



2026. 7.

국회에산정책처 | 대한민국 사회보험

2026 대한민국 사회보험

Social Insurance
of the Republic of Korea 2026



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2026 대한민국 사회보험

Social Insurance
of the Republic of Korea 2026

2026 대한민국 사회보험

총괄 | 상지원 추계세제분석실장

기획·조정 | 이진우 조세분석심의관

작성 | 김우림 사회비용추계과 추계세제분석관

이미연 행정비용추계과 추계세제분석관

남희 경제비용추계과 추계세제분석관

임슬기 사회비용추계과 추계세제분석관

이소임 사회비용추계과 추계세제분석관

지원 | 김현실 사회비용추계과 행정실무관

정유경 사회비용추계과 자료분석연구원

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2026.6.25.)를 거쳐 발간되었습니다.

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

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

- 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

차례

제1부 사회보험의 이해

제1장 사회보험의 개념과 원리 2

제1절 사회보험의 개념 2
제2절 사회보험의 보장 범위: 사회적 위험 3
제3절 사회보험의 보장 방식: 보험방식 5
제4절 사회보험의 보장 주체: 국가 6
제5절 사회보험의 주요 급여: 현금급여·현물급여 8
제6절 사회보험의 적용 기간: 단기보험·장기보험 9

제2장 우리나라 8대 사회보험 체계 및 특성 10

제1절 제도의 구성 및 대상 10
제2절 제도별 주요 특징 13
1. 연금 13
2. 고용보험 16
3. 산재보험 18
4. 건강보험 20
5. 노인장기요양보험 23
제3절 보험료의 산정 24
1. 보험료 개념 24
2. 보험료 납입 주체 25
3. 보험료의 결정과 보험료율 27
4. 보험료 산정기준 28
제4절 급여의 종류 및 수급권 34
1. 제도별 급여의 종류 34
2. 주요 급여별 수급권 획득 조건 35

제5절 재정구조 및 운용 36
1. 재정구조 36
2. 재정의 운용 38
3. 사회보험 재정 현황 39
4. 사회보험에 대한 국가지원금 46
5. 국민부담률과 사회보장기여금 49

제3장 우리나라 사회보험의 변천 51

제1절 1960~1970년대: 사회보험의 도입 51
제2절 1980년대: 사회보험의 확대 53
제3절 1990~2000년대: 사회보험의 내실화 54
제4절 2010년대 이후: 새로운 사회적 위험에 대한 대응 58

제2부 4대 공적연금

제1장 국민연금 64

제1절 개요 64
제2절 주요 제도 변화 65
제3절 제도 운영 구조 및 현황 77
1. 운영체계 77
2. 가입자 및 보험료 79
3. 급여 및 수급자 92
4. 재정구조 110
5. 재정전망 115
6. 기금운용 116

차례

제2장 공무원연금 127

제1절 개요 127

제2절 주요 제도 변화 128

제3절 제도 운영 구조 및 현황 133

1. 운영체계 133
2. 가입자 및 보험료 134
3. 급여 및 수급자 139
4. 재정구조 151
5. 재정전망 157
6. 기금운용 158

제3장 사립학교교직원연금 164

제1절 개요 164

제2절 주요 제도 변화 166

제3절 제도 운영 구조 및 현황 171

1. 운영체계 171
2. 가입자 및 보험료 172
3. 급여 및 수급자 179
4. 재정구조 189
5. 재정전망 193
6. 기금운용 196

제4장 군인연금 203

제1절 개요 203

제2절 주요 제도 변화 204

제3절 제도 운영 구조 및 현황 209

1. 운영체계 209
2. 가입자 및 보험료 210
3. 급여 및 수급자 211

4. 재정구조 219

5. 재정전망 225

6. 기금운용 226

제3부 공적연금 외 4대 사회보험

제1장 고용보험 234

제1절 개요 234

제2절 주요 제도 변화 235

제3절 제도 운영 구조 및 현황 252

1. 운영체계 252
2. 피보험자 및 보험료 253
3. 급여 및 수급자 265
4. 재정구조 278
5. 재정전망 286
6. 기금운용 287

제2장 산업재해보상보험 293

제1절 개요 293

제2절 주요 제도 변화 294

제3절 제도 운영 구조 및 현황 300

1. 운영체계 300
2. 피보험자 및 보험료 302
3. 급여 및 수급자 311
4. 재정구조 317
5. 재정전망 324
6. 기금운용 326

제3장 국민건강보험 331

제1절 개요 331

제2절 주요 제도 변화 332

제3절 제도 운영 구조 및 현황 348

- 1. 운영체계 348
- 2. 가입자 및 보험료 349
- 3. 급여 363
- 4. 재정구조 378
- 5. 재정전망 386
- 6. 누적 준비금 운용 389

제4장 노인장기요양보험 393

제1절 개요 393

제2절 주요 제도 변화 394

제3절 제도 운영 구조 및 현황 398

- 1. 운영체계 398
- 2. 가입자 및 보험료 399
- 3. 급여 및 수급자 405
- 4. 재정구조 414
- 5. 재정전망 422
- 6. 누적 준비금 운용 424

차례

표 차례

[표 1] 사회보험·사적보험·공공부조 비교	2	[표 27] 국민연금 노령연금 수급개시연령	93
[표 2] 사회보험 제도별 운영체계 및 대상	11	[표 28] 소득활동에 따른 노령연금액	94
[표 3] 「산업재해보상보험법」에 정의된 업무상 재해	19	[표 29] 조기노령연금 수급연령별 연금 지급률	95
[표 4] 8대 사회보험의 법률상 보험료 개념	25	[표 30] 장애연금 수급 요건	97
[표 5] 8대 사회보험의 보험료(2026년 기준)	28	[표 31] 장애연금 급여 수준	98
[표 6] 8대 사회보험 보험료 산정기준 및 대상 소득 범위	32	[표 32] 유족연금 대상자 및 유족 범위	99
[표 7] 우리나라 8대 사회보험의 주요 급여	34	[표 33] 유족연금 급여 수준	99
[표 8] 8대 사회보험 주요 급여 및 수급권 획득 조건 (2025년 기준)	36	[표 34] 국민연금 수급자 수: 2021~2025년	103
[표 9] 우리나라 8대 사회보험 재정 현황 (2025회계연도 결산 기준)	41	[표 35] 국민연금 A값 추이	103
[표 10] 우리나라 8대 사회보험 재정 현황 (2026년 계획 기준)	42	[표 36] 연도별 명목소득대체율	105
[표 11] 사회보험성기금의 재정수지 산출 시 활용되는 수입·지출 범위	44	[표 37] 국민연금 크레딧 지원 제도	109
[표 12] 사회보험 국가지원금 현황	47	[표 38] 국민연금 출산크레딧 수급자 수 및 소요 재정: 2021~2025년	110
[표 13] 국민부담률과 사회보장기여금 현황	50	[표 39] 국민연금기금 재정구조(2026년 기준)	111
[표 14] 산재보험 및 고용보험의 노무제공자 적용 확대 과정	58	[표 40] 국민연금기금 수입: 2021~2026년	113
[표 15] 제1차 국민연금 개혁의 주요 내용	67	[표 41] 국민연금기금 지출: 2021~2026년	114
[표 16] 국민연금발전위원회 재정안정화 방안	70	[표 42] 국민연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년	114
[표 17] 제2차 국민연금 개혁의 주요 내용	72	[표 43] 국민연금기금의 운용 방법	117
[표 18] 국민연금 당연가입 근로자 범위 변화	74	[표 44] 국민연금기금운용위원회 구성	119
[표 19] 제3차 국민연금 개혁의 주요 내용	76	[표 45] 국민연금기금 자산구성: 2021~2025년	121
[표 20] 국민연금 가입자 유형	79	[표 46] 국민연금 연도별 목표 포트폴리오	123
[표 21] 국민연금 가입자 수: 2021~2025년	81	[표 47] 국민연금 자산유형별 수익률: 2016~2025년	124
[표 22] 국민연금 가입자 유형별 보험료(2026년 기준)	83	[표 48] 공무원연금제도 도입과 발전 연혁	129
[표 23] 국민연금 보험료 지원 현황(2026년 기준)	89	[표 49] 직역연금개혁 개요	131
[표 24] 국민연금 보험료 지원사업 월평균 지원자 수: 2021~2025년	90	[표 50] 제4차 직역연금개혁의 주요 내용	132
[표 25] 국민연금 보험료 지원사업 소요 재정: 2021~2026년	91	[표 51] 공무원연금 가입자	135
[표 26] 국민연금 급여 유형	92	[표 52] 공무원연금 가입자 수: 2021~2025년	136
		[표 53] 공무원연금 직종별·재직기간별 가입자 수: 2025년	136
		[표 54] 공무원연금급여와 재해보상급여의 종류	139
		[표 55] 공무원연금 퇴직급여	140
		[표 56] 공무원연금 퇴직유족급여	142
		[표 57] 공무원연금 퇴직수당	143

[표 58] 공무원연금 비공무상 장애급여	144	[표 86] 사학연금 수급자 수: 2021~2025년	186
[표 59] 공무원 재해보상급여 지급요건 및 보상수준 ..	145	[표 87] 퇴직연금 산정 방식	187
[표 60] 공무원연금 수급자 수: 2021~2025년	147	[표 88] 연도별 사학연금 연금지급률	188
[표 61] 공무원연금 퇴직연금 산정 방식	149	[표 89] 사학연금기금 재정구조	189
[표 62] 공무원연금 재정구조 및 세부 항목	151	[표 90] 사학연금기금 수입: 2021~2026년	191
[표 63] 공무원연금기금 수입: 2021~2026년	152	[표 91] 사학연금기금 지출: 2021~2026년	192
[표 64] 공무원연금기금 수입(재정수지 산출용): 2021~2026년	153	[표 92] 사학연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년	192
[표 65] 공무원연금기금 지출: 2021~2026년	154	[표 93] 사학연금기금 보험료 수입 및 급여 지출 현황: 2021~2025년	193
[표 66] 공무원연금 연금지여 유형별 지출: 2021~2026년	154	[표 94] 사학연금기금(연금제도) 재정전망: 2025~2095년	194
[표 67] 공무원연금기금 지출(재정수지 산출용): 2021~2026년	155	[표 95] 사학연금기금의 운용 방법	196
[표 68] 공무원연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년	155	[표 96] 사학연금 기금운용 관련 위원회	198
[표 69] 공무원연금기금 재정전망: 2026~2029년	157	[표 97] 사학연금기금 자산구성: 2021~2025년	200
[표 70] 공무원연금공단 내 기금운용 관련 위원회 내역	159	[표 98] 사학연금기금 자산구성(금융부문): 2021~2025년	200
[표 71] 공무원연금기금 자산구성(금융부문): 2021~2025년	161	[표 99] 사학연금 연도별 목표 포트폴리오	201
[표 72] 공무원연금 금융부문 자산유형별 수익률: 2021~2025년	163	[표 100] 사학연금 금융부문 자산유형별 수익률: 2016~2025년	202
[표 73] 사학연금 주요 제도 변화: 1970~1990년대 초반	167	[표 101] 군인연금제도 도입과 발전 연혁	204
[표 74] 직역연금개혁에 따른 사학연금 주요 제도 변화	169	[표 102] 군인연금 가입자	210
[표 75] 사학연금 특례적용범위의 변천	170	[표 103] 군인연금급여 및 재해보상급여의 종류	212
[표 76] 사학연금 적용 학교기관 수(2025년 기준)	172	[표 104] 군인연금 퇴직급여	213
[표 77] 사학연금 가입자 수(2025년 기준)	173	[표 105] 군인연금 퇴직유족급여	214
[표 78] 사학연금 가입자 수: 2021~2025년	175	[표 106] 군인연금 퇴직수당	214
[표 79] 사학연금 보험료 부과체계: 연금제도	176	[표 107] 군인 재해보상급여 지급대상 및 지급액	215
[표 80] 사학연금 보험료 부과체계: 재해보상·퇴직수당 제도	177	[표 108] 군인연금 수급자 수: 2021~2025년	217
[표 81] 사학연금 급여의 종류	179	[표 109] 군인연금 퇴역연금 산정 방식	218
[표 82] 사학연금 퇴직급여 수급 대상자	180	[표 110] 군인연금 재정구조 및 세부 항목	219
[표 83] 사학연금 퇴직유족급여 수급 대상자	181	[표 111] 군인연금기금 수입: 2021~2026년	220
[표 84] 사학연금 재해보상급여	183	[표 112] 군인연금기금 수입(재정수지 산출용): 2021~2026년	221
[표 85] 사학연금 퇴직수당 지급률	185	[표 113] 군인연금기금 지출: 2021~2026년	222
		[표 114] 군인연금 연금지여 유형별 지출: 2021~2026년	222
		[표 115] 군인연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년	223

차례

[표 116] 군인연금기금 재정전망: 2026~2029년 225	[표 144] 고용안정·직업능력개발 사업 소요 재정: 2021~2026년 277
[표 117] 군인연금기금 자산구성(금융부문): 2021~2025년 228	[표 145] 고용보험기금 재정구조 개요 279
[표 118] 군인연금 금융부문 자산유형별 수익률: 2021~2025년 230	[표 146] 고용보험기금 수입: 2021~2026년 280
[표 119] 고용보험 사업체계 235	[표 147] 고용보험기금 일반회계 전입금: 2021~2026년 281
[표 120] 고용보험제도 주요 연혁(적용 부문) 237	[표 148] 고용보험기금 지출: 2021~2026년 282
[표 121] 건설사업 총공사금액에 따른 고용보험 변화 .. 238	[표 149] 고용보험기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년 284
[표 122] 고용보험제도 주요 연혁(실업급여 부문) 240	[표 150] 고용보험기금 재정수지 및 적립금(대상자·급여별): 2021~2026년 285
[표 123] 고용보험제도 주요 연혁(모성보호 분야) 245	[표 151] 고용보험기금 재정전망: 2026~2029년 286
[표 124] 2026년 하반기 달라질 모성보호 육아지원 사업 248	[표 152] 고용보험기금 자산구성: 2021~2025년 290
[표 125] 고용보험제도 주요 연혁(고용안정 사업) 249	[표 153] 고용보험기금 자산유형별 수익률: 2021~2025년 292
[표 126] 고용보험제도 주요 연혁(직업능력개발 사업) .. 251	[표 154] 산재보험제도 주요 연혁 297
[표 127] 고용보험 적용대상 및 적용 제외 253	[표 155] 산재보험의 노무제공자 적용 확대 과정 303
[표 128] 고용보험 사업장 및 피보험자 수: 2021~2025년 256	[표 156] 연도별 산재보험 적용 확대 현황 303
[표 129] 사업장 규모별 고용보험 피보험자 수: 2021~2025년 257	[표 157] 산재보험 사업장 및 적용자 수: 2021~2025년 306
[표 130] 노무제공자, 예술인, 자영업자 고용보험 가입자 수: 2021~2025년 258	[표 158] 산재보험 적용 노무제공자 수: 2016~2025년 306
[표 131] 대상자별 보험료율(2026년 기준) 259	[표 159] 산재보험 평균 보험료율 변화: 2011~2026년 307
[표 132] 자영업자의 기준보수에 따른 구직급여 지급액 (2026년 기준) 260	[표 160] 업종별 산재보험료율(2026년 기준) 308
[표 133] 고용보험 보험료 지원사업 현황: 2020~2026년 263	[표 161] 산재보험 가입자별 보험료 산정 방법 및 부담원칙 309
[표 134] 구직급여의 소정급여일수 266	[표 162] 예술인 산재보험 가입 지원 사업 현황: 2021~2026년 311
[표 135] 근로자, 예술인, 노무제공자 구직급여 비교 ... 267	[표 163] 산재보험급여 312
[표 136] 자영업자 구직급여 소정급여일수 268	[표 164] 산재보험급여 수급자 수: 2021~2025년 315
[표 137] 근로자 실업급여 사업의 주요 내용 268	[표 165] 최저·최고 보상기준 고시금액: 2021~2026년 317
[표 138] 구직급여 유형별 수급자 수 및 지급액 269	[표 166] 산재보험기금 재정구조 개요 318
[표 139] 유형별 구직급여 수급자 수 및 지급액 270	[표 167] 산재보험기금 수입: 2021~2026년 320
[표 140] 출산전후휴가 급여 및 배우자출산휴가 급여의 주요 내용 272	[표 168] 산재예방 관련 편성 현황: 2021~2026년 .. 321
[표 141] 모성보호 사업의 주요 내용 273	[표 169] 산재보험기금 지출: 2021~2026년 323
[표 142] 모성보호 사업 급여 수급자 수: 2021~2025년 275	
[표 143] 고용안정·직업능력개발 사업 276	

[표 170] 산재보험기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년	324	[표 197] 재난적의료비 지원자 수 및 소요 재정	374
[표 171] 산재보험기금 책임준비금: 2021~2026년 ..	324	[표 198] 상병수당 시범사업	375
[표 172] 산재보험기금 재정전망: 2026~2029년	325	[표 199] 상병수당 시범사업 수급자 수 및 소요 재정 ..	376
[표 173] 산재보험기금 자산구성: 2021~2025년	328	[표 200] 본인부담 경감 제도 개요	377
[표 174] 산재보험기금 자산유형별 수익률: 2021~2025년	330	[표 201] 본인부담 경감 제도 지원자 수 및 소요 재정	378
[표 175] 건강보험 보장성 강화 주요 내용	336	[표 202] 건강보험 재정구조 개요	379
[표 176] 건강보험 보장성 강화 대책의 주요 과제 추진 계획 및 실적	337	[표 203] 건강보험 수입: 2021~2026년	381
[표 177] 건강보험료 부과체계 개편에 따른 건강보험료 수입 전망	339	[표 204] 건강보험 실 국고지원율: 2022~2026년 ..	382
[표 178] 건강보험료 부과체계 개편 주요 내용	340	[표 205] 건강보험 지출: 2021~2026년	384
[표 179] 외국인 건강보험제도 주요 연혁	347	[표 206] 세부 항목별 보험급여비: 2021~2026년 ..	384
[표 180] 건강보험 가입 제도 개요	350	[표 207] 건강보험 재정수지 및 누적 준비금: 2021~2026년	385
[표 181] 건강보험 가입유형별 적용인구: 2021~2025년	351	[표 208] 의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정전망: 2026~2035년	387
[표 182] 직장가입자 보험료 개요	353	[표 209] 건강보험 자금 자산구성: 2021~2025년 ..	391
[표 183] 건강보험료 부과 방식(2026년 5월 기준) ..	354	[표 210] 건강보험 자금 자산군별 수익률: 2021~2025년	392
[표 184] 보험료율 및 부과점수당 금액: 2017~2025년	355	[표 211] 노인장기요양보험제도 주요 연혁	396
[표 185] 건강보험 국가지원 사업(2026.5월 기준) ..	356	[표 212] 노인장기요양보험 적용인구 현황: 2021~2025년	400
[표 186] 건강보험료 지원 사업 월평균 지원자 수: 2021~2025년	357	[표 213] 장기요양보험료 부과체계	402
[표 187] 건강보험료 지원 사업 소요 재정: 2021~2026년	358	[표 214] 노인장기요양보험과 건강보험의 보험료율과 인상률: 2017~2026년	402
[표 188] 건강보험료 경감 사업	360	[표 215] 차상위계층 지원 사업 월평균 지원자 수 및 총 소요 재정	403
[표 189] 건강보험료 경감 사업 월평균 지원자 수 및 소요 재정: 2021~2025년	361	[표 216] 노인장기요양보험료 경감 사업 월평균 지원자 수	404
[표 190] 건강보험 보험급여 유형	364	[표 217] 노인장기요양보험료 경감 사업 총 소요 재정	405
[표 191] 급여유형별 진료실인원: 2020~2024년	364	[표 218] 노인장기요양보험 가입 제도 개요	405
[표 192] 의료비: 2020~2024년	366	[표 219] 노인장기요양보험 신청·인정·이용 현황	407
[표 193] 의료기관 유형별 수가 인상률: 2022~2026년	369	[표 220] 노인장기요양보험 요양등급별 수급자 현황 (2025년 기준)	408
[표 194] 차상위계층 지원 사업	372	[표 221] 장기요양급여 종류	409
[표 195] 차상위계층 지원 사업 월평균 지원자 수 및 소요 재정	373	[표 222] 노인장기요양보험 급여유형별 수급자 수: 2021~2025년	410
[표 196] 재난적의료비 지원 사업	373	[표 223] 연도별 장기요양급여비용(수가) 인상률	413

차례

[표 224] 노인장기요양보험 재정구조 개요	415
[표 225] 노인장기요양보험 수입: 2021~2026년	417
[표 226] 노인장기요양보험의 국고지원금: 2021~2026년	418
[표 227] 노인장기요양보험 지출: 2021~2026년	419
[표 228] 노인장기요양보험 세부 항목별 보험급여비: 2021~2026년	420
[표 229] 노인장기요양보험 재정수지 및 누적 준비금: 2021~2026년	421
[표 230] 노인장기요양보험 재정전망: 2026~2034년	423
[표 231] 노인장기요양보험 자금 자산구성: 2021~2025년	425

그림 차례

[그림 1] 사회적 위험의 주요 유형	4	[그림 17] 국민연금 수급자 수: 1988~2025년	102
[그림 2] 보험방식의 주요 특징	5	[그림 18] 가입기간·소득수준 변화에 따른 소득대체율 (명목소득대체율 43% 예시)	106
[그림 3] 급여 유형별 주체 간 관계	8	[그림 19] 국민연금기금 재정전망	115
[그림 4] 사회보험의 적용 기간	9	[그림 20] 국민연금 기금운용 관리 체계도	118
[그림 5] 우리나라 사회보험의 구성	10	[그림 21] 국민연금기금 금융부문 자산유형별 투자 비중	122
[그림 6] 확정급여형과 확정기여형	14	[그림 22] 국민연금기금 채권 및 주식의 국내 및 해외 투자 비중	122
[그림 7] 의료보험의 유형	21	[그림 23] 공무원연금 운영체계	134
[그림 8] 보험료 부과 대상 유형 예시	26	[그림 24] 공무원연금 가입자 수: 1982~2025년	135
[그림 9] 사회보험의 재정구조	38	[그림 25] 공무원 전체의 기준소득월액 평균액: 2010~2025년	137
[그림 10] 사회보험의 재정운용 방식	39	[그림 26] 공무원연금 수급자 수: 1982~2025년	146
[그림 11] 1960~1970년대 우리나라 사회보험의 주요 변화	52	[그림 27] 공무원연금기금 운용체계	159
[그림 12] 1980년대 우리나라 사회보험의 주요 변화	54	[그림 28] 공무원연금 금융부문 자산유형별 구성비: 2021~2025년	161
[그림 13] 1990~2000년대 우리나라 사회보험의 주요 변화	57	[그림 29] 공무원연금기금 금융부문 자산의 국내 및 해외 투자 비중: 2021~2025년	162
[그림 14] 2010년대 이후 우리나라 사회보험의 주요 변화	60	[그림 30] 사학연금 운영체계	171
[그림 15] 국민연금 운영체계	77		
[그림 16] 국민연금 가입자 수: 1988~2025년	81		

[그림 31] 사학연금 가입자 수: 1979~2025년	174	[그림 61] 국민건강보험공단 자금운용체계(2026년)	390
[그림 32] 사학연금 수급자 수: 1985~2025년	185	[그림 62] 건강보험 누적 준비금 포트폴리오 현황 (2025년)	391
[그림 33] 사학연금 가입자 소득수준별 재분배 적용 비율	188	[그림 63] 노인장기요양보험 운영체계	399
[그림 34] 사학연금 재정전망: 2025~2095년	195	[그림 64] 노인장기요양보험 인정 및 등급판정 절차	406
[그림 35] 사학연금 기금운용 관리 체계도	197	[그림 65] 장기요양비용과 장기요양보험지출의 구조	411
[그림 36] 군인연금제도와 공무원연금제도 연혁 비교: 2010~2018년	207	[그림 66] 노인장기요양보험 재정 구성	414
[그림 37] 군인연금제도 운영 및 관련 조직	210	[그림 67] 노인장기요양보험 누적 준비금 포트폴리오 현황(2025년)	425
[그림 38] 군인연금 가입자 수: 2005~2025년	211		
[그림 39] 군인연금 수급자 수: 2002~2025년	216		
[그림 40] 군인연금 기금운용체계 및 구성	227		
[그림 41] 군인연금 금융부문 자산유형별 구성비: 2021~2025년	228		
[그림 42] 군인연금기금의 금융부문 자산의 국내 및 해외 투자 비중: 2021~2025년	229		
[그림 43] 고용보험 운영체계	252		
[그림 44] 고용보험 피보험자 수: 1996~2025년	255		
[그림 45] 우리나라의 실업급여 제도	265		
[그림 46] 고용보험기금 자산운용체계	289		
[그림 47] 고용보험기금 자산유형별 구성비	291		
[그림 48] 고용보험기금 채권 및 주식의 국내 및 해외 투자 비중	291		
[그림 49] 산재보험 운영체계	300		
[그림 50] 산업재해 조사 과정	301		
[그림 51] 산재보험 전체 적용자 수: 1964~2025년	305		
[그림 52] 산재보험기금 기금운용체계	327		
[그림 53] 산재보험기금 자산별 투자 비중	328		
[그림 54] 산재보험기금 지역별 투자 비중	329		
[그림 55] 국민건강보험제도 주요 연혁	333		
[그림 56] 건강보험 운영체계	349		
[그림 57] 건강보험 가입유형별 가입자 수: 2002~2025년	350		
[그림 58] 의료비와 요양급여비용의 구조	365		
[그림 59] 건강보험 수가 및 소비자물가지수 인상을 추이	369		
[그림 60] 건강보험 재정수지: 2018~2025년	386		

차례

참고자료 차례

별정우체국연금제도	12	정부의 군인연금 재정계산	226
우리나라의 직역연금 대상자에 대한 재해보상 제도 및 퇴직수당	12	우선지원대상기업	248
다층노후소득보장 체계	15	고용보험 보험료율 변화 과정	261
기타 진료비 지불방식	22	사회보험사각지대 해소사업 개요	264
국가재정에서의 사회보험재정	45	정부의 고용보험 재정계산	287
기초연금 개요	72	특수형태근로종사자와 노무제공자	299
「제5차 국민연금 종합운영계획」(2023.10.)의 주요 내용 ..	78	산재보험 보험료율 변화	310
사회보장협정	82	정부의 산재보험 재정계산	325
국민연금 보험료율의 변화 과정	85	「제2차 국민건강보험 종합계획」 주요 내용	341
[해외사례] OECD 주요국가별 공적연금 보험료율 비교 ..	86	「의료개혁 1·2차 실행방안」 및 비상진료대책 주요 내용	343
납부예외자와 적용제외자	87	보험료 체납과 보험급여 중지	362
부양가족연금액	96	건강보험 본인부담률	366
중복급여 조정	101	의료비와 건강보험 재정	367
국민연금 기본연금액 산식 (법률 제20903호 「국민연금법」 적용)	104	상대가치점수 결정 체계	370
소득대체율 적용 시점	106	건강보험 국고지원 연혁	382
[해외사례] OECD 주요국가별 소득대체율 비교	107	정부의 건강보험 재정전망	388
정부의 국민연금 재정계산	116	장기요양 통합재가서비스의 개요	397
[해외사례] 해외 주요국과의 GDP 대비 국민연금기금 규모 비교	125	노인장기요양보험 본인부담률	412
공무원연금 보험료율의 변화 과정	138	의료급여 수급자에 대한 노인장기요양보험 재정구조 ..	416
공무원연금 수급개시연령	141	정부의 노인장기요양보험 재정전망	423
[해외사례] 주요국의 공무원연금제도 비교	150		
공무원연금 국가보전금 현황	156		
정부의 공무원연금 재정계산	158		
사학연금 보험료율 변화 과정	176		
사학연금과 공무원연금의 비용부담 구조 차이	178		
폐교로 인한 퇴직연금 수급 개시자 수 현황	186		
정부의 사학연금 재정계산	195		
군인연금과 공무원연금 비교	208		
[해외사례] 주요국의 군인연금제도 비교	218		
군인연금 국가보전금 현황	224		



대한민국 사회보험 개괄

우리나라 사회보험의 구성

		대상자			
		민간근로자· 자영업자	공무원	군인	사립학교 교직원
사회적 위험	노령	국민연금	공무원연금	군인연금	사립학교교직원연금 (이하 '사학연금')
	실업	고용보험			
	직무상 재해	산업재해보상보험 (이하 '산재보험')	공무원 재해보상제도	군인 재해보상제도	사립학교교직원연금 재해보상제도
	질병·부상	국민건강보험(이하 '건강보험')			
	노인성질병	노인장기요양보험(이하 '장기요양보험')			

자료: 국회예산정책처

8대 사회보험의 운영체계

구분	도입 연도	근거법	소관부처	관리기관
국민연금	1988년	국민연금법	보건복지부	국민연금공단
공무원연금	1962년	공무원연금법	인사혁신처	공무원연금공단
사학연금	1973년	사립학교교직원 연금법	교육부	사립학교교직원연금공단
군인연금	1963년	군인연금법	국방부	국방부
고용보험	1995년	고용보험법	고용노동부	근로복지공단, 고용센터
산재보험	1963년	산업재해보상보험법	고용노동부	근로복지공단
건강보험	1977년	국민건강보험법	보건복지부	국민건강보험공단
장기요양보험	2008년	노인장기요양보험법	보건복지부	국민건강보험공단

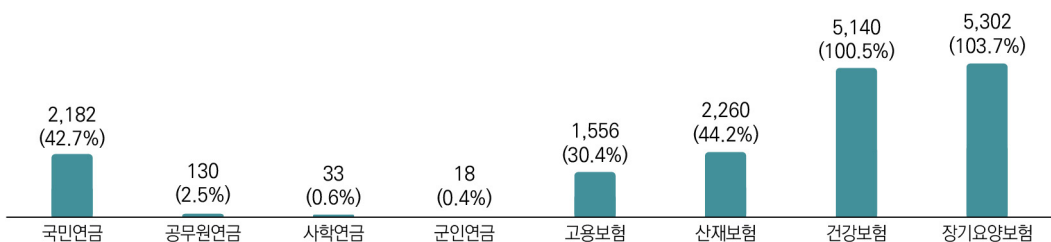
주: 건강보험은 1977년 일부 사업장에 의무 의료보험제도를 도입하였고, 이후 1989년 전국민건강보험으로 통합

가입(적용)대상 및 보험료율

구분	가입(적용)대상	보험료 납입 주체	보험료율의 결정	보험료율(2026년)
국민연금	18세 이상 60세 미만 국민	사업주·개인	근거법 개정	9.5%
공무원연금	국가 및 지방직 공무원	국가·개인	근거법 개정	18%
사학연금	사립학교 교직원	국가·법인·개인	근거법 개정	18%
군인연금	부사관·준사관·장교	국가·개인	근거법 개정	14%
고용보험	「근로기준법」상 근로자 및 사업장	(실업급여) 사업주·개인 (고용안정·직업능력개발 사업) 사업주	시행령 개정 (고용보험위원회 심의)	(근로자 실업급여) 1.8% (고용안정· 직업능력개발 사업) 0.25~0.85%
산재보험	근로자를 사용하는 모든 사업(장)	사업주	고시 개정 (산업재해보상보험및 예방심의회 결정)	업종별 0.5~18.5% + 출퇴근재해요율 0.6%
건강보험	전 국민 중 의료급여 수급권자가 아닌 자	사업주·세대	시행령 개정 (건강보험정책 심의회 결정)	7.19%
장기요양보험	전 국민	사업주·세대	시행령 개정 (장기요양위원회 결정)	0.9448%

- 주: 1. 국민연금·사학연금은 기준소득월액 기준, 공무원연금·군인연금은 기준소득월액 기준(단, 국가부담금은 보수예산 기준), 고용보험·산재보험은 보수 기준, 건강보험·장기요양보험은 보수월액(직장가입자)·소득월액(직장·지역가입자)·재산(지역가입자) 기준
2. 국민연금의 보험료율은 2026년부터 0.5%p씩 매년 인상되어 2033년 이후에는 13%가 될 예정

2025년 가입자·적용자 수(만명)



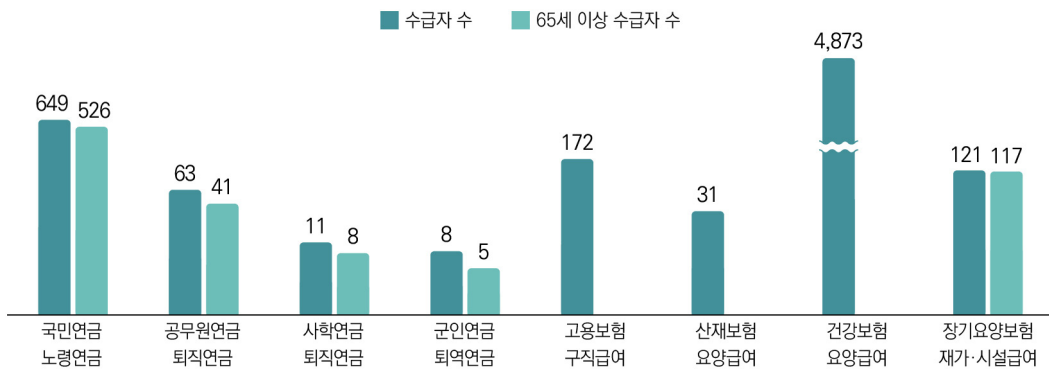
- 주: 1. 팔호 안은 2025년 말 기준 주민등록인구 대비 해당 제도 가입자·적용자 수 비율
2. 건강보험·장기요양보험의 적용인구가 2개 이상 직장에 이중 가입된 사람을 포함함에 따라, 건강보험 적용인구와 의료급여 수급자 등의 합으로 구성되는 장기요양보험 적용인구는 통계상 인구를 상회하는 것으로 나타남

제도별 주요 급여

구분	주요 급여	수급권 획득 요건	지원 내용
국민연금	노령연금	10년 이상 납입, 개시연령 도달	명목소득대체율(43%)을 적용한 연금 급여 ※ 2026년부터 적용
공무원연금	퇴직연금	10년 이상 납입, 개시연령 도달	연금지급률 1.7%를 적용한 연금 급여 ※ 2026년 1.736%, 2035년 1.7%로 단계적 하향 조정 중
사학연금	퇴직연금	10년 이상 납입, 개시연령 도달	연금지급률 1.7%를 적용한 연금 급여 ※ 2026년 1.736%, 2035년 1.7%로 단계적 하향 조정 중
군인연금	퇴역연금	20년 이상 납입, 전역	연금지급률 1.9%를 적용한 연금 급여
고용보험	구직급여	이직일 이전 18개월간 180일 이상 납입 후 비자발적 이직	이직 전 평균임금의 60% 수준의 구직급여를 소정급여일수 동안 지급
산재보험	요양급여	업무상 부상·질병으로 4일 이상 요양 필요	근로복지공단 병원 또는 산재지정 의료기관에서 치료를 받는 현물급여가 원칙
건강보험	요양급여	질병·부상 발생	진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술 기타의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송 등
장기요양보험	재가·시설급여	노인성질환 (장기요양등급 판정자)	(재가급여) 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 복지용구 등 (시설급여) 노인요양시설 또는 노인요양공동생활가정 입소

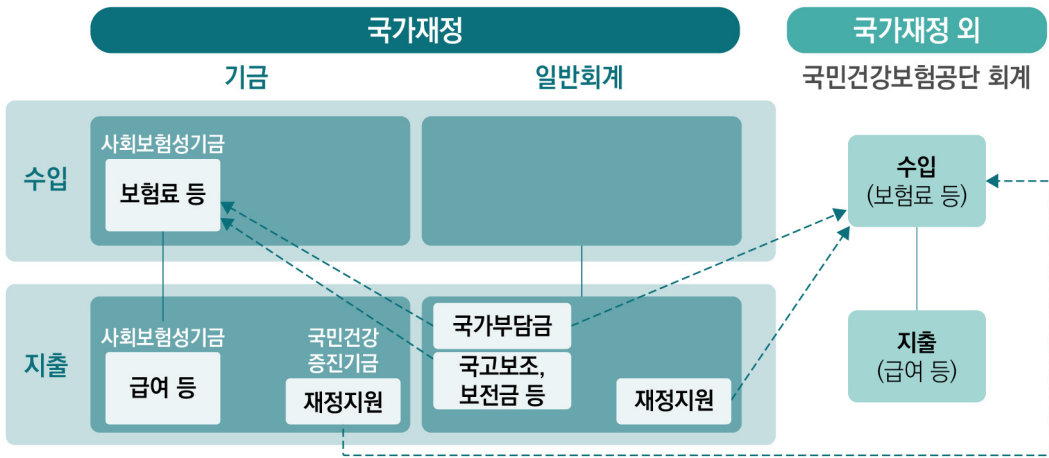
- 주: 1. 명목소득대체율은 40년 가입한 사람 중 본인의 소득이 연금수급개시 직전 3년간 가입자 평균 소득과 동일한 경우에 적용되는 본인 평균소득액 대비 연금급여액의 비율
 2. 연금지급률은 재직기간 1년당 평균소득월액 대비 연금급여액의 비율
 3. 구직급여의 소정급여일수는 가입기간에 따라 50세 미만 120~240일, 50세 이상 및 장애인은 120~270일
 4. 건강보험·장기요양보험은 급여 이용을 위한 일부 자부담 필요

2025년 제도별 주요 급여 수급자 수(만명)



주: 건강보험 요양급여는 '2024년 기준' 한 번이라도 건강보험 급여를 제공받은 적이 있는 진료실인원을 가리킴

8대 사회보험의 재정구조



자료: 국회예산정책처

2025회계연도 결산 기준 재정현황(조원, %)

구분	국가재정(사회보험성기금)								국가재정 외	
	합계	소계	관리재정수지 불포함 (사회보장성 기금)				관리재정수지 포함		건강보험 국민건강 보험공단 회계	장기요양 보험 국민건강 보험공단 회계
			국민연금	사학연금	고용보험	산재보험	공무원 연금	군인연금		
			국민연금 기금	사립학교 교직원 연금기금	고용보험 기금	산업재해 보상보험 기금	공무원 연금기금 (연금제도)	군인연금 기금		
'25년 수입	165.3	145.8	106.8	7.3	20.3	11.3	15.0	4.5	102.9	17.0
보험료 수입	112.9	95.9	63.9	3.7	18.9	9.4	14.9	2.1	87.3	11.1
'25년 지출	115.9	88.1	50.6	6.5	20.9	10.1	23.3	4.6	102.4	16.8
급여 지출	110.6	82.8	49.7	5.9	19.3	8.0	23.3	4.6	101.7	16.3
(총지출 대비 비율)	(16.2)	(12.1)	(7.3)	(0.9)	(2.8)	(1.2)	(3.4)	(0.7)	-	-
(GDP 대비 비율)	(4.1)	(3.1)	(1.9)	(0.2)	(0.7)	(0.3)	(0.9)	(0.2)	(3.8)	(0.6)
재정수지	49.3	57.7	56.2	0.8	-0.6	1.2	-8.3	-0.1	0.5	0.2
적립금	1,542.7	1,523.7	1,458.0	31.4	7.8	26.6	18.1	0.9	30.2	5.2

주: 1. 각 제도별 소관부처에서 활용하는 재정수지 산출 기준을 적용한 것으로 각각의 수입과 지출에 포함되는 항목은 이하 '표 9] 우리나라 8대 사회보험 재정 현황(2025회계연도 결산 기준)'(p.41) 및 '표 11] 사회보험성기금의 재정수지 산출 시 활용되는 수입·지출 범위'(p.44)를 참고

2. 단수 조정으로 합계 및 비율 등에 차이가 발생할 수 있음

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 고용노동부, 국민건강보험공단 제출자료 및 한국은행 「국민계정」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제1부 사회보험의 이해



National Assembly Budget Office



제1장

사회보험의 개념과 원리

제1절 사회보험의 개념

사회보험이란 질병, 실업, 고령, 사망 등의 사회적 위험(social risk)에 보험방식으로 대비하기 위해 국가가 운영하는 제도를 가리킨다. 국가는 법에 근거하여 사회보험 제도를 운영하고 가입자에게 가입을 의무화하며 보험료를 징수한다. 가입자는 보험료 납입을 대가로 제도별로 설정된 급여를 수급할 권리를 획득하고, 국가는 수급권자에게 법에 명시된 급여를 보장한다.

[표 1] 사회보험·사적보험·공공부조 비교

구 분	사회보험	사적보험	공공부조
보장 범위	사회적 위험	개인적 위험	사회적 위험
보장 방식	보험방식	보험방식	국가지원
보장의 주체	국가 (법적 수급권 발생)	개인과 계약을 맺은 보험회사 등 (계약적 수급권 발생)	국가 (법적 수급권 발생)
가입 방식	의무가입	임의가입	-

자료: 국회예산정책처

사회보험은 몇 가지 측면에서 사적보험 및 공공부조와 대비된다. 먼저, 사회보험은 보험방식으로 위험에 대비한다는 점에서 사적보험과 동일하지만, 사회보험은 사회라는 집단 수준에서 발생하는 위험에 대비하기 위해 국가가 운영하는 제도인 반면, 사적보험은 개인이나 가족, 기업 단위에서 발생하는 사적 위험에 대비하기 위해 보험회사나 금융기관이 운영하는 제도라는 점에서 차이가 있다. 사회보험은 국가가 운영하기 때문에 국가

가 정한 가입 대상자들에게는 가입 의무가 부여된다. 즉, 국가가 사회적으로 보장이 필요한 위험의 범위를 설정하여 국민들에게 가입 의무를 부여하고 보장을 제공하는 방식이다. 반면, 사적보험은 보험회사나 금융기관이 운영하되 개인이나 가족, 기업 단위에서 자발적으로 가입하는 제도이기 때문에 가입 주체가 보장받을 위험의 범위를 결정하게 된다. 예를 들어, 사망 위험에 대비해야 한다고 생각하는 사람은 생명보험에 가입하지만, 사망을 위험으로 인식하지 않는 사람은 생명보험에 가입하지 않는 것과 같은 원리이다.

사회보험은 또한 공공부조와도 대비된다. 사회보험과 공공부조는 모두 국가가 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 마련한 제도라는 점에서는 동일하다. 그러나 사회보험은 일반적인 사회적 위험에 대비하여 보험방식으로 국민을 보호하려는 제도인 반면, 공공부조는 주로 취약계층에 대하여 조세를 재원으로 하는 재정지원 방식으로 사회적 안전망을 제공하는 제도라는 점에서 차이가 있다. 우리나라의 「사회보장기본법」은 사회보험에 대하여 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도”라고 명시하고 있고(제3조제2호), 공공부조에 관해서는 “국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”라고 정의하고 있다(제3조제3호). 보험방식으로 대처하는 방식과 국가와 지방자치단체의 책임하에 보장하는 방식 간의 가장 큰 차이는 재원이라고 할 수 있다. 보험방식은 가입자가 납부한 보험료를 기반으로 보장에 대한 권리가 발생하기 때문에 가입자의 보험료가 주요 재원이 되지만, 최저생활 보장은 사회적 기본권에 해당하기 때문에 국가와 지방자치단체가 징수한 조세가 주요 재원이 된다.

제2절 사회보험의 보장 범위: 사회적 위험

사회적 위험이란 사회 전반에 영향을 미치는 위험으로, 개인의 선택이나 행동이 아닌 사회적 요인이나 구조적 요인에 의해 발생하는 위험을 가리킨다. 따라서 사회적 위험은 고정된 것이 아니며 사회의 특성과 변화에 따라 달라질 수 있다.

유럽에서 사회보험 제도가 처음 등장한 19세기 산업화 시대에는 노동자들의 노령, 실업, 장애, 산업재해, 질병 등이 사회적 위험으로 간주되었다. 당시 제조업과 공업이 발전하면서 대량생산에 참여하는 노동자 집단이 사회의 주요 구성원으로 새롭게 등장함에

따라 이들을 실업이나 노령으로 인한 소득 단절, 열악한 노동 조건으로 인해 발생하는 질병, 사업장의 재해 등으로부터 보호해야 할 필요가 있었던 것이다. 또한, 산업화에 따라 도시화가 촉진되면서 인구가 집중되는 현상이 발생하자 공중위생 문제에도 사회적으로 대응할 필요가 있었다. 특히, 이전까지 사회보장의 역할을 수행하던 가족, 교회, 길드 등의 역할이 약화되면서 국가가 운영하는 사회보장체계가 필요하게 되었다. 이 시기의 사회적 위험은 주로 노동자들의 경제적 위험과 건강에 관련된 것이었다. 이에 노동자들을 대상으로 하는 연금, 건강보험, 산재보험 등의 제도가 처음 등장하였다. 즉, 노동자들의 실업이나 질병, 재해로 인한 수입감소를 보전하는 것이 초기 사회보험제도의 핵심 역할이었다.

노동자들의 경제적 위험과 건강에 관련된 위험을 전통적 사회적 위험이라고 한다면, 20세기에 나타난 탈산업화 시기에는 새로운 사회적 위험이 등장하였다. 탈산업화가 되면서 서비스 및 지식기반 업종이 등장하고 노동시장이 유연화됨에 따라 일자리의 불안정성이 증가하였고, 기술 혁신에 따른 기술과 숙련의 불일치 등의 문제도 발생하였다. 이에 장기실업과 근로빈곤 등의 문제가 나타나기 시작했다. 이와 더불어, 여성의 경제활동이 증가하고 가족 규모가 축소되면서 전통적으로 가족 내에서 주로 여성이 담당하던 돌봄에 대한 수요 역시 주요 사회적 위험으로 작용하게 되었다. 특히, 기대수명이 연장되면서 고령자에 대한 장기간 돌봄에 대한 필요가 늘어났다. 이러한 사회적 변화는 사회보험이 주로 수입감소를 보전하는 역할을 수행하던 것에서 더 나아가 직업훈련 및 재취업 지원 등 예방 중심의 지원을 함께 제공하고 장기요양보험 등 노인성 질병에 대해서도 보험방식의 보장을 적용하게 되는 계기가 되었다.

[그림 1] 사회적 위험의 주요 유형

	전통적 사회적 위험	새로운 사회적 위험
등장 배경	국민연금	탈산업화·가족구조 변화·기대수명 증가
주요 위험	실업 및 노령으로 인한 소득감소, 열악한 노동 조건으로 인해 발생하는 질병, 사업장의 재해 등	기술 혁신에 따른 실업, 가정 내 돌봄 수요

자료: 국회예산정책처

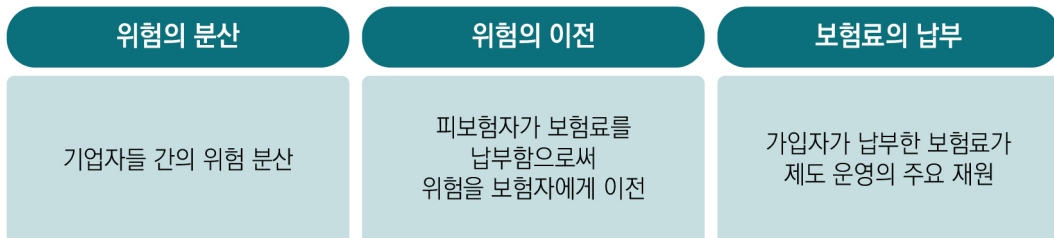
제3절 사회보험의 보장 방식: 보험방식

보험방식이란 몇 가지 특징이 있다. 첫째는 구성원이 경험할 위험을 집단화하여 (pooling) 분산시킨다는 점이다. 만약 개인이 자신의 위험에 대응해야 한다면 자신이 가진 자원의 범위 내에서만 대응이 가능하다. 그러나 보험의 경우 많은 사람들이 보험에 가입하여 보험료를 지불하도록 하고 이를 재원으로 하여 사회적 위험을 겪은 사람들에게 사전에 정한 대로 위험에 대한 보상을 하게 된다. 즉, 보험방식은 개별적인 위험을 보험에 가입한 집단이 공동으로 분담하여 개인의 손실을 최소화하도록 한다.

이러한 위험 분산과 관련된 보험방식의 또 다른 특징은 위험이 이전된다는 것이다. 위험 이전(risk transfer)은 가입자가 자신이 경험할 위험을 보험사 등 보험제도를 운영하는 주체에게 이전한다는 의미이다. 가입자는 보험료를 납부함으로써 위험을 제도 운영 주체에게 이전하고 위험에 수반되는 잠재적인 손실로부터 보호를 받게 된다. 예를 들어, 자동차 보험의 경우 가입자는 보험료를 지불함으로써 자동차 사고에 따른 인적·물적 피해라는 위험을 보험사에 이전하여 해당 피해 발생 시 보호를 받게 된다.

보험방식의 마지막 특징은 계약에 따라 피보험자(가입자)가 보험료를 납부하고 보상을 받는다는 점이다. 보험자와 피보험자는 양측의 의무와 권리를 명확히 규정하고, 이에 따라 피보험자는 위험을 이전하고 분산시키기 위해 보험료를 납부하며 계약에 따라 보상을 받는다. 이에 보험의 제도 운영 및 급여 제공을 위한 주요 재원은 가입자가 납부한 보험료가 된다.

[그림 2] 보험방식의 주요 특징



자료: 국회예산정책처

사회보험에도 이러한 보험방식의 특징이 적용된다. 피보험자는 국민 중 국가가 제도별로 설정한 대상자이며 보험자는 국가이다. 피보험자인 국민은 설계된 제도에 따라 보험료를 납부하고 노령, 질병, 실업 등의 사회적 위험을 국가에 이전하는 동시에 가입자 집단에 분산시킨다. 국가는 가입자가 낸 보험료를 주요 재원으로 하여 제도별 근거법에 따라 특정 조건 발생 시 약속한 급여를 보장한다.

제4절 사회보험의 보장 주체: 국가

사회보험은 보험자가 국가이다.¹⁾ 국가는 사회적으로 대응해야 할 필요성이 있다고 판단되는 위험에 대하여 공동으로 대응하기 위해 법에 근거를 둔 사회보험 제도를 마련하여 운영하고, 관련 대상자들에게 가입 의무를 부여한다. 가입자들이 정해진 보험료를 납부하면 법에 규정된 대로 급여에 대한 수급권이 발생하고, 이를 국가가 보장하게 된다. 즉, 국가는 사회보험 제도에 대한 법규 및 규제를 마련하고, 제도를 운영·관리하며, 법에 규정된 급여를 보장한다. 이때, 사회보험의 의무가입 특성으로 인해 가입자에게 보험료는 일종의 세금의 성격을 띠게 된다.

사회적·구조적으로 발생한 위험에 대하여 국가에 의한 집단적 대응이 필요한 첫 번째 이유는 적절한 대응이 이루어지지 않을 경우 개인에게는 빈곤이나 삶의 질 저하가 발생하고, 국가 차원에서는 사회불안이 야기되고 발전이 저해되는 등의 문제가 나타날 가능성이 높기 때문이다. 두 번째로는 시장기제에 의한 사회적 위험 대응에 한계가 있기 때문이다. 보험시장에서는 피보험자가 정보의 우위에 있는 경우 위험 확률이 높은 사람만 보험에 가입하는 역선택(adverse selection) 문제와 보험계약 체결 후 사후적인 위험 발생확률이 높아지는 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 나타날 수 있다. 예를 들어, 건강이 좋지 않은 사람만 의료보험에 가입하거나 의료보험 가입 후 불필요한 의료서비스를 이용하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 반대로, 보험자가 정보의 우위에 있는 경우

1) 여기서 말하는 보험자는 제도를 관장하고 운영에 대한 최종적인 책임을 지는 주체라는 의미로 사용하였다. 우리나라의 국민건강보험과 노인장기요양보험은 각각 「국민건강보험법」 제13조 및 「노인장기요양보험법」 제7조에 보험자를 국민건강보험공단으로 명시하고 있다. 그러나 이때의 보험자는 제도의 운영 및 관리 업무를 담당하는 주체라는 의미에 가깝다. 두 법은 건강보험사업과 장기요양보험사업을 보건복지부장관이 관장하도록 규정하고 있고, 보건복지부장관이 각각의 기본계획을 수립·시행·평가하며, 관련 위원회를 보건복지부장관 소속으로 두도록 명시하고 있으므로, 제도의 실질적인 최종 책임자는 국가라고 할 수 있다.

에는 보험자에게 유리한 보험상품만 시장에 나올 가능성이 높다는 문제가 있다. 피보험자는 자신이 납부하는 보험료와 급여 간의 적정성을 판단할 수 있는 정보가 부족한 반면, 보험자는 계약에 대한 전문적이고 특수한 지식을 보유하고 있기 때문이다. 국가는 이러한 시장실패의 문제를 해결하기 위해 사회보험을 통해 사회적 위험에 대처하고자 한다.

우리나라의 경우 국가가 공적연금제도, 고용보험, 산업재해보상보험, 국민건강보험, 노인장기요양보험 등 8대 사회보험을 운영하고 있다. 이 외에도 정부가 마련한 제도로 주택연금, 농지연금, 퇴직연금 등이 있으나, 국민에게 가입 의무를 부과하지 않는다는 점에서 앞선 제도들과 차이가 있다. 주택연금·농지연금의 경우 가입 요건에 해당되는 국민이 자신의 주택과 농지 자산을 유동화하려는 경우 자발적으로 가입하는 제도이다. 퇴직연금의 경우에도 사업주가 근로자 퇴직 시 퇴직급여 중 퇴직연금 지급²⁾이 아닌 퇴직금 지급을 선택할 수 있다는 점에서 임의가입적 특성이 있고, 운용 방식도 사업주 등이 선택할 수 있다. 즉, 주택연금과 농지연금, 퇴직연금 등은 국가가 제도를 마련하였으나 규제자로서의 역할만 수행하고 실제 활용 여부와 그 방식은 민간 영역에서 결정된다는 점에서 앞서 언급한 8대 사회보험과는 그 특성이 다르다고 할 수 있다.³⁾

2) 사업주는 근로자 퇴직 시 퇴직급여를 지급해야 하는데, 퇴직급여제도에는 퇴직금, 퇴직연금, 중소기업퇴직연금기금, 개인형퇴직연금 특례제도 등이 있다.

3) 한편, 우리나라는 농·어업인들을 대상으로 하는 여러 보험제도를 운영하고 있다. 이러한 제도들은 주로 국가가 제도를 마련하고 대상자로 하여금 자발적으로 민간 보험사를 통해 보험에 가입하도록 하고, 보험료의 일부를 지원하는 방식으로 운영된다. 일부 어선원재해보상보험 등 당연가입 대상을 설정하고 있는 경우도 있다. 그러나 이러한 보험제도들은 기본적으로 농·어업인에게만 제한적으로 적용된다는 점에서 본 보고서에서는 제외하였다.

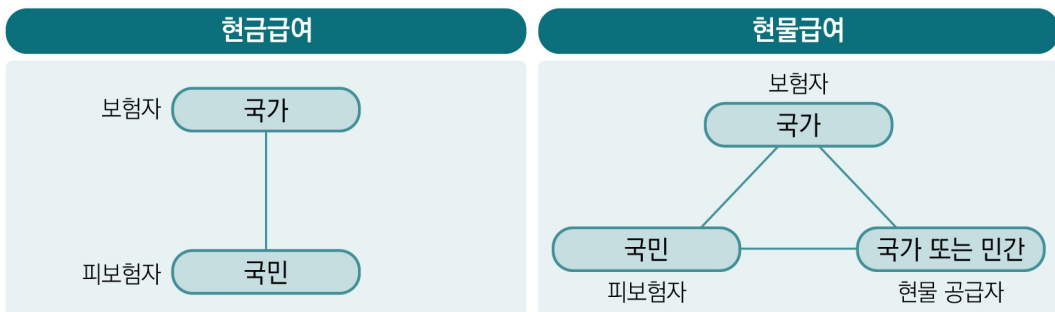
제5절 사회보험의 주요 급여: 현금급여·현물급여

사회보험이 제공하는 급여는 각 제도가 대응하고자 하는 사회적 위험과 밀접한 관련이 있다. 노령, 실업, 장애 등에 따른 소득의 상실 및 감소에 대응하려는 경우에는 현금급여를 주로 지급하고 질병, 상해, 노동시장의 미스매치 등에 대응하고자 하는 경우에는 의료, 재활, 직업훈련 등의 현물급여를 주로 제공한다.

사회보험의 발전 초기에는 주로 경제적인 위험에 대응하려고 했기 때문에 현금급여가 사회보험의 주된 급여였고, 현물급여는 의료 영역에서만 주로 제공되었다. 그러나 새로운 사회적 위험이 발생함에 따라 점점 사회보험이 제공하는 현물급여의 범위가 확대되었다. 실업에 대응한 사회보험제도는 실업 시 현금급여를 지급함과 동시에 재취업을 위한 직업훈련 등을 제공하기 시작하였고, 노인성질병에 대해서도 사회보험을 통해 돌봄을 제공하기 시작하였다.

국가가 사회보험을 통해 연금 등의 현금급여를 지급하는 경우, 보험자인 국가가 피보험자인 국민이 납부한 보험료를 재원으로 하여 수급권을 획득한 사람에게 현금급여를 지급한다. 반면, 의료서비스나 돌봄서비스 등의 현물급여를 지급하는 경우, 보험자와 피보험자 간의 관계 외에 현물(서비스)을 제공하는 주체와의 관계가 생성된다. 보험자인 국가는 제공하고자 하는 현물을 직접 제공할 수도 있지만, 민간의 서비스 제공자를 활용할 수도 있다. 즉, 국가는 피보험자인 국민에게서 보험료를 징수하고 그 대가로 직접 서비스를 제공할 수도 있지만, 민간에 있는 서비스 제공자에게 비용을 지불하여 국민에게 서비스를 제공하게 할 수도 있는 것이다.

[그림 3] 급여 유형별 주체 간 관계



자료: 국회예산정책처

제6절 사회보험의 적용 기간: 단기보험·장기보험

사회보험은 제도별로 적용 기간에 차이가 있다. 연금제도는 피보험자가 수년에 걸쳐 보험료를 납입하고, 과거에 납부한 보험료와 불입기간에 근거하여 급여 지급권이 발생하며, 이렇게 획득한 급여를 사망 시까지 장기간 지급하는 등 장기보험의 특징을 보인다.

반면, 고용보험과 건강보험 등은 회계연도별로 지출을 예측하여 보험료 가액이 확정되고, 급여 지급권이 비교적 단기간에 발생하는 단기보험의 특징을 가지고 있다. 이러한 특성으로 인해 일반적으로 단기보험은 매년 수지균형을 유지하는 것을 목표로 한다. 우리나라의 건강보험과 장기요양보험, 산재보험의 경우 단기보험에 해당되는데, 이들은 보험료 불입기간과 급여 지급권에 관계가 없으며, 고용보험의 경우 비교적 단기간의 보험료 납입기간을 필요로 한다.⁴⁾

[그림 4] 사회보험의 적용 기간

	장기보험	단기보험
개념	가입 기간에 따라 급여수급권 획득 여부가 달라지고, 급여수급 역시 장기간에 걸쳐 발생	회계연도별로 지출을 예측하여 보험료 가액이 확정되고, 급여수급권이 비교적 단기간에 발생
주요 제도	연금	건강보험, 고용보험, 산재보험, 장기요양보험

자료: 국회예산정책처

4) 우리나라 고용보험 구직급여의 경우 급여를 지급하기 위해서는 고용보험 피보험단위기간이 180일 이상이어야 하고, 이러한 피보험단위기간(1년 미만~10년 이상)에 따라 수급기간이 120~270일로 차등 적용된다.

제2장

우리나라 8대 사회보험 체계 및 특성

제1절 제도의 구성 및 대상

우리나라는 은퇴, 실업, 사업장재해, 질병, 노인성질환 등에 대응하기 위한 8개의 사회보험제도를 운영하고 있다. 은퇴 시 소득 보전을 위하여 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 “사학연금”)을 운영하고 있고⁵⁾, 민간 근로자의 실업 시 소득보전과 직업훈련을 위해 고용보험을 운영하고 있다. 또한, 사업장에서의 직무를 수행하다가 발생하는 상해·사고·질병에 대응하기 위하여 산업재해보상보험(이하 “산재보험”)을 운영하고 있는데, 공무원·군인·사립학교교직원에 대해서는 별도의 재해보상제도가 있다. 이와 함께 직역의 구분 없이 의료급여 대상자를 제외한 국민의 질병에 대응하기 위한 국민건강보험 제도(이하 “건강보험”)를 운영하고 있고, 노인성 질환 등에 대응하기 위한 노인장기요양보험(이하 “장기요양보험”)은 전 국민에게 공통으로 적용된다.⁶⁾

[그림 5] 우리나라 사회보험의 구성

		대상자			
		민간근로자·자영업자	공무원	군인	사립학교 교직원
사회적 위험	노령	국민연금	공무원연금	군인연금	사립학교교직원연금
	실업	고용보험			
	직무상 재해	산업재해보상보험	공무원 재해보상제도	군인 재해보상제도	사립학교교직원연금 재해보상제도
	질병·부상	국민건강보험			
	노인성질환	노인장기요양보험			

자료: 국회예산정책처

5) 이 외에도 별정우체국직원을 대상으로 하는 별정우체국연금제도가 있으나 그 규모가 상대적으로 작아 본 보고서에서는 제외하였다(관련 내용은 이하 [참고] 별정우체국연금제도'(p.12)를 참조).

6) 일부 저소득계층(2026년 기준 기준중위소득의 40% 이하)은 보험료를 징수하는 건강보험을 적용하지 않고, 국가재정사업의 일환으로 추진되는 의료급여를 적용한다.

우리나라 8대 사회보험은 개별법에 근거하여 운영하고 있고 군인연금을 제외한 7개 제도는 모두 제도를 관장하는 중앙부처 외에 별도의 공공기관이 제도 운영을 담당하고 있다. 다만, 국민연금, 고용보험, 산재보험은 보험료의 징수 업무를 국민건강보험공단에 위탁하고 있다. 이에 국민건강보험공단이 국민연금, 고용보험, 산재보험, 건강보험, 장기요양보험 등 5개 사회보험의 보험료 고지와 납부, 체납 시 민원을 일괄 처리하고 있다.

[표 2] 사회보험 제도별 운영체계 및 대상

구 분	근거법	소관부처	관리기관	대상	2025년 가입(적용)자 수
국민연금	국민연금법	보건복지부	국민연금공단	18세 이상 60세 미만 국민	2,181.5만명
공무원연금 ¹⁾	공무원연금법	인사혁신처	공무원연금공단	국가 및 지방직 공무원	129.9만명
사학연금	사립학교 교직원연금법	교육부	사립학교교직원 연금공단	사립학교 교직원	33.2만명
군인연금 ¹⁾	군인연금법	국방부	국방부	부사관·준사관· 장교	18.0만명
고용보험	고용보험법	고용노동부	근로복지공단, 고용센터	「근로기준법」상 근로자 및 사업장	1,555.6만명 (근로자)
산재보험	산업재해 보상보험법	고용노동부	근로복지공단	근로자를 사용하는 모든 사업(장)	2,259.8만명
건강보험	국민건강 보험법	보건복지부	국민건강보험공단	전 국민 중 의료급여 수급권자가 아닌 자	5,139.5만명
장기요양보험	노인장기요양 보험법	보건복지부	국민건강보험공단	전 국민	5,302만명

주: 1) 공무원연금 대상자에 대한 재해보상 제도는 「공무원 재해보상법」에 근거하여, 군인연금 대상자에 대한 재해보상 제도는 「군인 재해보상법」에 근거하여 시행되고 있는데, 두 제도의 소관부처와 관리기관, 대상자는 각각 공무원연금 및 군인연금과 동일함

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 고용노동부, 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 별정우체국연금제도

- 「별정우체국법」에 따른 직원(별정우체국국장·직원)은 별정우체국연금제도의 적용을 받음
 - 별정우체국연금은 과학기술정보통신부가 관장하고 별정우체국연금관리단이 사업을 운영
 - 연금 부담률(보험료율) 및 급여의 종류 등은 공무원연금과 유사
 - 퇴직급여, 유족급여 등에 소요되는 비용에 대해서는 직원이 부담하는 개인부담금과 국가가 부담하는 피지정인부담금으로 충당하고, 퇴직수당, 사망조위금, 재해부조금에 대해서는 국가가 부담
 - 2026년 1월 기준으로 3,179명이 가입, 2,842명이 연금을 수급
- ※ 상대적으로 가입·수급 규모가 작아 본 보고서에는 8대 사회보험에서 제외

이하 제2절에서는 사회보험 제도별 주요 특징을 간략하게 정리한다. 이후 제3절에서는 보다 구체적으로 보험료의 산정·납입, 급여의 종류·수급권, 재정구조·운영 순으로 우리나라 8대 사회보험의 특성을 살펴본다.

[참고] 우리나라의 직역연금 대상자에 대한 재해보상 제도 및 퇴직수당

- 우리나라는 민간 근로자를 대상으로 적용하는 산재보험과 퇴직급여 제도를 직역연금 대상자에게는 적용하지 않고, 별도의 재해보상 제도와 퇴직수당 제도를 실시
- 직역연금 대상자에 대한 재해보상 및 퇴직수당 제도는 연금제도와 성격상 구분되나, 본 보고서는 아래와 같은 사유로 연금제도와 완전한 분리 설명이 어렵다고 판단되어 이를 직역연금 부분에서 함께 설명
 - 직역연금 대상자에 대한 재해보상 및 퇴직수당 제도는 연금제도와 성격상 구분되나, 국가재정법상 자원(연금기금)과 소관부처 및 관리기관이 각 연금제도와 동일
 - 재해보상 제도는 성격상 민간 근로자에 대한 산재보험과 유사하게 직무상 재해·질병이라는 사회적위험에 대응하는 제도로 볼 수 있음
 - 퇴직수당 제도의 경우, 공무원연금과 사학연금의 급여를 규정하고 있는 「공무원연금법」 제28조와 군인연금의 급여를 규정하고 있는 「군인연금법」 제7조에서 연금제도에 해당하는 퇴직급여 및 퇴직유족급여와 함께 퇴직수당을 포함하고 있음

제2절 제도별 주요 특징

1. 연금

은퇴로 인해 경제활동기의 주 수입원이던 근로·사업소득을 더 이상 획득하지 못하게 되었을 때 새로운 소득 흐름이 발생하지 않는다면 생활수준이 악화되거나 빈곤에 빠질 가능성이 높다. 이에 대부분의 국가는 일정 수준의 노후소득을 보장하기 위한 정책을 추진하고 있다.

보험방식으로 노후소득을 보장하는 연금제도는 경제활동기에 개인의 수입 일부를 보험료로 납부하도록 하고 이를 바탕으로 은퇴 이후 정기적으로 현금 급여를 지급할 수 있는 권리를 부여하는 것이다. 즉, 연금제도는 경제활동기에 벌어들인 수입의 일부를 은퇴 이후로 이전하여 일정 수준의 소비를 유지할 수 있도록 하는 것(소비평탄화)이 제도의 주된 목적이다.

은퇴, 장애 및 사망에 대한 대응

연금제도는 은퇴에 대응하여 노후소득을 보장하려는 것이 주된 목적이다. 그러나 이와 함께 경제활동 기간에 발생한 장애와 사망에 대해서도 소득을 보장하는 급여를 포함하는 경우가 많다. 이는 연금제도가 기본적으로 노동자를 대상으로 경제활동기간에 발생하는 경제적 위험에 대처하려는 목적을 가지고 있기 때문이다.

우리나라의 공적연금 역시 가입자가 사망할 경우 해당 가입자에 의해 생계를 유지하고 있던 유족에게 유족연금을 지급한다. 또한, 국민연금의 경우에는 가입자 및 가입이력자가 장애 발생 시 일정 요건을 충족하면 장애연금을 지급한다.

급여 결정 방식: 확정급여형·확정기여형

우리나라의 공적연금제도는 확정급여형(Defined Benefit, DB) 구조를 가지고 있다. 확정급여형이란 급여를 결정하는 산식을 사전에 정의하고 산식에 따라 급여를 지급하는 방식이다. 급여 산식이 사전에 정의되어 있다는 것은 소득보장 수준을 예측할 수 있다는 의미이다. 기금운용 과정에서 발생하는 손익이 급여에 영향을 미치지 못하기 때문이다.

확정급여형과 대비되는 개념은 확정기여형(Defined Contribution, DC)이다. 확정기여형은 보험료 수준만 사전에 확정하는 방식을 가리킨다. 최종적으로 지급하게 되는 급

여는 보험료를 운용하는 과정에서 발생하는 투자수익률에 따라 달라진다. 기금의 손익이 급여에 반영되기 때문에 재정적인 안정성을 확보할 수 있지만 급여의 보장 수준은 예측하기 어렵다는 특성이 있다.⁷⁾

[그림 6] 확정급여형과 확정기여형

	확정급여형(DB)	확정기여형(DC)
원리	사전에 결정된 산식에 따라 급여액 결정	보험료에 대한 투자수익률에 따라 급여액 결정
급여 예측가능성	높음	낮음
재정안정성	낮음	높음

자료: 국회예산정책처

소득재분배 기능

노후소득을 보장하기 위한 연금제도는 기본적으로 소득비례적 성격을 가지고 있다. 가입자는 본인의 소득에 비례한 보험료를 납부하고 본인의 소득수준이 반영된 급여를 지급받는다. 스웨덴, 핀란드 등 일부 국가에서는 소득계층별로 동일한 소득대체율을 적용하는 완전소득비례 연금제도를 시행하고 있다.

우리나라의 공적연금도 소득비례적 성격에 더하여 소득재분배 기능도 함께 수행하도록 제도가 설계되어 있다. 국민연금은 본인의 가입기간 평균 소득(현재가치로 재평가된 값)과 가입자들의 평균 소득(연금수급 전 3년간 사업장가입자 및 지역가입자의 평균 소득월액의 평균액)이 동일한 경우를 기준으로, 본인의 평균 소득이 가입자들의 평균 소득보다 낮으면 더 높은 소득대체율(가입기간의 평균 소득 대비 연금급여 수령액 비율)을 적용하고, 반대의 경우 더 낮은 소득대체율을 적용한다(이하 ‘[그림 18] 가입기간·소득수준 변화에 따른 소득대체율’(p.106) 참고). 직역연금의 경우 소득비례연금으로 출발하

7) 한편, 확정기여형 안에서도 적립식 확정기여형(Funded Defined Contribution, FDC)과 명목확정기여형(Notional Defined Contribution, NDC)으로 구분할 수 있다. 적립식 확정기여형이란 납입한 보험료와 기금운용손익이 실제 급여로 연결되는 방식인 반면, 명목확정기여형은 보험료를 명목상 계정에 기록해 둔 뒤 정부가 정한 이자를 더하여 급여로 지급하는 방식이다. 덴마크의 경우 적립식 확정기여형 공적연금 제도를 운영하지만, 스웨덴은 명목확정기여형 방식을 적용한 공적연금제도를 운영하고 있다.

였으나 제4차 개혁을 통해 2016년부터 연금지급률(재직기간 1년당 소득 대비 연금급여 수령액 비율) 중 1%p에 대해서는 국민연금과 유사한 방식의 소득재분배를 적용하게 되었다. 즉, 퇴직 전 3년간 전체 공무원 기준소득월액 평균액 대비 가입자 본인의 평균 기준소득월액의 비율에 따라 급여를 가감시키는 것이다.

[참고] 다층노후소득보장 체계

- 연금제도를 포함하여 노후소득을 보장하는 제도는 다층체계로 구성할 수 있음
 - 국가가 운영하는 제도는 국민에게 당연 적용된다는 측면에서 보다 기본적인 노후소득보장 제도라 할 수 있고, 사적 영역에서 운영되는 제도는 개인의 선택에 따라 활용한다는 점에서 부가적인 제도라 할 수 있음
 - 우리나라의 경우 가장 아래층에는 조세 재원을 활용하여 소득 하위 70% 노인에게 급여를 지급하는 기초연금 제도가 있고, 그 위에 국민연금을 포함한 공적연금 제도가 있으며, 그 위에 사적영역에서 운영되는 퇴직연금과 개인연금 등이 있음

[우리나라의 다층노후소득보장 체계]



주: 1. 기초연금에 대한 자세한 내용은 ‘참고] 기초연금 개요’(p.72) 참조
 2. 퇴직연금은 확정급여형(Defined Benefit, DB)과 확정기여형(Defined Contribution, DC)으로 구분되며, 이와 별도로 근로자의 퇴직급여를 개인 명의 계좌에 적립·운용하는 개인형 퇴직연금 (Individual Retirement Pension, IRP) 제도가 운영되고 있음. 민간근로자는 「근로자퇴직급여 보장법」에 따라 퇴직연금 가입이 의무인 반면, 지역연금 가입자 및 자영업자는 희망하는 경우 IRP에만 임의가입할 수 있음
 3. 주택연금은 주택소유자나 그 배우자가 55세 이상인 경우에 주택소유자가 소유주택에 대한 근저당권을 설정하거나, 주택소유자와 한국주택금융공사 간의 신탁계약에 따른 신탁을 등기하여 금융기관으로부터 평생 또는 일정 기간 매월 연금을 지급받는 국가 보증의 금융상품(역모기지론)임

2. 고용보험

자본주의 사회에서는 경기순환과 기술 발전 등에 따라 실업이 발생한다. 실업은 개인이 일할 의사가 있음에도 불구하고 그와 무관하게 비자발적으로 실직 상태가 되는 것을 말한다. 실업은 개인적 차원에서는 소득의 상실과 숙련도 증진의 저해 등의 문제를 야기하는 동시에 사회적으로는 경제 활성화에 걸림돌로 작용한다는 점에서 사회적 위험의 하나로 볼 수 있다.

이러한 실업 문제에 대응하기 위해 마련된 제도가 고용보험이다.⁸⁾ 고용보험제도는 일 자리를 잃거나 출산·육아 등으로 인해 일시적으로 경제활동을 지속하지 못할 경우 소득을 보전하여 생계를 유지할 수 있도록 하고, 재취업을 촉진하고 실업을 예방하기 위하여 직업훈련과 고용서비스 등을 제공한다.

소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책

실업 시 현금급여를 중심으로 감소된 소득을 보전하고자 하는 것을 소극적 노동시장정책이라고 한다. 반면, 직업훈련 등을 통해 숙련 향상과 재취업 촉진을 목적으로 하는 것을 적극적 노동시장정책이라고 한다.

초기 고용보험 제도는 소극적 노동시장정책을 활용하였다. 고용보험 제도는 영국에서 처음 도입되었는데, 당시 산업화 시기에 대량실업이 발생하기 시작하면서 이전의 공공부조 방식에서 벗어나 사회보험의 형태로 실업에 대응하기 시작하였다. 즉, 조세가 아닌 가입자들이 낸 보험료를 재원으로 실업자들에게 현금급여를 지급하기 시작한 것이다.

이후 산업구조가 개편되면서 고용보험은 적극적 노동시장정책을 활용하게 되었다. 2차 세계대전 이후로 생산기술이 발전함에 따라 노동시장에서 동일한 작업과정이 반복되는 노동(포드주의적 생산체계)의 비중이 줄어들고 고숙련이 요구되었다. 이에 고용보험은 단순히 현금급여를 지급하는 것보다 직업훈련과 고용서비스 등을 제공하는 적극적 노동시장정책을 함께 실시하는 형태로 발전하였다.

우리나라의 경우 고용보험의 실업급여가 소극적 노동시장정책에 해당하고, 국민내일배움카드제 등 직업능력개발사업이 적극적 노동시장정책으로 볼 수 있다. 또한, 우리나라 고용보험은 사업주에 대해서도 실업을 예방하기 위한 적극적 노동시장 정책을 실시

8) 많은 국가에서는 실업보험(Unemployment Insurance)이라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 본고에서는 혼란을 막기 위해 우리나라에서 사용하는 고용보험이라는 명칭을 사용한다.

하고 있는데, 고용을 창출하거나 유지하는 경우, 일·가정 양립 환경을 개선하는 경우 해당 사업장에 지원금·장려금을 지급하는 사업이 이에 해당한다.

급여 수급 요건: 비자발적 실업과 구직활동

고용보험 급여를 수급하기 위해서는 다른 사회보험과 마찬가지로 보험료를 납입해야 한다는 조건 외에도 비자발적 실업과 구직활동이라는 요건이 충족되어야 한다는 특징이 있다. 일반적으로 자발적으로 일을 그만둔 경우에는 급여를 수급할 수 없기 때문에 비자발적 실업에 대한 증명과 판단이 급여 수급권 획득을 위한 중요한 과정이 된다.⁹⁾

또한, 급여 수급 중에 재취업 의사가 있어야 하며 구직활동을 해야 급여를 계속 받을 수 있다. 초기 고용보험 제도는 구직활동에 대한 요건이 없거나 요구되는 수준이 약하였으나 노동의 활성화(activation)를 주목적으로 하는 적극적 노동시장정책이 발전하면서 구직활동 요건이 점점 보편화되고 있는 추세이다. 우리나라의 고용보험 역시 실업급여의 대표 급여인 구직급여를 수급하기 위해서는 적극적으로 재취업활동을 하고 관련 증빙서류를 고용센터에 제출해야 한다.

모성보호급여

우리나라는 가족 내에서의 성평등, 일과 가정의 양립, 저출산의 해소 등을 해결하기 위한 모성보호급여를 고용보험제도의 틀 내에서 발전시켰다. 고용보험은 2001년 11월부터 출산전후휴가급여와 육아휴직급여를 도입하면서 모성보호급여를 시작하였는데, 2006년에는 유산 및 사산시에도 휴가 급여를 지급하기 시작하였고, 2011년 9월부터는 육아기 근로시간 단축 급여를 추가로 도입하였다. 이후 2019년 10월부터는 배우자 출산휴가급여를 지급하고 있다.

9) 우리나라 고용보험의 경우에도 일반적으로 해고, 폐업 등 비자발적 이직의 경우에 실업급여를 받을 수 있는데, 예외적으로 「고용보험법」 제58조제2호 및 동법 시행규칙 제101조제2항 등에 근거하여 “정당한 이직 사유”로 인정받는 경우에는 실업급여를 수급할 수 있다. 이는 피보험자의 상황(건강상태, 가정사정 등) 및 사업장의 상황(근로조건, 고용관리상황, 경영상황 등)상 이직이 부득이하다고 객관적으로 인정되는 경우를 의미한다.

3. 산재보험

직무상 발생한 재해나 질병을 경험할 경우 노동력의 감소 또는 상실로 이어져 생계유지가 어려워질 수 있다. 사업장에서 발생하는 재해는 최소화 노력을 지속하여도 발생확률을 완전히 제거할 수는 없다는 점에서 대응이 필요한 사회적 위험이다.

산재보험은 산업재해 발생 시 필요한 의료서비스와 임금손실 등을 보상하고 재활 등을 보장하는 제도이다. 이때 산재보험의 재원인 보험료는 원칙적으로 사업주가 전액 부담한다. 제도 초기에는 업무상 발생한 물리적인 사고에 대해서만 보상이 이루어졌으나 점차 업무 환경에 의한 질병까지도 보상 범위에 포함되었다.

무과실책임주의

초기 산업화 시대에는 업무상 재해가 근로자의 과실로 간주되어 적절한 보상이 이루어지지 못하였다. 그러나 노동권이 진작되면서 노사분쟁 시 고용자의 무과실책임주의에 따른 근로자 보호가 이루어지기 시작했다. 무과실책임주의란 고의나 과실 여부와 무관하게 손해를 발생시킨 사람에게 배상의 책임을 부과하는 것을 가리킨다. 즉, 고용자는 고의와 과실과 무관하게 사업장에서 발생한 재해에 대한 책임을 지게 된 것이다. 이에 업무상 발생한 재해에 대한 보상 부담을 지게 된 사업주들이 공동으로 대응하고자 하는 과정에서 산재보험이 등장하게 되었다.

우리나라의 산재보험 역시 무과실책임주의를 그대로 적용하고 있다. 우리나라의 「민법」은 과실책임주의의 원칙을 따르는 데 반해, 산재보험은 업무상 발생한 재해에 대해서는 사업주의 고의나 과실이 없다 하더라도 사업주가 책임을 지는 형태로 운영되고, 근로자에게도 과실과 무관하게 업무상 발생한 재해에 대해서는 보상받을 권리를 부여한다. 이러한 원리에서 산재보험의 보험료는 전액 사업주가 부담하고 있는데, 위험도가 높은 업종일수록 높은 보험료율이 책정되어 있다.

업무상 재해 인정: 업무수행성·업무기인성

산재보험은 고의나 과실 여부와 무관하게 보장이 되지만 업무와 재해 간의 관계가 인정이 되어야만 급여를 지급할 수 있다. 따라서 업무상 재해 범위를 어떻게 규정할지의 문제가 중요하다. 일반적으로 업무수행성과 업무기인성이 있는 경우 업무상 재해로 판단

한다. 업무수행성이란 업무를 수행하는 과정에서 재해가 발생한 것을 의미하고, 업무기인성이란 업무와 재해 간에 인과관계가 있다는 것을 의미한다.

우리나라 산재보험은 업무상 재해를 업무상 사고와 업무상 질병, 출퇴근 재해 등 세 가지로 구분하고 있다. 업무상 사고란 근로자가 근로계약에 따른 업무 등을 하거나 사업주가 제공한 시설물 등을 이용하던 중, 사업주가 주관하거나 그 지시에 따라 참여한 행사에서(준비 중 포함) 발생하거나, 또는 휴게시간에 사업주 지배관리하에 있는 행위에 따라 발생한 사고를 가리킨다. 업무상 질병은 업무수행 과정에서 직접적인 영향을 받거나 업무 환경에 노출되어 발생한 질병 등을 의미한다. 출퇴근 재해는 사업주의 지배관리하에 출퇴근하거나 통상적인 경로·방법으로 출퇴근하던 중 발생한 사고를 말한다.

[표 3] 「산업재해보상보험법」에 정의된 업무상 재해

구 분	업무상 재해 인정 기준
업무상 사고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자가 근로계약에 따른 업무나 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고 ○ 사업주가 제공한 시설물 등을 이용하던 중 그 시설물 등의 결함이나 관리소홀로 발생한 사고 ○ 사업주가 주관하거나 사업주의 지시에 따라 참여한 행사나 행사준비 중에 발생한 사고 ○ 휴게시간 중 사업주의 지배관리하에 있다고 볼 수 있는 행위로 발생한 사고 ○ 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 사고
업무상 질병	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무수행 과정에서 물리적 인자(因子), 화학물질, 분진, 병원체, 신체에 부담을 주는 업무 등 근로자의 건강에 장애를 일으킬 수 있는 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병 ○ 업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병 ○ 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병 ○ 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병
출퇴근 재해	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리하에서 출퇴근하는 중 발생한 사고 ○ 그 밖에 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 사고

자료: 「산업재해보상보험법」 제37조를 참고하여 국회예산정책처 작성

4. 건강보험

육체적·정신적 건강을 유지하는 것은 인간의 기본적인 필요이므로 건강을 누릴 권리는 보편적 인권에 해당한다. 이와 동시에 건강은 수단적인 특성도 가지고 있다. 건강을 잃는다는 것은 자아실현, 경제활동, 사회적활동 등에 대한 토대가 훼손된다는 것을 의미하기 때문이다.

건강을 저해하는 질병과 부상 등에 사회보험의 형태로 대응하는 것이 건강보험 제도이다. 건강보험은 의료서비스라는 현물급여를 제공하기 때문에 제도를 운영하는 국가와 서비스 공급자의 역할이 구분될 수 있다. 우리나라처럼 국가가 직접 서비스를 공급하지 않는 경우 국가는 적용대상자로부터 보험료를 징수하고 의료서비스 공급자에게 의료서비스를 공급할 수 있도록 비용을 지불한다.

건강보험의 유형

건강보험은 서비스 전달 주체와 제도 운영 주체에 따라 크게 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 의료서비스의 전달은 공공, 즉 국가가 담당할 수도 있고 민간 영역에서 담당할 수도 있다. 제도 운영 역시 국가가 담당할 수도 있고, 국가 외 사회적 집단이나 시장에서 담당할 수도 있다.

우리나라는 국가가 제도를 운영하되 의료서비스의 전달은 민간을 활용하는 국가의료보험(National Health Insurance, NHI) 방식으로 분류된다. 이 방식은 주로 국가가 보험방식을 활용하여 국민으로부터 거두어들이는 보험료를 재원으로 제도를 운영하지만 실제 의료서비스를 제공하는 기관은 대부분 민간 기관이다. 우리나라는 초기에 다수의 조합에 의해 분절된 의료보험 제도가 운영되었으나 2000년 의료보험 제도가 통합되고 국가가 운영하게 되면서 국가의료보험 방식이 되었다.

반면, 국가가 건강보험 제도를 운영하면서 서비스 전달도 직접하는 경우를 국가의료서비스(National Health Service, NHS) 방식이라고 한다. 이 방식은 일반적으로 국가가 중심이 되어 조세를 재원으로 전 국민에게 의료서비스를 제공하는 경우가 많다. 영국과 스웨덴의 경우가 이에 해당된다.

국가 외의 조합 등의 집단에서 건강보험 제도를 운영하지만 공공이 의료서비스를 제공하는 경우도 있다. 이를 사회의료보험(Social Health Insurance, SHI) 방식이라고 한다.¹⁰⁾ 이 방식은 지역이나 산업, 기업단위로 의료보장 제도를 운영하지만 의료기관의 대

부분을 국가가 직접 운영하고 있는 경우로 독일 등이 이에 해당된다.

마지막으로 공공이나 사회 집단 수준에서의 의료보장제도가 미미하고, 의료보장은 개인의 사적보험 가입 등에 따라 자발적으로 이루어지면서, 의료서비스 공급도 민간에서 이루어지는 경우도 있다. 이러한 시장의존형 사례의 대표적인 예가 미국이다.

[그림 7] 의료보험의 유형

		의료서비스 전달 주체	
		공공	민간
제도 운영 주체	국가	국가의료서비스(NHS) 방식	국가의료보험(NHI) 방식
	국가 외 다원화	사회의료보험(SHI) 방식	시장의존

자료: 김기태(2019)를 참고하여 국회예산정책처 작성

의료서비스 공급자에 대한 진료비 지불 방식

제도의 운영자와 서비스 공급자의 역할이 구분되는 건강보험은 의료서비스 공급자에게 진료에 대한 보상을 어떻게 지불하는지에 따라서도 유형을 나누어 볼 수 있다.

우리나라 건강보험은 기본적으로 행위별수가제 방식으로 비용을 지불하되 몇 가지 질병군에 대해서는 포괄수가제 방식을 적용하고 있다. 행위별수가제(Fee-for-Service)는 의료서비스 공급자가 제공한 진료행위를 단위로 하여 항목별 가격을 책정하여 진료비를 지급하는 방식이다. 이 방식을 적용할 경우 진료행위마다 비용이 지불되기 때문에 공급자 입장에서는 자율성이 보장되고 신의료기술·신약 등의 사용에도 유인으로 작용한다. 그러나 과잉진료의 위험이 있다는 점에서 여러 보완책의 필요성이 논의되기도 한다.

반면, 포괄수가제(bundled-payment)는 주요 질병군별 가격을 책정하여 진료비를 지급하는 방식이다. 포괄수가제는 행위별수가제와 반대로 의료서비스의 오남용을 억제할 수 있다는 장점이 있지만 공급자가 비용효율성을 추구하여 서비스 제공을 최소화할 가능성이 있다는 단점이 있다.

10) 대부분의 문헌은 Social Health Insurance를 ‘사회보험’ 방식으로 명명하고 있는데, 의료보험에 국한되지 않는 광의의 사회보험 개념과의 혼동을 막기 위해 본고에서는 ‘사회의료보험’이라는 용어를 사용한다.

우리나라 건강보험은 기본적으로 행위별수가제를 채택하고 있다. 그러나 2013년부터 7개 질병군(백내장수술, 편도수술 및 아데노이드 수술, 항문수술, 탈장수술, 맹장수술, 제왕절개분만, 자궁 및 자궁부속기 수술)에 대해서는 포괄수가제를 적용하고 있고, 2019년부터는 4대 중증질환(암·뇌·심장·희귀난치성질환)에까지 포괄수가 방식을 적용하고 있다('신포괄수가제'로 명명). 이러한 상황에서 정부는 2024년 「제2차 국민건강보험 종합계획」을 통해 행위별수가제 방식하에서 새로운 의료서비스 제공 모형을 추진하고, 신포괄수가제를 개선하겠다는 방침을 발표하였다.

[참고] 기타 진료비 지불방식

- 의료서비스 공급자에 대한 대표적인 진료비 지불 방식에는 우리나라가 채택하고 있는 행위별수가제와 포괄수가제 외에도 인두제, 봉급제, 총액예산제 등이 있음
 - 인두제(capitation): 의료서비스 공급자가 의료서비스를 제공한 환자 수, 또는 자신이 의료서비스를 공급할 가능성이 있는 사람 수를 기준으로 하여 일정 단가를 곱하여 비용을 지급
 - 봉급제(salary): 국가가 직접 의료서비스를 공급하는 경우에 활용하는 방식으로, 여타 근로자와 동일하게 의료서비스 제공자에게 주기적으로 일정한 보수를 지급
 - 총액예산제(global budget 또는 block contract): 보험자와 의료서비스 공급자 단체 간에 연간 진료비 총액을 협의하여 사전에 결정된 총액을 지불

[진료비 지불 방식]

구 분	특 징	주요 국가
행위별수가제	진료행위별 가격을 책정하여 진료비 지불	한국
포괄수가제	주요 질병군별 가격을 책정하여 진료비를 지급	한국 (일부 질병군)
인두제	의료서비스를 제공한 환자 수, 또는 의료서비스를 공급할 가능성이 있는 사람 수를 기준으로 일정 단가를 곱하여 비용 지불	영국 의원급 의료기관
봉급제	의료서비스 제공자에게 주기적으로 일정한 보수를 지급	영국 병원급 의료기관
총액예산제	보험자와 의료서비스 공급자 단체 간에 연간 진료비 총액을 협의하여 사전에 결정된 총액을 지불	독일

자료: 김진구(2022), 정무권(2023)을 참고하여 국회예산정책처 작성

5. 노인장기요양보험

과거 돌봄은 가족(특히 여성인 가족 구성원)이 맡아야 할 역할로 여겨졌으나 핵가족화와 가족에 대한 가치관 변화, 여성의 경제활동 진출과 노동환경의 변화 등으로 돌봄 수요가 발생하는 것 자체가 사회적 위험이 되었다. 특히, 인구의 고령화는 노인의 돌봄에 대한 수요를 증가시키고 있다. 기대수명의 증가가 곧 건강수명(건강하게 살 것으로 기대되는 기간)의 증가를 의미한다면 인구고령화가 노인의 돌봄 수요에 큰 영향을 미치지 못할 것이다. 그러나 실제로는 기대수명의 증가 속도가 더 빠르기 때문에 치매 등의 노인성 질병의 발생 빈도가 높아지고 있다.

노인성 질병은 고도의 의료서비스가 필요한 부분도 있지만, 의료서비스보다는 요양이 중점적으로 필요한 경우도 있다. 따라서 이를 분리하여 후자에 대해서 별도의 사회보험 방식으로 대응하려는 것이 노인장기요양보험이다. 이 제도는 보험의 원리에 따라 국민에게 보험료를 징수하고 돌봄이 필요한 노인에게 재가 또는 시설돌봄서비스를 제공한다. 특히, 최근에는 중장년 시기부터 인지장애가 발생하는 경우가 늘어나고 있어 우리나라는 이러한 초기 경증 치매 증상에 대해서도 돌봄서비스를 제공하고 있다.

재가급여 우선원칙

장기요양보험의 급여에는 재가급여와 시설급여, 복지용구, 현금급여 등이 있다.¹¹⁾ 그중 대표적인 급여는 재가급여와 시설급여이다. 시설급여는 수급자가 시설에 장기간 입소하여 신체활동 지원과 심신기능의 유지 향상을 위한 활동을 제공받는 것이다. 재가급여는 요양보호사가 수급자가 거주하는 곳에 방문하여 관련 활동을 제공하는 것을 가리킨다.

「노인장기요양보험법」 제3조제3항에 따르면, “장기요양급여는 노인등이 가족과 함께 생활하면서 가정에서 장기요양을 받는 재가급여를 우선적으로 제공하여야 한다.” 재가급여 우선원칙은 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 적용되고 있다. 예를 들어, 유럽연합(UN)은 1983년에 고령화에 관한 국제회의(World Assembly on Aging) 보고서를 통해 노인돌봄의 기본 원칙으로 “그들이 가능한 한 오래 지역사회에서 독립생활을 영위하도록 하는 것”이라고 제시하였다. 또한, 2022년 개최한 고령화에 관한 두 번째 국제회의에서도 “지역사회 계속 거주(ageing in place)”를 노인돌봄의 기본원칙으로 제시하였다.

11) 복지용구와 현금급여에 대해서는 이하 ‘제3부 제8장 노인장기요양보험’에서 자세히 설명하고 있다.

서비스 전달체계

장기요양보험이 제공하는 돌봄서비스는 현물급여에 해당하기 때문에 건강보험과 마찬가지로 서비스 제공자가 필요하다. 국가는 돌봄 서비스를 직접 제공할 수도 있고 민간 서비스 제공 기관을 활용할 수도 있는데 우리나라는 후자의 경우에 해당한다. 장기요양서비스를 제공하는 주체를 장기요양기관이라고 한다. 시설급여를 제공하는 장기요양기관은 「노인복지법」에 따른 노인요양시설과 노인요양공동생활가정이고, 재가급여를 제공하는 장기요양기관은 「노인복지법」에 따른 재가노인복지시설이다. 이 기관들은 모두 관할 시·군·구청장이 지정한다.

장기요양등급판정을 받아 수급권을 획득한 사람은 장기요양기관과 돌봄서비스 제공에 대한 계약을 맺는다. 이때 서비스 이용을 위한 비용(‘장기요양급여비용’)의 일부는 서비스 이용자 본인이 장기요양기관에 지불하고(‘본인부담금’), 나머지 비용(‘공단부담금’)은 국민건강보험공단에서 장기요양기관에 지불한다.

제3절 보험료의 산정

1. 보험료 개념

일반적으로 사회보험의 운영을 위해 가입자가 부담하는 비용을 ‘보험료(premium)’ 또는 ‘사회기여금(social contribution)’이라고 부른다. 일반적으로 소득을 기준으로 매월 납부하도록 되어있다.

우리나라 8대 사회보험은 제도별로 각 근거법에 명시된 보험료 개념이 상이하다. 국민연금에는 ‘연금보험료’, 사학연금은 ‘부담금’이라는 용어를 쓰고 있고, 고용보험, 산재보험, 건강보험, 장기요양보험은 ‘보험료’라는 용어를 사용하고 있다. 공무원연금과 군인연금은 가입자 본인과 국가 등이 납부하는 비용을 각각 ‘기여금’과 ‘부담금’으로 지칭하고 있으나 이 둘을 총칭하는 단어는 없다.

본고에서는 혼란을 피하기 위해 ‘보험료’라는 개념을 사용한다.

[표 4] 8대 사회보험의 법률상 보험료 개념

구 분	법에 명시된 보험료 개념
국민연금	‘연금보험료’로 지칭 ※ 사업장 가입자의 경우 연금보험료 중 사용자가 부담하는 금액은 ‘부담금’, 가입자가 부담하는 금액은 ‘기여금’으로 지칭
공무원연금	공무원이 부담하는 금액은 ‘기여금’, 국가나 지방자치단체가 부담하는 금액은 ‘부담금’으로 지칭 ※ 기여금과 부담금을 총칭하는 용어는 없음
사학연금	‘부담금’으로 지칭 ※ 부담금 중 교직원이 부담하는 금액은 ‘개인부담금’, 국가가 부담하는 금액은 ‘국가부담금’, 학교경영기관이 부담하는 금액은 ‘법인부담금’
군인연금	군인이 부담하는 금액은 ‘기여금’, 국가가 부담하는 금액은 ‘부담금’ ※ 기여금과 부담금을 총칭하는 용어는 없음
고용보험	(고용)보험료
산재보험	(산재)보험료
건강보험	(건강)보험료
장기요양보험	장기요양보험료

자료: 각 제도 근거법을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 보험료 납입 주체

사회보험의 보험료는 기본적으로 소득을 기준으로 산정되며, 노사가 분담하는 구조가 일반적이다. 우리나라의 경우에도 일반 근로자는 국민연금, 고용보험(실업급여), 건강보험, 장기요양보험에 대한 보험료를 사업주와 분담하며, 사립학교 직원은 사학연금, 건강보험, 장기요양보험에 대한 보험료를 사립학교법인과 분담한다. 공무원과 군인의 경우에는 국가가 고용주로서의 역할을 하므로 사업주가 부담해야 할 보험료를 국가가 부담하는데, 이는 사회보험제도에 대한 국고지원과 다른 성격을 갖는다. 다만, 예외적으로 사립학교 교원은 사업주가 부담해야 할 보험료를 국가와 사립학교법인이 나누어 납부한다. 국가가 사립학교 교원에 대한 사회보험료 일부를 부담하는 것은 학교 교육에 대한 국가 책임이 반영된 것이라고 할 수 있다.

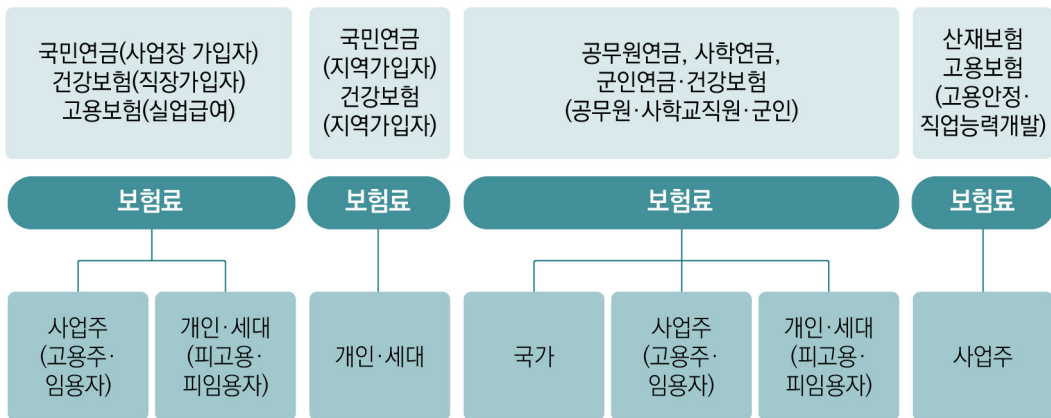
사회보험료를 노사가 분담하지 않고 사측이 모두 부담하도록 설계된 제도도 있다. 산재보험의 경우에는 사업주 무과실책임주의에 따라 사업주가 전체 보험료를 부담한다.

또한, 우리나라의 고용보험의 경우 고용안정·직업능력개발사업에 대해서는 별도의 보험료를 산정하여 사업주가 모두 부담하도록 하고 있다.

사업이나 국가, 사립학교법인 등에 고용 또는 임용되지 않고 자신의 사업을 직접 수행하는 사람(자영업자) 등은 국민연금, 건강보험, 장기요양보험에 대한 보험료 전액을 본인이 부담한다. 또한, 자영업자는 본인이 원할 경우 고용보험에도 가입할 수 있는데, 이 때도 보험료 전액(실업급여 및 고용안정·직업능력개발사업)을 본인이 부담해야 한다.

한편, 개인이 아닌 세대에 보험료를 부과하는 경우도 있다. 우리나라의 건강보험과 장기요양보험은 세대별 경제활동 및 부담능력을 고려하여 개인이 아닌 세대 단위에 보험료를 부과한다. 보험료를 납부하는 직장가입자에 의해 생계를 의존하는 사람은 피부양자로서 직접 보험료를 납부하지 않아도 보험급여를 수급할 수 있다. 다만, 피부양자가 특정 수준 이상의 소득·재산을 보유할 경우에는 지역가입자로서 건강보험과 장기요양보험의 보험료를 납부하여야 한다.

[그림 8] 보험료 부과 대상 유형 예시



자료: 국회예산정책처

3. 보험료의 결정과 보험료율

가입자가 납부해야 할 보험료를 결정하는 보험료율은 연금제도의 경우 장기보험의 특성에 따라 한 번 정해지면 비교적 장기간 적용되고 있지만, 단기보험의 경우 매년 예상되는 지출액에 따라 보험료율을 조정해서 수입을 결정하게 되므로 비교적 잦은 변동이 일어나고 있다. 예를 들어, 국민연금의 경우 제도가 도입된 1988년 이후 현재까지 법률상 보험료율이 유지되고 있는 상황에서 2026년부터 처음으로 법률상 보험료율의 실질적인 인상이 실시되고 있고, 직역연금은 2015년 연금개혁 시 결정한 보험료율¹²⁾을 2016년부터 현재까지 적용하고 있지만, 고용보험은 짧게는 1년 길게는 7년 주기로 보험료율이 변경되었고(이하 [참고] 고용보험 보험료율 변화 과정)(p.261) 참조), 건강보험은 2013년부터 2023년까지 매년 보험료율이 변경되었다.

단기보험의 보험료율 변경은 제도별 담당 위원회의 의결로 결정되는데, 이러한 위원회는 가입자 등의 대표를 포함한다. 예를 들어, 고용보험료율은 노·사단체의 추천인을 포함한 고용보험위원회가 노·사·전문가의 의견을 수렴하여 결정하고, 건강보험료율은 가입자 대표와 의약계 대표, 공익 대표가 포함된 건강보험정책심의위원회가 결정한다.

2026년 기준 사회보험 중 연금제도의 보험료율은 국민연금 9.5%, 공무원연금과 사학연금은 18%, 군인연금은 14%로 가입자 본인과 가입자를 고용한 주체(사업주, 국가, 학교법인 등)가 보험료를 절반씩 부담한다.¹³⁾ 건강보험과 장기요양보험의 보험료율은 각각 7.19%와 0.9448%(건강보험료율의 13.14%)인데, 연금제도와 마찬가지로 고용한 주체와 가입자가 절반씩 부담한다. 반면 고용보험은 사업주의 부담이 더 높고 산재보험은 전액 사업주가 부담한다. 고용보험은 실업급여 계정과 고용안정·직업능력개발계정을 구분하여 보험료율을 책정하고 있다. 실업급여의 경우 1.8%의 보험료율을 적용하여 사업주와 근로자가 절반씩을 부담한다. 반면, 고용안정·직업능력개발에 대한 보험료율은 사업주가 전액 부담하는데, 상시고용자 수에 따라 보험료율이 0.25~0.85%로 차등 적용된다. 이와 마찬가지로 산재보험의 보험료 역시 전액 사업주가 부담하는데 업종에 따라 0.5~18.5%의 보험료율이 적용되고 모든 업종에 공통적으로 0.06%의 출퇴근재해요율이 합산된다.

12) 공무원연금, 사학연금의 경우 2016년부터 보험료율을 매년 0.5%p씩 단계적으로 인상하여 2020년 이후 18%를 유지하고 있다.

13) 근로자와 사업주가 보험료를 절반씩 부담하는 것은 반드시 지켜져야 할 원칙은 아니다. 연금제도의 경우 핀란드, 프랑스 등 일부 국가에서는 사업주가 더 많은 보험료를 부담하는 경우도 있다.

[표 5] 8대 사회보험의 보험료(2026년 기준)

구 분	납입 주체	보험료율의 결정	보험료율
국민연금	사업주·개인	근거법 개정	9.5%
공무원연금	국가·개인	근거법 개정	18%
사학연금	국가·법인·개인	근거법 개정	18%
군인연금	국가·개인	근거법 개정	14%
고용보험	(실업급여) 사업주·개인 (고용안정·직업능력개발 사업) 사업주	시행령 개정 (고용보험위원회 심의)	(실업급여) 1.8% (고용안정·직업능력개발 사업) 0.25~0.85%
산재보험	사업주	고시 개정 (산업재해보상보험및 예방심의위원회 결정)	업종별 0.5~18.5% + 출퇴근재해요율 0.06%
건강보험	사업주·세대	시행령 개정 (건강보험정책 심의위원회 결정)	7.19%
장기요양보험	사업주·개인	시행령 개정 (장기요양위원회 결정)	0.9448%

주: 국민연금의 보험료율은 당초 9%에서 2026년부터 0.5%p씩 매년 인상되어 2033년 이후에는 13%가 될 예정임

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 고용노동부, 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 보험료 산정기준

우리나라 8대 사회보험은 기본적으로 과세대상 소득에 보험료율을 적용하여 보험료를 징수하고 있다. 그러나 제도별·가입유형별로 보험료의 산정기준이 되는 소득의 범위가 약간씩 상이하다.

4대 공적연금 제도는 보험료 산정기준으로 기준소득월액 개념을 사용하고, 고용보험과 산재보험은 보수 개념을 사용한다. 건강보험과 장기요양보험은 보수월액과 소득월액 개념을 사용한다.

국민연금

국민연금의 기준소득월액은 「소득세법」에 따른 근로소득 중 “근로를 제공함으로써 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여”에 「소득세법」의 비과세 근로소득을 제외한 금액을 가리킨다.¹⁴⁾ 다만, 「소득세법」 제12조제3호거목 및 동법 시행령 제16조제1항제1호에 따라 원양어업 선박이나 국외 등을 항행하는 선박에서 근로를 제공하고 받는 보수 중 비과세되는 급여는 포함한다.¹⁵⁾ 사업주에 대해서는 농업·임업·어업소득과 「소득세법」에 따른 사업소득을 합산하여 보험료율을 적용한다. 지역가입자에 대해서는 근로자에게 적용되는 소득 범위와 사업주에게 적용되는 소득 범위를 모두 고려하여 보험료율을 적용한다. 국민연금의 보험료 산정 기준이 되는 소득은 전년도($t-1$ 년) 소득이며, 당해 연도(t 년) 7월부터 차년도($t+1$ 년) 6월까지 적용된다.

공무원연금·사학연금·군인연금

지역연금의 경우에는 가입자는 일정기간 재직하고 지급받은 전년도 보수를 기준으로 보험료율을 적용하여 보험료가 산출되는데, 이때 「소득세법」에 따른 비과세 근로소득은 제외한다. 또한, 가입자를 고용한 주체로서 국가와 지방자치단체는 동일한 보험료율을 적용하여 부담금을 산출하는데, 다만 이때에는 개인별 보수가 아닌 매 회계연도의 보수 예산에 보험료율을 적용하여 부담금을 산출하게 된다. 공무원연금과 군인연금의 보험료 산정 기준이 되는 소득은 전년도($t-1$ 년) 소득에 당해 연도(t 년) 공무원·군인 보수인상률을 적용한 소득이며, 당해 연도(t 년) 5월부터 차년도($t+1$ 년) 4월까지 적용된다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 당해 연도 보수예산을 기준으로 분기별로 부담한다. 반면, 사학연금의 보험료 산정 기준이 되는 소득은 전년도($t-1$ 년) 소득에 당해 연도(t 년) 공무원 보수인상률을 적용한 소득인데, 당해 연도(t 년) 7월부터 차년도($t+1$ 년) 6월까지 적용된다.

14) 당초 「소득세법」의 비과세 근로소득 및 「조세특례제한법」 제18조의2에 따른 외국인근로자에 대한 비과세 근로소득이 제외되었으나 2025년 6월 「국민연금법 시행령」 개정(2025.7.1. 시행)으로 「소득세법」의 비과세 근로소득만 제외하게 되었다.

15) 당초 원양어업 선박이나 국외 등을 항행하는 선박에서 근로를 제공하고 받는 월 300만원 이내의 금액이 포함되었으나 2025년 6월 「국민연금법 시행령」 개정(2025.7.1. 시행)으로 해당 보수 중 비과세 급여를 포함하게 되었다.

고용보험·산재보험

고용보험과 산재보험의 경우 각 제도의 근거법 외에 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」을 통해 보험료의 납부·징수 등에 필요한 사항을 규정하고 있다. 동법에 따르면, 근로자는 「소득세법」에 따른 근로소득에서 비과세 근로소득을 차감한 금액을 보수로 정의하고, 예술인·노무제공자는 「소득세법」에 따른 사업소득 및 기타소득에서 비과세 소득과 필요경비를 제외한 금액을 보수로 정의한다. 다만, 사업의 폐업이나 도산 등으로 보수 또는 보수액을 산정·확인하기 곤란하거나 예술인 및 노무제공자의 보수액이 기준보수보다 적은 경우 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액(「근로자의 기준보수 고시」, 「노무제공자의 기준보수 및 보수액에서 제외하는 필요경비 고시」, 「예술인의 기준보수 및 보수액에서 제외하는 필요경비 고시」)을 보수액으로 할 수 있다.

고용보험과 산재보험의 월별 보험료는 근로자 또는 예술인¹⁶⁾·노무제공자의 개인별 전년도 월평균보수(노무제공자의 경우 개인별 당해 연도 월 보수)에 고용보험료율 및 산재보험료율을 각각 곱한 금액을 합산하여 산정하고 사업주가 매년 3월 15일까지 전년도에 근로자, 예술인 또는 노무제공자에게 지급한 보수 총액을 신고하여 정산한다. 다만, 건설 및 별목업에 대해서는 사업주가 매년 3월 말까지 당해 연도(t 년)에 근로자에게 지급할 보수총액을 추정한 후 보험료율을 적용하여 보험료(‘개산보험료’라고 함)를 산출하여 신고하되, 전년도($t-1$ 년)에 납부한 보험료에 대하여는 실제 보수월액을 다시 산정하여 정산한다(‘확정보험료’라고 함).

건강보험·장기요양보험

건강보험과 장기요양보험의 경우 직장가입자는 보수월액에 부과되는 ‘보수월액보험료’와 보수 외 소득에 부과되는 ‘보수 외 소득월액보험료’를 합산하여 월별 보험료액을 산정하고 있고, 지역가입자는 소득월액과 재산을 고려하여 보험료액을 산정하고 있다.

직장가입자에게 적용되는 보수월액은 국민연금의 기준소득월액 개념과 유사하지만, 퇴직금과 현상금, 번역료 및 원고료를 제외하고 있고, 「소득세법」에 따른 비과세 근로소득 중 외국정부 또는 국제기관에서 근무하고 받은 소득¹⁷⁾과 작전임무를 수행하기 위하

16) 다만, 예술인 산재보험은 예술인이 선택한 기준보수를 기준으로 산재보험료를 부과한다.

17) 해당 정부가 그 나라에서 근무하는 우리나라 공무원의 급여에 대하여 소득세를 과세하지 않는 경우만 해당된다.

여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여는 보수월액에 포함한다. 이 외에도 소득월액 중 보수월액에 포함된 보수를 제외한 소득(보수 외 소득)이 연간 대통령령(「국민건강보험법 시행령」)으로 정하는 금액(2026년 현재 2천만원)을 초과하는 경우 그 초과분에 대하여 '보수 외 소득월액보험료'가 부과된다. 또한, 지역가입자에 대해서도 소득월액 개념을 활용하여 보험료를 부과한다. 이때 소득월액은 합산하여 1천만원을 초과하는 이자소득과 배당소득, 근로소득과 연금소득의 50%, 필요경비를 차감한 사업소득과 기타 소득을 합산한 금액을 가리킨다.

한편, 지역가입자에 대해서는 보험료 부과 시 재산을 기준으로 재산보험료부과점수를 산정한 후 재산보험료부과점수당 금액을 곱하여 얻은 금액을 보험료에 포함시킨다. 재산보험료부과점수 산정의 대상이 되는 재산의 범위는 「지방세법」 제105조에 따라 재산세의 과세대상이 되는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기(단, 종중재산(宗中財産), 마을 공동재산, 그 밖에 이에 준하는 공동의 목적으로 사용하는 건축물 및 토지는 제외)를 가리키는데, 주택을 소유하지 않은 지역가입자의 경우에는 임차주택에 대한 보증금 및 월세금액을 포함한다. 다만, 재산에 보험료 부과 시 재산세 과세표준에서 1억원까지는 공제한다.

건강보험과 장기요양보험의 직장가입자에 대하여 보험료 산정 기준이 되는 소득은 전년도($t-1$ 년) 소득이며, 당해 연도(t 년) 4월부터 차년도($t+1$ 년) 3월까지 적용된다. 다만, 매년 4월에 전년도($t-1$ 년)에 납부한 보험료에 대하여 실제 보수총액 기준으로 보수월액을 다시 산정하여 정산한다. 지역가입자의 보험료 산정 기준이 되는 소득은 전년도($t-1$ 년) 소득이며, 당해 연도(t 년) 11월부터 차년도($t+1$ 년) 10월까지 적용된다. 재산의 경우, 「지방세법」에 따른 재산세 과세표준을 사용하므로 동법에 따라 매년 6월 1일 기준으로 소유한 재산을 기준으로 보험료가 산정된다고 할 수 있다.

[표 6] 8대 사회보험 보험료 산정기준 및 대상 소득 범위

구분	산정기준	대상 소득 범위	
국민연금	기준소득 월액	근로자	+ 근로소득(「소득세법」 제20조제1항) - 비과세 근로소득(「소득세법」 제12조제3호) ※ 단, 원양어업 선박이나 국외 등을 항행하는 선박에서 근로를 제공하고 받는 보수 중 비과세되는 급여(「소득세법」 제12조제3호거목 및 「소득세법 시행령」 제16조제1항제1호)는 소득에 포함
		사업주	+ 농업·임업·어업소득 + 사업소득(「소득세법」 제19조)
		지역가입자	+ 근로자에게 적용되는 소득 + 사업자에게 적용되는 소득
공무원 연금· 사학연금· 군인연금	기준소득 월액	공무원· 사립학교 교직원· 군인	+ 일정기간 재직하고 지급받은 전년도 보수 - 비과세 근로소득(「소득세법」 제12조제3호)
	보수월액 (기준소득 월액)	국가 또는 지방자치 단체	공무원연금·군인연금: 매 회계연도 보수예산 사학연금: 기준소득월액 적용
고용보험· 산재보험	보수	근로자	+ 근로소득(「소득세법」 제20조) - 비과세 근로소득(「소득세법」 제12조제3호)
		예술인· 노무제공자	+ 사업소득(「소득세법」 제19조) + 기타소득(「소득세법」 제21조) - 비과세소득(「소득세법」 제12조제2호 또는 제5호) - 필요경비(고용노동부고시)
건강보험· 장기요양 보험	보수월액 (직장 가입자)	+ 근로자등이 근로를 제공하고 사용자·국가 또는 지방자치단체로부터 대가로 받은 봉급, 급료, 보수, 세비, 임금, 상여, 수당, 그 밖에 이와 유사한 성질의 금품 - 퇴직금 - 현상금, 번역료 및 원고료 - 비과세 근로소득(「소득세법」 제12조제3호) + 외국정부 또는 국제기관에서 근무하고 받은 소득(해당 정부가 그 나라에서 근무하는 우리나라 공무원의 급여에 대하여 소득세를 과세하지 않는 경우만 해당) (「소득세법」 제12조제3호차목) + 직전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여(「소득세법」 제12조제3호파목) + 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 급여(「소득세법」 제12조제3호거목)	

구분	산정기준	대상 소득 범위
건강보험· 장기요양 보험	소득월액 (직장 가입자· 지역 가입자)	<ul style="list-style-type: none"> + 이자소득(「소득세법」 제16조)과 배당소득(「소득세법」 제17조) 합산액이 1천만 원을 초과하는 경우 전액 + 사업소득(「소득세법」 제19조)에서 필요경비를 차감한 금액 + 근로소득(「소득세법」 제20조) 전액의 50% + 연금소득(「소득세법」 제20조의3)(단, 공적연금소득은 50%) + 기타소득(「소득세법」 제21조)에서 필요경비를 차감한 금액
	재산 (지역 가입자)	<ul style="list-style-type: none"> + 재산세의 과세대상이 되는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기(「지방세법」 제105조) ※ 단, 중중재산(宗中財産), 마을 공동재산, 그밖에 이에 준하는 공동의 목적으로 사용하는 건축물 및 토지는 제외 + 주택을 소유하지 않은 지역가입자의 경우에는 임차주택에 대한 보증금 및 월세 금액 ※ 재산가액 1억원은 공제

주: 1. +는 포함되는 소득, -는 제외되는 소득을 가리킴

2. 건강보험의 경우 표에 제시된 소득의 범위는 보험료율을 산정할 때 사용하는 기준소득으로, 피부양자 대상 여부 판정 시 고려하는 소득과 다름

자료: 관련 법률을 참고하여 국회예산정책처 작성

제4절 급여의 종류 및 수급권

1. 제도별 급여의 종류

우리나라의 8대 사회보험을 통해 제공되는 급여는 현금급여와 현물급여로 나눌 수 있는데, 현금급여에는 사망시까지 지급되는 연금급여와 일시금급여가 있고, 현물급여에는 고용서비스와 의료·돌봄서비스 등이 있다. 4대 공적연금은 연금급여를 중심으로 지급하되 연금급여 수급권을 획득하지 못한 사람에게는 일시금을 지급한다. 공적연금 외의 단기보험은 일정 기간 현금급여를 지급하거나 현물급여를 지급한다. 고용보험에는 일정 기간 현금급여를 지급하는 실업급여와 모성보호급여가 있고, 현물급여(바우처 방식 활용)에 해당하는 국민내일배움카드 등의 직업훈련을 제공한다. 산재보험은 일정 기간 요양급여와 휴업급여 등을 지급하는데, 경우에 따라 연금의 형태로 지급하는 급여가 있다. 건강보험은 요양급여와 건강검진, 장기요양보험은 재가급여와 시설급여 등 현물급여 중심으로 지급되고 있다.

[표 7] 우리나라 8대 사회보험의 주요 급여

구 분	현금급여		현물급여
	연금급여	일시금·단기급여	
국민연금	노령연금, 장애연금, 유족연금	장애일시금, 반환일시금, 사망일시금	-
공무원연금· 사학연금· 군인연금	퇴직연금(퇴역연금), 유족연금, 장애연금	퇴직연금일시금(퇴역연금일시금), 퇴직일시금(퇴역일시금), 재해보상급여 중 요양급여, 간병급여, 장애일시금	-
고용보험	-	실업급여, 모성보호급여	국민내일배움카드
산재보험	장해보상연금, 진폐연금, 유족보상연금	요양급여, 휴업급여, 장해보상일시금, 유족보상일시금	-
건강보험	-	상병수당	요양급여, 건강검진
장기요양보험	-	특별현금급여	재가급여, 시설급여

주: 서비스 제공에 목적이 있는 현금 지급은 현물로 구분함

자료: 관련 법률을 참고하여 국회예산정책처 작성

2. 주요 급여별 수급권 획득 조건

사회보험 체계에서는 가입자가 보험료를 납부하고 특정 조건을 갖추면 급여에 대한 수급권이 발생한다. 우리나라 4대 공적연금의 주요 급여는 은퇴 후 수령하는 노령연금(국민연금)·퇴직연금(공무원연금·사학연금)·퇴역연금(군인연금)이다. 국민연금과 공무원연금, 사학연금은 10년간 보험료를 납입하고 연금 수급개시연령에 도달한 사람에게 연금의 수급권을 부여한다. 연금 수급개시연령은 국민연금과 공무원연금, 사학연금 모두 65세로 상향조정되는 과정에 있다. 군인연금은 20년간 복무하면서 보험료를 납입하면 연령과 무관하게 전역시점부터 연금에 대한 수급권이 발생한다.

이와 같이 연금제도는 10년 내지 20년의 가입이력이 있어야 대표적인 연금급여를 수급할 수 있는 반면, 그 외의 사회보험은 수급권 획득을 위해 비교적 단기간의 가입이력이 필요하다. 고용보험의 주요급여인 구직급여의 경우, 이직 전 18개월간 피보험 단위기간이 180일 이상¹⁸⁾이어야 하고, 재취업 활동을 적극적으로 하면 현금급여인 구직급여에 대한 수급권을 획득할 수 있다.

산재보험과 건강보험, 장기요양보험은 가입 연수와 수급권 획득 여부가 무관하다. 산재보험의 대표적인 급여인 요양급여는 산재보험에 가입된 사업장에 종사하다가 업무상 부상·질병으로 4일 이상 요양이 필요한 경우에 수급권이 발생하며, 건강보험은 보험료를 납부하고 있는 상태에서 질병·부상이 발생하였을 때 요양급여에 대한 수급권이 발생한다.¹⁹⁾ 장기요양보험은 노인의 기능장애나 노인성 질병이 발생한 경우 해당자가 장기요양등급판정을 통해 장기요양서비스를 받을 수 있는 등급(1~5등급, 인지기원등급)을 받은 경우 재가·시설서비스에 대한 수급권이 발생한다. 다만, 우리나라 장기요양보험은 가입의 개념이 적용되지 않는 특성이 있다. 장기요양보험은 건강보험 적용 대상자에게는 보험료를 부과하여 이를 재원으로 급여를 제공하나, 건강보험 적용에 제외되는 의료급여 수급자에게는 급여비용을 전액 국가와 지방자치단체가 부담한다. 이때, 건강보험 적용자는 건강보험과 장기요양보험 서비스 이용을 위해서 비용의 일부를 본인이 부담해야 한다.

18) 예술인은 이직일 이전 24개월간 피보험 단위기간이 9개월 이상(예술인으로서 3개월 이상), 노무제공자는 이직일 이전 24개월간 피보험 단위기간이 12개월 이상(노무제공자로서 3개월 이상)이 되어야 수급권을 얻을 수 있다.

19) 건강보험의 경우 보험료를 납부하지 않는다고 의료 이용이 불가능한 것은 아니다. 다만, 요양급여를 수급하지 못하게 되므로 본인이 진료비 전액을 부담하게 된다.

[표 8] 8대 사회보험 주요 급여 및 수급권 획득 조건(2025년 기준)

구분	주요 급여	수급권 획득 조건	수급자 수 ¹⁾
국민연금	노령연금	10년 이상 납입, 개시연령 도달	648.6만명
공무원연금	퇴직연금	10년 이상 납입, 개시연령 도달	62.8만명
사학연금	퇴직연금	10년 이상 납입, 개시연령 도달	11.4만명
군인연금	퇴역연금	20년 이상 납입, 전역	8.4만명
고용보험	구직급여	이직일 이전 18개월간 180일 이상 납입 후 비자발적 이직	172.2만명 ²⁾
산재보험	요양급여	업무상 부상·질병으로 4일 이상 요양 필요	31.0만명
건강보험	요양급여	질병·부상 발생	4,872.7만명 ³⁾
장기요양보험	재가·시설급여	노인성질환 (장기요양등급 판정자)	120.8만명

주: 1) 주요 급여에 해당하는 수급자 수를 가리킴

2) 연장급여 포함이며, 자영업자는 제외

3) '2024년 기준' 한 번이라도 건강보험 급여를 제공받은 적이 있는 진료실인원을 가리킴

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 고용노동부, 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제5절 재정구조 및 운용

1. 재정구조

우리나라의 8대 사회보험 제도 중 6개 제도는 「국가재정법」에 따른 기금으로 재원이 관리되고 있고, 건강보험과 장기요양보험은 국가재정이 아닌 국민건강보험공단 회계로 관리되고 있다.

「국가재정법」에 적용을 받는 기금은 국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금(이하 “사학연금기금”), 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금(이하 “산재보험기금”)의 6개로 ‘사회보험성기금’으로 분류된다. 이러한 기금의 주요 수입은 가입자가 납부한 보험료인데, 국가재정의 일반회계에서 국가가 고용자로서 부담해야 하는 부담금과 각 제도에 대한 국고보조나 보전금 등이 사회보험성기금의 수입으로 전입된다.

6개의 사회보험성기금 중 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금의 4개 기금은 ‘사회보장성기금’으로 별도 분류하여 국가의 관리재정수지 계산 시²⁰⁾ 제외

한다. 재정수지에는 통합재정수지와 관리재정수지가 있는데, 통합재정수지는 국가재정의 총수입에서 총지출²¹⁾을 차감한 것을 의미하고, 관리재정수지는 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금을 제외한 것을 의미한다. 관리재정수지를 별도로 산출하는 것은 사회보장성기금이 보험료 수입과 급여 지출 구조 및 제도 성숙 단계에 따라 대규모 적자나 흑자가 발생할 수 있어 전체 국가재정수지에 크게 영향을 미치기 때문이다. 이에 기획예산처는 통합재정수지보다 4개 사회보장성기금 수지를 차감한 관리재정수지가 더 명확하게 재정 건전성을 판단할 수 있는 지표라고 보고 있다.²²⁾

한편, 건강보험과 장기요양보험은 국민건강보험공단 회계로 재원이 관리되는데, 두 제도의 수입 항목에는 국가재정에서 이전되는 재원이 있다. 그중에는 공무원 등에 대하여 국가가 부담하는 보험료가 있고(일반회계 지출), 그 외에 국가가 재정을 지원하는 부분이 있다. 건강보험에 대하여는 공무원 등에 대하여 국가가 부담하는 보험료 외에 일반회계에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액과 국민건강증진기금에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액(단, 담배부담금 예상 수입액의 65% 이하)을 매년 지원하고 있다.²³⁾ 장기요양보험 역시 해당 연도 보험료 예상 수입액의 20%에 상당하는 금액을 일반회계에서 지원하는 금액과 의료급여 부담금 명목의 국가 재정지원이 있다.²⁴⁾

20) 2003년부터 2006년까지는 공적 자금 손실분의 국채 전환에 따라 악화된 수지가 상쇄되도록 공적자금 상환기금 출연 원금을 포함하였다.

21) 총수입·총지출이란 순수 재정 활동 파악을 위하여 회계·기금 간의 내부거래와 차입·채무 상환 등의 보전 거래를 제외하고, 금융성·외국환평형기금 등을 제외한 수입과 지출을 가리킨다.

22) 기획예산처, 「2024회계연도 한국통합재정수지」, 2026.

23) 「국민건강보험법」

제108조의2(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.

② 공단은 「국민건강증진법」에서 정하는 바에 따라 같은 법에 따른 국민건강증진기금에서 자금을 지원 받을 수 있다.

〈후략〉

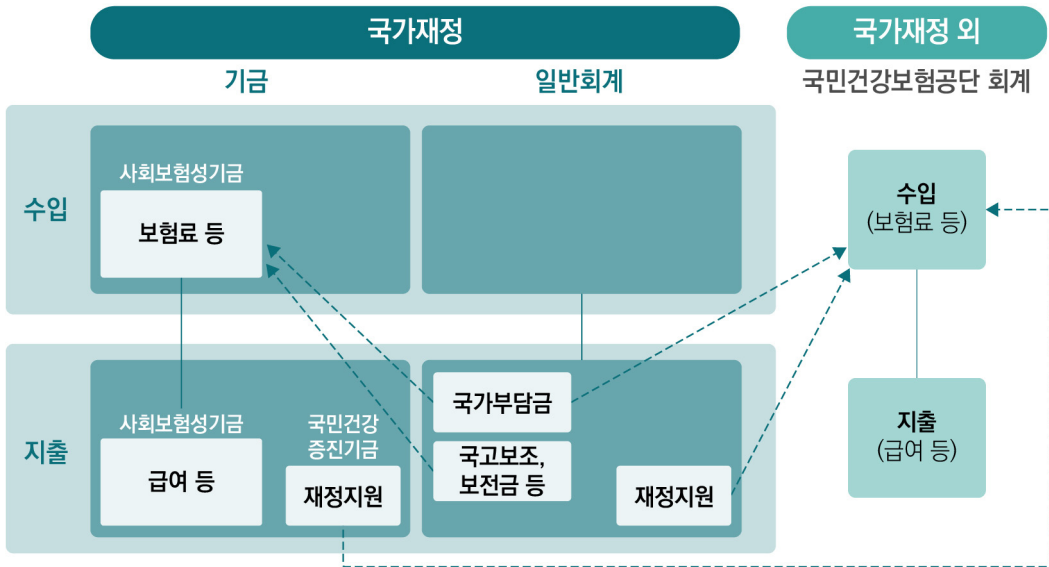
「국민건강증진법」 법률 제6619호 부칙

〈전략〉

② (기금사용의 한시적 특례) 보건복지부장관은 제25조제1항의 규정에 불구하고 2027년 12월 31일까지 매년 기금에서 「국민건강보험법」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 동법 제108조제4항의 용도에 사용하도록 동법에 따른 국민건강보험공단에 지원한다. 다만, 그 지원 금액은 당해연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과할 수 없다.

〈후략〉

[그림 9] 사회보험의 재정구조



주: 국가부담금은 공무원 등에 대한 국가의 사회보험료 납입금을 총칭
 자료: 국회예산정책처

2. 재정의 운용

가입자로부터 거두어들인 보험료를 어떻게 운용하는가에 따라 부과방식(pay-as-you-go system)과 적립방식(funded system)으로 유형을 구분할 수 있다. 부과방식은 매년 징수한 보험료를 당해 연도 급여 지급에 충당하는 방식이다. 적립방식이란 매년 징수한 보험료를 운용하여 투자수익금과 함께 적립하고 적립금에서 급여 지출을 충당하는 방식이다.

24) 「노인장기요양보험법」

제58조(국가의 부담) ①국가는 매년 예산의 범위 안에서 해당 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.

②국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여 수급권자의 장기요양급여비용, 의사 소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조제2항 및 제4항제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다.

<후략>

[그림 10] 사회보험의 재정운용 방식

	부과방식	적립방식
개념	매년 정수한 보험료를 당해연도 급여지출에 충당	매년 정수한 보험료를 운용하여 투자수익금과 함께 적립하고 적립금에서 급여 지출을 충당
적용 제도	건강보험, 고용보험, 공무원연금, 군인연금 등	국민연금, 사학연금 (부분적립방식으로 운영)

자료: 국회예산정책처

이러한 재정운용방식은 사회보험의 적용 기간과 밀접한 관련이 있다. 단기보험인 건강보험, 고용보험 등은 부과방식으로 운영된다. 즉, 그해에 발생한 보험료 수입으로 해당연도의 지출을 충당하는 것이다. 다만, 제도의 안정적인 운영을 위해 단기간의 지불을 위한 준비금은 보유하는 것이 일반적이다.

반면, 장기보험인 연금제도는 재정을 부과방식으로 운용할 수도 있고, 적립식으로 운용할 수도 있다. 부과방식으로 연금제도를 운영하는 경우 후세대(경제활동인구)가 낸 보험료로 앞선 세대(노인)에 대한 급여 지출을 충당하는 형태가 되어 연금재정이 인구구조 변화의 직접적인 영향을 받는다. 이와 달리 적립방식으로 연금제도를 운영하는 것은 연금재정에 대한 인구구조 변화의 영향이 상대적으로 간접적이다. 우리나라의 경우 국민연금과 사학연금은 당해 연도 수입의 일부를 급여로 지출하고 남은 부분은 적립하여 이용하는 부분적립방식을 채택하고 있고, 공무원연금과 군인연금은 부과방식이 적용되고 있다.

3. 사회보험 재정 현황

사회보험의 재정 현황을 수입·지출·재정수지·적립금으로 구분하여 살펴보면²⁵⁾, 2025 회계연도 결산 기준으로 국가재정으로 운영되는 6개 사회보험의 수입은 165.3조원이고,

25) 여기서의 수입·지출은 본문에 있는 각 제도별 재정수지 산출 기준으로 산정한 것으로 제도별로 기금 전체 수입과 지출에서 일부 항목이 제외되어 해당 기금의 전체 수입 및 지출과 상이하다. 자세한 항목은 이하 '표 11] 사회보험성기금의 재정수지 산출 시 활용되는 수입·지출 범위'(p.44)에 제시되어 있다.

건강보험 수입은 102.9조원, 장기요양보험 수입은 17.0조원으로 나타났다. 국가재정으로 운영되는 6개 사회보험의 지출은 115.9조원이었고, 그중 급여지출이 110.6조원으로 GDP(잠정치 기준) 대비 4.1% 수준이었다. 다만, 이 때 공무원연금의 재해보상급여와 퇴직수당급여는 공무원연금공단의 공무원연금 재정수지 산출 방식에 따라 지출에서 제외된다. 건강보험 지출은 102.4조원이었는데 그중 급여지출이 101.7조원이었고, 장기요양보험 지출은 16.8조원, 그중에서 급여지출은 16.3조원으로 나타났다.

2026년 계획 기준으로 재정수지 흑자가 예상되는 제도는 국민연금(50.9조원), 사학연금(0.6조원), 군인연금(0.2조원), 고용보험(2.6조원), 산재보험(1.2조원)이다. 다만, 군인연금의 경우 적자 발생분에 대한 국가보전금을 제외할 경우 재정수지는 2.4조원 적자로 나타날 것으로 보인다. 한편, 공무원연금의 경우 2026년 예상되는 재정수지 적자 규모는 9.3조원이다. 건강보험과 장기요양보험은 수지균형을 달성하는 수준의 수입·지출 계획이 마련되어 있어 계획상 재정수지는 0원이며, 누적 준비금은 계획에 별도로 반영하지 않는다.

[표 9] 우리나라 8대 사회보험 재정 현황(2025회계연도 결산 기준)

(단위: 조원, %)

구 분	국가재정(사회보험성기금)								국가재정 외	
	합 계	소 계	관리재정수지 불포함(사회보장성기금)				관리재정수지 포함			
			국민연금 기금	사립학교 교직원 연금기금	고용보험 기금	산재보험 보상보험 기금	공무원연금 기금 (연금제도만 반영)	군인연금 기금	건강보험 보험공단 회계	장기요양보험 보험공단 회계
'25년 수입	165.3	145.8	106.8	7.3	20.3	11.3	15.0	4.5	102.9	17.0
보험료 수입	112.9	95.9	63.9	3.7	18.9	9.4	14.9	2.1	87.3	11.1
'25년 지출	115.9	88.1	50.6	6.5	20.9	10.1	23.3	4.6	102.4	16.8
급여 지출	110.6	82.8	49.7	5.9	19.3	8.0	23.3	4.6	101.7	16.3
(총지출 대비 비율)	(16.2)	(12.1)	(7.3)	(0.9)	(2.8)	(1.2)	(3.4)	(0.7)	-	-
(GDP 대비 비율)	(4.1)	(3.1)	(1.9)	(0.2)	(0.7)	(0.3)	(0.9)	(0.2)	(3.8)	(0.6)
재정수지	49.3	57.7	56.2	0.8	-0.6	1.2	-8.3	-0.1	0.5	0.2
적립금	1,542.7	1,523.7	1,458.0	31.4	7.8	26.6	18.1	0.9	30.2	5.2

주: 1. 각 제도별 소관부처에서 활용하는 재정수지 산출 기준을 적용한 것으로 각각의 수입과 지출에 포함되는 항목은 아래와 같음

- 국민연금: (수입) 총수입, (지출) 총지출
- 사학연금: (수입) 총수입 및 국가부담금(일반회계전입금), (지출) 총지출
- 고용보험: (수입) 총수입 및 일반회계전입금, (지출) 총지출 및 공공자금관리기금 예수원금·예수이자 상환금
- 산재보험: (수입) 총수입 및 일반회계전입금, 기금예탁이자수입, (지출) 총지출
- 공무원연금: (수입) 퇴직급여에 대한 가입자·국가·지자체의 연금부담금, (지출) 퇴직급여 및 지부·고객센터 운영비 등 퇴직급여업무 관련 기금운영비
- 군인연금: (수입) 가입자·국가의 연금부담금·재해보상부담금·퇴직수당부담금, 수지차보전금, 기타경상이전수입 (지출) 총지출
- 건강보험·장기요양보험: 현금흐름 기준으로 작성, (수입) 국가 법정부담금, 연금보험료, 기타 수입 등, (지출) 급여 지출, 운영비 등

2. 단수 조정으로 합계 및 비율 등에 차이가 발생할 수 있음

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 고용노동부, 국민건강보험공단 제출자료 및 한국은행 「국민계정」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 10] 우리나라 8대 사회보험 재정 현황(2026년 계획 기준)

(단위: 조원)

구 분	국가재정(사회보험성기금)								국가재정 외	
	합 계	소 계	관리재정수지 불포함(사회보장성기금)				관리재정수지 포함		건강보험	장기요양보험
			국민연금 국민연금 기금	사학연금 사립학교 교직원 연금기금	고용보험 고용보험 기금	산재보험 산업재해 보상보험 기금	공무원연금 공무원연금 기금 (연금제도만 반영)	군인연금 군인연금 기금		
'26년 수입	169.2	148.6	106.4	7.3	23.2	11.7	15.6	4.9	112.5	19.1
'26년 지출	122.9	93.2	55.4	6.7	20.6	10.5	25.0	4.7	112.5	19.1
재정수지	46.2	55.3	50.9	0.6	2.6	1.2	-9.3	0.2	-	-
적립금	1,400.2	1,380.5	1,310.4	31.9	10.4	27.8	18.7	1.0	-	-

주: 1. 각 제도별 소관부처에서 활용하는 재정수지 산출 기준을 적용한 것으로 각각의 수입과 지출에 포함되는 항목은 아래와 같음

- 국민연금: (수입) 총수입, (지출) 총지출
- 사학연금: (수입) 총수입 및 국가부담금(일반회계전입금), (지출) 총지출
- 고용보험: (수입) 총수입 및 일반회계전입금, (지출) 총지출 및 공공자금관리기금 예수원금·예수이자 상환금
- 산재보험: (수입) 총수입 및 일반회계전입금, 기금예탁이자수입, (지출) 총지출
- 공무원연금: (수입) 퇴직급여에 대한 가입자·국가·지자체의 연금부담금, (지출) 퇴직급여 및 지부·고객센터 운영비 등 퇴직급여업무 관련 기금운영비
- 군인연금: (수입) 가입자·국가의 연금부담금·재해보상부담금·퇴직수당부담금, 수지차보전금, 기타경상이전수입 (지출) 총지출
- 건강보험·장기요양보험: (수입) 국가 법정부담금, 연금보험료, 기타 수입 등, (지출) 급여 지출, 운영비 등

2. 단수 조정으로 합계 등에 차이가 발생할 수 있음

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부, 고용노동부, 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 수치는 각 제도를 관장하는 기관에서 제도의 작동원리를 고려하여 산출한 것으로, 제도별 수입·지출 범위에 차이가 있다.²⁶⁾ 먼저, 국민연금은 재정수지 산출 시 국가재정상 내부거래에 해당하는 일반회계로부터의 운영비 지원과 출산크레딧 지원(소요재정의 30%)은 제외한다. 사학연금은 수입에 내부거래로 분류되는 국가부담금(국가가 부담하는 연금부담금·재해보상부담금·퇴직수당부담금 일체)을 포함하고, 지출에는 급여지출(연금·재해보상금·퇴직수당)과 기금운영비를 포함하여 재정수지를 산출한다.

공무원연금의 경우에는 연금제도와 관련된 재정만 고려하여 재정수지를 산출한다. 즉, 수입에는 공무원 본인이 부담하는 연금기여금과 국가와 지방자치단체가 연금에 대해 부담하는 부담금만 포함하고(재해보상부담금·퇴직수당 부담금 제외), 지출에는 퇴직급여와 지부·고객센터 운영 관련 일부 운영비, 인건비 등만 포함한다(재해보상·퇴직수당 관련 지출 제외). 이는 연금제도와 관련된 수입·지출만을 고려하는 것으로, 「공무원연금법」에는 연금제도인 퇴직급여에 한하여 적자분을 국가가 보전하도록 되어있으므로, 이때의 재정수지를 바탕으로 국가보전금이 책정된다.

군인연금은 공무원연금과 마찬가지로 「군인연금법」에 근거하여 연금제도에 대한 국가보전금이 산출되고 있으나, 재정 관리 시 산출하는 수입·지출 기준은 공무원연금과 상이하다. 군인연금은 수입에 가입자 본인이 부담하는 연금기여금과 국가재정상 내부거래에 해당하는 국가부담금(연금부담금·재해보상부담금·퇴직수당부담금), 국가보전금, 기타경상이전수입을 반영하되 재산수입(토지·건물대여료, 기타재산이자수입 등)은 제외하며²⁷⁾, 지출에는 퇴직급여, 재해보상급여, 퇴직수당과 기금운영비를 모두 고려한다. 즉, 공무원연금과 군인연금은 지속적으로 적자가 발생하여 국가가 적자분을 보전하고 있는 상황은 동일하나, 제도별 재정수지 계산 방식이 상이하여 재정수지 상황이 다르게 나타나고 있다는 점을 알 수 있다.

한편, 고용보험의 경우 수입에 내부거래와 보전거래에 해당하는 일반회계전입금 및 공공자금관리기금에 대한 예수금을 포함하고, 지출에도 예수원금 상환 및 이자 상환을 포함하여 재정수지를 산출한다. 산재보험은 재정수지 산출 시 수입에 제도 운영 및 산재예방지원을 목적으로 국가가 지원하는 지원금(일반회계 전입금)과 공공자금관리기금예탁이자 수입을 포함하나 예탁원금 회수금은 제외하며, 지출은 총지출과 동일한 기준을 적

26) 각 제도별로 활용되는 기준은 국가재정상의 수입·지출·재정수지 개념과도 차이가 있는데, 국가재정상 기준을 적용한 재정 현황은 「참고」 국가재정에서의 사회보험재정」(p.45)에서 소개하고 있다.

27) 군인연금기금 외 5개의 사회보험성기금은 재정수지 산출 시 수입에 재산수입을 모두 포함한다.

용한다.

국가재정 외로 운영하는 건강보험과 장기요양보험의 경우에는 국가재정에서 지원되는 법정부담금 등을 수입에 포함하여 재정수지를 산출하고 있다. 다만, 재정운용계획 수립 시에는 수지균형을 달성하는 수준(즉, 재정수지가 0)의 수입·지출 계획이 수립되고 있다.

[표 11] 사회보험성기금의 재정수지 산출 시 활용되는 수입·지출 범위

구 분		국민 연금	사학 연금	고용 보험	산재 보험	공무원 연금	군인 연금
수입	보험료						
	- 가입자·사업장 등 보험료	0	0	0	0	△ ¹⁾	0
	- 국가부담금	-	0	-	-	△ ¹⁾	0
	기금운용수익						
	- 재산수입 등	0	0	0	0	X	X
	기타 경상수입	0	0	0	0	X	0
	국고보조금						
	- 가입자·수급자 지원 등	X	-	0	0	-	-
	국가보전금	-	-	-	-	X	0
	공공자금관리기금 예수금	-	-	0	-	-	-
	공공자금관리기금 예탁금 회수금	-	-	-	-	-	-
공공자금관리기금 예탁에 따른 이자수입	-	-	-	0	-	-	
지출	급여	0	0	0	0	△ ¹⁾	0
	기금운영비	0	0	0	0	△ ¹⁾	0
	공공자금관리기금 예수금 원금 상환금	-	-	0	-	-	-
	공공자금관리기금 예수금에 대한 이자 상환금	-	-	0	-	-	-
	공공자금관리기금 예탁금	-	-	-	X	-	-

주: 1) 공무원연금은 연금제도와 관련된 보험료(가입자·국가·지방자치단체 부담금) 수입과 연금제도의 급여 지출 및 관련 운영비 지출만 포함

자료: 보건복지부, 사학연금공단, 공무원연금공단, 국방부, 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 국가재정에서의 사회보험재정

- 6개 사회보험성 기금의 경우 국가재정운용계획 수립 과정에서는 총수입·총지출 기준으로 재정규모를 파악
 - 총수입·총지출 기준이란 국가재정의 전체 총계 기준²⁸⁾의 세입과 세출에서 내부거래와 보전거래를 모두 차감하고, 8개의 금융성기금과 외국환평형기금도 제외한 것을 의미
 - 우리나라는 국민경제에 영향을 미치는 정부의 실질적인 재정활동을 파악하기 위하여 2006년도 예산안(2005년 국회 제출) 작성 시부터 예·결산 및 재정운용계획 수립 과정에서 중앙정부의 재정규모를 파악하는 지표로 총수입·총지출 기준을 활용
 - 국가재정의 총수입·총지출 기준으로 6개 사회보험성기금의 2025회계연도 결산상 수입은 167.6조원, 지출은 116.2조원으로 나타남

[사회보험성기금의 총수입·총지출 현황]

(단위: 조원)

구 분	2025 결산	2026 계획
총수입	167.6	170.9
국민연금기금	106.8	106.4
사립학교교직원연금기금	6.4	6.5
공무원연금기금	22.7	23.9
군인연금기금	0.8	0.8
고용보험기금	19.8	21.8
산업재해보상보험및예방기금	11.1	11.5
총지출	116.2	125.9
국민연금기금	49.3	55.4
사립학교교직원연금기금	6.5	6.7
공무원연금기금	28.3	30.1
군인연금기금	4.4	4.7
고용보험기금	17.8	18.5
산업재해보상보험및예방기금	10.0	10.5

주: 기획예산처 디지털예산회계시스템(dBrain) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

28) 국가재정에서 수입과 지출을 파악할 때는 총계·순계 기준과 총수입·총지출 기준이 구분된다. 총계 기준에서는 일반회계·특별회계·기금의 전체 세입과 세출(기금의 경우 수입과 지출)을 포함한다. 여기에는 국가재정 내의 회계·기금 또는 계정 간의 내부거래와 정부의 수입·지출 차를 보전하는 과정에서 발생하는 차입·상환, 여유자금 운용 등의 보전거래가 모두 포함된다. 반면, 순계 기준은 총계에서 내부거래를 차

4. 사회보험에 대한 국가지원금

국가는 가입자의 고용주로서 보험료의 일부를 부담하는 것과 별개로 사회보험과 관련된 몇 가지 추가적인 재정을 투입하고 있다. 사회보험에 대한 국가지원금은 일부 가입자의 보험료 부담을 경감시키거나 급여 수준을 보완하기 위해 가입자나 수급자에게 직접 지원하는 것과, 제도 운영과 안정화, 적자보전을 목적으로 하는 지원으로 구분할 수 있다. 가입자와 수급자에 대한 지원은 일부의 경우(국민연금의 크레딧 지원, 장기요양보험의 의료급여 수급자 등 급여 지원)를 제외하고²⁹⁾ 대부분 가입자·수급자 개인에게 직접 지원되는 반면, 제도운영 등을 위해 실시하는 재정 지원은 각 사회보험재정(사회보험성 기금과 국민건강보험공단 회계)의 수입에 계상된다.

사회보험에 대한 국가지원금은 2025회계연도 결산 기준 31조 5,123억원이며, 2026년에는 총 33조 6,086억원이 계획되어 있다. 2026년 계획 기준으로, 사회보험 국가지원금 중 사회보험성기금과 국민건강보험공단 회계의 수입으로 계상된 지원금은 총 32조 931억원, 그 외 재원별로 직접 대상자에게 지원하는 지원금은 1조 5,155억원이다. 지원 유형별로 구분하여 보면, 가입자의 보험료를 지원하기 위하여 1조 5,155억원, 수급자의 급여를 지원하기 위하여 4조 4,065억원, 제도운영을 위해 15조 6,801억원, 적자보전을 위해 12조 66억원의 국가지원금이 계획되어 있다.

제도별로 사회보험에 대한 국가지원금 규모가 큰 순서를 살펴보면, 2025회계연도 결산 기준, 건강보험 13조 3,034억원, 공무원연금 8조 4,973억원, 장기요양보험 5조 5,769억원³⁰⁾, 군인연금 2조 3,497억원, 국민연금 1조 214억원, 고용보험 7,418억원, 산재보험 218억원 순이다. 사학연금의 경우 국가가 사용자로서 부담하는 보험료 이외에 별도의 국가지원금은 없다.

감한 것을 의미하고, 총수입·총지출은 총계에서 내부거래와 보전거래를 모두 차감하고, 8개의 금융성기금과 외국환평형기금도 제외한다.

29) 예외적으로 국민연금의 크레딧 지원은 수급자의 연금액에 포함되어 지급되므로, 크레딧에 대한 일반회계 지원금이 국민연금기금의 수입으로 전입된다. 또한, 의료급여 수급자에 대한 장기요양보험 급여는 가입자의 보험료가 아닌 국고 및 지방비에서 부담하고 있는데, 이 역시 건강보험공단 회계의 장기요양보험 수입에 계상된다.

30) 의료급여 수급권자에 대한 국가의 장기요양보험 급여 지원을 장기요양보험 제도의 일부로 간주하여 해당 지원금을 포함한 금액이다(이하 ‘[표 12] 사회보험 국가지원금 현황’(pp.47~49)의 표주 7번 참고).

[표 12] 사회보험 국가지원금 현황

(단위: 억원)

구 분		재원	2025 결산	2026 예산(계획)	
국민연금			10,214	10,887	
가입자 보험료 지원	저소득 사업장가입자 보험료 지원 (두루누리) ¹⁾	일반회계	7,026	7,395	
	저소득 지역가입자 보험료 지원	일반회계	519	824	
	가사근로자 사회보험료 지원 ¹⁾	일반회계	16	17	
	농업인 연금보험료 지원	농어촌구조개선특별회계	1,483	1,448	
	어업인 연금보험료 지원	농어촌구조개선특별회계	70	82	
	예술인 연금보험료 지원	일반회계	7	6	
	실업크레딧 ²⁾	소 계		951	997
		일반회계		317	332
국민연금기금			317	332	
	고용보험기금		317	332	
수급자 급여 지원	출산크레딧	소 계	42	18	
		일반회계	13	18	
	국민연금기금 ³⁾	29	.		
군복무크레딧	일반회계 ⁴⁾	.	.		
재정지원	관리운영비 지원	일반회계	100	100	
공무원연금			84,973	93,554	
적자보전	공무원연금 보전금	일반회계 및 지방재정 ⁵⁾	84,973	93,554	
군인연금			23,497	26,512	
적자보전	군인연금 보전금	일반회계	23,497	26,512	
고용보험			7,418	7,951	
가입자 보험료 지원	저소득 근로자 보험료 지원(두루누리) ¹⁾	일반회계	1,763	1,791	
	가사근로자 사회보험료 지원 ¹⁾	일반회계	7	7	
	소상공인 고용보험료 지원	일반회계	148	153	
재정지원	모성보호지원	일반회계	5,500	6,000	
산재보험			218	318	
가입자 보험료 지원	예술인 산재보험 가입 지원	일반회계	5	5	
재정지원	산재보험운영지원	일반회계	63	63	
	산재예방지원	일반회계	150	250	

(단위: 억원)

구 분		재원	2025 결산	2026 예산(계획)
건강보험			133,034	134,959
적용자 보험료 지원	농업인 보험료 지원	농어촌구조개선 특별회계	1,961	1,965
	어업인 보험료 지원	농어촌구조개선 특별회계	39	41
	차상위계층 지원	일반회계	305	374
적용자 급여 지원	차상위계층 지원	일반회계	4,486	4,395
	재난적의료비 지원	소 계	1,295	962
		일반회계	146	105
		복권기금	1,149	858
상병수당	일반회계	36	50	
재정지원	건강보험 가입자 지원 ⁶⁾	소 계	124,913	127,171
		일반회계	106,211	107,820
		국민건강증진기금	18,701	19,351
장기요양보험			55,769	61,905
적용자 보험료 지원	차상위계층 지원	일반회계	51	48
적용자 급여 지원	의료급여 수급권자 급여비용 국가부담금 ⁷⁾	소 계	33,018	38,640
		일반회계	1,159	1,319
		지방재정(자치)	31,859	37,321
재정지원	노인장기요양 가입자 지원 ⁸⁾	일반회계	22,679	23,203
	기타 운영비 지원 ⁹⁾	일반회계	20	13
합 계			315,123	336,086
사회보험성기금·국민건강보험공단 회계 수입 계상금			300,743	320,931
사회보험성기금·국민건강보험공단 회계 수입 계상금 외			14,379	15,155
가입자 보험료 지원			14,350	15,155
수급자 급여 지원			38,877	44,065
재정지원			153,426	156,801
적자보전			108,470	120,066

주: 합계는 단수 조정으로 차이가 발생할 수 있음

- 1) 저소득 근로자 및 가사근로자에 대한 국민연금·고용보험 보험료 지원 사업은 고용노동부의 단일 세부 사업(사회보험 사각지대 해소)으로 구성되어 있어 본 표에서는 운영비를 제외한 실제 제도별 보험료 지원액을 기입함

- 2) 실업크레딧 사업 결산액은 사업비 전체 결산액이 아닌 보험료지원금 결산액만 기재(운영비 제외)
 - 3) 국민연금의 출산크레딧은 소요 재정의 30%를 일반회계에서 부담하고, 나머지를 국민연금기금에서 부담하는 구조로, 국민연금기금에서는 실제 노령연금급여로 합산되어 지출되므로 사전에 예산액을 편성하지 않음(일반회계 예산은 전전년도 소요 재정을 기준으로 30%를 편성하는 방식)
 - 4) 2008년 1월 1일부터 병역의무를 이행한 자를 대상으로 지원하는 사업으로, 아직 재정소요가 발생하지 않음
 - 5) 지방재정 특례기관의 보전금은 국가가 해당 기관에 지원한 후 기관에서 공무원연금기금으로 납부
 - 6) 「건강보험법」 제108조의2와 법률 제6619호 「국민건강증진법」 부칙 제2항에 따라 국가가 국민건강보험공단에 지원하는 법정지원금(각각 건강보험료 예상수입액의 14% 상당 및 담배부담금 예상수입액의 65% 이하 수준에서 건강보험료 예상수입액의 6% 상당)
 - 7) 의료급여 수급권자는 장기요양보험료를 납부하지 않으며, 급여 비용을 전액 국가가 지원함. 이에 의료급여 수급권자에 대한 장기요양보험 급여 지원을 별도의 공공부조로 간주할 수 있으나, 건강보험 적용인구에 대한 지원내용과 전달체계가 동일하므로 이를 같은 제도로 보는 경우, 의료급여 수급권자에 대한 급여비용을 국가가 부담하는 것도 장기요양보험 제도에 대한 국고지원금에 포함시킬 수 있음(참고로, 「국민기초생활 보장법」에 따른 의료급여 수급권자에 대한 지원액은 전액 지방비로, 그 외 타법에 따른 기타 의료급여 수급권자에 대한 지원은 국고 및 지방비를 매칭하여 지원). 표에 제시된 2025년 계획액은 국민건강보험공단 계획 기준
 - 8) 「노인장기요양보험법」 제58조에 따라 국가가 국민건강보험공단에 지원하는 법정지원금(장기요양보험료 예상수입액의 20% 상당)
 - 9) 장기요양보험 사업추진에 필요한 경비 및 장기요양기관 재무회계프로그램 구축·운영비 포함
- 자료: 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화체육관광부

5. 국민부담률과 사회보장기여금

조세수입(국세 및 지방세)과 사회보장기여금이 명목국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 ‘국민부담률’이라고 지칭한다. 사회보장기여금과 조세수입을 함께 고려하는 이유는 국민이 의무적으로 납부해야 하는 금액을 경제규모와 비교하여 살펴보기 위함이다.

국민부담률 산정 시 적용되는 사회보장기여금은 국민이 부담하는 사회보험료로 이해할 수 있다. 즉, 가입자(적용자) 본인과 사업주가 부담하는 사회보험료를 의미하고, 국가가 부담하는 보험료(부담금)는 제외한다.

가장 최신 수치인 2025년 잠정치 기준으로 국가부담률 계산 시 적용되는 사회보장기여금은 202조원이고, 국가부담률에서 조세부담률(조세수입이 명목GDP에서 차지하는 비중)을 차감한 GDP 대비 사회보장기여금은 7.5%이다. 이 사회보장기여금은 2016년부터 2025년까지 연평균 6.7% 증가하여 동기간 조세수입의 연평균 증가율 5.0%를 상회하는 것으로 나타났다. 다만, 6개 사회보험성기금의 경우 국가부담금을 제외한 사회보장기여금의 연평균 증가율은 5.9%로 조세수입의 증가율을 소폭 상회하는 반면, 건강보험·

장기요양보험의 기여금은 동 기간 보험료율 인상의 영향으로 연평균 증가율(7.7%)이 더 높게 나타났다.

[표 13] 국민부담률과 사회보장기여금 현황

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025p	연평균 증가율
국내총생산(명목) (A)	1,833	1,934	2,007	2,041	2,058	2,224	2,328	2,408	2,564	2,677	4.3
조세수입 (B)	318	346	378	384	388	457	515	457	451	495	5.0
조세부담률 (C=B/A)	17.4	17.9	18.8	18.8	18.8	20.5	22.1	19.0	17.6	18.5	-
사회보장기여금 (D)	113	120	129	140	151	162	177	189	195	202	6.7
사회보험성기금	62	66	71	76	81	85	91	96	100	104	5.9
건강보험· 장기요양보험	51	54	58	64	69	77	86	92	95	98	7.7
GDP 대비 사회보장기여금 비중(E=D/A)	6.1	6.2	6.4	6.9	7.3	7.3	7.6	7.8	7.6	7.5	-
국민부담률 (C+E)	23.5	24.1	25.2	25.7	26.2	27.9	29.7	26.8	25.2	26.0	-

주: 2025년의 조세수입 및 조세부담률 계산 시 지방세수입은 행정안전부가 2026년 2월 발표한 잠정치(120.9조원)를 반영하여 계산함(이에 잠정치라는 의미로 2025p로 표기)

자료: 기획예산처 디지털예산회계시스템(dBrain) 및 통합재정수지 자료, 행정안전부의 지방세통계 및 지방세 수입 실적 발표 자료, 국민건강보험공단 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

제3장

우리나라 사회보험의 변천

제1절 1960~1970년대: 사회보험의 도입

우리나라의 사회보험은 1960년 「공무원연금법」의 제정 및 공무원연금 제도의 시행과 함께 시작되었다. 당시 정부는 국가주도의 경제발전을 추구함에 따라 핵심 인력에 대한 사회적 보호를 제공할 수 있는 제도를 마련하고자 하였다. 이에 1960년에는 공무원과 군인을 대상으로 하는 공무원연금을 실시하였고, 1963년에는 「군인연금법」을 제정하고 기존의 공무원연금 대상자에서 군인을 분리하여 별도의 군인연금을 시행하였다. 또한, 군인연금을 시행한 같은 해에 「산업재해보상보험법」을 제정하여 광업 및 제조업의 500인 이상 사업장을 당연가입 대상으로 하는 산재보험 제도를 실시하였다. 이후 1973년에는 「사립학교교원연금법」과 「국민복지연금법」이 제정되었다. 이에 따라 1975년부터 사립학교교원에 대한 연금제도가 시행되었으나 국민복지연금 제도는 당시 석유파동 등 경제적 요인에 따라 시행이 연기되었다. 사립학교교원 연금을 별도로 시행하게 된 것은 공무원에 포함되는 공립학교 교원과 사립학교 교원에 대해 형평성 있는 처우를 제공하기 위함이었다.

한편, 1963년에 군인연금, 산재보험 시행과 더불어 「의료보험법」도 제정되었으나 의무시행 조항이 없는 상태에서 법이 마련되어 실질적인 제도가 시행되지는 못했다. 이후 1976년 동법을 개정하면서 1997년부터 500인 이상 사업장에 직장건강보험 제도를 당연 적용하게 된다. 당시 건강보험 제도는 조합주의 방식을 채택하여 486개 조합이 개별적으로 건강보험을 운영하게 되었다. 또한, 1977년에는 「공무원및사립학교교직원의료보험법」을 제정하고 1978년에 공무원 및 사립학교교직원 의료보험관리공단을 설립하면서 1979년부터 공무원과 사립학교 교직원에 대한 별도의 의료보험이 시작되었다.

이와 같이 우리나라는 1960년대와 1970년대에 국가발전을 위한 정책적 도구로서 사회보험 제도를 도입하였다. 즉, 당시 국가는 복지의 제공자로서 사회보험 제도를 도입했

다기보다는 경제발전을 주도하는 과정에서 공공부문에 핵심 인력을 유치하고 핵심 노동 인력에 대한 보호를 제공하기 위하여 사회보험 제도를 활용했다고 할 수 있다.³¹⁾

[그림 11] 1960~1970년대 우리나라 사회보험의 주요 변화

연도	직역연금	국민연금	건강보험	산재보험
1960	「공무원연금법」 제정, 제도 시행 (공무원·군인 대상)			
1963	「군인연금법」 제정, 제도 시행		「의료보험법」 제정 (의무시행 조항 없음)	「산업재해보상보험법」 제정, 제도 시행 (광업·제조업의 500인 이상 사업장 당연 적용)
1973	「사립학교교원연금법」 제정	「국민복지연금법」 제정		
1974				16인 이상 사업장 당연적용 (적용 업종 확대)
1975	사립학교교원연금 제도 시행 (사립학교교원 대상)			
1977			「의료보험법」 개정, 직장건강보험 제도 시행 (500인 이상 사업장 당연 적용, 조합주의 채택) 「공무원및사립학교 의료보험법」 제정	
1978	사립학교교원연금 제도의 사립학교 직원 당연 적용		공무원 및 사립학교 교직원에 대한 의료보험 실시	

자료: 관련 법률 등을 참고하여 국회예산정책처 작성

31) 이 시기 사회보험 제도의 발전에 대하여 정무권(2009)은 당시 정권의 정치적 정당성 확보와 국가운영에 필요한 특수집단에 대한 우선보호 목적으로 설명하고 있고, 양재진(2015)은 경제개발에 가용자원을 집중하기 위한 비용합리적 선택으로 설명하고 있다.

제2절 1980년대: 사회보험의 확대

1980년대에는 의료보험과 산재보험의 대상이 확대되는 동시에 민간 근로자를 대상으로 하는 국민연금 제도가 실시되었다. 먼저, 의료보험은 1981년 100인 이상 사업장으로, 이후 1983년에는 16인 이상 사업장, 1988년에는 5인 이상 사업장으로 당연 적용 범위를 확대하였고, 지역가입자와 관련해서는 1988년 농어촌지역에 대한 의료보험을, 1989년에는 도시지역에 대한 의료보험을 실시하였다. 이에 1989년을 기준으로 의료보험 제도는 대상자별 제도가 분리되어 있기는 하였지만 전 국민을 대상으로 하는 제도가 되었다. 당시 건강보험 제공 조합을 통합하는 내용의 「의료보험법 일부개정법률안」이 국회를 통과했으나 이에 대해서는 대통령이 거부권을 행사하여 통합이 무산되었다.

한편, 산재보험의 경우 1963년 도입 시기에 500인 이상 사업장을 당연 적용 대상으로 하던 것에서 1974년에는 16인 이상 사업장, 1982년 10인 이상 사업장(일부 업종 5인 이상 사업장), 1989년 5인 이상 사업장(일부 업종은 1986~1988년부터 5인 이상 적용) 등으로 그 범위를 확대하였다. 또한, 대상 사업장 규모뿐만 아니라 적용 업종도 확대되었는데, 1963년에는 광업·제조업만을 대상으로 하였으나, 1974년에는 그 외에 건설, 전기, 가스, 위생서비스, 운수, 보관 및 통신 등의 업종에도 당연 적용되었고, 1989년에는 일부 업종을 제외한 모든 사업으로 확대되었다.

이 시기 중요한 변화는 국민연금이 도입되었다는 것이다. 1973년 제정된 「국민복지연금법」의 시행 연기 이후 1980년대 초까지 뚜렷한 논의가 이루어지지 못하다가 1986년 정부가 3대 복지정책의 하나로 국민연금을 포함시키면서 법제명을 「국민연금법」으로 바꾸고 내용을 전부개정하게 된다. 이에 따라 1988년부터 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 하는 국민연금제도가 시행되었다.

[그림 12] 1980년대 우리나라 사회보험의 주요 변화

연도	지역연금	국민연금	건강보험	산재보험
1981			100인 이상 사업장 당연 적용	
1982	별정우체국직원 대상 퇴직급여제도 시행			10인 이상 사업장 당연 적용
1983			16인 이상 사업장 당연 적용	
1986		「국민연금법」 제정		
1988		국민연금 제도 시행 (10인 이상 사업장 근로자 당연 적용)	농어촌 지역 자영자 의료보험 실시, 5인 이상 사업장 당연 적용	
1989			도시지역 의료보험 실시 (전국민 의료보험 시작)	5인 이상 사업장 당연적용

자료: 관련 법률 등을 참고하여 국회예산정책처 작성

제3절 1990~2000년대: 사회보험의 내실화

1990년대의 중요한 변화는 고용보험 제도를 도입하고, 조합별로 제공했던 의료보험을 통합운영하며, 전 국민에게 연금제도를 당연 적용하였다는 점이다. 1978년 석유파동 이후 1980년대에 5%대의 실업률을 경험한 것을 계기로 실업에 대한 사회적 보호의 필요성이 논의되었다. 이후 정부는 1992년 발표한 「제7차 경제 사회발전계획(1992~1996)」을 통해 국제경쟁 심화와 산업구조조정 촉진에 대비하여 계획 후반기에 고용보험을 도입하겠다는 계획을 발표하였고, 이를 바탕으로 1993년 「고용보험법」이 제정되어 1995년부터 제도가 시행되었다. 시행 당시 고용보험은 실업급여의 경우 30인 이상 사업장을 당연 적용 대상으로 하였고, 고용안정·직업능력개발사업은 70인 이상 사업장을 대상으로 하였다. 그러나 1998년부터는 1인 이상 사업장으로 적용을 확대하였는데, 당시 외환 위기를 겪으면서 1998년 초에 실업급여의 경우 10인 이상 사업장, 고용안정·직업능력 개발사업의 경우에는 50인 이상 사업장으로 각각 확대한 후에 1년이 채 지나지 않아 단계적으로 두 급여 모두 1인 이상 사업장으로 확대한 것이다. 이후 산재보험 역시 2000

년에 1인 이상 사업장으로 당연가입 대상을 확대하였다.

의료보험의 경우에는 1989년 실시되지 못한 조합의 통합이 1998년부터 순차적으로 진행되었다. 1997년에는 이전의 「의료보험법」을 대체하는 「국민의료보험법」을 제정하여 1998년부터 공무원·사립학교교직원의료보험과 지역의료보험을 통합하였다. 이후 1999년에는 직장건강보험까지 포괄한 의료보험 전체를 통합하는 내용의 「국민건강보험법」이 제정되었고, 이에 따라 2000년 7월부터 의료보험이 통합 운영되었다. 당시 국민의료보험관리공단이 「국민의료보험법」에 따른 통합된 의료보험제도를 운영하고 있었고, 그 외 139개 직장의료보험조합이 있었는데, 이들이 통합되어 국민건강보험공단이 되었다.

연금의 경우에는 1988년 국민연금이 도입되면서 공무원·군인·사립학교교직원 등과 민간 근로자가 모두 연금제도의 적용을 받게 되었지만³²⁾, 국민연금의 경우 대상자를 10인 이상 사업장의 근로자로 한정하여 출발하였기 때문에 여전히 제도적 사각지대가 있었다. 그러나 국민연금은 가입 대상을 1992년 5인 이상 사업장으로 확대한 후 1995년에는 농어촌 주민으로 확대하면서 지역가입자를 새로 포괄하기 시작하였고, 1999년에는 도시자영자에게까지 당연 적용 대상을 넓히게 되면서 전 국민 연금시대를 열게 된다.³³⁾

한편, 1990년대는 가장 먼저 도입된 직역연금과 국민연금에 대한 개혁이 이루어지기 시작한 시기이기도 하다. 앞서 언급한 것과 같이 직역연금은 국가가 주도로 발전을 추구하는 시기에 공공부문에 우수한 인재를 유치하기 위하여 보상적 성격이 가미된 형태로 관대한 제도가 시행되었다. 또한, 국민연금의 경우에도 제도 초기 보험료를 납부해야 하는 가입자와 사업주 등의 부담을 최소화시키기 위하여 관대한 구조로 제도가 시행된 것은 마찬가지였다. 이러한 보험료 부담과 급여 수급 간의 불균형한 구조가 지속되자 재정에 문제가 발생할 것이라는 전망이 제기되었고, 이에 보험료 부담을 늘리거나 급여를 삭감하는 등의 제도개혁을 실시하게 된다.

직역연금의 경우에는 1996년 보험료율을 인상하고 수급개시연령을 설정한 1차 개혁을 실시하였고, 2001년에는 보험료율을 추가 인상한 후 연금 수급액을 산정할 때 활용하는 기준 보수도 퇴직 당시 최종보수에서 퇴직 직전 3년 평균 보수월액으로 변경하는 2차 개혁을 실시하였다. 이후 2010년에는 보험료율을 다시 한번 인상하고 연금 수급액에 적용하는 기준 보수를 전 재직기간의 평균 기준소득월액으로 다시 한번 변경하였다.

32) 1992년에는 별정우체국 직원을 대상으로 하는 연금제도가 실시되었다.

33) 보통 1999년을 전 국민 연금시대라고 칭하지만, 사업장에 대해서는 여전히 5인 이상 사업장만 당연가입 대상이었고, 이것이 1인 이상 사업장으로 확대된 시점은 2003년이다.

가장 최근 이루어진 개혁은 2016년부터 시행되었는데, 보험료율을 다시 인상하고, 연금 지급률을 단계적으로 완화하였다.

국민연금의 경우에도 2010년대까지 두 차례에 걸친 개혁이 실시되었다. 1999년부터 시행된 첫 번째 개혁은 소득대체율을 인하하고 수급개시연령을 상향 조정하는 것을 주요 내용으로 하였다. 이후 2008년에 실시된 2차 개혁에서는 소득대체율을 추가 인하는 조치를 취하고 이를 보완하기 위한 목적으로 기초노령연금 제도를 도입하였다.

국민연금의 제2차 개혁과 같은 시기에 나타난 사회보험의 중요한 변화 중 하나는 노인장기요양보험이 도입되었다는 것이다. 당시 보건복지부는 2003년 공적노인요양보장 추진기획단을 구성하여 제도 설계에 착수하였고, 2005년부터 세 차례에 걸쳐 시범사업을 시행하였다. 이를 바탕으로 정부는 2006년 2월 「노인수발보험법안」을 정부입법 형태로 국회에 제출하였다. 그러나 당시 관련 시민단체들이 ‘수발’이라는 단어에 반발하여 결국 「노인장기요양보험법」으로 법제명이 변경된 후 2007년에 제정되었고, 이에 따라 2008년 7월부터 동 제도가 시행되었다.

이와 같은 개별 제도의 개선 외에도 이 시기의 또 다른 주요 발전은 2011년부터 사회보험료에 대한 징수가 통합되었다는 점이다. 당시 국민연금과 국민건강보험, 산재보험, 고용보험은 보험료를 각각 징수하였다. 이에 업무 중복에 따른 비효율 문제가 제기되어 2008년 정부는 관계장관 회의를 통해 각 제도의 보험료의 징수 업무를 분리하여 국민건강보험공단에 위탁한다는 방침을 결정한다. 이후 노사정 합의를 통해 각 제도의 소관법을 개정하여 2011년 1월부터 4대 보험에 대한 보험료 징수 업무가 일원화되었다.

[그림 13] 1990~2000년대 우리나라 사회보험의 주요 변화

연도	지역연금	국민연금	건강보험	산재보험	고용보험	장기요양보험
1992	별정우체국 직원 대상 연금제도 확대 실시	5인 이상 사업장 당연 적용				
1993					「고용보험법」 제정	
1995		농어촌 주민으로 당연 적용			고용보험 시행 (실업급여: 30인 이상 사업장, 고용안정·직업능력 개발 사업: 70인 이상 사업장 당연 적용)	
1996	지역연금 1차 개혁					
1998			「국민의료보험법」 제정 ('97.12.31.) 제도의 부분통합 (공·교, 지역의료 보험통합)	현장실습생 당연 적용	1인 이상 사업장 당연 적용	
1999		도시자영자 당연 적용(전국민 연금시대 시작) 국민연금 1차 개혁	「국민건강보험법」 제정			
2000	「사립학교 교원연금법」을 「사립학교 교직원 연금법」으로 변경		의료보험 통합 운영	1인 이상 사업장 당연 적용		
2001	지역연금 2차 개혁				모성보호급여 지급	
2002					일용근로자 당연 적용	
2003		1인 이상 사업장 당연 적용	직장가입자와 지역가입자 보험재정 통합			
2007						「노인장기요양 보험법」 제정
2008		국민연금 2차 개혁		(특고) 보험설계사 등 4직종 당연 적용		노인장기 요양보험제도 실시
2010	지역연금 3차 개혁					
2011	사회보험 통합 징수					

자료: 관련 법률 등을 참고하여 국회예산정책처 작성

제4절 2010년대 이후: 새로운 사회적 위험에 대한 대응

2010년대 이후에는 노동구조의 변화와 고령화 등으로 인해 발생하는 새로운 사회적 위험에 대응하는 방식으로 사회보험이 발전하게 된다. 가장 뚜렷한 변화는 산재보험과 고용보험, 장기요양보험에서 나타났다.

먼저, 산재보험과 고용보험은 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 불구하고 「근로기준법」에 적용되지 않는 노무제공자에게도 당연 적용범위를 확대하였다. 산재보험은 2008년부터 2024년까지 아홉 차례에 걸쳐 18개 직종에 산재보험을 단계적으로 적용하였고, 고용보험은 2021년부터 2022년까지 세 차례에 걸쳐 19개 직종에 고용보험을 단계적으로 적용하였다. 여기에 해당되는 사람들은 보험설계사, 택배기사, 방문판매원, 화물차주, 골프장캐디 등이다.

[표 14] 산재보험 및 고용보험의 노무제공자 적용 확대 과정

구분	신규 적용 대상
산재보험	<ul style="list-style-type: none"> ○ (2008.7.1.~) 보험설계사, 레미콘 기사, 학습지 방문 강사, 골프장 캐디 ○ (2012.5.1.~) 택배기사, 전속퀵서비스 기사 ○ (2016.7.1.~) 대출모집인, 신용카드모집인, 전속 대리운전기사 ○ (2019.1.1.~) 1인 차주 건설기계조종사(레미콘 기사 외 27종으로 확대) ○ (2020.7.1.~) 방문판매원, 화물차주, 대여제품방문점검원, 가전제품설치기사, 방문강사 ○ (2021.7.1.~) 소프트웨어 프리랜서 ○ (2022.7.1.~) 유통배송기사, 택배 지·간선기사, 특정품목 운반 화물차주 ○ (2023.7.1.~) 관광통역 안내원, 어린이통학버스기사, 건설현장화물차주 ○ (2024.1.1.~) 방과후강사
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> ○ (2021.7.1.~) 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드 회원모집인, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 배송·설치기사, 방과후 학교강사(초·중등), 건설기계조종사, 화물차주(컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질) ○ (2022.1.1.~) 퀵서비스기사, 대리운전기사 ○ (2022.7.1.~) 화물차주(택배 지·간선기사, 특정품목운송차주, 유통배송기사), 정보통신(IT) 소프트웨어 기술자, 관광통역안내사, 어린이 통학버스기사, 골프장캐디

자료: 고용노동부 제출자료를 참고하여 국회예산정책처 작성

다음으로, 장기요양보험의 경우 당초 심신상태 및 장기요양이 필요한 정도 등에 따라 장기요양등급을 3등급(1~3등급, 등급외는 서비스 미제공)으로 나누어 등급별 서비스를

제공하였는데, 2014년 7월부터 5등급 체계로 개편하였다. 이는 기존의 3등급을 3등급과 4등급으로 나누고, 서비스를 받을 수 없었던 등급외에 해당되는 사람 중 경증 치매환자에 대해서는 ‘치매특별등급’을 신설·적용하여 장기요양서비스를 제공하도록 하는 조치였다. 치매특별등급은 경증 치매환자 중 인지기능 장애와 문제행동으로 일상생활 수행이 어려운 사람들에게 부여되었다. 이후 2018년부터는 일상생활 수행의 어려움 여부와 무관하게 치매가 확인되는 사람들에게 부여하는 ‘인지지원등급’을 신설하여 대상자를 확대하였다.

이와 함께 질병으로 인한 소득상실 위험에 대응하기 위한 제도적 개선도 진행되고 있다. 우리나라는 국민건강보험을 통해 질병 및 부상에 따른 의료비 부담을 완화하고 있었으나, 업무 외 질병이나 부상으로 인해 경제활동이 어려워진 기간 동안의 소득감소를 보장하는 제도는 마련되어 있지 않았다. 이러한 상황에서 정부는 2022년 7월부터 상병수당 시범사업을 운영하고 있으며, 단계적으로 대상 지역과 적용 모형을 확대하고 있다. 상병수당은 취업자가 업무와 관련 없는 질병 또는 부상으로 인해 일을 하지 못하는 기간 동안 소득을 지원하는 제도로서, 질병에 따른 소득상실 위험에 대응하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 시도로 볼 수 있다.

한편, 이러한 새로운 사회적 위험에 대한 대응과 함께 기존 제도의 지속가능성을 제고하기 위한 노력도 이루어졌다. 국민연금의 경우 1999년과 2008년 두 차례에 걸친 개혁 이후에도 재정 불안정 문제가 지속적으로 제기되었다. 이에 2025년에는 보험료율과 소득대체율을 조정하고 국가의 연금급여 지급보장을 명문화하는 내용을 포함한 국민연금법 개정이 이루어졌으며, 개정된 제도는 2026년부터 시행되고 있다.

[그림 14] 2010년대 이후 우리나라 사회보험의 주요 변화

연도	공적연금	건강보험	산재보험	고용보험	장기요양보험
2012			(노무제공자) 택배기사 등 2직종 당면 적용	자영업자 고용보험 (실업급여) 적용	
2013				65세 이상자 고용보험 (실업급여) 적용	
2014					5등급 (치매특별등급) 신설
2015	직역연금 4차 개혁 (2016년부터 시행)				
2018			소규모사업 (2천만원 미만공사, 상시 1인 미만)		인지지원등급 신설
2019		외국인 지역가입자 당면 적용	(노무제공자) 건설기계종사자 당면 적용		
2020			(노무제공자) 방문판매원 등 5직종 당면 적용	예술인 (실업급여) 적용	
2021			(노무제공자) 소프트웨어 기술자 당면 적용	보험설계사 등 12직종 당면 적용	
2022		상병수당 시범사업	(노무제공자) 유통배송기사 등 3직종 당면 적용	퀵서비스 기사 등 6직종 당면 적용	
2023			(노무제공자) 방과후 강사 당면 적용		
2025	국민연금 3차개혁 (2026년부터 시행)				

자료: 관련 법률 등을 참고하여 국회예산정책처 작성



제2부 4대 공적연금



National Assembly Budget Office



제1장

국민연금

제1절 개요

국민연금은 국민의 노령, 장애 또는 사망 시의 소득을 보장하기 위한 사회보험 제도로 1988년 도입되었다. 당초 1970년대부터 노후소득보장을 위한 제도의 필요성이 제기되어 1973년 「국민복지연금법」이 제정되었으나, 석유파동 등 경제적인 이유로 시행이 연기된 채 1980년대 초까지 본격적인 논의가 이루어지지 못하였다. 이후 1986년 정부가 국민연금을 3대 복지정책 중 하나로 발표하면서 「국민복지연금법」을 대체하는 「국민연금법」이 제정되었고, 이를 토대로 국민연금 제도가 1988년부터 시행되었다.

국민연금은 연금제도의 원칙에 따라 가입자가 경제활동기(18세 이상 60세 미만 의무 가입) 월 소득의 일정 비율(보험료율)을 적용한 금액을 보험료로 납부하고, 보험료 납부 기간 평균 소득의 일정 비율(소득대체율)만큼을 연금 수급개시연령 이후부터 사망 시까지 매월 수급하도록 설계되어 있다(연금수급 개시 이후 소비자물가상승률을 반영하여 조정된 급여를 수급하게 됨으로써 연금의 실질가치가 보장됨). 또한, 국민연금 가입 이후 장애가 발생하는 경우 장애연금을 지급하고, 가입·수급 중에 사망한 경우에는 그 사람에 의해 생계를 유지하던 유족에게 유족연금을 지급하여 장애·사망 등의 사회적 위험 발생 후에도 생활수준이 유지될 수 있도록 돕고 있다.

우리나라의 국민연금 제도는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 먼저, 급여 형태 측면에서 보면 확정급여형 제도로 설계되어 있다. 즉, 사전에 정의된 급여산식에 따라 수급시점의 연금액이 미리 정해진다. 두 번째 특징은 소득재분배 기능을 수행한다는 점이다. 국민연금은 가입자 본인의 소득과 연금수급 개시 전 3년간 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 평균 소득을 비교하여 본인의 소득이 평균 소득보다 낮으면 더 높은 소득대체율(가입 기간 평균 소득 대비 급여 비율)을 적용하고, 그 반대의 경우에는 더 낮은 소득대체율을 적용한다. 이러한 급여 산정 방식은 두 가지 측면에서 소득재분배 기능을 수행하

게 되는데, 하나는 고소득층으로부터 저소득층으로 소득이 재분배되는 효과가 나타나고, 다른 하나는 미래세대(현 가입자)로부터 노인세대(현 수급자)로 소득이 재분배되는 효과가 나타나게 된다. 국민연금의 세 번째 특징은 부분적립방식으로 재정이 운용된다는 것이다. 국민연금은 당해 연도에 발생한 수입의 일부를 급여 지출에 충당하고 남은 부분을 적립하여 운용한다. 국민연금의 최대 당연가입기간이 42년(18세부터 59세까지)이라는 점을 감안하면, 2026년 기준으로 국민연금의 시행 기간은 39년에 불과³⁴⁾해 서구 OECD 국가들에 비해서는 제도 역사가 상대적으로 짧다고 할 수 있다. 이에 국민연금은 아직 수급자 수 대비 가입자 수가 많은 상황으로 재정흑자가 발생하고 적립금 누적되고 있다.

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대

1988년 도입 당시 국민연금은 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 하여 사용자와 근로자가 각각 표준보수월액의 4.5%씩 총 9%를 연금보험료로 납입하면, 평균소득자 기준으로 40년 가입 시 본인의 가입기간 평균보수월액의 70%를 연금급여로 지급하는 제도로 출발하였다. 그러나 실제 도입 당시 보험료율은 3%(사용자와 근로자가 각각 1.5%씩 부담)로 출발하였고, 이후 사업장가입자에 대해서는 1993년부터 1997년까지 6%(사용자 2%, 근로자 2%, 퇴직금전환금 2%)를 적용한 후 1998년부터 9%를, 지역가입자에 대해서는 2000년 7월부터 매년 1%p씩 인상하여 2005년 7월부터 9%를 적용하였다.³⁵⁾ 이와 같이 국민연금은 일부 국민만을 대상으로 하여 낮은 보험료와 높은 급여의 구조로 시작하였다. 이는 상대적으로 고용의 안정성이 있는 근로자를 대상으로 하면서 가입자의 부담을 최소화한 형태로 출발하여 제도 도입에 대한 국민의 수용성을 높이려는 목적이었다.³⁶⁾

34) 전국국민연금이 실현된 1999년을 시작점으로 하면 2026년 기준으로 전국국민연금이 실현된 기간은 28년이다.

35) 이는 당시 시행된 「국민연금법」(법률 제3902호, 1988.1.1. 시행)의 부칙에 따른 것이다. 동법 제75조는 보험료율을 9%로 규정하고 있으나, 동법 부칙 제4조를 통해 보험료율이 3%에서 시작하여 6%를 거쳐 9%가 되도록 규정하고 있기 때문이다.

36) 국민연금공단 국민연금연구원, 「실록 국민의 연금」, 2015, p.115.

이후 국민연금은 안정적으로 정착됨에 따라 점진적으로 확대·개편되었다. 1992년부터는 당연적용 대상 사업장을 상시 근로자 5인 이상 사업장으로 확대하였고, 1995년 7월부터는 농어촌지역 주민에게 확대 적용하게 되었다. 농어촌지역 주민을 국민연금 가입자로 포괄하게 된 것은 당시 1994년 우루과이라운드 타결로 농어촌시장이 개방됨에 따라 농어민들에 대한 사회보장제도의 필요성이 제기되었기 때문이다. 이에 정부는 당시 최저등급보험료의 1/3 수준을 지원³⁷⁾하면서 농어민들을 국민연금 제도 적용 범위로 포괄하고자 하였다.

이후 정부는 1999년 국민연금 가입대상을 도시자영자까지로 확대·적용하면서 전 국민 연금시대가 도래하였다. 이 과정에서 정부는 당초 설계하였던 저부담·고급여 구조를 유지하는 것이 어렵다고 판단하여 제1차 국민연금 개혁을 추진하게 된다.

제1차 국민연금 개혁

제1차 개혁이 이루어진 배경에는 당초 국민연금 이 제도 도입에 대한 국민의 수용성을 높이고자 저부담·고급여로 출발한 상황에서 가입대상을 전 국민에게까지 확대할 경우 재정의 부담이 늘어나는 것에 대한 우려가 있었기 때문이다. 따라서 정부는 전 국민 연금화를 추진하는 동시에 장기적 재정안정화를 추진하게 된다.

제1차 국민연금 개혁은 먼저 1997년 사회보장심의위원회 산하의 국민연금제도개선기획단(1997.6.16.~12.27.)에서 개혁안을 논의한 후에 1998년 보건복지부가 개정법안을 제출(1998.5.8.)하는 것으로 진행되었다. 이후 국회의 법안 심의 과정에서 법안의 대안이 마련되었고 이것이 1998년 12월 최종 의결·공포되었다.

개정된 「국민연금법」(법률 제5623호)의 시행에 따라 변경된 내용은 다음과 같다. 먼저, 당초 계획과 같이 국민연금의 적용 대상이 확대되었다. 기존 가입대상은 5인 이상 사업장, 농어민, 농어촌지역 거주자였는데, 1999년 4월부터 도시지역 자영자, 임시 및 일용직 근로자, 시간제 근로자 등 도시지역의 전 주민에게까지 확대되었다. 다만, 사업장의 경우 상시 근로자 5인 이상 사업장만 당연적용사업장으로 하는 규정은 유지하였는

37) 농어민에 대한 연금보험료 지원은 이 당시부터 현재까지 이어지고 있는데, 지원 수준은 몇 차례 확대되었다. 당초 최저등급보험료의 1/3 수준을 지원하다가 2003년 1월부터는 최저등급보험료의 1/2을 지원 하는 것으로 확대되었고, 2004년 7월부터는 기준등급 이하 소득자에 대해서는 보험료율의 50%를 정률 지원하고 기준등급을 초과하는 소득자에 대해서는 기준등급 소득 보험료의 50%를 정액지원하는 방식으로 변경되었다. 현재 농어민에 대한 연금보험료 지원 사업의 내용은 이하 「표 23」 국민연금 보험료 지원 현황(2026년 기준)(p.89)에서 확인할 수 있다.

데, 이후 2003년 「국민연금법 시행령」 개정(대통령령 제18027호)을 통해 3단계에 걸쳐 상시 근로자 1인 이상 사업장까지 확대하였다.³⁸⁾

[표 15] 제1차 국민연금 개혁의 주요 내용

구 분		당초	1차 개혁	
적용대상		상시 근로자 5인 이상 사업장의 근로자와 농어민 등 군지역거주자	도시지역 거주자까지 확대	
보험료율		사업장가입자: 9%(1998~) 지역가입자: (1995.7.~2000.6.) 3% → (2000.7.~2005.6.) 6% → (2005.7.~) 9%	사업장가입자: 유지 지역가입자: (~2000.6.) 3%, → 2000.7.부터 매년 1%p씩 인상 → (2005.7.~) 9%	
연 금 급 여	기본 연금액	명목소득대체율	70%	60%
		균등 및 소득비례 비중	A값 : B값 = 4 : 3	A값 : B값 = 1 : 1
	노령연금 수급을 위한 최소가입기간		15년	10년
	수급개시연령		60세	2013~2033년 5년마다 1세씩 상향조정(~65세)
	연금지급		분기별	매월
	개시 후 연금급여		소비자물가변동률이 10% 이상일 때만 그 변동률만큼 조정	매년 소비자물가변동률만큼 조정
	기 타		-	분할연금 도입

주: 연금급여에 관한 내용 중 균등·소득비례부분의 비중은 노령·유족·장애연금액 산정시 모두 반영되고, 노령연금 수급 최소 가입기간과 수급개시연령은 노령연금에만 해당됨

자료: 법률 제5623호 「국민연금법」(1999.1.1. 시행)의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

제1차 개혁을 통해 보험료율은 기존에 정해진 9%가 유지되었으나 세부적인 변화가 있었다. 당시 사업장가입자가 부담하는 보험료의 1/3(기준소득월액의 3%)을 퇴직금전환금³⁹⁾에서 충당하던 것을 폐지하여 1999년 4월부터는 사업장가입자의 보험료의 절반씩(각각 기준소득월액의 4.5%)을 사용자와 근로자가 나누어 부담하게 되었다. 또한, 지역

38) 1인 이상 사업장으로의 확대 1단계는 2003년 7월에 실시되었는데 법인 또는 변호사업, 병·의원 등 전문직종 사업장을 대상으로 하였고, 2단계는 2004년 7월부터 국민건강보험 또는 고용보험에 가입한 사업장을 대상으로 하였으며, 3단계는 2006년 1월부터 그 외 전체 사업장을 대상으로 하였다.

39) 퇴직금전환금에 대한 자세한 설명은 「참고」 국민연금 보험료율의 변화 과정(p.85)에 제시되어 있다.

가입자의 보험료율 인상 속도를 조정하였다. 당초 지역가입자에게는 2000년 6월까지 3%, 2000년 7월부터 2005년 6월까지 6%, 2005년 7월부터 9%의 보험료율을 적용하는 것으로 규정되어 있었다. 그러나 제1차 개혁을 통해 3%였던 보험료율을 2000년 7월부터 2005년 6월까지 매년 1%p씩 인상하여 2005년 7월에 9%에 도달하도록 변경하였다. 임의가입자의 보험료율에도 변화가 있었는데, 당시 사업장가입자와 동일한 수준의 보험료를 부담하도록 한 것에서 지역가입자와 동일한 수준의 보험료를 부담하는 것으로 한시 경감되었다. 이 외에도 납부예외제도와 추후납부제도가 도입되었다.⁴⁰⁾

무엇보다 제1차 개혁은 5년마다 재정수지를 계산하도록 규정하고 향후 그 결과에 따라 보험료율을 조정할 수 있는 여건을 마련하였다. 제1차 국민연금 개혁의 내용이 포함되어 있는 법률 제5623호 「국민연금법」은 제4조를 통해 급여수준과 연금보험료가 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 하고(제1항), 보건복지부장관이 5년마다 국민연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하여 그 결과와 연금보험료의 조정, 국민연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 국민연금운영 전반에 관한 계획을 수립하며, 해당 계획에 대해 국무회의 심의, 대통령 승인을 거쳐 국회에 제출(제2항)하여야 한다고 규정하고 있다. 즉, 재정계산 결과를 바탕으로 국민연금재정의 장기균형 유지를 위해 연금보험료 등의 조정이 이루어지도록 한 조치라고 해석할 수 있다. 당시 동법에 대한 제정·개정이유에서도 “재정계산제도를 도입하여 그 결과를 국민연금의 제도개선에 반영할 수 있도록 함으로써 국민연금재정의 장기적 안정을 기하”는 것이 법률 개정의 목적임을 명시하고 있다.

급여와 관련해서는 명목소득대체율의 변화와 수급개시연령의 변화가 있었다. 명목소득대체율이란 40년 가입한 사람 중 본인의 소득이 연금 수급 개시 직전 3년간 가입자(사업장가입자 및 지역가입자) 평균 소득과 동일한 경우에 적용되는 본인 평균 소득 대비 연금급여의 비율을 가리킨다. 1차 개혁 이전 명목소득대체율은 70%였으나 개혁을 통해 1999년부터 60%를 적용하는 것으로 하향조정되었고, 노령연금의 수급개시연령은 당초 60세였으나 2013년부터 5년마다 1세씩 상향조정하여 2033년부터 65세가 되도록 하였다. 대신, 노령연금을 수급하기 위한 최소 가입기간은 기존 15년에서 10년으로, 조기노령연금 및 재직자노령연금을 수급하기 위한 최소 가입기간은 기존 20년에서 10년으로 단축하였다. 또한, 연금 수급 개시 이후의 연금액 조정 방식도 보다 급여를 상승시

40) 납부예외에 대한 자세한 설명은 ‘[참고] 납부예외자와 적용제외자’(p.87)에 제시되어 있다.

키는 방향으로 전환되었다. 당초 연금 수급 개시 이후의 연금액은 연금 수급 개시 시점에 결정되는 연금액을 유지하되, 물가상승률이 10% 이상일 때에는 이를 반영하여 조정하도록 되어 있었다. 그러나 제1차 개혁을 통해 연금 수급 개시 이후 연금액을 매년 물가상승률에 따라 조정하는 것으로 변경하였다. 결과적으로, 1인당 급여액은 삭감되었지만 수급자 범위는 넓어졌고, 수급 개시 이후 인상 폭도 커지게 되었다. 이러한 급여 수준의 변경과 함께, 장애연금·유족연금·분할연금 등에 대한 일부 변경⁴¹⁾이 있었고, 이혼한 배우자에게 노령연금액을 나누어 지급하는 분할연금도 도입되었다.

이상에서 설명한 보험료·급여에 대한 변화와 함께, 기금운용에 대한 제도 변경도 있었다. 당초 국민연금기금은 「공공자금관리기금법」에 따라 공공자금관리기금으로 강제예탁되고 있었고, 그 방식은 예수금 증서 형태로 이루어졌다. 그러나 1999년 1월 「공공자금관리기금법」의 개정(법률 제5696호)으로 이러한 강제예탁이 완전 폐지⁴²⁾되었기 때문에, 이후 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 예탁은 양 기금의 관리위원회 간 협의를 통해 이루어지도록 하였다. 또한, 공공자금관리기금으로 예탁할 경우 이자율은 5년 만기 국채수익률 이상 수준에서 양 기금 관리위원회가 협의하여 결정하도록 하였고, 종래의 예수금 증서 형태로 예탁하던 것에서 국채 매입 형태로 변경하도록 하였다. 이와 함께, 제1차 국민연금 개혁을 통해 국민연금기금운용위원회, 국민연금공단 비상임이사, 국민연금 심의위원회에 국민연금 가입자의 참여가 확대되는 등의 조치가 이루어졌다.

제2차 국민연금 개혁

제1차 국민연금 개혁으로 재정계산 제도가 도입됨에 따라 정부는 2002년 보건복지부장관 자문기구로 국민연금발전위원회를 발족하고, 그 산하에 재정분석전문위원회(장기 재정추계 담당)와 제도발전전문위원회(제도발전 관련 과제 담당)를 설치하여 2003년 제1차 재정계산을 실시하였다. 당시 추계 결과, 국민연금기금이 2047년에 소진되는 것으로 전망되자 제도발전위원회는 3가지 재정안정화 방안을 제시하였다. 당시 국민연금발전위원회는 단일안을 도출하고자 하였으나 합의에 이르지 못하여 최종보고서에 소득대체율

41) 장애연금·유족연금 수급자격 요건인 1년 이상 가입 폐지, 반환일시금 수급요건 중 '자격상실 후 1년 경과사유' 폐지, 유족연금 수급권자인 배우자에게 유족연금을 5년간 지급한 후 50세가 도달할 때까지 정지하던 것에서 '차'인 배우자가 소득 있는 업무에 종사하지 않는 한 계속해서 유족연금을 지급하는 것으로 변경, 가급연금(부양가족연금액) 및 장해일시보상금 상향조정 등이 있었다.

42) 국민연금의 공공자금관리기금 강제예탁은 2001년까지 완전 폐지되는 것으로 결정되었는데, 이러한 폐지는 IMF 구조조정 차관협정 시 IMF가 이행조건의 하나로 요구한 사항이기도 하다.

을 유지하거나 낮추고 보험료율을 인상하는 것을 주요 내용으로 하는 세 가지 안을 모두 제시하였다. 보건복지부는 이 결과를 바탕으로 보험료율을 15.9%까지 점진적으로 인상하고, 소득대체율은 50%로 단계적으로 인하하는 방안을 마련하여 2003년 입법예고하였다.

[표 16] 국민연금발전위원회 재정안정화 방안

구분	제1안	제2안	제3안
소득대체율	60%	50%	40%
필요보험료율	19.85%	15.85%	11.85%

자료: 국민연금발전위원회가 발간한 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안」(2003.6.)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 정부 개혁안에 대한 사회적 반발이 있어 각 정당에서 다양한 개혁방안을 법안으로 발의하게 된다. 이때 제안된 주요 안에는 보험료율을 유지하거나 12.9% 또는 15.9%까지 인상하는 동시에 소득대체율을 50% 또는 40%까지 인하하는 등의 안이 포함되었다. 또한, 국민연금을 소득비례연금과 균등연금(기초연금)으로 이원화하는 방안도 제안되었다. 이후 2007년 초까지 국민연금 개혁에 대한 합의가 이루어지지 못하다가 2007년 4월 당시 여당과 야당이 합의안을 도출함으로써 합의안의 내용을 골자로 한 제2차 국민연금 개혁이 실시되었다.

제2차 국민연금 개혁의 주요 내용은 보험료율을 9%로 유지하되, 명목소득대체율은 당시 60%에서 40%까지 단계적으로 조정하는 것이다. 명목소득대체율의 조정 일정은 기존의 60%에서 2008년 50%로 즉시 조정한 후, 2009년부터 매년 0.5%p씩 하향 조정하여 2028년부터 40%를 적용하도록 설정하였다. 이와 함께 군복무크레딧과 출산크레딧 제도가 도입되었다. 이 두 제도는 군복무를 이행한 사람과 출산을 한 사람에게 노령연금 수급권 취득 시 일정 기간의 가입기간을 추가 산입해주는 것이다.⁴³⁾

또한, 노령연금과 유족연금에 대한 일부 제도 조정이 있었다. 노령연금에 대해서는 가입기간이 20년 미만인 사람에게 적용하였던 추가감액 제도(2.5% 감액)를 폐지하고, 급여 수급개시 시점을 늦추는 대신 더 많은 급여를 수급하도록 하는 연기연금 제도를 도

43) 군복무크레딧과 출산크레딧에 대한 자세한 내용은 이하 ‘(다) 크레딧 지원 사업’(pp.108~110)에 제시되어 있다.

입하였다. 또한, 조기노령연금 지급 시 수급연령에 따른 지급률을 조정(1년 앞당길 때마다 5%p 감액하던 것에서 6%p 감액하는 것으로 변경)하였고, 구직급여 지급 시에도 노령연금을 지급받을 수 있도록 하였다. 유족연금에 대해서는 배우자의 성별에 따라 차등적으로 적용되던 연령 기준을 통일시키는 조치를 취하였다. 개혁 전, 유족연금을 수령해야 하는 배우자가 처(妻)일 경우에는 연령 요건을 적용하지 않았으나, 그 배우자가 부(夫)일 경우에는 60세 이상일 경우에만 유족연금을 지급하였는데, 제2차 국민연금 개혁을 통해 배우자인 부(夫)에게만 적용되던 연령 요건을 폐지하였다. 또한, 당시 배우자에게 지급하는 유족연금은 수급권 발생 후 5년간 지급하다가 49세까지 지급을 정지한 후 50세부터 재지급하도록 되어 있었는데, 제2차 개혁을 통해 수급권 발생 후 3년간 급여를 지급한 후 중단하였다가 55세부터 재지급하는 것으로 변경되었다.

한편, 국민연금의 명목소득대체율 인하에 따른 급여 감소를 보완하기 위해 기초노령연금이 도입되었다. 제2차 국민연금 개혁을 위한 「국민연금법」 개정과 함께 개정된 「기초노령연금법」⁴⁴⁾에 따라 2008년 7월부터 65세 이상 노인의 60%에게 급여를 지급하였고, 2009년 1월부터는 노인의 소득 하위 70%에게 급여를 지급하였다. 급여 수준은 도입 시점부터 2028년까지 국민연금 A값의 5%에서 10%까지 단계적으로 조정되도록 하고, 부부 동시 수급 시 급여의 20%를 감액하도록 하였다. 이와 함께 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영하도록 규정하였다.

이후 「기초노령연금법」은 2014년 5월 「기초연금법」으로 대체되어 같은 해 7월부터 기초연금 제도가 기초노령연금 제도를 대신하였다. 기초연금은 대상자 범위를 65세 이상 노인의 소득하위 70%로 유지하되, 급여 수준을 국민연금 A값의 10% 수준으로 조정하였다.

44) 「국민연금법」 개정 전인 2007년 4월에 「기초노령연금법」이 먼저 제정되었으나, 제도 시행 전에 「국민연금법」 개정에 따라 「기초노령연금법」도 함께 개정되었다.

[표 17] 제2차 국민연금 개혁의 주요 내용

구분	주요 내용
명목소득대체율	60% → (2008) 50%, (~2028) ~40%
크레딧 제도 도입	군복무크레딧, 출산크레딧 도입
노령연금	연기연금제도 도입, 구직급여 수급 시에도 노령연금 지급 등
유족연금	남녀 차별적인 요소 개선 등
중복급여 조정	유족연금 또는 반환일시금을 포함하여 2개 이상의 급여 수급권이 발생할 경우, 유족연금이나 반환일시금 수급을 선택하지 않는 경우에도 해당 급여의 일부를 추가하여 받을 수 있도록 함

자료: 법률 제8541호 「국민연금법」(2007.7.23. 시행)의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 기초연금 개요

- 국민연금 제2차 개혁의 급여수준 하향조정에 대한 보완 조치로 2008년 7월부터 기초노령연금 도입
 - 시행 당시 노인의 소득하위 60%를 대상으로 하였고, 2009년 1월부터 그 범위를 70%로 확대
 - 급여는 도입 시점부터 2028년까지 국민연금 A값의 5%에서 10%로 단계적으로 조정 되도록 설계
- 2014년 7월부터 기초노령연금이 기초연금으로 대체
 - 노인의 소득하위 70%라는 대상자 범위를 유지하되, 급여 수준을 국민연금 A값의 10% 수준으로 설정
 - 기초연금 급여 수준은 매년 전년도 물가상승률 만큼 조정되는데, 2018년과 2021년에는 각각 25만원과 30만원으로 인상
 - 부부 동시 수급 시 20%가 감액되고, 국민연금을 수급하는 사람에 대한 연계 감액 제도와 기초연금 수급으로 인한 소득역전 방지를 위한 감액 제도가 있음
- 2026년 기준 기초연금 선정기준액(월)*은 단독가구 247만원, 부부가구 395.2만원이며, 월 최대 349,700원을 지급
 - 2025년 기준 총수급자 수는 706.6만명이고, 기초연금 지급에 총 25.6조원 소요(국비 및 지방비 합산 기준)
 - * 기초연금 선정기준액은 노인의 소득하위 70%를 선정하는 기준이며, 본인 및 배우자의 소득 평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액이 선정기준액 이하인 사람에게 급여를 지급

제2차 국민연금 개혁 이후 제도 개선 및 당연가입자 범위 확대

2007년 제2차 국민연금 개혁이 실시된 이후 2025년까지 제도의 큰 틀은 유지하면서 몇 가지 개선이 이루어졌다. 대표적인 개선사항 중 하나는 2009년 8월부터 국민연금과 지역연금 간 연계제도를 실시한 것이다. 당초 국민연금과 지역연금 가입자가 연금 수급을 위한 최소 가입(재직)기간을 채우지 못하고 타 공적연금 제도로 이동하는 경우, 각각의 제도로부터 일시금을 수령하여야 했다. 그러나 연계제도를 실시함으로써 가입한 공적연금 제도의 가입기간을 합산하여 최소연계기간을 충족하는 경우 연금 수급개시연령부터 연금을 수령할 수 있게 되었다. 이때 최소연계기간은 일반적으로 10년이 적용되는데, 군인연금의 복무기간이 포함되거나 지역연금 가입 시 근무했던 기관의 퇴직일이 2016년 1월 1일 이전인 경우에는 20년이 적용된다. 또한, 공적연금 연계를 신청한 사람의 연금 수급개시연령은 출생연도별로 달라지는 국민연금 노령연금 지급개시연령을 따르도록 되어 있다.

이 외에도, 정부는 「국민연금법 시행령」 개정을 통해 당연가입이 적용되는 근로자의 범위를 지속 확대하였다. 정부는 2003년 1인 이상 사업장을 당연적용사업장에 포함하면서, 근로자의 범위를 3개월 이상 상시근로자에서 1개월 이상 및 월 80시간 이상 근로자로 확대하였다. 제2차 개혁이 이루어진 후인 2010년 9월에는 근로자에 대한 정의가 1개월 및 월 60시간 이상 근로자로 완화되었고(60시간 미만 근로자로서 생업목적으로 3개월 이상 계속 근로할 경우 본인 희망에 따라 사용자의 동의를 받아 당연가입자에 포함), 이후 그 범위를 지속 확대하였다. 2018년 8월부터는 일반 일용근로자의 경우 1개월 및 월 8일 이상 근로 또는 월 60시간 이상 근로 시 국민연금 당연가입자가 되도록 하였고, 건설 일용근로자의 경우에는 1개월 및 월 8일 이상 근로 시 국민연금 당연가입자가 되었다. 또한, 2020년 7월부터는 월 60시간 미만 3개월 이상 근로하는 경우에는 생업목적의 근로가 아닐 때에도 국민연금의 당연가입자가 되며, 2022년 1월부터는 1개월 동안의 소득이 220만원 이상인 일반 일용근로자와 건설 일용근로자도 당연가입자가 된다.

[표 18] 국민연금 당연가입 근로자 범위 변화

적용 시점	당연가입 근로자의 정의
2003.7.1.~	(1인 이상 사업장을 당연가입사업장으로 포괄) 1개월 이상 근로자 또는 월 80시간 이상 근로자
2010.9.1.~	1개월 이상 근로자 또는 월 60시간 이상 근로자 (단, 60시간 미만 근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 사람 중 시간강사나 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람은 당연가입자)
2015.7.29.~	상동. 단, 둘 이상의 사업장에 근로를 제공하면서(각 사업장 1개월 근로시간이 60시간 미만) 1개월 합산 근로시간이 60시간 이상인 사람을 당연가입자에 추가
2018.8.1.~	(일반 일용근로자) 1개월 동안 근로일수 8일 이상 또는 1개월 동안의 근로시간이 60시간 이상 (건설 일용근로자) 1개월 동안 근로일수 8일 이상
2020.7.1.~	60시간 미만 근로자 중 당연가입자가 되는 사람에 대한 '생업 목적' 조건 삭제
2022.1.1.~	(일반 일용근로자) 1개월 동안 근로일수 8일 이상 또는 1개월 동안의 근로시간이 60시간 이상이거나 1개월 동안의 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액* 이상 (건설 일용근로자) 1개월 동안 근로일수 8일 이상이거나 1개월 동안의 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액* 이상 * 2026년 현재 220만원

자료: 「국민연금법 시행령」 제2조의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

제3차 국민연금 개혁

국민연금은 앞선 두 차례에 걸친 개혁에도 불구하고 수급-부담의 불균형이 완전히 해소되지 못하여 추가적인 개혁의 필요성이 상존하였다. 특히, 5년마다 정부가 실시하는 국민연금 재정계산을 통해 국민연금의 기금소진 전망이 지속적으로 제기되었기 때문에 재정적 지속가능성을 제고하는 추가적인 개혁에 대한 필요성이 제기되었고, 현 세대 노인의 높은 빈곤율을 고려할 때 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하는 방향의 개혁이 필요하다는 지적도 이어졌다.

이에 국회는 2022년 7월 22일에 연금개혁 특별위원회를 구성하여 공적연금 개혁에 대한 논의를 진행하였다. 동 위원회는 2023년 4월 27일(~2023.10.31.)과 2023년 10월 31일(~2024.5.29.) 두 차례에 걸쳐 활동기간이 연장되었고, 산하에 전문가들로 구성된 민간자문위원회(1기 및 2기)를 두어 연금개혁 방안을 논의하였다. 민간자문위원회는

2023년 11월 16일 특별위원회에 최종보고서(「한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안」)를 제출하였다.

이후 특별위원회는 민간자문위원회의 보고서를 바탕으로 이해당사자 및 일반국민 대표에 대한 의견수렴 절차를 진행하기 위하여 2024년 1월 31일 공론화위원회를 출범하였다. 이 위원회는 먼저 근로자·사용자·지역가입자·청년·수급자 등 각 이해관계집단을 대표하는 의제숙의단을 구성하여 2박 3일에 걸쳐 주요 의제별 정책 대안을 구체화하는 '의제숙의단 워크숍'을 실시하였다(2024.3.8~10.). 그 후 1만명을 대상으로 하는 기초 조사를 실시하여 500명의 시민대표단을 선정하였고, 시민대표단의 사전 학습과 4일에 걸친 토론회를 실시(2024.4.13~14., 20~21.)하여 정책 대안을 선택하도록 하였다.

공론화 절차 이후 명목소득대체율 조정 수준 등에 대한 다양한 의견이 반영된 다수의 「국민연금법 일부개정법률안」이 발의되었고, 이후 2025년 3월 20일 여·야의 연금개혁 관련 합의가 이루어졌다. 이에 이 합의문을 바탕으로 한 「국민연금법 일부개정법률안(대안)」이 같은 날 국회 본회의를 통과하게 되었다.

이러한 과정으로 이루어진 제3차 국민연금 개혁은 보험료율과 명목소득대체율을 모두 인상하고, 크레딧 및 보험료 지원 제도를 강화하며, 연금급여 지급에 대한 국가의 지급 보장을 명문화하는 것을 주요 내용으로 한다. 먼저, 2025년 3월 개정된 「국민연금법」은 보험료율을 9%에서 13%까지 단계적으로 인상하고(2026년부터 매년 0.5%p씩 2033년까지 8년간 인상), 명목소득대체율을 40%까지 단계적으로 인하하도록 한 이전의 조치를 중단하여 2026년부터 43%를 유지하도록 규정하고 있다.

또한, 개정법률은 군복무크레딧과 출산크레딧의 산입기간을 확대하고, 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원을 확대하는 내용을 포함하고 있다. 군복무크레딧의 경우, 당초 현역병 등으로 입대한 자(2008년 1월 1일 이후) 중 노령연금 수급권을 획득한 자에게 6개월의 가입기간을 추가로 산입해 주도록 설계되어 있었는데, 법률 개정을 통해 2026년 법률 시행 이후 병역의무를 완료한 사람부터는 크레딧 지원 기간이 최대 12개월(실제 병역의무 이행 기간)로 확대 적용된다. 출산크레딧은 당초 2008년 1월 1일 이후 출생·입양한 자녀가 있는 국민연금 가입자 중에 자녀가 2명 이상인 사람이 노령연금 수급권을 획득하면, 둘째 자녀에 대해서는 12개월, 셋째 자녀부터는 자녀당 18개월씩 최대 50개월을 가입기간으로 추가산입해 주는 것으로 설계되었다. 이번 법률 개정을 통해 출산크레딧은 첫째 자녀에 대해서도 12개월을 추가 산입하는 것으로 변경되었고, 최대 50

개월이라는 지원기간의 상한이 폐지되었다. 한편, 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원은 대상자가 확대되었다. 당초 사업중단, 실업, 휴직 등의 사유로 납부예외를 신청하였다가 납부를 재개한 저소득 지역가입자에게만 최대 12개월간 보험료의 50%를 지원하였는데, 개정된 법률 시행 후에는 소득·재산 요건을 만족하는 전체 지역가입자, 즉 납부예외 및 재개의 경험 없이 지속 납부하고 있는 저소득 지역가입자에게 보험료의 50%를 지원하는 것으로 변경되었다.⁴⁵⁾

마지막으로 이번에 개정된 「국민연금법」은 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 국가가 보장해야 한다는 것을 법률에 명시하였다. 현행 법률 제3조의2는 국가가 연금급여의 안정적·지속적 지급을 위해 ‘필요한 시책을 수립·시행하여야’ 한다고 규정하였으나, 개정법률에는 이를 ‘보장’하여야 한다고 수정되었다. 이는 국가의 책임을 보다 명확히 법에 명시함으로써 제도에 대한 국민의 신뢰성을 제고하려는 것으로 이해할 수 있다.

[표 19] 제3차 국민연금 개혁의 주요 내용

구 분	주요 내용		
	개정 전	개정 후(2026년 1월 1일 시행)	
보험료율	9%	(2026) 9.5% ~ (2033~) 13%	
명목소득대체율	(2008) 50% ~ (2028~) 40%	(2026~) 43%	
크레딧·보험료 지원	군복무크레딧	6개월 추가 산입	최대 12개월 추가 산입
	출산크레딧	두 자녀 이상부터 지원 * 둘째아 12개월, 셋째아부터 자녀 1명당 18개월씩(최대 50개월)	한 자녀 이상부터 지원 * 첫째아·둘째아 각각 12개월, 셋째아부터 자녀 1명당 18개월씩 (상한 폐지)
	저소득 지역가입자 보험료 지원	사업중단, 실업, 휴직 등의 사유로 납부예외한 후 납부재개한 저소득 지역가입자 대상	전체 저소득 지역가입자 대상
국가의 급여 지급 보장 (「국민연금법」 제3조의2 (국가의 책무))	국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.	국가는 이 법에 따른 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장하여야 하며, 이에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.	

자료: 법률 제20903호 「국민연금법」(2026.1.1. 시행)의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

45) 2026년 현재 대상자는 기준소득월액 80만원 미만이면서 재산 6억원 미만, 종합소득(사업·근로소득 제외) 1,680만원 미만을 모두 충족하는 사람이다.

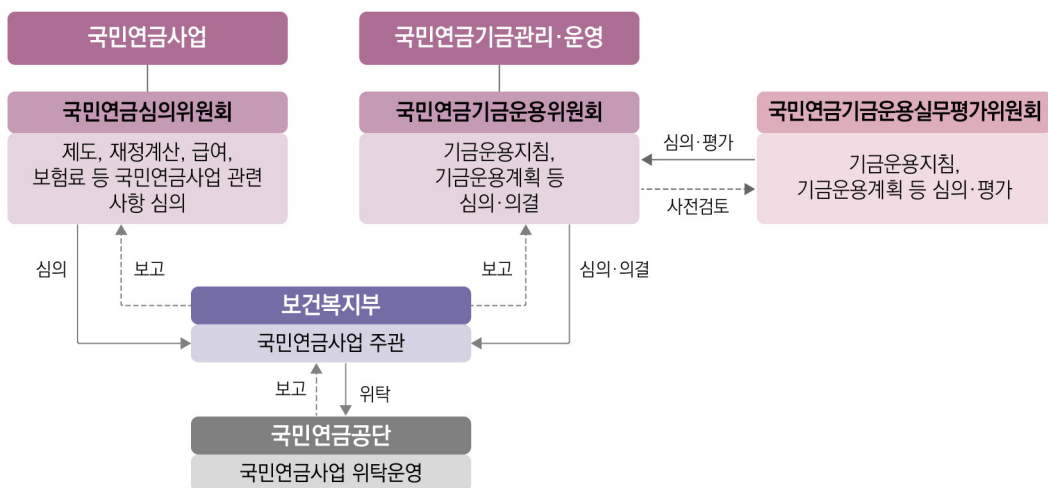
제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

국민연금의 제도운영과 기금운용 주체는 보건복지부장관이다. 「국민연금법」에 따르면 보건복지부장관은 국민연금사업을 주관하고(제2조) 기금을 관리·운영한다(제102조). 이 때 국민연금사업은 보험료를 부과·징수하고 급여를 결정·지급하는 등의 업무를 가리키고, 기금운용은 국민연금기금의 그 수익을 최대로 증대시키기 위한 투자 등의 활동을 의미한다. 보건복지부장관은 국민연금사업을 수행할 때 제도, 급여, 보험료, 연금기금 등에 관하여 중요한 사항은 가입자 및 수급자 대표 등으로 구성된 국민연금심의위원회의 심의를 받아 수행한다. 또한, 기금운용에 대해서는 국민연금기금운용위원회의 심의·의결 사항에 따라 운영한다. 이 외에도 보건복지부장관은 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 그 결과와 연금보험료의 조정 및 기금의 운용 계획 등을 포함하여 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 5년 주기로 수립하여야 한다.

한편, 국민연금공단은 보건복지부의 정책 결정에 따라 가입자 관리, 보험료 부과, 급여 지급 등의 업무를 수행하고, 복지·대여·노후준비 사업 등을 실시한다. 또한, 공단은 보건복지부장관이 위탁한 업무를 수행하고 있는데, 여기에는 기금운용을 위한 자산의 투자 집행도 포함된다.

[그림 15] 국민연금 운영체계



자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 「제5차 국민연금 종합운영계획」(2023.10.)의 주요 내용

- 2023년 10월 정부가 국회에 제출한 「제5차 국민연금 종합운영계획」은 5대 분야 15개 과제로 구성
 - (노후소득보장 강화) 수급자 실질소득 제고를 위한 가입자 보험료 지원 확대, 특수형태 근로종사자의 당연가입 전환(단계적), 의무가입상한연령 상향조정, 노령연금 감액제도 폐지, 명목소득대체율 조정에 관한 의견 수렴 등 추진
 - (세대 형평 및 국민신뢰 제고) 법률에 지급보장 근거를 명확하게 규정, 출산 및 군복무 크레딧 제도 확대, 확정기여방식 전환에 대한 논의 등 추진
 - (국민연금 재정안정화) 보험료율 인상 방안 마련, 수급개시연령 조정 논의, 국고 지원 확대에 대한 방안 논의 등 추진
 - (기금운용 개선) 기금수익률 제고, 해외투자 비중 확대 및 해외사무소 추가 설치, 기준 포트폴리오 도입 등 추진
 - (다층노후소득보장 정립) 기초연금 기준연금액을 40만원으로 단계적 인상, 퇴직연금·개인연금 활성화 지원, 다층노후소득 실태 조사 등 추진

「제5차 국민연금 종합운영계획」의 5대 분야 및 15개 과제

5대 분야	15개 과제
1. 노후소득보장 강화	1) 수급자의 실질 소득 제고 2) 노령연금 감액제도 폐지 등 급여제도 개편 3) 구조개혁과 연계한 명목소득대체율 조정
2. 세대 형평 및 국민신뢰 제고	1) 지급보장 명문화 2) 출산 및 군복무 크레딧 제도 확대 3) 인구구조 변화를 감안한 재정방식 개선 논의
3. 국민연금 재정안정화	1) 보험료율 인상 2) 계속고용과 연계한 수급개시연령 조정 논의 3) 국고지원 확대
4. 기금운용 개선	1) 기금수익률 제고 2) 투자 다변화 및 기금운용 인프라 강화 3) 자산배분체계 개편
5. 다층노후소득보장 정립	1) 기초연금 노후소득보장 기능 강화 2) 사적연금 활성화 지원 3) 다층노후소득보장 실태 정밀 분석

자료: 보건복지부(2023) 「제5차 국민연금 종합운영계획」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 가입자 및 보험료

(가) 가입대상 및 가입자 수

국민연금은 18세 이상 60세 미만 국민을 대상으로 한다. 국민연금 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 구분된다. 국민연금 당연적용사업장에 종사하는 근로자는 사업장가입자로 분류되고, 그 외의 경우에는 지역가입자로 분류된다. 이때 국민연금 당연적용사업장이란 1인 이상의 근로자를 고용하는 사업장이나 1인 이상의 대한민국 국민인 근로자를 고용하는 주한외국기관인 사업장을 가리킨다. 18세 미만인 사람 중 국민연금 당연적용사업장에서 근무하는 경우에는 사업장가입자로 국민연금에 당연가입하여야 하는데, 본인의 신청에 의해 적용제외될 수 있다.

[표 20] 국민연금 가입자 유형

구분	대상
사업장가입자	당연적용사업장에 고용된 근로자
지역가입자	국민연금 당연가입 대상 중 사업장가입자가 아닌 자(일부 적용제외)
임의가입자	당연가입 대상이 아님에도 자발적으로 가입하는 경우
임의계속가입자	가입자 또는 가입이력이 있는 자가 60세 이후에도 자발적으로 가입을 신청하는 경우

자료: 「국민연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

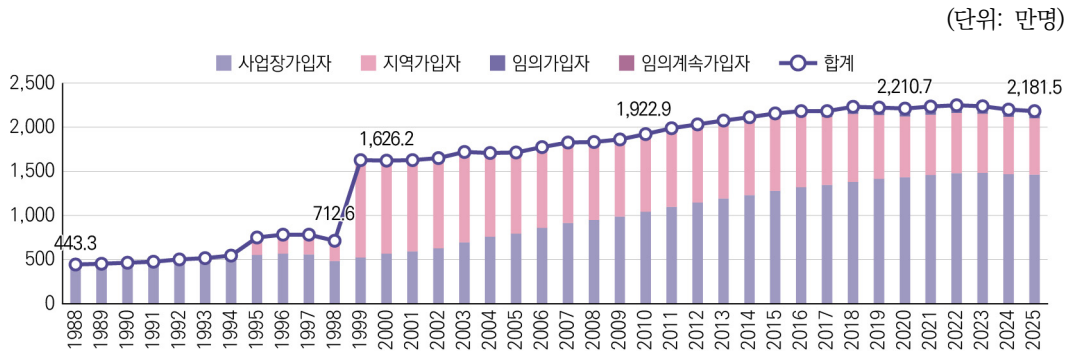
18세 이상 60세 미만 국내 거주 국민 중 사업장가입자가 아닌 사람은 당연 지역가입자가 되지만, 일부의 경우에는 당연가입 대상에서 제외된다. 지역가입자에서 제외되는 사람들은 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원 연금법」, 「별정우체국법」(즉, 직역연금)의 적용을 받는 공무원, 군인, 사립학교교직원, 별정우체국 직원 등과 노령연금수급권을 취득한 사람 중 60세 미만의 특수직종근로자, 조기노령연금 수급권을 취득한 사람(단, 소득이 있는 업무에 종사하여 조기노령연금 지급이 중지 중인 사람은 가입 대상에 해당), 직역연금의 퇴직연금 등에 대한 수급권을 취득한 사람, 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여, 의료급여 또는 보장시설 수급자, 18세 이상 27세 미만인 사람 중 학생이거나 군복무 등으로 인하여 소득이 없는 사람, 별도의 소득이 없는 배우자, 1년 이상 거주불명등록자 등이다.

국민연금 가입이력이 있는 사람 중에 사업중단이나 실직, 휴직, 군복무, 학업, 교도소 재소, 보호·치료감호시설 수용, 1년 미만 거주불명 등의 사유로 연금보험료를 납부할 수 없는 경우에 납부예외 신청을 하면 해당 기간 연금보험료 납부가 면제된다. 향후 연금급여 산정 시 납부예외기간은 국민연금 가입기간에 포함되지 않는다. 다만, 납부예외 기간에도 국민연금을 가입 중인 상태이므로 납부예외 중에 장애를 입거나 사망하게 되면 장애연금이나 유족연금을 지급할 수 있다. 정부는 국민연금 가입자 통계 산출 시 납부예외자를 지역가입자 수에 포함시키고 있다. 즉, 지역가입자는 소득이 있는(즉, 보험료를 납부한) 가입자와 납부예외자로 구분할 수 있다.

한편, 사업장가입자나 지역가입자에 해당하지 않지만 본인이 국민연금 가입을 희망하는 경우 자발적으로 보험료를 납부하여 국민연금에 가입할 수 있다. 이 경우 임의가입자로 분류된다. 또한, 국민연금에 가입한 이력이 있고 60세 이상인 사람 중에 국민연금급여를 지급하지 않은 경우에도 본인의 희망에 의해 65세 도달 전까지 국민연금 가입을 이어갈 수 있다. 이를 임의계속가입자라고 한다. 실제 임의계속가입자 중에는 60세 이상임에도 근로를 이어가면서 가입자 본인이 보험료를 부담하는 사람도 있고(사업장임의계속가입자), 지역가입자에 해당하는 소득이 발생하여 가입을 지속하는 사람도 있으며(지역임의계속가입자), 근로 또는 사업소득이 발생하지 않지만 본인이 가입기간의 연장을 희망하여 보험료를 부담하는 사람도 있다(기타임의계속가입자).

가입자 수 추이를 살펴보면, 전체 가입자 수는 1988년 443.3만명에서 1998년 712.6만명까지 증가 추세를 보이다가 1999년 전 국민 연금시대가 되면서 1,626.2만명으로 크게 증가하였다. 이후 가입자 수는 2천만명을 넘었고, 2025년 기준으로 2,181.5만명이 가입한 것으로 나타나고 있다.

[그림 16] 국민연금 가입자 수: 1988~2025년



자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년간 전체 가입자 수는 2,200만명 수준에서 등락을 반복하고 있다. 가입자 수는 2021년 2,234.8만명에서 2022년 2,249.8만명까지 증가하였으나, 이후 감소하여 2025년 2,181.5만명에 이른 것으로 나타났다. 사업장가입자 수는 2021년 1,458.1만명에서 2023년 1,481.2만명으로 증가하다가 이후 2025년 1,461.6만명까지 감소하였고, 지역가입자 수는 2021년 682.7만명에서 2022년 684.6만명으로 증가한 이후 2025년 641.1만명까지 감소한 것으로 나타나고 있다. 임의가입자 수는 2021년 39.7만명에서 2024년 31.6만명까지 감소한 후 2025년 33.4만명으로 소폭 증가하였고, 임의계속가입자 수는 동 기간 등락을 보이고 있는데, 2025년 기준으로는 45.5만명으로 나타났다.

[표 21] 국민연금 가입자 수: 2021~2025년

(단위: 천명, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합계	22,348	22,498	22,385	21,984	21,815	-0.6
사업장가입자	14,581	14,786	14,812	14,676	14,616	0.1
지역가입자	6,827	6,846	6,714	6,513	6,411	-1.6
소득신고	3,742	3,782	3,770	3,715	3,680	-0.4
납부예외	3,085	3,064	2,944	2,798	2,730	-3.0
임의가입자	397	365	325	316	334	-4.2
임의계속가입자	543	501	534	479	455	-4.3

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 사회보장협정

- 국민연금은 해외 국가와 사회보장협정을 체결하여 양 체결국 국민에게 이중가입 면제, 가입기간 합산, 동등 대우, 급여 송금 보장 등의 혜택을 제공
 - 사회보장협정은 적용범위에 따라 가입기간 합산 협정(Totalization agreement)과 보험료 면제 협정(Exemption agreement)으로 구분
 - 가입기간 합산 협정: 양국가의 국민연금에 가입기간이 분산되어 있는자에게 가입기간을 합산하여 양국 모두에서 연금을 수급할 수 있도록 함
 - 보험료면제 협정: 가입기간 합산규정은 제외하고 사회보험료 이중적용 방지만 규정
 - 2026년 6월 현재 가입기간 합산 협정 1개국, 보험료 면제 협정 10개국, 가입기간 합산 및 보험료 면제 협정 31개국 발효(추가 1개국은 보험료 면제 및 가입기간 합산 협정 서명)

(나) 보험료의 산정 및 보험료율

국민연금 가입자는 매월 기준소득월액의 일정 비율을 보험료로 납부⁴⁶⁾하는데, 2026년 1월 1일부터 「국민연금법」 개정법률이 시행됨에 따라 보험료율은 2026년 9.5%가 적용되며, 매년 0.5%p씩 인상되어 2033년부터 13%가 될 예정이다. 사업장가입자의 경우 보험료를 고용주와 근로자가 절반(현재 기준소득월액의 4.75%)씩 부담한다. 반면, 지역가입자와 임의가입자, 임의계속가입자는 전체 보험료(현재 기준소득월액의 9.5%)를 가입자 본인이 부담한다.⁴⁷⁾

46) 「소득세법」에 따라 연금보험료 납부 이력이 있으면서 종합소득이 있는 사람은 가입자 본인이 부담한 연금보험료 전액(사용자 부담분 제외)에 대하여 소득공제를 받을 수 있다.

47) 농어업인의 경우 일정 조건에 해당되면 보험료의 일부를 국고에서 지원받을 수 있다. 자세한 내용은 이하 「다) 보험료 지원 사업」(pp.88~92)에 제시되어 있다.

[표 22] 국민연금 가입자 유형별 보험료(2026년 기준)

구 분	보험료
사업장가입자	○ 기준소득월액의 9.5%, 2033년까지 매년 0.5%p씩 인상 예정 (고용주 및 근로자가 절반씩 부담)
지역가입자	○ 기준소득월액의 9.5%, 2033년까지 매년 0.5%p씩 인상 예정 (가입자 본인이 전액 부담)
임의가입자	○ 전년도 12월 31일 기준 지역가입자 중 기준소득월액 기준으로 중위수에 해당하는 사람의 기준소득월액(‘중위수 기준소득월액’) 이상의 금액에 9.5% 적용, 2033년까지 매년 0.5%p씩 인상 예정 ※ 생계급여·의료급여·보장시설 수급자는 「국민기초생활보장법」에 따라 조사된 소득을 기준으로 기준소득월액을 결정
임의계속 가입자	○ 사업장임의계속가입자: 사업장가입자와 동일한 방식 적용(단, 가입자 본인이 전액 부담) ○ 지역임의계속가입자: 지역가입자와 동일한 방식 적용 ○ 기타임의계속가입자: 임의가입자와 동일한 방식 적용 ※ 생계급여·의료급여·보장시설 수급자는 「국민기초생활보장법」에 따라 조사된 소득을 기준으로 기준소득월액을 결정

자료: 국민연금공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이때 기준소득월액이란 가입자 본인이 신고한 소득에서 천원 미만을 절사한 금액으로, 근로자의 경우 근로소득에서 비과세 근로소득을 뺀 소득을 의미하고, 지역가입자의 경우 근로소득, 사업소득, 농업·임업·어업 소득 등을 합한 소득을 의미한다. 보험료 부과 기준소득월액의 하한과 상한은 1년 주기(t 연도 7월부터 $t+1$ 년도 6월)로 설정되는데, 기준소득월액의 하한 미만액을 획득한 사람은 의무가입 대상에서 제외되고, 기준소득월액의 상한을 초과하는 소득을 획득한 사람은 기준소득월액 상한선에 해당하는 보험료만큼만 납부하게 된다. 2026년 7월부터 2027년 6월까지 적용되는 보험료 부과 소득 하한액은 월 41만원, 보험료 부과 소득 상한액은 월 659만원이다. 즉, 2026년 기준으로 가입자 중 가장 낮은 보험료를 납부하는 사람의 보험료월액은 월 3.9만원($41\text{만원} \times 9.5\%$), 가장 높은 보험료를 납부하는 사람의 보험료월액은 월 62.6만원($659\text{만원} \times 9.5\%$)이다.

임의가입자의 경우 전년도 12월 31일 지역가입자 중 기준소득월액 기준으로 중위수에 해당하는 사람의 기준소득월액(‘중위수 기준소득월액’) 이상의 금액에 9.5%(2026년 기준)를 적용하여 보험료를 납부하여야 한다. 중위수 기준소득월액은 당해 연도 4월부터

차년도 3월까지 적용되는데, 2018년 4월부터 2026년 3월까지 지속적으로 100만원이 적용되다가 2026년 4월부터는 101.3만원이 적용되고 있다.⁴⁸⁾ 다만, 생계급여나 의료급여, 또는 보장시설 수급자 중에 본인의 신청에 의해 임의가입하는 경우에는 「국민기초생활보장법」에 따라 조사된 소득을 기준으로 기준소득월액을 결정한다. 해당 법에 따라 조사된 근로소득 및 사업소득이 없는 사람의 경우에는 기준소득월액 하한액을 적용한다.

임의계속가입자 중 사업장임의계속가입자의 보험료와 지역임의계속가입자의 보험료는 각각 사업장가입자 및 지역가입자와 동일한 방식으로 정해진다. 다만, 사업장임의계속가입자의 경우 고용주가 일부를 부담하지 않고 가입자 본인이 전액(현재 기준소득월액의 9.5%)을 모두 부담한다. 기타임의계속가입자와 생계급여 등을 수급하는 임의계속가입자의 보험료는 앞서 설명한 임의가입자 및 생계급여 등을 수급하는 임의가입자의 보험료와 같은 방식으로 결정된다.

48) 임의가입자의 보험료 산출 시 적용되는 중위수 기준소득월액의 추이는 다음의 표와 같다.

[임의가입자 보험료 산출을 위한 중위수 기준소득월액]

(단위: 만원)

연 도	'15. 4.	'16. 4.	'17. 4.	'18. 4.	'19. 4.	'20. 4.	'21. 4.	'22. 4.	'23. 4.	'24. 4.	'25. 4.	'26. 4.
중위수 기준소득월액	99	99	99.5	100	100	100	100	100	100	100	100	101.3

자료: 국민연금공단

[참고] 국민연금 보험료율의 변화 과정

- 국민연금 보험료율은 과거 단계적으로 9%에 도달하였으며, 2026년부터 점진적으로 인상되어 13%가 될 예정
 - (사업장가입자) 1988년부터 1992년까지 3%, 1993년부터 1997년까지 6% 적용 후 1998년부터 9% 적용, 2026년부터 2033년까지 매년 0.5%p씩 인상하여 2033년부터 13% 유지 예정
 - (지역가입자) 1995년 7월부터 2000년 6월까지 3% 적용 후 2000년 7월부터 매년 1%p씩 인상하여 2005년 7월부터 9% 적용, 2026년부터 2033년까지 매년 0.5%p씩 인상하여 2033년부터 13% 유지 예정
- 2000년 7월부터 2005년 6월까지의 보험료율 변화는 제1차 국민연금 개혁 때 결정된 사항으로, 당초 동 기간 6%를 지속 적용할 계획이었음

[국민연금 보험료율 변화]

연 도	사업장가입자	연 도	지역가입자
1988~1992	3%	-	-
1993~1997	6%	1995.7.~2000.6.	3%
1998~2025	9%	2000.7.~2005.6.	매년 1%p씩 인상
		2005.7.~2025.12.	9%
2026~2032	매년 0.5%p씩 인상	2026~2032	매년 0.5%p씩 인상
2033~	13%	2033~	13%

자료: 법률 제3902호 「국민연금법」 부칙 제4조, 법률 제5623호 「국민연금법」(1999.1.1. 시행), 법률 제20903호 「국민연금법」(2026.1.1. 시행) 부칙 제4조의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 사업장가입자의 경우 1993년부터 1999년 3월까지의 전체 보험료의 1/3(적용되는 보험료율이 1993~1997년에는 2%, 1998~1999.3.에는 3%) 퇴직금전환금으로 총당
 - 퇴직금전환금이란 「근로기준법」에 따른 퇴직금 준비금의 일부를 연금보험료로 전환한 것
 - 퇴직금전환금은 이미 연금보험료로 납부되어 해당분만큼 퇴직금을 지급한 것으로 간주되므로, 근로자 퇴직 시 전체 퇴직금 중에서 퇴직금전환금에 해당하는 금액을 제외한 금액을 퇴직금으로 수령함

[참고: 해외사례] OECD 주요국가별 공적연금 보험료율 비교

- 2026년 기준으로 우리나라의 국민연금은 9.5%이며 이후 단계적으로 인상하여 2033년부터 13%에 도달할 예정
- 2026년 기준 OECD 주요국의 공적연금 보험료율은 미국(10.6%), 캐나다(11.9%), 일본(18.3%), 독일(18.6%) 등

[OECD 주요국의 공적연금 보험료율(2026년 기준)]

(단위: %)

구 분	한국	미국 ¹⁾	캐나다 ²⁾	일본	독일	스웨덴 ³⁾	핀란드 ⁴⁾
공적연금 보험료율	9.5 (2033년 13% 예정)	10.6	11.9	18.3	18.6	17.21	24.4

주: 1) 미국: OASDI의 보험료율은 12.4%인데 이중 퇴직 및 유족연금 계정에 10.6%가, 장애연금 계정에 1.8%가 할당됨

2) 캐나다: 연금개혁을 통해 2024년부터 소득상한 이하의 소득에 대해서는 11.9%를 부과하고, 소득상한을 초과하는 고소득 구간을 별도로 설정하여 해당 구간 소득에 대해서는 8%의 보험료율을 추가로 부과

3) 스웨덴: 연금제도에 가입자 및 사업장이 납부하는 실제 보험료율은 총 17.21%인데, 사회보험과 실업보험에서 육아, 학업, 소득활동 관련 질병이나 장애 등으로 급여를 수급한 사람은 정부에서 해당 급여의 10.21%를 연금보험료로 납부해주기 때문에, 국민이 납부한 연금보험료와 정부가 사회보험 및 실업보험 관련 급여 지급에 따라 납부한 연금보험료를 합했을 경우 보험료율 수준은 18.5%(‘법정 보험료율’이라 지칭)가 됨. 이 중 공적 소득비례연금에 16.0%, 의무가입 사적연금인 프리미엄연금에 2.5%가 할당됨

4) 핀란드: 사용자에게 평균 17.1%를 부과하며, 근로자에 대해서는 2025년까지 53~62세 장년층에게 더 높은 요율(8.65%)을 부과하였으나(그 외 7.15%) 2026년부터는 모든 근로자에 대한 요율이 7.3%로 단일화됨(자영업자의 경우 24.4%를 부과)

자료: OECD의 「Pensions at a Glance 2025」를 기초로 하여, 캐나다 정부 홈페이지(<https://www.canada.ca/>), 스웨덴 공적연금 연차보고서(「Orange Report 2020」), 핀란드 연금기금운용사 연합 홈페이지(<https://www.tela.fi/>) 등을 참고하여 작성

한편, 현재 국민연금 보험료를 납부하고 있는 사람 중 과거 납부예외 기간이나 적용제외 기간, 1988년 1월 1일 이후의 군복무 기간에 대해서는 최대 10년 미만 한도⁴⁹⁾ 내에서 보험료를 추가로 납부할 수 있다. 이때 추후납부 기간에 대한 보험료는 추후납부를

49) 1999년 4월부터 도입된 추가 납부 제도는 당초 추가 납부 기간에 제한이 없었으나 2020년 12월 29일 「국민연금법」 개정으로 최대 10년 미만의 범위로 제한되었다. 이는 동 제도가 고소득자의 재테크 수단으로 악용되는 문제를 방지하기 위함이었다.

신청한 날이 속하는 달의 연금보험료를 적용하되, 전액을 일시에 납부하거나 최대 60회로 분할하여 납부할 수 있다. 이러한 방식으로 연금보험료를 추후납부하게 되면 해당 기간만큼 가입기간으로 추가 인정된다.

또한, 반환일시금을 수령한 이후 가입자 자격을 재취득하게 된 경우 수령한 반환일시금에 정부가 정한 이자를 가산하여 반납하면 가입기간을 복원할 수 있다. 이는 의무사항은 아니며 가입자가 선택할 수 있다.

[참고] 납부예외자와 적용제외자

□ 적용제외자

- 18세 이상 60세 미만인 사람 중 사업장가입자가 아닌 자는 모두 지역가입자에 해당되나, 「국민연금법」 제9조에 따라 ① 직역연금의 퇴직연금 등 수급권자, ② 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 중 생계급여, 의료급여 또는 보장시설 수급자, ③ 소득활동에 종사하지 않는 공적연금 가입자나 수급권자의 배우자, ④ 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자, ⑤ 1년 이상 행방불명자는 국민연금 적용 제외
 - “적용제외” 기간 중 처음 보험료를 납부하기 전 기간에 대해서는 보험료 추후납부가 불가능

□ 납부예외자

- 「국민연금법」 제91조에 따라 ① 사업 중단, 실직 또는 휴직 중인 경우, ② 병역의무를 수행하는 경우, ③ 학교에 재학 중인 경우, ④ 교정시설에 수용 중인 경우, ⑤ 보호감호 시설이나 치료감호시설에 수용 중인 경우, ⑥ 1년 미만 행방불명된 경우, ⑦ 재해·사고 등으로 소득이 감소되거나 그 밖에 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 연금보험료 납부 예외에 해당
 - “납부예외” 기간은 보험료 추후납부가 가능

(다) 보험료 지원 사업

정부는 국민연금 보험료를 납부하기 어려운 사람들에게 보험료의 일부를 지원해주는 사업을 실시하고 있다. 이는 궁극적으로 국민연금의 사각지대를 해소하고 가입기간을 연장하여 좀 더 높은 수준의 급여를 받을 수 있도록 하기 위함이다. 동일한 목적으로 정부가 실시하는 사업에는 크레딧 지원이 있으나 이는 보험료 지원과 무관하게 급여 계산 시 가입기간을 추가 산입해주는 제도이다. 현재 출산크레딧과 군복무크레딧은 노령연금 수급권을 획득한 사람에게 지원하도록 설계되어 있으므로 국민연금 급여에 대한 소개 이후 설명한다.

2026년 현재 정부가 실시하고 있는 보험료 지원 사업은 저소득 사업장가입자, 저소득 지역가입자, 농어업인, 가사근로자, 저소득 예술인, 실업급여 수급자 등을 지원 대상으로 한다. 이 중 실업급여 수급자에 대한 지원은 실업크레딧이라는 명칭으로 실시되고 있는데, 실제로는 가입기간을 산입해주는 크레딧 방식이 아니라 가입 기간 중 보험료의 일부를 지원하는 보험료 지원 방식으로 운영된다.⁵⁰⁾

보다 구체적으로, 저소득 사업장가입자(두루누리 사회보험료 지원 사업)와 가사근로자에 대한 지원은 고용노동부 소관사업으로 일반회계를 재원으로 하여 시행되고 있는데 실제 사업시행은 국민연금공단이 담당한다. 저소득 지역가입자에 대한 지원은 일반회계를 재원으로 하여 보건복지부가 담당하고 있고, 농어업인에 대한 보험료 지원과 어업인에 대한 지원은 농어촌구조개선특별회계를 재원으로 하는데 각각 해양수산부와 농림축산식품부가 담당하고 있다. 예술인 국민연금 보험료 지원 사업은 문화체육관광부가 일반회계를 재원으로 하여 한국예술인복지재단을 통해 사업을 수행하고 있다. 마지막으로 실업크레딧은 소요 재정의 25%씩을 고용노동부의 일반회계와 고용보험기금, 그리고 국민연금기금이 분담하고 있다. 나머지 25%는 실업크레딧 수급자 본인이 부담하여야 한다.

50) 저소득 사업장가입자에 대한 지원은 「국민연금법」 제100조의3에 근거하고 있고, 저소득 지역가입자에 대한 지원은 동법 제100조의4에 근거하고 있다. 실업크레딧은 동법 제19조의2에 근거하고 있고, 농어업인에 대한 보험료 지원은 법률 제8541호 「국민연금법」 부칙 제7조와 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 제31조에 근거하고 있다. 가사근로자에 대한 연금보험료 지원은 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제18조에 근거하고 있고, 예술인에 대한 국민연금 보험료 지원은 「예술인 복지법」 및 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」에 근거하여 창작안전망을 제공하는 것의 일환으로 지원되고 있다.

[표 23] 국민연금 보험료 지원 현황(2026년 기준)

구 분	대상자	지원 내용	지원 기간
두루누리 사회보험료 지원	근로자 수 10인 미만 사업장의 저소득*근로자 * 월평균보수 270만원 미만, 재산 6억원 미만, 종합소득 연 4,300만원	보험료의 80% (월 최대 87,400원)	최대 36개월
가사근로자 연금보험료 지원	인증받은 가사서비스 제공기관의 저소득* 가사근로자 * 월평균보수 270만원 미만, 재산 6억원 미만, 종합소득 연 4,300만원 미만	보험료의 80%	최대 36개월
저소득 지역가입자 보험료 지원	저소득* 지역가입자 * 기준소득월액 80만원 미만, 재산 6억원 미만, 사업·근로소득 제외 소득 연 1,680만원 미만	보험료의 50% (월 최대 37,950원)	최대 12개월
농어업인 보험료 지원	종합소득이 연 6,000만원 미만이고 재산세 과세표준액 합계액이 12억원 미만 농어업인	보험료의 50% (월 최대 50,350원)	제한 없음
예술인 국민연금 보험료 지원	국내 거주 중이면서 국민연금 지역가입자 또는 지역임의가입자로 국민연금 보험료 납부 내역이 있으면서 「예술인 복지법」상 예술활동증명을 완료한 예술인 중 아래 요건 중 하나를 만족하는 사람 - 예술인 산재보험 가입자 - 예술인 고용보험 가입자 - 표준계약서 체결 예술인 - 표준계약 교육 이수자	보험료의 50% (월 최대 37,950원)	(산재보험 가입자) 최대 12개월 (고용보험 가입자 및 표준계약서 체결자) 최대 6개월 (표준계약 교육 이수자) 최대 3개월
실업 크레딧	구직급여 수급자 중 보험료 25% 납입자	구직급여 수급기간 중 보험료 25% 자부담시 실업 전 평균 소득의 50% 수준 보험료 지원 (단, 평균 소득 상한액 70만원)	최대 12개월

주: 두루누리 사회보험료 지원의 재정사업명은 사회보험사각지대해소 사업임

자료: 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 국회예산
정책처 작성

전체 국민연금 보험료 지원 사업의 월평균 지원자 수는 2021년 95.1만명에서 2024년 99.8만명까지 증가하였다가 2025년 90.8만명으로 소폭 감소하였다. 2025년 기준으로 전체 월평균 지원자 90.8만명 중 44.3%를 차지(40.2만명)하는 것이 저소득 사업장 가입자(두루누리 사회보험료 지원자)이며, 그다음으로 농업인(27.9%, 25.3만명), 실업크레딧(16.8%, 15.2만명) 순으로 보험료 지원자 수가 많았다.

[표 24] 국민연금 보험료 지원사업 월평균 지원자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

연도	2021	2022	2023	2024	2025	비중	
합 계	951,136	901,251	971,917	998,406	908,237	100.0	
두루누리 사회보험료 지원	426,794	397,876	437,646	454,129	402,398	44.3	
저소득 지역가입자 보험료 지원	-	17,912	75,057	98,915	83,750	9.2	
가사근로자 연금보험료 지원	-	163	246	748	1,296	0.1	
실업크레딧	184,703	160,384	150,113	150,697	152,152	16.8	
농업인 보험료 지원	325,598	310,802	294,450	278,932	253,499	27.9	
어업인 보험료 지원	13,161	13,003	13,313	13,875	13,677	1.5	
예 술 인	프리랜서	338	548	614	752	1,465	0.2
	근로자	489	509	434	333	-	-
	문화예술사업자	53	54	44	25	-	-

주: 월평균 지원자 수를 나타낸 것으로 1년 간 총지원자 수와는 차이가 있을 수 있음(두루누리 사회보험료 지원의 경우 국민연금 보험료 지원에 한정된 수치이며, 해당 사업 소관 부처인 고용노동부에서 산출한 자료임)

자료: 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

국민연금 보험료 지원사업에 소요된 재정은 2021년 9,171억원에서 2025년 1조 72억원까지 등락을 보이고 있다. 이는 가장 규모가 큰 사업인 두루누리 사회보험료 지원 사업의 추이 변화에 기인한다. 이 사업은 2021년부터 기존 가입자에 대한 지원이 중단되고 신규 가입자에 대해서만 지원하는 것으로 제도가 변경됨에 따라 지원자 수와 소요 재정 추이가 등락을 보이고 있다. 국민연금 보험료 지원사업을 위해 2026년 예산에 편성된 금액은 총 1조 768억원이다.

[표 25] 국민연금 보험료 지원사업 소요 재정: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	재원	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25 연평균 증가율	2026
합 계	-	9,171	9,179	10,015	9,832	10,072	2.4	10,768
두루누리 사회보험료 지원	일반회계	6,450	5,670	6,900	6,890	7,026	2.2	7,395
저소득 지역가입자 보험료 지원	일반회계	0	133	382	399	519	순증	824
가사근로자 연금보험료 지원	일반회계	0	1	3	9	16	순증	17
실업크레딧	합 계	960	1,678	959	965	951	-0.2	997
	고용노동부 일반회계	320	559	320	322	317	-0.2	332
	고용보험기금	320	559	320	322	317	-0.2	332
	국민연금기금	320	560	320	322	317	-0.2	332
농업인 보험료 지원	농어촌구조 개선 특별회계	1,687	1,623	1,696	1,493	1,483	-3.2	1,448
어업인 보험료 지원	농어촌구조 개선 특별회계	68	68	70	70	70	0.4	82
예술인 국민연금 보험료 지원	일반회계	5	6	5	5	7	8.2	6

주: 1. 2021~2025년은 결산액, 2026년은 예산·계획액(두루누리 사회보험료 지원의 경우 국민연금 보험료 지원에 한정된 수치이며, 해당 사업 소관 부처인 고용노동부에서 산출한 자료임)

2. 실업크레딧의 2022년도 결산액이 예년에 비해 많은 것은 2017년부터 미수금이 누적된 것을 2022년에 추경을 하여 정산하였기 때문

자료: 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화체육관광부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 2025년 12월 「국민연금법」 개정에 따라 2027년 1월 1일부터 가입대상자 중 18세 이상 27세 미만의 국민이 신청하는 경우, 국가가 1개월분의 연금보험료(지원 신청일 기준 기준소득월액 하한액에 해당하는 보험료 전액)를 지원하거나 1개월의 가입기간을 추가로 산입하는 제도가 시행될 예정이다. 현행 제도에서는 「국민연금법」 제92조제1항제1호에 따라 연금보험료를 최초로 납부한 이후 발생한 미납기간에 대해서만 추후납부가 가능하므로, 경제활동을 시작하지 않은 청년은 최초 납부 이력을 형성하기 어려워 추후납부 제도를 활용하는 데 한계가 있었다. 그러나 이번 제도 시행으로 국가 지원을 통해 조기에 최초 보험료 납부 이력을 형성할 수 있게 되며, 이후 청년기에 발생하는 납부 공백 기간도 추후납부가 가능한 기간으로 인정받을 수 있게 된다.

3. 급여 및 수급자

(가) 급여의 종류 및 수급 대상

국민연금 급여에는 가입자의 은퇴 시 지급하는 노령연금, 사망 시 지급하는 유족연금, 장애 발생 시 지급하는 장애연금 등의 연금급여와 장애일시금, 반환일시금, 사망일시금 등의 일시금이 있다.

[표 26] 국민연금 급여 유형

구분	대상
노령연금	보험료 납부 기간이 10년 이상이고 연금수급개시 연령에 도달한 사람에게 노후소득보장을 위해 지급하는 급여
유족연금	국민연금에 일정 기간 가입한 사람이나 노령연금 또는 장애연금(장애등급 2급 이상)을 수령하던 사람이 사망할 경우, 그 사람에 의해 생계를 유지하고 있던 유족에게 일정 부분의 연금액을 지급하여 안정된 삶을 이어갈 수 있도록 하는 급여
장애연금	가입자나 가입이력이 있는 자가 질병이나 부상으로 장애가 발생했을 때 이로 인한 소득 감소분을 보전하기 위해 지급하는 급여(장애 1~3급)
장애일시금	가입자나 가입이력이 있는 자가 질병이나 부상으로 장애가 발생했을 때 이로 인한 소득 감소분을 보전하기 위해 지급하는 급여(장애 4급)
반환일시금	60세 도달, 국적상실 등의 사유로 더 이상 국민연금을 가입할 수 없으면서 동시에 연금수급 요건을 충족하지 못하는 경우 그동안 납부했던 보험료에 이자를 더해 일시금으로 지급하는 급여
사망일시금	가입자 또는 가입이력자가 사망했을 때 유족에 해당하는 사람이 없는 경우 지급하는 급여

자료: 「국민연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

노령연금

국민연금의 핵심 노후소득보장 기능을 담당하는 급여는 노령연금이다. 노령연금은 국민연금 가입기간, 즉 보험료 납부 기간이 10년 이상이고 연금수급개시 연령에 도달한 사람이면 사망 전까지 기본연금액에 노령연금 지급률(기본 50%이며, 10년 초과 가입기간 1년마다 5% 가산)을 곱한 금액과 부양가족연금액을 합산한 금액을 매월 수급할 수 있다.⁵¹⁾ 당초 노령연금 수급권을 획득하기 위한 최소 가입기간은 15년이었고, 연금수급개시연령은 60세로 설정되어 있었으나 1998년 실시된 제1차 국민연금 개혁에 따라 최소 가입기간이 10년으로 단축되었고, 수급개시연령은 65세로 단계적으로 상향조정되고 있다.

[표 27] 국민연금 노령연금 수급개시연령

구 분	1952년생 이전	1953~ 1956년생	1957~ 1960년생	1961~ 1964년생	1965~ 1968년생	1969년생 이후
노령연금 수급개시연령	60세	61세	62세	63세	64세	65세

자료: 국민연금공단

노령연금 수급권을 획득(즉, 보험료 납부 기간이 10년 이상이면서 연금수급개시 연령에 도달)하였으나 소득이 있는 업무에 종사하는 경우 수급개시 연령부터 5년간 소득 수준에 따라 감액된 연금을 수령하게 된다. 이때 부양가족연금액은 지급하지 않는다. 2015년 7월 29일 전에 수급권을 취득한 경우에는 연령별로 감액기준을 적용⁵²⁾하였으나, 그 이후 수급권을 취득한 경우에는 소득 수준에 따라 감액기준을 적용하여 최대 노령연금액의 50%를 감액한 연금액을 지급한다. 이때, 당초 소득이 있는 업무란 월평균소득금액⁵³⁾이 전년도 연말 기준으로 직전 3년간 사업장 및 지역가입자의 평균 소득(A값⁵⁴⁾을 초과하는 경우를 가리킨다. 즉, A값을 초과하는 소득이 있는 업무에 종사하면 노령연금액 중 일정 금액이 감액되어 지급되는 것이다. 그러나 2025년 12월 「국민연금

51) 기본연금액에 대한 설명은 이하 '(나) 기본연금액의 산정'(pp.103~106)에서 자세히 설명하고, 부양가족연금액은 이하 '[참고] 부양가족연금액'(p.96)에 그 개념을 제시한다.

52) 수급개시연령부터 1년마다 50~10%의 감액률을 차등적용하였다.

53) 여기서 월평균소득금액이란 「소득세법」에 따른 사업소득금액과 근로소득금액을 합산한 후 소득이 발생한 연도의 종사 개월 수로 나눈 금액을 가리킨다.

54) 지급사유 발생 시점 기준으로 2025년 12월부터 2026년 11월까지 적용되는 A값은 319만 3,511원이다.

법」 개정으로 2025년 1월 1일 이후 발생한 소득에 대해서는 A값을 초과하는 소득이 200만원 이상일 경우에만 감액이 적용되고 있다(2026년 6월 17일 시행).

[표 28] 소득활동에 따른 노령연금액

A값 초과소득월액	노령연금 지급 감액분	월 감액금액	2026년 제도 변화
100만원 미만	초과소득월액의 5%	5만원 미만	2025.1.1. 이후 발생한 소득에 대해서는 감액 적용 제외
100만원~200만원 미만	5만원 + 100만원을 초과한 소득월액의 10%	5만원~15만원 미만	
200만원~300만원 미만	15만원 + 200만원을 초과한 소득월액의 15%	15만원~30만원 미만	-
300만원~400만원 미만	30만원 + 300만원을 초과한 소득월액의 20%	30만원~50만원 미만	-
400만원 이상	50만원 + 400만원을 초과한 소득월액의 25%	50만원 이상	-

주: 1. 2015년 7월 29일 이후 지급사유 발생 건부터 적용

2. 감액한도는 노령연금액의 2분의 1

자료: 국민연금공단

노령연금을 수급하는 사람은 수급개시연령 도달일로부터 5년이 될 때까지 본인이 희망할 경우 노령연금액(부양가족연금액 제외)의 전부 또는 일부의 수급을 최대 5년간 연기할 수 있다. 연기할 금액의 비율은 연금액의 50%, 60%, 70%, 80%, 90%, 100% 중 본인이 선택할 수 있다. 연기 신청 후 다시 연금을 받게 될 시점에는 지급 연기를 신청한 금액에 대해 연기한 1년마다 7.2%(1개월마다 0.6%)를 가산하여 받을 수 있다.

반면, 가입기간이 10년인 상황에서 수급개시연령에 도달하지 않고 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우에는 연금 수급개시연령으로부터 최대 5년 앞서 연금을 조기수령할 수 있다. 이때 연금액은 일정 부분 감액되어 지급된다. 즉, 사망 전까지 수령하는 전체 연금액에 감액이 적용되는 것이다. 감액률은 수급개시를 앞당기는 매 1년마다 6%p가 감액된다. 조기노령연금은 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 사람들을 대상으로 하기 때문에, 조기노령연금을 수령하다가 소득이 있는 업무에 종사하게 되면 조기연금 지급이 정지된다.

[표 29] 조기노령연금 수급연령별 연금 지급률

구 분	A-5세	A-4세	A-3세	A-2세	A-1세	수급개시연령(A)
연금 지급률	70%	76%	82%	88%	94%	100%

자료: 국민연금공단

국민연금 노령연금 수급권을 획득한 사람이 5년 이상 혼인기간을 유지하다가 이혼하는 경우, 혼인기간에 해당하는 연금액은 노령연금 수급권을 획득한 사람과 그의 이혼한 배우자에게 50%씩 분할하여 지급된다. 다만, 2016년 12월 30일 이후 분할연금 지급사유가 발생한 건에 대해서는 분할비율을 당사자 간 협의나 법원의 재판으로 다르게 결정할 수 있다.

한편, 국민연금제도 도입 초기에 이미 연령이 일정 수준 이상에 도달하여 남은 의무가입기간을 모두 채워도 노령연금 수급을 위한 최소 가입기간이 충족되기 어려운 사람들이 있으므로 이들을 대상으로 특례조항이 적용되고 있다. 특례조항이 적용되는 특례제도는 가입기간이 5년 이상을 충족하면 60세부터 노령연금을 지급하는 것이다. 이러한 특례제도는 1988년 1월 1일 연금제도 시행 시기, 1995년 7월 1일 농어촌지역 가입자 확대 시기, 1999년 4월 1일 도시지역 가입자 확대 시기에 각각 시행되었다. 연금제도 시행 시기의 특례제도는 1988년 1월 1일 기준 당시 45세 이상 60세 미만인 자(1928.1.2. ~ 1943.1.1. 출생자)를 대상으로 하였고, 두 번째 특례제도는 1995년 7월 1일 당시 45세 이상 60세 미만인 자(1935.7.2. ~ 1950.7.1. 출생자)를 대상으로 하였으며, 세 번째 특례제도는 1999년 4월 1일 당시 50세 이상 60세 미만인 자(1939.4.2. ~ 1949.4.1. 출생자) 또는 60세 이상 65세 미만인 자(1935.4.2. ~ 1939.4.1. 출생자)로서 2000년 3월 31일까지 가입신청을 한 자를 대상으로 하였다. 현재 특례노령연금이 적용되는 신규 수급자는 없고, 기존 특례조항의 적용을 받아 수급을 개시하여 연금을 받고 있는 사람들만 남아있다.

[참고] 부양가족연금액

- 수급권자(유족연금의 경우 유족연금을 수령하는 본인이 아닌 사망한 가입자 또는 가입자였던 자)의 배우자, 자녀, 또는 부모로서 수급권자에 의해 생계를 유지하고 있는 자에 대하여 일종의 가족수당 성격으로 지급하는 부가급여
 - 부양가족연금 대상자 범위
 - 배우자
 - 19세 미만 또는 「국민연금법」상 장애등급 2급 이상이거나 「장애인복지법」상 장애의 정도가 심한 장애에 해당하는 자녀(계자녀 포함)
 - 60세 이상* 또는 「국민연금법」상 장애등급 2급 이상이거나 「장애인복지법」상 장애의 정도가 심한 장애에 해당하는 부모(계부모와 배우자의 부모 포함)
 - * 1962년생 이전은 60세, 1953~1956년생 61세, 1957~1960년생 62세, 1961~1964년생 63세, 1965~1968년생 64세, 1969년생 이후 65세 적용
 - 부양가족연금 대상자별 부양가족연금액(2026년 기준)
 - 배우자: 연 306,630원
 - 자녀 및 부모: 1인당 연 204,360원

장애연금·장애일시금

장애연금은 가입자나 가입이력이 있는 자가 질병이나 부상으로 장애가 발생했을 때 이로 인한 소득 감소분을 보전하기 위해 지급하는 급여이다. 국민연금은 장애정도를 1~4급으로 나누어 등급별로 급여를 차등 지급하고 있다. 장애연금을 수급하기 위해서는 초진일 요건과 연금보험료 납부 요건을 모두 충족해야 한다.⁵⁵⁾ 먼저, 질병이나 부상에 대한 초진일이 18세 생일부터 노령연금 수급개시연령 생일 전날 사이에 초진일이 있어야 하고, 직역연금 가입기간이나 국외이주·국적상실 기간, 특수직종종사자로서 국민연금 노령연금 수급권 또는 일반 조기노령연금 수급권 획득 시점에 초진일이 있으면 안된다(조기노령연금 지급 중지 기간에 있는 초진일은 허용). 또한, 초진일 당시 연금보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 1/3 이상이거나 초진일로부터 5년 전부터 초진일까지의 기

55) 다만, 2016년 11월 30일 전에 질병이나 부상의 초진일이 있는 경우, 가입 중에 생긴 질병이나 부상이 장애의 원인이 된 경우에 한해서만 장애연금을 지급하였다.

간 중 연금보험료를 납부한 기간이 3년 이상(가입대상기간 중 체납기간이 3년 이상인 경우는 제외됨), 또는 초진일 당시 가입기간이 10년 이상이어야 한다.

[표 30] 장애연금 수급 요건

초진일 요건	연금보험료 납부요건
※ 초진일이 18세 생일부터 노령연금 지급연령 생일의 전날까지 있어야 하고, 다음의 ① ~ ③ 기간 중에 있지 않아야 함 ① 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 별정우체국연금 가입기간 ② 국외이주, 국적상실 기간 ③ 국민연금 특수직종노령연금 또는 조기노령연금 수급권 취득한 이후의 기간 (단, 조기노령연금의 지급이 정지된 기간은 제외)	※ 다음의 ① ~ ③ 중 하나를 충족하여야 함 ① 초진일 당시 연금보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 1/3 이상 ② 초진일 당시 5년 전부터 초진일까지의 기간 중 연금보험료를 낸 기간이 3년 이상 (단, 가입대상기간 중 체납기간이 3년 이상인 경우 제외) ③ 초진일 당시 가입기간이 10년 이상

자료: 국민연금공단

장애등급은 국민연금공단의 장애심사를 통해 결정되는데, 질병이나 부상의 완치일을 기준(완치되지 않은 경우에는 초진일로부터 1년 6개월이 경과된 날이 기준)으로 하여 노동력의 손실 또는 감소 정도에 따라 4등급으로 나뉜다. 다만, 「장애인복지법」에 따른 장애정도심사나 「산업재해보상보험법」의 장애등급심사 이력이 있을 경우에는 해당 진단서를 국민연금 장애심사용 진단서로 활용할 수 있다.

장애등급 1~3급의 경우 연금급여를 지급하고, 4급의 경우에는 일시금을 지급한다. 장애등급 1~3급에게 지급하는 연금액은 기본연금액의 60~100%와 부양가족연금액이고, 4급에게 지급하는 일시금은 기본연금액의 225%이다. 단, 장애연금 수급 중에 있더라도 18세 이상 60세 미만인 기간에는 국민연금 가입대상이 되므로, 근로소득이나 사업소득 등이 발생하는 경우 연금보험료를 납부하여야 하고 이를 기초로 가입기간이 10년 이상이 되면 연금 수급개시연령 도달 시 노령연금 수급권을 획득할 수 있다.⁵⁶⁾

56) 다만, 장애연금과 노령연금 수급권이 함께 발생하면 둘 중 한 급여를 선택해야 하는데, 이에 대해서는 '참고] 중복급여 조정'(p.101)에 자세한 내용이 제시되어 있다.

[표 31] 장애연금 급여 수준

장애등급	유형	급여 수준
1급	연금	기본연금액의 100% + 부양가족연금액
2급	연금	기본연금액의 80% + 부양가족연금액
3급	연금	기본연금액의 60% + 부양가족연금액
4급	일시금	기본연금액의 225% (일시보상금)

자료: 국민연금공단

유족연금

유족연금은 국민연금에 일정 기간 가입한 사람이나 노령연금 또는 장애연금(장애등급 2급 이상)을 수령하던 사람이 사망할 경우, 그 사람에 의해 생계를 유지하고 있던 유족에게 일정 부분의 연금액을 지급하여 안정된 삶을 이어갈 수 있도록 하는 급여이다. 보다 구체적으로, 유족연금의 수급 대상은 ① 노령연금 수급권자, ② 장애등급 2급 이상의 장애연금 수급권자, ③ 가입기간이 10년 이상인 사람, ④ 가입대상 기간의 1/3 이상 연금보험료를 납입한 사람, ⑤ 사망일 5년 전부터 사망일까지 기간 중 3년 이상 연금보험료를 납입한 사람(단, 전체 가입대상기간 중 3년 이상 체납한 사람은 제외) 중 사망한 사람이다.⁵⁷⁾

실제 급여는 사망자의 유족에게 지급되는데, 유족은 배우자(사실혼배우자 포함), 자녀, 부모(배우자의 부모 포함), 손자녀, 조부모(배우자의 조부모 포함) 순으로 순위를 결정하고, 최우선 순위자에게 유족연금을 지급한다.⁵⁸⁾ 이때 자녀·손자녀, 부모·조부모는 연령요건을 충족하거나 장애요건을 충족해야 된다(둘 중 하나만 충족하면 해당). 장애요건은 「국민연금법」에 따른 장애등급 2급 이상이거나 「장애인복지법」에 따른 장애의 정도가 심한 장애인인 경우이다. 연령요건은 자녀의 경우 25세 미만, 손자녀는 19세 미만이고 부모·조부모는 수급권자별 수급개시연령 이상이다.

57) 2016년 11월 30일 이후 사망한 사람 중 가입대상기간의 1/3 이상 연금보험료를 낸 사람과 사망일 5년 전부터 사망일까지 기간 중 3년 이상 연금보험료를 낸 사람은 그의 사망일이 타 공적연금 가입기간, 내국인의 국외이주 또는 국적상실 기간, 외국인의 국외거주 기간 중에 있는 경우에는 유족연금을 지급하지 않는다.

58) 유족연금을 수급할 최우선 순위자가 2인 이상 동순위일 경우 동일 금액을 나누어 지급하되, 대표자를 선정하여 청구하는 경우에는 대표자에게 지급한다.

[표 32] 유족연금 대상자 및 유족 범위

유족연금 대상자	유족의 범위
다음 중 사망한 자 ○ 노령연금수급권자 ○ 장애등급 2급 이상의 장애연금 수급권자 ○ 가입기간 10년 이상인 가입자·가입이력자 ○ 연금보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 1/3이상인 가입자·가입이력자 ○ 사망일 5년 전부터 사망일까지의 기간 중 3년 이상 연금보험료를 낸 가입자(였던 자) ※ 단, 전체 가입대상기간 중 체납기간이 3년 이상인 경우는 제외	○ 배우자(사실혼배우자 포함) ○ 자녀: 25세 미만이거나 장애등급 2급 이상 또는 「장애인복지법」상 장애의 정도가 심한 장애인 ○ 부모(배우자의 부모 포함): 60세이거나 장애등급 2급 이상 또는 「장애인복지법」상 장애의 정도가 심한 장애인 ○ 손자녀: 19세 미만이거나 장애등급 2급 이상 또는 「장애인복지법」상 장애의 정도가 심한 장애인 ○ 조부모(배우자의 조부모 포함): 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상 또는 「장애인복지법」상 장애의 정도가 심한 장애인 ※ 배우자(사실혼배우자 포함), 자녀, 부모, 손자녀, 조부모 순위 중 최우선 순위자에게 유족연금 지급

자료: 국민연금공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

유족연금은 사망자의 가입기간에 따라 차등지급한다. 다만, 노령연금 수급권자가 사망하여 발생하는 유족연금액은 사망한 사람이 수령하던 노령연금액을 초과할 수 없다. 또한, 유족인 배우자가 유족연금을 받는 경우, 유족연금 수급권이 발생한 시점부터 3년간만 유족연금을 지급하다가 출생연도별로 55~60세가 될 때까지 지급을 정지한다. 다만, 유족인 배우자가 「국민연금법」에 따른 장애등급 2급 이상이거나 「장애인복지법」에 따른 심한 장애인인 경우, 사망자의 25세 미만 자녀 또는 「국민연금법」에 따른 장애등급 2급 이상이거나 「장애인복지법」에 따른 심한 장애인인 자녀의 생계를 유지하는 경우, 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우에는 유족연금 지급을 정지하지 않는다.

[표 33] 유족연금 급여 수준

가입기간	급여 수준
10년 미만	기본연금액 40% + 부양가족연금액
10년 이상 20년 미만	기본연금액 50% + 부양가족연금액
20년 이상	기본연금액 60% + 부양가족연금액

자료: 국민연금공단

유족연금 수급권은 다음과 같은 경우에 소멸된다. 먼저, 배우자인 수급권자가 재혼하거나 자녀나 손자녀인 수급권자가 파양될 때는 유족연금 수급권이 소멸된다. 또한, 장애 요건에 해당하지 않는 자녀 또는 손자녀인 수급권자가 각각 25세와 19세에 도달한 시점에도 유족연금 수급권이 소멸된다. 이러한 연령도달에 따른 유족연금 수급권 소멸의 경우, 자녀 또는 손자녀가 지급받은 유족연금액 총액이 사망일시금⁵⁹⁾으로 받았을 경우의 지급액보다 적은 경우에는 그 차액을 보전한다.

반환일시금

반환일시금은 더 이상 국민연금을 가입할 수 없으면서 동시에 연금수급 요건을 충족하지 못하는 경우에 그동안 납부했던 보험료에 이자를 더해 일시금으로 지급하는 급여이다. 반환일시금을 받게 되는 대상자는 ① 가입기간 10년 미만인면서 60세에 도달한 사람(특례노령연금 수급권자 제외), ② 가입자 또는 가입이력자가 사망하였으나 유족연금 지급대상에 해당하지 않는 사람, ③ 국적을 상실하거나 국외로 이주한 사람이다. 60세에 도달하여 반환일시금을 수령한 경우에는 국민연금에 다시 가입할 수 없다.⁶⁰⁾ 이와 달리, 국외이주나 국적상실 등의 사유에 의해 반환일시금을 지급받은 경우에는 차후 반환일시금 반납을 통해 국민연금 가입기간을 복원할 수 있다.

반환일시금의 급여 수준은 본인이 납부한 연금보험료에 대통령령으로 정한 이자율을 더한 금액이다. 현재 이자율은 연금보험료를 납부한 날의 다음 달로부터 지급사유발생일이 속하는 달까지의 기간에 대한 3년 만기 정기예금이자율이 적용되고 있다(2026년 기준 2.6%).

사망일시금

사망일시금은 가입자 또는 가입이력자가 사망했을 때 유족에 해당하는 사람이 없는 경우 지급한다. 지급 대상은 유족이 아닌, 즉 사망한 사람에 의하여 생계를 유지하지 않고 있던 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매, 또는 4촌 이내 방계혈족(傍系血族) 중 최우선순위자이다.

59) 사망일시금은 유족연금이나 반환일시금을 받지 못하는 유족에게 지급하는 급여로서, 이하에서 자세히 설명한다.

60) 즉, 60세 도달 시점에 반환일시금 수령과 임의계속가입 신청 중에 선택해야 한다.

이때 지급되는 금액은 사망한 가입자 또는 가입이력자의 반환일시금에 상당한 금액으로 하되, 최종기준소득월액이나 가입 중 기준소득월액을 사망일시금 수급 전년도에 현재 가치로 환산한 금액의 평균액 중 더 많은 금액의 4배를 초과할 수 없다.

[참고] 중복급여 조정

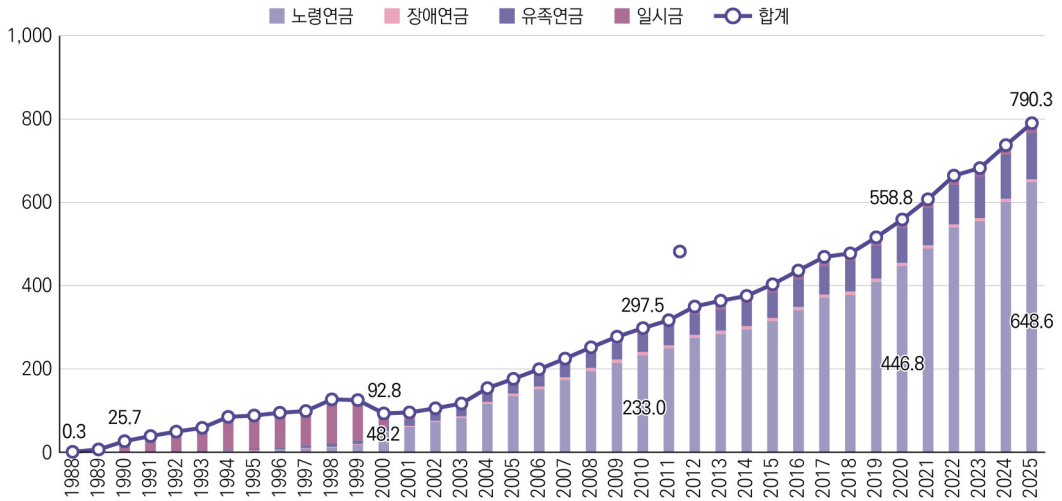
- 동일 대상자에게 2개 이상의 급여 수급권이 발생하는 경우, 수급권자의 선택에 따라 1개의 급여만 지급함
- 예외적으로, 유족연금이나 반환일시금과 타 급여에 중복이 발생하여 타 급여를 선택한 경우에는 유족연금이나 반환일시금의 일부를 함께 지급
 - 유족연금과 타 급여 중복이 발생하여 타 급여를 선택한 경우(즉, 선택하지 않은 급여가 유족연금인 경우) 선택한 급여와 유족연금액의 30%를 지급
 - 다만, 유족연금과 반환일시금 중복이 발생하여 반환일시금을 선택한 경우에는 유족연금액의 30%를 지급하지 않고 반환일시금만 지급
 - 반환일시금과 타 급여 중복이 발생하여 타 급여를 선택한 경우(즉, 선택하지 않은 급여가 반환일시금인 경우) 선택한 급여와 사망일시금 상당액을 지급
 - 다만, 본인의 연금보험료 납부에 따른 반환일시금과 장애연금 중복이 발생하여 장애연금을 선택한 경우, 장애연금만 지급

수급자 수 현황

국민연금 제도 초기에는 일시금 수급자만 발생하다가 최초의 노령연금 수급자는 1993년 처음 발생하였다. 이때 노령연금 수급자는 특례노령연금수급자이다. 이후 1999년까지는 반환일시금 수령자가 수급자의 대부분을 차지했는데, 이는 당시 반환일시금을 60세 이전에도 수령할 수 있었기 때문이다. 1999년부터 조기노령연금 수급자가 등장하기 시작하였고, 2000년부터는 반환일시금 지급 연령이 60세 이후로 제한되면서, 이 시기부터 반환일시금 수급자 수가 감소하였고 노령연금 수급자 수가 늘어나게 된다. 노령연금 수급자 수는 2000년 48.2만명에서 2025년 648.6만명으로 증가하였다.

[그림 17] 국민연금 수급자 수: 1988~2025년

(단위: 만명)



자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2025년 기준 국민연금의 급여를 수급한 사람은 총 790.3만명이다. 그중 648.6만명이 노령연금을 수급하였고, 112.0만명이 유족연금을, 7.6만명이 장애연금을 수급하였다. 일시금 수급자 수는 22.0만명이다. 즉, 전체 수급자 중 97.2%가 연금을 수급하였고, 나머지 2.8%가 일시금을 수급하였다.

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 국민연금의 총수급자 수는 607.0만명에서 790.3만명으로 연평균 6.8% 증가하였다. 동 기간 연금을 수령하는 사람의 수는 연평균 7.0% 증가하였다. 그러나 노령연금과 유족연금 수급자 수는 지속 증가하고 있는 반면, 장애연금 수급자 수는 소폭 감소하는 추세이다. 일시금을 수령하는 사람의 수는 20만명 내외 수준에서 유지되고 있다.

[표 34] 국민연금 수급자 수: 2021~2025년

(단위: 천명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	6,070	6,643	6,822	7,372	7,903	6.8
연금 수령	5,864	6,425	6,627	7,155	7,683	7.0
노령연금	4,894	5,397	5,544	6,015	6,486	7.3
유족연금	892	951	1,007	1,063	1,120	5.9
장애연금	78	77	76	77	76	-0.6
일시금 수령	206	218	196	217	220	1.7

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 기본연금액의 산정

국민연금의 노령·장애·유족연금은 기본연금액에 각각의 지급률을 곱하여 산정한다. 기본연금액은 가입자 본인의 가입기간과 가입기간의 평균 기준소득월액, 그리고 연금수급 개시 시점 직전 3년간 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 평균 기준소득월액, 그리고 보험료 납부 시점의 명목소득대체율에 따라 결정된다.

이때 가입자 본인의 가입기간의 평균 기준소득월액은 가입기간의 기준소득월액을 연금수급 전년도에의 현재가치로 환산하여 합산한 후 해당 가입자의 가입 개월 수로 나누어 산출하는데, 이를 B값이라고 한다. 연금수급개시 시점 직전 3년간 가입자의 평균 기준소득월액은 사업장가입자와 지역가입자(임의가입자 제외)의 3개년 각각의 기준소득월액의 평균값에 물가상승률을 적용하여 가중 평균하여 산출하는데, 이를 A값이라고 한다. 명목소득대체율이란 제도의 기준이 되는 소득대체율로서 40년간 국민연금에 보험료를 납부하고, 본인의 평균 소득(B값)이 연금 수급개시 직전 3년간 가입자의 평균 소득(A값)과 동일한 사람, 즉 40년간 국민연금에 가입한 평균소득자에게 적용되는 소득대체율을 가리킨다.

[표 35] 국민연금 A값 추이

(단위: 원)

구 분	'21.12.~'22.11.	'22.12.~'23.11.	'23.12.~'24.11.	'24.12.~'25.11.	'25.12.~'26.11.
A값	2,681,724	2,861,091	2,989,237	3,089,062	3,193,511

자료: 국민연금공단

[참고] 국민연금 기본연금액 산식(법률 제20903호 「국민연금법」 적용)

$$\left(\sum_i \pi_i \times (\alpha_i A + \beta_i B) \times p_i / P\right) \times (1 + 0.05n/12)$$

- i : 소득대체율이 변경되는 구간
 - $i = 1$: 1988~1998년
 - $i = 2$: 1999~2007년
 - $i = 3$: 2008년
 - $i = 4 \sim 20$: 2009~2025년
 - $i = 21$: 2026년 이후
- π_i : 소득대체율 상수
 - $i = 1$ 이면 2.4 (명목소득대체율 70%를 반영)
 - $i = 2$ 이면 1.8 (명목소득대체율 60%를 반영)
 - $i = 3$ 이면 1.5 (명목소득대체율 50%를 반영)
 - $i = 4 \sim 20$ 이면 1.485~1.245 (명목소득대체율 49.5%~41.5%를 반영)
 - $i = 21$ 이면 1.29 (명목소득대체율 43%를 반영)
- $A = A$ 값: 연금수급 전 3년간 전체 가입자 (사업장가입자 및 지역가입자)의 평균소득 월액의 평균액
- $B = B$ 값: 가입자 개인의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액
- α_i, β_i : 급여 산정시 반영되는 A 값과 B 값의 비중
 - $i = 1$ 이면 $\alpha_i = 1, \beta_i = 0.75$
 - 그 외에는 $\alpha_i = \beta_i = 1$
- P : 총가입기간(개월)
- p : 해당구간 가입기간(개월)
- n : 20년 초과 가입기간(개월)

앞서 국민연금 개혁 연혁에서 살펴보았듯이, 당초 국민연금의 명목소득대체율은 70%로 설정되었으나 1차 국민연금 개혁을 통해 1999년부터 60%가 적용되었고, 이후 2차 국민연금 개혁에 따라 2008년 50%가 적용된 후 2009년부터 매년 0.5%p씩 낮아져 2028년부터는 40%가 적용될 예정이었다. 그러나 2025년 「국민연금법」 개정으로 2026년부터 43%가 지속 적용되는 것으로 변경되었다. 이러한 명목소득대체율은 연금수급개시 시점의 값이 적용되는 것이 아니고, 보험료를 납부한 시점의 값이 적용된다는 점에 유의할 필요가 있다(자세한 내용은 이하 '[참고] 소득대체율 적용 시점'(p.106) 참조).

[표 36] 연도별 명목소득대체율

(단위: %)

연 도	1988~1998	1999~2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
소득 대체율	70	60	50	49.5	49.0	48.5	48.0	47.5	47.0	46.5	
연 도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026~
소득 대체율	46.0	45.5	45.0	44.5	44.0	43.5	43.0	42.5	42.0	41.5	43%

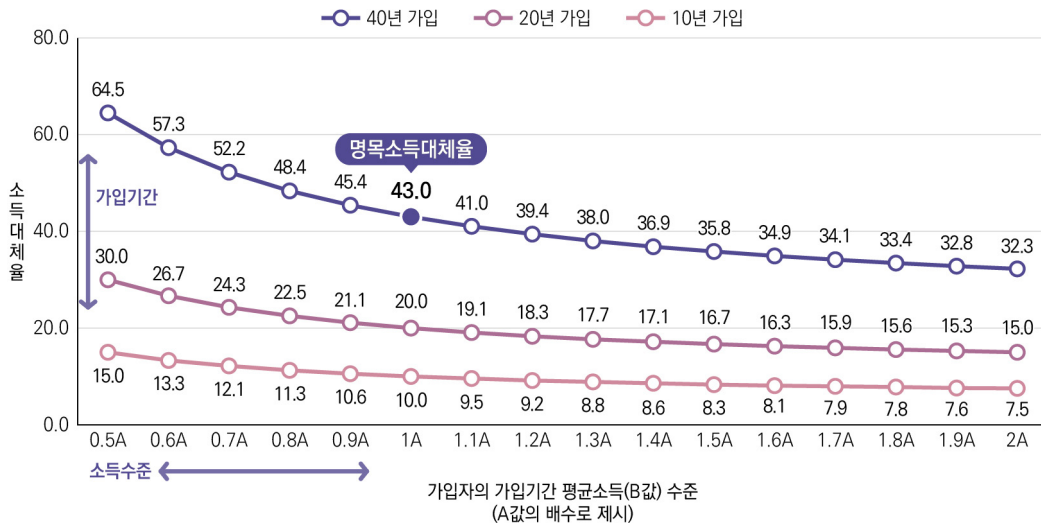
자료: 국민연금공단

기본연금액은 본인의 평균 소득액인 B값이 높아질수록, 가입기간이 길어질수록 그 수준이 높아진다. 즉, 가입기간의 소득이 많을수록, 장기간 가입할수록 수령하는 연금액수가 많아지는 것이다. 그러나 국민연금은 본인의 평균 소득액인 B값과 최근 3년 사업장 및 지역가입자의 평균 소득액인 A값을 비교하여, B값이 A값보다 높은 경우(즉, 본인 소득이 최근 3년 가입자 평균 소득액보다 높은 경우) 본인 평균 소득(B값) 대비 연금액 비율, 즉 본인에게 적용되는 소득대체율은 명목소득대체율보다 낮아진다. 반면, B값이 A값보다 낮은 경우에는 본인에게 적용되는 소득대체율이 명목소득대체율보다 더 높아진다. 이러한 점에서 국민연금은 소득재분배 기능을 포함한다고 할 수 있다. 이러한 소득재분배 기능은 1차 국민연금 개혁 이전인 1988년부터 1998년에 더 강하게 적용되었다. 당시 기본연금액 산정에 반영되는 A값과 B값의 비중은 4:3으로, 연금액에 본인의 소득이 미치는 영향보다 가입자의 소득이 미치는 영향이 더 컸다. 즉, 소득비례 기능보다 소득재분배 기능이 더 컸던 것이다. 이후 1차 국민연금 개혁을 통해 A값과 B값의 비중이 1:1로 조정되어 1999년부터는 소득비례와 소득재분배 기능이 동등하게 작용하도록 운영되고 있다.

한편, 국민연금은 연금액의 실질가치 보장을 원칙으로 하고 있다. B값을 산정할 때 과거 소득을 연금 수령시기의 가치로 재평가하여 적용하는데, 이는 실질가치 보장 원칙에 근거한 것이다. 또한, 연금을 수령하기 시작한 이후에도 지속적으로 실질가치가 보장된다. 이를 위해 연금 개시시점에 기본연금액을 기초로 한 연금액을 산정하여 지급한 이후에는 물가상승률을 적용한 연금액을 지급한다.

[그림 18] 가입기간·소득수준 변화에 따른 소득대체율(명목소득대체율 43% 예시)

(단위: %)



주: 국회예산정책처

[참고] 소득대체율 적용 시점

- 명목소득대체율은 연금수급개시 시점의 값이 아닌 보험료를 납부한 시점의 값이 적용됨
 - 즉, 소득수준과 가입기간이 같은 사람이라도 가입시점에 따라 적용되는 소득대체율이 달라짐
 - (예시) 1970년생이 20세부터 59세까지인 1990년부터 2029년까지 40년간 보험료를 납부하고 2035년에 연금 수급개시연령인 65세에 도달하여 노령연금을 수급한다고 가정
 - (연금액 산정 시 소득대체율의 적용) 2001년부터 2007년까지의 소득에 대해서는 60%, 2008년의 소득에 대해서는 50%, 2009년부터 2025년까지의 소득에 대해서는 매년 49.5~41.5%(매년 0.5%p씩 하향조정된 값 적용), 2026년부터 2029년까지의 소득에 대해서는 43%가 적용됨

[참고: 해외사례] OECD 주요국가별 소득대체율 비교

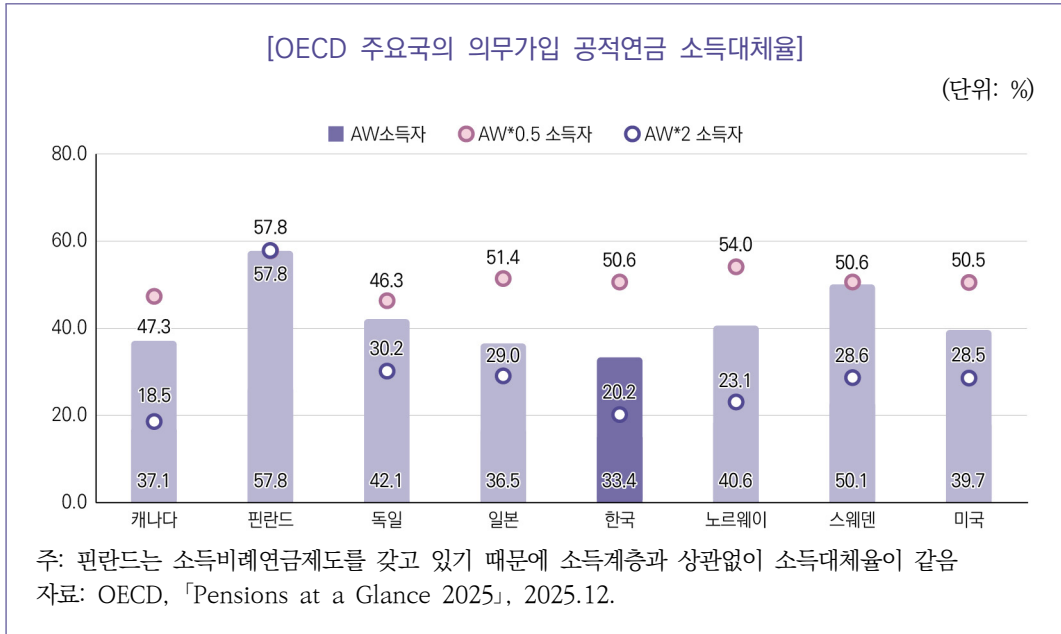
- 공적연금 제도에 대한 국제 비교 시 OECD가 2년 주기로 발간하는 「Pensions at a Glance」의 자료를 주로 활용
 - OECD의 소득대체율 개념은 아래와 같은 방식으로 계산
 - 22세로 노동시장에 진입하여 국가별 당연가입 기간 중 지속 가입(우리나라의 경우 22~59세의 38년 가입 가정)
 - 평균소득자는 전일제 상용근로자의 임금 수준(Average Wage; AW)을 가정
 - 국민연금 가입자 소득분포에서 가상의 가입자의 소득 수준이 차지하는 위치가 고정
 - 2025년에 보고된 가정 기준으로, 평균소득자는 A값의 약 1.48배 수준^{*)}. 즉, 소득재분배의 영향으로 소득대체율이 낮아짐
 - *) 2024년 OECD가 정의한 우리나라의 AW수준은 월 약 458만원 수준으로 2024년 국민연금 A값인 약 299만원의 1.53배 수준
 - AW의 50% 수준의 소득자(0.5AW소득자)는 감액 적용된 기초연금을 수령하는 것으로 가정

[OECD의 2025년 소득대체율 산출 결과: 대한민국]

구 분	0.5AW소득자 (AW×0.5)	평균소득자 (AW)	2AW소득자 (AW×2)
소득대체율	50.6%	33.4%	20.2%

자료: OECD, 「Pensions at a Glance 2025」, 2025.12.

- OECD의 2025년 보고서에 따르면, 우리나라 AW소득자의 소득대체율은 33.4%로 주요 국가들보다 다소 낮게 나타남
 - AW의 50% 수준의 소득자(0.5AW소득자)의 소득대체율은 다른 국가들에 비해 다소 높은 수준인 50.6%로 나타남
 - AW의 2배를 버는 소득자(2AW소득자)의 소득대체율은 국민연금의 소득재분배 기능으로 인해 20.2%로 낮게 나타남



(다) 크레딧 지원 사업

정부는 노령연금 수급권을 획득(조기노령연금 수급권 획득 포함)하게 된 시점에 가입 기간을 추가적으로 산입해주는 크레딧 지원 사업을 시행하고 있다. 크레딧 지원 방식으로 수행되는 사업에는 출산크레딧과 군복무크레딧 두 가지가 있다. 이 두 가지 크레딧 지원 제도는 사회적으로 가치있는 일에 대한 보상의 의미도 있다고 할 수 있다. 즉, 출산이나 군복무라는 가치있는 일을 수행하느라 국민연금에 가입할 수 없는 사람들에게 국가가 보상해서 국민연금의 가입기간이 이어지도록 하는 것이다. 이 외에 실업크레딧 제도가 있으나 이는 앞서 설명한 것처럼 보험료 지원 방식으로 시행되고 있다.

과거 출산크레딧은 2008년 1월 1일 이후 둘째 이상을 출산하거나 입양한 가입자가 (조기)노령연금 수급권을 취득하면 최대 50개월을 산입해 주었다.⁶¹⁾ 2025년 「국민연금법」 개정⁶²⁾에 따라 2026년부터는 첫째 자녀에 대해서도 12개월을 추가 산입하게 되었고, 최대 50개월이라는 지원기간의 상한도 폐지되었다.⁶²⁾ 추가 산입하는 기간에는 가입자가

61) 출산크레딧의 경우, 수급개시연령 도달 사유로 반환일시금을 청구한 사람이 추가가입기간 포함 시 가입기간이 10년 이상이 되는 경우에는 자녀 수에 따라 가입기간이 추가로 인정된다.

62) 법률 제20903호 부칙 제3조제2항에 따라, 출산크레딧 제도가 처음 도입된 2008년부터 개정법률 시행일(2026.1.1.) 전에 첫째 자녀를 얻은 사람이 개정법률 시행일 이후에 둘째 이상의 자녀를 얻은 경우에는 개정법률을 소급적용한다(단, 개정법률 시행 전 노령연금 수급권 획득자는 제외).

국민연금 A값의 100%를 번 것처럼 간주해서 연금액을 계산한다. 출산크레딧 지원 대상이 되는 출산(입양)아의 부모 모두가 국민연금의 노령연금 수급권을 획득할 가능성이 있는 경우, 2명 중 1명의 가입기간으로 산입할 것인지 아니면 2명이 산입기간을 나눌 것인지 등을 합의하여 결정하여야 한다. 또한, 현재 「국민연금법」 제19조제3항은 출산크레딧에 소요되는 재원을 국가가 전부 또는 일부 부담하도록 규정하고 있다. 이에 정부는 현재 출산크레딧 소요 재정의 30%를 국고(일반회계)에서 부담하고 나머지 70%는 국민연금기금에서 부담하고 있다.

과거 군복무크레딧은 2008년 1월 1일 이후 입대하여 현역병이나 사회복무요원 등으로 병역의무를 이행한 가입자에게 6개월의 가입기간을 추가 산입해 주고, 그 기간에는 A값의 50%를 번 것처럼 간주해서 연금액을 계산하도록 규정하고 있었다. 2025년 법률 개정을 통해 2026년 1월 1일 법률 시행 이후 병역의무를 완료한 사람부터는 크레딧 지원 기간이 최대 12개월(실제 병역의무 이행 기간)로 확대되었다. 현행법 제18조제3항은 군복무크레딧에 필요한 재원을 전액 국고에서 부담하도록 규정하고 있는데, 동 규정은 유지된다.

[표 37] 국민연금 크레딧 지원 제도

구분	대상자	지원 기간	지원 기간의 인정소득	재원
출산 크레딧	2008년 1월 1일 이후 둘째 자녀 이상 출산자	둘째아 12개월, 셋째아부터 1명당 18개월(상한 50개월)	국민연금 A값의 100%	일반회계 30%, 국민연금기금 70%
	2026년 1월 1일 이후 출산자 * 2026년 1월 1일 이후 출산자 중 2008년 이후 첫째 자녀를 출산한 사람 포함	첫째아·둘째아 각 12개월 셋째아부터 1명당 18개월 (상한 없음)		
군복무 크레딧	2008년 1월 1일 이후 입대하여 현역병 등으로 병역의무를 이행한 자	6개월	국민연금 A값의 50%	일반회계 100%
	2026년 1월 1일 이후 복무기간을 마친 사람	최대 12개월		

주: 실업크레딧은 실제 보험료 지원 방식의 제도이므로 앞서 [표 23] 국민연금 보험료 지원 현황(2026년 기준) (p.89)에서 제시

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년 현재 군복무크레딧의 수급자 수는 아직 발생하지 않은 반면, 출산크레딧의 경우 제도 도입 이후 지속적으로 크레딧 혜택을 받는 사람이 발생하고 있다. 최근 5년간 출산크레딧 수급자 수는 2021년 2,959명에서 2025년 9,999명으로 연평균 35.6% 증가하였다. 이러한 출산크레딧에 소요된 재원은 2021년 11억 1,500만원에서 2025년 42억 1,600만원으로 연평균 39.4% 증가하였다.⁶³⁾

[표 38] 국민연금 출산크레딧 수급자 수 및 소요 재정: 2021~2025년

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
출산크레딧 수급자 수	2,959	4,269	5,037	7,048	9,999	35.6
출산크레딧 소요 재정	1,115	1,656	2,246	2,962	4,216	39.4
일반회계	199	338	525	1,114	1,288	59.5
국민연금기금	916	1,318	1,721	1,848	2,928	33.7

주: 출산크레딧 예산은 국고 30%와 국민연금기금 70%(국민연금급여지급 예산에 포함)이며 출산크레딧 집행에 따른 매 연도말 누적 과·부족금(정산금)을 익익년도 국고부담금 편성 시 반영
 자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 재정구조

(가) 개요

국민연금의 재정은 「국가재정법」에 따른 기금으로 운영되고 있다. 국민연금기금의 수입은 국민연금 가입자가 납부하는 연금보험료와 적립금의 투자·운용에 따라 발생하는 기금운용수익, 기타 수입 등으로 구성되고, 지출은 연금급여 지급금과 기금운영비, 기타 국민연금공단의 각종 사업에 소요되는 비용 등으로 구성된다.

63) 2026년 출산크레딧을 위한 일반회계 전입금 계획액은 17억 6,900만원이다.

[표 39] 국민연금기금 재정구조(2026년 기준)

구분	항목		내용
수입	자체수입	연금보험료 (사회보장기여금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자의 연금보험료 <ul style="list-style-type: none"> - 사업장가입자의 피고용자가 납부하는 보험료(4.75%) - 지역가입자가 납부하는 보험료(9.5%) - 임의(계속)가입자가 납부하는 보험료(9.5%) ○ 고용주부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 사업장가입자의 고용주가 납부하는 보험료(4.75%)
		기금운용수익	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타이자수입 및 재산수입 <ul style="list-style-type: none"> - 기금의 투자·운용에서 발생하는 수익
	기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 접수입 및 융자원금 회수액 	
	국고지원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반회계전입금 <ul style="list-style-type: none"> - 정부가 지원하는 국민연금공단 운영비 지원액 100억원 - 출산크레딧 지원(소요 재정의 30%)
지출	국민연금급여		<ul style="list-style-type: none"> ○ 「국민연금법」에 따라 지출하는 각종 연금 및 일시금 <ul style="list-style-type: none"> - 연금: 노령연금, 장애연금, 유족연금 등 - 일시금: 반환일시금, 사망일시금, 장애일시금 등
	기금운영비 및 기타		<ul style="list-style-type: none"> ○ 기금관리운영비와 국민연금공단 운영지원, 국민연금공단 사육확보사업, 국민연금제도운영사업, 국민연금 징수업무 위탁사업 등에 소요되는 비용
수지(자체수입-지출)			<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민연금기금 자체수입과 지출의 차이

주: 총수입·총지출 기준으로 작성

자료: 국민연금기금 기금운용계획을 바탕으로 국회예산정책처 작성

국민연금기금의 수입을 구성하는 연금보험료는 가입자가 납부한 기여금을 의미하는데, 사업장가입자의 경우 사업장이 납부한 부담금과 가입자 본인이 부담한 기여금의 합계액을 가리킨다. 국민연금기금의 또 다른 수입원인 기금운용수익은 회계연도별 국가결산 시 수입에 포함되는 기금운용수익으로 자산의 매각이나 이자 수납 등으로 발생하는 수익금⁶⁴⁾, 즉 실제 국민연금기금의 수입으로 수납된 현금화된 수익을 의미한다. 이는 매년 국민연금기금운용본부가 발표하는 기금운용수익에 대한 시장평가액과는 다른 개념이다.⁶⁵⁾ 국민연금기금의 기타수입으로는 복지시설 운영에 따른 수입, 임대사업에 따른

64) 현재 국민연금기금은 후술하는 것과 같이 흑자를 유지하고 있고, 기금의 규모가 확대되는 시기에 있기 때문에 지출을 충당하기 위해 자산의 대규모 현금화가 필요한 시기는 아니다. 이에 현재 기금운용수익은 금융자산의 투자·회수·재투자 과정에서 발생하는 회수금과 이자수입이 주된 수입원이다.

수입, 대여·용자 사업의 원금회수금 등이 있다. 이러한 기금의 자체수입 외에 일반회계로부터 전입되는 국고지원금이 있다. 현재 국민연금기금에 대한 국고지원은 국민연금공단 운영비 지원 목적의 지원금(매년 정액 100억원)과 출산크레딧 소요 재정의 30%에 해당하는 국고지원금으로 구성되어 있다.

국민연금기금의 지출은 연금급여비와 기금운영비 및 기타 사업비로 구성된다. 연금급여비는 노령·장애·유족연금과 일시금 등의 급여 지급에 소요되는 비용이다. 기금운영비 및 기타 사업비에는 국민연금공단의 운영에 소요되는 비용과 사육확보 사업 및 제도 운영사업 등을 추진하는 데 소요되는 비용이 포함된다.

(나) 수입

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 국민연금기금 수입 현황을 살펴보면, 전체 수입은 2021년 94.1조원에서 2025년 106.8조원으로 연평균 3.2% 증가하였다. 이 중 가입자가 납부하는 연금보험료는 53.5조원에서 63.9조원으로 연평균 4.5% 증가하였고, 기금 운용수익은 40.4조원에서 42.8조원으로 연평균 1.4% 증가하였다. 참고로 이 때의 기금 운용수익은 기금운용에 따른 평가이익이 아니며 자산의 장기 투자 과정 중에 발생하는 투자 결정에 의한 자산 매도·매각 수입과 이자 수입, 즉 현금화된 수입을 의미한다. 2026년 계획에는 연금보험료 66.7조원, 기금운용수익 39.6조원 등 106.4조원의 수입이 반영되어 있다.

65) 매년 국민연금기금운용본부는 기금운용수익을 발표하고 있는데, 이 때의 기금운용수익은 연도 말 기준으로 그 해에 발생한 수익금의 평가액(발생주의)을 가리키는 것으로 현금화된 실제 수익금(현금주의)이 아니다.

[표 40] 국민연금기금 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수입합계	940,542	875,775	883,172	1,036,053	1,068,145	3.2	1,063,973
연금보험료	535,402	559,140	583,698	617,392	638,803	4.5	666,790
피고용자분담금	306,615	316,040	326,198	347,673	362,514	4.3	370,104
고용주분담금	228,787	243,100	257,499	269,719	276,289	4.8	296,687
기금운용수익	404,260	315,679	298,442	417,554	428,099	1.4	395,933
기타	778	853	926	996	1,131	9.8	1,132
국고지원	102	103	105	111	113	2.6	118

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 지출

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 국민연금기금 지출은 29.9조원에서 50.6조원으로 연평균 14.0% 증가하였다. 앞서 살펴본 것처럼 동 기간 수입의 연평균 증가율이 3.2%로 나타났으므로, 지출의 연평균 증가율이 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있다. 지출 중 대부분을 차지하는 연금급여의 경우 동 기간 29.1조원에서 49.7조원으로 연평균 14.3% 증가하였다. 이는 동 기간 연금보험료 수입의 연평균 증가율인 4.5%를 상회하는 수치다. 특히, 연금급여 중에서도 급여의 대부분을 차지하는 노령연금의 연평균 증가율이 14.9%로 가장 높게 나타나고 있다. 2026년 계획에는 급여 지급에 54.5조원, 기금운영비 및 기타 사업 추진을 위한 비용에 0.9조원이 반영되어 있다.

[표 41] 국민연금기금 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
지출합계	299,440	348,795	399,287	445,918	505,561	14.0	554,360
연금급여	291,368	340,201	390,402	437,048	496,605	14.3	545,085
노령연금	250,833	295,441	340,709	382,273	437,753	14.9	484,963
장애연금	4,347	4,412	4,749	4,947	5,024	3.7	5,159
유족연금	26,125	28,818	32,564	36,136	39,452	10.9	40,274
일시금	10,064	11,530	12,381	13,693	14,376	9.3	14,689
기금운영비 및 기타	8,072	8,594	8,885	8,870	8,956	2.6	9,276

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(라) 재정수지 및 적립금

국민연금기금의 재정수지는 지속적으로 흑자를 보이고 있다. 다만, 2021년부터 2025년까지 최근 5년간의 재정수지 현황을 살펴보면 흑자 규모가 64.1조원에서 56.2조원으로 연평균 3.2% 감소한 것으로 나타나고 있다. 앞서 살펴본 것과 같이 국민연금기금 지출의 증가 속도가 수입의 증가 속도보다 높아 향후 재정지속가능성에 대한 우려가 제기되는 상황이다.

국민연금의 적립금은 2021년 948.7조원에서 2022년 890.5조원으로 감소한 이후 지속 증가하여 2025년 1,458.0조원을 기록하였다.

[표 42] 국민연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수입(A)	94.0	87.8	97.5	103.6	106.8	3.2	106.4
지출(B)	29.9	34.9	39.9	44.6	50.6	14.0	55.4
재정수지(A-B)	64.1	53.0	57.5	59.0	56.2	-3.2	50.9
적립금	948.7	890.5	1,035.8	1,212.9	1,458.0	11.3	1,310.4

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 수입에서 일반회계 전입금은 내부거래이므로 제외

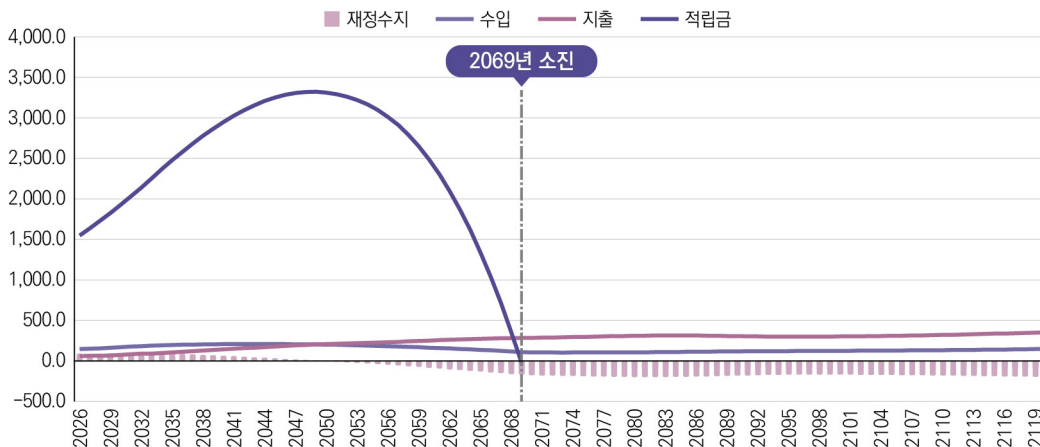
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5. 재정전망

국회예산정책처의 최신 전망⁶⁶⁾에 따르면, 2026년부터 적용되는 제3차 국민연금 개혁의 내용과 2025년 말 기준 실적을 반영하여 향후 국민연금기금의 재정을 전망한 결과, 2050년에 재정수지 적자가 발생하며 2069년 기금이 모두 소진될 것으로 전망되었다. 이는 2024년 실적치를 기준으로 수행된 2025년 전망 결과와 비교하였을 때 재정수지 적자 시점은 2년, 기금 소진 시점은 4년 연기된 것이다. 이러한 재정 개선은 주로 2025년 기금운용수익률 개선에 따른 적립금 증가에 따른 것으로 파악된다.⁶⁷⁾

[그림 19] 국민연금기금 재정전망

(단위: 조원, %)



주: 전망액은 2026년 불변가격(단, 적립금은 경상가격 기준)

자료: 국회예산정책처, “기금운용실적 개선에 따른 국민연금 재정 수정전망”, 「나보포커스」 제165호, 2026.6.18.

66) 본고에서 제시하는 국민연금 재정전망은 국회예산정책처가 발간한 나보포커스 제164호 「기금운용실적 개선에 따른 국민연금 재정 수정전망」(2026.6.)의 결과를 인용하였다. 이것은 국가데이터처가 2023년 12월 발표한 「장래인구추계」의 2025~2095년 추계결과(중위 가정)와 국회예산정책처가 2026년 1분기 경제상황을 반영하여 전망한 거시경제 변수 추정치, 그리고 2025년 말까지의 국민연금 운영실적을 바탕으로 국민연금의 재정을 전망한 결과이다.

67) 국회예산정책처는 기금운용수익률에 대한 전망은 미래의 경제 여건을 반영하므로 최근의 높은 수익률이 전망에 직접적인 영향을 미치지 않는으나, 최근 확대된 적립금 규모가 재정전망의 초기값을 작용하여 전망 결과에 중요한 영향을 미쳤다고 설명하고 있다.

[참고] 정부의 국민연금 재정계산

- 정부는 「국민연금법」 제4조에 따라 2003년부터 5년 주기로 재정계산 실시
 - 「국민연금법」 제4조는 재정계산을 바탕으로 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하도록 규정하고 있음
 - 보건복지부는 국민연금의 전반적인 제도개혁 방안을 마련하기 위해 재정계산위원회를 구성하고, 그 산하에 재정계산을 담당하는 재정추계 전문위원회와 기금운용제도 개선을 논의하는 기금운용발전 전문위원회를 둠
 - 재정계산 실무는 국민연금연구원이 담당하고(거시경제변수는 한국개발연구원에서 산출), 그 결과를 재정추계 전문위원회가 검토
 - 가장 최신 재정계산은 2023년 실시한 제5차 추계이며, 이후 국가데이터처(당시 통계청) 장래인구추계의 최신 수치에 맞추어 2024년에 재추계 실시
 - 2024년 재추계의 전망기간은 70년(2024~2093년)
- 정부의 2024년 재추계 결과, 국민연금은 2041년부터 재정수지가 적자로 전환되고, 2056년에 적립금이 고갈되는 것으로 전망됨
 - 제5차 재정계산 결과와 비교하여 재정수지 적자 전환 시점은 동일하나, 기금소진 시점은 2055년에서 2056년으로 1년 연기됨
 - 다만, 2025년 「국민연금법」 개정을 통해 실시된 보험료율 및 명목소득대체율 인상을 반영한 결과, 기금소진 시점은 2064년으로 8년 연기될 것으로 전망(정부의 정책목표대로 기금투자수익률이 1%p 높아질 경우 기금 소진 시점은 2071년이 될 것으로 예상)

6. 기금운용

국민연금은 당해 연도 수입의 일부를 지출에 충당하고 남은 일부를 적립하여 투자 등을 통해 기금운용수익을 발생시키는 부분적립방식으로 재정을 운용하고 있다. 보건복지부장관은 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 「국민연금법」이 정하고 있는 방법으로 기금을 관리·운용하여야 한다. 동법에 정하고 있는 기금의 관리·운용 방법은 금융기관에 대한 예입 또는 신탁, 공공부문에 대한 투자, 증권의 매매 및 대여, 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래, 복지사업 및 대여사업, 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분, 기타 기금증식사업 등이다.

[표 43] 국민연금기금의 운용 방법

구 분	주 요 내 용
「국민연금법」 제102조 제2항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁 2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자 3. 증권의 매매 및 대여 4. 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래 5. 복지사업 및 대여사업 6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분 7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업
「국민연금법」 시행령 제74조 제3항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 벤처투자와 벤처투자조합 또는 신기술사업투자조합에 대한 출자 2. 기업구조조정조합 또는 기업구조개선 기관전용 사모집합투자기구에 대한 출자 3. 장내파생상품과 장외파생상품의 거래 4. 자본거래 5. 집합투자기구에 대한 투융자 6. 사회기반시설사업에 대한 투융자 7. 부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투융자 8. 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투융자 9. 항공기 및 선박의 취득, 기업의 인수 등을 목적으로 하는 회사 또는 사업에 대한 투융자 10. 외국의 관계 법령에 따라 적법하게 설치되거나 시행되고 있는 투융자 11. 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 운용위원회가 기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

자료: 「국민연금법」 및 동법 시행령을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 사업의 추진을 위해 후술할 국민연금기금운용위원회는 기금운용지침을 마련하여 기금을 운용하고 있다. 「국민연금기금운용지침」(2025.1.1. 시행)에 따르면, 기금의 장기 목표수익률은 재정목표 달성을 위한 내부수익률을 원칙으로 하되, 장기 목표수익률 수준의 설정이 어려운 경우, 재정추계에서 적용한 예상수익률, 기금의 자산 및 부채에 대한 장기 전망 또는 재정안정 시나리오 등에 기반한 재정지표 등을 고려하여 기금운용위원회가 정한다.⁶⁸⁾ 위험한도는 '95% 신뢰수준에서 발생 가능한 기대손실을 초과하는 손실 부분의 조건부 기댓값을 -15% 이내로 하는 것'이다.

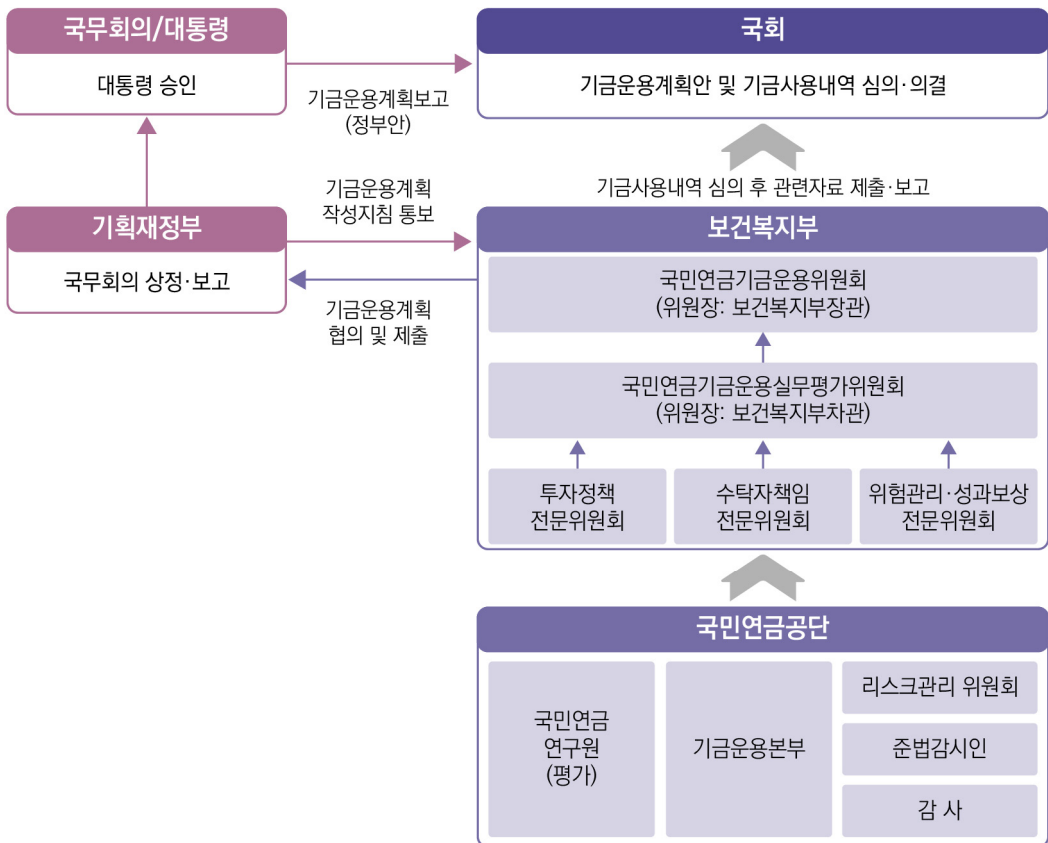
68) 당초 국민연금의 장기 목표수익률은 '실질경제성장률+소비자물가상승률±조정치' 수준으로 정의되었고, 목표수익률과 위험한도를 중기자산배분계획을 통해 구체화하였으나, 기준포트폴리오 도입에 따라 장기 목표수익률에 대한 정의가 변경되었고, 목표수익률과 위험한도 역시 기준포트폴리오를 통해 구체화되는 것으로 변경되었다.

이러한 목표수익률과 위험한도는 기준포트폴리오를 통해 구체화되고, 이를 달성하기 위한 자산군별 목표 비중은 중기자산배분계획을 통해 확정된다. 중기자산배분계획이 확정되면 자산군별 목표비중 등을 반영하여 매년 기금운용계획이 수립되고, 이에 따라 기금이 운용된다.

(가) 기금운용체계

적립된 기금의 운용은 「국민연금법」에 따라 보건복지부장관이 관장하되 기금 운용 지침 및 계획의 수립과 성과평가 등의 주요 사안은 보건복지부 산하 국민연금기금운용위원회가 심의·의결하고, 관련 업무는 국민연금공단의 기금운용본부가 위탁받아 수행하고 있다.

[그림 20] 국민연금 기금운용 관리 체계도



자료: 보건복지부

국민연금기금운용위원회는 보건복지부장관을 위원장으로 하고 보건복지부 이외 유관 정부기관의 당연직 위원 6인과 근로자·사용자·지역가입자 각각을 대표하는 위원 12인, 관계전문가 2인 등 총 21인으로 구성된다. 구체적으로 국민연금기금운용위원회가 심의·의결하는 사항은 기금운용지침에 관한 사항, 기금을 관리기금에 위탁할 경우 예탁 이자율의 협의에 관한 사항, 기금 운용 계획에 관한 사항, 기금 운용 내용과 사용 내용에 관한 사항 등이다.⁶⁹⁾ 특히, 매년 기금운용계획은 국민연금기금운용위원회가 심의·의결하여 국무회의의 심의 등을 거쳐 대통령의 승인을 받은 후 국회에 보고하도록 되어있다.

[표 44] 국민연금기금운용위원회 구성

위원장	○ 보건복지부장관
당연직 위원 (6인)	○ 재정경제부차관, 농림축산식품부차관, 산업통상부차관, 고용노동부차관, 기획예산처차관, 국민연금공단 이사장
위촉위원 (14인)	○ 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자 단체가 추천하는 자 3명 ○ 근로자를 대표하는 위원으로서 노동조합을 대표하는 연합단체가 추천하는 자 3명 ○ 지역가입자를 대표하는 위원으로서 농어업인 단체가 추천하는 자 2명 ○ 지역가입자를 대표하는 위원으로서 농어업인 단체 외의 자영자 관련 단체가 추천하는 자 2명 ○ 지역가입자를 대표하는 위원으로서 소비자단체 및 시민단체가 추천하는 자 2명 ○ 관계전문가로서 국민연금에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 2명

주: 당연직 위원은 정부 조직변경에 따라 당초 5인에서 2026년 1월부터 6인으로 변경됨

자료: 「국민연금법」 제103조를 참고하여 국회예산정책처 작성

국민연금기금운용위원회가 심의·의결하는 사안에 대한 사전의 전문적인 검토는 국민연금기금운용위원회 산하 국민연금기금운용실무평가위원회(이하 “실무평가위원회”)와 3개의 전문위원회를 통해 이루어진다. 즉, 국민연금운용위원회가 가입자의 대표성을 반영

69) 「국민연금법」

제103조(국민연금기금운용위원회) ① 기금의 운용에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부에 국민연금기금운용위원회(이하 “운용위원회”라 한다)를 둔다.

1. 기금운용지침에 관한 사항
2. 기금을 관리기금에 위탁할 경우 예탁 이자율의 협의에 관한 사항
3. 기금 운용 계획에 관한 사항
4. 제107조제3항에 따른 기금의 운용 내용과 사용 내용에 관한 사항
5. 그 밖에 기금의 운용에 관하여 중요한 사항으로서 운용위원회 위원장이 회의에 부치는 사항
(후략)

하고 있다면, 산하 실무평가위원회와 전문위원회는 자산의 투자에 대한 전문성을 담당하고 있다고 할 수 있다.

실무평가위원회는 자산의 구성과 회계처리, 성과 측정 등에 관한 업무를 담당하고 있다.⁷⁰⁾ 해당 위원회는 보건복지부차관이 위원장이 되고, 관련 정부부처에 소속된 6인의 당연직 위원, 사용자 대표 3인, 근로자 대표 3인, 지역가입자 대표 6인, 관계 전문가 2인으로 구성된다. 투자정책 전문위원회는 기금 운용계획과 투자 기준 및 기금관리, 투자정책 개발 또는 변경 등에 관한 사항을 검토·심의하고, 수탁자책임 전문위원회는 주주권 행사의 원칙·기준·방법·절차, 주식의 의결권 위임, 증권 매매 및 대여 대상에 관련한 환경·사회·지배구조 등의 고려에 관한 사항 등을 검토·심의한다. 위험관리·성과보상 전문위원회는 위험관리, 성과 보상, 현황 점검 등에 관한 사항을 검토·심의한다.⁷¹⁾

실질적인 자산의 투자·집행은 국민연금공단의 기금운용본부에서 수행한다. 국민연금공단 기금운용본부는 1999년 설치된 이래 주요 자산군에 대한 투자와 위험관리 등의 업무를 수행하고 있다.

(나) 기금운용자산

국민연금기금의 적립금은 금융부문, 복지부문, 기타부문에 나누어 투자되고 있다. 2025년 말 시중평가액 기준으로 전체 국민연금기금 적립금은 1,458.0조원이고, 이 중 99.97%인 1,457.5조원이 금융부문 자산이다. 복지부문과 기타부문의 자산은 각각 0.2조원과 0.3조원 수준이다.

70) 「국민연금법」

제104조(국민연금기금운용실무평가위원회)① 기금의 운용에 관한 다음 사항을 심의·평가하기 위하여 운용위원회에 국민연금기금운용실무평가위원회(이하 "실무평가위원회"라 한다)를 둔다.

1. 기금 운용 자산의 구성과 기금의 회계 처리에 관한 사항
 2. 기금 운용 성과의 측정에 관한 사항
 3. 기금의 관리·운용과 관련하여 개선하여야 할 사항
 4. 운용위원회에 상정할 안건 중 실무평가위원회의 위원장이 필요하다고 인정한 사항
 5. 그 밖에 운용위원회에서 심의를 요청한 사항
- 〈후략〉

71) 3개의 전문위원회는 각각 9인의 위원으로 구성된다. 투자정책 전문위원회는 상근전문위원 3인과 기금운용위원회 위원 3인, 관계 전문가 3인으로 구성되고, 수탁자책임 전문위원회는 상근전문위원 3인, 관계 전문가 6인으로 구성되며, 위험관리·성과보상 전문위원회는 상근전문위원 3인, 기금운용위원회 위원 3인, 관계 전문가 3인으로 구성된다.

금융부문 자산은 주식, 채권, 대체투자, 단기자금 등으로 구분할 수 있다. 2025년 말 기준으로 전체 적립금의 55.85%인 814.2조원이 주식에 투자되고 있는데, 이 중 263.7조원(18.1%)은 국내주식, 550.5조원(37.8%)은 해외주식으로 구성되어 있다. 같은 시점 기준으로 전체 적립금의 27.85%인 406.1조원은 채권에 투자되고 있는데, 이 중 304.8조원(20.9%)은 국내채권이고, 101.3조원(6.9%)은 해외채권이다. 이 외에 232.6조원(16.0%)은 대체투자, 4.4조원(0.3%)은 단기자금이다. 대체투자는 주식이나 채권 등 전통적인 투자자산과는 상이한 위험-수익 특성을 가진 투자처에 투자하는 것으로, 부동산, 인프라, 벤처투자, 기업구조조정조합투자, 사모투자, 헤지펀드, 자원개발, 전술적 운용 활성화 프로그램 등을 가리킨다. 단기자금은 연금급여를 지급하거나 중장기 자산 투자를 위해 일시적으로 보유하는 대기성 자금을 의미한다.

[표 45] 국민연금기금 자산구성: 2021~2025년

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	비중
합계	948.7	890.5	1,035.8	1,212.9	1,458.0	100.00
금융부문	948.1	889.8	1,035.2	1,212.3	1,457.5	99.97
주식	422.4	366.3	468.4	570.7	814.2	55.85
채권 ¹⁾	403.9	374.5	399.7	432.6	406.1	27.85
대체투자	119.3	146.2	164.2	206.9	232.6	15.95
단기자금	2.5	2.0	2.5	3.5	4.4	0.30
기타 ²⁾	0.0	0.8	0.4	-1.4	0.2	0.01
복지부문	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.01
기타부문	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.02

주: 1. 시가기준

2. 기타부문은 공단회관취득비와 임차보증금 및 기금보관금

1) 해외채권 환헤지를 위한 통화선도 평가금액은 해외채권 평가금액에 포함

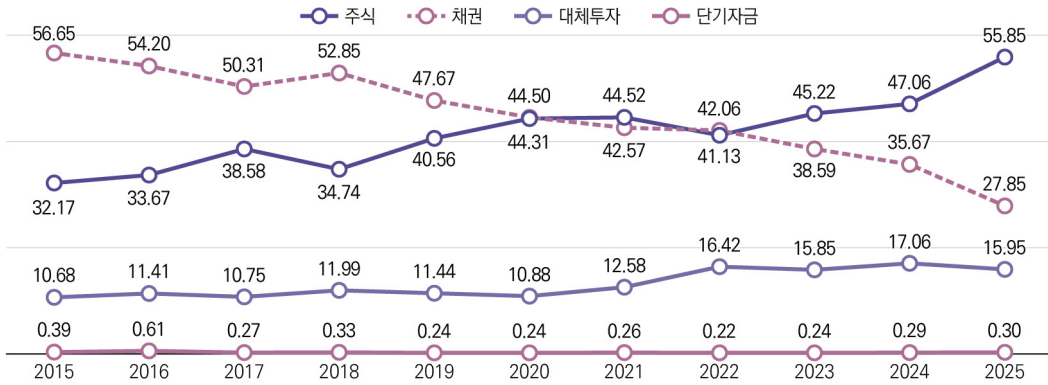
2) 통화선도 평가금액 중 자산군에 배분되지 않고 금융부문에 포함되는 전술적외환익스포저, 전술적 통화구성 평가금액

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 국민연금기금은 주식 및 대체투자 등에 대한 투자비중이 늘어나는 추세이다. 2015년부터 2025년까지 11년간 채권의 비중은 56.65%에서 27.85%로 낮아진 반면, 주식의 비중은 32.17%에서 55.85%로 증가하였다. 대체투자의 경우 2015년 10.68%에서 2022년 16.42%까지 증가한 후 등락을 반복하고 있는데, 2025년 기준 자산의 15.95%를 차지하였다.

[그림 21] 국민연금기금 금융부문 자산유형별 투자 비중

(단위: %)



주: 1. 전체 자산 대비 비중(금융부문 자산 대비 비중이 아님에 유의)

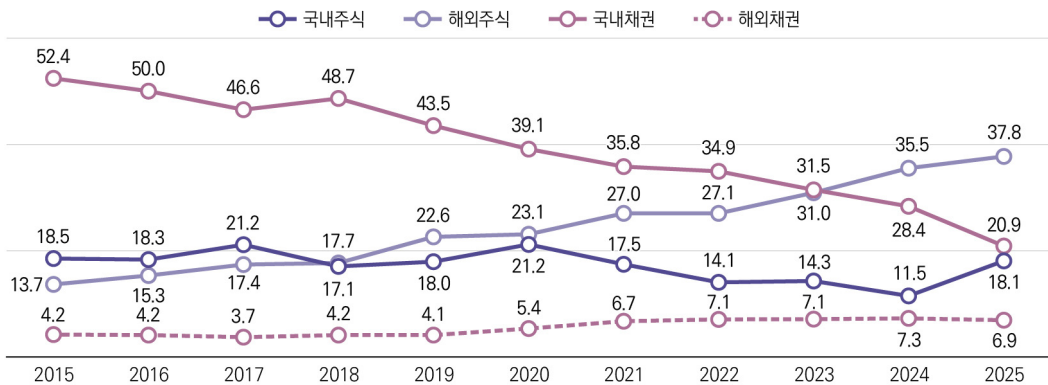
2. 2022년과 2023년의 기타 자산(전술적외환익스포저, 전술적 통화구성 등)이 있으나 1% 수준 미만 이므로 그림에서 제외

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한, 채권과 주식 모두 국내투자보다는 해외투자의 비중이 늘어나는 추세이다. 채권의 경우 전체 투자자산에서 국내채권이 차지하는 비중은 2015년 52.4%였으나 2025년 20.9%로 낮아진 반면, 동 기간 해외채권 비중은 4.2%에서 6.9%로 증가 추세를 보였다. 주식의 경우, 국내주식 비중은 2015년 18.5%에서 2024년 11.5%로 낮아진 후 2025년 18.1%로 증가하였고, 동 기간 해외주식 비중은 13.7%에서 37.8%로 높아졌다.

[그림 22] 국민연금기금 채권 및 주식의 국내 및 해외 투자 비중

(단위: %)



주: 전체 자산 대비 비중(금융부문 자산 대비 비중이 아님에 유의)

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년 5월 28일 국민연금 기금운용위원회에서 의결된 「2026년도 국민연금기금운용계획」에 따르면, 국민연금기금의 금융부문 자산에 대한 2026년 목표 포트폴리오는 국내주식 20.8%, 해외주식 34.7%, 국내채권 23.1%, 해외채권 7.4%, 대체투자 14.0% 등이다. 이는 최근 국내주식시장의 상황을 반영하여 전년보다 국내주식의 비중을 높이고 그 외 자산의 비중을 낮추기로 결정한 것이다.

[표 46] 국민연금 연도별 목표 포트폴리오

(단위: %, %p)

구분	2025년 말(A) ¹⁾	2026년 말(B)	B-A
금융부문	100.0	100.0	-
국내주식	14.9	20.8	5.9
해외주식	35.9	34.7	-1.2
국내채권 ²⁾	26.5	23.1	-3.4
해외채권 ²⁾	8.0	7.4	-0.6
대체투자	14.7	14.0	-0.7

주: 1) 실제 실현된 포트폴리오가 아닌 「2025년도 국민연금기금운용계획」상 목표 포트폴리오임

2) 단기자금을 포함

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 기금운용수익률

1988년부터 2025년까지 국민연금기금의 연평균 수익률⁷²⁾은 8.04% 수준으로 나타나고 있다. 최근 5년간 수익률을 살펴보면, 2021년 10.77%의 수익률을 실현하였으나 2022년 수익률이 -8.22%를 기록하였고, 이후 2023년 13.59%, 2024년 15% 수준으로 상승한 후 2025년 18.82%를 기록하였다. 부문별로 살펴보면, 기타부문의 수익률은 0~2% 수준으로 낮게 나타나고 있고, 복지부문의 수익률은 2022년까지 계속 마이너스를 보이다가 2023년부터 플러스로 전환되었다. 그러나 금융부문 자산이 전체 자산의 대부분을 차지하고 있기 때문에 총자산의 수익률은 금융부문 자산의 수익률과 유사하게 나타나고 있다.

72) 이때 수익률은 금액가중수익률이다. 금액가중수익률이란 상품별 수익률을 일일 운용잔액을 기준으로 가중 평균하여 산출한 수익률이다. 반면, 시간가중수익률은 투자기간별 투자수익률을 계산한 후 이를 기하평균하여 산출한 수익률이다. 국민연금은 자산별 수익률과 전체수익률 산출시에는 금액가중수익률을 사용하고, 벤치마크 수익률과의 비교 시에는 시간가중수익률을 사용한다. 반면, 사립학교교직원연금은 금융자산에 대해서는 시간가중수익률을 사용한다.

[표 47] 국민연금 자산유형별 수익률: 2016~2025년

(단위: %, 조원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전체 (운용수익금)	4.75 (24.5)	7.26 (41.2)	-0.92 (-5.9)	11.31 (73.4)	9.70 (72.1)	10.77 (91.2)	-8.22 (-79.6)	13.59 (126.7)	15.00 (159.7)	18.82 (231.6)
금융부문	4.76	7.28	-0.93	11.33	9.72	10.79	-8.24	13.61	15.02	18.84
채권	1.98	0.48	4.80	4.30	1.39	-0.16	-5.45	7.65	7.50	1.48
국내	1.81	0.51	4.85	3.61	1.74	-1.30	-5.56	7.40	5.27	0.84
해외	4.05	0.14	4.21	11.85	-1.61	7.09	-4.91	8.84	17.14	3.77
주식	7.79	18.70	-11.88	21.91	21.36	19.22	-16.32	23.30	21.48	35.12
국내	5.59	25.88	-16.77	12.58	34.89	6.73	-22.76	22.12	-6.94	82.44
해외	10.63	10.62	-6.19	30.63	10.76	29.48	-12.34	23.89	34.32	19.74
대체투자	9.91	4.53	11.80	9.62	2.38	23.80	8.94	5.80	17.09	8.03
국내	5.56	5.91	8.05	6.78	9.87	16.93	3.55	8.78	9.58	3.22
해외	12.59	3.83	13.68	10.92	-0.48	26.11	10.24	5.24	18.32	8.67
단기금융상품	2.02	0.35	2.43	1.46	-0.06	1.10	-0.86	4.23	6.43	1.96
복지부문	-1.35	-1.65	-1.52	-1.08	-2.90	-2.19	-0.27	0.94	1.06	3.69
기타부문	0.63	0.61	0.95	1.11	0.63	0.46	1.15	2.09	2.14	1.73

주: 금액가중수익률 기준

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

금융부문 수익률을 금융자산 유형별로 세분화하여 살펴보면, 위험성이 상대적으로 큰 주식투자와 대체투자에 대한 수익률의 변동성이 상대적으로 크지만 평균 수익률은 타 자산보다 높게 나타나고 있다. 이에 따라 국민연금기금은 주식과 대체투자 비중을 늘리는 방식으로 기금의 수익률 제고 노력을 기울이고 있다.

[참고: 해외사례] 해외 주요국과의 GDP 대비 국민연금기금 규모 비교

- 2025년 기준, 한국, 캐나다, 일본, 미국, 스웨덴 공적연금의 적립금 규모는 GDP 대비 8.3~54.5% 수준

[해외 주요국 공적연금의 적립금 규모(2025년)]

구 분	공적연금적립금(A)	GDP규모(B)	(단위)	A/B
한국	1,458	2,677	(조원)	54.5%
캐나다 ¹⁾	10,099	32,453	(억 캐나다달러)	31.1%
독일 ²⁾	444	43,290	(억 유로)	1.0%
일본 ³⁾	293	663	(조 엔)	44.2%
미국	25,613	307,621	(억 달러)	8.3%
스웨덴 ⁴⁾	22,340	66,535	(억 크로나)	33.6%

주: 1) 캐나다는 회계연도가 전년도 4월부터 당해 연도 3월까지이므로, 2026회계연도 3분기(2025년 말) 기준 수치를 적용

2) 독일은 2024년 말 기준(획득 가능한 가장 최신 수치)

3) 일본은 회계연도가 당해 연도 4월부터 차년도 3월까지이므로, 2025회계연도 3분기(2025년 말) 기준 수치를 적용

4) 스웨덴은 자산 중 완충기금자산의 규모를 가리킴(2025년 기준)

자료: 아래 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(한국) 국민연금공단 제출자료

(캐나다) CPP Investment, 「Condensed Interim Consolidated Financial Statements of Canada Pension Plan Investment Board」, 2025.

(독일) BMAS, 「Rentenversicherungsbericht 2025」, 2025.

(일본) GPIF, 「Investment results for fiscal 2025 (summary)」, 2025.

(미국) Social Security Administration, 「The 2026 OASDI Trustees Report」, 2026.

(스웨덴) Pension Myndigheten, 「Orange Rapport 2025」, 2026.

(GDP) 한국은행의 「국민계정」 및 각 국가의 관계 기관 수치(Statistics Canada, Statistisches Bundesamt, 일본 내각부, 미국 Bureau of Economic Analysis, Statistics Sweden)

□ 국가별 공적연금의 적립금 수준과 재정목표는 각 제도의 재정방식을 반영

- (부과방식) 적립금이 지불준비금 정도의 역할을 하기 때문에 그 규모가 상대적으로 작으며, 높은 수준의 적립금을 축적하는 것을 재정목표로 하기보다는 수지균형을 재정목표로 설정하여 운용하는 경우가 많음
 - (독일) 가입자가 낸 보험료가 향후 급여지급을 위해 축적되지 않으며, 현재 수급자의 급여를 충당하는데 소요되는 완전부과방식으로 운영되어 적립금 규모가 작음
- (적립방식) 미래 지출을 위해 일정 정도의 적립금이 유지되어야 하므로 적립금의 규모가 상대적으로 크고, 안정적인 수준의 적립금 수준을 유지하는 것을 재정목표로 설정하는 경우가 많음
 - (한국·캐나다) 기여금의 일부를 적립하고 일부는 급여 지출에 사용하는 부분적립방식으로 운영
 - (스웨덴·미국·일본) 부과방식으로 운영하되, 자산의 급격한 변동에 따른 자산 고갈을 방지하기 위하여 일정 수준의 기금을 운용

제2장 공무원연금

제1절 개요⁷³⁾

공무원연금제도는 「공무원연금법」 제1조에서 규정한 바와 같이 공무원의 퇴직, 장애 또는 사망에 대하여 적절한 급여를 지급하고 후생복지를 지원함으로써 공무원 또는 그 유족의 생활안정과 복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

1960년 「공무원연금법」 제정으로 공무원연금제도가 도입되었고 당시에는 군인연금 관련 규정도 동일한 법률에 포함되었으나, 1963년 「군인연금법」을 분리·제정하면서 두 제도 간 보험료율, 연금지급률, 연금수급개시연령 등에서 다르게 운영되고 있다.

공무원연금제도는 공무원의 노후소득보장과 복지 향상을 목적으로 퇴직연금뿐만 아니라 민간기업의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당, 장애에 대한 보상제도, 후생복지사업 등을 포함하고 있다.⁷⁴⁾ 따라서 공무원연금제도는 공무원을 대상으로 하는 종합적인 사회보험 제도로 이해할 수 있다. 다만, 공무원연금제도를 반드시 사회보험의 원리로 운영하는 것은 아니고 일부 국가 등에서는 공무원연금제도에 부양제도로서의 성격을 포함하기도 한다. 부양제도는 고용주인 국가 등이 근로자인 공무원에게 연금지급을 책임지는 형태로 보험방식이 아닌 정부예산을 주된 재원으로 사용한다.⁷⁵⁾

73) 최재식(2016) 「공무원연금제도 해설」 pp.37~39의 '제1절 제도의 의의와 성격'의 내용을 참고하여 작성하였다.

74) 「공무원연금법」에 근거한 장애에 대한 보상은 공무원이 공무 외의 사유로 생긴 질병 또는 부상으로 인하여 장애상태가 되어 퇴직하였을 때 또는 퇴직 후에 그 질병 또는 부상으로 인하여 장애상태로 되었을 때에 지급한다. 이 외에 공무로 인한 부상·질병·장애·사망에 대해서는 「공무원 재해보상법」에 따라 보상, 재활 및 직무 복귀 지원 등이 이루어지고 있다.

75) 왕정시대에는 공무원연금을 정부가 고용주로서 공무원에게 주는 '은급(gratification pay)'으로 인식하여 장기간 재직 후 고령으로 업무 수행이 어려워져 퇴직한 공무원들에게 연금을 지급하는 전통이 있었다. 이러한 전통이 공무원에 대한 부양연금제도 형태로 현재도 남아 있고, 대표적으로 독일과 프랑스의 공무원연금제도를 들 수 있다. 독일의 경우, 공무원은 재직기간 중에 기여금을 납부하지 않으며 국가가 정년 퇴직한 공무원에게 100% 국가예산으로 연금을 지급하고 있다.

우리나라는 1960년 공무원연금제도 도입 당시 보험료를 정부와 공무원이 50%씩 균 등부담하는 사회보험방식을 채택하였고 재직 중에 납부한 기여금과 부담금 수입을 재원으로 퇴직한 공무원에게 연금을 지급하였다. 그러나 수급자 급증 등으로 연금지급을 위한 재원이 부족하여 적자가 발생하기 시작하였고 이 적자를 정부예산으로 보전하도록 2000년에 「공무원연금법」을 개정하면서 부양제도로서의 성격도 갖게 되었다.

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대⁷⁶⁾

공무원연금제도는 우리나라 공적연금의 효시로서 1960년 1월 1일 「공무원연금법」과 「공무원연금특별회계법」이 제정·공포됨으로써 시행되었다. 국가 및 지방공무원, 교육직, 경찰·소방직, 법원공무원, 군인 등을 포괄하여 적용하였고, 선거에 의하여 선출된 공무원은 제외하였다. 제도도입 당시 급여는 퇴직연금, 유족일시금, 장해연금 등 5종의 장기급여가 있었으며, 기여금과 부담금은 정부와 공무원이 각각 보수월액의 2.3%를 부담하였다.

1962년에 「공무원연금법」을 전부 개정하여 공무원복지제도를 정비하고 연금지급개시 연령(60세) 제도를 폐지하였다. 그리고 유족연금제도를 도입하고 단기급여로 요양비, 분만비, 장제비 등을 신설하였다. 한편, 1963년에 「군인연금법」이 제정되면서 군인은 적용대상에서 제외되었다.

1963년에는 법 시행 전의 공무원 근무기간을 소급하여 기여금을 납부하고 재직기간을 산입할 수 있는 소급통산제도가 신설되었고, 1966년 4월에는 「공무원연금특별회계법」을 개정하여 연금기금 운용방법에 큰 변화가 있었다. 당해 연도의 잉여금을 정부 예산상의 세입세출과 분리하여 독립적으로 적립 및 운영할 수 있는 특별기금이 설치된 것이다. 급여 측면에서는 1967년에 연금지급률이 40%~50%에서 50%~70%로 상향 조정되었고, 퇴직일시금은 약 1.5배 인상되었다. 이후 1969년에는 보험료율을 4.6%(정부 2.3%, 가입자 2.3%)에서 7%(정부 3.5%, 가입자 3.5%), 1년 뒤인 1970년에 11%(정부 5.5%, 가입자 5.5%)로 인상하였다.

76) 최재식(2016) 「공무원연금제도 해설」 중 pp.43~63의 '제2절 제도의 창설과 연혁'의 내용을 참고하여 작성하였다.

1970년에는 퇴직 및 유족연금일시금이 신설되어 연금 또는 일시금 수령을 선택할 수 있도록 하였고, 1973년에는 공무원의 가족요양비 지출을 위한 요양부조금, 재해복구비의 일부를 부조하는 재해부조금이 도입되었다. 1975년에는 퇴직자 등이 정부투자기관 등에 근무하게 되는 경우 연금지급을 정지하는 제도를 신설하였고 공무원의 총재직기간을 30년으로 제한하였다. 그러나 다시 1980년에 재직기간을 33년으로 연장하고, 유족연금부가금을 신설하였으며, 급여산정의 기초인 보수월액에 기말수당을 포함하게 되었다.

1982년에 공무원연금기금 운용 및 공무원 후생복지사업의 확대 등을 목적으로 공무원연금관리공단이 설립되면서 제도운영에 큰 변화가 있었다. 이후 1985년에 공무원의 급여 및 복지 확대를 위해 퇴직 및 유족연금특별부가금(퇴직연금수급자가 퇴직 후 3년 이내 사망 시 지급), 사망조위금을 도입하는 등 급여의 다양화 및 급여액 인상 등이 이루어졌다. 1988년에는 지방자치단체 공무원의 재해보상급여는 지방자치단체가 지급하도록 하고 유족연금지급률을 기존 50%에서 70%로 인상하였다.

[표 48] 공무원연금제도 도입과 발전 연혁

시 기	내 용
1960. 01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「공무원연금법」 제정 ○ 보험료율: 보수월액의 4.6%(정부 2.3%, 가입자 2.3%)
1962. 10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금지급개시연령(60세)제도 폐지
1963. 03.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소급통산제도 신설
1966. 04.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「공무원연금특별회계법」 개정으로 특별기금 설치
1967. 01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 및 군인경력 재직기간 합산제도 실시 ○ 퇴직연금 지급률 및 퇴직일시금 인상
1969. 01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험료율 7%(정부, 가입자 각각 3.5% 부담)로 인상
1970. 01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험료율 11%(정부, 가입자 각각 5.5% 부담)로 인상 ○ 퇴직 및 유족연금일시금 신설
1973. 01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해부조금 및 재직기간 감축제도 신설
1975. 04.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금지급정지제도 신설 ○ 재직기간 상한 30년으로 제한
1980. 01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 상한 33년으로 연장

시 기	내 용
1982. 02.	○ 공무원연금관리공단 설립
1985. 01.	○ 유족연금특별부가금 신설 ○ 사망조위금 신설
1988. 01.	○ 지방자치단체 공무원의 재해보상급여는 지방자치단체가 지급 ○ 유족연금지급률 인상(50 → 70%)

자료: 최재식(2016) 「공무원연금제도 해설」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

지역연금개혁(공무원·사학·군인연금)의 주요 내용

1990년대에 들어와서 연금수급자의 증가와 함께 연금재정 문제가 발생하기 시작하였다. 이에 따라 공무원연금제도의 정책적 방향을 전환하기 위한 공무원연금개혁⁷⁷⁾을 추진하게 되었고, 크게 4차에 걸쳐 이루어졌다.

제1차(1996년) 및 제2차(2001년) 지역연금개혁은 공무원·사학·군인연금제도에 동일하게 적용하였고, 제3차(2010년)부터는 공무원연금과 사학연금은 2010년, 군인연금은 2013년에 적용하여 시간차가 있다.

제1차 지역연금개혁(1996년)의 주요 내용을 살펴보면, 보험료율을 11%(정부 5.5%, 가입자 5.5%)에서 1999년 15%(정부 7.5%, 가입자 7.5%)로 인상하고, 퇴직연금 등의 수급자가 유족연금지급 대상자가 되는 경우에 유족연금을 50% 감액하여 지급하며, 유족연금 대상자에서 퇴직 후 혼인한 배우자, 출생·입양자녀를 제외하는 등 지출과 관련된 제도를 정비하였다.

제2차 지역연금개혁(2001년)은 퇴직연금 산정 기준이 되는 보수를 퇴직당시 보수월액에서 최종 3년간 평균보수월액으로 변경하였고, 보험료율을 17%(정부 8.5%, 가입자 8.5%)로 인상하였다. 또한 연금급여 인상 시 재직자 보수상승률보다 낮은 전년도 소비자물가상승률을 적용하도록 하였고, 급여 지출을 당해 연도 기여금과 부담금 수입으로 충당하지 못할 경우 그 부족분을 매년 국가가 전액 보전하도록 규정하였다.

제1차 및 제2차의 지역연금개혁은 확대 기조의 정책을 축소로 전환하는 것이었다면, 제3차부터는 본격적인 연금개혁으로서 ‘더 내고 덜 받는’ 방향으로 추진되었다.

77) 실제 정책과정에서는 ‘공무원연금개혁’이라는 용어를 사용하였지만 본문에서 설명하는 것과 같이 개혁의 내용을 사학연금과 군인연금에도 적용하였다. 이에 본고에서는 지역연금개혁이라는 용어를 사용한다.

제3차 직역연금개혁(2010년)의 주요 내용은 기여금 및 연금산정 기준보수를 보수월액에서 기준소득월액으로 변경하고, 보험료율을 기준소득월액의 14%⁷⁸⁾(정부 7%, 가입자 7%)로 인상하며, 연금산정 시 임금이 가장 높은 시기에 해당하는 최종 3년간 평균 보수월액이 아닌 전 기간 평균기준소득월액을 적용하는 것이다. 또한 재직기간 1년당 연금지급률을 기존 2~2.5%에서 1.9%로 인하하고 연금지급개시연령을 신규 임용자부터 65세(기존 임용자는 60세)로 상향 조정하였으며, 유족연금지급률은 신규 임용자부터 70%에서 60%로 하향 조정하였다. 다만, 군인연금은 제3차 직역연금개혁안을 2013년 7월부터 적용하여 시점에 차이가 있다.

제4차 직역연금개혁(2016년)은 그동안의 개혁 중 가장 큰 제도적 변화를 가져온 것으로 공무원연금과 사학연금에는 2016년부터 적용되고 있으며 군인연금은 제3차 직역연금개혁 이후의 추가적인 개혁이 없어 보험료율 등에서 차이가 있다. 제4차 직역연금개혁의 주요 내용은 보험료율 인상, 연금급여의 한시적 동결, 유족연금지급률 인하, 연금지급개시연령 상향 조정, 연금지급률 인하, 연금수급요건 조정이 있고 자세한 내용은 다음 소절에서 다루기로 한다.

[표 49] 직역연금개혁 개요

구 분	보험료율 (정부와 가입자 부담)	연금지급률	수급개시연령	비 고
1차 (1996년)	보수월액의 11% → 15% (정부 7.5%, 가입자 7.5%)	변동없음	60세 (1996년 이후 임용자)	수급개시연령 제도 도입
2차 (2001년)	보수월액의 15% → 17% (정부 8.5%, 가입자 8.5%)	변동없음	60세 (1995년 이전 임용자도 적용)	수급개시연령 제도 확대
3차 (2010년)	기준소득월액의 14% (정부 7%, 가입자 7%)	2~2.5% → 1.9%	60 → 65세 (2010년 이후 임용자)	군인연금은 2013년부터 적용
4차 (2016년)	기준소득월액의 14% → 18% (정부 9%, 가입자 9%)	1.9 → 1.7% (단계적 인하)	60 → 65세 (1996년 이후 임용자도 적용)	군인연금은 미적용

주: 보수월액은 봉급과 기말수당액의 연지급액을 12월로 평균한 액 및 대통령령으로 정하는 수당액을 합한 금액이고, 기준소득월액은 일정기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연 지급 합계액을 12개월로 평균한 금액

자료: 국회예산정책처

78) 보험료율이 14%(정부 7%, 가입자 7%)로 제2차 연금개혁 시 보험료율 17%(정부 8.5%, 가입자 8.5%)보다 낮으나, 보험료율이 적용되는 기준보수가 보수월액에서 기준소득월액으로 변경·인상되면서 실질적으로 보험료는 상승하게 되었다.

제4차 직역연금개혁(2016년)의 세부 내용

2016년 제4차 직역연금개혁은 공적연금의 재정건전성 강화와 제도간 형평성 제고를 위해 추진하였으며 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

보험료는 정부와 가입자가 균등부담하며, 보험료율은 2015년 14%(정부 7%, 가입자 7%)에서 2020년 18%(정부 9%, 가입자 9%)로 단계적으로 인상한다. 그리고 기수급자의 연금급여를 소비자물가상승률만큼 인상해왔으나, 2016년부터 2020년까지 5년 동안 동결하기로 합의하였다. 유족연금지급률의 경우, 2009년 이전 임용자는 70%, 이후 임용자는 60%로 구분하여 적용하였으나, 임용시기와 관계없이 동일하게 60%를 적용하도록 변경하였다.

그리고 연금지급개시연령의 경우, 기존에는 2009년 이전 임용자 60세, 2010년 이후 임용자 65세였으나, 1996년 이후 임용자부터 65세가 되는 해에 연금을 받도록 2033년까지 단계적으로 연장하기로 하였다. 재직기간 1년당 연금지급률의 경우, 2015년 1.9%에서 2035년 1.7%까지 단계적으로 인하하고, 연금수급요건을 재직기간 20년 이상에서 10년 이상으로 하향 조정하였다.

[표 50] 제4차 직역연금개혁의 주요 내용

구 분	종 전	개 정
보험료율 인상	기준소득월액의 14%(정부 7%, 가입자 7%)	기준소득월액의 18%(정부 9%, 가입자 9%) ※ 2020년까지 단계적 인상
연금지급률 인하	재직기간 1년당 1.9%	재직기간 1년당 1.7%(단계적 인하) ※ '20년 1.79% → '25년 1.74% → '30년 1.72% → '35년 1.7%
연금수급요건 조정	20년	10년
연금지급개시 연령 연장	'09년 이전 임용자 60세 '10년 이후 임용자 65세	'96년 이후 임용자 65세로 단계적 연장 ※ '22년 61세 → '24년 62세 → '27년 63세 → '30년 64세 → '33년 65세
유족연금 지급률 인하	'09년 이전 임용자 70% '10년 이후 임용자 60%	모든 공무원 60% 적용 ※ 개정 이후 유족연금 사유발생자부터
연금급여 한시동결	물가인상률 연동 조정	5년간 동결('16 ~ '20년)

구분	종전	개정
비공무상 장해연금 도입	없음	비공무상 장애로 퇴직 시 지급 (공무상 장해연금급여의 1/2 수준)
연금정지제도 강화	공무원·군인·사학에 재임용 시 연금 전액 정지	선거직 공무원과 정부 전액 출자·출연기관 재취업 고소득자도 연금 전액 정지
	근로자 평균임금월액 기준으로 연금정지액 결정('14년 338만원)	연금수급자 평균연금월액 기준으로 연금 정지액 결정('14년 224만원)
	부동산임대소득은 정지대상 소득에서 제외	부동산임대소득도 정지대상 소득에 포함

자료: 공무원연금공단

제4차 직역연금개혁 이후에는 2018년에 「공무원 재해보상법」을 제정하여 공무원 재해보상제도로 분리하였고, 시간선택제 공무원도 가입대상에 포함시키는 등의 제도 변화가 있었다. 그리고 2021년에는 공무원의 부모가 공무원이거나 공무원이었던 사람에 대해 양육책임을 불이행한 경우 유족급여 지급을 제한하였다.

한편, 지급을 확대하는 방향의 제도 변화가 있었는데, 대표적으로 2025년 3월부터 자녀 또는 손자녀의 장해유족연금 등의 수급 자격 연령을 19세 미만에서 25세 미만으로 상향 조정하였고, 2025년 7월부터는 공무로 사망한 공무원을 특별진급시키는 경우 해당 계급에 재직한 것으로 간주하여 유족연금 등의 급여를 인상하여 지급하고 있다.

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

공무원연금제도에 대한 정책결정과 운영은 인사혁신처에서 수행하고, 연금급여의 지급과 비용징수, 그리고 기금운용 등 집행업무는 공무원연금공단에 위탁하여 수행하는 분담체계를 형성하고 있다.

인사혁신처장은 연금제도의 개선연구, 연금관계 법령의 입안 및 해석, 기금운용 등 중요 정책사항의 결정과 공단에 대한 관리감독 등의 기능을 수행한다. 인사혁신처장은 그 소속하에 공무원연금운영위원회⁷⁹⁾, 공무원재해보상심의회⁸⁰⁾를 두고 있다. 공무원연금운

79) 공무원연금운영위원회는 공무원단체, 연금수급자, 민간단체, 연금전문가 및 관련 부처 공무원 등으로 15명 이상 20명 이하로 구성한다.

영위위원회는 연금제도, 연금재정 계산, 기금운용계획 및 결산, 후생복지사업에 관한 사항 등을 심의한다. 공무원재해보상심의회는 공무원 부상·질병·장해·사망 해당여부, 장해 등급 결정 및 조정, 손해배상청구권 행사여부에 관한 사항을 심의한다.

[그림 23] 공무원연금 운영체계



자료: 공무원연금공단

공무원연금공단은 연금제도의 목적을 달성하기 위하여 각종 사업을 효율적으로 추진하고자 설립된 법인으로 퇴직 및 유족연금 급여 등의 지급, 기여금·부담금 및 각종 비용징수, 기금투자 및 후생복지사업 등을 수행하고 있다. 중앙정부, 지방자치단체 등 각급기관을 연금취급기관으로 지정하여 소속 공무원에 대한 기여금 징수, 급여사유 확인 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 가입자 및 보험료

(가) 가입대상 및 가입자 수

공무원연금의 가입자는 「공무원연금법」 제3조에 근거하여 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원이며, 군인과 선출직 공무원은 가입할 수 없다. 이때, 상시 근로하는 공무원 외에 시간선택제 공무원도 공무원연금 가입대상이다.

80) 공무원재해보상심의회는 기획예산처·행정안전부 등 소속 4급 이상 공무원, 공무원연금공단 소속 임직원, 판사·검사 또는 변호사, 「의료법」 제2조에 따른 의료인 등으로 11명 이상 15명 이하로 구성한다.

[표 51] 공무원연금 가입자

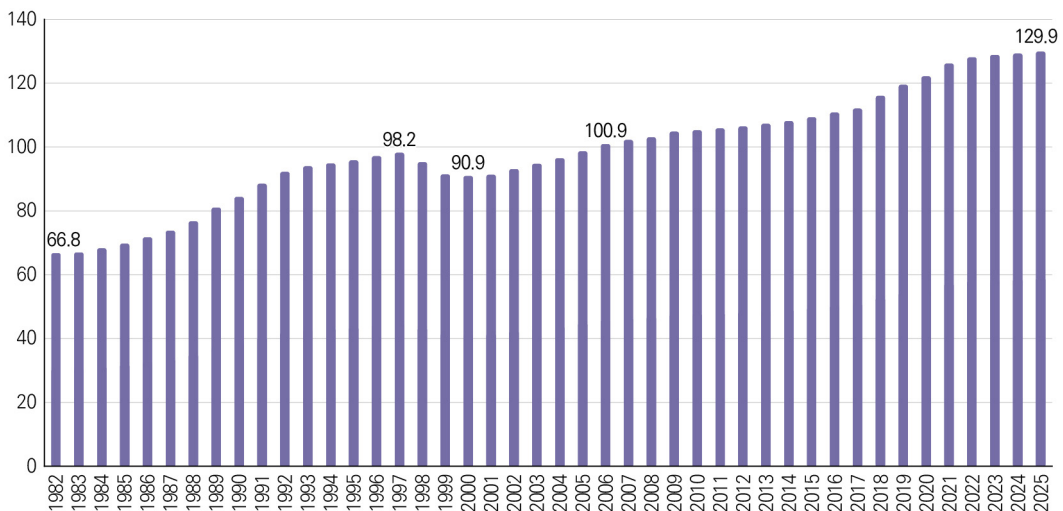
구분	주요 내용
가입자	「공무원연금법」 제3조에 근거하여 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원
예외조항	군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 적용 대상에서 제외
가입자 수	2025년 12월말 기준 1,298,772명

자료: 공무원연금공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공무원연금 가입자 수는 1990년대 말 2000년대 초에 감소한 적이 있으나 전체적으로 증가 추세이다. 1982년 66.8만명이던 가입자 수는 1997년 98.2만명까지 증가하였다가 2000년에는 90.9만명까지 감소하였다. 이후 다시 증가하여 2006년에 100만명을 넘어섰고 2025년 12월말 기준 129.9만명이 공무원연금에 가입되어 있다.

[그림 24] 공무원연금 가입자 수: 1982~2025년

(단위: 만명)



자료: 「2024 공무원연금통계」와 공무원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공무원연금 가입자의 최근 5년간 추이를 살펴보면, 2021년 1,261,421명에서 2025년 1,298,772명으로 연평균 1.3% 증가하였다. 다만, 2021년에는 소방직 등의 공무원 증원으로 전년대비 3.3% 증가하여 5년 평균을 상회하였다.

[표 52] 공무원연금 가입자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
가입자 수	1,261,421 (3.3)	1,280,994 (1.6)	1,288,301 (0.6)	1,292,545 (0.3)	1,298,772 (0.5)	1.3

주: 괄호()는 전년대비 증가율

자료: 공무원연금공단

공무원연금 가입자의 직종별·재직기간별 현황을 2025년 기준으로 살펴보면, 전체적으로 일반직이 525,149명으로 가장 많고, 재직기간은 20~33년 이하가 349,804명으로 가장 많았다. 정무직은 직종의 특성상 재직기간이 5년 미만인 가입자가 다수이고 전체 직종에서는 기능직이 10명으로 가장 적다.

[표 53] 공무원연금 직종별·재직기간별 가입자 수: 2025년

(단위: 명)

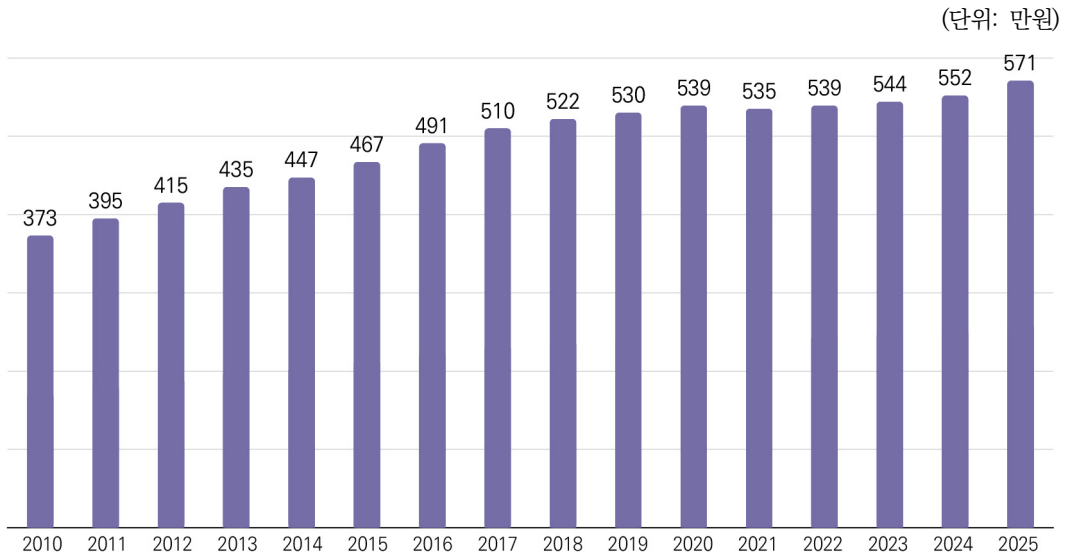
구 분	정무직	별정직	일반직	경찰	소방	교육	법관 등	기능직	공안직	기타	합계
5년 미만	107	889	105,122	22,351	11,914	54,889	916	-	7,882	53,329	257,399
5~10년미만	1	147	118,057	26,248	17,332	56,937	756	-	6,658	32,040	258,176
10~15년미만	1	92	72,238	26,695	9,690	56,098	896	-	5,737	15,920	187,367
15~20년미만	1	52	56,364	16,373	8,981	52,668	1,133	3	6,143	11,643	153,361
20~33년이하	55	106	132,511	38,739	14,923	125,606	1,654	7	11,005	25,198	349,804
33년 초과	17	29	40,857	14,366	3,987	26,430	165	-	1,207	5,607	92,665
합 계	182	1,315	525,149	144,772	66,827	372,628	5,520	10	38,632	143,737	1,298,772

자료: 공무원연금공단

(나) 기준소득월액과 보험료율

공무원연금제도는 당초 보험료 산정기준으로 '보수월액'을 활용하였으나, 2010년부터 '기준소득월액'으로 변경되었다. 현재 인사혁신처는 매년 4월 말에 공무원 전체의 기준소득월액 평균액을 고시한다. 기준보수를 기준소득월액으로 변경한 2010년 373만원에서 2021년 일시적 감소에도 불구하고 지속적으로 증가하여 2025년에는 571만원에 이르렀다. 전체기간 동안 기준소득월액은 연평균 2.89% 증가하였으나, 최근 5년(2021~2025년) 기준 평균 증가율은 1.17%로 둔화된 모습을 보인다.

[그림 25] 공무원 전체의 기준소득월액 평균액: 2010~2025년



자료: 인사혁신처의 각년도 '공무원전체의 기준소득월액 평균액 고시'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공무원연금 보험료율은 매월 기준소득월액의 18%(정부 9%, 가입자 9%)이다. 기여금은 재직기간 동안 매월 납부하는데, 이는 본인이 퇴직 후 수령하게 되는 퇴직급여 등에 대한 보험료이다. 재직기간 상한에 따라 36년까지만 납부할 수 있고 퇴직급여 산정 시에도 동일하게 적용된다. 이와 별도로 일반근로자의 산재보험과 성격이 유사한 공무원의 재해보상급여는 고용주인 국가와 지방자치단체 등이 100% 부담하는 급여로 가입자는 보험료를 납부하지 않는다.

[참고] 공무원연금 보험료율의 변화 과정

- 공무원연금의 보험료율은 1995년까지 보수월액의 11%를 유지하다가 이후 인상하여 1996년부터 1998년까지 13%를, 1999년부터 2000년까지는 15%를 적용
- 2010년에 기준보수를 보수월액에서 기준소득월액으로 변경하고 보험료율을 2012년 14%까지 인상
- 2015년 직역연금개혁을 통해 2016년부터 2020년까지 보험료율을 18%로 단계적 인상

[공무원연금 보험료율 변화]

연 도	기준	합 계	가입자	국가 (지방자치단체 포함)
1975~1995	보수월액	11%	5.5%	5.5%
1996~1998	보수월액	13%	6.5%	6.5%
1999~2000	보수월액	15%	7.5%	7.5%
2001~2009	보수월액	17%	8.5%	8.5%
2010	기준소득월액	12.6%	6.3%	6.3%
2011	기준소득월액	13.4%	6.7%	6.7%
2012~2015	기준소득월액	14%	7%	7%
2016	기준소득월액	16%	8%	8%
2017	기준소득월액	16.5%	8.25%	8.25%
2018	기준소득월액	17%	8.5%	8.5%
2019	기준소득월액	17.5%	8.75%	8.75%
2020~	기준소득월액	18%	9%	9%

주: 보수월액은 기준소득월액의 약 65% 수준

자료: 법률 제5117호 「공무원연금법」, 대통령령 제14858호 「공무원연금법 시행령」, 대통령령 제 15880호 「공무원연금법 시행령」, 법률 제13387호 「공무원연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 급여 및 수급자

(가) 급여의 종류 및 수급 대상

공무원을 대상으로 지급하는 연금급여는 가입자의 퇴직 또는 사망 시 지급하는 퇴직급여, 퇴직유족급여, 퇴직수당과 비공무상 부상 또는 질병으로 퇴직 시에 지급하는 비공무상 장애급여로 분류한다. 공무원연금제도와 별도로 공무상 부상 또는 질병 등에 대한 재해보상제도가 운영되고 있고 요양급여, 재활급여 등 재해보상급여를 지급하고 있다.

[표 54] 공무원연금급여와 재해보상급여의 종류

지급 사유	종류	세부항목	근거법령
퇴직 또는 사망	퇴직급여	퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금	「공무원연금법」
	퇴직유족급여	퇴직유족연금, 퇴직유족연금부가금, 퇴직유족연금특별부가금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족일시금	
	퇴직수당	-	
비공무상 부상 또는 질병	비공무상 장애급여	비공무상 장애연금, 비공무상 장애일시금	
공무상 부상 또는 질병 등	재해보상급여	요양급여, 재활급여, 장애급여, 간병급여, 재해유족급여, 재난부조금, 사망조위금	「공무원 재해보상법」

주: 공무상 부상 또는 질병, 사망 등에 대한 보상은 공무원연금제도에 포함되어 운영되었으나, 2018년부터는 「공무원 재해보상법」에 따른 재해보상제도로 분리되어 운영되고 있음
 자료: 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직급여

퇴직급여는 공무원이 퇴직으로 소득을 상실했을 때 그 소득을 보장해주기 위하여 지급하는 공무원연금제도의 가장 기본이 되는 급여로서 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금이 있다.

퇴직연금은 10년 이상 재직하고 퇴직 후 연금지급개시연령에 도달하였을 때 수급하게 된다. 연금지급개시연령은 퇴직시점에 따라 차등 적용되며 2016~2021년 퇴직자는 60세, 2022~2023년은 61세, 2024~2026년은 62세, 2027~2029년은 63세, 2030~2032년은 64세, 2033년 이후 퇴직자는 65세가 적용된다. 다만, 연금수급개시연령 이전에 본인이

원하는 경우, 퇴직연금 지급이 시작되는 시점에 못 미치는 햇수(미달연수, 최대 5년 이내)에 따라 일정 비율의 금액을 감액한 조기퇴직연금을 선택할 수 있다. 예를 들면, 미달연수 1년 이내는 퇴직연금급여의 95%, 1년은 초과하고 2년 이내인 경우는 90%가 적용된다.

퇴직연금일시금은 10년 이상 재직한 후 퇴직한 자가 연금이 아닌 일시금으로 수령하기를 원할 때 지급하는 급여이다. 퇴직연금공제일시금은 ‘연금수급에 필요한 최소 재직기간’ (이하 ‘최소 재직기간’)인 10년을 초과한 재직기간 중 일부에 대하여 일시금 수령을 선택한 경우 지급하는 급여이다.

한편, 퇴직일시금은 최소 재직기간을 충족하지 못하고 퇴직한 공무원에게 일시불로 지급하는 급여이다. 다만, 재직기간이 10년 미만이지만 국민연금에 가입한 기간이 있거나 추 후에 발생하여 총 가입기간이 10년 이상(군인 재직이력 포함 시 20년 이상)이 되면 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」에 근거하여 연계연금을 받을 수 있다.

[표 55] 공무원연금 퇴직급여

구 분	수급요건	특징
퇴직연금	재직기간 10년 이상 가입자	전액 연금 수령 선택
퇴직연금 공제일시금		재직기간 중 10년을 초과한 재직기간 중 일부에 대하여 일시금 수령 선택
퇴직연금일시금		전액 일시금 수령 선택
퇴직일시금	재직기간 10년 미만 가입자	전액 일시금 수령

자료: 「공무원연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 공무원연금 수급개시연령

- 10년 이상 재직한 경우 퇴직시점을 기준으로 2016~2021년 60세, 2022~2023년 61세, 2024~2026년 62세, 2027~2029년 63세, 2030~2032년 64세, 2033년 이후 65세로 단계적 연장

[공무원연금 수급개시연령]

구분		연금수급개시연령														
1995년 12월 31일 이전 임용	재직 20년 이상 ('00.12.31.기준)	퇴직 후 다음 달부터														
	재직 20년 미만 ('00.12.31.기준)	미달연수 충족 (20년 미달 기간의 2배 이상 재직 후 퇴직)	퇴직 후 다음 달부터													
		미달연수 미충족 (재직 20년 도달 후 20년 미달 기간 미만 재직 후 퇴직)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>퇴직연도</th> <th>연금수급개시연령</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015~2016년</td> <td>57세</td> </tr> <tr> <td>2017~2018년</td> <td>58세</td> </tr> <tr> <td>2019~2020년</td> <td>59세</td> </tr> <tr> <td>2021년 이후</td> <td>60세</td> </tr> </tbody> </table>	퇴직연도	연금수급개시연령	2015~2016년	57세	2017~2018년	58세	2019~2020년	59세	2021년 이후	60세			
퇴직연도	연금수급개시연령															
2015~2016년	57세															
2017~2018년	58세															
2019~2020년	59세															
2021년 이후	60세															
1996년 1월 1일 이후 임용		<table border="1"> <thead> <tr> <th>퇴직연도</th> <th>연금수급개시연령</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016~2021년</td> <td>60세</td> </tr> <tr> <td>2022~2023년</td> <td>61세</td> </tr> <tr> <td>2024~2026년</td> <td>62세</td> </tr> <tr> <td>2027~2029년</td> <td>63세</td> </tr> <tr> <td>2030~2032년</td> <td>64세</td> </tr> <tr> <td>2033년 이후</td> <td>65세</td> </tr> </tbody> </table>	퇴직연도	연금수급개시연령	2016~2021년	60세	2022~2023년	61세	2024~2026년	62세	2027~2029년	63세	2030~2032년	64세	2033년 이후	65세
퇴직연도	연금수급개시연령															
2016~2021년	60세															
2022~2023년	61세															
2024~2026년	62세															
2027~2029년	63세															
2030~2032년	64세															
2033년 이후	65세															

자료: 공무원연금공단 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직유족급여

퇴직유족급여는 공무원의 사망으로 소득을 상실했을 때 그 유족에게 소득을 보장해 주기 위하여 지급하는 급여로 퇴직유족연금, 퇴직유족연금부가금, 퇴직유족연금특별부가금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족일시금이 있다.

퇴직유족연금은 퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때 지급하는 급여이다. 여기서 퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 받을 권리가 있는 자란, 10년 이상 재직한 공무원이 재직 중에 사망하였거나 퇴직 후 연금을 수급하고 있는 중 또는 연금

수급을 대기하고 있는 중에 사망한 경우를 말한다. 퇴직유족연금급여는 퇴직연금급여, 조기퇴직연금급여의 60%에 상당하는 금액이다.

퇴직유족연금부가금은 10년 이상 재직한 공무원이 재직 중 사망하여 유족연금을 청구한 경우에 지급하는 것이고, 퇴직유족연금특별부가금은 퇴직연금수급권자가 연금개시 전 또는 연금개시 후 3년 이내에 사망한 때에 지급한다.

퇴직유족연금일시금은 퇴직유족연금 수급자격이 있는 자가 일시금으로 받고자 할 때 지급하며 퇴직연금일시금의 금액과 동일하다. 그리고 퇴직유족일시금은 10년 미만 재직 한 자가 사망한 때에 지급되며 퇴직일시금액과 같다.

[표 56] 공무원연금 퇴직유족급여

구 분	수급요건	특징	
퇴직유족연금	재직기간 10년 이상 가입자가 재직 중에 사망한 경우	(조기)퇴직연금의 60%이고 전액 연금 수령	
퇴직유족연금 부가금		퇴직연금일시금의 1/4	퇴직유족 연금 외에 추가 지급
퇴직유족연금 특별부가금	퇴직연금수급권자가 연금 개시 전 또는 연금 개시 후 3년 이내에 사망한 때	퇴직연금일시금의 1/4 × (36-퇴직연금수급월수)×1/36	
퇴직유족연금 일시금	재직기간 10년 이상 가입자가 재직 중에 사망한 경우	전액 일시금 (퇴직연금일시금액과 동일)	
퇴직유족일시금	재직기간 10년 미만 가입자가 사망한 때	전액 일시금 (퇴직일시금과 동일)	

자료: 「공무원연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직수당

퇴직수당은 민간의 퇴직금에 상응하는 근로보상 성격의 급여로 공무원이 1년 이상 재직 후 퇴직하거나 사망한 경우에 지급하는 급여이다. 퇴직수당은 「공무원연금법」 제28조 제4호에 따라 지급하는 비기여제 급여로서 공무원연금기금 내 별도의 회계로 분리·운영 되고, 연금급여와 별도로 재직시점, 재직기간에 따라 기준소득월액의 6.5~39%에 상당 하는 금액에 재직연수를 곱하여 일시불로 지급한다. 이때, 퇴직수당 산정을 위한 재직기간은 33년을 초과하지 못하고, 휴직·정직·직위해제·강등이 있는 경우 그 기간은 1/2에 해당 하는 기간을 감축한다.⁸¹⁾

[표 57] 공무원연금 퇴직수당

구 분	수급요건	특징
퇴직수당	재직기간 1년 이상 가입자가 퇴직 또는 사망한 경우	- 비기여제 급여(100% 정부부담) - 재직시점, 재직기간에 따라 지급률을 차등적으로 적용 ⁸²⁾

자료: 「공무원연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

비공무상 장애급여

비공무상 장애급여는 공무원이 재직 중 발생한 질병 또는 부상으로 인해 장애를 갖고 퇴직하거나 그 질병 또는 부상으로 퇴직 후 장애가 발생한 퇴직공무원에게 지급하는 급여를 말하고 비공무상 장애연금과 비공무상 장애일시금이 있다.

공무가 원인이 아닌 일반 장애로 퇴직한 공무원에 대해서 지급하는 것으로 재직기간에 관계없이 장애등급에 따라 비공무상 장애연금(7급 이상) 또는 비공무상 장애일시금(8급 이하)을 받게 된다. 다만, 비공무상 장애연금은 근로재해에 대한 보상이 아닌 퇴직연금과 같은 소득보장적 성격의 급여로서 연금수급개시연령과 관계없이 장애로 퇴직한 날의 다음 달부터 받을 수 있지만, 퇴직연금과 중복 지급되지 않으며 유족연금으로 승계되지 않고 본인 사망시 수급이 종료된다.

81) 단, 공무상 휴직, 병역복무 휴직, 공무원 등 노조 전임자의 휴직, 재외 교육 등의 임시채용기간 휴직, 육아 휴직 등은 감축하지 않는다.

82) 공무원연금 퇴직수당 지급률은 아래표와 같다.

[공무원연금 퇴직수당 지급률]

2009년 이전	재직연수	2010년 이후
최종보수월액 × 재직연수 × 재직연수별 지급 비율	-	최종기준소득월액 × 재직연수 × 재직연수별 지급 비율
10%	1년 이상 5년 미만	6.5%
35%	5년 이상 10년 미만	22.75%
45%	10년 이상 15년 미만	29.25%
50%	15년 이상 20년 미만	32.5%
60%	20년 이상	39%

자료: 「공무원연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

비공무상 장애연금의 금액은 장애등급⁸³⁾에 따라 기준소득월액의 19.5%~26%에 상당하는 금액을 지급하고, 비공무상 장애일시금의 금액은 기준소득월액의 2.25배로 한다.

[표 58] 공무원연금 비공무상 장애급여

구 분	수급요건	특징
비공무상 장애연금	공무 외의 사유로 생긴 질병·부상으로 인하여 장애상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직 후 그 질병 또는 부상으로 「공무원연금법」상의 장애등급 1~7급 판정	- 연금수급개시연령에 관계 없이 퇴직 후 익월부터 지급 - 퇴직연금과 중복지급 불가 - 유족연금 미승계
비공무상 장애일시금	비공무상 장애연금과 같은 사유로 장애등급이 8급 이하인 경우	- 전액 일시금 수령 - 퇴직연금과 중복지급 불가

자료: 「공무원연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

재해보상급여

공무상 재해⁸⁴⁾에 대해서는 1960년 「공무원연금법」 제정 당시, 유족부조금 및 장애연금 등 5종의 재해보상 관련 장기급여를 도입하면서 연금제도에 포함되어 보상이 이루어졌다. 이후 요양비, 분만비 등 5종의 단기급여가 추가되면서 재해보상체계를 개선하였고, 2018년부터는 「공무원 재해보상법」 제정으로 공무원연금제도와 공무원 재해보상제도를

83) 「공무원연금법」 제59조제4항에 따라 장애등급의 구분은 「공무원 재해보상법 시행령」 제40조 및 같은 영 별표 3과 별표 4를 준용한다.

84) 「공무원 재해보상법」

제4조(공무상 재해의 인정기준) ① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부상을 당하거나 질병에 걸리는 경우와 그 부상 또는 질병으로 장애를 입거나 사망한 경우에는 공무상 재해로 본다. 다만, 공무와 재해 사이에 상당한 인과관계가 없는 경우에는 공무상 재해로 보지 아니한다.

1. 공무상 부상: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사고로 인한 부상

가. 공무수행 또는 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고

나. 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하던 중 발생한 사고

다. 그 밖에 공무수행과 관련하여 발생한 사고

2. 공무상 질병: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 질병

가. 공무수행 과정에서 물리적·화학적·생물학적 요인에 의하여 발생한 질병

나. 공무수행과정에서 신체적·정신적 부담을 주는 업무가 원인이 되어 발생한 질병

다. 직장 내 괴롭힘(공무원이 직장에서의 지위나 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 공무원에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위를 말한다), 민원인 등의 폭언 등으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병

라. 공무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병

마. 그 밖에 공무수행과 관련하여 발생한 질병

분리하여 운영하고 있다.

공무원 재해보상급여는 요양급여, 재활급여, 장애급여, 간병급여, 재해유족급여, 재난부조금, 사망조위금 등 총 7종이 있다. 재해보상급여 지급대상, 보상수준 등을 결정하기 위하여 공무원연금공단에서 재해보상급여 청구 건에 대하여 서류보완, 현장조사, 전문조사, 의학자문 등을 실시하고 인사혁신처 공무원재해보상심의회⁸⁵⁾가 심의를 한다. 각 급여별 구체적인 지급요건 및 보상수준은 다음과 같다.

[표 59] 공무원 재해보상급여 지급요건 및 보상수준

구분		지급요건	보상수준
요양급여		공무상 부상 또는 질병으로 요양이 필요한 때	실제 요양기간 3년 범위 안에서 요양에 소요되는 비용(1년 이하의 기간 단위로 요양기간 연장 가능)
재활급여	재활운동비	공무상 요양 중이거나 마친 후 3개월 이내인 공무원이 재활운동이 필요하다고 인정된 때	인사혁신처장 고시(월 10만원) 범위 내 3개월간 실비 지급
	심리상담비	공무상 요양 중인 공무원이 공무상 재해로 인한 심리적 상담이 필요한 때	인사혁신처장 고시(1회 10만원, 최대 10회) 범위 내 3개월간 실비 지급
장애급여	장애연금	공무상 질병·부상으로 장애상태가 되어 퇴직하거나 퇴직 후 그 부상 등으로 장애상태가 된 때	장애등급에 따라 기준소득월액의 52%~9.75%(1급~14급)
	장애일시금	공무상 장애연급에 갈음하여 일시금으로 받을 때	5년분의 장애연금에 상당하는 금액
간병급여		공무상 요양 및 치유 후 의학적으로 간병이 필요할 때	「산업재해보상보험법 시행령」 제59조 제3항·제4항 준용

85) 「공무원 재해보상법」

제6조(공무원재해보상심의회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 인사혁신처에 공무원재해보상심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.

1. 공무원 재해보상제도에 관한 사항
2. 공무수행사망자의 인정에 관한 사항
3. 다음 각 목의 급여 결정에 관한 사항
 - 가. 제22조에 따른 요양급여
 - 나. 제28조에 따른 장애연금 또는 장애일시금
 - 다. 제36조에 따른 순직유족연금 및 제37조에 따른 순직유족보상금
 - 라. 제38조에 따른 위험직무순직유족연금 및 제39조에 따른 위험직무순직유족보상금
4. 제21조제1항 단서에 따른 제3자에 대한 손해배상청구에 관한 사항
5. 제23조에 따른 재요양에 관한 사항
6. 다른 법령에서 심의회의 심의를 거치도록 한 사항
7. 그 밖에 공무원 재해보상제도의 운영과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항

구분		지급요건	보상수준
재해 유족 급여	장해 유족연금	장해연금을 받을 권리가 있는 사람이 사망한 때	장해연금급여의 60%
	순직 유족연금	공무상 부상 또는 질병으로 재직 중 사망하거나 퇴직 후 그 부상 또는 질병으로 사망한 때	기준소득월액의 38% + 유족가산 5~20%(1인 5%씩 최대 20%)
	순직 유족보상금	공무상 부상 또는 질병으로 사망한 때	공무원 전체기준소득월액 평균액의 24배
	위험직무 순직 유족연금	생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무 수행 중 재해를 입고 그 재해가 직접적인 원인이 되어 사망한 때	기준소득월액의 43% + 유족가산 5~20%(1인 5%씩 최대 20%)
	위험직무 순직 유족보상금	공무상 부상 또는 질병으로 사망한 때	공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배
재난부조금	수재(水災)나 화재, 그 밖의 재난으로 재산(주택)에 손해 발생	주택 피해정도에 따라 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 1.3~3.9배	
사망조위금	공무원 본인, 배우자, 부모(배우자 부모 포함), 또는 자녀 사망	(가족 사망) 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 65% (본인) 본인 기준소득월액의 2배	

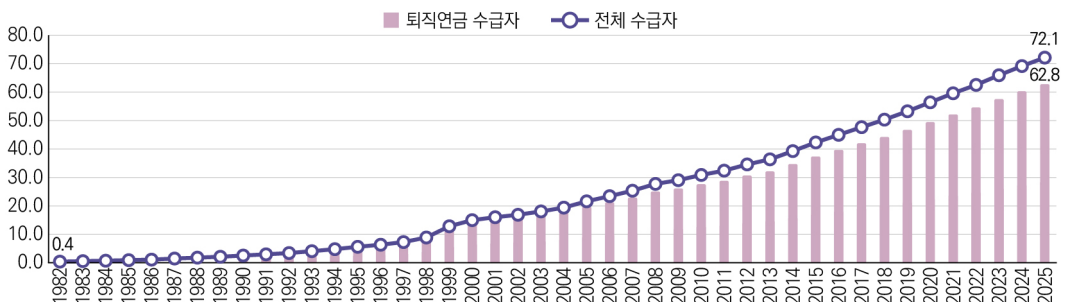
자료: 인사혁신처 홈페이지(<http://www.mpm.go.kr>)

수급자 수 현황

퇴직연금 및 유족연금 수급자는 1982년 약 4,000명에서 지속적으로 증가하여 2025년 72.1만명을 기록하였다. 1990년대까지는 전체 수급자와 퇴직연금 수급자가 거의 동일하였으나, 유족연금으로 전환되는 수급자가 증가하면서 전체 수급자와 퇴직연금 수급자 수의 차이가 점차 벌어지고 있다.

[그림 26] 공무원연금 수급자 수: 1982~2025년

(단위: 만명)



자료: 「2024 공무원연금통계」와 공무원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년(2021~2025년) 간의 추이를 구체적으로 살펴보면, 공무원연금 수급자는 4.9%의 연평균 증가율을 보이며 2021년 595,853명에서 2025년 721,456명으로 증가하였다. 수급자 유형별로 보면, 퇴직연금 수급자는 2021년 521,486명에서 2025년 627,942명으로 연평균 4.8% 증가하고, 유족연금 수급자는 2021년 74,367명에서 2025년 93,514명으로 연평균 5.9% 증가하였다.

[표 60] 공무원연금 수급자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
수급자수	퇴직연금	521,486	546,010	575,473	602,861	627,942	4.8
	유족연금	74,367	79,456	83,925	88,892	93,514	5.9
합 계		595,853	625,466	659,398	691,753	721,456	4.9

주: 유족연금에는 공무원 재해보상제도에 따른 장해유족연금수급자 포함
자료: 공무원연금공단

(나) 퇴직연금급여의 산정

공무원연금은 제도 도입 이후 개혁을 거치면서 퇴직연금급여 지급산식이 바뀌어 퇴직연금급여 산정 시 기준보수, 재직기간별 지급률 등에 차이가 있다.

구간별 급여액을 결정하는 기준보수의 경우, 보수월액에서 기준소득월액으로 변경되었다. 2009년 이전 재직기간에 대해서는 보수월액을 적용하는데, 공무원에게 지급되는 월 급여액으로서 봉급과 기말수당액의 연 지급액을 12월로 평균한 액 및 대통령령으로 정하는 수당액을 합한 금액을 말한다. 그리고 2010년 이후 기간에 대해서는 기준소득월액을 적용하며 일정기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연 지급 합계액을 12개월로 평균한 금액이다. 이와 같이 세 구간(2009년 이전 재직기간, 2010~2015년 재직기간, 2016년 이후 재직기간)으로 구분하여 각각의 연금급여를 계산한 후 합하여 총 금액으로 산정하게 된다.

재직기간별 지급률의 경우, 2009년 이전의 재직기간에는 평균보수월액에 재직기간 1년당 2.5%(재직기간 20년 초과 시 1년당 2.0%)의 연금지급률이 적용된다. 2010년부터 2015년까지의 재직기간에 대해서는 평균기준소득월액을 기준보수로 하고 재직기간 1년당 연금지급률로 1.9%를 적용한다. 2016년 이후 기간에 대해서는 연금지급률이 매년

인하되고 있는데, 이는 2015년 공무원연금개혁의 결정에 따른 것이다. 연금지급률은 2015년 1.9%에서 2016년부터 2020년까지 매년 0.022%p씩 하향조정되고 2021년부터 2025년까지는 매년 0.01%p씩, 2026년부터 2035년까지는 매년 0.004%p씩 하향조정되어 2035년부터는 1.7%가 적용될 예정이다.

한편, 제4차 직역연금개혁으로 2016년 이후 재직기간에 대해서는 연금지급률 1%에 대해서 소득재분배가 적용되어 평균 기준소득월액에 소득수준별로 일정한 재분배 적용 비율을 곱한다. 구체적으로는 연금지급률 중 1%p에 대해서는 퇴직 전 3년간 전체 공무원 기준소득월액 평균액 대비 가입자 본인의 평균 기준소득월액의 비율에 따라 급여를 가감시키고 1%p를 제외한 나머지 연금지급률에 대해서는 소득비례 방식을 적용하는 것이다. 다만, 이러한 소득재분배 요소는 재직기간 30년에 대해서만 적용되고, 30년 초과 재직기간은 전체 연금지급률에 소득비례방식이 적용된다.

그리고 퇴직연금급여 산정 시 적용되는 재직기간에는 상한이 있으며 2016년 1월 1일 기준 재직기간에 따라 33~36년이 적용된다.⁸⁶⁾ 그리고 2015년 제4차 직역연금개혁에 따라 2016년 이후의 재직기간에 대하여 연금급여 산출 시 소득재분배 요소가 적용되고 있다.

86) 「공무원연금법」 부칙 제15523호

제24조(재직기간 상한 연장에 관한 경과조치) 2016년 1월 1일 당시 재직 중인 공무원(법률 제13387호 공무원연금법 일부개정법률 시행 후에 같은 법 시행 전의 재직기간을 종전의 제23조제2항에 따라 합산한 사람을 포함한다)의 퇴직급여 산정 시 재직기간과 기여금 납부기간은 제43조제4항·제5항 및 제67조제1항의 개정규정에도 불구하고 다음 각 호의 연수를 초과할 수 없다.

1. 2016년 1월 1일 전의 재직기간이 21년 이상인 경우: 33년
2. 2016년 1월 1일 전의 재직기간이 17년 이상 21년 미만인 경우: 34년
3. 2016년 1월 1일 전의 재직기간이 15년 이상 17년 미만인 경우: 35년
4. 2016년 1월 1일 전의 재직기간이 15년 미만인 경우: 36년

[표 61] 공무원연금 퇴직연금 산정 방식

구분	기간별로 금액을 산출하여 합산		
	1기간 (2009.12.31.이전)	2기간 (2010.1.1. ~2015.12.31.)	3기간 (2016.1.1.~)
연금 월액	《 20년 미만 》 평균보수월액 현재액 ×재직연수×2.5%	평균기준소득월액 ×이행률×재직연수× 1.9%	《 소득비례 》 (개인 전기간 평균 기준소득월액×이행률) ×재직연수×(연금지급률-1%)
	《 20년 이상 》 평균보수월액 현재액×50% + 평균보수월액 현재액 ×20년 초과 재직연수×2%		《 소득재분배 》 (소득재분배 평균 기준소득월액×이행률) ×재직연수×1%

- 주: 1. 소득재분배 평균 기준소득월액은 공무원 전체의 기준소득월액 평균액(퇴직 전 3년) 대비 개인의 전기간 평균기준소득월액 비율의 구간에 해당하는 소득재분배 적용 비율(법률 제13387호, 부칙 제9조2항)을 개인의 전기간 평균기준소득월액에 곱한 금액
2. 이행률이란 2010년 1월 1일(법 개정) 전후의 재직기간별 평균 기준소득월액의 적용 비율로 시행령 제29181호 부칙 제10조에 규정(단, 2016년 1월 1일 이후 33년을 초과하는 경우 재직기간 33년에 해당하는 비율 적용)

자료: 공무원연금공단

[참고: 해외사례] 주요국의 공무원연금제도 비교

- 한국과 일본을 제외한 대부분의 국가에서 공무원의 정년제도가 없거나 수급개시연령이 정년과 일치
- 가입자 측면에서 보면, 독일의 공무원연금제도가 정년과 수급개시연령의 일치, 비기여제 등으로 상대적으로 수익이 높음

[주요국의 공무원연금제도]

구 분	한국	독일	영국	캐나다	스웨덴	일본
수급 요건	10년 이상 재직	5년 이상 재직	2년 이상 재직	2년 이상 재직	수급개시연령 도달	국민연금 수급조건 + 후생연금 1개월 이상
정년	60세	수급 개시연령	없음	없음	없음	2021년 60세 → 2031년 65세
수급 개시 연령	2022년 61세 → 2033년 65세	2012년 65세 → 2029년 67세	2026년 이후 67세	2012년 이전 가입 60세, 이후 65세	1987년 이전 출생자 61세, 이후 63세	65세
보험료율	18% (균등부담)	0% (비기여제)	소득구간별 4.6~8.05% 납부	2012년 이전 가입자 18.12 ~23.28% 이후 가입자 15.9 ~21.06% (균등부담)	0% (비기여제)	18.3% (균등부담)
연금 지급률	2022년 1.77% → 2035년 1.7%	1.79375%	2.32%	소득상한 이하 1.375%, 초과분 2%	확정급여형 (출생연도, 소득구간별 지급률 상이)	2003년 3월 이전 가입자 0.7125~0.95 이후 0.5481~0.7308

자료: 공무원연금공단

4. 재정구조

(가) 개요

정부는 「국가재정법」에 따라 공무원연금기금을 통해 공무원연금의 수입과 지출을 관리하고 있다. 인사혁신처는 매년 공무원연금 기금운용계획을 수립하고 국회의 심의·의결을 통해 계획을 확정한다. 기금운용계획의 수입은 공무원이 납부하는 연금기여금, 지방자치단체가 납부하는 연금부담금 등의 경상이전수입, 공무원연금 및 학자금 대부 회수금인 용자원금회수, 기타로 구분되고, 지출은 퇴직연금 등 공무원연금급여 지급, 대부·주택·시설 등의 각종 사업비, 채권·주식 투자 등의 여유자금운용, 기금운영비 및 기타로 구분된다.

[표 62] 공무원연금 재정구조 및 세부 항목

구분	항목		내용
수입	자체수입	경상이전수입	○ 공무원 연금기여금: 공무원 본인이 납부하는 기여금(9.0%) ○ 지자체 연금부담금: 지자체가 납부하는 부담금(9.0%) ○ 지자체 보전금 등
		용자원금회수	○ 공무원연금대부 회수금 ○ 학자금대부 회수금
		기타	○ 임대주택 및 회관 임대수입 ○ 공무원연금대부 이자수익 ○ 주택·후생복지시설 운영수입 ○ 유가증권 투자수익 등
	정부내부수입	○ 국가 일반회계·특별회계 전입금 - 연금부담금, 보전금 수입 등	
	여유자금회수	○ 채권·주식·대체투자, 지불준비금 등 유가증권 투자 회수금	
지출	공무원연금급여		○ 「공무원연금법」에 의해 지출하는 각종 연금 및 일시금 - 연금: 퇴직연금, 퇴직유족연금, 분할연금 - 일시금: 퇴직일시금, 퇴직연금일시금, 퇴직유족일시금, 퇴직유족연금일시금 - 퇴직수당
	대부사업		○ 공무원연금대부금 ○ 학자금대부금
	주택사업		○ 임대주택 건립비, 재건축 분담금, 임대보증금 반환금 등
	시설사업		○ 위탁사업장 운영비, 시설유지비, 보유시설 개보수비용 등
	여유자금운용		○ 채권·주식·대체투자, 지불준비금 등 유가증권 투자금
	기금운영비 및 기타		○ 기금 일반운영경비, 연금지 제작비, 연금담당자·퇴직예정자 교육비, 금융자산 운용경비 등

자료: 공무원연금공단

(나) 수입

공무원연금기금 수입은 크게 연금기여금과 국가 및 지방자치단체의 부담금, 재산수입, 기타 수입 등으로 구분되는데, 가입자와 국가가 부담한 연금보험료 수입은 2021년 13조 3,298 억원에서 2025년 14조 9,339억원으로 연평균 2.9% 증가하였다. 보험료율은 18%로 동일 하게 유지되었으므로 연금보험료 수입은 가입자 수의 증가와 공무원 보수 상승에 따라 2.3%~3.6%의 증가율을 보였다.

가입자의 기여금과 국가·지방자치단체의 부담금 및 보전금, 재산수입, 기타수입을 합한 공무원연금 수입은 2026년 기금운용계획 기준으로 총 31조 5,425억원이 발생할 것으로 예상된다.

[표 63] 공무원연금기금 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	207,653	222,079	255,929	281,915	298,622	9.5	315,425
연금보험료(A+B)	133,298 (2.3)	137,116 (2.9)	140,372 (2.4)	144,140 (2.7)	149,339 (3.6)	2.9 -	155,179 (3.9)
가입자 연금기여금(A)	63,016	64,086	65,609	67,362	69,910	2.6	71,441
국가·지자체부담금	97,431	98,831	104,440	105,973	110,899	3.3	122,119
연금부담금(B)	70,282	73,030	74,763	76,778	79,429	3.1	83,738
국가·지자체보전금	24,248	40,444	60,612	84,973	93,554	40.2	95,099
재산수입	4,878	2,210	4,172	4,660	6,391	7.0	4,537
기타수입	18,080	16,508	21,096	18,947	17,868	-0.3	22,229

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 괄호()는 전년대비 증가율

3. 가입자 연금기여금: 일반기여금, 소급기여금, 합산반납금, 연금수납계좌 이자수입 포함

4. 국가·지자체부담금: 연금부담금, 재해보상부담금, 퇴직수당부담금, 대여학자금(운영)부담금 등

5. 재산수입: 기타민간이자수입, 기타재산이자수입

6. 기타: 건물대여료, 기타잡수입, 건물매각대, 기타민간용자원금회수 등

자료: 공무원연금공단

다만, 공무원연금공단은 공무원연금의 재정수지를 산출할 때 정확한 국가보전금 산출을 위해 예산기준이 아닌 발생주의 기준으로 수입을 산정하는데, 가입자 연금기여금, 국가·지자체 연금부담금 그리고 급여환수금, 이자수익 등 기타 연금수입에서 국가 및 지방자치단체의 보전금을 제외한다. 이에 따라 재정수지 산출 시 반영되는 수입액은 2021년 13조 4,480억원에서 2025년 15조 31억원으로 연평균 2.8% 증가한 것으로 나타나고 있고, 2026년 계획에는 15조 6,347억원이 편성되어 있다.

[표 64] 공무원연금기금 수입(재정수지 산출용): 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	134,480	137,233	143,178	144,247	150,031	2.8	156,347
가입자 연금기여금	63,107	64,236	65,621	67,437	69,929	2.6	71,441
국가·지자체 연금부담금	70,381	72,997	74,825	76,810	79,513	3.1	83,738
기금전입금	992	0	2,732	0	589	-	1,168

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 공무원연금공단

(다) 지출

공무원연금 지출은 2021년 19조 503억원에서 2025년 26조 6,204억원으로 연평균 8.7% 증가하였다. 연금급여 지출의 전년 대비 증가율은 6.5%~11.3% 범위에서 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 수급자 수의 지속적인 증가와 연금급여액 상승에서 기인한 것으로 보인다. 참고로, 수급자의 연금급여액은 전년도 소비자물가상승률에 따라 인상되는데 2013~2020년 기간 소비자물가상승률이 0.4%~1.9% 범위를 유지하다가 2021년 2.5%, 2022년 5.1%, 2023년 3.6%로 상승한 바 있다.

2026년 공무원연금 지출은 기금운용계획 기준으로 총 28조 7,043억원이 될 것으로 예상되는데 연금급여가 24조 9,076억원으로 전년도 결산금액 대비 7.1% 증가하고 재해보상급여는 0.8% 증가한 2,293억원이 편성되어 있다.

[표 65] 공무원연금기금 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합계	190,503	210,415	232,404	248,388	266,204	8.7	287,043
연금급여	166,112 (7.0)	180,859 (8.9)	201,373 (11.3)	218,307 (8.4)	232,579 (6.5)	8.8 -	249,076 (7.1)
퇴직수당	22,166 (-13.6)	27,130 (22.4)	28,528 (5.2)	27,454 (-3.8)	30,876 (12.5)	8.6 -	35,086 (13.6)
재해보상 급여	1,751 (0.9)	1,870 (6.8)	2,081 (11.3)	2,171 (4.3)	2,275 (4.8)	6.8 -	2,293 (0.8)
기타	474	556	422	456	474	0.0	588

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 괄호()는 전년대비 증가율

3. '기타'는 연금회계·재해보상특별회계 사업외비용 및 관리운영비로, 인건비 및 일반경비 등임

자료: 공무원연금공단

공무원연금 지출을 연금급여 유형별로 보면, 퇴직연금의 경우 2021년 15조 391억원에서 2025년 21조 215억원으로 8.7%의 연평균 증가율을 보였다. 유족연금은 연평균 9.1% 증가하여 2025년 1조 7,215억원, 일시금 등의 급여는 연평균 9.7% 증가하여 2025년 5,149억원을 기록하였다. 2026년 기금운용계획 기준으로 연금급여는 총 24조 9,076억원이 편성되어 있다.

[표 66] 공무원연금 연금급여 유형별 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
퇴직연금	150,391	163,332	181,328	197,042	210,215	8.7	224,561
유족연금	12,162	13,181	14,671	16,019	17,215	9.1	18,662
일시금 등	3,559	4,346	5,374	5,246	5,149	9.7	5,853
합계	166,112	180,859	201,373	218,307	232,579	8.8	249,076

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액, 장해유족연금은 제외

자료: 공무원연금공단

다만, 공무원연금공단은 공무원연금의 재정수지 산출 시 수입과 마찬가지로 공무원연금기금의 지출을 모두 고려하지 않고, 퇴직급여(퇴직연금 및 유족연금, 관련 일시금 등)와 이를 지급하기 위해 소요되는 일부 운영비만 고려한다. 이에 따라 재정수지 산출 시

반영되는 지출액은 2021년 16조 6,880억원에서 2025년 23조 3,204억원으로 연평균 8.7% 증가하였고, 2026년에는 24조 9,562억원이 기금운용계획에 편성되어 있다.

[표 67] 공무원연금기금 지출(재정수지 산출용): 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	166,880	181,684	201,944	218,959	233,204	8.7	249,562
퇴직급여	166,374	181,103	201,515	218,498	232,732	8.8	249,076
급여 외 운영비	506	581	429	461	472	-1.7	486

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 공무원연금공단

(라) 재정수지 및 적립금

최근 5년(2021~2025년) 동안 공무원연금의 재정수지 현황을 살펴보면, 2025년 재정수지 적자는 2021년 대비 2.6배에 달하는 8조 3,173억원을 기록하며 계속 확대되고 있다. 이는 수급자 수 증가, 연금급여액 인상 등에 따라 지출의 연평균 증가율(8.7%)이 수입의 연평균 증가율(2.8%)보다 높은 데에서 기인한다.

한편, 공무원연금기금의 적립금은 기금의 부채에서 연금충당부채와 퇴직수당충당부채⁸⁷⁾를 제외한 후 이를 총자산에서 차감한 것으로, 자본금, 기타포괄손익누계액, 이익잉여금의 합계를 말한다. 이 적립금은 2021년 15조 1,752억원에서 2025년 18조 971억 원으로 연평균 4.5% 증가하였다.

[표 68] 공무원연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수 입(A)	134,480	137,233	143,178	144,247	150,031	2.8	156,347
지 출(B)	166,880	181,684	201,944	218,959	233,204	8.7	249,562
재정수지(A-B)	-32,400	-44,451	-58,766	-74,712	-83,173	-	-93,215
적립금	151,752	151,175	156,686	163,403	180,971	4.5	187,232

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 공무원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

87) 2025회계연도 결산 기준 공무원연금기금의 연금충당부채는 1,076.4조원, 퇴직수당충당부채는 54.7조원이다.

[참고] 공무원연금 국가보전금 현황

- 공무원연금은 1993년에 최초로 65억원의 적자가 발생하기 시작하여 2001년부터 국가가 부족분을 보전하고 있으며 2025년 결산 기준 8조 3,173억원을 기록

[공무원연금 국가보전금 및 보전율]

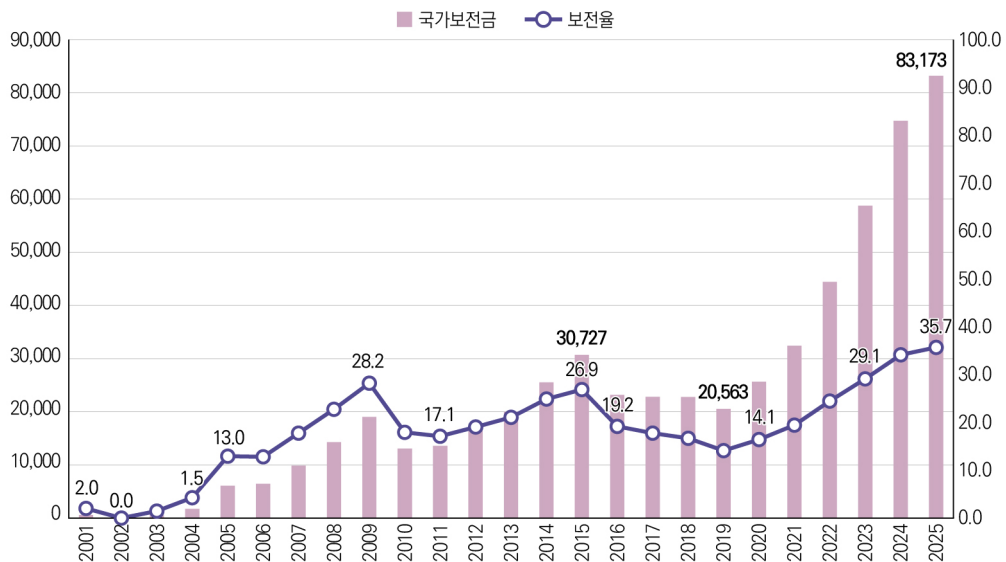
(단위: 억원)

구 분	2001	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025
지출(A)	29,288	72,899	114,290	155,912	166,880	181,684	201,944	218,959	233,204
국가보전금(B)	599	13,071	30,727	25,644	32,400	44,451	58,766	74,712	83,173
보전율(B/A)	2.0%	17.9%	26.9%	16.4%	19.4%	24.5%	29.1%	34.1%	35.7%

- 주: 1. 지출은 모든 연금지출에서 퇴직수당, 재해보상급여를 제외한 금액이고, 보전율은 지출대비 국가보전금의 비율을 말함
 2. 국가보전금은 재정수지 적자와 동일하며, [표 63]의 공무원연금기금 수입에서 예산안에 따라 국가 및 지자체가 납부한 보전금 수입과 차이가 있음
 자료: 공무원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[공무원연금 국가보전금 및 보전율 추이: 2001~2025년]

(단위: 억원, %)



자료: 공무원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5. 재정전망

국회예산정책처의 전망⁸⁸⁾에 따르면, 현행제도 유지 시 공무원연금기금의 수입은 2026년 23.9조원에서 2029년 27.1조원으로 연평균 4.3% 증가할 것으로 예상되고, 지출은 동 기간 30.0조원에서 35.2조원으로 연평균 5.5% 증가할 것으로 예상된다.

전망기간 동안 공무원연금의 지출 증가 속도가 수입 증가 속도를 상회하는 것은 상술한 바와 같이 수급자 수의 증가와 연금급여액 상승에서 기인한다. 그 결과, 내부거래를 제외한 공무원연금기금의 재정수지⁸⁹⁾는 2026년 6.1조원 적자에서 2029년 8.1조원 적자로 전망기간 동안 적자 규모가 확대될 것으로 예상된다. 한편, 공무원연금기금은 국민연금과 사학연금과 다르게 적립금을 유동성 위기 등을 대비한 책임준비금 성격으로 유지 중이며 전망기간 동안 연평균 2.8% 증가하는 것으로 전망되었다.

[표 69] 공무원연금기금 재정전망: 2026~2029년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수입	23.9	24.7	26.0	27.1	4.3
지출	30.0	31.7	33.6	35.2	5.5
재정수지	-6.1	-7.0	-7.7	-8.1	-
적립금	17.3	17.8	18.3	18.8	2.8

주: 1. 2024년 실적치를 기준으로 전망한 결과이며 전망액은 경상가격

2. 내부거래를 제외한 수입·지출 기준으로 작성

자료: 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」, 2025.

88) 본고에서 제시하는 공무원연금 재정전망은 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)의 결과를 인용하였다. 이것은 2023년 12월 당시 통계청이 발표한 「장래인구추계」의 2025~2095년 추계결과(중위 가정)와 국회예산정책처가 발표한 「2026년 NABO 경제전망(2025~2029)」(2025.9)의 거시경제 변수, 2024년 결산 기준의 공무원연금 가입자 수, 직종별·성별·재직기간별·연령별 퇴직률과 기준소득월액, 기수급자 수, 평균 연금월액 등의 실적치 자료를 바탕으로 재정 변화를 전망한 결과이다.

89) 공무원연금기금은 1993년에 최초로 65억원의 적자가 발생하였고 2001년부터는 적자를 기금으로 충당하기 어려워 국가가 부족분을 보전하고 있는 점을 고려하여 공무원연금기금 재정상황은 국가부담금과 국가보전금 등 내부거래를 제외한 기준으로 살펴보기로 한다.

[참고] 정부의 공무원연금 재정계산

- 정부는 「공무원연금법」 제66조에 따라 2000년부터 5년 주기로 재정계산 실시
 - 「공무원연금법」 제66조는 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형을 유지하도록 규정하고 있음
 - 인사혁신처는 공무원연금제도 및 기금운용에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 공무원연금운영위원회를 구성하여 운영 중이고, 5년마다 실시하는 재정계산과 관련한 주요 가정, 변수 등 주요 사항을 심의하고 결정하며 재정계산 실무는 공무원연금공단이 담당
 - 가장 최신 재정계산은 2025년에 실시한 것으로 전망기간은 2025년부터 2065년까지였으며, 당시 기획재정부가 공무원연금의 장기재정전망(재정계산) 결과를 2025년 9월 발표하였음
- 정부의 2025년 공무원연금 재정계산 결과, 저출생고령화 등 인구구조 변화로 가입자 수는 감소, 수급자 수는 증가하여 2065년 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 0.69%에 이를 것으로 전망
 - 2025년 재정계산 당시, 저출생고령화 추세를 반영하여 공무원 수(가입자 수)를 전망한 결과 가입자는 증가 후 감소하나, 수급자 수는 기대수명 연장 등으로 꾸준히 증가

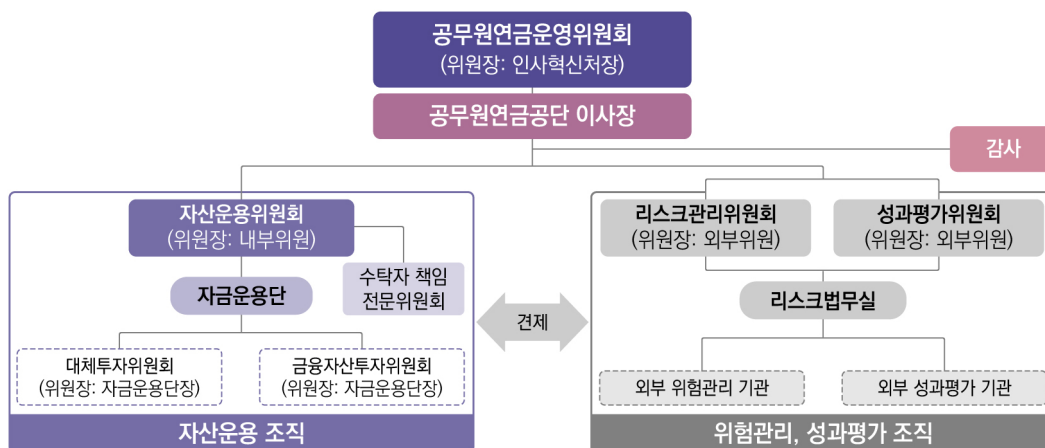
6. 기금운용

「공무원연금법」 제76조에 근거하여 연금급여를 충당하기 위한 책임준비금의 유지·관리를 위해 공무원연금기금을 설치·운영하고 있다. 국가 및 지방자치단체는 연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하게 되었으며, 2009년 연금개혁으로 정부가 부담하고 있는 보전금을 기금의 수익금으로 일부 충당할 수 있게 되었다. 다만, 공무원연금재정 안정을 위해 책임준비금을 적립하도록 규정하고 있으나 매년 보전금을 충당하는 상황에서 실효성이 크지 않다. 따라서 세대 간 공조에 기반을 둔 재정운영 특성상 공무원연금기금은 유동성 위기 방지를 위한 지불준비금으로 운영 중이지만, 연금지출액 1년분의 규모에도 미치지 못하고 있다.

(가) 기금운용체계

기금운용의 전문성을 기하기 위하여 금융계 및 학계 전문가로 구성된 위원회를 활용하고 있으며, 금융자산종합관리시스템을 통해 자산배분·평가·위험관리에 대한 의사결정을 하고 있다.

[그림 27] 공무원연금기금 운용체계



자료: 공무원연금공단 홈페이지(<http://geps.or.kr>)

2025년 말 기준 각 위원회의 구성을 살펴보면, 자산운용위원회가 전체 자산의 배분과 운용에 대한 의사결정을 담당하고 공무원연금공단의 혁신경영본부장을 위원장으로 하여 10명의 위원이 활동하고 있다. 이를 견제하는 리스크관리위원회와 성과평가위원회는 외부위원이 위원장을 맡으며 각각 7명의 위원으로 구성되어 있다.

[표 70] 공무원연금공단 내 기금운용 관련 위원회 내역

구 분	자산운용 위원회	수탁자책임 전문위원회	대체투자 위원회	실물자산 운용위원회	성과평가 위원회	리스크관리 위원회
목적(기능)	전체자산 배분·운용	수탁자 책임활동 심의	대체투자 심의	실물자산 배분·운용	성과평가 심의	금융실물자산 위험관리
구 성 원	위원수	10명	5명	47명	12명	7명
	위원장	혁신경영 본부장	외부위원	자금운용단장	복지본부장	외부위원

자료: 공무원연금공단

공무원연금기금은 안정성·수익성·유동성·복지성으로 크게 4가지 원칙에 따라 운용하고 있다. 안정성은 자산의 변동성에 대응하면서 손실위험을 최소화하는 것이고, 수익성은 기금의 실질가치를 보전하면서 최대 수익을 추구하는 것이다. 그리고 원활한 연금급여 지급 및 투자재원을 자체 조달하는 유동성과 공무원 및 그 가족의 생활안정과 복리향상에 이바지하기 위한 복지성을 고려한다.

이러한 4대 원칙과 자산별 성격을 고려하여 전략적으로 배분된 금융자산과 정책적으로 배분된 실물 및 대부자산을 바탕으로 향후 5개년에 대한 기금운용전략을 매년 수립하고 있다.

(나) 기금운용자산

공무원연금기금의 총자산은 주식·채권 등 금융자산, 복지, 기타부문의 자산의 합계를 말하며, 2021년 21조 3,098억원에서 연평균 3.5% 증가하여 2025년 기준 24조 4,692억원이 조성⁹⁰⁾되어 있다.

공무원연금기금의 금융부문 운용 현황을 자산유형별로 살펴보면, 채권투자금액은 2021년 2조 9,032억원에서 2025년 3조 4,771억원으로 소폭 늘었으나 비중은 35.8%에서 27.9%로 7.9%p 낮아졌다. 대체투자도 2021년 2조 910억원에서 2025년 2조 2,105억원으로 증가하였으나 비중은 25.8%에서 17.7%로 8.1%p 낮아졌다.

이와 같이 감소한 채권과 대체투자의 비중만큼 주식과 단기금융상품의 비중이 증가하였다. 주식투자금액은 2025년 4조 2,155억원으로 비중이 2021년 28.6%에서 33.8%로 높아졌으며, 주식 내 해외비중도 2021년 45.3%에서 2025년 58.1%로 확대되었다. 국내·해외 주식의 평균 수익률은 유사하지만 국내주식의 변동성이 크게 나타났다. 단기금융상품은 2021년 7,900억원에서 2025년 2조 5,636억원으로 비중이 9.8%에서 20.6%로 증가하였는데, 책임준비금으로서 안정적 이자수익과 유동성을 확보하기 위한 것으로 해석된다.

90) 약 24조원의 기금 중 복지부문이 46.2%로 가장 많고 금융과 기타부문이 각각 45.4%, 8.4%를 차지하고 있다. 복지부문은 가입자의 복지증진을 위하여 자금을 대여하거나 복지시설에 투자하고 기타부문은 공단회관취득비, 임차보증금, 부동산 등이 해당한다.

[표 71] 공무원연금기금 자산구성(금융부문): 2021~2025년

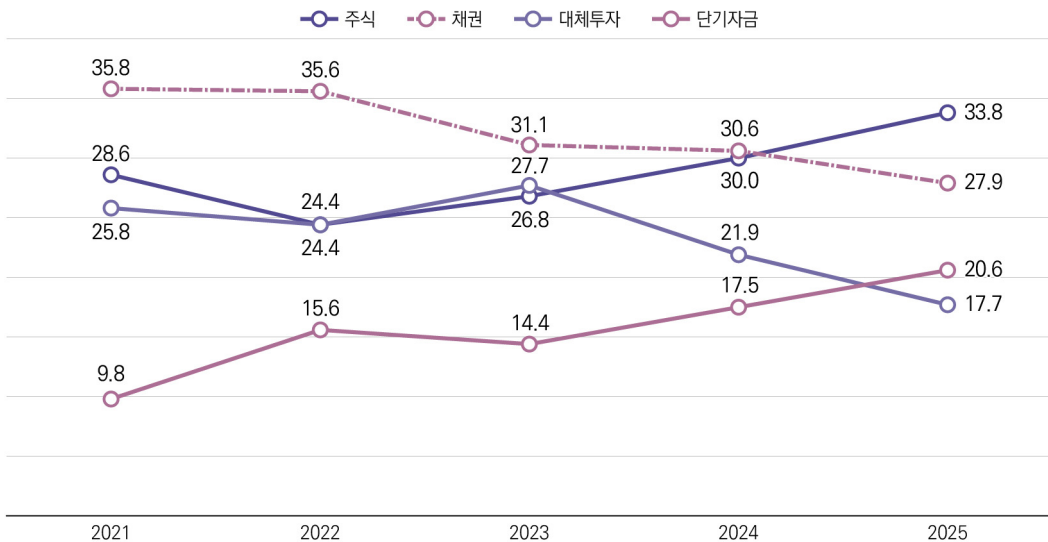
(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	213,098	208,343	213,933	220,707	244,692	3.5
금융부문	81,055	61,977	78,265	97,223	124,667	11.4
국내	54,658	36,489	50,084	59,397	75,843	8.5
해외	26,397	25,488	28,181	37,826	48,824	16.6
채 권	29,032	22,063	24,337	29,753	34,771	4.6
국내	23,636	16,743	18,785	22,525	24,903	1.3
해외	5,396	5,320	5,552	7,228	9,868	16.3
주 식	23,213	15,102	20,999	29,162	42,155	16.1
국내	12,702	6,985	10,283	10,908	17,646	8.6
해외	10,511	8,117	10,716	18,254	24,509	23.6
대체투자	20,910	21,812	21,659	21,272	22,105	1.4
국내	10,420	9,761	9,746	8,928	7,658	-7.4
해외	10,490	12,051	11,913	12,344	14,447	8.3
단기금융상품	7,900	3,000	11,270	17,036	25,636	34.2

주: 합계는 금융부문, 복지부문, 기타부문 자산의 합계액
 자료: 공무원연금공단

[그림 28] 공무원연금 금융부문 자산유형별 구성비: 2021~2025년

(단위: %)

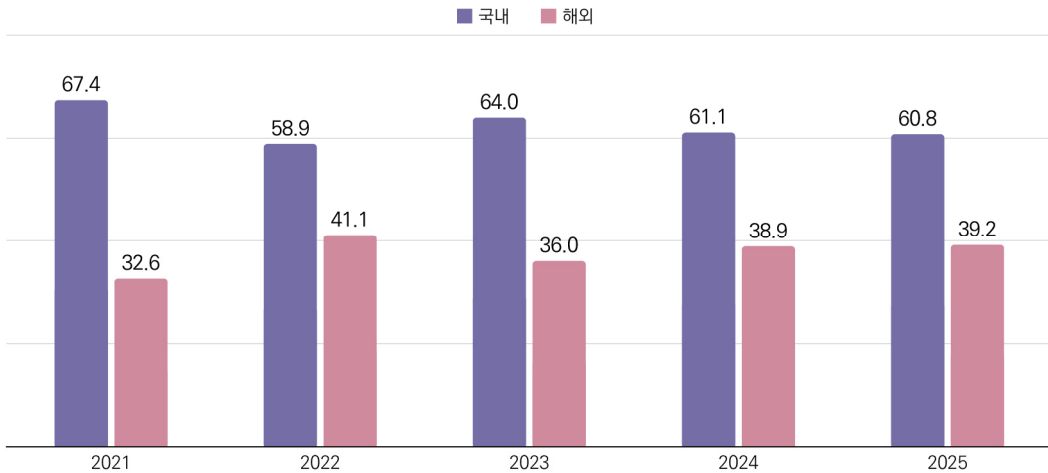


자료: 공무원연금공단자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공무원연금 금융부문 자산의 국내 및 해외 운용비중 추이를 보면, 국내자산은 2021년 67.4%에서 2025년 60.8%로 감소하였고 해외자산은 2021년 32.6%에서 2022년 41.1%까지 증가하였다가 2025년에는 39.2%를 기록하였다.

[그림 29] 공무원연금기금 금융부문 자산의 국내 및 해외 투자 비중: 2021~2025년

(단위: %)



자료: 공무원연금공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 기금운용수익률

공무원연금 금융부문의 2025년 수익률은 12.7%로 전년대비 6.4%p 상승한 것으로 나타났다. 자산유형별로는 국내 주식의 수익률이 90.4%로 가장 높아 주식의 수익률이 전년대비 30.8%p 증가하여 전체 수익률의 상승을 이끈 것으로 나타났다. 다만, 주식을 제외한 나머지 자산의 수익률은 채권 1.5%, 대체투자 1.4%, 단기금융상품 2.8%로 전년대비 감소하였다.

최근 5년간(2021~2025년) 금융부문 수익률을 자산유형별로 살펴보면, 국내주식의 경우 최저 -23.2%(2022년)에서 최고 90.4%(2025년)로 변동폭이 크게 나타났다. 반면 해외주식은 최저 -13.9%(2022년)에서 최고 33.3%(2024년)로 국내주식에 비해 변동성이 낮으면서도 5년 평균 수익률은 18.2%로 국내주식(18.1%)과 유사한 수준을 보였다. 채권의 경우 해외채권이 최저 -13.1%(2022년)에서 최고 4.3%(2023년)의 수익률을 보였으며, 대체투자는 최저 1.4%(2025년)에서 최고 18.5%(2021년)로 주식보다는 변동폭이 작았으나 5년 연속 하락세를 기록하고 있다.

[표 72] 공무원연금 금융부문 자산유형별 수익률: 2021~2025년

(단위: %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
금융부문	8.1	-4.4	9.3	6.3	12.7
채 권	-1.2	-7.7	7.4	4.3	1.5
국 내	-1.2	-6.3	8.4	5.2	0.8
해 외	-1.0	-13.1	4.3	1.2	3.5
주 식	16.3	-18.9	23.3	13.6	44.4
국 내	7.4	-23.2	24.5	-8.6	90.4
해 외	29.4	-13.9	22.3	33.3	19.7
대체투자	18.5	10.2	7.2	4.6	1.4
국 내	17.8	12.2	12.5	1.6	7.6
해 외	19.1	8.4	2.8	7.2	-2.5
단기금융상품	1.1	2.6	3.8	3.8	2.8

자료: 공무원연금공단

제3장

사립학교교직원연금

제1절 개요

사립학교교직원연금(이하 “사학연금”)은 사립학교 교직원 등의 퇴직, 사망, 직무상 질병·부상·장해 발생 시 소득을 보장하기 위한 사회보험 제도로 1975년 도입되었다. 도입 당시에는 「사립학교교직원연금법」 제정(1973년 제정, 1975년 제도 도입)을 통해 사립학교 교원을 대상으로 제도를 운영하였으나, 1978년부터 그 적용 범위를 사무직원에게까지 확대하였고, 2000년에 법제명을 「사립학교교직원 연금법」으로 변경하였다.

사학연금의 부담률과 급여 등 제도의 근간은 공무원연금 제도와 동일하게 설정되어 있다.⁹¹⁾ 현재 가입자의 재직기간 중 본인과 학교기관 및 국가가 소득의 18%를 보험료로

91) 「사립학교교직원 연금법」

제42조(「공무원연금법」 및 「공무원 재해보상법」의 준용) ① 제33조에 따른 급여의 종류, 급여의 사유, 급여액 및 급여의 제한 등에 관한 사항은 「공무원연금법」 제28조, 제34조부터 제36조까지, 제40조, 제41조, 제43조부터 제52조까지, 제54조부터 제65조까지 및 「공무원 재해보상법」 제8조, 제13조부터 제15조까지, 제19조, 제20조, 제22조, 제24조부터 제33조까지, 제35조부터 제37조까지, 제40조부터 제45조까지 중 해당 규정(위험직무순직유족연금 및 위험직무순직유족보상금에 관한 규정은 제외한다)을 각각 준용한다. 이 경우 “공무원”은 각각 “교직원(「공무원 재해보상법」 제42조제1항의 재난부조금 산정과 같은 법 제43조제3항의 배우자, 부모, 배우자의 부모, 자녀의 사망에 따른 사망조위금 산정, 「공무원연금법」 제50조제1항제2호에 따른 연금의 지급정지 대상의 경우에는 제외한다)”으로, “공무상”은 각각 “직무상”으로, “비공무상”은 각각 “비직무상”으로, “순직공무원”은 각각 “직무상사망교직원”으로, “순직”은 각각 “직무상”으로, “공단” 및 “인사혁신처장”은 각각 “공단”으로, “「사립학교교직원 연금법」”은 “「공무원연금법」”으로, “사립학교교직원”은 “공무원”으로, 「공무원연금법」 제34조제1항 단서 중 “제25조”는 이 법 “제31조”로, 「공무원연금법」 제40조제2항 및 제3항과 같은 법 제43조제3항의 “제26조”는 이 법 “제32조”로, 「공무원연금법」 제52조제5항의 “제31조와 제32조”는 이 법 “제36조와 제37조”로, “기여금”은 각각 “개인부담금”으로, 「공무원연금법」 제63조제4항의 “「공무원 재해보상법」 제6조에 따른 공무원재해보상심의회”는 “급여심의회”로 본다.

② 제1항에 따라 준용되는 「공무원연금법」 제43조, 제51조, 제54조, 제55조, 제58조 및 제62조의 해당 규정에 따른 급여의 사유, 재직기간, 재직연수 및 공제재직연수를 산정할 때 제31조제3항 각 호의 구분에 따른 정년을 초과하는 기간에 해당하는 재직기간은 계산에서 제외한다.

③ 제2항에 따른 정년의 계산 방법은 제31조제4항에 따른다.

④ 제1항의 규정에 따라 준용되는 「공무원연금법」 제43조제1항제2호에 따른 정년 또는 근무상한연령은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

납부하면, 가입자 퇴직 후에 재직기간 1년당 소득의 1.7%에 해당하는 급여를 사망 시까지 지급한다. 또한, 가입자가 퇴직할 경우에 민간 근로자의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당을 지급하고, 사망 시에는 유족급여를 지급하며, 재해보상 급여 등의 각종 급여도 지급하고 있다. 즉, 민간근로자에 대한 연금제도(「국민연금법」)와 퇴직금제도(「근로기준법」), 산재보험제도(「산업재해보상보험법」) 등의 역할을 사립학교 교직원에 대해서는 사학연금이 수행하고 있는 것이다. 이때 연금제도는 가입자와 사용자 등이 비용을 부담하는 각출형(contributory system)으로 운영되지만, 재해보상급여와 퇴직수당 등은 학교법인과 국가가 부담하는 비각출형(non-contributory system)으로 운영된다.

사학연금 제도의 부담률과 급여산정 구조는 공무원연금과 유사하지만 몇 가지 측면에서 차이가 있다. 먼저, 비용부담 구조에 차이가 있다. 공무원연금은 공무원 개인의 보험료는 기준소득월액을 기준으로 산정되는 반면, 고용주로서의 국가의 부담금은 보수예산을 기준으로 산정된다. 이와 달리 사학연금은 교직원 개인과 법인·국가가 부담하는 보험료 모두 기준소득월액을 기준으로 산정된다. 또한, 두 제도는 급여 총당에 대한 재원이 부족할 경우 각 법에서 명시하고 있는 국가의 책무에 대한 규정이 상이하다. 「공무원연금법」은 제71조제1항에서 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 소요되는 비용을 기여금, 연금부담금으로 총당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(‘보전금’)을 국가나 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있다. 반면, 「사립학교교직원 연금법」은 제53조의7을 통해 법률이나 제도적인 사유로 동법에 따른 급여를 기금으로 총당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다고 명시하고 있다.⁹²⁾

사학연금과 공무원연금의 또 다른 차이는 재정운용 측면에서 나타난다. 공무원연금은 부과방식으로 운영되는 반면, 사학연금은 국민연금과 동일하게 부분적립방식으로 운영되고 있다. 즉, 당해 연도에 발생한 수입의 일부를 급여 지출에 총당하고 남은 부분을 적립하여 운용하는 것이다.⁹³⁾ 또한, 재해보상 제도의 경우에도, 사학연금은 사전에 법인이 부담하여야 할 보험료율을 정하고, 부분적립방식으로 재정을 운영하는 반면, 공무원연금은 당해 지급해야할 것으로 예상되는 급여액을 국가 및 지방자치단체 예산에 편성하여 예산에 따라 집행하는 방식으로 운영한다는 점에서 차이가 있다.

92) 자세한 내용은 이하 ‘참고」 사학연금과 공무원연금의 비용부담 구조 차이’(p.178)에 제시되어 있다.

93) 「사립학교교직원 연금법」 제47조의2는 국가로 하여금 사립학교교직원 연금 재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 사립학교교직원 연금기금에 적립해야 한다고 규정하고 있다.

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대

1960년에 공무원연금제도가 도입되고, 1963년에는 「사립학교법」이 제정되자 공무원연금에 적용받는 국·공립학교 교원과 그렇지 않은 사립학교 교원 간 처우의 형평성 도모 차원에서 사학연금제도의 도입 필요성이 제기되었다. 이에 1973년에 「사립학교교원연금법」이 제정되었고, 1974년에는 사학연금을 관리·운영하는 사립학교교원연금관리공단(현 사립학교교직원연금공단, 이하 “사학연금공단”)이 설립되었으며, 1975년 1월부터 사학연금제도가 시행되었다.

1975년 도입 당시 사학연금은 사립학교에 근무하는 교원을 대상으로 하여 개인과 학교법인, 국가가 보수월액의 총 11%를 기여금으로 부담하면(본인 5.5%, 학교법인 3.5%, 국가 2.0%), 재직기간 1년당 보수월액의 2%에 해당하는 금액을 연금급여로 지급하는 제도로 출발하였다. 또한, 사립학교 교원에게 적용하는 급여의 종류와 급여액 산정 등은 「공무원연금법」을 준용하도록 하였다.

이후 1978년부터는 적용대상이 사립학교에 근무하는 사무직원에게까지 확대되었고, 1981년부터는 특수학교에 근무하는 교직원들도 사학연금제도의 적용을 받을 수 있게 되었다. 또한, 1984년부터는 당시 문교부장관이 지정하는 연구기관의 교수요원 및 연구요원에게까지 확대 적용되었다.

제도 시행 후 1980년대에는 신규 급여의 도입, 급여 수준의 향상으로 이어지는 제도 개선 등을 추진했다. 1980년에는 퇴직연금공제일시금과 유족연금부가금 제도가 신설되었고, 1985년에는 퇴직급여가산금, 사망조위금, 유족연금특별부가금 제도가 신설되었다. 또한, 1980년에 재직기간 상한이 30년에서 33년으로 연장되었고, 1980년부터 1990년대 초반까지 보수월액의 범위에 기말수당·정근수당·장기근속수당·직무수당 등을 차례로 추가함에 따라 연금액 산정 시 기준이 되는 가입자의 보수 수준이 증가되었고, 이는 연금급여 수준이 상향 조정되는 결과로 이어졌다.

한편, 1991년에는 사립학교 교직원에게 적용되던 퇴직급여가산금 제도가 폐지되고 퇴직수당 제도가 도입되었다. 퇴직수당 제도 도입 전 「공무원연금법」을 적용받는 공무원과 「사립학교교직원 연금법」을 적용받는 사립학교 교직원에게는 퇴직금 성격의 급여가 없었고, 5년 이상 재직 후 퇴직한 경우에만 퇴직일시금이나 퇴직연금일시금의 20%에

상당하는 금액을 퇴직급여가산금으로 수령할 수 있었다. 그러나 1991년부터는 민간근로자에게 적용되는 퇴직금과 동일한 성격인 퇴직수당이 도입되면서 이전의 퇴직급여가산금 제도를 대체하게 되었다.

[표 73] 사학연금 주요 제도 변화: 1970~1990년대 초반

구분	주요 내용
1973년	○ 「사립학교교직원연금법」 제정
1974년	○ 사립학교교직원연금관리공단 설립
1975년	○ 사학연금제도 시행(보험료율 11%, 지급률 2%)
1978년	○ 당연가입 대상에 사립학교 사무직원을 포함
1980년	○ 퇴직연금공제일시금, 유족연금부가금 제도 신설 ○ 재직기간 상한 연장(30년 → 33년)
1981년	○ 당연가입 대상에 특수학교 교직원 포함
1984년	○ 당연가입 대상에 연구기관 교수요원 및 연구요원 포함
1985년	○ 퇴직급여가산금, 사망조위금, 유족연금특별부가금 제도 신설
1991년	○ 퇴직급여가산금 폐지, 퇴직수당도입

자료: 「2025년 사학연금 통계연보」의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

제1~4차 직역연금 개혁을 통한 사학연금 제도 변화

사학연금은 제도 초기부터 부담률과 급여에 관한 사항은 「공무원연금법」을 준용하도록 설계되었기 때문에, 이후 제도의 주요 변경은 공무원연금 제도의 변경과 함께 이루어졌다. 도입 초기 공무원연금과 사학연금은 공무원 및 교직원에 대한 보호 및 우수인재 유치라는 목적에서 상대적으로 관대한 제도로 운영되었으나 이후 재정에 대한 지속가능성에 문제가 제기되어 1990년대 이후 네 차례에 걸쳐 제도개선이 이루어졌다. 이러한 사학연금의 제도개선은 공무원연금의 제도개혁과 함께 추진되었기 때문에 사학연금의 변천 과정 및 내용은 앞서 제2장에서 제시된 공무원연금의 변천과 동일하다고 할 수 있다.

제1차 개혁은 1995년에 실시되어 1996년부터 보험료율이 보수월액의 11%에서 13%로 1999년에는 다시 15%로 인상되었고, 1996년 이후부터 신규 가입한 사람에 대해서는 퇴직 후에 즉시 연금을 지급하는 것이 아니라 특정 연령에 도달해야 연금이 지급되

도록 하였다. 이때 설정된 연금 수급개시연령은 60세이다. 다만, 이를 보완하기 위해 조기퇴직연금제도가 도입되었다.

이후 2001년 1월부터 실시된 제2차 개혁은 보험료율을 보수월액의 17%로 인상하였고, 1995년 이전 가입자에 대해서도 연금 수급개시연령(60세)이 적용되었다. 또한, 연금액 산정 시 기준이 되는 보수를 퇴직당시 최종보수에서 퇴직 전 3년 평균 보수로 변경하였고, 연금액의 실질가치 보전을 위해 연금 개시 후 보수인상률을 적용하던 방식에서 소비자물가상승률을 적용하는 방식으로 바뀌었다.

제3차 개혁은 2010년에 이루어졌다. 이 때의 가장 중요한 변화는 부담금(보험료) 및 급여 산정의 기초가 되는 보수월액을 기준소득월액으로 변경한 것이다. 당시 사립학교 교직원은 실제 학교에서 받는 보수와 상관없이 「공무원보수규정」에 의한 직급과 호봉에 따라 부담금과 급여가 산정되었다. 그러나 보수월액 기준에서 기준소득월액 기준으로 변경됨에 따라 학교기관에서 받는 실제 보수를 기준으로 하여 부담금과 급여가 산정되기 시작하였다. 이와 동시에 보험료율이 인상되고 연금지급률은 인하되었다. 당시 보수월액은 기준소득월액의 약 65% 수준이었기 때문에, 보수월액의 17%를 사학연금 보험료로 부담하였던 것을 기준소득월액으로 환산하면 11.0% 수준이었다. 이러한 보험료율을 제3차 개혁을 통해 2010년 12.6%, 2011년 13.4%, 2012년 14% 수준으로 인상하였다. 연금지급률의 경우 당시 평균보수월액 기준으로 재직기간 1년당 2%의 연금지급률이 적용되던 것에서, 평균기준소득월액 기준으로 재직기간 1년당 1.9%가 적용되는 것으로 변경되었다. 연금 산정 시 퇴직 전 최종 3년 평균 보수월액을 기준으로 급여를 산정하던 방식도 전 재직기간의 평균 기준소득월액을 기준으로 급여를 산정하는 방식으로 전환되었다. 또한, 2010년 이후 사립학교 교직원으로 임용된 사람에 대해서는 연금 수급개시연령을 65세로 상향조정하여 적용하였다.

가장 최근에 이루어진 제4차 개혁은 2015년에 이루어졌다. 이 개혁을 통해 2016년 보험료율이 기준소득월액의 16%로 인상된 후 최종 18%까지 단계적으로 추가 인상되었고, 당시 1.9%였던 연금지급률은 1.7%까지 단계적으로 인하되었다. 또한, 1996년 이후 사립학교 교직원으로 임용된 사람에 대해서도 연금 수급개시연령을 65세로 상향조정 하였는데, 2016년부터 2033년까지 단계적으로 65세가 되도록 하였다. 한편, 이전까지의 사학연금은 완전 소득비례방식으로 운영되었는데, 제4차 개혁을 통해 연금지급률 1%p에 대해서는 소득재분배 요소를 도입⁹⁴⁾하였다. 이 외에도 최대 재직기간을 33년에서

36년으로 단계적으로 연장하고, 연금을 수급하기 위한 재직기간 조건도 20년에서 10년으로 단축되었다.

[표 74] 직역연금개혁에 따른 사학연금 주요 제도 변화

구 분	주요 내용
제1차 개혁 (1996년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비용부담률 인상(보수월액의 11% → 15%) ○ 1996년 이후 가입자 수급개시연령 제도 도입(60세)
제2차 개혁 (2001년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비용부담률 인상(보수월액의 15% → 17%) ○ 1995년 이전 가입자 수급개시연령 제도 도입(60세) ○ 연금산정 기준 보수 조정(퇴직 당시 최종보수 → 퇴직 전 최종 3년 평균 보수월액)
제3차 개혁 (2010년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부담금 및 급여 산정 기준 변경(보수월액 → 기준소득월액) ○ 부담률 조정(보수월액의 17% → 기준소득월액의 14%) ○ 연금산정 기준 보수 조정(퇴직 전 최종 3년 평균 보수월액 → 전 재직기간 평균 기준소득월액) ○ 2010년 이후 가입자 연금 수급개시연령 변경(60세 → 65세)
제4차 개혁 (2016년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부담률 단계적 인상(16% → 18%) ○ 재직기간 상한의 단계적 연장(33년 → 36년) ○ 연금액 산정 시 소득재분배 요소 도입 ○ 연금지급률 단계적 인하(1.9% → 1.7%) ○ 연금수급을 위한 재직기간 요건 완화(20년 → 10년) ○ 1996년 이후 가입자 연금 수급개시연령 단계적 변경(60세 → 65세)

자료: 「2025년 사학연금 통계연보」의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

사학연금 적용대상의 변화

「사립학교교직원 연금법」 제60조의4는 사학연금 적용범위의 특례에 관하여 규정하고 있다. 사학연금 적용범위의 특례 대상은 1984년 대학원을 설치·운영하는 연구기관의 교수요원 및 연구요원(이후 사무직원으로 확대)을 시작으로 지속 확대되었다. 2005년에는 원격대학형태의 평생교육시설의 교직원과 사학연금공단의 임직원(사학연금공단의 임원은 2012년부터 제외)을 특례 대상으로 포함하였고, 2006년에는 학교형태의 평생교육시설의 교직원을 추가하였다. 또한, 2010년에는 국가가 국립대학법인으로 설치하는 국립

94) 사학연금의 재분배 요소에 대한 자세한 설명은 이하 「그림 33」 사학연금 가입자 소득수준별 재분배 적용 비율」(p.188)에 제시되어 있다.

대학교의 교직원 및 조교도 특례에 포함시킴으로써 2011년 국립대학법인 서울대학교와 2013년 국립대학법인 인천대학교의 교직원 및 조교가 사학연금의 적용을 받게 되었다.

[표 75] 사학연금 특례적용범위의 변천

법 시행	특례적용 대상
1983.12.30. 개정, 1984.1.1. 시행	○ 대학원을 설치·운영하는 연구기관으로 당시 문교부장관이 지정하는 연구기관의 교수요원 및 연구요원(2005년 5월 31일부터 사무직원 포함)
2005.5.31. 개정 및 시행	○ 원격대학형태의 평생교육시설로서 당시 교육인적자원부장관이 지정하는 시설의 교원 및 사무직원 ○ 당시 사립학교교직원연금관리공단 임직원(2012년부터 임원은 제외)
2006.3.24. 개정 및 시행	○ 학교형태의 평생교육시설로서 당시 교육인적자원부장관이 지정하는 시설의 교원 및 사무직원
2009.2.26. 개정 및 시행	○ 고등학교 과정 이하의 학교를 설치·운영하는 연구기관으로서 당시 교육과학기술부장관이 지정하는 기관의 교수요원, 연구요원 및 교직원
2010.12.27. 개정, 2011.12.28. 시행	○ 국가가 국립대학법인으로 설치하는 국립대학교의 교원, 직원 및 조교
2016.1.28. 개정, 2016.3.1. 시행	○ 서울대학교병원 및 서울대학교치과병원의 임상교수요원, 직원, 국립대학병원 및 국립대학치과병원의 임상교수요원 및 직원

주: 2009년 2월 26일 개정 및 시행된 내용은 당시 한국과학기술원(KAIST)와 「사립학교법」에 따른 학교 법인이 합병할 수 있도록 하고 한국과학기술원에 초·중·고등학교를 설치할 수 있도록 「한국과학기술원법」을 개정하면서 이를 고려하여 동법을 개정한 내용

자료: 법률 제3694호, 법률 제7536호, 법률 제7889호, 법률 제9413호, 법률 제10413호, 법률 제13934호를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이후 사학연금 가입자 수에 큰 영향을 미친 제도 변화는 2016년 3월부터 서울대학교병원·서울대학교치과병원·국립대학병원·국립대학치과병원의 임상교수요원과 직원을 적용범위 특례로서 사학연금 대상자에 포함시킨 것이다. 이에 따라 사학연금 가입자 중 직원이 차지하는 비중이 증가하게 되었다(이하 「그림 31」 사학연금 가입자 수: 1979~2025년'(p.174) 참고).

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

사학연금의 제도운영과 기금운용은 사학연금공단이 맡아 수행한다. 「사립학교교직원 연금법」에 따르면 사학연금공단은 부담금 징수, 급여의 결정·지급, 교직원 복지사업 등을 수행하고, 기금을 관리·운용한다(제4조 및 제53조의3).⁹⁵⁾ 다만, 사학연금공단은 교육부장관의 감독을 받으며, 정관을 변경하려면 교육부장관의 인가를 받아야 한다.

연금제도, 재정계산, 기금운용계획, 가입자 후생복지사업 등에 관한 사항은 사립학교 교직원 연금운영위원회의 심의를 받아야 한다. 동 위원회는 공단 이사장이 위원장이 되고, 관련 중앙행정기관 소속공무원, 공단 임원, 교직원 단체가 추천하는 사립학교 교직원, 사립학교 설립·경영자, 퇴직연금 수급자, 비영리민간단체 소속인, 그 외 전문가 등으로 구성되는데, 위원은 교육부장관이 임명하거나 위촉한다.

[그림 30] 사학연금 운영체계



자료: 「사립학교교직원 연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

95) 「사립학교교직원 연금법」에 따른 모든 급여는 수급권을 가진 사람의 신청을 받아 사학연금 공단이 결정하는데, 일부 장해연금 등의 급여(간병급여, 보조기구 또는 보조기구 수당, 요양급여, 장해연금·장해일시금, 직무상유족연금, 직무상유족보상금, 비직무상 장해연금, 비직무상 장해일시금)를 결정할 때는 연금 급여심의회의 심의를 거쳐야 한다. 연금급여심의회의는 공단의 상임이사장이 위원장이 되고, 교육부의 5급 이상 공무원, 교직원, 의료업무 및 법무 종사자 중 공단 이사장이 위촉하는 사람이 위원이 된다(시행령 제21조의2). 한편, 만약 가입자나 수급자가 급여에 관한 결정, 부담금 징수 등 「사립학교교직원 연금법」에 따른 처분 등에 대해 이의가 있을 때에는 사립학교교직원 연금급여재심위원회에 그 심사를 청구할 수 있다. 이 경우 동 위원회는 90일 이내에 급여에 대한 재심을 실시하여야 한다. 급여재심위원회는 교육부 5급 이상 공무원 또는 장학관, 의료계, 법조계, 사회보장 전문가 등에서 교육부장관이 임명 또는 위촉한 자 9인으로 구성된다(시행령 제76조).

2. 가입자 및 보험료

(가) 유형별 가입자 및 가입자 수

사학연금은 사립학교기관의 교원과 사무직원을 가입대상으로 한다. 이때 사립학교는 「사립학교법」 제3조에 따른 사립학교와 이를 설치·경영하는 학교경영기관, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 특수학교 중 사립학교와 이를 설치·경영하는 학교경영기관 등을 가리킨다. 다만, 「공무원연금법」의 적용을 받는 공무원과 「군인연금법」의 적용을 받는 군인은 제외된다. 또한, 2017년 1월 1일 이후 교직원으로 신규 임용된 교직원 중에 정년을 초과한 사람 역시 사학연금에 가입할 수 없는데, 교원의 경우 「교육공무원법」에 따라 교육공무원에게 적용되는 정년, 즉 「교육공무원법」에 따른 교육공무원에게는 62세, 「고등교육법」에 따른 교원에게는 65세를 적용하고, 직원의 경우 「국가공무원법」에 따라 일반직공무원에게 적용되는 정년, 즉 60세를 적용한다.⁹⁶⁾

2025년 기준으로 총 5,319개 기관이 사학연금의 적용을 받고 있다. 그중 유치원이 2,874개소로 가장 많고(54.0%), 그다음으로 고등학교(992개소, 18.7%), 중학교(649개소, 12.2%) 순으로 기관 수가 많다. 사학연금의 적용을 받는 대학은 313개인데, 이 중 19개 기관은 국립대학병원(국립대학법인의 병원 포함)이다.

[표 76] 사학연금 적용 학교기관 수(2025년 기준)

(단위: 개소, %)

구분	합계	유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학(교)	특수학교	학교경영기관
학교기관 수	5,319	2,874	76	649	992	138	313	95	182
구성비	100.0	54.0	1.4	12.2	18.7	2.6	5.9	1.8	3.4

자료: 사학연금공단 제출자료

96) 앞서 살펴본 것처럼, 「사립학교교직원 연금법」 제60조의4는 적용범위의 특례에 대하여 규정하고 있다. 동 규정에 따르면 현재 사학연금공단 직원과 국립대학법인의 교원, 직원 및 조교 중 「공무원연금법」을 적용받지 아니하는 사람, 국가가 법인으로 설치한 국립대학병원 및 국립대학치과병원, 서울대학교병원 및 서울대학교치과병원의 임상교수요원, 직원에 대해서는 「사립학교교직원 연금법」을 적용한다.

사학연금 적용 기관에서 근무하는 교직원은 사학연금의 가입 대상이 된다. 이때의 교원은 「사립학교법」 제54조97)에 따라 그 임명에 관한 사항이 관할 교육청에 보고된 교원을 의미하고, 직원은 「사립학교법」 제70조의298)에 따라 임명된 사무직원을 가리킨다.

학교급별 사학연금 가입자 수 현황을 살펴보면, 2025년 기준으로 총 33.2만명이 가입되어 있으며, 대학교에 근무하는 가입자 수가 22.9만명으로 전체 가입자의 68.9%를 차지한다. 이는 대학에 근무하는 사학연금 가입 사무직원이 17.3만명에 이르기 때문인데 그중 13.6만명은 대학병원 직원이다. 사학연금의 적용을 받는 사무직원은 정관이나 규칙에서 정하는 정원 범위 내에서 임용이 된 사무직원을 의미하므로, 대학병원 직원에는 행정직원 외에도 임상교수, 간호사 등이 포함된다.

[표 77] 사학연금 가입자 수(2025년 기준)

(단위: 천명, %)

구분	합계	유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학(교)	특수학교	학교경영기관
합계	332	31	2	13	36	17	229	3	1
교원	142	29	2	11	30	12	56	3	0
사무직원	190	2	0	2	5	6	173	1	1
병원직원	136	0	0	0	0	0	136	0	0
구성비	100.0	9.4	0.6	4.0	10.7	5.2	68.9	1.0	0.2

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

97) 「사립학교법」

제54조(임용에 관한 보고 및 해임 등의 요구) ① 각급 학교의 교원 임용권자는 교원을 임용(각급 학교의 장으로서 임기 만료로 해임된 경우는 제외한다)하였을 때에는 임용한 날부터 7일 이내에 관할청에 보고하여야 한다.

② 삭제

③ 관할청은 사립학교의 교원이 이 법에 규정된 면직 사유 및 징계 사유에 해당할 때에는 해당 교원의 임용권자에게 해임 또는 징계를 요구할 수 있다. 이 경우 해임 또는 징계를 요구받은 임용권자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

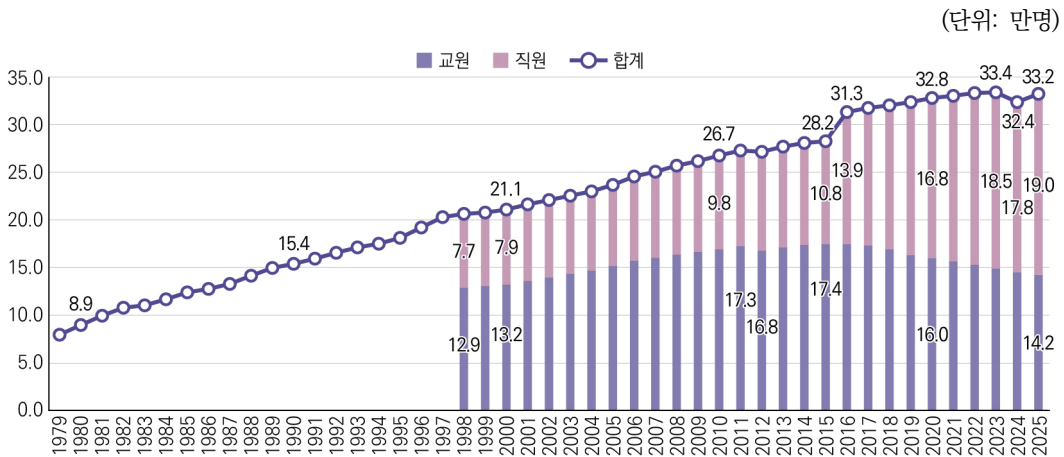
98) 「사립학교법」

제70조의2(사무기구 및 직원) ① 학교법인 또는 사립학교경영자는 그의 사무와 그가 설치·경영하는 학교의 사무를 처리하기 위하여 필요한 사무기구를 두되, 그 설치·운영과 사무직원의 정원·임용·보수·복무 및 신분보장에 관하여는 학교법인 또는 법인인 사립학교경영자의 경우에는 정관으로 정하고, 사인인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다.

② 각급 학교 소속 사무직원은 학교의 장의 제청으로 학교법인 또는 사립학교경영자가 임용한다.

제도 초기부터 사학연금 가입자 수는 지속 증가하고 있다. 1980년 8.9만명이던 가입자 수는 2023년 33.4만명까지 증가하였고, 2025년에는 33.2만명으로 나타나고 있다. 그러나 교원과 사무직원의 가입자 수는 상이한 추이를 보이고 있다.⁹⁹⁾ 교원의 경우 1998년 12.9만명에서 2011년 17.3만명까지 증가한 후 2012년 16.8만명으로 감소하였고¹⁰⁰⁾, 이후 2015년 17.4만명까지 다시 증가한 후 현재까지 감소하여 2025년 14.2만명에 이르렀다. 반면, 사무직원은 1998년 7.7만명에서 2015년 10.8만명까지 증가한 후, 2016년에는 국립대학병원직원이 사학연금의 가입 대상이 되면서 13.9만명으로 크게 증가하였다. 이후 2023년 18.5만명까지 지속 증가하다가 2024년 17.8만명으로 약간 감소한 후¹⁰¹⁾ 2025년에는 19.0만명으로 증가하였다.

[그림 31] 사학연금 가입자 수: 1979~2025년



자료: 「2025년 사학연금 통계연보」 및 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년간 가입자 수 추이를 살펴보면, 전체 가입자 수는 2021년 33.0만명에서 2025년 33.2만명으로 유사 수준으로 유지되는 모습을 보이고 있다. 그러나 동 기간 사

99) 1997년도까지는 자료의 한계로 교원 및 직원 수를 구분할 수 없다.

100) 2012년 교원 수가 감소한 것은 조교에 대한 사학연금 적용 변화와 관련이 있다. 당초 대학의 조교는 1998년 3월 1일 폐지된 「교육법」상 교원으로 분류되었고, 당시 「교육공무원법」 역시 조교를 교육공무원으로 규정하고 있어 사학연금에 교원으로 적용되었다. 그러나 2011년도 감사원 감사 지적 및 당시 교육과학기술부의 조교에 대한 연금 가입 유권해석 시 조교가 교원으로 분류될 수 없다는 결론이 났다. 이에 조교를 사무직원으로 변경한 경우에 대해서만 사학연금을 지속 적용하였다. 조교를 사무직원으로 전환하지 않은 경우에는 국민연금 가입자로 전환시키거나 퇴직 처분하였다.

101) 2024년 사학연금 가입자 수의 감소는 대학병원의 전공의 파업에 따른 일시적 감소로 파악된다.

학연금에 가입한 교원 수는 15.7만명에서 14.2만명으로 연평균 2.4% 감소한 반면, 사학연금에 가입한 직원 수는 17.4만명에서 19.0만명으로 연평균 2.3% 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히, 사학연금에 가입한 대학병원(국립대학병원 포함)에서 근무하는 병원 직원 수가 2021년 12.1만명에서 2025년 13.6만명으로 연평균 2.9% 증가하였다.

[표 78] 사학연금 가입자 수: 2021~2025년

(단위: 천명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	330	333	334	324	332	0.2
교원	157	153	149	145	142	-2.4
직원	174	180	185	178	190	2.3
학교 및 학교경영기관	52	53	53	52	54	0.8
병원직원	121	128	132	126	136	2.9

주: 학교 및 재단 직원에 사학연금공단 직원 포함

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 보험료의 산정 및 보험료율

연금제도

사학연금 가입자는 매월 기준소득월액의 18%를 연금보험료로 납부하고 있다. 교원의 경우 개인이 9%를 부담하고, 법인과 국가가 각각 5.294%와 3.706%씩 부담하고 있으며, 직원의 경우에는 개인과 법인이 각각 9%씩 부담하고 있다. 다만, 36년간 보험료를 납부한 사람은 그 후 재직할 기간이 더 있다고 하더라도 납부가 종료되고 급여산정시에도 36년간의 재직기간만 인정된다. 이때 기준소득월액이란 비과세소득을 제외한 소득의 연 지급 합계액을 12개월로 평균한 금액이다. 보험료 부과 기준소득월액의 상한은 1년 주기(t 년도 7월부터 $t+1$ 년도 6월)로 공무원연금과 동일하게 전체 공무원 기준소득월액 평균액의 1.6배로 설정된다. 2025년 7월부터 2026년 6월까지의 보험료 부과 기준소득월액 상한액은 913.6만원이었다. 2026년 7월부터 2027년 6월까지의 기준소득월액 상한액은 952.0만원이 적용된다.¹⁰²⁾

102) 보험료 부과 기준소득월액의 상한액은 연금 산정 시에도 동일하게 적용되나, 일시금 산정 시에는 별도의 기준소득월액 상한액이 적용된다. 참고로, 2025년 7월부터 2026년 6월까지 일시금 산정에 적용되는 기준소득월액 상한액은 교원에 대하여 1,334만원, 직원에 대하여 1,239만원이었다.

[표 79] 사학연금 보험료 부과체계: 연금제도

구 분		부담률	
		교원	직원
연금 부담금	개인부담금	9.0%	9.0%
	법인부담금	5.294%	9.0%
	국가부담금	3.706%	-
	계	18.0%	18.0%

자료: 「사립학교교직원 연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 사학연금 보험료율 변화 과정

- 사학연금 보험료율은 공무원연금과 마찬가지로 1995년까지 보수월액의 11%를 유지하다가 이후 단계적으로 17%까지 인상
- 2010년 「사립학교교직원 연금법」 개정으로 보험료 산정기준을 보수월액에서 기준소득월액으로 변경하면서, 보험료율을 기준소득월액의 14%까지 단계적으로 인상
- 2015년 직역연금개혁을 통해 2016년부터 2020년까지 보험료율을 기준소득월액의 18%까지 단계적으로 인상

[사학연금 보험료율 변화]

연 도	기 준	합 계	교원			사무직원	
			개인	법인	국가	개인	법인
1975~1995	보수월액	11%	5.5%	3.5%	2%	5.5%	5.5%
1996~1998	보수월액	13%	6.5%	4.0%	2.5%	6.5%	6.5%
1999~2000	보수월액	15%	7.5%	4.5%	3.0%	7.5%	7.5%
2001~2009	보수월액	17%	8.5%	5.0%	3.5%	8.5%	8.5%
2010	기준소득월액	12.6%	6.3%	3.705%	2.595%	6.3%	6.3%
2011	기준소득월액	13.4%	6.7%	3.941%	2.759%	6.7%	6.7%
2012~2015	기준소득월액	14%	7%	4.117%	2.883%	7%	7%
2016	기준소득월액	16%	8%	4.705%	3.295%	8%	8%
2017	기준소득월액	16.5%	8.25%	4.852%	3.398%	8.25%	8.25%
2018	기준소득월액	17%	8.5%	5%	3.5%	8.5%	8.5%
2019	기준소득월액	17.5%	8.75%	5.147%	3.603%	8.75%	8.75%
2020~	기준소득월액	18%	9%	5.294%	3.706%	9%	9%

주: 보수월액은 기준소득월액의 약 65% 수준

자료: 법률 제2650호 「사립학교교직원연금법」, 대통령령 제14906호 「사립학교교직원연금법 시행령」, 대통령령 제15950호 「사립학교교직원연금법 시행령」, 법률 제13561호 「사립학교교직원 연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

재해보상·퇴직수당 제도

법인과 국가가 사학연금 가입자에 대하여 부담해야 하는 것에는 연금부담금 외에도 재해보상에 대한 부담금과 퇴직수당에 대한 부담금이 있다. 이때의 재해보상 제도는 민간 근로자에게 적용되는 산재보험과 유사한 제도이며, 퇴직수당은 민간 근로자에 대한 퇴직급여 제도와 유사한 급여라고 할 수 있다. 즉, 사학연금 가입자는 「산업재해보상보험법」에 따른 산재보험과 「근로기준법」에 따른 퇴직급여를 적용하지 않고 그 대신 「사립학교교직원 연금법」에 따른 재해보상급여와 퇴직수당을 적용하는 것이다.

이러한 재해보상을 위한 부담금은 개인의 연금부담금 합계액의 4.54%이며 법인이 부담한다. 퇴직수당을 위한 부담금은 법인과 국가, 사학연금공단이 함께 부담하고 있는데, 공단은 매년 236.3억원의 정액을 부담하고¹⁰³⁾, 대학 이상의 기관에서 재직하는 교직원과 이를 설치·경영하는 학교법인의 직원에 대한 퇴직수당의 40%는 법인이 부담하며, 나머지 금액은 국가가 부담한다. 다만, 국립대학병원 직원에 대한 퇴직수당 소요액은 전액 해당 병원에서 부담하고 있다.¹⁰⁴⁾

[표 80] 사학연금 보험료 부과체계: 재해보상·퇴직수당 제도

구 분		부담률	
		교원	직원
재해보상부담금(법인부담)		개인부담금합계액 × 4.54%	
퇴직수당 부담금	공단부담금	매년 236.3억원 ¹⁾	
	법인부담금	(대학 이상 교직원 및 해당 학교법인 직원) 퇴직수당의 40%	
	국가부담금	공단부담금과 법인부담금을 제외한 나머지 금액	

주: 1) 「사립학교교직원 연금법」 제47조제3항 및 동법 시행령 제69조의3제3항에 따라 공단이 부담

자료: 「사립학교교직원 연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

103) 퇴직수당 제도가 도입된 시점부터 사학연금공단은 퇴직수당 소요재원 중 236.3억원을 매년 부담하고 있다. 퇴직수당 도입 전 사학연금공단은 퇴직급여가산금과 유족급여가산금을 부담하였는데, 그 부담액이 1991년 기준 236억원이었다. 1992년 퇴직수당 제도가 도입되면서 공단이 1991년에 부담했던 금액을 매년 부담하도록 「사립학교교직원 연금법 시행령」에 규정한 것이 현재까지 적용되고 있는 상황이다.

104) 「사립학교교직원 연금법 시행령」

제69조의3(퇴직수당 지급에 드는 비용의 부담)

〈전략〉

② 제1항에도 불구하고 법 제60조의4제6항 또는 제7항에 따른 임상교수요원 및 직원에 대한 퇴직수당 지급비용은 학교경영기관이 전액 부담한다.

〈후략〉

[참고] 사학연금과 공무원연금의 비용부담 구조 차이

- **(연금제도)** 사학연금은 「공무원연금법」을 준용하여 연금급여(퇴직연금 등)를 지급하나, 가입자 특성 등 제도의 성격 차이로 인해 비용부담 구조가 상이
 - 사학연금은 비과세 항목이 제외된 '기준소득월액'을 바탕으로 보험료를 산정하므로 가입자가 낸 보험료와 법인·국가가 부담하는 보험료가 동일한 반면, 공무원연금의 국가 부담금은 관계 법령에 따른 보수·수당 중 비과세 항목을 포함하는 '보수월액'을 기준으로 산정되어 국가·지방자치단체의 부담금 규모가 개인부담금보다 큼
 - 공무원연금은 가입자에 대한 국가부담금 외에 연금재정의 적자분을 국가가 보전하고 있으나, 사학연금은 국가가 교원인 가입자에 대한 보험료의 일부를 부담하는 것 외에 별도의 국고지원 없음
- **(재해보상)** 사학연금 대상자는 「공무원 재해보상법」을 준용한 재해보상급여를 지급받을 수 있으나, 두 제도 간 재정운용 방식이 상이
 - 사학연금은 법인이 부담하여야 할 보험료율을 사전에 정하고, 부분적립방식으로 재정 운영
 - 공무원연금은 당해 지급해야 할 것으로 예상되는 급여액을 국가 및 지방자치단체 예산에 편성하여 이에 따라 집행하는 방식으로 운영

[사학연금 및 공무원연금의 비용부담 비교]

구 분	사학연금		공무원연금
	교원	직원	
연금	개인부담금	기준소득월액의 9%	(기여금) 기준소득월액의 9%
	국가부담금	기준소득월액의 3.706%	(연금부담금) 보수예산 ¹⁾ 의 9%
	법인부담금	기준소득월액의 5.294%	-
	보전금	-	연금급여 지출(퇴직급여·퇴직유족급여)을 보험료(기여금·연금부담금)로 충당할 수 없을 때 그 부족분을 국가가 부담
재해보상	개인부담금합계액 × 4.54%를 법인이 부담 (부분적립식)		국가 및 지방자치단체가 부담 (부과식)

주: 1) 보수예산이란 공무원보수관계법령 등에 따른 공무원의 보수와 수당, 그 밖에 공무원에게 지급되는 급여에 충당되는 예산의 합계를 말하며, 그 산정방법은 인사혁신처장이 정함

자료: 「사립학교교직원 연금법」 제44조·제46조·제47조, 「공무원연금법」 제67조·제71조 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 급여 및 수급자

「사립학교교직원 연금법」 제33조는 사학연금 가입자의 퇴직·사망·비직무상 장애 시 「공무원연금법」 제28조에 명시된 급여를 지급하고, 직무상 부상·질병·장애·사망 시에는 「공무원 재해보상법」 제8조에 명시된 급여를 지급하도록 규정하고 있다. 즉, 사학연금 가입자에게 적용되는 급여는 공무원연금 가입자에 대한 급여와 동일하다고 할 수 있다. 또한, 급여의 산정 역시 「공무원연금법」과 「공무원 재해보상법」을 준용하고 있다. 공무원연금의 급여와 그 산정에 관해서는 앞서 제2장에서 제시하였으므로, 본 절에서는 그 내용을 간단하게 기술한다.

(가) 급여의 종류 및 수급 대상

사학연금의 급여는 크게 연금급여와 재해보상급여, 퇴직수당으로 구분된다. 이때 연금급여와 퇴직수당은 「공무원연금법」을 준용한 급여이며, 재해보상급여는 「공무원 재해보상법」을 준용한 급여이다. 연금급여에는 가입자의 퇴직 시 지급하는 퇴직급여와 사망 시 지급하는 퇴직유족급여가 있고, 재해보상급여에는 장애연금과 직무상 발생하는 유족연금, 요양급여, 간병비 등이 있다. 퇴직수당은 재직기간 1년 이상인 교직원이 퇴직하거나 사망한 때 지급하는 급여이다.

[표 81] 사학연금 급여의 종류

지급 사유	종류	주요 급여
연금급여	퇴직급여	(연금) 퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직연금공제일시금 (일시금) 퇴직연금일시금, 퇴직일시금
	퇴직유족급여	(연금) 퇴직유족연금 (일시금) 퇴직유족연금부가금, 퇴직유족연금특별부가금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족일시금
재해보상급여	-	(연금) 장애연금, 직무상 유족연금, 장애유족연금 (일시금) 장애일시금, 직무상 유족보상금, 요양비, 재활운동비, 심리상담비, 간병비, 재난부조금, 사망조위금
퇴직수당급여		퇴직수당

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

연금급여①: 퇴직급여

사학연금의 핵심 급여는 퇴직 시 지급하는 퇴직급여 중에서도 노후소득보장 기능을 담당하는 퇴직연금이라고 할 수 있다. 퇴직연금은 사학연금 대상 기관에 10년 이상 재직, 즉 사학연금에 보험료를 10년 이상 납부하고 퇴직하여 연금을 선택하면 연금 수급개시연령¹⁰⁵⁾부터 사망 시까지 매월 연금을 지급하는 급여이다. 퇴직연금 수급권을 갖고 있으나 수급개시연령에 도달하지 않은 경우 본인이 원하면 최대 5년 앞당겨 조기퇴직연금을 수령할 수 있다. 이 경우 1년 앞당길 때마다 연금급여액이 5%씩 감액된다.

[표 82] 사학연금 퇴직급여 수급 대상자

구 분	수급 대상자	
퇴직연금	사립학교 교직원으로 10년 이상 재직	전액 연금 수령 선택
퇴직연금 공제일시금	사립학교 교직원으로 10년 이상 재직	재직기간 중 10년 초과되는 일부 기간은 일시금, 나머지 기간은 연금 수령 선택
조기퇴직연금	사립학교 교직원으로 10년 이상 재직	연금 수급개시연령에 도래하기 전 최대 5년까지 앞당겨 수급 가능 (1년당 5%p씩 감액)
퇴직연금일시금	사립학교 교직원으로 10년 이상 재직	전액 일시금 수령 선택
퇴직일시금	사립학교 교직원으로 10년 미만 재직	전액 일시금 수령

주: 「사립학교교직원 연금법」이 준용하는 「공무원연금법」의 퇴직급여에는 퇴직수당도 포함되나 이는 연금제도와 상이한 특성을 가지고 있으므로 이하에서 분리하여 설명
 자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

사학연금 적용 대상 기관에 10년 이상 재직하고 퇴직한 사람은 재직기간의 일부 기간은 연금으로(재직기간 최소 10년 반영), 나머지 기간은 일시금으로 받는 것을 선택할 수 있는데 이때 지급되는 급여를 퇴직연금공제일시금이라고 한다. 또한, 사립학교기관 10년 이상 재직자는 연금 대신 전액 일시금으로 수령하는 것을 선택할 수도 있다. 재직기간 10년 이상인 사람과 달리 재직기간 10년 미만인 사람은 연금 선택권이 없고 일시금만 수령할 수 있다. 재직기간 10년 이상 재직자가 일시금을 선택했을 때 지급하는 급여를 퇴직연금일시금이라 하고, 재직기간이 10년 미만인 사람이 수령하는 일시금을 퇴직일시금이라 한다.

105) 사학연금의 수급개시연령은 공무원연금과 동일하다.

사학연금 가입기간 중 혼인기간이 5년 이상이고 2016년 1월 1일 이후 이혼한 사람은 퇴직연금이나 조기퇴직연금을 수급할 때 본인의 배우자였던 사람이 일정 연령에 도달하면 본인의 퇴직연금의 일정 부분을 분할(재직기간 중 혼인기간에 해당하는 퇴직연금액을 50%씩 분할)하여 배우자였던 사람과 나누어 지급받게 된다. 분할연금 수급을 위해 배우자였던 사람이 도달해야 하는 연령은 60세에서부터 단계적으로 65세로 상향조정되고 있다.¹⁰⁶⁾ 이때 급여 청구 전에 이혼한 사람으로서, 사학연금 수급권을 가진 사람이 2018년 9월 21일 이후 퇴직연금일시금이나 퇴직연금공제일시금을 청구한 경우, 또는 연금에 대한 수급권은 없지만 2018년 9월 21일 이후 퇴직일시금을 청구한 경우에는 해당 일시금 중 재직기간 중 혼인기간에 해당하는 금액을 50%씩 분할하여 지급하게 된다. 이를 분할일시금이라 한다.

연금급여②: 퇴직유족급여

퇴직유족급여는 사립학교 교직원이 가입 또는 연금 수급 중 사망 시 그 유족에게 지급하는 급여이다. 이때 유족에는 사립학교 교직원 또는 연금 수급자가 사망할 당시에 그에 의해 부양되고 있던 배우자, 자녀, 손자녀, (조)부모가 해당된다.

퇴직연금 또는 장해연금을 수급하던 사람이 사망했을 경우 각각 퇴직유족연금과 장해유족연금을 지급하고, 재직 중 사망자에게는 퇴직유족연금과 퇴직유족부가금 또는 퇴직유족연금일시금을 지급한다. 이때 (조기)퇴직연금 수급자가 연금 수급 3년 이내에 사망하였거나 퇴직한 교직원이 연금 수급개시연령에 도달하기 전에 사망했을 경우에는 특별부가금을 함께 지급한다.

[표 83] 사학연금 퇴직유족급여 수급 대상자

구 분	수급 대상자	지급액
퇴직유족연금	사립학교 교직원으로 10년 이상 재직한 사람이 재직 중 사망하고 유족이 연금을 원하는 경우, 또는 (조기)퇴직연금 수급자가 사망한 경우	(조기)퇴직연금액의 60% 지급

106) 2016~2021년은 60세, 2022~2023년 61세, 2024~2026년 62세, 2027~2029년 63세, 2030~2032년 64세이고, 2033년부터 65세가 적용된다.

구 분	수급 대상자	지급액
퇴직유족부가금	사립학교 교직원으로 10년 이상 재직 중 사망한 경우, 그 유족이 연금을 원할 때	퇴직연금일시금(생존 퇴직 시의 일시금)의 25% 지급
퇴직유족일시금	사립학교 교직원으로 10년 미만 재직한 사람이 사망한 경우	(재직기간 5년 미만) 기준소득월액×재직기간×97.5% (재직기간 5년 이상) {기준소득월액×재직기간×97.5%} + {기준소득월액×재직기간×(재직월수-60)/12×0.65%}
장해유족연금	장해연금 수급자가 사망한 경우	장해연금액의 60% 지급
퇴직유족연금 특별부가금	(조기)퇴직연금 수급 3년 이내에 연금 수급자가 사망하거나 퇴직한 교직원이 연금 수급개시연령에 도달 전에 사망하였을 경우	퇴직연금일시금의 25%를 기준으로 36개월 중 연금을 수급한 개월 수를 차감한 만큼을 지급 ※ 퇴직연금일시금×25%×(36 - 연금수급 개월 수)÷36

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

재해보상급여

재해보상급여는 사립학교 교직원에게 직무로 인한 질병, 부상, 장해, 사망이 발생했을 때 지급하는 급여이다. 「사립학교교직원 연금법 시행령」 제29조107)에 따르면, 직무상

107) 「사립학교교직원 연금법 시행령」

제29조(직무상 요양급여) ① 공단은 교직원등이 직무상 재해를 입어 요양(법 제33조의3에 따라 재요양을 하는 경우를 포함한다)을 하는 경우 급여심의회의 심의를 거쳐 보상준용법 제22조에 따른 요양급여(이하 “직무상요양급여”라 한다)를 지급한다.

② 제1항에서 “직무상 재해”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말하며, 그 구체적인 인정기준은 별표 3과 같다. 다만, 직무와 부상·질병 사이에 상당한 인과관계가 없는 경우에는 직무상 재해로 보지 아니한다.

1. 직무상 부상: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사고(이하 “직무상 사고”라 한다)로 인한 부상
 - 가. 직무수행 또는 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고
 - 나. 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하던 중 발생한 사고
 - 다. 그 밖에 직무수행과 관련하여 발생한 사고
2. 직무상 질병: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 질병
 - 가. 직무수행 과정에서 물리적·화학적·생물학적 요인에 의하여 발생한 질병
 - 나. 직무수행과정에서 신체적·정신적 부담을 주는 업무가 원인이 되어 발생한 질병
 - 다. 직무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병
 - 라. 그 밖에 직무수행과 관련하여 발생한 질병

③ 직무상 재해로 요양 중인 교직원등에게 그 직무상 재해로 인한 부상이나 질병이 추가로 발견되어 요양이 필요한 경우 그 추가로 발견된 부상이나 질병은 직무상 재해로 본다.

재해란 직무수행이나 그에 따른 행위를 하던 중 발생한 사고로 인한 부상이나 통상적인 경로·방법으로 출퇴근을 하던 중에 발생한 사고로 인한 부상, 직무수행 중 물리적·화학적·생물학적 요인에 의하여 발생한 질병이나 신체적·정신적 부담을 주는 업무가 원인이 되어 발생한 질병 등을 의미한다. 이러한 직무상 재해가 발생한 경우 직무상 요양승인과 관련된 서류를 학교기관이나 사학연금공단에 제출하면 공단에서 사립학교교직원연금급여심의회를 개최하여 직무상 재해여부를 심의하여 급여를 결정한 후 통보한다.

사학연금의 재해보상급여의 종류는 공무원연금의 재해보상급여의 경우와 동일하다. 직무수행과 관련한 부상·질병 발생 시 요양급여를 지급하고, 상황에 따라 재활운동비, 심리상담비 등의 재활급여도 지급한다. 직무수행과 관련한 장해발생 시에는 장해급여, 간병급여, 보철구수당 등을 지급하고, 직무수행 중에 사망 시 유족보상금이나 유족연금을 지급한다. 또한, 사학연금 가입자나 그 가족의 사망, 재난으로 인해 가입자의 주택피해가 발생한 경우 부조적 차원에서 사망조위금이나 재난부조금 등을 지급한다.

[표 84] 사학연금 재해보상급여

종류		지원 내용
요양급여		직무상 질병, 부상으로 요양 시 치료비 중 본인부담금 내에서 실제 소요되는 비용 지급
재활 급여	재활 운동비	직무상 요양중이거나 요양 종료 후 3개월 이내인 교직원이 장해가 남을 것이라는 의학적 소견을 받고 재활운동을 한 경우 고시상한금액 이내에서 실제 소요되는 비용 지급
	심리 상담비	직무상 요양 중인 교직원이 재해로 인한 심리적 치료를 위해 심리 상담을 한 경우 고시상한금액 이내에서 실제 소요되는 비용 지급

④ 직무상 부상이나 질병의 치료과정에서 그 부상 또는 질병이 주된 원인이 되어 합병증이 유발된 경우 그 합병증은 직무상 질병으로 본다. 다만, 합병증이 기초 질환이나 체질적 원인에 의하여 자연적으로 유발되었거나 악화된 경우에는 직무상 질병으로 보지 아니한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 교직원등이 자해행위로 직무상 재해에 해당하게 된 경우에는 직무상요양급여를 지급하지 아니한다. 다만, 그 자해행위가 직무와 관련한 사유로 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 한 행위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 직무상요양급여를 지급한다.

1. 직무수행 또는 직무와 관련하여 발생한 정신질환으로 요양을 받았거나 받고 있는 교직원등이 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우
2. 직무상 부상 또는 질병으로 요양 중인 교직원등이 그 직무상 부상 또는 질병으로 인한 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우
3. 그 밖에 직무수행 또는 직무와 관련한 사유로 인한 정신적 이상 상태에서 자해행위를 하였다는 것이 의학적으로 인정되는 경우

⑥ 직무상 질병에 대한 결정을 하는 경우에는 교직원등의 업무 특성, 성별, 나이, 체질, 평소의 건강상태, 기존의 질병 유무, 병가, 휴직 및 퇴직 등을 고려하여야 한다.

종류		지원 내용
장해 급여	장해 연금	직무상 질병 또는 부상으로 장해 상태가 되어 퇴직하거나 퇴직 후 그 질병·부상으로 장해상태가 된 때 장해등급(1급~14급)에 따라 기준소득월액의 52~9.75% 지급
	장해 일시금	장해연금에 같음하여 일시금으로 지급받을 때 월 장해연금액 × 5년분(60개월) 지급
간병급여		장해 제1급 또는 제2급 해당자 중 간병이 필요한 자를 대상으로 전문간병인·가족·기타간병인 등에 의한 상시간병급여 또는 수시간병급여 지급
보철구수당		직무상으로 장해 확정 후 보철구(재활보조기구, 의수, 의족)가 필요한 경우 해당 보철구 고시상한금액 이내에서 실제 구입비용 지급
직무상유족급여 (직무상 유족보상금· 직무상유족연금)		교직원이 직무상 질병 또는 부상으로 재직 중 사망하거나 퇴직 후 그 질병·부상으로 사망한 경우 - (직무상유족보상금) 사망 당시 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배 - (직무상유족연금) 사망 당시 본인 기준소득월액 × 최대 58%(기본 38% + 1인당 5% 최대 20%까지 유족 가산) ※ 단, 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 50%가 하한, 160%가 상한
부조 급여	사망 조위금	- 교직원 본인이 사망한 때 사망 당시 본인 기준소득월액의 2배 지급 (2018.9.21. 시행) - 배우자, 부모(배우자 부모 포함), 자녀가 사망한 때 당시 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 0.65배 지급
	재난 부조금	교직원의 주택이 수재, 화재 기타 재난으로 인하여 재산에 손해를 입은 공무원 전체 기준 소득월액 평균액의 3.9배(완전 소실 등), 2.6배(1/20이상 소실 등), 1.3배(1/30이상 소실 등) 지급

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직수당

사학연금 가입자가 퇴직할 경우 민간근로자에게 적용되는 퇴직금이 지급되지 않고, 「공무원연금법」 제28조제4호를 준용한 퇴직수당이 지급된다. 퇴직수당은 1년 이상 재직하고 퇴직하거나 사망 시에 청구할 수 있다. 2009년 이전 재직기간에 대해서는 2009년말 보수월액을 기준으로, 2010년 이후 재직기간에 대해서는 퇴직 당시 기준소득월액을 기준으로 퇴직수당이 계산되는데, 재직기간별로 지급률이 달리 적용된다. 이때 재직기간에 합산기간, 소급기간, 임용 전 병역복무기간은 제외되며, 퇴직수당에 대한 재직기간 상한은 33년이다.¹⁰⁸⁾

108) 보험료 최대 납부기간이자 연금액 산정 시 적용되는 최대 재직기간은 36년이 적용되나, 퇴직수당에 대해서는 33년의 상한이 적용된다.

[표 85] 사학연금 퇴직수당 지급률

구 분		재직기간				
		1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 15년 미만	15년 이상 20년 미만	20년 이상
퇴직 시점	2010년 이후	6.5%	22.75%	29.25%	32.5%	39%
	2009년 이전	10%	35%	45%	50%	60%

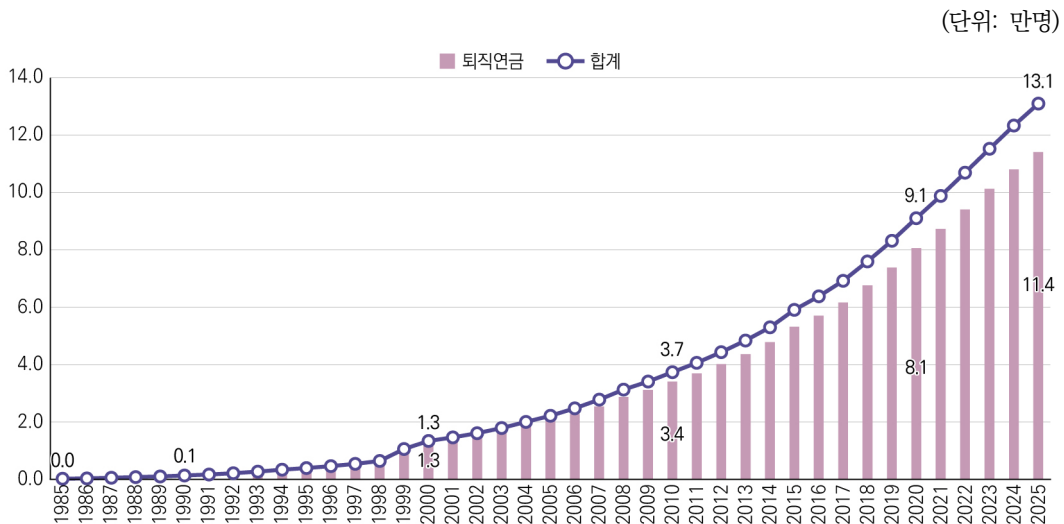
주: 2009년 이전 재직기간에 대해서는 보수월액×재직년수×재직년수별지급률이 적용되고, 2010년 이후 재직기간에 대해서는 기준소득월액×재직년수×재직년수별지급률이 적용됨

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수급자 수 현황

사학연금을 통해 연금으로 지급되는 급여(퇴직연금·유족연금·장해연금 등)를 수급한 사람의 수는 지속적으로 증가하고 있다. 1988년까지 연금 수급자는 1천명 미만이었으나 이후 지속 증가하여 2025년에는 13.1만명이 사학연금의 연금급여를 수급하고 있다.

[그림 32] 사학연금 수급자 수: 1985~2025년



주: 이 그래프는 일시금을 제외한 연금 형태의 급여를 수급한 사람 수만 제시하고 있음

자료: 「2025년 사학연금 통계연보」 및 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2025년 사학연금 수급자 중 11.4만명은 퇴직연금을 수급하였고, 1.3만명이 유족연금을, 176명이 장해연금을 수급하였다. 2021년부터 2025년까지 최근 5년간 사학연금의

총연금수급자 수는 9.9만명에서 13.1만명으로 연평균 7.3% 증가하였다. 타 공적연금과의 연계연금을 신청하여 수급한 사람 수는 아직 비교적 적지만 동 기간 수급자 수의 연평균 증가율이 19.7%로 가장 빠르게 증가하고 있다.

[표 86] 사학연금 수급자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	98,730	106,896	115,224	123,274	130,913	7.3
퇴직연금	87,273	94,086	101,286	108,036	114,079	6.9
유족연금	9,643	10,511	11,424	12,251	13,253	8.3
장해연금	153	156	165	173	176	3.6
연계연금	1,661	2,143	2,349	2,814	3,405	19.7

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 폐교로 인한 퇴직연금 수급 개시자 수 현황

- 사학연금은 「공무원연금법」 규정을 준용함에 따라 폐교로 인해 연금수급개시 연령 이전에 퇴직연금을 수급하기 시작하는 사람들이 발생
 - 「공무원연금법」에 따르면, '직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 퇴직한 때부터 5년이 경과한 때' (제43조제1항제4호)는 퇴직연금이 지급됨
 - 퇴직연금 수급이 개시되면 경제활동을 하지 않는 한 사망 시까지 급여 지급
 - 2025년 말 기준으로 폐교로 인해 1회 이상 퇴직연금을 수급한 사람 수는 총 409명이며 20대 1명, 30대 18명, 40대 129명, 50대 241명, 60대 이상 20명 등 포함

[폐교로 인한 퇴직연금 수급자 수: 2025년 말 누적 기준]

(단위: 명)

구 분	합 계	20대	30대	40대	50대	60대 이상
교원	308	0	5	72	211	20
직원	101	1	13	57	30	0
합 계	409	1	18	129	241	20

주: 연령은 최초 폐교연금 개시시점 연령을 기준으로 작성

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 퇴직연금액의 산정

사학연금의 퇴직연금액은 공무원연금과 마찬가지로 2009년까지의 재직기간, 2010년부터 2015년까지의 재직기간, 2016년 이후 재직기간 등 세 가지 기간으로 나누어 기간별 산정액을 별도로 산출한 후 이를 합산하여 연금월액을 결정한다. 2009년 이전의 재직기간에는 평균보수월액현가액을 기준으로 연금액을 산정하는데, 재직기간 20년 미만은 재직연수 1년당 2.5%, 20년 이상은 20년까지는 평균보수월액현가액의 50%를 적용하되 20년 초과 재직연수에 대해 1년당 2%의 연금지급률을 적용한다(단, 20년 이상에 대한 지급률 상한은 평균보수월액의 76%). 2010년부터 2015년까지의 재직기간에 대해서는 평균 기준소득월액(보정률 적용)을 기준으로 재직기간 1년당 1.9%의 연금지급률이 적용된다.

[표 87] 퇴직연금 산정 방식

아래 ①, ②, ③ 기간에 해당하는 금액을 합산하여 지급	
재직기간	연금월액
① 2009년 12월 31일 이전	<ul style="list-style-type: none"> ○ [20년 이상] (평균보수월액현가액×50%) + (평균보수월액현가액×20년초과 재직연수×2%) ※ 지급률 상한: 평균보수월액의 76% ○ [20년 미만] (평균보수월액현가액×재직연수×2.5%)
② 2010년 1월 1일부터 2015년 12월 31일 까지	<ul style="list-style-type: none"> ○ B값* × 보정률 × 재직연수 × 1.9% * B값 : 본인 가입기간 평균 기준소득월액
③ 2016년 1월 1일 이후	<ul style="list-style-type: none"> ※ 재직기간 30년까지 연금지급률 1%p에 대해서는 소득재분배 적용, 나머지에 대해서는 소득비례 적용 ○ [소득재분배 구간] (C값*×보정률×재직연수×1%) + Σ{B값*×보정률×해당연도별재직연수×(해당연도별연금지급률-1%)} ○ [소득비례구간] Σ(B값*×보정률×해당연도별재직연수×해당연도별연금지급률) * C값 : 본인 가입기간 평균 기준소득월액(B값) × B값/A값의 소득재분배 적용 비율(%) * B값 : 본인 가입기간 평균 기준소득월액 * A값 : 퇴직 전 3년간 공무원 전체 평균 기준소득월액 평균액

주: 1. 보정률이란 2010년 1월 1일(법 개정) 전후의 재직기간별 평균 기준소득월액의 적용 비율로 대통령령 제21977호 「사립학교교직원 연금법 시행령」 부칙 제8조에 규정(단, 2016년 1월 1일 이후 33년을 초과하는 경우 재직기간 33년에 해당하는 비율 적용)

2. 재직연수란 재직월수를 12로 나눈 값

자료: 법률 제15523호 「공무원연금법」 부칙 제15조 및 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2016년 이후 재직기간에 대해서 적용되는 연금지급률은 매년 인하되고 있는데, 이는 2015년 직역연금개혁의 결정에 따른 것이다. 연금지급률은 2015년 1.9%에서 2016년부터 2020년까지 매년 0.022%p씩 하향조정되고 2021년부터 2025년까지는 매년 0.01%p씩, 2026년부터 2035년까지는 매년 0.004%p씩 하향조정되어 2035년부터는 1.7%가 적용될 예정이다.

[표 88] 연도별 사학연금 연금지급률

(단위: %)

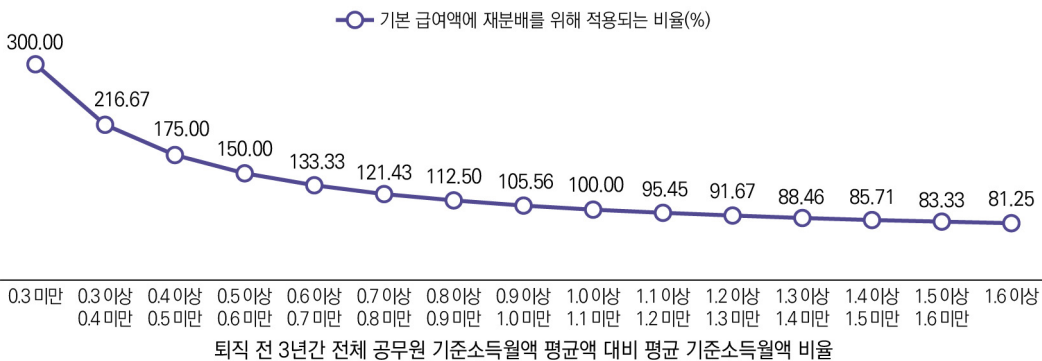
연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
연금지급률	1.9	1.878	1.856	1.834	1.812	1.79	1.78	1.77	1.76	1.75	1.74
연도	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035~	
연금지급률	1.736	1.732	1.728	1.724	1.72	1.716	1.712	1.708	1.704	1.7	

자료: 사학연금공단

또한, 2015년 직역연금개혁에 따라 2016년 이후의 재직기간에 대하여 연금액을 산출할 때는 소득재분배 요소를 적용한다. 구체적으로는 연금지급률 중 1%p에 대해서는 퇴직 전 3년간 전체 공무원 기준소득월액 평균액 대비 가입자 본인의 평균 기준소득월액의 비율에 따라 급여를 가감시키고 1%p를 제외한 나머지 연금지급률에 대해서는 소득비례 방식을 적용하는 것이다. 다만, 이러한 소득재분배 요소는 재직기간 30년에 대해서만 적용되고, 30년 초과 재직기간은 전체 연금지급률에 소득비례방식이 적용된다.

[그림 33] 사학연금 가입자 소득수준별 재분배 적용 비율

(단위: %)



자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 재정구조

(가) 개요

사학연금의 재정은 「국가재정법」에 따른 기금으로 운영되고 있다. 사립학교교직원연금기금(이하 “사학연금기금”)의 수입은 가입자와 학교법인 및 국가가 납부하는 연금부담금과 적립금의 투자·운용에 따라 발생하는 기금운용수익, 기타수입으로 구성되고, 지출은 연금급여, 재해보상급여, 퇴직수당급여 등 급여 지출과 기금운영비, 기타 각종 사업에 소요되는 비용 등으로 구성된다.

[표 89] 사학연금기금 재정구조

항 목		주요 내용
수입	자체수입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 피고용자부담금(개인) - 고용주부담금(법인) ○ 재해보상부담금(법인) ○ 퇴직수당부담금(법인)
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타이자 및 재산수입 <ul style="list-style-type: none"> - 자금운용에 따른 수입 및 이자수입
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 관유물대여료, 경상이전수입, 접수입, 용자원금회수(국고대여학자금, 생활안정자금대여 회수) 등에서 발생하는 수입
	정부내부수입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금 및 퇴직수당 국가부담금 전입금 수입
지출	급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「사립학교교직원 연금법」에 따라 지출하는 각종 연금 및 일시금 <ul style="list-style-type: none"> - 연금급여: 퇴직급여 및 퇴직유족급여(연금 및 일시금 등) - 재해보상급여: 요양급여, 간병급여, 재해유족급여 등 - 퇴직수당급여: 교직원의 퇴직 및 사망에 따른 퇴직수당
	기금운영비 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기금운영비와 회관건립 및 운영, 정보시스템 구축, 고객지원, 국고대여학자금 용자, 생활안정자금대여 사업으로 구성
수지(수입-지출)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 사학연금기금 수입과 지출의 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 국가회계 총지출상의 수지는 정부 내부 수입을 제외하고 계산하나 사학연금기금의 정부 내부 수입은 연금 및 퇴직수당에 대한 국가부담금이므로 이를 수입에 포함하여 수지를 계산

자료: 사학연금기금 기금운용계획을 바탕으로 국회예산정책처 작성

사학연금기금의 수입을 구성하는 사회보장기여금과 정부 내부수입은 각각 가입자와 학교법인 및 국가가 납부한 보험료를 가리킨다. 여기에는 연금부담금, 재해보상부담금, 퇴직수당부담금이 있다. 연금부담금은 가입자 본인과 학교법인 및 국가가 납부하고, 재해보상부담금은 학교법인이 부담하며, 퇴직수당부담금은 학교법인과 국가가 부담한다. 이 중 국가가 부담하는 부담금은 일반회계에서 기금으로 전입되므로 국가회계상 정부 내부 수입에 해당된다. 사학연금기금의 또 다른 수입원인 기금운용수익은 자산의 운용 과정에서 발생하는 수익금과 대여 사업에 대한 이자 수입 등을 의미한다. 여기서의 기금 운용수익은 국가회계상의 수입으로, 매년 연말 기준으로 사학연금공단이 발표하는 기금 운용수익에 대한 시장평가액과는 다른 개념이다. 사학연금기금의 기타수입으로는 관유물에 대한 대여료나 용자원금에 대한 회수금 등이 있다.

사학연금기금의 지출은 연금급여 지급에 소요되는 비용과 기금운영비 및 기타 사업비로 구분된다. 연금급여에는 앞서 소개한 퇴직연금, 퇴직일시금, 유족연금, 유족일시금 등의 연금급여와 재해보상급여, 퇴직수당 급여 등이 해당된다. 기금운영비 및 기타 사업비로는 사학연금공단 운영에 소요되는 비용과 회관건립 및 운영, 국고대여학자금 용자, 생활안정자금 대여 등에 소요되는 비용이 포함된다.

(나) 수입

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 사학연금기금 수입 현황을 살펴보면, 전체 수입은 2021년 7.6조원에서 2025년 7.3조원으로 연평균 0.8% 감소하였다. 이 중 가입자 등이 납부하는 사회보장기여금은 동 기간 3.4조원에서 3.7조원으로 연평균 2.2% 증가하였고, 국가부담금도 0.94조원에서 0.97조원으로 연평균 0.8% 증가하였다. 기금운용수익은 2021년 2.1조원에서 2023년 1.0조원으로 감소하였다가 2025년 1.8조원으로 다시 증가하였다. 국민연금기금과 마찬가지로 수입 항목 중 기금운용수익은 자산의 장기 투자 과정 중에 발생하는 투자 결정에 의한 자산 매도·매각 수입과 이자 수입 등 현금화된 수익금에 해당된다. 2026년 기금운용계획에는 개인부담금 및 법인부담금 4.0조원, 국가부담금 0.8조원, 기금운용수익 1.5조원, 기타 수입 1.0조원 등 7.3조원이 수납될 것으로 계획되어 있다.

[표 90] 사학연금기금 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합계	75,895	72,863	66,460	68,318	73,364	-0.8	73,024
사회보장기여금	34,425	35,152	36,266	36,399	37,486	2.2	39,891
개인부담금	18,175	18,371	18,861	18,894	19,377	1.6	20,643
법인부담금	16,249	16,781	17,405	17,504	18,109	2.7	19,247
기금운용수익	20,586	17,330	9,845	13,169	18,369	-2.8	15,068
기타	11,476	10,504	9,449	8,639	7,816	-9.2	9,799
정부내부수입 (국가부담금)	9,407	9,877	10,900	10,112	9,693	0.8	8,266

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 지출

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 사학연금기금 지출은 5.5조원에서 6.5조원으로 연평균 4.5% 증가하였다. 앞서 제시한 것과 같이 같은 기간 수입이 연평균 0.8% 감소한 것과 달리, 지출은 지속 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 지출 중 대부분을 차지하는 급여지출의 경우 동 기간 4.2조원에서 5.9조원으로 연평균 8.9% 증가하였다. 특히, 재해보상급여나 퇴직수당급여를 제외한 연금급여 지출의 경우 연평균 증가율이 10.3%로 전체 급여지출의 증가를 견인하고 있다. 동 기간 사회보장기여금 및 국가부담금을 합한 수입의 연평균 증가율이 1.9%이므로, 현재 사학연금기금은 부담금 수입의 증가율보다 급여 지출 증가율이 더 높은 상황임을 알 수 있다. 2026년 기금운용계획에는 연금급여 5.3조원, 재해보상급여 509억원, 퇴직수당급여 7,526억원, 기금운영비 및 기타 6,424억원 등 6.7조원의 지출 계획이 반영되어 있다.

[표 91] 사학연금기금 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	54,545	57,071	61,236	63,825	65,030	4.5	67,123
급여 지출	41,811	46,831	52,189	56,461	58,726	8.9	60,699
연금급여	34,373	38,597	43,624	48,177	50,836	10.3	52,664
재해보상급여	448	521	525	540	513	3.5	509
퇴직수당급여	6,990	7,713	8,040	7,744	7,377	1.4	7,526
기금운영비 및 기타	12,733	10,240	9,048	7,364	6,304	-16.1	6,424

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(라) 재정수지¹⁰⁹⁾ 및 적립금

사학연금기금의 재정수지는 지속적으로 흑자를 보이고 있으나 그 규모가 등락을 보이고 있다. 재정수지 흑자 규모는 2021년 2.1조원에서 2024년 0.4조원까지 감소하였으나, 2025년 0.8조원으로 다시 증가하였다. 그러나 앞서 수입·지출 추이에서 살펴본 것과 같이 사학연금기금 지출의 증가 속도가 수입의 증가 속도보다 높아 향후 재정지속가능성에 대한 우려가 제기되는 상황이다.

사학연금의 적립금은 2021년 25.8조원에서 2022년 23.8조원으로 감소한 후 2025년 31.4조원까지 증가하였다.

[표 92] 사학연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수 입(A)	75,895	72,863	66,460	68,318	73,364	-0.8	73,024
지 출(B)	54,545	57,071	61,236	63,825	65,030	4.5	67,123
재정수지(A-B)	21,350	15,792	5,224	4,493	8,334	-21.0	5,901
적립금	257,659	237,607	260,359	277,336	313,532	5.0	319,038

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

109) 일반적으로 국가재정의 재정수지를 계산할 때 일반회계 전입금 등 내부거래는 제외한다. 그러나 사학연금기금의 경우 일반회계 전입금은 국가가 보험료의 일부를 부담하는 금액이므로 이를 수입에 포함하여 재정수지를 산출한다.

무엇보다 2022년부터 사회보장기여금 및 국가부담금 등 보험료 수입이 연금급여 지출을 충당하지 못하여 기타 수입 및 자산을 현금화하여 급여 지급 및 기금운용에 필요한 지출의 일부를 충당하고 있는 상황이다.

[표 93] 사학연금기금 보험료 수입 및 급여 지출 현황: 2021~2025년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율
사회보장기여금· 국가부담금(A)	43,832	45,029	47,166	46,510	47,179	1.9
급여 지출(B)	41,811	46,831	52,189	56,461	58,726	8.9
차이(A-B)	2,020	-1,802	-5,023	-9,951	-11,547	-

주: 2021~2025년 결산액

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5. 재정전망

국회예산정책처의 전망¹¹⁰⁾에 따르면, 현행 제도 유지 시 사학연금기금의 연금제도(재해보상·퇴직수당 제도 제외)¹¹¹⁾ 관련 수입은 불변가격 기준으로 2095년 6.2조원까지 증가할 것으로 예상되고, 동 기간 관련 지출은 불변가격 기준으로 2095년 14.2조원까지 연평균 1.5% 증가할 것으로 예상된다.

전망기간 사학연금의 지출 증가 속도가 수입 증가 속도를 상회하는 것은 가입자 수가 감소 추세를 보이는 반면, 수급자 수는 증가 추세를 보일 것으로 전망되기 때문이다. 사

110) 본고에서 제시하는 사학연금 재정전망은 국회예산정책처(2025)의 “사학연금의 재정전망 및 제도 개선 과제”에서 제시된 분석 결과를 인용하였다. 이것은 국가데이터처가 2023년 12월 발표한 「장래인구추계」의 2025~2095년 추계결과(중위 가정)와 국회예산정책처가 발표한 「2025년 NABO 경제전망(2024~2028)」(2024. 10. 11.)을 기초로 전망시계를 확장한 거시경제 변수 추정치, 그리고 2024년 말까지의 사학연금 운영실적을 바탕으로 2025~2095년의 재정 변화를 전망한 결과이다. 거시경제 변수 추정치는 2024년 10월까지의 경제 변화를 반영하여 전망한 값을 기초로 하되, 일부 전망 항목(금리 등)은 2024년 말까지의 경제상황을 고려하여 수정전망한 것을 반영하였다.

111) 사학연금기금은 다시 연금기금(연금제도 관련), 재해보상기금(재해보상 제도관련), 퇴직수당재정(퇴직수당 관련)으로 나눌 수 있는데, 재해보상기금은 보험료 수입이 지출 규모를 상회하여 기금이 누적되고 있고, 퇴직수당은 그 해 발생한 비용 전액을 공단·법인·국가가 나누어 부담하여 장기적인 재정수지 문제가 발생하지 않으므로, 재정안정성에 우려가 발생하고 있는 연금재정에 한정하여 전망하였다. 참고로, 정부는 5년 주기로 실시하는 사학연금 재정재계산 시에도 연금재정에 한정하여 전망을 실시하고 있다.

학연금은 상술한 것과 같이 현재도 지출이 수입보다 빠르게 증가하고 있으며, 2022년 연금급여 지출이 연금부담금 수입을 초과한 이후 양자의 격차는 점점 늘어나는 추세이다.¹¹²⁾ 향후에는 가입자 수와 수급자 수 변동의 영향으로 지출과 수입의 격차가 더 커질 것으로 예상된다.

사학연금의 가입자 수가 감소할 것으로 전망되는 것은 주로 인구 변화에 기인한다. 사학연금 가입자 중 사립학교 교직원은 학령인구가 감소함에 따라 그 수가 줄어들 것으로 전망되며, 대학병원 직원의 경우 최근의 대학병원 확장 추이와 인구 고령화에 따른 의료 수요 증가 등을 감안할 때 전망기간 초에는 그 수가 증가할 것으로 보이나 전반적인 인구 감소의 영향으로 전망기간 중반 이후에는 감소할 것으로 예상된다. 반면, 수급자 수가 증가할 것으로 예상되는 것은 수급 개시 시점부터 사망 시까지 급여를 지급받는 연금의 특성으로 인해 연금을 수급하는 사람의 수가 누적되기 때문이다.

[표 94] 사학연금기금(연금제도) 재정전망: 2025~2095년

(단위: 조원, %)

구 분	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2095	연평균 증가율
수입	5.5	5.4	5.4	5.8	6.1	6.2	6.2	6.2	0.2
지출	6.0	7.7	9.1	10.0	11.4	12.7	13.8	14.2	1.5
재정수지	-0.4	-2.4	-3.6	-4.2	-5.3	-6.5	-7.5	-8.0	-
적립금	24.0	5.7	-	-	-	-	-	-	-

주: 전망액은 2025년 불변가액

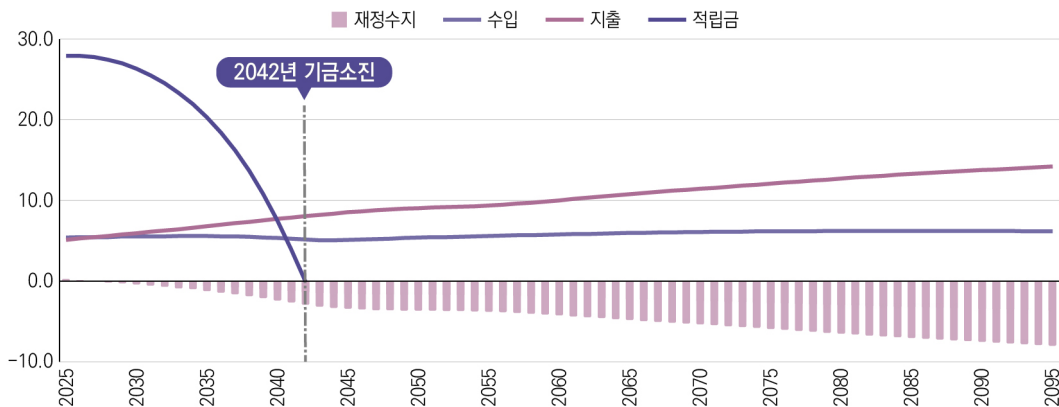
자료: 국회예산정책처(2025)의 “사학연금의 재정전망 및 제도 개선과제”에 수록된 수치를 연도별로 제시

이러한 수입·지출 추세가 이어질 경우 사학연금의 연금제도 관련 재정수지는 2028년 적자로 전환되고, 이후 그 규모가 증가할 것으로 전망된다. 이러한 재정수지 적자 규모의 증가에 따라 적립금은 점차 감소하여 2042년 소진될 것으로 보인다. 향후 지출 충당을 위해 자산을 현금화하는 속도를 높일 경우 적자 전환 시점은 다소 늦추어질 수 있으나 이와 무관하게 자산을 현금화하여 지출에 충당해야 하는 상황에는 변함이 없으므로 적립금은 지속 감소하여 소진될 전망이다.

112) 연금부담금 수입과 연금급여 지출의 차이는 2022년 -2,218억원, 2023년 -5,883억원, 2024년 -1조 799억원, 2025년 1조 2,619억원으로 늘어나는 추세이다.

[그림 34] 사학연금 재정전망: 2025~2095년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2025년 불변가격(단, 적립금은 경상가격 기준)

자료: 국회예산정책처, “사학연금의 재정전망 및 제도 개선과제”, 「나보포커스」 제100호, 2025.4.1.

[참고] 정부의 사학연금 재정계산

- 정부는 「사립학교교직원 연금법」 제43조에 따라 2001년부터 5년 주기로 재정계산 실시
 - 「사립학교교직원 연금법」 제43조는 동법 운용에 필요한 비용의 예상액과 개인부담금·국가부담금·법인부담금·재해보상부담금 및 예정운용수익금의 합계액이 장래 균형을 이루어야 하며, 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하도록 규정하고 있음
 - 사학연금공단은 재정재계산위원회를 구성·운영하여 사학연금기금으로 운영되는 ‘연금기금’에 대한 재정계산 실시
 - 사학연금기금으로 운영되는 재해보상 및 퇴직수당 제도와 관련된 수입·지출 등은 재정계산 대상에서 제외
 - 「국가재정법」에 따른 5년 주기의 국가재정 전망과 재정계산 시기를 일치시키고, 재정경제부가 마련한 장기 재정전망의 공통지침 등 준수
 - 가장 최신 재정계산은 2025년에 실시한 제6차 추계
 - 2025년 제6차 추계의 전망기간은 70년
- 정부의 2025년 사학연금 재정계산에 따르면, 사학연금기금은 2028년 재정수지가 적자로 전환되고 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망
 - 부과방식 보험료율(기준소득총액 대비 지출액의 비율[지출률])은 2025년 23.9%에서 2095년 34.3%로 증가 전망

6. 기금운용

사학연금은 당해 연도 수입의 일부를 지출에 충당하고 남은 일부를 적립하여 투자 등을 통해 기금운용수익을 발생시키는 부분적립방식으로 재정을 운영하고 있다. 「사립학교교직원 연금법」에 따르면 동법에 따른 급여를 충당하기 위한 책임준비금으로서 사학연금 기금을 두도록 되어 있다. 동법에서 정하고 있는 기금의 관리·운용 방법은 금융기관에 대한 예입 또는 신탁, 유가증권의 매매, 교직원 및 연금수급자에 대한 자금의 대여, 기금 증식과 교직원의 후생복지를 위한 재산의 취득 및 처분, 기타 기금증식사업 등이다.

[표 95] 사학연금기금의 운용 방법

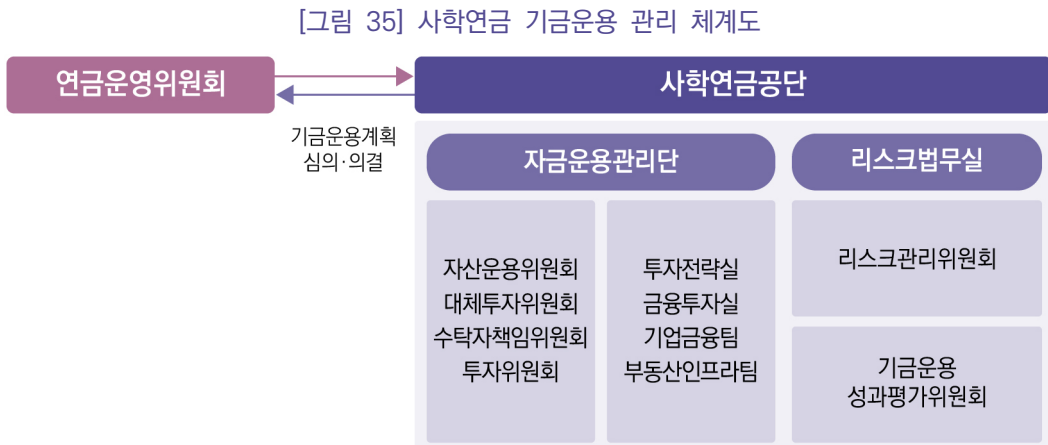
구 분	주 요 내 용
「사립학교교직원 연금법」 제53조의3 제2항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입(預入) 또는 신탁 2. 대통령령으로 정하는 유가증권의 매매 3. 교직원 및 연금수급자에 대한 자금의 대여 4. 기금 증식과 교직원의 후생복지를 위한 재산의 취득 및 처분 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금 증식사업 또는 복지증진을 위한 사업
「사립학교교직원 연금법」 시행령 제87조의2 제3항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부동산임대업 및 부동산의 가치증진이나 이용도를 높이기 위한 사업 2. 교직원의 후생복지를 위한 병원·휴양시설·요양시설·매점 기타 후생시설 등을 운영하는 사업 3. 관광업 및 이에 부대하는 사업 4. 장내파생상품의 거래 5. 파생금융거래(투기적 목적의 거래 제외) 6. 벤처기업에 대한 투자 7. 벤처투자조합 및 신기술사업투자조합에 대한 출자 8. 기타 장기성 정기에금리 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 교육부장관이 인정하는 사업

자료: 「사립학교교직원 연금법」 및 동법 시행령을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이를 위해 사학연금공단은 공단 내에 자금운용관리단과 리스크범무실을 두고 있고, 자산운용위원회, 리스크관리위원회, 수탁자책임위원회, 대체투자위원회, 기금운용성과평가위원회 등의 위원회를 통해 투자의사결정을 내리고 있다. 중장기 자산배분과 자금운용계획은 공단 자금운용관리단의 투자전략실에서 수립하는데, 중장기 전략·전술적 자산배분에 대해서는 자산운용위원회가 심의한다.

(가) 기금운용체계

적립된 기금의 운용은 「사립학교교직원 연금법」에 따라 사학연금공단이 맡는다. 다만, 매년 작성되는 기금운용계획 및 결산 등에 관한 사항은 사립학교교직원 연금운영위원회의 심의를 받아야 한다.



자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기금의 운용과 관련하여 투자에 관한 전문적인 의사결정은 사학연금공단 내의 자금융용관리단과 관련 위원회를 통해 이루어지고 있다. 특히, 사학연금공단은 산하에 자산운용위원회, 리스크관리위원회, 수탁자책임위원회, 대체투자위원회, 기금운용성과평가위원회 등의 위원회를 두고 전문성을 갖춘 외부 위원을 위촉하여 투자에 관련된 주요 사항을 심의하고 있다.

실질적인 자산의 투자 집행은 사학연금공단의 자금융용관리단에서 수행한다. 자금융용관리단은 관련 위원회의 심의 결과를 바탕으로 투자전략실이 자산배분 운용을 지원하고, 금융투자실의 각 자산군별 운용팀과 대체투자 운용팀을 통해 주요 자산군에 대한 투자와 위험관리 등의 업무를 수행하고 있다.

[표 96] 사학연금 기금운용 관련 위원회

구분	구성	주요 심의 사항
자산운용 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장: 경영관리본부장 ○ 위원: 총 9인(위원장 포함 내부 위원 2인, 외부 전문가 7인) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산운용 전담부서의 설치 등에 관한 사항 ○ 자산운용지침의 제·개정에 관한 사항 ○ 자산운용 전략에 관한 사항 ○ 자산운용 평가 및 위험관리에 관한 사항 ○ 수탁자 책임에 관한 원칙, 수탁자 책임활동에 관한 정책 등 수탁자 책임의 이행을 위한 주요 정책의 제정 및 개정에 관한 사항
리스크 관리 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장: 외부위원 중 호선 ○ 위원: 총 7인(내부 위원 2인, 위원장 포함 외부 전문가 5인) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자금운용에 따른 위험관리 기본방침에 관한 사항 ○ 위험한도 또는 손실한도의 설정·관리에 관한 사항 ○ 주요 위험의 측정에 관한 사항 ○ 위험관리체계의 구축 및 운영에 관한 사항 ○ 위험관리 관련 제 기준의 제·개정에 관한 사항
수탁자 책임 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장: 외부위원 중 호선 ○ 위원: 총 5인(내부 위원 1인, 위원장 포함 외부 전문가 4인) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주주활동 및 수탁자 책임 이행에 관한 절차·기준·공시 등 검토 ○ 의결권 및 주주권 행사의 기본원칙 및 세부기준 등 검토 ○ 수탁자 책임활동 실행 담당부서가 행사한 주주권 및 의결권 행사 내역 검토 ○ 다음 각 목에 해당하는 의결권 및 주주권 행사 관련 사항 <ul style="list-style-type: none"> 가. 수탁자 책임활동 실행 담당부서에서 의사결정을 요청하는 사항 나. 수탁자책임위원회 위원 3인 이상이 수탁자책임위원회 심의를 요청하는 사항 다. 장기적인 주주가치 증대를 위해 주주총회 개최 이전에 의결권 행사 방향의 결정 및 공시가 요구되는 사항 라. 공개 중점관리기업 등에 대한 선정, 공개서한 발송 등 공개 주주활동 사항
대체투자 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장: 자금운용관리단장 ○ 위원: 총 8인(위원장 포함 내부 위원 3인, 외부 전문가 5인) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대체투자의 타당성 및 투자결정에 관한 사항 ○ 신종증권투자의 타당성 및 투자결정에 관한 사항
기금운용 성과평가 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장: 외부위원 중 호선 ○ 위원: 총 7인(내부 위원 2인, 위원장 포함 외부 전문가 5인) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자금운용 관련 연간 성과평가에 관한 사항 ○ 자금운용 성과평가 관련 기준의 제정 및 폐기에 관한 사항 ○ 자금운용 성과급 지급기준의 제정 및 폐기에 관한 사항

자료: 사학연금공단

(나) 기금운용자산

사학연금공단은 연금제도와 재해보상제도, 국립대퇴직수당 각각에 대하여 기금을 분리 조성하여 운용하고 있다. 연금기금은 금융부문, 복지부문, 기타부문에 나누어 투자되고 있고, 재해보상기금은 금융부문과 기타부문에, 국립대퇴직수당기금은 기타부문에만 투자되고 있다. 여기서의 '기금'이라는 용어는 「국가재정법」상의 기금이 아니라 사학연금공단이 분리 운영하는 일종의 계정이라고 할 수 있다.

사학연금의 전체 적립금은 2021년 26.1조원에서 2025년 31.8조원으로 연평균 5.1% 증가하였다. 이 중 연금기금의 적립금은 2025년 기준으로 전체 기금의 98.6%(31.4조원)를 차지하고 있고, 나머지 1.4%(4,440억원)는 재해보상기금 적립금이다. 연금기금 적립금은 2021년부터 2025년까지 연평균 5.0% 증가하였으며, 재해보상기금 적립금은 동기간 연평균 11.4% 증가하였다.

2025년 기준으로 연금기금의 적립금 31.4조원 중 93.1%인 29.2조원이 금융부문 자산이다. 복지부문과 기타부문의 자산은 각각 1.7조원과 0.5조원 수준이다. 2025년 재해보상기금의 적립금은 4,440억원인데, 이 중 97.1%인 4,313억원이 금융부문 자산이다. 재해보상기금의 금융부문 자산은 모두 국내채권과 단기자금으로 구성되어 있다.

국립대퇴직수당기금의 경우 과거 서울대·인천대 등 국립대의 법인 전환 당시 재직자들의 공무원 신분으로서의 재직기간에 대한 퇴직수당을 공무원연금으로부터 이체받아 적립한 것이며, 이후 사학연금 적용자들의 재직분에 대한 퇴직수당은 다른 적용자와 마찬가지로 발생한 해의 지출을 공단과 법인, 국가가 분담하고 있다. 즉, 향후 기존의 국립대가 법인으로 신규 전환되지 않는 한 다시 적립금이 발생할 가능성이 낮은 기금으로 볼 수 있다.

[표 97] 사학연금기금 자산구성: 2021~2025년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	비중
합계	260,710	240,723	263,893	281,337	317,972	-
연금기금	257,659	237,607	260,359	277,336	313,532	100.0
금융부문	230,703	210,956	234,111	252,938	291,839	93.1
복지부문	20,426	19,792	18,743	17,895	16,692	5.3
기타부문	6,531	6,860	7,506	6,503	5,001	1.6
재해보상기금	2,883	3,039	3,534	4,001	4,440	100.0
금융부문	2,803	2,943	3,424	3,878	4,313	97.1
기타부문	79	96	109	123	127	2.9
국립대퇴직수당기금 (기타부문)	167	77	0	0	0	-

주: 1. 시가기준

2. 기타부문은 회관운영수입 등

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

금융부문 자산은 주식, 채권, 대체투자, 단기자금 등으로 구분할 수 있다. 2025년 말 기준으로 전체 적립금의 41.1%인 13.1조원이 주식에 투자되고 있는데, 이 중 5.6조원(17.5%)은 국내주식, 7.5조원(23.6%)은 해외주식으로 구성되어 있다. 같은 시점 기준으로 전체 적립금의 27.7%인 8.8조원은 채권에 투자되고 있는데, 이 중 7.9조원(24.7%)은 국내채권이고, 1.0조원(3.0%)은 해외채권이다. 이 외에 7.4조원(23.4%)은 대체투자, 0.3조원(1.0%)은 단기자금이다.

[표 98] 사학연금기금 자산구성(금융부문): 2021~2025년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	비중
전체	260,710	240,723	263,893	281,337	317,972	100.0
금융부문	233,507	213,899	237,535	256,816	296,152	93.1
주식	99,828	84,446	89,868	95,147	130,608	41.1
국내주식	44,791	37,257	39,446	35,283	55,517	17.5
해외주식	55,038	47,189	50,422	59,865	75,092	23.6
채권	80,829	73,342	85,888	87,236	88,099	27.7
국내채권	67,277	62,888	75,823	76,455	78,592	24.7
해외채권	13,552	10,454	10,064	10,781	9,506	3.0
대체투자	49,988	53,306	59,218	71,902	74,336	23.4
단기자금	2,862	2,805	2,561	2,532	3,109	1.0

주: 시가기준, 국고위탁기금 제외

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

사학연금의 「2026년도 기금운용계획」에 따르면, 사학연금기금의 자산에 대한 2026년 목표 포트폴리오는 국내주식 15.2%, 해외주식 25.2%, 국내채권 28.4%, 해외채권 3.3%, 대체투자에 해당되는 기업금융 10.9% 및 부동산인프라 15.8% 등이다. 전년도 실적 대비 주식의 비중을 낮추고 나머지 자산군의 비중을 높이는 목표라고 할 수 있다.

[표 99] 사학연금 연도별 목표 포트폴리오

(단위: %, %p)

구 분	2025년 말 실적(A)	2026년 말(B)	B-A
합 계	100.0	100.0	-
국내주식	18.7	15.2	-3.5
해외주식	25.3	25.2	-0.1
국내채권	26.7	28.4	1.7
해외채권	3.2	3.3	0.1
기업금융	10.1	10.9	0.8
부동산인프라	14.9	15.8	0.9
현금성자산	1.1	1.2	0.1

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 기금운용수익률

2004년부터 2025년까지 사학연금기금 금융부문 자산의 평균 수익률은 6.83%로 나타나고 있다(시간가중수익률의 기하평균수익률 기준).¹¹³⁾ 최근 5년간 금융부문 자산의 수익률을 살펴보면, 2022년에는 마이너스를 기록하였으나 그 외 2020~2021년, 2023~2025년에는 11%를 상회하는 수익률을 보였다. 특히, 2025년의 사학연금 금융자산 수익률은 18.93%를 기록하였다. 금융부문 수익률을 금융자산 유형별로 세분화하여 살펴보면, 위험성이 상대적으로 큰 주식투자와 대체투자에 대한 수익률의 변동성이 상대적으로 크지만 평균 수익률은 타 자산보다 높게 나타나고 있다.

113) 사학연금은 국민연금과 달리 전체 자산에 대한 수익률을 산출하지 않고, 자산 부문별 수익률만 산출하고 있는데, 이는 부문별 산출 방식이 다르기 때문이다. 금융부문에 대해서는 시간가중수익률을 기준으로 하는 반면, 복지부문과 기타부문에 대해서는 금액가중수익률(평잔수익률) 기준으로 산출한다.

[표 100] 사학연금 금융부문 자산유형별 수익률: 2016~2025년

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
금융부문	3.91	9.19	-2.39	11.15	11.49	11.95	-7.75	13.46	11.63	18.93
채권	2.93	1.21	4.84	4.55	1.80	0.23	-6.02	8.65	6.93	1.56
국내	2.82	0.82	5.75	4.11	2.29	-1.16	-6.41	8.73	5.57	1.19
해외	3.67	3.60	-0.54	7.20	-0.89	7.88	-5.98	8.27	17.23	3.44
주식	4.31	22.71	-14.40	19.48	24.10	16.78	-17.35	23.05	14.57	43.61
국내	3.43	25.63	-17.92	12.03	34.43	5.70	-22.49	22.88	-7.15	90.93
해외	5.77	16.09	-7.66	30.43	13.89	27.12	-13.26	23.14	31.47	18.33
대체투자	6.33	4.72	8.49	10.97	5.16	25.03	8.28	6.43	14.25	7.82
국내	5.53	4.93	7.35	10.26	12.48	15.77	1.98	7.49	6.00	12.32
해외	8.37	3.76	10.05	11.95	-1.20	34.26	13.60	5.73	19.61	5.33
단기자금	1.50	1.46	1.67	1.70	0.89	0.75	2.38	3.97	3.83	2.95
복지부문	3.11	3.24	3.56	3.41	2.97	2.86	3.90	4.97	4.42	4.33
기타부문	0.45	1.67	-1.66	-1.9	-0.07	2.54	0.93	1.41	2.22	6.13

주: 금융부문은 시간가중수익률 기준, 복지부문과 기타부문은 금액가중수익률(평균수익률) 기준
 자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제4장

군인연금

제1절 개요¹¹⁴⁾

군인연금은 「군인연금법」 제1조에 규정한 바와 같이 군인이 상당한 기간을 성실히 복무하고 퇴직하거나 사망한 경우에 본인이나 그 유족에게 적절한 급여를 지급함으로써 본인 및 그 유족의 생활 안정과 복리 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

군인연금의 도입시기는 전역하는 장교, 준사관 등에게 일정 급여를 지급하도록 규정한 「군인전역급여금규정」(대통령령 제1186호)이 제정된 1957년으로 볼 수 있다. 이후 1960년 제정된 「공무원연금법」에 군인연금제도가 통합되어 운영되다가 1963년 「군인연금법」 제정으로 두 제도가 분리되었다.

군인연금제도는 사회보험과 부양제도로서의 성격을 갖고 있어 공무원연금제도와 유사하지만, 국가보상제도로서의 특성을 갖고 있는 점에서 차이가 있다. 구체적으로 군인연금제도가 국가보상 차원에서 공무원연금제도와 다르게 운영되고 있는 부분은 두 가지가 있다. 첫째, 복무기간의 계산에서 군 복무의 특수성을 인정하고 있다. 군인연금제도의 복무기간은 공무원연금제도와 동일하게 임명된 날이 속하는 달부터 퇴역한 날의 전날 또는 사망한 날이 속하는 달까지의 연월 수이다. 다만, 전투에 종사한 기간은 복무기간에다 2배를 가산하여 총 3배의 복무기간을 적용하도록 규정하고 있다. 둘째, 군인연금제도는 퇴역연금 수급개시연령을 별도로 규정하고 있지 않다. 공무원연금제도는 연금수급을 위한 최소 재직기간을 10년, 연금수급개시연령을 2033년까지 65세로 단계적 연장을 실시하고 있으나 군인연금의 경우 연금수급을 위한 최소가입기간인 20년을 충족하면 전역 후 익월부터 연금을 받게 된다.

114) 최재식(2016) 「공무원연금제도 해설」 pp.27~29의 '제2절 특수직역연금제도'의 내용을 참고하여 작성하였다.

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대¹¹⁵⁾

군인연금은 1957년 제정된 「군인전역급여규정」(대통령령 제1186호)에 따라 도입되었다. 전역하는 장교, 준사관 등에게 이 규정에 근거하여 일정 급여를 지급한 것으로서 전역한 군인과 유족의 생활 안정을 목적으로 하였다. 이후 군인연금제도는 1960년에 군인연금 관련 규정을 포함한 「공무원연금법」이 제정되면서 공무원연금과 통합 운영되었고, 1963년 「군인연금법」 제정으로 독립된 공적연금제도가 되었다.

[표 101] 군인연금제도 도입과 발전 연혁

시 기	내 용																		
1957. 01	「군인전역급여규정」(대통령령 제1186호, 1957. 1. 1. 시행) ※ 장교, 준사관 : 10,000환 / 하사관, 병 : 6,000환																		
1960. 01.	「공무원연금법」 제정(군인은 별도의 조항에 의거 운영)																		
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>관장부서</th> <th>기여금</th> <th>부담금</th> <th>소급기여금</th> <th>연금지급률</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>군인</td> <td>국방부</td> <td>3.5%</td> <td>2.3%</td> <td>없음</td> <td>40~50%</td> </tr> <tr> <td>공무원</td> <td>총무처</td> <td>2.3%</td> <td>2.3%</td> <td>2.3%</td> <td>30~50%</td> </tr> </tbody> </table>	구분	관장부서	기여금	부담금	소급기여금	연금지급률	군인	국방부	3.5%	2.3%	없음	40~50%	공무원	총무처	2.3%	2.3%	2.3%	30~50%
	구분	관장부서	기여금	부담금	소급기여금	연금지급률													
군인	국방부	3.5%	2.3%	없음	40~50%														
공무원	총무처	2.3%	2.3%	2.3%	30~50%														
1963. 01.	「군인연금법」 제정(1963.1.1.부터 적용) - 부담금 인상 : 2.3% → 3.5% - 연금지급률 인상 : 40~50% → 50~70%(20년 → 30년)																		
1970. 01.	소급기여금제도 실시 ※ '48~'59 임용자 : '60~'69 기간 소급기여금 면제(약 96,000명) 기여금률 인상 : 3.5% → 5.5%																		
1975. 03.	공무원, 국영업체 임직원 연금지급 제한 : 공무원, 임원 100% / 직원 50%																		
1980. 01.	연금지급률 상한선 상향조정 : 70% → 75%(공무원과 동일)																		
1980. 07.	상여금을 봉급에 합산 : 33% 인상효과(공무원과 동일)																		
1982. 04.	공무원재직기간 통산제도 실시																		
1983. 01.	20년 이상 복무자에 대한 연금, 연금일시금 중 선택권 부여 연금기금을 공무원연금관리공단에 위탁관리																		
1984. 10.	사병복무기간 산입제도 시행 * '84. 10. 1. 현재 재직자부터 적용																		

115) 국회예산정책처(2017) 「군인연금제도 검토 및 개선과제」의 내용을 참고하여 작성하였다.

시 기	내 용
1985. 01.	퇴직(유족)급여가산금제도 신설 : 일시금의 20%(공무원과 동일) 20년 이상 복무자 유족연금특별부가금제도 신설(공무원과 동일) 사망조위금(본인, 배우자, 직계존속)제도 신설(공무원과 동일)
1986. 01.	정근수당을 보수월액에 합산(공무원과 동일)
1987. 01.	장기근속수당을 보수월액에 합산(공무원과 동일)
1988. 01.	재해부조금 신설(공무원과 동일) 유족연금 지급률 개선 - 공무 사망 시 : 20년 이상은 보수월액의 65%, 20년 미만은 55% - 퇴역연금수급자 사망 시 : 보수월액의 30% → 퇴역연금급여의 70%
1989. 01.	퇴직(유족)급여가산금 지급률 조정(20% → 20~30%) 사망조위금 개선(본인 사망 시 보수월액의 1배 → 보수월액의 3배) 유족(상이)연금 지급 시 보훈연금 상당액 공제 폐지 퇴역연금 지급 시 최초 1년분 선지급금 제도 신설('94. 7. 1. 폐지)
1989. 03.	국영기업체 임원 연금지급제한 완화(전액제한 → 1/2제한)

자료: 국방부

군인연금과 공무원연금은 직역연금제도의 테두리 안에서 정책적으로 큰 흐름을 같이 하였으며, 1970~80년대에는 급여 수준을 상승시키고 급여의 종류를 다양화하는 확대기 조로 제도변화를 추진하였다. 재해부조금과 퇴역연금공제일시금이 도입되었고, 보험료율 인상, 연금지급률 인상 등이 있었다.

직역연금개혁과 군인연금제도의 주요 변화

1980년대까지는 군인연금을 비롯한 공무원연금, 사학연금 등이 가입자의 연금혜택을 확대해왔으나, 1990년대에 접어들면서 연금재정 악화에 대한 사회적 관심이 높아지면서 연금급여 등의 확대 기초를 축소하는 방향으로 전환하게 되었다.

축소 기초의 정책으로 전환하면서 공무원연금, 사학연금, 군인연금을 대상으로 직역연금개혁을 추진하였는데, 제1차(1996년) 및 제2차(2001년)의 개혁은 세 연금제도에 동일하게 적용되었다. 제3차(2010년)부터는 공무원연금과 사학연금은 2010년, 군인연금은 2013년에 적용하여 차이가 발생하기 시작하였고 제4차(2016년) 개혁 내용은 공무원연금과 사학연금에만 적용되었다. 그 결과, 2025년 현재 군인연금은 다른 직역연금과 비교하였을 때 보험료율(공무원·사학 18%, 군인 14%)은 낮고 재직기간 1년당 연금지급률(공무원·사학 1.7%로 단계적 인하, 군인 1.9%)은 높으며, 20년 이상 복무 후 전역

시 익월부터 연금수급이 개시되는 점에서 차이가 있다.

이와 같이 군인연금제도가 다른 직역연금과 비교하였을 때 가입자 측면에서 상대적으로 유리한 부분이 존재하는 이유는 군인 직업의 특수성을 고려하여 군인의 노후소득보장 기능과 더불어 국가보상 기능이 추가되어 있기 때문이다. 즉, 군인은 생명을 담보로 국가의 안보를 지키고 항시 긴장태세를 갖춘 상태에서 복무하여야 하는 특수한 직업이므로 이에 대한 국가의 보상이 필수적이다.

또한 격오지(읍·면 소재지·해안) 또는 전방지역에 복무하면서 교육훈련, 작전임무 수행, 비상대기 등 출퇴근의 구분이 없는 상시근무 체제로 인하여 문화적으로 소외되고 보안상의 이유로 사생활에 대한 통제 및 제한도 존재하여 복무환경이 열악하다. 특히, 잦은 근무지 이동으로 가족과의 별거 생활 등 군인 가족들의 희생도 동반된다는 점에서 군 복무의 특수성이 있다.

그리고 전투 중심의 교육훈련, 작전임무 수행 등을 고려하여 군인 계급별로 연령정년이 적용되어 대부분의 군인이 생애 최대지출기인 45~56세 시점에 전역을 한다. 이는 공무원 및 민간근로자의 60세 정년과 비교했을 때 약 4~15년 빠르고 군 복무 경력이 전역 후 다른 직업으로 연계될 수 있는 가능성이 낮아 재취업도 쉽지 않다. 따라서 군인 연금제도는 격오지 근무, 상시근무 태세, 조기전역 등 군인이라는 직업의 특수성을 고려하여 국가보상 기능이 포함되어 있어 다른 직역연금제도와 차이가 있다.

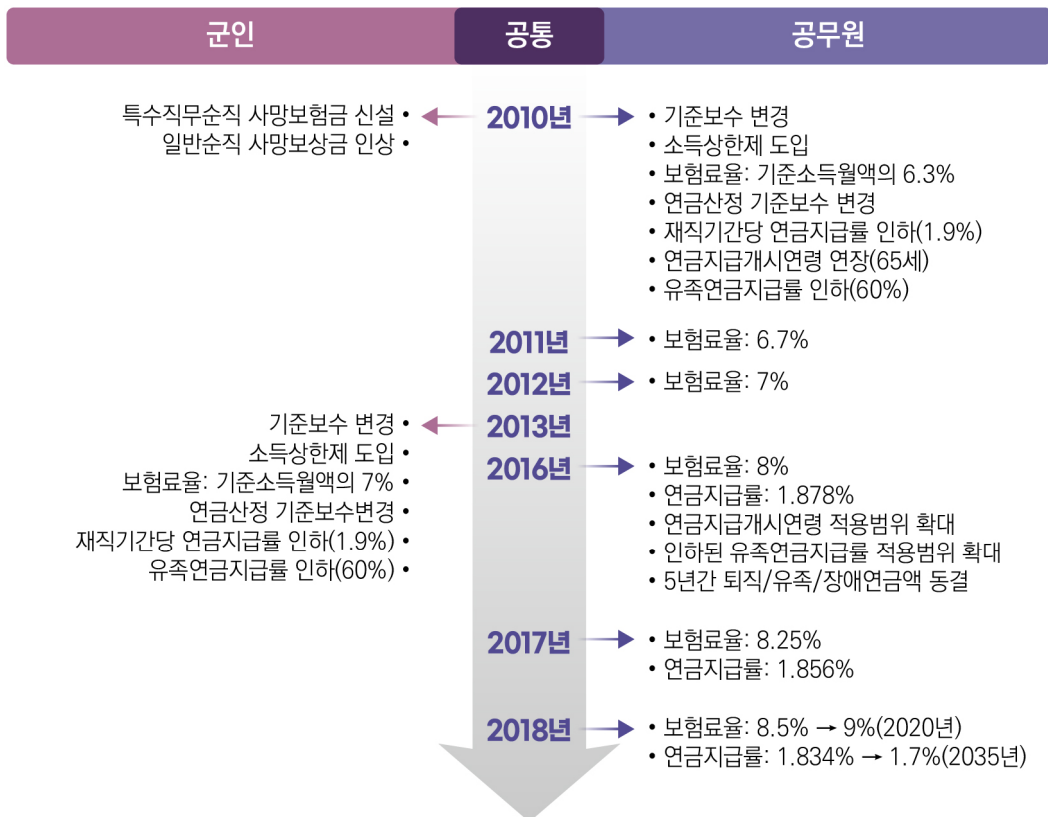
이러한 특수성을 가진 군인연금제도이지만 재정안정성 문제로 공무원연금을 중심으로 실시된 직역연금개혁의 일부 내용을 반영하면서 제도를 운영하고 있다. 보험료율의 경우, 1995년까지 보수월액의 11%(정부 5.5%, 가입자 5.5%)를 유지하다가 1996년에 13%, 1999년 15%까지 인상하였고 이는 다른 직역연금과 동일한 시점에 이루어진 제도 변화이다. 2010년에 공무원연금 등 다른 직역연금은 보험료 산정 기준보수를 기준소득월액¹¹⁶⁾으로 변경하였고, 군인연금은 2013년에 기준보수를 변경하였으며 보험료는 기준소득월액의 14%를 부과하였다. 이후에 제4차 직역연금개혁(2016년)으로 공무원연금 등의 보험료율은 2020년 18%까지 단계적으로 인상되었으나 군인연금은 보험료율 14%를 유지하고 있다.

116) 보수월액은 봉급과 기말수당액의 연지급액을 12월로 평균한 금액 및 대통령령으로 정하는 수당액을 합한 금액이고, 기준소득월액은 일정기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연 지급합계액을 12개월로 평균한 금액으로 보수월액은 기준소득월액의 65% 수준이다. 정부와 가입자가 부담하는 보험료율은 6.3%씩으로 제2차 연금개혁 시 보험료율 8.5%보다 낮으나, 보험료율이 적용되는 기준보수가 보수월액에서 기준소득월액으로 변경·인상되면서 실질적으로 보험료는 상승하게 되었다.

연금지급률의 경우, 제도 도입 이후 복무기간 1년당 2~2.5%를 유지하다 2013년에 1.9%로 인하하였다. 이는 공무원연금 등이 2010년에 연금지급률을 1.9% 인하한 것보다 3년 늦게 적용한 것이다. 이후 공무원연금 등은 2016년 제4차 직역연금개혁으로 2035년 1.7%까지 단계적으로 인하하고 있으며 군인연금은 2025년 현재 1.9%를 유지하고 있다.

연금수급개시연령은 군인연금제도 도입 당시 ‘전역 후 익월부터 지급’하는 규정이 동일하게 유지되고 있다. 다른 직역연금은 연금수급개시연령을 65세로 단계적으로 연장하고 있으나 군인연금은 군인의 특수성 등을 고려하여 계급별 연령정년을 적용하고 있으며, 연금수급을 위한 최소요건인 20년 복무기간을 충족하면 전역 후 익월부터 연금을 받게 된다.

[그림 36] 군인연금제도와 공무원연금제도 연혁 비교: 2010~2018년



자료: 국회예산정책처, 「2018~2050년 군인연금 재정전망」, 2018.

군인연금은 2013년 이후 보험료율 등 주요 항목을 동일하게 유지하고 있으며, 이외의 제도 변화는 크게 두 가지를 들 수 있다. 2019년에 「군인연금법」에 포함되어 있던 군인 재해보상제도를 분리하여 「군인 재해보상법」을 제정한 것이다. 그리고 2024년에는 군인의 부모가 군인이거나 군인이었던 사람에 대해 양육책임을 불이행한 경우 유족급여 지급을 제한하였다.

한편, 지급을 확대하는 방향의 제도 변화가 있었는데, 대표적으로 2022년 2월부터 자녀 또는 손자녀의 상이유족연금 또는 순직유족연금 등의 수급 자격 연령을 19세 미만에서 25세 미만으로 상향 조정하였고, 2025년 7월부터는 군인이 전사하거나 순직하여 진급된 경우 진급된 계급을 기준으로 기준소득월액을 산정하여 상이연금, 순직유족연금 등의 급여를 인상하여 지급하고 있다.

[참고] 군인연금과 공무원연금 비교

- 군인연금제도는 2013년 개혁 이후 큰 변화 없이 보험료율 14%(정부 7%, 가입자 7%), 재직기간당 연금지급률 1.9% 등을 유지하고 있어 공무원연금제도와 주요 항목에서 차이가 있음

[군인연금과 공무원연금]

구분	보험료율	수급요건	연금지급률	유족연금지급률	연금지급개시연령
군인	14%	20년 이상	1.9%	60% (2013년 7월 이전 임용자 70%)	퇴역 직후
공무원	18%	10년 이상	단계적 인하 2035년 1.7%	임용시기에 관계없이 60%	단계적 연장 2033년 65세

자료: 공무원연금공단, 국방부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

공무원연금 및 국민연금이 정부위탁방식으로 공단에서 기금의 수입과 지출을 관리하는 반면, 군인연금기금은 국방부가 직접 관리하고 있다. 「국방부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제10조에 따르면, 국방부 군인연금과는 군인연금정책의 수립 및 제도발전, 군인연금기금의 관리 및 운용, 군인연금 급여의 지급 및 관리, 세입의 징수 및 관리, 군인재해보상연금재심위원회 운영, 공적연금 간 연계급여의 지급 및 관리를 담당하고 있으며, 국방부 군인재해보상과는 군인재해보상정책의 수립 및 제도발전, 군인재해보상심의회의 운영을 담당하고 있다.

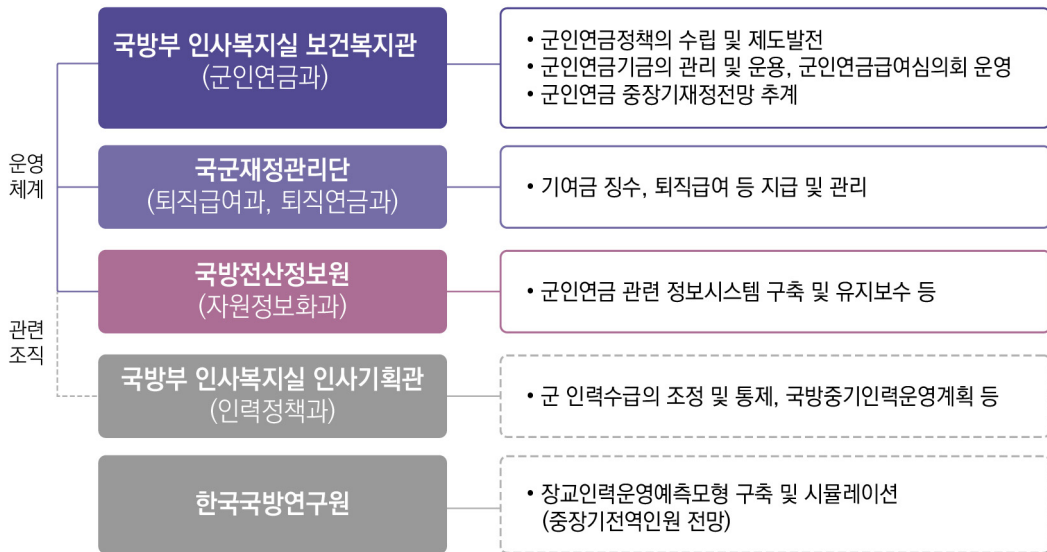
이와 같이 군인연금과와 군인재해보상과가 군인연금 및 군인재해보상제도의 운영을 총괄하고 있지만, 실무적으로 군인연금, 군인재해보상 급여의 지급 등은 국군재정관리단(퇴직급여과, 퇴직연금과, 연금관리과)이 담당하고 있다.

