국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년) : 복지 및 교육 분야

Key Issues in the National Fiscal Management Plan(2025–2029) : Welfare and Education Sectors

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년)
: 복지 및 교육 분야

Key Issues in the National Fiscal Management Plan(2025~2029)
: Welfare and Education Sectors

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년)
: 복지 및 교육 분야

총 괄 | 상 지 원 추계세제분석실장

기획·조정 | 심 혜 정 조세분석심의관
이 진 우 사회비용추계과장

작 성 | 김 우 림 사회비용추계과 추계세제분석관
임 슬 기 사회비용추계과 추계세제분석관
정 현 수 사회비용추계과 추계세제분석관
박 선 아 추계세제총괄과 추계세제분석관

지 원 | 김 현 실 사회비용추계과 행정실무원
이 윤 희 사회비용추계과 자료분석연구원

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

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

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

• 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년)
: 복지 및 교육 분야

Key Issues in the National Fiscal Management Plan(2025~2029)
: Welfare and Education Sectors

2025. 10.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처「보고서발간심의위원회」의 심의(2025. 10. 24.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

최근 인구구조 변화와 산업구조 전환이 진행되면서 복지 수요 증가와 미래 인적자본 투자에 대한 관심이 높아지고 있습니다. 이에 따라 복지 및 교육 분야 재정지출이 지속적으로 확대되고 있으며, 두 분야를 합한 지출 규모는 국가재정의 상당 부분을 차지하고 있습니다. 더욱이 이들 분야는 조정이 어려운 의무지출 등의 비중이 높아 중장기 재정건전성 측면에서 면밀한 점검이 요구됩니다. 이러한 점에서 정부가 제시하는 국가재정운용계획을 체계적으로 분석하는 것이 중요합니다.

국가재정운용계획은 「국가재정법」에 근거하여 수립되는 중기재정계획으로, 향후 5개 회계연도에 대한 재정정책 기조와 분야별 재원배분 방향을 제시하고 있어 국회의 예산심사와 재정정책 평가에 중요한 참고자료가 됩니다. 국회가 이를 효과적으로 활용하기 위해서는 재정규모가 크고 사회적 파급효과가 큰 이슈를 중심으로 계획에 담긴 정책 방향이 향후 재원배분으로 어떻게 연결되는지, 정부가 제시한 재정운용 방향이 합리적이고 실현가능한지 심층적으로 검토할 필요가 있습니다.

이에 국회예산정책처는 본 보고서를 통해 복지 및 교육 분야에 초점을 두어 정부의 국가재정운용계획을 분석하고 개선과제를 제시하였습니다. 특히, 국회예산정책처의 재정전망 결과와의 비교 분석을 통해 정부 계획의 적정성을 검토하였으며, 이를 통해 국회가 중장기적 시각에서 재정운용의 건전성과 정책 정합성을 점검할 수 있도록 하였습니다.

본 보고서가 국회의 예산심사 과정에서 복지 및 교육 분야의 재정을 심사하는 데 도움이 되고, 합리적인 재정운용 방향을 모색하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다.

2025 년 10 월

국회예산정책처장 **지 동 하**

차 례

요 약 / 1

Ⅰ. 복지 및 교육 분야 국가재정운용계획 개괄 / 1

1. 2026년도 예산안 개요 ····· 3
가. 복지 분야 ····· 3
나. 교육 분야 ····· 4
2. 복지 및 교육 분야 국가재정운용계획의 주요 특징 ····· 6
가. 재정운용 기본 방향 ····· 6
나. 중기 재정전망 및 재정배분 계획 ····· 6
다. 분야별 재정투자 방향 및 계획 ····· 8

Ⅱ. 총괄 분석 / 14

1. 기본계획 등 정부 정책 추진 계획의 충실한 반영을 통한 내실화 ····· 14
2. 국가재정운용계획 주요 중점사업의 중기 투자계획 제시 필요 ····· 17
3. 효과적인 의무지출 관리를 위한 유형 재정립 필요 ····· 22
가. 복지분야 법정지출 분류체계 재편 및 사업별 정합성 제고 필요 ····· 22
나. 육아비용 경감 관련 사업의 중기 투자계획 제시 검토 ····· 27
4. 중장기 기금재정관리계획의 사회보험 재정수지 산출 기준 개선 필요 ·· 30

Ⅲ. 주요 이슈 분석 / 35

1. 공적연금 분석 ····· 35
1-1. 공적연금 의무지출 분석 ····· 35
1-2. 사학연금 재정수지 분석 ····· 41
2. 국민건강보험 의무지출 분석 ····· 47
3. 노인장기요양보험 의무지출 분석 ····· 63
4. 기초생활보장 제도 의무지출 분석 ····· 69
5. 기초연금 분석 ····· 82
6. 교육세 배분구조 개편 분석 ····· 89
7. 영유아 양육 지원 분석 ····· 102

요 약

[일러두기]

- 본 보고서의 복지 분야는 12대 분야의 보건·복지·고용 분야를 의미하며, 교육 분야는 12대 분야의 교육 분야를 의미함
- 재정투입 규모와 관련하여 별도의 언급이 없는 경우, 2024년까지는 결산액, 2025년은 제2회 추경 예산, 2026년은 예산안상 수치, 2027~2029년은 국가재정운용계획의 수치를 의미함
- 별도의 언급이 없는 경우 재정규모는 모두 국비 기준임
- NABO의 재정전망은 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」의 수치이며 (시나리오 전망 제외), 구체적인 전망 방법은 해당 보고서의 부록 참고
- 표의 합계 등은 단수 조정에 따라 차이가 발생할 수 있음

❑ 국가재정운용계획은 「국가재정법」에 근거한 중기재정계획으로 국회의 예산심사 및 재정정책 평가의 핵심 참고자료이며, 재정규모가 크고 사회적 파급효과가 큰 계획에 대해서는 심층적인 분석이 요구됨

❑ 특히, 복지·교육 분야는 재정규모가 크고 중장기적으로 재정에 큰 영향을 미치는 의무지출·경직성 지출을 다수 포함하고 있어 중요한 분석 대상이라고 할 수 있음

- 복지분야는 지출 비중이 가장 크고 그 규모가 상대적으로 빠르게 증가하고 있으며, 교육분야는 일반·지방행정 분야에 이어 세 번째로 큰 지출 규모
- 의무지출을 합리적으로 추계한 후 재정건전성 유지 범위 내에서 재량지출을 결정하는 것이 중요하다는 점에서 의무지출과 경직성 지출의 비중이 높은 복지 및 교육 분야 중기재정계획에 주목할 필요
- 또한, 인구구조 및 산업구조 변화 속에서 사회안전망 강화와 미래 경쟁력 확보가 중요해지고 있어 해당 분야의 정책 방향과 예산배분 간 정합성 평가 필요

❑ 본 보고서는 NABO 전망결과를 활용하여 복지·교육 분야 재정운용 방향 분석 및 개선과제를 도출하고자 함

Ⅰ. 복지 및 교육 분야 국가재정운용계획 개괄

1. 2026년도 예산안 개요

❑ 2026년도 예산안의 보건·복지·고용 분야 총지출은 전년 대비 17.5조원(6.9%) 증가한 269.1조원 편성(전체 총지출의 37.0%)

○ 공적연금 부문의 예산안이 97조원으로 가장 큰 비중을 차지, 아동·보육 부문의 경우 전년도 예산 대비 17.4% 증가한 6.1조원 편성

❑ 2026년도 예산안의 교육 분야 총지출은 전년 대비 3.6조원(3.7%) 증가한 99.8조원이 편성(전체 총지출의 13.7%)

○ 영유아및초중등교육 부문의 예산안이 82.0조원으로 가장 큰 비중을 차지하고, 평생·직업교육 부문의 경우 전년도 예산 대비 15.7% 증가한 1.3조원이 편성됨

[보건·복지·고용 및 교육 분야 2026년도 총지출 예산안: 재원별]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전 체	638.0	703.3	728.0	24.8	3.5
보건·복지·고용	237.1 (37.2)	251.7 (35.8)	269.1 (37.0)	17.5	6.9
교 육	88.2 (13.8)	96.2 (13.7)	99.8 (13.7)	3.6	3.7

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
2. 괄호 안 수치는 전체 총지출 대비 해당 분야 지출 비중
3. 2024년은 영유아보육료 사업 예산을 복지분야에서 교육분야로 이관한 후의 규모
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 2025~2029년 복지 및 교육 분야 국가재정운용계획의 주요 특징

가. 중기 재정전망 및 재정배분 계획

❑ 국가재정운용계획에 따르면, 보건·복지·고용 분야와 교육 분야 총지출의 증가 속도가 상대적으로 빠른 것으로 나타남

○ 전체 총지출은 2025년 703.3조원에서 2029년 834.7조원으로 연평균 4.4% 증가

○ 동 기간 보건·복지·고용 분야 총지출은 251.7조원에서 313.5조원으로 연평균 5.6% 증가, 교육 분야 총지출은 96.2조원에서 115.1조원으로 연평균 4.6% 증가

❑ 의무지출과 재량지출 모두 보건·복지·고용 분야에서 상대적으로 빠른 증가세를 보일 전망

○ 전체 의무지출은 2025년 370.9조원에서 465.7조원으로 연평균 5.9% 증가하고, 재량지출은 동 기간 332.4조원에서 369.0조원으로 연평균 2.6% 증가

○ 동 기간 보건·복지·고용 분야의 의무지출은 184.8조원에서 237.0조원으로 연평균 6.4% 증가, 재량지출은 66.9조원에서 74.7조원으로 연평균 2.8% 증가

○ 교육 분야의 경우 의무지출은 76.7조원에서 92.9조원까지 연평균 4.9% 증가, 재량지출은 19.5조원에서 22.2조원으로 연평균 3.3% 증가

[보건·복지·고용 및 교육 분야 중기 재정지출 전망: 의무지출 및 재량지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
총지출	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	4.4
의무지출	370.9	388.0	415.1	441.3	465.7	5.9
재량지출	332.4	340.0	349.3	361.3	369.0	2.6
보건·복지·고용	251.7	269.1	285.5	300.6	313.5	5.6
의무지출	184.8	196.5	211.2	224.1	237	6.4
재량지출	66.9	72.6	74.3	76.5	74.7	2.8
교육	96.2	99.8	106.0	110.5	115.1	4.6
의무지출	76.7	79.2	84.4	88.5	92.9	4.9
재량지출	19.5	20.6	21.6	22.0	22.2	3.3

주: 2025년은 제2회 추가경정예산, 2026년은 예산안 기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미(이에 따라 연평균 증가율이 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 분야별 재정투자 방향 및 계획

❑ 보건·복지·고용 분야에 다섯 가지 재정투자 중점이 제시됨

- ① 국민 모두가 기본적인 삶을 누리도록 보장, ② 저출생 반등 공고화 및 초고령사회 대응, ③ 노동시장 격차 해소 및 취약노동자 보호 강화, ④ 바이오헬스 수출전략산업으로의 육성, ⑤ 지역·필수·공공의료 확충 등
- 이 외에도 자살예방정책 지원 강화, 의료안전망 강화 등을 중점사업 및 제도개선 과제로 제시

❑ 교육 분야에는 네 가지 재정투자 중점이 제시됨

- ① 국가균형성장을 위한 거점국립대 육성 및 지역·대학 동반성장 강화, ② AI 등 첨단분야 대학 교육혁신 및 이공계 지원 강화, ③ 생애주기별 교육비 부담 경감, ④ 직업계고 취업·학업 연계 확대 및 해외 한국교육 기반 강화 등을 제시
- 이를 위해 교육세 배분구조 개편을 통한 고등교육 및 영유아 투자 확대, 고등·평생교육지원특별회계 연장·확대, 영유아특별회계 신설 및 영유아 교육·보육 지원 강화 등을 추진할 방침을 밝힘

Ⅱ. 총괄 분석

1. 기본계획 등 정부 정책 추진 계획의 충실한 반영을 통한 내실화

❑ 정부는 국정과제, 기본계획, 종합계획 등을 통해 다양한 계획을 수립하고 있으나 일부 국가재정운용계획에 반영되지 않는 경우가 있는 것으로 확인됨

- ○ 예를 들어, 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」(2023.9.), 「제3차 사회보장 기본계획」(2023.12.), 「2024~2028년 국가재정운용계획」(2024.9.) 등에서 밝힌 생계급여 대상자 확대(기준중위소득 32% 이하 → 35% 이하) 계획은 이번 국가재정운용계획에는 반영되지 않음

❑ 정부 정책에 대한 국민의 이해도 제고를 위하여 정책 추진 계획 간 일관성을 확보하고 차이 발생 시 구체적인 내용을 명시할 필요

2. 국가재정운용계획 주요 중점사업의 중기 투자계획 제시 필요

❑ 보건·복지·고용 분야와 교육 분야 모두 다양한 재정투자 중점과 제도개선 과제를 제시하고 있으나 구체적인 재정투자 계획은 명확히 제시되지 않음

- ○ 국가재정운용계획은 의무지출 중 일부 항목에 대한 전망수치만 제시하고 있고, 중점 과제에 대한 재정투자계획은 제시되지 않음
- ○ 국가재정운용계획에 구체적인 수치가 없는 상황에서, 관련 사업들에 대한 정부 예산안 사업설명자료에 수록된 중기계획상[1]의 연도별 투자계획에는 2026년 이후 정부의 투자 규모가 유지되는 것으로 계획된 경우가 있는 것으로 나타남
  - 예를 들어, 초고령사회 대응을 위한 노인 재가돌봄 지원과 관련된 노인맞춤돌봄서비스, 바이오헬스 수출전략 산업 육성과 관련된 사업들과 자살예방 지원 강화, 의료안전망 및 고용지원과 관련된 일부 사업들 등

1) 국가재정운용계획은 「국가재정법」 제7조에 근거하여 국회에 제출하는 중기재정계획이며, 예산안 사업설명자료에 수록된 중기계획은 「국가재정법」 제28조에 따라 각 중앙관서의 장이 수립하고 이를 기획재정부에 제출한 것을 의미함(본 보고서는 각 부처의 중기계획 수립 이후 기획재정부에서 확정한 수치를 활용)

❑ 정부는 재정투자 중점으로 언급한 사업에 대해 세부 중기 투자계획을 제시하여 국민의 정책 이해도 제고와 재정운용의 투명성을 제고할 필요

○ 「국가재정법」 제7조에서 국가재정운용계획에 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망뿐만 아니라 그에 대한 '근거와 관리계획'을 포함하도록 규정하고 있다는 점 고려 필요

3. 효과적인 의무지출 관리를 위한 유형 재정립 필요

가. 복지분야 법정지출 분류체계 재편 및 사업별 정합성 제고 필요

❑ 정부는 의무지출을 네 가지로 분류하고 있으나, 유사한 성격의 사업이 서로 다른 유형으로 분류되어 의무지출 유형별 재정규모를 파악하기 어려운 상황

○ 공무원 등에 대한 국가의 건강보험 부담금의 경우 보건복지부 일반회계로 집행되는 부담금은 '복지분야 법정지출' 중 '건강보험'으로, 보건복지부·질병관리청 책임운영기관에 대한 부담금은 '복지분야 법정지출' 중 '기타'로, 기후에너지환경부, 국방부 등 일부 기관의 부담금은 '기타 의무지출'로 분류됨

○ 보건복지부·질병관리청 책임운영기관에 대한 건강보험 국가부담금과 기후에너지환경부 등에 대한 국가부담금은 장기요양보험에 대한 국가부담금을 포함하나, 이외 공무원 등에 대한 장기요양보험 국가부담금은 '복지분야 법정지출' 중 '노인'으로 분류되고 있음

[건강보험 국가부담금 지급 관련 사업의 중기재정계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
건강보험 국가부담금	16,284	17,198	18,070	18,852	19,521	4.6
복지분야 법정지출	10,233	10,782	11,428	11,976	12,407	4.9
건강보험	10,194	10,740	11,385	11,931	12,361	4.9
기타	40	42	43	44	46	3.8
기타 의무지출	6,051	6,416	6,642	6,876	7,114	4.1

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

❑ 정부는 의무지출 유형 분류 시 12대 또는 16대 분야를 단순 적용하기보다 사업의 성격을 면밀히 파악하여 유사 사업은 동일 유형으로 재분류하는 작업이 필요함

○ 국민이 '복지분야 법정지출'만을 복지 의무지출로 인식할 경우 실제 재정규모를 정확히 파악하는 데 한계가 발생할 수 있음

나. 육아비용 경감 관련 사업의 중기 투자계획 제시 검토

❑ 정부가 아동·보육을 위해 지원하는 의무지출의 정확한 규모를 파악하기 어려움

○ 복지분야 법정지출 중 아동·보육 분류에는 아동수당과 부모급여만 포함됨

○ 영유아보육료 지원 사업은 2024년까지는 사회복지 분야 사업에 해당(보건복지부 수행)되어 복지분야 법정지출에 포함되었으나, 2025년부터는 교육 분야 사업(교육부 수행)으로 전환되어 기타 의무지출로 그 분류가 변경됨

○ 유아교육비 보육료 지원과 2026년 신규 사업인 유아 단계적 무상 교육 보육 실현 사업은 지방에 이전된다는 이유로 지방이전재원으로 분류되고 있음

[육아비용 경감 관련 사업의 의무지출 분류 및 국가재정운용계획의 수치 제시 여부]

사업명	의무지출 유형	구체적 수치 제시 여부
아동수당	복지분야 법정지출(아동·보육)	○
부모급여(영아수당)	복지분야 법정지출(아동·보육)	○
영유아보육료 지원	(~2024년) 복지분야 법정지출(아동·보육) (2025년~) 기타의무지출	(~2024년) ○ (2025년~) ×
유아교육비 보육료 지원	지방이전재원	×
유아 단계적 무상 교육 보육 실현	지방이전재원	×

자료: 기획재정부 제출자료 및 각 연도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

❑ 정부는 의무지출의 다양한 유형에 산재되어 있는 육아비용 경감 사업을 하나의 유형으로 묶어 관리하고, 그에 대한 중기 투자계획을 구체적으로 제시할 필요

○ 저출산 해소를 위한 정부의 노력에 대한 기대가 큰 상황이라는 점을 고려하면 정부가 육아비용 경감을 위해 수행하고 있는 의무지출 사업을 묶어 그 규모를 관리하는 것은 중요한 일이라고 할 수 있음

○ 육아비용 경감 관련 의무지출에 대한 재정전망을 제시하여 관련 사업에 대한 국민의 이해를 증진하고 효과적인 정책 피드백이 이루어지는 데 기여할 필요

4. 중장기 기금재정관리계획의 사회보험 재정수지 산출 기준 개선 필요

❑ 6개 사회보험성 기금은 제도별로 수입-지출 구조가 상이함에도, 국가재정운용계획의 첨부서류인 '중장기 기금재정관리계획'에 재정수지를 일률적인 방식으로 산출함

- ○ 중장기 기금재정관리계획에 반영된 재정수지 산출식
  = 자체수입 - 사업비 - 기금운영비 - 차입금이자상환
- ○ 이러한 방식은 일관성을 견지한 기금 간 비교 가능성을 높이지만, 개별 제도의 실제 재정상태를 정확히 반영하지 못하는 문제가 있음

❑ 제도의 지속가능성에 대한 모니터링과 이해도 제고를 위해 '개별 제도의 재정수지'를 별도로 제시할 필요가 있음

- ○ 공무원연금과 군인연금, 사학연금은 국가가 고용한(임용한) 인력에 대한 보험료의 일부를 부담하지만 정부내부수입에 해당되어 중장기 기금재정관리계획의 재정수지 산출 시 제외됨
- ○ 또한, 공무원연금, 군인연금, 사학연금은 모두 연금제도, 재해보상제도, 퇴직수당제도를 포함하고 있고 각각에 대하여 수입-지출 구조가 별도로 설계되어 있으므로, 개별 세부 제도의 재정수지가 제시될 필요
- ○ 고용보험은 실업급여 계정과 고용안정·직업능력개발사업계정을 구분하여 법정적립배율이 설정되어 있다는 점을 고려하여, 계정별 재정수지를 제시할 필요

Ⅲ. 주요 이슈 분석

1. 공적연금 분석

1-1. 공적연금 의무지출 분석

가. 현 황

❑ 4대 공적연금 의무지출은 2026년도 예산안에 93.9조원이 편성되었고, 2029년 118조원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2025~2029년 연평균 8.4% 증가)

◦ 4대 공적연금 의무지출은 국민연금·공무원연금·사립학교교직원연금(이하 '사학연금'), 군인연금의 급여지출로 구성

나. 분석의견

❑ 최근 공적연금의 의무지출은 과소편성 후 기금운용계획 변경을 통한 증액 반복

◦ 2022년 4.4조원, 2023년 3.8조원, 2024년 8,506억원 등 당초계획을 초과한 급여 지출이 지속됨

- 부족한 예산은 자체변경을 통해 사업 간 재원을 이관하고, 추가 재원이 필요할 경우 매년 10월 이후 기획재정부와의 협의를 통해 여유자금에서 추가 확보

❑ 국민연금, 사학연금, 군인연금의 경우에 5년간(2025~2029년) 정부 지출 계획 대비 NABO가 전망하는 지출 수준이 더 높게 나타남

◦ 5년 합계 국민연금 12.3조원, 사학연금 1.7조원, 군인연금 0.2조원 등 정부 계획을 상회하는 지출이 이루어질 것으로 전망

[4대 공적연금 의무지출에 대한 NABO 재정전망과 국가재정운용계획 비교]

(단위: 조원, %)

구 분		2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
국민연금기금	NABO 재정전망(A)	49.7	54.7	61.0	66.7	74.3	10.6
	국가재정운용계획(B)	48.4	54.5	60.0	62.9	68.3	9.0
	차이(A-B)	1.3	0.2	1.0	3.9	6.0	[12.3]
사학연금기금	NABO 재정전망(A)	5.9	6.3	6.9	7.4	8.0	-7.9
	국가재정운용계획(B)	5.8	6.1	6.5	7.0	7.5	-6.6
	차이(A-B)	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	[1.7]
공무원연금기금	NABO 재정전망(A)	26.8	28.6	30.2	32.2	33.7	5.9
	국가재정운용계획(B)	26.9	28.6	31.4	34.2	36.8	8.2
	차이(A-B)	0.0	0.0	-1.1	-2.0	-3.1	[-6.3]
군인연금기금	NABO 재정전망(A)	4.6	4.7	4.9	5.1	5.3	4.6
	국가재정운용계획(B)	4.4	4.7	4.9	5.1	5.4	4.4
	차이(A-B)	0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	[0.2]

자료: 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 재작성

❑ 정부는 공적연금 의무지출에 대한 반복되는 예산 과소편성을 경계하고 신뢰할 수 있는 전망이 기금운용계획과 국가재정운용계획에 반영될 수 있도록 할 필요

○ 의무지출에 대한 과소편성이 반복되면 예산안 및 기금운용계획에 대한 국회 심의 시 국가재정의 건전성에 대한 정확한 판단이 어려워질 수 있음

1-2. 사학연금 재정수지 분석

가. 현 황

❑ 2026년도 사립학교교직원연금기금(이하 '사학연금기금') 계획안에 수입(수입총계에서 차입금 및 여유자금 회수 제외)은 7.3조원, 지출(지출총계에서 내부거래 및 여유자금 운용 제외)은 6.7조원이 편성되었고, 국가재정운용계획에 따르면 수입은 2029년 7.6조원으로, 지출은 8.1조원으로 증가할 계획

❑ NABO 재정전망 결과, 수입은 2025년 7.2조원에서 2029년 7.7조원으로 연평균 1.5% 증가하고, 지출은 동 기간 6.6조원에서 8.6조원으로 연평균 6.9% 증가할 것으로 전망

○ 수입의 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 0.9조원 더 적고, 지출의 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 1.6조원 더 큰 규모

- 가입자 수 및 가입자의 기준소득월액에 대한 추정, 급여별 수급자 수 및 수급자가 수령하는 평균 연금액에 대한 추정 차이에 기인

나. 분석의견

❑ 사학연금은 향후 5년 내에 재정적자가 발생할 것으로 예상되며, 재정이 지속적으로 악화될 전망

○ NABO의 재정전망에 따르면, 연금급여가 연금부담금을 상회하는 규모는 2025년 1조 4,639억원에서 2029년 3조 734억원까지 지속 증가할 전망

- 2026년부터는 연금부담금과 이자수입으로 연금급여 지출을 충당하지 못할 것으로 예상됨

[사학연금기금의 연금부담금 및 연금급여 전망액: NABO 중기전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
연금부담금(A)	36,323	37,268	38,442	39,815	41,140	3.2
연금급여(B)	50,962	55,166	60,272	65,951	71,874	9.0
A-B	-14,639	-17,898	-21,830	-26,136	-30,734	-
(국가재정운용계획상의 차이[1])	-13,117	-18,536	-21,438	-24,355	-28,047	-
이자수입[2](C)	16,743	17,133	17,337	17,306	17,014	0.4
(A+C)-B[3]	2,104	-765	-4,494	-8,830	-13,719	-

주: 1) 국가재정운용계획상의 연금부담금과 연금급여 간 차이를 의미함
2) 이 표에서의 이자수입은 연금제도, 재해보상제도 등에 관한 전체 이자수입을 의미함
3) 연금부담금과 이자수입을 합한 금액에서 연금급여를 차감한 금액을 의미함
자료: 사립학교교직원연금공단

❑ 정부는 사학연금의 재정건전화 대책을 조속히 마련할 필요가 있음

○ 그간 공무원연금 개혁과 함께 네 차례에 걸친 개혁이 이루어졌으나 제도의 성격이 상이한 측면이 있으므로, 사학연금에 특화된 제도 개선 방안을 강구할 필요

2. 국민건강보험 의무지출 분석

가. 현 황

❑ 건강보험 의무지출은 2026년도 예산안에 13조 7,911억원이 편성되었고, 2029년 15조 5,858억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2025~2029년 연평균 3.4% 증가)

- ○ 보험료 예상 수입액에 국고지원율을 곱하여 산정되는 건강보험가입자 지원(일반회계) 예산의 국고지원율을 현행 12.1%에서 12.0%로 인하하는 제도변화가 반영됨

❑ NABO 재정전망 결과, 건강보험 의무지출은 2025년 13조 6,287억원에서 2029년 16조 6,481억원으로 연평균 5.1% 증가할 것으로 전망

- ○ 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 2조 5,500억원 더 큰 규모로, 건강보험료 수입액 전망, 담배부담금 전망 등의 차이에 기인

나. 분석의견

❑ 정부는 해당 연도 건강보험료 예상 수입액에 비례하여 국고지원금을 산정하고 있으나, 예상 수입액 과소추계로 인해 실제 수입액과의 차이가 지속적으로 발생하고 있으므로 보험료 수입 전망의 정확성을 높여 건강보험 재정 운영의 안정성을 제고할 필요가 있음

- ○ 정부는 최근 5년간(2020~2024년) 보험료 수입을 총 9.8조원 과소추계함
- ○ 이는 국가재정운용계획이 축약형 모형을 활용하여 거시경제 변화를 정밀하게 반영하기 어렵기 때문임
- ○ 또한 보험료율과 가입자 수 및 보수월액 증가율 등의 가정치 변경만으로도 전망치에 큰 영향을 미쳐 보험료 예상 수입액의 규모를 정책 의지에 따라 조정할 여지가 있으므로 이를 개선할 필요가 있음

❑ 건강보험 보험료 수입 전망의 정확성을 제고하고 예산 배정의 불확실성을 제거하기 위해 ①보험료율 결정 시기 조정과 ②국고지원금 기준을 예상 수입액이 아닌 결산액 기준으로 변경하는 방안 등을 종합적으로 검토할 필요가 있음

○ (보험료율 결정 시기 조정) 현행 양출제입(量出制入) 방식에서 양입제출(量入制出) 방식으로 개편하면 보험료율을 예산에 반영할 수 있으나, 관련 법 개정 선행 필요[2)]

○ (국고지원금 기준 변경) 제22대 국회에 발의된 관련 개정안을 반영한 NABO 전망에 따르면, 결산상 보험료 수입액 기준으로 국고지원금을 교부할 경우 국고지원율에 따라 추가재정소요 발생 여부가 다르게 나타남

- 2026년부터 전전년도 결산상 보험료 수입액의 17%를 지원할 경우(시나리오①) 2026~2029년 4년간 총 890억원의 추가재정소요 발생 전망
- 2026년부터 전전년도 결산상 보험료 수입액의 14%를 지원할 경우(시나리오②) 2026~2029년 4년간 총 10조 7,900억원 재정소요 감소 전망
  - 국고지원율이 2026년 예산안 기준 12%에서 14%로 인상(2%p)되었으나, 보험료 수입 증가율이 국고지원율 인상폭을 상회하여 현행 유지보다 국고지원금이 오히려 감소하는 효과 발생

[시나리오별 건강보험가입자 지원(일반회계) 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구분		2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망과의 비교	기준선: NABO 전망(A)	136,287	142,113	149,566	157,426	166,481	5.1
	시나리오①(B)	136,287	142,718	149,487	157,216	167,055	5.2
	추가재정소요① (B-A)	0	605	-79	-210	574	[890]
	시나리오②(C)	136,287	117,533	123,107	129,472	137,575	0.2
	추가재정소요② (C-A)	0	-24,580	-26,459	-27,954	-28,906	[-107,900]

주: 시나리오①은 2026년부터 전전년도 보험료 수입액의 17%, 시나리오②는 2026년부터 전전년도 보험료 수입액의 14% 지원을 가정

자료: 국회예산정책처

❑ 건강보험 재정에 대한 국민건강증진기금(이하 “기금”) 지원이 법률의 단서조항으로 인해 법정 지원률보다 과소지원되고 있으므로 정부는 관련 제도를 검토하고 추가 기금 수입 확보 방안을 마련하여 건강보험 재정의 안정성을 제고할 필요가 있음

2) 현재는 매년 5월에 내년도 환산지수(수가) 계약을 체결하고, 통상적으로 8월 말에 내년도 건강보험료율을 결정하는 양출제입 방식으로 운영 중이나, 환산지수 계약 시점을 변경하기 위해서는 「국민건강보험법」 개정이 필요함

○ 정부는 건강보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액을 기금에서 건강보험에 지원해야 하나, “담배부담금 예상 수입액의 65%를 초과할 수 없다”는 단서조항에 따라 법정 지원률을 하회하여 지원하고 있음

- 기금 지원액은 담배부담금 예상 수입액 65%에 맞춰 지급되고 있으며, 2020년 보험료 실제 수입 대비 3.0%에서 2024년 2.3%로 지속 감소 추세
- 국가재정운용계획에 따르면, 보험료 예상 수입액 대비 2025년 2.3%에서 2029년 1.9%까지 감소할 것으로 예상

○ 건강보험에 담배부담금 전액을 지원해도 법정 지원률 6%를 충족하기 어려운 상황이므로, 지속적으로 증가하는 건강보험 지출에 대응하기 위한 제도 검토와 추가 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있음

❑ 기금 지원금의 기준이 되는 담배부담금에 대한 정부의 전망 모형을 개선하여 건강보험 재정 지원의 예측 가능성을 제고할 필요가 있음

○ 정부의 담배부담금 예상 수입액 전망은 담배 반출량에 기반하지 않고 총액을 기준으로 매년 상이한 방법으로 전망되고 있으며, 2026년에는 전망 방법을 공개하지 않음

○ 또한, 국가재정운용계획에 따르면, 동일한 부과 기반을 가지는 기금 지원금과 개별소비세 담배분이 서로 상반된 추이를 보이고 있으므로 일관된 시각을 가지고 실제 시장 여건을 반영한 합리적인 추계를 수행할 필요가 있음

- (기금 지원금 전망) 2025~2029년 5년간 연평균 0.2% 감소
- (개별소비세 담배분 전망) 2025~2029년 5년간 연평균 3.8% 증가

3. 노인장기요양보험 의무지출 분석

가. 현 황

❑ 노인장기요양보험에 대한 의무지출인 노인장기요양보험 사업운영은 2026년도 예산안에 2조 5,849억원이 편성되었고, 향후 2029년에 2조 7,381억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2025~2029년 연평균 2.1% 증가)

❑ NABO 재정전망 결과, 노인장기요양보험 사업운영은 2025년 2조 5,230억원에서 2029년 3조 3,449억원으로 연평균 7.3% 증가할 것으로 전망

○ 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 1조 3,875억원 더 큰 규모로, 예상수입액 전망 등의 차이에 기인

나. 분석의견

❑ 국가재정운용계획에 따른 노인장기요양보험 수입은 향후 지출 증가 추세를 하회하여 재정 안정성에 대한 우려가 예상되므로, 수입 확보 방안을 마련해야 할 필요가 있음

○ 국가재정운용계획에 반영된 노인장기요양보험 사업운영의 2025년부터 2029년까지의 연평균 증가율은 2.1%로, 과거 5년(2020~2024년) 동안의 연평균 증가율인 15.1% 보다 낮게 반영되었음

○ 의무지출 사업 예산의 증가세가 둔화된 것은 보험료 예상수입액을 낮게 전망한 영향으로 파악됨

- 노인장기요양보험 사업운영의 구성항목 중 국가지원금은 국가가 보험료 예상수입액의 20%에 해당하는 금액을 보험 재정에 지원하는 것이므로 예상수입액을 낮게 추정할 경우, 국가지원금과 사업 예산 규모 모두 비례하여 축소됨
- 정부의 2025~2029년 보험료 예상수입액은 연평균 2.0% 증가하여 과거 실적(2020~2024년 보험료 수입 결산액 증가율 14.1%)에 비해 증가율이 낮은 수준임

○ 한편, 향후 노인 인구 증가와 장기요양 인정비율 확대에 따른 수급자 수 증가, 치매 등 노인성 질환자의 증가로 보험의 지출 수요가 계속 확대될 것으로 예상됨에 따라 지출의 확대를 충당(양출제입의 원칙)할 수 있는 수입 계획이 필요함

- NABO의 재정전망에 따르면, 보험 지출은 2025년 17.2조원에서 2029년 24.9조원으로 증가하는데, 국가재정운용계획을 역산한 예상 보험 수입은 2025년 17.1조원에서 2029년 18.5조원으로, 수입에 비해 지출이 2025~2029년의 5년간 총 15조 5,426억원 더 클 것으로 전망됨

[국가재정운용계획으로 산출한 노인장기요양보험 예상 수입과 NABO의 지출 전망(2025~2029)]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
예상 보험 수입(A)[1)]	170,520	174,460	178,020	181,579	184,874	2.0
NABO의 지출 전망(B)	171,975	188,753	207,586	227,816	248,750	9.7
차이(A-B)	-1,454	-14,297	-29,566	-46,237	-63,876	[-155,426]

주: 1) 예상 수입은 국가재정운용계획을 이용하여 사업예산 대비 국가지원금 비율(89.8%), 보험료수입 대비 국고지원 비율(20.0%), 수입 전체 대비 보험료 수입 비율(66.5%)을 역산하여 산출한 금액

자료: 국회예산정책처

○ 정부는 노인장기요양보험 지출 수요 확대에 대응할 수 있도록 보험료 수입 기반의 현실성을 점검하고, 수입 확충 방안 마련 등 재정 관리 전략을 재검토하는 노력이 요구됨

4. 기초생활보장 제도 의무지출 분석

가. 현 황

❑ 기초생활보장 제도 의무지출은 2026년도 예산안에 22조 4,665억원이 편성되었고, 2029년 26조 2,690억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨 (2025~2029년 연평균 6.5% 증가)

○ 기초생활보장 제도 의무지출은 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여로 구성

○ 생계급여와 의료급여에 대한 대상자 선정 시의 소득환산 방식이나 부양의무자 기준 변경, 추가적인 급여 단가 인상 등이 제도변화로 반영됨

❑ NABO 재정전망 결과, 기초생활보장 제도 의무지출은 2025년 20조 3,209억원에서 2029년 26조 5,566억원으로 연평균 6.9% 증가할 것으로 전망

○ 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 4,876억원 더 큰 규모로, 의료급여의 재정절감액 규모, 생계급여의 평균 수급가구 증가율 전망 등의 차이에 기인

나. 분석의견

(1) 생계급여

❑ 정부는 2030년까지 생계급여의 대상자 범위를 기준중위소득 32% 이하에서 35% 이하로 확대할 계획

○ 정부는 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2028년)」(2023.12.), 「국정운영 5개년 계획」(2025.9.) 등을 통해 생계급여 대상자 범위를 기준중위소득의 32% 이하(현행)에서 35% 이하로 확대하겠다는 계획을 지속적으로 밝힘

- 2024년 국회에 제출된 「2024~2028년 국가재정운용계획」에는 동 계획 반영

❑ 이번 국가재정운용계획에는 생계급여 대상자 범위 확대 계획이 반영되지 않았으므로 관련 계획을 체계적으로 수립하여 추진할 필요

○ NABO 전망에 따르면, 생계급여 대상자 확대 시 시나리오별로 2029년까지 국비·지방비 합산 1.2~2.4조원의 추가재정소요가 발생할 것으로 예상됨

- 2027년부터 2029년까지 매년 1%p씩 상향 조정(시나리오①)하는 경우, 2027~2029년 총 2.4조원의 추가재정소요 발생 전망
- 2028년부터 2030년까지 매년 1%p씩 상향 조정(시나리오②)하는 경우, 2028~2029년 기준중위소득의 34% 이하까지만 확대된 상황에서 총 1.2조원의 추가재정소요 발생 전망

[NABO 전망: 생계급여 대상자 확대 시나리오별 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준선(A)	99,875	114,090	121,069	127,166	133,555	7.5
시나리오①(B)	99,875	114,090	124,852	135,114	146,076	10.0
추가재정소요①(B-A)	0	0	3,783	7,948	12,521	[24,252]
시나리오②(C)	99,875	114,090	121,069	131,140	141,902	9.2
추가재정소요②(C-A)	0	0	0	3,974	8,347	[12,321]

주: 1. 국비 및 지방비 합산
2. 시나리오①: 생계급여 대상자 선정기준을 2027년부터 2029년까지 매년 1%p씩 상향 조정 가정
3. 시나리오②: 생계급여 대상자 선정기준을 2028년부터 2030년까지 매년 1%p씩 상향 조정 가정 (전망기간 내에는 기준중위소득의 34% 이하까지만 반영되어 있음)

자료: 국회예산정책처

❑ 생계급여 선정 기준 완화를 추진할 때 기준중위소득 결정 시 실제 소득자료의 증가율이 반영될 수 있도록 하여 실효성있는 조치가 되도록 할 필요가 있음

○ 정부는 기준중위소득 산정의 기초가 되는 자료를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경하면서, 가계금융복지조사의 중위소득 수준에 도달하기 위해 2021년부터 2026년까지 증가율을 더 높이기로 함

- 2018년 자료 기준 가계동향조사의 중위소득이 가계금융복지조사의 중위소득보다 12.49% 낮게 나타남
- 가계금융복지조사 중위소득 수준에 도달하기 위해, 평시 활용하는 가계금융복지조사의 최근 3년 평균 증가율(기본증가율)에 더하여, 2021~2026년에 한시적으로 추가증가율을 반영하기로 함

○ 그러나 실제 기준중위소득 산출 과정에서 기본증가율을 더 낮추어 적용함으로써 소득자료 간 격차 완화 효과가 거의 나타나지 않았던 것으로 보임

- 보건복지부는 추가증가율이 당초 결정한 산식에 따라 가감없이 반영하였으나 기본증가율은 코로나19 상황(2021~2022년)과 소비자물가상승률 안정화 추세(2024년) 등을 반영하여 일부 조정하였다고 설명하고 있음

[가계금융복지조사 중위소득 증가율과 기준중위소득 증가율 비교]

(단위: %)

구 분	가계금융복지조사 중위소득[1]의 최근 3년 평균 증가율	기본증가율 결정값(A)[2]	추가증가율(B)	4인 가구 기준중위소득월액 최종증가율(≒A+B)
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

주: 1) 가계금융복지조사 중위소득이란 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중위값을 의미
2) 기본증가율은 예외적인 경우를 제외하고는 최근 3년간 가계금융복지조사 중위소득의 평균증가율을 준용하도록 되어있음

자료: 보건복지부 및 국가데이터처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

○ 소득자료상의 중위소득 반영이 미흡할 경우 생계급여의 선정기준을 완화하더라도 그 효과가 미미할 가능성이 있으므로 향후 기준소득월액이 소득자료상의 중위소득을 잘 반영할 수 있도록 노력할 필요

- 2027년 기준중위소득 산정 시 자료상의 증가율을 상회하는 증가율을 적용하거나 추가증가율 적용 기한을 연기하는 등 그간 달성하지 못한 기준중위소득 현실화를 재추진하는 방안 고려 필요

(2) 교육급여

❑ 국가재정운용계획이 면밀한 추계에 기반하여 수립된 것인지 검토할 필요가 있음

○ 교육급여 재정지출은 최근 5년간 증가 추세를 보이고 있는데, 교육급여 지원단가의 상승에 기인

○ 그러나 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 정부는 2026년 예산안 편성액과 동일한 1,711억원을 2027년부터 2029년까지 지출할 계획으로 면밀한 추계에 기반해 수립된 것인지 검토할 필요가 있음

○ NABO 전망 결과, 교육급여는 2025년 1,652억원에서 2029년 1,886억원으로 연평균 3.4% 증가하여 국가재정운용계획에 비해 5년간 총 345억원의 재정지출이 더 발생할 것으로 예상

- 이는 향후 교육급여 수급자 수의 변화 및 최근 단가 상승 추이를 반영한 것에 기인

[교육급여의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	1,652	1,722	1,758	1,821	1,886	3.4
국가재정운용계획(B)	1,652	1,711	1,711	1,711	1,711	0.9
차이(A-B)	0	11	47	111	176	[345]

자료: 국회예산정책처

5. 기초연금 분석

가. 현 황

❑ 기초연금은 2026년도 예산안에 23조 3,627억원이 편성되었고, 향후 2029년 28조 2,229억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨(2025~2029년 연평균 7.1% 증가)

❑ NABO 재정전망 결과, 기초연금 지출은 2025년 21조 3,573억원에서 2029년 28조 8,613억원으로 연평균 7.8% 증가할 것으로 전망

- ○ 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 2조 2,009억원 더 큰 규모로, 수급률 등에 대한 가정 차이에 기인

나. 분석의견

❑ 정부는 기초연금 부부감액제도의 감액비율을 단계적으로 축소할 계획이므로 중기 사업 계획을 조속히 확정하여 이에 따른 재정소요를 관리할 필요

- ○ 「국정운영 5개년 계획」(2025.8.)의 제90번 국정과제는 부부가 모두 기초연금 수급자인 경우 20%씩 감액하는 제도를 단계적으로 축소하겠다는 계획 명시
- ○ 국가재정운용계획에도 “부부감액제도 개선”을 반영하였다고 명시하고 있으나, 실제 재정 전망에는 현행 제도가 유지되는 것으로 가정한 것으로 파악됨
- ○ NABO 전망에 따르면, 기초연금의 부부감액 폐지 시 시나리오별로 2027년부터 2029년까지 국비·지방비 합산 7.0~9.3조원의 추가재정소요가 발생할 것으로 예상됨
  - 2027년부터 기초연금의 부부감액을 전면 폐지할 경우(시나리오①) 2027~2029년 3년간 총 9조 2,641억원의 추가재정소요 발생 전망
  - 2027년부터 기초연금의 부부감액을 단계적으로 폐지할 경우(시나리오②) 2027~2029년 3년간 총 7조 479억원의 추가재정소요 발생 전망

[NABO 전망: 시나리오별 기초연금 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준선(A)	246,555	279,192	296,383	315,689	333,540	7.8
시나리오①(B)	246,555	279,192	325,245	346,611	366,398	10.4
추가재정소요①(B-A)	0	0	28,862	30,922	32,857	[92,641]
시나리오②(C)	246,555	279,192	310,814	338,880	366,398	10.4
추가재정소요②(C-A)	0	0	14,431	23,191	32,857	[70,479]

주: 1. 시나리오①은 2027년부터 부부감액 완전 폐지, 시나리오②는 부부감액률을 현행 20%에서 2027년 10%, 2028년 5%, 2029년부터 완전 폐지를 가정
2. 국비·지방비 합산 기준

자료: 국회예산정책처

❑ 기초연금은 최근 수급률이 낮아지고 있어 불용이 반복 발생하고 있으므로 이를 해소하기 위한 정책적 노력 필요

○ 기초연금은 2021년부터 2024년까지 866억원에서 4,891억원까지 불용 발생(보건복지부 불용액 및 지방자치단체가 교부받은 후 불용시킨 금액 포함)

- 정부가 예산안 산출 시 가정한 감액 수급자 수의 비율이 2024년 말 기준 실제 비율보다 낮음
- 기초연금 수급률(목표수급률은 70%)은 2021년 67.6%에서 2024년 66.0%로 낮아지고 있고, 2025년 5월 기준 65.8%로 더 낮게 나타나고 있음
  - 자발적 급여 신청자 수가 예상보다 적을 수도 있고, 선정기준액이 낮게 설정된 것에 기인할 가능성도 있음

○ 정부는 반복되는 기초연금의 불용을 막기 위해 노인의 소득·재산 변화를 면밀히 모니터링하고 수급률 제고를 위한 다양한 노력을 기울일 필요

- NABO는 2026년부터 기초연금의 수급률이 최근 4년 평균 수준으로 회복할 것을 가정하여 전망을 수행함
- 2025년 5월 수준의 수급률(65.8%)이 유지된다고 가정하는 경우 2026년부터 2029년까지 기초연금 국비·지방비 지출이 NABO 전망보다 4조 6,208억원이 낮아져 이러한 수준의 불용액이 발생할 가능성이 있는 것으로 파악됨

6. 교육세 배분구조 개편 분석

가. 현 황

❑ 정부는 2026년부터 교육세 배분구조를 개편하겠다는 계획을 발표

○ (현행) 유아교육지원특별회계의 유치원 누리과정 소요 비용에 먼저 배분한 후, 나머지를 고등·평생교육지원특별회계와 지방교육재정교부금(보통교부금)에 균분

○ (변경안) 교육세 중 금융·보험업자 수입금액을 고등·평생교육지원특별회계로 배분하고, 나머지 교육세의 60%를 영유아특별회계로, 남은 40%를 지방교육재정교부금으로 배분

- 유아교육지원특별회계를 영유아특별회계로 확대·개편
- 고등·평생교육지원특별회계 존속 기한 연장 추진
- 「교육세법」 개정을 통해 교육세 중 금융·보험업자 수입금액 중 1조원 초과분에 인상된 세율(현행 0.5% → 1%) 부과

나. 분석의견

❑ 교육세 배분구조 개편에도 불구하고 지방교육재정교부금의 경우 내국세에 연동되어있어 재정 투입 추세가 크게 달라지지 않을 것으로 예상되므로 구조 개편 방안의 실효성을 재점검할 필요

○ 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」은 지방교육재정교부금으로 2025년 70.4조원이 배분될 것으로 전망하였고, 2029년 85.5조원까지 연평균 5% 증가할 것으로 예상

- 최근 실제 교부된 지방교육재정교부금 결산액 추이(2020~2024년 연평균 4.8% 증가)와 유사할 것으로 보임

[지방교육재정교부금 결산 및 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
결산	53.5	59.6	76.0	65.4	64.6	4.8
구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
NABO재정전망(A)	70.4	72.7	77.9	81.6	85.5	5.0
국가재정운용계획(B)	72.3	71.7	77.1	81.4	85.9	4.4
(A-B)	-1.9	1.0	0.7	0.2	-0.4	-0.4

주: 국가재정운용계획의 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준으로 작성
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료 및 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기 재정전망」을 바탕으로 재작성

○ 교육세로부터 배분되는 금액보다 내국세 연동분이 더 크기 때문에 발생하는 현상으로, 안정적인 재원 확보와 정책 수요 반영 관점에서 이러한 재원 배분이 적정한지에 대한 보다 근본적인 검토 필요

❑ 교육세 배분구조 개편에도 불구하고 2026년도 예산안에 반영된 고등교육에 대한 교육세 배분액이 과거 편성 추세와 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있으므로, 교육세 배분구조 개편의 효과성을 재검토할 필요

○ 2026년도 예산안에 교육세 중 고등·평생교육지원특별회계로 배분되는 비중은 31.8%로 반영되었는데, 이는 2024년 36.4%, 2025년 35.3%보다도 낮은 수준

○ 최근 교육세 징수 현황을 살펴보면, 정부의 2026년도 예산안에서의 고등·평생교육지원특별회계에 대한 교육세 배분액이 충분하지 않아 보이는 측면이 있음

- 교육세 중 금융·보험업자 수입금액 비중은 2021년 23%였으나 2022년 27%, 2023년 34%로 빠르게 증가하고 있음
- NABO는 2026년도 교육세 징수 예상액을 6.2조원으로, 그리고 이 중 35.2%인 2.2조원을 금융·보험업자 수입금액으로 전망하고 있음

❑ 영유아특별회계로 시행할 사업들의 중기재정계획을 살펴보면 영유아특별회계에 대한 교육세 편입분의 증가 속도보다 영유아특별회계 지출 속도가 더 빠를 것으로 예상되므로 사업의 효율적인 추진 방안과 재원 마련 및 지출 관리 방안을 종합적으로 검토할 필요

○ 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」의 교육세 전망치를 살펴보면, 향후 교육세 중 영유아특별회계로 배분될 금액은 2026년 2.4조원에서 2029년 2.6조원으로 연평균 1.7% 증가할 것으로 예상됨

○ 정부의 중기재정계획을 살펴보면, 향후 영유아특별회계로 포괄되는 사업의 지출은 2026년 9조 2,233억원에서 2029년 10조 6,707억원으로 연평균 5.0% 증가할 것으로 전망됨

- 교육세 배분액보다 그 외 국고지원으로 충당해야 할 부분이 더 빠르게 증가할 것으로 예상됨
- 영유아특별회계 포괄 사업 중 의무지출에 대한 NABO 전망 결과를 적용할 경우 동 기간 영유아특별회계로 포괄되는 사업의 지출은 연평균 6.6% 증가할 것으로 전망됨

[영유아특별회계 지출 예상액과 재원]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
정부의 지출 예상액(A)	9.2	10.3	10.5	10.7	5.0
NABO 의무지출 전망을 반영한 지출 예상액(a)	9.4	10.6	10.9	11.4	6.6
NABO 교육세 배분 예상액(B)	2.6	2.5	2.5	2.6	-1.1
A-B	6.6	7.9	8.0	8.1	7.4
a-B	6.8	8.1	8.4	8.8	9.3

주: 정부계획의 의무지출은 교육부 자료가 아닌 기획재정부 제출자료상 수치로 반영
자료: 기획재정부 제출자료 및 교육부의 「2026년도 예산안 공통요구자료(II-1)」, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」 등을 바탕으로 재작성

○ 이에 교육세 외의 국고로 마련되어야 할 재원의 규모가 점점 확대될 것으로 예상되므로, 정부는 재원 마련과 지출의 효율적 관리 등 종합적이고 체계적인 추진계획을 수립하여 실행할 필요가 있음

- 교육세 외의 국고로 마련되어야 할 재원은 정부 계획 반영 시 2026년 6.6조원에서 2029년 8.1조원으로 연평균 7.4% 증가가 예상됨
  - 의무지출에 대한 NABO 전망 반영 시에는 동 기간 6.8조원에서 8.8조원으로 연평균 9.3%까지 증가해야 할 것으로 보임

7. 영유아 양육 지원 분석

가. 현 황

❑ 0~5세 영유아에 대한 양육 지원 사업 중에는 교육부가 시행하고 있는 영유아보육료, 유아교육비 보육료 지원 사업과 보건복지부가 시행하고 있는 부모급여(영아수당) 사업이 있음

❑ 유아교육비 보육료 지원 사업은 2026년도 예산안에 2조 8,836억원이 편성되었고, 2029년까지 매년 2조 6,967억원이 지출되는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨 (2025~2029년 연평균 3.4% 감소)

❑ 영유아보육료 지원 사업은 2026년도 예산안에 3조 6,443억원이 편성되었고, 2029년까지 매년 3조 6,443억원이 지출되는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨 (2025~2029년 연평균 2.1% 증가)

  ○ “교사 대 아동 비율 개선” 신규 편성, “영아반 인센티브” 축소 등 내역사업 일부 조정이 이루어짐

❑ 부모급여(영아수당)는 2026년도 예산안에 2조 3,726억원이 편성되었고, 향후 2029년 2조 4,516억원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 제시됨 (2025~2029년 연평균 3.5% 증가)

나. 분석의견

❑ 정부는 영유아보육료 지원과 유아보육료 지원의 추계 근거를 보완할 필요가 있음

  ○ 정부는 0~5세 영유아보육료를 지원하고 있으며, 대상 아동의 연령에 따라 세부 사업을 구분하여 관리하고 있음

    - 지출 규모는 영유아 수, 기관별 취원율 및 지원단가에 의해 결정

  ○ 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 정부는 두 사업에 2027년부터 2029년까지 동일한 연간 지출액을 제시하고 있음

  ○ NABO 전망 결과, 영유아보육료 지원 재정지출은 2025년 3조 5,471억원에서 2029년 4조 4,341억원으로 연평균 5.7% 증가할 것으로 추정, 유아교육비 보

육료 지원 재정지출은 2025년 2조 9,835억원에서 2029년 2조 6,512억원으로 연평균 2.9% 감소할 것으로 추정

- 두 사업에 대한 NABO의 재정전망 규모가 국가재정운용계획보다 5년간 총 1조 7,521억원 더 큰 것으로 나타남

[영유아보육료 지원 사업의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	65,306	66,559	66,489	67,924	70,853	2.1
영유아보육료 지원	35,471	38,492	39,533	40,879	44,341	5.7
유아교육비 보육료 지원	29,835	28,067	26,956	27,045	26,512	-2.9
국가재정운용계획(B)	64,551	64,829	63,410	63,410	63,410	-0.4
영유아보육료 지원	33,531	36,443	36,443	36,443	36,443	2.1
유아교육비 보육료 지원	31,020	28,386	26,967	26,967	26,967	-3.4
차이(A-B)	755	1,730	3,079	4,514	7,443	[17,521]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함
자료: 국회예산정책처

○ 정부는 두 사업에 2027년부터 2029년까지 일정한 지출액을 계획하고 있어 기초변수 변화가 국가재정운용계획에 충실히 반영되고 있는 것으로 보기 어려우므로, 재정추계의 근거를 보완할 필요가 있음

❑ 정부는 “교사 대 아동 비율 개선” 신설 등을 비롯한 정책 변화에도 불구하고 영유아보육료 지원 사업의 지출을 2027년부터 2029년까지 동일하게 계획하고 있으므로 적정 운영 계획을 수립하여 국가재정운용계획에 반영할 필요가 있음

○ 정부는 2026년 예산안에 0세반의 교사 대 아동 비율을 현행 1:3에서 1:2로 개선하는 목적의 “교사 대 아동 비율 개선”을 신설하고, “영아반 인센티브” 지원 대상에서 0세반 아동을 제외하는 등 영유아보육료 지원의 내역사업을 조정

- 이는 “영아반 인센티브”가 교사 대 아동 비율을 기준으로 정원을 산출한 뒤, 정원 대비 부족 인원만큼 기관보육료를 추가 지원하여 두 사업 간 연계가 존재하는 것에 기인

○ 정부는 정책 변화에도 불구하고 2027~2029년 연간 지출액을 2026년 예산안 편성액과 동일한 3조 6,443억원으로 계획하고 있어 신규 사업 도입에 따른 재정 변화 추이를 검토할 필요

○ NABO 전망 결과, 시나리오별로 국가재정운용계획에 비해 2025년부터 2029년까지 1.7~2.5조원의 재정지출이 더 발생할 것으로 전망

- 교사 대 아동 비율 사업이 만 0세반만을 대상으로 이루어지는 경우(시나리오①) 2025~2029년 5년간 총 1조 7,474억원의 지출이 더 발생할 것으로 예상
  - 이에 따른 추가재정소요는 2026~2029년 4년간 총 1조 762억원으로 추정
- 교육부 계획에 따라 사업 범위가 매년 1세씩 확대되는 경우(시나리오②) 2025~2029년 5년간 총 2조 4,534억원의 지출이 더 발생할 것으로 예상
  - 이에 따른 추가재정소요는 2026~2029년 4년간 총 1조 5,882억원으로 추정

[NABO 전망: 교사 대 아동 비율 개선 시나리오별 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준전망(A)	35,471	36,055	36,926	38,103	41,399	3.9
시나리오①(B)	35,471	38,492	39,531	40,879	44,341	5.7
추가재정소요①(B-A)	-	2,437	2,607	2,776	2,942	[10,762]
시나리오②(C)	35,471	38,492	40,806	42,746	46,321	6.9
추가재정소요②(C-A)	-	2,437	3,880	4,643	4,922	[15,882]

주: 1. 기준선은 교사 대 아동 비율 개선 사업이 도입되지 않은 경우의 전망임
2. 시나리오①은 2026년 예산안과 동일하게 교사 대 아동 비율 개선 사업이 만 0세만을 대상으로 이루어진다고 가정
3. 시나리오②는 2026년 만 0세에서 2028년 만 0~2세로 매년 1세씩 교사 대 아동 비율 개선 사업 대상이 확대되고, 교육부의 계획에 따라 영아반 인센티브 지원 기준이 조정되는 것으로 가정

자료: 국회예산정책처

❑ 영유아보육료 지원과 부모급여 재정 전망의 정합성을 제고할 필요가 있음

○ 0~1세 아동 중 어린이집 재원 아동은 교육부가 주관하는 영유아보육료를, 가정양육 아동은 부모급여를 수급

- 다만 영유아보육료가 부모급여 단가를 하회하는 경우 차액을 부모급여로 지급

○ 부모급여와 영유아보육료 지원은 동일한 지원 대상(0세)임에도 다른 통계에 기반해 예산을 산출

- 영유아보육료 지원은 국가데이터처의 장래인구추계를 적용한 반면, 부모급여는 2025년 상반기 출생아 수 증가를 고려하여 장래인구추계를 상회하는 인원을 적용

○ 또한 영유아보육료 지원의 단가, 국고보조율 등이 부모급여의 예산 산출에 정확히 반영되지 않음

- 2026년 0~1세반 보육료 단가는 2025년 대비 약 5.6% 상승하였음에도 보건복지부는 2025년 하반기 단가를 기준으로 이관분을 산정

○ 그 결과, 지원 대상(0~1세)의 중복에도 불구하고 국가재정운용계획상 영유아보육료 지원과 부모급여 지출액의 합이 등락을 반복함

○ NABO 재정전망 결과, 두 사업의 지출 합계는 2025년 5조 7,680억원에서 2029년 6조 6,762억원으로 연평균 3.7% 증가할 것으로 전망

- 5년 합계액은 국가재정운용계획보다 9,625억원 더 큰 규모임

[영유아보육료 지원 및 부모급여 사업 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	57,680	58,862	60,180	62,439	66,762	3.7
국가재정운용계획(B)	54,884	60,168	60,200	60,085	60,959	2.7
차이(A-B)	2,796	-1,306	-20	2,354	5,802	[9,625]

자료: 국회예산정책처

❑ 정부는 부모급여에 대한 재정소요를 보다 합리적으로 추정하여 지출을 체계적으로 관리할 필요가 있음

○ 몇 가지 이유로 정부의 부모급여 지출액이 다소 과대 추계된 것으로 보임

- 정부가 2026년도 예산안에 반영한 0세·1세 영아 수가 장래인구추계를 상회
- 과거 보육료 단가가 인상되어왔음에도 불구하고 2029년까지 단가가 유지되는 것으로 반영

○ 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 국가재정운용계획보다 9,735억원 작게 나타나고 있음

- 국가데이터처의 장래인구추계를 준용하되 2024년 하반기부터 2025년 8월까지의 출생아 수 증가 추이를 고려
- 2024년 부모급여 지급 실적에 따른 유형별 수급 비중을 반영
- 최근 부모보육료 증가율 추이를 반영

[부모급여(영아수당) 지원 사업의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	22,209	20,371	20,663	21,578	22,441	0.3
국가재정운용계획(B)	21,353	23,726	23,758	23,643	24,516	3.5
차이(A-B)	856	-3,355	-3,095	-2,065	-2,075	[-9,735]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함
자료: 국회예산정책처

○ 참고로, 부모급여는 2022년과 2023년에는 일부 전용이 발생하였고, 2022년부터 2024년까지 매년 101~235억원 규모의 불용이 발생함

Ⅰ. 복지 및 교육 분야 국가재정운용계획 개괄

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

이러한 관점에서 복지 및 교육 분야는 특히 중요한 분석 대상이라고 할 수 있다. 국가재정을 분야별로 살펴보면, 복지분야 지출의 비중이 가장 크고, 교육분야 지출 규모는 일반·지방행정 분야에 이어 세 번째로 크다. 특히 복지분야는 향후 지출 증가율이 상대적으로 빠를 것으로 예상되고 의무지출 비중이 가장 높아, 재정의 지속가능성 측면에서 면밀한 검토가 필요하다. 이때 주목해야 할 점은 복지 및 교육 분야가 의무지출과 경직성이 높은 재량지출을 다수 포함하고 있다는 것이다. 의무지출은 법률에 지출 의무와 규모가 규정되어 있어, 의무지출 규모를 합리적으로 추계한 후 국가재정의 건전성을 유지할 수 있는 범위 내에서 재량지출 규모를 결정하는 것이 중요하다. 또한 재량지출 중에도 일단 추진되면 사업 종료가 어려운 경직적 성격의 지출이 존재하므로 이에 대한 고려도 필요하다. 이를 고려할 때 의무지출과 경직성 지출을 다수 포함하는 복지 및 교육 분야에 대한 심도 있는 분석은 중기 재정전망의 합리성을 점검하는 데 필수적이라고 할 수 있다. 더욱이 인구구조 및 산업구조 변화 속에서 사회안전망 강화와 미래 경쟁력 확보가 중요해지고 있는 만큼, 중기계획상의 복지 및 교육 분야 정책 방향이 실제 예산배분으로 어떻게 연결되는지, 정책목표와 재정투자 간의 정합성이 확보되어 있는지를 체계적으로 평가할 필요가 있다.

이에 본 보고서는 국가재정운용계획 중 복지 및 교육 분야의 재정운용 방향과 투자 규모, 정책 기조를 분석하고자 한다. 특히, NABO의 전망결과를 활용하여 정부 계획의 적정성을 평가하고 이를 토대로 개선과제를 도출한다. 이를 통해 국회가 단년도 예산안 심사에 그치지 않고 중장기적 관점에서 복지·교육 분야의 재정운용 방향성과 지속가능성을 점검할 수 있도록 지원하고자 한다. 나아가 국회의 재정 통제 기능을 강화하고 합리적 재정운용을 지원하는 것이 본 보고서를 작성한 궁극적인 목적이다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 국가재정운용계획에 수록된 복지 및 교육 분야 개괄을 제시하고, 제2장에서는 두 분야에 대한 총괄적인 분석을, 제3장에서는 주요 이슈별 분석 결과를 제시한다.

참고로, 본 보고서의 분석 대상인 복지 및 교육 분야는 각각 12대 분야 중 보건·복지·고용 분야와 교육 분야를 의미한다. 정부는 예산안 및 국가재정운용계획 수립 시 국가재정을 12대 분야로 구분하여 분야별 재원배분을 제시하고 있다. 이러한 분류 방식은 정부가 국가재정 관리 시 활용하는 프로그램 예산제도의 분류와 상이한 측면이 있으나[1] 보건·복지·고용 분야와 교육 분야는 둘 간의 차이가 상대적으로 적다. 12대 분야 중 보건·복지·고용 분야는 정부의 프로그램예산제도상의 16대 분야 중 사회복지 분야와 보건 분야에 해당하고, 교육 분야는 프로그램예산제도상의 16대 분야에서의 교육 분야와 일치한다. 본 보고서의 분석 대상은 12대 분야상 보건·복지·고용 분야와 교육분야, 16대 분야상으로는 사회복지, 보건, 교육 분야에 해당한다.

1) 12대 분야 중 R&D 분야는 16대 분야상 과학기술 분야 외 타 분야 중 R&D 관련 사업을 중복 계상하고, 12대 분야 중 국방 분야는 16대 분야상 국방분야 중 국방부, 방위사업청 소관(병무청 제외)의 일반회계 총계(특별회계 및 기금을 제외하고 내부거래를 포함)만을 포함한다는 차이가 있다.

1 2026년도 예산안 개요

가. 복지 분야

정부의 2026년도 예산안에 따르면, 12대 분야 중 보건·복지·고용 분야의 2026년도 총지출은 전년 대비 17.5조원 증가한(6.9%) 269.1조원이 편성되어 있다. 이는 전체 총지출[2]의 37.0%를 차지하는 규모이다. 이 중 97.2조원은 일반회계 및 특별회계 등 예산안이며, 172.0조원은 기금 계획안이다.

[보건·복지·고용 분야 2026년도 총지출 예산안: 재원별]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전 체	638.0	703.3	728.0	24.8	3.5
보건·복지·고용	237.1 (37.2)	251.7 (35.8)	269.1 (37.0)	17.5	6.9
예 산	88.1	89.9	97.2	7.2	8.1
일반회계	85.3	87.3	91.5	4.3	4.9
특별회계	2.8	2.7	5.6	3.0	110.4
기 금	149.0	161.7	172.0	10.2	6.3

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
2. 괄호 안 수치는 전체 총지출 대비 해당 분야 지출 비중
3. 2024년은 영유아보육료 사업 예산을 복지분야에서 교육분야로 이관한 후의 규모

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

프로그램예산제도상의 부문별 2026년도 예산안 현황을 살펴보면, 보건·복지·고용 분야 중 공적연금 부문의 예산안이 97조원으로 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음으로 주택, 노인, 고용 순이다. 전년도 대비 증가율이 상대적으로 높은 부문은 고용노동일반 부문과 아동·보육 부문 등으로, 아동·보육 부문의 경우 전년도 예산 대비 17.4% 증가한 6.1조원이 예산안에 반영되어 있다.

2) 12대 분야는 2개 이상 분야에 중복계상되는 사업이 있으므로 16대 분야 기준으로 전체 총지출을 활용하였다.

[보건·복지·고용 분야 2026년도 총지출 예산안: 부문별]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
보건·복지·고용	237.1	251.7	269.1	17.5	6.9
기초생활보장	20.1	22.0	24.0	2.0	8.9
취약계층지원	5.5	5.9	6.5	0.6	10.2
공적연금	81.8	88.4	97.0	8.6	9.7
보훈	6.5	6.6	6.7	0.1	1.9
주택	33.0	36.9	38.4	1.5	4.1
사회복지일반	1.0	1.1	1.2	0.1	10.7
아동·보육	8.2	5.2	6.1	0.9	17.4
노인	25.0	27.0	29.3	2.3	8.4
여성·가족·청소년	1.7	1.7	1.9	0.2	11.9
고용	23.1	25.2	24.9	-0.2	-0.9
노동	10.8	11.4	11.9	0.5	4.3
고용노동일반	0.7	0.7	0.8	0.1	19.6
보건의료	5.1	4.7	5.2	0.5	10.9
건강보험	13.7	14.1	14.3	0.2	1.3
식품의약안전	0.7	0.8	0.8	0.1	7.8

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
2. 세분류는 프로그램예산제도상 부문에 해당함
3. 2024년은 영유아보육료 사업 예산을 복지분야에서 교육분야로 이관한 후의 규모

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

나. 교육 분야

교육 분야의 2026년도 예산안의 총지출은 전년 대비 3.6조원 증가한(3.7%) 99.8조원이 편성되어 있다. 이는 전체 총지출의 13.7%를 차지하는 규모이다. 이 중 99.6조원은 일반회계 및 특별회계 등 예산안이며, 0.3조원은 기금 계획안이다.

[교육 분야 2026년도 총지출 예산안: 재원별]

(단위: 억원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전 체	638.0	703.3	728.0	24.8	3.5
교 육	88.2 (13.8)	96.2 (13.7)	99.8 (13.7)	3.6	3.7
예 산	88.0	96.0	99.6	3.6	3.8
일반회계	69.6	77.0	73.6	-3.4	-4.4
특별회계	18.4	19.0	26.0	7.0	36.9
기 금	0.1	0.3	0.3	0.0	-0.2

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
2. 괄호 안 수치는 전체 총지출 대비 해당 분야 지출 비중
3. 2024년은 영유아보육료 사업 예산을 복지분야에서 교육분야로 이관한 후의 규모
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

프로그램예산제도상의 부문별 2026년도 예산안 현황을 살펴보면, 교육 분야 중 영유아및초중등교육 부문의 예산안이 82.0조원으로 가장 큰 비중을 차지한다. 전년도 대비 증가율이 상대적으로 높은 부문은 평생·직업교육 부문으로 전년도 예산 대비 15.7% 증가한 1.3조원이 예산안에 반영되어 있다.

[교육 분야 2026년도 총지출 예산안: 부문별]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
교 육	88.2	96.2	99.8	3.6	3.7
영유아및초중등교육	72.3	79.5	82.0	2.6	3.2
고등교육	14.4	15.4	16.3	0.9	5.6
평생·직업교육	1.3	1.2	1.3	0.2	15.7
교육일반	0.2	0.2	0.2	0.0	1.2

주: 1. 2025년은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
2. 세분류는 프로그램예산제도상 부문에 해당함
3. 2024년은 영유아보육료 사업 예산을 복지분야에서 교육분야로 이관한 후의 규모
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2 복지 및 교육 분야 국가재정운용계획의 주요 특징

가. 재정운용 기본 방향

「2025~2029년 국가재정운용계획」은 해당 기간의 재정운용 방향으로 ① 성과 중심 재정운용을 통하여 경기회복·경제성장을 적극 뒷받침하고, ② 재정-경제 선순환을 통한 재정의 지속가능성을 확보하며, ③ 재정운용의 효율성 및 신뢰성·투명성 제고를 위한 재정혁신을 지속하겠다는 세 가지를 제시하고 있다. 특히, 성과 중심 재정운용에 대해서 어려운 경제 여건을 감안하면서 서민·소상공인 등 민생안정 지원에 최선을 다하고, 인구변화 대응과 양극화 완화에도 재정을 집중 투자하겠다고 언급하고 있다. 또한, 재정지출과 관련하여는 경제 선순환 구조 정착을 위한 적극적 재정운용을 목표로 하여 초혁신경제 및 모두가 행복한 따뜻한 공동체 구축 등에 투자하겠다는 계획을 밝히고 있다.

나. 중기 재정전망 및 재정배분 계획

국가재정운용계획상 보건·복지·고용 분야의 총지출은 2025년 251.7조원에서 2029년 313.5조원까지 연평균 5.6% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 동 기간 총지출의 연평균 증가율 4.4%를 상회하는 것이다. 교육 분야의 총지출은 2025년 제2회 추경 기준으로 96.2조원에서 2029년 115.1조원으로 연평균 4.6% 증가하도록 하는 계획이 수립되어 있다. 이 역시 전체 총지출의 연평균 증가율을 약간 상회하는 것으로 나타나고 있다.

[「2025~2029년 국가재정운용계획」의 중기 재정지출 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
총지출	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	4.4
보건·복지·고용	251.7	269.1	285.5	300.6	313.5	5.6
(비중)	(35.8)	(37.0)	(37.3)	(37.5)	(37.6)	-
교육	96.2	99.8	106.0	110.5	115.1	4.6
(비중)	(13.7)	(13.7)	(13.9)	(13.8)	(13.8)	-

주: 2025년은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미(이에 따라 연평균 증가율이 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)
자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

보건·복지·고용 분야의 의무지출은 동 기간 184.8조원에서 237.0조원으로 연평균 6.4% 증가하는 것으로 나타나 해당 분야 전체 지출의 연평균 증가율(5.6%)보다 빠르게 증가하는 것을 알 수 있다. 여기에는 기초생활보장 제도의 대상자 선정 기준 완화, 고령화에 따른 4대 공적연금 및 기초연금 수급자 수와 급여 단가 증가, 아동수당 지급연령 단계적 상향, 육아휴직 사용 증가 및 육아휴직급여 인상 등이 반영되어 있다. 보건·복지·고용 분야의 재량지출은 2025년 66.9조원에서 2029년 74.7조원까지 연평균 2.8% 증가하도록 계획되어 있다. 이는 전체 재량지출의 연평균 증가율(2.6%)보다 높은 수준이다.

[보건·복지·고용 및 교육 분야 중기 재정지출 전망: 의무지출 및 재량지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
총지출	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	4.4
의무지출	370.9	388.0	415.1	441.3	465.7	5.9
재량지출	332.4	340.0	349.3	361.3	369.0	2.6
보건·복지·고용	251.7	269.1	285.5	300.6	313.5	5.6
의무지출	184.8	196.5	211.2	224.1	237	6.4
재량지출	66.9	72.6	74.3	76.5	74.7	2.8

주: 2025년은 제2회 추가경정예산, 2026년은 예산안 기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미(이에 따라 연평균 증가율이 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)
자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

교육 분야의 의무지출은 2025년부터 76.7조원에서 2029년 92.9조원까지 연평균 4.9% 증가하는 계획이 수립되어 있다. 이는 전체 교육 분야 지출의 연평균 증가율(4.6%)보다 높은 수준이다. 여기에는 지방교육재정교부금과 영유아보육료 및 유아교육비 보육료 지원 등이 포함된다. 재량지출의 경우 2025년 19.5조원에서 2029년 22.2조원까지 연평균 3.3% 증가하는 것으로 나타나 있다.

[교육 분야 중기 재정지출 전망: 의무지출 및 재량지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
총지출	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	4.4
교육	96.2	99.8	106.0	110.5	115.1	4.6
의무지출	76.7	79.2	84.4	88.5	92.9	4.9
재량지출	19.5	20.6	21.6	22.0	22.2	3.3

주: 2025년은 제2회 추가경정예산, 2026년은 예산안 기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미(이에 따라 연평균 증가율이 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 것과 상이함에 유의)

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 분야별 재정투자 방향 및 계획

(1) 복지 분야 투자방향

「2025~2029년 국가재정운용계획」은 보건·복지·고용 분야에서 크게 다섯 가지 중점 재정투자 영역을 제시하였다. 먼저, 국민 누구나 생계, 주거, 의료, 돌봄, 교육, 공공서비스 등 삶의 각 영역에서 국민의 권리를 누릴 수 있도록 지원을 강화한다는 계획이다. 이를 위해 정부는 기초생활보장의 사각지대 최소화를 위해 부양의무자 제도 등을 개선하고, 발달장애인 돌봄 국가책임제 구현을 위하여 관련 지원을 확대하며, 장애인의 소득·자립 지원을 강화하는 동시에, 한부모 양육비 지원 기준을 완화하고 여성취업 지원을 강화하겠다고 언급하고 있다.

두 번째로, 저출생 반등 추세가 이어질 수 있도록 하는 동시에 초고령사회에 대응하기 위한 투자를 확대하겠다고 밝히고 있다. 구체적으로, 정부는 아동수당 지급 연령을 상향 조정하고, 아이돌봄서비스 지원 대상을 확대하며 신혼부부 공공임

대주택 공급을 확대하겠다는 방침을 제시하고 있다. 또한, 지역사회 통합돌봄 사업을 전국으로 확대하고, 노인일자리를 확대하며, 고령자 통합장려금을 신설할 계획이다. 이와 더불어 청년, 고령층에 대한 공공임대주택 공급도 확대하겠다고 명시하고 있다.

세 번째는 노동시장 격차 해소 및 취약노동자 보호에 초점을 맞추어 재정을 투자하겠다는 계획이다. 이는 저소득·청년·은퇴계층 구직자를 위한 고용안전망을 지속 확대하는 동시에 내일배움카드 사업 등 고용안전망 제도개편을 병행하는 등의 내용을 담고 있다. 또한, 체불근로자에 대한 생계보장을 강화하고, 장애인·외국인 노동자의 근로현장 적응을 적극 지원하며, 영세사업장 건설현장의 산재 사고 예방을 위해 필수 안전시설·장비 및 융자·기술지원을 대폭 확대하고, 주요 업종을 대상으로 상시 안전점검을 실시하는 등 산재 예방 노력을 기울일 계획이다. 더불어 일·가정 양립을 위해 육아기 근로시간 단축급여를 인상하고, 대체인력지원금 규모도 확대하며, 주 4.5일제 도입 컨설팅과 장려금을 신설하는 방안을 제시하고 있다.

네 번째는 바이오헬스 산업 육성을 위한 지원을 대폭 강화한다는 계획이다. 이에 따라 임상 3상 특화 펀드를 신규로 조성하고, K-바이오·백신 펀드에 추가 출자하여 전임상~임상 등 신약개발 전 단계를 두텁게 지원하겠다는 내용을 명시하고 있다. 또한, 연구와 임상의 가교 역할을 수행할 의사과학자에 대한 지원도 적극 확대하고, 진료정보교류시스템과 건강정보고속도로 간의 통합 구축을 추진하여 이를 기업이 연구목적으로 안전하게 활용할 수 있도록 데이터 바우처 지원도 확대하겠다는 계획을 제시하고 있다.

다섯 번째는 의료서비스 공백 최소화 및 의료서비스 질 제고를 위해 지역·필수·공공의료에 대한 투자를 지속 확대한다는 계획이다. 구체적으로는, 국립대병원, 지방의료원 등 지역의료기관에 시설·장비 등 인프라 투자를 확대하고, 필수의료 진료 체계 강화를 위하여 지방의료원에 대한 시설·운영비 지원도 강화하겠다고 제시하고 있다. 또한 중증외상·응급질환 대응체계를 강화하고 중증외상센터의 치료 인프라를 강화하며, 필수의료 인력 확충을 위하여 전공의 수련환경 혁신도 지원할 방침이다.

[국가재정운용계획상 보건·복지·고용 분야 재정투자 중점 및 제도개선 과제]

구 분	주요 내용
정책방향 및 재정투자 중점	○ 국민 모두가 기본적인 삶을 누리도록 보장 ○ 저출생 반등 공고화 및 초고령사회 대응 ○ 노동시장 격차 해소 및 취약노동자 보호 강화 ○ 바이오헬스 수출전략산업으로의 육성 ○ 지역·필수·공공의료 확충
중점사업 및 제도개선 과제	○ 기초생활보장 제도 강화 및 사각지대 최소화 ○ 장애인, 한부모, 취약청소년·청년, 여성 등 소외계층 지원 ○ 육아비용, 돌봄, 일·가정 양립, 주거 등 저출생 반등 공고화 ○ 지역사회통합돌봄 전국 확산 및 노인 일자리 확대 ○ 공공임대주택 확대를 통한 서민 주거복지 강화 ○ 지역·필수·공공의료 인프라 고도화, 운영지원 및 인력 양성 ○ 자살예방정책 지원 강화 ○ 건강보험 및 노인장기요양보험 국고지원 및 의료안전망 강화 ○ 노동시장 격차 해소를 위한 적극적 일자리 창출 투자 ○ 산재·체불·장애인 등 취약노동자 권익보호 강화 ○ 직업훈련 재구조화를 통한 AI 산업전환 대응 투자 강화 ○ 일·가정 양립 지원 강화, 주 4.5일제로 노동자 근로조건 개선 ○ 고용안전망 강화 및 재정 지속가능성 확보

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이 외에도 중점사업 및 제도개선 과제를 통해 자살예방정책 지원을 강화하고 건강보험·노인장기요양보험 국고지원 및 의료안전망을 강화하겠다는 계획을 제시하고 있다. 자살예방을 위해서는 자살 고위험군에 대한 지원을 확대하고, 자살예방을 위한 핵심 거버넌스 강화를 위해 자살예방센터 전담인력을 대폭 확충하겠다는 내용을 제시하고 있다. 또한, 건강보험·노인장기요양보험에 대한 재정적 지원을 지속하면서, 재난적 의료비 관련 예산을 대폭 확대하겠다는 방침을 언급하고 있다.

이러한 내용이 담긴 보건·복지·고용 분야의 세부 부문별 재원배분을 살펴보면, 기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 고용 부문 등의 향후 5년(2025~2029년) 지출의 연평균 증가율이 보건·복지·고용 분야 전체의 연평균 증가율을 상회할

것으로 나타나고 있다. 기초생활보장 부문(연평균 6.3% 증가)은 해당 제도의 강화 내용을 반영하고 있고, 취약계층지원 부문(연평균 6.9% 증가)은 장애인, 취약 청소년 등에 대한 지원 강화가 반영되어 있다. 또한, 공적연금 부문(연평균 6.4% 증가)은 공적연금 수급자 수와 수급액 증가로 인해 지출이 상대적으로 빠르게 증가할 것으로 예상되고, 고용부문(연평균 8.6% 증가)은 고용안전망 확대와 일자리 창출 투자로 인해 빠른 지출 증가가 예상된다.

[2025~2029년 국가재정운용계획의 보건·복지·고용 분야 투자계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
보건·복지·고용	2,487,466	2,691,411	2,855,223	3,005,654	3,134,729	6.0
기초생활보장	218,616	239,868	252,748	271,601	279,273	6.3
취약계층지원	58,322	64,724	69,950	74,596	76,219	6.9
공적연금	52,304	61,149	62,939	65,318	67,043	6.4
보 훈	274,413	293,161	311,100	332,142	343,938	5.8
주 택	17,383	19,462	20,046	20,748	20,976	4.8
사회복지일반	883,794	969,925	1,059,075	1,123,274	1,211,928	8.2
아동·보육	355,911	383,937	395,755	418,230	420,013	4.2
노 인	65,375	67,459	68,336	68,701	69,254	1.5
여성·가족·청소년	235,801	249,402	254,769	260,128	265,315	3.0
고 용	6,899	8,255	8,551	9,058	9,610	8.6
노 동	111,048	118,683	125,439	132,014	138,512	5.7
고용노동일반	10,820	12,098	12,251	12,316	12,366	3.4
보건의료	47,958	51,977	55,398	52,872	51,293	1.7
건강보험	141,277	143,161	150,287	156,211	160,277	3.2
식품의약안전	7,544	8,149	8,577	8,444	8,714	3.7

주: 세분류는 프로그램예산제도상 부문에 해당함
자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.

(2) 교육 분야 투자방향

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 교육 분야의 재정투자 중점 영역은 네 가지이다. 먼저, 국가균형성장을 위하여 거점국립대를 육성하고 지역과 대학의 동반성장을 강화하겠다는 내용이 담겨있다. 거점국립대의 경우 대학별 집중육성 분야를 선정하여 학부-대학원-연구소에 이르는 정책 패키지를 지원하는 동시에, 전 영역에서 과기원·출연연·기업연구소 등과 협력체계를 구축하며, 거점국립대와 지역대학 간의 네트워크 구축을 지원하는 내용을 중심으로 하고 있다. 지역 사립·전문대의 경우 특성화를 추진하며, RISE 체계를 통하여 대학 재정지원을 보다 확대하고 성과 중심으로 인센티브를 재구조화하겠다고 언급하고 있다.

두 번째는 AI 등 첨단분야에서 대학의 교육혁신을 지원하고 이공계에 대한 지원을 강화하겠다는 계획이다. AI 분야 지원에는 학부 단계의 단기 집중교육부터 전공까지의 교육프로그램 개발·운영 지원 분야와 대상 학교를 확대하고, AI 지역거점대학을 단계적으로 확대하며, BK21 AI 분야 교육 연구단 지원을 확대하는 동시에 AI 융합형 교육연구단 지원도 신설하겠다는 내용이 포함되어 있다. 이공계 지원 강화를 위해서는 우수 인재의 성장경로 지원 사업을 신설하고 우수 인재 학부생에게 글로벌 교육과정, 인턴십, 연구 경험 기회를 제공하겠다는 방침이다.

세 번째는 생애주기별 교육비 부담을 경감하겠다는 계획이다. 영유아에 대해서는 단계적으로 무상교육·보육을 실현하고, 교사 대 아동비율을 개선하며 틈새돌봄을 확대하겠다고 제시하고 있다. 초중등교육의 경우 방과후 돌봄 지원을 강화하고, 고등학교 무상교육 관련 국비지원을 연장하며, 저소득층 대상 교육활동지원비 지원을 확대하겠다고 밝히고 있다. 고등교육과 관련하여는 취업후 상환 학자금 대출 지원 대상을 확대하고, AI·SW 분야 대학생을 대상으로 200만원의 학업 장려 대출을 신설하며, 맞춤형 국가장학금 지원도 강화하겠다는 방침이다.

네 번째 재정투자 중점 영역은 직업계고 학생들의 취업·학업 연계를 확대하고 해외의 한국교육 기반을 강화하겠다는 계획이다. 특히, 채용 연계형 직무교육과정 지원을 확대하고, 직업계고-전문대 간 교육과정 학업 연계 지원을 강화하며, 재외한국학교 지원과 한국어 보급을 확대하겠다는 내용이 포함되어 있다.

이러한 재정투자 중점과 더불어 정부는 중점사업 및 제도개선 과제로 세 가지를 제시하고 있다. 구체적으로는 교육세 배분구조 개편을 통하여 고등교육 및 영유

아에 대한 투자를 확대하고, 고등·평생교육지원특별회계를 연장·확대하며, 영유아 특별회계를 신설하는 동시에 영유아 교육·보육에 대한 지원을 강화한다는 내용이다.

[국가재정운용계획상 교육 분야 재정투자 중점 및 제도개선 과제]

구 분	주요 내용
정책방향 및 재정투자 중점	○ 국가균형성장을 위한 거점국립대 육성 및 지역·대학 동반성장 강화 ○ AI 등 첨단분야 대학 교육혁신 및 이공계 지원 강화 ○ 생애주기별 교육비 부담 경감 ○ 직업계고 취업·학업 연계 확대 및 해외 한국교육 기반 강화
중점사업 및 제도개선 과제	○ 교육세 배분구조 개편을 통한 고등교육 및 영유아 투자 확대 ○ 고등·평생교육지원특별회계 연장·확대 ○ 영유아특별회계 신설 및 영유아 교육·보육 지원 강화

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 내용이 담긴 교육 분야의 세부 부문별 재원배분을 살펴보면, 영유아 및 초·중등교육, 평생·직업교육 부문의 향후 5년(2025~2029년) 지출의 연평균 증가율이 교육 분야 전체의 연평균 증가율을 상회할 것으로 나타나고 있다. 영유아 및 초·중등교육 부문(연평균 4.1% 증가)에는 영유아 교육·보육 지원 강화가 반영되어 있고, 평생·직업교육 부문(연평균 4.2% 증가)에는 지역대학과 지역전략산업 등과의 연계, 직업계고 채용연계형 직무교육과정 지원 등의 내용이 반영되어 있다.

[2025~2029년 국가재정운용계획의 교육 분야 투자계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
교육 분야	984,633	998,274	1,059,768	1,105,414	1,150,904	4.0
영유아 및 초·중등교육	813,807	820,465	874,341	911,672	956,343	4.1
고등교육	157,600	162,742	170,106	178,451	179,001	3.2
평생·직업교육	11,588	13,410	13,599	13,494	13,679	4.2
교육일반	1,637	1,658	1,722	1,797	1,881	3.5

주: 세분류는 프로그램예산제도상 부문에 해당함
자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.

Ⅱ. 총괄 분석

1 기본계획 등 정부 정책 추진 계획의 충실한 반영을 통한 내실화

정부는 다양한 문서를 통해 사업 추진 계획을 밝히고 있다. 대통령 선거 이후 향후 5개년에 대한 국정과제를 발표하고 있고, 제도별로 근거법에 따라 3년 또는 5년 등의 주기로 종합계획 또는 기본계획 등을 수립하고 있다. 이와 함께 정부는 「국가재정법」에 근거하여 매년 국회에 예산안을 제출할 때 "재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획"을 함께 제출하고 있다.

이처럼 다양한 경로로 수립되는 정부의 사업 추진 계획은 수립 시점의 차이 등으로 인해 상이한 내용을 담고 있을 수 있다. 특히, 정책은 추진 계획 수립 이후에도 다양한 정책환류를 바탕으로 수정될 수 있다는 점에서 계획이 변경될 수도 있다.

그럼에도 불구하고 충분한 설명 없이 정부가 발표한 계획 간에 차이가 발생하면 정부 정책에 대한 국민의 이해도가 낮아질 가능성이 있다. 더욱이 발표 시점 간 시차가 크지 않을 경우 국민의 혼란이 가중될 우려가 있다.

이러한 점에서 정부는 국가재정운용계획에서 제시한 다양한 정책 추진 계획을 충실하게 반영하고, 그에 대한 구체적인 내용을 제시할 필요가 있다. 예를 들어, 생계급여의 경우 가장 최근 수립된 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」(3년 주기로 수립) 등에 공통적으로 대상자 선정 기준 완화(기준중위소득 32% 이하 → 35% 이하) 내용이 포함되어 있으나[1], 이번 국가재정운용계획에서 해당 내용이 반영되지 않은 것으로 나타나고 있다(구체적인 내용은 "제3장 주요 이슈 분석"의 "기초생활보장 제도 의무지출 분석" 참고).

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

1) 2025년 8월 국정기획운영위원회가 발표하고 9월에 국무회의에서 확정한 「국정운영 5개년 계획」에도 해당 내용이 반영되어 있다.

[생계급여 관련 주요 정부 정책]

구분	주요 내용
「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」(2023.9.)	생계급여 선정기준을 기준중위소득의 35%까지 단계적으로 상향 조정
「제3차 사회보장 기본계획」(2023.12.)	생계급여 선정기준 상향 조정 (기준중위소득 32% → 35%)
「2024~2028년 국가재정운용계획」(2024.9.)	기간 내 생계급여 선정기준을 35% 상향 조정하는 계획 반영
「국정운영 5개년 계획」(2025.9.)	생계급여 부양의무자 기준 폐지 및 대상자 선정기준을 2030년까지 기준 중위소득의 35%로 단계적 상향 조정

자료: 생계급여 관련 정책 추진 계획 및 보건복지부 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또 다른 예시로는 건강보험에 대한 국고지원에 대한 정부 계획이 있다. 정부는 「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028)」을 통해 건강보험 재정에 대한 충분한 국고지원이 이루어질 수 있도록 하겠다는 정책적 의지를 보이고 있다.[2] 그러나 건강보험의 예상수입액 등을 고려했을 때 이번 국가재정운용계획에 반영된 국고지원 규모의 적절성에 의문이 제기될 수 있는 상황이다(구체적인 내용은 "제3장 주요 이슈 분석"의 "국민건강보험 의무지출 분석" 참고).

[건강보험 국고지원 관련 주요 정부 정책]

구분	주요 내용
「제2차 국민건강보험 종합계획(2024~2028)」(2024.2.)	매년 적정 보험료율 및 국고 지원으로 재정을 건전하게 관리
「국정운영 5개년 계획」(2025.9.)	건강보험 재정 국고지원 확대

자료: 건강보험 국고지원 관련 정책 추진 계획을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 정부가 제시하는 계획 간 상이한 내용이 담겨 있고, 그 구체적인 차이와 그에 대한 근거를 파악하기 어려운 경우 국민이 정부의 정책 추진 계획을 이

2) 이와 관련하여 정부가 국무회의에서 의결한 「국정운영 5개년 계획」에도 "건강보험 재정 국고지원 확대"가 반영되어 있다.

해하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 정부는 최대한 정책 추진 계획 간 일관성을 확보하기 위하여 노력하고 그 차이를 명확하게 제시할 필요가 있다. 특히, 정부 계획에 변동이 생기거나 계획 수립 시점상 반영하기 어려운 상황 등 합리적인 이유로 서로 다른 계획의 내용 간에 차이가 발생한 경우에는 그 사유와 구체적인 내용을 명시하여 정책에 대한 국민의 이해도를 제고할 필요가 있다.

2 국가재정운용계획 주요 중점사업의 중기 투자계획 제시 필요

「국가재정법」[1]에 따르면 국가재정운용계획은 재정운용의 기본방향과 목표, 중기 재정전망, 분야별 재원배분계획 및 투자방향, 재정규모 및 수지의 변동 등을 포함하도록 규정하고 있다. 이에 국가재정운용계획은 분야별로 향후 5년간의 정책방향 및 재정투자 중점, 중점 제도개선 과제 등 투자방향을 제시하고 있다.

그러나 앞서 제1장 개요 부분에서 살펴본 것과 같이 보건·복지·고용 분야와 교육 분야 모두 다수의 재정투자 중점과 그에 따른 다양한 중점 제도개선 과제를 제시하고 있음에도 불구하고, 관련된 구체적인 재정투자 계획은 확인하기 어려운 실정이다. 일례로, 국가재정운용계획은 보건·복지·고용 분야의 두 번째 재정투자 중점 사항인 '저출산 반등 공고화 및 초고령사회 대응'에 대하여 노인에 대한 '재가 돌봄 지원을 확대하는 한편, 노인일자리·민간고용촉진·기초연금 부부감액 개선 등을 통해 노후 소득을 다층적으로 보장한다'고 명시하고 있지만, 그에 따라 확대될 재정투자 규모가 얼마가 될지에 대해서는 제시하고 있지 않다. 아래 예시와 같이 분야별 투자방향에서 다양한 사업의 신설·확대 내용이 제시되고 있으나 구체적인 재정투자 규모는 확인할 수 없다.

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

1) 「국가재정법」
제7조(국가재정운용계획의 수립 등)
② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중기 재정전망 및 근거
3. 분야별 재원배분계획 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
4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지[일반회계, 특별회계 및 기금을 통합한 재정통계로서 순(純) 수입에서 순 지출을 뺀 금액을 말한다. 이하 같다] 전망과 관리계획. 다만, 통합재정수지에서 제외되는 기금은 국제기구에서 권고하는 기준에 준하여 대통령령으로 정한다.
7. 삭제〈2010.5.17.〉
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

[국가재정운용계획의 “12대 분야별 투자방향” 구성]

구 분	주요 내용
제4부 12대 분야별 투자방향	1) 그동안의 재정투자 분석 - 과거 재정투자 분석 및 5년간 재정투자 추이(본예산 기준) 제시 2) 정책방향 및 재정투자 중점 - 중점 사항별 추진 계획 제시 및 향후 5년간 부문별 투자계획 제시 - 중점 사항에 대한 구체적인 재정투자 규모는 제시하지 않음 3) 중점사업 및 제도개선 과제 - 중점 사업 및 제도별 개선 과제 제시 - 관련된 구체적인 재정투자 규모는 제시하지 않음

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황에서 정부 예산안 사업설명자료에 수록된 중기계획상의 연도별 투자계획[2]을 살펴보면, 2026년 이후 정부의 투자 규모가 유지되는 사업들이 다수 있는 것으로 파악되어 향후 정부의 국가재정운용 계획을 이해하는 데 혼선이 발생할 가능성이 있어 보인다. 예를 들어, 보건·복지·고용 분야를 살펴보면, 정부는 초고령사회 대응을 위해 노인 재가돌봄 지원을 확대한다고 밝혔으나 이와 관련된 보건복지부의 노인맞춤돌봄서비스 사업은 2026년 5,893.8억원의 예산안이 편성되었고, 이 규모가 2029년까지 유지되는 것으로 계획되어 있다. 또한, 취약 노동자 보호 강화를 위해 영세사업장 등의 산재 사고 예방지원을 대폭 확대하고 장애인의 근로현장 적응을 적극 지원하겠다는 계획을 담고 있으나 관련 사업인 클린사업장 조성 지원 사업과 장애인고용관리지원 사업 역시 2026년부터 2029년까지 투자 규모가 유지되는 것으로 계획되어 있다. 이 외에도 바이오헬스 수출전략 산업 육성과 관련된 사업들과 자살예방 지원 강화, 의료안전망 및 고용지원과 관련된 일부 사업들도 중기계획에 2026년부터 2029년까지 동일한 규모의 투자가 이루어지는 것으로 반영되어 있다.

2) 국가재정운용계획은 「국가재정법」 제7조에 근거하여 국회에 제출하는 중기재정계획이며, 예산안 사업설명자료에 수록된 중기계획은 「국가재정법」 제28조에 따라 각 중앙관서의 장이 수립하고 이를 기획재정부에 제출한 것을 의미한다(본 보고서는 각 부처의 중기계획 수립 이후 기획재정부에서 확정한 수치를 활용함).

[「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 보건·복지·고용 분야 중점 투자 관련 사업의 중기재정계획상 연도별 투자계획]

(단위: 백만원, %)

재정투자 중점 및 제도개선 과제	소관	세부사업명	2025	2026	2027	2028	2029
저출생 반등 공고화 및 초고령사회 대응	보건복지부	노인맞춤돌봄서비스	539,422	589,381	589,381	589,381	589,381
		(증가율)		(9.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
노동시장 격차 해소 및 취약노동자 보호 강화	고용노동부	클린사업장조성지원	481,792	537,093	537,093	537,093	537,093
		(증가율)		(11.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
바이오헬스 수출전략산업으로의 육성	보건복지부	바이오헬스산업 육성 지원	67,872	241,435	241,435	241,435	241,435
		(증가율)		(255.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보건복지부	의료인력 양성 및 적정 수급관리	392,242	168,414	168,414	168,414	168,414
		(증가율)		(-57.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보건복지부	응급의료기관지원 발전프로그램	62,927	176,476	176,476	176,476	176,476
		(증가율)		(180.4)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보건복지부	중증-응급 심뇌혈관질환 대응체계 지원	11,471	16,371	16,371	16,371	16,371
		(증가율)		(42.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보건복지부	중증외상 전문진료체계 구축	66,370	78,100	78,100	78,100	78,100
		(증가율)		(17.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보건복지부	취약지역 응급의료기관 육성	22,810	42,446	42,446	42,446	42,446
		(증가율)		(86.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

(단위: 백만원, %)

재정투자 중점 및 제도개선 과제	소관	세부사업명	2025	2026	2027	2028	2029
바이오헬스 수출전략산업으로의 육성	보건복지부	의료기관 진료정보교류 기반 구축	6,806	8,966	8,966	8,966	8,966
		(증가율)		(31.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
자살예방정책 지원 강화	보건복지부	자살예방 및 생명존중 문화조성	56,184	70,797	70,797	70,797	70,797
		(증가율)		(26.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
건강보험·노인장기요양보험 국고지원 및 의료안전망 강화	기획재정부	재난적 의료비 지원사업 (복권기금)	76,473	85,769	85,769	85,769	85,769
		(증가율)		(12.2)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보건복지부	재난적의료비 지원사업 (일반회계)	14,639	10,464	10,464	10,464	10,464
		(증가율)		(-28.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
일·가정 양립 지원 강화, 주 4.5일제로 노동자 근로조건 개선	고용노동부	고용안정장려금	390,894	547,057	547,057	547,057	547,057
		(증가율)		(40.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

주: 여기서의 중기계획은「국가재정법」제28조에 따라 각 중앙관서의 장이 수립하고 이를 기획재정부에 제출한 것을 의미함(본 보고서는 각 부처의 중기계획 수립 이후 기획재정부에서 확정한 수치를 활용함)

자료: 보건복지부·고용노동부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 문제는 국가재정운용계획의 본래 취지에 부합하지 않는 측면이 있어 보인다. 「국가재정법」에서 "재정운용의 효율화와 건전화를 위하여" 국가재정운용계획을 수립하도록 명시하고 있다는 점을 고려하면, 정부의 중점 사업 추진 계획에 대해서는 효율적이고 재정건전성을 해치지 않는 수준에서 효과적인 재정 배분이 이루어졌는지를 확인할 수 있어야 하기 때문이다. 또한, 「국가재정법」 제7조에서 국가재정운용계획에 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망뿐만 아니라 그에 대한 '근거와 관리계획'을 포함하도록 규정하고 있다는 점도 고려될 필요가 있다.

따라서 정부는 모든 사업에 대한 중기 재정계획을 제시할 수는 없을지라도, 정부가 재정투자 중점 사항에 해당되는 사업으로 언급한 것에 대해서는 세부적인 중기 투자계획을 제시하여 정부 재정운용에 대한 국민의 이해도를 제고할 필요가 있다. 특히, 정부는 이번 국가재정운용계획의 재정운용 기본방향에서 “재정운용 과정에 국민 참여를 확대하여 재정정책의 신뢰성을 높이고, 재정정보·통계 공개 확대, 재정교육 활성화 등을 통해 대국민 재정 이해도를 높여 재정운용의 투명성 제고를 추진할 계획”이라고 명시하고 있으므로, 정부가 설정한 방향으로 나아가기 위하여 주요 중점 사업에 대한 세부 투자계획도 공개하는 것이 필요할 것으로 보인다.

3 효과적인 의무지출 관리를 위한 유형 재정립 필요

국가재정운용계획은 주요사업별 의무지출 전망 정보를 [정책해설] 박스로 제시하고 있다. 정부가 분류한 의무지출은 ① 복지분야 법정지출, ② 지방이전재원, ③ 이자지출, ④ 기타 의무지출 등 네 가지로 구분된다. 이때 지방이전재원은 교육자치를 위해 지방에 교부·지원되는 사업(지방교육재정교부금 및 지방교육정책 지원금)과 지방교부세를 의미하고, 이자지출은 의무지출 중 각종 차입금에 대한 이자상환금을 의미한다. 지방이전 재원과 이자지출을 제외하고 16대 분야 중 사회복지·보건 분야로 분류되는 사업은 복지분야 법정지출로 분류되고, 그 외의 모든 의무지출은 기타 의무지출로 분류된다.

이러한 기준에 따라 네 가지 유형으로 분류한 결과 유사한 사업임에도 불구하고 서로 다른 유형으로 분류되는 경우가 있다. 국가재정운용계획에서는 의무지출에 대한 전망이 요약되어 있기 때문에 유사한 성격의 사업이 다른 유형에 들어가 있으면 유형별 재정규모를 정확히 파악하는 것에 한계가 발생할 수 있다.

가. 복지분야 법정지출 분류체계 재편 및 사업별 정합성 제고 필요

복지분야 법정지출은 상술한 것과 같이 의무지출 중 지방이전 재원과 이자지출을 제외하고 12대 분야 중 보건·복지·고용 분야로 분류되는 사업을 의미한다. 이로 인해 유사한 성격의 사업이나 보건·복지·고용 분야가 아닌 사업들은 기타 의무지출로 분류되고 있는 상황이다.

이에 대한 예시로 건강보험 국가부담금이 있다. 국가의 건강보험 부담금은 「국민건강보험법」 제108조의2에 따라 해당 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액을 국고로 지원하는 것과 「국민건강증진법」 부칙(제8153호) 제7조에 따라 국민건강증진기금에서 건강보험재정으로 지원하는 지원금, 그리고 국가가 고용한 직원(공무원 등)에 대한 국가부담금으로 나누어볼 수 있는데, 공무원 등에 대한 국가부담금은 여러 유형에 분산되어 반영되어 있다.

구체적으로 살펴보면, 먼저 보건복지부 일반회계로 지출되는 공무원과 교원에 대한 국가부담금은 복지분야 법정지출의 건강보험이라는 세부유형에 분류되어 있

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

다. 여기에는 국가재정의 일반회계 및 국민건강증진기금에서 건강보험재정을 지원하는 지원금도 함께 분류되어 있다. 그러나 보건복지부와 질병관리청에 소속된 책임운영기관(국립공주병원 등 국립병원과 국립정신건강센터, 국립재활원 등) 소속 인력에 대한 건강보험 국가부담금은 복지분야 법정지출 중 건강보험이 아닌 기타라는 세분류로 관리되고 있다.

[건강보험에 대한 국가부담금 지급 관련 사업]

구 분	소관	회계	분야	세부사업명
복지분야 법정지출 (건강보험)	보건복지부	일반회계	보건	공무원교원국가부담금보험료
복지분야 법정지출 (기타)	보건복지부	책임운영기관 특별회계	보건	국립공주병원 건강보험부담금(손익)
	보건복지부	책임운영기관 특별회계	보건	국립나주병원 건강보험부담금(손익)
	보건복지부	책임운영기관 특별회계	보건	국립부곡병원 건강보험부담금(손익)
	보건복지부	책임운영기관 특별회계	보건	국립정신건강센터 건강보험부담금(손익)
	보건복지부	책임운영기관 특별회계	사회복지	국립재활원 건강보험부담금(손익)
	보건복지부	책임운영기관 특별회계	보건	국립춘천병원 건강보험부담금(손익)
	질병관리청	책임운영기관 특별회계	보건	국립목포병원 건강보험부담금(손익)
	질병관리청	책임운영기관 특별회계	보건	국립마산병원 건강보험부담금(손익)

구 분	소관	회계	분야	세부사업명
기타의무지출	대법원	등기특별회계	공공질서 및안전	법원행정처 건강보험부담금
	과학기술정보통신부	우편사업특별회계	통신	우정사업본부 건강보험부담금(손익)
	과학기술정보통신부	책임운영기관특별회계	과학기술	국립과천과학관 건강보험부담금(손익)
	과학기술정보통신부	책임운영기관특별회계	과학기술	국립중앙과학관 건강보험부담금(손익)
	국방부	일반회계	국방	국방부 건강보험부담금
	국방부	일반회계	국방	국방홍보원 건강보험부담금
	국방부	일반회계	국방	국방전산정보원 건강보험부담금
	기후에너지환경부	환경개선특별회계	환경	환경부 건강보험부담금
	조달청	조달특별회계	일반·지방행정	조달청 건강보험부담금(손익)
	병무청	일반회계	국방	병무청 건강보험부담금
	방위사업청	일반회계	국방	방위사업청 건강보험부담금
	경찰청	책임운영기관특별회계	공공질서 및안전	국립경찰병원 건강보험부담금(손익)
	산림청	책임운영기관특별회계	농림수산	국립자연휴양림관리소 건강보험부담금(손익)
	지식재산처	책임운영기관특별회계	산업·중소기업 및에너지	특허청 건강보험부담금(손익)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또한, 일부 정부기관에 임용된 공무원 등에 대한 건강보험부담금은 사회복지·보건 분야가 아니라는 이유로 기타 의무지출로 분류되고 있다. 구체적으로는 국방부, 기후에너지환경부, 법원행정처, 지식재산처, 조달청, 병무청, 방위사업청 등 정부 조직과 국방전산정보원과 국방홍보원, 국립과천과학관, 국립중앙과학관, 국립경찰병원, 국립자연휴양림관리소 등 책임운영기관에 소속된 인력에 대한 국가의 건강보험부담금은 복지분야 법정지출이 아닌 기타 의무지출로 관리되고 있다.

2026년 예산안 기준으로 국가가 공무원 등에 대하여 부담하는 건강보험부담금(건강보험에 대한 국가 재정지원 제외) 중에 복지분야 법정지출로 관리되는 금액

은 1조 782억원이며, 이에 대하여 기획재정부는 1조 740억원에 대해서는 복지분야 법정지출 중에서도 '건강보험'이라는 세분류로, 42억원(보건복지부 및 질병관리청의 책임운영기관 소속 인력에 대한 보험료)을 '기타'로 관리하고 있다. 이 외에 기타 의무지출로 관리되는 금액은 6,416억원이다(기후에너지환경부, 국방부 등 소속직원에 대한 보험료). 정부의 중기재정계획에 따르면, 복지분야 법정지출 중 '건강보험' 세분류에 해당하는 국가의 건강보험부담금은 2025년부터 2029년까지 연평균 4.9% 증가할 것으로 예상되며, 복지분야 법정지출 중 '기타' 세분류에 해당하는 국가의 건강보험부담금은 동 기간 연평균 3.8%, 기타 의무지출에 해당하는 부담금은 동 기간 연평균 4.1% 증가할 것으로 예상된다.

[건강보험 국가부담금 지급 관련 사업의 중기재정계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
건강보험 국가부담금	16,284	17,198	18,070	18,852	19,521	4.6
복지분야 법정지출	10,233	10,782	11,428	11,976	12,407	4.9
건강보험	10,194	10,740	11,385	11,931	12,361	4.9
기타	40	42	43	44	46	3.8
기타 의무지출	6,051	6,416	6,642	6,876	7,114	4.1

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 국가가 공무원 등에 대하여 부담하는 건강보험부담금이라는 동일한 성격을 가진 사업들이 복지분야 법정지출과 기타 의무지출로 구분되어 관리되고 있어 건강보험에 대한 국가 재정 투입의 현황과 향후 계획에 대한 정확한 파악이 어려운 실정이다. 특히, 정부가 사회복지·보건 분야에 해당되는 건강보험 국가부담금은 복지분야 법정지출로 관리하고 나머지는 기타 의무지출로 관리하고 있어, 해당 사업의 성격을 정부가 어떻게 규정하고 있는지 파악하기 어렵다.

이러한 문제는 장기요양보험에 대한 부담금에서도 발생하고 있다. 보건복지부의 노인장기요양보험 사업운영[1]의 국가 재정지원은 복지분야 법정지출의 '노인'이라는 세분류로 관리되고 있는데, 여기에는 「노인장기요양보험법」 제58조에 따라

1) 코드: 보건복지부 일반회계 2231-303

해당 연도 보험료 예상 수입액의 20%에 상당하는 금액을 국고로 지원하는 것과 공무원·사립학교교원 등에 대한 장기요양보험료 국가부담금 등이 포함된다. 그런데 보건복지부·질병관리청 책임운영기관에 대한 국가의 건강보험부담금과 기타 의무지출로 분류되는 일부 기관의 건강보험부담금은 장기요양보험에 대한 국가부담금도 포함하고 있어 장기요양보험에 대한 국가의 재정 투입 현황도 명확하게 확인하기 어려운 실정이다.

[건강보험·장기요양보험 관련 의무지출]

의무지출 분류	건강보험·장기요양보험 관련 의무지출
복지분야 법정지출 (건강보험)	○ 국민건강보험에 대한 일반회계·국민건강증진기금으로부터의 재정지원 ○ 보건복지부 일반회계로 지출되는 공무원·교원 등에 대한 국가의 건강보험부담금
복지분야 법정지출 (노인)	○ 노인장기요양보험 대한 일반회계로부터의 재정지원 ○ 공무원·사립학교교원 등 장기요양보험료 국가부담금 ○ 기타의료급여수급권자 급여비용 국가부담금 ○ 기타 노인장기요양보험 사업관리 등 비용
복지분야 법정지출 (기타)	○ 보건복지부·질병관리청 책임운영기관 인력에 대한 국가의 건강보험부담금(장기요양보험에 대한 부담금 포함)
기타 의무지출	○ 그 외 일부 기관 인력에 대한 국가의 건강보험부담금(장기요양보험에 대한 부담금 포함)

자료: 국회예산정책처

이와 같이 유사한 사업이 상이한 유형에 분류되어 있는 상황이므로 정부는 의무지출 유형 분류 시 16대 분야를 단순 적용하기보다는 사업의 성격을 면밀히 파악하여 유사 사업은 동일 유형으로 재분류하는 작업이 필요해 보인다. 특히, 정부가 '복지분야 법정지출' 등 특정 개념으로 사업들을 분리하여 관리하고 있으므로 주의가 필요하다. 국민은 복지분야에 대한 법정지출이 정부가 발표하는 사업에 한정되는 것으로 이해하여 실제와 다른 정보를 습득하게 될 가능성이 있기 때문이다. 이 경우 정확한 재정규모를 파악하는 데 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 정부는 보다 합리적이고 객관적인 재정정보를 제공하기 위해 노력할 필요가 있다.

나. 육아비용 경감 관련 사업의 중기 투자계획 제시 검토

정부가 재정계획 수립 시 프로그램 예산체계상 16대 분야 또는 12대 분야를 경직적으로 적용함에 따라 정확한 정부 의무지출을 파악하기 어려운 영역 중 하나로 육아비용 경감 사업이 있다. 상술한 것과 같이 의무지출의 한 분류인 복지분야 법정지출은 12대 분야 중 보건·복지·고용 분야로 구분되는 사업만 포괄하기 때문에 아동·보육 부분의 사업 역시 다른 분야의 사업은 제외된다. 이로 인해 영유아보육료 지원 사업은 2024년까지는 사회복지 분야 사업(보건복지부 소관)으로 복지분야 법정지출에 포함되었으나, 2025년부터는 교육 분야 사업(교육부 소관)으로 전환되어 기타 의무지출로 그 분류가 변경되었다. 이로 인해 2025년부터 복지분야 법정지출 중 아동·보육에 대한 의무지출에는 아동수당과 부모급여(영아수당) 사업만 남게 되었다.

[육아비용 경감 관련 사업의 의무지출 분류 및 국가재정운용계획의 수치 제시 여부]

사업명	의무지출 유형	구체적 수치 제시 여부
아동수당	복지분야 법정지출(아동·보육)	○
부모급여(영아수당)	복지분야 법정지출(아동·보육)	○
영유아보육료 지원	(~2024년) 복지분야 법정지출(아동·보육) (2025년~) 기타의무지출	(~2024년) ○ (2025년~) ×
유아교육비 보육료 지원	지방이전재원	×
유아 단계적 무상 교육 보육 실현	지방이전재원	×

자료: 기획재정부 제출자료 및 각 연도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 동일한 사업이 연속 수행되고 있음에도 담당 부처 변경과 그로 인한 분야 변경에 따라 아동·보육 부문 사업에서 제외되어 정부가 아동·보육을 위해 지원하는 의무지출의 정확한 규모를 파악하기 어려운 실정이다. 특히, 국가재정운용계획은 복지분야 법정지출에 대해서는 사업별 재정투입 계획을 비교적 상세하게 제시하고 있으나 기타 의무지출에 해당되는 사업에 대해서는 공익기능증진직불금과 유엔 PKO예산분담금(ODA) 납부 사업만 그 구체적인 수치를 명시하고 나머지는 모두 기타로 분류하고 있어 영유아 보육비에 대한 국가 계획을 파악하기가 어렵다.

더욱이 유아교육비 보육료 지원과 2026년 신규 사업인 유아 단계적 무상 교육 보육 실현 사업은 지방에 이전된다는 이유로 지방이전재원으로 분류되고 있어 정부가 아동·보육을 위해 의무지출로 관리하는 사업의 규모를 한 눈에 파악하기는 더욱 어려운 상황이다.

정부가 국회에 제출한 국가재정운용계획 문서에는 드러나 있지 않지만, 해당 사업들을 묶을 경우에 예상되는 재정소요는 2025년 10조 9,852억원에서 2029년 12조 9,826억원으로 연평균 4.3% 증가할 것으로 NABO는 전망하고 있다. 이 중 아동수당은 2026년부터 대상자 연령을 1세씩 상향 조정함에 따라 동 기간 연평균 9.3% 증가할 것으로 예상된다. 부모급여의 경우 현행 지원 단가(0세 월 100만원, 1세 월 50만원)가 유지되는 것으로 가정하되 보육료 지원 단가는 증가하는 것으로 가정함에 따라 1세의 경우 부모급여 수급자 수가 감소[2]할 것으로 전망되어 연평균 증가율이 낮게 나타났다. 영유아보육료 지원은 2026년부터 교사 대 아동 비율이 개선되어 이후 증가율이 상대적으로 높게 나타나고, 단계적 무상교육 보육 실현 사업은 정부의 사업 확대 계획에 따라 지출 규모가 빠른 속도로 증가할 것으로 전망된다.

[육아비용 경감 관련 의무지출 사업에 대한 NABO 재정전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
합 계	109,852	114,848	119,181	123,807	129,826	4.3
아동수당	21,066	23,266	25,430	27,693	30,046	9.3
부모급여(영아수당)	22,209	20,371	20,663	21,578	22,441	0.3
영유아보육료 지원	35,471	38,492	39,533	40,879	44,341	5.7
유아교육비 보육료 지원(영유아특별회계)	29,835	28,067	26,956	27,045	26,512	-2.9
단계적 무상교육 보육 실현(영유아특별회계)	1,271	4,652	6,599	6,612	6,485	50.3

자료: 국회예산정책처

2) 보육시설 이용 영유아의 경우 보육료와 부모급여 간 차액을 지원하는 원칙에 따라, 보육료가 부모급여를 상회하는 시점부터 차액 지원 대상자가 발생하지 않을 것으로 전망되기 때문이다.

현재 저출산 고령화의 심화로 인해 저출산 해소를 위한 정부의 노력에 대한 기대가 큰 상황이라는 점을 고려하면, 정부가 육아비용 경감을 위해 수행하고 있는 의무지출 사업을 묶어 그 규모를 관리하는 것은 중요한 일이라고 할 수 있다. 더불어 육아비용 경감 관련 의무지출의 향후 5년간의 재정전망이 제시된다면 관련 사업에 대한 국민의 이해를 증진하고 효과적인 정책 피드백이 이루어지는 데 기여할 수 있다. 따라서 정부는 의무지출 내에서도 다양한 유형에 산재되어 있는 육아비용 경감 사업을 하나의 유형으로 묶어 관리하고, 그에 대한 중기 투자계획을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

4 중장기 기금재정관리계획의 사회보험 재정수지 산출 기준 개선 필요

정부는 「국가재정법」 제73조의4에 따라 국가재정운용계획의 첨부서류를 통해 “연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금”에 대한 ‘중장기 기금재정관리계획’을 제시하고 있다. 해당 기금에는 국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금 등 6개 사회보험성기금과 무역보험기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택도시기금, 중소벤처기업창업및진흥기금이 포함된다. 중장기 기금재정관리계획[1]에는 재정수지, 부채 등의 전망과 관리계획 등의 내용이 담겨야 한다.

이 중 6개 사회보험성 기금의 재정수지는 제한적인 정보만 담고 있다는 문제가 있다. 사회보험성 기금은 제도별로 수입-지출 구조가 상이한 측면이 있으나 재정수지 산출 방식을 다른 국가재정과 동일하게 일률적으로 적용하고 있다. 이는 ‘기금’의 재정수지를 다른 기금과 동일한 기준으로 파악할 수 있도록 한다는 장점은 있으나 정작 ‘개별 제도’에 대한 정확한 재정수지 파악을 어렵게하는 측면이 있다. 중장기 기금재정관리계획은 재정수지를 자체수입에서 사업비, 기금운영비, 차입금이자상환을 제외한 것으로 정의하고 있다. 이때 자체수입은 사회보장기여금 등 가입자 본인과 국가 이외의 기관에서 징수한 보험료 수입, 재산수입, 경상이전수입 등이며, 사업비는 각 제도의 주요 급여 지출 및 그 외 각종 사업비를 의미하고, 기금운영비는 기금을 운영하는 데 소요되는 인건비, 정보화 사업비 등이 해당된다.

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

1) 「국가재정법」
제73조의4(중장기 기금재정관리계획 등)
1. 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획
2. 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획
3. 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
「국가재정법 시행령」
제31조(중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차 등)
② 법 제73조의4제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
1. 기금의 중장기 운용여건 전망
2. 보유자산의 중장기 변동내역 추정

[6개 사회보험성 기금의 재정수지 산출 시 반영하는 항목]

구 분	수입		지출	
고용보험 기금	자체 수입	[07] 사회보장기여금 [11] 재산수입 [12] 경상이전수입 [13] 재화및용역판매수입 [20] 융자및전대차관원금회수	사업비	[1000] 고용창출 [1100] 직업능력개발 [1200] 고용안전망확충 [1300] 고용평등증진
			기금운영비	[7000] 고용노동행정지원
공무원 연금기금	자체 수입	[11] 재산수입 [12] 경상이전수입 [13] 재화및용역판매수입 [14] 수입대체경비수입 [15] 관유물매각대	사업비	[3000] 공무원연금급여지급 [3100] 공무원복지서비스운영
			기금운영비	[3500] 공무원연금기금운영비
			차입금 이자상환	[3400] 차입금이자상환
국민연금 기금	자체 수입	[07] 사회보장기여금 [11] 재산수입 [13] 재화및용역판매수입 [20] 융자및전대차관원금회수	사업비	[7400] 국민연금운영 (여유자금운영위탁 등) [7600] 국민연금운영(급여지급)
			기금운영비	[7300] 국민연금기금 기금운영비
군인연금 기금	자체 수입	[11] 재산수입 [12] 경상이전수입	사업비	[4300] 군인연금(연금정책)
			기금운영비	[7000] 군인연금기금 (기금운영비)
사학연금 기금	자체 수입	[07] 사회보장기여금 [11] 재산수입 [12] 경상이전수입 [13] 재화및용역판매수입 [20] 융자및전대차관원금회수	사업비	[6000] 사립학교교직원 연금 제도 및 기금 운용 [6100] 사립학교교직원연금 등 지급
			기금운영비	[6300] 사립학교교직원연금기금운영비
산재보험 기금	자체 수입	[07] 사회보장기여금 [11] 재산수입 [12] 경상이전수입 [13] 재화및용역판매수입 [20] 융자및전대차관원금회수	사업비	[4000] 산재보험 [4100] 산업재해예방
			기금운영비	[7000] 고용노동행정지원

주: 1. 수입은 [수입관코드] 수입관명, 지출은 [프로그램코드] 프로그램명으로 제시
2. 공무원연금기금과 군인연금기금의 [12] 경상이전수입에는 연금기여금 등 연금수입 포함
자료: 국회예산정책처

이와 같이 수입·지출·재정수지 등을 파악할 때 정부내부수입 및 지출을 제외하는 방식은 국가재정 내에서의 회계간 이전에 따른 수입·지출의 중복계상 문제를 해결한다는 장점은 있지만, 개별 기금의 재정수지를 확인할 때는 제도의 특성을 반영하지 못하는 문제가 있다. 예를 들어, 공무원연금과 군인연금의 경우 국가는 사업주와 유사하게 자신이 고용한(임용한) 공무원과 군인에 대한 보험료의 일부를 부담하고, 사학연금의 경우에도 사립학교 교원에 대해서는 국가가 보험료의 일부를 부담하는데, 이것이 정부 내부수입에 해당되어 재정수지 산출 시 제외되는 문제가 있다. 공무원연금, 군인연금, 사학연금에 대한 국가의 보험료 부담은 제도에 대한 국가 지원의 의미보다는 관련 인력에 대한 소속기관의 보험료 분담이라는 의미에 가까우나 정부내부수입이라는 이유로 재정수지 산출 시 제외되는 것이다. 국민연금으로 대입해 보면, 보험료율 9%를 사업주와 가입자가 절반씩 분담한다고 할 때, 가입자가 부담하는 보험료만 수입에 계상되는 것과 마찬가지 상황이라고 할 수 있다.[2)]

[6개 사회보험성기금의 정부내부수입]

(단위: 억원)

구 분	정부내부수입의 주요 내용	2026년 계획안	비 고
고용보험기금	○ (일반회계전입금)「고용보험법」 제5조에 따른 모성보호 지원 사업에 대한 국고보조	6,000	재량규정
	○ (기금예수금)「고용보험법」 제86조에 따른 공공자금관리기금 예수금	7,500	재량규정
	○ (기금예탁이자수입) 기금 적립금을 공공자금관리기금으로 예탁함으로써 발생하는 이자수입	300	-
공무원연금기금	○ (일반회계전입금·기타특별회계전입금·기금전입금)「공무원연금법」 제66조,「공무원 재해보상법」 제48조에 따른 연금제도·재해보상제도·퇴직수당제도·대여학자금에 대한 국가부담금	122,119	의무규정
	○ (일반회계전입금·기타특별회계전입금·기금전입금)「공무원연금법」 제71조에 따른 연금제도 관련 국가보전금	95,099	의무규정

2) 사립학교교직원연금기금의 경우 2024~2028년 중장기 기금운용계획 수립 시까지는 국가가 부담하는 보험료를 수입에 포함하여 재정수지를 산출하였으나 2025~2029년 중장기 기금운용계획 수립 시부터 다른 기금과 동일하게 국가 부담 보험료를 제외하여 재정수지를 산출하고 있다.

(단위: 억원)

구 분	정부내부수입의 주요 내용	2026년 계획안	비 고
국민연금 기금	○ (일반회계전입금) 「국민연금법」 제87조에 따른 운영비 지원(매년 100억원)	100	재량규정
	○ (일반회계전입금) 「국민연금법」 제19조에 따른 출산 크레딧 소요재정의 30% 지원	18	재량규정
군인연금 기금	○ (일반회계전입금) 「군인연금법」 제41조, 「군인 재해보상법」 제46조에 따른 연금제도·재해보상제도·퇴직수당제도에 대한 국가부담금	14,583	의무규정
	○ (일반회계전입금) 「군인연금법」 제45조에 따른 연금제도 관련 국가보전금	26,512	의무규정
사학연금 기금	○ (일반회계전입금) 「사립학교교직원 연금법」 제46조에 따른 연금제도·재해보상제도·퇴직수당제도에 대한 국가부담금	8,266	의무규정
산재보험 기금	○ (일반회계전입금) 「산업재해보상보험법」 제3조제1항에 따른 산재보험운영지원	63	의무규정
	○ (일반회계전입금) 「산업재해보상보험법」 제3조제2항에 따른 산재예방사업지원	250	재량규정
	○ (기금예탁원금회수) 「산업재해보상보험법」 제97조에 근거하여 공공자금관리기금에 예치한 금액의 만기 회수금	48,500	재량규정
	○ (기금예탁이자수입) 기금 적립금을 공공자금관리기금으로 예탁함으로써 발생하는 이자수입	1,484	-

자료: 각 소관부처의 「2026년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 문제를 해결하기 위해 공무원연금은 정부내부수입을 포함하는 재정수지를 별도로 제시하고 있으나, 공무원연금의 정부내부수입에는 국가가 공무원의 고용자로서 부담하는 보험료뿐만 아니라 국가보전금[3]이 포함되어 있다는 점에서 실질적인 적자 규모를 파악하기 어렵다는 문제가 있다. 즉, 보전금은 연금제도에 대한 재정수지 적자분을 부담하도록 되어 있으므로 이를 제외한 순수 재정수지가 먼저 제시될 필요가 있다.

3) 「공무원연금법」은 국가나 지방자치단체가 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 공무원 본인이 납부하는 기여금과 국가 및 지방자치단체가 부담하는 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액에 해당하는 보전금을 부담하도록 규정하고 있다.

이와 같이 중장기 기금운용계획에서 사회보험성 기금의 재정수지 산출 시, 국가가 부담하는 보험료는 제도의 주요 수입원 중 하나로 설계된 것이므로 이를 포함한 '개별 세부 제도의 재정수지'를 별도로 제시할 필요가 있다. 이때 하나의 기금에 2개 이상의 제도를 운영 중인 경우 제도별 재정수지가 제시되어야 정확한 재정상태에 대한 이해가 높아질 수 있다. 현재 공무원연금, 군인연금, 사학연금은 모두 연금제도, 재해보상제도, 퇴직수당제도를 포함하고 있고 각각에 대하여 수입-지출 구조가 별도로 설계되어 있다. 특히, 원칙적으로 동일 기금의 수입이라고 해도 퇴직수당부담금으로 연금급여를 충당할 수 없고, 연금부담금으로 재해보상급여를 충당할 수 없다는 점을 감안하면, 세부 제도별 재정수지가 별도로 제시될 필요가 있다.[4] 마찬가지로 고용보험[5] 역시 실업급여 계정과 고용안정·직업능력개발사업계정을 구분하여 법정적립배율이 설정되어 있다는 점을 고려하면, 계정별 재정수지를 제시하는 것이 법정적립배율 달성 여부에 대한 모니터링에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

4) 사립학교교직원연금기금은 2025~2029년 중장기 기금운용계획에 연금제도에 대한 재정수지를 별도로 제시하고 있다.

5) 실업급여 계정은 해당연도 지출액의 1.5배 이상 2.0배 미만의 준비금이 마련되어 있어야 하며, 고용안정·직업능력개발사업계정의 경우 해당연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만의 준비금이 있어야 한다.

Ⅲ. 주요 이슈 분석

1 공적연금 분석

1-1. 공적연금 의무지출 분석

가. 현 황

공적연금의 의무지출은 국민연금·공무원연금·사립학교교직원연금(이하 '사학연금'), 군인연금의 급여지출로, 구체적으로는 국민연금의 국민연금급여지급[1] 사업, 공무원연금의 퇴직급여, 퇴직수당, 재해보상급여 사업[2], 사학연금의 연금급여, 퇴직수당급여, 재해보상급여 사업[3], 군인연금의 퇴직급여, 퇴직수당, 재해보상급여 사업[4]으로 구성된다. 2026년 예산안에 편성된 공적연금 의무지출은 93.9조원이며, 향후 2029년 118조원까지 증가하는 것으로 국가재정운용계획에 반영되어 있다. 이러한 수치는 NABO의 재정전망 결과와 차이가 있는데 자세한 내용은 분석의견 부분에서 후술한다.

[공적연금 의무지출 사업의 2026년도 기금운용계획안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
합 계	85.4	93.9	102.8	109.2	118.0	8.4
국민연금기금	48.4	54.5	60.0	62.9	68.3	9.0
공무원연금기금	26.9	28.6	31.4	34.2	36.8	8.2
사학연금기금	5.8	6.1	6.5	7.0	7.5	6.6
군인연금기금	4.4	4.7	4.9	5.1	5.4	5.3

자료: 보건복지부, 인사혁신처, 교육부, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

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

1) 코드: 보건복지부 국민연금기금 7631-401

2) 코드: 인사혁신처 공무원연금기금 3031-311, 3032-312, 3033-313

3) 코드: 교육부 사립학교교직원연금기금 6131-400, 6133-402, 6132-401

4) 코드: 국방부 군인연금기금 4331-301, 4331-302, 4331-303

나. 분석의견

4대 공적연금 의무지출 과소편성 문제 해소 및 추계 정밀성 제고 필요

4대 공적연금의 의무지출은 2024년도 공무원연금기금의 경우를 제외하고 2022년부터 과소편성 후 기금운용계획 변경을 통한 증액이 반복되고 있다. 2021년 4개 기금의 의무지출에 대한 당초 계획금액은 55조 8,235억원이었고, 결산 결과 지출금액은 55조 8,535억원으로 계획을 300억원 초과하였다. 이후 2022년 4.4조원, 2023년 3.8조원, 2024년 8,506억원 등 당초계획을 초과한 급여 지출이 지속되고 있다.

[공적연금 의무지출의 기금운용변경 및 집행 현황]

(단위: 억원)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
합 계	당초계획(A)	558,235	589,870	676,915	776,384	854,415
	최종계획(B)	559,707	635,568	717,625	787,896	854,415
	지출금액(C)	558,535	634,149	715,358	784,890	-
	B-A	1,472	45,698	40,710	11,512	-
	C-A	300	44,279	38,443	8,506	-
국민연금 기금	당초계획(A)	291,726	306,085	362,287	433,729	484,133
	최종계획(B)	291,726	341,273	390,859	438,339	484,133
	지출금액(C)	291,368	340,201	390,402	437,048	-
	B-A	0	35,188	28,572	4,609	-
	C-A	-358	34,116	28,115	3,319	-
공무원 연금기금	당초계획(A)	188,987	201,300	226,980	248,878	268,616
	최종계획(B)	190,459	210,019	233,127	248,878	268,616
	지출금액(C)	190,029	209,859	231,982	247,932	-
	B-A	1,472	8,719	6,147	0	-
	C-A	1,042	8,559	5,002	-946	-

(단위: 억원)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
사학연금 기금	당초계획(A)	42,096	45,928	49,185	53,369	57,847
	최종계획(B)	42,096	47,000	52,351	57,017	57,847
	지출금액(C)	41,811	46,831	52,189	56,461	-
	B-A	0	1,073	3,166	3,648	-
	C-A	-285	904	3,003	3,092	-
군인연금 기금	당초계획(A)	35,426	36,557	38,463	40,408	43,819
	최종계획(B)	35,426	37,276	41,288	43,662	43,819
	지출금액(C)	3,327	37,258	40,785	43,449	-
	B-A	0	719	2,825	3,254	-
	C-A	-99	701	2,322	3,041	-

주: 2025년의 최종세출예산금액은 9월 기준
자료: 보건복지부, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 예산을 초과하는 집행은 기금운용계획 변경을 통해 이루어지고 있는데, 2021년부터의 기금운용계획 변경 내역을 살펴보면, 연중 부족한 예산은 자체변경을 통해 사업 간 재원을 이관하고, 이러한 방식으로도 재원이 부족할 경우 매년 10월 이후에 기획재정부와의 협의를 바탕으로 여유자금에서 추가적인 예산을 확보하는 방식의 기금운용계획 변경이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 국민연금기금의 경우 2022년부터 2024년까지 매년 연금급여 지급에 필요한 예산이 부족하여 기금운용계획 변경을 통한 대규모의 증액이 이루어진 것으로 나타났다.

[4대 공적연금기금의 기금운용계획 변경 내역: 2021~2024년]

기금명	일시	기금운용계획 변경 내역	변경 방식
국민연금 기금	2022.10.11.	연금급여지급 예산 부족으로 3조 5,188억원 증액	기재부 협의 변경
	2023.11.16.	연금급여지급 예산 부족으로 2조 8,572억원 증액	기재부 협의 변경
	2024.11.27.	연금급여지급 예산 부족으로 4,610억원 증액	기재부 협의 변경

기금명	일시	기금운용계획 변경 내역	변경 방식
공무원 연금기금	2021.12.7.	퇴직급여 예산 부족으로 퇴직수당, 재해보상 급여에서 각각 5,700억원, 102억원을 감액하여 5,802억원을 확보하고, 추가로 1,472억원을 확보하여 퇴직급여에 총 7,274억원 증액	기재부 협의 변경
	2022.5.13.	코로나19 피해지원 정부지원금 재원마련을 위해 퇴직수당에서 감액(추경)	국회 승인변경
	2022.8.26.	퇴직수당 예산 부족으로 퇴직급여에서 2,351억원을 감액, 퇴직수당에 2,351억원 증액	자체변경
	2022.12.12.	퇴직급여 예산 부족으로 9,219억원 증액	기재부 협의 변경
	2023.9.22.	퇴직수당 예산 부족으로 퇴직급여에서 1,120억원 감액, 퇴직수당에 1,120억원 증액	(감액) 기재부 협의 변경 (증액) 자체변경
	2023.11.29.	퇴직급여 예산 부족으로 6,030억원 증액, 재해보상급여 예산 부족으로 117억원 증액	기재부 협의 변경
	2024.10.25.	재해보상급여 예산 부족으로 퇴직급여에서 230억원 감액, 재해보상급여 230억원 증액	자체변경
사학연금 기금	2021.12.03.	연금급여 예산 부족으로 퇴직수당 303억원 감액, 연금급여 303억원 증액	자체변경
	2022.11.14.	연금급여 및 재해보상급여 예산 부족으로 퇴직수당 531억원 감액, 연금급여 500억원 증액, 재해보상급여 31억원 증액	자체변경
	2022.11.30.	연금급여 예산 부족으로 1,073억원 증액	기재부 협의 변경
	2023.10.05.	퇴직수당 예산 부족으로 305억원 증액, 재해보상급여 예산 부족으로 78억원 증액	기재부 협의 변경
	2023.12.14.	퇴직수당 예산 부족으로 81억원 증액	자체변경
	2023.12.6.	연금급여 예산 부족으로 2,783억원 증액	기재부 협의 변경
	2023.12.14.	퇴직수당 예산 부족으로 연금급여 예산에서 81억원 감액	자체변경
	2024.10.29.	연금급여 예산 부족으로 3,563억원 증액, 재해보상급여 예산 부족으로 86억원 증액	기재부 협의 변경

기금명	일시	기금운용계획 변경 내역	변경 방식
군인연금 기금	2021.12.23.	퇴직급여 예산 부족으로 퇴직수당 106억원 감액, 퇴직급여 106억원 증액	자체변경
	2022.12.16.	퇴직수당 예산 부족으로 퇴직급여 86억원 감액, 퇴직수당 86억원 증액	자체변경
	2022.12.30.	퇴직급여 예산 부족으로 683억원 증액, 퇴직수당 예산 부족으로 14억원 증액, 재해보상급여 예산 부족으로 23억원 증액	기재부 협의 변경
	2023.09.08.	퇴직수당 예산 부족으로 퇴직급여 70억원 감액, 퇴직수당 70억원 증액	자체변경
	2023.10.12.	퇴직급여 예산 부족으로 1,843억원 증액, 퇴직수당 예산 부족으로 855억원 증액, 재해보상급여 예산 부족으로 128억원 증액	기재부 협의 변경
	2024.09.06.	퇴직수당 예산 부족으로 퇴직급여 700억원 감액, 퇴직수당 700억원 증액	자체변경
	2024.11.08.	퇴직급여 예산 부족으로 3,027억원 증액, 퇴직수당 예산 부족으로 131억원 증액, 재해보상급여 예산 부족으로 97억원 증액	기재부 협의 변경

자료: 보건복지부, 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 공적연금 의무지출의 당초 지출 계획을 확대하기 위한 기금운용계획 변경은 2025년에도 일부 이루어질 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 국민연금의 경우, NABO의 중기재정전망 결과 2025년 8월 말 지출 실적 등을 고려했을 때 2025년 당초 계획액 대비 약 1.3조원이 추가로 소요될 것으로 예상된다. 또한, 사학연금과 군인연금의 경우에도 NABO의 중기재정전망 결과가 정부의 계획안상의 수치를 상회하고 있다. 이러한 차이는 국가재정운용계획과의 비교를 통해서도 드러난다. 상술한 국민연금, 사학연금, 군인연금의 경우에는 5년간(2025~2029년) 정부가 계획하는 지출액보다 NABO가 전망하는 지출 수준이 더 높게 나타나고 있다. NABO는 현재 가입자 수와 그들의 가입이력, 그리고 지속적으로 수급자 수가 누적되는 연금급여의 특성을 고려했을 때 향후 국민연금, 사학연금, 군인연금의 의무지출 수준이 정부가 예상하는 수치를 상회할 것으로 전망하고 있다.

[4대 공적연금 의무지출에 대한 NABO 재정전망과 국가재정운용계획 비교]

(단위: 조원, %)

구 분		2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
국민연금기금	NABO 재정전망(A)	49.7	54.7	61.0	66.7	74.3	10.6
	국가재정운용계획(B)	48.4	54.5	60.0	62.9	68.3	9.0
	차이(A-B)	1.3	0.2	1.0	3.9	6.0	[12.3]
사학연금기금	NABO 재정전망(A)	5.9	6.3	6.9	7.4	8.0	7.9
	국가재정운용계획(B)	5.8	6.1	6.5	7.0	7.5	6.6
	차이(A-B)	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	[1.7]
공무원연금기금	NABO 재정전망(A)	26.8	28.6	30.2	32.2	33.7	5.9
	국가재정운용계획(B)	26.9	28.6	31.4	34.2	36.8	8.2
	차이(A-B)	0.0	0.0	-1.1	-2.0	-3.1	[-6.3]
군인연금기금	NABO 재정전망(A)	4.6	4.7	4.9	5.1	5.3	4.6
	국가재정운용계획(B)	4.4	4.7	4.9	5.1	5.4	4.4
	차이(A-B)	0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	[0.2]

자료: 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 재작성

의무지출의 경우 법정지출이기 때문에 재량지출과 달리 당초 정부가 편성한 예산액이 부족할 경우 기금운용계획 변경을 통해 예산을 증액하게 된다. 이는 재량지출과 다른 것으로, 재량지출의 경우 당초 편성한 예산액이 정책 수요에 미치지 못한다 하더라도 해당 회계연도 내에서는 예산 내에서 사업을 추진하고 사업의 증액 여부는 이후 예산 편성 시 논의할 수 있다.

이러한 성격의 차이로 인해 재량지출의 경우 정부의 정책의지를 담아 예산 극대화를 할 유인이 있으나 의무지출의 경우 정부의 정책의지 없이도 확보되는 예산액이므로 정부의 정확한 추계 유인이 상대적으로 낮을 수 있다. 특히, 기금의 경우 예산의 변경과 달리 주요항목 지출금액의 20%[5]를 초과하지 않을 경우 국회 의결 없이 자체 또는 기획재정부와의 협의를 통해 변경할 수 있다는 점에서 과소편성 후 기금운용계획 변경을 통한 증액이 상대적으로 용이하다. 그러나 의무지출에 대한 과소편성이 반복될 경우 예산안 및 기금운용계획에 대한 국회 심의 시 국가재정의

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

건전성에 대한 정확한 판단이 어려워질 우려가 있다. 이러한 특성으로 인해 의무지출은 더욱 엄밀한 추계가 요구되는 영역이라고 할 수 있다.

따라서 정부는 공적연금 의무지출에 대한 과소편성이 반복되지 않도록 노력하고 기금운용계획과 국가재정운용계획(중장기 기금재정관리계획)에 보다 신뢰할 수 있는 수치가 담길 수 있도록 의무지출에 대한 추계의 정밀성을 제고할 필요가 있다. 특히 지출 전망 시 과거 추이를 합리적으로 반영하였는지 점검할 필요가 있다.

1-2. 사학연금 재정수지 분석

가. 현 황

「사립학교교직원연금법」에는 사립학교 교직원 등에 대한 연금제도, 재해보상제도, 퇴직수당 제도 등이 규정되어 있고, 사학연금기금은 이 세 가지 제도를 운영하기 위해 조성되어 있다. 즉, 사학연금기금의 수입은 연금과 재해보상, 퇴직수당을 지급하기 위한 부담금과 이를 운용함으로써 발생하는 이자수입 등으로 구성되며, 지출은 연금급여, 재해보상급여, 퇴직수당 급여와 기타 기금운영비 등으로 구성된다.

2026년 기금운용계획안에는 사학연금기금의 수입(수입총계에서 차입금 및 여유자금 회수 제외[1])으로 2025년 계획 대비 1조 109억원(-12.2%) 감소한 7조 3,024억원이 징수될 것을 전망하고 있으며, 지출(지출총계에서 내부거래 및 여유자금 운용 제외)에는 2025년 계획 대비 3,114억원(4.9%) 증액된 6조 7,123억원이 편성되어 있다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 사학연금기금의 수입이 2025년 8조 3,133억원에서 2029년 7조 6,304억원으로 연평균 2.1% 감소하는 반면, 지출은 동 기간 6조 4,010억원에서 2029년 8조 889억원으로 연평균 6.0% 증가할 것으로 전망하고 있다. 이는 기간 내 주요 정책변화 없이 현 제도가 유지되는 것을 가정한 것이다.

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)이므로 제도의 주요 재원에 해당되므로, 이를 포함해야 사학연금의 정확한 수입 규모를 파악할 수 있다.

[사학연금기금의 2026년도 기금운용계획안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	계획	계획안	국가재정운용계획			
수 입	83,133	73,024	73,718	75,169	76,304	-2.1
지 출	64,010	67,123	71,417	76,067	80,889	6.0

주: 1. 2027~2029년은 국가재정운용계획(2025~2029년)상의 수치
2. 수입은 기금의 수입총계에서 차입금 및 여유자금 회수를 제외한 것이고(일반회계 전입금은 포함), 지출은 기금의 지출총계에서 내부거래 및 여유자금 운용을 제외한 것

자료: 사립학교교직원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO의 중기전망 결과, 사학연금기금의 수입은 2025년 7조 2,184억원에서 2029년 7조 6,604억원으로 연평균 1.5% 증가할 전망이며, 지출은 2025년 6조 5,641억원에서 2029년 8조 5,867억원으로 연평균 6.9% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면 5년간의 수입에 대한 NABO 재정전망 규모가 국가재정운용계획보다 9,215억원 작으며, 지출의 경우 NABO의 재정전망 규모가 1조 6,167억원 더 크다.

[NABO의 사학연금기금 중기재정전망(2025~2029)]

(단위: 억원, %)

구 분		2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
수입	NABO 전망(A)	72,184	72,997	74,568	75,780	76,604	1.5
	국가재정운용계획(B)	83,133	73,024	73,718	75,169	76,304	-2.1
	차이(A-B)	-10,949	-27	850	611	300	[-9,215]
지출	NABO 전망(C)	65,641	69,312	74,648	80,206	85,867	6.9
	국가재정운용계획(D)	64,010	67,123	71,417	76,067	80,889	6.0
	차이(C-D)	1,631	2,188	3,231	4,139	4,977	[16,167]

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

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 가입자 수 및 가입자의 기준소득월액에 대한 추정, 급여별 수급자 수 및 수급자가 수령하는 평균 연금액에 대한 추정에 차이가 있기 때문이다. NABO의 경우 유형별(교원·일반직원·병원직원)·성별·연령별·가입기간별 가입자 수를 추정하기 위해 2024년 말까지의 실적치를 반영해 퇴직률, 사망률, 신규가입률 등을 산출한 후 적용하였다. 그 결과 교원 수의 감소 추세는 지속되나 그 속도에 큰 변동은 없고, 직원 수의 증가 추세는 과거와 유사하게 유지될 것으로 전망되었다. 기준소득월액은 NABO의 명목임금상승률 전망치를 기초로 하되, 최근 사학연금 가입자의 기준소득월액의 증가율이 전산업 평균임금 증가율보다 낮았던 추세를 반영하였다.

수입의 경우 NABO가 전망하는 5년 합계액이 국가재정운용계획보다 낮게 나타나는데, 주된 차이는 2025년 전망 차이에서 기인한다. NABO는 8월 말까지의 수입 징수 실적을 반영하여 전망한 결과 정부 기금운용계획에 반영된 수입보다 약 1조원 더 적게 징수될 것으로 예상하고 있다.

지출 추정을 살펴보면, 가장 큰 비중을 차지하는 퇴직연금과 유족연금의 경우 교육부의 2026년도 예산안 편성 근거에 따르면 단가 추정 시 물가상승률을 반영한 것으로 파악된다. 반면, NABO는 과거 퇴직연금의 단가 증가율이 물가상승률과는 괴리가 있다는 점을 고려하여 NABO는 유형별·성별·연령별·가입기간별 가입자 수와 가입기간의 평균소득에서 출발하여 급여 수급자 수와 급여 단가를 도출하여 계산하였다.

나. 분석의견

사학연금 재정건전화 대책 마련 필요

사학연금기금으로 운영하는 사립학교 교직원 등에 대한 연금제도, 재해보상제도, 퇴직수당제도 중 재정수지에 대한 모니터링이 중요한 부분은 연금제도이다. 재해보상급여는 매년 지출되는 급여보다 수입으로 징수되는 부담금 규모가 더 커서 재해보상기금[2]의 적립금은 누적되고 있는 상황이며, 퇴직수당은 그 해에 발생하는 퇴

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 이체받아 적립한 것으로 향후 기존의 국립대가 법인으로 신규 전환되지 않는 한 다시 적립금이 발생할

직수당 지급액을 국가와 법인이 부담하도록 되어있어 원칙적으로는 수지 균형이 유지되는 제도이기 때문이다.

그런데 연금제도는 이미 2022년부터 급여 지출이 부담금 수입을 상회하고 있으며, 그 차이가 커지고 있는 추세이다. 2020년에는 연금급여보다 연금부담금이 3,728억원 더 많았으나 2022년에는 연금급여가 연금부담금을 2,218억원 상회하였으며, 2024년에는 그 차이가 1조 799억원까지 확대되었다.

[사학연금기금의 연금부담금 및 연금급여 결산액]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
연금부담금(A)	35,411	35,744	36,379	37,741	37,378	1.4
연금급여(B)	31,683	34,374	38,597	43,624	48,177	11.0
A-B	3,728	1,370	-2,218	-5,883	-10,799	-

자료: 사립학교교직원연금공단

NABO의 재정전망에 따르면, 연금급여가 연금부담금을 상회하는 규모는 2025년 1조 4,639억원에서 2029년 3조 734억원까지 지속 증가할 전망이다. 이는 정부 국가재정운용계획의 차액 규모를 상회하는 것이다. 이러한 차이는 앞서 설명한 것과 같이 NABO가 전망하는 지출 규모가 국가재정운용계획에 반영된 규모보다 큰 반면, 수입 규모는 유사하기 때문이다.[3] 또한, 기금운용으로 발생하는 이자수입을 고려하더라도 2026년부터 연금부담금과 이자수입[4]으로 연금급여의 지출을 충당하지 못할 것으로 예상된다.

가능성이 낮은 재원이라고 할 수 있다.

3) 2025~2029년의 사학연금 수입에 대하여 국가재정운용계획보다 NABO가 전망하는 규모가 더 작게 나타나고 있으나 그 차이는 주로 2025년에서 발생하며, 이후 NABO는 국가재정운용계획에 반영된 2029년 수입과 유사한 수준까지 증가할 것으로 전망하고 있다.

4) 앞의 각주에서 언급한 것처럼 실제 사학연금공단은 사학연금기금을 연금기금, 재해보상기금, 국립대 퇴직수당으로 분리하여 운용하므로, 각각의 기금에서 이자수입이 발생하나 국가재정운용계획과 NABO 중기전망에서는 이를 합산하여 전망하므로 여기서는 합산 이자수입으로 계산하여 제시한다.

[사학연금기금의 연금부담금 및 연금급여 전망액: NABO 중기전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
연금부담금(A)	36,323	37,268	38,442	39,815	41,140	3.2
연금급여(B)	50,962	55,166	60,272	65,951	71,874	9.0
A-B	-14,639	-17,898	-21,830	-26,136	-30,734	-
(국가재정운용계획상의 차이[1])	-13,117	-18,536	-21,438	-24,355	-28,047	-
이자수입[2](C)	16,743	17,133	17,337	17,306	17,014	0.4
(A+C)-B[3]	2,104	-765	-4,494	-8,830	-13,719	-

주: 1) 국가재정운용계획상의 연금부담금과 연금급여 간 차이를 의미함
2) 이 표에서의 이자수입은 연금제도, 재해보상제도 등에 관한 전체 이자수입을 의미함
3) 연금부담금과 이자수입을 합한 금액에서 연금급여를 차감한 금액을 의미함

자료: 사립학교교직원연금공단

이러한 전망은 과거 추세와도 부합한다. 실제 2020년부터 2024년까지 사학연금공단의 연금기금재정의 재정수지 흑자 규모는 1조 147억원에서 4,203억원으로 감소하였고, 정부가 지난 9월 발표한 「제3차 장기재정전망(2025~2065)」 결과에서 사학연금(연금기금재정)은 2026년 재정수지가 적자로 전환되고 2048년 적립금이 소진되는 것으로 제시하고 있다.[5] 적자 전환시점은 급여 지출을 충당하기 위해 적립금을 현금화하는 속도에 따라 유동적일 수 있는데, NABO는 최근의 회수 속도를 유지할 경우 적자 전환시점이 2028년, 기금 소진 시점이 2042년이 될 것으로 전망하였다.

이와 같이 사학연금은 이미 부담금 수입으로 연금급여를 충당하지 못하여 이자수입으로 일부 지출을 충당해야 하는 상황이며, 향후 재정은 더 악화될 것으로 전망되고 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 사학연금에 대한 뚜렷한 제도 개선 방향을 제시하지 못하고 있는 상황이다.

사학연금은 그간 공무원연금 개혁과 함께 네 차례에 걸친 개혁을 이루었으나 제도의 성격이 공무원연금과 상이한 측면이 있다. 특히, 사학연금은 공립학교 교직

5) 국가재정운용계획 첨부서류에 포함된 사립학교교직원연금기금의 중장기 기금재정관리계획에는 사학연금의 연금재정이 2027년부터 적자로 전환되는 것으로 제시되어 있어 장기전망 결과와 약간의 차이가 있다.

원과 사립학교 교직원 간 지원의 형평성 제고와 교육에 대한 국가의 책임 측면에서 공무원연금과 유사하게 설계되었으나, 최근 사학연금 가입자의 상당 부분이 대학병원 직원으로 구성되는 등[6] 제도가 포괄하는 대상자가 제도 초기와 달라지고 있으므로, 이를 종합적으로 고려하여 사학연금에 특화된 제도 개선 방안을 강구할 필요가 있다.

6) 2024년 말 가입자의 39.1%가 대학병원 직원으로 구성되었다. 여기서 대학병원 직원은 사립·국립 대학병원(치과병원 포함)의 임상교수(정규 교원 외), 간호사 등이다.

2 국민건강보험 의무지출 분석

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(일반회계[1]·기금[2]), 공무원·교원 국가부담금보험료[3]로 구성된다. 2026년 예산안에는 2025년 예산 대비 1,624억원(1.2%) 증액된 13조 7,911억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 건강보험 제도 지원 의무지출에 대한 재정소요가 2025년 13조 6,287억원에서 2029년 15조 5,858억원까지 연평균 3.4% 증가할 것으로 전망하고 있다. 보건복지부에 따르면, 2026년 예산안에는 보험료 예상 수입액에 국고지원율을 곱하여 산정되는 건강보험가입자 지원(일반회계) 예산의 국고지원율을 현행 12.1%에서 12.0%로 인하하는 정책변화가 반영되었다.

[건강보험 의무지출의 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
건강보험지원	136,287	137,911	145,133	151,185	155,858	3.4
건강보험가입자 지원(일반회계)	106,211	107,820	114,278	119,766	123,787	3.9
건강보험가입자 지원(기금)	19,882	19,351	19,470	19,488	19,710	-0.2
공무원·교원 국가부담금보험료	10,194	10,740	11,385	11,931	12,361	4.9

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산 기준
2. 2027~2029년은 국가재정운용계획(2025~2029년)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

[2026년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화]

사업명	주요 정책 변화
건강보험가입자 지원(일반회계)	○ 국고지원율 인하 – 보험료 예상수입액에 곱하는 국고지원율을 인하 · (현행) 12.1% → (2026년) 12.0%, (2027년~) 미공개

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 재정전망 결과, 건강보험에 대한 재정지출은 2025년 13조 6,287억원에서 2029년 16조 6,481억원으로 연평균 5.1% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 2조 5,500억원 더 크다.

[건강보험가입자 지원(일반회계) 의무지출의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	136,287	142,113	149,566	157,426	166,481	5.1
국가재정운용계획(B)	136,287	137,911	145,133	151,185	155,858	3.4
차이(A-B)	0	4,202	4,433	6,241	10,624	[25,500]

주: 정부는 불용이나 정산없이 국고지원금을 교부하므로, 2025년은 NABO 전망치와 국가재정운용계획이 동일함

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 NABO와 정부의 건강보험료 수입액 전망치에서 발생하며, 수입액은 전망 방식의 차이와 향후 보험료율 반영 여부에서 달라진다. NABO는 가입유형별·성별 가입자 수 및 보수월액 등의 추이와 명목임금상승률, 명목GDP 증가율 등의 향후 경제 환경 변화를 종합적으로 고려한 반면, 정부는 국고지원금 총액을 기반으로 간소화된 추계를 수행하고 있다. 또한 정부는 내년도 보험료율 인상분(1.48%)을 반영하지 않았다는 차이가 있는데, 정부의 보험료 수입 전망 방법에 대한 자세한 내용은 후술한다.

나. 분석의견

안정적 국고지원을 위한 건강보험료 수입 전망 방법 개선 필요

「국민건강보험법」 제108조의2는 해당 연도 건강보험료 예상 수입액에 비례하여 국고지원금을 산정하도록 규정하고 있으므로 정부는 안정적인 국고지원금 교부를 위해 매년 정확한 보험료 예상 수입액을 전망해야 한다. 정부의 일반회계 국고지원금을 2026년 기준 국고지원율(12.0%)로 나누어 「2025~2029년 국가재정운용계획」의 보험료 수입을 역산할 경우, 정부가 예상하는 건강보험료 수입 규모는 2025년 87.6조원에서 2029년 103.2조원으로 연평균 3.4% 증가하는 것으로 나타난다. 이는 최근 3년 및 5년 연평균 증가율 4.7%, 7.7%를 하회하는 수치로 기존 추세보다 보험료 수입액을 과소추계했을 가능성을 시사한다.

[국가재정운용계획 상 보험료 예상 수입액 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2024 결산액	2025	2026	2027	2028	2029
국가재정운용계획 (2025~2029년)	839,520	875,646	895,875	952,318	998,048	1,031,559
	-	(3.5)	(2.3)	(6.3)	(4.8)	(3.4)

주: 1. ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율(2026년의 계획액은 2025년 예산액 대비 증가율)
2. 보험료 수입은 국가재정운용계획 상 국고지원금을 국고지원율(12.0%)로 나누어 계산한 수치임. 다만, 2025년과 2026년은 정부가 예산(안)에 기재한 보험료 수입을 작성함

자료: 정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

실제로 정부는 최근 5년간(2020~2024년) 보험료 수입을 총 9.8조원 과소추계하였으며, 2021년부터 2023년까지 연례적으로 2.7조원~5.3조원 낮은 수준으로 전망해왔다. 이에 국회 보건복지위원회는 2023년 회계연도 결산 심의 시 예상 수입액이 과소하게 계상되어 실 국고지원율이 낮게 나타나고 있음을 지적하고, 건강보험 재정의 안정적 운영 방안을 강구할 것을 시정조치요구로 의결한 바 있다.[4)]

이러한 지적에 따라 정부는 2024년 보험료 예상 수입액을 전년보다 11.1% 증가한 84.6조원으로 전망하였고, 이는 실제 건강보험료 수입액보다 6,502억원 높은 수준으로 과소추계 문제가 발생하지 않았다. 다만, 이는 정부 추계 방법의 개선

4) 2023 회계연도 결산 시정조치 요구사항 '(96) 건강보험재정에 대한 국고지원 관련 법정비율 준수 필요'

보다는 2024년 2월 시행된 지역가입자 재산보험료 개편과 보험료율 동결 등 특수한 징수 환경 변화[5]로 인해 2024년 보험료 수입 증가율이 3.0% 수준으로 과거 증가율보다 이례적으로 낮게 나타났기 때문으로 해석된다.

[건강보험료 실제 수입액과 예상 수입액의 차이 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
건강보험료 실제 수입액(A)	624,849 (6.4)	692,301 (10.8)	765,538 (10.6)	815,180 (6.5)	839,520 (3.0)
예상 수입액(B)	639,260 (10.6)	664,901 (4.0)	727,540 (9.4)	761,822 (4.7)	846,022 (11.1)
차이 (A-B)	-14,411	27,400	37,998	53,358	-6,502

주: ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율(2020년의 계획액은 2019년 대비 증가율)
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나, 2026년 보험료 예상 수입액은 전년대비 2.3% 증가에 그쳐, 예상 수입액 과소 계상을 지양하라는 국회의 요구사항이 적절히 반영되지 않은 것으로 보인다. NABO와 정부는 보험료율이 동결되었음에도 불구하고[6], 2025년 보험료 수입을 각각 87.9조원, 87.6조원으로 전망하여 2024년 대비 4.7%, 4.3% 증가할 것으로 예상하였다. 이러한 상황에서 2026년 보험료율 인상(1.48%)이 확정되었음에도 정부의 2026년 수입 증가율이 전년대비 2.3% 수준으로 책정된 것은 합리적인 추계 결과로 보기 어렵다.[7]

이러한 정부의 수입 전망은 국가재정운용계획 전망 모형과 주요 가정 설정 방식과 관련되어 있으며, 다음과 같은 개선과제가 있는 것으로 판단된다.

---

5) 2024년 보험료 수입 증가율이 둔화된 것은 2024년 2월 시행된 지역가입자의 재산보험료 개편(재산 기본공제 5,000만원→1억원 확대, 자동차보험료 폐지)과 직장 보수월액 증가율의 둔화(3.3%)에 기인한다. 국민건강보험공단은 보수월액 증가율의 둔화를 2024년 최저임금 상승률 둔화와 전년대비 성과급(특별급여) 감소에 따른 것으로 설명하였다.

6) 건강보험료율은 매년 8월 말 건강보험정책심의위원회에서 결정된다. 2023~2025년 보험료율은 7.09%로 동결되었는데, 2년 연속 건강보험료율이 동결된 것은 최초이다.

7) 2025, 2026년은 정부가 예산서에 기재한 보험료 예상 수입액을 준용하였다. 참고로, 정부는 예산서에 국고지원금 산출(보험료 예상 수입액×국고지원율)을 위한 예상수입액과 국고지원율, 국고지원금 수치를 함께 제시하는데, 예상 수입액과 국고지원금의 정합이 맞지 않으므로 이를 점검하여 정확한 정보를 제공할 필요가 있다.

첫째, 정부가 국고지원금 산출의 근거로 사용하는 보험료 수입 전망 모형의 엄밀성과 통일성이 부족하다는 문제를 해결할 필요가 있다. 국가재정운용계획과 마찬가지로 향후 5년의 건강보험 재정을 전망하는 보건복지부의 「국민건강보험 종합계획」[8] 상 보험료 수입 전망 모형과 국가재정운용계획의 전망 모형이 상이하다는 점은 정부 전망의 일관성과 신뢰성을 저해할 수 있다.

구체적으로, 보건복지부가 2024년 발표한 「제2차 국민건강보험 종합계획」(2024~2028)(이하 "종합계획")은 가입자격별로 과거 장기 추이를 반영하여 가입자 수와 보수월액을 각각 전망한 후 합산하는 방식을 채택하고 있다. 반면, 국가재정운용계획은 전전년도 건강보험료 결산액에 보험료율 인상률과 최근 N년간(미공개)의 가입자 수 및 보수월액 증가율을 반영하는 축약형 전망 모형을 사용하고 있다.

이러한 축약형 전망 모형은 제도 변화나 거시경제 변화를 정밀하게 반영하는 데 한계가 있어 전망치의 추계 오차가 확대될 수 있다. 또한 모형의 단순성으로 인해 소수의 가정치 변경만으로도 전망치에 큰 영향을 줄 수 있기 때문에, 보험료 예상 수입액의 규모가 정책 의지에 따라 조정될 여지가 있다는 문제점을 내포하고 있다. 현행 모형은 국회 보건복지위원회의 시정조치요구에 따라 2018년 예산안부터 적용되었으나,[9] 이후 제1차·2차 종합계획을 위한 건강보험 재정전망 모형이 개발·공표되는 등 여건이 변화하였으므로 이를 반영한 모형 개편이 필요한 시점이다.

[예산서상 보험료 예상 수입액과 국고지원금으로부터 계산한 예상 수입액 차이]

(단위: 억원)

구 분	2025	2026
예산서상 보험료 예상 수입액(A)	875,646	895,875
역산한 예상 수입액(국고지원금/12.0%)(B)	877,780	898,501
차이(A-B)	-2,134	-2,626

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

9) 현 전망 모형은 건강보험 재정에 대한 국고지원의 규모와 방식을 합리적으로 개편할 방안을 마련할 것을 요구한 2015 회계연도 결산 시정조치 요구사항 '(37) 건강보험재정 국고지원 제도 개편 필요'에 따라 2018년 예산부터 반영되기 시작하였다.

[정부 계획상 건강보험 전망방법 차이]

구 분	중기전망	예산안 및 국가재정운용계획
적용 사례	○「제2차 국민건강보험 종합계획」(2024~2028)	○ 2026년 예산안 및 「2025~2029년 국가재정운용계획」
전망 모형	○ 가입자격별[1] 가입자 수 전망치[2]×보수월액[3]×보험료율 전망치×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	○ 전전년도 건강보험료 수입액×(1+전년도 보험료율 인상률)×(1+해당연도 보험료율 인상률)×(1+가입자 수 증가율)^2×(1+보수월액 증가율)^2 ○ (필요시) 정책변화로 인한 수입변동분
전망 주요 가정	○ 보험료율 인상률: 1.49% 유지('23년 인상률) ○ 최근 평균 가입자 수 증가율: (직장) 최근 60개월 선형회귀 비율, (지역) 최근 5년 월별 평균 ○ 최근 평균 보수월액 증가율: 미공개	○ 2026년 보험료율 인상률: 0% ○ '22~'24년 평균 가입자 수 증가율: 2.35% ○ '24년 최근 평균 보수월액 증가율: 0.93%

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

실제로, 종합계획은 보험료 수입이 매년 5.7~5.8% 수준으로 지속 증가하는 것으로 전망하였으나[10], 2024~2028년과 2025~2029년 국가재정운용계획은 이와 무관하게 연도별 증가 변동폭이 크게 나타나고 있다. 특히 종합계획과 2024~2028년 국가재정운용계획은 동일 기간을 전망함에도 불구하고 보험료 수입 전망에 있어 전혀 다른 추세를 제시하고 있어 전망치에 대한 신뢰성을 저해할 수 있다. 이처럼 서로 다른 전망 수치가 제공될 경우 정부 정책 방향의 혼선을 야기할 수 있으므로 동일한 모형 적용을 통하여 일관성을 제고할 필요가 있다. 나아가, 보험료 수입은 거시경제 상황과 밀접하게 연관되어 있으므로, 임금 상승률, 고용환경 변화 등 거시경제 변수를 고려하여 모형 설명력을 높이고 안정적 재정 운용에 기여할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

10) 제2차 국민건강보험 종합계획은 보험료 수입에 국고지원금과 기타수입을 포함한 총수입을 나타낸다. 다만, 국고지원금은 동일 비율(보험료 수입의 12.1%)로 가정되었고 기타수입은 2024년 결산 기준 약 3%에 불과하므로 총수입 변화율은 보험료 수입 변화율에 기인하는 것으로 해석할 수 있다.

[종합계획 및 국가재정운용계획 상 보험료 수입 추이]

(단위: 억원, %)

구 분1	구 분2	2024	2025	2026	2027	2028	2029
제2차 국민건강보험 종합계획	총수입	988,955	1,045,611	1,115,354	1,183,196	1,252,201	-
		-	(5.7)	(6.7)	(6.1)	(5.8)	-
운용계획 (2024~2028년)	보험료 수입	846,022	875,646	884,636	885,273	885,620	-
		-	(3.5)	(1.0)	(0.1)	(0.0)	-
운용계획 (2025~2029년)	보험료 수입	-	875,646	895,875	952,318	998,048	1,031,559
		-	-	(2.3)	(6.3)	(4.8)	(3.4)

주: 1. ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율(2026년의 계획액은 2025년 예산액 대비 증가율)
2. 제2차 국민건강보험 종합계획은 보험료 수입에 국고지원금과 기타수입을 포함한 총수입을 나타냄. 다만, 국고지원금은 동일 비율(보험료 수입의 12.1%)로 가정되었고 기타수입은 2024년 결산 기준 약 3%에 불과하므로 총수입 변화율은 보험료 수입 변화율에 기인하는 것으로 해석할 수 있음

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

둘째, 국가재정운용계획의 모형 자체의 개선과 더불어, 전망을 위한 주요 가정도 보완이 필요하다. 현행 모형은 전년도 및 해당연도 보험료율 인상률, 과거 가입자 수 및 보수월액 증가율을 반영하도록 설계되어 있으나, 정부가 이들 변수를 합리적으로 가정하였다고 보기 어렵다.

먼저, 이번 예산안에는 2026년 보험료율 인상분(1.48%)이 고려되지 않았다. 물론 내년도 보험료율이 매년 8월 말에 산정되므로[11], 통상 9월 첫째주에 국회로 제출되는 예산안에 실제 보험료율 인상분을 반영하기 어려운 현실적 제약이 있다. 다만, 보건복지부는 「의료개혁 1차 실행방안」(24.8.30.)에서 건강보험 재정투자와 더불어 향후(2026~2028년) 건강보험료율 인상율을 1.5% 이내로 관리한다는 계획을 발표하였으며, 종합계획에서도 2024년 이후 보험료율 인상률을 1.49%로 가정한 바 있다. 또한, 「국정운영 5개년 계획」(2025.9.)[12]은 건강보험 재정안정화를 위한 국고지원 확대 계획을 담고있는 만큼, 정부의 정책의지를 예산에 반영하여 정책기조를 유지할 필요가 있다.

11) 2026년 보험료율은 2025년 8월 28일 결정되었으나, 2025년 보험료율은 1차 회의가 결렬되고 2024년 9월 6일 2차 회의에서 결정되었다.

12) 국정과제 83번 과제 "지속가능한 보건의료체계로 전환"은 건강보험 재정 안정화를 위해 건강보험 재정 국고지원을 확대하고, 보험료 부과체계를 소득 중심으로 지속 개편하여 공정한 부과기준 확립할 것을 제시하고 있다.

다음으로, 보건복지부 제출자료에 따르면 정부는 2026년 최근 가입자 수 증가율을 2.35%('22~'24년 평균), 평균 보수월액 증가율을 0.93%('24년)로 가정하였으나, 이는 최근 실적과 차이를 보인다. 「2024 건강보험 주요통계」에 따르면, 가입자 수는 최근 3년 및 최근 5년 평균 증가율이 1.7%, 2.1% 수준으로 정부 가정 2.35% 보다 더디게 증가하고 있다. 또한 보수월액의 경우, 2024년은 이례적으로 전년대비 증가율이 1.9% 수준으로 둔화되었으나, 최근 3년 및 5년 연평균 증가율은 각각 3.7%, 4.3%로 정부 가정 0.93%보다 훨씬 높은 증가세를 보이고 있다.[13] 이처럼 가정치와 실적치 간 괴리가 발생하는 만큼, 보다 합리적인 가정을 수립하고 공개하여 건강보험 재정의 안정적 운영을 지원할 필요가 있다.

[가입자 수 및 보수월액 증가율 추이]

(단위: %)

구 분	가입자 수 증가율			보수월액 증가율		
	전년대비	최근 3년 평균	최근 5년 평균	전년대비	최근 3년 평균	최근 5년 평균
2017	1.5	1.7	2.1	2.8	3.7	4.3
2018	2.2			2.4		
2019	2.3			2.5		
2020	1.4			0.4		
2021	1.8			4.1		
2022	3.1			5.7		
2023	1.6			5.4		
2024	1.8			1.9		

주: 1. 연도 말 기준
2. 2017년은 2016년 대비 증가율
3. 가입자 수는 직장가입자(피부양자 제외)와 지역가입자의 합을 의미함
자료: 국민건강보험공단, 「2024 건강보험 주요통계」

건강보험 제도에 대한 안정적 지원을 위하여 국고지원금 규모 산출의 근거가 되는 보험료 예상 수입액의 전망 모형과 주요 가정의 합리성 등을 살펴보았으나, 이러한 예산 배정의 불확실성을 근본적으로 제거하기 위한 대안도 존재한다.

13) 참고로, 건강보험공단 보도자료(2025.1.8.)는 보수월액 증가율을 ('21) 2.1%→('22) 4.0%→('23) 4.7%→('24) 3.3%으로 발표하여 통계연보 수치와는 차이를 보이는데, 보건복지부에 따르면 이는 기준 차이에 기인한다(보도자료: 부과기준, 통계연도: 결산기준).

첫째로, 보험료율 결정 시기를 조정하는 방안이다. 매년 5월, 국민건강보험공단은 의약단체와의 협상을 통해 내년도 환산지수(수가) 계약을 체결하고, 8월 말에 내년도 건강보험료율을 결정하는 양출제입(量出制入) 방식으로 건강보험 제도를 운영하고 있다. 그러나, 고령화와 보장성 강화, 지역·필수의료 지원 등에 따른 지출 증가 추세가 지속됨에 따라, 정부는 익년도 보험료 결정 범위 내에서 환산지수 계약을 진행하는 양입제출(量入制出) 방식으로 개편하려는 목표를 제시한 바 있다.[14] 이 경우 보험료율을 환산지수보다 먼저 결정하고 내년도 예산안에 반영할 수 있다는 장점이 있지만, 환산지수 계약 시점은 「국민건강보험법」에 명시되어 있어 관련 법 개편이 선행될 필요가 있다.[15]

둘째, 현재 '예상 수입액'에 근거한 국고지원금 규정을 '전전년도 결산상 보험료 수입액', '전전년도 결산상 보험료 지출액' 등 확정된 금액 기반으로 변경하는 것이다. 실제로 제21~22대 국회에는 결산액과 같이 확정된 금액을 기준으로 국고를 지원하거나, 해당연도 예상 수입액과 실제 수입액 간의 차이를 정산하는 방안 등의 관련 법안이 발의되었다.[16] 특히, 이 외에도 개정안들은 공통적으로 현행 법상의 "예산의 범위에서", "~에 상당하는" 금액을 지원하도록 한 규정을 제외하여 정부가 지원 규모를 탄력적으로 조정할 수 없도록 개정하고자 하였다.

이에 본 보고서는 22대 국회에 발의되어 있는 관련 법안을 바탕으로 국고지원 규정을 변경할 경우 발생하는 추가재정소요를 비교하고자 한다. 2025년 9월 30일 현재 국회에 계류되어 있는 「국민건강보험법 일부개정법률안」은 총 3개이다. 이를 바탕으로 2026년부터 전전년도 결산상 보험료 수입액의 17%를 지원하는 안(시나리오①)과 전전년도 결산상 보험료 수입액의 14%를 지원하는 안(시나리오②)을 시나리오로 구성하여 추가재정소요를 전망한다.

---

14) 「제2차 국민건강보험 종합계획」(2024), 「의료개혁 1차 실행방안」(2024)

15) 한편, 보건복지부는 법 개정 없이 현 환산지수 협상 시점보다 이른 시기에 보험료율을 정하는 방안에 대해서 검토가 필요하다는 입장이다.

16) 참고로, 제21대 국회에서는 지원 기준을 확정된 수입액으로 하는 안 외에도, 확정된 지출액을 지원 기준으로 하거나 해당연도 예상 수입액과 실제 수입액 간의 차이를 정산하는 방안 등의 취지로 총 9건의 「국민건강보험법」 개정안이 발의되었다. 당시 재정지원 근거를 보완하거나 유효기간 규정을 폐지하여 상시화하자는 의견과, 현재 규정을 그대로 두고 유효기간만을 연장하자는 의견 불일치가 있어 일몰 종료 시(2022.12.31.)까지 법률 개정이 이루어지지 못하였다. 그 후 보건복지위원회에서 이견을 조정하여 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.).

[건강보험 국고지원율 관련「국민건강보험법 일부개정법률안」계류 현황과 추계 시나리오]

의안번호 (발의일)	발의의원	주요내용	추계 시나리오화
2202487 ('24.8.1.)	장종태 의원	○ 전전년도 결산상 보험료 수입액의 17% ○ 일몰규정 삭제	○ (시나리오①) 2026년부터 전전년도 결산상 보험료 수입액의 17% 지원
2202564 ('24.8.5.)	남인순 의원	○ 전전년도 보험료 수입액의 17% ○ 일몰규정 삭제	
2202976 ('24.8.20.)	소병훈 의원	○ 전전년도 보험료 수입액의 14% ○ 일몰규정 삭제	○ (시나리오②) 2026년부터 전전년도 보험료 수입액의 14% 지원

주: 위 개정안들은 시행일을 2025.1.1.로 명시하였으나, 추계 시점에 따라 이를 2026년으로 변경함
자료: 각「국민건강보험법 일부개정법률안」의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

추계 결과, 2026년부터 전전년도 건강보험료 수입의 17%를 지원할 경우(시나리오①) 추가재정소요는 2026~2029년 4년간 NABO 전망 대비 890억원, 국가재정운용계획 대비 2조 6,389억원이 발생할 것으로 전망된다.[17] 반면, 전전년도 건강보험료 수입의 14%를 지원할 경우(시나리오②)에는 4년간 국고지원액이 각각 10조 7,900억원, 8조 2,401억원 감소하는 것으로 전망된다.[18] 두 시나리오 모두 예상 보험료 수입이 아닌 결산액을 기준으로 지원함으로써 예상 보험료 과소추계 등의 문제에서 자유로울 수 있으나, 시나리오②는 국고지원금 확대를 통한 건강보험 재정 안정화 효과는 제한적일 것으로 보인다.

따라서 정부는 보험료 수입 전망 모형의 정확성을 제고하는 한편, 국고지원금 산정 방식과 지원률 등을 종합적으로 검토하여 건강보험 재정의 안정적 운영을 지원할 필요가 있다.

17) 참고로, NABO 전망은 2026년 예산(안)의 국고지원율 12.0%가 2029년까지 유지된다고 가정한 결과이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 정부는 연례적으로 보험료 예상 수입액을 과소추계하고 있으므로 전망에 실 국고지원율(최근 3년(2022~2024년) 평균 11.6%)을 적용할 경우 국고지원금 전망치는 감소하고 추가재정소요는 증가할 수 있다.

18) 시나리오②는 국고지원율을 2026년 예산안 기준 12%에서 14%로 2%p 인상하였으나, 전전년도 보험료 수입액을 준용하기 때문에 보험료 수입 증가율이 국고지원율 인상폭을 상회하여 현행 유지 시보다 국고지원금이 오히려 감소하는 효과가 발생한다.

[시나리오별 건강보험가입자 지원(일반회계) 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구분		2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망 과의 비교	기준선: NABO 전망(A)	136,287	142,113	149,566	157,426	166,481	5.1
	시나리오①(B)	136,287	142,718	149,487	157,216	167,055	5.2
	추가재정소요① (B-A)	0	605	-79	-210	574	[890]
	시나리오②(C)	136,287	117,533	123,107	129,472	137,575	0.2
	추가재정소요② (C-A)	0	-24,580	-26,459	-27,954	-28,906	[-107,900]
국가재정운용계획 과의 비교	기준선: 국가재정운용계획 (D)	136,287	137,911	145,133	151,185	155,858	3.4
	시나리오①(E)	136,287	142,718	149,487	157,216	167,055	5.2
	추가재정소요① (E-D)	0	4,807	4,354	6,031	11,197	[26,389]
	시나리오②(F)	136,287	117,533	123,107	129,472	137,575	0.2
	추가재정소요② (F-D)	0	-20,378	-22,026	-21,713	-18,283	[-82,401]

주: 시나리오①은 2026년부터 전전년도 보험료 수입액의 17%, 시나리오②는 2026년부터 전전년도 보험료 수입액의 14% 지원을 가정

자료: 국회예산정책처

건강보험 기금 지원률 감소에 따른 추가재원 확보 방안 모색 필요

정부는「국민건강보험법」제108조의2와「국민건강증진법」부칙 제6619호에 따라 건강보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액을 국민건강증진기금(이하 “기금”)에서 국민건강보험공단에 지원해야 한다. 그러나 이 규정은 “담배부담금 예상 수입액의 65%를 초과할 수 없다”는 단서 조항에 의해 실질적으로 무력화되고 있다. 실제로 최근 5년동안 정부가 건강보험에 지급한 기금 지원금은 담배부담금 예상 수입액의 65%에 맞추어 지급되고 있으며, 그 규모는 2020년 건강보험료 수입액 대비 3.0%에서 2024년 2.3%로 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

[건강보험료 수입액과 기금 지원금 차이 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
건강보험료 실제 수입액(A)	624,849 (6.4)	692,301 (10.8)	765,538 (10.6)	815,180 (6.5)	839,520 (3.0)
실제 기금 지원금(B)	18,801 (4.0)	19,167 (1.9)	18,149 (-5.3)	18,208 (0.3)	19,022 (4.5)
보험료 수입 대비 지원금 비율 (B/A×100)	(3.0)	(2.8)	(2.4)	(2.2)	(2.3)

주: 1. ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율(2020년은 2019년 대비 증가율)
2. 제2차 국민건강보험 종합계획은 보험료 수입에 국고지원금과 기타수입을 포함한 총수입을 나타냄. 다만, 국고지원금은 동일 비율(보험료 수입의 12.1%)로 가정되었고 기타수입은 2024년 결산 기준 약 3%에 불과하므로 총수입 변화율은 보험료 수입 변화율에 기인하는 것으로 해석할 수 있음

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

즉, 지원 규모가 담배부담금 수입의 65%로 상한이 설정됨에 따라, 담배부담금 수입 증가율이 보험료 수입 증가율을 따라가지 못할 경우, 건강보험료 예상 수입액 대비 국고지원율은 점진적으로 축소될 수 밖에 없는 구조적 한계를 안고 있는 것이다.[19] 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 이러한 추이는 2029년까지도 지속될 것으로 보인다. 보험료 예상 수입액 대비 기금 지원금은 2025년 기준 2.3% 수준에서 2029년 1.9%로 역대 최저 비율로 감소할 전망이다. 이러한 방식은 건강보험 재정 지원 확대를 통해 정부의 책임을 명확히 하려는 정부의 국정과제 및 정책 의도와 배치되며[20], 건강보험 재정 안정에 필요한 재원을 확보하지 못하는 원인으로 작용하고 있으므로 국고지원에 대한 구조적 진단이 요구된다.

다만, 실제로 제22대 국회에서 담배부담금 예상 수입액 한도를 삭제하려는 개정안이 발의되었으나[21], 단서조항을 삭제하고 담배부담금 전액을 지원하더라도 보험료 예상 수입액의 6%를 충족하기는 어려운 상황이다. 나아가, 국민건강증진기금

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

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

21) 단서조항을 삭제하고 전전년도 보험료 수입액의 3%를 기금으로 지원하도록 하는 장종태 의원 대표발의안(의안번호 제2202489호)과 단서조항을 삭제하고 전전년도 보험료 수입액의 6%를 기금으로 지원하도록 하는 소병훈 의원 대표발의안(의안번호 제2202977호)이 발의되었다.

의 주요 재원인 담배부담금을 건강보험에 전액 지원할 경우, 금연교육, 보건교육 등 기금의 법정 사업 지속이 어려워질 수 있다. 따라서 정부는 지속적으로 증가하는 건강보험 재정 지출에 대응하기 위해 관련 제도를 검토하고 추가 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있다.

[건강보험료 수입액과 기금 지원금 차이 추이: 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029
건강보험료 예상 수입액(A)	875,646 -	895,875 (2.3)	952,318 (6.3)	998,048 (4.8)	1,031,559 (3.4)
기금 지원금 : 담배부담금 65%(B)	19,882 -	19,351 (-2.7)	19,470 (0.6)	19,488 (0.1)	19,710 (1.1)
담배부담금 100%(C)	30,588 -	29,771 (-2.7)	29,954 (0.6)	29,982 (0.1)	30,323 (1.1)
보험료 예상 수입 대비 지원금 비율 (B/A×100)	(2.3)	(2.2)	(2.0)	(2.0)	(1.9)
보험료 예상 수입 대비 부담금 비율 (C/A×100)	(3.5)	(3.3)	(3.1)	(3.0)	(2.9)

주: 1. ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율
2. 보험료 수입은 국가재정운용계획 상 국고지원금을 국고지원율(12.0%)로 나누어 계산한 수치임. 다만, 2025년과 2026년은 정부가 예산(안)에 기재한 보험료 수입을 작성함

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

국민건강증진기금 국고지원금 추계 방법 정확성 제고 필요

정부의 담배부담금 예상 수입액 전망은 합리적 근거 없이 매년 상이한 방법으로 수행되고 있다. 아래 표에 따르면, 과거 몇 해에는(2019, 2020, 2022년) 비교적 간단하게 담배 반출량 전망에 따른 추계를 수행한 반면, 그 외에는 '최근 5년간 실적치의 평균액 적용' 또는 '전전년도 실적치에 최근 증가율 반영' 등 총액 기준의 예산 배정이 이루어졌으며, 추계 방법 또한 매년 달라지고 있다.

이러한 추계 방식은 실제 담배 수요 및 공급 예측 등 시장 환경 분석에 기반하지 않은 비과학적 추계로서, 예산 수준이나 정부의 재정 운용 의지에 따라 전망 결과를 수정할 수 있다는 가능성이 있다. 이는 국고지원금 산출의 기초가 되는 재정전망의 객관성과 예측성을 저해할 수 있으며, 재정 지원 규모에 대한 예측성이 낮아질 경우 공단의 안정적 재정 계획 수립과 운용에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

[정부의 건강보험가입자 지원(기금) 연도별 전망 방법 변화]

구 분	2019	2020	2021	2022
전망방법	○ 담배 반출량 및 담배부담금 단가에 기반하여 추계 - 담배종류구분 ×	○ 담배 반출량 및 담배부담금 단가에 기반하여 추계 - 궐련, 권련형 전자담배 구분	○ 최근 3년 담배부담금 결산액 평균	○ 담배 반출량 및 담배부담금 단가에 기반하여 추계 - 궐련, 권련형 전자담배 구분
구 분	2023	2024	2025	2026
전망방법	○ 최근 5년 담배부담금 연평균 증가율(0.3%) 적용	○ 최근 5년 담배부담금 결산액 평균	○ 전전년도(2023년) 담배부담금 결산액에 최근 5년 연평균 증가율(1.42%) 적용	○ 미공개

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

담배부담금 수입 전망 방법론의 비일관성은 정부 내 유사 항목인 개별소비세 담배분 전망과의 비교에서도 나타난다. 개별소비세 담배분 역시 담배부담금과 마찬가지로 담배 반출량에 따라 그 규모가 결정되며, 두 항목은 동일한 과세 기반을 가지고 있다. 예시로, 궐련형 담배의 경우 20개비당 담배부담금은 841원, 개별소비세는 594원으로 부과 수준은 담배부담금이 더 높지만, 담배 유형별 부과 비중은 유사하므로 담배반출량 변화에 따른 수입(세입) 증감 방향은 동일하게 나타나야 한다.[22]

그러나, 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 담배부담금은 5년간 연평균 0.2% 감소하는 반면, 개별소비세 담배분은 3.8% 증가하는 것으로 전망되어 서로 상반된 추세를 보이고 있다. 동일한 담배 반출량을 기반으로 하는 두 항목의 전망 방향이 다르다는 것은 정부의 담배 시장 전망에 대한 일관성이 부족함을 의미한다.

22) 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, 기획재정부는 개별소비세의 세부항목별 징수결정액과 수납액을 공개하고 있지 않으므로 직접적인 비교가 불가능하다.

[국가재정운용계획상 기금 국고지원금 및 개별소비세 담배분 전망 차이]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
건강보험가입자 지원(기금) : 담배부담금의 65%	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, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

기금 국고지원금(담배부담금의 65%)에 향후 5년간 개별소비세 담배분과 동일한 증가율을 적용할 경우 발생하는 추가재정소요를 전망한 결과, 2026~2029년 4년간 총 7,769억원 발생하는 것으로 전망된다. 다만, 이러한 전망 방식은 담배 시장 규모를 상대적으로 낙관적으로 가정하는 것인데[23], 이는 실제 부과 환경을 적절히 반영하지 못한다는 문제를 여전히 내포하고 있다.

[국가재정운용계획상 개별소비세 담배분 증가율을 준용할 경우 추가재정소요 추계]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
건강보험가입자 지원(기금) : 담배부담금의 65%(A)	19,882	19,351	19,470	19,488	19,710	-0.2
개별소비세 담배분 증가율 적용(B)	19,882	19,920	20,872	21,895	23,102	3.8
추가재정소요(B-A)	0	569	1,402	2,406	3,392	[7,769]

주: (A)는 국가재정운용계획 상 건강보험가입자 지원금이며, (B)는 2025년 기준 건강보험가입자 지원금이 국가재정운용계획 상 개별소비세 담배분 증가율에 따라 인상된다고 가정한 건강보험가입자 지원금임
자료: 국회예산정책처

23) 기획재정부는 개별소비세 담배분 전망 방법을 공개하고 있지 않으므로 구체적인 가정을 파악할 수는 없다.

정부의 금연정책과 건강에 대한 관심 증가로 우리나라의 흡연율은 장기적인 감소 추세를 보이고 있으며[24], 총 인구 수도 2024년을 정점으로 줄어들어 흡연 인구 기반 자체의 감소로 담배 시장의 성장을 기대하기는 어려운 상황이다. 이러한 상황을 고려하여 NABO는 담배부담금과 개별소비세 담배분이 동일한 추이로 2025~2029년 5년간 연평균 0.5% 감소하는 것으로 전망하였다.

따라서 정부는 담배부담금과 개별소비세 담배분 전망 등에 대해 일관된 시각을 가지고 실제 시장 여건을 반영한 합리적인 추계를 수행할 필요가 있다. 아울러 향후 담배사업법 개정안 통과[25] 등 제도 변화에 따른 수입 변화를 면밀히 검토하여 건강보험 재정 지원의 예측 가능성을 제고할 필요가 있다.

[건강보험가입자 지원(기금) 의무지출의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	19,882	19,653	19,556	19,530	19,515	-0.5%
국가재정운용계획(B)	19,882	19,351	19,470	19,488	19,710	-0.2%
차이(A-B)	0	302	86	42	-195	[235]

주: 정부는 불용이나 정산없이 국고지원금을 교부하므로, 2025년은 NABO 전망치와 국가재정운용계획이 동일함

자료: 국회예산정책처

24) 국민건강영양조사에 따르면, 흡연율은 2010년(27.5%), 2015년(22.6%), 2020년(20.6%), 2023년(19.6%)으로 지속적으로 감소하고 있다.

25) 최근 합성 니코틴을 담배로 정의하는 「담배사업법 일부개정법률안」이 2025년 9월 기획재정위원회를 통과하는 등 담배의 제세부담금 확대를 위한 입법 시도가 진행되고 있다. 동 법안이 본회의를 통과하여 액상형 전자담배의 원료인 합성 니코틴이 담배로 규정될 경우 수입(세입) 증가 요인으로 작용할 수 있으나, 현재 본회의 통과 전 단계이므로 현시점의 전망에 반영하기는 어렵다.

3 노인장기요양보험 의무지출 분석

가. 현 황

노인장기요양보험은 고령 또는 노인성 질병으로 인해 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 등을 지원하는 제도이다. 노인장기요양보험 의무지출은 보건복지부 소관 노인장기요양보험 사업운영[1] 사업으로, 이 사업은 장기요양보험료 예상수입액의 20%를 일반회계에서 지원하는 국가지원금, 공무원·사립학교 교원 등 장기요양보험료의 국가부담금, 기타의료급여수급권자 급여비용에 대한 국가부담금, 사업관리비용, 재무회계 프로그램 구축·운영 예산 등으로 구성되어 있다. 2026년 예산안에는 2025년 예산 대비 619억원(2.5%) 증액된 2조 5,849억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 노인장기요양보험 사업운영에 대한 재정소요가 2025년 2조 5,230억원에서 2029년 2조 7,381억원까지 연평균 2.1% 증가할 것으로 전망하고 있다.

[노인장기요양보험 사업운영의 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
노인장기요양보험 사업운영	25,230	25,849	26,366	26,893	27,381	2.1

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산 기준
2. 2027~2029년은 국가재정운용계획(2025~2029년)상의 수치
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO의 노인장기요양보험 사업운영(의무지출)에 대한 전망 결과, 재정지출은 2025년 2조 5,230억원에서 2029년 3조 3,449억원으로 연평균 7.3% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 국가재정운용계획보다 1조 3,875억원 더 크다. 이러한 차이는 주로 예상수입액 전망 차이에서 발생한다.

박선아 추계세제분석관(sunapark@assembly.go.kr, 6788-4652)

1) 코드: 보건복지부 일반회계 2231-303

[노인장기요양보험 사업운영의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	25,230	26,950	28,932	31,033	33,449	7.3
국가재정운용계획(B)	25,230	25,849	26,366	26,893	27,381	2.1
차이(A-B)	-	1,101	2,566	4,140	6,068	[13,875]

자료: 국회예산정책처

나. 분석의견

장기요양 지출 증가에 대응하는 수입 확보 방안 마련 필요

정부가 발표한 국가재정운용계획에 따르면 노인장기요양보험 사업운영은 2025년부터 2029년까지 연평균 2.1% 증가하는 것으로 편성되었는데, 이는 과거 추세에 비해서는 낮은 수준으로 보인다. 과거 5년(2020~2024년) 결산액은 1조 4,184억원에서 2조 4,921억원으로 연평균 15.1% 증가하였고, 2024년에는 전년대비 11.4% 증가하였다. 그러나 2025년에는 전년대비 1.2% 증가에 그친 2조 5,230억원이 편성되었고 그 이후로도 1.8~2.5% 증가에 불과한 수준이다.

[노인장기요양보험 사업운영의 예·결산액 및 국가재정운용계획 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	결산					예산	예산안	국가재정운용계획		
예·결산액 및 운용계획	14,184	17,107	20,327	22,373	24,921	25,230	25,849	26,366	26,893	27,381
	(37.0)	(20.6)	(18.8)	(10.1)	(11.4)	(1.2)	(2.5)	(2.0)	(2.0)	(1.8)
연평균 증가율	15.1					2.1				

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

이는 장기요양보험료 예상수입액을 낮게 전망한 데 따른 영향으로 보인다. 노인장기요양보험 사업운영은 국가지원금[2], 공무원·교원의 보험료에 대한 국가부담분 등으로 구성되어 있는데, 이 중 국가지원금은 일반회계에서 노인장기요양보험 예상수입액의 20%에 해당하는 금액을 운영주체인 국민건강보험공단에 지원하는 것이며, 전체 사업 규모 중 약 90%[3]의 비중을 차지한다. 따라서 보험료 예상수입액을 낮게 추정할 경우, 국가지원금과 사업 규모 또한 비례하여 축소된다.

국가재정운용계획에 반영된 보험료 예상수입액의 추이는 과거 실제 보험료 징수 추이와 비교했을 때에도 상대적으로 증가율이 낮은 것으로 확인된다. 2026년 예산안 산출근거에 포함된 장기요양보험료 예상수입액은 11조 6,016억원으로 2025년의 11조 3,396억원 대비 2,620억원(2.3%) 증액된 것에 불과한데, 과거 2022~2024년 보험료 수입액 결산 수치의 연평균 증가율인 11.0%와 비교할 때 낮은 수준이다.[4] 이는 정부가 장기요양보험료 수입의 증가 추세를 과거 실적에 비해 보수적으로 전망하고 있음을 시사한다. 2027~2029년에는 국가재정운용계획에 구체적인 편성근거가 제시되지 않았지만, 국가재정운용계획 전망에 2026년 기준 사업 예산 대비 국가지원금의 비율(89.8%)을 적용하여 보험료 예상수입액을 산출하고, 여기에 보험료 예상수입액 대비 국가지원 비율(20%)로 나누어 역산해 보면, 2027년에는 11조 8,383억원, 2029년에는 12조 2,941억원의 보험료 예상수입액을 산출근거로 하여 편성한 것으로 볼 수 있다. 즉, 정부의 예상수입액 전망은 장기요양 보험료의 납부자 수와 보수월액[5]이 꾸준히 증가해 왔고, 해당 추이가 단기

---

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

3) 노인장기요양보험 사업운영 중 국가지원금의 비율은 2025년 89.9%, 2026년 89.8% 수준이다.

4) 2025년의 예상수입액 증가율은 전년대비 5.2%로 2026~2029년에 비해 높게 나온 것은 2024년 보험료 예상수입액(11조 1,338억원)보다 결산 상 실제 보험료 수입액(10조 7,772억원)이 낮았기 때문이며, 2024년 예산편성근거 상 예상수입액으로 계산한 2025년 예상수입액은 1.8% 증가에 불과하다.

5) 노인장기요양보험료 납부자 수와 보수총액은 「노인장기요양보험법」 제9조제1항과 제11조에 따라 국민건강보험의 납부자 수와 보수총액과 동일하다.
「노인장기요양보험법」
제9조(장기요양보험료의 산정) ① 장기요양보험료는 「국민건강보험법」 제69조제4항·제5항 및 제109조제9항 단서에 따라 산정한 보험료액에서 같은 법 제74조 또는 제75조에 따라 경감 또는 면제되는 비용을 공제한 금액에 같은 법 제73조제1항에 따른 건강보험료율 대비 장기요양보험료율의 비율을 곱하여 산정한 금액으로 한다.
제11조(장기요양보험가입 자격 등에 관한 준용) 「국민건강보험법」 제5조, 제6조, 제8조부터 제11

간에 둔화되기는 어렵다는 점을 고려할 때, 보험료 수입이 연평균 2.0% 증가에 머물 것이라는 국가재정운용계획은 최근 추이와 상당히 동떨어진 것으로 볼 수 있다.

[노인장기요양보험 보험료 (예상)수입액의 예·결산액]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	결산					예산	예산(안)	국가재정운용계획		
보험료 (예상) 수입액	63,568	78,886	92,975	103,927	107,772	113,396	116,016	118,383	120,750	122,941
	(28.4)	(24.1)	(17.9)	(11.8)	(3.7)	(5.2)	(2.3)	(2.0)	(2.0)	(1.8)
연평균 증가율	14.1					2.0				

주 1. ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율
2. 2027~2029년은 국가재정운용계획의 전망액을 역산하여 산출한 예상수입액임
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정부의 낮은 수입액 전망은 향후 노인장기요양보험의 예상지출액을 고려할 때 불균형이 두드러진다. 「노인장기요양보험법」 제8조제1항[6]에 따르면 장기요양보험료는 장기요양 지출을 충당하기 위하여 징수하도록 규정되어 있다. 이는 양출제입(量出制入), 즉, 지출 규모에 맞추어 수입 규모를 정하는 원칙이 적용되어야 함을 의미한다. 이에 지출 수요 측면에서 살펴보면, 향후 노인장기요양보험의 예상지출액은 정부가 전망한 예상수입액 증가 범위를 크게 초과할 것으로 보인다.

이는 장기요양 수급자 수, 65세 이상 노인 인구, 노인성 질환자 수가 증가 추세에서 뚜렷하게 드러난다. 장기요양보험 수급자 수는 2020년 80.7만명에서 2024년 114.1만명으로 2020~2024년 연평균 9.3% 증가하였고, 65세 이상 노인 인구는 동기간 연평균 5.4% 증가하였다. 보건복지부 산하 중앙치매센터는 60세 이상

조까지, 제69조제1항부터 제3항까지, 제76조부터 제86조까지, 제109조제1항부터 제9항까지 및 제110조는 장기요양보험가입자·피부양자의 자격취득·상실, 장기요양보험료 등의 납부·징수 및 결손처분 등에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "보험료"는 "장기요양보험료"로, "건강보험"은 "장기요양보험"으로, "가입자"는 "장기요양보험가입자"로 본다.

6) 「노인장기요양보험법」
제8조(장기요양보험료의 징수) ① 공단은 장기요양사업에 사용되는 비용에 충당하기 위하여 장기요양보험료를 징수한다.

치매질환자가 2020년 86.4만명에서 2024년 107.9만명으로, 동기간 연평균 5.7% 증가한 것으로 발표하였다. 이처럼 수급자 증가, 인구 고령화 심화, 노인성 질환자의 지속적 증가 추세가 이어진다면 노인장기요양보험 지출의 확대 추세도 당분간 지속될 것으로 보인다. 따라서 정부의 수입 전망은 미래의 지출 수요를 안정적으로 반영하기 어려울 수 있다.

[노인장기요양보험 수급자수, 65세 이상 인구 및 60세 이상 (추정)치매질환자 추이]

(단위: 명, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
노인장기요양보험 수급자 수	807,067	899,113	999,451	1,073,452	1,140,725	9.3
65세 이상 인구	8,480,208	8,912,785	9,377,049	9,858,810	10,399,813	5.4
60세 이상 (추정) 치매질환자	863,542	910,727	960,556	1,010,400	1,078,792	5.7

자료: 보건복지부, 국가데이터처, 중앙치매센터 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황을 고려하여, 급격한 고령화와 노인성 환자 증가에 따른 지출 수요 확대를 전제로 NABO가 실시한 장기요양보험 재정전망에 따르면, 보험 지출은 2025년 17.2조원에서 2029년 24.9조원으로 동기간 연평균 9.7% 증가할 것으로 보인다. 이처럼 장기요양 지출 규모가 단기간에 빠르게 확대될 경우, 현행 보험료율을 적용한 보험료 수입과 국고지원을 통한 수입 조달 구조만으로는 재정 수지를 안정적으로 유지하기 어려워질 가능성이 높다. 앞서 계산한 보험료 (예상)수입액을 전체 수입 중 보험료 수입이 차지하는 비중(2022~2024년 평균 66.5%)[7]으로 나누어 예상 보험 수입을 임의로 계산해보면, 2025년에는 17.1조원에서 2029년에는 18.5조원이 될 것으로 나타났다. 따라서 국가재정운용계획으로 산출한 예상 보험 수입과 NABO의 지출 전망을 비교해보면, 수입이 지출보다 매년 작은 것으로 나타났는데, 2025~2029년의 5년간 총 15조 5,426억원의 차이가 발생한다.

7) 장기요양 재정 수입은 보험료, 국고지원금, 의료급여 부담금, 기타 등으로 구성되는데, 전체 수입 중 보험료 수입이 차지하는 비중은 결산 기준 2022년 67%, 2023년 67%, 2024년 65%에 달한다.

[국가재정운용계획으로 산출한 노인장기요양보험 예상 수입과 NABO의 지출 전망(2025~2029)]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
예상 보험 수입(A)[1)]	170,520	174,460	178,020	181,579	184,874	2.0
NABO의 지출 전망(B)	171,975	188,753	207,586	227,816	248,750	9.7
차이(A-B)	-1,454	-14,297	-29,566	-46,237	-63,876	[-155,426]

주: 1) 예상 수입은 국가재정운용계획을 이용하여 사업예산 대비 국가지원금 비율(89.8%), 보험료수입 대비 국고지원 비율(20.0%), 수입 전체 대비 보험료 수입 비율(66.5%)을 역산하여 임의로 산출한 금액

자료: 국회예산정책처

이와 같이, 장기요양보험의 지출이 지속적으로 확대될 것으로 예상되는 가운데, 국가재정운용계획에 반영된 예상 보험 수입이 이를 충당하지 못할 것으로 보이므로 향후 제도의 지속가능성에 대한 우려를 야기할 수 있다. 정부 또한 「제3차 장기요양기본계획(2023~2027)」에서 재정 안정성과 지속가능성을 주요 과제로 제시한 바 있는 만큼, 현재의 수입 전망을 전제로 한 재정운용 방식은 향후 제도의 지속 가능성에 제약 요인으로 작용할 수 있다.

그러므로 정부는 노인장기요양보험 지출 수요 확대에 대응할 수 있도록 보험료 수입 기반의 현실성을 점검하고 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 보험료율 조정 가능성과 수입 확충 방안 마련 등 재정 관리 전략을 재검토하는 노력이 요구된다.

4 기초생활보장 제도 의무지출 분석

가. 현 황

기초생활보장 제도는 국민의 최저생활을 보장하고 자활을 지원하는 제도로, 관련 의무지출은 생계급여[1], 의료급여[2], 주거급여[3], 교육급여[4], 해산·장제급여[5]로 구성된다. 2026년 예산안에는 2025년 예산 대비 2조 397억원(10.0%) 증액된 22조 4,665억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 기초생활보장 제도의 의무지출에 대한 재정소요가 2025년 20조 4,268억원에서 2029년 26조 2,690억원까지 연평균 6.5% 증가할 것으로 전망하고 있다.

[기초생활보장 제도 의무지출의 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
기초생활보장 제도 의무지출	204,268	224,665	237,003	255,488	262,690	6.5
생계급여	84,900	91,727	95,373	104,621	107,421	6.1
의료급여	86,882	98,400	105,002	112,010	115,694	7.4
주거급여	30,368	32,309	34,363	36,553	37,233	5.2
교육급여	1,652	1,709	1,795	1,895	1,966	4.4
해산·장제급여	466	519	555	594	632	7.9

주: 1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산 기준
2. 2027~2029년은 국가재정운용계획(2025~2029년)상의 수치
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)
정현수 추계세제분석관(jhs@assembly.go.kr, 6788-4627)

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

보건복지부·국토교통부·교육부에 따르면 2026년 예산안에는 기준중위소득의 인상 등에 따른 급여단가 및 대상자 확대가 반영된 것이며, 특히 생계급여와 의료급여의 경우 각각 대상자 선정 시의 소득환산 방식이나 부양의무자 기준 변경, 추가적인 급여 단가 인상 등이 반영되었다.

[2026년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화]

사업명	주요 정책 변화
생계급여	○ 대상자 소득산정 기준 변경 – 청년 근로소득 공제 확대 · (현행) 29세 이하 대상 40만원 공제 + 30% 추가 공제 → (2026년~) 34세 이하 대상 60만원 공제 + 30% 추가 공제 – 승합화물자동차 일반재산 환산율 적용기준 완화 · (현행) 1,000cc대상 200만원 미만 → (2026년~) 소형 대상 500만원 미만 – 다자녀가구 자동차 일반재산 환산율 적용기준 완화 · (현행) 세 자녀 이상 가구 → (2026년~) 두 자녀 이상 가구 – 상이 보훈대상자 보상금 소득산정 제외
의료급여	○ 부양의무자 기준 제도 변경 – 부양비 부과비율 폐지(2026년~) – 중증장애인 대상 별도가구 부양의무자 기준 완화(2026년~) ○ 요양병원 중증환자 대상 간병비 지원(2026년~)

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 재정전망 결과, 기초생활보장 제도의 의무지출에 대한 재정지출은 2025년 20조 3,209억원에서 2029년 26조 5,566억원으로 연평균 6.9% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 중기재정운용계획보다 4,876억원 더 크다.

[기초생활보장 제도 의무지출의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	203,209	227,509	239,801	252,905	265,566	6.9
국가재정운용계획(B)	204,268	224,665	237,003	255,488	262,690	6.5
차이(A-B)	-1,059	2,844	2,798	-2,583	2,876	[4,876]

자료: 국회예산정책처

이러한 차이는 주로 생계급여와 의료급여 사업에서 발생하는데, 의료급여의 경우 정부가 재정절감액[6] 규모를 과거 추세에 비해 낮게 전망한 것에 기인하여 정부의 전망 규모가 NABO의 전망 규모보다 높게 나타났고, 생계급여의 경우 평균 수급가구 증가율 전망의 차이[7]에 따라 NABO의 전망 규모가 정부보다 높게 나타났다.

나. 분석의견

(1) 생계급여 국가재정운용계획 분석

생계급여 대상자 확대 계획을 반영한 재정계획 수립 필요

생계급여는 2015년부터 2023년까지 기준중위소득의 30% 이하인 가구를 대상으로 하였으나 2024년부터 32% 이하 가구로 그 범위가 확대되었다. 이후 보건복지부는 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2028년)」(2023.12.)에 생계급여의 선정기준을 기준중위소득의 35% 이하까지 단계적으로 상향하겠다는 계획을 발표하였다. 이에 2024년에 정부가 국회에 제출한 국가재정운용계획(2024~2028년)에는 2027년까지 생계급여의 선정 기준을 상향 조정하는 것이 반영되었다.

6) 정부는 2026년 예산안에서 NABO와 유사하게 기본진료비 외에 본인부담 지원비 등 추가 지원금을 편성하고 재정절감액을 차감하는 방식으로 전망하였는데, 이때의 재정절감액 규모가 과거 추세에 비해 낮게 반영되어 있다.

7) 정부는 수급가구 수의 증가율로 정책 변화가 없었던 2017~2019년의 평균 수급가구 증가율을 적용하였으나 기준 중위소득 산정의 기초가 되는 가계금융복지조사 자료상의 중위소득 증가율 등을 고려하면 그보다 빠른 속도로 수급가구 수가 증가할 것으로 보인다.

[생계급여 예·결산액 및 국가재정운용계획 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2022 결산	2023 결산	2024 결산	2025 예산	2026	2027	2028	2029
선정기준: 기준중위소득	30% 이하		32% 이하					
예·결산액	53,860 (15.7)	60,152 (11.7)	73,604 (22.4)	84,900 (15.3)				
운용계획 (2024~2028년)					95,769 (12.8)	112,059 (17.0)	118,400 (5.7)	
운용계획 (2025~2029년)					91,727 (8.0)	95,373 (4.0)	104,621 (9.7)	107,421 (2.7)

주: ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율(2026년의 계획액은 2025년 예산액 대비 증가율)
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 이번에 정부가 수립한 국가재정운용계획(2025~2029년)의 전망액을 살펴보면, 생계급여의 선정 기준 완화 계획이 반영되지 않은 것으로 보인다. 생계급여의 결산액은 기준중위소득 30% 이하를 대상으로 하였던 2022년과 2023년 각각 전년 대비 15.7%, 11.7% 증가하였고, 이후 기준중위소득 32% 이하로 대상자를 넓히면서 2024년 결산액이 전년 대비 22.4% 증가하였다. 이후 2025년 예산액에는 전년 결산액 대비 15.3% 증액된 8조 4,900억원이 편성되어 있으며, 2026년 예산안에는 전년 예산액 대비 12.8% 증액된 9조 5,769억원이 반영되었다. 이후 정부는 2027년부터 2029년까지 생계급여 지출액의 전년 대비 증가율을 예년보다 낮은 2.7~9.7%로 예상하고 있어 대상자 확대가 반영된 것으로 보기 어려운 측면이 있다.

다만, 정부가 생계급여의 선정 기준을 상향 조정하는 방안을 폐기한 것은 아닌 것으로 보인다. 실제로 국무회의에서 2025년 9월에 의결된 「국정운영 5개년 계획」에서도 국정과제 123개 중 제77번 과제인 “기본적 삶을 위한 안전망 강화”를 통해 생계급여의 선정기준을 2030년까지 기준중위소득의 35%까지 단계적으로 상향하겠다는 계획을 담고 있기 때문이다. 이 내용은 해당 계획의 중점 과제 중 하나인 “국민의 삶을 돌보는 기본사회”의 제2번 실행전략에서도 제시하고 있다.

이와 같이 정부가 생계급여의 선정 기준 완화를 계획하고 있음에도 관련 내용을 국가재정운용계획에 반영하지 않고 있어 관련 계획에 대한 국민의 혼란이 발생할 수 있다. 또한, 생계급여 선정 기준 완화가 시행될 경우 추가재정소요가 발생할 수 있음에도 불구하고 국가재정운용계획은 현행 제도가 유지되는 것으로 가정하고 있어 향후 정부의 재정지출이나 부채규모 등에 대한 정확한 정보를 파악하기 어렵게 하는 측면이 있다.

향후 재정운용에 필요한 정보를 제공하기 위해 당초 정부가 계획하였던 2027년까지 생계급여의 선정 기준을 상향 조정할 경우 추가재정소요가 어느 정도 규모일지에 대해 시나리오를 구성하여 전망해볼 수 있다. 먼저, NABO는 현행 제도가 유지된다고 가정했을 때 생계급여에 대한 국비·지방비 지출이 2025년 10조원에서 2029년 13.4조원까지 연평균 7.5% 증가한다고 전망하였다. 생계급여의 선정기준을 2027년부터 단계적으로 1%p씩 매년 확대하여 2029년 최종 기준중위소득의 35% 이하에 도달하는 것을 가정하는 경우(시나리오①) 국비와 지방비가 합산된 추가재정소요는 2027~2029년까지 2조 4,252억원이 발생할 것으로 예상된다. 만약 「국정운영 5개년 계획」에서 2030년까지 확대하는 계획을 참고하여 생계급여의 선정기준을 2028년부터 단계적으로 1%p씩 매년 확대하는 것을 가정하는 경우(시나리오②) 국비와 지방비가 합산된 추가재정소요는 2028~2029년 1조 2,321억원이 될 것으로 추정되고, 전망 기간에 포함되지는 않지만 2030년에도 추가재정소요가 발생할 것으로 예상된다.

[NABO 전망: 생계급여 대상자 확대 시나리오별 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준선(A)	99,875	114,090	121,069	127,166	133,555	7.5
시나리오①(B)	99,875	114,090	124,852	135,114	146,076	10.0
추가재정소요①(B-A)	0	0	3,783	7,948	12,521	[24,252]
시나리오②(C)	99,875	114,090	121,069	131,140	141,902	9.2
추가재정소요②(C-A)	0	0	0	3,974	8,347	[12,321]

주: 1. 국비 및 지방비 합산
2. 시나리오①: 생계급여 대상자 선정기준을 2027년부터 2029년까지 매년 1%p씩 상향 조정 가정
3. 시나리오②: 생계급여 대상자 선정기준을 2028년부터 2030년까지 매년 1%p씩 상향 조정 가정 (전망기간 내에는 기준중위소득의 34% 이하까지만 반영되어 있음)

자료: 국회예산정책처

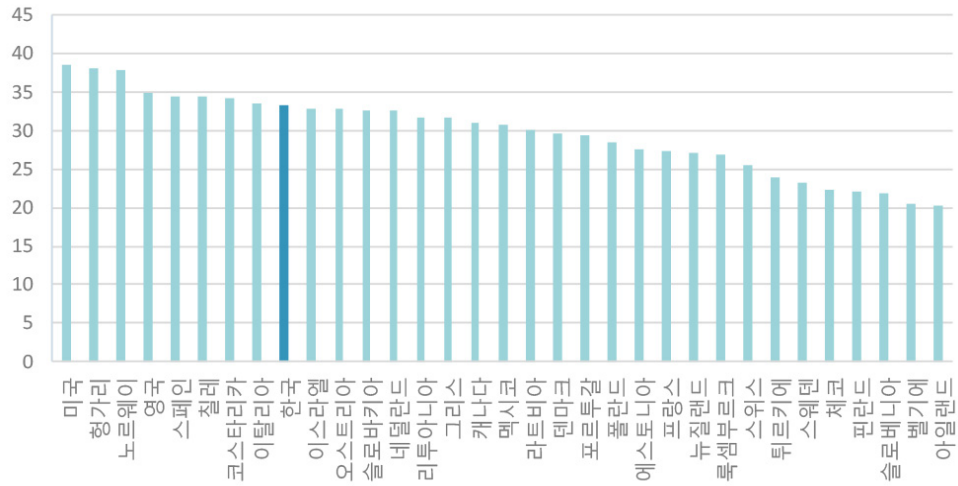
이와 같이 정부가 계획하고 있는 생계급여 선정 기준을 확대할 경우 국가재정운용계획상의 지출 예상액을 상회하는 추가재정소요가 발생할 것으로 예상되므로, 정부는 관련 계획을 체계적으로 수립한 후 재정부담 관리를 위해 추가재정소요를 산출하여 검토할 필요가 있다. 특히, 생계급여는 선정 기준과 소득인정액 간의 차액을 지급하는 사업이기 때문에 선정 기준의 완화는 대상자 확대뿐만 아니라 급여액 확대에도 영향을 미치므로 체계적인 계획 마련에 만전을 기할 필요가 있다.

생계급여 대상자 확대의 실효성 제고를 위한 기준중위소득 산정 개선 검토

정부가 생계급여의 선정기준을 현행 기준중위소득의 32% 이하에서 35% 이하로 상향 조정하겠다는 계획은 국민 생활의 최저수준을 향상하기 위한 목적에서 제시된 것이다. 정부의 「제3차 기초생활보장 종합계획」에 따르면, 빈곤선(중위기준소득 50%) 이하에 해당하는 빈곤층의 평균 소득과 빈곤선의 차이를 나타내는 빈곤갭을 살펴보았을 때 OECD 국가 중 우리나라가 높은 수준에 해당되어 이러한 개선이 필요함을 제시하고 있다. 실제 2022년 자료가 있는 OECD의 33개 국가 중 우리나라의 빈곤갭은 33.2%p로 9위를 기록하였다. 이에 정부 계획은 빈곤층을 더 두텁게 보호하면서 지급하는 생계급여액도 인상될 수 있도록 선정기준을 조정하고자 하는 것이다.

[OECD 국가의 빈곤갭(2022년 기준)]

(단위: %p)



주: 빈곤갭이란 빈곤선(중위기준소득 50%) 이하에 해당하는 빈곤층의 평균 소득과 빈곤선의 차이
자료: OECD Income Distribution Database에서 추출하여 작성

그러나 생계급여의 선정기준 조정에 있어 핵심역할을 하는 기준중위소득의 산정방식은 합리성이 다소 부족한 측면이 있다. 기준중위소득 산정 방식을 살펴보면, 최근 기준중위소득의 증가율이 실제 소득자료상 중위소득의 증가율을 하회하고 있어 빈곤을 적극적으로 개선하고자 하는 정부 노력의 효과가 약화될 가능성이 있어 보인다.

현재 기준중위소득은 국가데이터처의 가계금융복지조사 자료상 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득) 중위값의 최근 3년 증가율을 기초로 하여 설정하도록 되어있다. 중앙생활보장위원회는 당초 기준중위소득 산정 시 국가데이터처의 가계동향조사를 사용하였으나 저소득층의 소득을 보다 정확하게 파악하고 있는 것으로 판단되는 가계금융복지조사로 2021년부터 변경하였다. 이와 함께, 당시 최신 통계자료였던 2018년 가계동향조사의 중위소득이 가계금융복지조사의 중위소득보다 12.49% 낮은 것으로 나타나 이 격차를 조정하는 조치가 취해졌다. 통상적으로 기준중위소득은 소득자료상 중위소득의 최근 3년 증가율을 바탕으로 산출되는데, 이를 기본증가율로 두고 2021년부터 2026년까지 6년 동안 추가적인 증가율을 반영하겠다고 의결한 것이다.

그러나 실제 기준중위소득 산출 과정에서 추가증가율을 반영하였음에도 불구하고 기본증가율을 하향조정하여 적용함으로써 당초 계획한 격차 해소가 충분히 반영되었다고 보기 어려운 상황이 되었다. 2021년 기준중위소득 결정 시 가계금융복지조사상 경상소득 중위값의 최근 3년 평균 증가율은 4.62%였으나 기본증가율로는 1%만 반영되었다. 또한, 가장 최근인 2026년 기준중위소득 결정 시 가계금융복지조사상 경상소득 중위값의 최근 3년 평균 증가율이 9.19%로 나타났으나 기본증가율은 2%만 반영되었다. 그 결과 2021년과 2026년에는 4인 가구 기준중위소득의 증가율이 가계금융복지조사 중위소득의 최근 3년 평균 증가율을 하회하게 되었다.[8] 이로 인해 추가증가율을 적용하여 달성하고자 하였던 소득자료 간 격차 완화 효과가 거의 나타나지 않았던 것으로 보인다(이하 [참고]의 내용을 참조).

[가계금융복지조사 중위소득 증가율과 기준중위소득 증가율 비교]

(단위: %)

구 분	가계금융복지조사 중위소득[1]의 최근 3년 평균 증가율	기본증가율 결정값(A)[2]	추가증가율(B)	4인 가구 기준중위소득월액 최종증가율(≒A+B)
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

주: 1) 가계금융복지조사 중위소득이란 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중위값을 의미
2) 기본증가율은 예외적인 경우를 제외하고는 최근 3년간 가계금융복지조사 중위소득의 평균증가율을 준용하도록 되어있음
자료: 보건복지부 및 국가데이터처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 당초 중앙생활보장위원회가 2021년부터 2026년까지 추가증가율을 활용하여 가계금융복지조사 중위소득의 최근 3년 평균 증가율보다 더 높은 수준의 증가율을 적용하려던 결정의 효과가 미미한 것으로 보이므로, 정부는 향후 기준중

8) 이에 대하여 보건복지부는 추가증가율이 당초 결정한 산식에 따라 가감없이 반영되었으나 기본증가율의 경우 코로나19 상황(2021~2022년)과 소비자물가상승률 안정화 추세(2024년) 등을 반영하여 일부 조정하였다고 설명하고 있다.

위소득 결정 시 실제 소득자료의 증가율이 반영될 수 있도록 하여 실효성있는 조치가 되도록 할 필요가 있다. 특히, 추가증가율 적용 조치는 2026년 기준중위소득을 결정할 때까지만 유지되었던 한시 조치였으므로, 2027년 기준중위소득 산정 시 자료상의 증가율을 상회하는 증가율을 적용하거나 추가증가율 적용 기한을 연기하는 등 그간 달성하지 못한 기준중위소득 현실화를 재추진하는 방안을 고려할 수 있다. 기준중위소득의 현실화는 생계급여의 선정기준 완화 시점에 더욱 중요한 이슈가 될 수 있다. 만약 소득자료상의 중위소득을 잘 반영하지 못한다면 생계급여의 선정기준을 완화하더라도 그 효과가 미미할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 정부는 향후 정책적으로 결정되는 기준중위소득이 소득자료상의 중위소득을 잘 반영할 수 있을지에 대한 우려가 발생하지 않도록 실제 소득자료상의 중위소득과 정책적으로 결정된 기준중위소득 간의 차이를 분석하고, 빈곤 해소에 효과성을 제고할 수 있는 수준의 기준중위소득을 설정할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[참고] 기준중위소득 산정 시 추가증가율 반영의 효과 분석

❑ 기준중위소득 산정 시 추가증가율 반영의 효과를 확인하기 위하여, 가상의 상황을 두어 소득 증가를 계산

○ (1단계) 가계금융복지조사를 활용하기 시작할 당시 이전 조사자료의 중위소득과의 차이가 12.49%라고 지적되었던 것을 감안하여, 가상의 초기 값을 100만원과 그보다 12.49% 더 적은 87.5만원으로 설정

○ (2단계) 100만원에는 가계금융복지조사상 경상소득 중위값의 3년 평균 증가율을 적용하고, 87.5만원에는 실제로 결정된 4인 가구 기준중위소득월액의 증가율을 적용하여 2026년 기준 값을 비교

○ (결과) 2026년 기준 가계금융복지조사에서 도출된 증가율 적용 시 136.9만원이, 기준중위소득월액의 증가율 적용 시 119.7만원이 산출됨

○ (해석) 출발 시점부터 발생했던 12.49%라는 격차가 해소되지 못한 것을 알 수 있음

[가계금융복지조사 중위소득 증가율과 기준중위소득 증가율을 활용한 금액 변동 비교]

(단위: %, 만원)

구 분	가계금융복지조사		기준중위소득월액	
	중위소득의 최근 3년 평균 증가율(A)	A를 적용한 금액 증가	4인 가구 기준 증가율(B)	B를 적용한 금액 증가
(초기값)	-	100.0	-	87.5[1)]
2021	4.6	104.6	2.7	89.9
2022	4.3	109.1	5.0	94.4
2023	3.6	113.0	5.5	99.5
2024	4.3	117.9	6.1	105.6
2025	6.3	125.4	6.4	112.4
2026	9.2	136.9	6.5	119.7

주: 1) 당초 가계동향조사의 중위소득과 가계금융복지조사의 중위소득 간 격차로 지적되었던 12.49%(2018년 자료 기준)를 적용하여 100만원보다 12.49% 더 적은 소득액으로 계산

자료: 보건복지부 및 국가데이터처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(2) 교육급여 국가재정운용계획 분석

교육급여 재정추계의 타당성 점검 필요

교육급여는 기준중위소득 50% 이하 가구 초·중·고등학교 학생에게 교육활동지원비, 교과서대, 입학금·수업료를 지원하는 사업으로 최근 5년간 집행액은 증가 추세를 보이고 있다. 이는 주로 교육급여 지원단가의 가파른 상승에 기인하는 것으로 보인다.

[교육급여 결산액 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2020 결산	2021 결산	2022 결산	2023 결산	2024 결산	연평균 증가율
결산액	1,016	1,030	1,221	1,573	1,604	12.1
	(-18.2)	(1.3)	(18.6)	(28.8)	(2.0)	

주: 1. ( ) 안 수치는 전년 대비 증가율
2. 2020년, 2021년 결산액의 증가율이 낮은 것은 2019년부터 단계적으로 고등학교 무상교육 대상자의 범위가 확대되어 교과서비, 입학금·수업료 수급자가 대폭 감소하였기 때문임
3. 2023년부터 교육활동지원비 지급 형태를 현금에서 바우처로 개편함에 따라 결산액이 대폭 증가하였음

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

교육급여 예산 대부분을 차지하는 교육활동지원비의 수급자 수를 살펴보면, 최근 5년간 초등학생과 고등학생의 경우 각각 0.3%, 2.2% 감소하였으나 중학생과 특수학교 학생의 경우 각각 1.5%, 3% 증가하여 전체 수급자 수는 크게 변동하지 않았다. 동 기간 교육활동지원비 단가의 연평균 상승률은 초등학생 17.2%, 중학생 20.3%, 고등학생 17.5%로 가파른 상승 추세를 보인다. 이는 중앙생활보장위원회가 저소득층의 교육격차 완화를 위하여 매년 교육활동지원비 단가를 높은 수준으로 인상하였기 때문이다.

[교육활동지원비 수급자 추이]

(단위: 명, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
초	124,356	131,521	127,179	125,614	122,922	-0.3
중	81,097	85,677	83,574	83,576	86,151	1.5
고	97,347	93,350	86,610	87,254	89,096	-2.2
특수	5,738	5,908	6,081	6,293	6,457	3.0
합계	308,538	316,456	303,444	302,737	304,626	-0.3

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[교육급여 단가 추이]

(단위: 천원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
초	206	286	331	415	461	17.2
중	295	376	466	589	654	20.3
고	422	448	554	654	727	17.5

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 단가 상승 추이 및 집행액 증가에도 불구하고 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 정부는 2027~2029년 지출을 2026년 예산안 편성액과 동일한 1,711억원으로 계획하고 있다. 따라서 동 계획이 면밀한 추계에 기반하여 수립된 것인지 검토할 필요가 있다.

참고로, NABO는 국가데이터처의 장래인구추계를 준용하여 급여항목별·학교급별 수급자 비율을 바탕으로 수급자 수를 추정한 후, 지원단가와 국고보조율을 곱하여 향후 재정소요를 전망하였다. 전망 결과, 교육급여는 2025년 1,652억원에서 2029년 1,886으로 연평균 3.4% 증가하여 국가재정운용계획에 비해 5년간 총 345억원의 재정지출이 더 발생할 것으로 예상된다. 이는 NABO가 향후 교육급여 수급자 수의 변화 및 최근 단가 상승 추이를 반영한 것에 기인한다.

[교육급여의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	1,652	1,722	1,758	1,821	1,886	3.4
국가재정운용계획(B)	1,652	1,711	1,711	1,711	1,711	0.9
차이(A-B)	0	11	47	111	176	[345]

자료: 국회예산정책처

5 기초연금 분석

가. 현 황

기초연금[1]은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 매월 급여를 지급하는 사업으로, 2026년도 예산안에는 2025년 제2회 추가경정예산 대비 1조 9,408억원 증액된 23조 3,627억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 기초연금에 대한 재정소요가 2025년 21조 4,219억원에서 2029년 28조 2,229억원까지 연평균 7.1% 증가할 것으로 전망하고 있다.

국가재정운용계획상의 기초연금 지출 계획에 대하여 보건복지부는 2029년까지 명시적인 제도변화가 없고 기준연금액은 전년도 소비자물가상승률에 따라 증가하는 것으로 가정하여 산출한 것으로 설명하고 있다.

[기초연금 지급 사업의 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
기초연금 지급	214,219	233,627	250,399	270,921	282,229	7.1

주: 2025년도 예산은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO의 재정전망 결과, 기초연금에 대한 재정지출은 2025년 21조 3,573억원에서 2029년 28조 8,613억원으로 연평균 7.8% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 중기재정운용계획보다 2조 2,009억원 더 크다.

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

1) 코드: 보건복지부 일반회계 2131-300

[기초연금 지급 사업의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	213,573	241,589	256,463	273,167	288,613	7.8
국가재정운용계획(B)	214,219	233,627	250,399	270,921	282,229	7.1
차이(A-B)	-646	7,962	6,064	2,247	6,384	[22,009]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함
자료: 국회예산정책처

이러한 차이가 발생하는 원인은 전망 방식의 차이 때문이다. 정부는 매년 예산안을 수립할 때 전망된 예산액의 96.9%(집행계수)만 집행된다고 가정한다. 반면, NABO는 수급자 수를 추정할 때부터 수급률을 반영하는데, 이때 수급률은 장래인구추계상 65세 이상 인구의 70% 대비 실제 급여 수급자 수의 비율을 의미한다. 후술하는 것과 같이 최근 기초연금의 급여 수급률이 하락하고 있으나, NABO는 「기초연금법」 제3조의제2항에 65세 이상인 사람 중 소득하위 70%에게 급여를 지급하도록 명시하고 있다는 점을 고려하여 2026년 이후에는 수급률의 하락 추세가 이어지지 않고 최근 4년 평균 수준으로 수렴하는 것을 가정하였다.

나. 분석의견

기초연금 부부감액 축소 방침을 반영한 재정 계획 수립 필요

국정기획위원회가 2025년 8월에 발표하고 9월에 국무회의에서 의결한 「국정운영 5개년 계획」에는 제90번 과제인 “든든한 노후 보장을 위한 연금제도 개선” 과제의 내용 중 하나로 부부가 모두 기초연금 수급자인 경우 20%씩 감액하는 제도를 단계적으로 축소하겠다는 계획을 밝히고 있다. 이러한 내용은 동 계획의 12대 중점 전략과제 중 하나인 “국민의 삶을 돌보는 기본사회”라는 과제의 실행전략 2번인 “국민이 위기에 빠지지 않도록 소득안전망 강화”라는 부분에도 명시되어 있다.

[「국정운영 5개년 계획」상 기초연금 관련 내용]

구 분	주요 내용
제90번 국정과제 (든든한 노후 보장을 위한 연금제도 개선)	국회 연금특위 논의를 통해 부부가 모두 기초연금 수급자인 경우 20%씩 감액하는 제도를 단계적으로 축소, 저소득 어르신들의 노후 소득보장 강화
12대 중점 전략과제 (국민의 삶을 돌보는 기본사회) - 실행전략 2 (국민이 위기에 빠지지 않도록 소득안전망 강화)	국민연금이 감액되는 소득기준을 상향하여 일하는 노인의 소득 보장, 기초연금 부부감액제도의 감액 비율 단계적 축소(2027년부터 2030년까지 추진)
재정투자 계획	기본이 튼튼한 사회에 2026~2030년 총 58조원 소요 예상 - 기초연금 부부감액 축소 반영

자료: 「국정운영 5개년 계획」(2025.9.)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 동일하게 이번 국가재정운용계획에도 기초연금의 재정전망에 “부부감액 제도 개선”을 반영하였다고 설명하고 있으나, 실제 재정 전망에는 관련 내용을 포함하지 않고 현행 제도가 유지되는 것으로 가정한 것으로 파악되고 있다. 보건복지부는 국가재정운용계획 수립을 위해 2029년까지의 기초연금 지출 전망에 관련 내용은 반영하지 않았다고 응답하였다. 또한, 기획재정부가 최종적으로 확정한 수치를 검토하였을 때 지출 증가율이 둔화될 것으로 전망하고 있어(국가재정운용계획은 기초연금의 전년 대비 지출 증가율이 9%에서 4% 수준으로 감소 전망) 부부감액의 단계적 축소에 따른 추가재정소요가 반영되지 않은 것으로 보인다.

본 보고서는 현재 발의되어 있는 관련 법안을 바탕으로 기초연금 부부감액 축소 적용 시 추가재정소요를 추계한 결과를 제시하고자 한다. 2025년 9월 30일 현재 국회에 계류되어 있는 관련 법안은 3개이다. 이를 바탕으로 2027년부터 부부감액을 전면 폐지하는 것(시나리오①)과 2027년 10% 감액, 2028년 5% 감액, 2029년부터 완전 폐지하는 것(시나리오②)을 시나리오로 구성하여 추가재정소요를 전망한다.

[기초연금 부부감액 폐지 관련 법안]

구 분	주요내용	추계 시나리오화
의안번호 2204027 (김태년의원 대표발의)	부부감액 폐지	(시나리오①) 2027년부터 부부감액 폐지
의안번호 2210790 (안상훈의원 대표발의)	부부감액 폐지	
의안번호 2211669 (이수진의원 대표발의)	부부감액 단계적 축소 (감액비율: 20% → 10% → 5% → 완전폐지)	(시나리오②) 2027년 10% 감액, 2028년 5% 감액, 2029년부터 감액 폐지

주: 의안번호 2210790은 부부감액 폐지 외에도 기준연금액 인상 관련 내용을 담고 있음
자료: 각 「기초연금법 일부개정법률안」의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

추계 결과, 2027년부터 기초연금의 부부감액을 전면 폐지할 경우(시나리오①) 추가재정소요는 국비와 지방비를 합산하여 2027~2029년 3년간 총 9조 2,641억원으로 추계되었다. 또한, 2027년부터 기초연금의 부부감액을 단계적으로 폐지하면(시나리오②) 국비·지방비 합산 추가재정소요는 2027~2029년 3년간 총 7조 479억원이 될 전망이다.

[NABO 전망: 시나리오별 기초연금 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준선(A)	246,555	279,192	296,383	315,689	333,540	7.8
시나리오①(B)	246,555	279,192	325,245	346,611	366,398	10.4
추가재정소요①(B-A)	0	0	28,862	30,922	32,857	[92,641]
시나리오②(C)	246,555	279,192	310,814	338,880	366,398	10.4
추가재정소요②(C-A)	0	0	14,431	23,191	32,857	[70,479]

주: 1. 시나리오①은 2027년부터 부부감액 완전 폐지, 시나리오②는 부부감액률을 현행 20%에서 2027년 10%, 2028년 5%, 2029년부터 완전 폐지를 가정
2. 국비·지방비 합산 기준
자료: 국회예산정책처

이와 같이 정부 계획대로 기초연금의 부부감액을 폐지할 경우, 추가재정소요가 발생할 것으로 예상되므로, 정부는 구체적인 계획을 확정하여 장기적인 지출 수준을 관리할 필요가 있다. 특히, NABO 전망 결과 현행 제도가 유지될 경우를 가정하더라도 기초연금의 지출액이 국가재정운용계획상의 수치를 상회할 것으로 예상되므로, 국가 및 지방에 과도한 재정부담이 발생하지 않도록 계획에 따른 추가재정소요를 합리적으로 추정하여 미리 준비할 필요가 있다.

기초연금의 수급률 제고 노력을 통한 효율적 재정관리 필요

기초연금은 최근 급여지급에 대한 불용이 지속 발생하고 있다. 제도운영비를 제외한 급여지급에 대한 불용액을 살펴보면, 보건복지부는 2023년과 2024년 각각 3,302억원과 3,900억원을 교부하지 않고 불용시켰다. 그러나 지방자치단체에 교부된 금액 중에서도 불용이 발생한 것으로 나타나고 있는데, 2021년부터 2024년까지 지방자치단체에 교부된 금액 중 불용된 규모는 866억원에서 1,101억원 수준이다.

[기초연금 급여지급에 대한 불용액 추이]

(단위: 억원)

구 분	2021	2022	2023	2024
불용액 합계	866	1,048	4,403	4,891
보건복지부	0	0	3,302	3,900
지방자치단체(국고)	866	1,048	1,101	991

주: 1. 급여지급액에 대한 불용액으로 한정함
2. 지방자치단체(국고) 부분은 지방자치단체에 교부되었으나 불용된 금액을 의미
자료: 보건복지부

이러한 불용액이 발생하는 이유는 크게 두 가지로 살펴볼 수 있다. 먼저, 정부가 예상하는 감액 수급자 비중보다 실제 감액 수급자 비중이 더 높다는 점을 들 수 있다. 정부는 예산안 산출 시 기준연금액을 전액 수급하는 사람 수와 감액하여 수급하는 사람 수의 비(ratio)[2]를 활용하고 있다. 그런데, 실적치에서 나타난 감액자 수 비율을 살펴보면, 그 비율은 증가하고 있으며 2024년 말 기준 감액자 수 비율이 정부가 전망한 비율보다 더 높게 나타나고 있다. 이는 정부의 예상보다 1인당

2) 부부 동시 수급자가 기준연금액의 80%를 수급하면, 즉 20% 감액 적용만 받으면 전액수급자로 분류되고, 소득역전방지 및 국민연금 동시 수급으로 인한 추가 감액이 발생하면 감액수급자로 분류된다.

급여 단가(가중평균 단가)가 더 낮게 나타날 가능성이 있다는 것을 의미한다.

이와 같이 감액자의 비중이 점점 더 커지고 있는 이유 중 하나는 국민연금 수급자 수가 늘어나면서 국민연금과 기초연금을 동시에 수급하는 사람이 많아지고 있기 때문이다. 기초연금은 국민연금 수급액(장애·유족연금, 부양가족연금 제외)이 기초연금 기준연금액의 150%를 초과하는 경우 기준연금액의 최대 50%까지 감액하여 지급한다. 2025년 기준으로 국민연금액을 월 513,760원 이상 받으면 기초연금액이 일부 감액될 수 있다. 따라서 향후 국민연금의 수급자가 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있어 정부의 예산안 산출방식에 사용되는 전액 수급자 수와 감액 수급자 수 비(ratio)가 계속 하락할 수밖에 없는 상황이다.

불용액이 발생하는 두 번째 이유는 기초연금 수급률이 낮아지고 있다는 점이다. 기초연금은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 급여를 지급하도록 설계되어 있으나, 수급률은 2021년 67.6%에서 2024년 66%까지 지속 감소하고 있다. 보건복지부는 2025년 5월 기준 수급률을 2024년보다 더 낮아진 65.8%로 파악하고 있다.

[기초연금의 수급률 추이]

(단위: %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025.5월
수급률	67.6	67.4	67.0	66.0	65.8

자료: 보건복지부

이와 같이 수급률이 낮아지는 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 정부가 예상하는 것보다 자발적인 급여 신청자가 적을 수도 있고, 예산안 및 국가재정운용계획 편성 시 활용하는 장래인구추계와 실제 인구 간의 차이에 기인한 것일 수도 있다. 다만, 65세 이상 주민등록인구가 해당 연령대 장래인구추계보다도 더 높게 나타나는 추이가 유지되고 있는 상황이어서 인구추계상의 문제는 아닌 것으로 보인다.

수급률 하락의 또 다른 예상 원인으로는 선정기준액을 생각해볼 수 있다. 만약 선정기준액이 실제 노인의 소득 하위 70%선보다 낮게 설정된다면 선정기준액 이하인 사람들이 모두 급여를 받더라도 최종적인 수급률은 낮아질 수 있다. 현재 기초연금은 직역연금 수급자 및 그 배우자를 제외하고 실질적으로 급여를 수급하는

사람이 노인의 소득하위 70%가 되는 것을 목표로 하여 선정기준액을 사전에 설정한다. 국회예산정책처[3]에 따르면, 최근 노인의 소득인정액(소득과 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.

이와 같이 다양한 원인으로 발생하는 수급률 하락을 개선하지 못한다면 앞으로도 불용이 지속 발생할 수 있다. 이를 확인하기 위해 수급률 가정을 달리한 시나리오 전망을 수행하였다. 앞서 언급한 것처럼 NABO는 2026년부터 기초연금의 수급률이 최근 4년 평균 수준으로 회복할 것을 가정하여 전망을 수행하였다. 만약 2026년 이후에도 2025년 5월 수준의 수급률(65.8%)이 유지된다고 가정한다면(시나리오), 2026년부터 2029년까지 기초연금 국비·지방비 지출이 NABO 전망보다 4조 6,208억원이 낮아져 추가적인 불용이 발생할 수도 있다.

[NABO 전망: 기초연금 수급률 가정에 따른 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준선(A)	246,555	279,192	296,383	315,689	333,540	7.8
시나리오(B)	246,555	268,660	285,202	303,779	320,956	8.3
추가재정소요(B-A)	0	-10,532	-11,181	-11,910	-12,584	[-46,208]

주: 1. 국비 및 지방비 합산
2. 시나리오: 2025년 5월 기준 수급률(65.8%)이 유지된다고 가정
자료: 국회예산정책처

따라서 정부는 이러한 불용을 막기 위해 노인의 소득·재산 변화를 면밀히 모니터링하고 수급률 제고를 위한 다양한 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 통하여 법으로 명시된 대상자에게 급여가 정확하게 지급될 수 있도록 하며, 재정의 예측가능성을 높여 효율적인 재정관리가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

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

6 교육세 배분구조 개편 분석

가. 현 황

교육 분야의 지출은 일반회계와 유아교육지원특별회계, 고등·평생교육지원특별회계 등을 통해 집행된다. 이때 일반회계의 대부분은 지방교육재정교부금[1]으로 지출된다. 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 것을 의미하며, 2025년도 제2회 추경 예산 기준으로 교육 분야 총지출의 73%를 차지하고 있다. 유아교육지원특별회계[2]는 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 설치된 회계로 2025년 제2회 추경 예산 기준으로 교육 분야 총지출의 3.2%를 차지하고 있으며, 고등·평생교육지원특별회계[3]는 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 설치된 회계로 2025년 제2회 추경 예산 기준 교육 분야 총지출의 16.1%를 차지하고 있다.

[교육 분야 2026년도 총지출 예산안: 회계별]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2025 비중	2026 예산안(B)	2026 비중	증감 B-A	증감 (B-A)/A
전 체	88.2	96.2	100.0	99.8	100.0	3.6	3.7
일반회계	69.6	77.0	80.0	73.6	73.7	-3.4	-4.4
지방교육재정교부금	64.6	70.3	73.0	71.7	71.8	1.4	2.0
지역균형발전특별회계[1]	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.0	6.5
유아교육지원특별회계	3.2	3.1	3.2	-	-	-3.1	순감
영유아특별회계	-	-	0.0	9.2	9.2	9.2	순증
고등·평생교육지원특별회계	14.8	15.5	16.1	16.4	16.4	0.9	5.6

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

1) 코드: 교육부 일반회계 프로그램 코드 1500

2) 코드: 교육부 소관 회계코드 237

3) 코드: 교육부 소관 회계코드 239

(단위: 조원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	비중	2026 예산안(B)	비중	증감 B-A	증감 (B-A)/A
사학진흥기금	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	-0.2

주: 1) 지역균형발전특별회계의 2024회계연도 결산액은 3,785억원, 2025년 제2회 추가경정예산은 3,821억원, 2026년도 예산안은 4,069억원임
1. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준이며, 기금의 경우 8월 말 기준 수정계획(자체변경 포함)을 의미
2. 2024년은 영유아보육료 사업 예산을 복지분야에서 교육분야로 이관한 후의 규모
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

현재 지방교육재정교부금의 재원은 내국세의 20.79%와 교육세 일부이며, 유아교육지원특별회계와 고등·평생교육지원특별회계의 재원은 교육부 일반회계에서 전출되는 금액과 교육세의 일부이다. 정부는 이 중 교육세 배분구조를 2026년부터 개편할 계획이다.

[교육 분야 주요 재원 배분 구조]

구 분	재 원
지방교육재정교부금	○ 내국세의 20.79% 및 교육세의 일부
보통교부금	○ 내국세의 20.79% 중 96.2% ○ 교육세의 일부
특별교부금	○ 내국세의 20.79% 중 3.8%
국가시책	- 180/380(≈47.4%)
지역현안	- 90/380(≈23.7%)
재난안전관리	- 30/380(≈7.9%)
디지털교육혁신	- 80/380(≈21.1%)
유아교육지원특별회계	○ 교육세의 일부 및 일반회계로부터의 전입금
고등·평생교육지원특별회계	○ 교육세의 일부 및 일반회계로부터의 전입금

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

교육세는 현재 유아교육지원특별회계 중 유치원 누리과정(3~5세) 소요분이 먼저 배분되고, 나머지를 고등·평생교육지원특별회계와 보통교부금으로 균분하고 있

다. 정부는 2026년부터는 교육세 중 금융·보험업분을 고등교육 재원(고등·평생교육지원특별회계)으로 배분하고, 나머지 중 60%를 기존의 유아교육지원특별회계를 영유아특별회계로 확대하여 투자하며, 남은 40%를 지방교육재정교부금에 교부하겠다고 밝히고 있다.

[2026년 교육세 배분구조 개편 계획]

현행	변경안
○ 유아교육지원특별회계 내 3~5세 유치원 소요분이 먼저 배분	○ 교육세 중 금융·보험업분을 고등교육 재원으로 활용
○ 나머지 중 50%는 고등·평생교육지원특별회계로 배분	○ 나머지 중 60%는 0~5세 영유아를 대상으로 지원하는 영유아특별회계('26년 신설)로 배분
○ 그 외 나머지(50%)는 지방교육재정교부금(보통교부금)으로 배분	○ 그 외 나머지(40%)는 지방교육재정교부금으로 배분

주: 교육세 예산액을 기준으로 배분됨
자료: 「2025~2029년도 국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이에 따라 2026년 예산안에는 전체 교육 부문 총지출의 71.8%를 차지하는 71.7조원이 지방교육재정교부금으로 편성되어 있고, 영유아특별회계에 9.2조원(교육 분야 총지출의 9.2%), 고등·평생교육지원특별회계에 16.4조원(교육 분야 총지출의 16.4%)이 반영되어 있다.

정부의 이러한 계획은 고등·평생교육지원특별회계 존속 기한 연장과 「교육세법」 개정 계획과 함께 추진되고 있다. 현행 「고등·평생교육지원특별회계법」은 부칙 제19202호 제2호에서 유효기간이 2025년 12월 31일로 설정되어 있다. 정부는 이를 연장하면서 「교육세법」 개정을 함께 추진하겠다는 방침이다. 현행 「교육세법」에 따르면, 금융·보험업자의 수익금액에 대하여는 0.5%의 세율이 적용되고 있다. 정부가 국회에 제출한 「교육세법 일부개정법률안」(의안번호 2212660)은 금융·보험업자의 수익금액 중 과세표준이 1조원을 초과하는 경우에는 그 초과금액에 대해서 1%의 세율을 부과하는 내용을 담고 있다.

나. 분석의견

재방교육재정교부금에 대한 교육세 배분구조 개편 계획의 실효성 재점검 필요

정부의 이번 교육세 배분구조 개편안은 영유아특별회계와 고등·평생교육지원특별회계 배분분을 늘리는 대신 지방교육재정교부금으로 배분되는 재원을 축소하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 고등교육 및 영유아 투자를 확대하겠다는 계획이다. 이에 따라 정부가 2026년 교육세 중 지방교육재정교부금으로의 배분을 계획한 금액은 1조 7,587억원으로 2025년도 제2회 추경예산 대비 2,785억원(-13.7%) 감액된 규모이다.

[교육세 중 지방교육재정교부금 배분액의 2026년도 총지출 예산안]

(단위: 억원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
교육세 중 지방교육재정교부금 배분액	14,587	20,372 (21,690)	17,587	-2,785 (-4,103)	-13.7 (-18.9)

주: 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준으로 작성하였으며, 괄호 안은 2025년을 본예산 기준으로 작성한 것

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

그러나 지방교육재정교부금은 교육세로부터 배분되는 금액보다 내국세 연동분이 더 크기 때문에 교육세 배분구조 개편에 따른 영향을 상대적으로 적게 받는 것으로 나타나고 있다. 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」은 2025년 70.4조원이 배분될 것으로 전망하였고, 2029년 85.5조원까지 연평균 5% 증가할 것으로 예상하고 있다. 이는 최근 실제 교부된 지방교육재정교부금 결산액 추이와 유사할 것으로 보인다. 지난 2020년부터 2024년까지 지방교육재정교부금은 53.5조원에서 64.6조원까지 연평균 4.8% 증가하였다. 즉, 교육세 배분구조 개편에도 불구하고 지방교육재정교부금은 과거와 같은 증가 추세가 이어질 것으로 전망된다는 것을 알 수 있다.

[지방교육재정교부금 결산 및 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
결산	53.5	59.6	76.0	65.4	64.6	4.8
구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
NABO재정전망(A)	70.4	72.7	77.9	81.6	85.5	5.0
국가재정운용계획(B)	72.3	71.7	77.1	81.4	85.9	4.4
(A-B)	-1.9	1.0	0.7	0.2	-0.4	-0.4

주: 국가재정운용계획의 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준으로 작성
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료 및 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기 재정전망」을 바탕으로 재작성

향후 예상되는 학령인구 감소를 고려할 때 이러한 재원 배분이 적정한지에 대한 보다 근본적인 검토가 필요하다. 국가데이터처의 「장래인구추계」(2023년 공표 통계) 결과에 따르면, 초·중·고 재학연령 인구(6~17세)는 2020년부터 2024년까지 연평균 1.1% 감소하고, 2025년부터 2029년까지는 연평균 4.1% 감소할 것으로 전망된다. 즉, 지방교육재정교부금이 최종 수혜 대상자 수는 줄어들것으로 예상되는 반면 지원 규모는 계속 늘어나는 것으로 전망되는 상황이다.

[초·중·고 재학연령 인구 추계]

(단위: 천명, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
6~17세 인구	5,478	5,444	5,392	5,335	5,249	-1.1
구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
6~17세 인구	5,113	4,923	4,746	4,562	4,328	-4.1

자료: 국가데이터처 「장래인구추계」(2023년 공표 통계)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

더욱이 최근 교부금의 증가에 따라 시·도교육청의 재정여력이 크게 개선된 것으로 나타나 향후 지속적인 교부금의 증가가 타당한지에 대해서도 재검토가 필요한 상황이다. 시·도교육청은 매년 이월액 및 집행잔액이 발생하고 있고, 그 규모는 2024년 결산 기준으로 5.6조원이었다. 또한, 시·도교육청이 「지방자치단체 기금관

리기본법」에 따라 설치한 기금의 수는 2017년 9개에서 2024년 55개로 확대되었고, 2024년 말 12.6조원의 적립금이 누적되어 있는 상황이다.

[시·도 교육청 재정 현황]

(단위: 억원, 개)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
교육비특별회계의 이월액 및 집행잔액	43,870	38,342	75,071	86,335	56,336
이월액	27,244	24,501	45,903	53,221	38,335
집행잔액	16,626	13,841	29,168	33,114	18,001
연도말 기금 조성액	188,075	213,811	54,041	28,832	16,755
(기금 수)	(29)	(44)	(54)	(56)	(55)

자료: 지방교육재정알리미 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 학생 수 등 정책수요의 변동을 잘 반영하지 못하는 상황이 발생하고 있으므로 정부는 보다 근본적인 교육재원 개편안의 필요성에 대하여 검토할 필요가 있다. 특히, 세수 연동 구조에서는 예상치 못한 세수결손이 발생했을 때 시·도 교육청이 계획한 사업을 시행하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 정부는 정책수요를 반영하면서도 예측 가능한 재정운용을 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

교육세 배분구조 개편의 고등교육 지원 강화 효과성 재검토 필요

정부는 2026년도 예산안에 교육세 중 금융·보험업자 수입금액, 즉 고등·평생교육지원특별회계로 배분될 금액을 2조 466억원으로 반영하였다. 이는 2025년도 제2회 추경 예산 대비 94억원(0.5%) 증액된 규모이다. 교육세에 대한 예산안과 비교해보면, 오히려 교육세 중 고등·평생교육지원특별회계로 배분되는 비중은 2024년 36.4%, 2025년 35.3%보다도 낮은 31.8%인 것을 확인할 수 있다.

[교육세 중 고등·평생교육지원특별회계 배분액의 2026년도 총지출 예산안]

(단위: 억원, %)

구 분	2024 예산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
교육세	61,625	57,765	64,433	6,668	11.5
고등·평생교육지원특별회계 전출(교육세 배분액)	22,354	20,372	20,466	94	0.5
(비중)	(36.4)	(35.3)	(31.8)	-	-

주: 1. 교육세 배분액은 교육세 예산액을 기준으로 결정됨
2. 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

물론 정부는 상술한 바와 같이 교육세 중 금융·보험업자 수입금 일부에 대한 세율을 높여 세수를 확보하고, 이를 고등교육 재원으로 배분하겠다는 계획을 갖고 있다. 그러나 정부 계획이 실현되더라도 추가로 확보되는 수입증가분은 2027년부터 본격적으로 발생할 것으로 예상되어[4], 2026년도 정부 예산안상에서는 고등교육 지원에 대한 교육세 배분구조 개편의 효과가 뚜렷하게 나타나지 않는 것으로 보인다. 다만, 정부는 교육세 외의 재원으로 배분하는 금액을 전년대비 5.9% 증액하여 전반적인 고등·평생교육지원특별회계 재원이 전년 대비 5.2% 증가하도록 계획하고 있다. 이는 교육세 배분구조 개편보다는 그 외의 추가지출을 통한 고등교육 지원 강화를 추진하는 것으로 해석된다.

[교육세 중 고등·평생교육지원특별회계 배분액의 2026년도 총지출 예산안]

(단위: 억원, %)

구 분	2024 결산	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
합 계	155,927	160,205	168,570	8,365	5.2
고등·평생교육지원특별회계 전출(교육세 배분액)	22,354	20,372	20,466	94	0.5
고등·평생교육지원특별회계 전출(교육세 외 배분액)	133,572	139,833	148,105	8,272	5.9

주: 2025년 예산은 제2회 추가경정예산기준
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

4) 개정안은 2026년 1월 1일 시행 이후 개시하는 과세기간 분부터 적용하도록 규정하고 있어 정부의 해당 법률안에 대한 비용추계서와 NABO 모두 본격적인 추가 세수는 2027년부터 발생할 것으로 예상하고 있다.

그러나 정부는 교육세 배분구조 개편의 취지를 살려 충분한 수준의 재원이 교육세로부터 고등·평생교육지원특별회계에 배분될 수 있도록 교육세 중 금융·보험업자 수입금액에 대한 추정 규모가 합리적인지 검토할 필요가 있다. 최근 교육세 징수 현황과 NABO의 교육세 전망을 살펴보았을 때 정부가 금융·보험업자 수입금액으로부터 징수되는 교육세 규모를 과소추정한 것으로 파악되기 때문이다.

최근 교육세 징수 현황을 살펴보면, 정부의 2026년도 예산안에서의 고등·평생교육지원특별회계에 대한 교육세 배분액이 충분하지 않아 보이는 측면이 있다. 교육세 중 금융·보험업자 수입금액 비중은 2021년 23%였으나 2022년 27%, 2023년 34%로 빠르게 증가하고 있다. 이에 2019년부터 2023년까지 교육세 수납액은 연평균 0.2% 증가하였으나, 그중 금융·보험업자 수입금액은 연평균 8.2% 증가한 것으로 나타나고 있다.

[교육세 세원별 징수 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
교육세	51,099	46,927	51,029	46,435	51,506	0.2
금융·보험업자 수입금액	12,768	11,382	11,752	12,527	17,504	8.2
(비중)	(25.0)	(24.3)	(23.0)	(27.0)	(34.0)	-

자료: 국세통계포털 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO는 2025년도 교육세 징수 예상액을 5.5조원으로, 그리고 이 중 37.5%인 2.1조원을 금융·보험업자 수입금액으로 전망하고 있다. NABO 중기전망에 따르면, 정부의 「교육세법 일부개정법률안」에 따른 세수효과를 반영할 경우, 2026년 교육세는 6.2조원이 징수되고, 그중 35.2%가 금융·보험업자로부터 징수된 금액이 될 것으로 전망된다.

[교육세에 대한 NABO중기전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026
교육세	5.5	6.2
금융·보험업자 수입금액	2.1	2.2
(비중)	(37.5)	(35.2)

자료: 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 재작성

이와 같이 정부의 2026년도 예산안에서는 고등교육 지원에 대한 교육세 배분구조 개편의 효과가 미미한 것으로 확인되므로, 정부는 과거 추세와 NABO의 전망 결과 등을 고려하여 금융·보험업자로부터 징수되는 교육세에 대한 적정 규모가 추정되었는지 확인할 필요가 있다. 특히, 정부가 계획한 재원배분 구조 개편이 정부가 예상하는 목표에 부합하는지를 점검하여야 할 것이다.

영유아특별회계 재원 마련 및 지출 관리 방안 종합 검토 필요

현재 유아교육지원특별회계로 추진되는 사업은 유아교육비 보육료 지원 단일 사업이다. 이 사업의 유치원 누리과정 소요재정의 재원은 교육세, 어린이집의 누리과정 소요재정의 재원은 일반회계를 활용하고 있다. 정부는 2026년부터 유아교육지원특별회계를 영유아특별회계로 확대·개편하여, 유아교육비 보육료 지원 사업 외에도 일반회계로 추진하던 보육 관련 사업들[5]을 해당 회계로 포괄하겠다는 계획이다. 이를 위하여 영유아특별회계의 재원은 교육세 중 고등교육 배분분을 제외한 금액의 60%와 그 외 교육부 일반회계로부터의 전입금을 활용할 방침이다.

5) 기존에는 보건복지부가 수행하였으며 2024년부터 교육부로 이관된 사업들이다.

[유아교육지원특별회계·영유아특별회계 비교]

구 분	2025년	2026년 계획안
회계명	유아교육지원특별회계	영유아특별회계
세부사업	유아교육비 보육료 지원	유아교육비 보육료 지원 영유아보육료 지원 유아 단계적 무상교육 보육 실현 보육교직원 인건비 및 운영지원 어린이집 교원 양성 지원 사업 시간제보육 지원 가정양육수당 지원사업 보육진흥원 운영지원 보육사업관리
재원	(유치원 누리과정) 교육세 (어린이집 누리과정) 그 외 국고	교육세 중 고등교육 배분분을 제외한 금액의 60%, 그 외 국고

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

그러나 정부의 영유아특별회계 지출 계획과 교육세에 대한 NABO 전망 결과를 비교하면, 향후 교육세로부터 확보되는 영유아특별회계 배분액의 증가 속도가 지출의 증가속도보다 낮을 것으로 예상된다. 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」의 교육세 전망치를 살펴보면, 향후 교육세 중 영유아특별회계로 배분될 금액은 2026년 2.4조원에서 2029년 2.6조원으로 연평균 1.7% 증가할 것으로 예상된다.

[교육세에 대한 NABO 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
교육세(A)	6.2	8.0	8.2	8.4	10.6
금융·보험업자 수입금액(B)	2.2	3.8	4.0	4.2	24.1
영유아특별회계 배분 예상액 ((A-B)×60%)	2.4	2.5	2.5	2.6	1.7

주: 이 표에 제시된 교육세 전망치는 정부가 제출한 「교육세법 일부개정법률안」에 따른 세수효과를 추정액을 포함함

자료: 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 재작성

이와 달리 정부의 중기재정계획을 살펴보면, 향후 영유아특별회계로 포괄되는 사업의 지출은 2026년 9조 2,233억원에서 2029년 10조 6,707억원으로 연평균 5.0% 증가할 것으로 전망되어 정부의 계획대로라면 교육세 배분액보다 그 외 국고지원으로 충당해야 할 부분이 더 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 특히, 기획재정부가 제출한 의무지출에 대한 중기재정계획을 살펴보면, 영유아특별회계로 추진될 의무지출 중 규모가 가장 큰 영유아보육료 지원 사업과 유아교육비 보육료 지원 사업은 모두 2027년부터 2029년까지 지출 규모가 유지되는 것으로 반영되어 있으나, NABO의 세 가지 사업에 대한 전망 수치를 적용하면, 2026년부터 2029년까지 영유아특별회계 지출액은 연평균 6.6% 증가할 가능성도 있어 보인다.

[영유아특별회계 포괄 사업의 중기재정계획]

(단위: 억원, %)

구 분		2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
정부 계획	영유아특별회계 포괄 사업	92,233	103,462	105,046	106,707	5.0
	영유아보육료 지원	36,443	36,443	36,443	36,443	0.0
	유아교육비 보육료 지원	28,386	26,967	26,967	26,967	-1.7
	유아 단계적 무상교육 보육 실현	4,703	6,961	6,961	6,961	14.0
의무지출 NABO 전망 반영	영유아특별회계 포괄 사업	93,912	106,179	109,211	113,676	6.6

주: 정부계획의 의무지출은 교육부 자료가 아닌 기획재정부 제출자료상 수치로 반영
자료: 기획재정부 제출자료 및 교육부의 「2026년도 예산안 공통요구자료(II-1)」, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」 등을 바탕으로 재작성

이와 같은 지출 규모 중 교육세로 충당할 수 있을 것으로 예상되는 금액을 제외하면, 정부의 계획 실현을 위해 교육세 외 국고로 마련되어야 할 재원은 2026년 6.6조원에서 2029년 8.1조원으로 연평균 7.4% 증가해야 할 것으로 예상된다. 의무지출에 대한 NABO 전망을 반영한 결과와 비교하면 교육세 외 국고로 마련되어야 할 재원은 동 기간 6.8조원에서 8.8조원까지 연평균 9.3% 증가해야 할 것으로 보인다.

[영유아특별회계 지출 예상액과 재원]

(단위: 조원, %)

구 분	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
정부의 지출 예상액(A)	9.2	10.3	10.5	10.7	5.0
NABO 의무지출 전망을 반영한 지출 예상액(a)	9.4	10.6	10.9	11.4	6.6
NABO 교육세 배분 예상액(B)	2.6	2.5	2.5	2.6	-1.1
A-B	6.6	7.9	8.0	8.1	7.4
a-B	6.8	8.1	8.4	8.8	9.3

주: 정부계획의 의무지출은 교육부 자료가 아닌 기획재정부 제출자료상 수치로 반영
자료: 기획재정부 제출자료 및 교육부의 「2026년도 예산안 공통요구자료(II-1)」, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」 등을 바탕으로 재작성

이러한 필요 재원의 증가 속도는 과거 관련 사업의 지출 추세를 고려할 때 높은 수준이라고 할 수 있다. 향후 영유아특별회계로 포괄될 사업들에 대한 과거 지출액과 교육세 배분분을 비교해보면, 2022년부터 2025년(2022~2024년은 결산, 2025년 제2회 추경 기준)까지 교육세 외 충당분(유아교육비 보육료 지원 사업에 대한 교육세 외 충당분 및 일반회계로 추진된 사업의 지출)은 2022년 7조 3,980억원에서 2025년 6조 9,279억원으로 연평균 2.2% 감소한 것을 알 수 있다. 즉, 지금까지는 영유아의 보육·교육에 대한 지원 중 교육세 외 국고 지원의 규모가 감소하였으나 향후에는 교육세 배분구조 개편에도 불구하고 교육세 충당분이 충분하지 않아 그 외 국고 지원 규모가 빠르게 늘어나야 감당할 수 있는 상황임을 알 수 있다.

[과거 영유아특별회계 포괄 예정 사업의 예산 투입 추이]

(단위: 억원, %)

구 분	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
영유아특별회계 포괄 예정 사업의 지출액	92,400	86,575	81,366	86,767	-2.1
현행 유아교육특별회계	38,290	34,700	32,106	31,020	-6.8
현행 일반회계(A)	54,110	51,875	49,260	55,746	1.0
유아교육특별회계 전입금	36,534	33,583	32,106	30,555	-5.8
교육세	16,664	16,624	16,797	17,022	0.7
교육세 외(B)	19,870	16,959	15,310	13,533	-12.0
교육세 외 충당분(A+B)	73,980	68,834	64,569	69,279	-2.2

주: 2022~2024년은 결산, 2025년은 제2회 추가경정예산기준
자료: 차세대 디지털예산회계시스템(dBrain+) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 정부는 교육세 배분구조 개편을 통해 고등교육뿐만 아니라 영유아에 대한 투자를 강화하겠다는 계획을 제시하고 있으나 정부가 계획한 영유아특별회계의 지출 증가 속도가 교육세로부터 확보되는 재원의 증가 속도보다 더 높을 것으로 예상되어 교육세 외 필요 재원 규모가 과거와 달리 빠르게 증가해야 할 것으로 보인다. 따라서 정부는 이러한 지출 계획이 국가재정 관리 측면에서 적절한지, 충분한 수준의 재원을 마련할 수 있는지 등을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 특히, 현재 정부는 유보통합을 추진하고 있으므로, 이에 차질이 발생하지 않도록 재원 마련과 지출의 효율적 관리 등 종합적이고 체계적인 추진 계획을 수립하여 실행해 나가야 할 것으로 보인다.

7 영유아 양육 지원 분석

가. 현 황

0~5세 영유아에 대한 양육 지원 사업 중에는 교육부가 시행하고 있는 영유아보육료, 유아교육비 보육료 지원 사업과 보건복지부가 시행하고 있는 부모급여(영아수당) 사업이 있다.[1] 영유아보육료 지원[2]은 어린이집을 이용하는 만 0~2세 아동에게 보육료를 지원하고, 유아교육비 보육료 지원[3]은 유치원 및 어린이집에서 누리과정을 제공받는 만 3~5세 유아를 대상으로 교육비·보육료를 지원하며, 부모급여(영아수당)[4]는 0세 및 1세에게 각각 월 100만원과 50만원(시설 보육 또는 아동돌봄 이용 시 보육료 또는 이용료와의 차액을 지원)을 지급한다.

[보건복지부와 교육부의 보육 유형별 영유아 양육 지원 사업]

<table>
<tr><th rowspan="2">구 분</th><th colspan="2">월 지원 내용</th></tr>
<tr><th>시설보육</th><th>가정보육</th></tr>
<tr><td>0~1세</td><td>0세 100만원, 1세 50만원을
기준으로 부모보육료와의 차액 현금
⇨ 부모급여(영아수당)[보건복지부]
+ 부모보육료
+ 시설보육료(보육시설에 지원)
⇨ 영유아보육료 지원[교육부]</td><td rowspan="2">0세 100만원, 1세 50만원
(전액 현금)
⇨ 부모급여(영아수당)[보건복지부]</td></tr>
<tr><td>2세</td><td>어린이집 보육료
⇨ 영유아보육료 지원[교육부]</td></tr>
<tr><td>3~5세</td><td>누리과정 교육비·보육료
⇨ 유아교육비 보육료 지원[교육부]</td><td>가정양육수당(10만원)
⇨ 가정양육수당 지원[교육부]</td></tr>
</table>

주: 이 외에도 성평등가족부의 아이돌봄 사업이 있으며, 0~1세의 경우 아이돌봄(종일제) 바우처 단가와 부모급여 단가간 차액을 보건복지부가 부모급여 사업에서 지급
자료: 보건복지부·교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정현수 추계세제분석관(jhs@assembly.go.kr, 6788-4627)
김우림 추계세제분석관(wrkim@assembly.go.kr, 6788-3738)

1) 이 외에 아동수당, 가정양육수당 등의 사업도 양육 지원 사업에 해당되나 본 절에서는 영유아보육료 지원, 유아교육비 보육료 지원, 부모급여(영아수당) 사업을 중심으로 분석하고자 한다.

2) 코드: 교육부 일반회계 1633-331

3) 코드: 교육부 유아교육지원특별회계 1601-300

4) 코드: 보건복지부 일반회계 3143-300

영유아보육료 지원의 2026년도 예산안에는 2025년 제2회 추가경정예산 대비 2,911억원 증액된 3조 6,443억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 영유아보육료 지원에 대한 재정소요가 2025년 3조 3,531억원에서 2029년 3조 6,443억원으로 연평균 2.1% 증가할 것으로 전망하고 있다.

유아교육비 보육료 지원의 2026년도 예산안에는 2025년 제2회 추가경정예산 대비 2,634억원 감액된 2조 8,836억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 유아교육비 보육료 지원에 대한 재정소요가 2025년 3조 1,020억원에서 2029년 2조 6,967억원으로 연평균 3.4% 감소할 것으로 전망하고 있다.

부모급여(영아수당)의 2026년도 예산안에는 2025년 대비 2,373억원 증액된 2조 3,726억원이 편성되었다. 국가재정운용계획에 따르면, 정부는 부모급여에 대한 재정소요가 2025년 2조 1,353억원에서 2029년 2조 4,516억원까지 연평균 3.5% 증가할 것으로 전망하고 있다.

[영유아 양육 지원 사업의 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
영유아보육료 지원	33,531	36,443	36,443	36,443	36,443	2.1
유아교육비 보육료 지원	31,020	28,836	26,967	26,967	26,967	-3.4
부모급여 (영아수당) 지원	21,353	23,726	23,758	23,643	24,516	3.5

주: 2025년도 예산은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이 중 영유아보육료 사업의 경우 2026년도 예산안부터 정책변화가 반영되어 있다. 교육부에 따르면 해당 사업의 2026년 예산안에는 0세 아동을 대상으로 하는 교사 대 아동비율 개선이 신규 편성되었고, 기존 영아반 개설(유지) 인센티브 사업이 축소되는 등 내역사업의 일부 조정이 발생하였다.

[2026년도 예산안 및 국가재정운용계획에 반영된 주요 정책 변화]

사업명	주요 정책 변화
영유아보육료 지원	○ 신규 사업 편성 등 내역사업 조정 - 교사 대 아동 비율 개선 사업 도입 · 인건비 미지원 어린이집 0세반 아동에게 보육료 월 47.4만원 추가 지원 - 영아반 개설(유지) 인센티브 지급 대상 조정 · (현행) 0세반 3명, 1세반 5명, 2세반 7명을 정원으로 현원이 50% 이상인 경우 부족인원만큼 기관보육료 추가 지원 → (2026년~) 교사 대 아동 비율 개선 추진에 따라 0세반은 인센티브 지급 제외

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 정책 변화를 반영하여 NABO가 실시한 재정전망 결과, 영유아보육료 지원의 재정지출은 2025년 3조 5,471억원에서 2029년 4조 4,341억원으로 연평균 5.7% 증가할 것으로 전망되며, 정책변화에 따라 5년간 총 1조 762억원의 추가 재정소요가 발생할 것으로 예상된다.

[영유아보육료 지원 사업의 NABO 전망]

(단위: 억원, %)

구분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망	35,471	38,492	39,531	40,879	44,341	5.7
추가재정소요	-	2,437	2,607	2,776	2,942	[10,762]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함
자료: 국회예산정책처

나. 분석의견

영유아보육료와 유아교육비 지원의 추계 근거 보완 필요

정부는 0~5세 영유아보육료를 지원하고 있으며, 대상 아동의 연령에 따라 세부사업을 구분하여 관리하고 있다. 0~2세는 영유아보육료 지원, 3~5세는 유아교육비 보육료 지원 대상에 해당하며, 교육·보육기관에 따라 지원금액이 상이하다. 이에 사업의 지출 규모는 연령별 영유아 수, 기관별 취원율 및 지원단가에 의해 결정된다.

[연령별·기관별 영유아보육료 월 지원단가]

(단위: 천원)

구분	인건비 지원 어린이집	인건비 미지원 어린이집	공립유치원	사립유치원
0세	584	1,264	-	-
1세	515	885	-	-
2세	426	677	-	-
3~5세	350	350	150	350

주: 2026년도 예산안 기준 지원단가임
자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 정부는 두 사업에 2027년부터 2029년까지 동일한 연간 지출액을 제시하고 있다. 동 기간 지출액은 영유아보육료 지원 3조 6,443억원, 유아교육비 보육료 지원 2조 6,967억원으로, 정부가 동일한 금액을 계획한 구체적인 근거를 파악하기 어렵다.

[영유아 교육·보육 지원 관련 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
영유아보육료 지원	33,531	36,443	36,443	36,443	36,443	2.1
유아교육비 보육료 지원	31,020	28,836	26,967	26,967	26,967	-3.4

주: 2025년도 예산은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO는 국가데이터처의 장래인구추계와 연령별·기관별 취원율을 바탕으로 지원 대상을 추정한 후, 지원단가를 곱하여 향후 재정소요를 전망하였다. 이때 2024년 하반기부터 2025년 8월까지의 출생아 수가 장래인구추계를 상회하는 것을 고려해 0세 인원을 보정하였다.

그 결과, 영유아보육료 지원의 재정지출은 2025년 3조 5,471억원에서 2029년 4조 4,341억원으로 연평균 5.7% 증가할 것으로 전망되며, 유아교육비 보육료 지원의 재정지출은 2025년 2조 9,835억원에서 2029년 2조 6,512억원으로 연평

균 2.9% 감소할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 두 사업에 대한 NABO의 재정전망 규모가 5년간 총 1조 7,521억원 더 큰 것으로 나타났다.

이와 같이 향후 영유아 수 및 단가의 변화에 따라 재정전망 규모가 변화하는 NABO와 달리 정부는 두 사업에 2027년부터 2029년까지 일정한 지출액을 계획하고 있어 기초변수 변화가 국가재정운용계획에 충실히 반영되고 있는 것으로 보기 어려우므로 재정추계의 근거를 보완할 필요가 있다.

[영유아보육료 지원 사업의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	65,306	66,559	66,489	67,924	70,853	2.1
영유아보육료 지원	35,471	38,492	39,533	40,879	44,341	5.7
유아교육비 보육료 지원	29,835	28,067	26,956	27,045	26,512	-2.9
국가재정운용계획(B)	64,551	64,829	63,410	63,410	63,410	-0.4
영유아보육료 지원	33,531	36,443	36,443	36,443	36,443	2.1
유아교육비 보육료 지원	31,020	28,386	26,967	26,967	26,967	-3.4
차이(A-B)	755	1,730	3,079	4,514	7,443	[17,521]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함
자료: 국회예산정책처

“교사 대 아동 비율 개선”의 적정 운영 계획 반영 필요

영유아보육료 지원은 어린이집 이용 영유아에 대한 보육료를 지원하는 사업으로 0~2세 보육료, 장애아 보육료, 연장보육료 지원 등 8개 내역사업으로 구성된다. 2026년 예산안에 따르면, 정부는 영유아보육료 지원의 내역사업인 “교사 대 아동 비율 개선”을 신설하였다. 해당 사업은 어린이집 0세반의 교사 대 아동 비율을 현행 1:3에서 1:2로 개선하기 위한 사업으로 2,512억원이 편성되었다.

한편, 또 다른 내역사업인 “영아반 인센티브”는 인건비 미지원시설 0~2세반의 정원 대비 부족 인원만큼 기관보육료를 추가 지원하는 목적으로, 교사 대 아동 비

율을 기준으로 정원이 산출된다. 이에 정부는 0세반 아동에 대한 지원 중복 및 두 사업 간 연계를 이유로 0세반 아동을 영아반 인센티브의 지원 대상에서 제외하였다.

[교사 대 아동 비율 개선 도입에 따른 내역사업 조정]

2025년 예산	2026년 예산안
○ 교사 대 아동 비율 개선 – 2026년 신설 사업으로 해당사항 없음	○ 교사 대 아동 비율 개선 – 0세반 교사 대 아동 비율 개선 목적으로 신설 (1:3→1:2) – 인건비 미지원시설 0세반 아동에게 보육료 월 47.4만원 추가 지원
○ 영아반 인센티브 – 인건비 미지원시설 0~2세반 현원이 정원의 50% 이상인 경우, 정원 대비 부족 인원만큼 기관보육료 추가 지원 · 정원은 교사 대 아동 비율을 기준으로 산출하며 0세반 1:3, 1세반 1:5, 2세반 1:7임 · (0세반) 부족 인원 1인당 66만원 지급 · (1세반) 부족 인원 1인당 35.9만원 지급 · (2세반) 부족 인원 1인당 24.4만원 지급	○ 영아반 인센티브 – 인건비 미지원시설 1~2세반 현원이 정원의 50% 이상인 경우, 정원 대비 부족 인원만큼 기관보육료 추가 지원 · 정원은 교사 대 아동 비율을 기준으로 산출하며 1세반 1:5, 2세반 1:7임 · (1세반) 부족 인원 1인당 37만원 지급 · (2세반) 부족 인원 1인당 25.1만원 지급

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

교육부는 사업 효과와 재정 여건 등을 종합적으로 고려하여 중장기적으로 교사 대 아동 비율 개선의 단계적 확대를 검토한다는 입장이다. 이에 교육부의 중기 사업계획은 해당 사항을 반영하여 교사 대 아동 비율 개선이 2027년 0~1세, 2028년 이후 0~2세로 확대되고, 그에 따라 영아반 인센티브의 지원 기준이 조정된다고 가정하여 수립되었다.

이러한 정책 변화가 발생하는 경우 지원 대상 등이 변화하여 향후 재정소요에 영향을 미칠 가능성이 크다. 그러나, 정부는 정책 변화에도 불구하고 2027~2029년 연간 지출액을 2026년 예산안 편성액과 동일한 3조 6,443억원으로 계획하고 있어 신규 사업 도입에 따른 재정변화 추이를 검토할 필요가 있다.

NABO는 교육부의 사업 운용계획을 바탕으로 시나리오를 구성해 향후 재정지출을 전망하였다. 각 시나리오는 해당 사업이 2026년 예산안 수준에서 유지되는 경우(시나리오①)와 교육부 계획에 따라 사업 범위가 2025년부터 2027년에 걸쳐

확대되는 경우(시나리오②)로 구성된다.

전망 결과, 각 시나리오와 국가재정운용계획의 차이를 비교하면 시나리오①은 2025년부터 2029년까지 총 1조 7,474억원, 시나리오②는 동 기간 총 2조 4,534억원이 더 지출되는 것으로 예상된다.

[NABO 전망: 교사 대 아동 비율 개선 사업]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
국가재정운용계획(A)	33,531	36,443	36,443	36,443	36,443	2.1
시나리오①(B)	35,471	38,492	39,533	40,879	44,341	5.7
차이(B-A)	1,940	2,049	3,090	4,436	7,898	[17,474]
시나리오②(C)	35,471	38,492	40,806	42,746	46,321	6.9
차이(C-A)	1,940	2,049	4,364	6,303	9,878	[24,534]

주: 1. 시나리오①은 2026년 예산안과 동일하게 교사 대 아동 비율 사업이 만 0세만을 대상으로 이루어진다고 가정
2. 시나리오②는 2026년 만 0세에서 2028년 만 0~2세로 매년 1세씩 교사 대 아동 비율 개선 사업 대상이 확대되고, 교육부의 계획에 따라 영아반 인센티브 지원 기준이 조정되는 것으로 가정

자료: 국회예산정책처

한편, 각 시나리오별 추가재정소요를 살펴보면, 교사 대 아동 비율 개선 도입을 반영하지 않은 현행 수준(기준전망)에 비해 시나리오①의 경우 2026년 2,437억원, 2029년 2,942억원 등 총 1조 762억원의 추가재정소요가 발생할 것으로 예상되고, 시나리오②의 경우 2026년 2,437억원, 2029년 4,922억원 등 총 1조 5,882억원의 추가재정소요가 발생할 것으로 예상된다. 이는 NABO가 장래인구추계에 2025년 출생아 수 통계를 반영하여 보정한 수치를 기반으로 산출한 반면, 정부는 별도의 보정 없이 장래인구추계 값을 그대로 사용한 것에 주로 기인한다.

[NABO 전망: 교사 대 아동 비율 개선 시나리오별 추가재정소요]

(단위: 억원, %)

구분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
기준전망(A)	35,471	36,055	36,926	38,103	41,399	3.9
시나리오①(B)	35,471	38,492	39,531	40,879	44,341	5.7
추가재정소요①(B-A)	-	2,437	2,607	2,776	2,942	[10,762]
시나리오②(C)	35,471	38,492	40,806	42,746	46,321	6.9
추가재정소요②(C-A)	-	2,437	3,880	4,643	4,922	[15,882]

주: 1. 기준선은 교사 대 아동 비율 개선 사업이 도입되지 않은 경우의 전망임
2. 시나리오①은 2026년 예산안과 동일하게 교사 대 아동 비율 개선 사업이 만 0세만을 대상으로 이루어진다고 가정
3. 시나리오②는 2026년 만 0세에서 2028년 만 0~2세로 매년 1세씩 교사 대 아동 비율 개선 사업 대상이 확대되고, 교육부의 계획에 따라 영아반 인센티브 지원 기준이 조정되는 것으로 가정

자료: 국회예산정책처

정부의 재정사업은 그 운용계획에 따라 지출 규모가 변동될 가능성이 있다. 그러므로 정부는 정책 변화에 따른 재정변화를 면밀히 분석하여 그 결과를 국가재정운용계획에 반영함으로써 재정 운용에 중장기적인 예측 가능성을 확보할 필요성이 있다.

영유아보육료 지원과 부모급여 재정 전망의 정합성 제고 필요

영유아보육료 지원은 0~2세 등 아동에게 보육료를 지급하는 사업으로, 「유보 관리체계 일원화 방안」(2023.7.) 및 「정부조직법」 개정에 따라 2024년 8월 보건복지부에서 교육부로 이관되었다. 한편, 부모급여는 0~1세 아동 부모를 대상으로 급여를 지급하는 사업으로, 복지 분야 지출에 해당하여 보건복지부가 관리하고 있다. 두 사업은 중복 수급이 불가능하므로 어린이집 재원 아동은 영유아보육료를, 가정양육 아동은 부모급여를 수급하는 것이 일반적이다.

다만, 영유아보육료 단가가 부모급여 단가보다 낮은 경우 그 차액만을 부모급여 예산에서 지급하고 있으며, 이에 어린이집 재원 0세 아동에 대한 보육료를 부모급여 예산 산정에서 제외하고 있다.

[부모급여 운영 방식]

(단위: 만원)

지원 유형	연령	현금 지원액	바우처 지원액
가정양육	0세	100	-
	1세	50	-
어린이집	0세	43.3	56.7
	1세	-	(0세반) 56.7 (1세반) 50
아이돌봄	0세	-	(가형) 207 (나형) 146.2 (다형) 73.1 (라형) 36.6
	1세		

주: 현금 지원액만이 보건복지부 소관 부모급여 예산으로 편성되고, 바우처 지원액은 타 부처 소관 사업의 예산으로 운영되고 있음
자료: 보건복지부 제출자료 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 사업 간 지원 대상이 연계되어 있어 사업의 예산편성 및 계획 수립이 유기적으로 이루어져야 함에도 정부 예산안 및 국가재정운용계획은 양 사업 간 일관된 산출 기준을 적용하고 있지 않다.

[영유아보육료 지원, 부모급여의 2026년도 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	예산	예산안	국가재정운용계획			
영유아보육료 지원	33,531	36,443	36,443	36,443	36,443	2.1
부모급여	21,353	23,726	23,758	23,643	24,516	3.5

주: 2025년도 예산은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 교육부, 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 2026년 예산안 편성 시 영유아보육료 지원과 부모급여는 동일한 지원 대상(0세)임에도 다른 통계에 기반하여 예산을 산출하고 있다. 영유아보육료 지원은 국가데이터처의 장래인구추계를 적용한 반면, 부모급여는 2025년 상반기 출생아 수 증가를 고려하여 장래인구추계를 상회하는 인원을 적용하고 있다. 나아가 영유아보육료 지원은 재정지출액이 2027년부터 2029년까지

동일한 반면, 부모급여는 출생아 수 변화에 따라 국가재정운용계획상 재정지출액이 변동하는 모습을 보인다.

다음으로 영유아보육료 지원의 단가, 국고보조율 등이 부모급여의 예산 산출에 정확히 반영되지 않고 있다. 2026년 예산안에 따르면 0~1세의 인건비 지원시설 보육료 단가는 2025년 대비 약 5.6% 상승하였음에도 부모급여는 2025년 하반기 단가를 기준으로 차액을 산정하고 있다. 그 결과, 지원 대상(0~1세)의 중복에도 불구하고 국가재정운용계획상 영유아보육료 지원과 부모급여 지출액의 합이 등락을 반복하는 것을 확인할 수 있다. 이는 예산안 산출 근거가 미흡하다는 우려를 야기하고, 국가재정운용계획의 신뢰성을 저하시킬 가능성이 있다.

이에 두 사업의 연계성을 고려한 NABO의 재정전망 결과, 영유아보육료 지원과 부모급여의 지출 합계는 2025년 5조 7,680억원에서 2029년 6조 6,762억원으로 연평균 3.7% 증가하는 것으로 나타났다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면 5년간 NABO의 재정전망 규모가 국가재정운용계획에 비해 9,625억원 더 크고, 안정적인 증가 추세를 보이는 것을 확인할 수 있다.

[영유아보육료 지원 및 부모급여 사업 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

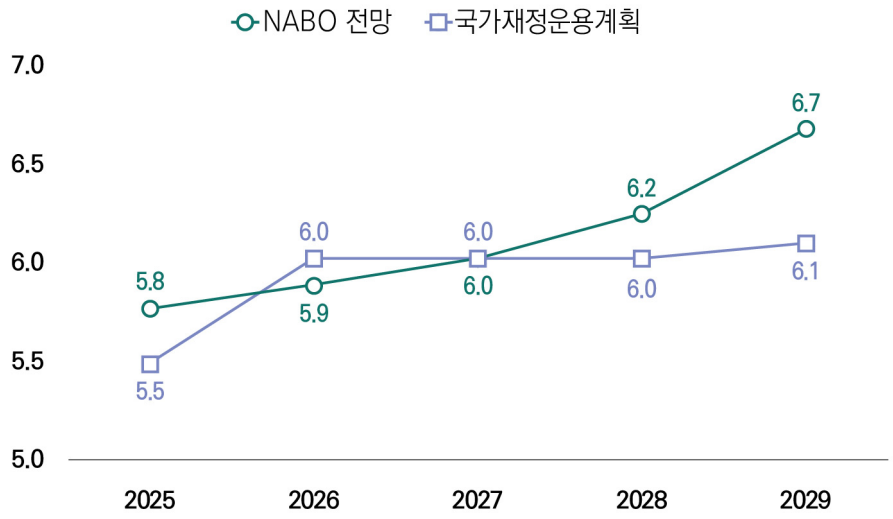
사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	57,680	58,862	60,180	62,439	66,762	3.7
국가재정운용계획(B)	54,884	60,168	60,200	60,085	60,959	2.7
차이(A-B)	2,796	-1,306	-20	2,354	5,802	[9,625]

자료: 국회예산정책처

따라서, 유기적으로 재정지출 규모가 연계되는 사업임에도 주무부처가 상이한 상황임을 고려하여, 향후 재정 전망의 정합성 제고를 위해 부처 간 협력 또는 사업의 조정을 검토할 필요가 있다.

[영유아보육료 지원 및 부모급여 사업 전망 비교]

(단위: 조원)



부모급여 재정소요 추계방법의 합리성 재검토 필요

부모급여는 어린이집에 다니지 않는 0세·1세에게 각각 월 100만원과 50만원을 지급하고, 어린이집에 다니거나 아이돌봄(종일제)을 이용하는 0세·1세에게는 부모급여와 부모보육료 또는 아이돌봄바우처 간의 차액만큼을 지원한다. 이에 부모급여의 재정 투입 규모는 0세·1세 영유아 수와 지급 단가에 의해 결정되며, 시설 보육 및 아이돌봄 이용 영유아 수와 관련 사업의 단가도 필요하다.

정부는 다음과 같은 가정에 의해 부모급여 소요재정을 추계한 것으로 파악된다. 먼저, 정부는 부모급여를 수급하는 영유아 수를 추계할 때 국가데이터처의 장래인구추계보다도 더 많은 영유아 수를 반영하고 있는 것으로 확인된다. 정부가 2026년도 예산안에 반영한 0세 및 1세의 수는 장래인구추계를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 보건복지부의 2026년도 예산안 설명자료에 따르면, 정부는 0세 아동 중 현금으로 급여를 수급하는 영아의 수가 월평균 24.6만명, 보육료와의 차액을 지급받는 영아의 수는 월평균 1.1만명이 될 것으로 예상하였고, 1세 아동에 대해서는 현금 수급 영아가 월평균 24.3만명, 보육료 차액 수급 영아가 월평균 13.9만명(8.1만명은 0세반, 5.8만명은 1세반 취원)이 될 것으로 예상하고 있다. 그러나 이

러한 인원은 장래인구추계상의 인구를 각각 118%, 176%에 해당하는 수준이므로 다소 과대편성된 것으로 보인다.[5] 정부 예산서에는 정부가 예상하는 인원이 12개월 모두 부모급여를 수급하는 것으로 반영되어 있다.

[2026년도 부모급여 예산안에 반영된 영유아 수]

(단위: 천명)

구 분		0세	1세
예산서 반영 영유아 수		257 (추계인구 대비 118%)	382 (추계인구 대비 176%)
	보육시설 미이용	246	243
	보육시설 이용	(0세반 재학) 11	(0세반 재학) 81 (1세반 재학) 58
장래인구추계 (2026년 기준)		217	217

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또한, 정부는 보육료 단가가 2025년 하반기부터 2029년까지 유지되는 것으로 가정하고, 이를 바탕으로 시설 보육 이용 영유아에게 지급할 단가(부모급여와의 차액)를 추정하고 있다. 그러나 실제 과거 보육료 월 지원 단가(인건비 지원 시설 기준[6])는 0세반의 경우 2021년 48.4만원에서 2025년(하반기 기준) 58.4만원까지 연평균 4.8% 증가하였고, 1세반은 동 기간 42.6만원에서 51.5만원까지 연평균 4.9% 증가하였다. 부모급여는 시설 보육 이용 영유아에게는 부모급여와 보육료 간의 차액을 지급하기 때문에, 보육료가 지속 인상될 경우 이들에게 지급할 부모급여와의 차액분은 줄어든다. 실제로, 현재 1세반의 경우 부모보육료 단가가 51.5만원으로 부모급여 단가인 50만원을 상회하기 때문에 보육시설을 이용하는 이들에게 추가로 지급되는 부모급여는 없는 상황이다. 그럼에도 불구하고 보건복지부는 보육료의 2025년 하반기 단가가 2029년까지 유지되는 것으로 반영하여 재정소요를 추정한 것으로 확인된다.

5) 이는 2025년 9월 거주자 기준 주민등록인구와 비교하여도 0세와 1세 각각 103.6%, 161.9%에 해당하는 수준이다.

6) 보육료 단가는 인건비 지원 시설을 이용하는 영유아와 인건비 미지원 시설을 이용하는 영유아에 대하여 차등이 있는데, 인건비 미지원 시설의 보육료의 경우 이미 부모급여 지급 단가를 초과하여 이들에게는 차액지급이 이루어지지 않는다.

[영유아 부모보육료 월 지원 단가 추이(인건비 지원 시설 기준)]

(단위: 천원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025 상반기	2025 하반기	연평균 증가율
0세반	484	499	514	540	567	584	4.8
1세반	426	439	452	475	500	515	4.9

주: 연평균 증가율은 2021년부터 2025년 하반기까지의 연평균 증가율을 의미
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

NABO는 이러한 가정이 실제 상황을 충분히 반영하지 못할 가능성을 고려하여[7] 다음과 같은 가정을 수립하여 전망을 실시하였다. 먼저, 국가데이터처의 장래 인구추계를 준용하되 2024년 하반기부터 2025년 8월까지의 출생아 수 증가 추이를 고려하였다. 또한, 2024년 부모급여 지급 실적에 따른 유형별 수급 비중을 반영하였고, 단가의 경우 최근 부모보육료 증가율 추이를 반영하였다.

그 결과, 부모급여에 대한 재정지출은 2025년 2조 2,209억원에서 2029년 2조 2,441억원으로 연평균 0.3% 증가할 것으로 전망된다. 이를 국가재정운용계획과 비교하면, 5년간의 NABO의 재정전망 규모가 중기재정운용계획보다 9,735억원 더 작다.

[부모급여(영아수당) 지원 사업의 NABO 전망과 2025~2029년 국가재정운용계획]

(단위: 억원, %)

사업명	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율 [합계]
NABO 전망(A)	22,209	20,371	20,663	21,578	22,441	0.3
국가재정운용계획(B)	21,353	23,726	23,758	23,643	24,516	3.5
차이(A-B)	856	-3,355	-3,095	-2,065	-2,075	[-9,735]

주: 이 표의 전망수치는 국비만 포함
자료: 국회예산정책처

7) 교육부장관은「영유아보육법」제34조에 따라 표준보육비용 조사를 3년 마다 실시하여 그 결과를 바탕으로 물가상승률, 최저임금 상승률 등 교육부장관이 정하는 사항을 반영하여 중앙보육정책위원회 심의를 거쳐 매년 표준비용을 결정하여야 하고, 이를 바탕으로 예산의 범위 내에서 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다. 가장 최신 표준보육비용 조사는 2022년에 수행되었으며, 이후 정부는 매년 보정을 통해 표준보육비용을 인상하였다. 이에 본 보고서는 2025년 하반기부터 2029년까지 정부가 지원할 보육료가 동결될 것으로 예상하는 것은 실제 정책 환경과 일부 괴리가 있을 수 있다고 보았다.

이와 같이 정부가 추정하는 부모급여의 재정소요는 향후 예상되는 0~1세 영유아 수보다 더 많은 영유아 수를 반영하고 있고, 보육료 단가도 동결되는 것으로 가정하고 있으나, 이것이 현실적인 가정인지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 따라서 정부는 부모급여에 대한 재정소요 추계가 합리적인지에 대하여 재검토할 필요가 있다. 참고로, 부모급여는 2022년 영아수당[8]으로 출발하여 2023년 부모급여로 확대되었는데, 2022년과 2023년에는 일부 전용이 발생하였고, 2022년부터 2024년까지 매년 101~235억원 규모의 불용이 발생하였다.

[부모급여(구 영아수당) 불용액 추이]

(단위: 억원)

구 분	2022	2023	2024
전용액	-70	-39	0
불용액	101	235	206

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

8) 당시 만 24개월 미만 영아에게 월 30만원을 지급하는 사업으로 출발하였고, 2023년 0세 아동에게 월 70만원, 1세 아동에게 월 35만원을 지급하였고, 2024년부터 현재와 같이 0세 아동에게 월 100만원, 1세 아동에게 월 50만원을 지급하게 되었다.

국가재정운용계획 주요 이슈 분석(2025~2029년)
: 복지 및 교육 분야

발간일	2025년 10월 31일
발행인	국회예산정책처장 지 동 하
편 집	추계세제분석실 사회비용추계과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	명문인쇄공사 (tel 02-2079-9200)

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

ISBN 979-11-6799-233-8 93350

Ⓒ 국회예산정책처, 2025

국민을 지키는 미래로 나아가는 국회

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

발 간 등 록 번 호
31-9700491-002187-01

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE