



2025. 10.

국회예산정책처 | 예산안 분석

2026년도 예산안 재정총량 분석

Fiscal Aggregates



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2026년도 예산안
재정총량 분석

예산안분석시리즈 I

2026년도 예산안 재정총량 분석

총괄 | 김경호 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
이강혁 예산분석총괄과장
황영준 산업예산분석과장
권순영 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
변재연 경제산업사업평가과장
이상은 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작성 | 임동훈 박승호 예산분석관
윤주철 장설희 박정환 추계세제분석관
최영일 거시경제분석과장
이두영 황종률 김원혁 설경원 황소정 천경록 경제분석관

지원 | 김병규 예산분석관보
김정선 행정실무원
이득기 자료분석연구원

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

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

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

- 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

예산안분석시리즈 |

2026년도 예산안 재정총량 분석

2025. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의회위원회의 심의(2025. 10. 30.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사



정부는 지난 9월 3일 총수입 674.2조원, 총지출 728.0조원 규모의 2026년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 회복과 성장을 위한 기조 하에, 총지출 증가율을 '25년 2.5%에서 '26년 8.1%로 대폭 상향하는 등 경제 선순환 구조 정착을 위해 재정을 보다 적극적으로 운용하면서, ①기술이 주도하는 초혁신경제, ②모두의 성장, 기본이 튼튼한 사회, ③국민안전, 국익 중심의 외교·안보 등 3개 중점 분야에 재정을 집중 투자할 계획이라고 설명하고 있습니다.

올해 우리 경제가 내수 경기 회복 지연과 관세 분쟁 등으로 대·내외적인 어려움을 겪는 가운데, 내년도 예산안은 재정이 마중물 역할을 하기 위해 총지출을 대폭 확대하였습니다. 반면, 관리재정수지 적자 비율은 GDP 대비 $\Delta 4.0\%$, 국가채무 비율은 51.6%로 전망되는 등 재정 건전성에 대한 우려도 제기되고 있습니다. 한정된 재원이 보다 효율적으로 활용될 수 있도록 예산안의 적정성과 효과성을 심의하는 국회의 역할이 그 어느 때보다도 중요한 시점입니다.

이에 국회예산정책처는 2026년도 예산안에 대한 국회 심의를 지원하기 위하여 「2026년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 「총량 분석」, 「분야별 재원 배분 분석」, 「총괄 분석」 4권, 「위원회별 분석」 12권, 「성인지 예산서 분석」, 「온실가스감축인지 예산서 분석」 등 총 20권으로 구성되며, 특히 AI 대전환, 지방거점성장 등 주요 재정 현안 및 정부 정책에 대한 총괄 분석을 강화하여 의정활동을 보다 심도 깊게 지원하고자 노력하였습니다.

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

2025년 10월
국회예산정책처장 지 동 하

차 례

CONTENTS

I. 개 관 / 1	
1. 재정총량 개요	3
II. 재정총량 분석 / 11	
1. 경제여건 및 전망	13
2. 국가재정운용계획 분석	29
2-1. 국가재정운용계획 개요	29
2-2. 중기재정운용목표 분석	37
2-3. NABO 중기재정전망과 국가재정운용계획 비교	64
3. 재정건전성 분석	77
3-1. 재정수지 분석	79
3-2. 국가채무 분석	91
4. 조세지출과 재정지출 연계 분석	111
5. 재정의 경제적 효과 분석	133
6. 재정위험요인 분석	149
6-1. 재정위험요인 개요	149
6-2. 재정위험요인 분석	155



I. 개 관

가. 총수입·총지출

2026년도 예산안 및 기금운용계획안의 총수입은 전년 추경 대비 31.8조원(4.7%) 증가한 674.2조원, 총지출은 전년 대비 24.8조원(3.5%) 증가한 728조원 편성되었다.

2026년도 예산안 및 기금운용계획안의 총수입¹⁾은 674.2조원으로, 국세수입 390.2조원, 세외수입 37.4조원, 기금수입 246.6조원으로 구성된다. 국세수입 예산안은 전년 제2회 추경 대비 18.1조원(4.9%) 증가하였으며, 세외수입 예산안은 전년 제2회 추경 대비 △0.2조원(0.5%) 감소하였다. 기금수입 계획안은 전년 대비 13.8조원(5.9%) 증가하였다.

[2026년도 예산안 총수입]

(단위: 조원, %)

구분	2025예산		2026예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
총수입	651.6	642.4	674.2	31.8	5.0
- 국세수입	382.4	372.1	390.2	18.1	4.9
- 세외수입	36.3	37.6	37.4	△0.2	△0.5
- 기금수입	232.8	232.8	246.6	13.8	5.9

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

2026년도 예산안 및 기금운용계획안의 총지출은 728조원으로, 회계 481.5조원, 기금 246.5조원으로 구성된다. 회계는 전년 제2회 추경 대비 14.2조원(3.0%) 증가하였으며, 기금은 전년 대비 10.6조원(4.5%) 증가하였다.

임동훈 예산분석관(forallglory@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.

[2026년도 예산안 총지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
총지출	673.3	703.3	728.0	24.8	3.5
- 회계(세출)	447.4	467.3	481.5	14.2	3.0
- 기금(지출)	225.9	235.9	246.5	10.6	4.5

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

2026년도 예산안 기준 부처별 총지출 규모를 보면, 보건복지부가 137조 6,480억원으로 가장 크고, 교육부(106조 2,660억원), 행정안전부(76조 4,430억원), 국토교통부(62조 4,900억원), 기획재정부(46조 7,790억원), 국방부(47조 4,500억원), 고용노동부(37조 6,160억원) 순으로 예산규모가 큰 것으로 나타났으며, 10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회(130억원) 예산이 신규 편성되었다.

[2026년 예산안 부처별 총지출 전년 대비 현황]

(단위: 십억원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
총지출(조원)	673,285	703,236	728,006	24,770	3.5
10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회	-	-	13	13	순증
감사원	142	147	144	△3	△2.0
개인정보보호위원회	65	66	70	4	6.1
경찰청	13,528	13,531	14,244	713	5.3
고용노동부	35,345	37,209	37,616	407	1.1
고위공직자범죄수사처	25	25	30	5	20.0
공정거래위원회	163	163	187	24	14.7
과학기술정보통신부	18,942	21,028	23,709	2,681	12.7
관세청	658	658	686	28	4.3
교육부	104,868	102,625	106,266	3,641	3.5
국가교육위원회	10	10	10	-	-
국가보훈부	6,447	6,530	6,658	128	2.0
국가유산청	1,387	1,389	1,462	73	5.3

(단위: 십억원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
국가인권위원회	42	42	44	2	4.8
국가정보원	929	929	961	32	3.4
국무조정실 및 국무총리비서실	671	671	838	167	24.9
국민권익위원회	105	105	106	1	1.0
국방부	45,061	45,201	47,450	2,249	5.0
국세청	2,004	2,004	2,100	96	4.8
국토교통부	58,176	59,960	62,490	2,530	4.2
국회	776	776	801	25	3.2
금융위원회	1,684	3,171	2,797	△374	△11.8
기상청	470	470	549	79	16.8
기획재정부	39,461	42,622	46,779	4,158	9.8
농림축산식품부	18,742	19,248	20,035	787	4.1
농촌진흥청	1,062	1,062	1,132	70	6.6
대법원	2,312	2,312	2,500	188	8.1
대통령경호처	139	139	132	△7	△5.0
대통령비서실 및 국가안보실	96	100	105	5	5.0
문화체육관광부	7,067	7,194	7,796	602	8.4
민주평화통일자문회의	36	36	37	1	2.8
방송미디어통신위원회	49	49	52	3	6.1
방위사업청	17,836	17,748	20,163	2,415	13.6
법무부	4,417	4,472	4,697	225	5.0
법제처	46	46	60	14	30.4
병무청	473	473	518	45	9.5
보건복지부	125,491	125,167	137,648	12,481	10.0
산림청	2,617	3,084	3,005	△79	△2.6
산업통상부	11,434	12,449	13,878	1,429	11.5
새만금개발청	113	113	201	88	77.9
소방청	331	346	330	△16	△4.6
식품의약품안전처	749	750	812	62	8.3
성평등가족부	1,738	1,739	1,946	207	11.9
외교부	4,279	4,229	3,603	△626	△14.8
우주항공청	961	961	1,113	152	15.8
원자력안전위원회	149	149	104	△45	△30.2

(단위: 십억원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
인사혁신처	28,489	28,489	30,303	1,814	6.4
재외동포청	107	107	109	2	1.9
조달청	245	245	296	51	20.8
중소벤처기업부	15,249	20,951	16,845	△4,106	△19.6
중앙선거관리위원회	363	363	484	121	33.3
진실·화해를위한과거사정리위원회	17	17	-	△17	순감
질병관리청	488	488	522	34	7.0
국가데이터처	563	563	455	△108	△19.2
통일부	1,030	709	1,238	529	74.6
지식재산처	564	564	631	67	11.9
해양경찰청	1,992	1,993	2,087	94	4.7
해양수산부	6,782	6,925	7,329	404	5.8
행정안전부	72,084	85,982	76,443	△9,539	△11.1
행정중심복합도시건설청	219	219	287	68	31.1
헌법재판소	58	58	62	4	6.9
기후에너지환경부	13,956	14,380	15,037	657	4.6

주: 참고로, 부처별 총수입·총지출 및 세입·세출 등의 개요는 「정부조직법」 개정을 반영하지 않은 「2026년도 예산안」 기준으로 작성되었다.

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

나. 재정수지 및 국가채무

2026년도 예산안 및 기금운용계획안의 통합재정수지(△53.8조원) 및 관리재정수지(△109.0조원)는 전년 추경 대비 개선될 것으로 계획되었고, 국가채무(1,415.2조원)는 전년 대비 113.3조원 증가하여 GDP 대비 51.6% 수준으로 계획되었다.

2026년도 예산안 및 기금운용계획안의 통합재정수지는 53.8조원 적자(GDP 대비 △2.0%)로 전년 제2회 추경 대비 7조원 개선되고, 관리재정수지²⁾는 109조원 적자(GDP 대비 △4.0%)로 전년 대비 2.6조원 개선되는 것으로 계획되었다.

[2026년도 재정수지 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2025		2026예산안(B)	증감(B-A)
	본예산	추경(A)		
통합재정수지 (GDP 대비)	△21.7 (△0.8)	△60.8 (△2.3)	△53.8 (△2.0)	7.0 (0.3)
관리재정수지 (GDP 대비)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	2.6 (0.2)

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

2026년도 국가채무³⁾ 규모는 1,415.2조원으로 전년 대비 113.3조원 증가할 것으로 계획되어 GDP 대비 국가채무 비율은 51.6%에 이를 것으로 전망되고 있다.

2026년도 국가채무의 전년 대비 큰 폭의 증가는 중앙정부채무, 특히 국채의 증가가 주도하였다. 2026년 중앙정부채무는 2025년도 예산 대비 111.3조원 증가한 1,378.5조원으로 계획되었다. 지방정부순채무는 전년 대비 2조원 증가한 36.7조원으로 계획되었다.

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.

[2026년도 국가채무 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2025 추경(A)	2026 예산안(B)	증감(B-A)
국가채무	1,301.9	1,415.2	113.3
(GDP 대비)	(49.1)	(51.6)	(2.5)
중앙정부채무	1,267.2	1,378.5	111.3
국채	1,265.5	1,377.1	111.6
차입금	1.6	1.3	△0.3
국고채무부담행위	0.1	0.1	0.0
지방정부순채무	34.7	36.7	2.0

주: 구성항목별 합계 및 차감 금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획 첨부서류」 등을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 12대 분야별 자원배분

2026년도 예산안 728조원의 12대 분야별 자원배분을 살펴보면, 보건·복지·고용(269.1조원), 일반·지방행정(121.1조원), 교육(99.8조원), 국방(66.3조원) 순으로 규모가 큰 것으로 나타났다.

전년 대비 증가율은 R&D 분야가 전년 대비 19.3% 증가하여 가장 높은 증가율을 보였다. 반면 외교·통일 분야는 전년 대비 0.7조원 감소(△9.1%)하여 유일하게 전년 대비 지출이 감소한 것으로 나타났다.

[2026년도 예산안 12대 분야별 자원배분]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
				(B-A)/A
정부 총지출	673.3	728.0	54.7	8.1
1. 보건·복지·고용	248.7	269.1	20.4	8.2
2. 교육	98.5	99.8	1.3	1.3
3. 문화·체육·관광	8.8	9.6	0.8	9.1
4. 환경	13.0	14.0	1	7.7
5. R&D	29.6	35.3	5.7	19.3
6. 산업·중소기업·에너지	28.2	32.3	4.1	14.5
7. SOC	25.4	27.5	2.1	8.3
8. 농림·수산·식품	25.9	27.9	2	7.7
9. 국방	61.2	66.3	5.1	8.3
10. 외교·통일	7.7	7.0	△0.7	△9.1
11. 공공질서·안전	25.0	27.2	2.2	8.8
12. 일반·지방행정	110.7	121.1	10.4	9.4

주: 2025 예산은 본예산 기준

자료: 「2026년도 예산안」 및 「2025~2029년 국가재정운용계획」

라. 국가재정운용계획에 따른 재정총량

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면 2026년의 총수입은 전년 제2회 추경 대비 31.8조원(5.0%) 증가한 674.2조원으로 예상되며, 총지출은 전년 제2회 추경 대비 20.8조원(3.5%) 증가한 728조원으로 나타난다.

통합재정수지는 2025년 제2회 추경 기준 △111.6조원 적자(GDP 대비 △4.2%)에서 2026년 △109조원 적자(GDP 대비 △4.0%)로 적자 규모가 감소하고, 이후로도 GDP 대비 △4.0%대 적자 규모를 유지한다는 계획이다. 관리재정수지⁴⁾는 2025년 제2회 추경 기준 △60.8조원(GDP 대비 △2.3%)에서 2026년 △53.8조원(GDP 대비 △2.0%)로 전년 대비 7조원이 개선될 것으로 계획되었다.

2026년 국가채무는 전년 제2회 추경대비 113.3조원 증가한 1,415.2조원으로 계획 되어 GDP 대비 국가채무 비율은 51.6%로 전년 대비 2.5%p 증가할 것으로 나타난다.

[2025~2029년 국가재정운용계획에 따른 재정총량]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	본예산	추경					
총수입 (증가율)	651.6	642.4	674.2 (5.0)	705.0 (4.6)	733.7 (4.1)	771.1 (5.1)	4.7
- 국세수입	382.4	372.1	390.2	412.1	434.1	457.1	5.3
- 세외수입	36.3	37.6	37.4	36.7	37.0	39.1	1.0
- 기금수입	232.8	232.8	246.6	256.2	262.6	274.9	4.2
총지출 (증가율)	673.3	703.3	728.0 (3.5)	764.4 (5.0)	802.6 (5.0)	834.7 (4.0)	4.4
통합재정수지 (GDP 대비)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)	
관리재정수지 (GDP 대비)	△21.7 (△0.8)	△60.8 (△2.3)	△53.8 (△2.0)	△59.4 (△2.1)	△68.9 (△2.3)	△63.6 (△2.1)	
국가채무 (GDP 대비)	1,273.3 (48.1)	1,301.9 (49.1)	1,415.2 (51.6)	1,532.5 (53.8)	1,664.3 (56.2)	1,788.9 (58.0)	

주: 총수입 및 총지출의 연평균증가율은 2025년 제2회 추경 기준

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.

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



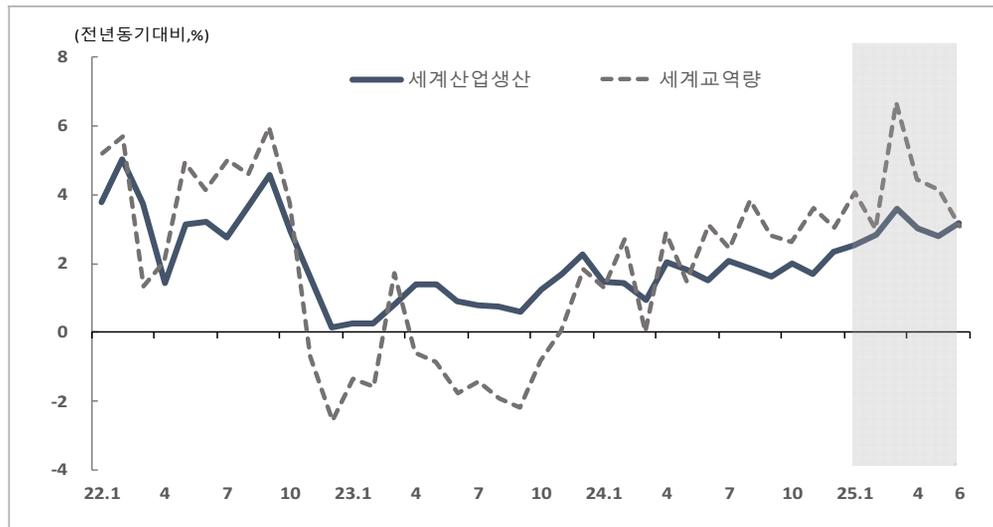
II. 재정총량 분석

가. 대내외 경제여건

(1) 대외 경제여건

2025년 상반기 중 세계경제는 미국의 무역정책 관련 변동성이 높아지는 가운데 비교적 양호한 성장세를 유지하였다. 세계산업생산은 미국과 유로지역 등 선진국 회복에 힘입어 증가세를 지속하였고, 세계교역량은 미국의 관세부과에 대응한 선제적인 수요(front-loading) 효과¹⁾로 1/4분기에는 가파른 증가세를 보였으나, 4월 2일 미국의 국가별 상호관세 발표 이후 빠르게 둔화되는 양상이다.

[세계 산업생산과 상품교역량 추이]



주: 산업생산은 건설업을 제외한 생산가중치 기준
 자료: 네덜란드경제정책분석국(CPB)

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

황중률 경제분석관(jrhwang@assembly.go.kr, 6788-4659), 김원혁 경제분석관(whkim@assembly.go.kr, 6788-4657),

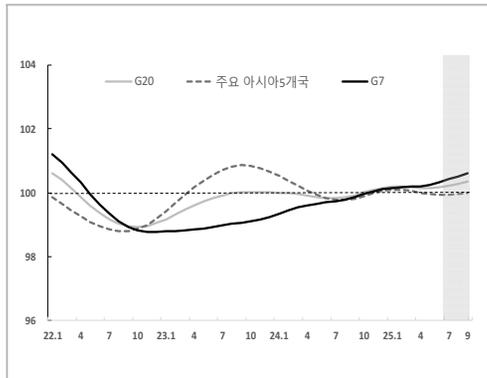
황소정 경제분석관(sjhwang@assembly.go.kr, 6788-4656), 설경원 경제분석관(kwseol@assembly.go.kr, 6788-4658),

이두영 경제분석관(douyounglee@assembly.go.kr, 6788-4671), 찬경록 경제분석관(chunkr21@assembly.go.kr, 6788-4751)

1) 무역에서 front-loading 효과는 향후 관세 인상이나 규제 강화가 예상될 때, 수입업체들이 관세가 오르기 전에 미리 조기 선적·조기 통관을 집중적으로 하는 현상을 말한다.

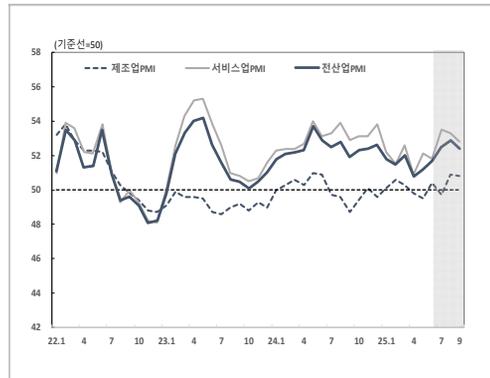
세계경기 선행지표 추이를 보면, OECD 경기선행지수(6~9개월 선행)는 미국 등 G7 국가에서 기준치(100)를 상회하며 완만한 상승세를 이어가는 가운데 중국 등 주요 아세안 5개국에서는 올해 들어 기준치에서 횡보하고 있다.²⁾ 세계 전산업 구매관리자지수(purchasing manager index, PMI)³⁾는 제조업에서 횡보하는 가운데 서비스업에서 증가세를 이어갔으나 7월 이후 다시 하락 전환되었다.

[OECD 경기선행지수]



주: 주요 아시아 5개국은 중국, 인도, 일본, 인도네시아, 한국
자료: Bloomberg, CEIC

[세계 전산업 PMI 월별 추이]



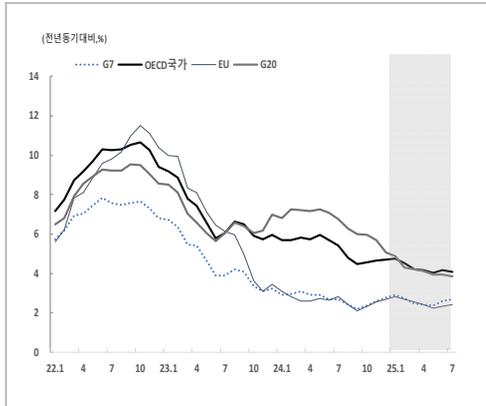
주: PMI 기준선 50 이상은 확장, 이하는 수축
자료: Bloomberg, CEIC, S&P Global

글로벌 인플레이션은 유가 등 원자재가격 안정에 힘입어 완만한 내림세를 지속하였다. 선진국 물가는 비교적 안정세이나 4월 이후 미국, 영국, EU 등에서 오름세가 소폭 확대되었다. 주요 선진국 정책금리는 인플레이션 압력이 높아진 일본을 제외하고 인하 기조를 유지하는 가운데 미국은 관세 영향에 따른 불확실성 확대 등을 고려하여 올해 들어 지난해 수준에서 동결하고 있다.

2) 주요 아세안 5개국: ('25. 1월)100.1→(7월)99.9→(9월)100.0

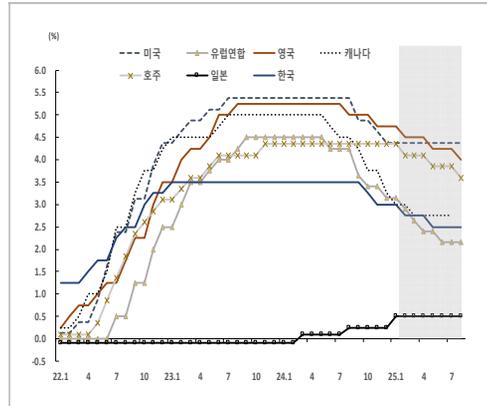
3) 구매관리자지수(purchasing manager index, PMI)는 기업의 신규주문, 생산, 재고, 고용상태 등을 조사한 후, 각 항목에 가중치를 부여해 수치화한 것으로 지수가 50 이상이면 확장을, 50 이하는 수축을 의미한다.

[글로벌 인플레이션]



자료: Bloomberg, CEIC

[주요국의 정책금리]



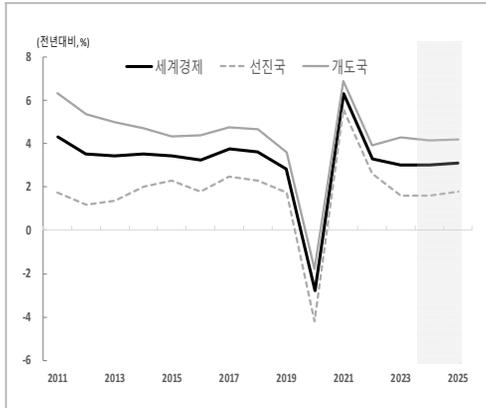
주: 미국의 정책금리는 상한과 하한 평균
자료: 각국 중앙은행, Bloomberg, CEIC

2026년 세계 경제는 2025년의 성장세를 이어갈 전망이다.⁴⁾ 2026년 세계경제는 IMF 등 주요 국제기구의 미국 무역정책 및 통상협상 전개 상황과 세계교역과 성장에 미칠 영향에 대한 평가가 엇갈리는 가운데, 서비스업 등 내수를 중심으로 성장세가 전년에 비해 소폭 개선될 것으로 전망하고 있다.⁵⁾ 세계경제성장률은 2025년 2.7%에서 2026년 2.8%로 선진국 경제를 중심으로 성장세가 소폭 개선될 전망이다. 미국은 2025년 성장률이 전년에 비해 둔화되겠지만 2026년 소폭 개선되고, 독일, 프랑스 등 유로지역은 최근 2년간 낮은 성장세가 지속되었으나 2026년에는 성장세가 소폭 개선될 전망이다. 개도국 경제는 중국이 수출여건 악화 등으로 2025년 4.7%에서 2026년 4.2%로 성장세가 둔화되는 가운데, 인도, 러시아, 사우디아라비아 등 중동·중앙아시아 지역에서는 견조한 성장을 지속할 전망이다. 세계교역은 미 관세부과의 부정적 영향이 점차 가시화되며 2025년 2.4%에서 2026년 2.2%로 증가세가 둔화될 전망이다.

4) 세계경제성장률, 세계교역량, 국제유가 및 기타 원자재가격 등에 대한 전망은 「2026년 NABO 경제전망: 2025~2029」(2025.9월)의 전제치를 참조하였다.

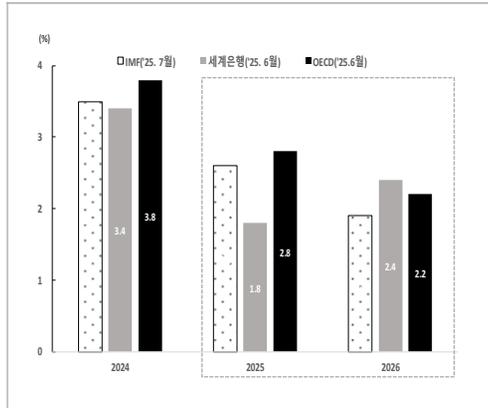
5) IMF(7.31일)는 2026년 세계 경제성장률을 이전보다 상향 조정(3.0%→3.1%)하였으나, 세계은행(6.10일)과 OECD(6.3일)은 이전보다 하향 조정(세계은행 2.7%→2.4%, OECD 3.0%→2.9%)하였다.

[세계경제성장률 전망]



자료: IMF, 세계은행, OECD 세계경제전망

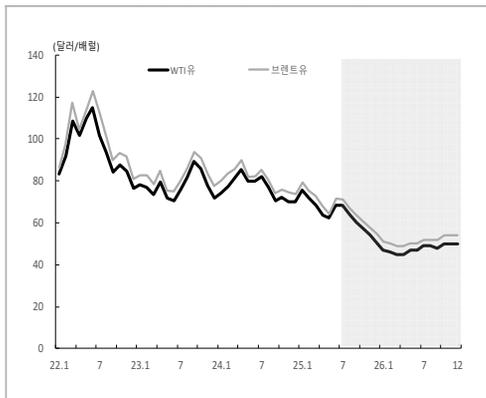
[세계교역량 전망]



자료: IMF, 세계은행, OECD 세계경제전망

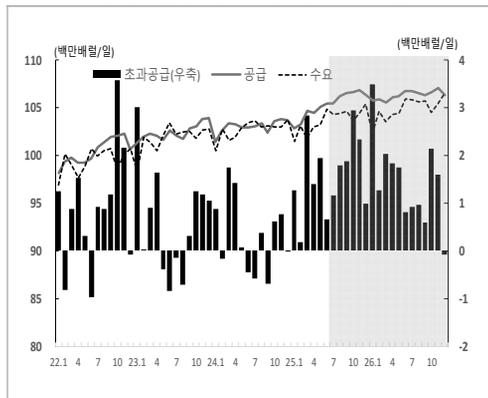
국제유가는 글로벌 성장세 둔화에 따른 수요 둔화, OPEC+와 비OPEC 국가의 원유공급 증가, 지정학적 불안요인 진정 등으로 하락세가 지속될 전망이다. EIA(25.8월 전망)는 국제유가가 브렌트유 기준 금년 12월 51달러 수준까지 하락하고 2026년에는 상반기 45달러까지 하락한 이후 연말에는 50달러 수준에서 안정될 것으로 예상하고 있다. 세계 석유수급은 공급 우위로 양(+)의 초과공급이 내년까지 유지될 전망이다. 농산물, 금속광물 등 기타원자재가격은 2025년 3.0% 상승하지만 2026년에는 0.6% 하락할 것으로 예상하였다. 농산물은 2026년 3.2%, 금속광물은 3.1% 각각 하락하지만, 비료와 희토류 등 비금속광물은 상승할 전망이다.

[국제유가 추이 및 전망]



주: 음영부분은 미 EIA의 2025.8월 전망
자료: EIA

[세계 석유 수급 추이 및 전망]



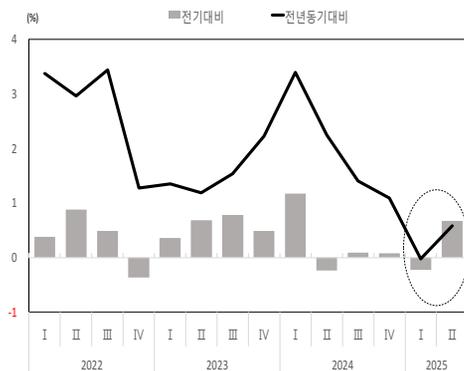
자료: EIA

(2) 국내 경제여건

국내경제는 2025년 상반기 중 실질GDP 성장률이 전년동기대비 0.3% 증가에 그치면서 내수와 수출 모두 답답한 흐름을 이어갔다. 다만, 2분기 들어서는 민간소비와 서비스업, 수출과 제조업의 증가율이 소폭 높아지면서 2024년 1분기 이후 처음으로 성장흐름이 개선되었다.

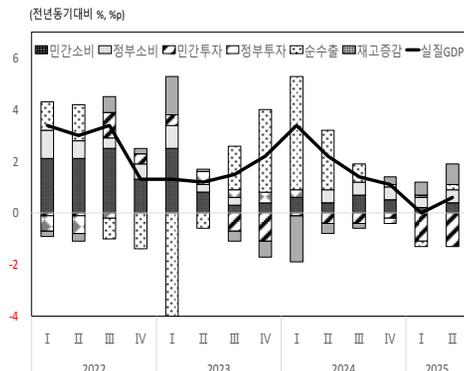
지출부문별로 보면 민간소비는 2025년 상반기 중 0.7% 증가하여 2024년 하반기의 1.2%보다 성장세가 낮아졌다. 민간투자는 상반기 중 4.9% 감소하였는데 이는 건설투자가 두 자릿수로 감소하였던(-12.2%) 데 주로 기인하였다. 설비투자과 지식재산생산물투자는 같은 기간 중 각각 4.5%와 1.9% 증가하였다. 정부소비는 상반기 중 2.4% 증가하였고, 정부투자는 증가율이 1.2%로 높아져 지난해 하반기의 침체(-1.7%)에서 벗어났다. 총수출(GDP물량 기준)은 상반기 중 3.0% 증가에 그쳐 지난해 하반기(4.9%)보다 증가율이 낮아졌다. 총수입도 내수부진의 영향으로 상반기 중 3.3% 증가에 그쳤다. 마지막으로 총수출에서 총수입을 뺀 순수출의 성장기여도가 상반기 0.0%p에 머무르며, 2025년 상반기 우리 경제는 내수와 수출이 동반하여 부진한 모습을 보였다.

[실질GDP 성장률 추이]



자료: 한국은행

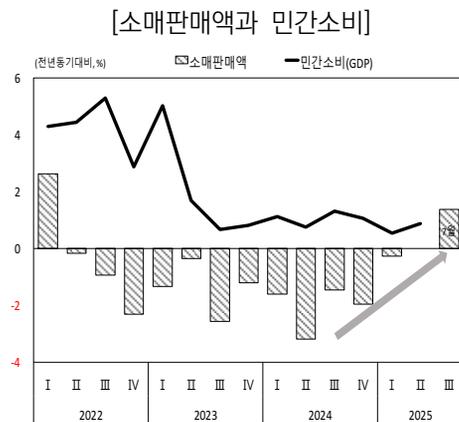
[지출부문별 성장률 기여도]



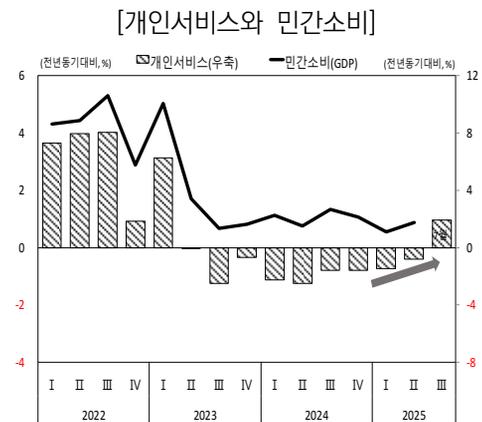
자료: 한국은행, 국회예산정책처

① 내수

소비지표는 개선 움직임이 나타나고 있다. 민간소비 중 상품소비의 흐름을 보여주는 소매판매액은 2025년 7월 2022년 2분기 이후 13분기만에 처음으로 증가로 돌아섰다(아래 왼쪽). 민간소비 중 서비스소비와 밀접한 개인서비스업 지수⁶⁾도 2025년 7월 2023년 2분기 이후 9분기만에 처음으로 증가하였다(아래 오른쪽). 7월 지급된 민생회복 소비쿠폰이 올해 들어 부진의 폭을 줄이며 꾸준히 개선되던 소비지표가 증가로 돌아서는 데 기여한 것으로 보인다.



자료: 한국은행, 통계청

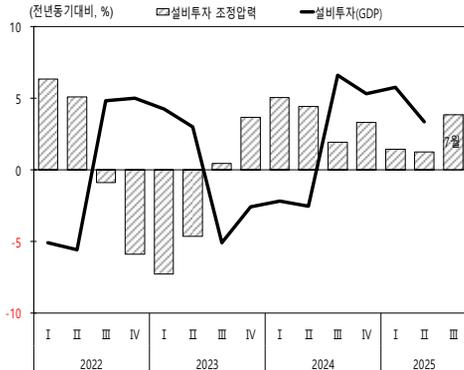


자료: 한국은행, 통계청

설비투자 조정압력(설비투자 선행지표)은 2025년 7월에도 증가하며 2023년 4분기 이후의 상승 움직임을 이어갔다(8분기 연속). 건설수주액(건설투자 선행지표)은 2024년 2분기 이후 증가하다가 2025년 2분기 감소로 돌아섰다. 설비투자는 당분간 양호한 흐름을 이어갈 것으로 예상되나(평균 선행시차 1분기), 건설투자는 최근의 개선 움직임이 재차 제약될 우려가 있다(평균 선행시차 5분기).

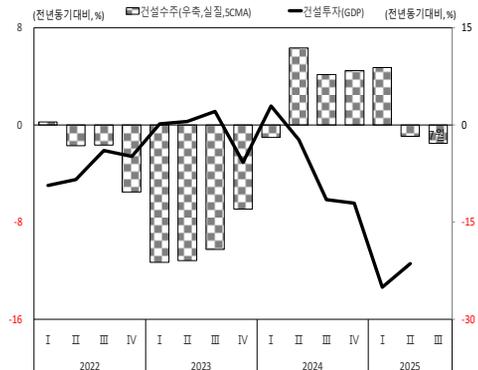
6) 개인서비스업 지수는 서비스업 지수 가운데 민간소비의 서비스소비와 연관성이 높은 소매업, 숙박 및 음식점업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 등으로 구성하였다. 지수 가중치로는 서비스업 생산지수의 기준년 가중치를 활용하였다(통계청, 「2020년 기준 산업활동동향통계 개편 결과」).

[설비투자 조정압력과 설비투자]



자료: 한국은행, 통계청

[건설수주액과 건설투자]



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

② 수출입

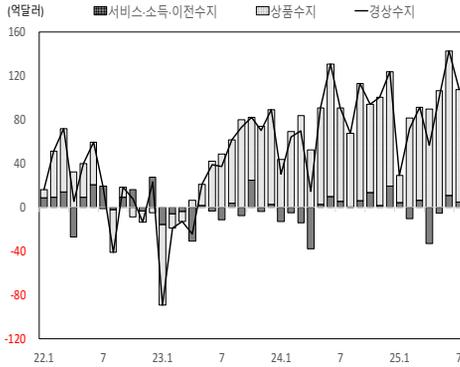
수출(통관기준, 상품)은 최근 반도체와 선박을 중심으로 증가율이 조금씩 높아지고 있다. 수출물량(실질금액) 증가율은 상대적으로 높은 증가세를 보이고 있는데 이는 올해 들어 수출단가가 떨어지고 있기 때문이다. 수입(통관기준, 상품)은 같은 기간 중 등락을 거듭하였다. 수입물량(실질금액)은 오히려 증가하였는데 이는 수입단가에 영향을 주는 원유 등 원자재 가격이 하락하였기 때문이다.

무역수지(통관 수출입차)는 큰 폭의 흑자를 이어가고 있다. 수출은 반도체를 중심으로 미 관세 정책의 충격에서 서서히 벗어나는 모습이다. 수입은 원유 등 원자재 가격 하락의 영향으로 등락을 거듭하고 있다.

경상수지(국제수지 기준)는 상품수지를 중심으로 호조를 보여 7월까지 601.5억 달러 흑자이다. 특히 2024년 5월 이후로는 흑자 폭이 월간 100억 달러 선에서 움직이고 있다. 부문별로 보면 일반상품수지가 흑자를 주도하는 가운데 해외에서 생산·수출한 국산품의 순수출액인 중계무역수지도 꾸준히 흑자를 유지하고 있다.

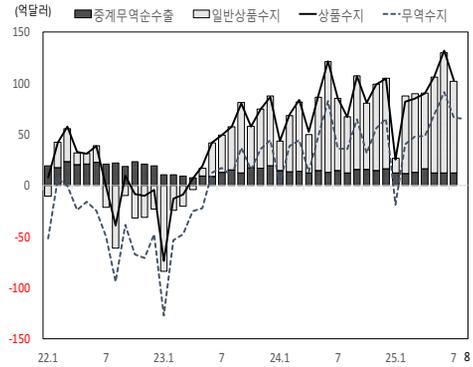
서비스·소득·이전수지(국제수지 기준)는 2025년 7월까지 21.0억 달러 적자이다. 본원소득수지가 투자소득수지를 중심으로 175.4억 달러 흑자를 기록하였으나, 서비스수지가 여행수지를 중심으로 172.7억 달러 적자를 보였다. 이전소득수지는 23.7억 달러 적자였다.

[경상수지 추이]



자료: 한국은행

[무역수지와 상품수지]



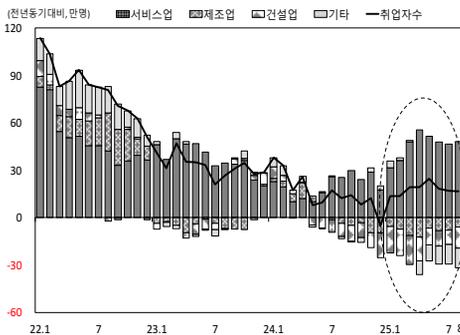
주: 무역수지(수출입차)는 통관 기준, 상품수지 등은 국제수지 기준

자료: 한국은행

③ 고용과 물가

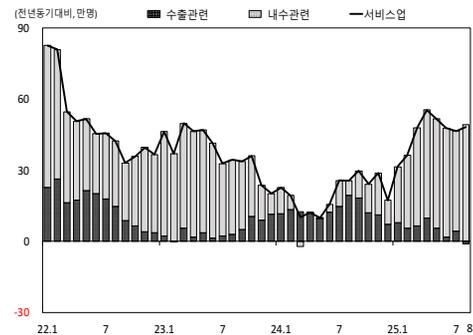
고용은 취업자 수가 8개월 연속 증가하였다. 취업자 수 증가 폭은 2025년 들어 전년동기대비 18만명 선에서 움직이고 있다. 산업별로 보면 고용 비중이 가장 큰 내수관련 서비스업에서 취업자 수 증가를 주도하여 매월 50만개 정도의 새로운 일자리를 보태고 있다. 특히 보건업 및 사회복지 서비스업의 일자리 증가가 눈에 띈다. 그러나 업황이 부진한 건설업과 제조업에서는 일자리가 큰 폭 감소하였다. 두 산업에서 줄어들고 있는 일자리 수는 매월 20만개 정도이다.

[취업자 수 증감]



자료: 통계청

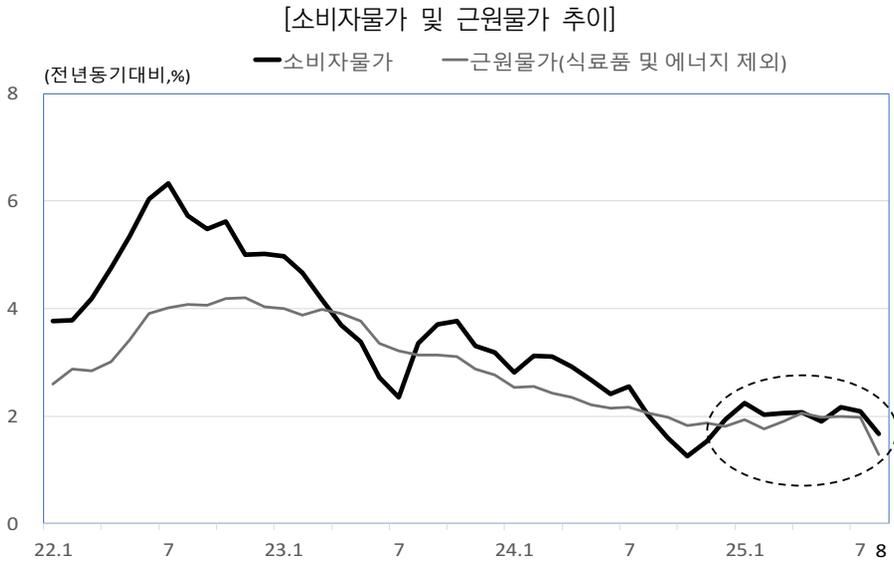
[서비스업 취업자 수 증감]



주: 분석의 편의를 위하여 운수·창고·통신업을 수출관련 서비스업으로, 그 외 서비스업을 내수관련 서비스업으로 분류.

자료: 통계청

물가는 소비자물가와 근원물가 모두 상승률이 한국은행의 물가안정목표인 2% 선에서 안정되었다. 소비자물가는 2025년 8월 1.7% 상승하였다. 식료품과 에너지를 제외한 근원물가는 일시적 요인의 영향으로 8월에는 상승률이 1.3%까지 낮아졌다.⁷⁾



자료: 통계청

7) SK텔레콤은 개인정보 유출 사고 이후 8월 한 달간 한시적으로 통신료를 50% 할인하였다.

(3) 전망의 위험 요인

2026년 세계경제의 주요 위험 요인은 무역정책 관련 불확실성 확대 및 보호주의 강화, 주요국 재정여건 및 거시경제정책 대응 여력 약화, 지정학적 긴장 및 갈등 지속, 주요국 재정·통화정책의 비일관성, 기후변화 및 자연재해 등이다. 세계경제는 트럼프 2기 행정부의 경제정책과 이에 대한 교역상대국과의 무역갈등 등으로 성장 경로의 불확실성이 높은 상황이다. 미국의 주요 교역상대국에 대한 관세부과와 수출입 규제 등으로 인한 무역마찰 및 보호주의 강화는 세계교역과 수출제조업 기업에 부담으로 작용하고 있고 투자 불확실성도 확대되고 있다. 무엇보다도 미국의 전 세계를 대상으로 한 관세부과가 자국의 물가와 고용 등에 미치는 영향에 대한 불확실성이 큰 상황이다. 트럼프 행정부는 관세로 인한 경기둔화에 대응하기 위해 미 연준의 정책금리 인하를 압박하는 한편 대규모 감세가 포함된 OBBBA(One Big Beautiful Bill Act)⁸⁾ 통과시켰다. 이러한 정책대응은 단기적으로 확장적 재정정책에 따른 경기 부양 효과와 기업의 투자 확대 기대해 볼 수 있으나, 중장기적으로 국가부채 및 재정적자 증가, 국채금리 상승으로 이어질 가능성이 있다. 정책불확실성이 높아진 가운데 이에 대응한 거시정책 여력도 팬데믹 이후 약화된 것으로 평가된다.⁹⁾ 팬데믹에 대응하는 과정에서 정부부채가 큰 폭으로 늘어¹⁰⁾ 경기부양을 위한 재정여력이 제한적인 상황이다. 통화정책은 인플레이션 압력이 유가안정 등으로 선진국을 중심으로 완화되고 있으나 지정학적 갈등이나 무역갈등에 따른 공급망 차질 등으로 디스인플레이션 과정이 지연되면 금리 인하 폭이 제약될 수 있다.

8) 7월 초 통과된 감세법안(OBBBA:One Big Beautiful Bill Act) 주요 내용

구분	주요 내용
개인소득세	고소득층 감세(최고세율 39.6%→35%)
법인세	현행 21% 유지(트럼프 1기때 35%에서 21%로 인하)
전기차 세액공제	전기차 구매 보조금 축소
그린뉴딜 관련예산	10~20% 감축 검토

9) 세계은행은 6월 세계경제전망(Global Economic Prospects)에서 “늘어난 정부 부채와 고금리가 재정 여력을 제약해 긴축재정이 강요되는 환경”이라고 지적하였다.

10) 주요국의 팬데믹 전후 GDP 대비 일반정부 부채 비율을 보면, 미국은 2019년 106%에서 2023년 123%로 늘었고, 유로존의 평균 부채 비율은 동기간 85%에서 97%까지 상승하였다. 일본은 팬데믹 이전에도 235%로 높았으나, 2023년에는 추가적인 재정부양책으로 250%에 근접하였다. 재정여력이 적은 개도국은 재정적자폭이 확대되며 외채 의존도가 높아졌다.

최근 국내경제는 물가가 안정된 상황에서 취업자 수가 늘고 소비지표 개선 움직임도 나타나고 있다. 이 같은 개선 움직임이 정부의 재정 확대와 맞물리면서 내수경기가 회복된다면 성장률이 예상보다도 높아질 수 있다. 또한 정부가 강조하고 있는 AI 대전환 정책에 민간이 호응하여 관련 투자가 조기에 활성화될 가능성도 있다.

2026년 국내 경제의 주요 상방 위험 요인은 예상보다 빠른 내수경기 회복, AI 등 신산업에 대한 민간투자 활성화 등이다. 하방 요인으로는 미국의 관세·이민정책 관련 불확실성 확대, 중국의 저가공세 강화 등 수출 가격경쟁 심화, 대규모 국채발행에 따른 기업 자금조달 여건 악화 가능성 등이 있다.

반면, 후속 실무협상이 진행되는 과정에서 미국의 관세 및 이민정책 관련 불확실성이 확대될 우려가 있다. 최근 미 조지아주 현대·LG 공장 급습 사건에서 보듯 미 정부의 투자정책과 이민정책은 상충하는 목표를 동시에 추구하며 서로 충돌하고 있다. 이 과정에서 우리 기업들이 글로벌 생산·투자 계획 수립 등에 혼란을 겪을 소지가 다분하다.

마지막으로 정부는 내년 재정확대를 위한 재원마련을 위하여 110조원의 적자성 국채를 발행할 계획인데 이 같은 대규모 국채발행은 금융시장 불확실성을 높여 기업의 자금조달을 어렵게 할 소지가 있다.

나. 2026년 경제전망

2026년 국내경제는 1.9% 성장할 전망이다. 2026년에는 내수의 회복세가 뚜렷해지며 성장을 견인할 전망이다. 국회예산정책처는 2026년 중 물가안정 기조가 유지되고 실질소득 여건이 개선되는 가운데, 재정책대, 추가적인 금융완화 가능성 등이 가세하면서 내수가 민간소비를 중심으로 회복세를 보일 가능성이 크다고 예상한다. 다만, 내수의 한 축인 투자는 건설투자의 부진이 이어지고 설비투자도 증가율이 낮아지면서 성장기여도가 다소 낮아질 예정이다.

민간소비는 전년대비 1.7% 증가할 전망이다. 불확실성 확대로 둔화한 소비 심리가 정부의 소비지원 정책 등으로 개선세를 보였고, 소득의 증가세 지속 등 소비 여건도 양호한 흐름을 유지하며 민간소비는 완만히 상승할 전망이다. 정부소비는 2.7% 증가하여 2025년(2.4% 전망)에 비해 성장률이 높아질 전망이다. 정부투자는 R&D 분야와 철도 등 SOC 분야를 중심으로 전년대비 1.9% 늘어 2025년(1.5% 전망)에 비해 증가세가 확대될 전망이다. 민간투자는 2.8% 증가하여 2025년의 침체(-3.0%)에서 벗어날 전망이다. 투자 유형별로는 건설투자와 지식재산생산물투자가 각각 3.2%, 3.1% 늘어날 것으로 예상되며, 설비투자는 1.7%로 증가세가 다소 둔화될 전망이다.

총수출은 낮아진 세계교역량, 미국 관세정책 및 불확실성 확대 등의 영향으로 2.1% 증가할 전망이다. 고성능 반도체를 중심으로 주요국의 AI 관련 투자 수요는 지속되겠으나, 통상환경의 불확실성이 상존하는 데다 미국 관세정책의 부정적 영향이 점차 확대되면서 하방압력이 커질 것으로 예상된다. 총수입은 수출증가율이 다소 둔화되는 데 다소간 영향을 받겠으나, 소비 및 투자를 중심으로 내수가 개선되면서 2.7% 증가할 전망이다.

2026년 명목GDP성장률은 4.0%로 2025년(3.2% 전망)에 비해 높아질 전망이다. 2026년에는 실질GDP 성장률이 2025년에 비해 한층 높아질 예정이다(실질GDP 1.0% → 1.9%). GDP디플레이터 상승률은 2026년 교역조건이 개선되며 내수디플레이터 증가율(1.9%로 예상)을 소폭 상회하는 2.1% 상승할 전망이다.

경상수지는 900억달러 흑자를 기록하면서 2025년(1,100억 달러 전망)에 비해 흑자 폭이 축소될 전망이다. 상품수지의 경우 수입이 수출보다 상대적으로 빠르게

늘어나면서 흑자 폭이 소폭 축소될 것으로 전망된다. 서비스 수지는 해외여행객 증가로 여행수지의 적자 폭이 확대될 것으로 예상되며, 본원소득수지는 지난해와 비슷한 수준을 유지할 것으로 예상된다.

취업자 수는 2025년 대비 16.0만명 증가하고, 실업률은 전년과 같은 2.9%를 유지할 전망이다. 민간소비 등 내수 회복과 더불어 보건·사회복지업 고용 증가세와 노인일자리 확대가 고용 성장을 견인할 것으로 예상된다. 반면 2025년 대비 수출경기 둔화는 고용에 하방 요인으로 작용할 전망이다.

소비자물가상승률은 국제유가 하락과 원자재 가격 안정 등으로 2026년 상반기 1.9%, 하반기 2%로 물가안정목표(2%) 부근에서 등락할 전망이다.

국고채금리(3년)는 금리의 하향 안정화 추세가 내년 상반기까지 이어질 것으로 전망됨에 따라 하락할 것으로 전망된다. 국내 불확실성 완화, 수도권 주택가격 상승 및 가계부채 증가 등은 금리 상승 요인이며, 물가안정과 대외 불확실성 지속 등은 금리 하락 요인으로 작용할 전망이다.

[2025~2026년 국내 경제전망]

(단위: 전년대비, %)

구 분	2024	2025	2026
국내총생산	2.0	1.0	1.9
민간소비	1.1	1.4	1.7
정부소비	2.1	2.4	2.7
정부투자	0.8	1.4	1.9
건설투자	△3.3	△8.2	3.2
설비투자	1.7	2.8	1.7
지식재산생산물투자	1.2	2.8	3.1
총수출	6.8	3.9	2.1
총수입	2.5	3.7	2.7
경상수지(억달러)	990	1,100	900
상품수출(통관)	8.1	0.3	△1.0
상품수입(통관)	△1.7	△1.6	0.8
취업자증감(만명)	15.9	17.5	16.0
실업률	2.8	2.9	2.9
소비자물가	2.3	2.0	1.9
국고채금리(3년)	3.1	2.4	2.4
GDP디플레이터	4.1	2.2	2.1
명목국내총생산	6.2	3.2	4.0

주: 1. 실업률은 구직기간 4주 기준, 국고채금리는 연중 평균

2. 2025년 이후는 국회예산정책처 전망치

자료: 국회예산정책처, 한국은행, 통계청

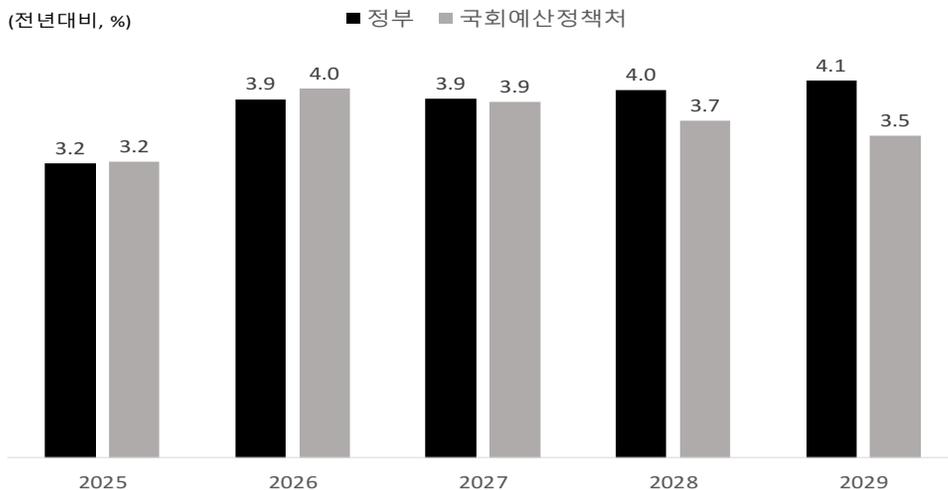
다. 중기전망

(1) 2025~2029년: 국회예산정책처와 정부의 경제성장률 전망 비교

2026년 실질GDP 성장률을 국회예산정책처는 1.9%, 정부는 1.8%로 각각 전망하고 있다. 2026년 명목GDP 성장률은 국회예산정책처가 4.0%, 정부가 3.9%로 보고 있다. 이는 국회예산정책처는 2026년 실질GDP 성장률을 1.9%로, 정부는 1.8% 각각 전망하고 있는 점을 반영한 것이다. 국회예산정책처는 2026년 정부의 재정확대, 완화적 통화정책 기조 지속 등에 힘입어 내수를 중심으로 성장률이 높아질 것으로 예상한다. 국회예산정책처는 2026년 GDP디플레이터 상승률을 정부와 같은 2.1%로 전망하고 있다.¹¹⁾

2027~2029년 국회예산정책처의 명목GDP 성장률은 정부 전망치에 비하여 점차 낮아지는 모습이다. 국회예산정책처는 실질경제성장률이 동기간 중 2% 내외에서 안정되겠으나, 2027년 이후 세계수요가 회복되며 국제유가 등 주요 원자재가격이 상승하고 이에 따라 GDP디플레이터 상승률이 점차 낮아질 것으로 예상하고 있다.

[국회예산정책처와 정부의 명목GDP 성장률 전망 비교]



자료: 국회예산정책처, 기획재정부

11) 정부 디플레이터 전망치는 명목성장률 전망치에서 실질성장률 전망치를 빼는 방식으로 추정하였다.

(2) 국회예산정책처의 2025~2029년 경제전망

2025~2029년 중 실질GDP는 연평균 1.8% 성장할 것으로 이전 5년(2020~2024년)의 2.0%에 비해 성장세가 소폭 낮아질 전망이다. 민간소비의 기여도가 이전보다 높아지겠지만, 미 관세정책 등의 부정적 영향으로 순수출(수출 - 수입)의 기여도가 이전 5년에 비해 대폭 하락할 전망이다(-0.6%p). 정부소비의 기여도도 향후 5년 0.4%p로 소폭 줄어들 전망이다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 중앙정부의 재정지출(총지출) 증가율은 연평균 5.5%로 코로나 19 기간을 포함하는 이전 5년의 7.0%(본예산 기준)에 비해 낮다.

실질GDP의 예상 성장경로는 전망기간 중 추세성장률로 수렴하는 모습을 보일 전망이다. 민간소비 등 내수는 추세보다 높은 경로를 따라 움직이겠지만, 부정적 영향이 우려되는 순수출이 추세보다 낮은 경로를 따라 움직이면서 전반적으로 성장세가 낮아질 전망이다.

[2025~2029년 국내 경제전망]

(단위: 전년대비, 연평균, %)

구 분	2024	2025	2026	2027	2028	2029
명목국내총생산	6.2	3.2	4.0	3.9	3.7	3.5
실질국내총생산	2.0	1.0	1.9	2.1	2.0	1.9
GDP디플레이터	4.1	2.2	2.1	1.8	1.6	1.6
소비자물가상승률	2.3	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0
임금상승률	2.9	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3
취업자 증감률	0.7	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4
실업률	2.8	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0
국고채금리(3년)	3.1	2.4	2.4	2.5	2.5	2.4
회사채금리(3년, AA-)	3.7	3.0	2.8	2.9	2.9	2.8

자료: 국회예산정책처, 「2026년 NABO 경제전망: 2025~2029」, 2025.9월

2-1. 국가재정운용계획 개요

가. 「2025~2029년 국가재정운용계획」 주요 내용

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 2025년 제2회 추경 대비 2026년 총수입의 증가율(5.0%)이 총지출 증가율(3.5%)보다 높을 것으로 나타나며 이에 따라 관리재정수지는 $\Delta 109$ 조원(GDP 대비 $\Delta 4.0\%$)으로 2025년 제2회 추경 대비 2.6조원 개선될 것으로 보인다. 또한 중기 연평균 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하면서 2028년까지 관리재정수지가 악화되다가 2029년에 개선되는 것으로 계획되었으나, 국가채무는 지속적으로 증가하는 것으로 나타난다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면 2026년의 총수입은 전년 제2회 추경 대비 31.8조원(5.0%) 증가한 674.2조원으로 예상되며, 총지출은 전년 제2회 추경 대비 24.8조원(3.5%) 증가한 728조원으로 나타난다. 2027년의 경우 총수입과 총지출은 각각 전년 대비 4.6%, 5.0% 증가하여 705조원, 764.4조원일 것으로 예상되며, 2028년은 총지출의 증가율이 총수입의 증가율을 상회할 것으로 예상되며 총수입의 중기 연평균 증가율은 4.7%, 총지출의 중기 연평균 증가율은 4.4%로 계획되어 있다.

통합재정수지는 2025년 제2회 추경 기준 $\Delta 60.8$ 조원 적자(GDP 대비 $\Delta 2.3\%$)에서 2026년 $\Delta 53.8$ 조원 적자(GDP 대비 $\Delta 2.0\%$)로 적자 규모를 축소할 계획이며, 이후로도 GDP 대비 $\Delta 2.0\%$ 수준의 적자 규모를 유지할 계획이다. 관리재정수지¹⁾는 2025년 제2회 추경 기준 $\Delta 111.6$ 조원(GDP 대비 $\Delta 4.2\%$)에서 2026년 $\Delta 109$ 조원(GDP 대비 $\Delta 4.0\%$)로 전년 대비 2.6조원이 개선될 것으로 계획되었다. 정부는 GDP 대비 관리재정수지 비율을 2026년부터 $\Delta 4\%$ 대로 관리할 계획이며, 2028년까지 그 비율이 $\Delta 4.4\%$ 로 커지다가 2029년에 다시 $\Delta 4.1\%$ 수준으로 낮아지며 2029년에 전년 대비 관리재정수지가 4조원 개선되는 것으로 계획하였다.

임동훈 예산분석관(forallglory@assembly.go.kr, 6788-4623)

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

2026년 국가채무는 전년 제2회 추경 대비 113.3조원 증가한 1,415.2조원으로 전망되며 GDP 대비 국가채무 비율은 51.6%로 전년 제2회 추경 대비 2.5%p 증가할 것으로 나타난다. 정부는 GDP 대비 국가채무 비율을 50% 수준으로 관리할 계획이며, 2025년 51.6%에서 2029년 58%로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

[2025~2029년 국가재정운용계획 개요]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	본예산	추경					
명목GDP	2,646.5	2,654.0	2,741.6	2,848.6	2,962.5	3,084.0	
총수입 (증가율)	651.6 (9.6)	642.4 (8.1)	674.2 (4.9)	705.0 (4.6)	733.7 (4.1)	771.1 (5.1)	4.7
- 국세수입 (증가율)	382.4 (13.6)	372.1 (10.6)	390.2 (4.9)	412.1 (5.6)	434.1 (5.4)	457.1 (5.3)	5.3
- 세외수입 (증가율)	36.3 (22.6)	37.6 (26.8)	37.4 (△0.5)	36.7 (△1.7)	37.0 (0.9)	39.1 (5.6)	1.0
- 기금수입 (증가율)	232.8 (2.0)	232.8 (2.0)	246.6 (5.9)	256.2 (3.9)	262.6 (2.5)	274.9 (4.7)	4.2
총지출 (증가율)	673.3 (5.5)	703.3 (10.2)	728.0 (3.5)	764.4 (5.0)	802.6 (5.0)	834.7 (4.0)	4.4
- 의무지출 (비중)	365.0 54.2	364.8 51.9	388.0 53.3	415.1 54.3	441.3 55	465.7 55.8	6.3
- 재량지출 (비중)	308.3 45.8	338.4 48.1	340 46.7	349.3 45.7	361.3 45	369 44.2	2.2
통합재정수지 (GDP 대비)	△21.7 (△0.8)	△60.8 (△2.3)	△53.8 (△2.0)	△59.4 (△2.1)	△68.9 (△2.3)	△63.6 (△2.1)	
관리재정수지 (GDP 대비)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)	
국가채무 (GDP 대비)	1,273.3 (48.1)	1,301.9 (49.1)	1,415.2 (51.6)	1,532.5 (53.8)	1,664.3 (56.2)	1,788.9 (58.0)	

주: 1. 2025년의 증가율은 2024년 결산 대비

2. 연평균 증가율은 2025년 제2회 추경 대비

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.

나. 「2024~2028년 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 국가재정운용계획 첨부서류로 국회에 제출하고 있다. 따라서 이하에서는 정부가 제출한 보고서를 바탕으로 「2025~2029년 국가재정운용계획」(이하 “2025년 계획”)을 「2024~2028년 국가재정운용계획」(이하 “2024년 계획”)과 대비하여 분석한다.

2024년 계획 당시 경제전망에 따르면 세계경제는 글로벌 인플레이션 압력이 점차 둔화되는 가운데, 교역 부진이 완화되면서 성장세가 완만한 회복 흐름을 보이고 있고, 경기는 IT 중심의 제조업 부진 완화, 주요 수출국 회복세 등으로 개선되는 모습이나, 중동 정세 악화 등 불확실성이 상존하는 상황이라고 평가하였으며, 세계 교역 개선세가 이어지는 가운데 주요국의 통화긴축 완화 등으로 회복 흐름이 지속되는 반면, 중장기적으로 지정학적 리스크에 따른 변동성, 주요국 간 무역분쟁과 공급망 분절화, 이상기후 등 높은 불확실성이 지속될 것으로 전망하였다. 대내적으로는 물가상승세 둔화기조가 이어지는 가운데, 수출·제조업 호조세로 경기 회복 흐름을 지속하고 있다고 평가하였으며, 향후 수출 증가세가 지속되는 가운데, 고물가·고금리 완화 등으로 내수여건이 개선되며 안정적인 회복세가 예상되는 반면, 중장기적으로 잠재성장률이 빠르게 둔화되고 있어 경제의 역동성 복원을 위한 구조개혁 노력이 가속화될 필요가 있다고 보았다.

이를 2025년 계획에서 제시하고 있는 경제전망과 비교하면, 2025년 계획에서도 2024년 계획과 같이 국제유가 하락, 수요압력 악화 등으로 인플레이션 압력의 완화를 전망하면서도 관세 여파 등 불확실성을 제시하고 있다. 상반기에는 관세유예 전 선수요 등으로 비교적 선방했으나 관세 영향이 본격화되면서 성장과 교역이 둔화될 것으로 예상하면서도 주요국의 경기부양책, 글로벌 금리인하 기조는 이러한 둔화세를 완화하는 요인으로 작용할 것으로 전망하였다. 향후 관세영향이 지속되면서 글

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

로별 성장과 교역 둔화 흐름이 이어질 것으로 보이지만, 물가는 대체로 안정될 전망 이고, 중장기적으로는 국가 간 첨단산업 경쟁이 치열하게 전개되면서 인공지능(AI), 디지털 전환, 탄소중립 등 기술과 산업환경 변화가 가속화될 것으로 전망하였다.

대내여건의 경우 2025년 계획에서도 2024년 계획에서 전망한 바와 같이 부진 했던 성장 흐름에서 벗어나 하반기에 회복세가 확대되고, 연간 소비자물가 상승률 은 물가안정목표인 2% 내외로 예상하고 있으며, 하반기에 수출이 미국 관세영향으 로 둔화될 가능성이 있지만, 추가경정예산과 같은 정책효과가 가시화되면서 소비 중심의 성장세를 보일 것으로 전망하였다. 향후에도 관세 등 대외 불확실성이 지속 되는 가운데 소비가 회복되고 건설투자 부진이 완화되면서 내수 중심 성장세가 예 상되나, 중장기적으로는 잠재성장률이 하락하고 있어 AI 대전환과 초혁신경제를 구 현하기 위한 정책 노력이 필요하다는 점이 강조되었다.

한편, 2025년 계획에서 제시한 2025년 명목GDP 성장률은 3.8%로 2024년 계 획상 2024년의 명목GDP 성장률인 4.6%(실적 기준) 6.2%)에 비해 △0.8%p 감소 할 것으로 전망하였다. 이러한 수치는 2024년 계획에서 제시한 2025년 경상성장률 5.0%에 비해 1.2%p 감소한 수치다.

[2024년 계획과 2025년 계획의 대내 경제 여건 비교]

(단위: %, %p)

비 교		2024	2025	2026	2027	2028	2029
한국 경상 성장률	2024년 계획(A)	4.6	5.0	4.3	4.2	4.1	
	2025년 계획(B)		3.8	3.3	3.9	4.0	4.1
	차이(B-A)		△1.2	△1.0	△0.3	△0.1	

- 주: 1. 한국 경상성장률은 정부가 국가재정운용계획에서 제시한 명목GDP를 통해 산출하였으며, 2024년 계획의 2024년 성장률과 2025년 계획의 2025년 성장률은 각각 기획재정부의 「월간 재정동향」 상의 2023년 명목GDP 및 2024년 명목GDP 대비로 산출함
 2. 2024년 계획에 따른 2025년은 본예산, 2025년 계획에 따른 2025년은 제2회 추경 기준
 자료: 대한민국 정부, 각 연도 「국가재정운용계획」 및 「월간 재정동향」(2025년 6월호)를 바탕으로 국 회예산정책처 제작성

3) 기획재정부 월간동향(2025년 6월호)에 따른 2024년 명목GDP(2,556.9조원)는 2023년 명목GDP(2,408.9 조원) 대비 6.2% 증가하였다.

반면 정부는 2025년 8월 「새정부 경제성장전략」을 발표하면서, 2025년 및 2026년 명목GDP 성장률을 각각 3.2%, 3.9%로 전망하였는데, 이는 「2025년~2029년 국가재정운용계획」에서 제시하고 있는 명목GDP를 바탕으로 산출한 성장률과 차이가 있다. 「2025년~2029년 국가재정운용계획」에서 제시된 명목GDP 성장률⁴⁾을 「새정부 경제성장전략」과 비교하면, 2025년 성장률은 8월 발표된 새정부 경제성장전략(3.2%)에 비해 0.6%p 높게 전망하였고 2026년 성장률은 새정부 경제성장전략(3.9%)에 비해 0.6%p 낮게 전망하였다.

또한, 「2025~2029년도 국가재정운용계획」에서 제시한 명목GDP 수치를 기반으로 산출된 성장률과 동 계획과 같은 날 국회에 제출된 2025년도 예산안 첨부서류의 명목GDP 성장률 전망 수치 역시 다른 것으로 나타난다. 정부가 2025년도 예산안 첨부서류로 제출한 「2026년도 세입예산 추계분석 보고서」에 따르면 정부는 경상성장률을 2025년 3.2%, 2026년 3.8%로 전망하여 같은 날 제출한 국가재정운용계획의 명목GDP를 바탕으로 산출된 성장률 전망(2025년 3.8%, 2026년 3.3%)과 차이가 있다. 정부는 이에 대하여 국가재정운용계획에서는 2025년 GDP를 2025년도 2회 추경예산 확정 당시(2025년 7월)의 경상GDP 전망치를 제시한 반면, 2026년 이후는 2025년 8월에 발표한 「새정부 경제성장전략」에 따라 수정된 GDP를 기준으로 하였기 때문이라고 설명한다.

참고로, 정부는 「2025~2029년도 국가재정운용계획」에서는 명목GDP 성장률만을 제시하고 있는데 비해 예산안 첨부서류인 「세입예산 추계분석 보고서」에서는 실질성장률 전망도 제시하고 있다. 「2026년도 세입예산 추계분석 보고서」의 경우 실질성장률을 2025년 0.9%, 2026년 1.7%로 전망하고 있는데, 이는 전년도인 「2025년도 세입예산 추계분석 보고서」 상 전망(2024년 2.6%, 2025년 2.2%)에 비해 2025년 기준 1.3%p 낮은 수치이다.

4) 2025년 제2회 추경 대비 2026년 명목GDP 성장률은 3.3%로 나타나며, 2025년 본예산 대비로는 3.6%로 나타난다.

(2) 재정 총량

정부는 2025년 계획의 2026년부터 2028년까지의 총수입을 2024년 계획과 유사한 수준으로 편성하였으나, 2026년 이후 경기 회복에 따른 국세수입 증가를 반영하여 총수입의 연평균 증가율을 2024년 계획 대비 0.1%p 높게 설정하였고, 총지출의 경우 초고령 사회 진입 및 저출생으로 인한 정부지출 소요 확대 및 AI 대전환을 위한 정부지출 소요 확대 등을 이유로 총지출의 연평균 증가율을 2024년 계획 대비 상향 조정하였다.

정부는 2025년 계획에서 총수입의 경우 2024년의 기업실적 개선에 따른 법인세 증가 등으로 2025년 총수입은 전년 대비 증가할 전망이고, 2026년 이후에는 내수 중심으로 경기가 회복됨에 따라 중기적으로 국세수입 증가세가 유지될 것으로 전망하였다. 또한, 기금수입은 국민연금, 고용보험기금 등 사회보장성 기금의 보험료 요율 인상, 가입자 확대 및 임금상승 등으로 지속적인 증가세가 나타날 것으로 전망하였다. 그에 따라 2025년에는 2024년 계획 대비 2025년 계획상 총수입이 9.4조원 적지만 이후 차이가 감소하여 2028년에는 2025년 계획에 따른 총수입이 2.2조원 많을 것으로 전망하였다.

총지출의 경우 2024년 12월부터 초고령사회로 진입함에 따라 복지 지출 소요가 증가하고 저출생으로 인한 정부지출 소요가 확대될 것으로 전망하였다. 아울러 AI 대전환 및 신산업 혁신 등을 통한 생산성 확보 차원의 재정지원 필요성 그리고 세계 무역질서 변화에 따른 불확실성 대응 등을 소요가 증가함을 강조하면서 연평균 총지출 증가율도 2024년 계획상 예측 경로(3.6%) 대비 0.8%p 증가한 4.4%(본예산 기준 1.9%p 증가한 5.5%)로 상향 조정하였다.

[2024년 계획과 2025년 계획의 재정총량 비교]

(단위: 조원, %)

비 교		2024	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
총수입	2024년 계획(A)	612.2	651.8	677.7	706.4	731.5		4.6
	2025년 계획(B)		642.4	674.2	705.0	733.7	771.1	4.7
	차이(B-A)		△9.4	△3.5	△1.3	2.2		
총지출	2024년 계획(A)	656.6	677.4	704.2	730.3	756.2		3.6
	2025년 계획(B)		703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	4.4
	차이(B-A)		25.8	23.9	34.1	46.5		
관리 재정 수지	2024년 계획(A)	△91.6 (△3.6)	△77.7 (△2.9)	△75.8 (△2.7)	△73.1 (△2.5)	△72.2 (△2.4)		
	2025년 계획(B)		△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)	
	차이(B-A)		△33.9	△33.1	△42.3	△56.7		
국가 채무	2024년 계획(A)	1,195.8 (47.4)	1,277.0 (48.3)	1,353.9 (49.1)	1,432.5 (49.8)	1,512.0 (50.5)		
	2025년 계획(B)		1,301.9 (49.1)	1,415.2 (51.6)	1,532.5 (53.8)	1,664.3 (56.2)	1,788.9 (58.0)	
	차이(B-A)		24.9	61.2	100.1	152.3		

주 1. 괄호는 GDP 대비 비중

2. 2025년 계획에 따른 2025년은 제2회 추정 기준

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

이에 따라 관리재정수지는 2025년 △111.6조원 적자(GDP 대비 △4.2%)로 2024년 계획의 2025년 전망보다 33,9조원 확대되었으며, 2026년은 △109조원 적자(GDP 대비 △4.1%)로 2024년 계획의 2026년 전망보다 적자가 큰 폭으로 확대(△33.1조원)될 것으로 계획되었다. 2027년 이후 역시 2024년 계획보다 적자 폭이 확대되어 관리재정수지 적자 규모가 당초 계획 대비 42.3조원(2027년), 56.7조원(2028년) 증가할 것으로 전망하였다.

국가채무는 2025년 1,301.9조원(GDP 대비 49.1%)으로 2024년 계획 대비 24.9조원 증가한 규모이다. 2026년의 국가채무 규모는 1,415.2조원 규모로 계획되어 2024년 계획 대비 61.2조원 증가하였으며, 2027년과 2028년 모두 2025년 계획이 2024년 계획보다 국가채무 규모를 100.1조원(2027년), 152.3조원(2028년) 크게 계획하였다.

2-2. 중기재정운용목표 분석

정부는 「2025~2029 국가재정운용계획」에서 중기재정 운용 방향을 성과 중심 재정운용으로 경기회복·경제성장을 뒷받침하고 재정투입에 따른 경제성장과 지출 구조조정 등을 통하여 재정의 지속가능성을 확보하며, 재정운용의 효율성 및 신뢰성·투명성을 제고하는 것으로 발표하였다.

아래에서는 총수입·총지출과 관리재정수지·국가채무로 나누어 2025년 계획의 중기재정목표를 과거 재정목표와 비교한다.

가. 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 총수입 증가율보다 낮게 유지한다는 재정규율을 제시한 바 있다. 그러나 2017년 계획에서 처음으로 중기 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, 2024년 계획에서도 연평균 총수입 증가율(4.6%)이 연평균 총지출 증가율(3.6%)을 1.0%p 상회하였다. 2025년 계획은 제2회 추경 기준 연평균 총수입 증가율(4.7%)이 연평균 총지출 증가율(4.4%)을 상회하도록 수립되었으며, 그 차이가 0.3%p로 계획되어 전년(1.0%p)보다 감소하였다. 다만, 본예산 기준으로는 연평균 총수입 증가율(3.6%)이 연평균 총지출 증가율(5.5%)을 하회하며 그 차이는 $\Delta 1.9\text{p}$ 로 나타난다.

임동훈 예산분석관(forallglory@assembly.go.kr, 6788-4623)

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

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

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

[국가재정운용계획상 총수입·총지출 증가율]

(단위 : %, %p)

국가재정운용계획	총수입 연평균 증가율 (A)	총지출 연평균 증가율 (B)	차이 (A-B)
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
2024~2028	4.6	3.6	1.0
2025~2029	4.7 (3.6)	4.4 (5.5)	0.3 (△1.9)

주: 2025~2029년 계획은 2025년 제2회 추경 기준이고, 괄호는 본예산 기준
 자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도를 바탕으로 재작성

(1) 총수입 분석

2026년 예산안의 총수입은 2025년 제2회 추경 대비 31.8조원(5.0%) 증가한 674.2조원으로, 국세수입은 390.2조원, 국세외수입 중 세외수입과 기금수입은 각각 37.4조원, 246.6조원이다.

2025~2029년 국가재정운용계획에 따르면, 2026년 예산안의 경우 총수입은 2025년 제2회 추경 대비 31.8조원(5.0%) 증가한 674.2조원이며, 이를 국세수입과 국세외수입으로 구분하면, 국세수입이 390.2조원, 국세외수입 중 세외수입과 기금수입은 각각 37.4조원, 246.6조원이다. 세외수입은 전년 대비 △0.2조원 감소하였으며, 기금수입은 전년 대비 13.8조원 증가하여 5.9%의 증가율을 보인다.

[2025~2029년 국가재정운용계획상 재정수입 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
재정수입 (증가율)	642.4	674.2 (5.0)	705 (4.6)	733.7 (4.1)	771.1 (5.1)	4.7
-국세수입 (증가율)	372.1	390.2 (4.9)	412.1 (5.6)	434.1 (5.3)	457.1 (5.3)	5.3
-세외수입 (증가율)	37.6	37.4 (△0.5)	36.7 (△1.9)	37 (0.8)	39.1 (5.7)	1.0
-기금수입 (증가율)	232.8	246.6 (5.9)	256.2 (3.9)	262.6 (2.5)	274.9 (4.7)	4.2

주: 2024년 수입은 국회 확정예산 기준, 2025년은 제2회 추경 기준

자료: 대한민국정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획」

① 국세수입

2025~2029년 국가재정운용계획의 국세수입 전망은 향후 5년 동안 연평균 5.3% 증가하는 것으로 계획되었다.

2025~2029년 국가재정운용계획상 연도별 국세수입 총액의 증가율을 살펴보면, 2026년에는 4.9%에서 2027년에는 5.6%로 확대된 후, 2028년 5.4%, 2029년에는 5.3% 증가할 것으로 계획되었다. 이는 정부가 명목GDP 성장률의 전망이 2026년 3.8%에서 2029년 4.1%로 성장세가 확대¹⁾될 것으로 보고 국세수입 규모를 계획한 것에 기인한다.

한편, 2025~2029년 국가재정운용계획에 따른 2026년도 예산안의 국세수입은 2024~2028년 국가재정운용계획과 비교할 때 10.2조원 감소한 390.2조원으로 편성되었다. 2025년 계획의 연평균 증가율은 5.3%로 2024년 계획의 연평균 증가율 4.9%보다 높게 나타나는데, 이는 2025년 국세수입이 제2회 추경예산(2025.7.)을 통해 세입을 본예산 대비 10.3조원 감액함에 따라 2025년 계획 첫 해의 국세수입 전망 수준이 2024년 계획보다 낮게 시작하는 점에 우선 기인한다. 여기에 정부의 세법개정안에 따른 효과²⁾ 등도 증가추세 차이에 일부 영향을 미친 것으로 보인다.

1) 2025~2029년 국가재정운용계획상 명목GDP 성장률 전망(%):

(2025년) 3.2, (2026년) 3.8, (2027년) 3.9, (2028년) 4.0, (2029년) 4.1

2) 전망기간 중 세수효과: (2024년 계획) △14.0조원, (2025년 계획) +26.5조원

[2024년 계획과 2025년 계획의 국세수입 전망 비교]

(단위: 조원, %, %p)

구 분		2024	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
국세 수입	2024년 계획(A)	367.3	382.4	400.4	421.4	444.3		4.9
	2025년 계획(B)		372.1	390.2	412.1	434.1	457.1	5.3
	차이(B-A)		△10.3	△10.2	△9.4	△10.2		

- 주: 1. 연평균 증가율은 해당 계획의 계획기간 기준임
 2. 해당 계획의 첫 연도는 확정예산, 다음 연도는 예산안 기준임
 3. 2025년 계획의 2025년 국세수입은 제2회 추경 기준
 자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

이하에서는 세목별로 국가재정운용계획의 편성에 대하여 살펴보고자 한다. 다만, 정부 국가재정운용계획은 2027년 이후부터는 국세수입의 세목별 정보가 포함되어 있지 않기 때문에, 세목별로 2025년 추경예산 대비 2026년 정부 예산안 편성의 증감 추이를 중심으로 서술한다.

2026년도 국세수입 예산안은 390.2조원으로 2025년 제2회 추경예산(372.1조원) 대비 18.1조원(4.9%) 증가한 규모로 편성³⁾되었다. 이는 임금상승, 개인사업자 소득여건 개선 등에 따라 소득세가 증가세를 견인하는 가운데, 2025년 법인실적 개선세 지속 등에 따른 법인세 증가, 내수회복에 따른 민간소비 증가 등에 따른 부가가치세 증가도 국세수입의 증가에 기여할 것으로 예상된다.

주요 세목별로 살펴보면, 우선 2026년 소득세 예산안은 132.1조원으로, 2025년 추경예산(126.8조원) 대비 5.3조원(4.2%) 증가한 규모로 편성하였다. 정부는 소득세가 임금상승 등에 따른 근로소득세와 부동산 가격 및 거래량의 완만한 회복 등에 따른 양도소득세를 중심으로 증가할 것으로 전망하였다. 소득세를 세부세목별로 살펴보면, 근로소득세 예산안은 68.5조원으로 2025년 추경예산(64.7조원) 대비 3.7조원(5.7%) 증가할 것으로 편성하였다. 정부는 2026년 취업자수가 전년 대비 0.6% 증가하고, 명목임금이 전년 대비 2.5% 상승할 것으로 전제하여 고용지표 개선에 따라 근로소득세가 증가할 것으로 전망하였다. 양도소득세 예산안은 20.5조원으로, 2025년 추경예산(19.4조원) 대비 1.1조원(5.7%) 증가할 것으로 편성하였다.

3) 한편, 정부는 2025년 9월 당해연도 국세수입을 369.9조원으로 재추계하였다. 정부의 세수재추계를 기준으로 2026년 예산안은 20.3조원(5.2%) 증가한 규모이다.

정부는 2026년 금리 인하 등에 따라 부동산 시장경기가 완만하게 상승할 것으로 전망한 가운데, 고배당 상장법인 주주에 대한 배당소득 분리과세 등 주식시장 부양 정책 등의 효과로 주식시장의 호조를 보일 것을 전제로 세입예산안을 편성하였다.

법인세 예산안은 86.5조원으로, 2025년 추경예산(83.6조원) 대비 3.0조원(3.6%) 증가할 것으로 편성하였다. 정부는 2025년에도 반도체 등 주요 업종에서의 법인 영업실적이 2024년의 개선세를 이어갈 것으로 예상함에 따라 법인세 신고분을 중심으로 법인세수가 증가할 것으로 예상하였다. 다만, 정부는 금리 인하 등에 따라 법인세 원천분이 전년 대비 감소하여 법인세의 증가를 제약할 것으로 보았다.⁴⁾

부가가치세 예산안은 86.6조원으로 2025년 추경예산(83.3조원) 대비 3.2조원(3.9%) 증가할 것으로 편성하였다. 정부는 내수회복에 따른 민간소비의 증가 등이 부가가치세 증가 전망의 배경으로 설명하였다.

정부는 기타 세목의 경우 내수회복 속도에 따라 완만하게 증가할 것으로 예상하여 세입예산안을 편성하였다. 다만, 증권거래세의 경우 증권 거래대금 증가와 함께 증권거래세율 인상에 따른 세수 증가효과 등 제도적 요인으로 2025년 추경예산(3.8조원) 대비 1.5조원(39.8%)의 높은 증가세를 보일 것으로 예상하였다. 또한, 교통·에너지·환경세의 경우에도 2026년부터 유류세 탄력세율 인하조치가 환원⁵⁾될 것이라는 전제하에 2025년 추경예산(14.0조원) 대비 2.4조원(17.2%) 증가할 것으로 전망하였다. 반면, 관세의 경우에는 통관수입의 증가 전망에도 환율 안정화 등에 따라 2025년 추경예산(8.4조원) 대비 1.1조원(△14.1%) 감소할 것으로 전망하였다.

4) 법인세 신고분 및 원천분 전망 추이:

(신고분) '25년 추경예산 59.7조원 → '26년 예산안 63.4조원(3.7조원 증가)

(원천분) '25년 추경예산 23.9조원 → '26년 예산안 23.2조원(0.7조원 감소)

5) 유류세 탄력세율(원/ℓ): ('24.11.~'25.4.) 휘발유 450, 경유 289 → ('25.5.~'10.) 휘발유 476, 경유 319
→ ('25.10.~'25.12.) 휘발유 492, 경유 337.5

[2026년도 국세수입 예산안]

(단위: 조원, %)

	2024 실적	2025		2026 예산안 (C)	추경예산 대비 (C-A)		정부전망 대비 (C-B)	
		추경예산 (A)	정부전망 ¹⁾ (B)		증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	336.5	372.1	369.9	390.2	18.2	4.9	20.3	5.5
일반회계	326.2	361.5	358.2	378.6	17.1	4.7	20.4	5.7
내국세	298.3	329.2	327.4	343.9	14.8	4.5	16.5	5.0
1. 소득세	117.4	126.8	128.4	132.1	5.3	4.2	3.8	2.9
- 종합소득세	19.5	22.1	20.9	22.6	0.6	2.6	1.7	8.0
- 양도소득세	16.7	19.4	19.6	20.5	1.1	5.7	1.0	4.9
- 근로소득세	61.0	64.7	67.5	68.5	3.7	5.7	0.9	1.4
2. 법인세	62.5	83.6	83.6	86.5	3.0	3.6	2.9	3.5
3. 상속증여세	15.3	15.4	16.2	17.0	1.6	10.2	0.9	5.3
4. 부가가치세	82.2	83.3	80.9	86.6	3.2	3.9	5.6	7.0
5. 개별소비세	8.7	8.7	8.3	9.4	0.6	7.2	1.1	13.4
6. 증권거래세	4.8	3.8	3.1	5.4	1.5	39.8	2.2	71.3
7. 인 지 세	0.8	0.9	0.8	0.8	△0.1	△12.5	△0.0	△0.3
8. 과년도수입	6.5	6.5	6.1	6.1	△0.4	△6.1	△0.0	△0.04
교통·에너지·환경세	11.4	14.0	13.1	16.4	2.4	17.2	3.3	25.5
관세	7.0	8.4	7.4	7.2	△1.2	△14.1	△0.2	△2.4
교육세	5.4	5.8	5.8	6.4	0.7	11.5	0.7	11.5
종합부동산세	4.2	4.1	4.6	4.6	0.5	12.2	0.04	0.9
특별회계	10.4	10.6	11.7	11.6	1.0	9.6	△0.1	△0.5
주세	3.3	3.2	3.2	3.1	△0.1	△2.0	△0.1	△1.8
농어촌특별세	7.0	7.4	8.5	8.5	1.1	14.6	0.0	0.03

주: 1) 2025년 9월 정부의 재추계 결과

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

② 국세외수입

2025~2029년 국가재정운용계획의 세외수입 전망은 향후 5년 동안 5.5% 증가하는 것으로 계획되어 2024년 계획의 연평균 증가율 4.6%보다 0.8%p 높은 수준이다.

2025년 계획에 따른 2026년도 예산안의 세외수입은 2024년 계획과 비교할 때 2.9조원 증가한 37.4조원으로 편성되었으며, 2027년 이후에도 2024년 계획 대비 2.1~3.0조원 증가하는 것으로 계획되었다. 그러나 2025년 세외수입이 2024년에 비해 크게 증가한 측면이 있기 때문에 2025년 계획에 따른 세외수입 연평균 증가율은 국세수입이나 기금수입에 비해 낮게 나타나며, 세외수입의 과거 실적치의 증가 추세(2019~2024년 3.5%)에도 크게 못 미치는 것으로 나타난다.

[2024년 계획과 2025년 계획의 세외수입 전망 비교]

(단위: 조원, %, %p)

비 교		2024	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
세외 수입	2024년 계획(A)	28.2	36.6	34.5	33.7	34.9		5.5
	2025년 계획(B)		37.6	37.4	36.7	37.0	39.1	1.0
	차이(B-A)		1.0	2.9	3.0	2.1		

- 주: 1. 연평균 증가율은 해당 계획의 계획기간 기준임
 2. 해당 계획의 첫 연도는 확정예산, 다음 연도는 예산안 기준임
 3. 2025년 계획에 따른 2025년 세외수입은 제2회 추경 기준
 자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

2026년도 예산안의 세외수입은 2025년 제2회 추경 대비 Δ 0.2조원(0.5%) 감소한 규모인데, 관유물매각대 수입이 크게 감소한 것에 기인한다. 이는 2023년 물납된 (주)NXC 주식의 매각대금 중 상당부분이 2025년에 반영되어 2026년에는 전년 대비 감소한 규모가 편성되었기 때문이다.

수입이 증가한 항목을 구체적으로 살펴보면, 2026년 재산수입 예산안은 9.1조원으로 2025년 7.6조원 대비 1.5조원(19.7%) 증가하는데 기획재정부의 한국은행잉여금이 전년 대비 2.2조원 증액편성된 것에 주로 기인한다. 또한, 2026년 경상이전수입 예산안은 14.1조원으로 2025년 12.7조원 대비 1.4조원(11.0%) 증가하는데, 국토교통부의 경상이전수입이 전년 대비 1.2조원 증액편성된 것에 주로 기인한다.

[2025년 예산안 수입관별 세외수입 전년 대비 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
세외수입	36.3	37.6	37.4	△0.2	△0.5
경상이전수입	12.7	12.7	14.1	1.4	11.0
관유물매각대	5.3	5.3	1.9	△3.4	△64.2
기업특별회계영업수입	8.1	8.1	8.2	0.1	1.2
수입대체경비수입	0.2	0.2	0.3	0.1	50.0
융자및전대차관원금회수	0.8	0.8	0.9	0.1	12.5
재산수입	6.3	7.6	9.1	1.5	19.7
재화및용역판매수입	2.8	2.8	2.8	-	-

주: 2025년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

2025~2029년 국가재정운용계획의 기금수입 전망은 향후 5년 동안 4.2% 증가하는 것으로 계획되었는데, 주요 증가 요인은 사회보장성기금 수입과 공무원연금·군인연금의 연금수입 등이다.

정부의 2026년 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)의 수입은 2025년 계획 대비 10.6조원(7.8%) 증가한 146.2조원으로 편성되었으며, 2029년 171.1조원으로 전망되어 연평균 6.0% 증가할 것으로 계획되었다. 공무원연금과 군인연금의 수입은 2025년 계획 대비 0.7조원(2.9%) 증가한 24.7조원으로 편성되었는데, 향후 5년 동안 연평균 4.6% 증가할 것으로 계획되었다. 사회보장성기금과 공무원연금·군인연금 수입의 이러한 증가율은 국세수입(4.6%)과는 비슷하거나 높고 전체 기금수입(4.2%)보다는 높은 수준이다.

사회보장성기금 수입의 상당 부분을 차지하는 보험료수입인 사회보장기여금은 향후 경제활동인구의 감소가 예상됨에도 불구하고 보험료율 인상과 평균소득 증가 등에 따라 5.7% 정도의 증가율을 보인다. 한편, 재산수입에는 채권, 주식, 대체투자 등 여유자금 운용에 따른 이자 및 운용수입을 반영되어 있으며, 2026년 사회보장성기금의 재산수입은 기금규모 증가 등을 반영하여 2025년 계획 대비 5.4조원(14.6%) 증가한 42.4조원으로 편성되었고, 2029년 48.7조원으로 전망되어 연평균 7.1% 증가할 것으로 계획되었다. 한편, 공무원연금의 연금수입에는 자치단체연금부

담금(보전금)이 포함되어 있어 공무원·군인연금의 연금수입은 2025~2029년 동안 연평균 5.7%의 높은 증가율을 보일 것으로 예상된다.

[2025~2029년 국가재정운용계획상 주요 기금수입 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
사회보장성기금 (증가율)	135.6	146.2 (7.8)	154.3 (5.5)	162.7 (5.4)	171.1 (5.2)	6.0
-사회보장기여금 (증가율)	96.5	102.0 (5.7)	108.1 (5.9)	114.4 (5.8)	120.6 (5.5)	5.7
-재산수입 (증가율)	37.0	42.4 (14.5)	44.4 (4.7)	46.5 (4.9)	48.7 (4.6)	7.1
공무원·군인연금 (증가율)	24.0	24.7 (2.9)	25.5 (3.2)	27.3 (7.1)	28.8 (5.5)	4.6
-연금수입 (증가율)	21.2	22.0 (3.8)	23.2 (5.6)	25.0 (7.4)	26.5 (6.1)	5.7

주: 1. 2025년 수입은 당초계획 기준

2. 사회보장성기금 및 공무원·군인연금 수입은 자체수입 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 총지출 분석

2026년 예산안의 총지출은 전년 제2회 추경 대비 24.8조원(3.5%) 증가한 728조원이며, 이 중 의무지출은 388조원으로 의무지출 비중이 전년 제2회 추경 대비 1.4%p 증가한 53.3%로 나타난다.

2025년~2029년 국가재정운용계획에 따르면, 2026년 예산안의 경우 총지출은 전년 대비 24.8조원(3.5%) 증가한 728조원이며, 이를 예산·기금별로 구분하면, 예산지출이 481.5조원(총지출의 66.1%), 기금지출이 246.5조원(총지출의 33.9%)으로 예산지출과 기금지출의 비중은 전년과 비슷한 수준으로 나타난다. 반면 총지출을 지출성격별로 구분하면, 2026년 예산안의 의무지출은 388조원(총지출의 53.3%)이고 재량지출은 340조원(총지출의 46.7%)으로 의무지출의 비중이 전년 제2회 추경 대비 1.4%p 증가하였다.

[2025~2029년 국가재정운용계획 재정지출 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026	2027	2028	2029
	본예산	추경				
재정지출	673.3	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7
-예산지출 (비중)	447.4 (66.4)	467.3 (66.5)	481.5 (66.1)	501.6 (65.6)	525.1 (65.4)	542.5 (65.0)
-기금지출 (비중)	225.9 (33.6)	235.9 (33.5)	246.5 (33.9)	262.8 (34.4)	277.5 (34.6)	292.2 (35.0)
-의무지출 (비중)	365.0 (54.2)	364.8 (51.9)	388.0 (53.3)	415.1 (54.3)	441.3 (55.0)	465.7 (55.8)
-재량지출 (비중)	308.3 (45.8)	338.4 (48.1)	340.0 (46.7)	349.3 (45.7)	361.3 (45.0)	369.0 (44.2)

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

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

[국가재정운용계획의 총지출 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2014 계획	355.8	376.0	393.6	408.4	424.0						
2015 계획		384.7	386.7	396.7	406.2	416.0					
2016 계획			398.6	400.7	414.3	428.4	443.0				
2017 계획				410.1	429.0	453.3	476.7	500.9			
2018 계획					432.7	470.5	504.6	535.9	567.6		
2019 계획						475.4	513.5	546.8	575.3	604.0	
2020 계획							470.7	483.0	505.4	615.7	640.3
2021 계획								604.9	604.4	634.7	663.2
2022 계획									679.5	639.0	731.3
2023 계획										638.7	656.9
2024 계획											656.6
실적치	347.9	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	600.8	682.4	610.7	638.0

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

2. 실적치는 결산 기준임.

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」자료

① 지출성격별

2026년 예산안은 의무지출의 증가율이 재량지출에 비해 커 의무지출 비중이 증가하였으며, 2029년까지 의무지출의 연평균 증가율이 보다 높아 그 비중이 더욱 커질 것으로 보인다. 의무지출 유형 중에서는 이자지출의 증가율이 가장 높을 것으로 전망되어 이자지출의 급증에 대한 관리가 필요할 것으로 보인다.

2026년 예산안의 총지출을 지출성격별로 의무지출과 재량지출로 나누어 분석해보면, 의무지출은 388조원으로 전년 제2회 추경 대비 6.4% 증가하였으며, 재량지출은 340조원으로 전년 제2회 추경 대비 0.5% 증가하여 의무지출이 재량지출에 비해 증가율이 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 의무지출 비중이 2025년 제2회 추경 기준 51.9%에서 2026년 53.3%로 1.4%p 높아졌다.

2025~2029년 국가재정운용계획에 따르면, 재량지출의 5년간 연평균 증가율은 2.2%인 반면, 의무지출의 5년간 연평균 증가율은 6.3%로 전망되어 총지출의 연평균 증가율 4.4%를 상회하고 있다. 이에 따라 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2025년 제2회 추경 기준 51.9%에서 2029년 55.8%로 상승할 것으로 전망된다.

[2025~2029년 국가재정운용계획상 의무지출 및 재량지출 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	본예산	추경					
총지출 (증가율)	673.3	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	4.4
- 의무지출 (비중)	365.0 (54.2)	364.8 (51.9)	388.0 (53.3)	415.1 (54.3)	441.3 (55.0)	465.7 (55.8)	6.3
- 재량지출 (비중)	308.3 (45.8)	338.4 (48.1)	340.0 (46.7)	349.3 (45.7)	361.3 (45.0)	369.0 (44.2)	2.2

주: 연평균 증가율은 2025년 제2회 추경 기준으로 산정

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

이러한 의무지출과 재량지출의 비중 추이는 2023년부터 지속되고 있다. 최근 10년간 의무지출과 재량지출의 추이를 살펴보면, 의무지출은 2019년까지 그 비중

이 지속적으로 증가하였으며, 2020년에 코로나19 대응으로 재량지출이 급격하게 증가함에 따라 그 비중이 감소하였으나 2020년 이후로 현재까지 총지출 대비 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 2023년에는 의무지출이 재량지출에 비해 커져 그 비중이 역전되었다.

[2015~2024년 의무지출, 재량지출 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
총지출	371.8	384.6	402.5	427.5	473.9	549.5	598.5	670.8	609.7	637.6	6.2
-의무지출	172.5	182.8	198.9	214.4	239.6	252.8	279.5	332.7	325.1	342.5	7.9
(비중)	(46.4)	(47.5)	(49.4)	(50.2)	(50.6)	(46.0)	(46.7)	(49.6)	(53.3)	(53.7)	
-재량지출	199.3	201.9	203.6	213.1	234.4	296.8	319	338.1	284.6	295.1	4.5
(비중)	(53.6)	(52.5)	(50.6)	(49.8)	(49.4)	(54.0)	(53.3)	(50.4)	(46.7)	(46.3)	

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

특히 2022년의 경우 코로나19 대응으로 인한 소상공인 지원 사업이 증가하면서 재량지출이 증가함에 따라 의무지출의 총지출 대비 비중이 49.6%로, 재량지출(50.4%)에 비해 작았던 반면, 2023년의 경우 코로나19 대응을 위한 소상공인 지원 사업 등의 지출이 줄어들면서 의무지출의 총지출 대비 비중이 53.3%로, 재량지출(46.7%)에 비해 증가하였다.

국가재정운용계획은 특히 의무지출에 대해서는 복지분야 법정지출, 지방이전재원, 이자지출 및 기타로 유형별로 구분하여 의무지출 전망을 제시하고 있다. 2025~2029년 국가재정운용계획에 따르면 의무지출 유형 중 이자지출은 2025년 제2회 추경 기준 29.8조원에서 2029년 41.6조원으로 늘어날 것으로 전망되며 이에 따라 연평균 증가율이 8.7%로 가장 높을 것으로 전망된다. 복지분야 법정지출의 경우 2025년 제2회 추경 기준 183.1조원에서 2029년 237조원으로 전망되며, 5년간 연평균 증가율은 6.7%로 이자지출과 함께 의무지출 전체의 연평균 증가율 6.3%를 상회할 것으로 전망된다.

[2025~2029년 의무지출 유형별 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2025		2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
	본예산	추경					
복지분야 법정지출	181.8	183.1	196.5	211.2	224.1	237.0	6.7
지방이전재원	142.4	140.4	144.9	154.5	164.5	173.3	5.4
이자지출	29.4	29.8	33.6	36.0	38.8	41.6	8.7
기타 의무지출	11.4	11.5	13.0	13.4	13.9	13.8	4.7
합계	353.6	353.3	375	401.7	427.4	451.9	6.3

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

한편, 최근 10년간 의무지출 유형별 현황에 따르면, 복지분야 법정지출은 2015년 76.9조원에서 2024년 173.1조원으로 10년간 96.2조원 증가(연평균 증가율 9.4%)하여 가장 큰 폭으로 늘어났다. 지방이전재원은 2015년 75.8조원에서 2024년 133.3조원으로 연평균 6.5% 늘어나 복지분야 법정지출에 이어 두 번째로 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났다. 특히 지방이전재원은 2014년부터 2022년까지 지속적으로 증가하였으며, 2022년 지출 규모가 2015년의 2.05배로 복지분야 법정지출(2022년 지출 규모가 2015년의 1.87배)을 상회하는 높은 증가율을 보였으나, 2023년에는 대규모 세수결손이 발생함에 따라 지방교부세 및 지방교육재정교부금을 감액 교부함에 따라 지출 규모가 줄어들었다. 반면, 이자지출의 경우 2015년 15.2조원에서 2024년 28.3조원으로 연평균 7.2% 증가하였으며, 기타 의무지출은 2015년 4.7조원에서 2024년 7.7조원으로 연평균 5.6% 증가하였다.

[2015~2024년 의무지출 유형별 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
복지분야 법정지출	76.9	81.4	86.4	94.5	108.6	122.3	132.1	143.5	157.5	173.1	9.4
지방이전 재원	75.8	81.1	91.1	99.4	111.4	108.4	122.1	155.7	136.9	133.3	6.5
이자지출	15.2	14.8	14.8	15.1	14.6	15.6	16.2	19.2	23.6	28.3	7.2
기타 의무지출	4.7	5.4	6.6	5.5	5.0	6.4	9.0	14.3	7.2	7.7	5.6

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 최근 10년간 의무지출 유형별 현황과 2025~2029년 국가재정운용계획상 의무지출 유형별 전망을 비교하면, 의무지출 유형 중에서도 이자지출의 증가율이 최근 10년에 비해 크게 증가할 것으로 나타난다. 이자지출의 최근 10년간 연평균 증가율은 7.2%로 나타나는 반면, 2025~2029년 국가재정운용계획상으로는 이자지출의 2025년 제2회 추경 기준 5년간 연평균 증가율이 의무지출 유형 중 가장 높은 8.7%(본예산 기준 9.1%)로 나타나 이자지출이 급증할 전망임을 보여준다. 이러한 이자지출의 급격한 증가는 최근 재정지출 확대에 따른 적자성 채무 증가 등의 영향으로 공공자금관리기금의 이자지출이 확대되는 것에 기인한다.

의무지출의 4가지 유형 중 복지분야 법정지출은 사회안전망 강화와 소득 재분배 등 수혜대상과 목적성이 명확하고, 지방이전재원은 지역간 불균형을 해소하기 위해 지방교부세, 지방교육재정교부금 등을 지급하는 용도라는 측면에서 의미가 있다. 반면, 이자지출은 공공자금관리기금의 국고채 이자 상환액이 대표적인데, 이는 국고채 발행 잔액에 대한 이자를 지급하는 것으로 국가채무 증가에 따라 지출규모가 지속적으로 누적되어 재정지출의 경직성을 심화시키는 특성을 가진다.⁶⁾

6) 아울러 국고채 발행 증가에 따라 이자지출이 늘어나고 있으므로 국고채 만기구조에 대한 적정 관리 및 시장 수요를 감안한 발행 물량 조정 등을 통하여 이자지출을 절감하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

의무지출 전망을 유형별로 보다 상세하게 살펴보면, ① 복지분야 법정지출에서는 의료급여(7.4%)와 국민연금(9.0%), 공무원연금(8.2%), 아동수당(11.4%)의 2025년 본예산 기준 5년간 연평균 증가율이 전체 복지분야 법정지출의 연평균 증가율인 6.8%보다 높은 것으로 나타났다. 반면, 노인부문의 노인장기요양보험과 고용·노동부문의 모성보호육아지원의 경우 각각 연평균 2.1%, 1.8% 증가할 것으로 계획되어 다소 낮은 증가율을 보이고 있다.

② 지방이전재원의 경우 지방교부세의 연평균 증가율은 5.8%이며, 지방교육재정교부금의 연평균 증가율은 4.4%로 전망된다. ③ 이자지출의 경우 주택도시기금의 연평균 증가율은 0% 수준으로 나타나는 반면, 공공자금관리기금 이자지출의 연평균 증가율이 10.4%로 높아 이자지출 전체의 연평균 증가율은 9.1%로 나타난다.

[2025~2029년 국가재정운용계획상 의무지출 유형별 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
① 복지분야 법정지출	1,818,110	1,964,735	2,111,749	2,241,368	2,369,669	6.8
○ 기초생보	204,268	224,665	237,003	255,488	262,690	6.5
- 생계급여	84,900	91,727	95,373	104,621	107,421	6.1
- 의료급여	86,882	98,400	105,002	112,010	115,694	7.4
- 주거급여	30,368	32,309	34,363	36,553	37,233	5.2
- 교육·해산장제	2,118	2,229	2,265	2,304	2,342	2.5
○ 건강보험	136,287	137,911	145,133	151,185	155,858	3.4
- 가입자지원(일반)	106,211	107,820	114,278	119,766	123,787	3.9
- 가입자지원(기금)	19,882	19,351	19,470	19,488	19,710	△0.2
- 공무원·교직원·국가부담금	10,194	10,740	11,385	11,931	12,361	4.9
○ 4대 연금	854,414	939,334	1,028,057	1,091,940	1,179,891	8.4
- 국민연금	484,133	545,085	600,273	628,663	683,068	9.0
- 공무원연금	268,616	286,455	313,517	342,027	368,320	8.2
- 사학연금	57,847	60,699	65,265	69,901	74,709	6.6
- 군인연금	43,819	47,095	49,003	51,349	53,793	5.3
○ 노인부문	243,376	259,476	276,764	297,814	309,610	6.2

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
- 기초연금	218,146	233,627	250,399	270,921	282,229	6.7
- 노인장기요양보험	25,230	25,849	26,366	26,893	27,381	2.1
○ 아동·보육부문	40,941	48,547	50,391	52,860	54,667	7.5
- 아동수당	19,588	24,822	26,633	29,217	30,151	11.4
- 부모급여(영아수당) 지원	21,353	23,726	23,758	23,643	24,516	3.5
○ 고용·노동부문	241,186	252,152	265,951	278,170	290,672	4.8
- 구직급여	109,171	115,376	120,006	124,806	129,797	4.4
- 모성보호육아지원	40,225	40,728	41,542	42,374	43,221	1.8
- 산재보험급여	80,043	81,463	88,348	94,335	100,360	5.8
- 기타	11,747	14,585	16,054	16,656	17,294	10.2
○ 보훈부문	54,529	56,264	56,399	57,252	58,110	1.6
- 보상금	35,628	37,175	37,547	38,298	39,064	2.3
- 수당 및 일시금	11,177	10,511	10,289	10,270	10,251	△2.1
- 보훈·위탁병원 진료 등	7,724	8,578	8,563	8,685	8,795	3.3
○ 기타	43,109	46,385	52,051	56,658	58,171	7.8
② 지방이전재원	1,424,252	1,449,075	1,545,476	1,645,137	1,733,334	5.0
○ 지방교부세	670,385	693,459	737,495	796,818	840,444	5.8
○ 지방교육재정교부금	722,794	716,742	771,130	814,391	858,962	4.4
○ 기타	31,073	38,875	36,852	33,928	33,928	2.2
③ 이자지출	293,821	336,108	359,887	387,549	415,765	9.1
○ 공공자금관리기금	249,644	291,639	317,303	343,425	371,037	10.4
○ 주택도시기금	16,887	16,867	14,780	16,318	16,879	0.0
○ 기타	27,289	27,603	27,804	27,806	27,849	0.5
④ 기타 의무지출	113,998	129,732	134,005	139,048	138,426	5.0
○ 공익기능증진직불기금	29,536	29,699	33,806	35,141	36,642	5.5
○ 유엔 PKO 예산분담금	2,168	1,777	1,795	1,813	1,831	△4.1
○ 기타	82,294	98,255	98,404	102,094	99,953	5.0

주: 2025년은 본예산 기준

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

② 소관부처별

2026년 예산안 총지출의 전년 대비 증감을 부처별로 살펴보면, 보건복지부와 교육부는 각각 국민연금급여지급, 보통교부금 예산안의 규모가 증가하여 크게 증가한 반면, 중소벤처기업부와 행정안전부, 외교부 등 10개 부처의 경우 총지출이 전년 대비 감소하였다.

2026년 예산안 기준 전년 대비 총지출 규모를 소관부처별로 살펴보면, 대다수 부처에서 전년 대비 총지출 규모가 증가한 것으로 나타났다. 그러나 중소벤처기업부(△4조 1,610억원), 행정안전부(△9조 5,390억원), 외교부(△6,260억원) 등 11개 부처의 총지출이 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

행정안전부의 총지출 규모 감소는 2025년 추경으로 실시되었던 민생회복 소비쿠폰 사업이 2026년 예산안에 편성되지 않음에 따라 동 사업 예산 12조 1,709억원이 감소한 것에 주로 기인하며, 중소벤처기업부의 경우 소상공인·전통시장 지원 예산이 3조 4,870억원, 중소기업성장안정지원 예산 1조 3,995억원이 감액된 것에 주로 기인한다. 외교부의 경우 다자 경제외교 강화 1,178억원, 개발협력 및 인도적 지원 예산 3,460억원이 감액됨에 따라 총지출 규모가 전년 대비 감소하였다.

2025년에 비해 2026년 예산안의 총지출 규모가 증가한 부처에는 보건복지부(전년 대비 12조 4,810억원 증가), 기획재정부(전년 대비 4조 1,580억원 증가), 교육부(전년 대비 3조 6,410억원 증가)가 있다. 보건복지부의 경우 국민연금급여지급 예산안이 전년 대비 6조 952억원 증가하였으며, 노인일자리 사업의 예산안이 2조 3,851억원 증가하였으며, 의료급여 및 생계급여 예산안이 1조 7,004억원 증가함에 따라 2025년 예산안이 전년 대비 큰 폭으로 증가하였다. 교육부의 경우 보통교부금 예산안이 전년 대비 1조 2,778억원, 고등학교 무상교육 예산안이 전년 대비 5,732억원 증가함에 따라 2025년 예산안이 전년 대비 증가하였다. 기획재정부의 경우 국고채 이자 상환 예산안이 전년 대비 3조 9,810억원 증가함에 따라 총지출 규모가 증가하였다.

증가율을 기준으로 보면 새만금개발청(77.9%), 통일부(74.6%), 중앙선거관리위원회(33.3%) 순으로 전년 대비 2026년 예산안 총지출의 증가율이 큰 것으로 나타났다. 새만금개발청의 경우 새만금 지역간 연결도로 건설 예산 등이 증가함에 따라 2026년 예산안이 전년 대비 크게 증가하였으며, 통일부는 대북 인도적 지원과 남북

경제협력기반조성 예산안이 크게 증가하였다. 중앙선거관리위원회의 경우 2026년에 지방선거로 인해 해당 예산안이 크게 증가하였다.

[2026년 예산안 부처별 총지출 전년 대비 현황]

(단위: 십억원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
총지출(조원)	673,285	703,236	728,006	24,770	3.5
10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회	-	-	13	13	순증
감사원	142	147	144	△3	△2.0
개인정보보호위원회	65	66	70	4	6.1
경찰청	13,528	13,531	14,244	713	5.3
고용노동부	35,345	37,209	37,616	407	1.1
고위공직자범죄수사처	25	25	30	5	20.0
공정거래위원회	163	163	187	24	14.7
과학기술정보통신부	18,942	21,028	23,709	2,681	12.7
관세청	658	658	686	28	4.3
교육부	104,868	102,625	106,266	3,641	3.5
국가교육위원회	10	10	10	-	-
국가보훈부	6,447	6,530	6,658	128	2.0
국가유산청	1,387	1,389	1,462	73	5.3
국가인권위원회	42	42	44	2	4.8
국가정보원	929	929	961	32	3.4
국무조정실 및 국무총리비서실	671	671	838	167	24.9
국민권익위원회	105	105	106	1	1.0
국방부	45,061	45,201	47,450	2,249	5.0
국세청	2,004	2,004	2,100	96	4.8
국토교통부	58,176	59,960	62,490	2,530	4.2
국회	776	776	801	25	3.2
금융위원회	1,684	3,171	2,797	△374	△11.8
기상청	470	470	549	79	16.8
기획재정부	39,461	42,622	46,779	4,158	9.8
농림축산식품부	18,742	19,248	20,035	787	4.1
농촌진흥청	1,062	1,062	1,132	70	6.6
대법원	2,312	2,312	2,500	188	8.1

(단위: 십억원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
대통령경호처	139	139	132	△7	△5.0
대통령비서실 및 국가안보실	96	100	105	5	5.0
문화체육관광부	7,067	7,194	7,796	602	8.4
민주평화통일자문회의	36	36	37	1	2.8
방송미디어통신위원회	49	49	52	3	6.1
방위사업청	17,836	17,748	20,163	2,415	13.6
법무부	4,417	4,472	4,697	225	5.0
법제처	46	46	60	14	30.4
병무청	473	473	518	45	9.5
보건복지부	125,491	125,167	137,648	12,481	10.0
산림청	2,617	3,084	3,005	△79	△2.6
산업통상부	11,434	12,449	13,878	1,429	11.5
새만금개발청	113	113	201	88	77.9
소방청	331	346	330	△16	△4.6
식품의약품안전처	749	750	812	62	8.3
여성가족부	1,738	1,739	1,946	207	11.9
외교부	4,279	4,229	3,603	△626	△14.8
우주항공청	961	961	1,113	152	15.8
원자력안전위원회	149	149	104	△45	△30.2
인사혁신처	28,489	28,489	30,303	1,814	6.4
재외동포청	107	107	109	2	1.9
조달청	245	245	296	51	20.8
중소벤처기업부	15,249	20,951	16,845	△4,106	△19.6
중앙선거관리위원회	363	363	484	121	33.3
진실·화해를위한과거사정리위원회	17	17	-	△17	순감
질병관리청	488	488	522	34	7.0
국가데이터처	563	563	455	△108	△19.2
통일부	1,030	709	1,238	529	74.6
지식재산처	564	564	631	67	11.9
해양경찰청	1,992	1,993	2,087	94	4.7
해양수산부	6,782	6,925	7,329	404	5.8
행정안전부	72,084	85,982	76,443	△9,539	△11.1
행정중심복합도시건설청	219	219	287	68	31.1

(단위: 십억원, %)

구 분	2025		2026 예산안(B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
헌법재판소	58	58	62	4	6.9
기후에너지환경부	13,956	14,380	15,037	657	4.6

주: 참고로, 부처별 총수입·총지출 및 세입·세출 등의 개요는 「정부조직법」 개정을 반영하지 않은 「2026년도 예산안」 기준으로 작성되었다.

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

나. 관리재정수지 및 국가채무

정부는 GDP 대비 관리재정수지 비율을 2029년까지 $\Delta 4\%$ 대 초반 수준으로 관리하고 GDP 대비 국가채무비율을 50% 후반 수준으로 관리할 계획을 밝혔으나, 이러한 계획에 따른 경우 2029년의 GDP 대비 국가채무비율은 2024년 결산 대비 12%p 증가하게 된다.

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 시작하였고, 2017년 계획의 GDP 대비 $\Delta 2\%$ 내외에서 2019년 계획의 연평균 $\Delta 3\%$ 중반 수준까지 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 및 2024년 계획에서도 2022년 계획과 동일하게 각각 2027년 및 2028년에 $\Delta 2\%$ 중반 수준으로 관리할 것을 제시하였다. 다만, 2022년 계획에서는 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율을 2023년 $\Delta 2.6\%$ 에서 2026년 $\Delta 2.2\%$ 로 전망하는 등 전망 기간 중 $\Delta 2\%$ 중반 이내 수준을 초기부터 계속 유지할 수 있도록 관리할 것으로 제시한 것에 비해, 2023년 및 2024년 계획에서는 계획 초기 $\Delta 3\%$ 대의 관리재정수지 적자 수준에서 점차 감소하여 계획 후기인 2027년 및 2028년에 각각 $\Delta 2\%$ 대 중반 수준에 도달하도록 관리 목표를 제시한 것이 차이점이다.

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

관리재정수지 목표에서 2020년~2021년 계획 당시 적자 한도를 확대했던 것과 유사하게, 국가채무 비율 관리 목표 또한 2020년~2021년 계획 때는 50% 후반으로 전망 내지는 관리할 것으로 제시하였고, 2022년 계획에서 이러한 추세를 선회하여 50%대 중반 이내로 관리한다는 계획을 제시하였다. 2023년 계획도 2022년 계획과 유사하게 50%대 중반 수준으로 관리할 계획이었으나, 국가채무 규모 및 GDP 대비 비율은 2022년 계획에 비해 증가된 수준으로 제시하였다.⁷⁾

2022년 및 2023년에서 50%대 중반 이내로 관리할 것을 목표로 한 것과 달리 2024년 계획에서는 국가채무를 50% 수준으로 관리한다는 계획을 제시하였다. 2024년 계획에 따르면 2024년 GDP 대비 국가채무 비율은 47.4%이고 2025년 예산안 기준 국가채무 비율은 48.3%로 전망하였으며, 2028년의 국가채무 비율은 50.5%로 계획하고 있어 50% 수준으로 관리할 계획을 밝혔다.⁸⁾

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

8) 이는 2024년 6월 5일 한국은행에서 국민계정 통계 기준년을 2015년에서 2020년으로 개편하면서 GDP가 기준에 비해 늘어남에 따라 GDP 대비 국가채무 비율이 감소하였기 때문에 이에 맞추어 관리수준을 50% 수준으로 조정한 것으로, 국가채무의 규모 자체가 감소한 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 실제 2023년 말 기준 GDP 대비 국가채무 비율의 경우 기준년 개편 전인 구계열 GDP 기준으로는 국가채무 비율이 50.4%이나, 기준년 개편 후인 신계열 GDP 기준으로는 국가채무 비율이 46.8%로 나타난다. 이후로도 2024년 계획에서는 2027 국가채무 규모를 2023년 계획에 비해 14.9조원 늘어날 것으로 전망하였으나 GDP 대비 국가채무 비율은 GDP 개편으로 인하여 3.2%p 낮게 나타난다.

2025년 계획에서는 2029년까지 GDP 대비 관리재정수지 비율을 △4%대 초반 수준, GDP 대비 국가채무 비율을 50% 후반 수준으로 관리한다는 계획을 제시하였다. 2024년 계획에서 GDP 대비 관리재정수지 비율을 △2%대 중반 수준, GDP 대비 국가채무 비율을 50% 수준으로 제시된 것과 비교하였을 때 경기회복을 목적으로 재정의 역할을 강화한 것으로 보인다. 2024년 결산에 따른 GDP 대비 국가채무 비율은 46%로 2025년 계획과 같이 2029년에 GDP 대비 국가채무비율이 58%가 된다면 이는 2024년 결산 대비 12%p가 증가하는 것이 된다.

[국가재정운용계획상 중기재정운용 목표]

국가재정 운용계획	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
2004~2008	2008년까지 균형 회복	계획	2006년 수준 이하	관리
2005~2009	2007년 이후 △1% 내외	전망	2006년 이후 감소	전망
2006~2010	2007년 이후 △1% 수준	관리	2007년 이후 감소	전망
2007~2011	2008년 이후 △1% 내외	관리	2007년 이후 감소	전망
2008~2012	2012년까지 균형	관리	2012년 30% 수준	관리
2009~2013	2013~2014년 균형	전망/관리	2013년 30%대 중반	관리
2010~2014	2013~2014년 균형	전망	2014년 30%대 초반	전망
2011~2015	2013년 균형	전망	2014년 이후 20%대 후반	관리
2012~2016	점진적으로 개선	관리	점진적 하락(30% 이내)	전망
2013~2017	2017년 균형 수준	관리	30%대 중반	관리
2014~2018	점진적으로 개선	관리	30%대 중반	관리
2015~2019	점진적으로 개선	관리	40%대 초반	관리
2016~2020	단계적으로 회복	관리	40%대 초반	관리
2017~2021	△2% 내외	관리	40% 초반	관리
2018~2022	△3% 이내	관리	40% 초반	관리
2019~2023	연평균 △3% 중반	관리	40%대 중반 이내	관리
2020~2024	△5% 중반	관리	50% 후반 이내	관리
2021~2025	2022~2025년 △4%대 (통합재정수지 △3% 수준)	전망	50% 후반	전망

국가재정 운용계획	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
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
2024~2028	2028년 $\Delta 2\%$ 중반	관리	50% 수준	관리
2025~2029	기간 중 $\Delta 4\%$ 초반	관리	2029년 50%대 후반	관리

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도를 바탕으로 제작성

[2024년 계획과 2025년 계획의 재정총량 비교]

(단위: 조원, %)

구 분		2024	2025	2026	2027	2028	2029
국가 채무	2024년 계획(A)	1,195.8 (47.4)	1,277.0 (48.3)	1,353.9 (49.1)	1,432.5 (49.8)	1,512.0 (50.5)	
	2025년 계획(B)		1,301.9 (49.1)	1,415.2 (51.6)	1,532.5 (53.8)	1,664.3 (56.2)	1,788.9 (58.0)
	차이(B-A)		24.9 (0.8)	61.3 (2.5)	100.0 (4.0)	152.3 (5.7)	

주 1. 괄호는 GDP 대비 비중

2. 2025년 계획의 2025년 값은 제2회 추경 기준

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

다. 재정정책 기조 분석

첫째, 2026년 예산안을 경기적 요인을 제외한 재정기조지표를 통해 살펴보면, 2026년 예산안의 재정정책 기조는 FI¹⁾기준으로 2025년 본예산 대비로는 확장적인 것으로 나타나며, 2025년 추경예산 대비로는 2차례의 추경에 따른 기저효과 등에 따라 다소 긴축적인 것으로 나타난다.

재정정책 기조는 총수입·총지출 증가율, 재정수지, 재정기조지표(a measure of fiscal stance: FIS)²⁾ 및 FIS의 전년도와의 차이를 의미하는 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다. 정부가 국회에 제출한 「2025~2029년 국가재정운용계획」의 재정정책 기조를 분석하면 다음과 같다.

2026년 예산안의 총수입은 2025년 제2회 추경 대비 5.0% 증가하였고, 2026년 총지출은 2025년 제2회 추경 대비 3.5% 증가하는 것으로 나타났다.³⁾ 2025년 제2회 추경과 비교해 2026년 예산안의 총수입 증가폭이 총지출 대비 크게 나타나며 관리재정수지는 2026년 △109.0조원(GDP 대비 △4.0%) 수준으로 2025년 제2회 추경 △111.6조원(GDP 대비 4.2%) 대비 2.7조원(0.2%p) 개선될 것으로 계획되고 있다.

반면 정부는 2027년, 2028년의 총수입 증가율을 각각 4.6%, 4.1%로, 총지출 증가율은 각각 5.0%, 5.0%로 제시하면서 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하는 수준으로 운용한다는 계획이며 2029년에는 총수입 증가율(5.1%)이 총지출 증가율(4.0%)를 1.1%p 상회하는 수준으로 계획하였다.

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

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

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

여기서 FIS는 재정기조지표(a measure of fiscal stance)이며, Y 는 GDP, B 는 재정수지, B^n 은 구조적 재정수지, t_0 는 기준시점의 GDP 대비 재정수입, g_0 는 기준시점의 GDP 대비 재정지출, Y^* 는 잠재GDP를 의미한다. 즉, FIS는 $(t_0 \times \text{경상GDP} - g_0 \times \text{경상잠재GDP}) - \text{관리재정수지}$ 로 산출되며, FI는 $[(\text{금년 FIS} / \text{금년 경상GDP}) - (\text{전년 FIS} / \text{전년 경상GDP})] \times 100$ 으로 산출된다.

2) 재정기조지표는 자동안정화 기능에 따른 재정수입 변동분을 통제된 상태에서 재량적 재정정책의 규모를 추정하여 재정기조의 확장성을 수량화하기 위해 활용되는 지표이다.

3) 다만, 기획재정부는 2025년 9월 국세수입이 제2회 추경대비(372.1조원) 대비 2.2조원 감소한 369.9조원으로 전망하고 있어, 이를 반영할 경우 2026년 예산의 총수입은 2025년 640.2조원 대비 5.3% 증가한 규모이다.

이에 2026년 관리재정수지 적자 규모는 2025년 대비 축소될 것으로 보이나 2027~2028년에는 적자 규모가 확대된 이후 2029년 감소세로 전환될 것으로 제시되고 있다. 한편 2025~2029년 관리재정수지 적자는 지속적으로 GDP 대비 4%를 상회하는 GDP 대비 4.0~4.4% 수준을 유지할 것으로 계획되고 있다.

〔「2025~2029년 국가재정운용계획」 재정지표를 통한 재정기조 분석 결과〕

(단위: 조원, %)

구분	2022 결산	2023 결산	2024 결산	2025		2026 예산안	2027 계획	2028 계획	2029 계획
				본예산	추경				
총수입 (증가율)	617.8 (8.3)	573.9 (△7.1)	594.5 (3.6)	651.6 (9.6)	642.4 (8.1)	674.2 (5.0)	705 (4.6)	733.7 (4.1)	771.1 (5.1)
총지출 (증가율)	682.4 (13.5)	610.7 (△10.5)	638.0 (4.5)	673.3 (5.5)	703.3 (10.2)	728.0 (3.5)	764.4 (5.0)	802.6 (5.0)	834.7 (4.0)
관리재정수지 (GDP 대비)	△117.0 (△5.0)	△87.0 (△3.6)	△91.6 (△3.6)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)
FIS	79.6	46.1	61.6	24.8	62.5	58.2	63.9	76.4	71.1
FI	1.1	△1.5	0.5	△1.5	0.0	1.2 (△0.2)	0.1	0.3	△0.3

주: 1. FI 산출 시 적용된 2025~2029년 GDP 및 잠재GDP의 전망은 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음

2. 2025년 추경은 제2회추경 기준이며 2026년 증가율은 2025년 추경 대비

3. 2026년 FI 값은 2025년 본예산 대비이며, 추경 대비 FI는 () 수치 참조

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로 경기적 요인을 제외한 재정기조는 FI를 통해 살펴볼 수 있는데, FI는 전년 대비 상대적 재정기조 변화를 의미하며 FIS의 전년 대비 증감분을 나타낸다. IMF의 FIS 및 FI는 잠재GDP⁴⁾ 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 산출되는 지표로, FI가 양(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 음(-)의 값을 가지면 전년도에 비하여 긴축적임을 의미한다.

2026년 예산안의 FI는 2025년 본예산 대비 1.2로 확장적인 재정기조를 나타낸다. 다만 2025년 추경 대비 2026년 FI는 △0.2로, 전년보다 다소 긴축적인 기조로 해석될 수 있다. 이는 제1회 추경, 제2회 추경으로 2025년 관리재정수지가 본예산 대비 크게 악화(본예산 △73.9조원→ 제2회 추경 △111.6조원)된 가운데 2026년 예산안 기준 재정적자가 2025년 추경 대비 개선된 데 일부 기인한다.

4) 잠재GDP는 2025~2029년 1.8~1.9% 수준으로 추정된다. (「2026년 NABO 경제전망」(2025.10.)

한편 FI는 전년과 비교하는 상대적 지표로서 기저효과의 영향을 받는 점도 유의할 필요가 있다. 참고로 2024년 결산 대비 2025년 제2회 추경 기준 FI가 0.0으로 중립적인 것으로 나타나지만, 이는 2024년 대규모 세수결손에 따른 관리재정수지 악화(예산 △91.6조원→ 결산 △104.8조원) 등에 기인하는 것으로 2024년 예산 대비 2025년 예산안의 FI는 △0.7로 산출되어 FI기준으로는 긴축적인 것으로 나타난 바 있다.

둘째, 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 나타난 정부의 중기 재정기조(2027~2029년)는 2028년까지 전년 대비 확장적 재정기조(FI 기준 0.1~0.3)를 나타낸 이후 2029년 긴축적 기조로 전환되는 것으로 분석된다.

2027년 이후 2029년까지 연도별 FI지수의 변화 추이를 살펴보면, 2027년 0.1, 2028년 0.3으로 양(+)의 FI를 기록한 이후 2029년 △0.3로 음(-)의 FI로 전환되는 것으로 나타난다. 이는 2027~2028년 전년 대비 확장적인 재정기조를 유지한 이후 2029년 긴축적인 재정기조로 전환된다고 볼 수 있다.

정부는 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 성과 중심 재정운용으로 경기 회복·경제성장을 적극 뒷받침하겠다는 방향을 제시하고 있는데 이러한 정책방향과 함께 2027~2028년 확장적 재정 계획을 수립하였고 2029년 재정기조를 전년대비 긴축적으로 전환할 것으로 보인다.

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



주: 2001~2024년은 결산, 2025년 본예산, 2026년 이후 「2025~2029년 국가재정운용계획」 기준
 자료: 국회예산정책처

한편, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」에 따르면 총수입의 경우 2026~2028년 정부 계획 대비 NABO 재정전망이 연도별로 4.3~8.4조원 더 큰 규모로 예상되나 2029년에는 1.7조원 작게 전망되었다. 총지출은 2026년~2029년 NABO 중기재정전망이 정부 계획 대비 3.7~5.8조원 큰 규모로 전망되었다. 이에 관리재정수지도 NABO 재정전망이 정부 계획 대비 2026~2028년 3.0~4.0조원 더 큰 규모로 예상하고 있으나 2029년에는 0.9조원 작게 제시하고 있다.

「2025~2029년 NABO 중기재정전망」를 반영한 재정정책 기조는 재정충격지수(FI)를 기준으로 2026년, 2029년은 음(-)의 FI 값으로 전년 대비 긴축적 재정기조가 나타나며, 2027~2028년은 양(+의 FI 값이 나타나 확장적인 재정기조를 보일 것으로 분석된다.

〔「2025~2029년 NABO 중기재정전망」 재정지표를 통한 재정기조 분석 결과〕

(단위: 조원, %)

구분	2025 전망	2026 전망	2027 전망	2028 전망	2029 전망
총수입 (증가율)	638.6 (7.4)	682.6 (6.9)	712.8 (4.4)	738.0 (3.5)	769.4 (4.2)
총지출 (증가율)	704.8 (10.5)	731.7 (3.8)	769.5 (5.2)	806.7 (4.8)	840.5 (4.2)
관리재정수지 (GDP 대비)	△115.9 (△4.4)	△105.0 (△3.8)	△112.4 (△3.9)	△124.9 (△4.2)	△125.8 (△4.1)
FIS	66.8	54.2	60.8	72.4	72.0
FI	0.1	△0.6	0.2	0.3	△0.1

주: FI 산출 시 적용된 2025~2029년 GDP 및 잠재GDP, 재정지표는 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수지와 차이가 발생할 수 있음

자료: 국회예산정책처

2-3. NABO 중기재정전망과 국가재정운용계획 비교⁵⁾

가. NABO 중기재정전망

국회예산정책처는 정부가 제출한 「2026년도 예산안」 및 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 포함된 새로운 정책들이 시행될 경우 장래 재정이 어떻게 변화할지를 분석하기 위해 향후 재정 추이를 항목별로 전망하고, 이러한 전망 결과가 정부의 국가재정운용계획과 구체적으로 어떠한 차이가 있는지를 분석한다.

먼저, 중기재정전망에 반영한 2026년 이후 주요 정책 변화로는 국세수입의 경우 2025년 세법개정안에 포함된 법인세율 인상, 증권거래세율 인상, 금융·보험업자에 대한 교육세율 인상, 고배당 상장주식 주주에 대한 배당소득 분리과세 등이 있다. 정부 세법개정안의 내용에 따른 세수효과를 살펴보면, 세수 증가효과가 세수 감소효과보다 크게 나타날 것으로 예상된다. 그리고 의무지출의 정책 변화로는 건강보험에 대한 국고지원을 축소('25년 12.1% → '26년 12.0%), 의료급여 수급요건 완화(부양비 부과비율 폐지 등), 장애인연금 수급 대상 확대, 아동수당 지급 대상 확대('25년 8세 미만 → '29년 12세 미만), 영유아특별회계 신설 및 고등·평생교육지원 특별회계 일몰 연장 등에 따른 교육세의 지방교육재정교부금 배분 축소 등이 있다. 이러한 정책 변화는 상대적으로 지출을 증가시키는 효과가 클 것으로 예상된다. 재량지출의 경우는 현행 수준(소비자물가상승률 수준으로 증가 가정)에 비해 높은 수준으로 계획된 국가재정운용계획상의 지출 계획을 반영하였다.⁶⁾

이러한 주요 정책 변화를 반영하여 전망한 결과, 관리재정수지가 2025년 115.9조원 적자(GDP 대비 $\Delta 4.4\%$)에서 2029년 125.8조원 적자($\Delta 4.1\%$)로 전망되어 전망기간 동안 적자 규모가 100조원을 초과한 상태가 계속될 것으로 보인다. 관리재정수지 적자가 지속됨에 따라 국가채무는 2025년 1,303.6조원(GDP 대비 49.4%)에서 2029년 1,779.2조원(58.2%)으로 연평균 8.1% 증가할 것으로 전망된다.

5) 본 장의 내용은 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)의 주요 내용과 전망 결과에 근거한 것이다.

6) 국가재정운용계획상 2026년 재량지출은 340.0조원(2025년 본예산[308.3조원] 대비 10.3%, 추경[338.4조원] 대비 0.5% 증가)에서 2029년 369.0조원으로 계획되었는데, 2025~2029년 동안 2025년 본예산 대비 연평균 4.6%(2025년 추경 대비 2.2%) 증가하는 것으로 계획되었다.

[NABO 중기재정전망: 재정총량표]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
총수입	638.6	682.6	712.8	738.0	769.4	4.8
(전년 대비 증가율)	(7.4)	(6.9)	(4.4)	(3.5)	(4.2)	
국세수입	372.3	396.1	416.7	435.7	455.3	5.2
(전년 대비 증가율)	(10.6)	(6.4)	(5.2)	(4.6)	(4.5)	
국세외수입	266.3	286.5	296.1	302.3	314.1	4.2
(전년 대비 증가율)	(3.3)	(7.6)	(3.4)	(2.1)	(3.9)	
총지출	704.8	731.7	769.5	806.7	840.5	4.5
(전년 대비 증가율)	(10.5)	(3.8)	(5.2)	(4.8)	(4.2)	
의무지출	366.4	391.7	420.2	445.4	471.5	6.5
(전년 대비 증가율)	(7.0)	(6.9)	(7.3)	(6.0)	(5.9)	
재량지출	338.4	340.0	349.3	361.3	369.0	2.2
(전년 대비 증가율)	(14.7)	(0.5)	(2.7)	(3.4)	(2.1)	
통합재정수지	△66.2	△49.1	△56.7	△68.7	△71.1	
(GDP 대비 비율)	(△2.5)	(△1.8)	(△2.0)	(△2.3)	(△2.3)	
사회보장성기금수지	49.7	55.8	55.7	56.2	54.6	
(GDP 대비 비율)	(1.9)	(2.0)	(2.0)	(1.9)	(1.8)	
관리재정수지	△115.9	△105.0	△112.4	△124.9	△125.8	
(GDP 대비 비율)	(△4.4)	(△3.8)	(△3.9)	(△4.2)	(△4.1)	
국가채무	1,303.6	1,411.1	1,525.6	1,653.8	1,779.2	8.1
(전년 대비 증가율)	(10.9)	(8.3)	(8.1)	(8.4)	(7.6)	
(GDP 대비 비율)	(49.4)	(51.4)	(53.5)	(55.9)	(58.2)	

주: 2025년의 전년 대비 증가율은 2024회계연도 결산 대비임

자료: 국회예산정책처

재정총량별로 전망 결과를 보면, 먼저 총수입은 2025년 638.6조원에서 2029년 769.4조원으로 연평균 4.8% 증가할 것으로 전망된다.7) 이 중 국세수입의 경우 2025년 372.3조원에서 2029년 455.3조원으로 연평균 5.2% 증가할 것으로 전망된다. 2025년 국세수입은 372.3조원으로, 2024년 법인영업실적 개선에 따른 법인

7) 총수입 중 국세외수입은 2025년 266.3조원에서 2029년 314.1조원으로 연평균 4.2% 증가할 것으로 전망되며, 이는 주로 사회보장성기금의 사회보장기여금(연평균 6.2%)이 견인하는 것으로 나타났다.

세 증가와 소득여건 개선 등에 따른 소득세 증가를 중심으로 2024년(336.5조원) 대비 35.8조원(10.6%) 증가할 것으로 전망된다. 2026년 국세수입은 396.1조원으로, 소득 및 소비여건 개선과 2025년 법인 영업실적의 개선세 지속 등에 따라 소득세, 부가가치세, 법인세 등 주요 세목을 중심으로 2025년 대비 23.8조원(6.4%) 증가할 것으로 전망된다. 또한, 2025년 세법개정안에 포함된 법인세율 인상(2026년 기준 0.7조원 추계), 상장주식에 대한 증권거래세율 인상(2.2조원) 등에 따른 세수 증가효과의 추계치(3.1조원)도 국세수입의 증가에 일부 기여할 것으로 전망된다. 한편, 2027년 이후 국세수입의 증가세는 2027년 5.2%에서 2028년 4.6%, 2029년 4.5% 수준으로 둔화될 것으로 전망된다. 이는 2025년 세법개정안의 법인세율 인상, 금융보험업자에 대한 교육세율 인상 등으로 인한 세수 증가효과가 2027~2029년간 연도별로 8.5~8.7조원으로 확대⁸⁾됨에도 불구하고, 명목GDP 성장률이 2027년 3.9%에서 2029년 3.5%로 둔화됨에 따라 세입여건의 개선이 제약될 것이라는 전제로 전망한 결과이다.

총지출은 2025년 704.8조원에서 2029년 840.5조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망되는데, 이는 의무지출의 높은 증가율(연평균 6.5%)과 재량지출의 지속적인 확대에서 기인한다. 연금제도의 성숙과 인구고령화 등의 영향으로 공적연금 의무지출(8.7%)과 기초연금(7.8%) 등의 지출 증가율이 높은 것으로 나타났고, 국세 수입 증가로 지방교부세 및 지방교육재정교부금 등 지방이전재원의 증가율(5.4%)도 높은 수준으로 예상된다. 또한, 2026년도 예산안 등의 정책 변화로 국민기초생활보장(6.9%), 아동수당(9.3%) 등의 증가율도 높을 것으로 전망된다. 한편, 재량지출의 경우 국가재정운용계획상 연평균 2.2%(2025년 추경 대비)로 증가하는 것으로 계획되어 상대적으로 증가율이 높지는 않으나, 2025년 추경 기준 재량지출은 338.4조원으로 2024년 대비 14.7% 증가한 규모이며 GDP 대비 12.8%에 이른다. 2029년에도 GDP 대비 12.1% 수준을 유지할 것으로 계획되어 전체 총지출 규모는 매우 클 것으로 예상된다.

8) 금년 세법개정안의 주요 항목인 법인세율 인상과 금융보험업자에 대한 교육세율 인상의 경우, 개정세법이 적용되는 법인 및 금융보험업자의 2026년 귀속소득이 2027년에 신고·징수됨에 따라, 세수효과는 2027년부터 본격적으로 반영된다.

[NABO 중기재정전망: 주요 정책 변화에 따른 재정영향(현행 수준 대비)]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	합계
총수입	-	3.1	8.6	8.5	8.7	29.0
국세수입	-	3.1	8.6	8.5	8.7	28.9
국세외수입	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
총지출	-	24.6	30.7	37.4	39.8	132.5
의무지출	-	△1.2	1.8	2.9	4.1	7.6
재량지출	-	25.8	28.9	34.5	35.7	125.0
통합재정수지	-	△21.6	△22.2	△28.8	△31.0	△103.6
(GDP 대비 비율)	-	(△0.8)	(△0.8)	(△1.0)	(△1.0)	
관리재정수지	-	△21.5	△22.1	△28.7	△31.0	△103.3
(GDP 대비 비율)	-	(△0.8)	(△0.8)	(△1.0)	(△1.0)	
국가채무	-	21.7	43.0	68.7	97.3	
(GDP 대비 비율)	-	(0.8)	(1.5)	(2.3)	(3.2)	

주: 표 안의 수치는 2026년도 예산안 등의 주요 정책 변화를 반영한 중기재정전망 전망치에서 이러한 정책 변화를 반영하지 않은 전망치를 뺀 값임

자료: 국회예산정책처

이러한 전망 결과를 2026년도 예산안 등의 주요 정책 변화를 반영하지 않은 현행 수준(기준전망, baseline)과 비교하면 총수입은 전망기간 동안 29.0조원 증가하고, 총지출은 132.5조원 증가하는 것으로 나타났다. 총수입 중 국세수입의 경우, 2025년 세법개정안에 따라 2026~2029년제간 28.9조원의 세수 증가효과가 있을 것으로 예상된다. 세법개정안에 포함된 주요 개정사항 중 법인세율 인상(2026~2029년간 총 14.0조원 추계), 상장주식에 대한 증권거래세율 인상(10.0조원), 금융보험업자에 대한 교육세율 인상(4.8조원) 등에 따라 세수 증가효과가 있을 것으로 추계되는 가운데, 자녀 수에 따른 신용카드 등 소득공제 한도 확대(△0.9조원), 고배당 기업에 대한 배당소득 분리과세 도입(△0.7조원) 등은 세수 감소효과가 있을 것으로 추계되어 전체적인 세수 증가효과를 일부 상쇄할 것으로 보인다.

의무지출 관련 주요 정책 변화로 2026년부터 2029년까지 총 7.6조원의 추가 재정소요가 예상되는데, 의료급여 수급요건 완화(부양비 부과비율 폐지 등), 장애인 연금 수급 대상 확대, 아동수당 지급 대상 확대('25년 8세 미만 → '29년 12세 미

만) 등으로 추가적인 지출 증가가 예상되나, 건강보험에 대한 국고지원을 축소('25년 12.1% → '26년 12.0%), 영유아특별회계 신설 및 고등·평생교육지원특별회계 일몰 연장 등에 따른 교육세의 지방교육재정교부금 배분 축소 등으로 추가재정소요가 일부 상쇄될 것으로 예상된다. 재량지출의 경우 이번 국가재정운용계획상 높은 수준의 지출 계획으로 현행 수준에 비해 2026년부터 2029년까지 총 125.0조원의 추가재정소요가 예상된다.

2026년도 예산안 등의 효과로 지출 증가가 수입 증가보다 커 관리재정수지가 2026년 이후 연간 $\Delta 21.5 \sim \Delta 31.0$ 조원 악화되고 국가채무는 2029년 누적 기준으로 97.3조원 증가할 것으로 전망된다. 이러한 재정영향으로 2029년 국가채무의 GDP 대비 비율은 정책 변화가 없을 경우에 비교하면 3.2%p 상승할 것으로 예상된다.

나. 국가재정운용계획과의 비교

NABO 중기재정전망은 정부의 세법개정안과 의무지출 관련 정책 변화 등을 반영하여 전망하지만, 전망의 기초가 되는 거시경제변수와 전망모형 등이 정부와 달라 전망 결과는 국가재정운용계획과 차이가 있다.

총량 수준에서 NABO 중기재정전망과 국가재정운용계획을 비교하면, 총수입의 경우 5년 동안 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 14.9조원 크다. 이러한 차이는 NABO가 정부보다 국세수입을 향후 5년 동안 10.5조원 크게 전망한데 주로 기인한다. 총지출 역시 5년 동안 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 크데, 그 수준은 20.2조원으로 모두 의무지출 차이이다. 특히, 복지 분야 의무지출에 대해 NABO가 정부보다 18.6조원 크게 전망하였으며, 국세수입을 재원으로 하는 지방이전재원의 경우 NABO의 국세수입이 정부보다 크기 때문에 3.9조원 큰 것으로 나타났다.

5년 합계 기준으로 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 총수입과 총지출 모두 크지만 상대적으로 총지출이 더 크므로 통합재정수지 적자는 NABO가 정부보다 크다. 그러나 NABO가 정부보다 사회보장성기금 수지 흑자가 작기 때문에 관리재정수지 적자는 NABO가 정부보다 작다. 전반적으로 NABO의 관리재정수지 적자가 정부보다 작음에도 2025년의 경우 중기재정전망의 국세외수입이 국가재정운용계획보다 작아 관리재정수지 적자가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 (주)NXC 물납주식의

연내 수납을 반영하지 않았기 때문이다. 또한, 2029년의 경우 NABO의 명목GDP 성장률이 정부보다 크게 낮아지는 것으로 전망됨에 따라 국세수입이 정부보다 작아져 관리재정수지 적자가 정부보다 커지는 것으로 나타났다. 국가채무는 전반적으로 중기재정전망이 정부보다 낮은 수준으로 나타났으나, 그 차이는 2029년 누적으로 9.7조원 정도이다. 다만, NABO의 명목GDP 수준이 정부보다 낮아 국가채무의 GDP 대비 비율은 0.1%p 높게 나타났다.

[중기재정전망과 국가재정운용계획의 차이(국가재정운용계획 대비 증감)]

(단위: 조원, %p)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	합계
총수입 차이	△3.8	8.4	7.7	4.3	△1.7	14.9
국세수입 차이	0.2 [2.4]	5.9	4.6	1.5	△1.7	10.5 [12.6]
국세외수입 차이	△4.0	2.5	3.1	2.7	0.0	4.4
총지출 차이	1.6	3.7	5.1	4.0	5.8	20.2
의무지출 차이	1.6	3.7	5.1	4.0	5.8	20.2
복지분야	2.0	2.5	2.6	4.3	7.3	18.6
지방이전재원	△0.7	2.1	3.2	0.3	△0.9	3.9
이자지출	0.3	△0.8	△0.7	△0.5	△0.6	△2.3
기타 의무지출	-	-	-	-	-	-
재량지출 차이	-	-	-	-	-	-
통합재정수지 차이	△5.4	4.7	2.7	0.2	△7.5	△5.3
(GDP 대비 비율)	(△0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.0)	(△0.3)	
사회보장성기금수지 차이	△1.1	0.7	△0.4	△3.8	△6.6	△11.2
(GDP 대비 비율)	(△0.0)	(0.0)	(△0.0)	(△0.1)	(△0.2)	
관리재정수지 차이	△4.3	4.0	3.0	4.0	△0.9	5.9
(GDP 대비 비율)	(△0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(△0.1)	
국가채무 차이	0.0	△4.0	△6.9	△10.5	△9.7	
(GDP 대비 비율)	(0.3)	(△0.2)	(△0.3)	(△0.2)	(0.1)	

주: 1. 표 안의 수치는 중기재정전망 전망치에서 국가재정운용계획의 금액을 뺀 값으로, 양(+)의 값이면 중기재정전망의 전망치가 국가재정운용계획의 금액보다 크다는 것을 의미함
 2. 2025년 국가재정운용계획은 제2회 추가경정예산 기준이나, 국가채무는 국가채무관리계획상 전망치 기준임
 3. []안은 2025년 정부의 세수 재추계 기준임
 자료: 기획재정부, 국회예산정책처

주요 항목별로 차이를 보면, 국세수입의 경우 정부의 국가재정운용계획과 NABO 중기재정전망간 연도별로 $\Delta 1.7\sim 5.9$ 조원의 차이가 있으며, 2025~2029년 동안 총 10.5조원 클 것으로 전망된다. 2025년의 경우 정부의 추경예산과 NABO 전망치는 0.2조원 차이로 유사한 수준이다. 2026년의 경우 NABO의 국세수입 전망은 정부 전망을 5.9조원 상회하는데, 이는 2025년 명목GDP 성장률 등 경제전망에 있어서 NABO(4.0%)가 정부(3.8%)보다 높게 전망하는 등에 주로 기인한다. 또한, NABO가 2025년 세법개정안에 따른 2026년 세수 증가효과를 3.1조원으로, 정부의 세수효과 추계치(2.5조원)보다 높게 추계한 점도 일부 작용하였다. 한편, NABO의 국세수입 전망은 정부 전망을 2027년 4.6조원, 2028년 1.5조원 상회하는 등 전망의 차이가 축소 되다가, 2029년에는 NABO의 전망치가 정부 전망을 1.7조원 하회한다. 이는 2027~2029년간 NABO의 2025년 세법개정안에 따른 세수 증가효과 추계치(25.8조원)가 정부의 세수효과 추계치(23.9조원)보다 높지만, 국세수입 전망의 전제가 되는 명목GDP 성장률 전망에서 NABO는 향후 성장세가 둔화될 것으로 전망한 반면, 정부는 성장세가 확대될 것으로 전망함으로써 연도별로 NABO의 전망이 정부 전망을 연도별로 0.3~0.6%p 하회하는 것에 주로 기인한다.

국세외수입의 경우, 중기재정전망과 국가재정운용계획은 연도별로 $\Delta 4.0\sim 3.1$ 조원의 차이가 있으며, 2025~2029년 동안 중기재정전망이 총 4.4조원 클 것으로 전망된다. 2025년은 2026년 이후와 달리 중기재정전망의 국세외수입이 국가재정운용계획보다 작는데($\Delta 4.0$ 조원), 이는 2025년도 예산에 편성된 (주)NXC 물납주식 매각대(3.7조원)가 수납되지 않을 것으로 보았기 때문이다. 2026년 이후 NABO의 국세외수입이 정부보다 큰 이유는 주로 국민연금의 보험료 수입이 클 것으로 전망하기 때문이다(5년 합계 12.9조원). 반면, 국민연금을 제외한 사회보장성기금과 공무원·군인 연금의 보험료 수입은 정부보다 작을 것으로 전망되었다(5년 합계 $\Delta 8.1$ 조원).

의무지출의 경우 2025~2029년 동안 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 20.2조원 클 것으로 전망된다. 복지 분야 의무지출과 국세수입에 연동되는 지방이전 재원 등은 NABO가 정부보다 크나, 이자지출은 작을 것으로 전망된다. 먼저, 복지 분야 의무지출은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 5년 동안 18.6조원 클 것

9) 명목GDP 성장률(%): (NABO) '27년 3.9, '28년 3.7, '29년 3.5 vs. (정부) '27년 3.9, '28년 4.0, '29년 4.1

로 전망되는데, 항목별로 보면 공적연금 7.8조원, 사회보험 7.2조원, 공공부조 3.2조원 등이다. 이러한 차이는 정부의 국가재정운용계획이 최근의 복지 분야 의무지출 증가 추세 및 2026년 이후 정책 변화 등에도 불구하고 상대적으로 낮게 계획된 것에 기인한 것으로 보인다. 특히, 국민연금(5년 차이 합계 12.3조원), 고용보험(2.8조원), 건강보험(2.5조원), 기초연금(2.2조원) 등에서 정부와의 차이가 큰 것으로 나타났다. 지방이전재원은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 5년 동안 3.9조원 클 것으로 전망된다. NABO의 국세수입이 정부보다 10.5조원 크기 때문에 이에 연동되는 지방교부세 및 지방교육재정교부금이 정부보다 크게 전망되었다. 한편, 이자지출은 중기재정전망이 국가재정운용계획보다 5년 동안 2.3조원 작을 것으로 전망된다. 정부와 NABO 간 이자지출의 차이는 주로 국고채 이자지출에서 발생하는데(5년 차이 합계 2.6조원), NABO의 관리재정수지 적자 규모가 정부보다 작으므로 적자국채 발행 규모 또한 정부보다 작을 것으로 전망하였다. 또한, 이자율의 경우 NABO는 최근 하향 안정화된 국고채(3년물) 이자율 수준(2.4~2.5%)이 유지되는 것으로 가정한 반면, 정부의 국고채 평균조달금리는 2026년의 경우 예산안상 3.0%이다.

다. 사회보험 재정전망

국회예산정책처는 중기재정전망을 수행할 때 관리재정수지를 산출하기 위해 사회보장성기금(국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금)의 수입과 지출의 각 항목을 전망하고, 지역연금인 공무원연금과 군인연금에 대해서도 수입과 지출의 각 항목을 전망한다. NABO 중기재정전망의 사회보험에 대한 재정전망 결과를 해당 기금의 수지와 적립금을 중심으로 간략히 설명하면 다음과 같다.¹⁰⁾

국민연금기금수지는 2025년 47.9조원 흑자에서 2029년 52.4조원 흑자로 전망기간 흑자 규모가 약간 증가했다가 감소할 것으로 전망된다. 사회보장기여금과 기금운용수익의 증가에도 불구하고 급여 수급자 수와 1인당 평균 수급액의 증가로 의무지출의 증가율이 높게 전망된 것에 기인한다. 수지 흑자가 지속됨에 따라 적립금은 같은 기간 1,247.8조원에서 1,414.6조원으로 연평균 3.2% 증가할 것으로 전

10) 다만, 동 기금들에 대한 전망은 관리재정수지 산출을 위해 국가부담금 등 내부거래를 제외하여 총수입·총지출 기준으로 산출한 것으로 개별 기금 또는 제도의 재정상태를 온전히 보여주는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

망된다. 사학연금기금수지는 2025년 0.4조원 적자에서 2028년 2.0조원 적자로 전망기간 적자 규모가 증가할 것으로 전망된다.¹¹⁾ 적립금 규모가 감소함에 따라 기금 운용수익의 증가율이 둔화되어 기금의 수입 증가율이 지출 증가율에 비해 낮을 것을 예상된다. 수지 적자가 지속됨에 따라 적립금은 전망기간 0.9% 감소할 것으로 전망된다.

고용보험기금수지는 2025년 1.4조원 흑자에서 2029년 3.4조원 흑자로 전망된다. 현행 보험료율이 유지될 경우 수입은 명목임금상승률 등과 유사한 증가를 보일 것으로 예상되며, 동 기금의 의무지출은 실업률, 실업자 수 등 경기적 요인과 출생률 전망 등에 따라 결정될 것으로 예상된다. 고용보험기금수지는 동 기금에 대한 일반회계 지원과 수지 흑자에 따른 기타이자및재산수입 및 공자기금 예탁이자 등 수입 증가로 인해 적립금은 2025년 8.8조원에서 2029년 21.8조원으로 연평균 25.4% 증가할 것으로 전망된다. 산재보험기금수지는 2025년 0.8조원 흑자에서 2029년 0.9조원 흑자로 전망되는데, 수입과 지출 증가율이 유사할 것으로 전망되어 현행 수준의 흑자 규모가 지속될 것으로 보인다. 적립금은 2025년 26.4조원에서 2029년 30.1조원으로 연평균 3.3% 증가할 것으로 전망된다.

공무원연금기금수지는 2025년 5.8조원 적자에서 2029년 8.1조원 적자로 전망기간 동안 적자 규모가 확대되나, 국가부담금과 국가보전금 등 정부내부수입을 포함할 경우에는 2025년 1.3조원 흑자에서 2029년 0.9조원 흑자로 전망기간 흑자 상태를 유지할 것으로 예상된다. 군인연금기금수지는 2025년 3.8조원 적자에서 2029년 4.4조원 적자로 전망기간 동안 적자 규모가 확대될 것으로 전망된다.

11) 동 수지는 내부거래에 해당하는 국가부담금 수입을 제외한 총수입 기준이다.

[참고] 사회보장성기금 및 공무원·군인연금 수지 전망

□ 국민연금

- 국민연금기금수지는 2025년 47.9조원 흑자에서 2029년 52.4조원 흑자로 전망기간 흑자 규모가 약간 증가했다가 감소

중기재정전망: 국민연금기금수지

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수 입	98.5	108.8	115.1	121.6	127.7	6.7
지 출	50.6	55.7	62.0	67.8	75.4	10.5
수 지	47.9	53.1	53.1	53.8	52.4	-
적립금	1,247.8	1,287.5	1,328.6	1,370.9	1,414.6	3.2

주: 수지=수입(자체수입)-지출(사업비+기금운영비)

자료: 국회예산정책처

□ 사학연금

- 사학연금기금수지는 2025년 0.4조원 적자에서 2028년 2.0조원 적자로 전망기간 적자 규모 증가
 - 단, 내부거래에 해당하는 국가부담금 수입을 제외한 것

중기재정전망: 사학연금기금수지

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수 입	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	1.6
지 출	6.6	6.9	7.5	8.0	8.6	6.9
수 지	△0.4	△0.6	△1.1	△1.5	△2.0	-
적립금	28.8	29.2	29.1	28.7	27.8	△0.9

주: 수지 = 수입(자체수입) - 지출(사업비+기금운영비)

자료: 국회예산정책처

□ 고용보험

- 고용보험기금수지는 2025년 1.4조원 흑자에서 2029년에는 3.4조원 흑자로 흑자 규모 확대

중기재정전망: 고용보험기금수지

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수 입	20.8	21.6	22.6	23.6	24.7	4.4
지 출	19.4	18.7	19.6	20.5	21.3	2.4
수 지	1.4	2.9	2.9	3.1	3.4	-
적립금	8.8	10.9	14.4	18.0	21.8	25.4

주: 수지 = 수입(자체수입) - 지출(사업비+기금운영비)

자료: 국회예산정책처

□ 산재보험

- 산재보험기금수지는 2025년 0.8조원 흑자에서 2029년에는 0.9조원 흑자로 흑자 규모 확대

중기재정전망: 산재보험기금수지

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수 입	10.9	11.4	11.9	12.4	13.0	4.4
지 출	10.1	10.9	11.2	11.6	12.1	4.5
수 지	0.8	0.5	0.7	0.8	0.9	-
적립금	26.4	27.1	28.0	29.0	30.1	3.3

주: 수지=수입(자체수입)-지출(사업비+기금운영비)

자료: 국회예산정책처

□ 공무원연금

- 공무원연금기금수지는 2025년 5.8조원 적자에서 2029년 0.9조원 적자로 전망기간 동안 적자 규모 확대
 - 다만, 국가부담금과 국가보전금 등 정부내부거래를 포함한 수지는 2025년 1.3조원, 2029년 0.9조원 흑자 전망

중기재정전망: 공무원연금기금수지

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
정부내부거래 미포함						
수 입	22.5	23.9	24.7	26.0	27.1	4.8
지 출	28.2	30.0	31.7	33.6	35.2	5.7
수 지*	△5.8	△6.1	△7.0	△7.7	△8.1	-
정부내부거래 포함						
수 입	29.6	31.6	32.8	34.6	36.1	5.1
지 출	28.3	30.2	31.7	33.7	35.2	5.6
수 지**	1.3	1.4	1.1	1.0	0.9	-
적립금	16.8	17.3	17.8	18.3	18.8	2.8

주: 1. 수지*=수입(자체수입)-지출(사업비+기금운영비+차입금이자상환)
 2. 수지**=수입(자체수입+국가부담금, 국가보전금 등 정부내부수입)-지출(사업비+기금운영비+차입금이자상환+대여학자금수탁금반환(국가분) 등 정부내부지출)
 3. 적립금: 유동성 위기 등을 대비한 책임준비금 성격으로 전망기간 동안 지속적으로 증가
 자료: 국회예산정책처

□ 군인연금

- 군인연금기금수지는 2025년 3.8조원 적자에서 2029년 4.4조원 적자로 전망기간 동안 적자 규모 확대

중기재정전망: 군인연금기금수지

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
수 입	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	3.4
지 출	4.6	4.7	4.9	5.1	5.3	4.0
수 지	△3.8	△3.9	△4.1	△4.3	△4.4	—
적립금	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	2.8

주: 1. 수지=수입(자체수입)-지출(사업비+기금운영비)

2. 적립금: 유동성 위기 등을 대비한 책임준비금 성격으로 전망기간 동안 지속적으로 증가

자료: 국회예산정책처

재정건전성은 다양하게 정의될 수 있으나, 「국가재정법」 제86조1)에서는 정부의 재정건전성 관리와 관련된 원칙을 ①건전재정 유지, ②국채의 효율적 관리, ③국가채무의 적정수준 유지 노력 등으로 제시하고 있다. 즉, 재정건전성 관리는 좁게는 재정지출이 재정수입의 범위 내에서 이뤄져 신규 국채발행이나 차입이 없는 상태의 재정 운용을 지칭할 수 있으며, 광의로는 다소 재정 적자가 발생하더라도 장기적으로 상환 가능한 범위 내에서 국가재정을 운영하는 것으로 이해할 수 있다.

정부는 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 성과 중심의 재정운용을 통해 경기회복·경제성장을 적극 뒷받침하고, 재정-경제 선순환을 통한 재정의 지속 가능성을 확보하겠다는 재정운용방향을 제시하였다. 이는 우리 경제의 회복과 성장을 위한 재정의 적극적 역할을 시사한다. 또한 지출운용의 효율성 및 신뢰성·투명성 제고를 위한 재정혁신을 지속하겠다고 밝혔다.

2026년 예산안 기준 재정수지와 국가채무에 대해 살펴보면, 2026년 예산안 기준 통합재정수지는 2025년 제2회 추경 △60.8조원 대비 7.0조원 개선된 △53.8조원으로 제시되었으나, 2025년 본예산 △21.7조원 대비로는 적자 규모가 32.1조원 확대된 규모이다. 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 차감한 관리재정수지는 △109.0조원으로 제시되었는데, 2025년 본예산 △73.9조원 대비로는 적자 규모가 35.1조원 확대된 수준이며 2025년 제2회 추경 △111.6조원 대비로는 적자 규모가 2.7조원 축소되었다.

2026년 예산안 기준 국가채무는 1,415.2조원으로, 2025년 본예산 1,273.3조원 대비 141.9조원, 제2회 추경 1,301.9조원 대비로는 113.3조원 증가하는 것으로 제시되었다. 2026년 GDP 대비 국가채무 비율은 51.6%로 2025년 본예산 대비 3.5%p, 제2회 추경 대비로는 2.5%p 상승하는 것으로 나타났다.

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

1) 「국가재정법」

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

[2026년 재정수지 및 국가채무 예산안 개요]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2024 결산	2025		2026년 예산안(B)	전년 대비 (B-A)
		본예산	추경(A)		
통합재정수지	△43.5	△21.7	△60.8	△53.8	7.0
관리재정수지 (GDP 대비)	△104.8 (△4.1)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	2.7 (0.2)
국가채무 (GDP 대비)	1,175.0 (46.0)	1,273.3 (48.1)	1,301.9 (49.1)	1,415.2 (51.6)	113.3 (2.5)

주: 추경은 제2회추경 기준

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

아래에서는 정부의 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 재정수지와 국가채무 변화를 동태적·상대적 측면에서 분석하고 국제비교 등을 통하여 최근 우리나라 재정수지, 국가채무를 포함한 재정건전성을 점검한다.

3-1. 재정수지 분석

가. 재정수지의 추이 및 2025~2029년 계획

정부는 2026년 예산안 기준 관리재정수지를 $\Delta 109.0$ 조원(GDP 대비 $\Delta 4.0\%$)으로 계획하고 있으며, 이후 2027~2029년 기간 관리재정수지도 지속적으로 GDP 대비 $\Delta 4.0\%$ 를 상회하는 수준으로 계획하고 있다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 정부는 통합재정수지¹⁾에 대해 2026년 GDP 대비 $\Delta 2.0\%$ 를 기록한 이후 2027년 이후 2026년 대비 적자규모가 확대되며 2027~2029년 GDP 대비 $\Delta 2.1\sim\Delta 2.3\%$ 수준을 보일 것으로 계획하고 있다. 이는 「2024~2028년 국가재정운용계획」 대비 2026년은 통합재정수지 적자 규모가 GDP 대비 $\Delta 1.0\%p$ 확대된 규모이며, 2027~2028년에도 적자 규모가 $\Delta 1.3\sim\Delta 1.5\%p$ 확대된 것으로 계획하고 있다.

통합재정수지에서 사회보장성기금²⁾ 재정수지를 차감하여 산출하는 관리재정수지는 2026년 $\Delta 109.0$ 조원을 기록한 이후 적자규모가 전반적으로 확대되며 2027~2029년에는 $\Delta 115.4\sim\Delta 128.9$ 조원을 기록할 것으로 계획되었다. 2026년의 경우 「2024~2028년 국가재정운용계획」 대비 관리재정수지 적자규모가 33.2조원 확대된 수준이며 2027년, 2028년의 경우 각각 42.3조원, 56.7조원 확대되었다.

또한 GDP 대비 관리재정수지는 2026년 $\Delta 4.0\%$ 에서 2027~2029년 $\Delta 4.1\sim\Delta 4.4\%$ 를 나타낼 계획이다. 이는 「2024~2028년 국가재정운용계획」 대비로 2026년의 경우 적자 규모가 GDP 대비 $\Delta 1.3\%p$ 확대된 수준이며 2027년, 2028년도 각각 $\Delta 1.8\%p$, $\Delta 2.0\%p$ 확대될 계획이다.

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

1) 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감하여 산출한다.

2) 사회보장성기금은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금을 의미한다.

[2025~2029년 국가재정운용계획 통합재정수지 및 관리재정수지]

(단위: 조원, %)

		'25년		'26년	'27년	'28년	'29년
		본예산	추경				
통합 재정 수지	'24~'28년 계획	△25.6	-	△26.6	△23.9	△24.7	
	(GDP 대비)	(△1.0)	-	(△1.0)	(△0.8)	(△0.8)	
	'25~'29년 계획	△21.7	△60.8	△53.8	△59.4	△68.9	△63.6
	(GDP 대비)	(△0.8)	(△2.3)	(△2.0)	(△2.1)	(△2.3)	(△2.1)
관리 재정 수지	'24~'28년 계획	△77.7	-	△75.8	△73.1	△72.2	
	(GDP 대비)	(△2.9)	-	(△2.7)	(△2.5)	(△2.4)	
	'25~'29년 계획	△73.9	△111.6	△109.0	△115.4	△128.9	△124.9
	(GDP 대비)	(△2.8)	(△4.2)	(△4.0)	(△4.1)	(△4.4)	(△4.1)

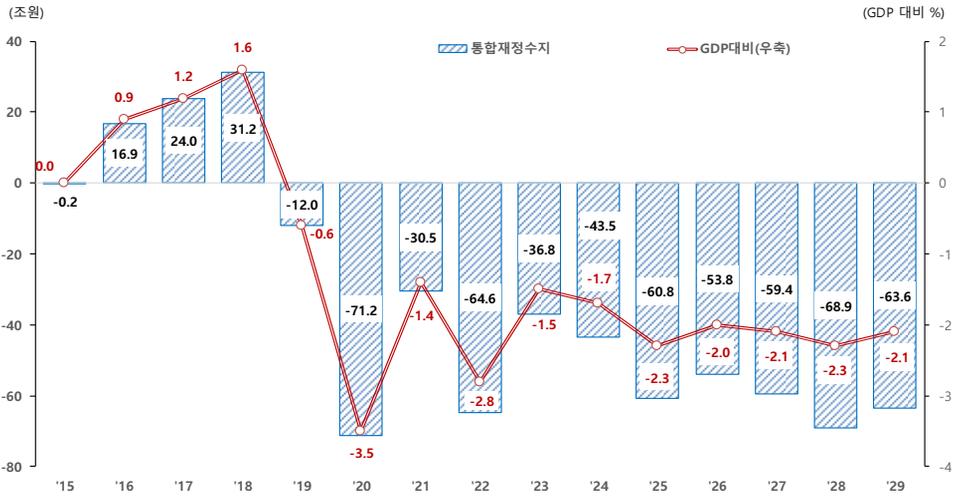
주: '24~'28년 계획의 경우 '25년은 정부안 기준이며, '25~'29년 계획의 경우 '25년은 본예산, 제2회 추경 기준

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.

재정수지를 중기시계열에서 살펴보면, 2020년 이후 코로나19 등에 따른 재정지출 증가, 경제회복세 지연 등으로 재정수지 적자 기조가 유지되는 가운데, 정부는 경기회복, 민생안전 지원 등을 위해 2026~2028년 적자재정 기조를 지속할 계획이다.

통합재정수지는 2019년 이후 재정적자가 지속되며 2018년 31.2조원 흑자에서 2019년 12.0조원 적자로 전환되었으며, 2020~2024년에는 연평균 49.3조원 적자를 기록하였다. GDP 대비로는 2018년 1.6% 흑자에서 2019년 0.6% 적자로 전환된 이후 2020~2024년 연평균 2.2% 적자를 기록하였다. 통합재정수지 적자는 2025~2029년에도 지속될 것으로 예상되며 적자폭은 2020~2024년 수준과 동일한 연평균 GDP 대비 △2.2% 수준으로 계획되었다.

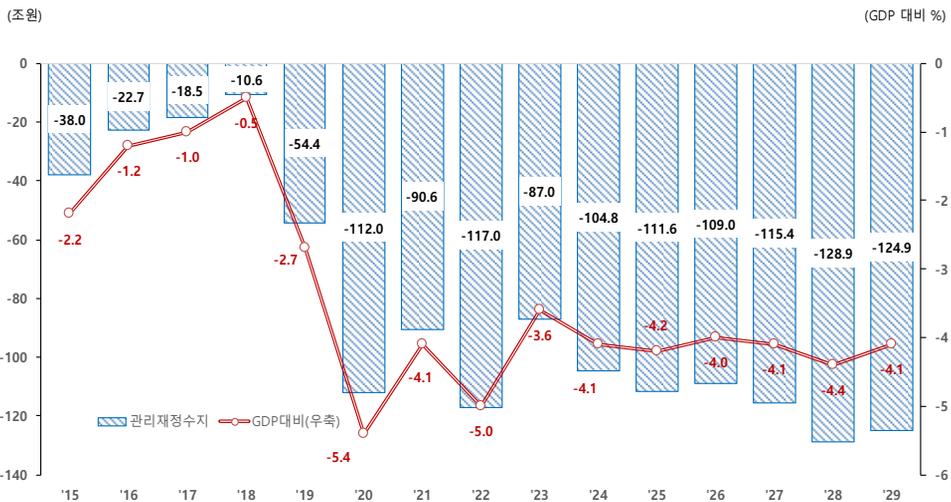
[통합재정수지 추이]



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

관리재정수지도 적자를 지속하고 있는 가운데 2020년 이후 적자 규모가 확대되며 2016~2019년 연평균 26.6조원(GDP 대비 1.3%)에서 2020~2024년 연평균 102.3조원(GDP 대비 4.4%)으로 증가하였다. 2025~2029년에도 관리재정수지 적자는 지속될 계획이며 적자규모는 109.0~128.9조원, GDP 대비 적자 비율은 4%를 상회하는 4.0%~4.4% 수준을 나타낼 계획이다.

[관리재정수지 추이]



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

「2025~2029년 NABO 중기재정전망」에 나타난 2025~2029년 통합재정적자는 2025년 △66.2조원에서 2026년 △49.1조원으로 감소한 이후 2029년 △71.1조원으로 증가하며, GDP 대비 통합재정수지도 2025년 △2.5%에서 2026년 △1.8%를 기록한 이후 2029년까지 △2.3%까지 적자폭이 확대될 전망이다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」과 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」간 통합재정수지 차이를 살펴보면, 2025년의 경우 ‘NABO 재정전망’의 적자 규모가 ‘국가재정운용계획’ 대비 5.4조원(GDP 대비 0.2%p) 크게 나타나며, 2026~2028년에는 반대로 ‘NABO 재정전망’의 적자 규모가 ‘국가재정운용계획’ 대비 0.2~4.7조원(GDP 대비 0.0~0.2%p) 작게 나타난다. 2029년 ‘NABO 재정전망’ 통합재정수지는 △71.1조원(GDP 대비 △2.3%)로 ‘국가재정운용계획’의 △63.6조원(GDP 대비 △2.1%) 대비 적자 규모가 7.5조원(GDP 대비 0.3%p) 크게 나타난다.

[2025~2029년 국가재정운용계획과 NABO 중기재정전망 비교_통합재정수지]
(단위: 조원, %, %p)

구분		2025	2026	2027	2028	2029
국가재정 운용계획(A)	통합재정수지 (GDP 대비)	△60.8 (△2.3)	△53.8 (△2.0)	△59.4 (△2.1)	△68.9 (△2.3)	△63.6 (△2.1)
NABO 중기재정전망(B)	통합재정수지 (GDP 대비)	△66.2 (△2.5)	△49.1 (△1.8)	△56.7 (△2.0)	△68.7 (△2.3)	△71.1 (△2.3)
차이 (A-B)	통합재정수지 (GDP 대비)	5.4 (0.2)	△4.7 (△0.2)	△2.7 (△0.1)	△0.2 (0.0)	7.5 (0.3)

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」(2025.09), 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)

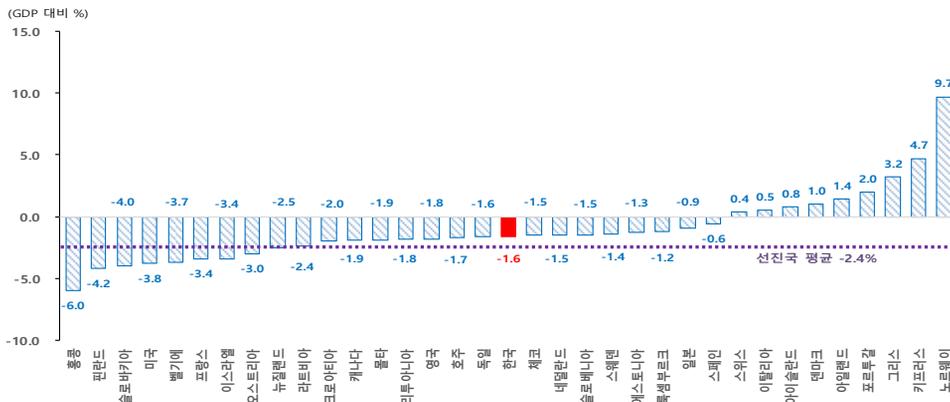
나. 재정수지 국제 비교¹⁾

2025년 기준 우리나라의 GDP 대비 기초재정수지는 IMF 기준 선진국 평균 대비 적자 규모가 낮게 나타나고 있으며, 선진국 35개국 중 18위 수준으로 중간 수준을 기록하고 있다.

2025년 기준 IMF가 발표한 우리나라의 GDP 대비 기초재정수지²⁾ 비율은 △1.6%이며 IMF기준 35개 선진국³⁾ 중 18번째 수준이다. 또한 35개 선진국의 평균 기초재정수지 비율 △2.4% 대비 0.8%p 높은 수준이다.

주요국 중 미국의 GDP 대비 기초재정수지는 △3.8%로 35개 대상국 중 4번째로 높은 적자율을 보이고 있으며 프랑스(△3.4%), 영국(△1.8%), 일본(△0.9%) 등이 적자를 기록하였다. 반면 노르웨이의 GDP 대비 기초재정수지는 9.7%로 35개 대상국 중 가장 높은 수준의 흑자 비율을 기록하였으며 그리스(3.2%), 포르투갈(2.0%), 아일랜드(1.4%), 이탈리아(0.5%), 스위스(0.4%) 등의 국가가 흑자를 기록했다.

[GDP 대비 기초재정수지 비율 국제 비교(2025년 기준)]



주: 1. 기초재정수지는 통합재정수지(총수입에서 총지출 차감)에서 순이자비용을 차감하여 산출

2. 우리나라 중앙정부 기준, 여타 국가들은 일반정부 기준 등

자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.10)

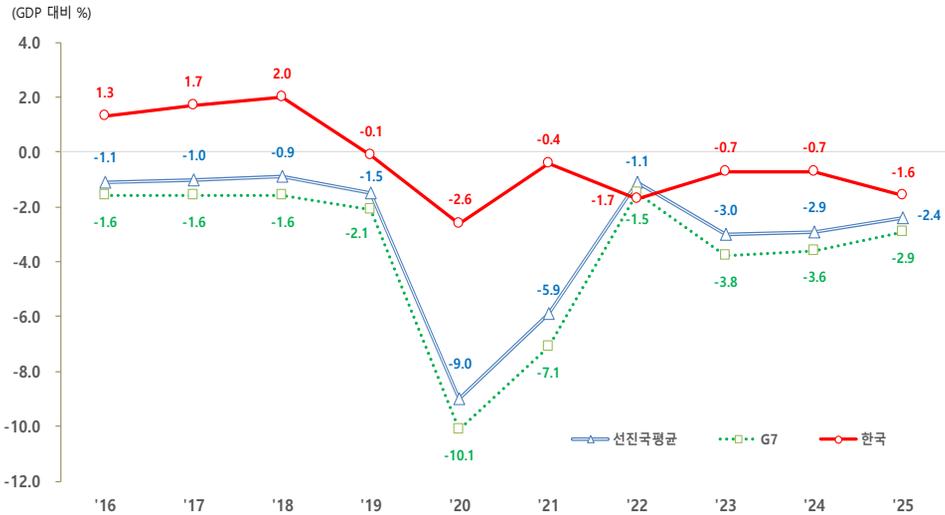
박승호 예산분석관(shpark@assembly.go.kr, 6788-4626)

- 1) IMF가 발표한 우리나라 재정수지는 중앙정부 기준으로 여타 선진국(일반정부 기준)과 정부 포괄범위가 일치하지 않아 직접적으로 비교하기에 어려움이 있다.
- 2) 기초재정수지는 통합재정수지(총수입에서 총지출 차감)에서 순이자비용을 차감하여 산출한 재정수지를 의미한다.
- 3) IMF는 1인당 국민소득, 대외거래 규모 등을 통해 선진국, 개도국 등으로 분류하고 있다.

IMF 기준 선진국의 GDP 대비 기초재정수지 비율은 2019년 $\Delta 1.5\%$ 에서 2020년 $\Delta 9.0\%$ 로 큰 폭으로 악화된 이후 개선세를 보이며 2022년 $\Delta 1.1\%$ 를 기록하였으나 이후 등락을 보이며 2025년 $\Delta 2.4\%$ 를 나타내고 있다. G7국가도 유사한 흐름을 나타내며 GDP 대비 기초재정수지가 2019년 $\Delta 2.1\%$ 에서 2020년 $\Delta 10.1\%$ 로 하락한 이후 2022년 $\Delta 1.5\%$ 로 개선되었으나 2025년 $\Delta 2.9\%$ 를 기록하였다.

우리나라 GDP 대비 기초재정수지 비율은 2020년 이후 등락을 보이고 있는 가운데 2020년 $\Delta 2.6\%$, 2021년 $\Delta 0.4\%$, 2022년 $\Delta 1.7\%$, 2023년과 2024년 $\Delta 0.7\%$, 2025년 $\Delta 1.6\%$ 를 나타냈다.

[일반정부 GDP 대비 기초재정수지 비율 추이 비교]



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

자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.10)

다. 중·장기적 재정의 지속가능성 확보 방안 검토 필요

정부는 경제여건 개선, 민생회복을 위한 재정의 역할 강화 등을 위해 2026년 예산안 및 국가재정운용계획에서 2026~2028년 관리재정수지 적자 규모가 지속적으로 확대된 이후 2029년 적자폭이 축소되는 것으로 계획하고 있으나, 「NABO 중기재정전망」에서는 2029년에도 재정적자 폭이 확대·유지되는 것으로 전망되고 있는바, 재정수지 개선 및 재정건전성 강화를 위한 실효성있는 재정운용 목표 제시와 함께 구체적인 중·장기적 재정의 지속가능성 확보방안을 검토할 필요가 있다.

정부는 2025~2029년 재정운용 기본방향인 ‘성과 중심’ 재정운용을 통한 경기회복 및 경제성장을 지원, 서민·소상공인 등 민생안정 지원 등을 위해 총지출이 증가하는 것으로 계획됨에 따라 관리재정수지는 2026년 △109.0조원(GDP 대비 △4.0%)에서 2028년 △128.9조원(GDP 대비 △4.4%) 수준으로 단계적으로 확대되도록 계획하고 있다. 다만 2029년에는 재정수지 적자규모가 124.9조원으로 2028년 대비 4.0조원 감소하며 GDP 대비 관리재정수지도 △4.1%로 축소될 계획이다. 또한 통합재정수지 역시 2026년 △53.8조원(GDP 대비 △2.0%)에서 2028년 △68.9조원(GDP 대비 △2.3%)으로 확대된 이후 2029년 63.6조원(GDP 대비 △2.1%)으로 감소할 계획이다.

[「2025~2029년 국가재정운용계획」 통합재정수지 및 관리재정수지]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	전년대비 증감			
						2026	2027	2028	2029
통합 재정수지 (GDP 대비)	△60.8 (△2.3)	△53.8 (△2.0)	△59.4 (△2.1)	△68.9 (△2.3)	△63.6 (△2.1)	7.0 (0.3)	△5.6 (△0.1)	△9.5 (△0.2)	5.3 (0.2)
관리 재정수지 (GDP 대비)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)	2.6 (0.2)	△6.4 (△0.1)	△13.5 (△0.3)	4.0 (0.3)

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

2. 2025년은 제2회 추경 기준

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

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.

그러나 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」에 따르면 통합재정수지 적자 규모는 국가재정운용계획과 달리 2026~2029년 지속적으로 증가세를 보이며 2029년 기준 국가재정운용계획 대비 7.5조원(GDP 대비 0.3%p) 큰 규모로 전망된다. 다만 2026~2028년 통합재정수지 적자규모는 NABO 재정전망이 국가재정운용계획 대비 0.2~4.7조원 작을 것으로 예상하였다. 이러한 차이는 정부는 총지출 증가율이 2026~2028년 전년대비 5.0~8.1% 증가한 이후 2029년 4.0%로 낮아지고, 총수입 증가율은 2026년 5.0%에서 2028년 4.1%로 하락한 이후 2029년 5.1%로 상승하는 것으로 제시하고 있는데 반해, NABO 재정전망은 총수입의 경우 2026~2028년 연평균 4.9% 증가에서 2029년 증가율이 4.2%로 낮아지고, 총지출 증가율은 2026~2029년 정부의 연평균 4.4% 대비 높은 4.5% 증가율을 기록한 데 주로 기인하는 것으로 보인다.

[2025~2029년 국가재정운용계획과 NABO 중기재정전망 비교_통합재정수지]
(단위: 조원, %, %p)

구분		2025	2026	2027	2028	2029
국가재정 운용계획(A)	통합재정수지 (GDP 대비)	△60.8 (△2.3)	△53.8 (△2.0)	△59.4 (△2.1)	△68.9 (△2.3)	△63.6 (△2.1)
NABO 중기재정전망(B)	통합재정수지 (GDP 대비)	△66.2 (△2.5)	△49.1 (△1.8)	△56.7 (△2.0)	△68.7 (△2.3)	△71.1 (△2.3)
차이 (A-B)	통합재정수지 (GDP 대비)	5.4 (0.2)	△4.7 (△0.2)	△2.7 (△0.1)	△0.2 (0.0)	7.5 (0.3)

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」(2025.09), 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)

관리재정수지 적자 규모는 2026~2028년 ‘국가재정운용계획’과 ‘NABO 재정전망’ 모두 확대되는 것으로 예상한 가운데, 관리재정수지 적자 규모는 국가재정운용계획이 NABO 재정전망 대비 2026~2028년 3.0~4.0조원 큰 수준으로 계획되었다. 그러나 2029년에는 국가재정운용계획 대비 NABO 재정전망의 적자 규모가 0.9조원 더 크게 나타나는데 이는 앞서 언급한 국가재정운용계획과 NABO 재정전망 간 2026~2029년 총수입과 총지출 증가율의 방향성 및 규모 차이, 2026~2029

년 사회보장성기금수지 차이에 기인한다. 국가재정운용계획의 2026~2029년 사회보장성기금수지 합계는 232.5조원으로 계획된 반면, NABO는 동기간 222.4조원으로 전망하여 10.1조원의 차이가 존재하였다. 한편 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율의 경우 국가재정운용계획은 2026년 $\Delta 4.0\%$ 에서 2028년 $\Delta 4.4\%$ 로 확대된 이후 2029년 $\Delta 4.1\%$ 로 축소되는 것으로 계획하였으며, NABO 재정전망도 2026년 GDP 대비 $\Delta 3.8\%$ 에서 2028년 $\Delta 4.2\%$ 로 확대된 이후 2029년에는 $\Delta 4.1\%$ 로 축소되는 것으로 전망하였다.

[2025~2029년 국가재정운용계획과 NABO 중기재정전망 비교_관리재정수지]
(단위: 조원, %, %p)

구분		2025	2026	2027	2028	2029
국가재정 운용계획(A)	관리재정수지	$\Delta 111.6$	$\Delta 109.0$	$\Delta 115.4$	$\Delta 128.9$	$\Delta 124.9$
	(GDP 대비)	$(\Delta 4.2)$	$(\Delta 4.0)$	$(\Delta 4.1)$	$(\Delta 4.4)$	$(\Delta 4.1)$
NABO 중기재정전망(B)	관리재정수지	$\Delta 115.9$	$\Delta 105.0$	$\Delta 112.4$	$\Delta 124.9$	$\Delta 125.8$
	(GDP 대비)	$(\Delta 4.4)$	$(\Delta 3.8)$	$(\Delta 3.9)$	$(\Delta 4.2)$	$(\Delta 4.1)$
차이 (A-B)	관리재정수지	4.3	$\Delta 4.0$	$\Delta 3.0$	$\Delta 4.0$	0.9
	(GDP 대비)	(0.2)	$(\Delta 0.2)$	$(\Delta 0.1)$	$(\Delta 0.1)$	(0.1)

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」(2025.09), 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)

이러한 상황에서 정부가 2026년 예산안과 함께 제출한 ‘2025~2029년 재정운용 기본방향’에 따르면 2025~2029년 관리재정수지 적자가 4% 수준을 지속적으로 상회하고 2026~2028년 재정수지 적자 폭이 지속적으로 확대된 이후 2029년 재정수지 적자가 축소되는 계획에 대한 재정건전성 관리방안으로 ‘재정-경제 선순환을 통한 재정의 지속가능성 확보’라는 방향성을 제시하면서 재정관리 목표 및 구체적 재정건전성 관리방안 없이 추상적인 내용만으로 제출되었다는 점에서 개선이 필요할 것으로 보인다.

[2025~2029년 재정운용 기본방향 비교]

구분	재정총량 관리방안
2024~2028년 재정운용 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ① 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정기조 견지 <ul style="list-style-type: none"> ○ 중장기 지출소요 대비 등을 위해 재정의 지속가능성 제고 노력 지속 등 ② 건전재정기조 하에서도 정부가 해야할 일은 확실하게 지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신 생태계 조성 과 인구구조 변화 대응 등 미래대비 역량 제고 ③ 지출 재구조화 등 재정혁신으로 재정운용 효율화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 관행적 지원사업 전면 재검토, 유사·중복 정비, 지출 재구조화 추진 ○ 재정의 지속가능성 확보를 위한 제도적 기반인 재정준칙을 법제화 등 ○ 민자사업 활성화, 국유재산 활용 등 재정운용 효율성 제고
2025년 제2회 추경안	<ul style="list-style-type: none"> □ 지출 효율화 및 수입기반 확충을 통해 재정여력 확보 <ul style="list-style-type: none"> ○ 지출구조조정과 함께 의무지출 중장기 소요 점진 및 효율화 방안 강구 ○ 세입기반 확대 노력 강화 및 투자재원 다각화 추진 □ 중장기 재정 지속가능성을 위한 재정관리체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 재정사업 성과관리 강화를 통해 재정투입의 효율성 제고 등 □ 경제·재정여건 변화 등에 따른 향후 재정운용 방향 및 운용 목표를 '25~'29년 국가재정운용계획에 반영하여 국회 제출 계획
2025~2029년 재정운용 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ① 성과 중심 재정운용으로 경기회복·경제성장 적극 뒷받침 <ul style="list-style-type: none"> ○ 고성능 부문에 투자하는 '성과 중심' 재정운용으로 경제 회복·성장 지원 ○ 서민·소상공인 등 민생안정 지원, 소비진작·지역경제 활성화, 신산업 육성, 인구변화 대응 등 구조적 문제 대응 등에 재정을 선택·집중 투자 ② 재정-경제 선순환을 통한 재정의 지속가능성 확보 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성과 중심의 재정운용으로 경제성장 및 중장기 재정 지속가능성 확보 등 ○ 저성과 사업 등에 대한 강도 높은 지출구조조정, 비과세·감면 정비 등 ③ 재정운용 효율성 및 신뢰성·투명성 제고를 위한 재정혁신 지속 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성과평가 예산환류 강화, 예타제도 개편 등 재정관리 효율화 등 ○ 국민참여 확대, 대국민 재정정보 공개 및 재정교육 강화 등

자료: 기획재정부 제출자료를 기반으로 국회예산정책처 제작성

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

[BOX] 주요국의 재정준칙 도입 현황

재정준칙은 건전재정과 재정의 지속가능성을 유지하고 제고하기 위한 법적·제도적 안전장치를 의미한다. 주요 국가들은 재정건전성 강화를 위해 재정준칙을 도입·운용 중이며 재정준칙은 관리 대상 재정지표에 따라 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

IMF에 따르면 2021년 기준으로 105개 국가에서 재정준칙을 하나 이상 운영하고 있으며, OECD 38개 회원국 중에서는 우리나라, 캐나다, 튀르키예 3개국을 제외한 35개국이 재정준칙을 운용하고 있다.

[주요국 재정준칙 운영 현황]

구분	재정준칙	내용	비고
유럽 연합 (EU)	수지 준칙	3% 적자 이내 (일반정부 기준)	안정·성장협약(1997년~)
	채무 준칙	60% 이내 (일반정부 기준)	안정·성장협약(1997년~)
	수지 준칙 ('12년 추가)	구조적 재정수지) 0.5% 적자 이내 (일반정부 기준)	신재정협약(2012년~) 법적 강제성을 강화 등
독일	EU 재정준칙 + 수지 준칙	구조적 재정수지 0.35% 적자 이내 (연방정부 기준)	EU 재정준칙과 함께 보다 엄격한 국가별 재정준칙 설정
영국	차입 준칙	경상 재정수지(세입-일상적 지출) 균형	
	채무 준칙	공공부문 순 금융채무(PSNFL) ²⁾ 의 GDP 대비 비중이 추계 예산안 발표 기준 5년 후 시점에서 하락	2025년 기존의 '공공부문 순부채(PSND)' 대신 '공공부문 순 금융채무(PSNFL)'를 새로운 재정준칙의 지표로 채택
미국	재정수지 준칙	연도별 최대 적자 규모를 산정하고 이를 초과 시 강제삭감 - 연도별 최대 적자(십억 달러): 171.9('86) → 36('90) → 0('91)	낙관적인 전망 등으로 실효성이 낮아지며 폐지
	재정지출 준칙	주로 재량지출의 상한을 정하고 이를 초과시 지출을 일률적 강제 삭감	일련의 법개정을 통해 재량지출 한도가 구속력없이 지속적으로 상향 조정

자료: IMF 등

재정준칙은 재정건전성을 제고할 수 있으나, 재정의 경기대응기능을 약화시키고, 공공투자 등을 감소시켜 잠재성장에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 EU 및 주요국은 코로나19 등을 경험하며 친환경, 디지털 등 전략적 투자, 국방 등과 관련된 재정지출에 예외조항을 부여하는 재정준칙의 유연성을 강화하고 있다.

EU는 2024년 성장여력 확보, 리스크 대응을 위해 재정준칙을 개정하였다. 주요 내용은 재정준칙 준수 여부 등 판단시 친환경, 국방, 디지털 등 전략적 투자에 대한 재정지출을 고려하고 회원국의 재량권을 확대하는 내용이다. 실제 최근 벨기에, 독일 등 EU 12개 국가가 국방비 증액을 위해 재정준칙의 '국가별 예외조항'을 요청한 바 있다.

IMF도 재정준칙에 대해 법률기반, 구체적 재정목표, 제재조치 등을 권고하면서 예외조항 등을 통한 위기·경기대응력 등 유연성 확보를 제안한 바 있다.

- 1) 구조적 재정수지는 경기 변동에 따른 정부 수입과 지출의 자동적 변화를 제거한 후의 재정수지
- 2) 학자금 대출, 일반기업 주식 등 비유동금융자산(illiquid financial assets)까지 차감하여 공공부채를 산출함에 따라 기존 공공부채(PSND)보다 더 작아짐

3-2. 국가채무 분석

가. 국가채무의 추이 및 2026~2029년 계획

정부는 국가채무를 2026년 1,415.2조원(GDP 대비 51.6%)에서 2029년 1,788.9조원(GDP 대비 58.0%)으로 2026~2029년 동안 연평균 8.1% 증가할 것으로 계획하고 있으나 향후 고령화 등 인구구조 변화에 따라 의무지출을 중심으로 재정지출 수요가 증가하며 국가채무 증가폭이 확대될 수 있으므로 이에 유의할 필요가 있다.

정부는 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 향후 국가채무가 지속적으로 증가할 것으로 계획하고 있으며 2025년 제2회 추경 기준 1,301.9조원이던 국가채무가 2029년 1,788.9조원(GDP 대비 58.0%)이 될 것으로 계획하고 있다. 이는 전망 기간인 2025~2029년 동안 연평균 8.3% 증가하는 것이다.

〔국가재정운용계획〕상 국가채무(D1) 변화 추이

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	전년대비 증감(증감률)			
						2026	2027	2028	2029
2025~2029년 재정운용계획 국가채무(D1)	1,301.9	1,415.2	1,532.5	1,664.3	1,788.9	113.3	117.3	131.8	124.6
(GDP 대비)	(49.1)	(51.6)	(53.8)	(56.2)	(58.0)	(8.7)	(8.3)	(8.6)	(7.5)
						(2.5)	(2.2)	(2.4)	(1.8)

주: 1. 2025년 국가채무(D1) 수치는 제2회 추경 기준

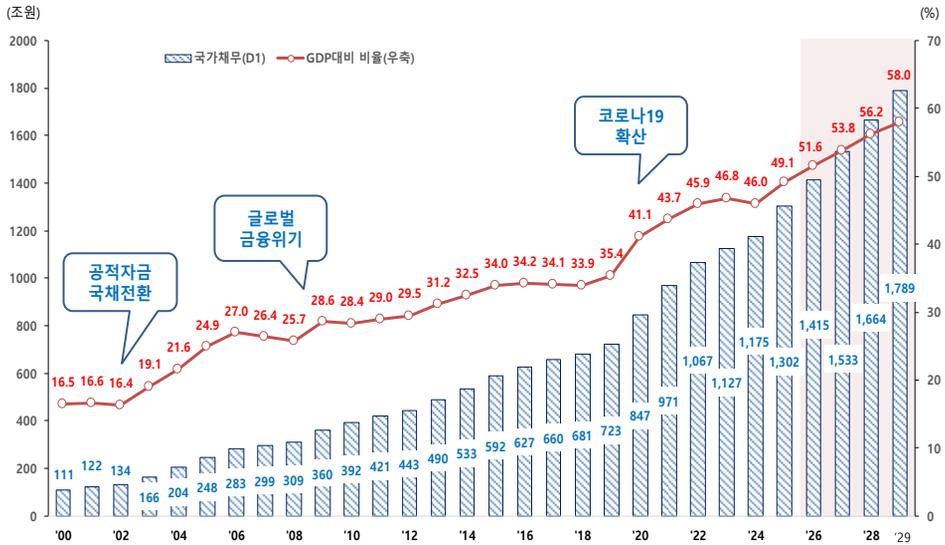
2. 반올림에 따른 단수차이가 존재함에 따라 합계가 일치하지 않을 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.

과거 국가채무는 1997년 외환위기와 2002년 신용카드 대란 위기 극복과정에서 소요된 공적자금 국채전환 등으로 인해 2006년 GDP 대비 27.0%까지 도달하였다. 이후 2009년 글로벌 금융위기 극복 등을 위한 적극적인 재정운용 결과 2015년 국가채무는 GDP 대비 34.0%로 증가하였고, 2020년 코로나19 재난 상황을 거치며 또다시 급증하여 2024년 결산 기준으로 우리나라 국가채무는 GDP 대비 46.0%에 해당하는 1,175.0조원을 기록하였다. 정부는 최근 경제여건 악화, 대내외 불확실성 확대 등

에 대응하기 위해 재정의 적극적 역할 확대가 필요하다는 입장으로 2029년 우리나라 국가채무는 1788.9조원(GDP 대비 58.0%)로 증가할 계획이다.

[국가채무 추이 및 전망]



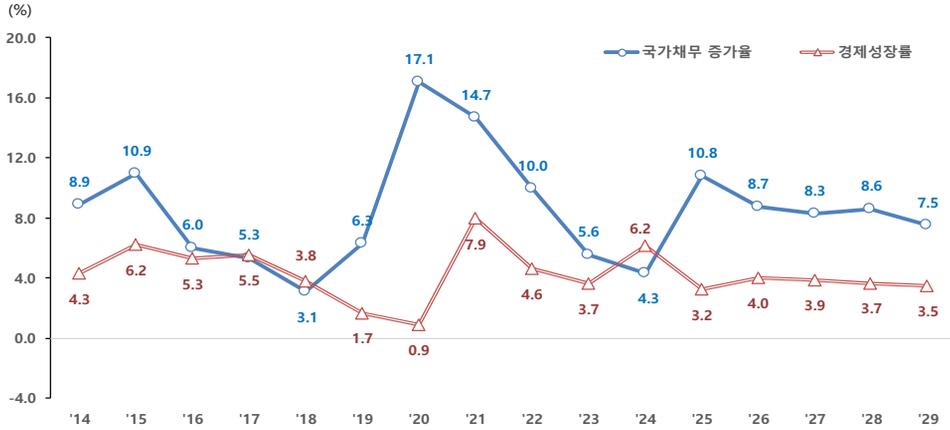
주: 2025년 수치는 제2회 추경 기준

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가채무관리계획」, 2025.9.

국가채무 증가율과 명목 경제성장률을 비교해보면, 2020년 이후 코로나19 확산 대응 등으로 국가채무 증가율과 경제성장률 간 차이가 크게 확대된 이후 축소되는 양상이 나타났으나 2025년 재차 확대된 이후 차이가 전반적으로 유지될 것으로 예상된다. 2020년 국가채무 증가율과 경제성장률은 각각 17.1%, 0.9%를 나타내며 국가채무 증가율에서 경제성장률을 차감한 차이가 16.2%p를 기록한 이후 차이가 축소되며 2023년 1.9%p 수준을 나타냈고 2024년에는 경제성장률이 국가채무 증가율을 1.9%p 상회하였다.¹⁾ 2025년 국가채무 증가율과 경제성장률간 차이가 7.6%p로 재차 확대된 이후 2026~2029년 4.0~4.9%의 차이를 나타낼 전망이다.

1) 다만 2024년의 국가채무 증가율이 낮게 나타난 것은 대규모 세수결손에 대한 대응과정에서 외국환평형기금의 공공자금관리기금 예수원금 상환규모를 당초 중기재정운용계획 대비 43.5조원 확대하여 편성하였고 이를 전액 집행하여 공공자금관리기금의 재원으로 활용하여 국채 추가발행 없이 세수여건 악화에 대응한 점 등에 기인한다.

[국가채무 증가율과 명목 경제성장률 추이 비교]



주: 국가채무 증가율은 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 경제성장률은 NABO 중기 경제전망
 자료: 기획재정부

「2025~2029년 NABO 중기재정전망」에 나타난 2026~2029년 국가채무는 2026년 1,415.2조원에서 2029년 1,779.2조원으로 연평균 8.0% 증가할 전망이다. 국가채무의 경우 2026~2029년 기준으로 국가재정운용계획이 중기재정전망보다 4.1~10.5조원 높은 수준이다. 반면, 국가채무의 GDP 대비 비율은 2029년 기준으로 국가재정운용계획(58.0%)이 중기재정전망(58.2%)보다 0.1%p 낮은 수준이다. 이러한 차이는 명목GDP 전망치 차이가 영향을 미친 것으로 보인다.

[2025~2029년 국가재정운용계획과 NABO 중기재정전망 국가채무 비교]

(단위: 조원, %, %p)

구분		2025	2026	2027	2028	2029
국가재정 운용계획 (A)	국가채무(D1)	1,301.9	1,415.2	1,532.5	1,664.3	1,788.9
	(증가율)	(10.8)	(8.7)	(8.3)	(8.6)	(7.5)
	(GDP 대비)	(49.1)	(51.6)	(53.8)	(56.2)	(58.0)
NABO 중기재정 전망(B)	국가채무(D1)	1,303.6	1,411.1	1,525.6	1,653.8	1,779.2
	(증가율)	(10.9)	(8.3)	(8.1)	(8.4)	(7.6)
	(GDP 대비)	(49.4)	(51.4)	(53.5)	(55.9)	(58.2)
차이(B-A)	국가채무(D1)	1.7	△4.1	△6.9	△10.5	△9.7

주 1. 2025년 국가재정운용계획 수치는 제2회 추경 기준

2. 2025년 NABO중기재정전망 수치는 「2025~2029년 국가재정운용계획」내 정부 전망치와 동일

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」(2025.09.), 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)

나. 국제비교

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

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

우리나라의 일반정부 부채는 최근 증가세를 나타내고 있으나 부채 규모는 주요 선진국 대비 양호한 수준을 나타내고 있다. 우리나라의 일반정부 부채(D2) 규모를 IMF 분류에 따른 37개 선진국²⁾과 비교해보면, 2025년 기준 우리나라의 GDP 대비 일반정부 부채비율은 53.4%로 대상국가 37개국 중 20위 수준이며, 선진국 평균 110.2%³⁾에 비해 절반 수준을 기록하고 있다. 이는 G20 국가 평균 120.8%, G7 국가 평균 125.7% 대비로도 절반 수준을 하회하는 규모이다.

한편 2025년 IMF 자료 기준, GDP 대비 일반정부 부채 비율이 가장 높은 나라는 일본(229.6%)이며 이후 싱가포르(175.6%), 그리스(146.7%), 이탈리아(136.8%), 미국(125.0%) 순이다. GDP 대비 일반정부 부채 비율이 우리나라(53.4%)보다 낮은 주요국은 호주(51.0%), 네덜란드(44.0%), 노르웨이(42.7%), 스위스(36.9%), 아일랜드(33.0%) 등이다.

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

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

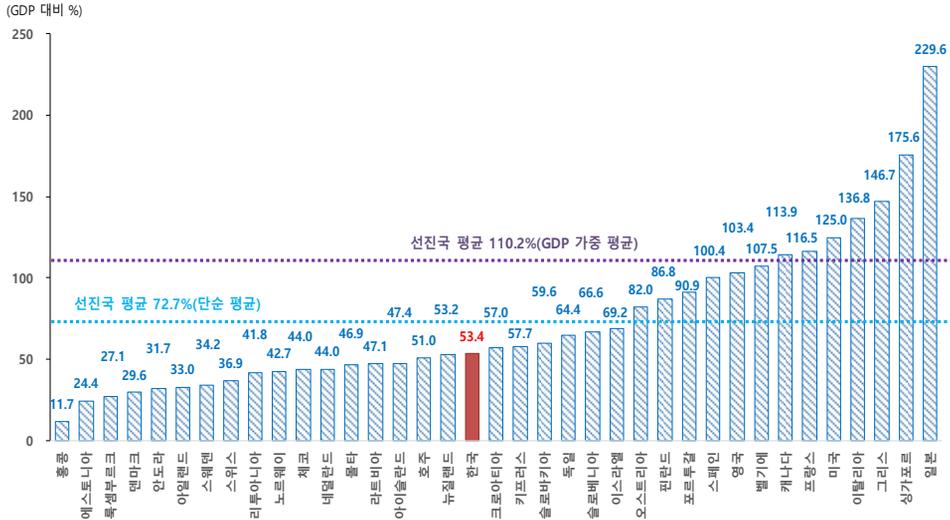
재정지표	포괄범위	산출기준	주요 활용
일반정부 부채(D2)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

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

3) IMF가 발표하는 GDP 가중평균 기준이며, 단순평균 기준 37개 선진국의 GDP 대비 일반정부 부채 비율은 72.7%이다.

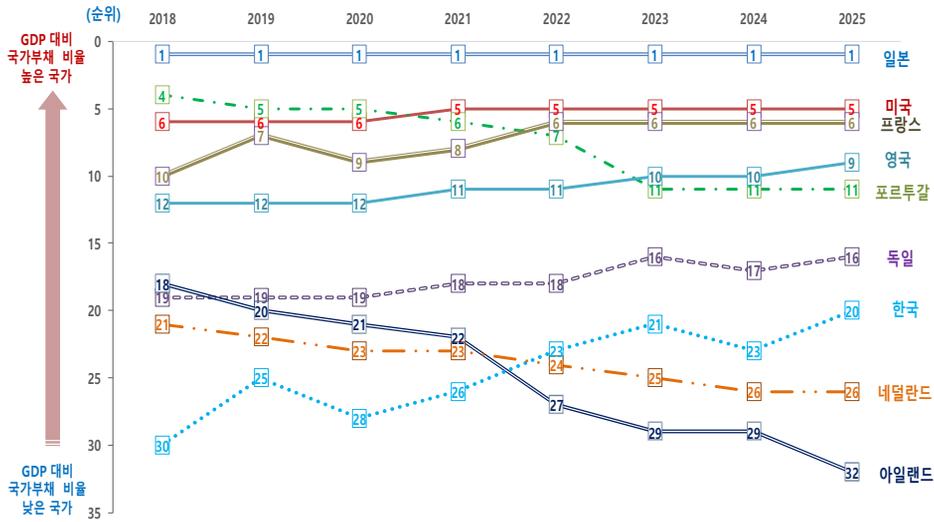
[GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 국제 비교(2025년 기준)]



- 주 1. GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
 - 2. 선진국의 일반정부 부채 평균 110.2%은 IMF가 발표하는 GDP 가중평균 기준이며, 단순평균 기준 37개 선진국의 GDP 대비 일반정부 부채 비율은 72.7%
- 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.10)

다만, 선진국 중 우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율 순위는 2018년 이후 전반적으로 상승세를 나타내고 있다. 우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율 순위는 2018년 기준 37개 선진국 중 30위 수준이었으나 코로나19가 발생한 2020년 28위를 기록하였고 2025년 기준 20위로 상승한 상황이다. 한편 주요국의 GDP 대비 일반정부 부채 비율 순위 변화를 살펴보면, 일본의 경우 2018년 이후 1위를 유지하고 있으며, 미국도 2021년 이후 5위를 지속하고 있다. 포르투갈의 경우 2018년 4위에서 순위가 하락하며 2023년 이후 11위를 나타내고 있으며, 아일랜드의 경우 2018년 18위에서 2025년 32위로 순위가 14단계 하락하여 가장 가파른 하락세를 나타냈다.

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

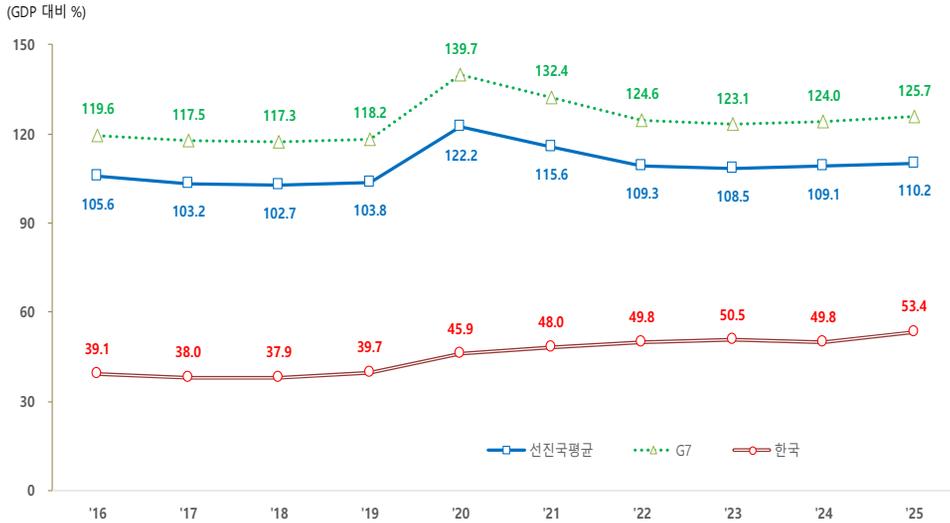


주: 선진국은 IMF 분류 기준
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.10)

또한 주요 선진국의 평균 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2021~2023년 하락세를 나타낸 이후 2024, 2025년 조정양상이 나타나고 있는 반면 우리나라 일반정부 부채(D2) 비율은 전반적 상승세를 지속하고 있는 점을 유의할 필요가 있다. 선진국 중 G7 국가의 평균 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2020년 139.7%까지 상승한 이후 하락세를 보이며 2023년 123.1%를 기록한 이후 2025년 125.7%로 소폭 상승하였다. 37개 선진국의 평균 GDP 대비 국가부채(D2) 비율도 2020년 122.2%를 기록한 이후 하락하며 2023년 108.5%를 나타내었으나 2025년 1.7%p 상승한 110.2%를 기록했다.

반면 우리나라의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2019년 39.7%에서 2020년 45.9%로 상승한 이후 전반적 상승세를 지속하며 2025년 기준 53.4%까지 상승하였다.

[GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 추이 비교]



주: GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.10)

국가부채 증가율 측면에서 2020년~2025년 기간 우리나라는 37개 선진국 중 5번째로 높은 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 증가속도를 기록하였다. 우리나라의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2020년 대비 2025년 5.6%p 상승하였으며 이는 싱가포르의 27.4%p, 핀란드 11.5%p, 홍콩 10.7%p, 뉴질랜드 10.0%p에 이어 5번째로 높은 수준이다.

한편 2020~2025년 기간 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율이 상승한 국가는 37개 선진국 중 11개국이며, 26개 선진국은 GDP 대비 일반정부 부채 비율이 하락하였다. 2020~2025년 기간 37개 선진국 평균 GDP 대비 일반정부 부채 비율은 12.0%p 하락하였으며, 일반정부 부채 비율이 가장 크게 하락한 국가는 그리스로 63.2%p가 하락하였다. 또한 일본, 미국, 독일, 영국 등도 각각 28.8%p, 7.5%p, 3.6%p, 2.4%p 하락하였다.

[2020년 대비 2025년 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 변동폭 비교]



주: GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
 자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2025.10)

다. 국가채무의 구성별·성질별 증가 요인 분석

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 나타난 국가채무의 증가를 구성별·성질별로 살펴보면 아래와 같은 특징이 있다.

첫째, 2025~2029년 국가채무는 2025년 1,301.9조원에서 2029년 1,788.9조원으로 487.0조원(37.4%) 증가하는 것으로 계획되어 있으며, 국가채무의 증가는 주로 국채 증가에 기인한다.

국가채무를 구성별로 살펴보면 국채는 2025년 1,265.5조원에서 2029년 1,752.2조원으로 연평균 8.5% 증가할 계획이다. 국채는 국고채와 국민주택채권, 외국환표시채권(이하 외평채)로 구분되는데, 국고채의 경우 2025~2029년 중 연평균 9.1%로 가장 가파른 증가율을 기록할 계획이며 국민주택채권과 외평채는 동기간 각각 연평균 1.4%, 0.7% 증가할 것으로 예상된다. 외평채는 2025년에 원화 표시 외평채 발행 등으로 외평채 잔액 규모가 전년대비 17.1조원 증가한 이후 30조원 수준의 잔액을 유지하는 것으로 계획되고 있다.¹⁾ 2025~2029년 중 국가채무 증가분 487.0조원 중 국채가 486.7조원으로 99.9%의 비중을 점유하며, 이중 국고채가 481.5조원으로 98.9%를 차지할 계획이다.

[구성별 국가채무 추이와 전망]

(단위: 조원, %)

구분	국가채무	(GDP 대비)	중앙정부채무	국채						지방정부순채무
				국고채	국민주택채	외평채	차입금	국고채무부담행위		
2019	723.2	(35.4)	699	696.3	611.5	76.4	8.3	2.6	0.1	24.2
2020	846.9	(41.1)	846.6	815.2	726.8	78.9	9.5	3.3	0.7	27.5
2021	970.7	(43.7)	939.1	937	843.7	82.2	11.2	2	0.1	31.5
2022	1,067.4	(45.9)	1,033.4	1,031.5	937.5	82.2	11.8	1.9	0.1	33.9
2023	1,126.8	(46.8)	1,092.5	1,091.1	998.0	81.6	11.5	1.2	0.2	34.3
2024	1,175.0	(46.0)	1,141.2	1,139.8	1,047.9	79.1	12.8	1.2	0.2	33.9

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

1) 원화 표시 외평채는 2025년 13.7조원 발행이 계획되어 있으며 1~8월 중 10.1조원이 발행되었다.

(단위: 조원, %)

구분	국가채무	(GDP 대비)	중앙정부채무	국채					차입금	국고채무부담행위	지방정부순채무
				국고채	국민주택채	외평채	외평채	외평채			
2025	1,301.9	(49.1)	1,267.2	1,265.5	1,161.2	74.5	29.9	1.6	0.1	34.7	
2026	1,415.2	(51.6)	1,378.5	1,377.1	1,276.9	69.8	30.4	1.3	0.1	36.7	
2027	1,532.5	(53.8)	1,496.1	1,494.7	1,392.5	71.3	30.9	1.3	0.1	36.4	
2028	1,664.3	(56.2)	1,628.2	1,626.8	1,520.0	74.9	31.9	1.3	0.1	36.1	
2029	1,788.9	(58.0)	1,753.5	1,752.2	1,642.7	78.8	30.7	1.3	0.1	35.4	
'19~'29 증가율	9.5	-	9.6	9.7	10.4	0.3	14.0	△6.7	0.0	3.9	
'25~'29 증가율	8.3	-	8.5	8.5	9.1	1.4	0.7	△5.1	0.0	0.5	

주: 2018~2024년은 결산기준, 2025년은 제2회 추경 기준
 자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가채무관리계획」, 2025.9. 등

둘째, 2025~2029년 국가채무를 성질별로 살펴보면, 동 기간 국가채무는 일반회계 적자보전 등 대응자산이 없어 실질적 채무상환 부담이 수반되는 적자성 채무를 중심으로 국가채무가 증가하는 것으로 계획되고 있다.

국가채무는 성질에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분할 수 있다. 금융성 채무는 용자·외화자산 등 대응자산이 있어 채무상환 시 대응자산을 활용해 채무의 일부 또는 전부를 자체상환할 수 있는 채무이다. 이에 반해, 적자성 채무는 대응자산이 없어 채무상환 시 조세 등으로 재원을 마련해야 하고 향후 국민 부담으로 연결되는 채무이다.

[성질별 국가채무 개요]

구분	개념	종류
적자성 채무	국가채무에 대응하는 자산이 없거나 부족하여 향후 조세 등을 재원으로 하여 상환해야 하는 채무	일반회계 적자보전용 국고채, 공적자금 국채전환 등
금융성 채무	국가채무에 대응하는 자산으로 현금 및 예금, 주식 이외 유가증권, 용자 등을 보유해 채무상환시 일부 또는 전부 자체상환이 가능한 채무	외환시장 안정용 국채, 서민주거 안정용 국채 등

자료: 대한민국 정부, 「2024~2028 국가채무관리계획」, 「2025~2029 국가채무관리계획」

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면 적자성 채무는 2025년 924.8조원에서 2029년 1,362.5조원으로 연평균 10.2% 증가하는 것으로 계획되어 있다. 이러한 연평균 증가율은 동 기간 전체 국가채무 증가율 8.3% 및 금융성 채무 증가율 3.1%를 상회하는 수준이다.

국가채무 중 적자성 채무 비중은 2025년 71.0%에서 2029년 76.2%로 5.2%p 확대될 계획이다. 적자성 채무는 일반회계 적자보전, 기타 적자성 채무, 지방정부 순채무 등으로 구성되며, 일반회계 적자보전이 적자성 채무의 대부분을 차지하는데 적자성 채무 중 일반회계 적자보전 비중은 2025년 94.3%에서 2029년 97.1%로 상승할 것으로 보인다. 국가채무 중 금융성 채무 비중은 2025년 29.0%에서 2029년 23.8%로 하락할 계획이며, 금융성 채무 중 외환시장 대응 관련 채무 비중은 2025년 61.7%에서 2029년 59.5%로 하락할 것으로 보인다.

[성질별 국가채무 추이 및 구성 내역]

(단위: 조원, %)

구 분	국가 채무	(GDP 대비)	적자성 채무					금융성 채무				
			일반 회계 적자 보전	공적 자금	기타 적자 성	지방 정부 순채무	외환 시장	국민 주택	공자 기금 여유 재원 조정	기타 금융성		
2019	723.2	(35.4)	407.6	334.7	44.1	4.6	24.2	315.6	247.2	76.4	△34.9	26.9
2020	846.9	(41.1)	512.7	437.5	42.8	5.2	27.5	333.9	256.4	78.9	△39.5	38.1
2021	970.7	(43.7)	597.5	523.1	38.6	4.2	31.5	373.2	263.8	82.2	△23.7	50.9
2022	1,067.4	(45.9)	676	605.8	32.2	4.1	33.9	391.3	265.7	82.2	△15.3	58.8
2023	1,126.8	(46.8)	726.4	660.1	28	4.1	34.2	400.3	251.0	81.6	7.7	60.1
2024	1,175.2	(46.0)	815.4	756.7	20.6	4.0	34.1	359.8	210.3	79.1	4.0	66.4
2025	1,301.9	(49.1)	924.8	871.7	14.5	3.9	34.7	377.1	232.5	74.6	△2.6	72.6
2026	1,415.2	(51.6)	1,029.5	981.6	7.3	3.9	36.7	385.7	238.2	69.9	△0.6	78.1
2027	1,532.5	(53.8)	1,133.0	1,029	-	3.8	36.4	399.5	243.9	71.4	△1.7	85.9

(단위: 조원, %)

구 분	국가 채무	(GDP 대비)	적자성 채무					금융성 채무				
				일반 회계 적자 보전	공적 자금	기타 적자 성	지방 정부 순채무		외환 시장	국민 주택	공자 기금 여유 재원 조정	기타 금융성
2028	1,664.3	(56.2)	1,248.1	1,283	-	3.7	36.1	416.2	250.2	75.1	△4.2	95.2
2029	1,788.9	(58.0)	1,362.5	1,335	-	3.6	35.4	426.4	253.9	78.9	△8.7	102.3
'19~'29 증가율	9.5		12.8	14.7		△2.4	3.9	3.1	0.3	0.3	-	14.3
'25~'29 증가율	8.3		10.2	11.0		△2.0	0.5	3.1	2.2	1.4	-	9.0

주: 1. 공공자금 여유재원 조정의 음수 부분은 공공자금관리기금에서 각 특별회계 및 기금으로부터 예수 받은 여유자금을 활용함에 따라 일반회계 적자보전 채무의 재원으로 발행했어야 하는 국고채를 적게 발행한 것을 의미함

2. 2018~2024년은 결산기준, 2025년은 제2회추경 기준

자료: 기획재정부

라. 국가채무의 질에 대한 관리방안 마련 필요

최근 대응자산이 없어 실질적 채무상환 부담이 수반되는 적자성 채무를 중심으로 국가채무가 증가세를 보이고 있는 가운데, 2026년 예산안 및 2027~2029년 재정운용계획에서도 국가채무가 적자성 채무를 중심으로 증가하는 것으로 계획되어 있는 바 국가채무의 양적 증가 뿐 아니라 질적 악화를 관리하기 위한 구체적이고 실효성 있는 채무 관리방안을 검토할 필요가 있다.

적자성 채무는 2019년 407.6조원에서 2024년 815.4조원으로 407.8조원(100.0%) 증가하였으며 이는 연평균 14.9% 증가한 수준이다. 동기간 금융성 채무는 315.6조원에서 359.8조원으로 44.2조원(14.0%) 증가하였으며, 연평균 증가율은 2.7%를 기록하였다. 증가율 기준으로 적자성 채무는 금융성 채무의 5.6배 수준이며 증가규모로는 이보다 큰 9.2배 수준이다. 2025~2029년에도 적자성 채무와 금융성 채무 간 증가율 차이는 지속될 계획이다. 적자성 채무가 2025년 924.8조원에서 2029년 1,362.5조원으로 연평균 10.2%로 증가할 것으로 예상되는 가운데 금융성 채무는 동기간 377.1조원에서 426.4조원으로 연평균 3.1% 증가할 것으로 계획되었다. 2025~2029년 적자성 채무 증가율은 금융성 채무 증가율의 3.3배 수준이다. 따라서 적자성 채무와 금융성 채무의 규모 차이도 확대될 계획이며, 2019년 기준 적자성채무/금융성 채무는 1.3배 수준이었으나 2029년에는 3.2배 수준으로 확대될 것으로 전망이다.

[적자성 채무 증가 추이]



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 제작성

[금융성 채무 증가 추이]



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 제작성

그 결과 전체 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중은 2025년 71.0%에서 2029년 76.2%로 5.2%p 상승할 것으로 보인다.

특히 적자성 채무 중 일반회계 적자보전 채무는 2019~2029년 동안 연평균 12.8% 증가세를 보이며 2020년부터 전체 국가채무의 절반 이상(51.7%)을 상회하고 2029년에는 74.0%로 국가채무의 70% 수준 상회할 것으로 보인다.

이에 반해, 대응자산이 있는 금융성 채무의 국가채무 대비 비중은 2025년 국가채무 대비 29.0%에서 2029년 23.8%까지 감소하며, 금융성 채무의 주요 구성요소인 외환시장 안정용 채무의 경우 2025년 17.9%에서 2029년에 14.2% 수준까지 하락할 계획이다.

[국가채무(D1) 대비 적자성채무 및 금융성 채무 비중 추이]

(단위: %)

구 분	적자성채무		금융성채무	
		일반회계 적자보전		외환시장 안정용
2018	55.7	44.1	44.3	34.5
2019	56.4	46.3	43.6	34.2
2020	60.5	51.7	39.5	30.3
2021	61.6	53.9	38.4	27.2
2022	63.3	56.8	36.7	24.9
2023	64.5	58.6	35.5	22.3
2024	69.4	64.4	30.6	17.9
2025	71.0	67.0	29.0	17.9
2026	72.7	69.4	27.3	16.8
2027	73.9	71.3	26.1	15.9
2028	75.0	72.6	25.0	15.0
2029	76.2	74.0	23.8	14.2

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가채무관리계획», 2025.9. 등

적자성 채무의 가파른 증가는 국민의 실질적 상환부담을 가중시킬 수 있고 이 자지출 증가에 따른 재정운용의 경직성 심화 등의 문제를 수반하므로 국가채무 총량 뿐 아니라 적자성 채무 수준에 대한 적극적 관리 노력이 필요하다. 그러나 2026년 예산안, 「2025~2029년 국가재정운용계획」 및 「2025~2029년 국가채무관리계획」 등에서 적자성 채무 증가 등 국가채무의 질에 대한 관리 방안 및 관리 목표가 제시되지 않은 상황이다. 따라서 정부는 보다 구체적이고 실효적인 적자성 채무의 관리목표 및 관리방안을 검토할 필요가 있다.

마. 국가보증채무에 대한 적절한 관리 필요

국가보증채무는 국가의 직접적인 채무는 아니므로 국가채무의 범위에 포함되지 않지만, 보증 대상인 주채무자가 상환의무를 이행하지 못할 경우 국가가 집적 채무를 떠안게 되어 국가채무로 전환되며, 특히 2026년 이후 첨단전략산업 기금채권 신규 보증, 장학재단의 발행 수요 증가 등으로 증가폭이 확대될 계획이므로 국가보증채무에 대한 적절한 관리가 필요하다.

국가보증채무는 국가가 지급을 보증한 채무로서 주채무자가 채무를 이행하지 않는 경우에 국가가 대신하여 이행하여야 하는 채무를 의미한다. 「국가재정법」 제92조¹⁾는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻도록 하고 있으며, 기획재정부장관은 매년 국가보증채무의 부담 및 관리에 관하여 국가보증채무관리계획을 작성하도록 하고 있다.

2026년 예산안과 함께 제출된 「국가보증채무관리계획」에 따르면 국가국가보증채무는 2025년 16.7조원(GDP 대비 0.6%)에서 2026년 39.0조원(GDP 대비 1.4%)으로 133.5% 증가할 전망이며, 2029년에는 80.5조원(GDP 대비 2.6%) 수준으로 확대될 것으로 보인다. 2025~2029년 국가보증채무 증가는 주로 공급망안정화기금채권²⁾, 첨단전략산업기금채권의 발행량 확대 등에 기인한다. 세부적으로 살펴보면, 국가보증채무 중 한국장학재단채권³⁾은 2025년 11.0조원에서 2029년 15.6조원으로 41.8% 증가하며, 공급망안정화기금채권은 동기간 4.2조원에서 21.4조원으로 17.2조원(409.5%) 증가할 것으로 보인다. 첨단전략산업기금채권⁴⁾의 경우

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

1) 「국가재정법」

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

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

2) 공급망안정화기금채권의 보증채무는 공급망 안정화를 위한 핵심산업을 체계적으로 지원하기 위해 수출입은행이 발행하는 기금채의 원리금 상환을 국가가 보증하는 채무임

3) 한국장학재단이 학자금대출 재원 마련을 위하여 발행하는 채권으로, 2010년부터 국가가 보증하는 채무임

4) 첨단전략산업기금채권의 보증채무는 첨단전략산업의 경쟁 격화에 대응하여 산업경쟁력 강화를 지원하기 위해 한국산업은행이 첨단전략산업기금의 부담으로 발행하는 채권의 원리금 상환을 국가가 지급 보증하는 채무임

2025년 1.5조원에서 2029년 43.5조원으로 42.0조원(2,800%) 증가해 가장 가파르게 확대될 전망이다.

[2025~2029년 국가보증채무 잔액 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2024	2025(A)	2026	2027	2028	2029(B)	증감(B-A)
국가보증채무	11.0	16.7	39.0	54.5	68.6	80.5	63.8
(GDP 대비)	(0.4)	(0.6)	(1.4)	(1.9)	(2.3)	(2.6)	(2.0)
-장학재단채권	10.4	11.0	12.2	13.4	14.5	15.6	4.6
-공급망안정화 기금채권	0.4	4.2	10.3	14.9	18.7	21.4	17.2
-첨단산업전략 기금채권	-	1.5	16.5	26.2	35.4	43.5	42.0
-기간산업안정 기금채권	0.2	-	-	-	-	-	-

주: 2024년은 결산 기준, 2025~2029년은 국가보증채무관리계획 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

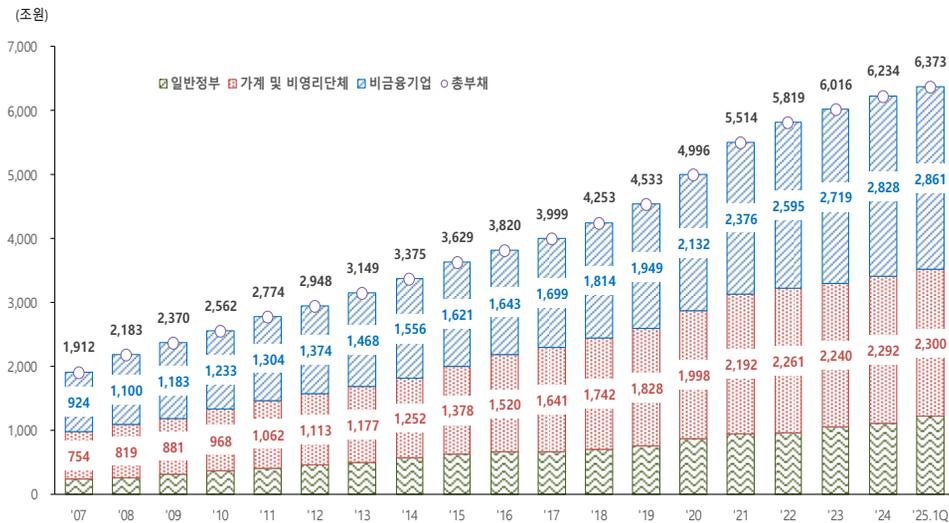
이러한 국가보증채무는 국가의 확정채무가 아니므로 국가채무의 범위에 포함되지 않지만, 향후 대지급이 발생하는 경우 국가채무로 전환되고 특히 향후 가파른 증가세를 보일 것으로 예상되므로 국가보증채무에 대한 적절한 관리 방안을 검토할 필요가 있다.

바. 민간부문의 부채를 포함한 총부채에 대한 관리방안 검토 필요

우리나라의 총부채가 기업 등을 중심으로 빠른 증가세를 보이고 있는 가운데, GDP 대비 총부채 비율이 G20 등 주요 선진국 수준에 도달해 있고 과거 국내외 경제·금융위기발생시 기업 등 민간 부실이 공적자금 등을 통해 국가채무 증가로 연결된 사례 등을 고려하여 국가채무 뿐 아니라 총부채에 대한 관리방안을 검토할 필요가 있다.

우리나라의 총부채 규모는 2020년 코로나19 팬데믹을 거치며 증가 폭이 확대되고 있다. 우리나라 총부채는 2019년 4,533조원 수준에서 2020년 4,996조원으로 증가하였으며 2024년 6,234조원, 2025년 1분기 기준 6,373조원으로 확대되며 2019년 말 대비 2025년 1분기 1,840조원, 40.6% 증가하였다. 부문별 부채 증가 내역을 살펴보면, 비금융기업 부채는 2019년말 대비 2025년 1분기 912조원(46.8%) 증가하였으며, 동기간 가계 및 비영리단체 부채는 472조원(25.8%), 일반정부 부채는 456조원(60.2%) 증가하였다.

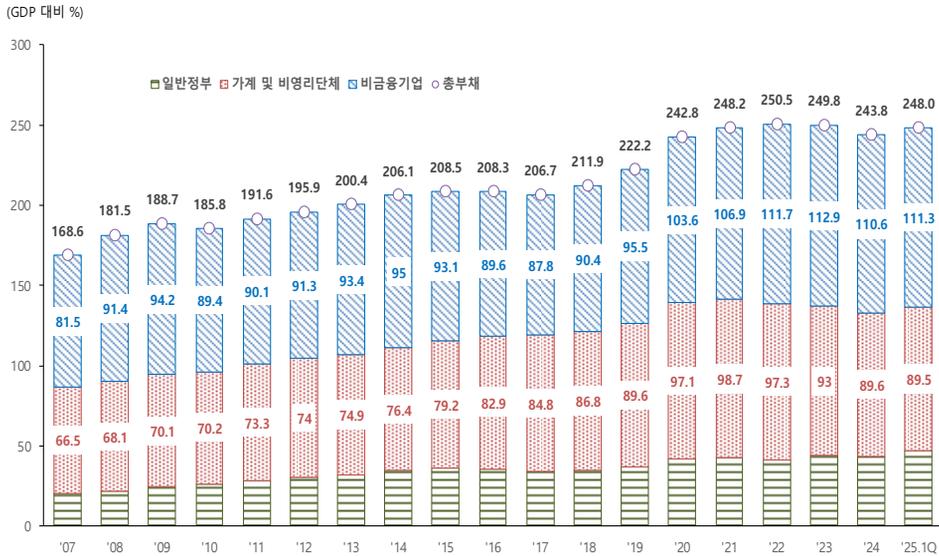
[우리나라 부문별 부채 및 총부채 추이_금액기준]



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

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율은 2020년 상승한 이후 240~250% 내외에서 등락을 보이고 있다. 우리나라 GDP 대비 총부채는 2019년 222.2%에서 2020년 242.8%, 2023년 250.5%까지 상승한 이후 등락을 보이며 2025년 1분기 기준 248.0%를 나타냈다. 2019년 대비 2025년 1분기 GDP 대비 총부채 비율은 25.8%p 상승하였다. 부문별 GDP 대비 부채 비율 증감을 살펴보면, 비금융기업 부채 비율은 2019년말 대비 2025년 1분기 15.8%p 상승하였으며, 동기간 GDP 대비 가계 및 비영리단체 부채는 0.1%p 하락, 일반정부 부채는 10.1%p 높아졌다.

[우리나라 부문별 부채 및 총부채 추이_GDP 대비 비율]

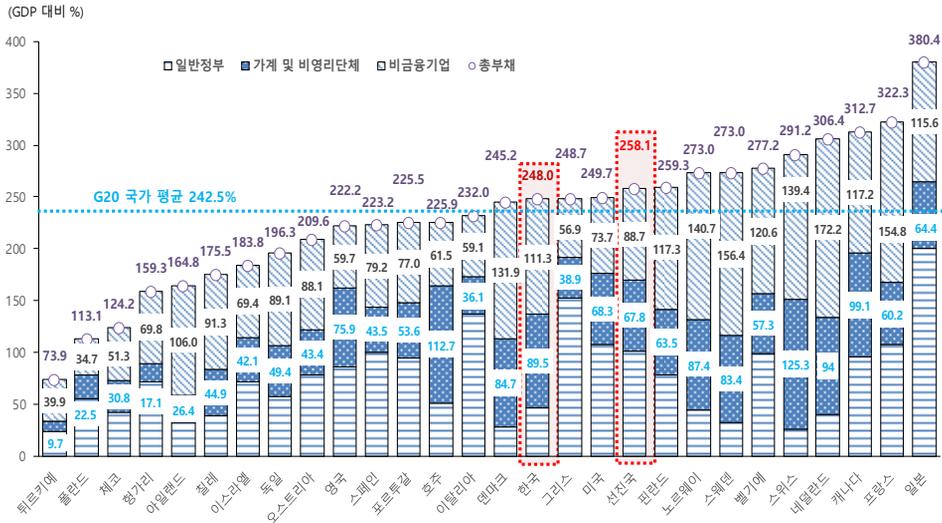


자료: BIS(Bank for International Settlements) 데이터를 바탕으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율을 주요국과 비교해 보면, 2025년 1분기 기준 우리나라의 GDP 대비 총부채 비율은 248.0%로 주요 27개 국가 중 12위 수준이며 GDP 대비 총부채 비율이 가장 높은 국가는 일본으로 380.4%이다. 그 뒤로 프랑스(322.3%), 캐나다(312.7%), 네덜란드(306.4%) 순이며, 미국의 GDP 대비 총부채 비율은 249.7% 수준이다.

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율(248.0%)은 BIS분류 기준 선진국¹⁾의 258.1% 대비 10.1%p 낮은 수준이나, G20 국가 평균인 242.5% 대비로는 5.5%p 높은 수준을 나타내고 있다.

[부문별 부채 및 총부채 규모 국제비교_GDP 대비 비율]

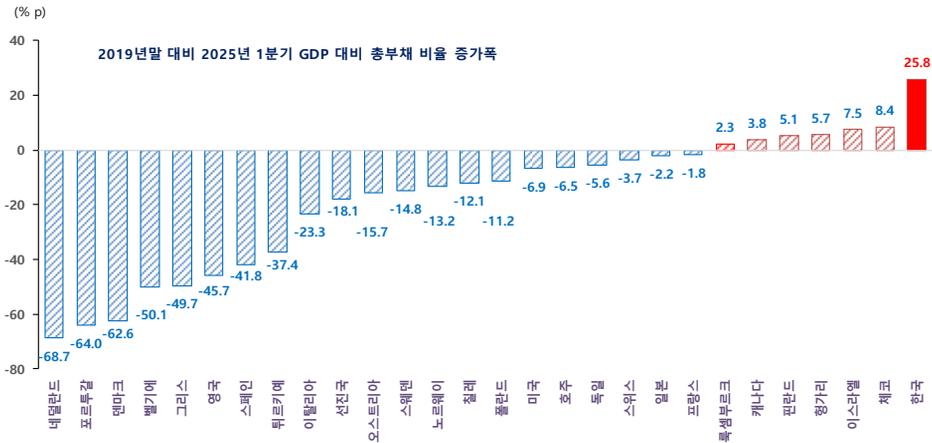


주: 2025년 1분기 기준
 자료: BIS 데이터를 바탕으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 GDP 대비 총부채 증가 규모를 주요국과 비교해 보면, 우리나라는 2019년 대비 2025년 1분기 GDP 대비 총부채 비율 증가폭은 25.8%p로 주요 27개 국가 중 가장 큰 증가 규모를 나타냈으며 뒤로 체코(8.4%p), 이스라엘(7.5%p), 헝가리(5.7%p) 등의 순으로 나타났다. 한편 2019년 대비 2025년 1분기 GDP 대비 총부채 비율이 상승한 국가는 우리나라를 포함해 7개국으로 나타났으며 20개 국가는 동기간 GDP 대비 총부채 비율이 하락하였다.

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

[총부채 GDP 대비 증가폭 국제비교]



주: 2025년 1분기 기준
 자료: BIS 데이터를 바탕으로 국회예산정책처 작성

과거 우리나라는 IMF 외환위기 등으로 경제·금융시장 여건이 크게 악화되어 금융기관이 기업 등 민간부문에 대출한 자금을 채무불이행 등으로 회수하지 못해 금융건전성이 악화되는 경우 정부가 공적자금²⁾을 투입해 부실채권을 매입하거나 자본금을 출자하는 방식 등으로 금융기관을 지원한 사례가 있으며, 이러한 경우 민간 부문의 부채가 일부 국가채무로 전환된 바 있다. 실제 정부는 1997년 11월~2025년 3월까지 은행, 증권·투신, 보험, 저축은행 등에 168.7조원의 공적자금을 투입해 출자, 부실채권매입 등을 통해 금융기관 부실을 지원하였으며 이중 상환 책임을 정부가 직접 부담하여 국가채무로 전환된 규모는 49조원이다.

최근 가계 및 기업 부채 증가 등으로 2025년 1분기 기준 우리나라 총부채가 6,400조원에 육박하고 있으며, GDP 대비 총부채 비율도 248.0%로 G20 국가 평균을 상회하고 있으며 GDP 대비 총부채 비율의 증가속도도 매우 가파른 상황이다. 특히 우리나라의 경우 민간부채(가계와 비금융기업 부채)가 총부채의 80%를 상회하고 있고 과거 공적자금 등을 통해 민간부채 부실 문제를 해결하는 과정에서 국가채무가 증가한 사례가 존재하는 바 국가채무 뿐 아니라 민간 부문의 부채 수준을 관리할 방안을 검토할 필요가 있다.

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

가. 조세지출 현황

(1) 조세지출 규모 추이

정부가 「국가재정법」상 예산안 첨부서류로 제출한 「2026년도 조세지출예산서」¹⁾에 따르면, 2026년 조세지출예산액(이하 '국세감면액'으로 표기한다)은 2025년(76.5조원) 대비 4.1조원(5.3%) 증가한 80.5조원일 것으로 전망된다. 정부는 2024년 국세감면액 실적치를 2023년(69.8조원) 대비 0.8조원(1.1%) 증가한 70.5조원으로 집계하였고, 2025년 국세감면액은 2024년 대비 6.0조원(8.4%) 증가한 76.5조원으로 전망하고 있다.

[2026년도 조세지출 예산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 실적	2025 예산(A)	2026 예산안(B)	예산 대비 (B-A)	
				증감액	증감률
국세감면액	70.5	76.5	80.5	4.1	5.3
- 조특법상 조세지출	36.7	40.3	42.2	1.9	4.8
- 개별법상 조세지출	33.6	36.0	38.1	2.1	5.9
- 경과조치	0.2	0.2	0.2	0.0	6.9
국세수입 총액 ¹⁾	365.7	400.3 ²⁾	419.6 ²⁾	19.3	4.8

주 1) 국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액

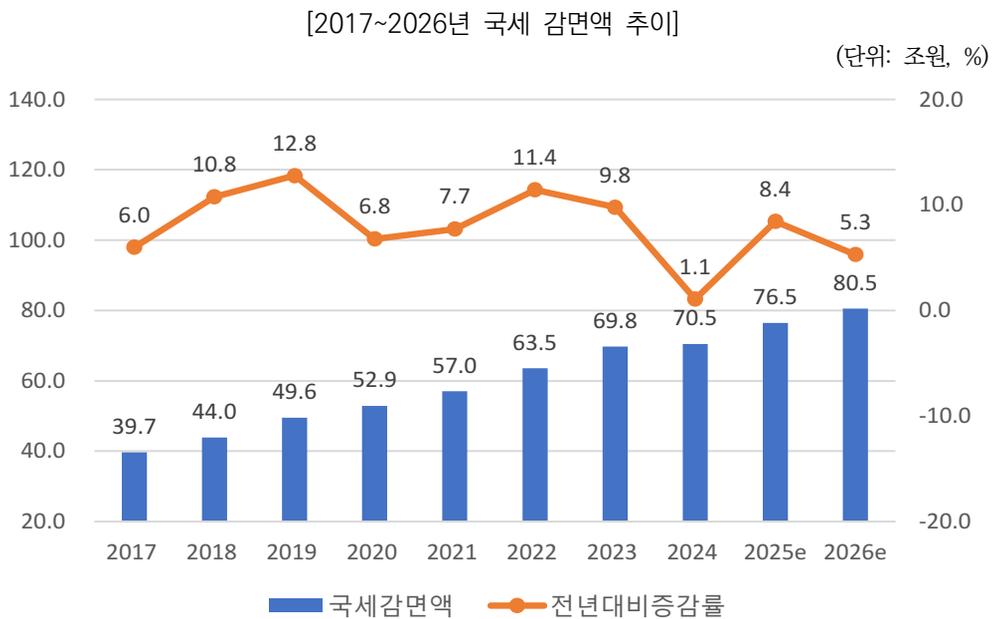
2) 2025년은 제2차 추가경정예산안 기준, 2026년 정부 국세수입 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

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

1) 2026년도 조세지출예산서는 2024년 조세지출 결산(실적), 2025년 잠정치, 2026년 예산(전망)으로 구성된다.

최근 10년(2017~2026년) 동안 우리나라 조세지출 규모는 꾸준히 증가하는 모습이다. 2017년 39.7조원이던 조세지출 규모는 근로·자녀장려세제 확대와 코로나 19 대응을 위한 세제지원 강화 등의 영향으로 2023년 69.8조원까지 연평균 9.9% 증가하였다. 2024년에는 국세수입 감소의 영향으로 2023년 대비 1.1% 증가한 70.5조원에 그쳤으나, 2025년에는 76.5조원으로 2024년 대비 8.4% 증가할 것으로 예상되고 2026년에는 2025년 대비 5.3% 증가한 80.5조원 수준까지 증가할 것으로 전망된다.



주: 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 국세감면액과 국세수입 총액의 추이를 살펴보면, 국세수입의 경우 2020년, 2023년 및 2024년은 직전연도 대비 감소하는 모습을 보였으나, 국세감면액은 2017년 이후 매년 증가세가 유지되고 있다.

[2017~2026년 국세 감면액과 국세수입 총액 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25°	'26°	연평균 증가율
국세 감면액	39.7	44.0	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2
국세수입 총액 ¹⁾	265.4	293.6	306.7	303.7	364.0	422.9	370.4	365.7	400.3	419.6	5.2

주: 1. 국세감면액은 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

2. 국세수입총액은 2025년은 정부 제2차 추가경정예산 기준, 2026년은 정부 국세수입 예산안 기준

1) 국세수입 총액은 국세수납액과 지방소비세액을 합산한 금액

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

(2) 국세감면을 추이

「국가재정법」 제88조제1항 및 동법 시행령 제41조제3항은 국세감면 규모의 관리를 위해 국세감면 법정한도를 규정하고, 국세감면율이 법정한도(직전 3년간의 국세감면율 평균 + 0.5%p) 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다. 「2026년도 조세지출예산서」상 정부가 제시한 2026년 국세감면율은 16.1%로 2025년 잠정치 기준 국세감면율(16.0%) 대비 0.1%p 상승할 전망이다.

[2026년도 국세감면을 증감 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2024 실적	2025 잠정(A)	2026 전망(B)	전망대비 (B-A)	
				증감액	증감률
국세 감면액(A)	70.5	76.5	80.5	4.1	5.3
국세수입 총액 ¹⁾ (B)	365.7	400.3	419.6	19.3	4.8
국세 감면율[A/(A+B)]	16.1	16.0	16.1	0.1	
국세 감면율 법정한도 ²⁾	14.6	15.5	16.5	1.0	

주: 1) 국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액

2) 국세감면율 법정한도 = 직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p

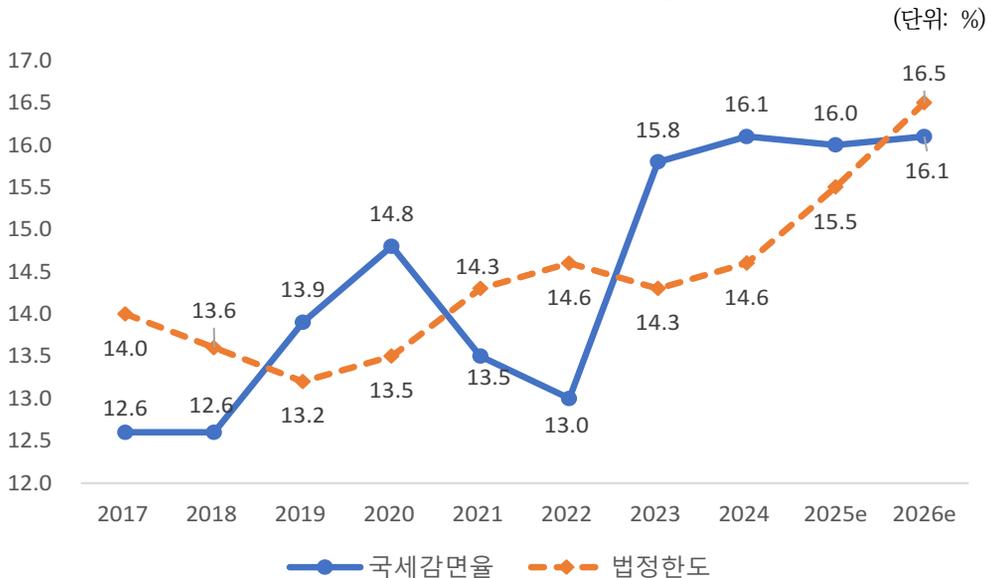
1. 국세수입 총액의 경우 2025년은 정부 제2차 추가경정예산 기준, 2026년 정부 국세수입예산안 기준

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, p.6.

최근 10년(2017~2026년) 동안 국세감면율의 추이를 살펴보면, 2017년과 2018년은 12.6% 수준이었으나 이후 상승세를 보이며 2020년에는 14.8%까지 확대되었다. 2021년과 2022년에는 국세감면액보다 국세수입이 크게 증가함에 따라 국세감면율이 각각 13.5%, 13.0%로 축소되는 모습을 보였다. 반면, 2023년과 2024년에는 국세수입 감소에도 불구하고 국세감면액이 지속적으로 증가함에 따라 국세감면율은 15.8%, 16.1%로 큰 폭으로 상승하였다. 2025년과 2026년에도 국세수입이 전년 대비 증가할 것으로 보이나, 국세감면액의 증가세가 지속될 것으로 예상됨에 따라 정부는 2025년과 2026년의 국세감면율이 각각 16.0%, 16.1%에 이를 것으로 전망하고 있다.

한편, 국세감면율 법정한도 추이를 살펴보면, 2019년과 2020년에는 2년 연속 국세감면율이 법정한도를 초과하였고, 2023년부터 2025년까지는 3년 연속 국세감면율이 법정한도를 초과한 것으로 나타난다. 2026년의 경우 국세감면율이 법정한도를 0.4%p 하회할 것으로 전망되는데, 이는 최근 3년(2023~2025년) 평균 국세감면율이 16.0%로 높은 수준이 유지됨에 따라 법정한도가 상승한 것에 기인한다.

[2017~2026년 국세감면율 및 국세감면 법정한도 추이]



주: 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

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

(3) 조세지출 세부 운용현황

① 16대 예산분류별 조세지출 현황

「조세지출예산서」는 개별 조세지출 항목에 대하여 16대 예산분류기준²⁾에 따른 정보를 제시하고, 이를 분야별로 집계하고 있다. 2026년 조세지출 예산 기준으로 16대 예산분야 중 국세 감면 규모가 큰 상위 3대 분야는 사회복지(28.5조원), 산업·중소기업·에너지(17.9조원), 보건(12.7조원) 분야이다.

2026년 상위 3대 분야의 국세감면액은 59.2조원으로, 2025년 56.0조원 대비 5.7% 증가한 수준이다. 특히, 상위 3대 분야의 최근 10년(2017~2026년) 국세감면액은 연평균 9.0%의 빠른 증가세를 보임에 따라, 전체 조세지출 중 해당 상위 3대 분야의 국세감면액이 차지하는 비중이 2017년 68.8%에서 2026년 73.5%로 4.7%p 확대될 전망이다.

[2017~2026년 예산분류기준별 조세지출 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2017	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ^e	2026 ^e	연평균 증감률
일반·지방행정	2.4	3.2	4.6	5.4	9.3	9.4	9.7	10.2	17.7
통일·외교	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3
국방	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	△32.7
교육	1.3	1.4	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	△2.3
문화 및 관광	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.4	0.4	28.4
환경	0.8	1.3	1.5	1.8	1.9	2.1	2.5	2.5	14.1
사회복지	10.4	18.7	20.0	21.1	23.4	25.0	26.9	28.5	11.8
보건	5.2	7.5	7.9	9.1	10.6	11.4	12.3	12.7	10.6
농림수산	5.2	5.9	6.4	6.2	6.2	6.0	5.7	6.0	1.7
산업·중소기업·에너지	11.7	13.3	14.0	17.1	16.0	14.1	16.8	17.9	4.8

2) 16대 분야는 프로그램 예산체계가 도입됨에 따라 기존 장·관·항에서 분야·부문·프로그램으로 전환된 예산의 기본체계로서 정부의 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 활용하고 있다.(국회예산정책처, 「2024 대한민국 재정」, 2024.5.)

(단위: 조원, %)

구 분	2017	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ^e	2026 ^e	연평균 증감률	
교통 및 물류	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	4.4	
국토 및 지역개발	1.5	1.1	1.1	1.2	0.4	0.3	0.3	0.3	△16.8	
과학기술	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	
전체	39.7	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2	
3대 항목	합계 (조원)	27.3	39.5	41.9	47.3	50.0	50.6	56.0	59.2	9.0
	비중 (%)	68.8	74.6	73.5	74.5	71.6	71.7	73.2	73.5	-

주: 1. 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

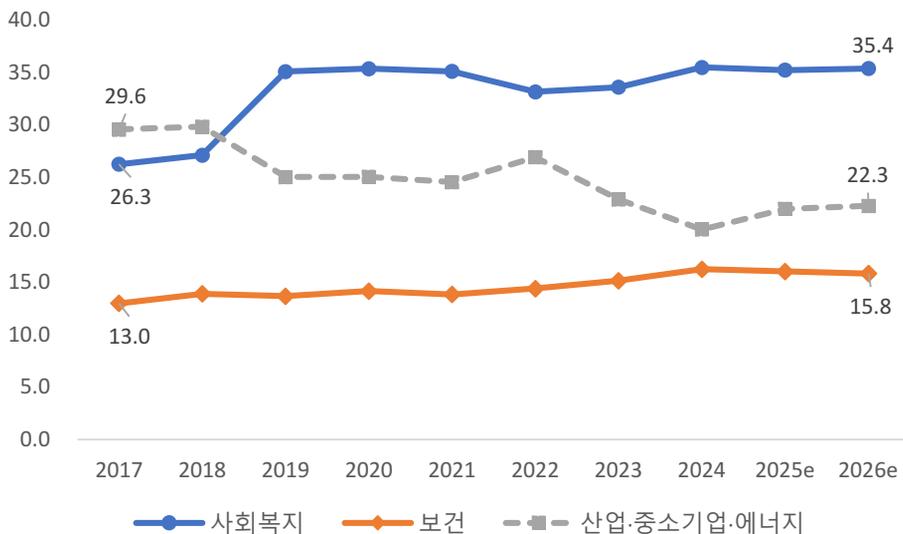
2. 3대 항목(음영)은 사회복지, 산업·중소기업·에너지, 보건 분야를 지칭함

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

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

[2017~2026년 상위 3대 분야 조세지출액 비중 추이]

(단위: %)



주: 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

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

16대 예산분류기준별 상위 3대 분야의 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면 다음과 같다. 우선 사회복지 분야의 조세지출은 2026년 28.5조원으로, 자녀 세액공제(+0.6조원), 통합고용세액공제(+0.3조원) 등 사회복지 분야 주요 제도의 감면 규모 확대에 따라 2025년 26.9조원 대비 5.8% 증가할 것으로 전망된다. 전체 조세지출에서 사회복지 분야가 차지하는 비중은 2017년 26.3%였으나, 근로·자녀장려금 및 일자리 관련 세제지원이 확대됨에 따라 2026년에는 조세지출 내 비중이 35.4%로 9.1%p 상승할 것으로 예상된다.

산업·중소기업·에너지 분야의 조세지출은 2026년 17.9조원으로, 통합투자세액공제(+0.4조원), 연구·인력개발비에 대한 세액공제(+0.2조원) 등 R&D 관련 세제지원 확대의 영향으로 2025년 16.8조원 대비 6.7% 증가할 전망이다. 다만, 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 2017년 29.6%에서 2026년 22.3%로 감소할 것으로 예상된다. 이는 최근 10년간 동 분야의 조세지출 규모는 연평균 4.8% 증가하는 데 그친 반면, 전체 조세지출 규모는 8.2% 증가하여 상대적으로 동 분야 조세지출 규모의 증가폭이 적었기 때문이다.

보건 분야의 조세지출은 2026년 12.7조원으로, 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(+0.4조원), 의료비 특별세액공제(+0.1조원) 등 감면규모 확대에 따라 2025년 12.3조원 대비 4.1% 증가할 전망이다. 전체 조세지출 내 비중은 2017년 13.0%에서 2026년 15.8%로 상승할 것으로 예상되는데, 이는 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제 등이 명목소득 증가에 연동되어 조세지출 규모가 지속적으로 확대된 데 기인한다.

② 세목별 조세지출 현황

세목별 조세지출은 소득세·법인세·부가가치세 3대 세목의 국세감면액이 2026년 전망치 기준 75.8조원으로 2025년 72.0조원 대비 5.3% 증가할 전망이다. 이는 주로 소득세와 법인세 조세지출 규모 확대에 기인한다.

먼저 2026년 소득세 분야의 국세감면액은 49.5조원으로, 2025년 47.0조원 대비 2.5조원(5.4%) 증가할 것으로 예상된다. 이는 세법개정으로 자녀세액공제 1인당 공제금액이 상향³⁾된 것(+0.6조원)과 근로자 수 증가 및 명목임금 상승 등에 따라 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(+0.4조원)가 증가한 데 기인한다. 법인세 분

3) (자녀 2명) 30만원 → 35만원, (자녀 3명) 35만원 → 35만원 + 1인당 30만원 추가 공제

야의 국세감면액은 2026년 12.8조원으로, 기본공제율 인상 및 대상 기술 확대⁴⁾ 등으로 통합투자세액공제(+0.4조원) 감면액이 증가함에 따라 2025년 11.9조원 대비 0.9조원(7.6%) 증가할 것으로 전망된다. 부가가치세 분야의 국세감면액은 2026년 13.5조원으로, 신용카드 등 사용에 따른 세액공제 증가(+0.1조원) 등으로 인해 2025년 13.1조원 대비 0.4조원(2.8%) 증가할 전망이다.

[2017~2026년 세목별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2017	2020	2021	2022	2023	2024	2025 [°]	2026 [°]	연평균 증감률	
소득세	21.7	31.9	34.6	37.0	40.9	44.2	47.0	49.5	9.6	
법인세	7.3	7.9	8.9	11.3	12.4	9.8	11.9	12.8	6.4	
부가가치세	8.4	9.9	10.2	11.0	12.0	12.4	13.1	13.5	5.4	
그 외	2.3	3.2	3.4	4.2	4.5	4.1	4.5	4.7	8.2	
전체	39.7	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2	
3대 세목	합계 (조원)	37.3	49.8	53.6	59.3	65.3	66.4	72.0	75.8	8.2
	비중 (%)	94.1	94.0	94.0	93.3	93.6	94.2	94.1	94.1	-

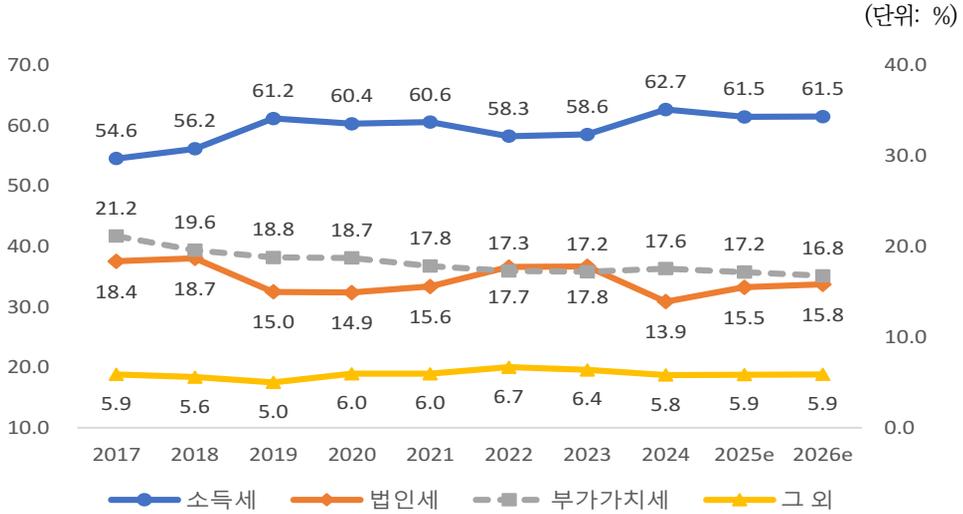
주: 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

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

2026년 3대 세목의 조세지출(75.8조원)은 같은 해 전체 조세지출 80.5조원 중 94.1%를 차지할 것으로 전망된다. 이 중 소득세는 49.5조원으로 전체의 61.5%를 차지하며 가장 비중이 높을 것으로 전망되며, 법인세 및 부가가치세 비중은 각각 15.8% 및 16.8%를 기록할 것으로 예상된다. 전체 조세지출 내 3대 세목의 비중 추이를 보면, 소득세는 2017년 54.6%에서 꾸준히 증가하여 2026년 61.5%로 확대되지만, 법인세는 2017년 18.4%에서 그 비중이 점진적으로 축소됨에 따라 2026년에는 15.8%로 낮아질 전망이다. 한편, 부가가치세 비중은 2017년 21.2%에서 증가세 둔화의 영향으로 2026년은 16.8%까지 비중이 축소될 전망이다.

4) 세법개정으로 반도체 기술에 대한 기본공제율이 5%p씩 인상되었고, 국가전략기술 분야에 인공지능(AI), 미래형 운송수단이 추가되었다.

[2017~2026년 세목별 조세지출액 비중 추이]



주: 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

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

③ 조세특례제한법 분류별 조세지출 현황

「조세특례제한법」은 제2장~제6장⁵⁾에 걸쳐 조세 비과세·감면 등 개별 조세특례 제도를 중소기업, 연구개발 등 특정 분야별로 구분하여 규정하고 있다. 「조세특례제한법」상 분류에 따른 경우 2026년 조세지출 전망액 기준으로 국민생활안정 26.5조원(32.9%, 이하 전체 내 비중), 간접국세 15.0조원(18.6%), 고용지원 5.9조원(7.3%), 근로·자녀장려 5.4조원(6.7%), 연구개발 5.2조원(6.4%) 순으로 국세감면액 규모가 크게 나타난다.

2026년의 경우 투자촉진 분야의 국세감면액이 2025년 2.6조원 대비 0.4조원(16.9%) 증가한 3.1조원으로 전망되어 증가율이 가장 컸다. 이는 2024년 정부 세법개정안에 따른 공제율 상향(3~4%→10%) 등에 따라 통합투자세액공제(+0.4조원)의 감면액 확대에 기인하는 것으로 보인다. 그 외 국민생활안정 분야 또한 동 분야에 속한 보험료 특별소득공제 등(+0.4조원)과 연금보험료공제(+0.2조원) 등 명목소

5) 제2장(직접국세)에서는 총 11절에 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.

득 상승으로 인한 주요 항목의 감면액 확대에 따라 2025년 대비 24.7조원 대비 1.8조원(7.2%) 증가한 26.5조원에 이를 것으로 전망된다.

최근 10년(2017~2026년) 간 「조세특례제한법」상 분류에 따른 조세지출 추이를 살펴보면, 고용지원 분야가 통합고용세액공제 확대 등의 영향으로 연평균 증가율이 47.9%로 가장 높을 것으로 예상된다. 다음으로 근로·자녀장려 분야의 경우 지속적인 제도 확대에 따라 연평균 13.2% 증가할 전망이며, 저축지원 분야 또한 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 규모 확대 등의 영향으로 국세감면액이 연평균 11.2% 증가할 전망이다.

[2017~2026년 「조세특례제한법」 상 분류별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

분야	2017	2021	2022	2023	2024	2025 ^o	2026 ^o	연평균 증감률
국민생활안정	12.6 (31.7)	17.8 (31.3)	19.5 (30.7)	21.8 (31.3)	22.9 (32.5)	24.7 (32.3)	26.5 (32.9)	8.6
간접국세	9.4 (23.8)	11.6 (20.3)	12.3 (19.4)	13.3 (19.0)	13.7 (19.4)	14.5 (19.0)	15.0 (18.6)	5.2
근로·자녀장려	0.2 (0.4)	3.1 (5.4)	4.0 (6.2)	4.6 (6.6)	5.0 (7.1)	5.5 (7.2)	5.9 (7.3)	47.9
투자촉진	1.8 (4.5)	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	5.7 (8.1)	5.5 (7.2)	5.4 (6.7)	13.2
연구개발	3.0 (7.4)	3.0 (5.3)	4.1 (6.5)	5.1 (7.3)	3.5 (5.0)	4.9 (6.4)	5.2 (6.4)	6.4
고용지원	1.4 (3.6)	2.5 (4.5)	3.5 (5.5)	3.7 (5.3)	3.6 (5.2)	3.9 (5.1)	3.9 (4.9)	12.0
중소기업	2.4 (6.1)	2.7 (4.7)	3.4 (5.3)	3.8 (5.4)	3.6 (5.1)	3.8 (5.0)	3.9 (4.9)	5.5
기타직접국세	1.4 (3.6)	1.7 (3.1)	2.0 (3.1)	2.6 (3.7)	3.3 (4.6)	3.4 (4.5)	3.7 (4.6)	11.2
저축지원	1.6 (4.2)	1.4 (2.5)	2.3 (3.6)	2.2 (3.1)	1.8 (2.6)	2.6 (3.5)	3.1 (3.8)	7.2
지역균형발전	2.5 (6.4)	2.9 (5.0)	2.4 (3.8)	1.6 (2.3)	1.4 (1.9)	1.1 (1.5)	1.2 (1.5)	△8.0
기타	3.3 (8.4)	5.0 (8.8)	5.1 (8.0)	5.8 (8.4)	6.0 (8.5)	6.4 (8.4)	6.8 (8.4)	8.2
전체	39.7 (100.0)	57.0 (100.0)	63.5 (100.0)	69.8 (100.0)	70.5 (100.0)	76.5 (100.0)	80.5 (100.0)	8.2

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

1. 2026년 전망액 규모 순으로 나열하였으며, 분야별 ()는 각 연도 조세지출액 대비 비중

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

④ 수혜자별 조세지출 현황

「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 기타로 구분한다.⁶⁾

2026년 조세지출 전망액을 기준으로 정부가 분류한 수혜자별 귀착 현황을 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 51.4조원(63.8%), 기업 28.5조원(35.4%), 그 외 구분곤란 항목에 대한 조세지출이 0.7조원(0.8%) 수준으로 예상된다.

개인에 대한 조세지출을 소득규모 등을 기준으로 재분류하면 중·저소득자에 대한 조세지출이 33.4조원(41.4%)이고, 그 외 고소득자에 대한 조세지출이 18.0조원(22.4%)으로 구분된다.

기업에 대한 조세지출 또한 기업의 규모를 기준으로 재분류하면 중소기업에 대한 조세지출이 20.2조원(25.1%), 중견기업 1.1조원(1.4%), 상호출자제한기업 4.7조원(5.8%) 등으로 구분된다.

2021년 이후 수혜자별 조세지출 추이를 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 2021년 36.3조원에서 2026년 51.4조원으로 연평균 7.2% 증가할 것으로 예상된다. 같은 기간 중·저소득자에 대한 조세지출은 연평균 5.3% 증가한 반면, 고소득자에 대한 조세지출 증가율은 연평균 11.4%로 중·저소득자에 대한 조세지출과 비교하여 더 빠르게 증가할 것으로 전망된다.

기업에 대한 조세지출은 2021년 20.3조원에서 2026년 28.5조원으로 연평균 7.0% 증가할 것으로 전망된다. 기업규모별로는 중소기업에 대한 조세지출이 같은 기간 연평균 7.1%, 중견기업에 대한 조세지출은 연평균 11.4% 증가할 것으로 전망된다. 상호출자제한기업의 경우 연평균 조세지출 증가율이 16.3%로 전망됨에 따라 중소중견기업에 대한 조세지출보다 빠르게 증가할 것으로 전망된다.

6) 「2026년도 조세지출예산서」의 각 수혜자 구분기준은 개인인 중·저소득자는 근로소득 8,700만원(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.

[2021~2026년 수혜자별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025 ^e	2026 ^e	연평균 증감률
개인	36.3	39.5	43.1	46.0	48.9	51.4	7.2
- 중·저소득자 ¹⁾	25.8	27.0	29.1	31.0	31.9	33.4	5.3
- 고소득자	10.5	12.5	13.9	15.0	17.0	18.0	11.4
기업	20.3	23.6	26.2	24.1	27.0	28.5	7.0
- 중소기업	14.4	16.1	18.1	18.1	19.4	20.2	7.1
- 중견기업	0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	11.4
- 상호출자제한기업	2.2	3.9	4.4	2.3	4.2	4.7	16.3
- 기타기업 ²⁾	3.0	2.7	2.8	2.7	2.3	2.4	△4.6
구분곤란	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	6.4
전체	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	7.1

주: 1) 2026년 기준 근로소득 8,700만원 이하인 근로자, 농어만고령자장애인 등 취약계층

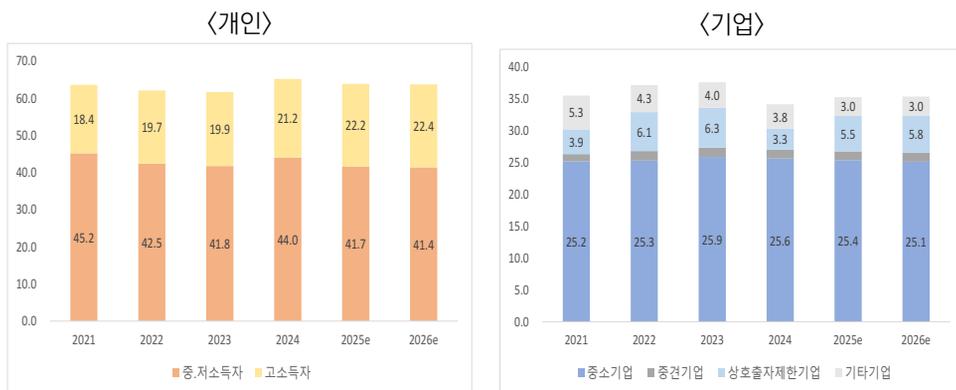
2) 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업을 제외한 기업

1. 2025년은 잠정치 및 2026년은 잠정치

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

[2021~2026년 수혜자별 조세지출 비중 추이]

(단위: %)



주: 1. 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

2. 연도별 각 수혜자별 비중은 전체 조세지출액을 기준으로 산출

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

⑤ 주요 감면 항목별 조세지출 현황

「2026년도 조세지출예산서」상 감면액 상위 20개 항목의 조세지출액은 2026년 전망 기준 약 62.0조원으로 같은 해 조세지출 총액(80.5조원)의 76.9%에 해당하는 규모이다.

2026년 기준 조세지출 상위 20개 항목을 일몰기한이 규정된 항목과 그렇지 않은 항목으로 구분하면, 일몰기한이 규정되지 않은 항목은 12개로, 이들 항목의 조세지출액은 2024년 실적 기준 35.4조원에서 2026년 전망 기준 40.8조원으로 약 5.4조원(15.3%) 증가할 것으로 전망된다. 아울러 상위 20개 항목 중 일몰기한이 규정되지 않은 조세지출이 전체 조세지출 총액에서 차지하는 비중은 2024년 50.2%에서 2026년 50.7%로 소폭(0.5%p) 증가할 것으로 보인다.

주요 항목별 추이를 보면 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’ 및 ‘연금보험료공제’는 공제대상 인원과 감면액 증가에 따라 2024년에 이어 2026년에도 감면규모 상위 1위, 2위 항목으로 집계된다. 한편, 2024년 실적치 기준으로 상위 20대 조세지출 항목에 속하지 않았던 ‘자녀세액공제’는 세법개정에 따른 1인당 공제액 증가 등의 영향으로 2026년에는 상위 20대 항목에 신규 진입할 것으로 전망된다. 그리고 2024년 실적치 기준 상위 20위로 집계된 ‘자녀장려금’은 2026년 상위 20개 항목에서는 제외될 전망이다.

[2024~2026년 조세지출 상위 20개 항목 현황]

(단위: 억원, %)

항목	2024년	2025년e	2026년e	'24년 대비 순위 변동
1. 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	69,020	73,711	77,560	-
2. 연금보험료공제	44,377	48,169	50,650	↑1
3. 통합고용세액공제	38,106	43,087	46,340	↑2
4. 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	40,884	43,859	46,298	-
5. 근로장려금	47,122	46,581	45,760	↓3
6. 연구인력개발비에 대한 세액공제	29,574	41,474	43,954	↑3
7. 면세농산물 등 의제매입세액 공제특례	35,264	36,293	37,429	↓1
8. 신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	31,111	32,751	33,775	↓1
9. 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	30,195	32,833	33,015	↓1
10. 통합투자세액공제	17,694	25,680	30,075	↑3
11. 연금계좌세액공제	18,280	23,768	25,064	↑1
12. 중소기업에 대한 특별세액감면	23,636	23,378	24,127	↓2
13. 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	22,266	21,917	22,602	↓2
14. 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	15,370	17,680	18,233	-
15. 의료비 특별세액공제	15,118	15,919	16,762	-
16. 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	12,279	14,611	15,391	↑1
17. 자녀세액공제	8,128	8,128	14,951	NEW
18. 개인기부금 특별세액공제	13,542	13,727	13,806	↓2
19. 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	11,384	11,638	12,260	↓1
20. 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	10,359	10,680	11,481	↓1
합계 ¹⁾	535,435	587,603	619,533	
(전체 조세지출 대비, %)	(75.9)	(76.8)	(76.9)	
상위 20개 항목 중 일몰 없는 항목 합계	354,010	387,965	408,117	
(전체 조세지출 대비, %)	(50.2)	(50.7)	(50.7)	

주 1) 합계는 2026년 예산액 기준 상위 20개 항목의 연도별 조세지출액을 합산한 것임

1. 음영 항목은 일몰 규정이 없는 항목(* 통합투자세액공제는 부분-국가전략기술- 일몰 존재)
2. 2024년 기준 상위 20대 항목에 속하지 않았던 '자녀세액공제'는 2026년 상위 20대 항목에 신규 진입하였고, 2024년 상위 20위에 해당한 '자녀장려금'은 2026년 기준 상위 20대 항목에서 제외됨

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

나. 분석의견

(1) 조세지출과 재정지출 비교

① 조세지출과 재정지출의 총량 비교

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

먼저 총 재정지출은 2017년부터 2026년까지 446.3조원에서 808.5조원으로 증가하며, 같은 기간 재정지출은 406.6조원에서 728.0조원으로, 조세지출은 39.7조원에서 80.5조원으로 증가할 것으로 보인다.

[2017~2026년 총 재정지출]

(단위: 조원, %)

구분	조세지출(A)	재정지출(B)	총 재정지출 (C=A+B)	조세지출 비중 (A/C)
2017	39.7	406.6	446.3	8.9
2018	44.0	434.1	478.1	9.2
2019	49.6	485.1	534.7	9.3
2020	52.9	549.9	602.8	8.8
2021	57.0	601.0	658.0	8.7
2022	63.5	682.4	745.9	8.5
2023	69.8	610.7	680.2	10.2
2024	70.5	638.0	708.5	10.0
2025e	76.5	703.3	779.8	9.8
2026e	80.5	728.0	808.5	10.0
2017~2026e 연평균 증감률	8.2	6.7	6.8	-

주: 2024년까지는 결산 기준, 2025년은 제2회 추가경정예산 및 조세지출 잠정치 기준, 2026년은 예산안 및 조세지출 전망치 기준

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

총 재정지출의 추이를 기간별로 세분화하여 살펴보면, 2017~2019년 기간동안 근로·자녀장려금 확대 등 세제지원 확대에 따라 총 재정지출에서 조세지출이 차지하는 비중은 9.3%까지 증가하였다. 그러나 2020년부터 코로나19 확산에 대응한 재정지출이 조세지출에 비해 상대적으로 급격히 증가함에 따라 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 2020년 8.8%에서 2022년 8.5%로 감소하였다. 코로나 엔데믹 이후 2023년 코로나19에 대응한 재난지원금 지급 등과 같은 재정지출 사업이 종료됨에 따라 2023년 재정지출 규모는 2022년(682.4조원) 대비 71.7조원(△10.5%) 감소한 610.7조원으로 나타났으나 조세지출은 2022년(63.5조원) 대비 6.3조원(9.4%) 확대된 69.8조원으로 나타나 총 재정지출 내 조세지출의 비중이 비중은 10.2%로 2022년 8.5%보다 1.7%p 상승하였다.

한편, 2024~2026년 기간에도 재정지출 규모가 다시 증가하는 추세이지만 조세지출 규모 또한 지속적으로 증가함에 따라 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 2026년 10.0%로 전망된다.

② 조세지출과 재정지출의 16대 분야별 비교

16대 분야의 총 재정지출을 살펴보면 각 분야의 조세지출과 재정지출 증가 추이를 알 수 있다. 해당 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비를 제외한 13개 분야를 기준으로 보면 2023~2026년 조세지출의 연평균 증가율이 재정지출보다 높은 분야는 과학기술(조세지출 증가율 12.0%, 이하 같음) 환경(10.0%), 문화 및 관광(8.9%), 교통 및 물류(6.5%), 보건(6.4%)이다.

반면 같은 기간 재정지출의 연평균 증가율이 조세지출보다 높은 분야는 통일·외교(3.2%), 일반·지방행정(3.1%), 산업·중소기업·에너지(3.9%), 교육(2.1%), 국방(1.1%), 국방(4.6%), 농림수산(△0.9%), 국토 및 지역개발(△12.0%)이다.

[2023~2026년 16대 분야별 총 재정지출]

(단위: 조원)

구 분	2023(A)			2024			2025e		
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출
일반·지방행정	9.3	103.5	112.8	9.4	108.3	117.7	9.7	127.2	136.9
통일·외교	0.001	5.0	5.001	0.001	6.4	6.401	0.001	7.3	7.3
국방	0.02	54.1	54.12	0.03	56.5	56.53	0.02	59.0	59.0
교육	1.0	85.6	86.6	1.0	85.3	86.3	1.0	96.2	97.2
문화 및 관광	0.3	8.4	8.7	0.3	8.5	8.8	0.7	8.9	9.6
환경	1.9	11.3	13.2	2.2	11.2	13.4	2.5	12.9	15.4
사회복지	23.4	204.8	228.2	25.3	220.4	245.7	26.9	232.1	259.0
보건	10.6	20.6	31.2	11.9	19.5	31.4	12.3	19.6	31.9
농림수산	6.2	24.0	30.2	6.1	24.5	30.6	5.7	27.0	32.7
산업·중소기업·에너지	16.0	26.5	42.5	14.2	27.9	42.1	16.8	35.3	52.1
교통 및 물류	0.7	19.5	20.2	0.8	21.0	21.8	0.8	21.3	22.1
국토 및 지역 개발	0.4	4.0	4.4	0.3	4.3	4.6	0.3	4.7	5.0
과학기술	0.01	9.8	9.81	0.01	9.3	9.31	0.02	10.9	10.92
구 분	2026e(B)			증감(B-A)			연평균 증감율(%)		
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출
일반·지방행정	10.2	121.1	131.3	0.9	17.6	18.5	3.1	5.4	5.2
통일·외교	0.001	7.0	7.0	0.0	2.0	2.0	3.2	11.9	11.9
국방	0.02	63.4	63.4	0.0	9.3	9.3	1.1	5.4	5.4
교육	1.1	99.8	100.9	0.1	14.2	14.3	2.1	5.2	5.2
문화 및 관광	0.4	9.6	10.0	0.1	1.2	1.3	8.9	4.6	4.7
환경	2.5	14.0	16.5	0.6	2.7	3.3	10.0	7.4	7.8
사회복지	28.5	248.8	277.3	5.1	44.0	49.1	6.7	6.7	6.7
보건	12.7	20.3	33.0	2.2	△0.3	1.8	6.4	△0.5	1.9
농림수산	6.0	27.9	33.9	△0.2	3.9	3.7	△0.9	5.1	3.9
산업·중소기업·에너지	17.9	32.3	50.2	2.0	5.8	7.7	3.9	6.8	5.7
교통 및 물류	0.8	22.6	23.4	0.1	3.1	3.2	6.5	5.0	5.1
국토 및 지역 개발	0.3	4.9	5.2	△0.1	0.9	0.8	△12.0	7.0	5.6
과학기술	0.02	12.9	12.92	0.0	3.1	3.1	12.0	9.6	9.6

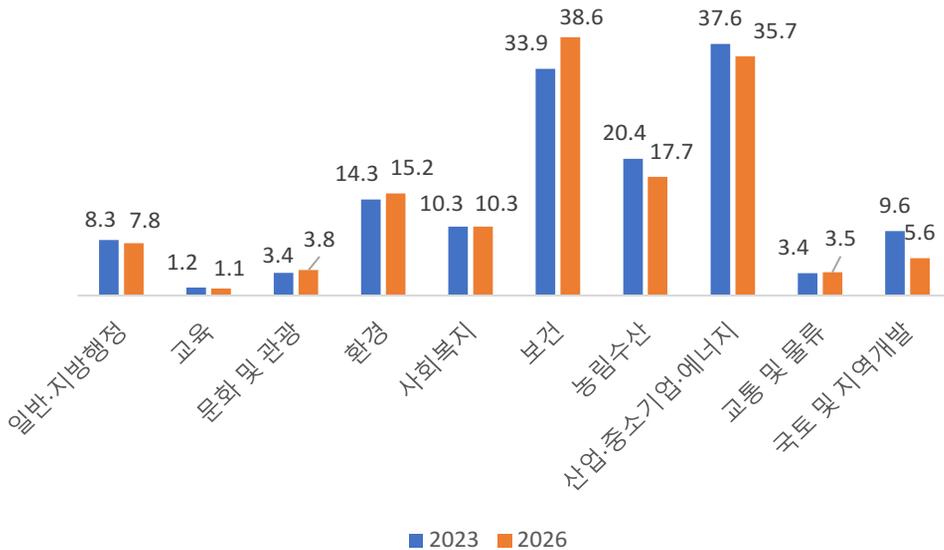
주: 1. 조세지출은 2024년까지 실적 기준, 2025년은 잠정치 기준, 2026년은 전망치 기준
 2. 재정지출은 2024년까지 결산 기준, 2025년은 제2회 추가경정예산 기준, 2026년은 예산안 기준
 3. 16대 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비는 제외하고 작성

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

또한 정부는 특정 정책적 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 조세지출과 재정지출 중 보다 효과적인 지원수단을 사용하고 있어 동일 분야 내에서도 재정지출과 조세지출의 증감추이가 다르게 나타날 수 있다. 이에 총 재정지출 대비 재정지출 또는 조세지출의 상대적인 비중 변화도 살펴보면, 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 기업 실적 회복과 투자세액공제 공제율 인상 등 제도 변화에 따라 조세지출 규모가 2023년 16.0조원에서 2026년 17.9조원으로 연평균 3.9% 증가하였다. 그러나 재정지출이 더 큰 폭(연평균 6.8%)으로 증가함에 따라 산업·중소기업·에너지 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2023년 37.6%에서 2026년 35.7%로 1.9%p 감소할 것으로 보인다.

[총 재정지출 중 조세지출 비중 변화(2023년 대비 2026년)]

(단위: %)



주: 2023년은 조세지출 실적 및 결산 기준, 2026년은 조세지출 전망치 및 2026년 예산안 기준
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」각 연도. 및 「국가결산보고서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 유사한 목적의 조세특례 항목과 재정지출 사업에 관한 구체적인 정보 제공 필요

조세지출과 재정지출 간 역할 조정을 목적으로 비교·분석하기 위해서는 12대 분야별 조세지출 총액만 제공하는 데 그치지 않고, 개별 조세지출 항목의 12대 분야 정보와 유사 목적으로 운용되는 주요 조세·재정지출 항목을 비교·검토할 수 있는 정보를 함께 제공할 필요가 있다.

국가재정의 지속가능성을 확보할 목적으로 효율적인 지출관리를 도모하기 위해 조세지출과 재정지출 연계의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 정부는 「2025년 조세지출예산서」부터 16대 기능분류 외에 12대 분야별 조세지출의 총액을 제시하기 시작하였으며, 「2025년 조세지출 기본계획」(2025.3.)에서도 국가재정 운용계획상 분류 기준에 따라 조세·재정지출 규모를 관리하고 있음을 밝히고 있다. 이러한 개선을 통해 기존 16대 분야별 분류 정보만으로는 파악하기 어려웠던 R&D 분야의 조세지출 현황이 집계·제시되어 R&D 분야에 대해서도 재정지출·조세지출 총액을 비교·검토할 수 있는 것은 긍정적이나, 조세지출 항목별 12대 분야에 대한 정보가 누락되어 세부 항목 단위에서 재정지출과 직접적인 연계·검토가 불가능한 점은 한계로 지적된 바 있다.⁷⁾

2025년 9월 제출된 「2026년 조세지출예산서」에서도 여전히 분야별 총액만 공개되어 있으며, 각 조세지출 항목별로는 기존의 16대 분야별 예산분류에 대한 정보만 표기되어 있어 해당 조세지출 항목이 12대 분야 중 어느 분야에 속하는지 파악하기 어렵다. 특히, 16대 분야별 분류체계에는 없으나 12대 분야별 분류체계에는 포함된 R&D 항목의 경우, 산업·중소기업·에너지로 분류된 항목 중 R&D 지원과 관련성이 높은 항목들이 R&D 항목으로 분류되어 집계된 것이라고 추정될 뿐 구체적인 분류기준을 확인하기 어려운 상황이다.

아울러 개별 분야 내 유사한 목적으로 운용되는 재정지출 사업과 조세특례 항목을 확인할 수 있는 정보도 제공되지 않아, 실제 정책 연계 및 중복 지원 여부를 분석하기 어렵다. 예를 들어, 12대 분야 중 문화·체육·관광 분야의 경우, 조세지출 분야의 ‘영상·웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제’와 재정지출 분야의 ‘K-콘텐츠 펀드 출자’ 사업은 모두 국내 콘텐츠 산업의 경쟁력 강화라는 목적이 유사하지만, 현재 자료만으로는 연계 여부나 지원 방식의 차이점 등을 확인할 수 없다. 환경 분야에서도

7) 국회예산정책처, 「2025년 조세지출예산 분석」, 2024.10., p.56

조세지출 항목인 ‘수소전기자동차에 대한 개별소비세 감면’, ‘전기자동차에 대한 개별소비세 감면’과 재정지출 사업인 ‘무공해차 보급사업’ 모두 전기자동차 등 무공해차 구매시 개별소비세 감면 및 보조금 지원을 통해 무공해차 보급을 확산한다는 점에서 목적이 유사하다. 그러나 현재 제출되는 국가재정운용계획 서류나 조세지출예산서만으로는 해당 내용을 직접적으로 비교·검토하기 어려운 상황이다.

이처럼 12대 분야별 총액 수준의 단순한 정보 제공만으로는 실질적인 정책의 비교·분석 및 조정으로 연계되기 어렵다. 따라서 기획재정부는 조세지출 개별 항목별로 12대 분야에 대한 정보를 병기하는 등 실효성 있는 개선방안을 검토하여 조세지출과 재정지출의 통합 분석 기반을 강화할 필요가 있다.

(3) 조세·재정지출 간 효율적 기능조정을 위한 통합평가 기반 강화 필요

조세지출·재정지출 간 효율적인 기능 조정과 재정운용을 위해서는 조세지출·재정지출을 연계·통합하여 평가할 수 있는 제도적 기반과 운영체계를 실효성 있게 구축하고, 조세특례 심층평가의 객관적 기준 및 구속력을 강화하여 평가 결과의 환류를 제도화할 필요가 있다.

정부는 재정지출과 조세지출 주요 분야의 중복 지원 여부를 점검하고 개선방안을 마련하기 위해 2025년에 조세특례 심층평가 제도를 재정지출 심층평가와 통합한 시범평가를 실시하였다. 고용장려 및 문화콘텐츠 분야를 대상으로 재정지출·조세지출 통합심층평가가 수행되었으나, 평가 결과는 아직 공개되지 않았으며 향후 통합심층평가의 제도화 방향 또한 공식적으로 제시된 바 없다.

다만, 현행 조세특례 심층평가의 법적 구속력이 미약하여 평가 결과가 실질적인 제도 축소나 폐지로 이어지지 못하고 있어 실효성이 낮은 점을 고려할 때, 이를 재정지출과 연계한 통합심층평가가 재정지출·조세지출의 중복 지원 조정이나 기능재배분으로 이어질 수 있을지는 여전히 불확실하다. 현재로서는 통합심층평가 수행의 구체적인 방식이나, 결과의 환류 체계 등을 명확히 파악하기 상황이나, 다음과 같은 조세특례 심층평가의 한계를 고려할 때 향후 통합심층평가의 실효성 확보 방안에 대해서도 검토가 필요할 것으로 보인다.

조세특례 심층평가 제도가 2015년에 도입된 이후 2025년까지 총 132건의 의무심층평가가 수행되었으나, 이 중 폐지가 건의된 6건과 장기적 축소·폐지가 건의된 20건 가운데 실제로 폐지된 항목은 6건에 불과하다.⁸⁾ 이처럼 조세특례 심층평가가 운영된지 10년이 지났음에도, 평가 결과가 차년도 재정운용에 충분히 반영되지 못하고 있어, 조세특례 심층평가가 조세지출 총량 관리 수단으로서의 실효성이 제한적인 것으로 평가된다.

반면, 재정사업 심층평가는 「국가재정법」에 따라 ‘미흡’ 등급 사업의 예산 삭감 등 평가 결과가 곧바로 예산조정으로 연계되는 구조를 갖추고 있다. 이러한 구속력의 차이는 「국가재정법」과 「조세특례제한법」 간의 규율체계 불일치에서 기인한다. 「국가재정법」은 성과평가 결과의 재정운용 반영 근거를 명시⁹⁾하고 있는 반면, 「조세특례제한법」은 심층평가 결과의 국회 보고 의무만 규정하고 있을 뿐 환류 절차에 대한 규정이 부재¹⁰⁾하기 때문이다.

또한 심층평가 수행기관마다 타당성·효과성 평가기준이 상이하고, 한시적 일몰 연장과 함께 제도개선이 권고되었음에도 세법개정안에 개선내용이 반영되지 않은 사례도 확인된다.¹¹⁾ 따라서 조세특례 심층평가가 본래 목적에 부합하도록 운영되기 위해서는 일몰연장 여부를 타당성과 효과성의 양 요건을 모두 충족하는 경우로 한정하는 명확한 성과평가 기준을 마련할 필요가 있다. 또한 현행 제도의 정비를 전제로

8) 2025년에 수행된 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 등 2건에 대한 의무심층평가 결과 장기적 축소·폐지가 권고되었으나, 정부는 이를 각각 단순 연장, 확대연장하는 세법개정안을 제출한 상태이다.

9) 「국가재정법」 제85조의10(재정사업 성과관리 결과의 반영 등) ① 기획재정부장관은 매년 재정사업의 성과목표관리 결과를 종합하여 국무회의에 보고하여야 한다. ② 기획재정부장관은 재정사업의 성과평가 결과를 재정운용에 반영할 수 있다. ③ 중앙관서의 장은 재정사업 성과관리의 결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영할 수 있다. ④ 정부는 재정사업 성과관리 결과 등이 우수한 중앙관서 또는 공무원에게 표창·포상 등을 할 수 있다.

10) 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리) ④ 기획재정부장관은 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있다. 다만, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항(지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 제외한다)으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정금액 이상인 조세특례에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다

11) 예를 들어, ‘중소기업에 대한 특별세액감면’의 경우 2025년 수행된 심층평가에서 감면한도 등의 개선을 수반한 한시적 일몰 연장안이 제시되었으나 세법개정안에는 일몰 연장만 반영되고, 관련 정비내용이 반영되지 않았다.

일몰 가능성이 인정된 경우에도 심층평가에서 제시한 대안의 반영률을 높이는 등 평가 결과의 질적 활용도를 높이기 위해 노력할 필요가 있을 것이다.

나아가 조세특례 심층평가가 재정사업 심층평가에 준하여 조세지출 총량을 정비할 수 있는 법적 근거를 지닐 수 있도록 제도적 보완이 요구된다. 이를 위해 조세특례 심층평가 기준을 정비하는 한편, 「국가재정법」과 같이 평가 결과의 환류절차를 법률에 명시하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이러한 제도적 정비를 통해 유사·중복되는 조세특례 항목과 재정사업에 대한 통합평가의 근거를 명확히 하고, 조세지출과 재정지출 간 기능 조정 및 효율적인 운영이 가능해질 것으로 보인다. 아울러 정부는 2025년 통합심층평가 시범사업의 결과가 도출되는 대로 이를 투명하게 공개하고, 향후 통합심층평가 등 조세·재정지출의 연계 분석을 위한 평가제도의 운영체계, 국회 보고 절차 및 환류방식 등을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

가. 정부 부문이 국민경제에서 차지하는 비중

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

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

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

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

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

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

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

1) 명목GDP 자료로는 2020 기준년 국민소득 자료를 활용하였다(2024.6.5일 공표). 2023년 정부 구성 부문별 GDP 자료가 2020년 기준으로만 발표되었기 때문이다.

2) 이 분류에 따르면 정부소비는 다시 개별소비와 집합소비로 세분된다. 예컨대 공공행정, 외교, 국방 등 정부 서비스는 한 사람씩 나누어 소비할 수 없으므로 집합소비의 성격을 띤다. 반면, 국민연금, 건강보험 등은 여럿이 동시에 소비할 수 없으며 개별적으로 소비된다. 개별소비는 내용상 사회보장적 정부지출의 다른 이름이다. 국민연금 등 현금으로 지급되는 사회수혜금과 건강보험, 무상교육 등 정부가 구매하여 가계에 제공하는 사회보장현물수혜가 모두 개별소비에 포함된다.

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

[정부 부문의 GDP 비중(명목) 추이]

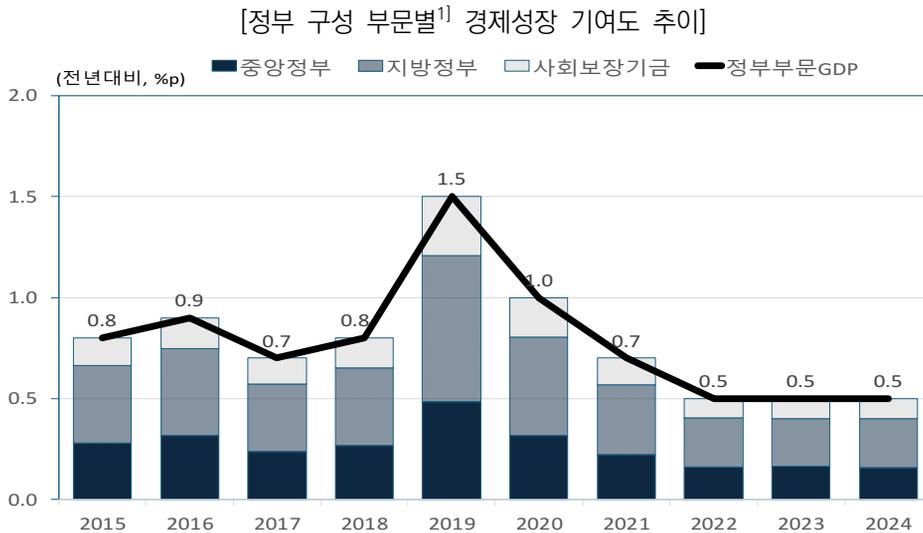
명목GDP 비중(%)	2001(A)	2001~10	2011~20	2022	2023	2024(B)	(단위: %)
							증 감 (B-A,%p)
정부 부문 GDP(a+b)	16.6	17.7	19.3	22.2	22.5	22.1	5.5
중앙정부	6.1	6.3	6.5	7.2	7.1	7.0	0.8
지방정부	8.4	9.0	9.3	10.6	10.9	10.6	2.2
사회보장기금	2.1	2.3	3.4	4.3	4.5	4.5	2.4
정부 소비(a)	11.4	12.5	14.8	17.6	17.8	17.5	6.1
(개별소비)	5.6	6.3	8.1	9.9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

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

3) 2001년에서 2024년 사이 사회보장기금은 2.1%에서 4.5%로, 지방정부는 3.2%에서 4.7%로 비중이 높아졌다.

나. 정부 부문의 경제성장 기여도

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



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

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

[민간과 정부의 경제성장 기여도 추이]

(단위: %, %p)

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

주: 1) 정부 구성 부문별 성장기여도는 정부 성장기여도에 일반정부 구성 부문별 비중(명목)을 곱하여 추산
 2) 음영은 정부 부문의 성장기여도가 이례적으로 낮았던 해를 의미
 (정부 부문의 성장기여도가 2001~24년 평균에서 표준편차를 뺀 값인 0.31%p를 밑도는 경우)
 3) 굵은 선은 최근 5개년 회계연도를 의미
 4) 평균은 기간중 단순 평균으로 계산하였으며 ()내는 표준편차
 자료: 한국은행, 국회예산정책처

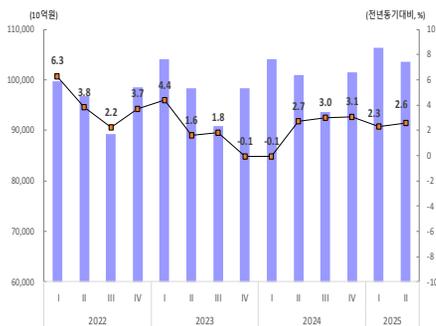
다. 정부 부문의 경제성장 기여도 전망

GDP 상 정부부문의 실질 성장기여도는 2025~2029년 중 0.5%p로 2020~2024년의 0.6%p에 비하여 소폭 줄어들 전망이다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 제시된 중앙정부의 재정지출(총지출) 증가율은 연평균 5.5%로 이전 5년 7.0%(본예산 기준)에 비해 낮다.

(1) 2026년 전망

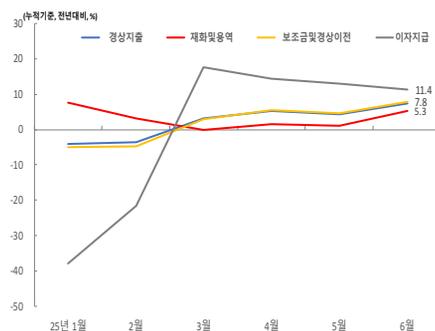
2026년 정부소비는 의무지출을 중심으로 한 재정지출 증가세 확대, 건강보험급여비⁴⁾ 증가 등의 영향으로 전년대비 2.7% 늘어 2025년(2.4% 전망)에 비해 증가세가 확대될 전망이다. 2025년 상반기 통합재정 총지출(360.7조원) 상 경상지출은 333.9조원으로 전년동기대비 23.1조원(7.4%) 증가하였다. 정부소비와 직접적으로 관련된 재화 및 용역비는 51.0조원으로 전년동기대비 2.6조원(5.3%) 증가하였다. 하반기 중 정부소비는 재화 및 용역비, 건강보험급여비 등을 중심으로 증가세가 소폭 확대될 전망이다. 건강보험급여비 지급액은 2025년 들어 상반기 중 46.0조원으로 전년대비 7.4% 증가하였다. 예년의 증가추세를 고려하면 하반기 중에도 상반기와 같은 증가세가 유지될 전망이다.

[정부소비 분기별 증감률 추이]



자료: 한국은행

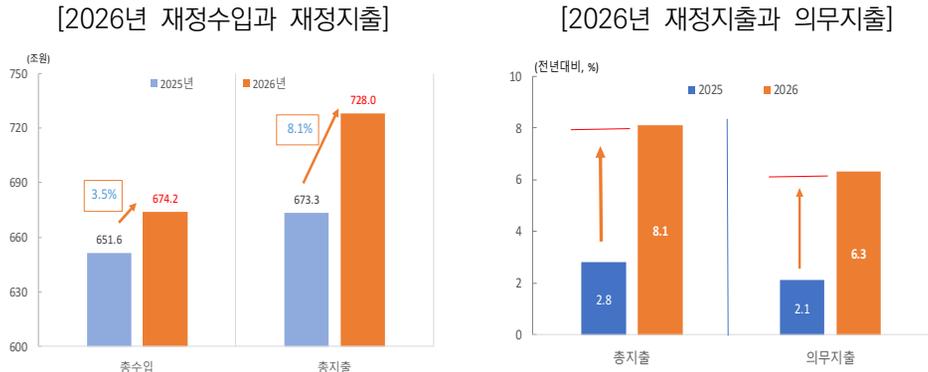
[통합재정 경상지출 추이]



자료: 기획재정부

4) 건강보험급여는 무상급식과 함께 정부소비의 대표적인 사회보장현물수혜 항목이다. 사회보장현물수혜는 정부가 개별 가계에 현물이전의 형태로 제공하는 재화 및 서비스이며, 2023년 기준 일반정부의 명목소비지출(428.1조원)에서 건강보험급여비가 포함된 사회보장현물수혜(137.6조원)가 차지하는 비중은 32.1%였다.

2026년 정부의 재정지출 규모는 의무지출⁵⁾을 중심으로 전년대비 증가세가 확대될 전망이다. 「2026년 정부예산안」 상의 중앙정부 총지출⁶⁾은 728.0조원으로 전년도 본예산(673.3조원) 대비 8.1% 증가할 전망이다.⁷⁾ 의무지출은 388.0조원으로 전년대비 6.3% 증가하여 2025년(365.0조원, 5.2% 증가)에 비해 확대될 전망이다.⁸⁾



주: 2025년은 국회 확정예산기준
 자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

주: 2025년은 국회 확정예산기준
 자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

2026년 정부투자는 R&D 분야와 철도부문 SOC 투자 등을 중심으로 전년대비 1.9% 늘어 2025년(1.5% 전망)에 비해 증가세가 확대될 전망이다. 2025년 상반기 통합재정 자본지출은 자본이전을 중심으로 전년동기대비 3.7% 증가하였으나, 하반기에는 상반기에 부진하였던 고정자산취득을 중심으로 증가할 전망이다.

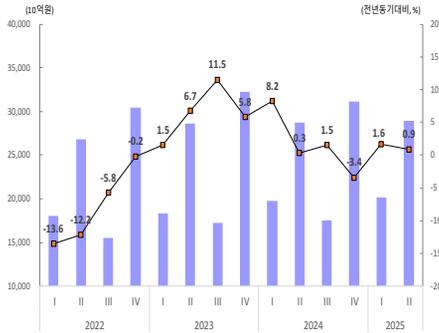
5) 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이가지출의 합계를 의미하며, 재정지출은 의무지출에 해당되지 않는 재정지출로 규정한다.(「국가재정법」 제7조)

6) 총지출은 총계 기준으로 작성하며 일반지출(경상지출+자본지출)과 용가지출을 합한 규모이다. 정부의 복지·경제·국방 등 분야별 재정지출 규모를 쉽게 파악하기 위해 정부가 2005년 국가재정운용계획 수립 시 도입한 개념이다. 일반회계, 특별회계, 기금의 총계 기준 지출에서 회계와 기금 간 내부거래, 유가증권 취득 및 채무상환 등의 보전거래를 제외한 중앙정부의 재정지출 규모이다.

7) 2025년 2차 추경예산(703.3조원) 대비로는 3.4% 증가한다.

8) 2025년 2차 추경예산(364.8조원) 대비로는 6.0% 증가한다.

[정부투자 분기별 증감률 추이]



자료: 한국은행

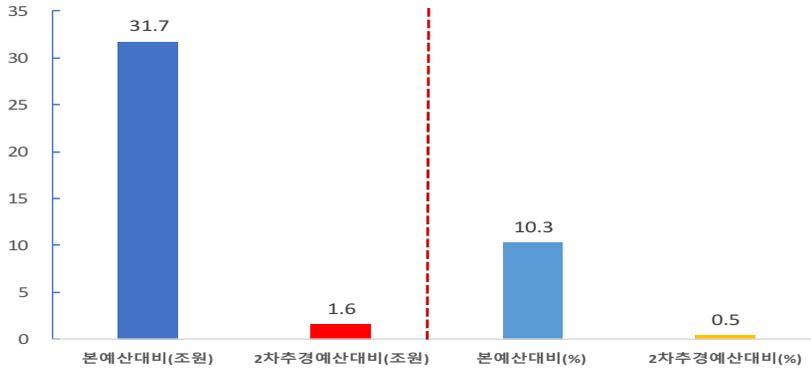
[통합재정 자본지출 추이]



자료: 기획재정부

2026년 중앙정부 재량지출은 340.0조원으로 전년도 본예산(308.3조원) 대비 31.7조원(10.3%) 증가할 계획이다. 전년도 2차 추경예산(338.4조원) 대비로는 1.6조원(0.5%) 증가하는 것이다.

[2026년 중앙정부 재량지출]
 <증감액> <증감률>



자료: 기획재정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획 주요 내용」

2026년 R&D 분야 예산(35.3조원)은 과학기술·통신 분야, 산업·중소기업 및 에너지 분야 등을 중심으로 2025년 본예산대비 5.7조원(19.3%) 확대 편성되어 정부부문의 지식재산생산물투자를 견인할 것으로 예상된다. 2026년 SOC 분야 예산(27.5조원)은 철도 부문을 중심으로 전년에 비해 2.0조원(7.9%) 확대 편성되어 정부 건설투자 증가 요인이다.

[2026년 R&D 분야 예산안]

(단위: 조원)

구분	'25	'26 예산안	주요 내용	증감액 (조원)	증가율 (%)
과학기술 통신 분야	10.9	13.0	<ul style="list-style-type: none"> 개인기초연구(2.3조원) 집단연구(0.5조원) 바이오의료기술개발(0.4조원) 	2.1	19.6
산업·중소기업 및 에너지분야	7.2	8.8	<ul style="list-style-type: none"> 소재부품기술개발(1.3조원) 창업성장기술개발(0.8조원) 	1.6	22.8
교육 분야	1.5	1.7	<ul style="list-style-type: none"> 이공학 학술연구기반구축(0.6조원) 	0.2	12.5
보건 복지 분야	1.4	1.6	<ul style="list-style-type: none"> 국가 바이오 빅데이터 구축(521억원) 연구중심병원 육성 (947억원) 	0.2	11.5
SOC 분야	1.0	1.1	<ul style="list-style-type: none"> 차세대 쇄빙 연구선 건조사업 (611억원) 	0.1	14.3
기타 부문	7.7	9.1	<ul style="list-style-type: none"> 정보통신방송핵심인재양성(1,441억원) 차세대 네트워크 산업기술개발(1,068억원) 	1.5	19.0
합계	29.6	35.3	전년대비 19.3% 증가	5.7	19.3

주: 2025년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 「2026년 예산안」

[2026년 SOC 분야 예산안]

(단위: 억원)

구분	'25	'26 예산안	비고	증감액 (조원)	증가율 (%)
도로부문	7.2	6.3	<ul style="list-style-type: none"> 민자도로(0.3조원) 고속도로(1.0조원) 	-0.9	-13.1
철도부문	7.0	8.8	<ul style="list-style-type: none"> 광역철도(0.9조원) 도시철도(0.8조원) 	1.8	26.3
항만수자원부문	1.4	1.3	<ul style="list-style-type: none"> 하천재해대책비(0.4조원) 국가하천정비(0.7조원) 	0.0	-0.5
지역 및 도시부문	2.0	2.2	<ul style="list-style-type: none"> 세종지사당(956억원) 	0.3	12.7
물류 등 기타	4.3	4.5	<ul style="list-style-type: none"> 정액패스(0.5조원) 준공영제(0.2조원) 	0.2	5.6
항공·공항·산단	1.6	1.6	<ul style="list-style-type: none"> 공항시설관리(0.1조원) 울릉도공항(0.1조원) 	0.0	-2.5
합계	25.4	27.5	전년대비 7.9% 증가	2.0	7.9

주: 2025년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 「2026년 예산안」

(2) 2025~2029년 전망

2025~2029년 기간 중 정부소비는 연평균 2.3% 증가하여 지난 5년(2020~2024년, 연평균 3.8%)에 비해 증가세가 둔화될 전망이다. 재정운용기조의 변화에도 불구하고, 2020~2024년 기간 중 연평균 재정지출 증가율(본예산 기준 연평균 7.0%)이 동기간 재정수입 증가율(연평균 5.4%)을 상회하였고, 향후 5년 기간 중 명목 GDP성장률이 연평균 3.7%로 이전 5년 기간(연평균 4.7%)보다 연평균 1%p 둔화되는 것이 주요 요인이다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」 상 중앙정부의 재정지출(총지출) 증가율은 연평균 5.5%로 재정수입(총수입) 증가율(연평균 4.3%)을 상회한다. 지출 성격으로 보면 의무지출은 동기간 연평균 6.3%, 재량지출은 4.6% 각각 증가하는 것으로 계획하였다. 국가재정운용계획에서 정부가 전제한 명목GDP성장률은 연평균 3.9%이다.9)

[2025~2029년 중기 재정계획과 재정수지 전망]

(단위: 조원, %)

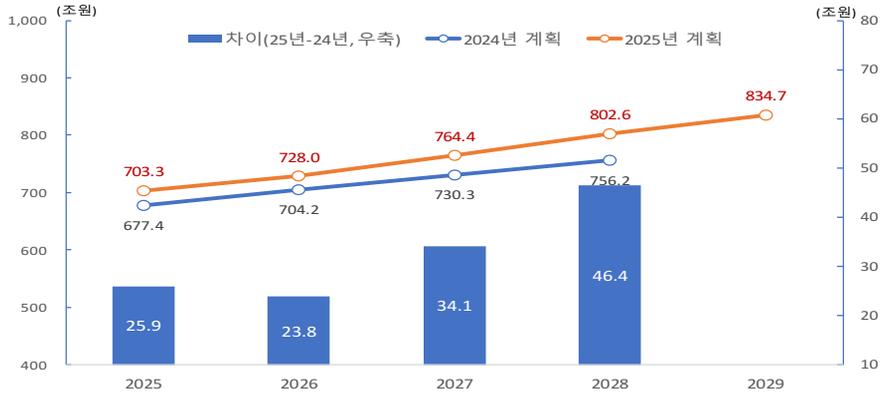
	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
재정수입 (증가율)	651.6 -	674.2 (3.5)	705.0 (4.6)	733.7 (4.1)	771.1 (5.1)	4.3
재정지출 (증가율)	673.3 -	728.0 (8.1)	764.4 (4.8)	802.6 (4.8)	834.7 (3.8)	5.5
- 의무지출 (비중)	365.0 (54.2)	388.0 (53.3)	415.1 (54.3)	441.3 (55.0)	465.7 (55.8)	6.3 -
- 재량지출 (비중)	308.3 (45.8)	340.0 (46.7)	349.3 (45.7)	361.3 (45.0)	369.0 (44.2)	4.6 -
통합재정수지 (GDP대비,%)	-21.7 (-0.8)	-53.8 (-2.0)	-59.4 (-2.1)	-68.9 (-2.3)	-63.6 (-2.1)	- -
관리재정수지 (GDP대비,%)	-73.9 (-2.8)	-109.0 (-4.0)	-115.4 (-4.1)	-128.9 (-4.4)	-124.9 (-4.1)	- -

주: 통합재정수지 = 관리재정수지 + 사회보장성기금 수지
 자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획 주요 내용」

9) 정부가 국가재정운용계획상에서 전제한 명목성장률은 2026년 3.6%, 2027년 3.9%, 2028년 4.0%, 2029년 4.1%이다.

2025년의 중기 재정지출계획은 2024년 지출계획과 비교하면 2025~2028년 중 재정지출(총지출)은 연평균 3.1조원 확대 편성되었다.

[2024년과 2025년 중기 재정지출계획 비교]



주: 2025년 계획의 2025년은 2차 추정예산 기준
 자료: 기획재정부, 2024년과 2025년의 「국가재정운용계획」

2025~2029년 기간 중 정부투자는 연평균 1.6% 증가하여 지난 5년(2020~2024년, 연평균 -0.3%)에 비해 증가세가 확대될 전망이다. 지난 2021년과 2022년 정부투자가 각각 전년대비 -4.5%, -7.7%로 위축된 영향으로 지난 5년에 비해서는 증가세가 확대되지만, 팬데믹 이전(2015~2019년, 연평균 5.7%)과 비교하면 증가세가 큰 폭으로 둔화되는 것이다.

정부의 지식재산물투자와 건설투자에 직접적으로 관련된 R&D와 SOC 분야의 재정지출 증가율은 각각 연평균 8.8%와 4.3%이다. 이전 5년(2020~2024년) 기간 중 R&D와 SOC 분야의 재정지출 증가율은 각각 연평균 2.3%, -1.1%였다. R&D 분야는 핵심기술 개발을 위한 투자를 강화하고 국가 임무 중심의 대형 융합연구를 확대해 나갈 계획이다. SOC분야의 재정지출은 철도·도로 부문에서 제5차 국가철도망 계획('26~'35년) 등 중장기 계획수립으로 신규사업 관련 투자 규모가 확대되고, AI 전환, 신산업 추진, 노후 SOC 안전 보강 등에서 증가할 전망이다.

[R&D와 SOC 분야의 재정지출 계획]

(단위: 조원, %)

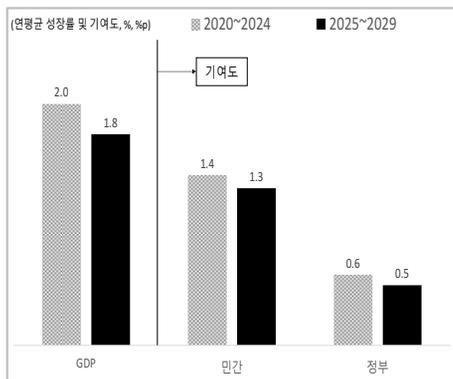
구분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
R&D (증가율)	29.6	35.3 (19.3)	37.3 (5.7)	39.4 (5.6)	41.4 (5.1)	(8.8)
SOC (증가율)	25.4	27.5 (8.3)	28.6 (4.0)	29.7 (3.8)	30.1 (1.3)	(4.3)

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

2025~2029년 중 정부부문의 연평균 성장기여도는 0.5%p로 이전 5년의 0.6%p에 비해 소폭 낮아질 전망이다. 정부소비는 기여도가 향후 5년 0.4%p로 예상되어 이전 5년의 0.6%p에 비하여 낮아지겠으며, 정부투자는 0.1%p로 이전 5년의 0.0%p에 비해 소폭 상승할 전망이다.

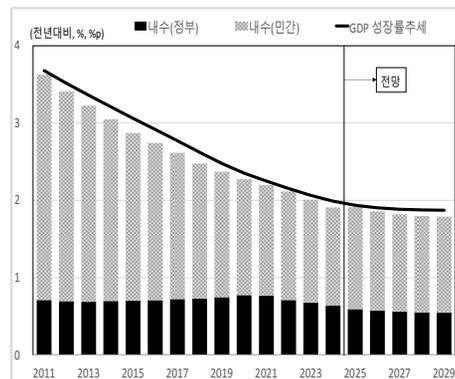
한편, 실질GDP 추세성장률은 전망기간 중 균형성장경로인 잠재성장률로 수렴하는 모습을 보인다. 민간부문의 기여도는 전망기간 중 안정적인 모습을 보였으나 정부부문은 기여도가 소폭 하락하며 추세성장률을 낮추는 요인이 될 전망이다.

[정부와 민간의 실질GDP 중기 전망 기여도]



자료: 국회예산정책처, 한국은행

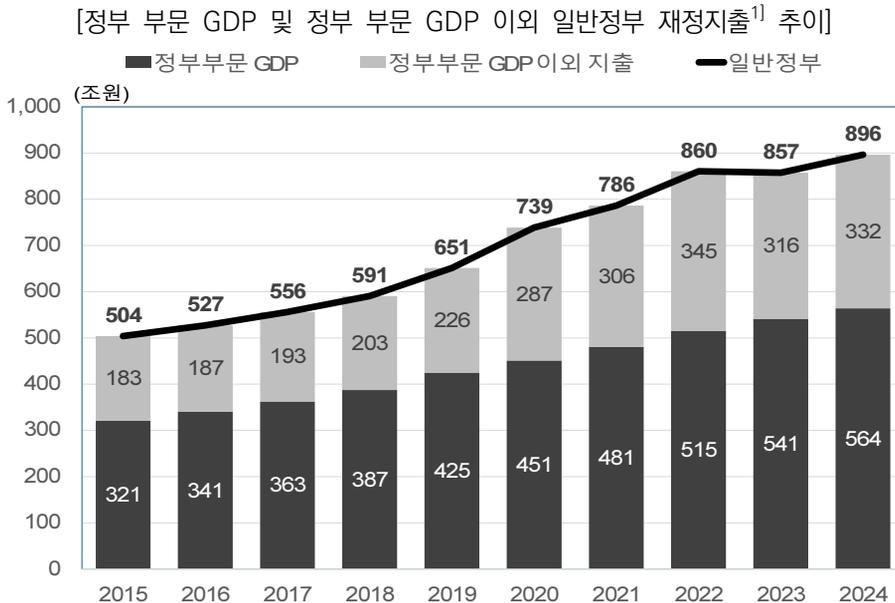
[실질GDP 추세성장률 기여도]



자료: 국회예산정책처, 한국은행

라. 이전지출의 확대와 정부 부문 GDP

최근 재정지출 중 이전지출(사회수혜금, 기타경상이전, 이자지출 등)의 비중이 빠르게 높아지면서 정부소비 및 투자를 통한 직접적인 기여에 더하여 민간이전을 통한 간접적인 기여도 커지고 있다. 다만, 국민소득 통계는 전체 재정지출 중 정부의 소비 및 투자만을 정부 부문의 GDP로 인식하고, 그 나머지는 정부로부터의 민간 이전소득으로 처리하고 있다. 즉, GDP 통계는 재정지출 중 국민연금 등 사회수혜금, 비영리단체 및 복지시설에 대한 운영비 지원 등 기타경상이전, 이자지급액 등을 정부 부문 GDP에서 제외한다. 정부의 지출이지만 국민경제 전체로 볼 때는 이전된 재원을 이용하여 민간이 최종적으로 지출하기 때문이다. 2024년의 경우 국민소득 통계 상 일반정부의 재정지출은 896조원에 달하였으나, 이 중 63% 정도인 564조원만이 정부 부문의 최종 지출(소비 및 투자)로 인식되고 나머지 332조원은 정부의 민간에 대한 이전지출 등으로 처리되었다(명목GDP 기준).

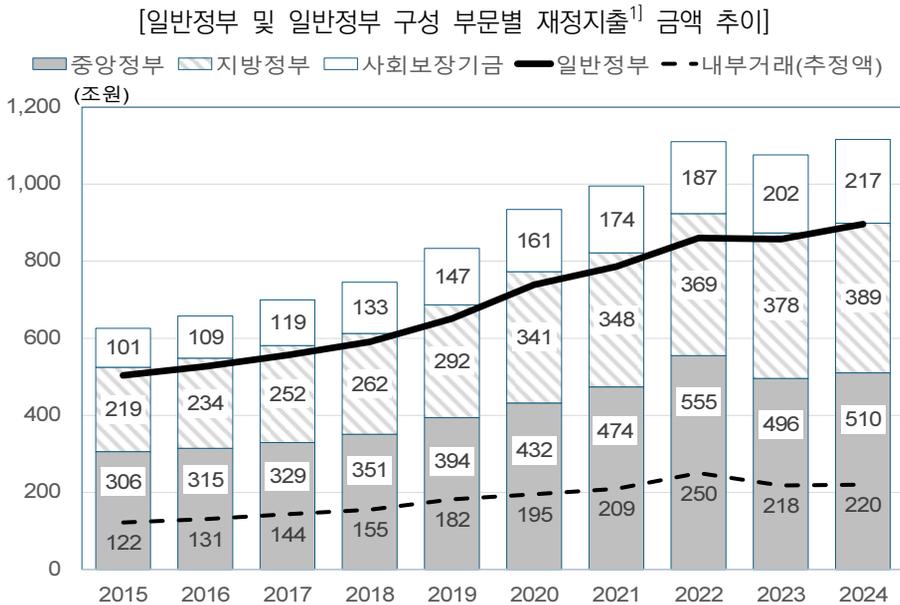


주: 1) 명목 GDP 기준

2) 국민소득 통계상 일반정부 총지출은 정부GDP와 정부GDP 이외 재정지출로 구성되며, 정부 GDP는 다시 소비 및 투자지출로, 정부GDP 이외 지출은 사회수혜금, 기타경상이전, 이자지급 등으로 각각 구성

자료: 한국은행, 국회예산정책처

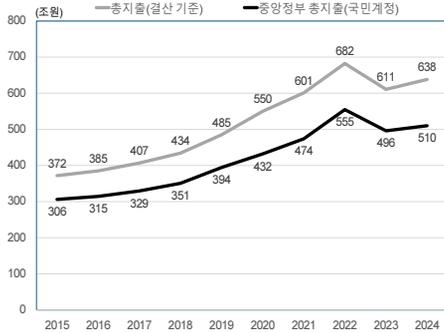
한편, 국민소득 통계상 일반정부의 재정지출은 중앙정부, 지방정부, 사회보장 기금의 지출 중 서로 간의 내부거래를 상계하여 합산한 금액으로 계산된다. 구성 부문별 총지출 합계와 일반정부 재정지출 간의 차이로 유추하여 볼 때 중앙정부와 지방정부 등 간에는 통상적으로 상당한 정도의 내부거래가 발생하고 있는 것으로 추정된다.



- 주: 1) 명목 GDP 기준 일반정부 구성 부문별 총지출
 2) 국민소득 통계상 정부 부문(일반정부)은 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금으로 구성되는데, 한국은행은 각 정부별 지출 총합계에서 지방재정 교부금 등 내부거래를 상계하는 방식으로 일반정부 전체의 총지출을 계산하고 이를 토대로 일반정부 GDP(소비 및 투자)를 산정
 3) 내부거래 금액은 구성 부문별 총지출의 전체 합계와 일반정부 총지출 간의 차이로 추정
 자료: 한국은행, 국회예산정책처

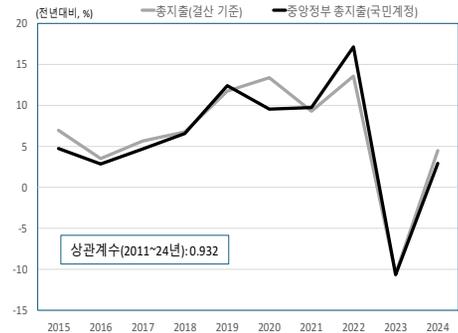
또한, 개념 및 포괄범위가 유사하여 직접 비교가 가능한 중앙정부의 결산 기준 총지출과 국민소득 기준 중앙정부의 재정지출을 서로 비교해 보면, 규모에서는 조금 차이가 있으나 증가율은 매우 유사한 흐름을 보인다. 이는 국민소득 기준 중앙정부 재정지출의 경우 내부거래를 제거하는 과정에서 결산 기준 총지출에 비해 규모가 20% 정도 작아지지만, 실질적인 지출 내용과 흐름에서는 결산 기준 중앙정부 총지출과 상당히 유사함을 보여준다.

[총지출과 GDP 상 중앙정부 재정지출¹⁾]



주: 1) 명목 GDP 기준
 자료: 국회예산정책처, 한국은행

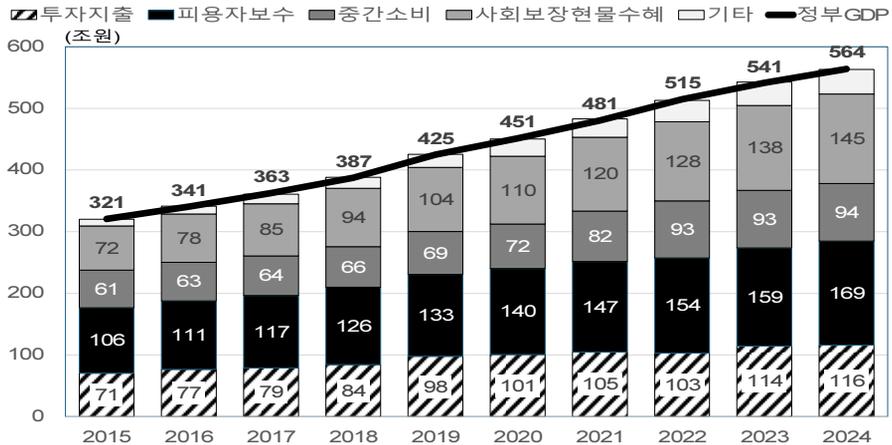
[총지출과 GDP 상 중앙정부 재정지출¹⁾ 증가율]



주: 1) 명목 GDP 기준
 자료: 국회예산정책처, 한국은행

일반정부 재정지출 중 정부 부문 GDP에 포함되는 항목의 지출규모는 2015~2024년 사이 321조원에서 564조원으로 1.8배 커졌다. 정부소비의 증가 속도가 정부투자에 비하여 빨랐는데, 이는 건강보험, 무상교육 등 사회보장현물수혜 항목의 지출규모가 같은 기간 중 2배 이상 커진 데 주로 기인하였다. 피용자보수 등 여타 항목은 같은 기간 중 1.5~1.6배 커지는 데 그쳤다.

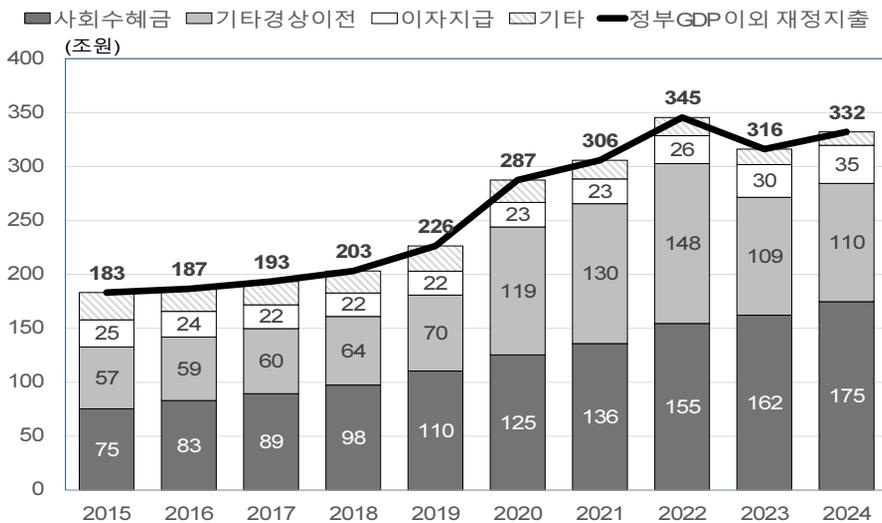
[정부 부문 GDP 관련 일반정부 재정지출의 구성 항목별¹⁾ 추이]



주: 1) 명목 GDP 기준 일반정부 총지출 구성 항목별 내역
 2) 정부 부문 GDP 관련 재정지출은 소비지출(피용자보수, 중간소비, 사회보장현물수혜, 기타)과 투자지출로 구성
 자료: 한국은행, 국회예산정책처

일반정부 재정지출 중 정부 부문 GDP에 포함되지 않는 사회수혜금, 기타경상이전, 이자지출 등 이전지출 규모는 2015~2024년 중 1.8배 확대되었다. 특히 사회수혜금(2.3배), 기타경상이전(1.9배) 등 사회복지 강화와 밀접한 재정지출 항목의 지출 확대가 증가세를 이끌었다. 사회보험(국민연금, 고용보험 등)이나 사회부조(기초연금 등)를 통해서 지급되는 사회수혜금은 꾸준한 증가세를 이어갔으나, 비영리단체 및 복지시설에 대한 운영비 지원, 재해·재난 지원금 등을 주 내용으로 하는 기타경상이전은 기간 중 큰 폭으로 늘거나 줄면서 전체 지출 흐름의 변화를 주도하였다. 동 항목의 변동성(표준편차)이 여타 항목에 비하여 매우 높게 나타나는 점도 이를 뒷받침한다.

[정부 부문 GDP 이외 일반정부 재정지출의 구성 항목별¹⁾ 추이]



주: 1) 명목 GDP 기준 일반정부 총지출 구성 항목별 내역
 2) 정부 부문 GDP 이외 일반정부 재정지출은 사회수혜금, 기타경상이전, 이자지급, 기타(자본이전, 보조금 등)로 구성
 자료: 한국은행, 국회예산정책처

사회수혜금 등 이전지출 규모가 갈수록 커지고 있는 점을 고려할 때, 재정의 경제적 효과를 종합적으로 평가하기 위해서는 정부소비 및 투자를 통한 재정의 직접 경제효과에 초점을 맞추고 있는 기존의 분석체계를 이전지출을 통한 간접적인 경제효과까지 포괄할 수 있도록 확장해 나갈 필요가 있다.

[정부GDP 및 정부GDP 이외 일반정부 재정지출 증가율 추이]

(단위: %)

연 도	일반정부 지출총계	정부GDP (소비 및 투자)	정부GDP 이외 지출 ⁴⁾	(사회수혜금) (기타경상이전) (이자지급)			
2001	15.9	14.5	19.1	1.3	53.4	8.0	
2002	9.5	7.8	13.1	9.7	19.5	△2.2	
2003	33.6	12.5	77.1	24.1	△3.4	53.1	
2004	△1.9	10.2	△17.6	15.9	10.9	12.0	
2005	4.5	6.5	0.9	19.4	0.7	△16.5	
2006	7.5	6.6	9.1	13.8	10.9	9.8	
2007	6.4	7.6	4.3	16.1	13.8	17.5	
2008	12.6	11.1	15.5	17.6	23.2	33.8	
2009	13.1	14.6	10.4	13.6	7.0	△24.0	
2010	0.6	0.7	0.5	9.0	0.8	24.1	
2011	7.8	4.8	13.4	11.4	9.7	11.4	
2012	5.1	4.5	6.1	12.2	7.6	7.0	
2013	1.9	5.7	△4.5	8.2	1.8	△14.1	
2014	5.1	3.4	8.3	11.2	4.5	3.8	
2015	6.0	5.3	7.3	13.1	2.6	△5.1	
2016	4.6	6.1	1.9	10.2	2.7	△5.9	
2017	5.5	6.5	3.7	7.5	2.7	△6.9	
2018	6.2	6.8	5.0	9.1	5.1	△1.9	
2019	10.3	9.7	11.4	13.2	10.7	2.5	
2020	13.4	6.2	27.0	13.5	68.7	2.0	
2021	6.4	6.5	6.4	8.5	9.2	1.0	
2022	9.4	7.1	13.0	13.7	14.4	12.1	
2023	△0.3	5.1	△8.5	5.0	△26.3	18.1	
2024	4.5	4.2	5.1	7.6	0.4	16.5	
년 평 균	전 기 간	7.8 (7.02)	7.3 (3.36)	9.5 (16.99)	11.9 (4.81)	10.4 (18.28)	6.5 (16.49)
	2001~10	10.2 (9.93)	9.2 (4.26)	13.2 (24.69)	14.0 (6.30)	13.7 (16.29)	11.5 (22.78)
	2011~24	6.1 (3.41)	5.9 (1.53)	6.8 (8.39)	10.3 (2.71)	8.1 (19.84)	2.9 (9.38)

주: 1) 명목 GDP 기준 정부 부문(일반정부)의 총지출 내역

2) 굵은 선은 최근 5 회계연도를 의미

3) 평균은 기간중 단순 평균으로 계산하였으며 ()내는 표준편차

4) 일반정부의 지출 중 정부 부문 GDP(소비 및 투자) 이외 지출로 지출총계에서 정부 부문 GDP를 빼는 방식으로 계산

자료: 한국은행, 국회예산정책처

6-1. 재정위험요인 개요

가. 분석의 필요성

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

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

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

임동훈 예산분석관(forallglory@assembly.go.kr, 6788-4623)

- 1) Cebotari 외, "Fiscal Risks - Sources, Disclosure, and Management", IMF, 2009. 및 IMF의 「Fiscal Monitor」(2021.10) 등에서 재정위험을 관리할 필요성을 제시하였다.
- 2) World Bank와 IMF의 경우 각 국가의 상황에 맞게 재정위험을 평가할 수 있는 수단(Fiscal Risk Toolkit)을 제공하고 있다.
- 3) 대표적인 사례로 영국의 예산책임청(OBR)에서는 재정 위험 요인 분류 매트릭스를 제시하는 내용을 담은 「재정위험 및 장기전망 보고서(fiscal risks and sustainability report)」를 2017년에 최초 발간하는 것을 시작으로, 2021년 이후 매년 발간하고 있다. 가장 최근 발간 보고서인 2023년 7월 보고서에서는 에너지 수급 등 재정전망에 영향을 미치는 요인들의 효과를 분석하고 현재 국가부채 수준의 취약성(vulnerability) 분석과 더불어 금리 상승기조의 효과 및 증기적으로 국가부채를 감축하는 방안 등을 제시하고 있다.
- 4) D1에 대한 자세한 설명은 국회예산정책처, 「2024 대한민국 재정」 국가채무 부분을 참고
- 5) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하

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

그러나 재정건전성이 악화되는 과정에서 증장기적인 관리의 필요성이 강조되는 국가채무의 대상은 국가 부담이 확정된 확정채무나 보증채무에만 국한되는 것이 아

-
- 여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
 - ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 재정운용의 기본방향과 목표
 2. 중·장기 재정전망
 3. 분야별 재원배분계획 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 국고채무부담행위
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.

니다. 우리나라의 국가채무는 1997-1998년 아시아 외환위기, 2008년 금융위기 등 재정위험요인의 실현에 의해 급증해온 바 있으며, 향후 고령화에 따른 연금지출 증가 등의 요소는 정부가 부담할 것으로 명시된 채무는 아님에도 국가가 부담할 책임이 있다는 암묵적 기대가 존재한다는 점에서 향후 우리나라의 재정건전성을 악화시킬 수 있는 잠재적인 요인으로 인식되고 있다.⁸⁾

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

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

또한, 임대형 민간투자사업의 경우 민간사업자에게 지급하는 정부지급금이 장기간에 걸쳐 지출되므로 중장기적으로 재정에 미치는 영향 등을 고려하여 임대형 민간투자사업에 소요되는 지출을 적정 수준으로 관리하는 등 재정위험 요소에 대비할 필요가 있을 것이다.

이러한 측면에서 재정위험을 분류·평가하고 이에 대한 관리 계획과 성과를 국회에 제출하여 국회가 심의할 수 있도록 개선하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이에 아래에서는 재정위험요인 분류체계를 소개하고, 주요 요인으로 국가채무에 따른 이자지출, 중장기 기금재정관리계획의 기금 재정수지, 국가보증채무, 공적연금 총당부채, 공공기관 부채 및 임대형 민간사업(BTL) 지급금 등에 대해 분석한다.

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

나. 재정위험요인 개요

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

직접채무는 어떤 상황이 발생하든 정부가 질 것으로 예상되는 재정부담이며, 우발채무는 특정의 불확실한 상황이 발생했을 때 발생하는 재정부담이다. 명시적 채무는 법률 또는 계약에 의해 정해진 재정부담이고 암묵적 채무는 국가가 반드시 부담할 책임은 없으나 국민들의 기대와 정치적 압력으로 인해 지게 되는 재정부담으로 정의된다. 일반적으로 지칭되는 국가채무는 명시적·직접채무의 일부이며, 공무원의 인건비·연금을 포함한 법적 구속력을 가지는 정부지출이 명시적·직접채무에 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, 직접·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·직접채무, 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 직접채무로 분류할 것인지 우발적 채무로 분류할 것인지에 대해서 아직 뚜렷한 합의가 이루어지지 않고 있다.

직접채무와 우발채무는 채무 발생에 대한 예측 여부에 따라 구분되며, 직접채무는 예측 가능한 채무로 예산 수립 시 고려되는 채무이고, 우발채무는 불연속적이고 불확실한 사건에 의해 유발되는 채무로 정의된다.⁹⁾ 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 직접채무로 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 직접·암묵적 채무로 제시하고 있다.

9) 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, 2008.7, 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·직접채무인지 암묵적·우발채무인지 합의가 이루어지지 않고 있다.¹⁰⁾

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

10) 다만, 현재 「사립학교교직원연금법」에 국가가 사학연금의 적자를 보전해야 한다는 명시적 채무에 관한 규정은 없다.

6-2. 재정위험요인 분석

가. 국가채무에 따른 이자지출 분석

(1) 현 황

「국가재정운용계획」에 따를 때, 이자지출은 공공자금관리기금 국고채 이자, 주택도시보증기금 국공채이자 및 민간예수금 이자, 우체국예금특별회계 지급이자 등으로 구성된다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 국가채무규모는 2025년 제2회 추경 기준 1,301.9조원에서 2029년 1,788.9조원으로 증가할 전망이고, GDP 대비 비율로는 같은 기간 49.1%에서 58.0%로 상승한다.

국가채무의 세부내역을 살펴보면, 중앙정부채무는 같은 기간 1,267.2조원에서 1,735.3조원으로 증가하였으며 그 중 국고채가 1,161.2조원에서 1,642.7조원으로 증가하여 국가채무 증가를 견인하였다. 한편, 국민주택채의 경우 74.5조원에서 78.8조원으로 증가하는 것으로 전망된다.

[2025~2029년 국가재정운용계획에 따른 국가채무]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
국가채무 (GDP 대비)	1,301.9 (49.1)	1,415.2 (51.6)	1,532.5 (53.8)	1,664.3 (56.2)	1,788.9 (58.0)	6.6
중앙정부채무	1,267.2	1,378.5	1,496.1	1,628.2	1,753.5	6.7
국채	1,265.5	1,377.1	1,494.7	1,626.8	1,752.2	6.7
- 국고채	1,161.2	1,276.9	1,392.5	1,520.0	1,642.7	7.2
- 국민주택채	74.5	69.8	71.3	74.9	78.8	1.1
- 외평채	29.9	30.4	30.9	31.9	30.7	0.5
차입금	1.6	1.3	1.3	1.3	1.3	△4.1
국고채무부담행위	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0
지방정부순채무	34.7	36.7	36.4	36.1	35.4	0.4

주: 2025년은 제2회 추경 기준

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 이자지출을 살펴보면, 2025년 제2회 추경 기준 29조 3,821억원에서 2029년 41조 5,765억원으로 증가되는 추세가 나타난다.

[2025~2029년 이자지출 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
이자지출	293,821	336,108	359,887	387,549	415,765	7.2
- 공공자금관리기금	249,644	291,639	317,303	343,425	371,037	8.2
- 주택도시기금	16,887	16,867	14,780	16,318	16,879	0.0
- 기타	27,289	27,603	27,804	27,806	27,849	0.4

주: 2025년은 제2회 추경 기준, 2026년부터 2029년까지는 전망치

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」

(2) 분석의견

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 때, 국가채무의 절대규모와 GDP 대비 비율이 지속적으로 증가할 전망이고 그에 따라 확대된 이자지출이 다시금 국가채무의 증가에 영향을 미쳐 재정운용상의 경직성을 초래할 우려가 있으므로, 국가채무 규모를 면밀히 관리할 필요가 있다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 국고채 발행규모 및 공공자금관리기금 이자지출 전망에 따른 때, 2025년부터 2029년까지 전년대비 국고채 증가분은 2025년 제2회 추경 기준 113.3조원, 2026~2027년은 115조원 후반 수준, 2028년에는 127.5조원에 이르렀다가 2029년 122.7조원으로 다시 감소할 것으로 예상된다.

공공자금관리기금 이자지출은 2025년 25조원에서 2029년 37.1조원 수준으로 매년 지속적으로 증가하며 국고채 전년대비 증가분 대비 공공자금관리기금 이자지출의 비율은 2025년 22%에서 2029년 30.2%까지 증가하는 추세를 보인다.

[2025~2029년 국고채 및 공공자금관리기금 이자지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
국고채	1,161.2	1,276.9	1,392.5	1,520.0	1,642.7	7.2
전년대비 증가분(A)	113.3	115.7	115.6	127.5	122.7	1.6
공공자금관리기금 이자지출(B)	25.0	29.2	31.7	34.3	37.1	8.2
비율(B/A)	22.0	25.2	27.4	26.9	30.2	6.5

주: 2025년은 제2회 추경 기준, 2026년부터 2029년까지는 계획

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」

또한, 매년도 「국가채무관리계획」에 따른 국고채 전망을 살펴보면, 「2024~2028년 국가채무관리계획」에서 전년도 계획 대비 2026~2027년 국고채 발행규모가 연간 10조원 이상씩 증가할 것으로 예상되었고, 「2025~2029년 국가채무관리계획」에서도 전년도 계획 대비 2025~2027년 발행규모가 증가하는 것으로 나타나며 2027년에는 100조원 이상 증가하는 것으로 전망되는 상황이다.

[연도별 국가채무관리계획에 따른 국고채 발행규모 전망]

(단위: 조원)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2023~2027년 국가채무관리계획	996.1	1,046.4	1,126.1	1,201.1	1,273.2		
2024~2028년 국가채무관리계획		1,047.9	1,131.6	1,213.3	1,291.6	1,369.4	
2025~2029년 국가채무관리계획			1,161.2	1,276.9	1,392.5	1,520.0	1,642.7

주: 2025년은 제2회 추경 기준, 2026년부터 2029년까지는 계획

자료: 연도별 국가채무관리계획을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

국고채 발행이 증가하는 경우 기준금리가 급격히 인하되는 등의 변수가 없는 경우 이자상환소요가 증가하게 되며, 국가재정운용계획에서도 매년 이자지출 규모가 확대될 것으로 전망하고 있다. 국고채 발행에 따른 이자지출은 의무지출이며, 이자상환을 위한 재정지출이 요구되기 때문에 재정운용상의 경직성이 확대되고, 재정

수입 증가 또는 재정지출 감소가 수반되지 않는 경우 이자지출을 충당하기 위한 재원도 국채발행을 통해 마련하게 되어 국고채 발행에 따른 이자지출 증가가 추가적인 국고채 발행을 야기할 우려가 있다. 따라서 국가채무의 증가 추이 및 그에 따른 이자지출소요 등을 면밀히 관리할 필요가 있다.

나. 기금 재정수지 분석

(1) 현 황

「국가재정법」 제73조의41)는 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 고용보험기금, 공무원연금기금 등의 기금에 관하여는 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획을 수립하고 이를 국가재정운용계획 수립 시 반영하도록 하고 있다. 또한, 「국가재

1) 「국가재정법」

제73조의4(중장기 기금재정관리계획 등) ① 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으로 정하는 기금의 관리주체는 소관 기금에 관하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획(이하 “중장기 기금재정관리계획”이라 한다)을 수립하고 이를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

② 중장기 기금재정관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획
2. 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획
3. 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 수립된 중장기 기금재정관리계획을 제7조에 따른 국가재정운용계획 수립 시 반영하여야 한다.

「국가재정법 시행령」

제31조(중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차 등) ① 법 제73조의4제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 기금의 관리주체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기금의 관리주체(이하 이 조에서 “중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체”라 한다)를 말한다.

1. 「고용보험법」에 따른 고용보험기금
2. 「공무원연금법」에 따른 공무원연금기금
3. 「국민연금법」에 따른 국민연금기금
4. 「군인연금법」에 따른 군인연금기금
5. 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」 제43조의2에 따른 구조조정기금
6. 「사립학교교직원 연금법」에 따른 사립학교교직원 연금기금
7. 「산업재해보상보험법」에 따른 산업재해보상보험및예방기금
8. 「무역보험법」에 따른 무역보험기금
9. 「예금자보호법」에 따른 예금보험기금채권상환기금
10. 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증기금
11. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금

정법」 제7조2)는 정부가 매년 국회에 제출하여야 하는 국가재정운용계획의 첨부서류 중 하나로 이러한 중장기 기금재정관리계획을 제출하도록 규정하고 있다.

이에 따라 정부는 「2025~2029년 국가재정운용계획」의 첨부서류로 고용보험기금 등 10개 기금에 대한 중장기 기금재정관리계획을 제출하였다³⁾. 이에 따르면 고용보험기금, 국민연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 무역보험기금은 2025년에 비해 2028년에 기금의 재정수지가 개선될 전망이다 반면, 공무원연금기금, 군인연금기금 및 사립학교교직원연금기금, 주택도시기금과 중소기업창업및진흥기금은 2025년에 비해 2029년에 기금의 재정수지가 악화될 전망이다.

[2025~2029년 중장기 기금재정관리계획의 재정수지 관리계획]

(단위: 억원)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029
고용보험기금	35,003	33,614	40,658	48,888	57,060
공무원연금기금	△51,165	△61,497	△81,611	△93,230	△104,944
국민연금기금	465,018	509,493	515,708	550,547	558,885
군인연금기금	△35,292	△38,698	△40,452	△42,629	△44,902
사립학교교직원연금기금	9,430	△2,365	△6,784	△10,785	△14,695
산업재해보상보험및예방기금	11,372	10,557	10,831	11,272	11,526
무역보험기금	5,788	9,336	8,536	8,951	9,475
예금보험기금채권상환기금	35,244	48,709	53,452	-	-
주택도시기금	△94,941	△132,845	△149,313	△166,951	△149,691
중소벤처기업창업및진흥기금	△7,423	△10,907	△12,919	△18,110	△20,235

주: 1. 2025년은 당초 계획 기준, 2026년부터 2029년까지는 계획안 기준

2. 예금보험기금채권상환기금은 2027년 청산 예정

자료: 「2025~2029년 중장기 기금재정관리계획」을 바탕으로 재작성

2) 「국가재정법」

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

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

2. 제73조의4에 따른 중장기 기금재정관리계획

3) 구조조정기금의 경우 2015년에 청산되어 중장기 기금재정관리계획 제출 대상에서 제외되었다.

(2) 분석의견

「2025~2029년 중장기 기금재정관리계획」과 국회예산정책처의 사회보험 재정 전망을 비교하면, 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금 및 산업재해보상보험 및예방기금에서 2029년을 기준으로 국회예산정책처 전망에 비해 정부 계획상 재정 수지 전망에 따른 재정수지가 클 것으로 나타난다.⁴⁾

국회예산정책처 재정전망 결과를 기금별로 정부 계획과 비교하면 다음과 같다.

국민연금기금의 경우 2026년의 재정수지 전망은 53.1조원 흑자로 정부 계획 대비 흑자규모가 2.2조원 클 것으로 나타났다. 반면, 2029년 국민연금기금의 재정 수지 전망은 52.4조원으로 흑자 규모가 2028년 대비 감소할 것으로 나타났으며, 정부 계획(55.9조원)을 3.5조원 하회한다. 이는 사회보장기여금과 기금운용수익의 증가에도 불구하고 급여 수급자 수와 1인당 평균 수급액의 증가로 의무지출의 증가율이 높게 전망된 것에 기인한다.

사학연금기금의 경우 2026년의 기금수지는 0.6조원 적자로 정부 계획(0.2조원 적자)보다 0.4조원 작을 것으로 나타나며, 2029년에 재정수지가 2.0조원 적자로 전망 기간 동안 적자규모가 증가할 것으로 전망된다. 2026년부터 2029년까지 정부 계획과의 차이는 0.4조~0.5조원대의 규모로 나타날 것으로 보인다.

공무원연금기금은 2026년 6.1조원 적자로 전망되어 정부 계획(6.1조원 적자)과 유사할 것으로 예상하였으나, 재정전망에서는 2029년의 적자규모를 8.1조원으로 예상한 반면, 정부 계획에서는 적자규모를 10.5조원일 것으로 예상하여 2029년에는 정부 계획 보다 적자 규모가 2.4조원 적을 것으로 전망되었다.

군인연금기금의 경우 2026년 재정수지 적자 전망은 3.9조원으로 정부 계획(3.9조원 적자)과 유사한 것으로 나타나나, 2029년은 4.4조원 적자일 것으로 전망되어 정부 계획(4.5조원 적자) 보다 적자 규모가 작을 것으로 예상된다.

고용보험기금의 경우 2026년 재정수지는 2.9조원 흑자로 전망되어 정부 계획(3.4조원 흑자)보다 흑자규모가 작은 것으로 전망되었다. 2029년의 경우 재정수지는 3.4조원 흑자로 전망되어 정부 계획(5.7조원 흑자) 보다 2.3조원 적을 것으로 나타난다.

4) 다만, 각 기금의 수지 차이는 기금의 수입 또는 지출에 대한 정부와 NABO의 전망 차이에서 비롯되는 것으로 구체적인 내용은 국회예산정책처의 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」(2025.10.)을 참고할 필요가 있다.

산업재해보상보험및예방기금의 경우 2026년 재정수지는 0.5조원 흑자로 전망되어 정부 계획(1.1조원) 대비 0.5조원 적게 나타나며 2029년에도 0.9조원 흑자로 전망되어 정부 계획(1.2조원 흑자) 보다 0.3조원 적을 것으로 전망된다.

[2025~2029년 중장기 기금재정관리계획과 NABO 전망 기금 재정수지 비교]

(단위: 조원)

구 분		2025	2026	2027	2028	2029
국민연금기금	정부 계획(a)	46.5	50.9	51.6	55.1	55.9
	NABO 전망(b)	47.9	53.1	53.1	53.8	52.4
	차이(b-a)	1.4	2.1	1.5	△1.3	△3.5
사학연금기금	정부 계획(a)	0.9	△0.2	△0.7	△1.0	△1.5
	NABO 전망(b)	△0.4	△0.6	△1.1	△1.5	△2.0
	차이(b-a)	△1.3	△0.4	△0.4	△0.5	△0.5
공무원연금기금	정부 계획(a)	△5.1	△6.1	△8.2	△9.3	△10.5
	NABO 전망(b)	△5.8	△6.1	△7.0	△7.7	△8.1
	차이(b-a)	△0.6	0.0	1.1	1.7	2.4
군인연금기금	정부 계획(a)	△3.5	△3.9	△4.0	△4.3	△4.5
	NABO 전망(b)	△3.8	△3.9	△4.1	△4.3	△4.4
	차이(b-a)	△0.2	△0.1	△0.0	0.0	0.1
고용보험기금	정부 계획(a)	3.5	3.4	4.1	4.9	5.7
	NABO 전망(b)	1.4	2.9	2.9	3.1	3.4
	차이(b-a)	△2.1	△0.5	△1.1	△1.8	△2.3
산업재해보상 보험및예방기금	정부 계획(a)	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
	NABO 전망(b)	0.8	0.5	0.7	0.8	0.9
	차이(b-a)	△0.3	△0.5	△0.4	△0.3	△0.3

주: 1. 「2025~2029년 중장기 기금재정관리계획」의 경우 재정수지는 주 수입원인 국가부담금(고용주로서 납부하는 보험료) 등이 제외된 것으로, 사회보험 제도의 재정수지와 다른 개념이나 NABO 전망은 동 계획과의 비교를 위하여 동 계획의 수치 산출 방식을 따름

2. 2025년의 경우 정부 계획은 본예산(당초 계획) 기준, NABO 전망은 제2회 추경 및 수정 계획을 고려한 전망 기준

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 중장기 기금재정관리계획」 및 국회예산정책처, 「2025~2029년 NABO 중기재정전망」을 바탕으로 재작성

다. 국가보증채무 및 공적연금 총당부채 분석

국가보증채무와 공적연금 총당부채는 국가채무에 포함되지는 않으나 향후 국가채무로 전환될 가능성이 있거나 미래에 지급해야 할 부채라는 점에서 적절하게 관리할 필요가 있다.

(1) 국가보증채무

국가보증채무는 국가가 지급을 보증한 채무로서 주채무자가 채무를 이행하지 않는 경우에 국가가 대신하여 이행하여야 하는 채무를 의미한다. 「국가재정법」 제92조⁵⁾는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻도록 하고 있으며, 기획재정부장관은 매년 국가보증채무의 부담 및 관리에 관하여 국가보증채무관리계획을 작성하도록 하고 있다.

2026년 예산안의 경우 정부는 전년 대비 15.4조원(123.2%) 증가한 27.9조원에 대한 국가보증동의안을 제출한 상황이다. 2026년 예산안에는 2025년 예산에 없었던 첨단전략산업기금채권이 15조원 규모로 신규 제출되었다. 그 외의 국가보증채무는 공통적으로 공급망안정화기금채권⁶⁾과 한국장학재단채권⁷⁾으로 구성되는데, 한국장학재단채권의 경우 2026년 예산안 기준 국가보증채무 규모가 전년 대비 0.4조원(16.0%) 증가한 2.9조원으로 제출되었다.

5) 「국가재정법」

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

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

6) 공급망안정화기금채권은 한국수출입은행이 한국수출입은행에 설치되는 공급망안정화기금의 재원을 마련하기 위하여 발행하는 채권으로, 2024년부터 동 법 같은 조 제3항에 따라 국가가 보증하는 채무이다.

7) 한국장학재단채권은 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제18조제1항에 따라 한국장학재단이 학자금 대출 재원 마련을 위하여 발행하는 채권으로, 동 법 같은 조 제5항에 따라 2010년부터 국가가 보증하는 채무이다.

[2026년도 국가보증채무 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2025 예산 (A)	2026 예산안 (B)	전년 대비	
			B-A	(B-A)/A
국가보증채무	12.5	27.9	15.4	123.2
- 공급망안정화기금채권	10.0	10.0	-	-
- 첨단전략산업기금채권	-	15.0	15.0	순증
- 한국장학재단채권	2.5	2.9	0.4	16.0

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2024년 결산 기준으로 국가보증채무는 11조원으로, 전년 대비 0.5조원 증가하였다. 구체적으로 살펴보면, 2023년 국가보증채무는 한국장학재단채권 10.0조원, 기간산업안정기금채권⁸⁾ 0.5조원이며, 예보채상환기금채권⁹⁾의 경우 2020년까지 국가보증채무 잔액이 존재하였으나 2021년 8월에 상환이 완료되어 2024년 기준 보증잔액이 없는 상황이다.

[최근 5년간 국가보증채무 현황]

(단위: 조원, %)

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

주: GDP 대비 비율은 기준년 개편 이전인 구계열 기준임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

8) 한국산업은행이 기간산업기업 지원을 위하여 기간산업안정기금(2025년말까지 한시적으로 운영)의 부담으로 발행하는 채권으로, 2020년부터 국가가 보증하는 채무임

9) 예보보험공사가 예보보험기금채권상환기금의 부담으로 발행하는 채권으로, 2021년까지 동 채권에 대한 국가보증동의안이 국회에 제출되었음

이러한 국가보증채무는 국가의 직접적인 채무는 아니므로 국가채무의 범위에 포함되지 않지만, 향후 대지급이 발생하는 경우 국가채무로 전환되므로 국가보증채무에 대해서도 적절한 관리가 필요하다.

(2) 공적연금 총당부채

공적연금 총당부채는 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금)의 연금수급자에게 향후에 지급해야 할 부채로, 국가채무에는 포함되지 않으나 미래에 지급해야 할 부채라는 점에서 공적연금 총당부채 역시 이에 대한 적절한 관리가 필요하다. 현재 정부가 제출한 「국가결산보고서」에는 4개 공적연금에 관한 자료가 포함되어 있다.

한편, 「국가회계기준에 관한 규칙」 제21조는 연금총당부채와 퇴직수당총당부채를 총당부채에 포함시키고 있으며, 제17조에서는 이러한 총당부채를 재무제표의 구성요소인 재정상태표에 표시하도록 하고 있다¹⁰⁾. 「연금 회계처리지침」(기획재정부예규)¹¹⁾은 이처럼 국가재무제표상 부채에 포함되는 연금총당부채 및 퇴직수당총당부채를 공무원연금과 군인연금에 한하여 인식하도록 하고 있다. 이는 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원이나 군인이 향후에 국가로부터 연금을 지급받는 것이 교환거래에 해당하며, 이와 같이 '재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타자원의 제공 약속이 있는 거래'가 있을 경우 관련 연금총당부채를 국가의 부채로 인식한다는 것이다. 국민연금기금이나 사립학교교직원연금기금의 경우에는 연금지급에 국가와의 '교환거래'가 성립되지 않는다는 논리에 따라 연금총당부채를 국가의 부채로 인식하지 않고 있다.

10) 「국가회계기준에 관한 규칙」

제17조(부채의 정의와 구분) ② 부채는 차입부채, 총당부채 및 기타 부채로 구분하여 재정상태표에 표시한다.

제21조(총당부채) 총당부채는 지출시기 또는 지출금액이 불확실한 부채로서 연금총당부채, 퇴직수당총당부채, 보증총당부채, 보험총당부채 및 기타 총당부채를 말한다.

11) 「연금 회계처리지침」(기획재정부예규) 연금총당부채 산정대상이 되는 급여 및 수당의 범위

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

2024년 국가재무제표에서 인식한 연금충당부채의 합계에 따르면, 공무원연금충당부채 등은 1,052.3조원으로 전년 대비 67.3조원(6.8%) 증가한 것으로 나타나며, 군인연금충당부채 등은 260.6조원으로 전년 대비 15.4조원(6.3%) 증가한 것으로 나타난다. 이러한 연금충당부채 등이 국가재무제표상 부채에서 차지하는 비중은 2024년 기준 50.8%에 이르고 있다.

[최근 5년간 국가재무제표 인식 연금충당부채 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023(A)	2024(B)	증감(B-A)	연평균 증가율
연금충당부채(A)	1,044.7	1,138.1	1,181.3	1,230.2	1,312.9	82.7	6.7
- 공무원연금	829.8	904.5	939.7	985.0	1,052.3	67.3	6.8
- 군인연금	214.9	233.6	241.6	245.2	260.6	15.4	6.3
부채(B)	1,981.7	2,195.3	2,326.0	2,439.5	2,585.7	146.2	6.0
부채 대비 (A/B)	52.7	51.8	50.8	50.4	50.8	-	-

주: 연금충당부채는 미래의 연금수입을 고려하지 않고 연금지급액만을 추정한 금액을 의미
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

국민연금과 사립학교교직원연금의 경우 공무원연금 및 군인연금과 달리 연금충당부채가 국가 재무제표상 부채로 계상되지 않고 있다. 또한, 「국가결산보고서」의 재무제표와 함께 제출되는 연금보고서에는 국민연금과 사립학교교직원연금의 경우 연금사업의 기금운용 현황과 수입·지출, 장기재정추계 등만 적시되어 있을 뿐 연금충당부채의 규모에 대해서는 공개하고 있지 않아 이에 대한 관리가 미흡하다는 문제가 있다.

국회예산정책처의 「2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석」에 따르면, 국민연금은 경상가격 기준으로 2047년 적립금이 2,895.8조원으로 최고점에 이른 후 2048년부터 기금수지 적자가 발생하여 2065년에 소진(△133.8조원)될 것으로 예상된다. 또한 국회예산정책처의 나보포커스 제100호 「사학연금의 재정전망 및 제도 개선과제(2025.4.1.)」에 따르면 현행 제도를 유지하는 경우 사립학교교직원연금은 2028년 재정수지가 적자로 전환되고 2042년에 적립금이 모두 소진될 것으로 전망된다. 각 연금 적립금 고갈 후에는 연금소요를 보충하기 위해 상당한 재정

이 투입될 것이 분명한 상황이므로 수급자에게 지급되어야 하는 연금을 국가의 부채로 인식하고 지속적으로 관리할 필요가 있다. 국민연금과 사립학교교직원연금 역시 공무원연금 및 군인연금과 같이 공적연금에 해당하며, 해당 연금들의 충당부채는 향후 연금수급자에게 지급되어야 하는 부채라는 점에서 동 연금들의 충당부채에 대해서도 그 규모를 공개하고 적절히 관리할 필요가 있다.

라. 공공기관 부채 분석

(1) 현 황

① 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」 수립 대상 35개 공공기관

정부는 주요 공공기관의 재무건전성 관리를 위해 2012년부터 「국가재정법」 제9조의2¹²⁾와 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2제1항¹³⁾ 및 동법 시행령 제25조의2¹⁴⁾에 따라 「공공기관 중장기 재무관리계획」을 수립하여 국회에 제출하고 있다.

중장기 재무관리계획의 수립 대상은 자산규모가 2조원 이상이거나 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 공공기관 등 일정 조건을 만족하는 공기업·준정부

12) 「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 중장기 재무관리계획

13) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제39조의2(중장기재무관리계획의 수립 등)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획(이하 “중장기재무관리계획”이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정 한 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

14) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제25조의2(중장기재무관리계획의 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

기관이다. 2025년에는 한국토지주택공사 등 20개 공기업과 국민건강보험공단 등 15개 준정부기관 등 총 35개 기관이 중장기 재무관리계획을 수립하였다.

전년도 대상 기관과 비교할 때, 대한석탄공사는 공기업에서 기타공공기관으로 유형이 변경되어 제외되었고 한국산업단지공단은 2024회계연도 자산 규모가 2조원을 초과함에 따라 신규로 추가되었다.

[「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획」 수립 공공기관 현황]

구분		공공기관
공기업 (20개)	손실보전규정有 (3개)	한국토지주택공사, 주택도시보증공사, 한국광해광업공단
	손실보전규정無 (17개)	한국전력공사, 한국수력원자력(주), (주)강원랜드, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국마사회, <u>한국석유공사</u>
준정부기관 (15개)	손실보전규정有 (7개)	신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 한국주택금융공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단
	손실보전규정無 (8개)	국민건강보험공단, 예금보험공사, 한국농어촌공사, 공무원연금공단, 한국자산관리공사, 국가철도공단, 국민체육진흥공단, 한국산업단지공단

주: 밑줄로 표시된 기관은 자본잠식 기관임

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2025.9.3.

② 중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개) 재무전망

중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 2025~2029년 중장기 재무 전망에 따르면, 2025년 자산 규모는 2024년(1,033.4조원) 대비 43.0조원 증가한 1,076.4조원으로 예상되고, 2029년에는 2025년 대비 217.4조원 증가한 1,293.8조원에 이를 것으로 전망된다.

대상 공공기관(35개)의 2025년 부채 규모는 2024년(692.9조원) 대비 27.3조원 증가한 720.2조원으로 예상되며, 부채비율은 202.2%로 전년(203.5%) 대비 1.3%p

하락할 것으로 전망된다. 이후 2029년에는 부채 규모가 2025년 대비 127.6조원 증가한 847.8조원으로 점진적으로 확대되는 반면, 부채비율은 190.1%로 동기간 12.1%p 하락할 것으로 추정된다. 특히 부채비율은 2027년 189.5%까지 하락할 것으로 전망되나, 2028년에는 예금보험기금채권상환기금 청산에 따른 자본 감소(9.3조원)로 상승하여 193.1%에 이를 것으로 예상된다.

또한 대상 공공기관(35개)의 2025년 당기순이익 추정치는 9.7조원으로 2024년(9.2조원)보다 소폭 증가할 것으로 예상되고, 이후 2027년 15.4조원으로 최대치를 달성한 후 점진적으로 감소하여 2029년에는 12.2조원 수준으로 추정된다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 재무전망]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2024(실적) (A)	2025 (B)	증감 (B-A)	2026	2027	2028	2029 (C)	증감 (C-B)
자산	1,033.4	1,076.4	43.0	1,153.4	1,211.1	1,257.3	1,293.8	217.4
부채	692.9	720.2	27.3	761.2	792.8	828.3	847.8	127.6
부채비율	203.5	202.2	△1.3	194.1	189.5	193.1	190.1	△12.1
당기순이익	9.2	9.7	0.5	14.7	15.4	15.1	12.2	2.5

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획», 2025.9.3. 바탕으로 재작성

중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 자산 전망을 분야별로 살펴보면, 2025~2029년 5년간 총자산 증가분 217.4조원은 주로 한국토지주택공사, 한국도로공사 등 7개 기관으로 구성된 SOC 분야 및 한국전력공사, 한국가스공사 등 11개 기관으로 구성된 에너지 분야에서 발생할 것으로 전망된다.

구체적으로, SOC 분야(140.9조원 증가)는 한국토지주택공사의 공공택지·주택 확대와 한국도로공사의 고속도로 건설 투자로 인한 기반시설 증가, 에너지 분야(56.6조원 증가)는 한국전력공사와 발전자회사의 송배전설비 및 신재생에너지 투자 등으로 인한 자산 증가가 예상된다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 분야별 자산 전망]

(단위: 조원)

구 분	2024 (실적)	2025 (A)	2026	2027	2028	2029 (B)	증감 (B-A)
전체(35개)	1,033.4	1,076.4	1,153.4	1,211.1	1,257.3	1,293.8	217.4
- SOC(7개)	414.6	433.3	468.6	510.4	549.0	574.2	140.9
- 에너지(11개)	338.2	345.0	370.0	381.6	393.5	401.6	56.6
- 금융(11개)	246.2	261.2	275.4	277.5	271.0	272.0	10.8
- 기타(6개)	34.5	36.9	39.4	41.6	43.8	46.0	9.1

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2025.9.3.

중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 부채 전망을 분야별로 살펴보면, 2025~2029년 5년간 총 부채 증가분 127.6조원은 주로 한국토지주택공사, 한국도로공사 등 7개 기관으로 구성된 SOC 분야 및 한국전력공사, 한국가스공사 등 11개 기관으로 구성된 에너지 분야에서 발생할 것으로 예상되어 자산 증가가 나타나는 분야와 일치한다.

구체적으로, 2029년 SOC 분야의 부채 규모는 2025년(280.3조원) 대비 103.0조원 증가한 383.3조원, 부채비율은 17.6%p 증가한 200.8%로 전망된다. 이는 주로 한국토지주택공사의 공공택지·주택 공급 확대를 위한 신규택지 조성 착수 및 매입임대 등의 소요 확대 등에 따른 것으로, 한국토지주택공사의 부채 규모는 2025년 170.2조원에서 2029년 261.9조원으로 91.7조원 증가할 것으로 예상된다.

또한, 2029년 에너지 분야의 부채 규모는 한국전력공사와 발전자회사의 전력망 등 투자 확대로 2025년(288.6조원) 대비 19.2조원 증가한 307.8조원으로 추정되며, 동기간 부채비율은 한국전력공사·한국가스공사의 영업이익 개선 등으로 지속적으로 감소하여 184.1%p 감소한 327.8%로 전망된다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 분야별 부채 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구분		2024 (실적)	2025 (A)	2026	2027	2028	2029 (B)	증감 (B-A)
전체 (35개)	부채	692.9	720.2	761.2	792.8	828.3	847.8	127.6
	부채비율	203.5	202.2	194.1	189.5	193.1	190.1	△12.1
SOC (7개)	부채	264.7	280.3	308.1	339.4	368.2	383.3	103.0
	부채비율	176.7	183.2	191.9	198.4	203.7	200.8	17.6
에너지 (11개)	부채	288.8	288.6	293.4	297.3	302.9	307.8	19.2
	부채비율	584.9	511.9	382.7	352.4	334.6	327.8	△184.1
금융 (11개)	부채	121.4	131.7	138.6	133.6	133.0	131.0	△0.7
	부채비율	97.3	101.8	101.3	92.8	96.3	92.9	△8.9
기타 (6개)	부채	18.0	19.5	21.2	22.6	24.2	25.7	6.2
	부채비율	109.8	112.5	116.5	119.3	122.9	127.2	14.7

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획», 2025.9.3.

중장기 재무관리계획 수립 공공기관(35개)의 금융부채 전망을 살펴보면, 2025년 금융부채는 552.4조원으로 2024년 530.2조원 대비 22.2조원 증가할 전망이다. 2025년 이후 2029년까지 지속적으로 증가하는 추세로 동기간 총 99.1조원이 증가할 것으로 추정된다.

또한, 2025~2029년 5년간 총자산 대비 금융부채의 비율은 평균 50.2%, 총부채 대비 금융부채의 비율은 평균 76.2%로 나타난다. 즉, 금융부채는 총자산의 50.2% 수준으로 유지될 전망이고, 총부채 중 76.2%가 금융부채로 구성됨에 따라 향후 금융부채 원리금 상환에 대한 기관별 현금흐름 관리 및 재무건전성 강화를 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획 수립 기관(35개)의 금융부채 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2024 (실적)(A)	2025 (B)	2026	2027	2028	2029 (C)	증감 (B-A)	증감 (C-B)	평균 (‘25~’29)
금융부채	530.2	552.4	576.9	600.9	627.8	651.5	22.2	99.1	601.9
총자산 대비	51.3	51.3	50.0	49.6	49.9	50.4	0.0	△0.9	50.2
총부채 대비	76.5	76.7	75.8	75.8	75.8	76.8	0.2	0.1	76.2

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획», 2025.9.3. 바탕으로 제작됨

이와 관련하여 35개 대상 기관의 이자보상배율¹⁵⁾ 전망을 살펴보면, 영업이익은 2024년 19.0조원에서 2029년 20.5조원으로 증가할 것으로 예상된다. 2028년 대비 2029년의 영업이익이 감소한 원인은 재생에너지 확대에 따른 화력발전 축소 등으로 한국전력공사의 영업이익이 5.7조원 감소(2028년 15.9조원→2029년 10.2조원)한 것에 기인한다.

이자보상배율 분석은 영업활동에서 발생한 이익을 기반으로 이자비용 지급 여력을 평가하여 현금흐름 유동성과 재무건전성을 점검하는 측면에서 의미가 있다. 이는 2024년 1.7배에서 2028년 2.3배까지 상승할 것으로 추정되나, 앞서 분석한 한국전력공사의 영업이익 감소 영향 등으로 2029년에는 1.8배로 하락할 것으로 전망된다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획 수립 기관(35개)의 이자보상배율 전망]

(단위: 조원, 배)

구분	2024(실적)	2025	2026	2027	2028	2029
영업이익(A)	19.0	19.7	24.9	26.2	25.3	20.5
이자비용(B)	11.0	11.3	11.7	11.7	11.2	11.2
이자보상배율 (A/B)	1.7	1.7	2.1	2.2	2.3	1.8

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획», 2025.9.3. 바탕으로 제작됨

15) 이자보상배율은 이자비용 대비 영업이익(영업이익/이자비용)을 나타내는 지표로, 이자보상배율이 '1' 미만인 경우, 영업이익이 이자비용에 미치지 못한다는 것을 의미하고 이러한 상황이 지속될 경우 기관의 이자비용 상환불이행 위험이 발생할 수 있다.

(2) 분석의견

① 중장기 재무관리계획상 재무전망 악화가 예상되는 주요 공공기관에 대한 재무건전성 관리 필요

「2025~2029년 중장기 재무관리계획」 수립 대상 전체 공공기관의 부채규모 증가가 예상되므로, 특히 부채비율 증가 등 재무건전성이 악화될 것으로 전망되는 기관의 재무건전성 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

정부는 공공기관 재무건전성의 지속적인 관리를 통해 급증 추세였던 공공기관 부채 등이 미래 부담으로 전가되지 않도록 하기 위하여, 2012년 최초로 공공기관 중장기 재무관리계획을 수립·발표하였다.

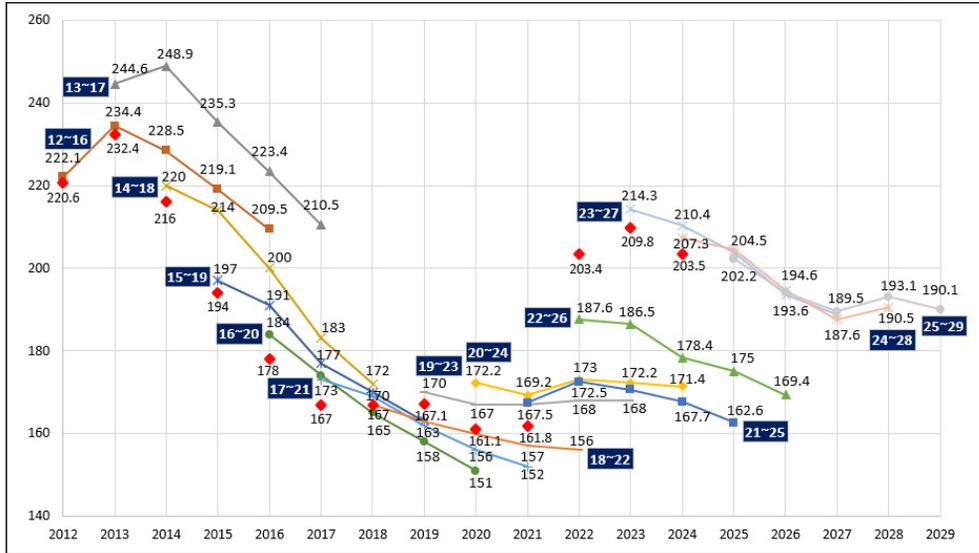
먼저, 2012년부터 2025년까지 수립된 연도별 공공기관 중장기 재무관리계획상 부채비율 전망의 변동내역을 살펴보면, 「공공기관 정상화 대책(2013.12.)」¹⁶⁾ 시행 이후인 2014년부터 2018년까지는 향후 5년간 부채비율이 지속적으로 감소할 것으로 추정하였다.¹⁷⁾ 이후 2019~2021년 추정에는 중장기 부채비율의 증감이 있을 것으로 나타났고, 2022~2023년 수립된 계획에는 지속적으로 부채비율이 감소할 것으로 전망되었다. 2025년 제출된 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」상 부채비율 전망치를 살펴보면, 부채비율은 2025년 202.2%에서 2027년 189.5%로 감소할 것으로 예측되며, 2028년에는 193.1%로 상승한 후 2029년에는 190.1%로 소폭 하락할 것으로 나타났다.

16) 기획재정부는 2012년 급증 추세였던 공공기관 부채 규모 및 부채비율 관리를 위해, 2013년 12월 「공공기관 정상화 대책」을 시행하여 2012년 220% 이상이었던 부채비율을 2017년까지 200% 수준으로 관리하는 등 부채관리 계획을 마련하였다.

17) 「2012~2016년 공공기관 중장기재무관리계획」에서는 부채비율이 2011년 207.1%에서 2013년에 234.4%까지 증가한 뒤 그 이후 감소할 것으로 전망하였고, 「2013~2017년 공공기관 중장기 재무관리계획」에서는 부채비율이 2012년 220.6%에서 2014년 248.9%까지 증가한 이후 감소할 것으로 추정하였으나, 2014년 이후부터 2018년까지 작성된 공공기관 중장기 재무관리계획에서는 향후 5년간 부채비율이 지속적으로 감소할 것으로 전망하였다.

[연도별 공공기관 중장기 재무관리계획상 부채비율(추정) 및 실적치]

(단위: %)



주: 각 연도별 표시는 실적치를 나타냄

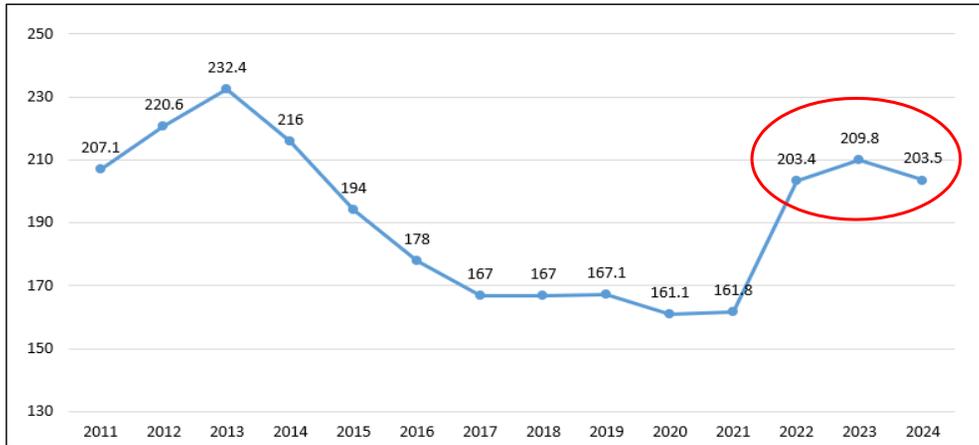
자료: 각 연도별(2012~2025년) 기획재정부 제출 「공공기관 중장기재무관리계획」을 바탕으로 재작성

다음은 중장기 재무관리계획 대상 전체 공공기관의 연도별 실제 부채비율을 나타낸 것이다. 부채감축을 위한 정부 정책 시행에 따라 중장기 재무관리계획 대상 공공기관의 실제 부채비율은 2012년 220.6%에서 2013년 232.4%로 상승한 이후 2014년 216%, 2015년에는 194%로 하락하는 추세를 보였으며, 「공공기관 정상화 대책」상 목표로 한 부채비율 200% 미만을 달성하였다. 이후 2016년에는 178%, 2017년부터 2021년까지는 161.1%~167.1%로 5년간 160%대 수준을 유지하였다.

그러나 2022년 원자재 가격 상승 등으로 한국전력공사, 한국가스공사 등 에너지 공공기관의 재무상황이 악화되면서 사채 등 공공기관 부채가 증가하였고, 이에 따라 2022년 부채비율은 203.4%로 급격히 상승하였는데, 이는 2018~2021년 중장기 재무관리계획에서 예측한 2022년 부채비율 156~187.6%를 크게 상회하는 수치이다.

[연도별 중장기 재무관리계획 수립 공공기관 부채비율(실적치)]

(단위: %)



자료: 각 연도별(2012~2025년) 기획재정부 제출 「공공기관 중장기재무관리계획」을 바탕으로 재작성

이처럼 2022년 이후 대상 공공기관의 실제 부채비율은 200%를 초과하고 있으며, 2023년 이후 수립된 중장기 재무관리계획에서는 대상 공공기관의 부채비율이 200%를 초과하거나 이에 근접할 것으로 전망된다. 이는 「공공기관 정상화 대책」이 마련된 2014년 상황과 유사하다. 당시 부채관리 목표로 '부채비율 200% 미만' 수준을 설정하고 부채관리 방안을 마련한 점을 고려할 때, 중장기 재무관리계획 대상 기관의 부채비율 상승 원인을 면밀히 분석하고 적절한 재무건전성 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

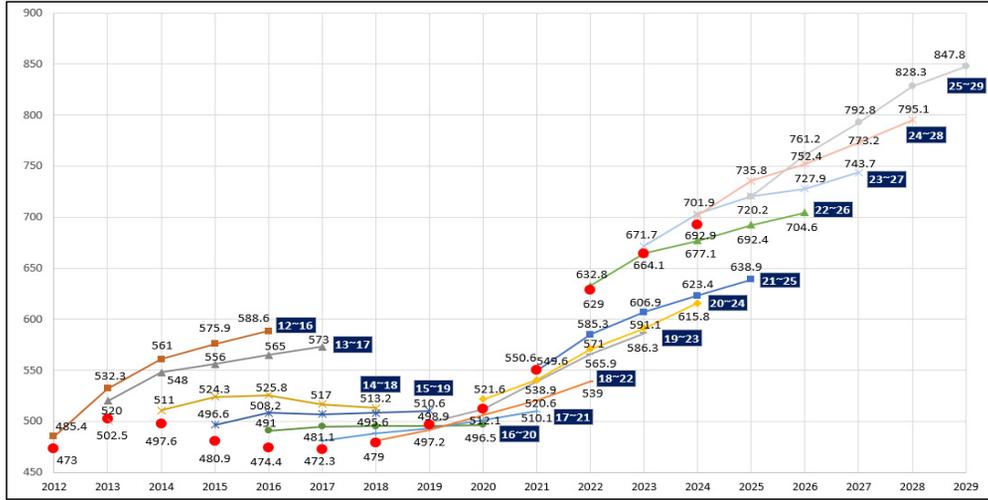
중장기 재무관리계획 수립 기관의 부채규모 전망치는 앞서 분석한 부채비율 변동과 유사한 추세를 보이며, 2013년 정부의 부채관리계획 시행 이후 2014~2017년 수립된 중장기 재무관리계획에서는 최대 510조원 대 규모로 전망되어 비교적 안정적인 수준을 나타냈다. 그러나 2018년 이후 수립된 중장기 재무관리계획에서는 향후 5년간 부채규모가 지속적으로 가파르게 증가할 것으로 전망되고 있다.

한편, 중장기 재무관리계획 수립 기관의 2022년 부채규모 실적치는 629조원으로, 이는 2018~2021년 중장기 재무관리계획에서 예측한 2022년도의 부채규모(539~585.3조원)를 크게 상회하는 수준으로 부채규모 예측의 신뢰성이 낮았던 것으로 나타난다.

2025년 중장기 재무관리계획에서는 부채규모가 2024년 말 실적치 692.9조원 대비 2025년 720.2조원, 2029년에는 847.8조원까지 증가할 것으로 전망되었다.

[연도별 공공기관 중장기 재무관리계획상 부채규모(추정) 및 실적치]

(단위: 조원)

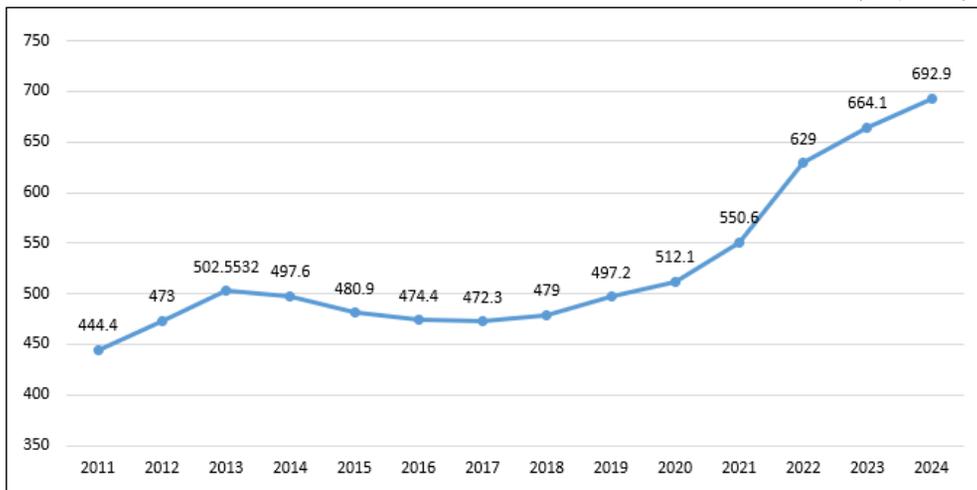


주: 각 연도별 표식은 실적치를 나타냄

자료: 각 연도별(2012~2025년) 기획재정부 제출 「공공기관 중장기재무관리계획」을 바탕으로 재작성

[연도별 중장기 재무관리계획 수립 공공기관 부채규모(실적치)]

(단위: 조원)



자료: 각 연도별(2012~2025년) 기획재정부 제출 「공공기관 중장기재무관리계획」을 바탕으로 재작성

「2025~2029년 중장기 재무관리계획」상 부채규모를 살펴보면, 35개 대상 기관 중 24개 기관에서 2025년 대비 2029년에 부채규모가 증가할 것으로 나타났으며, 이들 24개 기관의 부채규모 증가액은 총 157.3조원으로 추정된다. 그 중 한국토지주택공사의 부채규모는 2025년 170.2조원에서 2029년 261.9조원으로 91.7조원(53.9%) 증가할 것으로 나타났다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획상 2025년 대비 2029년 부채증가 기관]
(단위: 조원, %)

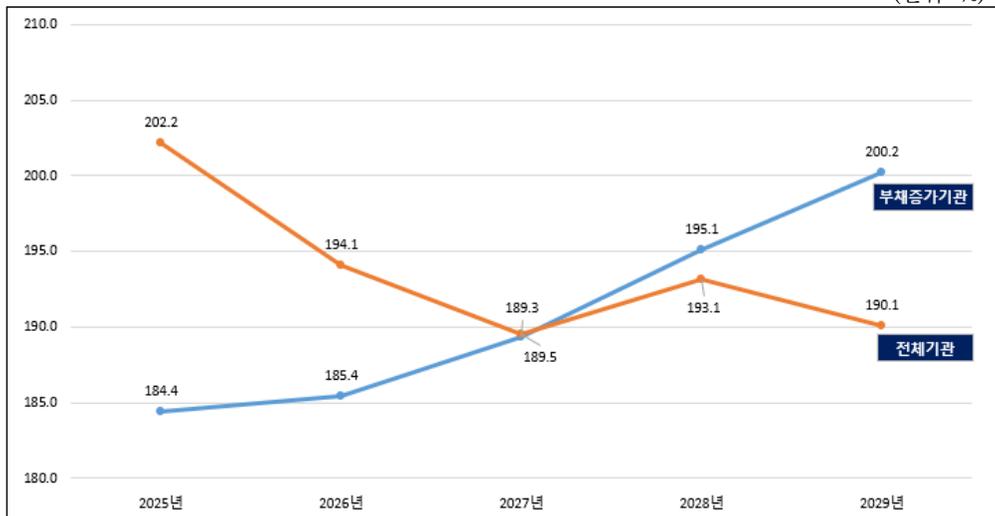
구분	2025 (A)	2026	2027	2028	2029 (B)	차이		
						금액 (C=B-A)	비율 (C/A)	
SOC (5개)	국가철도공단	21.1	22.7	24.0	24.7	24.5	3.4	16.1
	한국공항공사	1.8	2.1	2.5	2.7	2.8	1.0	55.6
	한국도로공사	44.3	47.1	49.1	51.0	52.8	8.5	19.2
	한국수자원공사	12.5	13.4	14.7	16.4	18.0	5.5	44.0
	한국토지주택공사	170.2	192.5	219.5	246.2	261.9	91.7	53.9
에 너 지 (8개)	한국광해광업공단	8.4	8.0	8.3	8.5	8.6	0.2	2.4
	한국남동발전	7.3	8.2	9.0	9.5	10.4	3.1	42.5
	한국남부발전	7.8	8.2	8.7	10.2	10.9	3.1	39.7
	한국동서발전	6.2	7.0	8.5	9.8	11.3	5.1	82.3
	한국서부발전	7.8	8.1	8.4	9.0	9.3	1.5	19.2
	한국수력원자력	47.6	51.6	54.4	57.3	61.0	13.4	28.2
	한국전력공사(별도)	121.2	121.5	121.3	122.5	125.6	4.4	3.6
한국중부발전	10.0	10.3	10.4	10.7	11.0	1.0	10.0	
금융 (7개)	국민건강보험공단	20.0	21.0	21.6	21.9	22.4	2.4	12.0
	기술보증기금	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	0.4	21.1
	신용보증기금	4.2	4.4	4.7	4.8	4.8	0.6	14.3
	주택도시보증공사	2.1	2.8	1.1	2.3	3.7	1.6	76.2
	한국무역보험공사	3.0	3.1	3.2	3.2	3.3	0.3	10.0
	한국자산관리공사	13.2	15.4	15.6	15.4	14.9	1.7	12.9
	한국장학재단	11.2	11.8	12.4	12.9	13.4	2.2	19.6
기타 (4개)	강원랜드	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.1	14.3
	대한무역투자진흥공사	0.17	0.17	0.17	0.18	0.18	0.01	8.4
	한국농어촌공사	15.9	17.2	18.3	19.5	20.9	5.0	31.4
	한국산업단지공단	1.2	1.5	1.8	2.0	2.3	1.1	91.7
부채증가 기관 합계(24개)	539.8	580.9	620.6	663.7	697.1	157.3	29.1	
전체 기관(35개)	720.2	761.2	792.8	828.3	847.8	127.6	17.7	

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기재무관리계획」, 2025.9.3. 바탕으로 제작됨

한편, 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」 수립 기관 전체의 부채비율을 살펴보면, 2025년 202.2%에서 2029년 190.1%로 나타나 중장기적으로 부채비율이 개선되는 것으로 보인다. 그러나 2025년 대비 2029년 부채규모가 증가하는 24개 기관의 부채비율은 2025년 184.4%로 전체 기관의 평균보다 낮게 추정되었으나 2029년에는 200.2%까지 상승하는 것으로 나타났다. 향후 이러한 추세를 고려하여 공공기관 재무건전성 확보를 위한 지속적인 부채관리가 필요할 것으로 분석된다.¹⁸⁾

[2025~2029 중장기재무관리계획상 연도별 부채비율 전망]

(단위: %)



자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2025.9.3. 바탕으로 재작성

② 14개 재무위험기관의 재정건전화계획이 누락된 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」

정부는 2022~2026년 재정건전화계획을 수립하고 2023년과 2024년에 매년 수정계획을 발표해 왔으나, 「2025~2029 중장기 재무관리계획」에는 재정건전화계획의 성과 및 향후 이행 방안이 누락되어 국회의 관리·감독 기능이 제한될 우려가 있으므로 이에 대한 보완이 필요하다.

기획재정부는 2022년 6월, 「재무위험기관 집중관리제도」를 도입하여 중장기 재무관리계획 수립 대상 중 14개 기관을 재무위험기관으로 지정하고, 기관별 5개년 「2022~2026년 재정건전화계획」을 수립하여 이행하고 있다.

18) 보다 자세한 내용은 국회예산정책처 「2026년도 예산안 총괄 분석 I」 참고

한국전력공사 및 발전자회사, 자원공기업 등 14개 공공기관은 매년 부채와 자산규모가 전체 공공기관의 절반 이상을 차지하여, 동 기관들의 재무 악화가 전체 공공기관의 부채비율 상승 및 부실로 이어질 우려가 있다. 이에 기관별 재정건전화계획에는 선제적 재무위험 관리를 위해 ① 비핵심자산 매각, ② 투자·사업 정비, ③ 경영효율화 방안 마련 등이 포함되어 있다. 이를 통해, 부채감축과 자본확충으로 부채비율을 안정화하는 등 공공기관의 재무위험을 완화하고 중장기 재무건전성을 개선하는 데 목적이 있다.

[14개 재무위험기관 현황]

요건	기관명
사업수익성 악화(징후)기관 (9개)	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전자회사(남동·남부·동서·서부·중부), 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
재무구조 전반 취약기관 (5개)	자원공기업(한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사, 대한석탄공사), 한국철도공사

주: 1. 밑줄로 표시된 기관은 자본잠식 상태임

2. 2025년 공공기관 지정 시, 대한석탄공사는 공기업에서 기타공공기관으로 유형 변경됨

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30. 바탕으로 재작성

정부는 2022년에 최초로 재정건전화계획을 수립한 후, 대내외 여건 변화와 기관별 추가 부채감축 노력을 반영하여 2023년과 2024년에 각각 수정계획을 발표하였다. 2024년 수정계획에 따르면, 14개 재무위험기관은 2022년 최초계획(34조 949억원) 대비 68%(23조 1,986억원) 증가한 57조 2,935억원의 재정건전화 성과를 달성할 것으로 전망된다.

[재정건전화계획 수정 반영 현황]

(단위: 억원)

구분	재정건전화계획 이행 기간					합계
	2022	2023	2024	2025	2026	
2022년 최초계획	53,343	58,243	135,993	47,354	46,016	340,949
2023년 수정계획	80,881	78,652	126,409	54,269	81,889	422,100
2024년 수정계획	80,881	169,838	141,326	67,080	113,810	572,935

자료: 기획재정부, 「2024~2028년 공공기관 중장기재무관리계획」, 2024.8.28. 바탕으로 재작성

그러나 「2025~2029년 중장기재무관리계획」에는 매년 성과와 추가 자구노력이 반영된 수정된 목표를 제시하였던 재정건전화계획이 누락되어 있으며, 이로 인해 재정건전화계획의 성과 및 향후 관리방안에 대한 국회의 관리·감독 기능에 차질이 발생할 우려가 있다.

2024회계연도 기준 전체 공공기관 총부채 741.5조원 중 14개 재무위험기관이 63.7%(472.5조원)를 차지하고 있으며, 이들 기관의 부채비율은 366.0%로 전체 공공기관의 평균(180.6%)보다 185.4%p 높은 것으로 나타나 재무건전성 관리가 특히 중요한 것으로 분석된다.

[2024회계연도 공공기관 결산 현황]

구분	전체 공공기관 (331개)	중장기 재무관리계획 수립 대상기관 (35개)		재무위험기관 (14개)	
자산	1,151.9조원	1033.4조원	89.7%	601.6조원	52.2%
부채	741.5조원	692.9조원	93.4%	472.5조원	63.7%
자본	410.4조원	340.5조원	83.0%	129.1조원	31.5%
부채비율	180.6%	203.5%		366.0%	

- 주: 1. 2025년 공공기관 지정 시, 대한석탄공사는 공기업에서 기타공공기관으로 유형이 변경되어 중장기재무관리계획 수립 대상에서 제외되었으나, 위 표상 재무위험기관에는 포함하여 계산함
 2. 14개 재무위험기관의 수치는 한국전력공사 연결기준으로 작성하였으며, 이는 전체 공공기관 수치 계산 방식과 동일함
 자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기재무관리계획」, 2025.9.3. 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 정부는 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」에서 누락된 재정건전화계획의 성과와 이행 방안을 국회에 제출함으로써, 이를 바탕으로 국회가 정부 재정 운용에 대한 관리·감독을 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 적극적으로 협조할 필요가 있다. 또한 향후 재무건전성이 악화되거나 악화 징후를 보여 집중 관리가 필요한 공공기관에 대한 지속적인 관리방안을 마련할 필요가 있다.

③ 중장기 재무관리계획의 적정성 분석

일부 기관의 중장기 재무관리계획에는 재무추정의 신뢰성이 낮거나, 이행 시기를 이연하는 등 실현가능성이 높지 않은 경우를 성과 목표로 설정한 경우가 있으므로 보다 실효성 있는 재무건전성 개선방안을 마련할 필요가 있다.¹⁹⁾

한국가스공사의 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」에 따르면 2029년까지 원료비 미수금 전액 회수를 목표로 하고 있으며, 이에 따라 자산규모는 2025년 56조 1,072억원에서 2029년 43조 2,844억원으로 약 12.8조원 감소할 것으로 전망된다. 또한 미수금 회수액을 활용한 부채상환 등으로 부채규모는 2025년 44조 9,487억원에서 2029년 30조 477억원으로 약 14.9조원 감소할 것으로 예상된다. 이로 인해 부채비율은 2025년 402.8%에서 2029년 227.0%로 크게 하락할 것으로 전망된다.

영업이익은 2025년 1조 3,916억원의 흑자를 기록할 전망이며, 당기순이익은 2025년 2조 3,606억원을 달성한 이후 지속적으로 감소하여 2029년에는 1조 6,344억원 수준에 이를 것으로 예측된다.

[한국가스공사 2025~2029년 중장기 재무전망]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2024 (실적)	2025	2026	2027	2028	2029	증감 (‘29-’25)
자산	576,696	561,072	538,375	514,532	479,818	432,844	△128,228
부채	468,432	449,487	422,635	393,344	353,231	300,477	△149,010
자본	108,264	111,585	115,740	121,188	126,587	132,367	20,782
부채비율	432.7	402.8	365.2	324.6	279.0	227.0	△176
영업이익	30,034	13,916	12,114	11,187	9,894	8,724	△5,192
당기순손익	11,490	23,606	19,270	18,938	17,231	16,344	△7,262

주: 연결 기준임

자료: 기획재정부, 「2025~2029년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2025.9.3. 바탕으로 제작됨

19) 보다 자세한 내용은 국회예산정책처 「2026년도 예산안 총괄 분석 I」 참고

한국가스공사는 1998년 8월부터 도시가스 원료비 연동제를 시행하고 있으며, 이는 유가와 환율에 따른 LNG 도입가격 변동을 요금에 반영하는 제도이다. 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」에 따라 민수용 요금은 2개월마다 홀수월에 조정되고, 상업용·발전용 요금은 매월 조정된다. 다만, LNG 가격이 급등락할 경우 연동제가 일시 유보될 수 있으며, 이로 인한 원료비 손실은 추후 가스요금 조정을 통해 보전할 수 있도록 규정하고 있다.

[도시가스 원료비 연동제]

구분	민수용 ¹⁾	상업용	도시가스발전용
용도구분	주택용, 일반용	업무난방용, 산업용, 냉난방공조용, 수송용	열병합용, 연료전지용, 열전용설비용
산정주기	2개월(홀수월) 산정	매월 조정	매월 조정
산정조건	산정원료비가 기준원료비를 $\pm 3\%$ 초과하여 변동될 경우 요금 조정 ²⁾	변동 폭 무관 자동조정	변동 폭 무관 자동조정
유보조건	요금 상승 우려 등 경제에 미치는 영향 고려	천연가스 수급문제 발생 또는 요금 상승 우려 등 경제에 미치는 영향 고려	천연가스 수급문제 발생

주: 1) 민수용(民需用)이란 일반 가정이나 소규모 상업시설 등 비산업용 소비자인 민간 수요자에게 공급되는 용도를 의미함

2) 산정원료비는 요금적용월의 전월에 예상치 등을 활용하여 산정한 원료비를 의미하며, 기준원료비는 원료비 조정 여부를 판단하기 위한 기준치로서 요금상 원료비에서 미수금(미지급금) 정산단가를 제외한 단가를 의미함

자료: 한국가스공사, 「천연가스 공급규정(2025.5.1.)」 및 홈페이지 자료를 바탕으로 재작성

한국가스공사는 민수용 원료비 연동제 유보로 발생하는, 천연가스 원료비와 요금에 포함된 원료비 간의 차이(손실)를 재무제표상 미수금(기타자산)으로 계상하고 있다.

2008년 글로벌 금융위기로 LNG 가격이 급등하고 정부가 공공요금을 동결함에 따라 원료비 연동제가 유보되었고, 한국가스공사의 원료비 미수금은 2012년까지 5조 5,356억원이 누적되었다. 2013년 이후 국제 유가 하락으로 LNG 수입단가가 지속적으로 하락하였고, 원료비 연동제가 적용되면서 그간 누적된 미수금은 2017년 전액 회수된 바 있다.

그러나 미수금 회수가 완료된 이후 원료비 연동제가 유보되면서 2018년부터 미수금이 다시 발생하기 시작하였고, 2021년 이후 LNG 가격 급등과 국제정세 불안으로 국제 유가와 환율 등이 크게 상승하면서 미수금은 급격히 증가하였다. 이에 따라 한국가스공사의 원료비 미수금은 2025년 2분기 기준 14조 1,353억원으로 사상 최대 규모를 기록하였다.

[한국가스공사 연도별 원료비 미수금 현황(민수용)]

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
원료비 미수금 증감액	11,230	△3,712	△8,895	△16,024	△17,108	△11,129	7,712
원료비 미수금 기말잔액	55,356	51,644	42,749	26,725	9,617	△1,512	6,200
구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025.2Q
원료비 미수금 증감액	6,617	△5,906	10,745	68,200	44,254	10,366	877
원료비 미수금 기말잔액	12,817	6,911	17,656	85,856	130,110	140,476	141,353

자료: 한국가스공사

한국가스공사의 2028~2029년 중장기 재무관리계획은 누적된 민수용 원료비 미수금 회수를 위해 요금 현실화와 원료비 연동제 정상화를 추진하고, 이를 통한 재무건전성 개선을 목표로 하고 있다. 중장기 재무관리계획에 반영된 연도별 원료비 미수금 회수 계획에 따르면, 원료비 미수금은 2025년부터 회수되기 시작하여 2029년까지 전액 회수될 예정이다.

[2025~2029년 중장기 재무관리계획상 원료비 미수금 회수계획(민수용)]

(단위: 억원)

구분	2025	2026	2027	2028	2029
원료비 미수금 회수액	3,568	19,752	30,030	38,254	48,872
원료비 미수금 기말잔액	136,908	117,156	87,126	48,872	0

자료: 한국가스공사

한편, 2012~2017년 원료비 미수금(민수용) 회수 현황을 살펴보면, 원료비 미수금은 2012년까지 5조 5,356억원이 누적되었고 이를 2013~2017년간 5개년에 걸쳐 매년 0.3~1.7조원 규모로 회수한 것으로 나타났다.

[2012~2017년 원료비 미수금 현황(민수용)]

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
원료비 미수금 증감액	11,230	△3,712	△8,895	△16,024	△17,108	△11,129
원료비 미수금 기말잔액	55,356	51,644	42,749	26,725	9,617	△1,512

자료: 한국가스공사

한국가스공사의 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」에 따르면, 2025년말 기준 미수금은 13.7조원으로 이전에 비해 규모가 약 2.5배 증가하였음에도 회수기간은 종전과 동일하게 5년으로 설정하여 매년 0.4~4.9조원을 회수할 계획이다.

그러나 과거 회수실적을 고려하면 원료비 미수금 회수 계획의 실현 가능성은 높지 않은 것으로 분석되는데, 이는 한국가스공사의 원료비 미수금 회수를 위해서는 가스요금 정상화가 필요하기 때문이다. 이는 산업통상부, 기획재정부 등 관련부처와 협의가 필요한 사항으로, 중장기 재무관리계획상 미수금 회수 계획을 실현하기 위해서는 급격한 가스요금 정상화²⁰⁾가 불가피하며 이는 국민경제에 부담을 초래할 수 있다.

가스요금 현실화 및 원료비 연동제 정상화는 한국가스공사의 원료비 미수금 회수를 위해 불가피한 측면이 있으나, 국민경제에 부담을 초래하지 않도록 점진적으로 반영될 필요가 있다. 따라서 원료비 미수금 회수 계획의 적정성과 실현 가능성을 재검토하고 객관적인 중장기 재무전망을 도출할 필요가 있다.

20) 한국가스공사는 「2025~2029년 중장기 재무관리계획」상 연도별 원료비 미수금 회수 계획에 반영한 가스요금 정상화 세부계획은 공개하지 않고 있다.

④ **중장기 재무관리계획 수립 기관 선정기준 재검토 필요**

중장기 재무관리계획 수립의 목적인 국가재정의 위험요소로 작용하는 공공기관의 재무건전성에 대한 선제적 관리를 위해 관련 법령 개정 등을 통하여 대상기관 선정기준을 재검토할 필요가 있다.²¹⁾

중장기 재무관리계획 수립의 목적은 국가재정의 위험요소로 작용할 수 있는 공공기관의 재무건전성을 선제적으로 관리하는 데 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 이러한 관리가 필요한 기관을 선정하기 위해 자산규모, 정부 손실보전 조항 존재 여부, 부채 상황 등을 기준으로 제시하고 있다. 구체적인 법적 근거는 다음과 같다.

[공공기관의 운영에 관한 법률 및 동법 시행령상 중장기 재무관리계획 수립기관 선정기준]

<p>「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획(이하 "중장기재무관리계획"이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. 자산규모 2조원 이상이거나 설립 근거 법률에 정부의 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관</p> <p>2. 그 밖에 자산·부채규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관</p>
<p>「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제25조의2</p> <p>① 법 제39조의2제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공기업·준정부기관을 말한다.</p> <p>1. 해당 공기업·준정부기관의 설립 근거 법률에서 정부가 그 공기업·준정부기관의 손실을 보전할 수 있도록 정하고 있는 경우의 해당 공기업·준정부기관</p> <p>2. 부채가 자산보다 큰 공기업·준정부기관 중 자본잠식의 규모·사유·기간 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하여 고시하는 공기업·준정부기관</p>

위 법령 규정을 종합하면, 중장기재무관리계획 수립 대상은 ① 자산규모 2조원 이상 공기업·준정부기관, ② 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관, ③ 자본잠식 상태에 있어 기획재정부장관이 고시한 공기업·준정부기관으로 정리된다.

21) 보다 자세한 내용은 국회예산정책처 「2026년도 예산안 총괄 분석 1」 참고

이러한 선정 기준은 공기업·준정부기관에 한정되어 있어, 기타공공기관은 재무 건전성에 문제가 있더라도 중장기재무관리계획 수립 대상에서 제외된다. 특히 공공 기관 유형 변경으로 공기업·준정부기관에서 기타공공기관으로 재분류된 기관의 경우, 실제 재무 규모나 국가재정에 미치는 영향과 무관하게 중장기 재무관리 대상에서 제외되는 문제가 발생하고 있다.

중장기 재무관리계획 수립의 목적은 국가재정의 위험요소로 작용하는 공공기관의 재무건전성에 대한 선제적 관리이다. 그러나 현행 제도는 공기업·준정부기관 여부라는 형식적 기준에 따라 대상을 선정함으로써, 실질적으로 재무건전성 관리가 필요한 기타공공기관이 관리 사각지대에 놓이는 구조적 한계를 가지고 있다.

다음으로, 공공기관 유형 변경에 따른 중장기 재무관리계획 수립 대상 제외 사례에 대해 살펴볼 필요가 있다. 2023년 1월 「공공기관운영법 시행령」 개정으로 공기업·준정부기관 분류 기준이 상향 조정되었다. 이러한 기준 변경으로 공공기관 지정 당시 공기업이나 준정부기관이었던 기관 중 일부가 변경된 기준인 '직원 정원 300명 이상, 총수입액 200억원 이상, 자산규모 30억원 이상'에 미달하여 기타공공기관으로 변경되었다.

〔「공공기관운영법 시행령」 제7조(공기업 및 준정부기관의 지정기준) 주요내용〕

분류 기준	시행령 개정 전	시행령 개정 후 (2023.1.1.)
직원 정원	50명 이상	300명 이상
총수입액	30억원 이상	200억원 이상
자산규모	10억원 이상	30억원 이상

자료: 「공공기관운영법 시행령」 제7조를 바탕으로 제작성

특히 직원 정원 기준 미달로 부산항만공사와 인천항만공사는 시장형 공기업에서, 여수광양항만공사와 울산항만공사는 준시장형 공기업에서, 사립학교교직원연금공단과 한국언론진흥재단은 기금관리형 준정부기관에서, 그리고 서민금융진흥원을 포함한 37개 기관은 위탁집행형 준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변경되었다. 이에 따라 당초 중장기 재무관리계획 수립 대상이었던 부산항만공사를 포함한 항만공사와 서민금융진흥원, 사립학교교직원연금공단 등이 중장기 재무관리계획 수립 대상에서 제외되었다.

[2023년 공공기관 유형 변경 현황]

기관명	지정 결과
<u>부산항만공사, 인천항만공사</u>	시장형 공기업 → 기타공공기관
<u>여수광양항만공사, 울산항만공사</u>	준시장형 공기업 → 기타공공기관
<u>사립학교교직원연금공단, 한국언론진흥재단</u>	기금관리형 준정부기관 → 기타공공기관
한국콘텐츠진흥원, <u>서민금융진흥원</u> 등 37개	위탁집행형 준정부기관 → 기타공공기관

주: 밑줄로 표시한 기관은 직원 정원 기준 미달로 기관 유형이 변경됨

자료: 국회예산정책처, 「2023회계연도 공공기관 결산 총괄 분석」, 2024. 7. 바탕으로 재작성

중장기 재무관리계획 수립 대상에서 제외된 주요 기관들의 재무건전성 관리 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

마. 임대형 민간투자(BTL) 분석

(1) 현황

① 임대형 민간투자사업과 한도액안의 개념

임대형 민간투자사업(Build-Transfer-Lease, BTL)은 기존에 국가재정으로 건설·운영해 왔던 도로·철도·항만 및 학교 등의 사회기반시설을 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영하는 민간투자사업의 한 종류이다.

BTL사업은 민간이 사회기반시설을 건설(Build)한 후 시설 소유권을 주무관청인 국가와 지방자치단체로 이전(Transfer)하면, 민간이 관리운영권을 획득하여 주무관청인 국가나 지방자치단체로부터 시설임대료(Lease)를 받아 투자비를 회수하는 방식으로 추진된다.

BTL사업은 학교·병원·군생활관 등 수익성이 낮은 시설에 대하여 주로 활용되는 민간투자 방식으로, 이들 시설의 경우 사용료 징수를 통해 투자비를 회수하기 곤란하여 민간투자사업 중 사용료 징수를 통해 투자비를 회수하는 수익형 민자사업(Build-Transfer-Operate, BTO)으로는 추진이 어렵기 때문이다.

BTL사업을 시행하는 민간사업자는 해당 시설이 준공된 후 운영이 개시된 때로부터 실시협약에서 정한 기간 동안 주무관청으로부터 정부지급금을 지급받는다. 정부지급금은 시설임대료와 운영비로 이루어져 있으며, 시설임대료는 민간사업자가 투입한 시설투자비에 대한 대가, 운영비는 민간사업자가 시설의 관리운영 및 유지보수를 수행하는 과정에서 지출한 비용에 대한 대가이다.

BTL사업의 특성상 정부지급금이 장기간에 걸쳐 지출되므로, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 정부지급금 부담이 과도해지는 것을 방지하기 위해 2008년부터는 매년 다음 연도에 실시할 BTL 사업의 총한도액과 시설별 한도액 등을 국회에 제출하여 심의받도록 규정하고 있다.²²⁾

연도별 BTL사업 한도액안 소관 부처를 살펴보면, 국방부는 2025년까지 매년

22) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

한도액을 신청하다가 2026년 예산안에는 신청하지 않았으며, 교육부, 기후에너지환경부도 임대형 민간투자사업을 지속적으로 추진하고 있다. 2026년의 경우 교육부, 고용노동부, 기후에너지환경부, 국토교통부, 해양경찰청 소관 사업에 대하여 임대형 민간투자사업 한도액안이 제출되었다.

[연도별 임대형 민간투자사업 한도액안 소관 부처]

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
교육부	○	○	○	○	○	○	○		○
국방부	○	○	○	○	○	○	○	○	
기후에너지 환경부	○	○			○	○	○	○	○
고용노동부	○		○	○				○	○
경찰청	○	○	○			○			
국토교통부									○
과학기술 정보통신부		○	○						
문화체육 관광부				○					
보건복지부		○							
해양경찰청									○

주: ○는 해당연도 예산안에 해당 부처가 임대형 민간투자사업 한도액안을 제출하였음을 의미
 자료: 각 연도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안

② 임대형 민간투자사업 정부지급금 추계 현황

「국가재정법」 제9조의2²³⁾ 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2²⁴⁾는 기획재정부장관으로 하여금 매년 실시계획 승인을 받은 임대형 민자사업의 국가

23) 「국가재정법」

제9조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 120일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.

3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2에 따른 임대형 민자사업 정부지급금추계서

24) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제24조의2(임대형 민자사업 정부지급금추계서의 작성) ① 기획재정부장관은 제15조에 따라 실시계획 승인을 받은 임대형 민자사업의 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 해당 회계연도부터 10회계연도 이상의 기간에 대한 정부지급금 규모를 연도별로 주무부처별·대상시설별 등으로 전망한 임대형 민자사업 정부지급금추계서(이하 이 조에서 “정부지급금추계서”라 한다)를 매년 작성하여야 한다.

② 정부지급금추계서를 작성하는 때에는 정부지급금 규모의 증감 원인 등을 분석하고 이를 추계서에 포함하여야 한다.

③ 정부지급금추계서의 작성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 해당 회계연도부터 10회계연도 이상의 기간에 대한 정부지급금 규모에 대한 추계서를 작성하고, 이를 국회에 제출하도록 하고 있다.

기획재정부장관이 2025년 제출한 「임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서(2025년 기준)」에 따르면, 임대형 민간투자사업 중 2025년 5월 31일 기준 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제15조에 의하여 주무관청으로부터 실시계획을 승인받은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 국가가 2025년도부터 사업종료일까지 지급할 정부지급금 규모는 25조 7,047억원으로 전망된다.²⁵⁾

[2025년도~종료일 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계 현황]

(단위: 억원)

구분	합계	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년
합계	257,047	19,284	20,167	21,098	21,222	21,032
국가사업	213,499	15,251	15,910	16,657	16,768	16,605
- 임대료	170,876	12,642	13,168	13,703	13,717	13,437
- 운영비	42,623	2,609	2,742	2,954	3,051	3,168
국고보조	43,549	4,033	4,257	4,441	4,453	4,427
- 임대료	43,549	4,033	4,257	4,441	4,453	4,427
- 운영비	-	-	-	-	-	-
구분	2030년	2031년	2032년	2033년	2034년	2035년~ 종료일
합계	20,458	19,176	16,674	14,063	12,138	71,735
국가사업	16,451	15,892	14,002	11,898	10,723	63,342
- 임대료	13,248	12,709	11,082	9,264	8,302	49,604
- 운영비	3,203	3,183	2,920	2,633	2,421	13,739
국고보조	4,007	3,284	2,672	2,166	1,415	8,392
- 임대료	4,007	3,284	2,672	2,166	1,415	8,392
- 운영비	-	-	-	-	-	-

주: 국고에서 지급되는 정부지급금만을 대상으로 집계(지자체가 부담하는 정부지급금 제외)

자료: 기획재정부, 「임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서(2025년 기준)」, 2025.

2025년~사업종료일까지의 정부지급금 규모는 「2024~2033년 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에서 제시한 2024~2033년까지의 정부지급금 규모 18

25) 이 중 2024년 및 2025년 정부지급금은 2024년 예산 및 2025년 예산안에 반영된 금액이고, 2026년부터 2033년까지 정부지급금은 추계한 전망치이다.

조 8,583억원 대비 6조 8,464억원 증가하였다. 2025년 기준 정부지급금추계서에서 2035년부터 사업종료시점까지의 지급액을 제한 2025~2034년까지의 정부지급금은 18조 5,312억원으로 2024~2033년까지의 정부지급금에 비해 △3,271억원 감소하는 것으로 나타난다. 이는 2033년과 2034년 각각의 정부지급금 소요가 전년 대비 줄어드는 것에 주로 기인한다.

③ 2026년도 임대형 민간투자사업 한도액안

BTL 한도액은 BTL사업의 추진에 필요한 총사업비의 추정치를 말한다. 정부가 제출한 2026년 BTL 한도액안을 살펴보면, 2026년도 총한도액은 전년 대비 3,830억원(23.3%) 증가한 2조 261억원으로 편성되었다.

그 중 국가사업의 한도액은 전년 대비 1조 625억원(325.2%)이 증가한 1조 3,892억원, 국고보조지자체사업의 한도액은 전년 대비 △6,978억원(56.4%) 감소한 5,404억원이 편성되었다.

또한, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2(2)는 사업 추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액을 한도액 합계의 20% 이내 범위에서 두도록 하고 있는데, 한도액 증가에 따라 2026년 예비한도액도 전년 대비 183억원(23.4%) 증가한 965억원이 편성되었다.

[2026년 임대형 민자사업(BTL) 한도액안]

(단위: 억원, %)

구분	2025(A)	2026(B)	증감(B-A)	(B-A)/A
총한도액	16,431	20,261	3,830	23.3
국가사업	3,267	13,892	10,625	325.2
국고보조 지자체 사업	12,382	5,404	△6,978	△56.4
예비한도액	782	965	183	23.4

자료: 2026년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안

26) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액등”이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.

2026년도 한도액안을 부처별·대상시설별로 살펴보면 국토교통부 소관 위례-과천시 광역철도 한도액이 총 1조 1,209억원으로 편성액이 가장 크고, 교육부 소관 대학시설에 1,024억원, 고용노동부 소관 대학시설에 1,166억원, 해양경찰청 소관 공공청사시설에 493억원이 편성되었다.

[2026년도 부처별·대상시설별 임대형 민간투자사업 한도액안]

(단위: 억원)

구분	부처명	시설유형	사업명	한도액안	
국가 사업	교육부	대학시설	충남대	425	
			강릉원주대	329	
			군산대	270	
	고용 노동부	대학시설	한국폴리텍대 수도권	459	
			한국폴리텍대 충청권	358	
			한국폴리텍대 경상권	349	
	국토 교통부		철도시설	위례-과천시 광역철도	11,209
	해양 경찰청		공공청사시설	해양경찰청 어린이집 및 직원숙소	493
소 계			8개 사업	13,892	
국고보조 지자체 사업	기후에너지 환경부	하수처리시설	대구시 달서천(5구역)	2,919	
		완충저류시설	군산시 국가·일반산업단지	2,485	
	소 계			2개 사업	5,404

자료: 2026년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안

(2) 분석의견

① 임대형 민자사업(BTL)의 중장기 재정지출을 고려하여 철저한 적격성 검토 수행 필요

임대형 민자사업은 경기둔화, 의무지출 증가 등으로 재정투자 여력이 한정적인 상황에서 민간투자 활성화를 위한 방안이지만, 장기적으로 경직적인 지출을 발생시키는 구조이고 향후에도 글로벌 및 국내 경기의 불확실성이 상존하므로 적격성 검토를 철저히 수행하고 이를 바탕으로 적정 한도액을 편성할 필요가 있다.

BTL 한도액은 2008~2010년 동안 철도, 군주거시설 등에 대한 투자를 위해 2008년 3조 1,985억원, 2009년 5조 2,840억원, 2010년 2조 4,718억원 규모로 편성되었다.

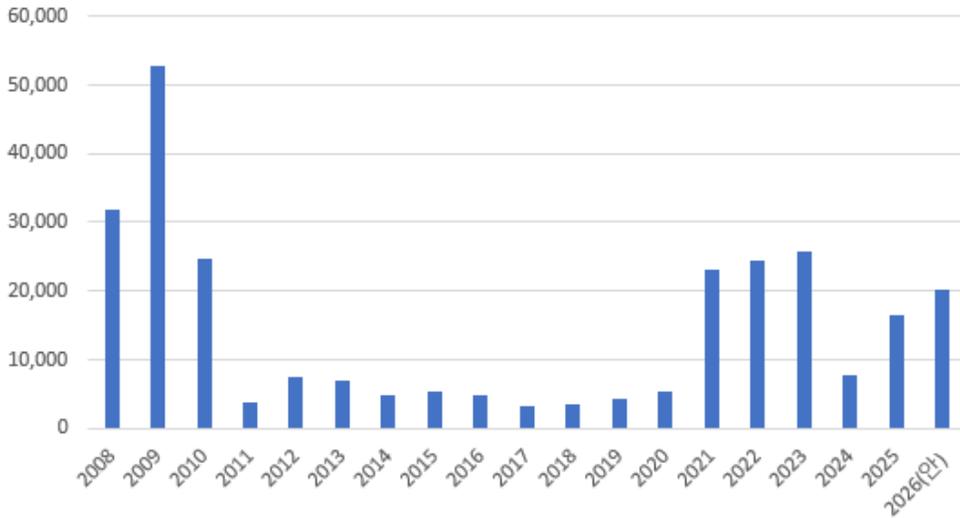
이후 BTL 한도액 규모는 2011~2017년 동안 축소되었으나 2018년부터 증가하기 시작하여 2021년부터는 그린스마트스쿨, 대학시설, 공공보건의료시설 등이 포함되면서 급증하였다. 2021년 한도액은 전년대비 321.5% 증가한 2조 3,096억원 규모이며 2022~2023년 유사한 수준을 유지하였다.

또한 2025년도 BTL 한도액안은 하수처리시설, 하수관거시설 등이 포함되면서 전년대비 109.9% 증가한 1조 6,341억원이 편성되었고, 2026년도에는 위례-과천시 광역철도 등 국가사업 소요가 증가하면서 2025년 대비 한도액안이 3,830억원 증가하였다.

아울러 정부는 2024년 10월 「민간투자 활성화 방안」에서 향후 5년간 민간투자사업 규모를 30조원 이상 확대할 것을 발표하였고, BTL 사업에 대해서도 민간사업자의 금융조달 및 안정적인 사업운영 지원을 위해 수익률 조정주기를 기존 5년 주기에서 사업별로 자율적으로 조정주기를 선택하도록 변경하는 방안을 제시하였다. 또한 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서도 민간투자사업의 사회기반시설 확충에서의 역할을 인정하며 새로운 민간투자사업모델 발굴과 제도개선을 적극적으로 추진할 계획임을 밝히고 있다.

[임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이: 2008~2026년]

(단위: 억원)



자료: 임대형 민자사업(BTL) 한도액안, 각 연도

[임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이: 2008~2026년]

(단위: 억원, %)

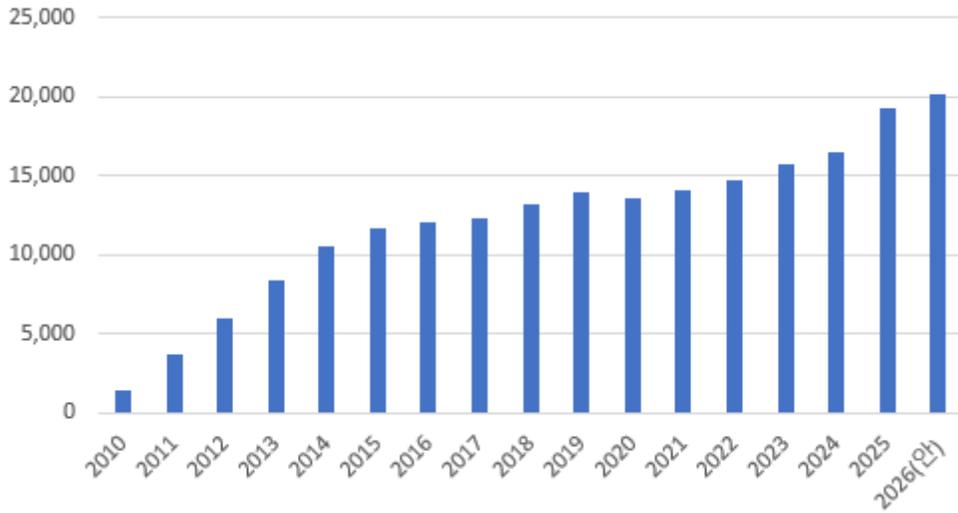
연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
한도액	31,985	52,840	24,718	3,704	7,565	6,987	4,937	5,363	4,916	3,319
증가율	-	65.2	△53.2	△85.0	104.2	△7.6	△29.3	8.6	△8.3	△32.5
연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026(안)	
한도액	3,520	4,238	5,479	23,096	24,354	25,652	7,826	16,431	20,261	
증가율	6.1	20.4	29.3	321.5	5.4	5.3	△69.5	109.9	23.3	

자료: 임대형 민자사업(BTL) 한도액안, 각 연도

BTL사업의 특성상 정부지급금이 장기간에 걸쳐 발생하므로 BTL 한도액이 해마다 신규로 편성되면 정부지급금이 누적된다. 연도별 정부지급금은 2010년 1,419 억원에서 2025년 1조 9,284억원까지 증가하였으며, 2026년에는 2조 167억원으로 2010년 대비 14.2배로 증가할 것으로 전망된다.

[임대형 민간투자사업 정부지급금 추이: 2010~2025년]

(단위: 억원)



자료: 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서, 각 연도

[임대형 민간투자사업 정부지급금 추이: 2010~2025년]

(단위: 억원, %)

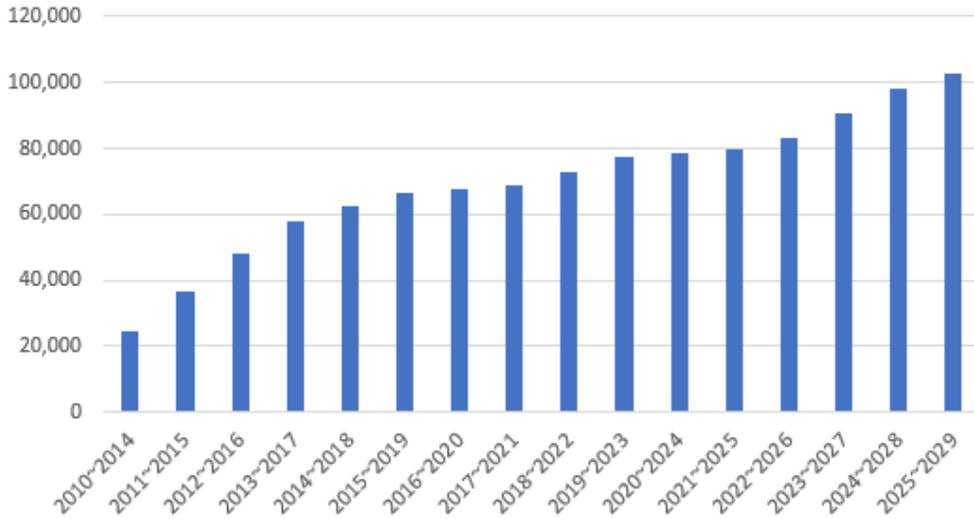
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
정부지급금	1,419	3,727	6,031	8,433	10,492	11,712	12,020	12,301	13,155
증가율		162.6	61.8	39.8	24.4	11.6	2.6	2.3	6.9
연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026(안)	
정부지급금	14,026	13,578	14,111	14,688	15,728	16,451	19,284	20,167	
증가율	6.6	△3.2	3.9	4.1	7.1	4.6	18.3	4.6	

자료: 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서, 각 연도

5년간 지급해야 하는 정부지급금 규모도 2010~2014년간 2조 4,456억원에서 2025~2029년간 10조 2,803억원으로 4배 이상 증가할 것으로 전망된다.

[임대형 민간투자사업 정부지급금 추이: 5년간 누적발생액]

(단위: 억원)



자료: 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서, 각 연도

[임대형 민간투자사업 정부지급금 추이: 5년간 누적발생액]

(단위: 억원, %)

연도	2010~2014	2011~2015	2012~2016	2013~2017	2014~2018	2015~2019	2016~2020	2017~2021
정부지급금	24,456	36,679	47,945	58,123	62,540	66,313	67,622	68,976
증가율		50.0	30.7	21.2	7.6	6.0	2.0	2.0
연도	2018~2022	2019~2023	2020~2024	2021~2025	2022~2026	2023~2027	2024~2028	2025~2029
정부지급금	72,944	77,679	78,304	79,558	82,977	90,922	98,320	102,803
증가율	5.8	6.5	0.8	1.6	4.3	9.6	8.1	4.6

자료: 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서, 각 연도

경기둔화, 의무지출 증가 등으로 재정투자 여력이 한정적인 상황에서 임대형 민자사업 투자로 당해연도 재정지출을 축소시킬 수 있으나, BTL 투자는 장기적으로 경직적인 의무지급을 발생시키므로 무엇보다 민간투자 적격성을 판단하는 VfM분석에 따라 사업추진여부가 결정되어야 한다. 그러나 내년도 한도액안에 포함된 사업의 경우 VfM분석 시 재무적할인율을 국고채 금리에 비해 높은 수준으로 설정하여 민간투자대안(Private Finance Initiative, PFI)의 비용부담 현재가치가 과소평가된 경향이 있어 그 적정성에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

BTL 민자사업 추진절차에 따르면 주무관청은 사업계획 수립(정부고시사업) 또는 제안서 접수(민간제안사업) 이후 기획재정부의 예비타당성조사를 거쳐 타당성 분석을 실시하고, KDI 공공투자센터 등 전문기관의 민간투자 적격성 분석(이하 'VfM(Value for Money) 분석')을 받아야 한다. VfM 분석은 해당 사업을 민간투자 대안(Private Finance Initiative, PFI)으로서 임대형 민간투자사업을 추진하는 방식과 정부가 정부실행대안(Public Sector Comparator, PSC)으로서 재정사업으로 추진하는 방식 중 어떤 경우가 적격인지 여부를 판단하는 절차로, 정량적 VfM 및 정성적 VfM 평가 결과를 종합적으로 분석하여 최종적으로 민간투자대안의 적격성 유무를 판단하게 된다.

그런데 현재 BTL 사업에 대한 VfM 분석에서 적용하고 있는 경상적 할인율(2.5%+물가상승률)의 경우 국고채 금리에 비해 높은 수준으로 그 근거가 명확하지 않고, 이에 따라 VfM 분석에서 PFI 방식의 비용부담 현재가치가 과소평가되는 경향이 있어 그 적정성에 검토가 필요해 보인다.

2026년 임대형 민자사업 한도액안에 포함된 기후에너지환경부의 하수관로정비 사업의 경우 재무적 할인율은 5.22%로 설정되어 5년 만기 국고채 가중평균금리 2.64%와 3년 만기 무보증 회사채금리(AA-) 3.34%에 비하여 높게 설정되었으며, 원충저류시설 사업의 경우도 재무적 할인율이 5.30%로 설정되어 5년 만기 국고채 가중평균금리 2.66%와 3년 만기 무보증 회사채금리(AA-) 3.36%에 비하여 높게 설정되었다.

또한, 2026년 임대형 민자사업 한도액안에 포함된 고용노동부, 교육부, 해양경찰청의 BTL 사업 모두 재무적 할인율이 5.33%로 설정되어 5년 만기 국고채 가중평균금리 2.73%와 3년 만기 무보증 회사채금리(AA-) 3.41%에 비하여 높게 설정되어 있음을 확인하였다.

[2026년도 BTL 사업의 재무적 할인율 등]

(단위: %)

부처	사업명	재무적 할인율	5년 만기 국고채 가중평균금리	3년 만기 무보증 회사채금리 (AA-)
고용노동부	한국폴리텍대 수도권	5.33	2.73	3.41
	한국폴리텍대 충청권	5.33	2.73	3.41
	한국폴리텍대 경상권	5.33	2.73	3.41
교육부	강릉원주대	5.33	2.73	3.41
	충남대	5.33	2.73	3.41
	군산대	5.33	2.73	3.41
해양경찰청	어린이집 및 직원숙소	5.33	2.73	3.41
기후에너지	하수관로시설	5.22	2.64	3.34
환경부	완충저류시설	5.30	2.66	3.36
국토교통부	위례과천 광역철도	5.36	2.59	3.30

자료: 각 사업별 적격성조사 보고서 및 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견을 바탕으로 제작성

이처럼 할인율이 채권 수익률보다 높게 되면 원금상환 시기가 늦어질수록 채권 조달비용의 현재가는 작아지므로, 정량적 VfM 분석과 같이 높은 할인율을 사용할 경우 대부분 사업의 재원은 당장의 재정지출이 아닌 민간투자자로 조달하는 것이 유리하다는 결론이 도출되게 된다.

정량적 VfM 분석 결과와 관련하여서도 높은 할인율을 적용하게 될 경우 임대료가 중후반에 발생하는 PFI 재정지출의 현재가치가 더 크게 감소하게 되며, VfM 금액이 상승하여 민간투자 적격성이 있는 것으로 평가되는 경향이 있다.

따라서 정량적 VfM 분석 등과 관련하여 국고채 수익률보다 상당 수준 높게 책정되어 있는 재무적 할인율의 적정성을 검토할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 민간투자 적격성에 대한 판단이 합리적으로 이루어지도록 할 필요가 있다.²⁷⁾

아울러 민간투자 적격성 판단의 VfM 분석은 PSC와 PFI의 정부부담액 규모를 비교하는 '정량적 VfM 분석'과 서비스 질 제고 등의 정성적 효과를 평가하는 '정성적 VfM 분석'의 두 단계로 구성된다.

27) 이에 대해 기획재정부는 BTL 사업의 재무적 할인율은 사업 위험을 반영하고 있어 무위험수익률인 국고채 금리와 비교하여 재무적 할인율이 높다고 판단할 수 없다는 입장이나, KDI의 「임대형 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구(2018)」에 따를 때 PFI에 적용될 할인율은 정부의 지급 형태에 따라 다르지만 기본적으로 정부가 확정된 지급금액을 약정한 계약의 경우 '무위험이자율'을 할인율로 적용하는 것이 바람직하고 BTL 사업의 PFI 현금흐름은 계약에 의하여 확정된 정부 지급 금액이라고 설명하고 있다.

정량적 분석은 재정사업과 민자사업의 생애주기동안 발생하는 비용을 비교하여 민자적격성을 분석하는 방법을 말하며, 정성적 분석은 재정사업과 민자사업의 서비스의 질 제고, 사업편의 조기실현, 사업위험 분담효과 등을 비교하여 민자적격성을 분석하는 방법을 말한다.

[민간투자 적격성판단의 VfM 분석 과정]

〈1 단계〉 정량적 VfM 분석	정부실행대안(PSC)으로 추진할 경우와 민간투자대안(PFI)으로 추진할 경우의 VfM의 객관적 비교 평가를 위해 두 대안에서 각각 공공부문이 부담해야 하는 정부부담액을 산출하여 현재가치화하여 비교함.
〈2 단계〉 정성적 VfM 분석	두 대안에서 각각 서비스의 질 향상, 기술혁신, 파급효과 등 정량화가 불가능한 부분을 정성적으로 산출하여 비교함.
〈3 단계〉 종합평가	정량적 VfM과 정성적 VfM 결과를 종합적으로 평가하여 가장 적합한 사업추진 방식을 결정함.

자료: 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성분석에 관한 세부요령 연구(개정판)

그런데 각 사업별 적격성조사 보고서 및 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견에 따르면, 2026년도 BTL 사업 한도액안에 포함된 사업들 대부분은 VfM 정성적 분석에서 보완할 점이 있으나 별도의 보완조치 없이 해당 사업들을 한도액안에 포함하여 이를 민간투자방식으로 추진할 필요성이 충분히 제시되지 않고 있는 것으로 보인다.

[BTL 사업 정성적 VfM 분석 결과]

부처	사업명	정성적 VfM 분석
고용 노동부	한국폴리텍대 수도권	<ul style="list-style-type: none"> 주무부처는 본 사업의 정성적 VfM 판단 내용을 일부 제시하였으나 세부요령에서 제시하고 있는 다음의 분석기준을 참고하여 보다 면밀한 정성적 VfM분석을 수행하는 것을 고려하기 바람. - (민자적합성) 세부요령에 따라 민간투자를 통한 서비스 질 향상, 계약 체결 및 관리의 용이성, 사업 목표와 범위 및 해당 시설물에 대한 서비스 요구수준을 명확하게 제시할 수 있는지 여부 등 - (사업 추진의 효율성 및 공공성) 민간기업의 경쟁을 유발할 수 있는 사업인지 여부, 기존 사업과의 독립적 운영이 가능한지 여부, 소비자에게 다른 대안의 선택이 전무하거나 극히 제한적인지 여부 등
	한국폴리텍대 충청권	
	한국폴리텍대 경상권	

부처	사업명	정성적 VfM 분석
		<p>- (사업의 위험분담효과, 파급효과, 특수성) 해당 사업의 건설, 운영 위험을 민간사업자가 부담하는지, 이외에도 민간사업자가 부담하게 되는 주요 위험현황 등</p>
교육부	강릉원주대	<ul style="list-style-type: none"> • 제시안은 법적적합성, 재정운용계획 및 상위계획 적합성, 사업 추진의 용이성을 통해 본 사업이 민간투자사업으로 추진하는 것이 적합한지와 PSC 대안 보다 PFI 대안이 기대효과가 더 높을 것이라는 정성적 분석 내용을 제시함. • 세부요령은 아래와 같이 정성적 VfM 분석의 평가항목을 구체화하여 각 평가항목의 세부내용을 제시하고 있는바, 세부요령에서 제시하는 정성적 VfM 분석항목을 참고하여 정성적 VfM 분석을 보완할 필요가 있음. <ul style="list-style-type: none"> - (민자적합성) 세부요령에 따라 민간투자를 통한 서비스 질 향상, 계약 체결 및 관리의 용이성, 사업 목표와 범위 및 해당 시설물에 대한 서비스 요구수준을 명확히 제시할 수 있는지 여부 등 - (사업추진의 효율성 및 공공성) 민간기업의 경쟁을 유발할 수 있는 사업인지 여부, 기존 사업과의 독립적 운영이 가능한지 여부, 소비자에게 다른 대안의 선택이 전무하거나 극히 제한적인지 여부 등 - (사업추진의 용이성) 사업 시행에 있어 환경적(정치, 사회, 경제 등)인 제약 요인이 존재하는지 여부와 과도한 편익이나 피해를 보는 이해당사자가 존재하여 민원 발생 등의 우려는 없는지 여부 등 - (사업의 위험분담효과, 파급효과, 특수성) 해당 사업의 건설, 운영 위험을 민간사업자가 부담하는지, 이외에도 민간사업자가 부담하게 되는 주요 위험 현황 등
	충남대	<ul style="list-style-type: none"> • 제시안은 정성적 VfM 분석 결과를 구체적으로 제시하지 않고, 법적 적합성 등에 대해 간략하게 제시하고 있음. • 세부요령은 아래와 같이 정성적 VfM 분석의 평가항목을 구체화하여 각 평가항목의 세부내용을 제시하고 있는바, 세부요령에서 제시하는 정성적 VfM 분석항목을 참고하여 분석을 수행할 필요가 있음. <ul style="list-style-type: none"> - (민자적합성) 세부요령에 따라 민간투자를 통한 서비스 질 향상, 계약 체결 및 관리의 용이성, 사업 목표와 범위 및 해당 시설물에 대한 서비스 요구수준을 명확히 제시할 수 있는지 여부 등 - (사업추진의 효율성 및 공공성) 민간기업의 경쟁을 유발

부처	사업명	정성적 VfM 분석
	군산대	<p>할 수 있는 사업인지 여부, 기존 사업과의 독립적 운영이 가능한지 여부, 소비자에게 다른 대안의 선택이 전무하거나 극히 제한적인지 여부 등</p> <p>- (사업의 위험분담효과, 파급효과, 특수성) 해당 사업의 건설, 운영 위험을 민간사업자가 부담하는지, 이외에도 민간사업자가 부담하게 되는 주요 위험현황 등</p>
해양 경찰청	어린이집 및 직원숙소	<ul style="list-style-type: none"> 제시안은 정성적 VfM 분석 결과를 구체적으로 제시하지 않고, 법적 적합성 등에 대해 간략하게 제시하고 있음. 세부요령은 아래와 같이 정성적 VfM 분석의 평가항목을 구체화하여 각 평가항목의 세부내용을 제시하고 있는바, 세부요령에서 제시하는 정성적 VfM 분석항목을 참고하여 분석을 수행할 필요가 있음. <ul style="list-style-type: none"> (민자적합성) 세부요령에 따라 민간투자를 통한 서비스 질 향상, 계약 체결 및 관리의 용이성, 사업 목표와 범위 및 해당 시설물에 대한 서비스 요구수준을 명확히 제시할 수 있는지 여부 등 (사업추진의 효율성 및 공공성) 민간기업의 경쟁을 유발할 수 있는 사업인지 여부, 기존 사업과의 독립적 운영이 가능한지 여부, 소비자에게 다른 대안의 선택이 전무하거나 극히 제한적인지 여부 등 (사업의 위험분담효과, 파급효과, 특수성) 해당 사업의 건설, 운영 위험을 민간사업자가 부담하는지, 이외에도 민간사업자가 부담하게 되는 주요 위험현황 등
기후에너지환경부	하수관로시설 완충저류시설	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 PSC 대안으로 제공하는 서비스 수준과 민간이 PFI 대안으로 제공할 수 있는 서비스 수준의 차이 등 모든 정성적 효과들을 모두 고려하여야 PSC 대안과 PFI 대안 간의 적절한 비교가 이루어 질 것이나, 현재 이러한 효과들을 정확히 파악하기는 어려움 정성적 효과에 대한 충분한 자료가 축적되기까지는 정성적 VfM은 발생가능성을 인정하고 그 발생 경로를 분석하는데 초점을 두고 민간투자 적격성을 판단하는데 참고 자료로 활용하기로 함

주: 국토교통부의 경우 관련 자료를 제출하지 않아 '위례-과천선 광역철도' 사업은 표에서 제외됨
자료: 각 사업별 적격성조사 보고서 및 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견을 바탕으로 재작성

따라서 VfM 분석에서 정량적 분석과 정성적 분석이 종합적으로 판단되는데 근거가 명확하도록 정성적 분석의 면밀한 수행을 위해 노력하고, 이를 바탕으로 적정 한도액을 편성할 필요가 있다.

임대형 민자사업은 경기둔화, 의무지출 증가 등으로 재정투자 여력이 한정적인 상황에서 민간투자 활성화를 위한 방안이지만, 장기적으로 경직적인 지출을 발생시키는 구조이고 향후에도 글로벌 및 국내 경기의 불확실성이 상존하므로 적격성 검토를 철저하게 수행하고 이를 바탕으로 적정 한도액을 편성할 필요가 있다.

② 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 개별 사업에 대한 설명자료 국회 제출 필요²⁸⁾

임대형 민간투자사업의 경우 한도액안이 국회에서 의결되면 장기간에 걸쳐 대규모의 재정지출이 이루어지게 되나, 예산안과 달리 국회 심사를 위한 첨부서류가 별도로 존재하지 않아 국회 심의과정에서 한도액안의 적정성을 검토하는 것에 제약이 발생하고 있으므로, 주요 서류를 첨부하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

BTL사업은 그 한도액안이 국회에서 의결된다고 하여도 당장의 재정지출이 이루어지는 것은 아니나, 이후 실시협약 체결 등의 절차를 거쳐 장기간의 재정지출을 불러온다는 점에서 그 적정성을 면밀히 검토할 필요가 있다.

실제로, 기획재정부가 제출한 「2025년도 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에 따르면, 해당 기간 동안 총 25조 7,047억원의 정부재정지출이 이루어질 것으로 추계되며, 중앙정부 외에 지방정부의 지출까지 포함한다면 재정지출 규모는 더욱 큰 상황이다.

그러나 임대형 민자사업의 국회 심의와 관련하여서는 그 한도액안을 국회에 제출하여 의결을 받도록 규정하고 있을 뿐, 실질적인 검토에 필요한 첨부서류를 제출하도록 하고 있지 않아 국회 심의가 제한되는 측면이 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2는 정부가 다음 연도에 실시할 임대형 민자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 예비한도액, 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 제출하도록 규정하고 있을 뿐, 실질적 심사에 필요한 개별 사업에 대한 사업설명서·타당성분석 보고서·적격성조사 보고서 등의 주요 서류는 제출 의무를 규정하지 않고 있다.

28) 국회예산정책처, 「제22대 국회 재정법령 개선과제」, 2024. 6. p.148~152.

이에 따라 현재 국회에 제출되고 있는 임대형 민자사업 관련 서류를 통해서도 총한도액, 대상시설별 한도액만을 확인할 수 있을 뿐, 별도의 자료요청 없이는 한도액안에 포함된 개별 사업에 대한 대략적인 사업내용도 알 수 없는 상황이다.

따라서 임대형 민자사업 한도액안에 대한 국회 심사 과정에서 보다 면밀한 검토가 이루어질 수 있도록, 임대형 민자사업 한도액안 제출 시 개별 사업에 대한 설명서, 타당성 분석 결과 등의 주요 서류도 함께 제출하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁹⁾

참고로, 국회예산정책처³⁰⁾는 2023회계연도 결산 분석시에 BTL 방식으로 국가 사업을 수행하고 있는 총 10개 부처 중 과학기술정보통신부, 교육부, 보건복지부, 해양수산부, 질병관리청 등 5개 부처에서 국가재무제표 상의 BTL부채가 BTL정부지급금 추계액보다 2,547억원 과소계상 되어 있는 것으로 분석하였다. 과소계상은 운영 개시한 BTL자산에 대한 BTL부채 누락, 임대료 재조정분 미반영, 부가가치세 미반영 등 다양한 원인에 의하여 BTL부채가 정부지급금 추계액을 반영하지 못한 것에 기인한다. 이는 재정당국이 국가재무제표의 신뢰성을 훼손한 것으로, 국회에 BTL 관련 자료를 충실하게 제출하여 국회심의 과정을 통한 교차검증을 실시함으로써 객관적이고 공정하게 회계처리함으로써 국가재무제표의 신뢰성을 회복할 필요가 있다. 임대형 민자사업 적격성조사 보고서는 사업종료일까지의 정부지급금 추계액을 포함하고 있어 BTL부채의 적정 산정 여부를 판단할 수 있는 자료이므로 국회 제출을 통해 면밀한 검토가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

29) 기획재정부는 2023회계연도 결산 지적사항 및 시정요구사항에 따라 민자사업(BTL) 한도액안 개별사업 설명서를 제출하기로 기조치하였으며, 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제7조제15항에 따라 제안서의 세부사항을 그 제안서의 접수일부터 제안내용 공고 전까지 제안자 의사에 반하여 공개할 수 없도록 규정하고 있으므로 구체적인 자료제출에 신중을 기할 필요가 있다는 입장이다. 그러나 2026회계연도 BTL 한도액안 제출 시 조치사항이 반영되지 않았으며 별도의 자료요청에도 응하지 않은 바, 제출서류 보완에 관한 사항이 시정되었다고 할 수 없으며, 제안서 내용을 대외비 조건으로 국회에 제출하여 BTL 한도액안 분석 및 심사 시에만 활용하게 하는 등의 적절한 조치를 강구할 필요가 있다.

30) 국회예산정책처, 「2023회계연도 결산 국가재무제표 분석」, 2024. 7.

③ BTL 한도액안 관련 문제점

첫째, 정부가 제출하는 임대형 민자사업 한도액안 상 한도액은 시설구축을 위한 총사업비만 반영하고 있고, 운영비는 포함하지 않아 운영비에 대한 내용을 파악하기 어렵다는 문제가 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2는 민간투자사업 중 임대형 민자사업에 한해서만 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다고 규정하고 있으나, 이때 총한도액의 의미에 대해서는 같은 법에 정의 규정이 부재한 상황이다.³¹⁾

이와 같은 상황에서 기획재정부는 「2024년 민간투자사업 기본계획」의 「제2편 민간투자사업 추진 일반지침」에서 임대형 민자사업의 한도액을 “임대형 민자사업의 추진에 필요한 영 제2조의2에 따른 총사업비의 추정치를 말한다.”라고 규정하고 있는데, 이때 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 상 총사업비는 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비 등 시설구축을 위한 총사업비의 개념으로 규정되어 있다.³²⁾

31) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액등”이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

32) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」

제2조의2(총사업비의 산정) 법 제3조의2제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 비용”이란 다음 각 호의 비용을 말한다.

1. 조사비: 사업 시행을 위한 측량비 및 그 밖의 조사비(「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가 기준에 따른다)
2. 설계비: 공사 시행을 위한 설계에 드는 비용(「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가 기준 또는 「건축사법」 제19조의3에 따른 대가 기준에 따른다)
3. 공사비: 공사 시행을 위한 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤을 합친 금액(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조에 따른 예정가격의 결정기준과 정부표준품셈 및 단가(정부고시가격이 있는 경우에는 그 가격을 말한다)에 따른다)
4. 보상비: 사업 시행을 위한 보상에 드는 비용(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제70조부터 제75조까지, 제75조의2, 제76조부터 제78조까지, 제78조의2 및 제79조에 따라 드는 비용을 말한다)
5. 부대비: 사업타당성 분석비, 환경영향평가비 및 감리비 등 사업 시행과 관련한 각종 비용
6. 운영설비비: 시설 운영을 위하여 최초로 투입하는 장비, 설비 및 기자재의 가액
7. 각종 세금과 공과금: 공사의 시행·준공·등기 및 소유권 이전과 관련한 취득세, 부가가치세 등 각종 세금 및 공과금과 그 밖에 법률에 따라 부과되는 각종 부담금
8. 영업준비금: 시설 운영을 준비하기 위하여 필요한 민간투자사업법인의 창업비, 개업비 등 필수경비

그러나 「2024년 민간투자사업 기본계획」에 따를 때 실제 국가가 BTL 사업에 대해 지급하여야 하는 정부지급금은 ① 시설구축을 위한 총사업비를 보전하는 성격의 임대료뿐만 아니라, ② 사업시행자가 관리운영기간 동안 해당 시설을 운영함에 따라 지출한 비용을 보전하는 운영비용으로 구성되어 있다.

운영비용은 시설완공 후 약정된 운영기간 중 민간사업자가 시설의 유지·보수 및 사업관리 등 운영서비스 제공에 필요한 제반 비용을 합산하여 산정하며, 「임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서(2025년 기준)」에서도 향후의 운영비용에 대한 추계가 포함되어 있다.

이를 종합하여 볼 때, 임대형 민자사업 추진에 따른 정부지급금 추계액 중 운영비는 정부가 국회에 제출한 임대형 민자사업 한도액에서 누락되어 사실상 국회심의가 이루어지지 않은 상태임에도, 관리운영기간 동안 정부지급금에 포함되어 임대료와 함께 지출되고 있는 것이다.

특히 장기간 재정비용이 수반되는 사업에 대한 재정지출 소요의 개념을 다루고 있는 총사업비 관리제도상에서도, 정보화사업의 총사업비는 구축 후 5년간의 운영·유지관리비, 추가 구축비 등을 포함하도록 규정되어 있음을 고려할 때,³³⁾ BTL 시설에 대한 운영비 또한 정부지급금의 주요 구성요소임에도 불구하고 한도액에서 누락되어 국회 심의를 거치지 않는 것은 문제가 있는바, 이를 포함하도록 하는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.³⁴⁾

33) 「총사업비관리지침」

제2조(정의 및 범위) ⑥ 사업 유형별 총사업비는 다음 각 호와 같다.

2. 정보화사업: 시스템의 구축 등에 소요되는 모든 경비로서 구축비, 보상비, 부대경비 등 구축기간에 소요되는 총비용과 구축 후 5년간 운영·유지관리비, 추가구축비 등으로 구성

34) 기획재정부는 민간투자(BTL)사업 운영비는 실시협약 체결 시 최종 확정되므로 BTL 한도액에 운영비를 사전 반영하기 어려우며, 운영비를 포함한 정부지급금은 사업 완공 예정일에 맞춰 주무부처에서 단년도 예산으로 편성하여 국회 심의를 거친다는 입장이다. 그러나 BTL 사업 적격성 판단 시 총사업비와 함께 운영비도 추정한다는 점, BTL 한도액안의 국회 심의 시 운영비가 제외되는 경우 국가의 장기적 재정 운용에 있어 총 정부지급금을 실질적으로 심의하지 못한다는 점을 고려하여 BTL 한도액안에 운영비를 포함하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 한도액안에 민간투자대안(PFI) 기준 총사업비가 아닌 정부실행대안(PSC) 기준 총사업비가 반영되어 민간투자사업의 적격성 평가와 부합하지 않는 측면이 있다.

2026년 임대형 민자사업 한도액안에 고용노동부 소관 사업 3개, 교육부 소관 사업 3개, 국토교통부 소관 사업 1개, 해양경찰청 소관 사업 1개, 기후에너지환경부 소관 사업 2개가 반영되었는데, 각 사업의 한도액안의 경우 PFI 기준 총사업비가 아닌 PSC 기준 총사업비가 반영되었다는 문제가 있다.

구체적으로 VfM 분석 결과를 살펴보면, 고용노동부 소관인 한국폴리텍대 수도권, 충청권, 경상권 사업의 경우 PSC 방식에 따른 총사업비는 각 459억원, 358억원, 349억원으로 해당 방식에 따라 산정된 사업비가 한도액안에 반영되었다.

그 밖에 교육부 소관 강릉원주대, 충남대, 군산대 세 사업과 해양경찰청 소관 어린이집 및 직원 숙소 사업, 기후에너지환경부 소관 하수관로 시설 및 완충저류시설 두 사업 역시 PSC 방식에 따른 총사업비가 BTL 사업 한도액안으로 반영된 것으로 파악된다.

[2026년도 BTL 사업 한도액안 및 VfM 분석 결과]

(단위: 백만원)

부처	사업명	한도액안 (단위:억원)	PSC 방식에 따른 총사업비(검토안)
고용노동부	한국폴리텍대 수도권	459	45,860
	한국폴리텍대 충청권	358	35,767
	한국폴리텍대 경상권	349	34,849
교육부	충남대	425	42,480
	강릉원주대	329	32,869
	군산대	270	27,024
국토교통부	위례-과천선 광역철도	11,209	-
해양경찰청	어린이집 및 직원숙소	493	49,332
기후에너지 환경부	하수관로시설	2,919	291,891
	완충저류시설	2,485	248,527
계		19,296	808,599

주: 국토교통부의 경우 관련 자료를 제출하지 않아 '위례-과천선 광역철도' 사업의 총사업비 내역은 표에서 제외됨

자료: 각 사업별 적격성조사 보고서 및 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견을 바탕으로 재작성

PFI 방식에 따른 총사업비와 PSC 방식에 따른 총사업비를 비교하여 PFI 방식에 따른 총사업비가 낮은 경우에 PFI 방식으로의 추진을 결정하고 이를 한도액안에 반영하기 때문에 한도액안에 반영된 사업의 경우 PFI 방식에 따른 총사업비가 PSC 방식에 따른 총사업비 보다 낮은 것으로 파악되는데, 한도액안에는 PSC 방식으로 산정된 총사업비를 반영하여 PFI 방식 대비 과다 계상되는 문제가 발생한다.

따라서 임대형 민간투자사업의 경제적 타당성을 긍정적으로 평가할 때에는 PFI 방식에 따른 총사업비가 PSC 방식에 따른 총사업비보다 적다는 점을 근거로 하면서 국회에 제출하는 BTL 한도액안에서는 정부실행대안(PSC) 기준의 총사업비 기준으로 한도액을 계상하는 것은 부적절한 측면이 있고, 한도액이 과다하게 계상되는 문제가 있으므로 이에 대한 보완이 필요해 보인다.³⁵⁾

35) 기획재정부는 민간투자대안(PFI) 기준으로 민자사업(BTL) 한도액안을 설정할 시 민자사업의 신기술 도입 및 대국민 서비스 제고에 따른 비용증가를 원칙적으로 봉쇄하며, 공사비 증가와 같은 사업여건 변동 등에 대응하기 어렵다는 입장이다. 그러나 이러한 상황을 대비하여 「사회기반시설에 대한 민간 투자법」에서 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액을 두고 있는 바 정부실행대안(PSC) 방식에 따른 총사업비를 계상할 이유가 크지 않은 것으로 보인다.

예산안분석시리즈 I
2026년도 예산안 재정총량 분석

발간일 2025년 10월
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 예산분석실 예산분석총괄과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 경성문화사(tel 02·786·2999)

ISSN 3058-6208

© 국회예산정책처, 2025



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

발간등록번호	31-9700460-002049-10
ISSN	3058-6208