그리고 국방전산정보원 자원정보화과가 정보시스템의 구축 및 유지보수, 데이터베이스 관리 등을 담당하면서 군인연금 수입 및 지출업무를 지원하고 있다.

한편, 군인연금기금의 수입과 지출은 인력운영과 긴밀하게 연결되어 있기 때문에 인력수급의 조정 및 통제, 국방중기인력운영계획 수립 등을 담당하는 인력정책과도 간접적으로 관련이 있다. 특히 중장기 재직인원, 전역인원 등을 추계하여 인력운영을 계획하며, 한국국방연구원이 장교 인력운영예측모형을 통해 산출한 관련 업무를 지원한다.

군인연금과 군인재해보상제도의 운영체계를 정리하면, 국방부 군인연금과가 군인연금 제도를 총괄하여 운영하고, 군인재해보상과가 군인재해보상제도를 총괄하여 운영하며, 기여금 징수와 급여 지출 등은 국군재정관리단에서 담당하고 있다.

[그림 37] 군인연금제도 운영 및 관련 조직



자료: 국방부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 가입자 및 보험료

(가) 가입대상 및 가입자 수

군인연금의 가입자는 「군인연금법」 제2조에 규정한 바와 같이 지원에 의한 부사관, 준사관, 장교 등 부사관 이상의 현역 군인을 말하며 기여금 납부 의무와 연금수급 권리를 갖게 된다.

[표 102] 군인연금 가입자

구분	주요 내용
가입자	부사관 이상 현역 군인
예외조항	군인 재해보상제도의 적용범위에는 예외조항으로 '지원에 의하지 아니한 부사관, 병, 군간부후보생'은 사망 및 장애보상금 관련 규정만 적용

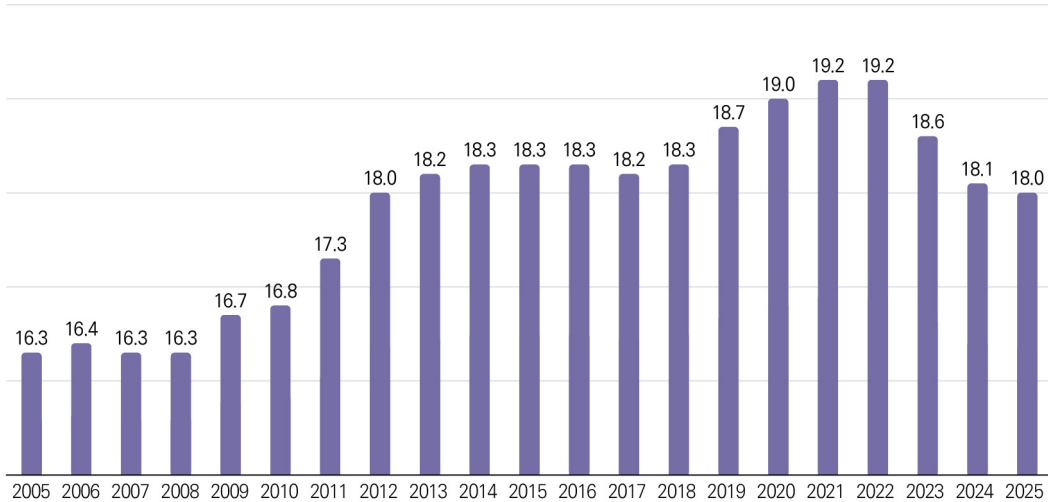
자료: 국방부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

군인연금 가입자 수는 2008년과 2017년을 제외하고 전체적으로 증가 추세에 있었으나 2023년부터 감소세로 전환되어 2025년에는 18.0만명을 기록하였다. 특히, 2023년에는 전년대비 6,000명이 감소하였는데, 인구감소 영향, 격오지 근무 등 복무여건 문제

등으로 부서관 모집률(2024년 1분기 모집계획 대비 선발률 36.7%)이 하락한 것이 주요 요인으로 파악된다.

[그림 38] 군인연금 가입자 수: 2005~2025년

(단위: 만명)



자료: 「2023 군인연금·군인재해보상 통계연보」와 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 기준소득월액과 보험료율

다른 직역연금과 동일하게 보험료를 부과하는 기준보수는 기준소득월액이지만, 군인연금의 경우 퇴직급여 산정 시 적용하는 복무연수가 최대 33년으로 36년인 공무원연금 및 사학연금과 차이가 있다. 군인연금 보험료율은 매월 기준소득월액의 14%(국가 7%, 가입자 7%)로 공무원연금 및 사학연금의 18%보다 낮다.

3. 급여 및 수급자

(가) 급여의 종류 및 수급 대상

군인연금 급여는 가입자의 퇴직 또는 사망 시 지급하는 퇴직급여, 퇴직유족급여, 퇴직수당으로 분류한다. 공무원연금과 다르게 비공무상 장애에 대한 보상과 관련한 급여는 없고, 공무상 부상 등에 대한 보상으로 「군인 재해보상법」에 근거하여 재해보상급여를 지급한다.¹¹⁷⁾

[표 103] 군인연금급여 및 재해보상급여의 종류

종류	세부항목
퇴직급여	퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴직일시금
퇴직유족급여	퇴역유족연금, 퇴역유족연금부가금, 퇴역유족연금특별부가금, 퇴역유족연금일시금, 퇴직유족일시금
퇴직수당	-
재해보상급여	공무상요양비, 장애급여, 재해유족급여, 부조급여

자료: 「군인연금법」, 「군인 재해보상법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직급여

퇴직급여는 군인이 퇴직으로 소득을 상실했을 때 그 소득을 보장해주기 위하여 지급하는 군인연금제도의 가장 기본이 되는 급여로서 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴직일시금 등이 있다.

퇴역연금은 20년 이상 복무하고 퇴직한 경우에 지급하는 급여이다. 군인은 전역 후 다음 달부터 연금을 받게 되므로 20년 이상 복무한 군인의 연금수급개시연령은 정년과 일치하고 「군인사법」 제8조에 근거하여 연령·계급·근속 등 다양한 정년이 적용된다. 연령정년은 부사관(하사·중사·상사) 40~53세, 위관장교(소위·중위·대위) 43세, 영관장교(소령·중령·대령) 50~56세, 장군(준장·소장·중장·대장) 58~63세로 규정하고, 계급정년은 준장이상부터 중장까지 적용되며 4~6년으로 설정되어 있다.¹¹⁷⁾ 그리고 임관 이후 해당 계급으로 진급한 군인이 최대 복무할 수 있는 기간이 근속정년이며 위관장교는 15년, 영관장교는 32~35년이다.

퇴역연금일시금은 20년 이상 복무하고 퇴직한 자가 연금 수급이 아닌 일시금으로 수

117) 공무상 부상 또는 질병, 사망 등에 대한 보상은 군인연금제도에 포함되어 운영되었으나, 2020년부터는 「군인 재해보상법」에 따른 재해보상제도로 분리되어 운영되고 있다.

118) 군인연금의 수급개시연령은 아래 표와 같다.

[군인연금의 수급개시연령]

구분	하사	중사	상사	원사	준위	대위중위소위	소령	중령	대령	준장	소장	중장	대장
연령	40세	45세	53세	55세	55세	43세	50세	53세	56세	58세	59세	61세	63세
근속	-				32년	15년	-	32년	35년	-			
계급	-									6년	6년	4년	-

령하기를 원할 때 퇴직 시점에 지급하는 급여이다. 퇴역연금공제일시금은 전체 복무기간 중 일부는 퇴역연금으로 수급하고 나머지 기간에 대해서는 일시금으로 받고자 할 때 지급하는 급여이다.

한편, 퇴직일시금은 퇴역연금 수급을 위한 최소요건(복무기간 20년)을 갖추지 못하고 퇴직한 군인에게 퇴직시점에 일시불로 지급하는 급여이다. 다만, 재직기간이 20년 미만 이지만 국민연금에 가입한 기간이 있거나 추후에 발생하여 총 가입기간이 20년 이상이 되면 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」에 근거하여 연계연금을 받을 수 있다.

[표 104] 군인연금 퇴직급여

구 분	수급요건	특징
퇴역연금	복무기간 20년 이상 가입자	전액 연금 수령 선택
퇴역연금 공제일시금		복무기간 중 20년 초과되는 일부 기간은 일시금, 나머지 기간은 연금 수령 선택
퇴역연금일시금		전액 일시금 수령 선택
퇴직일시금	복무기간 20년 미만 가입자	전액 일시금 수령

자료: 「군인연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직유족급여

퇴직유족급여는 군인의 사망으로 소득을 상실했을 때 그 유족에게 소득을 보장해주기 위하여 지급하는 급여로 퇴역유족연금, 퇴역유족연금부가금, 퇴역유족연금특별부가금, 퇴역유족연금일시금, 퇴직유족일시금이 있다.

퇴역유족연금은 퇴역연금을 받을 권리가 있는 자가 사망한 때 그 유족에게 지급하는 급여이다. 이때, 퇴역연금 또는 조기퇴역연금을 받을 권리가 있는 자란 20년 이상 복무한 군인이 복무 중에 사망하였거나 퇴직 후 연금수급 중 또는 연금수급 대기 중에 사망한 경우를 말한다. 퇴역유족연금급여는 퇴역연금급여, 조기퇴역연금급여의 60%에 상당하는 금액이다. 단, 2013년 7월 이전에 임용된 자가 퇴역연금 또는 조기퇴역연금을 수급 중에 사망한 경우에는 연금급여에 70%를 적용하고 있다.

퇴역유족연금부가금은 20년 이상 복무한 군인이 복무 중 사망하여 유족연금을 청구한 경우에 지급하는 것이고, 퇴역유족연금특별부가금은 퇴역연금수급권자가 퇴직 후 3년

이내에 사망한 때에 지급한다.

퇴역유족연금일시금은 퇴역유족연금 수급자격이 있는 자가 일시금으로 받고자 할 때 지급하며 퇴역연금일시금의 금액과 동일하다. 그리고 퇴직유족일시금은 20년 미만 복무한 자가 사망한 때에 지급되며 퇴직일시금의 금액과 같다.

[표 105] 군인연금 퇴직유족급여

구 분	수급요건	특징
퇴역유족연금	복무기간 20년 이상 가입자가 복무 중에	퇴역연금의 60%이고 전액 연금 수령 선택 퇴역유족연금 외에 추가 지급
퇴역유족연금 부가금	사망, 연금수급 대기 또는 수급 중에 사망한 경우	
퇴역유족연금 특별부가금	퇴역연금수급권자가 퇴직 후 3년 이내에 사망한 때	
퇴역유족연금 일시금	복무기간 20년 이상 가입자가 복무 중에 사망, 연금수급 대기 또는 수급 중에 사망한 경우	전액 일시금 수령 선택
퇴직유족일시금	복무기간 20년 미만 가입자가 사망한 때	전액 일시금 수령

자료: 「군인연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

퇴직수당

퇴직수당은 민간의 퇴직금에 상응하는 근로보상 성격의 급여로 군인이 1년 이상 복무 후 퇴직하거나 사망한 경우에 지급하는 급여이다. 퇴직수당은 「군인연금법」 제37조에 따라 지급하는 비기여제 급여로서 연금급여와 별도로 복무시점, 복무기간에 따라 기준 소득월액의 6.5%~39%에 상당하는 금액을 일시불로 지급한다.

[표 106] 군인연금 퇴직수당

구 분	수급요건	특징
퇴직수당	복무기간 1년 이상 가입자가 퇴직 또는 사망한 경우	- 비기여제 급여(100% 정부부담) - 복무시점, 복무기간에 따라 지급률을 차등적으로 적용

자료: 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

재해보상급여

1963년 「군인연금법」을 제정하면서 상이연금 등 재해보상급여를 도입하고, 이후 공무상요양비, 장애보상금 등 단기급여를 추가하여 제도를 지속적으로 개선하였다. 2020년부터는 「군인 재해보상법」 제정(2019.12.10. 제정, 2020.6.11. 시행)으로 연금제도와 재해보상제도를 분리하여 운영하고 있다.

「군인 재해보상법」 제3조에 근거하여 공무상 재해는 적과의 교전이나 무장폭동 또는 반란을 진압하기 위한 직무, 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓴 직무 등을 포함한 군인의 공무(公務)상 부상 또는 공무상 질병이나 그로 인한 장애 및 공무상 사망을 말한다. 이와 같은 공무상 재해의 인정 여부 등을 심의하기 위하여 국방부에 군인재해보상 심의회¹¹⁹⁾를 두고 있으며, 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성되어 있다.

공무상 재해로 인정되는 경우 재해보상급여를 받게 되며, 공무상요양비, 장애급여, 재해유족급여, 부조급여 등 총 4종이 있고, 각 급여별 구체적인 지급요건 및 보상수준은 다음과 같다.

[표 107] 군인 재해보상급여 지급대상 및 지급액

구분	대상	지급액
공무상 요양비	공무상 부상 또는 질병으로 진단, 치료 등이 필요한 때	동일한 질병 또는 부상에 대하여 실제요양기간이 2년을 넘지 아니하는 범위에서 그 요양에 필요한 금액
장애 급여	상이연금	공무상 질병 또는 부상으로 퇴직한 자 (상이등급 1~7급)
	장애보상금	군인이 복무 중 부상 또는 질병으로 심신장애 판정을 받고 전역하는 경우 (병 포함)
		기준소득월액의 32.5%(7급)~52%(1급)
		일반장애: 공무원 전체 기준소득월액의 3~9배 전상 및 특수직무공상: 일반장애 장애보상금의 1.88~2.5배

119) 「군인 재해보상법」

제6조(심의회의 구성 등) ① 심의회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려하여 국방부장관이 임명하거나 위촉한다.

1. 의료 또는 법무 업무 등을 담당하는 국방부 소속 공무원(군인을 포함한다)
2. 의료 또는 법무 분야의 외부 전문가

구분		대상	지급액
재해 유족 급여	순직유족연금	복무 중 공무상 사망	기준소득월액의 43% + 유족 1명당 5%씩, 최대 4명까지 20% 가산
	순직유족연금 일시금	복무 중 공무상 사망한 경우 순직유족 연금에 같음하여 유족이 원할 때	퇴역연금일시금액과 동일
	상이 유족연금	상이연금 수급자가 사망	상이연금의 60% (2013.7. 이전 임용자는 상이연금의 70%)
	사망보상금	군인이 공무상 사망한 경우 (병 포함)	일반순직, 특수직무순직, 전사 시 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24~60배
부조 급여	재난부조금	수재, 화재 등 재난으로 인해 재산 손해 발생	공무원 전체 기준소득월액 평균액의 1.3~3.9배
	사망조위금	군인 본인, 배우자, 본인 또는 배우자의 부모, 자녀가 사망한 때	본인 사망: 기준소득월액의 2배 배우자, 부모, 자녀 사망 등: 공무원 전체 기준 소득월액 평균액의 0.65배

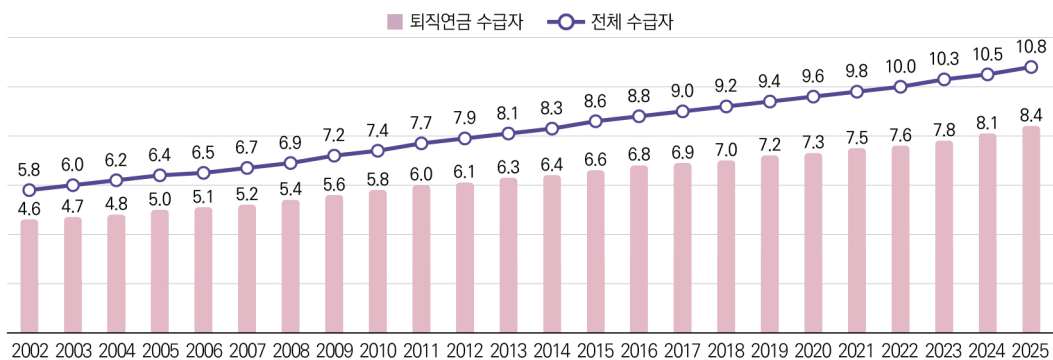
자료: 국방부(2022), 「2021 군인연금·군인재해보상 통계연보」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수급자 수 현황

퇴역연금, 유족연금 수급자 수는 2002년 5.8만명에서 지속적으로 증가하여 2025년 10.8만명을 기록하였다. 전체 수급자와 퇴직연금 수급자 수의 차이가 점차 벌어지고 있는 것은 기존 퇴직연금 수급자의 사망으로 유족연금으로 전환되는 수급자의 증가가 주요한 요인으로 파악된다.

[그림 39] 군인연금 수급자 수: 2002~2025년

(단위: 만명)



자료: 「2021 군인연금·재해보상 통계연보」와 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년간 추이를 보면, 군인연금 수급자 수는 2021년 98,144명에서 2025년 108,279명으로 연평균 2.5% 증가하였다. 수급자 유형별로 보면, 퇴역연금 수급자 수는 2021년 74,903명에서 2025년 83,699명으로 연평균 2.8% 증가하고 유족연금 수급자 수도 2021년 23,241명에서 2025년 24,580명으로 연평균 1.4% 증가하였다.

[표 108] 군인연금 수급자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
수급자 수	퇴역연금	74,903	76,276	78,453	80,930	83,699	2.8
	유족연금	23,241	23,689	24,065	24,374	24,580	1.4
합 계		98,144	99,965	102,518	105,304	108,279	2.5

주: 유족연금에는 재해보상제도에 따라 지급하는 순직유족연금 수급자를 포함하고 있음
자료: 국방부

(나) 퇴역연금급여의 산정

군인연금은 제도 도입 이후 개혁을 거치면서 퇴역연금급여 산정 시 기준보수, 복무기간 별 지급률 등이 변경되어 퇴역연금급여 지급산식에도 변화가 있다. 기준보수와 지급률의 변화를 규정한 「군인연금법」 개정이 있었던 2013년 7월을 기준으로 이전 및 이후 구간별로 각각 연금급여를 계산한 후 이를 더하여 총 금액으로 산정하게 된다.

구간별 급여액을 결정하는 기준보수의 경우, 보수월액에서 기준소득월액으로 변경되었다. 2013년 7월 이전 복무기간에 대해서 적용하는 보수월액은 군인에게 지급되는 월 급여액으로서 봉급과 기말수당액의 연지급액을 12개월로 평균한 금액 및 대통령령으로 정하는 수당액을 합한 금액을 말한다. 그리고 2013년 7월 이후 기간에 대해서 적용하는 기준소득월액은 일정기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연 지급 합계액을 12개월로 평균한 금액이다.

복무기간별 지급률의 경우, 2013년 7월 이전의 재직기간에는 평균보수월액에 재직기간 1년당 2%, 2013년 7월 이후 기간에 대해서는 기준소득월액에 재직기간 1년당 1.9%의 연금지급률이 적용된다. 최종적으로 산출된 퇴역연금의 금액은 평균기준소득월액의 62.7%를 초과하지 못한다.¹²⁰⁾

120) 군인연금의 연금지급률은 최대 62.7%라는 의미로, 공무원연금의 경우 2015년 제4차 직역연금개혁 당시 재직기간당 연금지급률을 1.7%로 인하하고 재직기간 상한을 36년으로 설정하면서 연금지급률 상한 규정을 삭제하였다.

[표 109] 군인연금 퇴역연금 산정 방식

구분	기간별로 금액을 산출하여 합산	
	1기간 (2013.7.1.이전)	2기간 (2013.7.1.~)
연금 월액	평균보수월액 현가액×50% + 평균보수월액 현가액 ×20년 초과 재직연수×2%	평균기준소득월액 ×이행률×복무연수×1.9%

주: 이행률이란 2013년 7월 1일(법 개정) 전후의 재직기간별 평균 기준소득월액의 적용 비율로 시행령 제30759호 부칙 제4조에 규정
 자료: 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고: 해외사례] 주요국의 군인연금제도 비교

- 주요국의 군인연금제도는 국가의 부담이 높은 것이 일반적
 - 미국, 영국, 독일은 군인의 기여금 납부 없이 국가에서 전액 부담하고 있고 한국, 프랑스 등은 군인의 기여금을 수입의 일부로 활용하여 제도 운영
- 주요국의 군인연금 수급을 위한 최소복무기간은 20년 이상
 - 미국, 영국의 경우, 연금수급을 위한 최소복무기간이 20년 이상이고 프랑스는 장교와 부사관에 따라 차등 적용하고 있으며 독일은 5년 이상으로 짧은 편
- 주요국에서 최대지급률(복무기간 상한을 채운 경우의 연금지급률)이 70% 이상
 - 한국의 경우, 복무기간 상한은 33년이고 복무기간 1년당 1.9%의 연금을 지급하므로 최대지급률은 62.7%

[주요국의 군인연금제도]

구분	보험료율		최대지급률	최소복무기간	지급개시연령	
	개인	국가				
군인 기여금 있음	한국	7%	7%	62.7%	19.5년	전역 즉시
	프랑스	11.1%	-	74.28%	장교 27년, 부사관 17년	전역 즉시
군인 기여금 없음	미국	-	-	80%	20년	전역 즉시
	영국	-	-	85.2%	20년	60세
	독일	-	-	71.75%	5년	55~62세

주: 1. 한국은 19년 6개월 이상 시 20년으로 계산
 2. 프랑스의 경우, 순수부과방식을 채택하고 있어 군인이 납부하는 기여금을 제외하고는 전액 국가에서 부담
 자료: 국방부 제출자료

4. 재정구조

(가) 개요

정부는 「국가재정법」에 따라 군인연금기금을 통해 군인연금의 수입과 지출을 관리하고 있다. 국방부는 매년 군인연금 기금운용계획을 수립하고 국회의 심의·의결을 통해 계획을 확정한다. 기금운용계획의 수입은 군인이 납부하는 보험료, 기금적립금의 투자 수익으로 발생하는 재산수입, 국가가 부담하는 연금부담금, 퇴직수당부담금, 재해보상부담금과 보전금 등을 포함한 국고지원으로 구성된다. 지출은 퇴역연금 등 군인연금급여 지급, 군인연금 운영에 소요되는 기금운영비로 구성된다.

[표 110] 군인연금 재정구조 및 세부 항목

항 목		내 용
수입	연금기여금	군인이 매월 납부하는 기여금(7.0%)
	자체 수입	기금 적립금의 금융자산 투자 등에서 발생하는 수익
	기 타	합산·연계반납금, 환수금 등 기타 경상이전수입
국고지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반회계전입금 <ul style="list-style-type: none"> - 국가부담금: 급여에 드는 비용으로서 국가가 부담하는 금액으로 기여금 부담금, 퇴직수당부담금, 재해보상부담금 등으로 구성 - 보전금: 급여에 소요되는 비용을 경상이전수입 및 국가부담금으로 충당할 수 없을 때 국가에서 보전하는 금액 	
지출	군인연금급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「군인연금법」, 「군인 재해보상법」에 의해 지출하는 각종 연금 및 일시금 <ul style="list-style-type: none"> - 연금: 퇴역연금, 유족연금(퇴역, 순직, 상이), 상이연금 - 일시금: 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴직일시금, 퇴직수당, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금 등
	기금운영비	군인연금 급여 지급 및 운영에 소요되는 경비
수지 (수입-지출)		군인연금기금 수입과 지출의 차이

자료: 「군인연금법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 수입

군인연금기금 수입은 크게 가입자 기여금과 국가부담금, 국가보전금 등의 국고지원, 재산수입과 기타경상이전수입 등으로 구분되며, 이는 2021년 3조 5,424억원에서 2025년 4조 5,115억원으로 연평균 6.2% 증가하였다. 2026년 기금운용계획에 따르면 당해 연도 군인연금 수입은 4조 9,497억원이 발생할 것으로 예상된다.

군인의 경우, 보험료율이 14%(정부 7%, 가입자 7%)로 유지되고 있으므로 보험료 수입의 증가는 군인의 보수가 지속적으로 상승한 결과에 기인한다. 국가부담금에서 비중이 큰 항목은 국가가 부담하는 기여금인 기여금부담금¹²¹⁾, 전역하는 군인에게 지급하는 퇴직수당부담금이다. 연금부담금의 경우 가입자 연금기여금과 유사한 증가율을 보이며, 퇴직수당부담금은 2021년 3,008억원에서 2025년 3,347억원으로 연평균 2.7% 증가하였다. 국가보전금은 지출을 군인연금기금 수입에서 충당하지 못하여 국가가 그 부족분을 보전하기 위하여 사용한 금액으로 2021년 1조 6,012억원에서 2025년 2조 3,497억원으로 연평균 10.1% 증가하였다.

[표 111] 군인연금기금 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합계	35,424	36,613	38,902	41,966	45,115	6.2	49,497
가입자 연금기여금	6,858	7,043	7,168	7,248	7,403	1.9	7,852
국가부담금	12,170	12,427	12,604	13,086	13,524	2.7	14,583
기여금부담금	7,335	7,609	8,047	8,173	8,379	3.4	8,610
퇴직수당부담금	3,008	3,035	2,809	3,085	3,347	2.7	4,183
재해보상부담금	1,364	1,337	1,312	1,383	1,383	0.3	1,423
전투가산부담금 및 기금운영부담금	463	446	436	445	415	-2.7	367
국가보전금	16,012	16,793	18,413	21,084	23,497	10.1	26,512
재산수입	222	221	583	403	549	25.4	351
기타경상이전수입	162	129	134	145	142	-3.2	199

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 국방부

다만, 국방부는 재정수지를 산출할 때 군인연금기금의 수입에서 토지대여료, 건물대여료, 기타재산이자수입 등 재산수입을 제외한다. 이에 따라 재정수지 산출에 반영되는 수입액은 2021년 3조 5,202억원에서 2025년 4조 4,566억원으로 연평균 6.1% 증가한 것으로 나타나고 있고, 2026년 계획에는 4조 9,146억원이 편성되어 있다.

121) 군인이 납부하는 연금기여금은 기준소득월액의 7%이고, 국가가 부담하는 기여금은 해당 연도의 군인 보수의 7%로 보험료율을 적용한다. 기준소득월액은 과세소득을 기준으로 산출되고 보수는 비과세 항목을 포함하고 있어 차이가 발생한다.

[표 112] 군인연금기금 수입(재정수지 산출용): 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	35,202	36,392	38,319	41,563	44,566	6.1	49,146
가입자 연금기여금	6,858	7,043	7,168	7,248	7,403	1.9	7,852
국가부담금	12,170	12,427	12,604	13,086	13,524	2.7	14,583
기여금부담금	7,335	7,609	8,047	8,173	8,379	3.4	8,610
퇴직수당부담금	3,008	3,035	2,809	3,085	3,347	2.7	4,183
재해보상부담금	1,364	1,337	1,312	1,383	1,383	0.3	1,423
전투가산부담금 및 기금운영부담금	463	446	436	445	415	-2.7	367
국가보전금	16,012	16,793	18,413	21,084	23,497	10.1	26,512
기타경상이전수입	162	129	134	145	142	-3.2	199

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 국방부

(다) 지출

군인연금의 연금급여 지출은 연평균 6.5% 증가하여 2021년 3조 1,147억원에서 2025년 4조 17억원을 기록하였다. 특히 2023년 이후 전년대비 증가폭이 이전 기간의 1,000억원대에서 약 3,000억원으로 증가하였는데 이는 수급자의 연금급여액 증가에서 기인한 것으로 보인다. 수급자의 연금급여액은 전년도 소비자물가상승률에 따라 인상되는데, 2013~2020년 기간 동안 소비자물가상승률이 0.4%~1.9% 범위를 유지하다가 2023년에 2022년 5.1%, 2024년에 2023년 3.6%가 적용되면서 증가폭이 커졌다.

2026년 기금운용계획 기준으로는 재해보상급여가 2025년 결산금액 대비 22억원 적게 편성되어 있으나, 연금급여 지출은 1,472억원 증가하여 총지출은 1,585억원이 증가한 4조 7,099억원에 이를 것으로 예상된다.

[표 113] 군인연금기금 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	35,331	37,269	40,788	43,452	45,514	6.5	47,099
연금급여	31,147	32,776	35,724	38,195	40,017	6.5	41,489
퇴직수당	2,865	3,128	3,630	3,781	4,049	9.0	4,183
재해보상급여	1,316	1,354	1,431	1,473	1,445	2.4	1,423
기금운영비	3	11	3	3	3	0.0	4

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액
자료: 국방부

군인연금 연금급여 지출을 구체적으로 살펴보면, 퇴역연금의 경우 2021년 2조 4,910 억원에서 2025년 3조 1,552억원으로 6.1%의 연평균 증가율을 보였다. 유족연금도 2021~2025년 동안 연평균 5.3% 증가하여 2025년 5,634억원을 기록하였다. 이 외에 퇴직일시금, 퇴역연금일시금 등의 급여가 연평균 14.3% 증가하며 2025년 2,831억원을 기록하였는데, 연금 수급권이 없는 복무기간 20년 미만의 전역인원 증가에서 기인한 것으로 보인다. 한편, 2026년 국방부 기금운용계획에 따르면, 군인연금 급여 지출규모는 전년대비 1,472억원 증가한 4조 1,489억원이 편성되어 있다.

[표 114] 군인연금 연금급여 유형별 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
퇴역연금	24,910	26,111	28,146	29,990	31,552	6.1	33,008
유족연금	4,578	4,795	5,176	5,476	5,634	5.3	5,805
퇴직일시금 등	1,659	1,870	2,402	2,729	2,831	14.3	2,676
합 계	31,147	32,776	35,724	38,195	40,017	6.5	41,489

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액
자료: 국방부

(라) 재정수지 및 적립금

최근 5년(2021~2025년) 동안 군인연금의 재정수지 현황을 살펴보면, 재정수지 적자가 지속되고 있으며 2025년은 전년대비 감소한 948억원의 적자를 보였다. 수입의 연평균 증가율이 6.1%로 지출의 연평균 증가율 6.5%보다 0.4%p 낮아 재정수지 적자가 계속될 가능성이 높다. 다만, 국방부는 2026년 기금운용계획 기준으로 2,047억원의 재정수지 흑자가 발생할 것으로 예상하고 있다.

한편, 군인연금기금의 적립금은 2021년 1조 3,483억원에서 연평균 10.5% 감소하여 2025년 8,635억원을 기록하였다.

[표 115] 군인연금기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수 입(A)	35,202	36,392	38,319	41,563	44,566	6.1	49,146
지 출(B)	35,330	37,269	40,788	43,452	45,514	6.5	47,099
재정수지(A-B)	-128	-877	-2,469	-1,889	-948	-	2,047
적립금	13,483	12,071	10,366	8,965	8,635	-10.5	9,702

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 국방부

[참고] 군인연금 국가보전금 현황

- 군인연금은 1973년부터 연금제도 운영에 적자가 발생하여 국가가 부족분을 보전하고 있으며 이 보전금은 지속적으로 증가하여 2025년 결산 기준 2조 3,497억원 기록

[군인연금 국가보전금과 보전율]

(단위: 억원)

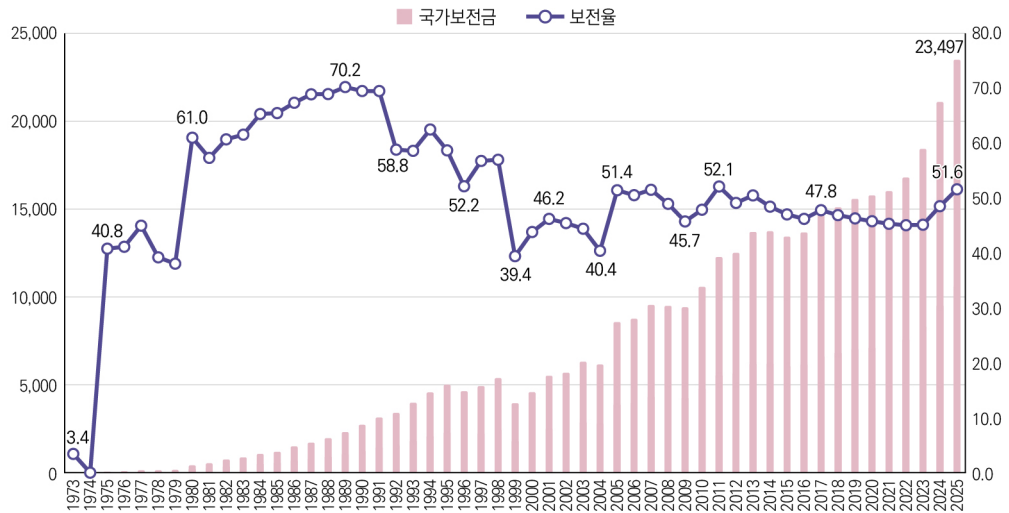
구분	1973	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022	2023	2024	2025
지출(A)	88	682	3,906	10,431	22,068	34,481	35,331	37,269	40,788	43,452	45,514
국가보전금(B)	3	416	2,715	4,569	10,566	15,779	16,012	16,793	18,413	21,084	23,497
보전율(B/A)	3.4%	61.0%	69.5%	43.8%	47.9%	45.8%	45.3%	45.1%	45.1%	48.5%	51.6%

주: 보전율은 지출 대비 국가보전금의 비율을 말함

자료: 국회예산정책처(2018) 「2018~2050년 군인연금 재정전망」, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[군인연금 국가보전금과 보전율 추이:1973~2025년]

(단위: 억원, %)



자료: 국방부의 2016년도 및 2017년도 결산 사업설명자료, 한국납세자연맹 보도자료(2016.12.29.), 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5. 재정전망

국회예산정책처의 전망¹²²⁾에 따르면, 현행제도 유지 시 군인연금기금의 수입은 2026년 0.8조원에서 2029년 0.9조원으로 연평균 4.0% 증가할 것으로 예상되고, 지출은 동 기간 4.7조원에서 5.3조원으로 연평균 4.1% 증가할 것으로 예상된다.

전망기간 동안 군인연금의 지출 증가 속도가 수입 증가 속도를 상회하는 것은 상술한 바와 같이 수급자 수의 증가와 연금급여액 상승에서 기인한다. 그 결과, 내부거래를 제외한 군인연금기금의 재정수지¹²³⁾는 2026년 3.9조원 적자에서 2029년 4.4조원 적자로 전망기간 동안 적자 규모가 확대될 것으로 예상된다. 한편, 군인연금기금은 국민연금 및 사학연금과 다르게 적립금을 유동성 위기 등을 대비한 책임준비금 성격으로 유지 중이며 전망기간 동안 연평균 3.6% 증가하는 것으로 전망되었다.

[표 116] 군인연금기금 재정전망: 2026~2029년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수입	0.8	0.8	0.9	0.9	4.0
지출	4.7	4.9	5.1	5.3	4.1
재정수지	-3.9	-4.1	-4.3	-4.4	-
적립금	0.9	1.0	1.0	1.0	3.6

주: 1. 2024년 실적치를 기준으로 전망한 것이고 전망액은 경상가격

2. 내부거래를 제외한 수입·지출 기준으로 작성

자료: 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」, 2025.10.

122) 본고에서 제시하는 군인연금 재정전망은 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)의 결과를 인용하였다. 이것은 국회예산정책처가 발표한 「2065년 NABO 경제전망(2025~2029)」(2025.9.)의 거시경제 변수, 국방부의 인력운영계획에 따른 계급별 정원, 기수급자와 신규 수급자 수, 연령별 및 계급별 평균 급여액 등의 실적치를 바탕으로 재정 변화를 전망한 결과이다.

123) 군인연금기금은 1973년부터 적자를 기금으로 충당하기 어려워 국가가 부족분을 보전하고 있는 점을 고려하여 군인연금기금 재정상황은 국가부담금과 국가보전금 등 내부거래를 제외한 기준으로 살펴보기로 한다.

[참고] 정부의 군인연금 재정계산

- 정부는 「군인연금법」 제41조에 따라 2015년부터 5년 주기로 재정계산 실시
 - 「군인연금법」 제41조는 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형을 유지하도록 규정하고 있음
 - 국방부는 군인연금 재정계산을 위하여 장기 재정전망협의회를 구성하여 운영 중이고 실무적으로는 국방부 군인연금과에서 재정계산을 담당
 - 가장 최신 재정계산은 2025년에 실시한 것으로 전망기간은 2025년부터 2065년까지였으며, 당시 기획재정부가 군인연금의 장기재정전망(재정계산) 결과를 2025년 9월 발표하였음
- 정부의 2025년 군인연금 재정계산 결과, 2065년 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 0.15%에 이를 것으로 전망
 - 군인연금의 경우, 수급자 수는 기대수명 연장 등으로 꾸준히 증가하고 국방중기계획 상 군인 수(가입자 수)를 유지하는 것으로 가정하여 추계한 결과

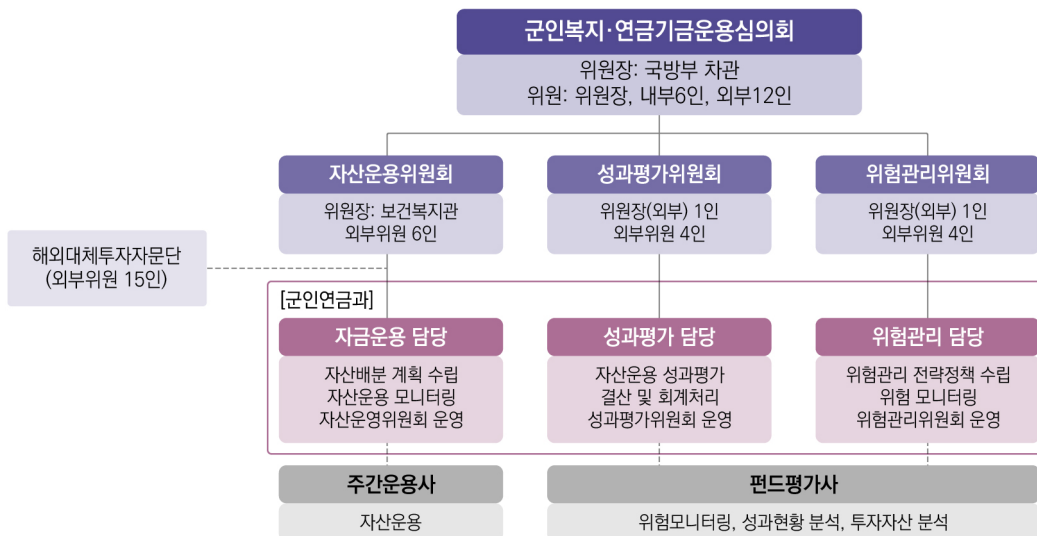
6. 기금운용

(가) 기금운용체계

국방부 군인연금과가 자산운용지침에 따라 자산운용, 위험관리, 성과평가 부분으로 업무를 분장하여 전담하고 있고, 주요 의사결정에 대한 심의를 위하여 자산운용위원회, 성과평가위원회, 위험관리위원회, 해외대체투자자문단을 구성·운영하고 있다.

자산운용위원회는 국방부 보건복지관을 위원장으로 하고 6인의 외부위원으로 구성하여 자산운용지침의 작성, 자산배분 및 변경, 장기자금 투자상품 선정 등 자산운용에 관한 주요 사항을 심의한다. 성과평가위원회와 위험관리위원회는 모두 외부전문가로 위원장과 위원을 구성하며 각각 5명이 활동하고 있다.

[그림 40] 군인연금 기금운용체계 및 구성



자료: 국방부

(나) 기금운용자산

군인연금기금은 금융과 기타부문의 자산으로 구성¹²⁴⁾되어 있고, 2021년 1조 3,483억 원에서 연평균 10.5% 감소하여 2025년 8,635억원이 조성되어 있다.¹²⁵⁾ 총자산이 감소하고 있는 것은 연금 지출이 수입을 초과하는 구조적 적자가 지속되면서 적립금 일부를 연금급여 지급에 사용하고 있기 때문이다.

금융부문의 자산구성을 보면, 채권이 일관되게 가장 큰 비중을 차지하는 가운데 2025년에는 채권 비중이 전년(51.1%)보다 크게 높아진 61.5%를 기록하였다. 이는 2024년까지 비중이 높았던 단기금융상품(32.3%)이 2025년에 19.6%로 축소되면서 해당 자금이 채권으로 이동한 결과로 볼 수 있다. 주식은 2021년 15.7%에서 2024년 13.6%로 비중이 낮아졌다가 2025년 15.6%로 소폭 회복하였다. 대체투자는 2021년 97억원에서

124) 다른 연금기금과 다르게 군인연금기금은 복지부문에 자산을 배분하지 않고 국방부에서 운영하는 복지 및 체육시설의 운영 수입 등을 재원으로 군인복지기금을 별도로 조성하여 운영하고 있다.

125) 군인연금기금 적립금은 2025년 결산 기준 기말잔액으로 8,635억원을 기록하였다. 다만, 군인연금이 부과방식으로 운영됨에 따라 단기자산이 높은 비중을 차지하고 있는데, 단기자산은 연말에 전액 소진되고 연금지출 부족분을 충당하기 위하여 금융자산을 사용하게 된다. 이에 결산 기준 금융자산 금액과 운용 평잔 기준 금액의 차이가 크게 발생하는 특징이 있으며, 이를 보다 명확하게 보여주기 위하여 금융자산은 운용 평균잔액 기준으로 작성되었다.

2025년 271억원으로 빠르게 늘고 있으나 금융부문 내 비중은 3.3%에 불과하다.

[표 117] 군인연금기금 자산구성(금융부문): 2021~2025년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
전체	13,483	12,071	10,366	8,965	8,635	-10.5
금융부문	11,838	11,755	9,647	9,018	8,211	-8.7
국내	10,157	9,590	7,882	7,661	6,869	-9.3
해외	1,681	2,165	1,765	1,357	1,342	-5.5
채권	7,295	6,806	5,287	4,613	5,051	-8.8
국내	6,792	5,945	4,516	4,013	4,522	-9.7
해외	503	861	771	600	529	1.3
주식	1,864	1,902	1,631	1,225	1,281	-9.0
국내	762	674	713	544	541	-8.2
해외	1,102	1,228	918	681	740	-9.5
대체투자	97	236	233	264	271	29.3
국내	21	160	157	188	198	75.2
해외	76	76	76	76	73	-1.0
단기금융상품	2,582	2,811	2,496	2,916	1,608	-11.2

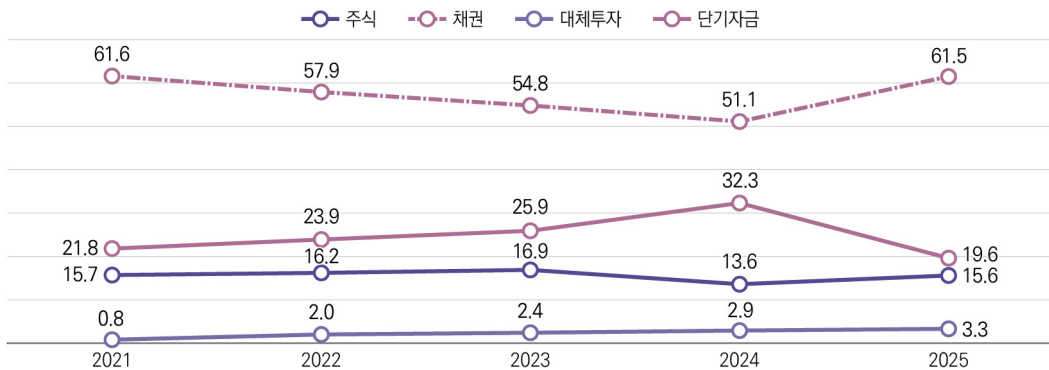
주: 1. 전체는 회계연도말 기준으로 금융자산, 기타자산 포함 작성. 금융부문은 운용평균 잔액 기준 작성

2. 단기금융상품에는 확정금리 상품 포함

자료: 국방부

[그림 41] 군인연금 금융부문 자산유형별 구성비: 2021~2025년

(단위: %)

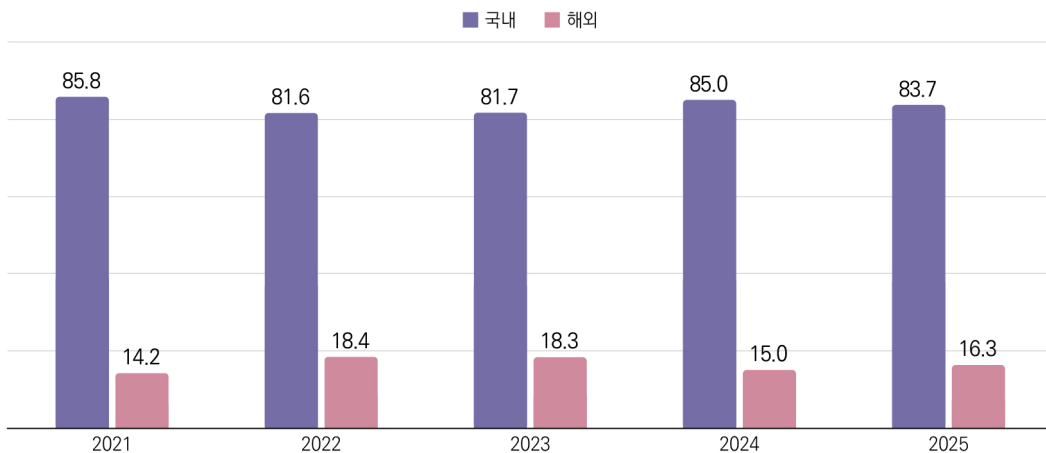


자료: 국방부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

군인연금 금융부문은 100% 위탁 운용자산이고, 국내 및 해외자산의 운용비중을 보면 국내가 80% 이상을 유지하는 가운데, 해외자산 비중은 2021년 14.2%에서 2022년 18.4%까지 높아졌다가 2025년에는 16.3%를 기록하였다.

[그림 42] 군인연금기금의 금융부문 자산의 국내 및 해외 투자 비중: 2021~2025년

(단위: %)



자료: 국방부

(다) 기금운용수익률

군인연금 금융부문의 2025년 수익률은 7.2%로 전년대비 2.4%p 상승하였고 자산유형별로는 주식이 43.6%로 가장 높은 것으로 나타났다. 특히 국내주식이 83.6%의 높은 수익률을 기록하여 전체 수익률 상승을 이끌었다. 다만 해외대체투자자는 -83.4%의 급격한 손실을 기록하였고, 채권(2.4%)과 단기금융상품(2.8%)은 안정적인 수익률을 유지하였다.

최근 5년간(2021~2025년) 금융부문 수익률을 자산유형별로 살펴보면, 주식이 평균 16.9%로 전체 수익률을 주도하였으나 변동폭이 매우 커 최저 -16.5%(2022년)에서 최고 43.6%(2025년)의 범위를 보였다. 국내주식의 경우 변동성이 특히 높아 최저 -23.2%(2022년)에서 최고 83.6%(2025년)에 이르렀으며, 해외주식은 최저 -12.8%(2022년)에서 최고 33.4%(2024년)로 국내주식보다 변동폭이 작고 5년 평균 수익률(18.6%)도 국내주식(16.7%)을 소폭 웃돌았다. 채권은 5년 평균 1.6%로 낮은 수준이었고, 대체투자자는 5년 평균이 -4.9%로 마이너스를 기록하였다.

[표 118] 군인연금 금융부문 자산유형별 수익률: 2021~2025년

(단위: %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
금융부문	2.9	-3.9	7.9	4.8	7.2
채 권	-0.2	-3.0	4.9	4.0	2.4
국 내	-0.2	-1.6	5.2	4.4	2.2
해 외	-1.5	-12.6	3.5	1.4	3.8
주 식	20.1	-16.5	23.6	13.7	43.6
국 내	6.5	-23.2	23.9	-7.4	83.6
해 외	30.0	-12.8	23.1	33.4	19.3
대체투자	0.8	-16.1	0.8	3.5	-13.3
국 내	1.4	-25.7	1.1	5.3	15.8
해 외	-0.0	-0.0	-0.1	-0.4	-83.4
확정금리	1.0	2.5	4.6	2.8	-
단기금융상품	0.8	2.2	3.9	3.7	2.8

자료: 국방부



제3부

공적연금 외 4대 사회보험



National Assembly Budget Office



제1장

고용보험

제1절 개요

고용보험은 근로자 및 자영업자 등이 실업¹²⁶⁾한 경우 생활에 필요한 급여를 지급하여 생활안정 및 구직활동을 도모하는 한편, 근로자의 구직활동을 촉진하기 위한 직업훈련 등을 추진하기 위한 공적보험으로 「고용보험법」의 제정(1993.12.27.)을 통해 1995년 7월 1일 시행되었다.

고용보험 제도는 재직기간 동안 소득의 일부를 보험료로 납부하도록 하고, 실업급여를 지급하여 실직기간 동안 근로자의 생계유지를 지원하며, 실직기간 동안 재취업을 위한 다양한 직업훈련을 받을 수 있도록 설계된 사회보험제도이다. 또한 2001년부터 모성보호급여를 지급하여 육아로 인한 근로자의 퇴직을 방지하고, 직장생활과 가정생활의 양립을 지원하기 위하여 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 지원한다. 이에 따라 고용보험 사업은 실업급여 계정(구직급여, 모성보호 등)과 고용안정·직업능력개발사업 계정(고용유지지원금, 고용창출장려금 등)으로 구분되어 추진되고 있다.

고용보험의 특징은 경기변동에 대한 자동안정화장치의 역할을 한다는 점이다. 고용보험 재정지출은 경기호황기에 감소하고 경기침체기에 증가하는 반면, 수입은 경기호황기에 증가하고 경기침체기에 감소하는 역행적 성격을 지닌다. 이러한 패턴은 경기변동을 완화시킴으로써 거시경제적 측면에서 자동안정화장치의 역할을 수행한다. 또한 고용보험에 의한 적절한 노동시장정책은 노동시장 정보에 기초하지 않은 채 불특정 다수에게 실업대책이나 빈곤대책을 시행하는 것에 비해 정부지출의 효율성을 증진시키고 노동시장을 효율적으로 작동하게 한다.¹²⁷⁾ 이에 고용보험은 경기변동에 직접적인 영향을 받으며, 실업자가 다수 발생하는 등 경제위기에 직면했을 때 기금 지출을 확대하여 경제위기

126) 고용보험에 있어 실업이란 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태를 말한다.

127) 허재준 외, 「고용보험 재정연구」, 한국노동연구원, 2002.

극복에 기여하도록 설계되어 있다. 그 결과 고용보험기금은 경제 침체기에는 재정지출이 증가하여 재정수지가 악화되며, 경기 호황기에는 고용 여건 개선으로 재정수지가 안정되는 특징을 지닌다. 따라서 경제위기시 고용보험제도가 원활하게 작동하기 위해서는 고용보험의 재정건전성 유지가 중요하다고 할 수 있다.

[표 119] 고용보험 사업체계

구분	주요 내용
실업급여 (모성보호)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실업급여 <ul style="list-style-type: none"> - 근로자·예술인·노무제공자가 비자발적으로 실직 시 재취업활동을 하는 동안 생활안정 및 재취업 지원 - 구직급여, 취업촉진수당 등 지원(단, 예술인·노무제공자는 구직급여만 지원) - 임의가입한 자영업자도 해당 ○ 모성보호지원 <ul style="list-style-type: none"> - 근로자·예술인·노무제공자의 출산(유·사산)휴가급여 - 배우자출산휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 난임치료휴가 급여
고용안정· 직업능력개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 증대시키는 사업주를 지원하여 근로자의 고용안정 및 취약계층의 고용촉진 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 고용유지·고용창출·고용안정 지원, 직장어린이집 지원, 고용·직업정보의 제공 및 지원기반 구축 ○ 사업주가 근로자 등을 대상으로 직업훈련을 실시하거나 근로자 등이 자기 계발을 위해 훈련받는 경우 일정 비용 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 사업주훈련지원, 일학습병행제도 등

자료: 고용노동부(2025) 「고용보험 안내」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대

고용보험은 1993년 「고용보험법」의 제정 이후 1995년 고용보험 도입 당시 실업급여 사업은 상시근로자 30인 이상 사업장부터 적용되었고, 고용안정·직업능력개발 사업은 70인 이상 사업장에 적용되었다. 이후 고용보험의 적용범위는 지속적으로 확대되어 1998년 3월에는 근로자를 5인 이상 고용하는 사업장까지 확대된 데 이어 1998년 10월

근로자를 1인 이상 고용하는 모든 사업장으로 확대되었다.

2004년 1월 1일부터는 일용근로자 및 주 15시간 이상 시간제근로자 등 비정규직 근로자에게까지 확대되었다. 2006년 1월 1일부터는 근로자를 사용하지 아니하거나 5인 미만 근로자를 사용하는 자영업자도 고용안정·직업능력개발 사업에 한해 「고용보험법」의 적용을 받을 수 있도록 개선되었으며, 2012년 1월 22일부터는 자영업자도 실업급여를 받을 수 있도록 개선하여 이전까지 고용안정·직업능력개발 사업에 국한되던 자영업자 고용보험제도를 실업급여까지 확대하였다. 2017년 9월부터는 노·사·전문가가 참여하는 「고용보험제도개선 TF」 운영을 통해 2018년 7월 고용보험위원회에서 「예술인·특수형태근로종사자 고용보험 적용방안」을 의결하였다.¹²⁸⁾ 이후 예술인에게 고용보험을 적용하기 위한 「고용보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 “「고용산재보험료징수법」”)이 2020년 5월 국회를 통과하여 2020년 12월 10일 시행됨에 따라 문화용역예술계약을 체결하고 직접 노무를 제공하는 예술인에게도 고용보험이 적용되었다. 또한 특수형태근로종사자 등 노무제공자에 대한 고용보험 적용을 위한 개정안이 2020년 국회를 통과하여 2021년 7월 1일부터 12개 직종¹²⁹⁾의 노무제공자에게 고용보험이 적용되었다. 노무제공자란, 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약을 체결한 사람으로 이를 통해 노무제공자도 구직급여 및 출산전후급여를 받을 수 있게 되었다.

이후 고용보험을 단계적으로 확대하는 내용의 「전국민 고용보험 로드맵」(2020.12.23.)의 시행을 토대로 플랫폼 종사자인 퀵서비스기사, 대리운전기사에 대해 2022년 1월부터 고용보험을 적용하였고, 2022년 7월 1일부터 화물차주(택배지·간선기사, 특정품목운송차주, 유통배송기사), 정보통신(IT) 소프트웨어 기술자, 관광통역 안내원, 어린이통학버스기사, 골프장 캐디 등 5개 직종에 종사하는 노무제공자에게도 고용보험이 적용되는 등 노무제공자의 범위를 확대하였다. 2026년에는 고용보험의 적용기준을 ‘소정근로시간’에서 ‘소득’으로 개편하는 내용의 법률이 국회를 통과하였으며, 이는 2027년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 지금까지 고용보험은 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만이거나 1주간

128) 고용노동부, 「고용노동백서」, 각 연도.

129) 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드회원모집인, 방문판매원, 대여제품방문점검원, 가전제품배송 설치기사, 방과후학교 강사, 건설기계조종사, 화물차주(컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질)가 포함된다.

의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 고용보험 적용이 제외되었으나, 금번 제도 개선은 일정 소득 이상의 수입을 받는 자는 근로시간에 관계없이 모두 고용보험의 가입 대상으로 포함하는 내용이므로, 고용보험 사각지대 해소에 기여할 것으로 예상된다.

[표 120] 고용보험제도 주요 연혁(적용 부문)

구분	주요 내용
1993.12.	○ 고용보험법 제정
1995.07.	○ 고용보험제도 시행(실업급여 30인 이상 사업장, 고용안정·직업능력개발 사업은 70인 이상 사업장)
1998.01.	○ 실업급여 10인 이상 사업장, 고용안정·직업능력개발 50인 이상 사업장 적용
1998.03.	○ 실업급여 5인 이상 사업장 적용
1998.07.	○ 고용안정·직업능력개발 5인 이상 사업장 적용
1998.10.	○ 근로자 1인 이상 전체 사업장으로 고용보험 적용 확대
2004.01.	○ 일용근로자 실업급여 적용
2006.01.	○ 65세 이상인 경우 고용안정·직업능력개발 사업 적용(실업급여 미적용) ○ 자영업자 고용보험(고용안정·직업능력개발 사업) 임의가입제도 도입
2012.01.	○ 50인 미만 근로자를 사용하는 자영업자 실업급여 적용
2013.06.	○ 65세 이후 새롭게 고용되거나 자영업을 개시한 자는 실업급여 적용 제외 (고용보험에 가입되어 있던 피보험자가 65세 이후 이직한 경우 실업급여 지급)
2019.01.	○ 65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후 계속 고용된 경우 실업급여 적용
2020.12.	○ 예술인 실업급여제도 시행
2021.07.	○ 노무제공자 12개 직종 고용보험 적용, 노무제공자 실업급여제도 시행 * 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드 회원모집인, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 배송·설치기사, 방과후학 교강사(초·중등), 건설기계조종사, 화물차주(컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질)
2022.01.	○ 플랫폼 기반 노무제공자 2개 직종 고용보험 적용 * 퀵서비스기사, 대리운전기사
2022.07.	○ 노무제공자 5개 직종 고용보험 추가 적용 * 화물차주(택배 지·간선기사, 특정품목운송차주, 유통배송기사), 정보통신(IT) 소프트웨어 기술자, 관광통역안내사, 어린이 통학버스기사, 골프장캐디
2024.07.	○ 농림어업 사업장의 근로자·자영업자 가입요건 완화 * 비법인 4명 이하 농림어업 사업장의 근로자·자영업자가 원하는 경우 고용보험 가입 허용 및 농어업경영체 등록 자영업자 가입 허용
2026.03.	○ 고용보험 적용 기준을 '근로시간'에서 '소득'으로 개편('27년 1월 1일 시행 예정)

자료: 국회예산정책처(2019) 「2019~2028년 8대 사회보험 재정전망」과 고용노동부(각 연도) 「고용보험 백서」 및 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

일부 업종의 경우 산업별 특징을 고려하여 별도의 규정이 적용되기도 하는데, 농·림·어업 및 수렵업의 경우 2003년 1월 1일부터 5인 미만 농·림·어업 및 수렵업 중 법인에 대해 고용보험이 적용되었으며, 2024년 7월 1일부터 농·림·어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업에 종사하는 근로자도 본인이 원하는 경우 고용보험에 가입할 수 있도록 하였다. 건설업의 경우 건설사업자가 시공하는 건설공사는 현장 전체를 하나의 단위로 하여 고용보험에 가입하고 있으며, 고용보험의 도입 당시에는 총공사금액이 40억원 이상인 경우에 한해 고용보험이 적용되었다. 이후 총공사금액을 하향 조정¹³⁰⁾하여 고용보험 가입대상을 지속적으로 확대해왔다.

그 결과 2005년 1월 1일부터 현재까지 건설업 관련 면허소지자가 시공하는 건설공사는 총공사금액에 상관없이 고용보험이 적용되었다. 다만, 사업장 및 피보험자 관리의 어려움을 고려하여 건설면허업자가 아닌 자가 시공하는 건설공사에 대해서는 총공사금액과 연면적에 따라 적용 제외 규정을 두고 있다. 구체적으로 개인이 시공하는 2천만원 미만인 건설공사는 고용보험의 가입대상에서 제외하고 있으며, 연면적의 경우 2005년 1월 1일 이후 연면적 330㎡ 이하인 건축물의 공사에 한해 고용보험의 적용이 제외되었으나, 이후 적용범위를 지속적으로 확대¹³¹⁾하였다. 그 결과 2026년 현재 건설면허업자가 아닌 자가 시공하는 건설공사 중 총공사금액이 2천만원 이상이거나 건축 연면적이 100㎡ (대수선은 연면적 200㎡)를 초과하는 경우 고용보험을 의무적으로 가입해야 한다.¹³²⁾

[표 121] 건설사업 총공사금액에 따른 고용보험 변화

구분	95.7.1	97.7.1	98.1.1	98.7.1	04.1.1	05.1.1
건설사업 총공사금액	40억원	44억원	34억원	3억 4천만원	2천만원	면허업자가 시공하는 모든 공사 (면허가 없는 경우 2천만원)

자료: 고용노동부, 「고용노동백서」, 2023.

130) 총공사비용의 하향조정 과정은 아래와 같다.

1997년: 44억원, 1998년 1~6월: 34억원, 1998년 7월 1일: 3억4천만원, 2004년 1월 1일: 2천만원

131) 고용보험 가입대상: (2006년 1월 1일) 연면적 330㎡ 초과하는 건축 또는 대수선에 관한 공사, (2009년 1월 1일) 연면적 100㎡ 초과하는 건축물의 건축 또는 연면적이 200㎡ 이하인 대수선

132) 근로복지공단, 「산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」, 2026.

부문별 제도 변화

① 실업급여 부문의 주요 변화

고용보험 사업은 크게 실업급여 사업(모성보호 사업 포함)과 고용안정·직업능력개발 사업으로 구분되며, 실업급여는 다시 구직급여¹³³⁾와 취업촉진수당으로 구분된다.

이 중 구직급여는 소정의 수급요건을 만족시키는 수급자격자의 생활안정을 도모하는 동시에 안정적으로 구직활동에 임할 수 있도록 지급되는 기본적 성격의 급여를 말한다. 1995년 제도 도입 당시 구직급여는 실업 이전 18개월(기준기간) 동안 12개월(피보험 단위기간) 이상 근로해야 실업급여를 받을 수 있었다. 또한 소정급여일수도 피보험기간 및 연령 등에 따라 30~210일로 설계되어 있었다. 그러나 IMF로 인한 대량실업 사태 등 경제위기를 겪으면서 저소득 노동자의 생계를 보장할 필요성이 확대되었고, 이후 구직급여의 적용대상 확대와 함께 구직급여일액의 조정, 소정급여일수 확대, 기준기간 및 피보험 단위기간의 조정 등 구직급여의 수급에 필요한 요건을 완화하여 보장성을 강화해왔다.

구직급여는 1일분의 구직급여액(이하 “구직급여일액”)을 이직일 당시 연령 및 피보험 기간에 따라 차등화된 소정급여일수만큼 지급한다. 구직급여일액은 구직급여의 산정기초가 되는 임금일액(이하 “기초일액”)의 60%로 하되, 상한액과 하한액이 설정되어 있다.¹³⁴⁾ 기초일액의 상한액은 「고용보험법 시행령」 제68조에 규정되며, 구직급여일액의 상한액은 기초일액 상한액의 60%이다.¹³⁵⁾ 기초일액의 하한액은 시간당 최저임금에 연

133) 「고용보험법」에 따른 실업급여는 구직급여를 포괄하는 개념으로 언론 등에서는 구직급여를 실업급여로 지칭하는 경우가 많지만, 본 보고서에서는 이를 구분하여 사용한다.

134) 「고용보험법」

제45조(급여의 기초가 되는 임금일액) ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 이들 규정에 따라 산정된 기초일액이 그 수급자격자의 이직 전 1일 소정근로시간에 이직일 당시 적용되던 「최저임금법」에 따른 시간 단위에 해당하는 최저임금액을 곱한 금액(이하 “최저기초일액”이라 한다)보다 낮은 경우에는 최저기초일액을 기초일액으로 한다. 이 경우 이직 전 1일 소정근로시간은 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 산정한다.

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 이들 규정에 따라 산정된 기초일액이 보험의 취지 및 일반 근로자의 임금 수준 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 대통령령으로 정하는 금액을 기초일액으로 한다.

135) 「고용보험법」

제46조(구직급여일액) ① 구직급여일액은 다음 각 호의 구분에 따른 금액으로 한다.

1. 제45조제1항부터 제3항까지 및 제5항의 경우에는 그 수급자격자의 기초일액에 100분의 60을 곱한 금액
2. 제45조제4항의 경우에는 그 수급자격자의 기초일액에 100분의 80을 곱한 금액(이하 “최저구직급여일액”이라 한다)

동되며, 구직급여일액의 하한액은 기초일액의 80%(이하 “최저구직급여일액”)이다. 제도 도입 초기에는 최저구직급여일액이 설정되어 있지 않았으나, 1998년 최저구직급여일액이 처음 설정(70%)되었고, 이후 상향 조정되어 80%에 이르렀다. 그 결과 산정된 구직급여일액이 최저임금의 80%를 곱한 금액(이하 “최저구직급여일액”) 보다 낮은 경우는 최저구직급여일액을 하한액으로 지급하고 있다.

소정급여일수란, 구직급여를 지급받을 수 있는 일수를 의미하는 것으로 도입 초기에는 피보험기간 및 연령 등에 따라 30~210일간 지급하였으나, 1998년 3월 1일부터 60일~210일, 2000년 1월 1일부터 90일~240일, 2019년 10월 1일부터 현재까지 수급자격에 따라 120~270일간 지급하고 있다. 기준기간 및 피보험 단위기간은 실업급여를 지급받기 위한 요건으로 최소한의 고용보험 가입 기간을 의미한다. 1995년 제도 도입 당시 이직일 이전 18개월 동안(기준기간) 12개월(피보험 단위기간) 이상 고용보험이 적용되는 사업의 피보험자로서 고용되어 근로하였을 경우 구직급여를 지급하였으나, 2000년 4월 1일부터 현재까지 18개월 동안 180일 이상 근로할 경우 구직급여를 지급하고 있다.

이처럼 고용보험은 지속적인 제도개선 결과 2026년 현재 피보험 단위기간을 180일로 하여 18개월 동안(1주 소정근로시간이 15시간 미만이고, 1주 소정근로일수가 2일 이하인 근로자는 24개월간) 180일 이상 근로한 경우 120~270일간(소정급여일수) 구직급여를 지급¹³⁶⁾하고 있다.

[표 122] 고용보험제도 주요 연혁(실업급여 부문)

구분	주요 내용
1995.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 30인 이상 사업장 실업급여 시행 ○ (소정급여일수) 30~210일 ○ (피보험 단위기간) 18개월 동안 12개월 이상 근로
1996.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실업급여(기본급여 + 취업촉진수당) 지급 개시
1998.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 10인 이상 사업장

136) 이외에도 근로자가 구직급여를 지급받기 위해서는 자신의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 이유 없이 자기사정으로 이직한 것이 아닐 것, 근로할 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것, 적극적으로 재취업을 위한 노력을 할 것 등의 요건을 충족해야 하며, 일용근로자는 이외에 수급자격 인정신청일이 속한 달의 직전 달 초일부터 수급자격 인정신청일까지의 근로일 수의 합이 같은 기간 동안 총일수의 3분의 1 미만일 것 등의 요건이 추가로 요구된다.

구분	주요 내용
1998.03.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 5인 이상 사업장 ○ (소정급여일수) 소정급여일수 확대(30~210일 → 60~210일) ○ (최저구직급여일액) 최저구직급여일액 상향(미설정 → 70%)
1998.10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 근로자 1인 이상 사업장
2000.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (소정급여일수) 소정급여일수 확대(60~210일 → 90~240일) ○ (최저구직급여일액) 최저구직급여일액 상향(70% → 90%)
2000.04.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (피보험 단위기간) 18개월 동안 180일 이상 근로
2004.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 일용근로자 실업급여 적용
2008.03.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 별정직·임기제공무원 임의 적용
2012.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 50인 미만 근로자를 사용하는 자영업자 실업급여 적용
2013.06.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 65세가 되기 전 고용되거나 자영업 개시한 경우 실업급여 적용
2019.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 사업주만 변경되는 경우도 실업급여 적용
2019.10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (최저구직급여일액) 최저구직급여일액 하향(90% → 80%) ○ (소정급여일수) 소정급여일수 확대(90~240일 → 120~270일)
2020.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 예술인 실업급여제도 시행
2021.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 노무제공자 실업급여제도 시행
2022.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (적용대상) 실업급여 보험료율 인상(1.8%)
2026.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ (기초일액) 상한액 상향(66,000원 → 68,100원)

자료: 국회예산정책처(2019) 「2019~2028년 8대 사회보험 재정전망」과 고용노동부(각 연도) 「고용보험백서」 및 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

② 모성보호 부문의 주요 변화

출산전후휴가는 1953년 「근로기준법」 제정 당시부터 2001년까지 60일로 유지되고 있었으며, 출산전후휴가 기간에 대한 임금은 사업주가 부담하고 있었다. 그러나 모성보호 수준을 국제기준¹³⁷⁾에 부합하도록 강화해야 한다는 각계의 주장 등을 토대로 2001년 「근로기준법」을 개정된 결과 출산전후휴가 기간이 90일로 확대되었다. 법률의 개정으로 늘어난 30일분의 임금은 여성 고용에 따른 사업주의 부담을 줄이고 모성보호의 사회 분담화를 위해 일반재정 및 고용보험(실업급여 계정)에서 지급하게 되었다.¹³⁸⁾

137) ILO 모성보호에 관한 협약(2000년): 여성은 14주의 출산전후휴가를 받을 수 있어야 하며, 휴가기간 중 임금은 2/3보다 적지 않아야 하고, 휴가에 관련된 급여는 사회보험 또는 공공기금을 통하여 제공되어야 한다(금전적 비용의 직접비용을 개인적으로 책임지지 말아야 한다).

138) 고용노동부, 「고용보험백서」, 2015.

모성보호비용의 사회분담 문제는 1995년 세계화추진위원회에서 본격적으로 다루어지기 시작하였으나, 당시 의료보험에서 비용을 부담하기로 하는 안에 대하여 보건복지부가 강력히 반발하였다. 이후 2000년 모성보호비용의 분담에 대한 문제가 다시 논의되었으나 연장된 30일분의 급여에 대해서만 고용보험기금에서 부담하는 것으로 결정되었고, 사업주가 부담하고 있던 60일분에 대해서는 기존 방식대로 기업의 부담으로 남겨두게 되었다. 그러나 이러한 방식은 출산전후휴가 급여가 부분적으로 고용보험에서 지급되기 때문에 현실적으로 출산전후휴가를 충분히 사용하지 못하는 문제가 제기되었고, 2005년에는 기업이 부담하던 60일의 임금을 우선지원대상기업¹³⁹⁾부터 일반회계의 지원을 받아 고용보험에서 지급하기로 하는 내용(유산·사산 휴가 포함)의 법률이 공포되었다.¹⁴⁰⁾ 그 결과 2006년 1월 1일부터 우선지원대상기업에 대하여 고용보험기금을 재원으로 90일(대규모기업은 종전대로 30일)의 휴가기간 동안 출산전후휴가 급여를 지급하는 것으로 사회 분담이 확대되어 우선지원대상기업 근로자에 대한 기업의 부담이 없어지게 되었다. 모성보호 사각지대를 해소하기 위해 2021년 7월 1일부터는 기간제·파견 근로자가 출산전후 휴가기간 중 계약이 만료된 경우 기업규모와 관계없이 남은 휴가기간에 대한 법정 출산전후휴가 급여 등의 지급을 보장받을 수 있도록 개선하였으며, 2023년 7월 1일부터는 유산·사산 휴가(이하 “유·사산 휴가”) 기간 중 계약만료된 경우도 지원대상에 포함하였다.¹⁴¹⁾ 2025년 2월 23일부터는 미숙아 출산에 대한 출산전후휴가 기간을 100일로 확대하고, 유산·사산휴가 기간도 기존 5일~90일에서 10~90일로 확대하였다. 또한, 출산전후휴가와 육아휴직을 동시에 신청할 수 있도록 변경되었다.

육아휴직은 근로자가 피고용자의 신분을 유지하면서 자녀 양육을 위해 휴직할 수 있게 하는 제도로, 1987년 「남녀고용평등법」의 제정과 함께 도입되었다. 그러나 도입 당시에는 육아휴직을 사용할 수 있는 대상자를 ‘여성근로자’로 한정하였고, 휴직기간 동안 급여를 지급할 의무가 없었기 때문에 일선 현장에서 육아휴직을 활용하기가 쉽지 않은 측면이 있었다. 육아휴직과 관련하여 발생하는 비용을 사회적으로 분담한다는 원칙은 1995년 고용보험에서 근로자에게 육아휴직을 부여한 사업주에 대해 월 8만원(대기업)~12만원(중소기업)을 지원하기 시작하면서 구체화 되었으며, 2001년 법령의 개정을

139) 우선지원대상기업에 대해서는 ‘[참고] 우선지원대상기업(p.248)’에서 관련 내용을 자세히 제시한다.

140) 고용노동부, 「고용보험 10년사」, 2006.

141) 고용노동부, 「고용노동백서」, 2025.

통해 육아휴직자 급여가 고용보험에서 지급되었다. 이후 매월 지급되는 육아휴직 급여가 인상¹⁴²⁾되었으며, 2010년 2월 4일부터는 육아휴직 자녀의 연령이 생후 3년 미만에서 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀로 확대되었다.¹⁴³⁾ 2011년부터는 육아휴직 급여 지급방식을 월 50만원씩 지급하던 정액제에서 통상임금의 40%(상한액 100만원/하한액 50만원)를 지급하는 정률제로 변경되었다. 이후에도 육아휴직 급여는 지속적으로 확대되어¹⁴⁴⁾ 2026년 현재 육아휴직 급여는 통상임금을 토대로 육아휴직 개월 수에 따라 차등하여 지급하고 있다.¹⁴⁵⁾ 한편, 육아휴직자의 해당 사업장으로서의 복귀를 유도하기 위하여 2011년부터 육아휴직 급여의 15%는 육아휴직 종료 후 6개월 후에 지급하는 육아휴직 사후지급금 제도를 시행하였으며, 2015년 7월 1일부터는 육아휴직 급여의 25%를 육아휴직 종료 후 6개월 후에 지급하는 것으로 변경되었다. 그러나 동 제도가 육아휴직 기간 중 소득대체율을 감소시킨다는 비판 등에 따라 2025년 육아휴직 사후지급금 제도가 폐지되었다. 또한, 2025년에는 육아휴직 급여의 소득대체율이 크게 확대되었으며, 한부모 및 장애아동의 부모에 대한 육아휴직 기간도 최대 1년 6개월까지 확대하여 취약 계층의 일과 가정의 양립을 지원하였다.

배우자출산휴가와 육아기 근로시간 단축은 직장과 가정생활의 양립을 지원하기 위하여 2007년 관련 법률의 개정을 통해 도입되었다. 이 중 배우자출산휴가(2008.6.22. 시

142) 2003년 1인당 월 30만원, 2004년 2월 25일 이후 월 40만원, 2007년 4월 27일 이후 월 50만원이 되었다.

143) 2008.1.1. 이후 출생자에 한하여 적용되었다.

144) 2011년 1월 1일 통상임금의 40%(상한액 100만원, 하한액 50만원), 2017년 9월 1일 육아휴직 첫 3개월은 통상임금의 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원), 나머지 기간 통상임금의 40%(상한액 100만원, 하한액 50만원), 2019년 1월 1일 육아휴직 첫 3개월은 통상임금의 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원), 나머지 기간 통상임금의 50%(상한액 120만원, 하한액 70만원), 2022년 1월 1일 육아휴직 4개월 이후 급여는 통상임금의 80%(상한액 150만원, 하한액 70만원) 순으로 확대되었다.

145) 「고용보험법 시행령」

제95조(육아휴직 급여) ① 법 제70조제1항에 따른 육아휴직 급여는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 월별 지급액으로 한다.

1. 육아휴직 시작일부터 3개월까지: 육아휴직 시작일을 기준으로 한 월 통상임금에 해당하는 금액. 다만, 해당 금액이 250만원을 넘는 경우에는 250만원으로 하고, 해당 금액이 70만원보다 적은 경우에는 70만원으로 한다.
2. 육아휴직 4개월째부터 6개월째까지:육아휴직 시작일을 기준으로 한 월 통상임금에 해당하는 금액. 다만, 해당 금액이 200만원을 넘는 경우에는 200만원으로 하고, 해당 금액이 70만원보다 적은 경우에는 70만원으로 한다.
3. 육아휴직 7개월째부터 종료일까지: 육아휴직 시작일을 기준으로 한 월 통상임금의 100분의 80에 해당하는 금액. 다만, 해당 금액이 160만원을 넘는 경우에는 160만원으로 하고, 해당 금액이 70만원보다 적은 경우에는 70만원으로 한다.

행)는 여성근로자가 출산한 경우 그 배우자에게 부여되는 휴가를 의미한다. 배우자출산 휴가의 도입 당시에는 3일의 (무급)휴가를 주도록 설계되었기 때문에 휴가기간에 대한 임금손실은 근로자가 부담하는 구조로 설계되었다. 그러나 2012년 법령의 개정을 통해 배우자출산휴가 기간을 3~5일(최초 3일 유급)로 확대(300인 미만 기업 2013.2.2. 시행) 하면서 휴가기간에 대한 부담을 사용자와 근로자가 함께 부담하는 구조로 변경되었다. 이후 2019년 10월 1일부터 유급 10일로 휴가기간을 확대하면서 이로 인한 기업의 부담을 감소하기 위해 우선지원대상기업 소속 근로자에 한해 5일분의 급여를 지급하게 되었다. 2025년 2월 23일 이후 배우자출산휴가 급여 기간과 우선지원대상기업에 대한 고용보험 기금의 지원 기간이 20일로 확대되었다.

육아기 근로시간 단축은 2007년 관련 법률의 개정으로 2008년 시행되었으며, 도입 당시에는 육아휴직 대신 근로시간의 단축을 신청할 수 있도록 설계되어 전일제 육아휴직과 보완적으로 사용할 수 있는 제도였다. 이후 2011년 9월 21일부터는 육아기 근로시간 단축에 대해 육아기 근로시간 단축 급여를 지급하였고, 2012년 8월부터는 근로자의 육아기 근로시간 단축에 대해 특별한 사유가 없는 한 이를 허용하도록 제도가 개편되어 육아기 근로시간 단축 청구권이 도입되었으며, 2019년 10월 1일부터는 육아기 근로시간 단축을 육아휴직과 별개로 사용할 수 있게 되었다.¹⁴⁶⁾ 2025년에는 육아휴직을 미사용한 경우에 대한 육아기 근로시간 단축의 사용 기간을 최대 3년까지로 확대하였으며, 사용대상 자녀의 연령을 기존 '만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하'에서 '만 12세 또는 초등학교 6학년 이하'로 상향 조정하여 육아기 근로시간 단축을 확대하기 위한 제도 개선이 이루어졌다.

2025년에는 난임치료휴가에 대한 급여 지원이 신설됨에 따라 우선지원대상기업 소속 근로자에게 난임치료휴가 기간(6일) 중 유급 기간인 최초 2일에 대해 고용보험기금을 지원하게 되었다.¹⁴⁷⁾

146) 고용노동부(2026), 「고용보험 10년사」 및 고용노동부(각 연도) 「고용보험백서」

147) 2026년 하반기 난임치료휴가에 대한 급여지원 기간이 4일로 확대될 예정(2026.11. 시행)이다.

[표 123] 고용보험제도 주요 연혁(모성보호 분야)

시행시기	주요 내용
2001.11.	○ 육아휴직 급여(월 20만원) 및 출산전후휴가 급여(상한액 135만원) 지급
2002.12.	○ 육아휴직 급여 인상(월 20만원 → 월 30만원)
2004.02.	○ 육아휴직 급여 인상(월 30만원 → 월 40만원)
2006.01.	○ 출산전후휴가 급여 30일에서 90일로 확대(우선지원대상기업) ○ 유·사산휴가 급여 지급
2006.03.	○ 육아휴직 자녀 연령 확대(생후 1년 미만 → 생후 3년 미만)
2007.04.	○ 육아휴직 급여 인상(월 40만원 → 월 50만원)
2008.06.	○ 육아기 근로시간 단축 제도 및 배우자출산휴가 도입
2010.02.	○ 육아휴직 가능 자녀 연령 확대(만 6세 이하 초등학교 취학 전 자녀)
2011.01.	○ 육아휴직 급여 인상 * 월 50만원 → 통상임금 40%(상한액 100만원, 하한액 50만원) ○ 육아휴직 급여 지급방식 변경(육아휴직 급여의 15%는 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우 지급)
2011.09.	○ 육아기 근로시간 단축 급여제도 시행
2012.08.	○ 출산전후휴가 분할사용 허용 ○ 유산·사산 휴가 범위 확대 (16주 전에도 가능) ○ 배우자출산휴가 확대 (3일 → 5일) ○ 육아기 근로시간 단축을 신청하는 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 허용
2014.01.	○ 육아휴직 사용범위 확대(만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하)
2014.07.	○ 다태아 출산의 경우 출산전후휴가 120일 부여 및 급여 확대
2014.10.	○ '아빠의 달' 육아휴직 특례제도 신설(아빠 육아휴직 보너스제 신설) ○ 육아기 근로시간 단축 급여액 상향(통상임금의 40% → 60%)
2015.07.	○ 육아휴직 급여 지급방식 변경(육아휴직 급여의 25%를 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우 지급)
2017.01.	○ 출산전후(유산·사산)휴가 급여 상한액 인상(30일 기준 135만원 → 150만원)
2017.09.	○ 육아휴직 급여 첫 3개월간 통상임금 80%(상한액 150만원 / 하한액 70만원) 지급
2018.01.	○ 출산전후(유산·사산)휴가 급여 상한액 인상(30일 기준 150만원 → 160만원) ○ 육아기 근로시간 단축 급여액 상향(통상임금의 60% → 80%)
2018.07.	○ 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 200만원으로 인상
2019.01.	○ 육아휴직 급여 4개월부터 통상임금의 50%(상한액 120만원 / 하한액 70만원) ○ 아빠 육아휴직 보너스제 상한액 250만원으로 인상 ○ 출산전후(유산·사산)휴가 급여 상한액 인상(30일 기준 160만원 → 180만원)

시행시기	주요 내용
2019.10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아기 근로시간 단축 제도를 육아휴직과 별도로 1년 부여(육아휴직 미사용 기간 가산 시 최대 2년) ○ 육아기 근로시간 단축 급여 인상(주 5시간까지 100% 지원, 나머지 시간 80% 지원) ○ 배우자출산휴가 확대(유급 10일) 및 배우자출산휴가 급여 신설(우선지원대상기업 근로자 최초 5일분(상한액 382,770원) 지원)
2019.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아기 근로시간 허용 요건 완화(재직기간 1년 → 6개월) ○ 육아기 근로시간 단축 종료 사유 완화(영유아와 동거하지 않게 된 경우 중 “영유아의 양육에 기여하지 않는 경우”로 한정)
2020.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출산전후(유·사산)휴가 급여 상한액 인상(30일 기준 180만원 → 200만원)
2020.02.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부부 동시 육아휴직 허용 및 육아휴직 급여 지급 ○ 같은 영유아에 대하여 배우자가 육아휴직 시에도 육아기 근로시간 단축 허용 ○ 같은 자녀에 대해 배우자가 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축시에도 육아기 근로시간 단축 급여 지급
2020.03.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비자발적 퇴직자에 대한 사후지급금 지급 ○ 한부모 근로자 육아휴직 급여 인상
2020.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예술인 출산전후급여 지급 시행
2021.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노무제공자 출산전후급여 지급 시행 ○ 기간제·파견근로자 출산전후휴가기간 중 근로계약기간 만료 시 법정 출산전후휴가급여 보장(상당액 지급)
2022.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘3+3 부모육아휴직제’ 시행
2022.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출산(유산·사산)일 현재 피보험자였던 예술인 및 노무제공자에 대해 출산전후급여 등 지급
2023.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출산전후(유산·사산)휴가 급여 상한액 인상(30일 기준 200만원 → 210만원) ○ 배우자출산휴가 급여 상한액 인상(382,770원 → 401,910원)
2023.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기간제·파견근로자 유산·사산휴가기간 중 근로계약기간 만료 시 법정 유산·사산휴가급여 보장(상당액 지급)
2024.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘6+6 부모육아휴직제’ 시행
2024.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아기 근로시간 단축 급여 통상임금 100% 지급범위를 매주 최초 5시간에서 “매주 최초 10시간”으로 확대
2025.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아휴직 급여 인상 <ul style="list-style-type: none"> * 1~3개월 월 상한 250만원(통상임금 100%), 4~6개월 월 상한 200만원(통상임금 100%), 7개월 이후 월 상한 160만원(통상임금 80%) ○ 부모 함께 육아휴직제(6+6) 첫 달 상한액 인상(200만원 → 250만원) ○ 한부모 육아휴직 급여 인상(첫 3개월 250만원 상한 → 300만원 상한. 4개월 이후 일반 육아휴직 급여와 동일) ○ 육아휴직 급여 사후지급 방식 폐지, 출산전후휴가와 육아휴직 통합신청 ○ 육아기 근로시간 단축 급여 매주 최초 10시간 단축분(통상임금 100%) 기준금액 상한액 인상(200만원 → 220만원)

시행시기	주요 내용
2025.02	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미숙아¹⁾ 출산에 대한 출산전후휴가 기간(90일→100일) 및 급여 지원 확대 ○ 유산·사산휴가 확대(임신 11주 이내 휴가기간 5일→10일) 및 급여지원 확대 ○ 배우자출산휴가 기간(10일→20일) 및 우선지원대상기업 근로자 급여 지원기간(최초 5일→20일) 확대 ○ 난임치료휴가 급여 지원 신설(우선지원대상기업 근로자, 최초 2일) ○ 육아휴직 기간 연장(1년→1년 6개월) <ul style="list-style-type: none"> * 부모 모두 3개월 이상 육아휴직 사용, 한부모, 중증 장애아동 부모의 경우에 한함 ○ 육아기 근로시간 단축 제도 대상 자녀 연령 상향(만 8세 또는 초등학교 2학년 이하→만 12세 또는 초등학교 6학년 이하), 사용기간 확대(최대 2년(1년 + 육아휴직 미사용 기간)→최대 3년(1년 + 육아휴직 미사용 기간×2)), 최소 사용기간 축소(3개월→1개월)
2026.01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 육아기 근로시간 단축 급여 기준금액 상한액 인상 <ul style="list-style-type: none"> * 주 10시간 단축분(220만원 → 250만원) 나머지 단축분(150만원 → 160만원) ○ 출산전후(유산·사산)휴가 급여 상한액 인상(30일 기준 210만원 → 220만원) ○ 배우자출산휴가 급여 상한액 인상(161만원 → 168만원) ○ 난임치료휴가 급여 상한액 인상(최초 2일분 160,760원 → 168,420원)

주: 1) 미숙아의 범위는 임신 37주 미만의 출생아 또는 출생 시 체중이 2천500그램 미만인 영유아로서, 특별한 의료적 관리를 위해 출생 후 24시간 이내에 신생아중환자실에 입원한 영유아로 함

자료: 고용노동부(각 연도) 「고용보험백서」를 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 상반기에는 육아기 근로시간 단축 급여 산정을 위한 월 통상임금 상한액과 출산전후휴가·배우자출산휴가·난임치료휴가 급여 등 모성보호 관련 급여의 상한액이 인상되었다.

2026년 하반기에도 일·가정 양립을 지원하기 위한 개선된 제도가 새롭게 시행될 예정이다. 우선, 배우자의 유산 또는 사산 시 남성 근로자가 사용할 수 있는 배우자 유산·사산휴가가 신설되었으며, 배우자출산휴가를 배우자의 출산 50일 전부터 사용할 수 있게 됨에 따라 명칭도 배우자출산전후휴가로 변경하였다. 또한, 남성 근로자가 유산·조산 등의 위험이 있는 임신 중인 배우자를 돌보기 위하여 출산 전에도 육아휴직을 사용할 수 있게 되면서 출산 과정에서의 배우자에 대한 돌봄 지원이 강화되었다.

또한, 자녀 양육 과정에서 발생하는 긴급한 단기 돌봄 공백에 대응할 수 있도록 단기 육아휴직 제도도 도입될 예정이다. 이는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀가 소속된 기관의 휴원·휴교, 방학 및 자녀의 질병 등에 사용할 수 있다. 난임치료휴가에 대한 급여지원 기간이 확대되어 우선지원대상기업 소속 근로자에게 연간 난임치료휴가 기간 중 유급 기간인 최초 4일에 대해 고용보험기금이 지원될 예정이다.

[표 124] 2026년 하반기 달라질 모성보호 육아지원 사업

구분	2026
출산전후휴가	<ul style="list-style-type: none"> 배우자 유산·사산 휴가 신설(2026.09. 시행 예정) <ul style="list-style-type: none"> 배우자의 유산·사산 시 5일 범위 내 휴가 사용 최초 3일은 유급으로 보장 해당 사유로 불리한 처우 금지
배우자출산전후휴가	<ul style="list-style-type: none"> 명칭 변경(배우자출산휴가→배우자출산전후휴가) 배우자 임신 중에도 배우자출산전후휴가 사용(2026.09. 시행 예정)
육아휴직	<ul style="list-style-type: none"> 남성 산전 육아휴직 도입 <ul style="list-style-type: none"> 배우자 임신 중 육아휴직 사용 가능(2026.09. 시행 예정) 단기육아휴직 신설 <ul style="list-style-type: none"> 연 1회, 1~2주(2026.08. 시행 예정)
난임치료휴가	<ul style="list-style-type: none"> 난임치료휴가 급여 유급기간 확대 <ul style="list-style-type: none"> 난임치료휴가 기간 최초 2일 → 4일(2026.11. 시행 예정)

자료: 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

[참고] 우선지원대상기업

- 「고용보험법 시행령」은 고용안정·직업능력개발 사업의 시행에 있어 최우선적인 지원 대상이 되는 기업(우선지원대상기업)의 범위를 규정하고 있음
 - 우선지원대상기업이 명시적으로 규정되기 전까지 고용안정·직업능력개발 사업 등은 「중소기업기본법 시행령」에 따른 중소기업에 대해 우선하여 지원하였으나, 1997년 「고용보험법 시행령」 제4차 개정(대통령령 제15367호)에서 구체적으로 설정되어 고용보험기금 사업에 있어 우선하여 지원해야 할 기업이 구체화 됨
 - 그 결과 2026년 현재 배우자출산휴가 급여 및 출산전후휴가 급여, 고용유지지원금 등은 우선지원대상기업을 중심으로 시행하고 있음
 - 참고로, 「중소기업기본법」상 중소기업은 모두 우선지원대상기업에 해당하며, 이밖에 제조업의 경우 상시근로자 수 500인 이하, 건설업·광업·운수업·창고업·정보통신업 등의 경우 300인 이하, 도매 및 소매업·숙박 및 음식점업·금융 및 보험업 등의 경우 200인 이하, 기타 산업의 경우 100인 이하인 기업이 해당함(「고용보험법 시행령」 제12조 및 [별표 1])

③ 고용안정·직업능력개발 사업 부문의 주요 변화

고용안정·직업능력개발 사업 부문은 재량지출 사업이기 때문에 지출 규모나 내용이 정책적 기조나 경제상황에 큰 영향을 받으며, 여러 차례에 걸친 제도개선을 통해 사업내용이 변경되어왔다. 고용안정사업은 실업의 예방, 취업의 촉진, 고용기회의 확대 등 고용안정과 사업주에 대한 인력확보를 지원하기 위한 사업으로 구성되며, 직업능력개발 사업은 근로자의 직업능력 개발을 지원하는 사업이 해당한다.

이 중 고용안정사업은 적극적 노동정책의 수단으로서 1995년 7월 고용보험의 도입과 함께 시행하였다. 도입 당시에는 실업의 예방을 위한 고용조정지원사업(휴업 수당지원금, 인력재배치지원금, 전직전환훈련지원금)과 고령자, 여성 등 유휴인력의 고용촉진을 위한 고용촉진지원사업(지역고용촉진지원금, 고령자 등 고용촉진장려금, 고용촉진시설장려금) 등으로 구분하여 운영되었다. 고용안정사업은 기존 사업의 통폐합 및 신규 사업 추진 등을 통해 경제 상황에 따라 다양한 재정사업을 추진하였다. 이에 2021~2022년에는 코로나19 확산에 따른 고용위기 상황을 극복하기 위하여 고용장려금의 지급요건을 한시적으로 완화하고, 고용유지비용을 대부하는 등 다양한 정책을 추진하였다. 2026년에는 대규모 고용위기에 신속하게 대응하기 위하여 고용정책심의회 심의를 거쳐 고용유지지원금의 지원요건 및 지원수준을 정할 수 있도록 제도가 변경되었다.

[표 125] 고용보험제도 주요 연혁(고용안정 사업)

시행시기	주요 내용
1995.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 휴업수당지원금, 전직훈련지원금, 인력재배치지원금 제도 신설 ○ 고령자고용촉진장려금, 고용촉진시설의 지원 제도 신설
1997.05.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업전환훈련지원금, 창업교육훈련지원금, 채용장려금 또는 적응훈련지원금 제도 신설
1997.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로시간단축지원금, 고용유지훈련지원금, 근로자사외파견지원금 신설
1998.07.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 휴업수당지원금·근로시간단축지원금·고용유지훈련지원금 등 고용유지지원금으로 통합 ○ 여성고용촉진장려금 신설
2002.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중장년훈련수료자채용장려금 신설
2004.02.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업근로시간단축지원금 신설
2010.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용창출 지원사업 통폐합
2016.12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용촉진 지원금의 명칭을 고용촉진장려금으로 변경

시행시기	주요 내용
2020 ~2022	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별고용지원업종 지원기간 연장, 무급휴직 신속지원제도 운영, 고용유지비용 대부 등 코로나19 위기 극복을 위한 대응 정책 시행 ○ 코로나19 대응을 위한 특별고용촉진장려금 제도 시행
2022.01.	○ 고령자 고용지원금 시행
2024.02.	○ 고용유지지원금 신청 및 지급에 관한 규정 제정
2026.05.	○ 전국적 고용상황 악화시 고용유지지원금 지원 확대 근거 마련, 고용유지조치 지원 유형 통일(휴업·휴직→고용유지조치) 시행

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

직업능력개발 사업은 「고용보험법」의 도입 당시 상시근로자 70인 이상 전 사업체에 대하여 적용하되 제조업·건설업 등 6개 산업의 1,000인 이상 사업체는 「직업훈련기본법」에 의한 훈련의무제를 시행하도록 설계되어 두 가지 제도를 병행하여 이원적인 운영 체제로 운영되었다.¹⁴⁸⁾ 이후 두 가지 제도를 일원화할 필요성이 제기됨에 따라 기존 직업훈련의무제가 폐지되어 전 사업장이 직업능력개발 사업의 적용을 받게 되었다. 직업능력개발 사업도 마찬가지로 재량지출의 특성상 정부의 재량이 비교적 폭넓게 인정되며, 근로자 직업능력의 개발을 위해 다양한 사업을 시행하고 있다. 최근에는 실업자와 재직자로 분리 운영되던 내일배움카드를 통합·개편하였으며¹⁴⁹⁾, 대기업이 중소기업 근로자를 위해 개발·운영하는 훈련프로그램에 대해 재정 등을 지원하는 ‘대중소상생 아카데미’를 시행¹⁵⁰⁾하는 등 급속한 산업구조 변화에 대응하기 위한 교육 및 훈련을 시행하고 있다. 2026년에는 AI 도입과 활용에 어려움을 겪는 중소기업을 지원하기 위해 ‘AI 확산 전문기관’인 중소기업 AI 훈련확산센터를 공모를 통해 선정하여 운영비 및 사업비를 지원하고 있다.

148) 우리나라의 직업훈련제도는 1967년 「직업훈련법」 제정으로 도입되었으며, 1976년 사업주에 대한 직업훈련의무제를 근간으로 하는 「직업훈련기본법」이 제정 및 시행되고 있었다. 이에 고용보험의 도입 이후에도 두 제도가 일시적으로 함께 운영되었다.

149) 고용노동부, 「고용보험백서」, 2022.

150) 고용노동부, “기업자격 정부인정제, 대중소상생 아카데미와 손잡는다”, 고용노동부 보도자료, 2025.4.25.

[표 126] 고용보험제도 주요 연혁(직업능력개발 사업)

시행시기	주요 내용
1995.07.	○ 사업주 직업훈련지원제도 도입(중소기업 직업능력개발 지원사업)
1997.01.	○ 우선 선정직종훈련 사업 실시
2001.06.	○ 중소기업훈련컨소시엄 시범훈련기관 선정
2004.02.	○ 직업능력개발 훈련 지원대상 확대(고용보험 미적용 대상자 포함)
2008.09.	○ 직업능력개발계좌제 도입
2009.01.	○ 직업훈련 생계비 대부 사업 시행
2010.11.	○ 중소기업훈련컨소시엄을 국가인적자원개발컨소시엄으로 확대 개편
2013.09.	○ 일학습병행제(한국형 일학습 듀얼시스템) 도입
2013.12.	○ 지역·산업 맞춤형 인력양성 체계 구축
2014.10.	○ 고교단계 일학습병행(산학일체형 도제학교) 도입
2015.01.	○ IPP형 일학습병행 도입
2017.03.	○ 고속련 일학습병행(P-TECH) 도입
2017.12.	○ 전문대 재학 단계 일학습병행 도입
2020.01.	○ 국민내일배움카드 도입
2021.08.	○ 거점형 디지털 융합훈련 플랫폼 운영
2021.04.	○ 디지털 기초역량훈련(K-Digital Credit) 시행(22년도부터 일반회계로 이관)
2022.01.	○ 산업구조변화대응 등 특화훈련 시행, 산업전환공동훈련센터 시행
2022.07.	○ 사업주직업훈련 3대 혁신 사업(패키지구독형원격훈련, 기업직업훈련카드, 자체훈련탄력 운영제) 시행
2023.02.	○ 비전문외국인(E-9) 특화훈련 시행
2023.10.	○ 국가인적자원개발컨소시엄 유형 통합(8개 유형 → 2개 유형)
2024.01.	○ 대중소상생 아카데미 시행
2025.12.	○ AI 특화 공동훈련센터 신설 추진
2026.01.	○ 중소기업 AI 훈련확산센터 운영 추진

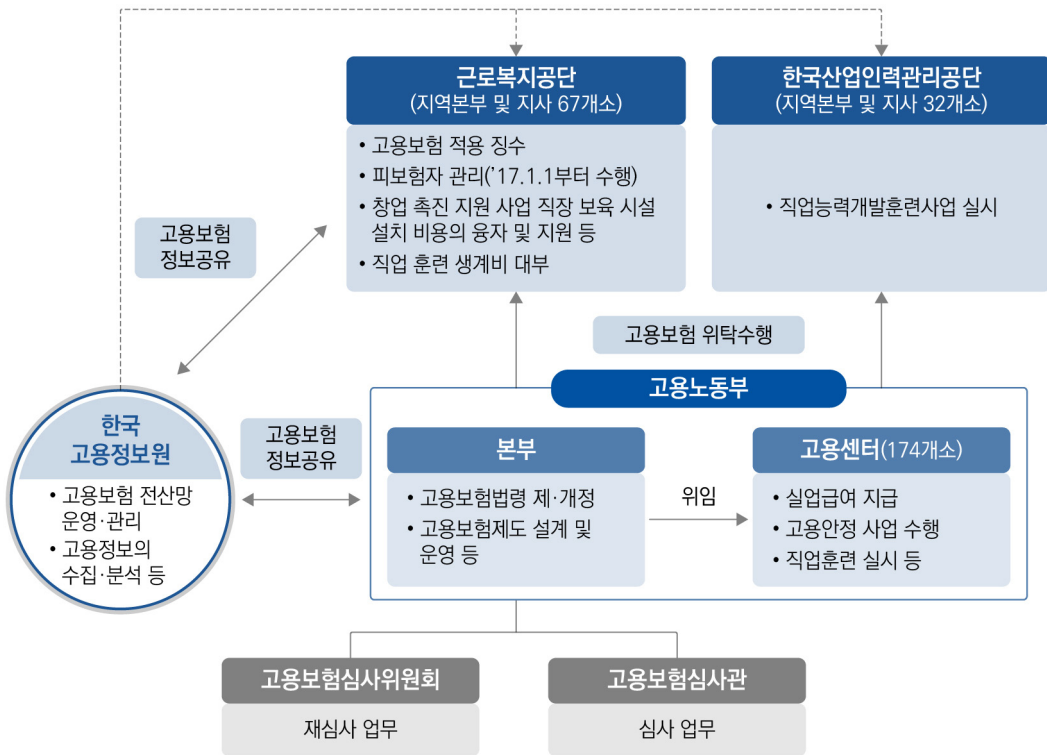
자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

고용보험의 운영체계는 관리주체인 고용노동부장관을 중심으로 근로복지공단 및 고용센터 등으로 구성된다. 이 중 근로복지공단은 「고용산재보험료징수법」에 따른 고용보험의 적용·부과·징수 업무 등을 담당하고¹⁵¹⁾, 고용노동부 산하에 있는 고용센터는 실업급여의 지급, 직업훈련 실시 등 실제 고용보험의 집행과 관련된 업무를 담당한다. 이 밖에 고용센터는 실업급여 및 모성보호지원 사업 등 고용보험 관련 의무지출의 지급과 이를 위한 수급자 신청, 교육, 집행 등의 업무를 수행한다. 또한 구직자에게 취업지원 서비스를 제공하고, 구인업체에게는 채용지원 서비스를 제공하는 업무도 담당한다.

[그림 43] 고용보험 운영체계



자료: 고용노동부

151) 보험료의 고지, 수납 및 체납처분업무는 국민건강보험공단에서 수행한다.

2. 피보험자 및 보험료

(가) 피보험자 및 피보험자 수

고용보험은 1998년 10월 1일부터 「근로기준법」에 규정된 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 당연적용되었으며, 공무원이나 교사 등 근로자가 아닌 경우는 가입대상이 아니다. 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 일부 사업 및 사업장은 고용보험 당연가입 대상에서 제외하고 있는데, 건설업자가 아닌 자가 시공하는 총공사금액이 2천만원 미만의 건설공사, 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니한 자가소비 생산활동 등이 이에 해당한다. 예술인으로부터 노무를 제공받는 사업장의 경우는 2020년 12월 10일부터, 노무제공자로부터 노무를 제공받는 사업장의 경우 2021년 7월 1일부터 의무적으로 고용보험에 가입하도록 규정하고 있다.

고용보험의 적용이 제외되는 근로자는 「고용보험법 시행령」에 규정되어 있으며, 65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외)되거나 자영업을 개시한 사람, 소정근로시간이 60시간 미만인 자 등이 이에 해당한다. 이에 따라 만 65세 이전에 고용된 근로자가 65세 이후에도 계속 근무할 경우 실업급여 보험료를 부과·징수하지만, 만 65세 이후에 새롭게 고용된 경우에는 실업급여 보험료를 부과·징수하지 않는다.

[표 127] 고용보험 적용대상 및 적용 제외

구분	주요 내용
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자를 사용하는 모든 사업장 <ul style="list-style-type: none"> - 다만, 아래의 경우 적용 제외 ① 건설업자가 아닌 자가 시공하는 총공사금액이 2천만원 미만인 건설공사 ② 연면적 100㎡ 이하인 건축물의 건축 또는 연면적 200㎡ 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사 ③ 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니하는 자가소비 생산활동 ○ 법 제77조의2제1항에 따른 예술인과 법 제77조의6제1항에 따른 노무제공자의 노무를 제공받는 사업장은 의무적으로 고용보험에 가입하여야 함

구분	주요 내용
적용 제외	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용보험은 모든 근로자에게 적용되는 것이 원칙으로 근로기준법상 근로자가 아닌 경우는 고용보험 가입대상이 아니며, 공무원, 교사 등에 대해 적용이 제외됨 ① 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람: 실업급여, 출산·육아지원 사업은 적용 제외(고용안정·직업능력개발 사업은 적용) <ul style="list-style-type: none"> ※ 단, 65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 실업급여 등 고용보험 전 사업 적용 ② 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자 (1주간 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자 포함) <ul style="list-style-type: none"> ※ 단, 1개월 미만 동안 고용되는 일용근로자와 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 근로자는 당연적용 대상 ③ 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원 <ul style="list-style-type: none"> ※ 단, 별정직·임기제 공무원은 최초 임용된 날부터 3개월 이내 임의가입 가능(실업급여만 적용) ④ 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 사람 ⑤ 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인근로자는 고용안정·직업능력개발 사업 적용(실업급여 및 출산·육아지원은 임의가입) <ul style="list-style-type: none"> ※ 체류자격의 활동범위 및 체류기간에 따라 당연가입, 임의가입, 상호주의로 구분 적용 ⑥ 「별정우체국법」에 의한 별정우체국 직원 ⑦ 「농업·임업·어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업에 종사하는 근로자(다만, 본인 의사로 고용보험에 가입할 수 있음)

자료: 고용노동부(2026), 「2026년 2월 기준 고용보험 안내」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년 3월에는 고용보험의 적용 제외 기준을 소정근로시간에서 소득기준으로 변경하는 내용의 개정안이 국회를 통과하였으며, 해당 법률은 2027년 1월(급여기준은 2028년 1월)부터 시행될 예정이다. 개정법은 고용보험의 적용·보험료 부과·구직급여 지급기준이 되는 소득을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있어 구체적인 소득 기준은 향후 하위법령을 통해 확정될 예정이다. 현행 제도에서는 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만이거나 1주간 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 원칙적으로 고용보험 적용대상에서 제외된다. 그러나 개정법이 시행된 이후에는 근로시간이 아닌 보수를 기준으로 고용보험의 가입 여부를 판단하게 되므로, 국세청에 신고된 소득정보와 연계하여 일정 수준 이상의 소득이 있는 근로자는 근로시간에 관계없이 고용보험의 적용대상에 포함될 수 있을 것으로 예상된다.

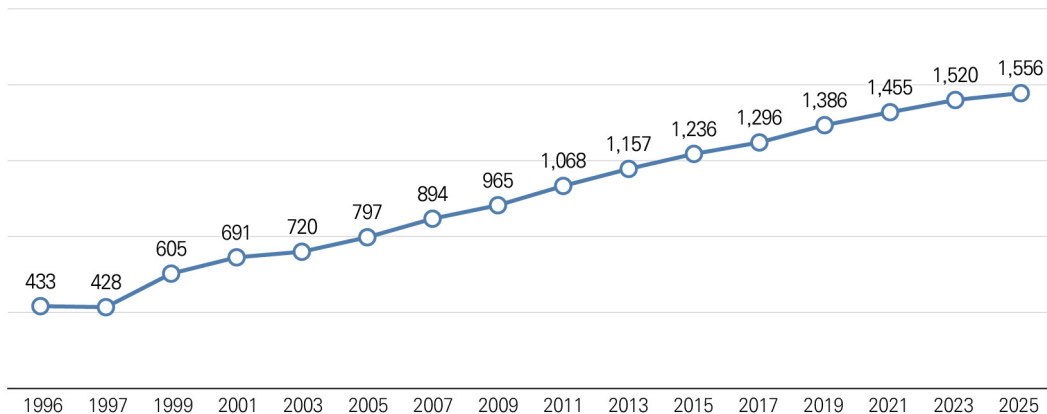
또한, 개정법은 일용근로자와 3개월 이상 계속 근로자 뿐만 아니라 소득 기준을 충족하지 못하는 근로자가 둘 이상의 사업에 동시에 고용되어 있을 경우 보수 합계액이 소

득 기준 이상인 근로자를 고용보험 가입대상으로 규정하고 있어 개정된 법률의 시행으로 고용보험 가입대상이 확대될 것으로 예상된다. 따라서 금번 제도개선을 통해 복수의 사업에서 일하는 저소득 근로자 등이 고용보험의 적용대상에 포함될 수 있을 것으로 예상되며, 이를 통해 고용보험 사각지대에 있던 근로자에 대한 보호가 강화될 것으로 기대된다.

고용보험의 가입자인 피보험자 수는 1995년 법 시행 이후 1996년 433만명에 이어 1997년 428만명으로 다소 감소하였으나, 이후 고용보험 적용범위의 확대 및 상시근로자 수의 증가 등에 따라 지속적으로 증가한 결과 2025년 1,556만명이 가입하였다.

[그림 44] 고용보험 피보험자 수: 1996~2025년

(단위: 만명)



주: 피보험자 수는 상용근로자 및 자영업자 기준
자료: 고용노동 DB

최근 5년간 고용보험 사업장은 2021년 251만개에서 2025년 272만개로 연평균 2.0% 증가하였으며, 피보험자(가입자) 수는 2021년 1,455만명에서 2025년 1,556만명으로 연평균 1.7% 증가하였다. 피보험자를 성별에 따라 살펴보면, 2025년 기준 남성은 856만명이 고용보험에 가입하였고, 여성은 700만명이 가입하여 남성 피보험자의 수가 여성 피보험자의 수보다 많은 상황이다. 여성의 경제활동 참여율 확대에 따라 피보험자 수도 빠르게 증가하여 동 기간 여성 피보험자의 증가율(2.3%)이 전체 피보험자 수의 증가율(1.7%)을 상회하는 것으로 나타났다.

[표 128] 고용보험 사업장 및 피보험자 수: 2021~2025년

(단위: 천개, 천명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율
사업장 수	2,512	2,616	2,580	2,573	2,715	2.0
우선지원대상기업	2,447	2,554	2,516	2,496	2,622	1.7
피보험자 수	14,550	14,899	15,200	15,365	15,556	1.7
여성	6,392	6,580	6,718	6,848	6,992	2.3
남성	8,158	8,318	8,481	8,517	8,564	1.2
우선지원 대상기업						
남성	5,714	5,804	5,879	5,855	5,854	0.6
여성	4,688	4,815	4,883	4,944	5,021	1.7
소계	10,402	10,619	10,761	10,800	10,875	1.1

주: 피보험자 수는 상용근로자 및 자영업자 기준
 자료: 고용노동부

고용보험 피보험자를 사업장 규모에 따라 살펴보면, 2025년 기준 상용근로자¹⁵²⁾ 1,000명 이상인 사업장 피보험자가 286만명으로 나타나고, 10~29인 사업장과 5인 미만 사업장이 각각 271만명과 233만명 순으로 나타났다. 최근 5년간(2021~2025년) 사업장 규모별 고용보험 피보험자의 수는 전반적으로 증가하였으며, 특히 30~99인, 300~499인 사업장의 피보험자 수 증가율은 3.0% 이상 증가하여 다른 규모의 사업장보다 높은 상황이다. 반면, 10인 미만 사업장에 종사하는 고용보험 피보험자의 수는 감소한 것으로 나타나며, 이 중 5인 미만 사업장은 연평균 1.5% 감소하였고, 5~10인 사업장의 피보험자 수는 0.2% 감소하였다. 2025년의 경우 5인 미만 사업장은 전년 대비 6.5만명이 감소하였고, 5인 이상 9인 미만 사업장은 전년 대비 1만명이 감소하였다. 해당 사업장은 음식점업, 의원, 부동산 임대 및 공급업, 편의점과 같은 종합소매업, 학원 등과 같은 소상공인이 대부분을 차지한다는 점에서 소상공인의 경영 환경이 영향을 미친 것으로 해석된다.

152) 상용근로자는 일정한 기간 동안 또는 기간의 정함이 없이 고용이 보장되고 소정근로일에는 출근 의무가 주어져 결근하면 제재의 대상이 될 수 있는 근로자를 의미함

[표 129] 사업장 규모별 고용보험 피보험자 수: 2021~2025년

(단위: 천명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율
5인 미만	2,468	2,461	2,410	2,390	2,325	-1.5
5~9인	1,554	1,567	1,581	1,554	1,544	-0.2
10~29인	2,476	2,567	2,598	2,671	2,708	2.3
30~49인	1,023	1,082	1,157	1,167	1,221	4.5
50~69인	607	620	654	669	694	3.4
70~99인	648	667	698	704	733	3.1
100~299인	1,737	1,782	1,803	1,819	1,870	1.9
300~499인	626	655	679	703	711	3.2
500~999인	824	847	878	884	893	2.0
1,000인 이상	2,587	2,652	2,741	2,804	2,857	2.5

주: 피보험자 수는 상용근로자 및 자영업자 기준
자료: 고용노동부

2021년 의무가입자가 된 노무제공자는 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 노무제공계약을 체결한 사람을 의미하며, 당연가입 대상이다. 2021년 7월 12개 직종¹⁵³⁾의 가입이 의무화된 이후 2022년 1월 2개 플랫폼 종사자(대리운전기사, 쿼서비스기사)까지 가입범위가 확대되었고, 2022년 7월에는 5개 직종¹⁵⁴⁾에 종사하는 노무제공자도 고용보험이 적용되는 등 그 범위가 지속적으로 확대됨에 따라 가입자 수가 급격히 증가하여 2025년 말 기준 90만명이 고용보험에 가입한 것으로 나타났다. 노무제공자에 대한 고용보험은 구직급여와 모성보호급여 중 출산전후휴가 급여만 적용된다.

예술인 고용보험의 가입대상은 예술인 및 문화예술분야에서 창작, 실연, 기술지원 등의 활동을 하고 있거나 하려는 사람 중 문화예술용역 관련 계약을 체결하고, 다른 사람을 사용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하는 사람을 말한다. 예술인도 고용보험 당연 적용 대상으로¹⁵⁵⁾ 노무제공자와 마찬가지로 구직급여와 모성보호급여 중 출산전후휴가

153) 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드회원모집인, 방문판매원, 대여제품방문점검원, 가전제품배송 설치기사, 방과후학교 강사, 건설기계조종사, 화물차주(컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질)가 포함된다.

154) 화물차주(택배지·간선기사, 특정품목운송차주, 유통배송기사), 정보통신(IT) 소프트웨어 기술자, 관광통역안내사, 어린이통학버스기사, 골프장 캐디 등이 포함된다.

155) (적용 제외) 65세 이상 신규계약자, 15세 미만인 자(임의가입 가능), 문화예술용역계약의 월평균소득

급여만 적용된다. 예술인의 경우 가입요건의 특수성 등으로 인하여 가입자 수가 약 5만 명 내외에서 큰 변동없이 유지되고 있으며, 2025년에는 4.7만명이 고용보험에 가입한 것으로 나타났다.

한편, 고용보험은 당연적용 대상이 아닌 경우에도 고용보험에 가입할 수 있도록 임의 가입 제도를 병행하여 시행하고 있으며, 자영업자가 이에 해당한다. 자영업자는 2006년 도입 당시에는 고용안정·직업능력개발사업에 한해 임의가입 할 수 있었으나, 자영업자에 대한 사회안전망을 확충하기 위하여 2012년 1월 이후 실업급여의 가입도 가능하게 되었다. 자영업자 고용보험의 가입대상은 근로자가 없거나 근로자를 50인 미만으로 사용하는 사업주 중 희망자로 2025년 기준 6.2만명이 가입하였다.

[표 130] 노무제공자, 예술인, 자영업자 고용보험 가입자 수: 2021~2025년

(단위: 명)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
노무제공자	432,395	735,408	791,083	826,864	901,137
예술인	49,459	50,797	49,126	46,993	46,555
자영업자	36,859	42,643	47,604	53,705	61,998

- 주: 1. 노무제공자 및 예술인은 연도 말 기준 피보험자 수
 2. 자영업자는 연도 말 기준 가입자 수
 3. 노무제공자는 이중 취득이 허용되고, 재직 중이어도 소득 기준 미충족시 상실처리 됨
 자료: 고용노동부

(나) 보험료의 산정 및 보험료율

고용보험의 보험료 및 징수에 관한 내용은 「고용산재보험료징수법」에 규정되어 있으며, 고용보험료는 ‘실업급여 보험료’와 ‘고용안정·직업능력개발사업 보험료’로 구분된다. 이 중 ‘실업급여 보험료’는 사업주와 근로자가 각각 50%씩 부담하고, ‘고용안정·직업능력개발사업 보험료’는 사업주가 부담하는 구조이다.

고용보험의 월별보험료는 ‘월평균보수’에 ‘보험료율’을 적용하여 산정된다. 이 중 보험료율은 보험수지의 추이와 경제상황 등을 고려하여 3% 내에서 고용안정·직업능력개발사업 및 실업급여의 보험료율을 나누어 결정한다.¹⁵⁶⁾ 근로자 등이 납부하는 월별 보험료

50만원 미만인 경우 등

156) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제14조(보험료율의 결정) ① 고용보험료율은 보험수지의 동향과 경제상황 등을 고려하여 1000분의 30의

는 '월평균보수'에 '보험료율'을 곱하여 산정하며, 근로복지공단이 부과하고 건강보험공단이 통합징수하고 있다(건설업 및 별목업 제외).¹⁵⁷⁾ 구체적으로 살펴보면, 2026년 기준 '실업급여 보험료율'은 근로자별 개인별 보수총액의 1.8%로 피보험자와 사업주가 나누어 부담하며, '고용안정·직업능력개발사업 보험료율'은 개인별 보수총액의 0.25~0.85%로 상시근로자 수 등에 따라 차등 적용된다. 즉, 근로자는 자신의 보수총액에 실업급여의 보험료율(0.9%)을 곱한 금액을 부담하고, 사업주는 근로자의 개인별 보수총액에 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율(사업장 규모별로 0.25~0.85%)을 곱한 금액과 실업급여의 보험료율(0.9%)을 곱한 금액을 합한 금액을 부담하는 것이다(「고용산재보험료징수법 시행령」 제12조). 여기서 월평균보수란, 월별보험료 산정의 기초자료를 의미하며, 사업주는 전년도 전체 근로자에게 지급한 보수총액 자료를 매년 3월 15일까지 근로복지공단에 신고하여야 하고, 신고한 보수총액 및 고용정보 신고에 따라 개인별 월평균보수를 산정하여야 한다. 한편, 예술인 및 노무제공자는 실업급여 계정에 대한 보험료만 부과하며 2025년 기준 고용보험료율은 1.6%로 사업주 및 종사자가 각각 0.8%씩 부담한다.

[표 131] 대상자별 보험료율(2026년 기준)

구분		주요 내용
사업장 가입자	실업급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자: 1.8% (근로자 0.9%, 사업주 0.9%) ○ 예술인: 1.6% (예술인 0.8%, 사업주 0.8%) ○ 노무제공자: 1.6% (노무제공자 0.8%, 사업주 0.8%)
	고용안정· 직업능력개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 0.25~0.85% <ul style="list-style-type: none"> - 150인 미만: 0.25% - 150인 이상 우선지원대상기업: 0.45% - 150인 이상~1,000인 미만: 0.65% - 1,000인 이상 및 국가·지방자치단체가 직접 행하는 사업: 0.85% ※ 우선지원대상기업: 상시근로자 수가 산업별 기준(예: 제조업 500명, 건설업 300명, 도·소매업 200명 등) 이하인 기업
임의가입자 (자영업자)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 2.25%(고용안정·직업능력개발사업: 0.25%, 실업급여: 2.0%) <ul style="list-style-type: none"> - 고용노동부장관이 고시하는 기준보수 중 본인이 선택 ※ 보험료 = 기준보수 × 보험료율(2.25%)

자료: 고용노동부(2026), 「2026년 2월 기준 고용보험 안내」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

범위에서 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정한다.

157) 고용보험 보험료는 사업주의 보험료 납부 편의 도모 및 징수업무 효율화를 위하여 2011년부터 4대 사회보험 징수업무를 통합함에 따라 국민건강보험공단에 위탁하고 있다.

임의가입자인 자영업자는 최소 1년간 고용보험에 가입하여 보험료를 납부할 경우 실업급여를 받을 수 있으며, 매출액의 감소나 지속적인 적자 등 불가피한 사유로 폐업한 경우에 한해 구직급여가 지급된다. 2026년 자영업자의 보험료율은 실업급여 2.0%, 고용안정·직업능력개발사업 0.25%로 총 2.25%이다.

자영업자가 매월 납부하는 보험료는 기준보수에 보험료율을 적용하여 산출하며, 여기서 기준보수란, 고용보험료 산정의 기초가 되는 보수액을 의미한다. 자영업자는 소득을 파악하기 어렵고, 소득의 변동성이 크기 때문에 기준보수는 실제 소득이 아니라 가입자가 선택하도록 설계되어 있다. 기준보수는 보험료 산정의 기준이자 자영업자가 지급받을 구직급여의 기초가 되며, 고용보험(실업급여, 고용안정·직업능력개발사업)에 가입하고자 하는 자영업자는 고용노동부장관이 고시하는 7등급의 기준보수 중 원하는 등급을 선택하여 가입할 수 있다.¹⁵⁸⁾ 이를 위해 고용노동부는 「고용산재보험료징수법」 제49조의2제3항에 따라 3년마다 기준보수액을 고시하고 있으며, 선택한 기준보수액은 매년 12월 20일까지 변경이 가능하다. 아울러 자영업자가 고용보험에 가입한 경우에는 훈련비 및 훈련장려금을 지원받을 수 있다.¹⁵⁹⁾

[표 132] 자영업자의 기준보수에 따른 구직급여 지급액(2026년 기준)

(단위: 천원)

구 간	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	7등급
기준보수(A)	1,820	2,080	2,340	2,600	2,860	3,120	3,380
고용보험료(B=A×2.25%, 원)	40,950	46,800	52,650	58,500	64,350	70,200	76,050
구직급여(C=A×60.0%)	1,092	1,248	1,404	1,560	1,716	1,872	2,028

자료: 고용노동부

158) 고용노동부, 「고용노동백서」, 2024.

159) 고용노동부, 「2026년 2월 기준 고용보험안내」, 2026.

[참고] 고용보험 보험료율 변화 과정

- 최근 고용보험은 노·사·전문가 의견수렴 및 고용보험위원회 의결 등을 거쳐 2021년 9월 고용보험기금 재정건전화 방안이 마련되었으며, 이에 2022년 7월부터 실업급여 보험료율이 0.2%p 인상되어 2026년 기준 1.8%임(근로자 및 사업주 각각 0.9%)

[고용보험 보험료율 변화]

구 분		근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주
		'98.12.31.까지		'99.01.01.이후		'03.01.01.이후		'06.01.01.이후	
실업급여		0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.45%	0.45%	0.45%	0.45%
고용안정		-	0.2%	-	0.3%	-	0.15%	-	-
고용 안정 직업 능력 개발 사업	150인미만기업	-	0.1%	-	0.1%	-	0.1%	-	0.25%
	150인이상 (우선지원대상기업)	-	0.3%	-	0.3%	-	0.3%	-	0.45%
	150인이상 ~1000인미만기업	-	0.5%	-	0.5%	-	0.5%	-	0.65%
	1000인이상기업, 국가·자치단체	-	0.5%	-	0.7%	-	0.7%	-	0.85%
구 분		근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주
		'11.04.01.이후		'13.07.01.이후		'19.10.01.이후		'22.07.01.이후	
실업급여		0.55%	0.55%	0.65%	0.65%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%
고용안정		-	-	-	-	-	-	-	-
고용 안정 직업 능력 개발 사업	150인미만기업	-	0.25%	-	0.25%	-	0.25%	-	0.25%
	150인이상 (우선지원대상기업)	-	0.45%	-	0.45%	-	0.45%	-	0.45%
	150인이상 ~1000인미만기업	-	0.65%	-	0.65%	-	0.65%	-	0.65%
	1000인이상기업, 국가·자치단체	-	0.85%	-	0.85%	-	0.85%	-	0.85%

자료: 고용노동부, 「고용노동백서」, 2024.

(다) 보험료 지원 사업

고용노동부는 「고용산재보험료징수법」 제21조에 근거하여 저소득 근로자·예술인·노무제공자를 대상으로 시행하는 사회보험 사각지대 해소(두루누리) 사업과 가사근로자를 대상으로 시행하는 가사근로자 사회보험료 지원 사업을 시행하고 있다. 이 중 사회보험 사각지대 해소(두루누리) 사업은 일반회계를 재원으로 소규모사업장에 종사하는 저임금 근로자·예술인·노무제공자의 사회보험료(고용보험·국민연금) 부담분의 일부(80.0%)를 지원하는 사업이다. 근로자의 경우 고용보험 가입 근로자가 10명 미만인 사업장에 종사하는 신규가입¹⁶⁰⁾ 근로자에 대하여 근로자 및 사업주가 부담하는 고용보험료의 80%를 최대 36개월까지 지원한다. 근로자와 달리 예술인과 노무제공자의 경우에는 10인 이상 사업장에 대해서도 지원되는데, 이때 지원 대상은 예술인 및 노무제공자가 부담하는 고용보험료에 한하여 지원한다. 아울러 동 사업은 소득 요건(2026년 기준 270만원)이외에도 재산 및 종합소득을 고려하여 일정 수준¹⁶¹⁾에 미치지 못하는 경우에 한해 지원된다.

동 사업은 2021년에 지원자 수 및 총지원액이 전년 대비 각각 49.2%와 71.2% 수준으로 감소한 것으로 나타났는데, 이는 2021년부터 기가입자에 대한 지원을 중단하고 신규가입자에 대해서만 지원하는 방향으로 제도가 변경되었기 때문이다.¹⁶²⁾ 아울러 이전까지는 5인 미만 사업장 근로자에게 차등 적용되었던 보험료 지원 수준(90%)을 2021년 이후에는 일괄 80%로 하향하여 지급하게 된 것도 주된 요인이다. 2021년 기가입자에 대한 지원 중단 등으로 인해 초래된 지원자 수 및 지원액의 감소는 차츰 회복되어 2025년에는 63만명에게 1,763억원을 지원하였다. 이는 지원 대상자의 보수기준 상향 및 예술인 및 노무제공자 지원 신설 등에 기인한다. 2026년에는 전년보다 다소 확대된 수준인 1,791억원을 편성하여 약 66만명을 지원할 계획이다.

한편, 가사근로자 사회보험료 지원사업은 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」의 제정(2022.06.16. 시행)에 따라 정부 인증 가사서비스 제공기관 및 가사근로자가 납부해야 할 사회보험료(국민연금·고용보험)의 80%를 지원하는 사업이다. 동 사업은 월평균 보수가 일정 수준¹⁶³⁾ 미만인 동시에 재산 규모와 소득수준이 일정 수준에 미치지 못하

160) 지원신청일 직전 1년간 사회보험의 취득이력이 없는 근로자를 의미한다.

161) 2026년 기준 전년도 재산의 과세표준액 합계가 6억원 미만, 전년도 종합소득 연 4,300만원 미만

162) 기가입자란, 신규가입자에 해당하지 않는 근로자이며, 신규가입자란 일정기간 동안 고용보험 가입 이력이 없는 자를 말한다.

163) 2023년 260만원, 2024~2026년 270만원이 적용되었다.

는 가사관리사에 한해 최대 36개월까지의 사회보험료를 지원하는 사업이다. 2025년 기준 지원자 수는 4,204명으로, 이들에게 지급된 고용보험료는 6.7억원이다.

이 밖에 중소기업벤처부는 자영업자 고용보험에 가입한 소상공인의 고용보험료 납부 부담을 완화하기 위하여 자영업자 고용보험에 가입한 모든 소상공인을 대상으로 보험료의 일부를 지원하고 있다. 소상공인에 대한 고용보험료 지원 사업은 자영업자의 기준보수액에 따라 차등하여 최대 5년간 지급하며, 1~2등급은 고용보험료의 80%를 지원하고, 3~4등급과 5~7등급은 각각 60%와 50%를 지원하는 구조이다.¹⁶⁴⁾

[표 133] 고용보험 보험료 지원사업 현황: 2020~2026년

(단위: 억원, 명)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
두루누리	지원액	2,067	1,051	981	1,465	1,651	1,763	1,791
	지원자 수	1,313,754	377,861	381,329	537,315	656,232	630,232	655,017
가사근로자	지원액	-	-	0.3	1.2	3.8	6.7	7.3
	지원자 수	-	-	325	1,395	3,699	4,204	2,538
소상공인 고용보험료 지원사업	지원액	22	25	35	50	112	148	153
	지원자 수	10,145	14,679	18,012	24,884	31,162	42,378	42,200

- 주: 1. 고용보험에 대한 보험료 지원액에 한함
 2. 2020~2025년 결산액, 2026년 계획액
 3. 두루누리 지원자 수는 월평균 지원자 수이고, 가사근로자 지원자 수는 당해 연도 고용보험료 지원 승인원 기준임

자료: 고용노동부, 소상공인시장진흥공단

164) 이밖에 일부 지방자치단체는 예산규모 및 사업내용에 따라 보험료의 일부(10~50%)를 추가적으로 지원하고 있다.

[참고] 사회보험사각지대 해소사업 개요

- 소규모사업 저임금 근로자·예술인·노무제공자의 사회보험료(고용보험·국민연금)의 일부를 지원하는 사업
 - 사회보험사각지대 해소사업은 2012년 2월부터 6월까지 16개 기초자치단체를 대상으로 시범사업을 시행한 후 2012년 7월 전국으로 확대 시행됨
 - (2026년 기준 사업대상) ① 10인 미만 사업, 월평균보수 270만원 미만인 근로자·예술인·노무제공자 및 사업주, ② 월평균보수 270만원 미만의 예술인·노무제공자

[사회보험사각지대 해소사업 연혁]

연도	지원 보수	지원 수준	
2012	월보수 35 ~125만원 미만	- 35만원~105만원 미만: 1/2 지원 - 105만원~125만원 미만: 1/3 지원	
2013	월보수 130만원 미만	1~3월	- 110만원 미만: 1/2 지원 - 110만원~130만 원 미만: 1/3 지원
		4~12월	130만원 미만: 1/2 일괄 지원
2014	월보수 135만원 미만	1/2 일괄지원	
2015	월보수 140만원 미만		
2016 ~2017	월보수 140만원 미만	신규가입자 60%, 기가입자 40% 차등지원	
2018	월보수 190만원 미만	신규가입자 1~4인(5~9인) 90%(80%), 기가입자 40%	
2019	월보수 210만원 미만	최대지원기한 36개월, 기가입자 '21년부터 지원중단	
2020	월보수 215만원 미만	신규가입자 1~4인(5~9인) 90%(80%), 기가입자 30%	
2021	월보수 220만원 미만	신규가입 근로자 80%, 예술인·노무제공자 80%	
2022	월보수 230만원 미만		
2023	월보수 260만원 미만	(10인 미만) 신규가입 근로자·예술인·노무제공자 80%	
2024	월보수 270만원 미만	(10인 이상) 예술인·노무제공자 고용보험료 80%	
2025~ 2026	월보수 270만원 미만	신규가입자 요건 강화(6개월→1년), 지원금액 상한액 설정	

자료: 고용노동부·보건복지부(2025), 「사회보험사각지대해소 사업 운영지침」을 토대로 국회예산정책처 작성

3. 급여 및 수급자

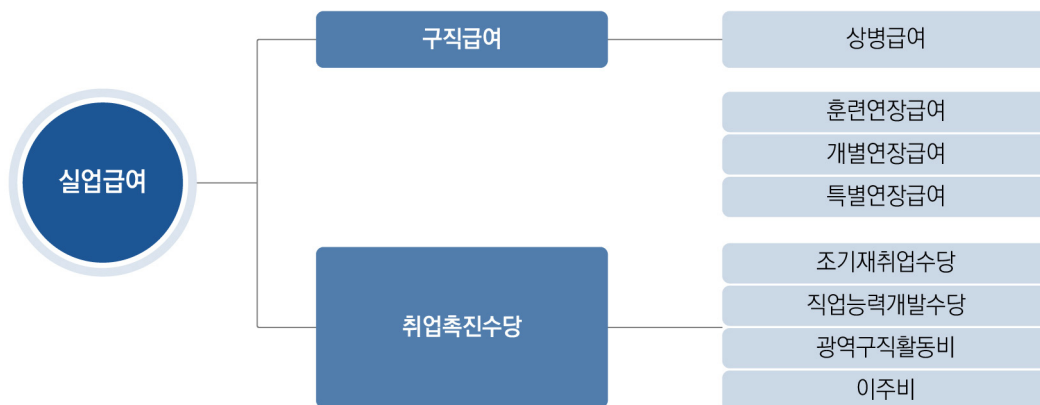
고용보험기금은 「고용보험법」에 의해 실업급여 계정과 고용안정·직업능력개발 계정으로 구분되고, 보험료 부담주체와 보험료율도 각각 별도로 규정되어 있다. 이에 고용보험 제도에 기반하여 추진하는 사업도 실업급여·모성보호 사업과 고용안정·직업능력개발 사업으로 구분된다. 고용보험사업은 지출의 성격에 따라 재량지출과 의무지출로 구분할 수 있으며, 이 중 실업급여·모성보호 사업은 법령(「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용보험법」 등)에 따라 지출해야 할 의무가 발생하고, 지출 규모도 법령에 따라 결정되는 의무지출이다. 반면, 고용안정·직업능력개발 사업은 사업의 시행 여부 및 지출 규모가 국회의 심의·확정을 통해 확정되는 재량지출로 정부가 고용보험기금의 기금운용계획안을 수립하고 국회의 계획안을 심의하여 확정한다.

(가) 실업급여·모성보호 사업

실업급여 사업

실업급여는 근로자가 실직한 경우 일정기간 동안 급여를 지급하여 실직자 및 가족의 생활안정을 도모하고 새로운 직장에 재취업할 수 있도록 지원하는 제도로 구직급여와 취업촉진수당으로 구분된다.

[그림 45] 우리나라의 실업급여 제도



자료: 고용노동부(2025) 「고용노동백서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이 중 구직급여는 고용보험 적용사업장에서 근무하던 피보험자가 근로의 의사와 능력을 가지고 있으나 실직한 경우 재취업활동을 하는 기간에 대해 지급하여 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하도록 소정의 급여를 지원하는 제도이다. 구직급여는 구직급여일액을 소정급여일수만큼 지급하는 구조로, 이직일 당시 연령과 고용보험 가입기간(피보험기간)에 따라 120일~270일간 이직 전 평균임금의 60%를 지급한다.¹⁶⁵⁾ 2026년 기준 구직급여일액의 상한액은 기초일액 상한액의¹⁶⁶⁾ 60%인 68,100원이며, 하한액은 최저임금(2026년 기준 10,320원)과 연동되어 66,048원(8시간 근로 기준)이 지급된다.¹⁶⁷⁾

[표 134] 구직급여의 소정급여일수

구분		피보험기간				
		1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
이직일	50세 미만	120일	150일	180일	210일	240일
현재 연령	50세 이상 및 장애인	120일	180일	210일	240일	270일

주: 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인은 50세 이상인 것으로 보아 위 표를 적용함
자료: 「고용보험법」[별표 1]

예술인의 경우 기준기간 24개월 중 피보험 단위기간 9개월을 충족하고, 피보험자의 자발적 이직 등 수급제한 사유에 해당하지 않을 경우 구직급여가 지급된다. 예술인의 구직급여일액은 이직 전 1년간 일평균보수의 60%으로 지급기간은 근로자와 동일하다.¹⁶⁸⁾ 예술인은 근로자와 달리 실업급여의 하한액에 대한 구체적인 규정이 없기 때문에 월평균보수가 낮은 경우 실업급여가 낮게 지급되는 문제점을 해소하기 위하여 하한액을 설정하여 보험료를 부과하고 있으며, 구직급여일액은 기초일액의 60%¹⁶⁹⁾로 산정한다.

165) 평균임금이 통상임금보다 적을 경우에는 통상임금을 기준으로 지급하며, 평균임금 또는 통상임금에 따라 기초일액을 산정하는 것이 곤란한 경우 등에는 기준보수를 기초일액으로 한다.

166) 2026년 기준 급여기초 임금일액의 상한액은 113,500원이다. («고용보험법 시행령」 제68조)

167) 퇴직 전 평균임금·통상임금·기준보수에 따라 산정된 기초일액에 60%를 적용한 금액이 최저임금의 80% 보다 적을 경우 최저구직급여일액을 토대로 지급하며, 이는 기초일액의 80%를 지급한다. («고용보험법」 제46조제1항제2호)

168) 2026년 기준 1일 최대 68,100원이다.

169) 2026년 기준 하한액은 16,000원이다.

노무제공자의 경우 기준기간 24개월 중 피보험 단위기간 12개월 이상을 충족하고, 피보험자의 자발적 이직 등 수급제한 사유에 해당하지 않을 경우 구직급여가 지급된다. 노무제공자의 구직급여일액은 이직 전 1년간 일평균보수의 60%로 지급기간은 근로자와 동일하다. 노무제공자도 예술인과 마찬가지로 실업급여의 하한액에 대한 구체적인 규정은 없으나 보험료를 부과하는 기준보수에 대한 하한선이 있으며, 이때, 구직급여의 지급수준은 기초일액의 60%로 산정한 결과, 2026년 기준 하한액은 26,600원이다.¹⁷⁰⁾

[표 135] 근로자, 예술인, 노무제공자 구직급여 비교

구분	근로자	예술인	노무제공자
적용대상	○ 근로자(일용근로자 포함)	○ 예술인(단기예술인 포함)	○ 노무제공자(단기 노무제공자 포함)
수급요건	○ 이직 전 18개월 중 피보험 단위기간 180일 이상 ○ 비자발적이직	○ 이직 전 24개월 중 피보험 단위기간 9개월 이상 ○ 비자발적이직 ○ 대통령령으로 정하는 소득 감소에 대한 이직 인정	○ 이직 전 24개월 중 피보험 단위기간 12개월 이상 ○ 비자발적이직 ○ 대통령령으로 정하는 소득 감소에 대한 이직 인정
지급수준	○ 평균임금을 기준으로 산정한 구직급여 기초일액의 60%	○ 이직 전 12개월 보수총액 기준 산정한 구직급여 기초일액의 60%	○ 이직 전 12개월 보수총액 기준 산정한 구직급여 기초일액의 60%
지급기간	피보험기간 및 연령에 따라 120일~270일		

자료: 근로복지공단(2026), 「산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」을 토대로 국회예산정책처 작성

자영업자에 대한 구직급여는 폐업일 이전 24개월간 1년 이상 보험료를 납부하고, 매출액 감소 등 경영악화(6개월 연속적자, 3개월 월평균 매출액이 전년 동기 또는 전년 대비 20% 이상 감소, 3분기 연속 매출 감소추세 등) 또는 기타 정당한 사유(임신·출산·육아, 자연재해, 건강 악화 등)로 폐업한 경우에 한하여 근로의사와 능력을 가지고 적극적으로 재취업 활동을 하면, 고용보험 가입기간(피보험기간)에 따라 120일~210일간 기초일액¹⁷¹⁾의 60%를 지급한다.

170) 고용노동부(2026), 「2026년 2월 기준 고용보험안내」와 근로복지공단(2026), 「산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」을 토대로 국회예산정책처 작성

171) 기초일액은 납부한 보험료에 대한 기준보수의 합을 총피보험기간으로 나눈 값으로 산정한다.

[표 136] 자영업자 구직급여 소정급여일수

구분	피보험기간			
	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
소정급여일수	120일	150일	180일	210일

자료: 「고용보험법」[별표 2]

이외에 부상 및 질병 등으로 구직급여를 받기 어려운 경우 구직급여에 갈음하여 지급하는 상병급여제도와 구직급여의 기간을 연장하여 지급하는 연장급여제도¹⁷²⁾가 있다.

취업촉진수당은 구직급여 수급 중 조기에 재취업한 경우 지급하는 조기재취업수당, 직업안정기관장이 지시한 훈련을 받는 경우 지급하는 직업능력개발수당, 광역 지역에서 구직활동을 하는 경우 지급하는 광역구직활동비, 재취업 또는 직업훈련을 받기 위해 주거를 이전하는 경우 지급하는 이주비로 구분된다.

[표 137] 근로자 실업급여 사업의 주요 내용

구분	내용
구직급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이직일 이전 18개월간 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상일 것 ○ 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것 ※ 자발적 이직, 중대한 귀책사유로 해고된 경우는 제외 ○ 적극적인 재취업활동을 할 것 ○ 일용직 근로자의 경우 수급자격인정신청일이 속한 달의 직전 달 초일부터 수급자격 인정신청일까지의 근로일 수의 합이 같은 기간 동안의 총일수의 3분의 1 미만일 것 ○ 건설일용근로자는 수급자격 신청일 이전 14일간 연속하여 근로내역이 없는 경우에도 신청 가능 ○ 일용직 근로자의 경우 피보험 단위기간 180일 중 다른 사업에서 수급자격의 제한 사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우는 그 피보험 단위기간 중 90일 이상을 일용직 근로자로 근로하였을 것
취업촉진수당	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구직급여 수급자에게 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등의 인센티브를 제공하여 수급자의 장기실업 방지 및 재취업 촉진(예술인·노무제공자 미지원) ○ 대기기간(실업신고일로부터 14일)이 지난 후 안정된 직업에 12개월 이상 계속하여 고용된(사업을 영위한) 경우로서 잔여 급여일수가 1/2 이상인 경우

자료: 고용노동부

172) 연장급여제도는 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여로 구분된다.

실업급여는 2025년 기준 182만명에게 12.9조원을 지급하였으며, 제도 시행 초기인 1996년에 7,308명에게 105억원을 지급하였던 것과 비교할 때, 수급자 수와 지급 규모가 비약적으로 증가한 것을 알 수 있다. 구직급여는 경제위기시 완충 작용을 수행하는 급여의 성격상 경제상황에 따라 수급자 수 및 지급 규모가 증감하는 것으로 나타나고 있다. 특히 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년 급여액은 이전 기간(2004~2008년) 평균 증가율(13.8%)의 약 2.3배 수준인 직전연도 대비 31.2% 급증한 바 있다. 글로벌 금융 위기 이후 수급자 수와 급여액은 지속적으로 증가하여 2021년에 정점에 다다랐으며, 2022년 이후 구직급여 수급자 수는 약 170만명 수준을 유지하다가 2025년에는 전년 대비 1.5% 증가하여 172만명이 구직급여를 수급한 것으로 나타났다.

[표 138] 구직급여 유형별 수급자 수 및 지급액

(단위: 명, 억원)

구분	수급자 수			급여액		
	합계	구직급여	취업촉진수당	총액	구직급여	취업촉진수당
1996년	7,308	-	-	105	100	5
1997년	48,677	-	-	787	762	26
1998년	412,600	-	-	7,992	7,839	153
1999년	462,635	-	-	9,362	9,139	222
2000년	303,631	-	-	4,708	4,459	249
2001년	374,286	-	-	8,451	7,880	571
2002년	362,895	-	-	8,393	7,782	611
2003년	433,798	-	-	10,303	9,504	799
2004년	589,611	-	-	14,483	13,334	1,149
2005년	696,544	-	-	17,520	16,087	1,433
2006년	767,314	-	-	20,740	18,398	2,342
2007년	854,400	-	-	24,340	21,235	3,105
2008년	990,061	-	-	28,653	24,735	3,917
2009년	1,298,676	-	-	41,164	35,990	5,174
2010년	1,236,637	-	-	36,862	34,873	1,989
2011년	1,201,165	-	-	35,611	33,464	2,147
2012년	1,186,602	1,127,698	114,239	36,765	34,418	2,346
2013년	1,209,349	1,146,510	120,699	38,819	36,220	2,599
2014년	1,251,201	1,188,593	82,674	41,525	39,768	1,757
2015년	1,271,180	1,207,998	64,050	45,441	43,823	1,619
2016년	1,277,685	1,201,072	77,509	48,921	46,862	2,059
2017년	1,272,223	1,196,549	76,409	52,394	50,248	2,145
2018년	1,390,597	1,315,177	76,374	66,847	64,549	2,298
2019년	1,526,023	1,443,605	83,430	83,820	80,917	2,903
2020년	1,783,204	1,702,725	81,529	121,769	118,556	3,213
2021년	1,866,032	1,774,614	92,526	125,053	120,625	4,428

(단위: 명, 억원)

구분	수급자 수			급여액		
	합계	구직급여	취업촉진수당	총액	구직급여	취업촉진수당
2022년	1,727,958	1,631,270	97,600	113,785	109,105	4,680
2023년	1,768,191	1,671,623	97,410	117,755	113,071	4,684
2024년	1,804,637	1,697,150	111,134	122,846	117,403	5,443
2025년	1,816,811	1,722,226	99,161	128,524	123,655	4,869

주: 1996년~2011년 구직급여 지급현황 지급자 통계는 급여 유형별 별도 분류 관리되고 있지 않음
 자료 : 고용노동부

구직급여 수급 현황을 수급자 유형별로 살펴보면, 2025년 기준 근로자인 수급자가 171만명으로 나타나 전체 수급자 중 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 자영업자인 수급자는 3,820명, 노무제공자는 1만명, 예술인은 4,862명으로 나타나 근로자에 비해 상대적으로 규모가 작은 것으로 확인되었다.

[표 139] 유형별 구직급여 수급자 수 및 지급액

(단위: 명, 억원)

구분	근로자		자영업자		노무제공자		예술인	
	수급자 수	집행액	수급자 수	집행액	수급자 수	집행액	수급자 수	집행액
2012년	1,123,286	34,418	-	-	-	-	-	-
2013년	1,142,175	36,220	678	1,589	-	-	-	-
2014년	1,184,417	39,768	1,476	3,591	-	-	-	-
2015년	1,203,491	43,822	1,290	3,224	-	-	-	-
2016년	1,196,447	46,862	1,148	3,251	-	-	-	-
2017년	1,191,869	50,248	1,068	3,168	-	-	-	-
2018년	1,315,170	64,548	1,170	3,715	-	-	-	-
2019년	1,443,593	80,917	1,166	3,868	-	-	-	-
2020년	1,702,699	118,555	1,495	7,212	-	-	-	-
2021년	1,774,372	120,620	2,056	9,932	2	0	211	3
2022년	1,628,157	108,991	2,575	12,383	817	24	2,275	89
2023년	1,661,161	112,585	3,248	16,768	5,394	266	5,060	220
2024년	1,682,372	116,638	3,490	18,818	8,895	472	5,872	293
2025년	1,707,453	122,858	3,820	20,526	9,898	568	4,862	228

주: 1. 1996~2011년 구직급여 지급현황 지급자 통계는 급여 유형별 별도 분류 관리되고 있지 않음

2. 결산 기준

자료 : 고용노동부

모성보호 사업

모성보호 사업은 출산·육아기 여성 근로자의 경력단절을 방지하고, 직장생활과 가정생활의 조화로운 양립을 지원하기 위한 사업으로 출산전후휴가 급여, 배우자출산휴가 급여, 육아휴직 급여 등이 해당한다. 모성보호 사업은 고용보험에 180일 이상 가입한 피보험자가 출산·육아를 사유로 휴가 및 휴직을 신청할 경우 지급되며, 해당 근로자는 일정 기간 유급휴가 또는 휴직을 부여받고, 해당 기간에 대해 고용보험기금 또는 사업주로부터 급여를 지원받는다.

출산전후휴가는 임신한 근로자가 사용할 수 있는 휴가로, 사용자는 「근로기준법」에 따라 출산 전후 90일(다태아 120일)의 휴가를 주어야 하며, 2025년 2월 23일부터 미숙아를 출산한 경우에 대한 출산전후휴가 기간을 최대 100일로 확대하였다. 출산전후휴가 중 최초 60일은 유급휴가이기 때문에 사업주는 이 기간에 대해 임금을 지급해야 하며, 최초 60일(다태아 75일)을 초과한 30일(다태아 45일)에 대해서는 사업주의 임금 지급 의무가 없다. 이에 고용보험기금은 최초 60일을 초과한 30일(다태아 45일)에 대해 출산전후휴가급여를 지급(미숙아를 출산한 경우 10일 추가 지원)하며, 우선지원대상기업의 경우 최초 60일에 대해서도 출산전후휴가 급여를 지원하고 있다. 그 결과 우선지원대상기업은 90일(다태아 120일)의 출산전후휴가 급여를 지급하며, 그 외의 기업은 최초 60일을 초과한 30일(다태아 45일)에 대해 출산전후휴가 급여가 지급된다. 고용노동부는 매년 출산전후휴가 급여 상한액을 고시하고 있으며, 최초 60일 동안 상한액을 초과하는 차액에 대해서는 사업주가 부담해야하는 구조이다.

유산·사산 휴가는 「근로기준법」에 근거하여 유산 및 사산한 여성 근로자가 사용할 수 있는 휴가로 휴가 기간은 임신기간에 연동되며, 고용보험기금의 지원액은 근로자의 휴가 기간에 따라 차등 지원하고 있다.

배우자출산휴가는 배우자가 출산할 경우 사용할 수 있는 휴가로 20일간 사용할 수 있는 유급휴가이다. 이에 대해 고용보험기금은 우선지원 대상기업에 한하여 배우자출산휴가 급여를 지급한다. 이와 관련하여 고용노동부는 매년 배우자출산휴가 급여의 상한액을 고시하여 지급하며, 통상임금과의 차액분은 사업주가 지급한다.

[표 140] 출산전후휴가 급여 및 배우자출산휴가 급여의 주요 내용

구분	주요 내용		
출산전후 휴가 급여	<ul style="list-style-type: none"> 출산전후휴가가 끝난 날 이전 피보험 단위기간이 180일 이상인 근로자 		
	구분	최초 60일 (다태아 75일)	마지막 30일 (미숙아 40일, 다태아 45일)
	우선지원대상 기업 근로자	<ul style="list-style-type: none"> (정부) 급여(통상임금의 100%) 지급 (사업주) 통상임금과 정부 지원 상한액과의 차액 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 급여(통상임금의 100%) 지급
	대규모 기업 근로자	<ul style="list-style-type: none"> 사업주가 통상임금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 급여(통상임금의 100%) 지급
	<ul style="list-style-type: none"> 피보험 단위기간이 3개월 이상인 노무제공자 및 예술인 <ul style="list-style-type: none"> (지급수준) 출산일 직전 1년(또는 18개월) 동안 월평균보수의 100% (지급기간) 근로자와 동일 		
유사산 휴가	<ul style="list-style-type: none"> 임신기간에 따라 10일~90일 지급 		
배우자 출산휴가	<ul style="list-style-type: none"> 배우자출산휴가(20일)를 받은 우선지원대상기업 소속 근로자에 한해 배우자출산휴가 급여(통상임금, 상한액 1,684,210원) 지원 <ul style="list-style-type: none"> (사업주) 통상임금과 정부 지원 상한액과의 차액을 근로자에게 지급 배우자 유사산 휴가 신설 		

주: 2026년 6월 기준

자료: 국회예산정책처 작성

육아휴직은 임신 중인 여성 근로자이거나, 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 둔 근로자가 자녀를 양육하기 위해 신청할 수 있는 휴직으로 최대 1년간 사용할 수 있다. 육아휴직 급여액은 통상임금을 지급하며, 하한액은 70만원이다. 상한액은 육아휴직 기간에 따라 차등 적용되는데, 육아휴직 시작일부터 3개월까지는 최대 250만원, 4개월째부터 6개월째까지는 최대 200만원을 지급하는 구조이다. 7개월 이후부터 육아휴직 종료일까지는 통상임금의 80%를 지급하되, 최대 160만원을 지급한다(「고용보험법 시행령」 제95조제1항). 이 밖에 ‘부모 함께 육아휴직제’ 및 ‘한부모 근로자 특례’ 등의 특례제도를 시행하고 있다.

육아기 근로시간 단축 급여는 2025년 2월부터 만 12세 이하 또는 초등학교 6학년 이하인 자녀로 확대하였으며, 사용기간은 최대 1년으로 육아휴직 미사용기간을 가산할 경우 최대 3년까지 사용할 수 있다. 이에 대한 고용보험기금의 지원 수준은 근로자가 사용하는 육아기 근로시간 단축 시간에 연동하여 지급된다.

난임치료휴가는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따라 근로자가 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료를 받기 위하여 휴가를 청구하는 경우 연간 6일(최초 2일 유급)의 휴가를 제공해야 하며, 이 중 우선지원대상기업 근로자에 한해 난임치료휴가 최초 2일¹⁷³⁾에 대해 난임치료휴가 급여가 지급되고 있다.

[표 141] 모성보호 사업의 주요 내용

구분	주요 내용					
육아휴직 급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ (지원기간) 육아휴직을 30일 이상 부여받은 경우 최대 1년 6개월 <ul style="list-style-type: none"> - 부모가 3개월 이상 육아휴직 사용, 한부모, 중증 장애아동의 부모 1년 6개월까지 사용 ○ (지원단가) <ul style="list-style-type: none"> - 일반 육아휴직: (1~3개월) 월 최대 250만원(통상임금 100%), (4~6개월) 월 최대 200만원(통상임금 100%), (7개월 이후) 월 최대 160만원(통상임금 80%) 					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>1~3개월</th> <th>4~6개월</th> <th>7개월 이후</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>통상임금 100% (월 최대 250만원)</td> <td>통상임금 100% (월 최대 200만원)</td> <td>통상임금 80% (월 최대 160만원)</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> - 부모 함께 육아휴직제: 생후 18개월 이내 자녀를 대상으로 부모가 모두 육아휴직 시 첫 6개월 급여를 상향(통상임금의 100%, 월 최대 250~450만원), 이후는 동일 - 한부모 근로자 특례: 육아휴직 첫 3개월 통상임금의 100% (월 최대 300만원) 지급, 이후 기간은 일반 육아휴직 급여와 동일 <ul style="list-style-type: none"> ○ 휴원·휴교, 방학, 질병 등으로 긴급한 단기 돌봄 공백에 사용 가능한 단기 육아휴직(연1회, 1~2주) 신설('26.8.20. 시행 예정) 	1~3개월	4~6개월	7개월 이후	통상임금 100% (월 최대 250만원)	통상임금 100% (월 최대 200만원)
1~3개월	4~6개월	7개월 이후				
통상임금 100% (월 최대 250만원)	통상임금 100% (월 최대 200만원)	통상임금 80% (월 최대 160만원)				
육아기 근로시간 단축 급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 만 12세 이하 또는 초등학교 6학년 이하의 자녀를 양육하는 근로자 ○ 지원기간: 1년 이내(육아휴직 미사용 기간 2배 가산 시 최대 3년) ○ 최소 사용기간: 1개월 이상 ○ 지원단가: 단축 근로시간에 비례하여 산정 <ul style="list-style-type: none"> - (최초 10시간 단축분) 월 통상임금의 100%(상한액 250만원) - (나머지 근로시간 단축분) 월 통상임금의 80%(상한액 160만원) 					
난임치료 휴가급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 난임치료휴가가 끝난 날 이전에 고용보험 피보험 단위기간이 180일 이상인 우선 지원대상 기업 근로자 ○ 지원기간: 난임치료휴가 최초 2일(4일로 확대될 예정) ○ 지급금액: 난임치료휴가 급여(상한액 168,420원) 지원 					

주: 2026년 6월 기준

자료: 국회예산정책처 작성

173) 2026년 하반기 난임치료휴가에 대한 급여지원 기간이 4일로 확대될 예정이다.

최근 5년간 모성보호급여의 수급자 수를 살펴보면, 출산전후휴가 급여 수급자는 2021년 7.0만명에서 2025년 9.1만명으로 연평균 6.6% 증가한 것으로 나타났다. 출산전후휴가 급여 수급자 수는 2023년까지 이어진 출생아 수의 감소 추세에도 불구하고 여성의 경제활동 참여율 증가 및 여성 노동시장에서 고용보험 적용대상자의 확대 등으로 인해 2021~2023년 7만명 수준에서 증감하였으나, 2024년에는 출생률 반등에 따라 7.8만명이 출산전후휴가 급여를 수급하였고, 2025년에는 출생아 수가 증가함에 따라 출산전후휴가 급여 수급자 수도 전년 대비 약 1.3만명 증가한 9.1만명으로 크게 증가하였다. 배우자출산휴가 급여의 경우에는 2021년 1.8만명에 이어 2023년 1.6만명까지 지속적으로 감소하였으나, 2024년에는 출생률의 반등에 따라 증가 추세로 변화하였다. 이후 2025년에는 전년 대비 33.8% 증가한 2.4만명을 기록하였다.

육아휴직 급여와 육아기 근로시간 단축 급여의 경우는 보장성 강화와 남성의 육아에 대한 사회적 인식의 변화 등으로 인해 확대되는 추세인데, 특히 육아기 근로시간 단축 급여의 경우 다양한 제도 개선에 따라 수급자가 크게 증가하였다. 육아기 근로시간 단축 급여 수급자 수의 동기간(2021~2025년) 증가율은 24.0%로 육아휴직 급여(13.6%)를 상회하는 것으로 나타났다. 육아휴직 급여의 남성 수급자 수의 평균 증가율은 23.3%로 여성(9.5%) 보다 그 증가 속도가 두드러지게 나타난다. 2025년 기준 육아휴직 급여 및 육아기 근로시간 단축 급여의 수급자는 각각 18.4만명, 3.9만명 수준이다.

[표 142] 모성보호 사업 급여 수급자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율
출산전후휴가 급여	70,319	73,072	73,207	77,718	90,759	6.6
근로자	70,222	72,187	71,716	76,055	88,806	6.0
기간제·파견근로자	53	432	488	613	768	95.1
예술인	26	61	115	141	189	64.2
노무제공자	18	392	888	909	996	172.7
유·사산휴가 급여	1,110	1,238	1,329	1,650	2,701	24.9
근로자	1,108	1,200	1,263	1,493	2,381	21.1
기간제·파견근로자	0	0	2	6	9	-
예술인	1	7	6	27	40	151.5
노무제공자	1	31	58	124	271	305.7
배우자출산휴가 급여	18,270	16,168	15,797	18,241	24,412	7.5
육아휴직 급여	110,555	131,084	126,008	132,535	184,329	13.6
남성	29,041	37,884	35,336	41,829	67,200	23.3
여성	81,514	93,200	90,672	90,706	117,129	9.5
육아기 근로시간단축 급여	16,689	19,466	23,188	26,627	39,400	24.0
남성	1,632	2,001	2,415	3,270	4,935	31.9
여성	15,057	17,465	20,773	23,357	34,465	23.0
난임치료휴가 급여	-	-	-	-	787	-

주: 고용보험시스템 확정통계(연보) 기준

자료: 고용노동부

(나) 고용안정·직업능력개발 사업

고용안정·직업능력개발 사업은 2006년 고용안정 사업과 직업능력개발 사업이 통합된 것으로, 경기불황에 따른 고용위기를 극복하기 위한 다양한 사업으로 구성된다. 이 중 고용안정 사업은 경기의 변동이나 산업구조의 변화과정에서 기업의 고용조정이 실업을 최소화하는 방향으로 이루어질 수 있도록 지원함으로써 근로자의 고용안정을 도모하는 고용조정지원 사업과 고용촉진시설지원 사업 등을 말한다.

직업능력개발 사업은 크게 사업주에 대한 지원, 근로자 개인에 대한 지원, 일부 실업자에 대한 지원 및 직업능력개발 인프라의 확충 사업으로 구분할 수 있다. 구체적으로 재직근로자 등의 직업능력개발훈련을 실시하는 사업주에 대하여 훈련비용 등을 지원하는 사업과 재직자·실업자가 자기 주도적으로 훈련에 참여할 경우 훈련비 등을 지원하는 개인 주도 훈련 지원 등이 해당한다.¹⁷⁴⁾

[표 143] 고용안정·직업능력개발 사업

구 분	주요 내용
고용안정	○ 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 늘리는 사업주를 지원하여 근로자 고용 안정 및 취약계층 고용촉진 지원(고용유지지원금, 고용창출장려금 등 지원)
직업능력개발	○ 사업주가 근로자 등을 대상으로 직업훈련을 실시하거나 근로자 등이 자기 계발을 위해 훈련을 받는 경우 사업주·근로자 등에게 일정 비용 지원(사업주훈련지원금, 국민내일배움카드 등 지원)

자료: 고용노동부

고용안정 사업의 일환으로 추진되는 고용유지지원금, 고용창출장려금, 고용안정장려금 등은 고용조정이 불가피한 사업주를 대상으로 재정을 지원하여 휴업 등 사업주의 고용유지조치를 지원하고(고용유지지원금), 통상적인 조건에서는 취업이 어려운 취업취약계층의 고용촉진 등 일자리 창출을 지원한다(고용창출장려금). 또한 근로시간 단축, 유연근무제 및 육아지원제도를 도입·활용한 사업주를 지원(고용안정장려금)하여 근로자의 고용안정 및 일과 생활의 균형을 도모하는 사업과 청년내일채움공제 사업 등이 이에 해당한다. 청년내일채움공제 사업은 ‘청년·기업·정부’의 재정 적립을 통해 노동시장에 신규 진입한 청년에게는 초기경력을 제공하고, 중소기업에는 청년의 장기근속 유도하기 위한 사업이다.

직업능력개발 사업은 산업구조의 변화 속에서 지속적인 직업능력 개발을 목적으로 추진되는 사업으로, 청년 및 비정규직 근로자 등이 스스로 직업능력을 개발할 수 있도록 교육비를 지원하는 국민내일배움카드 사업과 사업주가 소속 근로자 등의 직무능력을 향상시키기 위해 직업훈련을 실시하는 경우 재정적 지원을 하는 사업주직업훈련지원금 사업이 있으며, 기업현장에서의 직업교육훈련과 학교에서의 교육을 동시에 하도록 지원하는 일학습병행 사업도 직업능력개발 사업에 해당한다.

고용안정을 위하여 추진되는 고용유지지원금, 고용창출장려금 등은 코로나19로 어려워진 노동 환경에 대응하기 위하여 2020~2021년 재정지출을 크게 확대하였다가 2022년 이후 코로나19 관련 지급 수요의 감소와 고용 상황 호전에 따라 재정지출 규모가 축소되었다. 청년내일채움공제 사업의 경우 2024년 이후 신규 지원이 중단됨에 따라 재정지출이 크게 감소한 상황이다. 한편, 고용안정장려금의 경우 근로자의 고용안정을 위해

174) 고용노동부, 「고용보험백서」, 2022.

근로시간 단축, 유연근무제 및 육아지원제도를 도입·활용한 사업주를 지원하는 제도로, 이전까지는 소정근로시간을 단축할 경우에 대해 고용안정장려금을 지급하였던 것과 달리 2024년 이후에는 실근무시간 단축에 대해서도 지급되었고, 육아휴직·육아기 근로시간 단축 지원금에 대한 지원인원 확대 등에 따라 관련 재정지출이 증가하였다.

최근 5년간 고용안정·직업능력개발 사업의 재정지출은 2021년 이후 연평균 15.0% 감소하여 2025년에는 3.5조원의 재정이 투입되었다. 2025년의 경우 기타 부분에서 1.9조원이 집행되었는데, 이는 코로나19에 따른 재정지출에 대응하기 위해 공공자금관리기금(이하 “공자기금”)으로부터 예수하였던 자금을 상환하기 위한 원금(2025년 기준 1.2조원)과 이자(2025년 기준 0.16억원)가 포함되었기 때문이다. 이후 고용안정·직업능력개발 계정¹⁷⁵⁾의 재정 여건이 안정화됨에 따라 2026년 고용노동부는 공자기금 예탁금으로 약 2조원을 편성하였으며, 이로 인해 기타 부분의 재정지출이 2.5조원으로 확대되었다. 이러한 재정지출의 흐름은 경기변동에 대한 안정화 장치의 역할을 하는 고용보험의 특징을 보여준다.

[표 144] 고용안정·직업능력개발 사업 소요 재정: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
고용유지지원금	13,742	4,644	1,270	701	717	-52.2	702
고용창출장려금	21,699	8,459	1,739	490	214	-68.5	214
고용안정장려금	3,009	2,145	2,095	3,399	3,813	6.1	4,394
청년내일채움공제	4,977	3,887	1,728	539	37	-70.6	9
국민내일배움카드	9,870	7,557	6,554	5,710	5,435	-13.9	5,090
사업주직업훈련지원금	2,848	3,033	3,984	3,680	2,918	0.6	2,497
산업현장일학습병행	3,108	2,968	2,946	3,015	2,755	-3.0	2,680
기타	7,082	6,500	6,796	17,189	18,683	27.4	25,262
합계	66,335	39,193	27,112	34,723	34,572	-15.0	40,848

주: 1. 2019~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 고용창출장려금은 청년추가고용장려금 등이 포함된 단위사업을 의미함

3. 내부거래(공공자금관리기금 예수원금 및 이자상환, 공공자금관리기금 예탁) 제외

자료: 고용노동부

175) 근로자계정을 의미한다.

4. 재정구조

(가) 개요

고용보험기금의 재정은 「국가재정법」에 따른 기금의 형태로 운영되며, 고용보험 제도 운영 및 보험 사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 「고용보험법」에 따라 고용보험기금이 설치되어 있다. 정부는 「국가재정법」 제78조176)에 따라 고용보험의 수입과 지출을 관리하며, 고용보험기금을 관장하는 고용노동부는 매년 기금운용계획을 수립하고 국회의 심의·의결을 통해 계획을 확정한다.

고용보험기금 수입은 피보험자가 납부하는 사회보장기여금(고용주부담금, 피고용자부담금)과 수익증권 등 처분에 따라 발생하는 재산수입(기타재산이자외수입), 적립금 투자 등에서 발생하는 이자수입이 포함된 운용수익, 기타수입, 모성보호사업을 지원하기 위하여 일반회계로부터 전입되는 국고지원금이 있다.

고용보험기금의 지출은 사업비(실업급여·모성보호 사업, 고용안정·직업능력개발 사업)와 기금운영비로 구분된다. 지출은 성격에 따라 재량지출과 의무지출로 구분할 수 있다. 사업비 중 고용안정·직업능력개발 사업비는 재량지출 성격의 사업이며(기금운영비 포함), 실업급여와 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등이 포함된 모성보호육아지원 사업은 의무지출에 해당한다. 기금의 의무지출은 세부사업 기준으로 구직급여, 조기재취업수당, 자영업자 실업급여, 모성보호육아지원으로 총 4개 사업이 해당하며, 이 중 구직급여는 구직급여(순수), 훈련연장급여, 개별연장급여로 구성된다. 모성보호육아지원은 출산전후휴가 급여, 배우자출산휴가 급여, 유·사산휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여 등으로 나눌 수 있다.

176) 「고용보험법」

제78조(기금의 설치 및 조성) ① 고용노동부장관은 보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 고용보험기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 보험료와 이 법에 따른 징수금·적립금·기금운용 수익금과 그 밖의 수입으로 조성한다.

[표 145] 고용보험기금 재정구조 개요

구분	항목		내용
수입	사회 보장 기여금	사업주/ 근로자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험가입자로부터 징수하는 보험료 ① 실업급여 <ul style="list-style-type: none"> - 근로자: 1.8%(근로자 0.9%, 사업주 0.9%) - 예술인·노무제공자: 1.6%(근로자 0.8%, 사업주 0.8%) ② 고용안정·직업능력개발 <ul style="list-style-type: none"> - 150인 미만: 0.25% - 150인 이상 우선지원 대상기업: 0.45% - 150인 이상~1,000인 미만: 0.65% - 1,000인 이상 및 국가·지방자치단체가 직접 행하는 사업: 0.85%
		자영업자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인 명의의 사업자등록증 또는 고유번호증을 보유하여 실제 사업을 영위 중인 1인 자영업자 또는 50인 미만 근로자를 고용하는 자영업자가 고용보험에 임의가입하여 납부하는 보험료 - 보험료: 선택한 기준보수×보험료율 (고용안정·직업능력개발사업: 0.25%, 실업급여: 2%)
	자체 수입	기금운용수익	○ 재산수입 등 기금운용수입
		유자원금회수	○ 고용보험기금의 유자 및 대부사업의 원금 회수
		기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타이자수입 및 재산수입 ○ 기타경상이전수입 ○ 가산금 ○ 건물대여료 등
		정부지원금	○ 일반회계전입금
	여유자금회수	○ 채권·주식·대체투자 등 투자상품 환매를 통해 회수한 자금	
지출	사업비	경상사업비	○ 구직급여, 모성보호육아지원, 직업능력개발, 고용유지·창출·안정 사업 등
		유자사업비	○ 직업훈련생계비 대부
	기금운영비	○ 근로복지공단 인건비 등 기금운영비	
	여유자금운용	○ 채권·주식·대체투자 등 투자상품에 대한 예치금	
재정수지(수입-지출)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용보험기금 수입 — 고용보험기금 지출 - 여유자금회수 및 여유자금운용 등 보전지출 제외 	

자료: 고용노동부

(나) 수입

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 고용보험기금의 수입은 20.0조원에서 20.3조원으로 연평균 0.4% 증가하였다.¹⁷⁷⁾ 고용보험기금 수입 중 가입자가 납부하는 사회보장기여금은 동 기간 13.6조원에서 18.9조원으로 연평균 8.7% 증가하였으며, 이 중 피고용자분담금이 연평균 9.4% 증가하여 사회보장기여금의 최근 5년간 평균 증가율을 증가 속도를 다소 상회하는 것으로 나타났다. 기금운용수익은 코로나19 등으로 인한 구직급여 지출 및 고용안정을 위한 재량지출 확대에 따른 여유자금 감소와 구직급여 지급에 대응하기 위한 단기자금의 확대 등으로 인해 2022년 최저 수준을 기록하였고, 이후 지속적으로 증가하여 2025년에는 5,878억원으로 나타났다.

[표 146] 고용보험기금 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
사회보장기여금	135,565	157,189	178,157	182,619	189,177	8.7	212,658
고용주부담금	83,975	96,578	108,533	111,164	115,276	8.2	128,843
피고용자분담금	51,589	60,611	69,624	71,454	73,900	9.4	83,815
자체수입	7,271	4,432	4,252	5,597	8,809	4.9	5,745
기금운용수익	3,894	905	1,342	2,633	5,878	10.8	2,531
용자원금회수	1,309	1,006	989	1,088	1,019	-6.1	1,043
기타	2,069	2,521	1,921	1,876	1,911	-2.0	2,171
정부지원금	10,654	13,000	3,000	4,000	5,500	-15.2	6,000
공자기금 예수금	46,584	13,000	—	—	—	—	7,500
예탁이자수입	—	—	—	—	—	—	300
합계	200,074	187,621	185,409	192,216	203,485	0.4	232,203
(여유자금 회수)	47,999	20,741	23,724	28,463	33,648	-8.5	43,905

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 총수입은 여유자금 회수를 더하여 산출

자료: 고용노동부

177) 2021년과 2022년 코로나19에 따른 재정지출에 대응하기 위해 공공자금관리기금으로부터 예수하였던 자금을 제외할 경우 최근 5년간 고용보험기금의 수입은 연평균 7.3% 증가한다.

정부는 「고용보험법」 제5조¹⁷⁸⁾에 따라 고용보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하고 있다. 2021년부터 2025년까지 최근 5년간 고용보험기금 일반회계 전입금 현황을 보면, 2022년의 경우 「고용보험기금 재정건전화방안」에 따라 국고지원액이 확대되어 총 1조 3,000억원¹⁷⁹⁾이 지원되었다. 이 중 모성보호 목적의 전입금 외의 정부 재정지원 중 ‘실업급여계정 이자비용한시지원’은 2022년에 한하여 한시적으로 지원된 것이며, 이듬해인 2023년에는 모성보호비용에 대한 사회분담 차원에서 3,000억원이 지원되었다. 이후 2024년 4,000억원에 이어 2025년과 2026년에는 모성보호지원을 위한 일반회계 전입금이 각각 5,500억원과 6,000억원으로 순차적으로 확대되었다.

[표 147] 고용보험기금 일반회계 전입금: 2021~2026년

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
일반회계 전입금	10,654	13,000	3,000	4,000	5,500	6,000
모성보호지원	2,200	3,000	3,000	4,000	5,500	6,000
청년 및 적극적 노동 시장 정책 지원	8,452	8,000	—	—	—	—
고용보험운영지원	2	—	—	—	—	—
실업급여계정 이자비용한시지원	—	2,000	—	—	—	—

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 고용보험운영지원은 고용보험사업의 관리·운영에 드는 비용에 대한 국고 부담을 말함
자료: 고용노동부

(다) 지출

2021년부터 2025년까지 최근 5년간 고용보험기금의 지출은 21.1조원에서 20.9조원으로 연평균 0.1% 감소하였다. 이 중 의무지출은 동 기간 14.2조원에서 17.2조원으로 연평균 4.9% 증가하였다. 의무지출 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 실업급여의 연평균 증가율은 0.7%로 나타났으며, 모성보호육아지원 사업의 연평균 증가율(26.5%)은 고용보험기금 전체 의무지출의 증가율(4.9%)을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

178) 「고용보험법」

제5조(국고의 부담) ①국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 한다.

②국가는 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다.

179) 청년 및 적극적 노동시장정책 지원 8,000억원, 실업급여계정 이자비용 등 한시지원 2,000억원, 모성보호 3,000억원으로 구성된다.

[표 148] 고용보험기금 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
[재량지출]	66,550	39,600	27,192	22,904	21,193	-24.9	21,435
고용유지지원금	13,742	4,644	1,270	701	717	-52.2	702
고용창출장려금	21,699	8,459	1,739	490	214	-68.5	214
청년내일채움공제	4,977	3,887	1,728	539	37	-70.6	9
내일배움카드	9,870	7,557	6,554	5,710	5,435	-13.9	5,090
사업주직업훈련지원금	2,848	3,033	3,984	3,680	2,918	0.6	2,497
산업현장일학습병행	3,108	2,968	2,946	3,015	2,755	-3.0	2,680
고용안정장려금	3,009	2,145	2,095	3,399	3,813	6.1	4,394
기타	7,297	6,907	6,876	5,370	5,304	-7.7	5,849
[의무지출]	142,001	134,679	140,537	148,774	171,821	4.9	162,157
실업급여	125,152	113,909	117,923	123,036	128,729	0.7	121,429
구직급여(순수)	120,579	109,084	113,059	117,394	123,648	0.6	115,341
훈련연장급여	2	1	0.7	0.07	0.7	-23.1	1.7
개별연장급여	43	20	12	0.9	7	-36.5	34
조기재취업수당	4,428	4,680	4,684	5,443	4,869	2.4	5,852
자영업자 실업급여	99	124	168	188	205	20.0	200
모성보호육아지원	16,850	20,772	22,615	25,738	43,092	26.5	40,728
출산전후휴가	2,894	3,048	3,263	3,537	4,163	9.5	3,792
배우자출산휴가	69	61	62	73	314	46.1	269
유사산휴가	14	16	16	23	40	30.0	27
육아휴직	12,975	16,572	17,970	20,525	36,292	29.3	33,936
육아기 근로시간 단축	897	1,073	1,303	1,580	2,282	26.3	2,680
난임치료휴가	—	—	—	—	1	—	25
[기금운영비 등]	2,026	6,368	2,862	14,778	16,391	68.7	22,580
기금운영비	1,126	1,187	1,142	1,158	1,175	1.1	1,186
공자기금예탁	—	—	—	—	—	—	20,000
공자기금예수원금상환	—	3,532	—	12,000	13,842	—	—
공자기금예수이자상환	900	1,649	1,720	1,620	1,375	11.2	1,394
합계	210,577	180,647	170,591	186,456	209,405	-0.1	206,171
(여유자금 운용)	37,496	27,715	38,542	34,223	27,728	-7.3	69,937

- 주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액
 2. 총지출은 여유자금 운용을 더하여 산출
 3. 각 표의 합계는 단수조정으로 차이가 발생할 수 있음
 4. 공공자금관리기금 예수금 및 예탁금을 포함

자료: 고용노동부

구체적으로 살펴보면, 모성보호육아지원 사업 중 출산전후휴가 급여 및 유사산휴가 급여의 경우 출생아 수의 증가와 노동시장에서의 여성 고용보험 적용 대상자의 확대 및 급여의 지급단가 인상 등으로 인해 고용보험기금 지출의 평균 증가율을 상회하는 것으로 나타났다. 육아휴직 급여 및 육아기 근로시간 단축 급여도 일·가정의 양립에 대한 지원을 확대하기 위하여 관련 제도가 개선된 결과 연평균 증가율은 각각 29.3%와 26.3%로 빠르게 증가하였다. 이는 육아휴직 급여 및 육아기 근로시간 단축 급여의 사용에 대한 인식의 변화 및 남성의 육아에 대한 사회적 인식의 변화와 동 제도에 대한 지원단가 인상 및 육아기 근로시간 단축에 대한 정책변화 등에 기인하는 것으로 보인다.

(라) 재정수지 및 적립금

고용보험기금의 재정수지는 수입(자체수입과 정부내부수입)에서 지출(사업비와 기금운영비)을 차감하여 산출하고, 적립금은 전년도 연말 기준 적립금에 당해 연도 재정수지를 더하여 산출한다. 고용보험기금의 재정수지는 코로나19로 인한 고용위기에 따른 구직급여 지출 증가와 고용유지 지원 확대 등으로 적자가 지속되었으나, 2021년 9월 마련된 고용보험기금 재정건전화 방안을 통한 실업급여 계정 고용보험료율 인상(0.2%p) 및 고용보험기금 사업의 구조조정 등으로 인해 2022년 이후 재정수지가 다소 개선되었다. 그러나 2025년의 경우 재정수입은 전년 대비 5.9% 증가한 반면, 재정지출은 12.9% 증가하여 고용보험기금의 재정 수지가 악화된 것으로 나타났다. 이는 2025년 구직급여 수급자가 확대되어 구직급여 지급액이 전년 대비 증가하였기 때문이며, 출생아 수의 증가로 인해 출산휴가급여 등에 대한 지출 수요도 확대되었기 때문이다. 또한, 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 관련 제도개선에 따라 수급자 수가 확대되었고, 관련 급여의 소득대체율이 제고되었다는 점도 지출증가를 견인한 주요 원인 중 하나이다. 그 결과 2025년 고용보험기금은 연도 말 기준 5,920억원 적자이며, 연말 적립금은 7.8조원으로 나타났다.¹⁸⁰⁾

180) 적립배율은 해당 연도 지출액 대비 각 계정별 연도말 적립금을 기준으로 한다.

[표 149] 고용보험기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수입액(A)	200,074	187,621	185,409	192,216	203,485	0.4	232,203
지출액(B)	210,577	180,647	170,591	186,456	209,405	-0.1	206,171
재정수지(A-B)	-10,503	6,974	14,819	5,759	-5,920	—	26,032
연말 적립금	56,487	63,379	78,196	83,945	78,003	8.4	104,035
예수-예탁 제외	—	(-39,671)	(-24,853)	(-7,105)	(796)	—	—

주: 1. 수입액은 여유자금 회수, 지출액은 여유자금 운용 등 제외

2. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

3. 괄호 안은 매년 말 기준 공공자금관리기금 누적 예수금을 제외한 적립금을 의미함

자료: 고용노동부 제출자료 및 고용노동부(2026.6.), 「2025회계연도 고용보험기금 결산보고서」

현행 「고용보험법」은 대량실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비하기 위하여 적정규모의 여유자금을 적립하도록 규정하고 있으며, 계정별로 적립금 배율을 다르게 규정하고 있다. 현행법에 따른 고용안정·직업능력개발 계정의 적립배율은 해당연도 지출액의 1배~1.5배이고, 실업급여 계정은 1.5배~2배이다.¹⁸¹⁾

계정별 재정수지와 적립금 현황을 살펴보면, 2025년 기준 임금근로자 고용안정·직업능력개발 계정의 재정수지는 1.2조원 흑자이며, 연말 기준 적립금은 5.9조원으로 적립금 배율은 약 1.7배로 나타났다. 이에 따라 2026년 고용노동부는 2조원의 고용보험기금을 공자기금에 예탁할 계획이며, 이를 통해 고용안정·직업능력개발 계정의 재정수지는 0.8조원으로 감소하고 법정 적립배율은 유지할 것으로 예상된다.

반면, 임금근로자 실업급여 계정의 2025년 말 기준 재정수지는 1.8조원 적자로 전년 대비 재정건전성이 악화된 상황이다. 임금근로자 실업급여 계정의 2025년 말 기준 연말 적립금은 1.7조원이며, 적립금 배율은 0.1배로 법정 적립 배율(1.5~2배)을 하회하는 상황이다. 2026년 고용노동부는 고용보험기금 실업급여 계정의 재정건전성에 대응하기 위하여 공자기금 7,500억원을 예수할 계획이며, 이에 따라 재정수지도 다소 개선될 것으로

181) 「고용보험법」

제84조(기금의 적립) ① 고용노동부장관은 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립하여야 한다.

② 제1항에 따른 여유자금의 적정규모는 다음 각 호와 같다.

1. 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만
2. 실업급여 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만

로 것으로 예상된다. 한편, 자영업자 계정의 적립배율은 각각 17.0배와 4.9배로 안정적인 상황으로 나타났다.

[표 150] 고용보험기금 재정수지 및 적립금(대상자·급여별): 2021~2026년

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	2026	
근로자	고용안정· 직업능력 개발 계정	수입액(A)	51,691	51,696	41,238	42,757	46,222	48,427
		지출액(B)	66,325	39,182	27,101	34,711	34,560	40,834
		재정수지(A-B)	-14,634	12,513	14,137	8,046	11,662	7,593
		연말적립금(C)	13,163	25,658	39,794	47,835	59,484	67,077
		예수예탁 제외	(-7,678)	(-184)	(13,953)	(33,993)	(59,485)	—
	배율(C/B)	0.2	0.7	1.5	1.4	1.7	1.6	
	실업급여 계정	수입액(A)	148,141	135,675	143,879	149,105	156,823	183,267
		지출액(B)	144,138	141,325	143,307	151,541	174,623	165,121
		재정수지(A-B)	4,003	-5,650	573	-2,437	-17,799	18,146
		연말적립금(C)	42,665	36,953	37,525	35,083	17,275	35,421
예수예탁 제외		(-30,075)	(-40,255)	(-39,683)	(-42,125)	(-59,933)	—	
배율(C/B)	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2		
자영업자	고용안정· 직업능력 개발 계정	수입액(A)	28	29	34	41	53	58
		지출액(B)	10	11	11	12	12	14
		재정수지(A-B)	18	18	23	29	41	44
		연말적립금(C)	99	117	140	169	209	254
		예수예탁 제외	(99)	(117)	(140)	(169)	(209)	—
	배율(C/B)	9.6	10.9	13.0	14.4	17.0	18.6	
	실업급여 계정	수입액(A)	215	222	259	313	387	451
		지출액(B)	104	129	173	193	210	203
		재정수지(A-B)	111	93	86	121	177	248
		연말적립금(C)	559	651	737	858	1,035	1,283
예수예탁 제외		(559)	(651)	(737)	(858)	(1,035)	—	
배율(C/B)	5.4	5.0	4.3	4.5	4.9	6.3		

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

2. 괄호 안은 매년 말 기준 공공자금관리기금 누적 예수금을 제외한 적립금을 의미함

자료: 고용노동부 제출자료 및 고용노동부(2026.6), 「2025회계연도 고용보험기금 결산보고서」

5. 재정전망

2025년 10월 국회예산정책처는 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」을 통해 2025년 말 기준 제도가 유지될 경우 고용보험기금의 수입과 지출이 2029년 기준 각각 24.7조 원과 21.3조원으로 확대될 것으로 전망하였다.

2025년에는 구직급여 및 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 등 고용보험기금을 재원으로 하는 의무지출이 전반적으로 확대되면서 실업급여 계정의 재정건전성이 악화되었고, 이로 인해 고용보험기금의 재정건전성에 대한 우려도 커졌다. 고용보험기금 지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 구직급여로 이는 실업률을 토대로 산출한 사업대상자의 규모와 지원단가 등에 따라 전망된다. 2025년 10월 시행한 중기재정전망은 2026년 이후 고용보험기금의 적립금이 증가할 것으로 예상하였으며, 이는 2026년 계획된 공자기금 예수금 지원과 고용안정·직업능력개발 계정의 안정적인 재정 여건에 기인한다. 장래에 발생할 실업률과 출생아 수의 추이를 반영할 경우 구직급여 관련 재정지출도 증가할 것으로 예상되고, 모성보호육아지원 사업에 대한 지급 수요도 증가할 것으로 예상되는 반면, 공자기금 예수금 지원과 상대적으로 안정적인 고용안정·직업능력 개발 계정의 재정구조가 이를 상쇄할 것으로 전망되었기 때문이다. 다만, 2026년 하반기에는 관련 법령의 개정에 따라 모성보호육아지원 관련 다양한 제도개선이 예정되어 있고, 실업률 등 거시경제 여건의 변화와 실업급여 계정의 예수원금 상황 일정의 변화, 고용안정·직업능력 개발 계정의 예탁 규모 등에 따라 고용보험기금의 재정여건이 변화할 수 있으며, 이로 인해 고용보험기금의 수지와 적립금 규모도 달라질 것으로 예상된다.

[표 151] 고용보험기금 재정전망: 2026~2029년

(단위: 조원, %)

	2026	2027	2028	2029	연평균증가율
수입	21.6	22.6	23.6	24.7	4.6
지출	18.7	19.6	20.5	21.3	4.4
수지	2.9	2.9	3.1	3.4	—
적립금	10.9	14.4	18.0	21.8	—

주: 1. 동 재정전망은 2024년 실적치를 기준으로 전망한 결과임

2. 수지 = 수입(자체수입) - 지출(사업비+기금운영비)

3. 전망액은 경상가격

자료: 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」, 2025.10.

[참고] 정부의 고용보험 재정계산

- 고용보험의 경우, 「고용보험법」 등 관계 법령에 재정계산에 대한 별도의 규정은 없으나, 고용노동부는 2017년부터 고용보험의 재정을 계산함
 - 재정계산 실무는 한국노동연구원이 담당
- 2024년 실시한 재정추계 결과 향후 47년(2024~2070년) 동안 고용보험의 재정수지 및 적립금은 중장기적으로 확대되어 2070년 실업급여 계정과 고용안정·직업능력개발 계정의 적립금은 351.2조원, 43.6조원으로 전망됨(2024년 이후 재정추계는 2026년 현재 추산 중)

6. 기금운용

고용보험기금의 관리주체는 고용노동부장관이며, 고용노동부가 직접 관리하는 방식으로 운용하고 있다. 2015년 이전까지 고용보험기금의 자산운용체계는 다수 증권사(11개사)를 통해 자금을 분산·배분하는 형태로 위탁 운영하는 방식이었으나, 2015년 7월 이후 전담 자산운용체계를 도입하여 운용하고 있다.¹⁸²⁾

(가) 기금운용체계

고용보험기금은 법률에 따라 대량실업 및 고용 불안 등에 대비하여 해당 연도 지출 소요를 초과하는 자금을 적립하고 있으며, 적립금은 금융기관·재정자금 예탁이나 유가증권 매입 등을 통해 관리한다. 이를 위해 고용보험기금은 「국가재정법」 제74조제5항¹⁸³⁾ 및 76조¹⁸⁴⁾, 「고용보험법」 제7조¹⁸⁵⁾에 따라 고용보험위원회와 자산운용위원회를 설치

182) 고용노동부 홈페이지, <https://www.moel.go.kr/info/astmgmt/employ/employList2.do>

183) 「국가재정법」 제74조(기금운용심의회) ⑤기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 따라 설치된 위원회 등은 이를 심의회로 보며, 그 위원회 등이 다른 법률에 따라 심의하여야 하는 사항은 제2항 각 호의 심의사항에 해당하는 것으로 본다.

184) 「국가재정법」 제76조(자산운용위원회) ① 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 심의회에 자산운용위원회(이하 “자산운용위원회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 「외국환거래법」 제13조에 따른 외국환평형기금이나 기획예산처장관과 협의하여 자산운용위원회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 자산운용위원회를 설치하지 아니할 수 있다.

하고 있으며, 이 중 고용보험위원회는 고용보험운용에 관한 주요사항(기금운용계획 수립 및 기금운용 결과 심의, 자산운용지침의 제·개정 심의 등)을 심의한다. 자산운용위원회는 자산운용에 관한 주요사항을 심의·의결하고, 자산운용계획을 수립한다. 이밖에 여유 자산 운용 실적과 위험관리 체계 등을 평가하여 그 결과를 자산운용에 환류하기 위한 성과평가위원회와 리스크관리위원회 등이 있으며, 자산운용지침의 제·개정 등 고용보험 위원회 심의사항에 대해 검토·조정하는 고용보험운영전문위원회를 두고 있다.

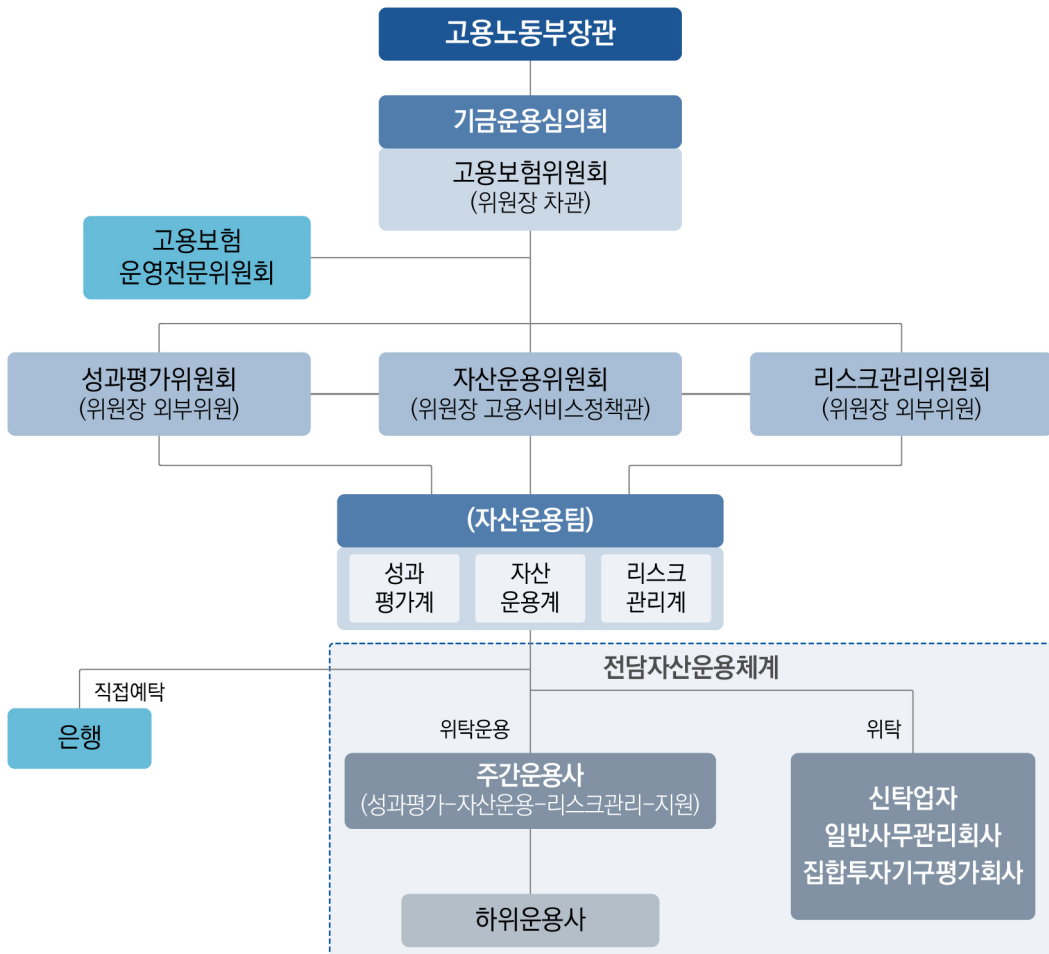
고용노동부 자산운용팀은 성과평가위원회 및 자산운용위원회 등 자산운용 관련 위원회의 운영을 지원하고, 여유자금을 주간운용사에 위탁한다. 구체적으로 자산운용위원회가 정한 자산별 위탁운용 비중에 따라 자산배분계획을 수립하고, 「고용보험기금 자산운용지침」 등에 규정된 바에 따라 주간운용사에 자금을 배정하면, 주간운용사는 자산배분 계획에 따라 하위 운용사를 통해 운용하는 등 여유자금을 통합 관리하는 구조이다.¹⁸⁶⁾

185) 「국가재정법」

제7조(고용보험위원회) ① 이 법 및 고용산재보험료징수법(보험에 관한 사항만 해당한다)의 시행에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 고용보험위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

186) 고용노동부 홈페이지, <https://www.moel.go.kr/info/astmgmt/employ/employList2.do>

[그림 46] 고용보험기금 자산운용체계



자료: 고용노동부, 「고용보험기금 자산운용지침」, 2022.12.

(나) 기금운용자산

고용보험기금은 투자자산에 따라 주식, 채권, 대체투자, 단기자금 등으로 구분되어 운용되고 있다. 최근 5년간 고용보험기금은 주식과 채권의 투자 비중을 확대하는 방향으로 운용되었으며, 채권투자액은 2021년 3.2조원에서 2025년 5.1조원으로 연평균 12.2% 증가하였고, 주식도 연평균 40.7% 증가하여 2025년 1.7조원을 기록하였다. 최근 5년간 해외주식 투자의 연평균 증가율(56.6%)이 국내주식 투자의 연평균 증가율(26.9%)을 상회하며, 해외채권에 대한 투자도 마찬가지로 해외채권 투자의 연평균 증가율(48.6%)이 국내채권 투자의 연평균 증가율(11.8%) 보다 높은 상황이다. 반면, 대체투자와 단기자금은

최근 5년간 감소하였는데, 이 중 대체투자는 2021년 1.1조원에서 2025년 0.9조원으로 연평균 6.5% 감소하였다. 단기자금에는 2021년 1.1조원이 배분되었으나, 연평균 4.7% 감소하여 2025년 0.9조원이 배분되었다.

2025년 말 기준 전체 적립금의 19.7%인 1.7조원이 주식에 투자되고 있는데, 이는 국내주식 6,792억원과 해외주식 9,918억원으로 구성된다. 같은 시점 기준으로 전체 적립금의 59.8%는 채권에 배분되었으며, 이 중 국내채권 5.0조원과 해외채권 0.1조원으로 구분된다. 대체투자는 10.1%를 차지하고, 단기자금은 10.4%를 차지하는데,¹⁸⁷⁾ 고용보험기금은 경기변동에 따라 지출구조가 직접적으로 영향을 받기 때문에 단기자금 비중이 상대적으로 높은 특징을 지닌다.

[표 152] 고용보험기금 자산구성: 2021~2025년

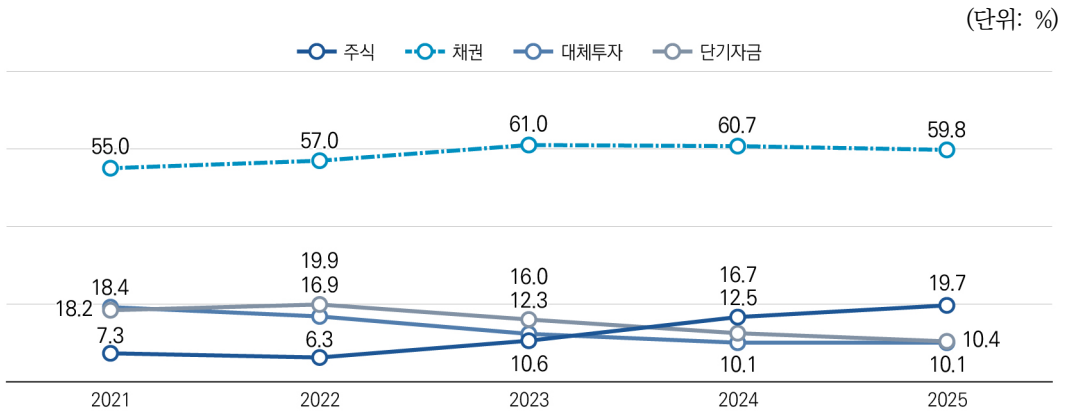
(단위: 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	비중	'21~'25년
								연평균 증가율
주식	국내주식	2,619	2,129	4,961	5,900	6,792	8.0	26.9
	해외주식	1,648	1,884	3,732	8,911	9,918	11.7	56.6
	소계	4,267	4,013	8,693	14,811	16,710	19.7	40.7
채권	국내채권	31,808	36,327	49,651	52,980	49,692	58.6	11.8
	해외채권	201	202	411	944	981	1.2	48.6
	소계	32,009	36,529	50,062	53,924	50,673	59.8	12.2
대체투자		11,188	10,812	10,124	8,968	8,564	10.1	-6.5
단기자금		10,724	12,777	13,155	11,129	8,835	10.4	-4.7
합계		58,188	64,131	82,034	88,832	84,782	100.0	9.9

주: 연도말 평가액 기준
자료: 고용노동부

187) 대체투자는 주식이나 채권을 제외한 부동산, 선박, 항공기, 인프라, 자원개발 등 실물자산과 사회책임 투자펀드 등 기업투자 및 파생상품이나 헤지펀드 등을 의미하며, 단기자금은 고용보험기금 재정지출에 대비하기 위하여 1년 미만으로 운용되는 자산을 의미한다.

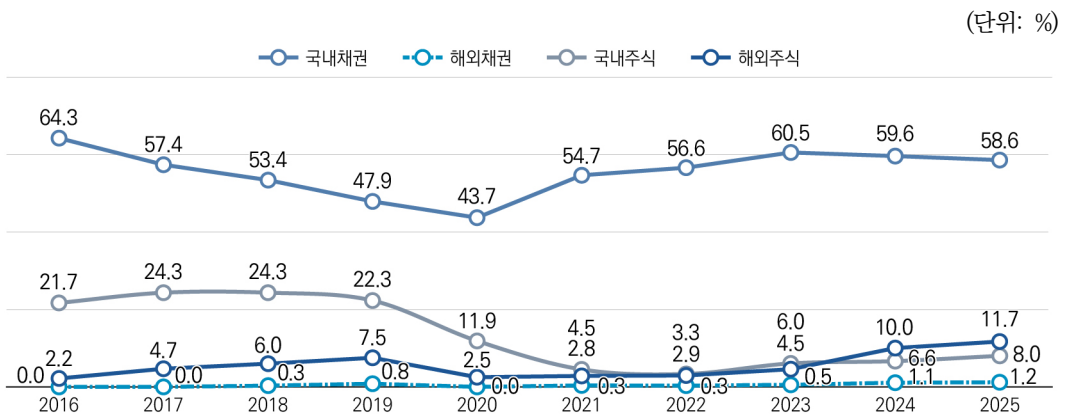
[그림 47] 고용보험기금 자산유형별 구성비



자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지역별 투자 비중을 보면, 2025년 기준 고용보험기금은 주식에 19.7%가 배분되고, 채권에는 59.8%가 배분된 것으로 나타났다. 2024년에 16.7%가 주식에 배분되었던 것과 달리 2025년에는 주식에 19.7%가 배분된 것으로 나타나, 2024년 실적을 다소 상회하는 것으로 나타났다. 이는 2025년 상대적으로 높은 기금운용주식 수익률(43.4%)의 영향인 것으로 파악된다. 전체 적립금에서 해외주식이 차지하는 비중은 11.7%이고, 해외채권이 차지하는 비중은 여전히 작은 수준이지만 전년 대비 다소 상승한 1.2%를 투자한 것으로 나타났다. 국내채권은 전체 적립금의 58.6%를 차지하고, 국내주식은 8.0%를 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 48] 고용보험기금 채권 및 주식의 국내 및 해외 투자 비중



자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 기금운용수익률

기금운용수익률 최근 5년간(2021~2025년) 최저 -0.9%에서 최고 10.0%로 약 10.1%p 증감을 보였다. 이를 금융자산 유형별로 살펴보면 자산 유형 중에서는 주식이 가장 높은 수익률을 보였으나, 수익률의 변동성이 크게 나타났으며, 상대적으로 채권은 안정적인 것으로 드러났다. 2025년의 경우 KOSPI 호조에 힘입어 국내주식 수익률이 84.4%에 이르렀으며, 대체투자 수익률은 0.3~17.2%로 주식보다는 낮고 채권보다는 높은 수준의 변동 폭을 보였다.

[표 153] 고용보험기금 자산유형별 수익률: 2021~2025년

(단위: %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
주식	국내주식	4.1	-22.8	20.9	-7.1	84.4
	해외주식	30.9	-12.1	23.0	33.7	21.1
	소계	11.2	-18.5	22.0	12.9	43.4
채권	국내채권	-0.3	-1.8	5.7	4.2	3.1
	해외채권	0.8	-12.8	4.4	0.5	2.6
	소계	-0.3	-1.9	5.7	4.2	3.1
대체투자		17.2	4.8	1.1	3.3	0.3
단기자금		0.9	2.6	3.8	3.8	3.0
합 계		4.4	-0.9	6.0	5.1	10.0

주: 1. 시간가중수익률
 2. 2021~2025년 결산기준
 자료: 고용노동부

제2장

산업재해보상보험

제1절 개요

산업재해보상보험(이하 “산재보험”)은 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하여 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위한 사회보험으로 1964년 7월 1일 시행된(「산업재해보상보험법(이하 “산재보험법)」 제정, 1963.11.5.) 우리나라 최초의 사회보험제도이다. 즉, 산재보험은 국가가 사업주로부터 소정의 보험료를 징수하여 근로자의 업무상 재해에 대한 사용자의 보상책임을 보장하고, 사업주에게는 산업재해의 발생으로 일시에 소요되는 보상비용을 보험의 원리를 이용하여 분담하는 것이다. 즉, 산재근로자가 법률에 따라 산재보험급여를 받을 경우 사업주로 하여금 동일한 사유에 대해 「근로기준법」에 따른 재해보상 책임을 면제(「산재보험법」 제80조제1항)하여 근로자의 재해보상을 보장하고, 사업주의 재해에 따른 경영상 부담을 경감하는 제도이다.

산재보험의 가장 큰 특징은 무과실 책임을 원칙으로 한다는 점이다. 산재보험은 고의·자해행위나 범죄행위 등이 원인이 되어 발생한 재해(부상·장해 또는 사망)가 아니라면, 근로자의 실수로 인한 경우에도 보상을 받을 수 있다. 즉, 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있는 경우 근로자 본인의 과실 유무에 상관없이 보험급여를 지급받을 수 있음을 의미한다(「산재보험법」 제37조). 산재보험의 두 번째 특징은 산재보험 사업의 재원인 보험료는 원칙적으로 사업주가 전액 부담하며, 매년 보험료율이 새롭게 책정된다는 점이다. 산재보험료율은 급여의 지출 규모나 기금운용 결과 등을 고려하여 ‘산업재해보상보험및예방심의위원회’의 심의·의결을 통해 매년 결정·고시된다. 또한 산재보험 급여는 업무상 재해에 대한 손해 전체를 보상하는 것이 아니라 평균임금을 토대로 산정된 정률 금액을 보상한다(「산재보험법」 제36조제3항부터 제8항까지)는 점도 주요 특징 중 하나이다.

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대

산재보험은 1964년 도입한 이후 2026년 현재에 이르기까지 수차례에 걸친 법령 개정을 통해 보험급여의 종류 및 적용범위, 보장성 등을 확대해왔다.

보험급여의 경우 산재보험이 도입된 1964년에는 11일 이상 요양이 필요한 경우에만 보상하였던 것을 1982년에는 4일 이상 요양이 필요한 경우로 확대하였으며, 보험급여도 초기에는 요양급여·휴업급여·장해급여·유족급여·장례비만을 지급하였으나, 1983년에는 상병보상연금을 도입하였고, 2000년에는 상시 또는 수시로 간병이 필요한 중증장애자를 보호하기 위해 간병급여를, 2008년은 산재근로자의 사회·직업 복귀를 촉진하기 위해 직업재활급여를 도입하였다. 이후 2010년 진폐유족연금, 진폐보상연금을 도입하여 2026년 현재 10개의 보험급여를 지급하고 있다.

도입 첫째 산재보험은 당시 「근로기준법」의 적용을 받고 있던 광업과 제조업에만 적용하였으며, 상시근로자 수가 500명 이상인 사업장에 우선 적용하도록 하였다. 이후 적용범위가 지속적으로 확대되어 2000년부터는 농·임·어업 등 일부 업종을 제외하고 상시근로자 1명 이상 사업장으로 확대 적용하였고, 2008년 7월 1일부터는 노무제공자¹⁸⁸⁾에 대한 산재보험 적용 특례제도를 도입하였다. 2018년 7월 1일부터는 소규모 건설공사 및 근로자를 사용하는 모든 사업으로 확대하는 등의 개선을 통해 2026년 현재 소규모 건설공사 및 근로자를 사용하는 모든 사업으로 확대되었다. 산재보험 확대에 있어 주요 논의사항은 다음과 같다.

업무상 재해의 범위 확대

2016년 이전까지 산재보험은 출퇴근 중 발생한 사고로 인한 업무상 재해에 대해 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배·관리하에서 발생한 사고만을 업무상 재해로 인정해왔다. 즉, 통근버스 등을 이용하는 도중 사고를 겪은 경우에는 산업재해로 인정되지만, 자차나 도보 등으로 출퇴근하던 도중 일어난 사고에 대해서는 산업재해로 인정하지 않았던 것이다. 그러나 공무원·교사·군인 등의

188) 「산업재해보상보험법」의 개정에 따라 2023년 7월 1일부터 기존 '특수형태근로종사자'가 '노무제공자'로 변경되었으므로, 본 보고서에서는 노무제공자라는 용어를 사용한다(「참고」 특수형태근로종사자와 노무제공자 참조).

경우 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고를 업무상 재해로 인정받고 있어 형평성 문제가 제기되었고¹⁸⁹⁾ 출퇴근재해에 대해 교통수단을 구분하는 규정이 국제기준에 부합하지 않는다는 논의¹⁹⁰⁾ 등이 제기되었다. 반면, 자전거 등을 이용한 출퇴근재해를 산재보험의 범위에 포함하는 내용을 반대하는 주요한 근거는 산재보험기금의 보험재정 부담과 이를 위한 사업주의 보험료 증가 때문이었다.

그러나 이와 관련하여 2016년 헌법재판소가 헌법불합치 결정(2016.09.29. 2014헌바254)을 내리면서 2017년 10월 「산재보험법」이 개정되었고, 그 결과 일반 근로자도 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하던 중 발생한 사고에 대하여 업무상 재해로 인정받을 수 있게 되었다. 이후 헌법재판소가 업무상 재해에 통상의 출퇴근재해를 포함하도록 개정된 조항은 헌법불합치 결정일인 2016년 09월 29일 이후에 출퇴근 사고를 당한 근로자에 대하여 소급적용하도록 해야 한다고 판시(2019.09.26. 2018헌바218)함에 따라 동 규정은 2016년 9월 29일 이후로 발생한 재해부터 소급 적용되었다.¹⁹¹⁾

적용범위의 확대

노무제공자란, 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약을 체결한 사람으로¹⁹²⁾, 다양한 형태로 노무를 제공하고 있음에도 불구하고 산재보험이라는 사회안전망에 포함되지 않고 있었다. 이에 2002년 5월 6일 노사정위원회의 합의¹⁹³⁾와 경제사회발전노사정위원회에서 합의·의결(2006.12.13)한 산업재해보상보험 제도 개선안을 토대로 2008년 7월 1일부터 노무제공자에 대한 특례 규정이 신설

189) 고용노동부, 「2022년도 산재보험 사업연보」, 2023.10.

190) 한경식, 「출퇴근 사고의 업무상 재해인정기준 개선」, 2008.12.15.

191) 고용노동부, 「2022년도 산재보험 사업연보」, 2023.10.

192) 「산업재해보상보험법」

제91조의15(노무제공자 등의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “노무제공자”란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해보상보험의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.
 - 가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우
 - 나. 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리 시스템(이하 “온라인 플랫폼”이라 한다)을 통해 노무제공을 요청받는 경우

193) 노사정위원회, 「각급 회의체 합의사항」, 2002.7.22

(2007.12.14. 개정)되었다.¹⁹⁴⁾ 이들의 산재보험료는 사업주와 종사자가 1/2씩 부담하고 사업주는 노무제공자의 보험료 부담분을 원천 공제하여 납부하도록 설계되었다.

그러나 이와 같은 제도개선에도 불구하고 현실적으로는 산재보험의 적용 제외를 제한 없이 허용하고 있었기 때문에 실제 산재보험이 적용되는 노무제공자는 소수에 불과하였다. 이처럼 노무제공자에게 산재보험이 폭넓게 적용되지 않았던 이유는 노무제공자의 자발적 적용 제외보다는 사업주의 유도 또는 강요에 의한 적용 제외가 있기 때문이라는 지적이 제기되었다.¹⁹⁵⁾ 이러한 문제를 해결하기 위하여 이전까지는 본인이 원하는 경우 사유에 관계없이 산재보험의 적용 제외를 신청할 수 있었으나 2021년 법령의 개정으로 질병·육아 등으로 인해 1개월 이상 휴업하는 경우 등 특정 사유에 해당할 경우에만 산재보험 적용 제외를 신청할 수 있도록 변경되었다.

노무제공자에 대한 산재보험이 처음 도입되었던 2008년에는 4개 직종(보험설계사, 콘크리트 믹서트럭 자차운전자, 학습지교사, 골프장캐디)이 해당하였지만, 법 개정을 통해 대상 직종이 순차적으로 확대되고 있다.

이 밖에 2020년 12월 「산재보험법」의 개정으로 중·소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족 등 가족종사자의 경우 공단의 승인을 받아 산재보험에 가입할 수 있게 되었고(임의가입), 2021년에는 학생연구자에 대한 특례를 신설하여 대학 및 연구기관 등이 수행하는 연구개발과제에 참여하는 학생 신분의 연구자도 산재보험의 보호를 받게 되었다(당연가입). 2022년에는 임신 중인 근로자가 업무수행 과정에서 업무상 사고·출퇴근재해 또는 유해인자의 취급이나 노출로 인하여 출산한 자녀(건강손상자녀)에게 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 그 자녀가 사망한 경우 업무상의 재해로 인정되도록 법령이 개정되는 등 산재보험의 적용범위가 지속적으로 확대되고 있다. 이후 2026년에는 요양급여나 유족급여를 신청한 자 등의 요구가 있는 경우 사업장 등에 대한 조사에 요양급여나 유족급여를 신청한 자 또는 그 대리인을 참여시키도록 하고, 보험급여를 받을 사람이 보험급여를 받는 데에 필요한 자료를 요청할 경우 사업주로 하여금 자료를 제공하도록 개정하였다.¹⁹⁶⁾

194) 법률 제8694호 「산업재해보상보험법」 개정이유

195) 법률 제17865호 「산업재해보상보험법」 개정이유

196) 법률 제21136호 「산업재해보상보험법」 개정이유

[표 154] 산재보험제도 주요 연혁

개정일자	주요 내용
1963.11.05.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무상 재해를 당한 근로자에 대해 신속 공정한 보상을 하기 위하여 근로기준법상 재해 보상과 체계를 달리하는 산재보험의 도입 필요성이 제기되었고, 이에 따라 1963.11.5. 제정·공포되어 1964.7.1.부터 시행됨 ○ 당시 근로기준법의 적용을 받고 있던 광업과 제조업의 상근근로자 500명 이상 사업장에 우선 적용
1981.12.17.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 요양급여 및 휴업급여를 지급하지 아니하는 요양 또는 휴업기간을 '7일이내'에서 '3일 이내'로 단축 ○ 장해등급 제4급 내지 제7급 해당자에 대해서는 연금을 지급할 수 있도록 하고 연금급여액 수준을 12% 인상함 ○ 장해연금 수급권자 선택에 따라 그 연금의 최초의 1년분 또는 2년분을 선급하여 지급할 수 있게 함
1982.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진폐근로자 평균임금 산정 특례 인정 ○ 2년 이상 장기요양을 필요로 하는 근로자에게 그 상태가 계속되는 동안 상병보상연금을 지급
1989.04.01.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업재해보상보험의 적용범위를 근로기준법의 적용을 받는 사업에서 모든 사업으로 확대 하여 영세사업주도 보험에 가입할 수 있도록 함 ○ 보험사업의 사무집행에 소요되는 비용을 일반회계에서 부담하도록 함
1995.04.15.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업재해보상보험특별회계를 폐지하고 산업재해보상보험기금을 설치하며, 동 기금은 보험료·기금운영수익금·적립금·기금의 결산상 잉여금·다른 기금으로부터의 출연금·차입금 등으로 조성하도록 함
1997.08.28.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학생 및 직업훈련생에 대한 특례 마련 ○ 해외파견자에 대한 임의가입 특례 마련
1999.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 50인 미만 중·소기업 사업주에 대한 산재보험 임의가입 근거 마련
2000.06.27.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임금 관련 자료가 없거나 불명확한 경우, 5인 미만 사업의 사업주 본인이 원하는 경우 등에는 기준임금을 적용하도록 함 ○ 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업에 대하여도 산재보험 적용 ○ 간병급여 도입
2004.01.29.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자를 사용하지 않는 자영업자에 대한 산재보험 임의가입 근거 마련
2007.12.14.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업재활급여 신설(요양이 끝난 후 장해급여를 지급받는 자에게 재취업에 필요한 직업훈련 실시, 직업훈련수당 지급, 원 직장에 복귀한 장해급여자를 고용하거나 직장적응훈련, 재활 운동을 실시하는 사업주에게는 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 또는 재활운동비를 지원 등) ○ 산업재해보상보험 심사위원회 설치 ○ 노무제공자에 대한 산재보험 적용
2010.05.20.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진폐에 대해서는 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금을 지급하지 않고 진폐보상 연금 및 진폐유족연금을 지급

개정일자	주요 내용
2012.12.18.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유족보상연금 수급자격자의 범위에서 남자 배우자에 대한 연령제한 삭제 ○ 유족의 생활안정을 도모하기 위하여 자녀 또는 손자녀 등에 대한 유족보상연금 수급자격자 연령범위를 18세 미만에서 19세 미만까지로 연장
2017.10.24.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무상재해를 업무상 사고, 업무상 질병, 출퇴근재해로 구분
2018.12.13.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저 보상기준 금액 <ul style="list-style-type: none"> - 최고·최저 보상기준이 되는 평균임금을 5인 이상 사업체 근로자의 평균임금액으로 명확히 규정하고, 최저보상기준이 최저임금 이상이 되도록 개정
2017.12.26.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산재보험 적용사업 확대(근로자를 사용하는 모든 사업으로 확대)(2018.7.1. 시행) <ul style="list-style-type: none"> - 산재보험의 적용 제외 사업(장)이었던 “총공사금액이 2천만원 미만인 공사 등”과 “상시근로자 수가 1인 미만인 사업장”도 산재보험 적용
2020.12.08.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가족종사자 산재보험 적용(2021.6.9. 시행)
2021.01.05.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노무제공자 산재보험 적용 제외 신청사유에 해당할 경우에만 제외 가능(2021.7.1. 시행)
2021.04.13.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학생연구자에 대한 특례 신설(2022.1.1. 시행)
2022.01.11.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건강손상자녀에 대한 특례 신설(2023.1.12. 시행)
2022.06.10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특정 사업에서 전속성 요건 폐지(2023.7.1. 시행)
2023.08.08.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자가 산업재해로 인해 사망한 경우 손자녀의 유족보상연금 수급 자격 연령을 19세 미만에서 25세 미만으로 상향(2024.2.9. 시행)
2024.10.22.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업재해근로자의 날(4월 28일) 지정(2025.1.1. 시행)
2025.11.11.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로복지공단 비상임이사에 3년 이상 재직근로자 1명 포함(2026.2.12. 시행)
2026.02.19.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공단 사업장 조사 시 요양급여나 유족급여를 신청한 자 또는 대리인 참여, 조사업무 종사자 및 조사 참여자의 정보 누설 금지, 보험급여를 받을 사람이 보험급여를 받는 데에 필요한 자료 요청 시 사업주의 자료 제공 의무(2026.7.1. 시행 예정)

자료: 고용노동부(2023) 「2022년도 산재보험 사업연보」 및 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 특수형태근로종사자와 노무제공자

- 노무제공자란, 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 사업주로부터 직접 요청 받거나 또는 온라인 플랫폼을 통해 노무제공 요청을 받아 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람

[산재보험 특수형태근로종사자와 노무제공자의 비교]

<p>특수형태 근로종사자 (~2023. 6.30.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 않아 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서, 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람 <ul style="list-style-type: none"> - 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 - 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것
<p>노무제공자 (2023. 7.1.~)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서, 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람 <ul style="list-style-type: none"> - 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우 - 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리시스템(온라인 플랫폼)을 통해 노무제공을 요청받는 경우

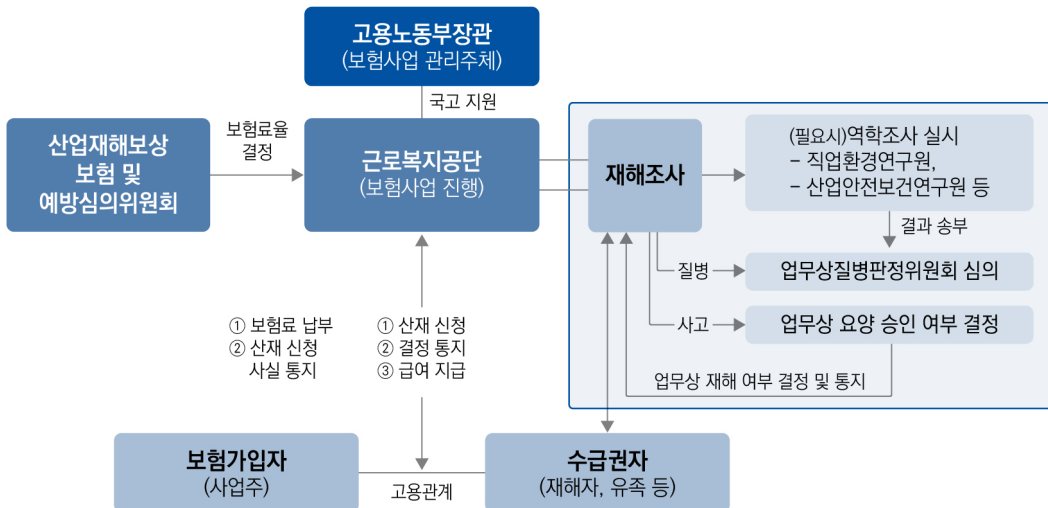
자료: 근로복지공단, 「2026년 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」, 2026.

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

산재보험의 관리주체는 고용노동부장관이며, 산재보험 업무를 실제로 담당하는 일선 기관으로는 근로복지공단이 있다. 근로복지공단은 「산재보험법」에 따른 보험급여의 결정과 지급 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 “고용산재보험료징수법”)에 따른 산재보험의 적용·부과·징수 등을 담당할 뿐만 아니라¹⁹⁷⁾ 산재병원 운영 등을 통해 업무상 재해를 입은 근로자의 요양과 재활 등을 담당한다. 또한 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률에 따른 진폐 근로자 관련 업무도 소관한다. 근로복지공단은 산업재해 판정 기관으로 수급권자가 업무상 재해에 따른 산재를 신청할 경우 필요시 질병의 유형에 따라 근로복지공단 산하 직업환경연구원 및 산업안전보건공단 산하 산업안전보건연구원 등에 역학조사를 의뢰하고, 그 결과 등을 근거로 업무상질병판정위원회 심의를 거쳐 산재보험 급여를 지급한다. 산업재해보상보험및 예방심의위원회는 산재보험료율 등을 논의·결정한다.

[그림 49] 산재보험 운영체계

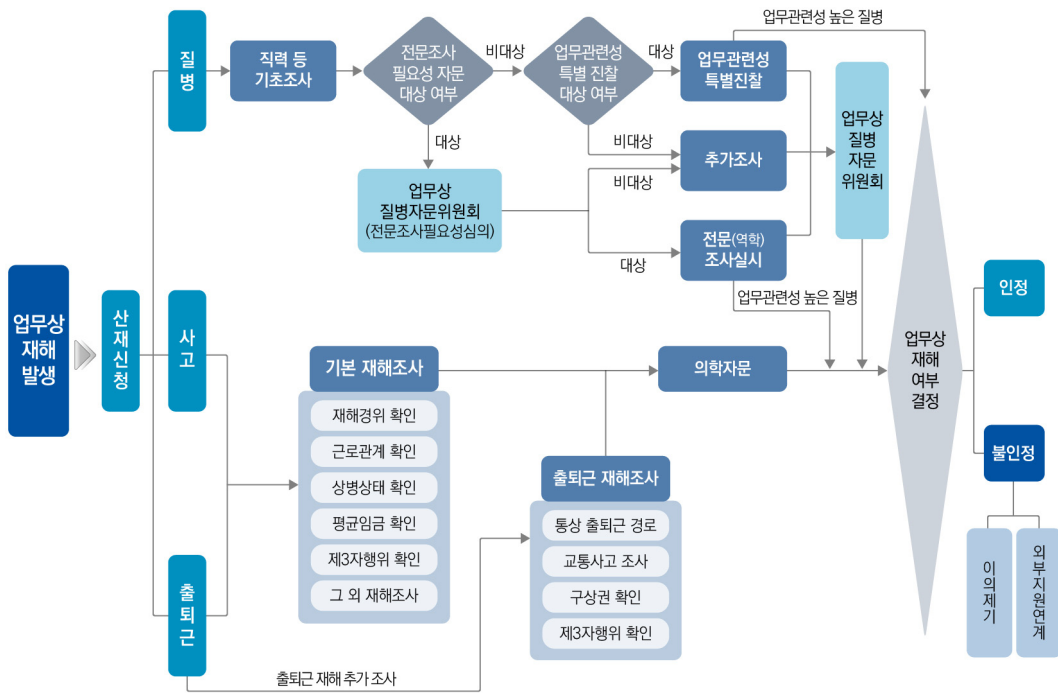


자료: 근로복지공단의 「산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」과 「산재보험 보상 재활 서비스 가이드」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

197) 보험료의 고지, 수납 및 체납처분업무는 국민건강보험공단에서 수행한다.

산업재해의 조사 과정을 살펴보면, 산업재해는 업무상 질병, 업무상 사고, 출퇴근재해의 세가지 유형으로 분류되고, 재해의 유형에 따라 조사 과정도 달라진다. 업무상 질병이 발생할 경우 산재보험 수급권자가 근로복지공단에 산업재해를 신청하면, 인과관계 규명을 목적으로 업무상질병자문위원회를 통해 전문(역학)조사의 필요성에 대해 검토한다. 심의 결과 역학조사가 필요할 경우 직업환경연구원 및 산업안전보건연구원 등에서 역학조사를 시행하며, 역학조사가 필요하지 않은 경우에는 해당 재해와 업무 관련성 등을 검토하여 업무상질병판정위원회를 통해 업무상 질병으로 인정할지 여부에 대해 결정하는 구조이다. 한편, 업무상사고나 출퇴근사고의 경우 재해가 일어난 경위의 확인 등을 목적으로 재해조사와 의학적 자문을 통해 업무상 재해 여부를 결정한다.

[그림 50] 산업재해 조사 과정



자료: 고용노동부

2. 피보험자 및 보험료

(가) 사업장 및 피보험자 수

산재보험은 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되며(당연적용), 당연적용 대상이 아닌 경우에도 산재보험의 적용을 받을 수 있도록 임의가입제도를 병행하여 시행하고 있다. 산재보험은 사업주의 의사와 관계없이 보험관계가 성립하기 때문에 사업의 종류나 영리성 여부 등에 관계없이 「근로기준법」에 규정된 근로자로서 “직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자”를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다.

다만, 「공무원 재해보상법」 또는 「군인 재해보상법」 등 다른 법률에 따라 재해보상이 되는 사업, 농업, 임업(별목업은 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업 등은 적용대상에 해당하지 않는다. 노무제공자, 현장 실습생¹⁹⁸⁾, 자활급여 수급자¹⁹⁹⁾, 학생연구자²⁰⁰⁾ 등의 경우는 근로자는 아니지만, 특례 조항에 따라 근로자와 동일하게 산재보험이 당연적용된다.

한편, 앞에서 언급한 바와 같이 노무제공자는 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무 제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 의미한다. 이전까지 근로자에 한해 적용되었던 산재보험은 2008년 7월 보험설계사 등 4개 직종을 시작으로 노무제공자도 산재보험의 적용을 받을 수 있게 되었다. 이후 산재보험이 적용되는 직종의 범위를 꾸준히 확대하여 2026년 현재 19개 직종에 이르렀다. 또한 2021년 7월에는 산재보험 적용 제외를 신청할 수 있는 사유를 제한하였고, 2023년 7월부터는 전속성 요건²⁰¹⁾을 폐지하여 하나의 주된 사업장이 아닌 여러 사업장에서 노무를 제공하

198) 현장실습생이란, 산재보험 적용사업장에서 직업교육훈련이나 현장실습수업 등을 이수하고 있는 자로 고교(일반계고, 직업계고), 대학(전문대학, 대학) 등 「초·중등교육법」, 「고등교육법」상 학교에서 시행하는 모든 국내 현장실습에 참여하는 학생을 말한다.

199) 자활급여 수급자란, 「국민기초생활보장법」상의 수급자에 대한 특례 제도를 도입하여 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 자활근로사업에 종사하는 수급자를 말한다. 자활근로 수급자는 「산업재해보상보험법」의 적용을 받는 근로자로 보며, 임금액은 자활급여 수급자가 받는 자활급여로 한다.

200) 학생연구자란, 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」에 따른 연구활동종사자 중 대학·연구기관 등이 수행하는 연구개발과제에 참여하는 사람을 말한다.

201) 기존 산재보험제도는 특정한 하나의 업체에 대해서만 노무를 제공해야 한다는 “전속성 요건”이 규정되어 있었으나, 2023년 7월 전속성 요건이 폐지되어 여러 업체에서 일하는 노무제공자도 산재보험이 적용되었다.

는 자도 산재보험으로 보호하게 되었다. 이전까지는 노무제공자가 단일한 사업장에서 일하지 않는 경우 ‘전속성 요건’을 이유로 산재보험을 적용받지 못했으나, 전속성 요건이 폐지됨에 따라 여러 사업장에 근무하는 경우에도 산재보험을 적용받게 되었다.

[표 155] 산재보험의 노무제공자 적용 확대 과정

노무제공자 신규 적용 대상	
○	(2008.7.1.~) 보험설계사, 레미콘 기사, 학습지 방문 강사, 골프장 캐디
○	(2012.5.1.~) 택배기사, 퀵서비스 기사
○	(2016.7.1.~) 대출모집인, 신용카드모집인, 대리운전기사
○	(2019.1.1.~) 건설기계조종사(레미콘 기사 외 27종으로 확대)
○	(2020.7.1.~) 방문판매원, 화물차주, 대여제품방문점검원, 가전제품설치기사, 교육·교구 방문강사
○	(2021.7.1.~) 소프트웨어 프리랜서
○	(2022.7.1.~) 화물차주 범위 확대(유통배송기사, 택배 자간선기사, 특정품목 운반 화물차주 포함)
○	(2023.7.1.~) 관광통역 안내원, 어린이통학버스기사, 건설현장 화물차주
○	(2024.1.1.~) 방과후강사

자료: 고용노동부

중·소기업사업주(이하 “중소기업사업주”)²⁰²⁾ 및 가족종사자²⁰³⁾, 해외파견자 등 임의 가입자는 사업주가 근로복지공단에 산재보험 가입을 신청하고, 공단이 이를 승인할 경우 산재보험의 보호를 받을 수 있다.

[표 156] 연도별 산재보험 적용 확대 현황

구분	적용기준	적용업종
1964년	500인 이상	○ 광업, 제조업
1974년	16인 이상	○ 광업, 제조업, 건설 / 전기, 가스, 위생서비스 / 운수, 보관 및 통신 / 기타의 사업
1982년	10인 이상	○ 광업 및 제조업 중고무화학·플라스틱·석탄·유제품제조업은 5인 이상
1984년	”	○ 농수산물위탁판매업 및 중개업 추가
1986년	”	○ 베니아판 제조업 등 14개 업종은 5인 이상 확대

202) 중·소기업사업주란, 300인 미만 근로자를 사용하는 사업주 또는 근로자를 사용하지 않는 사업주를 말하며, 명의 사업주의 배우자(법률혼에 한함)를 포함한다.

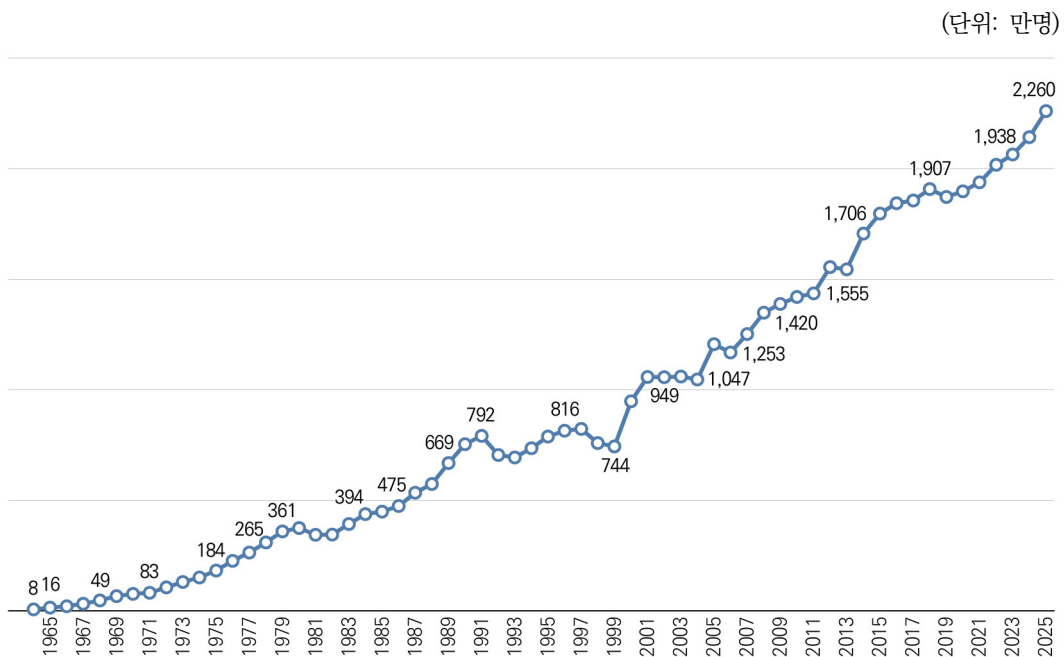
203) 가족종사자란, 중·소기업 사업주의 배우자(사실혼 관계 포함) 또는 4촌 이내의 친족으로, 특례가입대상 사업장의 사업주가 행하는 사업(장)에서 노무 제공을 대가로 보수를 받지 않고 해당 사업에 노무를 제공하는 사람을 말한다.

구분	적용기준	적용업종
1987년	"	○ 목재제품제조업 등 20개 업종은 5인 이상 확대
1988년	5인 이상	○ 섬유제품제조업 등 16개 업종은 5인 이상 확대(59개 업종)
1989년	"	○ 모든 사업(일부 업종 제외)
1991년	"	○ 1991년 7월 1일부터 광업, 임업, 어업, 수렵업, 도·소매업, 부동산업 등 확대(10인 이상)
1992년	"	○ 1992년 7월 1일부터 농업, 임업, 수렵업, 도·소매업, 부동산업 등 확대(5인 이상)
1995년	"	○ 부동산임대 및 사업서비스업 중 연구개발업·교육서비스업·보건 및 사회복지 사업 확대
1998년	"	○ 1998년 7월 1일 금융 및 보험업 확대
2000년	1인 이상	○ 2000년 7월 1일 전 사업장 1인 이상 확대
2005년	"	○ 법인인 5인 미만 농·임·어업·수렵업 및 2,000만원 미만 면허공사 적용 확대
2008년	"	○ 2008년 7월 1일 특수형태근로종사자 4개 직종 적용
2009년	"	○ 불도저, 굴삭기 등 건설기계자차기사 임의가입방식 적용
2012년	"	○ 2012년 5월 1일 특수형태근로종사자(택배기사, 전속 킷서비스 기사), 임의 가입방식(비전속킷서비스기사) 적용 확대 ○ 2012년 11월 18일 임의가입방식(예술인) 적용 확대
2016년	"	○ 2016년 7월 1일 특수형태근로종사자(대출모집인, 신용카드모집인, 전속 대리 운전기사), 임의가입방식(비전속 대리운전기사) 적용 확대
2018년	"	○ 2018년 7월 1일 소규모사업(2천만원 미만 공사, 상시 1인 미만) 적용 확대 ○ 2018년 12월 11일 중소기업사업주(도매 및 상품중개업, 소매업, 기타 개인 서비스업, 음식점업) 적용 확대
2019년	"	○ 2019년 1월 1일 특수형태근로종사자(27종 건설기계 전체) 적용 확대
2020년	"	○ 2020년 7월 1일 특수형태근로종사자(방문판매원, 화물차주, 대여제품방문 점검원, 가전제품설치기사, 방문교사) 적용 확대 ○ 2020년 1월 7일 중소기업 사업주 적용 범위 확대(근로자 50인 미만 → 300인 미만, 12개 업종 → 업종제한 폐지)
2021년	"	○ 2021년 7월 1일 특수형태근로종사자 적용 제외 신청요건 강화
2022년	"	○ 2022년 7월 1일 특수형태근로종사자 적용 확대(유통배송기사, 택배 지·간선 기사, 특정품목 운송 화물차주)
2023년	"	○ 기존 특수형태근로종사자에서 온라인플랫폼을 통해 노무를 제공하는 플랫폼 종사자를 포함시켜 "노무제공자"로 용어 재정의 ○ 2023년 7월 1일 노무제공자 적용 확대(관광통역 안내원, 어린이통학버스기사, 건설현장화물차주) ○ 전속성 요건 폐지
2024년	"	○ 2024년 1월 1일 노무제공자 적용 확대(방과후강사)

자료: 고용노동부(2023) 「고용노동백서」 및 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

산재보험은 도입 이래 적용범위가 지속적으로 확대되어 2026년 현재 대통령령으로 정해진 일부 사업을 제외하고 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되고 있다. 2025년 말 기준 산재보험 적용자 수는 2,260만명으로 산재보험이 도입되었던 1964년에 산재보험이 적용되었던 근로자가 8.2만명에 불과하였고, 그 이듬해인 1965년에는 16.1만명이었다는 점을 고려할 때, 1960년대 산재보험 제도를 처음 실시한 이후 비약적인 발전을 확인할 수 있다.

[그림 51] 산재보험 전체 적용자 수: 1964~2025년



자료: 고용노동부 제출자료 및 KOSIS 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년간 산재보험 적용사업장은 2021년 288만개에서 2025년 320만개로 연평균 2.8% 증가하였고, 적용 근로자 수도 같은 기간 1,938만명에서 2,260만명으로 연평균 3.9%씩 꾸준히 증가하였다. 산재보험에 가입한 노무제공자 규모는 2021년 76만명이었으며, 이후 지속적으로 확대되어 2024년 144만명에 이어 2025년 149만명까지 증가하였다.

[표 157] 산재보험 사업장 및 적용자 수: 2021~2025년

(단위: 천개, 천명, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율
사업장 수	2,877	2,976	2,945	3,000	3,207	2.8
적용자 수	19,379	20,174	20,637	21,420	22,598	3.9
노무제공자	763	805	1,194	1,438	1,490	18.2

주: 1. 사업장 수: 해당 월(년도)말 현재 산재보험 적용사업장(일괄계속, 일괄유기 제외, 건설업 포함)
 2. 적용 근로자 수: 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」 제2조제1항 제3호에 따라 산정한 근로자 수(건설업 포함)를 의미
 3. 적용 근로자 수에는 해외파견근로자, 중소기업사업주, 무급가족 종사자, 노무제공자 포함
 자료: 고용노동부

이 중 2008년 산재보험의 의무가입자가 된 노무제공자는 2008년 7월 보험설계사 등 4개 직종을 시작으로 꾸준히 확대되었다. 2021년 이전까지 본인이 원하는 경우 사유에 관계없이 산재보험의 적용 제외를 신청할 수 있었으나 2021년 이후부터 특정 사유에 해당할 경우에만 산재보험 적용 제외 신청을 할 수 있도록 변경됨에 따라 산재보험 적용자 수가 크게 확대되었다. 이에 산재보험의 적용을 받는 노무제공자 수는 2020년 18만명에서 2021년 76만명으로 급증하였으며, 이후 지속적으로 증가하여 2025년에는 149만명의 노무제공자가 산재보험을 적용받게 되었다.

[표 158] 산재보험 적용 노무제공자 수: 2016~2025년

(단위: 천명, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
입직자 수	482	483	474	486	657	764	807	—	—	—
적용자 수	56	60	62	74	184	763	805	1,194	1,438	1,490

주: 신고방식 변경에 따라 2023년 이후 입직자 수 통계 부존재
 자료: 고용노동부

(나) 보험료의 산정 및 보험료율

산재보험은 국가가 사업주로부터 소정의 보험료를 징수하여 산업재해 발생에 따른 보상 비용을 분담하고자 하는 특성상 산재보험 사업을 위한 보험료는 원칙적으로 전액 사업주가 부담하고 있다.²⁰⁴⁾ 보험료의 징수 및 요율에 관한 내용은 「고용산재보험료징수법」

204) 다만, 노무제공자는 사업주와 노무제공자가 각각 50%씩 부담한다.

에 규정되어 있으며, 산재보험료율은 노·사·공익위원으로 구성된 산업재해보상보험및 예방심의위원회²⁰⁵⁾의 심의·의결을 통해 매년 6월 30일을 기준 과거 3년 동안의 보수총액에 대한 산재보험 급여총액의 비율을 기초로 산정된다.²⁰⁶⁾ 보험료는 근로자 ‘개인별 월평균보수’에 ‘보험료율’을 곱하여 산정하며, 매월 근로복지공단이 부과하고 건강보험공단이 통합징수(건설업과 별목업 제외)하는 구조이다.²⁰⁷⁾

[표 159] 산재보험 평균 보험료율 변화: 2011~2026년

(단위: %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
보험료율	1.77	1.77	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8
구 분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
보험료율	1.65	1.56	1.53	1.53	1.53	1.47	1.47	1.47

주: 2018년도부터 출퇴근재해요율 포함

자료: 국회예산정책처 작성

산재보험료율은 산재사고 발생여부가 반영된 ‘사업종류별 산재보험료율’과 ‘통상적 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 재해에 관한 산재보험료율’(이하 “출퇴근재해 산재보험료율”)로 구성되며, 「고용산재보험료징수법 시행규칙」 제12조²⁰⁸⁾에 근거하여 매년 고용노동부장관이 고시하고 있다. 2026년 기준 사업종류별 산재보험료율은 금융 및 보험업의 경우 5%(천분율), 석탄광업 및 채석업 185% 등이며, ‘출퇴근재해 산재보험료율’은 사업의 종류를 구분하지 않고 동일하게(0.6%) 적용된다.

205) 위원회는 「산업재해보상보험법」 제8조에 설치근거를 두고 있으며, 위원장은 고용노동부차관이고, 공익을 대표하는 자, 근로자를 대표하는 자, 사용자를 대표하는 자 각 5명으로 구성되어 있다.

206) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」

제14조(보험료율의 결정) ③ 「산업재해보상보험법」 제37조제1항제1호, 제2호 및 같은 항 제3호가목에 따른 업무상의 재해에 관한 산재보험료율은 매년 6월 30일 현재 과거 3년 동안의 보수총액에 대한 산재보험급여총액의 비율을 기초로 하여, 「산업재해보상보험법」에 따른 연금 등 산재보험급여에 드는 금액, 재해예방 및 재해근로자의 복지증진에 드는 비용 등을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 고용노동부령으로 정한다. 이 경우 「산업재해보상보험법」 제37조제1항제3호나목에 따른 업무상의 재해를 이유로 지급된 보험급여액은 산재보험급여총액에 포함시키지 아니한다.

207) 산재보험료는 사업주의 보험료 납부 편의와 징수 업무를 효율화하기 위하여 2011년 이후 4대 사회보험 징수업무를 통합하여 국민건강보험공단에 위탁하여 수행하고 있다.

208) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행규칙」

제12조(사업 종류별 산재보험료율의 결정) 법 제14조제3항 및 제4항에 따른 산재보험료율은 재해 발생의 위험성과 경제활동의 동질성 등을 기초로 분류한 사업 종류별로 구분하여 고용노동부장관이 정하여 고시하되, 사업 종류별 보험료율의 구성과 산정방법은 별표 1과 같다.

[표 160] 업종별 산재보험료율(2026년 기준)

(단위: 천분율)

업종분류	보험료율	업종분류	보험료율
1. 광업		4. 건설업	35
석탄광업 및 채석업	185	5. 운수·창고·통신업	
석회석·금속·비금속·기타광업	57	철도·항공·창고·운수관련서비스업	8
2. 제조업		육상 및 수상운수업	18
식료품 제조업	16	통신업	9
섬유 및 섬유제품 제조업	11	6. 임업	58
목재 및 종이제품 제조업	20	7. 어업	27
출판·인쇄·제본업	9	8. 농업	20
화학 및 고무제품 제조업	13	9. 기타의 사업	
의약품·화장품·연탄·석유제품 제조업	7	시설관리 및 사업지원 서비스업	8
기계기구·금속·비금속광물제품 제조업	13	기타의 각종사업	8
금속제련업	10	전문·보건·교육·여가관련 서비스업	6
전기기계기구·정밀기구·전자제품 제조업	6	도소매·음식·숙박업	8
선박 건조 및 수리업	24	부동산 및 임대업	7
수제품 및 기타제품 제조업	12	국가 및 지방자치단체의 사업	9
3. 전기·가스·증기·수도사업	7	10. 금융 및 보험업	5
		* 해외파견자: 14/1,000	

※ 2026년 출퇴근재해 보험료율 0.6/1,000 별도

자료: 고용노동부, 「2026년도 사업종류별 산재보험료율 고시」(고용노동부고시 제2025 - 91호)

산재보험은 원칙적으로 업종별 산재보험료율을 기본으로 사업 종류에 따라 적용한다. 그러나 동일한 업종에 속하더라도 재해의 정도에 따라 개별실적요율을 함께 시행하고 있다(「고용산재보험료징수법」 제15조제2항 등). 개별실적요율이란, 일정 요건을 갖춘 사업장(30인 이상, 총공사실적 60억 이상)을 대상으로 당해 업종 산재보험료율의 최대 20%까지 인상 또는 인하하여 다음 보험연도의 산재보험료에 반영하고 있으며, 「산업안전보건법」상 원청의 도급제한 의무 위반, 원청의 안전·보건 조치 위반에 따른 하청근로자의 재해 발생 여부나 파견근로자의 재해 발생 여부 등을 도급·사용 사업장의 개별실적요율에 반영하고 있다.

근로자의 산재보험료는 업종에 따라 부과기준이 상이하며, 이 중 건설 및 별목업 사업장의 경우 근로자에게 지급할 보수총액 추정액에 해당 사업장의 산재보험료율을 곱하여 산출하고, 건설 및 별목업이 아닌 사업장의 경우는 근로자 개인별 월평균보수에 산재보

보험료를 곱하여 산정한다. 노무제공자의 산재보험료는 근로자와 달리 사업주와 노무제공자가 절반씩 분담하는데, 노무제공자의 월 보수액²⁰⁹⁾에 고용노동부장관이 고시하는 보험료를 적용하여 산출한다. 이때, 노무제공자의 산재보험료율(직종별 요율+출퇴근재해 산재보험료율)은 노무제공자 직종별 평균 재해율을 기초로 산정하여 각 직종별로 고용노동부장관이 고시하고 있다.²¹⁰⁾

한편, 중소기업사업주 및 가족종사자는 고용노동부장관이 고시하는 보수액 중 본인이 선택한 등급에 해당하는 기준보수액에 해당 사업장의 산재보험료를 적용하여 산출하며, 해외파견자의 경우에는 국내 사업장에서 지급하는 보수를 기준으로 보험료 산정의 기초가 되는 임금을 산정한 후 사업의 종류 및 국가(지역)에 구분 없이 단일한 산재보험료율을 적용하여 산출한다.²¹¹⁾

[표 161] 산재보험 가입자별 보험료 산정 방법 및 부담원칙

구분	부담주체	주요내용
당연 가입자	일반 근로자	사업주 (계속사업자) 월보험료 = 개인별 월평균보수 × 산재보험료율(사업종류별 보험료율 + 출퇴근재해 산재보험료율)(건설업, 별목업 제외) = 당해연도 보수총액의 추정액 × 산재보험료율(사업종류별 보험료율 + 출퇴근재해 산재보험료율)
	노무 제공자	사업주 1/2 노무제공자 1/2 개인별 월보수액(실보수) × 노무제공자 직종별 산재보험료율 ※ 건설기계조종사 등 일부직종은 기준보수 적용
임의 가입자	중소기업 사업주	사업주 월 보험료 = 월 단위 보수액 × 보험료율 ※ 월단위보수액: 1등급~12등급까지 선택
	가족 종사자	사업주 월 보험료 = 월 단위 보수액 × 보험료율 ※ 월단위보수액: 1등급~5등급까지 선택
	해외 파견자	사업주 (보험료 산정기초 임금) 국내 사업장에서 지급하는 보수 기준 (산재보험료율) 월보험료 = 월평균보수 × 해외파견자 산재보험료율 ※ 2026년 해외파견자 산재보험료율: 14.6/1,000(출퇴근재해 보험료를 포함)

자료: 고용노동부

209) 기준보수 및 필요경비 등은 「노무제공자의 보수액에서 제외하는 필요경비」(고용노동부고시 제2025-63호), 「소득확인이 어려운 직종의 노무제공자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 월 보수액 및 평균보수 등」(고용노동부고시 제2025-97호)에 고시되어 있다.

210) 2026년 노무제공자 직종별 산재보험료율은 「노무제공자 직종별 산재보험료율」(고용노동부고시 제2025-92호)에 고시되어 있다.

211) 근로복지공단, 「산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」, 2026.

[참고] 산재보험 보험료율 변화

- 2026년 산재보험료율은 평균 1.47%(업종별 요율 1.41%, 출퇴근재해 보험요율 0.6%)임
- 산재보험의 보험료율은 과거 3년 동안의 보수총액에 대한 산재보험 급여총액의 비율 (보험급여 지급률)을 기초로 고용노동부장관이 결정·고시함

[산재보험 보험료율 변화]

(단위: 개, 천분율)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
사업종류		58	58	58	58	51	45	35
업종별 요율	평균	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	16.5	15.0
	최고	340	340	340	340	323	281	225
	최저	6	6	7	7	7	7	6
출퇴근요율		-	-	-	-	-	1.5	1.5
구 분		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
사업종류		28	28	28	28	28	28	28
업종별 요율	평균	14.3	14.3	14.3	14.3	14.1	14.1	14.1
	최고	185	185	185	185	185	185	185
	최저	6	6	6	6	5	5	5
출퇴근요율		1.3	1.0	1.0	1.0	0.6	0.6	0.6

주: 2018년도부터 출퇴근재해요율 포함

자료: 고용노동부, 「2026년도 사업종류별 산재보험료율 및 사업종류예시」, 2026.

(다) 보험료 지원 사업

문화체육관광부는 산재보험 가입을 원하는 예술인을 대상으로 예술인이 부담하는 산재 보험료의 일부를 지원하고 있다. 지원대상은 「예술인 복지법」에 따른 ‘예술활동증명’²¹²⁾을 완료한 예술인으로, 이를 위해 문화체육관광부는 예술인 산재보험 가입 지원 사업²¹³⁾을 통해 예술인이 매월 납부할 산재보험료의 50~90%를 차등하여 지원하고 있다. 동 사업은 한국예술인복지재단을 통해 산재보험 가입 업무 및 관련 사무를 대행하고 있으며, 지원 비율은 직군²¹⁴⁾과 기준보수에 따라 결정된다. 산재보험료 및 보험급여 산정

212) 「예술인 복지법」에 따라 직업적으로 예술활동을 하고 있음을 확인하는 제도를 의미한다.

213) 예술인 창작안전망 구축(1633-302) 사업의 내역사업이다.

214) 예술직군(창작, 실연, 기술지원 등)과 기획직군(공연대리인, 큐레이터)에 따라 보험료율이 다르게 적용되며, 보험료율은 업무내용을 판단하여 결정한다.

의 기초가 되는 기준보수는 중소기업 사업주의 기준보수를 따르며, 예술인이 기납부한 보험료를 환급하는 형태로 지원된다. 1등급 신규가입자의 경우 가입 첫 6개월간 90%를 지원하고, 이후에는 50%를 지원한다. 2~12등급 가입자는 납부보험료의 50%를 지원하며, 2025년 기준 이들에게 지급된 산재보험료는 5.0억원 수준이다.²¹⁵⁾

[표 162] 예술인 산재보험 가입 지원 사업 현황: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025	2026
예술인 기초생활 보장 지원 (산재보험 가입 지원)	지원액	3.1	3.7	4.8	4.5	5.0	5.2
	지원자 수	4,605	5,002	4,508	4,239	4,251	3,375

주: 1. 산재보험에 대한 보험료 지원액에 한함

2. 2021~2025년은 결산 기준, 2026년은 예산 기준

자료: 문화체육관광부

3. 급여 및 수급자

(가) 급여의 종류 및 수급자 수

급여의 종류

산재보험급여는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 장례비, 상병보상연금, 간병급여, 직업재활급여, 진폐연금(진폐유족연금, 진폐보상연금)²¹⁶⁾으로 구분된다(「산재보험법」 제36조).

먼저 요양급여는 근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸려 4일 이상의 요양이 필요한 경우 이를 치유할 때까지 지급되는 보험급여로서 현물로 지급한다. 요양급여의 지급범위는 진찰 및 검사, 약제 또는 진료재료와 의지(義肢)나 그 밖의 보조기 지급, 처치·수술 그 밖의 치료, 재활치료, 입원, 간호 및 간병, 이송 등이 해당한다(「산재보험법」 제40조).

휴업급여는 업무상 사유로 부상 또는 질병에 걸린 업무상 재해를 입은 근로자가 요양으로 인하여 취업하지 못하는 기간에 대하여 지급되는 보험급여로, 근로자가 요양으로

215) 한국예술인복지재단, 「한국예술인복지재단 사업안내서」, 2025.

216) “진폐”(塵肺)란 분진을 흡입하여 폐에 생기는 섬유증식성(纖維增殖性) 변화를 주된 증상으로 하는 질병을 말한다.

인하여 임금을 지급받지 못한 기간에 대하여 근로자와 그 가족의 생계를 보호하기 위하여 지급하는 단기소득보장급여를 의미한다.²¹⁷⁾

장해급여는 업무상 재해를 입은 근로자가 치유된 후에도 신체 등에 장해가 남은 경우에 대해 지급하는 산재보험급여로 장해등급에 따라 차등 지급한다. 장해급여는 수급권자의 선택 및 법률에 규정된 장해급여표에 따라 장해보상연금 또는 장해보상일시금의 형태로 지급하되, 노동력을 완전히 상실한 장해등급의 근로자에게는 장해보상연금으로만 지급하고, 외국에서 거주하고 있는 근로자에게는 장해보상일시금으로만 지급한다.

유족급여는 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우 사망 근로자의 임금으로 생활하던 유족의 생활을 보장해 주기 위해 지급하는 산재보험급여로 유족보상연금과 유족보상일시금의 형태로 지급된다. 유족급여는 연금으로 지급하는 것이 원칙이지만 연금을 받을 수 있는 수급권자가 없는 경우 일시금을 지급하며, 수급자격자가 원하는 경우 일시금과 연금을 혼합하여 지급할 수 있다.

상병보상연금은 요양급여를 받는 근로자가 요양을 시작한지 2년이 경과할 경우 근로자에게 지급하는 급여이다. 이는 장기요양에 따른 재정적 부담을 완화하기 위한 보험급여로서, 요양급여를 받는 근로자가 치료를 시작한 후 2년이 경과하도록 병의 증상이 고정되지 아니하고 중증요양요양상태²¹⁸⁾에 해당하는 경우 휴업급여가 아닌 상병보상연금을 지급한다. 따라서 상병보상연금을 지급받기 위해서는 부상이나 질병이 치유되지 않은 상태이고, 그 부상이나 질병에 따른 중증요양상태 등급이 제1급부터 제3급에 해당해야 한다는 요건이 충족되어야 한다. 따라서 2년 이상 장기요양 중에 있더라도 중증요양상태가 제1급부터 제3급에 해당하지 아니하면 휴업급여가 지급된다.

한편, 간병급여는 요양을 종결한 근로자 중 일상생활에 필요한 동작을 하기 위해 간병이 필요한 경우 지급되는 보험급여를 말하며, 장례비는 근로자가 업무상 재해로 사망하였을 경우 장례를 치루기 위해 소요되는 비용을 지급한다.

217) 취업하지 못한 기간이 3일 이내인 경우에는 휴업급여를 지급하지 아니한다. 부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유되는 때는 「근로기준법」에 따라 사업주가 재해보상을 하고, 업무상 사유로 사망한 때에는 치료기간이 3일 이내라 하더라도 산재보험에 의한 요양급여를 지급한다.

218) 중증요양상태란 업무상의 부상 또는 질병에 따른 정신적 또는 육체적 훼손으로 노동능력이 상실되거나 감소된 상태로써 그 부상 또는 질병이 치유되지 않은 상태를 말한다.

219) 「산업재해보상보험법에 따른 간병급여 지급기준」(고용노동부고시 제2025 - 95호)

[표 163] 산재보험급여

구분	지급요건	지급수준 및 지급기간									
요양 급여	○ 산재보험 적용사업장 소속 노동자가 업무상 부상 또는 질병으로 4일 이상 요양이 필요한 경우	○ 부상 또는 질병이 치유될 때까지 산재보험 의료기관에서 요양									
휴업 급여	○ 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간 동안 지급	○ 평균임금(보수)의 70% 지급 · 상한: 최고보상기준 1일 268,299원의 70% · 하한: 최저임금(1일 82,560원) 미달시 최저임금 지급, 단, 노무제공자는 1일 59,171원									
장해 급여	○ 치료 종결 후 신체에 장해가 남아있는 산재노동자에게 장해보상 연금 또는 일시금 지급	○ 장해등급: 14등급 체계(1~3급은 연금으로만 지급, 4~7급은 연금 또는 일시금 선택 8~14급은 일시금으로만 지급) ○ 연금: 1급(329일분)~7급(138일분) ○ 일시금: 1급(1,474일분)~14급(55일분) ○ 연금: 급여기초연액 (평균임금× 365)의 52%~67% ○ 일시금: 평균임금의 1,300일분									
유족 급여	○ 업무상 사망한 노동자의 유족에게 지급	○ 일시금: 평균임금의 1,300일분									
상병 보상 연금	○ 2년 이상 요양 중인 재해자 중 중증요양 상태 등급 1~3급 해당자에게 지급	○ 1급(329일분), 2급(291일분), 3급(257일분) ※ 휴업급여 대신 지급									
간병 급여	○ 치료종결 후 의학적으로 간병(상시 또는 수시)이 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급	○ 전문간병인에 의해 간병을 받는 경우와 가족·기타간병인에 의해 간병을 받는 경우에 지급 되는 급여액이 상이 ²¹⁹⁾ (단위: 원) <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>상시</th> <th>수시</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>전문간병인</td> <td>53,060원</td> <td>35,370원</td> </tr> <tr> <td>가족·기타간병</td> <td>46,250원</td> <td>30,830원</td> </tr> </tbody> </table>	구분	상시	수시	전문간병인	53,060원	35,370원	가족·기타간병	46,250원	30,830원
구분	상시	수시									
전문간병인	53,060원	35,370원									
가족·기타간병	46,250원	30,830원									
장례비	○ 업무상 사망에 대하여 실제 장제를 행한 자에게 지급	○ 평균임금의 120일분 - 2026년 기준 최고 19,279,760원 - 최저 13,943,000원 ²²⁰⁾									
직업 재활 급여	○ 요양종결 이후 산재보험법상 장해등급 1~12급 판정을 받거나 판정을 받을 것이 의학적으로 명백한 자의 원직장 복귀, 직장적응훈련 실시 또는 재활운동 실시한 사업주에 대한 지원	○ 직업훈련비용 : 고시금액/1인 ○ 직업훈련수당 : 최저임금 100%까지 차등지급 ○ 직장복귀지원금 - 1~3급 : 80만원/1인 - 4~9급 : 60만원/1인 - 10~12급 : 45만원/1인 ○ 직장적응훈련비 : 45만원/1인 ○ 재활운동비 : 15만원/1인									

구분	지급요건	지급수준 및 지급기간
진폐 연금	○ 진폐재해자에 대하여 진폐보상 연금 및 진폐유족연금 지급	○ 진폐보상연금: 기초연금(최저임금 60%) + 장해연금(진폐장해수준에 따라 연 24~132일분 지급) ○ 진폐유족연금: 진폐보상연금 수준으로 지급

자료: 고용노동부(2024) 「산재보험 사업연보」와 2026년 기준 고용노동부 고시를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수급자 수 현황

산재보험은 적용 근로자 수의 확대 및 산재보험 적용 범위의 확대에 따라 급여 수급자 수가 증가해왔다. 2025년 기준 산재보험 수급자 수는 42.0만명으로 2021년 대비 연평균 2.1% 증가한 것으로 나타났다. 중복 급여 수급자를 포함한 각 급여별 수급자 수를 보면, 2025년 기준 수급자 수는 요양급여(31.0만명), 휴업급여(17.4만명), 장해급여(11.6만명)의 순이다. 이 중 가장 높은 비중을 차지하는 급여는 요양급여로 2021년 이후 2022년에는 다소 감소하였다가 2022년 29.1만명에 이어 2025년 기준 31.0만명까지 지속적으로 증가하였다. 두 번째를 차지하는 것은 휴업급여로 2021년 15.3만명, 2022년 16.2만명에 이어 2024년 기준 17.5만명까지 지속적으로 증가하였다가 2025년에는 17.4만명으로 다소 감소하였다.

한편, 상병보상연금 수급자 수는 최근 5년간 지속적으로 감소한 것으로 나타났으며, 간병급여는 2024년까지 지속적으로 감소하다가 2025년에는 전년대비 다소 반등하였고, 직업재활급여의 경우 증가 및 감소를 반복하였다. 이 중 상병보상연금은 요양급여를 받는 근로자가 요양을 시작한 지 2년 이후에 그 부상이나 질병이 치유되지 않은 상태로 인해 취업하지 못하지 못하는 상태가 계속될 경우 휴업급여를 대신하여 지급되는 급여로, 2021년 3,646명에서 2025년 2,682명으로 연평균 7.4% 감소한 것으로 나타났다. 상병보상연금은 요양급여를 받는 근로자가 요양을 시작한 지 2년이 지난 날 이후에 ‘치유되지 않은 상태’를 요건으로 지급되는데, ‘치유’란 부상 또는 질병이 완치되거나 치료의 효과를 더이상 기대할 수 없고, 그 증상이 고정된 상태를 의미한다. 따라서 최근 상병보상연금 수급자 수의 지속적인 감소 추세는 의학의 발전 등으로 인해 ‘치유되지 않은 상태’인 대상자가 감소한 것이 주요 요인으로 파악된다.

220) 「장례비 최고·최저 금액」(고용노동부고시 제2025-85호)

간병급여는 요양으로 인해 의료기관에서 치료를 받는 동안 지급되는 것이 아니라 요양급여를 받은 사람 중 요양이 종결된 이후 간병이 필요한 경우에 대해 지급되는 독립적인 급여로, 2021년 5,070명에서 2024년 4,615명으로 감소하다가 2025년 4,631명으로 반등하였다.

산재보험 수급자 중 연금의 형태로 급여를 지급받는 수급자 수는 2021년 9.8만명에서 2025년 10.8만명으로 연평균 2.6% 증가하였다. 이 중 유족연금 수급자가 2021년 3.1만명에서 2025년 3.6만명으로 연평균 3.9% 증가하여 가장 빠르게 증가하였는데, 이는 평균 수명의 증가에 기인하는 것으로 추정된다. 또한, 진폐연금 수급자 수도 2021년 1.3만명에서 2025년 1.5만명으로 연평균 3.4% 증가하여 평균 증가율을 상회하는 것으로 드러났다.

[표 164] 산재보험급여 수급자 수: 2021~2025년

구분	2021	2022	2023	2024	2025	(단위: 명, %)
						'21~'25년 연평균 증감률
요양급여	291,475	291,226	297,512	301,025	309,939	1.5
휴업급여	153,252	161,509	169,728	174,659	174,233	3.3
장해급여 (장해연금)	97,682 (54,323)	100,675 (54,831)	103,770 (55,200)	110,357 (56,199)	116,036 (57,912)	4.4 1.6
유족급여 (유족연금)	32,288 (31,154)	33,754 (32,612)	34,789 (33,723)	36,007 (34,918)	37,387 (36,244)	3.7 3.9
간병급여	5,070	4,892	4,725	4,615	4,631	-2.2
상병보상연금	3,646	3,509	3,231	3,035	2,682	-7.4
장례비	2,542	2,706	2,456	2,525	2,695	1.5
직업재활급여	2,581	2,515	3,046	3,483	3,831	10.4
진폐급여 (진폐연금)	12,803 (12,803)	13,232 (13,232)	13,829 (13,829)	14,414 (14,414)	14,662 (14,662)	3.4 3.4
합 계 (연금)	386,260 (98,280)	390,475 (100,675)	398,324 (102,752)	405,539 (105,531)	419,432 (108,818)	2.1 2.6

주: 1. (장해급여 및 유족급여) 진폐급여를 제외한 일시금과 연금 수급자 수의 합계

2. (진폐급여) 진폐보상연금과 진폐유족연금 수급자 수의 합계

3. 결산 기준

4. 산재보험 급여는 한 사람의 수급자에게 서로 다른 급여가 중복지급 될 수 있기 때문에 각 급여별 수급자 수와 합계(중복 제외)가 일치하지 않음

5. 합계는 1개 이상의 급여를 받는 사람을 1명의 수급자로 처리하여 중복 수급한 수급자를 제거한 수치임
자료: 고용노동부

(나) 평균임금 기준의 급여 산정

산재보험급여는 요양급여를 제외한 모든 급여를 평균임금을 기준으로 산정하여 지급하는 정률보상방식을 채택하고 있다(「산재보험법」 제36조제3항~제8항). 평균임금이란 근로자가 업무상 재해를 당하여 산재보험급여가 지급될 때의 평균임금으로, “재해일 이전 3개월 동안 근로자에게 지급된 임금 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액”을 의미한다(「근로기준법」 제2조). 산재보험급여는 근로자의 연령, 직종, 근로기간 등을 고려하지 않고 근로자가 업무상 재해를 입을 당시에 지급 받았던 평균임금을 토대로 산정 및 지급되는 것이다.

다만, 산재보험은 다른 근로자의 평균임금으로 인해 수급자가 받는 산재보험 급여의 실질적인 가치가 하락하는 것을 방지하기 위하여 근로자 평균임금의 증감률을 반영하여 보험급여를 지급한다. 평균임금을 산정해야 할 사유가 발생한 날부터 1년이 지난 이후에는 매년 전체 근로자 임금 평균액의 증감률을 반영하여 보험급여를 지급하는 구조이다. 그러나 산재 근로자가 60세²²¹⁾에 도달한 이후에는 소비자물가변동률에 따라 평균임금의 증감(「산재보험법」 제36조제3항)을 반영하여 보험급여의 적정성을 보장하고 있다. 이를 위해 고용노동부는 매년 전체 근로자 평균임금의 증감율과 소비자물가변동률을 고시하고 있으며, 산재보험 급여의 실질 가치 하락을 방지하기 위하여 산재 근로자로 하여금 평균임금 증감을 신청할 수 있도록 하는 평균임금 증감 신청 제도를 도입하고 있다.

또한, 산재보험급여는 저소득 근로자에게 지급되는 산재보험 급여의 지급 수준을 보장하기 위하여 최저 보상기준금액을 설정하고 있으며, 근로자 간 평균임금 격차로 인해 발생하는 보험급여의 차이에 대한 보완 장치로 최고 보상기준금액도 두고 있다. 최저 보상기준과 최고 보상기준은 전체 근로자 임금 평균액의 50.0%와 180.0%이다.(「산재보험법」 제36조제7항).²²²⁾

221) 「산업재해보상보험법」

부칙 제2조 (평균임금의 증감에 관한 특례) 제36조제3항의 개정규정에도 불구하고 2013년 이후에는 다음 각 호의 구분에 따른 연령에 도달한 이후에 소비자물가변동률에 따라 평균임금을 증감한다.

1. 2013년부터 2017년까지 : 61세
2. 2018년부터 2022년까지 : 62세
3. 2023년부터 2027년까지 : 63세
4. 2028년부터 2032년까지 : 64세
5. 2033년 이후 : 65세

222) 고용노동부, 「2024년도 산재보험 사업연보」, 2025.10

[표 165] 최저·최고 보상기준 고시금액: 2021~2026년

(단위: 원/1일)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
최저보상기준금액	69,760	73,280	76,960	78,880	80,240	82,560
최고보상기준금액	226,191	232,664	246,036	253,354	258,132	268,299

자료: 고용노동부 고시를 토대로 국회예산정책처 작성

4. 재정구조

(가) 개요

산재보험의 재정은 「국가재정법」에 따른 기금의 형태로 운영되고 있다. 산재보험 제도 운영 및 보험사업, 산업재해 예방사업에 필요한 재원을 확보하고, 보험급여에 충당하기 위하여 「산재보험법」 제95조223)에 따라 산업재해보상보험및예방기금(이하 “산재보험기금”이라 한다)이 설치되어 있다. 정부는 「국가재정법」에 따라 산재보험의 수입과 지출을 관리하며, 고용노동부는 산재보험기금의 관리주체로 매년 기금운용계획을 수립하고, 국회의 심의·의결을 통해 계획을 확정한다.

산재보험기금의 수입은 고용주 및 피고용자가 납부하는 사회보장기여금, 적립금의 금융자산 투자 등에서 발생하는 기금운용수익을 포함한 재산수입 및 국고지원금 등으로 구분된다. 산재보험을 구성하는 기타수입에는 용자 및 대여 사업의 원금회수금뿐만 아니라 산재보험기금 보유자산(토지)을 지방노동관서 등에서 사용함에 따라 발생하는 임차료 수입, 임대사업에 따른 토지 및 건물대여료 수입 등이 포함되며, 정부내부수입에는 만기가 도래하여 회수된 공공자금관리기금 예치 원금 등이 포함된다.

산재보험기금의 지출은 의무지출인 산재보험급여와 기금운영비를 포함한 재량지출로 구분된다. 산재보험급여는 앞서 소개한 요양·휴업·장해 등의 급여 지급에 소요되는 비

223) 「산업재해보상보험법」

제95조(산업재해보상보험및예방기금의 설치 및 조성) ① 고용노동부장관은 보험사업, 산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하고, 보험급여에 충당하기 위하여 산업재해보상보험및예방기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 보험료, 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 조성한다.

③ 정부는 산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 100분의 3의 범위에서 제2항에 따른 정부의 출연금으로 세출예산에 계상(計上)하여야 한다.

용을 의미하며, 재량지출은 산재병원지원, 산재보험 시설 건립 등 산재보험 사업과 산재 예방을 위한 사업비 및 근로복지공단 및 산업안전관리공단의 운영에 소요되는 비용이 포함된다.

[표 166] 산재보험기금 재정구조 개요

구분	항 목		내 용
수입	보험료 수입	사업주	고용주부담금: 가입자가 납부하는 보험료 * 근로자: 보수총액에 대해 보험료를 적용금액 100% 부담 ** 노무제공자: 보수총액에 대해 보험료를 적용금액 중 50% 부담
		노무 제공자	피고용자부담금: 보수총액에 대해 보험료를 적용금액 중 50% 부담
	자체 수입	재산 수입	토지 및 건물대여료 수입 산재근로자생활안정자금용자 및 산재예방시설용자 등 이자수입 여유자금 운용수익
		용자원금 회수	산재근로자생활안정자금용자 및 산재예방시설용자 등 원금 회수
		기타	보험료 연체금, 부당이득금, 구상금, 기타 잡수입 등
	정부지원금	일반회계 전입금	
	정부내부수입	공공자금관리기금 예탁금 원금 회수 및 예탁금에 대한 이자	
여유자금회수	산재기금 한국은행 국고잔액 회수 수입, 통화·비통화금융기관 예치금 회수 수입		
지출	산재보험급여	「산재보험법」에 의해 지출하는 각종 연금 및 일시금	
	용자사업	산재근로자생활안정자금 및 산재예방시설용자	
	산재보험사업	산재근로자 재활복지 및 요양관리, 산재병원지원, 산재보험료 징수관리, 산재보험 시설건립 및 정보화 사업 등	
	산재예방사업	유해·위험요인 개선을 위한 위험기계·공정·장비 등 개선·교체, 사고성 재해 관리, 자율안전관리체계 구축 지원, 근로자 건강보호 지원, 안전문화 정착지원, 안전 교육체험장 건립, 정보화 사업 등	
	기금운영비	산재보험 및 예방사업 관련 인건비 및 사업운영 경비 등	
	정부내부지출	산재기금 여유자금(기금 적립금)의 공공자금관리기금으로의 예탁금	
	여유자금운용	산재기금 여유자금(기금 적립금)의 채권·주식·대체투자 등 투자상품에 대한 투자금	
재정수지(수입-지출)		산재보험기금 수입(공공자금관리기금 예탁금 원금 및 여유자금 회수 제외) - 산재보험기금 지출(공공자금관리기금 예탁금 및 여유자금운용 제외)	

자료: 고용노동부

(나) 수입

산재보험기금의 수입은 2021년 9.5조원에서 2025년 11.3조원으로 연평균 4.4% 증가하였다. 이 중 가입자가 납부하는 고용보험료인 사회보장기여금은 동 기간 7.6조원에서 9.4조원으로 연평균 5.5% 증가하였으며, 특히 피고용자분담금이 크게 증가한 것으로 나타났다. 피고용자분담금은 2021년 663억원에서 2022년에는 1,015억원으로 급증하였는데, 이는 2021년 노무제공자²²⁴⁾에 대한 산재보험 임의가입 요건이 변화한 것이 주요 요인이다. 또한 2023년에는 노무제공자 산재보험 가입과 관련한 전속성 요건이 폐지됨에 따라 산재보험이 적용되는 노무제공자가 확대되었으며, 2024년 기존 산재보험이 적용되었던 직종 이외에 방과후강사, 관광통역 안내원 등이 새롭게 편입됨에 따라 2025년 피고용자분담금은 2,590억원까지 증가하였다. 기금운용수익이 2021년 1.7조원에서 2025년 1.4조원으로 연평균 4.4% 감소함에 따라 기타재산수입도 연평균 4.3% 감소하였다.²²⁵⁾

224) 노무제공자의 산재보험료는 근로자와 달리 사업주와 노무제공자가 1/2씩 분담한다.

225) 기금운용수익은 해당 연도 말 기준 회수실현된 운용수익을 의미하며, 산재보험기금의 운용 대상 적립금은 매년 증가하여 기금운용 대상 자산 규모 또한 확대되고 있다. 산재보험기금 운용 대상 적립금 현황은 다음과 같다.

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
산재보험기금 운용 대상 적립금	223,654	215,105	250,855	238,775	277,376

자료: 고용노동부 홈페이지

[표 167] 산재보험기금 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
보험료 수입	사회보장기여금	75,644	82,963	91,054	91,613	93,601	5.5	101,062
	고용주부담금	74,981	81,948	89,886	89,573	91,011	5.0	98,182
	피고용자부담금	663	1,015	1,168	2,040	2,590	40.6	2,880
자체 수입	기타재산수입	16,764	4,127	7,894	13,611	14,055	-4.3	9,990
	기금운용수익	16,706	4,062	7,817	13,523	13,953	-4.4	9,869
	용자원금회수	1,426	1,379	1,539	1,809	2,084	9.9	2,701
	기타수입	1,143	1,325	1,252	1,255	1,353	4.3	1,310
정부 지원금	일반회계전입금	163	183	200	213	213	6.9	313
	산재예방	100	120	137	150	150	10.7	250
정부내부수입 (예탁이자수입)		136	498	836	539	1,670	87.2	1,484
합 계		95,277	90,474	102,775	109,040	112,976	4.4	116,860
기금원금회수		14,000	28,931	20,300	0	48,501	36.4	48,500
여유자금회수		50,557	20,405	26,603	46,884	27,548	-14.1	43,642

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액
 2. 총수입은 기금원금회수와 여유자금회수를 더하여 산출
 자료: 고용노동부

산재보험에 대한 국고지원금은 보험사업의 사무 집행을 위한 지원금과 정부의 산재예방사업을 위한 지원금으로 구성된다. 정부의 산재예방사업을 위한 출연 의무는 법률에 규정되어 있으며, 현행 「산재보험법」은 보험사업의 사무 집행에 필요한 비용²²⁶⁾과 산재예방사업에 필요한 비용²²⁷⁾의 일부를 일반회계에서 부담하도록 규정하고 있다. 이에 고

226) 「산업재해보상보험법」

제3조(국고의 부담 및 지원) ① 국가는 회계연도마다 예산의 범위에서 보험사업의 사무 집행에 드는 비용을 일반회계에서 부담하여야 한다.

② 국가는 회계연도마다 예산의 범위에서 보험사업에 드는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

227) 「산업재해보상보험법」

제95조(산업재해보상보험및예방기금의 설치 및 조성) ③ 정부는 산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 100분의 3의 범위에서 제2항에 따른 정부의 출연금으로 세출예산에 계상(計上)하여야 한다.

제96조(기금의 용도) ② 고용노동부장관은 회계연도마다 제1항 각 호에 해당하는 기금지출예산 총액의 100분의 8 이상을 제1항제4호 및 제6호에 따른 용도로 계상하여야 한다.

용노동부는 산재예방사업을 목적으로 각 회계연도마다 산재보험기금 지출예산 '총액의 3% 범위'에서 출연금 예산을 계상하여야 하고, 지출예산 '총액의 8% 이상'을 산재예방 사업을 위해 편성하여야 한다. 2026년 편성된 산재예방사업비는 1.71조원으로 법정 비율을 준수하였으며, 산재예방사업을 위한 일반회계 전입금은 250억원으로 나타났다.

[표 168] 산재예방 관련 편성 현황: 2021~2026년

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
산재보험기금 지출총액	80,990	88,844	96,406	98,222	100,176	104,720
산재예방사업	11,317	12,552	13,673	14,587	14,711	17,051
산재예방지원 관련 일반회계 전입금	100	120	137	150	150	250

주: 2021~2026년 계획액 기준

자료: 고용노동부

(다) 지출

산재보험기금의 지출은 최근 5년간(2021~2025년) 8.0조원에서 10.1조원으로 연평균 5.9% 증가하였으며, 의무지출인 산재보험 급여는 2021년 6.5조원에서 2025년 8.0조원으로 연평균 5.5% 증가하였다. 2025년 기준 산재보험 급여 지출액은 장해급여, 휴업급여, 요양급여의 순이다. 산재보험급여 지출 중 가장 높은 비중을 차지하는 장해급여의 지급액은 최근 5년간(2021~2025년) 2.2조원에서 3.0조원으로 증가하였다. 앞서 살펴본 장해급여의 수급자 수가 요양급여 및 휴업급여에 이은 세 번째였던 것과 달리 급여지출액은 9개(진폐 포함) 급여 중 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 이는 신체 등에 장애가 있는 경우 지급되는 장해급여의 특성상 1인당 급여액이 상대적으로 높다는 점이 주요 요인으로 판단된다.

휴업급여는 요양으로 인해 취업하지 못한 기간에 대해 지급하는 급여로, 휴업급여에 대한 지출은 최근 5년간(2021~2025년) 연평균 5.4% 증가하여 전체 산재보험 급여의 지출 증가율(5.5%)을 소폭 하회하였다. 동 기간 휴업급여 수급자 수의 증가율(3.3%)보다 지출액이 다소 빠르게 증가한 것으로 나타났는데, 이는 임금상승률에 연동되는 급여의 특성이 반영된 결과로 해석된다.

세 번째 순서는 요양급여가 차지하며, 요양급여에 대한 지출액은 2021년 이후 2022년까지 다소 감소 추세를 보였으나, 이후 반등하여 2023년 1.5조원까지 증가한 후 2025년까지 하락하는 추세를 보여주고 있다. 같은 기간 요양급여 수급자 수는 연평균 1.5% 증가하였고, 지출액은 1.7% 증가하여 지출액 증가율이 수급자 수 증가율을 다소 상회하는 것으로 나타났다. 요양급여는 업무상 재해로 인해 의료기관에서 치료받은 비용에 대해 지급하는 급여라는 점에서 의료수가에 직접적인 영향을 받으나, 1인당 평균 요양 기간의 감소와 10년 이상 장기 요양환자 수의 감소 등의 영향으로 지출 증가세가 완화된 것으로 보인다.

산재보험기금의 재량지출은 2021년 1.6조원에서 2025년 2.1조원으로 연평균 7.3% 증가하였으며, 산재보험급여 지출액의 연평균 증가율(5.5%)을 상회하는 것으로 나타났다. 산재보험기금 재량지출은 산재예방 사업에 대한 재정지출 확대가 주요 원인으로 평가되며, 이는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 시행(2022년 1월 27일)²²⁸⁾에 대비하기 위하여 추진된 ‘산재 사망사고 감소 대책’과 ‘중대재해 감축 로드맵(2022.11.30.)’²²⁹⁾ 시행 등에 기인한다. 이러한 대책을 수행하기 위하여 위험성평가²³⁰⁾에 대한 컨설팅 지원, 안전시설 설치 지원, 스마트안전장비 보급 지원 등 다양한 산재예방 사업 등에 기인하는 것으로 판단된다.

한편, 산재보험기금 지출 중 연금성 지출은 매년 증가 추세이지만, 전체 지출에서 연금성 지출이 차지하는 비중은 2021년 31.0%에서 2025년에는 30.4%로 다소 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 산재보험의 보장성 강화 등으로 인해 연금 이외의 급여지출이 증가하는 것이 주요 원인이라 할 수 있다.

228) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」은 50인(건설 50억 이상) 이상은 2022년 1월 27일부터 시행되고, 5인 이상 49인 이하 사업장은 2024년 1월 27일부터 시행되었다.

229) 동 로드맵은 우리나라의 높은 사고사망만인율에 대한 문제인식을 토대로 2026년까지 사고사망만인율을 OECD 평균 수준까지 감축할 것을 목표로 시행되고 있으며, 이는 지금까지의 사후적 규제와 처벌 중심의 중대재해 감축 정책을 사전 예방에 중점을 두는 방향으로 전환하는 것이다.

230) 「산업안전보건법」

제36조(위험성평가의 실시) ① 사업주는 건설물, 기계·기구·설비, 원재료, 가스, 증기, 분진, 근로자의 작업행동 또는 그 밖의 업무로 인한 유해·위험 요인을 찾아내어 부상 및 질병으로 이어질 수 있는 위험성의 크기가 허용 가능한 범위인지를 평가하여야 하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 따른 조치를 하여야 하며, 근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치를 하여야 한다.

[표 169] 산재보험기금 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
산재보험급여	64,529	66,865	72,849	76,333	80,043	5.5	81,463
- 요양급여	13,607	13,165	15,187	14,629	14,580	1.7	14,185
- 휴업급여	15,840	16,934	18,648	19,261	19,573	5.4	20,478
- 장해급여	22,288	23,225	24,512	27,034	29,660	7.4	29,778
(장해연금)	(14,390)	(14,636)	(15,086)	(16,002)	(17,219)	4.6	(16,708)
- 유족급여	7,876	8,448	8,977	9,723	10,540	7.6	11,070
(유족연금)	(6,572)	(7,037)	(7,608)	(8,278)	(8,943)	8.0	(9,576)
- 간병급여	526	506	515	479	454	-3.6	464
- 상병보상연금	1,439	1,371	1,438	1,277	1,048	-7.6	846
- 장례비	348	388	363	388	429	5.4	405
- 직업재활급여	207	203	256	307	379	16.3	390
- 진폐급여	2,399	2,625	2,953	3,234	3,380	8.9	3,847
(진폐연금)	(2,399)	(2,625)	(2,953)	(3,234)	(3,380)	8.9	(3,847)
재량사업비	15,554	17,261	17,904	19,335	20,618	7.3	23,257
합 계	80,083	84,126	90,753	95,668	100,661	5.9	104,720
(연금)	(24,800)	(25,669)	(27,085)	(28,791)	(30,590)	5.4	(30,977)
여유자금운용	54,051	35,384	43,424	27,255	39,864	-7.3	53,782
정부내부지출 (공자기금 예탁)	25,700	20,300	15,501	33,000	48,500	17.2	50,500

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 고용노동부

(라) 재정수지 및 적립금

산재보험기금의 재정수지는 2021년부터 2025년까지 매년 흑자를 기록한 것으로 나타나고 있다. 최근 5년간 연평균 5.9%에 달하는 산재보험급여 지출의 증가에도 불구하고, 피고용자분담금의 증가와 운용수익 및 용자원금회수 등의 영향으로 2021년부터 2025년까지 산재보험의 누적적립금이 매년 확대되는 되는 것으로 나타났다. 산재보험기금은 2006년 이후 흑자 기초를 유지하고 있으며, 이에 따라 매년 적립금이 증가하고 있다.

[표 170] 산재보험기금 재정수지 및 적립금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수입액(A)	95,277	90,474	102,775	109,039	112,976	4.4	116,860
지출액(B)	80,083	84,126	90,753	95,668	100,662	5.9	104,720
재정수지(A-B)	15,194	6,348	12,022	13,371	12,314	-5.1	12,140
적립금(C)	222,222	228,386	240,340	253,653	265,954	4.6	278,094

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 고용노동부

현행법에 따라 고용노동부장관은 장래에 발생할 보험급여 지급에 충당하기 위하여 책임준비금을 적립해야 하며, 적립금 보유액이 책임준비금을 초과하면 그 초과액을 장래의 보험급여 지급 재원으로 사용하고, 부족할 경우 부족액을 보험료 수입에서 적립해야 한다(「산재보험법」 제99조). 따라서 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지 지급 결정한 보험급여의 총액을 익년도 책임준비금으로 산정하며, 2025년 말 기준 산재보험기금의 적립금은 26.6조원으로 법정 책임준비금 이상을 확보하고 있다.

[표 171] 산재보험기금 책임준비금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
책임준비금	59,581	63,701	66,794	72,784	76,422	6.4	81,265

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 계획액

자료: 고용노동부

5. 재정전망

2025년 10월 국회예산정책처는 2025년 말 기준 제도가 유지될 경우 산재보험기금의 수입과 지출은 각각 2029년 기준 13.0조원과 12.1조원으로 확대될 것으로 예상하였다.²³¹⁾

산재보험기금 수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 기여금 수입으로 이는 명목임금

231) 본 보고서에서 제시하는 산재보험기금 재정전망은 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)의 결과를 인용하였다.

상승률과 사업대상자의 규모에 근거하여 산출한 보수총액 등에 따라 전망된다. 산재보험기금 수입이 증가할 것으로 전망되는 주된 이유는 전망기간 동안 산재보험으로 편입되는 근로자 및 노무제공자의 확대와 명목임금상승률의 증가 등에 기인한다. 한편, 산재보험기금의 지출이 증가할 것으로 전망되는 주된 이유는 산재보험의 보장성 강화에 따른 산재보험급여 수급자 수의 확대와 급여 단가의 확대에 기인한다. 또한, 수급 개시 시점부터 사망 시까지 급여를 지급받는 연금의 특성으로 인해 연금을 수급하는 사람의 수가 누적될 것으로 예상된다는 점과 명목임금상승률 뿐만 아니라 소비자물가상승률의 변화에 따라 급여단가가 변화한다는 점도 산재보험 지출을 증가시키는 요인 중 하나이다. 전망 결과 2025년과 같은 수입·지출 추세가 이어질 경우 산재보험기금 수지는 흑자 기조를 유지할 것으로 전망된다.

[표 172] 산재보험기금 재정전망: 2026~2029년

(단위: 조원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	'26~'29년 연평균 증가율
수입	11.4	11.9	12.4	13.0	4.5
지출	10.9	11.2	11.6	12.1	3.5
수지	0.5	0.7	0.8	0.9	—
적립금	27.1	28.0	29.0	30.1	—

- 주: 1. 동 재정전망은 2024년 실적치를 기준으로 전망한 결과임
 2. 수지 = 수입(자체수입+전입금+예탁이자수입) - 지출(사업비+기금운영비)
 3. 전망액은 경상가격

자료: 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」, 2025.10.

[참고] 정부의 산재보험 재정계산

- 「산업재해보상보험법 시행령」 제90조제3항²³²⁾은 고용노동부장관으로 하여금 보험료와 보험급여의 총액을 분석하여 수입과 지출의 균형을 유지하도록 규정하고 있으며, 이에 고용노동부는 2014년 이후 3년 주기로 재정계산을 실시하고 있음
 - 2023년 추계의 전망기간은 49년(2022~2070년)으로 재정계산 실무는 근로복지공단 산하에 있는 근로복지연구원 이 담당
- 2023년 추계 결과, 산재보험의 적립금은 2070년 기준 326.1조원이 될 것으로 전망됨

6. 기금운용

산재보험기금의 관리주체는 고용노동부장관이며, 고용노동부가 직접 관리하는 방식으로 운용하고 있다. 2015년 이전까지 산재보험기금의 자산운용체계는 다수 증권사(11개사)를 통해 자금을 분산·배분하는 형태로 위탁 운영하는 방식이었으나, 2015년 7월 이후 전담 자산운용체계를 도입하여 운용하고 있다.²³³⁾

(가) 기금운용체계

산재보험기금은 「국가재정법」 제74조제5항²³⁴⁾ 및 76조²³⁵⁾ 및 「산재보험법」 제8조에 따라 산업재해보상보험및예방심의위원회와 자산운용위원회를 설치하고 있다. 산업재해보상보험및예방심의위원회는 산재보험기금운용에 관한 주요사항(기금운용계획 수립 및 기금운용 결과 심의, 자산운용지침의 제·개정 심의 등)을 심의하며, 자산운용위원회는 산재보험기금의 운용에 관한 사항을 심의한다. 이밖에 산업재해보상보험정책전문위원회를 두어 자산운용지침의 제·개정 등 산업재해보상보험및예방심의위원회 심의사항에 대해 검토·조정하고 있다.

고용노동부 자산운용팀은 자산운용위원회, 리스크관리위원회 및 성과평가위원회 등 자산운용 관련 위원회의 운영을 지원하고, 여유자금을 주간운용사에 위탁하는 역할을 담당한다. 고용노동부 자산운용팀이 자산운용위원회가 정한 자산별 위탁운용 비중에 따라 자산배분계획을 수립하고, 「산재보험기금 자산운용지침」 등에 규정된 바에 따라 주간운용사에 배정하면, 주간운용사는 자산배분계획에 따라 하위 운용사를 통해 자금을 운용하는 등 여유자금을 통합 관리하는 구조이다.²³⁶⁾

232) 제90조(책임준비금의 산정 기준 등) ③ 고용노동부장관은 정수한 보험료의 총액과 지급한 보험급여의 총액을 3년마다 분석하여 수입과 지출의 균형을 유지하도록 노력하여야 한다.

233) 고용노동부 홈페이지, <https://www.moel.go.kr/info/astmgmt/employ/sanjaeList2.do>

234) 「국가재정법」

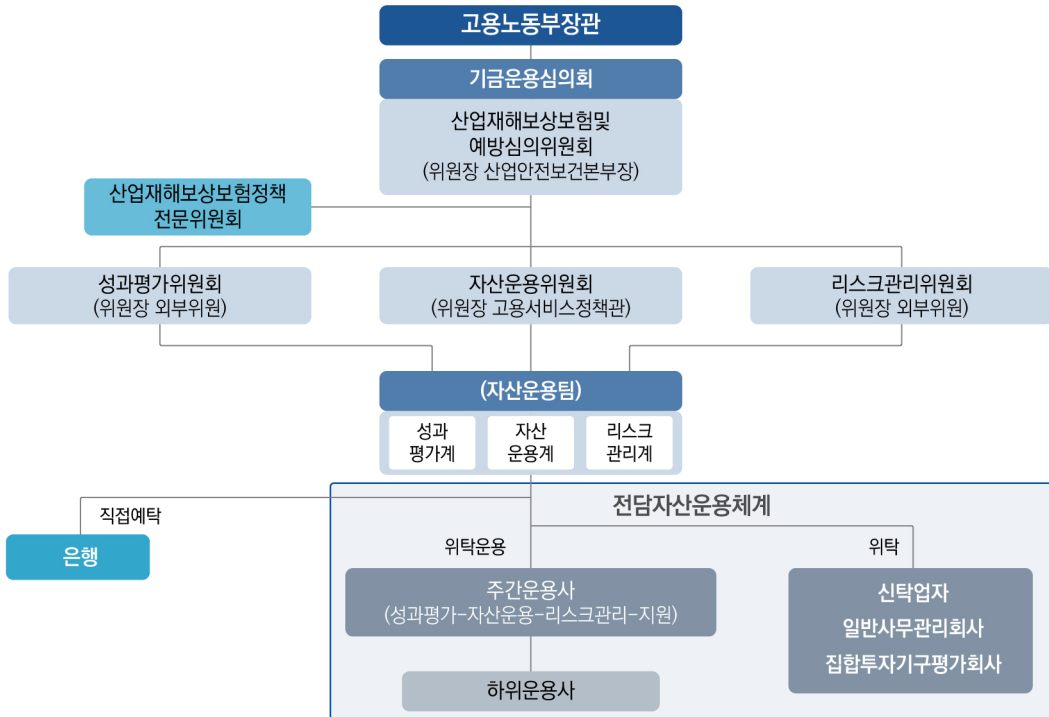
제74조(기금운용심의회) ⑤ 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 따라 설치된 위원회 등은 이를 심의회로 보며, 그 위원회 등이 다른 법률에 따라 심의하여야 하는 사항은 제2항 각 호의 심의사항에 해당하는 것으로 본다.

235) 「국가재정법」

제76조(자산운용위원회) ① 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 심의회에 자산운용위원회를 설치하여야 한다.

236) 고용노동부 홈페이지, <https://www.moel.go.kr/info/astmgmt/employ/sanjaeList2.do>

[그림 52] 산재보험기금 기금운용체계



자료: 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

(나) 기금운용자산

산재보험기금은 투자자산에 따라 주식, 채권, 대체투자, 단기자금 등으로 구분되어 운용되고 있다.²³⁷⁾ 최근 5년간 산재보험기금은 글로벌 분산투자 효과 기대 및 자국편향(Home-bias) 위험을 해소하기 위하여 해외 투자 비중을 확대하였다. 이러한 특징은 국내 주식과 채권이 차지하는 비중은 각각 지난 5년간 0.4%와 2.8% 증가한 데 반해 해외 주식과 채권이 차지하는 비중은 각각 연평균 13.5%와 3.2% 증가하였다는 점에서 확인할 수 있다.

산재보험기금에서 채권이 차지하는 비중은 2021년 10.7조원에서 2025년 12.0조원으로 최근 5년간 연평균 2.9% 증가하였고, 주식은 2021년 8.2조원에서 2025년 10.8조원으로 7.3% 증가하였다. 2025년 기준 산재보험기금의 자산 구성을 살펴보면, 전체 적

237) 대체투자는 주식이나 채권을 제외한 부동산, 선박, 항공기, 인프라, 자원개발 등 실물자산과 사회적책임 투자펀드 등 기업투자 및 파생상품이나 헤지펀드 등을 의미하며, 단기자금은 산재보험기금 재정지출에 대비하기 위하여 1년 미만으로 운용되는 자산을 의미한다.

립금에서 주식이 차지하는 비중은 39.1%인 10.8조원으로, 이는 국내주식 4.3조원과 해외주식 6.5조원으로 구분된다. 채권은 같은 시점을 기준으로 전체 적립금의 43.3%로 11.1조원은 국내채권이, 0.9조원은 해외채권으로 구성된다. 대체투자는 전년 대비 다소 증가한 3.4조원이며, 단기자금은 약 1.5조원으로 전체 적립금의 5.3%를 기록하였다.

[표 173] 산재보험기금 자산구성: 2021~2025년

(단위: 억원, %)

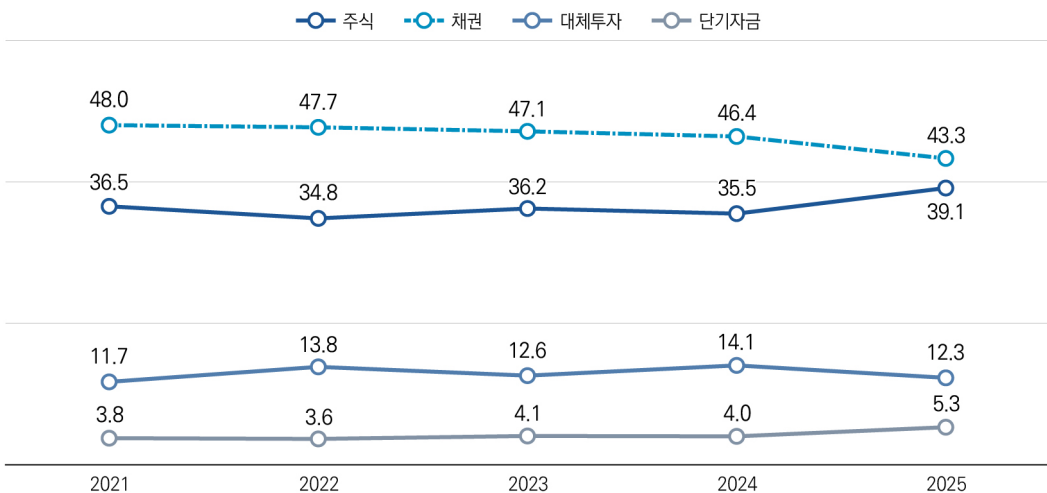
구분		2021	2022	2023	2024	2025	비중	연평균
								증가율
주식	국내주식	42,411	36,916	40,412	33,335	43,140	15.6	0.4
	해외주식	39,284	38,016	50,460	51,418	65,301	23.5	13.5
	소계	81,695	74,932	90,872	84,753	108,441	39.1	7.3
채권	국내채권	99,338	96,048	111,965	103,673	111,051	40.0	2.8
	해외채권	8,047	6,511	6,192	7,187	9,121	3.3	3.2
	소계	107,385	102,559	118,157	110,860	120,172	43.3	2.9
대체투자		26,169	29,775	31,591	33,604	34,079	12.3	6.8
단기자금		8,405	7,839	10,235	9,558	14,684	5.3	15.0
합 계		223,654	215,105	250,855	238,775	277,376	100.0	5.5

주: 연도말 평가액 기준

자료: 고용노동부

[그림 53] 산재보험기금 자산별 투자 비중

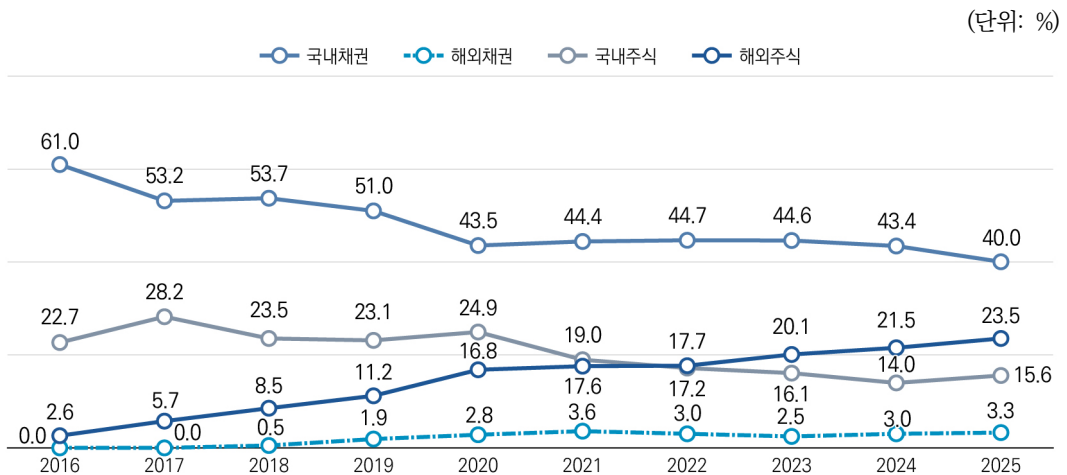
(단위: %)



자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지역별 투자 비중을 보면, 2025년 기준 전체 적립금의 23.5%를 해외주식이 차지하여 최근 10년간 산재보험기금의 해외주식의 비중은 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 최근 5년간 해외채권도 연평균 3.2% 증가하였으나, 전체 적립금에서 차지하는 비중은 3.3% 수준이다. 국내채권의 비중은 전년 대비 3.4%p 감소하였으나, 여전히 전체 자산 구성에서 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 54] 산재보험기금 지역별 투자 비중



자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 기금운용수익률

산재보험기금의 최근 5년간(2021~2025년) 수익률은 최저 -8.4%에서 최고 16.7%로 약 25.1%p 증감을 보였고, 2025년 기준 자산 유형 중에서는 주식이 가장 높은 수익률을 보이는 것으로 나타났다. 최근 5년간(2021~2025년) 채권의 수익률은 상대적으로 안정적인 수익률(-6.7~8.0%)을 기록하였으며, 대체투자는 최근 5년간 수익률이 4.0~12.0%로 채권과 주식에 비해 중간 수준의 수익률과 가장 낮은 수준의 변동폭을 보였다.

[표 174] 산재보험기금 자산유형별 수익률: 2021~2025년

(단위: %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
주식	국내주식	6.2	-22.3	20.3	-8.5	85.1
	해외주식	30.9	-12.1	22.9	33.6	20.7
	소계	17.7	-17.2	22.0	14.5	43.0
채권	국내채권	-1.5	-6.2	8.3	5.2	1.3
	해외채권	-1.4	-12.3	3.7	0.7	2.8
	소계	-1.5	-6.7	8.0	4.9	1.4
대체투자		12.0	9.1	4.0	5.9	5.6
단기자금		0.9	2.8	4.1	3.9	2.9
합 계		7.0	-8.4	12.3	8.6	16.7

주: 1. 시간가중수익률

2. 2021~2025년 결산기준

자료: 고용노동부

제3장

국민건강보험

제1절 개요

국민건강보험(이하 “건강보험”)은 국민의 질병과 부상에 대한 예방, 진단, 치료 및 건강 증진 등에 대한 보험급여를 제공하여 국민보건 향상과 사회보장 증진에 기여할 목적으로 도입된 제도이다.²³⁸⁾ 1963년 「의료보험법」 제정 당시에는 임의가입제도로 시작하였지만, 1989년부터 전 국민을 가입 대상으로 하는 사회보험으로 확대되었으며, 2000년에는 「국민건강보험법」을 제정하고 국민건강보험공단을 설립하여 이를 보험자로 두는 현 제도의 기반이 마련되었다.

건강보험제도는 국가별로 운영주체(공적, 민영), 재원조달방식(사회보험, 조세), 급여 지급방식(통합, 계약, 보상) 등에 따라 서로 상이한 체계와 제도로 운영되고 있으며,²³⁹⁾ 우리나라 건강보험은 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 우리나라의 건강보험은 강제가입을 원칙으로 하는 사회보험이다. 의료급여 수급자를 제외한 ‘국내에 거주하는 국민’ 전체를 가입대상으로 하고, 가입 실효성 확보를 위해 건강보험료 또한 강제 징수하고 있다.²⁴⁰⁾ 보험료는 소득과 자산에 따라 차등 부담하지만, 보험급여는 모든 가입자에게 균등하게 제공한다는 특징이 있다. 참고로, 건강보험은 당해 연도 보험급여(지출)를 당해 연도 보험료 수입으로 충당하는 1년 단위의 단기보험 형태로 운영되고 있다.

238) 「국민건강보험법」

제1조(목적) 이 법은 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

239) 예시로, 우리나라, 일본, 프랑스는 대표적인 공적건강보험이자 사회보험방식 채택 국가이며, 영국과 스웨덴 등은 조세방식을 채택하고 있다. 그 밖에 민영보험제도의 대표국가로는 미국, 스위스 등이 있다.

240) 「국민건강보험법」

제69조(보험료) ① 공단은 건강보험사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 제77조에 따른 보험료의 납부의무자로부터 보험료를 징수한다.

둘째, 국민건강보험공단은 건강보험제도의 단일 보험자이며, 의료서비스 이용에 대한 급여 지급은 계약 방식에 따라 이행된다. 계약 방식이란, 보험자인 공단과 의료기관이 계약을 체결하고 건강보험 가입자인 국민이 의료서비스를 이용할 경우 의료비용의 일부(급여비)를 공단이 의료기관에 지불하는 방식을 말한다.

마지막으로, 건강보험은 우리나라 여타 사회보험들과는 다르게 국가재정이 아닌 국민 건강보험공단의 회계로 운영되고 있다. 이로 인해 2025년 결산 기준 102.4조원에 달하는 건강보험 지출이 국회의 감시·감독을 받지 않고 있어 국회의 통제 강화 방안과 기금화의 필요성에 대한 논의가 지속적으로 대두되고 있다. 실제로 2026년 확정 예산 기준으로, 건강보험료 예상수입액(91.0조원)의 14.0%에 해당하는 12.7조원의 국고지원금(일반회계 및 국민건강증진기금)만이 의무지출로서 국회의 심의를 받고 있는 상황이다.

제2절 주요 제도 변화

제도의 도입 및 확대

건강보험제도는 1963년 12월 우리나라 최초의 사회보험법인 「의료보험법」이 제정되면서 시작되었다. 당시 정부 및 기업의 불충분한 재정여건으로 인해 300인 이상 사업장에서의 임의가입을 원칙으로 출발하였는데, 대부분 국민들의 소득수준은 의료보험 가입에 관심을 둘 만큼 높지 않고 사회보험의 필요성에 대한 인식도 부족하여 가입률은 저조할 수 밖에 없었다. 이에 1976년 12월 「의료보험법」 전문을 개정하고 의무가입(당연 적용) 조항을 추가하면서 1977년부터 실질적인 의료보험 체계를 갖추는 계기를 마련하였다.

1977년 7월부터 500인 이상 사업장(486개 조합) 근로자에게 의료보험을 당연 적용하는 직장의료보험이 시행되었으며,²⁴¹⁾ 이후 의무가입 대상이 점차 확대되어 1979년 1월에는 공무원 및 사립학교 교직원, 1988년에는 농어촌 지역 자영자, 1989년 7월에는 도시지역 자영자까지 적용되었다. 이로써 의무가입이 최초 시행된 1977년 이후로 12년, 의료보험이 도입된 지 26년 만에 전 국민 의료보험이 실현되었다.

전 국민 의료보험은 100년 이상의 기간이 걸린 유럽 등 다른 국가들과 비교해 본다면 비교적 단기간에 이루어낸 성과로 평가할 수 있다. 다만, 다수의 지역 및 직장조합으로

241) 직장의료보험은 이후 1981년 100인 이상 사업장 근로자, 1988년 5인 이상 사업장 근로자, 2001년 모든 사업장으로 확대 적용되었다.

분리·운영되던 방식은 업무의 중복과 비효율, 관리비용의 낭비뿐만 아니라 상이한 보험료 부과체제로 인한 형평성 측면에서 문제가 제기되었다.

[그림 55] 국민건강보험제도 주요 연혁



자료: 건강보험심사평가원

이에 1998년 공무원·사립학교교직원 의료보험과 지역의료보험조합 통합을 시작으로 1999년에 「국민건강보험법」이 제정되었으며, 국민건강보험공단 설립을 통하여 단일보험자 조직의 관리운영체계를 마련하고자 하였다.

또한 2000년에 의약분업 실시에 따라 수가 인상 등으로 보험 지출이 크게 증가하자, 건강보험 재정적자 해소를 위해 2002년 1월 19일 「국민건강보험재정건전화특별법」이 제정·시행²⁴²⁾되어 건강보험 재정에 대한 국가의 재정지원 규정이 최초로 마련되었다. 2003년 7월에는 직장가입자와 지역가입자의 건강보험 재정이 통합 운영됨에 따라 현재와 같은 건강보험 제도가 확립되었고, 2011년부터는 국민건강보험공단이 건강보험과 장기요양보험 외에 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보험료를 통합 징수하고 있다. 이후 건강보험은 제도의 보장성을 넓히는 방향으로 운영 및 개선되고 있다.²⁴³⁾

건강보험 보장성 강화²⁴⁴⁾

2004년 이후 건강보험 재정이 흑자로 전환되고 보장성 강화에 대한 정책 의지가 맞물리면서, 정부는 2005년 「제1차 건강보험 중기 보장성 강화 계획(’05~’08)」을 시작으로 지속적으로 보장성 강화 대책을 보완·추진해왔다.²⁴⁵⁾ 그러나 지속적인 보장성 확대 정책에도 불구하고 건강보험 보장률²⁴⁶⁾은 10년간(2005~2015년) 60% 수준에서 정체되었고,²⁴⁷⁾ 의료비가 소득수준의 40%가 넘는 재난적 의료비의 발생률도 오히려 증가하였다.²⁴⁸⁾

242) 2006년 12월 31일로 만료된 한시법이다.

243) 보건복지부는 2005년부터 중장기 계획을 수립하여 총 네 차례 보장성 강화 대책을 발표하는 등 보장성 확대 정책을 지속해왔다. 2017년 8월 발표한 「건강보험 보장성 강화대책」의 경우 당시 누적 준비금이 20조원을 초과함에 따라 정책 추진을 위한 적기로 보았으며, 건강보험 보장률을 70%까지 확대하겠다는 목표를 제시하였다. 이후 윤석열 정부는 「필수의료 지원대책-중증·응급, 분만, 소아진료를 중심으로」(2023.1.31.)와 「건강보험 지속가능성 제고방안」(2023.2.28.)을 발표하며 필수의료에 대한 지원을 확대하되 기존 보장성 강화 항목(MRI, 초음파 등) 및 계획을 재점검할 것을 밝혔다.

244) 국회예산정책처의 「2019~2028년 8대 사회보험 재정전망」(2019) p.194를 참고하여 작성하였다.

245) 「2005~2008년 계획」을 최초 수립, 「2009~2013년 중기보장성 계획(5개년)」, 「2014~2018년 중기보장성 계획(5개년)」을 수립한 바 있다.

246) 의료비(미용, 성형 등 제외) 대비 건강보험 급여비가 차지하는 비중을 가리킨다.

247) 건강보험 보장률은 2008년 62.6%였으며, 2016년 62.6% 수준으로 조사되었다.

248) 국민건강보험공단에 따르면, 전체 소득의 40% 이상을 의료비로 지출하는 가구 비중은 2010년 3.68%에서 2014년 4.28%로 증가하였다.

이러한 상황에서 보건복지부는 2017년 8월 「건강보험 보장성 강화대책」을 발표하여 ‘의학적으로 필요한 비급여를 완전히 해소’하고 건강보험 보장률을 2015년 63.4%에서 2022년 70%까지 높일 계획이라고 밝혔다.²⁴⁹⁾ 당시 건강보험 재정 흑자가 지속되면서 2017년 기준 누적 준비금이 20.8조원에 도달하였다는 점에서도 정부는 획기적인 보장성 확대 추진의 적기로 보았다. 보장성 강화대책의 주요 내용은 의료비 증가와 환자 부담의 주요 원인인 비급여 대상의 급여항목 전환, 취약계층 및 저소득층의 의료비 부담 완화, 재난적 의료비 지원 등이다.

보건복지부에 따르면, 과거 「제3차 보장성 강화 계획(14~18년)」 시행에 13.38조원, 「제4차 보장성 강화 계획(17~22년)」에 26.49조원이 투입되었다. 주요 세부 항목별로 살펴보면(표 170), 의학적 비급여였던 각종 초음파(복부, 생식기, 심장 등), MRI(뇌·혈관·특수검사, 척추 등) 등이 급여화되고, 선택진료비 폐지, 상급병실(2, 3인실) 급여화, 취약계층 본인부담 경감(노인 임플란트, 노인 외래정액제, 난임시술 등) 등이 추진되었다.

다만, 보건복지부는 2023년 건강보험 재정안정화 및 지출효율화를 강조하며 「건강보험 지속가능성 제고방안」(2023.2.28.) 발표를 통해 잔여 급여화 검토 대상 항목과 기급여화 항목의 재검토 계획을 밝혔다. 이와 더불어 「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028년)」(2024.2.2.)에서는 기존 보장률 개선 방식의 한계를 언급했는데, 그간 지속적인 보장성 강화 대책에도 불구하고 2021년 기준 건강보험 보장률이 64.5% 수준으로 기존 목표 70%를 달성하지 못했다는 점과 주요 질환의 보장률이 이미 70%²⁵⁰⁾를 상회한 점을 근거로 제시했다. 결론적으로 보건복지부는 최근 화두인 지역의료 및 필수의료 공백 위기²⁵¹⁾에 대응하기 위해 의료정책의 방향을 기존의 ‘의료비 부담 완화’를 강조한 보장성 강화 정책에서 ‘필수의료 중심’으로 전환하였음을 알 수 있다.²⁵²⁾

249) 보건복지부, “모든 의학적 비급여, 건강보험이 보장한다”, 보건복지부 보도자료, 2017.8.9.

250) 「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028년)」(2024.02.02.)에 따르면, 2021년 기준 4대 중증질환 보장률은 84%, 중증·고액진료비 상위 50위 내 질환 보장률은 80.3% 수준이다.

251) 2023년에는 소위 ‘소아과 오픈런’, ‘응급실 뺑뺑이’ 등의 현상이 대두되면서 필수의료 붕괴가 큰 화두로 떠올랐다. 이는 소아청소년과와 응급의학과 등의 필수의료 인력 부족에 기인하는데, 상대적으로 낮은 수가, 열악한 근무환경, 민사·형사 처벌 위험 등으로 의사 인력들이 해당 과를 기피하기 때문이다. 이에 따라 보건복지부는 필수의료 지원대책과 두 차례에 걸친 소아의료 개선대책, 필수의료 혁신 전략 등을 발표하였으며, 이를 이행하기 위한 의과대학 정원 확대 계획을 발표(2024.02.06.)하였다.

252) 보건복지부 제출자료에 따르면, 「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028년)」(2024.02.02.)에는 다음 네 개의 키워드에 따른 건강보험 보장성 강화 정책이 포함되어 있다. (1) 생애, 질병단계별 끊임없는 의료서비스 보장, (2) 필수의료 지원강화, (3) 통합적 건강관리 지원, (4) 의료안전망 내실화. 다만, 각 항목별 예상 소요 재정은 제시하지 않았다.

[표 175] 건강보험 보장성 강화 주요 내용

(단위: 조원)

구분	주요 추진내용	소요 재정	
		예상	실제
제1차 중기보장성 강화계획 (‘05~’08)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (중증질환 의료비 경감) 암, 심뇌혈관, 심장질환 법정 본인부담률 인하, 항암제 급여기준 확대 ○ (고액진료비) MRI 급여 적용 확대, 입원 식대 급여화 ○ (사회적 약자에 대한 의료접근성 강화) 장애인 보조기기 급여 확대, 저소득층 본인부담상한제 확대, 장애인 임신부 진료 활성화 ○ (미래세대에 대한 건강투자) 자연분만 및 조산아 등 본인부담 면제, 6세 미만 입원 아동 본인부담 인하 	-	-
제2차 중기보장성 강화계획 (‘09~’13)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (중증 고액질환자 진료비 경감) 희귀난치성 치료약제 급여 확대, 암, 심혈관, 뇌혈관 질환률 본인부담 경감 등 ○ (진료비 부담이 큰 비급여 항목의 급여전환) MRI 검사 급여 확대, 초음파 검사 급여 적용 추진, 치과분야 보장성 확대 등 ○ (저출산 등 사회적 변화 대응 보장성 확대) 임신·출산진료비 지원 확대, 의료용 스쿠터 등 장애인 보조기기 급여 대상 확대 등 	-	-
제3차 중기보장성 강화계획 (‘14~’18)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (필수의료 보장강화) 4대 중증질환 필수의료 건강보험 적용 확대, 생애 주기별 보장강화(임출산 보험 적용 강화, 신생아 의료비부담 완화, 노인 틀니 임플란트 보험적용 등) ○ (고액 비급여 해소) 선택진료비, 상급병실료 등 3대비급여의 해소, 의료비 부담이 큰 고가검사 보험적용 확대, 4대 중증질환 중심 선별급여 제도 도입 등 ○ (취약계층 의료지원 강화) 장애인 보조기기 지원 강화, 필수 재가치료에 대한 건보 지원 확대, 저소득층과 취약지에 대한 건보 지원 강화 ○ (국민의료비 부담경감) 의학적 비급여의 건강보험 적용 확대, 선택진료비 폐지, 간호·간병 통합서비스 병상 확대 등 3대비급여 해소 	24.14	13.38
건강보험 보장성 강화대책 (‘17~’22)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (취약계층 대상자별 의료비 부담 완화) 노인 틀니·임플란트 본인부담률 및 외래진료비 개선, 15세 이하 입원진료비 본인부담률 인하, 난임 시술 행위, 약제 등 건강보험 적용, 장애인 보조기기 급여 대상자 확대 등 ○ (의료안전망 강화) 본인부담상한제¹⁾ 개선, 재난적 의료비 지원²⁾ 확대 등으로 개인 의료비 부담 상한액 적정 관리 	30.62	26.49

주: 제1차, 제2차 계획의 경우 예상 및 실제 소요 재정이 발표되지 않았음

- 1) 환자가 부담한 연간 본인부담금 총액이 개인별 상한액을 초과하는 경우 그 초과 금액을 보험료 분위에 따라 국민건강보험공단에서 부담하는 사업임
- 2) 소득 대비 과도한 의료비 지출로 경제적 어려움을 겪는 가입자에게 의료비의 일부를 지원하는 사업이다. 비급여 및 본인부담상한제를 적용 받지 않는 급여를 대상으로 연간 5천만원 한도로 지원한다. 가구의 소득구간별(기준 중위소득 200% 이하 한정)로 본인이 부담한 의료비 총액이 기준금액을 초과할 시 소득구간별 지원비율을 적용하여 의료비를 지원함

자료: 보건복지부

[표 176] 건강보험 보장성 강화 대책의 주요 과제 추진 계획 및 실적

구분	과제		실적	진행 상황	
초음파	상복부(간·담낭 등)		'18	완료	
	하복부(소장·대장 등), 비뇨기(신장 등)		'19		
	응급·중환자		'19		
	남성 생식기(전립선·정낭 등)		'19		
	여성 생식기(자궁·난소 등)		'20		
	두경부(눈)		'20		
	흉부		'21		
	심장		'21		
	두경부(갑상선·부갑상선 등)		'22		
		혈관		'22	검토완료
근골격		'22	(비급여)		
의학적 비급여의 급여화	MRI	뇌·혈관·특수검사	'18	완료	
		두경부(눈/귀/안면), 흉·복부			'19
		흉·복부			'19
		척추		'22	
	근골격계		'22	검토완료 (비급여)	
등재 비급여	노인·여성·아동 등 의료취약계층 질환		'18	완료	
	중증질환		'19		
	안과질환		'20		
	척추질환		'21		
	근골격계 질환		'22		
	이비인후과 질환		'22		
기준 비급여	감염·응급관리, 심혈관질환 등		'18	완료	
	뇌혈관질환, 암질환 등		'19		
	안과, 비뇨기과 등		'20		
	소화기질환, 심장질환 등		'21		
	관절질환, 피부질환 등		'22		
약제	중증질환 약제		계속	추진 중	
3대 비급여	선택진료비 폐지		'18	완료	
	상급병실(2·3인실) 급여화	상급종합/종합병원	'18	완료	
		병원/한방병원	'19		
간호간병 통합서비스 확대			계속	추진 중	
신포괄수가제 확대 등			계속	추진 중	

구분	과제		실적	진행 상황
취약 계층 본인 부담 경감	노인	중증치매 산정특례	'17	완료
		틀니	'17	
		치매신경인지검사	'12	
		임플란트	'14	
		노인외래정액제	'18	
아동 여성 장애인	아동	15세이하 입원진료비 본인부담 경감	'17	완료
		12세이하 총치치료(광중합형 복합레진)	'19	
		치아홈메우기	'17	
	여성	난임시술(보조생식술)	'17	완료
		장애인	보조기기 급여확대	'18
주치의	'18			
한방	추나	-	'19	완료
의료 안전망 강화	본인부담 상한제 개선	소득 하위 50% 건강보험 본인부담상한액 인하	'18	완료
	재난적 의료비지원	재난적 의료비 지원에 관한 법률 제정 및 대상자 확대	'18	완료

주: 2025년 상반기 기준
 자료: 보건복지부

건강보험료 부과체계 개편

건강보험료 부과체계 개편은 2018년 7월에 1단계 부과체계 개편, 2022년 9월에 2단계 개편으로 두 차례에 걸쳐서 시행되었다. 건강보험료 부과체계 개편은 ‘소득 중심’의 부과체계를 목표로 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부과액의 형평성을 개선하고 저소득층의 건강보험료 부담을 경감시키고자 하였다. 기존 부과체계하에서 직장가입자는 소득에만 일정 비율의 보험료를 부과하는 반면에, 지역가입자는 소득과 재산이 낮다는 이유로 재산과 자동차에도 보험료를 부과하는 것에 대한 형평성 논란이 대두되었고, 재산 보험료 비중 감소에 대한 요구가 증가했다. 이와 더불어 직장가입자 피부양자의 경우 충분한 소득과 재산이 있음에도 불구하고 건강보험료를 부담하지 않는다는 과소부담 문제도 지속적으로 제기되었다.

이에 부과체계 개편은 총 2단계에 걸쳐 직장가입자, 직장가입자 피부양자(이하 “피부양자”), 지역가입자 등 가입자 유형별로 부과기준을 변경하고자 하였고, 2017년 3월 여·야 합의에 따라 향후 5년의 기간 동안 부과체계를 개편하는 「국민건강보험법」(2017.4.18. 시행) 개정안과 수정사항을 담은 부대의견이 국회 본회의를 통과하였다.

1단계와 2단계 부과체계의 주요 내용을 가입 유형별로 정리하면 아래 표와 같다. 먼저, 지역가입자의 경우 1단계 개편에 따라 지역가입자의 성·연령 등에 따른 평가소득을 폐지하고 최저 보험료를 도입하였다. 2단계 개편에서는 지역가입자에도 직장가입자와 동일하게 소득에 비례하는 보험료를 부과하여 소득 반영률을 높이고 재산공제액 확대 및 4,000만원 이상 차량에만 보험료를 부과하는 등 재산 반영률을 축소하였다. 둘째, 직장가입자의 경우 1단계 개편을 통해 보수(월급) 외 소득이 연 3,400만원을 초과할 경우 보험료를 부과하였으며, 2단계 개편에서는 부과기준을 연 2,000만원으로 강화하였다. 마지막으로 피부양자의 자격요건은 1단계 개편에서 마련되었다. 2단계 개편에서 피부양자 소득 및 재산 요건을 강화하고자 하였으나, 2단계 수정안(2022.6)에서 재산 기준을 1단계 수준(과세표준 5.4억원 초과 기준)으로 유지하는 것으로 결정하였다.

이러한 부과체계 개편으로 인해 정부는 보험료 수입이 감소할 것으로 예상하였다. 특히 재산 보험료 감소로 지역가입자의 부담이 감소할 것으로 보였는데, 1·2단계 개편별로 각각 보험료 수입 8,493억원, 2조 854억원이 감소할 것으로 전망하였다.

1·2단계 개편 이외에도 정부는 ‘소득중심’ 부과체계 개편을 위한 개별 제도 개정을 지속적으로 검토하고 시행하고 있다. 2단계 개편 후에 자동차 보험료에 대한 논란이 지속되자 보건복지부는 지역가입자 보험료 부담 경감을 위해 「국민건강보험법 시행령」(2024.2.13. 시행)을 개정하여 자동차 보험료를 폐지하고 재산에 대한 기본 공제액을 ‘5천만원’에서 ‘1억원’으로 확대하였다.

[표 177] 건강보험료 부과체계 개편에 따른 건강보험료 수입 전망

(단위: 억원)

구 분	1단계 개편 ¹⁾ (2018.7)	2단계 정부 수정안 (2022.9)
지역가입자	-12,892	-24,277
직장가입자	+2,629	+2,776
피부양자	+1,770	+647
합계	-8,493	-20,854

주: 1) 1단계 부과체계 개편은 2017년 3월 마련된 개편안에 따라 2018년 7월 시행되었으며, 2단계 개편은 2022년 6월 마련된 개편안에 따라 2022년 9월 시행됨
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 178] 건강보험료 부과체계 개편 주요 내용

구 분		1단계 개편 (2018.7.)	2단계 개편 (2022.9.)	「국민건강보험법 시행령」 개정 (2024.2. 시행)
지역 가입자	소득 보험료	소득, 재산, 자동차 각각에 대한 등급별 점수제	소득: 정률제 재산, 자동차: 등급별 점수제	
	최저 보험료	연소득 100만원 이하 (14,650원/월)	연소득 336만원 이하 (19,500원/월) ※ 직장가입자와 일원화	
	공적연금·일시 근로소득 평가율	30%	50%	
	재산 보험료	500~1,200만원 공제	5,000만원 공제	1억원 공제
	자동차 보험료	1,600cc 이하는 4,000만원 이상만 부과	4,000만원 이상 차량만 부과 (배기량 기준 폐지)	폐지
직장 가입자	보수외소득 보험료 부과	3,400만원 초과 시	2,000만원 초과 시	
	보험료 상한	前前년도 직장가입자 평균 보수월액보험료의 30배 ※ 보수 외 소득 보험료 및 지역 보험료는 15배		
피부 양자	연소득 탈락 기준	3,400만원 초과 (2인 가구 기준중위소득 100%)	2,000만원 초과 (2인 가구 기준중위소득 60%)	
	재산 탈락 기준	과표 9억원 초과 혹은 과표 5.4억원 초과 & 연 소득 1천만원 이상		
	형제·자매 인정기준	취약계층 제외하고 형제·자매 피부양자 탈락 65세 이상, 30세 미만, 장애인 (국가유공·보훈대상 상이자 포함) 형제·자매 중 소득·재산 기준 충족 시 인정		
	피부양자 경감	피부양자 보험료 30% 경감	1년차 80%, 2년차 60%, 3년차 40%, 4년차 20% 경감	

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 「제2차 국민건강보험 종합계획」 주요 내용

- 보건복지부는 2024년 2월 4일 건강보험 제도 전반에 대한 정책 추진 방향과 재정전망을 포함하는 중장기 계획인 「제2차 국민건강보험 종합계획(‘24~’28)」을 발표
 - (근거) 「국민건강보험법」 제3조의2에 따라 5년마다 수립하는 정부 법정 계획으로, 보건복지부장관이 건강보험정책심의위원회의 심의를 거쳐 수립하고 국회 보건복지위원회에 보고
 - (배경) 보건복지부는 「필수의료 지원대책」(‘23.1.31.)을 필두로 세 차례에 걸쳐 건강보험 재정의 지속가능성 제고와 필수의료 기반 회복을 위한 대책을 발표하였으며, 이번 종합계획은 같은 달 1일 발표한 「필수의료 정책 패키지」(‘24.2.1.)²⁵³⁾를 뒷받침하는 내용이 다수 포함
- 보건복지부는 「제1차 국민건강보험종합계획(‘19~’23)」에서 의료비 부담 완화, 일차의료 강화, 적정수가 보상 등 추진 시 소요되는 추가재정소요를 발표한 것과 달리 이번 종합계획에서는 총괄적인 추가재정소요를 발표하지 않음
 - 다만, 지불제도 개편에 대해서는 ‘혁신계정’²⁵⁴⁾을 도입하여 매년 2조원씩 5년간 총 10조원을 건강보험 재정으로 지원하겠다고 발표

253) ‘필수의료 정책 패키지’는 의료인력 확충, 지역의료 강화, 의료사고 안전망, 공정 보상 등 총 4개의 키워드를 중심으로 구성됨

254) 당시 보건복지부는 지불제도 개혁에 따른 재원관리를 위해 건강보험 재정 내 별도의 계정 도입 계획을 발표하면서 그 유형 및 재정 규모(안)를 아래 표와 같이 제시했다. 그러나 보건복지부에 따르면, 기존 안은 2024년 이후 의료개혁 추진 과정에서 별도의 혁신계정 도입 없이, 의료개혁 내 시범사업(상급 종합병원 구조전환 시범사업, 포괄 2차 종합병원 시범사업 등)에 예산을 반영하는 방식으로 변경되었다.

[혁신계정 유형 및 재정규모]

구분	재정 규모	내용
지역참여형	7,000억원 +지방비	일차의료, 의료-요양-돌봄 연계 등 기존 지자체 사업과 연계하여 성과보상 모형의 신규 개발 추진
기술검증형	5,000억원 +민간	혁신 기술의 신속한 현장 적용, 의료기술의 건강성과 및 비용효과성 등에 대한 성과평가로 선순환 유도
정책수가형	8,000억원 +국비	지역의료 혁신 시범사업, 전문의 중심병원 시범사업 등 필수의료 보장 및 지역완결적 의료전달체계 구축을 위한 시범사업 추진 지원

「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028년)」의 주요 내용

구 분	정책방향	상세 내용
건강보험 지불제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> 필수의료 공백 및 보상 수준의 불균형 해소를 위한 ① 수가 결정구조 개편, ② 보완형 공공정책수가, ③ 대안적 지불 제도 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 필수의료 환산지수 집중 인상 의료행위의 난이도·위험도·시급성·의료진 숙련도, 진료 외 소요시간(대기·당직), 지역 격차 등을 보완형 공공정책수가로 보상 등 신포괄수가제 개선
의료 서비스 지원체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> 현재 의료서비스가 충분히 제공되지 못하고 있는 부분에 대한 집중지원을 위해 ① 생애 및 질병 단계별 의료서비스 보장, ② 예방 및 통합적 건강관리 지원, ③ 의료 사각지대 해소를 위한 의료 안전망 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> 연간 의료 이용량이 적은 가입자(예, 분기 1회 미만)에게 보험료 10%(연간 12만원 한도)를 환급해주는 시범사업 추진 국립대병원 등 지역 거점기관을 중심으로 '필수의료 협력 네트워크' 구축 지원 등
보험재정 효율적 관리	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험의 재정적 지속가능성 제고를 위한 ① 합리적 의료 이용 유도 및 공급 관리, ② 비급여·실손보험 관리 강화, ③ 부과체계 개편 	<ul style="list-style-type: none"> 의료 과다 이용 시 본인부담 상향 도수치료, 백내장 수술 등 비(非)중증 비급여의 혼합진료(급여+비급여진료) 금지 추진 등
의료혁신 지원	<ul style="list-style-type: none"> 보건의료 혁신에 대한 지원 강화 및 필수 의약품 등의 안정적 공급체계를 확보하기 위해 ① 신약 환자 접근성 제고, ② 건강보험 데이터 활용 지원 및 국제 협력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신 신약과 생존위험질환 치료 신약 등의 건강보험 신속 등재 지원 공익적·과학적 연구에 대한 데이터 제공 범위 확대 및 요양기관별 건강정보 통합·활용 기반 마련 등

자료: 보건복지부(2024) 「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028년)」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 「의료개혁 1·2차 실행방안」 및 비상진료대책 주요 내용²⁵⁵⁾

- 정부는 2024년 2월, 의료개혁 4대 과제와 의대정원 증원 계획을 발표
 - (의료개혁) 보건복지부는 「필수의료 정책 패키지」(‘24.2.1.)를 통해 의료개혁 4대 개혁 과제를 발표했으며, 대통령 직속으로 설치한 의료개혁특별위원회에서 「의료개혁 1차 실행방안」(‘24.8.30.)과 「의료개혁 2차 실행방안」(‘25.3.19.)을 심의·의결
 - 우리나라는 의료인력·인프라의 수도권 집중과 필수의료 기피 심화로 지역 간 의료격차가 확대되고, 중증·응급·분만·소아 등 필수의료 분야의 공급 부족 문제가 지속되어 왔음
 - (의대정원 증원) 2024년 2월 6일 보건복지부장관의 「의사인력 확대 방안」(‘24.2.6.) 브리핑을 통해 2025년부터 의대정원을 현행 3,058명에서 5,058명으로 2,000명 증원 한다는 계획 발표²⁵⁶⁾
- 의대정원 증원 발표에 따른 대한의사협회의 총파업 선언, 전공의 사직 등 의정 갈등이 본격화 되자 보건복지부는 2024년 말 비상진료체계를 가동하였으며, 2025년 10월 종료 시까지 약 20개월간 유지
- 「의료개혁 1·2차 실행방안」은 4대 우선과제와 3대 구조개혁 실행방안을 담고 있으며, 비상진료대책은 중증·응급환자 진료 차질 최소화를 골자로 함

[의료개혁 및 비상진료대책 주요 내용]

구분	주요 내용
의료개혁 1차 실행방안 (‘24.8.30.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4대 우선 과제(의료인력 확충, 지역완결 의료전달체계, 의료사고 안전망 구축, 공정한 보상체계) 추진 ○ 후속과제로 “상급종합병원 구조전환 지원사업” 추진
의료개혁 2차 실행방안 (‘25.3.19.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3대 구조 개혁(지역 2차 병원 육성 및 일차의료 강화, 비급여 관리 및 실손보험 개선, 의료사고 안전망 구축) 추진 ○ 지역 포괄2차 종합병원 지원사업, 필수특화 기능 강화 사업, 일차의료 혁신 시범사업 추가 발표
비상진료대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진료공백을 방지하고 중증·응급환자 비상진료를 유지하기 위해 2024년 2월 20일부터 응급의료체계(중앙응급상황실 확대 운영, 공공보건의료기관 공휴일 진료 등) 유지, 비상진료 지원(수가인상) 등 추진

자료: 보건복지부 보도자료 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

255) 국회예산정책처(2026)의 “의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정 재추계”를 참고하여 작성하였다.

256) 2031년부터 2035년까지 최대 1만명의 의사 인력 확충계획을 발표하였으며, 2025년 의대 모집인원은 1,509명 확대한 4,567명으로 확정하였다(2024.5.24.). 이후 2023년 추가모집 인원(2명 감축)을 감안하여 최종 1,507명을 증원했다.

□ 의료개혁 1·2차 실행방안에 따른 건강보험 재정 투자 계획과 2025년 실적치 및 향후 소요재정은 아래와 같음²⁵⁷⁾

- 참고로, 의료개혁과는 별개로 추진된 비상진료체계 유지에는 2024년 1조 5,146억원, 2025년 1조 6,292억원이 소요되어 기존 정부 예상액(월 2,085억원) 보다는 낮은 금액 지출

[의료개혁 관련 건강보험 주요 투자 계획]

구 분		주요 과제	정부 예상 소요 재정
1차 의료개혁 실행방안 & 제2차 건강보험 종합계획	수가 인상 및 개편	○ 필수의료 강화 지원 - 공급부족 해소(중증·응급) - 수요부족 대응 (소아·분만) - 기관 간 연계협력을 위한 지원	약 1조 5,000억원/년 (‘24~’25년)
		○ 상급종합병원 다빈도 중증수술 및 마취 1천여 개 우선보상	5,000억원+ α /년 ¹⁾ (‘25~’28년)
		○ 필수의료 강화 지원(‘24.~지속) 및 상대가치 조정방안 마련·이행	2조원+ α /년 (‘26~’28년)
2차 의료개혁 실행방안	상급종합병원 구조전환 지원사업	○ 진료·진료협력·병상·인력·전공의 수련 분야 구조전환을 위한 지원	10조원 (‘24.10.~’27년)
	포괄2차 종합병원 지원사업	○ 지역 내 의료문제를 해결할 수 있는 종합병원을 선정하여 집중 지원	6,800억원/년 (‘25.7.~’28년)
	필수특화 기능강화 지원사업	○ 화상·수지접합·소아·분만·뇌혈관 등 분야의 24시간 진료체계 유지 지원	440억원/년 (‘25.7.~’28년)
합계		5년간(‘24~’28년) 20조원+ α	

주: 1) 상급종합병원 구조전환 지원사업 재정에 포함됨

1. 각 의료개혁 실행방안. 「제2차 국민건강보험 종합계획(‘24~’28)」(‘24.2.5.), 보건복지부 제출자료를 종합·반영한 것으로, 기존 실행방안의 세부내용과 상이할 수 있음
 2. ‘지역사회 일차의료 혁신 시범사업’ 등 연도별 재정 소요가 확정되지 않은 사업은 제외됨
- 자료: 보건복지부 보도자료 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

257) 또한, 건강보험 수가 개선만으로 해결이 어려운 필수·지역의료 강화 및 인력 양성을 위해 국가재정도 향후 5년간(2025~2029년) 10조원(연 2조원) 투자 계획을 발표하였다.

[의료개혁 관련 건강보험 주요 투자 실적 및 계획]

구분	내용	지원 계획	지급 현황
1차 의료개혁 실행방안	수가 인상 및 개편	1조 5,868억원	약 2조원('26~'28)/년
2차 의료개혁 실행방안	상급종합병원 구조전환 지원사업	2조 1,352억원	진료지원 2.3조원/년('26~'27년) 사후지원 1조원/년('26~'28년)
	포괄2차 종합병원 지원사업	2,046억원	진료지원 4,800억원/년('26~'28년) 사후지원 2,000억원/년('26~'28년)
	필수특화 기능강화 지원사업	75억원	진료지원 200억원/년('26~'27년) 사후지원 240억원/년('27~'29년)

주: 향후 소요 재정은 정부 발표 계획을 기준으로 한 개략적 수치로, 연도 중 사업 개시에 따른 집행
 시차, 진료지원금 사후지급분 등으로 인해 연도별 집행액과 차이가 발생할 수 있음
 자료: 보건복지부 보도자료 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

외국인 건강보험제도 개편

우리나라는 「국민건강보험법」 제109조를 근거로 국내에 체류하는 외국인 또는 재외국민(이하 “외국인”)에게도 질병·부상 시 예방·진단·치료 등에 보험급여를 적용하고 있다. 국내 체류 외국인이 증가하면서 외국인 건강보험 가입자도 2015년 80만명에서 2021년 126만명으로 57.6% 증가하였는데, 이는 외국인 건강보험 무임승차론, 내국인 역차별론 등 사회 갈등을 야기하기도 하였다.²⁵⁸⁾ 이에 보건복지부는 외국인의 합리적인 건강보험 가입과 이용을 장려하기 위해 제도를 지속적으로 개편하고 있다. 주요 개편 내용은 다음과 같다.

첫째, 외국인 건강보험 가입 기준을 살펴보면, 현재 외국인 직장가입자는 우리나라 국민과 동일하게 고용시점부터 직장가입자가 될 수 있으나, 지역가입자와 직장가입자 피부양자의 경우 국내 입국 후 6개월 후부터 당연가입이 적용된다.²⁵⁹⁾ 과거 지역가입자의

258) 최정윤 외(2021)에서 실시한 설문조사에 따르면, 국민들은 외국인이 건강보험료 10,000원을 낼 때, 11,587원의 의료서비스를 이용하여 약 15%의 적자를 유발한다고 인식한다. 그러나, 공식 통계에 따르면 외국인은 2018년 기준 건강보험료 10,000원당 약 7,700원의 의료서비스를 이용함으로써 건강보험 재정에 상당한 기여를 하고 있다.

259) 다만, 결혼이민, 유학·일반연수, 영주, 비전문취업의 체류자격을 받은 외국인은 입국일을 가입일로 하고 있고, 직장가입자의 배우자와 19세 미만 미성년 자녀도 입국일과 동시에 건강보험 혜택을 받을 수 있다.

국내 최소 체류기간은 3개월이었으나, 건강보험 무임승차 문제로 현행 6개월로 연장(2018.12.)된 후 임의가입에서 당연가입으로 의무화(2019.07.)된 결과이다. 이와 관련하여, 법무부와 농림축산식품부가 국내 입국하는 계절근로자(E-8)의 체류 기간을 5개월에서 최대 8개월로 확대함에 따라, 보건복지부는 계절근로 외국인 노동자도 2024년 10월부터 건강보험 지역가입자로 가입할 수 있도록 관련 법을 개정했다.²⁶⁰⁾ 나아가 2024년 4월부터는 직장가입자 피부양자에게도 지역가입자와 동일한 6개월 체류기간이 적용되었다.²⁶¹⁾

둘째, 보험료 부과기준은 지역가입자를 대상으로 개편되어 왔다. 2018년 12월부터 외국인 지역가입자의 합가는 배우자 및 미성년 자녀로 제한되어, 가족이 아닌 동거인도 세대원으로 등록할 수 있는 내국인 지역가입자와 차이를 가진다. 이는 위장전입 등을 통한 건강보험 부정수급을 방지하기 위한 조치 중 하나로 볼 수 있다. 또한 지역가입자의 보험료가 가입자 전체의 평균보험료에 미치지 못할 경우 평균보험료를 부과하고 있는데, 이때 적용하는 평균 수치를 2019년에 지역가입자 평균에서 전체 가입자 평균으로 변경하였다.²⁶²⁾

마지막으로 외국인의 보험료 체납 관리 강화를 위한 제도 개편이다. 2019년 시행규칙 개정을 통해 외국인 가입자가 선납보험료를 체납할 경우 체납정보를 법무부 체류연장심사에 활용할 수 있도록 규정하였으며, 체납한 보험료를 완납할 때까지 보험급여를 중단할 수 있도록 하였다. 이는 보험료를 체납한 외국인이 출국하는 것을 방지하기 위한 조치였으나, 1개월 이상 체납할 경우 보험급여를 제한하고 별도의 예외 조항을 적용하는 내국인과 달리 외국인은 1회 체납에도 보험급여가 즉시 제한되어 차별적이라는 지적이 제기되었다.²⁶³⁾ 이에 헌법재판소는 해당 조문(법 제109조제10항)에 헌법불합치 결정(2023.9.26.)을 내렸으며, 이후 법률 제20505호에 의해 외국인도 내국인과 동일하게 1

260) 보건복지부령 제1061호, 「국민건강보험법 시행규칙」, 2024.10.4. 시행

261) 김성훈 외(2023)에 따르면, 이상의 최소 체류기간 조건 연장과 당연가입제 도입은 의료비 지출이 높을 것으로 예상되는 외국인이 건강보험에 무임승차하는 역선택(adverse selection) 문제를 최소화하기 위한 것이며, 실제로 건강보험 재정 낭비를 줄이는 효과를 가져왔다고 평가된다.

262) 이와 관련하여, 외국인의 소득 및 재산 파악이 내국인보다 어렵다는 이유로 시행되었으나, 전체 가입자의 보험료 평균은 지역가입자보다 높게 나타나므로 저소득층 외국인에게 부담이 되고 있다는 의견이 있다(이한숙 외, 2020).

263) 국회입법조사처, “외국인 건강보험제도 현황과 가입자의 수용성 제고를 위한 개선방향”, 「이슈와 논점」 제1940호, 2022.

개월 이상 체납할 경우 보험급여를 하지 않도록 개정(2024.10.22.)되었다.²⁶⁴⁾

[표 179] 외국인 건강보험제도 주요 연혁

시기	내용
2018.12.	<ul style="list-style-type: none"> 지역가입자 국내 최소 체류기간 3개월 → 6개월 연장 지역가입자 세대합가 인정범위를 배우자 및 미성년 자녀로 제한
2019.01.	<ul style="list-style-type: none"> 지역가입자의 보험료가 평균보험료* 미만일 경우 평균보험료를 부과 * (개정 전) 지역가입자 평균보험료 → (개정 후) 전체가입자 평균보험료
2019.07.	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 보험료 체납정보를 법무부 체류연장심사에 활용 선납보험료 미납 시 급여제한 외국인 지역가입자 가입이 임의가입에서 당연가입으로 의무화
2021.10.	<ul style="list-style-type: none"> 비전문취업(E-9), 영주(F-5)의 경우 국내 입국일 가입 대상에 추가
2024.04.	<ul style="list-style-type: none"> 피부양자도 지역가입자와 동일하게 국내 최소 6개월 이상 체류 시 취득 가능
2024.10.	<ul style="list-style-type: none"> 계절근로(E-8)의 경우 지역가입 가능한 체류자격에 추가 내국인에 대한 체납 규정을 준용하여 보험료 1개월 이상 체납 시 보험급여 제한

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

264) 다만, 여전히 외국인 형평성 논란이 존재한다. 내국인의 경우, 동법 시행령 제26조제2항을 통해 보험료 총체납횟수가 6회 미만이거나 소득·재산요건을 충족하는 경우 보험급여를 제한하지 않는다는 일부 예외 조항을 적용하고 있으나, 외국인은 체납횟수 예외조항을 3회로 제한(동법 시행령 제76조의6)하고 있어 여전히 차이를 두고 있다.

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

우리나라 건강보험 운영체계는 보험자인 국민건강보험공단(이하 “건강보험공단”)과 의료 서비스 공급자인 의료기관, 가입자인 국민²⁶⁵⁾으로 구성된다. 단일 보험자인 건강보험공단은 보건복지부의 국고지원금과 가입자 및 사업장의 보험료를 통해 재원을 마련한다. 건강보험 가입자인 국민이 의료서비스를 이용할 경우, 진료비의 일정 부분(본인일부부담금)을 의료기관(공급자)에 지불하고,²⁶⁶⁾ 그 외 진료비(공단부담금)는 건강보험심사평가원의 심사·평가 후 건강보험공단이 의료기관에 지불한다.

운영 주체별로 보면, 보건복지부장관은 「국민건강보험법」 제2조에 따라 건강보험사업을 주관하며, 건강보험 관련 정책을 결정하고 건강보험 업무 전반을 총괄한다. 건강보험공단은 동법 제13조에 따른 건강보험의 보험자로서 가입자 자격 관리, 보험료의 부과·징수 및 보험급여의 관리 및 비용 지급 등의 업무를 수행한다. 참고로, 건강보험심사평가원은 동법 제62조에 따라 요양기관으로부터 청구된 요양급여비용을 심사하고 요양급여의 적정성을 평가하는 기관이다.²⁶⁷⁾

마지막으로 건강보험정책심의위원회²⁶⁸⁾는 보건복지부장관 소속으로 건강보험사업에 관한 주요 정책(종합계획, 요양급여의 기준, 직장·지역가입자의 보험료율, 지역가입자의 재산보험료부과점수당 금액 등)을 심의·의결한다.

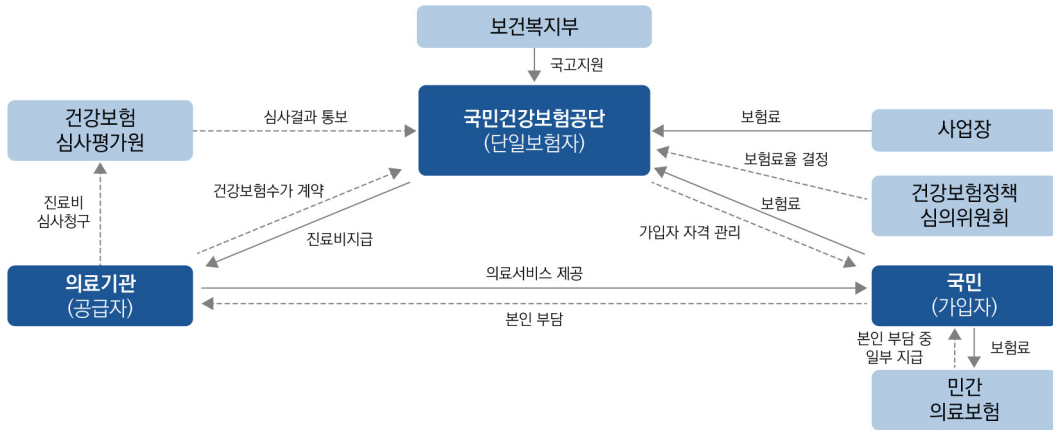
265) 「국민건강보험법」 제5조에 따라 국내에 거주하는 국민과 동법 제109조(외국인 등에 대한 특례)에 따른 국내에 체류하는 외국인과 재외국민이 가입자가 될 수 있다.

266) 민간의료보험이 있을 시 본인부담금의 일부를 민간보험회사에서 지불하기도 한다.

267) 참고로, 요양기관은 진료일로부터 3년 이내에 요양급여비용을 청구하여야 하며(법 제47조·제91조, 동법 시행규칙 제19조), 건강보험심사평가원은 심사청구를 받은 날부터 40일 이내에 심사결과통보서를 공단 및 요양기관에 송부해야 한다(법 제47조, 동법 시행규칙 제20조). 마지막으로, 심사결과통보서를 받은 공단은 지체 없이 요양급여비용을 해당 요양기관에 지급해야 한다(법 제47조, 동법 시행규칙 제20조).

268) 건강보험정책심의위원회는 「국민건강보험법」 제4조에 따라 근로자 및 사용자 대표, 시민단체·소비자단체·농어업인단체·자영업자단체 대표, 의료계 및 약업계 대표, 국민건강보험공단 이사장 및 건강보험심사평가원 원장 추천인 각 1명, 건강보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 4명 등 25명의 위원으로 구성된다.

[그림 56] 건강보험 운영체계



자료: 이은경(2010)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 가입자 및 보험료

(가) 유형별 가입자 및 가입자 수

건강보험은 「국민건강보험법」 제5조·제109조에 따라 국내에 거주하는 국민과 외국인 및 재외국민을 건강보험의 가입자 또는 피부양자로 하며, 이를 통칭하여 건강보험 적용 인구라고 한다.²⁶⁹⁾ 건강보험 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분되며, 가입자 유형에 따라 보험료 부과방식과 자격 취득방식 등에 차이가 있다. 직장가입자는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원, 교직원으로 구분되고, 지역가입자는 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 가입자(자영업자, 프리랜서 등)를 말한다. 피부양자는 직장가입자에게 생계를 의존하면서 소득 및 재산이 일정 요건에 해당하는 경우에 해당되며,²⁷⁰⁾ 보험료는 부과하지 않는다. 반면에 지역가입자는 피부양자 제도를 적용하지 않고, 지역세대주와 지역세대원으로 구분한다.

269) 「의료급여법」 또는 「독립유공자예우에 관한 법률」 및 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료급여와 의료보호를 받는 사람은 제외하며, 이들을 모두 포함할 경우 '의료보장 적용인구'라고 한다.

270) 「국민건강보험법」 제5조제2항제1항의 피부양자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 직장가입자에게 주로 생계를 의존하는 사람으로서 소득 및 재산이 보건복지부령으로 정하는 기준 이하에 해당하는 사람을 말한다.

1. 직장가입자의 배우자
2. 직장가입자의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)
3. 직장가입자의 직계비속(배우자의 직계비속을 포함한다)과 그 배우자
4. 직장가입자의 형제·자매

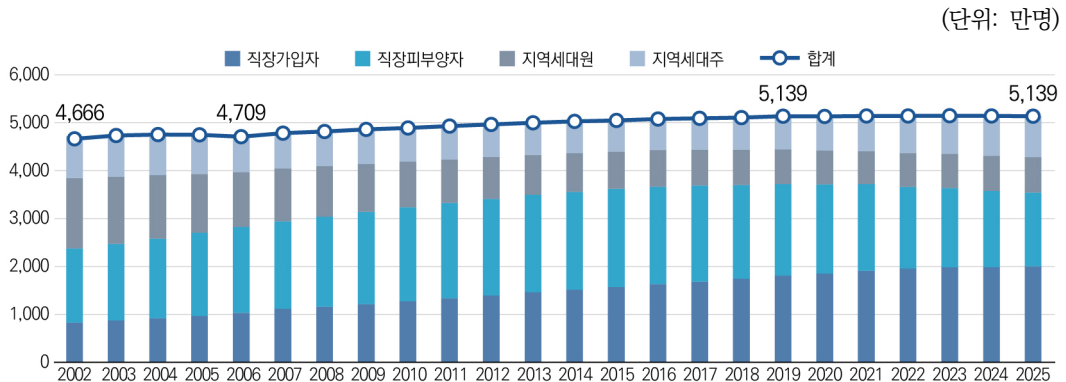
[표 180] 건강보험 가입 제도 개요

구분	주요내용
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 거주하는 국민과 국내에 체류하는 외국인 또는 재외국민 (단, 「의료급여법」에 따른 의료급여수급권자와 「독립유공자예우에 관한 법률」 및 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료보호를 받는 자는 제외)
적용 대상 구분	<ul style="list-style-type: none"> ○ (직장가입자) 사업장의 근로자와 사용자 그리고 공무원 및 교직원 ○ (피부양자) 직장가입자에게 주로 생계를 의존하는 사람으로서 소득 및 재산이 일정 요건에 해당하는 자 ○ (지역가입자) 지역세대주와 지역세대원으로 구분하며, 직장가입자 및 그 피부양자를 제외한 자영업자, 프리랜서 등 포함 <p>※ 외국인 및 재외국민의 경우, 6개월 이상 체류자 중 건강보험 미가입자는 지역가입자로 당면가입</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유학(D-2), 비전문취업(E-9), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 등은 입국일 가입 - 사업장의 근로자, 공무원, 교직원이고 일정 요건 충족 시 직장가입자 가입

자료: 국회예산정책처

건강보험 적용인구는 2002년 4,666만명에서 증가하여 2025년 5,139만명에 이르렀으나, 2019년 이후로는 5,140만명 안팎에서 사실상 정체된 모습을 보인다. 가입자 유형별로는 직장가입자가 2002년 832만명에서 2025년 2,004만명으로 약 2.4배 증가하며 전체 적용인구 증가를 주도하였다. 반면 직장피부양자는 2015년 2,046만명까지 증가하였다가 감소세로 전환되어 2025년 1,538만명으로 2002년 수준에 근접하였고, 지역세대원은 1,485만명에서 2021년 690만명까지 지속 감소하다 증가세로 전환되어 2025년 740만명 수준이다. 지역세대주는 2016년 648만명까지 줄었다가 이후 반등하여 2025년 857만명으로 2002년과 유사한 수준을 회복하였다.

[그림 57] 건강보험 가입유형별 가입자 수: 2002~2025년



자료: 국민건강보험공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

앞서 살펴본 것과 같이, 건강보험 적용인구는 최근 5년간 5,141만~5,140만명 수준으로 변화폭이 작게 나타난다. 다만, 가입 유형별로는 제도 변화에 따른 가입자 수 변화가 두드러진다. 직장가입자 수는 연평균 1.2% 증가율로 꾸준히 증가하여 2025년 기준 2,004만명에 수준인 반면에, 직장피부양자 수는 매년 약 4%씩 지속적으로 줄어들어 2025년 1,538만명 수준으로 나타났다. 이는 2018년 7월과 2022년 9월에 시행된 건강보험료 부과체계 개편으로 인해 피부양자의 인정기준과 범위가 강화된 결과로 해석할 수 있다. 이에 따라 직장가입자 1명당 부담하는 피부양자 비율인 부양률 또한 2021년 0.95명에서 2025년 0.77명으로 감소했음을 확인할 수 있다.

[표 181] 건강보험 가입유형별 적용인구: 2021~2025년

(단위: 천명, 세대, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율	
합 계	51,412	51,410	51,453	51,439	51,395	-0.01	
직 장	소계	37,180	36,633	36,365	35,771	35,419	-1.21
	가입자	19,090	19,594	19,834	19,884	20,035	1.22
	피부양자	18,090	17,039	16,531	15,887	15,383	-3.97
	부양률(명) ¹⁾	0.95	0.87	0.83	0.80	0.77	-5.12
지 역	가입자	14,232	14,777	15,089	15,669	15,976	2.93
	세대수	8,817	9,314	9,584	10,035	10,329	4.04
	세대원	6,897	7,075	7,144	7,344	7,403	1.79
	부양률(명) ¹⁾	0.78	0.76	0.75	0.73	0.72	-1.98

주: 1) 부양률(직장)은 직장가입자 1명당 가입자 수, 부양률(지역)은 1세대당 지역세대원 수를 말함

1. 연도 말 적용인구 기준

2. 직장가입자는 이중가입자를 포함, 지역가입자는 비가입세대주(세대주가 직장가입자 또는 피부양자, 의료급여자, 국가유공자 등 건강보험 배제신청자 등으로 지역가입자가 아닌 경우)를 제외함으로써 세대수(비가입세대주 포함)와 세대원의 합과 동일하지 않음

3. 세대수는 비가입세대주는 제외함

자료: 보건복지부와 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지역가입자 세대수는 최근 1인 가구 증가 추세와 고령화에 따른 은퇴세대 증가로 2021년부터 2024년까지 매년 증가했으나, 2025년은 1,033만 세대로 전년 대비 소폭 감소했다. 한편, 각 세대에 속한 세대원²⁷¹⁾ 수는 연평균 1.79% 수준으로 지속적으로 증

271) 「국민건강보험법」 제77조제2항에 따르면, 지역가입자의 보험료는 그 가입자가 속한 세대의 지역가입자 전원(미성년자 제외)이 연대하여 납부하여야 하므로 직장가입자와 같은 피부양제도는 없다. 다만, 보험료의 실질적 부과는 세대주를 대상으로 이루어지며, 국민건강보험공단 통계연보에서도 지역가입자의 부양률 현황을 제공하고 있으므로 본 보고서에서도 참고자료로 제공한다.

가하고 있다. 이에 따라 세대당 평균 세대원 수를 나타내는 부양률은 2021년 0.78명에서 2025년 0.72명으로 매년 하락하고 있다.

(나) 보험료 부과체계²⁷²⁾ 및 보험료율

건강보험료 부과체계는 이원화된 시스템으로 직장가입자와 지역가입자에게 상이한 기준을 적용하여 보험료를 산정하고 있다.

먼저 직장가입자의 경우 소득에 기반한 부과체계로, 보수에 대한 보험료와 보수 외 소득에 대한 보험료를 각각 산정한다. 보수월액 보험료는 가입자의 보수월액에 보험료율을 곱하여 보험료를 산정하며, 해당자의 경우 경감률²⁷³⁾ 등을 적용하여 가입자 단위로 부과한다. 보수 외 소득월액 보험료는 보수월액의 산정에 포함된 보수를 제외한 직장가입자의 소득(이자·배당·사업·기타소득 및 근로·연금소득)에서 연간 2,000만원을 초과하는 금액에 대해 월 단위(12개월)로 나누고 소득평가율²⁷⁴⁾과 보험료율을 곱하여 산출한다. 월별 보험료는 상한과 하한 금액이 정해지는데, 매년 「월별 건강보험료액의 상한과 하한에 관한 고시」를 통해 발표된다.²⁷⁵⁾ 직장가입자는 총보험료의 절반만 납부하고, 가입자가 근로자일 경우 사업장이, 공무원이면 국가 또는 지방자치단체가 나머지 절반을 부담한다. 마지막으로 사립학교 교원의 경우 국가가 총보험료의 20%, 소속 법인이 30%를 부담한다. 또한, 보수 외 소득월액 보험료는 직장가입자가 100% 부담한다.

272) 국민건강보험공단 홈페이지 및 「국민건강보험법」, 동법 시행령을 참조하여 작성하였다.

273) 「국민건강보험법」 제75조에 따라 보건복지부령으로 정하는 가입자에 대하여 보험료의 일부를 경감해 주고 있다. 건강보험료 경감 종류에는 국외근무자 경감, 섬·벽지 경감, 군인 경감, 휴직자 경감, 임의계속가입자 경감 등이 있다.

274) 이자·배당·사업·기타소득은 「소득세법」에 따라 산정한 소득금액 100%, 근로·연금소득은 「소득세법」에 따른 소득의 금액 합계액 50%를 보수외소득 산정에 포함한다.

275) 2026년 기준 보수월액 상한은 전전년도 직장 평균 보수월액 보험료의 30배(9,183,480원, 사업주부담 포함), 하한은 전전년도 직장평균 보수월액보험료의 8% 수준(20,160원)이다. 보수 외 소득월액 보험료 상한은 전전년도 직장 평균 보수월액 보험료의 15배(4,591,740원)이며, 하한은 정하지 않는다.

[표 182] 직장가입자 보험료 개요

항목	내용
직장 (근로자) 보험료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 직장가입자(근로자)가 납부하는 보험료(총보험료의 100분의 50) - 임의(계속)가입자가 납부하는 보험료(총보험료의 100분의 50) - 직장가입자(근로자)가 납부하는 보수 외 소득월액 보험료(총보험료의 100분의 100) ※ 보수 외 종합과세소득이 2,000만원 이상인 직장가입자에게 추가 부과되는 보험료 ○ 사용자부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 직장가입자(근로자)가 소속되어 있는 사업장의 사업주가 납부하는 보험료(총보험료의 100분의 50)
직장가입자 보험료 수입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 공교가입자가 납부하는 보험료(총보험료의 100분의 50) - 공교가입자가 납부하는 보수 외 소득월액 보험료(총보험료의 100분의 100) ※ 보수 외 종합과세소득이 2,000만원 이상인 직장가입자에게 추가 부과되는 보험료 ○ 공무원·교원 보험료 <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 경우 소속된 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 보험료(총보험료의 100분의 50) - 사립학교 교원의 경우 국가가 부담하는 보험료(총보험료의 100분의 20) ○ 사립학교 법인부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 사립학교 교원의 경우 소속 법인이 부담하는 보험료(총보험료의 100분의 30)

자료: 「국민건강보험법」, 「국민건강보험법 시행령」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지역가입자의 건강보험료는 가입자의 소득(이자·배당·사업·기타소득, 근로·연금소득), 재산(토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기, 전월세)²⁷⁶⁾을 기준으로 정한 부과요소별 점수를 합산한 보험료 부과점수에 점수당 금액을 곱하여 산정하되, 소득월액 28만원을 기준으로 부과방식을 달리한다.²⁷⁷⁾ 2026년 기준 점수당 금액은 211.5원이며, 재산점수는

276) 지역가입자의 건강보험료에는 당초 자동차의 사용연수와 종류별 배기량에 따른 등급별 점수도 포함되었으나, 「국민건강보험법 시행령」 개정(2024.02.13.)을 통해 자동차 보험료가 폐지되고 재산에 대한 기본 공제액이 5천만원에서 1억원으로 확대되었다.

60등급을 고려하여 산정한다. 보험료 납부의 경우, 직장가입자와 달리 지역가입자 보험료 전액을 본인이 부담한다.

[표 183] 건강보험료 부과 방식(2026년 5월 기준)

구분	직장가입자	지역가입자
부과기준	<ul style="list-style-type: none"> 보수월액과 보수외소득* (보수외소득은 연간 2,000만원 초과 시) * 보수외소득: 종합과세되는 이자·배당·사업·근로·연금·기타소득 	<ul style="list-style-type: none"> 소득*, 재산** * 이자·배당·사업·근로·연금·기타소득 ** 주택·건물·토지·전세금·월세 등
보험료 산정	<ul style="list-style-type: none"> 보수월액: 보수월액 × 보험료율 보수외소득월액: 연간 보수외소득 중 2,000만원 초과분 × 1/12) × 소득평가율** ** 이자·배당·사업·기타소득: 100%, 근로·연금소득: 50% 	<ul style="list-style-type: none"> 소득 보험료 + 재산 보험료 - (소득) 소득월액* × 보험료율 * 연 소득을 12개월로 나눈 금액으로 소득월액 월 28만원 이하는 소득최저보험료 적용 - (재산) 기본공제 1억원 적용 후 남은 금액을 재산 60개 등급에 따라 재산 점수 산출 후 재산보험료부과점수당 금액을 곱하여 산출
보험료 부담	<ul style="list-style-type: none"> 보수월액: 사용자 50%, 근로자 50% 보수외 소득월액: 근로자 100% 부담 피부양자* 제도 존재 * 직장가입자에게 주로 생계를 의존하는 사람으로, 보험료를 부담하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 지역가입자(세대주, 세대원) 100% 지역가입자 모든 세대원의 재산, 소득 등을 포괄하여 보험료를 부과하며, 전원이 보험료를 부담할 의무가 있음

자료: 「국민건강보험법」, 「국민건강보험법 시행령」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

직장가입자의 건강보험료율은 「국민건강보험법」 제73조제1항에 따라 8% 상한 내에서 건강보험정책심의위원회의 의결을 거쳐 정해진다. 보험료율은 통상 매년 8월 말 결정되며,²⁷⁸⁾ 2018년 이후 보장성 강화 등 지출 증가 요인에 따라 매년 인상되어 왔다.

277) 지역가입자의 소득월액은 지역가입자의 연간 소득을 12개월로 나눈 값을 말한다. 소득월액 28만원 이하 세대는 월별 보험료 하한액 20,160원에 재산보험료(재산보험료부과점수×부과점수당금액(211.5원))를 합산하여 부과하며, 소득월액 28만원 초과 세대는 소득월액보험료(소득월액×보험료율(7.19%))에 재산보험료(재산보험료부과점수×부과점수당금액(211.5원))를 합산하여 부과한다.

278) 최근 10년(2013~2022년)간 건강보험료율은 매년 8월 말 건강보험정책심의위원회에서 의결되었으나, 2023년 8월 위원회에는 '보험료 인상 동결안'과 '낮은 인상폭' 간의 이견으로 인해 2024년도 보험료율이 안건으로 상정되지 않았다. 결국 2024년 건강보험료율은 약 한 달 뒤인 2023년 9월 26일 제19회 건강보험정책심의위원회에서 동결하는 것으로 결정되었다. 2025년과 2026년 보험료율의 경우 각각 2024년 9월 6일, 2025년 8월 28일 의결되었다.

다만, 2024년과 2025년에는 2년 연속으로 동결되었으며,²⁷⁹⁾ 2026년 보험료율은 7.19%로 전년 대비 1.48% 인상되었다.

지역가입자의 재산보험료를 결정하는 재산보험료부과점수당 금액 또한 동법 제73조제 3항에 따라 건강보험정책심의위원회의 의결을 통해 정해진다. 부과점수당 금액 또한 건강보험료율과 동일하게 2024년과 2025년에 동결된 후, 2026년 211.5원으로 인상되었다.

[표 184] 보험료율 및 부과점수당 금액: 2017~2025년

(단위: %, 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
보험료율	6.24 (2.04)	6.46 (3.49)	6.67 (3.20)	6.86 (2.89)	6.99 (1.89)	7.09 (1.49)	7.09 (0.00)	7.09 (0.00)	7.19 (1.48)
부과점수당 금액	183.3 (2.29)	189.7 (3.49)	195.8 (3.22)	201.5 (2.91)	205.3 (1.89)	208.4 (1.51)	208.4 (0.00)	208.4 (0.00)	211.5 (1.48)

주: 괄호 안은 인상률을 의미함

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 가입자 대상 지원 사업

정부와 국민건강보험공단은 건강보험 제도의 유지와 취약계층 지원을 목적으로 ①보험료 지원사업과 ②보험료 경감 사업을 시행하고 있다. 보험료에 대한 지원은 정부의 예산 사업으로 수행되는 반면에, 보험료 경감은 기존의 보험료 부과체계하에서 부과된 보험료의 일부를 징수하지 않는 것으로 건강보험 재정 수입 규모와 연관된 제도로 볼 수 있다. 본 절에서는 두 사업을 분리하여 살펴보도록 한다.

279) 2025년 보험료율 동결은 역대 4번째('09,'17,'24,'25)에 해당함. 이에 대해 보건복지부는 의료개혁 추진을 위한 보험료율 인상 필요성이 제기되었으나, 지속되는 고물가·고금리 등으로 인한 국민 경제의 부담 여력과 안정적으로 운영적 건강보험 재정 여건('24년 7월 말 기준 준비금 27조원)을 고려하여 결정하였다고 밝혔다.

[표 185] 건강보험 국가지원 사업(2026.5월 기준)

구분	농어업인 건강보험료 지원	차상위계층 지원
소관부처	농림축산식품부, 해양수산부	보건복지부
사업기간	1995년~	2008년~
지원 대상자	<ul style="list-style-type: none"> 지역건강보험에 가입한 세대 중 농어촌 및 준농어촌지역에 거주하면서 농업·축산·임업·어업에 종사하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> 차상위계층(희귀질환, 중증난치질환·중증질환자, 만성질환자*, 18세 미만 아동) * 6개월 이상 치료를 받고 있거나 치료가 필요한 사람
소득기준	<ul style="list-style-type: none"> 지원 제외 대상: 건강보험료 부과점수 2,501점 이상 농업인 자 	<ul style="list-style-type: none"> 세대의 소득 및 재산을 더하여 계산한 가액(소득인정액)이 기준 중위소득*의 50% 이하인 경우 * 2026년도 4인 가구 기준 중위소득의 50%는 324만 7,369원 부양의무자(1촌의 직계혈족 및 그 배우자)가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우
지원금액	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험료 부과점수에 따라 최대 28% 지원(국민건강보험법상 농어촌 지역 보험료 22% 별도 경감) <ul style="list-style-type: none"> - 부과점수 1,800점 미만: 건강보험료의 28% 지원 - 부과점수 1,801~2,500점 미만: 정액 지원(보험료 부과점수 1,801점에 해당하는 건강보험료의 28%) 	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험료 전액 지원(지역가입자에 한정)
지원기간	<ul style="list-style-type: none"> 조건 충족 시 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 조건 충족 시 제한 없음

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

보험료 지원 사업

건강보험 가입자에 대한 국가지원 사업은 지원 대상과 사업 소관 부처에 따라 구분할 수 있다. 먼저 보건복지부의 ‘차상위계층 지원’ 사업은 지역가입자 중 희귀난치성 질환자, 중증질환자, 만성질환자 및 18세 미만과 같은 차상위계층에 대한 보험료를 지원하는 제도로, 기존에 의료급여 수급권자에서 건강보험 가입자로 전환된 차상위계층의 보험료 증가분을 국고에서 지원하는 사업이다.²⁸⁰⁾ 일정 소득기준을 만족하면 지역가입자

에 한정하여 보험료 전액을 지원하고 있다.

다음으로 농림축산식품부와 해양수산부는 각각 농업인과 어업인을 대상으로 생활안정 및 복지기반 마련을 위해 건강보험료를 지원하고 있다. 당초 농림축산식품부가 농·어업인 보험료 지원을 통합하여 시행하였으나, 2020년부터 농어업인 지원이 해양수산부로 이관되어 시행되고 있다. 소득기준에 따라 최대 28%까지 보험료를 차등 지원하고 있다.

전체 건강보험료 지원 사업의 월평균 지원자 수는 2021년 52만 8,000세대에서 2025년 60만 7,000세대로 연평균 3.6% 증가하였다. 농업인 지원은 2025년 기준 37만 4,000세대로 연평균 3.4% 증가하였으며, 어업인은 1만 2,000세대로 보험료 지원 대상 중 가장 적은 비중을 차지한다. 보건복지부의 차상위계층 보험료 지원 수혜자는 2025년 기준 22만 1,000세대로 연평균 3.9%씩 지속 증가하고 있다.

[표 186] 건강보험료 지원 사업 월평균 지원자 수: 2021~2025년

(단위: 천세대, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	528	547	573	593	607	3.6
농업인 보험료 지원	328	337	356	368	374	3.4
어업인 보험료 지원	10	10	11	12	12	3.7
차상위계층 지원	190	200	205	213	221	3.9

주: 결산 기준

자료: 보건복지부, 농림축산식품부, 해양수산부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

보험료 지원 사업에 소요된 총재정은 2021년 1,937억원에서 2025년 2,304억원으로 연평균 4.4% 증가하였다. 이 중 농업인 보험료 지원이 2025년 기준 1,961억원으로 전체의 약 85%를 차지하며, 연평균 4.0%씩 증가해왔다. 어업인 보험료 지원은 2022년 75억원을 정점으로 이후 감소세로 전환되어 2025년에는 39억원 수준에 그쳤으며, 연평균 증가율은 -7.0%를 기록하였다. 해양수산부는 이를 건강보험료 부과체계 개편에 따른 대상자 평균 보험료 감소를 예산 책정에 고려하였기 때문이라고 설명하였다. 차상위계층 지원은 2025년 305억원이 소요되었으며 연평균 9.8% 증가 추세를 보였다.²⁸⁰⁾

280) 본 사업은 차상위계층의 보험료 지원 외에 건강보험 급여에 대한 본인부담금 지원도 병행하고 있으나, 이는 이후 '제3항 급여'(pp.363~378)에서 살펴보도록 한다.

[표 187] 건강보험료 지원 사업 소요 재정: 2021~2026년

(단위: 백만원, %)

구 분	재원	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	-	193,684	225,084	262,961	243,110	230,440	4.4	238,058
농업인 보험료 지원	농어촌구조 개선	167,526	197,310	232,138	199,076	196,082	4.0	196,544
	특별회계							
어업인 보험료 지원	농어촌구조 개선	5,158	7,466	6,422	6,053	3,853	-7.0	4,067
	특별회계							
차상위계층 지원	일반회계	21,000	20,308	24,401	37,981	30,505	9.8	37,447

주: 2021~2025년 결산액, 2026년 예산액

자료: 보건복지부, 농림축산식품부, 해양수산부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

보험료 경감 사업

정부는 보험료 지원 사업 외에 건강보험료를 납부하기 어려운 가입자를 위해 보험료의 일부를 감액해주는 보험료 경감제도²⁸²⁾를 운영하고 있다. 보험료 경감제도는 단일기준으로 설계된 건강보험료 부과체계를 보완하고 일시적인 부담능력 상실자가 사각지대로

281) '차상위계층 지원'의 2024년 결산액은 380억원으로 전년(244억원) 대비 약 56% 급증하여 예년 대비 높은 증가율을 나타낸다. 보건복지부에 따르면, 이는 연례적인 미지급금 해소를 위한 예산 증액에 기인한다.

282) 「국민건강보험법」

제75조(보험료의 경감 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가입자 중 보건복지부령으로 정하는 가입자에 대하여는 그 가입자 또는 그 가입자가 속한 세대의 보험료의 일부를 경감할 수 있다.

1. 섬·벽지(僻地)·농어촌 등 대통령령으로 정하는 지역에 거주하는 사람
2. 65세 이상인 사람
3. 「장애인복지법」에 따라 등록한 장애인
4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제4호, 제6호, 제12호, 제15호 및 제17호에 따른 국가유공자
5. 휴직자
6. 그 밖에 생활이 어렵거나 천재지변 등의 사유로 보험료를 경감할 필요가 있다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사람

② 제77조에 따른 보험료 납부의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험료를 감액하는 등 재산상의 이익을 제공할 수 있다.

1. 제81조의6제1항에 따라 보험료의 납입 고지 또는 독촉을 전자문서로 받는 경우
2. 보험료를 계좌 또는 신용카드 자동이체의 방법으로 내는 경우
- ③ 제1항에 따른 보험료 경감의 방법·절차 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정하여 고시한다.

전략하는 것을 예방하기 위한 보완적 장치라고 할 수 있다.²⁸³⁾ 보험료 경감 대상 및 범위 등은 「국민건강보험법」 제75조제1항제6호 및 같은 조 제3항에 따른 「보험료 경감고시」에 따라 정해지는데, 동 고시 제2조에 따라 경감액은 가입자 또는 세대별 보험료액의 50%를 넘을 수 없다. 다만, 예외적으로 육아휴직자에 대해서만 50%를 넘는 금액을 경감할 수 있도록 규정하고 있다. 각 경감 대상자별로 상이한 경감률과 지원 기준 등이 적용되고 있는데 자세한 내용은 다음의 [표 188]에서 확인할 수 있다. 예시로, 섬·벽지 지역, 농어촌 거주 지역가입자, 요양기관 이용제한 지역 등 거주지역별 경감과 휴직자, 임의계속가입자 등의 직장가입자 대상 경감, 세대 특성에 따른 경감이 있다. 대다수의 경감 대상은 소득 및 재산과 무관하게 보험료의 20~50%를 경감하는 반면, 65세 이상 노인세대 등 7종류의 세대 경감²⁸⁴⁾은 소득, 재산, 장애등급 등에 따라 보험료의 10~30%를 경감하고 있다.

이 밖에도 생활이 어렵거나 천재지변 등의 사유로 보험료를 경감할 필요가 있을 경우 정부가 「건강보험료 경감 대상자 고시」에 따라 그 대상자를 정하고 있으며, 현재 세월호 피해 주민, 개성공업지구 근로자, 일자리안정자금 지원 대상자, 코로나19 확산에 따른 취약계층 등에게 건강보험료를 경감해주고 있다.

283) 이용갑·김경하·한준태, 「건강보험료 경감제도 개선방안 연구」, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원, 2009.

284) 「보험료 경감고시」

제6조(65세 이상 노인세대 등 세대경감)에 따라 65세 이상 노인이 있는 세대, 70세 이상 노인 단독세대, 한부모 가족 세대, 55세 이상 여자 단독 세대, 20세 이하 소년소녀 가장세대, 장애인 및 국가유공자 세대, 그 밖의 생활이 극히 어려운 세대(사업장 화재, 부도, 경매 등) 중 소득과 과표재산 등을 포함하는 보험료 경감기준(「보험료 경감고시」 [별표2])을 만족하는 지역가입세대를 경감대상으로 한다.

[표 188] 건강보험료 경감 사업

종류	지원대상	보험료 경감률	소득기준
섬벽지 지역 경감	○ 섬벽지 거주 지역가입자, 섬벽지 소재 사업장 근무 직장가입자	50%	없음
농어촌 경감	○ 농어촌 지역 거주 농어업인	22%	없음
요양기관 이용 제한 지역 경감	○ 군부대가 소재하는 지역에 거주하는 군인	20%	없음
사업장 화재 등 경감	○ 보수 외 소득월액보험료 산정에 포함되는 사업 소득이 30%를 초과하는 사업장이 화재, 부도, 수해를 입어 운영에 지장이 있을 경우	10~30%	없음
휴직자 경감	○ 직장가입자 중 휴직기간이 1개월 이상인 사람	50% ¹⁾ (육아휴직자는 최저보험료)	없음
임의계속 가입자 경감	○ 합산 1년 이상 근무 후 퇴직하여 임의계속가입을 신청한 자	50% ²⁾	없음
세대경감	○ 65세 이상 노인, 70세 이상 노인, ○ 한부모(조손가족 포함), 55세 이상 여자단독, 소년·소녀가정, 등록장애인 및 상이자, 생활곤란(압류, 만성질환 등)	10~30%	소득월액 30만원 이하, 과표재산 13,500만원 이하 등
재난경감	○ 대통령이 특별재난지역으로 선포한 지역에 거주하는 지역가입자 중 인적 또는 물적 피해자	30~50%	없음

주: 1) 휴직사유 발생 전월의 정산 전 보수월액으로 산정한 보험료와 휴직기간 중 사업장 지급 보수로 산정한 보험료 차액의 50%를 경감

2) 가입자 보수월액보험료의 50%를 경감하여 직장가입시 본인부담금만 납부

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2025년 기준 건강보험료 경감액이 가장 큰 유형은 휴직자(3,326억원)와 농어촌 거주 세대(3,237억원)이며, 임의계속 가입자(1,555억원)와 요양기관 이용제한지역 거주자(627억원)가 그 뒤를 잇는다. 다만, 유형별 경감 구조에는 차이가 있다. 농어촌 거주 세대는 월평균 167만 세대로 대상 규모가 가장 크지만 세대당 경감액은 낮은 편인 반면, 휴직자(월평균 3.2만명)와 임의계속 가입자(월평균 16.7만명)는 대상 인원이 상대적으로 적음에도 1인당 경감액이 높아 전체 경감액 규모가 크게 나타난다.

노인·취약계층을 대상으로 하는 세대경감은 대상 세대 수는 많으나 세대당 경감액은 크지 않다. 참고로, 65세 이상 유형은 가입자 중 65세 이상 노인이 속한 세대로 재산과 표에 따라 경감률이 차등 적용되며, 70세 이상 유형은 70세 이상 노인 가입자만 있는 세대를 대상으로 한다.

[표 189] 건강보험료 경감 사업 월평균 지원자 수 및 소요 재정: 2021~2025년

구분		단위	2021	2022	2023	2024	2025
섬벽지	지역	세대	27,094	27,730	29,917	30,442	30,542
		백만원	12,494	12,792	13,255	12,917	13,804
	직장	명	11,568	11,694	12,121	12,629	12,773
		백만원	8,753	9,080	9,687	10,254	10,644
농어촌		세대	1,536,549	1,596,203	1,594,281	1,639,292	1,674,892
		백만원	326,411	338,947	326,748	306,570	323,745
요양기관 이용제한지역		명	237,066	241,650	207,635	204,772	195,108
		백만원	55,998	58,133	59,801	61,241	62,660
사업장 화재 등		명	2	2	0	1	1
		백만원	1	1	1	2	1
휴직자		명	28,181	27,607	29,048	29,939	31,732
		백만원	233,449	255,063	292,867	312,279	332,621
임의계속 가입자		명	192,867	199,633	188,153	173,103	167,238
		백만원	169,242	184,528	176,967	162,161	155,549
세대경감	65세 이상	세대	605,449	618,282	559,872	582,376	621,448
		백만원	73,893	64,404	42,246	39,477	41,586
	70세 이상	세대	346,535	360,514	356,951	404,340	457,488
		백만원	55,561	51,535	37,102	30,913	33,874
	한부모	세대	63,956	63,155	59,704	54,320	44,646
		백만원	5,465	4,916	4,342	3,771	3,044
	55세 이상 여자단독	세대	3,091	2,451	2,167	1,612	1,180
		백만원	470	317	182	108	76
	소년소녀 가장	세대	33	-	20	14	10
		백만원	3	-	2	1	1
	등록 장애인 및 상이자	세대	177,441	168,586	147,783	144,194	136,842
		백만원	23,658	20,050	12,826	9,323	8,587
	생활곤란	세대	256,819	272,203	259,291	268,978	246,878
		백만원	27,234	25,103	19,547	18,751	17,064
재난경감		세대	886	3,227	83	266	2,314
		백만원	369	1,563	47	87	615

- 주: 1. 보험료 경감의 대상자 수는 항목별 연간 누계값(중복값 포함)을 12개월로 나눈 월평균 값임
 2. 사업장 화재 등 경감 현황은 발체 시점에 따라 값이 달라질 수 있음
 3. 생활곤란은 압류, 만성질환 등을 말함
 4. 재난경감은 대통령 공고에 의하여 특별재난지역으로 선포된 지역에 적용되며, 2025년의 경우 포천시 전투기 오폭 사고, 산불, 집중호우 및 대설 등의 재난이 해당됨

자료: 국민건강보험공단

[참고] 보험료 체납과 보험급여 중지

- 건강보험료는 매월 직장가입자와 지역가입자 세대주에게 부과 고지되고 해당 월의 보험료를 그다음 달 10일까지 납부하여야 함
 - 납부일이 경과하면 1회(1개월) 체납으로 간주되고, 3회(3개월) 이상 체납한 가입자 또는 사업장은 체납 개월 수 이내에서 체납보험료 분할납부 신청을 할 수 있음
- 「국민건강보험법」 제53조 및 동법 시행령 제26조에 따르면, 체납 기간이 6회(6개월)를 초과할 경우 보험급여를 중지할 수 있으나, 일정 소득 및 재산 기준 미만일 경우 이를 적용하지 않음²⁸⁵⁾
 - 기존 시행령은 가입 세대의 소득월액과 「지방세법」 제10조의2부터 제10조의6까지의 규정에 따른 과세표준이 100만원 미만일 경우 보험급여를 제한하지 않았으나, 최근 개정(2024.5.7. 시행)된 시행령은 소득월액과 재산기준을 각각 336만원 및 450만원으로 상향하였음
 - 다만, 미성년자, 65세 이상 노인, 장애인의 경우 공단의 별도 기준을 적용함
- 따라서, 보험료를 체납하였더라도 체납 횟수가 6회를 초과하지 않을 경우 보험급여가 중단되지 않고, 소득 및 재산 기준 미만일 경우 체납 횟수가 6회를 초과하여도 보험급여를 받을 수 있음
- 또한 보험급여가 중단된 경우에도 체납 전과 동일하게 의료기관에서 진료를 받을 수 있고 본인부담금만을 지불하지만, 국민건강보험공단에서 이를 부당이득금으로 간주하고 사후적으로 급여비와 연체비를 청구하게 됨

285) 직장가입자의 보험료 납부의무를 부담하는 사용자가 체납한 경우, 그 체납에 대하여 직장가입자 본인에게 귀책사유가 있는 경우에 한하여 본 규정을 적용한다(동법 제53조제4항).

3. 급여

(가) 급여의 구조

건강보험은 가입자 및 피부양자의 질병과 부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활, 출산, 사망 및 건강증진에 대하여 법령이 정하는 바에 따라 현물 또는 현금의 형태로 보험급여를 제공하고 있다.

현물급여는 요양급여와 건강검진을 포함한다. 이때, 요양급여는 건강보험 가입자 및 피부양자가 의료기관과 약국 등에서 제공받는 진찰·검사, 약제·치료재료, 처치·수술 및 치료, 예방·재활, 입원, 간호 및 이송(移送) 서비스 일체를 말한다. 다만, 의료기술의 급격한 발전과 재정적 부담으로 인해 모든 의료서비스에 대해 요양급여를 제공하는 것은 어려움이 있으므로 건강보험에서는 급여대상과 비급여 대상을 구분하여 관리하고 있다.

진료행위와 치료재료의 경우 전체 항목 중 비급여 대상으로 지정한 항목을 제외하고 모두 요양급여대상이 되는 ‘비급여목록 제도(Negative List System)’를 적용하고 있으며, 약제의 경우 보건복지부장관이 고시한 항목만 요양급여대상이 되는 ‘선별등재목록 제도(Positive List System)’로 운영하고 있다.²⁸⁶⁾²⁸⁷⁾ 한편, 요양급여는 의료행위에 따라서는 기본진료료, 진료행위로, 약품비, 치료재료비로 구분하기도 한다.

현금급여는 요양비, 본인부담상한제 사후환급금 등과 같이 가입자와 피부양자 중 해당자에게 직접 지급하는 급여를 말한다. 요양비는 요양기관이 아닌 곳에서 질병·부상·출산 등에 대하여 요양을 받는 경우 지급하며, 본인부담상한액은 본인일부부담금의 총액이 대통령령으로 정한 본인부담상한액보다 높을 경우 그 초과 금액을 지급한다.²⁸⁸⁾

286) 국회예산정책처, 「건강보험 보장성 강화대책 재정추계」, 2017, p.10

287) 비급여대상은 「국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙」[별표 2]에서 정하고 있다.

288) 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 「2020 건강보험통계연보」, 2021, p.775

[표 190] 건강보험 보험급여 유형

구분	내용	수급권자
현물급여	요양급여	○ 가입자 및 피부양자
	건강검진	○ 가입자 및 피부양자
현금급여	요양비	○ 가입자 및 피부양자
	장애인 보조기기	○ 가입자 및 피부양자 중 장애인복지법에 의해 등록된 장애인
	본인부담액 사후환급금	○ 가입자 및 피부양자
	임신·출산 진료비	○ 임신·출산(유산·사산 포함)이 확인된 건강보험 가입자 또는 피부양자 ○ 2세 미만인 가입자 또는 피부양자의 법정대리인 (출산한 가입자 또는 피부양자가 사망한 경우에 한정)

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

건강보험 전체 적용인구 중 한 번이라도 건강보험 급여를 제공받은 적이 있는 인원을 진료실인원이라고 한다. 2024년 기준 진료실인원은 4,873만명으로 전체 적용인구의 94.7%를 차지한다.²⁸⁹⁾ 이는 입원, 외래, 약국 중 어느 유형의 급여라도 한 번 이상 이용한 인원을 말하며, 외래가 4,852만명으로 가장 높은 이용률을 보였다. 진료실인원은 2020년부터 연평균 0.8%씩 증가하였으며, 2022년 4,922만명까지 증가한 후 최근 소폭 감소하는 추세를 보이고 있다.

[표 191] 급여유형별 진료실인원: 2020~2024년

(단위: 천명, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
적용인구(A)	51,345	51,412	51,410	51,453	51,439	0.1
진료실인원 (B=C+D+E)	47,251	47,799	49,219	48,925	48,727	0.8
입원(C)	6,628	7,001	7,107	7,356	7,273	2.4
외래(D)	46,998	47,561	49,008	48,721	48,518	0.8
약국(E)	43,701	44,028	46,970	46,920	46,652	1.7
진료실인원 비율(B/A)	92.0	93.0	95.7	95.1	94.7	0.7

주: 진료실인원은 급여유형별 중복을 제외한 인원임

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

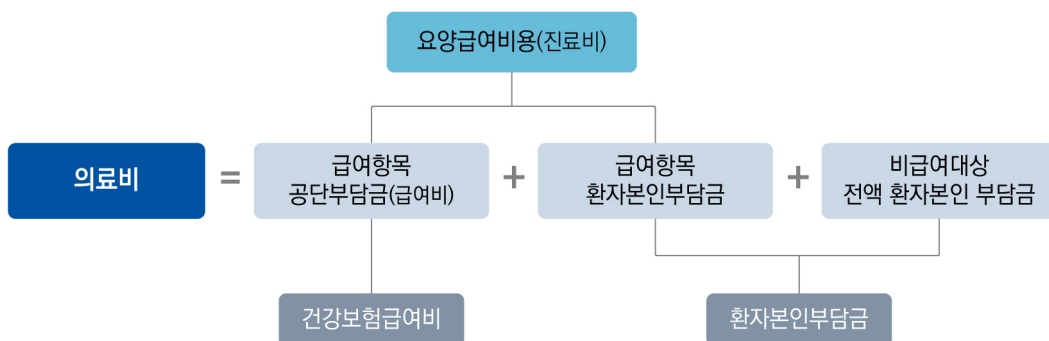
289) 2026년 5월 기준으로 2024년이 가장 최근 수치이며, 2025년 수치는 2026년 11월 공식 발표 예정이다.

(나) 요양급여비용 구조

요양급여비용은 진료비라고도 하며, 요양급여에 대한 공단부담금(이하 “급여비”)과 본인 일부부담금(이하 “본인부담금”)의 합으로 구성된다. 건강보험 가입자가 의료기관에서 요양급여 서비스를 받을 경우, 전체 진료비의 일부인 본인부담금만을 부담하고 그 외는 건강보험공단이 부담하는 구조이다. 이때, 본인부담금의 규모는 의료기관 종별, 환자 유형별로 상이한 본인부담률에 따라 정해지는데, 이는 아래 참고자료에서 확인할 수 있다.

반면에, 요양급여 대상이 아닌 비급여 의료서비스를 받을 시에는 그 비용 전액을 가입자가 지불하며(비급여 대상 전액 본인부담금), 비급여 본인부담금과 요양급여비용 또는 진료비의 합이 의료비가 된다. 따라서 의료비는 공단과 가입자가 부담하는 급여 및 비급여 총액으로 이해할 수 있다.

[그림 58] 의료비와 요양급여비용의 구조



자료: 국회예산정책처

국내 총의료비는 2020년 102.2조원에서 2024년 137.6조원으로 연평균 7.7%씩 증가하였다. 2024년 기준 전체 의료비는 진료비 116.3조원(84.5%)과 비급여 본인부담금 21.3조원(15.5%)으로 구성되며, 이를 지불 주체별로 보면 공단이 부담하는 급여비가 87.5조원, 국민이 부담하는 본인부담금 총액(급여 및 비급여)이 50조원이다. 세부 항목별 연평균 증가율을 보면 비급여 본인부담금이 8.7%로 급여비와 급여 본인부담금 7.5%보다 높게 나타나고 있다.²⁹⁰⁾

290) 비급여 본인부담금은 “건강보험환자 진료비 실태조사”를 통해 발표되고 있다. 해당 실태조사는 표본으로 선정된 요양기관의 전체 진료비(비급여 포함)를 조사하여 그 중 건강보험 급여가 차지하는 비중인 건강보험 보장률을 산출한다. 2026년 6월 기준 최신 자료는 2024년 수치이다.

[표 192] 의료비: 2020~2024년

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
의료비 (A+B+C)	102.2	110.5	119.5	132.2	137.6	7.7
진료비(A+B)	87.0	93.5	102.4	112.4	116.3	7.5
급여비(A)	65.5	70.2	76.7	84.4	87.5	7.5
급여 본인부담금(B)	21.5	23.3	25.7	28.0	28.7	7.5
비급여 본인부담금(C)	15.2	17.0	17.0	19.8	21.3	8.7

주: 결산액 기준

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 건강보험 본인부담률

- 본인부담률은 요양급여비용(또는 진료비) 중 본인일부부담금이 차지하는 비중을 의미하며, 본인부담률은 의료기관 종별, 환자 유형별로 상이
- 또한 산정특례 대상자인 암 등 중증질환자의 경우 외래 또는 입원 진료시 요양급여비용 총액의 5%, 희귀·중증난치성질환자의 경우 10%만을 부담하고, 결핵·잠복결핵감염은 본인부담 면제

[의료기관 종별, 환자 구분별 본인부담률]

구분	환자 구분	본인부담률	구분	종별	환자구분	본인부담률
입원	일반환자	20%	외래	상급 종합 병원	일반	진찰료 100%(그 외 60%)
	고위험임신부	10%			임신부	40%
					1세 미만	20%
	15세 이하 아동	5%		종합 병원	일반	50%(읍면지역 45%)
					임신부	30%
					1세 미만	15%
	자연분만 및 제왕절개	면제		병원급	일반	40%(읍면지역 35%)
					임신부	20%
					1세 미만	10%
	2세 미만 영유아	면제		의원	65세 미만	일반
뇌사자 장기 적출 등	임신부		10%			
1세 미만	5%					
요양병원 선택입원군	40%			65세 이상	구간별 차등 ¹⁾	

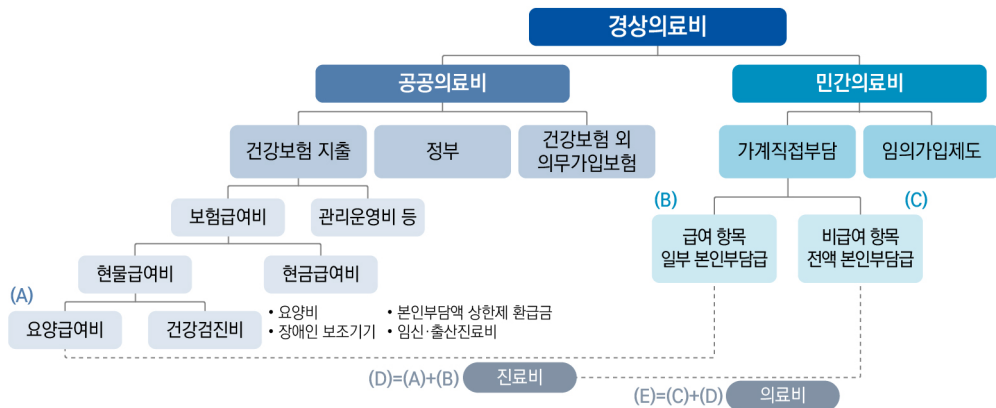
주: 1) 65세 이상 노인의 경우 의원급 및 보건의료원 외래 이용시 요양급여비용 총액이 15,000원 이하 이면 1,500원, 15,000원 초과 20,000원 이하 10%, 20,000원 초과 25,000원 이하 20% 부담(보건소 등의 경우 12,000원 이하 500~2,200원)

자료: 보건복지부

[참고] 의료비와 건강보험 재정

- 건강보험 가입자가 부담하는 의료비의 구조를 이해하기 위해서 OECD 국민보건계정 작성 기준(System of Health Accounts 2011)에 따른 경상의료비 개념과 건강보험 급여제도를 통합하여 살펴봄
 - 경상의료비는 보건의료서비스와 재화의 소비를 위한 국민 전체의 1년 간의 지출 총액으로, 재원별 분류에 따라 공공의료비와 민간의료비로 구분
 - (공공의료비) 건강보험 지출, 정부 지출, 건강보험 외 의무가입보험이 포함되며, 의무가입보험에는 장기요양보험, 산재보험 등이 포함
 - (민간의료비) 가계직접부담과 임의가입제도로 구분되며, 임의가입제도에는 민간의료보험이 해당²⁹¹⁾

[의료비 구조]



주: 위 분류는 OECD 국민보건계정 체계를 기반으로 함. 경상의료비는 재원별 분류에 따라 공공의료비(집합보건의료비)와 민간의료비(개인의료비)로 구분할 수 있는데, 공공의료비의 대부분을 차지하는 건강보험 지출 구성을 시각적으로 파악하고자 지출의 구성요소를 병기함
 자료: 국회예산정책처

(다) 건강보험 수가

요양급여비용은 의료서비스의 가격을 의미하는 ‘수가’라고도 한다. 우리나라 건강보험 지불제도는 의료인이 제공하는 의료서비스(행위, 약제, 치료재료 등)에 대하여 서비스별

291) 보건복지부, 「2020년 국민보건계정」, 2022.

로 가격(수가)을 정하고 사용량과 가격에 의해 진료비를 지불하는 행위별수가제(fee-for-service)를 기본으로 한다.²⁹²⁾

이때 수가는 행위별 상대가치 점수에 환산지수(점수당 단가)와 가산율²⁹³⁾을 곱하여 산출한다. 상대가치 점수는 요양급여에 드는 시간·노력 등 업무량과 자원의 양, 사회적 편익 등을 고려하여 각 급여의 가치를 상대적인 점수로 나타낸다. 개편 필요에 따라(기존 5~7년 주기) 건강보험정책심의위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하며, 2024년 3월 3차 개정을 반영하였다.

환산지수는 매년 공단의 이사장과 대통령령으로 정하는 의료계를 대표하는 사람들 간 협상을 거쳐 계약을 체결하는데 「국민건강보험법」 제45조제3항에 따라 5월 31일까지 체결되어야 하며, 2008년부터는 의료기관 유형별로 각각 결정되고 있다. 마지막으로 가산율은 의료기관 종별, 의료서비스 제공 시간 등에 따라 추가로 부여되는 비율이다. 수가를 구성하는 요소 중 환산지수만이 매년 변동되므로, 일반적으로 환산지수 인상률을 건강보험 수가 인상률로 간주한다.

수가인상률은 2020년까지 2%대 수준으로 소비자물가상승률보다 높은 경향을 보였으나, 2021년 이후에 소비자물가상승률이 예년보다 높아짐에 따라 수가인상률이 물가상승률을 하회하고 있다. 2026년 수가는 2025년 5월 결정되었고, 종별 평균은 1.93%, 병원급은 1.9%, 의원급 1.6% 등으로 인상되었다. 의료 수요량과 공급량이 동일하게 유지될 때 수가 인상은 요양급여비 증가를 유발하며, 이는 건강보험 총지출 증가에 영향을 미칠 수 있다.

특히 행위별수가제는 의료인의 자율성이 크고 과잉진료의 유인이 있어 진료비 통제가 어려운 편이다. 이러한 지불제도를 보완하고 의료자원을 효율적으로 활용하기 위해 포괄수가제²⁹⁴⁾, 인두제²⁹⁵⁾, 총액제와 같이 진료비 통제가 가능한 ‘선불제’ 도입이 논의되어 왔으며, 7개 질병군에 대한 포괄수가제(Diagnosis Related Group, DRG)와 정액수

292) 2023년 기준, 전체 진료비 중 행위별 수가제의 점유율은 93.4%로 대다수를 차지하며, 그 외에 정액제 4.5%, 포괄수가제 2.1% 등이 차지한다.(보건복지부 “제3차 의료보장혁신포럼”, 2023.7.)

293) 의료기관 종별, 진료시간(야간·공휴), 연령(소아·노인) 등에 따른 가산율을 말한다.

294) 포괄수가제는 질병군별로 입원환자의 진료비를 보상하는 제도이다. 입원기간 동안 제공된 검사, 수술, 투약 등 의료서비스의 종류나 양에 관계없이, 어떤 질병의 진료를 위해 입원하였는지에 따라 미리 책정된 일정 금액을 보상한다.

295) 인두제는 등록자 수에 따라 비용을 지불하는 방식으로, 의료인의 환자 수에 1인당 단가를 곱하여 보수를 결정하며 일차의료에 적합하다.

가제(요양기관, 보건기관 등), 신포괄수가제²⁹⁶)가 일부 시행되고 있다. 이에 정부는 2024년 2월 발표한 「제2차 국민건강보험 종합계획(24~28년)」에서 현 지불제도 개선을 위한 지불단위 다변화, 수가 결정 구조조정(환산지수 차등 인상, 공공정책수가 도입 등) 등을 추진할 계획을 밝혔다. 또한 의료환경 변화를 신속하게 반영하기 위하여 의료비용분석을 기반으로 상대가치점수 개정주기를 2년 이내로 단축하고 상시조정체계를 구축하여 운영할 계획이다.

[표 193] 의료기관 유형별 수가 인상률: 2022~2026년

(단위: %)

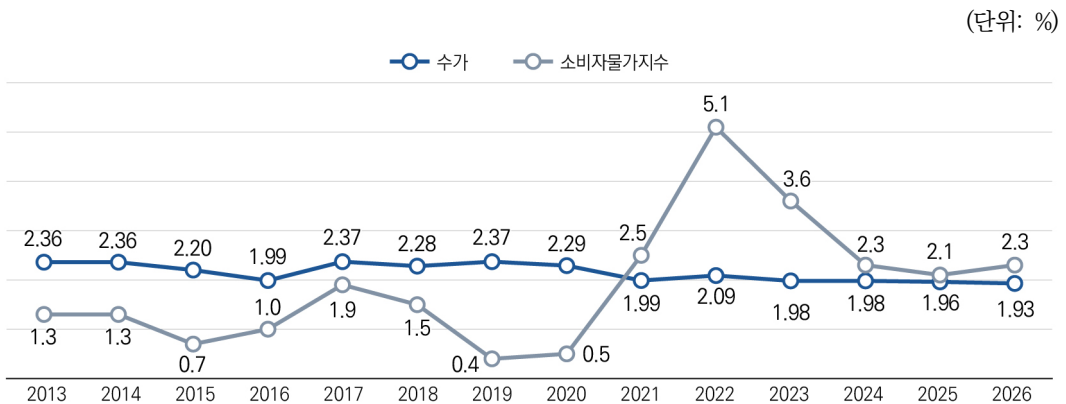
구분	평균	병원	의원	치과	한방	약국	보건기관	조산원
2022	2.09	1.4	3.0	2.2	3.1	3.6	2.8	4.1
2023	1.98	1.6	2.1	2.5	3.0	3.6	2.8	4.0
2024	1.98	1.9	1.6	3.2	3.6	1.7	2.7	4.5
2025	1.96	1.2 ¹⁾ (0.4)	0.5 (1.4)	3.2	3.6	2.8	2.7	10.0
2026	1.93	1.9 ¹⁾ (0.1)	1.6 (0.1)	2.0	1.9	3.3	2.7	6.0

주: 1) 요양·정신병원은 각각 괄호 안의 조정률을 더한 1.6%, 2.0% 인상

1. 2025, 2026년 평균 인상률은 재정운영위원회가 권고한 인상률 범위 기준 수치이며, 환산지수 인상분을 제외한 재정 차액(병·의원의 괄호에 해당)은 상대가치점수 조정에 투입

자료: 국민건강보험공단

[그림 59] 건강보험 수가 및 소비자물가지수 인상률 추이



주: 2026년 소비자물가지수는 국회예산정책처 전망치(2026.4.) 기준

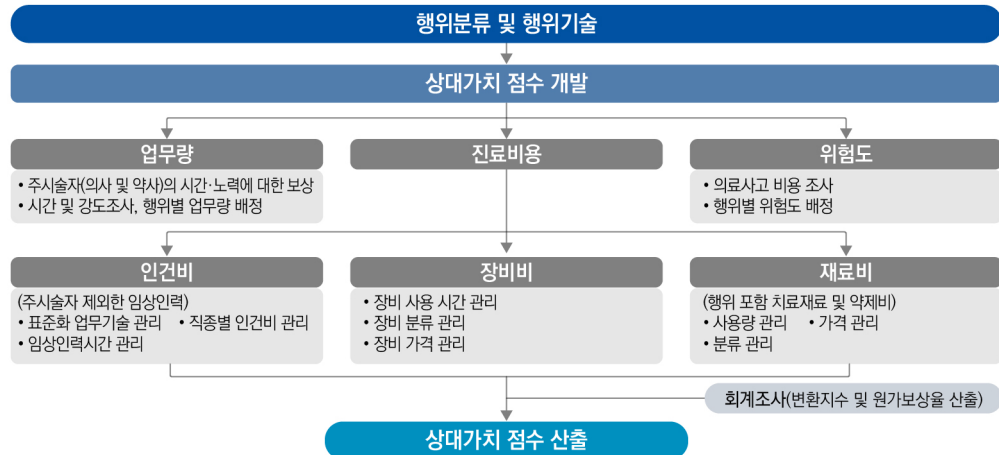
자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

296) 행위별수가제와 일부 질병군에만 적용하는 포괄수가제(7개)의 대안적 모델로, 포괄적 보상(기준 수가+일당수가)과 행위별 보상방식이 혼합된 형태다. 대부분의 의료서비스를 포괄로 묶고, 진료비 차이를 유발하는 고가 서비스를 행위별수가로 보상하는 제도이다.

[참고] 상대가치점수 결정 체계

- 상대가치점수는 요양급여 의료행위를 위해 소요된 자원소모량을 기준으로 의료행위의 가치를 상대적으로 비교한 점수임
 - 상대가치점수는 2001년 도입 후, 1차 개정연구('03~'06년) 수행 후 5개년('08~'12년)에 걸쳐 단계적 개정을 거쳤으며, 2차 개정연구('10~'16년) 수행 후 4개년('17~'20년)에 걸쳐 2차 개정을 반영하였음
 - 이후 3차 개정연구('18~'20년)를 수행하였고 이를 기반으로 2024년 3차 개정(가산제도 및 기본진료료 개편)을 반영하였음
 - 의료비용분석을 기반으로 상대가치점수 개정 주기를 2년 이내로 단축하고, 상시 조정 체계를 구축하여 운영할 계획('26. 下~)
- 상대가치점수는 업무량, 진료비용, 위험도로 구성되어 각 항목에 대한 보상을 나타내는데, 업무량은 의·약사 및 공급자 단체, 진료비용은 임상전문가패널 및 건강보험심사평가원(회계조사: 전문연구기관), 위험도는 전문연구기관 의해 개발되고 최종적인 통합 상대가치 점수 산출 및 조정은 건강보험심사평가원이 수행하고 있음

[상대가치점수 개발 연구 산출 모형]



주: 회계조사는 임상전문가패널이 구축한 진료비용 자료의 적정 수준을 평가하고 투입되는 비용의 차이를 실제 임상현실에 맞게 반영하기 위한 조사이며, 이를 위해 변환지수(진료비용 자료 규모를 회계조사 규모로 조정하는 지수)를 산출함

자료: 건강보험심사평가원

[상대가치점수 구성요소별 주요 특징]			
구분	업무량	진료비용	위험도
개요	주시술자의 시간, 노력에 대한 보상	(주시술자제외) 임상인력 인건비, 의료장비비, 치료재료비 보상	의료사고와 관련된 분쟁 해결비용 보상
반영항목	행위시간 및 강도(육체적·기술적 노력, 정신적 스트레스)를 반영	임상인력의 업무와 참여시간, 의료장비·기구의 사용개수와 사용시간, 별도 산정되지 않는 의료소모품 종류별 사용량	의료사고 빈도, 관련 비용조사를 통해 의료사고 전체비용 추정 및 진료과별, 행위별 위험도 산출
예시	의사서비스	의료인력, 의료소모품, 의료장비	의료분쟁해결비용
개발주체	의·약사 및 공급자 단체	임상전문가패널(CPEPs) 및 건강보험심사평가원	전문연구기관(위탁)
개발원칙	주시술자가 행위에 투여한 시간, 강도 등을 반영 등	진료비용 변화 반영, 행위별 직접진료비용 근거 구축 등	의료사고에 따른 비용(위험도)을 평가하여 반영

자료: 건강보험심사평가원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(라) 가입자 대상 급여 지원 사업

앞서 제2절에서 살펴본 보험료 지원사업과 마찬가지로, 정부와 국민건강보험공단은 건강보험 제도의 유지와 취약계층 지원을 목적으로 ① 급여 지원 사업과 ② 본인부담 경감 제도를 시행하고 있다. 급여에 대한 정부의 지원은 예산 사업으로 수행되는 반면에, 공단의 본인부담 경감은 가입자가 부담할 본인부담의 일부를 건강보험 재정으로 대신 부담하는 것으로 건강보험 재정 지출 규모와 연관된 제도로 볼 수 있다. 본 절에서는 두 사업을 분리하여 살펴본다.

급여 지원 사업

건강보험 가입자에 대한 정부의 급여 지원 사업은 지원 대상과 사업 내용에 따라 차상위계층 지원, 재난적의료비 지원, 상병수당 시범사업으로 구분된다. 모두 보건복지부 소관 사업으로서, 차상위계층 지원을 제외한 두 사업은 국민건강보험공단이 위탁받아 수행한다.²⁹⁷⁾

먼저 보건복지부의 차상위계층 지원 사업은 건강보험료 지원 대상과 동일한 차상위계층에게 건강보험 본인부담금을 의료급여 수급자 수준으로 경감하는 사업이다. 희귀·중증난치·중증질환자는 본인부담금을 면제하고, 만성질환자 및 18세 미만 아동은 본인부담금의 14%만 부담하도록 한다.

[표 194] 차상위계층 지원 사업

구분	차상위계층 지원
소관부처	○ 보건복지부
사업기간	○ 2008년~
지원 대상자	○ 차상위계층(희귀질환, 중증난치질환·중증질환자, 만성질환자*, 18세 미만 아동) * 6개월 이상 치료를 받고 있거나 치료가 필요한 사람
소득 및 재산 기준	○ 세대의 소득 및 재산을 더하여 계산한 가액(소득인정액)이 기준 중위소득*의 50% 이하인 경우 * 2026년도 4인 가구 기준 중위소득의 50%는 324만 7,369원 ○ 부양의무자(1촌의 직계혈족 및 그 배우자)가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우
지원금액	○ 건강보험 본인부담금을 당초 의료급여 수급자이던 때의 본인부담금 수준으로 감면 - 희귀, 중증난치·중증질환: 면제 - 만성·18세미만: 본인부담금의 14%
지원기간	○ 조건 충족 시 제한 없음

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

차상위계층 지원 사업 수혜 인원은 2021년 28.5만명에서 2025년 30.7만명으로 5년간 연평균 1.9% 증가하였다. 급여 지원에 소요된 금액은 2025년 기준 총 4,486억원이며 연평균 8.1%씩 증가하는 추세이다.

297) 본 소절의 정부 급여 지원 사업은 보건복지부 예산상 ‘보건의료’ 분야, ‘건강보험’ 부문, ‘건강보험제도 운영’ 프로그램에 포함되는 사업으로 대상을 한정함

[표 195] 차상위계층 지원 사업 월평균 지원자 수 및 소요 재정

(단위: 명, 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
지원자 수	284,895	285,099	288,746	293,488	306,910	1.9	-
소요 재정	3,283	3,610	3,657	4,502	4,486	8.1	4,395

주: 1. 2021~2025년 결산액, 2026년 예산액

2. 2026년 예산액은 차상위계층 지원사업 중 본인부담금 지원 내역사업(4,395억원) 기준이며, 별도 내역사업인 국고 미지급금 정산액(313억원)을 포함할 경우 4,708억원임

자료: 국민건강보험공단 제출자료와 보건복지부 「2026년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(2-1)」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로 재난적의료비 지원 사업은 「재난적의료비 지원에 관한 법률」 제3조에 근거하여, 과도한 의료비로 경제적 어려움을 겪는 소득 하위 50% 중심 가구에 의료비의 일부를 지원하는 사업이다. 2013년 한시적 지원사업으로 시작되어 2018년 법 제정으로 제도화되었으며, 본인부담상한제가 적용되지 않는 급여 본인부담금과 비급여 본인부담금의 50~80%를 소득 구간별로 차등 지원한다(연간 최대 5천만원). 동 사업은 지원 대상이 의료급여 수급자를 포함한 전 국민이고 비급여를 포함한 의료비를 지원한다는 특징이 있다.

[표 196] 재난적의료비 지원 사업

구분	재난적의료비 지원 사업			
소관부처/ 수행기관	○ 보건복지부/국민건강보험공단			
사업기간	○ 2018년~			
지원 대상자	○ 소득, 재산, 의료비 부담수준을 모두 충족하는 자			
지 원 기 준	소득, 재산 및 의료비 부담 수준	○ (소득) 가구 소득 기준별 차등 지급 * 가구의 소득수준은 가구원수에 따라 월 건강보험료로 판정		
		○ (재산) 지원대상자가 속한 가구의 주택, 건물, 토지 등 재산 합산액이 재산과표액 기준 7억원 이하		
		소득수준	의료비부담수준 (본인부담의료비 총액 기준)	지원 비율
		기초생활수급자, 차상위계층	80만원 초과	80%
		기준 중위소득 50% 이하	1인 가구: 120만원 초과 2인 가구 이상: 160만원 초과	70%
기준 중위소득 50% 초과 ~100% 이하	연소득 10% 초과	60%		
※ (개별심사) 연소득 대비 20%초과 시 재난적의료비지원위원회 심사를 통해 선별 지원				

구분	재난적의료비 지원 사업
지원금액	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연간 5천만원 한도 내 지원(모든 질환 합산) ○ 지원금액 = {(본인부담상한제의 적용을 받지 않는 법정본인부담금* + 전액본인부담금 + 비급여) - (지원제외항목 + 국가·지자체지원금 + 민간 보험금)} X 50~80% ※ 본인부담상한제의 적용을 받지 않는 법정 본인부담금: 선별급여(관리 목적의 선별급여는 제외), 7대 중증질환(암, 심장, 뇌혈관, 중증난치 및 희귀, 중증화상, 중증외상)으로 발생한 병원 2·3인실 입원료, 급여 적용된 만 65세 이상의 임플란트, 급여 적용된 노인 틀니 (의료급여 수급권자에 한함), 추나요법(급여적용 건에 한함)
지원기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최종 진료일 이전 1년 이내 진료 건 중, 입원 외래 진료일수의 합이 연간 180일 이내 ○ 최종 진료일 다음날부터 180일 이내 신청

자료: 보건복지부, 국민건강보험공단

재난적의료비 수혜 인원은 2021년 1.5만명에서 2025년 5.2만명으로 5년간 연평균 36.9% 증가하였다. 이는 정부가 의료비부담 기준과 재산 기준을 지속적으로 완화하여 지원 대상을 확대해 온 데 따른 것이다. 소요 재정은 대상 확대에 더해 연간 지원 한도와 지원율이 상향된 영향으로 지원자 수 증가율을 상회하는 연평균 44.8%로 증가하여, 2025년 2,018억원에 이르렀다. 참고로, 재난적의료비 지원 사업의 재원은 일반회계·복권 기금(64%)과 국민건강보험공단 출연금(36%)로 구성된다.

[표 197] 재난적의료비 지원자 수 및 소요 재정

(단위: 명, 건, 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
지원자 수	14,913	17,153	28,921	43,905	52,361	36.9	-
지원 건수	16,913	19,753	33,585	50,735	61,061	37.8	-
소요 재정	459	612	1,020	1,602	2,018	44.8	1,503

주: 1. 2021~2025년 집행액, 2026년 예산액

2. 소요 재정은 재난적의료비 지원금액(사업비)과 공단 운영비를 포함하고 있으며, 2026년 예산액은 일반회계·복권기금(64%)과 국민건강보험공단의 출연금(36%)을 합산한 총 예산임

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

마지막으로 상병수당은 「국민건강보험법」 제50조에 부가급여로 규정된 제도로, 근로자가 업무와 관계없는 질병·부상으로 일하기 어려운 경우 소득을 보전하기 위해 지급된

다.²⁹⁸⁾ 본 제도 도입에 앞서 2022년 7월부터 단계별 시범사업이 시행되고 있으며, 2026년 현재 2단계 4개 지역과 3단계 4개 지역에서 운영되고 있다. 상병수당은 의료비(본인부담) 지원이 아니라 소득 보전을 목적으로 한다는 점에서 앞의 두 사업과 구분된다.

상병수당 수급자 수는 시범사업이 시작된 2022년 2,060명에서 매년 증가하다가, 1단계 시범사업이 종료된 2025년에는 2,359명으로 감소하였다. 소요 재정 또한 2022년 24억원에서 2024년 82억원으로 증가한 후 2025년에 31억원으로 감소하였다.

[표 198] 상병수당 시범사업

구분		상병수당 시범사업	
소관부처/시행기관	○ 보건복지부/국민건강보험공단		
사업 기간	○ 2022년~		
지원 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1단계 6개 지역(경기 부천, 충남 천안, 서울 종로, 경북 포항, 경남 창원, 전남 순천): 질병·부상으로 일하기 어려운 취업자('22.7월~'24.12월) ○ 2단계 4개 지역(대구 달서구, 경기 안양·용인, 전북 익산): 질병·부상으로 일하기 어려운 기준 중위소득 120% 이하 취업자('23.7월~) ○ 3단계 4개 지역(충북 충주, 충남 홍성, 전북 전주, 강원 원주): 질병·부상으로 일하기 어려운 취업자('24.7월~) <p style="margin-left: 20px;">※ 3단계 지역은 '25.5월 정률제 시행 및 소득기준 폐지</p>		
지원 기준	구분	모형	내용
	1단계(보편)	정액	①취업자가 질병·부상으로 근로할 수 없는 경우 ②3일(순천·창원), 7일(부천·포항), 14일(종로·천안)을 초과하는 기간에 대해 ③최대 120·150일(종로·천안)까지 상병수당 지급('24.7월 이전 90·120일)
	2단계(선별)	정액	①취업자가 질병·부상으로 근로할 수 없는 경우 ②7일을 초과하는 기간에 대해 ③최대 150일까지 상병수당 지급
	3단계(보편)	정률	①취업자가 질병·부상으로 근로할 수 없는 경우 ②7일을 초과하는 기간에 대해 ③최대 150일까지 상병수당 지급
지원 금액	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일 48,150원(2025년 최저임금의 60%), ※ 3단계 지역의 정률제 대상자(건강보험 직장가입자)는 직전소득의 60% 지급(하한 48,150원~상한 66,000원) 		
지원 기간	○ 시범사업 기간 동안 최대 150일		

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

298) 그 밖에 부가급여로 명시된 임신·출산 진료비, 장제비는 국민건강보험공단 재정으로 운영되고 있는 반면에, 상병수당 시범사업은 정부가 예산을 보조하고 공단이 수행한다는 특징이 있음

[표 199] 상병수당 시범사업 수급자 수 및 소요 재정

(단위: 명, 억원, %)

구분	2022	2023	2024	2025	'22~'25년 연평균 증가율	2026
수급자 수	2,060	4,605	5,970	2,359	4.6	-
소요 재정	24	60	82	31	8.9	43

주: 1. 2022~2025년 결산액, 2026년 예산액

2. 소요 재정은 상병수당 급여 지원 명목의 지출된 금액과 예산액임. 사업운영비 등 급여 외 별도 내역 사업 및 불용액 등으로 인해 보건복지부 세부사업 '한국형 상병수당 시범사업'의 결산액·교부액과는 차이가 있음

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

본인부담 경감 제도

정부의 급여 지원 사업 외에, 국민건강보험공단은 건강보험 재정으로 가입자의 과도한 본인부담을 경감하는 본인부담상한제와 산정특례 제도를 운영하고 있다.

본인부담상한제는 「국민건강보험법」 제44조제2항 및 같은 법 시행령 제19조에 근거하여, 가입자가 연간(1.1.~12.31.) 부담한 본인일부부담금 총액이 소득수준별 개인별 상한액을 초과하는 경우 그 초과액을 공단이 부담하는 제도이다. 상한액은 소득분위(10분위)에 따라 차등 설정되며, 2026년 기준 최고 상한액은 1,096만원이다. 다만 비급여, 선별급여, 전액본인부담금, 상급병실(2·3인실) 입원료 등은 적용 대상에서 제외된다.

산정특례 제도는 「국민건강보험법」 제44조 및 같은 법 시행령 별표2, 「본인일부부담금 산정특례에 관한 기준」(보건복지부 고시)에 근거하여, 진료비 부담이 큰 암과 같은 중증질환자·희귀질환자·중증난치질환자 등에 대하여 본인부담률을 경감하는 제도이다. 대상 질환으로 등록하면 일정 기간(예: 암 5년) 동안 요양급여비용총액의 0~10% 수준으로 본인부담률이 낮아진다.

본인부담상한제는 지원자가 2021년 166만명에서 2025년 214만명으로 연평균 6.5% 증가하였고, 소요 재정은 같은 기간 2.2조원에서 2.8조원으로 연평균 5.6% 증가하였다. 산정특례는 지원자가 252만명에서 336만명으로 연평균 7.5% 증가한 가운데, 소요 재정은 연평균 9.1% 증가하여 지원자 수 증가율을 상회하였다. 이는 산정특례 대상자 1인당 소요 재정이 늘어난 결과로, 중증질환 진료비 상승 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

[표 200] 본인부담 경감 제도 개요

구분	본인부담상한제	산정특례
소관부처 /시행기관	○ 보건복지부/국민건강보험공단	
사업기간	○ 2004년 7월~	○ (암, 뇌혈관질환, 심장질환) 2005년 9월~ ○ (희귀질환, 중증난치질환, 결핵) 2009년 7월~ ○ (중증화상) 2010년 7월~ ○ (중증외상) 2016년 1월~ ○ (중증치매) 2017년 10월~ ○ (잠복결핵) 2021년 7월~
지원 대상자	○ 연간(1.1.~12.31.) 개인이 부담한 본인일부부담금 총액이 개인별 본인부담 상한액을 초과하는 가입자 또는 피부양자	○ 「본인일부부담금 산정특례에 관한 기준」에서 정하는 암, 중증화상 등 중증질환, 희귀 및 중증난치질환, 중증치매, 결핵, 잠복결핵 질환으로 확진받은 건강보험가입자 또는 피부양자
소득기준	○ 직장, 지역별 최저보험료에서 최고보험료까지 10분위로 구분하여 상한액 기준보험료 구간을 설정 ※ 진료연도 다음 해 고시 개정으로 결정	○ 없음
지원금액	○ 본인일부부담금 총액이 소득분위(10분위)별 본인부담상한액을 초과할 경우 그 초과액을 지급 ※ 사전급여와 사후환급으로 구분	○ (산정특례 적용 전) 외래 30~ 60%, 입원 20% ○ (산정특례 적용 후) 외래, 입원 관계없이 0~10%
지원기간	○ (사전급여) 동일 요양기관에서 부담한 연간 본인일부부담금 총액이 최고상한액을 초과할 경우 초과금액을 요양기관이 공단에 청구 시 지급 ○ (사후환급) ① 해당연도 중 본인부담상한액 초과금이 최고상한액을 초과한 경우 초과금 발생 시 지급 신청 안내·지급 ② 전년도 진료분에 대해 개인별 상한액초과금을 일괄 결정할 경우 당해연도 8월 경 지급신청 안내·지급	○ 질환별 30일~5년 차등 적용 ※ 결핵은 치료기간 동안 적용

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 201] 본인부담 경감 제도 지원자 수 및 소요 재정

(단위: 명, 억원, %)

구분1	구분2	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
본인부담 상한제	지원자 수	1,660,643	1,749,831	1,868,545	2,011,580	2,135,776	6.5
	소요 재정	22,471	23,860	24,708	26,278	27,920	5.6
산정특례	지원자 수	2,521,005	2,647,734	2,872,179	3,128,583	3,362,953	7.5
	소요 재정	177,615	178,952	216,636	224,216	252,096	9.1

주: 본인부담 경감 사업은 별도로 예산을 편성하지 않음

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 재정구조

(가) 개요

건강보험 재정은 다른 사회보험들과 달리 사업관리운영기관인 건강보험공단 회계로 편성되어 국가재정에 포함되지 않는다. 따라서 건강보험공단은 「국민건강보험법」 제36조에 따라 회계연도마다 예산안을 편성하여 이사회의 의결을 거친 후 보건복지부장관의 승인을 받을 뿐 국회의 통제는 받지 않는다. 건강보험공단 회계상 건강보험 수입(수익)은 가입자가 납부하는 보험료 수입과 국고지원금, 기타수입으로 구성되며, 지출(비용)은 보험급여비와 관리운영비 등으로 구분된다.

건강보험 수입은 보험료 수입과 국고지원금, 기타수입으로 구성된다. 먼저, 보험료 수입은 크게 직장가입자와 지역가입자가 납부하는 보험료로 구분할 수 있으며, 직장가입자는 다시 근로자와 공무원·교원으로 구분할 수 있다. 각 가입유형별 보험료 부과액은 제2절에서 살펴본 유형별 부과체계를 따른다.

다음으로, 국고지원금은 일반회계와 국민건강증진기금을 말한다.²⁹⁹⁾ 일반회계는 「국민건강보험법」 제108조의2에 따라 당해 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액을 지원하고 있다.³⁰⁰⁾ 국민건강증진기금의 경우, 법률 제6619호 「국민건강증진법」

299) 보건복지부의 '건강보험 가입자지원(일반회계)' 사업과 '건강보험가입자지원(국민건강증진기금)' 사업을 통해 지원되고 있다.

300) 「국민건강보험법」 제99조제8항제1호(용도 제한)와 동법 시행령 제71조제1항제1호(지원 규모 명시)에 따라 과징금 수입의 50%를 공단의 요양급여비용에 지급하도록 명시되어 있으며, 이에 근거해 보건복

부칙 제2항에 따라 당해 연도 보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액을 지원해야 하나, 당해 연도 담배부담금 예상수입액의 65%를 초과할 수 없음을 명시한 단서조항의 범위 내에서 지원하고 있다.

건강보험 지출은 보험급여비와 관리운영비 등으로 구성된다. 보험급여비는 현물 또는 현금으로 다시 구분되고, 현물급여에는 요양급여와 건강검진, 현금급여는 요양비, 장애인 보조기기 등의 급여비가 포함된다. 현물급여는 개별 급여의 범위, 수가, 의료수요 등에 의해 그 규모가 결정되며, 현금급여는 대상자와 정액급여의 범위 등 정책 기준 변화에 따라 그 규모가 달라질 수 있다. 관리운영비 등은 국민건강보험공단 운영을 위한 비용이다. 인건비, 기본경비 등을 포함하며, 사업비는 건강보험심사평가원 부담금 등 타기관부담금을 포함한다.

[표 202] 건강보험 재정구조 개요

항목		내용	
수입	보험료 수입	<ul style="list-style-type: none"> 직장(근로자) 보험료 <ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자부담금: 총보험료의 50% ○ 사용자부담금: 총보험료의 50% 공무원·교원 보험료 <ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자부담금: 총보험료의 50% ○ 국가부담금: 총보험료의 50%(교원은 20%) ○ 사립학교 법인 부담금: 총보험료의 30% 지역 보험료 <ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자부담금: 총보험료의 100% 	
	국고지원금	일반 회계 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액 * 「국민건강보험법」 제108조의2
		국민건강증진기금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 연도 보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액 (단, 담배부담금 예상수입액의 65%를 초과할 수 없음) * 「국민건강보험법」 제108조의2 및 법률 제6619호 「국민건강증진법」 부칙 제2항
	기타수입	○ 연체금, 기타징수금, 이자수입 등	

지부는 ‘건강보험가입자지원(일반회계)’ 사업에서 예산을 배정해왔다(2023년 기준 131억원). 그러나 보건복지부는 「국민건강보험법 시행령」 제71조제1항(2023.11.20. 시행)를 개정하여 건강보험에 대한 과징금 수입 지원 규정을 삭제하고, 2024년 이후로 “건강보험 가입자지원(일반회계)” 예산안에 별도의 예산을 책정하지 않았다.

항목		내용
지출	보험급여비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현물급여 <ul style="list-style-type: none"> - (요양급여) 가입자 및 피부양자의 질병·부상 등에 대하여 요양기관에서 제공하는 의료서비스(진찰, 치료, 입원 등) - (건강검진) 가입자 및 피부양자에 대하여 질병의 조기발견과 그에 따른 요양급여를 위해 실시하는 검진(일반건강검진, 암검진, 영유아 건강검진) ○ 현금급여비 <ul style="list-style-type: none"> - 요양비(당뇨소모성재료, 산소치료 등), 장애인 보조기기, 본인 부담액 상한제 환급금, 임신·출산진료비 등 가입자 및 피부양자에게 직접 지급되는 급여비
	관리운영비 등	○ 인건비, 기본경비, 사업비(사업경비+건강보험심사평가원부담금) 등

주: 1) 건강보험에 대한 과징금 수입 지원 규정을 삭제하는 시행령 개정안이 2023년 11월 시행됨
 자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 수입

2025년 기준 건강보험 총수입 102.9조원 중 보험료 수입은 87.3조원으로 총수입의 대부분인 84.9%를 구성하고 있으며, 국고지원금은 12.5조원으로 12.1%, 기타수입은 3.1조원으로 전체 수입의 3.0%를 차지한다.

건강보험료 수입은 최근 5년(2021~2025년)간 연평균 6%씩 증가하고 있다. 이는 2024년과 2025년에 보험료율이 7.09%로 동결되었음에도 가입자 수와 소득 증가에 기인하는 것으로 볼 수 있다.³⁰¹⁾

국고지원금 또한 매년 증가하는 추세를 보이고 있으나, 세부 항목별로 차이를 보인다. 2025년 일반회계 지원금은 전년 대비 증가한 반면에, 국민건강증진기금은 321억원 감소한 1.87조원 수준이다. 기타수입은 연평균 16.2%의 증가율로 매년 증가하고 있으며, 이러한 증가는 주로 누적 준비금 운용규모 확대와 수익률 제고에 따른 것이다.³⁰²⁾

301) 특히 보험료를 부과하지 않는 직장피부양자의 수와 비중이 감소한 반면에, 직장가입자와 지역세대주의 수는 증가하였다. 직장피부양자 감소는 부과체계 개편으로 인한 피부양 자격 강화 효과에 따른 결과로, 이들이 지역가입자로 전환된 것으로 해석할 수 있다. 직장가입자 증가의 경우, 취업자 수의 증가와 노인 임금근로자 수 증가에 기인한다. 2025년 연도 말 기준 직장가입자는 2,004만명으로 건강보험 적용 인구의 39%를 차지하며, 이는 2021년 대비 약 95만명이 증가한 수준이다.

302) 준비금 운용실적에 대한 내용은 이하 ‘제6항 누적 준비금 운용’(pp.389~392)에서 확인할 수 있다.

[표 203] 건강보험 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수입	804,921	887,773	949,113	990,870	1,028,585	6.3	1,125,298
보험료 수입	692,270	765,538	815,180	839,520	872,776	6.0	920,237
국고지원금	95,720	104,992	109,702	121,658	124,913	6.9	127,171
일반회계	76,554	86,843	91,494	102,636	106,211	8.5	107,820
국민건강증진기금	19,166	18,149	18,208	19,022	18,701	-0.6	19,351
기타	16,931	17,243	24,231	29,692	30,896	16.2	77,890

주: 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 예산액

자료: 보건복지부

한편, 관련 법상에 국고지원 규정이 명문화되었음에도 여전히 국고지원 규모에 대한 이견은 존재한다. 국가는 건강보험료 예상 수입액의 20%에 상당하는 금액을 지원하도록 정하고 있으나, 건강보험료 실제 수입액에 대한 국고지원금 비중은 14.0% 수준(2021~2025년 평균)에 그친다. 국회와 의약단체 등 여러 유관 단체에서 연례적으로 법정 지원을 준수 필요성을 지적해왔으나, 국고지원율은 법정 지원율을 하회하고 있으며, 보건복지부의 예상 보험료 수입 추계와 결산상 보험료 수입의 차이로 인한 실 국고지원율과 예산상 국고지원률의 차이도 지속되고 있다.³⁰³⁾

2026년 기준 일반회계 지원금은 보험료 예상수입액의 11.9%인 10.8조원, 국민건강증진기금은 1.9조원(예상수입액 대비 2.1%)이 배정되었다. 다만, 국민건강증진기금은 「국민건강증진법」 상 담배부담금 예상수입액의 65%를 초과할 수 없어, 실제 지원액은 이 상한에 의해 결정되고 있다. 이에 따라 건강보험료 예상수입액의 3%를 하회하는 수준에 그치고 있으며, 그 비중은 점차 감소하는 추세이다.

마지막으로 건강보험 수입을 구성하는 기타수입은 보험료 연체금, 기타징수금, 이자수입 등으로 구성되어 있으며, 이자수입은 누적 준비금 운용에 따른 수입을 말한다.

303) 건강보험료 수입 결산상 실제 수입액과 보건복지부 예산서상 예상 수입액의 차이는 아래와 같다.

[건강보험료 결산상 수입액 및 예상 수입액]

일반회계	2021	2022	2023	2024	2025
결산상 수입(조원)	69.2	76.6	81.5	84.0	87.3
복지부 예상수입(조원)	66.5	72.8	76.2	84.6	87.6

[표 204] 건강보험 실 국고지원율: 2022~2026년

(단위: %)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
예산상 국고지원율 (일반회계)	14.4 (11.9)	14.4 (12.0)	14.4 (12.1)	14.4 (12.1)	14.0 (11.9)
실 국고지원율 (일반회계+기금)	13.7	13.5	14.5	14.3	-
일반회계	11.3	11.2	12.2	12.2	11.9
기금	2.4	2.2	2.3	2.1	2.1

주: 2022~2025년은 결산액, 2026년은 보건복지부 확정예산상 예상수입액 대비 국고지원금 비율
자료: 국회예산정책처

[참고] 건강보험 국고지원 연혁

□ 국고지원 조항은 2006년에 향후 5년간의 한시조항으로 신설된 후, 「국민건강보험법」 개정을 통해 2011년(5년), 2016년(1년), 2017년(5년), 2023년(5년) 총 네 차례 연장

[건강보험에 대한 국고지원 관련 법령 연혁]

구분	법령	내용	용도
'00 ~ '01	○ 「국민건강보험법」 제92조	○ 국가는 건강보험사업의 운영에 필요한 비용 부담할 수 있음	○ 일반회계에서 지역보험 급여비와 지역가입자 관리 운영비 지원
'02 ~ '06	○ 「국민건강보험재정 건전화특별법」 제15조	○ 지역가입자 보험급여비의 50% 지원(일반회계 40%, 건강증진기금 10% 지원, 2005년 이후 일반회계 35%, 건강증진기금 15%)	○ 일반회계: 지역보험급여비, 지역가입자 관리운영비 ○ 담배부담금: 65세 이상 노인급여비
'07 ~ 현재	○ 「국민건강보험법」 제92조(이후 제108조, 제108조의2로 개정) ○ 법률 제6619호 「국민건강증진법」 부칙 제2항 ※ 한시적 특례 조항	○ 당해 연도 보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 지원 (일반회계 14%, 건강증진기금 6%) ○ 기금 지원의 경우, 당해 연도 담배 부담금 예상수입액의 65%를 초과할 수 없도록 하는 단서조항 존재	○ 일반회계: 가입자 등 보험 급여비, 건강보험 관리운영비, 보험료 경감에 대한 지원 ○ 담배부담금: 건강검진 등 건강증진 사업, 흡연 질병 급여비, 65세 이상 노인 급여비

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 과거 「국민건강보험법」 제정(1999.2.8.) 당시, 국고지원 규모 및 지원방식이 구체적으로 제시되지 않아³⁰⁴⁾ 국고지원에 대한 논란이 지속되었으나, 의약분업(2000년 7월) 시행에 따라 수가 인상 등으로 보험지출이 크게 증가하자 「국민건강보험재정건전화특별법」(2002년 1월)이 제정
 - 특별법은 한시적으로 운영(2002~2006년)되었으며, 건강보험에 대한 국고지원을 일반 회계뿐만 아니라 국민건강증진기금에서도 받을 수 있도록 명시
 - 구체적으로, 국고지원 규모를 지역보험재정의 50%(일반회계 40%, 기금 10%)로 규정 하였으며, 2005년부터는 일반회계 35%, 기금 15%로 하향 조정

(다) 지출

2025년 기준 건강보험 총지출은 102.4조원으로, 2021년 이후 연평균 7.1% 증가하였다. 이 중 보험급여비가 101.7조원으로 지출의 99.3%로 대부분을 차지하며, 관리운영비는 2.18조원으로 총지출의 2.1% 수준이다. 2023년과 2024년 보험급여비의 전년 대비 증가율은 각각 6.8%, 5.6%로 2022년의 증가율(8.6%)보다 둔화되었는데, 건강보험 공단은 이를 질병 예방 및 개인 위생에 대한 국민의 관심으로 인한 의원급 이하 외래 및 중증 외 질환의 의료이용 둔화에 따른 결과로 해석하였다.³⁰⁵⁾ 반면, 2025년 보험급여비 증가율은 8.4%로 다시 높아져 2022년(8.6%)과 유사한 수준으로 반등하였는데, 이는 의료개혁 및 비상진료체계 유지를 위한 건강보험 재정 투입 확대와 2024년부터 의료이용 위축에 따른 기저효과 등이 함께 작용한 결과로 보인다.

요양급여비선지급은 재정 악화를 겪는 의료기관을 지원하기 위한 일시적 급여 지원이다.³⁰⁶⁾ 코로나19 시기에는 2020년 약 0.9조원을 선지급한 후 2021년부터 사후정산을 진행하였으며, 2022년에 정산이 완료되었다. 비상진료체계에 따른 선지급은 수련병원의 필수진료체계 유지를 위해 2024년 1.48조원을 지급하였고 2025년 4월부터 청구 급여비에서 상계 처리됨에 따라 2025년 지출에서 -1.48조원으로 반영되었다.³⁰⁷⁾

304) 「국민건강보험법」(1999.2.8. 제정, 시행)

제67조 ③ 국가는 대통령령이 정하는 바에 의하여 예산의 범위 안에서 지역가입자가 부담할 보험료의 일부를 부담할 수 있다.

305) 국민건강보험 통계연보(2025)에 따르면, 2022년의 전년도 대비 외래 내원일수 증가율은 12.6%였던 반면에, 2023년 및 2024년은 각각 3.5%, -0.3%로 급감하였다.

306) 통상 급여비 심사와 지급에 3개월 이상의 시간이 소요되나, 이를 생략하고 우선 일시금을 지급한다.

[표 205] 건강보험 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
지출	776,692	851,482	907,837	973,626	1,023,589	7.1	1,125,298
보험급여비	766,021	831,662	887,961	937,685	1,016,650	7.3	1,099,117
요양급여비선지급 (코로나19, 비상진료체계)	-8,756	-2	-	14,844	-14,844	-	-
관리운영비 등	19,427	19,822	19,876	21,097	21,783	2.9	26,181

주: 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 예산액

자료: 국민건강보험공단

다음으로 보험급여비의 최근 5년간 세부 항목별 추이를 살펴본다. 참고로, 급여비 세부 항목별 현황은 지급 기준으로만 집계되므로 위에서 살펴본 현금흐름기준 보험급여비 규모와는 소폭 차이가 있다. 2025년 기준 현물급여비가 보험급여비의 96.6%로 대부분을 차지하고 현금급여비는 3.4%로 일부에 불과하다. 현물급여비 중에서는 요양급여비가 전체의 94.2%로 가장 높은 비중을 보이며, 건강검진비는 2.4% 수준이다. 보험급여비의 각 항목은 연도별로 그 비중의 차이가 거의 나타나지 않는 것으로 보인다.

[표 206] 세부 항목별 보험급여비: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
보험급여비	746,066	815,260	894,340	929,642	1,005,048	7.7	1,099,117
(A=B+E)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)		(100.0)
현물급여비	719,924	787,094	865,107	898,179	970,623	7.7	1,060,975
(B=C+D)	(96.5)	(96.5)	(96.7)	(96.6)	(96.6)		(96.5)
요양급여비	701,654	767,250	844,436	875,284	946,796	7.7	1,034,763
(C)	(94.0)	(94.1)	(94.4)	(94.2)	(94.2)		(94.1)
건강검진비	18,270	19,844	20,671	22,896	23,827	6.9	26,212
(D)	(2.4)	(2.4)	(2.3)	(2.5)	(2.4)		(2.4)
현금급여비	26,142	28,166	29,233	31,463	34,425	7.1	38,142
(E)	(3.5)	(3.5)	(3.3)	(3.4)	(3.4)		(3.5)

주: 1. 2021~2025년 지급기준(보험급여비 세부항목은 현금흐름으로 산출 불가), 2026년 예산액

2. 괄호 안은 보험급여비 대비 비중

자료: 국민건강보험공단

307) 수련병원이 필수진료체계를 유지할 수 있도록 심사를 거쳐 3개월간(7~9월) 기관별 전년 동월 급여비의 30%를 선지급하였다. 비상진료체계와 선지급에 대한 설명은 「참고」 「의료개혁 1·2차 실행방안」 및 비상진료대책 주요 내용」(pp.343~345)에서 확인할 수 있다.

(라) 재정수지 및 누적 준비금

최근 5년간 건강보험 재정수지 현황은 다음과 같다. 건강보험은 2021년 이래 지속적인 재정 흑자를 기록하였으며, 2023년 4.1조원으로 최대 흑자를 기록한 뒤 2024년 1.7조 원, 2025년은 4,996억원으로 2년 연속 그 규모가 축소되었다. 참고로, 건강보험 재정은 2018년 당기수지 적자로 전환되어 2020년까지 그 적자 기조가 이어졌으며, 이 3년간(2018~2020년) 누적 적자액은 3.36조원이다. 이는 문재인 정부의 「4차 보장성 강화 대책」(2017.8.)의 본격 이행에 따라 2018년 보험급여비 등의 지출이 수입 대비 큰 폭으로 증가한 데 기인한다.³⁰⁸⁾ 이후 코로나19 확산에 따른 의료이용 감소³⁰⁹⁾와 보험료 수입의 높은 증가율에 2021년 흑자로 전환된 뒤 현재까지 흑자 기조를 유지하고 있다. 2025년 말 기준 누적 준비금³¹⁰⁾은 30조원으로, 당해 연도 지출액의 3.5개월 수준이다.

[표 207] 건강보험 재정수지 및 누적 준비금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~25년 연평균 증가율	2026
수입(A)	804,921	887,773	949,113	990,870	1,028,585	6.3	1,125,298
지출(B)	776,692	851,482	907,837	973,626	1,023,589	7.1	1,125,298
재정수지(A-B)	28,229	36,291	41,276	17,244	4,996	-35.1	-
누적 준비금	202,410	238,701	279,977	297,221	302,217	10.5	-

주 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 예산액

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

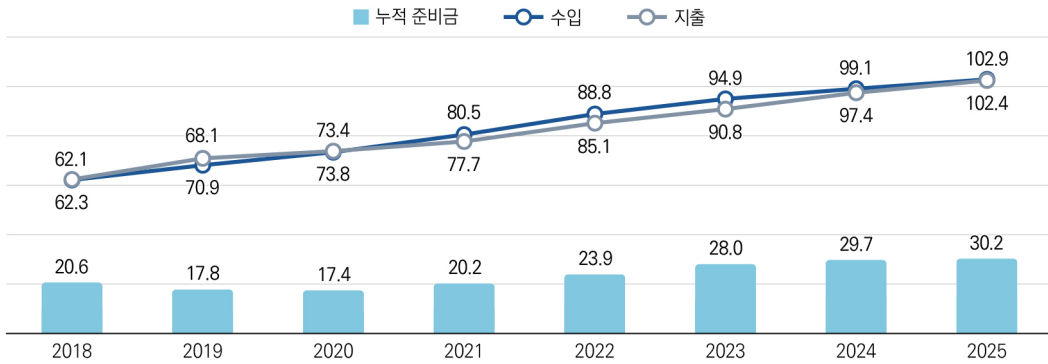
308) 보건복지부는 「건강보험 보장성 강화대책」(2017.8.)과 「제1차 건강보험종합계획」(2019.5.)에서 치료에 필요한 비급여 항목의 급여화 등 건강보험 보장성을 지속적으로 확대(초음파, MRI, 선택진료비 폐지 등 47개 항목 급여화 등)하겠다고 발표하였으나, 윤석열 정부 출범 후 「건강보험 지속가능성 제고방안」(2023.2.28.) 발표를 통해 잔여 급여화 검토 대상 항목과 기급여화 항목의 재검토 계획을 밝혔다.

309) 마스크 착용, 손씻기 등 개인위생 관리가 강화되고 국민들의 의료기관 방문이 감소하는 등 전반적인 의료수요가 감소하였다.

310) 준비금은 결산상의 잉여금을 적립한 금액을 의미하며, 「국민건강보험법」 제38조제2항에 따라 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 경우에만 사용할 수 있다. 다만, 본 장에서의 누적 준비금은 현금흐름 기준으로 산출한다. 결산기준에 따른 누적 준비금은 지급 결정 금액과 산정보험료 등을 기준으로 하고 있어 지급 결정 후 미지급된 급여비와 미징수 보험료 등을 포함하여 계상하고 있다.

[그림 60] 건강보험 재정수지: 2018~2025년

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처

5. 재정전망

국회예산정책처의 전망³¹¹⁾³¹²⁾에 따르면, 건강보험 수입은 2026년 107.6조원에서 2035년 166.4조원으로 연평균 5.0% 증가할 것으로 예상되고, 지출은 동 기간 112.8조원에서 205.9조원으로 연평균 6.9% 증가할 것으로 예상된다.

전망기간 동안 지출 증가율이 수입 증가율을 상회하면서 건강보험 재정은 2026년부터 적자로 전환되고 2029년에는 누적 준비금이 소진될 것으로 나타난다. 이는 2024년부터 2028년까지 5년간 20조원을 초과하는 건강보험 재정투자를 수반하는 의료개혁 계획을 준용한 결과이다.³¹³⁾ 건강보험 지출 증가는 이러한 정부의 대규모 건강보험 재정

311) 본고에서 제시하는 건강보험 재정전망은 국회예산정책처(2026)의 “의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정 재추계” 결과를 인용하였다. 이는 국가데이터처 「장래인구추계」(2023.12.)와 국회예산정책처 전망(2026.5.) 거시·고용변수 및 건강보험 운영실적을 바탕으로 2026~2035년의 재정 변화를 전망한 결과이다. 동 전망에서는 정부의 의료개혁 정책 계획에 따른 소요 재정만을 고려하였으며, 향후 의료환경 및 행태변화에 따른 지출 변화 등 간접·파생효과는 반영하지 않았다.

312) 전망에 반영된 정부 정책은 다음과 같다. 정부는 「의료개혁 1차 실행방안」(2024.8.30.)과 「의료개혁 2차 실행방안」(2025.3.19.)을 통해 수가 인상·개편, 상급종합병원 구조전환 지원사업, 포괄2차 종합병원 및 필수특화 기능강화 지원사업 등을 위해 5년간(2024~2028년) 20조원 이상의 건강보험 재정을 투자하기로 했다. 동 전망은 이러한 정책의 집행 실적을 제외한 자연증가 추세를 산출하고, 미집행 계획액을 반영하여 재정전망을 도출하였다. 한편, 약 20개월간 운영된 비상진료체계는 2025년 10월 종료되었으며, 운영 기간 중 건강보험 재정을 통한 수가 한시 인상과 수련병원 급여비 선지급이 이루어졌다. 이에 대한 구체적인 배경 및 내용은 「참고」 「의료개혁 1·2차 실행방안」 및 비상진료대책 주요 내용」(pp.343~345)에서 확인할 수 있다.

313) 의료개혁 정책효과를 반영하지 않을 경우, 재정수지는 2026년에 적자 전환되고, 누적 준비금은 2031년에 소진되는 것으로 전망되었다.

투자 계획 외에도, 최근 심화되고 있는 인구 고령화와 건강보험 보장성의 확대 등에 기인한다. 수입의 경우, 가입자 수의 확대와 임금 상승 등에 따른 증가가 지속되나, 1·2차 건강보험 부과체계 개편을 포함한 지역가입자 재산 보험료 축소(2024.2.) 추세의 지속 및 건강보험료를 상한(8%) 도달(2032년)에 의한 증가율 둔화가 예상된다.

[표 208] 의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정전망: 2026~2035년

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	연평균 증가율
수입	107.6	113.0	118.7	126.2	133.8	141.7	149.5	155.1	160.7	166.4	5.0
지출	112.8	121.1	128.2	134.9	143.6	154.8	166.9	179.8	191.2	205.9	6.9
재정수지	-5.2	-8.0	-9.4	-8.7	-9.8	-13.1	-17.3	-24.7	-30.5	-39.5	-
누적 준비금	25.0	17.0	7.6	-1.1	-10.9	-24.0	-41.3	-66.0	-96.6	-136.1	-

주: 1. 전망액은 경상가격

2. 건강보험료율은 2026~2028년은 해당 기간 보험료율 인상률을 적정수준(1.5% 내)으로 유지한다는 「의료개혁 1차 실행방안(24.8.30.)」에 따라 '23년 인상률(1.43%) 유지, '29년 이후는 보험료율 동결 전 최근 3년 평균 인상률(2.05%) 적용, '32년부터는 보험료율 상한(8%) 적용

3. 본 추계는 정부안에 따른 것으로 향후 사업 추진현황에 따라 달라질 수 있음

자료: 국회예산정책처, “의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정 재추계”, 「나보포커스」 제162호, 2026.6.9.

[참고] 정부의 건강보험 재정전망

- 정부의 건강보험 재정전망 제도를 이해하기 위해서는 우선 건강보험이 국가재정이 아닌 국민건강보험공단 회계로 운영된다는 점을 고려해야 함
 - 다른 사회보험과 달리 건강보험과 장기요양보험은 국가재정 외로 운영되므로 건강보험 재정은 국회 심의를 받을 의무가 없음
 - 다만, 국가가 건강보험에 지원하고 있는 의무지출*만 국회 심의 대상에 해당하며, 그에 따라 정부는 의무지출 전망의 책임만 있음
- * 국고지원금(일반회계+국민건강증진기금)과 공무원·사립학교교원 보험료부담금
- 정부의 건강보험 재정전망은 크게 「국가재정법」에 따른 전망과 「국민건강보험법」에 따른 전망으로 이원화되어 있음
 - (국가재정법) 제7조제1항에 따라 매년 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획과 제7조제4항에 따라 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기전망을 실시
 - 국가재정운용계획은 의무지출 전망만을 공개
 - 가장 최근 전망은 “2025~2065년 장기재정전망”(2025.9.3.)³¹⁴⁾
 - (국민건강보험법) 제3조의2에 따라 매 5년 종합계획을 수립하며, 중장기(5년) 재정 전망을 포함³¹⁵⁾
 - 가장 최근 전망은 「제2차 건강보험종합계획(2024~2028)」(2024)으로 2026년도에 당기 수지 적자로 전환되는 것으로 가정하였으며, 전망기간인 2028년까지는 준비금이 고갈 되지 않는다고 전망함(2028년 기준 누적 준비금 28.4조원 전망)

314) 2026년 적자전환, 2033년 준비금 소진될 것으로 전망하였으며, 구체적인 수치를 공개하지는 않음

315) 참고로, 국민건강보험공단은 매년 중장기(5년) 재무관리계획을 발표하고 있으나, 재무전망 결과만을 공개하며 건강보험 전망에 대한 간단한 가정(보험료율 인상률, 정부지원금, 수가인상률)만을 밝히고 있음

6. 누적 준비금 운용

건강보험 누적 준비금은 결산상의 잉여금을 적립한 금액으로, 「국민건강보험법」 제38조 제2항에 따라 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 경우에만 사용할 수 있다.³¹⁶⁾

현재 국민건강보험공단은 「국민건강보험법」 제14조제2항과 제38조에 근거하여 준비금을 운용하고 있다. 동법 제38조는 준비금의 관리 및 운영 방법 등에 필요한 사항을 하위법령에 위임하고 있으며, 보건복지부 「건강보험 준비금 관리·운영에 관한 고시」(2024.11.26. 제정)와 동 고시의 위임에 따른 건강보험공단 자금운용규칙(2026.1.15. 개정)이 마련되어 있다.³¹⁷⁾

준비금 적립 및 보유 규모에 관한 기준은 다음과 같다. 위 고시 제4조는 연간 현금흐름을 기준으로 매년 보험급여비의 8%(2025년 기준 약 8.1조원) 이상을 준비금으로 보유하도록 노력할 것을 추가로 규정하였다.³¹⁸⁾ 한편, 공단의 「2025~2029년 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획」(2025.8.)은 재무관리계획의 목표로 중 하나로 보험급여비 1.5개월분(약 12.7조원, 급여비의 약 12.5%) 유지를 제시하고 있다. 이는 고시상 보유 노력 기준(8%)을 상회하는 수준으로, 미청구 급여비(급여충당부채) 지급에 대비하여 건강보험 제도의 지속성을 확보하기 위한 장치로 이해할 수 있다.³¹⁹⁾

(가) 자금운용체계

건강보험공단의 자금운용은 재정관리실에서 담당하고 있으며, 자금운용과 관련된 주요 사항을 심의·의결하고 주요 의사결정의 전문성과 투명성을 확보하기 위해 분야별 전문 위원회를 설치·운영하고 있다.

316) 비록 건강보험은 단기보험으로써 당해 연도 지출을 당해 연도 수입으로 충당하는 것이 원칙이나, 2025년 기준 누적 준비금이 30.2조원에 달하면서 누적 준비금 운용의 중요성이 증대되는 만큼, 본 절에서는 준비금 운용과 관련한 내용을 정리하여 제시한다.

317) 자금운용규칙 제20조제1항에 따르면, 공단은 사업별 재정의 안정적 운영에 기여할 수 있도록 공공성, 안정성, 유동성 및 수익성이 양호한 금융상품에 투자하여 운용함을 원칙으로 하고 있다.

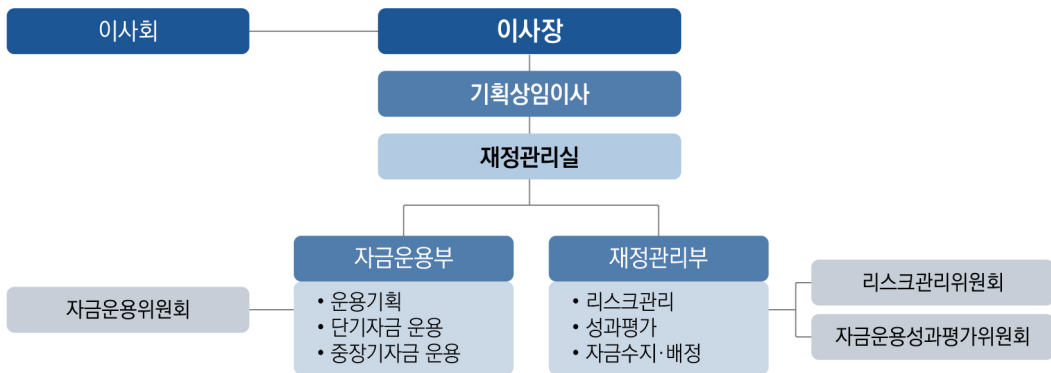
318) 또한, 「국민건강보험법」 제38조제1항은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중 그 연도의 보험급여에 든 비용의 5% 이상에 상당하는 금액을 당해 연도 비용의 50%에 이를 때까지 준비금으로 적립할 것을 명시하고 있다. 이는 1999년 법률 제정 당시 유효했던 규정으로 현재 건강보험 재정 상황에는 적용하기 어려우며, 잉여금이 발생한 상황에서의 준비금 하한과 상한을 규정하고 있을 뿐이다.

319) 해당 계획서에 따르면, 한국과 유사한 제도를 운영하는 대만과 일본은 1~3개월분, 독일은 1개월 급여비의 25%를 준비금으로 보유하도록 규정하고 있다.

먼저, 자금운용위원회는 연간 자금운용계획 수립, 자산배분 및 변경 등 운용에 관한 중요사항을 다루는 위원회로 내부 1인을 포함한 총 7인의 위원으로 구성되어 있다. 리스크관리위원회는 위험한도 설정 및 관리, 리스크관리 체계 구축 및 운영 등에 관한 사항을 심의·의결하고, 자금운용위원회와 동일하게 내부 1인을 포함한 총 7인의 위원으로 구성된다. 마지막으로 자금운용성과평가위원회는 성과평가기준 설정, 연간 성과평가 등을 수행하고 있으며, 위원 구성에 관한 사항은 자금운용 및 리스크관리위원회와 동일하다.

자금운용규칙에 따라 건강보험공단은 매년 연간 자금운용계획을 수립하고 있으며, 자금운용계획에는 투자환경 및 전망, 자금운용전략, 투자대상 자산군 및 자산군별 투자비중, 목표수익률 등이 포함되어야 한다.³²⁰⁾

[그림 61] 국민건강보험공단 자금운용체계(2026년)



자료: 국민건강보험공단 홈페이지

(나) 자금운용자산

건강보험 누적 준비금은 크게 단기자금과 중장기자금으로 구성되어 있다. 단기 자금에는 현금성과 유동성 자금³²¹⁾, 중장기자금은 확정금리형, 채권, 대체투자가 포함되어 있다. 2025년 말 기준 전체 운용규모는 27.3조원이고 단기자금이 22.7%, 중장기자금이 77.3%를 차지하고 있다.

구체적으로, 단기자금 중에는 현금성 자금이 4.8조원으로 유동성 자금(1.4조원)보다 그 규모가 크며, 중장기자금은 채권(15.9조원), 확정금리형(4.1조원), 대체투자(1.1조원)

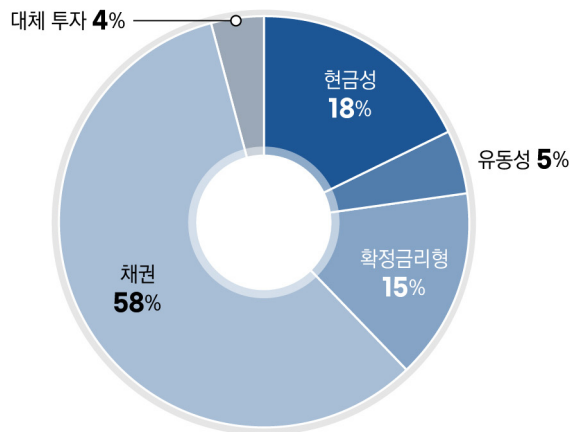
320) 국민건강보험공단 「자금운용규칙」 제21조(자금운용계획의 수립 및 보고)

321) 현금성 자금은 만기 91일 미만의 현금 전환이 용이한 자산에 투자된 자금이며, 유동성 자금은 만기 91일 이상 365일 미만의 환금성 자산에 투자된 자금을 뜻한다.

순으로 높은 비중을 차지한다. 포트폴리오 내 하위 자산군별로 가장 높은 비중을 보이는 것은 채권으로 전체 운용규모의 58.3% 수준이다.

누적 준비금 포트폴리오의 추이를 살펴보면, 전체 운용규모는 2021년 18.2조원에서 2025년 27.3조원으로 연평균 10.6% 증가하였다. 자산 유형별로는 채권과 대체투자의 운용규모가 각각 연평균 19.1%, 42.3%로 빠르게 증가한 반면, 유동성 자금은 연평균 15.8% 감소하였다. 특히, 대체투자는 2021년 2,634억원에서 2025년 1.1조원으로 연평균 42.3% 증가하며 투자 규모를 빠르게 확대하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 62] 건강보험 누적 준비금 포트폴리오 현황(2025년)



주: 자산군별 투자비중은 2025년 12월 말 평균잔액 기준
자료: 보건복지부

[표 209] 건강보험 자금 자산구성: 2021~2025년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율	
운용규모(전체)	181,803	195,647	213,130	267,605	272,607	10.6	
단기 자금	현금성	40,685	40,504	49,091	51,006	48,325	4.4
	유동성	27,195	21,676	23,577	37,022	13,678	-15.8
중장기 자금	확정금리형	32,382	43,589	51,675	51,706	40,905	6.0
	채권	78,906	84,954	81,636	119,196	158,899	19.1
	대체투자	2,634	4,923	7,151	8,675	10,799	42.3

주: 1. 단기자금은 365일 미만, 중장기자금은 365일 이상을 의미함

2. 현금성 자금은 급여비 지급 대기 자금으로 초단기성 자문에 해당

자료: 국민건강보험공단

(다) 자금운용수익률

2025년 건강보험 자금운용수익률은 3.27%로 코로나 기간(2021~2022년)의 수익률 범위인 1.22~2.15%를 상회하였으나, 최근 2년 간의 수익률보다는 낮은 수준이다. 자산군별로 살펴보면, 대체투자 수익률이 3.47%로 가장 높았고 유동성 자산 수익률이 2.79%로 가장 낮게 나타났다. 그밖에 현금성, 확정금리형, 채권 자산의 수익률은 2.91~3.43% 수준을 보이고 있다.

[표 210] 건강보험 자금 자산군별 수익률: 2021~2025년

(단위: %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
수익률(전체)		1.22	2.15	5.00	4.79	3.27
단기 자금	현금성	0.98	2.69	4.12	3.77	2.91
	유동성	1.47	2.75	4.53	4.48	2.79
중장기 자금	확정금리형	1.29	2.35	4.76	4.48	3.38
	채권	0.93	1.35	5.97	5.47	3.43
	대체투자	8.80	6.60	4.48	4.39	3.47

주: 1. 단기자금은 365일 미만, 중장기자금은 365일 이상을 의미함
 2. 현금성 자금은 급여비 지급 대기 자금으로 초단기성 자문에 해당
 자료: 보건복지부

제4장

노인장기요양보험

제1절 개요

노인장기요양보험(이하 “장기요양보험”)은 고령 또는 노인성 질병으로 인해 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 노인들에게 신체활동 및 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하여 노후의 건강증진과 생활안정을 도모하고, 가족의 부담을 경감하기 위해 시행되는 사회보험제도이다. 우리나라는 2005년 시범사업 실시 후 「노인장기요양보험법」(2007.10.1. 시행)이 제정되었고 2008년 7월부터 제도가 본격적으로 시행되었다. 노인장기요양보험은 국민건강보험공단이 운영하고 있으나, 건강보험과는 별개의 사업으로 운영되고 있다.

장기요양보험의 수급 대상자는 주로 65세 이상의 노인이며, 65세 미만의 경우에는 치매나 뇌혈관성 질환 등 특정 노인성 질병을 앓고 있는 경우로 한정된다. 수급 대상자가 되기 위해서는 장기요양인정 절차를 거쳐야 하며, 등급판정위원회 판정에 따라 1~5등급 또는 인지지원등급이 정해진다. 수급자들에게 제공되는 장기요양급여는 장기요양요원이 가정으로 방문하여 요양, 목욕, 간호 등의 서비스를 제공하는 재가급여와 시설급여(노인요양시설, 노인요양공동생활가정)로 구분된다.

건강보험이 의료기관을 통해 의료서비스를 제공한다면, 노인장기요양보험은 장기요양기관을 통해 신체 및 가사활동 지원 등 장기요양서비스를 제공한다는 차이가 있다. 또한 기존 노인복지서비스 체계와도 구별되는데, 예시로 「노인복지법」에 따른 노인의료복지시설(노인요양시설 및 노인요양공동생활가정) 지원³²²⁾ 등과는 서비스의 대상과 재원 등

322) 「노인복지법」

제34조(노인의료복지시설) ①노인의료복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인요양시설 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 노인요양공동생활가정 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을

이 상이다. 노인장기요양보험은 국민 전체를 적용 대상으로 하여 보편적 지원을 제공하고 보험료율을 주요 재원으로 하는 반면, 기존 노인복지서비스는 기초생활보장수급자 등 소득을 기준으로 특정 대상을 한정하고 정부 및 지방자치단체가 공적부조방식으로 제공하고 있다.

노인장기요양보험도 건강보험과 마찬가지로 국가재정이 아닌 국민건강보험공단 회계로 운영되고 있다. 다만, 장기요양보험료 수입 외에 장기요양 재정에 대한 국고지원(일반회계)과 의료급여 수급권자에 대한 국가 및 지방자치단체의 부담금이 지원되고 있다.

제2절 주요 제도 변화

노인장기요양보험은 2005년부터 세 차례 시행된 시범사업으로부터 시작되었고, 그 후 2007년 4월 「노인장기요양보험법」 제정에 따라 2008년 7월부터 현재의 사회보험 체계를 갖추게 되었다. 이후에는 보장성을 확대하는 방향으로 제도가 개선되어 2009년 7월부터는 저소득층 본인부담 경감을 확대하고 2011년 6월부터 경증 치매로 일상생활이 어려운 경우에도 장기요양서비스를 이용할 수 있도록 개선하였다. 다만, 당시 이용자 가족들의 시설입소 수요 증대와 공급자인 요양기관의 서비스 질 악화 문제 등이 대두되면서 노인장기요양보험제도의 체계적 관리와 양질의 서비스 제공을 위한 계획이 요구되었으며, 그 결과로 기본계획 수립 법제화가 추진되었다.³²³⁾

노인장기요양보험 사업을 관장하는 보건복지부는 2012년 9월 노인장기요양보험 대상자 확대, 장기요양기관 확충, 중장기 재정관리 체계 확립 등의 내용을 담은 「제1차 노인장기요양보험 기본계획(2013~2017)」을 발표하였고, 이후 2014년 7월에는 장기요양등급체계를 기존의 3등급 체계에서 5등급으로 개편하였다. 2016년 9월부터는 요양보호사가 장기요양 1, 2급 수급자인 중증치매노인을 방문하는 24시간 돌봄 서비스 제공이 시작되었다.³²⁴⁾

목적으로 하는 시설

② 노인의료복지시설의 입소대상·입소비용 및 입소절차와 설치·운영자의 준수사항 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

323) 한국보건사회연구원, 「제1차 장기요양기본계획 수립방안 연구」, 2012.

324) 해당 서비스는 '치매가족휴가제'로, 치매 노인을 돌보는 가족이 휴가를 떠나는 경우 연간 6일까지 단기 보호 서비스를 제공하는 것으로 신설되었고, 2024년 1월 1일 이후 장기요양 1, 2등급 수급자 또는 치

2018년 2월, 보건복지부는 수급대상자 확대, 본인부담금 경감 확대 등을 담은 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」을 발표하였다. 비교적 신체기능이 양호한 경증치매 노인들도 서비스를 이용할 수 있도록 장기요양 인지지원등급을 신설하고, 본인부담 감경 대상을 중산층(건강보험료 하위 50%)까지 확대하였으며, 감경률을 최대 60%까지 상향하는 등 장기요양 제도 수급 대상 범위를 넓히고 본인부담 수준을 완화하였다.

2023년 8월에는 「제3차 장기요양 기본계획(2023~2027)」을 통해 ‘서비스 강화’, ‘맞춤형 서비스 이용체계 구축’, ‘기관 품질관리’, ‘지속가능성 제고’의 4개 분야와, 통합재가서비스 확대, 등급개편 등을 주요 내용으로 하는 12개 중점과제를 발표하였다. 기본계획에 따르면 노인의 요양-의료 필요도를 공통의 기준으로 평가하여 적정 서비스를 연계하는 통합판정체계가 2027년까지 도입될 계획이다.

한 기관에서 두 가지 이상의 재가서비스를 통합하여 제공하는 통합재가서비스는 세 차례의 시범사업과 두 차례의 예비사업을 통해 2025년 3월부터 본사업을 실시하게 되었다. 통합재가서비스는 한 기관에서 2가지 이상의 재가급여 서비스를 통합하여 제공함으로써 수요자의 편의와 삶의 질 향상을 도모하는 것으로, 방문요양과 방문간호를 통합한 ‘가정방문형’과 주야간보호 및 방문요양을 통합한 ‘주야간보호형’으로 구분된다.

매가 있는 수급자로 확대하여, 2025년 1월 1일 이후 단기보호(연간 11일) 또는 종일방문요양(연간 22회) 이용일수를 확대 개편하였다.

[표 211] 노인장기요양보험제도 주요 연혁

시기	내용
2005. 7.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1차 시범사업 실시(2005.7.1.~2006.3.1.) <ul style="list-style-type: none"> - 6개 시군구 65세 이상 기초생활보장 수급노인 대상 - 시범지역 : 광주 남구, 강릉, 수원, 부여, 안동, 북제주
2006. 4.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2차 시범사업 실시(2006.4.1.~2007.4.1.) <ul style="list-style-type: none"> - 8개 시군구 65세 이상 노인 대상 - 시범지역 추가 : 부산 북구, 전남 완도
2007. 4.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「노인장기요양보험법」 제정
2008. 7.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「노인장기요양보험법」 및 노인장기요양보험제도 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 장기요양보험료부과·징수 및 장기요양급여실시
2012. 9.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「제1차 노인장기요양보험 기본계획(2013~2017)」 수립·시행 <ul style="list-style-type: none"> - 「노인장기요양보험법」 제6조에 따라 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위해 5년 단위로 수립
2014. 7.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양등급체계 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 5등급(‘치매특별등급’) 신설 등 3등급 체제에서 5등급 체제로 개편
2016. 7.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 치매전담형 장기요양기관 도입
2018. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양 인지지원등급 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 치매가 있는 사람이면 장기요양인정을 받을 수 있도록 장기요양 인지지원등급 신설
2018. 2.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」 수립·시행 <ul style="list-style-type: none"> - 장기요양보험 수급 대상자 확대 및 본인부담 경감 확대 등
2018. 8.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인부담금 감경제도 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 본인부담금 감경 대상 및 감경률 확대
2018. 12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부정인정자 직권 재조사 재판정 근거 마련 ○ 장기요양기관 지정갱신제 도입
2019. 9.	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘2019 장기요양 실태조사’ 실시
2020. 7.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양인정 유효기간 연장(1년 → 2년)
2021. 12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양기관 CCTV 설치·관리 의무화(2023.6.22.~)
2023. 8.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「제3차 장기요양 기본계획(2023~2027)」 발표 <ul style="list-style-type: none"> - 재가급여 강화, 장기요양 인프라 강화 등
2025. 3.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합재가서비스 본사업 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 통합재가유형: 가정방문형(요양+간호), 주야간보호형(주야간+요양)
2025. 7.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인장기요양보험법 시행령 제8조(장기요양인정 유효기간) 개정에 따른 갱신 유효기간 연장 <ul style="list-style-type: none"> - 장기요양 1등급의 경우: 5년, 장기요양 2등급부터 4등급까지의 경우: 4년

자료: 보건복지부, 국민건강보험공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 장기요양 통합재가서비스의 개요

- 2025년 3월부터 통합재가서비스 본 사업을 실시하여 하나의 재가급여 제공기관에서 다양한 서비스를 복합적으로 이용할 수 있도록 수요자의 편의를 도모하게 됨
 - 통합재가서비스는 한 기관에서 2개 이상의 재가급여를 결합하여 제공함으로써 수요자에게는 맞춤 서비스 제공을 통해 지역 사회에 지속적으로 거주할 수 있도록 지원하고, 참여 기관에게는 월 한도액의 10~25%의 추가 인센티브 제공
 - 통합재가서비스의 유형은 방문요양과 방문간호를 함께 제공하는 '가정방문형'과 방문요양, 주야간보호를 함께 제공하는 '주·야간보호형'으로 구분
 - ① 가정방문형: 방문간호 기반으로 방문간호, 방문요양, 방문목욕 등의 통합서비스 제공
 - ② 주·야간보호형: 주·야간보호 기반 주·야간보호(건강관리), 방문요양, 목욕 등의 통합서비스 제공
 - 통합재가서비스는 2016년 7월부터 시범사업을 시작하여 총 3차례의 시범사업, 2차례의 예비사업을 통해 통합재가의 적합성과 수요자 만족도 등을 검증

[통합재가서비스의 주요 내용]

구분	가정방문형(요양+간호)	주·야간보호형(주야간+요양)
대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기요양 1~5등급 수급자 중 신청자 ○ (제외) 의료급여 수급권자, 가족인 요양보호사로부터 방문요양 급여를 제공받는 자, 주·야간보호 내 치매전담실 이용자 및 월 한도액 추가 산정 적용을 받는 자등 	
서비스 내용	○ 방문간호, 방문요양, 방문목욕 등 통합	○ 주·야간보호, 방문요양, 방문목욕 등 통합
급여제공 기준 (최소)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방문요양: 월 4회 ○ 방문간호: 월 2회 ○ 방문목욕: 월 1회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주·야간보호: 월 1회 ○ 방문요양: 월 1회 ○ 방문목욕: 월 1회 ○ 방문간호: 월 1회
급여비용 (수가)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 등급별 월 한도액의 10% 가산 <p style="text-align: center;">-</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 등급별 월 한도액의 15% 추가 지급 (기관이 전문인력(간호사, 물리(직업)치료사) 채용 시)

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

제3절 제도 운영 구조 및 현황

1. 운영체계

우리나라 노인장기요양보험 운영체계는 단일 보험자인 국민건강보험공단과 장기요양서비스 공급자인 장기요양기관, 가입자인 국민으로 구성된다. 건강보험은 의료급여 수급권자를 제외하고 적용되는 반면, 노인장기요양보험은 의료급여 수급자도 적용대상에 포함된다. 국민건강보험공단은 건강보험제도와 별도로 장기요양사업을 수행하지만, 보험료는 통합하여 징수하고 있다. 공단은 보건복지부의 국고지원금과 가입자 및 사업장의 보험료를 통해 재원을 마련하며 사업을 운영한다. 노인장기요양보험 수급자인 국민이 장기요양서비스를 이용할 경우, 비용의 일부(본인일부부담금)를 장기요양기관(공급자)에 지불하고, 그 외 진료비(공단부담금)는 공단이 기관에 지불한다.

노인장기요양보험 운영 주체별로 살펴보면 다음과 같다. 국가(보건복지부)는 노인장기요양보험의 사업을 주관하며 운영 계획을 수립하고 「노인장기요양보험법」 제58조³²⁵⁾에 따른 국고지원금, 의료급여 수급권자의 비용(국고보조율에 따른 국가 부담분)과 공무원·교원 등의 장기요양 보험료를 부담한다.

국민건강보험공단은 보험자로서 보험료를 부과·징수하고, 급여비용을 지급하는 등 보험 재정을 관리하고 사업 운영을 위해 인정조사, 등급판정, 서비스 모니터링 등의 업무를 수행한다. 공급자인 장기요양기관은 「노인장기요양보험법」 및 「노인복지법」에 의거하여 설치·지정되고, 장기요양급여(서비스)를 수급자에게 제공한 후 이에 대한 비용을 국민건강보험공단에 청구한다.

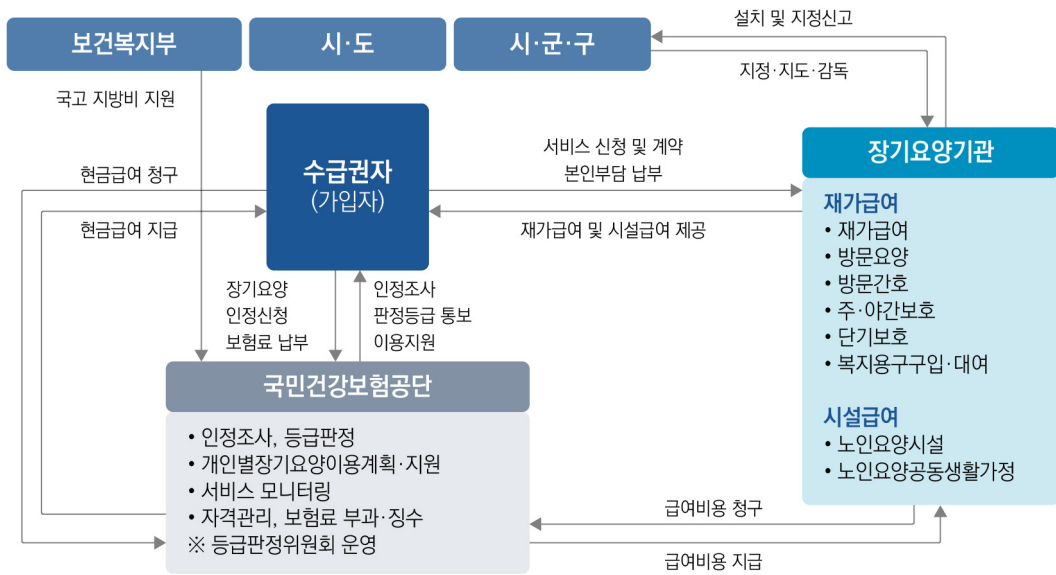
마지막으로 각 지방자치단체는 장기요양기본계획에 따른 세부시행 계획을 수립·시행하고 장기요양기관의 설치·지정 권한을 가진다. 또한 노인장기요양보험의 수급 경계에 있는 경미한 노인성 질환을 가진 자에 대한 복지사각지대를 해소하기 위해 각종 돌봄 및 질병예방사업 등³²⁶⁾을 실시하고 있다.

325) 「노인장기요양보험법」

제58조(국가의 부담) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 해당 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.

② 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여 수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조제2항 및 제4항제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다.

[그림 63] 노인장기요양보험 운영체계



자료: 국민건강보험공단, 「2024 노인장기요양보험 통계연보」, 2025.

2. 가입자 및 보험료

(가) 유형별 가입자 및 가입자 수

「노인장기요양보험법」 제7조에 따른 노인장기요양보험 적용대상은 건강보험가입자³²⁷⁾와 「의료급여법」에 따른 의료급여 수급권자를 포함한 노인 등이다. 이 때, ‘노인 등’이란, 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다.³²⁸⁾ 따라서 노인장기요양보험 적용대상은 건강보험 가입자와 피부양자, 의료급여 수급권자를 포함하는 전 국민으로 볼 수 있다. 의료급여 수급권자³²⁹⁾는 편의상 「국민기초생활 보장법」에 따른 의료급여 수급권자(이하 ‘기

326) 대표적으로 노인맞춤돌봄서비스, 독거노인 공동생활홈 서비스, 치매안심센터, 치매관리사업 등이 있음 (보건복지부, 「2023년 노인보건복지 사업안내 ①, ②」)

327) 「노인장기요양보험법」 제7조(장기요양보험) ③장기요양보험의 가입자(이하 “장기요양보험가입자”라 한다)는 「국민건강보험법」 제5조 및 제109조에 따른 가입자로 한다.

328) 「노인장기요양보험법」 제2조(정의)에서는 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성 질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 장기요양급여 제공 등의 대상이 되는 ‘노인 등’으로 정의하고 있다.

초생보 의료급여 수급권자”)와 타법 의료급여 수급권자로 구분한다.

2025년 가입자 수는 5,302만명으로 최근 5년(2021~2025년)간 큰 변화가 없었다. 장기요양보험의 주된 수혜 대상인 65세 이상 가입자는 2025년 1,100만명 수준으로, 인구 고령화의 영향으로 연평균 5.4% 증가하였다. 이 중 건강보험가입자와 기초생보 의료급여 수급권자가 연평균 각각 5.4%, 6.6% 증가하였다. 타법 의료급여 수급권자는 최근 5년간 4만명 이상으로 유지되었으며 2025년에는 4.3만명으로 집계되었다.

[표 212] 노인장기요양보험 적용인구 현황: 2021~2025년

(단위: 만명, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율	
전체 적용인구		5,293	5,293	5,297	5,300	5,302	0.0	
65세 이상	소계	891 (16.8)	938 (17.7)	986 (18.6)	1,040 (19.6)	1,100 (20.7)	5.4 (-)	
	건강보험	832	875	922	971	1,025	5.4	
	의료 급여	기초생보 의료급여	55	59	60	65	71	6.6
		타법 의료급여	4.1	4.0	4.0	4.1	4.3	1.2

주: 1. 연도 말 의료보장 적용인구 기준

2. ()은 전체 의료보장 적용인구 대비 65세 이상 의료보장 적용인구 비중

자료: 국민건강보험공단

329) 「의료급여법」

제3조(수급권자) ① 이 법에 따른 수급권자는 다음 각 호와 같다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 의료급여 수급자
2. 「재해구호법」에 따른 이재민으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
3. 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료급여를 받는 사람
4. 「입양특례법」에 따라 국내에 입양된 18세 미만의 아동
5. 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 국가보훈부장관이 의료급여가 필요하다고 추천한 사람 중에서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
6. 「무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률」에 따라 지정된 국가무형유산의 보유자(명예보유자를 포함한다)와 그 가족으로서 국가유산청장이 의료급여가 필요하다고 추천한 사람 중에서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
7. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
8. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제8조에 따라 보상금등을 받은 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
9. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따른 노숙인 등으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
10. 그 밖에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

(나) 보험료 부과체계 및 보험료율

노인장기요양보험료는 건강보험료에 ‘건강보험료율 대비 장기요양보험료율’을 적용하여 산정하고 국민건강보험공단이 건강보험료와 통합하여 징수한다. 건강보험과 동일하게³³⁰⁾ 직장가입자와 지역가입자 간에 이원화된 시스템으로 보험료를 산정하고 있다. 건강보험의 부과체계에 대해서는 앞서 제시한 ‘제3장 국민건강보험’에서 자세히 제시하였으므로, 본 소절에서는 보험료 부과체계를 간단하게 설명한다.

직장가입자의 장기요양보험료는 보수월액³³¹⁾과 소득월액³³²⁾에 건강보험료율을 곱하여 산출된 건강보험료에 ‘건강보험료율(7.19%) 대비 장기요양보험료율(0.9448%)의 비율(13.14%)’을 곱하여 산정한다. 「노인장기요양보험법」 개정(2022.6.21. 시행)에 따라 과거 2022년까지의 ‘장기요양보험료율’은 ‘건강보험료율 대비 장기요양보험료율’로 용어를 변경하고, 시행일 이후 장기요양위원회가 심의·공포한 2023년 장기요양보험료율부터는 ‘(소득대비) 장기요양보험료율’을 발표하도록 변경되었다. 따라서 장기요양보험료 산정 방식은 기존과 동일하나 표현 방식만 변화한 것으로 볼 수 있다. 2026년 기준 장기요양보험료율은 전년대비 0.0266%p 증가한 0.9448%이고, 건강보험료 대비 장기요양보험료율은 13.14%이다.

직장가입자의 장기요양보험료는 건강보험과 마찬가지로 가입자와 사용자가 각각 50%씩 부담한다. 공무원·교직원의 경우 가입자와 국가·지방자치단체·사립학교가 각각 50%씩 부담하는데, 사립학교 교직원의 경우 학교가 30%, 국가가 20%를 분담한다.

지역가입자의 장기요양보험료는 소득월액에 건강보험료율을 곱하여 산정한 소득월액 보험료와 재산을 이용하여 도출된 재산보험료부과점수에 재산보험료부과점수당 금액(211.5원)을 곱하여 산정한 재산 보험료를 합산하여 건강보험료를 산정하고, 여기에 건강보험료율 대비 장기요양보험료율(0.9448%)의 비율(13.14%)을 적용하여 산출한다.

330) 「노인장기요양보험법」 제11조(장기요양보험가입 자격 등에 관한 준용) 「국민건강보험법」 제5조, 제6조, 제8조부터 제11조까지, 제69조제1항부터 제3항까지, 제76조부터 제86조까지, 제109조제1항부터 제9항까지 및 제110조는 장기요양보험가입자·피부양자의 자격취득·상실, 장기요양보험료 등의 납부·징수 및 결산처분 등에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “보험료”는 “장기요양보험료”로, “건강보험”은 “장기요양보험”으로, “가입자”는 “장기요양보험가입자”로 본다.

331) ‘보수월액’은 「국민건강보험법」 제70조에 따라 직장가입자가 지급받는 보수를 기준으로 하여 산정하는 금액이다.

332) ‘소득월액’은 「국민건강보험법」 제71조에 따라 보수월액의 산정에 포함된 보수를 제외한 직장가입자의 소득(보수외소득)을 의미한다.

[표 213] 장기요양보험료 부과체계

구 분		내 용
부과체계		○ 장기요양보험료 = 건강보험료 × $\frac{\text{장기요양보험료율}}{\text{건강보험료율}}$
가입자구분	직장가입자	○ 가입자와 사용자가 각각 50%씩 부담 - 공무원·교직원은 가입자와 국가·지방자치단체·사립학교가 각각 50%씩 부담(사립학교의 경우 학교 30%, 국가 20%)
	지역가입자	○ 100% 본인 부담(세대단위)

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

노인장기요양보험이 도입된 2008년 보험료율은 소득대비 0.21%(건강보험료 대비 4.05%) 수준이었으나, 2010년 제도의 안정적 운영을 위해 0.35%(건강보험료 대비 6.55%)로 상향한 이후 2017년까지 건강보험료 대비 비율을 동결하였다. 단, 건강보험료 대비 노인장기요양보험료율은 동결되었지만, 이는 매년 인상되는 건강보험료율에 연동되어 있으므로 실제 보험료가 인상되는 효과가 나타났다. 이후 2018년부터는 고령화 및 수급자 증가로 인한 지출 확대분을 충당하기 위해 매년 보험료율이 인상되었으며, 2025년 건강보험료율과 장기요양보험료율이 모두 동결되었다가 2026년에 건강보험료율과 장기요양보험료율이 모두 인상되어 건강보험료 대비 장기요양보험료율이 13.14%에 이르렀다.

[표 214] 노인장기요양보험과 건강보험의 보험료율과 인상률: 2017~2026년

(단위: %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
노인 장기 요양 보험	보험료율 ¹⁾	0.4009	0.4605	0.5497	0.6837	0.7903	0.8577	0.9082	0.9182	0.9182	0.9448
	인상률	-	14.87	19.37	24.38	15.59	8.53	5.89	1.09	-	2.90
건강보험료 대비		6.55	7.38	8.51	10.25	11.52	12.27	12.81	12.95	12.95	13.14
건강 보험	보험료율	6.12	6.24	6.46	6.67	6.86	6.99	7.09	7.09	7.09	7.19
	인상률	0.9	2.04	3.49	3.20	2.89	1.89	1.49	-	-	1.48

주: 1) 장기요양보험료율은 '21년 「노인장기요양보험법」 개정 및 '22년 동법 시행령이 개정되어, '23년부터 변경된 보험료율로 표기함

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(다) 가입자 대상 지원 사업

정부와 국민건강보험공단은 노인장기요양보험 제도의 유지와 취약계층 지원을 목적으로 ①보험료 지원사업과 ②보험료 경감 사업을 시행하고 있다. 보험료에 대한 지원은 정부의 예산 사업으로 수행되는 반면에, 보험료 경감은 기존의 보험료 부과체계하에서 부과된 보험료의 일부를 징수하지 않는 것으로 노인장기요양보험 재정 수입 규모와 연관된 제도로 볼 수 있다. 본 절에서는 두 사업을 분리하여 살펴보도록 한다.

보험료 지원 사업

보건복지부는 건강보험료 지원 사업과 동일한 ‘차상위계층 지원’ 사업을 노인장기요양보험 가입자에게도 적용하여 지역가입자 중 희귀난치성 질환자, 중증질환자, 만성질환자 및 18세 미만과 같은 차상위계층에 대한 보험료를 지원하고 있다.³³³⁾ 참고로, 농림축산식품부와 해양수산부에서 농어업인을 대상으로 건강보험료를 지원하고 있으나, 노인장기요양보험료에 대한 지원은 별도로 시행하지 않고 있다.

노인장기요양보험 ‘차상위계층 지원’ 사업의 월평균 지원자 수는 2021년 19만 세대에서 2025년 22.1만 세대로 연평균 3.85% 증가하였으며, 이들에 대한 전체 보험료 지급액은 2021년 36.6억원에서 2025년 51.1억원으로 연평균 8.7% 증가하였다.

[표 215] 차상위계층 지원 사업 월평균 지원자 수 및 총 소요 재정

(단위: 만세대, 백만원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
지원자 수	19.0	19.9	20.5	21.3	22.1	3.85	22.8
실 집행액	3,659	4,227	4,045	4,447	5,109	8.7	4,849

주: 2021~2025년은 결산액, 2026년은 예산액

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

333) 건강보험의 경우 위 사업을 통해 건강보험 급여에 대한 본인부담금 지원도 병행하였으나, 장기요양 보험은 보험료 지원만 수행하고 있다.

보험료 경감 사업

정부는 보험료 지원 사업 외에 장기요양보험료를 납부하기 어려운 가입자를 위해 보험료의 일부를 감액해주는 보험료 경감제도³³⁴⁾를 운영하고 있다. 노인장기요양보험은 건강보험의 보험료 경감 대상 및 범위 등을 준용하므로, 건강보험료 경감 대상자는 장기요양보험료도 동일한 경감 비율을 적용받는다. 이와 별개로 노인장기요양보험은 「노인장기요양보험법 시행령」 제5조에 따라 ‘장애의 정도가 심한 장애인이 있는 세대’와 ‘희귀난치성질환자(6종)가 있는 세대’에게 보험료 경감을 적용하고 있다. 이 경우 연령, 소득 및 재산요건의 제한 없이 장기요양보험료의 30%를 경감해준다.

2025년 기준 노인장기요양보험료 월평균 경감 대상자는 직장가입자가 32만명, 지역가입자가 31.5만 세대이며, 장애인 세대에 대한 지원이 대다수를 차지한다. 지역가입자 중 보험료 경감을 받은 장애인 세대 수는 2021~2025년 동안 연평균 5% 증가하였고, 동기간 희귀난치성 세대의 연평균 증가율은 21.8%로, 매년 큰 폭으로 증가하였다.

[표 216] 노인장기요양보험료 경감 사업 월평균 지원자 수

(단위: 명, 세대, %)

구 분			2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
직장	합 계	명	351,527	346,227	337,804	329,219	320,003	-2.3
	장애인		351,482	346,185	337,761	329,175	319,964	-2.3
	희귀난치성		45	42	43	44	39	-3.5
지역	합 계	세대	256,161	271,282	290,540	304,820	315,469	5.3
	장애인		252,470	265,765	284,066	297,454	307,350	5.0
	희귀난치성		3,691	5,516	6,474	7,366	8,119	21.8

주: 보험료 경감의 대상자 수는 항목별 연간 누계값(중복값 포함)을 12개월로 나눈 월평균 값임
자료: 국민건강보험공단

334) 「노인장기요양보험법」

제9조(장기요양보험료의 산정) ① 장기요양보험료는 「국민건강보험법」 제69조제4항·제5항 및 제109조제9항 단서에 따라 산정한 보험료액에서 같은 법 제74조 또는 제75조에 따라 경감 또는 면제되는 비용을 공제한 금액에 같은 법 제73조제1항에 따른 건강보험료율 대비 장기요양보험료율의 비율을 곱하여 산정한 금액으로 한다.

② 제1항에 따른 장기요양보험료율은 제45조에 따른 장기요양위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에도 불구하고 장기요양보험의 특성을 고려하여 「국민건강보험법」 제74조 또는 제75조에 따라 경감 또는 면제되는 비용을 달리 적용할 필요가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경감 또는 면제되는 비용의 공제 수준을 달리 정할 수 있다.

보험료 경감액 기준으로 살펴보면, 2025년에 직장가입자를 대상으로 220.6억원, 지역가입자를 대상으로 74.8억원이 소요되었다. 보험료 경감사업 소요 재정 중 장애인에 대한 보험료 경감액이 대부분인 것으로 나타났으며, 장애인 보험료 경감액은 최근 5년(2021~2025년)간 직장가입자의 경우 연평균 3.9%, 지역가입자는 0.5% 증가하였다.

[표 217] 노인장기요양보험료 경감 사업 총 소요 재정

(단위: 백만원, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
직장	합 계	18,961	20,729	22,118	22,290	22,064	3.9
	장애인	18,957	20,725	22,113	22,285	22,059	3.9
	희귀난치성	4	5	5	5	5	5.7
지역	합 계	7,323	7,605	7,409	7,043	7,481	0.5
	장애인	7,223	7,450	7,239	6,856	7,261	0.1
	희귀난치성	101	156	170	186	220	21.5

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 급여 및 수급자

(가) 수급자

노인장기요양급여를 이용하기 위해서는 우선 국민건강보험공단에 장기요양 인정을 신청하여 장기요양 인정을 받아야 한다. 이때, 장기요양 인정을 신청할 수 있는 자격은 앞서 살펴본 노인장기요양보험 적용 대상자에게 주어지며, 실제 신청 대상자는 만 65세 이상 또는 만 65세 미만으로 노인성 질병을 가진 자가 된다.

[표 218] 노인장기요양보험 가입 제도 개요

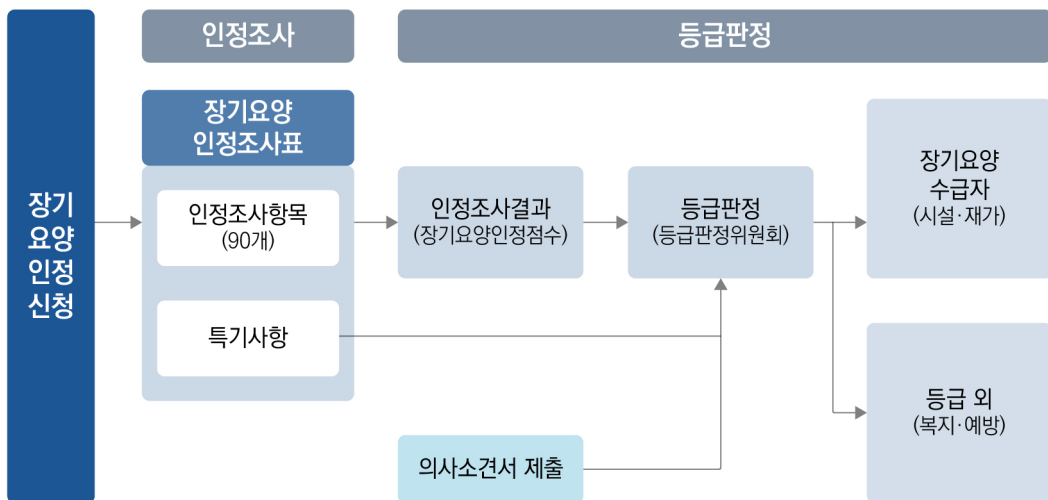
구분	주요내용
적용대상자	전 국민(노인장기요양보험가입자(건강보험가입자) 및 피부양자, 의료급여 수급권자)
장기요양인정 신청자	노인장기요양보험 적용 대상자 중 65세 이상 노인 또는 65세 미만으로 노인성 질병*을 가진 자 * 치매, 뇌혈관성질환, 파킨슨 병 등 대통령령으로 정하는 질병
장기요양 인정자	장기요양인정 신청자 중 혼자서 일상생활이 어려운 자로서 장기요양등급판정위원회에서 등급 인정을 받은 자
장기요양 수급자	장기요양 인정자 중 실제로 장기요양서비스를 수급하는 자

자료: 보건복지부, 국민건강보험공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

장기요양인정 신청자는 국민건강보험공단에 의사소견서를 첨부한 장기요양인정 신청서를 제출해야 하고, 공단 직원이 신청자의 거주지를 방문하여 기본적 일상생활활동(ADL) 등 90개 항목을 종합적으로 조사한 후 52개 항목을 이용하여 요양인정점수를 산출한다. 요양인정점수에 따라 장기요양 등급이 판정되며, 1~5등급과 인지지원등급, ‘등급 외’³³⁵⁾로 구분된다.³³⁶⁾ ‘등급 외’ 판정은 51점 미만인 사람 중 치매환자가 아닌 자로, 노인장기요양보험 급여를 받을 수는 없으나 지역사회에서 제공하는 노인맞춤돌봄서비스 등을 이용할 수 있다.³³⁷⁾

이처럼 장기요양등급판정위원회에서 장기요양인정을 받은 자를 장기요양 인정자라고 하며, 이 중 실제 장기요양 서비스를 이용하는 자는 장기요양 수급자라고 한다.

[그림 64] 노인장기요양보험 인정 및 등급판정 절차



자료: 국민건강보험공단, 「2024 노인장기요양보험통계연보」, 2025.

335) ‘등급 외’ 판정은 장기요양인정점수가 51점 미만, 45점 미만, 40점 미만이 각각 등급외 A형, B형, C형이 되며, 장기요양급여 서비스를 이용할 수는 없으나 돌봄이 필요하므로 국민건강보험공단과 지방자치단체가 연계하여 노인맞춤돌봄서비스, 치매 치료관리비 지원사업, 치매안심센터, 치매검진사업, 주거개선사업과 같은 지역사회의 복지서비스를 이용할 수 있다.

336) 요양인정점수가 95점 이상인 자는 1등급, 94~75점인 자는 2등급, 74~60점은 3등급, 59~51점은 4등급, 치매환자 중 각각 51점 미만과 45점 미만은 5등급과 인지지원등급을 받게 된다.

337) 참고로, 2023년 8월 발표된 「제3차 장기요양 기본계획(2023~2027)」에 따르면, 보건복지부는 2027년까지 신체·인지기능 등 종합적 평가를 통해 실제 요양필요도 기반의 새로운 등급평가 방식을 마련할 예정이다.

2025년 기준, 장기요양보험 인정 신청자는 155만명이며, 등급 내(1~5등급, 인지지원 등급) 및 등급 외 판정자는 137만명이다. 이 중 장기요양 급여를 이용할 수 있는 1~5등급 및 인지지원 등급을 받은 인정자는 123.5만명이다. 2025년 한 해 동안 실제 시설 및 재가급여를 이용한 수급자 수는 120.8만명으로, 2021년 89.9만명 대비 연평균 7.7%씩 증가하였다. 이는 노인인구의 지난 5년간 연평균 증가율 5.4%를 상회하는 것으로, 장기요양 인정자가 2021년 대비 연평균 6.7%씩 증가한 것에 기인한다.

노인장기요양보험은 65세 미만 노인성 질환이 있는 사람도 서비스 신청 및 수급이 가능하다. 65세 미만 장기요양 수급자(노인성 질환자)는 2021년에 2.9만명에서 2025년 3.3만명으로 늘어났고, 최근 5년간 연평균 2.7% 증가하였다. 한편, 65세 미만 수급자에 비해 65세 이상 수급자는 더 크게 늘어났는데(2021년 87만명→2025년 117만명), 매년 노인인구 수의 가파른 증가와 인정비율 상승에 따른 영향으로 노인인구 대비 65세 이상 수급자의 비율은 2021년 9.8%에서 2025년 10.7%로 확대되었다.

[표 219] 노인장기요양보험 신청·인정·이용 현황

(단위: 명, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
장기요양 신청자 ¹⁾	1,281,244	1,348,961	1,429,046	1,477,948	1,550,961	4.9
장기요양 판정자 ²⁾ (인정자+등급외자)(A)	1,097,462	1,160,850	1,238,495	1,301,069	1,370,798	5.7
장기요양 인정자(B) ³⁾ (판정 대비 인정률) (B/A)	953,511 (86.9)	1,019,130 (87.8)	1,097,913 (88.6)	1,165,030 (89.5)	1,235,045 (90.1)	-
노인인구(65세이상)(C)	8,912,785	9,377,049	9,858,810	10,399,813	11,002,949	5.4
장기요양 수급자 ⁴⁾	899,113	999,451	1,073,452	1,140,725	1,207,651	7.7
65세 미만 수급자	29,435	30,320	31,118	31,671	32,722	2.7
65세 이상 수급자(D) (노인인구 대비 65세 이상 수급률)(D/C)	869,678 (9.8)	969,131 (10.3)	1,042,334 (10.6)	1,109,054 (10.7)	1,174,929 (10.7)	-

주 1) 연도말 기준 누적 장기요양인정 신청자(중복, 사망자 제외)

2) 연도말 기준 장기요양인정 신청자 중 누적 장기요양인정 및 등급 외 판정자(중복, 사망자 제외)

3) 연도말 기준 장기요양인정 신청자 중 누적 장기요양인정자(중복, 사망자 제외)

4) 연도말 기준 급여비용이 지급된 자(사망자 포함)

자료: 국민건강보험공단

장기요양 수급자의 요양등급별 분포는 아래와 같다. 1~4등급까지는 장기요양인정점수가 낮은 등급 순으로(4<3<2<1) 전체 수급자에서 차지하는 비중이 높게 나타난다. 전체의 46.1%를 차지하는 4등급의 경우 '일상생활에서 일정 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 51점 이상 60점 미만인 자'를 말한다. 이 밖에 치매환자 중 인정점수가 45점 이상 51점 미만인 5등급은 전체의 12.2%를 차지하고, 치매환자 중 45점 미만인 인지지원등급은 1.3%로 가장 적은 비중을 보인다.

[표 220] 노인장기요양보험 요양등급별 수급자 현황(2025년 기준)

(단위: 명, %)

구분	수급자 ¹⁾	
	인원	비중
1등급	58,200	4.4
2등급	117,198	8.8
3등급	364,132	27.2
4등급	615,642	46.1
5등급	163,365	12.2
인지지원등급	17,933	1.3
전체	1,336,470 (1,207,651)	100.0

주 1) 수급자: '25. 1. 1. ~ '25. 12. 31. 기준, 등급별 급여 비용이 지급된 자

2) 등급별 중복 포함

3) () 안은 등급별 중복 제거

자료: 국민건강보험공단

(나) 급여의 구조

장기요양급여는 크게 재가급여와 시설급여, 특별현금급여로 구분할 수 있다.

먼저, 재가급여는 장기요양요원이 방문하여 서비스를 제공하는 방문요양, 방문목욕, 방문간호와 수급자를 단기 혹은 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에서 보호하는 주·야간보호와 단기보호를 포함한다. 추가로 기타재가급여는 일상생활이나 신체활동을 지원하는 복지용구를 제공하거나 대여해주는 급여로, 휠체어, 목욕리프트, 성인용보행기 등이 포함된다. 재가급여는 매년 월 한도액을 발표하고 있으며 해당 금액 내에서만 서비스를 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 한도액을 초과할 경우에 급여지원은 불가능하고 급여액 전액을 본인이 부담하여야 한다.

[표 221] 장기요양급여 종류

종류		내용
재가 급여	방문요양	수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동 등을 지원
	방문목욕	목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕 서비스를 제공
	방문간호	장기요양요원인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공
	주·야간보호	수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공
	단기보호	수급자를 일정 기간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공
	기타재가급여 (복지용구)	수급자의 일상생활·신체활동 지원에 필요한 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공
시설급여		장기요양기관이 운영하는 노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정) 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공
특별 현금 급여	가족요양비	수급자가 가족 등으로부터 장기요양서비스를 받는 경우 현금(2026년 기준 월 240,450원)으로 급여비용을 지급
	특례요양비	(현재 시행되고 있지 않음) 장기요양기관이 아닌 노인요양시설 등의 기관 또는 시설에서 재가급여 또는 시설급여에 상당하는 장기요양급여를 받은 경우 지급
	요양병원 간병비	(현재 시행되고 있지 않음) 요양병원에 입원 시 지급

자료: 「노인장기요양보험법」 제23조 및 「2023 노인장기요양보험 통계연보」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」(보건복지부고시 제2025-27호)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로, 시설급여는 장기요양기관으로 지정된 「노인복지법」 제34조338)에 따른 노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정)에 장기간 입소하여 신체활동 지원 등의 서비스를 제공받는 것이다. 노인요양시설은 입소정원 10명 이상인 기관이며, 노인요양공동생활가정은 입소정원이 5~9명으로 상대적으로 적어 가정과 같은 주거여건을 제공하는 급여이다.

338) 「노인복지법」

제34조(노인의료복지시설) ①노인의료복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인요양시설 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 노인요양공동생활가정 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

마지막으로 특별현금급여에는 가족요양비 외에도 특례요양비와 요양병원간병비가 포함되어 있었으나, 현재는 가족요양비만 제공되고 있다.³³⁹⁾ 가족요양비는 수급자가 섬·벽지 등 장기요양기관이 부족한 지역에 거주하거나 천재지변, 또는 신체·정신 등의 사유로 장기요양급여를 지정된 시설에서 받지 못할 경우 지급하는 현금급여이다.

최근 5년(2021~2025년)간의 수급자 수를 급여유형별로 살펴보면 다음과 같다. 재가급여의 방문요양 수급자는 2025년 기준 71.3만명으로 가장 수급률이 높으며, 다음으로 기타재가급여(65.1만명), 시설급여(28.6만명), 주·야간보호(22.6만명) 등이다. 기타재가급여는 복지용구 수급으로 다른 급여와 중복이 가능하므로 비교적 높게 나타나는 것으로 보인다. 가족요양비 수급자는 2025년 1,146명으로 수급자 수가 가장 적었다. 가족요양비를 제외하면 모든 급여 수급자 수가 최근 5년간 매년 증가하며, 재가급여에서 수급자 수가 가장 크게 증가하는 급여는 기타재가급여(연평균 증가율 10.1%)이다.

[표 222] 노인장기요양보험 급여유형별 수급자 수: 2021~2025년

(단위: 명, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
재가 급여	방문요양	553,318	598,641	642,777	675,070	712,633	6.5
	방문목욕	103,388	115,687	123,959	130,904	137,733	7.4
	방문간호	18,717	19,928	20,389	22,128	24,712	7.2
	주·야간보호	160,250	183,056	201,647	213,428	226,302	9.0
	단기보호	2,021	2,061	2,291	2,372	2,452	5.0
	기타재가급여 (복지용구)	442,580	498,759	552,950	600,141	651,283	10.1
시설급여		230,170	251,701	263,597	276,925	286,366	5.6
특별현금 급여	가족요양비	1,415	1,204	1,152	1,158	1,146	-5.1

자료: 국민건강보험공단

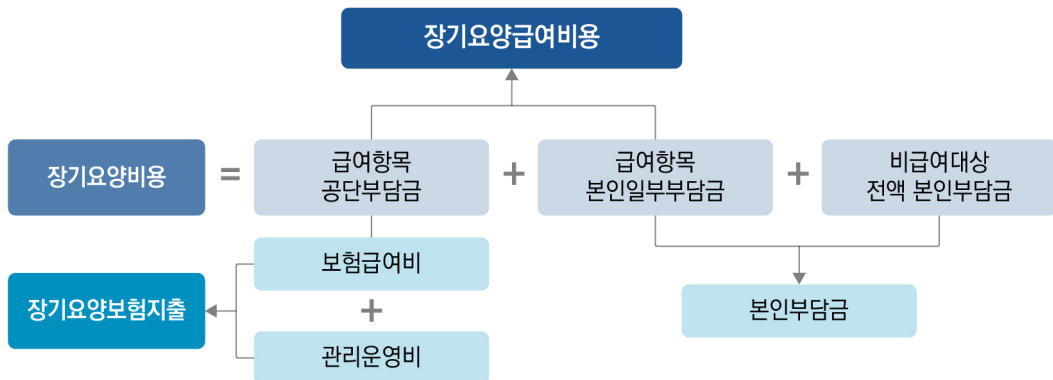
339) 보건복지부에 따르면 특별현금급여 중 ‘특례요양비’와 ‘요양병원간병비’는 「노인장기요양보험법」 제정 당시 장기요양기관이 부족한 지역에 해당 급여를 제공할 수 있도록 법적 근거가 마련되었으나 제도 도입 후 전국에 장기요양기관 운영이 활성화되면서 현금성 급여를 제공하지 않게 되었다.

(다) 장기요양급여비용 구조

장기요양급여비용은 장기요양 서비스 이용에 따라 발생하는 총비용인 장기요양비용 중 급여항목에 대한 공단부담금(이하 “급여비”)과 본인일부부담금(이하 “본인부담금”)의 합으로 구성된다. 장기요양 수급자가 장기요양 서비스를 받을 경우, 장기요양급여비용의 일부인 본인부담금만을 부담하고 그 외는 건강보험공단이 부담하는 구조이다. 이때 본인부담금의 규모는 가입 유형과 급여 유형별로 상이한 본인부담률에 따라 정해진다(이하 ‘참고] 노인장기요양보험 본인부담률’ 참조).

반면에, 장기요양급여 대상이 아닌 비급여 항목 장기요양서비스를 이용하는 수급자는 그 비용 전액을 수급자가 지불해야 한다. 비급여항목에는 「노인장기요양보험법 시행규칙」 제14조에 따른 식사재료비, 상급침실 이용에 따른 추가비용, 이·미용비 등³⁴⁰⁾이 해당되며, 월 한도액을 초과하는 장기요양급여비용도 본인이 전액 부담한다.

[그림 65] 장기요양비용과 장기요양보험지출의 구조



자료: 국회예산정책처

340) 「노인장기요양보험법 시행규칙」

제14조 장기요양급여의 범위 등) ① 법 제23조제1항에 따른 장기요양급여의 범위에서 제외되는 사항(이하 “비급여대상”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 식사재료비
2. 상급침실 이용에 따른 추가비용: 노인요양시설 또는 노인요양공동생활가정에서 본인이 원하여 1인실 또는 2인실을 이용하는 경우 장기요양에 소요된 총 비용에서 제1호·제3호 및 제4호의 비용과 장기요양급여비용을 제외한 금액
3. 이·미용비
4. 그 외 일상생활에 통상 필요한 것과 관련된 비용으로 수급자에게 부담시키는 것이 적당하다고 보건복지부장관이 정하여 고시한 비용

[참고] 노인장기요양보험 본인부담률

- 본인부담률은 장기요양급여비용 중 본인일부부담금이 차지하는 비중을 의미하며, 본인 부담률은 가입자 유형, 급여 유형별로 상이
 - 건강보험 가입자의 경우 보험료 감경³⁴¹⁾ 여부, 급여유형(재가 또는 시설)에 따라 상이한 본인부담률이 적용

[자격유형별 본인부담률 및 재원부담 주체]

자격	건강보험가입자			의료급여 수급권자	
	보험료 순위 50% 초과	보험료 순위 25~50%	보험료 순위 0~25%	타법 의료급여 수급권자	국민기초생활 수급권자
본인부담 감경	없음	40% 감경	60% 감경	60% 감경	전액 면제
본인 부담률	재가	15%	9%	6%	전액 면제 (단, 식사재료비 등 비급여대상은 본인부담)
	시설	20%	12%	8%	
재원부담 주체	노인장기요양보험 보험료 수입			국가·지자체 공동부담 (의료급여 국가부담비율 적용)	지방자치단체 전액부담

자료: 「노인장기요양보험법」 제40조를 참고하여 국회예산정책처 작성

(라) 장기요양보험 수가

장기요양급여비용은 장기요양서비스의 가격을 의미하는 ‘수가’라고도 한다. 수가는 급여 종류 및 장기요양등급에 따라 정해지며, 보건복지부장관은 매년 장기요양위원회의 심의를 거쳐 재가 및 시설 급여비용과 특별현금급여의 지급금액을 고시하여야 한다.

노인장기요양보험의 각 유형별 급여는 대부분이 요양보호사를 비롯한 장기요양요원의 서비스 제공으로 이루어지므로 장기요양급여비용(수가)의 인상분의 가장 큰 비중은 장기요양원의 인건비 상승이 차지한다. 수가가 인상되어 전체 장기요양급여비용이 증가하면

341) 「국민건강보험법 시행규칙」 제15조에 따라 건강보험 본인부담액 경감을 받는 일부 차상위계층(희귀난치성질환자 및 만성질환자)과 「장기요양 본인부담금 감경에 관한 고시」 제2조제1항제4호 및 제2항에서 정한 감경 적용기준에 해당하는 자는 본인부담금 경감을 받을 수 있다.

노인장기요양보험 지출이 증가하므로 양출제입³⁴²⁾의 원칙에 따라 노인장기요양보험의 수입 규모도 확대되어야 한다. 따라서 내년도 수가 인상이 결정되면 이는 내년도 보험료율 상승과 보험료 수입 증가로 인한 국고지원금 확대까지 연결될 수 있다.

급여유형별 평균 수가 인상률은 최근 5년간 2.92~4.70%로 다양하게 나타났다. 2026년 기준으로 평균 수가 인상률은 2.95%이며, 급여유형별 수가 인상률은 2.8~3.02%로 나타나 비교적 차이가 크지 않았다.

[표 223] 연도별 장기요양급여비용(수가) 인상률

(단위: %)

구분	평균	재가급여					시설급여	
		방문요양	방문목욕	방문간호	주야간 보호	단기보호	노인요양 시설	노인요양 공동생활 가정
2022	4.32	4.62	4.15	3.58	4.13	4.17	4.10	4.28
2023	4.70	4.92	4.55	4.23	4.54	4.56	4.54	4.61
2024	2.92	2.72	3.06	3.34	3.05	11.46	3.04	3.24
2025	3.93	1.89	2.14	2.34	2.12	2.08	7.37	2.07
2026	2.95	3.02	2.90	2.80	2.89	2.91	2.90	2.91

자료: 보건복지부

342) 「노인장기요양보험법」

제8조(장기요양보험료의 징수) ①공단은 장기요양사업에 사용되는 비용에 충당하기 위하여 장기요양보험료를 징수한다.

4. 재정구조

(가) 개요

노인장기요양보험은 사업관리운영기관인 국민건강보험공단 회계로 편성되어 국가재정 외로 운영되고 있다. 국민건강보험공단은 건강보험사업을 수행하는 조직과는 별도의 조직을 구성하고, 장기요양사업에 대한 독립회계를 설치·관리한다. 노인장기요양보험 수입(수익)은 보험료 수입과 국고지원금, 의료급여 부담금, 기타수입으로 구성되며, 지출(비용)은 보험급여비와 관리운영비 등으로 구분된다.

[그림 66] 노인장기요양보험 재정 구성



자료: 국회예산정책처

노인장기요양보험 수입은 보험료 수입과 국고지원금, 의료급여 부담금, 기타수입으로 구성된다. 먼저, 보험료 수입은 크게 직장가입자와 지역가입자가 납부하는 보험료로 구분할 수 있으며, 직장가입자는 다시 근로자와 공무원·교원으로 구분할 수 있다. 각 가입유형별 보험료 부과액은 제2절에서 살펴본 유형별 부과체계를 따른다.

노인장기요양보험 지출은 보험급여비, 관리운영비, 기타지출로 구성된다. 보험급여비는 노인장기요양보험 가입자 및 피부양자와 의료급여 수급권자의 장기요양급여비 중 공단이 부담하는 급여비를 말한다. 크게 재가급여비, 시설급여비, 가족요양비가 포함되며 급여비의 규모는 각 급여유형별 정해진 수가, 대상자 범위 및 한도 등에 따라 정해진다.

[표 224] 노인장기요양보험 재정구조 개요

항목		내용
수입	직장 (근로자) 보험료	<ul style="list-style-type: none"> 가입자부담금: 총보험료의 50% 사용자부담금: 총보험료의 50%
	공무원· 교원 보험료	<ul style="list-style-type: none"> 가입자부담금: 총보험료의 50% 국가부담금: 총보험료의 50%(교원은 20%) 사립학교 법인 부담금: 총보험료의 30%
	지역 보험료	<ul style="list-style-type: none"> 가입자부담금: 총보험료의 100%
	국고지원금	<ul style="list-style-type: none"> 해당연도 예상 보험료 수입액의 20% * 「노인장기요양보험법」 제58조
	의료급여 부담금	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 지방자치단체가 부담하는 의료급여 수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용 및 관리운영비(국가와 지방자치단체가 전액 부담) * 「노인장기요양보험법」 제58조, 「노인장기요양보험법 시행령」 제28조
	기타수입	<ul style="list-style-type: none"> 연체금, 기타징수금, 이자수입 등
지출	보험급여비	<ul style="list-style-type: none"> 급여 서비스에 대한 비용인 장기요양급여비용 중 본인일부부담금을 제외한 공단부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 재가급여비: 장기요양등급별 월 한도액을 산정하여 해당 금액 내에서 서비스 이용 - 시설급여비: 장기요양등급별 1일당 급여비용 상한액 내에서 서비스 이용 특별현금급여비(가족요양비) <ul style="list-style-type: none"> - 수급자가 가족 등으로부터 방문요양에 상당한 장기요양급여를 받을 때 지급하는 비용(2026년 기준 월 240,450원)
	관리운영비 등	<ul style="list-style-type: none"> 국민건강보험공단이 장기요양사업을 운영하기 위한 사업경비, 인건비 및 경상경비

자료: 「노인장기요양보험법」 및 국민건강보험공단(2024) 「2023 노인장기요양보험 통계연보」, 「장기요양 급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」(보건복지부고시 제2025-27호)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 의료급여 수급자에 대한 노인장기요양보험 재정구조

- (본인부담금) 의료급여 수급자는 건강보험 가입자와 동일하게 노인장기요양보험의 서비스를 이용할 수 있음
 - 다만, 노인장기요양보험 이용에 따른 본인부담금*은 의료급여 대상자 유형에 따라 상이
 - 「의료급여법」 제3조제1항제1호에 따른 의료급여 수급자(「국민기초생활보장법」에 따른 의료급여 수급자)는 본인부담금이 면제
 - 「의료급여법」 제3조제1항제1호 외의 규정에 따른 의료급여 수급자(이하 ‘타법 의료급여 수급자’)는 본인부담금이 급여비용의 최대 8%까지 부과
 - * 장기요양서비스 이용에 따른 본인부담금: 건강보험 가입자의 경우 재가급여는 보험급여비의 15%, 시설급여는 20%임. 타법 의료급여 수급자는 본인부담금의 60%를 감경하여 40%에 해당하는 금액만 납부함(시설급여 이용 시 본인부담금은 보험급여비의 8%에 해당하는 금액)
 - 보험급여비 외에 비급여비용(식사재료비, 이·미용비, 상급침실 이용에 따른 추가금액)의 경우 의료급여 수급자도 본인이 전액 부담
 - 참고로, 의료급여 수급자에 대한 장기요양보험료는 전액 국가와 지방자치단체에서 지원
- (장기요양재정) 의료급여 수급자가 이용한 장기요양비용**은 국가와 지방자치단체에서 부담하여 노인장기요양보험 수입과 지출에 모두 포함
 - 의료급여 수급자의 보험급여비용은 노인장기요양보험 지출의 ‘보험급여비’에 모두 포함되고, 동일한 금액을 국가와 지방자치단체로부터 받아 노인장기요양보험 수입의 ‘의료급여 부담금’에 포함함
 - 의료급여 대상자 유형 중 ‘「의료급여법」 제3조제1항제1호에 따른 의료급여 수급자’의 장기요양비용은 전액 지방자치단체에서 부담
 - ‘타법 의료급여 수급자’의 장기요양비용은 국가와 지방자치단체가 부담
 - 국가가 서울시의 경우 50%, 기타 시·도에 대해서는 80%를 부담하고 지방자치단체가 나머지 비용을 부담
 - *** 의료급여 수급자의 장기요양급여에는 보험급여비, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용, 의료급여 수급자 업무를 위한 공단의 관리운영비가 있음

(나) 수입

2025년 노인장기요양보험 수입 총액은 17조원이며 이 중 보험료 수입은 11.1조원으로 전체 수입의 65.3%를 차지한다. 국고지원금은 2.3조원, 의료급여 부담금은 3.3조원, 기타수입 2,551억원으로 각각 수입 총액의 13.4%, 19.5%, 1.5%로 나타났다.

노인장기요양보험 수입은 제도 도입 이래로 매년 증가 추세를 보이는데, 최근 5년(2021~2025년)간 연평균 10.1% 증가하였고 이는 수입의 가장 큰 부분을 차지하는 보험료 수입의 확대(연평균 9.6% 증가)에 주로 기인한다. 보험료 수입의 증가는 지속적인 보험료를 인상과 가입자 소득 상승 및 가입자 수 증가의 결과로 볼 수 있다.

국고지원금 또한 매년 증가하는 추세를 보인다. 기타수입도 매년 증가하는 추세를 보이며, 최근 5년(2021~2025년)간 연평균 증가율은 55.1%에 달한다. 보건복지부에 따르면, 이는 누적 준비금 운용규모가 확대되고 수익률이 제고되었기 때문인데, 준비금 운용 실적에 대한 구체적인 내용은 이하 제6항에서 확인할 수 있다.

[표 225] 노인장기요양보험 수입: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년	2026
						연평균 증가율	
합 계	115,414	136,605	150,721	161,296	169,733	10.1	190,724
보험료 수입	77,314	91,688	102,266	106,696	111,485	9.6	119,724
국고지원금	15,186	18,014	19,916	22,268	22,679	10.5	23,203
의료급여 부담금 ¹⁾	22,473	26,179	27,215	30,321	33,018	10.1	38,640
국가	860	1,073	1,136	1,279	1,159	7.7	1,319
지방자치단체	21,613	25,106	26,079	29,042	31,859	10.2	37,321
기타수입	441	724	1,324	2,011	2,551	55.1	9,157

주: 1) 타법 의료급여 수급권자의 장기요양급여에 대한 국가부담금과 지방자치단체 부담금 및 국민기초생활 수급권자의 장기요양급여에 대한 지방자치단체 전액 부담금임

1. 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 국민건강보험공단 예산액

자료: 국민건강보험공단 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

국고지원금은 국가 재정(일반회계)에서 노인장기요양보험에 지원하는 금액으로, 「노인장기요양보험법」 제58조에 따라 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 지원해야 한다. 실제 현금흐름상 수입에 대한 국고지원금 비중은 최근 5년(2021~2025년) 평균 20% 수준이다. 다만, 2026년 정부 확정예산 기준 국고지원금은 보험료 예상수입액의 19.4%인 2조 3,203억원이다.

[표 226] 노인장기요양보험의 국고지원금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
보험료 수입(A)	77,314	91,688	102,266	106,696	111,485	119,724
국고지원금(B)	15,186	18,014	19,916	22,268	22,679	23,203
지원 비중(B/A)	19.6	19.6	19.5	20.9	20.3	19.4

주: 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 국민건강보험공단 예산액

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

의료급여 부담금은 의료급여 수급자의 장기요양급여비용 중 국가와 지방자치단체가 부담하는 금액을 말한다. 노인장기요양보험은 건강보험 가입자와 의료급여 수급권자를 가입 대상으로 하는데, 의료급여 수급자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 내 보험급여비 및 관리운영비를 국가와 지방자치단체가 부담한다. 의료급여 중 「국민기초생활 보장법」에 따른 기초생활수급자의 보험급여비는 지방자치단체가 전액 부담하고, 타법에 의거한 의료급여 수급자³⁴³⁾의 장기요양급여비용은 국고보조율(서울 50%, 지방 80%)에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다. 마지막으로 노인장기요양보험 수입을 구성하는 기타수입은 보험료 연체금, 기타징수금, 이자수입 등으로 구성되어 있으며, 이자수입은 누적 준비금 운용에 따른 수입을 말한다.

343) 이재민, 의사상자, 국가유공자, 입양아동, 국가 무형문화재 보유자, 북한 이탈주민 등을 가리킨다.

(다) 지출

2025년 노인장기요양보험 지출은 16.8조원이며, 이 중 보험급여비가 16.3조원으로 총 지출의 대부분인 97.4%를 차지한다. 관리운영비는 4,326억원으로 2.6%를 차지했으며 기타지출은 발생하지 않은 것으로 확인되었다.³⁴⁴⁾

노인장기요양보험 지출은 최근 5년(2021~2025) 간 연평균 12.2%로 꾸준히 증가하고 있는데 이는 보험급여비의 높은 증가율(연평균 12.5% 증가)에 따른 것이다. 보험급여비는 지속적인 수급자 수 및 급여서비스 확대, 보장성 강화 등에 따라 확대되어 지속적으로 증가하고 있다.

관리운영비는 국민건강보험공단에서 장기요양사업을 운영하기 위한 경상경비 및 인건비이다. 2025년 관리운영비는 4,326억원으로, 2021년부터 2025년까지 연평균 증가율은 4.5% 수준을 보였으며, 2025년에 비교적 큰 폭으로 증가했다. 기타지출은 사업 외 비용, 자산 취득 비용, 예비비 등으로 구성되어 있으며, 2026년에는 1,682억원의 예산이 편성되었다.

[표 227] 노인장기요양보험 지출: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
합 계	105,668	119,941	136,966	152,937	167,703	12.2	190,724
보험급여비	101,840	115,971	132,778	148,953	163,377	12.5	185,665
관리운영비	3,629	3,743	3,942	3,755	4,326	4.5	3,377
기타지출	199	227	246	229	-	-100.0	1,682

주: 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 예산액

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로 보험급여비의 세부 항목별 현황을 살펴본다. 참고로, 급여비 세부 항목별 현황은 결산 기준으로만 집계되므로 위에서 살펴본 현금흐름기준 보험급여비 규모와는 소폭 차이가 있다. 2025년을 기준으로, 재가급여비가 전체 급여비의 63%를 차지하고 시

344) 국민건강보험공단에 문의한 결과, 현금흐름기준 기타지출은 단일 항목(퇴직급여 충당금)으로 구성되어 있으며 2025년에 미발생한 것으로 확인되었다.

설급여비가 36.8%를 차지하여 두 급여가 총급여의 99.8%를 구성하고 있다. 가족요양비와 의사소견서 발급비, 방문간호지시서 발급비는 각각 24억원, 313억원, 14억원으로 전체 보험급여비에서 차지하는 비중이 낮다. 노인장기요양보험의 정책기조와 맞물려 최근 5년간 재가급여비의 비중은 증가하고 시설급여비의 비중은 감소하는 양상을 보이고 있는데, 이는 2021~2025년 재가급여비의 연평균 증가율은 13.3%로 시설급여비 증가율인 11%를 상회하는 것으로 확인할 수 있다.

[표 228] 노인장기요양보험 세부 항목별 보험급여비: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
보험급여비 (A+B+C+D+E)	103,326 (100.0)	117,800 (100.0)	137,041 (100.0)	150,897 (100.0)	165,040 (100.0)	12.4	185,665 (100.0)
재가급여비(A)	63,214 (61.2)	72,538 (61.6)	85,420 (62.3)	94,240 (62.5)	104,025 (63.0)	13.3	114,363 (61.6)
시설급여비(B)	39,936 (38.7)	45,059 (38.3)	51,317 (37.5)	56,349 (37.3)	60,664 (36.8)	11.0	70,837 (38.2)
가족요양비(C)	16 (0.0)	15 (0.0)	21 (0.0)	24 (0.0)	24 (0.0)	10.7	32 (0.0)
의사소견서 발급비(D)	154 (0.1)	180 (0.1)	272 (0.2)	271 (0.2)	313 (0.2)	19.4	412 (0.2)
방문간호지시서 발급비(E)	6 (0.0)	8 (0.0)	11 (0.0)	13 (0.0)	14 (0.0)	23.6	21 (0.0)

주: 1. ()안은 보험급여비 대비 비중

2. 2021~2025년 결산기준, 2026년 국민건강보험공단 예산액

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(라) 재정수지 및 누적 준비금

당해 연도 수입과 지출의 차이인 재정수지는 최근 5년(2021년~2025년) 간 지속적으로 흑자를 기록하였으며, 2025년에는 2,030억원으로 확인되었다. 이에 따라 누적 준비금³⁴⁵⁾도 꾸준히 증가하여 2021년 1조 3,563억원에서 2025년 5조 2,289억원으로 늘어났다.

345) 본 장에서 누적 준비금은 현금흐름 기준으로 산출한다. 결산기준에 따른 누적 준비금은 지급 결정 금액과 산정보험료 등을 기준으로 하고 있어 지급 결정 후 미지급된 급여비와 미징수 보험료 등을 포함하여 계상하고 있다.

누적 준비금은 「노인장기요양보험법」 제51조³⁴⁶⁾에 따라 「국민건강보험법」 제38조³⁴⁷⁾를 준용하여 결산상 잉여금 중 해당 연도 보험급여비의 5% 이상에 상당하는 금액을 준비금으로 적립하도록 규정되어 있다. 최근 누적 준비금 수준은 2025년 기준 장기요양급여의 32% 수준 정도로 양호한 상황으로 볼 수 있으나, 향후 노인인구 증가, 수급률 확대 등의 급여 지출 확대 요인에 따라 지출 규모가 증가할 수 있어 재정 상황을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

[표 229] 노인장기요양보험 재정수지 및 누적 준비금: 2021~2026년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25년 연평균 증가율	2026
수입(A)	115,414	136,605	150,721	161,296	169,733	10.1	190,724
지출(B)	105,668	119,941	136,966	152,937	167,703	12.2	190,724
재정수지(A-B)	9,746	16,664	13,755	8,359	2,030	-32.4	-
누적 준비금	13,563	28,062	41,699	49,897	52,289	40.1	-

주: 1. 2021~2025년 현금흐름기준, 2026년 국민건강보험공단 예산액

2. 누적 준비금은 보험재정 기준(의료급여 재정 제외)

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

346) 「노인장기요양보험법」

제51조(권한의 위임 등에 관한 준용) 「국민건강보험법」 제32조 및 제38조는 이 법에 따른 이사장의 권한의 위임 및 준비금에 관하여 준용한다. 이 경우 “보험급여”는 “장기요양급여”로 본다.

347) 「국민건강보험법」

제38조(준비금) ① 공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.

② 제1항에 따른 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 때 외에는 사용할 수 없으며, 현금 지출에 준비금을 사용한 경우에는 해당 회계연도 중에 이를 보전(補填)하여야 한다.

③ 제1항에 따른 준비금의 관리 및 운영 방법 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

5. 재정전망

국회예산정책처의 전망³⁴⁸⁾에 따르면, 현행 제도 유지 시 노인장기요양보험 수입은 2026년 19.3조원에서 2034년 33.2조원으로 연평균 7% 증가하고, 지출은 동 기간 19.3조원에서 40.9조원으로 연평균 9.8% 증가할 것으로 예상된다.

전망기간 노인장기요양보험 지출 증가 속도가 수입 증가 속도를 상회하는 것은 노인장기요양보험 수급자 수는 지속적으로 확대되는 반면, 수입은 보험료율이 건강보험료율에 연동되어 있어 가장 큰 비중을 차지하는 보험료 수입의 증가속도가 지출속도에 미치지 못하기 때문이다. 노인장기요양보험료 수입은 국민건강보험료 수입에 ‘건강보험료율 대비 장기요양보험료율’(2026년의 경우 13.14%)을 적용하는데, 건강보험료 수입은 지역가입자 재산 보험료 축소(2024.2월 시행)와 2032년에 보험료율이 상한(8%)에 도달하여 수입 증가폭이 줄어들 것으로 전망³⁴⁹⁾된다.

한편, 노인장기요양보험 수급자 수는 급격한 고령화 속도와 치매 및 인지장애를 비롯한 노인성질환자 증가, 보장성 확대를 위한 제도 개선³⁵⁰⁾ 등으로 인해 확대될 것으로 전망되는데, 이는 노인장기요양보험 급여 지출 증가를 견인할 것으로 예상된다.

이러한 수입·지출 추세가 이어질 경우 노인장기요양보험 재정수지는 2027년에 적자로 전환되고, 이후 적자폭이 점차 확대될 것으로 전망된다. 또한, 재정수지 적자 규모가 늘어남에 따라 누적 준비금은 점차 감소하여 2030년 소진될 것으로 보인다.

348) 국회예산정책처, “노인장기요양보험 지출 증가요인 및 시사점”, 「나보포커스」 제113호, 2025.6.17.

349) 자세한 내용은 제3부 제3장 국민건강보험 부분의 제3절 제5항에서 확인할 수 있다.

350) 보건복지부는 노인장기요양보험의 장기요양 4·5등급 신설(2014.7월), 인지지원등급 신설(2018.1월), 통합재가서비스 본 사업 시행(2025년) 등의 제도 개선과 장기요양 인정기준 완화(2015년 59.3% → 2024년 78.8%) 등을 통하여 수급자 수가 점차 늘어남. 자세한 내용은 국회예산정책처(2025)의 “노인장기요양보험 지출 증가요인 및 시사점”에서 확인할 수 있다.

[표 230] 노인장기요양보험 재정전망: 2026~2034년

(단위: 조원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	연평균 증가율
수입	19.3	20.7	22.2	23.9	25.7	27.7	29.8	31.6	33.2	7.0
지출	19.3	21.4	23.7	26.1	28.7	31.4	34.3	37.7	40.9	9.8
재정수지	0.0	-0.6	-1.4	-2.2	-3.0	-3.7	-4.5	-6.2	-7.7	-
누적 준비금	6.0	5.4	3.9	1.8	-	-	-	-	-	-

주: 전망액은 경상가격

자료: 국회예산정책처, “노인장기요양보험 지출 증가요인 및 시사점”, 「나보포커스」 제113호, 2025.6.17.

[참고] 정부의 노인장기요양보험 재정전망

- 노인장기요양보험은 건강보험과 마찬가지로 국가재정 외로 운영되므로 노인장기요양보험 재정은 국회 심의를 받을 의무가 없음
 - 다만, 국가가 건강보험에 지원하고 있는 의무지출*에 대해서만 국회 심의 대상에 해당하며, 그에 따라 정부는 의무지출 전망의 책임만 있음
 - * 국고지원금, 의료급여 부담금과 공무원·사립학교교원 보험료부담금
- 정부의 노인장기요양보험 재정전망은 크게 「국가재정법」에 따른 전망과 「국민건강보험법」에 따른 전망으로 이원화되어 있음
 - (국가재정법) 제7조제1항에 따라 매년 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획과 제7조제4항에 따라 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기전망을 실시
 - 국가재정운용계획은 의무지출 전망만을 공개
 - 가장 최근 전망은 “2025~2065년 장기재정전망”(2025)
 - (예산안 및 국가재정운용계획) 매년 8~9월인 예산안 및 국가재정운용계획 실시 시점에 단·중기 재정전망을 실시
 - 다만, 공개범위가 의무지출에 한정되어 있고, 의무지출 산출내역(보험료 수입 등)은 공개하지 않음

6. 누적 준비금 운용

노인장기요양보험 준비금의 정의와 운용은 「노인장기요양보험법」 제51조³⁵¹⁾에 따라 건강보험의 준비금 규정을 따른다. 준비금은 결산상의 잉여금을 적립한 금액을 의미하며, 「국민건강보험법」 제38조제2항에 따라 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 경우에만 사용할 수 있다. 건강보험과 노인장기요양보험은 단기 보험으로 당해 연도 지출을 당해 연도 수입으로 충당하는 것이 원칙이나, 2025년 기준 노인장기요양보험의 누적 준비금이 5.2조원에 달하면서 누적 준비금 운용의 중요성이 증대되고 있다.

다만, 노인장기요양보험의 준비금 운용은 건강보험과 동일한 방법으로 국민건강보험공단이 운용하고 있으므로 운용 체계 및 방법은 생략하고 운용 현황만을 살펴보도록 한다.³⁵²⁾

(가) 자금운용자산

노인장기요양보험 누적 준비금도 건강보험과 동일하게 단기자금과 중장기자금으로 구성 되어 있다. 단기자금은 현금성과 유동성, 중장기자금은 확정금리형, 채권, 대체투자로 구성되어 있다.

2025년 말 기준 전체 운용규모는 5.7조원이고 단기자금 액수는 33.7%, 중장기자금 액수는 66.3%를 차지한다. 구체적으로, 단기자금 중 현금성자산은 7,537억원, 유동성자금은 1.2조원 규모이고, 중장기자금은 확정금리형 1조원, 채권 2.8조원 수준이며 2025년 최초로 시행한 대체투자 규모는 115억원 이다.³⁵³⁾ 포트폴리오 내 하위 자산군별로 가장 높은 비중을 보이는 것은 채권으로 전체 운용규모의 49.2% 수준이다.

누적 준비금 포트폴리오의 추이를 살펴보면, 전체 규모는 2021년 1.7조원에서 2025년 5.7조원으로 연평균 36% 증가하였다. 특징적인 것은 최근 5년간 단기자금 대비 중장기자금의 확대 규모가 크다는 점이다. 현금성 및 유동성 자금이 각각 연평균 3%, 9.8% 증가한 반면에, 확정금리형은 90.7%, 채권은 119.7%로 급격히 증가하였다. 보건

351) 「노인장기요양보험법」

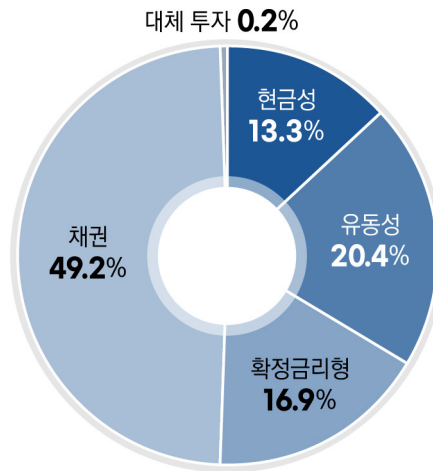
제51조(권한의 위임 등에 관한 준용) 「국민건강보험법」 제32조 및 제38조는 이 법에 따른 이사장의 권한의 위임 및 준비금에 관하여 준용한다. 이 경우 “보험급여”는 “장기요양급여”로 본다.

352) 국민건강보험공단의 준비금 운용 근거 및 체계, 방법 등은 앞서 제시한 제3장 제6절에서 확인할 수 있다.

353) 국민건강보험공단에 따르면, 중장기적 관점에서 안정적인 수익 제고를 위해 2020년 11월 건강보험 대체투자를 시행하였고, 2025년 6월부터는 노인장기요양보험 대체투자를 시행하게 되었다.

복지부는 「제3차 장기요양 기본계획(2023~2027년)」(2023.08.)을 통해 향후 펀드 및 대체투자 등을 통해 운용 수익률을 제고하는 방안을 검토할 것이라고 밝혔는데, 중장기 자금 비중 확대도 이러한 흐름에 따른 것으로 보인다.

[그림 67] 노인장기요양보험 누적 준비금 포트폴리오 현황(2025년)



주: 자산군별 투자비중은 2025년 12월 말 평균잔액 기준
자료: 국민건강보험공단

[표 231] 노인장기요양보험 자금 자산구성: 2021~2025년

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율	
운용규모(전체)	16,590	29,111	44,255	56,723	56,679	36.0	
단기 자금	현금성	6,698	9,214	7,277	7,316	7,537	3.0
	유동성	7,970	8,508	12,188	7,205	11,565	9.8
중장기 자금	확정금리형	725	6,381	7,375	15,938	9,596	90.7
	채권	1,196	5,009	17,415	26,263	27,866	119.7
	대체투자	-	-	-	-	115	-

- 주: 1. 단기자금은 365일 미만, 중장기자금은 365일 이상을 의미함
2. 현금성 자금은 급여비 지급 대기 자금으로 초단기성 자금에 해당
3. 노인장기요양보험 대체투자 2025년 최초 실행

자료: 보건복지부

참고문헌

- 감사원, 「감사보고서 -건강보험 재정관리 실태-」, 2022.
- 건강보험심사평가원, “상대가치점수 구성요소” 발표자료.
- 고용노동부, 「2026년도 사업종류별 산재보험료율 및 사업종류예시」, 2025.
- , 「고용보험 10년사」, 2006.
- , 「고용보험기금 자산운용지침」, 2022.12.
- , 「사회보험사각지대해소 사업 운용지침」, 2024.
- , “기업자격 정부인정제, 대중소상생 아카데미와 손잡는다.”, 고용노동부 보도자료, 2025.4.25.
- , 「고용보험 안내」, 각 연도.
- , 「고용노동백서」, 각 연도.
- , 「고용보험백서」, 각 연도.
- , 「산재보험 사업연보」, 각 연도.
- , 「산재보험기금 자산운용지침」, 2022.11.
- 보건복지부, 「사회보험사각지대해소 사업 운영지침」, 2025.1.
- 공무원연금공단, 「2016년 공무원연금 실무」, 2016.
- 국민건강보험공단, 「2024 노인장기요양보험 통계연보」, 2025.
- 건강보험심사평가원, 「2020 건강보험통계연보」, 2021.
- 국민연금공단 국민연금연구원, 「실록 국민의 연금」, 2015.
- 국민연금발전위원회, 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안」, 2003.
- 국방부, 「2016년도 결산 사업설명자료(2-1)」, 2017.
- , 「2017년도 결산 사업설명자료(2-1)」, 2018.
- , 「2021 군인연금·군인재해보상 통계연보」, 2022.

- 국회예산정책처, 「건강보험 보장성 강화대책 재정추계」, 2017.
- , 「군인연금제도 검토 및 개선과제」, 2017.
- , 「2018~2050년 군인연금 재정전망」, 2018.
- , 「2019~2028년 8대 사회보험 재정전망」, 2019.
- , 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」, 2025.10.
- , 「사학연금의 재정전망 및 제도 개선과제」, 「나보포커스」 제100호, 2025.4.1.
- , 「노인장기요양보험 지출 증가요인 및 시사점」, 「나보포커스」 제113호, 2025.6.17.
- , 「의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정 재추계」, 「나보포커스」 제162호, 2026.6.9.
- 국회입법조사처, 「외국인 건강보험제도 현황과 가입자의 수용성 제고를 위한 개선방향」, 「이슈와 논점」 제1940호, 2022.
- 근로복지공단, 「산재보험 보상 재활 서비스 가이드」, 2024.
- , 「산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」, 각 연도.
- 기획예산처, 「2024회계연도 한국통합재정수지」, 2026.
- 김기태, 「건강보장」, 이상은 외, 「사회보장론: 제도의 원리와 형태」, 학지사, 2019.
- 김성훈·고강혁·안지연, 「국내 유입인구 증가에 따른 의료이용 변화와 건강보험 재정 전망」, 국회예산정책처(연구용역), 2023.
- 김진구, 「사회보장론: 제도와 역사」, 학지사, 2022.
- 노사정위원회, 「각급 회의체 합의사항」, 2002.7.22.
- 보건복지부, 「내년 7월부터 지역가입자 593만 세대 월평균 보험료 2.2만원 인하」, 보건복지부 보도참고자료, 2017.03.30.
- , 「모든 의학적 비급여, 건강보험이 보장한다」, 보건복지부 보도자료, 2017.8.9.
- , 「2020년 국민보건계정」, 2022.
- , 「9월부터 지역가입자 561만 세대 건강보험료 월 3만 6,000원 내려간다」, 보건복지부 보도자료, 2022.06.29.
- , 「제3차 장기요양 기본계획(2023~2027년)」, 2023.
- , 「의료개혁 1차 실행방안」, 2024.
- , 「의사인력 확대 방안」, 2024.
- , 「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028년)」, 2024.
- , 「필수의료 정책 패키지」, 2024.

- , “전공의 사직서 제출에 따른 의료공백 방지 위한 「집단행동 대비 비상진료대책」 발표”, 보건복지부 보도참고자료, 2024.02.19.
- , 「의료개혁 2차 실행방안」, 2025.
- 보건사회연구원, 「제1차 장기요양기본계획 수립방안 연구」, 2012.
- 사립학교교직원연금공단, 「2025년 사학연금 통계연보」, 2026.
- 양재진, “한국 사회보험제도와 사각지대: 역사적 진단과 미래”, 김병섭 외, 「우리 복지국가의 역사적 변화와 전망」, 서울대학교출판문화원, 2015.
- 이용갑·김경하·한준태, 「건강보험료 경감제도 개선방안 연구」, 국민건강보험공단 건강보험 정책연구원, 2009.
- 이은경, “우리나라 건강보험제도에 관한 고찰”, 「재정포럼」, 한국조세재정연구원, 2010.
- 이한숙 외, 「이주민 건강권 실태와 의료보장제도 개선방안 연구」, 국가인권위원회, 2020.
- 이현복·이호용, “코로나19에 따른 노인장기요양보험 이용변화에 관한 연구”, 「리스크관리 연구」, 2021.
- 정무권, “한국 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성, 정무권 편, 「한국 복지국가 성격 논쟁Ⅱ」, 인간과 복지, 2009.
- , “보건의료보장제도”, 안병영 외, 「복지국가와 사회복지정책(제2판)」, 다산출판사, 2023.
- 최재식. 「공무원연금제도 해설」, 공무원연금공단, 2016.
- 최정윤·김성훈·최승주, “한국인의 이주민에 대한 인식 및 정책선호”, 「한국경제포럼」, 제14권제3호, 2021.
- 한경식, 「출퇴근 사고의 업무상 재해인정기준 개선」, 2008.12.15.
- 허재준·김동현·성재민, 「고용보험 재정연구」, 한국노동연구원, 2022.
- 한국납세자연맹, 보도자료 “사학연금평균액 3,354만원, 상위 30% 연봉자 실수령액과 동일”, 2016.12.29.
- 한국예술인복지재단, 「한국예술인복지재단 사업안내서」, 2025.
- BMAS, 「Rentenversicherungsbericht 2025」, 2025.
- CPP Investment, 「Condensed Interim Consolidated Financial Statements of Canada Pension Plan Investment Board」, 2025.
- GPIF, 「Investment results for fiscal 2025 (summary)」, 2025.
- OECD, 「Pensions at a Glance 2025」, 2025.12.
- Pension Myndigheten, 「Orange Rapport 2025」, 2026.
- Social Security Administration, 「The 2026 OASDI Trustees Report」, 2026.

United Nations, 「Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing」, Second World Assembly on Ageing, 2002.

United Nations, 「Vienna International Plan of Action on Ageing」, World Assembly on Ageing, 1982.

고용노동부 홈페이지, <https://www.moel.go.kr>

공무원연금공단 홈페이지, <http://geps.or.kr/>

국가법령정보센터, <https://law.go.kr/>

국민건강보험공단 홈페이지, <https://www.nhis.or.kr/>

인사혁신처 홈페이지, <https://www.mpm.go.kr/>

캐나다 정부 홈페이지, <https://www.canada.ca/>

핀란드 연금기금운용사연합 홈페이지, <https://www.tela.fi/>

e-나라지표, <https://www.index.go.kr>

2026 대한민국 사회보험

Social Insurance of the Republic of Korea 2026

발간일	2026년 7월 6일
발행인	국회에산정책처장 지 동 하
편 집	추계세제분석실 사회비용추계과
발행처	국회에산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	더서울미디어(주) (tel 02-2274-3588)

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

ISSN 3091-8545

© 국회예산정책처, 2026



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

발간등록번호 31-9700491-002169-10

ISSN 3091-8545



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE