

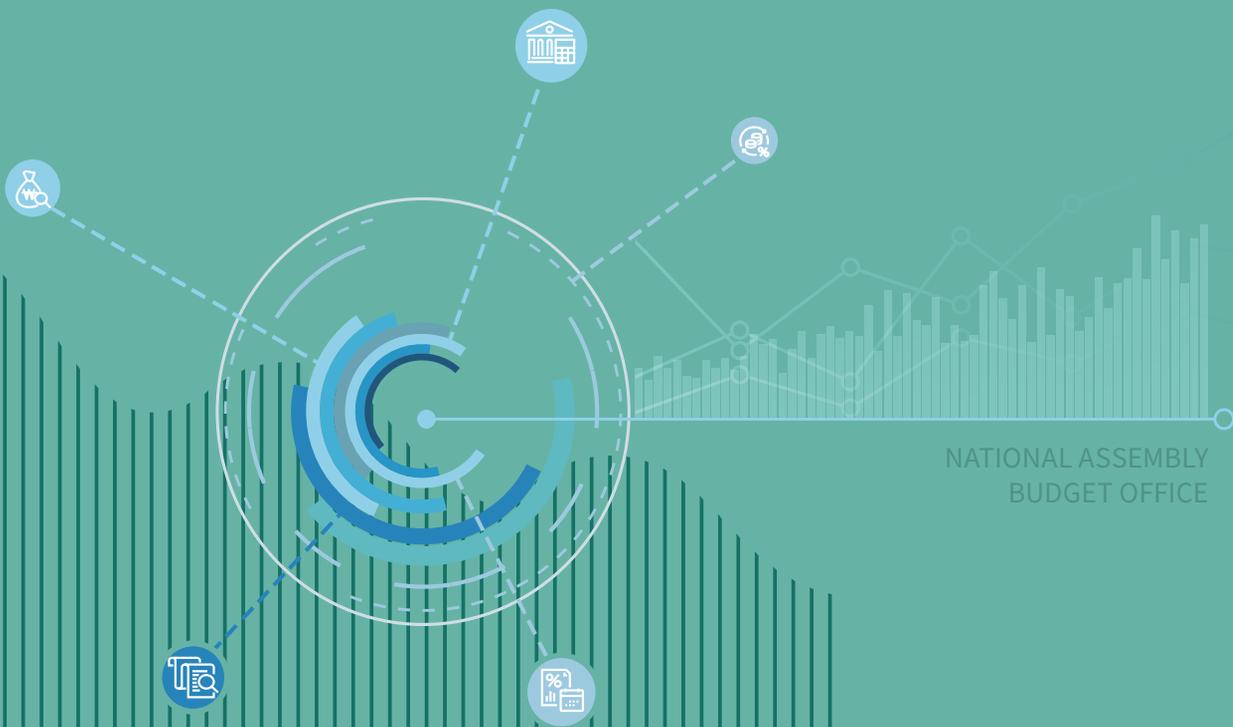


2023.10.

국회예산정책처 I 예산안 분석

2024년도 재정총량 분석 I

Fiscal Aggregates



NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2024년도 재정총량 분석 I

예산안분석시리즈 II

2024년도 재정총량 분석 I

총괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
최철민 예산분석총괄과장
박주연 산업예산분석과장
김현중 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
변재연 경제산업사업평가과장
김신애 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작성 | 이은경 공공기관평가과장 최영일 거시경제분석과장
김윤성 이규민 강지혜 유다연 허아름 박지민 예산분석관
윤주철 태정림 신헌태 김효경 박정환 김우림 추계세제분석관
황종률 박승호 김원혁 박선우 유근식 김윤희 이소연 경제분석관

지원 | 김범준 예산분석관보
김현실 행정실무원
이민영 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.

예산안분석시리즈 II

2024년도 재정총량 분석 I

2023. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 10. 24.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

정부는 지난 9월 1일 총수입 612.1조원, 총지출 656.9조원 규모의 2024년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 이번 예산안에 대하여 2023년에 이어 건전재정기조를 견지하면서, 재정수지·채무 악화를 최대한 억제하고, 사업의 원점 재검토 및 R&D·보조사업 정비 등 재정사업 정상화를 통해 확보한 재원으로 약자복지 강화, 미래준비 투자, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 분야를 집중 지원하는 데에 중점을 두었다고 설명하였습니다.

올해 약 60조원에 이르는 대규모 세수결손이 예상되고 있고, 내년에도 경기둔화·자산시장 침체 등의 영향으로 국세수입이 2023년 예산 대비 33.1조원 감소될 것으로 전망됨에 따라 국가재정을 효율적으로 운용할 필요성이 증대되고 있습니다. 이에 예산안 심의의결기관으로서 주요 정책 및 사업의 효과성과 함께 전략적 자원배분, 재정 건전성, 중장기적 재정현안 등을 점검하여야 할 국회의 역할 또한 더욱 커지고 있습니다.

국회예산정책처는 2024년도 예산안에 대한 국회의 심도 있는 심사를 지원하기 위하여 「2024년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 「총괄 분석」 2권, 「위원회별 분석」 12권, 「성인지 예산서 분석」 1권, 「온실가스감축인지 예산서 분석」 1권, 「예산안 주요 사업 평가」 3권 등 기존 5개 분석에 「재정총량 분석」 2권, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」 6권을 추가하여 총 27권을 발간하였습니다.

「총괄 분석」에서는 2024년도 예산안에 대한 총평과 함께 인건비, 세수결손에 따른 예산안 편성·집행, 상임위 결산 시정요구사항과 예산안 연계 등 재정 전반에 관한 사항을 다루는 한편, R&D 예산안, 재난안전 사업, 사회안전망 구축·강화 사업 등 주요 정책 주제를 선별하여 심층적으로 검토하였습니다.

「위원회별 분석」에서는 상임위원회별 소관 부처의 주요 사업에 대한 효과성·필요성 등을 분석하여 개선방안을 제시하였고, 「성인지 예산서 분석」 및 「온실가스감축인지 예산서 분석」에서는 성인지 및 온실가스감축인지 대상사업에 대한 총괄·사업별 분석을 실시하였으며, 「예산안 주요 사업 평가」에서는 국고보조사업, 재난정책보험 사업, 농업인력 수급 안정 사업 등 주요 사업을 심도 있게 살펴보았습니다.



올해 새롭게 발간되는 「재정총량 분석」에서는 경제·재정 전망, 조세지출과 재정 지출 연계, 재정건전성 분석 등 거시적 재정총량 분석을 실시하였으며, 보건·복지·고용, 교육 등 12대 분야별 자원배분에 대한 분석의견도 제시하였습니다.

또한, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」에서는 인구위기가 경제 및 재정에 미치는 영향을 분석하고, 저출산 대응, 이민정책, 첨단기술 육성 전략, 인재양성 등 재정 측면에서의 정책 대응 방안을 검토하였습니다.

이번 보고서가 제21대 국회의 마지막 예산안 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심사를 적극 지원해 나가겠습니다.

2023년 10월

국회예산정책처장 조 의 섭



CONTENTS

I. 개 관 / 1

1. 재정총량 개요	3
------------------	---

II. 재정총량 분석 / 13

1. 경제여건 및 전망	15
2. 국가재정운용계획 분석	33
3. 재정건전성 분석	63
4. 조세지출과 재정지출 연계분석	91
5. 재정의 경제적 효과 분석	120
5-1. 재정이 GDP에 미치는 효과 분석	120
5-2. 「2023년 세법개정안」의 경제적 효과 분석	140
6. 재정위험요인 분석	152
7. 재정제도 개선방안 분석	195
7-1. 재정건전성 확보를 위한 제도개선 방안 검토	195
7-2. 재정총량 관리를 위한 재정의 민주성 강화 방안	205



1. 개 관

가. 총수입·총지출

2024년도 예산안의 총수입은 전년 대비 13.6조원($\Delta 2.2\%$) 감소한 612.1조원, 총지출은 전년 대비 18.2조원(2.8%) 증가한 656.9조원으로 편성되었다.

2024년도 예산안 및 기금운용계획안(이하 “예산안”)의 총수입¹⁾은 612.1조원으로, 국세수입 367.4조원, 세외수입 27.9조원, 기금수입 216.8조원으로 구성된다. 국세수입 예산안은 전년 대비 33.1조원($\Delta 9.0\%$) 감소하였으며, 세외수입 예산안은 전년 대비 2.9조원(10.4%) 증가하였다. 기금수입 계획안은 전년 대비 16.5조원(7.6%) 증가하였다.

[2024년도 예산안 총수입]

(단위: 조원, %)

구 분	2023예산(A)	2024예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
총수입	625.7	612.1	$\Delta 13.6$	$\Delta 2.2$
- 회계(세입)	425.5	395.3	$\Delta 30.2$	$\Delta 7.6$
(국세수입)	400.5	367.4	$\Delta 33.1$	$\Delta 9.0$
(세외수입)	25.0	27.9	2.9	10.4
- 기금(수입)	200.3	216.8	16.5	7.6

자료: 대한민국 정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

2024년도 예산안의 총지출은 656.9조원으로, 일반·특별회계 세출 438.7조원, 기금 지출 218.2조원으로 구성된다. 일반·특별회계 세출 규모는 전년 대비 2.4조원($\Delta 0.5\%$) 감소하였고, 기금 지출은 전년 대비 20.5조원(10.4%) 증가하였다.

[2024년도 예산안 총지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2023예산(A)	2024예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
총지출	638.7	656.9	18.2	2.8
- 회계(세출)	441.1	438.7	$\Delta 2.4$	$\Delta 0.5$
- 기금(지출)	197.7	218.2	20.5	10.4

자료: 대한민국 정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

이규민 예산분석관(dlr bals90@assembly.go.kr, 6788-4623)

1) 총수입과 총지출은 예산·기금 총계에서 내부거래와 보전거래(재정수지를 보전하기 위한 국공채 발행이나 차입 등)를 제외하고 산출하는 재정총량 지표이다.

부처별 총지출 규모를 보면, 보건복지부가 122조 4,538억원으로 가장 크고, 교육부(95조 6,254억원), 행정안전부(72조 945억원), 국토교통부(60조 6,471억원), 국방부(43조 3,900억원), 기획재정부(42조 504억원), 고용노동부(33조 6,039억원) 순으로 예산규모가 큰 것으로 나타났으며, 국가교육위원회(103억원), 재외동포청(1,055억원)의 경우 예산이 신규 편성되었다.

[2024년도 부처별 총지출 예산안 규모]

(단위: 억원, %)

부처명	2023 예산(A)	2024 예산안(B)	증감	
			(B-A)	증감률
5.18민주화운동 진상규명조사위원회	133	69	△64	△48.1
감사원	1,374	1,467	93	6.8
개인정보보호위원회	589	645	56	9.5
경찰청	124,548	129,529	4,981	4.0
고용노동부	349,505	336,039	△13,466	-3.9
고위공직자범죄수사처	177	202	25	14.1
공정거래위원회	1,596	1,585	△11	△0.7
과학기술정보통신부	188,734	183,487	△5,247	△2.8
관세청	6,402	6,576	174	2.7
교육부	1,019,979	956,254	△63,725	△6.2
국가교육위원회	-	103	순증	-
국가보훈부	61,886	63,948	2,062	3.3
국가인권위원회	410	413	3	0.7
국가정보원	8,526	8,946	420	4.9
국무조정실 및 국무총리비서실	6,763	6,589	△174	△2.6
국민권익위원회	950	1,116	166	17.5
국방부	418,877	433,900	15,023	3.6
국세청	19,241	19,715	474	2.5
국토교통부	557,514	606,471	48,957	8.8
국회	7,306	7,517	211	2.9
금융위원회	16,037	20,642	4,605	28.7
기상청	4,697	4,474	△223	△4.7
기획재정부	343,699	420,504	76,805	22.3
농림축산식품부	173,573	183,330	9,757	5.6
농촌진흥청	12,547	10,855	△1,692	△13.5
대법원	20,887	21,641	754	3.6
대통령경호처	1,163	1,341	178	15.3
대통령비서실 및 국가안보실	985	1,032	47	4.8
문화재청	13,508	13,489	△19	△0.1
문화체육관광부	67,408	69,796	2,388	3.5
민주평화통일자문회의	340	348	8	2.4
방송통신위원회	493	434	△59	△12.0
방위사업청	169,072	177,885	8,813	5.2
법무부	42,311	43,590	1,279	3.0
법제처	437	455	18	4.1
병무청	3,331	4,226	895	26.9
보건복지부	1,091,830	1,224,538	132,708	12.2
산림청	24,837	25,830	993	4.0
산업통상자원부	110,737	112,214	1,477	1.3
새만금개발청	1,484	299	△1,185	△79.9
소방청	3,088	3,360	272	8.8

(단위: 억원, %)

부처명	2023	2024	증감	
	예산(A)	예산안(B)	(B-A)	증감률
식품의약품안전처	6,765	7,111	346	5.1
여성가족부	15,302	16,779	1,477	9.7
외교부	33,580	42,895	9,315	27.7
원자력안전위원회	1,433	1,360	△73	△5.1
인사혁신처	247,025	266,500	19,475	7.9
재외동포청	-	1,055	순증	-
조달청	2,631	2,415	△216	△8.2
중소벤처기업부	135,205	145,135	9,930	7.3
중앙선거관리위원회	4,067	8,324	4,257	104.7
진실·화해를위한과거사정리위원회	191	167	△24	△12.6
질병관리청	23,831	6,457	△17,374	△72.9
통계청	3,937	4,242	305	7.7
통일부	14,358	11,087	△3,271	△22.8
특허청	5,388	5,473	85	1.6
해양경찰청	18,109	18,927	818	4.5
해양수산부	64,333	66,233	1,900	3.0
행정안전부	804,878	720,945	△83,933	△10.4
행정중심복합도시건설청	2,234	1,420	△814	△36.4
헌법재판소	555	567	12	2.2
환경부	126,483	136,569	10,086	8.0

자료: 디지털예산회계시스템

회계·기금별 총지출 규모는 일반회계가 357조 9,940억원으로 전년 대비 11조 4,402억원(△3.1%) 감소하였고, 특별회계는 전년 대비 9조 335억원(12.6%) 증가한 80조 6,227억원, 기금은 전년 대비 20조 5,292억원(10.4%) 증가한 218조 1,893억원이 편성되었다.

특별회계별 총지출 규모는 교통시설특별회계(15조 6,503억원), 고등·평생교육지원특별회계(15조 3,469억원), 지역균형발전특별회계(13조 472억원), 농어촌구조개선특별회계(7조 8,825억원), 에너지 및 자원사업특별회계(6조 2,604억원), 환경개선특별회계(5조 3,078억원) 순이며, 기금은 국민연금기금(44조 2,867억원), 주택도시기금(37조 2,813억원), 공무원연금기금(26조 4,253억원), 공공자금관리기금(25조 1,060억원), 고용보험기금(16조 3,967억원) 순으로 총지출 규모가 큰 것으로 나타났다.

[2024년도 회계·기금별 총지출 예산안 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	2023예산(A)	2024	증감	
		예산안(B)	(B-A)	증감률
일반회계	3,694,343	3,579,940	△114,402	△3.1
특별회계 소계	715,892	806,227	90,335	12.6
-고등·평생교육지원특별회계	97,427	153,469	56,041	57.5

(단위: 억원, %)

구 분	2023예산(A)	2024 예산안(B)	증감	
			(B-A)	증감률
-교도작업특별회계	666	679	13	2.0
-교통시설특별회계	149,508	156,503	6996	4.7
-국방·군사시설이전특별회계	5,960	5,872	△87	△1.5
-농어촌구조개선특별회계	76,751	78,825	2,073	2.7
-등기특별회계	2,376	2,363	△13	△0.5
-소재부품장비경쟁력강화특별회계	23,462	21,111	△2,351	△10.0
-아시아문화중심도시조성특별회계	1,515	1,120	△395	△26.1
-양곡관리특별회계	23,248	27,455	4,206	18.1
-에너지및자원사업특별회계	55,977	62,604	6,627	11.8
-우체국보험특별회계	2,958	2,929	△29	△1.0
-우체국예금특별회계	14,383	22,588	8,205	57.0
-우편사업특별회계	40,385	40,691	306	0.8
-유아교육지원특별회계	34,700	32,106	△2,594	△7.5
-조달특별회계	2,631	2,415	△215	△8.2
-주한미군기지이전특별회계	1,261	844	△417	△33.1
-지역균형발전특별회계	117,433	130,472	13,039	11.1
-행정중심복합도시건설특별회계	2,234	1,420	△815	△36.5
-혁신도시건설특별회계	191	109	△82	△42.9
-환경개선특별회계	53,446	53,078	△368	△0.7
-경찰병원	787	842	55	7.0
-국립공주병원	169	174	5	3.0
-국립나주병원	220	241	21	9.7
-국립마산병원	197	198	0	0.2
-국립목포병원	260	246	△14	△5.2
-국립부곡병원	209	199	△10	△4.8
-국립춘천병원	158	172	14	8.6
-국립과천과학관	341	370	29	8.6
-국립중앙과학관	353	358	6	1.6
-국립자연휴양림관리소	709	716	6	0.9
-국립재활원	589	585	△4	△0.7
-특허청	5,388	5,473	85	1.6
기금 소계	1,976,601	2,181,893	205,292	10.4
-고용보험기금	169,107	163,967	△5,140	△3.0
-공공자금관리기금	192,268	251,060	58,792	30.6
-공무원연금기금	244,933	264,253	19,320	7.9
-공적자금상환기금	1	1	0	60.0
-과학기술진흥기금	1,110	927	△183	△16.5
-관광진흥개발기금	10,580	11,622	1,042	9.9
-국민건강증진기금	36,715	36,144	△571	△1.6
-국민연금기금	371,216	442,867	71,651	19.3
-국민체육진흥기금	16,666	16,765	99	0.6
-국유재산관리기금	10,244	10,366	123	1.2

(단위: 억원, %)

구 분	2023예산(A)	2024 예산안(B)	증감	
			(B-A)	증감률
-국제교류기금	709	687	△22	△3.1
-국제질병퇴치기금	376	921	545	145.0
-군인복지기금	6,137	6,049	△88	△1.4
-군인연금기금	38,465	40,411	1,946	5.1
-근로복지진흥기금	2,417	1,908	△509	△21.1
-금강수계관리기금	1,308	1,317	9	0.7
-기후대응기금	24,571	22,869	△1,702	△6.9
-낙동강수계관리기금	2,372	2,312	△60	△2.5
-남북협력기금	12,125	8,742	△3,383	△27.9
-농산물가격안정기금	21,918	21,404	△514	△2.3
-농어업재해재보험기금	706	1,506	800	113.3
-농업·농촌공익기능증진직접지불기금	27,636	29,092	1,456	5.3
-농지관리기금	18,123	20,217	2,094	11.6
-대외경제협력기금	15,585	20,938	5,353	34.3
-문화예술진흥기금	4,079	4,271	192	4.7
-문화재보호기금	1,609	1,588	△21	△1.3
-방사성폐기물관리기금	1,787	2,218	432	24.2
-방송통신발전기금	11,283	8,693	△2,589	△22.9
-범죄피해자보호기금	827	874	47	5.7
-보훈기금	1,325	1,293	△32	△2.4
-복권기금	49,332	51,796	2,464	5.0
-사립학교교직원연금기금	58,248	60,619	2,371	4.1
-사법서비스진흥기금	752	716	△36	△4.8
-사학진흥기금	1,794	1,143	△651	△36.3
-산업기술진흥및사업화촉진기금	409	1,219	810	198.0
-산업재해보상보험및예방기금	96,406	98,039	1,633	1.7
-석면피해구제기금	331	509	178	53.9
-소상공인시장진흥기금	40,985	48,757	7,772	19.0
-수산발전기금	6,699	8,090	1,391	20.8
-순국선열애국지사사업기금	1,010	1,009	△1	△0.1
-양성평등기금	6,804	7,558	753	11.1
-연륜진흥기금	204	190	△14	△6.9
-영산강·섬진강수계관리기금	914	911	△3	△0.4
-영화발전기금	851	587	△264	△31.1
-원자력기금	3,328	2,959	△370	△11.1
-응급의료기금	2,451	2,697	246	10.0
-임금채권보장기금	6,357	5,431	△925	△14.6
-자동차사고피해지원기금	606	589	△17	△2.8
-자유무역협정이행지원기금	3,531	3,371	△160	△4.5
-장애인고용촉진및직업재활기금	8,478	9,009	531	6.3
-전력산업기반기금	24,068	20,571	△3,497	△14.5
-정보통신진흥기금	13,202	9,602	△3,600	△27.3
-주택도시기금	332,895	372,813	39,918	12.0
-중소벤처기업창업및진흥기금	53,894	62,264	8,370	15.5
-지역신문발전기금	88	78	△10	△11.1
-청소년육성기금	1,609	1,561	△48	△3.0
-출산발전기금	9,517	9,072	△445	△4.7
-한강수계관리기금	5,640	5,453	△187	△3.3

자료: 디지털예산회계시스템

나. 재정수지 및 국가채무

2024년도 예산안에 따르면 통합재정수지는 44.8조원 적자(GDP 대비 $\Delta 1.9\%$)로 전년 대비 적자폭이 31.7조원 증가하였으며, 관리재정수지²⁾는 92.0조원 적자(GDP 대비 $\Delta 3.9\%$)로 전년 대비 적자폭이 33.8조원 증가할 것으로 전망된다.

[2024년 재정수지 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023 예산(A)	2024 예산안(B)	증감(B-A)
통합재정수지	$\Delta 13.1$	$\Delta 44.8$	$\Delta 31.7$
(GDP 대비)	$\Delta 0.6$	$\Delta 1.9$	$\Delta 1.3$
관리재정수지	$\Delta 58.2$	$\Delta 92.0$	$\Delta 33.8$
(GDP 대비)	$\Delta 2.6$	$\Delta 3.9$	$\Delta 1.3$

자료: 대한민국 정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

2024년 국가채무³⁾ 규모는 전년 대비 61.8조원 증가한 1,196.2조원에 이를 것으로 예상되며, GDP 대비 국가채무 비율은 전년 대비 0.6%p 상승한 51.0%로 전망된다. 국가채무 중 절대 다수(97.3%)는 중앙정부채무(1,163.4조원)로, 그 외(2.7%)는 지방정부순채무(32.8조원)로 구성된다.

[2024년 국가채무 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023년 예산(A)	2024년 예산안(B)	증감(B-A)
국가채무	1,134.4	1,196.2	61.8
(GDP 대비)	(50.4)	(51.0)	(0.6)
중앙정부채무	1,101.7	1,163.4	61.7
국채	1,100.3	1,162.1	61.8
차입금	1.2	1.2	0.0
국고채무부담행위	0.2	0.2	0.0
지방정부순채무	32.6	32.8	0.2

자료: 「2023~2027년 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 재작성

2) 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감한 수치이고, 관리재정수지는 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금) 수지를 차감한 값이다.

3) 현금주의 기준으로 중앙·지방정부의 금전채무를 합산한 지표인 D1을 의미한다.

다. 12대 분야별 자원배분

2024년도 예산안의 12대 분야별 자원규모를 보면, 보건·복지·고용(242.9조원), 일반·지방행정(111.3조원), 교육(89.7조원), 국방(59.6조원) 순으로 규모가 큰 것으로 나타났다.

전년 대비 증가율은 외교·통일(19.5%), 보건·복지·고용(7.5%), 공공질서·안전(6.1%), 산업·중소기업·에너지(4.9%), 국방(4.5%) 순으로 높으며, R&D(△16.6%), 교육(△6.9%), 일반·지방행정(△0.8%)은 전년 대비 감액 편성되었다.

[2024년도 예산안 12대 분야별 자원배분]

(단위: 조원, %)

구 분	2023 예산(A)	2024 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
				(B-A)/A
정부 총지출	638.7	656.9	18.1	2.8
1. 보건·복지·고용	226.0	242.9	16.9	7.5
2. 교육	96.3	89.7	△6.6	△6.9
※ 지방교육재정교부금	75.8	68.9	△6.9	△9.1
3. 문화·체육·관광	8.6	8.7	0.1	1.5
4. 환경	12.2	12.6	0.3	2.5
5. R&D	31.1	25.9	△5.2	△16.6
6. 산업·중소기업·에너지	26.0	27.3	1.3	4.9
7. SOC	25.0	26.1	1.1	4.6
8. 농림·수산·식품	24.4	25.4	1.0	4.1
9. 국방	57.0	59.6	2.6	4.5
10. 외교·통일	6.4	7.7	1.2	19.5
11. 공공질서·안전	22.9	24.3	1.4	6.1
12. 일반·지방행정	112.2	111.3	△0.9	△0.8
※ 지방교부세	75.3	66.8	△8.5	△11.3

자료: 「2023~2027년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

라. 국가재정운용계획에 따른 재정총량

「2023~2027년 국가재정운용계획」에 따르면 2023년부터 2027년까지 총수입은 연평균 3.7% 증가하여 2027년 722.3조원에 이르고, 같은 기간 총지출은 연평균 3.6% 증가하여 2027년 736.9조원에 이를 전망이다. 또한 동 기간 중 GDP 대비 통합재정수지 적자는 2024년 $\Delta 1.9\%$ 에서 2027년 $\Delta 0.5\%$ 로 점차 축소되며, GDP 대비 관리재정수지 적자 역시 2024년 $\Delta 3.9\%$ 에서 2027년 $\Delta 2.5\%$ 로 낮춘다는 계획이다. 국가채무는 연평균 5.7% 증가하여 2027년 1,417.6조원(GDP 대비 53.0%)에 달하는 것으로 계획되었다.

[2023~2027년 국가재정운용계획에 따른 재정총량]

(단위: 조원, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
총수입 (증가율)	625.7 (13.0)	612.1 ($\Delta 2.2$)	661.5 (8.1)	692.0 (4.6)	722.3 (4.4)	3.7
- 국세수입	400.5	367.4	401.3	423.2	444.9	2.7
- 세외수입	25.0	27.9	33.6	30.9	29.9	4.6
- 기금수입	200.3	216.8	226.6	237.9	247.5	5.4
총지출 (증가율)	638.7 5.1	656.9 2.8	684.4 4.2	711.1 3.9	736.9 3.6	3.6
통합재정수지 (GDP 대비)	$\Delta 13.1$ $\Delta 0.6$	$\Delta 44.8$ $\Delta 1.9$	$\Delta 22.9$ $\Delta 0.9$	$\Delta 19.2$ $\Delta 0.7$	$\Delta 14.6$ $\Delta 0.5$	
관리재정수지 (GDP 대비)	$\Delta 58.2$ $\Delta 2.6$	$\Delta 92.0$ $\Delta 3.9$	$\Delta 72.2$ $\Delta 2.9$	$\Delta 69.5$ $\Delta 2.7$	$\Delta 65.8$ $\Delta 2.5$	
국가채무 (GDP 대비)	1,134.4 50.4	1,196.2 51.0	1,273.3 51.9	1,346.7 52.5	1,417.6 53.0	5.7

주: 경상성장률은 「2023~2027년 국가재정운용계획」에 제시된 경상GDP를 통해 산출
자료: 「2023~2027년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

「2023~2027년 국가재정운용계획」에 따른 분야별 자원배분 계획을 살펴보면, 총지출의 연평균 증가율(3.6%)을 상회하는 분야는 보건·복지·고용, 외교·통일, 공공질서·안전이며, 외교·통일의 연평균 증가율이 5.8%로 가장 높다. 다만 외교·통일의 경우 2024년 전년 대비 20.3% 증가한 이후에는 연평균증가율이 1.3%로 유지될 예정이다.

지출 증가율이 가장 낮은 분야는 R&D로, 2024년 예산안에 전년 대비 16.6% 감액 편성된 이후 2027년까지 점진적으로 증가하나 2027년 계획액이 2023년과 유사한 수준으로 계상되어 연평균증가율이 0.7%에 그치고 있다.

[2023~2027년 12대 분야별 자원배분 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024(안)	2025(안)	2026(안)	2027(안)	2023~2027 연평균 증감률
정부 총지출	638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
(전년 대비 증감률)	5.1	2.8	4.2	3.9	3.6	
1. 보건·복지·고용	226.0	242.9	252.2	262.5	273.4	4.9
(전년 대비 증감률)	3.8	7.5	3.8	4.1	4.2	
2. 교육	96.3	89.7	95.7	99.8	104.1	2.0
(전년 대비 증감률)	14.4	△6.9	6.7	4.3	4.3	
3. 문화·체육·관광	8.6	8.7	8.9	9.1	9.4	2.1
(전년 대비 증감률)	△5.5	1.2	2.3	2.2	3.3	
4. 환경	12.2	12.6	12.8	13.2	13.5	2.5
(전년 대비 증감률)	2.5	3.3	1.6	3.1	2.3	
5. R&D	31.1	25.9	27.6	29.5	31.6	0.7
(전년 대비 증감률)	4.4	△16.6	6.6	6.9	7.1	
6. 산업·중소기업·에너지	26.0	27.3	27.6	28.4	29.3	3.0
(전년 대비 증감률)	△16.9	5.0	1.1	2.9	3.2	
7. SOC	25.0	26.1	26.2	27.3	28.0	2.9
(전년 대비 증감률)	△10.7	4.4	3.8	4.2	2.6	
8. 농림·수산·식품	24.4	25.4	25.7	26.2	26.7	2.3
(전년 대비 증감률)	3.0	4.1	1.2	1.9	1.9	
9. 국방	57.0	59.6	61.6	63.6	65.8	3.6
(전년 대비 증감률)	4.4	4.6	3.4	3.2	3.5	
10. 외교·통일	6.4	7.7	7.8	7.9	8.0	5.8
(전년 대비 증감률)	6.7	20.3	1.3	1.3	1.3	
11. 공공질서·안전	22.9	24.3	24.9	25.8	26.7	3.8
(전년 대비 증감률)	2.7	6.1	2.5	3.6	3.5	
12. 일반·지방행정	112.2	111.3	120.1	124.8	129.3	3.6
(전년 대비 증감률)	14.4	△0.8	7.9	3.9	3.6	

주: 2023년도 예산은 본예산 기준

자료: 「2023~2027년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성



II. 재정총량 분석

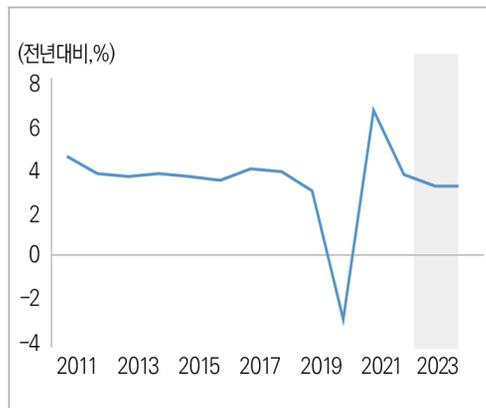
가. 대내외 경제여건

(1) 대외 경제여건

2023년 세계 경제는 성장률과 교역량 증가세가 전년보다 둔화되었다. 통화 긴축과 금리 상승 지속, 미·중 갈등, 기대에 미치지 못하는 중국의 경제재개 효과 등의 영향으로 제조업, 그리고 유로지역 등 선진국 경제를 중심으로 성장세가 약화된 데 기인한다.

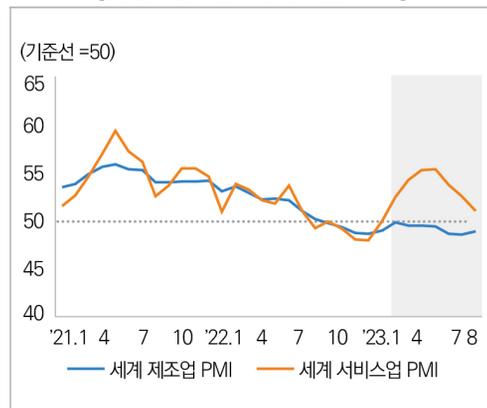
세계경기 선행지표인 세계 구매관리자지수(purchasing manager index, PMI)¹⁾는 제조업PMI가 선진국을 중심으로 지난해 2분기 이후 가파르게 하락하며 최근 8월까지 12개월 연속 기준치 50을 하회하고 있다. 세계서비스업 PMI는 올해 들어 빠르게 회복되며 기준치 50을 큰 폭으로 상회하였으나 6월 이후 하락 전환되며 서비스업의 성장세 둔화를 예고하고 있다.

[세계경제성장률 추이]



주: 2023년 이후(음영표시)는 IMF 전망치
 자료: IMF, "World Economic Outlook"(2023. 7월)

[세계 제조업·서비스업 PMI]



주: PMI 기준선 50 이상은 확장, 이하는 수축
 자료: Bloomberg, CEIC

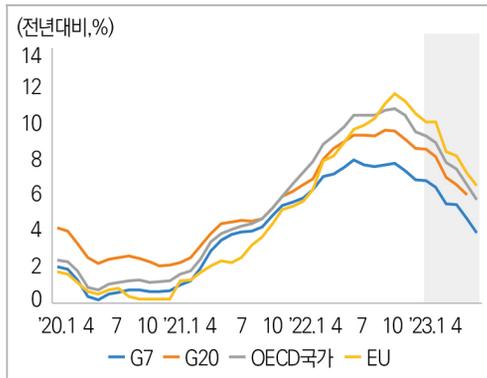
총괄 최영일 거시경제분석과장

박승호 경제분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4670), 김원혁 경제분석관(whkim@assembly.go.kr, 6788-4657), 박선우 경제분석관(psw@assembly.go.kr, 6788-3733), 유근식 경제분석관(gsyoo@assembly.go.kr, 6788-4753)

1) 구매관리자지수(purchasing manager index, PMI)는 기업의 신규주문, 생산, 재고, 고용상태 등을 조사한 후, 각 항목에 가중치를 부여해 수치화한 것으로 지수가 50 이상이면 경기 확장을, 50 이하는 경기 수축을 의미한다.

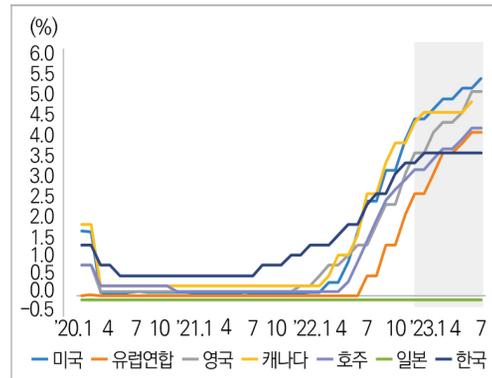
글로벌 인플레이션 압력은 주요국 중앙은행의 통화 긴축 지속과 원자재가격 안정 등으로 빠르게 진정되었다. 미 연준 등 주요 선진국 중앙은행은 올해에도 대차대조표 축소와 정책금리 인상 등을 통한 통화 긴축 기조를 유지하였다. 주요국의 헤드라인 인플레이션은 빠르게 안정되는 가운데 견조한 고용여건과 서비스 소비 증가 등으로 근원물가상승률은 아직 높은 수준에 머물러 있다.

[주요국 소비자물가상승률 추이]



자료: OECD, Bloomberg, CEIC

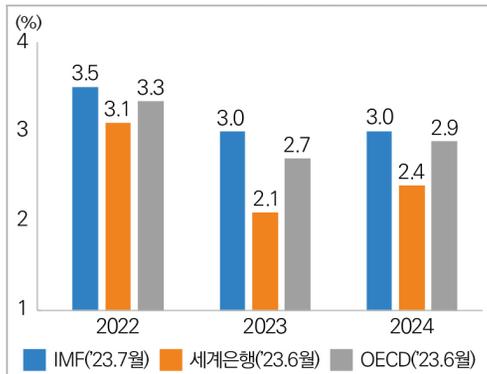
[주요국 정책금리 추이]



자료: 각국 중앙은행, CEIC, Bloomberg

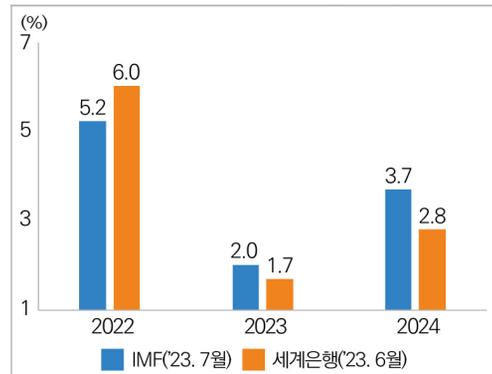
2024년 세계경제는 교역량 회복과 제조업 생산 증가 등에 힘입어 올해보다 소폭 개선된 회복 흐름을 보일 전망이다. 주요 국제기구의 최근 전망에 따르면 세계경제 성장률²⁾은 2023년 2.6%에서 2024년 2.8%로 상승할 예정이다. 세계 교역량 증가율은 2023년 1.9%에서 2024년 3.3%로 상승할 것으로 보인다.

[국제기구의 세계경제성장률 전망]



자료: IMF, 세계은행, OECD 세계경제전망

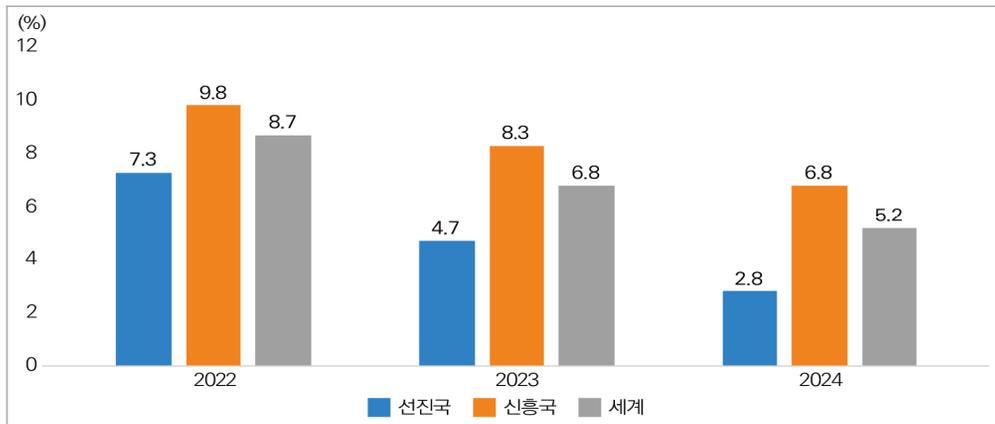
[국제기구의 세계교역량 전망]



2) 국제기구 전망치 평균

2024년 글로벌 인플레이션은 선진국과 신흥국 모두 올해 이어 하락 안정 흐름이 지속될 전망이다. 세계 소비자물가 상승률은 2023년 6.8%(선진국 4.7%, 신흥국 8.3%)에서 2024년 5.2%(선진국 2.8%, 신흥국 6.8%)로 낮아질 예정이다. 그러나 미국 등 선진국의 딱딱한 노동시장 여건과 근원 인플레이션의 견조한 오름세 지속, 중국의 대내외 수요 부진 등의 상하방 요인이 맞물려 글로벌 인플레이션 진정시기와 통화 긴축 기조 종료 시점을 둘러싼 불확실성이 큰 상황이다.

[세계 소비자물가 상승률 전망]



자료: IMF, "World Economic Outlook"(2023. 7월)

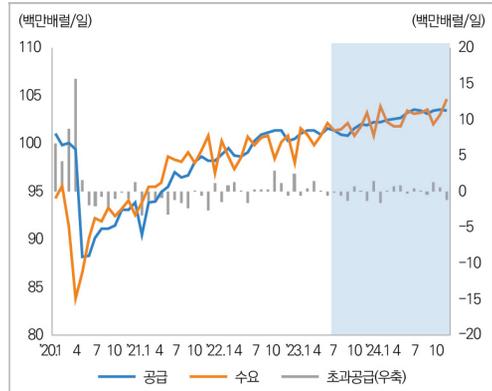
주요 **국제유가** 전망기관에서는 유가가 올 상반기 이후 2024년까지 완만한 상승 흐름을 보이며 안정될 것으로 보고 있다. EIA(미 에너지 정보청, 6월 전망 기준)는 국제유가가 2024년 말 80달러(WTI 기준) 수준에서 안정될 것으로 예상하고 있으며, IMF와 세계은행은 각각 72달러와 79달러 수준으로 전망하고 있다.

전세계 원유 수급여건은 충분한 공급여력 하에서 완만한 소비 수요 증가가 예상된다. 그러나 최근 국제유가가 OPEC+의 원유 감산 연장 등으로 가파르게 상승 전환되고 있는 것처럼 공급측 요인에 따른 국제유가 불안요인이 적지 않은 상황이다.

[국제유가 전망]



[전세계 석유 수급 전망]



주: 음영부분은 미 에너지정보청(EIA)의 2023. 6월 전망치
 자료: EIA

경제전망의 **상방 요인**은 글로벌 인플레이션 압력 안정 및 통화 긴축 종료, 중국 경제의 빠른 성장세 회복, 미국경제 연착륙 등을 들 수 있다. 경제전망의 **하방 요인**으로는 중국의 경기 부진과 성장률 하락 가속화, 통화 긴축 지속에 따른 세계경기 침체 가능성, 미·중 패권경쟁 격화에 따른 글로벌 공급망 재편 과정에서의 글로벌 교역량 위축 가능성 등이다. 중국 등 주요국의 최근 세계 경제 흐름은 하방 위험이 보다 확대되고 있는 것으로 평가되고 있다.

우선, 중국 경제의 예상보다 더딘 회복 속도와 가파른 성장률 하락으로 인한 부정적 파급효과는 주요한 하방 위험 요인이다. 최근 중국 경제는 부동산 경기 침체 등으로 내수가 부진한 가운데 수출도 8월까지 5개월 연속 전년동월대비 감소하였다. 연초 재개방 효과로 소비 등 내수가 회복되며 경기 회복을 기대하였으나, 중국 정부가 계획한 ‘5% 내외 성장’ 목표를 달성하지 못할 수 있다는 우려가 커지고 있다. 경제구조 개혁 지연에 따른 중기적인 성장률 둔화 위험도 크다.

유가 상승 등으로 글로벌 인플레이션 압력이 높아지고 통화 긴축 기조가 장기화될 경우 고금리와 미 달러화 강세 등으로 세계경기가 일시에 가파른 침체에 빠질 가능성이 있다. 최근 들어서는 원유 감소 연장 등 공급측 요인으로 국제유가가 상승 전환되었고, 급격한 기후변화와 지정학적 위험 등도 국제원자재 가격의 불안요인이다.

미·중 간 기술 패권경쟁이 격화되고 글로벌 공급망의 블록화가 가속화되며 희토류, 반도체 등 일부 품목을 중심으로 공급망 차질이 재현될 가능성도 있다.

(2) 국내 경제여건

국내경제는 2023년 상반기 중 민간소비가 회복세를 이어갔으나 세계 교역 둔화의 여파로 수출 부진의 골이 깊어지며 성장세가 약해졌다. 실질GDP 성장률은 상반기 중 전년동기대비 0.9% 증가하여 2022년 하반기의 2.3%에서 큰 폭으로 낮아졌다.³⁾

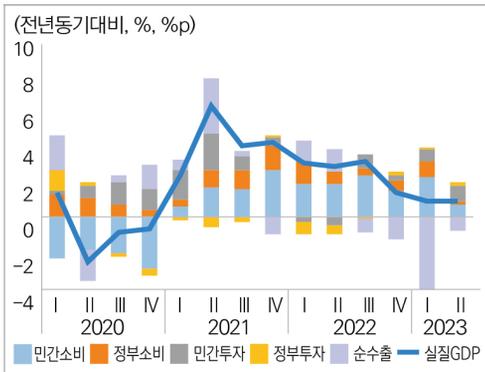
지출부문별로 보면 민간소비가 상반기 중 3.1% 증가하면서 내수 성장을 이끌었다(기여도 1.5%p). 민간투자는 세계개편 등의 영향으로 설비투자가 예상 밖의 호조(5.3%)를 보인 데 힘입어 3.1% 증가하였다. 정부소비와 정부투자도 각각 2.5%, 2.7% 증가하면서 성장에 보탬이 됐다. 총수출(GDP물량 기준)은 세계 교역 둔화의 영향을 크게 받아 반도체 수출을 중심으로 0.9% 역성장하였다. 그러나 총수입(GDP물량 기준)은 같은 기간 중 오히려 늘어나 총수출에서 총수입을 뺀 순수출의 성장기여도가 마이너스 2.5%p에 이르렀다.

[실질GDP 성장률 추이]



자료: 한국은행

[지출부문별 성장률 기여도]



자료: 한국은행, 국회예산정책처

① 내수

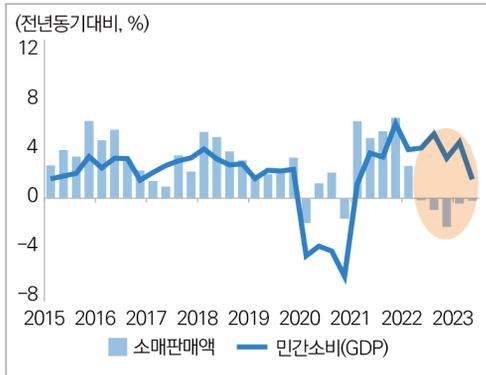
소비지표들은 최근 증가세가 약해지고 있다. 소매판매액은 2022년 2분기부터 5분기 연속 감소하였다. 개인서비스⁴⁾는 2021년 4분기부터 올해 1분기까지 6분기 연

3) 계절변동 조정계열의 전기대비 성장률은 금년 들어 점차 높아지는 모습이다(1분기 0.3%→2분기 0.6%). 그러나 이는 수출보다 수입이 더 큰 폭으로 감소한 데 주로 기인하였다.

4) 개인서비스업 지수는 서비스업 지수 가운데 민간소비와 연관성이 높은 숙박 및 음식점업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스 등으로 구성하였다.

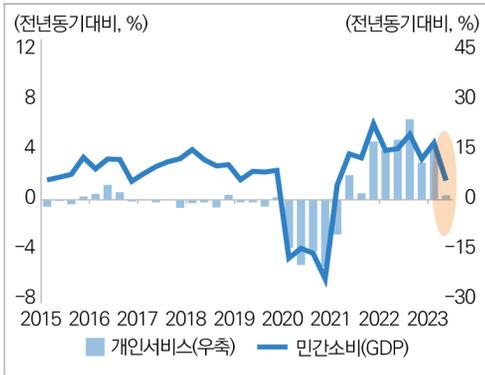
속 두 자릿수 증가율을 기록하면서 민간소비 회복을 주도하였으나, 올해 2분기에는 증가율이 1.3%로 급락하였다. 이는 앞으로 금리 등 소비제약 요인들의 영향이 커질 수 있음을 시사한다.5)

[소매판매액과 민간소비]



자료: 한국은행, 통계청

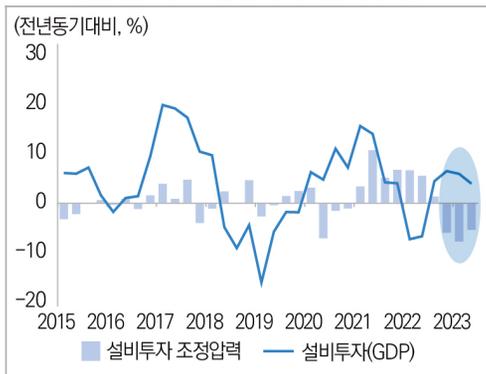
[개인서비스와 민간소비]



자료: 한국은행, 통계청

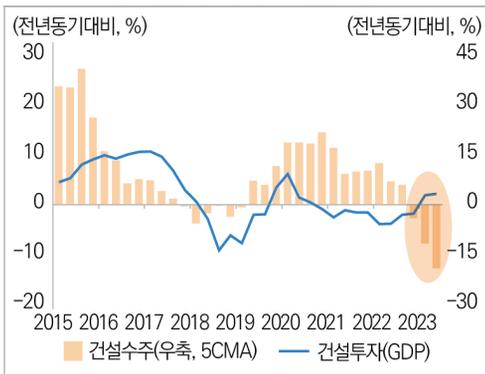
설비투자 조정압력(설비투자 선행지표)과 건설수주액(건설투자 선행지표)은 3분기 연속 감소하여 하반기 이후의 투자 전망을 어렵게 하고 있다. 두 지표의 2000년 이후 평균 선행시차는 각각 1분기와 5분기이다.

[설비투자 조정압력과 설비투자]



자료: 한국은행, 통계청

[건설수주액과 건설투자]



주: 건설수주액은 5분기 중심향 이동평균 기준
자료: 한국은행, 통계청

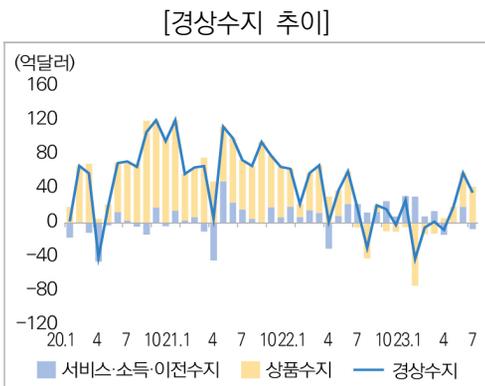
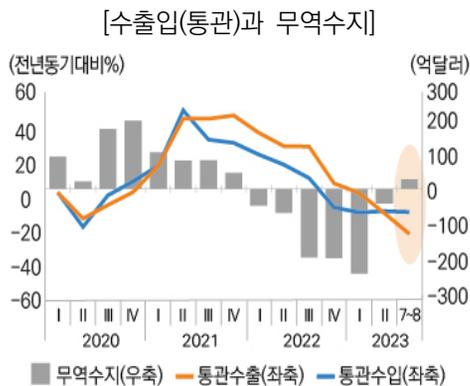
5) 서비스 소비는 코로나19 발생 이후 음식·숙박 등 대면 서비스를 중심으로 크게 위축되었다. 그러나 단계적 일상회복이 시작된 2021년 4분기부터 빠르게 회복되었다. 특히 대부분의 사회적 거리두기가 해제된(2022.4월) 직후인 2022년 3분기에는 24.2%의 매우 높은 증가율을 보였다.

② 수출입

수출(통관기준, 상품)은 큰 폭의 부진을 이어가고 있다. 2022년 4분기 이후 증가율이 4분기 연속 두 자릿수 마이너스를 기록하였다. 반도체를 중심으로 수출단가가 큰 폭 하락하였으며 물량(실질금액)도 좀처럼 회복하지 못하고 있다. **수입(통관기준, 상품)**은 최근 감소 폭이 커지고 있다. 특히 7월에는 수입단가와 수입물량(실질금액) 증가율이 모두 두 자릿수로 감소하며 폭을 키웠다.

무역수지(통관 수출입차)는 올해 1월 126억 달러의 대규모 적자가 발생하였으나 이후 지속 개선되었다. 특히 최근에는 3개월 연속 10억 달러 내외 흑자를 나타냈다. 다만 국제 원자재가격이 내리면서 수입이 수출보다 더 많이 줄었으며, 중국과 동남아 지역에 대한 수출이 여전히 크게 부진하다(1~8월 중 25%와 20% 감소).

경상수지(국제수지 기준)는 상품수지와 함께 개선되었다. 상품수지는 올해 1월 73억 달러 적자로 출발하였으나 4월부터 흑자로 돌아섰으며 이후 흑자 폭도 확대되고 있다. 본원소득수지는 2010년 이후 투자소득수지를 중심으로 흑자기조를 유지하고 있다. 특히 올해에는 세계개편의 영향으로 해외 자회사의 배당금이 늘어나면서 흑자 폭이 커졌다. 서비스수지는 적자 폭이 확대되었다. 컨테이너 운임이 하락하면서 운송수지가 소폭 적자로 돌아선 데다, 해외여행객이 늘면서 여행수지의 적자 폭이 커지고 있다. 다만 8월 초 중국 정부가 한국을 단체여행 허용국가에 포함한 점은 여행수지 개선요인이다.⁶⁾



6) 2023년 7월의 외국인 관광객 수는 103만명으로 예년 수준(128만명)을 많이 회복하였으나(회복률 80%), 중국인 관광객 수는 22만명으로 예년 수준(42만명)의 절반(54%)에 머물렀다.

③ 고용과 물가

고용은 취업자 수 증가 폭이 하향세를 보였다. 취업자 수 증가 폭은 1분기 40만 명 선에서 2분기 30만 명 선으로 감소한 이후 7~8월에는 20만 명 선까지 낮아졌다. 산업별로 보면 그동안 고용 회복을 주도하던 대면서비스업에서 취업자 수 증가 폭이 줄고 있으며 비대면서비스업도 증가 흐름이 약해졌다.

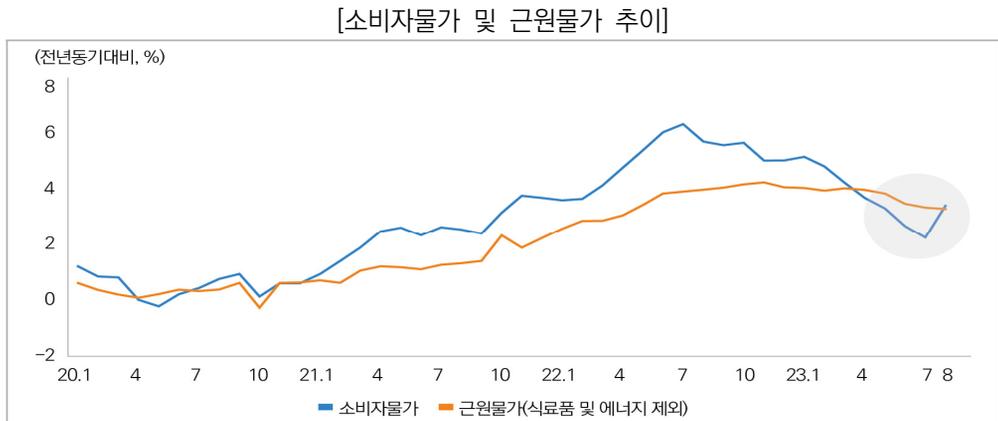


자료: 통계청



자료: 통계청

물가는 소비자물가와 근원물가 모두 오름세가 진정되며 안정되는 모습을 보였다. 소비자물가는 2022년 7월 6.3%를 정점으로 2023년 5월과 6월에는 2%대로 하락하였다. 그러나 8월에는 폭우 등으로 농산물 가격이 크게 오르면서 다시 3.4%로 급반등하였다. 식료품과 에너지를 제외한 근원물가는 8월에도 7월과 같은 3.3%를 유지하여 하향 안정 흐름을 이어갔다. 다만, 8월 이후 환율과 국제 유가가 불안정한 모습을 보이고 있어 우려를 낳고 있다.



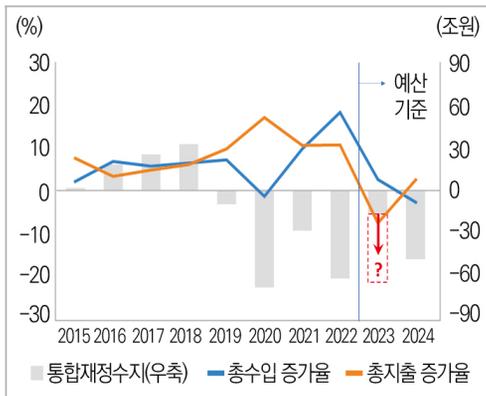
자료: 통계청

④ 정부 재정지출

정부의 **재정지출** 여건은 어려운 상황이다. 올해 7월까지 누계 국세수입은 217.6조원으로 지난해 같은 기간에 비하여 43.4조원 줄어들었다. 세목별로는 법인세, 소득세, 부가가치세의 세수감소가 두드러져 올해 1~7월 중 전년대비 각각 17.1조, 12.7조, 6.1조원 감소하였다. 7월까지의 진도율(실제 세입액/세입예산)도 54.3%로 최근 5년 평균 진도율 64.8%를 10%p 정도 밀돌고 있다. 연말까지 이러한 상황이 개선되지 않으면 59조원 내외의 대규모 세입 결손을 피하기 어려워 보인다.⁷⁾

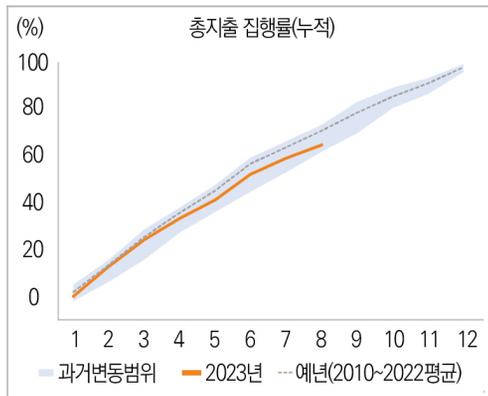
정부는 중앙의 경우 세계잉여금, 기금 여유재원 등을 통해 대응하고(4조, 24조원), 지자체의 자체재원⁸⁾을 활용하겠다는 입장이나 세입 결손이 지방정부의 세출재원 부족에 따른 재정지출의 축소로 이어질 가능성을 고려할 필요가 있다. 총지출 기준 집행률(실제 지출액/세출예산)이 8월까지 67.8%로 예년보다 5.4%p 낮는데, 부문별로는 지방정부 경상이전 집행률이 부진한 상황이다.⁹⁾

[세입·세출 및 재정수지 추이]



주: 2023년 이후 값은 예산기준 추정치
 자료: 국회예산정책처, dBrain

[총지출 집행률(누적) 추이]



자료: 국회예산정책처, dBrain

7) 세수 부족분 59조원 가운데 중앙정부와 지방정부의 부담 몫은 각각 36조와 23조원으로 추정된다. 내국세의 40%정도가 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 지방에 내려가야 하기 때문이다.

8) 통합재정안정화기금, 세계잉여금 등(「2023년 세수 재추계 결과 및 재정 대응방향」, 2023.9.18일)

9) 68.3%, 예년 대비 -7.2%p

경제전망의 **상방 요인**으로는 대체 자원 마련을 통한 세수 부족 해소, 물가 오름세 하향 안정 등을 들 수 있다. 경제전망의 **하방 요인**으로는 세수 부족에 따른 정부 재정지출 축소 가능성, 물가 불안 재현과 통화 긴축 강화 등이 있다. 최근 동향을 보면 법인세 수입에 큰 영향을 주는 기업들의 영업이익률이 상반기 중 크게 낮아지는 등 전망의 위험이 하방으로 치우치는 모습이다.

먼저 정부의 재정지출 여건이 어려워지고 있다. 국세수입은 올해 7월까지 법인세를 중심으로 지난해 대비 43.4조원(누계기준) 줄어든 상태다. 한국은행의 최근 조사에 따르면 올해 2분기 주요 기업들의 매출액증가율은 -4.3%로 지난해 같은 기간의 0.4%에 비해 크게 악화되었으며, 매출액영업이익률도 7.1%에서 올해에는 3.6%로 낮아졌다.¹⁰⁾ 정부는 세계잉여금, 기금 여유자원, 지자체 자체자원 등을 통해 재정지출에 미치는 영향을 최소화하겠다고 밝혔으나, 지방재정과 밀접한 지방정부 경상이전 항목의 누적 집행률은 8월 현재 68.3%로 예년평균 76.6%을 크게 밀돌고 있다.¹¹⁾

또한 8월 이후 폭우 등으로 농산물 가격이 크게 오르고, 국제유가가 상승하였으며, 환율도 불안정한 모습을 보이고 있다. 이는 물가의 하향 안정 시점이 예상보다 더 늦어질 가능성을 의미하여 통화 긴축기조가 더 오랫동안, 더 높은 강도로 이어질 가능성이 있음을 시사한다.¹²⁾

10) 한국은행의 “2023년 2/4분기 기업경영분석 결과”(2023.9.12일)를 참조하였다.

11) 국회예산정책처가 dBrain에 수록된 예·결산자료와 정부의 월별 지출 세목별 실적자료를 이용하여 자체 추정한 결과이다.

12) 한국은행은 9.14일 국회에 보고한 「통화신용정책 보고서」에서 “물가안정에 중점을 두고 긴축기조를 상당기간 지속하면서 추가 인상 필요성을 판단해 나갈 것이다. 그러나 소비자물가 상승률이 물가안정 목표수준(2%)에 안정적으로 수렴할지 여부와 그 시점에 대해서는 아직 상당 수준의 불확실성이 상존하고 있다.”고 밝혔다.

나. 2024년 경제전망

2024년 국내경제는 2.0% 성장할 전망이다. 2024년에는 세계 경제성장률과 교역량이 2023년의 둔화에서 벗어나겠으나, 미·중 갈등이 지속되고, 글로벌 인플레이션의 여파로 통화 긴축이 상당 기간 지속될 것으로 보여 회복 속도는 더딜 것으로 보인다.

정부소비는 정부 총지출 증가세 둔화가 예상되나 건강보험 급여비 지출이 늘어나면서 2.2% 증가할 전망이다. 정부투자는 SOC 투자, 국방, 생활 안정 등을 중심으로 1.0%의 증가세가 지속될 예정이다.

민간소비는 소득 여건 개선과 소비 심리 회복 등에 힘입어 2.2%의 회복 흐름을 이어갈 것으로 예상된다. 민간투자는 설비투자를 중심으로 2.6%의 증가세를 기록할 전망이다. 자본재 형태별로 보면, 건설투자는 SOC 예산 증가, 토목건설 수주 등으로 증가세가 유지될 것으로 예상되며, 설비투자는 반도체 업황개선과 세제 개편 효과 등으로 증가할 것으로 전망된다. 지식재산생산물투자의 경우 기업경영실적 회복에 기대어 증가폭이 확대될 전망이다.

총수출은 세계경제 성장률 및 교역량이 확대되면서 증가세가 7.0%까지 높아지겠으며, 총수입은 민간투자를 중심으로 내수가 개선되면서 증가율이 7.5% 확대될 전망이다. 내수의 경제성장 기여도는 소폭 높아지겠으며('23년 2.0%p → '24년 2.3%p), 순수출의 성장기여도는 마이너스 폭이 줄어들 예정이다('23년 -0.9%p → '24년 -0.3%p).

2024년 명목GDP성장률은 4.2%로 전망된다. 실질GDP 성장률과 GDP디플레이터 상승률이 모두 2023년에 비해 높아지면서 명목GDP 성장률도 상승할 전망이다(2023년 2.2% → 2024년 4.2%).

향후 우리 경제의 성장경로는 글로벌 인플레이션과 통화 긴축 종료 여부, 중국 경기 부진과 성장률 하락 가속화, 세수 부족에 따른 정부지출 축소 가능성, 미·중 갈등 격화와 글로벌 공급망 재편 가속화 등 다양한 요인들의 영향을 받을 예정이다.

[2022~2024년 국내 경제전망]

구 분	2022	2023	2024
국내총생산(%)	2.6	1.1	2.0
정부소비	4.0	1.9	2.2
민간소비	4.1	2.4	2.2
정부투자	-5.1	0.9	1.0
민간투자	0.4	1.5	2.6
건설투자	-2.8	1.0	0.2
설비투자	-0.9	0.6	4.5
지식재산생산물투자	5.0	3.3	4.4
총수출	3.4	0.3	7.0
총수입	3.5	2.2	7.5
경상수지(억달러)	298	280	360
상품수출(통관)	6.1	-9.6	7.2
상품수입(통관)	18.9	-10.5	5.7
취업자증감(만명)	81.6	32.9	23.7
실업률(%)	2.9	2.7	3.0
소비자물가(%)	5.1	3.4	2.4
국고채금리(3년)(%)	3.2	3.5	3.0
GDP디플레이터(%)	1.3	1.1	2.2
명목국내총생산(%)	3.9	2.2	4.2

주: 1. 실업률은 구직기간 4주 기준, 국고채금리는 연중 평균

2. 2023년 이후는 국회예산정책처 전망치

자료: 국회예산정책처, 한국은행, 통계청

정부소비는 건강보험 급여비 증가 등의 영향으로 전년대비 2.2% 늘어 2023년(1.9% 전망)에 비해 증가세가 확대될 전망이다. 2024년에는 명목정부소비에서 약 20%의 비중을 차지(2021년 기준)하고 있는 건강보험 급여비 지출이 코로나19 이전 증가 추세로 회복될 것으로 예상되면서 정부소비 증가를 견인하는 요인이 될 전망이다. 명목 정부지출액을 실질화하는 정부소비디플레이터 상승률 또한 2023년 2.7%에서 2024년 2.5%로 오름세가 둔화될 것으로 예상된다. 반면 법령에 따라 지출하는 의무지출 증가율은 「2022~2026년 국가재정운용계획」 대비 축소되어 정부소비의 둔화요인으로 작용할 전망이다.

정부투자는 SOC 투자, 국방, 생활 안정 등을 중심으로 전년대비 1.0% 늘어나면서 2023년(0.9% 전망)과 비슷한 증가세가 유지될 전망이다. 2024년 SOC, 환경, 국방, 공공질서·안전 분야에서의 정부투자 관련 예산 증가는 정부의 건설 및 설비 투자의 증가 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 그러나 R&D 분야 예산이 전년대비 16.6%(5.2조원) 축소 편성되어 정부 부문의 지식재산생산물 투자를 위축하는 요인이 될 것으로 보인다.

민간소비는 가계의 누적된 소비 여력과 소득 여건 개선, 소비심리 상승 등의 요인으로 회복 흐름을 지속하면서 연간 2.2% 증가할 것으로 전망된다. 2023년 2분기 가계 흑자율은 29.8%로 코로나19 이전인 2019년(연평균 27.4%)과 비교했을 때 여전히 높은 수준을 기록하고 있어 가계의 누적된 소비 여력은 아직 양호한 것으로 판단된다. 또한 가계의 월평균 실질근로소득 역시 2023년 들어 2분기 연속 증가하면서 가계의 소득 여건 또한 개선되고 있는 것으로 보인다¹³⁾. 그러나 실질금리 상승에 따른 원리금 부담 증대, 실질임금 하락 등은 민간소비의 하방요인으로 작용할 수 있다.

민간투자는 설비투자를 중심으로 연간 2.6% 증가할 전망이다. SOC 예산 증가(건설투자), 반도체 업황 회복 가능성(설비투자), 신성장부문 투자 확대(지식재산생산물투자) 등이 상방요인으로 작용하겠으나, 건설 선행지표 부진(건설투자), 제조업 경기 회복 지연(설비투자), 기업 자금조달 여건 악화 및 R&D 예산 삭감(지식재산생산물투자) 등이 이를 제약할 가능성이 있다.

13) 고용노동부의 「사업체노동력조사」에 따르면 근로자 1인당 실질임금은 2023년 1/4분기 2.7% 감소하였다. 따라서 가계의 월평균 실질근로소득이 증가한 것은 근로활동을 하지 않던 가구원이 신규로 노동시장에 진입한 효과로 해석할 수 있다.

건설투자는 SOC 예산 증가, 토목건설 수주 증가 등으로 연간 0.2% 증가할 전망이다. 정부는 「2023~2027년 국가재정운용계획」에서 2024년 SOC 예산으로 26.1조원을 배정하였으며 해당 예산은 교통 인프라 확충, 인프라 유지보수·개량 사업 등에 투입될 예정이다. 다만, 건물건설 관련 선행지표 부진, 주택 미분양, 건설비용 상승 등은 건설투자의 하방요인이다.

설비투자는 반도체 업황 개선, 세계개편에 따른 기업 자금조달비용 감소 등으로 연간 4.5% 증가할 전망이다. 2023년 하반기부터는 IT 부문 경기회복과 함께 반도체 감산 효과가 본격화될 것으로 전망되며, 이에 따라 2024년부터는 반도체 업황이 회복세를 보일 것으로 예상된다. 2023년부터 개편·시행된 법인세 제도에서는 국내기업이 해외 자회사로부터 받는 수입배당금의 95%를 비과세 대상으로 분류하여 해외 자회사 여유 자금의 국내 유입 비용이 크게 감소하였다. 이에 따라 해외유보금의 국내 유입이 가속화되면서 국내 설비투자에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 반면 전체 설비투자의 절반 이상(53.2%, 2018~2022년 평균)을 차지하는 제조업 부문의 경기회복 지연은 설비투자의 하방요인으로 작용할 수 있다.

지식재산생산물투자는 기업경영실적 회복 기대, 신성장 부문에 대한 투자 확대 등으로 연간 4.4% 증가할 전망이다. IT 제조업 기업 중심의 실적개선은 지식재산생산물투자의 확대 요인으로 작용할 것으로 보인다. 다만, 정부의 연구개발 관련 지출 감소는 2024년 전망의 하방요인으로 작용할 것으로 보인다.

수출(통관기준)은 반도체 등 IT품목의 단가 하락세가 점차 완화됨에 따라 상품 수출을 중심으로 연간 7.2% 상승할 전망이다. 다만 반도체 수출규제 등 미·중갈등이 장기화될 경우 수출의 하방요인으로 작용할 수 있다.

경상수지는 360억달러 흑자를 기록하면서 2023년(280억 달러 전망)에 비해 흑자폭이 확대될 전망이다. 2024년에는 수출이 개선되면서 상품수지 흑자폭이 확대될 것으로 예상되며, 중국의 한국행 단체관광 재개로 여행수지도 개선될 것으로 기대된다. 또한 세법개정¹⁴⁾으로 해외 자회사 배당금에 대한 과세요건이 크게 완화된 점을 등을 고려했을 때 본원소득수지 흑자도 지속될 전망이다. 다만 중국에 대한 해외직접투자자산의 비중이 여전히 높은 점을 고려할 때 미·중 무역갈등 심화는 경상

14) 2023년 1월부터 국내기업이 10% 이상 지분을 보유한 외국 자회사에서 받는 배당소득의 95%를 비과세(익금불산입)하기로 하였다(기존에는 법인세 과세 대상에 포함됐다.)

수지의 하방요인으로 작용할 수 있다.

취업자 수는 2023년 대비 증가세가 둔화되며 2024년 23.7만명(0.8%) 증가할 전망이다. 저성장 기조가 지속될 것이라는 점과, 2022~2023년 발생한 고용 호조의 기저효과는 2024년 고용의 하방요인으로 작용할 것이다. 반면, 돌봄 부문 노동수요의 지속적인 확대와 노인일자리 확대, 외국인력 도입 확대 및 유연화는 취업자 수 전망의 상방 요인으로 작용하였다. 또한, 중국의 한국 단체관광 허용의 효과는 향후 고용에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 2024년 실업률은 취업자 수보다 경제활동인구가 큰 폭으로 증가하여 2023년(2.7% 전망) 대비 0.3%p 상승한 3.0%를 기록할 전망이다.

소비자물가상승률은 국내외 경기둔화에 따른 수요 위축, 국제원자재가격 하락 등으로 상승세가 점차 완화되면서 연간 2.4% 상승할 것으로 전망된다. 최근 중국발 수요 위축, 고금리 지속 등으로 경기둔화 가능성이 커지고 있으며, 이와 같은 국내외 경기둔화는 수요측 물가상승 압력을 완화하는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 또한 국제유가를 비롯한 주요 원자재가격이 고점(2022년) 대비 하락하고 있는 점 또한 소비자물가의 하방압력으로 작용할 수 있다. 다만 서비스물가의 하방경직성, 국제유가 변동성 확대, 공공요금 인상 등은 소비자물가의 상방요인으로 작용할 전망이다.

국고채금리(3년)는 2024년 물가 안정세, 경제회복 지연 등으로 기준금리의 하락 압력이 증가하는 가운데 2023년 대비 낮은 연평균 3.0% 내외를 기록할 전망이다. 중국 경제 리스크 부각, 고금리 상황 지속에 따른 조정 압력, 미 연준의 통화정책 관련 불확실성의 축소 등도 2024년 중 국고채금리(3년)의 하방압력을 높일 요인으로 작용할 것으로 보인다. 다만 미 연준의 기준금리 인하속도와 관련된 불확실성이 여전히 존재하고 양적긴축 등으로 시중 유동성 증가세도 위축될 가능성이 존재하는 점, 최근 금융시장의 변동성 등을 고려시 가파른 하락세는 제약될 전망이다.

다. 중기전망

(1) 2023~2027년: 국회예산정책처와 정부의 경제성장률 전망 비교

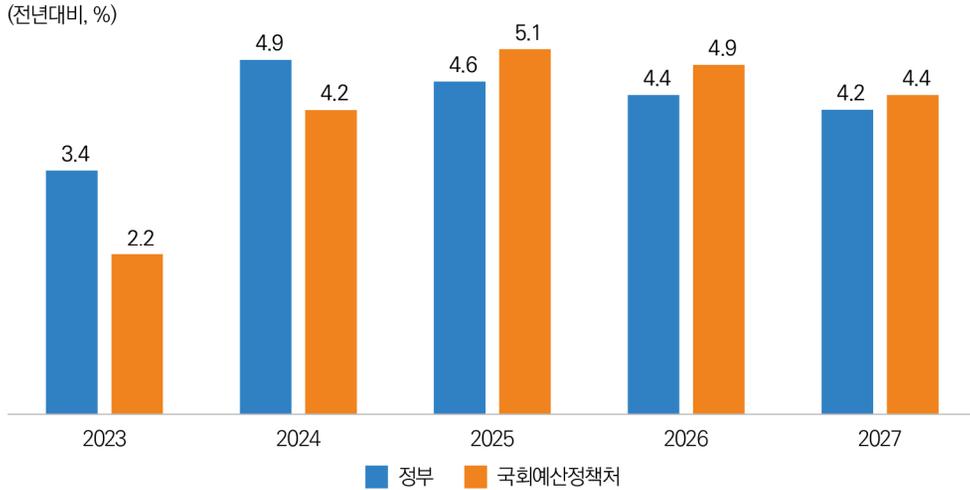
국회예산정책처와 정부의 경제성장률 전망치를 비교해보면 2023년 실질GDP 성장률은 국회예산정책처 1.1%, 정부 1.4%로 정부 전망치가 0.3%p 높았으며, 2024년에는 국회예산정책처 2.0%, 정부 2.4%로 역시 정부가 0.4%p 높았다.

국회예산정책처와 정부는 2023년 명목GDP 성장률을 각각 2.2%와 3.4%로, 2024년은 4.2%와 4.9%로 전망하고 있다. 국회예산정책처와 정부 명목성장률 전망치 간 차이는 교역조건 변동 방향에 대한 견해가 다르기 때문으로 추정된다. 국회예산정책처에서는 2023년의 GDP디플레이터 상승률이 교역조건 악화로 내수 디플레이터 상승률을 1%p 정도 밑돌 것으로 예상된다. 원유 등 수입원자재 가격 안정에도 불구하고 반도체 가격이 급락하였기 때문이다. 2024년에는 교역조건이 2023년에 비해 개선되면서 내수 디플레이터와 GDP디플레이터 간 차이가 줄어들 전망이다¹⁵⁾.

2025~2026년 국회예산정책처의 명목GDP 성장률은 정부 전망치를 0.5%p 상회한다. 이는 우리 경제가 잠재수준을 회복하는 과정에서 실질성장률이 일시적으로 높아질 수 있다고 국회예산정책처가 보고 있기 때문이다. 실질성장률이 다시 균형성장경로에 가까워질 것으로 예상되는 2027년에는 정부 명목성장률과의 차이가 0.2%p로 줄어든다.

15) 국회예산정책처는 2023년과 2024년 소비자물가 상승률을 3.4%와 2.4%로, 정부는 각각 3.3%와 2.3%로 보고 있다. 소비자물가 상승률은 대체로 내수 디플레이터와 같은 방향으로 움직인다.

[국회예산정책처와 정부의 명목GDP 성장률 전망 비교]



자료: 국회예산정책처 「2024년 및 중기 경제전망」, 기획재정부 「2023~2027년 국가재정운용계획」

(2) 2028~2032년 경제전망

2028~2032년 중 실질GDP는 연평균 1.9% 성장할 예정이다. 이전 5년(2023~2027년: 연평균 2.2%)에 비해 성장세가 조금 낮아지겠으며, 민간투자가 상대적으로 높은 증가율을 기록하며 경제성장을 이끌 전망이다.

2028~2032년 중 GDP디플레이터는 연평균 1.9% 상승할 것으로 전망되면서 명목GDP는 연평균 3.8% 성장할 것으로 예상된다.

[2028~2032년 국내 경제전망]

(단위: %)

구분	2028	2029	2030	2031	2032
명목 국내총생산	4.0	3.9	3.8	3.7	3.7
실질 국내총생산	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8
GDP디플레이터	1.9	1.9	1.8	1.8	1.9

자료: 국회예산정책처

[2023~2032년 국내 경제전망]

(단위: %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027
명목국내총생산	2.2	4.2	5.1	4.8	4.4
실질국내총생산	1.1	2.0	3.0	2.6	2.3
GDP디플레이터	1.1	2.2	2.0	2.2	2.1
소비자물가상승률	3.4	2.4	2.2	2.2	2.1
임금상승률	2.9	3.0	3.4	3.2	3.2
취업자 증감률	1.2	0.8	0.8	0.5	0.3
실업률	2.7	3.0	3.2	3.3	3.3
국고채금리(3년)	3.5	3.0	2.8	2.6	2.5
회사채금리(3년, AA-)	4.3	3.6	3.3	3.2	3.1
구 분	2028	2029	2030	2031	2032
명목국내총생산	4.0	3.9	3.8	3.7	3.7
실질국내총생산	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8
GDP디플레이터	1.9	1.9	1.8	1.8	1.9
소비자물가상승률	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0
임금상승률	3.2	3.2	3.1	3.1	3.1
취업자 증감률	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
실업률	3.4	3.4	3.4	3.3	3.3
국고채금리(3년)	2.5	2.4	2.4	2.3	2.2
회사채금리(3년, AA-)	3.1	3.0	3.0	2.9	2.8

자료: 국회예산정책처

가. 국가재정운용계획 개요

(1) 2023~2027년 국가재정운용계획 주요 내용

2023~2027년 국가재정운용계획에 따르면, 2024년 총수입 감소(전년대비 Δ 2.2%) 및 총지출 증가(전년대비 2.8%)에 따라 관리재정수지는 Δ 92.0조원(GDP 대비 Δ 3.9%)로 2023년 예산안 대비 Δ 33.8조원 악화되며, 중기 연평균 총지출 증가율이 총수입 증가율을 하회하면서 2025년 이후 관리재정수지는 개선되는 것으로 계획되고 있으나, 국가채무는 지속적으로 증가하는 모습이다.

「2023~2027년 국가재정운용계획」에서 총수입의 경우 2024년에 전년대비 13.6조원 감소하여 612.1조원 규모로 줄어든 반면, 총지출은 전년대비 18.2조원 증가하여 656.9조원 규모로 증가하였다.

반면, 2025년 총수입과 총지출은 각각 8.1%와 4.2% 증가하여 총수입은 661.5조원, 총지출은 684.4조원 규모로 증가할 전망이다. 이후 2026년과 2027년의 경우 총수입은 4% 후반대, 총지출은 3% 후반대의 증가율로 증가할 전망이며, 그에 따라 중기 연평균 총수입 증가율(3.7%)은 중기 연평균 총지출 증가율(3.6%)을 소폭 상회하는 것으로 계획되어 있다.

[2023~2027년 국가재정운용계획 개요]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
경상성장률	4.0	4.3	4.6	4.4	4.2	
총수입	625.7	612.1	661.5	692.0	722.3	3.7
(증가율)	(13.0)	(Δ2.2)	(8.1)	(4.6)	(4.4)	
- 국세수입	400.5	367.4	401.3	423.2	444.9	2.7
(증가율)	(16.6)	(Δ8.3)	(9.2)	(5.4)	(5.1)	
- 세외수입	25.0	27.9	33.6	30.9	29.9	4.6
(증가율)	(Δ4.3)	(11.6)	(20.4)	(Δ8.0)	(Δ3.2)	
- 기금수입	200.3	216.8	226.6	237.9	247.5	5.4
(증가율)	(8.8)	(8.2)	(4.5)	(5.0)	(4.0)	
총지출	638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
(증가율)	(5.1)	(2.8)	(4.2)	(3.9)	(3.6)	
- 의무지출	340.3	348.2	373.3	394.0	413.5	5.0
(비중)	(53.3)	(53.0)	(54.5)	(55.4)	(56.1)	
- 재량지출	298.4	308.7	311.1	317.1	323.4	2.0
(비중)	(46.7)	(47.0)	(45.5)	(44.6)	(43.9)	
통합재정수지	Δ13.1	Δ44.8	Δ22.9	Δ19.2	Δ14.6	
(GDP 대비)	Δ0.6	Δ1.9	Δ0.9	Δ0.7	Δ0.5	
관리재정수지	Δ58.2	Δ92.0	Δ72.2	Δ69.5	Δ65.8	
(GDP 대비)	Δ2.6	Δ3.9	Δ2.9	Δ2.7	Δ2.5	
국가채무	1,134.4	1,196.2	1,273.3	1,346.7	1,417.6	5.7
(GDP 대비)	50.4	51.0	51.9	52.5	53.0	

주: 한국 경상성장률은 정부가 국가재정운용계획에서 제시한 경상GDP(6월 기준 정부 전망치)를 통해 산출

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.

통합재정수지는 2023년 Δ13.1조원 적자(GDP 대비 Δ0.6%)에서 2024년 Δ44.8조원 적자(GDP 대비 Δ1.9%)로 적자 규모가 증가하며, 이후 Δ22.9조원(2025년), Δ19.2조원(2026년), Δ14.6조원(2027년)으로 적자 규모가 감소할 전망이다. 관리재정수지¹⁾는 2023년 Δ58.2조원 적자(GDP대비 Δ2.6%)에서 2024년 Δ92.0조원(GDP 대비 Δ3.9%)으로 적자규모가 증가한 뒤, Δ72.2조원(2025년), Δ69.5조원

1) 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금) 수지를 제외한 것이다.

(2026년), △65.8조원(2027년)으로 적자 규모 및 GDP 대비 적자폭이 축소될 전망이다.

정부는 국가재정운용계획 기간 중 국가채무를 GDP 대비 50%대 중반 이내 수준으로 관리한다는 계획으로, GDP 대비 국가채무 비율은 2023년 50.4%에서 2024년 51.0%, 이후 2027년 53.0%로 지속적으로 증가될 전망이다.

(2) 「2022~2026년 국가재정운용계획」과의 비교

① 대내·외 경제여건

정부는 「국가재정법」 제7조제3항2)에 따라 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 관리계획 등에 대한 평가 및 분석 보고서를 작성하고 이를 국가재정운용계획 첨부서류로 국회에 제출하도록 되어 있다. 따라서 이하에서는 정부가 제출한 보고서를 바탕으로 「2023~2027년 국가재정운용계획」(이하 2023년 계획)을 「2022~2026년 국가재정운용계획」(이하 2022년 계획)과 대비하여 분석한다.

2022년 계획 당시 경제전망에 따르면 세계경제는 2022년 이후 코로나 대응 과정에서 늘어난 글로벌 유동성과 우크라이나 전쟁 장기화 등으로 전세계적으로 높은 인플레이션이 지속되는 가운데 주요국의 긴축 기조 및 중국의 봉쇄조치, 글로벌 공급 차질 지속 등으로 글로벌 경기가 위축될 우려가 있다고 전망하였다. 대내적으로는 물가 상승 압력 등 대외 여건 악화에도 불구하고 민간 소비를 중심으로 회복세를 보인다고 예측하였다.

또한 2023년 이후에는 대외적으로 글로벌 인플레이션 압력이 완화되거나 성장 관련 불확실성은 상존하며, 중장기적으로는 위기에서 벗어나 점차 성장세가 회복될 것으로 전망하였다. 대내적으로는 해외발 물가 상승 압력의 완화 속에서 세계 경제 성장 위축, 국내 금리 인상 영향 등이 경기 회복세를 제약하는 요인으로 작용하나, 중장기적으로는 글로벌 경기회복 흐름과 더불어 대내적으로 민간 활력 복원과 구조 개혁을 통한 생산성 및 성장잠재력 제고가 필요한 상황이라고 전망하였다.

이를 2023년 계획에서 제시하고 있는 경제전망과 비교하면, 인플레이션 압력 완화 및 중장기적 성장세 회복을 전망했던 2022년 계획과 달리, 2023년 계획에서

2) 「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 분석보고서

는 고물가 흐름은 둔화되나 글로벌 통화 긴축 등으로 교역과 성장세가 부진하고 여전히 미국 국채 금리 상승, 중국 부동산 시장 불안 등 불확실성이 높은 상황임을 강조하고 있다. 이는 경제성장률 등 2023년 실제 경제지표들이 2022년 계획 시 전망보다 악화된 것을 반영한 것으로 보인다.

다만, 2024년 이후에는 2023년 계획에서도 2022년 계획과 같이 글로벌 인플레이션 압력이 점차 완화되는 가운데 세계교역과 제조업 개선에 힘입어 완만한 성장세 회복 흐름을 보일 것으로 전망하고 있다. 구체적으로 2023년 하반기로 갈수록 IT 업황 회복, 중국인 방한 관광객 유입 확대 등에 힘입어 성장세가 개선되고 물가도 오름세가 둔화될 것으로 전망하였으며, 2024년 이후에는 글로벌 물가 안정 흐름이 이어지는 가운데 세계교역과 제조업 경기 개선 및 IT 업황 회복 등에 따라 한국 경제의 회복세가 강화될 것으로 전망하는 등 전반적으로 긍정적인 측면을 강조하였다. 성장잠재력 확충을 위한 향후 과제로서 인구구조 변화 대응, 규제 혁신 및 노동·교육·연금 구조개혁의 지속 추진 필요성 등도 언급하고 있다.

[2022년 계획과 2023년 계획의 경상성장률 전망 비교]

(단위: %, %p)

	비교	2022	2023	2024	2025	2026	2027
우리 나라 경상 성장률	2022년 계획(A)	5.2	4.5	4.2	4.2	4.0	
	2023년 계획(B)	3.9 ¹⁾	4.0 (3.4 ²⁾)	4.3 (4.9 ²⁾)	4.6	4.4	4.2
	차이(B-A)		△0.5 (△1.1)	0.1 (0.7)	0.4	0.4	

주: 1. 우리나라 경상성장률은 정부가 국가재정운용계획에서 제시한 경상GDP를 통해 산출(6월 발표)

1) GDP 실적치

2) 해당 경상성장률 수치는 정부가 7월 발표한 2023 하반기 경제정책방향에서 수정된 수치임

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도 및 관계부처 합동, 「2023년 하반기 경제정책방향」, 2023.7.

2023년 계획에서 제시한 2023년 경상성장률은 4.0%로 예상되며, 이는 2022년 계획에서 제시한 2023년 경상성장률(4.5%)에 비해 0.5%p 감소한 수치이다. 2023년 계획에서는 성장세 회복 흐름 등에 따라 2024년 경상성장률은 4.3%로, 2022년 계획(4.2%) 대비 0.1%p 상승할 것으로 예상하였다.

한편, 정부는 2023년 7월 발표한 「2023년 하반기 경제정책방향」에서 2023년 경상성장률 전망을 2023년 3.4%, 2024년 4.9%로 수정하였다. 그러나 국가재정운용계획은 6월 기준 정부 GDP 전망치에 근거하여 작성되어 수정전망이 반영되지 않은 것으로 보인다.³⁾ 수정 전망을 기준으로 할 경우, 2023년 경상성장률은 2022년 계획에서 제시한 2023년 경상성장률(4.5%)에 비해 1.1%p 감소하게 되며, 2024년 경상성장률은 2022년 계획 대비 0.7%p 증가하게 된다.

이는 물가상승률을 감안하더라도, 정부가 국가재정운용계획의 경제여건의 근거로 제시한 IMF의 World Economic Outlook(WEO) 전망에서 2024년 실질 경제성장률을 2022년 전망 대비 2023년 전망에서 하향 조정된 것과 대비된다.⁴⁾⁵⁾

② 재정 총량

2023년 대규모 세수결손 발생에 이어 2024년에도 국세수입 예산안이 당초 계획 대비 감액 편성되면서 2022년 계획 대비 총수입과 총지출 모두 증기 연평균증가율을 하향 조정하고 있다.

정부는 2022년 계획에서 총수입의 경우 2021~2022년 국세수입이 코로나19 이후 경기가 회복되면서 큰 폭으로 증가하여 2021년 예측경로(6.4%) 대비 증가율이 상승한 연평균 6.6%의 성장률을 보일 것으로 전망하였다. 총지출의 경우 정부는 코로나19 안정화 등에 따른 한시지출 소요 감소 및 재정 지속가능성 담보를 위한 지출관리 강화 필요 등을 강조하면서 총지출 증가율이 2021년 계획상 예측경로(5.5%) 대비 감소할 것으로 전망, 연평균 증가율은 4.6%로 하향 전망하였다. 그에 따라 관리재정수지는 2026년에 56.6조원 적자(GDP 대비 $\Delta 2.2\%$)를 보이며, 국가채무는 2026년 1,343.9조원(GDP 대비 52.2%) 수준으로 전망되었다.

2023 계획에서는 총수입의 경우 대외경제 여건 악화 등에 따라 2023년 국세수입 감소 및 증기적인 경기회복과 사회보장성기금 가입자 확대 등에 따른 국세 및

3) 다만, 2024년의 경상GDP 수준 전망치는 반영이 되어 있고, 2023년 경상성장률 전망치가 당초 국가재정운용계획에 반영된 수치에 비해 하향 조정된 것으로 보인다.

4) 또한 정부는 「2023년 하반기 경제정책방향」에서 유가 등 원자재 수입가격의 큰 폭 하락 등에 따라 GDP 디플레이터 전망을 2.4%에서 2.0%로 낮춘 바 있다.

5) 자세한 사항은 국회예산정책처, 「2024 예산안 총량분석」 3. 재정건전성 분석을 참고.

기금수입 증가 등을 고려하여 2022년 계획상 예측 경로(6.6%) 대비 다소 감소한 연평균 3.7%의 성장률을 보일 것으로 전망하였다. 총지출의 경우 정부는 국세수입 감소에 따른 재정수지 악화 등을 감안하여 지출효율화가 필요함을 강조하면서 2022년 계획과 대비하여 2023년 △0.3조원 ~ 2025년 △17.5조원의 지출 감소를 계획하였다. 그에 따라 총지출 증가율은 2022년 계획상 예측 경로(4.6%)대비 감소할 전망이며, 연평균 증가율을 3.6%로 하향 조정하였다.

[2022년 계획과 2023년 계획의 재정총량 비교]

(단위: 조원, %)

		2022		2023	2024	2025	2026	2027	연평균 증가율
		본예산	추경						
총수입	2022년 계획(A)	553.6	609.1	625.9	655.7	685.6	715.2		6.6
	2023년 계획(B)			625.7	612.1	661.5	692	722.3	3.7
	차이(B-A)			△0.2	△43.6	△24.1	△23.2		
총지출	2022년 계획(A)	607.7	679.5	639	669.7	699.2	728.6		4.6
	2023년 계획(B)			638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
	차이(B-A)			△0.3	△12.8	△14.8	△17.5		
관리 재정 수지	2022년 계획(A)	△94.1 (△4.4)	△110.8 (△5.1)	△58.2 (△2.6)	△58.6 (△2.5)	△57.4 (△2.3)	△56.6 (△2.2)		
	2023년 계획(B)			△58.2 (△2.6)	△92.0 (△3.9)	△72.2 (△2.9)	△69.5 (△2.7)	△65.8 (△2.5)	
	차이(B-A)			0.0 (0.0)	△33.4 (△1.4)	△14.8 (△0.6)	△12.9 (△0.5)		
국가 채무	2022년 계획(A)	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)		5.9
	2023년 계획(B)			1,134.4 (50.4)	1,196.2 (51.0)	1,273.3 (51.9)	1,346.7 (52.5)	1,417.6 (53.0)	5.7
	차이(B-A)			△0.4 (0.6)	△5.0 (0.4)	1.4 (0.5)	2.8 (0.3)		

주: 1. 괄호는 GDP 대비 비중

2. 2022년 계획의 연평균 증가율은 추경예산 대비 증가율임

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

그 결과 관리재정수지는 2023년 △58.2조원 적자(GDP 대비 △2.6%)로 2022년 계획의 2023년 전망과 동일하나, 2024년 이후에는 2022년 계획보다 적자폭이 확대되어 관리재정수지 적자 규모가 당초 계획 대비 33.4조원(2024년) ~ 12.9조원(2026년) 증가할 것으로 전망하였다. 다만, 2023년의 경우 정부 재추계 기준 59.1조원 규모의 대규모 세수결손이 예상되나 동 계획에는 반영되어있지 않아 관리재정수지 적자 규모가 계획 대비 상당폭 확대될 가능성이 존재한다.

국가채무는 2023년 1,134.4조원(GDP 대비 50.4%)로, 2022년 계획대비 채무 규모는 0.4조원 감소하였으나 경상성장을 전망치 하락 등에 따라 GDP 대비 비율은 0.6%p 증가하였다. 2024년에는 1,196.2조원(GDP 대비 51.0%) 규모로 계획되어 2022년 계획 대비 5조원 감소하였으나 GDP 대비 비중은 0.4%p 증가하였다. 2025년 이후에는 2022년 계획에 비해 국가채무 규모도 증가할 것으로 계획되었으며, GDP 대비 비중도 2025년 0.5%p, 2026년 0.3%p 증가할 전망이다.

나. 중기재정운용목표 분석

(1) 정부의 중기재정운용목표

정부의 2023~2027 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”할 것을 목표로 하고 있으며, 그에 따라 2027년 △2% 중반 수준의 관리재정수지 적자 및 50%대 중반 수준으로 국가채무 수준을 관리하는 내용의 목표를 수립한 것으로 보인다.

아래에서는 총수입·총지출과 관리재정수지·국가채무로 나누어 2023년 계획의 중기재정목표를 과거 재정목표와 비교한다.

① 총수입·총지출

2008년부터 2013년 계획까지 정부는 국가재정운용계획에서 중기 기간 내 균형재정 달성이라는 목표를 제시하였다. 2014년 이후 균형재정목표는 언급되지 않고 있으나, 2016년까지는 재정목표 관리를 위해 연평균 총지출 증가율을 연평균 총수

입 증가율보다 낮게 유지한다는 재정규율을 제시한 바 있다. 그러나 2017년 계획에서 처음으로 증기 연평균 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하였고, 이러한 현상은 2021년 계획까지 유지되었다.

이러한 방향을 선회하여 2022년 계획에서는 연평균 총수입 증가율(6.6%)을 연평균 총지출 증가율(4.6%) 대비 2.0%p 높게 계획하였고, 2023년 계획에서도 연평균 총수입 증가율(3.7%)을 연평균 총지출 증가율(3.6%)을 0.1%p 상회하도록 계획을 수립하였다.

[국가재정운용계획상 총수입·총지출 증가율]

국가재정운용계획	총수입 연평균 증가율 (A, %)	총지출 연평균 증가율 (B, %)	차이 (A-B, %p)
2005~2009	7.2	6.3	0.9
2006~2010	7.1	6.4	0.7
2007~2011	7.4	6.9	0.5
2008~2012	7.6	6.2	1.4
2009~2013	5.6	4.2	1.4
2010~2014	7.7	4.8	2.9
2011~2015	7.2	4.8	2.4
2012~2016	6.3	4.6	1.7
2013~2017	5.0	3.5	1.5
2014~2018	5.1	4.5	0.6
2015~2019	4.0	2.6	1.4
2016~2020	5.0	3.5	1.5
2017~2021	5.5	5.8	△0.3
2018~2022	5.2	7.3	△2.1
2019~2023	3.9	6.5	△2.6
2020~2024	3.5	5.7	△2.2
2021~2025	4.7	5.5	△0.8
2022~2026	6.6	4.6	2.0
2023~2027	3.7	3.6	0.1

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

② 관리재정수지 및 국가채무

앞서 언급한 대로, 2008년부터 2013년 계획까지 정부는 국가재정운용계획에서 중기 기간 내 균형재정 달성이라는 목표를 제시하였다. 그에 따라 GDP 대비 관리재정수지 비율은 $\Delta 1\%$ 내외 또는 균형 수준의 목표를 제시하였다.

2014년 계획 이후부터 관리재정수지에 관한 균형재정목표는 언급되지 않고 있으며, 대신 점진적 개선 및 단계적 회복이라는 목표가 제시되었다. 그러나 연평균 총수입 증가율이 연평균 총지출 증가율을 하회하기 시작한 2017년 계획에서부터 명시적으로 관리재정수지의 적자 한도를 제시하기 시작하여, 2017년 계획 GDP 대비 $\Delta 2\%$ 내외에서 2019년 계획의 연평균 $\Delta 3\%$ 중반 수준으로 점차 관리재정수지 적자 한도가 확대되어 왔다.

이후 코로나19 대응 등으로 총수입 증가율과 총지출 증가율의 차이($\Delta 2.2\%p$)가 확대되며 재정적자 규모가 컸던 2020년 계획의 경우 관리재정수지 운용 목표가 $\Delta 5\%$ 대 중반으로 대폭 확대되었다. 이후 총수입 증가율과 총지출 증가율의 차이($\Delta 0.8\%p$)가 감소한 2021년 계획에서는 2022~2025년 $\Delta 4\%$ 대의 관리재정수지 적자 규모를 전망하였다. 이전 계획에서는 주로 기존의 관리재정수지 운용 목표에 대해 “관리”라는 표현을 사용했던 것에 비해, 해당 전망기간 동안 $\Delta 4\%$ 대의 관리재정수지 적자폭을 “전망”한다는 표현을 사용한 것이 특이한 점이다.

2022년 계획에서는 2026년 GDP 대비 $\Delta 2\%$ 중반 수준으로 관리할 것을 제시하였고, 2023년 계획에서도 2022년 계획과 동일하게 2027년에 $\Delta 2\%$ 중반 수준으로 관리할 것을 제시하였다. 다만, 2022년 계획에서는 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율을 2023년 $\Delta 2.6\%$ 에서 2026년 $\Delta 2.2\%$ 로 전망 기간 중 $\Delta 2\%$ 중반 이내 수준을 유지할 수 있도록 관리할 것으로 제시한 것에 비해, 2023년 계획에서는 2024년 $\Delta 3.9\%$ 의 관리재정수지 적자 수준에서 점차 감소하여 2027년에 $\Delta 2.5\%$ 수준에 도달하도록 관리 목표를 제시한 것이 차이점이다.

정부의 관리재정수지 목표 수정과 더불어 GDP 대비 국가채무 관리 목표 또한 점차 확대되어왔다. 2008년 계획에서 GDP 대비 30% 수준으로 명시한 것을 시작으로 2010년 계획 ~ 2012년 계획을 제외하면 전년 계획 대비 동일하거나 증가된 수준의 GDP 대비 국가채무 비율 관리 목표를 제시해왔다.

관리재정수지 목표에서 2020년~2021년 계획 때 적자 한도를 확대했던 것과

유사하게, 국가채무 비율 관리 목표 또한 2020년~2021년 계획대는 50% 후반으로 전망 내지는 관리할 것으로 제시하였고, 2022년 계획에서 이러한 추세를 선회하여 50%대 중반 이내로 관리할 것을 제시하였다. 2023년 계획에서도 2022년 계획과 유사한 50%대 중반 수준으로 관리할 것을 제시하였으나, 국가채무 수준 및 GDP 대비 비율은 2022년 계획에 비해 증가할 것으로 제시하였다.6)

[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 $\Delta 1\%$ 내외	전망	2006년 이후 감소	전망
2006~2010	2007년 이후 $\Delta 1\%$ 수준	관리	2007년 이후 감소	전망
2007~2011	2008년 이후 $\Delta 1\%$ 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
2015~2019	점진적으로 개선	관리	40%대 초반	관리
2016~2020	단계적으로 회복	관리	40%대 초반	관리
2017~2021	$\Delta 2\%$ 내외	관리	40% 초반	관리
2018~2022	$\Delta 3\%$ 이내	관리	40% 초반	관리
2019~2023	연평균 $\Delta 3\%$ 중반	관리	40%대 중반 이내	관리
2020~2024	$\Delta 5\%$ 중반	관리	50% 후반 이내	관리
2021~2025	2022~2025년 $\Delta 4\%$ 대 (통합재정수지 $\Delta 3\%$ 수준)	전망	50% 후반	전망
2022~2026	2026년 $\Delta 2\%$ 중반	전망/관리	50%대 중반 이내	관리
2023~2027	2027년 $\Delta 2\%$ 중반	전망/관리	50%대 중반 수준	관리

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

6) 자세한 수치는 국회예산정책처, 「2024 예산안 총량분석」 국가재정운용계획 분석의 (2)「2022~2026년 국가재정운용계획」과의 비교 부분 참고

(2) 정부 중기재정운용계획 대비 실적 분석

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 있다.))

① 경상성장률

정부의 국가재정운용계획은 거시경제전망에 근거하고 있어 거시경제전망의 오차범위를 관리하여 신뢰할만한 전망치를 제시하는 것이 중요하다. 그러나 정부가 국가재정운용계획에서 전망 기간에 대한 경제성장률을 낙관적으로 전망하는 경향은 매년 반복적으로 나타나고 있다. 2013년 계획⁸⁾ 이후 국가재정운용계획의 성장률 전망 및 실제 성장률을 살펴보면, 2015~2017년 계획의 전망 초기기간 및 코로나 19 대응 과정에서 불확실성이 컸던 2021년 등을 제외하면 대부분 실적치가 전망치를 하회하고 있다.

[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 연도**를 의미함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

2. 실적치는 기획재정부, 「월간 재정동향」의 실질 GDP 성장률과 GDP디플레이터의 합으로 계산

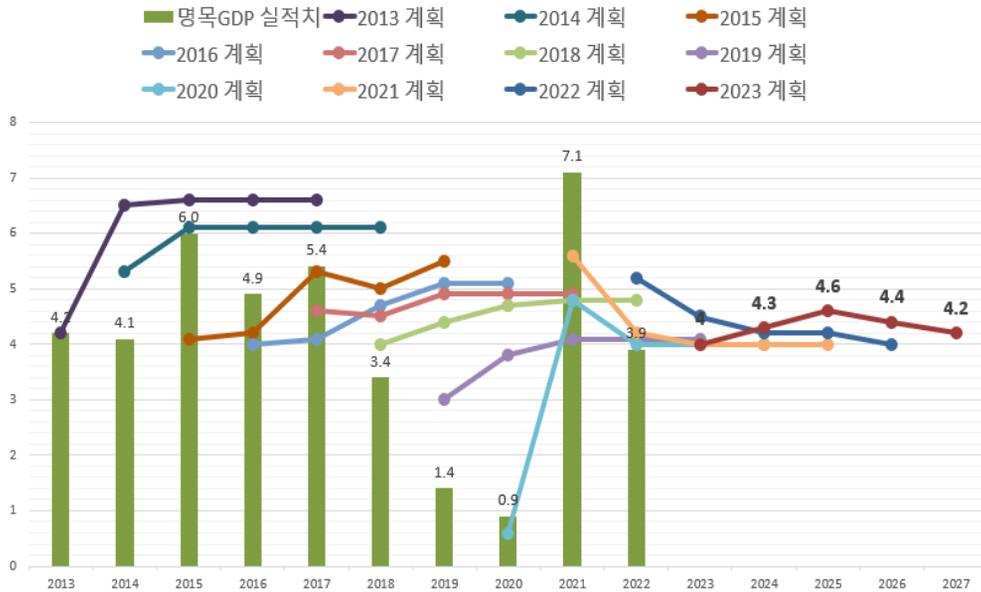
자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료 및 「월간 재정동향」

7) 이는 제도적 측면과 관련하여 국가재정운용계획이 법적·제도적 구속력을 지니고 있지 않기 때문으로, 재정건전성 강화의 측면에서는 중기재정운용계획의 전망치와 실적치 간 차이를 줄여 국가재정운용계획의 실효성을 강화할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

8) 정부는 2011계획 및 2012계획에서는 경상성장률 전망이 아닌 실질성장률 전망을 제시하였다. 이에 대한 분석을 포함하여 2015년 계획 이전의 자세한 내용은 국회예산정책처, 「2016년~2020년 국가재정운용계획 분석」(2016.10) 등을 참고.

[국가재정운용계획의 경상성장률 전망 및 실적치 현황]

(단위: %)



자료: 연도별 국가재정운용계획 및 한국은행 경제통계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 정부가 2023년 계획에서 제시한 경상성장률 전망을 주요기관의 2023년~2024년 한국 경제성장률 전망치와 비교하면, 정부가 경제전망 기관 중에서 상대적으로 더 낙관적인 경제성장률 전망을 제시했음을 알 수 있다.

경제전망치를 제시하는 주요기관에서는 실질 GDP 성장률 전망치를 위주로 전망하므로, 정부 실질성장률 전망치를 타 기관 전망치와 비교해보면, 정부가 2023~2024년에서 제시한 실질 GDP 성장률은 주요 전망기관 중 가장 낙관적인 전망을 제시한 것으로 보인다.9)

9) 정부는 2023.7월 제시한 2023 하반기 경제정책방향에서 2023년 실질GDP 성장률 전망치를 1.6%에서 1.4%로 하향조정하여 타 기관과 유사한 수준으로 수정 전망을 제시하였으나, 2023년 6월 전망에 근거한 국가재정운용계획에 반영된 실질GDP 성장률은 1.6%이다.

[2023년도 정부와 주요기관의 실질GDP 성장률 전망치 비교]

(단위: %)

구 분		실질GDP 성장률
2022 실적		2.6
2023 전망	정부	1.6 → 1.4 ¹⁾
	OECD	1.5
	한국은행	1.4
	IMF	1.4
	국회예산정책처	1.1
2024 전망	정부	2.4
	한국은행	2.3 → 2.2 ²⁾
	IMF	2.4 → 2.2 ³⁾
	OECD	2.1
	국회예산정책처	2.0

주. 1) 정부는 2023.7월 제시한 2023 하반기 경제정책방향에서 2023년 실질GDP 성장률 전망치를 1.6%에서 1.4%로 하향조정함.

2) 한국은행은 2023년 8월 경제전망보고서에서 2024년 실질성장률 전망치를 2023년 5월 전망 대비 0.1%p 하향 조정함.

3) IMF는 2023.10월 WEO에서 2024년 한국의 경제성장률 전망치를 2023년 7월 전망 대비 0.2%p 하향 조정함

자료. 기획재정부, 「2023~2027 국가재정운용계획」(2023.09) 및 「2023 하반기 경제 정책방향」(2023.07), 한국은행 「경제전망보고서」(2023.08), 국회예산정책처 「2024년 및 중기 경제전망」(2023.10), IMF World Economic Outlook(2023.10), OECD Interim Economic Outlook(2023.09)

경상성장률은 실질GDP와 GDP 디플레이터의 합으로 생각할 수 있으므로, 실질 GDP 성장률을 낮게 전망하더라도 물가 상승률을 높게 전망하면 경상성장률 전망치는 상승할 수 있다. 그러나 국회예산정책처는 「2024년 및 중기 경제전망」(2023.10)에서 2023년 GDP 디플레이터 전망을 1.2%로 제시하여 정부의 전망치인 2.4%에 비해 낮게 제시한바 있고, 정부 또한 「2023년 하반기 경제정책방향」에서 유가 등 원자재 수입가격의 큰 폭 하락 등에 따라 GDP 디플레이터 전망을 2.4%에서 2.0%로 낮춘 바 있다.¹⁰⁾

10) 국회예산정책처는 「2024년 및 중기 경제전망」(2023.10)에서 2023년의 GDP 디플레이터 상승률이 교역조건 악화 등으로 내수 디플레이터 상승률을 1%p 정도 밀돌 것으로 예상한다. 원유 등 수입원

즉, 정부는 실질 GDP 성장률에 대해 주요 전망 기관 중에서 상단치를 제시하는 등 상대적으로 낙관적인 경상성장률 전망치를 제시하고 있는바, 경상성장률이 정부의 계획 대비 하락하는 경우, 정부가 제시한 관리재정수지 적자 규모 및 국가채무 규모도 증가할 수 있어 주의가 필요하다.

② 총수입 · 총지출

총수입의 경우 2013~2015년과 2019~2020년 등은 계획 대비 실적치가 낮은 수입 결손이 발생하였고, 2021~2022년은 대규모 초과수입이 발생하였다. 그런데 2023년의 경우 다시 대규모 세수결손이 발생할 것으로 예상된다는 점에서 총수입 계획의 오차 규모가 최근 확대된 상황이다.

[국가재정운용계획의 총수입 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013 계획	360.8	369.3	392.1	413.2	438.3					
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
2020 계획								470.7	483.0	505.4
2021 계획									514.6	548.8
2022 계획										609.1
실적치	351.9	356.4	371.8	401.8	430.6	465.3	473.1	478.8	570.5	617.8

주. 1. 음영 부분은 **계획보다 실적이 낮았던 연도**를 의미함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

2. 실적치는 결산 기준임.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

자재 가격 안정에도 불구하고 반도체 가격이 급락하였기 때문이다. 내수 디플레이터는 소비자물가 상승률과 대체로 같은 방향으로 움직이는데, 국회예산정책처는 2023년과 2024년 소비자물가 상승률을 3.4%와 2.4%로, 정부는 각각 3.3%와 2.3%로 보고 있다.

총지출의 경우 2017년 이후 당초 계획 대비 실제 지출 규모가 확대되는 경향이 지속되고 있는데 이는 동 기간 중 매년 추경예산 편성에 따라 지출 규모가 증가한 것에 주로 기인하는 것으로 보인다.

[국가재정운용계획의 총지출 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013 계획	349.0	357.7	368.4	384.2	400.7					
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
2020 계획								470.7	483.0	505.4
2021 계획									604.9	604.4
2022 계획										679.5
실적치	337.7	347.9	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	601.0	682.4

주. 1 음영 부분은 **계획보다 실적이 높았던 연도**를 의미함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

2. 실적치는 결산 기준임.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

③ 관리재정수지 · 국가채무

관리재정수지의 경우, 2016~2018년¹¹⁾, 2021년을 제외한 경우에서 실적치의 적자 규모가 전망치의 적자 규모를 상회한다. 물론, 경상성장률 전망치의 오차에서 확인할 수 있듯이 정부가 국가재정운용계획 수립 당시 경제 · 재정여건 변화를 모두 반영하기 어렵다는 것을 감안할 필요가 있다. 그러나 전망 기간 후반부가 아니라 국가재정운용계획의 2차년도 수치인 차년도 예산안에 반영된 관리재정수지 적자 규모도 실적치에서 확대된 경우가 많았다.

11) 이 시기는 사회보장성기금수지 전망치가 실적치를 상회함에 따라 통합재정수지에서 차감되는 규모가 커서 관리재정수지 적자 전망치(2016년 △37.0조, 2017년 △28.1조, 2018년 △28.6조)가 실적치(2016년 △22.7조, 2017년 △18.5조, 2018년 △10.6조)에 비해 컸던 것으로 보인다.

[국가재정운용계획의 관리재정수지 적자 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013 계획	23.4	25.9	17.0	14.1	7.4					
2014 계획		25.5	33.6	30.9	24.0	18.1				
2015 계획			33.4	37.0	33.1	25.7	17.7			
2016 계획				39.1	28.1	25.0	23.2	20.4		
2017 계획					28.9	28.6	33.0	38.4	44.3	
2018 계획						28.5	33.4	44.5	54.2	63.0
2019 계획							42.3	72.1	81.8	85.6
2020 계획								71.5	109.7	123.2
2021 계획									126.6	94.7
2022 계획										110.8
실적치	21.1	29.5	38.0	22.7	18.5	10.6	54.4	1120	90.6	1170

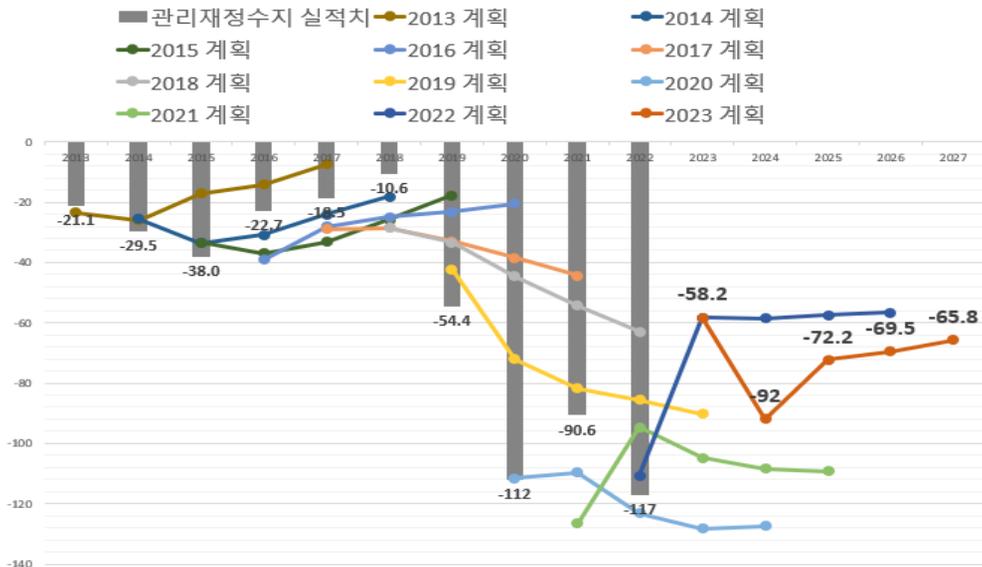
주. 1. 해당 기간동안에는 관리재정수지가 흑자인 경우가 없었으므로, 적자 규모를 모두 양의 값으로 표현함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

- 2. 음영 부분은 **계획보다 실적이 높았던 연도**를 의미함
- 3. 실적치는 결산 기준임.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

[국가재정운용계획의 관리재정수지 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

국가채무 규모 역시 실적치와 전망치에 차이가 존재한다. 최근에는 국가채무 전망치가 실적치에 비해 과소 계획되어 왔으나 2016~2019년의 경우는 전망치가 실적치를 상회한다.

2016~2017년의 경우에는 경상성장률 실적치가 전망치를 상회하는 등 계획 대비 긍정적인 경제여건에 따른 것으로 보인다. 2018년과 2019년의 경우에는 예산안에 반영된 경상성장률 전망치(2018년 4.5%, 2019년 4.4%) 대비 실적치(2018년 3.5%, 2019년 1.4%)가 낮아 경제여건이 전망 대비 악화되었으나, 공공자금관리기금의 기금 여유재원을 활용한 국채 발행 감소분이 30조원을 상회하는 등 기금 여유재원 활용에 따른 국가채무 감소 사례로 볼 수 있다.¹²⁾

[국가재정운용계획의 국가채무 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013 계획	480.3	515.2	550.4	583.1	610.0					
2014 계획		527.0	570.1	615.5	659.4	691.6				
2015 계획			595.1	645.2	692.9	731.7	761.0			
2016 계획				637.8	682.7	722.5	756.8	793.5		
2017 계획					669.9	708.9	749.1	793	835.2	
2018 계획						708.2	741.0	790.8	843.0	897.8
2019 계획							731.5	805.5	887.6	970.6
2020 계획								839.4	945.0	1,070.3
2021 계획									965.3	1,068.3
2022 계획										1,068.8
실적치	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.6	970.7	1,067.4

주. 1. 음영 부분은 **계획보다 실적이 높았던 연도**를 의미함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

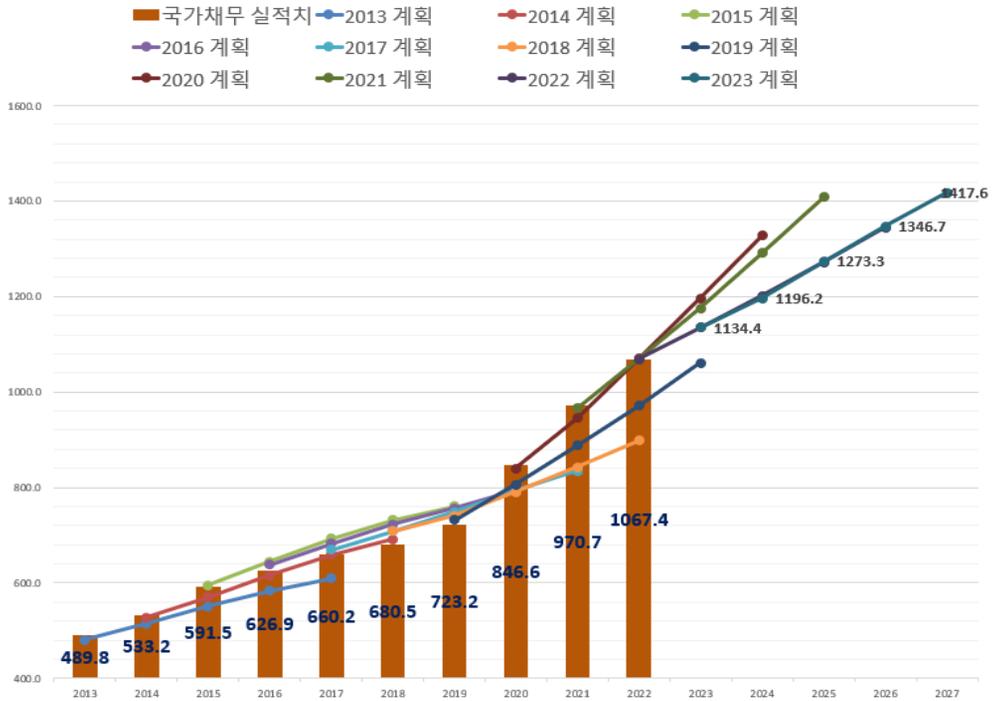
2. 실적치는 결산 기준임.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

12) 공공자금관리기금은 2008년 이후 기금 여유재원을 활용하여 국채발행과 더불어 재원으로 활용해왔으며, 그 규모가 2015년 26조원 규모에서 2016년 39.6조원으로 급증, 2017년(32.9조원), 2018년(34.1조원), 2019년(34.9조원) 규모로 유지되었다. 자세한 사항은 국회예산정책처, 「2024 예산안 총량 분석」 재정건전성 분석 참고.

[국가재정운용계획의 국가채무 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

(3) 재정정책 기조 분석

첫째, 2024년 예산안을 경기적 요인을 제외한 재정기조지표를 통해 살펴보면, 당해년도 재정기조지표(FIS)의 전년 대비 차이를 나타내는 FI 기준으로 확장적인 것으로 나타난다. 다만, 이는 총수입 및 총지출의 상대적인 증가율 차이 등에 따른 것으로, FI 지표에 근거해볼 때 2023년 예산안이 전년대비 상대적으로 긴축적인 기조를 보였던 것에 따른 기저효과 등에도 기인하는 것으로 보인다.

재정정책 기조는 총수입·총지출 증가율, 재정수지, 재정기조지표(a measure of fiscal stance: FIS) 및 FIS의 전년도와의 차이를 의미하는 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다. 정부가 국회에 제출한 「2023~2027년 국가재정운용계획」의 재정정책 기조를 분석하면 다음과 같다.

2024년 예산안의 총수입은 전년 본예산 대비 $\Delta 2.2\%$ 감소하였고, 2024년 총지출은 전년 본예산 대비 2.8% 증가한 것으로 나타났다.¹³⁾

전년 예산안 대비 총수입은 감소하고, 총지출의 경우 증가세가 둔화되기는 했으나 총지출이 증가함에 따라 관리재정수지 적자는 2024년에 GDP 대비 $\Delta 3.9\%$ 수준으로 전년대비 $1.3\%p$ 증가한 수치이다.

그러나 정부는 2025~2027년에 $4.4\% \sim 8.1\%$ 의 총수입 증가율 및 $3.6\% \sim 4.2\%$ 의 총지출 증가율을 전망하면서 총지출 증가율이 총수입 증가율을 하회하는 수준에서 운용될 것으로 제시하였다. 따라서 2025년부터 2027년까지 GDP 대비 관리재정수지 적자는 지속적으로 GDP의 $2.5\% \sim 2.9\%$ 대를 유지할 것으로 보인다.

13) 다만, 단순히 총지출이 전년에 비해 증가하면 확장적이고 감소하면 긴축적이라고 단언할 수 없다. 총수입도 마찬가지이다. 총수입이 증가하더라도 총지출이 더 증가하였다면 확장적이고, 총수입이 감소하더라도 총지출이 더 감소하였으면 긴축적이라고 판단할 수 있다.

[재정지표를 통한 재정기조 분석 결과]

(단위: 조원, %)

구분	2020 결산	2021 결산	2022 결산	2023	2024	2025	2026	2027
총수입 (증가율)	478.8 (1.2)	570.5 (19.2)	617.8 (8.3)	625.7 (1.3)	612.1 (△2.2)	661.5 (8.1)	692 (4.6)	722.3 (4.4)
총지출 (증가율)	549.9 (13.4)	601 (9.3)	682.4 (13.5)	638.7 (△6.4)	656.9 (2.8)	684.4 (4.2)	711.1 (3.9)	736.9 (3.6)
관리재정수지 (GDP 대비)	△112.0 (△5.8)	△90.6 (△4.4)	△117.0 (△5.4)	△58.2 (△2.6)	△92.0 (△3.9)	△72.2 (△2.9)	△69.5 (△2.7)	△65.8 (△2.5)
구조적 재정수지 (GDP 대비)	△91.2 (△4.7)	△75.6 (△3.7)	△105.8 (△5.0)	△47.9 (△2.2)	△82.2 (△3.6)	△63.0 (△2.7)	△59.9 (△2.5)	△55.9 (△2.2)
FIS	75.6	59.2	87.3	28.5	61.7	41.0	37.1	32.3
FI	2.3	△1.0	1.2	△2.8	1.4	△1.0	△0.2	△0.2

주: 1. 구조적 재정수지 및 FI 산출 시 적용된 2023~2027년 GDP 및 잠재GDP의 전망은 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음

2. 구조적 재정수지는 경기변동에 따른 수입·지출의 자동적인 증감 부분을 제외한 재정수지임

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 위의 재정기조지표에는 경기적 요인이 포함되어 있으므로, 여기서는 경기적 요인을 제외한 재정기조를 확인하고자 한다. 당해연도 재정기조는 IMF의 FIS를 통해, 전년 대비 상대적 기조 변화는 FIS의 전년대비 증감분인 FI를 통해 확인할 수 있다. IMF의 FIS 및 FI는 잠재GDP¹⁴⁾ 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 얻어지는 구조적 재정수지를 바탕으로 산출되는 지표로서,¹⁵⁾ FI가 정(+)¹⁵⁾의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 부(-)의 값을 가지면 전년도에 비하여 긴축적임을 의미한다.

2024년 예산안의 FI는 2023년 본예산 대비 1.4로, 전년도보다 확장적인 기조로

14) 잠재GDP는 2023~2027년 연평균 2.1~2.2% 증가할 것으로 추정된다. (국회예산정책처, 「2024년 및 중기 경제전망」(2023.9.)

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

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

해석될 수 있다. 다만, 구조적 재정수지와 FIS, FI 수치 등을 종합적으로 살펴보면 FI가 확장적으로 산출된 것은 2023년 예산안이 긴축적이었던 것에 따른 기저효과에도 상당 부분 기인하는 것으로 보인다. 실제 당해연도 재정기조지표인 FIS 기준으로는 2024년 예산안(61.7)이 2022년 결산(87.3)에 비해 확장적이지 않으나 전년도와 비교하는 FI에 근거하면 2022년이 오히려 긴축 기조(2022년 FI 1.2, 2024년 FI 1.4)로 해석될 수 있는 등 FI는 전년과 비교하는 상대적 지표로서 기저효과 영향이 크게 받는다는 점에 유의할 필요가 있다.

둘째, 2023~2027년 동안의 재정기조를 살펴보면, 정부가 2024년에 전망기간 중에서 상대적으로 확장적인 재정기조를 보이고 이를 남은 기간 동안 평탄화(smoothing)하고자 긴축적인 재정기조를 계획한 것으로 보이는데, 2025년 이후 중기재정계획 이행에 어려움이 따를 것으로 보인다.

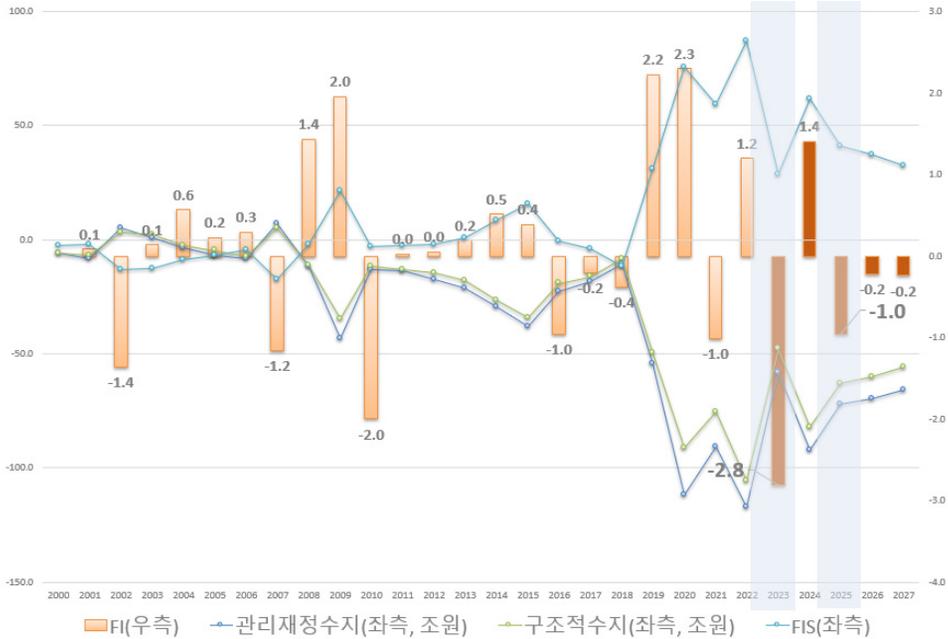
2023년 예산안(FI 기준 $\Delta 2.8$)의 경우 2000년~2023년 기간 동안의 FI 추이를 토대로 하면 가장 긴축적인 기조를 보이는 것으로 나타났다. 또한 정부는 2025년~2027년의 경우에도 긴축적인 기조(FI 기준 $\Delta 1.0 \sim \Delta 0.2$)를 유지하는 전망을 제시한 것으로 보인다.¹⁶⁾

결국 정부가 2024년에 상대적으로 확장적인 재정기조를 편성한 후 이를 전망기간 동안 평탄화(smoothing)하여 정부가 추진 중인 재정준칙안(GDP 대비 관리재정수지 $\Delta 3.0\%$)을 준수하기 위해 남은 기간 동안 긴축적 재정계획을 수립한 것으로 보이므로, 이를 달성하기 위해서는 추가적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

16) 물론, 이는 정부안에서 제시한 관리재정수지 적자규모($\Delta 58.2$ 조원)에 따른 것으로, 실제 집행에 따라 달라질 수 있다. 정부가 2023년 10월 발표한 「최근 경제동향」에 따르면, 2023년 8월 기준 관리재정수지는 이미 2023년 본예산 규모인 $\Delta 58.2$ 조원을 상회한 $\Delta 66$ 조원 규모를 기록했다. 향후 관리재정수지 적자폭이 확대될 경우, 결산시의 재정기조는 예산시의 기조와 달라질 수 있다.

[재정기조 지표(관리재정수지, 구조적 재정수지, FIS, FI) 추이]

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

다. NABO 중기재정전망과 국가재정운용계획 비교

(1) NABO 중기재정전망¹⁾

국회예산정책처(이하 NABO)는 정부가 제출한 예산안 및 국가재정운용계획에 포함된 정책들이 시행될 경우 장래 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해 향후 10년 동안의 총수입, 총지출, 재정수지, 국가채무 등 재정총량을 전망한다.²⁾ 총수입의 경우 이번 세법개정안의 세수효과 등을 반영하여 전망하며, 총지출의 경우 의무지출

윤주철 추계세제분석관(yjc@assembly.go.kr, 6788-4655)
 신헌태 추계세제분석관(heontshin@assembly.go.kr, 6788-4653)
 박정환 추계세제분석관(jhpark83@asse.bly.go.kr, 6788-4835)

1) 본 장의 내용은 국회예산정책처의 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)의 주요 내용과 전망 결과에 따라 작성하였다.
 2) 재정전망에 필요한 인구변수는 통계청의 「장래인구추계(2020~2070년)」(2021.12.), 거시경제변수는 국회예산정책처의 자체 전망치를 사용한다.

관련 예산안 및 국가재정운용계획의 주요 정책 변화를 고려하여 전망한다.

총수입은 2023년 571.2조원에서 2032년 886.8조원으로 연평균 5.0% 증가할 것으로 전망되며, 총지출은 2023년 607.6조원에서 2032년 921.4조원으로 연평균 4.7% 증가할 것으로 전망된다. 총지출 증가율이 상대적으로 낮은 이유는 재량지출에 대해 2025년 이후 NABO 소비자물가상승률로 증가하는 것으로 가정한 것에 기인한다.3)

[NABO 중기재정전망: 재정총량표]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	연평균 증가율
총수입	571.2	604.5	649.4	683.4	716.8	749.6	783.0	816.7	851.2	886.8	5.0
(전년 대비 증가율)	(-7.5)	(5.8)	(7.4)	(5.2)	(4.9)	(4.6)	(4.5)	(4.3)	(4.2)	(4.2)	
국세수입	340.3	361.4	390.4	416.6	438.8	461.8	484.0	507.2	531.1	556.1	5.6
(전년 대비 증가율)	(-141)	(6.2)	(8.0)	(6.7)	(5.3)	(5.3)	(4.8)	(4.8)	(4.7)	(4.7)	
국세외수입	230.9	243.2	259.0	266.8	278.1	287.7	299.0	309.5	320.2	330.7	4.1
(전년 대비 증가율)	(4.2)	(5.3)	(6.5)	(3.0)	(4.2)	(3.5)	(3.9)	(3.5)	(3.4)	(3.3)	
총지출	607.6	655.2	689.3	724.2	756.6	787.8	820.3	853.4	887.1	921.4	4.7
(전년 대비 증가율)	(-110)	(7.8)	(5.2)	(5.1)	(4.5)	(4.1)	(4.1)	(4.0)	(3.9)	(3.9)	
의무지출	321.3	346.5	373.8	401.8	427.4	451.7	477.2	503.4	530.1	557.3	6.3
(전년 대비 증가율)	(-3.4)	(7.8)	(7.9)	(7.5)	(6.4)	(5.7)	(5.6)	(5.5)	(5.3)	(5.1)	
재량지출	286.2	308.7	315.5	322.4	329.2	336.1	343.2	350.0	357.0	364.2	2.7
(전년 대비 증가율)	(-154)	(7.9)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(2.1)	(2.1)	(2.0)	(2.0)	(2.0)	
통합재정수지	-36.4	-50.6	-39.9	-40.9	-39.8	-38.2	-37.3	-36.7	-35.9	-34.7	
(GDP 대비 비율)	(-1.6)	(-2.2)	(-1.6)	(-1.6)	(-1.5)	(-1.4)	(-1.3)	(-1.2)	(-1.2)	(-1.1)	
사회보장성기금수지	49.8	49.3	45.7	42.5	39.3	38.4	35.6	32.6	28.8	24.5	
(GDP 대비 비율)	(2.3)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.5)	(1.4)	(1.2)	(1.1)	(0.9)	(0.8)	
관리재정수지	-86.2	-99.9	-85.7	-83.3	-79.1	-76.6	-72.9	-69.3	-64.6	-59.2	
(GDP 대비 비율)	(-3.9)	(-4.3)	(-3.5)	(-3.3)	(-3.0)	(-2.8)	(-2.5)	(-2.3)	(-2.1)	(-1.8)	
국가채무	1,128.8	1,203.2	1,292.4	1,379.3	1,463.2	1,555.0	1,647.4	1,736.6	1,821.6	1,901.8	6.0
(전년 대비 증가율)	(5.8)	(6.6)	(7.4)	(6.7)	(6.1)	(6.3)	(5.9)	(5.4)	(4.9)	(4.4)	
(GDP 대비 비율)	(51.1)	(52.2)	(53.4)	(54.3)	(55.2)	(56.4)	(57.5)	(58.4)	(59.0)	(59.4)	

주: 2023년의 전년 대비 증가율은 2022회계연도 결산 대비이며, 의무지출과 재량지출의 경우 세입세출 외는 제외함

자료: 국회예산정책처

3) 정부가 총지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 국가재정운용계획을 국회에 제출한 것은 2012년부터인데, 2012년 이후 국가재정운용계획의 재량지출 계획과 실적을 비교하면 그 차이가 커 정부의 재량지출 계획이 단순히 정부가 표방한 정책의지만으로 실현가능한지에 대해서는 불확실성이 있다. 따라서 재량지출에 대한 NABO 중기재정전망에서는 이전과 달리 정부의 국가재정운용계획을 반영하지 않았다.

통합재정수지는 2023년 36.4조원 적자(GDP 대비 $\Delta 1.6\%$)에서 2024년 50.6조원 적자($\Delta 2.2\%$), 2032년 34.7조원 적자($\Delta 1.1\%$)로 전망되며, 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감하여 산출한 관리재정수지는 2023년 86.2조원 적자(GDP 대비 $\Delta 3.9\%$), 2024년 99.9조원 적자($\Delta 4.3\%$), 2032년 59.2조원 적자($\Delta 1.8\%$)로 전망된다. 전망기간 동안 총수입 증가율이 총지출 증가율보다 높아 수지는 개선되는 것으로 전망된다. 다만, 관리재정수지 적자가 지속됨에 따라 국가채무는 2023년 1,128.8조원(GDP 대비 51.1%), 2032년 1,901.8조원(59.4%)으로 연평균 6.0% 증가할 것으로 전망된다.

이러한 NABO 중기재정전망 결과는 재량지출을 소비자물가상승률 수준으로 지속적으로 관리하여야 향후 10년 동안 국가채무의 GDP 대비 비율을 60% 미만으로 유지할 수 있음을 시사한다. 또한, 정부가 이번 국가재정운용계획에서 “2025년 예산은 재정준칙을 준수하고, 이를 바탕으로 중기 국가채무 증가 억제 등 중장기 재정 건전성 관리 노력을 병행할 계획”이라고 밝히고 있으나,⁴⁾ NABO 중기재정전망에 따르면 2026년까지는 관리재정수지의 GDP 대비 비율이 $\Delta 3.0\%$ 를 초과할 것으로 전망된다.

(2) 국가재정운용계획과의 비교

NABO 중기재정전망은 정부의 세법개정안, 의무지출 관련 정책 변화 등을 반영하여 전망하지만, 전망의 기초가 되는 거시경제변수와 전망모형 등이 정부와 다르므로 국가재정운용계획과 차이가 있다.

총량 수준에서 NABO 중기재정전망과 국가재정운용계획을 비교하면, 총수입의 경우 5년 동안 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 88.3조원 작으며, 총지출은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 4.9조원 큰 수준이다. 총수입은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 작고, 총지출은 반대로 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 크기 때문에 중기재정전망의 관리재정수지 적자가 국가재정운용계획보다 5년 동안 76.5조원 크고, 국가채무의 GDP 대비 비율은 2027년 기준으로 2.2%p 높다.

4) 정부는 「새정부 경제정책방향」(2022. 6. 16.), 「2022 국가재정전략회의」(2022. 7. 7.) 등을 통해 재정준칙 도입 계획을 밝힌 바 있다. 정부가 법제화하려는 재정준칙(안)은 관리재정수지의 한도를 GDP 대비 $\Delta 3\%$ 로 하고, 국가채무 비율이 60%를 초과할 경우 동 한도를 $\Delta 2\%$ 로 축소하는 것이다.

다만, 정부의 세수 재추계⁵⁾를 기준으로 보면, 정부의 2023년 총수입은 세수 결손 59.1조원으로 인해 566.6조원으로 예상되므로⁶⁾ 중기재정전망과 국가재정운용 계획 간 차이는 감소하여 중기재정전망이 5년 동안 29.3조원 작을 것으로 전망된다.

[중기재정전망과 국가재정운용계획의 차이(국가재정운용계획 대비 증감)]

(단위: 조원, %p)

구 분	2023		2024	2025	2026	2027	합계	
	본예산	세수재추계					본예산	세수재추계
총수입	-54.5	4.6	-7.5	-12.2	-8.6	-5.5	-88.3	-29.3
국세수입	-60.2	-1.1	-6.0	-10.9	-6.6	-6.1	-89.8	-30.7
국세외수입	5.7		-1.6	-1.3	-2.0	0.6	1.5	
총지출	-31.2		-1.7	4.9	13.1	19.7	4.9	
의무지출	-19.0	3.5	-1.7	0.5	7.8	13.9	1.6	24.0
복지분야	2.6		0.7	8.1	13.6	20.0	45.0	
지방이전재원	-22.4	0.0	-2.2	-7.1	-4.5	-4.2	-40.4	-18.0
이자지출	0.8		-0.1	-0.5	-1.3	-1.9	-3.0	
기타 의무지출	0.0		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
재량지출	-12.2		0.0	4.4	5.3	5.8	3.3	
통합재정수지	-23.3		-5.9	-17.0	-21.7	-25.2	-93.1	
(GDP 대비 비율)	(-1.0)		(-0.3)	(-0.7)	(-0.9)	(-1.0)		
관리재정수지	-28.0		-7.9	-13.5	-13.8	-13.3	-76.5	
(GDP 대비 비율)	(-1.3)		(-0.4)	(-0.6)	(-0.6)	(-0.5)		
국가채무	-5.6		7.0	19.1	32.5	45.6		
(GDP 대비 비율)	(0.7)		(1.2)	(1.5)	(1.8)	(2.2)		

주: 1. 표 안의 수치는 중기재정전망의 전망치에서 국가재정운용계획의 전망치를 뺀 값임

2. 국가재정운용계획의 2023년 전망치는 2023년 본예산 기준이며, 음영 부분은 정부의 2023년 세수 재추계 기준임

자료: 기획재정부, 국회예산정책처

주요 항목별로 차이를 보면, 국세수입의 경우 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 연도별로 1.1~10.9조원 작으며, 2023~2027년 동안 총 30.7조원 작을 것으로 전망된다. 이러한 차이는 정부와 NABO의 전망기간 중 경제지표의 전망 차이에 주로 기인한다. NABO의 경상성장률 전망치는 2023년 2.2%, 2024년 4.2%로 정부보다 각각 1.2%p, 0.7%p 낮게 전망하였다. 2025년 이후에는 NABO의 경상성

5) 기획재정부, “2023년 세수 재추계 결과 및 재정 대응방향”, 2023. 9. 17.

6) 정부의 2023년 국세외수입 전망은 본예산과 동일한 것으로 가정한다.

장률 전망치가 정부 전망치를 상회하지만, 2023~2024년의 낮은 전망으로 인하여 2027년까지 경상GDP 규모는 정부보다 NABO가 지속적으로 낮게 전망하고 있다. 이외에도 중기 세수전망의 베이스가 되는 2023년 국세수입을 NABO가 정부보다 1.1조원 적게 전망한 점과 국세수입의 경상성장률 대비 탄력성(세수부양성)의 수준을 2024~2027년 기준 연평균 1.41로 정부(연평균 1.49)보다 낮게 예상한 점도 정부보다 적은 국세수입을 전망하는데 일부 영향을 주는 것으로 보인다.

국세외수입의 경우, 중기재정전망과 국가재정운용계획은 연도별로 $\Delta 2.0 \sim 5.7$ 조원의 차이가 있으며, 2023~2027년 동안 중기재정전망이 총 1.5조원 클 것으로 전망된다. 이러한 차이는 주로 국민연금 및 산재보험 수입과 세외수입의 전망 차이에서 기인한다. 2023년은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 큰데, 이는 국민연금의 재산수입과 세외수입 등의 2023년 수납 실적이 양호한 것에 기인한다. 2024~2026년 기간은 NABO가 정부보다 산재보험 기여금은 1.8조원, 세외수입은 3.2조원 작게 전망하고 있어 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 작으나, 2027년 이후에는 중기재정전망의 국민연금 기여금 증가 추세에 따라 NABO가 정부보다 클 것으로 전망된다.

의무지출의 경우 2023~2027년 5년 동안 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 1.6조원 큰데, 정부의 세수 재추계에 따른 2023년 지방이전재원의 감액(23조원 내외)을 고려하면 중기재정전망과 국가재정운용계획 간 차이가 확대되어 중기재정전망이 5년 동안 24.0조원 클 것으로 전망된다. 먼저, 복지 분야 의무지출은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 5년 동안 45.0조원 클 것으로 전망되는데, 하위 항목별로 보면 공적연금 25.1조원, 사회보험 10.9조원, 공공부조 9.0조원 등이다. 이러한 차이는 정부의 국가재정운용계획이 최근의 복지 분야 의무지출 증가 추세 및 2024년 정책 변화 등에도 불구하고 상대적으로 낮게 계획한 것에 기인한 것으로 보인다. 특히, 국가재정운용계획의 일부 의무지출 항목(건강보험 및 노인장기요양보험 가입자 지원, 의료급여 등)은 연도별로 동일 금액으로 계획되어 그 차이를 확대하는 것으로 나타났다.

지방이전재원은 2023년의 경우 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 22.4조원 작는데, 정부의 세수 재추계에 따른 지방이전재원 감액을 고려하면 정부와 NABO 간 차이는 크지 않다.⁷⁾ 2024년 이후 지방이전재원의 차이는 NABO와 정부

의 국세수입 전망 차이에서 기인한다. 한편, 이자지출은 2023년의 경우 중기재정전망이 국가재정운용계획(2023년 본예산)보다 0.8조원 큰데, 이는 외국환평형기금의 조기상환 등에 따른 공공자금관리기금의 국고채 이자지출 증가, 주택도시기금의 기금운용계획변경에 따른 청약저축 이자지급 증가 등을 반영한 것에 기인한다. 2024년 이후 정부와 NABO 간 이자지출의 차이는 주로 국고채 이자지출에서 발생하는데, 이는 적자국채 발행 규모와 이자율 차이에서 비롯된다. 중기재정전망은 2024~2027년 동안 적자국채 발행 규모를 76.7~88.9조원 수준으로 전망하여 국고채 이자지출이 2023년 19.6조원에서 2027년 28.2조원으로 연평균 9.5% 증가하는 것으로 전망하였으나, 정부는 적자국채 발행 규모를 64.6~81.8조원 수준으로 전망하고 국고채 이자지출을 2023년 19.2조원에서 2027년 30.0조원으로 연평균 11.8% 증가하는 것으로 계획하였다. NABO는 적자국채 발행 규모를 정부보다 크게 전망하였으나, 국고채 이자율은 최근 상승 추세에도 불구하고 중장기적으로는 하락할 것으로 전망하였다.

재량지출의 경우 2023년은 세수 결손 등을 고려하여 본예산(298.4조원)보다 12.2조원 감소한 286.2조원으로 전망하였다. 이는 정부가 올해 59.1조원(정부 세수 재추계 기준)의 세수 결손이 예상되어 지방교육세 등 지방이전재원은 본예산보다 감액할 계획이나, 여유재원(28조원, 세계잉여금 4조원 및 기금 여유재원 24조원)을 확보하여 “통상의 지출 수준”을 유지한다는 계획을 반영하였기 때문이다. 다시 말해, 중기재정전망은 NABO의 총수입 및 의무지출 전망치에 근거하여 관리재정수지가 본예산 대비 28조원 확대되는 수준에서 재량지출을 전망하였다. 2024년은 예산안(308.7조원)과 동일한 금액으로 하며, 2025년 이후는 NABO 소비자물가상승률로 증가하는 것으로 전망하였다.⁸⁾ 정부의 이번 국가재정운용계획의 재량지출 증가율('24년 전년 대비 증가율 3.4%, '25년 0.8%, '26년 1.9%, '27년 2.0%)은 NABO 소비자물가상승률보다 낮아 2025년 이후 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 더 큰 것으로 나타났다.

7) NABO 중기재정전망의 2023년 지방이전재원에는 2022년 지방교부세 정산분(0.4조원)을 포함하였는데, 동일 기준으로 비교하기 위해 정부의 2023년 지방이전재원에도 동 정산분을 포함하였다.

8) 전망 결과, 재량지출의 GDP 대비 비율은 2023년 12.9%에서 2032년 11.4% 수준으로 하락한다. 재량지출의 GDP 대비 비율의 2012~2019년 평균은 11.7% 수준이었으며, 2020~2022년 코로나19 팬데믹 시기를 포함할 경우 2012~2022년 평균은 12.7%로 상승한다.

통합재정수지 적자는 2023년의 경우 중기재정전망이 국가재정운용계획(2023년 본예산)보다 23.3조원 큰데, 이는 정부가 올해 세수 결손에도 불구하고 여유재원 확보를 통해 지방이전재원을 제외하고 통상의 지출 수준을 유지한다는 계획을 반영한 것에 기인한다. NABO의 국세수입 전망이 정부보다 1.1조원 작으나 국세의 수입은 5.7조원 커 통합재정수지 차이는 여유재원의 확보에 따른 지출 규모(28.0조원)보다 작은 23.3조원으로 전망된다. 중기재정전망의 2023년 관리재정수지 적자는 여유재원의 확보에 따른 지출 규모(28.0조원)만큼 국가재정운용계획(2023년 본예산)보다 클 것으로 전망된다.⁹⁾ 2024년 이후 NABO의 재정수지 적자가 정부보다 큰 것은 중기재정전망의 국세수입 등이 정부보다 작으나 총지출은 크기 때문이다.

끝으로, 국가채무의 경우 2023년은 중기재정전망이 국가재정운용계획(2023년 본예산)보다 5.6조원 작는데, 이는 2023년 세계잉여금의 국고채 상환($\Delta 2.9$ 조원), 국민주택채의 잔액 감소($\Delta 3.7$ 조원) 등에 따른 차이로 이를 반영할 경우 중기재정전망과 정부의 국가채무 전망은 동일한 수준이다.¹⁰⁾ 2024년 이후 정부와 NABO의 차이는 총수입 및 총지출 차이에서 비롯되는 관리재정수지 차이에서 기인한다. 즉, 관리재정수지 차이만큼 국고채 발행 규모가 커져 중기재정전망의 국가채무가 정부보다 더 클 것으로 전망된다.

(3) 관리재정수지 비율 $\Delta 3\%$ 유지 시 국가채무 전망

정부의 국가재정운용계획에 따르면, 관리재정수지의 GDP 대비 비율은 2024년 $\Delta 3.9\%$ 에서 2025년에 $\Delta 2.9\%$ 로 개선되어 2025년부터 재정준칙(안)을 준수하는 것으로 계획되었다. 2024~2027년 기간에 정부의 총수입 증가율은 5.7%이나 같은 기간 총지출 증가율은 3.9% 수준으로 낮아 2025년 이후 관리재정수지 비율이 $\Delta 3.0\%$ 미만을 유지할 수 있는 것으로 나타났다.

여기에서는 재량지출 통제가 국가재정운용계획만큼 이루어지지 않는 경우를 가정한 시나리오를 상정한다. 정부의 재정준칙(안)을 고려하여 2025년부터 관리재정수지 비율이 계속 $\Delta 3\%$ 수준을 유지하도록 재량지출을 전망할 경우¹¹⁾ 재량지출

9) 정부는 세수 재추계 기준으로 2023년 재정수지를 전망하고 있지 않아 NABO 중기재정전망과 직접적인 비교는 어렵다.

10) 국가채무 금액이 동일함에도 GDP 대비 비율은 차이가 있는데, 이는 정부와 NABO 간 경상GDP 차이에 따른 것이다.

수준은 2025년 302.6조원에서 2032년 367.7조원으로 예상된다. 이러한 전망치는 정부의 재정준칙(안)이 준수되기 위한 재량지출의 상한으로 이해할 수 있다.¹²⁾

[중기재정전망: 총지출 시나리오]

(단위: 조원)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	연평균 증가율
중기재정전망	286.2	308.7	315.5	322.4	329.2	336.1	343.2	350.0	357.0	364.2	2.7
국가재정운용계획	298.4	308.7	311.1	317.1	323.4						2.0
시나리오	286.2	308.7	302.6	315.7	330.2	342.7	356.3	369.7	384.0	367.7	2.8

주: 국가재정운용계획의 연평균 증가율은 2023~2027년 기준임

자료: 기획재정부, 국회예산정책처

이와 같은 전제 하에서 재정총량을 전망한 결과, 총수입은 NABO 중기재정전망과 동일하나, 총지출은 2027년부터 중기재정전망보다 커진다. 이러한 지출 증가로 수지와 국가채무는 중기재정전망보다 모두 악화되는데, 2032년 기준으로 국가채무의 GDP 대비 비율은 61.1%로 전망된다. 이러한 시나리오 전망 결과는 2025년부터 관리재정수지 비율을 GDP 대비 $\Delta 3\%$ 수준으로 유지할 경우 국가채무 비율은 지속적으로 상승하여 60%를 초과할 수 있음을 시사한다.

11) 다만, 이러한 가정 하에서 국가채무를 전망할 경우 2031년에 국가채무의 GDP 대비 비율이 60%를 초과하여 2032년 관리재정수지 비율을 $\Delta 2.0\%$ 로 조정하였다.

12) 물론 관리재정수지 비율을 $\Delta 3\%$ 미만으로 유지하는 방법은 재량지출 감축 이외에도 수입 확보, 의무지출 감축 등으로도 가능하다.

[중기재정전망: 관리재정수지 △3% 유지 시나리오]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	연평균 증가율
총수입	571.2	604.5	649.4	683.4	716.8	749.6	783.0	816.7	851.2	886.8	
(전년 대비 증가율)	(-7.5)	(5.8)	(7.4)	(5.2)	(4.9)	(4.6)	(4.5)	(4.3)	(4.2)	(4.2)	5.0
국세수입	340.3	361.4	390.4	416.6	438.8	461.8	484.0	507.2	531.1	556.1	
(전년 대비 증가율)	(-14.1)	(6.2)	(8.0)	(6.7)	(5.3)	(5.3)	(4.8)	(4.8)	(4.7)	(4.7)	5.6
국세외수입	230.9	243.2	259.0	266.8	278.1	287.7	299.0	309.5	320.2	330.7	
(전년 대비 증가율)	(4.2)	(5.3)	(6.5)	(3.0)	(4.2)	(3.5)	(3.9)	(3.5)	(3.4)	(3.3)	4.1
총지출	607.6	655.2	676.2	717.0	757.1	793.9	833.3	873.4	915.0	926.3	
(전년 대비 증가율)	(-11.0)	(7.8)	(3.2)	(6.0)	(5.6)	(4.9)	(5.0)	(4.8)	(4.8)	(1.2)	4.8
의무지출	321.3	346.5	373.6	401.4	426.9	451.2	477.0	503.7	531.0	558.6	
(전년 대비 증가율)	(-3.4)	(7.8)	(7.8)	(7.4)	(6.4)	(5.7)	(5.7)	(5.6)	(5.4)	(5.2)	6.3
재량지출	286.2	308.7	302.6	315.7	330.2	342.7	356.3	369.7	384.0	367.7	
(전년 대비 증가율)	(-15.4)	(7.9)	(-2.0)	(4.3)	(4.6)	(3.8)	(4.0)	(3.8)	(3.9)	(-4.2)	2.8
통합재정수지	-36.4	-50.6	-26.9	-33.6	-40.2	-44.3	-50.3	-56.6	-63.8	-39.5	
(GDP 대비 비율)	(-1.6)	(-2.2)	(-1.1)	(-1.3)	(-1.5)	(-1.6)	(-1.8)	(-1.9)	(-2.1)	(-1.2)	
사회보장성기금수지	49.8	49.3	45.7	42.5	39.3	38.4	35.6	32.6	28.8	24.5	
(GDP 대비 비율)	(2.3)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.5)	(1.4)	(1.2)	(1.1)	(0.9)	(0.8)	
관리재정수지	-86.2	-99.9	-72.6	-76.1	-79.5	-82.7	-85.9	-89.2	-92.6	-64.0	
(GDP 대비 비율)	(-3.9)	(-4.3)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-2.0)*	
국가채무	1,128.8	1,203.2	1,280.7	1,360.6	1,445.0	1,542.9	1,648.3	1,757.4	1,870.3	1,955.4	
(전년 대비 증가율)	(5.8)	(6.6)	(6.4)	(6.2)	(6.2)	(6.8)	(6.8)	(6.6)	(6.4)	(4.5)	6.3
(GDP 대비 비율)	(51.1)	(52.2)	(52.9)	(53.6)	(54.5)	(56.0)	(57.6)	(59.1)	(60.6)	(61.1)	

주: *2025년부터 관리재정수지 비율을 △3%로 유지할 경우 2031년에 국가채무 비율이 60%를 초과하므로 2032년 관리재정수지 비율을 △2%로 조정함

자료: 국회예산정책처

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

정부는 2023~2027년 국가재정운용계획에서 미래세대의 부담 완화, 대외 신인도 제고, 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정 기초를 견지한다는 재정운용방향을 제시하고 있다. 이와 더불어 재정준칙 법제화를 지속적으로 추진하여 건전재정기조를 뒷받침하겠다고 밝혔다.

정부는 2020년 「한국형 재정준칙」 도입 추진 후, 2022년 국가재정전략회의(7. 7.)를 거쳐 비상경제장관회의(9. 13.)에서 재정준칙 도입방안을 수정하여 발표하였다. 정부는 2022년 9월 재정준칙 도입방안에서 관리재정수지 적자 GDP 대비 △3%, 국가채무 GDP 대비 60%를 한도로 설정하고, 국가채무 비율이 60%를 초과할 경우 관리재정수지 한도를 △2%로 축소하는 안을 제시하였다.

[정부의 재정준칙 도입방안 비교]

2020년	2022년
$\frac{\text{국가채무 비율}}{60\%} \times \frac{\text{통합재정수지 비율}}{\Delta 3\%} \leq 1.0$	관리재정수지 한도: GDP의 △3% 국가채무비율이 GDP 대비 60% 초과시 관리재정수지 한도를 GDP의 △2%로 축소

주: 1. 통합재정수지: 총수입 - 총지출

2. 관리재정수지: 통합재정수지 - [4개 사회보장성 기금(국민연금기금·사립학교교직원연금기금·고용보험기금·산업재해보상보험및예방기금) 수지]

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 9. 13.)를 바탕으로 재작성

강지혜 예산분석관(jihyekang@assembly.go.kr, 6788-4626)

1) 「국가재정법」

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

아래에서는 정부의 2023~2027년 국가재정운용계획에 따른 국가채무 현황 및 성질별 증가 추이 등과 함께 국제비교를 통하여 최근 우리나라 국가채무 수준 변화를 동태적·상대적 측면에서 분석한다.

또한 관리재정수지를 중심으로 정부 재정준칙안의 이행가능성을 점검하고, 이를 바탕으로 재정준칙의 탄력성 제고 등 정부 재정준칙안의 수정·보완 필요성과 재정의 지속가능성 확보 방안에 대해 논의한다.

가. 국가채무 분석

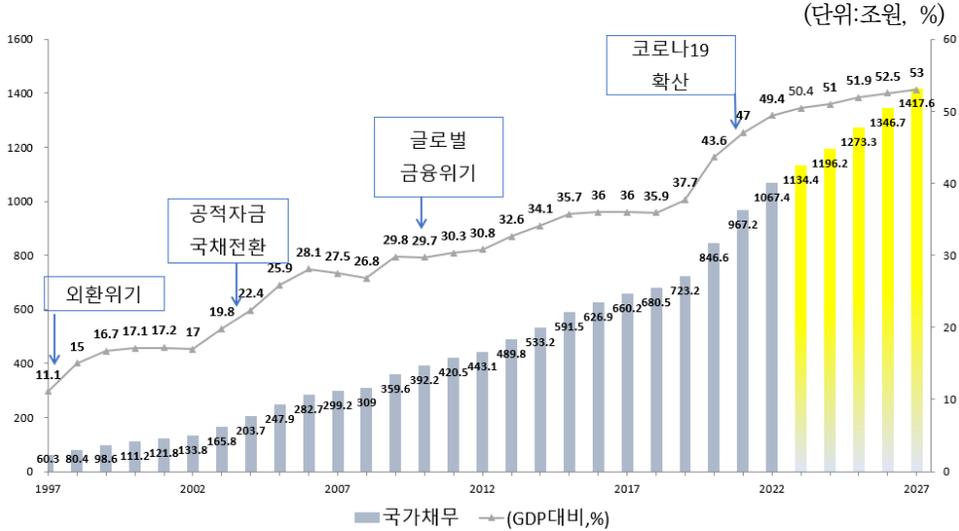
(1) 국가채무 추이 및 국제비교

국가채무는 2023년 1,134.4조원(GDP 대비 50.4%)에서 2027년 1,417.6조원(GDP 대비 53.0%)으로 2023~2027년 동안 연평균 5.7% 증가할 것으로 계획되고 있으며, IMF의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 통계 기준으로 우리나라는 아직 선진국의 절반 이하의 안정적 수준을 유지하고 있으나 증가세가 지속되고 있으므로 향후 고령화 등 인구구조 변화에 따른 의무지출 증가 등에 유의할 필요가 있다.

과거 국가채무는 1997년 GDP 대비 11.1%에서 외환위기 극복과정과 2003년 외환위기 극복과정에서 소요된 공적자금 국채전환 등으로 인해 2006년 GDP 대비 28%까지 도달하였다. 이후 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위한 적극적인 재정운용 결과 2015년 국가채무는 GDP 대비 36%로 증가하였고, 2020년 코로나19 재난상황을 거치며 또다시 급증하여 2022년 결산 기준으로 우리나라 국가채무는 GDP 대비 49.4%에 해당하는 1,067.4조원에 이르고 있다.

정부는 2023~2027 국가재정운용계획에서도 향후 국가채무가 지속적으로 증가하여 2023년 예산 기준 1,134.4조원이던 국가채무가 2027년 1,417.6조원(GDP 대비 53.0%)이 될 것으로 계획하고 있다. 이는 전망기간인 2023~2027년 동안 연평균 5.7% 상승하는 것이다.

[국가채무 추이 및 전망]



자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가채무관리계획」, 2023.9.

국가채무 수준의 국제비교는 IMF의 GDP 대비 일반정부 부채비율(General Government Debt, % of GDP)(이하 D2비율) 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 산출하며, IMF, OECD 등 국제기구에서 국가 간 재정건전성 비교 시 활용되는 지표이다.²⁾ 즉 일반정부 부채(D2)의 경우 국가채무(D1)에 비해 재정지표 작성 시 포괄범위가 넓어 상대적인 규모가 더 커지게 된다.³⁾

2) 다만, IMF와 OECD 작성기준이 일부 상이하여 두 기관 간 통계 수치는 서로 다르다. 일례로 우리나라 2021년 GDP 대비 일반정부 부채 비율은 IMF 통계는 51.3%, OECD 통계는 59.6%이다.

3) 국가채무(D1)과 일반정부 부채(D2)의 차이는 다음과 같다.

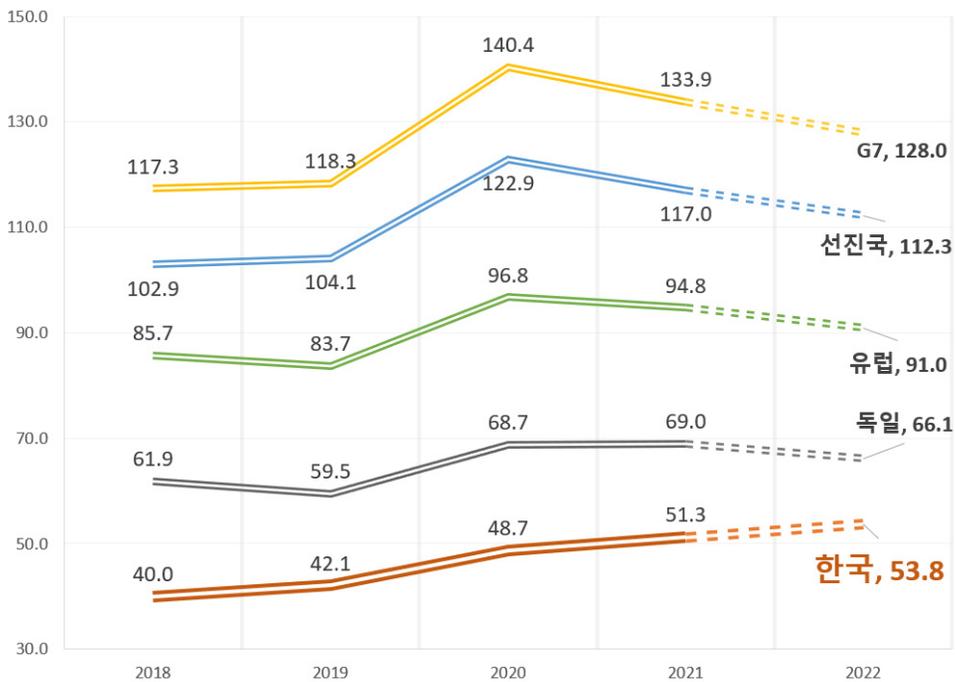
재정지표	포괄범위	산출기준	주요 활용
국가채무 (D1)	중앙 및 지방정부의 회계기금	국가재정법, 현금주의	예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립
일반정부 부채 (D2)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

IMF D2 비율의 최근 변화 추이를 살펴보면, 2020년에 코로나19 대응을 위한 재정소요 증가로 대부분의 국가에서 국가 부채 수준이 크게 상승하였음을 알 수 있다. 2020년 기준으로 전년대비 G7 국가들은 18.7%, 선진국 18.1% 상승한데 반해 우리나라는 15.7% 상승한 것으로 나타나 상대적으로 상승 폭이 적었던 것으로 보인다. 절대적 수치 기준으로도 우리나라의 D2 비율은 아직 선진국의 절반 이하 수준을 유지하고 있어 상대적으로 건전한 수준인 것으로 보인다.

[일반정부 부채(D2) 국제 비교]

(단위:GDP 대비 비율 %)

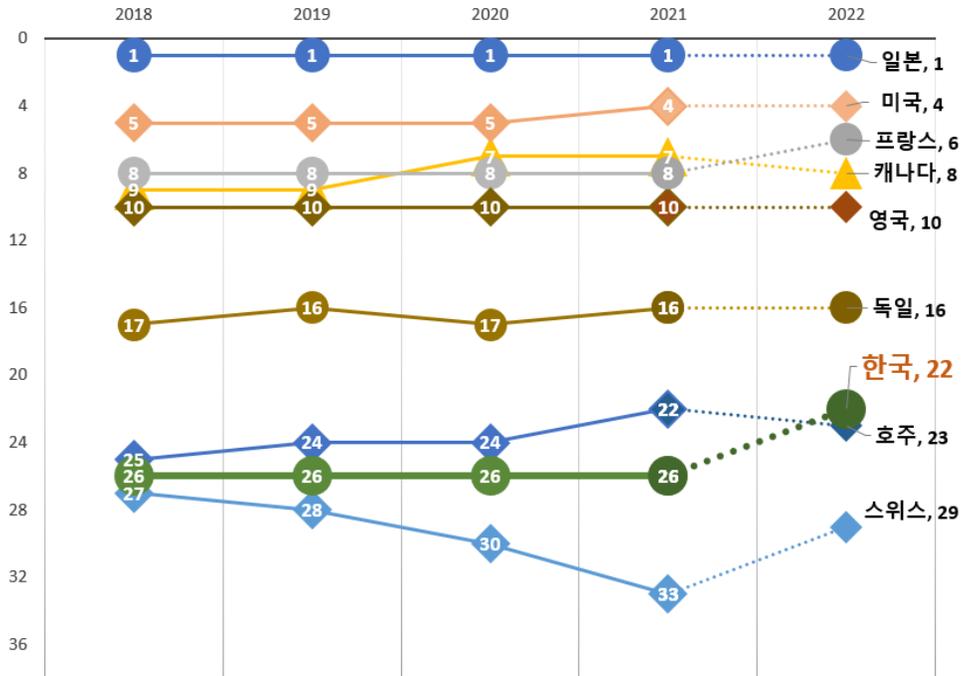


주: 1. 2022년은 IMF 전망치 기준
 2. 선진국의 구분은 IMF의 기준을 따른 것으로, 선진국은 한국을 포함한 34개국을 지칭한다.
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」, 2023.10.

다만, 2021년 이후 개도국을 제외한 선진국과 OECD 국가들은 D2 비율이 하락세로 전환된 반면 우리나라는 소폭 상승세를 유지하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그 결과 우리나라는 OECD 가입국 중 D2 비율 순위 기준 2021년까지 38개국 중 26위 수준을 유지하였으나 2022년 22위로 상승할 수 있는 것으로 보인다.④

[일반정부 부채(D2) 국제 비교- OECD 가입국 중 D2 순위]

(단위: 순위)



주: GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율이 높은 순서임.
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」, 2023.10.

즉, 우리나라의 국가부채 수준은 최근 증가세를 보이고 있으나 2020년 코로나 19 대응 과정에서 우리나라 뿐 아니라 전 세계적인 부채 증가가 발생하였고 우리나라의 절대적 부채 수준은 아직 선진국 평균의 절반 정도라는 점에서 상대적으로 양호한 것으로 평가된다.

다만, 2021년 이후 전반적으로 국가부채가 감소세로 전환되고 있으나 우리나라는 여전히 증가세를 보이고 있는 점, 고령화 등에 따라 향후 복지분야 의무지출을 중심으로 지출 수요가 증가 추세에 있다는 점 등에 유의하여 국가부채를 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

4) 다만, 2022년 D2 비율은 IMF 전망치 기준이고 동 순위권 국가들(21위 멕시코 54.1%, 22위 한국 53.8%, 23위 호주 50.7%, 24위 네덜란드 50.1%, 25위 폴란드 49.1% 등)의 D2비율 차이가 크지 않아 실제 실적통계가 반영될 경우 순위 변동 가능성이 존재한다는 점에 유의할 필요가 있다.

(2) 국가채무의 성질별 구성 분석

2023~2027년 동안 국가채무 중 일반회계 적자보전을 위한 공공자금관리기금 예수 등 대응자산이 없어 실질적 채무상환부담이 수반되는 적자성 채무 비중이 지속적으로 증가할 것으로 계획되고 있다.

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

2023~2027년 국가재정운용계획에 따르면 적자성 채무는 2027년 968.6조원으로 이는 2023년 721.3조원과 비교할 때 연평균 7.6% 증가하는 것이다. 이러한 연평균 증가율은 동 기간 전체 국가채무 증가율 5.7%를 상회하는 것으로서 그 결과 전체 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중은 2023년 63.6%에서 2027년 68.3%로 증가할 것으로 보인다

[성질별 국가채무 추이 및 구성 내역]

(단위: 조원, %)

구 분	국가 채무	(GDP 대비)	적자성 채무	적자성 채무				지방 정부 순채무	금융성 채무	금융성 채무			
				일반 회계 적자 보전	공적 자금	기타 적자 성	외환시 장			국민 주택	공자 기금 여유 재원 조정	기타 금융 성	
2017	660.2	(36.0)	374.8	289.6	47.5	4.9	32.8	285.4	222.3	69.4	△32.9	26.6	
2018	680.5	(35.9)	379.2	300.4	45.3	4.7	28.7	301.3	234.9	73.3	△34.1	27.2	
2019	723.2	(37.7)	407.6	334.7	44.1	4.6	24.2	315.6	247.2	76.4	△34.9	26.9	
2020	846.9	(43.6)	512.7	437.5	42.8	5.2	27.5	333.9	256.4	78.9	△39.5	38.1	
2021	970.7	(47.0)	597.5	523.1	38.6	4.2	31.5	373.2	263.8	82.2	△23.7	50.9	
2022	1,067.40	(49.4)	676.0	605.8	32.2	4.1	33.9	391.3	265.7	82.2	△15.3	58.8	
2023	1,134.4	(50.4)	721.3	656.6	28.0	4.1	32.6	413.0	278.7	86.8	△14.1	61.7	
2024	1,196.2	(51.0)	792.4	733.5	22.2	4.0	32.8	403.7	253.4	83.7	△2.1	68.7	
2025	1,273.3	(51.9)	849.8	798.1	16.5	3.9	31.3	423.5	258.5	83.1	8.2	73.8	
2026	1,346.7	(52.5)	910.4	865.7	10.7	3.9	30.1	436.3	264.3	82.3	11.6	78.1	
2027	1,417.6	(53.0)	968.6	930.3	4.3	3.9	30.2	449.0	269.4	81.5	14.1	84.0	
'17~'27 증가율	7.9		10.0	12.4	△21.4	△2.3	△0.8	4.6	1.9	1.6		12.2	
'23~'27 증가율	5.7		7.6	9.1	△37.4	△1.2	△1.9	2.1	△0.8	△1.6		8.0	

주: 공공자금 여유재원 조정의 음수 부분은 공공자금관리기금에서 각 특별회계 및 기금으로부터 예수받은 여유자금을 활용함에 따라 일반회계 적자보전 채무의 재원으로 발행했어야 하는 국고채를 적게 발행한 것을 의미함

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가채무관리계획」, 2023.9. 등

특히 적자성 채무 중 일반회계 적자보전 채무는 2017~2027년 동안 연평균 12.4%⁵⁾ 증가하여 2020년부터 전체 국가채무의 절반 이상(51.7%)을 차지할 것으로 보인다.

또한 적자성 채무 비중이 증가하고 금융성 채무 비중이 감소하면서 적자성 채무의 주요 항목인 일반회계 적자보전의 경우 2027년에 국가채무 대비 65.6%까지

5) 이 수치 또한 2016~2026년의 경우 11.8%로, 2017~2027년 기간 동안보다 낮은 수치이다.

증가할 전망이다. 이에 비해, 대응자산이 있는 금융성 채무의 경우 2027년에 국가 채무 대비 31.7%까지 감소하며, 금융성 채무의 주요 항목인 외환시장 안정용 채무의 경우 2027년에 국가채무 대비 19.0% 수준까지 감소할 전망이다.

[국가채무 대비 적자성채무 및 금융성 채무 비율 추이]

(단위: %)

	적자성채무	금융성채무		
		일반회계 적자보전		외환시장 안정용
2013	51.7	35.3	48.3	34.9
2014	53.7	37.6	46.3	34.7
2015	55.9	40.6	44.1	33.5
2016	57.4	43.3	42.6	33.5
2017	56.8	43.9	43.2	33.7
2018	55.7	44.1	44.3	34.5
2019	56.4	46.3	43.6	34.2
2020	60.6	51.7	39.4	30.3
2021	61.8	54.1	38.6	27.3
2022	63.3	56.8	36.7	24.9
2023	63.6	57.9	36.4	24.6
2024	66.2	61.3	33.7	21.2
2025	66.7	62.7	33.3	20.3
2026	67.6	64.3	32.4	19.6
2027	68.3	65.6	31.7	19.0

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가채무관리계획」, 2023.9. 등

국가채무의 구성별로 살펴보면 국채는 2017년 623.3조원에서 2027년 1,386.2조원으로 증가할 것으로 예상되며, 이 중 국고채 잔액은 2017년 546.7원에서 2027년 1,273.2조원으로 증가될 것으로 예상된다.

[구성별 국가채무 추이와 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	중앙정부 채무	국채				차입금	국고채무 부담행위	지방정부 순채무
		국채	국고채	국민 주택채	외평채			
2017	627.4	623.3	546.7	69.4	7.2	3.8	0.2	32.8
2018	651.7	648.4	567	73.3	8	3.2	0.2	28.7
2019	699	696.3	611.5	76.4	8.3	2.6	0.1	24.2
2020	846.6	815.2	726.8	78.9	9.5	3.3	0.7	27.5
2021	939.1	937	843.7	82.2	11.2	2	0.1	31.5
2022	1,033.4	1,031.5	937.5	82.2	11.8	1.9	0.1	33.9
2023	1,101.7	1,100.3	999.0	86.8	14.5	1.2	0.2	32.6
2024	1,163.4	1,162.1	1,046.4	83.7	32.0	1.2	0.2	32.8
2025	1242.0	1,240.8	1,126.1	83.1	31.6	1.2	0.1	31.3
2026	1,316.6	1,315.3	1,201.1	82.3	31.9	1.2	0.1	30.1
2027	1,387.5	1,386.2	1,273.2	81.5	31.5	1.2	0.1	30.2
'17~'27 증가율	8.3	8.3	8.8	1.6	15.9	△10.9	△6.7	△0.8
'17~'22 증가율	10.5	10.6	11.4	3.4	10.4	△12.9	△12.9	0.7

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가채무관리계획」, 2023.9. 등

중앙정부 채무의 경우 국채는 2017~2027년 평균 8.3% 증가하는 것으로 나타난다. 국채는 국고채와 국민주택채권, 외평채로 구분되며, 이중 국고채의 경우 중앙정부 채무와 거의 동일한 증가율로 증가하는 반면, 국민주택채권은 2024~2027년 동안 잔액이 점차 감소하는 것으로 전망되며, 외국환표시채권(이하 외평채)의 경우 2024년에 원화 표시 외평채 발행 등으로 외평채 잔액 규모가 약 17.5조원 증가한 이후 30조원을 상회하는 규모의 잔액을 유지하는 것 전망되고 있다.

국고채의 경우 일반회계 적자 보전을 위한 국고채 발행 비중이 2022년 64.6%에서 2027년 73.1%로 증가하고 있다. 그에 비해, 외환시장 안정용 채무의 일부로

계상되는 외국환평형기금 예탁금의 경우 점차 그 비중이 감소하여 2022년 27.1%에서 2027년 18.7%로 감소하고 있다. 공적자금상환기금 등을 위한 기타 국고채의 경우 비중은 8%대 수준에서 유지될 것으로 보인다.

[국고채 세부 전망]

(단위: 조원, %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
■ 국고채	937.5	999.0	1,046.4	1,126.1	1,201.1	1,273.2
• 일반회계 적자보전	605.8	656.6	733.5	798.1	865.7	930.3
(국고채 대비 비중)	64.6	65.7	70.1	70.9	72.1	73.1
• 외국환평형기금	253.9	264.1	221.4	226.9	232.4	237.9
(국고채 대비 비중)	27.1	26.4	21.2	20.1	19.3	18.7
• 기타 국고채	77.8	78.3	91.5	101.1	103.0	105.0
(국고채 대비 비중)	8.3	7.8	8.7	9.0	8.6	8.2

자료: 기획재정부

(3) 정부 재정준칙안에 따른 국가채무 관리목표 분석

우리나라의 국가채무 증가는 주로 일반회계 적자보전을 포함한 적자성 채무의 증가에 기인하는 것으로 나타난다. 적자성 채무 증가가 지속되는 것은 고령화 등에 따른 구조적·경직적 지출 소요 증가에 기인하는 측면이 큰 것으로 보이는바, 이는 복지지출 및 이자지출 등 의무지출 규모가 지속적으로 증가하는 상황에서 재량지출 관리만으로는 재정 건전성 확보에 한계가 있다는 점을 의미한다.

전술한 바와 같이 국회예산정책처의 시나리오 분석에 따르면, 정부 재정준칙안에 따라 관리재정수지적자 한도를 GDP 대비 $\Delta 3\%$ 미만으로 통제하더라도 2032년 기준으로 국가채무의 GDP 대비 비율이 61.1%로 증가하는 것으로 나타난다.

이러한 상황에서, 재정준칙안과 같이 국가채무 비율이 60%에 도달하는 경우 즉시 관리재정수지 적자 한도를 $\Delta 2\%$ 로 낮추는 방향은 실효성이 떨어질 수 있다. 법령에 따라 지출해야 하는 의무지출이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 긴축적

재정기조에 따라 재량지출을 급격히 축소해야 하는데 재정이 경제에 미치는 영향 등을 감안할 때 실제 이행 가능 여부가 불명확하기 때문이다.

실제 앞서 언급한 시나리오 분석에 따르면 국가채무비율이 60%를 초과하여 관리재정수지 적자를 $\Delta 3.0\%$ 에서 $\Delta 2.0\%$ 로 낮추어야 하는 경우 이를 위하여 재량지출이 전년대비 $\Delta 4.2\%$ 로 대폭 축소되어야 하는 것으로 나타난다.

[중기재정전망: 관리재정수지 $\Delta 3\%$ 유지 시나리오]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	연평균 증가율
총수입	571.2	604.5	649.4	683.4	716.8	749.6	783.0	816.7	851.2	886.8	
총지출	607.6	655.2	676.2	717.0	757.1	793.9	833.3	873.4	915.0	926.3	
(전년 대비 증가율)	(-11.0)	(7.8)	(3.2)	(6.0)	(5.6)	(4.9)	(5.0)	(4.8)	(4.8)	(1.2)	4.8
의무지출	321.3	346.5	373.6	401.4	426.9	451.2	477.0	503.7	531.0	558.6	
(전년 대비 증가율)	(-3.4)	(7.8)	(7.8)	(7.4)	(6.4)	(5.7)	(5.7)	(5.6)	(5.4)	(5.2)	6.3
재량지출	286.2	308.7	302.6	315.7	330.2	342.7	356.3	369.7	384.0	367.7	
(전년 대비 증가율)	(-15.4)	(7.9)	(-2.0)	(4.3)	(4.6)	(3.8)	(4.0)	(3.8)	(3.9)	(-4.2)	2.8
관리재정수지	-86.2	-99.9	-72.6	-76.1	-79.5	-82.7	-85.9	-89.2	-92.6	-64.0	
(GDP 대비 비율)	(-3.9)	(-4.3)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-3.0)	(-2.0)*	
국가채무	1,128.8	1,203.2	1,280.7	1,360.6	1,445.0	1,542.9	1,648.3	1,757.4	1,870.3	1,955.4	
(전년 대비 증가율)	(5.8)	(6.6)	(6.4)	(6.2)	(6.2)	(6.8)	(6.8)	(6.6)	(6.4)	(4.5)	6.3
(GDP 대비 비율)	(51.1)	(52.2)	(52.9)	(53.6)	(54.5)	(56.0)	(57.6)	(59.1)	(60.6)	(61.1)	

주: *2025년부터 관리재정수지 비율을 $\Delta 3\%$ 로 유지할 경우 2031년에 국가채무 비율이 60%를 초과하므로 2032년 관리재정수지 비율을 $\Delta 2\%$ 로 조정

자료: 국회예산정책처

나. 정부 재정준칙안의 이행가능성 분석 - 관리재정수지를 중심으로

첫째, 2024년 예산안에 따른 관리재정수지는 정부 재정준칙안에 따른 적자 한도($\Delta 3.0\%$)를 상회하는 수준(GDP 대비 $\Delta 3.9\%$)으로 계획되어 있는바, 정부는 2025년부터 관리재정수지 적자를 $\Delta 3.0\%$ 이내로 관리하겠다고 밝히고 있으나 NABO 재정전망에 따르면 정부의 관리재정수지 목표 달성 여부가 불투명한 상황이다.

정부는 국가재정운용계획에서 재정수지 관련 지표로 통합재정수지와 관리재정수지 목표치를 제시하고 있다. 통합재정수지는 일반회계·특별회계 및 기금을 모두 포괄하는 수지로서, 회계·기금 간 내부거래 및 차입·채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출 차이를 나타낸다⁶⁾.

[2023~2027년 국가재정운용계획 개요]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	전년대비 증감			
						2024	2025	2026	2027
통합 재정수지 (FP대)	△13.1 (△0.6)	△44.8 (△1.9)	△22.9 (△0.9)	△19.2 (△0.7)	△14.6 (△0.5)	△31.7 (△1.3)	21.9 (1.0)	3.7 (0.2)	4.6 (0.2)

주: 1. 전년대비 증가율의 경우 GDP 대비 비율은 전년 대비 %p 차이임.

2. 반올림에 따른 단수차이가 존재함에 따라 합계가 일치하지 않을 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.

정부는 통합재정수지에 대해 2023년~2027년 동안 **GDP 대비 △0.5%~△1.9% 수준을 보일 것으로 전망한다**. 다만, 통합재정수지와 관련하여 정부는 결산서에서 통합재정수지의 산출내역을 구체적으로 제시하고 있는데 반해, 국가재정운용계획에서는 회계별 수입, 지출, 순융자 등의 규모를 구체적으로 제시하지 않고 있다.⁷⁾ 이에 일반회계 및 특별회계 등으로 구분하여 세부 산출 내역을 파악할 수 없는 문제점이 있다.

통합재정수지와 관리재정수지의 차이는 사회보장성기금수지로, 2018년 41.7조원 흑자에서 2021년 60.1조원, 2022년에는 52.5조원 흑자 규모를 보이고 있다. 정부는 2024년 이후 국민연금기금수지의 상대적인 흑자폭 감소에 따라 사회보장성기금수지 또한 감소하여, 2021년(60.1조원) 및 2022년(52.5조원)에 비해, 전망기간동안 45.1조원~51.2조원 수준으로 상대적으로 낮은 수준의 전망을 제시하고 있다.⁸⁾

6) 통합재정수지는 국제통화기금(IMF)의 권고에 따라 1979년부터 연도별로, 1999년 7월부터는 월별로 작성·공표하고 있으며 IMF 「정부재정통계 1986(A Manual on Government Finance Statistics: GFS 1986)」을 기준으로 '통합재정수입'에서 '통합재정지출 및 순융자'를 차감하여 계산한다

7) 결산서에 첨부된 통합재정수지표는 일반회계, 기타특별회계, 세입세출외, 기업특별회계, 기금별로 수입(경상수입과 자본수입), 지출(경상지출과 자본지출), 순융자 항목에 대해 제시하고 있다.

8) 사회보장성기금수지 흑자는 주로 국민연금기금수지의 흑자에 기인하며, 국민연금기금수지의 경우 2018년 40.3조원에서 2021년 64.1조원, 2022년에는 52.7조원의 흑자를 기록하였다. 고용보험기금의 경우 2018년 이후 지속적으로 적자를 기록, 2022년의 경우 △1.4조원 규모의 적자를 기록하였다. 산

[사회보장성기금 수지 추이 및 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
사회보장성 기금수지 (A+B+C+D)	41.7	42.4	40.8	60.1	52.5	45.1	47.2	49.3	50.4	51.2
국민연금기금(A)	40.3	42.7	45.9	64.1	52.7	44.1	43.6	44.7	45.4	46.2
고용보험기금(B)	△0.9	△2.2	△6.5	△6.7	△1.4	0.8	2.0	3.2	3.6	3.9
산업재해보상보험 및 예방기금(C)	2.0	1.6	1.2	1.5	0.6	0	0.9	1.1	1.4	1.7
사립학교 교직원 연금기금 (D)	0.3	0.3	0.1	1.2	0.6	0.2	0.7	0.3	0	△0.5

자료. 기획재정부

한편, 관리재정수지는 2024년에 GDP 대비 △3.9% 수준의 적자 규모를 보일 것으로 전망하고, 이후 점차 적자폭을 감소하여 2027년에 GDP 대비 △2.5% 수준에 도달하도록 하는 목표를 제시하였다.

[2023~2027년 국가재정운용계획 개요]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	전년대비 증감			
						2024	2025	2026	2027
관리 재정수지 (GDP 대비)	△58.2 (△2.6)	△92.0 (△3.9)	△72.2 (△2.9)	△69.5 (△2.7)	△65.8 (△2.5)	△33.8 (△1.3)	19.8 (1.0)	2.7 (0.2)	3.7 (0.2)

주: 1. 전년대비 증가율의 경우 GDP 대비 비율은 전년 대비 %p 차이임.

2. 반올림에 따른 단수차이가 존재함에 따라 합계가 일치하지 않을 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.

관리재정수지의 경우, 정부는 재정준칙(안)에서 관리재정수지의 적자 비율 한도를 △3% 수준으로 제시하고 있다. 그럼에도 정부는 **2024년에 재정준칙 적자 한도인 GDP 대비 △3.0%를 상회하는 규모(GDP 대비 △3.9%)의 적자를 기록할 것으로 계획**

업재해보상보험 및 예방기금과 사립학교교직원연금기금의 경우 2018년 이후 1조원 내의 규모의 흑자를 기록하고 있다.

하였다. 즉, 정부가 제시한 재정준칙안이 2024년 예산안에서부터 준수되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 또한 2023년 올해도 대규모 세수결손 발생 및 당초 전망 대비 경제성장률 하락 등에 따라 GDP 대비 $\Delta 3.0\%$ 를 상회하는 규모의 관리재정수지 적자가 발생할 가능성이 있다.

실제 국회예산정책처는 「2024년 및 중기경제전망」(2023.10)을 통해 2023년과 2024년 실질 GDP 성장률을 각각 1.1%, 2.0%로 전망하여 기존(2023년 2.1%, 2024년 2.3%)에 비해 각각 1.0%p, 0.3%p 하향 조정하였다.

또한 2024년의 경우, IMF의 세계경제 실질 GDP 성장률 전망을 살펴보면, 2024년 세계, 선진국, 신흥국의 실질 성장률 모두 2023년 7월 World Economic Outlook(이하 WEO) 전망에서 2022년 WEO 전망에 비해 하향 조정된 것을 볼 수 있다.⁹⁾

[2022년 계획과 2023년 계획의 대외 경제 여건 비교]

(단위: %, %p)

	비교	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
세계 실질 성장률	2022년 전망(A)	3.2	2.9	3.4	3.4	3.3	3.3	
	2023년 전망(B)		3.0	3.0	3.2	3.2	3.1	3.0
	차이(B-A)		0.1	$\Delta 0.4$	$\Delta 0.2$	$\Delta 0.1$	$\Delta 0.2$	
선진국 실질 성장률	2022년 전망(A)	2.5	1.4	1.7	1.7	1.6	1.6	
	2023년 전망(B)		1.5	1.4	1.8	1.9	1.8	1.8
	차이(B-A)		0.1	$\Delta 0.3$	0.1	0.3	0.2	
신흥국 실질 성장률	2022년 전망(A)	3.6	3.9	4.6	4.5	4.4	4.3	
	2023년 전망(B)		4.0	4.1	4.0	4.0	3.9	3.9
	차이(B-A)		0.1	$\Delta 0.5$	$\Delta 0.5$	$\Delta 0.4$	$\Delta 0.4$	

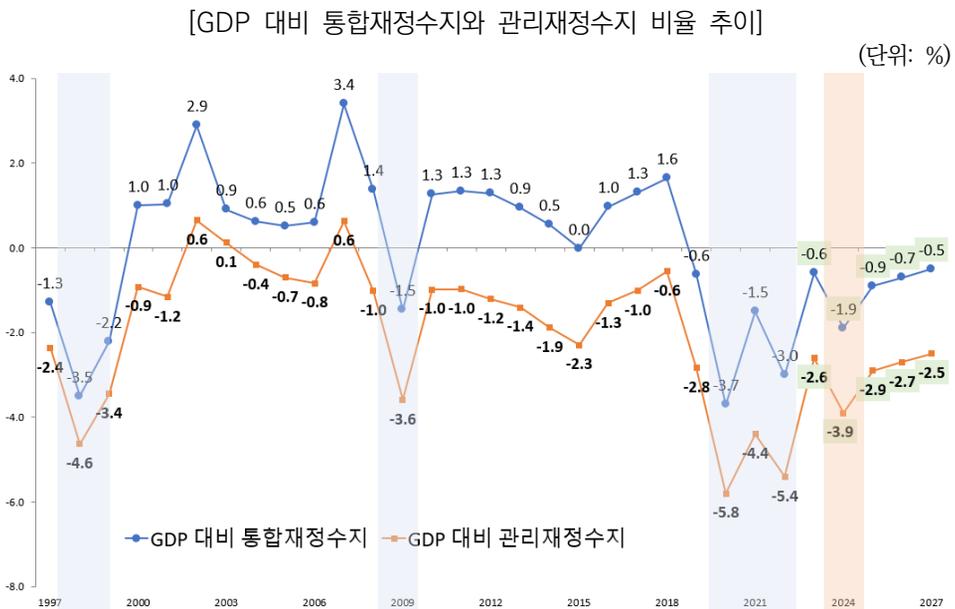
주: 1. IMF의 World Economic Outlook 전망치임(7월(당해년도 및 차년도) 및 4월(이후 년도) 발표)
자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

반면, 정부는 2023년 7월 발표한 「2023년 하반기 경제정책방향」에서 2023년 경상성장률 전망을 2023년 3.4%, 2024년 4.9%로 수정하였다. 이로 인해 2023년 경상성장률은 2022년 계획에서 제시한 2023년 경상성장률(4.5%)에 비해 1.1%p 감소하게 되며, 2024년 경상성장률은 2022년 계획 대비 0.7%p 증가하게 된다. 이는 물가상승률을 감안하더라도, IMF WEO 전망 기준 2024년 실질 경제성장률을

9) 이 수치는 정부 또한 2022~2026 및 2023~2027 국가재정운용계획에서 인용한 수치로, 국가재정운용계획을 세우면서 대외여건과 관련하여 인지할 수 있던 수치로 보인다.

2022년 전망 대비 2023년 전망에서 하향 조정된 것과는 대비된다.

2023년의 실질 GDP 성장률 1%대 전망이 현실화된다면 2023년은 1990년 이후 IMF 외환위기(1998년, $\Delta 5.1\%$), 글로벌 금융위기(2009년, 0.8%), 코로나19 경제 위기(2020년, $\Delta 0.7\%$) 다음으로 가장 경제성장률이 낮은 해로 기록될 수 있다. 이러한 위기 시의 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율 추이를 살펴보면, IMF 구제금융 시기였던 1999년에 $\Delta 4.6\%$, 그리고 글로벌 금융위기 시기인 2009년에 $\Delta 3.6\%$, 그리고 코로나19 경제위기 시기인 2020년~2022년의 $\Delta 4\% \sim \Delta 5\%$ 대 수준이었다.



자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9. 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

NABO 경제전망을 반영한 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)은 관리재정수지가 2023년 86.2조원 적자(GDP 대비 $\Delta 3.9\%$), 2024년 99.9조원 적자($\Delta 4.3\%$)를 보이는 등 정부 재정준칙안에 따른 **GDP 대비 $\Delta 3.0\%$ 수준을 초과하는 것으로** 전망하고 있다는 점에서 정부가 국가재정운용계획과 같이 2025년 이후부터 실제 관리재정수지 적자를 $\Delta 3.0\%$ 이내로 관리할 수 있을지 여부는 불확실한 것으로 보인다.¹⁰⁾

10) 국회예산정책처의 중기재정전망은 전망의 기초가 되는 거시경제변수 외에도 전망모형 등이 정부와

[2023~2027년 국가재정운용계획과 NABO 재정전망에 따른 재정총량 전망]

(단위: 조원, %)

구분		2023	2024	2025	2026	2027
국가재정운용 계획	관리재정수지 (GDP 대비)	△58.2 (△2.6)	△92.0 (△3.9)	△72.2 (△2.9)	△69.5 (△2.7)	△65.8 (△2.5)
	NABO 재정전망	△86.2 (△3.9)	△99.9 (△4.3)	△85.7 (△3.5)	△83.3 (△3.3)	△79.1 (△3.0)

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」(2023.09), 국회예산정책처, 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)

둘째, 정부의 지난 국가재정운용계획에서 지속적으로 총수입 및 총지출의 실적치가 전망치와 차이가 났던 것을 감안하면 정부의 총지출 관리 및 중기 관리재정수지 한도 목표의 실제 이행 가능 여부가 불투명한 상황으로 보인다.

정부는 「2023~2027 국가재정운용계획」에서 2025년부터 관리재정수지를 GDP 대비 △3% 이내로 관리하는 등 재정준칙을 준수하고, 이를 바탕으로 중기 국가채무 증가 억제 등 중장기 재정건전성 관리 노력을 병행할 계획이라고 밝혔다. 그러나 지난 국가재정운용계획에서 지속적으로 총수입 및 총지출의 실적치가 전망치와 차이가 났던 것을 감안하면, 계획의 달성을 위해서는 정부의 추가적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

먼저, 총수입의 경우 정부는 전망 기간 동안 총수입 및 국세수입 등의 증가율이 경상성장률 전망치를 상회하는 등 낙관적인 전망을 제시한 것으로 보인다. 총수입의 경우 2024년에 △2.2% 감소하나, 2025~2027년에 4.4~8.1% 성장률을 보일 것으로 전망하여 2025~2027년 기간 동안 평균 5.7%(=(8.1+4.6+4.4)/3)의 성장률을 보일 것으로 제시하였다. 이는 국가재정운용계획의 거시경제전망 근거인 2023년 6월 기준 2025~2027년 동안의 정부경상성장률 전망치(2025년~2027년 평균 4.4%)를 상회하는 수준의 증가율로, 경상성장률 실적에 따라 총수입 실적치가 전망치를 하회할 가능성이 있다.¹¹⁾

다르므로 국가재정운용계획과 차이가 있다. 자세한 사항은 전술한 국회예산정책처, 「2024 예산안 총량분석」 국가재정운용계획 분석 다. NABO 중기전망과 국가재정운용계획 비교 참고.

11) 국가재정운용계획에 따른 총수입 전망과 실적치 비교는 국회예산정책처, 「2024 재정 총량 분석」2. 국가재정운용계획 분석 참고.

[2023~2027년 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	전년대비 증가율			
						2024	2025	2026	2027
경상GDP	2249.0	2345.6	2454.3	2563.5	2672.3	4.3→ 4.9 ¹⁾	4.6	4.4	4.2
총수입 (증가율)	625.7 (13.0)	612.1 (Δ2.2)	661.5 (8.1)	692 (4.6)	722.3 (4.4)	Δ2.2	8.1	4.6	4.4
- 국세	400.5	367.4	401.3	423.2	444.9	Δ8.3	9.2	5.5	5.1
- 세외	25	27.9	33.6	30.9	29.9	11.6	20.4	Δ8.0	Δ3.2
- 기금	200.3	216.8	226.6	237.9	247.5	8.2	4.5	5.0	4.0

주: 1. 경상성장률 전망치는 2023년 6월 전망 기준임.

2. 단수 차이로 인한 차이 발생

1) 해당 경상성장률 수치는 정부가 7월 발표한 2023 하반기 경제정책방향에서 수정된 수치임

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.

2024년 기준 총수입의 60%를 차지하는 국세수입의 경우, 정부는 2024년에 Δ8.3% 감소하나 2025~2027년의 기간동안 5.1~9.2%의 증가율을 보일 것으로 전망하여 2024~2027년 동안 연평균 6.6% 수준으로 증가할 것으로 예상하였다. 이는 2023년 6월 기준 2024~2027년 동안의 정부 경상성장률 전망치(2024년~2027년 평균 4.4%)를 상회하는 수준의 증가율로, 2024년과 2025년의 국세수입 변동성이 과거 추이에 비해 이례적인 수준이며, 이 또한 경상성장률 실적에 따라 국세수입 실적치가 전망치를 하회할 수 있다.¹²⁾

또한, 정부의 국가재정운용계획을 국회예산정책처의 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)과 비교하면, 국세수입의 경우 NABO 전망이 국가재정운용계획보다 연도별로 1.1~10.9조원 작으며, 2023~2027년 동안 총 30.7조원 차이가 나는 등 총수입의 경우 5년 동안 NABO 전망이 국가재정운용계획보다 88.3조원 작을 것으로 전망하고 있다.

12) 세외수입의 경우에도 정부는 2025년에 명확한 근거 없이 세외수입을 일시적으로 증액한 것으로 보인다. 자세한 사항은 국회예산정책처, 「2024 재정 총량 분석」총수입 분석 참고.

[2023~2027년 국가재정운용계획과 NABO 재정전망에 따른 재정총량 전망]

(단위: 조원, %)

구분		2023	2024	2025	2026	2027
국가재정운용 계획	총수입 (증가율)	625.7	612.1 (△2.2)	661.5 (8.1)	692.0 (4.6)	722.3 (4.4)
	- 국세수입	400.5	367.4	401.3	423.2	444.9
NABO 재정전망	총수입 (증가율)	571.2	604.5 (5.8)	649.4 (7.4)	683.4 (5.2)	716.8 (4.9)
	- 국세수입	340.3	361.4	390.4	416.6	438.8

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」(2023.09.), 국회예산정책처, 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)

한편, 총지출의 경우 전망기간 동안 총지출 증가율(2024~2027년 동안 연평균 3.6%)이 경상성장률 전망치(2024년~2027년 평균 4.4%)를 하회할 것으로 전망하고 있으며, 2025년에 재량지출 증가율을 0.8%로 가정한바, 이는 과거 재량지출의 연평균 증가율(2013~2022년 7%, 2013~2019년 4%) 대비 낮은 수준이다.

[2023~2027년 국가재정운용계획 중 의무·재량지출 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	전년대비 증가율			
						2024	2025	2026	2027
총지출 (증가율)	638.7 (5.1)	656.9 (2.8)	684.4 (4.2)	711.1 (3.9)	736.9 (3.6)	2.8	4.2	3.9	3.6
- 의무 (비중)	340.3 53.3	348.2 53.0	373.3 54.5	394.0 55.4	413.5 56.1	2.3	7.2	5.5	4.9
- 재량 (비중)	298.4 46.7	308.7 47.0	311.1 45.5	317.1 44.6	323.4 43.9	3.5	0.8	1.9	2.0

주: 1. 경상성장률 전망치는 2023년 6월 전망 기준임.

2. 의무지출과 재량지출의 비중은 총지출 대비 비중임

3. 단수 차이로 인한 차이 발생

1) 해당 경상성장률 수치는 정부가 7월 발표한 2023 하반기 경제정책방향에서 수정된 수치임

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.

[과거 국가재정운용계획에 따른 의무·재량 지출 추이]

(단위: 조원, %)

	의무지출	비중	재량지출	비중
2013	156	(46.2)	181	(53.7)
2014	166	(47.7)	182	(52.3)
2015	173	(46.4)	199	(53.6)
2016	183	(47.5)	202	(52.4)
2017	199	(48.9)	204	(50.1)
2018	214	(49.4)	213	(49.1)
2019	240	(49.4)	234	(48.3)
2020	253	(46.0)	297	(54.0)
2021	279	(46.5)	319	(53.1)
2022	333	(48.8)	338	(49.5)
'13-'22 연평균 증가율	9%		7%	
'13-'19 연평균 증가율	7%		4%	

자료: 기획재정부

특히 지난 국가재정운용계획에서 재량지출 실적치가 전망치를 상회하여 온 점, 실제 총지출 증가율을 2.8%로 편성한 2024년 예산안의 재량지출 증가율도 3.5%에 이르고 있는 점 등을 감안할 때, 정부의 재량지출 관리 및 증기 관리재정수지 한도 목표의 실제 이행 가능 여부가 불투명한 상황으로 보인다.

[국가재정운용계획의 재량 지출 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2018 계획	215.7	228.8	248.3	262.3	274.7					
2019 계획		235.6	257.8	276.1	285.8	301.3				
2020 계획			291.8	288.5	306.6	320.0	326.1			
2021 계획				325.8	303.3	323.0	336.2	348.4		
2022 계획					349.8	297.3	307.9	316.7	323.6	
2023 계획						298.4	308.7	311.1	317.1	323.4
실적치	213	234	297	319	338					

주. 음영 부분은 계획보다 실적이 높았던 연도를 의미함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」자료 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

셋째, 최근 의무지출 중 복지지출 외에도 이자지출이 크게 증가하고 있는 반면, 2024년 이후 국세수입 대비 의무지출이 90% 이상을 차지하는 것으로 계획하고 있어, 재정의 지속가능성 확보를 위해 중장기적인 의무지출 관리 방안을 검토할 필요가 있다.

정부는 2023~2027년 국가재정운용계획에서 의무지출이 2024년에 2.3%에서 2025년에 7.2%로 증가율이 크게 늘었다가 이후 5.5%(2026년), 4.9%(2027년)으로 점차 증가율이 둔화될 것으로 제시하였다. 의무지출의 유형 중에서 지방이전재원의 경우 2024년에 전년대비 △10조원 감소하고, 2025년에 10.7조원 증가하는 등 변동성이 클 것으로 전망하고 있다. 복지법정지출과 이자지출 또한 2024년에 비해 2025~2027년에 전년대비 증가율이 큰 폭으로 하락하는 것으로 전망하였다.

[2023~2027년 국가재정운용계획 개요 - 의무지출]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	전년대비 증가율				연평균 증가율
						2024	2025	2026	2027	
의무지출	340.3	348.2	373.3	394.0	413.5	2.3	7.2	5.5	4.9	5.0
복지분야 법정지출	154.7	172.7	180.7	190.6	199.6	11.6	4.6	5.5	4.7	6.6
지방이전 재원	155.4	139.8	154.7	163	171.4	△10.0	10.7	5.4	5.2	2.5
이자 지출	22.9	27.4	29.6	32.3	34.8	19.7	8.0	9.1	7.7	11.0
기타 의무지출	7.3	8.3	8.3	8.1	7.8	13.7	0.0	△2.4	△3.7	1.5

- 주: 1. 경상성장률 전망치는 2023년 6월 전망 기준임.
 2. 연평균 증가규모의 경우 경상GDP, 총수입, 총지출의 경우는 증가율이며, 통합재정수지, 관리재정수지, 국가채무의 경우는 전년대비 증감 규모(GDP 대비 비율은 전년 대비 %p 차이)임.
 3. 단수 차이로 인한 차이 발생

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9.

그러나 복지분야 법정지출은 생계급여·주거급여 등 저소득층 대상 사회안전망 제도로 인해 축소하기는 쉽지 않은 지출이다. 이자지출의 경우 2023~2027년 연평균 증가율은 11.0%인데, 이는 정부의 재정활동에서 비롯된 지출이 아니므로 실질적 재정활용분은 아니나, 국가채무의 증가 및 조달금리의 인상 등에 기인하여 증가하

고 있고, 이 또한 국가채무 감소 및 조달금리 인하 등이 아니면 축소하기 어려운 지출이다.

이를 바탕으로 국가재정운용계획을 국회예산정책처의 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)과 비교하면, 정부의 국가재정운용계획은 최근의 복지 분야 의무지출 증가 추세 및 2024년 정책 변화 등에도 불구하고 복지법정지출의 증가율을 2024년 11.6%에서 2025년 4.6%로 낮추는 등 전반적으로 NABO의 전망을 하회하는 수준으로 편성한 것으로 보인다.

특히 복지 분야 의무지출은 NABO 재정전망이 국가재정운용계획보다 5년 동안 45.0조원 클 것으로 전망되는데, 이러한 차이는 정부의 국가재정운용계획이 최근의 복지 분야 의무지출 증가 추세 및 2024년 정책 변화 등에도 불구하고 상대적으로 낮게 계획한 것에 기인한 것으로 보인다.

[2023~2027년 국가재정운용계획과 NABO 재정전망에 따른 재정총량 전망]

(단위: 조원, %)

구분		2023	2024	2025	2026	2027
국가재정운 용계획	총지출	638.7	656.9	684.4	711.1	736.9
	(증가율)	5.1	2.8	4.2	3.9	3.6
	- 의무지출	340.3	348.2	373.3	394.0	413.5
NABO 재정전망	총지출	607.6	655.2	689.3	724.2	756.6
	(증가율)		(7.8)	(5.2)	(5.1)	(4.5)
	- 의무지출	321.3	346.5	373.8	401.8	427.4

자료: 기획재정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」(2023.09), 국회예산정책처, 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)

한편, 최근 국세수입과 의무지출의 추이를 비교하면, 최근 10년간 국세수입 대비 의무지출 비중이 증가하는 추세이며, 특히 2024년도 예산안에서는 NABO 전망에 따르면 그 비중이 95.9%에 이르고, 2027년에 97.4% 수준으로 증가할 것으로 보인다.¹³⁾ 이미 국세수입의 대부분이 의무지출 충당에 사용되고 있으며 향후 의무지출 규모가 국세수입을 초과하는 경우도 발생할 수 있는 상황이다. 이는 경기 대응 등을 위한 재정 여력이 그만큼 축소되고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

13) 이는 정부의 2023~2027 국가재정운용계획에 근거하여 계산하여도 유사한 수준이다. 2023 본예산의 경우 국세수입 대비 의무지출의 비율은 2023년 85%에서 2024년 94.8% 수준으로 증가하며, 2027년까지 93% 수준으로 유지되는 것으로 보인다.

[최근 10년간 국세수입 대비 의무지출 추이]

(단위: 조원, %)

분류	2015 결산	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산	2020 결산	2021 결산	2022 결산	2023 본예산	2024 예산안
의무 지출 (A)	172.5	182.8	198.9	214.4	239.6	252.8	279.5	332.7	340.3	348.2
국세 수입 (B)	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	395.9	400.5	367.4
(A/B)	79.2	75.4	74.9	73.0	81.6	88.5	81.2	84.0	85.0	94.8

자료: 열린재정 누리집을 바탕으로 재작성

[2023~2027년 국세수입 대비 의무지출 전망]

(단위: 조원, %)

분류	2023	2024	2025	2026	2027
의무지출 (A)	321.3	346.5	373.8	401.8	427.4
국세수입 (B)	340.3	361.4	390.4	416.6	438.8
(A/B)	94.4	95.9	95.7	96.5	97.4

자료: 국회예산정책처, 「2023~2032년 NABO 중기재정전망」(2023.10.)

의무지출은 법률에 따라 지출의무와 지출규모가 결정되는 것으로 한 번 발생하면 법령 개정 없이는 지출 축소가 어려운 경직적 특성을 지닌다. 의무지출이 재정지출에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있으며 이미 국세수입과 유사한 규모로 의무지출이 증가한 상황임을 감안할 때 향후 재량지출 관리만으로는 재정건전성 관리에 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 재량지출 뿐 아니라 의무지출의 효율화 방안에 대하여도 지속적 관심과 검토가 필요할 것으로 보인다.

다. 재정준칙안의 수정 보완 방안

(1) 정부 재정준칙안의 수정 및 보완의 필요성

재정 준칙은 재정 수입 및 지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 대한 항구적 재정 운용 목표다. IMF에 따르면 재정준칙이 법제화된 경우를 포함하여 최소 3년 이상의 의무적 이행이 수반된 경우를 재정준칙으로 간주하고 있다.¹⁴⁾ 이와 더불어 각 국가의 경제 및 재정 환경을 바탕으로 바람직한 재정 준칙의 성립을 위해서는 적절한 법적 토대를 바탕으로 총량적 재정지표에 대한 명확한 목표와 이에 대한 모니터링 및 예산 반영 과정의 명시, 외부 충격에 대한 예외 조항 등이 포함되어야 한다.

그러나 앞서 언급한대로, 정부는 2024년 예산의 경우 이미 정부 재정준칙안의 한도를 초과한 상태이며 2023년 및 실제 정부가 재정준칙안에 따라 관리하겠다고 밝히고 있는 2025년 이후 또한 경제·재정 여건에 따라 재정준칙안의 이행 가능 여부가 불투명한 상황이다.

한편, 학계에서는 경기 침체 등 외부 충격에 의한 재정건전성 악화를 고려하여 단기적 재정 상태의 건전성 논의 중심에서 점차 중·장기적인 시점의 재정 지속가능성을 평가하는 것으로 논의의 흐름이 발전해왔다.¹⁵⁾ 일반적으로 경기순환주기는 다년도에 걸쳐 있기에 단년도 중심의 균형예산과 같은 재정준칙은 경직적으로 운영될 경우 재정의 경기 대응 기능을 저해할 수 있으며, 또는 많은 국가의 사례에서 볼 수 있듯이 빈번한 재정준칙 예외 적용 사례로 이어지게 되어 실효성이 떨어질 수 있기 때문이다.

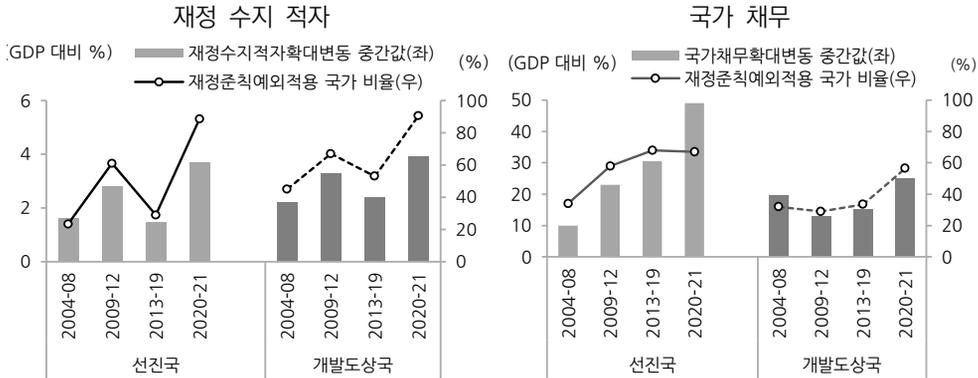
실제로 코로나19 기간 동안 많은 국가들이 경기 부양을 위한 확장적 재정정책 운영을 위해 재정준칙 예외 사유를 적용하였으며, 그로 인해 국가채무 비율(D2)이 급증한 상황이다. 2020~2021년 동안 약 90%의 국가에서 재정수지 적자가 목표치보다 증가하였으며, 국가채무 또한 재정준칙 도입 국가 중 절반 이상의 국가에서 목

14) Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R., & Medas, P. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils. IMF Working Paper, 11

15) 특히 재정준칙의 관리지표 중에서 국가채무는 재정수지가 장기간 누적된 결과라는 점에서 중장기적 재정관리의 틀을 통해 관리되어야 한다는 논의가 있다. 자세한 사항은 김세진, 「총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구」(I), 한국법제연구원, 2012. 등을 참고.

표치를 초과하였다는 점을 볼 때, 재정준칙의 도입 자체가 재정건전성 및 지속가능성을 담보하지는 않는다는 사실을 방증한다.

[2004 - 2021년 재정준칙 도입 국가들의 적용 예외 현황]



자료: IMF, The Return to Fiscal Rules, 2022.

이러한 점을 고려하여, IMF(2022)에서는 코로나19 대응 기간 이전에 재정준칙을 도입했던 국가들에 대해서 현재의 재정준칙의 형태에 대해 재고하고, 정부가 위기 대응을 포함, 재정의 지속가능성을 훼손하지 않으면서 재정정책의 경기 대응력을 높이는 쪽으로 개선할 수 있는 기회로 삼을 것을 제시하고 있다.¹⁶⁾

(2) 재정준칙의 수정·보완 방안

IMF(2022)에서는 코로나19 이후의 재정준칙이 나아가야 할 방향에 대해 신뢰할만한 중기재정운용계획(Credible Medium-Term Fiscal Framework)을 중심으로 제시하고 있다. 즉, 실현가능하고 신뢰할만한 중기재정운용계획을 근간으로 경제·재정충격에 대응하는 유연성을 확보하며, 투명한 재정 지표에 근거하여 재정위험을 고려한 위험관리 프레임워크를 포함하는 형태로 재정준칙이 수정·보완되어야 한다고 강조한다.

16) “ This situation offers an opportunity to rethink fiscal rules and determine how governments can make fiscal policy more agile, including in responding to crises, without undermining fiscal sustainability.”. Medas, P., Hong, G. H., Nguyen, A., Goncalves, C., Yoo, J., Lagerborg, A., Caselli, F., & Davoodi, H. . 「The Return to Fiscal Rules」, IMF Staff Discussion Notes, 2022.10. p.1.

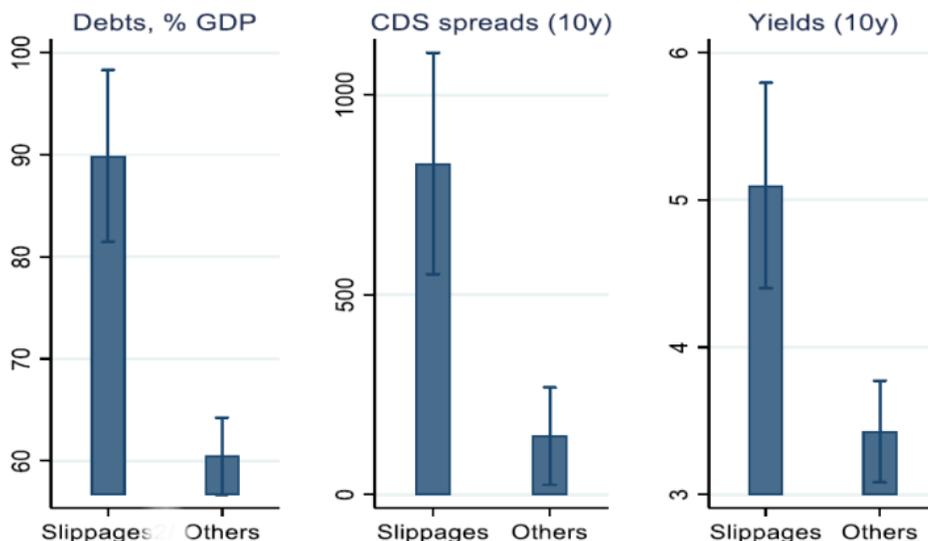
① 국가재정운용계획 등 중기재정운용계획의 신뢰성 제고 방안

IMF(2022)에서는 신뢰할만한 중기재정운용계획 운용을 위해 정책 목표에 부합하는 명확한 중기 목표와 재정 전략을 설정하고, 이를 실행으로 옮길 수 있는 명확한 운영 재정 규칙을 수립하며, 특히 독립적인 예측을 사용하여 경제·재정전망의 신뢰성을 강화할 것을 제시하고 있다.

이는 앞서 우리나라의 국가재정운용계획에 대한 분석에서 제시한 것과 유사하게, 거시경제 및 재정 전망에 대한 지나친 낙관주의가 전망치와 실적치의 차이를 확대시키고, 세수 오차에 따른 지출 변동 등 경기 대응적이 아닌, 경기 순환적인 재정 정책의 집행을 가져오는 공통적인 원인으로 작용한다고 제시하고 있다. 이로 인해 우리나라의 정부 재정운용 목표가 확대되어 온 것에서 알 수 있듯이, 중기재정전망의 미달성이 반복되는 국가의 경우 재정 부실이 반복되는 경향을 보인다.

즉, 아래 그래프에서는 재정목표 미달성(Slippages) 국가들의 경우 중기적으로 유사한 재정수지 경로를 보이는 국가들 중에서 상대적으로 부채가 더 빠르게 축적되는 경향을 보이며, 국채의 CDS 스프레드 및 이자율이 더 높은 경향을 보여 같은 국가채무 규모에서 더 높은 이자비용을 지불하는 경향을 보인다는 점을 제시하고 있다.

[반복되는 중기재정목표 미달성(slippages) 국가와 일반 국가간 비교]



자료: IMF, The Return to Fiscal Rules, 2022.

이러한 점을 고려할 때, 정부는 경제·재정전망의 근거를 투명하게 제시하고, 관련된 재정지표 등에 대한 정보를 명확하게 공개하여 정부의 국가재정운용계획이 신뢰할만한 중기재정운용계획으로 자리매김할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 특히, 독립적인 주요 전망 기관의 전망치를 참고하는 등 정부의 전망에 대한 신뢰도 제고 및 편차(bias)를 줄이려는 노력을 기울일 필요가 있다.¹⁷⁾

② 재정위험 및 중기재정목표를 고려한 형태의 중기 시계에서의 재정준칙 적용

정부가 재정준칙안에서 참고하고 있는 EU의 재정준칙¹⁸⁾의 경우, 현재 회원국의 재정준칙 예외조항 적용 시기를 2023년까지 연장한 상태이다. 그 기간 동안 재정준칙의 유연성을 확보하는 방향으로 현재의 재정 거버넌스 체계를 개선하고자 2022년 11월 유럽위원회에서 개선방안을 제시하였다. 기본적인 재정수지적자(GDP 대비 $\Delta 3\%$) 및 국가채무 비율(GDP 대비 $\Delta 60\%$) 목표는 유지하되, 재정위험 요소 등 포괄적인 부채를 중심으로 한 위험기반체계(Risk-based Framework)으로의 전환을 강조하고 있다.¹⁹⁾

특히 해당 개선방안에서는, 경기 변동 등 외부 충격이 발생하여 재정적자 및 국가채무가 급증한 경우, 향후 재정적자 및 국가채무 감축 방안과 관련하여 비현실적인 속도의 부채 감소 규정을 수정하여, 4~7년 등 중기적으로 국가의 포괄적인 부채가 현실적인 감축 경로(a plausible debt reduction path)에 있는지를 평가하는 방식으로 수정할 것을 제시하고 있다.²⁰⁾

17) 독립적인 경제·재정전망의 사용에 따른 정부 전망의 신뢰도 제고 효과에 대해서는 Frankel, Jeffrey A., and J. Schreger. 「Bias in Official Fiscal Forecasts: Can Private Forecasts Help?」, NBER Working Paper No. w22349, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. 등을 참고.

18) 정부안에서 참고한 EU의 마스트리흐트 조약에 포함된 재정수렴조건(convergence condition)의 경우, 1997년부터 회원국이 재정적자는 GDP 대비 3% 이내, 국가채무 비율은 60% 이내로 유지할 것을 제시하였다. 이는 당시 EU 참가국들의 국가채무 비율 평균이 60%이며, 경상성장률이 5% 수준인 것을 감안, 장기채무균형방정식 등에 근거, 재정적자비율이 3%로 정해졌다. 자세한 사항은 Smachi 외(1994) 등 참고.

19) European Commission, 「Reformed EU economic governance framework」(2022.11) 및 Arnold, Mr Nathaniel G., et al. Reforming the EU fiscal framework: Strengthening the fiscal rules and institutions. International Monetary Fund, 2022. 등 참고.

20) IMF, 「Reforming Fiscal Rules post-Covid」, 2023.에서는 유럽의 재정제도 개선 방안과 더불어 남미 국가들의 새로운 재정준칙 형태를 소개하고 있다. 브라질과 콜롬비아, 칠레 등의 국가에서는 국가채무 수준에 따라 좀 더 유연한 형태의 재정준칙을 적용하여 재정준칙의 탄력성을 유지하는 방안을

이러한 점을 감안하여, 정부는 국가재정운용계획 기간 내 총수입과 총지출에 대한 무리한 평탄화(smoothing)를 통한 재정운용의 불확실성 증대를 개선하고, 명확한 재정운용 목표를 제시하며 매년 목표와의 차이를 투명하게 계상하여 그에 따라 중기적으로 재정운용목표를 수정, 반영하는 방식으로 재정준칙안을 수정·보완할 필요가 있다.

③ 부채의 지속가능성 분석 및 중장기 재정위험 관리 체계 도입 등을 통한 재정의 지속가능성 확보

앞서 국가채무 분석에서 제시한대로, 동일한 규모의 부채 규모가 유지된다고 하더라도 적자성·금융성 채무, 또는 의무·재량 지출, 이자비용 등 국가부채의 구성요소 간 비중에 따라 재정의 지속가능성 수준에 차이가 발생할 수 있다. 특히, 국민 부담이 큰 적자성 채무가 증가하는 경우, 대응 자산이 있는 금융성 채무에 비해 재정의 지속가능성이 추가적으로 악화될 가능성이 높다.

이러한 점과 관련하여 정부는 우리나라의 국가부채의 세부 항목을 투명하게 공개하고, 이를 국제 비교가 가능한 지표에 근거하여 산출하며, 각 항목별 비중의 변화 등을 고려하여 국가부채를 관리할 필요가 있다.

한 예로, EU의 부채 지속가능성 보고서(Debt Sustainability Report)²¹⁾에서

제시하였다. 예를 들어, 브라질의 경우 2023년 GDP 대비 0.5%의 재정수지 적자 규모에서 2026년 GDP 대비 1% 수준의 재정수지 흑자 규모를 달성하는 것을 목표로 하여, 경제·재정 여건에 따라 일정 수준의 오차(error band)를 허용하는 방식으로 제시하였다. 또한, 목표 달성과 관련하여, 실질 연방 정부의 지출 증가율에 상하한을 두고, 재정수지 한도 목표 달성 시점에 따라 차년도의 정부 지출이 연동되어 정해지도록 하는 방안을 적용할 방침이다.

21) 유럽연합의 보고서에서는 GDP 대비 국가채무의 증감분을 다음과 같이 추정하였다.

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \underbrace{\frac{PB_t}{Y_t}}_{①} + \underbrace{\left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times (r_t - g_t) \right)}_{②} + \underbrace{\frac{SF_t}{Y_t}}_{③}$$

여기서 D 는 GDP 대비 국가채무, Y 는 명목GDP, PB 는 기초재정수지, r 은 국고채 평균조달금리, g 는 경상성장률, SF 는 금융자산 순취득 등 저량-유량 조정분, t 는 시간 표시 변수 등을 의미한다. 국가채무의 증감분을 구성하는 요소 중 ① 기초재정수지(primary balance)는 이자지출을 제외한 정부의 재정정책 결과로서 재정수입으로 재정지출을 충당하지 못해 발생한 국가채무의 증감분을 설명한다. ② 금리-성장률(interest & growth contribution) 부분은 전년도 국가채무에 실질 이자율(명목이자율-경상성장률)을 곱한 값으로, 기존채무에서 발생하는 이자지출에 따른 국가채무 증가 효과(snow-ball effect)를 의미한다. ③ 저량-유량 조정분(stock-flow adjustment)은 국가채무의 변동량에서 재정수지 적자를 차감한 것으로, 금융자산의 순취득, 외화 표시 채무의 가치 변동, 통계 조정 등을 반영한다. 이

활용하고 있는 부채 지속가능성 분석(Debt Sustainability Analysis, 이하 DSA) 기법을 들 수 있다. EU는 DSA 분석을 통해 각 회원국의 부채 증가요인을 기초재정수지, 이자지출, 저량 - 유량 조정분 등의 부분으로 구분하여 분석, 세부적으로 점검하여 발표하고 있다.

그러므로 정부는 우리나라의 부채 증가요인을 세부적으로 구분하고, 각 요소간 규모 및 비중의 변화 추이를 파악하여 현실적인 국가부채의 관리 방안을 제시할 수 있도록 관련 통계의 투명한 공개 및 분석결과 공표 등의 방안을 강구할 필요가 있다.

이와 관련하여 정부는 「2023~2027년 국가재정운용계획」에서 제시한 재정위험 관리체계 구축의 추진 방향 중 하나로 다양한 재정지표를 통해 각종 재정위험 사전에 식별하고 관리하는 ‘지속가능 재정관리체계’의 도입을 추진한다고 밝히며, 복지분야 의무지출 비중, 국고채 이자지출 규모 등 선행 재정지표 추이를 통해 향후 복지지출 부담, 국가채무 누적에 따른 이자부담 등 재정위험을 선제적으로 파악할 계획을 제시하였다. 또한 적자성 채무, 사회보장성 기금수지 등 보조지표를 활용하여 관리재정수지와 국가채무 추이만으로 파악하기 어려운 다각적 재정위험도 함께 점검할 계획이라고 제시하였다.

그러나, 정부는 「2023~2027년 국가재정운용계획」에서 적자성 및 금융성 채무 등의 세부 부채 항목에 대하여는 목표조차 제시하지 않고 있다. 또한, 정부의 중·장기 지속가능성 확보계획 등을 포함한 ‘재정비전 2050’을 수립하여 올해 상반기 중 공표하겠다고 밝힌 바 있으나 현재까지 발표하지 않고 있다. 실효성 있는 재정준칙 운용과 함께 중장기적 시계에서 재정위험을 분석하고 이에 대한 대응전략을 수립하는 재정관리 로드맵이 공표될 경우 정부의 장기 예측가능성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대되므로, 이를 조속히 수립·공표하고 국회에 보고할 필요가 있다.

중 괄호 안의 부분이 “눈덩이 효과(Snow-ball effect)”를 의미하는데, 이 부분은 전기의 국가채무 변동분 중에서 재정활동이 아닌 이자율과 경제성장률로 인한 부분을 말한다. 즉, 좌변항은 GDP대비 국가채무 비율 증감분을 의미하며, 우변항은 각각 기초재정수지에 따른 국가채무 증감분, 금리와 성장률 차이에 따른 눈덩이 효과 증감분, 기타 저량-유량 조정분에 따른 국가채무 증감분으로 구성된다.

가. 조세지출 현황

(1) 조세지출 규모 추이

「2024년도 조세지출예산서」에 따르면 비과세·감면 등 조세지출¹⁾ 항목은 총 276개로, 조세지출액은 2024년 전망 기준 77.1조원이며 이는 전년 전망 대비 7.6조원(11.0%) 증가한 금액이다. 최근 조세지출 규모는 2022년 실적 기준 63.5조원으로 전년(57.0조원) 대비 6.5조원(11.4%) 증가하였으며, 2023년 조세지출액은 전년 대비 6.0조원(9.4%) 증가한 69.5조원으로 전망되었다.

최근 조세지출 규모는 지속적으로 확대되어 왔다. 조세지출액은 2017년까지 30조원대를 유지하였으나 2019년 근로·자녀장려금 요건 완화 및 지급액 인상, 고용지원세제 강화 등에 따라 49.6조원으로 확대되었다. 2020~2021년 기간에는 코로나19 대응을 위한 소규모 개인사업자 부가가치세 감면, 신용카드 소득공제율 상향 등 세제 지원의 영향으로 조세지출액이 50조원을 상회하였다. 2022년에는 연구·인력개발비에 대한 세액공제 및 통합투자세액공제 적용 대상 확대 등의 정책에 따라 조세지출 규모가 63.5조원까지 확대되었다.

2022년에 이어 2023~2024년 기간에도 조세지출액은 연간 9%를 상회하는 증가세를 이어갈 것으로 전망된다. 2023년에는 신성장·원천기술 범위 확대 등 연구·인력개발비 세액공제 확대 및 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제율 한시 상향 등의 영향으로 조세지출액은 69.5조원 수준일 것으로 예상된다. 2024년의 경우 정부 “2023년 세법개정안”의 통합투자세액공제율 상향 및 자녀장려금 대상·지급액 확대 등을 반영해 77.1조원까지 확대될 것으로 전망된다.

김효경 추계세제분석관(hkkim@assembly.go.kr, 6788-4647)

태정림 추계세제분석관(jitae@assembly.go.kr, 6788-4652)

이규민 예산분석관(dlrals90@assembly.go.kr, 6788-4623)

1) 이하 '조세지출'은 국세(단, 부가가치세의 경우 지방소비세 이체 전 금액)를 의미한다.

[2015~2024년 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)



주: 2023년 및 2024년은 전망치

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

(2) 국세감면율 추이

「2024년도 조세지출예산서」에 따르면 2024년 국세감면율²⁾은 전년 전망 대비 2.4%p 상승한 16.3%로 전망된다. 2024년의 국세감면율 수준은 과거 20년 간 국세감면율이 가장 높았던 시점(2009년, 15.8%)보다도 높은 수치이다. 최근 10년간 국세감면율은 2015년 13.7%에서 2017년 12.6%로 하락하였다가 2020년 14.8%로 상승하였으며 2022년에는 13.0%까지 다시 하락하는 추세를 보여왔다. 이후 국세감면액(조세지출) 및 국세수입총액(지방소비세 이체액 포함) 전망에 따라 국세감면율은 2023년 13.9%, 2024년 16.3%로 다시 상승할 것으로 전망된다.

2015~2017년 기간 국세감면율이 하락한 것은 국세감면액이 전년 대비 4.3~6.0% 수준으로 상승하였음에도 불구하고 국세수입총액의 증가율이 5.6~11.4%로 국세감면액보다 빠르게 상승하는 추세를 보였기 때문이다. 2018~2020년 기간에는 국세감면액 증가율이 10.8%에서 6.8%로 둔화되었는데 국세수입총액 증가율은 10.4%에서 △1.0%의 감소세로 전환되는 등 더 큰 하락세를 보이면서 국세감면율이

2) 이하에서 국세감면율은 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액)과 국세감면액을 합산한 금액 대비 국세감면액의 비율을 가리키며, 이는 기획재정부의 집계방식에 따라 소수점 둘째자리 버림의 방식이 적용된 수치이다.

오히려 상승하는 요인으로 작용하였다. 특히 코로나19가 확산되었던 2020년의 경우 국세감면율은 전년보다 6.8% 확대되었으나 국세수입총액이 1.0% 감소하면서 국세감면율이 전년 대비 0.9%p 상승하게 되었다. 이후에는 코로나19 완화 및 경기 회복 등의 영향으로 국세수입총액이 2021년 19.9%, 2022년 16.2%로 크게 상승하면서 같은 기간 국세감면액 증가율(7.7%, 11.4%)을 상회하여 국세감면율이 다시 하락하는 모습을 보였다.

향후 국세감면율은 2023년 13.9%로 전년보다 0.9%p 상승하며, 2024년에는 16.3%로 전년 전망 대비 2.4%p 상승할 것으로 전망된다. 이러한 국세감면율의 상승 추세는 국세감면액이 2023년 9.4%, 2024년 11.0%의 높은 증가세를 보이는 가운데 국세수입총액 증가율은 2023년 1.4%로 둔화된 이후 2024년 7.9% 감소하는 추세로 전환될 것으로 전망한 데 기인한다.

[2015~2024년 국세감면율 추이]

(단위: %)



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

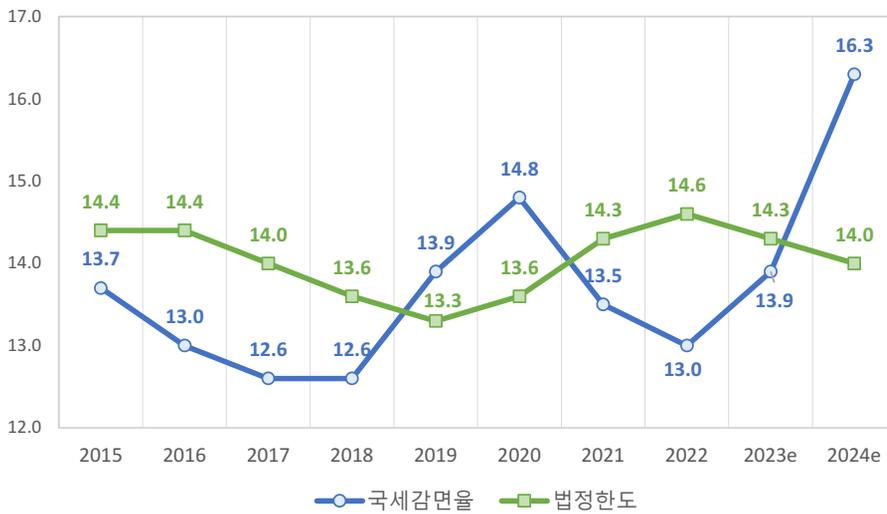
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

「국가재정법」에 따르면 국세감면의 제한을 위해 국세감면율이 국세감면 법정한도 이하가 되도록 노력해야 하는데, 매년 법정한도는 “직전 3년간의 국세감면율 평균

+0.5%p”로 결정된다.3) 이에 따르면 최근 국세감면율이 하락세로 전환되면서 2022년 국세감면율(13.0%)은 법정한도(14.6%)를 준수한 것으로 나타난다. 그러나 향후 국세감면율이 다시 상승함에 따라 2023년 감면율(13.9%)는 법정한도(14.3%)에 근접한 수준이 될 것으로 예상되며 2024년의 경우 감면율(16.3%)은 법정한도(14.0%)를 2.3%p 상회할 것으로 전망된다.

[2015~2024년 국세감면율 및 국세감면 법정한도 추이]

(단위: %)



주: 1. 국세감면율 및 법정한도는 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세 이체액 합산 금액)을 기준으로 하며, 조세지출예산서 상 동 기준이 반영되기 이전 시점(2015~2018년)의 경우 이를 반영(소수점 둘째자리 버림 방식 적용)하여 별도로 산출

2. 2023년 및 2024년은 전망치

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

3) 「국가재정법」 제88조 및 「국가재정법 시행령」 제41조

BOX. 2023년 국세수입 재추계를 반영한 국세감면율 및 법정한도 변화

- 최근 정부가 발표(2023.9.18.)⁴⁾한 2023년 국세수입 재추계 결과를 반영하여 재계산한 2023년 국세감면율은 종전 예산안 기준(13.9%)보다 상승한 15.9%이며, 이는 2023년 법정한도(14.3%)를 1.6%p 상회
 - 2023년 국세감면율 산출 시 반영하는 국세수입총액은 종전 예산안 기준(428.6조원) 대비 △62.2조원* 감소한 366.4조원을 반영
 - ※ 국세수입 △59.1조원, 국세 부가가치세 감소를 반영한 지방소비세 이체액 △3.2조원⁵⁾
- 재계산한 2023년 국세감면율을 반영할 경우, 2024년 국세감면 법정한도는 종전 예산안 기준(14.0%)보다 상승한 14.6%일 것으로 예상
 - 재계산된 법정한도에 따르면, 2024년 국세감면율(16.3%)은 법정한도를 1.7%p 상회할 것으로 전망

[그림] 2015~2024년 국세감면율 및 국세감면 법정한도 추이(재계산)

(단위: %)



- 주: 1. 2023년 국세 수입에 대한 정부의 재추계 결과(보도자료, 2023.9.18.)를 반영할 경우 2023년 국세감면율은 15.9%, 2024년 국세감면 법정한도는 14.6%로 산출
 2. 국세감면율 및 법정한도는 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세 이체액 합산 금액)을 기준으로 하며, 조세지출예산서 상 동 기준이 반영되기 이전 시점(2015~2018년)의 경우 이를 반영(소수점 둘째자리 버림 방식 적용)하여 별도로 산출
 3. 2023년 및 2024년은 전망치
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4) 기획재정부 보도자료, “금년 국세수입은 예산 대비 △59조원 예상, 여유 자원 활용해 차질없는 재정집행 추진”, 2023.9.18.

(3) 조세지출 세부 운용현황

① 세목별

세목별로 소득세·법인세·부가가치세 분야 3대 세목의 조세지출 금액은 2022년 59.3조원에서 2024년 72.9조원으로 연평균 10.9% 증가하며, 전체 조세지출 내 비중은 2022년 93.3%에서 2024년 94.6%로 1.3%p 확대될 것으로 전망된다. 최근 3대 세목의 증가에는 법인세 조세지출 규모 확대의 영향이 크게 작용하였다. 2024년 법인세 조세지출(16.2조원)은 통합투자세액공제 및 통합고용세액공제 확대 등의 영향으로 2022년(11.3조원) 대비 19.9% 증가할 것으로 예상된다. 소득세 조세지출(44.1조원)은 자녀장려세제 확대 등에 따라 2022년(37.0조원) 대비 9.2% 증가하며 부가가치세 조세지출(12.6조원)은 2022년(11.0조원) 대비 7.0% 증가할 것으로 보인다.

[2015~2024년 세목별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

		2015	2019	2020	2021	2022	2023 ^e	2024 ^e	연평균 증감률
소득세		19.7	30.4	31.9	34.6	37.0	41.2	44.1	9.4
법인세		6.4	7.4	7.9	8.9	11.3	12.2	16.2	10.9
부가가치세		7.7	9.3	9.9	10.2	11.0	12.2	12.6	5.6
그 외		2.1	2.5	3.2	3.4	4.2	3.9	4.2	8.0
전체		35.9	49.6	52.9	57.0	63.5	69.5	77.1	8.9
3대 세목	합계 (조원)	33.8	47.1	49.8	53.6	59.3	65.6	72.9	8.9
	비중 (%)	94.1	95.0	94.0	94.0	93.3	94.4	94.6	-

주: 2023년 및 2024년은 전망치

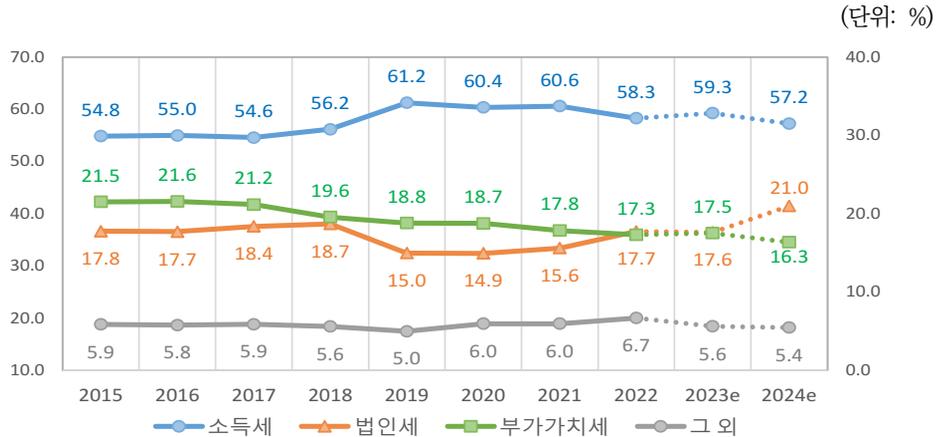
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2024년 3대 세목의 조세지출액 72.9조원은 전체 조세지출 77.1조원 중 94.6%를 차지할 것으로 전망된다. 이 중 소득세 조세지출액은 44.1조원은 전체 중 57.2%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 법인세는 16.2조원으로 전체의 21.0%,

5) 정부 재추계(2023.9.18.)에 따르면 2023년 전체 국세수입은 예산대비 △59.1조원 감소하고 이 중 부가가치세는 예산대비 △9.3조원 감소할 것으로 예상되므로, 이를 반영해 지방소비세 이체액 감소분을 계산하였다.

부가가치세는 12.6조원으로 전체 중 16.3%을 보일 것으로 예상된다. 전체 조세지출 내 비중은 소득세에 이어 부가가치세, 법인세 및 그 외 세목의 순서를 보여왔으나, 최근 법인세 조세지출 규모가 확대되면서 2022년 이후에는 법인세 비중이 부가가치세를 상회하는 모습을 보이고 있다.

[2015~2024년 세목별 조세지출액 비중 추이]



주: 2023년 및 2024년은 전망치

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

각 세목별 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 소득세 분야의 조세지출액은 2024년 44.1조원으로 2015년 19.7조원 이후 연평균 9.4% 증가할 것으로 예상된다. 지난 10년 간 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(‘15년 2.4조원 → ’24년e 6.7조원) 등과 같은 기존 감면 제도의 규모 확대와 근로·자녀장려금(‘15년 1.7조원 → ’24년e 6.1조원) 등과 같은 공제 제도 확대의 영향이 반영되면서 소득세 조세지출액은 2배 이상 증가하였다. 2024년의 경우 세법개정안에 포함된 자녀장려금 대상 확대 및 지급액 인상(+0.5조원) 등의 영향으로 전년(41.2조원) 대비 2.9조원 증가할 것으로 보인다. 다만 전체 조세지출 내 비중은 2024년 57.2%로 법인세 조세지출 규모 확대 등의 상대적인 영향에 따라 전년(59.3%) 대비 하락하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

법인세 분야의 조세지출액은 2024년 16.2조원으로 2015년 6.4조원 이후 연평균 10.9% 증가할 것으로 예상된다. 특히 2020년 이후 연구인력개발비 세액공제(‘20

년 2.3조원 → '24년 4.8조원) 및 통합투자세액공제('21년 0.6조원 → '24년 5.7조원) 등에 대한 대상 확대·공제율 인상 등이 이어지면서 전체 조세지출 내 법인세 비중이 2020년 14.9%에서 2024년 21.0%로 확대될 것으로 보인다. 2024년 법인세 조세지출액은 통합투자세액공제 기본공제율 상향 및 임시투자세액공제 재도입(+3.6조원) 등의 영향으로 전년(12.2조원) 대비 3.9조원 증가할 것으로 보인다.

부가가치세 분야의 조세지출액은 2024년 12.6조원으로 2015년 7.7조원 이후 연평균 5.6%의 증가세를 보일 것으로 전망된다. 2024년 부가가치세 조세지출액은 면세농산물 의제매입세액공제 특례(+0.1조원) 등 기존 제도의 규모가 확대되면서 전년(12.2조원) 대비 0.4조원 증가할 것으로 보인다. 부가가치세의 경우 물가상승에 따라 감면 대상 공급가액이 자연스럽게 상승하면서 조세지출 규모가 확대되어 왔으며, 전체 조세지출 내 부가가치세 비중은 법인세보다 높은 비중을 차지해 왔다. 그러나 최근 부가가치세 분야 조세지출의 대상 및 지원수준 등에 대한 큰 폭의 제도 변화가 이루어지지 않음에 따라 전체 조세지출 내 부가가치세 비중은 2024년 16.3%까지 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있으며, 2022년 이후에는 법인세 조세지출 규모를 하회하는 모습을 보이고 있다.

② 조세특례제한법 분류별

「조세특례제한법」은 제2장~제6장⁶⁾에 걸쳐 조세특례를 분류하고 있다. 각 분류별 2024년 조세지출 전망액 규모 상위 분야를 살펴보면 국민생활안정 22.8조원(29.6%, 이하 전체 내 비중), 간접국세 13.8조원(17.9%), 근로·자녀장려 6.1조원(7.9%) 등이 차지하고 있는 것으로 나타난다. 2024년의 경우 투자촉진 분야의 조세지출 확대가 두드러졌으며, 이에 따라 투자촉진 분야의 비중은 2022년(3.6%)보다 확대된 7.5%일 것으로 예상되며, 연구개발 분야의 비중은 2022년(6.5%)보다 증가한 6.9%, 근로·자녀장려 분야의 비중은 2022년(7.87%)보다 증가한 7.94%일 것으로 보인다. 반면 국민생활안정 분야의 비중은 2022년(30.7%)에 비해 하락한 29.6%, 간접국세 분야는 2022년(19.4%)보다 하락한 17.9%일 것으로 예상된다.

6) 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.

주요한 조세특례제한법 분류에 대하여 최근 10년(2015~2024년) 간의 추이를 살펴보면, 우선 국민생활안정 분야의 조세지출액은 보험료 특별소득공제 및 특별세액 공제액 증가 등에 따라 연평균 8.3% 확대되며, 간접국세 분야의 조세지출액은 신용카드 사용에 따른 세액공제액 증가 등에 따라 5.3% 증가하는 추세를 보일 것으로 예상된다. 근로·자녀장려 분야의 경우 최근 지속적으로 감면 대상 및 감면액이 확대되면서 조세지출액이 연평균 15.2% 수준으로 증가하였다. 투자촉진 분야의 경우 정부의 “2023년도 세법개정안”에 포함된 통합투자세액공제 공제율 인상 등의 영향으로 조세 지출액이 연평균 18.2% 증가할 것으로 전망된다. 고용지원 분야 역시 통합고용세액공제 증가 등의 영향으로 연평균 41.4% 증가하는 등 상대적으로 빠른 증가세를 보일 것으로 예상된다.

[2015~2024년 「조세특례제한법」 상 분류별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

분야	2015	2020	2021	2022	2023 ^e	2024 ^e	연평균 증감률
국민생활 안정	11.1 (31.0)	16.8 (31.7)	17.8 (31.3)	19.5 (30.7)	21.6 (31.1)	22.8 (29.6)	8.3 (Δ0.5)
간접국세	8.7 (24.2)	11.9 (22.5)	11.6 (20.3)	12.3 (19.4)	13.3 (19.2)	13.8 (17.9)	5.3 (Δ3.3)
근로·자녀 장려	1.7 (4.8)	5.1 (9.7)	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	6.1 (7.9)	15.2 (5.8)
투자촉진	1.3 (3.6)	0.7 (1.4)	1.4 (2.5)	2.3 (3.6)	2.2 (3.1)	5.8 (7.5)	18.2 (8.6)
연구개발	3.3 (9.1)	3.0 (5.8)	3.0 (5.3)	4.1 (6.5)	5.1 (7.3)	5.3 (6.9)	5.5 (Δ3.1)
고용지원	0.2 (0.6)	2.4 (4.6)	3.1 (5.4)	4.0 (6.2)	4.6 (6.6)	4.9 (6.3)	41.4 (29.9)
중소기업	1.9 (5.3)	2.7 (5.0)	2.7 (4.7)	3.4 (5.3)	3.9 (5.5)	4.0 (5.2)	8.7 (Δ0.2)
기타직접 국세	0.9 (2.6)	1.9 (3.6)	2.5 (4.5)	3.5 (5.5)	3.4 (4.9)	3.5 (4.5)	15.6 (6.2)
저축지원	1.7 (4.8)	1.7 (3.2)	1.7 (3.1)	2.0 (3.1)	2.5 (3.6)	2.6 (3.4)	4.7 (Δ3.9)
지역균형 발전	1.8 (5.1)	2.6 (4.9)	2.9 (5.0)	2.4 (3.8)	1.8 (2.6)	2.0 (2.6)	1.0 (Δ7.2)
기타	3.2 (8.9)	4.0 (7.6)	5.0 (8.8)	5.1 (8.0)	5.9 (8.5)	6.3 (8.2)	12.0 (Δ0.9)
전체	35.9 (100.0)	52.9 (100.0)	57.0 (100.0)	63.5 (100.0)	69.5 (100.0)	77.1 (100.0)	9.9 -

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

1. 2024년 전망액 규모 순으로 나열하였으며, 분야별 ()는 각 연도 조세지출액 대비 비중

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

③ 수혜자별

「조세지출예산서」는 각 조세지출 항목에 대한 수혜자별 귀착을 구분하여 제시하고 있다. 「조세지출예산서」는 수혜자를 개인, 기업과 그 외 구분이 곤란한 항목으로 구분하고 있으며 개인은 다시 중·저소득자 및 고소득자, 기업은 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업 및 기타기업으로 구분한다.⁷⁾

2024년 조세지출 전망액을 수혜자별로 구분하면, 개인에 대한 조세지출은 46.0조원(59.6%), 기업 30.6조원(39.7%), 그 외 구분곤란 항목에 대한 조세지출이 0.5조원(0.7%)으로 예상된다. 개인에 대한 조세지출(46.0조원)은 중·저소득자 30.6조원 및 고소득자 15.4조원으로 구분되며, 기업에 대한 조세지출(30.6조원)은 유형에 따라 중소기업 19.4조원, 중견기업 1.5조원, 상호출자제한기업 6.6조원, 기타기업 3.1조원으로 구분된다.

수혜자별로 최근 5년(2020~2024년)⁸⁾ 간의 추이를 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 2020년 34.3조원에서 2024년 46.0조원으로 연평균 7.6% 증가할 것으로 예상된다. 세부적으로 중·저소득자에 대한 조세지출은 6.4% 증가하였으며, 고소득자에 대한 조세지출 증가율은 10.3%로 중·저소득자보다 빠른 증가세를 보였다. 기업에 대한 조세지출은 2020년 18.2조원에서 2024년 30.6조원으로 연평균 13.8% 증가할 것으로 보인다. 각 유형별로 중소기업에 대한 조세지출은 연평균 10.7%, 중견기업에 대한 조세지출은 21.5%를 보였으며, 상호출자제한기업의 경우 35.4%의 높은 증가세를 보였다.

7) 2024년 「조세지출예산서」의 각 수혜자 구분 기준에 따르면, 개인 중에서 중·저소득자는 근로소득 7,800만원(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.

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

[2020~2024년 수혜자별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

	2020	2021	2022	2023 ^e	2024 ^e	연평균 증감률
개인	34.3	36.3	39.5	43.1	46.0	7.6
- 중·저소득자	23.9	25.8	27.0	28.5	30.6	6.4
- 고소득자	10.4	10.5	12.5	14.6	15.4	10.3
기업	18.2	20.3	23.6	25.9	30.6	13.8
- 중소기업	12.9	14.4	16.1	17.9	19.4	10.7
- 중견기업	0.7	0.7	0.9	1.0	1.5	21.5
- 상호출자제한기업	2.0	2.2	3.9	4.4	6.6	35.4
- 기타기업	2.7	3.0	2.7	2.7	3.1	3.9
구분곤란	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	7.2
전체	52.9	57.0	63.5	69.5	77.1	9.9

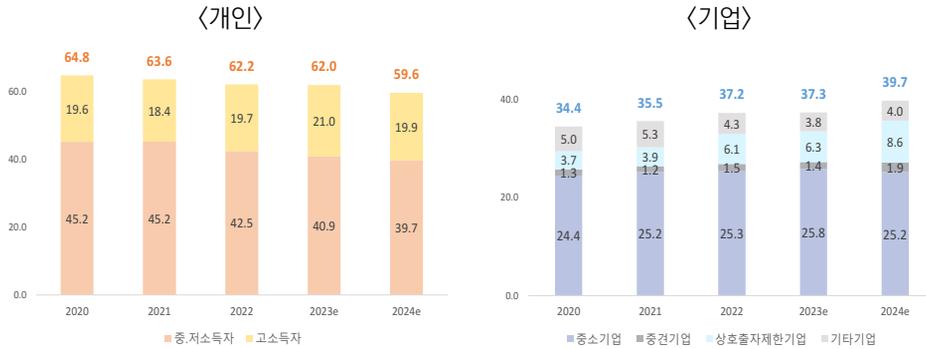
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수혜자별 조세지출 규모의 상대적인 증감 추세에 따른 차이로, 전체 조세지출액 중 개인에 대한 조세지출 비중은 2020년 64.8%에서 2024년 59.6%로 축소되는 한편 기업에 대한 조세지출 비중은 2020년 34.4%에서 2024년 39.7%로 확대될 것으로 전망된다.

매년 「조세지출예산서」는 전년도 조세지출 실적을 기준으로 상위 20개 항목에 한하여 수혜자별 귀착 내역을 공개한다. 이를 바탕으로 최근 2020~2022년 실적에 대한 귀착 구분 결과를 살펴보면 개인 수혜자에 해당하는 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’, ‘근로장려금’ 등 기존 제도의 감면액이 지속적으로 증가하는 한편, 최근 ‘통합고용세액공제’ 및 ‘연구인력개발비에 대한 세액공제’ 등 기업에 대한 감면 제도가 확대되면서 기업에 대한 조세지출 비중이 상대적으로 확대된 것으로 분석된다. 이러한 추세가 이어짐에 따라, 2024년의 경우 상호출자제한기업·기타기업을 중심으로 기업에 대한 조세지출 비중이 다른 수혜자에 비해 상대적으로 확대될 것으로 예상된다.

[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

「조세지출예산서」에 따르면 2024년 전망 기준 감면액 상위 20개 항목의 조세지출액은 60.4조원으로 전체 조세지출(77.1조원) 중 78.4%를 차지한다. 2024년 전체 조세지출(77.1조원)이 2022년(63.5조원) 대비 연평균 10.2% 증가하는 가운데, 상위 20개 항목의 조세지출은 2022년(48.3조원)에서 2024년(60.4조원)으로 연평균 11.8% 증가할 것으로 보인다. 이는 상위 20개를 제외한 항목의 연평균 증감률인 4.7%를 약 2.5배 상회하는 추세이다. 이에 따라 2024년 상위 20개 항목의 비중 역시 2022년(76.1%) 대비 2.3%p 확대될 것으로 예상된다.

2024년 기준 조세지출 규모 상위 20개 항목 중 일몰기한이 규정되지 않은 항목은 14개로, 이들 항목의 조세지출액 합계 44.8조원은 전체 조세지출의 58.0%에 달한다. 일몰 규정이 없는 상위 14개 항목의 2024년 조세지출액은 2022년 실적(35.3조원) 대비 연평균 12.7% 증가한 것이며, 전체 조세지출 내에서 차지하는 비중도 2022년 55.5%에서 2024년 58.0%로 점차 확대되는 추세로 나타난다.

주요 항목별로 추이를 살펴보면, 2022년 이후 가장 큰 규모의 감면 규모를 보인 항목은 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’로 조세지출액은 공제 인원 및 실적 증가에 따라 2022~2024년 기간 연평균 10.9%(1.3조원) 증가할 것으로 전망된다. 2022년 이후 가장 높은 증가율을 보이는 항목은 ‘통합투자세액공제’로 대상 확대 및 공제율 상향에 따라 3년 간 연평균 60.7%(3.5조원) 증가할 것으로 예상된다. 또한

‘자녀장려금’ 항목 역시 2024년 대상 및 지급액 인상의 영향으로 연평균 42.5%(0.5조원) 증가하면서 상위 20개 항목에 새로 포함될 것으로 보인다. 그 외 ‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’가 한시적 공제율 인상 등의 영향으로 연평균 16.6%(1.1조원) 증가하고 ‘통합고용세액공제’가 13.4%(0.8조원), ‘신용카드 등의 사용에 따른 세액공제’가 12.6%(0.7조원) 증가하는 등 주요 항목의 확대가 전체 조세지출 규모 확대에 기여하는 것으로 나타난다.

[2022~2024년 조세지출 상위 20개 항목 현황]

(단위: 억원, %)

항목	2022		2023 ^o		2024 ^e		
	실적	순위	전망	순위	전망	증감률 (22년대비)	순위
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	54,607	1	63,369	1	67,202	10.9	1
통합투자세액공제	21,997	11	20,782	12	56,832	60.7	2
근로장려금	45,036	2	47,321	2	51,153	6.6	3
연구인력개발비에 대한 세액공제	37,231	4	46,434	3	48,129	13.7	4
연금보험료공제	38,141	3	41,215	4	43,679	7.0	5
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	31,675	5	39,940	5	43,062	16.6	6
통합고용세액공제	29,574	7	35,931	6	38,036	13.4	7
면세농산물 등 의제매입세액 공제 특례	31,119	6	35,339	7	36,593	8.4	8
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	26,658	8	32,654	8	33,812	12.6	9
국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	24,676	9	29,138	9	29,326	9.0	10
중소기업에 대한 특별세액감면	23,489	10	25,361	10	26,474	6.2	11
농·축·임·어업용 기자재 부가가치세 영세율	21,886	12	23,940	11	24,789	6.4	12
연금계좌세액공제	15,647	14	16,559	13	18,721	9.4	13
의료비 특별세액공제	12,088	17	13,652	15	14,483	9.5	14
재활용폐자원 부가가치세 매입세액공제 특례	14,409	15	13,585	16	14,067	△1.2	15

항목	2022		2023 ^e		2024 ^e		
	실적	순위	전망	순위	전망	증감률 (22년대비)	순위
자경농지에 대한 양도소득세의 감면	16,482	13	12,453	17	13,822	△8.4	16
개인기부금 특별세액공제	14,401	16	15,688	14	13,533	△3.1	17
교육비 특별세액공제	9,529	20	9,494	19	10,221	3.6	18
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	9,667	19	9,615	18	10,205	2.7	19
자녀장려금	4,977	-	4,940	-	10,105	42.5	20
전체 조세지출 합계(A)	635,484		694,988		771,144	10.2	-
- 상위 20개 항목 합계(B)	483,289		537,410		604,244	11.8	-
(비중, B/A)	(76.1)		(77.3)		(78.4)	-	-
- 상위 20개 항목 중 일몰 없는 항목 합계(C)	352,589		389,038		447,611	12.7	-
(비중, C/A)	(55.5)		(56.0)		(58.0)	-	-

주: 1. 음영 항목은 일몰 규정이 없는 항목

2. 2022년 상위 20개 항목에 포함되었던 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제 항목과 2023년 상위 20개 항목에 포함될 것으로 전망된 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제는 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 예산분류기준⁹⁾으로 구분하여 실적 및 전망 현황을 제시하고 있다. 2024년 예산분류기준으로 볼 때, 조세지출의 규모가 큰 분야는 사회복지(24.7조원), 산업·중소기업·에너지(23.6조원), 보건(11.1조원), 농림수산 분야(6.4조원) 등으로, 이들 4개 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 전년 대비 0.6%p 증가한 85.4% 수준이될 예정이다.

9) 16대 분야는 프로그램 예산체계가 도입됨에 따라 기존 장·관·항에서 분야·부분·프로그램으로 전환된 예산의 기본체계이다.

[2015~2024년 예산분류기준별 조세지출 추이]

(단위: 조원, %)

		2015	2019	2020	2021	2022	2023 ^e	2024 ^e	연평균 증감률
일반·지방행정		2.3	2.9	3.2	4.6	5.4	6.0	6.5	12.2
통일·외교		0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	△2.4
국방		0.7	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	△31.1
교육		1.3	1.4	1.4	1.0	1.0	1.0	1.1	△1.9
문화 및 관광		0.01	0.04	0.04	0.03	0.04	0.1	0.1	27.4
환경		0.7	1.3	1.3	1.5	1.8	1.8	1.9	11.3
사회복지		9.4	17.4	18.7	20.0	21.1	22.9	24.7	11.3
보건		4.1	6.8	7.5	7.9	9.1	10.6	11.1	11.6
농림수산		5.4	5.7	5.9	6.4	6.2	6.1	6.4	1.9
산업·중소기업·에너지		10.7	12.4	13.3	14.0	17.1	19.2	23.6	9.2
교통 및 물류		0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8
국토 및 지역개발		0.7	1.2	1.1	1.1	1.2	1.0	1.1	5.1
과학기술		0.004	0.003	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	12.5
전체		35.9	49.6	52.9	57.0	63.5	69.5	77.1	8.9
4대 항목	합계 (조원)	29.6	42.3	45.4	48.3	53.5	58.9	65.8	9.3
	비중 (%)	82.5	85.3	85.8	84.7	84.2	84.8	85.4	-

주: 1. 2023년 및 2024년은 전망치

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

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

(단위: %)



주: 2023년 및 2024년은 전망치

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

16대 예산분류기준별 상위 4대 분야의 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 우선 사회복지 분야의 조세지출액은 2022년 21.1조원(33.2%)에서 2024년 24.7조원(32.1%)로 국세감면액은 증가하나 비중은 소폭 감소할 것으로 전망된다. 전체 조세지출 내에서 사회복지 분야의 조세지출 규모는 2015년 26.2%로 산업·중소기업·에너지 분야에 비해 낮은 수준이었으나, 근로·자녀장려금 및 일자리 관련 세제지원 확대의 영향에 따라 2019년 35.1%로 크게 증가하면서 가장 높은 비중을 차지하게 되었다. 이러한 추세에서 2024년의 사회복지 분야 조세지출액은 자녀장려금·근로장려금 확대(전년 대비 +0.9조원), 통합고용세액공제 증가(+0.2조원) 등의 영향으로 전체 조세지출 내 32.1%의 높은 비중을 유지할 것으로 예상된다.

산업·중소기업·에너지 분야의 조세지출액은 2022년 17.1조원(26.9%)에서 2024년 23.6조원(30.6%)로 국세감면액 및 비중이 모두 크게 증가할 것으로 보인다. 최근 10년 간 사회복지 분야의 확대에 전체 조세지출 내 비중은 2015년 29.7%에서 2019년 25.0%로 낮아졌으나, 2024년에는 통합투자세액공제 확대(+3.6조원), 연구인력개발비에 대한 세액공제 증가(+0.2조원) 등의 영향으로 비중이 30.6%까지 확대될 것으로 예상된다.

보건 분야의 조세지출액은 2022년 9.1조원(14.4%)에서 2024년 11.1조원(14.4%)로 국세감면액이 지속적으로 증가하는 추세이다. 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 14.4%로 지속적으로 상승할 것으로 예상된다.

농림수산 분야의 조세지출액은 2022년 6.2조원(9.7%)에서 2024년 6.4조원(8.3%)로 국세감면액이 소폭 증가할 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 1.9%의 완만한 증가 추세를 보임에 따라 전체 조세지출 내 비중은 2015년 15.1%에서 2024년 8.3%로 감소할 것으로 예상된다.

나. 조세지출과 재정지출의 연계분석

(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·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 734조원으로 증가하며, 같은 기간 재정지출은 372조원에서 656.9조원으로, 조세지출은 35.9조원에서 77.1조원으로 증가한다. 조세지출이 재정지출 대비 빠르게 증가하면서 총 재정지출 내 조세지출의 비중이 2024년 10.5%를 기록할 예정이다.

[2015~2024년 총 재정지출]

(단위: 조원, %)

구 분	조세지출(A)	재정지출(B) (총지출)	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 [°]	69.5	638.7	708.2	9.8
2024 [°]	77.1	656.9	734.0	10.5
2015~2024 [°] 연평균 증감률	8.9	6.5	6.7	-

주: 1. 조세지출은 2022년까지 실적기준, 2023~2024년은 각 연도별 전망치 기준

2. 재정지출은 총지출을 의미하며, 2022년까지 결산기준, 2023년은 예산, 2024년은 예산안 기준

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

기간별로 세분화하여 살펴보면, 조세지출은 2019년 근로·자녀장려금 확대 등으로 인해 2017년 8.9%에서 2018년 9.2%, 2019년 9.3%로 증가하였으나, 2020년

부터 코로나19 대응을 위해 재정지출이 큰 폭으로 확대됨에 따라 총 재정지출 대비 조세지출 비중은 2022년 8.5%까지 축소되었다.

2023년의 경우 조세지출이 전년(63.5조원) 대비 6.0조원(9.4%) 확대된 69.5조원일 것으로 전망되나 2023년 재정지출은 전년(682.4조원) 대비 43.7조원(△6.4%) 감소한 638.7조원 수준으로, 총 재정지출에서 조세지출이 차지하는 비중은 전년(8.5%)보다 상승한 9.8%가 될 것으로 보인다.

2024년 조세지출의 규모는 전년 대비 7.6조원(11.0%) 확대된 77.1조원으로 예상되며, 재정지출은 전년 대비 18.2조원 증가(2.8%)한 656.9조원으로, 조세지출의 증가율이 재정지출의 증가율보다 높게 나타나면서 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 10.5%로 확대될 것으로 예상된다.

② 조세지출과 재정지출의 분야별 비교

16대 분야의 총 재정지출을 살펴보면 각 분야의 조세지출과 재정지출 증가 추이를 알 수 있다. 16대 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비를 제외한 13개 분야를 기준으로 보면 2021~2024년 조세지출의 연평균증가율이 재정지출보다 높은 분야는 문화 및 관광(49.4%), 산업·중소기업·에너지(19.0%), 일반·지방행정(12.2%), 보건(12.0%), 환경(8.2%), 사회복지(7.3%), 교통 및 물류(6.3%)이다.

반면 같은 기간 재정지출의 연평균증가율이 조세지출보다 높은 분야는 통일·외교(22.4%), 국방(5.3%), 교육(5.0%), 과학기술(0.7%)이다. 통일·외교, 과학기술, 국토 및 지역개발, 농림수산의 조세지출 규모는 큰 변동이 없었으며, 국방의 경우 조세지출이 감소하였다.

[2020~2024년 16대 분야별 총 재정지출]

(단위: 조원)

구 분	2021(A)			2022			2023 ^o		
	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	6.0	112.2	118.2
통일·외교	0.001	4.2	4.201	0.001	4.5	4.501	0.001	6.4	6.401
국방	0.03	49.3	49.33	0.03	50.4	50.43	0.02	55.3	55.32
교육	1	77.4	78.4	1	95	96	1	96.3	97.3
문화 및 관광	0.03	8.5	8.53	0.04	9	9.04	0.1	8.6	8.7
환경	1.5	10.2	11.7	1.8	11	12.8	1.8	12.2	14
사회복지	20	189.6	209.6	21.1	195.1	216.2	22.9	206	228.9
보건	7.9	26.5	34.4	9.1	32.8	41.9	10.6	20	30.6
농림수산	6.4	22.9	29.3	6.2	23.2	29.4	6.1	24.4	30.5
산업·중소기업·에너지	14	46.2	60.2	17.1	73.7	90.8	19.2	26	45.2
교통 및 물류	0.5	21.1	21.6	0.6	21.7	22.3	0.6	20.8	21.4
국토 및 지역개발	1.1	5.1	6.2	1.2	5.1	6.3	1	4.2	5.2
과학기술	0.01	8.9	8.91	0.01	9.5	9.51	0.01	9.9	9.91
구 분	2024(B)			증감(B-A)			연평균 증감률(%)		
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출
일반·지방행정	6.5	111.3	117.8	1.9	13.1	15	12.2	4.3	4.6
통일·외교	0.001	7.7	7.7	-	3.5	3.499	-	22.4	22.4
국방	0.02	57.6	57.6	△0.01	8.3	8.27	△12.6	5.3	5.3
교육	1.1	89.7	90.8	0.1	12.3	12.4	3.2	5.0	5.0
문화 및 관광	0.1	8.7	8.8	0.07	0.2	0.27	49.4	0.8	1.0
환경	1.9	12.6	14.5	0.4	2.4	2.8	8.2	7.3	7.4
사회복지	24.7	223.9	248.6	4.7	34.3	39	7.3	5.7	5.9
보건	11.1	19	30.1	3.2	△7.5	△4.3	12.0	△10.5	△4.4
농림수산	6.4	25.4	31.8	-	2.5	2.5	-	3.5	2.8
산업·중소기업·에너지	23.6	27.3	50.9	9.6	△18.9	△9.3	19.0	△16.1	△5.4
교통 및 물류	0.6	21.7	22.3	0.1	0.6	0.7	6.3	0.9	1.1
국토 및 지역개발	1.1	4.3	5.4	-	△0.8	△0.8	-	△5.5	△4.5
과학기술	0.01	9.1	9.1	-	0.2	0.19	-	0.7	0.7

주: 1. 조세지출은 2022년까지 실적기준, 2023~2024년은 각 연도별 전망치 기준
 2. 재정지출은 총지출을 의미하며, 2022년까지 결산기준, 2023년은 예산, 2024년은 예산안 기준
 3. 16대 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비는 제외하고 작성
 자료: 「조세지출예산서」등을 바탕으로 작성

조세지출이 활발히 이루어지는 분야의 경우 재정지출은 다른 분야 대비 작더라도 총 재정지출은 클 수 있다. 예를 들어 재정지출 기준으로 보건의 공공질서 및 안전, 교통 및 물류 대비 작지만, 조세지출 규모가 11.1조원에 달하기 때문에 총 재정지출 기준으로는 세 분야 중 가장 크다.

[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	24.7	223.9	248.6	1	1
일반·지방행정	6.5	111.3	117.8	2	2
교육	1.1	89.7	90.8	3	3
국방	0.02	57.6	57.62	4	4
산업·중소기업·에너지	23.6	27.3	50.9	5	5
농림수산	6.4	25.4	31.8	6	6
공공질서 및 안전	-	24.3	24.3	7	8
교통 및 물류	0.6	21.7	22.3	8	9
보건	11.1	19	30.1	9	7
환경	1.9	12.6	14.5	10	10
통신	-	9.3	9.3	11	11
과학기술	0.01	9.1	9.11	12	12
문화 및 관광	0.1	8.7	8.8	13	13
통일·외교	0.001	7.7	7.701	14	14
예비비	-	5	5	15	16
국토 및 지역개발	1.1	4.3	5.4	16	15

주: 16대 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비는 제외하고 작성
 자료: 「조세지출예산서」등을 바탕으로 작성

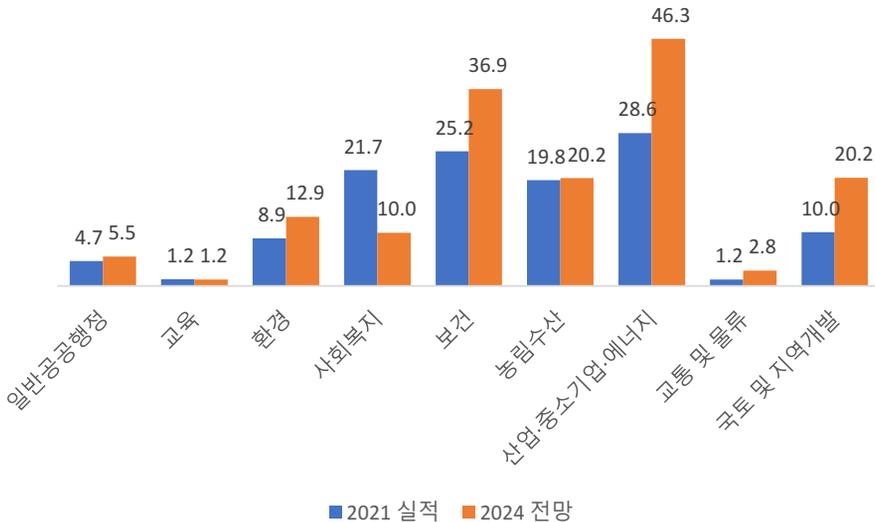
보다 구체적으로, 보건 분야의 재정지출은 코로나19 대응과정에서 2021년 26.5조원, 2022년 32.8조원까지 증가한 이후 2023년 20조원, 2024년 19조원으로 감소하는 추세이다. 반면 조세지출은 「국민건강보험법」, 「고용보험법」, 「노인장기요양보험법」에 따른 보험료에 대한 근로소득 특별공제 및 특별세액공제, 국민건강보험

료 등 사용자부담금에 대한 비과세 규모가 보수 총액 증가와 함께 지속적으로 확대되면서 2021년 7.9조원에서 2024년 11.1조원까지 증가할 예정으로, 결과적으로 보건 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2021년 25.2%에서 2024년에는 36.9%로 11.7%p 증가할 전망이다.

산업·중소기업·에너지 역시 코로나19 대응과정에서 소상공인·중소기업 진흥 등을 위하여 재정지출이 2021년 46.2조원, 2022년 73.7조원까지 증가하였다가 2023년 26조원, 2024년 27.3조원으로 과거 대비 감소하였다. 하지만 정부가 2023~2024년 R&D 투자에 대한 세액공제 및 설비투자 관련 세제지원 확대를 추진함에 따라 조세지출은 2021년 14조원에서 2024년 23.6조원으로 증가할 예정으로, 산업·중소기업·에너지 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2021년 28.6%에서 2024년 46.3%로 17.7%p 증가할 것으로 보인다.

[총 재정지출 중 조세지출 비중 변화(2021년 대비 2024년)]

(단위: %)



주: 2021년은 조세지출 실적 및 총지출 결산 기준, 2024년은 조세지출 전망 및 2024 예산안 기준
 자료: 「조세지출예산서」, 「나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 작성

(2) 조세지출 및 재정지출의 재정건전성 제고 필요성 분석

2024년 예산안 기준 GDP 대비 관리재정수지 적자는 정부가 추진하고 있는 재정준칙상 한도를 초과하는 3.9%이며, 국세감면율 역시 법정한도를 초과하는 16.3%로, 재정지출과 조세지출 모두 정부가 추진하는 정책 또는 기존 법령에 따른 한도를 상회하고 있어 재정건전성 관리가 필요하다.

조세지출은 세입의 감소를, 재정지출은 세출의 증가로 이어진다는 점에서 재정건전성 측면의 접근도 필요하다. 이에 「국가재정법」 및 시행령¹⁰⁾은 조세지출이 지나치게 확대되어 재정건전성에 악영향을 미치지 않도록 하기 위해 국세감면율의 법정한도를 '직전 3년간의 국세감면율 평균+0.5%p'로 설정하고 정부로 하여금 이를 준수하도록 노력할 것을 규정하고 있다.

그런데 조세지출은 2020년 52.9조원에서 2024년 77.1조원까지 증가하는 추세로, 정부는 2021~2022년의 경우 국세감면율 법정한도를 준수하였으나, 2023~2024년의 경우 국세감면율 법정한도를 초과하게 될 것으로 보인다.

앞서 검토한 바와 같이 정부가 제출한 「2024년도 조세지출예산서」에 따르면 2023년 국세감면율(13.9%)는 법정한도(14.3%)에 근접한 수준이나, 정부는 2023년 9월 세수재추계 결과 국세수입은 △59.1조원 부족한 341.4조원 수준으로 예상된다고 밝혔다. 이를 기준으로 계산한 2023년 국세감면율은 15.9%로 법정한도를 1.6%p 초과할 전망이다.

또한 국세감면율 법정한도는 과거 국세감면율 실적을 바탕으로 산정되기 때문에 변경된 2023년 국세감면율(13.9%→15.9%)을 고려할 때 2024년 법정한도는 14.0%에서 14.6%로 상승하게 된다. 이에 2024년 국세감면율(16.3%)은 법정한도를 2.3%p가 아니라 1.7%p 초과하게 될 예정이다.

10) 「국가재정법」

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

「국가재정법」 시행령

제41조(국세감면의 제한) ③ 법 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.

[2020~2024년 조세지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
	실적	실적	실적	전망	전망
국세수입총액(A)	3,036,717	3,639,730	4,229,237	4,286,370	3,949,465
국세감면액(B)	529,357	570,248	635,484	694,988	771,144
국세감면율 (B/(A+B))	14.8	13.5	13.0	(당초) 13.9 (세수재추계) 15.9	16.3
국세감면율 법정한도	13.6	14.3	14.6	14.3	(당초) 14.0 (세수재추계) 14.6

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2025년 역시 당초 법정한도는 2022~2024년 국세감면율 평균(당초 14.4%)에 0.5%p를 더한 14.9%이나, 세수재추계를 반영할 경우 2022~2024년 국세감면율 평균이 15.0%로 상승하기 때문에 이를 반영한 법정한도는 15.5%로 상승하게 되며, 이는 법정한도가 14.8%를 기록하였던 2015년 이후 가장 높은 수준으로, 결과적으로 국세감면율 법정한도가 추세적으로 상승하는 결과를 야기하게 된다.¹¹⁾

[2020~2025년 국세감면율 법정한도]

(단위: 억원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	실적	실적	실적	전망	전망	전망
국세감면율 (B/(A+B))	14.8	13.5	13.0	(당초) 13.9 (세수재추계) 15.9	16.3	-
국세감면율 법정한도	13.6	14.3	14.6	14.3	(당초) 14.0 (세수재추계) 14.6	(당초) 14.9 (세수재추계) 15.5

주: 2025년의 국세감면율 법정한도는 2023~2024년 국세감면율 전망치와 2022년 실적치를 기준으로 계산하였기 때문에 2023~2024년 실적치에 따라 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

11) 다만 2025년의 국세감면율 법정한도는 2023~2024년 국세감면율 전망치와 2022년 실적치를 기준으로 계산한 것으로, 2023~2024년 실적치에 따라 상이할 수 있다.

정부는 투자세액 공제, 연구인력개발비에 대한 세액공제 등을 통해 기업의 투자를 유도하는 한편, 근로·자녀장려금을 통해 저소득층의 근로의욕을 제고하고 양육을 지원하는 등 세부담 경감이 경제 활성화로 이어지는 것을 목표로 하고 있으나, GDP 대비 국가채무는 코로나19 대응과정에서 급증하여 2019년 37.6%에서 2022년 49.4%까지 증가하였고, 2023년에는 50.4%에 달할 것으로 예상되는바 재정건전성에 대한 고려도 필요하다고 판단된다.

특히 2024년 국세감면율의 법정한도 초과는 국세감면액의 증가(69.5조원→77.1조원) 외에 국세수입의 감소(428.6조원→394.9조원)에 기인하는 것으로, 국세수입의 감소 자체가 재정건전성에 부정적으로 작용하는 상황에서 조세지출의 확대는 이를 더욱 심화시킬 수 있다.

정부는 2024년 총수입을 612.1조원(국세수입 367.4조원, 국세외수입 244.7조원)으로 예상하고 있으나, 국회예산정책처의 전망에 따르면 총수입은 604.6조원(국세수입 361.4조원, 국세외수입 244.7조원)으로¹²⁾, 정부 예상 대비 국세수입이 적을 수 있다는 점도 감안할 필요가 있다.

한편 정부는 관리재정수지의 적자한도를 GDP 대비 3%로 하고 GDP 대비 국가채무 비율이 60%를 초과할 경우 관리재정수지의 적자한도를 2% 이내로 축소하는 재정준칙의 법제화를 추진하고 있으며, 이는 재정지출의 한도를 설정하여 재정지출 측면에서 재정건전성을 확보하려는 취지이다.

그런데 정부가 제출한 2024년도 예산안에 따르면 2024년 관리재정수지 적자(△92조원)는 GDP의 3.9%로, 정부가 스스로 제시한 재정준칙의 한도를 0.9%p 초과하고 있으며, 앞서 검토한 바와 같이 정부가 계획하고 있는 국세감면율 역시 2024년 법정한도를 초과하게 되는 상황으로, 결국 재정지출과 조세지출 모두 정부가 추진하는 정책 또는 기존 법령에 따른 한도를 상회하는 모습을 보이고 있다.

또한 정부는 2024년도 예산안 제출 시 재정지출(총지출) 증가율을 역대 최저 수준인 2.8%로 제한하였다는 점을 강조하고 있으나, 조세지출의 경우 전년 대비 10.9% 증가하여 재정지출과 조세지출을 합한 총 재정지출은 전년 대비 3.6% 증가하게 될 예정이다.

12) 이는 정부와 국회예산정책처의 경제전망 차이에서 비롯된다. 예를 들어 정부는 2023~2024년 명목 경제성장률을 각각 3.4%, 4.9%로 전망하고 있으나, 국회예산정책처는 2.2%, 4.2%로 전망하고 있다.

이는 정부가 제시한 국정과제인 ‘민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 지속가능성 확보’와 상이한 측면이 있으며, 재정건전성 강화를 위한 정부의 의지·역량에 대한 의구심을 야기할 수 있다. 따라서 정부는 유사·중복되거나 효과성이 낮은 사업을 대상으로 재정지출 구조조정을 실시하고, 조세지출총량제¹³⁾, 국세감면을 법정한도의 상한선 설정 등을 통해 조세지출에 대한 관리를 강화하는 등 재정건전성 제고를 위한 대책을 마련할 필요가 있다.

(3) 조세지출과 재정지출의 연계 필요성 분석

조세지출과 재정지출 모두 특정한 정책적 목적을 달성하기 위한 정부지출이라는 점에서 국회의 면밀한 심의가 이루어질 수 있도록 조세지출예산서와 예산안·국가재정운용계획의 연계성 강화가 필요하다.

정부는 정책수단으로 직접 재원을 사용하는 재정지출 또는 특정 수혜계층의 세 부담을 경감하는 조세지출을 선택할 수 있다. 예를 들어 저소득층의 생활안정을 위하여 생계급여를 지급하거나 소득세를 환급할 수 있으며, 신기술 개발을 위해 정부가 직접 R&D 분야에 투자하거나 R&D 분야에 투자하는 기업을 대상으로 세액공제를 실시할 수 있다.

이에 국회의 예산안·세법 개정안 심의 시 재정지출과 조세지출을 연계하여 검토함으로써 재정지출과 조세지출 중에서 무엇이 적절할 것인지 또는 기존에 활용되는 정책수단은 어떠한 효과를 거두고 있는지 논의할 필요가 있다. 다만 현재 다음과 같은 측면에서 한계가 있으므로 개선이 필요하다고 판단된다.

첫째, 조세지출예산서는 예산의 기능별 분류기준(16대 분야 - 75개 부문)에 따라 제시하고 있는데, 분야 - 부문 - 프로그램 등으로 세분화되는 예산과 연계하여 비교하기 어려운 상황이다. 예를 들어 2024년 정부는 영상콘텐츠 제작 활성화를 위하여 세액공제율을 현행 3~10%에서 15~30%로 확대할 계획인데, 이와 관련된 조세지출예산서에는 부문(문화예술), 조세지출내역, 3년간의 실적·전망치만 기재되어 있어 유사한 목적으로 어떠한 재정지출이 활용되고 있는지 쉽지 않다.

13) 국세수입 대비 조세지출예산의 총량을 제한

[조세지출예산서에 따른 조세지출내역 - 예시]

(단위: 억원)

예산분류	조세지출 내역	2022실적	2023전망	2024전망
문화예술 (060-061)	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제			
	▪ 근거규정: 조세특례제한법 제25조의6	계	계	계
	▪ 도입목적: 관광 등 파급효과가 큰 영상콘텐츠	309	325	336
	제작지원	소득세	소득세	소득세
	▪ 수혜자: 내국인 영상제작자	(0.8)	(1)	(1)
▪ 수혜내용: 영상콘텐츠 제작비용에 대해	법인세	법인세	법인세	
3% 세액공제 (중견 7%, 중소 10%)	(309)	(324)	(335)	
▪ 적용기한: '25. 12. 31.				

자료: 2024년 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

또한 정부는 중기적인 시계에서 5년간의 재정지출계획을 담은 국가재정운용계획을 12대 분야를 대상으로 작성하고 있는데, 3년·16대 분야를 기준으로 작성하는 조세지출 예산서와 시계·분야 측면에서 분류체계가 상이하여 정부의 재정지출과 조세지출을 중기적으로 비교검토하기 어려운 측면이 있다.¹⁴⁾

따라서 조세지출예산서 역시 가능한 경우 프로그램 단위로 기재하거나 유사한 목적으로 활용되는 재정지출을 기재하여 예산과의 연계성을 강화하고¹⁵⁾, 중기적으로 조세지출과 재정지출을 합한 총 재정지출 측면에서 분야별 자원배분의 방향성을 검토할 수 있도록 조세지출예산서의 시계·분야를 국가재정운용계획과 연계할 필요가 있다.¹⁶⁾

14) 정부가 국회에 제출한 개별세법 및 조세특례제한법의 일부개정법률안에는 이미 5년을 시계로 하는 비용추계서가 첨부되어 있다. 이를 감안할 때 현행 「조세지출예산서」의 작성 시계를 확대할 수 있는 제도적 기반은 이미 존재하는 측면이 있다. 아울러 미국의 경우 재무부가 발표한 2024년도 조세지출 규모는 2022~2032년의 시계로 작성되는 점을 참고할 필요도 있어 보인다. 또한 의회예산법(The Congressional Budget Act of 1974, Public Law 93-344)은 예산위원회(Budget Committees) 보고서 조세지출도 정부 예산안에 포함하고, 법률에 따른 조세지출 감면규모 및 전망치 뿐 아니라 타 세출예산과의 대체가능성 및 국가예산 배분에 있어서의 우선순위 등을 포함할 것을 규정하고 있다. 아울러 동 법률에서 조세지출은 주요 기능별 예산분류에 따라 보고할 것을 규정함으로써 세출예산과의 연계를 위한 전제가 존재하는 상황이다.

15) 일례로 문화예술 부문에 편성된 세부사업은 2024년 예산안 기준 232개, 4.5조원 규모이며 해당 부문은 콘텐츠산업육성, 콘텐츠방송산업육성 등의 프로그램으로 세분화되므로, 조세지출예산서 역시 가능한 경우 프로그램 단위로 기재하거나 유사한 목적으로 활용되는 세부사업을 기재하는 방안을 검토할 수 있다.

둘째, 조세지출예산서에서 감면실적이 '추정곤란'으로 제시되는 항목이 일부 존재한다. 정부는 국세청 등 행정기관의 자료수집한계로 인해 합리적 추정이 어려운 경우 추정곤란으로 기재한다고 설명하고 있으나, 이는 전체 조세지출 규모를 실제 대비 축소하는 결과를 야기할 수 있으며 재정지출과 정확한 비교가 이루어지기 쉽지 않아 국회의 예산안·세법 개정안 심의의 제약요인으로 작용할 수 있다.

추정곤란은 일반적으로 기초 통계자료의 부재·미흡에 기인하므로 조세감면 관련 신고서식 개편, 조세지출 소관 부처가 작성하는 조세감면건의서의 추계 관련 기초 통계의 추가 등을 검토할 수 있다.

16) 현재 세법개정안의 시행연도 및 소득 귀속연도를 감안할 때 실질적인 세수효과는 t+2년부터 발생하지만 현행 「조세지출예산서」는 t+1년까지만 작성되고 있는데, 조세지출예산서를 5년 단위로 작성할 경우 정부 세법개정안에 따라 t+2년도 이후에 발생하는 국세수입의 변화를 조세지출예산서에 수록할 수 있다는 이점도 있다.

5-1. 재정이 GDP에 미치는 효과 분석

가. 경제성장과 정부 부문 GDP

정부는 **재정 운용의 주체**이자, 정부 서비스를 생산하고 가계 및 기업과 더불어 소비 및 투자를 하는 **경제주체**로 국민경제에서 차지하는 비중도 커지고 있다. **정부 부문이 전체 GDP에서 차지하는 비중**은 2000년대 초 16%에서 2020년 23%로 **증가**하였다. 2022년 기준 일반정부(중앙정부+지방정부+사회보장기금) 부문의 GDP는 전체 명목 GDP(2,161.7조원)의 23.7%(511.7조원)이다. 지출부문별로 살펴보면, 정부소비는 18.8%(405.7조원), 정부투자는 4.9%(106.0조원) 수준이다.

정부의 **재정지출이 전체 GDP에 미치는 효과**는 공공서비스 생산자로서 **정부가 소비와 투자를 통해 기여하는 직접적인 효과**와 이전지출이나 경제정책 등을 통해 **가계와 기업의 수요를 진작시키는 간접적인 효과**를 포함한다. 재정의 경제적 효과는 이론적으로 재정승수(fiscal multiplier)를 통해 측정할 수 있다. 그러나 관련 선행연구에 따르면 재정승수 효과의 크기는 재정정책의 파급 경로, 민간수요 구축 효과, 재원조달(조세 혹은 국채발행 등) 방법, 경기국면, 장단기 측정 시계, 추정 거시계량모형 등에 따라 다르게 나타날 가능성이 높다.¹⁾

정부 부문의 **직접적인 경제적 효과**는 국민계정 상 정부 부문의 성장기여도를 통해 계측할 수 있다. 정부 부문의 성장기여도는 **경기적 요인과 정부의 재정 운용 기초, 분야별 자원배분** 등에 따라 변동할 수 있으며, 국민계정 상 **정부 부문의 실질GDP 성장기여도**는 2001~2022년 중 평균 0.8%p로 나타나 동 기간 중 평균 성장률 3.6%의 23% 수준이었다.

최근 5년간 추이를 보면, 경제성장률은 2018년 2.9%에서 2019년 2.2%로 둔화되었으나 정부 부문의 성장기여도는 동기간 0.8%p에서 1.6%p로 큰 폭 상승하였다. 2020년에는 코로나19 충격으로 민간 부문이 위축(-1.8%p)되며 역성장(-0.7%)하였으

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

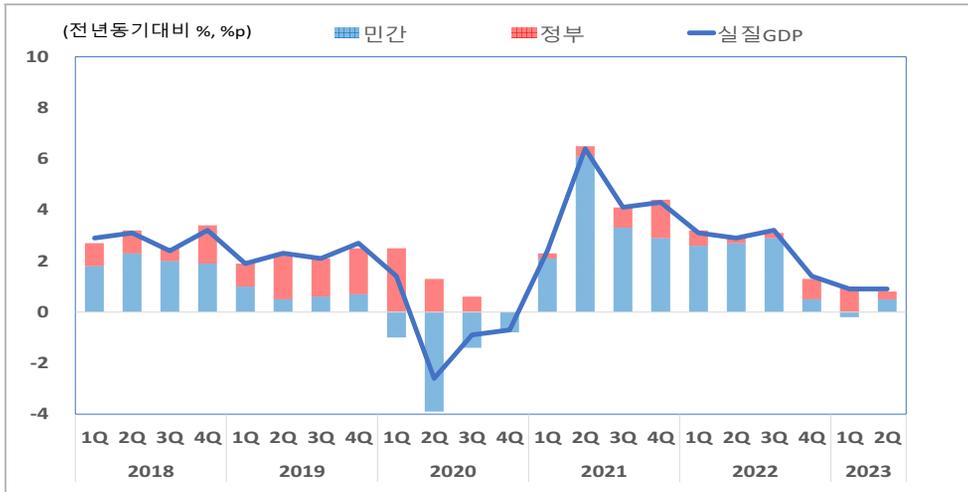
황중률 경제분석관(jrhwang@assembly.go.kr, 6788-4659)

1) 대표적으로 Gechert, S. and A. Rannenberg, "Which fiscal multipliers are regime-dependent?", Journal of Economic Surveys(2018)에서는 98건의 재정승수 관련 실증 분석 자료를 바탕으로 승수효과의 크기가 경기국면에 따라 크게 달라질 수 있음을 보여주고 있다.

나, 정부 부문(1.1%p)이 정부소비를 중심으로 증가하며 경기 안정에 기여하였다.

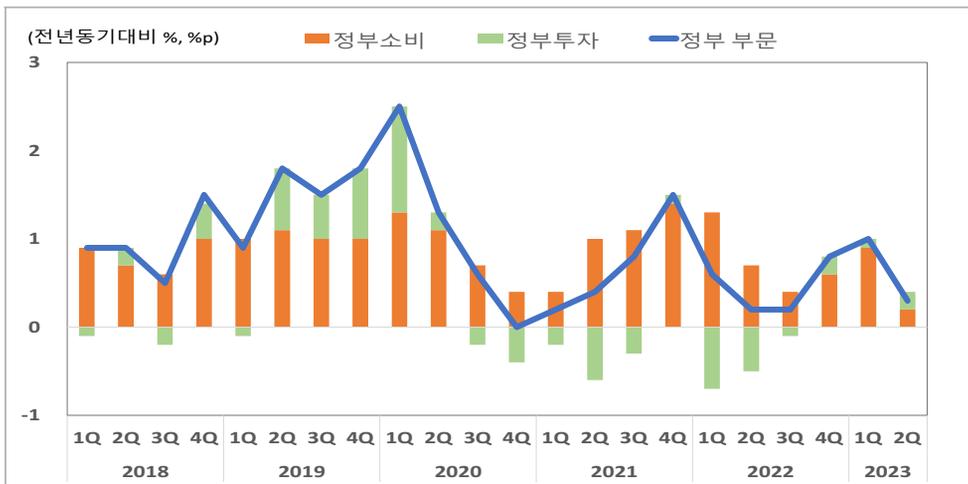
2021년 이후 2022년 상반기까지는 민간 부문이 코로나19 충격에서 벗어나 견실한 회복세를 보이면서 정부부문의 기여도가 낮아졌으나, 2022년 4분기 이후²⁾에는 정부 부문의 기여도가 재차 상승하였다. 그러나 2023년 2분기에는 정부소비가 둔화되며 기여도가 0.3%p까지 하락하였다.

[민간과 정부의 경제성장기여도 추이]



자료: 한국은행

[정부의 지출부문별 경제성장기여도 추이]



자료: 한국은행

2) 국회예산정책처는 국내 경기가 2022년 3분기를 정점으로 수축국면에 진입하였을 가능성이 크다고 추정한다. («2023년 경제 현안 분석», 국회예산정책처, 2023.1월)

[민간과 정부의 경제성장기여도 추이]

(단위: %, %p)

구분	실질GDP	민간	정부			
			합계	정부소비	정부투자	
2018	1분기	2.9	1.8	0.9	0.9	-0.1
	2분기	3.1	2.3	0.9	0.7	0.2
	3분기	2.4	2.0	0.5	0.6	-0.2
	4분기	3.2	1.9	1.5	1.0	0.4
	연간	2.9	2.1	0.8	0.8	0.1
2019	1분기	1.9	1.0	0.9	1.0	-0.1
	2분기	2.3	0.5	1.8	1.1	0.7
	3분기	2.1	0.6	1.5	1.0	0.5
	4분기	2.7	0.7	1.8	1.0	0.8
	연간	2.2	0.7	1.6	1.0	0.5
2020	1분기	1.4	-1.0	2.5	1.3	1.2
	2분기	-2.6	-3.9	1.3	1.1	0.2
	3분기	-0.9	-1.4	0.6	0.7	-0.2
	4분기	-0.7	-0.8	0.0	0.4	-0.4
	연간	-0.7	-1.8	1.1	0.9	0.2
2021	1분기	2.4	2.1	0.2	0.4	-0.2
	2분기	6.4	6.1	0.4	1.0	-0.6
	3분기	4.1	3.3	0.8	1.1	-0.3
	4분기	4.3	2.9	1.5	1.4	0.1
	연간	4.3	3.6	0.7	1.0	-0.3
2022	1분기	3.1	2.6	0.6	1.3	-0.7
	2분기	2.9	2.7	0.2	0.7	-0.5
	3분기	3.2	2.9	0.2	0.4	-0.1
	4분기	1.4	0.5	0.8	0.6	0.2
	연간	2.6	2.1	0.5	0.7	-0.3
2023	1분기	0.9	-0.2	1.0	0.9	0.1
	2분기	0.9	0.5	0.3	0.2	0.2

주: 구성항목별 합계 및 차감 금액은 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 한국은행

나. 분석 방법론 개요

여기서는 **중앙정부 총지출**의 경제적 효과 분석을 **당해연도 중앙정부 부문 GDP에 미치는 효과**로 한정하여 살펴본다. 이는 재정지출 승수효과 추정의 불확실성, 추정 방법론, 이론적 관점에 따른 논란을 최소화하기 위함이다.

또한 총지출에 따른 **정부 부문 GDP에 미치는 효과도 중앙정부로 한정**한다. 정부 부문은 지방정부를 제외한 **중앙정부 예산안**에 한하며, 중앙정부 예산은 국가회계 실체인 중앙정부 부처, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 61개 관서의 일반회계, 특별회계, 기금을 대상으로 한다. 중앙정부가 민간 및 지방정부에 주는 이전지출이 국민계정 상 **민간 및 지방정부의 소비지출과 투자지출에 미치는 GDP효과**의 크기가 중앙정부 지출의 GDP 효과보다 클 수 있다. 2020년 일반정부 소비지출(350조원) 중 중앙정부와 지방정부, 사회보장기금이 차지하는 비중은 각각 29%(100조원), 47%(165조원), 24%(85조원)이었다([그림] 예·결산 자료와 국민계정 및 통합재정과의 관계 참조). 그러나 전술한 재정승수 효과의 불확실성, 활용하고자 하는 분석방법론의 한계, 2024년 지방정부 예산안 제출 이전이라는 점 등을 감안하여 민간 및 지방정부에 미치는 효과는 **분석에서 제외**한다.

국회예산정책처는 **예결산 세목 자료를 통합재정 및 국민계정 상 정부지출 항목으로 분류**하는 새로운 분석 체계를 마련하여 전망 및 추계에 활용하고 있다. 구체적으로 디지털예산회계시스템(dBrain)상에서 총계 기준³⁾으로 이용 가능한 2024년 중앙정부 예산안의 지출 세목별 자료를 통합재정 총지출 항목과 국민계정 상 중앙정부지출 항목으로 재분류한다.

통합재정 총지출은 정부의 재정규모 파악에, 국민계정 상 중앙정부지출은 GDP에 미치는 효과 측정에 각각 이용한다. 통합재정 총지출은 국민계정 상 정부지출과 포괄 범위, 회계기준, 추계방식 등에서 차이를 보여 재정지출의 경제적 효과 분석에 활용하기에는 한계가 있다. 따라서, 재정지출이 GDP에 미치는 효과를 측정하기 위해서는 예산안의 지출 세목별 자료를 회계적인 매칭을 통해 중앙정부부문 GDP로 환산하고, 이를 통해 재정지출이 GDP에 미치는 효과를 직접적으로 계측하려고 시

3) 정부는 국회에 총계 기준으로 예산안을 제출하고 있다. 총계 기준 예산이란 일반회계와 특별회계, 기금 상 지출과, 그 외 회계 간 내부거래, 채무상환 등 보전거래 내역까지 모두 포함하는 예산을 말한다. 내부거래 등 중복 계상되는 부분을 빼고 산출하는 예산은 순계 기준 예산이라 한다.

도하였다.4)

[예·결산 자료와 국민계정 및 통합재정과의 관계]

예산/결산 원자료

세입	세출
회계연도	회계연도
회계구분	회계구분
소관	소관
회계	회계
계정	계정
수입관	분야
세입금액	부문
(수입항/목별)	프로그램
	단위사업
	세부사업
	세출금액
	(지출목/세목별)



국민계정 (일반정부)

	일반정부 (2020년, 조원)			
		중앙 정부	지방 정부	사회보장기금
최종소비지출	350	100	165	85
총산출	274	114	154	6
부가가치	199	76	120	4
(피용자보수)	139	55	81	3
(기타)	60	21	39	0
중간소비	75	39	34	2
상품및비상품판매 (공제)	31	15	15	1
사회보장현물수혜	108	1	26	81
총고정자본형성	100	42	58	0
자본지출 총액	159	62	96	1
고정자본소모(공제)	59	20	39	0

통합재정수지 (중앙정부)

		(2020년, 조원)
세입	총수입	447
	경상수입	444
	조세수입	360
	세외수입	84
	자본수입	3
세출	총지출및순용자	518
	총지출	490
	경상지출	455
	자본지출	35
	순용자	28
수지	통합재정수지	-71

자료: 국회예산정책처, 「2024년 및 중기경제전망 L」, [BOX 4](29페이지)

4) 한편, 동 방법론을 지방정부 예결산에도 적용하여 재정지출이 국민계정 상 일반정부의 GDP에 미치는 효과를 추계해 볼 수도 있다. 그러나, 현시점에서는 지방정부의 2024년 예산안 제출 이전으로, 관련 자료를 이용하기 어려운 상황이다.

다. 총지출과 국민계정 상 정부지출의 관계

재정운용 주체로서 중앙정부의 총지출과 통합재정은 정부의 재정규모를 파악하기 위한 지표이고, 국민계정 상 정부지출은 가계와 기업과 구분되는 경제활동의 주체로서 정부의 소비와 투자 규모를 추계하는 데 목적이 있다. 따라서 재정 운용에 포함되지만 정부의 직접적인 소비 및 고정자산 구매와 관련이 없는 정부의 이자지출, 민간 경상이 전지출, 용자지출 등은 국민계정 상 정부지출에는 계상되지 않는다.

총지출은 정부의 복지·경제·국방 등 분야별 재정지출 규모를 쉽게 파악하기 위해 정부가 2005년 국가재정운용계획 수립 시 도입한 개념으로, 일반지출(경상지출 + 자본지출)과 용자지출을 합한 규모이며, 일반회계, 특별회계, 기금의 총계 기준 지출에서 회계와 기금 간 내부거래, 유가증권 취득 및 채무상환 등의 보전거래를 제외한 중앙정부의 재정지출이다. 통합재정지출은 총지출에 순융자(용자지출-용자회수)를 더한 재정지출 규모이다. 현재는 IMF의 1986 GFS(Government Finance Statistics) 기준에 따라 작성되며, 재정 활동의 경제적 영향 및 재정건전성 분석을 위한 기초자료로 활용되고 있다. 지난 1979년부터 연간으로 작성하고 있으며, 1999년 이후부터 월별 실적을 공표하고 있다. 총지출은 성질별로 보면 경상지출과 자본지출, 용자지출로 나뉜다. 경상지출은 재화 및 용역비, 이자지급, 보조금 및 경상이전, 기업특별회계 경상지출 등으로 구분된다. 자본지출은 고정자산취득, 재고자산매입, 토지 및 무형자산매입, 기업특별회계 자본지출, 자본이전 등의 항목으로 구분된다.

[통합재정 상 항목별 지출 증감률 추이]

(단위: 전년대비, %)

	2018	2019	2020	2021	2022
통합재정 총지출	7.1	12.1	12.2	9.8	15.8
경상지출	8.3	7.5	17.6	10.3	16.6
- 재화 및 용역비	5.8	-15.8	32.0	10.9	1.8
- 보조금	33.6	38.8	-13.7	8.3	38.6
- 가계경상이전	8.6	9.3	17.3	7.9	20.4
- 비영리단체경상이전	6.5	11.5	39.1	19.7	28.4
- 지방정부경상이전	11.0	16.9	6.7	8.3	10.6
자본지출	-4.9	68.5	-29.7	2.8	4.4
- 고정자산취득	-6.1	171.7	-58.9	2.0	-1.1
- 자본이전	-1.7	17.6	4.8	3.3	4.8

자료: 기획재정부

국민계정 상 정부지출은 경제주체로서 공공서비스 생산자인 정부가 행하는 최종 지출로, 정부소비지출과 정부투자지출로 구분한다. 정부가 가계 및 기업 등에 지급하는 사회수혜금(social benefit) 등의 현금성 이전지출은 정부지출에서 제외된다.⁵⁾

한편, 국민계정에서는 정부가 제공하는 재화와 서비스의 시장가격을 정확히 알기 어려운 점을 고려하여 정부지출 추계에 비용접근법을 이용한다. **비용접근법**이란 공공행정·치안·국방과 같이 시장에서 거래되지 않거나, 의료·보건·교육과 같이 경제적으로 의미 있는 가격보다 낮은 가격으로 정부가 제공하고 있는 재화 및 서비스를 제공하는 데 들어가는 비용들의 총합으로 평가하는 방법을 일컫는다.⁶⁾

정부소비지출은 총산출에서 상품·비상품 판매수입을 차감하고 정부가 구매하여 민간에게 현물로 이전한 사회보장현물수혜를 더하여 구한다. 총산출(공공재)의 가치는 부가가치와 중간소비 등의 비용을 합하여 계산한다. 부가가치는 피용자보수(인건비, 퇴직금, 복리후생비, 포상비 등 인건비성 지출)와 고정자본소모 및 기타생산세(종합부동산세, 자동차세 등)를 더하여 구하고, 중간소비는 정부의 정상적인 운영비의 합계이다. 판매수입은 정부가 기업 및 가계에 재화 및 서비스를 제공하고 받은 대가로 면허 및 수수료, 검사료, 항공·항만 수입, 입학금 및 수업료, 주차료, 입장료, 병원수입 등을 포함한다. 사회보장현물수혜는 정부가 개별 가계에 현물이전의 형태로 제공하는 재화 및 서비스로 건강보험급여와 무상급식 등이 대표적이다.

정부투자지출은 정부에 의한 고정자산의 취득으로 정부의 총고정자본형성 또는 총고정투자를 의미한다. 고정자산은 장기간(통상적으로 1년 이상 생산에 이용)에 걸쳐 생산과정에 반복적, 지속적으로 사용되는 유형 또는 무형의 산출물을 고정자산이라 한다. 자산형태별로는 설비자산, 건설자산, 지식재산생산물자산 등으로 구분한다.

5) 사회수혜금(social benefit)은 가계가 질병, 실직, 실직, 정년 등의 특정한 환경에 처할 경우 수취하게 되는 경상이전으로 사회보장수혜금(국민연금, 고용보험, 산재보험, 임금채권보장기금), 사회보험수혜금(공무원연금, 군인연금, 사학연금, 퇴직연금, 퇴직금, 가족수당, 육아휴직수당), 사회부조수혜금(기초연금) 등으로 구분한다. 건강보험의 경우 보험급여를 사회수혜금으로 처리하지 않고 정부가 의료관련 재화와 서비스를 구매하여 가계에 이전(사회적 현물이전)하는 것으로 처리한다.

6) 국민계정에서는 원칙적으로 모든 재화와 서비스를 시장판매가격으로 평가한다. 그러나, 공공행정 및 국방 등의 집합서비스(collective services)나 개별 가계에 무상이나 경제적으로 의미 있는 가격보다 낮은 가격으로 제공하는 의료·보건·교육 등의 개별서비스(individual services)는 정확한 시장가격을 알기 어렵다.

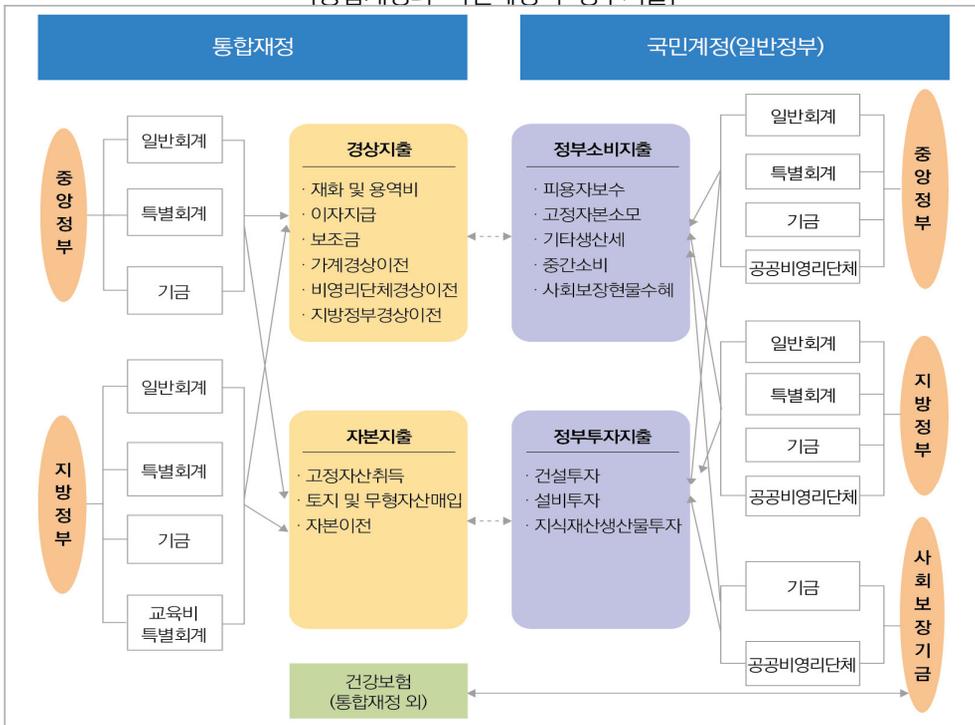
[국민계정 상 일반정부 지출 추이]

(단위: 전년대비, %)

		2018	2019	2020	2021	2022
국민계정 일반정부 총지출		6.4	10.3	13.5	6.1	12.4
명목정부소비		7.6	7.9	6.5	7.9	7.4
지출 형태	개별소비	9.0	9.0	5.9	8.5	7.5
	집합소비	6.0	6.5	7.3	7.1	6.8
항 목 별	피용자보수	6.7	5.9	4.8	5.2	5.7
	고정자본소모	5.6	6.5	4.7	8.3	5.8
	중간소비	3.4	5.8	4.7	11.9	4.3
	사회보장현물수혜	11.6	10.0	5.4	8.7	8.8
명목정부투자		5.2	14.6	3.9	1.6	2.4

자료: 한국은행

[통합재정과 국민계정의 정부지출]



자료: 국회예산정책처, 「2024년 및 중기경제전망 I -지출부문」(2023. 10월)

라. 2024년 예산안이 정부 부문 GDP에 미치는 영향

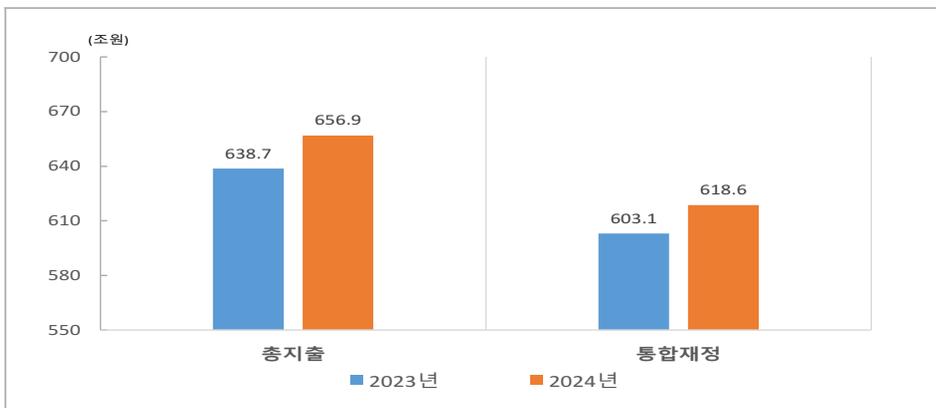
2024년 중앙정부 총지출이 2023년 본예산 대비 18.2조원(2.8%) 증가함에 따라 통합재정 규모는 15.5조원(2.6%), 중앙정부 지출부문 GDP는 3.3조원(2.5%) 각각 증가하는 것으로 추정되었다.

이는 2024년 **총지출 증가의 17.9%**가 **국민계정 상의 중앙정부 GDP 증가**로 나타나는 것이다. 이자지급, 보조금, 가계 및 지방정부 경상이전 등의 경상지출과 순운자 등의 재정지출 항목이 2024년 전체 통합재정 규모의 78%를 차지하고 있으나, 경제 활동을 기준으로 작성한 국민계정 상의 중앙정부 소비지출 및 투자지출에는 계상되지 않기 때문이다. 지방정부나 민간으로 이전된 지출은 지방정부, 가계 및 기업의 소비나 투자로 추계된다.

2024년 중앙정부 총지출은 정부 예산안 기준 656.9조원으로 2023년 본예산(638.7조원) 대비 18.2조원(2.8%) 증가한다. **통합재정 규모**는 정부 예산안 기준 **618.6조원으로 2023년(603.1조원, 본예산 기준 추정치) 대비 15.5조원(2.6%)** 증가하는 것으로 추정되었다.

지출 항목별로는 경상지출은 재화 및 용역(4.1조원), 이자지급(3.9조원), 가계 및 비영리기구 경상이전(8.5조원) 등에서 증가하지만 지방정부 경상이전(-10.1조원)에서 감소한다. 자본지출은 고정자산취득에서 전년 수준과 동일하고 자본이전(0.4조원)에서 증가하는 것으로 추정되었다.

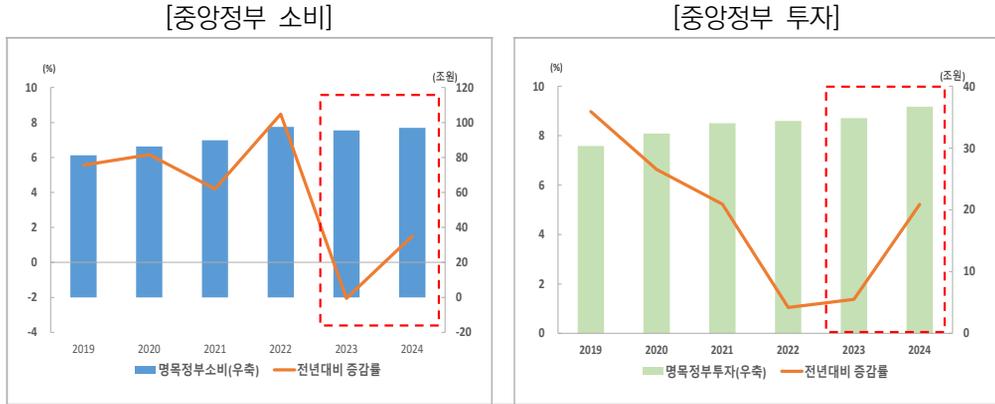
[중앙정부 총지출과 통합재정 규모]



주: 통합재정 규모는 2023년 본예산과 2024년 예산안 기준 국회예산정책처 자체 추정치
 자료: 국회예산정책처, dBrain

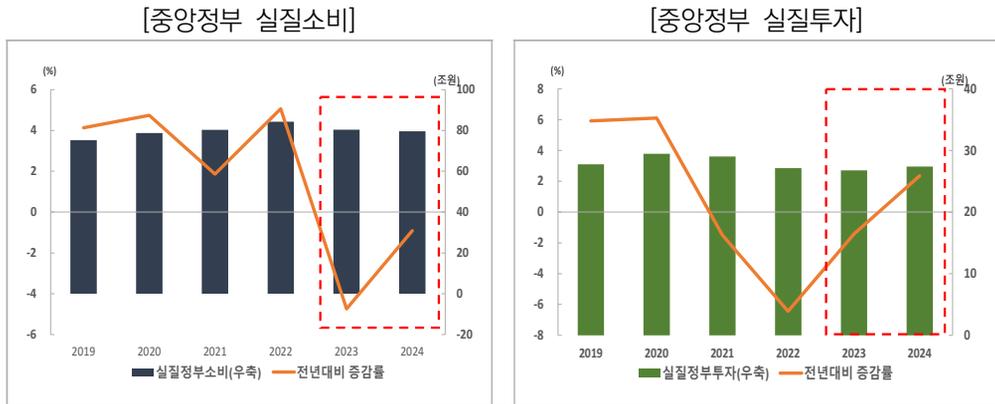
총지출 중 민간·지방정부 이전지출 등 국민계정 상 중앙정부의 소비·투자지출에 포함되지 않은 항목을 제외한 2024년 **중앙정부의 지출부문 GDP는 133.7조원**으로 2023년(130.4조원, 본예산 기준 추정치) 대비 **3.3조원(2.5%)** 증가하는 것으로 추정되었다. **정부소비지출은 97.0조원**으로 전년(95.5조원) 대비 **1.6조원(1.5%)**, **정부투**

자지출은 36.7조원으로 전년(34.9조원) 대비 1.8조원(5.2%) 각각 증가할 전망이다.



주: 2023년은 본예산, 2024년은 정부 예산안 기준 추정치
 자료: 국회예산정책처, dBrain

마찬가지로, 2024년 국민계정 상 중앙정부의 지출부문 실질GDP⁷⁾는 107.0조원으로 2023년(107.1조원, 본예산 기준 추정치) 대비 0.1조원(0.1%) 감소하는 것으로 추정되었다. 실질소비지출은 79.6조원으로 전년(80.3조원) 대비 0.7조원(0.9%) 감소하고, 실질투자지출은 27.4조원으로 전년(26.7조원) 대비 0.6조원(2.4%) 증가하는 것이다.



주: 1) 2023년은 본예산, 2024년은 정부 예산안 기준 추정치
 2) 정부소비 및 정부투자 디플레이터는 「2024년 및 중기경제전망」의 전망치를 이용
 자료: 국회예산정책처, dBrain

7) 「2024년 및 중기경제전망」의 정부소비 및 정부투자 디플레이터 전망치를 이용하여 실질화하였다. 2023년과 2024년의 정부소비디플레이터는 전년대비 각각 2.8%, 2.5%, 정부투자디플레이터는 각각 2.7%, 2.8% 상승할 것으로 전망하였다.

마. 중앙정부의 민간 이전지출이 GDP에 미치는 영향 분석: 기초연금

중앙정부의 이전지출은 가계의 소득 증가를 가져오고, 소비여력을 증가시켜 민간소비지출로 이어져 GDP에 영향을 미칠 수 있다. 정부가 가계에 지급하는 이전지출은 종류가 다양한데, 65세 이상 노인(소득하위 70%)에게 지급하는 기초연금이 대표적이다. 이하에서는 기초연금을 중심으로 중앙정부의 이전지출이 민간의 소비 증대에 미치는 영향을 살펴보고 정책적 시사점을 분석한다.

(1) 사업 개요

① 예산안 편성현황

기초연금 지급 사업⁸⁾은 「기초연금법」 제3조⁹⁾에 따라 65세 이상 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 것으로 2024년도 예산안에 전년 대비 1조 6,710억 2,400만원 증액된 20조 2,014억 5,600만원이 편성되었다.

[2024년도 기초연금 지급 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2022 결산	2023 예산(A)	2024 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
기초연금 지급	16,275,264	18,530,432	20,201,456	1,671,024	9.0

자료: 보건복지부

허아름 예산분석관(liebe89@assembly.go.kr, 6788-3728)

이소연 경제분석관(soynlee@assembly.go.kr, 6788-4752)

8) 기초연금 지급 사업(코드: 일반회계 2131-300)

9) 「기초연금법」

제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 "선정기준액"이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.

② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다.

② 사업대상 및 지원기준

기초연금 지급대상은 만 65세 이상 전체 노인인구 중 소득 하위 70%이며, 소득인정액이 선정기준액 이하일 경우 기준연금액을 지급한다. 전년도 기준연금액 323,180원에 기획재정부 전망 소비자 물가상승률 3.3%를 반영한 333,840원을 기준연금액으로 산정¹⁰⁾하였으며, 2024년도 지급 규모는 2020~2070 통계청 장래인구추계를 반영한 700만 6,000명이다.

[2024년 기초연금 지급 개요]

구분	내용	비고
수급대상	만 65세 이상 전체 노인 인구 중 소득하위 70%	
선정기준	소득인정액이 선정기준액 ¹⁾ 이하	
기준연금액	333,840원	물가상승률 3.3%
지급규모	7,006천명	2020-2070 통계청 장래인구추계

주: 1) 해당 연도 선정기준액은 전년도 12월 31일까지 보건복지부장관이 결정·고시 (2023년 기준 선정기준액 : 단독가구 2,020,000원, 부부가구 3,232,000원)

자료: 보건복지부

③ 수급자 현황

2017~2024년 기초연금 수급자 현황은 2017년 486만 9,000명에서 2024년 700만 6,000명으로 증가할 전망이며, 2024년 기준 만 65세 이상 노인 인구 수의 70%가 기초연금 수급자로 예상된다. 국비 및 지방비 기준 기초연금의 재정지출 추이는 2017년 10.5조에서 2024년 24.4조로 약 2배가량 증가하였다.

10) 「기초연금법」

제5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 “기초연금액”이라 한다)은 제2항 또는 제5조의2제1항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다.

② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도의 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간은 해당 조정연도 1월부터 12월까지로 한다.

③ 제2항 전단에도 불구하고 2021년의 기준연금액은 30만원으로 한다.

[2017~2024년 기초연금 수급자 현황]

(단위: 조원, 천명, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024(안)
결산 및 예산(안) (국비 및 지방비 기준)	10.5	12.0	14.8	16.7	18.9	20.1	22.6	24.4
국비	8.1	9.2	11.6	13.2	15.0	16.3	18.5	20.2
지방비	2.5	2.8	3.3	3.6	4.0	3.9	4.1	4.2
만 65세 이상 노인 인구 수	7,346	7,639	8,014	8,482	8,835	9,250	9,449	10,008
전체 수급자 수 ¹⁾	4,869 (66.3)	5,126 (67.1)	5,346 (66.7)	5,660 (66.7)	5,973 (67.6)	6,239 (67.4)	6,374 (67.5)	7,006 (70.0)

주: 1) ()는 만 65세 이상 노인 인구 수 대비 비중
자료: 보건복지부

④ 기초연금 국가부담 비율 산정기준

기초연금의 재원은 국가와 지방자치단체가 부담하도록 하며, 지방자치단체의 여건을 고려하여 국가가 40~90% 수준에서 차등지원 하고 있다. 또한 재정이 열악한 지방의 부담 완화를 위해 「기초연금법 시행령」이 개정¹¹⁾되면서 국비를 추가로 지원받을 수 있는 기초자치단체의 대상이 확대되었다.

[기초연금 국가부담 비율 산정기준]

구분		지방자치단체의 노인인구 비율(%)		
		14 미만	14 이상 20 미만	20 이상
지방자치단체의 재정자주도(%)	90 이상	100분의 40	100분의 50	100분의 60
	80 이상 90 미만	100분의 50	100분의 60	100분의 70
	80 미만	100분의 70	100분의 80	100분의 90

주 1) 지방자치단체의 재정자주도(%) = $\frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$

- 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액으로 하며, 자주재원은 지방교부세와 조정교부금의 합계액으로 한다.
- 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다.

2) 노인인구 비율 = $\frac{\text{65세 이상 노인인구 수}}{\text{전체 인구 수}} \times 100$

- 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고된 인구 수로 한다.
- 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.

자료: 보건복지부

11) 「기초연금법 시행령」 별표 2의2

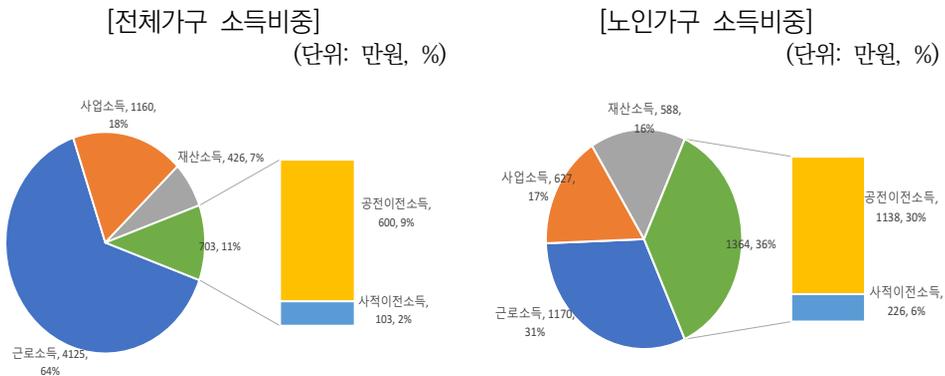
추가 국비 지원 대상 기초자치단체 대상을 ①35%→ 50%미만으로 확대하고 ②추가지원 규모를 2배로 상향(2~5%p→ 4~10%p)하여 지원한다.

(2) 경제적 효과 분석

기초연금은 정부의 경상이전 지출 증가(기초연금 지급), 가계 소득증가(이전소득 증가), 가계의 소비여력 확대를 통해 민간소비지출로 이어진다. 다만 소득분위가 낮을수록 소비지출에 미치는 효과는 크고, 소득분위가 높으면 소비지출 증가 효과가 크지 않는 것으로 나타난다.

기초연금의 지급이 가계의 소득과 소비에 미치는 영향을 분석하기 위해 통계청 「가계금융복지조사」 마이크로데이터를 이용하여 기초연금 지급의 민간소비 증가효과를 추정하였다. 해당 자료는 2022년 총 17,954가구의 자산, 부채, 소득, 소비 등을 조사한 통계이며, 가중치를 반영하면 2,150만 가구에 해당한다.

전체가구와 노인가구¹²⁾로 나누어 소득을 비교해본 결과, 노인가구의 전체 규모가 대부분의 항목에서 적은 수준이나 이전소득 금액만이 전체 가구보다 높은 수준으로 보여진다. 노인가구의 소득은 3,749만원이며, 이 중 정부 및 민간부문으로부터의 이전소득이 1,364만원으로 36.4%를 차지한다.



- 주: 1) 자산과 부채는 2022년 3월말 기준이며, 소득과 지출은 2021년 기준 자료임
 2) 노인가구는 가구주의 연령이 만 65세 이상인 가구를 의미
 자료: 가계금융복지조사(2022)마이크로데이터 자료를 바탕으로 재작성

노인가구를 기초연금 수급여부에 따라 수급가구¹³⁾와 비수급가구로 구분하면, 2022

12) 노인 가구는 총 2,150만 가구 중 가구주의 연령이 만 65세 이상인 가구로서 전체 가구의 26.7%를 차지한다.

13) 65세 이상 노인가구 중 기초연금 수급한 사람이 있는 가구를 선별하여 수급가구로 구분

년 기초연금 수급가구는 전체 65세 이상 노인가구의 69.0%로 소득하위 70%에게 지불하는 기초연금의 기준과 유사한 수준이다. 기초연금 수급가구의 자산(2억 3천만원)과 부채(2천만원)는 비수급가구의 자산(11억원)과 부채(1.1억원)에 비해 낮은 수준이다. 부채를 고려한 순자산 규모는 비수급가구가 수급가구의 5배 정도 수준으로 많다. 수급가구의 처분가능소득은 평균 2,423만원으로 비수급가구(5,050만원)의 절반수준이고, 수급가구의 소비지출액은 1,395만원으로 비수급가구(2,469만원)보다 작은 편이다. 처분가능소득 대비 소비지출액 평균(평균소비성향)은 수급가구(57.6%)가 비수급가구(48.9%)보다 다소 많다. 즉, 기초연금 수급가구의 처분가능소득에서 소비지출로 차지하는 비중이 비수급가구보다 높다.

[기초연금 수혜여부별 노인가구의 경제적 특성]

(단위: 만원, %)

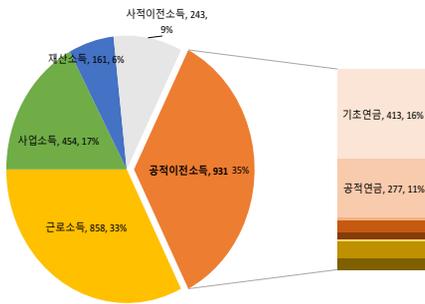
	전체가구	노인가구	
		수급가구	비수급가구
자산	54,772	50,289	110,852
부채	9,170	4,925	11,120
소득	6,414	3,749	6,194
처분가능소득(A)	5,229	3,239	5,050
소비지출(B)	2,856	1,729	2,469
평균소비성향(B/A*100)	54.6	53.4	48.9
가구수(천가구)	21,504	5,746	1,784

주: 자산과 부채는 2022년3월말 기준이며, 소득과 지출은 2021년 기준 자료임
 자료: 가계금융복지조사(2022년) 마이크로데이터 자료를 바탕으로 재작성

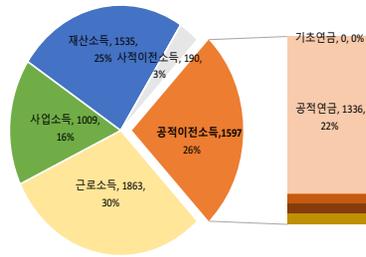
수급가구와 비수급가구의 공적이전소득 구성을 보면 수급가구와 비수급가구의 공적이전소득 차이는 공적연금으로 나타난다. 비수급가구의 공적연금 소득은 1,336만원으로 전체 공적이전 소득의 83.7%인 반면, 수급가구의 공적연금 소득은 277만원으로 전체 공적이전소득의 29.8%로 상대적으로 낮은 비중을 보인다. 이러한 비중 차이로 인해 수급가구의 공적연금을 제외한 공적이전소득은 654만원으로 전체 공적이전소득의 70.2%를 차지하여 비수급가구의 16.3%를 차지하는 260만원보다 높은 수준이다. 이외에 수급가구의 사적이전소득은 243만원으로 경상소득의 9.2%를 차지하고 있어, 비수급가구의 사적이전소득(190만원) 비중인 3.1%보다 높은 수준이

다. 기초연금 수급가구의 경상소득에서 이전소득(공적 및 사적)이 차지하는 비중은 44.4%로 비수급가구의 비중 28.9%보다 높은 수준이다. 수급가구의 기초연금 소득은 평균 413만원으로 기초연금 수혜 노인가구 경상소득의 15.6%를 차지하며 소득의 큰 비중을 차지하고 있다. 즉 수급가구의 기초연금 수령은 기초연금이 저소득 노인가구 소득보전에 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다.

[수급가구 소득 구성]



[비수급가구 소득 구성]



주: 1. 소득은 2021년 기준 자료임
 2. 공적연금은 2021년도 기준금액이며, 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 우체국연금을 포함
 자료: 가계금융복지조사(2022년) 마이크로데이터 자료를 바탕으로 재작성

한편 노인가구의 경상소득을 기준으로 소득분위별 기초연금 수급률과 평균소비성향을 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁾ 소득 1분위 가구의 기초연금 평균수급액은 325만원으로 2분위가구 373만원보다 적은 이유는 기초연금은 받지 않고 기초생활보장을 받는 저소득 노인가구가 1분위에 더 많이 있기 때문이다. 소득 및 지출액이 낮을수록 기초연금이 소득에서 차지하는 비중이 크며 평균소비성향이 높은 것으로 나타난다.

소득 하위가구에 지급되는 기초연금이 소비지출로 이어지기 때문에 소득안정 및 소비 수준 유지에 기여할 것으로 예상되며, 소득분위별 차등지급이 민간소비 증가로 인한 경제적 효과를 높일 것으로 기대된다.

14) 가계금융복지조사는 가계 단위의 소비지출을 조사하고 있어 가구의 소득과 소비를 기준으로 소득분위별 평균소비성향을 살펴보았다.

[소득5분위별 기초연금 수급률, 처분가능소득, 소비, 평균소비성향]

(단위: 만원, %)

소득분위	기초연금 수급률	처분가능소득(A)		소비지출(B)	평균소비성향 (B/A)
			기초연금		
1분위	89.8	800	325	774	96.8
2분위	87.3	1,435	373	1,091	76.0
3분위	74.3	2,294	331	1,547	67.4
4분위	57.7	3,656	248	2,086	57.1
5분위	35.5	8,017	147	3,149	39.3
전체노인가구	69.0	3,239	285	1,729	53.4

- 주: 1. 소득 및 소비재출액은 2021년도 기준 금액임
 2. 가구주의 연령이 만 65세 이상인 가구를 대상으로 경상소득 기준의 5분위로 구분함
 3. 전체 노인가구의 기초연금 평균액은 285만원이나, 수급가구만을 대상으로 하면 평균 413만원임
 자료: 가계금융복지조사(2022년) 마이크로데이터 자료를 바탕으로 재작성

이러한 파급경로를 바탕으로 기초연금이 가구의 소득보전을 통해 소비지출로 이어지는 경우의 민간소비 증대효과를 산출하고자 소득분위별 가계금융복지조사 자료의 가구 가중치를 반영하여 기초연금 총액을 구하고, 각 분위별 평균소비성향을 곱하여 소비지출 금액을 추정하였다.

[소득5분위별 기초연금 소득의 소비증대 효과]

(단위: 억원,%)

소득분위	기초연금 총액(A)	평균소비성향 (B)	기초연금의 소비증가 추정액(A*B)
1분위	4조 3,127억원	96.8	4조 1,747억원
2분위	4조 9,552억원	76.0	3조 7,660억원
3분위	4조 3,950억원	67.4	2조 9,623억원
4분위	3조 2,899억원	57.1	1조 8,785억원
5분위	1조 9,472억원	39.3	7,652억원
합계액	18조 9,000억원	71.7	13조 5,467억원

- 주: 1. 기초연금 총액 및 평균소비성향은 2021년도 기준 금액임
 2. 가구주의 연령이 만 65세 이상인 가구를 대상으로 경상소득 기준의 5분위로 구분함
 3. 기초연금 총액은 가중치를 반영한 노인가구의 기초연금 수급액 합계로 구한 뒤 2021년 기초연금제정지출 총액 18.9조원(국비 14.9조원 + 지방비 4.0조원)에 부합하도록 비율을 조정함
 자료: 가계금융복지조사(2022년) 마이크로데이터 자료를 바탕으로 재작성

상기 표에서 알 수 있듯이 소득 1분위 노인가구는 약 4.3조원의 기초연금을 수령하고 평균소비성향비율(96.8%)만큼 소비한다면, 기초연금 소비증가 추정액은 약 4.2조원이 된다. 소득 5분위 노인가구는 약 1.9조원의 기초연금을 수령하고, 평균 소비성향비율(39.3%)만큼 소비한다면, 기초연금 소비증가 추정액은 약 0.76조원이다. 이렇게 노인가구 소득분위별로 각 분위별 기초연금 소비증가 추정액을 구해서 더하면, 총액은 약 13.5조원으로 2021년 기초연금액 18.9조원의 약 71.7%를 차지한다. 즉, 정부의 기초연금지급으로 이전지출이 발생하면, 이는 가구소득의 증가를 가져오고, 가구소득의 증가는 소비여력을 증가시켜 국민계정의 민간소비지출로 이어질 수 있다.

[기초연금의 경제적 효과 파급경로]



다만 추정액에서 볼 수 있듯이 소득분위가 낮을수록 평균소비성향 비율이 높아 소비증대에 미치는 영향이 큰 것으로 보이나, 소득분위가 높을수록 소비증대에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 나타난다. 참고로 실제 노인 개인의 소득과 소비 대신 가계금융복지조사 통계자료를 이용함에 따라 가구의 소득과 소비지출 자료를 사용하였기 때문에 실제적인 경제적인 효과와 차이가 있을 수 있으며, 소득 분위별 한계소비성향(추가소득 1단위가 소비되는 비율)을 이용할 경우에도 결과가 상이하게 나올 수 있다.

BOX. 탄소중립 기본계획 사업의 비경제적 효과 분석

정부가 발표(2023.3.21.)한 「탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획」에 포함된 향후 5년간의 온실가스감축사업 예산 89.9조원 중 2023년 예산은 13.3조원이다. 이중 온실가스 감축 관련 10대¹⁵⁾ 부문에서 수송에 배정된 예산은 약 3조 4,664억원이며 환경부에서 운영 중인 사업은 4개이다.

[수송부문 환경부 예산의 중기재정 예산]

(단위: 십억원)

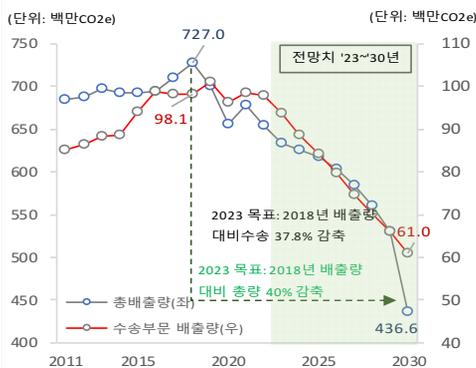
세부사업명	예산코드	2023	2024	2025	2026	2027
무공해차 보급사업	1633-311	2,565	2,399	2,809	2,406	2,399
무공해차 충전인프라 구축 사업	1633-312	519	734	542	509	510
자동차 배출가스 관리사업	1633-302	351	346	316	353	390
친환경 소비생활 및 저탄소 생산기반 구축지원	6331-301	1.5	1.8	2.0	2.3	2.5
총합계		3,466	3,481	3,668	3,270	3,301

주: 6331-301 사업은 수송부문에 대한 내역사업만 고려, 기재부, 환경부 제출자료

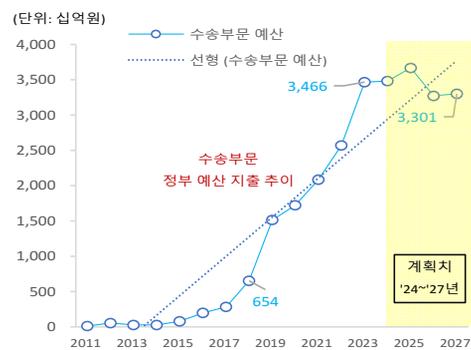
관련 사업은 모두 「대기환경보전법」을 법령상 근거로 하며, 직접 또는 보조 형태로 예산이 지원되고 주요 사업효과로 온실가스 감축을 명시한다. 통상적으로 경제 성장과 산업화의 산물인 온실가스 배출량은 양의 상관관계를 가지나 소득이 증가함에도 환경은 개선되는 효과(탈동조화: Decoupling)로 인해 국가의 지원 및 규제의 영향이 증대되고 있다.¹⁶⁾ 이에 기본계획에서 제시하고 있는 다양한 재정투자 중 수송부문을 대상으로 정부 지원 예산사업의 온실가스 감축 효과를 살펴본다.

[온실가스 배출 및 정부 예산지출 추이]

[온실가스 배출 추이 및 전망치]¹⁾



[수송부문 정부 예산지출 추이 및 계획치]²⁾



주: 1) 2022년의 온실가스 배출은 잠정치임, 온실가스정보센터 제출자료

2) 2024년~2027년은 중기재정 예산액임, 기재부, 환경부 제출자료

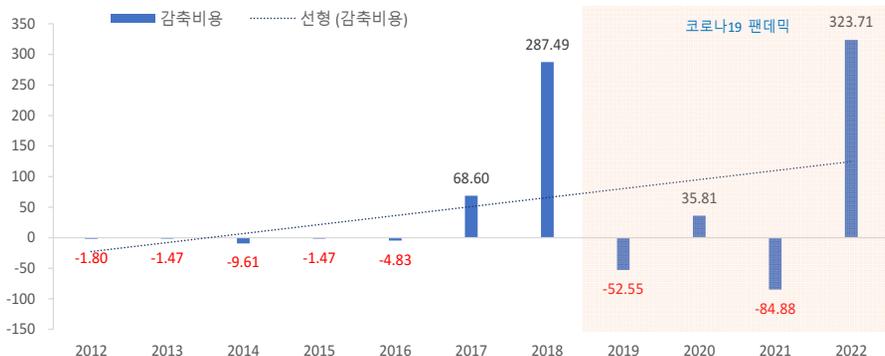
분석을 위해 먼저 '11~'22년 결산자료(재정투입: input)와 온실가스 배출량 자료(감축 실적: output)를 이용하여 두 변수의 상관관계¹⁷⁾를 분석해보니 -0.32의 상관관계를 보여준다. 이는 분석 기간인 12년 연평균 7,707억원의 예산을 투입함에도 직접적으로 온실가스 감축과의 상관관계로서 역효과(-)의 방향성은 일치하지만, 상관관계는 낮다는 것을 통계적으로 보여준다.

또한 온실가스 1천톤CO₂e 당 감축 비용 계산 결과는 아래와 같다. 계산값은 t-1 년도 대비 t 년도 온실가스 감축량에 대한 t 년도 재정투입의 효과를 살펴본 것으로, 온실가스 감축에 대한 공공부문의 비용이자 수송부문의 온실가스 1천톤 CO₂e 감축에 대한 재정투입의 탄력성(elasticity)으로 해석할 수 있다.

분석 결과, '11년 재정사업이 시작된 이후 수송부문에서 온실가스 감축 효과가 발행한 것은¹⁸⁾ '17년이며 636억원의 비용이 추계되었고, '18년은 2,875억원으로 나타났다. '19년 이후에는 감소하는 경향이 있지만 이는 코로나 19 팬데믹의 영향으로 기저효과 및 역기저 효과에 의한 감축비용의 결과로 보인다.

[수송부문 온실가스 1천톤CO₂e 당 감축 비용]

(단위: 십억원)



주: 2019~2022년은 코로나19 팬데믹의 영향이 존재

자료: 환경부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 15) ①전환, ②산업, ③건물, ④수송, ⑤농축·축산, ⑥폐기물, ⑦수소, ⑧흡수원, ⑨CCUS, ⑩국제감축
- 16) 국회예산정책처, '기후변화 대응제도 도입 영향 국제비교,' NABO 경제동향&이슈 제64호, 2018. 2.
- 17) 피어슨 상관 계수는 코시-슈바르츠 부등식에 의해 +1과 -1 사이의 값을 가지며, +1은 완벽한 양의 선형 상관 관계, 0은 선형 상관 관계 없음, -1은 완벽한 음의 선형 상관 관계를 의미한다.
- 18) 2017년 이전에는 재정을 투입했음에도 온실가스 배출이 증가하여 감축 효과가 존재하지 않는다.

5-2. 「2023년 세법개정안」의 경제적 효과 분석

가. 정부 세법개정안에 대한 세수효과 전망

(1) 국회예산정책처 전망

2023년 정부 세법개정안이 총 15개 법률¹⁾에 대한 일부개정법률안 형식으로 2023년 9월 1일 국회에 제출되었다. 「2023년 세법개정안」은 자녀장려금 대상 및 지급액을 확대하고, 국가전략기술 세액공제 대상에 바이오의약품 분야를 추가하며, 반려동물 진료비에 대한 부가가치세를 면제하는 등의 개편안을 담고 있다.

정부의 「2023년 세법개정안」은 경제 활력·민생 안정 및 구조적 위기 극복 역량 강화에 주안점을 둔 소폭의 세수감소형 세제개편으로 볼 수 있다. 「2023년 세법개정안」의 전반적인 정책 방향은 경기 불확실성 및 인구 등 구조적 위기 상황에서 경제를 활성화하고 저출산·고령화 시대를 대비하기 위한 것으로, 세법개정안의 주요 특징은 기존 조세정책 기조 하에서의 소폭의 개정, 투자 촉진 및 출산·양육 지원 등 주요 국가정책에 대한 세제 측면에서의 지원, 소폭의 감세 기조 유지로 요약할 수 있으며, 그 과정에서 위임입법을 통한 정책 추진, 비과세·감면 제도 정비 노력 미흡 등의 특징도 발견된다.

국회예산정책처는 「2023년 세법개정안」이 국회 본회의를 통과할 경우 2024~2028년 동안(이하, 누적법²⁾ 기준) 총 4조 2,176억원의 국세수입이 감소할 것으로 전망하였다. 세부적으로, 향후 5년간 소득세(△3조 559억원), 법인세(△1,008억원), 부가가치세(△6,102억원) 등 주요 세목의 세수가 감소할 것으로 예상하였다. 순액법³⁾ 기준으로 살펴보면 세법개정안의 세수효과는 2024~2028년 총 6,389억원 감소하는 것으로 전망된다.⁴⁾

김효경 추계세제분석관(hkkim@assembly.go.kr, 6788-4647)

1) 「국세기본법」, 「소득세법」, 「법인세법」, 「상속세 및 증여세법」, 「부가가치세법」, 「인지세법」, 「주세법」, 「교육세법」, 「농어촌특별세법」, 「국세징수법」, 「조세특례제한법」, 「국제조세조정에 관한 법률」, 「주류 면허 등에 관한 법률」, 「관세법」, 「자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률」

2) 세수효과 산출 시 누적법은 연도별로 기준연도(23년) 대비 세수효과를 누적하여 총량을 파악하는 방법이다.

3) 순액법은 직전연도 대비 증감액을 계산함으로써 연도별 세수효과를 파악하는 방법이다.

4) 국회예산정책처 전망의 주요 전제는 다음과 같다.

주요 항목을 중심으로 세목별 세수효과를 살펴보면, 2024~2028년 동안 소득세의 경우 자녀장려금 대상 및 지급액 확대(△2조 6,971억원), 출산·보육수당 비과세 한도 상향(△2,249억원) 등에 따라 총 3조 559억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 법인세는 수입배당금 익금불산입 배제대상 확대(5,285억원)와 국가전략기술 세액공제 대상에 바이오의약품 추가(△5,293억원) 등의 영향으로 세수가 총 1,008억원 감소할 것으로 보인다. 부가가치세의 경우 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제(△4,012억원) 등이 포함되며 총 6,102억원의 세수가 감소할 것으로 전망된다.

[2023년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)]

(단위: 억원)

누 적 법						
NABO	2024	2025	2026	2027	2028	합계
합계	△10,344	△8,419	△7,907	△7,771	△7,735	△42,176
소득세	△8,829	△6,655	△5,607	△4,999	△4,469	△30,559
법인세	△503	△9	△79	△162	△254	△1,008
부가가치세	△656	△1,097	△1,326	△1,445	△1,578	△6,102
기타	△355	△658	△896	△1,165	△1,434	△4,507
순 액 법						
NABO	2024	2025	2026	2027	2028	합계
합계	△10,344	1,925	511	137	1,382 ¹⁾	△6,389 ¹⁾
소득세	△8,829	2,173	1,048	608	530	△4,469
법인세	△503	494	△70	△83	△92	△254
부가가치세	△656	△440	△229	△119	△133	△1,578
기타	△355	△302	△238	△269	1,077 ¹⁾	△88 ¹⁾

주: 1. 누적법은 2023년(기준연도) 대비 연도별 세수효과를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 직전 연도 대비 세수변화를 누적하여 집계한 값

1) '가업승계 증여세 과세특례 연부연납 기간 확대안(5년→20년)'은 2028~2044년 기간에 대한 세수 변화분을 포함

자료: 국회예산정책처 작성

- 법률안 시행시점: 2023년 말 개정, 2024년 1월 이후부터 효력 발생
- 5년간 세수효과 배분방식: 징수시기를 반영하여 실제 세수가 징수되는 시기에 세수효과 표기
- 행태변화 반영 여부: 세법개정에 따라 행태변화가 발생할 수 있으나, 이를 감안하지 않음

(2) 정부 추정치와의 비교

정부는 「2023년 세법개정안」이 국회 본회의를 통과할 경우 2024~2028년(누적법 기준) 총 3조 702억원의 세수가 감소할 것으로 전망하였다. 정부는 세법개정안에 따라 향후 5년 간 소득세(△3조 1,651억원), 부가가치세(△1,527억원)는 감소하고 법인세(+6,880억원)는 증가할 것으로 예상하였다. 순액법 기준으로 살펴보면 정부의 세수효과는 2024~2028년 총 4,719억원 감소하는 것으로 전망된다.

[2023년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)]

(단위: 억원)

누 적 법						
정부	2024	2025	2026	2027	2028	합계
합계	△7,546	△5,768	△5,527	△5,796	△6,065	△30,702
소득세	△7,415	△6,536	△5,900	△5,900	△5,900	△31,651
법인세	119	1,691	1,690	1,690	1,690	6,880
부가가치세	77	△293	△437	△437	△437	△1,527
기타	△327	△630	△880	△1,149	△1,418	△4,404
순 액 법						
정부	2024	2025	2026	2027	2028	합계
합계	△7,546	1,778	241	△269	1,077 ¹⁾	△4,719 ¹⁾
소득세	△7,415	879	636	0	0	△5,900
법인세	119	1,572	△1	0	0	1,690
부가가치세	77	△370	△144	0	0	△437
기타	△327	△303	△250	△269	1,077 ¹⁾	△72 ¹⁾

주: 1. 누적법은 2023년(기준연도) 대비 연도별 세수효과를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 직전연도 대비 세수효과를 누적하여 집계한 값

1) '가업승계 증여세 과세특례 연부연납 기간 확대안(5년→20년)'은 2028~2044년 기간에 대한 세수 변화분을 포함

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

국회예산정책처는 「2023년 세법개정안」으로 2024~2028년 동안 총 4조 2,176억원의 국세수입이 감소할 것으로 전망하였으며, 이는 정부가 추산한 세수효과 △3조 702억원보다 세수가 1조 1,474억원 더 감소하는 것으로 전망한 것이다. 순액법 기준으로 살펴보면 국회예산정책처의 세수효과는 총 6,389억원 감소한 수준으로 전망되며, 이는 정부가 추산한 합계 △4,719억원보다 세수가 1,670억원 더 감소하는 것으로 예상한 것이다.

세목별로 국회예산정책처와 정부의 세수효과 간 차이를 살펴보면, 소득세 세법 개정안에 대해 국회예산정책처는 세수 감소 규모(△3조 559억원)가 정부의 세수 감소(△3조 1,651억원)보다 1,092억원 작은 수준일 것으로 전망하였다. 법인세의 경우 국회예산정책처는 세수가 감소(△1,008억원)할 것으로 전망하여 정부의 세수효과(6,880억원)와의 차이가 △7,888억원 수준일 것으로 예상된다. 부가가치세 세수 효과는 국회예산정책처(△6,102억원)와 정부(△1,527억원) 간 차이가 △4,575억원이며, 그 외 기타 세목의 경우 국회예산정책처(△4,507억원)와 정부(△4,404억원) 간 세수효과 차이가 △103억원인 것으로 분석하였다.

[2023년 정부 세법개정안에 대한 세목별 세수효과 차이: NABO vs. 정부]

(단위: 억원)

누 적 법						
차이	2024	2025	2026	2027	2028	합계
합계	△2,798	△2,651	△2,380	△1,975	△1,670	△11,474
소득세	△1,414	△119	293	901	1,431	1,092
법인세	△622	△1,700	△1,769	△1,852	△1,944	△7,888
부가가치세	△733	△804	△889	△1,008	△1,141	△4,575
기타	△28	△28	△16	△16	△16	△103
순 액 법						
차이	2024	2025	2026	2027	2028	합계
합계	△2,798	147	270	406	305 ¹⁾	△1,670 ¹⁾
소득세	△1,414	1,294	412	608	530	1,431
법인세	△622	△1,078	△69	△83	△92	△1,944
부가가치세	△733	△70	△85	△119	△133	△1,141
기타	△28	1	12	0	0 ¹⁾	△16 ¹⁾

주: 1. 표 안의 숫자는 NABO 세수효과에서 정부 세수효과를 차감한 값
 2. 누적법은 2023년(기준연도) 대비 연도별 세수효과를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 직전연도 대비 세수변화를 누적하여 집계한 값
 1) 기타 부문의 '기업승계 증여세 과세특례 연부연납 기간 확대안(5년→20년)'은 2028~2044년 기간에 대한 세수 변화분을 포함
 자료: 국회예산정책처 작성

5년 간 정부대비 전체 세수효과 차이(△1조 1,474억원, 누적법)는 ①추계 여부에 따른 차이(△1조 322억원), ②추계 방법에 따른 차이(△1,152억원)로 구분된다. 법인세, 부가가치세의 경우 국회예산정책처와 정부의 세수효과 차이 금액의 상당부

분이 주로 추계 여부에 따른 차이로 설명된다. 이는 정부가 실적 자료 부재 등에 따른 추정근란의 사유로 세수효과에 포함하지 않은 항목 등에 대해 국회예산정책처가 추계한 결과와의 차이에 기인한다. 각 세목별로 주요 항목을 살펴보면, 법인세의 경우 정부가 추계에 포함하지 않은 항목은 국가전략기술에 대한 바이오의약품 추가, 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대, 해외자원개발투자 세액공제 도입 등으로 이들 주요 항목에서의 차이(△6,041억원)가 전체 세수효과 차이(△7,888억원)의 상당 부분을 차지한다. 부가가치세의 경우 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제(△4,012억원) 등이 전체 세수효과 차이(△4,575억원)의 대부분을 구성하고 있다. 소득세의 경우 정부의 세수효과에 반영되지 않은 영유아 의료비 세제지원 강화, 주택청약종합저축 소득공제 한도 상향 등 주요 항목에서의 차이(△269억원)가 전체 세수효과 차이(1,092억원)의 일부를 설명하며 나머지는 추계 방법 및 자료 등에 따른 차이로 설명된다.

[유형별 세수효과 차이: 5년 합계]

(단위: 억원)

세목	세수효과 차이 (NABO-정부, 전체) ①+②	추계 여부(정부 미추계, NABO 추계) 차이 ①	추계 방법 차이 ②
소득세	1,092	△269 □ 영유아 의료비 세제지원 강화 △215 □ 주택청약종합저축 소득공제 한도 상향 △70 등	+1,361
법인세	△7,888	△6,041 □ 국가전략기술에 바이오의약품 추가 △5,293 □ 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대 △859 □ 해외자원개발투자 세액공제 도입 △61 등	△1,847
부가가치세	△4,575	△4,012 □ 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제 △4,012	△563
그 외	△103	-	△103
전체	△11,474	△10,322	△1,152

주: 누적법 기준

자료: 정부 세수효과는 세목별 법률안의 비용추계서 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

나. 항목별 분석

국회예산정책처는 「2023년 세법개정안」에 따라 2024~2028년 세수가 총 4조 2,176억원 감소할 것으로 전망하고 있다. 이는 정부가 추산한 세수 감소분 3조 702억 원보다 1조 1,474억원 확대된 규모로, 세수효과 규모의 차이는 세제 지원 항목에 대한 추계 여부, 추계에 활용한 자료 및 향후 증감률에 대한 전제 등과 같은 추계 방법 상의 차이로 인해 발생한다. 이하에서는 각 세목별로 세수효과 차이가 큰 주요 항목에 대하여 원인을 살펴보고자 한다.

[2024~2028년 주요 항목별 세수효과 비교: 5년 합계]

(단위: 억원)

세법개정 주요 항목	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(소득세) 자녀장려금 대상 및 지급액 확대	△26,971	△26,500	△471
(소득세) 출산·보육수당 비과세 한도 상향	△2,249	△3,210	961
(법인세) 국가전략기술에 바이오의약품 추가	△5,293	-	△5,293
(법인세) 수입배당금 익금불산입 배제대상 확대	5,285	7,131	△1,846
(부가가치세) 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제	△4,012	-	△4,012

주: 누적법 기준

자료: 정부 세수효과는 세목별 법률안의 비용추계서 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

소득세의 경우 국회예산정책처의 세수 감소 규모가 정부보다 1,092억원 작을 것으로 전망하였는데, 이는 소득세 항목에 대한 추정 자료 및 전제 등의 차이에 기 인한다. 자녀장려금 대상 확대(소득상한 4,000→7,000만원) 및 지급액 확대(자녀 1인당 80→100만원)안의 경우 국회예산정책처는 향후 소득 증가 및 자녀 수 감소 추 세에 따라 지급대상 가구 수가 매년 감소할 것으로 보고 개정안에 따른 세수 감소 규모가 매년 점차 축소될 것으로 전망하였다. 반면 정부는 지급대상 가구 수의 변화 를 반영하지 않고 향후 5년 간 세수감소 효과가 일정하게 유지될 것으로 가정하였 다. 출산·보육수당 비과세 한도 상향(월 10→20만원)안의 경우 국회예산정책처는 개정안에 따른 1인당 출산·보육수당 증가액 규모를 최근의 실적을 참고하여 세수효 과에 반영하였으나 정부는 한도 상향안의 최대 금액을 반영하여 추계하였다는 차이 가 있다.

법인세의 경우 국회예산정책처가 정부보다 세수 감소 규모가 7,888억원 더 클 것으로 전망하였다. 법인세 세수효과의 차이는 항목별 추계 방법뿐만 아니라 신고 실적이 별도로 추계되지 않는 항목에 대한 추계 여부의 영향 등에 따른 것이다. 국가전략기술 세액공제 대상에 바이오의약품 관련 기술·시설을 포함하는 안의 경우 국회예산정책처는 최근의 바이오의약품 관련 R&D 및 시설투자액 자료를 바탕으로 기업규모별 공제대상 금액을 추정하여 추가적인 세수감소 효과를 추계한 반면 정부는 추정근란으로 이를 반영하지 않았다. 수입배당금 익금불산입 배제 대상 확대안은 대상 금액 및 해당 법인의 전체 내 비중 등에 대한 추계 가정의 차이로 국회예산정책처가 예상한 세수 증가액이 정부의 세수 증가액보다 작은 규모인 것으로 추정되었다.

부가가치세의 경우 국회예산정책처가 정부보다 세수 감소 규모가 4,575억원 더 클 것으로 전망하였다. 세부적으로는 정부가 추정 곤란의 사유로 포함하지 않은 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제안 등의 항목에 대해 국회예산정책처가 세수 감소 효과를 추정함에 따라 차이가 발생하였다.

다. 세법개정안의 세부담 귀착효과

(1) 국회예산정책처 전망

국회예산정책처는 「2023년 세법개정안」에 따라 세수가 2024~2028년 기간 총 6,389억원(순액법 기준) 감소할 것으로 전망하였다.⁵⁾ 세부적으로는 개인의 세부담은 6,094억원 감소하고 법인의 세부담은 1,586억원 감소하며, 기타 부문의 세부담은 1,291억원 증가할 것으로 보았다. 개인의 경우 고소득자보다 서민·중산층의 세부담 감소가 더 크고, 법인은 중소기업보다 대기업의 세부담 감소 규모가 더 클 것으로 전망하였다.

누적법 기준으로 살펴보면, 2024~2028년 총 세수는 4조 2,176억원 감소하며, 이 중 개인의 세부담은 3조 6,886억원, 법인의 세부담은 6,437억원 감소하고, 그 외 기타 부문의 세부담은 1,147억원 증가할 것으로 전망하였다.

[2023년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계]

(단위: 억원)

	개인		법인		기타 ⁵⁾	합계
	서민·중산층 ³⁾	고소득자	중소기업 ⁴⁾	대기업		
순액법 ¹⁾	△5,504	△590	△223	△1,363	1,291 ⁶⁾	△6,389 ⁶⁾
	△6,094		△1,586			
누적법 ²⁾	△33,332	△3,554	△879	△5,557	1,147	△42,176
	△36,886		△6,437			

주: 1) 전년 대비 증감액, 2024~2028년(5년) 합계액

2) 기준연도(2023년) 대비 증감액, 2024~2028년(5년) 합계액

3) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200% 이하(총급여 7,800만원 이하)인 자

4) 중소기업은 중견기업을 포함

5) 기타는 외국인·비거주자·공익법인 등 귀착 분석이 곤란한 일부 항목

6) 기타 부문의 '가업승계 증여세 과세특례 연부연납 기간 확대안(5년→20년)'은 2028~2044년 기간에 대한 세수 변화분을 포함

자료: 국회예산정책처 작성

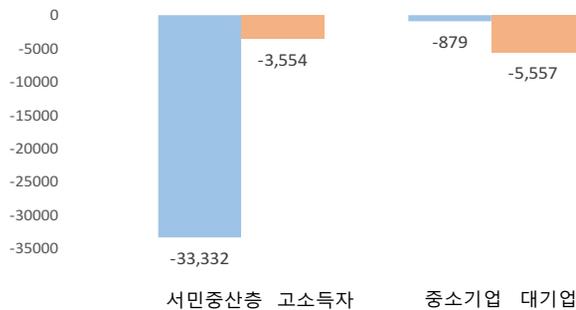
개인의 세부담 감소는 주로 자녀장려금 대상 및 지급액 확대 등과 같은 서민·중산층에 대한 개정안의 효과로 설명된다. 그 외에도 출산·보육수당 비과세 한도 상

5) 세부담 귀착의 경우 정부 발표 기준인 순액법에 따라 산출된 결과를 우선 설명한다.

향(일부), 주택청약종합저축 소득공제 한도 상향, 장기 주택저당 차입금 이자상환액 소득공제 확대안에 따라 서민·중산층의 세부담이 감소할 것으로 예상되며, 영유아 의료비 세제지원 강화안 등은 그 외 개인 고소득자의 세부담을 감소시키는 영향을 미칠 것으로 보인다. 법인의 경우 국가전략기술에 바이오의약품 포함, 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대안 등으로 대기업 및 중소기업의 세부담이 감소할 것으로 전망된다.

[2023년 정부 세법개정안의 소득계층·기업규모별 세부담 귀착: 5년 합계(국회예산정책처 추계)]

(단위: 억원)



주: 누적법 기준, 2024~2028년(5년) 합계액
 자료: 국회예산정책처 작성

누적법 기준으로 살펴본 2024~2028년 각 연도별·귀착대상별 세수 효과는 다음과 같다. 개인에 대한 세부담은 자녀장려금 확대 대상 인원의 감소 및 출산·보육수당 비과세 금액의 최근 감소 추세 등을 반영해 향후 감소 폭이 축소될 것으로 예상된다. 법인의 세부담은 세액공제 대상인 바이오의약품 투자 및 영상콘텐츠 제작비용 등의 증가를 전제로 추정한 결과 감소 규모가 점차 확대될 것으로 전망하였다. 기타 항목의 경우 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제 등의 세수 감소 영향 외에도 수입배당금 익금불산입 배제 대상 확대 등에 따른 세수 증가 영향이 반영되어 2025년 이후 세부담이 증가하는 방향으로 전환될 것으로 예상하였다.

[2023년 정부 세법개정안의 개인 및 법인에 대한 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)]

(단위: 억원)

	2024	2025	2026	2027	2028	합계
개인	△8,825	△8,141	△7,212	△6,614	△6,094	△36,886
서민·중산층 ¹⁾	△7,996	△7,189	△6,619	△6,023	△5,504	△33,332
고소득자	△828	△952	△593	△591	△590	△3,554
법인	△604	△1,342	△1,411	△1,494	△1,586	△6,437
중소기업 ²⁾	△59	△188	△199	△211	△223	△879
대기업	△545	△1,154	△1,212	△1,283	△1,363	△5,557
기타 ³⁾	△915	1,064	716	337	△55	1,147
합계	△10,344	△8,419	△7,907	△7,771	△7,735	△42,176

주: 1. 누적법 기준(기준연도(2023년) 대비)

1) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200% 이하(총급여 7,800만원 이하)인 자

2) 중소기업은 중견기업을 포함

3) 기타는 외국인·비거주자·공익법인 등 귀착 분석이 곤란한 일부 항목

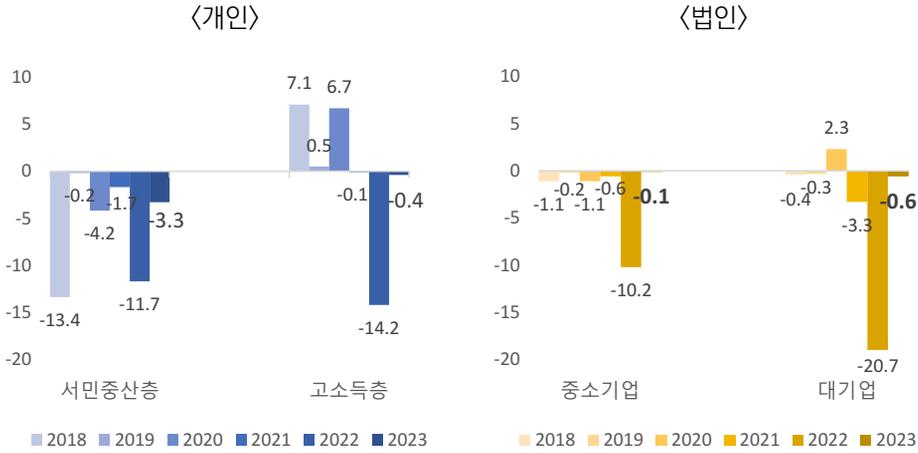
자료: 국회예산정책처 작성

지난 세법개정안의 추세와 비교해 볼 때, 올해 세법개정안에 따른 귀착 유형별 세부담 변화는 대부분 크게 축소된 수준인 것으로 분석된다. 올해 세법개정안에 따르면 서민·중산층에 대한 세부담 감소 규모는 다른 귀착 유형과 비교해 상대적으로 큰 편으로 나타나나, 최근 5년 간의 세부담 변화 규모와 비교할 경우 상대적인 수준이 크지 않은 것으로 구분된다.

2018년 이후 세법개정안의 5년 간 세수효과를 살펴보면 2018년 세법개정안은 서민·중산층에 대한 세제지원이 상대적으로 큰 세수감소형, 2019년 세법개정안은 세부담 변화가 큰 폭으로 축소된 유형, 2020년 세법개정안은 고소득자에 대한 세부담을 강화한 유형으로 특징을 구분할 수 있다. 이후 2021년에는 코로나19로 인해 침체된 경기 회복을 지원하기 위해 다시 세수감소형 세법개정안이 발의되었으며, 2022년은 경제활력 제고와 민생안정을 위해 개인·기업에 대한 세제지원이 크게 확대된 세수감소형 세법개정안이 이어졌다. 2023년의 세법개정안은 개인과 법인에 대한 세부담 감소 규모가 전년 대비 큰 폭으로 축소된 결과를 보일 것으로 예상된다.

[2018~2023년 세법개정안의 세부담 귀착효과(국회예산정책처 추계)]

(단위: 조원)



주: 누적법 기준, 2024~2028년(5년) 합계액
 자료: 국회예산정책처 작성

(2) 정부 추정치와의 비교

정부는 「2023년 세법개정안」에 따라 2024~2028년 기간 총 4,719억원(순액법 기준)의 세수가 감소할 것으로 전망한 가운데, 이 중 개인의 세부담은 7,012억원 감소하고 법인의 세부담은 494억원 감소하는 한편 그 외 기타 부분의 세부담이 2,787억원 증가할 것으로 보았다. 개인의 경우 고소득자보다 서민·중산층의 세부담 감소가 더 크고, 법인은 대기업보다 중소기업의 세부담 감소가 더 클 것으로 전망하였다.

[2023년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(정부 추계): 순액법¹⁾ 기준, 5년 합계]

(단위: 억원)

	개인		법인		기타 ³⁾	합계
	서민·중산층 ²⁾	고소득자	중소기업	대기업		
순액법	△6,302	△710	△425	△69	2,787 ⁴⁾	△4,719 ⁴⁾
	△7,012		△494			

- 주: 1) 전년 대비 증감액
 2) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200% 이하(총급여 7,800만원 이하)인 자
 3) 기타는 외국인·비거주자·공익법인 등 귀착 분석이 곤란한 일부 항목
 4) 기타 부분의 '가업승계 증여세 과세특례 연부연납 기간 확대안(5년→20년)'은 2028~2044년 기간에 대한 세수 변화분을 포함

자료: 기획재정부, 보도자료 「2023년 세법개정안」, 2023.7.27.

이에 대하여 순액법 기준으로 국회예산정책처는 서민·중산층, 고소득자 및 중소기업에 대한 세부담 감소 규모가 정부가 전망한 규모보다 더 작을 것으로 보았다. 해당 유형에 대한 세부담 차이는 자녀장려금 대상 및 지급액 확대, 출산·보육수당 비과세 한도 상향 등의 향후 세수감소 규모에 대한 전제 차이 등에 기인한다. 반면 대기업의 세부담 감소 규모는 정부의 예상보다 더 클 것으로 보았다. 이는 정부가 추정 곤란 항목으로 분류한 국가전략기술에 바이오의약품 포함, 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대 등에 대해 추계한 결과가 포함되었기 때문이다. 그 외 귀착 구분 이 어려운 항목 등 기타 부문의 경우 국회예산정책처의 세부담 증가 규모가 정부의 세부담 증가 규모보다 작을 것으로 전망하였다. 이러한 차이는 주로 정부가 추정 곤란으로 포함하지 않은 반려동물 진료비에 대한 부가가치세 면제에 대한 세수 감소 효과가 포함되었는지 여부 등의 영향에 따른 결과이다.

가. 재정위험요인 분석의 필요성

2008년 글로벌 금융위기 및 2020년 코로나19 등의 대응과정에서 전세계적으로 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 요인으로, 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 국한되고 있어 국가 부담이 확정된 확정 부채와 보증채무에 한정되고 있다는 점에서, 우리나라가 직면하는 여러 가지 재정위험 요소를 포괄하지 못하는 것으로 보인다.

현재 정부는 「국가재정운용계획」의 첨부서류로 「국가재정법」 제7조⁵⁾ 및 제91장지혜 예산분석관(jihyekang@assembly.go.kr, 6788-4626)

- 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, 「2023 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 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
 - ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

조6) 등에 따라 「국가채무관리계획」 및 「국가보증채무관리계획」을 작성하여 국회에 제출하고 있다. 「국가채무관리계획」의 주요 내용은 중기적 시각에서의 국가채무에 대한 전망 및 상환계획으로, 작성 주체는 기획재정부 장관이며 작성범위는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권 및 차입금, 국고채부담행위이다.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.

그러나 재정건전성이 악화되는 과정에서 중장기적인 관리의 필요성이 강조되는

-
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 대통령이 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 대통령이 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 대통령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채부담행위
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령이 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.

국가부채의 대상은 국가 부담이 확정된 확정채무나 보증채무에만 국한되는 것이 아니다. 우리나라의 국가채무는 1997-1998년 아시아 외환위기, 2008년 금융위기 등 재정위험요인의 실현에 의해 급증해온 바 있으며,⁸⁾ 향후 고령화에 따른 연금지출 증가 등의 요소는 정부가 부담할 것으로 명시된 채무는 아님에도 국가가 부담할 책임이 있다고 암묵적으로 기대되는 채무로, 향후 우리나라의 재정건전성을 악화시킬 수 있는 잠재적인 요인으로 인식되고 있다.⁹⁾

이에 국회예산정책처의 분석에 따르면, 4대 공적연금의 경우 국민연금과 사학 연금은 각각 2055년(국민연금) 및 2043년(사학연금)에 기금재원이 고갈될 것으로 보이며, 공무원연금과 군인연금의 경우 이미 연금적자분을 국가(지방단체 포함)가 보전하고 있으며 그 규모가 확대되고 있다. 공공기관의 경우에는 한국전력공사, 한 국가스공사 등 에너지 관련 공기업을 중심으로 공기업의 재무건전성이 2020년 이후 악화되고 있으며, 재무건전성이 악화되고 있는 공기업의 사채 발행액이 지속적으로 증가하고 있으므로, 이에 따른 국가의 우발부채 발생 가능성을 고려할 필요가 있다. 이러한 점을 감안하면 우리나라의 재정 지속가능성 담보를 위해 명시적인 국가채무 외에 재정위험 요소에 대비할 필요가 있다.

또한, 국회예산정책처는 재정위험의 주요 요인 중 하나인 인구위기와 관련하여 인구위기가 경제·재정에 미치는 영향과 재정 측면에서의 정책 대응 방안을 분석하여 이에 관한 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」 보고서를 발간할 계획이다.

이러한 측면에서 재정위험을 분류·평가하고 이에 대한 관리 계획과 성과를 국회에 제출하여 국회가 심의할 수 있도록 개선하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이에 아래에서는 재정위험요인 분류체계를 소개하고, 주요 요인으로 연금 및 공공기관 부채에 대해 분석한다.

8) 자세한 사항은 국회예산정책처, 「2024 예산안 총량분석」 재정건전성 분석 중 국가채무 분석 참고.

9) 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. 재정위험요인 개요

Polackova and Shick (2002)에 따르면 재정위험은 명시적 채무와 암묵적 채무, 직접채무와 우발채무로 구분할 수 있고, 이들을 조합해 4가지 형태의 위험으로 분류된다.

직접적 채무(direct liability)는 어떤 상황이 발생하든 정부가 질 것으로 예상되는 재정부담이며, 우발채무(contingent liability)는 특정의 불확실한 상황이 발생했을 때 발생하는 재정부담이다. 명시적 채무(explicit liability)는 법률 또는 계약에 의해 정해진 재정부담이고 암묵적 채무(implicit liability)는 국가가 반드시 부담할 책임은 없으나 국민들의 기대와 정치적 압력으로 인해 지게 되는 재정부담으로 정의된다. 일반적으로 지칭되는 국가채무는 명시적·직접적 채무의 일부이며, 공무원의 인건비·연금을 포함한 법적 구속력을 가지는 정부지출이 명시적·직접적 채무에 포함된다.

[재정위험 분류]

	직접채무	우발채무
명시적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • 대내외 정부부채 (차입금 및 국채) • 예산상의 지출 • 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금) • 외화채무 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 • 여러 형태의 용자에 대한 포괄적 정부보증 (주택저당, 용자, 학자금용자, 농어민용자, 중소기업 용자) • 정부보증 (수출입보증, 환율보증, 외국의 차입에 대한 보증, 민간투자에 대한 보증) • 국가보험제도 (예금보험, 기업연금보험, 농작물보험, 수해보험, 전쟁위험보험)
암묵적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • 미래에 발생할 다년도 공공투자 비용 • 법적 의무가 없는 공적 연금급여 • 법적 의무가 없는 사회보장급여 • 법적 의무가 없는 의료지출 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채 청산 • 은행파산 (예금보험 부보대상 초과분에 대한 정부지원) 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회보장기금의 파산 (소규모 투자자에 대한 보호) • 중앙은행의 채무불이행 (외환계약, 통화방어, 국제수지안정) • 급격한 해외자본이탈에 따른 구제금융 • 자연환경복구, 재해구호, 국방지출 등

자료 : Polackova and Shick (2002)

이러한 기준에 따라 우리나라의 재정위험을 아래와 같이 분류할 수 있다. 정부가 재정지표로 관리하고 있는 국가채무의 경우 확정채무로, 직접적·명시적 채무로 분류될 수 있다. 이와 더불어 BTL 등 민간투자관련 채무와 공무원·군인연금 등이 좁은 범위의 국가부채, 즉 직접적·명시적 채무로 포함된다.

이러한 국가채무를 위에서 제시한 재정위험 분류 프레임을 적용하여 확장·분류해보면, 보증채무와 신용보증 등의 명시적 채무이나 상황에 따라 정부가 꼭 부담하지 않아도 되는 우발채무를 비롯하여, 국민연금 관련 부채 등 정부가 부담하는 것이 암묵적으로 받아들여지고 있는 암묵적·직접적 채무, 공공기관의 재정건전성 악화 등 특정 상황 발생시 정부가 암묵적으로 부담하게 될 암묵적·우발채무 등으로 확장할 수 있다.

다만 위에서 제시한 항목별 정의를 고려할 때, 세부 부채 항목들을 분류하는 것에 대해 아직 합의가 이루어지지 않은 항목들이 존재한다. 그 중 한 예는 연금과 의료지출 관련 채무로, 이 부분에 대해서는 직접적 채무로 분류할 것인지 우발채무로 분류할 것인지에 대해서 아직 뚜렷한 합의가 이루어지지 않고 있다.

직접적 채무와 우발채무는 채무 발생에 대한 예측 여부에 따라 구분되며, 직접적 채무는 예측 가능한 채무로 예산 수립 시 고려되는 채무이고, 우발채무는 불연속적이고 불확실한 사건에 의해 유발되는 채무로 정의된다.¹⁾ 이러한 점을 고려하여 Polackova (1998)과 Polackova and Shick (2002)에서는 연금과 의료지출 관련 채무에 대해 연금제도 개혁이 이루어지지 않는 한 정부가 책임을 져야 하는 부분으로 판단하여 이를 직접적 채무로 분류하였다. 이에 반해 IMF의 공공부채작성지침인 PSDS(The Public Sector Debt Statistics Guide, 2011)에서는 미래 사회보장 급여에 대한 정부 지원을 우발채무로 분류하고 있다. 다만 아래에서 제시한 우리나라의 재정위험 분류 사례에서는 전자의 의견과 일치하도록 국민연금 관련 부채의 경우 직접적·암묵적 채무로 제시하고 있다.

1) IMF의 PSDS(The Public Sector Debt Statistics Guide, 2011)에서는 우발채무를 미래에 특정한 사건이 발생하는 경우에만 상환의무가 발생하는 채무(obligations that do not arise unless particular discrete events occur in the future)로 정의하였으며, 이러한 측면에서 우발채무는 채무를 발행하는 시점에서 결제일(settlement date)이 설정되는 명시적 채무와 구분된다.

[우리나라의 재정위험 분류 사례-1]

	직접채무	우발채무
명시적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • (확정채무)국가채무 • (미확정채무)BTL 등 민자투자관련 채무 • 공무원연금 및 군인연금관련 부채 	<ul style="list-style-type: none"> • 보증채무, BTO 등 민자투자 • 신용보증: 정부출연 신용보증기금
암묵적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금 및 사학연금 관련부채 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 채무 • 예금보험: 공적자금, 남북경협 및 통일비용 • 중앙은행 채무: 통화안정증권

자료: 성명재·박형수 편, 「한국의 조세·재정정책」, 한국조세연구원, 2008년 7월, p. 255

[우리나라의 재정위험 분류 사례-2]

	직접채무	우발채무
명시적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • 국가채무 • 임대형 민간투자 (BTL) • 공무원연금, 사학연금 	<ul style="list-style-type: none"> • 보증채무, 신용보증, 수익형 민간투자(BTO), 예금보험, 농작물재해보험
암묵적 채무	<ul style="list-style-type: none"> • 한국은행 통화안정증권 • 국민연금 • 산재보험(장해연금) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업(한국은행 및 예금보험 제외), 공공기관 채무

자료: 고영선, 「국가채무의 적정관리방안」 세미나 자료, 국회예산결산특별위원회, 2009.

또 다른 예는 사학연금 관련 부채나 한국은행이 발행하는 통화안정증권 등으로, 이는 연구에 따라 사학연금 관련 채무의 경우 명시적 채무인지 암묵적 채무인지 합의가 이루어지지 않고 있으며, 통화안정증권의 경우 암묵적·직접적 채무인지 암묵적·우발채무인지 합의가 이루어지지 않고 있다.²⁾

즉, 특정한 세부 항목의 경우 어떤 형태의 재정위험으로 분류될 지 합의에 이르지 못한 부분이 있으나, 연금 및 공공기관 관련 부채의 경우 대다수의 연구에서 국민연금, 사학연금 및 공무원·군인연금 등 연금 관련 부채를 직접적 채무로 분류하고 있으며, 공기업 및 공공기관의 채무는 암묵적 우발채무로 분류하고 있다.

2) 다만, 현재 「사립학교교직원연금법」에 국가가 사학연금의 적자를 보전해야 한다는 명시적 규정이 있지는 않다.

다. 재정위험요인 분석

(1) 공적연금

① 분석의 필요성

연금제도는 노후의 생계 안정을 위하여 근로기에 일정 소득을 축적하고 이를 바탕으로 은퇴 후에 정기적인 노후소득이 발생하도록 하는 제도이다. 우리나라의 경우 국가가 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 “사학연금”), 별정우체국연금 등의 제도를 운영하고 있다. 이 중 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 별정우체국연금 제도는 각 해당 직역을 포괄하고, 국민연금은 타 직역연금 가입자를 제외한 전 국민을 가입대상으로 하고 있다. 가입 대상자들은 매월 본인과 사용자가 소득의 일정 비율을 보험료로 납부해야 하고, 수급요건을 충족하면 가입 기간과 해당 기간의 소득수준, 제도별로 설정된 지급률·소득대체율에 따라 매월 연금급여를 수급하게 된다.

[공적연금제도 개요]

구 분	국민연금	공무원연금	군인연금	사립학교 교직원연금	별정우체국연금
가입대상	국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민	「공무원연금법」상 공무원	부사관 이상 현역군인	사립학교 교직원 및 국립대학 병원 직원 등	별정우체국장 및 직원
보험료율	기준소득월액의 9% (근로자 4.5%, 고용주 4.5%)	18% (공무원: 기준소득월액의 9%, 국가·지자체: 보수예산의 9%)	14% (군인: 기준소득월액의 7%, 국가: 보수예산의 7%)	기준소득월액의 18% (개인 9%, 법인·국가 9%)	기준소득월액의 18% (개인 9%, 국가 9%)
연금 수급대상	10년 이상 가입, 수급개시연령 ¹⁾ 도달	10년 이상 재직, 수급개시연령 ²⁾ 도달	20년 이상 복무	10년 이상 재직, 수급개시연령 ²⁾ 도달	10년 이상 재직, 수급개시연령 ²⁾ 도달

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

구 분	국민연금	공무원연금	군인연금	사립학교 교직원연금	별정우체국연금
급여수준	소득대체율 ³⁾ 40% (2028년 기준)	재직 1년당 지급률 ⁴⁾ 1.7% (2035년 기준)	재직 1년당 지급률 1.9%	재직 1년당 지급률 ⁴⁾ 1.7% (2035년 기준)	재직 1년당 지급률 ⁴⁾ 1.7% (2035년 기준)
가입자 수 (‘22년)	2,249.8만명	128.1만명	19.1만명	33.3만명	3,294명
수급자 수 (‘22년)	644.2만명	62.9만명	9.9만명	10.7만명	2,524명

주: 수급자 수는 일시금 수급자를 제외한 연금수급자 수만 고려한 것

- 1) 국민연금 수급개시연령은 2020년 62세부터 2034년 65세까지 5년마다 1세씩 단계적으로 상향 조정되고 있으며, 2023년 기준 63세(단, 2022년 62세[1960년생], 2023년 64세[1961년생])이므로 2023년에 수급개시연령에 처음 도달하는 코호트는 없음
- 2) 공무원연금·사학연금·별정우체국연금의 수급개시연령은 2020년 60세에서 2033년 65세로 단계적으로 상향조정되고 있으며, 2023년 기준 61세
- 3) 국민연금 소득대체율은 평균소득자가 40년 가입 시 가입기간의 평균소득 대비 연금수급액의 비율로 2008년 50%에서 2028년 40%까지 매년 0.5%p씩 단계적으로 하향조정되고 있으며, 2023년 기준 42.5%
- 4) 공무원연금·사학연금·별정우체국연금의 지급률은 연평균소득 대비 연금수급액의 비율로 2015년 1.9%에서 2035년 1.7%까지 단계적으로 하향조정되고 있으며, 2023년 기준 1.76%

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 국방부, 사립학교교직원연금공단, 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

공적연금의 주된 수입원은 가입자와 사용자(사용자로서의 국가 포함)가 부담하는 기여금이다. 그러나 규모가 가장 작은 별정우체국연금¹⁾을 제외하고 나머지 4개의 공적연금은 「국가재정법」에 따른 기금의 형태로 운영되고 있기 때문에, 향후 예상되는 공적연금의 지출 증가는 국가재정에 부담으로 작용할 가능성이 있다. 장기적인 관점에서 기여금이 급여지출을 감당할 수 없을 것으로 예상되는 경우, 이를 충당하기 위한 적절한 재원을 마련하여야 할 책임이 국가에 있다고 볼 수 있기 때문이다.

이같이 4대 공적연금이 국가재정의 틀 내에서 운영되고, 과거의 가입이력에 따라 미래 수급권이 확정되기 때문에 미래 국가가 지급해야 할 연금급여를 일종의 암묵적인 부채로 분류하기도 한다. 우리나라의 경우 정부는 공무원연금과 군인연금에 대해서 현 시점의 수급자와 재직자(연금가입자)에 대하여 향후 지급해야 할 급여를

1) 별정우체국연금의 재정은 과학기술정보통신부 우정사업본부 산하기관인 별정우체국연금관리단 회계로 운영한다. 2023년 6월 기준 별정우체국연금 가입자 수는 3,294명이고, 연금수급자는 2,524명으로 상대적으로 규모가 작은 공적연금제도이다.

‘충당부채’로 분류하고 이를 매 회계연도 국가결산보고서를 통해 제시하고 있다. 충당부채란 차입금, 국채 등과는 달리 지급시기와 지급금액이 확정되지 않은 회계상의 추정부채로, 계산 시점까지의 사건이나 결과로 인해 미래 지출하게 될 것으로 예상되는 지출을 가리킨다. 즉, 연금의 경우 평가시점까지의 가입과 보험료 납부에 따라 미래에 지급할 것으로 확정된 급여의 규모를 평가시점의 현재가치로 계산해 본 것이라 할 수 있다. 정부가 국회에 제출한 「2022회계연도 국가결산보고서」에 제시된 2022회계연도 기준 공무원연금의 충당부채는 939.7조원, 군인연금의 충당부채는 241.6조원이다.

[2022회계연도 공무원연금 및 군인연금의 충당부채]

(단위: 조원)

구 분	공무원연금	군인연금	비 고
연금충당부채	939.7	241.6	현 수급자에 대한 미래 급여지출과 현 가입자의 평가시점까지의 보험료납입 등에 따라 확정된 미래 급여 지출을 계산

자료: 대한민국정부의 「2022회계연도 국가결산보고서」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 연금에 대한 충당부채 계산은 미래 발생할 지출만 고려하고 수입은 고려하지 않기 때문에 충당부채로 산출된 금액을 확정된 정부 부채로 보기는 어렵다. 더욱이 정부가 채택하고 있는 충당부채 계산 방식은 ‘폐쇄집단(closed group)’ 방식으로, 신규 가입자가 발생하지 않는 것으로 가정하고, 현재 가입자에 대해서도 평가 시점 이후의 기여를 고려하지 않는다는 점에서, 충당부채만으로는 연금의 지출이 국가재정에 미칠 영향을 살펴보는 데 한계가 있다.²⁾

따라서 충당부채 계산에서 더 나아가 향후 공적연금의 수입과 지출 규모를 전망하고, 예상되는 수입이 미래에 국가가 지급하여야 할 연금급여지출을 충당할 수

2) 충당부채를 계산하는 방식에는 폐쇄집단 방식 외에도 개방집단(open group) 방식이 있는데, 평가시점에서의 수급자에 대한 모든 미래 급여와 현재 가입자의 기 발생한 수급권 및 미래 발생할 수급권, 미래 가입자의 모든 미래 수급권 등을 모두 고려하는 방식이다. 연금제도를 완전적립식(개인의 보험료를 적립하여 해당 적립금을 토대로 급여를 지급)으로 운영하는 경우 폐쇄집단 방식으로 산출된 충당부채가 미래 발생할 재정부담에 대해 충분한 정보를 제공하지만, 우리나라의 국민연금과 사학연금처럼 부분적립방식(당해연도 보험료 수입의 일부로 그해 급여지출의 일부를 충당하고 일부는 적립)으로 운영하거나 공무원연금과 군인연금과 같이 부과방식(당해연도 발생한 보험료 수입으로 그 해 발생한 급여 지출을 충당)으로 운영하는 경우에는 폐쇄집단 방식의 충당부채만으로는 미래의 재정부담에 대한 충분한 정보를 획득하기 어렵다.

있는지를 점검하는 것은 중요한 작업이다. 앞서 언급한 것처럼 연금의 경우 주된 수입원이 가입자의 보험료이고 가입과 수급이 여러 해에 걸쳐 발생하기 때문에, 미래에 발생할 수입과 지출 흐름을 종합적으로 고려하는 것이 필요하기 때문이다.

이러한 배경에서 본 절은 4대 공적연금의 현 재정 상황과 향후 70년에 걸친 재정변화에 대한 전망 결과를 통하여 장기적인 관점에서 공적연금의 지출이 국가재정에 미칠 영향을 살펴보고자 한다. 본 고에서 제시하고 있는 전망결과는 국회예산정책처가 자체 구축한 제도별 재정전망 모형을 통해 분석한 결과이다. 분석에 활용된 변수는 크게 인구변수와 거시경제변수, 제도변수 등이다. 이 중 인구변수는 2021년 12월 통계청이 발표한 장래인구추계를 통해 산출된 성별·연령별 인구와 사망률 등이고, 거시경제변수는 2022년 12월까지의 경제 변화를 반영하여 국회예산정책처에서 전망한 경제활동참가율, 명목임금상승률, 소비자물가상승률, 회사채금리, GDP디플레이터 등이다. 제도변수는 가입자 수, 보험료 납부액, 수급자 수, 연금 수급액 등의 산출과 관련된 변수로 제도별 과거 실적 추세와 각각의 추정에 적합한 수리적 모형 등을 고려하여 산출한 것이다.³⁾

② 분석의견

첫째, 국민연금은 2040년부터 재정수지 적자가 발생하고 2055년에는 적립금이 고갈될 것으로 전망되고 있으므로, 장기적인 관점에서 재정균형을 달성하지 위한 수입-지출 구조가 마련되지 않을 경우 적립금 고갈 이후 국민연금 급여 지출이 국가재정에 부담으로 작용할 가능성이 높다.

국민연금은 지속적인 흑자가 발생하고 있고, 적립금 규모도 증가 추세를 보이고 있다. 2018년부터 2022년까지 국민연금의 흑자 규모는 40.3조원에서 53.0조원으로 연평균 7.1% 증가하였고, 각 연도 연말 기준 적립금 평가액은 동 기간 638.8조원에서 890.5조원⁴⁾으로 연평균 8.7% 증가하였다.

3) 본 절에서 제시하는 재정전망 결과는 2023년 3월 대한민국국회가 발간한 「공적연금개혁과 재정전망」의 내용을 인용한 것으로, 제도별 재정전망 결과에 대한 보다 자세한 설명은 해당 보고서에 수록되어 있다.

4) 2022년 기금수익률이 -8.22%를 기록함에 따라 2022년 적립금(890.5조원)은 전년 대비 감소하였으나, 이후 기금수익률이 다시 회복되어 2023년 7월 말 기준으로 기금의 적립금은 991조원을 기록하였다.

[국민연금기금 재정 현황: 2018~2022년]

(단위: 조원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
수 입(A)	61.8	66.3	72.4	94.1	87.9	9.2
지 출(B)	21.4	23.5	26.5	29.9	34.9	12.9
재정수지(A-B)	40.3	42.7	45.9	64.1	53.0	7.1
연도말 누적적립금	638.8	736.7	833.7	948.7	890.5	8.7

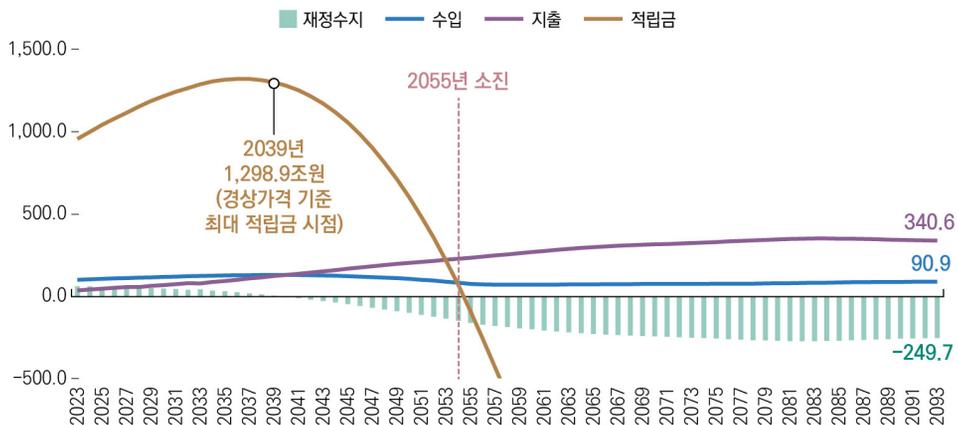
주: 각 연도 결산 기준

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 향후 수급자 수의 증가와 이에 따른 급여 지출 증가에 따라 국민연금의 재정은 악화될 것으로 전망된다. 국민연금은 향후 재정수지 흑자가 지속되어 2039년 적립금이 최대 규모에 도달하지만, 2040년부터는 재정수지 적자가 발생하고, 2055년에는 적립금이 모두 소진될 것으로 전망된다.⁵⁾

[국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가액

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 III」, 2023.

5) 참고로, 2023년 3월 정부가 발표한 제5차 국민연금 재정계산 결과에서는 적자전환시점과 기금 고갈 시점을 각각 2041년과 2055년으로 예상하였다.

[국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원, %)

구 분	수입(A)	지출(B)	재정수지(A - B)		적립금		
					불변가격	경상가격	GDP 대비 비율
2023	102.8	38.4	64.3	(2.8)	955.7	955.7	(42.1)
2030	120.2	71.0	49.2	(1.9)	1,215.6	1,375.2	(46.6)
2039	132.2	125.4	6.7	(0.2)	1,298.9	1,704.3	(43.9)
2040	132.1	132.2	-0.2	(0.0)	1,278.2	1,704.1	(42.7)
2050	107.9	205.3	-97.4	(-2.9)	603.1	942.3	(18.1)
2055	77.8	236.2	-158.4	(-4.6)	-88.2	-149.2	-
2060	73.6	270.8	-197.3	(-5.5)	-	-	-
2070	77.6	317.4	-239.8	(-6.3)	-	-	-
2080	81.5	347.8	-266.3	(-6.6)	-	-	-
2093	90.9	340.6	-249.7	(-5.8)	-	-	-

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준

2. 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할 수 있어 시점은 경상가격을 기준으로 제시

3. ()는 GDP 대비 비율

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 III」, 2023.

이와 같은 국민연금의 재정악화는 지속가능하지 않은 수입-지출 구조에 기인한다. 국민연금은 보험료 수입의 일부를 그해 지출에 충당하고 일부는 적립하는 '부분 적립' 방식으로 운용하고 있으므로, 가입자 본인이 납부한 보험료를 운용함으로써 발생하는 기금운용수익금과 후세대가 납부한 보험료가 급여지출을 충당하는 구조이다. 또한, 정부는 크레딧 등에 국고보조를 하고 있으므로 일부 국고보조금이 수입원으로 사용되기도 한다. 즉, 수입원에는 가입자 본인이 납부한 보험료(원금)와 그에 따른 기금운용수익금, 후세대 보험료, 국고보조금 등이 있다. 그런데, 재정악화 전망 결과는 이러한 수입원이 급여지출을 충당하기에 충분하지 않다는 것을 보여준다.

[부분적립방식으로 운영되는 국민연금의 재정구조]

수입	급여지출
보험료(기준소득월액의 9%) 적립금 운용에 따른 기금운용수익금, 후세대 보험료 등	40년 가입 시 가입기간 평균소득의 40%

자료: 국회예산정책처

국민연금의 당연가입 연령인 18세 이상 60세 미만 인구는 2015년을 기점으로 감소하고 있는 반면, 65세 이상 인구는 지속 증가하고 있어 후세대 보험료 수입으로 고령자들의 급여를 충당함에 있어 한계가 있다. 또한, 내부수익률 전망 결과를 살펴보면 현재로서는 기금운용수익만으로 그 격차를 보전하기에도 한계가 있어 보인다. 내부수익률이란 수급하는 연금급여의 현재가치와 납입한 보험료의 현재가치를 동일하게 만들어주는 값으로서, 보험료를 투자자산으로 운용하여 연금급여액 수준의 투자수익을 얻는다고 가정한다면 어느 정도의 투자수익률이 발생했다고 볼 수 있는지를 파악해볼 수 있는 지표이다. 국민연금의 내부수익률 전망 결과, 1970년생 이후부터는 내부수익률이 7%대가 될 것으로 전망되었다. 즉, 보험료를 적립금으로 운용했을 때 7% 정도의 수익률을 달성해야 지출 수준을 감당할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 국민연금은 1988년부터 2022년말까지의 장기 수익률이 5.11%로 나타나고 있으므로 장기적인 관점에서 기금운용수익을 통해 수입과 지출 간 격차를 충당하기에도 한계가 있을 것으로 예상된다.

결국 기금운용수익을 발생시키는 원금인면서 동시에 후세대가 납부할 보험료의 단가라고 할 수 있는 기준소득월액의 9% 수준의 보험료에 대한 충분성을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 국민연금 보험료율은 9%로 주요 선진국의 보험료율보다 낮은 상황이다. 예를 들어, 스웨덴은 16.0%(의무사적연금인 프리미엄연금까지 합하면 18.5%), 독일 18.6%, 일본 18.3% 등으로 공적연금 보험료율이 우리나라보다 높게 설정되어 있다. 종합해보면, 우리나라는 급여 지출을 감당할 정도의 후세대 인구가 충분하지 않고, 기금운용수익률 제고에도 한계가 있는 상황에서 보험료 수입 단가를 결정하는 보험료율 수준도 주요국가들보다 상대적으로 낮아 장기적인 재정 균형을 달성할 수 없는 것으로 해석할 수 있다.

[OECD 주요국의 공적연금 보험료율(2023년 기준)]

(단위: %)

구분	한국	캐나다	미국	일본	스웨덴	독일	핀란드	이탈리아
보험료율	9.0	11.9	12.4	18.3	18.5	18.6	24.8	33.0

- 주: 1. 캐나다의 경우 2016년 연금개혁을 통해 보험료율을 2023년부터 11.9%로 하되, 2024년부터는 기존 소득상한액을 초과하는 구간에 2차 소득상한액을 설정하여 기존 소득상한액까지의 소득에 대해서는 11.9%를 부과하고, 기존 소득상한액 초과분에 대하여는 8%의 보험료를 부과하여 추가로 징수하기로 결정
2. 스웨덴은 공적연금인 소득연금에 16%를 부과하고, 의무사적연금인 프리미엄연금에 2.5%를 부과
3. 핀란드 근로자는 연령에 따라 보험료율이 다름(53~62세는 8.65%, 그 외는 7.15%)
4. 프랑스는 소득구간을 나누어 보험료율을 차등 부과
- 자료: OECD의 「Pensions at a Glance 2021」(2021) 및 Finnish Centre for Pensions, Government of Canada 웹사이트 등의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 국민연금은 장기적인 재정균형의 수입-지출 구조가 마련되지 않은 상황이므로, 재정적자가 발생하기 시작한 시점부터 급여 지출이 정부 재정에 부담으로 작용할 가능성이 높다. 특히, 국민연금은 공적연금제도로 「국민연금법」에 보건복지부장관이 관장하도록 규정하고 있고, 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행해야 하는 책무를 국가에 부여하고 있으므로, 향후 발생할 것으로 예상되는 재정수지 적자 발생분에 대하여 국가가 이를 충당하기 위한 방안을 마련해야 하는 상황이다.

둘째, 사학연금의 경우 2029년부터 재정수지 적자가 발생하고 2043년에는 적립금이 고갈될 것으로 전망되고 있으므로, 대응 방안이 마련되지 않을 경우 미래 사학연금 급여 지출이 국가재정에 부담으로 작용할 가능성이 있다.

사학연금은 지속적인 흑자가 발생하고 있고, 적립금 규모도 증가 추세를 보이고 있다. 2018년부터 2022년까지 사학연금의 흑자 규모는 1~2조원 수준을 보였고, 각 연도 연말 기준 적립금 평가액은 동 기간 18.3조원에서 23.8조원으로 연평균 6.8% 증가하였다.

[사학연금기금 재정 현황: 2018~2022년]

(단위: 조원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
수 입(A)	5.5	6.0	6.2	7.6	7.3	7.1
지 출(B)	4.4	4.7	5.2	5.5	5.7	6.6
재정수지(A-B)	1.1	1.2	1.0	2.1	1.6	8.8
연도말 누적적립금	18.3	20.5	23.0	25.8	23.8	6.8

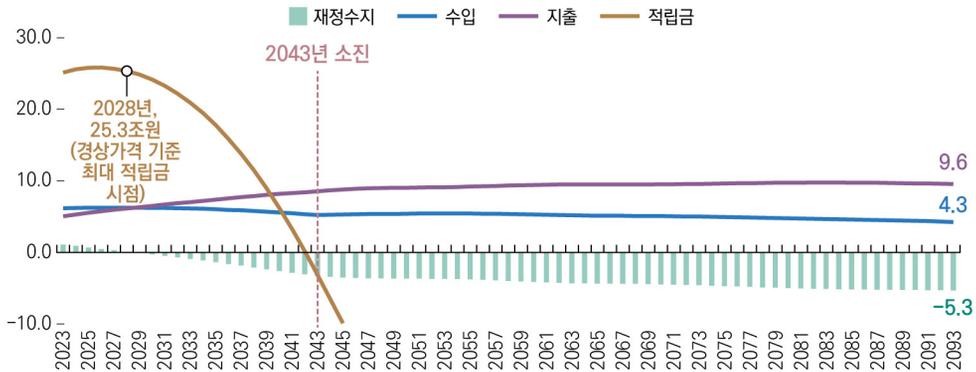
주: 각 연도 결산 기준

자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 국민연금과 마찬가지로 사학연금도 향후 수급자 수의 증가와 이에 따른 급여 지출 증가에 따라 2029년부터 재정수지 적자가 발생할 것으로 예상된다. 이에 적립금은 재정수지 적자 발생 직전 해인 2028년 최대 규모에 도달한 후 지속 감소하여 2043년에는 모두 소진될 것으로 전망된다.

[사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 III」, 2023.

[사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원, %)

구 분	수입(A)	지출(B)	재정수지(A - B)		적립금		
					불변가격	경상가격	GDP 대비 비율
2023	6.2	5.1	1.1	(0.0)	25.2	25.2	(1.1)
2028	6.2	6.2	0.1	(0.0)	25.3	27.7	(1.0)
2030	6.2	6.5	-0.3	(0.0)	24.2	27.3	(0.9)
2040	5.6	8.2	-2.6	(-0.1)	6.2	8.3	(0.2)
2043	5.2	8.6	-3.3	(-0.1)	-3.1	-4.4	-
2050	5.4	9.1	-3.6	(-0.1)	-	-	-
2060	5.3	9.4	-4.1	(-0.1)	-	-	-
2070	5.1	9.5	-4.5	(-0.1)	-	-	-
2080	4.8	9.7	-5.0	(-0.1)	-	-	-
2093	4.3	9.6	-5.3	(-0.1)	-	-	-

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준

2. 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할 수 있어 시점은 경상가격을 기준으로 제시

3. ()는 GDP 대비 비율

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 III」, 2023.

이러한 재정악화 전망의 주요 원인으로서는 학령인구의 감소가 있다. 향후 학령 인구가 감소하면 사학연금의 주 가입대상인 사립학교 교직원 수도 함께 감소할 것으로 전망된다. 이에 사학연금의 수급자 수는 지속 증가하는 반면, 가입자 수의 증가는 둔화된 후 감소되어 재정악화를 가속화시킬 것으로 분석된다.

지난 2018년부터 2022년까지 사학연금의 가입자 수는 32만명에서 33.3만명으로 연평균 1.0% 증가한 반면, 수급자 수는 7.6만명에서 10.7만명으로 연평균 8.9% 증가하였다. 더욱이 주 가입자라고 할 수 있는 사립학교 교직원 수는 동 기간 22.1만명에서 20.5만명으로 1.8% 감소하여, 전체 가입자 수 증가에는 대학병원 직원⁶⁾ 수의 증가가 크게 기여하였다.

6) 사학연금은 사립학교 교직원뿐만 아니라 국립·국립대학법인·사립대학병원 직원을 가입대상에 포함하고 있다. 이에 사학연금 가입대상에는 사립대학 병원의 직원과 국립대학병원의 임상교수요원 및 직원이 포함된다.

[사학연금 가입자 및 수급자 수: 2018~2022년]

(단위: 만명, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
가입자 수	32.0	32.4	32.8	33.0	33.3	1.0
· 사립학교 교직원	22.1	21.6	21.3	20.9	20.5	△1.8
· 대학병원 직원	9.9	10.8	11.5	12.1	12.8	6.6
수급자 수	7.6	8.3	9.1	9.9	10.7	8.9

주: 수급자 수는 일시금 수급자를 제외한 연금수급자 수
 자료: 사학연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

6세부터 21세까지의 학령인구는 빠르게 감소하고 있고 향후에도 지속 감소할 것으로 전망된다. 통계청 장래인구추계(2021.12. 발표)에 따르면, 2000년 약 1,138만명이던 학령인구는 2040년 447만명까지 감소하고, 이후 2040년부터 2050년대 초반까지는 약간 증가하지만 이후 다시 지속 감소할 것으로 전망된다. 물론, 최근 대학병원 직원 수의 빠른 증가로 사학연금 가입자 수가 증가해오고 있으나 대학병원 직원 수의 증가도 임계점에 도달하는 시점이 올 것으로 보이기 때문에 향후 사학연금 가입자 수가 빠르게 확대될 가능성은 낮아 보인다.

[학령인구 전망: 2020~2090년]

(단위: 만명)

구 분	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
학령인구 (6~21세)	1,138.3	995.0	788.8	594.3	446.8	480.6	416.7	328.1	308.5	296.3

자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2021.12.

이러한 배경에서 국민연금과 마찬가지로 향후 사학연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 방안이 마련되지 않을 경우, 적립금 고갈 이후의 급여 지출이 국가재정의 부담으로 작용하게 될 가능성이 높다. 물론, 현재 「사립학교교직원연금법」에 국가가 사학연금의 적자를 보전해야 한다는 명시적 규정이 있지는 않다. 그러나 국민연금과 마찬가지로 사학연금 역시 국가재정체계 내에서 기금으로 운영되고 있고, 현재와 미래수급자들이 획득하는 수급권은 법에 근거한 것이므로, 향후 발생할 재정적자에 대하여 국가가 충당 방안을 마련해야 할 것으로 보인다.

셋째, 공무원연금과 군인연금은 연금적자분을 국가(지방자치단체 포함)가 보전하고 있는데, 그 규모가 확대되고 있어 향후 국가재정에 지속적인 부담으로 작용할 가능성이 크다.

공무원연금과 군인연금은 각각 「공무원연금법」 제71조제1항)과 「군인연금법」 제45조8)에 따라 재직자의 기여금과 국가가 부담하는 연금부담금으로 퇴직급여 및 퇴직유족급여를 충당하기에 부족할 것으로 예상되는 금액을 국가(지방자치단체 포함)가 부담하여야 한다. 이에 공무원연금은 2001년⁹⁾부터, 군인연금은 1973년부터 국가가 적자분을 보전하고 있다. 2022년 기준 공무원연금의 국가보전금은 4조 4,451억원, 군인연금의 국가보전금은 1조 6,793억원으로 과거 2018년부터 5년간 각각 연평균 18.2%와 2.7% 증가하였다.

[공무원연금기금 및 군인연금기금의 국가보전금: 2018~2022년]

(단위: 억원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
공무원연금기금 국가보전금	22,806	20,563	25,644	32,400	44,451	18.2
군인연금기금 국가보전금	15,100	15,740	15,779	16,012	16,793	2.7

주: 각 연도 결산 기준

자료: 인사혁신처 및 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 상황에서 향후 공무원연금과 군인연금의 적자규모는 지속 증가할 것으로 전망되고 있어 두 연금제도에 대한 국가보전금의 규모도 함께 증가할 전망이다.

7) 「공무원연금법」

제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 “연금부담금”이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 “보전금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

<후략>

8) 「군인연금법」

제45조(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금 및 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

9) 공무원연금기금에 재정수지 적자가 처음 발생한 시점은 1993년이다.

공무원연금의 경우 2023년부터 2093년까지 수입은 연평균 0.5% 감소하는 반면, 지출은 연평균 0.2% 증가하여, 재정수지 적자규모가 2023년 6.1조원에서 2093년 15조원까지 증가할 것으로 전망된다.

[공무원연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
수입(A)	15.4	16.8	17.3	17.5	16.4	15.3	13.3	11.2	10.5	-0.5
지출(B)	21.5	27.0	31.2	32.4	30.3	28.3	27.4	26.1	25.5	0.2
재정수지(A-B)	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13.0	-14.1	-14.9	-15.0	-
적립금	16.4	16.7	17.2	17.9	18.6	19.3	20.1	20.8	21.1	-

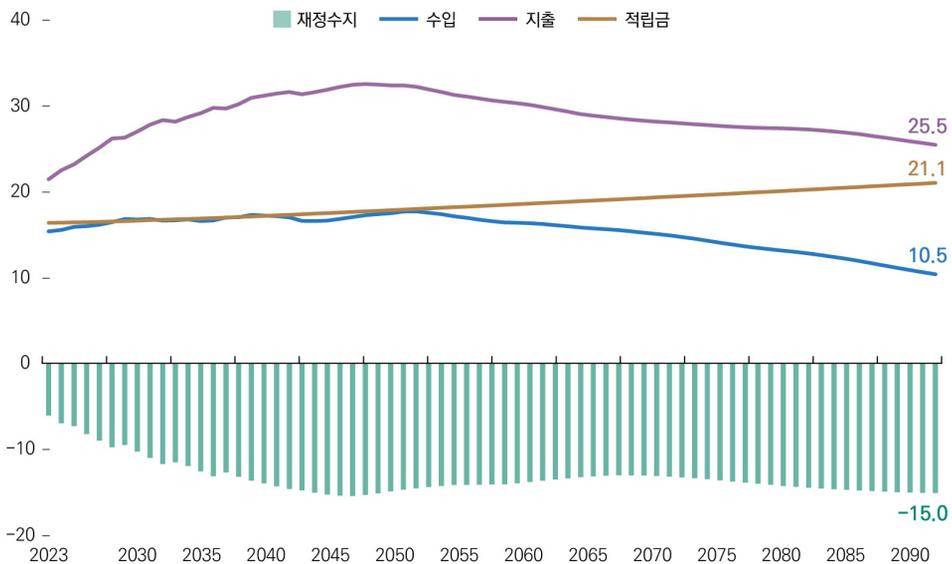
주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준

2. 공무원연금의 적립금은 책임준비금으로서 보유하는 적립금으로 국민연금 및 사학연금의 적립금과는 기능 및 역할에 차이가 있음

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 IV」, 2023.

[공무원연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 IV」, 2023.

군인연금의 경우에도, 2023년부터 2093년까지 지출의 연평균 증가율(0.8%)이 수입의 연평균 증가율(0.1%)을 상회하여, 재정수지 적자 규모가 2023년 1.9조원에서 2093년 4.5조원까지 확대될 것으로 예상된다.

[군인연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
수입(A)	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	0.1
지출(B)	3.9	4.5	5.2	5.9	6.4	6.7	6.8	6.6	6.6	0.8
재정수지(A-B)	-1.9	-2.5	-3.2	-3.9	-4.3	-4.6	-4.7	-4.5	-4.5	-
적립금	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	-

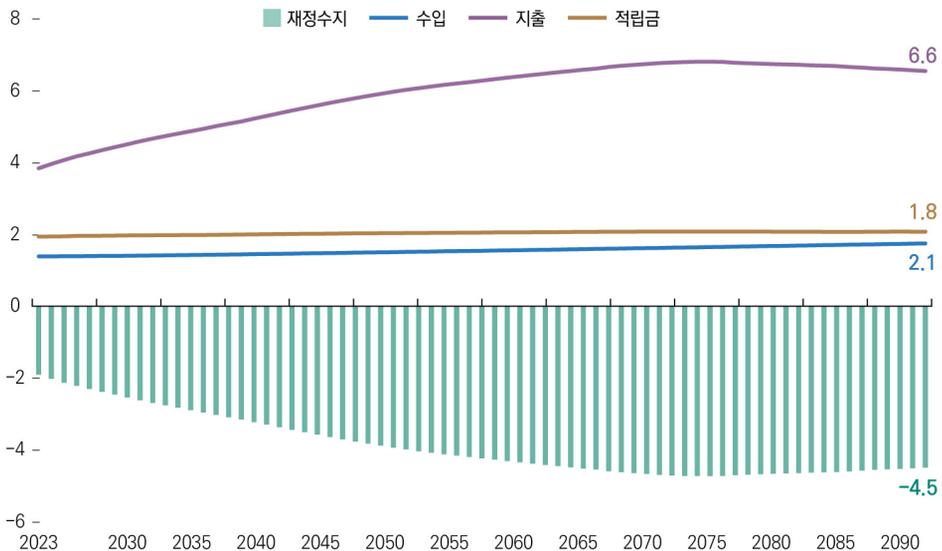
주: 1. 전망액은 2023년 불변가액 기준

2. 군인연금의 적립금은 책임준비금으로서 보유하는 적립금으로 국민연금 및 사학연금의 적립금과는 기능 및 역할에 차이가 있음

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 IV」, 2023.

[군인연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가액

자료: 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 IV」, 2023.

이와 같이 두 연금제도의 재정수지 적자가 지속 확대될 것으로 전망되어 이에 대응한 국가보전금이 장기적으로 국가재정의 부담으로 작용할 가능성이 높아 보인다. 물론, 공무원연금과 군인연금에 대한 국가보전은 해당 직역에 대한 국가의 지원 필요성에 따라 이루어지는 측면¹⁰⁾이 있기 때문에 이를 개선의 대상으로 볼 것인가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 지속 확대되는 국가보전금은 국가재정의 건전성 확보에 부담으로 작용할 수 있으므로, 이에 대한 정부의 대응방안 모색이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

10) 공무원연금의 도입 배경에는 국가가 과거 우수인재를 확보하고 직업공무원제도를 정착시키기 위한 목적이 일부 있고, 군인연금의 경우에는 군인들의 근무환경에 대한 국가보상의 필요성, 연령정년에 따른 조기 퇴직 및 재취업의 어려움 등을 고려하여 도입된 측면이 있다. 특히, 군인연금의 경우 생명을 담보로 하는 근무에 대한 국가보상으로서의 성격도 가지고 있기 때문에 도입 초기부터 국가가 보전금을 투입하는 것을 전제로 제도가 설계된 측면도 있다.

(2) 공공기관 부채

① 분석의 필요성

공공기관은 전통적으로 제공하던 사회간접자본, 생활필수품 외에 경제가 발전하고 다변화됨에 따라 파생되는 수요를 충족하기 위하여 다양한 분야에서 공공서비스를 제공하고 있다. 광의의 공공기관은 국회, 법원, 중앙정부, 지방정부 등 공익을 위하여 업무를 수행하는 기관을 의미하는 등 넓은 개념으로 쓰이기도 한다. 하지만, 본 재정위험요인 분석에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “「공공기관운영법」”) 제4조제1항1)의 요건을 만족하는, 정부가 출자·출연하거나 정부의 직·간접적 재정지원을 받는 기관 등을 대상으로 한다. 이에 따라 한국전력공사, 한국가스공사 등과 같이 정부가 100% 출자하거나 출연하지 않아도, 정부가 임원 임명권을 행사하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하는 경우 공공기관에 포함된다. 즉, 정부가 자본(출자, 출연)의 전부를 지원하지 않아도 지배력을 행사하는 경우에는 공공기관으로 지정됨에 따라 ‘지배력’이 중요한 요건임을 알 수 있다. 이렇듯 ‘정부의 지배력 하’에 있는 공공기관이 다양한 사업을 수행하기 위하여 조달하는 재원 중 원리금 상환의무가 있는 금융부채에 대한 채무불이행위험은 정부의 우발채무위험²⁾으로 이어질 수도 있다. 따라서, 정부의 다양한 재정위험요인 중 하나로 작

이은경 과장(eunkylee@assembly.go.kr, 6788-3782)

박지민 예산분석관(cow25c@assembly.go.kr, 6788-3731)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

2) 우발채무는 현재는 채무로 확정되지 않았으나 가까운 장래에 돌발적인 사태가 발생하면 채무로 확정될 가능성이 있는 채무를 의미한다.

용하는 공공기관의 부채 중 금융부채 규모와 이에 대한 지속적인 모니터링은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

본 분석에서는 공공기관 중 정부로부터 출연, 보조, 이전지출 등의 직접적인 예산을 지원받아 정책사업을 직접적으로 구현하는 준정부기관이나 기타공공기관과는 달리, 주로 법령 등에 따라 부여된 독점적 사업권을 가지고, 정부로부터 출자 등을 통하여 자본금을 형성한 후 다양한 사업을 수행하기 위하여 공사채 등 외부로부터 자금을 조달하는 공기업을 주된 분석의 대상으로 삼는다. 그리고, 원리금 상환의무가 존재하는 금융부채로 인한 채무불이행 위험이 공공기관에 지배력을 행사하는 정부의 우발채무위험으로 작용할 수 있음에 따라, 공기업의 금융부채를 포함한 부채 규모 및 부채비율 등을 중심으로 재무건전성 분석을 실시하고자 한다. 다음으로, 급증 추세이던 공공기관 부채 등이 미래세대의 부담으로 연계되지 않도록 재무건전성의 지속적인 모니터링을 위하여 2012년부터 도입되어 국회에 제출되고 있는 공공기관 중장기재무관리계획을 통하여 2023~2027년에 대한 재무건전성 추이를 살펴보고자 한다.

② 분석의견

첫째, 한국전력공사, 한국가스공사 등 에너지 관련 공기업을 중심으로 공공기관의 재무건전성이 2020년 이후 악화되고 있다.

공공기관의 부채는 2022년 기준으로 670조원으로 2018년 대비 169.3조원 증가하였으며, 이 중 공기업의 부채가 508조원으로 75.8%를 차지한다. 전체 347개 공공기관 중 32개 공기업의 부채 비중은 2018년 73.5% 이후 2020년까지 감소하다 2021년부터 증가하는 추세이다. 이렇듯 347개 공공기관 중 9.2%에 해당하는 32개 공기업의 부채가 높은 비중을 차지하고 있는 것은 공기업에 대한 재무건전성 관리가 보다 중요함을 시사한다.

[공공기관 부채 추이]

(단위: 조원, %, %p)

	2018(A)	2019	2020	2021	2022(B)	증감(B-A)
공기업(a)	368.0	384.6	394.1	429.4	508.0	140.0
공공기관(b)	500.7	524.2	540.6	582.4	670.0	169.3
비중(c=a/b)	73.5	73.4	72.9	73.7	75.8	2.3

주: 은행형 공공기관을 제외하였으며, 부채규모는 연결기준에 따른 금액임
 자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

공기업을 중심으로 한 공공기관의 부채가 증가하고 있는 가운데, 부채비율을 살펴보면, 전체 공공기관보다 공기업에서 더욱 빨리 증가하는 것으로 분석되었다. 공공기관의 부채비율은 2018년 155.7%에서 2022년 174.3%로 18.5%p 증가하였지만, 공기업의 경우 2018년 182.9%에서 2022년에 250.4%로 67.6%p로 증가하였다. 특히, 공기업의 부채비율이 2021년과 2022년에 급등하였는데, 이는 에너지 공기업인 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사에서 석탄, LNG 등 원료비 가격 급등으로 인한 매출원가 상승이 실질적인 현금을 수반한 매출로 이어지지 못함에 기인한다. 즉, 영업활동에서 이익을 발생시키지 못하거나 실질적인 현금을 창출하지 못하여 운영자금과 시설 투자 등에 소요되는 자금을 공사채, 차입금 등의 외부 차입에 의존함에 따라 이자를 부담하는 금융부채가 급증하고, 부채비율이 증가하여 재무건전성이 악화되고 있는 것으로 분석된다.

[공공기관 및 공기업 부채비율]

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 '2021회계연도 공공기관 결산' 및 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

세부적으로 기관별로 부채규모 및 부채비율을 살펴보면 다음과 같다.

연결재무제표 기준으로 한국전력공사의 2022년 말 기준 부채비율은 459.1%로 2020년 187.5% 대비 271.6%p 증가하였고, 한국가스공사의 경우, 2022년 말 부채비율은 499.6%로 2020년 364.2% 대비 135.4%p 증가하였다. 한국지역난방공사의 부채비율은 2022년 말 기준으로 348.6%로 2020년 대비 111.9%p 증가하여 재무건전성이 악화되고 있다. 한편, 공기업 중 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국광해광업공단은 2022년 말 기준으로 부채가 자산을 초과하는 완전자본잠식 상태가 지속되고 있어 재무건전성이 매우 취약한 수준이다. 또한, 한국철도공사의 경우, 부채비율은 250% 내외에서 유지되고 있지만, 지속적인 영업손실과 당기순손실로 인한 자본 감소분을 현금 창출을 수반하지 않는 자산재평가로 대체하여 나타난 효과이므로, 실질적인 재무건전성이 개선되거나 유지된다고 보기 힘들다.

[주요 공기업별 부채, 부채비율, 당기순이익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분		2018	2019	2020(A)	2021	2022(B)	증감(B-A)
한국전력 공사	부채	114.2	128.7	132.5	145.8	192.8	60.3
	부채비율	160.6	186.8	187.5	223.2	459.1	271.6
	당기순이익	△1.2	△2.3	2.1	△5.2	△24.4	△26.5
한국가스 공사	부채	31.2	31.2	28.2	34.6	52.0	23.8
	부채비율	367.0	382.6	364.2	378.9	499.6	135.4
	당기순이익	0.5	0.1	△0.2	1.0	1.5	1.7
한국지역 난방공사	부채	4.1	4.4	4.3	4.7	5.8	1.5
	부채비율	262.7	285.3	236.7	257.5	348.6	111.9
	당기순이익	△0.23	△0.03	0.03	0.02	△0.18	△0.2
한국석유 공사	부채	17.5	18.1	18.6	20.0	19.8	1.2
	부채비율	2,287.1	3,415.5	△1,634.2	△1,286.1	△1,323.2	311.0
	당기순이익	△1.16	△0.15	△2.44	△0.05	0.31	2.75
대한석탄 공사	부채	1.8	2.0	2.1	2.3	2.4	0.3
	부채비율	△179.4	△178.4	△176.6	△175.1	△167.7	8.9
	당기순이익	△0.08	△0.12	△0.11	△0.13	△0.17	△0.06
한국광해 광업공단	부채	6.3	6.8	7.1	7.3	7.4	0.3
	부채비율	△872.5	△574.2	△277.7	△327.5	△330.4	△52.7
	당기순이익	△0.72	△0.51	△1.46	0.02	△0.02	1.45
한국철도 공사	부채	15.6	16.3	18.0	18.7	20.0	2.0
	부채비율	237.0	257.9	247.8	287.3	222.6	△25.2
	당기순이익	△0.10	△0.05	△1.34	△1.16	△0.23	1.11
한국토지 주택공사	부채	128.1	126.7	129.7	138.9	146.6	16.9
	부채비율	282.9	254.2	233.6	221.3	218.7	△14.9
	당기순이익	2.1	2.2	3.3	4.2	1.4	△1.87
32개 공기업 전체	부채	368.0	384.6	394.1	429.4	508.0	113.9
	부채비율	182.9	187.5	187.0	199.2	250.4	63.4
	당기순이익	1.9	1.2	△0.9	△1.9	△21.8	△20.98

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

둘째, 기획재정부가 2022년 6월 선정한 14개 '재무위험기관' 중 9개 기관이 공공요금 관련 기관으로 나타나는 등, 공공요금 관련 공공기관의 재무건전성 관리가 중요하다.

공공기관 중에는 한국전력공사³⁾, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사가 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등의 공공서비스를 제공하고 전기요

금, 가스요금, 고속도로 통행료 등 공공요금을 통하여 투자비 등을 회수하고 있다.

2022년 기준으로 이들 기관의 자산 총액은 427조 7,622억원으로 공공기관 총 자산⁴⁾ 1,054조 5,153억원의 40.6%에 해당하여 높은 비중을 차지하고 있다. 또한, 해당 기관들의 2022년 기준 부채 총액은 313조 878억원으로, 공공기관 총부채 670조 190억원의 46.7%의 비중을 차지하고 있다. 특히 한국전력공사와 한국가스공사를 중심으로 한 공공요금 관련 공공기관의 부채가 최근 5년 동안 110.0조원 증가하는 등, 최근 5년간 전체 공공기관 부채 증가액 169.3조원의 65.0%의 비중을 차지하여 최근 공공기관 부채 증가의 주요 원인이 되고 있다. 이에 따라 2018년 대비 2022년의 전체 공공기관의 부채비율은 18.5%p 상승한데 비해 공공요금 관련 공공기관의 전체 부채비율은 115.3%p 상승한 것으로 나타났다. 이는 주로 석탄, LNG 등 연료가격 급등으로 인한 매출원가 증가분을 요금으로 회수하지 못한 한국전력공사와 한국가스공사의 부채비율 급증에 기인한다. 동기간 동안 한국전력공사와 한국가스공사의 부채비율은 각각 298.5%p, 132.6%p 상승하였다. 그 결과, 2022년 기준으로 한국전력공사의 부채비율은 459.1%, 한국가스공사의 경우 499.6%로, 500%에 가까운 높은 부채비율을 보이고 있다.

이렇게 높은 부채비율을 나타내고 있는 공공요금 관련 공공기관의 당기순이익을 살펴보면, 한국전력공사의 경우 2018년 이후 최근 5년 동안 2020년을 제외하고 전 기간 당기순손실이 발생하였으며, 적자 규모 또한 연도별로 확대되어 2018년 1조 1,745억원에서 2021년에는 5조 2,156억원이었고, 2022년에는 한국전력공사 설립 이래 최대치인 24조 4,291억원을 기록하였다. 또한, 철도운송 서비스를 제공하는 한국철도공사도 최근 5년간 지속적으로 당기순손실을 시현하고 있다⁵⁾.

- 3) 아래의 재무현황은 자회사의 재무현황을 포함한 연결 재무제표 기준으로, 한국전력공사의 경우 한국수력원자력, 한국남동발전, 한국중부발전, 한국서부발전, 한국남부발전, 한국동서발전의 6개 발전 관련 자회사 재무현황을 포함하고 있다.
- 4) 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)은 부채비율이 아닌 BIS 비율로 재무건전성을 관리함에 따라 기획재정부는 공공기관 재무결산 결과 산정 시 3개 은행형 공공기관을 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2022년 기준 자산 총액은 909,3조원, 부채 총액은 828.7조원, 당기순손실 4.4조원으로, 해당 금액은 공공기관 자산 총액 및 부채 총액, 당기순이익 총계에서 제외되어 있다.
- 5) 이에 반해 한국가스공사의 경우 2022년에 2018년 5,267억원 대비 9,703억원 증가한 1조 4,970억원의 당기순이익이 발생하는 등 2018~2022년 중 대부분 당기순이익이 발생하였다. 이는 한국가스공사는 한국전력공사와 달리 '도시가스요금 원료비 연동제' 유보에 따른 미수금으로 반영함에 기인한다. 한국가스공사는 2022년에 당기순이익을 시현하고 있음에도 불구하고 영업활동에서 △15.4조원의 현

[공공요금 사업 수행 공공기관의 재무현황(2018~2022)]

(단위: 억원, %, %p)

구분		2018(A)	2019	2020	2021	2022(B)	증감 (B-A)	
자산	전기	한국전력공사	1,852,491	1,975,978	2,031,421	2,111,237	2,348,050	495,559
	가스	한국가스공사	396,897	393,119	359,098	436,699	624,250	227,353
	수도	한국수자원공사	217,968	222,548	229,041	234,371	231,803	13,836
	철도	한국철도공사	221,168	226,606	252,765	251,556	290,437	69,269
	도로	한국도로공사	629,212	657,814	691,876	734,021	783,082	153,870
	합 계		3,317,735	3,476,064	3,564,200	3,767,884	4,277,622	959,887
	(비중)		(40.4)	(40.7)	(39.8)	(39.0)	(40.6)	(41.3)
공공기관 전체		8,222,212	8,548,040	8,948,380	9,661,304	10,545,153	2,322,941	
부채	전기	한국전력공사	1,141,563	1,287,081	1,324,753	1,457,970	1,928,047	786,484
	가스	한국가스공사	311,917	311,653	281,746	345,506	520,142	208,225
	수도	한국수자원공사	140,096	139,193	138,349	135,473	123,983	△16,114
	철도	한국철도공사	155,532	163,298	180,089	186,608	200,405	44,873
	도로	한국도로공사	281,128	294,536	311,658	332,834	358,300	77,171
	합 계		2,030,237	2,195,762	2,236,596	2,458,390	3,130,878	1,100,641
	(비중)		(40.5)	(41.9)	(41.4)	(42.2)	(46.7)	(65.0)
공공기관 전체		5,006,977	5,242,019	5,406,416	5,824,125	6,700,190	1,693,213	
부채 비율 (부채/ 자본)	전기	한국전력공사	160.6	186.8	187.5	223.2	459.1	298.5
	가스	한국가스공사	367.0	382.6	364.2	378.9	499.6	132.6
	수도	한국수자원공사	179.9	167.0	152.5	137.0	115.0	△64.9
	철도	한국철도공사	237.0	257.9	247.8	287.3	222.6	△14.4
	도로	한국도로공사	80.8	81.1	82.0	83.0	84.3	3.6
	합 계		157.7	171.5	168.5	187.7	273.0	115.3
	공공기관 전체		155.7	158.6	152.6	151.8	174.3	18.5
당기 순이익	전기	한국전력공사	△11,745	△22,635	20,925	△52,156	△244,291	△232,546
	가스	한국가스공사	5,267	583	△1,607	9,645	14,970	9,703
	수도	한국수자원공사	2,402	1,306	3,186	3,421	4,074	1,672
	철도	한국철도공사	△1,050	△469	△13,427	△11,552	△2,350	△1,300
	도로	한국도로공사	1,178	996	275	336	637	△541
	합 계		△3,948	△20,220	9,352	△50,305	△226,959	△223,012
	공공기관 전체		5,834	7,583	51,504	107,631	△136,279	△142,112

주: 각 공공기관의 연결재무제표 기준이며, 한국전력공사는 5개 발전자회사의 재무현황을 포함함
 자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 제작됨

금흐름을 나타내는 등 영업활동과 투자활동에 필요한 자금을 주로 차입을 통해 조달하여 부채가 지속적으로 증가하는 등 재무구조가 악화되는 추세를 보이고 있다.

이와 같이 한국전력공사와 한국가스공사 등 공공요금 관련 공공기관을 중심으로 재무구조가 악화됨에 따라, 기획재정부는 2022년 6월, 「공공기관 재무건전성 강화방안」을 통해 14개 기관을 ‘재무위험기관’으로 선정하여 관리하고 있다. 선정된 14개 기관 중에는 한국전력공사와 한국수력원자력, 5개 발전자회사가 ‘사업 수익성 악화(징후) 기관’으로, 한국가스공사와 한국철도공사가 ‘재무구조 전반 취약 기관’으로 선정·관리되는 등 재무위험 14개 기관 중 9개 기관이 공공요금 관련 공공기관으로 나타나고 있어, 요금 관련 공공기관의 재무건전성 관리가 매우 중요한 상황이다.

[기획재정부 지정(2022.6.) 재무위험기관]

구분	기관명
사업수익성 악화(징후) 기관 (9)	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전 자회사(남동, 동서, 남부, 서부, 중부) , 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
재무구조 전반 취약기관 (5)	자원공기업(한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사 , 대한석탄공사, 한국철도공사)

주: 밑줄친 기관이 공공요금 관련 공공기관임

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30.)

셋째, 재무건전성이 악화되고 있는 공기업의 사채 발행액이 지속적으로 증가하고 있으므로, 이에 따른 국가의 우발부채 발생 가능성을 고려할 필요가 있다.

공기업은 주된 영업활동과 시설투자 등에 소요되는 자금 중 자체적으로 충당하지 못하는 부분을 금융부채(금융권 차입금, 공사채)로 조달하고 있다. 2022년 기준으로 공기업 부채 508.0조원 중 336조 9,964억원은 금융부채이며, 총부채의 66.3%를 차지하고 있다. 또한, 금융부채 중 73.3%는 공사채로 조달하였으며, 2022년 말 기준 잔액은 246조 9,189억원 규모이다. 공기업별 금융부채 중 사채의 비중을 살펴보면, 한국전력공사가 87.2%, 한국도로공사는 94.3%, 한국철도공사는 97.1%, 한국석유공사는 88.4% 등으로, 대부분의 공기업이 은행 등으로부터의 차입보다는 공사채를 통해 자금을 조달하고 있음을 알 수 있다. 참고로 한국토지주택공사는 2022년 기준으로 금융부채 중 사채의 비중이 41.4%로 낮는데, 이는 금융부채 55.3%인 45.1조원이 주택도시기금 차입금(임대주택 건설용 용자)임에 기인한다.

[주요 공기업별 부채 구성(2022)]

(단위: 억원, %)

기관명	총부채 (A)	금융부채					기타부채
		차입금(a)	사채(b)	금융부채 대비 비중 (b/(a+b))	금융부채 합계 (c=a+b)	총부채 대비 금융부채 비중 (c/A)	
한국전력공사	1,928,047	154,359	1,053,663	(87.2)	1,208,022	(62.7)	720,025
한국토지주택공사	1,466,172	477,958	338,284	(41.4)	816,242	(55.7)	649,930
한국가스공사	520,142	161,932	267,052	(62.3)	428,984	(82.5)	91,159
한국도로공사	358,300	18,652	311,335	(94.3)	329,987	(92.1)	28,313
한국석유공사	197,951	17,709	134,531	(88.4)	152,240	(76.9)	45,710
한국철도공사	200,405	4,028	136,281	(97.1)	140,309	(70.0)	60,096
한국광해광업공단	74,494	25,747	45,214	(63.7)	70,961	(95.3)	3,533
한국지역난방공사	58,111	3,430	31,200	(90.1)	34,630	(59.6)	23,482
대한석탄공사	23,917	23,470	0	(0.0)	23,470	(98.1)	447
공기업 합계	5,080,209	900,775	2,469,189	(73.3)	3,369,964	(66.3)	1,710,245

자료: 국회예산정책처, '2022회계연도 공공기관 결산 중점분석'

각 연도별 32개 공기업의 사채발행 잔액은 2009년 121.7조원에서 2014년 204.8조원까지 증가하다가 2013년 말 기획재정부가 실시한 '공공기관 정상화 대책'의 일환으로 2014년 10월 '공사채 총량제'가 도입된 이후 감소하였으나 2017년 9월 공사채 총량제가 폐지된 이후 다시 증가하여 2019년 181.9조원에서 2022년 249.8조원으로 급격히 증가하였으며, 2023년 공기업 예산 기준으로는 304.4조원으로, 2022년 대비 54.7조원 증가할 것으로 예상되고 있다.

[공기업 연도별 사채발행 잔액 및 계획]

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처, '2022회계연도 공공기관 결산 중점분석'

한편, 공기업의 사채발행 시 조달 이자는 기관의 신용위험을 바탕으로 한다. 즉, 신용위험이 낮을수록 낮은 이자율로 자금을 조달할 수 있게 되는 것이다. 그리고, 국제신용평가기관의 신용평가는 해당 공기업만의 채무상환능력 등 독자적인 신용도에 따른 독자신용등급을 먼저 결정한 후, 유사시의 정부의 재정지원 능력 등이 반영된 최종 신용등급을 결정하는 방식으로 이루어진다.

그런데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 2020~2022년간 해외 사채 등 발행 시 받은 무디스(Moody's) 기준⁶⁾ 독자신용등급은 한국석유공사 B1, 한국철도공사 B2, 한국광해광업공단 B3, (주)에스알 B1, 한국전력기술(주) Ba1, 한국토지주택공사 Ba2 등 신용등급 Ba1 이하의 투기등급 등으로 다양함에도 불구하고, 최종 신용등급은 대부분 각 연도별 국가신용등급(Aa2)과 유사하였다. 즉, 각 공기업의 재무건전성 간 차이가 존재함에도 불구하고, 최종 신용등급은 이와 별개로 유사시 정부 재정 지원 등을 감안한 암묵적인 국가보증을 바탕으로 산정되고 있다. 특히 한국철도공사는 2022년 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이가 12단계로 나타나고 있으며, 한국석유공사와 한국광해광업공단은 11단계, 한국토지주택공사는 9단계 차이가 발생하였다. 이는 공사채가 각 기관의 세부적인 재무건전성과는 별개로 국가의 암묵적인 보증에 의해 발행되고 있음을 의미하며, 정부는 공기업의 채무불이행(Default)에 따른 우발채무위험에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

6) 국제신용평가사 무디스(Moody's)의 신용등급 단계는 아래와 같다.

	투자등급										투기등급										
단계	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
등급명	Aaa	Aa1	Aa2	Aa3	A1	A2	A3	Baa1	Baa2	Baa3	Ba1	Ba2	Ba3	B1	B2	B3	Ca1	Ca2	Ca3	Ca	C

자료: <https://www.moody.com/>

[주요 공기업별 국제 신용평가사 (Moody's) 신용등급]

	2020			2021			2022		
국가신용등급	Aa2(3)			Aa2(3)			Aa2(3)		
기관명	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이
한국전력공사	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국가스공사	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국도로공사	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국석유공사	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11
한국수력원자력(주)	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국철도공사	B2(15)	Aa2(3)	12	B2(15)	Aa2(3)	12	B2(15)	Aa2(3)	12
한국중부발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국수자원공사	Ba1(11)	Aa2(3)	8	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국서부발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
인천국제공항공사	-	-	-	Baa1(8)	Aa2(3)	5	Baa1(8)	Aa2(3)	5
한국남부발전(주)	-	-	-	-	-	-	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국광해광업공단	-	-	-	B3(16)	A1(5)	11	B3(16)	A1(5)	11
한국동서발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	-	-	-	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국지역난방공사	Baa2(9)	A1(5)	4	Baa2(9)	A1(5)	4	Baa2(9)	Aa3(4)	5
한국남동발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
(주)에스알	Baa2(9)	A1(5)	4	B1(14)	A1(5)	9	B1(14)	A1(5)	9
한국전력기술(주)	Ba1(11)	A2(6)	5	Ba1(11)	A2(6)	5	Ba1(11)	A2(6)	5
한국토지주택공사	Ba3(13)	Aa2(3)	10	Ba3(13)	Aa2(3)	10	Ba2(12)	Aa2(3)	9

주: 1. 독자신용등급 중 음영처리 한 것은 투기등급임
 2. () 안의 숫자는 Aaa를 1단계로 한 신용등급 단계(notch)로, 낮을수록 신용도가 높음을 뜻함
 3. 상기 등급은 각 연도별 최종 신용평가 등급임
 자료: 국회예산정책처, '2022회계연도 공공기관 결산 중점분석'

더욱이 사채를 발행 중인 21개 공기업 중 2022년 기준으로 영업이익으로 이자 비용을 상환하기 어려운, 이자보상배율이 1 미만인 11개 공기업의 2022년 말 현재 사채발행 잔액은 127.4조원으로, 전체 공기업 사채발행액의 50% 이상을 차지하고 있다. 이 공기업들은 수익성이 악화되고 있는 상황에서도 암묵적인 국가 보증을 바탕으로 국가신용등급과 유사한 수준의 신용등급에 바탕하여 낮은 이자율로 사채를 발행하고 있다.

[사채발행 공기업의 연도별 이자보상배율(2018~2022)]

(단위: 배, 조원, %)

기관명	2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감 (B-A)	사채발행	
							금액	비중
한국전력공사	△3.10	△3.67	3.77	△10.94	△23.87	△20.77	70.6	(28.3)
한국철도공사	△0.27	△0.44	△4.11	△3.10	△1.45	△1.18	13.5	(5.4)
한국석유공사	△0.10	0.29	0.16	△0.10	0.45	0.55	12.3	(4.9)
한국중부발전(주)	0.11	0.65	0.67	1.78	0.47	0.36	8.1	(3.3)
인천국제공항공사	19.64	26.19	△9.60	△19.20	△7.03	△26.67	5.6	(2.2)
한국남부발전(주)	1.17	0.89	0.05	0.17	△0.51	△1.67	5.5	(2.2)
한국광해광업공단	-	-	-	0.71	0.48	-	4.0	(1.6)
한국동서발전(주)	0.54	1.08	△0.74	0.68	△0.10	△0.64	3.8	(1.5)
한국지역난방공사	0.25	0.67	2.31	0.73	△6.32	△6.57	2.9	(1.2)
한국공항공사	-	-	△157.52	△44.91	△12.11	-	1.0	(0.4)
대한석탄공사	△1.80	△2.20	△2.87	△3.44	△1.70	0.10	0.0	0.0
소 계							127.4	(51.0)
사채발행 공기업 전체							249.7	(100.0)

자료: 국회예산정책처, '2022회계연도 공공기관 결산 중점분석'

따라서 기획재정부와 해당 주무부처는 각 공기업의 재무건전성 제고를 위하여 적극적인 모니터링을 실시하여 국가의 우발부채 발생 위험을 낮출 필요가 있다. 또한, 기획재정부와 해당 주무부처는 각 공기업 재무건전성 제고 방안 마련 시, 공기업 사채발행 조달 이자율에 영향을 미치는 공기업 신용평가와 관련하여, 최근 지속적인 국가 보증에 대한 의존도 상승으로 국가 우발부채 발생 위험이 높아지는 것을 고려할 필요가 있다.

이상과 같이 공기업을 중심으로 2022년까지 재무건전성을 살펴본 결과, 금융부채를 중심으로 한 부채액과 부채비율이 증가하고 있어 재무건전성이 악화되고 국가의 우발채무위험이 확대됨을 확인하였다. 다음으로, 이들 공기업을 포함하는 35개 기관들이 수립하여 국회에 제출하는 중장기재무관리계획에 대하여 살펴보도록 한다.

넷째, '23~'27년 공공기관 증장기재무관리계획에서도 재무건전성 악화가 예상되는 바, 정부는 증장기적으로 국가 우발채무의 요인으로 작용하는 공공기관 부채 및 부채규모 등을 실효성 있게 관리할 수 있도록 공기업을 중심으로 한 증장기재무관리 계획 작성대상기관에 대한 모니터링을 적극적으로 실시할 필요가 있다.

정부는 공공기관의 재무건전성 관리를 위해 2012년부터 자산규모가 2조원 이상 이거나 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 공공기관 등 일정 조건을 만족하는 공기업·준정부기관을 대상으로 증장기재무관리계획을 수립하도록 하고 있다.

상기 공공기관 증장기재무관리계획 작성은 「국가재정법」 제9조의27)와 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의28)제1항 및 동법 시행령 제25조의29)에 따른 것으로, 2023년에는 한국토지주택공사, 한국전력공사 등 21개 공기업과 국민건강보험공단, 신용보증기금 등 14개 준정부기관 등 총 35개 기관이 증장기재무관리계획을 수립하였다(아래 표 「2023~2027년 공공기관 증장기재무관리계획」 작성 대상 공공기관 현황) 참조). 전년도 대상기관과 비교하였을 때, 올해 대상기관에는 부산항만공사, 인천항만공사, 서민금융진흥원, 사립학교교직원연금공단이 기타공공기관으로 전환되어 작성대상에서 제외되었으며, 한국산업단지공단은 자산 2조 미만으로 제외되었고, 작년에 제외되었던 한국마사회는 자산 2조 이상으로 다시 작성대상으로 편입되었다.

7) 「국가재정법」

제9조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 120일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 증장기재무관리계획

8) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제39조의2(증장기재무관리계획의 수립 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 증장기재무관리계획(이하 “증장기재무관리계획”이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

1. 자산규모 2조원 이상이거나 설립 근거 법률에 정부의 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관
2. 그 밖에 자산·부채규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관

9) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제25조의2(증장기재무관리계획의 수립 기관 등) ① 법 제39조의2제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공기업·준정부기관을 말한다.

1. 해당 공기업·준정부기관의 설립 근거 법률에서 정부가 그 공기업·준정부기관의 손실을 보전할 수 있도록 정하고 있는 경우의 해당 공기업·준정부기관
2. 부채가 자산보다 큰 공기업·준정부기관 중 자본잠식의 규모·사유·기간 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하여 고시하는 공기업·준정부기관

[「2023~2027년 공공기관 중장기재무관리계획」 작성 대상 공공기관 현황]

구분	개수	공공기관
공기업	21개 (전년 △1)	<ul style="list-style-type: none"> 공기업: 21개 (손실보전규정 有, 3개) 한국도지주택공사, 한국광해광업공단, 대한석탄공사 (손실보전규정 無, 18개) 한국전력공사, 한국수력원자력, 강원랜드, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국마사회, 주택도시보증공사, 한국석유공사
준정부기관	14개 (전년 △3)	<ul style="list-style-type: none"> 준정부기관: 14개 (손실보전규정 有, 7개) 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 한국주택금융공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단 (손실보전규정 無, 7개) 국민건강보험공단, 예금보험공사, 한국농어촌공사, 공무원연금공단, 한국자산관리공사, 국가철도공단, 국민체육진흥공단

주: 굵은 글씨는 자본잠식기관

자료: 기획재정부, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」에는 2022년 6월 기획재정부가 공고한 재무건전성 강화 방안을 발표하면서 선정된 14개 재무위험기관이 포함되어 있다. 재무위험기관에는 한국전력공사 및 발전자회사, 자원공기업 등 총 14개 기관의 부채 및 자산규모가 전체 공공기관 중 절반 이상의 비중을 차지하고 있어, 동기관들의 재무 악화가 향후 전체 공공기관의 부채비율 증가·부실로 연결될 우려가 있음에 따라 재무위험기관으로 선정하였으며, 비핵심자산 매각, 투자·사업정비, 경영 효율화 등의 내용을 포함한 5개년 「재정건전화계획」을 수립하도록 하였다. 재무위험기관은 「재정건전화계획」을 통해 재무위험기관 탈피, 부채비율 200% 미만 또는 자본잠식 해소를 목표로 한다.

[재무위험기관 현황]

요 건	기관명
사업수익성 악화(징후)기관(9)	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전자회사(남동·동서·남부·서부·중부), 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
재무구조 전반 취약기관(5)	한국가스공사, 한국석유공사, 한국광해광업공단, 대한석탄공사, 한국철도공사

자료: 기획재정부, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」 p.5

14개 재무위험기관이 「'23~'27년 중장기재무관리계획」 상 반영한 「재정건전화계획」¹⁰⁾의 주 내용은 향후 5년 동안 총 42.2조원 규모의 부채감축 및 자본확충을 추진함으로써 중장기재무관리계획을 개선하는 것이 목표이다. 이는 2022년 재정건전화실적 8.1조원에 2023~2026년 재정건전화목표 34.1조원을 포함한 수준이다.

구체적으로 '사업조정'을 통해 추가적으로 2.6조원을 감축하여 총 15.7조원의 재무개선을 이를 예정이며, '자본확충'의 경우 추가 감축 6,467억원을 통해 총 10.7조원의 부채감축 및 자본확충을 수행할 예정이다. '경영효율화'로 추가적으로 1.3조원을 감축하여 총 6.7조원을 감축할 계획이며 '자산매각'을 통해 추가적으로 3.2조원을 감축해 7.5조원의 재무개선을 달성할 예정이다. 또한 수익확대 방안을 통해서 1.4조원의 재무개선을 계획하고 있다.

[재무위험기관의 재정건전화계획 및 2023년 수정계획]

(단위: 억원, %)

구분	자산매각	사업조정	경영효율화	수익확대	자본확충	합계
기존 계획	42,758	131,188	53,894	12,111	100,998	340,949
추가 노력	32,735	25,985	13,616	2,348	6,467	81,151
합계 (비율)	75,493 (17.9)	157,173 (37.2)	67,510 (16.0)	14,459 (3.4)	107,465 (25.5)	422,100 (100.0)

주: 괄호 안은 기존계획과 추가노력 합계 비율을 나타내는 수치임

자료: 기획재정부, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」 p.6

10) 재무위험기관의 '22~'26년 중장기재무관리계획은 기존 제출한 중장기재무관리계획('22~'26년)에 재정건전화계획(개선치)을 반영한 것이다.

35개 중장기재무관리계획 작성 기관의 2023~2027년 중장기 자산전망을 살펴 보면, 자산은 2023년 985.1조원에서 2027년 1,137.7조원으로 동 기간 동안 152.6조원 증가할 것으로 전망된다. 해당 자산 증가는 주로 한국토지주택공사, 한국도로공사를 중심으로 한 택지개발, 공공(임대)주택, 기반시설 등 자산 증가 79.5조원과 한국전력공사 및 발전자회사 원자력발전소 건설 및 송배전설비 확충에 기인한다. 또한 한국주택금융공사의 정책금융 지원(특례보증자리론)과 한국자산관리공사(새출발기금)의 정책금융확대로 인한 대출채권 등이 42.5조원 증가할 것으로 예상하고 있다.

['23~'27년 35개 중장기재무관리계획 작성 기관의 분야별 자산전망]

(단위: 조원)

구 분	2022 (실적)	2023 (A)	2024	2025	2026	2027 (B)	증감 (B-A)
총 합	938.3	985.1	1,037.8	1,074.7	1,104.0	1,137.7	152.6
- SOC(7개)	382.5	401.3	423.9	446.0	463.5	480.8	79.5
- 에너지(12개)	329.2	332.5	345.0	351.1	352.6	358.3	25.8
- 금융(11개)	199.5	222.0	238.5	245.4	255.4	264.5	42.5
- 기타(5개)	27.2	29.3	30.4	32.2	32.4	34.1	4.8

자료: 기획재정부, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」 p.7

35개 공공기관의 2023년 부채 규모는 아래 표에서와 같이 2022년(629.0조원) 대비 42.7조원 증가한 671.7조원으로 전망되며, 부채비율도 214.3%로 전년(203.4%) 대비 10.9%p 증가할 것으로 예상된다. 재정건전화 계획 등을 통해 35개 공공기관의 2027년 부채규모는 2023년 대비 72조원 증가한 743.7조원, 2027년 부채비율은 2023년 대비 25.5%p 하락한 188.8%로 전망하고 있다. 또한 35개 중장기재무관리계획 작성기관의 2023년의 당기순이익 추정치는 △3조원으로, 2022년의 △12.5조원 대비하여 9.4조원 증가하였으며 2024년 이후 지속적인 흑자를 기록할 것으로 전망하고 있다.

['23~'27년 35개 중장기재무관리계획 작성 기관의 중장기 재무전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	'22 (실적) (A)	'23 (B)	증감 (B-A)	'24	'25	'26	'27 (C)	증감 (C-B)
자산	938.3	985.1	46.8	1,037.8	1,074.7	1,104.0	1,137.7	152.6
부채	629.0	671.7	42.7	703.5	720.8	727.9	743.7	72.0
(부채비율)	203.4	214.3	10.9	210.4	203.7	193.6	188.8	△25.5
당기순이익	△12.5	△3.1	9.4	6.0	9.2	11.2	7.0	10.1

주: 괄호 안은 비율을 나타내는 수치임

자료: 기획재정부, “공공기관 부채비율은 '23년 214.3%에서 '27년 188.8%까지 낮아질 전망”, 보도자료, 2023.9.1. 바탕으로 재작성

다음의 그림에서는 급증 추세였던 공공기관 부채 등이 미래 부담으로 연계되지 않도록 재무건전성의 지속적인 모니터링을 위해 공공기관 중장기재무관리계획을 최초로 확정된 시기(2012년)부터 2023년까지 작성된 공공기관 중장기재무관리계획상의 부채비율 전망치 변동내역을 보여주고 있다.

각 연도별로 추정된 향후 5년간의 부채비율(전망치) 내역을 살펴보면, 「공공기관 정상화 대책(2013.12)」¹¹⁾ 실시 이후인 2014년도 추정치('14~'18)부터는 향후 5년간 부채비율이 지속적으로 감소할 것으로 추정¹²⁾되고 있다. 이러한 부채감축을 위한 정부 정책에 따라 중장기재무관리계획을 작성하는 공공기관의 실제 부채비율에 관한 그림을 살펴보면 2011년 207.1%에서 2013년 232.4%까지 증가하다가 2015년 이후부터는 감소 추세를 보여, 2017년 167%, 2018년 167%, 2019년 167.1%, 2020년 161.1% 수준으로 감소 혹은 유지 추세였다.

'23~'27 중장기재무관리계획 상 부채비율 전망치를 살펴보면, 2023년에 214.3%로 시작하여 2027년에는 188.88%까지 감소할 것으로 예측되며, '22~'26

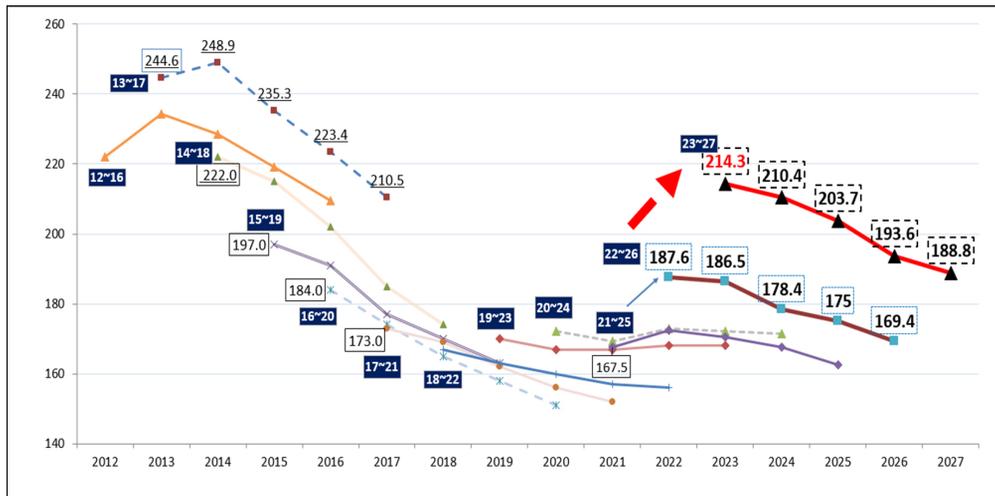
11) 2012년 당시 급증 추세였던 공공기관 부채 규모 및 부채비율 관리를 위해 기획재정부는 2013년 12월, 「공공기관 정상화 대책」을 시행하여 2012년 220%이상이었던 부채비율을 2017년까지 200%수준으로 관리하겠다는 계획을 마련하는 등 부채관리를 수행하였다.

12) '2012~2016년 공공기관 중장기재무관리계획'에서는 부채비율이 2011년 207.1%에서 2013년에 234.4%까지 증가 후 그 이후 감소할 것으로 전망하였고, '2013~2017년 공공기관 중장기재무관리계획'에서는 부채비율이 2012년 220.6%에서 2014년 248.9%까지 증가한 후 그 이후 감소할 것으로 추정하였으나, 2014년 이후부터 2017년까지 작성된 공공기관 중장기재무관리계획에서는 향후 5년간 부채비율이 지속적으로 감소할 것으로 전망하였다.

증장기재무관리계획 상의 2023년 전망치 186.5% 이후 2027년 169.4%로 감소하는 추정비율에 비하여 24.2~32.0%p로 급증한 것으로 분석된다. 이렇게 급증한 원인은 첫째, 2023년의 증장기재무관리계획 작성대상 기관들의 변동¹³⁾으로 인한 영향이 적지 않은 것으로 파악된다. 이들 기관이 제외됨으로 인한 효과는 14.9~18.9%p이며, 이 중 부채비율이 2%대인 사립학교교직원연금공단이 증장기재무관리계획 작성대상기관에서 제외된 효과가 12.9~16.3%p인 것으로 추정된다. 둘째, 증장기재무관리계획 작성대상 기관의 변동효과를 제외하더라도 부채비율이 10% 이상 높게 나타나는 것은 에너지 공기업인 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등이 적지 않은 영향을 미친 것으로 추정된다. 증장기재무관리계획에서 부채비율이 200% 이상으로 시작된 것은 공공기관 정상화 대책이 마련된 2014년 시점에 근접한 수준이다.

[연도별 공공기관 증장기재무관리계획 상 부채비율(전망치)]

(단위: %)

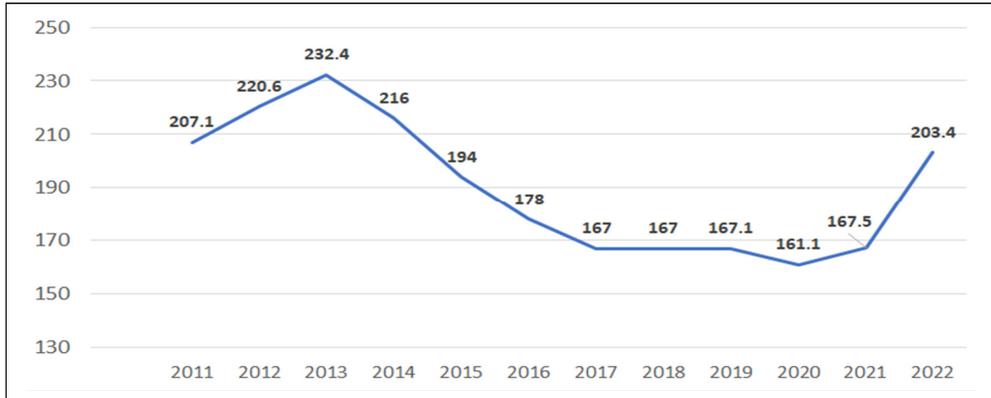


자료: 각 연도별(2012~2023) 기획재정부 제출 공공기관 증장기재무관리계획을 바탕으로 재작성

13) 2022년까지 증장기재무관리계획 작성대상기관인 부산항만공사, 인천항만공사, 서민금융진흥원, 사립학교교직원연금공단이 기타공공기관으로 전환되어 2023년에는 제외되었다.

[연도별 공공기관 중장기재무관리계획 대상기관 부채비율(실적치)]

(단위: %)

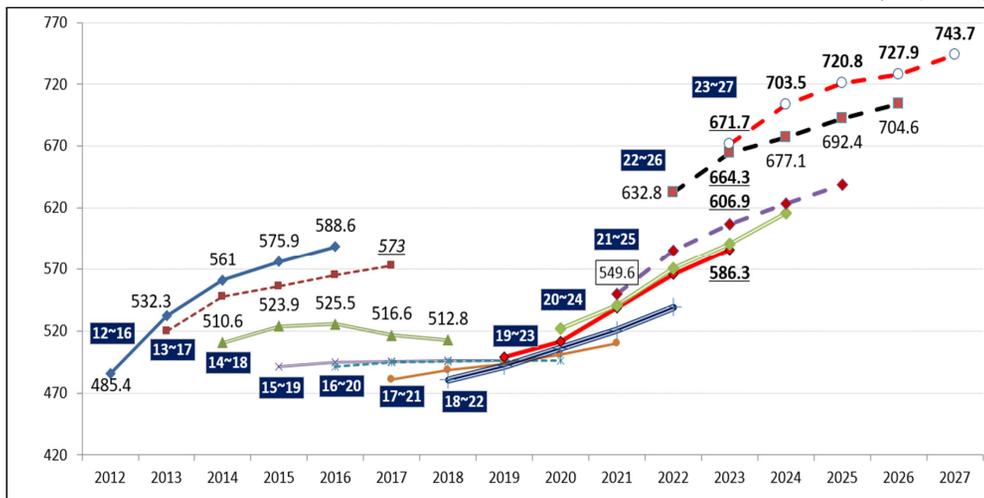


자료: 각 연도별(2012~2023) 기획재정부 제출 공공기관 중장기재무관리계획을 바탕으로 재작성

앞서 언급한 부채비율의 변동추세와 유사하게, 2013년 정부의 부채 관리로 인해 2014년 이후 중장기재무관리계획 대상기관들의 부채규모 전망치는 급격하게 감소하기 시작하였다. '17~'21년 중장기재무관리계획부터 공공기관 부채규모 전망치가 향후 5년간 증가하는 것으로 전망되었으며, 2023년 제출된 전망치에서는 부채규모가 2023년 671.7조원에서 2027년 743.7조원까지 증가할 것으로 예측되고 있어 중장기재무관리계획 대상기관의 부채가 크게 증가할 전망임을 알 수 있다.

[연도별 공공기관 중장기재무관리계획 상의 부채규모 전망]

(단위: 조원)



자료: 각 연도별(2012~2023) 기획재정부 제출 공공기관 중장기재무관리계획을 바탕으로 재작성

한편, 중장기재무관리계획 작성대상 기관 중 외형(자산과 부채) 규모가 한국토지주택공사 다음으로 많지만, 최근에 재무건전성이 급격히 악화된 한국전력공사의 '21-'25 중장기재무관리계획과 '23-'27 중장기재무관리계획 상의 2023년도 부채와 부채비율을 비교하였다.

한국전력공사는 '21-'25 중장기재무관리계획에서 2023년도 부채를 73.6조원으로 예측하였으나, '23-'27 중장기재무관리계획에서는 121.1조원으로 예측하여, 불과 2년 사이에 동일 연도(2023년)에 대한 예측값에서 47.5조원(64.5%)의 차이가 발생하였다. 또한 '21-'25 중장기재무관리계획에서는 2023년 부채비율을 146%로 예측하였는데 '23-'27 중장기재무관리계획에서는 779%로 예측하여 633%p의 차이가 발생하였다. 즉, 중장기재무관리계획 상의 부채와 부채비율의 추정값이 연도별로 큰 폭으로 증가하고 있는데, 2022년까지 확인된 취약한 재무건전성이 향후에도 상당기간 지속될 것임을 알 수 있다.

[한국전력공사 기존 계획 대비 부채규모 및 부채비율 비교]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	기존 계획 대비 부채 비교					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2021~2025년 계획(A)	71.2	73.6	78.5	81.1	-	-
2022~2026년 계획	99.4	101.3	103.6	104.5	105.6	-
2023~2027년 계획(B)	109.0	121.1	130.0	132.3	131.1	132.6
차이(B-A)	37.8	47.5	51.5	51.2	-	-
구 분	기존 계획 대비 부채비율 비교					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2021~2025년 계획(A)	145	146	156	160	-	-
2022~2026년 계획	369	359	301	291	282	-
2023~2027년 계획(B)	494	779	632	585	497	459
차이(B-A)	349	633	476	425	-	-

자료: 기획재정부, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」 pp.667~668을 바탕으로 재작성

35개 중장기재무관리계획 작성기관이 제출한 '23~'27 재무전망치 중 기관별 '당기순손익¹⁴⁾ 전망'을 다음과 같이 SOC, 에너지, 금융 및 기타분야로 나누어 살펴

14) 기획재정부의 보도자료에 따르면, 한국전력공사 및 자회사의 수치를 연결 재무제표 기준으로 기재한 바 있으나, 동 보고서에서는 기관별 영향을 파악하기 위해 기관별 내부거래를 제거하지 않은 별도 재무제표 기준으로 분석함에 따라 기획재정부 보도자료와 상이할 수 있다.

보았다. 우선 SOC분야의 경우 2022년 대비 2023년 당기순손익 감소분이 7,458억 원으로 예측되었으며, 에너지분야는 당기순손익이 16조 9,748억원 증가할 것으로 예측되었다. 금융분야는 당기순이익을 측정 가능한 6개 공공기관 합산 6조 8,206 억원이 감소할 것으로 예측되었으며, 기타 5개 공공기관(강원랜드, 한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사, 국민체육진흥공단, 한국마사회)의 당기순이익은 8,678억원 증가할 것으로 예측되었다.

기관별로 살펴보면, 2022년 대비 2023년 당기순이익 감소를 예상한 기관은 국민건강보험공단(4.6조원), 주택도시보증공사(1.64조), 한국토지주택공사(1.3조원), 한국가스공사(0.84조원) 등¹⁵⁾이며, 한국전력공사의 경우 2022년 대비 2023년 당기순손실이 18.8조원 감소할 것이라고 전망하였다. 그런데, 한국전력공사의 경우에는 2023년 반기까지 6조 750억원의 순손실이 발생하여 2023년 추정 당기순이익에 이미 근접해 있음에 따라 2023년 말까지는 손실이 더욱 확대되어 당초 2022년 대비 2023년 당기순손익의 감소액 18.8조원에 이르지 못할 것으로 전망된다. 과도한 당기순이익에 대한 전망은 궁극적으로 기관이 외부로부터 조달하여야 하는 자금의 규모와 재무건전성에 부정적 영향을 미치게 되므로, 보다 정교한 추정이 필요하다.

국민건강보험공단¹⁶⁾과 같이 적자가 확대되는 일부 기관을 제외하고는 당기순이익이 확대되는 것으로 추정하고 있으며, 이러한 추정이 실현될 경우에 연도별 부채비율이 개선되는 효과가 나타날 수 있다. 따라서, 정부는 국가의 우발채무위험이 확대되어 이어지지 않도록 중장기재무관리계획 작성대상 기관들의 재정건전화 계획 및 중장기재무관리계획의 이행실적을 지속적이고 체계적으로 관리하는 등 재무건전성 개선을 위한 다각적인 노력을 강구할 필요가 있다.

15) 국민건강보험공단은 2020~2022년 동안 코로나19 팬데믹으로 인한 의료이용 감소 등으로 당기순이익으로 전환 및 이익의 확대가 이루어졌지만, 2023년부터 의료 이용 단계적 회복, 새 정부 국정과제 이행, 고령화 등으로 당기순이익 규모가 감소하고, 2024년부터 당기순손실이 발생할 것으로 전망하고 있다. 주택도시보증공사의 경우 2022년에 전세금반환 보증보험 지급액의 증가로 인한 당기순손실이 발생하였으며, 이는 2024년까지 이어질 것으로 예상하였다. 한국토지주택공사의 경우 2021년 부동산 경기 상승에 따른 분양 호조와 매출이익률 증가로 증가한 매출 및 당기순이익이 평년 수준으로 돌아왔으며, 잔여 전환물량 감소로 2023~2027년 평균 순이익은 평균 1.4조원 수준으로 복귀할 것으로 예상된다. 한국가스공사의 경우 해외투자손실에 따른 수익 감소로 '23년 당기순이익이 감소하였다.

16) 2023~2027년 중장기재무관리계획에 따르면, 국민연금공단은 일부 고령화, 필수의료 강화 등에 따른 급여비 지출 지속 증가로 2024년에 적자 전환되고 적자규모가 확대될 것으로 전망하였다.

[2023~2027년 중장기재무관리계획 상 분야별 당기순손익 전망]

(단위: 개, 억원)

구 분 (공공기관수)	2022 (실적)(A)	2023 (계획)(B)	증감 (B-A)	2024	2025	2026	2027
SOC (7)	10,714	3,256	△7,458	22,821	26,888	37,752	28,254
한국토지주택공사	14,327	1,039	△13,288	18,429	19,357	19,132	15,203
한국철도공사	△2,350	△3,929	△1,579	△5,395	△2,765	5,131	2,647
에너지 (12)	△234,030	△64,282	169,748	26,435	62,936	88,053	74,513
한국전력공사	△252,977	△64,193	188,784	△1,773	20,382	46,295	43,355
금융 (6)	91,907	23,701	△68,206	7,627	6,019	△6,324	△27,366
국민건강보험공단	65,310	18,997	△46,313	△3,261	△16,332	△36,563	△58,265
주택도시보증공사	△1,126	△17,558	△16,432	△14,688	△3,229	2,767	3,432
기타 (5)	△4,847	3,785	8,678	4,054	4,386	4,212	4,381
합 계	△136,256	△33,540	102,762	60,937	100,229	123,693	79,782

주: 금융분야 중 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 공무원연금공단은 국가회계기준 적용기관으로 당기순손익이 아닌 재정운영결과를 표시함에 따라 당기순손익 수치를 제시하지 않은 기관임

자료: 기획재정부, 「'23~'27년 공공기관 중장기재무관리계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

7-1. 재정건전성 확보를 위한 제도개선 방안 검토

가. 재정준칙에 대한 현실적·합리적 기준 적용방안 모색

재정준칙은 재정수입 및 지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표를 법제화한 재정운용 목표 및 체계를 의미하며, 국가채무비율, 재정수지, 총지출 및 재정수입 한도 등 목표지표에 따라 관리방식은 상이하나 재정총량에 대한 구속성 있는 제한을 두어 재정건전성을 도모하는 규칙이다.

정부는 2020년 「한국형 재정준칙」을 제시하면서 추진한 후, 2022년 국가재정전략회의(2022. 7. 7.)를 거쳐 비상경제장관회의(2022. 9. 13.)에서 재정준칙 도입방안을 수정하여 발표하였다.

[정부의 재정준칙 도입방안 비교]

2020년	2022년
$\frac{\text{국가채무 비율}}{60\%} \times \frac{\text{통합재정수지 비율}}{\Delta 3\%} \leq 1.0$	<ul style="list-style-type: none"> ◦관리재정수지 한도: GDP의 $\Delta 3\%$ ◦국가채무비율이 GDP 대비 60% 초과시 관리재정수지 한도를 GDP의 $\Delta 2\%$로 축소

주: 1. 통합재정수지: 총수입 - 총지출

2. 관리재정수지: 통합재정수지 - [4개 사회보장성 기금(국민연금기금·사립학교교직원연금기금·고용보험기금·산업재해보상보험및예방기금) 수지]

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 9. 13.)를 바탕으로 재작성

정부의 재정준칙 수정안에 따르면, 관리재정수지의 GDP 대비 비율을 $\Delta 3\%$, 국가채무의 GDP 대비 비율을 60% 이하를 기준으로 설정하되, 국가채무 비율이 60%를 초과할 경우 관리재정수지 한도를 GDP 대비 $\Delta 2\%$ 로 축소하여 국가채무를 관리하는 내용이다. 한편, 전쟁·재해가 발생한 경우, 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 등 추가경정예산안의 주된 편성요건과 동일한 사유가 발생한 경우에는 재정준칙을 적용하지 않을 수 있도록 예외사유를 두고 있다.

김윤성 예산분석관(kimys1001@assembly.go.kr, 6788-4625)

[(예시) 「국가재정법 일부개정법률안」(박대출의원안)의 재정준칙 조문]

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p>	<p>제86조의2(관리재정수지의 허용한도) ① 정부는 제32조 또는 제89조에 따라 예산안 또는 추가경정예산안을 편성할 때 통합재정수지에서 다음 각 호의 기금의 재정수지를 제외한 재정수지(이하 “관리재정수지”라 한다)의 적자 규모가 예산안 또는 추가경정예산안의 해당 회계연도 국내총생산액의 100분의3 이내가 되도록 하여야 한다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p>② 정부는 제1항에도 불구하고 직전 회계연도의 결산에 따른 다음 각 호의 채무의 합이 직전 회계연도 국내총생산액의 100분의 60을 초과하였거나 다음 회계연도에 초과할 것으로 예상되는 때에는 관리재정수지의 적자 규모를 국내총생산액의 100분의2 이내로 예산안 또는 추가경정예산안을 편성하여야 한다.</p> <p>1. 제91조의 국가채무</p> <p>2. 다음 각 목의 지방채무. 다만, 국가의 회계나 기금으로 인수하여 채권을 보유하고 있는 채무는 제외한다. (생략)</p> <p>③ 기획재정부장관은 5년마다 본 조의 관리재정수지 허용한도의 적정성을 검토할 수 있다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제86조의3(관리재정수지 허용한도 적용의 예외) ① 정부는 예산안 또는 추가경정예산안을 편성하는 때에 제89조제1항 제1호 또는 제2호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하는 경우는 제86조의2에 따른 관리재정수지 허용한도를 적용하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 정부는 제1항에 따라 관리재정수지 허용한도를 적용하지 아니하고 제32조 또는 제89조에 따라 예산안 또는 추가경정예산안을 편성하여 제86조의2에 따른 관리재정수지 허용한도를 초과하는 경우에는, 재정수입 증대 방안, 지출효율화 방안 등 재정건전화 대책을 마련하여 국가재정운용계획에 반영하여야 한다.</p> <p>③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 재정건전화대책을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계중앙관서의 장에게 자료제출 및 관련 추진방안의 수립을 요청할 수 있다.</p>

자료: 국회 의안정보시스템

이와 관련하여 제21대국회에서는 「국가재정법 일부개정법률안」 및 「재정건전화법안 등」 9건의 재정준칙 도입에 관한 법률안이 발의되어 국회 기획재정위원회에서 논의 중이다.

[재정준칙 도입 관련 법률안 현황]

법률안	의안번호	대표발의자	재정준칙 관리지표 및 목표
재정건전화법안	2100096	류성걸의원	국가채무비율 45% / 관리재정수지 △2%
재정건전화법안	2101270	송언석의원	국가채무비율 45% / 관리재정수지 △2%
국가재정법 일부개정법률안	2100229	추경호의원	국가채무비율 45% / 관리재정수지 △3%
국가재정법 일부개정법률안	2101265	송언석의원	(국가·지방자치단체·공공기관 및 사회보험을 포괄하는 범정부적인 재정건전화 정책 추진을 위한 「재정건전화법」을 제정, 현행법상 중복되는 규정을 정리)
국가재정법 일부개정법률안	2101994	윤희숙의원	균형재정(단, 국가채무비율 0.5% 허용)
국가재정법 일부개정법률안	2106086	류성걸의원	(국세감면률 한도 재량에서 의무로 강화)
국가재정법 일부개정법률안	2107025	정 부	국가채무비율 60% / 통합재정수지 △3% 상호보완 적용
국가재정법 일부개정법률안	2112244	태영호의원	(세계잉여금 국가채무 상환 비율 30% → 50% 상향)
국가재정법 일부개정법률안	2117428	박대출의원	국가채무비율 60% / 관리재정수지 △3% 국가채무비율 60% 초과시 관리재정수지 △2%

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 재작성

정부는 IMF 및 국제신용평가사 등과의 면담, OECD와의 재정회의 및 국회 보고 등에서 재정준칙 도입이 재정건전성 강화 및 대외신인도 제고의 효과를 달성할 수 있다는 기대효과를 제시하면서 제도 도입을 강하게 추진하고 있다.¹⁾

그러나 정부는 2024년도 예산안을 제출하면서 관리재정수지를 △3.9%로 전망하고 있는바, 정부 스스로가 입법화를 주장했던 재정준칙안에 부합되지 않는 예산안을 편성하였다. 또한 정부는 2024년 경제성장률을 2023년보다 1%p 높은 2.4%로 보고 그간 부진했던 세계교역과 제조업이 개선되면서 완만한 성장세 회복흐름을 보일 것으로 전망하였는바, 이에 비추어 볼 때 현 상황이 재정준칙 적용 예외사유에 해당되지는 않는다고 보인다. 즉, 정부가 재정준칙 도입을 추진하고 있음에도 도입

1) 기획재정부 보도자료, “국제신용평가사 무디스(Moody’s), 우리 국가신용등급을 ‘Aa2, 안정적’으로 유지”, “23년 국제통화기금 연례협의 결과” 등

전 스스로 제시한 관리재정수지 적자한도($\Delta 3\%$)를 준수하지 못하고 있다는 점에서 재정준칙이 법제화되더라도 준수하는 것이 쉽지 않음을 알 수 있다.

[2023~2027년 관리재정수지 및 국가채무 전망]

(단위 : 조원, %)

구 분	2023년 ¹⁾	2024년	2025년	2026년	2027년
■ 관리재정수지 (GDP대비, %)	$\Delta 58.2$ $\Delta 2.6$	$\Delta 92.0$ $\Delta 3.9$	$\Delta 72.2$ $\Delta 2.9$	$\Delta 69.5$ $\Delta 2.7$	$\Delta 65.8$ $\Delta 2.5$
※ 통합재정수지 (GDP대비, %)	$\Delta 13.1$ $\Delta 0.6$	$\Delta 44.8$ $\Delta 1.9$	$\Delta 22.9$ $\Delta 0.9$	$\Delta 19.2$ $\Delta 0.7$	$\Delta 14.6$ $\Delta 0.5$
■ 국가채무 (GDP대비, %)	1,134.4 50.4	1,196.2 51.0	1,273.3 51.9	1,346.7 52.5	1,417.6 53.0
■ 경상GDP	2,249.0	2,345.6	2,454.3	2,563.5	2,672.3

주: 1) 국회 확정예산 기준, 2023년은 본예산, 2024년 이후는 2023.6월 전망 기준
 자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」

또한, 정부의 의지대로 올해 법제화가 완료되는 경우 2025년부터²⁾ 재정준칙을 준수하여야 하는데, 정부는 2023~2027년 국가재정운용계획상 2025년 $\Delta 2.9\%$ 가 전망되어 준수 가능한 것으로 설명하고 있다.

그러나 정부가 계획한 2025년 관리재정수지 $\Delta 2.9\%$ 는 정부가 「2023~2027년 국가재정운용계획」에서 일회성 소요로 세외수입이 가파르게 증가(2024년 11.6%, 2025년 20.4%)할 것을 전제한 것이므로, 추후에도 준수가 가능할지 우려된다.

이러한 점에 비추어 향후에도 정부가 현재 추진 중인 재정준칙을 준수하기가 사실상 어려울 수 있을 것으로 보이는바, 「국가재정법」 제88조에 따른 국세감면율 한도 설정 제도³⁾와 같이 재정총량의 건전성 유지에 대한 선언적 제도로 남아 사문화(死文化)될 가능성이 있다는 점을 보여준다. 국세감면율 한도 설정 제도는 조세지출이 과도한 세입 감소를 유발하여 재정건전성에 악영향을 미치지 않도록 그 한도를 직전 3년간의 국세감면율 평균에 기반하여 정하고 있는데, 「2024년도 조세지출

2) 시행일을 공포한 날부터로 하고, 이 법 시행 후 편성하는 예산안 또는 추가경정예산안부터 재정준칙을 적용할 경우 2024년에 편성하는 '2025년도 예산안'부터 적용된다.

3) 국세감면율 법정한도는 「국가재정법」 제88조 및 동법 시행령 제41조은 국세감면율의 법정한도를 '직전 3년간의 국세감면율 평균+0.5%p'로 설정하고 정부로 하여금 이를 준수하도록 노력할 것을 규정하고 있다.

예산서」에 따르면 2024년 한도는 14.0%이나 실제 국세감면율은 16.3%로 한도를 초과하게 되며, 세수재추계 결과를 반영하는 경우 2023년(15.9%, 한도는 14.3%)부터 국세감면율 한도를 지키지 못하게 된다.

IMF는 2023년 보고서⁴⁾를 통해 재정 위험을 고려하여 수립된 신뢰할 수 있는 중기재정운용계획을 통해 경제위기 등 경제 충격에 대응할 수 있는 유연성을 확보 하면서, 투명한 재정목표를 설정하는 것이 중요하다고 제시하였다. 특히 IMF에서 제시한 유럽의 재정준칙 개선안을 살펴보면, 마스트리흐트 조약에 따른 국가채무(60%) 및 재정수지 적자 한도($\Delta 3\%$) 비율을 유지하되, 부채 지속가능성 분석(Debt Sustainability Analysis)을 활용하여 위험수준별(고위험/중위험/저위험)로 채무준칙 목표에 유연성(buffer)⁵⁾을 허용하는 방식이 제안되었다.

즉, 재정준칙 도입 그 자체만으로 재정건전성을 제고할 수 있는 것은 아니며 실현가능성과 정부의 준수 의지가 뒷받침되어야 할 것으로 보인다. 따라서 재정준칙을 도입하게 될 경우 보다 현실적이고 실제 이행될 수 있도록 목표·기준 설정을 재검토하고 재정준칙 미 준수시 재정건전성을 회복할 수 있는 보완방안을 모색할 필요가 있다. GDP 대비 국가채무 비율이 일정 수준을 초과할 경우 세계잉여금을 국가채무 상황에 우선 사용하는 것도 그 방안이 될 수 있을 것이다.

또한 재정준칙의 이행을 담보하기 위하여 재정준칙의 준수 여부 등을 관리 감독하는 기구인 독립재정기구의 존재 및 역할에 대해서도 논의할 필요가 있다.

4) IMF, 「Reforming Fiscal Rules post-Covid」, (2023. 5.)

5) 저위험 국가의 경우 국가부채가 GDP 대비 60% 이하일 때 더 유연한 지출한도를 적용받게 되고, 고위험 국가는 $\Delta 3\%$ 목표로만 적용된다.

나. 세계잉여금의 국가채무 상환 비율 상향 필요

최근 국가채무의 증가 추이를 고려할 때, 일반회계 세계잉여금의 국가채무 상환 법정 비율 상향을 검토하는 한편, 관행적인 추경재원 활용을 지양하고 법정 최소비율 이상으로 국가채무 상환에 적극 사용할 필요가 있다. 또한 세계잉여금과 유사하게 초과세수 발생 및 세입 증액경정을 통한 추경 편성 시 해당 증액분의 일정 비율을 국가채무 상환에 의무적으로 사용하도록 규정하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

일반회계 세계잉여금은 일반회계 결산상 잉여금(세입예산 수납액 - 세출예산 집행액)에서 다음연도 이월액을 공제한 것으로, 「국가재정법」 제90조6)에는 연도 말 결산 후 발생하는 일반회계 세계잉여금의 처리방법과 절차가 규정되어 있다.

세계잉여금이 발생하면 우선 ① 지방교부세 및 교부금 정산에 활용할 수 있고, ② ①에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금의 30/100 이상을 공적자금상환기금에 출연하여야 하며, ③ ①과 ②에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금의 30/100 이상을 국채 및 차입금의 원리금, 국가배상금 등의 상환에 사용하여야 한다.

6) 「국가재정법」

제90조(세계잉여금 등의 처리)

- ② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
 1. 국채 또는 차입금의 원리금
 2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
 3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.
 4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무
- ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.
- ⑥ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 그 세계잉여금이 발생한 다음 연도까지 그 회계의 세출예산과 관계없이 이를 하되, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ⑦ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 다른 법률의 규정에도 불구하고 「국가회계법」 제13조제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 이를 할 수 있다.
- ⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

그리고 ④ ①부터 ③까지의 방법으로 사용하거나 출연하고도 남은 금액이 있으면 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있고, ⑤ ①부터 ④까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음연도 세입에 이입하여야 한다.

[일반회계 세계잉여금 처리 순서]

① 지방교부세 및 교부금 등 정산 → ② 공적자금상환기금 출연 → ③ 채무상환 → ④ 추경편성 → ⑤ 다음연도 세입 이입

자료: 국가법령정보센터 및 「2022회계연도 국가결산보고서」

최근 10회계연도(2013~2022) 간 일반회계 세계잉여금 처리현황을 보면, 지방교부세 등 정산과 국가채무 상환 용도까지 사용된 후 대부분 추경재원으로 사용되었는데, 법률에 한도를 규정하고 있음에도 10년간 세계잉여금이 국가채무 상환에 활용된 비중은 21.4%에 불과하다. 또한 세계잉여금이 다음연도 세입 이입이 된 해는 2014년과 2023년 뿐이다.

[최근 10회계연도 일반회계 세계잉여금 사용 현황]

(단위: 억원, %)

회계연도	세계잉여금	사용내역			
		지방교부세등 정산	국가채무 상환 ¹⁾	추경재원	다음연도 세입이입
2013(2014년 사용)	812	-	414	-	398
2014(2015년 사용)	964	-	491	472	-
2015(2016년 사용)	25,277	-	12,891	12,386	-
2016(2017년 사용)	60,920	38,091	11,644	11,186	-
2017(2018년 사용)	100,422	59,762	20,736	19,923	-
2018(2019년 사용)	106,575	105,292	654	629	-
2019(2020년 사용)	619	619	-	-	-
2020(2021년 사용)	57,193	22,653	17,615	16,924	-
2021(2022년 사용)	179,949	113,382	33,949	32,618	-
2022(2023년 사용)	60,248	4,103	28,633		27,511
계	592,979	343,902	127,027	94,138	27,909
(비 중)	100.0	58.0	21.4	15.9	4.7

주: 1) 공적자금상환기금 출연과 국가채무 원리금 상환을 포함
 자료: 대한민국정부, 연도별 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

구체적으로 공적자금상환기금 출연 및 국가채무 상환 현황을 보면, 2019년도 세계잉여금(2020년 사용)을 제외한 모든 연도(2017년도 이후)에서 공적자금상환기금 출연금액은 지방교부세 등 정산 후 잔액의 30.0%, 국채 원리금 등 상환금액은 공적자금상환기금 출연 후 잔액의 30.0%가 사용된 것으로 나타났다. 즉, 정부가 관행적으로 일반회계 세계잉여금 중 「국가재정법」 제90조제3항·제4항에서 정한 법정 최소비율 30%에 해당하는 금액만을 국가채무 상환의 용도로 사용해 왔으며, 나머지 금액은 재정지출 규모 확대를 위한 추경예산의 재원으로 활용되어 왔다는 것을 의미한다.

[최근 5회계연도 일반회계 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 원리금 상환(F)	국가채무 상환 (G=D+F)
2017 (2018년 사용)	100,422	59,762	40,660	12,198 (30.0) ¹⁾	28,462	8,539 (30.0) ²⁾	20,737
2018 (2019년 사용)	106,575	105,292	1,283	385 (30.0) ¹⁾	898	269 (30.0) ²⁾	654
2019 (2020년 사용)	619	619	0	-	-	-	-
2020 (2021년 사용)	57,193	22,653	34,540	10,362 (30.0) ¹⁾	24,178	7,253 (30.0) ²⁾	17,615
2021 (2022년 사용)	179,949	113,382	66,567	19,970 (30.0) ¹⁾	46,597	13,979 (30.0) ²⁾	33,979
2022 (2023년 사용)	60,248	4,103	56,145	16,843 (30.0)	39,302	11,791	28,634

주: 1) 공적자금상환기금 출연(D) ÷ 정산잔액(C)

2) 국채 원리금 상환(F) ÷ 출연 후 잔액(E)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 국가채무(D1)는 2015년 591.5원에서 2022년 1,067.4조원, 2024년도 예산안 기준 국가채무가 1,196.2조원으로 10년 간 604.7조원(102.2%) 증가하여 연평균 증가율이 8.1%에 이르고, GDP 대비 국가채무 비율도 2015년 35.7%에서 2024년 예산안 기준 51.0%로 상승할 것으로 예상될 정도로 국가채무 증가 속도가 빠른 상황이다.

특히 대응자산이 없어 향후 조세 등을 재원으로 하여 상환하여야 하는 적자성 채무는 2015년부터 2024년도 예산안까지 연평균 10.2% 증가하여 2015년 330.8조원 대비 2024년도 예산안 기준 적자성 국채는 139.5% 증가한 792.4조원으로 전망된다.

[최근 10년간 국가채무 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (전망)	2024 (인)	연평균 증가율
□ 국가채무	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.6	970.7	1,067.4	1,134.4	1,196.2	8.1
(GDP 대비)	(35.7)	(36.0)	(36.0)	(35.9)	(37.6)	(43.6)	(46.7)	(49.4)	(50.4)	(51.0)	-
- 적자성채무	330.8	359.9	374.8	379.2	407.6	512.7	597.5	676.0	721.3	792.4	10.2
(국가채무 대비)	(55.9)	(57.4)	(56.8)	(55.7)	(56.4)	(60.6)	(61.6)	(63.3)	(63.6)	(66.2)	-
일반회계 적자보전	240.1	271.3	289.6	300.4	334.7	437.5	523.1	605.8	656.6	733.5	13.2
공적자금 국채전환	49.4	48.5	47.5	45.3	44.1	42.8	38.6	32.2	28.0	22.2	△8.5

주: 2022년까지는 결산, 2023년은 예산 기준, 2024년은 예산안 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 최근 국가채무 규모 증가 속도 및 추이를 고려할 때, 일반회계 세계잉여금의 국가채무 법정 상환비율을 상향하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보이며, 향후에는 일반회계 세계잉여금의 관행적인 추경재원 투입을 지양하는 한편, 법정 최소비율 이상으로 국가채무 상환에 적극 활용함으로써 재정건전성 관리를 강화할 필요가 있다.

참고로, 2023년 8월 말 기준 일반회계 세계잉여금의 국가채무 상환 확대 관련 법률안이 국회 기획재정위원회에 계류되어 있으며, 재정준칙과 함께 재정건전성 제고를 위한 제도개선 방안으로 논의되고 있다.⁷⁾

7) 제407회(임시회) 제2차 경제재정소위원회에서는 재정준칙 논의와 함께, 관리재정수지 △2% 또는 △3%를 초과하는 경우 세계잉여금 중 지방교부세·교부금 정산 및 공적자금 상환 후 잔액 전부를 국가채무 상환에 사용하도록 하는 내용도 논의된 바 있다.

[일반회계 세계잉여금의 국가채무 상환 확대 관련 법률안 현황]

구 분	주요 내용
재정건전화법안 (류성걸의원 대표발의)	결산 시 국가채무비율이 100분의 45를 초과하는 경우 일반회계 세계잉여금을 국가채무 원리금 상환에 전액 사 용
재정건전화법안 (송언석의원 대표발의)	
국가재정법 일부개정법률안 (추경호의원 대표발의)	
국가재정법 일부개정법률안(정부제출)	일반회계 세계잉여금으로 국채 또는 차입금의 원리금 등 의 상환에 사용해야 하는 비율을 현행 (공적자금상환기금 출연 후 잔액의) 30%에서 50%로 상향
국가재정법 일부개정법률안 (태영호의원 대표발의)	
국가재정법 일부개정법률안 (박대출의원 대표발의)	

자료: 국회의안정보시스템에서 각 법률안의 내용 정리

한편, 올해와 같이 세수결손이 발생하거나 경기침체가 우려되는 경우 국채를 발행하여 조달하거나 확장재정을 통해 경기에 대응하려면 평소에 국가채무 수준 관리 등을 통해 재정여력을 확충할 필요가 있다.

이를 위해 세계잉여금과 유사하게 초과세수 발생 및 세입 증액경정을 통한 추경 편성 시 해당 증액분의 일정 비율을 국가채무 상환에 의무적으로 사용하도록 규정하는 방안도 검토 가능할 것으로 보인다. 경기 호조로 발생한 초과세수를 이용해 재정지출을 확대할 경우 재정이 경기 동행적으로 운영되어 재정지출의 변동성을 확대시키고 재정의 경제 안정화 역할을 약화시킬 수 있다는 점⁸⁾을 감안할 때, 일정 비율을 국가채무 상환에 사용함으로써 경기 진폭을 일부 완화하고 추후 재정여력을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

8) 국회예산정책처, 「세수오차의 원인과 개선과제」, 2023. 8.

7-2. 재정총량 관리를 위한 재정의 민주성 강화 방안

가. 조세지출과 재정지출 간 연계 논의 기반 마련

첫째, 조세지출예산서 작성·제출의 기능 중 하나가 조세지출과 재정지출 간 연계인 점을 감안할 때, 기획재정부는 예산안 또는 국가재정운용계획과 조세지출 간 연계·통합 작성방안을 마련하고 이를 국회에 제출함으로써 예산안 및 세법 개정안 심사의 총량적 논의 기반 조성을 지원할 필요가 있다.

조세지출예산서는 재원배분의 효율성 및 재정운영의 투명성을 제고하기 위하여 정부가 국회에 다음연도 예산안을 제출할 때 3개연도의 조세지출 실적·전망을 집계·분석한 것으로서 정부의 예산안 첨부서류 중 하나로 국회에 제출되고 있다.⁹⁾

조세지출예산서는 한정된 국가재원에 대한 배분 차원에서 조세지출 내역이 예산의 기능별 분류기준(분야-부문)에 따라 작성된 것으로 국회에 예산안과 함께 제출¹⁰⁾되고 있다.

조세지출예산서에서 기능별 분류체계에 따른 조세지출 실적 및 전망 등을 제시하고 있음을 고려할 때, 조세지출예산서 작성·제출 제도는 조세지출의 체계적 관리·운영을 위함과 동시에 조세지출의 적정성을 검토할 수 있도록 조세지출과 재정지출 간 비교 근거를 제공하는 기능도 있다고 할 수 있다. 그러나 조세지출예산서는 3개 연도 조세지출을 16대 분야로 분류한 현황을 제시하고 있어 5개 연도 12대 분야의 예산규모 전망을 제시하는 국가재정운용계획과 연계되기 어렵고, 분야-부문-프로그램까지 제출하는 예산안과 연계되기에는 프로그램 체계까지 분류가 필요한

9) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

10) 「조세특례제한법」

제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

「조세특례제한법 시행령」

제135조의3(조세지출예산서의 작성) ② 기획재정부장관은 법 제142조의2제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성해야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석

상황이다.

조세지출 역시 재정지출과 동일하게 정부의 재정부담이라는 측면에서 조세지출과 재정지출 모두 감안하여 예산안 및 세법 개정안 심사가 이루어질 필요가 있다. 따라서 조세지출예산서를 가능한 예산 프로그램과 연계하여 작성하거나 유사한 목적으로 활용되는 재정지출을 기재¹¹⁾하여 예산과의 연계성을 강화하고, 예산안 또는 국가재정운용계획과 조세지출예산서 간 연계·통합 작성방안을 마련하여 이를 국회에 제출함으로써 예산안 및 세법 심사 총량에 대한 국회 심의를 아우르는 재정 논의 기반 조성을 마련할 필요가 있다.¹²⁾

둘째, 국회 결산심의 시 조세지출을 포함한 정부의 실질적인 재정운용 성과를 심의할 수 있도록 조세지출 결산자료의 국회 제출을 제도화할 필요가 있다.

과거 정부는 1999년부터 2009년까지 조세지출보고서를 발행하여 국회에 제출했으나, 현행 「조세특례제한법」·「국가재정법」에 따르면 조세지출예산서만 정부 예산안 제출시 첨부서류로서 국회에 제출하도록 하고 있다. 조세지출예산서에 직전 연도 실적이 포함¹³⁾되는바 사실상 조세지출예산서를 통해 조세지출 결산이 제공되고 있어 조세지출의 운영실적이 차년도 결산시기가 아닌 예산안 심의시기에 국회에 제출되는 상황이다.

그러나 당초 관련 법률이 조세지출예산서를 작성하도록 한 취지는 조세지출을 일반 재정지출과 유사한 것으로 간주하여 국회에서 함께 분석·심의하도록 하려는 것이라는 점을 고려하면, 현행 제도 하에서는 국가결산과 함께 조세지출 실적을 심의할 수 없어 이러한 근거 법률의 취지를 충분히 이행하기 어려운 측면이 있다.

또한 국회에서 예·결산을 심사하여야 하는 재정민주주의 측면에서 성인지 예산제도, 온실가스 감축인지 예산제도 등은 예산서와 결산서 모두 국회에 제출하고 있다.

11) 「2024년도 예산안 및 기금운용계획안 작성지침」에 따르면, 예산안 편성단계에서 조세지출 예산과 세출예산간 연계 및 유사·중복을 확인하기 위하여 세출예산 사업 요구 시 중앙관서 소관 조세지출예산서 리스트를 제출하고, 사업별 설명서에 조세지출 관련 내용을 필수 기재하도록 하고 있다.

12) 국회예산정책처, 「2022회계연도 결산 위원회별 분석(기획재정위원회)」, pp.13~17

13) 「조세지출특례법」 제142조의2제1항

다만, 기획재정부는 종합소득세 신고 등 세제상 절차로 인해 실무적으로 5월말 까지 조세지출 결산을 제출하기는 어렵다고 하는 입장인바, 이를 감안하더라도 일반적으로 국회 결산 심의가 진행되는 6~7월 중에 별도 제출하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

이 경우 결산 심의 시 재정지출과 조세지출을 함께 검토하여 그 결과를 예산안과 세법 개정안 심의와 연계할 수 있을 것이므로 조세지출 결산자료의 국회 제출 방안을 조속히 마련하여 이를 제도화할 필요가 있다.

나. 국회 예산안 심의의 내실화를 위한 중앙관서별 예산요구서 제출 필요

국가채무 증가 등 재정건전성 및 재정의 지속가능성에 대한 중요성이 강조되면서 사전에 충분한 기간 동안 예산안에 대해 검토할 수 있도록 기초자료로서 예산안의 국회 제출 전 중앙관서별 예산요구서를 국회에 보고하는 절차가 필요하다.

우리나라의 예산안 편성제도는 총액배분 자율편성(Top-down) 방식으로, 동 제도는 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정하고, 그 한도 내에서 각 부처가 예산안을 자율적으로 편성하는 예산안 편성 방식인바, 한정된 자원 내 전략적 배분을 가능하게 한다는 특징이 있다.

그러나 「국가재정법」 제29조 및 제30조에 따라 기획재정부가 중앙관서별 지출한도를 포함한 예산안편성지침¹⁴⁾을 국회 예산결산특별위원회에 보고¹⁵⁾하여야 함에도 이를 이행하지 않고 있어 국회는 예산안 제출(통상 9월 3일) 이전까지 국회 차원에서 내년도 예산안에 대한 논의 및 검토가 논의가 현실적으로 어려운 상황이다. 더욱이 국정감사가 정기회에 열리고 있어 정기회 동안 예산안 심의에 확보된 기간이 실질적으로 부족하여 내실있는 심의를 위한 제도 개선이 요구되는 상황이다.

이와 관련해서 예산안 편성과정에 국회가 관련 정보를 제출받아 논의할 수 있

14) 「국가재정법」

제29조(예산안편성지침의 통보) ①기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

②기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

15) 「국가재정법」

제30조(예산안편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

는 절차가 필요하다고 보인다. 그러나 헌법에서 예산안의 편성권은 정부에 두고 있어 국회가 편성 절차 전반을 통제하기에는 한계가 있는바, 현실적으로는 중앙관서가 기획재정부에 제출하는 예산요구서를 국회도 제출받음으로써 자원배분의 방향 설정 단계에서부터 관련 정보를 파악하고 충분히 검토할 수 있도록 할 필요가 있다.

참고로, 프랑스의 경우 6월까지 정부가 공공재정의 다년간 전략 및 예산 기본 방향 등을 의회에 제출하면 의회는 7월 중 공개회의에서 공공정책 방향에 관한 토론을 할 수 있도록 기회가 마련되고, 캐나다의 경우에도 예산안 제출 4개월 전 공청회에서 예산안에 포함될 사항에 대한 권고안을 작성하도록 하는 등 예산안 편성과정에 의회가 의견을 개진할 수 있도록 제도적 기반을 두고 있는 국가들이 있다.

[의회가 예산안 편성과정에 관여 또는 의견 개진 절차를 두고 있는 국가 사례]

구분	주요 내용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - (정부) 공공재정의 다년 간 전략, 다음연도의 예산 기본방향 등을 포함한 「경제 및 공공재정의 방향에 대한 보고서」를 매년 6월까지 의회에 제출 - (의회) 하원과 상원의 재정경제위원회는 매년 7월 10일 이전에 해당 보고서에 대한 질문서를 정부에 송부(「국가재정조직법」§49) <ul style="list-style-type: none"> → 정부는 10월 10일 전까지 서면으로 답변서 제출 - (의회) 7월 중 공개회의에서 공공재정정책 방향에 관하여 토론 가능 <ul style="list-style-type: none"> •정부는 토론회에서 다음 연도 예산법안에 반영될 미션, 주요 정책방향 등에 대해 설명하며, 의회는 토론회를 통해 정부 예산안 편성과정에 간접적으로 의견 제시 •정부는 EU 책무와 관련된 프랑스 경제·예산의 주요 정책 방향, 국가재원 및 기능별 국가 부담에 대한 중기적 평가, 다음연도 예산법안에 반영될 정책목표·프로그램 및 성과지표 등 공공예산정책 방향을 소개 - (정부) 10월 초에 예산안을 의회에 제출(1월부터 회계연도 개시)
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 1994년부터 관행적으로 정부가 매년 10월 중순에 하원 재정위원회 공청회에서 예산안의 주요 내용을 보고하며, 공청회 후 재정위원회는 예산안에 포함될 사항에 대한 권고안을 작성하여 본회의 토론을 거쳐 정부에 이송 - 정부는 의회에 예산안을 2월 초에 제출(4월부터 회계연도 개시)
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> - 정부는 향후 3년 간 재정운영 방침과 5년 간 경제·재정전망, 재정전력(前歷) 및 예산우선순위 등을 담은 '예산정책서(Budget Policy Statement)'를 매년 3월

구분	주요 내용
	<p>의회에 제출하고, 의회 재정지출위원회는 이를 심의 후 그 결과를 본회의에 보고</p> <p>- 이후 정부가 예산안을 최종 확정하는 7월 31일까지 본회의에서 예산정책서와 재정지출위원회의 보고서에 대한 논의를 진행(7월부터 회계연도 개시)</p>
스웨덴	<p>- 정부는 매년 4월 15일까지 거시경제전망, 중장기 재정방향, 주요 정책분야별 개선사항, 세법개정안 등을 포함하는 ‘춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)’을 의회에 제출</p> <p>- 춘계재정정책안이 제출되면 의회의 재정위원회는 해당 춘계재정정책안과 각 정당들의 대안, 각 상임위원회 검토 결과를 심의한 후 본회의에 보고하며, 본회의에서 재정위원회의 보고를 바탕으로 토론을 거쳐 6월에 의결</p> <p>- 정부는 의회에 예산안을 9월 20일까지 제출(1월부터 회계연도 개시)</p>

자료: 「2020 주요국의 재정제도」(국회예산정책처, 2020.6.), 「국가재정 이론과 실제」(김춘순 전 국회 예산정책처장 저, 2018.5.) 및 <https://www.legifrance.gouv.fr> 자료를 바탕으로 재작성

다. 「국가재정법」에 정부의 예산 증액동의 대상 명시

「대한민국 헌법」 제57조에서는 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출 예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없도록 규정하고 있다.¹⁶⁾ 이때 ‘항’ 및 ‘비목’이 구체적으로 어느 예산 단위인지 헌법 조문만으로는 명확하지 않은 상황이다.

현재 국회 심의 관례에 따르면 국회는 정부의 세부사업 단위의 동의 없이는 예산을 증액하지 못하고 있어 재정당국 등에서는 ‘항’을 세부사업으로 보고 있다고 보여진다. 즉 「국가재정법」상 입법과목인 ‘항’은 프로그램¹⁷⁾임에도 예산 규모를 동일하게 유지하는 것을 전제로 국회가 정부의 동의 없이 입법과목의 최하위 단위인 프로그램 내 단위사업 간 예산 증감 등의 조정을 할 수 없는 상황이다.

그러나 「국가재정법」에 따르면 세출은 장(분야)·관(부문)·항(프로그램)으로

16) 「대한민국헌법」 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

17) 「국가재정법」 제21조(세입세출예산의 구분) ③세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

구분되고 정부가 국회에 제출하는 「예산안」도 장·관·항까지 작성되어 있는바, 현행 법률상 예산분류체계 및 정부 예산안 형태를 고려할 때 “항”은 프로그램으로 해석하는 것이 적절하다고 보인다.

[(예시) 2024년도 예산안 중 교육부 소관]

장(분야)	050	교육	90,640,236,000,000	원
관(부분)	051	유아및초중등교육	73,382,075,000,000	
항(프로그램)	1000	학교교육과정 운영지원	20,724,000,000	
항(프로그램)	1200	학생지원	40,599,000,000	
항(프로그램)	1300	학교교육 지원	49,791,000,000	
항(프로그램)	1500	지방교육재정교부금	68,885,891,000,000	
항(프로그램)	1600	지방교육정책 지원	944,458,000,000	
항(프로그램)	1700	국립학교 운영	229,981,000,000	
항(프로그램)	8000	회계간거래	3,210,631,000,000	

자료: 국회 의안정보시스템

또한 기금의 경우 헌법 제정 당시에는 기금의 존재가 없었으므로 헌법에 규정되지 않아 「국가재정법」에서 증액동의건을 별도로 명시하였는바, 동 법에 제69조(증액동의)¹⁸⁾에 따른 기금운용계획안의 주요항목을 세부사업으로 해석하고 있다. 그러나 같은법 제70조(기금운용계획의 변경)¹⁹⁾에서는 명시된 기금지출계획의 ‘주요항목’을 프로그램으로 해석하고 있어 법체계 내에서 일관성이 낮다고 보인다.

즉, 헌법상 국회의 예산안 심의·확정권 및 법률상 예산분류체계 등을 고려할 때 헌법의 ‘항’을 프로그램으로 해석할 수 있다고 보인다. 그러나 해석상 이견이 있

18) 「국가재정법」

제69조(증액 동의) 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.

19) 「국가재정법」

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

는바, 「국가재정법」에 예산안의 증액 동의에 관한 조항을 신설하고, 예산안 및 기금 운용계획안의 ‘항’의 의미를 제21조제3항에 따른 ‘항’(프로그램)과 동일한 것으로 명시하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

[증액 동의 관련 의견]

현행 「국가재정법」	개정 의견
<p>〈신 설〉</p> <p>제69조(증액 동의) 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 <u>주요항목</u> 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.</p> <p>제70조(기금운용계획의 변경) ①기금관리주체는 지출계획의 <u>주요항목</u> 지출금액의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.</p>	<p>제27조의2(증액 동의) 국회는 정부가 제출한 예산안 각항(법 제21조제3항에 따른 항을 말한다)의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.</p> <p>제69조(증액 동의) ----- ----- --- 각 항(법 제21조제3항에 따른 항을 말한다. 이하 제70조에서 같다) ----- ----- -----.</p> <p>제70조(기금운용계획의 변경) ①----- ----- ----- 각 항 ----- ----- -----.</p>

자료: 국회예산정책처

예산안분석시리즈 II

2024년도 재정총량 분석 I

발간일 2023년 10월

발행인 국회예산정책처장 조의섭

편집 예산분석실 예산분석총괄과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

인쇄처 (주)케이에스센세이션 (tel 02-761-0031)

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

ISBN 979-11-6799-176-8 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 희망을 만드는 국회



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

발간등록번호 31-9700460-002049-10

ISBN 979-11-6799-176-8



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE