



2026. 10.

국회예산정책처 | 국가재정운용계획 주요 이슈 분석

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2026~2030): 보건·복지·고용 및 교육 분야

Key Issues in the National Fiscal
Management Plan(2026–2030) :
Health, Welfare, Employment,
and Education Sectors



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2026~2030년)

: 보건·복지·고용 및 교육 분야

Key Issues in the National Fiscal Management Plan(2026 – 2030)

: Health, Welfare, Employment, and Education Sectors

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

총괄 | 한석현 추계세제분석실장

기획·조정 | 이진우 조세분석심의관
문지은 사회비용추계과장
예승우 경제비용추계과장

작성 | 김우림 사회비용추계과 추계세제분석관
임슬기 사회비용추계과 추계세제분석관
정현수 사회비용추계과 추계세제분석관
이소임 사회비용추계과 추계세제분석관
남희 경제비용추계과 추계세제분석관

지원 | 김현실 사회비용추계과 행정실무관
정유경 사회비용추계과 자료분석연구원

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

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.

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2026~2030년)

： 보건·복지·고용 및 교육 분야

Key Issues in the National Fiscal Management Plan(2026 – 2030)

： Health, Welfare, Employment, and Education Sectors

2026. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2026.10.22)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리나라는 국가재정의 상당 부분을 보건·복지·고용 및 교육 분야에 투입하고 있습니다. 정부가 국회에 제출한 2027년도 예산안과 2026~2030년 국가재정운용 계획에도 두 분야의 지출은 총지출의 약 50% 수준을 유지하는 것으로 제시되어 있습니다. 이는 인구구조 변화와 산업구조 전환에 대응하여 국민 삶의 질을 높이고 미래의 인적자본을 확충하기 위한 재정투자의 중요성을 반영합니다.

이러한 점에서 국회의 예산심사와 재정정책 평가 시 보건·복지·고용 및 교육 분야의 주요 사업에 대한 계획의 합리성과 재정운용의 실현 가능성을 면밀히 점검할 필요가 있습니다. 특히 두 분야는 의무지출 등 지출 규모를 단기간에 조정하기 어려운 사업의 비중이 높으므로, 중장기 재정소요를 점검하고 이를 바탕으로 지속적 재정관리 방안을 마련하는 것이 중요합니다.

이에 국회예산정책처는 정부가 수립한 국가재정운용계획에 담긴 보건·복지·고용 및 교육 분야의 주요 이슈를 분석하였습니다. 「국가재정법」에 근거하여 수립되는 국가재정운용계획은 향후 5개 회계연도에 대한 재정정책 기조와 분야별 재원 배분 방향을 제시하는 계획으로, 국회의 예산심사와 재정운용 방향 평가에 중요한 참고자료가 됩니다. 본 보고서는 정부의 국가재정운용계획과 국회예산정책처의 중기재정전망을 비교·분석하여 주요 사업의 계획과 재정소요를 검토하고, 정부 계획의 적정성과 합리성을 분석하였습니다. 이를 통해 국회가 관련 사업의 추진 계획과 재정투입 규모를 검토하는 데 필요한 정보를 제공하고자 하였습니다.

본 보고서가 국회의 예산심사 과정에서 보건·복지·고용 및 교육 분야의 사업 계획과 재정소요를 심사하는 데 도움이 되고, 나아가 중장기적 시각에서 국가재정의 건전성과 재정운용의 적절성을 점검하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다.

2026 년 10 월

국회예산정책처장

차 례

요 약 / 1

I. 보건·복지·고용 및 교육 분야 국가재정운용계획 개괄 / 1

1. 2027년도 예산안 개요	3
가. 보건·복지·고용 분야	3
나. 교육 분야	5
2. 2026~2030년 보건·복지·고용 및 교육 분야 국가재정운용계획의 주요 특징	7
가. 중기 재정전망 및 재정부분 계획	7
나. 분야별 재정투자 방향 및 계획	9

II. 주요 이슈 분석 / 16

1. 국민연금기금 분석	16
2. 사학연금기금 재정 분석	27
3. 고용보험기금 재정 분석	31
4. 산업재해보상보험 재정 분석	39
5. 국민건강보험 의무지출 분석	47
6. 노인장기요양보험 의무지출 분석	66
7. 기초연금 분석	74
8. 기초생활보장 제도 분석	82
9. 아동·보육 부문 주요 사업 분석	95
10. 지방교육재정교부금 개편 분석	107
11. 누리과정 지원 분석	120
12. 미래대응기금 교육·인재계정 분석	128
13. 고등교육 부문 투자계획 분석	140

요 약

[일러두기]

- 재정투입 규모와 관련하여 별도의 언급이 없는 경우, 2025년까지는 결산액, 2026년은 제1회 추경 예산, 2027년은 예산안상 수치, 2028~2030년은 국가재정운용계획의 수치를 의미
- 별도의 언급이 없는 경우 재정규모는 모두 국비 기준이며, “국가재정운용계획”은 모두 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 의미
- NABO의 전망은 국회예산정책처의 「2026~2030년 NABO 중기재정전망」의 재정전망 수치이며(시나리오 전망 제외), 구체적인 전망 방법은 해당 보고서의 부록 참고
- 표의 합계 등은 단수 조정에 따라 차이가 발생할 수 있음

I. 보건·복지·고용 및 교육 분야 국가재정운용계획 개괄

- 국가재정운용계획은 「국가재정법」에 근거한 중기재정계획으로 국회의 예산심사 및 재정정책 평가의 핵심 참고자료이며, 재정규모가 상당하고 사회적 파급효과가 큰 계획에 대해서는 심층적인 분석이 요구됨
- 특히, 보건·복지·고용 및 교육 분야는 재정규모가 크고 중장기적으로 재정에 큰 영향을 미치는 의무지출·경직성 지출을 다수 포함하고 있어 중요한 분석 대상이라고 할 수 있음
 - 보건·복지·고용 분야는 지출 비중이 가장 크고, 교육 분야는 일반·지방행정 분야에 이어 세 번째로 지출 비중이 큼
 - 의무지출을 합리적으로 추계한 후 재정건전성 유지 범위 내에서 재량지출을 결정해야 한다는 점에서 의무지출과 경직성 지출의 비중이 높은 두 분야의 중기재정 계획에 주목할 필요가 있음
 - 또한, 인구구조 및 산업구조 변화 속에서 사회안전망 강화와 미래 경쟁력 확보가 중요해지고 있어 해당 분야의 정책 방향과 예산배분 간 정합성 평가가 필요함
- 이에 본 보고서는 NABO 전망결과를 활용하여 보건·복지·고용 및 교육 분야의 정부 재정계획을 분석하고 개선과제를 도출하고자 함

1. 2027년도 예산안 개요

- 2027년도 예산안의 보건·복지·고용 분야 총지출은 전년 대비 23.8조원(9.0%) 증가한 289.0조원 편성(전체 총지출의 35.2%)
 - 공적연금 부문의 예산안이 98.6조원으로 가장 큰 비중을 차지, 기초생활보장 부문의 경우 전년도 예산 대비 18.4% 증가한 28.8조원 편성
- 2027년도 예산안의 교육 분야 총지출은 전년 대비 6.0조원(5.7%) 증가한 110.7조원 편성(전체 총지출의 13.5%)
 - 영유아및초등교육 부문의 예산안이 89.7조원으로 가장 큰 비중을 차지하고, 고등교육 부문의 경우 전년도 예산 대비 18.1% 증가한 19.3조원이 편성됨

[보건·복지·고용 및 교육 분야 2027년도 총지출 예산안]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전 체	684.1	753.0	820.9	67.9	9.0
보건·복지·고용 ¹⁾	233.8 (34.2)	265.2 (35.2)	289.0 (35.2)	23.8	9.0
교육	96.8 (14.1)	104.7 (13.9)	110.7 (13.5)	6.0	5.7

주: 1) 2026년 예산까지 군인연금기금의 지출이 보건·복지·고용 분야에 포함되었으나, 2027년 예산안 부터 국방 분야로 이관되어 제외됨. 이에 비교를 위해 2025년 결산과 2026년 예산에 군인연금 기금 지출을 제외함

1. 2026년 예산은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 2026년 대비 2027년의 증가율이 국가재정운용계획상 수치와 상이함에 유의)

2. 괄호 안 수치는 전체 총지출 대비 해당 분야 지출 비중

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 2026~2030년 보건·복지·고용 및 교육 분야 국가재정운용계획의 주요 특징

가. 중기 재정전망 및 재정배분 계획

- 국가재정운용계획에 따르면, 보건·복지·고용 분야와 교육 분야 지출은 전체 총 지출에서 차지하는 비중이 지속적으로 큰 것으로 나타남

- 전체 총지출은 2026년 753.0조원에서 2030년 1,005.2조원으로 연평균 7.5% 증가 계획
- 같은 기간 보건·복지·고용 분야 총지출은 265.2조원에서 352.5조원으로 증가하며 전체 총지출 대비 비중이 35% 내외 수준을 유지할 것으로 전망되고, 교육 분야 총지출은 104.7조원에서 132.3조원으로 증가하며 전체 총지출 대비 비중이 13%를 상회할 것으로 전망됨

□ 보건·복지·고용 및 교육 분야는 재량지출보다 의무지출의 비중이 더 큰 것으로 나타남

- 보건·복지·고용 분야 의무지출은 해당 분야 지출의 71%를 상회할 것으로 예상되며, 전체 의무지출에서 차지하는 비중은 45~50% 수준이 될 것으로 전망
- 교육 분야 의무지출은 해당 분야 지출의 76%를 상회할 것으로 예상되며, 전체 의무지출에서 차지하는 비중은 18~20% 수준이 될 것으로 전망

[보건·복지·고용 및 교육 분야 중기 재정지출: 2026~2030년 국가재정운용계획]
(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
총지출	753.0	820.9	894.6	957.4	1,005.2	7.5
의무지출	397.5	426.8	471.9	511.8	537.9	7.9
재량지출	355.6	394.1	422.8	445.5	467.3	7.1
보건·복지·고용 ¹⁾	265.2	289.0	310.2	331.8	352.5	7.4
의무지출	193.5	210.6	223.2	237.7	253.2	7.0
(분야 대비)	(73.0)	(72.9)	(71.9)	(71.6)	(71.8)	-
[전체 의무지출 대비]	[45.3]	[49.3]	[47.3]	[46.4]	[47.1]	-
재량지출	71.7	78.5	87.0	94.1	99.3	8.5
교육	104.7	110.7	119.0	127.3	132.3	6.0
의무지출	84.0	86.2	91.9	98.0	101.0	4.7
(분야 대비)	(80.2)	(77.9)	(77.2)	(77.0)	(76.4)	-
[전체 의무지출 대비]	[19.7]	[20.2]	[19.5]	[19.2]	[18.8]	-
재량지출	20.8	24.5	27.1	29.3	31.3	10.8

주: 1) 2027년부터 국방 분야로 이관되는 군인연금 의무지출을 제외함

1. 2026년은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 연평균 증가율이 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

나. 분야별 재정투자 방향 및 계획

□ 보건·복지·고용 분야에 다섯 가지 재정투자 중점이 제시됨

- ① 일상을 지키는 적극복지 실현, ② 저출생 반등 공고화 및 초고령사회 대응, ③ 산업구조 전환 지원 및 취약노동자 보호 강화, ④ 디지털 기반 바이오헬스 플랫폼 구축, ⑤ 5극3특 어디서나 안심하고 진료받는 지역완결적 의료체계 구축 등
- 이와 관련하여 기초생활보장 제도 강화, 육아비용, 돌봄, 일·가정 양립, 주거 등 지원, 지역필수의료 특별회계 신설, 고용안전망 개편 및 재정 지속가능성 개편 등의 중점사업 및 제도개선 과제를 제시

□ 교육 분야에는 여섯 가지 재정투자 중점이 제시됨

- ① 교육환경 변화에 대응한 교육재정 배분구조 합리화 및 전생애 교육투자 강화, ② 지역대학을 지역의 교육·연구·산업혁신 거점으로 육성, ③ AI 대전환에 대응한 교육혁신 및 미래 핵심인재 양성, ④ 영유아부터 대학까지 국가책임을 강화하고, 교육기회 격차 완화, ⑤ 산업전환에 대응한 직업·평생교육 강화 및 전 국민 역량개발 지원, ⑥ 성과 중심의 교육재정 운용으로 투자 효과 극대화 등
- 이와 관련하여 학령인구 변화에 대응한 교육재정 배분구조 개편, 지역대학을 핵심거점으로 육성하는 투자체계 구축 등의 중점사업 및 제도개선 과제를 제시

II. 주요 이슈 분석

1. 국민연금기금 분석

가. 현 황

- 국민연금 급여지출은 국민연금 가입자에게 지급하는 노령연금·장애연금·유족연금 등의 급여를 지급하는 의무지출 사업으로, 2027년도 계획안에 59.5조원이 편성되었고, 2030년 73.8조원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨 (2026~2030년 연평균 7.9% 증가)

나. 분석의견

(1) 국민연금 급여지출 분석

- NABO 전망 결과, 국민연금 급여지출은 2026년에도 기금운용계획 증액 변경이 이루어질 가능성이 높으며, 향후 5년간(2026~2030년) 정부 지출 계획 대비 높은 수준의 지출이 발생할 것으로 예상됨
 - 참고로, 국민연금연구원이 국민연금기금의 편성을 목적으로 매년 수행하는 중기 재정전망 결과는 NABO 전망과 유사하게 나타남

[국민연금 급여지급 사업: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	55.8	61.5	66.7	73.5	81.9	10.1
국가재정운용계획(B)	54.5	59.5	62.6	68.1	73.8	7.9
차이(A-B)	1.3	2.0	4.1	5.4	8.2	[21.0]

자료: 국회예산정책처의 「2026~2030년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 작성됨

- 이와 관련하여, 최근 정부는 국민연금연구원이 기금운용계획 수립을 위하여 전망한 수준보다 낮은 수준의 급여지출을 계획에 편성하였고, 이러한 편성 경향이 기금운용계획 변경으로 귀결됨
 - 2022~2025년 0.5~3.5조원 수준의 기금운용계획 증액 변경 발생

- 국가재정운용계획과 국민연금연구원 전망, NABO 전망 결과를 비교한 결과 NABO 전망의 오차율이 가장 낮은 것으로 나타남
- 최근 반복되고 있는 기금운용계획 변경은 법에서 허용하는 범위를 초과한 것은 아니지만, 법이 허용한 ‘예측할 수 없는 소요’라는 사유에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있음
 - 「국가재정법」 제70조 및 같은 법 시행령 제29조는 기금운용계획의 변경에 대하여 예측할 수 없거나 긴급한 소요가 발생한 경우, 또는 기존사업을 보완하는 제한적인 경우에만 실시할 수 있다고 규정하고 있음
- 이와 같이 최근 경향과 유사하게 정부 계획에 대한 과소편성 우려가 발생하고 있으므로, 정부는 추계의 정확성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 의무지출에 대한 과소편성이 반복되면 예산안 및 기금운용계획에 대한 국회 심의 시 국가재정의 건전성에 대한 정확한 판단이 어려워질 수 있다는 점 고려 필요

(2) 국민연금 보험료 지원 사업 분석

- 정부는 「국민연금법」 및 관계 법령 등에 근거하여 저소득 사업장가입자, 저소득 지역가입자, 농·어업인, 가사근로자, 저소득 예술인, 실업급여 수급자 등 다양한 집단을 대상으로 국민연금 보험료를 지원하고 있음
 - 2027년에는 18세 도래 청년에게 국민연금 보험료 1개월분을 지원하는 청년 생애 첫 보험료 지원 사업이 신설될 예정(1월 시행 예정)
 - 2027년도 예산안에 편성된 국민연금 보험료 지원 사업 예산은 총 8,761억 5,700만원
- 이러한 지원 사업은 현재 모두 재량지출로 분류되어 관리되고 있으나, 실제 농·어업인 보험료 지원 사업, 실업크레딧, 청년 생애 첫 보험료 지원 사업은 「국가재정법」이 규정하고 있는 의무지출의 요건을 갖춘 것으로 분석됨
 - 「국가재정법」 제7조제2항제4호의2는 의무지출에 대하여 “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출”로 규정

- **(농어업인 보험료 지원)** 법률 제8541호 「국민연금법」 부칙 제7조 및 법률 제 11143호 「국민연금법」 부칙 제7조에 “지역가입자인 농어업인, 지역가입자에서 임의계속가입자가 된 농어업인, 사업장가입자 또는 임의가입자에서 임의계속가입자가 된 농어업인”을 대상으로 “연금보험료의 50% 범위 내”를 지원하도록 규정
 - 현행법상 구체적인 지원 수준은 대통령령으로 정하도록 위임되어 있고, 시행 기한이 2031년 12월 31일까지로 규정되어 있으나, 이는 타 의무지출에도 유사 사례가 있음
- **(실업크레딧)** 「국민연금법」 제19조의2에 “18세 이상 60세 미만인 사람 중 가입자 또는 가입자이면서 재산 또는 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기준 이하의 구직급여 수급자 중 신청자”에게 “최대 1년의 구직급여 기간을 가입 기간에 산입”해 주도록 규정하고 있음
- **(청년 생애 첫 보험료 지원)** 법률 제21689호 「국민연금법」(2027.1.1. 시행) 제 100조의5에 “가입대상 중 18세 이상 27세 미만인 국민이 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 공단에 연금보험료의 지원을 신청한 경우”라는 지원 대상과, “1회 연금보험료 지원 또는 1개월의 가입기간 추가 산입”이라는 지원 내용이 명시됨
- 참고로, 현행 제도가 유지될 경우 2030년 기준으로 실업크레딧 지원에 1,314억원, 농어업인 보험료 지원에 1,307억원이 소요될 것으로 전망됨

□ 이상의 세 사업은 지원여부가 행정부의 재량이 아니라 법률상 요건의 충족여부에 따라 결정되는 구조이므로, 현행 재량지출 분류보다는 의무지출에 포함하여 관리할 필요가 있음

- 의무지출적 성격을 가진 사업이 재량지출로 관리될 경우 재정운용의 자율성, 중장기 재정위험, 지출구조조정 가능성 등에 대한 정확한 판단이 어려워질 수 있으므로, 의무지출의 범위를 보다 엄밀하게 설정하여 관리할 필요가 있음

2. 사학연금기금 재정 분석

가. 현 황

- 사립학교교직원연금기금(이하 ‘사학연금기금’)의 2027년도 계획안에는 수입(수입총계에서 차입금 및 여유자금 회수 제외) 7.7조원과 지출(지출총계에서 내부거래 및 여유자금

운용 제외) 7.1조원이 편성되었고, 국가재정운용계획은 2030년까지 수입의 경우 8.0조원, 지출은 8.1조원까지 증가될 것으로 전망하고 있음

나. 분석의견

- 사학연금기금으로 운영되는 사립학교 교직원 등에 대한 연금제도는 현재 부담금 수입이 급여 지출을 하회하고 있으며 향후 그 격차가 커질 것으로 전망됨
 - 2022년부터 연금급여 지출이 연금부담금 수입을 상회하였고, 2025년 기준 그 차이는 1.2조원으로 나타남
 - NABO의 재정전망에 따르면, 연금급여가 연금부담금을 상회하는 규모는 2026년 1.4조원에서 2030년 2.1조원까지 지속 증가할 전망

[사학연금기금의 연금부담금 및 연금급여: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
연금부담금(A)	39,334	40,732	42,076	43,941	45,818	3.9
연금급여(B)	53,715	56,471	59,714	63,115	66,676	5.6
차이(A-B)	△14,381	△15,739	△17,638	△19,174	△20,858	-

자료: 국회예산정책처

- 따라서 정부는 사학연금의 재정건전화 대책을 조속히 마련할 필요가 있음
 - 현재 사학연금기금은 국민연금기금과 함께 관리재정수지 산출 시 제외되고 있어, 관리재정수지로 국가재정의 건전성을 평가할 때 사학연금의 재정 악화가 고려되지 않는 문제가 있음
 - 그러나 기금의 재정상태가 국가재정과 완전히 분리된 것은 아님
 - 「사립학교교직원 연금법」 제53조의7은 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다고 규정
 - 따라서 정부는 해당 기금의 재정위험을 지속적으로 점검하고 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 개선 방안을 강구할 필요가 있음

3. 고용보험기금 재정 분석

가. 현 황

- 고용보험 의무지출은 2027년 계획안에 16조 4,382억원이 편성되었고, 국가재정운용계획에는 2030년 18조 4,222억원까지 증가하는 것으로 제시됨(2026~2030년 연평균 3.2% 증가)
- NABO 재정전망 결과, 고용보험 의무지출은 2026년 17.4조원에서 2030년 20.6조원으로 연평균 4.3% 증가할 것으로 전망
 - 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 9.6조원 더 큰 규모로 이는 전망기간 동안 거시경제변수 및 수급률 등에 대한 가정 차이에 기인

나. 분석의견

- 실업급여 계정에 대한 보험료율 인상은 고용보험의 중장기 재정에 지속적으로 영향을 미치는 만큼, 보험료율 인상에 따른 재정건전성 개선 효과를 지속적으로 점검하고, 고용보험기금의 중장기 운용 방향 설정 필요
 - 정부가 발표한 「고용보험 제도개편 방안」에는 일·가정 양립 계정의 신설, 구직급여 지급 시 무급휴일 제외, 실업급여 계정 보험료율 인상 등 6개 주요 과제가 포함됨
 - 특히 동 제도개편 방안 중 실업급여 계정에 대한 보험료율 인상의 경우 보험료 수입 증가로 이어져 기금의 중장기 재정여건에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보임
 - NABO 전망에 따르면, 실업급여 보험료율을 현행 1.8%에서 2.0%로 인상할 경우 2027년 기준 고용보험기금 실업급여계정의 사회보장기여금 수입은 연간 약 1.8조원이 증가할 것으로 예상됨
 - 따라서 정부는 보험료율 인상에 따른 실업급여 계정의 재정수지 변화를 확인할 수 있는 재정전망 수치를 제시하고, 보험료율 인상에 따른 재정건전성 개선 효과의 지속적 점검 필요

[보험료율에 따른 고용보험 실업급여계정 사회보장기여금: NABO 전망]

(단위: 조원)

구 분	보험료율	2027	2028	2029	2030
사회보장기여금	1.8%	17.25	18.13	18.80	19.45
NABO 전망	2.0%	19.09	20.07	20.81	21.54

자료: 국회예산정책처

- 정부는 공공자금관리기금으로부터 예수한 원금에 대한 상환 부담이 특정 시기에 집중되지 않도록 실업급여 계정의 증장기 재정여건과 재정수요를 고려하여 실현 가능한 증장기 상환계획을 마련하고, 이를 국가재정운용계획에 반영할 필요
 - 고용보험기금 실업급여 계정에는 공자기금으로부터 기예수한 자금 8.5조원이 누적되어 있으며, 2027년 계획안에는 기예수한 예수금에 대한 이자(1,826억원)가 반영되어 있음
 - 이와 관련하여 국가재정운용계획은 2026년부터 2030년까지 총 8,487억원의 예수이자를 반영하였으며, 예수원금 상환은 2030년에 처음 반영하고 있음
 - 그러나, 2030년 이후 예수원금을 상환하는 방식은 거치기간이 종료된 후 원금 상환이 집중되는 시점에 실업급여 계정의 재정부담을 가중시킬 수 있으며, 거치기간 동안 원리금을 분할하여 상환하는 방식보다 전체 상환기간 동안 부담하는 이자 규모를 증가시킬 수 있으므로, 고용보험기금의 재정건전성을 고려하여 단계적 상환 필요
- 정부는 고용보험기금의 재정상황을 정확하게 파악할 수 있도록 국가재정운용계획에서 지출 성격을 고려한 재정수지와 계정별 재정수지 별도 제시 필요
 - 고용보험기금 국가재정운용계획은 계정별 재정수지를 구분하지 않고 전체 재정수지를 제시하고 있어 개별 계정의 재정건전성을 파악하는 데 한계가 있으므로, 계정별 재정수지 별도 제시 필요

4. 산업재해보상보험 재정 분석

가. 현 황

- 산업재해보상보험(이하 “산재보험”) 의무지출은 2027년도 계획안에 전년 대비 4,783억원(5.9%) 증액된 8조 6,246억원이 편성되었고, 국가재정운용계획에는 향후 2030년 10조 4,081억원까지 증가하는 것으로 제시됨(2026~2030년 연평균 6.3% 증가)
- NABO 재정전망 결과, 산재보험 의무지출은 2026년 8.8조원에서 2030년 10.3조원으로 연평균 4.1% 증가할 것으로 전망
 - 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 2조원 더 큰 규모로 거시경제변수와 수급률 등에 대한 가정 차이에 기인

나. 분석의견

- 산재보험 의무지출은 산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환 등에 따른 정책 목표를 바탕으로 산출된 측면이 있으며, 선보장 제도는 국회에 계류 중인 법률안별로 지급대상과 범위 등에 차이가 있어 실제 제도 시행 시 재정소요 규모에 차이가 발생할 수 있으므로, 향후 이러한 제도변화가 산재보험에 미칠 재정적 영향에 대한 지속적 점검 필요
 - 정부는 산업재해보상보험및예방기금(이하 “산재보험기금”) 의무지출이 2026년부터 2030년까지 연평균 6.3% 증가할 것으로 전망하였으며, 이러한 전망에는 산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환 등에 따른 재정절감액과 2027년 하반기 도입 예정인 선보장 제도에 따른 추가재정소요가 반영됨
 - 그러나 ‘산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환’의 경우 AI 기반 시스템 시행 초기 단계라는 점에서 미래의 재정지출에 미치는 영향을 정량적으로 검토하기 어려우며, 선보장 제도는 국회에 계류 중인 법률안별로 지급대상과 범위 등에 차이가 있어 실제 제도 시행 시 재정소요 규모에 차이가 발생할 수 있으므로 이러한 제도변화가 산재보험에 미칠 재정적 영향에 대한 지속적 점검 필요

- 산재보험기금은 「산재보험법」에 근거하여 공공자금관리기금(이하 “공자기금”) 예탁금을 편성하고 있으나, 공자기금으로의 예탁 규모 확대는 여유자금 운용수익 상실에 따른 기회비용이 증가할 가능성을 의미하므로, 적정 공자기금 예탁 비중에 대해 신중한 검토 필요
- 정부가 2027년 계획안에 편성한 예탁금은 전년과 동일한 5조 500억원으로 전체 산재보험 지출액의 46.5%를 차지하며, 국가재정운용계획에 따르면 2030년까지 매년 동일한 규모를 예탁하여 공공목적의 재원으로 사용할 계획임
 - 산재보험기금은 매년 연간 수입액이 지출액을 초과하고, 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 예상된다는 점에서 중장기적 투자수익률 제고와 여유자금의 효율적 운용이 중요한 측면이 있으므로, 적정 공자기금 예탁 비중에 대해 신중한 검토 필요

[산재보험기금 공자기금 예탁 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	결산	계획	계획안	국가재정운용계획		
산재보험기금 전체 지출(A)	100,662	104,720	108,702	113,509	119,822	127,101
공자기금 예탁(B)	48,500	50,500	50,500	50,500	50,500	50,500
비중(C=B/A)	48.2	48.2	46.5	44.5	42.1	39.7
예탁원금회수	48,501	48,501	50,500	50,500	50,500	50,500
예탁이자수입	1,670	1,484	2,018	2,550	3,127	3,703

자료: 고용노동부

5. 국민건강보험 의무지출 분석

가. 현 황

- 건강보험 의무지출은 2027년도 예산안에 14조 9,698억원이 편성되었고, 2030년 17조 1,899억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2026~2030년 연평균 5.6% 증가)
 - 보험료 예상 수입액에 국고지원율을 곱하여 산정되는 건강보험가입자 지원(일반회계) 예산의 국고지원율을 현행 11.9%에서 12.3%로 인상하는 제도변화가 반영됨
- NABO 전망 결과, 건강보험가입자 지원(일반회계)은 2026년 10조 7,820억원에서 2030년 14조 8,537억원으로 연평균 8.3% 증가할 것으로 전망
 - 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 3조 2,288억원 더 큰 규모로, 건강보험료 수입액 전망 모형 및 가정 등의 차이에 기인

나. 분석의견

- 정부는 국고지원금 산정 기준인 보험료 예상 수입액을 정부 내 다른 전망과 상이한 축약형 모형으로 추계하여 오차가 반복되고 있으므로, 전망 모형과 주요 가정을 「국민건강보험 종합계획」(이하 “종합계획”) 및 국민건강보험공단(이하 “공단”)의 전망과 정합성있게 개선하여 전망의 신뢰성과 일관성을 제고할 필요가 있음
 - 정부의 보험료 예상 수입액은 2021~2025년 누계 기준 실제 수입액보다 10조 9,384억원 적었으며, 2026년에도 국민건강보험공단의 수입 예산보다 1조 1,103억원 적어 과소추계가 재차 발생할 가능성
 - 정부 모형은 인구구조와 거시경제 여건을 반영하는 종합계획 및 공단 예산안 등과 달리 가입자 수 및 보수월액 과거 증가율만을 적용하여 반도체 호황에 따른 임금 상승 등 거시경제 여건을 반영하기 어려움
 - 또한 예산안 편성이 보험료를 결정보다 선행되어, 2027년 보험료를 동결을 반영하면 예상 수입액이 1조 3,989억원 감소하는 바, 현행 예산안의 전년 대비 증가율(5.5%)은 보수월액 증가율 과소 가정과 보험료를 인상률 과대 가정이 일부 상쇄된 결과로 볼 수 있음

[국민건강보험 보험료 수입: 2026~2030년 국가재정운용계획 및 NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030
국가재정 운용계획 (2026~2030년)	909,134 (4.2)	959,208 (5.5)	1,008,203 (5.1)	1,059,593 (5.1)	1,117,439 (5.5)
NABO (2026~2030년)	925,760 (6.1)	994,411 (7.4)	1,068,292 (7.4)	1,136,140 (6.4)	1,207,618 (6.3)

주: 1. () 안 수치는 전년 대비 증가율(2026년의 계획액은 2025년 예산액 대비 증가율)

2. 2026년과 2027년은 정부가 예산(안)에 기재한 보험료 수입을 기재하고, 2027년 이후는 국가 재정운용계획상 국고지원금을 국고지원율(12.3%)로 나누어 계산한 수치임

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

□ 아울러 현행 국고지원 규정은 2027년 12월 31일까지 유효하므로, 정부는 2023년과 같이 국고지원 집행이 지연되지 않도록 2027년 중 근거 규정 마련을 위해 노력하고, 지원 규모의 정확성과 예측 가능성을 높일 수 있도록 국고지원금 산정 방식의 개편을 함께 검토할 필요가 있음

- 2022년에는 유효기간 종료일까지 법률 개정이 이루어지지 않아 2023년 3월에 5년 연장안이 의결되었고, 이에 국고지원이 하반기부터 집행된 바 있음
- 근거 규정 개정 시 단순 기간 연장에 그치지 않고, 현행 산정 방식의 한계를 보완하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - (결산 기준 지원 또는 결산 정산) 전전년도 결산액 기준 지원은 확정액을 기준으로 하지만 2년의 시차가 발생하는 반면, 결산 후 차액 정산 방식은 해당 연도와 연동성을 유지하면서 추계 오차를 해소할 수 있음
 - (지출 기준) 수입에 연동된 국고지원은 건강보험 재정 여건과 무관하게 변동할 수 있으므로 보험급여 지출 연동 지원을 검토하되, 지출 관리 유인 약화에 대한 보완 장치 필요
 - 다만, 산정 방식을 개편하더라도 “예산의 범위에서”, “~에 상당하는 금액”을 지원하도록 한 현행 규정상 실제 지원 규모는 재정 여건에 따라 조정될 수 있으므로, 의무지출 성격에 부합하도록 관련 규정을 재검토할 필요

□ 국민건강증진기금(이하 “기금”)의 건강보험 지원금은 담배부담금 예상 수입액의 65% 상한에 맞추어 지원되어 보험료 수입 대비 지원율이 지속 하락하고 있으므로, 정부는 기금 지원 관련 제도를 개선하고 추가 재원을 확보할 필요가 있음

- 정부는 보험료 예상 수입액의 6%를 기금에서 지원해야 하나, 지원금액이 담배 부담금 예상 수입액의 65%를 초과할 수 없도록 한 단서조항에 따라 법정 지원율을 하회하여 지원하고 있음
 - 보험료 수입 대비 기금 지원금 비율은 2021년 2.8%에서 2025년 2.1%로 감소하였고, 「2026~2030년 국가재정운용계획」상 2030년 1.9%까지 낮아질 전망
 - 담배부담금 전액을 지원하더라도 법정 지원율 6%를 충족하기 어려우므로, 보험료 외 재원을 다변화한 해외 사례를 참고하여 기금 재원 확충, 법정 지원율의 적정성, 미달분 보전 방식 등을 종합적으로 검토할 필요
- 정부는 기금 지원금의 산정 기초인 담배부담금 예상 수입액을 과거 실적치를 연장하는 방식으로 추계하고 동일한 과세 기반을 가진 개별소비세 담배분과도 다른 증가율로 전망하고 있으므로, 담배 시장 여건을 반영하고 두 전망에 공통의 전제를 적용하여 추계의 정확성과 일관성을 제고할 필요가 있음
- 정부는 2023년 이후 담배 반출량에 기반한 추계 없이 과거 실적치를 연장하고 있으며, 2027년 예산안은 최근 5년 결산액 평균에 합성니코틴 예상 수입액을 더하는 방식을 적용함
 - 국가재정운용계획상 동일한 과세 기반을 가지는 기금 지원금이 개별소비세 담배분보다 매년 높은 증가율로 전망되어 과대 추계 가능성이 있으며, 전년도 계획과는 증감률의 방향도 상반됨
 - ('26~'30년 계획) 기금 지원금 연평균 2.3% 증가, 개별소비세 담배분 0.7% 증가
 - ('25~'29년 계획) 기금 지원금 연평균 0.2% 감소, 개별소비세 담배분 3.8% 증가
 - 실제로 2025년에는 담배부담금 수입 부족으로 기금 지원 예산 중 1,180억원이 불용되었으며, NABO는 2026~2030년 기금 지원금이 국가재정운용계획보다 9,809억원 적을 것으로 전망

6. 노인장기요양보험 의무지출 분석

가. 현 황

- 노인장기요양보험 사업운영 예산안은 2027년에 전년 대비 0.7% 증가한 2조 6,035억원이 편성되었고, 국가재정운용계획에는 2026년 2조 5,849억원에서 2030년 3조 278억원으로 연평균 4.0% 증가할 것으로 제시
- NABO 전망 결과, 노인장기요양보험 의무지출은 2026년 2조 5,849억원에서 2030년 3조 4,838억원으로 연평균 7.7% 증가할 것으로 전망
 - 국가재정운용계획과의 차이는 NABO 전망이 5년간 1조 2,298억원 더 큰 규모로, 주로 보험료 예상수입액 전망 등의 차이에 기인

나. 분석의견

- 정부는 노인장기요양보험 의무지출 사업의 국가재정운용계획 수립 시 적용한 연도별 보험료 예상수입액과 국고지원율 등 주요 가정과 산출 근거를 제시하고, 이를 토대로 국고지원 규모와 중기 의무지출 계획의 적정성을 설명할 필요가 있음
 - 국가재정운용계획에 반영된 노인장기요양보험 의무지출의 2026~2030년 연평균 증가율은 4.0%로, 2021~2025년 결산 기준 증가율 10.3%를 하회
 - 노인장기요양보험 의무지출 예산의 90%를 차지하는 국가지원금은 보험료 예상수입액에 국고지원율을 곱하여 산정됨
 - 2027년 예산안에 반영된 보험료 예상수입액이 전년도 예산서에 반영된 규모 대비 6.0% 증가함에도 국고지원율을 20.0%에서 18.9%로 인하함에 따라 국가지원금은 전년 대비 0.1% 증가하는 데 그쳤음
 - 정부가 국가재정운용계획에 반영한 2028년 이후 보험료 예상수입액과 국고지원율을 제시하지 않아 중기 재정계획상 의무지출 규모의 산출 요인을 확인하기 어려움
 - 2027년 예산안에 제시된 국가지원금 비중과 국고지원율이 2028년 이후에도 유지된다고 가정하여 국가재정운용계획상 보험료 예상수입액을 역산한 결과, 2026~2030년 연평균 증가율이 과거 실적·NABO 전망·공단 계획에 비해 상대적으로 낮은 것으로 추정됨

- NABO는 건강보험료 예상수입액 전망치를 바탕으로 장기요양보험료율(최근 소득대비 보험료율 인상 추이 반영) 및 국고지원율(27년부터 18.9% 유지 가정)을 적용하여 전망함
- 정부 계획을 바탕으로 추정한 2028~2030년 국가지원금과 보험료 예상수입액의 연평균 증가율은 각각 3.9%, 5.4%로, NABO 전망 대비 3.8%p, 2.6%p, 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획 대비 9.1%p, 6.6%p 낮음

[기관별 노인장기요양보험의 국가지원금 및 보험료 예상수입액 연평균 증가율 비교]
(단위: %, %p)

구 분		정부(A)	NABO(B)	공단(C)	차이(B-A)	차이(C-A)
2026~2030년 연평균 증가율	국가지원금	3.9	7.7	13.0	3.8	9.1
	보험료 예상수입액	5.4	8.0	12.0	2.6	6.6

주: 1. 정부(A)는 국가재정운용계획, NABO(B)는 NABO 전망, 공단(C)은 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획을 의미함

2. 본문의 표를 요약하여 제시하였음

자료: 국회예산정책처

- 특히, 고령인구 증가와 장기요양보험의 이용 확대 등으로 지출 수요가 늘어날 것으로 예상되는 만큼 지출의 확대를 충당(양출제입의 원칙)할 수 있는 충분한 수입이 증기재정계획에 반영되고 있는지 점검할 필요가 있음
- 장기요양보험 재정수지는 2022년 1조 6,664억원 흑자에서 2025년 2,030억원 흑자로 축소되었으며, 같은 기간 지출 증가율 연평균 11.8%가 수입 증가율 7.5%를 상회함

7. 기초연금 분석

가. 현 황

- 기초연금은 2027년도 예산안에 25.7조원이 편성되었고, 2030년 30.1조원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2026~2030년 연평균 6.8% 증가)
- NABO 전망 결과, 기초연금 지출은 2026년 21.8조원에서 2030년 32.9조원으로 연평균 10.8% 증가할 것으로 전망
 - 국가재정운용계획과의 차이는 주로 감액수급자 수 비중 및 감액수급액 비율 등의 가정 차이에 기인

나. 분석의견

- NABO 중기재정전망 결과, 국가재정운용계획보다 5년 합계 6.4조원 높은 수준의 지출이 이루어질 것으로 전망됨
 - NABO는 정부의 2027년도 예산안에 반영된 수급률이 유지될 것으로 가정하여 재정전망을 수행함
 - 제도 개편 전에는 노인의 소득 하위 70% 중 96.9%만 급여를 수급하고(즉, 노인의 67.83%), 제도 개편 후에는 소득 하위 45% 이하 노인 중 98%(즉, 노인의 44.1%)가, 소득 하위 45% 초과 70% 이하 노인 중 96.9%(즉, 노인의 24.225%)가 급여를 수급한다고 가정
- 그러나 기초연금은 최근 수급률이 하락 추세를 보이고 있어, 이를 가정할 경우 재정소요는 NABO 전망보다 감소할 것으로 예상됨
 - 기초연금 수급률(목표수급률은 70% 기준)은 2021년 67.6%에서 2024년 65.3%로 지속 감소함
 - 2026년 8월 기준 잠정 수급률(소급분 미반영)은 65.02%로 과거 연말 기준 소급분 반영 확정 수급률과 소급분 미반영 수급률 간의 차이가 0.4~0.5%p 수준이었다는 점을 감안하면, 2026년 수급률은 2025년 수급률과 유사한 수준이 될 가능성이 있음

- (시나리오 전망) 2025년 말 수준의 수급률(65.3%)이 유지된다고 가정하는 경우 2027년부터 2030년까지 기초연금 국비 지출이 NABO 전망보다 5.4조원이 낮아지는 결과가 도출됨

[기초연금 지출: 2026~2030년 국가재정운용계획과
NABO 전망 및 수급률 시나리오 전망]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	218,223	272,192	296,341	311,820	328,749	10.8
국가재정운용계획(B)	231,378	256,530	282,970	291,649	300,862	6.8
차이(A-B)	△13,155	15,662	13,371	20,171	27,887	[63,937]
시나리오 전망(C)	-	260,501	283,093	297,878	314,049	6.4 ¹⁾
추가재정소요(C-A)	-	△11,691	△13,249	△13,942	△14,700	[△53,581]

주: 1) 2027~2030년의 연평균 증가율을 의미

1. 국비 기준
 2. NABO 전망: 정부 예산서에 반영된 수급률(제도 개편 전 96.9%, 제도 개편 후 소득 하위 45% 이하는 98%, 그 외 96.9%)이 유지된다고 가정
 3. 시나리오 전망: 2025년 말 기준 수급률(93.29%[70% 기준 65.3%])이 유지된다고 가정
- 자료: 국회예산정책처

- 이같이 법정 수급률을 하회하는 수급률이 유지되면 향후 5년간 재정소요는 정부가 국가재정운용계획에 반영한 수준과 보다 유사해지지만, 최종지출이 유사하다는 이유만으로 당초 정부의 계획이 적정했다고 평가하기는 어려움
 - 본 제도 설계에 따른 재정소요가 정부가 예상하는 수준을 상회할 것으로 예상되나 수급률 하락에 따른 지출 감소가 이를 상쇄하는 것에 불과함
 - 수급률 하락에 의해 발생하는 재정소요 감소는 사업이 의도한 지원이 충분히 이루어지지 않고 있다는 문제와 연결될 수 있음
- 따라서 정부는 수급률이 하락하는 추이에 대한 원인을 분석하고, 해결 방안을 모색할 필요가 있음
 - 기초연금 수급자들의 소득·자산이 상대적으로 빠르게 증가하는 반면, 선정기준액이 그에 비해 낮게 설정된 것에 기인할 가능성도 고려할 필요가 있음

- 특히, 매년 신규 기초연금 수급대상이 되는 65세의 소득인정액 수준이 다른 연령층에 비해 높은 것으로 나타나고 있어, 목표수급률을 안정적으로 달성하기 위해서는 신규 진입자의 소득·자산을 보다 정확하게 반영하는 것이 중요해 보이는 상황
- 최근 기초연금의 수급률 하락 문제는 예산의 이·전용 및 불용을 통해서도 나타남
 - 2022~2025년 제도운영비를 제외한 급여지급에 대한 이·전용액 합계는 △3,890억원이며, 2023~2025년 불용액은 총 8,688억원으로 나타남
- 이에 정부는 법에 명시된 대상자에게 급여가 정확하게 지급되도록 노인의 소득 및 재산의 변화를 면밀히 모니터링하고 수급률을 제고하기 위한 다양한 노력을 기울일 필요가 있음
 - 특히, 정부가 계획하고 있는 차등 지원체계 도입 이후 각 구간의 선정기준이 어떠한 근거와 원칙에 따라 결정되었는지 명확히 제시하고, 구간별 수급자 수와 주요 특성, 수급률 변동 현황 등을 투명하게 공개할 필요
 - 2027년 4월부터는 기초연금 대상자를 소득수준별로 세 구간으로 나누어 차등 급여를 지급하려는 계획을 가지고 있기 때문에, 기초연금 수급 대상자를 선별하는 선정기준액뿐만 아니라 대상자 내에서 세 집단을 구분하는 기준선도 엄밀하게 설정되어야 하는 상황

8. 기초생활보장 제도 분석

가. 현 황

- 기초생활보장 제도 의무지출은 2027년도 예산안에 27.2조원이 편성되었고, 2030년 37.8조원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2026~2030년 연평균 13.6% 증가)
 - 기초생활보장 제도 의무지출은 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여로 구성
 - 생계급여와 의료급여에 대한 중증장애인 부양의무자 기준 폐지 등의 제도변화가 반영됨

- NABO 전망 결과, 기초생활보장 제도 의무지출은 2026년 24.0조원에서 2030년 39.2조원으로 연평균 13.0% 증가할 것으로 전망
 - 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 5.4조원 더 큰 규모로, 주로 생계급여와 의료급여에 대한 전망 결과의 차이에 기인

나. 분석의견

(1) 선정기준 분석

- 정부는 실제 국민소득의 중위값과 정책적으로 결정되는 기준중위소득 간 격차를 완화하기 위해 노력하고 있으나, 여전히 두 지표 간 격차가 발생하는 상황
 - 정부는 기준중위소득 산정의 기초가 되는 자료를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경하면서, 가계금융복지조사의 중위소득 수준에 도달하기 위해 2021년부터 2026년까지 추가증가율을 반영하기로 하였으며, 추가증가율 적용 기간이 끝난 2027년에는 역대 최고 수준의 증가율을 적용하기로 함
 - 그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 정책적으로 결정되는 기준중위소득의 증가율(결과)은 실제 중위소득의 증가율(목표)에 미치지 못하는 것으로 나타남
 - (2021~2026년) 2023년을 제외하고 실제 소득자료상 중위소득 증가율(기준 중위소득의 최근 3년 평균 증가율)을 반영하도록 되어 있었던 기본증가율이 자료상 증가율을 하회하는 수준에서 결정되었고, 2021년과 2026년에는 추가증가율을 적용한 이후에도 소득자료상 중위소득 증가율에 미치지 못하는 결과가 도출됨
 - (2027년) 역대 최고 수준의 증가율을 적용했음에도 그 수치가 실제 소득자료상 중위소득 증가율(8.66%)보다 낮은 것으로 나타남

[가계금융복지조사 중위소득 증가율과 기준중위소득 증가율 비교]

(단위: %)

구분	가계금융복지조사 중위소득 ¹⁾ 의 최근 3년 평균 증가율	4인 가구 기준중위소득월액 증가율 ²⁾		
		기본증가율(A)	추가증가율(B)	결과(A+B=C)
2021	4.62	1.00	1.66	2.68
2022	4.32	3.02	1.94	5.02
2023	3.57	3.57	1.84	5.47
2024	4.34	3.47	2.53	6.09
2025	6.29	2.77	3.55	6.42
2026	9.19	2.00	4.42	6.51
2027	8.66	-	-	6.70

주: 1) 가계금융복지조사 중위소득이란 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중위값을 의미

2) 기준중위소득월액 증가율 중 음영처리된 부분이 가계금융복지조사 중위소득의 최근 3년 평균 증가율을 반영하도록 되어 있는 부분임(2021~2026년은 자료상 중위소득의 최근 3년 평균 증가율을 반영하도록 되어 있는 기본증가율과 과거 누적된 격차를 완화하기 위한 추가증가율을 함께 반영함)

자료: 보건복지부 및 국가데이터처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

□ 이러한 상황에서 중앙생활보장위원회는 기준중위소득의 새로운 산정방식을 결정하였으나, 향후 결정될 기준 역시 실제 소득수준의 변화보다는 다양한 정책적 고려사항의 영향을 받을 가능성이 남아 있는 것으로 분석됨

○ (새로운 산정방식) 가계금융복지조사 자료의 최근 3년간 중위소득의 연평균 증가율을 적용한다는 원칙을 유지하되, 자료상 중위소득의 변동성과 시차 문제를 보완하기 위해 최신 소비자물가지수, 실질경제성장률 등 다른 주요 사회·경제 지표를 반영하여 증가율을 보정할 수 있도록 하고, 상대빈곤 완화, 기초생활보장 급여의 적정성 및 국가의 재정적 여건 등을 고려하여 증가율을 추가로 조정할 수 있도록 하겠다는 계획

○ 그러나 향후 적용할 보정 방식은 구체적인 산식으로 결정된 것은 아니며 다른 주요 사회·경제 지표와 급여의 적정성 및 국가의 재정적 여건 등을 반영하여 보정하도록 하는 원칙을 심의·의결한 것으로 확인됨

□ 정책적 재량의 개입으로 인해 기준중위소득과 실제 중위소득 간 격차가 확대되면, 상대적 빈곤선 이하의 소득을 가진 가구 중에서도 복지급여의 지원 대상에서 제외 되는 가구가 발생할 수 있고, 정부 정책 추진에 대한 신뢰성도 약화될 수 있음

- 다양한 요소를 종합적으로 고려하여 기준을 마련하는 것은 의미있는 작업이나, 정책 재량이 폭넓게 개입될 경우 조정의 근거와 원칙을 예측하거나 설명하기 어려워질 수 있으며, 그 적정성에 대한 객관적 검증도 제한될 수 있음
- 따라서 정부는 실제 국민소득의 중위값과 기준중위소득 간의 격차를 줄이기 위한 노력을 지속하고, 기준중위소득 결정의 근거와 판단 과정을 투명하게 공개할 필요가 있음

(2) 생계급여 국가재정운용계획 분석

- 정부는 2030년까지 생계급여의 대상자 범위를 기준중위소득 32% 이하에서 35% 이하로 확대할 계획을 지속 발표함
 - 정부는 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026년)」(2023.12.) 및 「123대 국정과제」(2025.9.)에서 생계급여 대상자 범위를 기준중위소득의 32% 이하(현행)에서 35% 이하로 확대하겠다는 계획을 밝힘
 - 국정과제는 기준중위소득의 35% 달성 시점을 2030년으로 명시
- 이번 국가재정운용계획에는 생계급여 대상자 범위 확대 계획이 충분히 반영되지 않은 것으로 분석되므로 관련 계획을 체계적으로 수립하여 추진할 필요
 - 과거 생계급여 사업의 국비 결산액(운영비 포함)을 살펴보면, 그 증가율은 기준중위소득의 증가율보다도 대상자 범위 확대의 영향을 더 크게 받았던 것으로 확인됨
 - 생계급여의 대상자 범위가 기준중위소득의 30% 이하에서 32% 이하로 확대되었던 시점인 2024년에는 지출 증가율(22.4%)이 예년보다 높은 수준(2021~2023년 11.7~16.3%)을 보임
 - NABO는 현행 제도가 유지된다고 가정하여 전망을 수행한 결과, 국가재정운용계획상 전망치보다 5년간 총 2.2조원의 지출이 더 소요될 것으로 전망하고 있어 국가재정운용계획에 대상자 확대가 반영되었다고 보기 어려운 측면이 있음
 - 따라서 정부는 생계급여 대상자 확대와 관련된 계획을 체계적으로 수립한 후 국가재정 관리를 위해 이에 따른 추가재정소요를 산출하여 검토할 필요가 있음

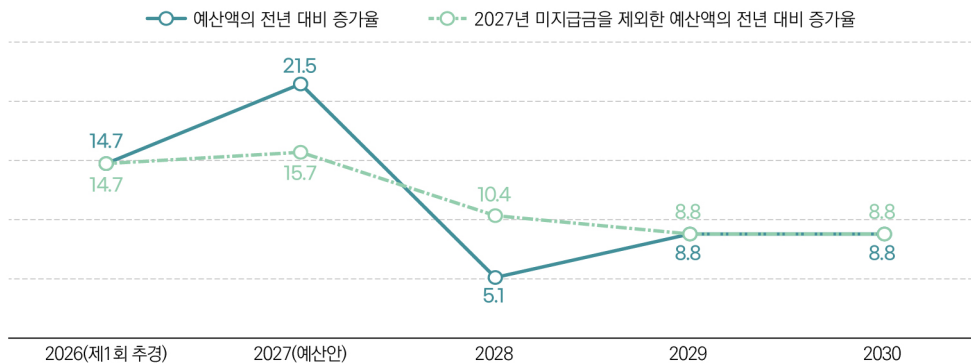
- 생계급여는 선정 기준과 소득인정액 간의 차액을 지급하는 사업이기 때문에 선정기준 완화에 따라 대상자 수와 지급 단가가 동시에 증가하게 되며, 의무지출에 해당되므로 재정부담이 예상보다 커지더라도 급여 지출을 임의로 축소하기 어렵다는 점에서 추가재정소요에 대한 사전 검토가 중요함
- 또한, 법정 계획간 불일치는 정부 정책에 대한 국민의 신뢰성을 저하시킬 가능성이 있음

(3) 의료급여 국가재정운용계획 분석

- 정부는 의료급여 지출의 연도별 증가율 변동 원인과 증기 전망에 반영된 주요 정책 변화에 따른 신규 재정소요의 산출 근거를 구체적으로 제시할 필요가 있음
 - 국가재정운용계획상 의료급여 지출은 2026년 10.1조원에서 2030년 15.3조원으로 연평균 10.9% 증가할 전망이나, 연도별 증가율은 2027년 21.5%에서 2028년 5.1%로 낮아진 뒤 2029년 이후 8.8%로 변동 폭이 크게 나타남
 - 2027년 예산안에 포함된 미지급금 5,829억원을 제외하면 2027년 증가율은 15.7%로 낮아지고, 이를 기준으로 산출한 2028년 증가율은 10.4%로 높아져 연도별 변동의 상당부분이 미지급금의 기저효과와 관련된 것으로 나타남
 - 그러나 2028년 이후 지출 증가율 둔화가 정부의 수급자 수 증가세 둔화 예측, 단가 인상률 조정 계획 또는 지출 효율화 대책 등에 따른 것인지 현재 공개된 계획만으로는 확인하기 어려움

[국가재정운용계획에 반영된 의료급여 예산의 전년 대비 증가율]

(단위: %)



자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 정부가 계획한 제도변화(2027년 예산안 기준 1,844억원)가 2028년 이후의 재정소요에 영향을 줄 것으로 예상되나, 구체적인 규모 및 산출 근거를 확인하기 어려움
 - 중증장애인 부양의무자 기준 폐지와 요양병원 입원환자 간병비 지원은 2027년 하반기 시행 예정으로 2028년 이후에는 연간 시행에 따른 추가재정소요가 발생할 것으로 예상됨
 - 특히 요양병원 간병비 지원 사업은 2026년 사업 시행이 지연되고 2027년으로 연기되어 당초 편성액(763억원) 전액이 진료비 부족분에 사용되고 있으며, 2027년에는 지원대상 축소를 반영해 404억원이 편성되는 등 사업변경에 따른 예산집행 내역과 중기재정계획의 연계성을 확인할 필요가 있음
- NABO가 과거 종별 수급자 수와 의료급여 단가 추세를 반영하여 전망한 결과, 의료급여 의무지출이 국가재정운용계획보다 5년간 약 2.1조원 더 소요될 것으로 추계됨
 - NABO는 2027년 정책변화에 따른 2027~2030년 추가재정소요를 총 1.3조원 수준으로 추계하였으나, 정부 계획에는 2028년 이후의 주요 정책별 재정소요가 구분되지 않는 상황
- 따라서 정부는 「국가재정법」에 따른 중기재정전망의 산출근거를 충실히 제시하고, 기존 제도에 따른 진료비 증가분 및 정책변화에 따른 추가재정소요를 구분하여 연도별 전망의 적정성과 재정운용의 예측가능성을 높일 필요가 있음

9. 아동·보육 부문 주요 사업 분석

가. 현 황

- 정부는 2027년 7월 출생아부터 현재 시행 중인 부모급여, 아동수당, 첫만남이용권, 출산·입양세액공제를 출산지원금과 아동기본수당으로 통합·개편하여 지원하겠다는 계획을 발표
 - 현재 부모급여와 아동수당은 의무지출로, 첫만남이용권은 재량지출로 분류되어 관리되고 있으며, 출산·입양세액공제는 조세지출에 해당

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화: 아동·보육 부문]

	현 행	개 편
재 량 지 출	<ul style="list-style-type: none"> 출산·입양세액공제 <ul style="list-style-type: none"> 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째이상 70만원 	<ul style="list-style-type: none"> 출산지원금 <ul style="list-style-type: none"> (비우대지역) 첫째 1,000만원, 둘째 1,200만원, 셋째이상 1,500만원 (우대지역) 첫째 1,500만원, 둘째 1,700만원, 셋째이상 2,000만원
	<ul style="list-style-type: none"> 첫만남이용권 <ul style="list-style-type: none"> 첫째 200만원, 둘째이상 300만원 * 2027년 1~6월생은 첫째 230만원, 둘째 350만원, 셋째 이상 370만원 	
의 무 지 출	<ul style="list-style-type: none"> 부모급여 <ul style="list-style-type: none"> 0세 월 100만원, 1세 월 50만원 	<ul style="list-style-type: none"> 아동기본수당 <ul style="list-style-type: none"> 0~12세 월 20~30만원 0~1세 가정보육시 월 30만원 가산
	<ul style="list-style-type: none"> 아동수당 <ul style="list-style-type: none"> 0~12세 월 10~13만원 	

자료: 기획예산처가 발표한 「2027년 예산안 홍보자료」(2026.9.)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

□ 이에 따라 부모급여는 2030년부터 재정소요가 발생하지 않으며, 아동(기본)수당은 2026년 2.5조원에서 2030년 5.4조원까지 연평균 21.2% 증가할 것으로 정부는 제시하고 있음

- 이 외 첫만남이용권은 2027년부터 출산지원금으로 명칭이 변경되며, 이 사업에 대한 2027년도 예산안에는 6,981억원이 편성됨
 - 1~6월 출생아에게 기존 첫만남이용권을 지원하는 데 2,685억원, 7~12월 출생아에게 개편된 출산지원금을 지급하는 데 4,296억원 반영
 - 이 사업은 재량지출에 해당하는 사업으로 국가재정운용계획에 반영된 중기 계획은 명확하게 알 수 없음

[아동·보육 부문 의무지출: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]
(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
아동·보육 부문 의무지출	48,547	51,968	52,001	50,087	53,616	2.5
아동(기본)수당	24,822	29,272	40,214	48,927	53,616	21.2
부모급여	23,726	22,695	11,787	1,159	-	순감

주: 1. 2028~2030년 예산은 국가재정운용계획(2026~2030년)상의 수치

2. 부모급여의 경우 2027년 6월 출생아까지만 적용하겠다는 정부 계획에 따라 2029년에는 2027년 1~6월 출생아에 대한 부모급여 지급 이후 2030년부터 폐지하는 내용이 반영됨

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 분석의견

- 제도 개편의 시행시점을 기준으로 유사한 정책 대상자 간 장기간의 지원 격차가 발생할 수 있어, 경과조치 등을 통한 형평성 확보 방안을 검토할 필요가 있음
- 정부는 2027년 7월부터 정책 대상자에 대한 지원을 일괄 전환하는 것이 아니라 2027년 6월 출생아까지는 구(舊)제도를 적용하고, 2027년 7월 출생아부터는 신(新)제도를 적용할 계획
 - 이에 따라 0세부터 12세까지 아동 1인당 누적 지원액의 차이는 최소 1,250만원에서 최대 3,960만원까지 벌어질 것으로 추정됨¹⁾
 - (0세) 거주지역·보육방식·출산순위에 따라 개편된 제도를 적용받는 아동이 최소 50만원에서 1,368만원의 지원을 더 받을 것으로 예상됨
 - (1세) 거주지역·보육방식에 따라 개편된 제도를 적용받는 아동이 120만원을 더 적게 지원받거나 216만원을 더 많이 지원받는 등 상황에 따라 개편 전후의 유불리가 다르게 나타날 것으로 보임
 - (2~12세) 만 13세까지 지급하는 아동수당의 개편에 따라 개편된 제도를 적용받는 아동이 거주지역에 따라 1,320~2,376만원의 지원을 더 받을 것으로 전망됨

[아동·보육 부문 주요 사업 개편에 따른 지원 규모의 차이: 0~12세 누적]

(단위: 만원)

구 분		첫째		둘째		셋째 이상	
		0~1세 가정보육	0~1세 시설보육	0~1세 가정보육	0~1세 시설보육	0~1세 가정보육	0~1세 시설보육
비우대지역 거주	개편 전(A)	3,590	3,626	3,710	3,746	3,730	3,766
	개편 후(B)	4,840	5,478	5,040	5,678	5,340	5,978
	개편의 효과(B-A)	1,250	1,852	1,330	1,932	1,610	2,212
우대지역 거주	개편 전(A)	3,902	3,938	4,022	4,058	4,042	4,078
	개편 후(B)	6,900	7,538	7,100	7,738	7,400	8,038
	개편의 효과(B-A)	2,998	3,600	3,078	3,680	3,358	3,960

주: 1. 가정보육과 시설보육은 0~1세 기간의 보육 방식만을 의미하며, 이후의 보육 방식은 지원액에 영향을 미치지 않음

2. 보육료지원은 현금으로 지급되지 않고, 국민행복카드를 통한 바우처 방식으로 지원됨

자료: 국회예산정책처

1) 분석을 위해 지원 기간 중 거주지역을 이동하지 않으며(제도개편 전의 우대지역은 아동수당에 적용되는 인구감소지역 특별지역으로 가정), 보육방식을 변경하지 않는다고 가정

- 사업 개편에 따라 적용 대상을 구분하는 것은 제도 시행을 위해 불가피한 측면이 있으나, 출생 시점의 근소한 차이가 성장 과정 전반에 걸쳐 누적되는 상황이므로, 정부는 경과조치를 통한 보완 방안을 검토할 필요가 있음

□ 또한, 제도 개편으로 인해 아동·보육 부문의 지출이 상대적으로 빠르게 증가할 것으로 예상되므로, 안정적인 사업 운영을 위하여 재원 조달의 적절성을 검토할 필요가 있음

- 제도 개편으로 인한 순 지출증가분은 2027~2030년 총 2.3조원이 될 것으로 전망
 - 같은 기간 아동기본수당·부모급여·출산지원금 등에 대한 국비 추가재정소요는 2.8조원, 출산·입양세액공제 폐지에 따른 세수 증가효과는 총 0.5조원
 - 2025년까지의 각세별 주민등록인구(거주자) 자료 및 NABO의 출생아 수 전망치를 바탕으로 국가데이터처의 각세별 사망률 전망치 등을 반영하여 수급자 수를 산출

[아동·보육 부문 주요 사업 개편에 따른 추가재정소요 전망(국비): 2026~2030년]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
개편 후(A)	56,406	60,589	68,840	77,893	84,754	10.7
아동(기본)수당	26,324	30,631	40,168	52,308	58,730	22.2
부모급여	25,323	22,695	5,873	444	0	순감
첫만남이용권	4,760	0	0	0	0	순감
출산지원금	0	7,263	22,799	25,141	26,024	순증
출산지원금	0	4,510	22,799	25,141	26,024	순증
첫만남이용권	0	2,753	0	0	0	순증
현행 제도 유지(B)	56,406	59,797	63,737	67,981	72,208	6.4
아동수당	26,324	29,173	32,125	35,194	38,367	9.9
부모급여	25,323	25,850	26,676	27,672	28,569	3.1
첫만남이용권	4,760	4,774	4,935	5,115	5,271	2.6
추가재정소요 (A-B=C)	0	793	5,103	9,913	12,547	[28,355]
출산·입양 세액공제 적용 종료에 따른 세수증가효과(D)	0	1,182	1,227	1,271	1,301	[4,981]
순재정효과(C-D)	0	△389	3,876	8,642	11,246	[23,374]

주: 순재정효과는 세수증가효과를 고려한 이후의 추가재정소요를 의미함

자료: 국회예산정책처(세수증가효과는 국회예산정책처가 2026년 10월 발간한 「2026년 세법개정안 분석」 참고)

- 이 중 아동기본수당과 출산지원금은 2027년 신설될 미래대응기금을 재원으로 하여 지급될 계획으로, 2027년 3조 7,894억원에서 2030년 8조 4,754억원까지 연평균 30.8% 증가할 것으로 전망
 - 정부의 예산 및 국가재정운용계획상 2026년부터 2030년까지의 보건·복지·고용 분야 지출의 연평균 증가율이 6.9%(2027~2030년 6.8%)이라는 점을 고려하면 미래대응기금으로 지출될 아동·보육 부문 주요 사업의 지출 증가 속도는 상대적으로 빠름
 - 미래대응기금에서 지출될 출산지원금·아동기본수당 합산액은 제도 전환 직후인 2028년 가장 크게 증가하고 이후 증가세가 점차 둔화되지만, 2029년과 2030년에도 전년 대비 증가율이 각각 23.0%, 9.4%로, 여전히 보건·복지·고용 분야의 증가율(7.0%, 6.2%)를 상회할 것으로 전망됨
- 그러나 아동기본수당과 출산지원금은 재원과 지출의 성격 간 간극이 있는 상황 이므로, 안정적인 사업 운영을 위해서는 지출의 성격과 재원 조달 구조 간 정합성을 면밀히 점검할 필요가 있음
 - 미래대응기금은 세수 호조기에 발생하는 재원을 적립하여 운용하는 구조로, 재원의 규모가 경제여건 및 주요 산업의 실적 등에 따라 변동될 가능성이 있음
 - 반면, 아동기본수당의 경우 의무지출에 해당되어 재원의 충분성과 무관하게 매년 지출되어야 하는 사업이며, 출산지원금은 재량지출에 해당되기는 하지만 대부분의 복지사업과 마찬가지로 일단 도입되면 단기간에 축소하거나 폐지하기 어려운 경직성 지출의 성격을 가짐

10. 지방교육재정교부금 개편 분석

가. 현 황

- 정부는 학령인구 급감 및 영유아·초중등·고등교육간 교육투자 불균형 등을 이유로 교부금을 개편할 계획으로, 2027년 예산안에는 78조 8,718억원이 편성
 - 2027년부터 내국세 연동을 폐지하고, 경상성장률과 학령인구 변화율을 반영하는 방식으로 변경
 - (현행) [내국세 - (개별소비세 담배분 × 45%)] × 20.79% + [(교육세 총액 - 교육세 금융·보험업자분) × 40%]

- (개편) 전년도 교부금 × (1 + 최근 3년 연평균 경상성장률) × [1 + (최근 3년 연평균 학령인구 변화율) × 35%]

□ NABO 전망 결과, 교부금은 2026년 76조 4,381억원에서 2030년 103조 7,339억원으로 연평균 7.9% 증가할 것으로 전망

- NABO의 재정전망 규모가 2026년부터 2030년까지 5년간 계획보다 총 23조 6,375억원 더 크며, 주로 경제전망의 차이에서 발생
 - 학령인구 변화율은 NABO와 정부 모두 장래인구추계를 바탕으로 전망한 반면, 중기 경상성장률은 NABO가 정부보다 높게 전망하고 있음

[지방교육재정교부금: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

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

주: 국가재정운용계획의 2026년 예산은 제1회 추가경정예산 기준으로 작성

자료: 국회예산정책처

나. 분석의견

- 정부는 지방교육재정의 비용구조를 분석하여 경직성 경비가 충분히 반영되었는지 점검하고, 학령인구와 지출구조의 변화에 따라 산식을 주기적으로 재검토할 필요
 - 정부의 「지방교육재정교부금 개편 방안」에 따르면 2027년부터 지방교육재정교부금은 전년도 교부금에 최근 3년 연평균 경상성장률과 최근 3년 연평균 학령인구 변화율의 35%를 곱하여 산정
 - 정부는 개편 산식 내 학령인구 변화 반영 비율(35%)의 산출 근거로 전체 지방교육재정 세출 중 학생 수에 따라 감소하지 않는 교직원 인건비(약 60%²⁾)를 제외하고, 최근 인건비 상승세 및 현장 충격 완화를 고려하였다는 입장

2) 2025년 시·도교육비특별회계 가결산 기준 전체 세출 대비 교직원 인건비 비율인 58.4%에 근거한 수치(관계부처 합동, 「제1차 재정운용전략협의회」, 2026, p.13.)

- 그러나 시·도교육비특별회계에는 교직원 인건비 외에도 학교운영비,³⁾ 재정결합보조⁴⁾ 등 단기적으로 학령인구의 수와 비례하지 않는 경직적 성격의 세출이 존재
 - 학교운영비와 재정결합보조는 학생 수, 학급 수, 건물연면적 등을 포함하는 포물러⁵⁾ 방식으로 결정되므로 학생 수 변동에는 연동되나, 학급 수와 건물 연면적 등은 학생 수 감소에 비례하여 조정되기 어려워 일부 경직적인 성격
 - 이에 학교운영비 및 재정결합보조의 시·도교육비특별회계 결산액을 살펴보면 연도별 등락은 있으나 최근 5년간 인건비와 마찬가지로 2021년 5조 6,241억원에서 2025년 6조 9,569억원으로 연평균 5.5% 증가하는 추세

[학교운영비 및 재정결합보조 변동 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	56,241	62,653	71,024	69,220	69,569	5.5
학교운영비	46,028	51,466	54,985	57,278	57,426	5.7
재정결합보조	10,213	11,187	16,040	11,942	12,143	4.4

자료: 시·도교육청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 학교운영비와 같은 경직성 경비는 학령인구가 감소하더라도 지출이 유지되는 특징이 있으므로 이를 산식에 반영하지 않는 경우 실제 재정수요와의 간극이 확대될 수 있음
 - 정부 역시 제1차 재정운용전략협의회에서 학교운영비가 학생 수에 비례하여 증가하지 않는다는 점을 언급한 바 있음⁶⁾
- 따라서 정부는 지방교육재정의 비용구조를 분석하여 경직성 경비가 산식에 충분히 반영되었는지 점검하고, 학령인구와 교육재정 지출구조의 변화에 따라 산식을 주기적으로 재검토할 필요

3) 학교운영비란 현행 「초·중등교육법」 제30조의2 및 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따라 시·도교육청이 공립학교의 정상적인 교육활동 및 시설 유지·관리를 지원하기 위해 학교회계로 전출하는 금액을 의미함

4) 재정결합보조란 「사립학교법」 제43조에 따라 시·도교육청이 사립학교의 인건비 및 운영비 부족분을 보조하는 금액을 의미함

5) 학생 수, 학급 수 등 결정함수에 의해 산출된 계수를 적용한 공식을 의미함

6) 관계부처 합동, 「제1차 재정운용전략협의회」, 2026, p.14.

□ 법정 지원사업 일몰과 지방세제 개편에 따른 시·도교육청 재정 여건 변화를 지방 교육재정교부금 개편에 고려할 필요

- 현재 정부의 법정 증액교부 사업 일몰 및 지방세제 개편 등 제도변화는 시·도 교육청의 지출 증가 및 수입 감소를 유발할 것으로 예상

[시·도교육청 지출·수입 관련 제도변화]

(단위: 억원)

구분	사업명	일몰 시기	2027년 예산안
지출	유아교육비 보육료 지원	2030년	26,065
	고등학교 무상교육	2027년	3,044
	유아 단계적 무상교육 보육 지원	2030년	6,429
수입	지방교육세 개편	2027년	14,985 ¹⁾

주: 1) 2027년 지방주거복지세로 전환되는 지방교육세 담배소비세분의 전망 수치임
자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- **유아교육비 보육료 지원**은 유아교육 및 보육을 통합한 공통 교육·보육과정인 누리과정의 안정적인 추진을 위해 유아교육비 및 보육료를 지원하는 사업
 - 현시점에서 2030년 일몰이 예정된 영유아특별회계에 편성되어 있으며, 2027년 예산안 기준 사업 예산은 2조 6,065억원임
 - NABO 전망에 따르면 유아교육비 보육료 지원은 향후 5년간 13조 9,895 억원이 지출될 것으로 전망되며, 2030년 영유아특별회계가 폐지되면 부담 주체가 국가에서 시·도교육청으로 전환될 것으로 보임

[유아교육비 보육료 지원 사업: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
NABO 전망	28,455	27,511	26,934	27,838	29,156	0.6

자료: 국회예산정책처

- **고등학교 무상교육**은 2027년 일몰 예정으로 합리적인 재원 조달방안을 마련할 필요성이 제기되었으나,⁷⁾ 현시점에서 이에 관한 별도의 논의는 진행되지 않고 있음

7) 제427회 국회(임시회) 제1차 교육위원회 법안심사소위(2025. 7. 8.) 및 제427회 국회(임시회) 제1차 교육위원회 전체회의(2025. 7. 8.)에서 해당 사안을 논의함

- 별도의 후속조치가 마련되지 않는 경우 시·도교육청이 기존 국가 및 지방자치단체 부담분을 전액 부담하게 되며, NABO 전망에 따르면 그 규모는 2028년 2,992억원에서 2030년 2,833억원에 이를 것으로 추산

[고등학교 무상교육 사업: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

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

주: 국비 부담률은 2026년 30%, 2027년 15%임

자료: 국회예산정책처

- 정부는 유아교육비 보육료 지원과 별도로 **유아 단계적 무상교육 보육 실현** 사업을 추진 중이며 영유아특별회계 일몰 이후 사업의 비용 부담 주체에 대한 논의가 이루어지지 않고 있음
 - 해당 사업은 의무지출⁸⁾로 관리되고 있어 일몰과 관계없이 지출이 지속될 것으로 예상되고 NABO 전망에 따르면 유아 단계적 무상교육 보육 실현 사업은 향후 5년간 3조 2,266억원의 재정소요가 발생할 것으로 전망
 - 영유아특별회계 일몰 후 사업이 지속된다면 연간 약 0.7조원 규모의 재원 조달방안 마련 필요

8) 「유아교육법」

제24조(무상교육) ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다.

④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다.
「영유아보육법」

제34조(무상보육) ④ 교육부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

⑦ 교육부장관은 제4항에 따른 표준보육비용을 결정하기 위하여 필요한 조사를 3년마다 실시하며, 조사 결과를 바탕으로 물가상승률, 최저임금 상승률 등 교육부장관이 정하는 사항을 반영하여 제6조에 따른 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 매년 표준보육비용을 결정하여야 한다.

[유아 단계적 무상교육 보육 실현 사업: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
NABO 전망	4,703	6,810	6,662	6,881	7,210	11.3

자료: 국회예산정책처

- 시·도교육청의 수입 측면에서는 행정안전부가 2027년부터 지방교육세 담배소비세분을 지방주거복지세로 전환하는 지방세제 개편안을 발표하여 수입 감소가 예상
 - NABO 전망에 따르면 시·도교육청은 이러한 정책 변화로 2030년까지 향후 4년간 5조 9,877억원의 수입이 감소할 것으로 전망

[지방교육세 담배소비세분(지방주거복지세): NABO 전망]

(단위: 억원, %)

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

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

자료: 국회예산정책처

- 이와 같은 제도변화는 시·도교육청의 지출 증가와 수입 감소를 수반할 것으로 전망되나, 정부의 신규 산식은 2026년 교부금을 기점으로 향후 교부금을 산정하여 시·도교육청의 재정수요 변화가 충분히 반영되지 않을 수 있음
- 따라서 정부는 이러한 제도변화가 교부금 개편에 반영되었는지 점검하고, 국가·지방자치단체 간 재원분담 구조 등에 대한 구체적인 대응방안을 검토할 필요
 - 또한 영유아특별회계 일몰 이후 재원 부담 주체와 재원조달 방식을 사전에 논의하고 지방세제 개편에 따른 수입 감소 대응 방안을 마련할 필요

11. 누리과정 지원 분석

가. 현 황

- **유아교육비 보육료 지원**의 2027년도 예산안에는 2026년 제1회 추가경정예산 대비 2,390억원 감액된 2조 6,065억원이 편성되었으며, **유아 단계적 무상교육 보육 실현** 사업은 2026년 제1회 추가경정예산 대비 1,725억원 증액된 6,429억원이 편성

- 정부는 유아교육비 보육료 지원이 2026년 2조 8,455억원에서 2030년 2조 8,536억원으로 연평균 0.1% 증가할 것으로 전망
- 유아 단계적 무상교육 보육 실현은 2026년 4,703억원에서 2030년 7,068억원 까지 연평균 10.7% 증가할 것으로 전망

[누리과정 지원 사업: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
유아교육비 보육료 지원	28,455	26,065	27,452	26,719	28,536	0.1
유아 단계적 무상교육 보육 실현	4,703	6,429	6,757	6,613	7,068	10.7
합 계	33,158	32,494	34,209	33,332	35,605	1.8

주: 2026년도 예산은 제1회 추가경정예산 기준

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 분석의견

- 정부는 누리과정 지원사업 중기 계획의 연도별 산출 근거를 명확히 제시하고, 기초변수의 변화를 충실히 반영하여 재정추계의 타당성을 점검할 필요
 - 정부는 주민등록인구상 3~5세 인구에 해당연도 기관별·연령별 취원율 및 지원 단가를 곱하여 유아교육비 보육료 지원과 유아 단계적 무상교육 사업의 예산 및 국가재정운용계획을 산출
 - NABO는 정부의 예산 산출 방식(인구×취원율×단가)을 기초로 국가데이터처의 장래인구추계에 따른 3~5세 인구 및 취원율을 보정하여 두 사업의 향후 지출 규모를 전망
 - NABO는 최근 출생아 수 증가 추세를 반영하여 장래인구추계상 2025~2027년 출생 코호트의 0세 인구를 조정
 - 또한 2026년 기준 기관별 취원율에 최근 3년 연평균 변화폭을 각각 가산하여 2027년 기관별 취원율을 조정
 - NABO 전망에 따르면 누리과정 지원 사업의 재정지출은 2026년 3조 3,158억 원에서 2030년 3조 6,366억원으로 연평균 2.3% 증가할 것으로 전망

- 사업별로 살펴보면 유아교육비 보육료 지원은 2026년 2조 8,455억원에서 2030년 2조 9,156억원이, 유아 단계적 무상교육 보육 실현은 2026년 4,703억원에서 2030년 7,210억원이 지출될 것으로 전망
- 이는 동기간 국가재정운용계획상 수치보다 각각 2,667억원, 696억원 높음

[누리과정 지원 사업: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	33,158	34,321	33,596	34,720	36,366	2.3
유아교육비 보육료 지원	28,455	27,511	26,934	27,838	29,156	0.6
유아 단계적 무상교육 보육 지원	4,703	6,810	6,662	6,881	7,210	11.3
국가재정운용계획(B)	33,158	32,494	34,209	33,332	35,605	1.8
유아교육비 보육료 지원	28,455	26,065	27,452	26,719	28,536	0.1
유아 단계적 무상교육 보육 지원	4,703	6,429	6,757	6,613	7,068	10.7
차이(A-B)	0	1,827	△613	1,387	761	[3,363]

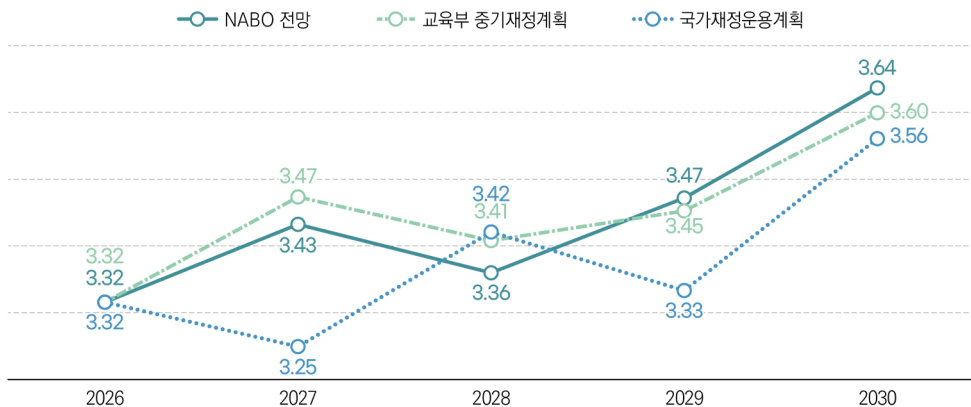
주: 이 표의 전망수치는 국비만을 포함함

자료: 국회예산정책처

- NABO 전망 및 국가재정운용계획 간 차이 원인 추정을 위해 교육부의 중기재정계획을 대조군으로 활용한 결과, NABO의 전망치와 교육부의 중기재정계획은 모두 2028년을 저점으로 완만한 증가 추세를 보임
- 이는 교육부도 NABO와 유사한 가정하에 계획을 수립하였기 때문

[NABO 전망 및 정부 계획상 누리과정 지원 사업 비교]

(단위: 조원)



자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 그러나 국가재정운용계획은 매년 지출 계획액의 증감이 반복되어 NABO 전망 및 교육부 중기재정계획과 상이한 궤적을 보이며, 이는 최근 출생실적을 반영한 인구나 단가의 변동만으로는 설명되기 어려움
 - 특히, 국가재정운용계획은 2028년에 2027년 대비 5.3% 증가한 3조 4,209 억원의 지출을 계획하고 있는데, 장래인구추계와 NABO 모두 2027년에 비해 2028년의 3~5세 인구가 감소할 것으로 전망하고 있음
- 따라서 정부는 국가재정운용계획상 연도별 투자계획의 산출 근거를 명확히 제시 하고, 최근 출생실적을 반영한 인구 및 단가와 같은 기초변수의 변화를 충실히 반영하여 연도별 투자계획을 수립할 필요
 - 나아가 두 사업은 지원 대상과 예산 산출 방식이 동일하므로 기초변수를 통합하여 하나의 산출 내역으로 제시하는 방안을 고려할 필요

12. 미래대응기금 교육·인재계정 분석

가. 개 요

- 2027년도 기금운용계획안에 따르면 2027년 총괄계정의 수입은 162조 2,998 억원으로, 이 중 52조 8,625억원(32.6%)이 타 계정에 진출
 - NABO 전망에 따르면 총괄계정의 수입인 추가세수는 2027년 167.8조원, 2028년 71.7조원이며, 2029~2030년에는 발생하지 않을 것으로 추산
 - 정부 전망 역시 2027년 158.5조원, 2028년 57.3조원의 추가세수가 발생 하고, 2029~2030년에는 발생하지 않는 것으로 나타남
 - 이는 추세치가 내국세 세입 예산액을 상회하는 것에 기인

[추가세수: NABO 전망 및 정부 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
NABO	167.8	71.7	△53.8	△49.7	△166.7
정부	158.5	57.3	△63.4	△56.0	△170.7

주: 추가세수는 내국세 실적 및 전망 추이를 바탕으로 추세치를 계산하여 연도별로 산정

자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 교육·인재계정에는 10조 1,029억원이 전출되며, 여유자금 운용분 2조 5,000억원 (전출분의 24.7%)을 제외한 7조 6,029억원이 사업 예산으로 지출될 계획

[2027년 예산안 미래대응기금 편성 현황: 수입]

전입금 159조 7,148억원	⇒	총괄계정 기금운영비: 233억원 계정간거래: 52조 8,625억원 예탁금: 1조원 여유자금운용: 95조 8,614억원 예수이자상환: 526억원 전출금: 12조 5,000억원 합계: 162조 2,998억원	⇒	청년계정 13조 3,296억원
예수금 2조 5,645억원	⇒		⇒	성장동력계정 14조 1,638억원
예탁이자수입 205억원	⇒		⇒	지방계정 15조 2,662억원
				⇒
일반회계 전입분 ¹⁾				⇒
				교육·인재계정 10조 1,029억원

주: 1) 「미래대응기금법안」은 교육·인재계정에 대한 일반회계 전입금을 규정하고 있으며, 이에 대해서는 현황 및 분석의견에서 설명함

자료: 2027년도 기금운용계획안을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

나. 현 황

□ 교육·인재계정은 타 계정과 달리 총괄계정 전입분 외에 일반회계 전입금을 재원으로 함

- 2027년도 기금운용계획안에 따른 교육·인재계정의 수입은 10조 1,029억원으로, 전액 총괄계정 전입분으로 구성되고 일반회계 전입분은 계상되지 않음

[교육·인재계정 일반회계 전입분 및 지방교육재정교부금 산식]

일반회계 전입분
= Min [내국세 세입 예산액, 내국세 세입 추세기] × 20.79% - [지방교육재정교부금]
지방교육재정교부금
= 전년도 교부금 × (1 + 최근 3년 연평균 경상성장률) × [1 + (최근 3년 연평균 학령인구 변화율) × 35%]

- 2027년 교육·인재계정에 편성된 사업은 총 42개로 사업예산은 7조 6,029억원
- 기존 회계·기금에서 이관된 사업은 32개, 4조 8,794억원(64.2%)이며 신규 편성된 사업은 10개, 2조 7,235억원(35.8%)임
 - 이관 사업을 이관 전 회계·기금별로 보면 고등·평생교육지원특별회계 9개(3조 1,094억원), 일반회계 19개(1조 5,895억원) 등임

[교육·인재계정 편성 현황: 지출]

(단위: 억원, %)

이관 전(사업 수)	2025년 결산	2026년 예산(A)	2027년 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
일반회계(19)	9,551	13,527	15,895	2,368	17.5
고등·평생교육지원특별회계(9)	15,962	22,579	31,094	8,515	37.7
기후대응기금(1)	589	715	715	0	0
환경개선특별회계(1)	365	446	511	65	14.6
전력산업기반기금(1)	200	250	350	100	40.0
과학기술진흥기금(1)	144	170	230	59	34.8
이관 소계(32)	26,811	37,687	48,794	11,107	29.5
신규 편성(10)	-	-	27,235	27,235	-
합 계(42)	26,811	37,687	76,029	38,342	101.7

주: 2026년은 제1회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미

자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 분석의견

- 정부는 교육·인재계정의 수입 변동성에 대비하여 증기 지출이 예상되는 사업의 비중을 적정 수준으로 관리하고, 사업선정 기준을 구체화할 필요
- 교육·인재계정의 재원은 총괄계정 전입분과 일반회계 전입분으로 구성되며, 두 재원 모두 내국세 세입에 연동
 - 총괄계정의 재원인 추가세수는 정부와 NABO 전망 모두 2029~2030년에는 발생하지 않을 것으로 전망
 - NABO는 일반회계 전입분이 2028년 이후 매년 10조원 이상 발생할 것으로 전망
 - 일반회계 전입분은 내국세 세입 예산액과 추세치 중 작은 금액을 기준으로 산정되어 매년 수입이 크게 변동할 가능성이 있음

- 내국세 세입 예산액이 추세치를 상회하면 추세치를 기준으로 전입 규모가 결정되어, 세입 예산액이 증가하더라도 그 증가분이 전입분에 반영되지 않음
- 내국세 세입 예산액이 추세치를 하회하면 내국세 세입 예산액을 기준으로 전입 규모가 결정되며, 이 경우 일반회계 전입분은 경기 상황에 따라 변동되는 내국세 세입 예산액에 그대로 연동됨
- 이러한 상황에서 현재 교육·인재계정에 편성된 일부 개별사업은 다년도 지원계획이 수립되어 있으므로, 중기적으로 가용할 수 있는 재원 규모와 향후 지출의 지속 가능성을 점검할 필요
- 이에 NABO는 사업의 지속 가능성을 살펴보기 위해 미래대응기금 교육·인재계정에 편성된 사업을 10년 이상 수행된 “장기 계속사업”, 2회계연도 이상의 사업계획이 존재하는 “다년도 계획 사업”, 국정과제에 근거하여 추진 중인 “국정과제 사업”으로 분류
- 분석 결과, 장기 계속사업에 2조 7,089억원, 다년도 계획 사업에 2조 9,098억원, 국정과제에 따른 추진 사업에 1조 1,008억원이 편성되어 총 6조 7,195억원(88.4%)의 예산이 중기적으로 지출이 예상되는 사업으로 나타남

[교육·인재계정 편성 사업의 성격별 분류 결과]

(단위: 억원, %)

구분	대표사업	2027년 예산안	비율
장기 계속		27,089	35.6
기존사업	이공학 학술연구기반 구축, 한국과학기술원 연구운영비 지원	27,089	35.6
다년도 계획		29,098	38.3
기존사업	거점국립대 혁신사업, 산학연협력 고도화 지원	15,168	19.9
신규사업	지방국립대 미래인재성장자금, 대학생 첫경력 프로젝트	13,930	18.3
국정과제		11,008	14.5
기존사업	AI중심대학, 인공지능융합혁신인재양성	3,903	5.1
신규사업	교사 대 아동비율 개선, 창업중심대학	7,106	9.3
기타		8,834	11.6
기존사업	인재활용확산지원, 녹색 융합기술 인재 양성	2,634	3.5
신규사업	사립대 이공계 실험실습·연구시설 등 인프라 구축 지원, 대학생 AI 공동구독 지원	6,200	8.2
합 계		76,029	100.0

주: 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 장기 계속사업, 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상함

자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 이러한 상황에서 정부는 신규사업 10개 중 6개에 대한 예비타당성조사를 면제
 - 예산액 기준으로는 면제 사업이 2조 214억원으로, 예비타당성조사 대상 사업⁹⁾ 예산 총 2조 1,297억원 중 94.9%임
 - 또한, 면제된 신규사업 6개 중 5개가 다년도 계획 또는 국정과제 사업으로 1조 4,214억원이 편성

[교육·인재계정 신규사업 예비타당성조사 현황 및 사업 성격]

(단위: 억원)

예타 면제 여부	세부사업	사업 성격	2027년 예산안
면제(10호)	지방국립대 미래인재성장자금	다년도 계획	6,910
	사립대 이공계 실험실습·연구시설 등 인프라 구축 지원 사업	기타	6,000
	대학생 첫경력 프로젝트	다년도 계획	4,650
	AI 재도약 대학	다년도 계획	2,070
	연구중심대학 기반 구축	다년도 계획	300
	제조AI AI fellow 양성사업	국정과제	284
	소 계(6)		20,214
예타 대상	창업중심대학	국정과제	1,083
	소 계(1)		1,083
예타 미대상	교사 대 아동비율 개선	국정과제	5,269
	대학창업교육기반고도화	국정과제	470
	대학생 AI 공동구독 지원 사업	기타	200
	소 계(3)		5,939
합 계(10)			27,235

- 주: 1. 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 장기 계속사업, 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상함
2. “면제(10호)”는 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따라 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 구체적 사업계획이 수립되고 국무회의를 거쳐 확정된 사업을 의미함
3. “예타 미대상”은 사업금액이 500억원 이하이거나, 기존 내역사업을 신규 세부사업으로 편성한 경우로서 예비타당성조사 대상이 아닌 사업에 해당함

자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

9) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획예산처장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

4. 그 밖에 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업이 아닌 사업으로서 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

- 따라서 구체적인 사업선정 기준을 마련하여 편성 사업이 기금의 설치 목적에 부합하는지를 판단할 필요가 있으나, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」은 기금의 운용 목적인 “미래대응투자”에 대한 구체적인 기준이나 요건을 규정하고 있지 않음
 - 나아가 정부가 제시하고 있는 NEXT 원칙¹⁰⁾ 외에 현시점에서 세부적인 사업선정 기준은 명시적으로 확인되지 않음
- 이에 따라 향후 재원 여건이 악화될 경우 지출 조정 여지가 제한될 수 있으므로 정부는 해당 사업의 비중을 적정 수준으로 관리할 방안을 마련할 필요
 - 또한 미래대응투자에 해당하는 사업의 선정 기준을 구체화하고, 신규사업 편성 시 경직성 여부, 기존 사업과의 차별성 및 실질적인 투자 필요성 등을 점검하여 향후 재정소요를 사전에 관리할 필요

13. 고등교육 부문 투자계획 분석

가. 현 황

- 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 따르면 고등교육 부문 투자는 2026년 16조 3,472억원에서 2030년 24조 5,109억원으로 8조 1,637억원(연평균 10.7%) 증가할 계획
 - 이에 따라 교육 분야 지출에서 고등교육 부문이 차지하는 비중은 2026년 15.6%에서 2030년 18.5%로 2.9%p 확대될 예정

[고등교육 부문 투자계획: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
교육 분야	1,047,463	1,107,378	1,189,878	1,272,610	1,322,936	6.0
고등교육	163,472	193,014	213,371	229,804	245,109	10.7
(비중)	(15.6)	(17.4)	(17.9)	(18.1)	(18.5)	-

주: 2026년 예산은 제1회 추가경정예산기준임

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain⁺) 자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

10) 인적·물적 자본형성에 투자하는 사업(New-Capital), 과감하고 선도적인 투자가 필요한 사업(Enterprising), 탄력적 집행이 필요한 사업(fleXible), 투자 골든타임을 놓치지 않아야 하는 사업(Timely)에 중점 투자한다는 원칙

- 정부는 고등교육 부문 지출과 관련하여 지역대학 육성을 「2026~2030년 국가 재정운용계획」에 따른 중점 재정투자 영역 및 제도개선 과제로 제시

나. 분석의견

- 정부는 재정투자 중점 사항으로 제시한 RISE 및 글로벌대학 사업 등에 대해 회계·기금 및 세부사업별로 세분화된 연도별 투자계획을 제시할 필요
 - **지역혁신중심 대학지원체계(RISE)**는 대학 지원의 행정적·재정적 권한을 중앙정부에서 지방자치단체에 위임하여, 지역발전과 대학의 동반성장을 추진하는 사업으로, 2027년부터 5극3특 행정체계 개편과 연계한 앵커사업¹¹⁾으로 재편될 계획
 - 이를 반영해 2027년 예산안에서 RISE 일부 내역사업이 신규 세부사업인 초광역 지역성장 인재양성체계로 분리
 - 2027년 예산안 기준 RISE 및 초광역 지역성장 인재양성체계에 각각 1조 2,000억원, 8,966억원으로 총 2조 966억원이 편성

[RISE 사업 개편 및 2027년도 예산안 편성 현황]

[2026년 제1회 추가경정예산]	[2027년 예산안]
<div>지역혁신중심 대학지원체계 고등·평생교육지원특별회계 (2301-400)</div> <div>2조 1,403억원</div>	<div>지역성장 인재양성체계 고등·평생교육지원특별회계 (2301-400)</div> <div>1조 2,000억원</div>
⇒	<div>초광역 지역성장 인재양성체계 지역균형발전특별회계 (2301-401)</div> <div>5극3특 인재양성지원 : 2,133억원 특성화 지방대학 : 5,455억원 의과대학 교육혁신지원 : 50억원 첨단분야 공유대학 : 1,150억원 대학 창업교육체계 구축 : 58억원 대학 산학협력단지 조성 지원 : 120억원 합 계: 8,966억원</div>

자료: 교육부 사업설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

11) 개편에도 불구하고 이하에서는 이해의 편의를 위해 종전 명칭인 “RISE”로 표기함

- 글로벌대학 사업은 지역의 혁신을 선도할 대학을 글로벌대학으로 지정하고 5년간 대학당 최대 1,000억원을 지원하는 사업으로, 미래대응기금 신설로 사업 구조 재편
 - 2027년 예산안에서는 국립대학육성사업 중 거점국립대 관련 내역사업이 미래 대응기금으로 이관되고, 이외 대학에 대한 지원분은 RISE 재구조화에 따라 초광역 지역성장 인재양성체계로 이관
 - 2027년 글로벌대학 관련 예산은 거점국립대학 지원분 3,170억원 및 이외 대학 지원분 5,455억원을 합하여 총 8,625억원이 편성

[글로벌대학 사업 개편 추이]

2025년		2026년		2027년
지역혁신중심 대학지원체계 (2301-400)	거점국립대학 ⇒	국립대학육성사업 (2704-301)	미래대응기금 ⇒	거점국립대 혁신사업 (4535-370)
	이외 대학 ⇒	지역성장 인재양성체계 (2301-400)	지역균형발전 특별회계 ⇒	초광역 지역성장 인재양성체계 (2301-401)

자료: 교육부 사업설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- RISE 및 글로벌대학 사업은 「2026~2030년 국가재정운용계획」에서 재정투자 중점 및 제도개선 과제로 제시되고, 국정과제에도 포함되는 등 고등교육 부문의 핵심 투자사업임
 - 정부는 위 두 사업에 대한 추진계획을 다수 발표하며 사업 추진 방향과 기간을 제시한 바 있음
- 교육부의 중기재정계획에 따르면 RISE 및 글로벌대학 사업 예산은 2026년 2조 3,743억원에서 2030년 1조 6,769억원으로 연평균 8.3% 감소하는 것으로 계획
 - 그럼에도 국가재정운용계획은 고등교육 부문 전체에 대한 투자 총량만을 제시할 뿐, 핵심 재정투자 사업의 연도별·재원별 투자계획을 공개하고 있지 않음
- 이에 국가재정운용계획만으로는 핵심 사업의 재정 배분이 효과적으로 이루어졌는지 판단하기 곤란하고, 사업구조 개편에 따른 재원배분 변화가 어떻게 반영되고 있는지도 확인하기 어려움
- 따라서 정부는 재정투자 중점 사항으로 제시한 사업에 대해서는 회계·기금 및 세부사업별로 세분화된 연도별 투자계획을 제시하고, 주요 사업별 중기 재정소요와 재원배분 방향을 함께 명시할 필요

I. 보건·복지·고용 및 교육 분야 국가재정운용계획 개괄

정부는 「국가재정법」 제7조에 근거하여 매년 향후 5개 회계연도에 대한 국가재정 운용계획을 수립하여 국회에 제출한다. 동 계획은 재정운용의 효율화와 건전화를 목적으로 중기적 관점에서 정부의 재정정책 기초, 분야별 재원배분 방향, 재정투자 규모 등을 제시하는 중기재정계획이다. 「국가재정법」은 예산안과 동일하게 회계연도 개시 120일 전까지 국가재정운용계획을 국회에 제출하도록 규정함으로써, 국회가 차년도 예산안 심의·의결 시 중기 투자계획을 고려하도록 하고 있다. 즉, 국가재정운용계획은 국회의 예산심사 및 재정정책 평가에 있어 핵심적인 참고자료로 기능하도록 설계되어 있다. 이에 국가재정운용계획에 포함된 재정규모가 상당하고 사회적 파급효과가 큰 내용에 대해서는 심층적인 분석이 요구된다.

이러한 관점에서 국회예산정책처는 매년 정부가 국회에 제출한 예산안과 국가재정운용계획에 포함된 정책 변화가 시행될 경우 예상되는 재정 영향을 파악하기 위해 중기재정전망을 실시하고 있다. 이와 더불어 2025년부터는 본 보고서를 통하여 국가재정운용계획에 담긴 보건·복지·고용 및 교육 분야의 주요 사업에 대한 정부 계획의 적절성과 합리성 등을 점검하고 있다.

국가재정 내에서 보건·복지·고용 분야는 지출 규모가 가장 큰 분야이며, 교육 분야도 보건·복지·고용 분야와 일반·지방행정 분야 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 특히, 두 분야는 의무지출의 비중이 높고, 경직성이 높은 재량지출을 다수 포함하고 있어 단기간 내 지출 규모를 조정하기 어렵다는 특징을 가지고 있다. 이에 해당 분야 지출 전망이 중기 재정운용의 방향과 재정여건에 큰 영향을 미칠 수 있다. 더욱이 최근에는 고령화 심화 등 인구구조의 변화와 사회안전망 수요의 확대, 산업구조 변화에 따른 교육환경 변화 등으로 인해 두 분야의 재정수요가 지속적으로 증가하고 있어, 관련 사업의 규모와 중요성도 더욱 커지고 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 보건·복지·고용 및 교육 분야는 중기 재정전망의 합리성을 점검할 때 보다 심도 있는 분석이 요구되는 분야라고 할 수 있다.

이에 본 보고서는 국가재정운용계획에 수록되어 있는 보건·복지·고용 및 교육 분야 주요 사업에 대하여 NABO의 전망결과를 활용하여 정부 계획의 적정성을 평가

하고 이를 토대로 개선과제를 도출하고자 한다. 이를 통해 국회가 단년도 예산안 심사와 함께 중장기적 관점에서 보건·복지·고용 및 교육 분야의 재정운용 방향성과 지속가능성을 점검할 수 있도록 지원하려는 목적을 가지고 있다. 이러한 목적에서 이 보고서는 제1장에서 국가재정운용계획에 수록된 보건·복지·고용 및 교육 분야 개괄을 제시하고, 제2장에서 두 분야의 주요 이슈별 분석 결과를 제시한다.

가. 보건·복지·고용 분야

정부의 2027년도 예산안에 따르면, 12대 분야 중 보건·복지·고용 분야의 2027년도 지출은 총지출 대비 35.2%인 289.0조원으로, 전년도 제1회 추경 예산 대비 19.1조원(7.1%) 증가한 규모가 편성되어 있다. 다만, 2027년부터 군인연금기금이 국방 분야로 이관되어, 2026년 지출에서도 이를 제외하면 2027년 예산안에 편성된 보건·복지·고용 분야 지출의 전년 대비 증가액은 23.8조원(9.0%)으로 확인된다. 이 중 102.8조원은 일반회계 및 특별회계 등 예산안이며, 186.2조원은 기금 계획안이다.

[보건·복지·고용 분야 2027년도 총지출 예산안: 재원별]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전 체	684.1	753.0	820.9	67.9	9.0
보건·복지·고용 (해당 시점 분야)	238.3 (34.8)	269.9 (35.8)	289.0 (35.2)	19.1	7.1
보건·복지·고용 (군인연금 제외)	233.8 (34.2)	265.2 (35.2)	289.0 (35.2)	23.8	9.0
예 산	90.0	97.8	102.8	5.0	5.1
일반회계	87.3	92.1	96.3	4.3	4.6
특별회계	2.6	5.7	6.5	0.8	13.6
기 금	143.8	167.4	186.2	18.8	11.2

주: 1. 2026년 예산은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 2026년 대비 2027년의 증가율이 국가재정운용계획상 수치와 상이함에 유의)

2. 괄호 안 수치는 전체 총지출 대비 해당 분야 지출 비중

3. 2026년 예산까지 군인연금기금의 지출이 보건·복지·고용 분야에 포함되었으나, 2027년 예산안 부터 국방 분야로 이관되어 제외됨
(해당 시점 분야는 2025년 결산과 2026년 예산에 군인연금기금 지출을 포함하고, 2027년 예산안에서는 제외한 수치임)

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

프로그램예산제도상의 부문별 2027년도 예산안 현황을 살펴보면, 보건·복지·고용 분야 중 공적연금 부문의 예산안이 98.6조원으로 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음으로 주택, 노인, 기초생활보장 순이다. 2027년도 예산안의 공적연금 부문은 군인연금기금을 타 분야로 이관하였음에도 불구하고 전년 대비 1.6조원 증액된 예산안이 반영되어 있다. 2027년도에 타 분야로 이관되는 군인연금기금을 제외할 경우, 공적연금 부문 지출은 2026년 대비 6.4조원(6.9%) 증가하는 것으로 나타난다. 전년도 대비 증가율이 상대적으로 높은 부문은 기초생활보장 부문과 주택 부문 등으로, 기초생활보장 부문의 경우 전년도 예산 대비 18.4% 증가한 28.8조원이 예산안에 반영되어 있다.

[보건·복지·고용 분야 2027년도 총지출 예산안: 부문별]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
보건·복지·고용 (군인연금기금 제외)	238.3 (233.8)	269.9 (265.2)	289.0 (289.0)	19.1 (23.8)	7.1 (9.0)
기초생활보장	22.0	24.3	28.8	4.5	18.4
취약계층지원	5.9	6.5	7.3	0.7	11.3
공적연금 (군인연금기금 제외)	89.7 (85.1)	97.0 (92.3)	98.6 (98.6)	1.6 (6.4)	1.7 (6.9)
보훈	6.6	6.8	7.3	0.5	8.1
주택	21.9	38.4	44.0	5.5	14.4
사회복지일반	1.2	1.2	1.4	0.1	11.6
보건의료	4.7	5.2	5.6	0.4	7.2
건강보험	14.1	14.3	15.5	1.1	7.9
식품의약품안전	0.7	0.8	0.9	0.1	6.8
아동·보육	5.6	6.1	6.8	0.7	11.6
노인	26.8	29.1	31.8	2.8	9.5
성평등·청소년·가족	1.7	2.0	2.1	0.1	5.7
고용	25.3	25.3	25.7	0.5	1.9
노동	11.4	12.0	12.3	0.3	2.5
고용노동일반	0.7	0.8	0.9	0.1	8.7

- 주: 1. 2026년 예산은 제1회 추가경정예산기준
 2. 세분류는 프로그램예산제도상 부문에 해당함
 3. 2026년 예산까지 군인연금기금의 지출이 보건·복지·고용 분야에 포함되었으나, 2027년 예산안부터 국방 분야로 이관되어 제외됨

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 교육 분야

교육 분야의 2027년도 예산안 총지출은 전년 대비 6조원(5.7%) 증가한 110.7조원이 편성되었다. 이는 전체 총지출의 13.5%를 차지하는 규모이다. 이 중 105.3조원은 일반회계 및 특별회계 등 예산안이며, 5.5조원은 기금계획안이다.

[교육 분야 2027년도 총지출 예산안: 자원별]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전 체	684.1	753.0	820.9	67.9	9.0
교 육	96.8 (14.1)	104.7 (13.9)	110.7 (13.5)	6.0	5.7
예 산	96.5	104.5	105.3	0.8	0.7
일반회계	77.5	78.4	80.3	1.9	2.4
특별회계	19.0	26.1	25.0	△1.1	△4.3
기 금	0.3	0.3	5.5	5.2	2,016.8

주: 1. 2026년 예산은 제1회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
 2. 괄호 안 수치는 전체 총지출 대비 해당 분야 지출 비중
 자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

프로그램예산제도상의 부문별 2027년도 예산안 현황을 살펴보면, 교육 분야 중 영유아및초중등교육 부문의 예산안이 89.7조원으로 가장 큰 비중을 차지한다. 전년도 대비 증가율이 상대적으로 높은 부문은 고등교육 부문으로 전년도 예산 대비 18.1% 증가한 19.3조원이 예산안에 반영되어 있다.

[교육 분야 2027년도 총지출 예산안: 부문별]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
교 육	96.8	104.7	110.7	6.0	5.7
영유아및초중등교육	80.2	86.9	89.7	2.8	3.3
고등교육	15.3	16.3	19.3	3.0	18.1
평생·직업교육	1.2	1.3	1.5	0.2	13.2
교육일반	0.2	0.2	0.2	0	7.5

주: 1. 2026년은 제1회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미

2. 세분류는 프로그램예산제도상 부문에 해당함

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

가. 중기 재정전망 및 재정배분 계획

국가재정운용계획상 보건·복지·고용 분야의 총지출은 2026년 제1회 추경 기준¹⁾으로 269.9조원에서 2030년 352.5조원까지 연평균 6.9% 증가하는 것으로 나타났다. 정부가 2027년도부터 보건·복지·고용 분야에서 제외하겠다고 밝힌 군인연금 기금을 제외하고 증가 속도를 살펴보면, 해당 기간 보건·복지·고용 분야의 총지출의 연평균 증가율은 7.4%가 될 것으로 보인다. 교육 분야의 경우 같은 기간 104.7조원에서 132.3조원까지 연평균 6.0% 증가하는 것으로 반영되어 있다. 정부는 이 두 분야의 지출 증가 속도가 전체 총지출의 지출 속도(연평균 7.5% 증가)를 하회할 것으로 전망하고 있다. 다만, 두 분야 총지출 합계는 2030년까지도 전체 총지출의 50%에 근사하는 수준을 유지할 것으로 예상된다.

[중기 재정지출 총괄: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
총지출	753.0	820.9	894.6	957.4	1,005.2	7.5
보건·복지·고용	269.9	289.0	310.2	331.8	352.5	6.9
(비중)	(35.8)	(35.2)	(34.7)	(34.7)	(35.1)	
보건·복지·고용 (2026년 군인연금 제외)	265.2	289.0	310.2	331.8	352.5	7.4
(비중)	(35.2)	(35.2)	(34.7)	(34.7)	(35.1)	
교육	104.7	110.7	119.0	127.3	132.3	6.0
(비중)	(13.9)	(13.5)	(13.3)	(13.3)	(13.2)	

주: 1. 2026년은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 연평균 증가율이 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

2. 2026년 예산까지 군인연금기금의 지출이 보건·복지·고용 분야에 포함되었으나, 2027년 예산안부터 국방 분야로 이관되어 제외됨

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

1) 본 보고서는 별도의 언급이 없는 경우 2026년은 모두 제1회 추경 기준의 수치를 제시한다.

보건·복지·고용 분야의 의무지출²⁾은 동 기간 193.5조원에서 253.2조원으로 연평균 7.0% 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 해당 분야 총지출의 71% 이상을 차지하는 수준이다. 여기에는 기초생활보장 제도의 강화, 고령화에 따른 4대 공적연금 수급자 수와 급여 단가 증가, 기초연금과 아동수당의 지급 단가 인상, 육아 휴직 활성화 등이 반영되어 있다.

보건·복지·고용 분야의 재량지출은 2026년 71.7조원에서 2030년 99.3조원까지 연평균 8.5% 증가하는 것으로 계획되어 있다. 이는 전체 재량지출의 증가율보다 높은 수준이다. 이러한 재량지출과 관련하여 정부는 고용안전망 구축 및 취약노동자 권익보호, 어르신·아이 돌봄, 노인·장애인 일자리, 공공주택 공급 등 사업의 지속 확대를 반영하였다고 설명하고 있다.

[보건·복지·고용 분야 중기 재정지출: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
총지출	753.0	820.9	894.6	957.4	1,005.2	7.5
의무지출	397.5	426.8	471.9	511.8	537.9	7.9
재량지출	355.6	394.1	422.8	445.5	467.3	7.1
보건·복지·고용 ¹⁾	265.2	289.0	310.2	331.8	352.5	7.4
의무지출	193.5	210.6	223.2	237.7	253.2	7.0
(분야 대비)	(73.0)	(72.9)	(71.9)	(71.6)	(71.8)	-
[전체 의무지출 대비]	[45.3]	[49.3]	[47.3]	[46.4]	[47.1]	-
재량지출	71.7	78.5	87.0	94.1	99.3	8.5

주: 1) 2027년부터 국방 분야로 이관되는 군인연금 의무지출을 제외함

1. 2026년은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 연평균 증가율이 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain⁺) 자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

교육 분야의 의무지출은 2026년부터 84.0조원에서 2030년 101.0조원까지 연평균 4.7% 증가하는 계획이 수립되어 있다. 이는 교육 분야 지출의 76% 이상을 차지하는 수준이다. 여기에는 지방교육재정교부금과 영유아보육료 및 유아교육비 보육료 지원 등이 포함된다. 재량지출의 경우 2026년 20.8조원에서 2030년 31.3조원까지 연평균 10.8% 증가하는 것으로 나타났다.

2) 2027년부터 국방 분야로 이관되는 군인연금 의무지출을 제외한 것이다.

[교육 분야 중기 재정지출: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
총지출	753.0	820.9	894.6	957.4	1,005.2	7.5
교육	104.7	110.7	119.0	127.3	132.3	6.0
의무지출	84.0	86.2	91.9	98.0	101.0	4.7
(분야 대비)	(80.2)	(77.9)	(77.2)	(77.0)	(76.4)	-
[전체 의무지출 대비]	[19.7]	[20.2]	[19.5]	[19.2]	[18.8]	-
재량지출	20.8	24.5	27.1	29.3	31.3	10.8

주: 2026년은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 연평균 증가율이 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

나. 분야별 재정투자 방향 및 계획

(1) 보건·복지·고용 분야

「2026~2030년 국가재정운용계획」은 보건·복지·고용 분야에 대하여 크게 다섯 가지 중점 재정투자 영역을 제시하였다. 먼저, 정부는 취약계층에 대한 소득 지원과 자립 기반 확충, 위기가구 발굴·지원 강화를 통해 일상을 지키는 적극복지를 실현할 계획이다. 이를 위해 생계, 주거, 의료, 돌봄, 교육, 공공서비스 등 각 영역에서 복지 사각지대를 보완하고 맞춤형 지원을 강화하겠다는 방침이다. 또한 저소득층 지원 강화를 위해 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하고, 위기가구 발굴 및 긴급 복지 지원을 확대할 예정이다. 이와 함께 중증장애인 가구에 대한 부양의무자 기준 폐지, 장애인 일자리 확충, 한부모가정 및 가족돌봄·고립은둔 청년 등에 대한 맞춤형 지원 확대도 추진한다.

둘째, 정부는 저출생 반등 추세를 이어가기 위해 육아비용 경감, 돌봄, 일·가정 양립, 주거 분야에 대한 투자를 확대할 계획이다. 이를 위해 아동기본수당·출산 지원금 도입, 아이돌봄서비스 지원대상 확대, 아동수당 지급연령 상향 및 인구감소 지역 추가 지원 등을 추진한다. 또한 결혼·출산가구를 대상으로 신혼부부 공공임대주택 공급을 확대할 예정이다. 한편 초고령사회에 대응하여 기초연금을 하후상박

구조로 개편하고 부부감액 제도를 개선하며, 통합돌봄 본사업 안착을 위한 지역특화서비스 확대와 취약지 돌봄 거점 마련도 추진한다. 아울러 노인일자리를 노인인구 증가에 맞추어 확대할 계획이다.

셋째, 산업구조 전환과 노동시장 변화에 대응하기 위해 고용안전망 강화, 산업전환 대응 및 취약노동자 보호에 중점을 두겠다는 계획이 담겨있다. 청년의 노동시장 진입과 적응을 지원하기 위해 취업준비, 직업훈련, 일경험을 확대하고 국민취업지원제도를 개편하며 첨단 분야 직업훈련을 강화한다는 방침을 제시하고 있다. 또한 산업전환에 대응하여 직업훈련 체계를 첨단산업 중심으로 재구조화하고 관련 훈련 지원을 확대할 예정이다. 이와 함께 출산전후휴가급여, 배우자 출산휴가급여, 육아휴직 대체 지원, 4.5일제 도입 사업장 지원 및 유연근무 지원을 확대하는 계획을 담고 있다. 아울러 노무제공자, 외국인, 노인·장애인 등에 대한 사회보험료 지원, 법률 지원, 직업훈련 등을 통해 권익 보호를 강화할 계획이다.

넷째, 정부는 바이오헬스 산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 디지털 플랫폼 구축을 중심으로 지원을 확대할 계획이다. 이를 위해 전국에 분산된 바이오헬스 혁신자원을 연계하는 버추얼 플랫폼 구축에 착수하고, 연구·제조 시설 공유, 전문가 매칭, 자원 정보 표준화 등을 추진할 예정이다. 또한 기술사업화 바우처 지원과 비수도권 거점병원 개방형 실험실 확대를 통해 창업기업과 지역 기업을 지원할 방침이다. 아울러 외국인 환자 유치와 의료서비스 해외 진출을 지원하기 위해 진료 예약, 결제, 화상 상담, 숙박·관광 연계 기능 등을 포함한 AI 기반 K-헬스케어 통합 허브 플랫폼을 구축할 계획이다.

다섯째, 지역완결적 의료체계 구축을 위해 지역필수의료 특별회계를 신설하고 지역·필수·공공의료에 대한 투자를 확대한다는 계획을 제시하고 있다. 이를 위해 국립대병원, 지방의료원 등 지역의료기관의 시설·장비 인프라를 확충하고 소아·분만·응급 분야의 필수의료전문센터 운영을 지원할 계획이다. 또한 계약형 지역필수 의사와 시니어의사 지원을 확대하고, 지역의사제의 안착을 지원하여 지역 의료인력 공급을 강화할 예정이다. 이와 함께 의료인력 양성부터 지역 정착까지 연계하는 지원체계도 마련하겠다는 방침을 제시하고 있다.

[보건·복지·고용 분야 재정투자 중점 및 제도개선 과제: 2026~2030년 국가재정운용계획]

구 분	주요 내용
정책방향 및 재정투자 중점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일상을 지키는 적극복지 실현 ○ 저출생 반등 공고화 및 초고령사회 대응 ○ 산업구조 전환 지원 및 취약노동자 보호 강화 ○ 디지털 기반 바이오헬스 플랫폼 구축 ○ 5극3특 어디서나 안심하고 진료받는 지역완결적 의료체계 구축
중점사업 및 제도개선 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장 제도 강화 및 사각지대 최소화 ○ 장애인, 한부모, 취약청소년·청년, 여성 등 취약계층 지원 ○ 육아비용, 돌봄, 일·가정 양립, 주거 등 저출생 반등 공고화 ○ 지역사회통합돌봄 안착 및 노인 일자리 확대 ○ 공공임대주택 확대를 통한 서민 주거복지 강화 ○ 지역완결적 의료체계 구축을 위한 지역필수의료 특별회계 신설 ○ 자살예방정책 지원 강화 ○ 노동시장 격차 해소를 위한 적극적 일자리 창출 투자 ○ 산재·체불·장애인 등 취약노동자 권익보호 강화 ○ 산업전환 대응을 위한 첨단산업 중심 직업훈련 재구조화 ○ 모성보호·육아지원, 근로시간 다변화 등 일·가정 양립 지원 강화 ○ 고용안전망 개편 및 재정 지속가능성 확보

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 내용이 담긴 보건·복지·고용 분야의 세부 부문별 자원배분을 살펴보면, 향후 5년(2026~2030년) 기초생활보장, 주택, 아동·보육 부문 지출의 연평균 증가율이 전체 보건·복지·고용 분야 지출의 연평균 증가율인 7.4%를 상회할 것으로 나타나고 있다. 기초생활보장 부문(연평균 13.0% 증가)은 사각지대 보완 및 맞춤형 지원 강화에 따라 빠른 지출 증가가 예상되고, 주택 부문(연평균 12.2% 증가)은 신혼부부 공공임대주택 추가 공급 등이 반영된 결과로 해석된다. 또한, 아동·보육 부문(연평균 9.0% 증가)은 아동기본수당·출산지원금 등 도입과 인구감소지역에 대한 추가지원 확대 등으로 인해 상대적으로 지출이 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

[보건·복지·고용 분야 투자계획: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026 ¹⁾	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
보건·복지·고용	2,652,262	2,890,223	3,101,693	3,317,689	3,525,158	7.4
기초생활보장	242,827	287,510	319,205	355,254	395,855	13.0
취약계층지원	65,432	72,839	76,752	80,169	83,617	6.3
공적연금	922,824	986,370	1,046,849	1,115,526	1,191,257	6.6
보 훈	67,753	73,220	72,845	74,392	74,786	2.5
주 택	384,265	439,755	490,631	564,470	609,616	12.2
사회복지일반	12,339	13,767	12,922	12,394	12,440	0.2
아동·보육	61,200	68,325	81,768	82,219	86,528	9.0
노 인	290,922	318,450	347,751	355,785	368,024	6.1
여성·가족·청소년	19,673	20,800	21,206	21,630	21,991	2.8
고 용	252,675	257,458	264,708	270,429	278,966	2.5
노 동	120,205	123,185	128,344	134,883	142,389	4.3
고용노동일반	8,261	8,976	9,649	10,225	10,841	7.0
보건의료	52,246	55,986	58,193	61,609	62,092	4.4
건강보험	143,291	154,662	161,888	169,595	177,506	5.5
식품의약품안전	8,348	8,919	8,982	9,109	9,250	2.6

주: 1) 국방 분야 이관소요(군인연금기금 4.7조원) 제외이며, 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 연평균 증가율이 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(2) 교육 분야

「2026~2030년 국가재정운용계획」은 교육 분야에서 여섯 가지 재정투자 중점 영역을 제시하고 있다. 먼저, 학령인구 감소와 산업·기술구조 변화 등 교육환경 변화에 대응해 교육재정 배분구조를 합리화하고 전생애 교육투자를 강화할 계획이다. 이를 위하여 지방교육재정교부금 산정체계를 개편하고, 학령기 중심의 교육투자를 영유아부터 대학, 성인·재직자로 이어지는 전생애 교육투자로 전환하겠다고 언급하고 있다.

두 번째는 지역대학을 지역의 교육·연구·산업혁신 거점으로 육성하겠다는 내용이다. 지역전략산업을 바탕으로 거점국립대의 경쟁력 있는 분야를 육성하고, 과학기술원·출연연·기업 등과의 협력을 통해 교육·연구 역량이 산업혁신으로 이어질 수 있도록 지원할 계획이다. 아울러 지역대학과 거점국립대의 역할을 분담하고, 교육과정·교원·시설·연구장비 등을 공동 활용하는 지역 단위 고등교육 협력체계를 강화하겠다고 명시하고 있다. 또한 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)를 기반으로 ‘학업-취·창업-정주’로 이어지는 선순환 구조를 구축하겠다고 언급하고 있다.

세 번째는 AI 대전환에 대응한 교육혁신 및 미래 핵심인재 양성이다. 대학 단계에서는 AI 기본교육과 활용 기회를 확대하고, 석·박사 단계에서는 AI와 전략적 첨단분야의 연구인재 양성을 강화하겠다는 방침이다. 또한 산업현장 인력 양성을 위해 AI·반도체 등 첨단분야의 단기 집중교육 및 산학연계 교육을 확대하고, 이공계 우수인재에 대해서는 학부-대학원-연구 및 취·창업으로 이어지는 성장단계별 지원체계를 강화하겠다는 계획이다.

네 번째로 영유아부터 대학까지 교육의 국가책임을 강화하고, 교육기회 격차를 완화하겠다고 제시하고 있다. 영유아의 경우 단계적인 무상교육·보육을 실현하면서 교사 대 아동 비율 개선, 돌봄 사각지대 보완 등을 통해 교육·보육서비스의 질을 높일 계획이다. 초·중등교육의 경우 학생 수와 지역 여건 등의 변화된 교육수요에 맞춰 재원을 효율적으로 배분하고, 취약계층 지원 및 학생 맞춤형 교육을 강화하겠다고 밝히고 있다. 고등교육의 경우 국가장학금 및 학자금대출 등을 통해 대학생의 부담을 경감하고, 지역 우수인재와 AI·이공계 등 국가적 육성이 필요한 분야 학생이 경제적 부담으로 학업을 중단하지 않도록 지원하겠다는 내용을 포함하고 있다.

다섯 번째 중점 영역으로는 산업전환에 대응한 직업·평생교육 강화 및 전국민의 역량개발 지원을 언급하고 있다. 직업계고는 현장 중심 교육을 강화하고, 직무교육 및 취업지원을 통해 학생들에게 양질의 일자리를 지원하겠다는 방침이다. 또한, 대학의 인적·물적 자원을 활용한 대학 기반 재교육을 강화하여 성인·재직자의 직무전환과 역량향상을 지원하겠다고 밝히고 있다. 나아가 평생교육이용권, K-MOOC, 학점은행제 등을 활용하여 국민의 학습 접근성을 높이고, 신기술·신산업 분야의 교육과정을 확충하여 평생학습 지원체계를 고도화할 계획이다.

여섯 번째로 성과 중심의 교육재정 운용으로 투자 효과를 극대화하겠다는 내용을 담고 있다. 지역인재의 취·창업-정착, 대학의 경쟁력, 산업·연구현장에서의

활용성과 등 정책목적에 부합하는 성과를 중심으로 점검하고, 성과가 낮거나 유사·중복되는 사업은 통합·재구조화할 방침이다. 또한, 확보된 재원은 지역대학 혁신, AI·첨단인재, 영유아 및 평생·직업교육 등 미래 교육수요가 높은 분야에 재투자하여 교육재정의 지속가능성과 투자효율성을 함께 제고하겠다고 명시하고 있다.

이러한 재정투자 중점과 더불어 정부는 네 가지 중점 제도개선 과제를 제시하고 있다. 구체적으로, 학령인구 변화에 대응해 교육재정 배분구조를 개편하고, 지역대학을 지역성장의 핵심거점으로 육성하겠다는 내용이다. 아울러 대학생부터 실무인재, 고급인재, 성인·재직자까지 연결되는 단계별 AI 인재양성체계를 구축하고, 경제적 여건이나 생애단계에 관계없이 필요한 교육을 받을 수 있도록 영유아부터 대학, 취업과 재교육까지 이어지는 교육지원 체계를 강화하겠다고 밝히고 있다.

[교육 분야 재정투자 중점 및 제도개선 과제: 2026~2030년 국가재정운용계획]

구 분	주요 내용
정책방향 및 재정투자 중점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육환경 변화에 대응한 교육재정 배분구조 합리화 및 전생애 교육투자 강화 ○ 지역대학을 지역의 교육·연구·산업혁신 거점으로 육성 ○ AI 대전환에 대응한 교육혁신 및 미래 핵심인재 양성 ○ 영유아부터 대학까지 국가책임을 강화하고, 교육기회 격차 완화 ○ 산업전환에 대응한 직업·평생교육 강화 및 전국민 역량개발 지원 ○ 성과 중심의 교육재정 운용으로 투자 효과 극대화
중점사업 및 제도개선 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학령인구 변화에 대응한 교육재정 배분구조 개편 ○ 지역대학을 지역성장의 핵심거점으로 육성하는 투자체계 구축 ○ AI 활용의 보편화와 산업수요를 연계한 인재양성체계 구축 ○ 생애주기별 교육기회 보장과 교육·일자리 연계 강화

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 내용이 담긴 교육 분야의 세부 부문별 자원배분을 살펴보면, 고등교육, 평생·직업교육 부문의 향후 5년(2026~2030년) 지출 연평균 증가율이 교육 분야 전체의 연평균 증가율을 상회할 것으로 나타나고 있다. 고등교육 부문(연평균 10.7% 증가)에는 교육재정 배분구조 개편, 지역대학 육성 등이 반영되어 있고, 평생·직업교육 부문(연평균 9.0% 증가)에는 전국민 역량개발 지원, 생애주기별 교육기회 보장, 교육·일자리 연계 강화 등의 내용이 반영되어 있다.

[교육 분야 투자계획: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
교육 분야	1,047,463	1,107,378	1,189,878	1,272,610	1,322,936	6.0
영유아 및 초·중등교육	868,884	897,354	958,000	1,023,140	1,056,923	5.0
고등교육	163,472	193,014	213,371	229,804	245,109	10.7
평생·직업교육	13,430	15,206	16,703	17,775	18,923	9.0
교육일반	1,677	1,803	1,804	1,891	1,981	4.3

주: 2026년은 제1회 추가경정예산기준

(이에 따라 연평균 증가율이 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 차세대디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로
국회예산정책처 재작성

II. 주요 이슈 분석

1

국민연금기금 분석

가. 현 황

국민연금기금으로 지출되는 사업 중 의무지출에 해당되는 사업은 국민연금 급여지급¹⁾으로, 「국민연금법」 제49조 등에 따라 국민연금 가입자에게 지급하는 노령연금·장애연금·유족연금 등의 급여를 지급하는 사업이다. 2027년 계획안에 편성된 국민연금 급여지급 사업의 지출 규모는 전년도 계획액 대비 4조 9,682억원(9.1%) 증액된 59조 4,767억원이며, 향후 2030년 73조 7,652억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 반영되어 있다. 이러한 수치는 NABO의 재정전망 결과와 차이가 있는데 자세한 내용은 분석의견 부분에서 후술한다.

[국민연금 급여지급 사업: 2027년도 계획안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	계획	계획안	국가재정운용계획			
국민연금 급여지급	545,085	594,767	625,637	681,423	737,652	7.9

자료: 대한민국정부, 「2026~2030년 국가재정운용계획」, 2026.

나. 분석의견

(1) 국민연금 급여지출 분석

국민연금 의무지출 추계 정확성 제고 노력 필요

NABO 전망 결과 의무지출에 해당하는 국민연금 급여지급 사업의 향후 5년 지출이 정부가 전망하는 규모를 상회할 것으로 예상되므로, 지출 소요 추계의 정확성 제고를 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)

1) 코드: 보건복지부 국민연금기금 7631-401

NABO의 중기재정전망 결과 2026년 국민연금 급여지출은 2026년 8월 말 집행 실적 등을 고려했을 때 당초 계획액 대비 약 1.3조원이 추가로 소요될 것으로 추산되었다. 또한, 2027년 기금운용계획안 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」과 비교할 경우, 2026년부터 2030년까지 5년간 정부가 계획하는 지출액보다 NABO가 전망하는 지출 수준이 지속적으로 더 높을 것으로 전망되었다. 이는 현재 가입자 수와 그들의 가입이력, 그리고 지속적으로 수급자 수가 누적되는 연금급여의 특성을 고려한 것이다.

[국민연금 급여지급 사업: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	55.8	61.5	66.7	73.5	81.9	10.1
국가재정운용계획(B)	54.5	59.5	62.6	68.1	73.8	7.9
차이(A-B)	1.3	2.0	4.1	5.4	8.2	[21.0]

자료: 국회예산정책처의 「2026~2030년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 재작성

국민연금연구원이 국민연금기금의 편성을 목적으로 매년 수행하는 중기재정전망 결과를 살펴보면, 그 결과가 NABO의 재정전망과 유사하게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 국민연금연구원은 2026년 6월 발간한 「국민연금 중기재정전망(2026~2030)」 보고서에서 국민연금 급여지급액이 2026년 56.0조원에서 2030년 81.7조원까지 연평균 9.9% 증가할 것으로 전망하고 있다. 이러한 점을 고려하면, 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 반영된 국민연금 급여지급액은 실제 지출 보다 낮을 가능성이 높아 보인다.

[국민연금 급여지급 사업: 국민연금연구원 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
국민연금 급여지급	56.0	62.7	68.0	73.8	81.7	9.9

자료: 국민연금연구원의 「국민연금 중기재정전망(2026~2030)」(2026.6.)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 관련하여, 최근 정부는 매년 국민연금연구원이 전망한 수준보다 낮은 수준의 급여지출을 예산에 편성하였다. 이에 실제 결산과의 오차율은 국가재정운용계획이 상대적으로 높게 나타나는 경우가 더 많은 것으로 나타난다.

[국민연금 급여지급: 국가재정운용계획·국민연금공단 전망·NABO 전망]

(단위: 조원, %)

구분	연도	결산 (A)	오차(결산과의 차이=B)			오차율(B/A)		
			국가계획	공단	NABO	국가계획	공단	NABO
2023	2023	39.0	△2.8	0.1	△0.02	△7.2	0.2	△0.05
~2027 전망	2024	43.7	△0.3	1.4	0.6	△0.8	3.2	1.3
	2025	49.7	△3.2	1.9	0.9	△6.5	3.9	1.8
2024	2024	43.7	△0.3	1.5	△0.2	△0.8	3.4	△0.4
~2028 전망	2025	49.7	△1.2	2.3	△0.7	△2.5	4.6	△1.5
2025	2025	49.7	△1.2	0.4	0.02	△2.5	0.8	0.03
~2029 전망								

주: 표머리의 “국가계획”은 국가재정운용계획을 의미
 자료: 각 연도 국가재정운용계획, 국민연금연구원의 중기재정전망, 국회예산정책처의 중기재정전망을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정부의 이러한 편성 경향은 반복되는 기금운용계획 변경으로 귀결되고 있다. 최근까지의 실적을 살펴보면, 당초 계획에 반영된 지출 규모가 실제 소요를 충분히 반영하지 못함에 따라 회계연도 하반기에 급여지급 예산 부족이 반복적으로 발생하여, 증액을 위한 계획 변경이 반복된 것을 확인할 수 있다. 기금운용계획 변경을 통한 증액 규모는 2022년 3조 5,188억원, 2023년 2조 8,572억원, 2024년 4,609억원, 2025년 1조 2,472억원 등이다.²⁾ 이에 더하여 앞서 살펴본 것과 같이 2026년에도 유사한 기금운용계획 변경이 이루어질 가능성이 높은 상황이다.

2) 모두 기획재정부와의 협의를 거쳐 10월 이후 계획 변경이 이루어졌다(2022년 10월 11일, 2023년 11월 16일, 2024년 11월 27일, 2025년 12월 4일 등).

[국민연금 급여지급 사업의 기금운용변경 및 집행 현황]

(단위: 억원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
당초계획(A)	291,726	306,085	362,287	433,729	484,133	545,085
최종계획(B)	291,726	341,273	390,859	438,339	496,605	545,085
지출금액(C)	291,368	340,201	390,402	437,048	496,605	-
B-A	0	35,188	28,572	4,609	12,472	-
C-A	△358	34,116	28,115	3,319	12,472	-

주: 2026년의 최종계획액은 9월 기준

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

최근 반복되는 국민연금기금운용계획 변경은 법에서 허용하는 범위를 초과한 것은 아니다. 금융성기금을 제외한 기금의 경우 예산의 변경과 달리 주요항목 지출 금액의 20%를 초과하지 않을 경우 국회 의결 없이 자체 또는 기획예산처와의 협의를 통해 변경할 수 있다.³⁾ 그러나 「국가재정법」 제70조 및 같은 법 시행령 제29조⁴⁾는 기금운용계획의 변경에 대하여 예측할 수 없거나 긴급한 소요가 발생한 경우, 또는 기존사업을 보완하는 제한적인 경우에만 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 국민연금 급여지출의 경우 기 수급자의 수급이력과 과거 가입자들의 가입이력을 바탕으로 합리적인 수준의 사전 예측이 가능한 의무지출이라는 점을 고려하면, 최근 반복 발생하고 있는 기금운용계획 변경은 법이 규정한 ‘예측할 수 없는 소요’라는 사유에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있다.⁵⁾

3) 금융성기금의 경우 30%를 초과하지 않을 경우에만 국회 의결 없이 변경할 수 있다.

4) 「국가재정법」

제70조(기금운용계획의 변경) ①기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.

〈후략〉

「국가재정법 시행령」

제29조(기금운용계획의 변경) ①기금관리주체는 법 제70조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 세부항목의 지출금액을 변경할 수 있다. 다만, 제3호의 경우에 있어서는 국회의 기금운용계획안 심사과정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 변경할 수 없다.

1. 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우
2. 긴급한 소요가 발생한 경우
3. 기존사업을 보완하는 경우

〈후략〉

5) 이에 대하여 보건복지부는 국민연금 급여지출에 물가상승률, 가입자·수급자의 제도 관련 의사결정 등 다양한 요소가 영향을 미쳐 정확한 사전예측에 한계가 있다는 입장이다. 그러나 정부가 예산안

더욱이, 국민연금 급여지출 사업은 의무지출 사업 중에서도 규모가 큰 사업에 속하기 때문에 더욱 엄밀한 추계가 중요한 사업이라고 할 수 있다. 의무지출에 대한 과소 편성이 반복될 경우 예산안 및 기금운용계획에 대한 국회 심의 시 국가재정의 건전성에 대한 정확한 판단이 어려워질 우려가 있기 때문이다. 또한, 국민연금기금을 포함하여 산출하는 통합재정수지 산출 시 재정착시를 일으키는 요인으로 작용할 가능성도 있다.

따라서 정부는 국민연금 급여지출에 대한 과소편성이 반복되지 않도록 노력하고 기금운용계획과 국가재정운용계획(중장기 기금재정관리계획)에 보다 신뢰할 수 있는 수치가 담길 수 있도록 추계의 정확성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

편성 시 고려하였던 물가상승률 예상치보다 실제 확정된 물가상승률이 더 낮았던 해에도 증액 변경이 필요했으며, 제도 관련 의사결정의 경우 요건을 갖춘 자가 수급 신청하지 않아 예상보다 급여가 적게 지출될 수는 있으나 요건을 갖추지 못한 자가 본인 의사에 의해 급여를 수급할 수는 없다는 점에서 반복되는 증액 변경을 충분히 설명하기 어려워 보인다.

(2) 국민연금 보험료 지원 분석

국민연금 보험료 지원 사업의 의무지출 분류 적정성 재검토 필요

일부 보험료 지원 사업의 경우 의무지출 요건을 갖추고 있으므로, 의무지출로 분류하여 관리할 필요가 있다.

정부는 「국민연금법」 및 관계 법령 등에 근거하여 저소득 사업장가입자, 저소득 지역가입자, 농·어업인, 가사근로자, 저소득 예술인, 실업급여 수급자 등 다양한 집단을 대상으로 국민연금 보험료를 지원하고 있다(자세한 지원 내용은 이하 [참고] 박스에 수록).

이에 더하여 2027년부터는 18세 도래 청년에게 국민연금 보험료 1개월분을 지원하는 청년 생애 첫 보험료 지원 사업이 신설된다(1월 시행 예정). 이때 보험료는 기준소득월액 하한액을 기준으로 산정되는데, 현재 국민연금의 기준소득월액 하한액은 41만원이다. 18세 도래 청년이 이미 국민연금 가입 이력을 보유한 경우에는 보험료 지원 대신 가입기간 1개월을 산입해준다. 이 사업은 국가가 국민연금 최초 납부이력을 조기에 형성하게 함으로써 향후 학업·군복무 등으로 발생하는 가입 공백에 대한 추후납부 기회를 확보하고,⁶⁾ 이를 통해 청년층이 장래 가입기간을 보완할 수 있는 기반을 마련하려는 취지가 있다.

[2027년 시행 예정 신규 국민연금 보험료 지원 사업]

구 분	지원 내용	근거법
청년 생애 첫 보험료 지원	○ 18세에 도래하는 청년에게 1개월분의 보험료(기준소득월액 하한액* 기준) 지원 * 2026년 9월 현재 하한액 41만원(2027년 6월까지 적용)	「국민연금법」 제100조의5 (2027.1.1. 시행)

주: 보건복지부가 제출한 2027년도 예산안에는 하한액이 42만원으로 반영되어 있음

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이상의 사업을 시행하기 위해 2027년도 예산안에 편성된 금액은 저소득 사업장가입자 보험료 지원 5,289억 400만원, 농업인 보험료 지원 1,348억 9,400만원 등 총 8,761억 5,700만원이다.

6) 현재 국민연금 보험료의 추후납부는 국민연금에 가입한 후 납부예외, 적용제외 기간 등에 대해서만 가능하다. 즉, 가입이력이 없는 기간에 대해서는 추후납부가 불가능하므로, 국가가 18세 도래 청년에게 최초 납부이력을 형성해줌으로써 추후납부 대상 기간을 늘려주고자 하는 목적이 있다.

[국민연금 보험료 지원 사업: 2027년도 예산안]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
합 계	1,007,248	1,076,802	876,157	△200,645	△18.6
실업크레딧	95,139	99,702	84,747	△14,955	△15.0
고용노동부 일반회계	31,720	33,234	28,249	△4,985	△15.0
고용보험기금	31,720	33,234	28,249	△4,985	△15.0
국민연금기금	31,699	33,234	28,249	△4,985	△15.0
저소득 사업장가입자 보험료 지원	702,637	739,454	528,904	△210,550	△28.5
저소득 지역가입자 보험료 지원	51,912	82,367	82,367	0	0.0
농업인 보험료 지원	148,316	144,807	134,894	△9,913	△6.8
어업인 보험료 지원	6,963	8,177	8,214	37	0.5
가사근로자 연금보험료 지원	1,587	1,695	1,709	14	0.8
예술인 국민연금 보험료 지원	694	600	16,380	15,780	2,630.0
청년 생애 첫 보험료 지원	-	-	18,942	18,942	순증

주: 실업크레딧의 경우 관련 운영비 등을 제외한 금액

자료: 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화체육관광부의 2027년도 예산안 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이 사업들은 모두 국민의 보험료 부담을 완화해줌으로써 보다 긴 기간의 가입 이력이 형성될 수 있도록 지원한다는 점에서 공통점이 있지만, 법률에 국가의 지급 의무와 지원 규모 결정방식에는 차이가 있다. 현재 국민연금 보험료 지원 사업은 모두 재량지출로 분류되어 관리되고 있으나, 실제 일부 사업의 경우 「국가재정법」이 규정하고 있는 의무지출의 요건을 갖춘 것으로 분석된다.

「국가재정법」 제7조제2항제4호의2는 의무지출에 대하여 “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출”로 규정하고 있다.⁷⁾ 이를 참고하여 각 사업들의 근거법을 살펴보면, 농어업인 보험료

7) 해당 법률에서 의무지출의 구체적인 범위는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는데, 이에 따라 「국가재정법 시행령」 제2조제3항에서 정하고 있는 의무지출의 범위는 다음과 같다.

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

지원, 실업크레딧, 청년 생애 첫 보험료 지원 사업은 의무지출의 요건에 부합하는 측면이 있다고 분석된다. 다른 보험료 지원 사업들의 근거 규정은 모두 국가가 연금보험료 중 일부를 지원할 수 있음을 규정하고 있는 반면, 농어업인 보험료 지원, 실업크레딧, 청년 생애 첫 보험료 지원 사업의 근거 규정은 국가의 지원 의무를 명시하고 있고, 지원 규모도 법률에 규정하고 있기 때문이다.

먼저, **농어업인 보험료 지원 사업**⁸⁾의 경우, 법률에 대상자(지역가입자인 농어업인, 지역가입자에서 임의계속가입자가 된 농어업인, 사업장가입자 또는 임의가입자에서 임의계속가입자가 된 농어업인)와 지원 수준(연금보험료의 50% 범위 내)이 명시되어 있다. 이때, 지원 수준의 경우 구체적인 수준을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으나, 이는 현재 의무지출로 관리되고 있는 부모급여의 경우에도 근거법인 「아동수당법」에 유사하게 규정⁹⁾되어 있는 상황이므로, 농어업인 보험료 지원 사업을 재량지출로 볼 근거는 명확하지 않다. 또한, 현행법상 농어업인에 대한 보험료 지원은 2031년 12월 31일까지 시행하는 것으로 규정되어 있으나, 이 사업은 1995년 시행된 이후 시행 기한이 지속 연장되고 있으며, 현재 의무지출로 관리되고 있는 건강보험 가입자 지원(예상수입액의 20% 상당) 사업 역시 기한이 2027년 12월 31일까지로 설정되어 있다는 점에서 이 역시 재량지출로 분류할 근거로 보기 어렵다.

마찬가지로, **실업크레딧**¹⁰⁾도 법률에 대상자(18세 이상 60세 미만인 사람 중 가입자 또는 가입자이면서 재산 또는 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기준 이하의 구직급여 수급자 중 신청자)와 지원 수준(최대 1년의 구직급여 기간)이 명시되어 있다.

8) 코드: 농림축산식품부 농어촌구조개선특별회계 4135-366 (농업인 건강연금보험료 지원 사업의 내역사업)
해양수산부 농어촌구조개선특별회계 3443-303 (어업인건강연금보험료 지원 사업의 내역사업)

9) 「아동수당법」

제4조(아동수당의 지급 대상 및 지급액)

〈중략〉

⑤ 제1항에도 불구하고 2세 미만의 아동에게는 매월 50만원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액을 추가로 지급한다.

10) 코드: 보건복지부 국민연금기금 7432-441, 고용노동부 일반회계 1232-351, 고용노동부 고용보험기금 1232-351

또한, 2027년 1월 시행될 **청년 생애 첫 보험료 지원**¹¹⁾ 역시 대상자(가입대상 중 18세 이상 27세 미만인 국민이 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 공단에 연금보험료의 지원을 신청한 경우)와 지원 수준(1회 연금보험료 지원 또는 1개월의 가입기간 추가 산입)이 모두 법에 명시되어 있다.

[국민연금 보험료 지원의 근거법]

구 분	근거법	
농어업인 보험료 지원	법률 제8541호 「국민연금법」 부칙 제7조	지역가입자인 농어업인과 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 농어업인에게는 제88조제4항의 개정규정에도 불구하고 2031년 12월 31일까지 본인이 부담할 연금보험료 중 100분의 50의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌구조개선특별회계에서 지원한다 .
	법률 제11143호 「국민연금법」 부칙 제7조	사업장가입자 또는 임의가입자에서 임의계속가입자로 된 농어업인(당연적용사업장의 근로자 또는 사용자이거나 제9조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다)에게는 제 88조제4항에도 불구하고 2031년 12월 31일까지 본인이 부담할 연금보험료 중 100분의 50의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌구조개선특별회계에서 지원한다 .
실업 크레딧	「국민연금법」 제19조의2	(제1항) 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람이 「고용보험법」 제37조제1항에 따른 구직급여를 받는 경우로서 구직급여를 받는 기간을 가입기간으로 산입하기 위하여 국민연금 공단에 신청하는 때에는 그 기간을 가입기간에 추가로 산입한다 . 다만, 추가로 산입하는 기간은 1년을 초과할 수 없다. 1. 18세 이상 60세 미만인 사람 중 가입자 또는 가입자였을 것 2. 대통령령으로 정하는 재산 또는 소득이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기준 이하일 것
청년 생애 첫 보험료 지원	법률 제21689호 「국민연금법」 제100조의5 (2027.1.1. 시행)	(제1항) 국가는 가입대상 중 18세 이상 27세 미만인 국민이 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 공단에 연금보험료의 지원을 신청한 경우에는 1회에 한정하여 그 신청일이 속하는 달의 연금보험료를 지원한다 . 다만, 연금보험료의 지원을 신청한 사람이 가입자 또는 가입자였던 자로서 연금보험료를 납부한 사실이 있는 등 보건복지부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 연금보험료의 지원을 갈음하여 그 신청일에 1개월을 가입기간에 추가로 산입한다.

자료: 해당 법률을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

11) 코드: 보건복지부 일반회계 2008-307

참고로, 현행 제도가 유지될 경우 2030년 기준으로 실업크레딧 지원에 1,314억원, 농어업인 보험료 지원에 1,307억원이 소요될 것으로 전망된다. 이는 제도운영비 등을 제외한 순 보험료 지원만 고려한 것이다.¹²⁾ 청년 생애 첫 보험료 지원의 경우, 보험료 지원을 “신청”하는 자에게 지원하도록 설계되어 있어, 향후 신청 규모 등 신청행태에 관한 자료가 축적되어야 합리적인 추계가 가능할 것으로 보인다.

[실업크레딧 및 농어업인 보험료 지원의 재정소요 전망: 2026~2030]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
실업크레딧 지원	1,044	1,111	1,180	1,248	1,314	5.9
농어업인보험료 지원	1,458	1,457	1,427	1,373	1,307	△2.7

자료: 국회예산정책처

이와 같이 세 사업은 지원여부가 행정부의 재량이 아니라 법률상 요건의 충족 여부에 따라 결정되는 구조이므로, 현행 재량지출 분류보다는 의무지출에 포함하여 관리할 필요가 있다. 의무지출적 성격을 가진 사업이 재량지출로 관리될 경우 재정 운용의 자율성, 중장기 재정위험, 지출구조조정 가능성 등에 대한 정확한 판단이 어려워질 수 있다. 의무지출과 재량지출의 구분은 단순한 예산 분류가 아니라 국가 재정의 실질적인 재정운용 여력과 재정정직성을 파악하기 위한 기초 정보이기 때문이다. 의무지출을 엄밀하게 관리하는 것이 필요한 이유는 향후 재정지출 중 정책결정자가 실제로 조정할 수 있는 부분이 어디까지인지를 정확히 식별하기 위한 것으로 볼 수 있다. 따라서 정부는 농어업인 보험료 지원 사업과 실업크레딧, 청년 생애 첫 보험료 지원 사업이 의무지출에 해당되지 않는지 그 성격을 면밀히 검토하고, 의무지출의 범위를 보다 엄밀하게 설정하여 관리할 필요가 있다.

12) 이 두 사업은 매년 보험료 지원 예산 편성액 전액이 국민연금공단에 이전되고, 부족분이나 잉여분 발생 시 차년도에 정산된다. 이 보고서의 전망은 그러한 사후 정산을 고려하지 않고, 당해 발생할 지원분만을 고려하였다. 실업크레딧 지원의 경우, 과거 실업자 수 대비 실업크레딧 지원자 수 비중과 전산업 평균 임금 대비 인건소득 70만원 미만자의 평균 소득 비중 등의 추이를 NABO의 실업자 수 및 평균 임금 전망치 등에 적용하여 추계하였다. 농어업인 보험료 지원의 경우, 과거 인구 대비 지원자 수 비중과 전산업 임금 대비 기준소득월액 106만원 미만자의 평균 임금의 추이를 국가데이터처의 장래인구 추계와 NABO의 평균 임금 전망치 등에 적용하여 추계하였다. 그 외 세부적인 수치는 과거 추이를 준용하였다.

[참고] 국민연금 보험료 지원 현황(2026년 기준)

구 분	지원 내용	근거법
실업 크레딧	○ 구직급여 수급자 중 보험료 25% 납입자에게 실업 전 평균 소득(상한액 70만원)의 50% 수준의 보험료를 최대 12개월 지원	「국민연금법」 제19조의2
저소득 사업장가입자 보험료 지원	○ 근로자 수 10인 미만 사업장의 저소득* 근로자에게 보험료의 80%(월 최대 87,400원)를 최대 36개월 지원 * 월평균보수 270만원 미만, 재산 6억원 미만, 종합소득 연 4,300만원	「국민연금법」 제100조의3
저소득 지역가입자 보험료 지원	○ 저소득* 지역가입자에게 보험료의 50%(월 최대 37,950원)를 최대 12개월 지원 * 기준소득월액 80만원 미만, 재산 6억원 미만, 사업·근로소득 제 외 소득 연 1,680만원 미만	「국민연금법」 제100조의4
농어업인 연금보험료 지원	○ 종합소득이 연 6,000만원 미만이고 재산세 과세표준액 합 계액이 12억원 미만 농어업인에게 보험료의 50%(월 최대 50,350원)을 지원 - 기간 제한 없음	법률 제8541호 「국민연금법」 부칙 제7조, 법률 제11143호 「국민연금법」 부칙 제7조
가사근로자 연금보험료 지원	○ 인증받은 가사서비스 제공기관의 저소득* 가사근로자에게 보험료의 80%를 최대 36개월 지원 * 월평균보수 270만원 미만, 재산 6억원 미만, 종합소득 연 4,300만원 미만	「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제18조
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 사람에게 보험료의 50%(월 최대 37,950원)를 일정 기간 지원 - 예술인 산재보험 가입자(최대 12개월 지원) - 예술인 고용보험 가입자(최대 6개월 지원) - 표준계약서 체결 예술인(최대 6개월 지원) - 표준계약 교육 이수자(최대 3개월 지원)	「예술인 복지법」 제4조 등

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

가. 현 황

사학연금기금은 「사립학교교직원연금법」에 따라 사립학교 교직원 등에 대한 연금 제도, 재해보상제도, 퇴직수당 제도 등을 실시하기 위해 조성된 기금이다. 이 기금의 수입은 각 제도별 급여를 지급하기 위해 개인과 학교 법인, 국가가 부담하는 부담금과 이를 운용함으로써 발생하는 이자수입 등으로 구성되고, 지출은 연금급여, 재해보상급여, 퇴직수당 급여와 기타 기금운영비 등으로 구성된다.

2027년 기금운용계획안에는 사학연금기금의 수입(수입총계에서 차입금 및 여유자금 회수 제외¹⁾)으로 2026년 계획 대비 3,703억원(5.1%) 증가한 7조 6,727억원의 징수 계획이 반영되어 있으며, 지출(지출총계에서 내부거래 및 여유자금 운용을 제외한 총지출)에 2026년 계획 대비 4,228억원(6.3%) 증가한 7조 1,351억원이 편성되어 있다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 사학연금기금의 수입이 2026년 7조 3,024억원에서 2030년 7조 9,626억원으로 연평균 2.2% 증가하고, 같은 기간 지출은 6조 7,123억원에서 2030년 8조 971억원으로 연평균 4.8% 증가할 것으로 전망하고 있다. 이러한 수치는 NABO의 재정전망 결과와 차이가 있는데 자세한 내용은 분석의견 부분에서 후술한다.

[사학연금기금: 2027년도 기금운용계획안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균
	계획	계획안	국가재정운용계획			증가율
수 입	73,024	76,727	76,253	77,855	79,626	2.2
지 출	67,123	71,351	74,764	77,814	80,971	4.8

주: 수입은 기금의 수입총계에서 차입금 및 여유자금 회수를 제외한 값이고(일반회계 전입금은 포함), 지출은 기금의 지출총계에서 내부거래 및 여유자금 운용을 제외한 값을 의미

자료: 사립학교교직원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)

- 1) 기금운용계획안과 예산안 분석 시에 일반적으로 차입금 및 여유자금 회수뿐만 아니라 내부거래도 제외하는 '총수입' 기준으로 규모를 파악하지만, 사학연금의 경우 내부거래인 일반회계 전입금은 국가가 부담하는 부담금(사회보험에 대한 보험료)이면서 제도의 주요 재원에 해당되므로, 이를 포함해야 사학연금의 정확한 수입 규모를 파악할 수 있다.

나. 분석의견

사학연금의 재정적 지속가능성 제고 노력 필요

사학연금기금으로 운영되는 사립학교 교직원 등에 대한 연금제도는 현재 연금부담금 수입이 급여 지출을 하회하고 있으며 향후 그 격차가 커질 것으로 전망되므로, 정부는 재정전전화 대책을 조속히 마련할 필요가 있다.

사학연금기금의 가장 큰 수입·지출원은 연금제도 운영을 위한 부담금과 연금급여 지출이다. 재해보상급여는 매년 지출되는 급여보다 수입으로 징수되는 부담금 규모가 더 커서 재해보상기금²⁾의 적립금이 누적되고 있는 상황이며, 퇴직수당은 그 해에 발생하는 퇴직수당 지급액을 국가와 법인이 부담하도록 되어있어 원칙적으로는 수지 균형이 유지되는 제도라고 할 수 있다.

사학연금제도는 연금부담금의 증가 속도보다 급여 지출의 증가 속도가 더 빨라 2022년부터 급여 지출 규모가 부담금 수입 규모를 상회하기 시작하였으며, 그 격차는 더 커지고 있는 추세이다. 연금부담금을 초과하는 지출 규모는 2022년 2,191억원에서 2025년 1조 2,448억원까지 확대된 것으로 나타난다.

[사학연금기금의 연금부담금 및 연금급여 결산액]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
연금부담금(A)	35,955	36,406	37,312	37,331	38,388	1.8
연금급여(B)	34,373	38,597	43,624	48,177	50,836	9.9
차이(A-B)	1,582	△2,191	△6,311	△10,846	△12,448	-

자료: 사립학교교직원연금공단

향후 사학연금의 연금급여 지출이 관련 부담금 수입을 상회하는 추세는 지속될 것으로 전망된다. NABO 전망에 따르면, 2026년에는 연금부담금 수입보다 1.4

2) 사학연금공단은 국가재정법상의 사학연금기금을 자체적으로 연금기금과 재해보상기금, 국립대퇴직수당으로 분리하여 운용하고 있다. 국립대퇴직수당기금의 경우 과거 서울대·인천대 등 국립대의 법인 전환 당시 재직자들의 공무원 신분으로서의 재직기간에 대한 퇴직수당을 공무원연금으로부터 이체 받아 적립한 것으로 향후 기존의 국립대가 법인으로 신규 전환되지 않는 한 다시 적립금이 발생할 가능성이 낮은 재원이라고 할 수 있다.

조원 많은 금액이 급여로 지출될 것으로 전망되며, 그 차이는 2030년 2.1조원까지 지속 증가할 것으로 전망된다. 이는 2025년 말까지의 실적치를 반영하여 추정한 유형별(교원·일반직원·병원직원)·성별·연령별·가입기간별 가입자 수 및 기준소득 월액과 현 재직자의 가입 이력을 바탕으로 최근 사학연금 가입자의 퇴직률·사망률 등을 적용하여 추정한 급여지출액이 반영된 결과이다. 이러한 추세가 지속될 경우 향후 사학연금기금의 재정은 악화될 것으로 전망된다.

[사학연금기금의 연금부담금 및 연금급여: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
연금부담금(A)	39,334	40,732	42,076	43,941	45,818	3.9
연금급여(B)	53,715	56,471	59,714	63,115	66,676	5.6
A-B	△14,381	△15,739	△17,638	△19,174	△20,858	-

자료: 국회예산정책처

그러나 현재 사학연금기금은 국민연금기금과 함께 관리재정수지 산출 시 제외되는 사회보장성기금에 해당하므로, 관리재정수지만으로 국가재정의 건전성을 평가할 때 사학연금의 재정 악화와 장래 재정위험이 충분히 고려되지 않는다는 문제가 있다. 정부는 현재 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금의 4개 기금을 ‘사회보장성기금’으로 별도 분류하여 국가의 관리재정수지 계산 시³⁾ 제외하고 있다. 기획예산처는 그 사유로 사회보장성기금이 보험료 수입과 급여 지출 구조 및 제도 성숙 단계에 따라 대규모 적자나 흑자가 발생할 수 있어 전체 국가재정수지에 크게 영향을 미치기 때문이라고 설명하고 있다.⁴⁾ 즉, 이러한 사회보장기금을 제외한 관리재정수지를 통해 더 명확하게 재정 건전성을 판단할 수 있다고 보고 있는 것이다.

그러나 재정수지에 반영되지 않는다고 하여 기금의 재정상태가 국가재정과 완전히 분리되는 것은 아니다. 특히 기금의 재정여건이 지속적으로 악화될 경우 향후

3) 2003년부터 2006년까지는 공적 자금 손실분의 국채 전환에 따라 악화된 수지가 상쇄되도록 공적자금상환기금 출연 원금을 포함하였다.

4) 기획예산처, 「2024회계연도 한국통합재정수지」, 2026.

제도개선이나 추가 재원 조달 필요성이 제기될 수 있으며, 이는 결국 국가재정의 부담으로 연결될 가능성도 있다. 「사립학교교직원 연금법」 제53조의7은 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다. 따라서 정부는 관리재정수지에 반영되지 않는 사학연금기금의 재정악화가 확대되고 있다는 점을 고려하여 해당 기금의 재정위험을 지속적으로 점검하고 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 개선 방안을 강구할 필요가 있다.

가. 현 황

고용보험은 근로자 등이 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 지급하여 생활안정과 구직활동을 도모하는 한편, 직업능력의 개발과 향상을 촉진하기 위한 사회보험으로, 관련 의무지출은 구직급여¹⁾와 모성보호급여²⁾ 등으로 구성된다. 2027년 계획안에는 2026년 계획 대비 2,226억원(1.4%) 증액된 16조 4,382억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 고용보험기금의 의무지출에 대한 재정소요가 2026년 16조 2,156억원에서 2030년 18조 4,222억원으로 연평균 3.2% 증가할 것으로 전망하고 있다.

[고용보험기금 의무지출: 2027년도 계획안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	계획	계획안	국가재정운용계획			
고용보험기금 의무지출	162,156	164,382	167,534	175,697	184,222	3.2
구직급여(순수)	115,376	116,799	118,498	122,052	125,503	2.1
모성보호급여	40,728	42,710	45,793	50,372	55,409	8.0

주: 이 외에도 고용보험기금 의무지출에는 조기재취업수당³⁾과 자영업자실업급여⁴⁾가 있음

자료: 고용노동부

고용노동부에 따르면 2027년 계획안에는 저소득층 출산전후휴가 급여 추가 지원이 반영되어 있으며, 동 제도는 출산전후휴가 중 무급기간 30일(미숙아 40일, 다태아 45일)에 대해 상한액을 적용하여 고용보험기금을 지원하던 기존 제도를 보완하여 저소득층 근로자의 경우 상한액을 적용하지 않고 통상임금의 100%를 지원하는 내용이다.

남 회 추계세제분석관(nhee@assembly.go.kr, 6788-3737)

1) 코드: 고용노동부 고용보험기금 1280-350

2) 코드: 고용노동부 고용보험기금 1345-358

3) 코드: 고용노동부 고용보험기금 1280-351

4) 코드: 고용노동부 고용보험기금 1292-350

[2027년도 계획안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화]

사업명	주요 정책 변화
모성보호 급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층 출산전후휴가 급여 추가 지원 반영 - 무급기간 30일(미숙아 40일, 다태아 45일)에 대해 통상임금 100% 지급

주: 2026년 10월 기준 기시행된 제도는 제외

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO의 중기재정전망 결과 고용보험기금 의무지출은 2026년 17.4조원에서 2030년 20.6조원으로 연평균 4.3% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간 NABO의 재정전망 규모가 중기재정운용계획보다 9.6조원 더 크다.

[고용보험기금 의무지출: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	17.4	18.2	19.0	19.8	20.6	4.3
국가재정운용계획(B)	16.2	16.4	16.8	17.6	18.4	3.2
차이(A-B)	1.2	1.8	2.3	2.2	2.1	[9.6]

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 구직급여와 모성보호급여의 수급자 수, 1인당 지원단가 등에 대한 차이에서 발생한다. 우선, 구직급여는 비자발적 사유로 실직한 고용보험 가입자가 재취업활동을 하는 경우 지원하는 사업이라는 점에서 전망기간 동안 임금 근로자 수, 취업자 수, 실업률 등 노동시장과 관련한 거시변수에 직접적으로 영향을 받는다. 따라서 NABO 재정전망과 국가재정운용계획은 임금근로자 수, 취업자 수, 실업률, 명목임금상승률 등 거시변수의 차이와 전망모형의 차이로 인해 재정소요에 있어 차이가 발생한 것으로 보인다.

또한, 모성보호급여는 고용보험 가입자가 출산전후휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 근무 등을 사용한 경우 등에 대해 지원하는 의무지출이다. 2026년의 경우 상반기 사업 추진 결과 높은 출생아 수와 육아휴직 사용자의 증가 등에 따라 육아휴직 급여의 계획액이 예상에 비해 빠른 속도로 집행되어 당초 계획액보다 추

가적인 재정지출이 소요될 것으로 예상되며, 이후에는 NABO 인구전망에 따른 출생아 수와 명목임금상승률 등 주요 거시변수의 차이와 전망모형의 차이로 인해 재정소요에 있어 차이가 발생한 것으로 보인다.

[고용보험 주요 의무지출 급여: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분		2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
구직급여 (순수)	NABO 전망(A)	11.7	12.3	12.9	13.4	13.9	4.3
	국가재정운용계획(B)	11.5	11.7	11.8	12.2	12.6	2.1
	차이(A-B)	0.2	0.6	1.0	1.2	1.4	-
모성보호 급여	NABO 전망(A)	5.2	5.4	5.7	5.9	6.2	4.8
	국가재정운용계획(B)	4.1	4.3	4.6	5.0	5.5	8.0
	차이(A-B)	1.1	1.1	1.1	0.9	0.7	-

자료: 국회예산정책처

나. 분석의견

고용보험 의무지출 국가재정운용계획 분석

정부는 지난 9월 1일 「고용보험 제도개편 방안」을 발표하였으나, 2026~2030년 국가재정운용계획에는 일부 제도개편 사항만 반영되었으므로, 제도 시행에 따른 중장기 재정건전성을 지속적으로 점검할 필요가 있다.

정부는 2026년 9월 1일 발표한 「고용보험 제도개편 방안」에서 일·가정 양립 계정의 신설, 구직급여 지급 시 무급휴일 제외, 실업급여 계정 보험료를 인상 등 6개 주요 제도개선 과제를 제시하였다. 이와 관련하여 정부는 연내 고용보험위원회 심의 등을 거쳐 관련 법률 및 하위법령의 개정을 추진하여 연내 법률 및 시행령 개정 등을 완료할 계획임을 밝힌 바 있다.

고용보험 제도개편 방안은 법률 개정사항과 시행령 및 고시 개정사항으로 구분되며, 「일·가정 양립 계정」의 신설, 출산전후휴가 급여 등의 「고용안정·직업능력개발 계정」 편입, 구직급여 지급 시 무급휴일 제외 등은 법 개정사항에 해당하고, 「실업급여 계정」 보험료를 인상, 구직급여 상한액 결정 방식 개편은 시행령 개정사항에 해당한다.

「고용보험 제도개편 방안」 주요 내용

구 분	주요 내용
법 개정사항	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (가칭)「일·가정 양립 계정」 신설 ◦ 출산전후휴가급여 등 「고용안정·직업능력개발 계정」으로 편입 ◦ 구직급여 지급 시 무급휴일 제외(주 7일 → 6일)
시행령 개정사항	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「실업급여 계정」 보험료율 인상(1.8% → 2.0%) ◦ 구직급여 상한액 결정 방식 개편(하한액의 103%)
고시 개정사항	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조기재취업수당 지급 제외 기준 하향(월 574만원 → 300만원 이상)

자료: 고용노동부 제출자료 및 고용노동부, 「고용보험 제도개편 방안」, 2026.9.1.

동 제도개편 방안 중 구직급여 지급에 있어 무급휴일을 제외하는 방안과 실업급여 계정 보험료율을 인상하는 방안, 조기재취업수당의 지급 제외 기준을 하향하는 방안 등은 고용보험기금의 향후 재정변화에 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 반면, 고용노동부에 따르면, 「2026~2030년 국가재정운용계획」에는 ‘구직급여 지급 시 무급휴일을 제외하는 방안’만 반영된 것으로 보인다. 그러나 다른 제도개선 방안 역시 고용보험기금의 재정건전성에 영향을 미칠 수 있으며, 특히 실업급여 계정에 대한 보험료율 인상은 보험료 수입 증가로 이어져 기금의 중장기 재정여건에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 과거 사례를 살펴보면, 고용보험기금은 2021년 9월 마련된 「고용보험기금 재정건전화 방안」에 따른 실업급여 계정 보험료율 인상(0.2%p)을 통해 재정수지가 다소 개선된 바 있다.⁵⁾

NABO 전망 결과, 실업급여 보험료율을 현행 1.8%에서 2.0%로 인상할 경우, 2027년 사회보장기여금 수입은 현행 보험료율을 유지하는 경우보다 약 1.8조원이 증가할 것으로 전망된다.⁶⁾ 실업급여 계정에 대한 보험료율 인상은 고용보험기금의 수입 및 재정수지에 영향을 미칠 수 있는 요인임에도 불구하고, 해당 제도 개편에 따른 재정효과가 국가재정운용계획에 반영되지 않은 상황이다.⁷⁾

5) 2022년 7월 1일 이후 실업급여 계정의 보험료율이 인상되었고, 2023년 결산 기준 동 계정의 재정수지가 전년 대비 개선된 바 있다.

6) 장래에 발생할 사회보장기여금 수입은 임금근로자 수, 실업률, 명목임금상승률 등 거시변수의 차이와 전망모형의 차이로 인해 실제 재정수입과 차이가 발생할 수 있다.

7) 2026년 9월 1일 발표되어 2027년 1월 시행 예정이나, 아직 구체적인 시행 시기가 확정되지 않은 상황이다.

실업급여 제정에 대한 보험료율 인상은 고용보험의 보험료 수입 등 중장기 재정에 지속적으로 영향을 미치는 만큼, 정부는 보험료율 인상에 따른 실업급여 제정의 재정수지 변화를 확인할 수 있는 재정전망 수치를 제시할 필요가 있다. 이를 통해 보험료율 인상에 따른 재정건전성 개선 효과를 지속적으로 점검하고, 이를 바탕으로 고용보험기금의 중장기 운용 방향을 설정할 필요가 있다.

[보험료율에 따른 고용보험 실업급여제정 사회보장기여금: NABO 전망]

(단위: 조원)

구 분	보험료율	2027	2028	2029	2030
사회보장기여금	1.8%	17.25	18.13	18.80	19.45
NABO 전망	2.0%	19.09	20.07	20.81	21.54

자료: 국회예산정책처

실업급여 제정에 누적된 예수금에 대한 중장기 상환계획 점검 필요

정부는 공공자금관리기금으로부터 예수한 원금에 대한 상환 부담이 특정 시기에 집중되지 않도록 실업급여 제정의 재정여건과 재정수요를 고려하여 중장기 상환계획의 적정성을 검토하고, 실현 가능한 상환 일정을 국가재정운용계획에 반영할 필요가 있다.

고용보험기금은 「고용보험법」 제82조제2항⁸⁾에 따라 ①고용안정·직업능력개발 사업 및 ②실업급여 제정, ③자영업자 고용안정·직업능력개발 사업 및 ④실업급여 제정의 4가지 제정으로 구분하여 관리되고 있다. 제정 간 내부거래는 금지되어 있으나, 제정별 재정여건에 따라 공공자금관리기금(이하 “공자기금”) 등과의 정부내부거래가 발생하는 특징이 있다.

이 중 실업급여 제정은 구직급여 및 모성보호 급여 등 주요 의무지출이 집행되는 제정으로, 2020년부터 2022년까지 코로나19에 대응에 따른 구직급여 지출 증가 등으로 인해 공자기금으로부터 총 7.7조원(각 10년 만기)을 예수하였고, 2026년에는 모성보호 급여에 따른 재정지출 수요를 충당하기 위하여 7,500억원을 예수한 바 있다.⁹⁾

8) 「고용보험법」

제82조(기금제정의 설치) ②제1항의 고용보험기금제정은 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여, 자영업자의 고용안정·직업능력개발 사업 및 자영업자의 실업급여로 구분하여 관리한다.

2026년 정부가 제출한 국가재정운용계획(2026~2030년)에는 추가적인 예수금이 편성되어 있지 않으나, 실업급여 계정에는 공자기금으로부터 기예수한 자금(8.5조원)이 누적되어 있어 2027년 계획안에는 기예수한 예수금에 대한 이자¹⁰⁾ 1,826억원이 반영되어 있는 상황이다. 국가재정운용계획에는 2026년부터 2030년까지 총 8,487억원의 예수이자가 반영되었고, 예수원금 상환은 2030년에 처음 반영되어 있다. 즉, 국가재정운용계획에는 2027년부터 2029년까지 예수이자만 반영되어 있으며, 2030년부터 기예수한 예수원금에 대한 상환을 시작하여 기예수한 예수원금 중 4조 3,000억원을 상환할 계획으로 보인다.

[고용보험기금(실업급여계정) 내부거래: 2027년도 계획안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	합계
	계획	계획안	국가재정운용계획			
공자기금 예수이자상환	1,394	1,826	1,830	1,826	1,611	8,487
공자기금 예수원금상환	—	—	—	—	43,000	43,000
기금예수금	7,500	—	—	—	—	7,500

주: 1. 전체지출은 내부거래 포함, 여유자금운용 제외

2. 2030년 이후에도 예수이자상환과 예수원금상환은 발생할 것으로 예상됨

자료: 고용노동부 제출자료, 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

공자자금으로부터 예수한 자금은 대부분 10년 만기로 예수되어 원금 상환기일이 2030년부터 2031년까지 집중되어 있다는 점에서, 만기일에 맞추어 2030년 이후 원금을 상환하는 방식은 일견 타당한 측면이 있다. 다만, 이러한 방식은 거치기간 동안 이자만 상환하므로 단기적인 재정부담을 줄일 수 있지만, 거치기간이 종료된 후 원금 상환이 집중되는 시점에서는 실업급여 계정의 재정부담을 가중시킬 우려가 있다. 또한, 거치기간 동안 원리금을 분할하여 상환하는 방식보다 전체 상환기간 동안 부담하는 이자 규모를 증가시킬 수 있다.

고용보험은 기본적으로 경제 침체기에 재정지출이 증가하여 재정수지가 악화되는 반면, 경기 호황기에는 재정수지가 개선되는 특징을 지닌다. 따라서 경제 위기 시 고용보험을 통한 노동시장 정책이 안정적으로 작동할 수 있도록 경제 안정기

9) 코드: 고용노동부 고용보험기금 94-943

10) 코드: 고용노동부 고용보험기금 9201-840

에 재정 여건을 체계적으로 관리할 필요가 있다. 또한, 실업급여 계정은 구직급여와 모성보호급여가 집행된다는 점에서 경기변동뿐만 아니라 제도 개선에 따른 지출 변화에도 영향을 받는다. 실제 동 계정은 2022년 공자기금으로부터 예수한 자금의 일부(3,532억원)를 조기 상환한 반면, 2026년에는 출생아 수 증가와 2025년 시행된 모성보호육아지원을 위한 제도 개선에 따른 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여 등의 수급자 수와 지급액이 증가하여 공자기금으로부터 예수금(7,500억원)을 지원받은 바 있다. 이는 실업급여 계정의 재정 여건과 자금 수요에 따라 공자기금으로부터의 예수와 상환이 반복될 수 있음을 보여준다.

따라서 정부는 고용보험기금의 중장기 재정건전성을 고려하여 예수원금 상환이 2030년 이후에 집중되지 않도록 실업급여 계정의 재정여건과 향후 의무지출 수요를 반영하여 단계적인 상환계획을 마련하고, 이를 국가재정운용계획에 반영할 필요가 있다. 특히 정부가 실업급여 계정의 보험료율을 인상할 계획을 밝힌 만큼, 보험료를 인상에 따른 추가 재원과 향후 재정수요를 함께 고려하여 상환계획을 마련하는 것이 바람직한 측면이 있다. 즉, 정부는 단기적인 재정 여건에 따라 상환 규모를 결정하기보다 중장기적인 재정 여건과 지출 수요를 고려하여 단계적인 상환계획을 수립하여 예수원금 상환 일정과 규모를 체계적으로 관리할 필요가 있다.

고용보험기금 재정수지 산출 기준 개선 필요

정부는 고용보험기금의 재정상황을 정확하게 파악할 수 있도록 국가재정운용계획에서 계정별 재정수지를 별도로 제시할 필요가 있다.

국가재정운용계획은 중장기적인 재정수입과 지출을 전망하고, 이를 토대로 재정건전성을 관리하면서 정부의 재원배분 방향과 재정운용의 기본방향을 설정하는데 목적이 있다. 이에 국가재정운용계획의 재정수지는 정부내부거래로 인한 수입과 지출의 중복 계산을 방지하기 위하여 정부내부수입과 정부내부지출을 제외하고 산정한다. 그러나 고용보험기금은 지출 성격을 구분하지 않고 예수금과 예탁금 등 정부내부거래를 포함한 적립금을 제시해 왔다. 이러한 방식은 정부내부거래를 포함한 고용보험기금의 전체적인 자금 흐름을 파악할 수 있다는 장점이 있으나, 기금 자체의 수입·지출과 정부 내부거래에 따른 자금 이동이 혼재되어 고용보험기금의 실제 재정 현황을 파악하기 어려울 수 있다.

한편, 고용보험기금은 법률에 따라 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여 계정, 자영업자 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여 계정의 4가지 계정으로 구분하여 관리되고 있으며, 각 계정별로 재정건전성이 상이한 상황이다. 그러나 국가재정운용계획은 계정별로 분리되지 않은 전체 재정수지를 제시하고 있어 개별 계정의 재정건전성을 파악하는 데 한계가 있다. 더욱이 「고용보험법」 제84조¹¹⁾는 실업급여 계정의 경우 연말 기준 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만에 해당하는 여유자금을 적립하고, 고용안정·직업능력개발 계정은 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만에 해당하는 여유자금을 적립하도록 규정하고 있다. 따라서 각 계정별 재정수지와 적립금 규모를 검토하여 대량 실업 등 장래의 재정위험에 대비한 재정 여력을 점검할 필요가 있다. 그러나 국가재정운용계획은 계정별 재정수지를 구분하여 제시하지 않고 있어 개별 계정의 재정 여건을 파악하기 어려운 측면이 있다.

따라서 고용보험기금의 재정 상황과 장래의 재정건전성을 파악할 수 있도록 국가재정운용계획도 정부내부거래를 제외한 기금의 재정수지를 제시하고, 계정별 재정수지를 분리하여 공표할 필요가 있다. 이를 통해 기금 전체의 재정건전성과 정부내부거래를 제외한 자체 재정여건을 구분하여 파악하고, 계정별 재정건전성을 체계적으로 점검·관리 할 수 있을 것으로 보인다.

[고용보험기금 재정수지: 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
자체수입	218,403	231,799	245,013	259,387	260,341	4.5
사업비	183,591	184,895	190,070	196,171	204,704	2.8
기금운영비	1,186	1,254	1,280	1,307	1,334	3.0
기금재정수지 ¹⁾	33,626	45,650	53,662	61,909	54,302	12.7

주: 1) 기금재정수지: 자체수입 - (사업비+기금운영비)

자료: 대한민국정부, 「2026~2030년 국가재정운용계획」, 2026.

11) 「고용보험법」

제84조 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

가. 현 황

산업재해보상보험(이하 “산재보험”)은 근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하여 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위한 사회보험으로, 관련 의무지출은 「산업재해보상보험법」(이하 “산재보험법”) 제36조제1항에 근거하여 지출하는 산재보험 급여¹⁾로 구성된다. 산재보험 급여는 동법 제36조제1항의 각 호에 규정된 8개 급여와 진폐에 대한 특례 규정에 따른 진폐연금으로 이루어져 있다. 2027년 계획안에는 전년 대비 4,783억원(5.9%) 증액된 8조 6,246억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 산재보험 의무지출에 대한 재정소요가 2026년 8조 1,463억원에서 2030년 10조 4,081억원까지 연평균 6.3% 증가할 것으로 전망하고 있다.

[산재보험 의무지출: 2027년도 계획안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	계획	계획안	국가재정운용계획			
산재보험 의무지출	81,463	86,246	90,606	96,920	104,081	6.3

자료: 고용노동부

고용노동부에 따르면 2027년 계획안에는 요양급여와 휴업급여의 선보장 제도 도입에 따른 추가재정소요와 산재보험급여 부정수급 예방중심 구조 전환 등에 따른 산재보험 급여 절감액 등이 반영되어 있다.

남 희 추계세제분석관(nhee@assembly.go.kr, 6788-3737)

1) 코드: 고용노동부 산업재해보상보험기금 4051-350

[2027년도 계획안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화: 산재보험 급여]

사업명	주요 정책 변화
산재보험 급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산재보험급여 선보장제도 <ul style="list-style-type: none"> - 업무상 재해 조사 기간을 법정화, 재해조사 기간 도과 시 급여의 일부 우선 지급 ○ 산재보험급여 부정수급 예방중심 구조 전환 등

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 중기재정전망 결과, 산재보험에 대한 의무지출은 2026년 8.8조원에서 2030년 10.3조원으로 연평균 4.1% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 정부 계획보다 2.0조원 크다.

[산재보험 의무지출: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	(단위: 조원, %) 연평균 증가율
						[합계]
NABO 전망(A)	8.8	9.2	9.6	10.0	10.3	4.1
국가재정운용계획(B)	8.1	8.6	9.1	9.7	10.4	6.3
차이(A-B)	0.6	0.6	0.6	0.3	△0.07	[2.0]

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 NABO의 중기재정전망이 최근 수급자 수 추이 및 1인당 지급 단가 등 실적치를 반영한 결과이며, NABO와 정부의 경제성장률, 명목임금상승률 등 거시경제변수의 차이, 그리고 전망모형의 차이로 인해 발생하는 것으로 보인다.

나. 분석의견

산업재해보상보험 의무지출의 전망의 정확성 제고 필요

정부는 산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환 등에 따른 재정절감액과 선보장 제도 도입에 따른 추가재정소요를 반영하여 국가재정운용계획을 추산하였으나, 이러한 제도변화가 산업재해보상보험에 미칠 재정적 영향을 지속적으로 점검할 필요가 있다.

국가재정운용계획에 따르면, 산재보험 의무지출은 2026~2030년 연평균 6.3% 증가할 전망이며, 이러한 전망에는 산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환 등에 따른 재정절감액과 2027년 하반기 도입 예정인 선보장 제도에 따른 추가재정소요가 반영되어 있다. 이 중 정부가 선보장 제도와 관련하여 2027년 계획안에 편성한 재정지출액은 436억원으로, 요양급여 167억원과 휴업급여 269억원으로 구성된다.

[산재보험 선보장 제도 도입에 따른 계획안 산출 내역]

구 분	사업대상자 수(명)	지원단가(만원)	합계(억원)
요양급여	7,872	212.0	166.9
휴업급여		341.4	268.8

자료: 고용노동부

그러나 산재보험의 의무지출에 관한 국가재정운용계획은 다음과 같은 측면을 검토할 필요가 있다.

첫째, ‘산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환’ 등에 따른 산재보험 의무지출 절감액 추계의 정확성을 검토할 필요가 있다. 일례로 2027년 계획안에 편성된 재정절감액 중 ‘산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환’은 데이터 및 인공지능(이하 “AI”)을 활용하여 보험급여 심사 및 부정수급 관리체계를 개선하는 것을 의미한다. 정부는 산재보험 급여의 지급이 인력 중심 사후 적발 방식에서 데이터와 AI를 활용하는 방식으로 전환됨에 따라 2027년에 약 800억원²⁾의 재정지출이 절감될 것으로 예상하였으며, 이후에도 유사한 수준의 절감액이 발생할 것으로 추정된다. 그러나 정부 제출자료에 따르면, AI 기반 장해등급 예측 모델은 2026년 연내 시스템 구축 후 2027년 1월에 전 소속기관으로 확대될 예정이며, AI 기반 진료비·약제비 심사시스템도 2026년 연내 시스템 구축 후 2027년 1월부터 적용될 예정이다. 따라서 현 단계에서는 이러한 정책 변화가 산재보험 급여의 재정지출에 미치는 영향을 정량적으로 검토하기 어려우며, 실제 발생할 재정절감 규모와 국가재

2) ‘산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환’에 따른 재정절감액은 800억원으로 이로 인한 구성은 다음과 같다.

① AI 의학자문모델 고도화 71,665백만원, ② AI 진료비·약제비 심사 2,173백만원, ③ RPA 자동심사 2,938백만원, ④ AI 장해등급 예측모델 1,877백만원, ⑤ 부정수급 탐지 시스템 1,375백만원

정운용계획에 반영된 절감액 간에 차이가 발생할 가능성이 있다. 이와 같은 정책 변화가 향후 5년간 상당한 수준의 재정적 변화를 수반할 것으로 예상됨에도 불구하고, 절감 규모 추계의 근거가 부족한 측면이 있다. 이처럼 정부가 계획한 재정지출 절감 규모는 아직 확정되지 않은 예상 성과를 기반으로 산출된 측면이 있으므로, '산재보험 급여 부정수급 예방중심 구조 전환' 등으로 인해 발생할 산재보험 급여의 지출 절감 규모의 적정성 및 정확성을 검토할 필요가 있으며, 실제 제도 시행 이후 지출 감소 규모를 확인하고 이를 바탕으로 추계의 정확성을 지속적으로 높여갈 필요가 있다.

둘째, 산재보험 급여 선보장 제도는 관련 법률안이 국회에 계류 중이므로, 향후 확정되는 지급요건과 지원 범위 등에 따라 제도 변경 사항을 반영하여 추계의 정확성을 지속적으로 점검할 필요가 있다. 선보장 제도는 업무상 재해 여부가 확정되기 전일지라도 산재보험 급여의 우선 지급대상으로 인정되는 경우 산업재해에 따른 산재보험 급여를 지급하여 재해근로자의 경제적 어려움을 완화할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 2026년 10월 현재 관련 법률안이 국회에 계류 중으로, 제도 시행에 필요한 법적 근거가 마련되지 않은 상황이다.

국가재정운용계획에 반영된 선보장 제도는 업무상 재해 여부 결정 건 중 처리기간이 90일을 초과한 경우와 관련한 사업대상자 수와 불승인을 등을 적용하여 산출한 것이다. 그러나 국회에 계류 중인 법률안별로 지급대상과 범위 등에 차이가 있어 실제 제도 시행 시 재정소요 규모가 달라질 가능성이 있다. 또한, 선보장 이후 최종적으로 보험급여 부지급 결정이 내려지는 경우 환수 규모에 따라 재정수입도 달라질 것으로 예상된다. 따라서 선보장 제도의 구체적인 내용이 확정되지 않은 상황에서는 국가재정운용계획에 반영된 재정소요의 규모를 적정성을 판단하는 데 한계가 있으므로, 향후 제도의 구체적인 내용이 확정되면 지급요건과 대상·범위 등을 반영한 재정소요를 재산정하여 합리적이고 객관적인 재정전망을 제시할 필요가 있다.

[개정안별 선보장 제도 대상]

구 분	우선지급 대상
의안번호 제2124915호 (우원식의원안)	- 재해조사 기간(업무상 사고 7일, 업무상 질병 90일, 역학조사 180일) 초과 - 재해조사 후에도 원인이 불명인 희귀질환의 경우
의안번호 제2205118호 (김태년의원안)	- 급여 신청 후 30일 이내 지급 여부가 결정되지 않은 경우로서 요양이나 생계보전 등을 위해 신속한 보상의 필요성이 있는 경우
의안번호 제2207438호 (박홍배의원안)	- 업무상 재해 인정 여부 결정 기간이 90일을 초과한 요양급여, 휴양급여
의안번호 제2207530호 (김태선의원안)	- 재해조사 기간(질병조사 60일, 역학조사 180일) 초과 - 고용노동부장관이 인정한 경우 - 의사 등의 신고에도 즉시 질병조사 미실시
의안번호 제2206812호 (박해철의원안)	- 보험급여 신청 후 업무상 질병 90일, 역학조사 180일 이내에 보험급여 지급 여부 미결정
의안번호 제2213106호 (윤준병의원안)	- 재해조사 기간(업무상 사고 7일, 업무상 질병 90일(30일 연장 가능), 역학조사 180일) 초과 - 재해조사 후에도 원인 불명 희귀 질병으로 대통령령으로 인정하는 경우 - 업무상의 재해로 인한 생계 곤란 - 고용노동부장관이 인정한 경우

자료: 의안정보시스템을 토대로 국회예산정책처 작성

산업재해보상보험및예방기금 공자기금 예탁 규모의 적절성 검토 필요

정부는 2030년까지 매년 5조 500억원을 산업재해보상보험및예방기금에서 공자기금에 예탁할 계획으로 국가재정운용계획을 편성하였으나, 산재보험의 성격을 고려할 때 예탁금 규모의 적정성을 검토할 필요가 있다.

산업재해보상보험및예방기금(이하 “산재보험기금”)은 「산재보험법」 제97조제2항3)에 근거하여 공공자금관리기금(이하 “공자기금”)에의 예탁금⁴⁾을 편성하고 있으

3) 「산업재해보상보험법」

제97조(기금의 관리·운용) ② 고용노동부장관은 다음 각 호의 방법에 따라 기금을 관리·운용하여야 한다.

1. 금융기관 또는 체신관서에의 예입(預入) 및 금전신탁
2. 재정자금예의 예탁

며, 2027년 계획안에 따른 예탁금은 전년과 동일한 수준인 5조 500억원이 편성되었다. 동 기간 산재보험기금 지출은 10.9조원으로 공자기금 예탁금은 전체 산재보험 지출액의 46.5%를 차지한다. 아울러 국가재정운용계획에 따르면, 산재보험기금은 2027년부터 2030년까지 매년 공자기금으로 5조 500억원을 예탁하여 공공목적의 재원으로 사용할 계획이다.

[산재보험기금 공자기금 예탁 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	결산	계획	계획안	국가재정운용계획		
산재보험기금 전체 지출(A)	100,662	104,720	108,702	113,509	119,822	127,101
공자기금 예탁(B)	48,500	50,500	50,500	50,500	50,500	50,500
비중(C=B/A)	48.2	48.2	46.5	44.5	42.1	39.7
예탁원금회수	48,501	48,501	50,500	50,500	50,500	50,500
예탁이자수입	1,670	1,484	2,018	2,550	3,127	3,703

자료: 고용노동부 제출자료 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

한편, 최근 5년간 산재보험기금 적립금은 안정적인 수입과 지출 구조를 토대로 연평균 5.2% 증가하였다. 산재보험기금 여유자금의 자산구성을 살펴보면, 2025년 기준 운용기간이 1년 미만인 단기자금의 비중은 5.3%에 불과한 반면, 중장기자산인 주식과 채권에 대한 투자 비중은 각각 39.1%와 43.3%로 나타났다.⁵⁾ 이러한 자산운용 구조는 산재보험기금이 안정적인 지출 구조 및 충분한 여유자금을 바탕으로 중장기적 관점에서 여유자금을 운용하고 있음을 보여준다. 이와 같이 동 기금의 안정적인 재정건전성에 따라 공자기금 예탁금도 매년 증가하여 적립금에서 공자기금 예탁금의 비중은 2023년 6.4%에 불과하였으나, 2027년 17.1%까지 증가할 것으로 예상된다.

3. 투자신탁 등의 수익증권 매입

4. 국가·지방자치단체 또는 금융기관이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입

5. 그 밖에 기금 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

4) 코드: 고용노동부 산업재해보상보험기금 9005-840

5) 참고로, 고용보험기금은 2025년 기준 단기자금에 대한 투자 비중이 전체 자산구성의 10.4%이며, 주식과 채권에 대한 투자 비중은 각각 19.7%와 59.8%이다.

[연도별 산재보험기금 공자기금 예탁 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
	결산			계획	계획안	
전체수입(A)	10.3	10.9	11.3	11.7	12.5	5.0
전체지출(B)	9.1	9.6	10.1	10.5	10.9	4.6
수지차(C=A-B)	1.2	1.3	1.2	1.2	1.6	8.2
적립금(D)	24.0	25.4	26.6	27.8	29.5	5.2
여유자금 운용	22.5	22.1	21.7	22.8	24.4	2.1
공자기금 예탁(E)	1.6	3.3	4.9	5.1	5.1	34.3
비중(F=E/D)	6.4	13.0	18.2	18.2	17.1	—

자료: 고용노동부

산재보험기금은 여유자금을 전담 자산운용사에 전액 위탁하여 운용하고 있고, 2025년의 경우 우호적인 자산운용 환경에서 16.65%의 수익률을 달성하였다. 반면, 공자기금의 예탁 수익률⁶⁾은 1.58%에 불과하며, 이러한 수익률 격차는 2026년 8월까지 이어지고 있는 것으로 보인다. 따라서 수익률이 낮은 공자기금으로의 예탁 규모가 확대된다는 것은 산재보험기금이 운용을 통해 기대할 수 있었던 여유자금 운용수익 상실에 따른 기회비용이 증가할 가능성을 의미한다. 특히 산재보험기금은 연간 수입액이 지출액을 초과하고, 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 예상된다는 점에서 중장기적 투자수익률 제고와 여유자금의 효율적 운용이 중요한 측면이 있다.

물론, 현행 「산재보험법」은 산재보험기금의 관리 운용의 방안으로 재정자금에의 예탁을 규정하고 있으므로, 공자기금 예탁은 법률에서 허용하고 있는 기금 운용 방식 중 하나로 볼 수 있다. 그러나 산재보험기금의 공자기금으로의 예탁이 법률상 허용된 운용방식이라는 점과 별개로, 예탁 규모가 확대될수록 산재보험기금의 운용 수익률과 공자기금 예탁 수익률의 차이에 따른 기회비용이 증가할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 특히 산재보험료율은 급여의 지출 규모나 재해예방 및 재해근로자의 복지증진에 드는 비용 등을 고려하여 매년 결정·고시된다는 점에서⁷⁾ 산재

6) 「공공자금관리기금의 예수·예탁 및 융자조건 결정기준」은 공공자금관리기금의 3년 이하의 경우 예수일 직전에 입찰로 발행된 3년만기 국고채권 낙찰금리로 정하도록 규정하고 있다.

보험기금의 운용 성과는 급여 지출에 필요한 재원을 보완하여 보험료 부담을 완화하는데 중요한 측면이 있다.

이에 공자기금 예탁금 규모는 여유자금의 위탁 운용 시 기대할 수 있는 수익과 공자기금 예탁을 통해 확보할 수 있는 수익률의 차이, 향후 필요한 재정소요 및 산재보험료율에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있으므로, 전체 적립금 중 적정 공자기금 예탁 비중에 대해 신중하게 검토할 필요가 있다.

[연도별 산재보험기금 여유자금 및 공자기금 예탁의 연간수익률]

(단위: %)

구 분	2022	2023	2024	2025	2026
산재보험기금 여유자금 수익률	△8.36	12.25	8.56	16.65	11.09
위탁운용	△8.36	12.25	8.56	16.65	11.09
공자예탁 수익률	2.07	4.08	3.70	1.58	1.08

주: 1. 2026년은 8월 기준

2. 여유자금 수익률은 공자기금을 제외한 것임

자료: 고용노동부

7) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」

제14조(보험료율의 결정) ③ 「산업재해보상보험법」 제37조제1항제1호, 제2호 및 같은 항 제3호가 목에 따른 업무상의 재해에 관한 산재보험료율(이하 제4항부터 제6항까지에서 "산재보험료율"이라 한다)은 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.

④ 산재보험의 보험관계가 성립한 후 3년이 지나지 아니한 사업에 대한 산재보험료율은 제3항에도 불구하고 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 「산업재해보상보험법」 제8조에 따른 산업재해보상보험및예방심의위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 사업의 종류별로 따로 정한다.

⑦ 「산업재해보상보험법」 제37조제1항제3호나목에 따른 업무상의 재해에 관한 산재보험료율은 사업의 종류를 구분하지 아니하고 그 재해로 인하여 같은 법에 따른 연금 등 산재보험급여에 드는 금액, 재해예방 및 재해근로자의 복지증진에 드는 비용 등을 고려하여 고용노동부령으로 정한다.

가. 현 황

건강보험은 국민의 질병 및 부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 제공하는 제도로, 관련 의무지출은 건강보험가입자 지원(일반회계¹⁾·기금²⁾), 공무원·교원 국가부담금보험료³⁾로 구성된다. 2027년 예산안에는 2026년 예산 대비 1조 1,707억원(8.5%) 증액된 14조 9,698억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 건강보험 제도 지원 의무지출에 대한 재정소요가 2026년 13조 7,991억원에서 2030년 17조 1,899억원까지 연평균 5.6% 증가할 것으로 전망하고 있다. 보건복지부에 따르면, 2027년 예산안에는 보험료 예상 수입액에 국고지원율을 곱하여 산정되는 건강보험가입자 지원(일반회계) 예산의 국고지원율을 현행 11.9%에서 12.3%로 인상하는 정책변화가 반영되었다.

[건강보험 의무지출: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
건강보험지원	137,991	149,698	156,760	164,236	171,899	5.6
건강보험가입자 지원(일반회계)	107,820	117,923	124,009	130,330	137,445	6.3
건강보험가입자 지원(기금)	19,351	20,116	20,576	21,191	21,175	2.3
공무원·교원 국가부담금보험료	10,820	11,659	12,176	12,715	13,279	5.3

주: 1. 2026년 예산은 제1회 추가경정예산 기준

2. 2028~2030년 예산은 국가재정운용계획(2026~2030년)상의 수치

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

임슬기 추계세제분석관(sg.lim@assembly.go.kr, 6788-4740)

1) 코드: 보건복지부 일반회계 4931-300

2) 코드: 보건복지부 국민건강증진기금 4932-300

3) 코드: 보건복지부 일반회계 4934-300

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화: 건강보험]

사업명	주요 정책 변화
건강보험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고지원율 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 보험료 예상 수입액에 곱하는 예산 편성상 국고지원율을 인상 <ul style="list-style-type: none"> · (현행) 11.9% → (2027년) 12.3%, (2028년~) 미공개

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 건강보험가입자 지원(일반회계) 재정전망 결과, 건강보험에 대한 재정지출은 2026년 10조 7,820억원에서 2030년 14조 8,537억원으로 연평균 8.3% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 3조 2,288억원 더 크다.

[건강보험가입자 지원(일반회계) 의무지출: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	107,820	122,313	131,400	139,745	148,537	8.3
국가재정운용계획(B)	107,820	117,923	124,009	130,330	137,445	6.3
차이(A-B)	0	4,390	7,391	9,415	11,092	[32,288]

주: 정부는 불용이나 정산없이 국고지원금을 교부하므로, 2026년은 NABO 전망치와 국가재정운용계획이 동일함

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 NABO와 정부의 건강보험료 수입액 전망치에서 발생하며, 수입액은 전망 방식의 차이와 향후 보험료를 반영 여부에서 달라진다. NABO는 가입유형별·연령별 가입자 수 및 보수·소득월액 등의 추이와 명목임금상승률, 명목 GDP 증가율 등의 향후 경제 환경 변화를 종합적으로 고려한 반면, 정부는 국고지원금 총액을 기반으로 간소화된 추계를 수행하고 있다. 정부의 보험료 수입 전망 방법에 대한 자세한 내용은 후술한다.

나. 분석의견

국고지원금 산정 기준인 보험료 예상 수입액 전망 모형 개선 필요

정부는 국고지원금 산정 기준인 보험료 예상 수입액을 정부 내 다른 전망과 상이한 축약형 모형으로 추계하여 오차가 반복되고 있으므로, 보험료 수입 전망 모형과 주요 가정을 「국민건강보험 종합계획」 및 국민건강보험공단의 전망과 정합성 있게 개선하여 전망의 신뢰성과 일관성을 제고할 필요가 있다.

「국민건강보험법」 제108조의2제1항4)은 국가가 매년 예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 국민건강보험공단에 지원하도록 규정하고 있다. 이처럼 국고지원금이 보험료 예상 수입액에 비례하여 산정되므로, 정부는 안정적인 국고지원금 지원을 위해 매년 보험료 예상 수입액을 정확하게 전망할 필요가 있다.

정부가 제출한 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 따르면 보험료 예상 수입액은 2026년 90.9조원에서 2030년 111.7조원으로 연평균 5.3% 증가할 것으로 전망된다.⁵⁾

[보험료 예상 수입액 추이: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025 결산액	2026	2027	2028	2029	2030
국가재정운용계획 (2026~2030년)	872,776 -	909,134 (4.2)	959,208 (5.5)	1,008,203 (5.1)	1,059,593 (5.1)	1,117,439 (5.5)

주: 1. () 안 수치는 전년 대비 증가율(2027년의 계획액은 2026년 예산액 대비 증가율)

2. 2026년과 2027년은 정부가 예산(안)에 기재한 보험료 수입을 기재하고, 2027년 이후는 국가재정운용계획상 국고지원금을 국고지원율(12.3%)로 나누어 계산한 수치임

자료: 정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

4) 「국민건강보험법」

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

5) 예산서의 국고지원금을 기재된 국고지원율로 나누어 역산한 예상 수입액은 2026년 905,051억원, 2027년 958,722억원으로 예산서 기재액보다 각각 4,083억원, 486억원 적다. 수입액과 국고지원금의 정합이 맞지 않으므로 이를 점검하여 정확한 정보를 제공할 필요가 있다.

그러나, 정부의 보험료 예상 수입액은 실제 수입액과 상당한 차이를 보여 왔다. 정부는 2021년부터 2023년까지 보험료 예상 수입을 실제 수입액보다 매년 2.7~5.3조원 낮은 수준으로 전망하였으며, 이에 국회 보건복지위원회는 2023회계연도 결산 심의 시 예상 수입액이 과소하게 계상되어 실 국고지원율이 낮게 나타나고 있음을 지적하고, 건강보험 재정의 안정적 운영 방안을 강구할 것을 시정요구로 의결한 바 있다.⁶⁾

[건강보험료 수입액과 정부 예상 수입액의 차이 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
건강보험료 수입액(A)	692,301 (10.8)	765,538 (10.6)	815,180 (6.5)	839,520 (3.0)	872,776 (4.0)	920,237 (5.4)
정부 예상 수입액(B)	664,901 (4.0)	727,540 (9.4)	761,822 (4.7)	846,022 (11.1)	875,646 (3.5)	909,134 (3.8)
차이(A-B)	27,400	37,998	53,358	△6,502	△2,870	11,103

주: 1. () 안 수치는 전년 대비 증가율(2021년의 계획액은 2020년 대비 증가율)

2. 건강보험료 수입액은 결산 기준이며, 2026년은 국민건강보험공단 2026년 건강보험료 수입 예산임

3. 정부 예상 수입액은 각 연도 확정예산 기준임

자료: 국회예산정책처

이후 2024년과 2025년에는 지역가입자 재산보험료 개편⁷⁾ 및 2024년·2025년 보험료를 동결 등의 영향으로 실제 수입 증가율이 둔화되면서 예상 수입액이 실제 수입액을 상회하였으나, 2026년에는 국민건강보험공단의 보험료 수입 예산(92조 237억원)⁸⁾이 정부 예상 수입액(90조 9,134억원)⁹⁾을 1조 1,103억원 상회하여 과소추계가 재차 발생할 가능성이 있다. 이처럼 추계 오차의 방향은 연도별로 상이하나, 2021~2025년 누계 기준으로는 예상 수입액이 실제 수입액보다 10조 9,384억원 적어 과소추계된 것으로 나타난다.

6) 2023회계연도 결산 시정조치 요구사항에 “건강보험재정에 대한 국고지원 관련 법정비율 준수 필요”라는 항목으로 포함되었다(예산결산특별위원회, 「2023회계연도 결산 심사보고서」, 2024.11.).

7) 지역가입자 대상 재산 기본공제액을 5,000만원에서 1억원으로 확대하고 자동차보험료를 폐지하였다.

8) 공공기관 경영정보 공개시스템 ALIO를 참조하였다.

9) 보건복지부는 2026년 예산안에 보험료 수입 89조 5,875억원, 국고지원금 10조 7,820억원으로 기재하였으나, 2026년 확정예산서는 예상 수입액을 90조 9,134억원으로 예산안보다 1조 3,259억원 높게 수정하였다. 다만, 그에 비례하는 국고지원금 규모가 함께 증액되지는 않았으며, 국고지원율을 12.0%에서 11.9%로 0.1%p 낮추어 기재하였다.

이러한 추계 오차가 정부가 전전년도 보험료 결산액에 보험료를 인상률과 최근 가입자 수 및 보수월액 증가율만을 반영하는 축약형 모형을 사용하는 데 기인할 수 있다. 국회예산정책처는 동 모형에 따른 과소추계 가능성을 지적한 바 있으나,¹⁰⁾ 2027년 예산안 역시 동일한 모형으로 추계된 것으로 나타난다. 국고지원금 규모를 결정짓는 핵심요소인 건강보험 수입 예상액 전망의 현행 추정 방식은 다음의 측면에서 한계가 있다.

첫째, 정부 내 다른 건강보험 재정전망과 추계 방법이 상이하여 전망의 신뢰성과 일관성을 확보하기 어렵다. 대외적으로 공개되는 건강보험 수입 전망에는 예산안 및 국가재정운용계획 외에 보건복지부의 「국민건강보험 종합계획」¹¹⁾과 국민건강보험공단(이하 “공단”)의 예산안 및 중장기재무관리계획이 있다. 이들 전망은 축약형 모형을 사용하는 예산안 및 국가재정운용계획과 달리 가입자격별로 인구구조와 거시경제 여건을 반영하여 가입자 수와 보수월액을 각각 전망하는 등 세분화된 전망 방법을 취하고 있다(아래 [표] 참조).

이처럼 대외적으로 발표하는 전망 결과와 재정전망 결과는 전망의 목적과 기준 시점에 적용되는 주요 가정 등 다양한 요인에 따라 달라질 수 있다. 다만, 정부 내에서 대외적으로 발표하는 하나 이상의 전망 결과가 상이하거나 상충할 경우 정부의 전망 결과에 대한 신뢰성을 담보하기 어려우므로 일관성을 확보할 필요가 있다.

10) 국회예산정책처, 「국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년): 복지 및 교육 분야」, 2025, pp.49~54.

11) 「국민건강보험법」 제3조의2에 따라 5년마다 수립하고 있으며, 2019년 「제1차 국민건강보험 종합계획」(2019~2023), 2024년 「제2차 국민건강보험 종합계획」(2024~2028)이 발표되었다.

[정부 계획상 건강보험 전망방법 차이]

담당 기관 구 분	보건복지부		국민건강보험공단	
	중기전망	예산안 및 국가재정운용계획	중장기재무관리계획	예산안
적용 사례	○ 「제2차 국민건강보험 종합계획」(2024~2028)	○ 2027년 예산안 및 「2026~2030년 국가재정운용계획」	○ 「2026~2030년 중장기재무관리계획」	○ 2026년 예산안
주기	○ 매 5년	○ 매년	○ 매년	○ 매년
전망 모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자격별¹⁾ 가입자 수²⁾×보수·소득월액³⁾×보험료율×징수율 1) 직장가입자(근로자·공무원·교원), 지역가입자 2) 직장: 국가데이터처 장래인구추계 대비 비율 전망, 지역: 최근 평균 월별 증감률 3) 보수월액 대비 명목 임금 비율 전망 ○ (필요시) 정책변화로 인한 수입변동분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전전년도 건강보험료 수입액×(1+전년도 보험료율 인상률)×(1+해당연도 보험료율 인상률)×(1+가입자 수 증가율)²×(1+보수월액 증가율)² ○ (필요시) 정책변화로 인한 수입변동분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직장보험료¹⁾ + 지역보험료²⁾ 1) (직장가입자×보수월액×보험료율)+연말정산 2) 세대수×세대당 보험료 ○ 중장기재무관리계획(결산기준) ○ 단년도 예산안(현금흐름기준) 	
전망 주요 가정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험료율 인상률: 1.49% 유지(‘23년 인상률) ○ 가입자 수 증가율: (직장) 최근 60개월 선형 회귀 비율, (지역) 최근 5년 월별 평균 ○ 보수·소득월액 증가율: 미공개 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2027년 보험료율 인상률: 1.48% ○ 가입자 수 증가율: 1.30% ○ 보수월액 증가율: 1.98% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가입자 수 증가율: (직장) 최근 4년 인구 대비 비율 회귀분석, (지역) 최근 3년 월별 증감률 ○ 보수월액 증가율: 최근 5년 NABO 명목임금 대비 보수월액 비율 회귀분석 ○ 세대당 보험료: 최근 5년 월별 증감률 	

자료: 보건복지부 및 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

둘째, 현행 예산안 및 국가재정운용계획에 적용되는 축약형 모형은 과거 증가율을 적용하므로 거시경제 여건 변화를 반영하기 어렵다. FnGuide 컨센서스(2026.9.10.)에 따르면 2026년 삼성전자와 SK하이닉스 영업이익 예상액은 640조 9,930억원이며 해당 실적은 2028년까지 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 국회예산정책처는 이를 반영하여 성과급을 포함한 명목임금상승률을 2027년 6.5%, 2028년 4.7%로 전망하였고,¹²⁾ 이를 건강보험료 수입 전망에도 반영하였다. 또한, 보건복지부 역시 2026년 9월 8일, 제15차 건강보험정책심의위원회에서 반도체 산업 호황 등에 따른 추가 보험료 수입 3.8조원을 고려하여 2027년 보험료율을 동결하였다고 밝혔다.

반면, 2027년 예산안에서는 2026년과 2027년의 보수월액 증가율을 동일하게 1.98%¹³⁾로 가정함에 따라 2027년 보험료 예상 수입액 증가율을 5.5%로 전망하였다. 이는 성과급 증가가 가시화되기 이전인 2025년에 수립된 「2025~2029년 국가재정운용계획」의 전망치 6.3%보다도 낮은 수준이다. 보수월액 전망에 국회예산정책처의 명목임금상승률을 활용하는 공단의 모형과 달리, 정부 모형은 임금 상승에 따른 보험료 수입 증가를 반영하기 어려운 구조로 판단된다. 이러한 모형 가정의 차이로 인해 NABO와 국가재정운용계획의 보험료 수입의 차이는 2026년 1조 6,626억원에서 2030년 9조 179억원까지 확대되는 것으로 나타난다.

[보험료 수입: 국가재정운용계획 및 NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	2030
국가재정 운용계획 (2025~2029년)	875,646 -	895,875 (2.3)	952,318 (6.3)	998,048 (4.8)	1,031,559 (3.4)	- -
국가재정 운용계획(A) (2026~2030년)	-	909,134 (4.2)	959,208 (5.5)	1,008,203 (5.1)	1,059,593 (5.1)	1,117,439 (5.5)
NABO(B) (2026~2030년)	-	925,760 (6.1)	994,411 (7.4)	1,068,292 (7.4)	1,136,140 (6.4)	1,207,618 (6.3)
차이(B-A)	-	16,626	35,203	60,089	76,547	90,179

주: 1. () 안 수치는 전년 대비 증가율(2026년의 계획액은 2025년 예산액 대비 증가율)

2. 2026년과 2027년은 정부가 예산(안)에 기재한 보험료 수입을 기재하고, 2027년 이후는 국가재정운용계획상 국고지원금을 국고지원율(12.3%)로 나누어 계산한 수치임

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

12) 국회예산정책처, 「2027년 NABO 경제전망: 2026~2030」, 2026.9.30.

13) 보건복지부 제출자료(2026.9.4.)

셋째, 현행 추계방법은 예산안 편성이 이듬해 보험료율 결정보다 선행되므로, 정부가 가정한 보험료율 인상률이 실제 결정과 달라질 수 있어 전망 결과의 신뢰성이 확보되기 어렵다. 정부는 2027년 보험료율 인상률을 1.48%로 가정하였으나, 2027년 보험료율은 예산안 국회 제출 이후인 2026년 9월 8일 7.19%로 동결되었다. 이를 반영할 경우 2027년 예상 수입액은 94조 5,219억원으로 1조 3,989억원 감소하고 증가율은 4.0%로 낮아지는바, 현행 5.5%의 증가율은 보수월액 증가율의 과소 가정과 보험료율 인상률의 과대 가정이 일부 상쇄된 결과로 볼 수 있다.

따라서 정부는 보험료 수입 전망 모형을 종합계획 및 국민건강보험공단의 전망과 정합성있게 개선하고, 보수월액 증가율 등 주요 가정에 임금 상승 등 거시경제 여건을 반영하여 전망의 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

국고지원 근거 규정의 적기 개정 및 산정 방식 개편을 통한 건강보험 재정 운영의 안정성 제고 필요

정부는 2023년과 같이 국고지원 집행이 지연되지 않도록 2027년 중 근거 규정을 개정하고, 이 과정에서 지원 규모의 정확성과 예측 가능성을 높일 수 있도록 국고지원금 산정 방식의 개편을 함께 검토할 필요가 있다.

「국민건강보험법」 제108조의2의 국고지원 규정은 2027년 12월 31일까지 유효한 일몰규정이다.¹⁴⁾ 정부는 근거 규정의 연장을 전제로 2028년 이후에도 현행 방식에 따라 국고지원금을 국가재정운용계획에 계상하고 있으나, 국고지원을 지속하기 위해서는 2027년 중 근거 규정의 개정이 필요하다.

2022년에도 국고지원 규정의 상시화와 단순 연장을 두고 의견이 엇갈려 유효기간 종료일(2022.12.31.)까지 법률 개정이 이루어지지 못하고 2023년 3월에야 유효기간을 5년 연장하는 대안이 의결된 바 있다.¹⁵⁾ 이에 건강보험 재정에 대한 국고지원이 하반기부터 집행되었고, 보건복지위원회는 예산 교부가 과도하게 지연되어 건강보험 운용의 예측가능성이 떨어지고 재무적 비용을 초래하고 있다고 지적

14) 「국민건강보험법」 부칙 <법률 제19445호, 2023. 6. 13.>

제2조(유효기간) 제108조의2의 개정규정은 2027년 12월 31일까지 효력을 가진다.

15) 2023년 3월 23일 일몰을 5년 연장하는 「국민건강보험법 일부개정법률안(대안)」을 의결하면서, “정부는 국고지원 확대 등 건강보험 재정의 국가책임 강화를 위해 노력한다”는 부대의견을 채택한 바 있다(보건복지위원회, 「국민건강보험법 일부개정법률안」 검토보고서, 2024.11.).

하였다.¹⁶⁾

이처럼 근거 규정의 개정이 늦어지면 국고지원 집행이 지연될 수 있으므로, 유효기간이 종료되기 전에 근거 규정을 개정할 필요가 있다. 아울러 이번 개정을 단순연장에 그치지 않고 현행 산정 방식의 한계를 보완하는 계기로 활용할 필요가 있으며, 이때 고려할 사항은 다음과 같다.

첫째, 보험료 예상 수입액의 추계 오차이다. 앞서 살펴본 보험료를 결정 시점에 따른 추계 오차는 모형을 정교화하더라도 보험료 예상 수입액을 기준으로 하는 한 해소되기 어려운 것으로 판단된다. 이에 확정된 결산액을 기준으로 적용하거나 결산 후 차액을 정산하는 방안을 검토할 수 있다. 제22대 국회에는 전전년도 결산상 보험료 수입액의 14~20%를 지원하도록 하는 「국민건강보험법 일부개정법률안」 4건이 발의되어 있으나, 동 방식은 지원 기준과 해당 연도 간에 2년의 시차가 발생한다는 한계가 있다. 반면, 현행과 같이 예상 수입액을 기준으로 예산을 편성하되, 결산 후 차액을 정산하는 방식은 해당 연도와의 연동성을 유지하면서 추계 오차를 해소할 수 있다는 장점이 있다.

「지방교부세법」 제5조제3항¹⁷⁾은 내국세·종합부동산세 등의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부세 차액을 늦어도 차차년도의 국가예산에 계상하여 정산하도록 규정하고 있으며, 다만 역시 건강보험 제도에 대한 정부 부담액이 법정 하한에 미달할 경우 결산 확정 후 부족분을 보전하도록 법제화하고 있다.¹⁸⁾

16) 2023 회계연도 결산 시정조치 요구사항 (96) 건강보험재정에 대한 국고지원 관련 법정비율 준수 필요

17) 「지방교부세법」

제5조(예산 계상) ③ 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

18) 국회예산정책처, 「건강보험 재정, 보험료만으로 지속 가능한가, -해외 건강보험의 '다른 선택」, 나보포커스 제163호, 2026.6.11.

[건강보험 국고지원 관련 「국민건강보험법 일부개정법률안」 계류 현황]

의안번호(발의일)	대표발의의원	주요내용
2202487 (‘24.8.1.)	장종태의원	○ 전전년도 결산상 보험료 수입액의 17% ○ 일몰규정 삭제
2202564 (‘24.8.5.)	남인순의원	○ 전전년도 보험료 수입액의 17% ○ 일몰규정 삭제
2202976 (‘24.8.20.)	소병훈의원	○ 전전년도 보험료 수입액의 14% ○ 일몰규정 삭제
2215829 (‘26.1.2.)	전진숙의원	○ 전전년도 결산상 보험료 수입액의 20% ○ 일몰규정 삭제
2220636 (‘26.8.19.)	한지아의의원	○ 해당 연도 보험료 예상수입액의 14% 이상 ○ 2032년까지 연장

주: 2026년 10월 4일 기준으로 발의된 법안들을 대상으로 함

자료: 의안정보시스템의 「국민건강보험법 일부개정법률안」의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 작성

둘째, 수입에 연동된 지원 규모의 변동이다. 건강보험은 지출 규모 전망을 토대로 보험료율을 결정하는 양출제입(量出制入) 방식으로 운영되고 있어,¹⁹⁾ 보험료 예상 수입액에 연동한 현행 국고지원도 간접적으로는 지출 규모를 반영하는 구조로 볼 수 있다. 그러나, 보험료 수입은 대외 경제여건에 따라 제도와 무관하게 변동할 수 있고, 보험료율이 지출과 관계없이 동결되는 경우에도 지출과의 연계가 약화되므로, 수입에 연동된 국고지원은 건강보험 재정 여건과 반대 방향으로 변동할 가능성이 있다.

예컨대 2027년 이후로는 최근 반도체 산업 호황에 따른 추가 보험료 수입으로 국고지원금 산정액이 증가할 것으로 예상되나,²⁰⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 정부는 동일한 수입 증가를 보험료율 동결의 근거로 활용하였다. 반면, 2025년에는 보험 급여비가 전년 대비 8.4% 증가하였으나, 보험료 수입은 4.0% 증가에 그쳐 지출 증가에 비해 국고지원의 증가폭이 제한적이었다.

19) 국민건강보험공단은 매년 5월 의약단체와의 협상을 통해 내년도 환산지수(수가) 계약을 체결하고, 8월 말에 내년도 건강보험료율을 결정하는 양출제입(量出制入) 방식으로 건강보험 제도를 운영하고 있다.

20) 건강보험료는 월별 보수월액 상한액이 1억 2,773만원(연 15억 3,281만원)이므로, 연봉 15억 3,281만원 이하의 직장가입자의 경우 성과급으로 인한 보수 증가분 전액이 보험료 상한과 관계없이 보험료 수입으로 납부될 것으로 예상된다.

이에 건강보험 제도에 대한 정부 지원이라는 취지를 고려하여 보험료 수입이 아닌 보험급여 지출을 기준으로 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 지출 기준 지원은 「국민건강보험재정건전화특별법」²¹⁾에 따라 지역가입자 보험급여비 및 관리운영비의 50%를 지원한 과거 사례가 있으며, 일본(후기고령자 급여비 지원)과 대만(보험경비에서 법정수입을 공제한 금액의 36% 이상 부담) 등에서도 운영되고 있다.²²⁾ 다만, 지출 기준으로 정부가 지원하는 경우 지출 관리 유인이 약화될 우려가 있으므로, 지원 비율의 상·하한 설정, 지원 대상 설정, 지출 평가와의 연계 등 보완 장치를 함께 마련할 필요가 있다.

이상의 산정 방식 개편은 지원 기준액을 보다 정확하게 산정하는 데 기여할 수 있다. 다만, 건강보험 국고지원금은 의무지출로 분류되고 있음에도, “예산의 범위에서”, “~에 상당하는” 금액을 지원하도록 하는 현행 규정상 실제 지원 규모는 매년 예산 편성 과정에서 국가재정 여건에 따라 조정될 여지가 있다.²³⁾ 이는 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 의무지출의 성격과는 차이가 있는 것으로 볼 수 있으며,²⁴⁾ 지원 기준액을 정확하게 산정하더라도 그 결과가 실제 지원 규모에 반영되는지를 담보하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서, 국고지원금이 의무지출로서의 성격에 부합하도록 관련 규정 재검토를 고려할 필요가 있다.

21) 「국민건강보험재정건전화특별법」(법률 제6629호, 2002.1.19. 제정·시행)

제15조 (보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 당해연도 지역가입자에 대한 보험급여비용과 지역가입자의 건강보험사업에 대한 운영비의 100분의 40에 상당하는 금액을 국고에서 지역보험급여비용등에 충당하기 위하여 공단에 지원한다.

② 보건복지부장관은 지역보험급여비용등의 100분의 10에 상당하는 금액을 국민건강증진법에 의한 국민건강증진기금에서 공단에 지원한다.

③공단은 제2항의 규정에 의하여 지원된 재원을 직장가입자·피부양자 및 지역가입자중 65세 이상의 노인에게 대한 보험급여에 사용하여야 한다.

22) 국회예산정책처, 「건강보험 재정, 보험료만으로 지속 가능한가, -해외 건강보험의 ‘다른 선택’-, 나 보포커스 제163호, 2026.6.11.

23) 이에 제22대 국회에 발의된 「국민건강보험법 일부개정법률안」 중 일부는 현행법상의 “예산의 범위에서”, “~에 상당하는” 금액을 지원하도록 한 규정을 제외하여 정부가 지원 규모를 탄력적으로 조정할 수 있도록 개정하고자 하였다. 예시로, 장종태의원 대표발의안(제2202487호)· 남인순의원 대표발의안(제2202564호)은 “예산의 범위에서”, “~에 상당하는” 규정을 모두 제외하였으며, 한지아의원 대표발의안(제2220636호)은 “~에 상당하는” 규정을 제외하였다.

24) 「국가재정법」 제7조는 의무지출을 “법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정 지출”로 정의하고 있다.

[건강보험 국고지원 산정 방식 비교]

구분	산정 방식	장점	한계	사례
현행	해당연도 보험료 예상 수입액 × 14% '상당하는' 금액	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추계 오차 발생 ○ 수입 변동에 종속 ○ 예산편성 여건에 종속 	-
① 결산 기준	전전년도 결산 보험료 수입액 × 일정 비율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추계 오차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시차 발생 ○ 수입 변동에 종속 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제22대 국회 계류 법안
② 결산 정산	예상 수입액 기준 편성 후 결산 차액 정산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추계 오차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후 정산 부담 ○ 수입 변동에 종속 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「지방교부세법」에 따른 내국세· 종합부동산세 등 ○ 대만 사례
③ 지출 기준	보험급여비 등 지출 × 일정 비율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수입 변동과 구분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지출 관리 유인 약화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내('02~'06년) ○ 일본, 대만 사례
④ 하한 설정	지원금액의 하한 설정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산편성 여건과 구분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가부담 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대만 사례

자료: 국회예산정책처

건강보험 기금 지원을 하락에 따른 재원조달방안 모색 필요

국민건강증진기금의 건강보험 지원금은 담배부담금 예상 수입액의 65% 상한에 맞추어 지원되어 보험료 수입 대비 지원율이 2021년 2.8%에서 2025년 2.1%로 낮아졌고 국가재정운용계획상 2030년 1.9%까지 지속 하락할 전망이므로, 정부는 기금 지원 관련 제도를 개선하고 추가 재원 확보 방안을 검토할 필요가 있다.

정부는 「국민건강보험법」 제108조의2와 법률 제6619호 「국민건강증진법」 부칙 제2항에 따라 건강보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액을 국민건강증진기금(이하 “기금”)에서 국민건강보험공단에 지원해야 한다. 그러나 같은 항 단서는 지원금액이 담배부담금 예상 수입액의 65%를 초과할 수 없도록 하고 있어 보험료 예상 수입액의 6%에는 미치지 못하고 있다.

[건강보험료 수입액과 국민건강증진기금 지원금 비율 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
건강보험료	692,301	765,538	815,180	839,520	872,776
실제 수입액(A)	(10.8)	(10.6)	(6.5)	(3.0)	(4.0)
실제 기금 지원금(B)	19,167	18,149	18,208	19,022	18,701
	(1.9)	(△5.3)	(0.3)	(4.5)	(△1.7)
보험료 수입 대비 지원금 비율 (B/A×100)	(2.8)	(2.4)	(2.2)	(2.3)	(2.1)

주: 실제 수입액 및 기금지원금 () 안 수치는 전년 대비 증가율(2021년은 2020년 대비 증가율)
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

즉, 현행 기금 지원 방식은 지원 규모의 상한이 예상수입액의 65%로 설정되어 있어, 담배부담금 수입 증가율이 보험료 수입 증가율에 미치지 못할 경우 보험료 예상 수입액 대비 기금 지원비율이 점진적으로 축소될 수 밖에 없는 구조적 한계가 있다.²⁵⁾ 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 따르면, 이러한 추이는 2030년까지 지속되어 보험료 예상 수입액 대비 기금 지원금 비율은 2026년 기준 2.1%에서 2030년 1.9% 수준까지 낮아질 전망이다. 반면, NABO 전망의 경우 동 비율은 2026년 2.0%에서 2030년 1.5%로 낮아져 기금 지원율의 감소폭이 더 클 것으로 예상된다.

이는 건강보험 재정 지원 확대를 통해 국가의 책임을 명확히 하려는 국정과제의 정책 의도에도 불구하고,²⁶⁾ 담배부담금 수입에 연동된 현행 기금 지원 방식이 건강보험료 수입 증가에 상응하여 지원하는 데에 한계가 있으므로 현행 기금 지원 방식의 적정성을 검토할 필요가 있다.

25) 다만, 담배부담금 예상수입액의 65% 이내를 지원하도록 한 단서 조항이 시행된 2007년에도 보험료 대비 기금 지원금은 4.5% 수준으로 법정 지원율인 6%에 미치지 못했다.

26) 국정과제 83번 과제 “지속가능한 보건의료체계로 전환”은 건강보험 재정 안정화를 위해 건강보험 재정 국고 지원을 확대하고, 보험료 부과체계를 소득 중심으로 지속 개편하여 공정한 부과기준 확립할 것을 제시한다.

[건강보험료 예상 수입액 대비 기금 지원율 추이: 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030
건강보험료 예상 수입액(A)	909,134 -	959,208 (5.5)	1,008,203 (5.1)	1,059,593 (5.1)	1,117,439 (5.5)
기금 지원금 : 담배부담금 65%(B)	19,351 -	20,116 (4.0)	20,576 (2.3)	21,191 (3.0)	21,175 (△0.1)
담배부담금 100%(C)	29,771 -	30,948 (4.0)	31,655 (2.3)	32,602 (3.0)	32,577 (△0.1)
보험료 예상 수입 대비 지원금 비율 (B/A×100)	(2.1)	(2.1)	(2.0)	(2.0)	(1.9)
보험료 예상 수입 대비 부담금 비율 (C/A×100)	(3.3)	(3.2)	(3.1)	(3.1)	(2.9)

주: 1. () 안 수치는 전년 대비 증가율

2. 보험료 수입은 국가재정운용계획상 국고지원금을 국고지원율(12.3%)로 나누어 계산한 수치임.

다만, 2026년과 2027년은 정부가 예산(안)에 기재한 보험료 수입을 작성함

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[건강보험료 예상 수입액 대비 기금 지원율 추이: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030
건강보험료 예상 수입액(A)	925,760	994,411	1,068,292	1,136,140	1,207,618
기금 지원금 : 담배부담금 65%(B)	18,576	18,525	18,498	18,493	18,508
보험료 예상 수입 대비 지원금 비율 (B/A×100)	(2.0)	(1.9)	(1.7)	(1.6)	(1.5)

자료: 국회예산정책처

다만, 실제로 제22대 국회에서 담배부담금 예상 수입액 한도를 삭제하려는 개정안이 발의되었으나,²⁷⁾ 단서조항을 삭제하고 담배부담금 전액을 지원하더라도 보

27) 단서조항을 삭제하고 전전년도 보험료 수입액의 3%를 기금으로 지원하도록 하는 장중태의원 대표 발의안(의안번호 제2202489호)과 단서조항을 삭제하고 전전년도 보험료 수입액의 6%를 기금으로 지원하도록 하는 소병훈의원 대표발의안(의안번호 제2202977호), 유효기간을 2032년까지 연장하고 해당연도 예상 수입액의 6% 이상을 지원하도록 하는 한지아의원 대표발의안(의안번호 제2220635호)이 발의되었다.

험료 예상 수입액의 6%를 충족하기는 어려운 상황이다. 나아가, 국민건강증진기금의 주요 재원인 담배부담금을 건강보험에 전액 지원할 경우, 금연교육, 보건의료 등 기금의 법정 사업 지속이 어려워질 수 있다. 따라서 정부는 건강보험 재정 안정화를 위해 관련 제도를 검토하고 추가 재원 확보 방안을 고려할 필요가 있다.

추가 재원 확보 방안으로는 보험료 외 재원을 다변화한 해외 사례를 참고할 수 있다. 프랑스는 알코올·담배·의약품 등 건강보험 지출과 연관성이 높은 항목에 사회보장목적세를 부과하고 있으며, 대만은 복권 수익과 담배에 부과하는 부담금의 일부를 건강보험 재원에 편입하고 있다.²⁸⁾ 국내에서도 가담음료에 부담금을 부과하여 국민건강증진기금 재원을 확충하려는 「국민건강증진법 일부개정법률안」²⁹⁾이 발의된 바 있다. 이러한 사례를 참고하여 기금 재원의 확충, 국고 지원율의 적정성, 미달분의 보전 방식 등 법정 지원율과 실제 지원 수준 간의 차이를 해소하기 위한 방안을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

국민건강증진기금 국고지원금 추계의 정확성 및 일관성 제고 필요

정부는 건강보험가입자 지원(기금)의 산정 기초인 담배부담금 예상 수입액을 과거 실적치를 연장하는 방식으로 추계하고 있고 동일한 과세 기반을 가진 개별소비세 담배 분과도 다른 증가율로 전망하고 있으므로, 담배 시장 여건 등을 반영하여 추계의 정확성을 높이고 두 전망에 공통의 전제를 적용하여 일관성을 확보할 필요가 있다.

먼저, 추계의 정확성 측면에서 정부는 연도별로 상이한 방법으로 과거 실적치를 연장하는 방식으로 담배부담금 예상 수입액을 추계하고 있다. 아래 표에 따르면, 2020년과 2022년에는 담배 반출량 전망과 담배부담금 단가에 기반하여 추계를 수행한 반면, 그 외의 연도에는 ‘최근 3년 또는 5년간 결산액 평균’ 또는 ‘최근 5년 연평균 증가율 적용’ 등 과거 실적치를 연장하는 총액 기준의 예산 배정이 이루어졌다. 특히 2023년 이후에는 담배 반출량에 기반한 추계가 이루어지지 않았으며, 2027년 예산안에서는 ‘최근 5년 담배부담금 결산액 평균’에 합성니코틴 예상 수입액을 더하는 방식이 적용되었다.

28) 국회예산정책처, 「건강보험 재정, 보험료만으로 지속 가능한가, -해외 건강보험의 ‘다른 선택’」, 나 보포커스 제163호, 2026.6.11.

29) 이수진의원 대표발의안(의안번호 제2216532호), 김선민의원 대표발의안(의안번호 제2216747호).

이러한 추계 방식은 담배 수요 및 공급 전망 등 시장 여건 분석에 기반하지 않고, 연도별로 적용 방식도 달라 추계 결과의 객관성과 일관성을 확보하는데 한계가 있다. 이 경우 국고지원금 규모가 예산 편성 과정에서 조정될 여지가 있고, 담배 시장 여건의 변화가 반영되지 않아 실제 수입과의 차이가 발생할 수 있다.³⁰⁾

실제로 2025년에는 담배부담금 수입이 부족하여 건강보험가입자 지원(기금) 예산 중 1,180억원이 불용되었다. 담배부담금 수입이 예산에 미치지 못해 불용이 발생하면 공단이 실제로 지원받는 금액이 예산에 미달하게 되므로 공단의 재정 계획 수립에 따른 운용에도 영향을 미칠 수 있다.

[정부의 건강보험가입자 지원(기금) 연도별 전망 방법 변화]

구 분	2020	2021	2022	2023
전망 방법	<ul style="list-style-type: none"> 담배 반출량 및 담배부담금 단가에 기반하여 추계 <ul style="list-style-type: none"> - 결련, 권련형 전자담배 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 최근 3년 담배부담금 결산액 평균 	<ul style="list-style-type: none"> 담배 반출량 및 담배부담금 단가에 기반하여 추계 <ul style="list-style-type: none"> - 결련, 권련형 전자담배 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5년 담배부담금 연평균 증가율(0.3%) 적용
구 분	2024	2025	2026	2027
전망 방법	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5년 담배부담금 결산액 평균 	<ul style="list-style-type: none"> 전전년도(2023년) 담배부담금 결산액에 최근 5년 연평균 증가율(1.42%) 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5년 담배부담금 결산액 평균 	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5년 담배부담금 결산액 평균 + 합성니코틴 예상수입액

자료: 각 연도 보건복지부 「예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(2-1)」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

둘째, 추계의 일관성 측면에서 담배부담금 전망은 동일한 과세 기반을 가진 개별소비세 담배분 전망과 일치하지 않는다. 개별소비세 담배분 역시 담배부담금과 마찬가지로 담배 반출량에 따라 그 규모가 결정되며, 두 항목은 동일한 과세 기반을 가지고 있다. 예시로, 권련의 경우 20개비당 담배부담금은 841원, 개별소비세는 594원으로 부과 수준은 담배부담금이 더 높지만, 주요 담배 유형에서 담배부담금의 부과액이 개별소비세의 약 142% 수준으로 유사하므로 담배반출량 변화에 따른 수

30) 보건복지부에 따르면, 제도 시행 초기로 합성니코틴 부담금 규모의 예측이 어려운 점을 감안하여 담배사업법 개정 당시 추계되었던 예상 수입액을 더하는 방식이 적용되었다.

입(세입) 증감 방향은 동일하게 나타나야 한다.³¹⁾ 2026년 4월 24일부터 연초를 원료로 하지 않은 니코틴(합성니코틴)을 원료로 한 제품도 담배에 포함되었으나, 이에 대한 개별소비세와 담배부담금을 모두 50% 감경하도록 하였으므로 두 항목의 동조성은 유지된다.

그러나 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 따르면, 건강보험가입자 지원(기금)은 5년간 연평균 2.3% 증가하는 반면, 개별소비세 담배분은 0.7% 증가하는 것으로 전망되었으며, 전망 기간 매년 기금 지원의 증가율이 개별소비세 담배분보다 높다.

두 전망은 모두 합성니코틴 과세분을 반영하고 있으므로 합성니코틴의 담배 편입만으로 이 차이를 설명하기는 어렵다. 특히 합성니코틴 감경 규정이 종료된 이후인 2029년에는 기금 지원의 전년 대비 증가폭이 확대되는 반면 개별소비세 담배분의 증가폭은 축소되는 등 두 항목의 추이가 서로 엇갈린다. 동일한 과세 기반과 고정된 단가 비율, 동일한 감경 구조를 고려하면 담배부담금이 개별소비세 담배분보다 빠르게 증가할 근거를 찾기 어렵다.

[국가재정운용계획상 기금 국고지원금 및 개별소비세 담배분 전망 차이]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
건강보험가입자 지원(기금) : 담배부담금의 65%	19,351 -	20,116 (4.0)	20,576 (2.3)	21,191 (3.0)	21,175 (△0.1)	2.3
개별소비세 담배분	18,741 -	19,258 (2.8)	19,507 (1.3)	19,600 (0.5)	19,300 (△1.5)	0.7

주: () 안 수치는 전년 대비 증가율
자료: 보건복지부, 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

31) 담배부담금과 개별소비세 담배분의 담배 유형별 부과 수준에는 차이가 있으나, 모든 담배 유형에서 담배부담금의 부과액이 개별소비세의 약 142% 수준에서 유사하므로(물담배 제외) 담배 반출량에 따른 두 항목의 수입(세입) 방향은 유사할 것으로 예상된다. 두 항목의 과거 수납액을 비교하여 이를 검증할 수 있겠으나, 기획예산처는 개별소비세의 세부항목별 징수결정액과 수납액을 공개하고 있지 않으므로 직접적인 비교가 불가능하다.

또한 이러한 차이의 방향은 전년도 계획과도 상반된다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서는 기금 지원금이 5년간 연평균 0.2% 감소하는 반면, 개별소비세 담배분은 3.8% 증가하는 것으로 전망되어 기금 지원금이 개별소비세 담배분보다 낮게 전망되었다.³²⁾

1년 사이 정부는 기금 지원 전망을 전년도 계획 대비 상향 조정한 반면, 같은 연도의 개별소비세 담배분 전망은 큰 폭으로 하향 조정하였다. 동일한 담배 반출량을 기반으로 하는 두 항목의 전망 방향이 서로 다를 뿐 아니라 그 괴리의 방향마저 해마다 바뀌는 것은 정부의 담배 시장 전망에 일관성이 부족함을 보여준다.

기금 국고지원금(담배부담금의 65%)이 2026년 이후 개별소비세 담배분과 동일한 증가율로 변동한다고 가정하면, 2027~2030년 지원금은 국가재정운용계획보다 4년간 총 1,256억원 적은 것으로 추계된다. 이는 정부의 기금 지원 전망에서 담배 시장 규모를 개별소비세 담배분 전망보다 낙관적으로 가정하고 있음을 의미한다.³³⁾³⁴⁾

32) [2025~2029년 국가재정운용계획상 기금 국고지원금 및 개별소비세 담배분 전망 차이]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
건강보험가입자 지원(기금)	19,882 (4.5)	19,351 (△2.7)	19,470 (0.6)	19,488 (0.1)	19,710 (1.1)	(△0.2)
개별소비세 담배분	20,543 (△2.1)	20,583 (0.2)	21,566 (4.8)	22,623 (4.9)	23,870 (5.5)	(3.8)

주: () 안 수치는 전년 대비 증가율(2025년은 2024년 대비 증가율)

자료: 보건복지부, 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

33) 기획예산처는 개별소비세 담배분 전망 방법을 공개하고 있지 않으므로 구체적인 가정을 파악할 수는 없다.

34) 참고로, 정부의 금연정책과 건강에 대한 관심 증가로 우리나라의 흡연율은 장기적인 감소 추세를 보이고 있으며(2010년 흡연율 27.5%, 2024년 16.7%), 총 인구도 2024년을 정점으로 줄어들어 흡연 인구 기반 자체의 감소로 담배 시장의 성장을 기대하기는 어려운 상황이다.

[국가재정운용계획상 개별소비세 담배분 증가율을 준용할 경우 추가재정소요 추계]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
건강보험가입자 지원(기금) : 담배부담금의 65%(A)	19,351	20,116	20,576	21,191	21,175	2.3
개별소비세 담배분 증가율 적용(B)	19,351	19,885	20,376	20,674	20,867	1.9
차이(B-A)	0	△231	△200	△517	△308	[△1,256]

주: (A)는 국가재정운용계획상 건강보험가입자 지원금이며, (B)는 2026년 기준 건강보험가입자 지원금이 국가재정운용계획상 개별소비세 담배분 증가율에 따라 인상된다고 가정한 건강보험 가입자 지원금임

자료: 국회예산정책처

따라서 정부는 담배 반출량 전망 등 실제 시장 여건과 합성니코틴의 담배 편입(2026.4.24. 시행)과 감경 규정의 유효기간 만료(2028.4.23.) 등 제도 변화를 연도별로 반영하여 추계의 정확성을 높이고, 담배부담금과 개별소비세 담배분 전망에 공통의 전제를 적용하여 추계의 일관성을 확보할 필요가 있다. 이를 통해 담배부담금 수입 부족에 따른 불용을 방지하고 건강보험 재정 지원의 예측 가능성을 제고하여야 할 것이다.

[건강보험가입자 지원(기금) 의무지출: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	18,576	18,525	18,498	18,493	18,508	△0.1
국가재정운용계획(B)	19,351	20,116	20,576	21,191	21,175	2.3
차이(A-B)	△775	△1,591	△2,078	△2,698	△2,667	[△9,809]

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

가. 현 황

노인장기요양보험은 고령 또는 노인성 질병으로 인해 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 등을 지원하는 제도이다. 정부 재정 측면의 노인장기요양보험 의무지출은 보건복지부 소관 노인장기요양보험 사업운영¹⁾ 사업으로, 장기요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 일반회계에서 지원하는 국가지원금, 공무원·사립학교 교원 등 장기요양보험료 국가부담금, 기타의 료급여수급권자 급여비용에 대한 국가부담금, 사업관리 비용, 재무회계 프로그램 운영비용 등으로 구성된다. 2027년 노인장기요양보험 사업운영 예산안은 전년대비 186억원(0.7%) 증가한 2조 6,035억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 노인장기요양보험 사업운영에 대한 재정소요는 2026년 2조 5,849억원에서 2030년 3조 278억원까지 연평균 4.0% 증가할 전망이다.

[노인장기요양보험 사업운영: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
노인장기요양보험 사업운영	25,849 (2.3)	26,035 (0.7)	27,253 (4.7)	28,725 (5.4)	30,278 (5.4)	4.0

주: () 안은 전년 대비 증가율임

자료: 보건복지부 제출자료 및 국가재정운용계획(2026~2030년)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2027년 예산안에는 장기요양보험료 예상수입액의 18.9%에 해당하는 국고지원금이 반영되어 「노인장기요양보험법」상 20%에 상당하는 기준²⁾보다 낮은 지원율이 적용되었다.³⁾

이소임 추계세제분석관(soimlee@assembly.go.kr, 6788-4742)

1) 코드: 보건복지부 일반회계 2231-303

2) 「노인장기요양보험법」

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

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화:
노인장기요양보험 사업운영]

사업명	주요 정책변화
노인장기요양보험 사업운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2027년 일반회계 국고지원을 인하 <ul style="list-style-type: none"> - (현행) 장기요양보험료 예상수입액의 20% → (정책 변화) 장기요양보험료 예상수입액의 18.9%

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책변화를 반영하여 NABO가 실시한 중기 재정전망 결과, 노인장기요양보험 의무지출은 2026년 2조 5,849억원에서 2030년 3조 4,838억원으로 연평균 7.7% 증가할 전망이다. 이는 국가재정운용계획의 연평균 증가율 4.0%보다 3.7%p 높은 수준으로 NABO 전망 규모가 5년간 1조 2,298억원 더 크다. 이러한 차이는 주로 NABO와 정부의 장기요양보험료 예상수입액 차이에서 발생하며, 자세한 내용은 분석의견에서 후술한다.

[노인장기요양보험 사업운영: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	25,849	27,501	29,955	32,295	34,838	7.7
국가재정운용계획(B)	25,849	26,035	27,253	28,725	30,278	4.0
차이(A-B)	-	1,466	2,702	3,570	4,560	[12,298]

자료: 국회예산정책처

- 3) 당초 보건복지부가 제출한 2027년 노인장기요양보험 사업운영 예산안에는 장기요양보험료 예상수입액이 12조 4,906억원, 국고지원율이 18.6%로 기재되어 있었으나, 보험료 예상수입액은 기재 오류로 12조 4,780억원으로 정정하였고, 최종적으로 2026년 9월 중 건강보험료율이 결정되면서 변동된 사항을 반영하여 예상수입액이 12조 2,960억원, 국고지원율이 18.9%로 수정되었다(2026년 10월 16일 기준).

나. 분석의견

중기 국고지원 계획의 산출 근거 적절성 검토 필요

정부는 국가재정운용계획상 노인장기요양보험의 연도별 국가지원금과 보험료 예상수입액을 공개하여 재정계획의 투명성을 확보하고 재정안정성을 도모할 필요가 있다.

정부의 국가재정운용계획에 따르면, 노인장기요양보험 의무지출에 대한 재정 소요는 2026년부터 2030년까지 연평균 4.0% 증가할 전망이다. 이는 2021~2025년 결산 기준 연평균 증가율 10.3%를 하회하는 낮은 수준이다. 이러한 증가율 차이는 전체 노인장기요양보험 의무지출의 약 90%를 차지하는 국가지원금 산정과 관련이 있는 것으로 보인다.⁴⁾ 국가지원금은 「노인장기요양보험법」 제58조⁵⁾에 따라 해당 연도 장기요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 국민건강보험공단(이하 “공단”)에 지원하도록 하므로 보험료 예상수입액 전망과 국고지원율은 국가지원 규모를 결정하는 주요 요인이다.

[노인장기요양보험 사업운영의 예·결산액 및 국가재정운용계획: 2021~2030년]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	결산					예산	예산안	국가재정운용계획		
예·결산액 및 운용계획	17,107 (20.6)	20,327 (18.8)	22,373 (10.1)	24,921 (11.4)	25,277 (1.4)	25,849 (2.3)	26,035 (0.7)	27,253 (4.7)	28,725 (5.4)	30,278 (5.4)
연평균 증가율	10.3					4.0				

주: () 안 수치는 전년 대비 증가율

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

4) 노인장기요양보험 사업운영 예산은 국가지원금, 공무원·사립학교 교원의 보험료에 대한 국가부담분 등으로 구성된다. 노인장기요양보험 사업운영 총예산 대비 국가지원금의 비율은 2026년 89.8%, 2027년 89.2% 수준이다.

5) 「노인장기요양보험법」

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

2027년 정부 예산안은 보험료 예상수입액이 전년 대비 6.0% 증가함에도 불구하고 국고지원율이 20.0%에서 18.9%로 인하되어 전년 대비 0.7% 증가하는 데 그쳤다. 다만 2027년 국고지원율 인하만으로 국가재정운용계획상 노인장기요양보험 의무지출의 상대적으로 낮은 연평균 증가율을 모두 설명할 수 있는지는 불분명하다. 정부가 2028년 이후의 보험료 예상수입액과 국고지원율을 제시하지 않으므로 중기 예산 증가율의 변화 요인을 확인하기 어렵기 때문이다.

이에 국가재정운용계획상 중기재정소요를 분석하기 위해 2028~2030년간 국가지원금과 보험료 예상수입액을 추정하였다. 우선 국가재정운용계획상 노인장기요양보험 의무지출에 2027년 기준 국가지원금의 비중 89.2%가 유지된다고 가정하여 국가지원금을 산출하였다.⁶⁾ 이어 국고지원율은 2027년 수준인 18.9%로 유지되는 것으로 가정하고, 이를 적용하여 보험료 예상수입액을 역산하였다.

추정 결과, 2026~2030년 동안 국가지원금은 연평균 3.9%, 보험료 예상수입액은 연평균 5.4% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 2021~2025년 결산 기준 국가지원금과 보험료 수입액의 연평균 증가율인 10.5%, 9.2%보다 각각 6.6%p, 3.8%p 낮은 수준이다.⁷⁾

6) 노인장기요양보험 사업운영 중 국가지원금의 비율은 2026년 89.8%, 2027년 89.2% 수준이다.

7) [노인장기요양보험 사업운영 보험료 수입액 및 국가지원금: 2021~2025년]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
국가지원금	15,190	18,052	19,916	22,268	22,679	10.5
보험료 수입액	78,886	92,975	103,927	107,772	112,294	9.2

주: 1. () 안 수치는 전년 대비 증가율

2. 국가지원금과 보험료 수입액은 결산 기준 값임

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작

[노인장기요양보험의 국가지원금, 국고지원율, 보험료 예상수입액: 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
노인장기요양보험 사업운영	25,849 (2.5)	26,035 (0.7)	27,253 (4.7)	28,725 (5.4)	30,278 (5.4)	4.0
국가지원금 ¹⁾	23,203 (2.3)	23,231 (0.1)	24,310 (4.6)	25,623 (5.4)	27,008 (5.4)	3.9
국고지원율 ²⁾	20.0	18.9	18.9	18.9	18.9	-
보험료 예상수입액 ³⁾	116,016 (2.3)	122,960 (6.0)	128,672 (4.6)	135,622 (5.4)	142,954 (5.4)	5.4

주: 1) 2026년, 2027년은 각각 예산 및 예산안 기준이고, 2028~2030년은 2027년 예산안과 같이 의무지출(노인장기요양보험 사업운영비)의 89.2%를 적용하여 산출함

2) 2026년은 예산 기준, 2027~2030년은 2027년 예산안에 제시된 18.9%를 적용함

3) 2026년, 2027년은 각각 예산 및 예산안 기준이고, 2028~2030년은 연도별 국가지원금을 국고 지원율로 역산하여 산출함

1. 음영 처리된 부분은 주1)~3)의 가정을 바탕으로 NABO가 추계한 값임

2. () 안은 전년 대비 증가율로, 2026년 수치는 2025년 예산 대비 증가율

자료: 국회예산정책처

앞서 현황에서 NABO의 노인장기요양보험 재정전망 규모는 국가재정운용계획 보다 5년간 약 1.2조원 크게 나타나고 있는데, 이러한 차이의 원인을 검토하기 위하여 국가지원금과 보험료 예상수입액을 비교하였다. NABO 전망 결과, 2026~2030년 국가지원금과 보험료 예상수입액은 각각 연평균 7.7%, 8.0% 증가할 것으로 예상되며, 이는 국가재정운용계획과 비교할 때 각각 연평균 3.8%p, 2.6%p 높은 수준이다.

NABO의 보험료 예상수입액은 NABO 건강보험료 수입액 전망치에 건강보험료 대비 장기요양보험료율을 곱하여 산정한다. 2027년 건강보험료 대비 장기요양보험료율(13.14%)은 건강보험료율을 따라 동결을 가정하였으며, 2028년 이후에는 2026년 소득 대비 장기요양보험료율 인상 추이를 반영하였다.⁸⁾ 다만, 국가재정운용계획에 적용된 2028~2030년의 보험료율은 확인할 수 없으므로 NABO 전망과의 비교에 한계가 있다.

8) 2027년 장기요양보험료율은 2026년 10월 말 결정되어 정부 예산안, 국가재정운용계획 및 본 보고서의 분석에는 미반영되었다.

[노인장기요양보험의 국가지원금, 국고지원율, 예상수입액: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
국가지원금 ¹⁾	23,203	24,686	26,889	28,989	31,272	7.7
국고지원율 ²⁾	19.1	18.9	18.9	18.9	18.9	-
보험료 예상수입액 ³⁾	121,645	130,666	142,326	153,442	165,523	8.0

주: 1) 2026년은 예산 수치를 반영하였고, 2027~2030년은 2027년 예산안과 같이 의무지출의 89.2%를 적용하여 산출함

2) 2026년은 NABO 보험료 예상수입액 대비 정부 예산 기준 국가지원금의 비중으로 산출된 값이며, 2027~2030년은 2027년 예산안에 제시된 18.9%를 적용함

3) NABO 건강보험료 수입액 전망에 기반함

자료: 국회예산정책처

한편, 노인장기요양보험 사업을 수행하는 국민건강보험공단(이하 ‘공단’이라 한다.)의 중장기 재무관리계획에 따르면, 2026~2030년 국가지원금과 보험료 예상 수입액은 각각 연평균 13%, 12% 증가할 것으로 전망되며 국가재정운용계획상 연평균 증가율과의 차이는 각각 9.1%p, 6.6%p이다. 특히 2027년 이후 공단의 국가 지원금 전망은 국가재정운용계획의 노인장기요양보험 의무지출 규모를 상회하는 수준으로, 두 기관의 전망 간에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다.

[노인장기요양보험의 국가지원금, 국고지원율, 예상수입액: 국민건강보험공단 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
국가지원금	23,203	28,403	31,217	34,406	37,895	13.0
국고지원율	20	20	20	20	20	-
보험료 예상수입액	120,445	142,013	156,086	172,028	189,477	12.0

자료: 보건복지부 제출자료(2026~2030년 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획)를 바탕으로 국회 예산정책처 재작성

분석 결과를 종합하면, 정부의 국가재정운용계획에 반영된 국가지원금과 보험료 예상수입액의 증가율은 과거 실적, NABO의 중기재정전망, 공단의 계획에 비해 각각 3.9~9.1%p, 2.6~6.6%p 낮은 수준으로 나타났다. 노인장기요양보험 의무지

출 예산의 대부분을 차지하는 국가지원금이 국고지원율과 보험료 예상수입액에 의해 결정되는 만큼, 정부의 중기재정소요가 적정한지를 검토하기 위해서는 이들 변수별 구체적인 산출 근거를 확인할 필요가 있다. 따라서 정부는 국가재정운용계획 수립 시 적용한 연도별 보험료 예상수입액과 국고지원율 등 주요 가정과 산출 근거를 제시하고, 이를 토대로 국고지원 규모와 사업운영 예산 전망의 적정성을 설명할 필요가 있다.

한편, 노인장기요양보험 재정수지는 최근 흑자 폭이 축소되고 있다. 재정수지는 2022~2025년간 1조 4,634억원(연평균 50.4%) 감소했으며, 이는 같은 기간 수입이 연평균 7.5% 증가한 반면 지출은 연평균 11.8% 증가하였기 때문이다. 이처럼 지출이 수입보다 빠르게 증가한 데에는 고령인구의 증가, 수가 인상 및 장기요양보험 이용 수요 확대⁹⁾ 등의 요인이 작용한 것으로 보인다. 장기요양보험 재정수지가 악화하고 있는 가운데, 정부의 중기재정계획이 이 같은 장기요양보험 지출 확대를 충당할 수 있는 수입을 적절히 반영하고 있는지 점검할 필요가 있다.¹⁰⁾

[노인장기요양보험 수입, 지출, 당기수지, 누적 준비금 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
수입(A)	136,605	150,721	161,296	169,733	7.5
지출(B)	119,941	136,966	152,937	167,703	11.8
재정수지(A-B)	16,664	13,755	8,358	2,030	△50.4
누적 준비금 ¹⁾	28,063	41,700	49,898	56,494	26.3

주: 1) 누적 준비금은 결산기준으로, 「노인장기요양보험법」 제51조와 「국민건강보험법」 제38조제1항에 따라 '그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야' 하므로 지출 증가와 함께 증가 추세를 보이고 있음

1. 수입, 지출, 재정수지는 현금흐름 기준

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

9) 국회예산정책처, 「2026 대한민국 사회보험」, 2026.7.6.

10) 「노인장기요양보험법」 제8조제1항^{*}에 따라 장기요양보험료는 지출 규모에 맞추어 수입 규모를 정해야 한다(양출제입의 원칙).

^{*} 「노인장기요양보험법」

제8조(장기요양보험료의 징수) ① 공단은 장기요양사업에 사용되는 비용에 충당하기 위하여 장기요양보험료를 징수한다.

이상의 논의를 종합하면, 정부의 국가재정운용계획상 노인장기요양보험 사업운영 의무지출은 과거 실적과 기관별 전망보다 낮은 증가율을 보이고 있지만 정부는 2028년 이후 기간의 국가지원금 산출을 위한 보험료 예상수입액과 국고지원을 등은 구체적으로 제시하지 않고 있다. 특히, 정부가 「제3차 장기요양기본계획(2023~2027)」에서 재정 안정성과 지속가능성을 주요 과제로 제시한 만큼, 현재의 수입 전망과 국고지원 규모가 향후 재정수요를 적절히 반영할 수 있는지 국회가 점검할 수 있도록 관련 가정과 주요 산출 근거를 공개할 필요가 있다. 더불어, 예산 편성 시 향후 늘어나는 지출 수요에 대한 고려도 수반되어야 할 것으로 보인다.

가. 현 황

기초연금은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 매월 급여를 지급하는 사업으로, 2027년도 기초연금 지급 사업¹⁾에 대한 예산안에는 2026년 예산 대비 2조 5,152억원 증액된 25조 6,530억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 기초연금 지급 사업에 대한 국비 재정소요가 2026년 23조 1,378억원에서 2030년 30조 862억원까지 연평균 6.8% 증가할 것으로 전망하고 있다.

[기초연금 지급 사업: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
기초연금 지급	231,378	256,530	282,970	291,649	300,862	6.8

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이는 기초연금의 대상자를 소득수준별 세 구간으로 나누어 급여를 차등 지급하는 것으로의 제도 변경을 반영한 것이다. 정부는 2027년 4월부터 기초연금의 대상자를 소득수준에 따라 세 구간으로 구분하고(노인의 소득 하위 30% 이하, 30% 초과 45% 이하, 45% 초과 70% 이하), 2027년 기준연금액(감액이 적용되지 않은 최대 급여액)을 각각 월 38만원, 35만 8,790원(전년도 소비자물가상승률에 따라 인상), 34만 9,700원(2026년 기준연금액 동결)으로 설정하고, 소득 하위 45% 이하 부부 동시 수급자에 대한 감액률을 현행 20%에서 10%로 축소하겠다는 계획을 발표하였다. 또한, 2027년 7월부터는 직역연금 수급자 및 그 배우자도 소득선정액 기준을 충족하면 기초연금의 지급 대상자가 될 수 있도록 하겠다는 방침도 제시하였다. 다만, 2026년까지 기초연금 지급 사업에 포함된 제도운영비는 2027년부터는 별도 세부사업(기초연금 운영지원²⁾)으로 분리되어 집행될 계획이다.

김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)

1) 코드: 보건복지부 일반회계 2131-300

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화: 기초연금]

개편 전	개편 후(안)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 65세 이상 노인의 소득 하위 70%인 사람에게 월 급여 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 2026년 기준 월 최대 349,700원 <ul style="list-style-type: none"> · 매년 전년도 소비자물가상승률에 따라 인상 ○ 부부 동시 수급 시 20% 감액, 국민연금 수급액에 따른 감액, 소득역전 방지 감액 적용 ○ 직역연금 수급자(일시금 외 연금 수급자) 및 그의 배우자는 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 범위(노인의 소득 하위 70%)는 유지하되 소득수준에 따라 3구간으로 나누어 차등지급('27.4월~) <ul style="list-style-type: none"> - 2027년 기준 월 최대 급여액 <ul style="list-style-type: none"> · 소득 하위 30%: 월 380,000원 · 소득 하위 30% 초과 45% 이하: 전년도 소비자물가상승률에 따라 인상(정부안 기준 월 358,790원) · 소득 하위 45% 초과: 전년도 급여 수준(월 349,700원)으로 동결 ○ 소득하위 45% 이하에 대한 부부감액률을 현행 20%에서 10%로 인하('27.4월~) ○ 소득인정액이 선정기준액 이하 직역연금 수급자(연금 수급자) 및 그의 배우자도 지급 대상에 포함('27.7월~)

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO의 재정전망 결과, 기초연금에 대한 재정지출은 2026년 21조 8,223억 원에서 2030년 32조 8,749억 원으로 연평균 10.8% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 중기재정운용 계획보다 6조 3,937억원 더 크다.

[기초연금 지급 사업: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	218,223	272,192	296,341	311,820	328,749	10.8
국가재정운용계획(B)	231,378	256,530	282,970	291,649	300,862	6.8
차이(A-B)	△13,155	15,662	13,371	20,171	27,887	[63,937]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함

자료: 국회예산정책처

2) 코드: 보건복지부 일반회계 2131-306

이러한 차이가 발생하는 주요 원인은 전망 방식의 차이 때문이다. 보건복지부는 수급자 중 전액 수급자 수 대비 감액 수급자 수 비(ratio)를 83.7:16.3으로, 전액 수급자가 수령하는 기초연금액 단가 대비 감액 수급자가 수령하는 기초연금액 단가 비율은 16.3%로 모든 소득계층에 동일하게 적용하여 2027년도 예산안을 산출하였다. 2028년부터 2030년까지 국가재정운용계획에 대해서는 정부가 구체적인 산출 근거를 제시하지 않고 있다. 반면, NABO의 경우 과거 수급자 정보를 바탕으로 소득계층별 감액수급자 수 비중과 전액 수급액 대비 감액 수급액 비율의 대리변수(proxy)³⁾를 도출한 후 해당 추이가 유지되는 것으로 가정하여 전망하였다. 과거 수급자 정보 분석 결과, 소득수준이 낮아질수록 국민연금 수급률이 낮고 소득인정액 수준이 낮으므로 급여를 감액하여 수급하는 사람의 비율이 낮아질 것으로 예상되며, 부부 2인 수급 비율도 소득하위 30% 이하 구간에서 더 낮게 나타날 것으로 전망되었다. 이에 따라 NABO의 전망에서 상대적으로 소득 수준이 낮은 사람들에게 지급할 급여가 정부 전망보다 더 높은 것으로 추정된다.

나. 분석의견

기초연금 수급률 제고를 위한 노력 필요

최근 낮아지고 있는 수급률이 유지될 경우 효율적인 지출 관리에 어려움이 발생할 수 있으며, 법에서 규정한 지원이 충분히 이루어지지 않게 될 가능성이 있으므로 이를 해소하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

NABO의 중기재정전망은 정부가 예산 편성 시 가정한 집행계수(제도 개편 전 96.9%, 제도 개편 후 소득 하위 45% 이하는 98%, 소득 하위 45% 초과는 96.9% 적용)를 일종의 수급률로 간주하여, 제도 개편 전에는 노인의 소득 하위 70% 중 96.9%만 급여를 수급하고(즉, 노인의 67.83%), 제도 개편 후에는 소득 하위 45% 이하 노인 중 98%(즉, 노인의 44.1%)가, 소득 하위 45% 초과 70% 이하 노인 중

3) 실제 제도 개편 후 기초연금 수급 대상자가 될 사람들 중 감액을 적용받게 될 사람들의 수와 급여의 감액 수준은 약간 달라질 수 있는데, 이는 소득역전방지 감액 조치 때문이다. 현재 기초연금은 수급자와 비수급자 간의 소득역전을 최소화하기 위해 수급자의 소득인정액과 기초연금액(부부 2인 수급 가구는 부부감액 이후)을 합한 금액과 선정기준액의 차이 만큼을 감액하고 있다. 현 시점에서는 2027년 소득구간별 선정기준액과 2027년 수급자들의 소득인정액 정보를 사전에 알 수 없으므로, 소득역전방지에 따른 감액 규모를 사전에 정밀하게 예측하기 어려운 측면이 있으나, NABO는 가용 자료의 제약하에서 과거 수급자 정보를 대리변수(proxy)로 활용하여 전망하였다.

96.9%(즉, 노인의 24.225%)가 급여를 지급한다고 가정한 후 전망을 수행하였다. 그 결과 앞서 살펴본 것과 같이 국가재정운용계획보다 5년 합계 6.4조원 높은 수준의 지출이 이루어질 것으로 전망된다.

그러나 기초연금은 최근 지급률이 하락 추세를 보이고 있어, 이를 가정할 경우 재정소요는 NABO 전망보다 감소할 것으로 예상된다. 기초연금은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 급여를 지급하도록 설계되어 있으나 최근 지급률은 2021년 67.6%에서 2025년 65.3%까지 지속 감소하였다. 또한, 복지포털 복지로서 공개하고 있는 복지통계 자료에 따르면, 2026년 8월 기준 지급률은 65.02%로 나타나고 있다. 이는 소급분을 미반영한 수치지만, 과거 연말 기준 소급분을 반영한 확정 지급률과 소급분 미반영 지급률 간의 차이가 0.4~0.5%p 수준이었다는 점을 감안하면, 2026년 지급률은 2025년 지급률과 유사한 수준이 될 가능성이 있다.

[기초연금의 지급률 추이]

		(단위: %)					
구 분		2021	2022	2023	2024	2025	2026.8월
		(연말 기준 소급분 반영 확정치)					(소급분 미반영)
지급률	노인 인구 대비	67.6	67.4	67.0	66.0	65.3	65.02
	목표지급률 (70%) 대비	96.57	96.29	95.71	94.29	93.29	92.89

자료: 보건복지부 및 복지포털 복지로서(bokjiro.go.kr)에서 공개하고 있는 사회보장정보시스템의 복지통계

이에 본 보고서는 소득계층과 무관하게 2025년 지급률(65.3%)이 추계기간 유지되는 것을 가정한 시나리오 재정전망을 수행하였다. 그 결과, 2027년부터 2030년까지 기초연금 국비 지출이 NABO 전망보다 5조 3,581억원이 낮아질 것으로 전망되었다.

[기초연금 수급률 시나리오별 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구 분	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	272,192	296,341	311,820	328,749	6.5
시나리오 전망(B)	260,501	283,093	297,878	314,049	6.4
추가재정소요(B-A)	△11,691	△13,249	△13,942	△14,700	[△53,581]

주: 1. 국비 기준

2. NABO 전망: 정부 예산서에 반영된 수급률(제도 개편 전 96.9%, 제도 개편 후 소득 하위 45% 이하는 98%, 그 외 96.9%)이 유지된다고 가정

3. 시나리오 전망: 2025년 말 기준 수급률(93.29%[70% 기준 65.3%])이 유지된다고 가정

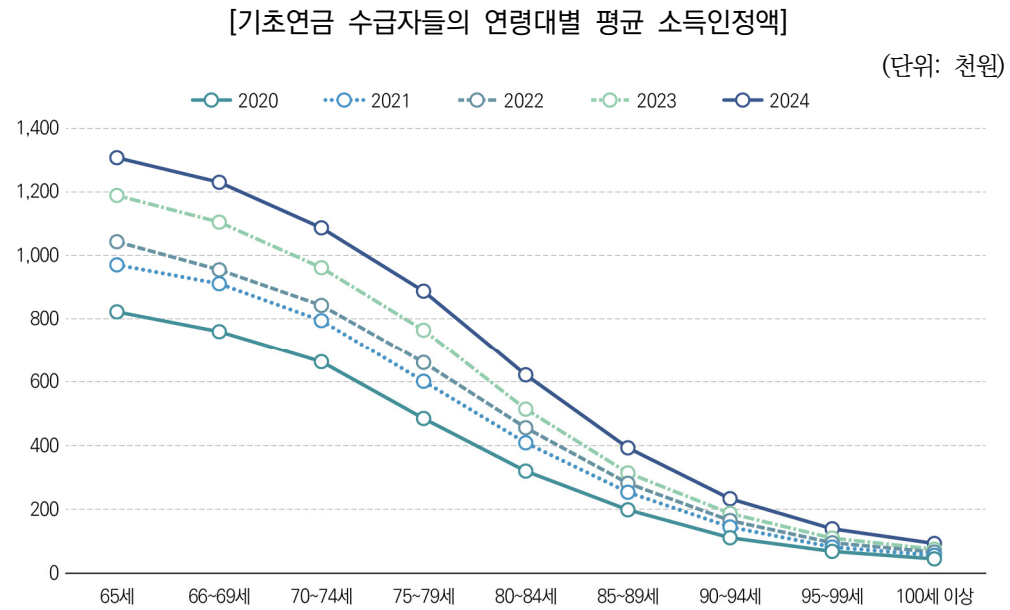
자료: 국회예산정책처

이와 같이 법정 수급률을 하회하는 수급률이 유지되면 향후 5년간 재정소요는 정부가 국가재정운용계획에 반영한 수준과 보다 유사해진다. 그러나 최종지출이 유사하다는 이유만으로 당초 정부의 계획이 적정했다고 평가하기는 어렵다. 이는 기본 제도 설계에 따른 재정소요가 정부가 예상하는 수준을 상회할 것으로 예상되거나 수급률 하락에 따른 지출 감소가 이를 상쇄하는 것에 불과하기 때문이다. 더욱이, 수급률 하락에 의해 발생하는 재정소요 감소는 사업이 의도한 지원이 충분히 이루어지지 않고 있다는 문제와도 연결될 수 있다.

따라서 정부는 수급률이 하락하는 추이에 대한 원인을 분석하고, 해결 방안을 모색할 필요가 있다. 기초연금의 수급률이 낮아지고 있는 원인에는 여러 가지가 있을 수 있다. 정부가 예상하는 것보다 자발적인 급여 신청자가 적을 수도 있고, 예산안 및 국가재정운용계획 편성 시 활용하는 추계 인구와 실제 인구 간의 차이에 기인한 것일 수도 있다. 다만, 65세 이상 주민등록인구 중 거주자 인구가 국가데이터의 최신 장래인구추계상의 수치보다 더 높게 나타나는 추이가 유지되고 있는 상황이어서 인구 추계상의 문제로 보기는 어렵다.

수급률 하락의 또 다른 예상 원인으로는 선정기준액을 생각해볼 수 있다. 만약 선정기준액이 실제 노인의 소득 하위 70%선보다 낮게 설정된다면 선정기준액 이하인 사람들의 비중이 낮아져 모두 급여를 받더라도 최종적인 수급률은 낮아질 수 있다. 현재 기초연금은 수급자가 노인의 소득하위 70%가 되는 것을 목표로 하여 선정기준액을 사전에 설정한다. 국회예산정책처⁴⁾에 따르면, 최근 노인의 소득인정액(소

득과 재산을 합산하여 환산한 금액) 수준이 1·2인가구 기준중위소득액보다 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 기초연금 수급자들의 소득·자산이 타 복지급여 수급자들의 것보다 더 빠르게 증가하고 있음을 의미한다. 만약 노인의 소득·자산이 예상보다도 더 빠르게 증가하고 있다면 선정기준액이 노인의 소득 하위 70%보다 낮은 비중의 사람들만을 포괄하게 될 것이다. 특히, 정부가 발표하는 통계자료에 따르면, 매년 신규 기초연금 수급대상이 되는 65세의 평균 소득인정액 수준이 다른 연령층에 비해 높은 것으로 나타나고 있어, 목표수급률을 안정적으로 달성하기 위해서는 신규 진입자의 소득·자산을 보다 정확하게 반영하는 것이 중요해 보인다.



자료: 보건복지부가 발간한 「통계로 본 2024년 기초연금」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

최근 기초연금의 수급률 하락 문제는 예산의 이·전용 및 불용을 통해서도 나타나고 있다. 이 사업은 2022년부터 2025년까지 예산을 다른 사업으로 이·전용하는 일이 지속 발생하였으며, 2023년부터는 급여에 대한 불용도 매년 발생하였다. 이와 같이 이·전용과 불용이 반복된다는 것은 당초 예산 편성 시 산출 가정과 실제 집행에 괴리가 발생하는 것을 의미한다. 이러한 문제가 반복될 경우 국회가 확정된 자원 배분 결정의 실효성을 저하시킬 우려가 있다.

4) 국회예산정책처, 「기초연금 제도 및 수급자 특성 변화 분석」, 나보포커스 제61호, 2023.9.6.

[기초연금 급여지급에 대한 이·전용 및 불용액 추이]

(단위: 백만원)

연도	예산액	구분	규모	주요 사유
2022	16,289,504	이용	△106,478 ¹⁾	- 국제투자분쟁 중재절차 지연에 따른 추가 비용 - 코로나19 대응 파견의료인력 인건비 부족분, 감염취약시설 신속항원키트 지원, 손실보상 청구 및 지원관련 운영비 등, 코로나19 거점전담병원 지원
2023	18,530,432	이용	△8,637	- 아동수당 수급 규모 증가에 따른 부족분
		전용	△1,115	- 경로당 냉난방비 지원단가 인상에 따른 부족분
		불용	330,248	- 집행잔액
2024	20,201,456	이용	△201,096	- 공보의 파견수당 등 의료집단행동에 따른 진료공백 대응 - 오송보건의료행정타운 운영을 위한 공공 요금 부족분
		전용	△1,160	- 경로당 식사 제공 확대 및 냉방비 지원단가 인상 등에 따른 부족분
		불용	390,000	- 집행잔액
2025	21,421,915	이용	△70,553	- 장애인연금 부족분 - 정부대리로펌 계약금액 부족분 - 부모급여 부족분 - 의료공백 해소 및 비상진료체계 대응
		불용	148,557	- 집행잔액

주: 1) 보훈보상금의 일부를 기초연금 소득 산정 제외하는 시행령 개정에 따른 재정소요 반영으로 저소득 지역가입자 보험료 지원 사업에서 기초연금 사업으로 이용된 132.6억원을 포함한 값

1. 예산액은 각 연도 추경 기준

2. 급여지급액에 대한 이·전용액 및 불용액으로 한정함

자료: 보건복지부

이에 정부는 명시된 대상자에게 급여가 정확하게 지급되도록 하기 위해 노인의 소득·재산 변화를 면밀히 모니터링하고 수급률을 제고하기 위한 다양한 노력을 기울여야 할 필요가 있다. 더욱이 2027년 4월부터는 기초연금 대상자를 소득수준 별로 세 구간으로 나누어 차등 급여를 지급하려는 계획을 가지고 있기 때문에, 기초연금 수급 대상자를 선별하는 선정기준액뿐만 아니라 대상자 내에서 세 집단을 구분하는 기준선도 엄밀하게 설정되어야 하는 상황이다. 따라서 정부는 차등 지원

체계 도입 이후 각 구간의 선정기준이 어떠한 근거와 원칙에 따라 결정되었는지 명확히 제시하고, 구간별 수급자 수와 주요 특성, 수급률 변동 현황 등을 투명하게 공개할 필요가 있다. 이를 통해 구간 구분의 적정성을 객관적으로 검증할 수 있도록 하고, 나아가 제도 운영에 대한 신뢰성과 책임성이 제고될 수 있도록 하여야 할 것이다.

가. 현 황

기초생활보장 제도는 국민의 최저생활을 보장하고 자활을 지원하는 제도로, 관련 의무지출은 생계급여¹⁾, 의료급여²⁾, 주거급여³⁾, 교육급여⁴⁾, 해산·장제급여⁵⁾로 구성된다. 2027년 예산안에는 전년도 제1회 추경 예산 대비 4조 4,249억원(19.5%) 증액된 27조 1,742억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 기초생활보장 제도의 의무지출에 대한 재정소요는 2026년 22조 7,493억원에서 2030년 37조 8,352억원까지 연평균 13.6% 증가할 것으로 제시되어 있다.

[기초생활보장 제도 의무지출: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
기초생활보장 제도 의무지출	227,493	271,742	301,490	338,350	378,352	13.6
생계급여	91,727	108,004	127,389	147,832	169,825	16.6
의료급여	101,228	122,973	129,288	140,675	153,056	10.9
주거급여	32,309	38,328	42,375	47,369	52,976	13.2
교육급여	1,711	1,890	1,860	1,863	1,850	2.0
해산·장제급여	519	547	578	611	645	5.6

주: 2026년은 제1회 추경예산 기준

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)

이소임 추계세제분석관(soimlee@assembly.go.kr, 6788-4742)

1) 코드: 보건복지부 일반회계 1131-300

2) 코드: 보건복지부 일반회계 1131-302

3) 코드: 국토교통부 일반회계 1131-301

4) 코드: 교육부 일반회계 1131-300

5) 코드: 보건복지부 일반회계 1131-303

정부는 이러한 전망이 기준중위소득 인상 및 대상자 확대 추이, 의료급여 진료비 확대 등을 고려한 결과라고 밝히고 있다. 특히, 2027년 예산안에는 생계급여와 의료급여에 대하여 중증장애인 부양의무자 기준을 폐지하는 등의 정책 변화가 반영되어 있다.

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화: 생계급여·의료급여]

사업명	주요 정책 변화
생계급여	○ 중증장애인 부양의무자 기준 폐지('27.7.~)
의료급여	○ 중증장애인 부양의무자 기준 폐지('27.7.~) ○ 요양병원 입원환자 간병비 지원('27.7.~) ○ 일반식 식대 14% 인상('27.1.~)

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 재정전망 결과, 기초생활보장 제도의 의무지출에 대한 재정지출은 2026년 24.0조원에서 2030년 39.2조원으로 연평균 13.0% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 중기재정운용계획보다 5.4조원 더 크다.

[기초생활보장 제도 의무지출: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	24.0	27.9	31.0	34.8	39.2	13.0
국가재정운용계획(B)	22.5	27.2	30.1	33.8	37.8	13.9
차이(A-B)	1.5	0.8	0.8	1.0	1.3	[5.4]

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 생계급여와 의료급여 사업에서 발생한다. 생계급여는 평균 수급가구 증가율 전망 등의 차이⁶⁾에 기인하고, 의료급여는 수급자들의 진료비 규모

6) 정부는 2021~2025년의 평균 수급가구 증가율을 적용하였으나, NABO는 기준중위소득 산정의 기초가 되는 가계금융복지조사 자료상의 중위소득 증가율 등을 고려하여 그보다 빠른 속도로 수급가구 수가 증가할 것으로 전망하고 있다.

전망 등의 차이에 기인하는 것으로 추정된다. 자세한 내용은 이하 분석의견에서 제시한다.

나. 분석의견

(1) 선정기준 분석

기준중위소득 산정의 투명성 제고 필요

저소득층 지원 사업에 대한 신뢰성과 정부의 책무성을 강화하기 위하여 기초생활보장 제도 등 저소득층 지원 사업의 대상자를 선별하는 핵심 기준으로 기능하고 있는 기준 중위소득이 실제 국민소득의 중위값을 추종할 수 있도록 노력하고, 기준중위소득의 산정 방식에 대한 체계성 및 투명성을 제고할 필요가 있다.

현재 기준중위소득은 국가데이터처의 가계금융복지조사 자료상 경상소득(근로 소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득) 중위값의 최근 3년 증가율(이하 '소득자료상 증가율')을 기초로 하여 설정하도록 되어있다. 중앙생활보장위원회는 당초 기준중위소득 산정 시 국가데이터처의 가계동향조사를 사용하였으나 2021년부터는 가계금융복지조사 자료를 활용하는 것으로 변경하였다.⁷⁾ 기초 자료의 변경 당시 최신 통계자료였던 2018년 가계동향조사의 중위소득이 가계금융복지조사의 중위소득보다 12.49% 낮은 것으로 나타나 중앙생활보장위원회는 2021년부터 2026년 기준중위소득 결정 기간에 걸쳐 이 격차를 조정하기 위한 조치를 취하였고⁸⁾, 2027년에는 역대 최고 수준의 증가율을 적용한 기준중위소득을 결정하였다(4인 가구 기준 전년 대비 6.7% 증가한 692만 9,885원).

그러나 실제 소득자료상 중위소득의 값을 추종하고자 하는 노력에도 불구하고 여전히 정책적으로 결정되는 기준중위소득의 증가율은 실제 국민 중위소득의 증가율에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 2021~2026년은 원칙적으로 소득자료상 증가율을 반영하기로 한 '기본증가율'에 격차 완화를 위한 '추가증가율'을 반영

7) 가계금융복지조사 자료가 저소득층의 소득을 보다 정확하게 파악하고 있다고 판단하였기 때문이다.

8) 통상적으로 기준중위소득은 최근 3년간 소득자료상 중위소득의 최근 3년 증가율을 바탕으로 산출되는데, 중앙생활보장위원회는 이를 기본증가율로 설정하고 2021년부터 2026년까지 6년 동안 추가적인 증가율을 반영하겠다고 의결하였다. 그러나 실제 기준중위소득 산출 과정에서 추가증가율을 반영하였음에도 불구하고 기본증가율을 하향조정하여 적용한 것으로 나타났다. 자세한 내용은 국회예산정책처가 2025년 10월 발간한 「국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년): 복지 및 교육 분야」 보고서에 제시되어 있다.

하기로 하였으나, 2023년을 제외하고 기본증가율이 소득자료상 증가율에 미치지 못하였고, 2021년과 2026년에는 추가증가율을 적용한 최종 증가율조차 소득자료상 증가율에 미치지 못하는 결과가 도출되었다. 2027년 적용될 기준중위소득의 경우에도 역대 최고 수준의 증가율을 적용했음에도 불구하고 그 수치가 소득자료상 증가율보다 낮은 것을 확인할 수 있다. 즉, 목표(소득자료상 증가율)와 실제(기준중위소득월액 증가율) 간 간극이 지속 발생하고 있는 것이다.

[가계금융복지조사 중위소득 증가율과 기준중위소득 증가율 비교]

(단위: %)

구 분	가계금융복지조사 중위소득 ¹⁾ 의 최근 3년 평균 증가율	4인 가구 기준중위소득월액 증가율 ²⁾		
		기본증가율(A)	추가증가율(B)	결과(A+B=C)
2021	4.62	1.00	1.66	2.68
2022	4.32	3.02	1.94	5.02
2023	3.57	3.57	1.84	5.47
2024	4.34	3.47	2.53	6.09
2025	6.29	2.77	3.55	6.42
2026	9.19	2.00	4.42	6.51
2027	8.66	-	-	6.70

주: 1) 가계금융복지조사 중위소득이란 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중위값을 의미
 2) 4인 가구 기준중위소득월액 증가율 중 음영처리된 부분이 가계금융복지조사 중위소득의 최근 3년 평균 증가율(노란색 음영)을 반영하도록 되어 있는 부분임(2021~2026년은 자료상 중위소득의 최근 3년 평균 증가율을 반영하도록 되어 있는 기본증가율과 과거 누적된 격차를 완화하기 위한 추가증가율을 함께 반영함)
 자료: 보건복지부 및 국가데이터처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황에서 중앙생활보장위원회는 2026년 7월 28일 제80차 회의에서 가계소득의 변화를 충실히 반영하면서 제도의 보장성과 지속가능성을 함께 고려할 수 있도록 기준중위소득의 새로운 산정방식을 결정하였다. 이 방식은 가계금융복지조사 자료의 최근 3년간 중위소득의 연평균 증가율을 적용한다는 원칙을 유지하되, 자료상 소득의 변동성과 시차 문제를 보완하기 위해 최신 소비자물가지수, 실질경제성장률 등 다른 주요 사회·경제 지표를 반영하여 증가율을 보정할 수 있도록 한 것이다. 이는 그간 기준중위소득을 결정할 때 가계금융복지조사상 중위소득의 3년 평균 증가율을 해마다 다른 기준으로 보정해왔지만, 향후에는 주요 사회·경제 지

표 등으로 참조 지표를 구체화하여 일관성과 예측 가능성을 높이겠다는 취지이다. 또한, 보건복지부 보도자료⁹⁾는 이러한 통계적인 보완 외에도 상대빈곤 완화, 기초생활보장급여의 적정성 및 국가의 재정적 여건 등을 고려하여 증가율을 추가로 조정할 수 있도록 하겠다고 밝히고 있다.

그러나 보건복지부가 제출한 자료에 따르면, 향후 적용할 보정 방식은 구체적인 산식으로 결정된 것은 아니며 다른 주요 사회·경제 지표와 급여의 적정성 및 국가의 재정적 여건 등을 반영하여 보정하도록 하는 원칙을 심의·의결한 것으로 확인된다. 즉, 향후 결정될 기준 역시 실제 소득수준의 변화보다는 다양한 정책적 고려사항의 영향을 받을 가능성이 있다.

사회·경제 지표, 급여의 적정성, 국가의 재정여력 등 다양한 요소를 종합적으로 고려하여 기준을 마련하는 것은 의미있는 작업이나, 정책적 재량의 개입으로 인해 기준중위소득과 실제 국민소득의 중위값 간 격차가 확대되면, 상대적 빈곤선¹⁰⁾ 이하의 소득을 가진 가구 중에서도 복지급여의 지원 대상에서 제외되는 가구가 발생할 수 있다. 빈곤 수준을 파악할 때는 생존에 필요한 최소한의 소득을 충족하는지 뿐만 아니라 사회의 전반적인 소득수준에 비추어 생활수준이 어느 정도인지를 함께 살펴볼 필요가 있다는 점에서 상대적 빈곤선을 고려하게 된다. 그런데 현재 우리나라의 기초생활보장급여 등 복지급여의 선정기준이 정책적으로 결정되는 기준중위소득에 연동되므로, 두 지표 간 격차가 확대되면 선정기준이 상대적 빈곤선보다 낮아지는 문제가 발생할 수 있는 것이다. 또한, 정책적 재량이 폭넓게 개입될 경우 해당 기준이 어떠한 근거와 원칙에 따라 조정되었는지 예측하거나 설명하기 어려워질 수 있으며, 그 적정성에 대한 객관적 검증도 제한될 수 있다.

따라서 정부는 저소득층 지원 사업의 신뢰성과 정책결정에 대한 책임성을 제고하기 위하여 실제 국민소득의 중위값과 기준중위소득 간의 격차를 줄이기 위한 노력을 지속할 필요가 있다. 또한, 기준중위소득 결정의 근거와 판단 과정을 투명하게 공개하고, 각 고려요인이 결정에 어떠한 방식으로 반영되었는지 구체적으로 설명할 필요가 있다.

9) 보건복지부 보도자료, “내년 기준 중위소득 6.70% 역대 최대 인상, “가장 어려운 국민 생활 더욱 두텁게 보호””, 2026.7.28.

10) 상대적 빈곤선이란 한 사회의 구성원 전체를 소득순으로 나열했을 때 한가운데에 위치하는 중위소득의 50%에 해당하는 소득 수준이다.

(2) 생계급여 국가재정운용계획 분석

생계급여 대상자 확대 계획을 반영한 재정계획 수립 필요

정부는 2030년까지 생계급여의 대상자 범위를 기준중위소득 32% 이하에서 35% 이하로 상향 조정하겠다는 계획을 지속 발표하고 있으나, 이번 국가재정운용계획에는 해당 계획이 충분히 반영되지 않은 측면이 있으므로 관련 계획을 체계적으로 수립하여 추진할 필요가 있다.

생계급여는 현재 기준중위소득의 32% 이하 가구를 대상으로 해당 가구의 소득인정액과 기준중위소득 32% 수준의 차액 만큼을 급여로 지급하는 사업이다. 당초 국민기초생활보장 제도가 맞춤형 급여로 개편되던 2015년에는 기준중위소득의 30% 이하인 가구를 대상으로 하였으나, 2024년부터 32% 이하 가구로 선정 기준이 변경되었다.

정부는 생계급여 지급 대상을 확대하던 시기에 발표한 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026년)」(2023.12.)에서 이후 생계급여의 선정기준을 기준중위소득의 35% 이하까지 단계적으로 상향 조정하겠다는 계획을 제시하였다. 이러한 내용은 현 정부가 발표한 「123대 국정과제」(77번)에도 담겨있는데, 이 계획은 기준중위소득의 35% 달성 시점을 2030년으로 명시하고 있다.

〔「123대 국정과제」와 「제3차 기초생활보장 종합계획」의 생계급여 관련 계획〕

구분	「123대 국정과제」	「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026년)」
작성 목적	대통령과 정부가 임기 동안 국민과 약속하고 반드시 추진해야 할 국가 운영의 핵심 실행 과제	「국민기초생활 보장법」 제20조의2제3항에 근거하여 3년 주기로 수립되는 종합계획
생계급여 관련 내용	(국정과제 77) 생계급여 부양의무자 기준 폐지 및 대상자 선정기준을 '30년까지 기준 중위소득의 35%로 단계적 상향	(세부 추진과제 1-1) 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 35%까지 단계적으로 상향

자료: 「123대 국정과제」 및 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026년)」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 이번에 정부가 수립한 국가재정운용계획(2026~2030년)은 생계급여 선정기준의 상향 조정에 대한 내용을 언급하지 않고 있다. 또한, 정부가 제시한 전망

액을 살펴보면 생계급여 선정기준의 단계적 상향 계획이 충분히 반영되어 있다고 보기 어렵다. 이번 국가재정운용계획에 반영된 증가 속도가 과거 결산 추이와 유사한 수준으로 제시되어 있기 때문이다.

과거 생계급여 사업의 국비 결산액(운영비 포함)을 살펴보면, 그 증가율은 기준중위소득의 증가율보다도 대상자 범위 확대의 영향을 더 크게 받았던 것으로 확인된다. 생계급여의 대상자 범위가 기준중위소득의 30% 이하에서 32% 이하로 확대되었던 시점인 2024년에는 전년 대비 22.4% 증가한 7조 3,604억원이 지출되었는데, 이는 예년의 증가율(2021~2023년 16.3~11.7%)보다 높은 수준이었다. 2024년 기준중위소득의 증가율 역시 예년에 비해 높았으나, 2025년에는 2024년보다 기준중위소득 증가율이 더 높았음에도 불구하고 지출 증가율은 2024년보다 더 낮았다는 점에서, 대상자 범위 확대가 지출 증가에 미치는 영향이 더 큰 것으로 판단된다.

[생계급여 결산액 및 과거 대상자 범위 등 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
생계급여 결산액	3.4	3.7	3.7	3.6	4.0	4.7	5.4	6.0	7.4	8.4
(증가율)	(23.0)	(8.0)	(0.8)	(-1.5)	(9.7)	(16.3)	(15.7)	(11.7)	(22.4)	(14.7)
기준중위소득 대비 선정기준 상한 비율	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	32.0	32.0
기준중위소득 증가율 (4인가구 기준)	4.0	1.7	1.2	2.1	2.9	2.7	5.0	5.5	6.1	6.4

주: 이 표에서의 증가율은 모두 전년 대비 증가율임

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」 및 기준중위소득을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

반면, 2026년 예산에는 전년 결산액 대비 8.6% 증액된 9조 1,727억원이 편성되어 있으며, 2027년 예산안에는 전년 예산액 대비 17.7% 증액된 10조 8,004억원이 반영되었다. 이후 정부는 2028년부터 2030년까지 생계급여 지출액의 전년 대비 증가율을 14.9~17.9%로 전망하고 있어 이 기간 대상자 범위 확대가 충분히 반영되었다고 해석하기 어렵다. 더욱이 NABO는 대상자 범위 확대를 반영하지 않

고 현행 제도가 유지된다고 가정하여 전망을 수행한 결과, 국가재정운용계획상 전망치보다 5년간 총 2.2조원의 지출이 더 소요될 것으로 전망하고 있다는 점도 이러한 해석의 근거가 된다.¹¹⁾

[생계급여: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	9.9	11.4	13.1	15.0	17.2	14.9
국가재정운용계획(B)	9.2	10.8	12.7	14.8	17.0	16.6
(전년도 대비 증가율)	(8.6)	(17.7)	(17.9)	(16.0)	(14.9)	-
차이(A-B)	0.7	0.6	0.4	0.2	0.3	[2.2]

자료: 국회예산정책처

이와 같이 정부는 생계급여의 선정기준 완화를 계획하고 있음에도 관련 내용을 국가재정운용계획에 명확하게 반영하지 않고 있어 향후 정부의 재정지출이나 부채규모 등에 대한 정확한 정보를 파악하는 데 제약이 발생할 수 있다. 또한, 법정 계획(「국민기초생활 보장법」 제20조의2에 따른 기초생활보장 종합계획 및 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획) 간 불일치는 정부 정책에 대한 국민의 신뢰성을 저하시킬 가능성이 있다.

따라서 정부는 생계급여 대상자 확대와 관련된 계획을 체계적으로 수립한 후 국가재정 관리를 위해 이에 따른 추가재정소요를 산출하여 검토할 필요가 있다. 특히, 생계급여는 선정 기준과 소득인정액 간의 차액을 지급하는 사업이기 때문에 선정기준 완화에 따라 대상자 수와 지급 단가가 동시에 증가하게 되며, 의무지출에 해당되므로 재정부담이 예상보다 커지더라도 급여 지출을 임의로 축소하기 어렵다

11) 정부는 2027년 예산안 편성 시 2025년 말 수급가구 수에 2021~2025년 평균 수급가구 수 증가율(106.5%)을 적용하여 수급가구 수를 산출하였고, 고시로 확정된 2027년 기준중위소득 단가를 적용하였으며, 2028년 이후의 전망에 대하여는 구체적인 편성 근거를 제시하지 않고 있다. NABO는 국가데이터처의 장래가구추계를 기초로 최근 가구원수별 수급가구 비중 등을 적용하여 수급가구 수를 추정하였으며, 과거 기준중위소득과 실제 지급 단가 간 비율의 추이 등을 고려하였다. 이에 NABO와 정부의 재정소요 전망의 차이는 기준중위소득 상승률과 전망모형의 차이 등에 기인하는 것으로 보인다.

는 특징이 있다. 이러한 점을 고려하여 정부는 선정기준 완화에 따른 추가재정소요를 합리적으로 산출하고, 계획된 대상자 확대를 지속적으로 추진할 수 있는 재정여력이 확보되어 있는지 사전에 검토할 필요가 있다. 아울러 재정운용계획과 정책추진 계획 간 일관성을 확보하고 그 내용을 명확하게 공개함으로써 정부 정책추진에 대한 국민의 신뢰를 확보할 필요가 있다.

(3) 의료급여 국가재정운용계획 분석

의료급여 지출 전망의 연도별 변동과 신규 재정소요 반영 내역 구체화 필요

정부는 의료급여 중기전망의 주요가정과 연도별 산출내역, 정책 변화에 따른 예산조정 및 집행 내역을 제시하여 국회의 중기재정계획 심의를 지원할 필요가 있다.

정부의 국가재정운용계획에 따르면 의료급여 지출은 2026년 10.1조원에서 2030년 15.3조원으로 연평균 10.9% 증가할 것으로 전망된다. 그러나 전년 대비증가율은 2027년 21.5%에서 2028년 5.1%로 낮아진 뒤, 2029년 이후 8.8% 수준으로 다시 높아지는 등 연도별 편차가 크게 나타나고 있다.

[의료급여: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	추경	예산안	국가재정운용계획			
의료급여	101,228 (14.7)	122,973 (21.5)	129,288 (5.1)	140,675 (8.8)	153,056 (8.8)	10.9

주: () 안 수치는 전년 대비 증가율이며, 2026년의 경우 2025년 결산 대비 증가율임

자료: 기획예산처와 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다만, 2027년 예산안에는 2025~2026년 의료급여 진료비 미지급금 5,829억원이 포함되어 있어, 이를 제외할 경우 2027년 증가율은 15.7%로 낮아지며, 조정된 2027년 예산을 기준으로 산출한 2028년 증가율은 10.4%로 나타나 2027년 변동의 상당 부분은 미지급금에 따른 기저효과와 관련되어 있음을 보여준다. 그러나 미지급금을 고려하더라도 의료급여 사업예산의 전년 대비 증가율이 2028년 10.4%에서 2029년 이후 8.8%로 둔화하는 원인은 여전히 명확하지 않다.

의료급여 예산의 대부분은 진료비가 차지하며¹²⁾ 진료비는 수급자 수와 1인당 급여비 단가로 산정된다. 따라서 2028년 이후 의무지출 증가율의 둔화는 수급자 수 증가세 둔화나 단가 인상률의 조정, 또는 지출 효율화 대책에 따른 재정 절감 등을 전제로 한 것일 수 있으나, 현재 공개된 국가재정운용계획만으로는 그 구체적인 변동 원인을 확인하기 어렵다.¹³⁾ 「국가재정법」 제7조제2항¹⁴⁾은 국가재정운용계획에 중기 재정전망과 그 근거, 의무지출 증가율 및 산출내역을 포함하도록 하고, 같은 조 제3항제1호¹⁵⁾는 전년도 국가재정운용계획 대비 변동사항과 변동요인 등에 대한 평가분석보고서를 첨부하도록 규정하고 있다.

12) 2023~2025년 세출집행실적상 의료급여 진료비 집행액이 차지하는 비중은 각각 99.97%, 99.98%, 99.98%이다.

13) [의료급여 수급자 수 및 단가: 2021~2026년]

(단위: 명, 원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026(~8월)
수급자 수 ¹⁾	1,526,632 (1.2)	1,516,507 (△0.7)	1,524,098 (0.5)	1,544,591 (1.3)	1,595,452 (3.3)	1,664,777 (4.3)
의료급여 단가 ²⁾	392,647 (6.3)	417,969 (6.4)	450,366 (7.8)	471,630 (4.7)	503,459 (6.7)	532,775 (5.8)

주: 1) 2021~2025년 수급자 수는 연도별로 1~12월 공단 실적을 월평균한 값이며, 2026년의 경우 1~8월 월평균 수급자 수를 산출함

2) 의료급여 단가는 총진료비의 연간 합계 중 국고지원금을 월평균 수급자 수로 나눈 후, 개월 수로 나눈 값으로 2021~2025년은 12개월, 2026년은 8개월로 나누어 산출한 값임

1. () 안 수치는 전년 대비 증가율

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

14) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표 및 그 이행방안

2. 중기 재정전망 및 근거

3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향

4. 재정규모증가율 및 그 근거

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

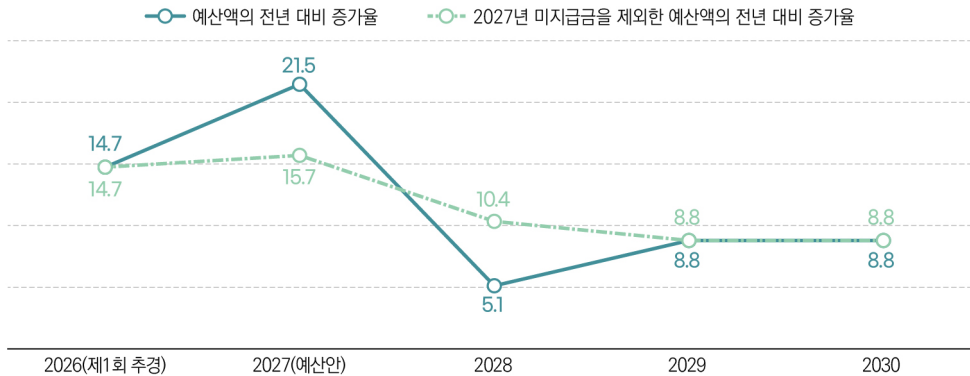
15) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인, 관리계획 및 이행실적 등에 대한 평가·분석보고서

[국가재정운용계획에 반영된 의료급여 예산의 전년 대비 증가율]

(단위: %)



자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2028년 이후 의료급여 재정소요에 영향을 줄 것으로 예상되는 요인 중 하나는 정부가 2027년에 시행하고자 계획한 정책변화이다. 보건복지부가 제출한 2027년 예산안에는 일반식 식대 인상(298억원), 하반기부터 시행될 중증장애인 부양의무자 기준 폐지(1,143억원) 및 요양병원 입원환자 간병비 지원(404억원) 등 주요 정책변화에 따른 재정소요가 총 1,844억원이 편성되었다. 이 중 하반기 시행 예정인 부양의무자 기준 폐지와 요양병원 간병비 지원 사업은 2028년 이후 연간 시행으로 전환됨에 따라 추가재정소요가 발생할 수 있다.

부양의무자 기준 폐지의 경우 2027년 하반기에 중증장애인 가구부터 폐지한 뒤 단계적으로 대상자를 확대할 예정이나, 그 시기나 규모 등은 공개되지 않았다. 2027년 하반기에 시행 예정인 요양병원 간병비 지원 사업도 정부가 예상하는 대상자 수와 평균 지원 단가 등의 정보가 불확실한 상황이다. 특히, 이 사업의 경우 2026년 하반기 시행을 전제로 763억원이 편성되었으나, 정부의 간병 급여화 시행이 2027년으로 연기되면서 당초 계획대로 집행되지 못하였다.¹⁶⁾ 2027년에는 전년도 계획과 달리 404억원을 편성하고 있는데 지원 대상자 축소 규모나 단가 조정의 이유가 불명확하다.

16) 보건복지부에 따르면 2026년 요양병원 간병비 지원 사업에 편성된 763억원은 의료급여 기관부담금 중 진료비 부족분 등에 사용되고 있다.

NABO 중기재정전망은 전술한 종별 수급자 수와 진료비 집행 실적을 바탕으로 수급자 수와 의료급여 단가의 변화를 추계하고, 2027년 예산안에 반영된 주요 정책변화를 반영하였다. 전망 결과, 의료급여 의무지출은 2026년 10.4조원에서 2030년 16.2조원으로 연평균 11.7% 증가할 전망이다. 이는 국가재정운용계획의 연평균 증가율보다 0.8%p 높은 수준이며, 2026~2030년 누적 전망 규모도 NABO가 약 2.1조원 더 크게 나타났다.

정책 변화에 따른 신규 재정소요를 반영하기 전 NABO의 기준 전망의 연평균 증가율은 11.0%로 국가재정운용계획과 유사한 수준이다. NABO 전망에 반영된 2027년 의료급여 주요 정책변화에 따른 추가재정소요는 2027년 1,845억원, 2028년 3,613억~2030년 3,807억원 등 총 1.3조원 수준으로 전망된다.

[의료급여: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 재정전망(A)	103,934	124,193	132,382	146,148	161,608	11.7
NABO 기준전망(B)	103,934	122,348	128,769	142,441	157,801	11.0
국가재정운용계획(C)	101,228	122,973	129,288	140,675	153,056	10.9
차이(A-B)	-	1,845	3,613	3,707	3,807	[12,972]
차이(A-C)	2,706	1,220	3,094	5,473	8,552	[21.043]

자료: 국회예산정책처

그러나 정부는 2026년 추가경정예산과 2027년 예산안에서 종별 수급자 수와 의료급여 단가를 제시한 반면, 2028~2030년 재정계획에 대해서는 이를 밝히지 않고 있으며 신규 제도변화에 따른 재정소요에 대한 구체적인 산출 근거를 제시하지 않고 있다. 이처럼 중기재정계획의 산출 근거가 충분히 제시되지 않을 경우, 중기 재정소요와 예산 편성의 적정성을 검토하는 데 한계가 있고 지출 증가에 따른 재원 부족¹⁷⁾에도 선제적으로 대응하기 어렵다.

17) 보건복지부에 따르면 2002~2007년, 2010~2021년, 2025년 진료비 예산 부족으로 미지급금이 발생하였고, 2026년 진료비 부족분에 대한 추가경정예산을 편성하였음에도 2027년 예산안에 2026년 미지급금 3,585억원을 추가로 반영한 점 등을 고려할 때, 의료급여 진료비 추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

따라서 정부는 현행 제도에 따른 지출 증가분과 시행 예정인 정책에 따른 추가 재정소요를 구분하여 연도별 산출 근거를 제시할 필요가 있다. 또한 사업 내 정책 지연·미시행에 따른 예산 집행 내역과 이를 향후 재정계획에 반영한 사항 등을 구체적으로 공개하여 국가재정운용계획의 신뢰성과 재정운용의 예측가능성을 높일 필요가 있다.

가. 현 황

아동에 대한 주요 양육지원 사업에는 출생 시점에 지원되는 첫만남이용권¹⁾과 0~1세에 지원되는 부모급여²⁾, 2026년 기준 9세 미만에게 지급되는 아동수당³⁾ 등이 있다. 현재 부모급여와 아동수당은 의무지출로, 첫만남이용권은 재량지출로 분류되어 관리되고 있는데, 정부는 2027년 7월 출생아부터는 이 세 사업과 기존의 출산·입양세액공제(조세지출에 해당)를 출산지원금⁴⁾과 아동기본수당⁵⁾으로 통합·개편하여 지원하겠다는 계획을 발표하였다. 기획예산처에 따르면, 아동기본수당은 의무지출로, 출산지원금은 재량지출로 관리될 예정이며, 두 사업은 모두 미래대응기금을 재원으로 시행될 계획이다.

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화: 아동·보육 부문]

	현 행	개 편
재 량 지 출	<ul style="list-style-type: none"> 출산·입양세액공제 <ul style="list-style-type: none"> 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째이상 70만원 	<ul style="list-style-type: none"> 출산지원금 <ul style="list-style-type: none"> (비우대지역) 첫째 1,000만원, 둘째 1,200만원, 셋째이상 1,500만원 (우대지역) 첫째 1,500만원, 둘째 1,700만원, 셋째이상 2,000만원
	<ul style="list-style-type: none"> 첫만남이용권 <ul style="list-style-type: none"> 첫째 200만원, 둘째이상 300만원 * 2027년 1~6월생은 첫째 230만원, 둘째 350만원, 셋째 이상 370만원 	
의 무 지 출	<ul style="list-style-type: none"> 부모급여 <ul style="list-style-type: none"> 0세 월 100만원, 1세 월 50만원 	<ul style="list-style-type: none"> 아동기본수당 <ul style="list-style-type: none"> 0~12세 월 20~30만원 0~1세 가정보육시 월 30만원 가산
	<ul style="list-style-type: none"> 아동수당 <ul style="list-style-type: none"> 0~12세 월 10~13만원 	

자료: 기획예산처가 발표한 「2027년 예산안 홍보자료」(2026.9.)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)

1) 코드: 보건복지부 일반회계 2533-306

2) 코드: 보건복지부 일반회계 3143-300

3) 코드: 보건복지부 일반회계 2539-300

4) 코드: 기획예산처(보건복지부) 미래대응기금 4235-300

5) 코드: 기획예산처(보건복지부) 미래대응기금 4235-310

이에 따라 기존의 부모급여는 2027년 6월 출생아까지만 적용한 후 폐지될 예정으로, 2027년 예산안에 전년 대비 1,031억원 감액(△4.3%)된 2조 2,695억원이 편성되어 있으며, 2030년 이후부터는 재정소요가 발생하지 않는 것으로 계획되어 있다. 아동수당은 2026년도 예산에 2조 4,822억원이 편성되어 있으나, 아동기본수당으로의 제도 확대에 의해 2027년도 예산안에는 전년 대비 4,450억원(17.9%) 증액된 2조 9,272억원이 편성되어 있고, 2030년 5조 3,616억원까지 연평균 21.2% 증가할 것으로 나타나고 있다. 앞서 언급한 것과 같이, 현재 아동수당은 보건복지부 일반회계로 지출되고 있으나, 정부는 이 사업을 2027년부터 아동기본수당으로 개편하면서 전액 미래대응기금으로 충당하겠다는 계획을 밝히고 있어 의무지출인 아동기본수당 지출이 기금재원에 의존하게 될 예정이다.

[2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획: 아동·보육 부문 의무지출]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
아동·보육 부문 의무지출	48,547	51,968	52,001	50,087	53,616	2.5
아동(기본)수당	24,822	29,272	40,214	48,927	53,616	21.2
부모급여	23,726	22,695	11,787	1,159	-	순감

주: 1. 2028~2030년 예산은 국가재정운용계획(2026~2030년)상의 수치

2. 부모급여의 경우 2027년 6월 출생아까지만 적용하겠다는 정부 계획에 따라 2029년에는 2027년 1~6월 출생아에 대한 부모급여 지급 이후 2030년부터 폐지하는 내용이 반영됨

자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또한, 재량지출에 해당하는 첫만남이용권은 프로그램예산체계상 2027년부터 출산지원금으로 명칭이 변경되고, 2027년 6월 출생아까지는 세부사업의 출산지원금 명칭하에서 기존 첫만남이용권의 지원을 실시하며, 2027년 7월 출생아부터는 개편된 출산지원금을 지원한다. 이를 위해 2027년도 예산안에 편성된 금액은 6,981억원으로, 1~6월 출생아에게 기존 첫만남이용권을 지원하는 데 2,685억원, 7~12월 출생아에게 개편된 출산지원금을 지급하는 데 4,296억원이 반영되어 있다. 이 사업의 경우 재량지출에 해당하는 사업으로 국가재정운용계획에 반영된 중기계획은 명확하게 알 수 없다. 다만, 본 보고서는 자체적으로 전망을 실시하였으며, 그 결과를 이하 분석의견에서 제시하고자 한다.

[출산지원금 사업: 2027년도 예산안]

(단위: 억원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	2027 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
첫만남이용권	3,906	4,111	0	△4,111	순감
출산지원금	0	0	6,981	6,981	순증

자료: 보건복지부·기획예산처 2027년도 예산안 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 분석의견

제도 전환에 따른 출생시점별 지원액의 격차 완화 필요

제도 개편의 시행시점을 기준으로 유사한 정책 대상자 간 장기간의 지원 격차가 발생할 수 있어, 경과조치 등을 통한 형평성 확보 방안을 검토할 필요가 있다.

정부가 구상 중인 아동·보육 지원 사업 개편 계획은 2027년 7월부터 정책 대상자에 대한 지원을 일괄 전환하는 것이 아니라 2027년 6월 출생아까지는 구(舊) 제도를 적용하고, 2027년 7월 출생아부터는 신(新)제도를 적용하는 것이다. 이에 따라 출생 시점 외에 다른 특성이 유사한 정책 대상자에게 장기간에 걸친 지원 격차가 발생할 것으로 예상된다.

우선, 현행 제도와 개편 제도는 모두 출생순위, 거주지역, 가정보육 여부 등에 따라 지원에 차등이 발생하도록 설계되어 있다. 이에 따라 본 보고서는 대상자의 특성을 가능한 한 구체적으로 구분하여 개편 전후의 지원 규모를 비교하고자 한다. 분석을 위해 지원 기간 중 거주지역을 이동하지 않으며,⁶⁾ 보육 방식을 변경하지 않는다고 가정하여 지원의 격차를 분석하였다. 또한, 현행 제도의 지원 단가에는 정부가 2027년 1~6월생에게 적용하겠다고 밝힌 인상된 첫만남이용권 단가를 적용하였다. 정부 계획이 시행될 경우, 2027년 1~6월생은 출산·입양세액공제 혜택을 보지 못하며, 신규 도입되는 출산지원금도 적용받지 못한다. 이에 정부는 2027년 1~6월생에 대하여 출산·입양세액공제의 현행 단가(출산순위별 30~70만원)를 첫만남이용권에 가산하여 지원하겠다는 계획이다.⁷⁾

6) 이때, 제도 개편 전의 우대지역은 아동수당에 적용되는 인구감소지역 특별지역으로 가정하였다. 제도 개편 이후 아동기본수당과 출산지원금에 적용될 우대지역이 2026년 9월 말 현재 확정되지 않았으므로, 개편 전후의 우대지역이 동일한 것으로 가정하였다. 향후 확정될 우대지역이 현행제도상의 인구감소 지역 특별지역과 상이할 경우 개편 전후 지원 규모 변화는 달라질 수 있다.

분석 결과, 0세부터 12세까지의 아동 1인당 누적 지원액의 차이는 최소 1,250만원에서 최대 3,960만원까지 벌어질 것으로 추정된다.⁸⁾ 비우대지역에 계속 거주하면서 0~1세 기간 가정보육을 받는 아동의 경우, 출생시점에 따라 향후 12년간의 누적 수급액은 최대 1,610만원의 차이가 발생할 것으로 예상된다. 또한 우대지역에 계속 거주하면서 0~1세 기간 시설보육을 받는 아동의 경우에는 출생시점에 따른 12년간의 누적 수급액 차이가 최대 3,960만원에 이를 것으로 전망된다.

[아동·보육 부문 주요 사업 개편에 따른 지원 규모의 차이: 0~12세 누적]

(단위: 만원)

구 분		첫째		둘째		셋째 이상	
		0~1세 가정보육	0~1세 시설보육	0~1세 가정보육	0~1세 시설보육	0~1세 가정보육	0~1세 시설보육
비우대지역 거주	개편 전(A)	3,590	3,626	3,710	3,746	3,730	3,766
	개편 후(B)	4,840	5,478	5,040	5,678	5,340	5,978
	개편의 효과(B-A)	1,250	1,852	1,330	1,932	1,610	2,212
우대지역 거주	개편 전(A)	3,902	3,938	4,022	4,058	4,042	4,078
	개편 후(B)	6,900	7,538	7,100	7,738	7,400	8,038
	개편의 효과(B-A)	2,998	3,600	3,078	3,680	3,358	3,960

- 주: 1. 가정보육과 시설보육은 0~1세 기간의 보육 방식만을 의미하며, 이후의 보육 방식은 지원액에 영향을 미치지 않음
 2. 보육료지원은 현금으로 지급되지 않고, 국민행복카드를 통한 바우처 방식으로 지원됨
 3. 개편 전 제도에 해당하는 첫만남이용권은 정부가 2027년 1~6월생에게 적용할 단가를 반영함 (2027년 1~6월생은 출산·입양세액공제가 폐지될 예정임에 따라 출생순위별로 30~70만원의 인상된 단가를 적용받을 예정)

자료: 국회예산정책처

이 결과를 연령 및 사업별로 세분화하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 0세에 대한 지원⁹⁾의 경우, 비우대지역에 거주하는 2027년 1~6월생은 첫째인 경우 1~12

7) 현행 제도에 이러한 첫만남이용권의 인상 단가를 적용한 것은 출산·입양세액공제가 조세지출에 해당 되어 현금 및 바우처 지원 단가에 반영되지 않기 때문이다.

8) 이는 앞서 언급한 것과 같이 0~1세 기간에 보육 방식을 유지하고, 0~12세 간 거주지역의 유형이 유지되는 것을 가정한 것으로, 만약 0~1세 기간 중 보육 방식에 변경이 있거나 0~12세 기간 중 거주지역 유형에 변경이 있는 경우 그 차이는 달라질 수 있다.

9) 당초 첫만남이용권은 첫째의 경우 200만원, 둘째이상인 경우 300만원을 지원하였고, 출산·입양세액공제는 첫째에 대하여 30만원, 둘째에 대하여 50만원, 셋째이상에 대하여 70만원이 지원되었다. 정부 계획상 첫만남이용권은 2027년 6월생까지 적용되고 폐지되지만, 실제 출산·입양세액공제는 2026년 12월생까지 적용되고 폐지되므로, 정부는 2027년 1~6월생에 대해서는 첫만남이용권에 기존

개월령에 총 1,550만원을 지원받고, 같은 기간 둘째는 총 1,670만원, 셋째 이상은 총 1,690만원을 지원받는다. 2027년 7월생부터는 첫째인 경우, 비우대지역에 거주하며 12개월간 가정보육을 유지하면 50만원을 더 지원받으며, 12개월간 시설보육을 이용하면 시설보육료를 포함하여 412만원을 더 지원 받는다. 둘째의 경우 가정보육 이용 시 130만원, 시설보육 이용 시 보육료 포함 492만원을 더 지원받고, 셋째 이상의 경우에는 각각 410만원과 772만원을 더 지원 받는다. 우대지역(현행 제도의 경우 인구감소지역 특별지역으로 가정) 거주 시에는 그 격차가 646만원에서 1,368만원 수준으로 더 커질 것으로 예상된다.

[아동·보육 부문 주요 사업 개편에 따른 지원 규모의 차이: 0세(1~12개월령)]

(단위: 만원)

거주 지역	출생 순위	지원 사업명	전(A)		후(B)		차이(B-A)	
			* 2027년 6월생까지		* 2027년 7월생부터			
			가정보육	시설보육	가정보육	시설보육	가정보육	시설보육
비우대 지역 거주	첫째	합 계	1,550	1,550	1,600	1,962	50	412
		첫만남이용권·출산지원금	230	230	1,000	1,000	770	770
		부모급여	1,200	478	0	0	△1,200	△478
		보육료지원(부모)	0	722	0	722	0	0
		아동수당	120	120	600	240	480	120
	둘째	합 계	1,670	1,670	1,800	2,162	130	492
		첫만남이용권·출산지원금	350	350	1,200	1,200	850	850
		부모급여	1,200	478	0	0	△1,200	△478
		보육료지원(부모)	0	722	0	722	0	0
		아동수당	120	120	600	240	480	120
	셋째 이상	합 계	1,690	1,690	2,100	2,462	410	772
		첫만남이용권·출산지원금	370	370	1,500	1,500	1,130	1,130
		부모급여	1,200	478	0	0	△1,200	△478
		보육료지원(부모)	0	722	0	722	0	0
		아동수당	120	120	600	240	480	120

출산·임양세액공제액을 더하여, 첫째 230만원, 둘째 350만원, 셋째이상 370만원을 지원하겠다는 계획을 예산안에 반영하였다. 이에 본 분석에서는 첫만남이용권 단가로 2027년 1~6월생에 적용될 단가를 적용하였다.

(단위: 만원)

거주 지역	출생 순위	지원 사업명	전(A)		후(B)		차이(B-A)	
			* 2027년 6월생까지		* 2027년 7월생부터			
			가정보육	시설보육	가정보육	시설보육	가정보육	시설보육
우대 지역 거주	첫째	합 계	1,574	1,574	2,220	2,582	646	1,008
		첫만남이용권· 출산지원금	230	230	1,500	1,500	1,270	1,270
		부모급여	1,200	478	0	0	△1,200	△478
		보육료지원(부모)	0	722	0	722	0	0
		아동수당	144	144	720	360	576	216
	둘째	합 계	1,694	1,694	2,420	2,782	726	1,088
		첫만남이용권· 출산지원금	350	350	1,700	1,700	1,350	1,350
		부모급여	1,200	478	0	0	△1,200	△478
		보육료지원(부모)	0	722	0	722	0	0
		아동수당	144	144	720	360	576	216
	셋째 이상	합 계	1,714	1,714	2,720	3,082	1,006	1,368
		첫만남이용권· 출산지원금	370	370	2,000	2,000	1,630	1,630
		부모급여	1,200	478	0	0	△1,200	△478
		보육료지원(부모)	0	722	0	722	0	0
		아동수당	144	144	720	360	576	216

- 주: 1. 제도개편 전의 우대지역은 아동수당에 적용되는 인구감소지역 특별지역으로 가정
 2. 보육료지원은 현금으로 지급되지 않고, 국민행복카드를 통한 바우처 방식으로 지원됨
 3. 개편 전 제도에 해당하는 첫만남이용권은 정부가 2027년 1~6월생에게 적용할 단가를 반영함
 (2027년 1~6월생은 출산·임양세액공제가 폐지될 예정임에 따라 출생순위별로 30~70만원의
 인상된 단가를 적용받을 예정)

자료: 국회예산정책처

다음으로, 1세(13~24개월령)에 대한 지원을 살펴보면, 보육 방식에 따라 출생 시점별 지원 규모의 차이가 반대로 나타나는 것을 확인할 수 있다. 출생순위와 무관하게 비우대지역 거주자의 경우 2027년 6월생까지는 13~24개월령에 가정보육 시 720만원, 시설보육 이용 시¹⁰⁾ 756만원을 지원 받는 반면, 2027년 7월 이후 출생아의 경우 해당 기간 가정보육 시 600만원, 시설보육 이용 시 876만원을 지원

10) 1세 보육료지원 단가는 교육부의 2027년도 예산안에 반영된 보육료 지원 단가(월 53만원)를 준용하였다.

받는다. 즉, 2027년 7월 이후 출생아의 경우 가정보육 이용 시에는 개편 전보다 120만원 더 적게 지원을 받으며, 시설보육 이용 시에는 120만원 더 많은 지원을 받게 된다. 우대지역 거주자의 경우에는 2027년 7월 이후 출생아가 이전 출생아보다 가정보육 이용 시 24만원 더 적게 지원 받고, 시설보육 이용시에는 216만원 더 많은 지원을 받게된다. 이러한 결과는 대부분의 경우에서 개편 이후의 제도를 적용 받는 아동에 대한 지원 규모가 더 커지지만, 비우대지역에 거주하며 0~1세 기간 지속적으로 가정보육을 하는 첫째의 경우, 해당 기간에 한하여는 개편된 제도를 적용받는 아동에 대한 지원 규모가 현행 제도 적용 아동에 대한 지원 규모보다 더 감소한다는 것을 의미한다(0세 +50만원, 1세 -120만원 = 총 -70만원).

[아동·보육 부문 주요 사업 개편에 따른 지원 규모의 차이: 1세]

(단위: 만원)

거주지역	지원 사업명	전(A)		후(B)		차이(B-A)	
		* 2027년 6월생까지		* 2027년 7월생부터			
		가정보육	시설보육	가정보육	시설보육	가정보육	시설보육
비우대지역 거주	합 계	720	756	600	876	△120	120
	부모급여	600	0	0	0	△600	0
	보육료지원(부모)	0	636	0	636	0	0
	아동수당	120	120	600	240	480	120
우대지역 거주	합 계	744	780	720	996	△24	216
	부모급여	600	0	0	0	△600	0
	보육료지원(부모)	0	636	0	636	0	0
	아동수당	144	144	720	360	576	216

주: 1. 제도 개편 전의 우대지역은 아동수당에 적용되는 인구감소지역 특별지역으로 가정하였고, 1세 보육료지원 단가는 교육부의 2027년도 예산안에 반영된 보육료 지원 단가를 준용함

2. 보육료지원은 현금으로 지급되지 않고, 국민행복카드를 통한 바우처 방식으로 지원됨

자료: 국회예산정책처

2세부터 12세¹¹⁾까지의 지원에 대하여는 현행 아동수당과 개편된 아동기본수당 간의 차이로 인해 지원의 격차가 장기간 누적될 것으로 전망된다. 정부 계획에 따르면, 2027년 6월생까지는 현행 제도의 적용을 받고, 2027년 7월생부터는 개편된 아동기본수당의 적용을 받게된다. 이에 따라 2027년 6월생까지는 비우대지역

11) 현행 「아동수당법」상 아동수당의 지원 연령이 매년 1세씩 상향조정되어 2030년 13세 미만에 도달할 예정이므로, 2027년생은 모두 12세까지 아동수당을 지원받게 된다.

거주 시 월 10만원을 받고, 인구감소지역 특별지역 거주 시에는 월 12만원을 받아 (전액 현금 수령 가정¹²⁾) 12세까지 각각 총 1,320만원과 1,584만원을 수령하게 된다. 반면, 2027년 7월생부터는 비우대지역 거주 시 월 20만원, 우대지역 거주 시에는 월 30만원을 받아 12세까지 각각 총 2,640만원, 3,960만원을 받게된다.

[아동수당 개편에 따른 지원 규모의 차이: 2~12세]

(단위: 만원)

연령	전(A)		후(B)		차이(B-A)	
	* 2027년 6월생까지		* 2027년 7월생부터			
	비우대지역	우대지역	비우대지역	우대지역	비우대지역	우대지역
합 계	1,320	1,584	2,640	3,960	1,320	2,376
2~12세 (각 세별)	120	144	240	360	120	216

주: 제도개편 전의 우대지역은 아동수당에 적용되는 인구감소지역 특별지역으로 가정

자료: 국회예산정책처

이상에서 살펴본 것과 같이 정부 계획상 2027년 6월 출생자까지는 기존 제도를, 2027년 7월 출생자부터는 개편된 제도를 적용함에 따라 같은 해에 태어났으나 출생 시기가 한 달밖에 차이 나지 않는 대상자 간에도 향후 12년 이상 서로 다른 지원체계가 적용되는 결과가 초래될 것으로 예상된다.

사업 개편에 따라 적용 대상을 구분하는 것은 제도 시행을 위해 불가피한 측면이 있다. 그러나 출생 시점에 따른 차이가 단기적인 지원에 그치지 않고 성장 과정 전반에 걸쳐 누적될 경우 유사한 여건에 있는 대상자 간 지원 격차가 확대될 수 있다. 따라서 정부는 급격한 변화를 예방하기 위해 제도 전환 과정에서의 지원액의 단계적 전환 등 경과조치를 통한 보완 방안을 검토할 필요가 있다.

12) 아동수당을 지역화폐로 수령할 경우 월 1만원을 추가로 수령할 수 있으나 2026년 9월 말 기준 지역 화폐 수령 아동이 없으므로(지방자치단체 조례 개정 필요 사항) 여기서는 모두 현금으로 지급받는 것을 가정하였다.

아동·보육 부문 주요 사업의 안정적인 운영을 위한 자원 조달의 적절성 검토 필요

제도 개편으로 인해 아동·보육 부문 주요 사업의 지출이 상대적으로 빠르게 증가할 것으로 예상되므로, 안정적인 사업 운영을 위하여 자원 조달의 적절성을 검토할 필요가 있다.

정부 계획에 따라 아동·보육 부문 주요 사업이 개편될 경우 앞서 살펴본 것과 같이 대부분의 경우에서 아동 1인당 지원 금액이 증가함에 따라 추가재정소요가 발생할 것으로 예상된다. 현행 제도 유지 시 아동수당·부모급여·첫만남이용권에 대한 국비 재정소요는 2026년 5조 6,406억원에서 2030년 7조 2,208억원으로 연평균 6.4% 증가할 것으로 예상된다.¹³⁾ 정부가 계획한 제도 개편이 발생할 경우, 아동기본수당·부모급여·출산지원금 등에 대한 국비 재정소요는 같은 기간 5조 6,406억원에서 8조 4,754억원까지 연평균 10.7% 증가할 것으로 전망된다. 이에 따라 아동·보육 부문에서 발생할 것으로 예상되는 추가재정소요는 2027년부터 2030년까지 총 2조 8,355억원이다. 여기에 2027년 출생아부터 출산·입양세액공제가 적용되지 않을 경우 예상되는 세수증가효과(기간 합계 4,981억원)를 감안하더라도 이번 제도 개편으로 2030년까지 총 2조 3,374억원이 추가로 소요될 것으로 예상된다.

[아동·보육 부문 주요 사업 개편에 따른 추가재정소요 전망(국비): 2026~2030년]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
개편 후(A)	56,406	60,589	68,840	77,893	84,754	10.7
아동(기본)수당	26,324	30,631	40,168	52,308	58,730	22.2
부모급여	25,323	22,695	5,873	444	0	순감
첫만남이용권	4,760	0	0	0	0	순감
출산지원금	0	7,263	22,799	25,141	26,024	순증
출산지원금	0	4,510	22,799	25,141	26,024	순증
첫만남이용권	0	2,753	0	0	0	순증

13) 2025년까지의 각 세별 주민등록인구(거주자) 자료 및 NABO의 출생아 수 전망치를 바탕으로 국가 데이터처의 각 세별 사망률 전망치 등을 반영하여 수급자 수를 전망하였다.

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
현행 제도 유지(B)	56,406	59,797	63,737	67,981	72,208	6.4
아동수당	26,324	29,173	32,125	35,194	38,367	9.9
부모급여	25,323	25,850	26,676	27,672	28,569	3.1
첫만남이용권	4,760	4,774	4,935	5,115	5,271	2.6
추가재정소요(A-B=C)	0	793	5,103	9,913	12,547	[28,355]
출산·입양 세액공제 적용 종료에 따른 세수증가효과(D)	0	1,182	1,227	1,271	1,301	[4,981]
순재정효과(C-D)	0	△389	3,876	8,642	11,246	[23,374]

주: 순재정효과는 세수증가효과를 고려한 이후의 추가재정소요를 의미함

자료: 국회예산정책처(세수증가효과는 국회예산정책처가 2026년 10월 발간한 「2026년 세법개정안 분석」 참고)

이 중 아동기본수당과 출산지원금은 2027년 신설될 미래대응기금을 재원으로 하여 지급될 계획으로, 2027년 3조 7,894억원에서 2030년 8조 4,754억원까지 연평균 30.8% 증가할 것으로 전망된다. 제1장에서 살펴본 것과 같이 정부의 예산 및 국가재정운용계획상 2026년부터 2030년까지의 보건·복지·고용 분야 지출의 연평균 증가율이 6.9%(2027~2030년 연평균 6.8% 증가)이라는 점을 고려하면 미래대응기금으로 지출될 아동·보육 부문 사업의 지출 증가 속도가 상대적으로 매우 빠르다고 할 수 있다. 미래대응기금에서 지출될 출산지원금·아동기본수당 합산액은 제도 전환 직후인 2028년 가장 크게 증가하고 이후 증가세가 점차 둔화되지만, 2029년과 2030년에도 전년 대비 증가율이 각각 23.0%, 9.4%로, 여전히 보건·복지·고용 분야의 증가율(7.0%, 6.2%)을 상회할 것으로 전망된다.

[미래대응기금으로 지출 예정인 아동·보육 부문 주요 사업의 재정 전망: 2027~2030년]

(단위: 억원, %)

구 분	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
합 계	37,894	62,967 (66.2)	77,449 (23.0)	84,754 (9.4)	30.8 -
출산지원금	7,263	22,799	25,141	26,024	53.0
아동기본수당	30,631	40,168	52,308	58,730	24.2

주: 1. 국비만 대상으로 함

2. 연평균 증가율은 2027~2030년 연평균 증가율을 의미

3. 괄호 안 수치는 전년 대비 증가율을 의미

자료: 국회예산정책처

또한, 기존의 아동·보육 주요 사업은 전액 일반회계로 지출된 반면, 이번 개편으로 인해 2030년까지 점진적으로 사업의 재원이 미래대응기금으로 전환될 것으로 예상된다. 정부 계획 시행 시 미래대응기금으로 지출되는 아동·보육 부문의 주요 사업 지출 비중은 2027년 62.5%에서 점차 증가하여 2030년 100.0%가 될 예정이다.

[아동·보육 부문 주요 사업 개편 시 재원 구조]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030
합 계(F+G)	56,406	60,589	68,840	77,893	84,754
일반회계(A+C+D=F)	56,406	22,695	5,873	444	0
미래대응기금(B+E=G)	0 (0.0)	37,894 (62.5)	62,967 (91.5)	77,449 (99.4)	84,754 (100.0)
아동(기본)수당	일반회계(A)	26,324	-	-	-
	미래대응기금(B)	-	30,631	40,168	52,308
부모급여	일반회계(C)	25,323	22,695	5,873	444
첫만남이용권	일반회계(D)	4,760	0	0	0
출산지원금	미래대응기금(E)	0	7,263	22,799	25,141

주: 1. 국비만 대상으로 함

2. 괄호 안 수치는 합계 대비 비중을 의미

자료: 국회예산정책처

그러나 미래대응기금은 세수 호조기에 발생하는 재원을 적립하여 운용하는 구조로, 재원의 규모가 경제여건 및 주요 산업의 실적 등에 따라 변동될 가능성이 있다. 반

면, 아동기본수당의 경우 의무지출에 해당되어 재원의 충분성과 무관하게 매년 지출되어야 하는 사업이며, 출산지원금은 재량지출에 해당되기는 하지만 대부분의 복지사업과 마찬가지로 일단 도입되면 단기간에 축소하거나 폐지하기 어려운 경직성 지출의 성격을 가지고 있다. 즉, 세입여건 악화 등으로 기금 수입이 감소하더라도 관련 지출은 쉽게 축소하기 어려워 재정운용의 부담이 발생할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 아동기본수당과 출산지원금의 안정적인 사업 운영을 위해서는 지출의 성격과 재원 조달 구조 간 정합성을 검토하고, 이 두 사업을 미래대응기금을 통해 지원하는 방식이 중장기적으로 지속가능한지에 대하여 면밀히 점검할 필요가 있다.

가. 현 황

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원을 국가가 교부하는 제도로, 2026년 제1회 추가경정예산 기준 교육 분야 총지출의 73.0%를 차지하고 있는 의무지출이다. 정부는 2027년부터 지방교육재정교부금(이하 “교부금”)을 개편할 계획으로, 이에 따라 중기 재원배분과 교육단계 간 재원배분의 변화가 예상된다.

[교육 분야 2027년도 총지출 예산안: 회계별]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 결산	2026 예산(A)	비중	2027		증감	
				예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A
전 체	96.8	104.7	100.0	110.7	100.0	6.0	5.7
일반회계	77.5	78.4	74.8	80.3	72.5	1.9	2.4
지방교육재정교부금	70.3	76.4	73.0	78.9	71.2	2.4	3.2
지역균형발전특별회계 ¹⁾	0.4	0.4	0.4	1.2	1.1	0.8	201.2
유아교육지원특별회계 ²⁾	3.2	-	-	-	-	-	-
영유아특별회계	-	9.3	8.9	9.4	8.5	0.1	1.6
고등·평생교육지원 특별회계	15.4	16.4	15.7	14.3	12.9	△2.1	△12.8
사학진흥기금 ³⁾	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	△15.6
미래대응기금	-	-	-	5.3	4.7	5.3	-

주: 1) 지역균형발전특별회계의 2025회계연도 결산액은 3,785억원, 2026년 제1회 추가경정예산은 4,071억원, 2027년도 예산안은 1조 2,261억원임

2) 유아교육지원특별회계는 2026년부터 영유아특별회계로 개편됨

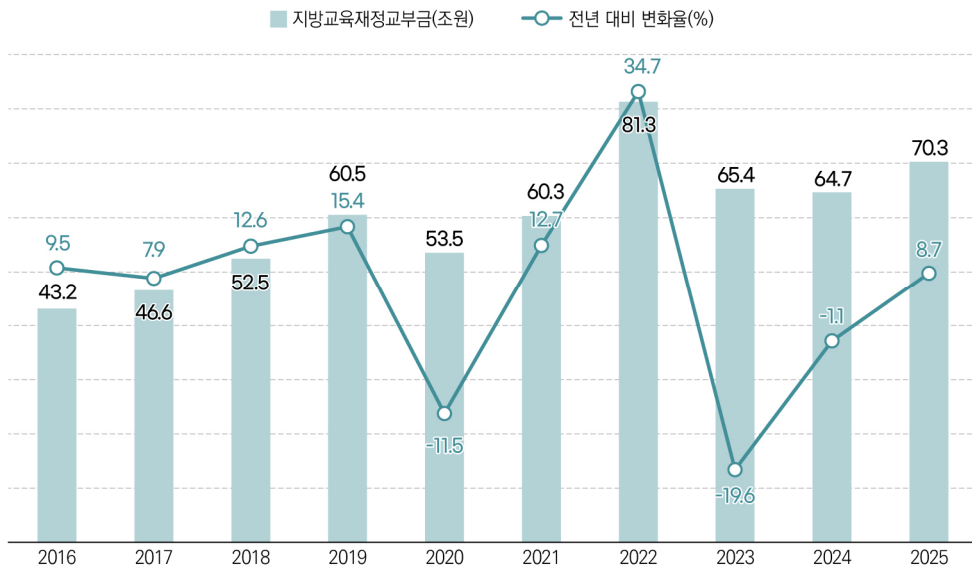
3) 사학진흥기금의 2025회계연도 결산액은 2,587억원, 2026년 제1회 추가경정예산은 2,586억원, 2027년도 예산안은 2,182억원임

1. 2026년 예산은 제1회 추가경정예산 기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미

자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

현행 교부금은 내국세의 20.79%와 교육세 일부를 재원으로 하여, 내국세 변동이 교부금 규모에 직접 반영되는 구조이다. 이에 따라 교부금은 내국세 세입 추이에 연동되어 최근 10년간 전년 대비 변화율이 최소 -19.6%에서 최대 34.7%에 이르는 등 변동성이 크게 나타나는 불안정한 모습을 보였다. 또한 학령인구가 감소하더라도 세수가 증가하면 교부금이 늘어날 수 있어 실제 교육재정 수요와 괴리가 발생할 수 있다.

[최근 10년 지방교육재정교부금 변동 추이]



주: 세계잉여금 정산분을 포함한 수치임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황에서 정부는 학령인구 급감 및 영유아·초중등·고등교육간 교육투자 불균형 등을 이유로 교부금을 개편할 계획이다. 이에 교부금은 2027년부터 내국세 연동을 폐지하고, 경상성장률과 학령인구 변화율을 반영하는 방식으로 개편될 계획이다.¹⁾

1) 개편 이후 기존 지방교육재정교부금의 재원으로 사용되던 교육세분은 고등·평생교육지원특별회계로 전출된다. 한편, 정부는 초과세수·추가세수(미래대응기금 전출분)를 제외한 내국세 20.79%에서 지방교육재정교부금 전출금액을 제외한 금액을 2027년부터 설치될 미래대응기금의 교육·인재계정 재원으로 할 계획이며, 이는 미래대응기금 분석에서 서술한다.

[2027년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화]

주요 정책 변화

- 내국세, 교육세에 연동되는 방식에서 경상성장을 및 학령인구 변화율에 따라 산정하는 방식으로 변경
 - (현행) 내국세 일부* × 20.79% + [(교육세 총액 - 교육세 금융·보험업자분) × 40%]
 - * 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45% 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 금액을 제외한 내국세
 - (개편) 전년도 교부금 × (1 + 최근 3년 연평균 경상성장률) × [(1 + (최근 3년 연평균 학령인구 변화율) × 35%]
 - 신규 산식에 따라 산정한 해당 연도의 교부금 금액이 전년도 교부금의 금액보다 적은 경우, 전년도 교부금 수준으로 차액을 보전
- 국세 교육세는 전액 고등·평생교육지원특별회계 및 영유아특별회계에 전입
 - 다만, 고등·평생교육지원특별회계 및 영유아특별회계는 2030년 일몰 도래 예정

현행	개편
- 교육세 중 금융·보험업분을 고등·평생교육지원특별회계에 전입	- 현행과 동일
- 나머지 중 60%를 영유아특별회계에 배분	- 현행과 동일
- 그 외 나머지(40%)를 지방교육재정교부금에 배분	- 그 외 나머지(40%)를 고등·평생교육지원특별회계에 전입

- 교부금 개편으로 마련된 자원*을 미래대응기금의 교육·인재계정 수입으로 보장
- * [(해당 연도 당초 내국세 세입 예산액과 내국세 세입 추세기 중 작은 금액) × 20.79%] - (신규 산식에 따른 교부금)

자료: 「지방교육재정교부금 개편 방안」, 「2026~2030년도 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 국회에 산정책처 제작성

정부는 이상의 정책 변화를 담은 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 「고등·평생교육지원특별회계법 일부개정법률안」 등을 국회에 제출하였으며, 2027년 예산안에는 해당 법률안의 개정을 반영하여 교부금으로 78조 8,718억원을 편성하였다.

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 재정전망 결과, 교부금은 2026년 76조 4,381억원에서 2030년 103조 7,339억원으로 연평균 7.9% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면 NABO의 재정전망 규모가 2026년부터 2030년까지 5년간 계획보다 총 23조 6,375억원 더 크다.

[지방교육재정교부금: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

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

주: 국가재정운용계획의 2026년 예산은 제1회 추가경정예산 기준으로 작성

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 경제전망의 차이에서 발생하는데 학령인구 변화율은 NABO와 정부 모두 국가데이터처의 장래인구추계를 바탕으로 전망한 반면, 중기 경성장률은 NABO가 정부보다 높게 전망하고 있기 때문이다. 또한 개편 산식은 최근 3년간 연평균 경성장률을 적용하므로, 2026년 전망의 차이(9.7%p)가 이후에도 산식에 누적되어 반영된다.

[경성장률: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: %, %p)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030
NABO 전망(A)	22.0	7.3	5.0	4.8	4.6
국가재정운용계획(B)	12.3	4.6	4.0	4.0	4.0
차이(A-B)	9.7	2.6	1.0	0.8	0.6

자료: 국회예산정책처

나. 분석의견

지방교육재정교부금 개편 산식이 교육재정 수요를 적절히 반영하고 있는지 검토할 필요

정부는 지방교육재정의 비용구조를 분석하여 경직성 경비가 충분히 반영되었는지 점검하고, 학령인구와 지출구조의 변화에 따라 산식을 주기적으로 재검토할 필요가 있다.

정부는 8월 21일 제1차 재정운용전략협의회에서 「지방교육재정교부금 개편 방안」을 논의하고, 이러한 내용을 담은 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」 등 6건의 관련 법률안²⁾을 2027년 예산안과 함께 국회에 제출하였다. 이에 따르면 2027년부터 교부금은 전년도 교부금에 최근 3년 연평균 경상성장률과 최근 3년 연평균 학령인구 변화율의 35%를 곱하여 산정된다.

[지방교육재정교부금 신규 산식 비교]

현행

$$= (\text{현행}) \text{ 내국세 일부}^* \times 20.79\% + [(\text{교육세 총액} - \text{교육세 금융·보험업자분}) \times 40\%]$$

* 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45% 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 금액을 제외한 내국세

개편

$$= \text{전년도 교부금} \times (1 + \text{최근 3년 연평균 경상성장률}) \times [1 + (\text{최근 3년 연평균 학령인구 변화율}) \times 35\%]$$

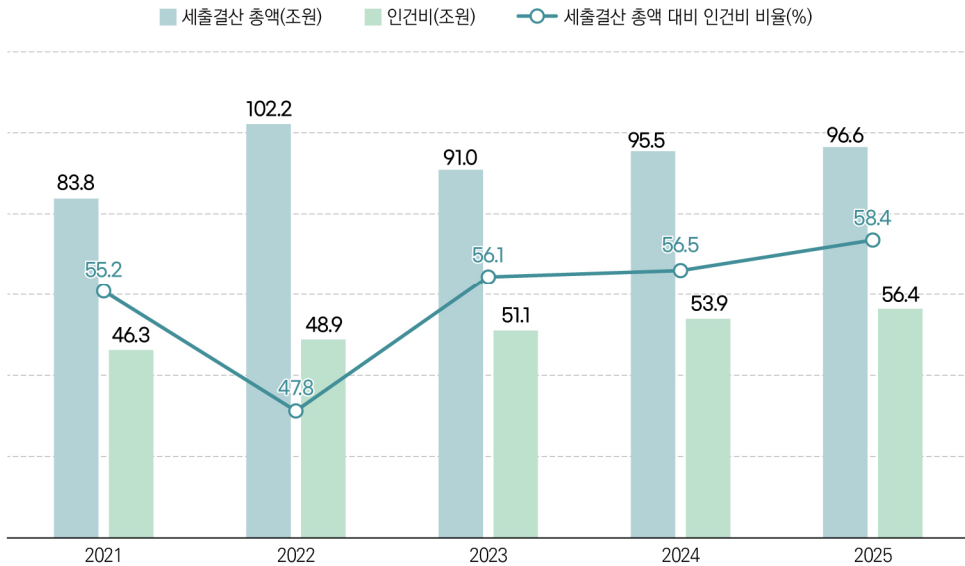
신규 산식을 개별 지표별로 살펴보면, 우선 경상성장률에 대해서 정부는 국가의 경제성장 및 물가 상승에 따라 교부금을 확대하면서 기존 내국세 연동 방식에 비해 변동성을 완화하기 위해 이를 산식에 포함하였다는 입장이다. 또한, 정부는 학령인구 변화의 일부(35%)만을 반영한 것은 전체 지방교육재정 세출 중 학생 수에 따라 감소하지 않는 교직원 인건비(약 60%³⁾)를 제외하고, 최근 인건비 상승세

2) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(제21052호), 「국가재정법 일부개정법률안」(제21056호), 「지방교부세법 일부개정법률안」(제21047호), 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(제21053호), 「고등·평생교육지원특별회계법 일부개정법률안」(제21054호), 「영유아특별회계법 일부개정법률안」(제21057호)이다.

3) 관계부처 합동, 「제1차 재정운용전략협의회」, 2026, p.13.
2025년 시·도교육비특별회계 가결산 기준 전체 세출 대비 교직원 인건비 비율인 58.4%에 근거한 수치이다.

및 현장 충격 완화를 고려한 것이라고 설명하고 있다. 실제로, 시·도교육비특별회계의 최근 5년간 인건비는 학령인구의 감소에도 2021년 46.3조원에서 2025년 56.4조원⁴⁾으로 연평균 5.1% 증가하였다. 이에 따라 세출 총액 대비 인건비 비중도 2021년 55.2%에서 2025년 58.4%로 상승하였다.

[최근 5년 시·도교육비특별회계 세출결산 총액 및 인건비 변동 추이]



주: 2025년의 수치는 가결산 기준 수치로서 향후 실제 결산액과 차이를 보일 수 있음
 자료: 시·도교육청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 시·도교육비특별회계에는 교직원 인건비 외에도 학교운영비,⁵⁾ 재정결함보조⁶⁾ 등 단기적으로 학령인구의 수와 비례하지 않는 경직적 성격의 세출이 존재한다. 학교운영비와 재정결함보조는 학생 수, 학급 수, 건물연면적 등을 포함하는 포물러⁷⁾ 방식으로 결정되므로, 학생 수 변동에는 연동되나 학급 수와 건물연면적 등은 학생 수 감소에 비례하여 조정되기 어려워 일부 경직적인 성격을 지닌다.

4) 이는 2025년 가결산 기준 수치로서 향후 차이를 보일 수 있다.

5) 학교운영비란 현행 「초·중등교육법」 제30조의2 및 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따라 시·도교육청이 공립학교의 정상적인 교육활동 및 시설 유지·관리를 지원하기 위해 학교회계로 전출하는 금액을 말한다.

6) 재정결함보조란 「사립학교법」 제43조에 따라 시·도교육청이 사립학교의 인건비 및 운영비 부족분을 보조하는 금액을 말한다.

7) 학생 수, 학급 수 등 결정함수에 의해 산출된 계수를 적용한 공식을 말한다.

나아가 학령인구가 감소하더라도 지역별로 최소한의 학교 운영이 필요하며, 학교 수와 학급 수 등은 학생 수 감소와 동일한 속도로 조정되기 어렵다. 실제로 한국교육개발원 통계에 따르면 최근 5년간 학생 수는 연평균 2.3% 감소한 반면 동기간 학교 수와 학급 수는 각각 0.6%, 0.9% 감소하는 데 그쳤다. 이는 학교운영비 등 관련 경비에 고정비용 성격이 일부 있음을 시사한다.

이와 관련하여 OECD는 학교의 고정비용이 학생 수 변화에 비례하여 조정되지 않으며, 소규모 학교나 학생 수가 감소하는 학교는 학생 1인당 비용이 높아질 수 있다고 지적하고 있다.⁸⁾ 이는 학생 수 감소 규모나 감소율만으로는 교육재정의 감소 규모를 추정하는 데 한계가 있음을 보여준다.

[학생 수, 학급 수 및 학교 수 변동 추이]

구 분	2022	2023	2024	2025	2026	연평균 증가율
학생 수(천명)	5,865	5,770	5,671	5,538	5,350	△2.3%
학교 수(개교)	20,630	20,539	20,414	20,307	20,167	△0.6%
학급 수(개)	275,408	274,166	273,005	269,397	266,175	△0.9%

자료: 한국교육개발원 교육통계서비스를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

실제로 학교운영비 및 재정결함보조의 시·도교육비특별회계 결산액을 살펴보면 최근 5년간 인건비와 마찬가지로 2021년 5조 6,241억원에서 2025년 6조 9,569억원으로 연평균 5.5% 증가하는 추세를 보인다.

[학교운영비 및 재정결함보조 변동 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
합 계	56,241	62,653	71,024	69,220	69,569	5.5
학교운영비	46,028	51,466	54,985	57,278	57,426	5.7
재정결함보조	10,213	11,187	16,040	11,942	12,143	4.4

자료: 시·도교육청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

8) OECD, 「Value for money in School Education」, 2022, p.92.

학교운영비와 같은 경직성 경비는 학령인구가 감소하더라도 지출이 유지되어 산식에 반영되지 않으면 실제 재정수요와의 간극이 확대될 수 있다. 나아가 정부 역시 제1차 재정운용전략협의회에서 학교운영비가 학생 수에 비례하여 증가하지 않는다는 점을 언급한 바 있다.⁹⁾ 그럼에도 정부는 인건비외 경직성 경비를 교부금 산식에 충분히 반영하지 않아 교부금이 실제 수요와 괴리될 가능성이 있다. 따라서 정부는 지방교육재정의 비용구조를 분석하여 경직성 경비가 산식에 충분히 반영되었는지 점검하고, 학령인구와 교육재정 지출구조의 변화에 따라 산식을 주기적으로 재검토할 필요가 있다.

법정 지원사업 일몰과 지방세제 개편에 따른 시·도교육청 재정 여건 변화를 지방교육재정교부금 개편에 고려할 필요

정부는 법정 지원사업 일몰과 지방세제 개편이 교부금 산식에 반영되었는지 점검하고, 일몰 이후 재원 분담 방안과 세제 개편에 따른 수입 감소분 대응 방안을 마련할 필요가 있다.

현재 정부의 법정 지원사업 일몰 및 지방세제 개편 등 제도변화는 시·도교육청의 지출 증가 및 수입 감소를 유발할 것으로 예상된다. 따라서 각 제도변화가 시·도교육청의 재정수요와 수입에 미치는 영향을 교부금 개편과 함께 고려할 필요가 있다.

지출 측면에서는 교부금 외에 유아교육비 보육료 지원 및 고등학교 무상교육 등 사업에 따른 시·도교육청 지원이 일몰될 예정이다. 현행 「지방교육재정교부금법」 및 「영유아특별회계법」은 고등학교 무상교육 사업에 대한 국가와 지방자치단체의 재원분담 특례는 2027년까지, 영유아특별회계는 2030년까지를 유효기간으로 규정하고 있어 별도 후속조치가 없는 경우 이들 비용을 시·도교육청이 부담하게 될 것으로 보인다. 한편, 수입 측면에서는 2027년부터 지방세제 개편으로 지방교육세의 담배소비세분이 지방주거복지세로 전환되어 시·도교육청의 재원 감소가 예상된다. 각 제도변화를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

9) 관계부처 합동, 「제1차 재정운용전략협의회」, 2026, p.14.

[시·도교육청 지출·수입 관련 제도변화]

(단위: 억원)

구분	사업명	일몰 시기	2027년 예산안
지출	유아교육비 보육료 지원	2030년	26,065
	고등학교 무상교육	2027년	3,044
	유아 단계적 무상교육 보육 지원	2030년	6,429
수입	지방교육세 개편	2027년	14,985 ¹⁾

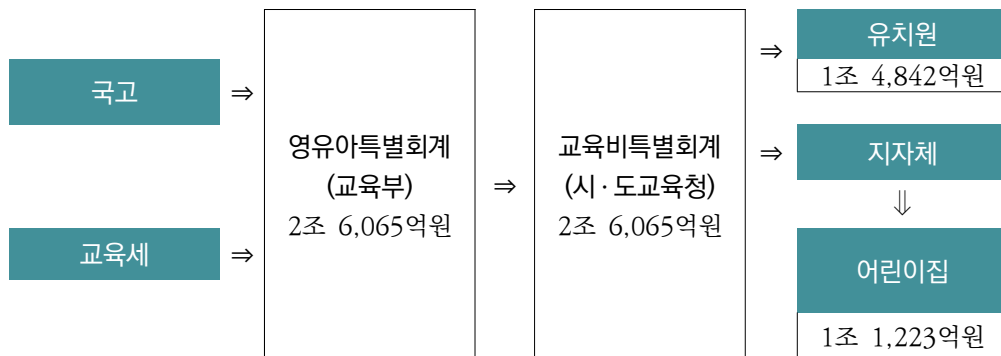
주: 1) 2027년 지방주거복지세로 전환되는 지방교육세 담배소비세분의 전망 수치임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

첫째, **유아교육비 보육료 지원**은 유아교육 및 보육을 통합한 공통 교육·보육 과정인 누리과정의 안정적인 추진을 위해 유아교육비 및 보육료를 지원하는 사업이다. 해당 사업은 현시점에서 2030년 일몰이 예정된 영유아특별회계에 편성되어 있으며, 2027년 예산안 기준 사업 예산은 2조 6,065억원이다. 이는 유치원 지원분 1조 4,842억원과 어린이집 지원분 1조 1,223억원으로 구성된다.

현행법상 영유아특별회계의 폐지 이후인 2031년은 「2026~2030년 국가재정 운용계획」의 전망기간에 포함되지 않으나, 해당 회계에 편성된 의무지출 사업은 일몰 이후에도 지출이 지속된다. 따라서 시·도교육청의 재정 여건에 따라 재원 조달 방식이 달라질 수 있으므로 중기 이후 국가와 시·도교육청 간 재원 분담 방향을 검토할 필요가 있다.

[2027년 예산안상 유아교육비 보육료 지원 사업 집행 구조]



자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO 전망에 따르면 유아교육비 보육료 지원은 향후 5년간 13조 9,895억원이 지출될 것으로 전망되며, 2030년 영유아특별회계가 폐지되면 부담 주체가 국가에서 시·도교육청으로 전환될 것으로 보인다.

[유아교육비 보육료 지원 사업: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
NABO 전망	28,455	27,511	26,934	27,838	29,156	0.6

자료: 국회예산정책처

둘째, **고등학교 무상교육**은 2019년 도입되었으며, 2024년까지 국가와 교육청이 각각 소요비용의 47.5%를, 지방자치단체가 5%를 부담하였다. 당시 2025년 이후의 재원에 대해서는 추후 논의하기로 협의하였으나,¹⁰⁾ 2025년 예산안 제출 시점까지 재원 마련에 대해 합의를 도출하지 못한 채 2025년 일몰되었다.

[고등학교 무상교육 재원 부담 추이]

(단위: 억원)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
시·도교육청(47.5%)	6,460	9,431	9,094	9,028	9,439
국비(47.5%)	6,460	9,431	9,094	9,028	9,439
지방비(5%)	680	993	957	950	994
합 계	13,600	19,855	19,145	19,006	19,872

주: 국비 예산액을 기준으로 시·도교육청 및 지방자치단체 부담 비율을 적용하여 산출한 수치임

자료: 교육부

이러한 상황에서 국회 논의를 거쳐 2025년 하반기에 고등학교 무상교육 지원을 2027년까지 연장하는 「지방교육재정교부금법」 제14조의2¹¹⁾가 신설되어 현재

10) 제370회 국회(임시회) 제1차 교육위원회 안전조정위원회(2019. 8. 23.) 및 제371회 국회(정기회) 제1차 교육위원회 전체회의(2019. 9. 24.)에서 해당 사안을 논의하였다.

11) 「지방교육재정교부금법」

제14조의2(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례) ① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475 이내에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다.

지원이 지속되고 있다. 해당 조항 신설 과정에서 교육부가 고교 무상교육의 비용부담에 관한 합리적인 재원 조달방안을 마련할 필요성이 제기되었으나,¹²⁾ 현시점에서 이에 관한 논의는 진행되지 않고 있다.

이에 별도의 후속조치가 마련되지 않는 경우 현재 국가 및 지방자치단체 부담분에 대해 추가적인 재원조달방안이 필요하게 된다. NABO 전망에 따르면 그 규모는 2028년 2,992억원에서 2030년 2,833억원에 이를 것으로 추산된다.

[고등학교 무상교육 사업: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

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

주: 국비 부담률은 2026년 30%, 2027년 15%임
자료: 국회예산정책처

셋째, 정부는 유보통합 추진에 따라 기존의 유아교육비 보육료 지원과 별도로 **유아 단계적 무상교육 보육 실현** 사업을 추진하고 있다. 해당 사업은 2025년 5세를 대상으로 도입된 이래 2027년 3~5세로 대상이 확대되어 2027년 예산안에는 6,429억원이 편성되었다.

유아 단계적 무상교육 보육 실현은 현재 영유아특별회계 일몰 이후 사업의 비용 부담 주체에 대한 논의가 이루어지지 않고 있는 상황으로, 의무지출¹³⁾ 사업에 해당

② 시·도 및 시·군·자치구는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 한다.

12) 제427회 국회(임시회) 제1차 교육위원회 법안심사소위(2025. 7. 8.) 및 제427회 국회(임시회) 제1차 교육위원회 전체회의(2025. 7. 8.)에서 해당 사안을 논의하였다.

13) 「유아교육법」 제24조(무상교육) ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다.
④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다.

하여 일몰과 관계없이 지출이 지속될 것으로 예상된다. 따라서 2031년 이후 국가와 시·도교육청의 재원 부담 및 조달 방식을 정할 필요가 있다.

NABO 전망에 따르면 유아 단계적 무상교육 보육 실현은 향후 5년간 3조 2,266억원의 재정소요가 발생할 것으로 전망되며, 영유아특별회계 일몰 후 사업이 지속된다면 연간 약 0.7조원 규모의 재원 조달방안이 마련되어야 한다.

[유아 단계적 무상교육 보육 실현 사업: NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
NABO 전망	4,703	6,810	6,662	6,881	7,210	11.3

자료: 국회예산정책처

한편, 시·도교육청의 수입 측면에서는 행정안전부가 2027년부터 지방교육세 담배소비세분을 지방주거복지세로 전환하는 지방세제 개편안을 발표하여 수입의 감소가 예상된다.¹⁴⁾ 현재 지방교육세 담배소비세분은 2026년을 끝으로 일몰될 예정이며, 행정안전부는 해당 재원을 지방주거복지세로 전환하여 공공주택 공급 확대 등에 활용할 계획이다. NABO 전망에 따르면 시·도교육청은 이러한 정책 변화로 2030년까지 향후 4년간 5조 9,877억원의 수입이 감소할 것으로 전망된다.

「영유아보육법」

제34조(무상보육) ④ 교육부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

⑦ 교육부장관은 제4항에 따른 표준보육비용을 결정하기 위하여 필요한 조사를 3년마다 실시하며, 조사 결과를 바탕으로 물가상승률, 최저임금 상승률 등 교육부장관이 정하는 사항을 반영하여 제6조에 따른 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 매년 표준보육비용을 결정하여야 한다.

14) 행정안전부, 「2026년 지방세제 개편안」, 2026. 8. 26.

[지방교육세 담배소비세분(지방주거복지세): NABO 전망]

(단위: 억원, %)

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

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

자료: 국회예산정책처

살펴본 바와 같이 고등학교 무상교육 재원분담 특례, 영유아특별회계 일몰 및 지방교육세 개편 등 제도변화는 시·도교육청의 지출 증가와 수입 감소를 수반할 것으로 전망된다. 그러나 정부의 신규 산식은 2026년 교부금만을 기준으로 향후 교부금을 산정하여 제도변화에 따른 시·도교육청의 재정수요 변화가 충분히 반영되지 않을 수 있다. 따라서 정부는 이러한 제도변화가 교부금 개편에 반영되었는지 점검하고, 국가·지방자치단체 간 재원분담 구조 등에 대한 구체적인 대응방안을 검토할 필요가 있다. 또한 2030년 영유아특별회계 일몰 이후의 재원 부담 주체와 조달 방식을 사전에 논의하고, 관계기관 간 협의를 통해 지방세제 개편에 따른 수입 감소분에 대한 대응 방안을 마련할 필요가 있다.

가. 현 황

누리과정은 유아교육 및 보육을 포함한 공통 교육·보육 과정으로, 정부는 유아교육비 보육료 지원 및 유아 단계적 무상교육 보육 실현 사업을 통해 3~5세 유아의 누리과정 비용을 시·도교육청에 지원하고 있다. 사업별로 살펴보면, 우선 **유아교육비 보육료 지원**¹⁾은 누리과정을 제공받는 3~5세 유아를 대상으로 기관 유형(유치원·어린이집) 및 운영 주체(공립·사립)에 따라 15~35만원을 지원하며, **유아 단계적 무상교육 보육 실현**²⁾은 교육부장관이 법령³⁾⁴⁾에 따라 공표하는 표준유아교육(보육)비를 기준으로 2~11만원의 교육비 및 보육료를 추가로 지원한다.

[2027년 예산안 기준 기관별·운영 주체별 월 지원단가]

(단위: 천원)

구분	공립유치원	사립유치원	어린이집
유아교육비 보육료 지원	150	350	350
유아 단계적 무상교육 보육 실현	20	110	70
합 계	170	460	420

주: 2027년도 예산안 기준 지원단가임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정현수 추계세제분석관(jhs@assembly.go.kr, 6788-4627)

1) 코드: 교육부 영유아특별회계 1601-300

2) 코드: 교육부 영유아특별회계 1601-301

3) 「유아교육법」

제24조(무상교육) ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다.

④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다.

4) 「영유아보육법」

제34조(무상보육) ④ 교육부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

⑦ 교육부장관은 제4항에 따른 표준보육비용을 결정하기 위하여 필요한 조사를 3년마다 실시하며, 조사 결과를 바탕으로 물가상승률, 최저임금 상승률 등 교육부장관이 정하는 사항을 반영하여 제6조에 따른 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 매년 표준보육비용을 결정하여야 한다.

유아교육비 보육료 지원의 2027년도 예산안에는 2026년 제1회 추가경정예산 대비 2,390억원 감액된 2조 6,065억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면 정부는 해당 사업의 재정소요가 2026년 2조 8,455억원에서 2030년 2조 8,536억원으로 연평균 0.1% 증가할 것으로 전망하고 있다.

한편, 유아 단계적 무상교육 보육 실현은 2026년에는 유치원 및 어린이집을 이용하는 4~5세 유아를 대상으로 하였으나 2027년부터는 3~5세 유아로 확대될 예정이다. 이에 정부는 2027년도 예산안에 2026년 제1회 추가경정예산 대비 1,725억원 증액된 6,429억원을 편성하였다. 국가재정운용계획에 따르면 해당 사업에 대한 재정소요는 2026년 4,703억원에서 2030년 7,068억원까지 연평균 10.7% 증가할 것으로 전망된다. 이는 NABO의 재정전망 결과와 차이를 보이는데, 구체적인 내용은 재정전망 수치와 함께 분석의견에서 후술한다.

[누리과정 지원 사업: 2027년도 예산안 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
유아교육비 보육료 지원	28,455	26,065	27,452	26,719	28,536	0.1
유아 단계적 무상교육 보육 실현	4,703	6,429	6,757	6,613	7,068	10.7
합 계	33,158	32,494	34,209	33,332	35,605	1.8

주: 2026년도 예산은 제1회 추가경정예산 기준

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 분석의견

누리과정 지원 사업의 상세 추계 근거 명확화 및 주요 기초변수의 정합성 제고 필요

정부는 누리과정 지원사업 투자계획의 연도별 산출 근거를 명확히 제시하고, 인구와 단가 등 기초변수의 변화를 충실히 반영하여 재정추계의 타당성을 점검할 필요가 있다.

유아교육비 보육료 지원과 유아 단계적 무상교육 사업은 공통적으로 누리과정을 지원하는 사업이나, 정부는 현재 두 사업의 예산을 각각 산출하여 별도 사업으로 편성하고 있다. 각 사업의 예산 산출 방식을 살펴보면 유아교육비 보육료 지원은

주민등록인구상 3~5세 인구에 해당연도 기관별·연령별 취원율 및 지원단가를 곱하고, 유아 단계적 무상교육 보육 실현은 동일한 대상 인원내 기관별 추가 지원단가를 곱하는 방식으로 산출된다.

위의 두 사업은 「유아교육법」 제24조⁵⁾ 및 「영유아보육법」 제34조⁶⁾에 따라 지출 의무가 발생하는 의무지출에 해당한다. 이에 NABO는 정부의 예산 산출 방식(인구×취원율×단가)을 기초로 하되, 국가데이터처의 장래인구추계에 따른 3~5세 인구 및 취원율을 보정하여 두 사업의 향후 지출 규모를 전망하였다.

먼저, 2025~2027년 출생아 수를 살펴보면 이전 연도와 달리 2025년 출생아 실적과 NABO 인구전망상 2026~2027년 출생아 수가 모두 국가데이터처의 장래인구추계를 상회하고 있다. 구체적으로 2025~2027년의 출생아 수 실적치 및 전망치가 장래인구추계상 해당연도 0세 인구 대비 각각 117.1%, 131.7%, 125.8% 수준으로 나타난다. 이에 NABO는 최근 출생아 수 증가 추세를 반영하여 장래인구추계상 2025~2027년 출생 코호트의 0세 인구를 조정하였다. 다만 출생아 수와 인구는 통계적 개념과 기준 시점이 달라 0세 인구 대비 출생아 수 비율을 직접 사용하기 어려우므로 2025~2027년 주민등록인구 코호트를 바탕으로 조정계수를 산출하였다. 이에 따라 조정된 2025~2027년 출생 코호트는 각각 2028~2030년에 지원대상 연령(3~5세)에 진입하는 것으로 가정하였다.

5) 「유아교육법」

제24조(무상교육) ②제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.

6) 「영유아보육법」

제34조(무상보육) ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

[NABO 전망에 적용된 조정계수]

(단위: 명, %)

구분	출생아 수 ¹⁾ (A)	장래인구추계 대비 비율(A/C)	주민등록인구 ²⁾ (B)	조정계수 (B/C)	장래인구추계 (C)
2024	238,317	104.1	225,502	-	229,030
2025	254,341	117.1	243,912	112.3	217,226
2026	285,837	131.7	267,646	123.3	217,079
2027	286,684	125.8	271,425	119.1	227,833

주: 1) 2025년은 실제 출생아 수, 2026~2027년은 「NABO 인구전망: 2025~2045」에 따른 출생아 수임

2) 2025년은 1~12월 주민등록인구 통계상 0세 인구 누적치를 12로 나눈 월평균 수치로 하고, 2026년은 주민등록인구 자료를 기준으로 연간 0세 인구 누적치를 추정한 후 12로 나눈 월평균 값을 적용하였으며, 2027년은 2024~2026년의 출생아 수 합계 대비 주민등록인구 합계의 비율을 2027년 NABO 인구전망에 따른 출생아 수에 곱하여 주민등록인구를 산출함

자료: 국회예산정책처

다음으로 기관별 취원율⁷⁾을 살펴보면, 공립 및 사립유치원 취원율은 연령별로 최근 3년간 연평균 0.5~2.5%p 증가한 반면, 어린이집 취원율은 1.4~2.7%p 감소하여 유치원·어린이집 간 취원율 추이가 상반되게 나타나고 있다. 이는 최근 취원율 변화에 전체 유아교육·보육 이용률의 변화뿐만 아니라 유치원과 어린이집 기관 간 선택 변화가 함께 반영되었을 가능성을 보여준다. 이러한 추세를 반영해 NABO는 2026년 기준 기관별 취원율에 최근 3년 연평균 변화폭을 각각 가산하여 2027년 기관별 취원율을 조정하였다. 이때 공립 및 사립 유치원의 최근 3년 연평균 취원율 상승폭(합계 2.4~3.7%p)이 어린이집의 동기간 취원율 감소폭(-1.4~2.7%p)을 각각 상회하여, 전망 기간 전체에 이를 적용할 경우 3~5세 유아 전체의 취원율을 과대 추정할 가능성이 있다. 따라서 2027년에 한해 이를 적용하고 2028년 이후에는 2027년의 조정 취원율을 유지하였다.

7) 기관별 취원율은 각 연도별 3~5세 인구 대비 실제 취학 인원을 말한다.

[최근 3년 기관별·연령별 취원율]

(단위: %, %p)

구분	연령	2023	2024	2025	2026	연평균 증감폭
공립 유치원	3세	9.9	11.2	12.5	13.5	1.2
	4세	15.3	15.6	17.1	17.9	0.9
	5세	19.4	19.5	20.1	21.0	0.5
사립 유치원	3세	32.7	35.9	36.1	40.3	2.5
	4세	38.9	42.9	41.0	44.7	1.9
	5세	37.9	41.9	40.6	43.5	1.9
어린이집	3세	49.7	47.0	44.0	41.5	△2.7
	4세	36.6	34.6	33.5	31.1	△1.8
	5세	32.5	30.3	29.5	28.2	△1.4

주: 연평균 증감폭은 2023~2026년간 연령별 취원율 변화폭(%p)의 평균값임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이에 따라 산출된 NABO 전망에 따르면 누리과정 지원 사업의 재정지출은 2026년 3조 3,158억원에서 2030년 3조 6,366억원으로 연평균 2.3% 증가할 것으로 전망된다. 이를 사업별로 살펴보면 유아교육비 보육료 지원은 2026년 2조 8,455억원에서 2030년 2조 9,156억원 등이, 유아 단계적 무상교육 보육 실현은 2026년 4,703억원에서 2030년 7,210억원 등이 지출될 것으로 전망되며, 이는 동 기간 국가재정운용계획상 수치보다 각각 2,667억원, 696억원 높다.

[누리과정 지원 사업: NABO 전망 및 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	33,158	34,321	33,596	34,720	36,366	2.3
유아교육비 보육료 지원	28,455	27,511	26,934	27,838	29,156	0.6
유아 단계적 무상교육 보육 지원	4,703	6,810	6,662	6,881	7,210	11.3
국가재정운용계획(B)	33,158	32,494	34,209	33,332	35,605	1.8
유아교육비 보육료 지원	28,455	26,065	27,452	26,719	28,536	0.1
유아 단계적 무상교육 보육 지원	4,703	6,429	6,757	6,613	7,068	10.7
차이(A-B)	0	1,827	△613	1,387	761	[3.363]

주: 이 표의 전망수치는 국비만을 포함함

자료: 국회예산정책처

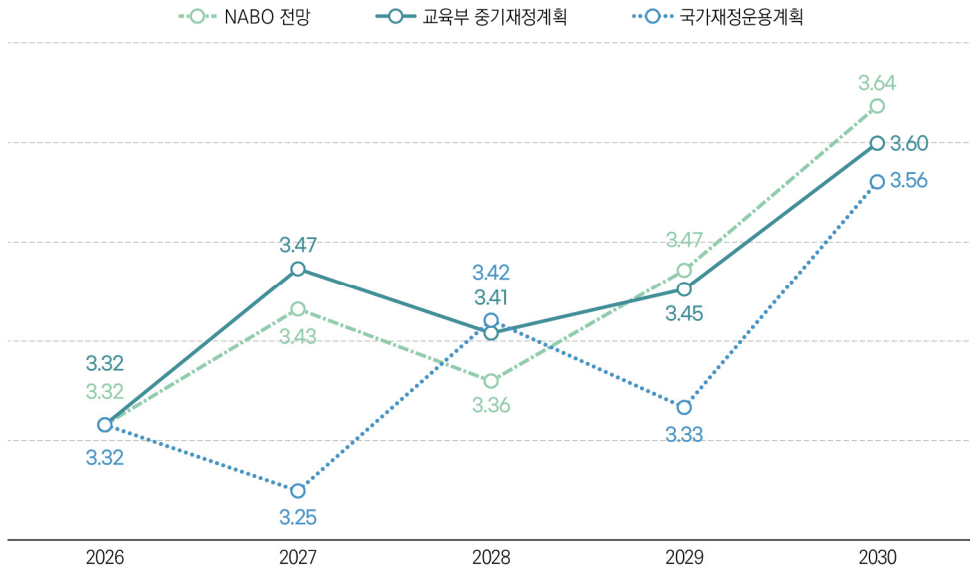
이러한 차이가 발생하는 원인을 추정하기 위해 교육부의 중기재정계획을 대조군으로 활용할 수 있다. 각 부처의 중기재정계획은 예산편성 과정에서 기획예산처에 제출되는 사업계획으로, 기획예산처는 각 부처의 중기재정계획을 취합·조정하여 예산안을 확정하므로 국가재정운용계획상 수치와 부처 제출안 간의 괴리를 살펴보면 조정 과정에서 발생한 변화를 가늠할 수 있다.

이에 NABO의 전망치와 교육부의 중기재정계획을 비교하면 두 전망 모두 2028년을 저점으로 완만한 증가가 나타난다. 이는 교육부도 주민등록인구에 기반하여 향후 3~5세 인구를 추정하고, 기존 단가를 적용하는 등 NABO와 유사한 가정하에 계획을 수립하였기 때문이다.⁸⁾ 즉, NABO와 교육부 모두 추계의 기초변수인 인구 및 단가에 대하여 유사한 가정을 적용하여 전망 기간 전체에 걸쳐 동일한 변화 양상이 관찰된다.

8) 다만, 교육부는 사망률 등 세부적인 보정방식에서 NABO와 차이가 있다.

[NABO 전망 및 정부 계획상 누리과정 지원 사업 비교]

(단위: 조원)



자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 국가재정운용계획은 매년 지출 계획액의 증감이 반복되어 NABO 전망 및 교육부 중기재정계획과 상이한 궤적을 보인다. 이와 같은 등락은 최근 출생실적을 반영한 인구나 단가의 변동만으로는 설명되기 어렵다. 특히, 국가재정운용계획은 2028년에 2027년 대비 5.3% 증가한 3조 4,209억원의 지출을 계획하고 있는데, 장래인구추계와 NABO 모두 2027년에 비해 2028년의 3~5세 인구가 감소할 것으로 전망하고 있어 이와 같은 변화 양상은 인구변수의 영향으로 설명하기 어렵다.

한편 국가재정운용계획상 2028년의 지출 증가가 단가 인상에 따른 결과라고 가정한다면 이후 전망 기간에도 인상된 단가가 적용되므로 지속적인 지출 증가가 나타나야 한다. 이에 더해 NABO 인구전망에 따르면 2026~2027년 출생아 수 증가로 인해 2029~2030년의 3~5세 인구 역시 매년 증가할 것으로 전망된다. 따라서 단가와 인구 두 요인 모두에 의해 2029~2030년의 국가재정운용계획상 지출액은 2028년 수준을 상회하거나 최소한 유지되어야 한다. 그러나 해당 기간 국가재정운용계획은 2029년 3조 4,720억원, 2030년 3조 6,366억원으로 오히려 2028년 대비 감소하였으며, NABO 전망치보다도 각각 1,387억원, 761억원 낮아 단가변수의 영향으로도 설명하기 어렵다.

[NABO 및 장래인구추계상 3~5세 인구 전망]

(단위: 명)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030
NABO 전망	777,517	738,545	721,744	744,312	780,159
3세	244,453	234,832	243,238	266,959	270,671
4세	259,889	244,243	234,649	243,067	266,786
5세	273,175	259,470	243,857	234,285	242,701
장래인구추계	773,613	728,847	687,526	660,750	659,730
3세	243,386	228,286	216,626	216,522	227,200
4세	257,800	243,177	228,108	216,474	216,382
5세	272,427	257,384	242,792	227,754	216,148

주: NABO 전망은 상술한 조정계수를 바탕으로 장래인구추계를 보정한 수치임

자료: 국회예산정책처

누리과정 지원 사업은 법령에 정해진 바에 따라 지출이 발생하는 의무지출 사업에 해당하므로 엄밀한 추계에 기반한 계획이 수립될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 국가재정운용계획은 위에서 살펴본 바와 같이 최근 출생실적을 반영한 인구와 정합적이지 않고, 연도별 변화폭도 불규칙한 양상을 보이고 있다. 나아가 정부는 국가재정운용계획에 제시된 연도별 재정소요의 산출 과정 및 변동 요인에 대하여 별도의 명시적인 근거를 제시하지 않고 있다. 특히 국가재정운용계획에 적용된 인구 기준 및 연도별 지원단가가 공개되지 않아, 연도별 등락이 정책적 의지에 의한 것인지 추계가정에 의한 것인지 파악하는 데 한계가 있다. 그러므로 정부는 국가재정운용계획상 연도별 투자계획의 산출 근거를 명확히 제시하고, 최근 출생실적을 반영한 인구 및 단가와 같은 기초변수의 변화를 충실히 반영하여 연도별 투자계획을 수립할 필요가 있다. 또한 두 사업은 유보통합에 따라 지원 대상과 예산 산출 방식이 동일하므로 기초변수를 통합하여 하나의 산출 내역으로 제시하는 방안을 고려할 필요가 있다.

가. 개 요

최근 반도체 호황 및 증시 활성화에 따라 법인세를 중심으로 국세수입이 크게 증가하면서, 정부는 2026년 추가경정예산안의 국세수입을 기존 390.2조원에서 415.4조원으로 상향하였다. 정부는 이러한 세수 증가세가 중기간 지속될 것으로 전망하고, 「2026년 하반기 경제성장전략」에서 미래대응기금 신설 계획을 발표하며 이를 주요 정책과제로 지정하였다. 이후 정부는 2027년 예산안과 함께 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(이하 “미래대응기금법안”) 등 6건의 관련 법률안¹⁾을 국회에 제출하였다.

「미래대응기금법안」에 따르면 미래대응기금은 추가세수 및 초과세수를 주요 재원으로 운영된다. “추가세수”란 내국세 세입 예산액이 내국세 세입 추세치를 초과하는 부분을 말하며, 내국세 세입 추세치(이하 “추세치”)는 2회계연도 이전 내국세 세입 결산액에 최근 10년 내국세 결산액 연평균 증가율의 제곱을 곱하여 산출된다. “초과세수”란 「국가재정법」 제55조의2에 따른 세입 재추계로 발생한 내국세 세입예산 증가분을 말한다. 이 밖에 동 법률안은 세계잉여금, 다른 회계·기금 등을 재원으로 규정하고 있다. 따라서 기금의 주요 재원인 추가세수 및 초과세수는 세입 예산액과 과거 세입 추세에 따라 달라지므로, 세수 증가의 지속성과 경기변동에 따른 재원변동 가능성을 고려하여 기금의 중기 재원 규모를 설정할 필요가 있다.

NABO 전망에 따르면 추가세수는 2027년 167.8조원, 2028년 71.7조원이며, 2029~2030년에는 추세치가 내국세 세입 예산액을 상회하여 발생하지 않을 것으로 추산된다. 정부 전망 역시 2027년 158.5조원, 2028년 57.3조원의 추가세수가 발생하고, 동일한 사유로 2029~2030년에는 발생하지 않는 것으로 나타났다.

정현수 추계세제분석관(jhs@assembly.go.kr, 6788-4627)

1) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(제21052호), 「국가재정법 일부개정법률안」(제21056호), 「지방교부세법 일부개정법률안」(제21047호), 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(제21053호), 「고등·평생교육지원특별회계법 일부개정법률안」(제21054호), 「영유아특별회계법 일부개정법률안」(제21057호)이다.

[추가세수: NABO 전망 및 정부 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
NABO	167.8	71.7	△53.8	△49.7	△166.7
정부	158.5	57.3	△63.4	△56.0	△170.7

주: 추가세수는 내국세 실적 및 전망 추이를 바탕으로 추세치를 계산하여 연도별로 산정
자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정부는 이러한 재원을 바탕으로 청년, 성장동력, 지방, 교육·인재 4대 분야에 중점 투자할 계획이다. 이에 따라 미래대응기금은 각 중점 투자 분야에 대응되는 청년계정, 성장동력계정, 지방계정, 교육·인재계정에 총괄계정을 더한 5개 계정으로 구성되며, 총괄계정이 미래대응기금의 수입을 적립하여 여유자금을 운용하고 타 계정에 사업 재원을 배분한다.

정부의 2027년도 기금운용계획안에 따르면 2027년 총괄계정의 수입은 162조 2,998억원으로, 이 중 32.6%인 52조 8,625억원이 타 계정에 전출된다. 청년계정과 성장동력계정은 전출분 전액을 사업 재원으로 활용하는 반면, 지방계정과 교육·인재계정은 전출분 중 일부를 여유자금으로 운용한다. 교육·인재계정에는 10조 1,029억원이 전출되며, 여유자금 운용분 2조 5,000억원(전출분의 24.7%)을 제외한 7조 6,029억원이 사업 예산으로 지출될 계획이다.

[2027년 예산안 미래대응기금 편성 현황: 수입]

전입금 159조 7,148억원	⇒	총괄계정 기금운영비: 233억원 계정간거래: 52조 8,625억원 예탁금: 1조원 여유자금운용: 95조 8,614억원 예수이자상환: 526억원 전출금: 12조 5,000억원 합계: 162조 2,998억원	⇒	청년계정 13조 3,296억원
예수금 2조 5,645억원	⇒		⇒	성장동력계정 14조 1,638억원
예탁이자수입 205억원	⇒		⇒	지방계정 15조 2,662억원
				⇓
일반회계 전입분 ¹⁾				⇒ 교육·인재계정 10조 1,029억원

주: 1) 「미래대응기금법안」은 교육·인재계정에 대한 일반회계 전입금을 규정하고 있으며, 이에 대해서는 현황 및 분석의견에서 설명함

자료: 2027년도 기금운용계획안을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 현 황

미래대응기금의 교육·인재계정은 타 계정과 달리 총괄계정 전입분 외에 일반회계 전입금을 재원으로 한다. 「미래대응기금법안」 제9조제1항2)은 해당 금액을 당초 내국세 세입 예산액과 추세치 중 작은 금액의 20.79%에서 지방교육재정교부금(이하 “교부금”) 총액을 공제하여 산정하도록 규정하고 있다. 따라서 교부금 규모가 달라지면 교육·인재계정의 일반회계 전입금도 달라지므로, 교부금 산정 방식의 변경은 해당 계정의 재원에 직접 영향을 미친다.

2) 「미래대응기금법안」

제9조(교육·인재계정의 재원과 용도) ① 교육·인재계정의 재원은 다음 각 호와 같다.

1. 해당 연도 당초 내국세 세입 예산액과 내국세 세입 추세치 중 작은 금액의 1만분의 2,079에서 해당 연도의 「지방교육재정교부금법」 제3조제2항에 따른 교부금 총액을 공제한 금액에 해당하는 일반회계 전입금
2. 총괄계정으로부터의 전입금
3. 총괄계정으로부터 예탁받는 자금
4. 총괄계정으로 예탁한 자금의 원리금 수입
5. 다른 회계 및 기금에 예탁한 자금의 원리금 수입

정부는 「미래대응기금법안」과 함께 교부금을 개편하는 내용의 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였다. 이에 따르면 기존에 내국세의 20.79%에 연동되던 교부금은 2027년부터 전년도 규모에 최근 3년 연평균 경상성장률 및 최근 3년 연평균 학령인구 변화율의 35%를 반영하여 산출된다.

[교육·인재계정 일반회계 전입분 및 지방교육재정교부금 산식]

일반회계 전입분

$$= \text{Min} [\text{내국세 세입 예산액}, \text{내국세 세입 추세치}] \times 20.79\% - [\text{지방교육재정교부금}]$$

지방교육재정교부금

$$= \text{전년도 교부금} \times (1 + \text{최근 3년 연평균 경상성장률}) \times [1 + (\text{최근 3년 연평균 학령인구 변화율}) \times 35\%]$$

정부는 2027년도 예산안과 함께 제출한 법률안의 제·개정을 전제로 2027년도 기금운용계획안을 수립하였으며, 교육·인재계정의 수입은 10조 1,029억원이다. 이는 전액 총괄계정으로부터의 전입분을 재원으로 하며, 일반회계 전입분은 계상되지 않았다. 이는 내국세 세입 예산액이 추세치를 상회하는 상황에서 추세치의 20.79%가 2027년 예산안에 편성된 교부금보다 적기 때문이다.

지출 측면에서 2027년 교육·인재계정에 편성된 사업은 총 42개로 사업 예산은 7조 6,029억원이다. 이 중 기존 회계·기금에서 이관된 사업은 32개, 4조 8,794억원(64.2%)이며 신규 편성된 사업은 10개, 2조 7,235억원(35.8%)이다. 이관 사업을 이관 전 회계·기금별로 보면 고등·평생교육지원특별회계 9개(3조 1,094억원), 일반회계 19개(1조 5,895억원) 등이며, 이관 사업들의 2026년 제1회 추가경정예산 대비 증가율은 29.5%이다.

[교육·인재계정 편성 현황: 지출]

(단위: 억원, %)

이관 전(사업 수)	2025년 결산	2026년 예산(A)	2027년 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
일반회계(19)	9,551	13,527	15,895	2,368	17.5
고등·평생교육지원특별회계(9)	15,962	22,579	31,094	8,515	37.7
기후대응기금(1)	589	715	715	0	0
환경개선특별회계(1)	365	446	511	65	14.6
전력산업기반기금(1)	200	250	350	100	40.0
과학기술진흥기금(1)	144	170	230	59	34.8
이관 소계(32)	26,811	37,687	48,794	11,107	29.5
신규 편성(10)	-	-	27,235	27,235	-
합 계(42)	26,811	37,687	76,029	38,342	101.7

주: 2026년은 제1회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미

자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 미래대응기금은 기금관리주체인 기획예산처가 전반적인 운용을 담당하고, 유관부처가 기금 재원을 바탕으로 소관 사업을 직접 수행하는 다부처기금으로 운영된다. 이에 교육부, 과학기술정보통신부, 고용노동부 등 6개 부처³⁾가 교육·인재계정에 편성된 총 42개 사업을 소관별로 수행한다. 부처별로 살펴보면 교육부가 전체 사업 예산 7조 6,029억원의 64.9%인 4조 9,315억원을 집행할 계획이다. 이어 과학기술정보통신부 1조 7,145억원(22.6%), 고용노동부 4,608억원(6.1%) 등으로 나타난다. 이처럼 기금 관리 주체와 사업 시행 주체가 구분되어 있어 중기 재원 배분 계획과 사업별 다년도 지출계획을 연계하여 관리할 필요가 있다.

다수의 부처가 사업을 수행함에 따라 교육·인재계정 내 편성된 사업의 분야⁴⁾도 교육, 과학기술, 사회복지 등으로 다양하다. 그러나 교육·인재계정 내 편성된 사업은 우수 인재 양성·유치 및 고등·평생교육 지원 등 인적자본 확충이라는 동일한 목적 아래 재원을 공유하므로 이하에서는 교육 분야 외 사업도 포함하여 교육·인재계정에 편성된 전체 사업을 분석한다.

3) 교육부, 과학기술정보통신부, 고용노동부, 산업통상부, 기후에너지환경부, 중소벤처기업부의 6개 부처이다.

4) 국가재정운용계획에서 제시하고 있는 12대 분야를 말한다.

[교육·인재계정 분야·소관별 사업 현황]

(단위: 억원, %)

분야·소관	세부사업 수	2027년 예산안	사업 예산 대비 비중
교 육	18	52,565	69.1
교육부	13	49,315	64.9
과학기술정보통신부	3	1,817	2.4
중소벤처기업부	1	1,083	1.4
기후에너지환경부	1	350	0.5
과학기술	14	12,052	15.9
과학기술정보통신부	14	12,052	15.9
사회복지	2	4,608	6.1
고용노동부	2	4,608	6.1
통 신	4	3,277	4.3
과학기술정보통신부	4	3,277	4.3
산업·중소기업 및 에너지	3	3,017	4.0
산업통상부	1	2,019	2.7
기후에너지환경부	1	715	0.9
중소벤처기업부	1	284	0.4
환 경	1	511	0.7
기후에너지환경부	1	511	0.7
합 계	42	76,029	100.0

주: 여유자금운용분을 제외한 사업 예산 기준으로 작성함

자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 분석의견

지방교육재정교부금 개편에 따른 중기 자원배분 및 지출의 지속가능성 검토 필요

정부는 교육·인재계정의 수입 변동성에 대비하여 중기 지출이 예상되는 사업의 비중을 적정 수준으로 관리하고, 사업선정 기준을 구체화할 필요가 있다.

정부는 교부금 개편으로 마련된 재원을 교육·인재계정의 수입으로 명시하였으며, 이는 교육·인재 분야에 지속적으로 투자하려는 취지라고 설명하고 있다.⁵⁾ 그러나

5) 관계부처 합동, 「제1차 재정운용전략협의회」, 2026, p.16.

교육·인재계정의 재원은 총괄계정 전입분과 일반회계 전입분으로 구성되며, 두 재원 모두 내국세 세입에 연동된다. 총괄계정의 재원인 추가세수는 정부와 NABO 전망 모두 2029~2030년에는 발생하지 않을 것으로 전망된다.

한편 NABO는 일반회계 전입분이 2028년 이후 매년 10조원 이상 발생할 것으로 전망하고 있으며, 이는 2027년 예산안에 따른 교육·인재계정 사업 예산 7조 6,029억원을 상회하는 수준이다. 다만 일반회계 전입분은 산정 구조상 매년 수입이 크게 변동할 가능성이 있다. 이는 일반회계 전입분이 내국세 세입 예산액과 추세치 중 작은 금액을 기준으로 산정되기 때문이다.

먼저 내국세 세입 예산액이 추세치를 상회하면 추세치를 기준으로 전입 규모가 결정되어, 세입 예산액이 증가하더라도 그 증가분이 전입분에 반영되지 않는다. 예컨대 2027년 예산안에서는 일반회계 전입분이 계상되지 않았는데, 이는 추세치를 기준으로 산정된 내국세 연동분이 교부금(78.9조원)을 하회하였기 때문이다.

반면 내국세 세입 예산액이 추세치를 하회하면 내국세 세입 예산액을 기준으로 전입 규모가 결정된다. 이 경우 일반회계 전입분은 경기 상황에 따라 변동되는 내국세 세입 예산액에 그대로 연동된다. 실제로 최근 10년간 내국세 결산액의 전년 대비 변화율은 최소 -13.1%에서 최대 20.0%에 이르는 등 큰 등락이 나타났다.

[최근 10년 내국세 결산액 변동 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
내국세	206.2	227.8	254.8	255.8	247.0
변화율	(13.3)	(10.5)	(11.9)	(0.4)	(△3.4)
구분	2021	2022	2023	2024	2025
내국세	296.4	352.3	306.1	298.3	330.2
변화율	(20.0)	(18.9)	(△13.1)	(△2.5)	(10.7)

주: 내국세 결산액은 특별회계 재원으로 사용되는 세목(주세 등)의 금액을 제외한 값임

자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이처럼 신규 도입된 일반회계 전입분은 세입 여건이 개선되더라도 증가분의 반영폭이 제한되는 반면, 세입 증가세가 둔화되어 세입 예산액이 추세치를 하회하면 하한 없이 감소할 수 있는 비대칭 구조이다.

또한 정부가 제출한 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」은 신규 산식에 따라 산출한 교부금이 전년 대비 감소하는 경우 그 차액을 보전하도록 규정하고 있어, 내국세 연동분과 달리 교부금은 감소하지 않는다.⁶⁾ 따라서 세입 예산액이 추세치를 하회하는 경우 내국세 연동분이 감소하더라도 차감되는 교부금은 줄어들지 않아, 전입분의 감소율이 내국세 연동분의 감소율보다 크게 나타날 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 교육·인재계정의 일반회계 전입분은 세입 여건과 교부금의 변화 추이에 따라 매년 규모가 크게 달라질 수 있으며, 특히 세입 예산액이 추세치를 하회하는 경우 감소폭이 커질 수 있다. 또한 NABO 전망에 따르면 총괄계정의 재원인 추가세수는 2029~2030년에 발생하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 현재 교육·인재계정에 편성된 일부 개별사업은 다년도 지원계획이 수립되어 있으므로, 중기적으로 가용할 수 있는 재원 규모와 향후 지출의 지속 가능성을 점검할 필요가 있다.

이에 NABO는 사업의 지속 가능성을 살펴보기 위해 미래대응기금 교육·인재계정에 편성된 사업을 10년 이상 수행된 “장기 계속사업”, 2회계연도 이상의 사업계획이 존재하는 “다년도 계획 사업”, 국정과제에 근거하여 추진 중인 “국정과제 사업”으로 분류하였다.⁷⁾ 장기 계속사업은 10년 이상 지출이 계속된 기관 운영·경비 지원 사업 등으로 매년 일정 수준의 지출이 지속될 가능성이 있고, 다년도 계획 사업은 사업계획상 향후 지출이 예정되어 있으며, 국정과제 사업은 정책 추진 의지에 따라 지출이 계속될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 사업에 편성된 예산 총액을 중기적으로 지출이 예상되는 사업 규모를 가늠하는 보조 지표로 활용할 수 있다.

분석 결과,⁸⁾ 장기 계속사업에 2조 7,089억원, 다년도 계획 사업에 2조 9,098억원, 국정과제에 따른 추진 사업에 1조 1,008억원이 편성되어 총 6조 7,195억원의 예산이 중기적으로 지출이 예상되는 사업으로 분류되었다. 이는 신규사업 예산을 포함한 교육·인재계정 총 사업금액의 88.4%로, 해당 사업이 전체 예산의 상당부분을 차지하고 있음을 의미한다. 특히 장기 계속사업은 특성화대학 운영비·연구

6) 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(의안번호 제21053호)

제4조(교부금의 보전) 국가는 제3조제2항에 따라 산정한 해당 연도의 교부금 금액이 전년도 교부금의 금액보다 적은 경우에는 그 차액을 보전(補填)하여야 한다.

7) 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 장기 계속사업, 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상하였다.

8) 2027년 예산안 기준이며 신규 편성 사업이 포함되었다.

비 지원⁹⁾ 및 인력 양성을 위한 R&D 사업¹⁰⁾ 중심으로 구성되어 사업의 연속성 확보가 중요한 분야에 재원이 배분된 것으로 볼 수 있다.

[교육·인재계정 편성 사업의 성격별 분류 결과]

(단위: 억원, %)

구분	대표사업	2027년 예산안	비율
장기 계속		27,089	35.6
기존사업	이공학 학술연구기반 구축, 한국과학기술원 연구 운영비 지원	27,089	35.6
다년도 계획		29,098	38.3
기존사업	거점국립대 혁신사업, 산학연협력 고도화 지원	15,168	19.9
신규사업	지방국립대 미래인재성장자금, 대학생 첫경력 프로젝트	13,930	18.3
국정과제		11,008	14.5
기존사업	AI중심대학, 인공지능융합혁신인재양성	3,903	5.1
신규사업	교사 대 아동비율 개선, 창업중심대학	7,106	9.3
기타		8,834	11.6
기존사업	인재활용확산지원, 녹색 융합기술 인재 양성	2,634	3.5
신규사업	사립대 이공계 실험실습·연구시설 등 인프라 구축 지원, 대학생 AI 공동구독 지원	6,200	8.2
합 계		76,029	100.0

주: 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 장기 계속사업, 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상함

자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황에서 정부는 신규사업 10개 중 6개에 대한 예비타당성조사를 면제 하였다. 예산액 기준으로 면제 사업이 2조 214억원으로, 예비타당성조사 대상 사업¹¹⁾ 예산 총 2조 1,297억원 중 94.9%를 차지한다. 또한, 면제된 신규사업 6개

9) 한국과학기술원 연구 운영비 지원(4531-300), 울산과학기술원 연구 운영비 지원(4531-340) 등이다.

10) 이공학 학술연구기반 구축(4535-360), 산업혁신인재성장지원(4534-300) 등이다.

11) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획예산처장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

4. 그 밖에 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업이 아닌 사업으로서 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

중 5개가 다년도 계획 또는 국정과제 사업으로 1조 4,214억원이 편성되었다.¹²⁾ 이는 사업 선정 과정에서 중기 지출이 예상되는 사업이 예비타당성조사를 거치지 않고 상당수 편성되고 있음을 시사한다.¹³⁾

[교육·인재계정 신규사업 예비타당성조사 현황 및 사업 성격]

(단위: 억원)

예타 면제 여부	세부사업	사업 성격	2027년 예산안
면제(10호)	지방국립대 미래인재성장자금	다년도 계획	6,910
	사립대 이공계 실험실습·연구시설 등 인프라 구축 지원 사업	기타	6,000
	대학생 첫경력 프로젝트	다년도 계획	4,650
	AI 재도약 대학	다년도 계획	2,070
	연구중심대학 기반 구축	다년도 계획	300
	제조AI AI fellow 양성사업	국정과제	284
	소 계(6)		20,214
예타 대상	창업중심대학	국정과제	1,083
	소 계(1)		1,083
예타 미대상	교사 대 아동비율 개선	국정과제	5,269
	대학창업교육기반고도화	국정과제	470
	대학생 AI 공동구독 지원 사업	기타	200
	소 계(3)		5,939
합 계(10)			27,235

- 주: 1. 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 장기 계속사업, 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상함
2. “면제(10호)”는 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따라 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 구체적 사업계획이 수립되고 국무회의를 거쳐 예비타당성조사 대상에서 제외된 사업을 의미함
3. “예타 미대상”은 사업금액이 500억원 이하이거나, 기존 내역사업을 신규 세부사업으로 편성한 경우로서 예비타당성조사 대상이 아닌 사업에 해당함

자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 12) 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상하였다.
- 13) 한편, 「국가재정법」 제38조제5항은 같은 조 제2항제10호에 따라 예비타당성조사가 면제된 사업에 대하여 기획예산처장관이 사업계획의 적정성을 검토하고 그 결과를 예산편성에 반영하도록 규정하고 있다.

따라서 정부는 구체적인 사업선정 기준을 마련하여 편성 사업이 기금의 설치 목적에 부합하는지를 판단할 필요가 있다. 그러나 「미래대응기금법안」은 기금의 운용 목적인 “미래대응투자”에 대한 구체적인 기준이나 요건을 규정하고 있지 않으며,¹⁴⁾¹⁵⁾ 해당 법안 심사 과정에서 이와 같은 논의가 제기된 바 있다.¹⁶⁾

이와 관련하여 정부는 인적·물적 자본형성에 투자하는 사업(New-Capital), 과감하고 선도적인 투자가 필요한 사업(Enterprising), 탄력적 집행이 필요한 사업(fleXible), 투자 골든타임을 놓치지 않아야 하는 사업(Timely)에 중점 투자한다는 NEXT 원칙을 제시하고 있다. 그러나 현시점에서 이를 구체화한 세부적인 사업선정 기준은 명시적으로 확인되지 않아, NEXT 원칙은 사업선정의 정책 방향을 제시하는 수준에 그치고 있다. 예컨대 정부는 교육·인재계정 내 신규사업의 예비타당성조사 면제 사유로 「국가재정법」 제38조제2항제10호(국가정책적인 추진)¹⁷⁾를 공통적으로 제시하고 있다.

한편 교육·인재계정은 고등·평생교육지원특별회계 및 영유아특별회계 등 기존 교육 관련 회계와 지원 범위가 일부 중복되는 문제도 있다. 이에 기금에 편성된 사업이 기존 사업의 단순 이관인지, 추가 재정투자인지 구분하여 기존 회계와의 차별성, 추가 투자의 필요성 및 중기 재정소요를 함께 점검할 필요가 있다.¹⁸⁾ 실제로

14) 「미래대응기금법안」

제1조(목적) 이 법은 경기변동으로 인한 세수 변동성을 완화하여 재정운용의 안정성과 효율성을 높이고 미래대응투자를 통해 국가의 잠재성장률을 제고하기 위하여 미래대응기금을 설치하고 그 관리 및 운용에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “미래대응투자”란 국가의 잠재성장률을 제고하기 위해 청년, 성장동력, 지역발전, 교육·인재 지원을 위한 사업 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업에 대한 투자를 말한다.

15) 재정경제기획위원회, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」, 2026.9., p.37.

16) 제439회 국회(정기회) 제5차 재정경제기획위원회 전체회의(2026. 09. 28.)에서 이를 논의하였다.

17) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(중전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

2027년 교육·인재계정 사업 예산 7조 6,029억원 중 기존 회계·기금에서 이관된 사업은 4조 8,794억원(64.2%)이며, 이 중 10년 이상 계속된 사업이 2조 7,089억원(35.6%)이다.

[교육·인재계정 편성 사업의 이관별 분류 결과]

(단위: 억원, %)

구분	2025년 결산	2026년 예산	2027년 예산안	비율
기 존	2,681.1	3,768.7	48,794	64.2
장기 계속	1,889.3	2,179.7	27,089	35.6
다년도 계획	465.7	1,131.5	15,168	19.9
국정과제	192.2	2730	3,903	5.1
기타	1340	1845	2,634	3.5
신 규	-	-	27,236	35.8
다년도 계획	-	-	13,930	18.3
국정과제	-	-	7,106	9.3
기타	-	-	6,200	8.2
합 계	2,681.1	3,768.7	76,029	100.0

주: 1. 둘 이상의 유형에 해당하는 사업은 장기 계속사업, 다년도 계획 사업, 국정과제 사업 순으로 우선하여 한 유형에만 계상함
 2. “비율”은 2027년 예산안 기준 각 범주가 합계 대비 차지하는 비율을 의미함
 자료: 교육부, 과학기술정보통신부 등 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이상을 종합하면, 교육·인재계정은 내국세에 연동된 일반회계 전입금과 총괄 계정 전입금을 재원으로 하여 내국세 전망 및 기금 내 재원배분에 따라 수입 변동성이 크다. 그럼에도 편성 사업의 대부분(88.4%)이 장기 계속사업, 다년도 계획 사업 및 국정과제 사업과 같이 중기적 지출이 예상되는 사업으로 구성되어 있으며, 상당수 신규사업이 예비타당성조사 면제 대상이다. 이에 따라 향후 재원 여건이 악화될 경우 지출 조정 여지가 제한될 수 있다. 따라서 정부는 해당 사업의 비중을 적정 수준으로 관리할 방안을 마련할 필요가 있다. 나아가 미래대응투자에 해당하는 사업의 선정 기준을 구체화하고, 신규사업 편성 시 경직성 여부, 기존 사업과의 차별성 및 실질적인 투자 필요성 등을 점검하여 향후 재정소요를 사전에 관리할 필요가 있다.

18) 재정경제기획위원회, 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안 검토보고」, 2026.9., p.26.

가. 현 황

국가재정운용계획은 재정지출을 12대 분야로 구분하고, 각 분야를 다시 여러 부문으로 세분화하여 분야별·부문별 투자계획을 제시하고 있다. 이에 따르면 교육 분야는 영유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 교육일반의 4개 부문으로 구성된다.

「2026~2030년 국가재정운용계획」에 따르면 정부는 교육 분야 지출을 2026년 제1회 추가경정예산 기준 104조 7,463억원에서 2030년 132조 2,936억원으로 연평균 6.0% 증가시킬 계획이다. 동 기간 고등교육 부문 투자는 2026년 16조 3,472억원에서 2030년 24조 5,109억원으로 8조 1,637억원(연평균 10.7%) 증가할 계획으로, 교육 분야 전체 지출의 증가율(6.0%)을 상회한다. 이에 따라 교육 분야 지출에서 고등교육 부문이 차지하는 비중은 2026년 15.6%에서 2030년 18.5%로 2.9%p 확대될 예정이다.

[고등교육 부문 투자계획: 2026~2030년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
교육 분야	1,047,463	1,107,378	1,189,878	1,272,610	1,322,936	6.0
고등교육	163,472	193,014	213,371	229,804	245,109	10.7
(비중)	(15.6)	(17.4)	(17.9)	(18.1)	(18.5)	-

주: 2026년 예산은 제1회 추가경정예산기준임

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」 및 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로
국회예산정책처 재작성

정부는 지역대학 육성을 통해 수도권 중심의 교육자원 집중을 완화하고, 지역 인구 유출에 따른 지역소멸에 대응하려는 취지로 고등교육 부문 투자를 확대할 계획이라고 설명하고 있다. 이에 정부는 지역대학 육성을 「2026~2030년 국가재정운용계획」에 따른 중점 재정투자 영역 및 제도개선 과제로 제시하였다.

정현수 추계세제분석관(jhs@assembly.go.kr, 6788-4627)

나. 분석의견

주요 재정투자 중점 사업에 대한 세분화된 연도별 투자계획 제시 필요

정부는 재정투자 중점 사항으로 제시한 RISE 및 글로벌대학 사업 등에 대해 회계·기금 및 세부사업별로 세분화된 연도별 투자계획을 제시할 필요가 있다.

「2026~2030년 국가재정운용계획」의 중점 투자계획 및 제도개선 과제 중 고등교육 부문과 관련된 “지역대학 중심의 지역혁신 생태계 구축”은 거점국립대 혁신, 지역성장 인재양성체계(RISE) 고도화, 대학 간 동반성장, 초광역 협력을 주요 내용으로 한다. 그러나 정부는 각각의 주요 내용에 대해 구체적인 연도별 투자계획을 제시하고 있지 않다. RISE와 글로벌대학 사업은 위의 지역대학 육성과 관련된 주요 재정사업으로, 다년도에 걸쳐 추진되는 동시에 최근 사업구조 개편과 함께 예산 편성체계가 변경된 바 있어 이하에서는 이들 사업을 중심으로 분석한다.

먼저, **지역혁신중심 대학지원체계(RISE)**는 대학 지원의 행정적·재정적 권한을 중앙정부에서 지방자치단체로 위임하여, 지역발전과 대학의 동반성장을 추진하는 사업이다. 이는 기존 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)을 비롯한 대학재정 지원사업을 확대·개편한 사업으로, 2023년 7개 지역²⁾을 대상으로 시범 도입되었다. RISE는 2025년부터 전국 17개 시도³⁾에 전면 시행되었으며, 동시에 별도 세부사업으로 운영되던 LINC 3.0³⁾ 등 5개 사업⁴⁾이 RISE에 통합·이관되었다.

이후 정부는 2025년에 RISE 재구조화를 국정과제⁵⁾에 포함하고, 2026년 「RISE 재구조화 방안」을 발표하였다. 이에 따르면 RISE 사업은 2027년부터 5급3특 행정체계 개편과 연계한 앵커사업⁶⁾으로 재편될 계획이다. 이를 반영해 2027년 예산안에서 RISE 일부 내역사업이 신규 세부사업인 초광역 지역성장 인재양성체

1) 「2026~2030년 국가재정운용계획」은 고등교육 부문의 중점 재정투자 영역으로 “지역대학을 지역의 교육·연구·산업혁신 거점으로 육성”을 제시하고, 중점 제도개선 과제 중 하나로 “지역대학을 지역 성장의 핵심거점으로 육성하는 투자체계 구축”을 명시하고 있다.

2) 부산, 대구, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남이 2023년 RISE 시범지역으로 선정되었다.

3) 3단계 산학연협력 선도대학 육성사업

4) 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS), 3단계 산학연협력 선도대학 육성사업(LINC 3.0), 대학의 평생교육체제 지원(LiFE), 고등직업교육거점지구 사업(Hive), 지방대학 활성화 사업이다.

5) 대한민국 정부, 「123대 국정과제」, 2025, p.117.

국정과제 55(지역교육 혁신을 통한 지역인재 양성) 중 55-2(RISE 재구조화 추진)이다.

6) 개편에도 불구하고 이하에서는 이해의 편의를 위해 종전 명칭인 “RISE”로 표기한다.

계7)로 분리되었다.

2026년 제1회 추가경정예산 기준 RISE에 편성된 예산은 2조 1,403억원으로, 고등교육 부문 투자(16조 3,472억원)의 약 13.1% 수준이다. 2027년 예산안을 살펴보면 RISE 및 초광역 지역성장 인재양성체계에 각각 1조 2,000억원, 8,966억원으로 총 2조 966억원이 편성되었다.

[RISE 사업 개편 및 2027년도 예산안 편성 현황]

[2026년 제1회 추가경정예산]		[2027년 예산안]
<div>지역혁신중심 대학지원체계 고등·평생교육지원특별회계 (2301-400)</div> <div>2조 1,403억원</div>	⇒	<div>지역성장 인재양성체계 고등·평생교육지원특별회계 (2301-400)</div> <div>1조 2,000억원</div>
	⇓	<div>초광역 지역성장 인재양성체계 지역균형발전특별회계 (2301-401)</div> <div>5극3특 인재양성지원 : 2,133억원 특성화 지방대학 : 5,455억원 의과대학 교육혁신지원 : 50억원 첨단분야 공유대학 : 1,150억원 대학 창업교육체제 구축 : 58억원 대학 산학협력단지 조성 지원 : 120억원</div> <div>합 계: 8,966억원</div>

자료: 교육부 사업설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다음으로, **글로벌대학 사업**은 지역의 혁신을 선도할 대학을 글로벌대학으로 지정하고 5년간 대학당 최대 1,000억원을 지원하는 사업이다. 해당 사업은 2023년 도입 당시 RISE 사업의 전신인 RIS 및 국립대학육성사업에 분산 편성되다가 RISE의 전면 시행과 함께 2025년 예산에서 RISE 내역사업으로 이관되었다. 이후 정부는 2026년에 국정과제⁸⁾ 연계를 위해 해당 사업 구조를 개편하고 명칭을 특성화 지방대학⁹⁾으로 변경하였다. 이에 따라 정부는 2026년부터 거점국립대학에 대한

7) 코드: 교육부 지역균형발전특별회계 2301-401

8) 대한민국 정부, 「123대 국정과제」, 2025, p.117.

국정과제 55(지역교육 혁신을 통한 지역인재 양성) 중 55-1(서울대 10개 만들기 실현)이다.

지원분은 국립대학육성사업에, 이외 대학에 대한 지원분은 RISE 사업에 분리하여 편성하였다. 2027년 예산안에서는 국립대학육성사업 중 거점국립대 관련 내역사업이 미래대응기금으로 이관되어 신규 세부사업인 거점국립대 혁신사업으로 재편되었으며, 거점국립대학에 대한 지원분은 동 사업의 내역사업으로 포함되었다. 한편, 이외 대학에 대한 지원분은 RISE 재구조화에 따라 초광역 지역성장 인재양성체제로 이관되었다. 이러한 재편 이후 2027년 글로벌대학 관련 예산은 거점국립대학 지원분 3,170억원 및 이외 대학 지원분 5,455억원을 합하여 총 8,625억원이 편성되었다.

[글로벌대학 사업 개편 추이]



자료: 교육부 사업설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 RISE 및 글로벌대학 사업은 「2026~2030년 국가재정운용계획」에서 재정투자 중점 및 제도개선 과제로 제시되고 국정과제에도 포함되는 등 고등교육 부문의 핵심 투자사업으로 볼 수 있다. RISE 및 글로벌대학 사업이 도입된 2023년부터 정부가 매년 이들 사업을 국가재정운용계획상 재정투자 중점사항으로 제시하고 있는 점은 이를 뒷받침한다.

9) 명칭 변경에도 불구하고 이하에서는 이해의 편의를 위해 종전 명칭인 “글로벌대학”으로 표기한다.

[국가재정운용계획상 지역대학육성 관련 중점 및 제도개선 과제 선정 사례]

구분	주요 내용
2023	○ 지자체 주도 대학지원체계 구축 및 글로벌 대학 집중 육성
2024	○ 지역혁신중심 대학지원체계 본격 추진 및 글로벌 대학 집중 육성
2025	○ 국가균형성장을 위한 거점국립대 육성 및 지역·대학 동반성장 강화
2026	○ 지역대학을 지역의 교육·연구·산업혁신 거점으로 육성 ○ 지역대학을 지역성장의 핵심거점으로 육성하는 투자체계 구축

자료: 「2026~2030년 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나아가 정부는 위 두 사업에 대한 추진계획을 다수 발표하며 사업 추진 방향과 기간을 제시한 바 있다. 특히, RISE의 경우 각 지방자치단체가 5개년 기본계획을 수립하여 제출하였고, 교육부는 성과평가 및 사업관리를 위한 지원전략을 발표하였다. 글로벌대학의 경우 각 대학이 사업선정 과정에서 추진과제 및 실행계획서를 제출한 바 있다.

[RISE 및 글로벌대학 관련 정부 계획]

대상 사업	계획명	발표 일자
RISE	지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획	2023.02.01.
	지역혁신중심 대학지원체계 기본계획(17개 지방자치단체)	2025.04.04.
	지역인재육성지원사업 추진계획	2025.04.17.
	지역혁신중심 대학지원체계 지원전략(개정)	2025.04.21.
	국가균형성장을 위한 지방대학 육성방향	2025.09.30.
	지역성장 인재양성체계 추진방안	2026.04.03.
	지역성장 인재양성체계 5극3특 공유대학 기본계획	2026.06.24.
	지역성장 인재양성체계 초광역 성장엔진 인재육성 기본계획	2026.06.24.
글로벌대학	「글로벌대학 30」 추진방안	2023.04.18.
	2024년 글로벌대학 지정계획	2024.02.29.
	2023년 지정 글로벌대학 실행계획서(10개 대학)	2024.12.12.
	2024년 지정 글로벌대학 실행계획서(10개 대학)	2024.12.12.
	2025년 글로벌대학 지정계획	2025.04.03.
	2025년 지정 글로벌대학 실행계획서(7개 대학)	2026.02.23.
	성장엔진 연계 지역인재 양성방안	2026.04.16.

자료: 교육부 공시자료 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 RISE 및 글로벌대학 사업은 최근 3개년에 걸쳐 사업 구조가 변경되었으며, 그 결과 중점 지원사업이 3개 회계·기금에 나뉘어 편성되었다. 2027년부터 RISE는 고등·평생교육지원특별회계 및 지역균형발전특별회계에, 글로벌대학 사업은 지역균형발전특별회계 및 미래대응기금에 각각 사업금액이 배분된다.

[2027년 RISE 및 글로벌대학 사업 회계·기금별 편성 내역]

(단위: 억원)

회계·기금	세부사업	2027년 예산안
고등·평생교육지원특별회계	지역성장 인재양성체계(2301-400)	12,000
지역균형발전특별회계	초광역 지역성장 인재양성체계(2301-401)	8,966 ¹⁾
미래대응기금	거점국립대 혁신사업(4535-370)	3,170
합 계		24,136

주: 1) 글로벌대학(특성화 지방대학) 사업금액 5,455억원이 포함된 금액임

1. 거점국립대 혁신사업의 경우, 글로벌대학 사업 지원분만을 계상한 것임

2. 세부사업 구분에 따라 글로벌대학 사업 예산은 초광역 지역성장 인재양성체계 및 거점국립대 혁신사업으로 구분하여 계상함

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 교육부는 「국가재정법」 제28조¹⁰⁾에 따라 예산 편성 과정에서 소관 사업에 대한 5회계연도 이상 기간 동안의 중기재정계획서를 작성·제출하고 있다.¹¹⁾ 동 계획서에 따르면 RISE 및 글로벌대학 사업 예산은 2026년 2조 3,743억원에서 2030년 1조 6,769억원으로 연평균 8.3% 감소하는 것으로 계획되었다.

10) 「국가재정법」

제28조(중기사업계획서의 제출) 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

11) 다만, 이는 기획예산처의 확정 이전 수치로서 최종적으로 제출된 예산안 및 국가재정운용계획과 수치가 상이할 수 있다.

[RISE 및 글로벌대학 사업의 교육부 중기재정계획]

(단위: 억원)

사업명	2026	2027	2028	2029	2030
RISE	17,681	15,511	16,137	16,610	16,769
초광역 지역성장 인재양성체계	-	3,511	4,234	4,333	4,366
글로벌대학	6,063	8,625	6,279	3,150	-
합 계	23,743	24,136	22,416	19,760	16,769

주: 1. 2026년도 예산은 제1회 추가경정예산 기준

2. RISE 및 글로벌대학 사업 예산 집계 시 RISE, 국립대학육성사업 등 타 사업 내 편성된 글로벌대학 지원분은 글로벌대학 사업금액으로 집계하고, 해당 사업금액에서는 제외함

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그럼에도 국가재정운용계획은 고등교육 부문 전체에 대한 투자 총량만을 제시할 뿐, 이러한 핵심 재정투자 사업의 연도별·재원별 투자계획을 공개하고 있지 않다. 이에 국가재정운용계획만으로는 정부가 중점 재정투자 대상으로 제시한 핵심 사업의 재정 배분이 효과적으로 이루어졌는지 판단하기 곤란하고, 사업구조 개편에 따른 재원배분 변화가 어떻게 반영되고 있는지도 확인하기 어렵다. 특히 RISE와 글로벌대학 사업은 다년도 지원을 전제로 추진되고 있는 중점 재정사업임에도 국가재정운용계획에 투자 방향과 연도별 재정투입 규모가 제시되어 있지 않아 재정운용의 효율화 및 건전화라는 계획의 취지¹²⁾에 부합하지 않는 측면이 있다.

나아가 정부는 「2026~2030년 국가재정운용계획」에서 교육 분야 정책방향으로 단년도 사업을 분절적으로 운영하는 방식에서 벗어나 중장기 발전전략에 따라 투자하고 성과로 책임지는 체계로의 전환을 제시하고 있다. 따라서 정부는 이러한 국가재정운용계획의 취지 및 정책방향의 실현을 위해 재정투자 중점 사항으로 제시한 사업에 대해서는 세분화된 연도별 투자계획을 제시하고, 주요 사업별 중기 재정소요와 재원배분 방향을 함께 명시할 필요가 있다.

12) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

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

발간일	2026년 10월 30일
발행인	국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 사회비용추계과
발행처	국회예산정책처 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 3140-6297

© 국회예산정책처, 2026



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

