



2025. 7.

국회예산정책처 | 결산 분석

2024회계연도 결산 재정총량 분석

Fiscal Aggregates



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2024회계연도 결산
재정총량 분석

결산분석시리즈 I

2024회계연도 결산 재정총량 분석

총괄 | 김경호 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관

이강혁 예산분석총괄과장

황영준 산업예산분석과장

권순영 사회예산분석과장

이종구 행정예산분석과장

변재연 경제산업사업평가과장

이상은 사회행정사업평가과장

이은경 공공기관평가과장

작성 | 최영일 거시경제분석과장

유민호 예산분석관

박승호 예산분석관

윤주철 추계세제분석관

장설희 추계세제분석관

박정환 추계세제분석관

황종률 경제분석관

지원 | 김병규 예산분석관보

김정선 행정실무원

이득기 자료분석연구원

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

문의 : 예산분석실 예산분석총괄과 | 02) 6788-3769 | eba@nabo.go.kr

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

- 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

결산분석시리즈 I

2024회계연도 결산 재정총량 분석

2025. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2025. 7. 24.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사



2024년도 예산은 총수입 612.2조원, 총지출 656.6조원으로 편성되었으나, 대내외 경제여건 악화 등으로 인해 국세수입의 경우 예산 367.3조원 대비 30.8조원 적은 336.5조원만 수납되었고, 결과적으로 총수입은 예산 대비 17.7조원 적은 594.5조원에 그치면서 56.4조원의 국세수입 결손이 발생하였던 2023년에 이어 2년 연속 세수결손이 발생하였습니다. 총수입 감소에 따라 2024년 총지출 역시 예산 대비 18.6조원 감소한 638.0조원 수준에 머물렀으며, 관리재정수지 또한 예산 대비 13.1조원 악화된 104.8조원 적자를 기록하였습니다.

정부는 2023년에 이어 2024년 역시 세수결손에 대해서 세입경정 및 지출 구조 조정 등을 내용으로 하는 추가경정예산안을 편성하지 않고 지방교부세·교육재정교부금 미교부, 기금·특별회계의 재원 활용 등을 통해 대응하였습니다. 또한 정부가 2024년 R&D 예산에 대한 대규모 구조조정을 실시함에 따라 진행중이었던 연구 과제 중 상당수의 예산이 조정되고 연구개발목표가 변경되기도 하였습니다. 따라서 국회의 결산 심사 과정에서 정부의 세수결손 대응, R&D 구조조정 등의 재정운용이 적정하게 이루어졌는지 면밀하게 살펴볼 필요가 있습니다.

이에 국회예산정책처는 국회 결산 심사를 지원하기 위하여 2024회계연도 정부의 재정운용을 분석한 「2024회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 총 8종, 21권으로, 기존 보고서인 「결산 재정총량 분석」, 「결산 총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「온실가스감축인지 결산서 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「국가재무제표 분석」, 「2023회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」 외에 분야별 재원 배분 실적과 주요 현안을 검토한 「결산 분야별 재원 배분 분석」을 신규 발간하였으며, 특히 주요 재정현안에 대한 총괄 분석을 강화하여 의정활동을 보다 폭넓게 지원하고자 노력하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 2024회계연도 국회 결산 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2025년 7월

국회예산정책처장 지 동 하

I. 개 관 / 1	
1. 재정총량 개요	3
II. 재정총량 분석 / 15	
1. 경제여건 분석	17
1-1. 2024년 대내외 경제여건	17
2. 국가재정운용계획 대비 실적 분석	26
2-1. 총수입 실적 분석	26
2-2. 총지출 실적 분석	33
2-3. 재정기조 분석	43
3. 재정건전성 분석	45
3-1. 재정수지 분석	47
3-2. 국가채무 분석	54
4. 조세지출과 재정지출 연계 분석	78
5. 재정운용의 경제적 효과 분석	105
6. 재정위험요인 분석	113
6-1. 재정위험요인 개요	113
6-2. NABO 장기재정전망('25~'72)에 나타난 우리나라의 중장기 재정위험요인 분석 ..	119
7. 재정총량 관련 재정제도 개선방안	136
7-1. 국가재정운용계획 이행 실적 및 전망 근거 국회 제출 필요	136
7-2. 국가채무에 중앙부처가 관리하지 않는 사학진흥기금 등 21개 기금 포함 필요 ..	142
7-3. 세계잉여금의 국가채무 의무상환비율 조정 필요성 등	147
7-4. 조세지출의 총량적 관리·통제 강화 방안 모색 필요	153



I. 개 관

가. 총수입·총지출

2024회계연도 총수입 결산 규모는 594.5조원으로 전년 대비 20.5조원 증가하였고, 예산 대비 17.7조원 과소 수납되었다.

2024회계연도 총수입 결산액 594.5조원은 국세수입 336.5조원, 세외수입 29.6조원, 기금수입 228.2조원 및 세입예산외 수입 0.1조원으로 구성된다. 2024년도 예산과 비교하면, 국세수입은 30.8조원 과소 수납되었으며 세외수입과 기금수입은 각각 1.4조원, 11.5조원 초과 수납되었고, 세입예산외 수입 0.1조원까지 합한 총수입 결산액은 예산 대비 17.7조원 과소 수납되었다.

[2024회계연도 총수입 결산 결과]

(단위: 조원)

구 분	2023		2024			전년 대비 (C-A)
	결산 (A)	예산 대비	예산 (B)	결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
1. 총수입	573.9	△51.8	612.2	594.5	△17.7	20.5
1. 국세	344.1	△56.4	367.3	336.5	△30.8	△7.6
2. 세외수입	28.5	3.5	28.2	29.6	1.4	1.1
3. 기금	201.1	0.8	216.7	228.2	11.5	27.1
※ 세입예산외 수입 ¹⁾	0.3	0.3	-	0.1	0.1	△0.2

주: 1) 세입예산외 수입은 「국고금 관리법」 제31조에 따라 기획재정부장관이 세입세출외로 관리하는 한국은행 국고금 통합계정 여유자금의 운용수익 등

자료: 기획재정부 제출자료 등을 바탕으로 작성

최근 5회계연도(2020~2024) 간 정부의 총수입은 2020~2022회계연도의 경우 초과 수납이 이루어졌으나 2023회계연도의 경우 51.8조원의 결손이 발생하였으며, 2024회계연도에도 결손 규모는 전년 대비 감소하였으나, 여전히 국세수입 결손으로 인해 총수입의 과소수납이 발생하였다.

[2020~2024회계연도 총수입 초과·과소수납 현황]

(단위: 조원)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
예산(A)	470.7	514.6	609.1	625.7	612.2
결산(B)	478.8	570.5	617.8	573.9	594.5
초과·과소수납(B-A)	8.1	55.9	8.7	△51.8	△17.7

주: 추가경정예산이 있었던 회계연도 예산은 최종예산 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2024회계연도 총지출 결산 규모는 638.0조원으로, 전년 대비 27.3조원 증가하였고 예산 대비로는 18.6조원 감소하였다.

2024회계연도 총지출 결산액 638.0조원은 일반회계 344.5조원, 특별회계 78.6조원, 기금 214.5조원 및 세출예산외 지출 0.4조원 등으로 구성된다. 이 중 일반회계와 특별회계는 이월·불용 등으로 예산 대비 각각 12.0조원, 3.1조원이 집행되지 못하였다. 기금은 이월·불용 등으로 당초 계획액 대비 3.9조원이 집행되지 못하였으며 세출예산 외 지출이 0.4조원 발생하여 결과적으로 총지출 결산액은 예산 대비 총 18.6조원 과소 지출되었다.

[2024회계연도 총지출 결산]

(단위: 조원)

구 분	2023		2024			전년 대비 (C-A)
	결산 (A)	예산 대비	예산 (B)	결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
총지출	610.7	△28.0	656.6	638.0	△18.6	27.3
일반회계	343.5	△25.9	356.5	344.5	△12.0	1.0
특별회계	69.6	△2.0	81.7	78.6	△3.1	8.9
기금	196.5	△1.1	218.4	214.5	△3.9	18.0
세출예산외 지출 ¹⁾	1.0	1.0	0.0	0.4	0.4	△0.6

주: 1) 자치단체 교부금 정산 등 세입·세출예산으로 설정된 바 없이 이루어지는 현금 등의 수수거래

자료: 기획재정부

나. 재정수지

총수입보다 총지출이 예산 대비 크게 감소함에 따라 통합재정수지는 예산 대비 0.9조원 개선되었으나, 사회보장성기금수지 14조원 흑자를 제외한 관리재정수지는 세수결손 등에 따라 예산 대비 13.1조원 악화되었다.

2024회계연도 통합재정수지(총수입-총지출)는 43.5조원 적자를 기록하였다. 이는 예산 대비 0.9조원 개선된 수치이나 전년 대비로는 6.7조원 악화된 것이다. 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금수지를 차감한 관리재정수지는 104.8조원 적자를 기록하였다.¹⁾ 이는 전년 대비 17.8조원, 예산 대비로는 13.1조원 악화된 것이다.

통합재정수지와 관리재정수지는 당초 예산 기준으로도 총지출이 총수입을 초과하는 수준이었기 때문에 각각 44.4조원, 91.6조원 적자를 기록할 것으로 예상되었으나, 30.8조원에 달하는 국세수입 결손에 따라 관리재정수지는 예산 대비 13.1조원 악화되었다. 통합재정수지와 관리재정수지는 각각 2019회계연도, 2008회계연도부터 적자가 지속되고 있다.²⁾

한편, 2025년 7월 4일 의결된 2025년 제2회 추가경정예산에 따른 2025년 기준 통합재정수지는 △60.8조원, 관리재정수지는 △111.6조원으로 2024년 대비 악화될 전망이다.

[2024회계연도 재정수지 결산]

(단위: 조원)

구 분	2023		2024			전년 대비 (C-A)
	결산 (A)	예산 대비	예산 (B)	결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
통합재정수지(A)	△36.8	△23.7	△44.4	△43.5	0.9	△6.7
사회보장성기금수지(B)	50.3	5.1	47.2	61.2	14.0	10.9
관리재정수지(A-B)	△87.0	△28.8	△91.6	△104.8	△13.1	△17.8

자료: 기획재정부

1) 4대 사회보험성기금은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금을 의미한다.

2) 특히 관리재정수지의 경우 정부가 관리재정수지를 산정·발표한 2001년 이후 19개년도 중 2002년(5.1조원), 2003년(1.0조원), 2007년(6.8조원) 등 3개년도만 관리재정수지 흑자를 시현하였다.

다. 국가채무

2024년 말 기준 국가채무 잠정치³⁾는 1,175.2조원으로 전년 대비 48.5조원 증가한 규모이며, GDP 대비 국가채무 비율은 46.0%로 전년 대비 0.8%p 하락하였다.

2024년 말 국가채무 잠정치 1,175.2조원은 중앙정부 채무 1,141.2조원(국채 1,139.8조원, 차입금 1.2조원, 국고채무부담행위 0.2조원)과 지방정부 순채무 34.1조원(잠정치)으로 구성된다. 이 중 국채는 전년 대비 48.7조원 증가한 반면 차입금과 국고채무부담행위는 전년과 동일하였으며, 지방정부 순채무(잠정치)는 전년 대비 0.2조원 감소하였다.

이는 예산 대비 20.5조원 감소한 수준으로, 국채가 예산 대비 21.9조원 감소한 반면 지방정부 순채무(잠정치)가 1.3조원 증가하였다. 결과적으로 전년 대비 국가채무는 48.5조원 증가하였고, 명목 GDP 대비 국가채무 비율은 46.8%에서 46.0%로 0.8%p 감소하였다.

[2024년 국가채무 규모]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023		2024			전년 대비 (C-A)
	결산 (A)	예산 대비	예산 (B)	결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
국가채무 총계(D1) (명목 GDP 대비 비율)	1,126.8 (46.8)	△7.5 (-)	1,195.8 (47.4)	1,175.2 (46.0)	△20.5 (△1.4)	48.5 (△0.8)
중앙정부 채무	1,092.5	△9.2	1,163.0	1,141.2	△21.9	48.7
국채	1,091.1	△9.2	1,161.7	1,139.8	△21.9	48.7
차입금	1.2	-	1.2	1.2	-	-
국고채무부담행위	0.2	-	0.2	0.2	-	-
지방정부 순채무	34.3	1.6	32.8	34.1	1.3	△0.2

주: 2024년 지방정부순채무 결산기준액은 잠정치(지방자치단체 결산 이후 확정 예정)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

3) 지방정부 순채무는 통상 지방자치단체 결산이 완료되는 8월말 전후 확정되기 때문이다.

라. 16대 분야별 재원 배분 현황

2024년 총지출 기준 16대 분야별 결산 현황을 살펴보면, 2024년 사회복지 분야의 총지출이 220.4조원으로 정부 총지출에서 가장 높은 비중(34.5%)을 차지하였으며, 일반·지방행정(108.3조원), 교육(85.3조원), 국방(56.5조원) 순으로 재원이 많이 분배되었다.

2024년 예산과 비교하였을 때는 16대 분야 중 보건 분야와 통신 분야, 과학기술 분야를 제외한 모든 분야에서 2024년 예산 대비 결산의 총지출이 감소하였다. 예산 대비 감소율을 기준으로는 예비비를 제외하고는 통일·외교 분야(△14.7%), 환경 분야(△10.4%), 교육 분야(△5.0%), 교통및물류 분야(△5.0%) 순으로 감소율이 큰 것으로 나타났다.

[2024년 16대 분야별 재원배분 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2024 예산(A)	2024 결산(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
정부 총지출	656.5	638.0	△18.5	△2.8
1. 일반·지방행정	110.5	108.3	△2.2	△2.0
2. 공공질서및안전	24.4	24.3	△0.1	△0.4
3. 통일·외교	7.5	6.4	△1.1	△14.7
4. 국방	57.4	56.5	△0.9	△1.6
5. 교육	89.8	85.3	△4.5	△5.0
6. 문화및관광	8.7	8.5	△0.2	△2.3
7. 환경	12.5	11.2	△1.3	△10.4
8. 사회복지	224.1	220.4	△3.7	△1.7
9. 보건	18.8	19.5	0.7	3.7
10. 농림수산	25.4	24.5	△0.9	△3.5
11. 산업·중소기업및에너지	28.0	27.9	△0.1	△0.4
12. 교통및물류	22.1	21.0	△1.1	△5.0
13. 통신	9.4	9.6	0.2	2.1
14. 국토및지역개발	4.4	4.3	△0.1	△2.3
15. 과학기술	9.3	9.3	-	-
16. 예비비	4.2	0.6	△3.6	△85.7

주: 16대 분야에 속하지 않는 세출예산외 지출 0.4조원은 2023회계연도 일반회계 세계잉여금을 통한 지방교육재정교부금 정산분 등으로 구성

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

마. 재무결산

「국가회계법」상 국가결산보고서의 3번째 구성요소인 재무제표는 2007년 「국가회계법」 제정에 따라 2009회계연도부터 도입⁴⁾된 발생주의·복식부기 회계방식을 기준으로 국가의 재무상태 및 재무성과를 측정·보고하는 결산 구성서류이다. 재무제표는 재정상태표·재정운영표·순자산변동표로 구성된다.⁵⁾

2024회계연도 말 기준 모든 회계·기금을 통합한 재정상태표 상 자산은 3,218.4조원, 부채는 2,585.7조원이며, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 632.7조원이다.

2024회계연도 말 자산은 전년 대비 209조원(6.9%) 증가하고, 부채는 전년 대비 146.2조원(6.0%)이 증가하여, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 전년 대비 62.8조원(11.0%) 증가하였다.

[2024회계연도 국가통합 재정상태표 요약]

(단위: 조원, %)

계정과목	2024 (A)	2023 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
I. 자산	3,218.4	3,009.4	209.0	6.9
유동자산	576.3	551.3	25.0	4.5
투자자산	1,448.1	1,276.3	171.8	13.5
일반유형자산	732.2	720.9	11.3	1.6
사회기반시설	424.0	422.4	1.6	0.4
무형자산	2.8	2.8	0.0	0.9
기타비유동자산	35.1	35.7	△0.6	△1.6
II. 부채	2,585.7	2,439.5	146.2	6.0
유동부채	234.7	219.9	14.8	6.7
장기차입부채	913.8	874.3	39.6	4.5
장기충당부채	1,383.5	1,293.4	90.1	7.0
기타비유동부채	53.7	51.9	1.8	3.4
순자산(I-II)	632.7	569.9	62.8	11.0

주: 재무제표상 부채는 발생주의를 기준으로 하여 지급시기 금액이 확정되지 않은 충당부채 등이 포함되기 때문에 현금주의를 기준으로 하는 국가채무(D1)와 상이한 값이 도출

자료: 2024회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4) 2009~2010회계연도는 정부 차원에서 시범운영만 하였으며, 2011회계연도부터 국가통합 재무제표가 국회에 제출되기 시작하였다.

5) 국가재무제표의 상세한 내용 및 분석 결과는 결산분석시리즈 VI 「2024회계연도 결산 국가재무제표 분석」 참고

2024회계연도 말 기준 자산 중 가장 큰 비중을 차지하는 과목은 투자자산으로 1,448.1조원(45.0%)이며, 일반유형자산(732.2조원), 유동자산(576.3조원)이 뒤를 이었다. 부채 중에서는 장기충당부채가 1,383.5조원(53.5%)으로 비중이 가장 크며, 장기차입부채(913.8조원), 유동부채(234.7조원)가 그 뒤를 이었다.

2024회계연도 재정운영표 상 재정운영순원가는 470.6조원이며, 비교환수익 등 409.2조원을 차감한 재정운영결과는 61.4조원이다.

2024회계연도 재정운영순원가는 전년 대비 15.2조원(3.1%)이 감소하였고, 비교환수익 등은 8.0조원(1.9%)이 감소하여 재정운영결과는 전년도 68.6조원에서 61.4조원으로 7.2조원 감소하였다. 재정운영결과가 전년 대비 감소한 이유는 재정지출 감소에 따른 재정운영순원가 감소 규모보다 대규모 세수결손 발생 등 국세수입 결손에 따른 비교환수익 등 감소폭이 더욱 컸기 때문이다.

[2024회계연도 국가통합 재정운영표 요약]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 (A)	2023 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
I. 재정운영순원가¹⁾	470.6	485.8	△15.2	△3.1
1. 프로그램순원가	498.3	495.7	2.6	0.5
2. 관리운영비	33.3	32.0	1.3	4.1
3. 비배분비용	18.3	19.8	△1.5	△7.6
4. (-)비배분수익	△79.4	△61.8	△17.6	△28.4
II. 비교환수익 등²⁾	409.2	417.2	△8.0	△1.9
1. 국세수익	339.6	351.7	△12.2	△3.5
2. 부담금수익	20.2	19.8	0.4	2.0
3. 사회보험수익	27.6	27.3	0.4	1.3
4. 제재금수익 등	5.1	4.8	0.2	5.2
5. 기타재원조달 및 이전	16.7	13.5	3.2	23.6
III. 재정운영결과(I-II)	61.4	68.6	△7.2	△10.5

주: 1) 프로그램총원가에서 프로그램수익을 차감한 프로그램 순원가에서 관리운영비, 비배분비용 및 수익 등을 가감하여 산출
2) 직접적인 반대급부 없이 수령하는 국세수익, 부담금수익, 사회보험수익, 제재금수익 등을 합산하여 산출

자료: 2024회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

순자산변동표를 통해 순자산의 변동 내역을 보면, 기말 2024회계연도 순자산은 632.7조원으로 기초순자산 569.9조원 대비 62.8조원 증가하였다.

순자산이 증가한 이유는 조정항목 중 재정운영결과가 61.4조원이었으며 자산재평가이익(△1.9조원)이 감소한 반면, 투자증권평가이익(122.3조원)이 크게 증가하였기 때문이다.

[2024회계연도 국가통합 순자산변동표 요약]

(단위: 억원)

구 분	기본순자산	적립금 및 잉여금	순자산조정	합계
I. 당기 기초순자산	4,434,364	△3,341,150	4,605,451	5,698,665
1. 보고금액	4,434,364	△3,341,150	4,605,451	5,698,665
2. 전기오류수정손익	-	-	-	-
II. 재정운영결과		613,713		613,713
III. 조정항목	5,156	△272,567	1,509,561	1,242,150
1. 납입자본의 증감	-	-	-	-
2. 투자증권평가손익	-	-	1,223,098	1,223,098
3. 파생상품평가손익	-	-	△47	△47
4. 자산재평가이익	-	94	△18,756	△18,661
5. 기타순자산의 증감	5,156	△272,661	305,266	37,760
IV. 당기 기말순자산(I - II + III)	4,439,520	△4,227,430	6,115,012	6,327,102

자료: 2024회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

바. 국유재산 및 물품 관리 현황

(1) 국유재산관리운용총보고서

① 국유재산 증감 현황

2024회계연도 말 기준 국유재산 가액은 총 1,344.5조원으로 전년도 1,369.1조원 대비 24.6조원 순감하였다. 순감내역을 세부적으로 살펴보면 증가내역은 190.7조원, 감소내역은 215.3조원으로 구성된다.

2024회계연도 증감내역을 사유별로 보면, 증액내역은 기타 83.8조원, 가격평가 6.6조원, 매입 등 취득 86.8조원 등이고, 감액내역은 기타 △118.1조원, 매각 등 처분 △77.0조원 등이다.

[2024회계연도 국유재산 증감사유별 현황]

(단위: 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		순증분(A-B)
사유	가액	사유	가액	
매입 등 취득	867,806	매각 등 처분	770,408	97,398
신규등록	84,182	감가상각	98,485	△14,303
관리전환 등	51,332	관리전환 등	52,113	△781
가격평가	65,683	가격평가	51,090	14,593
기타	838,363	기타	1,181,319	△342,956
계	1,907,366	계	2,153,415	△246,049

자료: 「2024회계연도 국유재산관리운용총보고서」

증감내역을 국유재산 유형별로 보면, 건물 1.2조원, 공작물 2.2조원, 입목죽 0.2조원, 선박·항공기 0.3조원 등이 증가한 반면, 토지 1.2조원, 기계기구 0.1조원, 유가증권 27.1조원, 무체재산 0.1조원 등이 감소하였다.

그 결과 2024회계연도 말 기준 국유재산 구성내역은 총 가액 1,344.5조원 중 토지가 46.7%(627.8조원), 공작물이 25.3%(339.6조원), 유가증권이 21.5%(288.9조원), 건물이 5.5%(74.0조원) 순이다.

[2024회계연도 국유재산 유형별 증감 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2023년 말(B)		2024년 말(B)		증감(C=B-A)	
	구성비		구성비		증감률(C/A)	
토지	6,289,957	(45.9)	6,278,016	(46.7)	△11,941	(△0.2)
건물	727,292	(5.3)	739,655	(5.5)	12,364	(1.7)
공작물	3,373,711	(24.6)	3,395,981	(25.3)	22,271	(0.7)
입목죽	80,058	(0.6)	81,754	(0.6)	1,695	(2.1)
선박·항공기	29,954	(0.2)	33,314	(0.2)	3,360	(11.2)
기계기구	7,385	(0.1)	6,014	(0.0)	△1,371	(△18.6)
유가증권	3,160,520	(23.1)	2,889,162	(21.5)	△271,358	(△8.6)
무체재산	22,164	(0.2)	21,095	(0.2)	△1,069	(△4.8)
계	13,691,041	(100.0)	13,444,991	(100.0)	△246,049	(△1.8)

자료: 대한민국정부, 「2024회계연도 국유재산관리운영총보고서」

② 국유재산종합계획 집행실적

정부는 「국유재산법」⁶⁾에 따라 매년 회계연도 개시 120일 전까지 국유재산종합계획을 국회에 제출하고 있으며, 국유재산관리운영총보고서를 통해 그 집행실적을 국회에 보고하고 있다.

이에 따라 2024회계연도 국유재산종합계획 집행실적을 살펴보면, 금액 기준으로 국유재산 취득은 계획액 60.3조원 대비 157.9%(95.3조원), 처분은 계획액 33.3조원 대비 236.3%(78.6조원), 사용승인은 계획액 4,082억원 대비 155.9%(6,363억원), 개발은 계획액 5,177억원 대비 33.0%(1,709억원), 대부계약은 계획액 1,781억원 대비 83.1%(1,480억원)을 집행하였다.

6) 「국유재산법」

제9조(국유재산종합계획) ③ 총괄청은 제2항에 따라 제출된 계획을 종합조정하여 수립한 국유재산종합계획을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

④ 국유재산종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 국유재산 정책방향
2. 대통령령으로 정하는 국유재산 관리·처분의 총괄 계획
3. 국유재산 처분의 기준에 관한 사항
4. 「국유재산특례제한법」 제8조에 따른 국유재산특례 종합계획에 관한 사항
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항

[2024회계연도 국유재산종합계획 집행실적]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수			금액		
	계획(A)	실적(B)	비율(B/A)	계획(C)	실적(D)	비율(D/C)
취득	37,620	70,683	187.9	60,328,188	95,268,715	157.9
매입	17,681	22,316	126.2	50,061,439	82,436,869	164.7
무상취득	1,187	3,005	253.2	288,544	4,173,219	1446.3
신규등록	18,608	45,131	242.5	9,776,025	8,459,270	86.5
교환 및 환지	144	231	160.4	202,180	199,358	98.6
처분	16,225	29,973	184.7	33,268,417	78,619,607	236.3
매각	154,578	26,051	16.9	32,926,167	78,107,286	237.2
양여	225	607	269.8	37,229	242,530	651.5
교환 및 환지	99	280	282.8	238,359	202,689	85.0
멸실	444	3,035	683.6	66,661	67,103	100.7
사용승인	2,427	5,750	236.9	408,216	636,272	155.9
개발	32	5	15.6	517,724	170,893	33.0
관리	296,712	409,779	138.1	473,735	387,873	81.9
사용허가	66,078	65,379	98.9	224,351	191,599	85.4
대부계약	192,989	282,319	146.3	178,055	147,987	83.1
변상금부과	37,645	62,081	164.9	71,329	48,288	67.7

자료: 「2024회계연도 국유재산관리운용총보고서」

(2) 물품관리운용보고서

2024회계연도 말 기준 물품 가액은 총 16.5조원으로 전년도 15.8조원 대비 0.7조원(4.3%) 증가하였다. 증감내역을 세부적으로 보면 증액내역 5.6조원, 감액내역 4.9조원으로 구성되고, 증감내역을 사유별로 살펴보면, 증액내역은 구매 3.0조원, 관리전환 0.5조원, 리스물품편입 또는 기증 0.2조원 등이 있고, 감액내역은 관리전환 0.6조원, 매각 또는 폐기 0.2조원 등이 있다.

[2024회계연도 물품 증감사유별 현황]

(단위: 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		증감(A-B)
사유	가액	사유	가액	
구매	30,416	매각 또는 폐기	2,052	28,364
관리전환	5,288	관리전환	6,281	△993
국유재산편입	161	국유재산편입	40	120
리스물품편입 또는 기증	2,063	양여	535	1,528
기타	17,708	기타	39,953	△22,245
계	55,635	계	48,862	6,773

자료: 대한민국정부, 「2024회계연도 물품관리운용보고서」

증감내역을 물품 유형별로 보면, 물리시험및측정기기(1,620억원), 전기·통신기기(1,486억원) 등에서 증액이 발생하였고, 인쇄사진및시청각기기(△149억원)에서 감액이 발생하였다. 그 결과 2024회계연도 말 기준 물품 구성내역을 살펴보면, 총 가액 16.5조원 중 전기·통신기기가 22.7%(3.7조원), 운반건설기계및차량이 18.7%(3.1조원), 사무용기기가 17.1%(2.8조원) 순으로 나타났다.

[2024회계연도 물품 유형별 증감 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2023년 말(B)		2024년 말(B)		증감(C=B-A)	
	가액	구성비	가액	구성비	증감률(C/A)	증감률(C/A)
전기·통신기기	36,008	22.7	37,494	22.7	1,486	4.1
사무용기기	27,345	17.3	28,217	17.1	872	3.2
사무용집기	5,675	3.6	6,644	4.0	969	17.1
운반건설기계및차량	30,597	19.3	30,926	18.7	329	1.1
기계요소및공작기계	1,503	0.9	1,561	0.9	58	3.9
산업기계	7,392	4.7	7,920	4.8	528	7.1
의료및화학분석기기	7,291	4.6	7,654	4.6	363	5.0
물리시험및측정기기	16,079	10.1	17,699	10.7	1,620	10.1
인쇄사진및시청각기기	3,337	2.1	3,188	1.9	△149	△4.5
기타잡기기	23,273	14.7	23,970	14.5	697	3.0
계	158,500	100.0	165,273	100.0	6,773	4.3

자료: 대한민국정부, 「2024회계연도 물품관리운용보고서」



II. 재정총량 분석

1-1. 2024년 대내외 경제여건

가. 대외여건

2024년 세계경제는 전년에 이어 완만한 회복세를 유지하는 가운데 세계교역은 전년보다 큰 폭으로 확대되었다. 아래 표는 정부의 「2024년도 예산안」 제출 직전 시점에서 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank) 등의 국제기구에서 발표한 세계경제성장률, 세계교역량증가율, 세계소비자물가상승률, 국제유가 등에 대한 전망치와 실적치를 비교한 것이다.

[주요 대외변수의 2024년 전망치와 실적치 비교]

(단위: %, %p, 달러)

구분	전망치	실적치	차이 (실적치-전망치)
세계경제성장률 ¹⁾	2.8	3.3	0.5
세계교역량증가율 ²⁾	3.3	3.8	0.5
세계소비자물가상승률 ³⁾	5.2	5.7	0.5
국제유가(달러/배럴) ⁴⁾	82.0	79.2	△2.8

주: 1) 세계경제성장률 전망치는 IMF('23. 7월), 세계은행('23. 6월), OECD('23. 5월) 전망치 평균

2) 세계교역량증가율 전망치는 IMF('23. 7월), 세계은행('23. 6월) 전망치 평균

3) 세계소비자물가상승률은 IMF('23. 7월) 전망치 기준

4) 국제유가(두바이유 기준)는 EIA('23. 9월), IMF('23. 7월), 세계은행('23. 6월) 전망치 평균

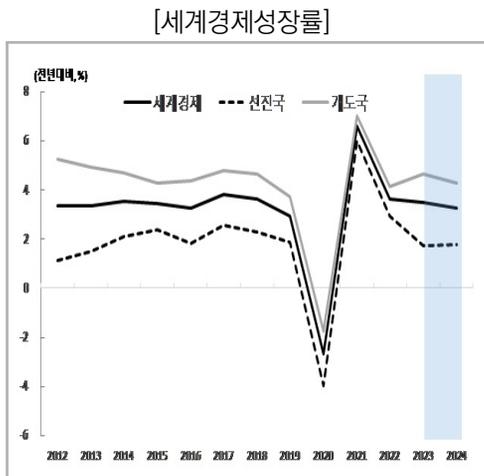
자료: 국회예산정책처, 「2024년 및 중기경제전망」('23. 10월), IMF, 세계은행, OECD, 미국 EIA

2024년 세계경제성장률은 3.3%로 전망치(2.8%)를 상회하였으나 2023년의 3.6%에 비해 0.3%p 낮은 성장률을 기록하였다. 2023년에 이어 2024년에도 세계경제는 코로나19 이전에 예상하였던 성장 추세를 회복하지 못하였다.¹⁾ 팬데믹 이전 2000~2019년 기간 중 세계경제성장률은 연평균 3.8%였으며, 코로나19 이전 5년(2015~2019년)에는 연평균 3.4%였다.

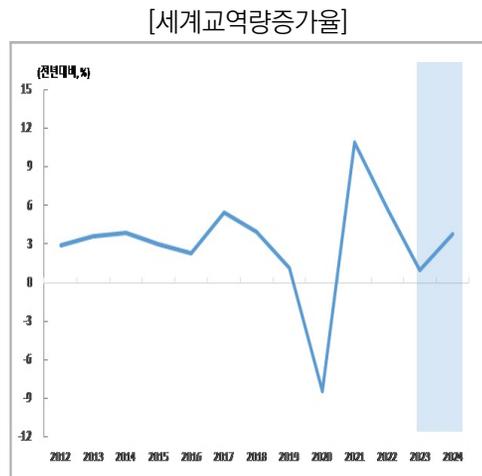
황종률 경제분석관(jrhwang@assembly.go.kr, 6788-4659)

1) IMF는 코로나19 이전(2019년 10월)에 발표된 세계경제전망에서 2020~2024년 중 세계경제가 연평균 3.6% 성장할 것으로 전망하였다.

2024년 세계교역증가율은 3.8%로 전망치(3.3%)를 0.5%p 상회하였다. 이는 미국의 소비 증가 등에 기인한 선진국의 수입물량 회복과 중국 등 개도국의 수출물량 증가에 주로 기인한다. 선진국의 수입물량은 2022년 7.3% 증가하였으나 2023년에는 0.6% 감소 전환하였고, 특히 상품수입량은 전년대비 2.9% 줄었으나 2024년에는 1.4% 증가 전환하였다. 개도국의 상품수출량 증가율은 2023년 -0.2%에서 2024년 6.6%로 큰 폭으로 증가 전환하였다.



자료: IMF, 세계은행, OECD 세계경제전망

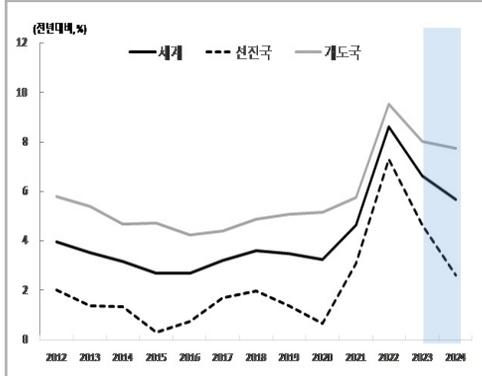


자료: IMF, WEO database('24. 4월)

2024년 세계소비물가상승률은 5.7%로 전망치(5.2%)를 0.5%p 상회하였다. 미국 등 주요 선진국의 소비자물가상승률은 통화 긴축과 공급측 불안요인 해소 등으로 2023년 4.6%에서 2024년 2.6%로 빠르게 진정되었으나, 개도국은 2023년 8.0%에서 2024년 7.7%로 높은 물가 오름세가 지속되었다.

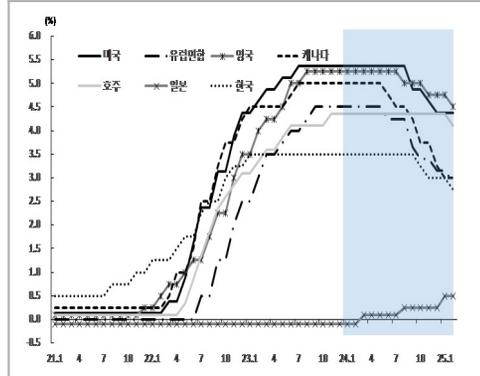
각국 중앙은행은 2024년 상반기까지 인플레이션 압력 상승에 대응하여 정책금리를 긴축적인 수준까지 인상하였다. 미국을 비롯한 주요국 중앙은행의 정책금리는 2022년 초까지 0%대 수준이었으나, 2022년 상반기 이후에는 현실화한 물가 상승 압력에 대응하는 과정에서 빠르게 인상하여 2024년 상반기 중에는 주요국의 정책금리가 3.5%~5.5% 수준까지 가파르게 상승하였다. 그러나 2024년 하반기 들어 인플레이션 압력이 완화되며 미국, 유로지역, 영국 등의 선진국 경제를 중심으로 정책금리는 인하 기조로 전환되었다.

[세계소비자물가상승률]



자료: Bloomberg, CEIC, IMF

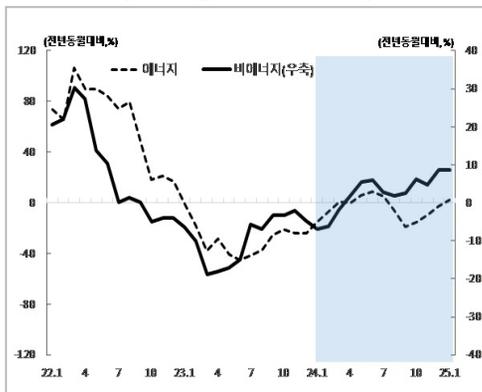
[주요국 정책금리 추이]



자료: 각국 중앙은행, Bloomberg, CEIC, IMF

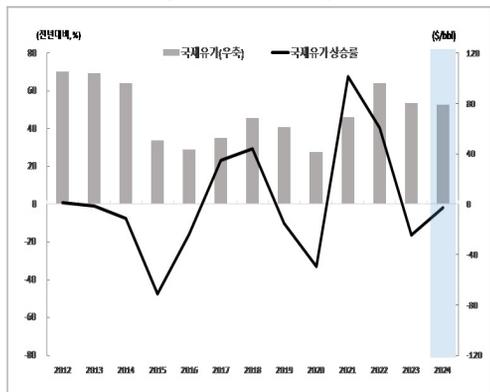
2024년 국제원자재가격은 농산물과 금속광물 등의 비에너지 원자재 가격을 중심으로 낮은 오름세를 보였다. 국제유가는 전년에 이어 내림세가 지속되고 글로벌 공급망은 팬데믹 이전 수준으로 안정되었다. 2024년 국제유가 실적치는 연평균 배럴당 79.2달러로 전년(80.6달러) 대비 1.8% 하락하였고 전망치(82.0달러)를 2.8달러 하회하였다. 2024년 상반기 중 국제유가는 배럴당 85달러(브렌트유 기준)까지 상승하였으나, 중국의 수요둔화와 OPEC+ 이외 국가의 공급 증가 등으로 하락 전환되어 12월 중에는 79달러 수준까지 하락하였다.

[국제 원자재가격 추이]



자료: 세계은행 Commodity Price Data

[국제유가 추이]

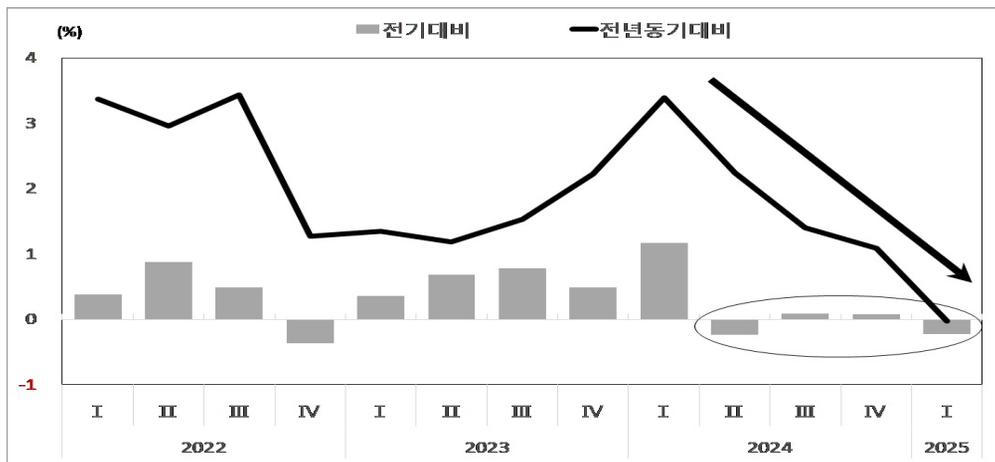


주: 브렌트유, 두바이유, WTI유 평균 기준
자료: EIA, CEIC

나. 대내여건

2024년 국내 경제는 하반기 중 내수가 부진한 가운데 수출도 증가세가 둔화되는 흐름을 보였다. 건설업이 크게 부진한 가운데 민간소비와 서비스업이 회복하고 정부소비와 정부투자도 세수결손 등으로 2년 연속 미약한 모습을 보였다. 실질GDP 성장률은 하반기 중 전년동기대비 1.3% 증가하여 상반기의 2.8%에 비해 1.5%p 낮아졌다. 계절변동 조정계열로 보더라도 우리 경제는 2024년 1분기 1.3%의 높은 성장률을 기록한 후, 성장이 정체되는 모습을 보였다.

[실질GDP 성장률 추이]



자료: 한국은행

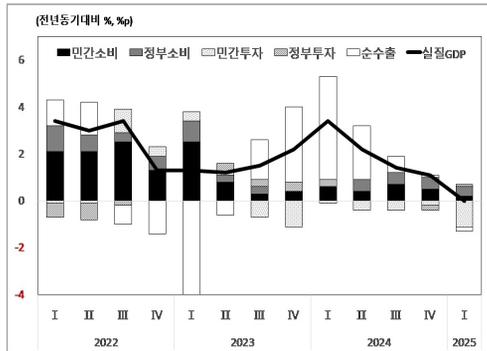
지출부문별로는 민간소비가 하반기 중 1.3% 증가하며 상반기 1.0%에 이어 낮은 성장세를 보였다. 민간투자는 하반기 중 1.7% 감소하였는데 이는 건설투자가 크게 부진(-6.1%)하였던 데다 지식재산생산물투자도 전년 수준에 머물렀기 때문이다. 다만, 설비투자는 반도체 수출 호조에 힘입어 5.1% 증가하였다.

정부소비는 하반기 중 2.7% 증가하며 상반기(0.9%)에 비해 증가세가 확대되었다. 정부투자는 하반기 들어 0.1% 감소하며 상반기(5.2%)에 비해 증가율이 크게 낮아졌다. 총수출(GDP물량 기준)은 하반기 중 5.1% 증가하여 상반기(9.1%) 비해 성장세가 둔화되었다. 반면 총수입은 상반기 1.3%에서 하반기 3.6%로 증가세가 확대되었다. 이에 따라 총수출에서 총수입을 뺀 순수출의 성장기여도는 상반기 3.3%p에서 하반기 0.5%p로 낮아졌다. 반면 내수부문은 하반기 기여도가 0.8%p로 높아

지며 상반기의 부진(-0.5%p)에서 벗어났다.

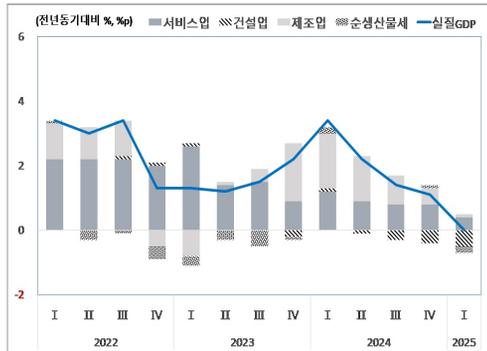
경제활동별로 보면 제조업은 수출이 둔화되며 하반기 중 성장세가 큰 폭으로 낮아졌고 서비스업도 내수 부진의 여파로 성장세가 낮아졌다. 제조업의 성장기여도는 하반기 0.7%p로 상반기(1.4%p)의 절반에 그쳤으며, 서비스업 기여도도 같은 하반기 중 0.9%p로 상반기 1.1%p보다 낮았다.

[지출부문별 성장률 기여도]



자료: 한국은행

[경제활동별 성장률 기여도]

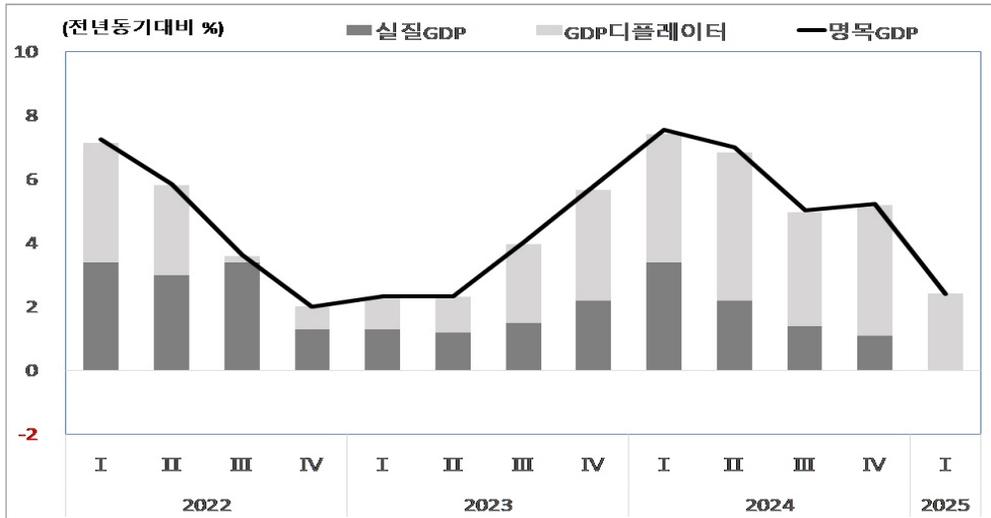


자료: 한국은행

2024년 명목GDP 성장률(실질GDP 성장률+GDP디플레이터 상승률²⁾)은 6.2%로 2023년의 3.7%에 비해 2.5%p 높아졌다. 실질GDP 성장률이 2.0%로 전년(1.6%)에 비해 0.4%p, GDP디플레이터상승률은 4.1%로 전년(2.0%)에 비해 2.1%p 상승하였다. 명목GDP 성장률은 2024년 상반기 7.2%에서 하반기 중 5.2%로 낮아졌다. 이는 하반기 중 수출이 둔화되며 실질GDP 성장률이 1.3%로 하락한 데다 GDP디플레이터 증가율도 하반기 3.8%로 상반기(4.3%)에 비해 낮았기 때문이다.

2) GDP디플레이터는 GDP 추계결과 사후적으로 계산되는 종합적인 물가지수로서 명목GDP를 실질GDP로 나누어 산출한다. 실질GDP추계 시에는 생산자물가지수(PPI), 소비자물가지수(CPI), 수출입물가지수, 임금, 환율 등 주요 가격지수가 종합적으로 이용되기 때문에 GDP디플레이터는 국민소득에 영향을 주는 모든 물가지수를 포괄하는 종합적인 물가지수라고 할 수 있다.

[명목GDP 성장률 추이]



자료: 한국은행

2024년 수출(통관기준)은 전년의 부진에서 벗어나 미국과 중국, 아세안, 베트남 등을 중심으로 8.1% 늘었다. 대중 수출은 2023년 19.9% 줄었으나 2024년에는 6.6% 늘었고, 대미 수출 증가폭은 2023년 5.4%에서 2024년 10.4%로 크게 확대되었다. 주요 품목별로는 2023년 23.7% 감소하였던 반도체가 43.9% 증가하였으나, 2023년 31.1% 늘었던 자동차는 소폭(0.1%) 줄었다.³⁾ 석유제품(2023년 △17.3%→2024년 △3.3%)과 철강제품(2023년 △8.5%→2024년 △5.4%)은 전년에 이어 감소하며 부진하였다.

3) 2024년 통관수출에서 반도체와 자동차가 차지하는 비중은 각각 20.8%와 10.4%였다.

[주요 지역별 수출증감률과 비중]

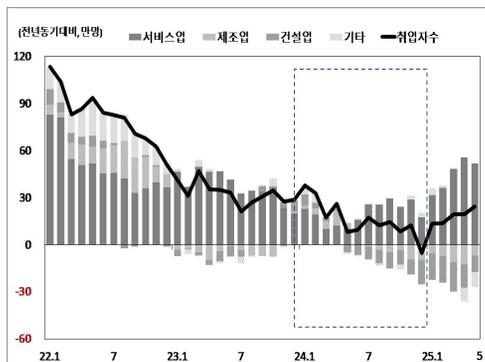
(단위: 전년동기대비, 비중 %, 기여도 %p)

구분		2023		2024		
		증감률	비중	증감률	비중	기여도
1	중국	-19.9	19.7	6.6	19.5	1.3
2	미국	5.4	18.3	10.4	18.7	2.0
3	아세안	-12.6	17.3	4.5	16.7	0.8
4	EU(27)	0.2	10.8	-0.2	10.0	0.0
5	베트남	-12.3	8.5	9.1	8.5	0.8
6	일본	-5.2	4.6	2.0	4.3	0.1
7	중남미	-7.4	3.9	17.8	4.2	0.8
8	중동	7.3	3.0	4.8	2.9	0.1
9	인도	-4.9	2.8	4.2	2.7	0.1
10	CIS	13.0	2.0	-8.9	1.7	-0.2
전 체		-7.5	100	8.1	100	8.1

자료: 국회예산정책처, 산업통상자원부

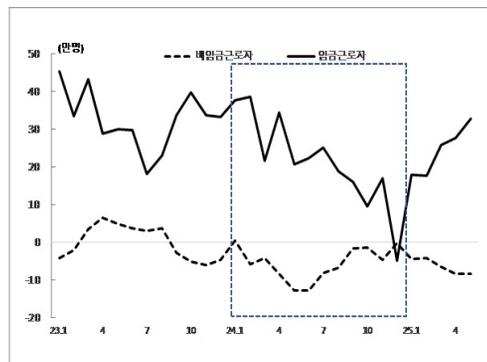
2024년 취업자 수는 하반기 들어 증가폭이 둔화(상반기 22.0만명→하반기 9.9만명)되며 전년대비 16.0만명 늘었다. 2023년 32.7만명에 비해서도 고용 증가폭이 크게 축소되었다. 산업별로 보면 서비스업에서 19.3만명 늘었으나, 제조업과 건설업에서 각각 0.4만명, 4.9만명 감소하였다. 고용형태별로는 임금근로자가 21.5만명(상용직 15.3만명, 임시직 12.2만명, 일용직 2.8만명) 늘고, 비임금근로자는 5.5만명(자영업자 3.2만명, 무급가족종사자 2.3만명) 줄었다.

[취업자 수 증감]



자료: 통계청

[고용형태별 취업자 수 증감]



자료: 통계청

2024년 소비자물가는 상반기(2.8%)와 하반기(1.8%) 모두 오름세가 둔화되며 전년대비 2.3% 상승하였다. 하반기 이후 국제유가 하락과 내구재 및 공공서비스 가격 안정 등의 영향으로 빠르게 안정되었다. 품목별로는 상품물가(2.4%)와 서비스물가(2.2%) 모두 2%대로 상승률이 둔화되었다. 2024년 근원물가(식료품·에너지 제외)는 외식(3.1%) 등 개인서비스물가(3.0%) 등을 중심으로 연간 2.2%의 상승률을 기록하였다.

[소비자물가상승률]

(단위: 전년동기대비, %)

구분	2023	2024	'24.1/4	2/4	3/4	4/4
식료품·에너지 제외지수	3.4	2.2	2.5	2.2	2.1	1.8
총지수	3.6	2.3	3.0	2.7	2.1	1.6
상품	4.0	2.4	3.7	3.3	1.9	1.0
서비스	3.3	2.2	2.5	2.2	2.2	2.1

자료: 통계청

다. 국내경제성장률 전망과 실적치 비교

2024년 실질국내총생산(RGDP)은 전년대비 2.0% 성장하여 「2024년도 예산안」 제출시 정부의 2024년 실질경제성장률 전망치(2.4%)에 비해 0.4%p 낮은 실적치를 기록하였다. 국회예산정책처의 2023년 10월(「2024년 및 중기경제전망」) 전망(2.0%)에 부합하는 성장률을 기록하였다. 정부 전망치와 실적치를 주요 지출항목별로 비교하면 내수의 주요 부문에서 정부 전망치를 밑돌며 부진했다. 민간소비는 1.1% 증가하여 정부 전망치(2.2%)를 1.1%p 하회하였고, 설비투자, 건설투자, 지식재산생산물투자 등의 고정투자 항목에서도 정부 전망치를 모두 밑돌았다. 특히 건설투자는 건물건설(△5.0%)을 중심으로 전년대비 3.3% 감소하여 2023년(△0.5%)에 비해 부진이 심화되었다. 2024년 수출(통관기준)은 8.1% 증가하여 정부 전망치(8.8%)를 0.7%p 하회하였다.

[2024년 실질GDP 및 지출항목의 전망치와 실적치 비교]

(단위: 전년대비, %)

구분	NABO	정부	실적치	차이 (실적치-정부전망)
실질GDP	2.0	2.4	2.0	△0.4
민간소비	2.2	2.2	1.1	△1.1
설비투자	4.5	2.5	1.7	△0.8
건설투자	0.2	0.2	△3.3	△3.5
지식재산생산물투자	4.4	3.8	1.2	△2.6
수출(통관기준)	7.2	8.8	8.1	△0.7

자료: 국회예산정책처, 「2024년 및 중기경제전망」, 기획재정부, 「2024년도 예산안」, 한국은행

2024년도 명목GDP 성장률은 6.2%로 정부의 전망치(4.9%)에 비해 1.3%p 높은 실적치를 기록하였다. 정부의 재정 수입과 지출, 국가채무 등의 주요 재정변수가 명목액을 기준으로 발생하므로 실질GDP 성장률과 더불어 GDP디플레이터 상승률에 대한 전망치가 중요하다. 2024년 GDP디플레이터 상승률은 4.1%로 정부 전망치(2.5%)를 큰 폭으로 상회하였다. 이는 대외부문에서 수출디플레이터 상승률(6.7%)과 수입디플레이터 상승률(1.9%)의 격차가 커지며 전체적으로 GDP디플레이터를 끌어올린 데 주로 기인한다.

[2024년 명목GDP 성장률 전망치와 실적치 비교]

(단위: 전년대비, %)

구분	NABO	정부	실적치	차이 (실적치-정부전망)
실질GDP	2.0	2.4	2.0	△0.4
GDP디플레이터 상승률	2.2	2.5	4.1	1.6
명목GDP 성장률	4.2	4.9	6.2	1.3

자료: 국회예산정책처, 「2024년 및 중기경제전망」, 기획재정부, 「2024년도 예산안」, 한국은행

2-1. 총수입 실적 분석

2024~2028년 국가재정운용계획에 따르면 2024년 총수입 전망은 612.2조원이며, 이 중 국세수입이 367.3조원, 세외수입 28.2조원, 기금수입 216.7조원으로 계획되었다. 그러나 2024년 총수입 결산은 계획보다 17.7조원 적은 594.5조원이 수납되었으며, 이는 국세수입에서 발생한 대규모 세수결손에 기인한다. 반면, 국세수입 외에 세외수입과 기금수입의 경우 계획 대비 각각 1.4조원, 11.5조원 초과수납되었다.

[2024~2028년 국가재정운용계획 재정수입 계획 대비 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2024년 계획(a)	2024년 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
총수입	612.2	594.5	△17.7	△2.9
-국세수입	367.3	336.5	△30.8	△8.4
-세외수입	28.2	29.6	1.4	5.0
-기금수입	216.7	228.2	11.5	5.3
*세입예산외 수입	-	0.1	0.1	100.0

주: 2024년 계획은 본예산 기준

자료: 대한민국정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획」, 2024.9.

최근 10년간 국가재정운용계획상 2차년도인 예산안에서 제시한 총수입 계획과 실적치를 분석해보면, 2014~2020년간 총수입의 계획 대비 오차(절대값)의 규모는 연평균 11.6조원 수준이었다. 그러나 2021년과 2022년의 총수입 계획 대비 오차가 각각 87.5조원, 69.0조원을 기록하는 등 대규모 초과수입이 발생한 반면, 2023년과 2024년에는 반대로 △52.0조원과 △17.6조원의 수입결손이 발생하는 등 2021년 이후 예년 대비 오차 규모가 확대되는 경향을 보였다.

유민호 예산분석관(jieun3137@assembly.go.kr, 6788-4623)

박정환 추계세제분석관(jhpark83@assembly.go.kr, 6788-4835)

[국가재정운용계획의 총수입 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2014 계획	369.3	382.7	404.6	428.1	450.8						
2015 계획		377.7	391.5	406.8	426.6	446.6					
2016 계획			401.0	414.5	436.0	456.3	476.4				
2017 계획				423.1	447.1	471.4	492.0	513.5			
2018 계획					447.7	481.3	504.1	525.4	547.8		
2019 계획						476.4	482.0	505.6	529.2	554.5	
2020 계획							470.7	483.0	505.4	527.8	573.9
2021 계획								514.6	548.8	570.2	587.7
2022 계획									609.1	625.9	655.7
2023 계획										625.7	612.1
2024 계획											612.2
실적치	356.4	371.8	401.8	430.6	465.3	473.1	478.8	570.5	617.8	573.9	594.5
오차액 (2차년도 기준)	-	△10.9	10.3	16.1	18.2	△8.2	△3.2	87.5	69.0	△52.0	△17.6

주 1. 음영 부분은 계획 대비 실적이 낮은 연도를 의미하며, 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

2. 실적치는 결산 기준임.

3. 오차액은 예산안 대비 오차액으로 (실적치 - 예산안 수치)로 계산함

자료: 각 연도별 「국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 항목별 분석의견

(1) 총수입

① 국세수입

2024년 국세수입은 336.5조원으로 계획(367.3조원) 대비 30.8조원(△8.4%) 과소수납되었다. 이는 법인 영업실적 부진, 부동산 경기 침체 등으로 관련 세목인 법인세, 양도소득세 등의 세수가 전년대비 감소한 것에 주로 기인한다.

주요 세목별로 살펴보면 먼저 법인세는 62.5조원 수납되어 계획 대비 15.2조원(24.2%) 과소수납되었다. 정부는 2024~2028년 국가재정운용계획 수립 당시 2024년 법인세를 2023년¹⁾에서 소폭 감소한 수준으로 전망하였으나, 글로벌 경기

1) 2023년 9월 정부는 2023년 법인세를 79.6조원으로 재추계하였다.

부진 등으로 대외경제 여건이 악화되어 수출 비중이 높은 전기전자·화학·철강금속 등의 업종을 영위하는 기업의 수익이 악화되어 법인세수가 계획당시 예상보다 과소수납되었다.

소득세는 117.4조원 수납되어 계획 대비 8.3조원(7.1%) 과소수납되었다. 세부세목별로 살펴보면, 우선 양도소득세가 계획 대비 5.7조원(34.3%) 과소수납되어 소득세의 계획 대비 과소수납분의 가장 큰 비중을 차지하였다. 양도소득세수의 부진은 자산시장 수요의 감소로 인하여 2024년 부동산 거래량 감소 및 거래가격이 하락한 데에 주로 기인한다. 이외에도 종합소득세의 경우 내수경기 둔화 등의 영향으로 19.5조원 수납되어 계획 대비 3.5조원(18.1%) 과소수납되었다.

부가가치세는 82.2조원 수납되어 계획 대비 0.8조원(1.0%) 초과수납되었는데, 이는 물가 상승에 따른 명목 민간소비 증가 등이 주된 요인이다.

기타 소비과세는 관세가 통관수입(원화기준)의 소폭 증가²⁾에도 할당관세 운용 확대 등에 따라 계획 대비 1.9조원(27.7%) 과소수납되었으며, 유류 관련 세목인 교통·에너지·환경세와 개별소비세는 과세물품인 발전용 유연탄 및 유류소비가 예상보다 부진함에 따라 각각 계획 대비 3.9조원(34.6%), 1.5조원(13.5%) 과소수납되었다.

기타 재산과세 중 상속세 및 증여세는 계획 대비 0.6조원(4.2%) 초과수납되었는데, 고액 자산가 사망 등으로 인한 유가증권 상속 증가 등으로 상속세는 증가한 반면, 부동산 증여건수 감소 등에 따라 증여세는 감소하였다. 증권거래세는 코스닥 시장을 중심으로 한 증권거래대금 감소 및 세율 인하로 계획 대비 0.6조원(13.1%) 과소수납되었다. 종합부동산세는 부동산 공시가격의 소폭 상승으로 계획 대비 0.1조원(1.8%) 초과수납되었다.

2) 2024년 통관수입(6,318억 달러)은 달러화 기준으로 전년 대비 1.7% 감소하였으나, 환율(연평균 1,364원/달러)이 전년 대비 4.5% 증가하여 원화 기준으로 환산시 2.7% 증가한 것으로 추산된다.

[2024회계연도 국세수입 세목별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

	2023 실적 (A)	2024					
		본예산 (B)	실적 (C)	전년 대비 (C-A)		예산 대비 (C-B)	
				증감액	증감률	오차액	오차율 ¹⁾
총 국 세(a+b)	344.1	367.3	336.5	△7.5	△2.2	△30.8	△9.1
일반회계(a)	333.9	356.1	326.2	△7.8	△2.3	△29.9	△9.2
내국세	306.1	321.6	298.3	△7.8	△2.5	△23.4	△7.8
1. 소득세	115.8	125.8	117.4	1.6	1.4	△8.3	△7.1
- 종합소득세	21.4	23.1	19.5	△1.9	△8.9	△3.5	△18.1
- 양도소득세	17.6	22.4	16.7	△0.8	△5.0	△5.7	△34.3
- 근로소득세	59.1	62.0	61.0	1.9	3.2	△1.0	△1.6
2. 법인세	80.4	77.7	62.5	△17.9	△22.3	△15.2	△24.2
3. 상속·증여세	14.6	14.7	15.3	0.7	4.5	0.6	4.2
- 상속세	8.5	8.6	9.6	1.1	12.9	1.0	10.9
- 증여세	6.1	6.1	5.7	△0.4	△7.2	△0.4	△7.2
4. 부가가치세	73.8	81.4	82.2	8.5	11.5	0.8	1.0
5. 개별소비세	8.8	10.2	8.7	△0.2	△1.9	△1.5	△17.8
6. 증권거래세	6.1	5.4	4.8	△1.3	△21.7	△0.6	△13.1
7. 인지세	0.8	0.9	0.8	0.05	6.2	△0.0	△0.5
8. 과년도수입	5.7	5.7	6.5	0.8	14.6	0.8	12.8
교통에너지환경세	10.8	15.3	11.4	0.5	5.0	△3.9	△34.6
관세	7.3	8.9	7.0	△0.3	△4.3	△1.9	△27.7
교육세	5.2	6.2	5.4	0.2	4.3	△0.8	△14.7
종합부동산세	4.6	4.1	4.2	△0.4	△9.0	0.1	1.8
특별회계(b)	10.1	11.2	10.4	0.2	2.2	△0.8	△8.1
주세	3.6	3.6	3.3	△0.2	△6.7	△0.2	△7.4
농어촌특별세	6.6	7.6	7.0	0.5	7.0	△0.6	△8.5

주: 1. 구성 항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

1) 본예산의 오차율은 2024년 실적 대비 오차율 $(C-B)/C \times 100\%$ 임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

② 국세외수입

2024년 국세외수입은 257.9조원으로 계획(244.9조원) 대비 13.0조원(5.3%) 초과수납되었으며, 전년(229.6조원) 대비 28.3조원(12.3%) 증가하였다. 이는 기금의 채권·주식·대체투자 등 자산 운용 결과가 반영되어 재산수입이 계획 대비 증가하였으며, 국민연금은 2023년에 비해 2024년 가입자수가 감소하였으나, 임금 상승 등의 사유로 고용주부담금과 피고용자분담금이 모두 증가하여 사회보장기여금도 계획 대비 초과수납된 것에 기인한다.

국세외수입의 회계별 수납실적을 살펴보면 일반회계는 전년도 실적 대비 0.7조원 감소하고 예산 대비 0.9조원 증가한 12.1조원이 수납되었고, 특별회계는 전년도 실적 대비 1.8조원 증가하고 예산 대비 0.5조원 증가한 17.5조원이 수납되었다. 기금은 전년도 실적 대비 27.1조원 증가하고 계획 대비 11.3조원 증가한 228.2조원이 수납되었으며, 이외에 세입세출외로 0.1조원이 수납되었다.

성질별로 살펴보면, 재산수입(14.5조원), 경상이전수입(5.1조원), 사회보장기여금(3.9조원) 등 모든 항목이 전년도에 비해 증가하였다. 예산 대비로는 재산수입(15.4조원), 경상이전수입(1.8조원)은 초과수납되었으나, 용자및전대차관원금 회수(△4.6조원), 재화및용역판매수입(△0.6조원) 등은 과소수납되었다.

재산수입은 예산 대비 초과수납 규모가 가장 컸는데, 보건복지부 국민연금기금의 기타재산이자수입에서 당초 계획액 대비 15조 2,272억원의 초과수납이 발생하였기 때문이다. 이와 같은 초과수납은 기금의 채권·주식·대체투자 등 자산 운용 결과가 반영된 것에 기인한다.

경상이전수입은 연금수입, 벌금·몰수금 및 과태료, 변상금 및 위약금, 가산금, 기타경상이전수입으로 구성되며, 예산 대비 초과수납 규모가 재산수입 다음으로 큰 것으로 나타났다. 그러나 징수결정액 70조 9,640억원 대비 수납액이 53조원에 불과하였으며, 세부 항목별로는 기타경상이전수입에서 9조 5,741억원이 미수납되어 가장 크게 미수납되었으며, 가산금에서 5조 1,478억원, 벌금·몰수금 및 과태료에서 2조 3,250억원의 미수납이 발생하였다.

반면, 용자및전대차관원금 회수는 용자원금 회수와 전대차관원금 회수 및 정부출자주식매각대로 구성되는데, 2024년 예산 대비 과소수납 규모가 4.6조원으로 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 용자원금 회수가 예산액 34조 6,121억원 대비 4조

5,868억원 과소수납된 것에 기인하는데, 국민주택건설 사업자나 주택구입·전세 자금의 수요자에게 대출 후 원금을 회수하는 주택도시기금의 용자원금회수가 계획액 18조 9,233억원 대비 4조 7,390억원 적은 14조 1,843억원이 수납되었기 때문이다.

[2024회계연도 국세외수입 회계별·성질별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2023 실적 (A)	2024					
		계획 (B)	실적 (C)	전년 대비 (C - A)		예산 대비 (C - B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
국세외수입(a+b+c)	229.6	244.9	257.9	28.3	12.3	13.0	5.3
사회보장기여금	88.9	92.3	92.8	3.9	4.4	0.5	0.5
기업특별회계 영업수입	8.0	8.1	8.2	0.2	2.5	0.1	1.2
재산수입	42.4	41.5	56.9	14.5	34.2	15.4	37.1
경상이전수입	47.9	51.2	53.0	5.1	10.6	1.8	3.5
재화및용역판매수입	12.2	13.2	12.6	0.4	3.3	△0.6	△4.5
수입대체경비수입	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.1	50.0
관유물매각대	3.7	3.8	4.0	0.3	8.1	0.2	5.3
용자및전대차관원금 회수	26.1	34.6	30.0	3.9	14.9	△4.6	△13.3
a. 일반회계	12.8	11.2	12.1	△0.7	△5.5	0.9	8.0
재산수입	3.1	2.9	3.0	△0.1	△3.2	0.1	3.4
경상이전수입	8.3	6.9	7.8	△0.5	△6.0	0.9	13.0
재화및용역판매 수입	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
수입대체경비수입	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.1	50.0
관유물매각대	0.2	0.1	0.1	△0.1	△50.0	0.0	0.0
용자및전대차관원금 회수	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. 특별회계	15.7	17.0	17.5	1.8	11.5	0.5	2.9
기업특별회계 영업수입	8.0	8.1	8.2	0.2	2.5	0.1	1.2
재산수입	0.3	0.9	1.1	0.8	266.7	0.2	22.2
경상이전수입	4.0	4.6	4.8	0.8	20.0	0.2	4.3
재화및용역판매수입	1.6	1.8	1.6	0.0	0.0	△0.2	△11.1
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
관유물매각대	1.0	0.8	1.1	0.1	10.0	0.3	37.5
용자및전대차관원금회수	0.8	0.9	0.8	0.0	0.0	△0.1	△11.1

(단위: 조원, %)

구 분	2023 실적 (A)	2024					
		계획 (B)	실적 (C)	전년 대비 (C - A)		예산 대비 (C - B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
c. 기 금	201.1	216.9	228.2	27.1	13.5	11.3	5.2
사회보장기여금	88.9	92.3	92.8	3.9	4.4	0.5	0.5
재산수입	38.9	37.8	52.8	13.9	35.7	15.0	39.7
경상이전수입	35.7	39.7	40.5	4.8	13.4	0.8	2.0
재화및용역판매수입	9.7	10.4	10.1	0.4	4.1	△0.3	△2.9
관유물매각대	2.6	2.9	2.8	0.2	7.7	△0.1	△3.4
융자및전대차관원금회수	25.3	33.8	29.2	3.9	15.4	△4.6	△13.6
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

주: 1) 세입세출외(국고통합계정 여유자금 운용수익) 0.1조원 포함

1. 총수입 기준으로 회계·기금간 내부거래와 국채발행 수입, 차입금 등의 보전거래를 차감하여 산출함
2. 단수조정으로 인한 차이 발생

자료: 디지털예산회계시스템(dbrain) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2-2. 총지출 실적 분석

2024년 총지출은 세수결손에 대응하는 과정에서 계획 대비 19조원(2.9%) 감소하였으며, 주로 재량지출 부문과 국토교통부 소관 예산을 중심으로 감소폭이 크게 나타났다.

2024년~2028년 국가재정운용계획에 따르면 2024년 확정예산 기준 총지출 전망은 656.6조원이며, 이 중 의무지출이 347.4조원, 재량지출이 309.2조원으로 계획되었다. 그러나 2024년 총지출은 계획보다 19조원 적은 637.6조원으로 나타났으며, 이 중 의무지출이 342.5조원, 재량지출이 295.1조원을 차지하였다.

[2024~2028년 국가재정운용계획 재정지출 계획 대비 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2024년 계획(a)	2024년 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
재정지출	656.6	637.6	△19.0	△2.9
-의무지출	347.4	342.5	△4.9	△1.4
(비중)	(52.9)	(53.7)		
-재량지출	309.2	295.1	△14.1	△4.6
(비중)	(47.1)	(46.3)		

자료: 대한민국정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획」, 2024.9.

최근 10년간 국가재정운용계획의 총지출 계획과 실적치를 분석해보면, 국가재정운용계획상 2차년도, 즉 예산안에서 제시한 총지출 계획에 비하여 2017년부터 2022년까지 매년 초과지출이 발생하였다. 이는 추가경정예산 편성 등으로 인하여 당초 계획 대비 지출이 증가하였기 때문이다. 반면, 2023년과 2024년의 경우 대규모 세수결손이 발생하여 그 영향으로 총지출이 계획 대비 감소하였다.

[국가재정운용계획의 총지출 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2014 계획	355.8	376.0	393.6	408.4	424.0						
2015 계획		384.7	386.7	396.7	406.2	416.0					
2016 계획			398.6	400.7	414.3	428.4	443.0				
2017 계획				410.1	429.0	453.3	476.7	500.9			
2018 계획					432.7	470.5	504.6	535.9	567.6		
2019 계획						475.4	513.5	546.8	575.3	604.0	
2020 계획							470.7	483.0	505.4	615.7	640.3
2021 계획								604.9	604.4	634.7	663.2
2022 계획									679.5	639.0	669.7
2023 계획										638.7	656.9
2024 계획											656.6
실적치	347.9	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	600.8	682.4	610.7	637.6

주 1. 음영 부분은 계획보다 초과지출되었던 연도를 의미하며, 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

2. 실적치는 결산 기준임.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료

(1) 지출성격별

2024년 의무지출과 재량지출은 모두 계획 대비 실적이 감소하였다. 의무지출 유형별로는 복지분야 법정지출과 이자지출은 계획 대비 증가한 반면, 세수결손 발생으로 지방교부세 및 지방교육재정교부금을 교부하지 않아 지방이전재원의 지출은 계획 대비 감소하였다.

총지출을 지출성격별로 의무지출과 재량지출로 나누어 분석해보면, 2024년 결산 기준 의무지출은 342.5조원으로 전년 대비 17.4조원(5.4%) 증가한 것으로 나타났다. 재량지출은 295.1조원으로 전년 대비 9.5조원(3.3%) 증가한 것으로 나타나 재량지출에 비해 의무지출이 상대적으로 크게 증가하였다.

특히 2023년 실적 및 2024년 계획 대비 의무지출의 비중도 높아졌는데, 이는 2023년에 이은 세수부족으로 인해 예산 불용이 재량지출에서 발생할 수 밖에 없기 때문으로 보인다.

2024년~2028년 국가재정운용계획상 2024년 계획과 비교해보면, 의무지출은 계획 347.4조원 대비 4.9조원 감소하였으며, 재량지출은 계획 309.2조원 대비 14.1조원 감소하여 각각 계획 대비 감소율이 1.4%, 4.6%인 것으로 나타난다.

[2024~2028년 국가재정운용계획 상 재정지출 계획 대비 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2023년 실적(a)	2024년 계획(b)	2024년 결산(c)	전년대비증감		계획대비증감	
				c-a	(c-a)/a	c-b	(c-b)/b
-의무지출 (비중)	325.1 (53.2)	347.4 (52.9)	342.5 (53.7)	17.4	5.4	△4.9	△1.4
-재량지출 (비중)	285.6 (46.8)	309.2 (47.1)	295.1 (46.3)	9.5	3.3	△14.1	△4.6

자료: 대한민국정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획」, 2024.9.

국가재정운용계획은 특히 의무지출에 대해서는 복지분야 법정지출, 지방이전재원, 이자지출 및 기타로 유형별로 구분하여 의무지출 전망을 제시하고 있다. 이러한 구분에 따라 유형별로 의무지출의 2024년 계획 대비 실적을 살펴보면, ① 복지분야 법정지출의 경우 2024년 계획 169.2조원 대비 1.1조원 증가한 170.3조원이 지출되었다. 복지분야 법정지출을 세부 내역별로 살펴보면 기초생활보장 급여는 의료급여의 계획 대비 지출 감소(△0.5조원)로 감소하였고, 노인부문(△0.6조원)도 계획 대비 지출이 감소한 반면, 국민연금을 비롯한 4대 연금 부문의 지출이 계획 대비 0.9조원, 아동·보육 부문 지출이 계획 대비 0.6조원 증가하였다.

② 지방이전재원의 경우 2024년 계획 139.8조원 대비 6.5조원 감소한 133.3조원으로 나타나는데, 이는 2024년 세수결손 대응 과정에서 지방교부세와 지방교육재정교부금을 감액 교부한 것에 따른 것이다. ③ 이자지출의 경우 공공자금관리기금의 이자지출은 계획 대비 0.3조원 증가하였고, 주택도시기금(0.7조원)과 우체국예금특별회계의 이자지출(0.3조원)도 계획 대비 증가하였다.

[2024~2028년 국가재정운용계획상 의무지출 유형별 2024년 계획 대비 실적]

(단위: 억원, %)

구 분	2024 계획(a)	2024 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
① 복지분야 법정지출	1,691,807	1,702,910	11,103	0.7
○ 기초생보	194,242	187,460	△6,782	△3.5
- 생계급여	75,411	73,604	△1,807	△2.4
- 의료급여	89,377	84,376	△5,001	△5.6
- 주거급여	27,424	27,450	26	0.1
- 교육·해산장제	2,030	2,030	-	-
○ 건강보험	131,855	131,855	-	-
- 가입자지원(일반)	102,636	102,636	-	-
- 가입자지원(기금)	19,022	19,022	-	-
- 공무원·교직원·국가부담금	10,197	10,197	-	-
○ 4대 연금	776,384	784,890	8,506	1.1
- 국민연금	433,729	437,048	3,319	0.8
- 공무원연금	248,878	247,932	△946	△0.4
- 사학연금	53,369	56,461	3,092	5.8
- 군인연금	40,408	43,449	3,041	7.5
○ 노인부문	226,991	221,006	△5,985	△2.6
- 기초연금	202,015	196,085	△5,930	△2.9
- 노인장기요양보험	24,976	24,921	△55	△0.2
○ 아동·보육부문	44,394	49,989	5,595	12.6
- 아동수당	21,115	21,102	△13	△0.1
- 부모급여(영아수당) 지원	23,279	28,887	5,608	24.1
○ 고용·노동부문	223,461	233,408	9,947	4.5
- 구직급여	109,144	117,405	8,261	7.6
- 모성보호육아지원	24,968	25,738	770	3.1
- 산재보험급여	78,761	76,333	△2,428	△3.1
- 기타	10,588	13,932	3,344	31.6
○ 보훈부문	53,740	53,730	△10	0.0
- 보상금	34,681	33,969	△712	△2.1
- 수당 및 일시금	11,467	11,171	△296	△2.6
- 보훈·위탁병원 진료 등	7,592	8,590	998	13.1
○ 기타	40,740	40,572	△168	△0.4
② 지방이전재원	1,397,871	1,332,983	△64,888	△4.6
○ 지방교부세	667,593	645,230	△22,363	△3.3
○ 지방교육재정교부금	688,732	646,208	△42,524	△6.2
○ 기타	41,545	41,545	-	-
③ 이자지출	269,603	283,188	13,585	5.0
○ 공공자금관리기금	223,416	225,990	2,574	1.2
○ 주택도시기금	17,698	24,898	7,200	40.7
○ 우체국예금특별회계	20,023	22,952	2,929	14.6
○ 기타	8,466	9,349	883	10.4

(단위: 억원, %)

구 분	2024 계획(a)	2024 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
④ 기타 의무지출	115,064	106,440	△8,624	△7.5
○ 공익기능증진직불기금	28,702	25,783	△2,919	△10.2
○ 유엔 PKO 예산분담금	2,124	2,037	△87	△4.1
○ 기타	84,239	78,619	△5,620	△6.7

주: 2024년 연도 중에 영유아보육료 지원 사업이 보건복지부에서 교육부로 이관됨에 따라 의무지출 유형과 금액이 변경되어, 국가재정운용계획에서 제시하는 2024년 계획과는 다소 차이가 발생함
 자료: 2024~2028 국가재정운용계획 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 의무지출과 재량지출의 최근 10년간 현황을 살펴보면, 의무지출과 재량지출 모두 2022년까지 지속적으로 그 규모가 증가하였으나, 2023년에는 총지출이 감소함에 따라 의무지출과 재량지출 모두 전년 대비 지출 규모가 감소하였고, 2024년에 다시 전년 대비 의무지출과 재량지출 규모가 증가하였다.

의무지출은 2015년 172.5조원에서 2024년 342.5조원으로 최근 10년간 연평균 8.0% 증가하였으며, 재량지출은 2015년 199.4조원에서 2023년 295.1조원으로 최근 10년간 연평균 증가율이 4.5%로 나타나 의무지출보다 연평균 증가율이 낮았다.

[2015~2024년 의무지출, 재량지출 현황]

(단위: 조원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
총지출	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	600.9	682.4	610.7	637.6	6.2
-의무지출	172.5	182.8	198.9	214.4	239.6	252.8	279.5	332.6	325.1	342.5	8.0
(비중)	46.4	47.5	48.9	49.4	49.4	46.0	46.5	48.7	53.2	53.7	
-재량지출	199.4	202.1	207.7	219.7	245.5	297.2	321.5	349.7	285.6	295.1	4.5
(비중)	53.6	52.5	51.1	50.6	50.6	54.0	53.5	51.2	46.8	46.3	

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

의무지출과 재량지출의 총지출 대비 비중을 살펴보면, 의무지출은 2019년까지 그 비중이 지속적으로 증가하였으며, 2020년에 코로나19 대응으로 재량지출이 급격하게 증가함에 따라 그 비중이 감소하였으나 2020년 이후로 현재까지 총지출 대비 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 특히 2022년까지는 의무지출의 비중이 재량

지출에 비해 작았으나, 2023년에는 지출구조조정으로 인한 재량지출의 감소폭 증가로 인하여 의무지출의 비중이 재량지출을 역전하였으며, 2024년에는 의무지출의 비중이 더욱 높아졌다.

의무지출의 최근 10년간 현황을 유형별로 구분하여 살펴보면, 복지분야 법정지출은 2015년 76.9조원에서 2024년 170.3조원으로 10년간 93.4조원 증가(연평균 증가율 9.2%)하여 가장 큰 폭으로 늘어났다. 지방이전재원은 2015년 75.8조원에서 2024년 133.3조원으로 연평균 6.5% 늘어나 복지분야 법정지출에 이어 두 번째로 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났다. 특히 지방이전재원은 2015년부터 2022년까지 지속적으로 증가하였으며, 2022년 지출 규모가 2015년의 2.05배로 복지분야 법정지출(2022년 지출 규모가 2015년의 1.87배)보다 높은 증가율을 보였으나, 2023년과 2024년에는 대규모 세수결손이 발생함에 따라 지방교부세 및 지방교육재정교부금을 감액 교부함에 따라 지출 규모가 줄어들었다. 반면, 이자지출의 경우 2015년 15.2조원에서 2024년 28.3조원으로 연평균 7.2% 증가하였으며, 기타 의무지출은 2015년 4.7조원에서 2024년 10.6조원으로 연평균 9.5% 증가하였다.

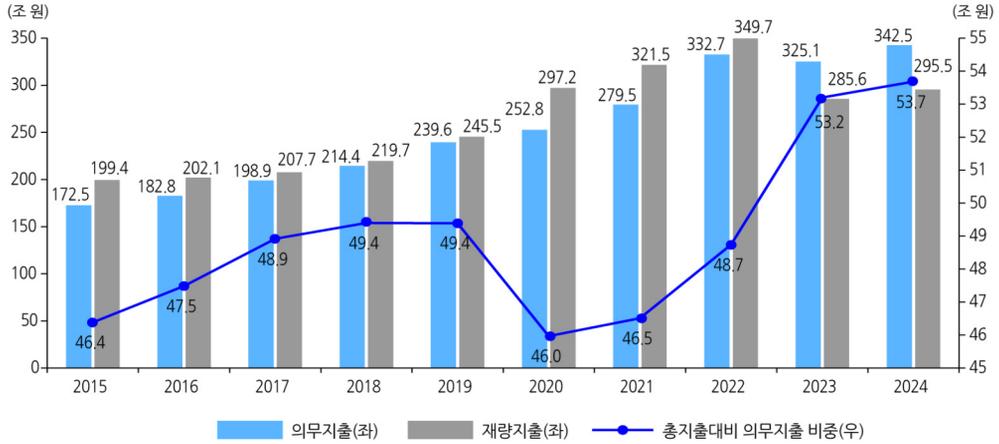
[2015~2024년 의무지출 유형별 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
복지분야 법정지출	76.9	81.4	86.4	94.5	108.6	122.3	132.1	143.5	157.5	170.3	9.2
지방이전 재원	75.8	81.1	91.1	99.4	111.4	107.8	121.2	155.7	136.9	133.3	6.5
이자지출	15.2	14.9	14.8	15.1	14.6	15.6	16.2	19.2	23.6	28.3	7.2
기타 의무지출	4.7	5.4	6.6	5.5	5.0	7.1	10.0	14.2	7.2	10.6	9.5

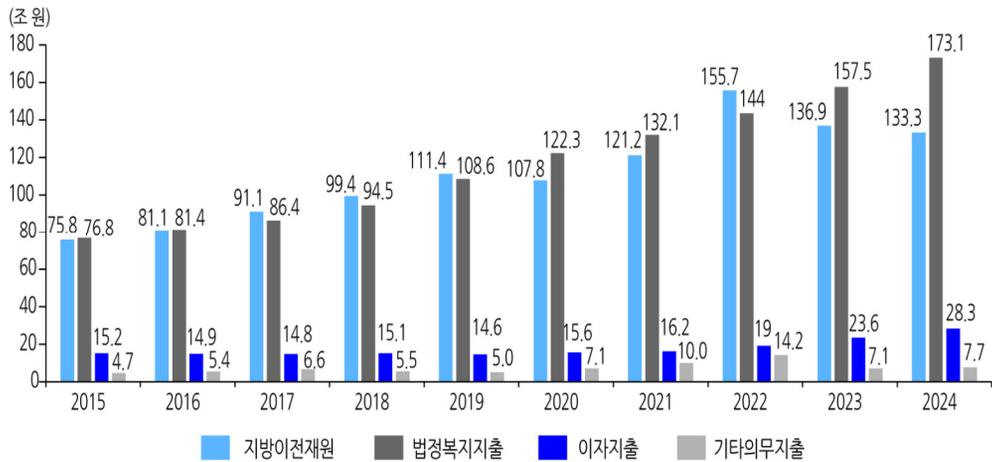
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

[2015~2024년 의무지출과 재량지출 변동 추이]



자료: 감사원, 2024회계연도 국가결산검사보고

[2015~2024년 의무지출 유형별 추이]



자료: 감사원, 2024회계연도 국가결산검사보고

(2) 소관부처별

2024년 총지출의 계획 대비 실적을 부처별로 살펴보면, 보건복지부와 질병관리청 등은 국민연금기금 지출 증가 및 감염병위기대응 등으로 인하여 계획 대비 지출이 늘어난 반면, 교육부와 행정안전부 등은 지방교육재정교부금 및 지방교부세의 감소로 계획 대비 지출이 감소하였다.

2024년 총지출의 계획 대비 실적을 소관부처별로 살펴보면, 대다수 부처에서 계획 대비 실적이 감소한 것으로 나타났으나, 고용노동부(8,640억원), 질병관리청(3,510억원), 인사혁신처(400억원), 조달청(40억원), 기상청(20억원) 등은 2024년 계획에 비해 결산의 총지출이 증가한 것으로 나타났다.

고용노동부의 계획 대비 총지출의 증가는 주로 구직급여와 임금체불에 따른 대지급금 지급의 증가에 기인한다. 2024년 구직급여 사업의 계획액은 10조 9,144억 원이었으나 결산 기준 지출액은 8,261억원이 증가한 11조 7,405억원이다. 또한 대지급금지급 사업의 경우에도 계획 4,725억원 대비 2,517억원 초과한 7,242억원이 지출되었다.

질병관리청의 경우 신종감염병 위기상황 종합관리 사업에서 계획액 1,801억원 대비 3,213억원 초과한 5,014억원이 지출되었다. 인사혁신처의 지출 증가는 공무원연금기금의 주택사업관리에서 810억원, 대여학자금융자 사업에서 625억원이 증가한 것에 주로 기인한다.

반면, 국토교통부(△5조 3,710억원), 기획재정부(△3조 5,010억원), 교육부(△2조 9330억원), 행정안전부(△2조 2,570억원), 보건복지부(△1조 7,140억원) 순으로 2024년의 총지출 계획 대비 실적이 크게 감소하였다.

국토교통부의 경우 주택도시기금의 주택구입·전세자금(용자), 행복주택(용자), 분양주택(용자) 등 주요 사업의 실적이 저조함에 따라 계획 대비 총지출 실적도 감소하였다. 기획재정부는 예비비가 당초 계획인 4조 2,000억원 대비 3조 5,617억원 감소한 6,383억원이 지출되어 계획 대비 실적의 차이가 발생하였다.

지방교육재정교부금이 4조 1,135억원, 지방교부세가 2조 507억원 과소 집행되어 교육부와 행정안전부 모두 계획 대비 지출이 감소하였으며, 이는 세수결손으로 인해 발생한 문제로 보인다.

특히 통일부의 경우 2024년 지출은 2,678억원으로 당초 계획인 1조 1,314억 원 대비 78.7%가 감소하여 감소율이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 남북협력기금에서 민생협력지원 사업(△0.5조원), 경협기반(무상) 사업(△0.1조원) 등 총 0.8조원이 감소하였기 때문이다.

[2024년도 부처별 총지출 계획 대비 실적 현황]

(단위: 십억원, %)

구 분	2024예산(A)	2024결산(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
총지출(조원)	656.6	637.6	△19	△2.9
10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회	-	1	순증	순증
5·18민주화운동 진상규명조사위원회	7	6	△1	△13.0
감사원	146	141	△5	△3.4
개인정보보호위원회	65	65	0	△0.6
경찰청	12,991	12,923	△68	△0.5
고용노동부	33,683	34,547	864	2.6
고위공직자범죄수사처	21	18	△3	△13.0
공정거래위원회	158	156	△2	△1.3
과학기술정보통신부	18,621	18,439	△182	△1.0
관세청	662	659	△3	△0.5
교육부	95,789	92,856	△2,933	△3.1
국가교육위원회	10	9	△1	△12.6
국가보훈부	6,406	6,400	△6	△0.1
국가인권위원회	41	40	△1	△3.1
문화재청	1,366	1,345	△21	△1.5
국가정보원	892	824	△68	△7.6
국무조정실 및 국무총리비서실	660	635	△25	△3.8
국민권익위원회	112	108	△4	△3.6
국방부	43,352	43,302	△50	△0.1
국세청	1,951	1,935	△16	△0.8
국토교통부	60,944	55,573	△5,371	△8.8
국회	768	713	△55	△7.2
금융위원회	1,503	1,500	△3	△0.2
기상청	448	450	2	0.4
기획재정부	40,720	37,219	△3,501	△8.6
농림축산식품부	18,339	17,746	△593	△3.2
농촌진흥청	1,097	1,064	△33	△3.0
대법원	2,174	2,163	△11	△0.5
대통령경호처	134	127	△7	△5.2
대통령비서실 및 국가안보실	103	93	△10	△9.7

(단위: 십억원, %)

구 분	2024예산(A)	2024결산(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
문화체육관광부	6,955	6,748	△207	△3.0
민주평화통일자문회의	35	34	△1	△2.9
방송통신위원회	49	48	△1	△2.2
방위사업청	17,643	17,130	△513	△2.9
법무부	4,364	4,324	△40	△0.9
법제처	45	44	△1	△3.1
병무청	412	391	△21	△5.1
보건복지부	122,378	120,664	△1,714	△1.4
산림청	2,613	2,569	△44	△1.7
산업통상자원부	11,519	11,370	△149	△1.3
새만금개발청	48	33	△15	△30.8
소방청	340	330	△10	△2.9
식품의약품안전처	718	701	△17	△2.4
여성가족부	1,686	1,654	△32	△1.9
외교부	4,191	4,099	△92	△2.2
우주항공청	-	372	순증	순증
원자력안전위원회	136	134	△2	△1.5
인사혁신처	26,654	26,694	40	0.2
재외동포청	107	101	△6	△5.6
조달청	243	247	4	1.6
중소벤처기업부	14,950	14,947	△3	0.0
중앙선거관리위원회	857	855	△2	△0.2
진실·화해를위한과거사정리위원회	17	17	0	1.8
질병관리청	649	1,000	351	54.1
통계청	425	410	△15	△3.5
통일부	1,097	234	△863	△78.7
특허청	549	546	△3	△0.5
해양경찰청	1,897	1,897	0	0.0
해양수산부	6,688	6,285	△403	△6.0
행정안전부	72,447	70,190	△2,257	△3.1
행정중심복합도시건설청	135	134	△1	△0.7
헌법재판소	57	54	△3	△4.9
환경부	13,553	12,256	△1,297	△9.6

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

2-3. 재정기조 분석

2024회계연도 정부의 재정운용을 경기적 요인을 제외한 재정기조지표를 통해 살펴보면, 2024년 재정정책은 FI기준¹⁾으로 전년 대비 확장적인 기조를 보인 것으로 나타났다.

재정정책 기조는 총수입·총지출 증가율, 재정수지, 재정기조지표(a measure of fiscal stance: FIS) 및 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다. 2024회계연도 재정정책 기조를 분석하면 다음과 같다.

2024회계연도 총수입과 총지출은 각각 전년 대비 3.6%, 4.5% 증가한 것으로 나타나는데, 총지출 증가세가 총수입 대비 크게 나타남에 따라 관리재정수지는 2023년 GDP 대비 △3.6%에 비해 0.5%p 악화된 △4.1%를 기록하였다.

[재정지표를 통한 재정기조 분석 결과]

(단위: 조원, %)

구분	2021 결산	2022 결산	2023 결산	2024 예산	2024 결산
총수입 (증가율)	570.5 (19.2)	617.8 (8.3)	573.9 (△7.1)	612.2 (6.7)	594.5 (3.6)
총지출 (증가율)	601 (9.3)	682.4 (13.5)	610.7 (△10.5)	656.6 (7.5)	638.0 (4.5)
관리재정수지 (GDP 대비)	△90.6 (△4.1)	△117.0 (△5.0)	△87.0 (△3.6)	△91.6 (△3.6)	△104.8 (△4.1)
FIS	51.9	79.1	45.5	47.6	60.8
FI	△0.9	1.1	△1.6	0.0	0.5

주: 1. 구조적 재정수지 및 FI 산출 시 적용된 잠재GDP는 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음

2. 2024년 총수입 및 총지출 증가율은 2023년 결산 대비 증가율임

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 작성

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

1) FI는 전년 대비 상대적 재정기조의 변화분을 의미하며 산출식은 아래와 같다.

$$FI = \Delta \left(\frac{FIS}{Y} \right), \quad FIS = B^n - B, \quad B^n = t_0 Y - g_0 Y^*$$

여기서 FIS는 재정기조지표(a measure of fiscal stance)이며, Y는 GDP, B는 재정수지, Bⁿ은 구조적 재정수지, t₀는 기준시점의 GDP 대비 재정수입, g₀는 기준시점의 GDP 대비 재정지출, Y*는 잠재GDP를 의미한다. 즉, FIS는 (t₀×경상GDP - g₀×경상잠재GDP) - 관리재정수지로 산출되며, FI는 [(금년 FIS / 금년 경상GDP) - (전년 FIS / 전년 경상GDP)] × 100으로 산출된다.

그러나 위의 재정기조지표에는 경기적 요인이 포함되어 있으므로, 여기서는 경기적 요인을 제외한 재정기조를 확인하고자 한다. 매 해당년도의 재정기조는 IMF의 FI를 통해 살펴볼 수 있는데, 실제 FI는 전년 대비 상대적 기조 변화분을 의미하며 FIS의 전년대비 증감분으로 산출된다. IMF의 FI는 잠재GDP 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 산출되는 지표이다.

FI의 경우 GDP 대비 FIS의 전년 대비 차이를 의미하며, 산출된 지수가 양(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 음(-)의 값을 가지면 전년도에 비하여 긴축적임을 의미한다. 2024회계연도 결산기준 FI는 0.5%로, 2024년 예산편성시 정부는 건전재정기조를 견지하겠다는 방향을 밝혔으나 결과적으로 전년 대비 확장적인 재정기조로 분석되었다. 이는 상대적으로 긴축적인 기조를 보인 2023년의 기저효과 등이 일정 부분 2024년 확장적 재정기조에 영향을 미친 것으로 보인다.

2024회계연도 예산과 결산 기준 재정기조지표를 비교해 살펴보면, FI 기준으로 예산은 2023회계연도 대비 중립적 재정 기조가 나타났으나 결산은 확장적인 재정 기조가 나타났다. 2024회계연도 예산 기준 FI는 0.0%의 값을 나타내며 전년 대비 중립적 기조가 나타났으나 결산 기준 FI는 0.5%로 양(+)의 값을 나타내며 전년 대비 확장적인 재정기조를 나타냈다. 한편 2024회계연도 결산 기준 FI는 예산 대비 높은 수준을 기록하였는데 이는 세수결손 등으로 관리재정수지 적자 폭이 예산 대비 확대된 데 주로 기인한다.

재정건전성은 다양하게 정의될 수 있으나, 「국가재정법」 제86조¹⁾에서는 재정건전성 관리와 관련된 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉, 재정건전성 관리는 좁게는 재정지출이 재정수입의 범위 내에서 이뤄져 신규 국채발행이나 차입이 없는 상태의 재정 운용을 지칭할 수 있으며, 광의로는 다소 재정 적자가 발생하더라도 장기적으로 상환 가능한 범위 내에서 국가재정을 운영하는 것으로 이해할 수 있다.

정부는 2024~2028년 국가재정운용계획에서 미래세대의 부담 완화, 고령화·저성장에 따른 중장기 지출 소요 대비, 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정 기조를 견지한다는 재정운용방향을 제시하였다. 또한 지출 재구조화 등 재정혁신을 통해 재정운용을 효율화하고, 재정준칙 법제화를 지속적으로 추진하여 건전재정기조를 뒷받침하겠다고 밝혔다.

2024회계연도 재정수지와 국가채무에 대해 살펴보면, 통합재정수지는 예산 △44.4조원 대비 0.9조원 개선된 △43.5조원을 나타냈으며, 2023회계연도 결산 △36.8조원 대비로는 적자 규모가 6.8조원 확대되었다. 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 차감한 관리재정수지는 △104.8조원을 기록하였는데, 2024년 예산 △91.6조원 대비로는 적자 규모가 13.1조원 확대된 수준이며 2023회계연도 결산 △87.0조원 대비로는 적자 규모가 17.7조원 확대되었다.

2024회계연도 말 국가채무는 1,175.2조원으로, 2024년 예산 1,195.8조원 대비 20.5조원 감소한 수준이나 2023년 결산 1,126.8조원 대비해서는 48.5조원 증가하였다. 2024회계연도 말 GDP 대비 국가채무 비율은 46.0%로 예산 대비 1.5%p, 2023회계연도 결산 대비로는 0.8%p 하락한 것으로 나타났다.

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

1) 「국가재정법」

제86조(재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.

[2024회계연도 재정수지 및 국가채무 결산 개요]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2023 결산(A)	2024		예산 대비 (C-B)	전년 대비 (C-A)
		예산(B)	결산(C)		
통합재정수지	△36.8	△44.4	△43.5	0.9	△6.8
관리재정수지 (GDP 대비)	△87.0 (△3.6)	△91.6 (△3.6)	△104.8 (△4.1)	△13.1 (△0.5)	△17.7 (△0.5)
국가채무 (GDP 대비)	1,126.8 (46.8)	1,195.8 (47.4)	1,175.2 (46.0)	△20.5 (△1.5)	48.5 (△0.8)

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

3-1. 재정수지 분석

가. 현황

2024회계연도 결산 기준 통합재정수지는 △43.5조원(GDP 대비 △1.7%)으로 예산 △44.4조원(GDP 대비 △1.8%) 대비 0.9조원(0.1%p) 축소된 반면 2023회계연도 통합재정수지 △36.8조원(GDP 대비 △1.5%) 대비로는 적자 규모가 6.8조원(0.2%p) 확대된 것으로 나타났다. 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지 61.2조원을 차감한 2024회계연도 결산 기준 관리재정수지는 △104.8조원을 기록하였다. 2024회계연도 관리재정수지 적자 규모는 예산 △91.6조원 대비 13.1조원 확대되었으며 2023회계연도 결산 대비로는 적자 규모가 17.7조원 증가하였다.

2024회계연도 결산 기준 GDP 대비 관리재정수지는 △4.1%로, 예산 기준 △3.6% 대비 적자 규모가 0.5%p 확대되었으며 정부가 추진 중이던 재정준칙 기준인 △3.0%를 초과하였다. 또한 2023년 결산(GDP 대비 △3.6%) 대비로도 적자 규모가 0.5%p 확대된 것으로 나타났다.

[재정수지 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2023 결산(A)	2024		예산 대비 (C-B)	전년 대비 (C-A)
		예산(B)	결산(C)		
총수입	573.9	612.2	594.5	△17.7	20.5
총지출	610.7	656.6	638.0	△18.6	27.3
통합재정수지 (GDP 대비)	△36.8 (△1.5)	△44.4 (△1.8)	△43.5 (△1.7)	0.9 (0.1)	△6.8 (△0.2)
사회보장성기금 수지	50.3	47.2	61.2	14.0	11.0
관리재정수지 (GDP 대비)	△87.0 (△3.6)	△91.6 (△3.6)	△104.8 (△4.1)	△13.1 (△0.5)	△17.7 (△0.5)

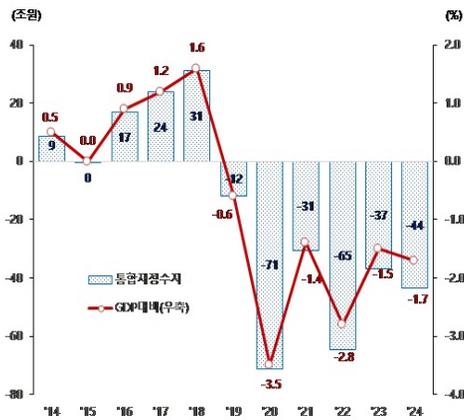
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 제작성

한편 2024회계연도 통합재정수지 적자는 2024년 30.8조원 세수결손에도 불구하고 예산 대비 0.9조원 감소한 것으로 나타났다. 이는 기금수입 등 국세외수입 증가와 지방교부세·지방교육재정교부금 미교부 등 총지출 규모 감소에 기인한다.

재정수지를 중기시계열에서 살펴보면, 통합재정수지는 2018년 31.2조원 흑자에서 2019년 △12.0조원 적자로 전환된 이후 적자 기조를 지속하고 있으며 2020~2024년에는 연평균 △49.3조원 적자를 기록하였다. GDP 대비로는 2018년 1.6% 흑자에서 2019년 △0.6% 적자로 전환된 이후 2020~2024년 기간 연평균 △2.2% 적자를 기록하였다.

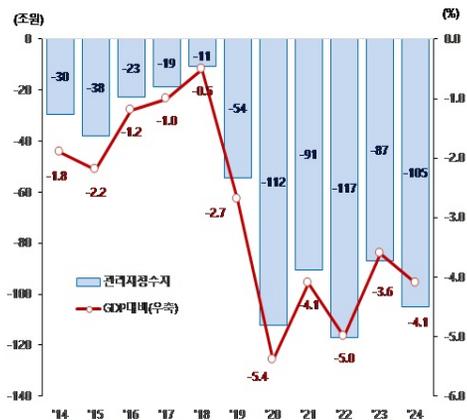
관리재정수지도 적자를 지속하고 있는 가운데 2020년 이후 적자 규모가 확대되며 2015~2019년 연평균 △28.8조원(GDP 대비 △1.5%)에서 2020~2024년 연평균 △102.3조원(GDP 대비 △4.5%)으로 3.6배 증가하였다.

[통합재정수지 추이]



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

[관리재정수지 추이]



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

2024회계연도 결산 기준 관리재정수지는 △104.8조원을 기록하였고 GDP 대비 △4.1%로 2023회계연도 △87.0조원(GDP 대비 △3.6%) 대비 악화된 가운데 2025년도 제2회 추정 기준 관리재정수지는 △111.6조원(GDP 대비 △4.2%)으로 추가적으로 악화되는 것으로 제시되었으나 정부는 구체적이고 실효적인 재정건전화 방안을 제시하고 있지 않은바, 실효성있는 재정운용 목표와 함께 구체적인 중·장기적 재정의 지속가능성 확보방안을 마련할 필요가 있다.

정부는 관리재정수지 적자를 GDP 대비 △3.0% 이내로 관리하겠다는 목표를 제시하고 재정준칙의 법제화¹⁾를 추진하였으나, 2020년 이후 관리재정수지가 GDP 대비 △3.0%를 초과하여 재정준칙안을 준수하지 못하였다.

특히 2023년 이후 관리재정 적자 폭이 확대되고 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율도 상승하는 양상이 나타나고 있다. 관리재정수지 적자는 2023년 GDP 대비 △3.6%에서 2024년 △4.1%로 0.5%p 확대되었으며, 2025년 제2회 추정 기준 관리재정 적자는 GDP 대비 △4.2%로 계획되고 있다.



주: 2024년까지는 결산 기준, 2025년은 제2회 추정예산 기준
 자료: 기획재정부 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

1) 정부는 2022년 9월 GDP 대비 관리재정수지 적자를 △3% 이내에서 관리한다는 재정준칙 도입방안을 발표하였다.

그러나 기획재정부는 이에 대한 관리방안으로 “국가재정운용계획”과 2025년 제1회, 제2회 추경안 편성시 제출한 “재정총량 관리방안”에서 재정의 지속가능성 확보 노력을 지속하겠다는 입장만을 제시하면서 구체적인 관리 방안 없이 추상적인 내용과 사실상 동일한 방안을 반복적으로 제출하였다는 점에서 개선이 필요할 것으로 보인다.

한편 정부는 「2021~2025년 국가재정운용계획」 이후 지속적으로 재정준칙의 법제화 추진 계획을 밝혀왔으나 제2회 추경안과 함께 제출한 “재정총량 관리방안”에서 이를 제외하였다.

[2025년 제1회 및 제2회 추경안 재정총량 관리 방안 비교]

구분	재정총량 관리방안
2024~2028년 재정운용 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ① 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정기조 견지 <ul style="list-style-type: none"> ○ 중장기 지출소요 대비 등을 위해 재정의 지속가능성 제고 노력 지속 등 ② 건전재정기조 하에서도 정부가 해야할 일은 확실하게 지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신 생태계 조성 과 인구구조 변화 대응 등 미래대비 역량 제고 ③ 지출 재구조화 등 재정혁신으로 재정운용 효율화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 관행적 지원사업 전면 재검토, 유사·중복 정비, 지출 재구조화 추진 ○ 재정의 지속가능성 확보를 위한 제도적 기반인 재정준칙을 법제화 등 ○ 민자사업 활성화, 국유재산 활용 등 재정운용 효율성 제고
2025년 제1회 추경안	<ul style="list-style-type: none"> ① 지출 효율화 및 수입기반 확충 <ul style="list-style-type: none"> ○ 투자우선순위를 재조정하고 지출 효율화 추진 및 세원투명성 확보 노력 등 ○ 유희·저활용 국유재산 활용도 제고, 민간투자 활성화 등 투자재원 다각화 ② 재정관리체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 재정의 지속가능성 확보를 위해 재정준칙 법제화 지속 추진 등 <p>⇒ 경제·재정여건 변화, 총량관리 노력 등을 반영한 중기 재정운용목표를 '25~'29 국가재정운용계획에 반영, 국회 제출('25.9월)</p>
2025년 제2회 추경안	<ul style="list-style-type: none"> □ 지출 효율화 및 수입기반 확충을 통해 재정여력 확보 <ul style="list-style-type: none"> ○ 지출구조조정과 함께 의무지출 중장기 소요 점검 및 효율화 방안 강구 ○ 세입기반 확대 노력 강화 및 투자재원 다각화 추진 □ 중장기 재정 지속가능성을 위한 재정관리체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 재정사업 성과관리 강화를 통해 재정투입의 효율성 제고 등 □ 경제·재정여건 변화 등에 따른 향후 재정운용 방향 및 운용 목표를 '25~'29년 국가재정운용계획에 반영하여 국회 제출 계획

자료: 기획재정부 제출자료를 기반으로 국회예산정책처 제작성

우리나라의 인구고령화 등에 따른 잠재성장률 하락, 대내외 불확실성에 따른 경제여건 악화 등을 고려시, 재정정책이 경기상황과 대내외 경제여건 등에 따라 탄력적으로 추진되어야 하고 이 과정에서 단기적인 재정수지 적자 및 국가채무 증가는 불가피한 측면이 있을 수 있다. 다만, 정부는 우리 재정의 중·장기적 지속가능성에 대한 대내외 신뢰가 유지·제고될 수 있도록 현실적이고 실효적인 재정운용 목표 설정과 중·장기적인 재정의 지속가능성 확보방안을 마련할 필요가 있으므로, 이를 2025년 9월로 예정된 제3차 장기재정전망²⁾과 함께 국회에 제출함으로써 국회에서 이에 대한 논의가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 재정수지 국제 비교³⁾

2024년 기준 IMF가 발표한 우리나라의 GDP 대비 기초재정수지⁴⁾ 비율은 Δ 0.7%이며 IMF기준 35개 선진국⁵⁾ 중 13번째로 낮다. 또한 35개 선진국의 평균 기초재정수지 비율 Δ 2.5% 대비로는 1.8%p 높은 수준이다.

주요국 중 프랑스의 GDP 대비 기초재정수지 적자는 Δ 3.9%로 35개 대상국 중 5번째로 높은 수준이며 영국, 미국, 일본이 각각 Δ 3.8%, Δ 3.6%, Δ 2.1%를 기록하였다. 반면 노르웨이의 GDP 대비 기초재정수지는 10.0%로 35개 대상국 중 가장 높은 수준의 흑자 비율을 기록하였으며 키프러스(5.7%), 아일랜드(4.7%), 덴마크(3.8%), 그리스(2.9%), 포르투갈(2.5%) 등의 국가가 흑자를 기록했다.

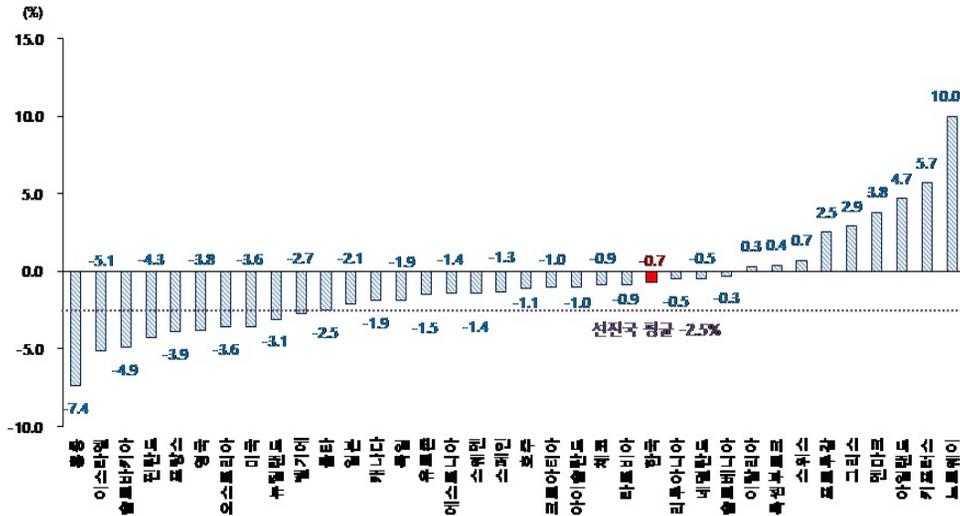
2) 「국가재정법」 제7조 제4항 “기획재정부장관은 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하여야 한다.”는 조항에 따라 정부는 최소 40년 기간의 장기재정전망을 5년마다 실시해야 하며, 그 결과를 국회에 제출하게 되어 있다. 2015년 장기재정전망이 처음 발표되었으며 2020년 제2차 장기재정전망을 실시하고 그 결과를 국회에 제출하였다.

3) IMF가 발표한 우리나라 재정수지는 중앙정부 기준으로 여타 선진국(일반정부 기준)과 정부 포괄범위가 일치하지 않아 직접적으로 비교하기에 어려움이 있다.

4) 기초재정수지는 통합재정수지(총수입에서 총지출 차감)에서 순이자비용을 차감하여 산출한 재정수지를 의미한다.

5) IMF는 1인당 국민소득, 대외거래 규모 등을 통해 선진국, 신흥국 등으로 분류하고 있다.

[일반정부 GDP 대비 기초재정수지 비율 국제 비교]



주 1. GDP 대비 기초재정수지 기준으로 통합재정수지(총수입에서 총지출 차감)에서 순이자비용을 차감하여 산출한 기초재정 수지를 명목 GDP로 나누어 산출
 2. 2024년 기준
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.4)

IMF 기준 35개 선진국⁶⁾의 평균 GDP 대비 기초재정수지 비율은 2019년 △1.6%에서 2020년 △9.0%로 큰 폭으로 하락한 이후 개선세를 보이며 2022년 △1.1%를 기록하였으나 2023년 △2.7%, 2024년 △2.5%를 나타냈다. G7국가도 유사한 흐름을 나타내며 GDP 대비 기초재정수지가 2019년 △2.1%에서 2020년 △10.1%로 하락한 이후 2022년 △1.5%로 개선되었으나 2023년 △3.3%, 2024년 △3.1%를 기록하였다.

우리나라 GDP 대비 기초재정수지 비율은 2020년 이후 등락을 보이는 가운데 2020년 △2.6%, 2021년 △0.4%, 2022년 △1.7%, 2023년과 2024년에는 △0.7%를 기록하였다.

6) IMF 기준 선진국은 37개국이나 안도라, 싱가포르 2개국에 대해 IMF가 GDP 대비 기초재정수지를 발표하지 않아 제외하였다.

[일반정부 GDP 대비 기초재정수지 비율 추이 비교]



주: GDP 대비 기초재정수지 기준으로 통합재정수지에서 순이자비용을 차감하여 산출한 기초재정수지를 명목 GDP로 나누어 산출

자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.4)

3-2. 국가채무 분석

가. 현황

(1) 국가채무

중앙정부 및 지방정부의 회계·기금 채무를 포괄하는 2024회계연도 결산 기준 국가채무는 예산 대비로는 감소세를 보였으나 2023회계연도 결산 대비로는 증가하였다. 국가채무는 2024회계연도 1,175.2조원으로 예산 1,195.8조원 대비 20.5조원 감소한 수준이며 2023회계연도 결산 1,126.8조원 대비해서는 48.5조원 증가하였다. 2024회계연도 GDP 대비 국가채무 비율은 46.0%로 2024년 예산 47.4% 대비 1.5%p 하락하였으며 2023회계연도 결산 46.8% 대비로도 0.8%p 하락하였다.

[2024회계연도 국가채무 결산 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023	2024		비교	
	결산(A)	예산(B)	결산(C)	예산대비 (C-B)	전년대비 (C-A)
국가채무 (GDP 대비)	1,126.8 (46.8)	1,195.8 (47.4)	1,175.2 (46.0)	△20.5 (△1.5)	48.5 (△0.8)

자료: 기획재정부

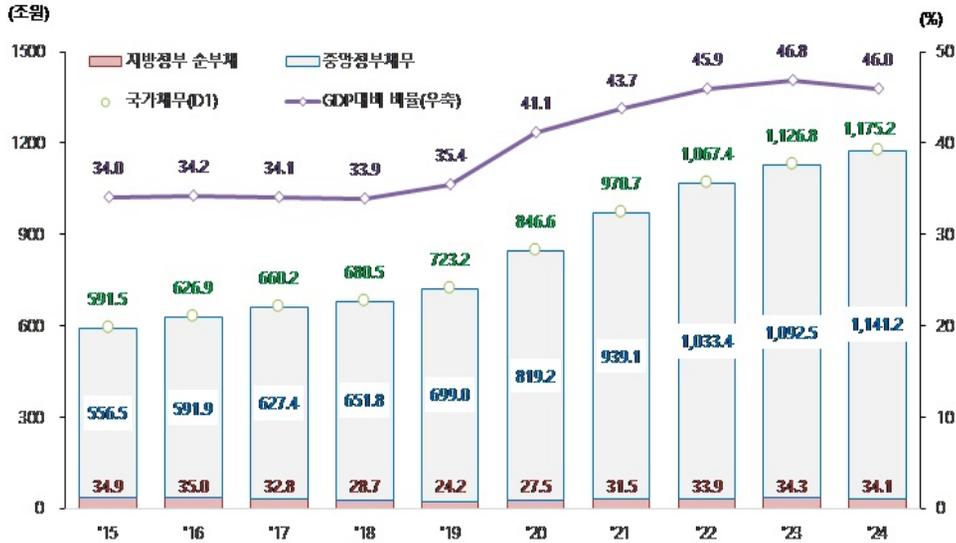
중기시계열에서 국가채무를 살펴보면, 국가채무의 증가세가 지속되고 있는 가운데 코로나19 팬데믹 대응에 따른 재정지출 확대 등으로 2020년 이후 국가채무의 증가폭이 확대되며, 국가채무는 2019년 723.2조원에서 2024년 1,175.2조원으로 62.5% 증가하였다.

국가채무 중 중앙정부 채무는 2019년 699.0조원에서 2024년 1,141.2조원으로 442.2조원(연평균 10.3%) 증가하였으며, 지방정부 순채무는 2019년 24.2조원에서 2024년 34.1조원으로 9.9조원(연평균 7.1%) 증가하였다.

GDP 대비 국가채무 비율도 2020년 이후 가파른 상승세를 나타내며 2019년 35.4%에서 2020년 41.1%로 상승하였으며 2024년에는 46.0%를 기록하였다.

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

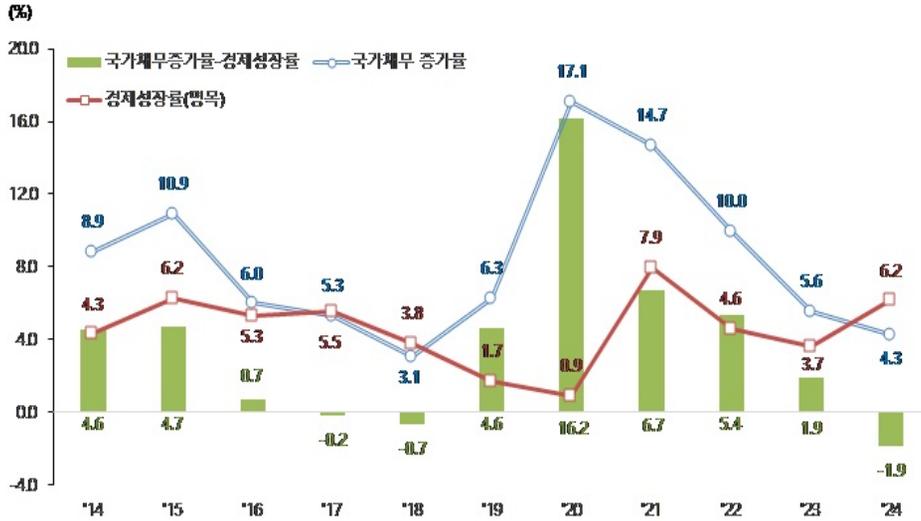
[국가채무 추이]



자료: 기획재정부 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

국가채무 증가율과 명목 경제성장률을 비교해보면, 2020년 이후 코로나19 확산 대응 등으로 국가채무 증가율이 경제성장률을 크게 상회하였으나 최근 차이가 축소되는 양상이 나타났으며 2024년에는 명목 경제성장률이 국가채무 증가율을 상회하였다. 2020년 국가채무 증가율과 명목 경제성장률이 각각 17.1%, 0.9%를 나타내며 국가채무 증가율에서 명목 경제성장률을 차감한 차이가 16.2%p를 기록한 이후 2023년에는 차이가 1.9%p 수준으로 축소되었다. 2024년에는 국가채무 증가율이 4.3%를 기록한 반면 명목 경제성장률이 6.3%를 기록하며 국가채무 증가율과 명목 경제성장률 간 차이는 $\Delta 1.9\%$ 를 나타냈다. 국가채무 증가율과 명목 경제성장률 간 차이가 음(-)을 기록한 것은 2018년 $\Delta 0.7\%$ 이후 처음이다.

[국가채무 증가율과 명목경제성장률 추이 비교]



자료: 기획재정부

(2) 일반정부 부채(D2) 및 국가부채

국가채무(D1)에 비영리공공기관 부채 등을 포함하는 일반정부 부채(D2)¹⁾는 증가세를 지속하고 있는 가운데 2020년 코로나19 확산 이후 전반적으로 증가폭이 확대되었다. 일반정부 부채(D2)는 2019년 810.7조원에서 2020년 945.1조원으로 134.4조원 증가하였으며 이후에도 증가세를 보이며 2023년 1,217.3조원을 기록하였다. 2019~2023년 기간 연평균 증가율은 10.7%이다. GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2019년 39.7%에서 2020년 45.9%로 6.2%p 상승하였으며 2023년 50.5%로 상승하였다.

1) 국가채무(D1)과 일반정부 부채(D2)의 차이는 다음과 같다.

재정지표	포괄범위	산출기준	주요 활용
국가채무(D1)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	국가재정법, 현금주의	예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립
일반정부 부채(D2)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

[일반정부 부채 추이]



자료: 기획재정부

한편 정부는 「국가회계법」에 따라 국가결산 시 재무제표 상 국가부채²⁾도 산출하고 있는데, 국가부채는 크게 차입부채, 충당부채, 기타로 구성된다. 이 중 차입부채는 단기차입금·유동성장기차입금·장기차입부채의 합계이며, 충당부채는 퇴직급여충당부채·연금충당부채·기타충당부채로 이루어져 있다.

국가부채는 2015년 1,293.2조원에서 2024년 2,585.7조원으로 1,292.5조원 증가(99.9%)했으며, 10년간 지속적으로 증가세를 보이고 있다. 국가부채를 구성하는 차입부채는 2015년 534.9조원에서 2024년 1,114.7조원으로 10년간 579.8조원 증가(108.4%)했으며, 충당부채는 같은 기간 699.9조원에서 1,383.5조원으로 683.6조원 증가(97.7%)하였다. 충당부채 증가액(683.6조원) 중 대부분은 연금충당부채(653.0조원 증가³⁾)에 기인한다.

2) 국가채무(D1)와 재무제표 상 부채는 포괄범위, 인식기준, 내부거래 제거여부 등에서 차이가 있다. 국가채무(D1)는 현금주의 기준으로 채무를 집계하는 반면, 재무제표상 부채는 발생주의 기준으로 부채를 인식하고, 연금충당부채 등 비확정 부채를 포함하고 있다. 또한, 재무제표 상 부채는 정부관리 회계·기금과 공공기관 관리기금과의 거래, 국민연금기금 등이 보유한 국·공채 등 내부거래를 제거하여 산출한다.

3) 2015~2024년간 공무원연금충당부채는 520.5조원 증가(97.9%)하였으며, 군인연금충당부채는 132.5조원 증가(103.4%)하여 군인연금충당부채의 증가율이 공무원연금충당부채보다 5.5%p 높은 것으로 나타났다.

[국가부채 종류별 규모 및 증감 추이]

(단위: 조원, %)

구분	'15 (A)	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24 (B)	증감 (C= B-A)	증감률 (C/A)
차입부채(a)	534.9	574.0	599.4	624.0	679.4	802.2	915.6	1,004.2	1,064.1	1,114.7	579.8	108.4
총당부채(b)	699.9	805.8	902.2	998.6	1,000.3	1,102.6	1,199.4	1,243.2	1,293.4	1,383.5	683.6	97.7
연금총당부채	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2	1,044.7	1,138.2	1,181.3	1,230.2	1,312.9	653.0	99.0
기타(c)	58.4	53.2	54.2	60.8	64.0	76.9	80.3	78.6	82.0	87.5	29.1	49.8
국가부채(a+b+c)	1,293.2	1,433.0	1,555.8	1,683.4	1,743.7	1,981.7	2,195.3	2,326.0	2,439.5	2,585.7	1,292.5	99.9

자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 작성

국가부채의 구성비율을 살펴보면, 2015~2024년간 차입부채가 37~43%, 총당부채가 53~59%를 차지하고 있으며, 기타는 3~4%이다. 국가부채 중 총당부채가 구성비율이 가장 높은 이유는 총당부채에 공무원연금, 군인연금 등의 연금총당부채가 포함되어 있음에 기인하며, 연금총당부채는 국가부채의 50~55%를 구성하고 있다.

[국가부채 종류별 구성비율 및 증감 추이]

(단위: %, %p)

구분	'15 (A)	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24 (B)	증감 (B-A)
차입부채(a)	41.4	40.1	38.5	37.1	39.0	40.5	41.7	43.2	43.6	43.1	1.7
총당부채(b)	54.1	56.2	58.0	59.3	57.4	55.6	54.6	53.4	53.0	53.5	△0.6
연금총당부채	51.0	52.5	54.4	55.8	54.1	52.7	51.8	50.8	50.4	50.8	△0.2
기타(c)	4.5	3.7	3.5	3.6	3.7	3.9	3.7	3.4	3.4	3.4	△1.1
국가부채(a+b+c)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 작성

나. 국제비교

우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율은 주요 선진국 대비 낮은 수준이나, 최근 선진국의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율이 전반적으로 하향 안정세를 보이고 있는 반면 우리나라 일반정부 부채(D2) 비율은 상승세를 지속하고 있어 유의할 필요가 있다.

국가채무 수준의 국제비교는 IMF의 GDP 대비 일반정부 부채 비율(General Government Debt, % of GDP) 자료를 이용하여 분석한다. 일반정부 부채(D2)는 정부회계기준(GFS: Government Finance Statistics)에 따라 발생주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금뿐만 아니라 비영리 공공기관까지 포함하여 산출¹⁾하며, IMF 등 국제기구에서 국가 간 재정건전성 비교 시 활용되는 지표이다.

우리나라의 일반정부 부채는 최근 증가세를 보이고 있으나 아직 절대적 부채 수준은 주요국 대비 양호한 수준으로 평가된다. 비영리공공기관 부채를 포함한 일반정부 부채(D2)를 IMF 분류에 따른 37개 선진국²⁾과 비교해보면 2024년 말 우리나라의 GDP 대비 일반정부 부채비율은 52.5%로 대상국가 37개국 중 21위 수준이며, 선진국 평균 108.5%³⁾에 비해 절반 수준을 기록하고 있다.

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

1) 일반정부 부채(D2)의 포괄범위, 산출기준, 주요 활용 등을 아래와 같다.

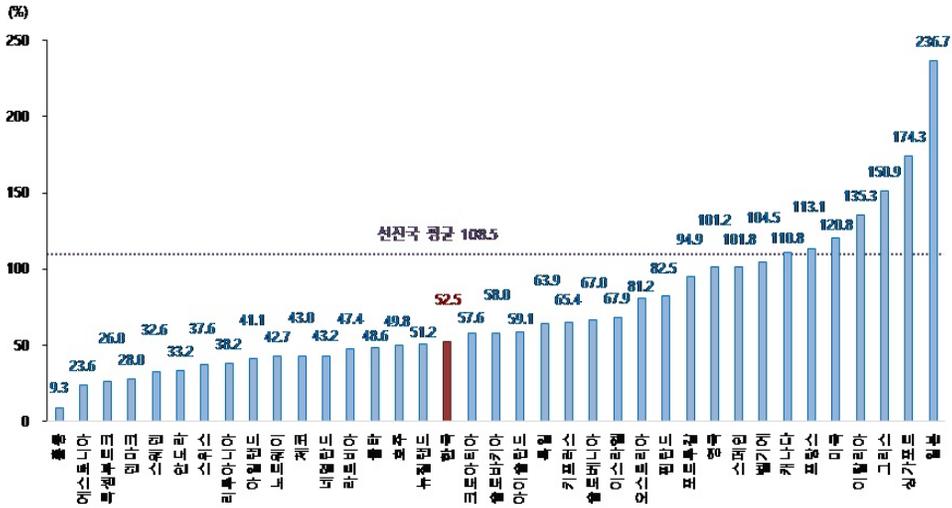
재정치표	포괄범위	산출기준	주요 활용
일반정부 부채(D2)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

2) IMF는 1인당 국민소득, 대외거래 규모 등을 고려하여 선진국, 개도국 등으로 분류하고 있다.

3) IMF가 발표하는 GDP 가중평균 기준이며, 단순평균 기준 37개 선진국 GDP 대비 국가채무 비율은 72.8%이다.

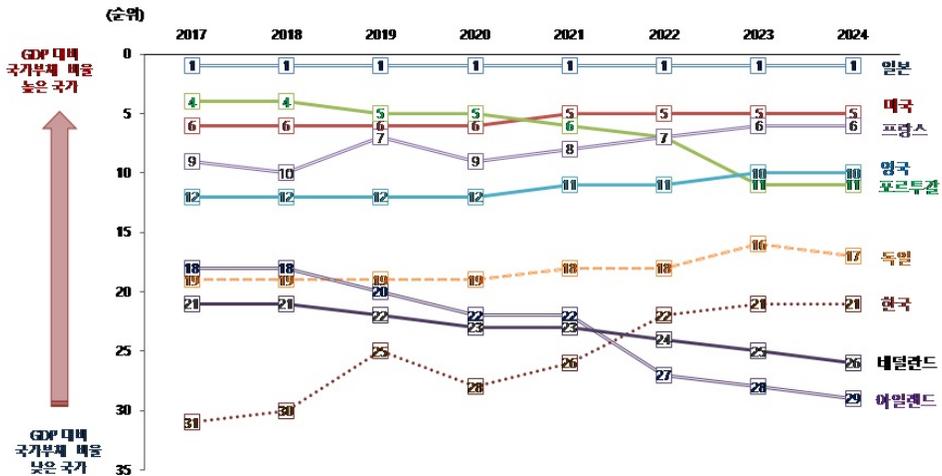
[GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 국제 비교(2024년 기준)]



주: GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.4)

다만, 선진국 중 우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율 순위는 최근 상승하는 추세이다. 우리나라는 일반정부 부채(D2) 비율은 2017년 기준 37개 선진국 중 31위 수준이었으나 코로나19가 발생한 2020년 28위를 기록하였고 2024년 기준 21위까지 상승한 상황이다.

[선진국(37개국) GDP 대비 국가부채(D2기준) 비율 순위 추이]

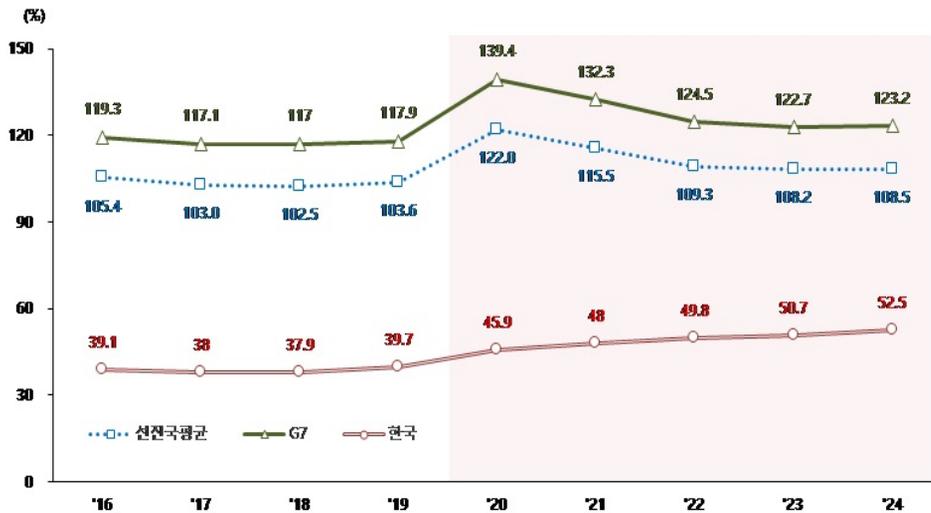


주: 선진국은 IMF 분류 기준
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.4)

또한 주요 선진국의 평균 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2021~2023년 하락세를 나타낸 이후 2024년 소폭 상승한 반면 우리나라 일반정부 부채(D2) 비율은 상승세를 지속하고 있는 점도 유의할 필요가 있다. 선진국 중 G7 국가의 평균 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2020년 139.4%까지 상승한 이후 하락세를 보이며 2023년 122.7% 기록한 이후 2024년 123.2%로 소폭 상승하였다. 37개 선진국의 평균 GDP 대비 국가부채(D2) 비율도 2020년 122.0%를 기록한 이후 하락하며 2023년 108.2%를 나타내었으나 2024년 0.3%p 상승한 108.5%를 기록했다.

반면 우리나라 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2019년 39.7%에서 2020년 45.9%로 상승한 이후 상승세를 지속하며 2024년 기준 52.5%까지 상승하였다.

[GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 추이 비교]



주: GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.4)

다. 국가채무의 구성별·성질별 증가 요인 분석

2024회계연도 국가채무의 증가를 구성별·성질별로 살펴보면 아래와 같은 특징이 있다.

첫째, 2024회계연도 결산 기준 국가채무는 1,175.2조원으로 2023년 대비 48.5조원 증가하였으며, 국가채무의 증가는 주로 국채 증가에 기인한다.

2024회계연도 국채는 2023년 대비 48.7조원 증가하였는데 국고채가 49.9조원, 외평채가 1.3조원 증가한 반면, 국민주택채권은 2.5조원 감소하였다. 한편 2024년 국가채무 증가분(48.5조원) 중 중앙정부 채무가 48.6조원 증가하였으며, 지방정부 순채무는 0.2조원 감소하였다.

다만 2024회계연도 국가채무는 예산 대비로는 20.5조원 감소하였는데, 이는 2024년 미발행된 원화표시 외평채 18조원에 주로 기인한다. 한편 2024회계연도 중앙정부 채무는 예산 대비 21.9조원 감소하였으며, 지방정부 순채무는 1.3조원 증가하였다.

[구성별 국가채무 추이]

(단위: 조원)

구 분	국가채무	중앙정부 채무	국채				차입금	국고채무 부담행위	지방정부 순채무
			국고채	국민 주택채	외평채				
2019	723.2	699.0	696.3	611.5	76.4	8.3	2.6	0.1	24.2
2020	846.9	846.6	815.2	726.8	78.9	9.5	3.3	0.7	27.5
2021	970.7	939.1	937	843.7	82.2	11.2	2	0.1	31.5
2022	1,067.4	1,033.4	1,031.5	937.5	82.2	11.8	1.9	0.1	33.9
2023(A)	1,126.8	1,092.5	1,091.1	998.0	81.6	11.5	1.2	0.2	34.3
2024(예산 (B))	1,195.8	1,163.0	1,161.7	1,046.0	83.7	32	1.2	0.2	32.8
2024(C)	1,175.2	1,141.2	1,139.8	1,047.9	79.1	12.8	1.2	0.2	34.1
전년 대비 (C-A)	48.5	48.6	48.7	49.9	△2.5	1.3	0.0	0.0	△0.2
예산 대비 (C-B)	△20.5	△21.9	△21.9	1.9	△4.6	△19.2	0.0	0.0	1.3

주: 자료는 결산 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

둘째, 국가채무의 성질별 증감을 살펴보면, 2024회계연도 국가채무 증가는 향후 조세 등 국민의 부담으로 전환될 가능성이 높은 적자성 채무를 중심으로 증가세를 나타냈다.

국가채무는 성질에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분할 수 있다. 금융성 채무는 융자금·외화자산 등 대응자산이 있어 채무상환을 위한 별도의 재원조성 없이도 자체상환이 가능한 채무이다. 이에 반해, 적자성 채무는 대응자산이 없어 채무상환 시 조세 등으로 재원을 마련해야 하기 때문에 실질적인 국민 부담으로 직접적으로 연결되는 채무이다.

[성질별 국가채무 개요]

구분	개념	종류
적자성 채무	국가채무에 대응하는 자산이 없거나 부족하여 향후 조세 등을 재원으로 하여 상환해야 하는 채무	일반회계 적자보전용 국고채, 공적자금 국채전환 등
금융성 채무	외환·융자금 등 대응자산이 있어 채무상환을 위한 추가적 재원조성 없이 자체상환이 가능한 채무	외환시장 안정용 국채, 서민주거 안정용 국채 등

자료: 대한민국 정부, 「2024~2028 국가채무관리계획」

적자성 채무는 2024회계연도 결산 기준 815.4조원으로 전체 국가채무의 69.4%를 차지하고 있다. 2024회계연도 적자성 채무 중 중앙정부의 일반회계 적자보전 채무가 756.7조원으로 전체 적자성 채무 중 92.8%를 점유하고 있으며, 지방정부 순부채, 공적자금 등이 각각 4.2%, 2.5%를 차지하고 있다. 2024회계연도 적자성 채무는 2023년 대비 89.0조원 증가하였는데 일반회계 적자보전 채무가 96.6조원 증가하여 증가분의 대부분을 차지했으며 공적자금, 지방정부 순채무는 각각 7.4조원 0.2조원 감소하였다.

2024회계연도 채무에 상응하는 외화자산, 융자채권 등 자산을 보유한 금융성 채무는 359.8조원으로 전체 국가채무의 30.6%를 점유하였으며 2023회계연도 대비 40.5조원 감소하였다. 감소분의 대부분은 외환시장 안정용 채무로 2024회계연도 40.7조원 감소하였다.

한편 2024회계연도 결산상 성질별 국가채무를 예산과 비교해 보면, 2024회계연도 결산 기준 적자성 채무는 예산 대비 23.1조원 증가한 반면 금융성 채무는 43.7조원 감소하였다. 이는 외평기금의 원화표시 외평채 발행이 18조원 미발행, 공자기금 예수원금 조기상환 등으로 외환시장 안정용 채무는 감소하고 일반회계 적자보전용 채무가 증가했기 때문이다.1)

[성질별 국가채무 추이 및 구성 내역]

(단위: 조원, %, %p)

구분	국가채무	(GDP 대비)	적자성 채무					금융성 채무				
			일반회계 적자보전	공적자금	기타 적자성	지방정부 순채무	외환시장	국민주택	공자기금 여유재원 조정	기타 금융성		
2019	723.2	(35.4)	407.6	334.7	44.1	4.6	24.2	315.6	247.2	76.4	△34.9	26.9
2020	846.9	(41.1)	512.7	437.5	42.8	5.2	27.5	333.9	256.4	78.9	△39.5	38.1
2021	970.7	(43.7)	597.5	523.1	38.6	4.2	31.5	373.2	263.8	82.2	△23.7	50.9
2022	1,067.4	(45.9)	676.0	605.8	32.2	4.1	33.9	391.3	265.7	82.2	△15.3	58.8
2023 (A)	1,126.8	(46.8)	726.4	660.1	28.0	4.1	34.3	400.3	251.0	81.6	7.5	60.3
2024 예산(B)	1,195.8	(47.4)	792.3	733.5	22.2	4.0	32.8	403.5	253.4	83.7	△2.1	68.7
2024 결산(C)	1,175.2	(46.0)	815.4	756.7	20.6	4.0	34.1	359.8	210.3	79.1	4.0	66.4
차이 (C-A)	48.5	(△0.8)	89.0	96.6	△7.4	△0.1	△0.2	△40.5	△40.7	△2.5	△3.5	6.1
차이 (C-B)	△20.5	(△1.5)	23.1	23.2	△1.6	0	1.3	△43.7	△43.1	△4.6	6.1	△2.3

주: 자료는 결산 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

1) 이외에도 주택시장 위축으로 국민주택채권 발행량이 감소하여 금융성 채무 중 서민주거 안정용 채무가 2024년 예산 대비 4.6조원 감소하였다.

라. 국가채무의 질 악화에 대한 관리방안 검토 필요

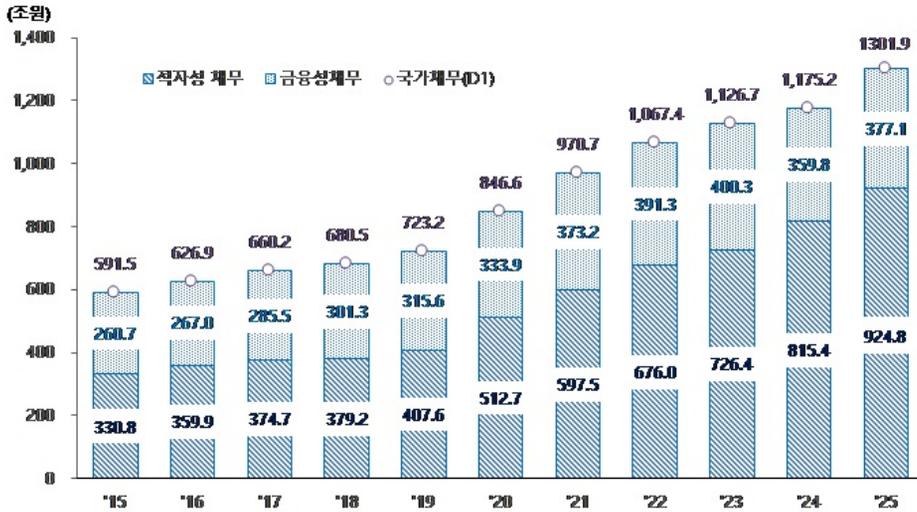
최근 대응자산이 없어 실질적 채무상환 부담이 수반되는 적자성 채무를 중심으로 국가채무가 증가세를 보이고 있는 가운데, 2024회계연도 국가채무가 주로 일반회계 적자보전을 위한 국고채 등 적자성 채무를 중심으로 증가하였고 2025년 제2회 추경에서도 적자성 채무를 중심으로 증가하는 것으로 계획되어 있어 국가채무의 양적 증가 뿐 아니라 질적 악화를 관리하기 위한 실효적 방안을 검토할 필요가 있다.

2024회계연도 결산 기준 적자성 채무는 815.4조원으로 2023회계연도 726.4조원 대비 89.0조원 증가하였으며, 예산 792.3조원 대비로는 23.1조원 증가한 수준이다. 반면 2024회계연도 금융성 채무는 359.8조원으로 2023년 400.3조원 대비 40.5조원 감소하였으며 예산 대비로도 43.7조원 감소하였다. 이는 금융성 채무인 외평채 발행 등을 줄이고 일반회계 적자보전용 국고채 발행을 증가시킨 데 주로 기인한다. 이러한 경우 국가채무의 총액은 증가하지 않으나 대응자산이 존재하는 금융성 채무가 감소하는 반면 조세 등을 재원으로 상환해야 하는 적자성 채무가 증가해 국가채무의 질이 악화될 수 있다.

중기시계열에서 적자성 채무와 금융성 채무를 살펴보면, 결산기준으로 적자성 채무는 2019년 407.6조원에서 2024년 815.4조원으로 연평균 14.9%의 증가율을 기록하였다. 동기간 금융성 채무는 315.6조원에서 359.8조원으로 증가하였으며 연평균 증가율은 2.7%를 기록하였다. 증가율 기준으로 적자성 채무는 금융성 채무의 5.6배 수준이다.

한편 제2회 추경예산 기준 국가채무는 2024년말 대비 126.7조원 증가할 계획이며 이 중 적자성 채무가 109.4조원, 금융성 채무는 17.3조원 증가할 계획이다. 이는 제2회 추경예산 기준 2024년말 대비 국가채무 증가의 86.3%가 적자성 채무 증가에 기인한다는 것을 의미한다.

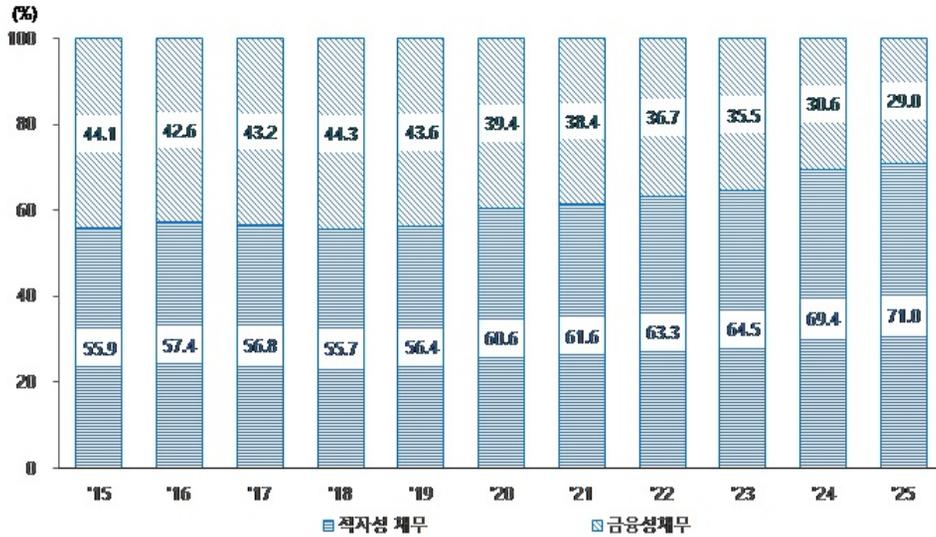
[적자성 채무와 금융성 채무 추이]



주: 2024년까지는 결산 기준, 2025년은 제2회 추경예산 기준
 자료: 기획재정부 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

그 결과 전체 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중은 2019년 56.4%에서 2024년 69.4%로 13.0%p 증가하였다. 이에 반해, 대응자산이 있는 금융성 채무의 전체 국가채무 대비 비중은 2019년에 43.6%에서 2024년 30.6%까지 하락하였다. 한편 제2회 추경예산으로 2025년말 적자성 채무 비중은 71.0%로 상승하는 반면, 금융성 채무 비중은 29.0%를 기록할 것으로 예상된다.

[적자성 채무와 금융성 채무 비중 추이]



주: 2024년까지는 결산 기준, 2025년은 제2회 추경예산 기준
 자료: 기획재정부 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

적자성 채무의 가파른 증가는 국민의 실질적 상환부담을 가중시킬 수 있고 이 자지출 증가에 따른 재정운용의 경직성 심화 등의 문제를 수반하므로 국가채무 총량 뿐 아니라 적자성 채무 수준에 대한 적극적 관리 노력이 필요하다. 그러나 정부가 추진해 왔던 재정준칙에는 국가채무의 총량을 GDP 대비 60% 이내로 관리한다는 내용만 존재하고 적자성 채무에 대한 관리목표는 부재한 상황이다. 또한 '2024~2028년 국가채무관리계획'에서도 “발행규모 및 상환일정 관리 등을 통해 적정수준에서 유지될 수 있도록 관리”한다는 추상적인 내용만 존재한다. 따라서 정부는 보다 구체적이고 실효적인 적자성 채무의 관리목표 및 관리방안을 제시할 필요가 있다.

마. 국가보증채무에 대한 면밀한 관리 필요

국가보증채무는 국가채무에 포함되지는 않으나 향후 국가채무로 전환될 가능성이 있는 부채라는 점에서 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국가보증채무는 국가의 직접적인 채무는 아니므로 국가채무의 범위에 포함되지 않지만, 보증 대상인 주채무자가 상환의무를 이행하지 못할 경우 국가가 직접 채무를 떠안게 되며, 이 경우 국가채무로 전환되므로 국가보증채무에 대한 적절한 관리가 필요하다.

국가보증채무는 국가가 지급을 보증한 채무로서 주채무자가 채무를 이행하지 않는 경우에 국가가 대신하여 이행하여야 하는 채무를 의미한다. 「국가재정법」 제 92조¹⁾는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻도록 하고 있으며, 기획재정부장관은 매년 국가보증채무의 부담 및 관리에 관하여 국가보증채무관리계획을 작성하도록 하고 있다.

2024년 결산 기준 국가보증채무는 11.0조원(GDP 대비 0.4%)으로, 2023년 10.5조원(GDP 대비 0.4%) 대비 0.5조원 증가하였다. 2024년 국가보증채무 증가는 주로 한국장학재단채권 발행량 증가, 공급망안정화기금채권의 신규보증 개시 등에 기인한다. 세부적으로 살펴보면, 2024년 결산 기준 국가보증채무 잔액은 한국장학재단채권²⁾ 10.4조원, 기간산업안정기금채권³⁾ 0.2조원, 공급망안정화기금채권⁴⁾ 0.4조원이며, 예보채상환기금채권의 경우 2020년까지 국가보증채무 잔액이 존재하였으나 2021년 8월에 상환이 완료되어 2024년 기준 보증잔액이 없는 상황이다.

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

1) 「국가재정법」

제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.

- 2) 한국장학재단이 학자금대출 재원 마련을 위하여 발행하는 채권으로, 2010년부터 국가가 보증하는 채무임
- 3) 한국산업은행이 기간산업기업 지원을 위하여 기간산업안정기금(2025년말까지 한시적으로 운영)의 부담으로 발행하는 채권으로, 2020년부터 국가가 보증하는 채무임
- 4) 공급망안정화기금채권의 보증채무는 공급망 안정화를 위한 핵심산업을 체계적으로 지원하기 위해 수출입은행이 발행하는 기금채의 원리금 상환을 국가가 보증하는 채무임

[최근 5년간 국가보증채무 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022(A)	2023(A)	2024(B)	증감(B-A)
국가보증채무	12.5	10.9	10.6	10.5	11.0	0.5
(GDP 대비)	(0.6)	(0.5)	(0.5)	(0.4)	(0.4)	-
- 장학재단채권	10.5	10.2	9.9	10.0	10.4	0.4
- 기간산업안정 기금채권	0.5	0.8	0.7	0.5	0.2	△0.3
- 공급망안정화 기금채권	-	-	-	-	0.4	0.4
- 예보채상환 기금채권	1.5	-	-	-	-	-

주: GDP 대비 비율은 기준년 개편 이전인 구계열 기준임
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 국가보증채무는 국가의 확정채무가 아니므로 국가채무의 범위에 포함되지 않지만, 향후 대지급이 발생하는 경우 국가채무로 전환되므로 국가보증채무에 대한 적절한 관리 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 국가보훈부가 보훈대상자 생활안정 지원 등을 위해 대부 사업을 수행하는 가운데 국회의 사전 동의를 받지 않은 채권 양수 방식의 지급보증이 국회 예산안 심사 또한 거치지 않은 채 지출사업으로 집행되고 있는바 국가보훈부는 채권 양수가 필요한 경우 이를 별도의 지출사업으로 편성하고 사업의 목적과 지출 규모에 대하여 국회의 심사를 거칠 필요가 있다.

국가보훈부는 보훈대상자의 생활안정 지원 등을 목적으로 장기·저리 대부 사업을 수행하고 있으며, 직접대부와 민간은행을 통한 위탁대부 형식으로 동 사업을 실시하고 있다. 국가보훈부가 국가유공자 등 대부관리 사업을 통해 민간은행과 체결하는 위탁대부 관련 업무협약에는 보훈대상자 대상 대출상품에 대한 금리차 지원 외에 채무자가 대출원리금을 6개월 이상 연체할 경우 해당 채권을 국가보훈부가 양수한다는 내용이 포함되어 있다. 즉, 채무자인 보훈대상자 등이 은행에 대출원리금을 상환하지 못하는 경우 국가보훈부가 은행에 대출원리금을 변제한 후 채권을 양도받아 직접 채권자가 되는 방식으로 지급을 보증하는 것이다.

이처럼 실질적 보증이 이루어지는 사업의 특성을 고려하여, 정부가 제출한 2024회계연도 국가결산보고서의 지급보증 항목에는 국가보훈부의 위탁대부 잔액이 보증채무로 명시되어 있다.⁵⁾ 이에 따르면, 2024년 말 기준 동 사업으로 인한 국가보훈부의 보증채무 규모는 6,561억 9,080만원이다.

[2024회계연도 국가보훈부 보훈기금 지급보증 규모]

(단위: 백만원)

중앙관서	피보증처	보증구분	지급보증금액
국가보훈부	AA은행	장기저리 대부	509,028
	BB은행	장기저리 대부	147,163
	합계		656,191

주: 국가보훈부와 피보증처의 협약에 따른 양수도 대상 채권의 양수 사유(6개월 이상 미납된 대부원리금 등) 발생 시 국가유공자 등 대출자를 대신하여 은행에 양수금액을 지급함

자료: 2024회계연도 국가결산보고서

은행과 체결한 지급보증 협약에 따라 채권 사고 발생 시 해당 채권을 국가보훈부가 유상으로 양수한다는 점에서 사실상 국가보증에 따른 대위변제 성격을 가지고 있으나, 국가보훈부는 대출 잔액이 보증채무에는 해당하지 않는다는 판단으로 국회 사전 동의⁶⁾를 받지 않고 있다는 점에서 문제가 있다.

따라서 국가보훈부는 채권 양수가 필요한 경우 이를 별도의 지출사업으로 편성하고 사업의 목적과 지출 규모에 대하여 국회의 심사를 거칠 필요가 있다.⁷⁾

5) 국가결산보고서는 국가가 부담하고 있는 지급보증 중 보증채무에 대해 「국가재정법」 상 국가채무에는 포함되지 않지만, 원채무자의 상환능력이 없는 경우 국민의 재정부담을 초래할 수 있어 국가채무에 준하는 관리가 필요한 부분으로 설명하고 있다.

6) 「국가재정법」

제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.

③ 제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

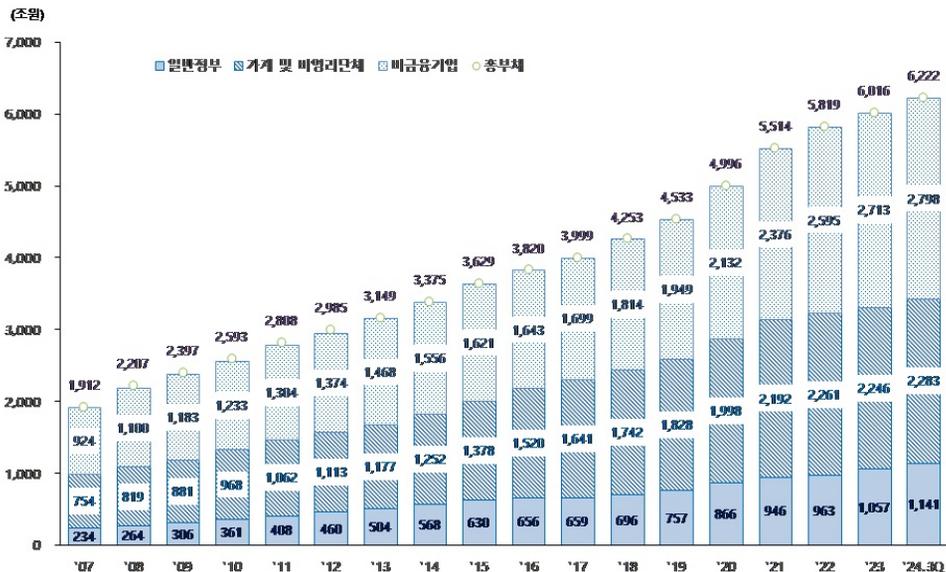
7) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2024회계연도 결산 위원회별 분석[정무위원회]」 p.65 참조

바. 총부채 관리방안 검토 필요

우리나라의 총부채가 가계, 기업을 중심으로 빠른 증가세를 보이고 있는데, GDP 대비 총부채 비율이 G20 수준에 도달해 있고 과거 국내외 경제·금융위기 발생시 기업 등 민간부채의 부실이 공적자금 등을 통해 국가채무 증가로 연결된 사례 등을 고려하여 국가채무 뿐 아니라 총부채에 대한 관리방안을 면밀히 검토할 필요가 있다.

우리나라의 총부채 규모는 코로나19 팬데믹을 거치며 증가 폭이 확대되고 있다. 우리나라 총부채는 2019년 4,533조원 수준에서 2020년 4,996조원으로 증가하였으며 2024년 3분기 기준 6,222조원으로 2019년 말 대비 1,688조원, 37.2% 증가하였다. 부문별 부채 증가 내역을 살펴보면, 비금융기업 부채는 2019년말 대비 2024년 3분기 849조원(43.6%) 증가하였으며, 동기간 가계 및 비영리단체 부채는 456조원(24.9%), 일반정부 부채는 384조원(50.7%) 증가하였다.

[우리나라 부문별 부채 및 총부채 추이]

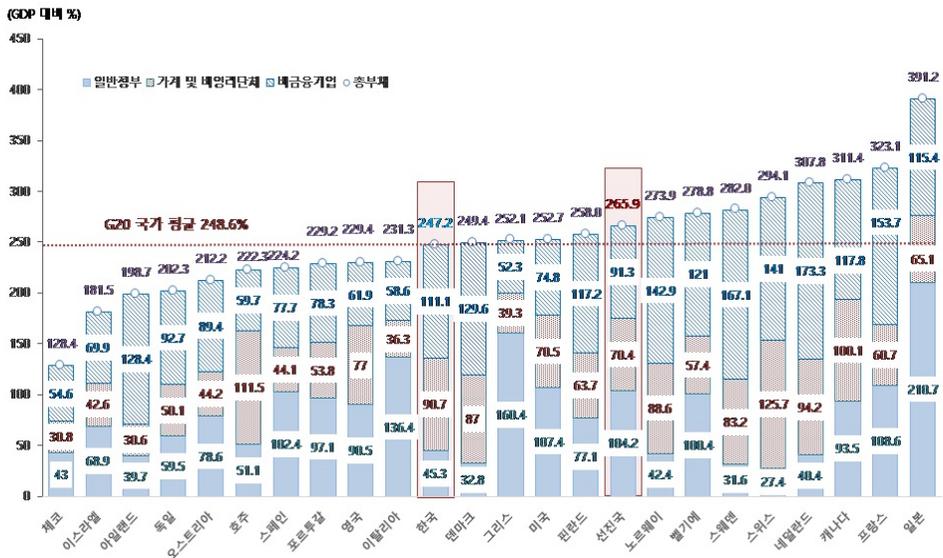


자료: BIS(Bank for International Settlements) 데이터를 바탕으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율을 주요국과 비교해 보면, 우리나라의 GDP 대비 총부채 비율은 247.2%로 주요 23개 국가 중 13위 수준이며 GDP 대비 총부채 비율이 가장 높은 국가는 일본으로 391.2%이다. 그 뒤로 프랑스(323.1%), 캐나다(311.4%), 네덜란드(307.8%) 순이며, 미국의 GDP 대비 총부채 비율은 252.7% 수준이다.

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율(247.2%)은 BIS분류 기준 선진국¹⁾의 265.9% 대비 18.7%p 낮은 수준이며, G20 국가 평균인 248.6%와 유사한 수준을 나타내고 있다.

[부문별 부채 및 총부채 규모 국제비교]



주: 2024년 3분기 기준

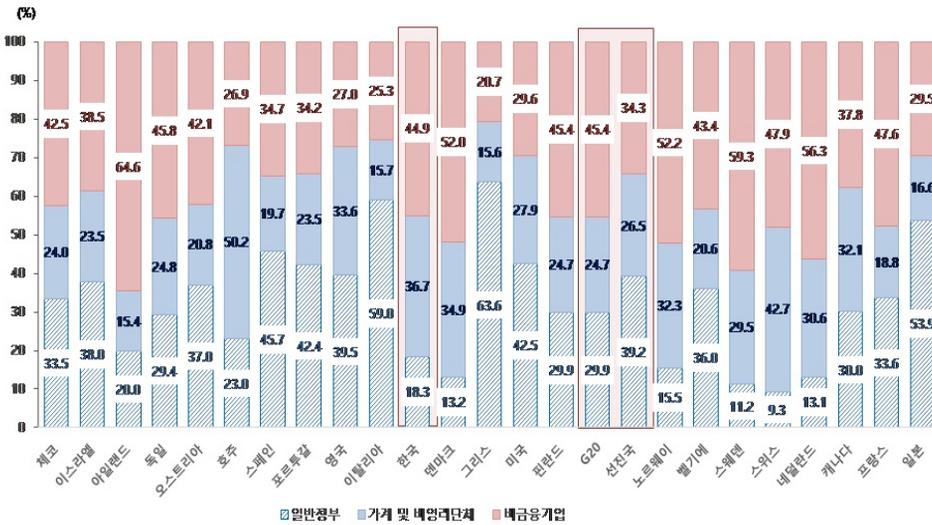
자료: BIS 데이터를 바탕으로 국회예산정책처 작성

우리나라 총부채의 부문별 비중을 주요국과 비교해 보면, 우리나라는 총부채 중 비금융기업 부채가 44.9%를 점유하고 있으며, 가계 및 비영리단체 부채가 36.7%, 일반정부 부채가 18.3%를 차지하고 있다. 이를 선진국 평균과 비교해 보면

1) BIS는 1인당 소득, 글로벌 금융시스템 통합도 등을 고려하여 선진국으로 분류하고 있으며 미국, 영국, 일본, 유로존 국가, 캐나다, 호주, 스위스 등이 선진국으로 분류되며, 우리나라는 선진국에 포함하지 않고 있다.

일반정부 부채 비중은 선진국의 절반을 하회하는 수준이나 민간 부문(가계 및 비영리단체와 비금융기업)의 부채 비중은 81.7%로 선진국의 60.8% 대비 20.9%p 높은 수준이다. 이는 G20국가 평균과 비교시에도 유사한 결과를 확인할 수 있으며 우리나라 총부채 중 민간부채 비중(81.7%)은 G20 국가 평균 62.1% 대비 19.5%p 높은 수준이다.

[부문별 부채 및 총부채 비중 국제비교]



주: 2024년 3분기 기준
 자료: BIS 데이터를 바탕으로 국회예산정책처 작성

과거 우리나라는 IMF 외환위기 등으로 경제여건이 크게 악화되는 시기에 금융기관이 기업 등 민간부문에 대출해 준 자금을 부도 등으로 회수하지 못해 금융건전성이 악화되는 경우 정부가 공적자금²⁾을 투입해 부실채권을 매입하거나 자본금을 출자하는 방식 등으로 금융기관을 지원한 사례가 존재하며, 이러한 경우 민간부문의 부채가 일부 국가채무로 전환되었다. 실제 정부는 1997년 11월~2025년 3월까지 은행, 증권·투신, 보험, 저축은행 등에 168.7조원의 공적자금을 투입해 출자, 부

2) 정부가 금융기업의 구조조정을 지원하기 위해 마련한 정부재정자금을 나타내며, 기업에 대출해 준 돈을 기업부도 등으로 인해 회수하지 못해 금융기업이 부실해질 경우 정부가 투입하는 자금을 의미한다. 금융기업으로부터 정부가 부실채권을 싼 값에 사주거나 자본금을 출자하는 방식을 통해 금융기업의 재무적 건전성 개선을 지원한다.

실채권매입 등을 통해 금융기관 부실을 지원하였으며 이중 상환 책임을 정부가 직접 부담하여 국가채무로 전환된 규모는 49조원이다.

최근 가계 및 기업 부채 증가로 2024년 3분기 기준 우리나라 총부채가 6,200조원을 상회하였으며, GDP 대비 총부채 부율도 247.2%로 G20 국가 평균 수준에 육박한 상황이다. 특히 우리나라의 경우 민간부채(가계와 비금융기업 부채)가 총부채의 80%를 상회하고 있고 과거 공적자금 등을 통해 민간부채 부실 문제를 해결하는 과정에서 국가채무가 증가한 사례가 존재하는 바 국가채무 뿐 아니라 민간 부분의 부채 수준을 관리할 방안을 검토할 필요가 있다.

사. 공적연금 총당부채

(1) 현황

2024년 국가재무제표에 반영된 연금총당부채 및 퇴직수당총당부채(이하 “연금총당부채등”)는 2023년 1,283.5조원 대비 88.3조원(6.9%) 증가한 1,371.8조원으로 나타났다. 또한 연금총당부채등이 국가재무제표 상 부채에서 차지하는 비중은 2023년 52.6%에서 2024년 53.1%로 상승하였다.

연금총당부채 등을 세부적으로 살펴보면, 공무원연금 총당부채등은 1,104.9조원으로 2023년 1,032.2조원 대비 72.7조원(7.0%) 증가한 것으로 나타났으며, 군인연금 총당부채등은 266.9조원으로 2023년 대비 15.6조원(6.2%) 증가하였다. 한편 연금총당부채등의 2020~2024년 연평균 증가율은 8.4%이며 공무원연금 총당부채등의 증가율은 8.3%, 군인연금 총당부채등은 8.8%로 나타났다.

박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

[최근 5년간 국가재무제표 인식 연금충당부채등 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023(A)	2024(B)	증감(B-A)	연평균 증가율
연금충당부채등(A)	1,093.7	1,190.4	1,234.1	1,283.5	1,371.8	88.3	8.4
-공무원연금	873.4	951.1	986.6	1,032.2	1,104.9	72.7	8.3
-군인연금	220.3	239.3	247.5	251.3	266.9	15.6	8.8
부채(B)	1,981.7	2,196.4	2,326.0	2,439.5	2,585.7	146.2	10.4
부채 대비 비율(A/B)	55.2	54.2	53.1	52.6	53.1	-	-

자료: 감사원 자료를 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

국민연금과 사립학교교직원연금 역시 공무원연금 및 군인연금과 같이 공적연금에 해당하며, 해당 연금들의 충당부채는 향후 연금수급자에게 지급되어야 하는 부채라는 점에서 등 연금들의 충당부채에 대해서도 그 규모 등에 대해 주석사항 등으로 공시하는 것을 검토할 필요가 있다.

공적연금 충당부채는 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금)의 연금수급자에게 향후에 지급해야 할 부채로, 국가채무에는 포함되지 않으나 미래에 지급해야 할 부채라는 점에서 공적연금 충당부채에 대해서도 정확한 정보가 제공될 필요가 있다. 이에 「국가회계기준에 관한 규칙」 제54조¹⁾에서는 재무제표의 필수보충정보로 4대 공적연금에 대한 연금보고서를 포함시키고 있다.

한편, 「국가회계기준에 관한 규칙」 제21조는 연금충당부채와 퇴직급여충당부채를 장기충당부채에 포함시키고 있으며, 제17조에서는 이러한 장기충당부채를 재무제표의 구성요소인 재정상태표에 표시하도록 하고 있다²⁾. 「연금 회계처리지침」(기

1) 「국가회계기준에 관한 규칙」

제54조(필수보충정보) ① 필수보충정보는 재무제표에는 표시하지 아니하였으나, 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보를 말한다.

② 필수보충정보는 다음 각 호의 정보를 말한다.

2. 연금보고서

2) 「국가회계기준에 관한 규칙」

제17조(부채의 정의와 구분) ② 부채는 유동부채, 장기차입부채, 장기충당부채 및 기타 비유동부채로 구분하여 재정상태표에 표시한다.

제21조(장기충당부채) 장기충당부채는 지출시기 또는 지출금액이 불확실한 부채로서 퇴직급여충당부채, 연금충당부채, 보험충당부채 및 기타 장기충당부채 등을 말한다.

획재정부예규)³⁾은 이처럼 국가재무제표상 부채에 포함되는 연금충당부채 및 퇴직수당충당부채를 공무원연금과 군인연금에 한하여 인식하도록 하고 있다. 이는 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원이나 군인이 향후에 국가로부터 연금을 지급받는 것이 교환거래에 해당하며, 이와 같이 '재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타자원의 제공 약속이 있는 거래'가 있을 경우 관련 연금충당부채를 국가의 부채로 인식한다는 것이다. 국민연금기금이나 사립학교교직원연금기금의 경우에는 연금지급에 국가와의 '교환거래'가 성립되지 않는다는 논리에 따라 연금충당부채를 국가의 부채로 인식하지 않고 있다.

아래 표와 같이, 2024년 말 현재 4대 연금기금 중 공무원연금기금과 군인연금기금은 향후 연금 지급을 위한 연금충당부채를 각각 1,052.3조원과 260.6조원 계상하고 있으나, 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금은 연금충당부채는 제외하고 있다.

[4대 연금의 연금충당부채(2024)]

(단위: 조원)

구 분	국민연금	사립학교교직원연금	공무원연금	군인연금
연금충당부채	0	0	1,052.3	260.6

자료: 기획재정부

또한, 「국가회계기준에 관한 규칙」 제54조에 따라 재무제표의 필수보충서류로 포함된 연금보고서에는 국민연금과 사립학교교직원연금의 경우 연금사업의 기금운용 현황과 수입·지출, 장기재정추계 등만 적시되어 있을 뿐 연금충당부채의 규모에 대해서는 공개하고 있지 않아 이에 대한 규모를 확인하기 어려운 상황이다.

한편 2025년 3월 20일 「국민연금법 일부개정법률안」이 국회를 통과하여 2026년부터 시행될 「국민연금법」에서는 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 국가가 보장해야 한다는 것이 법률에 명시된다. 이는 국가의 책임을 법에 명시함으로써 제도에 대한 국민의 신뢰성을 제고하려는 것으로 이해할 수 있다.⁴⁾

3) 「연금 회계처리지침」(기획재정부예규) 연금충당부채 산정대상이 되는 급여 및 수당의 범위

4. (연금충당부채 산정대상이 되는 급여 및 수당) (1) **"연금충당부채"는 공무원연금 및 군인연금에 대하여 인식하며**, 「공무원연금법」제28조 급여와「군인연금법」제7조의 급여 중 아래의 급여를 포함한다. 다만, 군인연금의 경우「군인 재해보상법」제7조의 급여 중 상이연금을 추가로 포함한다.

4) 국회예산정책처, 「2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석」, 2025.06., p.45

[「국민연금법」제3조의2 개정 전·후 비교]

개정 전	개정 후
제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.	제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장하여야 하며, 이에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터

이에 국민연금과 사립학교교직원연금도 공적연금에 해당하고 최근 「국민연금법」 개정⁵⁾에 따라 국가가 국민연금의 지속적 지급을 보장해야 한다는 것이 법률에 명시된 점 등을 고려하여 공무원연금, 군인연금과 같이 국민연금과 사립학교교직원 연금의 총당부채 규모를 주석사항 등에 공시하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁵⁾

5) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2024회계연도 결산 국가재무제표 분석」 ‘공적연금 분석’ 참조

가. 조세지출 현황

(1) 조세지출 규모 추이

「2025년 조세지출예산서」에 따르면 2024년 비과세·조세감면 등 조세지출¹⁾ 항목은 총 276개이고, 조세지출액은 71.4조원으로 전망²⁾되었으며, 이는 2023년 실적치인 69.8조원 대비 1.7조원(2.4%) 증가한 금액이다.

최근 10년(2015~2024년) 동안 조세지출 규모는 2015년 35.9조원에서 2024년 71.4조원까지 지속적으로 증가하였다. 2015~2017년까지 조세지출액은 30조원대를 유지하였으나 근로·자녀장려금 지급요건 완화 및 지급액 인상, 고용지원세제 강화 등으로 인해 2019년 49.6조원으로 확대되었다. 이후 코로나19 감염병 확산에 대응하기 위하여 감염병 특별재난지역 소재 중소기업 과세특례 신설, 개인기부금 특별세액공제 확대 등 조세지원이 확대됨에 따라 2020년 52.9조원에서 2023년 69.8조원까지 조세지출액 규모가 증가하였다.

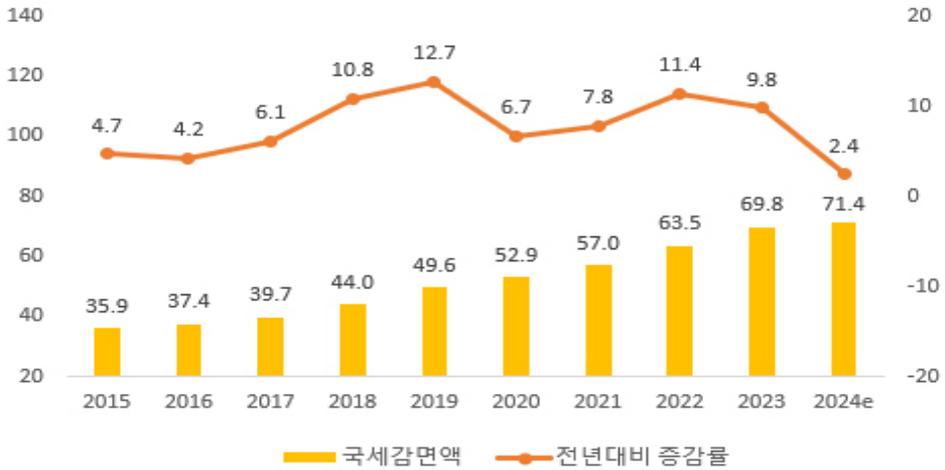
최근에는 국가전략기술 등에 대한 투자세액공제 및 연구인력개발비 세액공제 확대 등 투자 관련 조세지원 확대와 연금 등에 대한 소득공제 등 보건·복지 분야 조세지출 규모 증가 등의 영향으로 2024년에는 조세지출액이 71.4조원에 달할 것으로 예상된다.³⁾

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

- 1) 이하 '조세지출'은 국세(단, 부가가치세의 경우 지방소비세 이체 전 금액)를 의미한다.
- 2) 조세지출은 매년 9월 조세지출예산서만 국회에 작성·제출되고 결산자료는 제공되고 있지 않아 「2025년 조세지출예산서」에 따른 2024년 조세지출 잠정치로 기준으로 분석하였다.
- 3) 「2025년 조세지출예산서」에 따르면 2025년 조세지출액은 2024년 대비 9.2% 증가한 78.0조원으로 전망된다.

[2015~2024년 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)



주: 2023년까지는 실적, 2024년은 잠정치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 국세감면을 추이

“국세감면율”은 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액)과 국세감면액을 합산한 금액에서 국세감면액이 차지하는 비율을 의미하며,⁴⁾ 「2025년 조세지출 기본계획」(2025.3)에 따르면 2024년 국세감면율은 16.3%로 2023년(15.8%) 대비 0.5%p 상승한 수준이다.⁵⁾

국세감면율의 산식에 국세수입총액과 국세감면액이 모두 반영되며 최근 10년간의 추이처럼 국세감면액이 매년 증가한 상황에서는 국세수입총액의 증감여부 및 국세감면액과 국세수입총액의 상대적인 증감폭에 따라 국세감면율이 상승 또는 하락할 수 있다. 예를 들면, 국세수입총액이 급격히 증가할 경우에는 국세감면액의 증가에도 불구하고 국세감면율이 하락한 것으로 나타나며, 반대로 국세감면액의 증가폭이 크지 않더라도 국세수입총액이 감소할 경우 국세감면율이 상승한 것으로 나타난다.

최근 10년간 국세감면율 추이를 살펴보면, 2015~2017년 기간의 경우 국세수입

4) 국세감면율(%) = {국세감면액/(국세수입+국세감면액)}×100

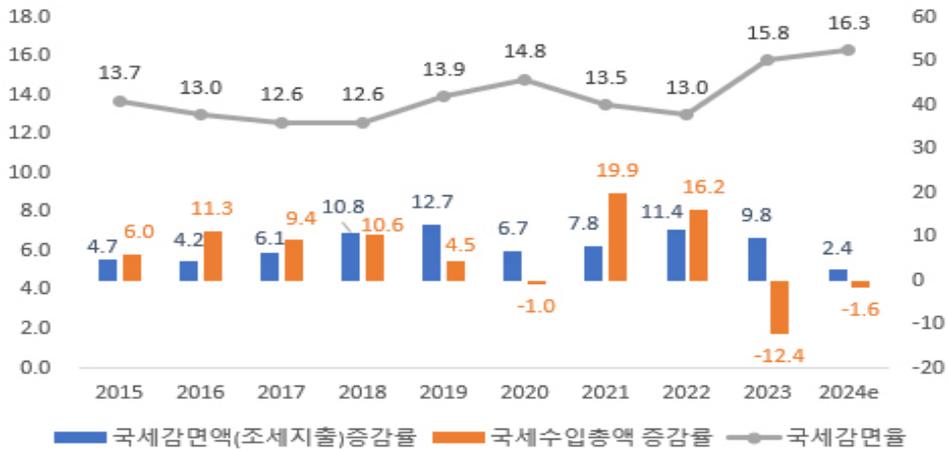
5) 2024년 9월에 제출된 「2025년 조세지출예산서」에 따르면 2024년 국세감면율은 15.3%로 전망되었으나, 당초 계획(394.9조원) 대비 2024년 국세수입 총액이 크게 감소(△30.5조원)한 364.4조원으로 집계됨에 따라 이를 기준으로 재계산한 2024년 국세감면율이 전년대비 상승한 것으로 나타났다.

총액(전년 대비 6.0~11.3% 증가)이 국세감면액(전년 대비 4.2~6.1% 증가) 보다 빠르게 증가하여 국세감면율은 13.7%에서 12.6%로 하락하였다. 2018~2020년 기간에는 국세감면액의 증가세가 둔화되었음에도 2020년 국세수입총액이 전년 대비 감소(△1.0%)함에 따라 국세감면율이 12.6%에서 14.8%로 크게 상승한 것으로 나타났다.

이후 코로나19 완화 및 경기 회복 등의 영향으로 기업실적 개선 및 자산시장 거래량 증가 등에 따른 세수 증가로 국세수입총액의 증가율이 2021년 19.9%, 2022년 16.2%로 같은 기간 국세감면액 증가율(7.8%, 11.4%)을 상회하여 국세감면율이 2021년 13.5%, 2022년 13.0%로 하락하였다. 2023년과 2024년은 국세감면액의 증가세(전년 대비 9.8%, 2.4% 증가)가 지속된데다가, 법인 영업실적 및 부동산 시장경기 부진 등으로 인해 예산 대비 국세수입이 과소수납되어 국세수입총액이 감소(전년 대비 △12.4%, △1.6% 감소)함에 따라 국세감면율은 15.8%, 16.3%로 계속 상승하는 추세이다.

[2015~2024년 국세감면율 및 국세감면액·국세수입 증감률 추이]

(단위: %)



- 주: 1. 국세감면율은 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세 이체액을 합산한 금액)과 국세감면액을 합산한 금액 대비 국세감면액의 비율로, 조세지출예산서상 등 기준이 반영되기 이전 시점(2015~2017년)의 경우 이를 반영(소수점 둘째자리 버림 방식 적용)하여 별도로 산출
2. 2023년까지는 실적, 2024년은 잠정치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 「2025년 조세지출기본계획」을 바탕으로 국회에 산정책처 작성

한편, 「국가재정법」은 국세감면 규모의 관리를 위해 국세감면율 법정한도를 규정하고, 국세감면율이 법정한도(직전 3년간의 국세감면율 평균+0.5%p) 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다.⁶⁾ 이에 따르면 2020년~2022년 기간동안 국세수입 호조의 영향으로 국세감면율이 법정한도를 준수하였으나, 2023년 국세수입 감소의 영향으로 2023년부터 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 나타난다. 이러한 법정한도 초과추세는 2024년에도 동일하게 발생하여, 2024년 국세감면율(16.3%)은 법정한도(14.6%)를 1.7%p 상회할 것으로 전망된다.

(3) 조세지출 세부 운용현황

① 세목별 운용현황

세목별로 소득세·법인세·부가가치세 분야 3대 세목의 조세지출 금액은 2022년 59.3조원에서 2024년 67.6조원으로 연평균 6.8% 증가하며, 대부분의 조세지출은 소득세·법인세·부가가치세에서 발생하는 것으로 나타난다.

최근 10년(2015~2024년)간 추이를 살펴보면 3대 세목의 조세지출 금액은 2015년 33.8조원에서 2024년 67.6조원으로 연평균 8.0% 증가할 것으로 전망되며, 3대 세목의 조세지출 금액이 차지하는 비중은 93.3~95.0%로 큰 변동폭 없이 유지되는 모습이다.

[2014~2023년 세목별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^e	10년평균		
								증감률	3년평균 (2022~2024 ^e)	
소득세	19.7	30.4	31.9	34.6	37.0	40.9	45.1	9.6	10.4	
법인세	6.4	7.4	7.9	8.9	11.3	12.4	9.8	4.8	△6.9	
부가가치세	7.7	9.3	9.9	10.2	11.0	12.0	12.7	5.7	7.5	
그 외	2.1	2.5	3.2	3.4	4.2	4.5	3.8	6.8	△4.9	
전체	35.9	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	71.4	7.9	6.0	
3대 세목	합계 (조원)	33.8	47.1	49.8	53.6	59.3	65.3	67.6	8.0	6.8
	비중 (%)	94.1	95.0	94.0	94.0	93.3	93.6	94.7	-	-

주: 2023년까지는 실적치, 2024년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

6) 「국가재정법」 제88조 및 「국가재정법 시행령」 제41조

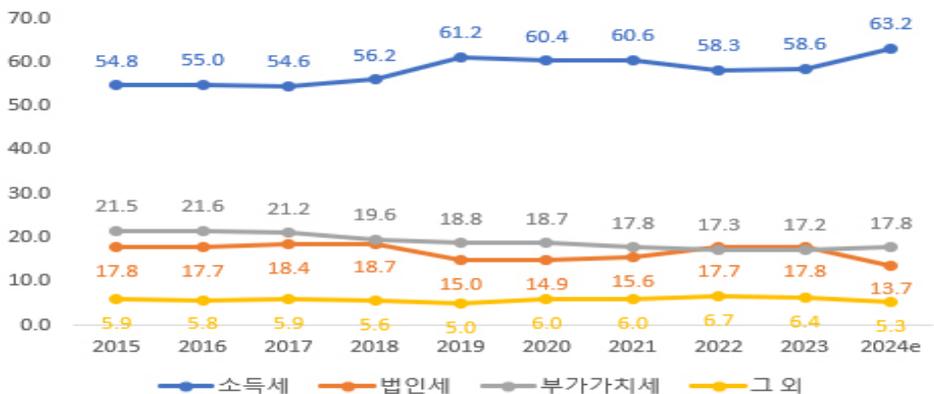
각 세목별 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 소득세 분야의 조세지출액은 2024년 45.1조원으로 2015년 19.7조원 이후 연평균 9.6% 증가할 것으로 예상된다. 지난 10년간 소득세 조세지출액은 2배 이상 증가하였는데, 이는 소득세 조세지출 항목 중 감면액이 큰 근로·자녀장려세제의 점진적인 확대와 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제의 공제액 증가에 주로 기인한다. 2024년의 경우 자녀장려금 확대(+0.6조원) 보험료 특별소득공제 및 세액공제(+0.7조원) 등의 규모가 증가함에 따라 2023년(40.9조원) 대비 4.3조원 증가할 것으로 보인다.

법인세 분야의 조세지출액은 2024년 9.8조원으로 2015년 6.4조원 이후 연평균 4.8% 증가할 것으로 예상된다. 2020년 이후 연구인력개발비 세액공제 및 통합투자세액공제 등에 대한 대상 확대·공제율 인상 등이 이어지면서 2023년까지 법인세 조세지출액은 꾸준히 증가하였으나, 2024년에는 연구인력개발비에 대한 세액공제 및(△1.7조원), 통합투자세액공제(△0.4조원) 등의 규모가 감소함에 따라 2023년(12.4조원) 대비 2.7조원 감소할 것으로 보인다.

부가가치세 분야의 조세지출액은 2024년 12.7조원으로 2015년 7.7조원 이후 연평균 5.7%의 증가세를 보일 것으로 전망된다. 2024년 부가가치세 조세지출액은 신용카드 등의 사용에 따른 세액공제(+0.3조원) 등 기존 제도의 규모가 확대되면서 2023년(12.0조원) 대비 0.7조원 증가할 것으로 보인다.

[2015~2024년 세목별 조세지출액 비중 추이]

(단위: %)



주: 2023년까지는 실적, 2024년은 잠정치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

② 조세특례제한법 분류별 운용현황

「조세특례제한법」은 제2장~제6장7)에 걸쳐 개별 조세특례 제도를 중소기업, 연구개발 등 특정 분야별로 구분하여 규정하고 있다. 각 분류별 2024년 조세지출 잠정치 규모 상위 분야를 살펴보면 국민생활안정 23.1조원(32.3%, 이하 전체 내 비중), 간접국세 14.1조원(19.7%), 근로·자녀장려 5.8조원(8.1%) 등이 차지하고 있는 것으로 나타난다. 2024년의 경우 국민생활안정, 간접국세, 근로·자녀장려, 고용지원, 기타직접국세, 저축지원 분야는 2023년 대비 조세지출 규모가 증가할 것으로 예상되는 반면, 중소기업, 연구개발, 투자촉진, 지역균형발전 분야는 2023년 대비 조세지출 규모가 감소할 것으로 전망된다.

「조세특례제한법」분류에 따른 분야별 최근 5년(2020~2024년) 간 조세지출액 추이를 살펴보면, 우선 국민생활안정 분야의 조세지출액은 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제액 증가 등에 따라 2020년 16.8조원에서 2024년 23.1조원으로 연평균 8.3% 확대되며, 간접국세 분야의 조세지출액은 신용카드 사용에 따른 세액공제액 증가 등에 따라 2020년 11.9조원에서 2024년 14.1조원으로 연평균 4.3% 증가하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

투자촉진 분야의 경우 통합투자세액공제 공제율 인상 등의 영향으로 조세지출액이 2020년 0.7조원에서 2024년 1.8조원으로 연평균 26.6% 증가하는 등 다른 분야에 비해 상대적으로 빠른 증가세를 보일 것으로 예상된다. 고용지원 분야 역시 통합 고용세액공제 확대 및 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면액 증가 등의 영향으로 2020년 2.4조원에서 2024년 5.0조원으로 연평균 20.1% 증가할 것으로 보인다.

한편, 근로·자녀장려 분야의 경우 최근 지속적으로 지급대상 및 지급금액이 확대되면서 조세지출액은 2020년 5.1조원에서 2024년 5.8조원으로 연평균 3.3% 증가할 것으로 전망된다.

7) 제2장(직접국세)에서는 총11절에 걸쳐 중소기업, 연구인력개발, 투자촉진, 고용지원, 저축지원 등에 대해 세부적으로 분류하고 있으며, 제3장 간접국세, 제4장(삭제), 제5장~제5장의10은 외국인투자 및 제주국제자유도시 등에 대한 조세특례, 제6장의 그 밖의 조세특례로 구성된다.

[2020~2024년 「조세특례제한법」 상 분류별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

분야	2020	2021	2022	2023	2024 ^e	연평균 증감률
국민생활안정	16.8 (31.7)	17.8 (31.3)	19.5 (30.7)	21.8 (31.3)	23.1 (32.3)	8.3
간접국세	11.9 (22.5)	11.6 (20.3)	12.3 (19.4)	13.3 (19.0)	14.1 (19.7)	4.3
근로자녀장려	5.1 (9.7)	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	5.8 (8.1)	3.3
고용지원	2.4 (4.6)	3.1 (5.4)	4.0 (6.2)	4.6 (6.6)	5.0 (7.0)	20.1
기타직접국세	1.9 (3.6)	2.5 (4.5)	3.5 (5.5)	3.7 (5.3)	3.8 (5.4)	18.9
중소기업	2.7 (5.0)	2.7 (4.7)	3.4 (5.3)	3.8 (5.4)	3.6 (5.0)	7.5
연구개발	3.0 (5.8)	3.0 (5.3)	4.1 (6.5)	5.1 (7.3)	3.6 (5.0)	4.7
저축지원	1.7 (3.2)	1.7 (3.1)	2.0 (3.1)	2.6 (3.7)	3.5 (4.8)	19.8
투자촉진	0.7 (1.4)	1.4 (2.5)	2.3 (3.6)	2.2 (3.1)	1.8 (2.5)	26.6
지역균형발전	2.6 (4.9)	2.9 (5.0)	2.4 (3.8)	1.6 (2.3)	1.3 (1.9)	△15.9
기타	4.0 (7.6)	5.0 (8.8)	5.1 (8.0)	6.0 (8.5)	5.9 (8.3)	10.2
전체	52.9 (100.0)	57.0 (100.0)	63.5 (100.0)	69.8 (100.0)	71.4 (100.0)	7.8 -

주: 1) 기타는 「조세특례제한법」 상 기타 항목, 공익사업지원, 기업구조조정, 외국인 투자 등 위에 포함되지 않는 나머지 항목의 합계

1. 2024년 잠정치 규모 순으로 나열하였으며, 분야별 ()는 각 연도 조세지출액 대비 비중
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

③ 수혜자별 운용현황

조세지출예산서는 각 조세지출 항목에 대한 수혜자별 귀착을 구분하여 제시하고 있다. 조세지출예산서는 수혜자를 개인, 기업과 그 외 구분이 곤란한 항목으로 구분하고 있으며 개인은 다시 중·저소득자 및 고소득자, 기업은 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업 및 기타기업으로 구분한다.⁸⁾

2024년 조세지출 잠정치를 수혜자별로 구분하면, 개인에 대한 조세지출은 46.7조원(65.4%), 기업 24.2조원(33.9%), 그 외 구분곤란 항목에 대한 조세지출이 0.5조원(0.7%)으로 예상된다. 개인에 대한 조세지출(46.7조원)은 중·저소득자 31.2조원 및 고소득자 15.5조원으로 구분되며, 기업에 대한 조세지출(24.2조원)은 유형에 따라 중소기업 18.3조원, 중견기업 1.0조원, 상호출자제한기업 2.3조원, 기타기업 2.6조원으로 구분된다.

수혜자별로 최근 5년(2020~2024년)⁹⁾ 간의 추이를 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 2020년 34.3조원에서 2024년 46.7조원으로 증가할 것으로 전망된다. 세부적으로 근로장려금의 지급대상 확대 및 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 등에 따라 중·저소득자에 대한 조세지출은 2020년 23.9조원에서 2024년 31.2조원으로 증가할 것으로 보인다. 고소득자에 대한 조세지출은 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 연금보험료 공제 등의 실적이 확대됨에 따라 2020년 10.4조원에서 2024년 15.5조원으로 증가할 것으로 보인다.

기업에 대한 조세지출은 2020년 18.2조원에서 2024년 24.2조원으로 증가할 것으로 보인다. 각 유형별로 중소기업에 대한 조세지출은 중소기업에 대한 특별세액감면, 통합고용세액공제 등의 실적이 확대됨에 따라 2020년 12.9조원에서 2024년 18.3조원으로 증가할 것으로 보이며, 중견기업에 대한 조세지출은 연구인력개발비에 대한 세액공제 등의 증가로 인하여 2020년 0.7조원에서 2024년 1.0조원으로 증가할 것으로 보인다. 상호출자제한기업의 경우 대규모 투자를 요하는 국가전략기

8) 「2025년 조세지출예산서」의 각 수혜자 구분 기준에 따르면, 개인 중에서 중·저소득자는 근로소득 8,400만원(전체 근로자 평균임금의 200%) 이하인 근로자 및 농어민·고령자·장애인 등 취약계층, 고소득자는 위의 수혜자를 제외한 나머지를 가리킨다. 기업의 경우 중소기업은 개인사업자 및 「조세특례제한법」상의 중소기업, 중견기업은 「조세특례제한법」의 중견기업에 해당하고 상호출자제한기업은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 상호출자제한기업, 기타기업은 그 외 나머지 유형을 가리킨다.

9) 연도별 「조세지출예산서」에 따르면, 수혜자별 귀착 구분 기준이 2019년 조세지출 실적분까지 조정되어 왔기 때문에 동 분석에서는 2020년 실적 이후 귀착 현황을 분석하였다.

술에 대한 투자세액공제가 확대되다가 2024년 그 규모가 감소함에 따라 2020년 2.0조원에서 2024년 2.3조원으로 소폭 증가할 것으로 전망된다.

[2020~2024년 수혜자별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024 ^e	연평균 증감률
개인	34.3	36.3	39.5	43.1	46.7	8.0
- 중·저소득자	23.9	25.8	27	29.1	31.2	6.9
- 고소득자	10.4	10.5	12.5	13.9	15.5	10.5
기업	18.2	20.3	23.6	26.2	24.2	7.4
- 중소기업	12.9	14.4	16.1	18.1	18.3	9.1
- 중견기업	0.7	0.7	0.9	1.0	1.0	9.3
- 상호출자제한기업	2.0	2.2	3.9	4.4	2.3	3.6
- 기타기업	2.7	3.0	2.7	2.8	2.6	△0.9
구분곤란	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	5.7
전체	52.9	57	63.5	69.8	71.4	7.8

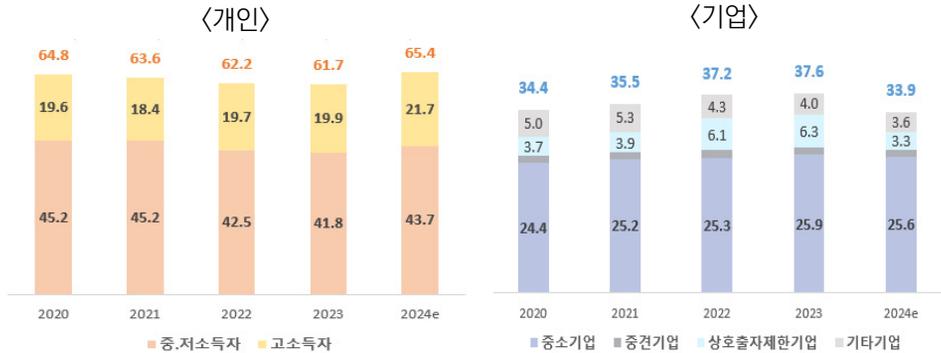
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수혜자별 조세지출 규모의 상대적인 증감 추세에 따른 차이로, 전체 조세지출액 중 개인에 대한 조세지출 비중은 2020년 64.8%에서 2024년 65.4%로 소폭 확대되는 한편 기업에 대한 조세지출 비중은 2020년 34.4%에서 2024년 33.9%로 다소 축소될 것으로 전망된다.

이는 최근 통합고용액공제, 연구인력개발비에 대한 세액공제 등 기업에 대한 조세감면 제도의 확대폭에 비해 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 근로장려금 등 개인이 수혜를 보는 기존 제도의 감면액 증가폭이 상대적으로 큰 데 기인한 것으로 보인다.

[2020~2024년 수혜자별 조세지출 비중 추이]

(단위: %)



주: 연도별 각 수혜자별 비중은 전체 조세지출액을 기준으로 산출
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

④ 주요 감면 항목별 운용현황

「2025년 조세지출예산서」에 따르면 2024년 잠정치 기준 감면액 상위 20개 항목의 조세지출액은 54.5조원으로 전체 조세지출(71.4조원) 중 76.4%를 차지한다. 2024년 전체 조세지출(71.4조원)이 2022년(63.5조원) 대비 연평균 6.0% 증가하는 가운데, 상위 20개 항목의 조세지출은 2022년(46.6조원)에서 2024년(54.5조원)으로 연평균 8.2% 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 2024년 상위 20개 항목의 비중 역시 2022년(73.3%) 대비 3.0%p 확대될 것으로 예상된다.

주요 항목별로 추이를 살펴보면, 2022년 이후 감면규모 증가액이 가장 큰 항목은 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제'로 조세지출액은 소득세 공제 실적 증가에 따라 2022~2024년 기간 연평균 14.0%(1.0조원) 증가할 것으로 전망된다. 2022년 이후 가장 큰 증가율을 보이는 항목은 '비과세종합저축에 대한 과세특례'로 연평균 106.7%(0.8조원) 증가할 것으로 전망된다. 그 외 '통합고용세액공제'가 연평균 13.5%(0.9조원), '조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세'가 연평균 82.2%(0.9조원) 증가하는 등 주요 항목의 확대가 전체 조세지출 규모 확대에 기여하는 것으로 나타난다.

[2022~2024년 조세지출 상위 20개 항목 현황]

(단위: 억원, %)

항목	2022		2023		2024 ^e		
	실적	순위	실적	순위	전망	증감률 (22년대비)	순위
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	54,607	1	63,083	1	69,673	13.0	1
근로장려금	45,036	2	47,281	2	47,120	2.3	2
연금보험료공제	38,141	3	41,128	4	44,348	7.8	3
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	31,675	5	39,458	5	41,183	14.0	4
통합고용세액공제	29,574	7 ¹⁾	35,903	6	38,112	13.5	5
면세농산물 등 의제매입세액 공제특례	31,119	6	35,074	7	35,932	7.5	6
국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	24,676	9	28,866	9	33,658	16.8	7
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	26,658	8	30,071	8	33,328	11.8	8
연구·인력개발비에 대한 세액공제	37,231	4	46,302	3	29,575	△10.9	9
중소기업에 대한 특별세액감면	23,489	10	25,336	10	23,639	0.3	10
농·축·임·어업용 기자재 부가가치세 영세율	21,886	12	23,047	11	22,408	1.2	11
연금계좌세액공제	15,647	14	15,428	-	17,966	7.2	12
통합투자세액공제	21,997	11	20,798	12	17,402	△11.1	13
재활용폐자원 등에 대한 부가 가치세 매입세액공제 특례	14,409	15	13,853	15	15,306	3.1	14
의료비 특별세액공제	12,088	17	13,634	16	15,107	11.8	15
개인기부금 특별세액공제	14,401	16	15,515	13	13,736	△2.3	16
조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	3,724	-	7,094	-	12,356	82.2	17
무주택근로자에 대한 주택 자금 특별공제	7,512	-	9,481	20	12,341	28.2	18
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	9,667	19	9,609	18	11,377	8.5	19
비과세종합저축에 대한 과세특례	2,554	-	5,461	-	10,914	106.7	20

항목	2022		2023		2024 ^e		
	실적	순위	실적	순위	전망	증감률 (22년대비)	순위
전체 조세지출 합계(A)	635,484		697,664		714,305	6.0	-
- 상위 20개 항목 합계(B)	466,091		526,422		545,480	8.2	-
(비중, B/A)	(73.3)		(75.5)		(76.4)	-	-
- 상위 20개 항목 중 일몰 없는 항목 합계(C)	329,113		366,661		370,186	6.1	-
(비중, C/A)	(51.8)		(52.6)		(51.8)	-	-

주: 1) 통합고용세액공제 시행 이전으로 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제 실적임

1. 음영 항목은 일몰 규정이 없는 항목

2. 2022년 상위 20개 항목에 포함되었던 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제, 교육비 특별세액공제 항목과 2023년 상위 20개 항목에 포함되었던 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 교육비 특별세액공제는 2024년 기준 상위 20개 항목에 포함되지 않음

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

⑤ 16대 예산분류별 조세지출 현황

「조세지출예산서」는 조세지출 항목을 정부의 국가 재정분류기준 중 하나인 16개의 예산분류기준¹⁰⁾으로 구분하여 실적 및 전망 현황을 제시하고 있다. 2024년 예산분류기준으로 볼 때, 조세지출의 규모가 큰 분야는 사회복지(25.3조원), 산업·중소기업·에너지(14.2조원), 보건(11.9조원), 농림수산 분야(6.1조원) 등으로, 이들 4개 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 전년 대비 0.1%p 감소한 80.4% 수준이 될 예정이다.

10) 16대 분야는 프로그램 예산체계가 도입됨에 따라 기존 장·관·항에서 분야·부문·프로그램으로 전환된 예산의 기본체계이다.

[2015~2024년 예산분류기준별 조세지출 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^e	연평균 증감률	
일반·지방행정	2.3	2.9	3.2	4.6	5.4	9.3	9.4	16.9	
통일·외교	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	△3.9	
국방	0.07	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	△28.0	
교육	1.3	1.4	1.4	1.0	1.0	1.0	1.0	△2.4	
문화 및 관광	0.007	0.04	0.04	0.03	0.04	0.3	0.3	51.7	
환경	0.7	1.3	1.3	1.5	1.8	1.9	2.2	13.2	
사회복지	9.4	17.4	18.7	20.0	21.1	23.4	25.3	11.6	
보건	4.1	6.8	7.5	7.9	9.1	10.6	11.9	12.4	
농림수산	5.4	5.7	5.9	6.4	6.2	6.2	6.1	1.3	
산업·중소기업·에너지	10.7	12.4	13.3	14.0	17.1	16.0	14.2	3.2	
교통 및 물류	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	3.8	
국토 및 지역개발	0.7	1.2	1.1	1.1	1.2	0.4	0.3	△8.9	
과학기술	0.004	0.003	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	6.9	
전체	35.9	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	71.4	7.9	
4대 항목	합계 (조원)	29.6	42.3	45.4	48.3	53.5	56.2	57.4	7.6
	비중 (%)	82.5	85.3	85.8	84.7	84.2	80.5	80.4	-

주: 1. 2023년까지는 실적, 2024년은 잠정치

2. 4대 항목(음영)은 사회복지, 산업·중소기업·에너지, 보건, 농림수산 분야를 가리킴

3. 16개 예산분류 중 조세지출이 발생하지 않는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비 분야는 표시하지 않음

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

16대 예산분류기준별 상위 4대 분야의 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 우선 사회복지 분야의 조세지출액은 2024년 25.3조원으로 2023년 23.4조원 대비 7.8% 증가할 것으로 전망된다. 전체 조세지출 내에서 사회복지 분야의 조세지출 규모는 2015년 9.4조원(26.2%)으로 그 규모가 크지 않았으나 근로·자녀장려금 및 일자리 관련 세제지원 확대의 영향에 따라 계속하여 규모 및 비중이 확대되어 전체 조세지출 내 차지하는 비중은 35.4%로 9.2%p 상승할 것으로 예상된다.

산업·중소기업·에너지 분야의 조세지출액은 2024년 14.2조원으로 2023년 16.0조원 대비 11.2% 감소할 것으로 보인다. 전체 조세지출 내 산업·중소기업·에

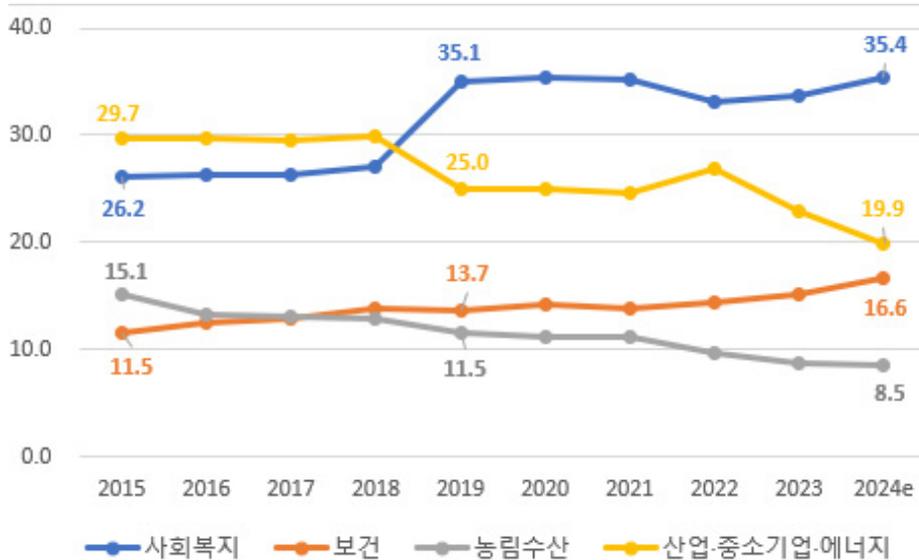
너지 분야 분야의 비중은 2015년 29.7%에서 2024년 19.9%로 낮아질 것으로 예상되는데, 연구인력개발비에 대한 세액공제, 통합투자세액공제 등 주요 항목의 실질적 감소한 데 기인한다.

보건 분야의 조세지출액은 2024년 11.9조원으로 2023년 10.6조원 대비 12.2% 증가할 것으로 예상된다. 보건 분야 조세지출액은 2015년 4.1조원에서 기존 보험료 특별소득공제 및 세액공제, 의료비 특별세액공제 등의 조세지출 규모 증가 등의 영향에 따라 확대되어 왔으며 보건 분야 조세지출이 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 2015년 11.5%에서 2024년 16.6%로 지속적으로 상승할 것으로 예상된다.

농림수산 분야의 조세지출액은 2024년 6.1조원으로 2023년 6.2조원 대비 소폭(△1.2%) 감소할 것으로 보인다. 농림수산 분야에 해당하는 농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 및 자경농지에 대한 양도소득세 감면 등의 규모가 매년 확대되는 추세이나 조세지출액이 2015년 5.4조원 이후 연평균 증가율이 1.3%에 그쳐 증가폭이 크지 않음에 따라 전체 조세지출 내 비중은 2015년 15.1%에서 2023년 8.5%로 감소할 것으로 예상된다.

[2015~2024년 예산분류기준별 4대 분야 조세지출액 비중 추이]

(단위: %)



주: 2023년까지는 실적, 2024년은 잠정치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(4) 2023년 개정세법에 따른 2024년 세수효과

국회예산정책처는 2023년에 의결된 개정세법에 따라 2024~2028년 동안 총 조 9,343억원(연평균 9,869억원, 이하 누적법)의 세수가 감소할 것으로 전망하였다.¹¹⁾

주요 세법개정 내용별로 세수효과를 살펴보면, 소득세는 자녀장려금 지급요건을 완화하고(총소득기준금액 4천만원 미만→7천만원 미만) 지급액을 확대(자녀 1인당 최대 80만원→100만원)하는 한편, 자녀세액공제 대상을 확대(자녀→자녀 및 손자녀)하고 공제금액을 인상(둘째 자녀에 대해 15만원→20만원)함에 따라 2024~2028년 기간동안 총 3조 7,482억원(연평균 7,496억원)의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 법인세는 국가전략기술에 바이오의약품을 추가하고 수익배당금 익금불산입 배제대상을 확대함에 따라 2024~2028년 기간동안 총 1,008억원(연평균 202억원)의 세수가 감소할 것으로 전망되었다. 부가가치세는 맥주·탁주 주세율 변경 및 생맥주 세율경감 적용기한 3년 연장, 택시운송사업용 자동차에 대한 부가가치세 환급 특례 신설 등에 따라 2024~2028년 기간동안 6,858억원(연평균 1,372억원)의 세수가 감소할 것으로 예상되었다.

2023년 개정세법에 따른 2024년 세수효과를 살펴보면, 2024년에 총 1조 762억원의 세수가 감소할 것으로 추정하였다. 소득세의 경우 자녀장려금 대상 및 지급액 확대(△6,826억원), 자녀세액공제 적용대상 및 공제액 확대(△454억원), 출산·보육수당 비과세 한도 확대(△471억원) 등에 따라 9,282억원 감소할 것으로 전망된다. 법인세의 경우 세액공제를 받는 국가전략기술에 바이오의약품 분야 추가(△536억원) 등에 따라 503억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 부가가치세는 맥주·탁주 세율 조정 및 생맥주에 대한 세율 경감 규정의 적용기한 연장(△341억원) 등에 따라 656억원 감소할 것으로 전망된다.

11) 국회에서 가결된 개정세법에 대한 국회예산정책처의 추계결과이며, 세수효과는 기준연도(2023년) 대비 증가한 누적세수를 세수효과로 선정하는 방식인 누적법을 기본으로 사용하였다.

[2023년 개정세법에 따른 세수효과(국회예산정책처 추계): 2024~2028년]

(단위: 억원)

구 분	2024	2025	2026	2027	2028	연평균
누적법	△10,762	△10,064	△9,635	△9,466	△9,415	△9,869
소득세	△9,282	△8,369	△7,179	△6,578	△6,074	△7,496
법인세	△503	△9	△79	△162	△254	△202
부가가치세	△656	△1,097	△1,584	△1,697	△1,824	△1,372
기타	△320	△589	△794	△1,029	△1,264	△799
순액법	△10,762	698	428	169	1,227 ¹⁾	△1,648
소득세	△9,282	913	1,191	600	505	△1,215
법인세	△503	494	△70	△83	△92	△51
부가가치세	△656	△440	△487	△113	△127	△365
기타	△320	△268	△205	△235	941 ¹⁾	△18

주: 1) '가업승계 증여세 과세특례 연부연납 기간 확대(5년→15년)'은 2028~2039년 기간에 대한 세수 변화분을 포함

1. 누적법은 기준연도 대비 연도별 세수변화를 추계한 것이며, 순액법은 각 연도에 전년 대비 증가한 세수를 집계하는 방식으로, 두 방식 모두 단순 일몰연장 법안은 세수 변동이 없는 것으로 가정
2. 세수효과는 개정세법을 기준으로 국회예산정책처가 추계한 결과임

자료: 국회예산정책처, 「2023년 개정세법 심의결과 및 주요 내용」, 2023.12.

나. 분석의견

(1) 조세지출과 재정지출 비교

① 조세지출과 재정지출의 총량 비교

정부는 특정한 정책적 목적을 달성하기 위하여 재정을 직접 투입하는 재정지출과 일정 집단·활동의 세부담을 경감하는 조세지출을 활용할 수 있다. 즉, 재정지출과 조세지출은 세출(총지출)·세입 측면의 정부지출로, 이들을 합한 총 재정지출을 통해 정부가 지출한 전반적인 재원의 규모와 분야별 자원배분의 추이 등을 알 수 있다.

먼저 총 재정지출은 2015년부터 2024년까지 407.9조원에서 709.4조원으로 증가하며, 같은 기간 재정지출은 372.0조원에서 638.0조원으로, 조세지출은 35.9조원에서 71.4조원으로 증가할 것으로 보인다.

[2015~2024년 총 재정지출]

(단위: 조원, %)

구 분	조세지출(A)	재정지출(B)	총 재정지출 (C=A+B)	조세지출 비중 (A/C)
2015	35.9	372.0	407.9	8.8
2016	37.4	384.9	422.3	8.9
2017	39.7	406.6	446.3	8.9
2018	44.0	434.1	478.1	9.2
2019	49.6	485.1	534.7	9.3
2020	52.9	549.9	602.8	8.8
2021	57.0	601.0	658.0	8.7
2022	63.5	682.4	745.9	8.5
2023	69.8	610.7	680.5	10.3
2024	71.4	638.0	709.4	10.1
2015~2024 ^o 연평균 증감률	7.9	6.2	6.3	-

주: 1. 조세지출은 2023년까지 실적기준, 2024년은 잠정치 기준

2. 재정지출은 결산 기준

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

총 재정지출의 추이를 기간별로 세분화하여 살펴보면, 2015~2019년 기간동안 근로·자녀장려금 확대 등 세제지원 확대에 따라 총 재정지출에서 조세지출이 차지하는 비중은 9.3%까지 증가하였다. 그러나 2020년부터 코로나19 확산에 대응한 재정지출이 조세지출에 비해 상대적으로 급격히 증가함에 따라 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 2020년 8.8%에서 2022년 8.5%로 감소하였다. 코로나 엔데믹 이후 2023년 코로나19에 대응한 재난지원금 지급 등과 같은 재정지출 사업이 종료됨에 따라 2023년 재정지출 규모는 2022년(682.4조원) 대비 71.7조원(△10.5%) 감소한 610.7조원으로 나타났으나 조세지출은 2022년(63.5조원) 대비 6.3조원(9.4%) 확대된 69.8조원으로 나타나 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 10.3%로 전년(8.5%)보다 증가하였다.

2024년의 경우 2023년보다 조세지출과 재정지출 모두 그 규모가 증가하였으나, 재정지출 증가폭이 조세지출 보다 크게 나타나면서 총 재정지출 내 조세지출이 차지하는 비중은 10.1%로 전년 대비 소폭 감소할 것으로 전망된다.

② 조세지출과 재정지출의 16대 분야별 비교

16대 분야의 총 재정지출을 살펴보면 각 분야의 조세지출과 재정지출 증가 추이를 알 수 있다. 해당 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비를 제외한 13개 분야를 기준으로 보면 2021~2024년 조세지출의 연평균증가율이 재정지출보다 높은 분야는 문화 및 관광(115.4%), 일반·지방행정(26.9%), 교통 및 물류(17.0%), 보건(14.6%), 환경(13.6%), 사회복지(8.2%), 산업·중소기업·에너지(0.5%)이다.

반면 같은 기간 재정지출의 연평균증가율이 조세지출보다 높은 분야는 통일·외교(15.1%), 국방(4.6%), 교육(3.3%), 농림수산(2.3%), 과학기술(1.5%)이다. 통일·외교, 국방, 교육, 과학기술의 조세지출 규모는 큰 변동이 없었으며, 농림수산의 경우 조세지출이 감소하였다.

[2021~2024년 16대 분야별 총 재정지출]

(단위: 조원)

구 분	2021(A)			2022			2023		
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출
일반·지방행정	4.6	98.2	102.8	5.4	108.1	113.5	9.3	103.5	112.8
통일·외교	0.001	4.2	4.201	0.001	4.5	4.501	0.001	5.0	5.001
국방	0.03	49.3	49.33	0.03	50.4	50.43	0.02	54.1	54.12
교육	1.0	77.4	78.4	1.0	95.0	96.0	1.0	85.6	86.6
문화 및 관광	0.03	8.5	8.53	0.04	9.0	9.04	0.3	8.4	8.7
환경	1.5	10.2	11.7	1.8	11.0	12.8	1.9	1.3	3.2
사회복지	20	189.6	209.6	21.1	195.1	216.2	23.4	204.8	228.2
보건	7.9	26.5	34.4	9.1	32.8	41.9	10.6	20.6	31.2
농림수산	6.4	22.9	29.3	6.2	23.2	29.4	6.2	24.0	30.2
산업·중소 기업·에너지	14.0	46.2	60.2	17.1	73.7	90.8	16.0	26.5	42.5
교통 및 물류	0.5	21.1	21.6	0.6	21.7	22.3	0.7	19.5	20.2
국토 및 지역 개발	1.1	5.1	6.2	1.2	5.1	6.3	0.4	4.0	4.4
과학기술	0.01	8.9	8.91	0.01	9.5	9.51	0.01	9.8	9.81
구 분	2024(B)			증감(B-A)			연평균 증감율(%)		
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출
일반·지방행정	9.4	108.3	117.7	4.8	10.1	14.9	26.9	3.3	4.6
통일·외교	0.001	6.4	6.401	0	2.2	2.2	0	15.1	15.1
국방	0.03	56.5	56.53	0	7.2	7.2	0	4.6	4.6
교육	1.0	85.3	86.3	0	7.9	7.9	0	3.3	3.3
문화 및 관광	0.3	8.5	8.8	0.3	0	0.3	115.4	0	1.0
환경	2.2	11.2	13.4	0.7	1.0	1.7	13.6	3.2	4.6
사회복지	25.3	220.4	245.7	5.3	30.8	36.1	8.2	5.1	5.4
보건	11.9	19.5	31.4	4.0	△7	△3.0	14.6	△9.7	△3.0
농림수산	6.1	24.5	30.6	△0.3	1.6	1.3	△1.6	2.3	1.5
산업·중소 기업·에너지	14.2	27.9	42.1	0.2	△18.3	△18.1	0.5	△15.5	△11.2
교통 및 물류	0.8	21.0	21.8	0.3	△0.1	0.2	17.0	△0.2	0.3
국토 및 지역 개발	0.3	4.3	4.6	△0.8	△0.8	△1.6	△35.2	△5.5	△9.5
과학기술	0.01	9.3	9.31	0	0.4	0.4	0	1.5	1.5

주: 1. 조세지출은 2023년까지 실적 기준, 2024년은 잠정치 기준

2. 재정지출은 결산 기준

3. 16대 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비는 제외하고 작성

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

조세지출이 활발히 이루어지는 분야의 경우 재정지출 규모만 비교하면 다른 분야보다 작더라도 조세지출과 재정지출을 합한 총 재정지출 기준으로 비교하면 그 규모가 클 수 있기 때문에 총 재정지출 측면에서 정부 재정운용 결과를 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 2024년 결산 기준 재정지출 기준으로 보건의 19.5조원으로 공공질서 및 안전(24.3조원) 대비 작지만, 조세지출 규모가 11.9조원이므로 총 재정지출 기준으로는 31.4조원에 달해 조세지출이 없는 공공질서 및 안전에 비해 지출 규모가 큰 것으로 나타난다.

[2024년 16대 분야별 총 재정지출]

(단위: 조원)

구 분	2024			재정지출 기준 순위	총 재정지출 기준 순위
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출		
사회복지	25.3	220.4	245.7	1	1
일반·지방행정	9.4	108.3	117.7	2	2
교육	1.0	85.3	86.3	3	3
국방	0.03	56.5	56.53	4	4
산업·중소기업·에너지	14.2	27.9	42.1	5	5
보건	11.9	19.5	31.4	9	6
농림수산	6.1	24.5	30.6	6	7
공공질서 및 안전	-	24.3	24.3	7	8
교통 및 물류	0.8	21.0	21.8	8	9
환경	2.2	11.2	13.4	10	10
통신	-	9.6	9.6	11	11
과학기술	0.01	9.3	9.31	12	12
문화 및 관광	0.3	8.5	8.8	13	13
통일·외교	0.001	6.4	6.401	14	14
국토 및 지역개발	0.3	4.3	4.6	15	15
예비비	-	0.6	0.6	16	16

주: 1. 조세지출은 전망치 기준

2. 재정지출은 결산 기준

3. 16대 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비는 제외하고 작성

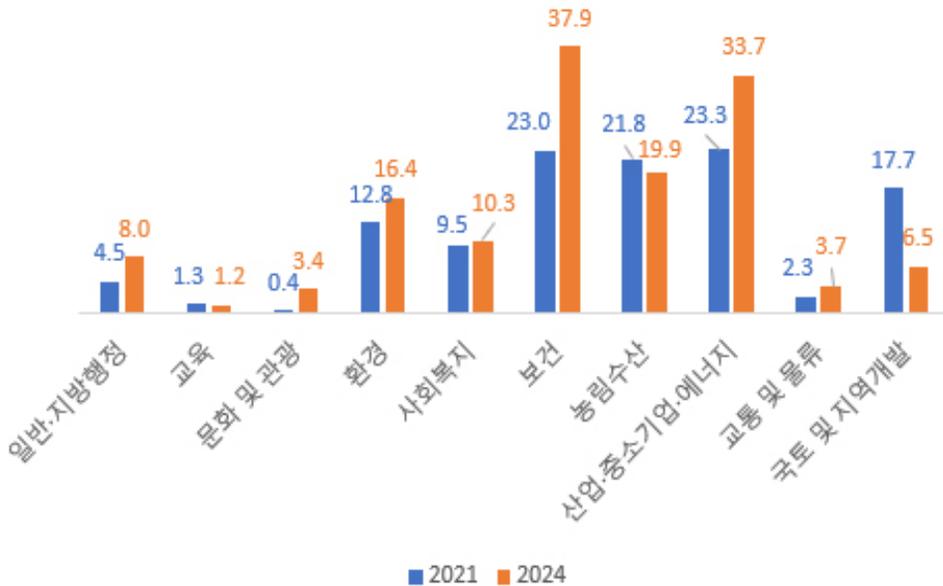
자료: 대한민국정부, 「2024년 조세지출예산서」 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 정부는 특정 정책적 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 조세지출과 재정지출 중 보다 효과적인 지원수단을 사용하는 점을 고려할 때 동일 분야 내에서도 재정지출과 조세지출의 증감추이가 다르게 나타날 수 있으므로 총 재정지출 대비

재정지출 또는 조세지출의 상대적인 비중 변화도 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 코로나19 대응과정에서 소상공인·중소기업 지원 등을 위하여 재정지출이 2021년 46.2조원, 2022년 73.7조원까지 증가하였다가 2024년 27.9조원으로 크게 감소한 반면, 조세지출은 2021년 14.0조원에서 2024년 14.2조원으로 비슷한 규모를 유지할 전망이다. 이에 따라 산업·중소기업·에너지 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2021년 23.3%에서 2024년 33.7%로 총 10.4%p 증가할 것으로 보인다.

[총 재정지출 중 조세지출 비중 변화(2021년 대비 2024년)]

(단위: %)



주: 2021년은 조세지출 실적 및 총지출 결산 기준, 2024년은 조세지출 잠정치 및 2024년 결산 기준
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」각 연도. 및 「국가결산보고서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

② 조세지출과 재정지출의 12대 분야별 비교

기획재정부가 제출한 결산자료 및 「2025년도 조세지출예산서」를 토대로 12대 분야별 예산분류기준에 따라 2024년 재정지출 결산과 2024년 조세지출 잠정치를 연계하면 다음 표와 같다. 2024년 재정지출과 조세지출을 합산한 총 재정지출 규모는 709.0조원으로 이 중 조세지출은 71.4조원이며 전체 정부지출의 10.1%를 차지한다.

[12대 분야별 조세지출 및 재정지출 현황: 2024년 잠정치 및 결산 기준]
(단위: 조원, %)

예산분류기준	조세지출 (A)		재정지출 (B)		총 재정지출 (C=A+B)		조세지출 비중 (A/C)
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
1 일반·지방행정	9.4	13.1	108.3	17.0	117.7	16.6	8.0
2 공공질서 및 안전	0	0	24.3	3.8	24.3	3.4	0
3 외교·통일	0.001	0	6.4	1.0	6.4	0.9	0.02
4 국방	0.03	0.04	58.6	9.2	58.6	8.3	0.1
5 교육	1.0	1.5	85.3	13.4	86.3	12.2	1.2
6 문화·체육·관광	0.3	0.4	8.5	1.3	8.8	1.2	3.4
7 환경	2.2	3.1	11.2	1.8	13.4	1.9	16.4
8 보건·복지·고용	37.1	52.0	239.9	37.6	277.0	39.1	13.4
9 농림·수산·식품	6.1	8.5	24.5	3.8	30.6	4.3	19.9
10 SOC	1.1	1.6	25.3	4.0	26.4	3.7	4.2
11 산업·중소기업·에너지	14.2	19.9	27.9	4.4	42.1	5.9	33.7
12 R&D	3.0	4.2	26.0	4.1	29.0	4.1	10.3
4대분야 합계(8+9+11+12)	60.4	84.5	318.3	49.9	378.7	53.4	15.9
총계(12대 분야)	71.4	100	637.6	100	709.0	100	10.1

주: 1. 조세지출은 2024년 잠정치, 재정지출은 2024년 결산 기준
 2. 12대 분야별 분류 중 2. 공공질서 및 안전은 조세지출 항목이 없음
 3. 조세지출 비중은 억원 단위로 계산하여 반올림한 것임
 4. R&D 분야의 중복계상 문제 등으로 인해 각 분야별 총계와 전체 조세지출, 재정지출 규모가 일치하지 않아 분야별 총계가 아닌 정부가 발표한 전체 조세지출, 재정지출 규모를 토대로 분야별 비중을 산출함
 자료: 대한민국정부, 「2025년도 조세지출예산서」, 2024.9. 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2024년도 조세지출을 기준으로 살펴보면, 주요 4대 분야(보건·복지·고용, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지, R&D)의 조세지출 전망액은 총 60.4조원으로 같은 해 조세지출 총액의 84.5% 비중을 차지한다. 이는 우리나라의 조세지출이 사회·경제적 특정 목표 달성을 위한 정책수단으로서 활발히 활용되고 있음을

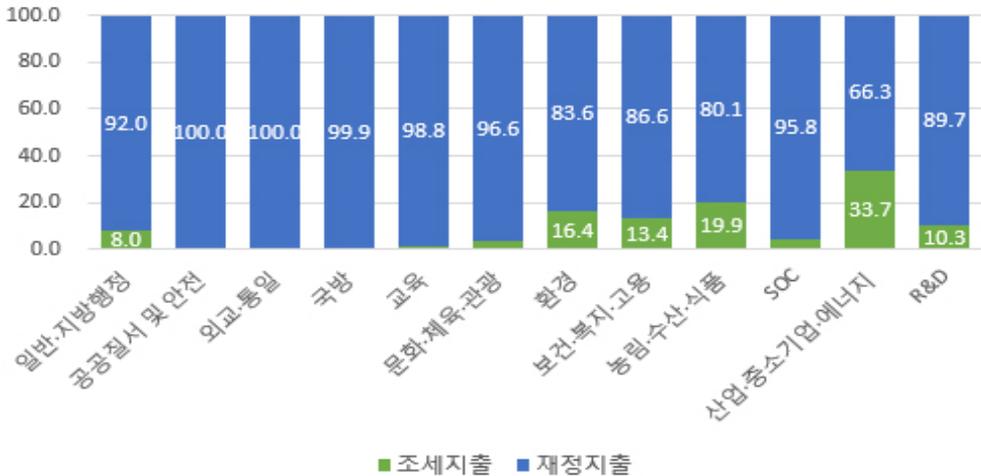
보여주는 것이다. 보건·복지·고용 분야의 경우 2019년 이후 지속적인 근로·자녀장려금 지급요건 완화 및 지급액 인상이 이루어진데다가 고용 관련 세제지원 제도가 통합고용세액공제로 통합되며 지원규모가 확대됨에 따라 조세지출 규모가 증가하였다. 산업·중소기업 및 에너지 분야의 경우 경제활력 제고 및 시장실패 교정¹²⁾을 위하여 통합투자세액공제, 연구·인력개발비에 대한 세액공제 등 기업의 투자에 대한 세제지원 확대에 인하여 조세지출 규모가 증가하였다.

12대 분야별 분류에 따라 주요 4대 분야¹³⁾의 재정지출 규모를 살펴보면, 318.3조원으로 같은 해 재정지출 총액의 49.9%의 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 조세지출과 비교하여 재정지출의 주요 4대 분야 비중이 상대적으로 낮은 이유는 재정지출의 경우 교육 및 국방 분야의 비중이 각각 13.4%, 9.2%로 적지 않으나, 조세지출은 해당 분야의 비중이 각각 1.5%, 0.04%로 비중이 매우 낮아 주요 4대 분야에 대한 비중이 상대적으로 높게 나타나기 때문이다.

다음 그림은 12대 분야별 재정지출과 조세지출의 현황을 좀 더 세분화한 것이다.

[총 재정지출 중 조세지출 비중: 2024년 잠정치 및 결산 기준]

(단위: %)



자료: 대한민국정부, 「2025년도 조세지출예산서」, 2024.9. 및 기획재정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

12) R&D 투자는 성공했을 때 정(+)의 외부효과가 크지만, 결과 시현까지 장기간이 소요되고 성공가능성이 낮아 시장에서 요구되는 수준 이하로 공급될 가능성이 높은 분야에 해당한다.

13) 이하에서는 조세지출을 기준으로 한 4대 분야(보건·복지·고용, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지, R&D)를 의미한다.

(2) 조세지출과 재정지출 간 연계 기반 마련 필요

① 조세지출예산서와 예산안·국가재정운용계획 연계 강화를 위한 조세지출 정보 보완 필요

2025년 조세지출예산서부터 조세지출과 재정지출의 통합 관리를 위해 12대 분야별 조세지출 정보가 추가되었으나, 개별 조세특례 항목 미공개와 시계열 정보 부족으로 조세지출예산서와 예산안·국가재정운용계획 간 실질적 연계 분석에 한계가 있으므로 개선이 필요하다.

정부는 중기적인 시계(5년)에서 12대 분야에 대한 재정지출계획을 담은 국가재정운용계획을 매년 작성하고 있는데, 조세지출예산서는 3년·16대 분야를 기준으로 작성되고 있어 국가재정운용계획과 시계·분야 측면에서 분류체계가 상이하여 재정지출과 조세지출을 중기적으로 비교·검토하기 어려운 측면이 있다는 지적이 있었다. 이에 따라 「2025년도 조세지출예산서」에는 기존 16대 기능분류 외에 12대 분야별 조세지출 총액 정보가 새롭게 포함되었다. 이는 조세지출과 재정지출을 동일한 기준에서 비교·분석할 수 있는 기초 자료를 제공하는 기반이 되었다는 점에서 긍정적으로 평가되나 다음과 같은 점에서 여전히 미흡한 측면이 있다.

첫째, 조세지출예산서는 조세지출의 $t-1$ 년 실적, t 년 잠정치, $t+1$ 년 전망치라는 3개 연도 시계를 기반으로 작성되고 있음에도 불구하고, 12대 분야별 조세지출 정보는 2개 연도(2024년 잠정치, 2025년 전망치)만 제공되고 있어 과거 실적과의 비교 분석이 어렵다. 이는 정부의 재정정보공개시스템인 '열린재정'에서 2007년 이후 재정지출의 16대 분야, 2010년 이후 12대 분야의 세출예산 정보가 제공되는 것과 비교할 때, 조세지출 정보의 시계열 일관성이 상대적으로 부족함을 의미한다.

둘째, 「2025년도 조세지출예산서」에서는 12대 분야별 조세지출의 총액만 제시되고, 해당 분야에 포함된 개별 조세특례 항목은 공개되지 않고 있다. 실제 조세지출예산서를 살펴보면, 각 조세지출 항목별로 16대 분야별 예산분류에 대한 정보만 표기되어 있고 12대 분야별 분류에 따른 정보는 병기되어 있지 않아 해당 조세지출 항목이 12대 분야 중 어느 분야에 속하는지 식별하기 어렵다. 이로 인해 지원목적 등이 유사한 조세지출 항목과 재정지출 사업 간 비교가 불가능하고, 정책적 효율성을 평가하는 데도 제약이 발생한다. 예를 들어, 보건·복지·고용 분야의 경우 2024년 조세지출 잠정액은 37.1조원, 재정지출 실적은 239.9조원으로 나타나, 이들 중

유사한 목적을 가진 조세지출·재정지출 항목 간의 비교 분석은 불가능한 실정이다.¹⁴⁾

따라서 조세지출과 재정지출을 정책 목적별로 연계하고 통합 분석할 수 있도록 정보 제공 방식의 실질적인 개선이 필요하다. 12대 분야별 분류에 따른 개별 조세지출 항목의 세부 내역을 공개함으로써, 각 분야별 유사 목적의 조세지출 항목과 재정지출 사업 간 비교·검토가 가능한 기반을 마련하여야 할 것이다. 아울러 기존의 조세지출예산서 작성 원칙에 따라 3개 연도(t-1년 실적, t년 잠정치, t+1년 전망치) 기준의 정보를 12대 분야별로 제공함으로써 시계열 측면에서 통합적인 지출관리를 가능하게 하고, 이를 통해 재정의 투명성과 효율성을 제고하여야 할 것이다.

② 조세지출결산서를 국가결산보고서의 첨부서류로 규정

국회가 결산 심의 과정에서 조세지출을 포함한 정부 재정의 실제 집행성과를 종합적으로 검토할 수 있도록, 조세지출결산서를 국가결산보고서의 첨부서류로 포함하여 국회에 함께 제출하는 방안을 검토할 필요가 있다.

국회의 결산 심의는 정부 지출의 적법성, 타당성, 그리고 효과성을 점검하는 절차이며, 이러한 심의 결과가 다음 회계연도의 예산 편성에 반영됨으로써 재정 운용의 효율성을 제고하는 역할을 수행한다. 이처럼 예산과 결산은 상호 긴밀하게 연결되어 있다는 점에서, 조세지출 또한 일반 재정지출과 함께 국회의 예·결산 심의의 대상이 되어야 마땅하다. 그러나 현실적으로 조세지출 관련 결산자료는 조세지출예산서가 국회에 제출되는 시점(9월) 이후에야 공개되고 있어, 재정지출과 조세지출을 동시에 심의하기에는 시기적으로 제약이 있다.

이러한 시차는 조세지출 결산을 국회의 결산심의 시점에 반영하는 데 구조적인 한계를 야기한다. 조세지출예산서가 제출된 시점에는 이미 전년도 재정지출에 대한 국회의 결산 심사가 대부분 마무리된 상황이기 때문에, 조세지출과 재정지출을 합한 정부지출의 총량을 분석하고 정책 효과성 및 재원 배분의 효율성을 종합적으로 판단하기 어려운 상황이다.

14) 예를 들어, 저출산 관련 지원 중 “출산·양육 지원”을 목적으로 도입된 조세지출 항목은 자녀 세액공제, 자녀장려금 등이 있으며, 재정지출 사업은 부모급여, 아동수당급여 등이 있으나 이들의 내역 및 규모를 직접적으로 비교할 수 있는 자료는 현재 제공되고 있지 않다.

당초 「조세특례제한법」이 조세지출예산서를 제도화한 한 취지는, 조세지출을 일반 재정지출과 유사한 것으로 간주하여 조세지출 항목별로 조세지출 내역 등 정보를 제공함으로써 한정된 국가재원을 효율적으로 배분하고자 하는 것으로 이해된다. 또한 「국가재정법」이 조세지출예산서를 예산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 한 것은 국회에서 재정지출과 조세지출을 함께 분석·심의하도록 함으로써 재정운영의 투명성 및 효율성을 제고하기 위한 것으로 보인다. 그러나 현재는 국회가 조세지출의 실적을 결산 심의 과정에서 다룰 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않아 법률 취지의 실현을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

현재 조세지출예산서에 기재되는 직전연도(t-1) 조세지출 실적은 “신고연도”를 기준으로 작성·집계되는 것으로,¹⁵⁾ 국세청이 해당 연도에 신고된 감면금액 자료를 취합하여 작성하는 방식이다. 주요 세목별 신고·납부일정 등을 감안하면, 직전연도(t-1) 조세지출 실적은 현재 조세지출예산서 제출 시점(t년도 9월) 이전에 파악이 가능할 것으로 보인다.

예를 들어, 소득세의 경우 종합소득금액이 있는 거주자·퇴직소득금액이 있는 거주자 및 양도소득세 납세의무가 있는 자 등은 그 과세표준과 세액을 해당 과세기간의 다음연도 5월 31일까지 납세지 관할세무서장에게 신고하여야 한다. 법인세의 경우 납세의무가 있는 법인이 각 사업연도 종료일이 속하는 달의 말일부터 3개월(성실신고 확인대상법인 및 연결 모법인은 4개월) 이내에 해당 사업연도의 소득에 대한 법인세 과세표준과 세액을 납세지 관할 세무서장에게 신고하여야 한다.¹⁶⁾ 부가가치세의 경우 6개월을 과세기간(1.1~6.30, 7.1~12.31)으로 하여 과세기간 종료 후 25일 이내(1.25, 7.25까지)에 확정신고·납부를 하여야 한다.

15) 조세지출예산서에 수록된 직전연도(t-1) 조세지출 실적은 국세청 등에서 (t-1)년도에 신고된 조세감면 금액을 제출받아 집계·작성한 것이다.

16) 2022년 기준 법인세 신고기준 사업연도 종료일이 12월 말인 법인은 92.5만개로 전체 신고 법인의 94.2%를 차지하여 대다수의 법인들은 다음연도 3월 말까지 법인세를 신고·납부하고 있다. 다만, 2024년 세법개정을 통해 공시대상기업집단에 속하는 법인은 2025년부터 가결산을 통해 중간예납세액을 납부하여야 한다.

[주요 세목별 신고·납부기한과 정부 결산보고서 제출시기 비교]

구 분	과세대상	신고·납부기한	정부 결산보고서 제출 기한
소득세	t-1년도 소득	t년도 5.31	t+1년도 5.31
법인세	t-1년도 법인의 소득	t년도 3.31 ¹⁾	
부가가치세	t-1년도 하반기(7.1~12.31) 매출액의 합계	t년도 1.25	
	t년도 상반기(1.1~6.30) 매출액의 합계	t년도 7.25	

주: 1) 대부분의 법인이 3월 말까지 법인세를 신고·납부하고 있어 신고·납부시기를 3.31로 표기
자료: 국회예산정책처, 「2025 대한민국 조세」, 2025.4.

즉, 주요 세목의 신고·납부가 완료된 후 정부 결산보고서 제출 기한까지 최소 10개월 이상¹⁷⁾의 시차가 존재하고 있으므로, 조세지출 항목의 집계 및 항목별 오류 검증·확정 등 조세지출 실적 도출에 필요한 절차를 보다 신속히 거칠 경우 정부 결산보고서 제출기한까지 조세지출결산서를 결산서 첨부서류로 제출할 수 있을 것으로 보인다.¹⁸⁾

다만, 정부는 조세지출 자료의 수집과 검증에 상당한 시간이 소요된다는 점을 근거로, 재정지출의 결산보고서 제출시한까지 조세지출의 결산 실적을 제출하는 데 한계가 있다고 밝히고 있다. 따라서 단기간에 정부 결산보고서 제출기한까지 정확한 조세지출 실적을 기재한 결산서를 작성·제출하도록 제도개선이 어렵다면, 정부 결산보고서 제출 시점에는 전년도 조세지출 실적에 대한 추정치 또는 간이 결산자료를 우선 제공하고, 이후 예산안과 함께 제출되는 조세지출예산서에 정확한 실적을 반영하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이와 같은 단계적 접근을 통해 조세지출과 재정지출을 유기적으로 연계하여 재정운용 전반을 심층적으로 분석할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

17) 부가가치세 기준

18) 이와 관련하여 관련하여 제22대 국회에서 조세지출결산서 작성 및 국회 제출을 의무화하는 내용의 「조세특례제한법 일부개정법률안」 2건 및 「국가회계법 일부개정법률안」 2건(김영호의원안, 정성호의원안)이 발의되어 있다.

가. 정부 부문이 국민경제에서 차지하는 비중

정부 부문이 GDP에서 차지하는 비중은 정부소비를 중심으로 높아져 왔다. 2024년 국민소득 통계¹⁾로 살펴본 정부 부문의 규모 및 비중은 2024년 564조원, 22.1%로 2001년 121조원, 16.6%에서 규모는 4.6배, 비중은 5.5%p 커졌다. 다만 2022년 이후로는 큰 변화 없이 22% 정도에서 비중이 유지되고 있다.

지출 유형별로 보면 정부지출은 정부소비 위주로 비중이 확대되었다. 명목GDP에서 정부소비가 차지하는 비중이 2001년 11.4%에서 2024년 17.5%로 높아졌던 데 반해, 정부투자의 비중은 같은 기간 중 오히려 소폭 낮아졌다(5.2% → 4.6%).

정부소비의 비중확대 요인을 살펴보기 위하여 성질별 분류를 활용해 보았다. 성질별 분류란 정부가 생산하는 재화 및 서비스를 국민 한 사람 한 사람이 개별적으로 소비할 수 있는지 아니면 국민 모두가 집합적으로만 소비할 수 있는지에 따라 정부소비를 나누는 방법이다.²⁾

정부소비는 개별소비를 중심으로 비중이 높아져 왔다. 명목GDP 대비 개별소비의 비중은 2001년 5.6%에서 2024년 9.9%로 두 배 가까이 높아져 정부소비 비중을 높이는 데 크게 기여하였다. 집합소비도 비중이 높아졌으나 폭은 상대적으로 작았다(5.7% → 7.6%).

한편, GDP통계 상의 정부 부문(일반정부)은 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금으로 구성되는데 각 부문별 개별소비 비중은 각각 0.7%, 4.7%, 4.5%로 지방정부와 사회보장기금이 대부분을 차지하고 있다.³⁾ 개별소비는 내용상 사회보장적 정부지출

최영일 거시경제분석과장(yi.choi@assembly.go.kr, 6788-3775)

- 1) 명목GDP 자료로는 2020 기준년 국민소득 자료를 활용하였다(2024.6.5일 공표). 2023년 정부 구성 부문별 GDP 자료가 2020년 기준으로만 발표되었기 때문이다.
- 2) 이 분류에 따르면 정부소비는 다시 개별소비와 집합소비로 세분된다. 예컨대 공공행정, 외교, 국방 등 정부 서비스는 한 사람씩 나누어 소비할 수 없으므로 집합소비의 성격을 띤다. 반면, 국민연금, 건강보험 등은 여럿이 동시에 소비할 수 없으며 개별적으로 소비된다. 개별소비는 내용상 사회보장적 정부지출의 다른 이름이다. 국민연금 등 현금으로 지급되는 사회수혜금과 건강보험, 무상교육 등 정부가 구매하여 가계에 제공하는 사회보장현물수혜가 모두 개별소비에 포함된다.
- 3) 2001년에서 2024년 사이 사회보장기금은 2.1%에서 4.5%로, 지방정부는 3.2%에서 4.7%로 비중이

의 다른 이름이다. 국민연금 등 현금으로 지급되는 사회수혜금과 건강보험, 무상교육 등 정부가 구매하여 가계에 제공하는 사회보장현물수혜가 개별소비에 포함된다. **지방정부와 사회보장기금을 통해 사회보장적 지출이 늘어나면서 지방정부와 사회보장기금이 전체 정부지출에서 차지하는 비중도 커지고 있다.**

[정부 부문의 GDP 비중(명목) 추이]

(단위: %)

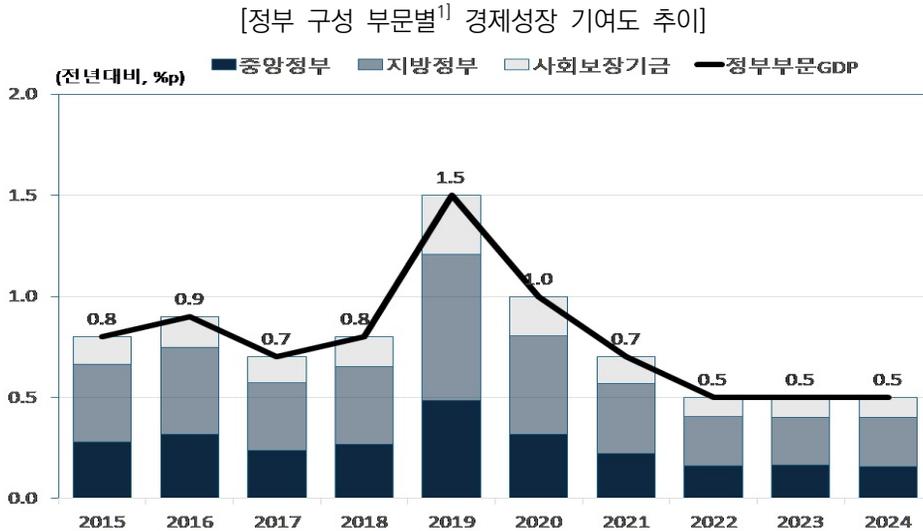
명목GDP 비중	2001(A)	2001~10	2011~20	2022	2023	2024(B)	증 감 (B-A,%p)
정부부문 GDP(a+b)	16.6	17.7	19.3	22.2	22.5	22.1	5.5
중앙정부	6.1	6.3	6.5	7.2	7.1	7.0	0.8
지방정부	8.4	9.0	9.3	10.6	10.9	10.6	2.2
사회보장기금	2.1	2.3	3.4	4.3	4.5	4.5	2.4
정부소비(a)	11.4	12.5	14.8	17.6	17.8	17.5	6.1
(개별소비)	5.6	6.3	8.1	9.9	10.0	9.9	4.3
중앙정부	0.4	0.5	0.6	0.9	0.8	0.7	0.3
지방정부	3.2	3.5	4.1	4.7	4.8	4.7	1.5
사회보장기금	2.1	2.3	3.4	4.3	4.5	4.5	2.4
(집합소비)	5.7	6.2	6.7	7.8	7.8	7.6	1.9
중앙정부	3.6	3.8	3.9	4.4	4.4	4.3	0.6
지방정부	2.1	2.4	2.8	3.4	3.4	3.3	1.2
사회보장기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
정부투자(b)	5.2	5.2	4.5	4.5	4.8	4.6	△0.6
중앙정부	2.0	2.0	2.0	2.0	1.8	1.9	△0.1
지방정부	3.2	3.2	2.4	2.6	2.6	2.6	△0.5
사회보장기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
명목GDP 규모(조원)	733	-	-	2,324	2,409	2,557	-

자료: 한국은행, 「2023년 국민계정(확정) 및 2024년 국민계정(잠정)」 보도자료(2025.6.5)

높아졌다.

나. 정부 부문의 실질 경제성장 기여도

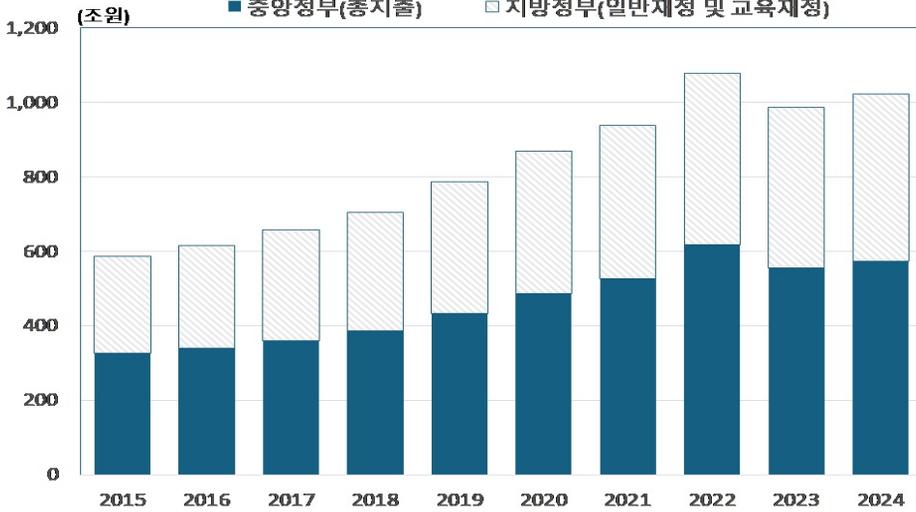
2024년 정부 부문의 실질 경제성장 기여도는 2023년과 같은 0.5%p에 머물렀다. 2001년에서 2024년 사이 정부 부문의 성장기여도는 연평균 0.8%p 정도였으며, 2019년 1.5%p를 최고점으로 2022년 이후 3년 연속 0.5%p에 머물렀다. 중앙정부와 지방정부의 성장기여도도 비슷한 양상을 보여 2022년 이후 3년 연속 0.2%p에 그치면서 평균치(2001~2024년, 각각 0.3%p와 0.4%p)에 못 미쳤다.



주: 1) GDP 통계상 정부 부문(일반정부)은 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금으로 구성
 2) 부문별 성장기여도는 정부 성장기여도에 일반정부의 구성 부문별 비중(명목)을 곱하여 추산
 자료: 한국은행, 국회예산정책처(부문별 기여도)

정부 부문의 낮은 성장기여도는 정부의 건전재정 강조기조, 세수부진 등으로 재정의 역할이 제한되고 있는 데서 찾을 수 있다. 정부 총지출 규모는 2023년 예산 기준 638.7조원으로 2022년(결산 기준 682.4조원)에 비해 43.7조원 축소되었다. 또한 같은 해에는 내수 부진 등으로 세수가 계획에 크게 못 미치면서(예산 대비 △51.8조원) 지출규모가 계획보다도 더 크게 감소하였다(2022년 결산 대비 △71.7조원). 2024년에는 총지출 규모가 예산상 656.6조원으로 전년의 610.7조원(결산 기준)에 비해 45.9조원 확대되었으나, 또다시 세수가 계획을 밀들면서(△17.7조원) 실제로는 총지출이 27.3조원 증가하는 데 그쳤다(예산 대비 △18.6조원). 2024년의 결산 기준 총지출 규모는 638.0조원으로 여전히 2022년(682.4조원)에 크게 못 미친다.

[중앙정부와 지방정부 재정지출 규모¹⁾ 추이]



주: 1. 중앙정부는 총지출 기준이며, 지방정부는 일반재정(지방정부)과 교육재정(지방교육청)의 합계임
 2. 중앙정부와 지방정부 간 내부거래 등이 제거되지 않은 지출 규모임
 자료: 중앙정부 결산자료(dBrain)와 지방정부(순계) 및 지방교육청 최종예산 자료(지방재정365 및 지방교육재정알리미)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부 부문의 구성 부문별 실질GDP 성장률 기여도 추이는 다음 표에 제시되어 있다. 음영은 성장기여도가 이례적으로 낮았던 해를 의미한다.

한편, 여기서는 지방재정의 상세내역, 중앙재정과의 연계관계 등을 시의성 있게 파악하기 위하여 지방재정 최종예산⁴⁾ 자료를 결산자료 대신 이용하고 있다.⁵⁾ 분석시점에 2024회계연도 지방재정 결산자료를 이용할 수 없었기 때문이다. 하지만, 결산자료의 지방재정 수입과 지출이 여기서 이용하고 있는 최종예산과 규모와 흐름 면에서 다를 가능성이 있다는 점에 항상 유의할 필요가 있다.

4) 지방자치단체(지방정부와 지방교육청)는 당해 회계연도 예산을 당초예산과 최종예산으로 두 번에 걸쳐 공시한다. 당초예산은 처음 편성된 예산을 말하고 최종예산은 추가경정예산이 포함된 예산을 말한다. 지방자치단체는 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부 의존재원 수입이 중앙정부 사정에 의하여 변경되거나 자체 사정에 의하여 예산을 변경하게 되는 경우 추가경정예산을 편성한다. 보통 당초예산은 당해 회계연도 4월에, 최종예산은 다음 회계연도 4월에 각각 공시된다.

5) 2024회계연도 지방재정 결산자료는 「2024회계연도 결산 재정총량 분석」의 작성시점(2025.7월)까지 공시되지 않아서 분석에 이용할 수 없었다. 이에 부득이하게 최종예산 자료로 결산자료를 대신하여 분석하였다. 지방재정 결산자료는 관련법(지방재정법 제60조 및 지방교육자치에 관한 법률 제38조)에 따라 다음 회계연도 10월 통합공개시스템(일반재정은 지방재정365, 교육재정은 지방교육재정알리미)을 통해 통계표가 먼저 공시되고(통상 10월말), 이어서 같은 해 12월 결산자료 분석보고서(각각 지방재정연감, 지방교육재정분석 보고서)가 공개된다.

[민간과 정부의 경제성장 기여도 추이]

(단위: %, %p)

연 도	실질GDP 성장률(%)	민간부문	정부부문 ¹⁾	(단위: %, %p)			
				(중앙정부)	(지방정부)	(사회보장기금)	
2001	4.7	4.0	0.9	0.3	0.5	0.1	
2002	7.7	7.1	0.6	0.2	0.3	0.1	
2003	3.1	2.0	1.1	0.4	0.6	0.1	
2004	5.2	4.5	0.7	0.3	0.4	0.1	
2005	4.4	3.7	0.6	0.2	0.3	0.1	
2006	5.2	4.3	0.9	0.3	0.5	0.1	
2007	5.8	5.0	0.9	0.3	0.5	0.1	
2008	3.0	2.4	0.6	0.2	0.3	0.1	
2009	0.8	△1.3	2.2	0.8	1.1	0.3	
2010	7.0	7.1	△0.1	0.0	△0.1	0.0	
2011	3.7	3.6	0.1	0.0	0.0	0.0	
2012	2.5	2.0	0.5	0.2	0.2	0.1	
2013	3.3	2.4	0.9	0.3	0.4	0.1	
2014	3.2	2.8	0.4	0.1	0.2	0.1	
2015	2.9	2.2	0.8	0.3	0.4	0.1	
2016	3.2	2.3	0.9	0.3	0.4	0.2	
2017	3.4	2.8	0.7	0.2	0.3	0.1	
2018	3.2	2.4	0.8	0.3	0.4	0.1	
2019	2.3	0.8	1.5	0.5	0.7	0.3	
2020	△0.7	△1.8	1.0	0.3	0.5	0.2	
2021	4.6	4.0	0.7	0.2	0.3	0.1	
2022	2.7	2.3	0.5	0.2	0.2	0.1	
2023	1.6	1.0	0.5	0.2	0.2	0.1	
2024	2.0	1.5	0.5	0.2	0.2	0.1	
평 균	전 기 간	3.5 (1.86)	2.8 (2.09)	0.8 (0.45)	0.3 (0.15)	0.4 (0.23)	0.1 (0.07)
	2001~10	4.7 (2.02)	3.9 (2.48)	0.8 (0.58)	0.3 (0.20)	0.4 (0.30)	0.1 (0.08)
	2011~24	2.7 (1.68)	2.0 (1.40)	0.7 (0.33)	0.2 (0.11)	0.3 (0.16)	0.1 (0.06)

주: 1) 정부 구성 부문별 성장기여도는 정부 성장기여도에 일반정부 구성 부문별 비중(명목)을 곱하여 추산

2) 음영은 정부 부문의 성장기여도가 이례적으로 낮았던 해를 의미

(정부 부문의 성장기여도가 2001~24년 평균에서 표준편차를 뺀 값인 0.31%p를 밑도는 경우)

3) 굵은 선은 최근 5 회계연도를 의미

4) 평균은 기간중 단순 평균으로 계산하였으며 ()내는 표준편차

자료: 한국은행, 국회예산정책처

다. 2024년 정부 부문의 재정상황

2024회계연도에는결산 기준 총지출은 638.0조원으로 2023년 결산 대비 27.3조원 증가하였으나, 당초 예산 656.5조원에는 미치지 못하였다. 이는 2023년도에 이어 2024년에도 세수 결손의 발생 등에 따라 재정여력이 축소된 것에 기인한다.

2024회계연도 중앙정부 통합재정수지는 결산 기준 43.5조원 적자로 마감하였다. 총수입이 당초 목표치 612.2조원에 미달하는 594.5조원(결산 기준)에 그치면서 17.7조원의 결손이 발생하였고, 그 영향으로 2024회계연도 총지출은 638.0조원으로 2023회계연도의 610.7조원(결산 기준) 대비 27.3조원(4.5%) 증가에 그쳤다. 2024년의 예산 기준 총지출은 당초 656.6조원으로 2023년 대비 45.9조원, 7.5% 증대 편성되었으나, 연중 내수와 수출이 함께 부진했던 탓에 세수가 계획한 만큼 걷히지 않으면서 지출여력을 제한하였다.

[2024년 중앙정부 재정수지 결산 결과]

(단위: 조원)

구 분	2023년	2024년		증 감(2024년 결산)	
	결 산	예 산	결 산	2023년 결산 대비	2024년 예산 대비
총수입(A)	573.9	612.2	594.5	20.5	△17.7
총지출(B)	610.7	656.6	638.0	27.3	△18.6
통합재정수지 ¹⁾ (A-B)	△36.8	△44.4	△43.5	△6.8	0.9

주: 1) 일반회계, 특별회계, 기금의 합계로 내부거래 및 보전지출(차입금 원금 상환)을 제외한 순액 기준
 자료: 정부, 「2024회계연도 국가결산보고서」

지출규모가 가장 크게 늘어난 항목은 보조금및경상이전으로 전년 대비 11.9조원 증가하였다. GDP 상 정부소비 및 정부투자와 관련이 깊은 재화및용역 항목과 자본지출 항목은 각각 2.8조원 및 3.9조원 증가하였다. 한편, 지출 변동의 상세내역을 파악하기 위해서는 기업특별회계 제외 통합재정수지 자료를 이용하였는데, 동자료 상 경상지출과 자본지출의 합계로 파악한 지출규모는 결산 기준 전년대비 19.4조원, 3.5% 증가하였다.⁶⁾

6) 디지털 예산회계시스템(dBrain)은 현재 총지출 구성항목인 경상지출과 자본지출의 세부 내역을 기업특별회계 제외 통합재정수지 기준으로만 제공하고 있다.

[2024년 중앙정부 지출규모¹⁾의 변화]

(단위: 조원)

연 도	경상지출	(재화 및 용역)	(이자지급)	(보조금 및 경상이전)	자본지출
2023(A)	518.5	90.4	22.4	405.7	36.1
2024(B)	537.2	93.2	26.3	417.6	36.9
증감(B-A)	18.7 (3.6)	2.8 (3.1)	3.9 (17.7)	11.9 (2.9)	0.7 (2.0)

주: 1) 상세내역 파악을 위하여 기업특별회계 제외 기준 통합재정수지 자료(결산기준)를 이용

2) ()내는 2023년 대비 증감률(%)

자료: 한국재정정보원 dBrain

지방정부의 재정 수입은 중앙정부 의존재원 중 국고보조금을 중심으로 증가하였다. 2024년 최종예산 기준 전체 지방재정 수입은 447.9조원으로 이 중 지방교부세, 국고보조금, 지방교육재정교부금 같은 중앙정부 의존재원은 절반 정도인 219.6조원이다. 2024년에는 이 중 국고보조금이 전년 대비 6조원 늘어나며 지방재정 수입 증가를 이끌었다. 2023년 큰 폭으로 감소하며(△29.4조원) 지방재정에 크게 영향을 주었던 중앙정부의 지방정부에 대한 보조금및경상이전 항목은 2024년 1조원 증가에 그치면서 영향이 제한적이었다.

[중앙재정 경상이전 지출과 지방재정¹⁾ 의존재원 변화]

(단위: 조원)

구 분		2023년	2024년	증 감	
				2023년	2024년
중앙재정 지출	보조금 및 경상이전	405.7	417.6	△67.9	11.9
	(지방정부)	201.8	202.8	△29.4	1.0
	(비영리기구)	75.9	76.0	△46.5	0.1
	(가 계)	124.3	134.1	7.2	9.8
지방재정 수입	중앙정부 의존재원	215.7	219.6	△31.5	3.8
	(지방교부세)	64.8	64.2	△14.8	△0.6
	(국고보조금)	80.1	86.1	△1.1	6.0
	(지방교육재정교부금 등)	70.8	69.3	△15.6	△1.5
	수입 합계	433.0	447.9	△25.8	14.9

주: 1) 지방재정 = 일반재정(지방정부) + 교육재정(지방교육청)

자료: 중앙정부 결산자료(dBrain)와 지방정부(순계) 및 지방교육청 최종예산 자료(지방재정365 및 지방교육재정알리미)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지방정부 재정지출은 2024년 증가로 돌아섰으나 폭은 제한적이었다. 중앙정부의 지방교부세 및 교부금이 크게 줄었던 2023년에는 지출이 큰 폭으로 감소한바 있다(△25.8조원). 지출별로 보면 일반재정이 14.1조원 증가하였으나 교육재정은 0.8조원 증가에 그쳤다.

[2024년 지방재정 예산별·항목별 지출 증감 내역]

(단위: 조원)

구 분	2023년 최종예산 (A)			2024년 최종예산 (B)			증 감 (B-A)		
	합 계	(일 반)	(교 육)	합 계	(일 반)	(교 육)	합 계	(일 반)	(교 육)
지출 합계	433.0	338.0	95.0	447.9	352.1	95.8	14.9	14.1	0.8
인건비	83.9	32.2	51.7	89.8	35.4	54.4	5.9	3.2	2.7
물건비	25.3	21.8	3.5	24.4	20.6	3.8	△0.9	△1.2	0.3
경상이전지출	156.4	153.1	3.3	175.3	171.4	3.9	18.9	18.3	0.5
자본지출	106.0	90.5	15.5	101.5	86.8	14.7	△4.5	△3.7	△0.8
융자및출자	20.1	1.3	18.7	19.3	1.0	18.3	△0.8	△0.3	△0.4
보전거래	2.4	2.3	0.0	2.4	2.4	0.0	0.1	0.1	0.0
내부거래	27.8	26.1	1.7	25.0	24.5	0.5	△2.8	△1.6	△1.3
예비비및기타	11.2	10.7	0.5	10.1	9.9	0.2	△1.0	△0.8	△0.3

자료: 지방정부(순계) 및 지방교육청의 당초예산 및 최종예산 자료(지방재정365 및 지방교육재정알리미)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

6-1. 재정위험요인 개요

가. 분석 필요성

2008년 글로벌 금융위기 및 2020년 코로나19 등의 대응과정에서 전 세계적으로 재정적자 및 국가채무 규모가 급증함에 따라 World Bank 및 IMF 등 국제기구에서는 재정위험(fiscal risk)을 파악하고 이에 대비할 것을 권고하였다.¹⁾ 국제기구에서는 재정위험을 전망된 재정 성과(fiscal outcome)에서 벗어나 발생하는 요인으로서 예산편성 시점에서 사전적으로 예측이 불가능한 위험으로 정의하고 있으며, 각 국가로 하여금 각국의 상황에 맞는 재정위험을 분석·평가하고 이에 대비할 것을 권고하고 있다.²⁾ 이에 영국 등 주요 선진국의 경우 재정위험요인을 분석하고 이를 평가하는 보고서를 작성하여 재정위험에 대비·관리하고 있다.³⁾

이에 반해, 우리나라의 경우 정부가 제시하는 재정의 지속가능성 관리지표의 대상이 주로 국가채무(D1)⁴⁾ 등에 국한되어 국가 부담이 확정된 확정채무와 보증채무에 한정되고 있다는 점에서, 우리나라가 직면하는 여러 가지 재정위험 요소를 포괄하지 못하는 것으로 보인다.

현재 정부는 「국가재정운용계획」의 첨부서류로 「국가재정법」 제7조⁵⁾ 및 제91

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4623)

- 1) Cebotari 외, "Fiscal Risks - Sources, Disclosure, and Management", IMF, 2009. 및 IMF의 「Fiscal Monitor」(2021.10) 등에서 재정위험을 관리할 필요성을 제시하였다.
- 2) World Bank와 IMF의 경우 각 국가의 상황에 맞게 재정위험을 평가할 수 있는 수단(Fiscal Risk Toolkit)을 제공하고 있다.
- 3) 대표적인 사례로 영국의 예산책임청(OBR)에서는 재정 위험 요인 분류 매트릭스를 제시하는 내용을 담은 「재정위험 및 장기전망 보고서(fiscal risks and sustainability report)」를 2017년에 최초 발간하는 것을 시작으로, 2021년 이후 매년 발간하고 있다. 가장 최근 발간 보고서인 2023년 7월 보고서에서는 에너지 수급 등 재정전망에 영향을 미치는 요인들의 효과를 분석하고 현재 국가부채 수준의 취약성(vulnerability) 분석과 더불어 금리 상승기조의 효과 및 중기적으로 국가부채를 감축하는 방안 등을 제시하고 있다.
- 4) D1에 대한 자세한 설명은 국회예산정책처, 「2025 대한민국 재정」 국가채무 부분을 참고
- 5) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하

조6) 등에 따라 「국가채무관리계획」 및 「국가보증채무관리계획」을 작성하여 국회에 제출하고 있다. 「국가채무관리계획」의 주요 내용은 중기적 시각에서의 국가채무에 대한 전망 및 상환계획으로, 작성 주체는 기획재정부장관이며 작성범위는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권 및 차입금, 국고채무부담행위이다.⁷⁾ 「국가보증채무관리계획」에서는 국가보증채무, 즉 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않으나 국가가 지급을 보증한 채무로서 주 채무자가 채무 불이행시 국가가 대신하여 이행하여야 하는 채무에 대한 관리 방안을 제시한다.

여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망
7. 전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가
8. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

6) 「국가재정법」

제91조(국가채무의 관리) ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.

1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액
3. 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획
4. 채무의 증감에 대한 전망
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.

1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무

③ 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.

1. 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금
2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권
3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금

④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다.

7) 단, 「국고금관리법」에 따른 재정증권 및 한국은행으로부터의 일시차입금, 회계 또는 기금간 내부 거래로 발생하는 채권과 차입금은 제외된다.

그러나 재정건전성이 악화되는 과정에서 증장기적인 관리의 필요성이 강조되는 국가채무의 대상은 국가 부담이 확정된 확정채무나 보증채무에만 국한되는 것이 아니다. 우리나라의 국가채무는 1997-1998년 아시아 외환위기, 2008년 금융위기 등 재정위험요인의 실현에 의해 급증해온 바 있으며, 향후 고령화에 따른 연금지출 증가 등의 요소는 정부가 부담할 것으로 명시된 채무는 아님에도 국가가 부담할 책임이 있다는 암묵적 기대가 존재한다는 점에서 향후 우리나라의 재정건전성을 악화시킬 수 있는 잠재적인 요인으로 인식되고 있다.⁸⁾

특히 4대 공적연금 중 사학연금과 공무원연금은 중앙관서의 장이 기금을 관리하지 않음에 따라 국가채무(D1)에 포함되지 않는 문제가 있고, 공무원연금과 군인연금의 경우 이미 연금 적자분을 국가(지방단체 포함)가 보전하고 있으며 그 규모가 확대되고 있다. 또한, 예금보험기금채권상환기금과 무역보험기금, 중소기업창업 및진흥기금 역시 채권을 발행하는 기금임에도 불구하고 중앙관서의 장이 기금을 관리하지 않아 국가채무에 포함되지 않고 있다.

공공기관의 경우에는 한국전력공사, 한국가스공사 등 공기업을 중심으로 공기업의 재무건전성이 2020년 이후 악화되고 있으며, 재무건전성이 악화되고 있는 공기업의 사채 발행액이 지속적으로 증가하고 있으므로, 이에 따른 국가의 우발채무 발생 가능성을 고려할 필요가 있다. 이러한 점을 감안하면 우리나라의 재정 지속가능성 담보를 위해 명시적인 국가채무 이외의 재정위험요소에 대비할 필요가 있다.

또한, 임대형 민간투자사업의 경우 민간사업자에게 지급하는 정부지급금이 장기간에 걸쳐 지출되므로 증장기적으로 재정에 미치는 영향 등을 고려하여 임대형 민간투자사업에 소요되는 지출을 적정 수준으로 관리하는 등 재정위험 요소에 대비할 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 재정위험을 분류·평가하고 이에 대한 관리 계획과 성과를 국회에 제출하여 국회가 심의할 수 있도록 개선하는 것이 필요할 것으로 보인다.

8) 이와 더불어 정부에서는 「2023 경제정책방향」(2023.02)에서 재정위험에 대한 지속 가능 관리 체계를 마련할 계획을 발표하였다. 기획재정부 보도자료에 따르면, 정부는 재정위험에 대한 조기경보가 가능한 지속가능 재정관리체계(SFMF)를 마련할 계획을 발표하였으며, 재정준칙 준수 담보를 위해 다양한 재정건전성지표에 대한 상시 모니터링 및 재정위험 요인에 대한 사전 분석을 제도화하는 것이 필요하다고 언급하였다.

나. 우리나라의 재정위험 대응 현황 분석

우리나라는 국가재정운용계획(매년)과 장기재정전망(매 5년)을 통해 중장기 시계에서 재정을 전망하고 있다. 다만, 국가재정운용계획은 법적 구속력이 없는 선언적 성격의 계획으로, 실제 재정 운용과정에서도 계획의 방향성 등이 엄격하게 구속되지 않는 경우가 발생하고 있다. 즉, 경기 변동이나 대규모 재해·재난 발생 등 여러 상황에 따라 추가경정예산안이 편성되면서 계획이 지켜지지 않는 사례가 반복되고 있다. 또한, 본질적으로 국가재정운용계획은 이미 예측된 재정위험 관리에 초점을 맞추므로, 갑작스러운 경제 위기나 우발부채의 현실화와 같은 위험 시나리오를 구체적으로 상정하고 대응책을 담기에는 구조적 한계가 있다.

이처럼 국가재정운용계획의 실효성에 대한 다양한 문제가 제기되고 있으나, 이를 통해 중장기 시계에서의 재정위험 요인을 파악하여 대응체계를 마련하고 있다는 점에서는 예측된 재정위험에 대한 관리가 어느 정도 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 재정목표 또는 전망된 재정결과에서 벗어나는 요인들에 의해서 발생하는 재정위험을 파악하고 대응 방안을 모색하는 관리체계는 상대적으로 미비한 것으로 보인다. 명시적인 직접부채에 대해서는 관리방안들이 존재하고 있지만 우발부채와 같은 잠재적 재정위험에 대해서는 별다른 관리 방안이 마련되어 있지 않은 상황이다.

예컨대, 공기업 부채는 유사시 국가재정에 큰 부담을 줄 수 있으나, 기관별로 중장기 재무관리계획을 수립하거나, 부채 중점관리기관으로 지정하는 등 개별적으로 관리될 뿐 국가 전체의 재정위험 관점에서 통합적으로 분석되지 못하고 있다.

또한, 정부가 다음 연도에 실시할 임대형 민자사업(BTL)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액에 대하여 국회의 의결⁹⁾을 받기 위해 임대형 민자사업(BTL)한도액안을 예산안과 함께 제출하는 것과 달리, 수익형 민간투자사업(BTO)의 경우 이에 대한 별도의 통제수단이 없는 것으로 보인다.

BTO사업과 관련하여, 그간 ①최소운영수입보장 제도가 적용된 민자사업의 경우 예상수입이 실제수입을 크게 초과함으로써 인해 민자사업자의 최소수입보전을 위

9) 임대형 민자사업(BTL)의 총한도액을 변경하고자 하는 경우에도 미리 국회의 의결을 받아야 한다.

한 재정부담이 과증해지는 문제, ②재정사업 및 다른 민자사업과 연계된 민자사업의 경우 최소운영수입보장을 받을 수 있는 기준에 미달하더라도 연계교통망 개통 지연 등의 사유로 국가의 보상 책임이 발생하는 문제, ③수익형 민간투자(BTO)사업임에도 불구하고, 실시협약에 따라 민간사업자에 지급하는 보전지출 성격의 비용보전금액을 임차료 비목으로 편성 및 집행하여 재정운용의 투명성을 저해하는 문제 등이 지적된 바 있다.

산업기반신용보증기금의 경우, 민간투자사업에 투입되는 자본 대출에 대한 보증을 실시하나, 최근 내수부진, 고물가, 금융여건 악화 등으로 인한 공사비 및 금융비용 상승, 건설사 재무구조 악화 등으로 민자사업의 재무위험이 높아지고 있는 가운데 기금의 대위변제 사례가 최초로 발생하는 등 보증리스크가 증가한 반면, 특별인프라펀드 출자 등으로 활용가능한 기본자산은 감소하고 있는 점을 고려하여 기금의 보증운용배수를 안정적으로 관리하고, 향후 발생가능한 재무리스크 등을 고려하여 재무건전성 관리를 강화할 필요가 있다는 지적도 제기되었다.

이외에도, 다양한 강도의 경제·사회적 위기 시나리오를 설정하고, 각 시나리오별 재정수지 및 국가부채 변동폭을 예측하며, 이에 근거한 구체적인 비상 재정운용 계획 등을 사전에 마련하는 등의 노력이 필요할 것으로 보인다.

[2025년 추경에 따른 재정총량 변화]

(단위: 조원, %)

구분	'25년 본예산	'25년 1회 추경(A)	'25년 2회 추경(B)	1회 대비 증감 (B-A)
◇ 총수입 (증가율)	651.6 (6.4)	652.8 (6.6)	642.4 (4.9)	△10.4
◇ 총지출 (증가율)	673.3 (2.5)	687.1 (4.6)	703.3 (7.1)	+16.2
■ 통합재정수지 (GDP대비,%)	△21.7 (△0.8)	△34.3 (△1.3)	△60.8 (△2.3)	△26.6
■ 관리재정수지 (GDP대비,%)	△73.9 (△2.8)	△86.4 (△3.3)	△111.6 (△4.2)	△25.2
■ 국가채무 (GDP대비,%)	1,273.3 (48.1)	1,280.8 (48.4)	1,301.9 (49.1)	21.1

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 재구성

참고로, 정부는 관리재정수지 적자를 GDP 대비 $\Delta 3.0\%$ 이내로 관리하겠다는 목표를 제시하고 재정준칙의 법제화¹⁰⁾를 추진하여 왔으나 2020년 이후 관리재정수지가 GDP 대비 $\Delta 3.0\%$ 이내를 기록한 사례가 없는 상황이다. 2025년 상반기에 두 차례에 걸친 추가경정예산이 편성되면서 국가채무(D1) 규모도 1,301.9조원으로 증가할 전망이다. 정부는 실효성있는 재정운용 목표와 함께 구체적인 중·장기적 재정의 지속가능성 확보방안을 마련할 필요가 있다.

10) 정부는 2022년 9월 GDP 대비 관리재정수지 적자를 $\Delta 3\%$ 이내에서 관리한다는 재정준칙 도입방안을 발표하여 현재까지 추진해 왔다.

6-2. NABO 장기재정전망('25~'72)에 나타난 우리나라의 중장기 재정위험 요인 분석

가. 장기재정전망의 주요 전제

(1) 개요

최근 우리나라는 고령인구의 비중이 전체 인구의 20%를 초과하는 '초고령사회'로 진입하였다. 생산연령인구가 부양하여야 할 고령인구의 비율이 높아지게 되면 잠재성장률 둔화, 세입기반 약화, 복지지출 증가 등으로 국가재정에 큰 부담이 발생할 것으로 전망된다. 코로나19 팬데믹 당시 높은 증가세를 보였던 지출 수준은 최근 일부 감소한 측면이 있으나 현행 법령과 제도가 유지될 경우 국가채무는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 국회예산정책처는 통계청의 최근 장래인구추계와 국회예산정책처의 자체 경제전망을 기초로 2025년부터 2072년까지의 재정총량을 전망하였다. 이번 장기재정전망의 주요 전제 및 특징은 다음과 같다.

먼저, 장기재정전망의 기준 시점은 2025년도 예산이 확정된 시점(2024.12.)으로 한다. 따라서 2025년도 예산안의 주요 내용을 반영한 「2024~2033년 NABO 중기재정전망」(2024.10.)의 연장선상에서 전망하며, 2025년도 확정 예산의 제도변화(2024년 개정세법 포함)를 반영하였다.¹⁾ 그리고 장기재정전망에 반영한 인구변수는 통계청의 최근 장래인구추계(2023.12.)에 근거하며, 거시경제변수는 동 장래인구추계를 반영한 NABO의 장기경제전망(2024.10.)에 근거한다.²⁾ 특히 GDP의 경우 한국은행의 국민계정 2020년 기준년 개편(2024.6.)에 따른 신계열 기준이며, 본문에 제시된 국가채무 비율 등 GDP를 활용하여 산출된 수치 역시 신계열 GDP에 근거한 것이다. 그리고 장기재정전망의 전망기간은 2025년부터 2072년까지 48년

윤주철 추계세제분석관(yjc@assembly.go.kr, 6788-4655)

* 본문은 국회예산정책처가 2025년 2월에 발간한 「2025~2072년 NABO 장기재정전망」의 주요 내용을 요약한 것이다.

- 1) 다만, 기준 시점에서 2024회계연도 결산이 확정되지 않았으므로 가용한 최근 수납·집행실적 등에 근거하여 전망하였다.
- 2) 이번 장기경제전망은 「2025년 NABO 경제전망 2024~2028」(2024.10.11.)의 중기경제전망을 장기 시계로 확장한 것으로, 일부 전망항목(회사채금리, 국고채금리 등)은 최근 경제상황을 고려하여 수정 전망한 값을 반영하였다.

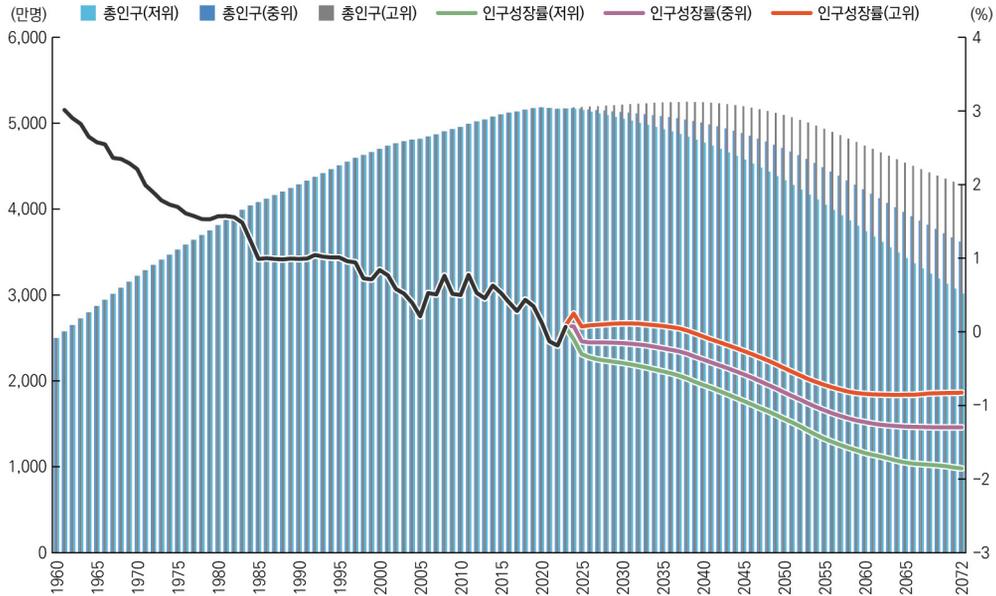
으로 하며,³⁾ 기준 시점(2024.12.)의 현행 법령과 제도가 전망기간 동안 계속 유지된다고 가정한다.⁴⁾ 전망기간이 48년에 이르는 장기이므로 재정총량을 구성하는 각 항목의 전망 결과는 GDP디플레이터를 적용한 불변가격(2025년 기준)으로 제시하였다.⁵⁾ 이는 물가 변동으로 인한 효과를 제거함으로써 전망 결과를 현 시점 수준에서 파악하기 위한 것이다.

(2) 인구 및 거시경제전망

장기재정전망의 인구변수는 통계청이 2023년 12월 14일에 발표한 「2022년 기준 장래인구추계: 2022~2072년」에 근거한다. 총인구의 경우 중위 추계에서는 2025년 5,168만명에서 2030년 5,131만명 수준으로 감소하고, 2072년 3,622만명에 이를 것으로 전망된다. 중위 가정에 따를 경우 우리나라 인구의 정점은 2020년(5,184만명)으로 이미 해당 시점을 지난 것으로 나타났다. 고위 추계에 따른 총인구는 2038년 5,248만명 수준(정점)에 이르고 이후 인구 감소가 지속되어 2072년 4,282만명에 이를 전망이다. 저위 추계에 따른 총인구는 중위 추계와 마찬가지로 2020년에 정점을 지나 2030년 5,051만명, 2072년 3,017만명에 이를 것으로 전망된다.

-
- 3) 장기재정전망의 마지막 시점은 2023년 12월에 발표된 통계청의 장래인구추계가 2072년까지의 기간에 대해 전망한 점을 고려하여 2072년으로 한다.
 - 4) 다만, 일부 세입 항목의 경우 누진적 조세체계 하에서 물가상승에 따라 적용세율이 지속적으로 증가하는 현상(bracket creeping) 등이 발생할 수 있어 이를 조정하여 전망한다. 영국·네덜란드 등의 장기재정전망 보고서에는 정부 정책변화에 대한 가정을 명시하고 있다. 영국의 경우 합리적인 정책변경을 전제하는데, 중기 정책이 향후 50년간 지속된다는 가정 하에서는 비현실적인 결과를 도출될 수 있기 때문이다. 네덜란드도 영국과 동일한 관점에서 중·단기 전망과 장기 전망 시 전제하는 'constant policy'의 의미가 달라야 한다고 전제하고, 장기적으로는 정책이 중립적으로 유지되는 것으로 가정한다. 다른 국가들도 장기적으로 세입의 GDP 대비 비율이 일정하게 유지될 것으로 가정하고 있는데, 이는 정책변화를 암묵적으로 가정하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 과세표준 구간을 조정하지 않을 경우 누진적 조세체계로 인해 시간이 지날수록 GDP 대비 소득세수가 지속적으로 증가하는 문제가 발생하기 때문이다.
 - 5) 2025년 기준 불변가격은 경상가격으로 전망한 전망 결과를 불변가격 환산지수로 나누어 산출하는데, 불변가격 환산지수는 2025년의 경우 1, 2026년 이후는 NABO의 연도별 GDP디플레이터 상승률 전망치를 반영하였다.

[총인구 · 인구성장률 추이 및 전망]



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

재정전망에 필요한 주요 거시경제변수는 2024년 10월 기준 NABO의 2025~2072년 거시경제전망을 사용한다. NABO 전망에 따르면 실질GDP 성장률은 장기적으로 하락하는 추세가 지속될 것으로 예상된다. 향후 실질GDP 성장률은 2025년 2.2%에서 2030년에는 1.9%, 그 이후 2072년에 0.3% 수준으로 하락하여 2025~2072년간 평균 1.0%로 전망된다. 명목GDP 성장률의 경우 2025년 4.2%에서 2030년에는 3.9%, 그 이후 2072년에 2.1% 수준으로 하락하여 2025~2072년간 평균 2.9%로 전망된다. 이번 명목GDP 전망에서는 2024년에 시행된 국민계정 기준년 개편(2015년 → 2020년)과 최근 4년 중 연평균 3.4%에 달하는 높은 물가 상승률에 따른 GDP디플레이터 상승효과 등이 복합적으로 고려되었다.

[NABO 장기재정전망: 주요 거시경제변수(인구 중위 기준)]

(단위: %)

구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	평균
실질GDP성장률	2.2	1.9	1.2	0.8	0.5	0.3	1.0
명목GDP성장률	4.2	3.9	3.1	2.7	2.3	2.1	2.9
소비자물가상승률	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
명목임금상승률	3.6	3.8	3.9	4.0	3.8	3.7	3.8
국고채금리(3년 만기)	2.5	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.2
GDP디플레이터 상승률	1.9	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.9

주: 평균은 전망기간(2025~2072년) 동안 각 변수의 단순평균을 의미

자료: 국회예산정책처

나. 총수입 전망

(1) 개요

총수입은 국세수입과 국세외수입으로 구분하고 NABO의 장기경제전망을 기초로 하여 각 항목별로 전망한 결과를 합산하여 산출한다. 국세수입은 소득세, 법인세, 부가가치세 및 기타 세목에 대하여 경제성장률과 이자율 등 거시경제변수 전망치를 이용한 세목별 전망모형을 바탕으로 전망한다. 이때 과세자 수, 실효세율 등 세목별 핵심변수는 과거 추이 등을 반영하여 전망한다. 국세외수입은 기금수입과 세외수입으로 구분하며, 주요 수입항목인 사회보장기여금, 재산수입, 경상이전수입, 용자회수 및 기업특별회계영업수입 등으로 구분하여 각각의 전망모형에 근거하여 전망한다.

(2) 전망 결과

총수입은 2025년 650.6조원에서 2072년 930.2조원으로 연평균 0.8% 증가할 것으로 전망된다. 총수입의 GDP 대비 비율은 2025년 24.5%에서 2072년 22.0%로 소폭 하락할 것으로 예상된다. 국세수입은 GDP 대비 비율이 2025년 14.3%에서 2072년 15.5% 수준으로 소폭 상승할 것으로 전망된다. 이는 기술발전 등에 따라 고속권·고임금 근로자의 비중 증가 및 생산성 향상 등에 따른 법인 영업실적 개선 등으로 소득세, 법인세 등 소득과세가 GDP보다 높은 증가세를 보이는데 주로

기인한다. 국세외수입은 GDP 대비 비율이 2025년 10.2%에서 2072년 6.5%까지 하락할 것으로 전망된다. 이는 인구구조 변화 등에 따른 사회보장기여금의 증가세 둔화, 국민연금과 사학연금의 적립금 감소에 따른 운용수익 감소 등에 기인한다.

[NABO 장기재정전망: 총수입]

(단위: 조원, %)

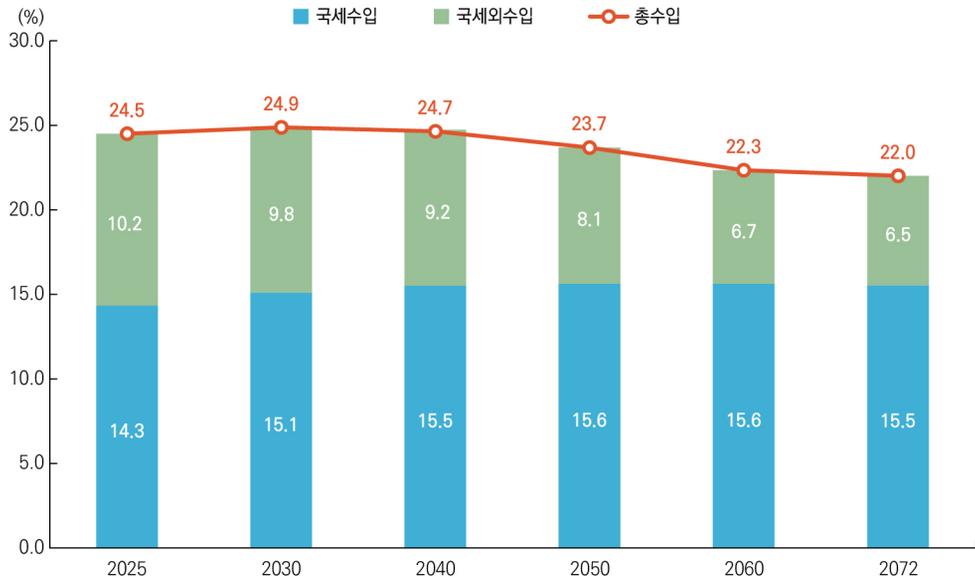
구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	연평균 증가율
총수입	650.6	731.0	849.2	893.0	899.7	930.2	0.8
(GDP 대비 비율)	(24.5)	(24.9)	(24.7)	(23.7)	(22.3)	(22.0)	
- 국세수입	380.7	443.8	533.9	589.1	629.4	656.4	1.2
(GDP 대비 비율)	(14.3)	(15.1)	(15.5)	(15.6)	(15.6)	(15.5)	
- 국세외수입	269.9	287.2	315.3	303.9	270.3	273.8	0.0
(GDP 대비 비율)	(10.2)	(9.8)	(9.2)	(8.1)	(6.7)	(6.5)	

주: 1. 전망액은 2025년 불변가격(인구 중위 기준)

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

[NABO 장기재정전망: GDP 대비 총수입 비율]



주: 인구 중위 기준

자료: 국회예산정책처

다. 총지출 전망

(1) 개요

총지출은 의무지출과 재량지출로 구분한다. 의무지출은 법령에서 지출요건 및 지원수준이 규정되어 있는데, 현행 법령이 유지된다는 가정 하에서 항목별로 전망한 후 합산한다. 각각의 의무지출은 인구변수, 거시경제변수 및 제도변수 등이 반영된 전망모형에 근거하여 전망한다. 재량지출은 의무지출과 달리 지출 수준을 결정할 수 있는 지출요건 등이 법령에 구체적으로 규정되어 있지 않으며 예산 과정을 통해 결정되므로 의무지출처럼 항목별로 전망하기 어려운 측면이 있다. 따라서 2024년 12월 기준으로 가용할 수 있는 정보를 최대한 활용한다. 다시 말해, 2025년의 경우 확정 예산을 반영하고, 2026년부터 2028년까지는 최근 중기계획(「2024~2028년 국가재정운용계획」, 2024. 9.)을 반영하며, 2029년 이후는 과거 평균 수준으로 수렴하는 것으로 가정하여 전망한다.

(2) 전망 결과

NABO 장기재정전망에 따르면, 총지출은 2025년 676.3조원에서 2072년 1,418.5조원으로 연평균 1.6% 증가할 것으로 전망된다. 이는 총수입의 연평균 증가율(0.8%)보다 0.8%p 높은 수준이며, 전망기간 동안 실질GDP 성장률의 평균(1.0%)보다 0.6%p 높은 수준이다. GDP 대비 총지출의 비율은 2025년 25.5%에서 2072년 33.6%로 8.1%p 상승할 것으로 전망되는데, 이는 공적연금 등 복지분야 의무지출의 수급자 수 증가로 인해 의무지출이 연평균 2.0% 증가하는데 기인한다. 의무지출의 GDP 대비 비율은 2025년 13.9%에서 2072년 21.6%로 7.8%p 높아질 전망이다. 또한, 재량지출의 경우 전망 가정에 따라 2033년부터 GDP 대비 비율이 12.0%를 유지하는데, 이에 따라 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2025년 54.4%에서 2072년 64.3%로 증가할 것으로 보인다.

[NABO 장기재정전망: 총지출]

(단위: 조원, %)

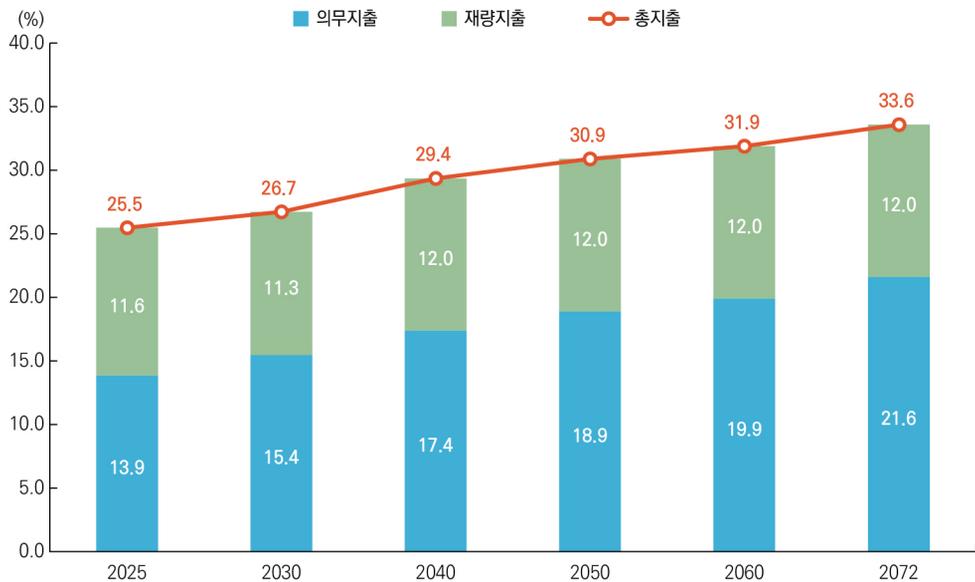
구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	연평균 증가율
총지출	676.3	784.9	1,010.8	1,163.1	1,283.8	1,418.5	1.6
(GDP 대비 비율)	(25.5)	(26.7)	(29.4)	(30.9)	(31.9)	(33.6)	
- 의무지출	368.0	453.7	598.5	712.0	801.6	912.8	2.0
(GDP 대비 비율)	(13.9)	(15.4)	(17.4)	(18.9)	(19.9)	(21.6)	
- 재량지출	308.3	331.2	412.3	451.1	482.2	505.7	1.1
(GDP 대비 비율)	(11.6)	(11.3)	(12.0)	(12.0)	(12.0)	(12.0)	
총지출 구성항목의 비중							
- 의무지출	54.4	57.8	59.2	61.2	62.4	64.3	
- 재량지출	45.6	42.2	40.8	38.8	37.6	35.7	

주: 1. 전망액은 2025년 불변가격(인구 중위 기준)

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

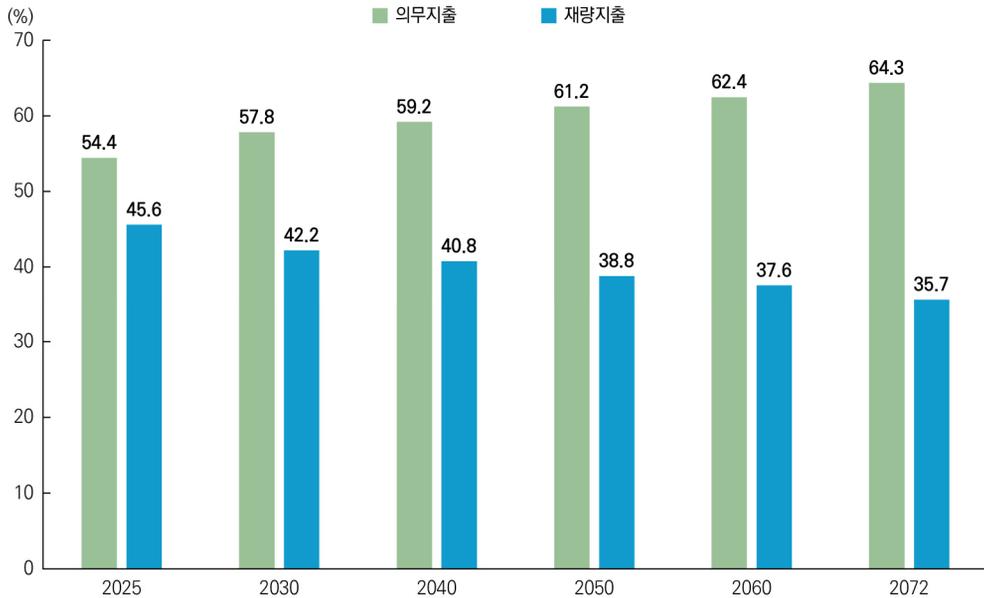
[NABO 장기재정전망: GDP 대비 총지출 비율]



주: 인구 중위 기준

자료: 국회예산정책처

[NABO 장기재정전망: 의무지출과 재량지출 비중]



주: 인구 중위 기준
 자료: 국회예산정책처

라. 재정수지 및 국가채무 전망

(1) 개요

재정수지는 통합재정수지와 관리재정수지가 있는데, 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감하여 산출하고, 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금) 수지를 차감하여 산출한다. 국가채무(D1)⁶⁾는 주체에 따라 중앙정부 채무와 지방정부 순채무로 구분되고, 그 성질에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분된다. 적자성 채무는 일반회계 적자보전과 공적자금 국채전환 등으로 구성되고, 금융성 채무는 외환시장 안정용과 서민주거 안정용 등으로 구성된다. 적자성 채무 중 일반회계 적자보전의 경우 관리재정수지 적자가 국가채무의 증가로 이어진다는 가정 하에 과거 적자성 채무에 신

6) 장기재정전망에서 전망하는 국가채무는 「국가재정법」 제91조에 따른 “국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무(중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금 제외)”와 지방정부 순채무를 의미한다.

규 적자분을 누적하는 방식으로 전망한다. 금융성 채무의 경우는 최근 중기계획(「2024~2028년 국가재정운용계획」, 2024. 9.)의 추이를 반영하며, 2029년 이후는 GDP 성장률로 증가하는 것으로 가정한다.

(2) 전망 결과

통합재정수지 적자는 2025년 25.7조원에서 2072년 488.3조원으로 적자폭이 커질 것으로 전망된다. GDP 대비 통합재정수지 적자의 비율은 2025년 1.0%에서 2072년 11.6%로 10.6%p 상승할 것으로 전망된다. 전망기간 동안 총지출 증가율(1.6%)이 총수입 증가율(0.8%)보다 높기 때문에 지속적으로 적자폭이 확대될 것으로 전망된다.

사회보장성기금 재정수지는 2025년 59.8조원 흑자이지만 점차 감소하여 2040년 적자로 전환되고 2072년에는 적자 규모가 217.6조원까지 증가할 것으로 전망된다. 이와 같은 적자 증가는 사회보장성기금 수입은 연평균 0.1% 감소하는데 반해 지출은 연평균 3.0% 증가하기 때문이다. 특히 사회보장성기금 재정수지의 변화에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 국민연금기금인데, 국민연금기금의 재정수지가 적자로 전환될 때(2040년) 사회보장성기금의 재정수지도 적자로 전환되고 국민연금기금의 재정수지 적자가 커짐에 따라 사회보장성기금 전체의 적자 규모도 커지는 것으로 전망되었다.⁷⁾

통합재정수지에서 사회보장성기금 재정수지를 제외한 관리재정수지의 적자 규모는 2025년 85.5조원에서 2072년 270.7조원으로 적자폭이 지속적으로 커질 것으로 전망된다. 2025년 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율은 3.2%로 통합재정수지보다 높은 수준을 보이지만 국민연금기금의 수지가 적자로 전환되는 2040년에는 그 비율이 역전될 것으로 전망된다.⁸⁾

7) 국민연금의 적자 전환 시점은 「2025~2072년 NABO 장기재정전망」(2025.2.) 기준이며, 최근 모수개혁을 반영한 전망 결과와 다름에 유의할 필요가 있다. 국민연금에 대한 최근 전망 결과는 「2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석」(2025.6.) 참고

8) 관리재정수지는 국가재정의 건전성을 보다 정확히 판단하기 위해 2002년부터 집계하기 시작한 재정총량 지표이다. 당시에는 제도 도입 초기였던 국민연금의 연금급여 지출이 본격화되지 않아 보험료 수입에 비해 지출 수준이 낮았다. 이처럼 구조적으로 흑자를 보이는 사회보장성기금을 포함하는 재정수지는 정부의 실질적인 재정운용을 파악할 수 없다는 한계를 보임에 따라 정부는 통합재정수지에서 사회보장성기금의 수지를 차감하여 관리재정수지를 사용하게 되었다. 그러나 이번 전망 결과에 따르면 관리재정수지 산출과정에서 차감항목으로 적용되는 사회보장성기금 재정수지가 적자로 전환되는 2040년부터는 오히려 통합재정수지가 관리재정수지보다 적자 규모가 더 커지는 현상이 발생하게 된다.

[NABO 장기재정전망: 재정수지]

(단위: 조원, %)

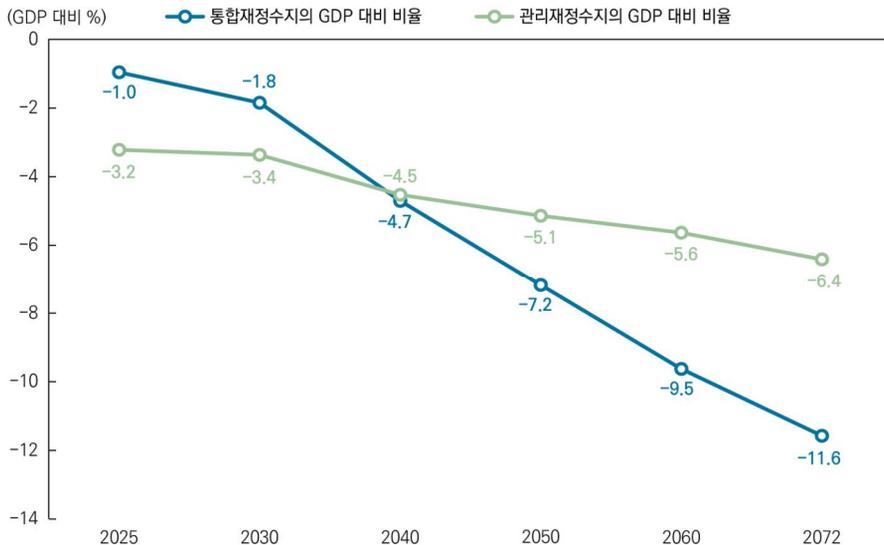
구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	연평균 증가율
총수입	650.6	731.0	849.2	893.0	899.7	930.2	0.8
(GDP 대비 비율)	(24.5)	(24.9)	(24.7)	(23.7)	(22.3)	(22.0)	.
총지출	676.3	784.9	1,010.8	1,163.1	1,283.8	1,418.5	1.6
(GDP 대비 비율)	(25.5)	(26.7)	(29.4)	(30.9)	(31.9)	(33.6)	.
통합재정수지	-25.7	-53.9	-161.7	-270.2	-384.0	-488.3	.
(GDP 대비 비율)	(-1.0)	(-1.8)	(-4.7)	(-7.2)	(-9.5)	(-11.6)	.
사회보장성기금 수입	146.3	164.0	179.9	164.1	130.8	136.7	-0.1
(GDP 대비 비율)	(5.5)	(5.6)	(5.2)	(4.4)	(3.2)	(3.2)	.
사회보장성기금 지출	86.5	119.1	185.5	240.7	287.9	354.3	3.0
(GDP 대비 비율)	(3.3)	(4.1)	(5.4)	(6.4)	(7.2)	(8.4)	.
사회보장성기금 재정수지	59.8	45.0	-5.6	-76.6	-157.1	-217.6	.
(GDP 대비 비율)	(2.3)	(1.5)	(-0.2)	(-2.0)	(-3.9)	(-5.2)	.
관리재정수지	-85.5	-98.9	-156.1	-193.6	-226.9	-270.7	.
(GDP 대비 비율)	(-3.2)	(-3.4)	(-4.5)	(-5.1)	(-5.6)	(-6.4)	.

주: 1. 전망액은 2025년 불변가격(인구 중위 기준)

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

[NABO 장기재정전망: 재정수지]



주: 인구 중위 기준

자료: 국회예산정책처

국가채무는 2025년 1,270.4조원(GDP 대비 47.8%)에서 2072년 7,303.6조원(GDP 대비 173.0%)으로 연평균 3.8% 증가할 것으로 전망된다.

국가채무는 채무의 주체에 따라 중앙정부 채무와 지방정부 채무로 구분되고 채무의 성질에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분된다. 먼저, 중앙정부 채무는 2025년 1,235.7조원(GDP 대비 46.5%)에서 2072년 7,258.4조원(GDP 대비 171.9%)으로 연평균 3.8% 증가할 것으로 전망되었다. 이와 같이 높은 증가율을 보인 주요인은 관리재정수지 적자가 2025년 85.5조원에서 2072년 270.7조원까지 증가할 것으로 전망됨에 따라 적자성 채무 중 일반회계 적자보전 국고채가 빠르게 증가하기 때문이다. 적자성 채무 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 일반회계 적자를 보전하기 위해 발행하는 국고채인데, 당해연도에 발생한 관리재정수지 적자를 보전하기 위해 발행한 국고채가 당해연도 국가채무에 누적된다고 가정하여 전망한다.⁹⁾ 금융성 채무는 최근 실적과 중기계획(「2024~2028년 국가재정운용계획」)의 추이를 반영하고, 2029년부터는 명목GDP 성장률로 증가하는 것으로 가정하여 전망하였다. 지방정부 순채무는 최근 중기계획(「2024~2028년 국가재정운용계획」)의 금액을 반영하고, 2029년부터는 명목GDP 성장률로 증가하는 것으로 가정하여 전망한다. 전망 결과, 2025년에 34.7조원에서 2072년 45.3조원으로 연평균 0.6% 증가할 전망이다.

[NABO 장기재정전망: 국가채무]

(단위: 조원, %)

구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	연평균 증가율
국가채무	1,270.4	1,623.8	2,763.8	4,057.4	5,476.5	7,303.6	3.8
(GDP 대비 비율)	(47.8)	(55.3)	(80.3)	(107.7)	(136.0)	(173.0)	
- 중앙정부 채무	1,235.7	1,592.3	2,726.9	4,017.0	5,433.4	7,258.4	3.8
(GDP 대비 비율)	(46.5)	(54.2)	(79.2)	(106.6)	(135.0)	(171.9)	
- 지방정부 순채무	34.7	31.5	36.9	40.4	43.2	45.3	0.6
(GDP 대비 비율)	(1.3)	(1.1)	(1.1)	(1.1)	(1.1)	(1.1)	

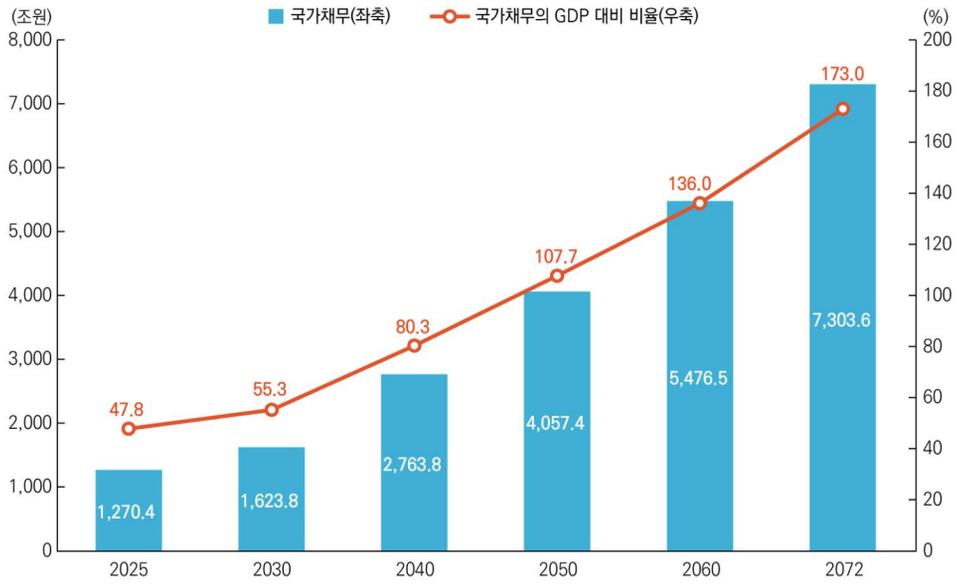
주: 1. 전망액은 2025년 불변가격(인구 중위 기준)

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

9) 2025년의 경우 예산상 일반회계 적자보전 규모를 반영하고, 2026~2028년의 경우 「2024~2028년 국가재정운용계획」상의 관리재정수지 대비 일반회계 적자보전 비율을 반영하였다. 2029년 이후는 장기적으로 관리재정수지 적자만큼 일반회계 적자보전이 이루어지는 것으로 가정하였다.

[국가채무 규모 및 GDP 대비 비율 전망]



주: 전망액은 2025년 불변가격(인구 중위 기준)

자료: 국회예산정책처

마. 시나리오 분석

(1) 개요

최근 저출생, 인구 고령화 경향으로 인구구조의 변화가 우리 사회에 미치는 영향에 대한 관심이 커지고 있다. 앞서 제시한 장기재정전망 결과는 인구 전망에 적용되는 주요 변수(출생, 사망, 국제이동)가 중위 수준을 유지한다는 가정에서 추계된 인구변수를 반영한 결과이다. 여기에서는 재정전망의 주요 변수인 인구에 적용되는 가정이 다를 경우 장기재정전망의 추이가 어떻게 변화하는지를 분석하고자 한다.

우선 총인구 수 및 주요 연령계층별 인구 수 추이를 통계청의 인구추계 시나리오별로 보면, 2072년 기준으로 저위 가정에 따른 총인구 수는 중위(3,622만명)보다 605만명이 적은 3,017만명, 고위 가정을 적용하면 중위보다 660만명이 많은 4,282만명이 될 것으로 추계되었다. 생산연령인구(15~64세) 수는 저위 가정을 적용하면 2072년 기준으로 중위(1,658만명)보다 323만명 적은 1,334만명, 고위 가정을 적용하면 중위보다 350만명이 많은 2,007만명이 될 것으로 추계되었다. 고령인구(65세 이상) 수는 저위 가정을 적용하면 2072년 기준으로 중위(1,727만명)보다 184만명 적은 1,543만명, 고위 가정을 적용하면 중위보다 178만명이 많은 1,905만명이 될 것으로 추계되었다.

[인구추계 가정별 주요 인구 전망]

(단위: 만명)

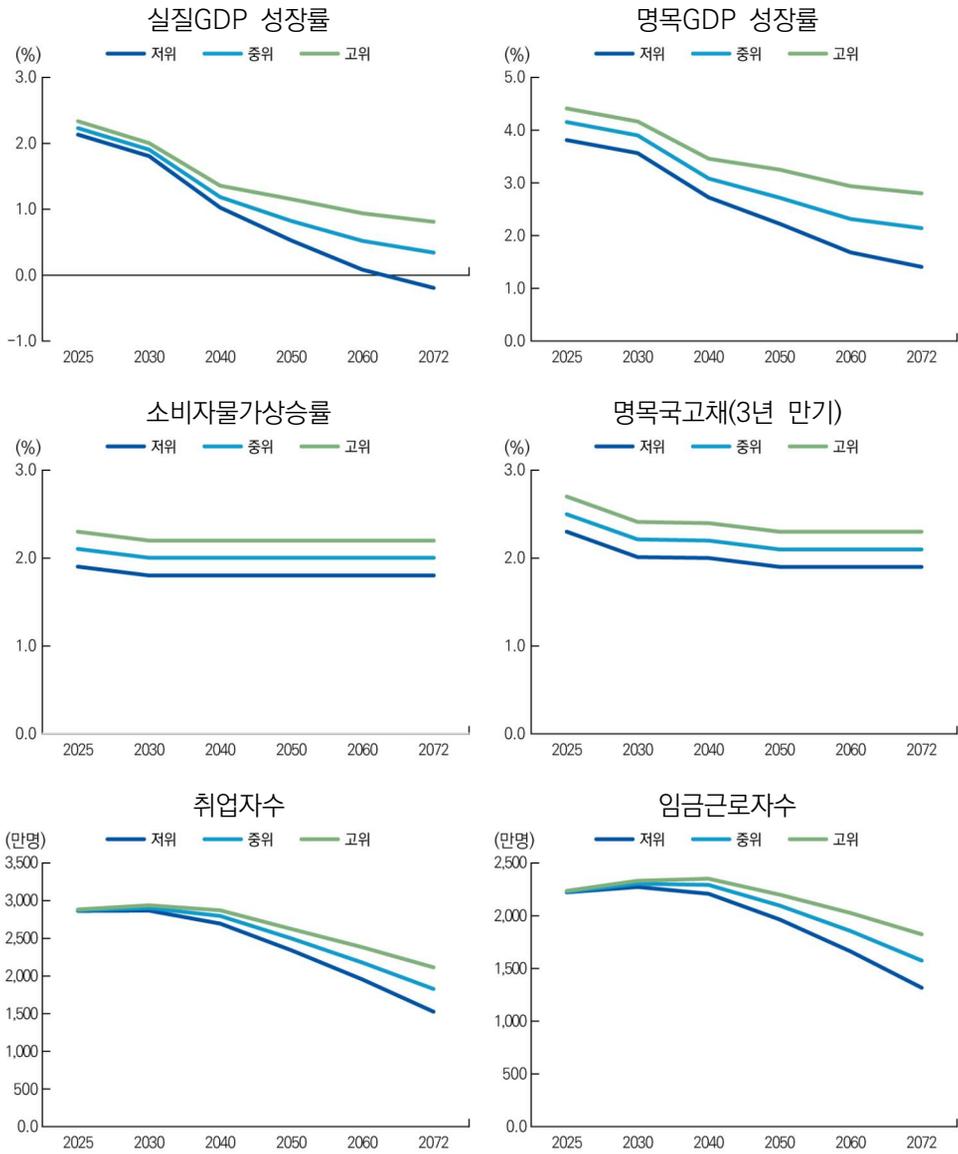
구분		2025	2030	2040	2050	2060	2072
총인구	저위	5,150	5,051	4,774	4,333	3,742	3,017
	중위	5,168	5,131	5,006	4,711	4,230	3,622
	고위	5,188	5,215	5,244	5,095	4,740	4,282
생산 연령 인구	저위	3,578	3,376	2,814	2,276	1,813	1,334
	중위	3,591	3,417	2,903	2,445	2,069	1,658
	고위	3,604	3,457	2,993	2,623	2,338	2,007
고령 인구	저위	1,048	1,280	1,657	1,784	1,723	1,543
	중위	1,051	1,298	1,715	1,891	1,868	1,727
	고위	1,055	1,314	1,770	1,992	2,008	1,905

주: 통계청의 장래인구추계 시작 시점은 2022년이나 장기재정전망의 전망기간(2025~2072년)을 고려하여 2025년부터 표시

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2022~2072년」, 2023. 12. 14.

이와 같은 인구추계 가정의 변화는 거시경제 환경에 영향을 미쳐 거시경제변수에도 변화가 발생하게 된다. 주요 변수인 실질GDP 성장률, 명목GDP 성장률, 소비자물가상승률, 국고채금리(3년 만기) 등의 인구추계 가정에 따른 변화를 보면, 고위 가정을 적용한 경우에 중위보다 높은 것으로 나타났으며, 저위 가정을 적용하면 중위보다 낮은 것으로 나타났다. 이와 같은 차이는 실질GDP 성장률, 명목GDP 성장률, 취업자 수, 임금근로자 수의 경우 시간이 흐를수록 커지는 것으로 나타났는데, 인구구조의 변화에 따른 차이가 취업자 수 및 임금근로자 수에 직접적인 영향을 미치고 이러한 영향이 GDP 성장률에 차이를 가져오는 것으로 나타났다. 그리고 소비자물가상승률과 명목 국고채 금리(3년 만기) 등 명목 가격지수는 인구추계 가정에 따른 차이가 장기적으로 일정 수준으로 유지되는 것으로 전망되었다.

[인구추계 가정별 주요 거시경제변수 비교]



자료: 국회예산정책처

(2) 전망 결과

인구추계 시나리오별 전망 결과를 2072년 기준 국가채무를 중심으로 요약하면, 인구 저위 가정의 국가채무 비율은 중위(173.0%)보다 9.0%p가 높은 181.9%로 전망되며 인구 고위 가정의 국가채무 비율은 중위보다 9.7%p 낮은 163.2%로 전망된다. 인구변동요인의 가정이 고위 수준으로 실현될 경우 중위보다 국가채무 비율이 낮아지며, 그 폭이 인구 저위 수준에서 악화되는 폭보다 클 것으로 예상되는데, 이는 전망 중·후반 기간에 인구 고위 수준의 명목GDP가 중위나 저위 수준에 비해 크게 높아지기 때문이다. 국가채무의 금액은 고위 가정이 가장 높으나 인구 가정에 따른 GDP 차이로 국가채무 비율은 저위가 가장 높게 나타났다. 다시 말해, 고위와 저위의 국가채무 금액의 차이(고위/저위, 1.4배)에 비해 인구 가정에 따른 GDP 차이(고위/저위, 1.6배)가 더 크기 때문이다.¹⁰⁾

[인구추계 가정별 국가채무 전망 비교]

(단위: 조원, %)

구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	연평균 증가율	
							불변 기준	경상 기준
인구 저위 기준	1,270.4	1,645.1	2,744.7	3,934.0	5,171.4	6,646.2	3.6	5.3
(GDP 대비 비율)	(48.2)	(56.8)	(82.1)	(109.9)	(140.1)	(181.9)		
인구 중위 기준	1,270.4	1,623.8	2,763.8	4,057.4	5,476.5	7,303.6	3.8	5.7
(GDP 대비 비율)	(47.8)	(55.3)	(80.3)	(107.7)	(136.0)	(173.0)		
인구 고위 기준	1,270.4	1,606.6	2,772.6	4,148.6	5,725.1	7,864.0	4.0	6.1
(GDP 대비 비율)	(47.6)	(54.3)	(79.0)	(105.4)	(131.1)	(163.2)		

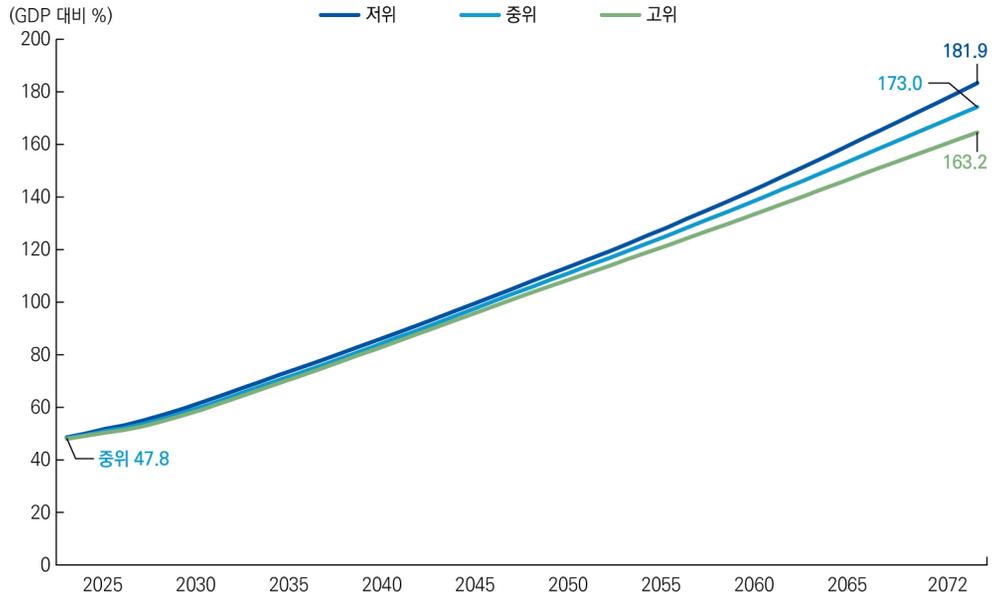
주: 1. 전망액은 2025년 불변가격

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

10) 인구추계 가정에 따른 국가채무 금액의 차이와 GDP 차이는 경상가격 기준이다.

[인구추계 가정별 GDP 대비 국가채무 비율 전망]



자료: 국회예산정책처

7-1. 국가재정운용계획 이행 실적 및 전망 근거 국회 제출 필요

가. 현황

‘국가재정운용계획’은 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 「국가재정법」 제7조1)에 따라 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대하여 수립하여 국회에 제출하는 중기 재정운용계획이다. 국가재정운용계획은 「국가재정법」 제7조제2항 및 제3항에 따라 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.

[국가재정운용계획의 내용 및 부속서류]

국가재정운용계획 내용	부속서류
1. 재정운용의 기본방향과 목표	1. 해당 회계연도 국가재정운용계획의 전년도 계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 중기 재정전망 및 근거	2. 해당 회계연도 중장기 기금재정관리계획
3. 분야별 재원배분계획 및 투자 방향	3. 해당 회계연도 국가채무관리계획
4. 재정규모증가율 및 그 근거	4. 중장기 조세정책운용계획
4의2. 의무지출의 증가율 및 산출내역	5. 5년마다 40회계연도 이상 기간을 대상으로 한 장기 재정전망 결과
4의3. 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획	
4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거	
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망	
6. 통합재정수지 전망과 관리계획	
7. 삭제	
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4623)

1) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

정부의 ‘2023~2027년 국가재정운용계획’ 상의 중기재정목표는 “지속 가능한 재정을 위해 건전재정기조를 견지하면서, 약자복지 강화, 미래 준비, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 중점 분야에 과감히 투자하되 강력한 지출 재구조화와 재정혁신을 통해 재정운용의 효율성을 제고”한다는 것이며, 이를 위해 2027년 GDP 대비 △2% 중반 수준의 관리재정수지 적자 및 GDP 대비 50%대 중반 수준의 국가채무 목표를 수립하였다.

나. 분석의견

(1) 국가재정운용계획에 대한 이행 실적 평가 필요

정부는 국가재정운용계획에 구체적인 세부 이행 방안이나 실적을 포함하도록 하여 계획 이행 여부의 평가 및 환류가 이루어지도록 할 필요가 있다.

정부는 ‘2023~2027년 국가재정운용계획’의 중기재정목표로 건전재정기조를 견지하고 있다. 그러나 정부는 이러한 중기재정목표와 관련하여 총수입, 총지출 증가율 및 GDP 대비 관리재정수지와 국가채무 비율의 목표 수준 및 관리 또는 전망 등의 표현만을 제시하고 있을 뿐, 구체적인 재정의 지속가능성 확보 방안 등을 제시하고 있지 않다.

[국가재정운용계획상 중기재정운용 목표]

국가재정 운용계획	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
2004~2008	2008년까지 균형 회복	계획	2006년 수준 이하	관리
2005~2009	2007년 이후 △1% 내외	전망	2006년 이후 감소	전망
2006~2010	2007년 이후 △1% 수준	관리	2007년 이후 감소	전망
2007~2011	2008년 이후 △1% 내외	관리	2007년 이후 감소	전망
2008~2012	2012년까지 균형	관리	2012년 30% 수준	관리
2009~2013	2013~2014년 균형	전망/관리	2013년 30%대 중반	관리
2010~2014	2013~2014년 균형	전망	2014년 30%대 초반	전망
2011~2015	2013년 균형	전망	2014년 이후 20%대 후반	관리
2012~2016	점진적으로 개선	관리	점진적 하락(30% 이내)	전망
2013~2017	2017년 균형 수준	관리	30%대 중반	관리
2014~2018	점진적으로 개선	관리	30%대 중반	관리

국가재정 운용계획	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
2015~2019	점진적으로 개선	관리	40%대 초반	관리
2016~2020	단계적으로 회복	관리	40%대 초반	관리
2017~2021	△2% 내외	관리	40% 초반	관리
2018~2022	△3% 이내	관리	40% 초반	관리
2019~2023	연평균 △3% 중반	관리	40%대 중반 이내	관리
2020~2024	△5% 중반	관리	50% 후반 이내	관리
2021~2025	2022~2025년 △4%대 (통합재정수지 △3% 수준)	전망	50% 후반	전망
2022~2026	2026년 △2% 중반	전망/관리	50%대 중반 이내	관리
2023~2027	2027년 △2% 중반	전망/관리	50%대 중반 수준	관리
2024~2028	△3% 이내	관리	50% 수준	관리

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

또한, 전년도 국가재정운용계획의 이행실적에 대해서도 구체적인 평가가 결여되어 있다. 정부는 「국가재정법」 제7조 제3항에 따라 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서(이하 “국가재정운용계획의 전년도 대비 평가·분석보고서”)를 작성하여 국가재정운용계획의 첨부서류로 제출하고 있다. 해당 보고서에서 제시하고 있는 항목 중 IV. 관리계획 평가 분석에서는 전년도 국가재정운용계획에서 제시한 관리계획(재정혁신 방향)에 대한 평가 및 분석의 내용으로 구성되어 있다.

그러나 제시된 평가·분석의 경우, 그 이행여부 및 정도가 구체적인 제도개선이나 수치로 제시된 것이 아니라 추상적인 언급에 그치고 있고, 전년도의 평가와 비교할 때 내용상 큰 차별성이 없으며, 객관적이고 엄격한 평가보다는 재정운용 결과에 대한 긍정적인 자체평가가 주를 이루었다는 점에서 한계가 있다.

V. 종합 평가

- '24~'24 계획도 건전재정기조를 흔들림없이 견지하되, 민생안정, 국가의 본질적 기능 등 재정의 역할에 충실하도록 수립
 - '25년 대내외 여건 개선 등 경기회복에 따른 국세수입 흐름 개선과 함께, 인구구조 변화 등 중장기적 문제 대응 강화
 - 관행적 사업을 정비하고, 지원체계 개편, 집행방식 변경, 투자 우선순위 조정 등을 통해 재정의 지속가능성 확보

- '23~'27 계획에 비해 '24년 국세수입이 일시적으로 부진하나, 재정의 지속가능성 확보와 함께 정부가 해야 할 일에는 적극 지원
 - 총수입은 일시적 국세수입 감소 및 경기회복에 따른 영향으로 연평균 증가율이 전년계획 대비 증가('23~'27 3.7% → '24~'28 4.6%)
 - 총지출은 민생활력, 미래도약 등 정부가 해야 할 일에 투자하여 연평균 증가율은 전년계획과 유사('23~'27 3.6% → '24~'28 3.6%)

- 강력한 재정혁신을 지속 추진하여 건전재정 기조를 뒷받침
 - 불필요한 비과세·감면 정비 등 세입 누수요인을 차단하면서, 재정준칙 법제화 등 중장기 재정건전성 관리 강화
 - R&D 예타제도 폐지 등 투자시스템을 개혁하고, 민간투자 활성화, 국유재산 활용 확대 등 민간역량 활용 강화

자료: 대한민국정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획 첨부서류」

이처럼 국가재정운용계획은 재정운용의 기본 방향 및 목표, 분야별 자원배분 방향 등을 제시하고 있으나, 구체적으로 세부 목표에 대한 명시적인 이행방안이나 전년도 계획의 이행실적에 대한 평가는 결여되어 계획 이행 여부의 실효성 있는 평가 및 환류가 제대로 이루어지지 않는 문제가 있다. 이러한 점에서 이를 명시적으로 포함하도록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있다.

(2) 국가재정운용계획의 전망에 대한 근거 제시 필요

정부는 국가재정운용계획에서 제시하는 전망의 근거에 대하여 명확히 설명하고 있지 않은 문제가 있으므로 그 근거를 명시적으로 제시할 필요가 있다.

정부의 국가재정운용계획은 거시경제전망에 근거하고 있어 거시경제전망의 오차범위를 관리하여 신뢰 할 만한 전망치를 제시하는 것이 중요하다. 그러나 정부는 전망의 근거가 되는 경제성장률 등에 대해 명확히 설명하고 있지 않으며 세부 지표를 밝히지 않고 있다.

일례로, 정부는 2009년까지는 5년간의 경상성장률과 실질성장률 전망을 제시하였으나, 2010~2013년 동안에는 대략적인 실질성장률 전망만을 제시하였으며, 2023년에는 2022년 계획에 명시되었던 경상GDP 성장률이 아닌 경상GDP 수준을 근거로 제시하는 등 전년도 전망치와의 비교를 어렵게 하고 있다.

[2022년 및 2023년 국가재정운용계획의 경상GDP]

2022~2026년 국가재정운용계획							2023~2027년 국가재정운용계획					
〈재정수지 및 국가채무 전망〉							〈재정수지 및 국가채무 전망〉					
(단위: 조원, %)							(단위: 조원, %)					
	'22년		'23년	'24년	'25년	'26년		'23년	'24년	'25년	'26년	'27년
	본예산	2차 추경										
■ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△94.1 (△4.4)	△110.8 (△5.1)	△58.2 (△2.6)	△58.6 (△2.5)	△57.4 (△2.3)	△56.6 (△2.2)	■ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△58.2 △2.6	△92.0 △3.9	△72.2 △2.9	△69.5 △2.7	△65.8 △2.5
※ 통합재정수지 (GDP대비, %)	△54.1 (△2.5)	△70.4 (△3.3)	△13.1 (△0.6)	△14.0 (△0.6)	△13.7 (△0.6)	△13.4 (△0.5)	※ 통합재정수지 (GDP대비, %)	△13.1 △0.6	△44.8 △1.9	△22.9 △0.9	△19.2 △0.7	△14.6 △0.5
■ 국가채무 (GDP대비, %)	1,064.4 (50.0)	1,068.8 (49.7)	1,134.8 (49.8)	1,201.2 (50.6)	1,271.9 (51.4)	1,343.9 (52.2)	■ 국가채무 (GDP대비, %)	1134.4 50.4	1196.2 51.0	1273.3 51.9	1346.7 52.5	1417.6 53.0
■ 경상GDP 성장률	5.2*		4.5*	4.2	4.2	4.0	■ 경상GDP **	2,249.0	2,345.6	2,454.3	2,563.5	2,672.3

* '22.6.16일 발표

* 국회 확정예산 기준, ** '23년은 국회 확정시 기준, '24년 이후는 '23.6월 전망 기준

자료: 대한민국정부, 「2022~2026년 국가재정운용계획」 및 「2023~2027년 국가재정운용계획」

이와 더불어 정부가 국가재정운용계획에서 전망 기간에 대한 경제성장률을 낙관적으로 전망하는 경향은 매년 반복적으로 나타나고 있다. 2013년 계획²⁾ 이후 국가재정운용계획의 성장률 전망 및 실제 성장률을 살펴보면, 2015~2017년 계획의 전망 초기기간 및 코로나19 대응 과정에서 불확실성이 컸던 2021년 등을 제외하면 대부분 실적치가 전망치를 하회하고 있다.³⁾

2) 정부는 2011계획 및 2012계획에서는 경상성장률 전망이 아닌 실질성장률 전망을 제시하였다.

3) 2023~2027년 계획의 경우 경상GDP 성장률이 아닌 경상GDP 자체를 제시하였다.

[국가재정운용계획의 경상성장률 전망 및 실적치 현황]

(단위: %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013 계획	4.2	6.5	6.6	6.6	6.6					
2014 계획		5.3	6.1	6.1	6.1	6.1				
2015 계획			4.1	4.2	5.3	5.0	5.5			
2016 계획				4.0	4.1	4.7	5.1	5.1		
2017 계획					4.6	4.5	4.9	4.9	4.9	
2018 계획						4.0	4.4	4.7	4.8	4.8
2019 계획							3.0	3.8	4.1	4.1
2020 계획								0.6	4.8	4.0
2021 계획									5.6	4.2
2022 계획										5.2
실적치	4.2	4.1	6.0	4.9	5.4	3.4	1.4	0.9	7.1	3.9

주 1. 음영 부분은 계획보다 실적이 낮았던 연도를 의미함

2. 실적치는 기획재정부, 「월간 재정동향」의 실질 GDP 성장률과 GDP디플레이터의 합으로 계산
 자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료 및 「월간 재정동향」

이처럼 국가재정운용계획은 총수입, 총지출, 관리재정수지 및 국가채무 지표 전망에 있어 연례적으로 전년 계획 대비 금년 계획 수치에 차이가 존재하며, 전망치 대비 실적치 간 오차도 지속적으로 발생하고 있는바, 전망의 근거가 되는 세부 지표(명목 및 실질 경제성장률, 지출 항목별 GDP, GDP에 대한 성장기여도, 고용 변수 등)를 공개하여 실효성 있는 전망 평가가 이루어질 수 있도록 시행령을 개정할 필요가 있다. 경상성장률은 실질 GDP와 GDP 디플레이터의 합이므로, 실질 GDP 성장률을 낮게 전망하더라도 물가 상승률을 높게 전망하면 경상성장률 전망치는 상승할 수 있다. 즉 국가재정운용계획에서 가정한 경제전망의 실효성을 평가하기 위해서는 국가재정운용계획에서 명시하고 있는 경상성장 전망 외에 물가 상승률 등 세부 경제 전망지표를 추가적으로 제시할 필요가 있다.

7-2. 국가채무에 중앙부처가 관리하지 않는 사학진흥기금 등 21개 기금 포함 필요

가. 현황

현행 「국가재정법」 제5조¹⁾는 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표2에 규정된 법률에 의하지 않고는 설치할 수 없다고 규정하고 있다.

이에 따라 현행 「국가재정법」 별표2에서는 기금설치 근거 법률을 규정하고 있으며, 2025년 4월 말 기준 총 67개 기금이 설치되어 운용되고 있다. 이 중 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금은 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금 등 총 21개로, 구체적인 기금명 및 관리운용주체는 다음과 같다.

[중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 현황]

기금명	유형	소관부처	관리운용주체
농림수산업자신용보증기금	금융성	금융위원회	농협중앙회
신용보증기금	금융성		신용보증기금
예금보험기금채권상환기금	금융성		예금보험공사
주택금융신용보증기금	금융성		한국주택금융공사
산업기반신용보증기금	금융성	기획재정부	신용보증기금
사립학교교직원연금기금	보험성	교육부	사립학교교직원연금공단
사학진흥기금	사업성		한국사학진흥재단
국제교류기금	사업성	외교부	한국국제교류재단
공무원연금기금	보험성	인사혁신처	공무원연금공단

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4623)

1) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

기금명	유형	소관부처	관리운용주체
국민체육진흥기금	사업성	문화체육관광부	서울올림픽기념 국민체육진흥공단 (국민체육진흥계정) 사행산업통합감독위원회 (사행산업중독예방치유계정)
문화예술진흥기금	사업성		한국문화예술위원회
언론진흥기금	사업성		한국언론진흥재단
영화발전기금	사업성		영화진흥위원회
무역보험기금	금융성	산업통상자원부	한국무역보험공사
중소벤처기업창업및진흥기금	사업성	중소벤처기업부	중소벤처기업진흥공단
기술보증기금	금융성		기술보증기금
금강수계관리기금	사업성	환경부	금강수계관리위원회
낙동강수계관리기금	사업성		낙동강수계관리위원회
영산강·섬진강수계관리기금	사업성		영산강·섬진강수계관리위원회
한강수계관리기금	사업성		한강수계관리위원회
근로복지진흥기금	사업성	고용노동부	근로복지공단

주: 「국가재정법」상 기금만을 대상으로 함

나. 분석의견

「국가재정법」 상 기금은 기금관리주체와 관계없이 예산총칙에 국채발행 및 차입금 한도액을 포함하여 국회의 사전 의결을 받도록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있으며, 나아가 「국가재정법」 상 기금은 모두 국가 재정에 해당하고 국회의 통제를 받는다는 점에서 개별 법률의 개정을 통하여 기금의 관리주체를 중앙관서의 장으로 변경하는 방안도 검토할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제91조2)제1항은 기획재정부장관이 국가의 회계 또는 기금

2) 「국가재정법」

제91조(국가채무의 관리) ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.

1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령으로 정하는 회계 또는 기금은 제외한다. 이하 이

이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있으며, 같은 조 제2항 및 「국가재정법 시행령」 제43조제2항³⁾에서는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금이 발행한 채권이나 차입금은 국가채무관리계획의 대상인 금전채무에서 제외하도록 규정하고 있다.

또한, 현행 「국가재정법」 제20조 및 제68조⁴⁾는 예산총칙에 국채와 차입금의 한도액을 규정하도록 하면서 기금의 경우에는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채 발행 및 차입금의 한도액만 포함하도록 규정하고 있다.

이에 따라 「국가재정법」 상의 기금이라도 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금의 경우 그 기금운용계획에 계상된 채권 발행 및 차입금의 한도액이 국가채무관리계획 상 금전채무에도 포함되지 않으며, 예산총칙에 포함되지 않는 문제가 있다.

이러한 현행 「국가재정법」 규정은 「국가재정법」이 제정되기 전⁵⁾인 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」 당시부터 규정되어 있었던 조문이다. 그러나 2001년 말 및 2003년 말 「기금관리기본법」의 두 차례 개정으로 인하여 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 전부 국회의 통제를 받도록 제도가 개선되었다.

그러나 현행 「국가재정법」 제20조제1항은 예산총칙에 규정되어야 할 국채 발행 및 차입금의 한도액에 중앙관서의 장이 관리하는 기금만의 국채 발행 및 차입금 한도액을 포함하도록 하고 있어, 「국가재정법」 상 기금 중 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금의 국채 발행 및 차입금 한도액은 예산총칙에서 제외되어 있다.

항에서 같다)이 발행한 채권

3) 「국가재정법 시행령」

제43조(국가채무의 관리) ② 제91조제2항제1호에서 "대통령령이 정하는 회계 또는 기금"이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.

4) 「국가재정법」

제20조(예산총칙) ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.

1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

5) 「국가재정법」은 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」을 통합하여 국가 재정운용의 기본법으로서의 역할을 하기 위하여 2006년에 제정되었음

비록 정부가 기금운용계획안에 대하여 국회의 의결을 받는다 하더라도, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금의 국채 발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에서 제외시키는 것은 헌법 제58조6)에서 규정하고 있는 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하는 경우 국회의 사전 의결을 받도록 하는 원칙에 위배된다는 문제가 있다.

또한, 이러한 규정은 예산과 동일하게 기금도 국회의 통제 대상으로 하려는 「기금관리기본법」 개정 취지와 부합하지 않을 뿐만 아니라, 국가 재정의 총괄적인 국채 발행 및 차입금 한도의 규모를 파악하는 데 한계가 있다.

참고로, 2024년 기준 기금운용계획 총칙 상에 채권 발행 또는 차입금 한도액이 설정된 기금은 중소벤처기업창업및진흥기금(101조 1,474억원), 무역보험기금(5,000억원)으로, 이 중 중소벤처기업창업및진흥기금(4조 8,700억원)에서 실제 차입금이 발생하였다. 그 외에도 최근 10년 중 공무원연금기금(2015년, 2016년)과 사학진흥기금(2023년)의 기금운용계획에 차입금 한도액이 설정되어 차입이 이루어진 바 있다.

[중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 중 채권발행 또는 차입금 한도액 설정 기금 현황]
(단위: 억원)

기금명	2024년 차입금 한도액	2024년 실제 차입금	2024년 말 기준 잔액	비고
중소벤처기업창업 및 진흥기금	1,011,474	48,700	243,802	중소벤처기업 진흥채권
무역보험기금	5,000	-	-	무역보험기금채권

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 함께, 현행 「국가재정법」에서 국가채무관리계획의 대상이 되는 금전채무에 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금은 제외하도록 규정함에 따라 신용보증기금 등 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개의 기금은 사실상 국가의 일을 공공기관 등이 위탁 수행하는 형태로 볼 수 있다. 그러나 해당 기금이 채권을 발행하거나 차입을 하더라도

6) 「대한민국 헌법」

제58조 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

중앙정부 채무에 포함되지 않아 국가채무(D1)의 규모가 왜곡되는 문제가 있다.

국채 발행이나 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 하는 경우 국회의 사전 의결을 얻도록 하는 헌법 제58조를 고려할 때, 국가재정에 해당하는 「국가재정법」 상의 기금은 그 기금관리주체가 중앙관서의 장인지 여부를 불문하고 국채발행 및 차입금 한도를 국가채무에 포함하고, 예산총칙에도 국채발행 및 차입금 한도액을 포함하여 규정함으로써 국회의 사전 의결을 받도록 「국가재정법」 제20조, 제68조 및 제91조를 개정할 필요가 있다.

나아가, 「국가재정법」 상의 기금은 국가재정에 해당한다는 점을 고려할 때, 현재 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금들은 그 근거가 되는 개별 법률 개정을 통하여 중앙관서의 장이 직접 관리·운용하도록 하고, 필요한 경우 공공기관 등에 위탁하여 운용하도록 함으로써 중앙관서의 관리·감독 및 책임성을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

참고로, 국민연금기금의 경우 「국민연금법」⁷⁾에 보건복지부장관이 기금의 관리·운용주체로 규정되어 있으며, 보건복지부장관의 위탁을 받아 국민연금공단이 관리·운용하고 있다.

7) 「국민연금법」

제24조(국민연금공단의 설립) 보건복지부장관의 위탁을 받아 제1조의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국민연금공단(이하 “공단”이라 한다)을 설립한다.

제102조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운용한다.

7-3. 세계잉여금의 국가채무 의무상환비율 조정 필요성 등

가. 현황

세계잉여금은 중앙정부의 1년간 총세입에서 총세출을 차감한 결산상 잉여금 중 다음 연도로 이월하는 금액을 공제한 금액으로, 경기호황 등으로 초과세수가 발생할 경우 세계잉여금의 규모 역시 증가하게 된다. 「국가재정법」 제90조는 세계잉여금)에 대해서 ① 지방교부세 및 교부금 정산에 활용할 수 있고, ② ①에 따라 사용한 금액을 제외한 금액의 30% 이상을 공적자금상환기금에 출연하여야 하며, ③ ①과 ②에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 금액의 30% 이상을 국채 및 차입금의 원리금, 국가배상금 등의 상환에 사용하도록 규정하고 있다.

또한 ④ ①부터 ③까지의 방법으로 사용하거나 출연하고도 남은 금액이 있으면 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있도록 하고 있으며, ⑤ ①부터 ④까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도 세입에 이입하도록 하고 있다.

[「국가재정법」 제90조에 따른 일반회계 세계잉여금의 처리 절차]

순서	처리 방법	의무/선택	근거조항
①	지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산에 사용	선택	제90조제2항
②	①에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금의 30% 이상을 공적자금상환기금에 우선적으로 출연	의무	제90조제3항
③	①~②에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금의 30% 이상을 ㉠국채 또는 차입금의 원리금, ㉡국가배상금, ㉢공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금 포함)의 원리금*, ㉣그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무의 상환에 사용 * 다만, 2006.12.31. 이전의 차입금(예수금 포함)에 한정	의무	제90조제4항
④	①~③에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용	선택	제90조제5항
⑤	①~④에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음연도의 세입에 이입	의무	제90조제8항

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4623)

1) 여기에서 세계잉여금은 일반회계 세계잉여금을 의미하며, 특별회계 세계잉여금은 개별 법령에 따라 해당 회계의 세입으로 이입되거나 적립금·잉여금 등으로 적립된다.

공적자금상환기금은 금융구조조정을 위해 공공기관이 부담한 채무의 상환을 목적으로 하고 있어 세계잉여금 중 동 기금에 출연되는 부분 역시 국가채무 상환의 목적²⁾을 지니고 있다. 이에 세계잉여금 중 국채 및 차입금의 원리금 상환 등에 사용되는 금액까지 포함할 경우 전체 세계잉여금 중 지방교부세 및 교부금 정산에 활용하고 남은 금액 중 최소 51%가 국가채무 상환(공적자금상환기금 출연, 국채 및 차입금의 원리금 상환 등)에 사용되는 구조이다.

한편, 기획재정부는 특별회계 세계잉여금의 경우 「국가재정법」 제90조제2항의 다른 법률³⁾에 따른 것으로 보아 세계잉여금의 범위에서 제외하고 있는바, 위의 처리 절차를 특별회계 세계잉여금에 대해서는 적용하고 있지 않기 때문에 특별회계 세계잉여금을 직접적으로 국가채무 상환 등의 목적으로 사용하고 있지 않다.

다만, 「국가재정법」 제13조⁴⁾에 따라 특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출

2) 예금보험공사와 한국자산관리공사가 금융구조조정을 위하여 부담한 채무를 공적자금상환기금의 부담으로 국채를 발행하여 상환하고, 일반회계 전입금 등을 통해 해당 국채를 상환한다.

3) 「에너지 및 자원사업 특별회계법」

제10조(잉여금의 처리) 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입(移入)한다.

「국방·군사시설이전 특별회계법」

제7조(잉여금의 처리) 이 회계의 결산상 잉여금은 다음 연도 세입에 이입한다.

「등기특별회계법」

제5조(잉여금의 처리) 이 회계에 있어서 결산상 잉여금이 있을 때에는 이를 다음 연도의 세입에 이입한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 잉여금 중 일부를 일반회계에 전입한다.

「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」

제11조의2(잉여금의 처리) 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 연도의 세입에 이입한다.

4) 「국가재정법」

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금은 제외한다.

1. 우체국보험특별회계

2. 국민연금기금

3. 공무원연금기금

4. 사립학교교직원연금기금

5. 군인연금기금

6. 고용보험기금

7. 산업재해보상보험및예방기금

8. 임금채권보장기금

9. 방사성폐기물관리기금

10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령으로 정하는 특별회계와 기금

②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.

할 수 있는바 차년도 예산 편성시 특별회계 세계잉여금을 일반회계 전출 재원으로 활용할 수 있다. 또한, 「정부기업예산법」 제21조⁵⁾는 기업특별회계의 회계연도 결산 결과 이익이 생겼을 경우에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하되, 필요한 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있도록 하고 있다. 이러한 방식을 통해 특별회계의 세계잉여금을 일반회계의 세입으로 전환하여 세출 재원으로 활용할 수 있다.

나. 분석의견

공적자금상환기금 부채 상황이 2027년 종료 예정인 점을 고려하고 재정의 지속가능성 및 경제안정화 기능을 제고하기 위하여 세계잉여금 사용의 우선순위 및 사용비율 등을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「국가재정법」 제90조제3항에서는 세계잉여금에서 지방교부세 정산 및 지방재교육재정교부금 정산을 위한 금액을 제외한 금액의 30% 이상을 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다고 규정하고 있다. 또한, 같은 조 제4항에서는 공적자금상환기금 출연까지 사용하고 난 잔액의 30% 이상을 국채 또는 차입금의 원리금, 국가배상금, 공공자금관리기금 용자계정 차입금의 원리금 및 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무를 상환하는 데에 사용하도록 하고 있다.

5) 「정부기업예산법」

제21조(이익 및 손실의 처분) 특별회계는 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생겼을 경우에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하고 결손이 생겼을 경우에는 적립금 및 잉여금 중에서 결손을 정리한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 결산의 결과 생긴 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있다.

[2013년 이후 세계잉여금을 통한 국가채무 상환 현황]

(단위: 억원)

회계연도	세계 잉여금 (A)	지방 교부세등 정산(B)	정산 후 잔액 (C=A-B)	공적자금 상환기금 출연(D)	출연 후 잔액 (E=C-D)	국채 원리금등 상환(F)	국가채무 상환 (G=D+F)
2013	812	-	812	244 (30%) ¹⁾	568	170 (30%) ²⁾	414 (51%) ³⁾
2014	964	-	964	289 (30%) ¹⁾	675	203 (30%) ²⁾	492 (51%) ³⁾
2015	25,277	-	25,277	7,583 (30%) ¹⁾	17,694	5,308 (30%) ²⁾	12,891 (51%) ³⁾
2016	60,920	38,091	22,829	6,849 (30%) ¹⁾	15,980	4,794 (30%) ²⁾	11,643 (51%) ³⁾
2017	100,422	59,762	40,660	12,198 (30%) ¹⁾	28,462	8,539 (30%) ²⁾	20,737 (51%) ³⁾
2018	106,575	105,292	1,283	385 (30%) ¹⁾	898	269 (30%) ²⁾	654 (51%) ³⁾
2019	619	619	-	-	-	-	-
2020	57,193	22,653	34,540	10,362 (30%) ¹⁾	24,178	7,253 (30%) ²⁾	17,615 (51%) ³⁾
2021	179,949	113,382	66,567	19,970 (30%) ¹⁾	46,597	13,979 (30%) ²⁾	33,979 (51%) ³⁾
2022	60,248	4,103	56,145	16,843 (30%) ¹⁾	39,302	11,791 (30%) ²⁾	28,634 (51%) ³⁾
2023	364	364	-	-	-	-	-
2024	4,457	-	4,457	1,337 (30%) ¹⁾	3,120	936 (30%) ²⁾	2,273 (51%) ³⁾

주: 1) 공적자금상환기금 출연(D) ÷ 정산잔액(C)

2) 국채 원리금 상환(F) ÷ 출연 후 잔액(E)

3) (공적자금상환기금 출연(D) + 국채 원리금 상환(F)) ÷ 정산잔액(C)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 2013년 이후 세계잉여금 사용 현황에 따르면 지방교부세·교부금 정산 후 남은 세계잉여금이 없어 국가채무 상환을 위해 세계잉여금을 활용하는 것이 불가능했던 2019년과 2023년을 제외하고는 매년 지방교부세 등 정산 후 잔액의 30%를 공적자금 상환기금에 출연하고, 그 출연 후 잔액의 30%를 국채 원리금 등 상환에 사용하여 왔다.

그런데 다음과 같은 사항을 고려할 때, 세계잉여금 사용의 우선순위 및 사용비율 등을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

먼저, 공적자금상환기금의 부채 상환이 2027년에 종료 예정인 점을 감안하여 세계잉여금 사용의 우선순위를 재정립할 필요가 있다.

공적자금상환기금은 「공적자금상환기금법」에 따라 조성된 기금으로, 1997년 외환위기 이후 금융기관 구조조정 과정에서 투입된 공적자금의 상환을 위해 마련된 기금이다. 동 법률의 유효기간은 2027년 12월 31일까지로,⁶⁾ 기획재정부와 금융위원회에 따르면 2027년까지 공적자금상환기금 부채상환이 계획대로 완료될 예정이다.

이에 따라 공적자금상환기금의 부채상환이 완료되어 동 기금에 대한 출연 필요성이 없어지게 될 경우, 지방교부세 등 정산 이후 잔액을 우선적으로 공적자금상환기금에 출연하도록 의무화하고 있는 「국가재정법」상 세계잉여금 처리 절차 또한 조정이 필요할 것으로 보인다. 그러나 2025년 6월 현재까지 공적자금상환기금 부채상환 이후의 세계잉여금 사용 우선순위에 대한 정부의 검토가 이루어지지 않고 있는 것으로 파악된다.

한편, 재정의 경제안정화 기능을 제고하고 저출산·고령화에 대비한 재정여력을 확보하기 위해 일반회계 세계잉여금의 국가채무 법정 의무상환비율을 상향하는 방안을 검토할 필요가 있다.

코로나19 대응과정에서 추진된 8차례의 추가경정예산안 편성 등 확장적 재정 정책에 따라 국가채무(D1)는 2019년 723.2조원에서 2023년 1,126.8조원까지 증가하였으며, 2025년 제1회 추가경정예산 기준 1,279조원에 달할 예정이다. 또한 저출생·고령화로 인해 복지분야를 중심으로 의무지출의 증가가 불가피하나 생산인구 감소로 증장기적 세수여건이 긍정적이지 않다는 점을 고려할 때 재정건전성에 대한 선제적 관리가 필요하다.

아울러 재정정책이 경기변동을 완화함으로써 거시경제의 안정화에 기여하는 경기안정화기능을 갖기 위해서는 경기 역행적인 재정정책이 이루어져야 하는데, 세계

6) 「공적자금상환기금법」

제6조(예산에의 반영 등) ① 정부는 다음 각 호의 비용 및 재원이 회계연도마다 예산에 반영되도록 하여야 한다.

1. 제4조제2항제3호에 따른 비용
2. 2027년까지 기금의 부채를 전액 상환하기 위하여 필요한 재원
부칙 제2조(유효기간) 이 법은 2027년 12월31일까지 효력을 가진다.

잉여금은 경기호황일 때 그 규모가 커지는 경향이 있으며 증가한 세계잉여금을 추경재원으로 활용하는 경우 재정정책이 경기동행적으로 이루어짐에 따라 결과적으로 재정의 경제 안정화 기능이 약화되는 문제가 발생할 수 있다.⁷⁾

「국가재정법」 제90조제3항 및 제4항에서는 세계잉여금의 공적자금상환기금 출연 및 국채원리금 등 상환의 의무비율을 정하면서 “30% 이상”을 사용하도록 하고 있는바 의무비율보다 더 많은 비중을 상환하는 것도 가능하다.

그럼에도 불구하고 앞서 살펴본 세계잉여금을 통한 국가채무 상환 현황에 따르면 매년 세계잉여금 중 법정 최소 비율만 국가채무의 상환(공적자금상환기금 출연 및 국채원리금 등 상환)에 사용되고 있는 것으로 나타나며, 이후 잔여재원이 존재하는 회계연도의 경우 추경예산이 편성되지 않은 2023년 및 2024년을 제외하고는 연례적으로 잔여재원을 추경재원으로 활용하고 있다.

그러나 재정의 지속가능성 및 경제안정화 기능 제고를 위하여 세계잉여금 중 더 많은 부분을 국가채무 상환에 사용하도록 법정 의무비율을 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

7) 세계잉여금과 추가경정예산의 관계, 재정정책의 경기대응성에 관한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처의 「세수오차의 원인과 개선과제(2023.8.)」를 참고

7-4. 조세지출의 총량적 관리·통제 강화 방안 모색 필요

가. 현황

「국가재정법」 제88조1)에 따른 국세감면율²⁾ 한도제는 국세에 대한 모든 비과세 및 감면액을 합산하여 총량 기준으로 관리하고, 그 규모가 국세 대비 일정 비율을 넘지 않도록 조세지출 규모에 상한을 설정하는 제도이다. 「국가재정법」 및 같은 법 시행령³⁾에서는 국세감면율이 직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%p를 더한 비율(법정한도) 이하로 유지하도록 노력할 것을 규정하고 있다.

국세감면율은 국세수입총액과 국세감면액을 모두 반영하여 산출되며, 최근 5년간처럼 국세감면액이 지속적으로 증가한 상황에서는 국세수입총액의 변동 및 국세감면액·국세수입총액의 상대적인 증감 폭에 따라 감면율이 상승하거나 하락할 수 있다. 예를 들어, 국세수입총액이 큰 폭으로 증가하면 감면액이 늘더라도 국세감면율은 오히려 하락할 수 있고, 반대로 감면액 증가 폭이 크지 않더라도 국세수입총액이 줄어들면 감면율은 상승할 수 있다.

최근 5년(2020~2024년)간 국세감면율을 살펴보면, 2020년 14.8%에서 2022년 13.0%로 하락하였으나 2023년·2024년에는 국세감면액의 증가와 국세수입총액의 감소가 동시에 나타남에 따라 각각 15.8%, 16.3%까지 상승하였다. 최근 5년 중 2020년, 2023년, 2024년 3개 연도의 국세감면율이 법정한도를 각각 1.2%p, 1.5%p, 1.7%p 초과하였으며 초과 폭도 확대되는 양상이다.⁴⁾

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ①기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입 총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

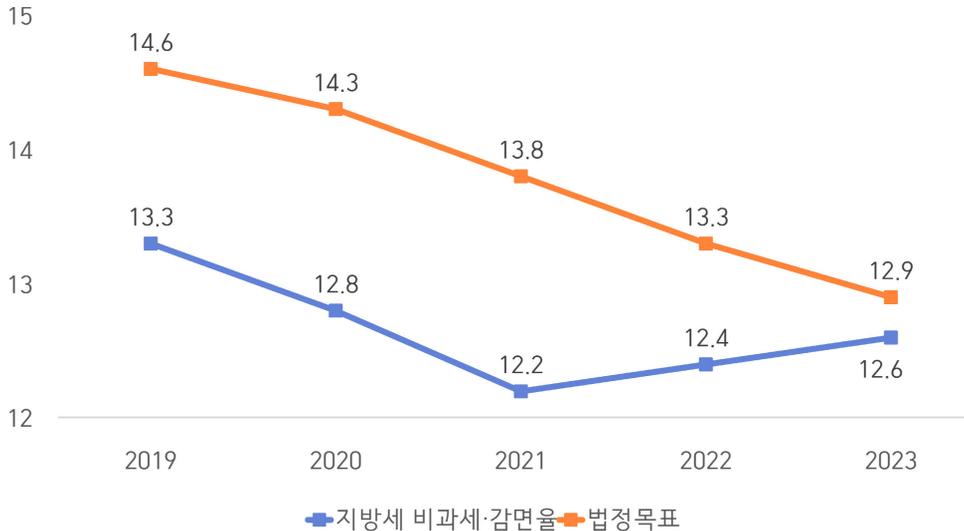
2) 국세감면율(%) = {국세감면액/(국세수입+국세감면액)}×100

3) 「국가재정법 시행령」 제41조(국세감면의 제한) ③법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

4) 2025년 역시 국세감면율이 15.9%로 전망됨에 따라 법정한도(15.6%)를 0.3%p 초과할 것으로 예상된다.

[국세감면율 및 법정한도 추이: 2020 ~ 2024년]

(단위: %)



주: 2024년 국세감면율 잠정치 및 국세감면율 법정한도는 「2025년도 조세지출기본계획」에 근거
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 지방세 조세지출도 국세 조세지출과 동일하게 지방세 비과세·감면율을 관리하고 있다. 「지방재정법」 제28조의2는 행정안전부장관은 지방세 비과세·감면율(5)을 대통령령(6)으로 정하는 비율(이하 ‘지방세 감면율 법정목표’) 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다. 지방세 감면율 법정목표는 2017년까지는 15.0%라는 고정률로 규정되었으나, 2018년에는 2017년의 지방세 비과세·감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율, 2019년에는 2017년과 2018년의 지방세 비과세·감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율로 규정되었다. 2020년 이후 지방세 비과세·감면율 법정목표는 국세 감면율과 동일하게 ‘해당 연도의 직전 3년간 지방세 비과세·감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율’이 된다.

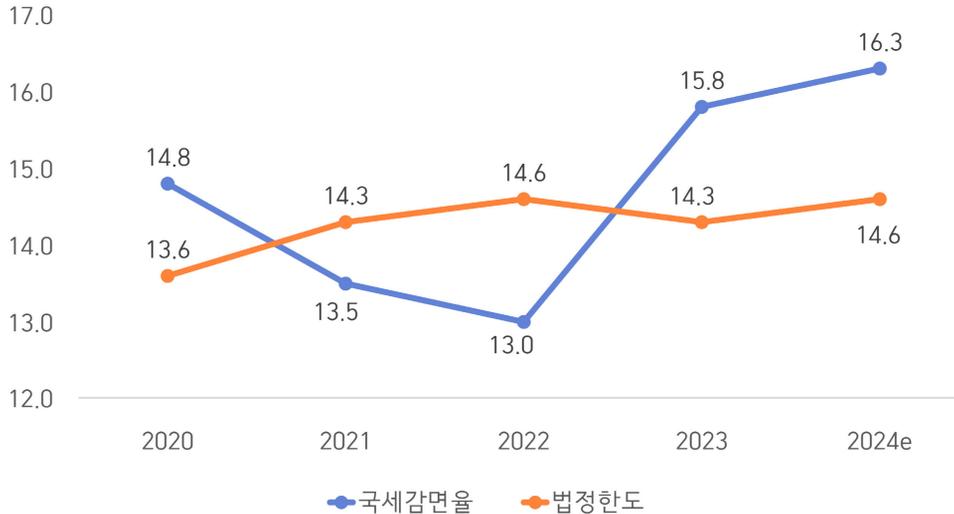
최근 5년(2019 ~ 2023년)간 지방세 비과세·감면율은 2019년 13.3%에서 2023년 12.6%로 감소 추세를 보인다. 지방세 비과세·감면율이 감소함에 따라 직전 2~3개년도 지방세 비과세·감면율의 평균치를 기준으로 산출되는 지방세 감면율 법정목표도 2019년 14.6%에서 2023년에는 12.9%로 점차 축소되고 있다.

5) 지방세 감면율(%) = (지방세 비과세 및 감면액 / (지방세징수액 + 지방세 비과세 및 감면액)) × 100

6) 「지방재정법 시행령」 제35조의7

[지방세 비과세·감면율 및 법정목표 추이: 2019 ~ 2023년]

(단위: %)



자료 : 행정안전부, 「2025년 지방세지출 기본계획」, 2025.2. 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 분석의견

(1) 국세감면율 법정한도 초과에 대한 실효적인 개선방안 모색 필요

국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예상되는 경우에는 기존 조세지출 항목의 조정이나 신규 조세지출의 도입 계획 등을 포함한 국세감면율 조정 방안⁷⁾을 마련하는 등 국세감면율을 적정 수준에서 관리하기 위한 보완 조치가 요구된다.

앞서 검토한 바와 같이 최근 5년(2020~2024년) 중 2020년, 2023년, 2024년의 국세감면율이 법정한도를 초과하였고, 2025년에도 국세감면율의 법정한도 초과가 예상되는 상황이다. 국세감면율의 법정한도 초과에 대한 큰 문제점 중 하나는 법정한도 산식에 과거 실적이 반영되어 있기 때문에 높아진 국세감면율이 이후 법정한도에 영향을 주어 향후 3년간의 법정한도가 상승하게 된다는 점이다. 이로 인해 실제 조세지출 규모가 과도하게 늘어나더라도, 과거 국세감면율 실적을 반영한 법정한도가 이를 정당화하게 되는 문제가 발생한다.

예를 들어, 「2024년 조세지출예산서」(2023.9.)에서는 2023년 국세감면율 잠정

7) 예를 들어 우선 정비가 가능한 조세지출 목록을 제시하고, 향후 조세지출예산서 제출 시 해당 계획의 실행 여부를 보고하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

치 13.9%를 반영해 2024년 법정한도를 14.0%로 전망했으나, 실제 2023년 국세감면율이 15.8%로 나타나면서 「2025년 조세지출예산서」(2024.9.)에서는 2024년의 법정한도를 14.6%로 상향 조정하였다. 이는 이전 감면율 실적이 다음 해 법정한도에 직접적인 영향을 미친 사례라고 볼 수 있다.

이처럼 국세감면율이 법정한도를 초과함에도 「조세지출기본계획」이나 「조세지출예산서」에 법정한도를 초과하게 된 사유를 분석하거나 향후 국세감면율을 낮추기 위한 실효적인 대응방안의 제시가 부족하다. 이는 현행 「국가재정법」에 따른 국세감면율 관리 조항이 선연적 성격에 머물고 있고, 제재 수단이 부재하여 실질적인 통제 수단으로 기능하기에는 한계가 있기 때문이다.

물론 조세지출예산서가 다음연도 조세지출 규모 및 국세감면율의 추정치를 기반으로 작성되며, 이후 국회 예산안 및 세법 개정안 심의 과정에서 국세수입과 조세지출 규모가 변동될 수 있다는 제도적 특성으로 인해 국세감면율 한도제를 의무 규정으로 운영하는 데는 현실적인 제약이 존재한다. 이로 인해 법정한도를 초과하는 사례가 반복되고 있어, 국세감면율 한도제가 조세지출 확대를 제어하는 기능을 사실상 수행하지 못하고 있는 상황이다.

이에 대한 개선방안으로는 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예상되는 경우 사전에 조세지출 구조조정을 위한 계획을 수립하고 이를 조세지출예산서에 포함시켜 국회에 보고하는 제도적 장치를 마련하는 방안을 검토할 수 있다. 예를 들어, 우선 정비 가능한 조세지출 항목을 목록화하고, 향후 조세지출예산서 제출 시 해당 계획의 이행 여부를 보고하도록 하는 방식이 고려될 수 있다.

참고로, 다음 표와 같이 제22대 국회에서는 국세감면율 한도제의 준수를 의무화하고, 법정한도 초과 시 국세감면 내역과 그 사유를 국회에 제출하도록 하는 내용을 골자로 한 법률안이 발의되어 있다.

[국세감면율 한도제 실효성 제고를 위한 의원안 발의 현황]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용
2201205	국가재정법 일부개정법률안	안도걸 의원	○ 정부의 국세감면을 관리 의무화
2202310	국가재정법 일부개정법률안	차규근 의원	○ 정부의 국세감면을 관리 의무화 ○ 국세감면율이 법정한도를 초과하는 경우 국세 감면 내역과 사유 국회 제출

자료: 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)

(2) 국가 전체 조세지출 감면을 집계·관리방안 도입 필요

국세·지방세 지출을 보다 체계적으로 관리·감독하고, 재정운용의 투명성과 재원배분의 효율성을 높이기 위하여 국가재정운용계획에 “국가 조세지출 총액 및 감면을 관리계획”을 포함시키고, “중장기 국가 조세감면 한도관리 및 조세지출의 효율적 관리를 위한 조세지출 기본계획”을 첨부서류로 제출하는 방안을 검토할 필요가 있다.

현재 조세지출의 관리체제로 국세감면율 및 지방세 비과세·감면율과 법정한도제가 마련되어 있으나, 이들 제도는 권고 규정에 불과하여 국세 및 지방세 조세지출의 실질적인 통제 기능을 수행에는 한계가 있다. 또한 현재 국세와 지방세 조세지출을 아우르는 통합지표는 별도로 산출·관리되고 있지 않아 국세감면율 및 지방세 비과세·감면율만으로는 국가 전체 조세지출 규모나 조세수입 대비 조세지출 비중의 적절성 등을 종합적으로 판단하기 어렵다. 따라서 국가 조세지출의 총량을 보다 효과적으로 관리·통제할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.⁸⁾

특히 지방세 조세지출 중에서도 조례에 따른 감면을 제외한 대부분의 항목은 개별 지방자치단체의 자율적인 정책 결정에 따른 것이 아니며, 그 입법적 근거는 중앙정부(행정안전부)와 국회에 의해 마련된 법률에 기반하고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 국세와 지방세 조세지출 중 중앙정부의 법령에 근거하여 시행되는 부분을 국가 조세지출 범주에 포함시켜 총량적으로 파악·관리하는 것은 지방자치단체의 고유한 자치권을 과도하게 침해할 우려는 크지 않다고 볼 수 있다.

8) 예를 들어 현재 국세감면율 산정 시 분모에 포함되는 지방소비세 이체액이 지방세감면율 산정에서도 중복 반영되고 있는 문제가 있으므로, 이를 제외한 순수 조세수입 총액을 기준으로 국가 전체 조세지출 비율을 산정함으로써 보다 정확하고 일관된 조세지출 관리가 가능할 것이다.

구체적으로는 전체 조세지출의 감면 규모를 집계·관리하는 방안을 도입할 필요가 있다. 현행 「국가재정법」 제7조제2항⁹⁾에 따른 국가재정운용계획 포함사항에 ‘국가 조세지출 총액 및 감면을 관리계획’을 추가하는 것을 고려해볼 수 있다. 이는 국세와 지방세 조세지출이 각각 국세감면을 한도제와 지방세감면을 한도제에 따라 분리되어 관리되고 있는 현행 체계를 보완하여 정부가 양자의 지표를 통합한 조세지출 지표를 생산·관리하도록 하고 단순 권고에 그치는 감면율 한도제의 한계를 극복하기 위해 감면을 관리계획을 수립·제시하게 함으로써, 국가 전체 조세지출을 총량적으로 파악하고 체계적으로 관리할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련하려는 취지다.

또한 「국가재정법」 제7조제3항¹⁰⁾에서 규정하는 국가재정운용계획의 첨부서류에 ‘증장기 국가 조세감면 한도관리 및 조세지출의 효율적 관리를 위한 조세지출 기본계획’을 추가하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이는 국세 및 지방세의 조세지출 기본계획의 작성 시계를 증장기로 확대¹¹⁾하는 방식에 해당한다. 또한 국가재정운용계

9) 「국가재정법」

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

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중기 재정전망 및 근거
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
- 4의2. 의무지출의 증가율 및 산출내역
- 4의3. 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
- 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지 전망과 관리계획. 다만, 통합재정수지에서 제외되는 기금은 국제기구에서 권고하는 기준에 준하여 대통령령으로 정한다.
7. 삭제 <2010. 5. 17.>
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

10) 「국가재정법」

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

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석 보고서
2. 제73조의4에 따른 증장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 증장기 조세정책운용계획
5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과

11) 현재 국세 및 지방세 조세지출 기본계획은 단년도 기준으로 수립되고 있으나, 이를 국가재정운용계획의 첨부서류로 포함시키는 방안은 5년 단위로 작성되는 국가재정운용계획의 시계에 맞추어 조세지출 기본계획의 계획 기간을 증장기적으로 확장한다는 점에서 의미가 있다.

획의 첨부서류인 '증장기 조세정책운용계획'에 비과세·감면제도에 대한 운용 방향이 포함되어 있으나 그 내용이 대부분 원론적 수준에 머물고 있는 상황에서,¹²⁾ 조세지출의 총량 관리 강화를 위한 실질적이고 실행력 있는 계획 수립을 제도적으로 유도한다는 점에서도 의미가 있다.

12) 「2024~2028년 국가재정운용계획」의 첨부서류인 '증장기조세정책운용계획' 중 '비과세·감면제도 운용 방향'에 제시된 증장기 추진과제는 '불요·불급한 제도 신설은 지양하고, 정책효과 미흡·정책목적 달성한 비과세·감면제도는 지속 정비하여 국세감면한도 준수 노력 강화', '조세-재정지출 연계 강화하여 예산지원과의 중복지원 방지, 부처 자율평가 및 성과평가 내실화 등을 통해 관리 실효성 제고'로, 매년 제시되는 선언적인 내용과 크게 다르지 않은 상황이다.

결산분석시리즈 I
2024회계연도 결산 재정총량 분석

발간일 2025년 7월
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 예산분석실 예산분석총괄과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 경성문화사(tel 02·786·2999)

ISSN 3058-2903

© 국회예산정책처, 2025



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

발간등록번호	31-9700460-002099-10
ISSN	3058-2903

