 자체가 이루어지지 않을 가능성이 있기 때문이다.

그러나 2027년도 예산안 신규사업으로 편성·제출된 현시점에서 청년 핀테크 기업 선정을 위한 세부적인 기준은 아직 마련되지 못한 상황이며, 금융위원회는 향후 기술성, 사업성, 정책효과, 실증가능성 등을 종합적으로 고려하여 객관적인 심사기준을 마련하겠다는 계획이다.

그런데 동 사업은 참여기업이 테스트를 진행하기 위한 비용을 단순 지원하는 데 그치는 것이 아니라, 해당 기술을 실제로 사용할 의사가 있는 금융회사를 매칭하여 실증 환경을 제공하고 상용화 전과정을 함께 진행하도록 지원하는 것이므로, 참여기업의 기술성과 사업성 등에 대한 사전 선별과정이 신규 사업 성과 달성 여부를 결정하는 중요한 요인이 될 것임을 고려하면, 청년 핀테크 참여기업의 구체적인 선정기준은 동 사업의 핵심 사항으로서 국회의 사전 심사를 거칠 필요가 있다.

따라서 금융위원회는 동 사업의 필요성과 성공 가능성 등에 대한 면밀한 검토가 이루어질 수 있도록 청년 핀테크 참여기업 선정기준을 구체화하여 국회 예산안 심사 과정에 제출할 필요가 있다.

보건복지부의 바이오헬스 청년 유니콘 기업 육성 사업(보조, 한국보건산업진흥원)[7]은 대표자 연령 39세 이하의 청년 창업기업(업력 7년 이내, 단, 신산업은 10년 이내)(비수도권 소재 시 가점 부여)이 기술사업화에 필요한 외부 전문 인프라와 서비스를 선택하여 이용할 수 있도록 바우처를 지원하는 것으로, 2027년도 예산안에 50억원이 신규 편성되었다.

[2027년도 바이오헬스 청년 유니콘 기업 육성 바우처 활용 지원(안)]

(단위: 백만원)

구분		주요 지원내용		기업 당 지원수준
		의약품	의료기기	
Track 1	제품화 설계·기술 검증	기초효능, 독성 확인	시제품 테스트, 성능 확인	300
	공정개발·제조 가능성 검토	배양/정제 조건 확립	설계 고도화, 제조공정 확립	
Track 2	시제품·시생산, 공정 최적화	소량 배치(batch), GMP 전단계	시제품 제작, 파일럿 생산	500
	시험·분석 및 검증데이터 확보	품질시험, 안정성 시험	인증시험(전기안전, 생체적합성 등)	
Track 3	임상 진입·검증	초기 임상, 임상적 유효성·안전성 검증	임상적 성능평가, 사용성 평가, 임상시험·병원실증	700
전문인력 활용		- 기술개발, 사업화 등 바이오헬스 전문인력 활용(인건비, 교육훈련비) 지원 * 지원금의 30% 내에서 자율 편성		

자료: 보건복지부

7) 코드: 일반회계 3039-310의 내내역사업
(국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회)」, 2026.10. 참고)

그런데 동 사업은 지원기업 13개사 중 10개사가 배정된 Track 1의 기술검증(기초효능·독성 확인, 시제품 테스트·성능 확인)은 K-바이오헬스 지역센터[8] 지원 내용 중 '시설·장비 등 인프라 활용 및 실증 지원', 개방형실험실[9] 지원 내용 중 '전용장비 활용'(제품 성능 검증, 안전성 검토, 분석·실험)과 일부 중복되는 측면이 있는 것으로 보인다.[10]

[청년 유니콘 기업 육성 사업(Track 1)과 기존 지원사업 간 비교]

구분	청년 유니콘 Track 1	K-바이오헬스 지역센터	개방형실험실
지원 방식	기업에 바우처 지급 (기업이 공급기관 선택)	지역 전문기관에 운영비 보조(기관이 기업 지원)	병원에 운영비 보조 (병원이 기업 지원)
지원 대상	대표자 39세 이하, 업력 7년(신산업 10년) 이내 기업	권역 내 창업기업 (최근 5년 지원기업 중 청년기업 34.3%)	창업 7년 미만 기업 (병원별 연 20개사 이상)
주요 지원내용	제품화 설계·기술검증, 공정개발 및 시험분석	병원 연계 임상 지원, 시설·장비 등 인프라 활용 및 실증 지원	임상 자문, 전용장비 활용 (성능 검증·안전성 검토·분석·실험), 사업화 연계
최근 실적 (2026년)	신규	장비 활용·시험분석 178건, 병원 연계 사업화 101건	6개 병원, 147개사 지원 중
2027년 예산안	30억원 (10개사×3억원)	43억 2,000만원 (6개소×7억 2,000만원)	54억원 (9개소×6억원)

주: 개방형실험실의 지원 대상 요건은 2025년 공모 기준이며, 2027년 개편안은 현재 검토 중임
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

8) K-바이오헬스 지역센터는 지역 바이오헬스 전문기관(김해의생명산업진흥원 등 6개소)이 권역 내 창업기업 발굴, 병원 연계 임상 지원, 주관기관 시설·장비 활용 및 실증 지원 등 창업기업 지원과 지역 내 혁신 자원조사, 연계·네트워크를 통한 지역 거점 기능을 수행하는 센터이다. 2018년 '지역 클러스터-병원 연계 창업인큐베이팅 지원사업'으로 시작하여 2022년부터 'K-바이오헬스 지역센터 지원사업'으로 확대(3개소→6개소)되었으며, 2027년도 예산안은 개소당 7억 2,000만원씩 총 43억 2,000만원이 편성되었다.

9) 개방형실험실은 병원이 보유한 인력·시설을 창업기업에 개방하여 임상의 자문, 연구시설·전문장비 활용(제품 성능 검증, 안전성 검토, 분석·실험 등), 사업화 연계를 지원하는 것으로, "병원기반 기술사업화 지원" 내역사업에서 지원한다. 2026년 현재 6개 병원이 147개사를 지원하고 있으며, 2027년도 예산안은 개소당 6억원씩 9개소에 총 54억원이 편성되었다.

10) 참고로, K-바이오헬스 지역센터 지원 사업은 2026년에도 장비 활용·시험분석 178건을 지원하고 있으며, 최근 5년간 지역센터 지원기업의 34.3%가 청년기업인 것으로 나타났다.

또한 기업 지원비 관련 예산(47억원)은 연내 지원 기간이 3월(협약)부터 11월까지 약 9개월임에도 불구하고 모든 기업에 트랙별 연간 상한액을 지급하는 것으로 산정되어 있어 실제 평균 지급액이 상한액보다 적을 경우 집행잔액이 남게 되고, 같은 예산으로 더 많은 기업을 지원하면 예산안 편성의 전제인 지원 물량이 달라지며, 자부담이 트랙별 지원 상한액 내에 포함되는지의 여부도 확정되지 않아 기업당 국비 소요 역시 달라질 가능성이 있는바, 지원 상한과 예상 평균 지급액, 기업 부담금을 구분하여 지원 물량과 소요예산을 명확히 산정할 필요가 있다.

[2027년도 바이오헬스 청년 유니콘 기업 육성 사업 예산 산출내역]

(단위: 개사, 백만원)

구분	지원기업 수	기업당 지원 상한	예산 산정 시 기업당 지급액	지원비
Track 1	10	300	300	3,000
Track 2	2	500	500	1,000
Track 3	1	700	700	700
기업 지원비 소계	13	-	-	4,700
사업 운영비	-	-	-	300
합계	13	-	-	5,000

자료: 보건복지부

덧붙여, 보건복지부는 “2024년 바이오헬스산업 실태조사” 결과의 사업화 단계별 연구개발비를 동 사업의 트랙별 단가 산정 시 참고하였다고 설명하였으나, 이는 단계가 높아질수록 상한이 3억원, 5억원, 7억원으로 커지는 현재의 사업 구조를 뒷받침하지 못한다.

[2024년 바이오헬스산업 실태조사의 연구과정별 연구개발비 현황]

(단위: 억원, 개)

분야	바이오헬스산업 실태조사 기준				청년 유니콘 기업 육성 사업 계획상 단계[1)]
	연구과정	연구개발비	파이프라인 (기업) 수	1개당 연구개발비	
제약·바이오	후보물질	8,708	2,107	4.1	Track 1
	전임상	8,679	1,144	7.6	Track 2
	임상 1상	7,658	1,522	5.0	Track 3
	임상 2상	8,197	1,448	5.7	
	임상 3상	6,093	764	8.0	
의료기기	기초연구	2,540	290	8.8	Track 1
	시제품 개발	5,556	639	8.7	
	성능인증	3,900	464	8.4	Track 2
	시판 전 임상	3,443	406	8.5	Track 3
	생산공정개발	2,625	290	9.0	
	허가시판연구	1,973	232	8.5	
	제품개선연구	4,788	581	8.3	
	소계	24,826	2,903	8.6	

주: 1) 계획상 단계는 보건복지부가 제시한 트랙별 참고치의 단계 구분(제약·바이오: Track 1 후보물질 발굴, Track 2 전임상·GMP, Track 3 임상시험 / 의료기기: Track 1 기초연구·시제품 제작, Track 2 성능인증·GMP 확립, Track 3 임상시험 및 시판 후 조사)에 대응하는 대표 연구과정을 표시한 것임

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 보건복지부는 사전 수요조사를 통해 기존 사업으로 충족되지 않는 서비스 수요와 신규 사업 첫해에 수행 가능한 과업을 구체화하고, 이에 필요한 서비스 비용을 토대로 지원물량과 단가 등 2027년도 예산안 산출근거를 보완할 필요가 있다.

지식재산처의 IP 전략패키지 지원 사업(보조, 한국발명진흥회)[11)]은 지역의 창업기업 및 예비창업기업 440개사를 대상으로 IP·핵심기술 확보, 서비스전략, 제품검증 등 연간 8,000만원 수준의 IP기술전략 및 IP경영전략 서비스를 패키지로 제공하려는 것으로, 2027년 예산안 140억 8,000만원이 신규로 편성되었다.

11) 코드: 일반회계 1232-306의 내역사업
(국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10. 참고)

동 사업은 지식재산처와 지방자치단체가 각각 비용을 매칭하여 부담하고, 한국발명진흥회가 사업을 총괄하여 관리하며, 기업 선정·컨설팅 지원 등의 실질적인 사업수행은 각 지역의 지식재산센터에서 담당하는 구조인 한편, 지원액에 대한 비용부담은 국비 40%, 지방비 40%, 자부담 20%으로, 지방자치단체의 수요가 저조하거나 수요가 있더라도 지방비를 확보하지 못할 경우 이에 대응하는 국비 역시 집행하기 어려운 구조이다.

지식재산처가 예산안 편성 이후 지방자치단체를 대상으로 실시한 수요조사 결과 지방비 수요는 125억 3,400만원으로 나타났는데, 이는 국비 사업비 예산안 140억 7,500만원(전체 예산안 중 지식재산처에서 직접 집행하는 일반수용비 500만원 제외)의 89.0% 수준이나, 국비 사업비 예산안에는 한국발명진흥회의 사업관리비 17억 2,600만원이 포함되어 있어 실제 기업 지원에 소요되는 국비와 비교하면 지방비 수요가 부족한 상황은 아닌 것으로 볼 수 있다. .

[2027년 IP 전략패키지 지원 사업에 대한 지자체 수요조사 결과]

(단위: 백만원)

서울	경기	강원	충남	대전 세종	충북	부산	대구 울산	경북	경남	전남	광주	전북	제주	계
620	1,840	1,320	1,064	755	451	920	682	1,620	1,210	700	300	252	800	12,534

자료: 지식재산처 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 지자체의 수요조사 결과가 실제 지방비 확보를 담보하는 것은 아니라는 점에서 예산 집행 과정에서 지방비 확보 여부에 따라 사업 추진 규모가 달라질 가능성이 있다.

또한, 사업수행기관인 한국발명진흥회의 사업관리비로 17억 2,600만원(국비 사업비 예산안 140억 7,500만원의 12.3%, 사업관리비를 제외한 직접비 123억 4,900만원의 14.0%)를 지원할 계획인데, 실질적인 사업수행은 각 지역별 지식재산센터의 역할이라는 점을 고려할 때, 직접 사업비의 14.0%를 사업관리비로 책정하는 것은 과도한 측면이 있어 보인다.

따라서 지식재산처는 2027년 IP 전략패키지 사업의 지방비 확보 가능성과 사업관리비의 적정성을 면밀히 검토하여 국비 예산안을 조정할 필요가 있다.

넷째, 2026년 신규 창업 지원 사업들은 2027년에 2026년 사업 추진 결과 분석 및 성과평가를 면밀히 수행한 후 사업 계획을 재수립하여 향후 예산안을 편성하는 등 단계적 확대가 이뤄질 필요가 있다.

2026년 신규 창업 지원 사업 중 2027년 예산안에도 편성된 사업은 과학기술정보통신부의 AX혁신기업창의기술개발(R&D) 사업 등을 포함하여 총 3개의 사업으로, 총 예산 규모는 6,182억 7,600만원이며 전년 추경 대비 4,046억 9,600만원(189.5%)이 증액되었는데, 일부 사업은 2027년에 2026년 사업 추진 결과 분석 및 성과평가를 면밀히 수행한 후 성과에 따라 사업 계획을 재수립하여 예산안을 편성하는 등 단계적 확대가 이뤄질 필요가 있는 것으로 나타났다.

[2026년 주요 신규 창업 지원 사업의 연도별 예산 편성 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	예산			
		2026년 (A)	2027(안) (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
과기부	AX혁신기업창의기술개발(R&D)	7,500	7,136	△364	△4.9
중기부	모두의 창업 프로젝트	155,000	441,140	286,140	184.6
	지역창업패키지	51,080	170,000	118,920	232.8
계		213,580	618,276	404,696	189.5

1. 예산은 추경 기준

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

중소벤처기업부의 모두의 창업 프로젝트(출연, 창업진흥원)[12]는 아이디어를 가진 누구나 창업에 도전할 수 있는 도전적인 창업생태계를 조성하기 위해 '모두의 창업 프로젝트'를 추진하는 사업으로, 2026년 제1회 추경으로 신설되었으며, 2027년도 계획안은 전년도 수정 계획 대비 2,861억 4,000만원이 증액된 4,411억 4,000만원이 편성되었다.

2027년 기준 모두의 창업 프로젝트 사업은 두 차례로 추진될 예정으로, 신청자를 대상으로 아이디어 심사를 거쳐 선정된 10,000명에게 창업코칭 및 사업화자금 등을 지원하여 단계별로 우수자를 선별해나가면서 최종적으로 전국 오디션을 통해 결정된 우승자 2명에게는 상금 및 후속 투자 등을 지원하는 구조이다.

---

12) 코드: 미래대응기금 4232-300의 내역사업
(국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10. 참고)

[2027년 모두의 창업 프로젝트 차수별 추진 계획(안)]

단계별 지원인원[1]	일정		지원내용	공개 오디션(방송)
	3차	4차		
아이디어 심사	1분기	2분기	-	구체적인 시기 등 미정
10,000명 선정			사업화자금 500만원, 창업코칭 등	
1R (지역 예선)	2분기	3분기	-	
1,000명 선정			사업화자금 2,500만원, 창업 코칭 등	
2R (지역 오디션)			-	
200명 선정			후속 사업화 자금 최대 1억원 등	
3R (전국 오디션)	3분기	4분기	-	
우승자 2명 결정			상금 + 투자	

주: 1) 일반트랙 + 로컬트랙 인원
자료: 중소벤처기업부

그런데 2026년 모두의 창업 프로젝트의 추진 현황을 살펴보면, 1차 일반트랙의 경우 지역 오디션, 권역 오디션, 전국 오디션 등의 단계가 남아있고, 1차 로컬트랙의 경우 전국 예선, 전국 오디션 등의 단계가 남아 있는 상태이며, 2차 일반트랙 및 로컬트랙의 경우 아이디어 신청을 마감한 단계로, 지역 예선, 지역 오디션을 거쳐 전국 오디션까지 종료하면 2027년 1월이 될 예정이다.

[2026년 모두의 창업 프로젝트 1차 추진 현황]

일반트랙		지역트랙	
단계별 지원	추진일정	단계별 지원	추진일정
아이디어 심사	5.16~6.8	아이디어 심사	5.16~6.8
4,000명 선정	6.9	1,000명 선정	6.9
1R (지역 예선)	6.9~9.3	1R (권역 예선 오디션)	6.9~9.3
500명 선정	9.4	600명 선정	9.4
2R (지역 오디션)	10월 중순	2R (전국 예선)	11월
200명 선정	10월 중순	100명 선정	11월
3R (권역 오디션)	12월	3R (전국 오디션)	12월
100명 선정	12월		
4R (전국 오디션)	12월	우승자 1명 결정	12월
우승자 1명 결정	12월		

자료: 중소벤처기업부

[2026년 모두의 창업 프로젝트 2차 추진 현황]

일반트랙		지역트랙	
단계별 지원	추진일정	단계별 지원	추진일정
1R (아이디어 심사)	9.17. 마감	1R (아이디어 심사)	9.17. 마감
8,000명 선정	10월 중순	2,000명 선정	10월 중순
2R (지역예선)	~11월	2R (지역 예선)	~11월
1,000명 선정	11월	1,200명 선정	11월
3R (지역 오디션)	12월	3R (지역 오디션)	12월
200명 선정	12월	200명 선정	12월
4R (전국 오디션)	'27.1월	최종 (전국 오디션)	'27.1월
우승자 1명 결정	'27.1월	우승자 1명 결정	'27.1월

자료: 중소벤처기업부

이를 고려하면, 2027년도 계획안은, 2026년 모두의 창업 프로젝트를 통해 창업 코칭 및 사업화자금 등을 지원받은 총 15,000명 가운데 실제 창업으로 이어지거나 창업 후 사업화에 성공한 비율, 보육기관·멘토별 지원 창업자의 단계(오디션)별 통과율 등 사업 성과에 대한 분석이 부족한 상태로 편성된 것으로 볼 수 있다.

동 사업은 기창업자가 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하는 것이 아니라 예비창업을 지원하는 성격인데다 투자가 아닌 소진성 경비 지출이라는 점을 고려하면, 전년도 사업 성과에 대한 면밀한 분석 없이 예비창업 지원 예산을 지속적으로 확대하는 것은 실효성이 떨어지는 재정 투입이 될 우려가 있다.

따라서 2027년에는 2026년 지원 기업에 대한 모니터링 및 후속지원에 집중하고, 2026년 모두의 창업 프로젝트 추진 결과 및 프로젝트 참여자의 성과 등을 분석한 뒤 개선 사항을 반영한 사업 계획을 재수립하여 향후 계획안을 편성하는 등 사업을 단계적으로 확대할 필요가 있다.

중소벤처기업부의 지역창업패키지(출연, 창업진흥원)[13]는 창업도시 내 소재(본사 기준)한 창업기업 또는 수도권 등에서 창업도시로 이전(본사·지점·부설 연구소·공장 등 형태 무관 신규 법인 설립) 예정인 창업기업(업력 7년 이내, 단, 신산업은 10년 이내)을 대상으로 사업화 자금(최대 2.5~4억원, 국비보조율 70%) 및 BM 고

13) 코드: 미래대응기금 4232-300의 내역사업

도화, 시제품 제작, 창업교육 등 창업 프로그램(운영기관: 지역별 창조경제혁신센터)을 지원하는 것으로, 2027년도 계획안은 전년도 수정 계획 대비 1,189억 2,000만원이 증액된 1,700억원이 편성되었다.

동 사업은 2026년 추경 신규 사업으로, 2026년 4월 4개 창업도시(대구·대전·울산·전남광주)를 지정한 후 6~7월 지원 기업을 모집한 결과 1,174개사가 신청하였고, 그 중 160개의 기업을 7월 28일 선정하였다.

[2026년 창업도시 지정 및 기업 선정 현황]

일정	추진 내용
'26.4.27.	과학기술원 소재 4개 광역시(대구·대전·울산·전남광주) - 4대 창업도시로 지정(국가창업시대 전략회의)
'26.6.22.~7.7.	기업 모집(1,174개사 신청)
'26.7.28.	기업 선정(160개사), 사업 지원 협약
'26.7.28.~'27.3.31.	사업 수행(협약기간)

자료: 중소벤처기업부

이에 기업에 직접 지급되는 사업화 자금 434억 2,000만원 가운데 2026년 8월 31일 기준 기업의 실제 집행액은 1억 1,339만원으로 0.26%에 불과한바, 사업은 하반기가 되어서야 본격적으로 추진되고 있는 것으로 보인다.

또한, 2026년 지원 기업의 사업기간이 2027년 3월 말임을 고려하면, 현재 동 사업 추진 전후 지역별 매출 실적, 고용 및 인력 유·출입, 기업 이전 현황 및 사업체 수, 투자 유치, 수출 추이, 인프라 구성, 수도권-비수도권 간 불균형 완화 효과 등 동 사업 추진 성과를 판단하는 것이 어려운 상황이다.

그럼에도 2027년 계획안은 2026년 12월 신규 지정 예정인 6개 창업도시를 비롯하여 총 10개 창업도시에 대해 창업기업을 선정하여 사업화 자금 및 창업 프로그램을 지원하는 것을 내용으로 편성되었는바, 이는 2026년 사업 성과에 대한 분석이 부족한 상태로 편성된 것으로 볼 수 있다.

동 사업은 수도권 - 비수도권의 창업 양극화 해소 및 지역 창업 생태계 강화를 촉진하기 위해 추진되는 것임을 고려할 때, 사업 추진에 따른 지역별 인력 유출·입, 기업 이전 현황, 투자·수출 추이 등에 관한 분석이 결여된 상태로 사업이 확대될 경

우 기존의 타 창업기업 사업화 지원 사업과 차별화되지 못하고 여러 유사·중복 사업이 분리되어 추진되는 상태가 되는 등 비효율적인 재정 투입이 될 수 있다.

따라서 2027년에는 2026년 선정 기업의 사업 종료(2027년 3월) 후 사업 성과 등을 분석한 뒤 창업도시 지정, 기업 선정 및 지원 프로그램 구성 등과 관련한 개선 사항을 반영한 사업 계획을 재수립하여 향후 계획안을 편성하는 등 사업을 단계적으로 확대할 필요가 있다.

다섯째, 유사·중복 측면이 있는 창업 지원 사업들이 존재하는바, 사업 간 통·폐합·개편 등의 조정과 사업 간 연계가 필요하다.

2027년 창업 지원 사업 중 일부 사업은 타 창업 지원 사업들과 유사·중복 측면이 있는 것으로 나타났는바, 유사·중복 사업 간 통·폐합 또는 유사·중복 부분의 개편 등을 통해 사업 내용을 조정하고 사업 간 연계가 면밀히 이뤄질 필요가 있는 것으로 나타났다.

중소벤처기업부의 청년창업패키지(출연, 창업진흥원)[14]는 성장잠재력 높은 기술기반 청년창업기업에 체계적 육성사업을 실시하여 혁신적인 청년 CEO를 양성하기 위하여 창업 후 3년 이내 기업의 대표가 39세 이하인 청년창업기업을 대상으로 사업화자금, 창업인프라, 교육 멘토링 등을 지원하는 신규 사업으로, 2027년도 계획안은 200개사를 선발·지원하는 것을 기준으로 300억원이 편성되었다.

그런데 이러한 지원 내용은 창업기업 대표자의 연령 외에는 초기창업패키지, 창업중심대학 등 기존의 창업 지원 사업과 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

구체적으로, 초기창업패키지 사업은 업력 3년 이내 창업기업을 대상으로 사업화자금, 교육프로그램, 후속투자 유치 등을 지원하고 있고, 창업중심대학 사업은 예비창업자 및 업력 7년(또는 10년) 이내 창업기업을 대상으로 사업화자금, 교육프로그램, 지역창업 페스티벌 등을 지원하고 있으며 자부담율은 세 사업 모두 30%로 동일하다.

---

14) 코드: 미래대응기금 4232-300의 내역사업
(국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10. 참고)

[유사 창업 지원 사업 비교]

사업명	청년창업패키지	초기창업패키지	창업중심대학
2027년도 계획안	30,000백만원 (미래대응기금 - '창업사업화지원'의 내내역)	46,920백만원 (미래대응기금 - '창업사업화지원'의 내내역)	108,300백만원 (미래대응기금)
지원대상	창업 후 업력 3년 이내, 39세 미만 창업기업 대표	업력 3년 이내 창업기업	예비창업자 및 업력 7년 이내 창업기업 (신산업은 10년 이내)
2027년 지원기업 수	200개사	520개사	927개사
지원내용	사업화자금 (최대 1.5억원), 창업인프라(공간), 교육·멘토링, 전시회·IR 참여 등	사업화자금 (최대 1~1.5억원), 교육프로그램, 후속투자 유치 등	사업화자금 (최대 1~2억원*), 교육프로그램, 지역창업 페스티벌 등 *딥테크 분야 최대 2억원
분담율 (국비:자부담)	7:3	7:3	7:3
추진기관	선정된 주관기관	주관기관 (대학교(산학협력단), 창조경제혁신센터, AC 등)	지정된 창업중심대학 *'26년 기준 15개

자료: 중소벤처기업부 및 2026년도 사업별 모집 공고

그리고 창업중심대학 사업의 경우 지역기반 트랙에서 청년 우대 기준을 도입하여 운영하고 있는바, 창업중심대학 사업 지원대상으로 청년 초기창업기업이 선정되기에 불리한 측면은 없는 것으로 보인다.

[2026년도 기준 창업중심대학 사업의 청년 우대 현황]

트랙	지역기반	대학발	딥테크
지원기업 수	535개사	222개사	160개사
청년 우대	◦청년(39세 이하) 우선(선정자의 60%) 선정 ◦폐업 이력을 보유한 청년 예비재창업자 또는 7년 이내 재창업한 청년 창업기업은 서류평가 가점 2점	-	-

자료: 중소벤처기업부, 「2026년도 창업중심대학 지역기반/대학발 (예비)창업기업 모집공고」, 2026.3.3.
중소벤처기업부, 「2026년도 딥테크 특화 창업중심대학 창업기업 모집공고」, 2026.6.19.

초기창업패키지 사업의 경우 연도별 청년기업 지원 비중은 35~38% 사이에서 유지되고 있는데, 청년기업 지원 확대에 대한 정책적 필요가 있는 경우 창업중심대학 사업과 같이 청년 우대 기준을 도입할 수 있을 것이다.

[초기창업패키지 사업의 연령별 지원 현황]

(단위: 개사, %)

연도	계	청년				비 청년				
		~29세 이하	~39세 이하	소계	비중	~49세 이하	~59세 이하	60세 이상	소계	비중
2022	760	90	203	293	38.6	290	137	40	467	61.4
2023	655	67	167	234	35.7	269	124	28	421	64.3
2024	620	62	164	226	36.5	228	130	36	394	63.5
2025	723	80	185	265	36.7	292	136	30	458	63.3
2026.8.	568	47	165	212	37.3	236	81	39	356	62.7
합계	3,326	346	884	1,230	37.0	1,315	608	173	2,096	63.0

자료: 중소벤처기업부

이를 고려할 때, 중소벤처기업부는 청년 초기창업기업이 초기창업패키지, 창업중심대학 등 기존 창업 지원 사업을 통해 지원받을 수 있음을 고려하여 청년창업패키지 사업을 별도로 신규 편성할 필요성에 대해 재검토할 필요가 있다.

덧붙여, 초기창업패키지, 창업중심대학 등 기존의 창업 지원 사업 간에도 지원대상, 사업화자금 규모를 비롯한 지원내용, 분담율, 주관기관 등에서 유사·중복 여지가 있는 것으로 보이는바, 유사 사업 간 차별화 또는 통·폐합 등의 방식으로 재구조화할 필요가 있어 보인다.

종합하면, 중소벤처기업부는 청년 초기창업기업이 초기창업패키지, 창업중심대학 등 기존 창업 지원 사업을 통해 지원받을 수 있음을 고려하여 청년창업패키지 사업을 별도로 신규 편성할 필요성에 대해 재검토하고, 기존 창업 지원 사업 간에도 유사·중복 여지가 있으므로 유사 사업 간 차별화 또는 통·폐합 등의 방식으로 재구조화할 필요가 있어 보인다.

지식재산처의 IP 전략패키지 지원 사업(보조, 한국발명진흥회)[15]은 지역의 창업기업 및 예비창업기업 440개사를 대상으로 연간 8,000만원 수준의 IP기술전략

15) 코드: 일반회계 1232-306의 내역사업
(국회예산정책처, 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2026.10. 참고)

및 IP경영전략 서비스를 패키지로 제공하려는 것으로, 2027년 예산안 140억 8,000만원이 신규로 편성되었다.

동 사업은 IP기술전략컨설팅(①~④)과 IP경영전략컨설팅(⑤~⑨)으로 구분되며, 이 중 IP 경영(⑧)이나 IP 성장지원(⑨) 중 IP 가치평가, IP-IR 자료 고도화는 기업의 지식재산 관리·활용 역량을 강화하기 위한 지원이라는 점에서 지식재산 분야에 특화된 서비스로 볼 수 있다.

그러나 사업모델 개발(⑤), 제품·브랜드 서비스 개발(⑥), 시장검증(⑦), IP 성장지원(⑨) 중 투자기관 연계, 시험·인증, 판로 및 후속 지원사업 연계 등은 지식재산의 창출·보호·활용을 직접 지원하기보다는 창업기업의 사업모델과 제품·서비스를 구체화하고 시장성을 검증하는 일반적인 사업화 지원의 성격이 강한 측면이 있다.

[IP 전략패키지의 주요내용]

(단위: 만원)

구분	지원단계	주요 지원내용	원가
IP 기술 전략 컨설팅	① IP 진단	아이디어·기술, 선행특허, 경쟁기업 및 시장환경을 분석하여 기술 차별성과 권리화 가능성 진단	1,377
	② 아이디어·기술 고도화	창업 아이디어를 구체화하고 제품·서비스의 핵심기능, 기술 구성 및 차별화 요소 고도화	1,379
	③ IP 전략 수립	핵심기술 선정, 권리화 우선순위 설정, 특허 포트폴리오 구축 및 국내외 IP 확보 로드맵 수립	2,565
	④ IP 권리화	특허·실용신안·상표·디자인의 국내외 출원과 보정·의견서 제출 등 권리 확보 지원	2,671
	소계		7,992
IP 경영 전략 컨설팅	⑤ 사업모델 개발	보유 IP를 기반으로 목표시장, 고객, 수익구조, 제품화 방향 및 시장진입 전략 설계	513
	⑥ 제품·브랜드 서비스 개발	3D 모델링, 제품디자인, 브랜드·네이밍 개발, MVP·시제품 제작 등을 통해 사업 아이템 구현	1,019
	⑦ 시장검증	시제품 실증, 수요조사, 고객 반응 분석 및 제품 개선을 통해 시장성과 사업화 가능성 검증	513
	⑧ IP 경영	IP 관리체계, 직무발명, 영업비밀 보호 및 타사 권리 침해위험 대응체계 구축	1,228
	⑨ IP 성장지원	IP 가치평가, IP-IR 자료 고도화, 투자기관 연계, 시험·인증, 판로 및 후속 지원사업 연계	4,716
	소계		7,989

자료: 지식재산처

그리고 중소벤처기업부는 창업사업화지원 사업[16]의 초기창업패키지를 통해 창업기업에 대한 사업화자금을 통해 시제품 제작·마케팅, 지식재산권 출원·등록 등을 지원하고 있고, 시장진입·초기 투자유치·실증검증 등의 창업프로그램을 제공하고 있는데, 이는 동 사업의 IP경영전략컨설팅 패키지와 상당부분 중복되는 측면이 있다.

또한, 중소벤처기업부는 2026년 추경을 통해 신설된 지역창업패키지 사업 예산을 대규모로 증액하여 비수도권 창업기업을 대상으로 사업화자금과 창업패키지 프로그램을 지원할 계획이다.

[중소벤처기업부의 초기창업패키지 및 지역창업패키지 사업개요]

구분	초기창업패키지(일반형)	지역창업패키지
소관	중소벤처기업부	중소벤처기업부
지원대상	업력 3년 이내 창업기업	업력 10년 이내 창업기업
지원내용	사업화자금(최대 1억원) 및 창업패키지 프로그램	사업화자금(최대 4억원) 및 창업패키지 프로그램
사업화자금	시제품 제작·마케팅, 지식재산권 출원·등록 등	
창업패키지	BM 고도화, 시제품 제작, 창업교육 등 프로그램	
2027년 예산안	46,920백만원	170,000백만원
국비 지원비율	70~100%	70~100%

자료: 중소벤처기업부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에, 지식재산처나 각 지역의 지식재산센터가 가진 전문성을 고려할 때 IP기술전략, IP경영 등 지식재산과 직접 관련된 영역에 재원을 집중하고, 일반적인 사업모델·제품·서비스 개발 및 시장검증은 중소벤처기업부의 기존 창업 지원 사업과 연계하여 지원하는 것이 부처 간 역할분담 및 재정운용 측면에서 보다 효율적일 것으로 판단된다.

따라서 지식재산처는 IP 전략패키지 사업을 기존 중소벤처기업부의 창업 지원 사업과 지원목적·내용이 명확히 구분되도록 IP 분석·권리화 및 IP 포트폴리오 구축 등 지식재산 전문서비스 중심으로 세부 지원내용을 구체화하고, 사업화 지원 영역에 대해서는 중소벤처기업부와 역할 분담 및 사업 간 연계를 강화하여 추진할 필요가 있다.

16) 코드: 미래대응기금 4232-300

8 국민성장펀드 운용 현황 분석

가. 개요 및 현황

(1) 국민성장펀드 개요 및 운용 계획

국민성장펀드란 인공지능(AI), 반도체, 이차전지 등 첨단전략산업 생태계를 지원하는 종합적인 정책 금융 프로젝트를 말한다. 다수의 투자자로부터 모집한 자금을 주식, 채권, 파생상품 등에 배당형으로 투자하는 통상적인 '펀드' 방식에 국한되지 않고, 직접 지분투자, 간접투자(펀드), 인프라투·융자, 저리대출 등의 다양한 금융 수단을 활용하여 대규모 자금을 지원하는 프로젝트 단위 전체를 의미하는 개념이다.

정부는 첨단전략산업 경쟁이 본격화되는 상황에 대응하기 위해 금융대전환 추진 대표과제로 민관합동 150조원 이상 규모의 국민성장펀드 프로젝트를 추진하였다. 향후 전 세계적 산업구조를 재편할 가능성이 있는 첨단전략산업의 자금 수요를 민간 투자만으로 충분히 조달하기 곤란할 것이라는 우려를 바탕으로, 공적자금(첨단전략산업기금)을 선제적으로 투입함으로써 투자의 마중물 역할을 하겠다는 계획이다. 정부의 선제적 역할을 통해 민간 투자를 유인함으로써 미래 전략산업과 생태계 전반의 성장을 촉진하여 향후 20년 이상의 국가 성장동력을 마련하겠다는 것이다.

국민성장펀드는 2026년부터 2030년까지 5년간 150조원(연간 30조원) 이상의 투자 재원을 조성하는 것으로 계획되었다. 구체적인 재원 구성은 첨단전략산업기금 75조원을 투입하여 민간투자 75조원 이상 모집을 목표로 하고 있으며, 정부 재정을 매년 1조원씩 출자하여 후순위 보강 재원으로 활용하는 것으로 계획되어 있다. 후순위 보강이란 투자 손실의 일정 비율을 정부가 우선 떠안음으로써 선순위(민간) 투자자의 원금을 보호하는 조치로서, 민간자금의 참여를 유도하는 주요한 수단으로 활용된다.

김용오 예산분석관(kyo8810@assembly.go.kr, 6788-4651)

조성 재원 중 첨단전략산업기금은 「한국산업은행법」[1] 개정에 따라 국가 미래전략과 경제안보에 필요한 산업 및 기업에 대한 효율적인 자금지원을 통해 첨단전략산업의 경쟁력 강화를 위해 신설된 기금이다. 기금의 재원은 첨단전략산업기금채권을 발행하여 조성한 자금, 정부 또는 한국은행 등으로부터의 차입금, 한국산업은행 및 그 밖의 금융회사 출연금 등으로 구성되어 있다. 다만 운용 초기인 2026년의 기금 수입은 정부가 보증하는 첨단전략산업기금채권 발행을 통해 조성한 자금으로 전액 구성되어 있다.

한편, 정부는 2026년 7월 국민성장펀드 조성 및 운용 규모를 기존 150조원에서 200조원으로 50조원 확대하는 계획을 발표하였다. 발표된 계획에 따르면 연간 자금 조성 규모가 30조원에서 40조원 이상으로 확대되어야 하며, 후술하는 바와 같이 연간 투자 계획에도 수정이 필요한 상황이다.

[국민성장펀드 투자 재원 조성 계획]

구분		재원 조성 규모	첨단전략산업기금	민간투자	정부 재정출자
2026 계획	연간	30조원	15조원	15조원	1조원
	총(5년)	150조원	75조원	75조원	5조원
2027 계획	연간	40조원 이상	18조원	22조원 이상	1조원
	총(5년)	200조원	미정	미정	5조원

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

조성된 투자 재원은 미래 성장동력이 될 첨단전략산업 분야, 첨단전략산업의 밸류체인을 구성하는 생태계 전반, 지역 소멸 위기를 타개할 수 있는 지역성장 프로젝트 등에 우선적으로 투입된다. 투자 대상이 되는 첨단전략산업 분야는 「첨단전략산업법」에 따라 지정·고시되는 12개 산업[2]이다.

---

1) 「한국산업은행법」 제29조의7(첨단전략산업기금의 설치) ① 국가 미래전략과 경제안보에 필요한 산업 및 기업에 대한 효율적인 자금지원(제29조의9 제2항 제1호부터 제4호까지에 따른 지원을 말하며, 이하 이 장에서 같다)을 통하여 첨단전략산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 한국산업은행에 첨단전략산업기금을 둔다.

2) 반도체, 이차전지, 백신, 디스플레이, 수소, 미래차, 바이오, 인공지능, 방산, 로봇, 콘텐츠, 핵심광물

[국민성장펀드 투자 대상]

산업 파급효과 큰 범부처 메가 프로젝트 중심 지원	미래 성장동력이 될 **첨단전략산업**
	반도체, 이차전지, 백신, 디스플레이, 수소, 미래차, 바이오, 인공지능, 방산, 로봇 + 미래전략과 경제안보에 필요한 산업(시행령 - 컨텐츠·핵심광물 등)
	첨단전략산업의 **밸류체인을 구성하는 생태계 전반**
	R&D, 중소·중견 및 장비·설비기업, 에너지 등 인프라, 해외진출 및 구매자 금융 등 첨단전략산업 전·후방 포괄 지원
	지역 소멸 위기를 타개할 수 있는 **지역성장 프로젝트**
	지역특화 성장 프로젝트를 적극 발굴 및 지역 우대 정책과도 연계

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

정부는 5년간 조성하는 총 150조원 이상의 재원을 산업 분야별로 AI 분야 30조원, 반도체 분야 30.9조원, 바이오·백신 분야 11.6조원 등으로 배분하였으나, 실제 투자는 각 산업군의 수요에 따라 탄력적으로 대응하겠다는 계획이다.

[국민성장펀드 산업 분야별 투자 계획]

(단위: 조원)

AI	반도체	이차전지	디스플레이	바이오·백신	수소·연료전지
30.0	20.9	7.9	2.6	11.6	3.1
방산	모빌리티	원자력·핵융합	미디어·콘텐츠	로봇	**합계**
3.6	45.4	2.7	5.1	2.1	**150.0**

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

투자 방식은 앞서 설명한 바와 같이 직접투자, 간접투자, 인프라투·융자, 저리대출 등의 다양한 금융 수단을 활용하게 된다. 투자 방식별 투자 재원 배분은 직접투자 15조원, 간접투자 35조원, 인프라투·융자 50조원, 저리대출 50조원으로 설정되어 있으나, 산업 분야별 투자와 마찬가지로 실제 투자는 현장의 자금 수요에 따라 탄력적으로 집행할 예정이다.

[국민성장펀드 투자 방식별 자금 배정 계획]

(단위: 조원)

직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출	합계
15.0	35.0	50.0	50.0	150.0

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

투자 방식별 특징을 살펴보면, 먼저 ① **직접투자**는 기업이 특정 프로젝트에 투자하는 경우 첨단전략산업기금과 민간자금이 지분투자자로 공동 참여하는 방식이다. 산업은행 경유 출자로 투입된 재정은 정책적 필요성이 높은 사업에 대해 민간자금을 모집하기 위한 마중물 역할로 참여할 수 있다.

② **간접투자**는 정책출자금을 마중물로 민간투자자의 자금을 모집하여 위탁운용사가 산업(기업)에 자금을 대신 투자하고 그 운용 수익을 투자자들에게 배당하는 통상적인 펀드 방식을 말한다. 국민성장펀드를 통해 운용되는 펀드는 블라인드 및 프로젝트 펀드, 국민참여형 펀드, 초장기투자 펀드 등으로 구성되어 있다.

③ **인프라투·융자**는 AI 데이터센터, 전력망, 해상풍력 등 민간의 적극적인 투자를 유치하기 어려운 대규모 인프라 구축을 지원하기 위해 첨단전략산업기금과 민간금융권이 함께 참여하여 투자 또는 융자를 실행하는 방식이다. 산업은행으로 출자된 정부 재정은 PF(프로젝트 파이낸싱) 구조에서 민간자금의 후순위 보강 재원 등으로 참여하게 된다.

④ **저리대출**은 첨단전략산업 관련 설비투자 및 R&D 등에 필요한 자금을 국고채 금리 수준의 대출로 지원하는 방식이다. 저리대출 지원요건은 신규 시설자금 및 장비 구매자금, R&D 자금 등에 한정되며, 기업의 단순 운영비나 기존 차입금 상환 목적을 위한 대출은 원칙적으로 제외되는 것으로 설계되어 있다. 저리대출 재원은 기본적으로 민간투자나 정부 재정 보강 없이 전액 첨단전략산업기금이 담당하게 되며, 자금 수요가 매우 큰 경우에는 민간은행도 공동대출 형태로 참여할 수 있다. 손실을 우선 부담하는 정부 재정의 역할이 없는 상황에서 국고채 수준의 금리 적용을 위해 발생하는 손실은 한국산업은행이 자체적으로 부담하겠다는 계획이다.

[국민성장펀드 투자 방식]

구분	주요내용
직접투자	특정 산업·프로젝트 등에 대한 지분투자
간접투자(펀드)	민간자금 모집 후 투자 집행 및 수익 배당 - 블라인드 및 프로젝트 펀드, 국민참여형 펀드, 초장기투자 펀드
인프라투·융자	대규모 인프라 구축 비용 지원을 위한 투자 및 융자
저리대출	신규 시설자금 및 장비 구매자금, R&D 자금에 대한 국고채 수준 대출

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

이상에서 살펴본 국민성장펀드의 재원 조성 계획, 분야별 투자 계획, 투자 방식별 자금 배정 계획 등을 종합해보면 다음과 같다. 다만 이는 국민성장펀드 출범 당시 제시된 계획(안)으로서, 정부는 향후 산업구조 변화, 실제 자금 수요, 정책 방향 등을 종합적으로 고려하여 필요한 분야에 유연하게 투자할 예정으로 설명하고 있다.

[국민성장펀드 산업 분야별 자금 배정 계획(예시)]

(단위: 조원)

분야	직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출	합계
AI	4.0	6.0	10.0	10.0	30.0
반도체	1.6	4.3	40.0	15.0	20.9
이차전지	1.3	4.1		2.5	7.9
디스플레이	0.5	1.1		1.0	2.6
바이오·백신	1.4	2.7		7.5	11.6
수소·연료전지	0.8	1.3		1.0	3.1
방산	1.1	1.5		1.0	3.6
모빌리티	0.9	4.5		10.0	15.4
원자력·핵융합	1.4	0.8		0.5	2.7
미디어·콘텐츠	1.4	2.7		1.0	5.1
로봇	0.6	1.0		0.5	2.1
합계	**15.0**	**35.0**	**50.0**	**50.0**	**150.0**
재원 조성 계획	기금 25조원 + 민간 75조원 (후순위 정부 재정 5조원 별도)			기금 50조원	150조원

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

(2) 국민성장펀드 운용 현황

앞서 살펴본 바와 같이 정부는 2026년부터 2030년까지 5년간 5조원의 재정을 국민성장펀드에 투입하겠다는 계획을 수립하였다. 이에 따라 2026년 예산에 반영된 1조원의 재원이 한국산업은행에 대한 출자 방식으로 전액 집행되었으며, 현재 국회에 제출되어 있는 2027년 미래대응기금운용계획안에도 1조원이 동일하게 편성되었다.

국민성장펀드에 투입되어야 할 첨단전략산업기금 재원은 국가보증채권 발행을 통해 마련되었다. 해당 채권은 한국산업은행을 채무자로 하여 15조원 한도로 발행되었으며, 상환기간은 채권발행일로부터 20년 이내로 설정되어 있다. 즉 한국산업은행이 첨단전략산업기금 재원을 마련하기 위해 2026년에 발행하는 최대 15조원의 20년 이내 만기 채권에 대해 정부가 원리금 상환을 보증하는 방식으로 기금 재원이 조달된 것이다.[3)]

정부는 위와 같은 방식으로 조성한 공적 자금을 마중물 삼아 최소 15조원의 민간 투자를 유치할 계획이나,[4)] 이는 최소 목표치로서 실제 현장의 자금 수요나 민간의 투자 의사 등에 따라 자금 조성 규모 확대도 가능하다는 설명이다. 투자 집행 측면에서도 국민성장펀드의 지원대상이 되는 첨단산업 분야의 설비투자 등에 장기간이 소요되는 점을 고려하여, 30조원보다 많은 투자수요가 있는 경우에도 초기 지원 효과를 극대화하기 위한 적극적인 투자 승인을 국민성장펀드 운용의 기본적인 방침으로 설정하고 있다.

2026년 목표 조성 재원 30조원의 투자 방식별 투자계획에 따르면 직접투자 3조원, 간접투자 7조원, 인프라투·융자 10조원, 저리대출 10조원이 각각 배정되었다. 한국산업은행 출자로 투입된 정부 재정 1조원은 직접투자 0.15조원, 간접투자 0.45조원, 인프라투·융자 0.4조원으로 배분되어 투자 손실을 우선 부담하는 역할을 하게 된다.

---

3) 「2026년도에 발행하는 첨단전략산업기금채권에 대한 국가보증동의안(정부)」 참고

4) 최초 조성 계획 총 150조원 기준

[2026년 국민성장펀드 운용 계획]

(단위: 조원)

구분	직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출	합계
운용 규모	3.0	7.0	10.0	10.0	30.0
재원 조성	첨단전략산업기금 15조원 + 민간투자 최소 15조원				30.0
정부 출자 배분	0.15	0.45	0.4	산은 역마진	1.0

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

위와 같은 계획에 따라 국민성장펀드를 운용한 결과 2026년 9월말 기준 투자 승인 실적(누적)은 18.9조원으로 나타났다. 투자 방식별로는 직접투자 2.83조원, 간접투자 1.59조원, 인프라투·융자 7.62조원, 저리대출 6.86조원 규모의 투자 승인이 완료되었다.

[국민성장펀드 투자 방식별 투자 승인 실적(누적)]

(단위: 조원)

구분	직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출	합계
목표 운용 규모	3.0	7.0	10.0	10.0	30.0
투자 승인 실적	2.83	1.59	7.62	6.86	18.9

주: 2026년 9월말 기준

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

산업 분야별로는 인프라 7.62조원, AI·반도체·미래형모빌리티 6.03조원, 콘텐츠·국민참여펀드 1.09조원, 바이오·백신 0.91조원 순으로 투자 승인 규모가 큰 것으로 나타났다.[5)]

5) 특정 기업 또는 프로젝트가 여러 산업 분야에 걸쳐있는 경우가 있어 산업분류기준은 기존 계획과 달라진 측면이 있는 것으로 보인다.

[국민성장펀드 산업 분야별 투자 승인 실적(누적)]

(단위: 조원)

AI·반도체·미래형 모빌리티	디스플레이	이차전지	방산	바이오·백신	인프라	로봇	콘텐츠·국민참여 펀드	합계
6.03	1.5	0.87	0.5	0.91	7.62	0.38	1.09	18.9

주: 2026년 9월말 기준
자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

투자 승인 실적을 투자 방식별·산업 분야별로 종합하여 살펴보면, 직접투자 실적 2.83조원은 AI·반도체·미래형모빌리티 분야에 1.98조원, 바이오·백신 분야에 0.5조원, 로봇 분야에 0.35조원이 승인되었으며, 간접투자 실적 1.59조원은 방산펀드 0.5조원과 국민참여펀드 및 K-콘텐츠펀드 1.09조원으로 구성되어 있다. 저리대출의 경우 AI·반도체·미래형모빌리티 분야 4.05조원, 디스플레이 분야 1.5조원, 이차전지 분야 0.87조원, 바이오·백신 분야 0.41조원, 로봇 분야 0.03조원 등 6.86조원이 승인되었다.

[국민성장펀드 투자 방식별·산업 분야별 투자 승인 실적(누적)]

(단위: 조원)

구분	직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출	합계
목표	3.0	7.0	10.0	10.0	30.0
실적	2.83	1.59	7.62	6.86	18.9
AI·반도체·미래형모빌리티	1.98	-	-	4.05	6.03
디스플레이	-	-	-	1.5	1.5
이차전지	-	-	-	0.87	0.87
방산	-	0.5	-		0.5
바이오·백신	0.5	-	-	0.41	0.91
인프라	-	-	7.62		7.62
로봇	0.35	-	-	0.03	0.38
콘텐츠·국민참여펀드	-	1.09	-	-	1.09

주: 2026년 9월말 기준
자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

(1) 국민성장펀드 운용 규모 확대에 따른 세부계획 마련 필요

국민성장펀드 총 운용 규모 확대(150조원 → 200조원) 계획이 발표된 가운데 연도별·분야별·투자방식별 투자계획은 조정되지 않은 상황이므로, 금융위원회와 한국산업은행은 총 운용 규모 확대 계획을 반영한 구체적인 투자계획을 조속히 수립하여 국회 예산안 심사 과정에 제출할 필요가 있다.

현황을 통해 살펴본 바와 같이 국민성장펀드는 2026년부터 2030년까지 5년간 총 150조원 규모의 자금을 조성하여 운용될 예정이었으며, 이를 위해 첨단전략산업기금이 75조원(연간 15조원) 투입되는 것으로 운용계획이 수립되었다.

그런데 2026년 9월, 정부는 국민성장펀드 1차년도 조성이 진행되고 있는 상황에서 국민성장펀드 운용 규모를 확대하겠다는 계획을 발표하였다. 정부가 발표한 계획에 따르면 총 운용 규모는 150조원에서 200조원으로 확대되며, 연간 운용 규모 또한 30조원에서 40조원 이상으로 확대될 예정이다.

[국민성장펀드 투자 재원 조성 계획]

구분	기존 계획	수정 계획
연간	30조원	40조원 이상
총(5년)	150조원	200조원

자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

이러한 계획을 바탕으로 정부는 「2027년도에 발행하는 첨단전략산업기금채권에 대한 국가보증동의안」을 제출하면서 정부가 보증하는 채권 발행액 한도를 2026년 15조원에 비해 3조원 증액된 18조원으로 설정하였다. 이는 2026년 국민성장펀드 조성 규모 30조원 중 15조원을 첨단전략산업기금이 담당했던 반면 2027년에는 조성 규모가 40조원 이상으로 확대될 것을 전제로 18조원을 첨단전략산업기금이 담당하는 것으로 자금 조성 계획을 변경한 것이다.

[국민성장펀드 조성을 위한 첨단전략산업기금 투입 계획]

구분	기존 계획	수정 계획
연간	15조원	18조원[1)]
총(5년)	75조원	미정

주: 1) 2027년 국가보증동의안 제출 기준임
자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

그런데 2027년 투자 집행 측면에서는 구체적인 계획이 마련되지 않은 것으로 보인다. 정부가 제출한 자료에 따르면 2027년 투자 규모는 30조원으로, 직접투자 3조원, 간접투자 7조원, 인프라투·융자 10조원, 저리대출 10조원으로 2026년 계획과 동일하게 구성되어 있다. 정부 출자 규모 또한 1조원으로 2026년과 같은 수준이다. 즉 국민성장펀드 총 운용 규모를 확대하겠다는 정부 발표와 함께 자금 조성을 위한 국가보증채권 발행 규모는 상향되었으나, 자금 집행에 관한 구체적인 투자계획은 조정되지 못한 것이다.

[연도별 국민성장펀드 투자 계획]

(단위: 조원)

구분	총 운용 규모	연도별 투자계획	직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출
2026	**150조원**	**30.0**	3.0	7.0	10.0	10.0
2027	**200조원**	**30.0**	3.0	7.0	10.0	10.0

자료: 각 연도별 정부 제출자료 바탕으로 재구성

이에 대해 금융위원회와 한국산업은행은 운용 규모 상향에 따른 연도별·분야별·투자방식별 구체적인 투자 계획은 「2027년 국민성장펀드 운용방안」 수립 시 확정될 예정이라고 설명하고 있다.

그러나 「2026년 국민성장펀드 운용방안」이 2026년 예산안 통과(2025.12.02.) 이후인 2025년 12월 16일 발표되었다는 점을 고려할 때, 운용 규모 상향에 따른 구체적인 투자 계획이 「2027년 국민성장펀드 운용방안」을 통해 확정되게 되면 국민성장펀드 운용에 관한 핵심 사항이 국회 사전 심사를 거치지 않게 되는 문제가 있다. 투자 방식별로 발생할 수 있는 손실을 우선 감당하기 위한 목적으로 1조원이

라는 막대한 규모의 출자금이 편성되었는데, 예산안 심사 과정에서 출자금의 필요성과 적정성을 판단할 핵심 내용인 구체적인 투자 계획조차 점검되지 못하는 것은 국회의 사전적 재정통제 기능에 비추어 타당하지 못한 측면이 있다.

따라서 국회 예산안 심사 과정에서 국민성장펀드 운용을 위한 정부 재정 출자금 편성의 필요성과 적정성에 대한 검토가 이루어질 수 있도록, 금융위원회와 한국산업은행은 정부가 발표한 국민성장펀드 총 운용 규모 확대(150조원 → 200조원) 계획을 반영한 구체적인 투자 계획을 조속히 수립하여 제출할 필요가 있다.

(2) 첨단전략산업 지원 정책펀드·사업 간 유사·중복 예방을 위한 연계방안 마련 필요

2027년도 신규사업인 한국판 전략형 국부펀드를 비롯한 여러 사업이 전략산업 분야 지원을 목적으로 편성되어 있으므로, 정부는 정책펀드 간 투자대상·투자단계·투자방식 등을 구체적으로 구분하여 각 펀드의 역할과 투자책임을 명확히 할 필요가 있으며, 전략산업을 지원하는 다양한 사업 간 기능 중복에 따른 운용상의 비효율을 예방할 수 있는 연계방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

정부가 제출한 2027년도 예산안에는 국민성장펀드 외에도 다양한 정책금융·펀드 사업 추진 예산이 편성되어 있다. 예를 들어 전략산업 장기 투자를 위한 재정경제부 소관 한국판 전략형 국부펀드 지원, 중소·벤처기업 투자를 목적으로 운용되는 모태펀드 결성 자금 조성을 위한 중소벤처기업부의 중소기업모태조합출자, 3대 메가프로젝트(반도체, 피지컬AI, AI데이터센터), 7대 SEED(SMR, 핵융합, 재생에너지, 양자, 우주·항공, 첨단바이오, 첨단공급망) 등 첨단산업에서 민간의 선투자를 받은 중소·벤처기업을 지원하는 민간협력투자형기술개발사업펀드를 조성·운용하기 위한 중소벤처기업부의 민간협력투자형기술개발, 우주항공 분야 스타트업 발굴 및 중소·중견기업 육성을 위한 모태펀드 출자 사업인 우주항공청의 뉴스페이스투자지원 등이 편성되어 있는데, 이에 따라 여러 펀드가 개별적으로 운용됨에 따른 재원 조성 및 투자 집행상의 비효율이 발생할 우려가 있다.

[2027년도 주요 정책펀드 사업별 예산안 편성 현황(예시)]

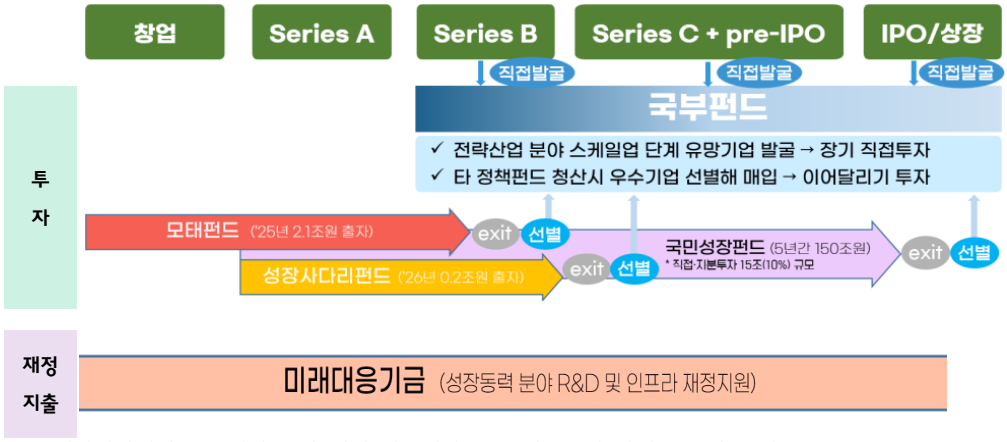
(단위: 백만원, %)

소관	회계·기금	사업명	2026 계획(A)	2027 계획안(B)	증감	
					B-A	(B-A)/A
재경부	미래기금	한국판 전략형 국부펀드 지원	-	500,000	500,000	순증
금융위	미래기금	국민성장펀드	1,000,000	1,000,000	-	-
금융위	일반회계	산업은행 출자 (지역활성화투자펀드)	50,000	50,000	-	-
중기부	중진기금	중소기업모태조합출자	880,000	1,300,000	420,000	47.7
중기부	미래기금	민간협력투자형기술개발	-	20,000	20,000	순증
우주청	미래기금	뉴스페이스투자지원	100,000	100,000	-	-

자료: 각 부처별 2027년도 예산안 공통요구자료를 바탕으로 재작성

특히 정부가 2027년 신규사업으로 편성한 한국판 전략형 국부펀드는 인공지능·반도체·바이오·방산·에너지·우주 등 전략산업과 해외 공급망 기업 등에 장기·대규모 자본을 공급하는 펀드를 조성·운용하는 것으로 국민성장펀드와 사업목적과 방식 등의 측면에서 유사성이 큰 가운데, 투자대상으로는 국민성장펀드 첨단산업을 직접적으로 포함하고 있어 중복투자가 불가피한 구조이다.

[전략형 국부펀드와 여타 정책펀드·기금 비교]



주: 성장사다리펀드는 재정 출자 없이 한국성장금융투자운용이 자체 운용하고 있음
자료: 재정경제부

[전략형 국부펀드 투자대상]

1 [투자대상] 국내 전략산업 + 기간산업 + 해외공급망 등

❶ (전략산업) 투자기간이 길더라도 파급효과가 크고 잠재성장률 제고에 기여할 수 있는 전략산업* 분야에 투자

* 국민성장펀드 첨단산업 + 소재·부품·장비, 원전, 우주·항공, 양자 등 포괄적으로 규정

❷ (기간산업) 데이터센터·에너지 클러스터 등 전략산업 분야 인프라 + 은행·보험 등 금융 분야에도 투자 추진

❸ (해외공급망) 국내 밸류체인 보완을 위한 해외 공급망기업 등 국가경쟁력 및 경제안보 관련 기업에 투자

❹ (기타) 국부 창출·축적이 가능한 다양한 자산운용방안 검토·추진

자료: 관계부처 합동(2026.7.31.), 「한국판 전략형 국부펀드 도입방안」

또한 지원대상 산업 분야 측면에서도 여러 부처에 산재되어 있는 다양한 지원사업과의 유사·중복 문제가 발생할 수 있다. 국민성장펀드 투자 승인이 가장 많이 이루어진 반도체·AI 분야를 지원하는 2027년 예산사업을 예시로 살펴보면, 반도체 분야의 경우 산업통상부의 '서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원'(1조 5,000억원), 기후에너지환경부의 '호남권 반도체산단 용수 공급 사업'(1,196억 4,000만원) 등이 있으며, AI 분야의 경우 국토교통부의 '자율주행 실증도시 조성'(8,415억 900만원), 과학기술정보통신부의 '협업지능 피지컬AI 기반 SW플랫폼 연구개발 생태계 조성(R&D)'(1,457억 400만원) 등이 편성되어 있다.

[2027년도 반도체·AI 분야 지원 주요 사업 예산안 현황(예시)]

(단위: 백만원, %)

분야	소관	사업명 (내역사업명)	2026		2027 예산안 (B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
반도체	국방부	전력운용 시설 확보 및 장비 획득/이전 등	-	-	316,900	316,900	순증
	기후부	호남권 반도체산단 용수공급 사업	-	-	119,640	119,640	순증
	산업부	서남권 반도체클러스터 조성 통합재정지원	-	-	1,500,000	1,500,000	순증
		K-온디바이스AI반도체 기술개발(R&D)	166,554	166,554	113,980	△52,574	△31.6
	과기부	반도체원천기술개발(R&D)	122,864	122,864	122,953	89	0.1
		AI반도체 실증 지원	113,370	113,370	113,370	-	-
		화합물반도체R&D상생팹구축(투자형R&D)	-	-	40,000	40,000	순증
AI	국토부	자율주행 실증도시 조성	61,760	61,760	841,509	779,749	1,262.5
	산업부	제조암묵지활용AI솔루션개발(R&D)	-	-	290,000	290,000	순증
		풀스택 AI 팩토리 및 제조AI 파운데이션모델기술개발(R&D)	-	-	120,000	120,000	순증
	과기부	협업지능 피지컬AI 기반 SW플랫폼 연구개발 생태계 조성(R&D)	76,666	76,666	145,704	69,038	90.1
		인간-AI 협업형 LAM 개발·글로벌 실증(R&D)	66,666	66,666	98,604	31,938	47.9

자료: 국회예산정책처 작성

첨단전략산업 집중 육성을 위해 한국판 전략형 국부펀드를 비롯하여 다양한 지원방식을 활용하려는 취지를 고려하더라도, 지원 사업 간 차별화 및 구체적인 역할 조정이 수반되지 않는다면 운용상의 비효율이 초래될 수 있는 것이다. 재원 조성을 위한 민간 투자가 여러 펀드로 분산될 수 있으며, 전략산업 육성을 위한 투자책임이 불명확해질 수도 있다.

따라서 정부는 국민성장펀드, 전략형 국부펀드 등 정책펀드 간 투자대상·투자단계·투자방식 등을 구체적으로 구분하여 각 펀드의 역할과 투자책임을 명확히 할

필요가 있으며, 전략산업을 지원하는 다양한 사업 간 기능 중복에 따른 운용상의 비효율을 예방할 수 있는 연계방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

(3) 투자 성과 측정 및 점검을 위한 실효적인 성과지표 개발 필요

정부는 국민성장펀드가 다양한 금융 수단을 포함하고 있다는 점과 투자 집행을 통해 산업경쟁력을 강화하고자 하는 취지로 출범했다는 점 등을 종합적으로 고려하여 국민성장펀드에 포함된 각각의 금융 수단에 따라 근본적인 성과를 측정할 수 있는 실효적인 성과지표를 개발할 필요가 있다.

정부가 제출한 2027년도 성과계획서에 따르면 국민성장펀드 운용 실적을 평가할 수 있는 성과지표는 '국민성장펀드 투자 승인 실적' 단일 지표로 설정되어 있다. 국민성장펀드 기금운용심의회에서 자체적으로 결정한 투자 승인 규모를 국민성장펀드의 운용 성과로 제시하고 있는 것이다.

[국민성장펀드 성과지표]

(단위: 조원, %)

성과지표		2026	2027	측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법
투자 승인 실적	목표	30.0	30.0	국민성장펀드 기금운용심의회 승인 실적	한국산업은행 제출자료
	실적(9월말)	18.9	-		
	달성도	63.0	-		

자료: 정부, 2027년도 성과계획서

이와 같은 성과목표 설정은 크게 두 가지 측면에서 적절하지 못한 것으로 보인다. 먼저 앞서 살펴본 바와 같이 국민성장펀드는 통상 펀드라고 칭하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」상의 집합투자기구가 아니라, 지분투자, 펀드, 인프라융자, 저리대출 등을 포함하는 종합적인 정책 금융 프로젝트이다. 즉 국민성장펀드로 조성한 재원은 자금집행 방식이 서로 다른 다양한 금융 수단에 따라 개별적으로 집행되는 것이다. 일반적으로 개별 단위사업 또는 세출예산 세부사업으로 편성·집행되는 여러 사업방식이 혼재되어 있음에도 각각의 특성을 고려하지 않고 단일 성과지표를 설정하는 것은 다양한 금융 수단이 복합적으로 설계된 국민성장펀드의 운용 성과를 평가하기에 적절하지 못한 지표로 볼 수 있다.

다음으로 투자 승인 실적은 국민성장펀드 운용의 최종적인 성과로 보기 어려운 측면이 있다. 정부가 국민성장펀드를 운용하는 목적은 민간투자를 유치하여 자금을 조성하거나 조성한 자금을 단순히 집행하는 것에 그치지 않고, 투자 집행을 통해 첨단전략산업분야의 경쟁력을 강화함으로써 장기적인 국가 성장 동력을 확보하는 데 있기 때문이다. 즉 저리대출, 융자 등으로 유동성 확보를 지원받은 기업의 경영 여건이 개선되거나, 지분투자 또는 간접투자가 이루어진 산업 분야의 규모가 증가하는 등의 성장 효과를 목표로 하는 것이다. 이러한 점을 고려할 때 정부가 성과지표로 설정한 투자 승인 실적은 국민성장펀드 운용 과정상의 단순한 집행 절차에 불과한 측면이 있으며, 국민성장펀드 기금운용심의회가 투자 승인 여부를 결정한다는 점에서도 승인 실적은 단순한 내부 의사결정에 따른 결과로 볼 수 있다. 정부는 재정 출자를 통해 대규모 민간 투자를 유치한 것을 국민성장펀드의 성과로 판단한 것으로 보이나, 국민성장펀드의 경우 정부 출자 1조원 외에도 연간 조성 재원 30조원의 절반에 해당하는 15조원을 국가가 직접 보증하는 채권발행을 통해 조달한다는 점을 고려할 때 자금 조성 실적을 성과로 보기에는 한계가 있다.

한편 정부는 국민성장펀드 성과지표인 투자 승인 실적의 2027년 목표치를 30조원으로 설정하였는데, 이는 앞서 살펴본 국민성장펀드 운용 규모 확대(200조원, 연간 40조원 이상) 계획을 반영하지 않은 결과이다. 즉 5년간 총 운용 규모가 150조원에서 200조원으로 확대되면서 연간 투자 규모는 30조원에서 40조원 이상으로 확대될 것이 당연시되는 상황임에도 2026년과 동일한 목표치를 설정한 것이다. 이는 국민성장펀드 운용에 대한 성과관리 자체가 형식적으로 이루어지고 있는 것으로 평가될 여지가 있다.

종합적으로 ① 국민성장펀드는 다양한 금융 수단이 복합적으로 기능하는 종합적인 정책 금융 프로젝트인 점, ② 국민성장펀드의 근본적인 운용 목표는 투자 집행을 통한 첨단전략산업경쟁력 강화에 있는 점 등을 고려할 때, 기금운용심의회가 자체적으로 결정한 투자 승인 실적을 성과지표로 설정하는 것은 바람직하지 못한 것으로 보인다.

따라서 정부는 국민성장펀드에 포함된 각각의 금융 수단에 따라 근본적인 성과를 측정할 수 있는 지표를 개발할 필요가 있다. 예를 들어 투자 분야의 산업 규모 증가 효과, 인프라 투·융자가 진행된 기업 또는 프로젝트의 실제 인프라 조성 실적,

저리대출 실행액 중 중소기업 대출 비중 등 산업경쟁력 또는 기업의 자금 여건 개선 등과 관련된 실질적인 성과를 점검할 수 있는 다양한 지표를 검토해 볼 수 있을 것으로 보인다.

(4) 지역 균형을 고려한 투자 집행 필요

국민성장펀드의 운용 초기 투자 승인 실적의 지역 간 편차가 나타나고 있어 지역균형성장이라는 국정운영 방향에 부합하지 않는 결과를 초래할 우려가 있으므로, 중장기적 관점에서는 지역별 특성과 자금 수요에 대한 고려와 함께 지역 간 균형적 투자 배분에 대한 고려도 필요할 것으로 보인다.

정부는 국민성장펀드의 주요 투자 대상으로 지역성장 프로젝트를 제시하고 있으며, 5극·3특 전략 등을 고려하여 투자 재원의 40% 이상이 지역에 지원될 수 있도록 노력하겠다는 계획을 수립한 바 있다. 실제로 2026년 9월말 기준 투자 승인 실적에 따르면 총 투자 승인액 18조 328억원[6] 중 지역 투자가 8조 525억원으로 약 44.7%의 비중을 차지하고 있다.

다만 구체적인 지역별 투자 승인 실적을 살펴보면 18조 328억원 중 수도권 9조 9,803억원, 호남권 5조 1,690억원, 영남권 1조 4,415억원, 충청권 1조 3,620억원, 강원·제주 800억원 순으로 집행되었는데, 전체 투자액 대비 지역별 비중은 수도권이 55.3%로 절반 이상을 차지한 가운데 호남권 28.7%, 영남권 8.0%, 충청권 7.6%, 강원·제주 0.4% 등 지역별로 큰 편차가 나타나고 있다. 특정 권역에 대한 투자 편중 문제가 제기될 우려가 있는 것이다.

6) 국민참여펀드(7,200억원)과 K-콘텐츠펀드(1,500억원)을 제외한 수치이다.

[국민성장펀드 지역별 투자승인 실적]

(단위: 건, 억원)

구분		수도권	호남	영남	충청	강원·제주	합계
승인건수		11	6	8	9	1	35
승인 금액	직접투자	19,791	3,500	-	5,000	-	28,291
	간접투자	2,200	-	5,000	-	-	7,200
	인프라투·융자	27,962	45,570	2,700	-	-	76,232
	저리대출	49,850	2,620	6,715	8,620	800	68,605
	합계 (비중)	99,803 (55.3%)	51,690 (28.7%)	14,415 (8.0%)	13,620 (7.6%)	800 (0.4%)	180,328 (100.0%)

주: 1. 2026년 9월말 기준임
2. 국민참여펀드와 K-콘텐츠펀드가 제외된 수치임
자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

국민성장펀드는 기본적으로 지역별 투자 비중이 사전에 정해지지 않은 금융 프로그램이며, 정부의 판단에 근거한 선제적 투자보다는 산업별 자금 수요에 따라 탄력적으로 투자가 진행된다는 점에서 지역별 투자 승인 실적을 균등하게 유지하는 것은 어려움이 있을 것이다.

또한 아직 본격적인 운용 초기 시점이기 때문에 투자 수요가 일시적으로 편중된 모습으로 나타났을 가능성도 있으며, 지역별 특성이 반영된 결과일 수도 있다. 예를 들어 호남권 투자 승인 실적의 대부분은 인프라투·융자에 집중되어 있는데, 해당 권역이 가진 지리적 이점으로 인해 대규모 인프라 시설 확충 수요가 활발했을 수도 있는 것이다.

다만 장기간 자금 조성과 투자가 진행되는 국민성장펀드의 성격과 지역균형성장이라는 정부의 정책 방향에 비추어 중장기적 관점에서는 투자 집행 과정에서 지역 균형에 대한 고려가 있어야 할 것으로 보인다. 각 지역이 가진 산업 여건 차이를 그대로 반영하여 투자가 이루어지는 경우 지역 간 산업구조와 규모의 차이를 더욱 가속화시킬 우려도 있기 때문이다.

결론적으로 아직 출범 1년차인 국민성장펀드의 현재 기준 투자 승인 실적에서 나타난 지역별 편차는 다양한 요인이 작용한 결과일 수 있으나, 장기적으로는 각 지역이 가진 특성에 대한 고려와 함께 지역 간 균형적 배분에 대한 고려도 필요할 것

으로 보인다. 나아가 국민성장펀드 투자 대상을 결정하는 심의 과정에서 국가적 차원의 지역성장 프로젝트나 각 지역에서 추진하는 지역개발 사업 등과 연계·투자할 수 있는 체계가 마련된다면 지역균형성장에 이바지하겠다는 국민성장펀드의 운용 목적에 부합하는 방향이 될 수 있을 것으로 보인다.

(5) 중소·중견기업 유동성 확보 우선지원 필요

국고채 수준의 낮은 금리로 제공되는 저리대출 재원의 대부분이 대기업에 편중되고 있으므로, 정부는 국민성장펀드 운용 과정에서 중소·중견기업에 대한 지원을 확대하는 가운데 특히 저리대출 재원의 경우 자금 확보 여력이 부족한 중소기업에 집중적으로 공급될 수 있도록 운용 방식을 개선할 필요가 있다.

국민성장펀드는 첨단전략산업 경쟁력 강화를 목적으로 산업 내 파급효과가 큰 메가프로젝트에 집중 투자하기 위해 조성되는 재원이기 때문에 중소기업에 대한 유동성 지원이 우선 과제로 설정되어 있지는 않지만, 정부는 수출·대기업뿐만 아니라 중소·중견기업에도 연간 10조원 이상의 충분한 자금을 지원하겠다는 계획을 수립하였다.

국민성장펀드에 포함된 여러 금융 수단들 가운데 중소·중견기업의 경영 여건 개선과 기업활동을 지원하기 위해 가장 효과적인 수단은 저리대출 방식일 것으로 보인다. 국민성장펀드 저리대출은 신규 시설자금 및 장비 구매자금 또는 R&D용 자금에 대해 국고채 금리 수준으로 대출이 실행되기 때문에, 기술력은 있으나 유동성이 부족하여 첨단전략산업을 영위하기 어려운 중소·중견기업에게 특히 도움이 될 것이기 때문이다.

그런데 2026년 9월말 기준 저리대출 방식의 기업규모별 승인 실적을 살펴보면 총 6조 8,605억원 중 대기업 5조 8,900억원(85.9%), 중견기업 8,105억원(11.8%), 중소기업 1,600억원(2.3%) 등으로 대출액의 대부분이 대기업에 집중된 것으로 나타났다.

[국민성장펀드 저리대출 기업규모별 대출 승인 실적]

(단위: 건, 억원)

구분	대기업	중견기업	중소기업	합계
건수	8	13	2	23
금액	58,900	8,105	1,600	68,605
(비중)	(85.9%)	(11.8%)	(2.3%)	(100.0%)

주: 2026년 9월말 기준
자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

이처럼 국민성장펀드 운용 초기에 첨단전략산업군에서 활약하고 있는 대기업을 대상으로 충분한 자금을 공급하는 것은 해당 산업군 전체 규모를 확대하는 성장 효과를 기대할 수 있다는 장점이 있다. 또한 산업군의 특성상 어느 정도 규모를 갖춘 기업의 활동이 활발할 것이라는 점에서 국민성장펀드 운용 초기 일시적인 대기업 자금 집중은 불가피한 측면도 있다.

다만 특정 산업군이 자생력을 유지하면서 지속적인 성장을 이어가기 위해서는 산업군의 생태계 전반을 구성하는 중소·중견기업의 건실한 기업활동이 뒷받침되어야 한다는 점도 고려할 필요가 있다. 지분취득을 수반하는 직접투자나 투자수익 배당이 필요한 간접투자, 대규모 인프라 확충을 지원하는 인프라투·융자의 경우 대기업 또는 대규모 프로젝트에 대한 투자 유인이 강할 수 있으나, 국고채 수준의 낮은 금리로 대출을 공급하는 저리대출 만큼은 되도록 중소기업에 집중될 필요가 있는 것이다. 상대적으로 신용도가 낮은 중소기업의 경우 금융시장에서 자체적인 자금 확보에 어려움을 겪을 가능성이 크기 때문에 저금리로 제공되는 대출 승인이 더욱 절실할 수 있기 때문이다.

또한 저리대출 방식은 민간투자나 정부 재정 출자 재원 없이 오로지 첨단전략산업기금 재원만이 활용되는데, 이에 따라 국고채 수준의 낮은 금리를 제공하기 위해 한국산업은행이 대출 역마진에 따른 손실까지 부담해야 하는 상황에서 해당 대출 재원을 대기업에 공급하는 혜택이 적정한지에 대한 의문도 제기될 수 있다.

결론적으로 정부는 향후 국민성장펀드를 운용하는 과정에서 중소·중견기업에 대한 지원을 확대할 필요가 있으며, 특히 저리대출 재원의 경우 자금 확보 여력이 곤란한 중소기업에 집중적으로 공급될 수 있도록 운용 방식을 개선할 필요가 있다.

(6) 산업 분야별 균형 지원 필요

국민성장펀드 운용을 통해 장기적인 국가 성장 동력을 안정적으로 구축하기 위해서는 다양한 산업 분야 생태계를 육성하는 것이 중요하므로, 정부는 국민성장펀드를 통해 조성한 재원이 특정 산업 분야에 집중되기보다는 다양한 분야에 지원될 수 있도록 산업 분야별 균형을 고려할 필요가 있다.

산업 분야별 투자 승인 실적을 살펴보면 전체 투자액 18.9조원의 31.9%에 해당하는 6.03조원이 AI·반도체·미래형모빌리티 분야에 집중되었다. 풍력발전소 등의 대규모 인프라 시설 확충에 필요한 자금이 투입된 인프라투·융자 방식의 실적을 제외하는 경우 AI·반도체·미래형모빌리티 분야의 투자 승인 규모는 전체 투자액 11.28조원 대비 53.5%로 절반 이상을 차지하고 있다.

[국민성장펀드 투자 방식별·산업 분야별 투자 승인 실적(누적)]

(단위: 조원)

구분	직접투자	간접투자	인프라투·융자	저리대출	합계
AI·반도체·미래형모빌리티	**1.98**	**-**	**-**	**4.05**	**6.03(31.9%)**
디스플레이	-	-	-	1.5	1.5
이차전지	-	-	-	0.87	0.87
방산	-	0.5	-		0.5
바이오·백신	0.5	-	-	0.41	0.91
인프라	-	-	7.62		7.62
로봇	0.35	-	-	0.03	0.38
콘텐츠·국민참여펀드	-	1.09	-	-	1.09
합계	2.83	1.59	7.62	6.86	18.9(100.0%)

주: 2026년 9월말 기준
자료: 금융위원회 및 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 재구성

최근 들어 글로벌 AI·반도체 시장의 성장세가 빠르고 국가간 경쟁이 격화되고 있다는 점에서 국민성장펀드 운용 초기 해당 분야에 대한 일시적인 투자 집중은 어느 정도 필요한 측면도 있다. 또한 앞서 언급한 것처럼 국민성장펀드 투자 현황은 정부의 판단에 의한 선제적 집행보다는 해당 분야 산업군의 자금 수요가 반영된 성격도 있다.

다만 지역별 분석 결과와 마찬가지로 중장기적 관점에서는 첨단산업 전반에 대한 균형적인 투자가 진행될 필요가 있다. 향후 미래전략산업 각각의 성장 가능성을 분명하게 예상하는 것은 어렵다는 점을 고려할 때, 국민성장펀드 운용을 통해 장기적인 국가 성장 동력을 안정적으로 구축하기 위해서는 다양한 산업 분야 생태계를 육성하는 것이 안전할 것이기 때문이다.

한편 정부는 국민성장펀드 운용 규모를 150조원에서 200조원으로 확대하는 계획을 발표하면서 지원대상 또한 기존의 12개 첨단산업 분야에서 우주항공을 비롯한 미래전략산업까지 넓히겠다는 계획을 함께 발표하였다. 이는 최근 들어 우주항공 분야에 대한 국제적 관심과 경쟁이 고조되는 가운데 우리 정부 차원에서도 2024년 신설한 우주항공청을 중심으로 해당 분야에 대한 본격적인 개발지원을 추진 중이라는 점 등을 종합적으로 고려한 조치로 보인다.

다만 국민성장펀드 투자 대상 분야는 「한국산업은행법」[7]과 시행령에 따라 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」과 「조세특례제한법」 및 시행령 등에 명시적으로 규정되어 있기 때문에, 투자 대상 확대를 위해서는 근거 법령 개정이 필요한 상황이다.

---

7) 「한국산업은행법」 제29조의7(첨단전략산업기금의 설치) ② 제1항에 따른자금지원은 국민경제 및 산업 경쟁력 유지 등에 중대한 영향을 미치는 다음 각 호의 업종에 속하는 기업(이하 “첨단전략산업기업”이라 한다) 및 첨단전략산업기업과 거래를 하거나 첨단전략산업기업에 투자 등을 하는 기업으로서 대통령령으로 정하는 기업(이하 “첨단전략산업관련기업”이라 한다)을 대상으로 한다.
1. 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」 제11조에 따라 산업통상부장관이 지정한 전략기술을 보유한 기업이 속하는 업종
2. 「조세특례제한법」 제10조 제1항 제2호에 따라 지정된 국가전략기술을 보유한 기업이 속하는 업종
3. 그 밖에 미래전략과 경제안보에 필요한 산업으로서 대통령령으로 정하는 업종

[국민성장펀드 투자대상 사업 분야]

구분	산업 분야
「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」에 따라 산업통상부장관이 고시하는 국가첨단전략산업(6)	**반도체, 이차전지, 디스플레이, 바이오**, 로봇, 방산
「조세특례제한법」 제10조 제1항 제2호에 따라 지정된 국가전략기술을 보유한 기업이 속하는 업종(8)	**반도체, 이차전지,** 백신, **디스플레이**, 수소, 미래모빌리티, **바이오,** 인공지능
「콘텐츠산업진흥법」에 따른 콘텐츠사업자가 속하는 업종(1)	콘텐츠
「국가자원안보 특별법」에 따른 공급기관으로서 핵심광물 관련 업종(1)	핵심광물

주: 볼드체 표시는 중복되는 분야임
자료: 「한국산업은행법」 및 「한국산업은행법 시행령」

결론적으로 정부는 국민성장펀드 운용을 통해 조성한 재원이 특정 산업 분야에 집중되기보다는 다양한 분야에 지원될 수 있도록 산업 분야별 균형을 고려할 필요가 있으며, 정부가 발표한 투자대상 확대 계획에 차질이 발생하지 않도록 시행령 개정 등 관련 절차를 조속히 완료할 필요가 있다.

9 공공부문 AI 대전환 분석

[대한민국 인공지능행동계획(인공지능 기본계획(2026~2028))]



자료: 국가인공지능전략위원회·과학기술정보통신부(2026.2)「대한민국 인공지능행동계획(인공지능 기본계획(2026~2028))」 재구성

가. 현 황

정부는 2027년 공공부문 AI 전환(AX)을 본격적으로 추진하기 위하여 전 부처 행정 AI 도입 등에 중점 투자할 계획을 밝혔다.[1] 또한 시범 운영 중인 업무용 AI 시스템(SaaS)의 도입 범위를 전 부처로 확대하고, 민간 수요가 높은 공공데이터의 개방을 확대할 계획이다.

김지수 예산분석관(jskim05@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 기획예산처 보도자료, "2027년도 예산안" 2026.9.1.

기획예산처에 따르면, 2027년도 공공부문 AI 관련 예산안은 5,274억 2,300만원으로, 2026년 예산 1,415억 5,400만원 대비 3,858억 6,900만원(272.6%) 증액 편성되었다. 이 가운데 2027년 공공 AX 신규 투자는 37개 기관의 97개 사업으로, 예산안은 4,451억 900만원이다. 추진단계별로는 정보화전략계획(ISP) 수립 35개, ISP 수립 후 초기구축 41개, 소규모 구축 20개 및 기타 1개로 구분되며, 기타에는 범정부 AI 업무도구 구독료가 포함되어 있다.

[2027년도 공공 AX 신규투자 사업의 단계별 현황]

(단위: 개, 백만원)

구분	사업 수	2027년 정부안	주요 사업
ISP 수립	35	16,814	차세대 국고보조금통합관리시스템 ISMP, 국가 양자안전 AI 동형암호 플랫폼 ISP 등
ISP 후 초기구축	41	342,039	국세청 AI 시스템, 사학연금 통합연금정보시스템, AI통합민원플랫폼 등
소규모 구축	20	41,193	AI 특허검색 시스템, 산업안전 AI 어시스턴트, AI 고용센터 등
기타	1	45,063	온AI 구독료(네이버웍스, 브리티웍스)
합 계	97	445,109	

주: 2027년도 정부안 기준이며, 국회 심사 및 사업 확정 과정에서 일부 사업이 제외될 수 있음
자료: 기획예산처 제출자료

2027년도 공공 AX 신규투자 사업은 사업 수 기준으로 ISP 수립(35개)과 ISP 이후 초기구축(41개) 단계가 대부분을 차지하며, 예산은 주로 초기구축 단계에 집중되어 있다. 한편, ISP 수립 단계의 35개 사업에 편성된 예산은 168억원(3.8%)이나, 향후 계획 수립 결과에 따라 2028년 이후 시스템 구축을 위한 추가 예산이 소요될 것으로 예상된다.

[2027년도 공공 AX 신규투자 사업의 주요 소관별 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

소관	사업 수	2027년 정부안	비중	주요 사업
행정안전부	4	69,792	15.7	온AI 구독료, AI통합민원플랫폼, 국가기록포털 등
보건복지부	9	48,951	11.0	디지털 의료정보교류시스템, 국가암AI 데이터센터, 생성형 AI 복지상담시스템 등
국세청	1	41,557	9.3	국세청 AI 시스템
중소벤처기업부	5	30,299	6.8	차세대 중진공 AI 시스템, 제조AI 24 등
교육부	4	27,204	6.1	사학연금공단 통합연금정보시스템, AIDU 혁신교육 플랫폼 등
경찰청	2	22,940	5.2	차세대 112시스템, 차세대 교통경찰업무관리시스템
국민권익위원회	2	22,031	4.9	AI 국민권익플랫폼, AI 범정부 전화상담허브
조달청	6	21,792	4.9	지능형 전략비축시스템, AI 책임형 발주관리 플랫폼 등
식품의약품안전처	5	20,900	4.7	AI기반 식품 정보시스템 통합 등
기타	59	139,643	31.4	
합 계	97	445,109	100.0	

주: 금액 기준 상위 9개 기관을 제시하였으며, 기타에는 그 외 28개 기관 소관 59개 사업의 합계임
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

소관별로는 행정안전부 697억 9,200만원, 보건복지부 489억 5,100만원, 국세청 415억 5,700만원 순으로 예산 규모가 크며, 이들 3개 기관이 전체의 36.0%를 차지하고 있다.

사업 규모별로는 100억원 이상인 13개 사업에 2,511억원이 편성되어 전체의 56.4%를 차지한다. 이 중 예산 규모가 가장 큰 사업은 행정안전부의 온AI 구독료(450억 6,300만원)와 국세청 AI 시스템(415억 5,700만원)으로, 두 사업이 전체 예산안의 19.5%를 차지한다.

행정안전부의 온AI는 「전자정부법」 제18조의2 등에 따라 47개 중앙행정기관에 AI 기반 소통협업도구(삼성 브리티웍스, 네이버웍스)를 제공하기 위한 SaaS 사용료

이다. 국세청 AI 시스템은 납세서비스, 공정과세 및 세정 효율화 등 국세행정 전반에 AI를 도입하기 위한 사업으로, 주요 예산은 SW 개발(141억 8,000만원), AI 서비스 이용 회선료(108억 3,400만원) 및 AI 서비스 도입(106억 6,900만원) 등으로 구성되어 있다.

이러한 공공 AX 투자 확대는 국가인공지능전략위원회의 「대한민국 인공지능행동계획」(2026~2028)과 행정안전부의 「세계 최고의 AI민주정부 실현 전략」(2026.8.) 등 범정부 공공 AX 정책과, 2026년 8월 시행된 「인공지능 및 데이터 기반 행정 활성화에 관한 법률」에 따른 범정부 AI 공통기반의 구축·활용을 재정적으로 뒷받침하는 것이다.

2027년도에는 다수의 신규 AI 시스템 구축이 추진되며, 향후 ISP 수립 사업의 후속 구축과 구독료·모델 재학습·클라우드 이용료 등 지속적인 운영비 지출로 관련 재정소요가 더욱 증가할 것으로 예상된다. 이처럼 단기간에 다수의 신규 AI 시스템 구축이 동시에 추진되는 만큼, 투자 확대가 실제 행정 성과로 이어지는지 개별 사업의 편성 적정성과 사업 간 연계, 중장기 재정소요를 함께 점검할 필요가 있다.

[2027년 신규 공공 AX 투자 사업 목록]

(단위: 백만원)

유형	소관	세부사업	시스템명	2027 예산안
ISP 수립	대법원	사법업무전산화(정보화)	회생파산 논스톱 플랫폼시스템 ISP	622
	국조실	전자통합평가 정보화(정보화)	전자통합평가시스템 AI 적용 ISP	100
	재경부	공공기관 시스템 운영(정보화)	차세대 AI공공업무시스템 ISP	315
	교육부	한국교육학술정보원 출연(정보화)	클라우드 기반 지능형 학술연구정보서비스(RISS) ISP	465
	교육부	특수교육 정보화 지원(정보화)	특수교육 AI 맞춤형 교수학습 플랫폼 온빛 ISP	100
	법무부	출입국정보시스템 운영(정보화)	AI 기반 고위험 승객 차단 및 자동출입국심사 개편 ISP	253
	국방부	정보체계개발유지(정보화)	JADC2 상호운용성 TestBed ISP	226
	국방부	AI데이터/플랫폼구축(정보화)	SI 전용 클라우드 기반 AI 개발 운영환경 ISP	164
	국방부	AI데이터/플랫폼구축(정보화)	국방 통합 데이터수집체계 ISP	1,040
	국방부	AI인프라구축(정보화)	상용망 연계 AI인프라(국방5G) ISP	457
	국방부	AI인프라구축(정보화)	AI해안경계체계통제체계 구축(2차사) ISP	286
	농식품부	국가식품산업클러스터(정보화)	AX기반 K푸드 개발시스템 ISP	180
	산업부	산업통상자원행정정보시스템구축(정보화)	산업통상 특화 AI 플랫폼 구축 ISP	320

(단위: 백만원)

유형	소관	세부사업	시스템명	2027 예산안
	복지부	사회보장정보시스템 구축 및 운영(정보화)	AI 기반 위기가구 통합 발굴 플랫폼 ISP	657
	복지부	국민연금정보화사업비(정보화)	고객센터(AICC) 시스템 ISP	251
	복지부	복지돌봄 AI 활용기반 구축(정보화)	복지행정AI지원시스템 ISP	361
	기후부	상수도정보화시스템구축(정보화)	클라우드 네이티브 AI 기반 국가상수도 통합 정보시스템 ISP	149
	기후부	물환경정보시스템구축(정보화)	수질원격감시 관제시스템 ISP	197
	노동부	고용노동행정(정보화)	고용노동 AX 개발지원 공통기반 플랫폼 ISP	507
	국토부	자상자하 공간정보 통합관리체계 구축(정보화)	디지털 트윈 국토 플랫폼 ISP	350
	해수부	AI 협력형 자율 해양조사체계(정보화)	AI 협력형 자율 해양조사체계 ISP	207
	중기부	중소기업통합관리시스템 운영(정보화)	중소기업 빅데이터플랫폼 차세대 시스템 BPR/ISP	755
	기획처	국고보조금 통합관리망 구축 운영(정보화)	차세대 국고보조금통합관리시스템 ISMP	1,454
	식약처	식의약품안전정보체계선진화(정보화)	의료기기 AI심사 및 가상검증 체계 ISP	577
	식약처	한국식품안전관리인증원지원(정보화)	AI HACCP 평가관 ISP	660
	데이터처	국가데이터 통합 및 활용기반 구축(정보화)	국가데이터처 특화형 AI 시스템 ISP	1,047
	데이터처	총조사시스템구축운영(정보화)	차세대 Census 통합관리시스템 ISP	163
	데이터처	통계데이터분석 및 활용지원(정보화)	국가 양자안전 AI 동형암호 플랫폼 ISP	1,367
	지재처	특허정보활용 인프라구축(정보화)	국가IP 통합관리시스템 ISP	782
	개보위	위원회정보화지원(정보화)	AX 플랫폼 ISP	794
	조달청	조달정보화(정보화)	AI 기반 지능형 공공조달 업무지원 플랫폼 ISP	544
	산림청	산림자원정보화(정보화)	산림경영탄소 전망모델 ISP	363
	산림청	스마트산림재해대응(정보화)	소나무재선충병 AI 예측 및 대응체계 ISP	192
	해경청	인공지능서비스역량강화및확산(정보화)	AI 해양범죄 수사플랫폼 ISP	299
	해경청	인공지능서비스역량강화및확산(정보화)	해양경찰청 데이터·AI 전환 시스템 ISP	610
ISP 후 초기구축	대법원	사법업무전산화(정보화)	사법부 지능형 보안운영체계	7,165
	교육부	정보시스템구축(사립학교연금기금)(정보화)	사학연금공단 통합연금정보시스템	24,509
	교육부	AI 디지털유니버시티 혁신교육 플랫폼 구축(정보화)	AIDU 혁신교육 플랫폼	2,130
	법무부	출입국정보시스템운영(정보화)	AI기반 출입국이민행정지능형 대민 플랫폼	14,381
	국방부	AI데이터/플랫폼구축(정보화)	지능정보 기반 음원자동화분석체계	285
	행안부	행정서비스통합포털운영(정보화)	AI통합민원플랫폼	20,335
	문체부	세종학당 온라인 통합학습플랫폼 구축 및 운영(정보화)	i-세종학당	4,464
	복지부	사회보장정보시스템 구축 및 운영(정보화)	생성형 AI 복지상담시스템	4,288
	복지부	비대면진료 관련 시스템(정보화)	비대면진료지원 및 전자처방전전달 시스템	4,124
	복지부	디지털 의료정보교류시스템 구축(정보화)	디지털 의료정보교류시스템	18,553
	복지부	국가암빅데이터구축(정보화)	국가암AI데이터센터	13,287
	복지부	복지돌봄 AI 활용기반 구축(정보화)	돌봄현장 DX, AX	6,098
	기후부	전기차충전시설통합관리시스템구축(정보화)	전기차 충전시설통합관리시스템	4,206
	국토부	국가물류정보체계 구축 및 운영(정보화)	화물운송행정 통합관리시스템	2,021
	해수부	지능형해양수산재난정보체계운영(정보화)	지능형 해양수산재난정보체계	1,862

(단위: 백만원)

유형	소관	세부사업	시스템명	2027 예산안
	해수부	항만물류정보(정보화)	해운항만물류정보시스템	5,204
	중기부	중진기금 정보시스템운영(정보화)	차세대 중진공 AI 시스템	12,076
	중기부	기보IT운영(정보화)	AI기반 리스케어 플랫폼	5,287
	중기부	데이터 인프라구축(정보화)	제조AI 24	11,131
	기획처	디지털예산회계시스템운영(정보화)	재정업무AI지원	3,157
	법제처	법제업무정보화추진(정보화)	세계법제정보서비스	8,854
	식약처	식의약품안전정보체계선진화(정보화)	AI기반 식품 정보시스템 통합	11,453
	식약처	마약퇴치운동본부 지원(정보화)	마약류중독자관리시스템	4,587
	식약처	식의약품안전정보체계선진화(정보화)	식의약규제과학인재원 교육정보시스템	3,623
	데이터처	국가데이터 통합 및 활용기반 구축(정보화)	AI 친화적 통계메타데이터시스템	6,835
	금융위	신보IT운영(정보화)	생성형 AI 기반 혁신금융 서비스	6,065
	금융위	FIU전산망구축운영(정보화)	AI기반 심사분석 지원시스템	8,104
	권익위	국민소통시스템 구축 및 운영(정보화)	AI 국민권익플랫폼	13,969
	권익위	통합콜센터 시스템운영 (정보화)	AI 범정부 전화상담허브	8,062
	국세청	국세행정지원시스템 운영(정보화)	국세청 AI 시스템	41,557
	조달청	조달정보화(정보화)	지능형 전략비축시스템	7,662
	조달청	조달정보화(정보화)	가격비교조사시스템	4,163
	조달청	조달정보화(정보화)	공공 공사비정보 통합 플랫폼	2,946
	조달청	조달정보화(정보화)	AI 책임형 발주관리 플랫폼	2,615
	방사청	방위사업AX(정보화)	방위사업 관리 AI 서비스	2,361
	경찰청	교통행정전산화(정보화)	차세대 교통경찰업무관리시스템	9,355
	경찰청	112시스템 운영(정보화)	차세대 112시스템	13,585
	농진청	농업기술정보화(정보화)	농업재해정보종합지원서비스	3,307
	농진청	농업특화 인공지능서비스(정보화)	농업특화 AI새싹이	2,288
	산림청	스마트 산림재해 대응(정보화)	산불상황관제시스템	4,923
	해경청	현장정보시스템구축및운영(정보화)	차세대 해양상황관리시스템	11,162
소규모 구축	국방부	AI데이터/플랫폼구축(정보화)	AI기반 의료데이터 통합레이크 및 플랫폼	3,909
	국방부	정보체계개발유지(정보화)	해군 AI기반 통합교육 정보체계	1,500
	행안부	국가기록서비스정보화추진(정보화)	국가기록포털	2,605
	행안부	소하천·세천 지능형 안전관리시스템 구축(정보화)	소하천, 세천 지능형 안전관리시스템	1,789
	복지부	자살예방상담전화 109 콜센터시스템 구축사업(정보화)	109 콜센터 시스템	1,332
	노동부	고용노동행정(정보화)	AI 고용센터	1,735
	노동부	안전보건관리정보시스템운영(정보화)	산업안전 AI 어시스턴트	3,815
	성평등부	성평등가족부 정보화추진(정보화)	청소년상담1388전화상담통합관리시스템	3,440
	해수부	어촌어항관리시스템(정보화)	어촌생활편익 기초조사 및 분석·활용 시스템	292
	중기부	소진기금 정보화경비(정보화)	지원사업 관리시스템 클라우드	1,050
	지재처	지식재산행정 AX(정보화)	AI 특허검색 시스템	4,302

(단위: 백만원)

유형	소관	세부사업	시스템명	2027 예산안
	지재처	지식재산행정 AX(정보화)	AI 기반 지식재산정보 검색서비스	1,161
	방미통위	인터넷환경의신뢰도기반조성(정보화)	AI 활용 사실확인 시스템	1,017
	관세청	AI 융합 관세행정지능화(정보화)	AI 기반 해외 직구 악용마약 검사 효율화 시스템	1,760
	조달청	조달정보화(정보화)	4대 관급자재 계약관리통합시스템	3,862
	동포청	재외동포 디지털 통합 플랫폼 구축(정보화)	재외동포디지털플랫폼	3,421
	병무청	병무행정정보화(정보화)	AI 에이전틱 상담민원신청시스템	1,059
	소방청	소방정보시스템구축(정보화)	소방예방정보시스템	700
	산림청	산림산업정보화(정보화)	산림 기술정보통합관리체계	1,484
	해경청	인공지능서비스역량 강화및확산(정보화)	AI 기반 해상 비식별 선박 탐지·패턴분석 시스템	960
기타	행안부	전자문서소통시스템(정보화)	온AI 구독료(네이버웍스, 브리티웍스)	45,063
합계				445,109

주: 2027년도 공공 AX 신규사업에 한하여 작성함
자료: 기획예산처

나. 공공부문 AI 도입의 의의와 추진 현황

(1) 우리나라 공공부문 AI 도입 현황

공공부문의 AI 도입은 반복적인 행정업무를 자동화하고, 맞춤형 공공서비스 제공과 정책 의사결정을 지원하여 행정의 생산성과 서비스 품질을 높일 수 있다는 점에서 의의가 있다.[2] 국내에서도 이러한 행정업무와 공공서비스의 개선을 위해 AI 활용이 확대되고 있다.

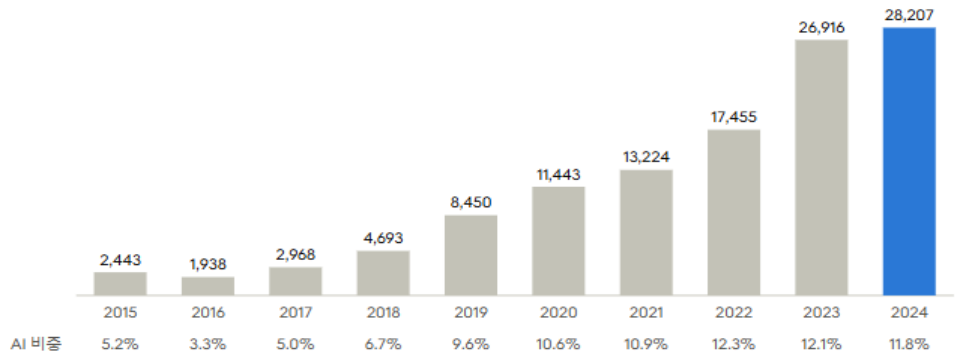
소프트웨어정책연구소가 공공부문의 AI 도입 현황을 파악하기 위해 조달청 용역계약 자료를 분석[3]한 결과, 연도별 AI 도입 계약 건수는 2015년 221건에서 2024년 1,215건으로 약 5.5배, 계약금액은 같은 기간 2,443억원에서 2조 8,207억원으로 약 11.5배 증가하였다. 전체 ICT 용역 계약금액 중 AI가 차지하는 비중도 2016년 3.33%에서 2024년 11.78%로 높아졌다.

2) OECD(2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions

3) 임영모·임정주·안성원(2026), 「2025년 공공부문 AI 도입현황 연구」, 소프트웨어정책연구소 연구보고서 RE-196

[연도별 공공부문 AI 도입 추이]

(단위: 억원, %)



주: AI 비중은 공공부문 전체 ICT 용역 계약금액 중 AI 용역 계약금액의 비중을 의미함
자료: 임영모·임정주·안성원(2026)「2025년 공공부문 AI 도입현황 연구」

활용 목적별로는 업무효율화가 55.1%, 대민서비스가 44.9%를 차지하였다. 정책 분야별로는 일반공공행정이 20% 수준으로 가장 많았고, 공공질서 및 안전(15.6%), 교통·물류(11.0%)가 그 뒤를 이었다. 적용 기술 중에서는 챗봇 도입이 2017년 8건에서 2024년 325건으로 증가하여 가장 많이 활용되는 기술로 나타났다.

최근에는 생성형 AI와 AI 융합 SaaS(클라우드 기반 소프트웨어 서비스)의 활용도 늘어나고 있다. 생성형 AI 도입 계약은 2023년 24건, 478억원에서 2024년 42건, 695억원으로 증가하였으나, 2024년 전체 AI 용역 계약금액에서 차지하는 비중은 2.5%로 아직 낮은 수준이다. 디지털서비스 전문계약제도를 통한 AI 융합 SaaS 계약도 2021년 7건, 1억원에서 2025년 73건, 66억원으로 증가하였다.

실제 활용 분야도 산재조사, 돌봄, 재난예측 및 과학수사 등으로 다양한 것으로 나타난다. 근로복지공단은 산재 신청 증가에 따른 처리 지연에 대응하기 위하여 'AI 기반 산재조사 분류 모델'을 도입하였으며, 경기도는 'AI 어르신 든든지키미'를 통해 사례당 월 4시간의 업무시간을 절감한 것으로 보고하였다. 이 밖에도 홍수위험 예측과 딥페이크 탐지 등에서 AI가 업무 수행과 공공서비스 제공을 지원하고 있다.[4)]

4) 행정안전부·한국지능정보사회진흥원(2026),「AI 정부 서비스 사례집」

[국내 공공부문 AI 활용 사례]

기관	서비스명	주요내용
고용노동부 (근로복지공단) 2025.8. 도입	AI 기반 산재조사 분류 모델	산재 신청서가 접수되면 AI가 처리 유형(신속/일반)을 자동 분류하고, 분석 리포트와 유사 사례를 담당자에게 제공
경기도 (경기도사회서비스원) 2024.7. 도입	맞춤형 360° AI+ 돌봄 서비스 (AI 어르신 든든지키미)	AI 스피커가 음성으로 위험 발화·이상 행동을 실시간 감지하고, 관제센터·119·112·노인보호전문기관과 연계
기후에너지환경부 2024. 5. 도입	AI 홍수예보 시스템	수위·강수량 등을 학습해 홍수 위험을 미리 예측. 특보 지점을 75곳에서 223곳으로 늘려 지류·지천까지 포함
행정안전부 (국립과학수사연구원) 2025. 4. 도입	딥페이크 불법 콘텐츠 탐지 분석 모델	대조 파일이 없어도 영상·음성 속 합성 흔적을 AI가 자동으로 찾아 진위를 확률로 판독

자료: 행정안전부·한국지능정보사회진흥원(2026), 「AI 정부 서비스 사례집」

이처럼 AI 도입이 확대되고 있으나, 과거 국내 실태조사에서는 인력·예산과 데이터 활용 여건 등이 제약요인으로 지적되어 왔다. 소프트웨어정책연구소의 2021년 국내 공공부문[5] AI 활용 실태조사[6]에서 응답자들은 AI 도입의 장애요인으로 예산 부족(46.1%), 역량 있는 신규인력 채용의 어려움(42.4%), 기존 인력의 역량 부족(30.5%) 등을 꼽았다. 이에 따라 외부 위탁 개발(44.7%)이 내부 개발(13.2%)보다 많았으며, 내부에서 개발하지 않는 이유로는 인력 부족(80.9%)이 가장 높은 비중을 차지하였다.

국회입법조사처의 2023년 17개 시·도 현장실태조사에서도 공무원의 AI 인식 부족, 기관 간 데이터 연계 미흡, 보안·개인정보 침해 우려, 개발·유지 비용 부담과 규제 불확실성, 디지털 취약계층의 이용 어려움 등이 제기되었다. 아울러 중앙정부의 가이드라인 마련과 공통 서비스 보급이 충분하지 않다는 의견도 나타났다.[7]

5) 정부부처·지방자치단체·공공기관 등의 IT·인공지능·소프트웨어 관련 업무 담당자 408명을 대상으로 실시한 조사임.

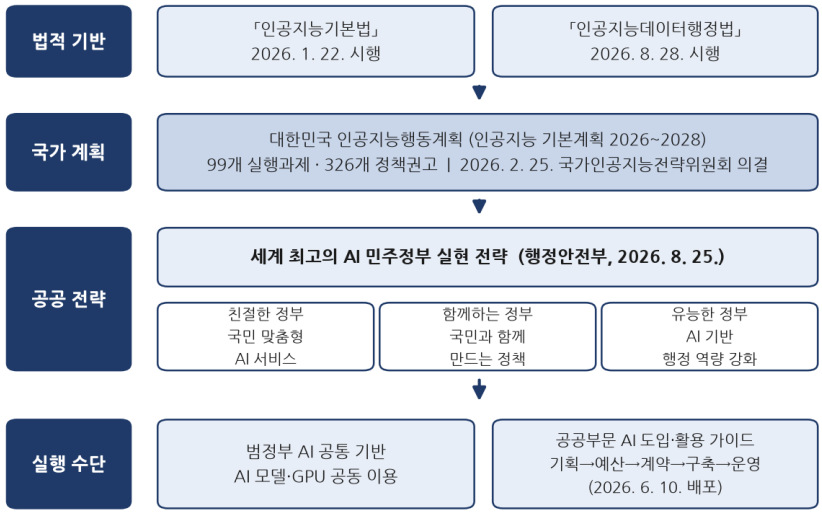
6) 남현숙 외(2023), 「국내·외 공공부문 AI 활용현황 분석 및 시사점」, 소프트웨어정책연구소 이슈리포트 IS-157

7) 국회입법조사처(2023), 「인공지능 기반 공공서비스 실태와 개선과제」, NARS 현장실태조사

(2) 범정부 공공 AX 정책체계와 추진계획

정부는 공공부문의 AI 활용을 확대하기 위하여 관련 법·제도를 정비하고, 국가 차원의 기본계획과 공공부문 추진전략을 마련하였다.

[공공부문 AI 활용 관련 법·제도 및 정책 추진 체계]



자료: 과학기술정보통신부, 국가인공지능전략위원회, 행정안전부 발표자료 재구성

이는 대민서비스 개선과 행정업무의 효율화를 중심으로 AI 활용을 확대하는 한편, 이를 뒷받침할 공통기반과 인력·데이터 및 신뢰 확보 체계를 구축하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

국가인공지능전략위원회는 2026년 2월 25일 제2차 전체회의에서 「대한민국 인공지능행동계획」을 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 제6조에 따른 인공지능 기본계획으로 확정하였다.[8] 동 계획은 2026~2028년을 대상으로 3대 정책축, 12대 전략분야, 99개 실행과제, 326개 정책권고로 구성되어 있으며, 공공 AX는 '범국가 AI 기반 대전환' 정책축의 전략분야 중 하나로 포함되어 있다. 공공 AX 분야에서는 모든 민원을 AI로 단일창구에서 접수·처리하는 AI 기반 통합민원플랫폼을 구축하고, 민간·국산 LLM 통합 게이트웨이 등을 갖춘 개방형 '범정부 AI 공통기반'을 마련하는 등의 과제를 제시하였다.[9]

8) 국가인공지능전략위원회 보도자료, "국가인공지능전략위원회, 제2차 전체회의 개최 - AI 3강 도약의 구체적 청사진, '대한민국 인공지능행동계획' 확정", 2026.2.25.

이러한 정책 추진과 함께 공공기관의 AI 도입·활용을 지원하고 신뢰성을 확보하기 위한 법적 기반도 마련되었다. 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」을 개정한 「인공지능 및 데이터 기반 행정 활성화에 관한 법률」은 2026년 8월 28일부터 시행되었으며, 범정부 AI 공통기반의 구축·운영, 공공기관 직원의 AI 교육, 학습용 데이터 품질관리 등을 규정하고 있다. 특히 제27조[10]는 행정안전부장관과 과학기술정보통신부장관이 공공기관의 공동 이용을 위한 AI 공통기반을 구축·운영하도록 하고, 공공기관의 장은 AI 도입 시 이를 우선 이용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 아울러 공공기관이 AI를 정책 수립 및 의사결정에 활용하는 경우 최종적인 권한과 책임이 해당 공공기관에 있음을 명확히 하도록 규정하고 있으며, AI 활용 서비스 목록 공표, 공공기관 AI 윤리기준 및 영향평가 등 책임 있는 활용을 위한 장치를 마련하였다. 다만 영향평가에 관한 제32조는 2027년 2월 28일부터 시행될 예정이다.

공공부문의 구체적인 추진방향은 행정안전부가 2026년 8월 25일 국무회의에 보고한 「세계 최고의 AI민주정부 실현 전략」에 제시되어 있다.[11] 동 전략은 '국민에게 친절한 정부', '국민과 함께하는 정부', '국민의 유능한 정부'를 3대 추진방향으로 설정하고, 대민서비스와 정책 참여, 행정업무 전반에 AI를 활용하는 내용을 담고 있으며, 이를 뒷받침하기 위한 인재·데이터·제도·인프라 기반 마련 과제도 함께 제시하고 있다.

---

9) 국가인공지능전략위원회 보도자료, "국가 인공지능(AI) 전략위, 「대한민국 인공지능행동계획」 수립 추진현황 국무회의 보고", 2026.2.10.

10) 「인공지능 및 데이터 기반 행정 활성화에 관한 법률」
제27조(공통기반의 구축 등) ① 행정안전부장관 및 과학기술정보통신부장관은 공공기관이 공동으로 이용할 수 있고, 중복투자 없이 신속하고 안전하게 인공지능을 도입·활용할 수 있도록 지원하는 기반(이하 "공통기반"이라 한다)을 구축·운영하여야 한다.
② 공공기관의 장은 인공지능을 도입하는 경우 공통기반을 우선적으로 이용하도록 노력하여야 한다.
③ 그 밖에 공통기반의 구축 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11) 행정안전부 등 관계부처 합동 보도자료, "국민이 주인 되는 정부, AI로 만든다 「AI 민주정부」 실현 본격 추진", 2026.8.25.

[행정안전부 '세계 최고의 AI민주정부 실현 전략' 주요 내용]

추진방향	주요 내용
국민에게 친절한 정부 (대민서비스 혁신)	복지·안전·세금·농업·식약 5대 분야 24시간 AI 상담체계 구축
	AI국민비서 고도화(정부24·혜택알리미 연계, 공공서비스 표준화·모듈화를 통한 민간 플랫폼 활용)
	'국민안전24' 중심의 안전정보 일원화 및 재난위험 선제 안내
국민과 함께하는 정부 (정책 소통·사회문제 해결)	정책제안 플랫폼 '모두의 광장' 구축(의견 요약·분석, 정책·제안 비교) 및 AI 공론장 제공
	검색증강생성(RAG)에 맞춘 데이터 표준화 및 정부 웹·앱의 AI 친화적 개편
	돌봄·고용·창업·위기 대응 등 생활 속 사회문제 해결에 AI 활용
국민의 유능한 정부 (공직사회 AI 전환)	'온AI'를 통한 법령 검토·보고서 초안 작성 지원, 47개 중앙부처 도입(2026.12.)
	'AI정부실험실' 운영 및 개발 결과물의 공공 저장소 등록·공동 활용
	부처별 특화 AI 서비스 도입(의약품 심사·허가, 건축허가·안전관리, 치안 현장 지원, 기상·기후 파운데이션 모델, 조달 제안요청서 자동 생성)
기반 마련 (인재·데이터·제도·인프라)	공무원 AI 교육 이수 의무화 및 전문인재 2만 명 육성
	'공공데이터 Top 100' 조기 개방 및 범정부 데이터 파이프라인 구축
	공공 AI 윤리기준 및 영향평가 도입
	중요도에 따른 재해복구 기준 마련 및 실전훈련 연 1회 의무화

자료: 행정안전부 등 관계부처 합동 보도자료(2026.8.25.)를 바탕으로 재구성

이러한 전략의 실행을 지원하는 기반으로는 '범정부 AI 공통기반'과 지능형 업무관리시스템 '온AI'가 활용된다. 범정부 AI 공통기반은 중앙·지방정부가 행정망에서 AI 모델과 학습데이터, GPU 등을 공동으로 이용할 수 있도록 지원하는 체계이다. 개별 기관의 기반시설 중복 구축과 기술 파편화를 줄이고 AI 서비스를 신속하게 도입할 수 있도록 하기 위한 것으로, 행정안전부와 과학기술정보통신부는 2025년 11월 '범정부 AI 공통기반' 서비스를 개시하고 2026년 2월까지 시범운영을 거친 뒤, 중앙·지방정부로 이용 대상을 단계적으로 확대하고 있다.[12)]

12) 행정안전부·과학기술정보통신부 보도자료, "민간 최신 AI, 행정망에서 보안 걱정 없이 활용해 'AI 행정시대' 활짝 연다", 2025.11.24.

온AI는 이러한 공통기반을 활용하여 법령 검토와 보고서 초안 작성 등 공무원의 업무를 지원하는 서비스이다. 과학기술정보통신부·행정안전부·식품의약품안전처를 대상으로 시범서비스를 시작한 이후 2026년 9월 기준 25개 기관에서 운영되고 있으며, 「세계 최고의 AI민주정부 실현 전략」에 따라 2026년 12월까지 47개 중앙부처로 확대할 계획이다. 이와 함께 부처별 업무 특성에 맞는 AI 서비스를 도입하고, 공무원이 직접 개발한 서비스도 다른 기관과 공동으로 활용하도록 지원할 예정이다.

개별 기관의 서비스 도입을 지원하기 위한 절차와 지침도 마련되었다. 행정안전부는 2026년 6월 「공공부문 AI 도입·활용 가이드」를 배포하여 공통기반을 활용한 서비스 도입 과정을 기획·예산·계약·구축·운영의 5단계로 제시하였다.[13] 동 가이드는 기관 내부 문서 등 근거자료를 먼저 검색한 뒤 이를 바탕으로 답변을 생성하는 검색증강생성(RAG)을 우선 활용하도록 안내하고 있다. 행정안전부는 이를 통해 환각 현상을 줄이고 행정 데이터에 근거한 답변의 정확성을 높일 수 있다고 설명하고 있다.

AI 활용 확대와 함께 정부 정보시스템의 운영기반을 개편하는 정책도 추진되고 있다. 국가인공지능전략위원회는 2025년 9월 국가정보자원관리원 대전센터 화재를 계기로 2026년 2월 「AI정부 인프라 거버넌스·혁신 추진방향」을 의결하여, 대전센터의 2030년 폐쇄와 입주 시스템의 단계적 이전, 데이터 보안등급에 따른 공공 데이터센터·민간 클라우드 활용, 시스템 중요도별 재해복구 목표 차등화 등을 제시하였다.[14] 행정안전부는 그 후속 조치로 시스템 재배치 전략과 연차별 이행계획을 마련하기 위한 국정자원 혁신 ISP를 추진하고 있다.

이러한 범정부 정책과 병행하여 분야별 AI 전환계획도 마련되고 있다. 관계부처 합동 「AI 기본의료 전략」[15]은 2029년까지 권역·지역 책임의료기관 72개소를 '공공의료 AI 고속도로'에 연결하는 등 의료현장의 AI 활용 기반을 확충하는 내용을 담고 있다. 행정안전부의 「범정부 재난안전 AX 종합계획」[16]은 2030년까지 50

13) 행정안전부 보도자료, "공공 AI 구축, 더 쉽고 빠르게 「공공부문 AI 도입·활용 가이드」 배포", 2026.6.10.

14) 국가인공지능전략위원회, "국정자원 혁신 ISP 추진, AI정부 인프라 거버넌스·혁신 추진방향"

15) 관계부처 합동, "AI 기본의료 전략", 2026.7.22.

16) 행정안전부, "인공지능(AI)으로 만드는 안전한 일상, 재난안전 분야 인공지능 전환 본격 시동", 2026.9.27.

개 사업에 약 9,400억원을 투자하여 재난안전 분야의 AI 활용을 확대하는 계획이다. 이처럼 정부는 공통 업무와 서비스에 대한 범정부 지원체계를 마련하는 동시에, 의료·재난안전 등 각 분야별 수요에 대응하는 AI 전환을 추진하고 있다.

한편, 공공부문의 AI 도입·활용을 위한 정책과 제도가 마련되고 있으나, 그 실효성과 신뢰성을 확보하기 위한 보완과제도 남아 있다.

다. 분석의견

(1) 총괄 분석

공공부문의 AI 활용이 다양한 업무와 서비스로 확대됨에 따라 초기 시스템 구축비뿐 아니라 데이터 정비, 서비스 구독, 모델 재학습 등 지속적인 운영에 필요한 재정소요가 누적되어 중장기 재정부담이 커질 것으로 예상된다. 이러한 투자가 실제 행정업무와 공공서비스의 개선으로 이어지기 위해서는 개별 시스템의 도입 필요성과 기관의 추진 역량뿐 아니라 기존 투자와의 관계, 자원·기능의 공동 활용 가능성 및 구축 이후의 운영·관리 여건을 함께 검토할 필요가 있다.

그러나 2027년도 공공 AX 사업 예산안을 검토한 결과, 범정부 공통 서비스와 기관별 투자의 연계가 충분하지 않고, 별도 지원사업에서 개발한 기능과 유사한 내용이 부처 자체사업에 다시 포함된 사례가 나타났다. 기존 사업의 성과를 확인하기 전에 구축물량을 확대하거나, 사전기획과 실제 수요가 구체화되지 않은 상태에서 예산규모를 정한 경우도 있었다. 또한 학습데이터의 연계·품질관리와 장기 운영에 필요한 계약·관리 조건을 보완하고, AI 활용에 따른 검증절차와 책임관계를 구체화할 필요가 있다.

이러한 검토 결과는 개별 사업의 기획·관리와 함께 부처 간 투자를 조정하고 성과를 후속 예산에 반영하는 범정부 관리체계를 보완할 필요가 있음을 보여준다. 국내외 선행연구 역시 AI의 실제 업무 적용을 위해 내부 전문성과 데이터·인프라를 확보하고, 성과 측정 및 위험관리 체계를 마련할 필요가 있음을 지적하고 있다.[17]

17) OECD(2025), 「Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions」
국회입법조사처(2023), 「인공지능 기반 공공서비스 실태와 개선과제」, NARS 현장실태조사;
국회입법조사처(2026.8.20.), 「인공지능 및 데이터 기반 행정 활성화에 관한 법률 시행, 실효성 확보

이를 고려하여 공공 AX 사업의 기획과 예산 편성·관리를 다음과 같은 방향으로 개선할 필요가 있다.

첫째, 범정부 차원의 투자 조정과 기존 결과물의 공동 활용을 강화할 필요가 있다. 공통 업무도구와 기관별 특화 서비스의 구축, 부처 대상 지원사업이 각각 추진되는 만큼, 개별 사업의 필요성만으로는 전체 투자의 적정성을 판단하기 어렵다. 기획예산처는 예산 편성 과정에서 범정부 공통기반과 기존 시스템의 활용 가능성, 과학기술정보통신부·행정안전부 지원과제의 개발 범위 및 결과물 활용계획을 함께 확인하여 중복 소요를 조정할 필요가 있다. 각 부처도 기존 투자로 충족되지 않는 기능과 수요를 중심으로 추가 구축 범위를 제시하고, 개발한 기능의 공동 활용을 확대하며 운영성과를 공유할 필요가 있다.

데이터 구축도 이러한 투자 조정의 대상에 포함할 필요가 있다. 행정안전부와 과학기술정보통신부는 기관별 데이터 구축현황과 신규 계획을 공유하고, 신규 구축에 앞서 기존 데이터의 재사용이나 추가 가공으로 수요를 충족할 수 있는지 검토하도록 할 필요가 있다. 또한 공공데이터포털과 AI Hub 등 데이터 제공체계 간 연계를 강화하여 기관별로 구축한 데이터의 검색·활용·공유를 지원하고, 데이터에 관한 품질기준과 관리책임을 구체화하여 구축 이후에도 지속적으로 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 사전기획과 선행사업의 성과를 바탕으로 사업 확대 및 착수 시기를 조정할 필요가 있다. AI 사업에서 실제 구현할 수 있는 기능은 기존 시스템의 활용·개편 방향, 데이터 확보 여건, 업무절차 및 법·제도 정비 여부에 따라 달라진다. 따라서 ISP 등 사전기획과 타당성 검토를 통해 신규 구축의 필요성과 구현 범위를 확인하고, 그 결과를 구축계획에 반영하는 것이 중요하다. 특히 통합계획이나 관련 시스템의 개편방향이 개별 사업의 설계에 영향을 미치는 경우에는 해당 계획과 방향이 정해진 후 구축이 진행되도록 추진 순서를 조정하는 것이 바람직하다.

사업 확대나 후속 지원의 규모와 시기를 결정할 때에도 선행사업과의 연계 정도를 고려하여 데이터 품질과 활용성과를 점검하고, 그 결과가 후속 과제와 공급기업·

를 위해 무엇이 더 필요한가?」, 이슈와 논점 제2519호 참조

지원 서비스 선정에 반영되도록 사업 간 추진일정을 연계해야 한다. 관련 기술개발이 병행되는 경우에는 초기 시스템에서 제공할 기능과 향후 보완할 기능을 구분함으로써 기술 확보 일정에 맞는 서비스 도입·운영계획을 마련할 수 있다. 이에 기획예산처는 예산 편성 과정에서 이러한 사전 준비와 사업 간 추진 순서가 적절한지 확인하고, 이를 토대로 사업 확대 규모와 착수 시기의 적정성을 검토할 필요가 있다.

셋째, 실제 수요와 집행여건에 근거하여 예산을 산정하고 중장기 재정소요를 관리할 필요가 있다. 구독형 서비스의 계약 수량과 기간은 이용대상 전체를 기준으로 일률적으로 정하기보다 이용실적과 기능별 수요, 기관별 도입·연계 일정을 토대로 산정하는 것이 바람직하다. 구축사업 역시 구체적인 과업과 물량을 근거로 사업비를 산정하되, 조달·검증에 소요되는 기간을 고려하여 연내 집행 가능한 규모로 예산을 편성해야 한다.

특히 공공부문의 AI 도입이 확대되면 신규 시스템 구축비뿐 아니라 도입된 시스템의 구독료·클라우드 이용료·데이터 갱신 및 모델 성능 유지비용 등 운영비 지출도 늘어나 전체 예산 규모가 커질 것으로 예상된다. 또한 현재 ISP를 수립하는 사업도 향후 본격적인 구축 단계에 진입하면서 추가 재정소요를 발생시킬 수 있다. 따라서 개별 연도의 신규 투자규모뿐 아니라 기존 시스템의 운영비와 후속 구축비를 함께 추계하여 공공 AX 투자 확대에 따른 전체 재정부담을 파악하고, 이를 중기 재정계획과 연도별 예산 편성에 반영할 필요가 있다.

넷째, AI 활용의 책임성과 신뢰성을 확보하는 절차를 사업 설계와 운영에 반영할 필요가 있다. 규제 판단과 민원 신청 등 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 서비스에서는 AI의 활용 범위와 사람의 최종 판단이 필요한 업무를 구분하고, 결과의 검증·승인 절차와 오류 발생 시 책임관계를 명확히 하는 것이 중요하다. 이용자의 의사를 확인하는 절차와 함께 설명 요구·이의제기 및 오류에 따른 구제절차를 마련하고, 운영 과정에서는 오류와 편향을 지속적으로 점검하면서 디지털 취약계층의 이용 여건도 고려해야 한다. 아울러 민간 플랫폼을 활용하는 업무도구는 데이터의 이전·반환, 서비스 전환 지원 및 요율 변경조건 등을 계약에 명확히 반영하여 안정적인 운영과 행정 데이터의 지속적인 활용을 뒷받침할 필요가 있다.

따라서 정부는 공공 AX 투자의 기획부터 운영까지 사업의 필요성과 성과, 재정부담 및 책임성을 함께 점검하고, 그 결과를 예산 편성·조정에 반영하는 관리체계를 마련할 필요가 있다.

(2) 공공 AX 사업별 분석 의견

2027년도 공공 AX 사업은 행정업무와 대민서비스에 AI를 도입하기 위한 시스템 구축뿐 아니라 데이터 확보·가공, 서비스 개발·실증 및 활용 지원 등 다양한 방식으로 추진되고 있다. 한편, 범정부 공통기반과 부처별 사업이 병행되고 기존 시스템의 개편이나 선행 지원사업의 성과를 활용하는 사업도 포함되어 있어, 개별 사업의 필요성과 함께 사업 간 역할분담 및 연계 관계를 살펴볼 필요가 있다.

이에 이하에서는 공공 AX 사업을 대상으로 기존 투자와의 중복 가능성 및 연계방안, 선행사업의 성과와 사전기획 등 추진 여건, 데이터 구축·관리체계, 수요와 집행 가능성을 고려한 예산규모의 적정성을 검토한다. 아울러 AI 활용 과정의 검증·책임관계와 장기적인 운영·계약조건을 함께 살펴보고, 주요 쟁점별로 사업계획과 예산 편성의 개선과제를 제시한다.

① 범정부 공통 AI 기반과 기관별 AI 투자 간 중복 방지 및 연계 강화 필요

범정부 AI 공통기반과 온AI의 확산이 추진되는 가운데 기관별 자체 AI 플랫폼 구축과 민간 AI 구독을 위한 예산도 편성되고 있으나, 공통 서비스와 기관별 투자의 역할분담 및 연계방안은 충분히 구체화되지 않은 것으로 나타났다. 이에 공통 서비스의 AI 업무지원 기능을 개선하는 한편, 기관별 AI 도입 시 기존 서비스와의 기능 중복 및 공통기반 활용 가능성을 검토하고, 기관별 활용성과가 공통 서비스의 개선으로 이어지도록 연계체계를 마련할 필요가 있다.

행정안전부의 '전자문서소통시스템(정보화)'[18] 사업 중 **'AI행정업무 적용'**은 AI 기반 지능형 업무관리 플랫폼인 온AI를 통해 행정업무의 효율성을 높이기 위한 사업이다. 2027년도 예산안에는 2026년 제1회 추가경정예산 대비 354억 5,200만원(189.5%) 증가한 541억 6,100만원이 편성되었다. 그러나 증액분의 79.7%가 메일·메신저·드라이브 등 민간 협업도구의 구독료 증가분에 해당한다.

18) 코드: 일반회계 2039-508

그러나 온AI 시범운영 만족도 조사에서 'AI 행정지원' 기능은 3.36점으로 8개 서비스 분야 중 가장 낮은 평가를 받았으며, 이용자들은 민간 AI에 비해 답변의 품질과 정확도가 미흡하다는 의견을 제시하였다. 이러한 점에서 공통 업무환경의 보급에 앞서 AI 행정지원 기능의 품질을 개선하기 위한 투자도 뒷받침될 필요가 있다.

한편, 온AI와 부처별 AI 서비스 간 연계도 주요 검토사항이다. 지식재산처의 'Easy특허', 병무청의 '워크메이트', 공정거래위원회의 'AI융합약관심사', 국세청의 'AI국세행정시스템', 인사혁신처의 '인사비서' 등 기관별 업무 특성을 반영한 AI 서비스가 별도로 추진되고 있다. 그러나 이들 서비스에서 축적되는 데이터와 이용 경험은 온AI의 기능 개선에 활용되지 않고 있다. 이처럼 부처별 서비스와 온AI가 분절적으로 운영되면서 온AI의 이용저하와 개선수요 축적 부족, 기능 개선 지연이 반복될 우려가 있다.[19]

지식재산처의 '특허정보활용 인프라구축(정보화)'[20] 사업에서는 기존 업무지원 서비스와 신규 AI 구독 간 기능 중첩 가능성이 나타났다. 지식재산처는 심사·심판관 1,376명 전원이 12개월간 외부 상용 LLM을 이용하는 것을 전제로 구독료 5억 7,700만원을 신규 편성하였다. 그러나 번역·요약·유사기술 검색 등 주요 활용기능은 같은 사업의 기계번역(7억 5,900만원), 요약DB(2억원), 심사관용 검색서비스(44억 6,300만원)와 별도 사업인 AI 특허검색 시스템(43억 200만원)을 통해 이미 지원되거나 지원될 예정이다.

또한 AI 구독료로 사용할 수 있는 자기주도 학습비가 신설되는 만큼, 업무용 LLM 구독과 지원 목적·용도를 구분하여 동일 서비스에 대한 중복지원을 방지할 필요가 있다. 범정부 온AI 등 공통 업무도구의 활용 가능성도 함께 검토하고, 기존 서비스로 충족되지 않는 기능과 실제 이용수요를 바탕으로 외부 상용 LLM의 적정 구독규모를 산정하는 것이 바람직하다.[21]

개인정보보호위원회의 '위원회정보화지원(정보화)'[22] 사업은 범정부 AI 공통기반을 활용하는 AX 플랫폼과 기존 정보시스템의 연계·통합 범위를 구체화할 필요가

19) 구체적인 분석 내용은「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」참고

20) 코드: 일반회계 1332-302

21) 구체적인 분석 내용은「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」참고

22) 코드: 일반회계 7041-302

있는 사례이다. 위원회는 2027년도 예산안에 AX 플랫폼 구축 및 정보시스템 통합을 위한 ISP 수립비 7억 9,400만원을 신규 편성하였다. 통합 검토대상인 마이데이터 지원 플랫폼은 이미 클라우드 기반으로 운영 중이며 2026년 클라우드 이용료로 19억 4,100만원이 소요되는 반면, AX 플랫폼은 범정부 AI 공통기반을 이용할 계획이다. 그러나 기존 클라우드 환경을 유지하면서 공통기반과 연계할 것인지, 운영환경까지 변경할 것인지 등 통합의 범위와 방향이 불명확하고, 이에 따른 세부 과업과 소요 업무량도 구체적으로 제시되지 않았다.

또한 AX 플랫폼의 '개인정보 규제지식 아카이브'와 AI 기반 서비스는 2026년 공모 당시 범정부 AI 공통기반을 활용하여 18억원으로 직접 구축하려던 내용이나, 기존 시스템 통합을 추가하면서 총사업비를 약 100억원으로 추산하고 별도의 ISP 수립비를 편성하였다. 따라서 통합 필요성과 추진 시기를 우선 검토하고, 향후 ISP 추진 시 범위·비용 재산정할 필요가 있다.[23]

[범정부 공통 AI 기반과 기관별 AI 투자 간 중복 문제점 사례]

부처(사업명)	2027 예산안	문제점
행정안전부 (전자문서소통시스템)	541억 6,100만원 (AI행정업무 적용)	· 온AI 증액분의 79.7%가 민간 협업도구 구독료로 편성되어있는데, 만족도가 낮은 AI 행정지원 기능(3.36점)의 품질 개선 투자는 미흡 · 부처별 AI 서비스(Easy특허, 인사비서 등)에서 쌓인 데이터와 이용 경험이 온AI 개선에 반영되지 않음
지식재산처 (특허정보활용 인프라구축)	5억 7,700만원 (외부 상용 LLM 구독료)	· 심사·심판관 전원을 대상으로 한 외부 상용 LLM 구독이 기존 서비스(기계번역·요약DB·AI 특허검색 등)와 기능 중첩 · 자기주도 학습비, 온AI 등 대체수단도 이미 있음
개인정보보호위원회 (위원회정보화지원)	7억 9,400만원 (AX 플랫폼 등 ISP)	· 공통기반을 활용하는 AX 플랫폼과 기존 시스템의 연계·통합 범위 불명확 · 기존 구축계획에 시스템 통합을 추가하면서 확대되는 과업과 비용의 산정근거 구체화 필요

자료: 「2027년도 예산안 위원회별 분석」(행정안전위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 정무위원회)을 바탕으로 작성

23) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(정무위원회)」 참고

② 선행사업의 성과와 추진 여건을 고려한 사업 확대 및 착수 시기 조정 필요

2027년도 공공 AX 사업 예산안에서는 선행 구축분의 활용성과를 충분히 확인하기 전에 구축물량을 확대하거나, 관련 실증사업 및 기술개발과의 연계 관계를 구체화할 필요가 있는 사례가 있다. 사업 확대의 적정성을 판단하려면 선행사업의 데이터 품질과 활용성과를 점검하고, 실증 결과의 적용 가능성과 기술 확보 일정이 후속 사업에 미치는 영향을 살펴보아야 한다. 이에 각 부처와 기획예산처는 이러한 추진 여건을 바탕으로 사업별 확대 규모와 도입·운영 일정을 검토할 필요가 있다.

행정안전부의 '고수요·고가치 공공데이터 TOP100'[24] 사업은 선행 구축분의 활용성과를 확인하기 전에 구축물량을 확대하는 사례이다. 동 사업은 개방건수 위주로 추진되던 공공데이터 제공 방식의 한계를 개선하고, 수요와 활용가치가 높은 데이터를 우선 개방하기 위한 것이다. 그러나 2026년 7월 말 기준 TOP100 관련 사업출연금의 실집행률은 15.2%이며, 2026년 구축분은 대부분 연말에 완료될 것으로 예상되어 예산안 심의 시점에 이용실적과 오류·개선 요구 등 활용성과를 충분히 확인하기 어려운 상황이다.

이러한 상황에서 2027년에는 직접 구축 과제를 2026년 18종에서 43종으로 확대하고, 이를 포함한 '공공데이터 구축 개방 확대' 사업 예산을 2026년 제1회 추경 대비 103.6% 증가한 620억 9,600만원으로 편성하였다. 성과지표도 '개방 이행률(개방건수/목표건수)'로 설정되어 있어 데이터의 품질과 활용도를 측정하기 어렵다. 동 사업이 기존의 개방건수 중심 접근을 개선하기 위한 것이라는 점에서, 선행 구축분의 데이터 품질과 활용성과를 점검하고 그 결과를 후속 과제 선정과 구축규모에 반영할 필요가 있다.[25]

보건복지부의 '지역필수공공의료 강화를 위한 AI 기본의료 역량 확보 지원'[26] 사업 또한 관련 실증사업의 성과 활용 가능성과 지원대상 기관의 도입 여건을 확인할 필요가 있는 사례이다. 동 사업은 「AI 기본의료 전략」의 '취약지 일차의료 AX'

24) 코드: 일반회계 2046-502

25) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」 참고

26) 코드: 지역필수의료특별회계 3033-302

과제로, 의료취약지 의원에 AI 솔루션 사용료를 바우처 방식으로 지원하기 위하여 기관당 2,000만원씩 200개소를 기준으로 40억원이 신규 편성되었다.

AX-Sprint 과제는 2027년 6월에 종료되는 반면 동 사업의 공급기업은 같은 해 초 선정될 예정인 만큼, 선정 과정에서 활용할 수 있는 실증성과와 이를 의료취약지 의원에 적용할 수 있는지를 확인하고, 이후 실증결과도 서비스 개선에 반영할 수 있도록 연계방안을 마련하는 것이 바람직하다.

또한 부처가 제시한 기존 연구근거는 주로 검진기관과 병원급 의료기관의 판독·사후관리 업무를 대상으로 하므로, 이를 의료취약지 의원급 의료기관의 효과로 일반화하기는 어렵다. 따라서 관련 실증성과를 참고하되, 의료취약지 의원의 진료환경과 도입 여건을 고려하여 지원 서비스의 적합성과 활용효과를 별도로 확인할 필요가 있다.[27]

성평등가족부의 '디지털성범죄 대응 강화' 사업 중 '**디지털성범죄피해 통합지원단 운영'[28]**은 시스템 운영계획과 관련 기술개발의 관계를 명확히 할 필요가 있는 사례이다. 성평등가족부는 2027년도 예산안에 불법촬영물 등 유포 사이트를 분석하는 AI 심층분석 시스템의 운영 위탁비 10억원을 편성하였다. 한편, 과학기술정보통신부는 신규·변종 불법사이트의 자동탐지 등에 필요한 'AI 기반 불법사이트 대응 기술 개발'을 범부처 신속대응 R&D 후보과제로 검토하고 있어, 해당 기술의 개발 여부와 확보 시점은 아직 확정되지 않았다.

이에 성평등가족부는 2027년 운영할 시스템이 현재 확보된 기술로 수행할 수 있는 기능과 향후 R&D를 통해 추가할 기능을 구분하여 제시해야 한다. 또한 과학기술정보통신부의 R&D 과제가 선정되지 않거나 기술개발이 지연되는 경우에도 시스템을 운영할 수 있도록 추진계획을 마련할 필요가 있다.[29]

---

27) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회)」 참고

28) 코드: 일반회계 2136-438의 내역사업

29) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(성평등가족위원회)」 참고

[선행사업 성과와 추진 여건 확인 전 사업 확대·착수 문제점 사례]

부처(사업명)	2027 예산안	문제점
행정안전부 (고수요·고가치 공공데이터 TOP100)	620억 9,600만원 (공공데이터 구축개방 확대)	· 2026년 구축분이 대부분 연말에 완료될 것으로 예상되어 활용성과를 충분히 확인하기 어려운 상황에서, 직접 구축 과제를 2026년 18종에서 2027년 43종으로 확대 · 성과지표가 개방 이행률(개방건수/목표건수)이어서 데이터 품질과 활용도를 측정하기 어려움
보건복지부 (지역필수공공의료 강화를 위한 AI 기본의료 역량 확보 지원)	40억원 (AI 솔루션 사용료 바우처)	· AX-Sprint 종료 전 공급기업을 선정할 예정이므로, 선정 시 활용 가능한 실증성과를 확인하고 후속 실증결과의 반영 방안 마련 필요 · 기존 연구근거가 주로 검진기관·병원급 대상이므로, 의료취약지 의원의 여건에 맞는 서비스 적합성과 활용효과 확인 필요
성평등가족부 (디지털성범죄 대응 강화)	10억원 (AI 심층분석 시스템 운영 위탁비)	· 과기정통부가 신규·변종 불법사이트 자동탐지 등에 필요한 기술개발을 R&D 후보과제로 검토 중이어서 개발 여부와 기술 확보 시점이 미확정 · 성평등가족부는 초기 시스템의 운영기능과 향후 R&D로 추가할 기능을 구분하고, R&D 미선정·개발 지연에 대비한 운영계획과 소요 예산을 구체화할 필요

자료: 「2027년도 예산안 위원회별 분석」(행정안전위원회, 보건복지위원회, 성평등가족위원회)을 바탕으로 작성

③ 공공부문 AX 지원사업과 부처 자체 정보화 사업 간 중복 편성 방지 필요

과학기술정보통신부와 행정안전부의 지원사업을 통해 2026년까지 개발된 AI 서비스와 유사한 기능의 서비스를 개별 부처가 2027년도 자체사업으로 기획하거나, 기존 서비스를 재개발·고도화하고 관련 시스템으로 확대하려는 사례가 확인되었다. 그러나 선행 지원과제와 자체사업 간 개발 범위와 기존 결과물의 활용 관계가 명확하지 않으면 동일 기능에 예산이 중복 투입될 우려가 있다. 따라서 기획예산처는 공공부문 AX 사업의 예산 편성 시 양 부처의 지원과제와 개별 부처의 자체사업을 대조하고, 기존 결과물로 충족할 수 있는 기능과 추가 개발이 필요한 부분을 구분하여 예산규모의 적정성을 검토할 필요가 있다.

과학기술정보통신부는 '공공AX 프로젝트'[30]와 **'부처협업 기반 AI확산 사업'**[31], **행정안전부는 '공공부문 AI 서비스 지원(정보화)'**[32] 등을 통해 각 부처의 AI 서비스 개발·실증을 지원하고 있다. 지원을 받은 부처가 해당 서비스를 자체 예산으로 구축·고도화하는 경우에는 기존 지원사업에서 완료할 기능과 이관받을 결과물을 명확히 하여 추가 개발의 필요성을 확인할 필요가 있다.

[공공부문 AI 서비스 개발·실증 지원 사업 현황]

(단위: 백만원)

	과학기술정보통신부		행정안전부
세부사업 (내역사업)	공공 AX 프로젝트	AI산업육성 (부처협업 기반 AI확산 사업)	공공부문 AI 서비스 지원
회계	일반회계	정보통신진흥기금	일반회계
사업연도	2025~2027년	2022~2026년	2026년
예산액	'25년 15,000 '26년 60,000 '27년 24,000	'24년 24,000 '25년 25,360 '26년 20,000	'26년 20,608
사업내용	공공부문 AI 도입 및 공공서비스 혁신 지원 (30개 과제)	부처 협업을 통한 국민 체감도와 사회적 파급효과가 높은 AI 솔루션 개발·실증 및 현장 적용·확산 지원	2026년도 공공부문 AI 서비스 지원 (12개 과제)

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 작성

과학기술정보통신부가 파악한 바에 따르면, 2026년 종료 예정인 공공 AX 프로젝트 20개 과제 중 2027년 운영·유지관리를 위한 별도 예산이 편성된 과제는 7개, 고도화·확산을 위한 별도 예산이 편성된 과제는 3개이며, 나머지 10개는 별도 예산이 편성되지 않았다. 한편 2027년까지 계속하는 공공 AX 프로젝트(AI 민생 10대 프로젝트) 과제 중 농림축산식품부의 '농축산물 알뜰소비정보 플랫폼'은 전국 확대 등을 위하여 2027년 별도 예산이 편성되었고, 나머지 9개는 별도 예산이 편성되지 않은 것으로 파악하고 있다.

30) 코드: 일반회계 2602-364

31) 코드: 정보통신진흥기금 2602-301의 내내역사업

32) 코드: 일반회계 2039-508

그러나 개별 부처가 제출한 2027년도 예산안을 검토한 결과, 과학기술정보통신부가 별도 예산 미편성으로 분류한 과제와 관련하여 선행과제의 개발내용과 유사한 기능이 부처 자체사업에 제시된 사례가 확인되었다.

[과기정통부·행정안전부 공공부문 AI 서비스 개발·실증 관련 주요 과제]

지원 부처	지원사업 (사업기간)	참여기관	과제명
과학기술정보통신부	공공 AX 프로젝트 (2025~2026) [20개 과제]	법제처	K-산업 수출 지원을 위한 세계법제정보 혁신 AI 개발·실증
		지식재산처	모두를 위한 EASY 특허정보 Agent 개발 및 실증
		보건복지부	AI 기반 대국민 복지 안내 솔루션 개발 및 실증
		식품의약품안전처	국민 안심 식탁을 위한 AI 수입식품 검사 솔루션 개발 및 실증
		고용노동부	AI 기반 노동법 준수 지원 솔루션 개발 및 실증
		:	:
		농촌진흥청	스마트팜 재배관리 AI 에이전트 개발 및 실증
	공공 AX 프로젝트 (2026~2027) [10개 과제]	해양경찰청	해양위험분석 AI
		국세청	AI 국세상담 시스템 개발 및 실증
		식품의약품안전처	인체적용제품 AI 안전지킴이 솔루션 개발 및 실증
		농림축산식품부	농작업 사고제로! AI 농기계 안전운행 서비스 개발·실증
		:	:
		국가유산청	AI 국가유산해설사
행정안전부	공공부문 AI 서비스 지원 (2026) [중앙부처, 6개 과제]	국무조정실	지능형 AI 규제정보 분석 시스템 구축
		인사혁신처	AI에이전트 기반 법정부 「심사·심의·검토」 업무지원 시스템 개발
		조달청	공공SW AI 책임형 발주관리 플랫폼
		행정안전부	지방세 AI 상담 서비스
		경찰청	RAG 기반 치안 현장 AI 어시스턴트 시스템
		국가보훈부	AI·빅데이터 분석기반 보훈심사 지원시스템 구축

자료: 과기정통부, 행정안전부 제출자료

지식재산처의 'Easy 특허정보 Agent 운영 및 고도화'[33] 사업에서는 선행 개발 범위와 후속 고도화 범위의 구분이 요구된다. 동 서비스는 과학기술정보통신부 공공 AX 프로젝트로 개발 중이며, 2025년 7억 3,500만원과 2026년 18억원 등 총 25억 3,500만원이 투입되었다. 서비스 개시는 2027년 초로 예정되어 있으나, 2027년도 예산안에는 운영비와 함께 검색대상 확대와 모델 성능개선 등을 위한 기능 고도화 용역 및 감리비 7억 6,200만원을 포함하여 총 16억 6,200만원이 편성되었다.

33) 코드: 일반회계 1332-302

그러나 실제 운영성과가 확인되지 않은 상황에서 추가 고도화 예산이 편성된 만큼, 기존 개발범위와의 중복 여부 및 추가 개선의 필요성을 확인해야 한다. 지식재산처는 2026년 11월 중 완료 예정인 공인시험 성능검증과 국민평가단 품질점검 결과를 반영하고, 기존 개발계획과 이관 예정 결과물을 대조하여 추가 고도화의 범위와 적정 예산규모를 검토할 필요가 있다.[34]

법제처의 '차세대 세계법제정보 시스템 구축'[35] 사업은 선행 공공AX 과제의 개발 성과와 신규 시스템 간 연계를 강화할 필요가 있는 사례이다. 법제처는 공공AX 과제를 통해 2026년까지 기존 세계법제정보시스템의 해외법령정보를 활용한 ① AI 기반 번역 도구, ② 법령 제·개정 알림 도구, ③ 지능형 검색 도구를 개발중이라고 밝혔다. 이어 2027년에는 차세대 시스템 구축에 88억 5,400만원을 편성하여 2029년까지 38개국의 공식 법령정보를 자동으로 수집·현행화하고 법령정보 DB를 구축할 계획이다.

현행 시스템의 해외법령정보 제공률이 1.49%, 번역률이 0.24%에 불과하다는 점에서 사업의 필요성은 인정된다. 다만 공공AX 과제의 1차년도에 40억원을 투입하고 과제 종료 직후 기반 시스템을 전면 개편하는 만큼, 기존 결과물의 활용 범위를 확인하며, 해당 솔루션을 차세대 시스템에 활용하여 중복투자를 방지하고 재정운용의 효율성을 높일 필요가 있다.

조달청의 '시스템 구축사업: AI 책임형 발주관리 플랫폼 구축개발'[36] 사업도 선행 지원사업과 신규 예산의 과업 구분이 충분하지 않은 사례이다. 조달청은 행정안전부 공모사업을 통해 18억원을 지원받아 2026년 6~12월 1차 개발을 진행하고 있으며, 2027년도 예산안에는 26억 1,500만원을 편성하였다. 그러나 2026년 사업계획서에는 제안요청서 자동생성, 산출내역 진단, 과업심의 전자처리, 사업기간 적정성 산정 등 주요 기능을 단년도에 구축하는 것으로 제시되어 있었고, 별도의 2차 구축계획은 포함되어 있지 않았다.

---

34) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」 참고

35) 코드: 일반회계 1033-500의 내역사업

36) 코드: 조달특별회계 1131-501의 내역사업

반면 2027년도 예산안의 사업에도 같은 기능이 제시되어 있어, 선행사업에서 구현하는 기능과 후속사업에서 추가로 개발하는 기능을 구분하기 어렵다. 특히 같은 해 'AI 기반 지능형 공공조달 업무지원플랫폼 구축을 위한 ISP' 수립비 5억 4,400만원도 편성되어 있다. 통합적인 업무지원플랫폼의 설계 결과가 발주관리 플랫폼의 구축 범위와 구조에 영향을 줄 수 있다는 점에서, 선행 개발 결과물의 활용 계획과 함께 ISP 및 후속 구축사업의 추진 순서를 정리할 필요가 있다.

해양경찰청의 '멀티모달 AI 기반 해상 비식별 선박 탐지·패턴 분석 시스템 구축'37) 사업은 선행 지원과제가 계속되는 가운데 기관 자체사업 예산이 별도로 편성된 사례이다. 동 사업에는 2027년도 예산안에 9억 6,000만원이 편성되었으며, 해양경찰청은 과학기술정보통신부의 공공AX 과제를 통해 2026년 구축한 불법조업 예측·탐지·차단 플랫폼에 AI 모델을 추가·확장하는 사업이라고 설명하고 있다.

한편 과학기술정보통신부는 기존 개발 과제와 관련하여 해양경찰청이 2027년도 자체 예산을 별도로 편성하지 않은 것으로 파악하고 있으나, 실제로는 온디바이스 환경에 특화된 모델을 중심으로 자체 예산을 통해 개발 및 고도화가 계속될 예정이다. 이처럼 선행 지원과제의 후속 개발과 기관 자체사업에 대한 부처 간 파악이 일치하지 않는 만큼, 양 사업의 개발 범위와 연계 관계를 확인할 필요가 있다. 아울러 각각 개발하는 AI 모델과 적용 데이터, 제공기능을 대조하여 과업의 중복 여부를 점검하고, 개발 결과의 통합·활용방안을 마련할 필요가 있다.

이 밖에도 **국세청(AI 국세상담 ↔ 국세청 AI 시스템), 식품의약품안전처(인체적용제품 AI 안전지킴이·AI 수입식품 검사 ↔ AI기반 식품 정보시스템 통합), 고용노동부(AI 노동법 준수 지원 ↔ 산업안전 AI 어시스턴트), 농촌진흥청(스마트팜 재배관리 AI 에이전트 ↔ 농업특화 AI 새싹이)** 등에 대해서도 선행 지원과제와 2027년도 자체사업의 관계를 확인할 필요가 있다. 각 사업의 대상 업무와 이용자, 활용 데이터 및 개발기능을 대조하여 과업의 중복 여부와 기존 결과물의 활용 가능성을 점검할 필요가 있다.

37) 코드: 일반회계 7238-306의 내역사업

[공공부문 AX 지원사업과 부처 자체 정보화 사업 간 중복 편성 문제점 사례]

부처(사업명)	선행 지원과제	2027년 예산안	문제점
법제처 (차세대 세계법제정보 시스템 구축)	과기부 공공AX (세계법제정보 혁신 AI 개발·실증)	88.54억원	· 선행 지원과제와 부처 자체사업의 개발 범위 및 결과물 활용 관계를 대조하여 동일 기능에 대한 중복 투자 여부를 점검할 필요 · 기존 결과물로 충족할 수 있는 기능과 추가 개발이 필요한 부분을 구분하여 사업범위와 예산규모의 적정성을 검토할 필요
조달청 (AI 책임형 발주관리 플랫폼 구축개발)	행안부 AI 공모사업 (AI 책임형 발주관리 플랫폼)	26.15억원	
해양경찰청 (멀티모달 AI 기반 해상 비식별 선박 탐지패턴 분석 시스템 구축)	과기부 공공AX (해양위험분석 AI)	9.6억원	
지식재산처 (Easy 특허정보 Agent 운영 및 고도화)	과기부 공공AX (Easy 특허정보 Agent)	16.62억원	
국세청 (국세청 AI 시스템)	AI 국세상담	415.57억원	
식품의약품안전처 (AI기반 식품 정보시스템 통합)	인체적용제품 AI 안전지킴이, AI 수입식품 검사	114.53억원	
고용노동부 (산업안전 AI 어시스턴트)	AI 노동법 준수 지원	38.15억원	
농촌진흥청 (농업특화 AI 새싹이)	스마트팜 재배관리 AI 에이전트	22.88억원	

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 작성

④ AI 학습데이터의 분산·중복 구축 방지를 위한 범정부 조정체계 강화 필요

공공부문의 AI 학습데이터가 기관·사업별로 분산 구축되면서 유사·중복 투자와 품질관리 문제가 제기되고 있으나, 2027년도 예산안에서도 기존 데이터의 활용 가능성과 사업 간 역할분담이 충분히 검토되지 않은 채 데이터 구축물량 확대와 신규 과제 편성이 추진되고 있다. 행정안전부는 과학기술정보통신부 등 관계부처와 구축 계획을 사전에 조정하고, 데이터 제공체계의 연계와 구축 이후의 품질관리를 강화할 필요가 있다. 기획예산처도 데이터 구축사업과 관련 R&D의 과업 범위 및 기존 결과물의 활용 가능성을 함께 검토하여 중복 여부를 점검하고, 그 결과를 사업범위와 예산규모에 반영할 필요가 있다.

감사원에 따르면 과학기술정보통신부는 2017~2024년 1조 6,328억 원을 투입해 AI 학습용 데이터 903종을 구축하고 AI Hub를 통해 공개하였으며, 이와 별도로 26개 공공기관도 313종의 학습용 데이터를 개별적으로 구축·공개하고 있다. 이 과정에서 기존 데이터의 존재 여부와 대체 활용 가능성을 사전에 확인하지 않거나 기관 간 구축계획을 공유하지 않아, 학습대상이 겹치는 데이터가 부처·지방자치단체·공공기관 간에 별도로 구축된 사례가 확인되었다.[38] 이는 개별 기관의 데이터 확보뿐 아니라, 범정부 차원에서 기존 구축 현황과 구축계획을 공유하고 추가 구축의 필요성을 사전에 검토하는 절차가 중요함을 보여준다.

행정안전부의 '공공데이터 개방 및 이용활성화 지원'[39] 사업 중 **'AI학습용 공공데이터 가공'**은 과학기술정보통신부의 AI Hub 사업과 역할분담을 명확히 할 필요가 있는 사례이다. 행정안전부는 2027년도 예산안에 동 과제 예산을 전년 대비 100% 증가한 80억 2,000만원으로 편성하고, 구축 목표를 20종으로 확대하였다. 그러나 원천데이터를 AI 학습에 적합한 형태로 가공·검증하여 제공한다는 핵심 기능은 AI Hub 사업과 유사하며, 수행기관도 한국지능정보사회진흥원으로 같다.

공공데이터와 AI 학습용 데이터는 활용 목적에 따라 별도로 가공할 수 있으나, 기존 데이터의 활용 가능성과 추가 가공 범위를 확인하지 않으면 유사한 데이터에 반복적으로 예산이 투입될 수 있다. 그럼에도 공공부문 전체의 구축계획을 사전에 비교·조정하는 체계가 충분히 마련되어 있지 않으며, 과학기술정보통신부가 「AI 데이터 품질관리 가이드라인 V4.0」을 적용하는 것과 달리 행정안전부 구축분에는 별도의 공통 품질관리 기준도 제시되지 않았다. 구축물량을 확대하기에 앞서 두 사업의 지원대상과 가공·검증 범위, 품질관리 기준을 정비할 필요가 있다.[40]

---

38) 감사원(2026.7.), 「인공지능산업 육성실태Ⅲ(AI 학습용 데이터 구축사업 중심)」

39) 코드: 일반회계 2046-502

40) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」 참고

행정안전부의 '재난안전 AI 관제체계 및 데이터 구축(정보화)'[41] 사업 중 '재난안전 AI데이터 구축'도 기존 데이터의 활용 가능성과 추가 구축 범위를 구체화할 필요가 있는 사례이다. 동 과제의 2027년도 예산안은 47억 1,000만원이다. AI Hub에는 재난안전 분야 데이터 121종이 공개되어 있고, 행정안전부의 공공데이터 TOP100에도 재난안전 분야 12개 과제가 포함되어 있으며, 신규 R&D에도 재난 데이터 표준화와 통합 과업이 포함되어 있다. 그러나 사업계획에는 기존 사업과의 데이터 중첩 여부에 대한 검토 결과와 연계방안이 제시되지 않았다.

선행 구축과제의 추진상황도 고려할 사항이다. 2026년 재난안전 AI데이터 구축사업에는 62억 4,000만원이 편성되었으나, 개방 예정 과제들은 10월 초 현재 초기 가공·처리 단계에 있다. 행정안전부는 선행과제의 추진실적과 기존 공개데이터의 활용 가능성을 점검하고, 사업별 원천자료·가공항목을 대조하여 기존 데이터로 충족하기 어려운 소요를 중심으로 신규 구축범위와 예산규모를 검토할 필요가 있다.[42]

[AI 학습데이터의 분산·중복 구축 문제점 사례]

부처(사업명)	2027 예산안	문제점
행정안전부 (공공데이터 개방 및 이용활성화 지원)	80억 2,000만원 (AI학습용 공공데이터 가공)	· 원천데이터를 가공·검증해 제공하는 기능과 수행기관(NIA)이 과기정통부 AI Hub 사업과 같은데도 예산을 100% 늘리고 구축 목표를 20종으로 확대 · 공공부문 구축계획을 사전에 조정하는 체계가 없고, 행안부 구축분에는 공통 품질관리 기준도 없음
행정안전부 (재난안전 AI 관제체계 및 데이터 구축)	123억 7,700만원	· 재난데이터는 기존 사업과의 데이터 중첩 검토·연계방안이 미제시되어, 선행과제 추진실적과 기존 데이터 활용 가능성을 반영한 구축범위 조정 필요 · 지역현안 AI학습데이터는 관련 R&D·기존 사업과 데이터 구축·개발·실증 과업이 유사하여 역할분담과 성과 연계방안 구체화 필요

자료: 「2027년도 예산안 위원회별 분석」(행정안전위원회)을 바탕으로 작성

41) 코드: 일반회계 3032-509

42) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」 참고

⑤ 신규 AI 시스템 구축에 앞선 사전기획 및 타당성 검토 강화 필요

신규 AI 시스템은 기존 시스템과의 관계, 데이터 확보·활용 여건, 업무절차와 법·제도 정비 여부 등에 따라 구축 범위와 소요 예산이 달라질 수 있다. 그러나 2027년도 예산안에는 사전기획을 통해 사업범위와 소요를 충분히 구체화하기 전에 구축비를 편성하거나, 개별 시스템 투자와 전체 시스템의 개편·통합 검토를 함께 추진하는 사례가 나타났다. 각 부처와 기획예산처는 기존 투자와의 관계 및 사업별 추진 순서를 점검하고, 사전기획과 타당성 검토 결과를 바탕으로 투자 범위와 예산규모, 착수 시기를 결정할 필요가 있다.

행정안전부의 '행정서비스통합포털 운영(정보화)'[43] 사업 중 '**AI통합민원플랫폼 구축**'은 사전기획 결과가 확정되기 전에 구축 예산을 편성한 사례이다. 동 내역사업은 정부24·국민신문고·복지로 등에 분산된 민원·혜택 서비스를 AI가 한 곳에서 안내·처리하는 플랫폼을 구축하기 위한 것이다. 2027년도 예산안에는 플랫폼 인프라와 언어모델, AI 지식베이스 등의 구축비로 203억 3,500만원이 편성되었으며, 2029년까지 총 497억 6,100만원을 투입할 계획이다.

그러나 1차년도의 주요 기능인 AI 민원·혜택 안내와 신청화면 연결은 2026년 3월부터 운영 중인 AI 기반 정부24(정부24+)에서 상당 부분 제공되고 있으며, 2027년에도 정부24의 AI 서비스 고도화 예산이 별도로 편성되어 있다. 이러한 점에서 기존 정부24의 고도화로 구현할 수 있는 기능과 별도 플랫폼이 필요한 기능을 구분하여 신규 구축의 필요성을 검토할 필요가 있다.

신규 플랫폼의 차별적 기능으로 제시된 복합민원 원스톱 처리도 기술개발만으로 구현하기 어렵다. 여러 기관에 걸친 민원을 일괄 처리하기 위해서는 기관 간 업무절차 통합, 중복 구비서류 폐지, 관계 법령 및 정보연계 체계 정비가 선행되어야 한다. AI가 이용자를 대신하여 신청행위를 수행하는 경우의 법적 귀속과 책임관계에 관한 근거도 마련할 사항이다. 이러한 선행조건을 고려하여 실제 구현할 수 있는 민원과 지원 수준을 정할 필요가 있다.

그럼에도 동 사업은 BPR/ISP가 완료되지 않아 사업범위와 소요예산이 확정되지 않은 상황에서 구축 예산이 편성되었다. 제시된 3년간 구축사업비 497억 6,100

43) 코드: 일반회계 2047-500

만원은 예비타당성조사의 총사업비 기준인 500억원에 근접해 있으며, 2·3차년도 구축비는 ISP 결과에 따라 달라질 수 있다. 따라서 사업범위와 총사업비를 구체화하고, 총사업비 500억원 이상 및 국가 재정지원 300억원 이상 등의 요건에 따른 예비타당성조사 대상 여부를 확인해야 한다. 아울러 구축 이후의 운영·고도화 비용까지 포함한 중장기 재정소요를 제시하고, 기존 정부24 기반의 단계적 구현 방안과 비교하여 별도 플랫폼 구축의 타당성을 검토할 필요가 있다.[44]

국방부의 'AI데이터/플랫폼구축(정보화)'[45] 사업 중 **'AI기반 의료데이터 통합레이크 및 플랫폼 구축'**은 데이터 구축과 연계한 군 의료 AI 활용계획을 구체화할 필요가 있는 사례이다. 국방부는 국방의료정보체계(DEMIS 3.0)에 축적된 의료데이터를 AI가 활용할 수 있는 형태로 통합·표준화·정제하기 위하여 39억 900만원을 신규 편성하였다. 국방부는 이를 후속 AI 서비스의 개발·검증을 위한 공통 데이터기반으로 구축하고, 향후 개발한 서비스를 DEMIS 등과 단계적으로 연계할 계획이다.

그러나 DEMIS 3.0은 진료 업무처리 중심으로 설계되어 AI 활용에 제약이 있으며, 동 사업은 DEMIS를 고도화하거나 대체하는 사업은 아니다. 데이터 플랫폼 구축 이후 실제 진료업무에 AI를 적용하기까지 상당한 시간이 소요될 수 있는 만큼, 기존 의료정보체계와의 연계방안, 후속 의료 AI 서비스의 개발·검증 및 적용일정, 단계별 투자계획을 포함한 전체 계획을 구체화할 필요가 있다.[46]

개인정보보호위원회의 '위원회정보화지원(정보화)'[47] 사업은 개별 시스템의 구축·개선과 통합 검토의 추진 순서를 조정할 필요가 있는 사례이다. 위원회는 2027년도 예산안에 'AX 플랫폼 구축 및 정보시스템 통합'을 위한 ISP 수립비 7억 9,400만원을 신규 편성하면서, 같은 해 기존 시스템의 재구축·기능개선에 10억 9,100만원, 신규 시스템 구축에 14억 200만원을 별도로 편성하였다. 이 중 일부 시스템은 통합검토대상에도 포함되어 있어, 구축·개선 과정에서 기능과 구조가 변경될 경우 ISP 검토 결과와 사업 완료 후 실제 시스템 간 차이가 발생할 우려가 있다.

44) 구체적인 분석 내용은「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」참고

45) 코드: 일반회계 2831-302

46) 구체적인 분석 내용은「2027년도 예산안 위원회별 분석(국방위원회)」참고

47) 코드: 일반회계 7041-302

또한 통합 검토대상에는 범정부 마이데이터 지원 플랫폼, 가명정보 지원 플랫폼, 조사정보통합시스템 등 최근 구축되었거나 구축 중인 시스템과 대민서비스 창구 및 유지보수를 이미 통합한 시스템도 포함되어 있다. 따라서 기존 투자에 따른 개선효과와 운영성과를 확인하기 전에 추가적인 통합·재설계를 추진할 필요가 있는지 검토해야 한다. 이러한 점을 고려하여 2027년도 통합 ISP 추진을 유보하고 수립비를 감액하되, 향후 개별 시스템의 구축·개선 결과와 운영성과를 바탕으로 시스템별 통합 필요성과 추진 시기를 결정할 필요가 있다.[48)]

[신규 AI 시스템 구축에 앞선 사전기획 및 타당성 검토 문제점 사례]

부처(사업명)	2027 예산안	문제점
행정안전부 (행정서비스 통합포털 운영)	203억 3,500만원 (AI통합민원 플랫폼 구축)	· BPR/ISP가 2027년 2월에야 끝나는데 구축비를 먼저 편성했고, 1차년도 주요 기능(민원·혜택 안내, 신청화면 연결)은 정부24+에서 이미 상당 부분 제공 중 · 복합민원 원스톱 처리를 하려면 업무절차 통합과 법·제도 정비가 먼저 필요하고, 총사업비(497억 6,100만원)가 예타 기준(500억원)에 근접
국방부 (AI데이터플랫폼구축)	39억 900만원 (AI기반 의료데이터 통합레이크 및 플랫폼 구축)	· 데이터 플랫폼 구축에 비해 기존 의료정보체계의 AI 활용을 위한 개편·연계계획은 구체화되지 않음 · 실제 진료업무에 AI를 적용하기까지 지연될 우려가 있어, 후속 AI 서비스의 개발·검증·적용일정과 단계별 투자계획 구체화 필요
개인정보보호위원회 (위원회정보화지원)	7억 9,400만원 (AX 플랫폼 및 정보시스템 통합 ISP)	· 통합 ISP 수립과 기존 시스템 재구축·기능개선(10.9억원), 신규 구축(14.0억원)을 동시에 추진하여 ISP 실효성 저하 우려 · 최근 구축·개선 중이거나 대민서비스 창구·유지보수를 이미 통합한 시스템의 성과를 확인하도록, 2027년 통합 ISP 추진을 유보하고 수립비를 감액한 후 향후 통합 필요성과 추진 시기 검토 필요

자료: 「2027년도 예산안 위원회별 분석」(행정안전위원회, 국방위원회, 정무위원회)을 바탕으로 작성

48) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(정무위원회)」 참고

⑥ 수요와 집행여건을 반영한 적정 예산규모 산정 필요

일부 공공 AX 사업은 실제 이용실적과 도입 수요, 서비스 제공기간 등을 충분히 반영하지 않은 채 예산규모가 산정되었으며, 구축대상과 단가 등 구체적인 산출근거가 제시되지 않은 사례도 나타났다. 각 부처와 기획예산처는 예산 편성 과정에서 실제 수요와 집행 가능 기간, 구축물량 및 단가를 확인하여 적정 예산규모를 산정할 필요가 있다. 특히 구독형 서비스는 도입 이후에도 비용이 반복적으로 발생하므로, 이용실적과 계약조건을 고려하고 향후 확산에 따른 중장기 소요를 중기재정계획에 반영할 필요가 있다.

행정안전부의 'AI행정업무 적용'[49] 사업 중 온AI 소통협업도구 구독료는 예상 이용인원에 1인당 월 2만원의 정액 단가를 적용하여 산정되었다. 그러나 2026년 8월 집계대상 10개 기관의 가입자 21,059명 중 4,190명(19.9%)은 해당 월에 접속 이력이 없었다. 이 미접속 인원에 월 2만원을 12개월간 가정 적용하면 10억 560만원에 해당한다. 다만 행정안전부는 2027년에는 월 활성사용자를 기준으로 요금을 지급하고 미접속 계정에는 지급하지 않을 계획이라는 입장이므로, 이러한 과금방식과 기관별 실제 이용수요를 반영하여 적정 구독규모를 산정할 필요가 있다.[50]

또한 구독료는 서비스 이용이 지속되는 동안 매년 발생하는 지출이지만, 구독료 확대에 따른 재정소요는 당초 중기재정계획에 충분히 반영되지 않았다. 'AI행정업무 적용'을 포함한 '전자문서소통시스템' 세부사업 전체의 2027년도 예산안 603억 3,800만원이 유지된다고 가정하면, 2027~2030년 소요는 2,413억 5,200만원으로 같은 기간 중기재정계획의 704억원보다 1,709억 5,200만원 많다. 행정안전부는 이용실적과 기관별 수요를 바탕으로 적정 구독규모와 계약방식을 검토하고, 그에 따른 중장기 재정소요를 중기재정계획에 반영할 필요가 있다.[51]

보건복지부의 '지역필수공공의료 강화를 위한 AI 기본의료 역량 확보 지원'[52] 사

49) 코드: 일반회계 2039-508

50) 이와 관련하여 행정안전부는 2027년 이용요금을 예산 범위(약 19만명) 내에서 매월 활성사용자(월 1회 이상 접속) 수를 기준으로 집행하며, 미접속 계정에는 요금을 지급하지 않을 계획이라는 입장이다.

51) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」 참고

52) 코드: 지역필수의료특별회계 3033-302

업은 지원대상의 수요와 실제 서비스 제공기간을 반영하여 예산을 산정할 필요가 있는 사례이다. 동 사업은 의료취약지 의원 200개소에 기관당 2,000만원을 지원하는 것으로, 기관당 구독료 1,750만원과 운영비 250만원을 기준으로 총 40억원이 편성되었다.

그러나 구독료 단가는 공급 측 추정가격의 중간값을 기준으로 산정되었으며, 예산 편성 당시 지원대상인 의료취약지 의원의 참여수요와 영상장비 보유 등 도입 여건은 확인되지 않았다. 특히 구독료의 65.7%를 차지하는 영상판독 보조 기능은 영상장비가 없는 기관에서는 활용하기 어렵다. 따라서 지원대상 의원의 수요와 도입 여건을 조사하여 실제 필요한 기능과 이에 따른 지원단가·물량을 구체화할 필요가 있다.

실제 지원기간과 단가 산정기준도 일치하지 않는다. 기관당 구독료는 10개월 지원을 전제로 산정하였으나, 추진계획상 서비스 개시는 2027년 4월로 예정되어 있어 연내 지원 가능한 기간은 최대 9개월이다. 200개소에 월 175만원을 9개월간 지원한다고 가정하면 구독료 소요는 31억 5,000만원으로, 예산안에 반영된 35억원보다 3억 5,000만원 적다. 또한 일차의료기관의 전자의무기록(EMR) 연동에는 방식과 장비 사양에 따라 2주~1개월이 소요될 수 있고, 준비가 완료된 기관부터 순차적으로 서비스를 개시하므로 기관별 실제 이용기간은 더 짧아질 가능성도 있다. 다만 최종 지원물량과 단가가 확정되지 않은 만큼, 기관별 개시일정과 추가 지원기관 선정계획 및 차년도 소요를 함께 구체화하고, 이를 바탕으로 실제 집행 가능한 규모를 산정하여 예산을 조정할 필요가 있다.[53]

[수요와 집행여건을 반영한 적정 예산규모 산정 문제점 사례]

부처(사업명)	2027 예산안	문제점
행정안전부 (AI행정업무 적용)	541억 6,100만원 (온AI 소통협업도구 구독료 포함)	· 시범 집계기관 가입자의 19.9%가 2026년 8월 미접속하여, 활성사용자 과금계획과 실제 수요를 반영한 구독규모 산정 필요 · 전자문서소통시스템 전체 예산 기준, 2027년 수준 유지 시 2027~2030년 소요가 중기계획보다 약 1,709억원 많아 계획 보완 필요
보건복지부 (지역필수공공의료 강화를 위한 AI기반 의료 역량 확보 지원)	40억원 (구독료 35억원, 운영비 5억원)	· 대상 의원의 참여수요·영상장비 보유 등 도입 여건을 확인하지 않고 공급 측 추정가격으로 단가 산정 · 10개월분을 편성했으나 연내 지원은 최대 9개월로, 최종 물량·단가·개시일정 등을 반영한 예산조정 필요

자료: 「2027년도 예산안 위원회별 분석」(행정안전위원회, 보건복지위원회)을 바탕으로 작성

53) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회)」 참고

⑦ 공공 AI 활용의 책임성·신뢰성 확보 장치 마련 필요

공공부문의 AI 활용이 내부 업무 지원에서 규제 대상 선정과 민원 신청 등 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 영역으로 확대됨에 따라, AI 결과의 검증과 오류 발생 시 책임관계를 업무 특성에 맞게 정립하는 것이 중요해지고 있다. 민간 플랫폼을 활용하는 업무도구 역시 행정 데이터의 이전·반환과 계약조건 변경에 대비할 수 있도록 설계되어야 한다. 정부는 사업의 기획·예산 편성 단계부터 활용 업무의 특성과 위험 수준을 고려하여 전문가의 확인·판단, 이용자 권리 보호 절차 및 데이터 관리·서비스 전환 조건 등 책임성·신뢰성 확보 방안을 구체화할 필요가 있다.

원자력안전위원회의 '한국원자력안전기술원 연구운영비 지원(R&D)' 사업 중 **'산업생태계 변화 대응 생활방사선 국민안전 AI 통합플랫폼 구축'**[54]은 규제 업무에 AI를 활용하려는 사례이다. 동 과제는 한국원자력안전기술원이 축적한 생활방사선 측정·조사·감시 데이터를 통합·분석하기 위한 것으로, 2027년도 예산안에 13억 7,200만원이 신규 편성되었다. 핵종 탐지와 농도 산출, 심·검사 업무 자동화, 부적합 위험도 예측과 위험기반 선별검사 등에 AI를 활용할 계획이다.

AI가 규제 대상의 선정이나 검사 결과의 판단을 지원하는 경우, 오류로 인하여 필요한 검사가 누락되거나 불필요한 검사가 이루어질 수 있다. OECD도 규제기관이 AI를 검사대상 선별에 활용할 수 있으나, 데이터가 부정확하거나 편향된 경우 일부 개인이나 집단이 규제 집행 대상으로 부적절하게 선정될 수 있다고 지적하였다.[55] 따라서 원자력안전위원회는 AI가 규제업무의 분석과 의사결정을 지원하는 수단이라는 점을 고려하여, AI의 활용 범위와 전문가의 확인·판단이 필요한 업무를 명확히 하고, 분석결과의 검증 및 오류 발생 시 대응방안을 사업계획에 반영할 필요가 있다.[56]

54) 코드: 일반회계 2031-401의 내내역사업

55) OECD(2025), Governing with Artificial Intelligence, p192

56) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회)」 참고

행정안전부의 '행정서비스통합포털 운영(정보화)'[57] 사업 중 '**AI통합민원플랫폼 구축'**은 AI를 통한 신청행위의 효력과 책임관계를 정립할 필요가 있는 사례이다. 동 플랫폼은 민원·혜택의 안내를 넘어 AI가 이용자의 의사를 해석하여 민원 신청을 대신 수행하는 단계까지 확대할 계획이다. 이 경우 이용자의 의사를 정확히 확인하였는지, AI가 수행한 신청행위를 누구의 행위로 볼 것인지, 잘못된 신청이나 처리로 발생한 불이익을 누가 부담할 것인지 등의 문제가 발생할 수 있다.

단순한 정보 안내와 달리 민원 신청은 법적 효과를 수반할 수 있으므로, AI가 지원할 수 있는 범위와 이용자의 최종 확인이 필요한 단계를 명확히 구분해야 한다. 특히 AI가 이용자를 대신하여 신청행위를 수행하려면 본인 의사 확인, 신청행위의 법적 효력과 귀속, 오신청·오처리에 따른 책임관계에 관한 제도적 근거를 정비하는 것이 중요하다. 행정안전부는 이러한 쟁점을 검토하고, 이용자의 확인·수정·취소 절차와 오류 발생 시 구제방안을 사업 설계에 반영할 필요가 있다.[58]

행정안전부의 '전자문서소통시스템(정보화)'[59] 사업 중 **'AI행정업무 적용'(온AI)**은 민간 SaaS에 축적되는 행정 데이터의 관리와 서비스 이용의 지속가능성을 검토할 필요가 있는 사례이다. 온AI의 도입과 이용이 확대될수록 민간 SaaS에 업무자료와 이용 경험이 축적되며, 향후 다른 서비스로 전환할 때 데이터 이전과 사용자 재교육 등에 상당한 비용이 소요될 수 있다. 이는 특정 사업자에 대한 의존도를 높이고 계약 갱신 시 정부의 가격 협상력을 약화시키는 요인이 될 수 있다.

따라서 행정안전부는 데이터 이식성과 계약 종료 시 반환 의무, 서비스 전환 지원 및 이용요율 변경조건 등 사업자 종속을 방지하기 위한 장치를 마련해야 한다. 특히 민간기업과의 협의에 따른 무료 이용은 지원기간과 종료 이후의 적용 요율을 명확히 하여, 유료 전환에 따른 추가 재정부담을 예측할 수 있도록 할 필요가 있다.[60]

---

57) 코드: 일반회계 2047-500

58) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」 참고

59) 코드: 일반회계 2039-508

60) 구체적인 분석 내용은 「2027년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」 참고

[공공 AI 활용의 책임성·신뢰성 확보 장치 마련 문제점 사례]

부처(사업명)	2027 예산안	문제점
원자력안전위원회 (한국원자력안전기술원 연구운영비 지원)	13억 7,200만원 (생활방사선 국민안전 AI 통합플랫폼 구축)	· 위험기반 선별검사 등 규제 대상 선정과 검사 판단에 AI를 활용하면서, AI가 맡을 업무와 전문가가 최종 판단할 업무를 구분하지 않음 · AI 결과의 검증·승인 절차와 오류 발생 시 책임소재가 구체화되지 않음
행정안전부 (행정서비스 통합포털 운영)	203억 3,500만원 (AI통합민원 플랫폼 구축)	· AI가 민원 신청을 대신 수행하는 단계까지 확대할 계획이나, 본인 의사 확인 절차와 신청행위의 법적 귀속이 정해지지 않음 · 오신청·오처리에 따른 책임관계와 확인·수정·취소 및 구제 절차가 마련되지 않음
행정안전부 (전자문서소통시스템)	541억 6,100만원 (AI행정업무 적용)	· 약 30만 명이 쓰는 민간 SaaS에 행정 데이터가 쌓이는데도 데이터 이식성, 계약 종료 시 반환 의무, 요율 변경 대응 조건이 제시되지 않음 · 초과 인원 약 13만 명의 무료 이용은 지원기간과 유료 전환 조건이 불명확함

자료: 「2027년도 예산안 위원회별 분석」(과학기술정보방송통신위원회, 행정안전위원회)을 바탕으로 작성

10 종자산업 육성사업 분석

가. 현황

(1) 개요

「종자산업법」 제2조(정의)에 따르면, 종자란 증식용 또는 재배용으로 쓰이는 씨앗, 버섯 종균, 묘목, 포자 또는 영양체인 잎·줄기·뿌리 등을 의미한다. 이러한 종자와 묘[1]를 연구개발·육성·증식·생산·가공·유통·수출·수입 또는 전시 등을 하거나 이와 관련된 산업을 종자산업이라고 정의하며, 포함되는 주요 업종으로는 종자업과 육묘업이 있다.

[종자 및 종자산업 관련 정의]

구분		정의
종자		• 증식용 또는 재배용으로 쓰이는 씨앗, 버섯 종균, 묘목, 포자 또는 영양체인 잎·줄기·뿌리 등을 의미
종자산업		• 종자와 묘를 연구개발·육성·증식·생산·가공·유통·수출·수입 또는 전시 등을 하거나 이와 관련된 산업
	종자업	• 종자를 생산·가공 또는 다시 포장하여 판매하는 행위를 업으로 하는 것
	육묘업	• 묘를 생산하여 판매하는 행위를 업으로 하는 것

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 작성

종자산업은 고수량·고품질 품종 공급을 통해 농업 생산성과 수익성을 높이고, 식량작물의 우량종자 확보를 통해 식량안보에 기여한다. 또한 내재해성·고온적응 품종 개발로 기후변화에 대응하고, 종자 주권 확보와 수출산업 육성을 통해 국가 경쟁력 강화 및 글로벌 농업 투입재 시장 진출에 기여하는 역할을 수행한다.

장윤정 예산분석관(yjjang@assembly.go.kr, 6788-4660)

(본 내용은 2026년 11월 국회예산정책처 발간 예정인 「종자산업 육성사업 평가」에서 일부를 발췌·정리한 것이다.)

1) 묘(苗)는 재배용으로 쓰이는 씨앗을 뿌려 발아시킨 어린식물체와 그 어린식물체를 서로 접목시킨 어린식물체를 의미한다.

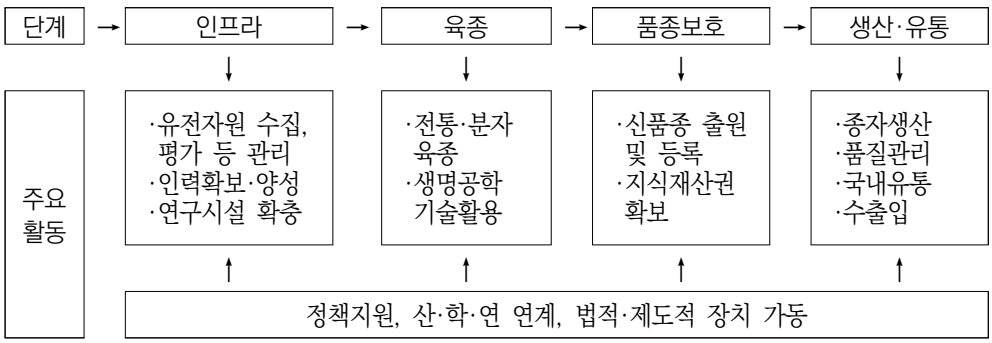
[종자산업의 역할]

구분	종자산업의 역할	산업적 의미
농업 생산	고수량, 고품질 품종 공급	농가 생산성 및 수익성 개선
식량안보	식량작물 우량종자 확보	자급률 및 안정적 공급 기반
기후변화 대응	내병성, 내재해성, 고온적응 품종 개발	이상기후에 따른 생산 불안정성 완화
지식재산	품종보호권, 로열티 수취	R&D 기반 고부가가치 사업모델
수출산업	해외 현지형 품종 공급	글로벌 농업 투입재 시장 진출

자료: 한국IR협의회 기업리서치센터, 「NH농우바이오 채소종자 기업의 글로벌 성장기」, 2026

종자산업의 가치사슬은 인프라 구축, 육종, 품종보호, 생산·유통의 단계로 구성된다. 인프라 단계에서는 유전자원 수집, 평가 등의 관리와 인력양성, 연구시설 확충이 이루어지며, 육종 단계에서는 전통·분자육종과 생명공학기술을 활용한 품종개발이 이루어진다. 이후 신품종 출원·등록과 지식재산권 확보를 거쳐 종자를 생산하고, 품질관리·국내외 유통 및 수출입으로 이어진다.

[종자산업의 가치사슬 구조]



자료: 농림축산식품부, 「2013~2017 종자산업 육성 5개년 계획」, 2013

(2) 종자산업의 시장 구조 및 교역 현황

국내 종자시장은 정부기관과 민간기업이 품목별로 역할을 분담하여 종자를 육종·생산·공급하는 구조로 형성되어 있다. 주요 식량작물은 정부 주도로 관리되고 있으며[2], 채소 등은 민간기업 중심으로 품종개발과 사업화가 이루어지고 있으며, 일부 작물은 정부와 민간이 공동으로 역할을 분담하고 있다.

2) 정부보급종은 「종자산업법」 제22조(품종목록 등재품종 등의 종자생산)에 따라 정부가 생산·공급하는 벼·밀·콩·보리 등의 종자로, 농업인이 필요로 하는 고품질 우량종자의 생산·공급을 통해 생산성 향상과 농업인의 소득 증대를 도모하는 데 목적이 있다.

[국내 종자시장 구조]

구분	주요 내용	주요 종자 품목
정부기관	정부기관 육종 및 종자 생산공급	식량작물: 벼, 밀, 콩, 보리 등
민간기업	민간기업 육종 및 종자 생산공급	채소, 화훼: 고추, 무, 배추 등
정부-민간 혼합	정부/민간 육종, 민간 종자 생산 공급	과수, 화훼, 버섯: 딸기, 장미, 국화 등

자료: 한국종자연구회, 「우리나라 종자산업 발전방안 연구」, 2025를 바탕으로 작성

한편, 국내 종자기업은 1997년 말 외환위기 이후 당시 국내 1~3위 종자기업들이 외국계 기업에 인수·합병되면서 산업구조가 크게 개편되었다. 이후 국내 종자산업은 토종 종자기업의 경쟁력 약화와 글로벌 종자기업의 국내시장 진출 확대 등 산업환경의 변화를 겪었다.

[국내 진출 다국적 종자기업의 인수합병 현황]

구분	합병 이전 기업명	1차 인수합병	2차 인수합병	업체명
M&A	청원종묘	Sakata(일본)	-	사카타 코리아
	서울종묘	Novartis(스위스)	신젠타(2001.1)	신젠타 종묘
	흥농종묘	Seminis(미국)	몬산토코리아(2008.1)	몬산토 코리아
	중앙종묘	Seminis(미국)		
	씨덱스	-	바이엘 크롭사이언스(2007.7)	바이엘 크롭사이언스
비M&A	한국 다끼이 신규법인 설립(2001.5)			

자료: 한국농촌경제연구원, 「종자산업의 도약을 위한 과제」, 2013을 바탕으로 작성

이후 국내 종자업체 수는 점차 증가하여, 2024년 기준 국내 종자업체는 총 4,128개소로 2022년에 비해 674개소(19.5%)가 증가하였다. 종자부문 업체는 2022년 2,143개소에서 2024년 2,561개소로, 육묘부문 업체는 같은 기간 1,311개소에서 1,567개소로 증가하였다.

[국내 종자업체 수 현황]

(단위: 개소)

구분	2022년(A)	2024년(B)	차이(B-A)
종자부문	2,143	2,561	418
육묘부문	1,311	1,567	256
합계	3,454	4,128	674

주: 2023년부터 종자업·육묘업 실태조사를 통합하여 조사함
자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

세계 종자시장 규모[3]를 살펴보면, 2010년 307억 달러에서 2025년 기준 571억 달러로 약 1.9배가 증가하였고, 세계 10대 종자기업의 시장 점유율이 60%를 차지하고 있다.[4] 국내 민간 종자시장 규모의 경우 2024년 9,719억원으로 2022년 8,754억원 대비 11.0% 증가하였으나, 국내 종자산업의 농업 분야 시장 규모는 세계 종자시장의 약 1% 수준에 머물러 있다.

세부적으로 종자부문 판매액은 2022년 6,757억원에서 2024년 6,901억원으로 2.1% 증가하였다. 육묘부문 판매액은 2022년 1,997억원에서 2024년 2,818억원으로 41.1% 증가하였다.

[국내 종자시장 규모 및 부문별 판매액 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2022년	2024년	증감률
종자부문	민간	6,757	6,901	2.1
	공공	1,056	1,291	22.3
	계	7,813	8,192	4.9
육묘부문	민간	1,997	2,818	41.1
	공공	608	640	5.3
	계	2,605	3,458	32.7
합계	민간	**8,754**	**9,719**	**11.0**
	공공	**1,664**	**1,931**	**16.0**
	계	**10,418**	**11,650**	**11.8**

주: 증감률은 2022년 대비 2024년 기준이며, 「종자산업 현황조사」의 최신 자료는 2025년 발간본임
자료: 농림축산식품부 제출자료 및 농림축산식품부 보도자료, 「국내 종자산업 규모 9,719억원, '22년 조사 대비 11% 성장」, 2025

3) 농림식품기술기획평가원에 따르면, 세계 종자시장 규모는 연평균 4.5% 성장하여, 2033년에는 1,114억 달러에 이를 것으로 전망된다. (농림식품기술기획평가원, 「농식품심층분석보고서」, 2025)

4) 2025년 기준 세계 주요 종자기업의 매출액 현황은 다음과 같다. Bayer(독일) 12,363백만달러 〉 Corteva(미국) 9,898 〉 Syngenta(중국) 3,776 〉 BASF(독일) 2,284 〉 KWS(독일) 1,822 〉 DLF(덴마크) 1,105 〉 Rijk Zwaan(네덜란드) 743 〉 Sakata(일본) 549 〉 Nuseed(호주) 216 〉 Zhongnongfa(중국) 162 (국회, 「국내 종자산업 지원강화 방안 토론회 발표자료(한국농촌경제연구원)」,2026.9.29.)

종자부문의 판매액을 작목군별로 살펴보면, 2024년 기준 채소 종자 판매액은 4,026억 원으로 전체의 58.3%를 차지하였다. 이어 과수(11.9%), 화훼(9.7%), 버섯(8.4%) 순으로 판매액 비중이 높았다.

[종자업체의 종자 작목군별 판매액(2015~2024)]

(단위: 억원, %)

구분	식량	채소	과수	화훼	버섯	산림	특용/사료/기타	계
'15	51.5	3,146.7	566.9	485.7	407.8	199.6	149.8	**5,008.0**
'16	58.0	3,370.9	571.2	404.0	605.1	177.5	220.9	**5,407.6**
'17	70.7	3,764.7	618.1	419.9	553.7	211.0	280.5	**5,918.6**
'20	84.0	4,068.9	697.9	471.3	652.6	229.5	301.0	**6,505.2**
'22	289.3	4,169.4	693.7	527.6	518.4	352.2	206.0	**6,756.6**
'24	328 (4.8)	4,026 (58.3)	821 (11.9)	668 (9.7)	580 (8.4)	359 (5.2)	119 (1.7)	**6,901 (100.0)**

주: 괄호 안은 합계에서 차지하는 비중이며, 「종자산업 현황조사」의 최신 자료는 2025년 발간본임
자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

국내 종자기업의 종자 매출액은 2015년 5,008억원에서 2024년 6,901억원으로 증가하였다. 그러나 2024년 기준 국내 매출 비중은 88.5%인 반면, 수출액 비중은 11.5%에 그쳐 내수 중심의 매출 구조가 유지되고 있는 것으로 나타났다.

[국내 전체 종자기업의 종자 매출액 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2020	2022	2024
국내 매출	4,414 (88.1)	4,722 (87.3)	5,209 (88.0)	5,621 (86.4)	5,621 (83.2)	6,109 (88.5)
수출액	594 (11.9)	686 (12.7)	710 (12.0)	884 (13.6)	1,136 (16.8)	792 (11.5)
계	**5,008 (100.0)**	**5,408 (100.0)**	**5,919 (100.0)**	**6,505 (100.0)**	**6,757 (100.0)**	**6,901 (100.0)**

주: 괄호 안은 비율을 나타낸 것이며, 「종자산업 현황조사」의 최신 자료는 2025년 발간본임
자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

한편, 국내 종자 교역 규모 추이를 살펴보면, 수출액은 2021년 6,091만 달러에서 2025년 5,743만 달러로 348만 달러 감소하였고, 수입액도 같은 기간 중 13,406만 달러에서 12,362만 달러로 감소하였다. 무역수지 적자 규모는 2021년 7,315만 달러에서 2025년 6,619만 달러로 축소되었으나, 수입액이 수출액을 상회하는 적자 구조는 지속되고 있다.

[국내 종자 교역 규모 추이]

(단위: 만불)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	차이(B-A)
종자 수출(C)	6,091	5,571	5,786	5,680	5,743	△348
종자 수입(D)	13,406	13,274	12,441	12,681	12,362	△1,044
무역수지(C-D)	**△7,315**	**△7,703**	**△6,655**	**△7,001**	**△6,619**	**696**

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 작성

이는 물류비 및 원자재값 상승, 국내 종자기업의 높은 정부 R&D 의존도와 글로벌 기업 대비 디지털 육종 기술 상용화 지연, 해외시장 개척 여건의 제약, 국내 종자 수요와 해외 채종 물량 변화 등이 복합적으로 작용한 결과로 보인다.

(3) 연도별 예산 현황

종자산업 육성사업 예산은 2021년 1,682억원에서 2022년 1,574억원으로 감소한 이후 증감을 반복하며 연간 1,700억원 내외를 유지하고 있으며, 2027년도 예산안에는 전년 1,715억원보다 감소한 1,675억원이 편성되었다. 사업별로 살펴보면, 종자수매·공급 예산은 2024년 687억원, 2025년 727억원, 2026년 685억원, 2027년 예산안 기준 731억원으로 전체 종자산업 육성사업 예산의 약 44%를 차지하여 개별 사업 중 가장 큰 비중을 유지하고 있다.

반면, 종자산업활성화지원, 종자원정보화, 과수무병묘목생산공급지원 및 종자산업기반구축 예산은 최근 3년간 감소하는 추세이다. 종자산업활성화지원과 종자원정보화 예산은 각각 2025년 110억원과 14억원에서 2027년 예산안 기준 89억원과 11억원으로 감소하였다. 과수무병묘목생산공급지원 예산은 2025년 33억원에서 2026년 31억원, 2027년 예산안 기준 27억원으로 감소하였다. 종자산업기반구축 예산은 2024~2026년 101억~104억원 수준을 유지하였으나, 2027년 예산안에는 전년 대비 31.9% 감소한 69억원이 편성되었다.

[종자산업 육성사업 예산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027(안)
종자수매·공급	71,640	70,898	65,956	68,744	72,744	68,543	73,078
시설현대화및 품질관리	5,240	5,991	7,528	8,600	8,540	8,512	9,118

(단위: 백만원)

사업명	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027(안)
원원종및원종 생산	5,724	5,814	6,110	6,328	6,328	6,328	6,328
종자산업 및 품종보호(ODA)	78	76	76	76	0	0	0
품종심사 및 재배시험	16,399	15,778	16,180	6,598	6,227	6,449	7,970
종자원정보화 (정보화)	1,770	1,475	1,518	1,442	1,400	1,346	1,144
과수무병묘목 생산공급지원	0	2,450	2,205	2,205	3,300	3,131	2,661
종자산업 활성화지원[1)]	0	0	0	11,045	10,976	10,348	8,877
종자산업교육 인프라구축[1)]	0	0	0	2,116	6,119	0	0
디지털육종 전환지원기술 개발사업	0	10,050	13,395	11,505	0	0	0
첨단정밀육종 활용고부가산 업화기술개발	0	0	0	0	6,375	10,375	11,000
종자산업기반구축	10,770	10,542	9,448	10,296	10,446	10,121	6,896
골든시드프로 젝트(GSP)	25,280	0	0	0	0	0	0
농식품부 예산 소계	**136,901**	**123,074**	**122,416**	**128,955**	**132,455**	**125,153**	**127,072**
품종개발 R&D[2)]	22,332	25,271	28,098	26,218	29,663	32,329	34,343
공공성확보를 위한 국가기반 육종플랫폼 개발	0	0	4,511	6,296	6,976	7,008	6,049
차세대농작물신 육종기술개발	9,010	9,022	9,035	5,331	7,005	7,049	0
농진청 예산 소계	**31,342**	**34,293**	**41,644**	**37,845**	**43,644**	**46,386**	**40,392**
합계	**168,243**	**157,367**	**164,060**	**166,800**	**176,099**	**171,539**	**167,464**

주: 1) 종자산업활성화지원·종자산업교육인프라구축사업은 2024년도 농어촌구조개선특별회계의 신규 세부사업으로 편성됨
2) 품종개발 사업은 별도로 분리되어 있지 않고, 농촌진흥청 소속 연구기관 고유사업(작물시험연구, 원예특작시험연구, 농업과학기반기술연구)과 공동연구사업(신품종지역적응연구)의 품종개발 과제를 통해 추진 중임
1. 종자산업 관련 R&D 예산은 음영 처리함
2. 골든시드프로젝트(GSP)는 2021년에 사업이 종료되었음
3. 농림수산식품 모태펀드 등에서도 종자산업 민간투자를 지원하고 있으나, 명확한 예산액을 추출하기 곤란하여 제외하였음

자료: 농림축산식품부, 농촌진흥청 제출자료를 바탕으로 작성

나. 분석의견

(1) 종자기업의 영세성 및 규모화 한계

국내 종자기업은 업체 수와 총 매출액 규모는 증가하고 있으나, 당초 기본계획에서 설정한 목표는 달성하지 못하였으며, 업체당 평균 판매액은 감소하고 소규모 업체 중심의 영세한 산업구조가 지속되고 있어 종자기업 규모화 및 연구개발 역량 강화에 한계가 있는 것으로 나타났다.

정부는 종자산업 육성 5개년 계획에서 기업주도의 R&D와 신품종 개발성과의 산업화를 추진하고, 품종보호·시장진출 및 투자지원을 연계하여 종자기업의 성장과 규모화를 도모하고 있다.

국내 종자업체 수는 2022년 이후 2,000개소를 상회하였으며, 2024년에는 2,561개소로 확대되었다. 규모별로 보면, 2024년 기준 매출액 5억원 미만의 소규모 업체 비중이 92.3%를 차지하였고, 중소규모 이상인 업체의 비중은 7.7%에 그쳐 국내 종자산업의 업체 구성이 소규모 기업에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

[국내 종자업체의 규모별 업체 수 추이(2015~2024)]

(단위: 개소, %)

구분	2015	2016	2017	2020	2022	2024
소규모	1,061 (87.9)	1,175 (87.9)	1,165 (88.6)	1,452 (89.4)	1,963 (91.6)	2,365 (92.3)
중소규모	88 (7.3)	97 (7.3)	77 (5.9)	90 (5.5)	95 (4.4)	114 (4.5)
중규모	41 (3.4)	46 (3.4)	44 (3.3)	54 (3.3)	61 (2.8)	56 (2.2)
대규모	17 (1.4)	19 (1.4)	29 (2.2)	29 (1.8)	24 (1.1)	26 (1.0)
합계	**1,207 (100.0)**	**1,337 (100.0)**	**1,315 (100.0)**	**1,625 (100.0)**	**2,143 (100.0)**	**2,561 (100.0)**

주: 1. 소규모는 5억원 미만, 중소규모는 5~15억원 미만, 중규모는 15~40억원 미만, 대규모는 40억원 이상인 업체를 의미함
2. 괄호는 비중을 의미함
자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

정부는 「제2차 종자산업 육성 5개년 계획」에서 2022년까지 종자 수출액 2억 달러, 중소규모 이상 업체 비중 30% 달성을 목표로 제시하였으나, 두 지표 모두 목표에 미치지 못하였다. 특히 중소규모 이상 업체 비중은 2016년 12.1%에서 2022

년 8.4%, 2024년 7.7%로 오히려 하락하여, 업체 수 증가에도 불구하고 기업의 규모화는 충분히 이루어지지 못한 것으로 나타났다. 또한 「제3차 종자산업 육성 5개년 계획」에서도 2027년까지 국내 종자산업 규모 1조 2,000억원, 종자 수출액 1억 2,000만 달러 달성을 목표로 설정하였으나, 현재까지 실적은 두 지표 모두 목표 수준에 미치지 못하고 있다.

국내 종자업체 수는 2017년 1,315개에서 2024년 2,561개로 94.8% 증가하였으나, 총 매출액은 같은 기간 5,919억원에서 6,901억원으로 16.6% 증가하는 데 그쳤다. 이에 따라 업체당 평균 매출액은 4.50억원에서 2.69억원으로 40.2% 감소하였다. 이는 종자업체 수의 양적 확대가 개별 기업의 매출 규모 확대나 규모화로 충분히 이어지지 못하고 있음을 보여준다.

[종자업체당 판매액 추이]

(단위: 개소, 억원, %)

구분	2017(A)	2020	2022	2024(B)	증감률 (B-A)/A
종자업체 수(C)	1,315	1,625	2,143	2,561	94.8
총 매출액(D)	5,919	6,505	6,757	6,901	16.6
평균 매출액(D/C)	4.50	4.00	3.15	2.69	△40.2

자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

또한, 국내 종자업체 중 연구소를 보유한 업체는 2017~2024년 기간 중 50개 내외에 불과하여 자체적인 육종 연구 및 R&D 기반을 갖춘 기업이 제한적인 것으로 나타났다. R&D를 위한 종자업체의 연구소 보유율은 2017년 3.4%에서 2024년 1.5%로 1.9%p 하락하였다. 2024년 기준 중소규모 이하 업체의 경우 연구소 보유율은 각각 0.5%, 3.5%인 반면[5], 대규모 업체는 53.8%로 나타나는 등 규모별 R&D 기반의 격차가 큰 것으로 나타났다.

5) 이는 종자업계의 특성상 개인육종가 중심의 소규모 업체가 대다수를 차지하므로 연구소를 설립할 여력이 부족하기 때문이라고 설명하고 있다. (한국농촌경제연구원, 「종자산업 육성 및 지원을 위한 5개년 계획 수립 방안 연구」, 2022)

[규모별 종자업체의 연구소 보유 현황(2017~2024)]

(단위: 개소, %, %p)

구분	2017		2020		2022		2024		증감
	보유 수	보유율	보유 수	보유율	보유 수	보유율	보유 수	보유율	
합계	**45**	**3.4**	**50**	**3.1**	**39**	**1.8**	**38**	**1.5**	**△1.9**
소규모	15	1.3	19	1.3	16	0.8	13	0.5	△0.8
중소규모	7	9.1	7	7.8	3	3.2	4	3.5	△5.6
중규모	7	15.9	7	13.0	4	6.6	7	12.5	△3.4
대규모	16	55.2	17	58.6	16	66.7	14	53.8	△1.4

자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

한편, 농림축산식품부와 농촌진흥청의 종자산업 관련 R&D 예산은 2021년 골든시드(Golden Seed) 프로젝트 종료 이후 2021년 566억원에서 2022년 443억원으로 감소하였다. 이후 증감을 반복하며 2026년 568억원으로 증가하였으나, 2027년도 예산안에는 514억원으로 전년 대비 9.5% 감소한 수준이다.

[농림축산식품부와 농촌진흥청의 R&D 예산 현황]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027(안)
농식품부	25,280	10,050	13,395	11,505	6,375	10,375	11,000
농진청	31,342	34,293	41,644	37,845	43,644	46,386	40,392
합계	**56,622**	**44,343**	**55,039**	**49,350**	**50,019**	**56,761**	**51,392**

주: 농림축산식품부 소관 R&D 사업은 골든시드프로젝트, 디지털육종전환기술개발, 첨단정밀육종활용고부가산업화기술개발이며, 농촌진흥청 소관 R&D 사업은 작물시험연구, 원예특작시험연구, 농업과학기반기술연구와 신품종지역적응연구, 공공성확보를 위한 국가기반 육종플랫폼 개발, 차세대 농작물 신육종 기술개발사업이 해당됨

자료: 농림축산식품부 및 농촌진흥청 제출자료를 바탕으로 작성

우리나라 종자업체의 R&D 투자 규모[6]도 2024년 593억원으로 2017년 이후 감소 추세이다. 종자 판매액 40억원 이상 대규모 기업의 품종개발 투입액은 유지되고 있으나, 중규모 이하 업체의 R&D 투자가 감소함에 따라 국내 종자업체 전체의 품종개발 투입액은 2016년 대비 2024년에 20.5% 감소하였다.

[국내 종자업체의 품종개발 투입액 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2020	2022	2024	증감률
소규모	116.9	139.4	91.6	60.6	64.2	△45.08
중소규모	132.5	123.7	82.0	43.6	42.1	△68.23
중규모	79.9	103.3	85.8	51.5	60.0	△24.91
대규모	417.0	454.4	435.6	440.0	427.0	2.40
합계	**746.3**	**820.8**	**695.0**	**595.7**	**593.3**	**△20.50**

주: 품종개발 투입액이 있는 종자업체만을 대상으로 산정한 수치임
자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

국내 종자업체의 육종 실적 보유 비중은 전체적으로 하락하고 있어 종자기업의 자체 육종 기반이 충분히 확보되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 전체 종자업체 중 육종 실적을 보유한 비중은 2016년 24.4%에서 2024년 11.8%로 12.6%p 감소하였으며, 특히 소규모 업체는 같은 기간 20.1%에서 9.6%로 낮아졌다. 반면 2024년 기준 육종 실적 보유 비중은 중소규모 30.7%, 중규모 42.9%, 대규모 69.2%로 기업 규모가 클수록 높게 나타나 규모별 육종·연구개발 역량의 격차를 보이고 있다.

6) 세계 주요 종자기업의 경우 기업 매출액의 약 10% 수준 이상을 R&D에 투자하고 있으며, 우리나라 전체 품종개발 투자비가 세계 주요 종자기업 R&D 투자액에 비해 낮은 수준에 머물고 있다.

[세계 주요 종자기업의 R&D 투자 현황(2025)]

(단위: 백만불, %)

기업명(국가)	매출액	R&D	매출액 대비 R&D 비중
Bayer(독일)	12,363	1,566	12.7
Corteva(미국)	9,898	957	9.7
Syngenta(중국)	3,776	834	22.1
BASF(독일)	2,284	496	21.7

자료: 국회, 「국내 종자산업 지원강화 방안 토론회 발표자료(한국농촌경제연구원)」, 2026.9.29.를 바탕으로 작성

[국내 종자업체 규모별 육종 실적 보유율 추이]

(단위: %, %p)

구분	전체	소규모	중소규모	중규모	대규모
2016(A)	24.4	20.1	49.5	58.7	78.9
2017	28.0	25.0	39.0	61.4	69.0
2020	18.4	14.8	44.4	44.4	69.0
2022	13.5	11.7	26.3	32.8	58.3
2024(B)	11.8	9.6	30.7	42.9	69.2
증감(B-A)	**△12.6**	**△10.5**	**△18.8**	**△15.8**	**△9.7**

자료: 국립종자원, 「각 연도별 종자산업 현황조사」를 바탕으로 작성

따라서 국내 종자기업의 성장 기반을 강화하기 위해 기업 규모뿐 아니라 연구개발 역량, 보유 기술과 개발품종의 시장성, 성장 가능성 등을 종합적으로 고려한 맞춤형 R&D 지원체계를 마련할 필요가 있다.

(2) 골든시드(Golden Seed) 프로젝트 성과 점검 및 후속 R&D 사업 연계 강화 필요

첫째, Golden Seed 프로젝트의 수출성과가 당초 계획 대비 53.7% 수준에 그친 점을 고려하여, 사업단·품목별 실적 편차와 목표 미달성 원인을 분석하고 향후 종자산업 R&D 사업 기획 및 성과관리 체계에 반영할 필요가 있다.

Golden Seed 프로젝트(GSP)[7] 사업은 「종자산업법」[8] 등에 따라 글로벌 종자강국 도약과 산업기반 구축을 위해 수출·수입대체 전략형 종자를 개발하는 R&D 사업[9]으로, 동 사업은 농림축산식품부·해양수산부·농촌진흥청·산림청 등 4개 부·청을 중심으로 10년간(2012~2021년)[10] 추진되었다.

---

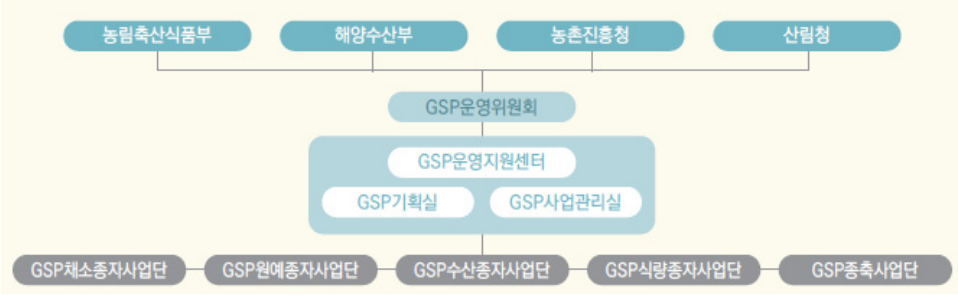
7) Golden Seed는 금값 이상의 가치를 가진 고부가가치 종자를 의미하며, 본 보고서에서는 이후 Golden Seed 프로젝트를 GSP로 표기하였다.

8) 「종자산업법」
제7조(종자산업 관련 기술 개발의 촉진) ①국가와 지방자치단체는 종자산업 관련 기술의 개발을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항을 추진하여야 한다.
1. 종자산업 관련 기술의 동향 및 수요 조사
2. 종자산업 관련 기술에 관한 연구개발
3. 개발된 종자산업 관련 기술의 실용화
4. 종자산업 관련 기술의 교류
②농림축산식품부장관은 제1항에 따른 종자산업 관련 기술의 개발을 촉진하기 위하여 종자산업 관련 기술을 연구개발하거나 이를 산업화하는 자에게 필요한 경비를 지원할 수 있다.

9) GSP 사업은 '21년 수출 2억 달러 달성에 기여, 수입대체로 종자 자급률 향상을 목표로 설정하였다.

10) 동 사업은 2012년 사전 상세기획 및 운영체계 구축을 거쳐 2013년 7월부터 본격적인 연구를 개시하였다.

[GSP 사업 운영체계]



자료: 농림식품기술기획평가원, 「2012~2021 Golden Seed 프로젝트 백서」, 2022

GSP 사업의 주요 목적 중 하나는 종자 수출에 있으며, 전체 수출목표는 2013년 268만 달러에서 2021년 1억 9,970만 달러로 누적 4억 7,766만 달러로 설정되었다. GSP 사업을 통해 종자 수출액은 2013년 265만 달러에서 2021년 5,620만 달러로 증가하는 등 일정한 수출 확대 성과가 나타났다. 그러나 사업기간 전체 수출목표액 4억 7,766만 달러 대비 실제 수출액은 2억 5,641만 달러로 달성률이 53.7%에 그쳤다. 특히, 2019년 이후 목표 달성률이 75.0%에서 2021년 28.1%까지 지속적으로 하락하였다.[11]

[GSP 연도별 수출실적]

(단위: 만불, %)

구 분	1단계				2단계					소 계
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
계획(A)	268	568	1,150	2,124	2,329	3,868	6,711	10,779	19,970	47,766
실적(B)	265	674	837	1,282	2,447	3,873	5,034	5,609	5,620	25,641
달성률 (B/A)	**98.9**	**118.7**	**72.8**	**60.4**	**105.1**	**100.1**	**75.0**	**52.0**	**28.1**	**53.7**

자료: 농림식품기술기획평가원, 「2012~2021 Golden Seed 프로젝트 백서」, 2022를 바탕으로 작성

사업단별 성과를 살펴보면, GSP 사업은 품종 출원 등 연구개발 성과는 대체로 당초 목표를 달성하거나 초과하였으나, 수출 성과는 모든 사업단에서 목표에 미달한 것으로 나타났다. 특히, 종축사업단은 품종 출원 실적이 목표 대비 200.0%에 달하였으나, 수출 달성도는 9.1%에 불과하였다. 식량종자사업단의 경우 품종 출원은

11) 수출 부진 원인으로 국내외 종자수출 여건 악화(중국의 자국 종자산업 보호책 강화, 인도 장기불황, 이상기후, 코로나19 등) 및 연도별 수출목표의 급격한 증가로 수출목표 달성에 어려움이 있기 때문이라고 설명하고 있다. (농림식품기술기획평가원, 「2012~2021 Golden Seed 프로젝트 백서」, 2022)

150.0%로 목표를 초과하였으나, 품종 등록은 33.3%에 그쳤고, 수출 달성도도 당초 계획 대비 46.1%에 머물렀다.

[사업단별 연구성과 달성도]

사업단	성과지표		목표	실적	증감	달성도(%)
채소종자	수출액(만달러)		25,537	13,108	△12,429	51.3
	국내매출(백만원)		14,160	40,844	26,684	288.4
	품종	출원(건)	360	491	131	136.4
		등록(건)	250	230	△20	92.0
원예종자	수출액(만달러)		13,624	8,171	△5,453	60.0
	국내매출(백만원)		89,657	83,376	△6,281	93.0
	품종	출원(건)	280	340	60	121.4
		등록(건)	199	210	11	105.5
수산종자	수출액(만달러)		5,600	3,080	△2,520	55.0
	국내매출(백만원)		-	8,418	-	부가달성
	품종	출원(건)	31	57	26	183.9
		등록(건)	13	40	27	307.7
식량종자	수출액(만달러)		2,730	1,258	△1,472	46.1
	국내매출(백만원)		-	195	195	부가달성
	품종	출원(건)	34	51	17	150.0
		등록(건)	42	14	△28	33.3
종축	수출액(만달러)		275	25	△250	9.1
	국내매출(백만원)		-	5,411	5,411	부가달성
	품종	출원(건)	8	16	8	200.0
		등록(건)	8	6	△2	75.0
합계	**수출액(만달러)**		**47,766**	**25,641**	**△22,125**	**53.7**
	국내매출(백만원)		**103,817**	**138,244**	**34,427**	**133.2**
	품종	**출원(건)**	**713**	**955**	**242**	**133.9**
		등록(건)	**512**	**500**	**△12**	**97.7**

자료: 농림식품기술기획평가원, 「2012~2021 Golden Seed 프로젝트 백서」, 2022를 바탕으로 작성

따라서 향후 후속 종자 R&D 사업을 추진할 경우에는 GSP 사업에서 나타난 사업단별·성과지표별 실적 편차와 미달 원인을 충분히 분석하여 사업 기획 및 지원 방식에 반영할 필요가 있다.

둘째, GSP 사업의 연구개발 성과가 매몰되지 않도록 후속 R&D 사업을 지속적이고 체계적으로 추진하고, 성과의 현장 적용 가능성을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」에서는 GSP 종료 이후 국가 주도의 종자 R&D 투자가 감소한 가운데, 종자산업 R&D 방향을 단순 품종개발 중심에서 디지털 육종 등 신(新)육종기술 개발 중심으로 전환할 필요성을 제시하고 있다.[12)]

전통적인 육종 방식은 안정적 품종개발이 가능하다는 장점이 있으나, 품종 개발에 장기간이 소요되고, 기후변화에 따라 고온·가뭄·병해충 등에 대한 적응성과 생산성·품질을 동시에 확보할 수 있는 품종개발 수요가 확대되면서 기존 육종방식을 보완할 수 있는 첨단 육종기술의 중요성이 높아지고 있다. 이에 따라 분자마커[13)]를 활용한 분자 육종, 생명공학·빅데이터 기반 등 디지털 육종으로 전환되고 있다.

[육종기술의 패러다임 전환]

구분	주요 특징
전통 육종	· (전통 육종 기술 한계) 안정적 품종개발 가능하지만, 품종 개발에 장기간 소요 · (기후변화) 고온·가뭄·병해충 등에 대한 적응성과 생산성·품질을 동시에 확보할 수 있는 품종개발 수요가 확대
↓	첨단 육종기술 도입 및 전환 필요성 확대
신육종 기술	· 분자마커 활용 육종, 생명공학·빅데이터 기반 등 디지털 육종으로 전환

자료: 농림식품기술기획평가원, 「농식품심층분석 보고서 디지털 육종 활용 종자 기술 동향」, 2025를 바탕으로 작성

농림축산식품부는 품종개발 중심의 GSP 사업 종료 이후 디지털육종전환기술개발사업(2022~2024년), 첨단정밀육종활용고부가산업화기술개발사업(2025~2027년) 등을 순차적으로 추진하며, 첨단 육종기술의 개발·활용을 연계하기 위한 후속 R&D사업을 이어가고 있다.

디지털육종전환기술개발사업[14)]은 종자기업의 육종핵심기술 고도화를 통한 사

12) GSP 사업 종료 이후 후속 R&D 사업은 농림축산식품부와 농촌진흥청에서 추진하고 있으나, 농림축산식품부 소관 사업의 추진 현황을 중심으로 정리하였다.

13) 분자마커란 특정 유전자나 형질을 확인·추적하기 위해 활용하는 DNA 상의 유전적 표지를 의미한다.

14) 디지털육종전환기술개발사업(R&D)(2280-429)

업화 촉진 및 디지털육종 전환기반 마련을 위한 데이터 시스템 구축을 목표로 설정하였다. 사업기간은 2022년부터 2024년까지였으며, 예산은 2022년 100억 5,000만원, 2023년 133억 9,500만원, 2024년 115억 500만원으로 3년간 총 349억 5,000만원 규모로 편성되었다.

[디지털육종전환기술개발사업 예산 규모]

(단위: 백만원)

구분	2022	2023	2024	합계
디지털육종전환기술개발	**10,050**	**13,395**	**11,505**	**34,950**
디지털육종 기반 마련을 위한 핵심기술 고도화	5,530	7,370	6,626	19,526
데이터 연계 디지털 육종 활용 시스템	4,520	6,025	4,879	15,424

자료: 농림축산식품부, 「각 회계연도별 세입세출 및 기금 결산 사업설명자료(회계)」를 바탕으로 작성

이후 후속 R&D인 첨단정밀육종활용고부가산업화기술개발사업[15]은 국내 종자산업의 경쟁력 강화를 위해 현행 육종 핵심기술의 현장 확산을 촉진하고, 종자의 부가가치 향상 및 산업적 활용도를 제고하기 위한 기술개발 지원을 목표로 하고 있다. 사업기간은 총 3년간(2025~2027년), 예산은 277억 5,000만원 규모로 편성되었다.

[첨단정밀육종활용고부가산업화기술개발사업 예산 규모]

(단위: 백만원)

구분	2025	2026	2027(안)	합계
첨단정밀육종활용고부가산업화기술개발	**6,375**	**10,375**	**11,000**	**27,750**
육종 핵심기술 산업활용 촉진	4,125	7,375	8,000	19,500
종자 부가가치 제고기술	2,250	3,000	3,000	8,250

자료: 농림축산식품부, 「각 회계연도별 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)(회계)」를 바탕으로 작성

한편, 한국과학기술기획평가원의 「2024 기술수준평가」에 따르면, 종자산업과 관련된 '저항성 및 고기능성 품종개발 기술'과 '유용유전자 및 유전자원 개발 기술'의 기술수준은 최고기술 보유국인 미국 대비 각각 79.0%, 81.0%로, 평가 대상 5개국 중 가장 낮았다. 두 기술 모두 미국과의 기술격차가 5.0년으로 평가 대상국 중 가장 크게 나타났다.

우리나라 농림수산·식품 분야 전체의 기술수준이 미국 대비 84.2%, 기술격차

15) 첨단정밀육종활용고부가산업화기술개발(R&D) (2280-514)

가 3.1년임을 고려하면, 두 기술의 기술수준은 분야 전체보다 각각 5.2%p, 3.2%p 낮고 기술격차는 모두 1.9년 더 길어 상대적으로 취약한 수준이다.

[종자산업 관련 주요국의 기술수준 및 기술격차(2024년)]

(단위: %, 년)

기술명	대한민국		중국		일본		EU		미국	
	수준	격차	수준	격차	수준	격차	수준	격차	수준	격차
농림수산·식품 전체	**84.2**	**3.1**	**82.4**	**3.0**	**88.2**	**2.3**	**99.9**	**0.1**	**100.0**	**0.0**
저항성 및 고기능성 품종개발 기술	79.0	5.0	90.0	2.5	82.0	3.5	90.0	1.4	100.0	0.0
유용유전자 및 유전자원 개발 기술	81.0	5.0	90.0	2.0	85.0	4.0	92.0	1.0	100.0	0.0

주: 농림수산·식품 분야 중 종자산업 관련 기술을 발췌하여 작성함
자료: 한국과학기술기획평가원, 「2024 기술수준평가」, 2026을 바탕으로 작성

이와 관련하여 「2024 기술수준평가」는 '저항성 및 고기능성 품종개발 기술'분야의 전문인력 유치를 위한 지원과 국내 LMO 법 등 법·제도적 기반의 보완 필요성을 제시하였다. 또한 '유용유전자 및 유전자원 개발 기술' 분야에서는 AI 활용을 뒷받침할 유전체·전사체·대사체 등 국가적 연구데이터의 관리·공유 및데이터 표준화가 필요한 것으로 제언하였다.

기술격차와 품종개발에 장기간이 소요되는 특성을 고려할 때, 종자산업의 핵심기술 경쟁력을 높이기 위해 후속 R&D 사업을 지속적이고 체계적으로 추진하고, 연구개발 성과의 현장 적용 가능성을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 민간육종 연구단지 입주기업의 연구개발 성과 제고 및 지원체계 개선 필요[16)]

첫째, 민간육종 연구단지 응답기업의 58.3%는 연간 R&D 투자액이 5억원 미만이며, 정부 지원이 R&D 투자 확대와 신품종 개발에 기여하였다는 인식에 비해

16) 민간육종 연구단지 입주기업 설문조사는 입주기업을 대상으로 종자산업 육성사업과 연구단지 운영에 대한 현장의 평가 및 지원효과를 파악하기 위해 실시하였으며, 입주기업 17개 업체 중 설문에 응답한 12개사를 대상으로 분석하였다. 조사 결과는 응답기업의 자체 평가에 기초하며, 전체 입주기업의 성과 또는 연구단지 입주의 인과적 효과로 일반화하는 데에는 한계가 존재한다.(설문조사와 관련된 자세한 내용은 국회예산정책처, 「종자산업 육성사업 평가」, 2026에 수록)

품종개발 기간 단축 및 지식재산권 확보에 대한 기여 인식은 상대적으로 낮아 기업별 투자 여건과 연구개발 과정의 애로요인을 점검하여 지원할 필요가 있다.

민간육종 연구단지[17]는 「종자산업법」 제13조(종자기술연구단지의 조성 등)[18]와 「2020 종자산업 육성대책」에 따라 종자산업을 수출전략산업으로 육성하고, 영세한 국내 종자업체의 품종개발 및 육종 R&D에 필요한 초기 투자부담을 완화하기 위해 첨단 시설·장비 및 육종포장 등 연구 인프라 지원을 목적으로 조성되었다. 2011년부터 2016년까지 총 사업비 681억원(국비 664억원, 지방비 17억원)을 투입하여 54.2ha 규모로, 전체 부지 가운데 입주기업 부지가 44.9ha, 공동시설이 9.3ha이며, 최대 20개 기업이 입주할 수 있도록 조성되었다.

입주부지는 기업의 규모 및 수출역량 등에 따라 수출시장 확대형 2개, 수출시장 개척형 9개, 역량강화형 9개로 구분되어 있으며, 입주기업들은 채소류, 식량·사료작물 및 화훼류 등 다양한 품목을 대상으로 품종개발 및 육종연구를 수행하고 있다.

[민간육종 연구단지 입주기업 현황]

입주부지		기업명	입주계약일	비고
수출시장 확대형(2개)	1	농우바이오	2017.05.18.	양파, 파, 당근
	2	아시아종묘	2017.02.16.	무, 배추, 수박, 양파 등
수출시장 개척형(9개)	A-1	우리씨드	2017.03.28.	토종꽃
	A-2	부농종묘(1)	2025.06.04.	토마토
	A-3	에프앤피	2017.04.27.	유채
	B-1	대일국제종묘(1)	2018.06.01.	무, 배추, 고추 등
	B-2	대일국제종묘(2)	2017.02.01.	
	B-3	다나	2018.10.01.	고추(수출용)
	B-4	블루팜(1)	2024.06.01.	수수
	B-5	드림	2017.08.02.	사료작물, 밀, 피 등
	B-6	파트너종묘	2018.12.01.	수박
역량 강화형(9개)	1	블루팜(2)	2024.06.01.	수수
	2	고농	2022.08.25.	토마토
	3	부농종묘	2017.01.19.	토마토
	4	에코씨드	2017.01.19.	고추

17) 민간육종 연구단지는 전북특별자치도 김제시 백산면 상정리 645-1번지 일원에 위치하고 있다.

18) 「종자산업법」
제13조(종자기술연구단지의 조성 등) ①농림축산식품부장관은 종자관련 산업계 및 연구계가 일정한 지역에서 유기적으로 연계함으로써 종자산업 기술연구개발의 효율을 높이고, 종자산업의 발전을 도모할 수 있도록 종자기술연구단지를 조성하거나 그 조성을 지원할 수 있다.
②제1항에 따른 종자기술연구단지의 조성과 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

입주부지		기업명	입주계약일	비고
	5	고추와육종	2017.04.28.	고추
	6	림	2023.08.24.	화훼류
	7	다드림	2020.03.24.	백합(나리)
	8	신화영농조합법인	2020.03.24.	난과식물
	9	유니플랜텍	2017.02.13.	화훼류
20개 부지		17개 기업 입주	-	

주: 20개 부지 중 17개 기업이 입주한 상태임
자료: 한국농업기술진흥원 제출자료를 바탕으로 작성

설문조사 응답기업의 사업 특성을 살펴보면, 전체 매출액 중 종자 관련 매출이 차지하는 비중이 80% 이상인 기업은 9개(75.0%)였고, 나머지는 60~80% 미만, 20~40% 미만, 20% 미만이 각각 1개였다. 주로 연구·개발하거나 판매하는 종자 품목은 채소가 9개(75.0%)로 가장 많았으며, 화훼 2개(16.7%), 사료작물 1개(8.3%)였다.

[응답기업의 종자 관련 매출 비중 및 주요 취급 품목]

(단위: 개, %)

구분	응답 항목	기업 수	비중
전체 매출액 중 종자 관련 매출	20% 미만	1	8.3
	20~40% 미만	1	8.3
	40~60% 미만	0	0.0
	60~80% 미만	1	8.3
	80% 이상	9	75.0
	합계	12	100.0
주요 연구개발 또는 판매하는 종자 품목	채소	9	75.0
	화훼	2	16.7
	사료작물	1	8.3
	합계	12	100.0

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

최근 연간 R&D 투자액은 1억원 이상~3억원 미만, 3억원 이상~5억원 미만, 5억원 이상~10억원 미만이 각각 3개(25.0%)였으며, 1억원 미만, 10억원 이상~30억원 미만, 30억원 이상이 각각 1개(8.3%)였다. 연간 투자액이 5억원 미만인 기업이 7개(58.3%)를 차지하는 한편, 10억원 이상을 투자하는 기업도 2개(16.7%) 있어, 동일한 연구단지 내에서도 기업별 투자 여건이 상이한 것으로 나타났다.

[응답기업의 연간 R&D 투자 규모]

(단위: 개, %)

구분	기업 수	비중
1억원 미만	1	8.3
1억원 이상~3억원 미만	3	25.0
3억원 이상~5억원 미만	3	25.0
5억원 이상~10억원 미만	3	25.0
10억원 이상~30억원 미만	1	8.3
30억원 이상	1	8.3
합계	12	100.0

주: 연간 R&D 투자액은 기업의 응답 부담을 줄이고 투자 규모별 분포를 파악하기 위해 구간형으로 조사하였으며, 투자액이 상대적으로 적은 기업 간 차이를 파악할 수 있도록 10억원 미만 구간을 세분화하고, 그 이상은 10억원 이상~30억원 미만과 30억원 이상으로 구분함

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

한편, 응답기업의 주요 R&D 투자 분야는 신품종 육성이 8개로 가장 많았으며, 병해충 저항성 품종 개발 7개, 수출시장 맞춤형 품종 개발 6개 순으로 나타났다. 이는 응답기업들이 신품종 개발과 함께 병해충 대응 및 해외시장 수요를 고려한 품종 개발을 주요 연구개발 방향으로 설정하고 있음을 보여준다. 반면, 디지털 육종·AI 빅데이터 활용과 유전체 분석 및 분자육종을 주요 R&D 투자 분야로 선택한 기업은 각각 2개, 1개에 그쳐, 아직까지 첨단 육종기술을 주요 투자 분야로 삼고 있는 기업의 비중은 낮은 상황이다.

[응답기업의 주요 R&D 투자 분야]

(단위: 개)

구분	기업 수
신품종 육성	8
병해충 저항성 품종 개발	7
수출시장 맞춤형 품종 개발	6
기후변화 대응 품종 개발	5
기능성·고부가가치 품종 개발	3
디지털 육종·AI 빅데이터 활용	2
유전체 분석 및 분자육종	1
종자 생산·가공·처리 기술	1
합계	33

주: 최대 3개까지 선택하는 복수응답 문항으로 총 응답 건수는 33건임

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

정부의 종자산업 지원이 연구개발 및 경영성과 등에 어느 정도 기여했다고 생각하는지 조사한 결과, 항목별로 기여 정도에 대한 인식에 차이가 나타났다. 자체 R&D 투자 확대에 대해서는 '매우 크게 기여'하였다는 응답이 9개사(75.0%)로 가장 많았다. 신품종 개발은 해당 항목에 응답한 11개사 중 '기여함'이 6개사(54.5%), '매우 크게 기여'가 4개사(36.4%)로 나타났다. 이를 통해 응답기업들이 정부 지원의 기여를 연구개발 투자 확대와 인력 확보, 신품종 개발 측면에서 비교적 높게 체감하고 있음을 확인할 수 있다.

경영성과 측면에서는 기업 경쟁력 강화에 대해 '기여함'이 7개사(58.3%)로 나타났다. 반면, 매출 증가는 '보통'이 6개사(50.0%)로 가장 많았고, 수출 확대는 '기여함'이 5개사(41.7%), '매우 크게 기여'가 3개사(25.0%)였으나, '전혀 기여하지 않음'이라는 응답도 3개사(25.0%)로 나타나 기업별로 정부 지원의 기여 정도를 다르게 인식하고 있었다.

[정부의 종자산업 지원의 기여 정도에 대한 입주기업 인식]

(단위: 개, %)

구분	전혀 기여하지 않음	별로 기여하지 않음	보통	기여함	매우 크게 기여	합계
자체 R&D 투자 확대	1(8.3)	0(0.0)	1(8.3)	1(8.3)	9(75.0)	12(100.0)
연구인력 확보	0(0.0)	1(8.3)	2(16.7)	6(50.0)	3(25.0)	12(100.0)
신품종 개발	1(9.1)	0(0.0)	0(0.0)	6(54.5)	4(36.4)	11(100.0)
품종개발 기간 단축	0(0.0)	0(0.0)	5(41.7)	4(33.3)	3(25.0)	12(100.0)
매출 증가	0(0.0)	1(8.3)	6(50.0)	1(8.3)	4(33.3)	12(100.0)
수출 확대	3(25.0)	0(0.0)	1(8.3)	5(41.7)	3(25.0)	12(100.0)
품종보호·지식재산권 확보	0(0.0)	2(16.7)	2(16.7)	5(41.7)	3(25.0)	12(100.0)
기업경쟁력 강화	0(0.0)	0(0.0)	2(16.7)	7(58.3)	3(25.0)	12(100.0)

주: 괄호 안은 항목별 응답 기업 수 대비 비중이며, 신품종 개발은 응답 합계인 11개 기업을 기준으로 비중을 산출함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

종합하면, 응답기업들은 정부 지원이 자체 R&D 투자 확대와 연구인력 확보, 신품종 개발에 기여한 것으로 인식하고 있었다. 다만, 품종개발 기간 단축과 품종보호·지식재산권 확보에 대한 기여 인식은 상대적으로 낮게 나타나, 입주기업이 연구개발 과정에서 겪는 애로사항을 전반적으로 점검하여 지원할 필요가 있다.

둘째, 민간육종 연구단지의 연구시설·장비 지원과 비용 절감 효과에 대해서는 긍정적인 평가가 나타났으나, 입주기업 간 공동연구·공동장비 활용·공동마케팅의 확대는 제한적인 것으로 나타나 집적효과를 높이기 위한 운영 개선을 검토할 필요가 있다.

민간육종 연구단지 입주가 기업활동에 전반적으로 도움이 되었는지를 조사한 결과, 응답기업 7개사(58.3%)가 긍정적으로 평가하였으며, 나머지 5개사(41.7%)는 '보통'으로 응답하였다. 개별 연구시설을 구축하는 경우와 비교한 비용 절감 효과에 대해서도 7개(58.3%)가 긍정적으로 평가하였으며, '보통'은 4개(33.3%), '그렇지 않다'는 1개(8.3%)였다. 이는 일부 기업이 연구단지 입주를 통해 시설 구축에 따른 비용 부담을 덜었다고 인식하고 있음을 보여준다.

[민간육종 연구단지 입주의 기업활동 기여 및 비용 절감 효과]

(단위: 개, %)

구분	기업활동에 전반적으로 도움	개별 연구시설 구축 대비 비용 절감 효과
전혀 그렇지 않다	0(0.0)	0(0.0)
그렇지 않다	0(0.0)	1(8.3)
보통이다	5(41.7)	4(33.3)
그렇다	5(41.7)	5(41.7)
매우 그렇다	2(16.7)	2(16.7)
합계	12(100.0)	12(100.0)

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

민간육종 연구단지에서 도움이 된다고 평가한 지원 분야는 주로 장비와 연구시설에 집중되었다. 분석·시험 장비를 선택한 기업은 5개사로 가장 많았고, 시험포장·온실 등 연구시설은 4개사, 연구공간은 3개사 순으로 나타났다.

[민간육종 연구단지에서 도움이 되는 지원 분야]

(단위: 개)

구분	응답 기업 수
시험포장·온실 등 연구시설	4
분석·시험 장비[1)]	5
연구공간	3
공동시설 이용[2)]	0
연구기관과의 협력	2
입주기업 간 정보교류 및 공동연구	0
정부·공공기관과의 네트워크	1
사업화·판로개척 지원	0
수출지원	1
기타	1
합계	17

주: 1) 분석·시험 장비, 농기계는 공동장비에 포함됨
2) 공동시설은 회의실 등 민간육종연구단지 내 공용공간을 의미함
1. 전체 응답기업은 12개이며, 복수응답을 포함하여 집계함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

지원에 대한 평가와 함께 입주기업 간 집적효과의 변화를 살펴보면, 인력·정보 교류는 상대적으로 활발해진 반면, 공동연구와 공동장비 활용, 공동마케팅의 변화는 제한적인 것으로 나타났다. 인력·정보 교류가 '다소 증가'하였다고 응답한 기업은 6개사(54.5%)인 반면, 공동연구는 3개사(25.0%)만이 '다소 증가'하였다고 응답하였고, 나머지 9개사(75.0%)는 '변화 없음'으로 응답하였다.

[민간육종 연구단지 입주기업 간 집적효과 변화]

(단위: 개, %)

구분	크게 감소	다소 감소	변화 없음	다소 증가	크게 증가	합계
공동연구	0(0.0)	0(0.0)	9(75.0)	3(25.0)	0(0.0)	12(100.0)
공동장비 활용[1)]	0(0.0)	0(0.0)	10(90.9)	1(9.1)	0(0.0)	11(100.0)
인력·정보 교류	0(0.0)	0(0.0)	5(45.5)	6(54.5)	0(0.0)	11(100.0)
공동마케팅	0(0.0)	0(0.0)	9(81.8)	2(18.2)	0(0.0)	11(100.0)

주: 1) 민간육종연구단지 내 설치된 공동장비를 입주기업이 직접 활용하는 경우를 의미함
1. 공동연구는 12개사, 공동장비 활용, 인력·정보 교류, 공동마케팅은 무응답 1개사를 제외한 각 11개사를 기준으로 산출함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

이러한 결과는 연구시설·장비 지원이 입주기업에 도움이 되는 것으로 평가되고 있으나, 기업 간 협력활동의 증가로 이어지는 정도는 분야별로 차이가 있음을 보여준다. 궁극적으로, 민간육종 연구단지 운영지원사업은 첨단 연구시설·장비의 공동활

용을 통해 기업의 기반투자 부담을 줄이고 품종개발 역량과 글로벌 경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다.[19]

그러나 설문조사에서는 연구시설·장비 지원이 도움이 된다는 평가에도 불구하고, 공동장비 활용과 공동연구에 '변화가 없다'는 응답이 각각 90.9%, 75.0%로 나타나, 인프라 지원이 기업 간 공동활용과 연구협력의 확대로 충분히 이어지고 있는지에 대한 점검이 필요하다.

셋째, 응답기업 중 다수가 종자를 수출하고 있으나 해외 현지시험과 마케팅 등에 어려움을 겪고 있으며, 국제종자박람회를 통한 실제 수출성과도 기업별로 차이가 있어 해외시장 진출 단계별 지원과 박람회 이후의 후속 연계를 강화할 필요가 있다.

응답기업 12개사의 종자 수출 현황을 살펴보면, 현재 수출 중인 기업은 8개사(66.7%), 수출을 준비 중인 기업은 1개사(8.3%), 수출 경험 및 계획이 없는 기업은 3개사(25.0%)였다.

[응답기업의 종자 수출 현황]

(단위: 개, %)

구분	기업 수	비중
현재 수출 중	8	66.7
과거 수출 경험은 있으나 현재는 수출하지 않음	0	0.0
현재 수출 준비 중	1	8.3
수출 경험 및 계획 없음	3	25.0
합계	12	100.0

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

수출 및 해외시장 진출의 애로사항에 응답한 11개 기업 중 해외 현지 적응성 시험의 어려움과 해외 마케팅 비용 부담을 선택한 기업은 각각 4개사였다. 검역·통관 등 제도적 장벽과 가격경쟁력 부족은 각각 3개사, 해외 바이어 발굴의 어려움과 해외시장·수요정보 부족은 각각 2개사가 응답하였다.

19) 민간육종 연구단지 운영지원사업 목적은 ①국내 민간 종자기업의 역량을 강화하기 위한 사업으로 국내의 우수한 종자기업을 유치하고, 글로벌 선진기업 수준의 첨단육종연구 인프라 및 서비스를 지원함으로써 종자산업에 대한 글로벌 경쟁력강화 및 종자수출의 메카로 구축, **②육종연구에 필요한 시험포장 및 첨단 연구 시설·장비 등 종자R&D인프라를 구축하여 고가의 분석 장비를 공동 활용할 수 있게 함으로써 기업이 기반투자 부담을 줄이면서 세계적 수준의 품종개발에 몰입할 수 있도록 운영 및 지원하는 것이**다.

[응답기업의 수출 애로사항]

(단위: 개)

구분	응답 기업 수
해외 현지 적응성 시험의 어려움	4
해외 마케팅 비용 부담	4
검역·통관 등 제도적 장벽	3
가격경쟁력 부족	3
해외 바이어 발굴의 어려움	2
해외시장 및 수요정보 부족	2
현지 유통망 확보의 어려움	1
기타	0
합계	19

주: 복수응답을 포함하여 집계함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

필요한 정부지원으로는 해외 현지시험·시험재배 지원이 4개사로 가장 많았으며, 국가별 시장·수요정보 제공, 국제박람회·전시회 참가 지원, 수출금융 지원, 수출전문기관과의 연계 강화에 각각 3개사가 응답하였다.

[종자 수출 확대를 위해 필요한 정부지원 분야]

(단위: 개)

구분	응답 기업 수
해외 현지시험·시험재배 지원	4
국가별 시장·수요정보 제공	3
국제박람회·전시회 참가 지원	3
수출금융 지원	3
aT·KOTRA 등 수출전문기관과의 연계 강화	3
해외 바이어 발굴·매칭 지원	2
해외 현지 유통망 구축 지원	2
해외 홍보 및 공동브랜드 육성	2
검역·통관 및 인증 지원	1
기타	0
합계	23

주: 복수응답을 포함하여 집계함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

이러한 해외시장 개척을 지원하는 국제종자박람회[20]에는 12개 기업 모두 최근 5년간 매년 또는 대부분 참여하였으며, 참여 목적은 자사 품종·제품 홍보가 8개사로 가장 많았고, 수출상담 및 계약 체결 4개사, 국내 거래처·협력기업 발굴 3개사 순이었다.

[응답기업의 국제종자박람회 참여 주요 목적]

(단위: 개)

구분	응답 기업 수
국내 거래처·협력기업 발굴	3
수출상담 및 계약체결	4
신규 수출시장 발굴	2
자사 품종·제품 홍보	8
해외 바이어 발굴	1
해외시장·경쟁기업 정보 수집	1
기타	0
합계	19

주: 복수응답을 포함하여 집계함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

박람회 참여 이후 실제 수출계약 또는 수출실적으로 이어진 경험이 있는 기업은 5개(41.7%), 현재 상담·계약 진행 중인 기업은 2개(16.7%), 경험이 없다는 기업은 5개(41.7%)였다. 한편, 박람회의 실제 수출 확대 기여도에 대해서는 '전혀 기여하지 않음', '별로 기여하지 않음'이 5개로 나타나, 박람회에서 이루어진 상담이 계약 체결과 실제 수출로 이어지는 과정의 애로요인을 점검할 필요가 있다.

20) 국제종자박람회의 개최목적은 종자수출 확대를 통해 국내 종자산업을 미래성장산업으로 육성하는데 있으며, 2017년부터 매년(2020~2021년은 코로나19로 인해 온라인 개최) 민간육종 연구단지에서 개최되고 있다. 동 박람회는 농림축산식품부, 전북특별자치도, 김제시가 공동으로 주최하고, 한국농업기술진흥원이 주관한다.

[국제종자박람회 참여 이후 수출 성과 및 수출 확대 기여도]

(단위: 개, %)

구분	응답 항목	기업 수	비중
수출계약 체결 또는 수출실적 여부	있음	5	41.7
	없음	5	41.7
	현재 상담·계약 진행 중	2	16.7
	합계	12	100.0
실제 수출 확대 기여도	매우 크게 기여	1	8.3
	어느 정도 기여	3	25.0
	보통	3	25.0
	별로 기여하지 않음	1	8.3
	전혀 기여하지 않음	4	33.3
	합계	12	100.0

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

박람회 수출성과를 높이기 위해 필요한 개선사항으로 구매력이 높은 해외 바이어 초청 확대가 7개사로 가장 많았으며, 참가기업과 바이어 간 사전 매칭 강화가 4개사, 국가별 시장정보 제공 강화와 해외 현지시험·시험재배 연계가 각각 2개사로 나타났다. 따라서 기업별 수출 준비 수준과 대상 시장을 고려하여 바이어 발굴·사전 매칭을 강화하고, 박람회 이후에도 후속 상담과 계약 체결을 지원하는 등 실제 수출 성과로 이어질 수 있도록 지원체계를 보완하는 방안을 고려할 필요가 있다.

[국제종자박람회 수출성과 제고를 위한 개선사항]

(단위: 개)

구분	응답 기업 수
구매력이 높은 해외 바이어 초청 확대	7
참가기업과 바이어 간 사전 매칭 강화	4
국가별 시장정보 제공 강화	2
해외 현지시험·시험재배와 연계	2
aT·KOTRA 등 수출전문기관과의 연계 강화	1
박람회 이후 현지 상담회·전시회와 연계	1
수출상담 이후 계약 체결까지 사후관리 강화	1
합계	18

주: 복수응답을 포함하여 집계함

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

다음으로, 종자산업 전반에 걸쳐 현장에서 겪는 입주기업의 애로사항으로 연구개발 자금 부족을 선택한 기업이 8개사로 가장 많았으며, 장기간 소요되는 품종개발 기간이 5개사, 연구·시험시설 부족과 전문 연구인력 부족이 각각 3개사였다.

[응답기업의 현장 애로사항]

(단위: 개)

구분	응답 기업 수
국내 판로 확보 어려움	1
국내시장 규모의 한계	2
수출·해외시장 진출 어려움	1
연구·시험시설 부족	3
연구개발 자금 부족	8
유전자원 확보 어려움	2
장기간 소요되는 품종개발 기간	5
전문 연구인력 부족	3
정부지원사업의 단기성과 중심 평가	2
품종보호 및 지식재산권 문제	1
기타	1
합계	29

주: 복수응답을 포함하여 집계함
자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

향후 종자산업 경쟁력 강화를 위한 정책 우선순위를 살펴보면, 각 순위에서 가장 많이 선택된 정책은 1순위에서 민간기업 R&D 지원 확대(10개사), 2순위에서는 종자 전문인력 양성, 3순위에서 산학연 공동연구 확대로 나타났다. 이는 연구개발 자금 지원과 함께 전문인력 확보 및 연구협력 강화에 대한 수요가 있음을 보여준다. 종합적으로, 민간기업의 R&D 투자 기반을 강화하고, 전문인력 양성·확보와 산학연 공동연구를 연계하여 기업의 연구개발 역량을 높일 필요가 있다.

[응답기업의 향후 종자산업 경쟁력 강화를 위한 정책 우선순위]

(단위: 개)

구분	1순위	2순위	3순위
민간기업 R&D 지원 확대	10	1	·
디지털육종·AI·유전체 등 첨단육종 지원	·	2	1
종자 전문인력 양성	·	3	1
연구시설·인프라 확충	·	2	2
국내 채종·생산기반 강화	1	2	·
사업화 및 판로개척 지원	1	·	1
수출 및 해외시장 진출 지원	·	1	2
정책금융 및 민간투자 활성화	·	·	·
산학연 공동연구 확대	·	·	3
유전자원 확보 및 활용 강화	·	·	1
중소 종자기업 지원 강화	·	1	1
합계	12	12	12

자료: 국회예산정책처, 「민간육종 연구단지 입주기업 대상 종자산업 육성사업 설문조사」, 2026

(4) 종자산업 육성정책 추진체계의 실효성 제고 필요

첫째, 「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」의 SWOT 분석에서 기업 육성·규모화 등을 주요 과제로 제시하고 있는 점을 고려할 때, 이러한 전략적 중요도가 중장기 투자계획의 분야별 재원배분에 적절히 반영될 필요가 있다.

「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」은 국내 종자산업의 강점(S)·약점(W)·대내외 기회(O)·위협요인(T)을 SWOT 분석[21]하고, 이를 바탕으로 분야별 추진전략을 제시하였다.

구체적으로 S-O 전략으로 수출 중심의 종자개발 강화 및 국내 보유 유전자원의 활용 확대, W-O 전략으로 종자 혁신클러스터 조성[22], 신육종 기술 R&D 확대 및 기술력과 경험을 갖춘 민간기업 육성, S-T 전략으로 기업의 수출지원 인프라 확충과 육종 전문인력 양성, W-T 전략으로 종자기업 규모화 및 시장 다변화 지원과

21) SWOT 분석이란 강점(Strengths), 약점(Weakness), 기회(Opportunities), 위협(Threats) 등 4가지 여건 분석을 통해 향후 방향을 모색하는 경영기법을 의미한다.

22) 종자산업 혁신클러스터 사업은 전북 새만금과 김제 일원 273㏊ 부지에 종자의 연구·육종부터 생산, 저장·가공, 유통·수출까지 전 과정을 지원하는 종자산업 혁신 거점을 구축하는 사업으로, 현재 한국개발연구원(KDI)의 예비타당성 조사가 진행 중이다.

시장 변화에 대응한 신품종 개발전략 마련 등을 제시하였다. 이를 종합하면 「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」은 연구개발뿐만 아니라 기업 육성·규모화, 수출 및 시장 다변화, 인프라 및 전문인력 확충 등을 종자산업의 경쟁력 강화를 위한 주요 전략으로 설정하고 있다.

[「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」의 SWOT 분석 및 전략]

구분	주요 내용	구분	주요 전략
강점 (S)	·정부의 강력한 종자산업 육성 의지 ·세계 5위 식물유전자원 보유 ·종자산업 관련 법·제도 구축 ·우수한 ICT 기술력 보유 ·전통육종 경험·노하우 축적 ·딸기, 장미 등 국내육성품종 국내 점유율 향상	S-O	·**수출중심 종자개발** 강화 ·**국내 보유 유전자원 활용** 강화 ·해외 품종출원 및 유전자원 유출 방지 지원
약점 (W)	·국내 시장 협소 및 기업 영세 ·GSP 이후 연구비 감소 ·신육종 기술 도입 단계 ·글로벌 품목의 경쟁력 취약 ·육종가 고령화 추세, 청년 유입 저조 ·종자 육종·생산·가공·유통 인프라 부족	W-O	·종자 육종·생산·가공 등이 집적화된 **종자 혁신클러스터 조성** ·디지털육종 등 **신육종기술 R&D 확대** ·기술력과 경험을 갖춘 **민간기업 적극 육성**
기회 (O)	·식량안보, 기후변화 등 대응 종자의 중요성 증대 ·해외 식량 종자 수요가 높음 ·유전자가위, 디지털육종 등 육종기술의 발전	S-T	·**기업 수출지원** 인프라 확충 등 신규사업 발굴 ·육종기술발전과 **시장변화를 반영한 제도개선** 추진 ·육종 전문 **융합형 인재양성** 프로그램 운영 ·전통육종기술(교배 등)의 신기술과 접목 노력 필요
위협 (T)	·글로벌 종자기업의 시장점유율 확대 ·국내외 시장의 빠른 품종 트렌드 변화 ·ICT·BT* 인력 비농업분야 수요·인건비 상승 ·유전공학 육종품종에 대한 소비자의 부정적 인식	W-T	·종자기업 규모화와 시장다변화 지원 ·**시장 트렌드 변화**를 예측한 신품종 개발전략 마련 ·**유전공학기술**에 대한 **정확한 이해**와 인식 개선

주: BT는 생명공학기술(Biotechnology)의 약자임
자료: 농림축산식품부, 「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」, 2023

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」은 5개 분야에 대한 중장기 투자계획을 마련하였으나, 분야별 재원배분 비중에는

차이가 있는 것으로 나타났다. 전체 투자계획 중 식량종자 공급개선 및 육묘산업 육성 분야의 비중이 54.6%로 가장 높은 반면, 기업 성장·발전에 맞춘 정책지원 분야의 비중은 2.3% 수준이다.

기업 육성 성과를 보더라도 중소규모 이상 업체 비중은 2016년 12.1%에서 2024년 7.7%로 하락하고 소규모 업체 비중은 92.3%에 달하는 등 기업 규모화 성과는 제한적인 것으로 나타났다.[23]

「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」의 SWOT 분석에서 민간기업 육성, 수출지원 인프라 확충, 종자기업의 규모화 및 시장 다변화 지원 등 기업의 성장기반 강화를 위한 전략을 제시한 점을 고려하면, 이러한 전략적 과제가 중장기 투자계획의 재원배분에 적절히 반영되어 있는지를 점검할 필요가 있다.

[「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」의 분야별 중장기 투자계획 비중]

(단위: 억원, %)

구분	투자계획	비중
신육종 기술 상용화	2,989	15.4
핵심 종자 개발	1,995	10.3
핵심인프라 구축	3,376	17.4
기업 성장·발전에 맞춘 정책지원	451	2.3
식량종자 공급개선 및 육묘산업 육성	10,598	54.6
합계	**19,410**	**100.0**

자료: 농림축산식품부, 「제3차 종자산업 육성 5개년 계획(2023~2027)」, 2023을 바탕으로 작성

특히 국내 종자산업은 소규모 업체 비중이 높고 기업 규모에 따라 연구개발 역량에도 차이가 나타나는 등 기업의 성장기반 강화가 주요 과제로 제기되고 있으나, 중장기 투자계획에서 기업 성장·발전에 맞춘 정책지원 분야의 재원배분 비중은 상대적으로 낮은 수준이다.

따라서 향후 종자산업 육성계획을 수립할 때에는 SWOT 분석 등을 통해 도출한 산업의 구조적 문제와 핵심 정책과제가 중장기 투자계획에 충실히 반영될 수 있도록, 전략적 중요도를 고려하여 분야별 재원을 적정하게 배분할 필요가 있다.

23) 국내 종자업체의 규모별 현황은 「나. 분석의견 (1) 종자기업의 영세성 및 규모화 한계」를 참조할 것

둘째, 종자산업은 연구개발·유전자원 관리·품종보호·종자 생산·보급 및 사업화 등 가치사슬 전반의 기능을 여러 기관이 분담하여 수행하고 있으므로, 단계별 사업과 성과가 유기적으로 연계될 수 있도록 유관기관 간 연계·협력체계를 강화할 필요가 있다.

현재 종자산업 육성정책은 농림축산식품부를 중심으로 국립종자원, 농촌진흥청, 한국농업기술진흥원 및 지방자치단체 등 다수의 기관이 기능을 분담하여 추진하고 있다. 농림축산식품부는 종자산업 육성 기본계획 수립, 관련 법·제도 운영 및 종자산업 육성·연구개발·산업화 지원 등 종자산업 정책 전반을 총괄하고 있다.

국립종자원(농림축산식품부 소속기관)은 보급종 생산, 종자보증, 품종보호 및 재배심사, 산업지원, 국제협력, 유통관리, 종자검정 및 인력양성 등의 업무를 수행하고 있다. 농림식품기술기획평가원(농림축산식품부 산하 공공기관)은 종자산업 관련 R&D사업을 지원하고 있으며, 한국농수산식품유통공사는 농식품 수출기반 조성 및 해외시장 개척을 지원하고 있다.

농촌진흥청 소속 국립식량과학원과 국립원예특작과학원은 식량작물 및 원예·특용작물 등의 연구개발과 품종개량을 담당하고 있으며, 농업유전자원센터는 농업생명자원의 수집·보존·평가 및 정보화 등을 수행하고 있다. 한국농업기술진흥원(농촌진흥청 산하 공공기관)은 민간육종 연구기반 및 산업화 지원, 우수 식량작물 종자의 증식·공급 등을 담당하고 있으며, 지방자치단체 농업기술원은 지역 특성에 맞는 신품종 연구개발과 원원종·원종[24] 생산 등의 역할을 수행하고 있다.

[종자산업 관련 주요 기관별 역할]

구분		분야	임무
농림축산식품부		종자산업 정책 총괄	• 종자산업 육성 기본계획 수립, 관련 법·제도 운영 • 종자산업 육성·R&D·산업화 지원정책 총괄
	국립종자원	식량작물 및 종자시장 전반	• 보급종 생산, 종자보증, 품종보호 및 재배심사, 산업지원, 국제협력, 유통관리, 종자검정, 인력양성
	농림식품기술기획평가원	연구개발 지원	• 종자산업 관련 R&D사업 지원
	한국농수산식품유통공사	수출, 해외시장 개척	• 농식품 수출기반 조성 및 해외시장 개척 지원

24) 원원종(foundation seed)은 기본식물종자를 분양받아 원원종포에서 재배, 증식한 종자로 품종 고유의 특성을 보유하고 있으며, 원종 및 보급종 종자를 생산하는 데 기본이 되는 종자를 의미하며, 원종(stock seed)은 원종포에서 원원종을 재배하여 생산한 종자로 보급종을 생산하는 데 사용된다.

구분		분야	임무
농촌진흥청		연구개발 및 기술보급	• 신품종 육성, 육종기술 개발 및 기술 현장 보급 지원
	국립식량과학원	식량, 사료, 바이오에너지, 풋거름작물	• 연구개발 시험 및 기술지원
	국립원예특작과학원	원예·특용작물	• 품종개량 및 육종법 기술개발 • 생리 및 생태 기술개발
	농업유전자원센터 (국립농업과학원)	식물, 미생물, 곤충	• 농업생명자원 종합관리체계 구축 및 실행 • 농업생명자원 수집, 보존, 평가, 정보화 기술개발 • 국내외 교류협력 및 전문인력 양성
	한국농업기술진흥원	민간 지원	• 민간육종 연구기반 및 산업화 지원 • 우수 식량작물 종자 증식 및 공급
지자체	도농업기술원 (전국 9개)	벼, 보리, 밀, 콩, 옥수수, 화훼, 과수 등	• 원원종·원종 생산, 보급종 물량 시·군 배정 • 신품종 연구개발

자료: 국립종자원 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 종자산업은 연구개발을 통해 개발된 품종이 품종보호·등록, 종자 증식·생산 및 보급을 거쳐 판매·수출 등 산업화로 이어지는 일련의 과정으로 구성되어 있어, 각 기관이 수행하는 기능도 종자산업의 가치사슬 단계별로 상호 연계되어 있다.

종자산업의 가치사슬을 단계별로 살펴보면, 유전자원 관리 단계에서는 농촌진흥청과 농업유전자원센터 등을 중심으로 농업생명자원의 수집 및 특성평가가 이루어지고 있으며, 개발(육종) 등록 단계에서는 농촌진흥청, 도농업기술원, 대학 및 민간종자회사 등이 기초·응용연구와 품종개발을 수행하고 국립종자원이 품종보호 등록 등의 역할을 담당하고 있다. 이후 생산 단계에서는 농촌진흥청, 한국농업기술진흥원, 국립종자원, 종자회사 및 농협 등이 종자의 증식·생산·가공에 참여하고 있으며, 유통 단계에서는 국립종자원, 한국농업기술진흥원, 시·군 농업기술센터, 종자회사 및 농협 등을 중심으로 종자의 보급·판매 및 수출이 이루어지고 있다.

[종자산업 가치사슬 단계별 주요 역할 및 참여주체]

구분	주요 역할	참여 주체
유전자원 관리	농업생명자원 수집 및 특성평가	농촌진흥청, 농업유전자원센터(도농업기술원, 대학)
개발(육종) 등록	기초·응용연구, 품종개발	농촌진흥청, 도농업기술원, 대학교, 민간종자회사, 국립종자원
생산	증식, 생산, 가공	농촌진흥청, 한국농업기술진흥원, 국립종자원, 지자체, 종자회사, 농협
유통	보급, 판매, 수출	국립종자원, 한국농업기술진흥원, 시·군 농업기술센터, 종자회사(무역상), 농협

자료: 국립종자원 제출자료를 바탕으로 작성

이처럼 각 기관이 수행하는 사업과 기능이 단계별로 원활히 이어질 수 있도록 기관 간 연계·협력을 강화하는 것이 중요하다. 특히 연구기관에서 개발된 품종이 실증·증식 및 보급을 거쳐 민간기업의 사업화와 국내외 시장 진출로 이어지기 위해서는 관련 기관의 사업 성과가 후속 단계로 연계되어야 한다.

따라서 향후 종자산업 육성정책은 R&D - 실증 - 증식·보급 - 사업화의 각 단계가 유기적으로 연계될 수 있도록 유관기관 간 협력방안을 마련할 필요가 있다.

예산안분석시리즈 Ⅲ
2027년도 예산안 총괄 분석 Ⅱ

발간일 2026년 10월

발행인 국회예산정책처장

편 집 예산분석실 사회예산분석과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 (주)디자인여백플러스(tel 02·2672·1535)

ISSN 3058-6194

ⓒ 국회예산정책처, 2026

국민과 함께 미래를 여는 국회

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

발간등록번호 31-9700460-001420-10
ISSN 3058-6194

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE