2025회계연도 결산 재정총량 분석

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2025회계연도 결산
재정총량 분석

결산분석시리즈 I

2025회계연도 결산 재정총량 분석

총 괄 I 김경호 예산분석실장

기획·조정 I 전용수 사업평가심의관
서재만 예산분석총괄과장
이상은 산업예산분석과장
권순영 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
변재연 경제산업사업평가과장
이상준 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작 성 I 임동훈 박승호 예산분석관
김주현 이유섭 추계세제분석관
최영일 거시경제분석과장
황종률 경제분석관

지 원 I 김병규 예산분석관보
김정선 행정실무관
홍지훈 자료분석연구원

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

문 의 : **예산분석실 예산분석총괄과** | 02) 6788-3769 | eba@nabo.go.kr

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

• 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

결산분석시리즈 I

2025회계연도 결산 재정총량 분석

2026. 7.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2026. 7. 8.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

2025년은 2024년 말 이후 이어진 정치적 불확실성 속에서 시작되어, 회계연도 중 새 정부가 출범하는 등 재정운용 여건의 변화가 있었고, 연초 발생한 영남지역 대형 산불과 미국의 관세정책 등 예기치 못한 재난과 통상환경의 변화에 대응한 재정의 역할도 요구된 한 해였습니다.

당초 2025년도 본예산은 총수입 651.6조원, 총지출 673.3조원으로 편성되었으나, 이러한 여건 변화에 대응하여 6월 대통령선거 전·후로 각각 추가경정예산을 편성함에 따라 총수입과 총지출은 각각 642.4조원, 703.3조원으로 조정되었습니다.

정부가 제출한 결산 결과 국세수입은 373.9조원으로 추경(372.1조원) 대비 1.8조원 증가하였으나 본예산(382.4조원) 대비로는 8.5조원 감소하였으며, 총수입은 추경 대비 5.0조원 감소한 637.4조원, 총지출은 추경 대비 19.1조원 감소한 684.1조원으로 집계되었습니다. 관리재정수지는 104.2조원 적자로 추경(111.6조원 적자) 대비 7.4조원 개선되었습니다.

이에 국회예산정책처는 국회 결산 심사를 지원하기 위하여 2025회계연도 정부의 재정운용을 분석한 「2025회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 총 8종, 22권으로, 「결산 재정총량 분석」, 「결산 분야별 재원 배분 분석」, 「결산 총괄 분석」, 「결산 위원회별 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「온실가스감축인지 결산서 분석」, 「결산 국가재무제표 분석」, 「2024회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」으로 구성되며, 특히 주요 재정현안에 대한 총괄 분석을 한층 강화하여 기존 3권에서 4권으로 확대 발간함으로써 의정활동을 보다 폭넓게 지원하고자 노력하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 2025회계연도 국회 결산 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2026년 7월

국회예산정책처장 지 동 하

차 례

CONTENTS

I. 개 관 / 1

1. 재정총량 개요 ····· 3

II. 재정총량 분석 / 15

1. 2025년 대내외 경제여건 분석 ····· 17

2. 국가재정운용계획 대비 실적 분석 ····· 26

2-1. 총수입 실적 분석 ····· 26

2-2. 총지출 실적 분석 ····· 33

2-3. 재정기조 분석 ····· 43

3. 재정건전성 분석 ····· 45

3-1. 재정수지 분석 ····· 47

3-2. 국가채무 분석 ····· 54

4. 조세지출과 재정지출 연계 분석 ····· 86

5. 재정의 경제적 효과 분석 ····· 113

6. 재정위험요인 분석 ····· 123

6-1. 재정위험요인 개요 ····· 123

6-2. 재정위험요인 분석 ····· 128

7. 재정총량 관련 재정제도 개선방안 ····· 155

7-1. 국가채무에 중앙부처가 관리하지 않는 사학진흥기금 등 21개 기금 포함 필요 ···· 155

7-2. 세계잉여금의 국가채무 의무상환비율 조정 필요성 등 ····· 160

7-3. 조세지출 평가제도 개선방안 모색 ····· 166

Ⅰ. 개 관

1 재정총량 개요

가. 총수입 · 총지출

2025회계연도 총수입 결산 규모는 637.4조원으로 전년 대비 43조원 증가하였고, 제2회 추가경정예산 대비 5조원 과소 수납되었다.

2025회계연도 총수입 결산액 637.4조원은 국세수입 373.9조원, 세외수입 32.1조원, 기금수입 231.3조원 및 세입예산외 수입 0.1조원으로 구성된다. 2025년도 제2회 추가경정예산과 비교하면, 국세수입은 1.8조원 초과 수납되었으며 세외수입과 기금수입은 각각 5.5조원, 1.5조원 과소 수납되었다. 세입예산외 수입 0.1조원까지 합한 총수입 결산액은 제2회 추가경정예산 대비 5조원 과소 수납되었다.

[2025회계연도 총수입 결산 결과]

(단위: 조원)

구 분	2024 결산 (A)	2025				전년 대비 (C-A)
		본예산	제2회 추경 (B)	결산 (C)	추경 대비 (C-B)	
Ⅰ. 총수입	594.5	651.6	642.4	637.4	△5.0	43.0
1. 국세	336.5	382.4	372.1	373.9	1.8	37.4
2. 세외수입	29.6	36.3	37.6	32.1	△5.5	2.5
3. 기금	228.2	232.8	232.8	231.3	△1.5	3.1
※ 세입예산외 수입[1)]	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0

주: 1) 세입예산외 수입은「국고금 관리법」제31조에 따라 재정경제부장관이 세입세출외로 관리하는 한국은행 국고금 통합계정 여유자금의 운용수익 등
자료: 재정경제부 제출자료 등을 바탕으로 재작성

최근 5회계연도(2021~2025) 간 정부의 총수입은 2021~2022회계연도의 경우 초과 수납이 이루어졌으나 2023회계연도의 경우 51.8조원의 결손이 발생하였으며, 2024회계연도에도 결손 규모는 전년 대비 감소하였으나, 여전히 국세수입 결손으로 인해 총수입의 과소수납이 발생하였다. 2025회계연도에는 국세수입 결손이 발생하지 않았으나 세외수입과 기금에서 과소 수납이 발생하여 총수입에서는 결손이 발생하였다.

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

[2021~2025회계연도 총수입 초과·과소수납 현황]

(단위: 조원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
예산(A)	514.6	609.1	625.7	612.2	642.4
결산(B)	570.5	617.8	573.9	594.5	637.4
초과·과소수납(B-A)	55.9	8.7	△51.8	△17.7	△5.0

주: 추가경정예산이 있었던 회계연도 예산은 최종예산 기준
자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

2025회계연도 총지출 결산 규모는 684.1조원으로, 전년 대비 46.1조원 증가하였고 제2회 추가경정예산 대비로는 19.1조원 과소 지출되었다.

2025회계연도 총지출 결산액 684.1조원은 일반회계 379.4조원, 특별회계 82.9조원, 기금 221.7조원 및 세출예산외 지출 0.2조원 등으로 구성된다. 이 중 일반회계와 특별회계는 이월·불용 등으로 제2회 추가경정예산 대비 각각 4.1조원, 0.9조원이 집행되지 못하였다. 기금은 이월·불용 등으로 계획액 대비 14.3조원이 집행되지 못하였으며 세출예산 외 지출이 0.2조원 발생하여 결과적으로 총지출 결산액은 제2회 추가경정예산 대비 총 19.1조원 과소 지출되었다.

[2025회계연도 총지출 결산]

(단위: 조원)

구 분	2024 결산 (A)	2025				전년 대비 (C-A)
		본예산	제2회 추경 (B)	결산 (C)	추경 대비 (C-B)	
총지출	638.0	673.3	703.3	684.1	△19.1	46.1
일반회계	344.5	365.3	383.6	379.4	△4.1	34.9
특별회계	78.6	82.1	83.8	82.9	△0.9	4.2
기금	214.5	225.9	235.9	221.7	△14.3	7.2
세출예산외 지출[1)]	0.4	0.0	0.0	0.2	0.2	△0.2

주: 1) 자치단체 교부금 정산 등 세입·세출예산으로 설정된 바 없이 이루어지는 현금 등의 수수거래
자료: 재정경제부 제출자료 등을 바탕으로 재작성

나. 재정수지

총수입보다 총지출이 제2회 추가경정예산 대비 크게 감소함에 따라 통합재정수지는 제2회 추가경정예산 대비 14.2조원 개선되었으나 전년 대비 3.2조원 악화되었고, 관리재정수지는 제2회 추가경정예산 대비 7.4조원 개선되었으며 전년 대비로는 0.5조원 개선되었다.

2025회계연도 **통합재정수지**(총수입-총지출)는 46.7조원 적자를 기록하였다. 이는 제2회 추가경정예산 대비 14.2조원 개선된 수치이나 전년 대비로는 3.2조원 악화된 것이다. 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금수지를 차감한 관리재정수지는 104.2조원 적자를 기록하였다.[1] 이는 전년 대비 0.5조원, 제2회 추가경정예산 대비로는 7.4조원 개선된 것이다.

통합재정수지와 관리재정수지는 제2회 추가경정예산 기준으로도 총지출이 총수입을 초과하는 수준이었기 때문에 각각 60.8조원, 111.6조원 적자를 기록할 것으로 예상되었으나, 총지출이 제2회 추가경정예산 대비 크게 감소함에 따라 적자폭이 예상 대비 감소하였다. 통합재정수지와 관리재정수지는 각각 2019회계연도, 2008회계연도부터 적자가 지속되고 있다.[2]

[2025회계연도 재정수지 결산]

(단위: 조원)

구 분	2024 결산 (A)	2025			전년 대비 (C-A)
		제2회 추경 (B)	결산 (C)	추경 대비 (C-B)	
통합재정수지(A)	△43.5	△60.8	△46.7	14.2	△3.2
사회보장성기금수지(B)	61.2	50.8	57.5	6.8	△3.7
관리재정수지(A-B)	△104.8	△111.6	△104.2	7.4	0.5

자료: 재정경제부

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

2) 특히 관리재정수지의 경우 정부가 관리재정수지를 산정·발표한 2001년 이후 25개년도 중 2002년(5.1조원), 2003년(1.0조원), 2007년(6.8조원) 등 3개년도만 관리재정수지 흑자를 시현하였다.

다. 국가채무

2025년 말 기준 국가채무 잠정치[3]는 1,304.5조원으로 전년 대비 129.4조원 증가한 규모이며, GDP 대비 국가채무 비율은 49.0%로 전년 대비 3.0%p 상승하였다.

2025년 말 국가채무 잠정치 1,304.5조원은 중앙정부 채무 1,268.1조원(국채 1,266.5조원, 차입금 1.5조원, 국고채무부담행위 0.1조원)과 지방정부 순채무 36.4조원(잠정치)으로 구성된다. 이 중 국채는 전년 대비 126.7조원, 차입금은 0.3조원 증가한 반면 국고채무부담행위는 전년 대비 소폭 감소하였으며, 지방정부 순채무(잠정치)는 전년 대비 2.5조원 증가하였다. 이는 제2회 추가경정예산 대비 2.6조원 증가한 수준으로, 국채가 제2회 추가경정예산 대비 0.9조원 증가하였고 지방정부 순채무(잠정치)는 1.7조원 증가하였다. 결과적으로 전년 대비 국가채무는 129.4조원 증가하였고, 명목 GDP 대비 국가채무 비율은 46.0%에서 49.0%로 3.0%p 상승하였다.

[2025년 국가채무 규모]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2024 결산 (A)	2025			전년 대비 (C-A)
		제2회 추경 (B)	결산 (C)	추경 대비 (C-B)	
국가채무 총계(D1)	1,175.0	1,301.9	1,304.5	2.6	129.4
(명목 GDP 대비 비율)	(46.0)	(49.1)	(49.0)	(△0.1)	(3.0)
중앙정부 채무	1,141.2	1,267.2	1,268.1	0.9	127.0
국채	1,139.8	1,265.5	1,266.5	0.9	126.7
차입금	1.2	1.6	1.5	△0.0	0.3
국고채무부담행위	0.2	0.1	0.1	0.0	△0.0
지방정부 순채무	33.9	34.7	36.4	1.7	2.5

주: 2025년 지방정부순채무 결산기준액은 잠정치(지방자치단체 결산 이후 확정 예정)
자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

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

라. 16대 분야별 재원 배분 현황

2025년 총지출 기준 16대 분야별 결산 현황을 살펴보면, 2025년 사회복지 분야의 총지출이 218.9조원으로 정부 총지출에서 가장 높은 비중(32%)을 차지하였으며, 일반·지방행정(127.8조원), 교육(96.8조원), 국방(57조원) 순으로 재원이 많이 분배되었다.

2025년 제2회 추가경정예산과 비교하였을 때는 16대 분야 중 일반 · 지방행정, 공공질서 및 안전, 교육 분야와 농림수산, 통신 분야를 제외한 모든 분야에서 결산의 총지출이 적게 나타났다. 제2회 추가경정예산 대비로는 예비비를 제외하고는 사회복지 분야(△13.2조원), 국방 분야(△2.1조원), 통일 · 외교 및 환경 분야(△0.8조원) 순으로 규모가 작아진 것으로 나타난다.

[2025년 16대 분야별 재원배분 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2025		2025 결산(B)	추경 대비	
	본예산	추경[1](A)		B-A	(B-A)/A
정부 총지출	673.3	703.3	684.1	△19.1	△2.7
1.일반·지방행정	110.7	127.2	127.8	0.6	0.5
2.공공질서및안전	25.0	25.8	26.0	0.1	0.6
3.통일·외교	7.7	7.3	6.5	△0.8	△10.7
4.국방	59.0	59.0	57.0	△2.1	△3.5
5.교육	98.5	96.2	96.8	0.5	0.6
6.문화및관광	8.8	8.9	8.8	△0.1	△0.9
7.환경	13.0	12.9	12.1	△0.8	△6.4
8.사회복지	229.1	232.1	218.9	△13.2	△5.7
9.보건	19.7	19.6	19.5	△0.1	△0.6
10.농림수산	25.9	27.0	27.2	0.3	1.0
11.산업·중소기업및에너지	28.2	35.3	35.0	△0.3	△0.9
12.교통및물류	21.0	21.3	20.7	△0.6	△2.9
13.통신	9.2	11.2	11.7	0.4	3.9
14.국토및지역개발	4.5	4.7	4.6	△0.1	△1.9
15.과학기술	10.8	10.9	10.8	△0.1	△1.1
16.예비비	2.4	3.8	0.7	△3.1	△81.9

주: 1) 추경은 제2회 추경 기준
자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

마. 재무결산

「국가회계법」상 국가결산보고서의 3번째 구성요소인 재무제표는 2007년 「국가회계법」 제정에 따라 2009회계연도부터 도입[4]된 발생주의·복식부기 회계방식을 기준으로 국가의 재무상태 및 재무성과를 측정·보고하는 결산 구성서류이다. 재무제표는 재정상태표·재정운영표·순자산변동표로 구성된다.[5]

2025회계연도 말 기준 모든 회계·기금을 통합한 재정상태표 상 자산은 3,593.4조원, 부채는 2,772조원이며, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 821.5조원이다.

2025회계연도 말 자산은 전년 대비 375조원(11.7%) 증가하고, 부채는 전년 대비 186.3조원(7.2%)이 증가하여, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 전년 대비 188.8조원(29.8%) 증가하였다.

[2024회계연도 국가통합 재정상태표 요약]

(단위: 조원, %)

계정과목	2025 (A)	2024 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
Ⅰ. 자산	**3,593.4**	**3,218.4**	**375.0**	**11.7**
금융자산	2,364.1	2,007.7	356.4	17.8
유·무형자산	1,179.4	1,164.1	15.3	1.3
기타자산	49.9	46.6	3.3	7.1
Ⅱ. 부채	**2,772.0**	**2,585.7**	**186.3**	**7.2**
차입부채	1,306.5	1,159.2	147.3	12.7
충당부채	1,417.5	1,383.5	34.1	2.5
기타부채	47.9	43.0	4.8	11.3
순자산(Ⅰ-Ⅱ)	**821.5**	**632.7**	**188.8**	**29.8**

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

자료: 2025회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

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

5) 국가재무제표의 상세한 내용 및 분석 결과는 결산분석시리즈 「2025회계연도 결산 국가재무제표 분석」 참고

2025회계연도 말 기준 자산 중 가장 큰 비중을 차지하는 과목은 금융자산으로 2,364.1조원(65.8%)이며, 유·무형자산(1,179.4조원), 기타자산(49.9조원)이 뒤를 이었다. 부채 중에서는 충당부채가 1,417.5조원(51.1%)으로 비중이 가장 크며, 차입부채(1,306.5조원), 기타부채(47.9조원)가 그 뒤를 이었다.

2025회계연도 재정운영표 상 재정운영순원가는 603조원이며, 비교환수익 등 539조원을 차감한 재정운영결과는 64조원이다.

2025회계연도 재정운영순원가는 전년 대비 67.1조원(12.5%)이 증가하였고, 비교환수익 등은 64.4조원(13.6%)이 증가하여 재정운영결과는 전년도 61.4조원에서 64조원으로 2.6조원 증가하였다. 재정운영결과가 전년 대비 증가한 이유는 재정지출 증가에 따른 재정운영순원가 증가 규모가 국세수입 확대에 따른 비교환수익 등 증가폭을 상회하였기 때문이다.

[2025회계연도 국가통합 분야별 재정운영표 요약]

(단위: 조원, %)

구 분	2025 (A)	2024 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
Ⅰ. 재정운영순원가[1)]	**603.0**	**536.0**	**67.1**	**12.5**
1. 사업순원가	618.8	562.3	56.5	10.0
2. 관리운영비	32.2	30.6	1.6	5.1
3. 비배분비용	28.0	15.7	12.3	78.1
4. (-)비배분수익	△75.9	△72.7	△3.2	△4.4
Ⅱ. 비교환수익 등[2)]	**539.0**	**474.6**	**64.4**	**13.6**
1. 국세수익	387.5	339.6	47.9	14.1
2. 사회보험수익	96.2	93.0	3.2	3.4
3. 부담금 수익	19.1	20.2	△1.2	△5.8
4. 제재금수익 등	16.0	4.7	11.3	237.8
5. 기타 이전수익 등	20.2	17.0	3.2	18.8
Ⅲ. 재정운영결과(Ⅰ-Ⅱ)	**64.0**	**61.4**	**2.6**	**4.3**

주: 1) 사업순원가에서 관리운영비와 비배분비용을 더하고 비배분수익 등을 가감하여 산출
2) 직접적인 반대급부 없이 수령하는 국세수익, 부담금수익, 사회보험수익, 제재금수익 등을 합산하여 산출

자료: 2025회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

순자산변동표를 통해 순자산의 변동 내역을 보면, 2025회계연도 기말순자산은 821.5조원으로 기초순자산 632.7조원 대비 188.8조원 증가하였다.

순자산이 증가한 이유는 조정항목 중 투자증권평가손익이 210.9조원 증가하였고, 보험수리적손익 13.5조원, 자산재평가이익이 2.8조원, 기타순자산이 25.6조원 증가이며, 조정항목에서 253조원이 증가함에 따라 재정운영결과로 인한 64조원 감소에도 불구하고 기말순자산이 188.8조원 증가하였다.

[2025회계연도 국가통합 순자산변동표 요약]

(단위: 억원)

구 분	기본순자산	적립금 및 잉여금	순자산조정	합계
Ⅰ. 당기 기초순자산	4,439,516	△4,227,425	6,115,012	6,327,102
1. 보고금액	4,439,516	△4,227,425	6,115,012	6,327,102
2. 전기오류수정손익	-	-	-	-
Ⅱ. 재정운영결과	-	640,171		640,171
Ⅲ. 조정항목	7,862	270,507	2,249,530	2,527,900
1. 투자증권평가손익	-	-	210,914	2,109,140
2. 자산재평가이익	-	112	27,748	27,860
3. 보험수리적손익	-	135,003	-	135,003
4. 기타순자산의 증감	7,862	135,392	112,642	255,897
Ⅳ. 당기 기말순자산(Ⅰ-Ⅱ+Ⅲ)	4,447,378	△4,597,089	8,364,542	8,214,831

자료: 2025회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

바. 국유재산 및 물품 관리 현황

(1) 국유재산관리운용총보고서

① 국유재산 증감 현황

2025회계연도 말 기준 국유재산 가액은 총 1,402.7조원으로 전년도 1,344.5조원 대비 58.2조원 순증하였다. 증가내역은 193.1조원, 감소내역은 134.9조원으로 구성된다.

2025회계연도 증감내역을 사유별로 보면, 증액내역은 기타 81.0조원, 매입 등 취득 73.3조원, 신규등록 20.4조원 등이고, 감액내역은 기타 △62.2조원, 매각 등 처분 △51.7조원 등이다.

[2025회계연도 국유재산 증감사유별 현황]

(단위: 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		순증분(A-B)
사유	가액	사유	가액	
매입 등 취득	733,088	매각 등 처분	516,734	216,354
신규등록	204,476	감가상각	96,821	107,655
관리전환 등	55,618	관리전환 등	60,487	△4,869
가격평가	127,595	가격평가	52,815	74,780
기타	810,146	기타	622,250	187,896
계	1,930,923	계	1,349,107	581,816

자료: 「2025회계연도 국유재산관리운용총보고서」

증감내역을 국유재산 유형별로 보면, 유가증권 39.8조원, 공작물 8.8조원, 토지 6.4조원, 건물 2.9조원, 입목죽 0.1조원, 무체재산 0.2조원 등 대부분의 유형에서 증가하였고, 선박·항공기 유형에서만 0.1조원이 감소하였다.

그 결과 2025회계연도 말 기준 국유재산 구성내역은 총 가액 1,402.7조원 중 토지가 45.2%(634.2조원), 공작물이 24.8%(348.4조원), 유가증권이 23.4%(328.7조원), 건물이 5.5%(76.8조원) 순이다.

[2025회계연도 국유재산 유형별 증감 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2024년 말(B)		2025년 말(B)		증감(C=B-A)	
		구성비		구성비		증감률 (C/A)
토 지	6,278,016	(46.7)	6,342,212	(45.2)	64,196	(1.0)
건 물	739,656	(5.5)	768,369	(5.5)	28,714	(3.9)
공작물	3,395,981	(25.3)	3,484,222	(24.8)	88,241	(2.6)
입목죽	81,754	(0.6)	83,071	(0.6)	1,318	(1.6)
선박·항공기	33,314	(0.2)	32,555	(0.2)	△758	(△2.3)
기계기구	6,014	(0.0)	6,583	(0.0)	568	(9.4)
유가증권	2,889,162	(21.5)	3,287,113	(23.4)	397,951	(13.8)
무체재산	21,095	(0.2)	22,682	(0.2)	1,588	(7.5)
계	13,444,991	(100.0)	14,026,808	(100.0)	581,816	(4.3)

자료: 대한민국정부, 「2025회계연도 국유재산관리운용총보고서」

② 국유재산종합계획 집행실적

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

이에 따라 2025회계연도 국유재산종합계획 집행실적을 살펴보면, 금액 기준으로 국유재산 취득은 계획액 64.5조원 대비 145.3%(93.8조원), 처분은 계획액 41.5조원 대비 127.7%(53.0조원), 사용승인은 계획액 3,035억원 대비 257.2%(7,808억원), 개발은 계획액 5,678억원 대비 15.3%(869억원), 대부계약은 계획액 1,608억원 대비 88.7%(1,426억원)을 집행하였다.

---

6) 「국유재산법」
제9조(국유재산종합계획) ③ 총괄청은 제2항에 따라 제출된 계획을 종합조정하여 수립한 국유재산종합계획을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
④ 국유재산종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 국유재산을 효율적으로 관리 · 처분하기 위한 중장기적인 국유재산 정책방향
2. 대통령령으로 정하는 국유재산 관리 · 처분의 총괄 계획
3. 국유재산 처분의 기준에 관한 사항
4. 「국유재산특례제한법」제8조에 따른 국유재산특례 종합계획에 관한 사항
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리 · 처분에 관한 중요한 사항

[2025회계연도 국유재산종합계획 집행실적]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수			금액		
	계획(A)	실적(B)	비율(B/A)	계획(C)	실적(D)	비율(D/C)
취득	53,122	99,533	187.4	64,542,565	93,781,538	145.3
매입	16,700	20,313	121.6	53,861,906	71,561,687	132.9
무상취득	4,486	5,359	119.5	705,835	1,666,677	236.1
신규등록	31,856	73,728	231.4	9,899,044	20,454,247	206.6
교환 및 환지	80	133	166.3	75,779	98,927	130.5
처분	18,892	27,723	146.7	41,538,264	53,033,063	127.7
매각	16,070	21,359	132.9	40,913,070	52,232,921	127.7
양여	2,389	1,180	49.4	523,415	396,196	75.7
교환 및 환지	69	138	200	60,031	122,288	203.7
멸실	364	5,046	1,386.3	41,749	281,658	674.6
사용승인	757	11,278	1,489.8	303,537	780,790	257.2
개발	32	2	6.3	567,750	86,931	15.3
관리	279,481	384,552	137.6	421,725	367,827	87.2
사용허가	67,571	61,307	90.7	207,166	181,602	87.7
대부계약	175,977	266,543	151.5	160,813	142,587	88.7
변상금부과	35,933	56,702	157.8	53,745	43,639	81.2

자료: 「2025회계연도 국유재산관리운용총보고서」

(2) 물품관리운용보고서

2025회계연도 말 기준 물품 가액은 총 17.3조원으로 전년도 16.5조원 대비 0.8조원(4.9%) 증가하였다. 증감내역을 세부적으로 보면 증액내역 5.9조원, 감액내역 5.1조원으로 구성되고, 증감내역을 사유별로 살펴보면, 증액내역은 구매 3조원, 관리전환 0.9조원, 리스물품편입 또는 기증 0.3조원 등이 있고, 감액내역은 관리전환 △0.8조원, 매각 또는 폐기 △0.2조원 등이 있다.

[2025회계연도 물품 증감사유별 현황]

(단위: 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		증감(A-B)
사유	가액	사유	가액	
구매	30,354	매각 또는 폐기	2,470	27,884
관리전환	8,992	관리전환	7,797	1,195
국유재산편입	149	국유재산편입	11	138
리스물품편입 또는 기증	2,623	양여	428	2,195
기타	16,876	기타	40,259	△23,383
계	58,994	계	50,964	8,030

자료: 대한민국정부, 「2025회계연도 물품관리운용보고서」

증감내역을 물품 유형별로 보면, 사무용기기(2,861억원), 기타잡기기(1,607억원), 운반건설기계 및 차량(963억원) 등에서 증액이 발생하였고, 인쇄사진및시청각기기(△54억원), 기계요소 및 공작기계(△9억원)에서 감액이 발생하였다. 그 결과 2025회계연도 말 기준 물품 구성내역을 살펴보면, 총 가액 17.3조원 중 전기·통신기기가 22.1%(3.8조원), 운반건설기계및차량이 18.4%(3.2조원), 사무용기기가 17.9%(3.1조원) 순으로 나타났다.

[2025회계연도 물품 유형별 증감 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2024년 말(B)		2025년 말(B)		증감(C=B-A)	
		구성비		구성비		증감률 (C/A)
전기·통신기기	37,494	22.7	38,262	22.1	768	2
사무용기기	28,217	17.1	31,078	17.9	2,861	10.1
사무용집기	6,644	4	6,991	4	347	5.2
운반건설기계및차량	30,926	18.7	31,889	18.4	963	3.1
기계요소및공작기계	1,561	0.9	1,552	0.9	△9	△0.6
산업기계	7,920	4.8	8,398	4.8	479	6
의료및화학분석기기	7,654	4.6	7,893	4.6	239	3.1
물리시험및측정기기	17,699	10.7	18,529	10.7	830	4.7
인쇄사진및시청각기기	3,188	1.9	3,135	1.8	△54	△1.7
기타잡기기	23,970	14.5	25,577	14.8	1,607	6.7
계	165,273	100	173,303	100	8,030	4.9

자료: 대한민국정부, 「2025회계연도 물품관리운용보고서」

II. 재정총량 분석

1 2025년 대내외 경제여건 분석

가. 대외여건

2025년 세계경제는 미국의 무역정책관련 불확실성이 높은 가운데도 전년과 같은 성장세를 유지하였고, 세계교역은 전년보다 확대되었다. 아래 [표 1]은 정부의 「2025년도 예산안」 제출 직전 시점에서 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank) 등의 국제기구에서 발표한 세계경제성장률, 세계교역량증가율, 세계소비자물가상승률, 국제유가 등에 대한 전망치와 실적치를 비교한 것이다.

[주요 대외변수의 2025년 전망치와 실적치 비교]

(단위: %, %p, 달러)

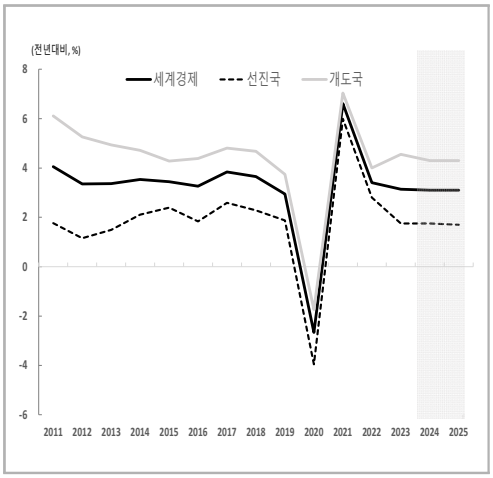
구분	전망치	실적치	차이 (실적치-전망치)
세계경제성장률[1)]	2.7	3.1	0.4
세계교역량증가율[2)]	2.4	3.9	1.5
세계소비자물가상승률[3)]	4.2	4.1	△0.1
국제유가(달러/배럴)[4)]	66.1	69.1	3.0

주: 1) 세계경제성장률 전망치는 IMF('24. 7월), 세계은행('24. 6월), OECD('24. 6월) 전망치 평균
2) 세계교역량증가율 전망치는 IMF('24. 7월), 세계은행('24. 6월) 전망치 평균
3) 세계소비자물가상승률은 IMF('24. 7월) 전망치 기준
4) 국제유가(두바이유 기준)는 EIA('24. 9월), IMF('24. 7월), 세계은행('24. 6월) 전망치 평균
자료: 국회예산정책처, 「2024년 및 중기경제전망」('23. 10월), IMF, 세계은행, OECD, 미국 EIA

2025년 세계경제성장률은 3.1%로 전망치(2.7%)를 0.4%p 상회하였고, 2024년과 같은 성장세를 유지하였다. 세계교역증가율은 미국의 관세인상에 대비한 조기선적(front-loading) 효과, 중국 등 주요국 수출 다변화와 재고 확보 등의 영향으로 전망치(2.4%)를 큰 폭으로 상회하였고, 전년(3.6%)보다 증가세도 확대되었다.

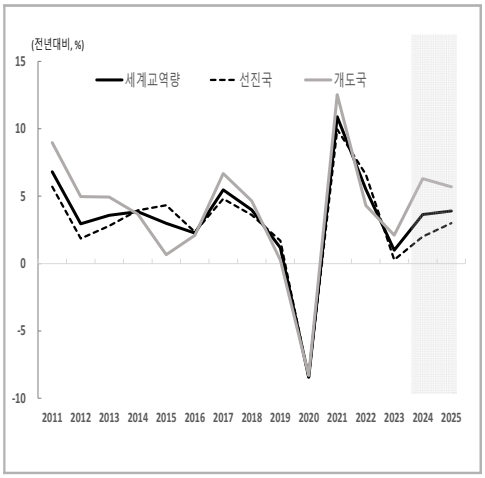
황종률 경제분석관(jrhwang@assembly.go.kr, 6788-4659)

[세계경제성장률]



자료: IMF, 세계은행, OECD 세계경제전망

[세계교역량증가율]

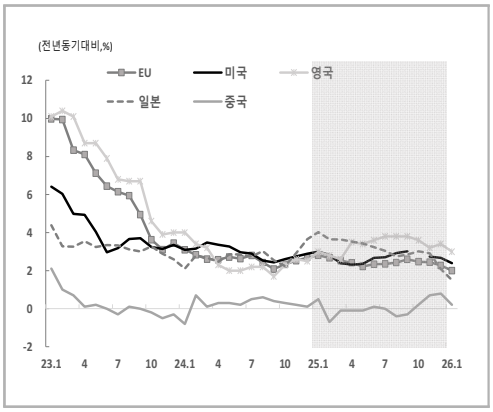


자료: IMF, WEO database('25. 4월)

2025년 세계소비자물가상승률은 4.1%로 전망치(4.2%)를 소폭 하회하였다. 미국 등 주요 선진국의 소비자물가상승률은 견조한 소비와 노동시장 여건 등으로 2024년 2.6%에서 2025년 2.5%로 완만하게 하락하였고, 개도국은 중국의 내수 약화와 공급과잉, 식량 가격 안정화 등으로 2024년 7.9%에서 2025년 5.2%로 선진국보다 빠르게 하락하였다.

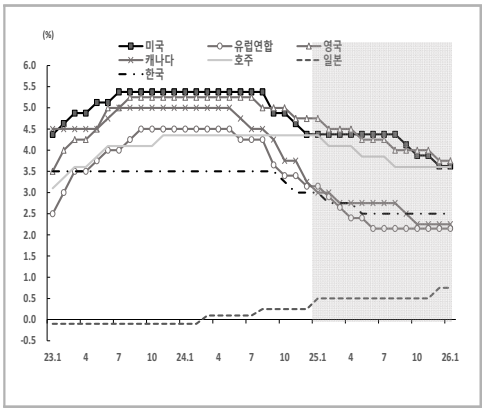
주요국 중앙은행은 2024년 상반기까지 인플레이션 압력 상승에 대응하여 정책금리를 긴축적인 수준까지 인상하였으나, 2024년 하반기 들어 인플레이션 압력이 완화되며 미국, 유로지역, 영국 등의 선진국 경제를 중심으로 정책금리는 인하 기조로 전환되었다. 2025년에도 주요국 중앙은행은 정책금리 인하 기조를 유지하였지만, 일본은 수십 년간의 디플레이션과 초저금리 정책에서 벗어나 물가 상승압력에 대응하고 금융 정상화를 추진하는 과정에서 정책금리 인상 기조를 유지하였다.

[주요국 소비자물가상승률]



자료: Bloomberg, CEIC, IMF

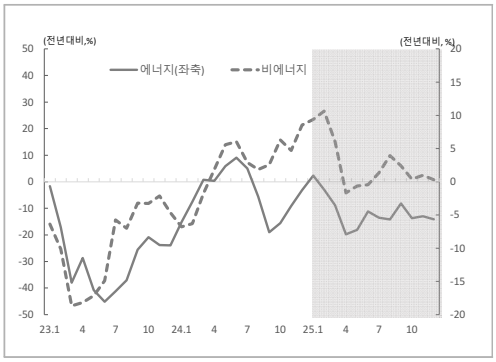
[주요국 정책금리 추이]



자료: 각국 중앙은행, Bloomberg, CEIC, IMF

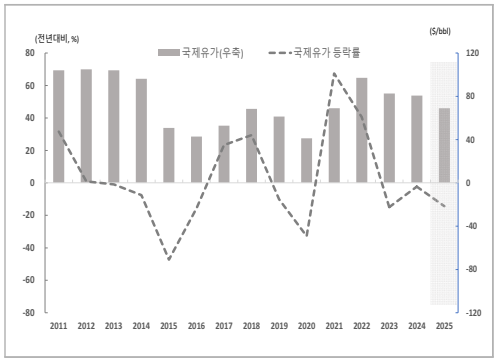
2025년 국제원자재가격은 농산물과 금속광물 등의 비에너지 원자재 가격을 중심으로 낮은 오름세를 보였다. 에너지가격은 연초 이후 지속적으로 내림세를 유지하여 2분기 이후에는 전년동기대비 두 자릿수 하락세를 보였다. 농산물과 금속광물 등 비에너지 가격은 1분기에는 높은 오름세를 보였으나, 2분기 이후 빠르게 안정되며 낮은 오름세를 보였다. 국제유가는 전년에 이어 내림세가 지속되고 글로벌 공급망은 팬데믹 이전 수준으로 안정되었다. 2025년 국제유가 실적치는 연평균 배럴당 69달러로 전년(81달러) 대비 14% 하락하여 전망치(66달러)를 상회하였다.

[국제 원자재가격 추이]



자료: 세계은행 Commodity Price Data

[국제유가 추이]



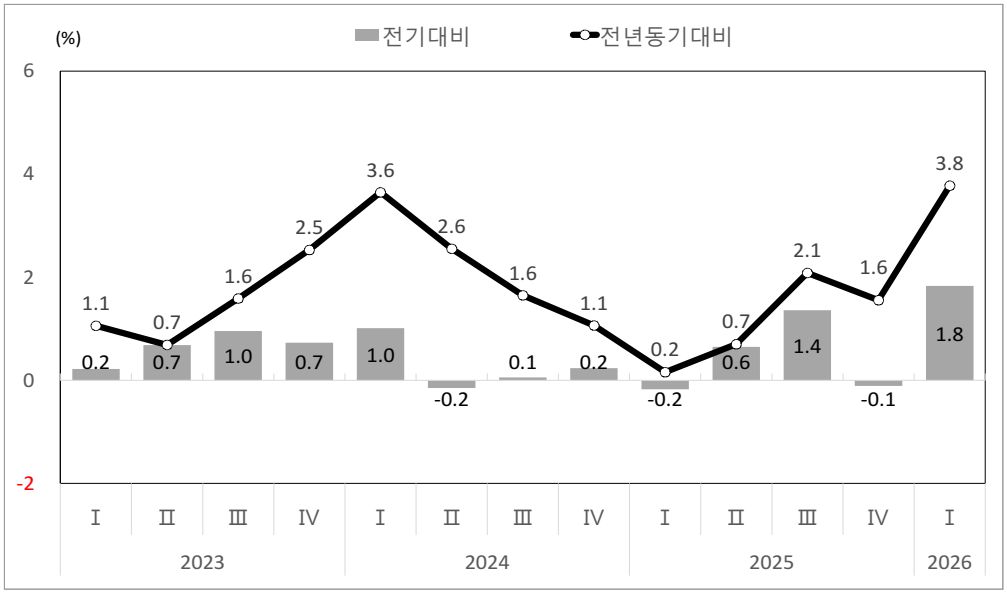
주: 브렌트유, 두바이유, WTI유 평균 기준
자료: EIA, CEIC

나. 대내여건

2025년 상반기 국내 경제는 2024년 말 비상계엄 이후 이어진 정치적 불확실성과 트럼프 행정부의 관세정책 등에 따른 대외적 불확실성이 확대되는 가운데 내수와 수출 모두 부진한 흐름을 보였다. 2025년 1분기 실질GDP는 전기대비 0.2% 감소하며 마이너스 성장을 기록하였고, 민간소비와 수출도 각각 전기대비 0.2%, -0.9%로 부진하였다.

그러나 국내 경제는 하반기 들어 내수 회복세가 뚜렷해지고 수출 증가세도 확대되는 흐름을 보였다. 실질GDP 성장률은 2025년 연중 1.1%로 낮은 수준에 머물렀으나 반기별로는 상반기 0.4%에서 하반기 1.8%로 높아졌다. 계절변동 조정계열로는 2분기 성장률이 전기대비 플러스로 돌아서 3분기에는 1.4%까지 높아졌다. 다만 건설업 부진이 전년보다 심화되며 경기회복세가 제약되었으며, 4분기에는 높았던 3분기의 영향으로 성장률이 소폭 마이너스를 기록하였다.

[실질GDP 성장률 추이]



자료: 한국은행

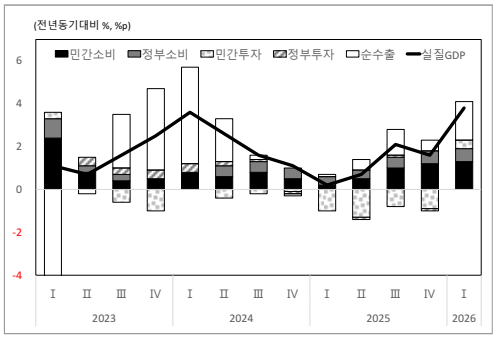
지출부문별로 보면 민간소비는 2025년 연중 1.5% 증가하였고, 성장기여도는

0.7%였다. 민간투자는 연중 3.9% 감소하였는데 이는 건설투자가 크게 부진했던(-9.8%) 데 주로 기인한다. 다만 건설투자 부진은 하반기에 감소 폭이 줄면서 다소 개선되었다(-12.2% → -7.3%). 설비투자는 반도체 수출 호조에 힘입어 1.5% 증가하였으며 지식재산생산물투자도 3.0% 증가하였다. 민간투자의 성장기여도는 2024년 -0.2%p에서 2025년 -1.0%p로 하락하였다. 정부소비는 두 차례의 추경편성 등에 힘입어 연중 2.7%의 견조한 성장세를 유지하였고, 성장기여도는 0.5%p로 전년(0.4%p)보다 소폭 높아졌다. 정부투자는 2024년 2.8% 증가하였으나 2025년에는 0.2% 감소하였다. 내수부문의 성장기여도는 상반기 0.1%p, 하반기 1.0%p였으며 연중으로는 0.6%p이었다.

총수출(GDP물량 기준)은 2025년 4.3% 성장하여 2024년(7.6%)에 비해 성장세가 둔화되었다. 총수입(3.3%)은 자본재를 중심으로 2024년(3.8%)에 비해 낮은 증가율을 보였다. 이에 따라 총수출에서 총수입을 뺀 순수출의 성장기여도는 0.5%p였다.

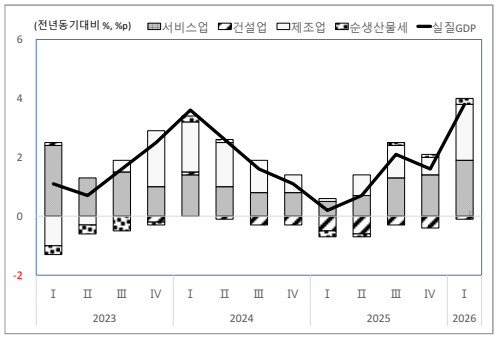
경제활동별로 보면 서비스업은 국내 정치불안으로, 제조업은 대미 관세협상 등 수출여건 악화로 상반기 중 성장세가 큰 폭으로 낮아졌다. 그러나 하반기에는 소비심리가 회복되고 수출도 살아나면서 성장세가 다시 높아졌다. 2025년 제조업과 서비스업의 성장기여도는 각각 0.6%p, 1.0%p였고, 건설업은 -0.5%p였다.

[지출부문별 성장률 기여도]



자료: 한국은행

[경제활동별 성장률 기여도]



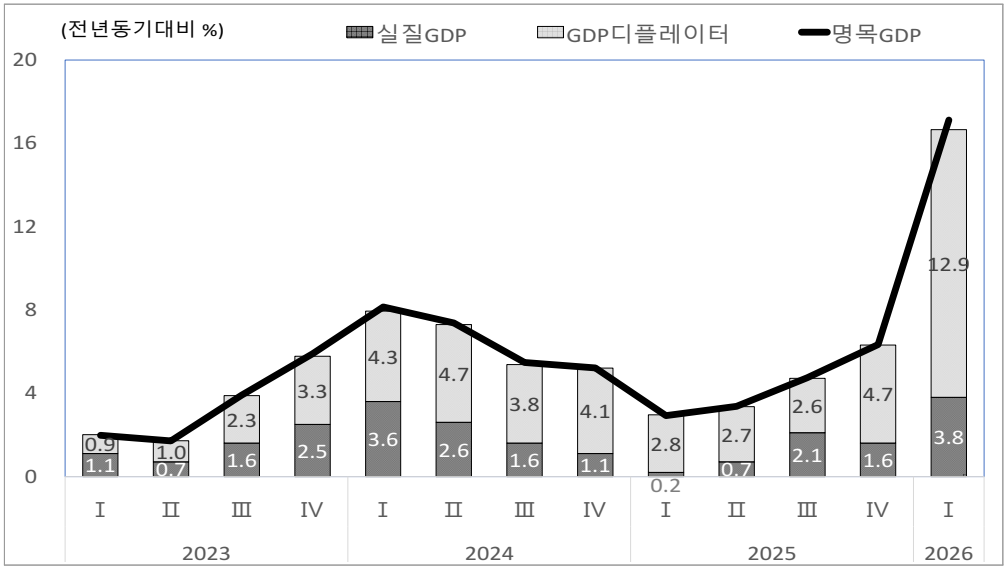
자료: 한국은행

2025년 명목GDP 성장률(실질GDP 성장률+GDP디플레이터 상승률[1])은 4.4%로

1) GDP디플레이터는 GDP 추계결과 사후적으로 계산되는 종합적인 물가지수로서 명목GDP를 실질

2024년의 6.5%에 비해 2.1%p 낮아졌다. 실질GDP 성장률이 1.1%로 전년(2.2%)에 비해 1.1%p, GDP디플레이터상승률은 3.2%로 전년(4.2%)에 비해 1.0%p 각각 하락하였다. 명목GDP성장률은 상반기 중 3.2%에서 하반기 중 5.6%로 높아졌다. 이는 하반기 중 내수와 수출이 살아나며 실질GDP 성장률이 1.9%로 높아진 데다 GDP 디플레이터 증가율도 반도체 가격 상승에 힘입어 상반기 2.6%에서 하반기 3.6%로 높아졌기 때문이다.

[명목GDP 성장률 추이]



자료: 한국은행

2025년 수출(통관기준)은 3.8% 증가하였고, 지역별로는 미국과 중국, 일본 등에서 줄며 전년(8.1%)에 비해 증가세가 둔화되었다. 주요 품목별로는 반도체(22.2%) 늘었으나 전년(43.9%)에 증가세가 둔화되었고, 자동차(1.7%)는 증가세로 전환되었다. 일반기계(-8.2%), 석유제품(-9.7%), 석유화학(-10.0%), 철강제품(-7.6%) 등은 전년에 이어 감소세를 지속하며 부진하였다.

GDP로 나누어 산출한다. 실질GDP추계 시에는 생산자물가지수(PPI), 소비자물가지수(CPI), 수출입물가지수, 임금, 환율 등 주요 가격지수가 종합적으로 이용되기 때문에 GDP디플레이터는 국민소득에 영향을 주는 모든 물가지수를 포괄하는 종합적인 물가지수라고 할 수 있다.

[주요 지역별 수출증감률과 비중]

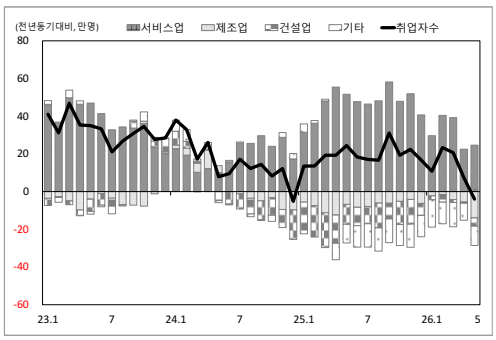
(단위: 전년동기대비, 비중 %, 기여도 %p)

구 분		2024		2025		
		증감률	비중	증감률	비중	기여도
1	중국	6.6	19.5	-1.7	18.4	-0.3
2	미국	10.4	18.7	-3.8	17.3	-0.7
3	아세안	4.5	16.7	7.4	17.3	1.2
4	EU27	-0.2	10.0	3.0	9.9	0.3
5	베트남	9.1	8.5	7.6	8.8	0.7
6	중남미	17.8	4.2	6.9	4.4	0.3
7	일본	2.1	4.3	-4.4	4.0	-0.2
8	중동	4.7	2.9	3.8	2.9	0.1
9	인도	4.2	2.7	2.9	2.7	0.1
10	CIS	-9.4	1.7	18.4	1.9	0.3
전 체		8.1	100	3.8	100	3.8

자료: 국회예산정책처, 산업통상부

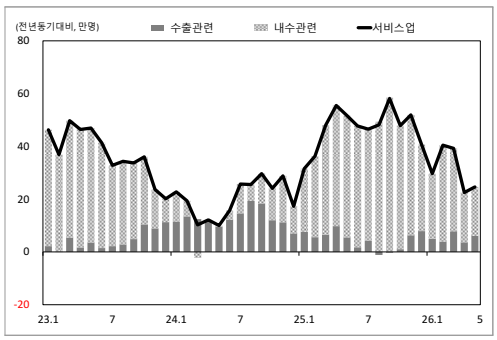
2025년 취업자 수는 전년대비 20.0만명 늘어 2024년 19.6만명에 비해 고용증가폭이 소폭 확대되었다. 산업별로 보면 서비스업에서 37.2만명 늘었으나, 제조업과 건설업에서 각각 7.3만명, 12.5만명 감소하였다. 고용형태별로는 임금근로자가 27.5만명(상용직 28.3만명, 임시직 4.7만명, 일용직 -5.5만명) 늘고, 비임금근로자는 8.2만명(자영업자 -3.7만명, 무급가족종사자 -4.4만명) 줄었다.

[취업자 수 증감]



자료: 통계청

[서비스업 취업자 수 증감]



자료: 통계청

2025년 소비자물가는 전년동기대비 상반기 2.1%, 하반기 2.2% 오르며 전년대비 2.1% 상승하였다. 한국은행의 물가안정목표인 2% 선에서 움직였으나, 2025년 하반기에는 환율 상승의 영향으로 소비자물가가 11월 2.4%까지 상승하였다가 다시 안정되었다. 식료품과 에너지를 제외한 근원물가 상승률은 2% 선에서 안정적으로 움직였다.

[소비자물가상승률]

(단위: 전년동기대비, %)

구 분	2024	2025	'25.1/4	2/4	3/4	4/4
식료품·에너지 제외지수	2.2	1.9	1.9	2.0	1.7	2.0
총지수	2.3	2.1	2.1	2.1	2.0	2.4
상품	2.4	2.0	2.0	1.6	2.0	2.4
서비스	2.2	2.2	2.2	2.4	1.9	2.3

자료: 통계청

다. 국내경제성장률 전망과 실적치 비교

2025년 실질국내총생산(RGDP)은 전년대비 1.1% 성장하여 「2025년도 예산안」 제출시 정부의 2025년 실질경제성장률 전망치(2.2%)에 비해 1.1%p 낮은 실적치를 기록하였다. 정부 전망치와 실적치를 주요 지출항목별로 비교하면 내수의 주요 부문에서 정부 전망치를 밑돌며 부진했다. 민간소비는 1.5% 증가하여 정부 전망치(2.3%)를 0.8%p 하회하였고, 설비투자, 건설투자 등의 고정투자 항목에서도 정부 전망치를 모두 밑돌았다. 특히 건설투자는 건물건설(△10.4%)과 토목건설(△8.0%) 모두 부진하여 전년대비 9.7% 감소하였고, 2024년(△2.0%)에 비해 부진이 심화되었다. 2025년 수출(통관기준)은 3.8% 증가하여 정부 전망치(6.0%)를 2.2%p 하회하였다.

[2025년 실질GDP 및 지출항목의 전망치와 실적치 비교]

(단위: 전년대비, %)

구분	NABO	정부	실적치	차이 (실적치-정부전망)
실질GDP	2.2	2.2	1.1	△1.1
민간소비	1.9	2.3	1.5	△0.8
설비투자	3.3	3.8	1.5	△2.3
건설투자	△1.1	△1.2	△9.7	△8.5
지식재산생산물투자	3.1	3.0	3.0	0.0
수출(통관기준)	4.5	6.0	3.8	△2.2

자료: 국회예산정책처, 「2025년 NABO 경제전망: 2024~2028」, 기획재정부, 「2025년도 예산안」, 한국은행

2025년도 명목GDP 성장률은 4.4%로 정부의 전망치(4.5%)에 비해 0.1%p 낮은 실적치를 기록하였다. 이를 실질GDP 성장률과 GDP디플레이터 상승률에 대한 전망치로 구분하여 보면, 실질GDP성장률 실적치는 정부 전망치를 큰 폭으로 하회하였으나, GDP디플레이터 상승률은 3.2%로 정부 전망치(2.3%)를 큰 폭으로 상회하였다. 이는 대외부문에서 수출디플레이터 상승률(3.7%)과 수입디플레이터 상승률(1.1%)의 격차가 커지며 전체적으로 GDP디플레이터를 끌어올린 데 주로 기인한다.

[2025년 명목GDP 성장률 전망치와 실적치 비교]

(단위: 전년대비, %)

구분	NABO	정부	실적치	차이 (실적치-정부전망)
실질GDP	2.2	2.2	1.1	△1.1
GDP디플레이터 상승률	1.9	2.3	3.2	0.9
명목GDP 성장률	4.2	4.5	4.4	△0.1

자료: 국회예산정책처, 「2025년 NABO 경제전망: 2024~2028」, 기획재정부, 「2025년도 예산안」, 한국은행

2 국가재정운용계획 대비 실적 분석

2-1. 총수입 실적 분석

가. 현 황

2025~2029년 국가재정운용계획에 따른 2025년 총수입은 642.4조원이며, 이 중 국세수입이 372.1조원, 세외수입 37.6조원, 기금수입 232.8조원으로 계획되었다. 그러나 2025년 총수입 결산은 계획보다 5조원 적은 637.4조원이 수납되었으며, 이는 세외수입과 기금수입이 계획 대비 각각 5.5조원, 1.5조원 과소수납된 것에 기인한다.

[2025~2029년 국가재정운용계획 재정수입 계획 대비 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2025년 계획(a)	2025년 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
총수입	642.4	637.4	△5.0	△0.8
- 국세수입	372.1	373.9	1.8	0.5
- 세외수입	37.6	32.1	△5.5	△14.6
- 기금수입	232.8	231.3	△1.5	△0.6
*세입예산외 수입	-	0.1	0.1	순증

주: 2025년 계획은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9. 및 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

최근 10년간 국가재정운용계획상 2차년도인 예산안에서 제시한 총수입 계획과 실적치를 분석해보면, 2015~2020년간 총수입의 계획 대비 오차(절대값)의 규모는 연평균 11.6조원 수준이었다. 그러나 2021년과 2022년의 총수입 계획 대비 오차가 각각 87.5조원, 69.0조원을 기록하는 등 대규모 초과수입이 발생한 반면, 2023년부터 2025년까지는 반대로 △14.4조원부터 △52조원의 수입결손이 발생하는 등

임동훈 예산분석관(forallglory@assembly.go.kr, 6788-4623)
이유섭 추계세제분석관(useuplee@assembly.go.kr, 6788-4838)

2021년 이후 예년 대비 오차 규모가 큰 경향을 보였다. 2025년 본예산에 따른 총수입은 651.6조원으로 실적 대비 △14.2조원의 수입결손이 발생할 수 있었으나 추가경정예산을 통한 세입경정으로 수입결손이 △5조원으로 감소하였다.

[국가재정운용계획의 총수입 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
2015 계획	377.7	**391.5**	406.8	426.6	446.6						
2016 계획		401.0	**414.5**	436.0	456.3	476.4					
2017 계획			423.1	**447.1**	471.4	492.0	513.5				
2018 계획				447.7	**481.3**	504.1	525.4	547.8			
2019 계획					476.4	**482.0**	505.6	529.2	554.5		
2020 계획						470.7	**483.0**	505.4	527.8	552.2	
2021 계획							514.6	**548.8**	570.2	593.9	618.5
2022 계획								609.1	**625.9**	655.7	685.6
2023 계획									625.7	**612.1**	661.5
2024 계획										612.2	**651.8**
2025 계획											642.4
실적치	371.8	401.8	430.6	465.3	473.1	478.8	570.5	617.8	573.9	594.5	637.4
오차액 (2차년도 기준)	-	10.3	16.1	18.2	△8.2	△3.2	87.5	69.0	△52.0	△17.6	△14.4

주 1. 음영 부분은 계획 대비 실적이 낮은 연도를 의미하며, 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.
2. 실적치는 결산 기준임.
3. 오차액은 예산안 대비 오차액으로 (실적치 - 예산안 수치)로 계산함

자료: 각 연도별 「국가재정운용계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 항목별 분석의견

(1) 총수입

① 국세수입

2025년 국세수입은 373.9조원으로 계획[1](372.1조원) 대비 1.8조원(0.5%) 초과수납되었다. 이는 법인 영업실적 개선, 소득여건 개선 등으로 관련 세목인 법인세, 근로소득세 등의 세수가 전년대비 증가한 것에 주로 기인한다.

주요 세목별로 살펴보면 먼저 법인세는 84.6조원 수납되어 계획 대비 1.0조원(1.2%) 초과수납되었다. 정부는 2025년 추경을 반영한 2025~2029년 국가재정운용계획 발표 당시 2025년 법인세를 본예산 대비 4.7조원 감소한 수준으로 전망하였으나, 전기·전자를 중심으로 실제 법인 영업실적이 예상보다 큰 폭으로 개선되면서 중간예납 규모가 확대되어 법인세수가 계획당시 예상보다 초과수납되었다.

소득세는 130.5조원 수납되어 계획 대비 3.6조원(2.8%) 초과수납되었다. 세부 세목별로 살펴보면, 우선 근로소득세가 임금근로자수 증가와 명목임금 상승 등으로 계획 대비 3.7조원(5.4%) 초과수납되어 소득세 계획 대비 초과수납분 전체수준을 상회하였다. 양도소득세는 수도권을 중심으로 부동산 가격 상승이 지속되는 가운데 건축물 거래가 예상보다 활발하게 이루어지면서 계획 대비 0.5조원(2.4%) 초과수납되었다.

부가가치세는 79.2조원 수납되어 계획 대비 4.2조원(△5.2%) 과소수납되었는데, 이는 원화 기준 통관수출액 증가에 따른 부가가치세 환급 확대가 민간소비 회복에 따른 세수 증가를 상쇄하고 남았기 때문이다.

기타 소비과세는 교통·에너지·환경세가 유류 탄력세율 인하조치 종료시점이 연장되고 유류가격 상승에 따른 유류소비가 위축되어 계획 대비 0.8조원(△5.8%) 과소수납되었으며, 개별소비세는 과세물품인 발전용 유연탄 판매가격 하락 등으로 계획 대비 0.2조원(△2.7%) 과소수납되었다.

기타 재산과세 중 상속세 및 증여세는 계획 대비 1.0조원(6.3%) 초과수납되었는데, 사망자 수 증가 등의 영향으로 토지와 건물을 중심으로 상속세는 증가한 반면, 증여세는 토지보다는 건물, 유가증권, 금융자산을 중심으로 신고 건수와 자산가

1) 계획은 2025년 제2회 추경 기준 국가재정운용계획을 지칭한다.

액이 증가하며 세수가 증가하였다. 증권거래세는 증권거래세율 인하의 영향 등으로 계획 대비 0.4조원(△11.7%) 과소수납되었다. 종합부동산세는 부동산 공시가격의 상승으로 계획 대비 0.5조원(11.4%) 초과수납되었다.

[2025회계연도 국세수입 세목별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

	2024 실적 (A)	2025						
		본예산	제2회 추경 (B)	실적 (C)	전년 대비 (C-A)		예산 대비 (C-B)	
					증감액	증감률	오차액	오차율[1]
총 국 세(g+s)	336.5	382.4	372.1	373.9	37.4	11.1	1.8	0.5
일반회계(g)	326.2	371.8	361.5	361.5	35.3	10.8	0.0	0.0
내국세	298.3	338.1	329.2	330.2	32.0	10.7	1.1	0.3
1. 소득세	117.4	126.8	126.8	130.5	13.0	11.1	3.6	2.8
- 종합소득세	19.5	22.1	22.1	21.3	1.8	9.0	△0.8	△3.6
- 양도소득세	16.7	19.4	19.4	19.9	3.2	19.2	0.5	2.4
- 근로소득세	61.0	64.7	64.7	68.4	7.4	12.1	3.7	5.4
2. 법인세	62.5	88.3	83.6	84.6	22.1	35.3	1.0	1.2
3. 상속·증여세	15.3	14.5	15.4	16.5	1.2	7.7	1.0	6.3
- 상속세	9.6	8.5	9.4	10.0	0.4	4.1	0.6	6.4
- 증여세	5.7	6.0	6.0	6.4	0.8	13.9	0.4	6.2
4. 부가가치세	82.2	87.6	83.3	79.2	△3.1	△3.7	△4.2	△5.2
5. 개별소비세	8.7	9.7	8.7	8.5	△0.1	△1.6	△0.2	△2.7
6. 증권거래세	4.8	3.8	3.8	3.4	△1.3	△27.7	△0.4	△11.7
7. 인지세	0.8	0.9	0.9	0.8	△0.1	△9.7	△0.1	△15.7
8. 과년도수입	6.5	6.5	6.5	6.8	0.3	4.1	0.3	4.2
교통에너지환경세	11.4	15.1	14.0	13.2	1.8	16.2	△0.8	△5.8
관세	7.0	8.4	8.4	7.6	0.7	9.6	△0.8	△10.1
교육세	5.4	6.0	5.8	5.7	0.3	6.5	△0.1	△0.9
종합부동산세	4.2	4.1	4.1	4.7	0.5	11.2	0.5	11.4
특별회계(s)	10.4	10.6	10.6	12.4	2.1	20.0	1.8	14.5
주세	3.3	3.2	3.2	3.2	△0.1	△3.5	0.0	0.1
농어촌특별세	7.0	7.4	7.4	9.2	2.2	31.2	1.8	19.5

주: 1. 구성 항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
2. 2025년도 추경예산은 제2회 추가경정예산 기준
1) 예산 대비 오차율(%)은 2025년 실적 대비 오차율([C-B]/C×100)로 산출함

자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

② 국세외수입

2025년 국세외수입은 263.4조원으로 계획(270.5조원) 대비 7.1조원(2.6%) 과소수납되었으며, 전년(257.8조원) 대비 5.6조원(2.2%) 증가하였다. 이는 경상이전수입 중 가산금과 벌금·몰수금 등 미수납, 융자 및 전대차관원금 회수에서 주택도시기금 융자원금회수 저조, NXC 물납주식 매각 실적 저조 등에 기인한다.

국세외수입의 회계별 수납실적을 살펴보면 일반회계는 전년도 실적 대비 3.9조원 증가하고 제2회 추가경정예산 대비 3.9조원 감소한 16조원이 수납되었고, 특별회계는 전년도 실적 대비 1.4조원 감소하고 제2회 추가경정예산 대비 1.5조원 감소한 16.1조원이 수납되었다. 기금은 전년도 실적 대비 3.1조원 증가하고 수정 계획 대비 1.6조원 감소한 231.3조원이 수납되었으며, 이외에 세입세출외로 0.1조원이 수납되었다.

성질별로 살펴보면, 재산수입(6.4조원), 사회보장기여금(3.1조원), 재화 및 용역 판매수입(0.8조원) 등의 항목이 전년도에 비해 증가하였고, 경상이전수입(△3.3조원), 관유물매각대(△0.7조원) 등의 항목이 전년도에 비해 감소하였다. 제2회 추가경정예산 대비로는 재산수입(10조원)은 초과수납되었으나, 융자및전대차관원금 회수(△8.4조원), 관유물매각대(△5조원), 경상이전수입(△2.7조원) 등은 과소수납되었다.

재산수입은 제2회 추가경정예산 대비 초과수납 규모가 가장 컸는데, 보건복지부 국민연금기금의 기타재산이자수입에서 당초 계획액 대비 9조 1,418억원의 초과수납이 발생하였기 때문이다. 이와 같은 초과수납은 기금의 채권·주식·대체투자 등 자산 운용 결과가 반영된 것에 기인한다.

경상이전수입은 연금수입, 벌금·몰수금 및 과태료, 변상금 및 위약금, 가산금, 기타경상이전수입으로 구성되는데, 징수결정액 79조 2,853억원 대비 수납액이 49조 6,536억원에 불과하였으며, 세부 항목별로는 기타경상이전수입에서 9조 4,881억원이 미수납되었고, 가산금에서 15조 4,103억원, 벌금·몰수금 및 과태료에서 2조 3,718억원의 미수납이 발생하였다.

반면, 융자및전대차관원금 회수는 융자원금 회수와 전대차관원금 회수 및 정부출자주식매각대로 구성되는데, 2025년 제2회 추가경정예산 대비 과소수납 규모가 8.4조원으로 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 융자원금 회수가 예산액 37조 7,555억원 대비 8조 3,294억원 과소수납된 것에 기인하는데, 국민주택건설 사업자나 주

택구입·전세 자금의 수요자에게 대출 후 원금을 회수하는 주택도시기금(주택계정)의 융자원금회수가 계획액 20조 904억원 대비 7조 318억원 적은 13조 585억원이 수납된 것이 주요 원인으로 작용한 것으로 보인다.

관유물매각대의 경우 3조 2,751억원이 수납되어 제2회 추가경정예산 대비 5조 133억원 과소수납되었는데, 이는 기획재정부 소관 국세물납주식매각대 예산이 3조 7,441억원이었던 반면 NXC 물납주식 등의 매각실적이 기대에 미치지 못함에 따라 실제 징수액이 1,307억원 수준에 그친 것에 주로 기인한다.

[2025회계연도 국세외수입 회계별 · 성질별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2024 실적 (A)	2025						
		본예산	제2회 추경[1] (B)	실적 (C)	전년 대비 (C－A)		추경 대비 (C－B)	
					증감액	증감률	증감액	증감률
국세외수입(a+b+c)	257.8	269.1	270.5	263.4	5.6	2.2	△7.1	△2.6
사회보장기여금	92.8	96.5	96.5	95.9	3.1	3.3	△0.6	△0.6
기업특별회계 영업수입	8.2	8.1	8.1	8.1	△0.1	△0.9	0.0	0.3
재산수입	56.9	52.1	53.3	63.3	6.4	11.2	10.0	18.7
경상이전수입	53.0	52.3	52.4	49.7	△3.3	△6.3	△2.7	△5.2
재화및용역판매수입	12.6	13.7	13.8	13.5	0.8	6.7	△0.4	△2.7
수입대체경비수입	0.3	0.2	0.2	0.3	0.0	△2.4	0.0	15.9
관유물매각대	4.0	8.3	8.3	3.3	△0.7	△17.4	△5.0	△60.5
융자및전대차관원금 회수	30.0	37.9	37.9	29.4	△0.6	△2.0	△8.4	△22.3
a. 일반회계	12.1	18.7	20.0	16.0	3.9	32.3	△3.9	△19.6
재산수입	3.0	5.6	6.8	7.6	4.6	153.7	0.8	11.7
경상이전수입	7.8	8.1	8.1	6.9	△0.8	△10.8	△1.1	△14.2
재화및용역판매수입	1.0	1.1	1.1	1.0	0.0	3.5	0.0	△1.3
수입대체경비수입	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	△4.7	0.0	13.4
관유물매각대	0.1	3.8	3.8	0.2	0.1	105.4	△3.6	△93.8
융자및전대차관원금 회수	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	△31.2	0.0	△96.0
b. 특별회계	17.5	17.6	17.6	16.1	△1.4	△8.1	△1.5	△8.7
기업특별회계 영업수입	8.2	8.1	8.1	8.1	△0.1	△0.9	0.0	0.3
재산수입	1.1	0.8	0.8	0.9	△0.3	△24.6	0.1	10.3

(단위: 조원, %)

구 분	2024 실적 (A)	2025						
		본예산	제2회 추경[1] (B)	실적 (C)	전년 대비 (C－A)		추경 대비 (C－B)	
					증감액	증감률	증감액	증감률
경상이전수입	4.8	4.6	4.6	4.4	△0.3	△6.9	△0.2	△4.1
재화및용역판매수입	1.6	1.8	1.8	1.6	0.1	3.5	△0.2	△10.2
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	0.0	100.7
관유물매각대	1.1	1.5	1.5	0.5	△0.6	△57.5	△1.0	△69.1
융자및전대차관원금회수	0.8	0.8	0.8	0.6	△0.2	△23.4	△0.2	△29.4
c. 기 금	228.2	232.8	232.9	231.3	3.1	1.4	△1.6	△0.7
사회보장기여금	92.8	96.5	96.5	95.9	3.1	3.3	△0.6	△0.6
재산수입	52.8	45.7	45.7	54.9	2.0	3.9	9.1	19.9
경상이전수입	40.5	39.6	39.7	38.3	△2.2	△5.4	△1.4	△3.5
재화및용역판매수입	10.1	10.9	11.0	10.8	0.8	7.5	△0.2	△1.6
관유물매각대	2.8	3.0	3.0	2.6	△0.2	△7.0	△0.4	△13.6
융자및전대차관원금회수	29.2	37.1	37.0	28.8	△0.4	△1.4	△8.2	△22.1
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	307.7	0.0	△22.8

주: 1) 기금의 경우 연도말 최종계획 기준
1. 총수입 기준으로 회계·기금간 내부거래와 국채발행 수입, 차입금 등의 보전거래를 차감하여 산출함
2. 단수조정으로 인한 차이 발생

자료: 디지털예산회계시스템(dbrain) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2-2. 총지출 실적 분석

가. 현 황

2025년 총지출은 불용과 이월 등으로 인해 계획 대비 19.1조원(2.7%) 감소하였으며, 주로 재량지출 부문에서 계획 대비 지출 규모가 작게 나타났다.

2025년~2029년 국가재정운용계획에 따르면 2025년 제2회 추가경정예산 기준 총지출은 703.3조원이며, 이 중 의무지출이 364.8조원, 재량지출이 338.4조원으로 계획되었다. 그러나 2025년 총지출은 계획보다 19.1조원 적은 684.1조원으로 나타났으며, 이 중 의무지출이 368.5조원, 재량지출이 315.4조원을 차지하였다.

[2025~2029년 국가재정운용계획 재정지출 계획 대비 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2025년 계획(a)	2025년 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
재정지출	703.3	684.1	△19.1	△2.7
- 의무지출	364.8	368.5	3.7	1.0
(비중)	(51.9)	(53.9)		
- 재량지출	338.4	315.4	△23.0	△6.8
(비중)	(48.1)	(46.1)		

주: 2025년 계획은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9. 및 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

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 감소하였으며, 2025년에도 23.9조원 수준의 불용과 4조원 수준의 이월 등으로 인해 실제 지출이 계획 대비 적게 나타났다.

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

[국가재정운용계획의 총지출 전망 및 실적치 현황]

(단위: 조원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
2015 계획	384.7	**386.7**	396.7	406.2	416.0						
2016 계획		398.5	**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						546.9	**555.8**	589.1	615.7	640.3	
2021 계획							604.9	**604.4**	634.7	663.2	691.1
2022 계획								679.5	**639.0**	669.7	699.2
2023 계획									638.7	**656.9**	684.4
2024 계획										656.6	**677.4**
2025 계획											703.3
실적치	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	601.0	682.4	610.7	638.0	684.1

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

자료: 재정경제부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료

나. 분석의견

(1) 지출성격별

2025년 의무지출과 재량지출은 계획 대비 실적이 의무지출은 증가하였고 재량지출은 감소하였다. 의무지출 유형별로는 복지분야 법정지출과 이자지출은 계획 대비 증가한 반면, 지방교육재정교부금을 계획 대비 적게 교부함에 따라 지방이전재원의 지출은 계획 대비 감소하였다.

총지출을 지출성격별로 의무지출과 재량지출로 나누어 분석해보면, 2025년 결산 기준 의무지출은 368.5조원으로 전년 대비 26조원(7.6%) 증가한 것으로 나타났으며, 재량지출은 315.4조원으로 전년 대비 20.4조원(6.9%) 증가한 것으로 나타나 재량지출에 비해 의무지출이 상대적으로 크게 증가하였다.

특히 2024년 결산 및 2025년 계획 대비 의무지출의 비중도 높아졌는데, 이는

국토교통부의 주택구입·전세자금 융자 사업에서 13.6조원이 불용되는 등 재량지출에서 계획 대비 불용과 이월이 크게 발생한 것에 기인한다.

2025년~2029년 국가재정운용계획상 2025년 계획과 비교해보면, 의무지출은 계획 364.8조원 대비 3.7조원 증가하였으며, 재량지출은 계획 338.4조원 대비 23조원 감소하여 각각 계획 대비 증감률이 1.0%, △6.8%인 것으로 나타난다.

[2025~2029년 국가재정운용계획 상 재정지출 계획 대비 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2024년 결산(a)	2025년 계획(b)	2025년 결산(c)	전년대비증감		계획대비증감	
				c-a	(c-a)/a	c-b	(c-b)/b
- 의무지출	342.5	364.8	368.5	26.0	7.6	3.7	1.0
(비중)	(53.7)	(51.9)	(53.9)				
- 재량지출	295.1	338.4	315.4	20.4	6.9	△23.0	△6.8
(비중)	(46.3)	(48.1)	(46.1)				

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」 및 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

국가재정운용계획은 특히 의무지출에 대해서는 복지분야 법정지출, 지방이전재원, 이자지출 및 기타로 유형별로 구분하여 의무지출 전망을 제시하고 있다. 이러한 구분에 따라 유형별로 의무지출의 2025년 계획 대비 실적을 살펴보면, ① 복지분야 법정지출의 경우 2025년 계획 181.8조원 대비 3조원 증가한 184.8조원이 지출되었다. 복지분야 법정지출을 세부 내역별로 살펴보면 기초생활보장 급여는 의료급여의 계획 대비 지출 증가(0.1조원)로 증가하였고, 고용·노동부문의 지출이 계획 대비 1.9조원, 국민연금을 비롯한 4대 연금 부문의 지출이 계획 대비 1.2조원, 아동·보육 부문 지출이 계획 대비 0.3조원 증가하였다. 반면 노인부문(△0.6조원)은 계획 대비 지출이 감소하였다.

② 지방이전재원의 경우 2025년 계획 142.4조원 대비 1.4조원 감소한 141조원으로 나타나는데, 이는 지방교육재정교부금을 계획 대비 2조원 정도 감액 교부한 것에 따른 것이다. ③ 이자지출의 경우 공공자금관리기금의 이자지출은 계획 대비 0.7조원 증가하였고, 주택도시기금(0.5조원)과 우체국예금특별회계의 이자지출(0.5조원)도 계획 대비 증가하였다.

[2025~2029년 국가재정운용계획상 의무지출 유형별 2025년 계획 대비 실적]

(단위: 억원, %)

구 분	2025 계획(a)	2025 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
① 복지분야 법정지출	1,818,110	1,848,353	30,243	1.7
ㅇ기초생보	204,268	205,298	1,030	0.5
- 생계급여	84,900	84,445	△455	△0.5
- 의료급여	86,882	88,223	1,341	1.5
- 주거급여	30,368	30,513	145	0.5
- 교육 · 해산장제	2,118	2,118	0	0.0
ㅇ 건강보험	136,287	135,565	△722	△0.5
- 가입자지원(일반)	106,211	106,211	0	0.0
- 가입자지원(기금)	19,882	18,701	△1,181	△5.9
- 공무원·교직원·국가부담금	10,194	10,653	459	4.5
ㅇ 4대 연금	854,414	866,572	12,158	1.4
- 국민연금	484,133	496,605	12,472	2.6
- 공무원연금	268,616	265,730	△2,886	△1.1
- 사학연금	57,847	58,726	879	1.5
- 군인연금	43,819	45,511	1,692	3.9
ㅇ 노인부문	243,376	237,306	△6,070	△2.5
- 기초연금	218,146	212,028	△6,118	△2.8
- 노인장기요양보험	25,230	25,277	47	0.2
ㅇ 아동·보육부문	40,941	44,234	3,293	8.0
- 아동수당	19,588	20,066	478	2.4
- 부모급여(영아수당) 지원	21,353	24,167	2,814	13.2
ㅇ 고용·노동부문	241,186	260,215	19,029	7.9
- 구직급여	109,171	123,655	14,484	13.3
- 모성보호육아지원	40,225	43,092	2,867	7.1
- 산재보험급여	80,043	80,043	0	0.0
- 기타	11,747	13,425	1,678	14.3
ㅇ 보훈부문	54,529	55,404	875	1.6
- 보상금	35,628	35,694	66	0.2
- 수당 및 일시금	11,177	11,102	△75	△0.7
- 보훈·위탁병원 진료 등	7,724	8,607	883	11.4
ㅇ 기타	43,109	43,760	651	1.5
② 지방이전재원	1,424,252	1,410,235	△14,017	△1.0
ㅇ 지방교부세	670,385	670,385	0	0.0
ㅇ 지방교육재정교부금	722,794	702,812	△19,982	△2.8
ㅇ 기타	31,073	37,038	5,965	19.2
③ 이자지출	293,821	311,027	17,206	5.9
ㅇ 공공자금관리기금	249,644	256,993	7,349	2.9
ㅇ 주택도시기금	16,887	21,410	4,523	26.8
ㅇ 우체국예금특별회계	27,289	32,624	5,335	19.6
④ 기타 의무지출	113,998	115,680	1,682	1.5

(단위: 억원, %)

구 분	2025 계획(a)	2025 결산(b)	증감	
			b-a	(b-a)/a
○ 공익기능증진직불기금	29,536	27,437	△2,099	△7.1
○ 유엔 PKO 예산분담금	2,168	1,863	△305	△14.1
○ 기타	82,294	86,380	4,086	5.0

주: 2024년 연도 중에 영유아보육료 지원 사업이 보건복지부에서 교육부로 이관됨에 따라 의무지출 유형과 금액이 변경되어, 국가재정운용계획에서 제시하는 2024년 계획과는 다소 차이가 발생함
자료: 2025~2029 국가재정운용계획 및 기획예산처, 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

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

의무지출은 2016년 182.8조원에서 2025년 368.5조원으로 최근 10년간 연평균 8.1% 증가하였으며, 재량지출은 2016년 202.1조원에서 2025년 315.4조원으로 최근 10년간 연평균 증가율이 5.1%로 나타나 의무지출보다 연평균 증가율이 낮았다.

[2016~2025년 의무지출과 재량지출 현황]

(단위: 조원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
총지출	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	601.0	682.4	610.7	638.0	684.1	6.6
- 의무지출	182.8	198.9	214.4	239.6	252.8	279.5	332.7	325.1	342.5	368.5	8.1
(비중)	47.5	48.9	49.4	49.4	46.0	46.5	48.8	53.2	53.7	53.9	
- 재량지출	201.9	203.6	213.1	234.4	296.8	319.0	338.1	284.6	295.1	315.4	5.1
(비중)	52.4	50.1	49.1	48.3	54.0	53.1	49.5	46.6	46.3	46.1	

자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

의무지출과 재량지출의 총지출 대비 비중을 살펴보면, 의무지출은 2019년까지 그 비중이 지속적으로 증가하였으며, 2020년에 코로나19 대응으로 재량지출이 급격하게 증가함에 따라 그 비중이 감소하였으나 2021년 이후로 현재까지 총지출 대비 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 특히 2022년까지는 의무지출의 비중이 재량지출에 비해 작았으나, 2023년에는 지출구조조정으로 인한 재량지출의 감소폭 증가로 인하여 의무지출의 비중이 재량지출을 역전하였으며, 2025년까지 의무지출의 비중이 더욱 높아지는 것으로 나타났다.

의무지출의 최근 10년간 현황을 유형별로 구분하여 살펴보면, 복지분야 법정지출은 2016년 81.4조원에서 2025년 184.8조원으로 10년간 103.4조원 증가(연평균 증가율 9.5%)하여 가장 큰 폭으로 늘어났다. 이자지출의 경우 2016년 14.9조원에서 2025년 31.1조원으로 연평균 8.5% 증가하여 복지분야 법정지출에 이어 세 번째로 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났다. 지방이전재원은 2016년 81.1조원에서 2025년 141조원으로 10년간 59.9조원 증가하였고 연평균 6.3% 늘어난 것으로 확인된다. 기타 의무지출은 2016년 5.4조원에서 2025년 11.6조원으로 연평균 8.7% 증가하고 있다.

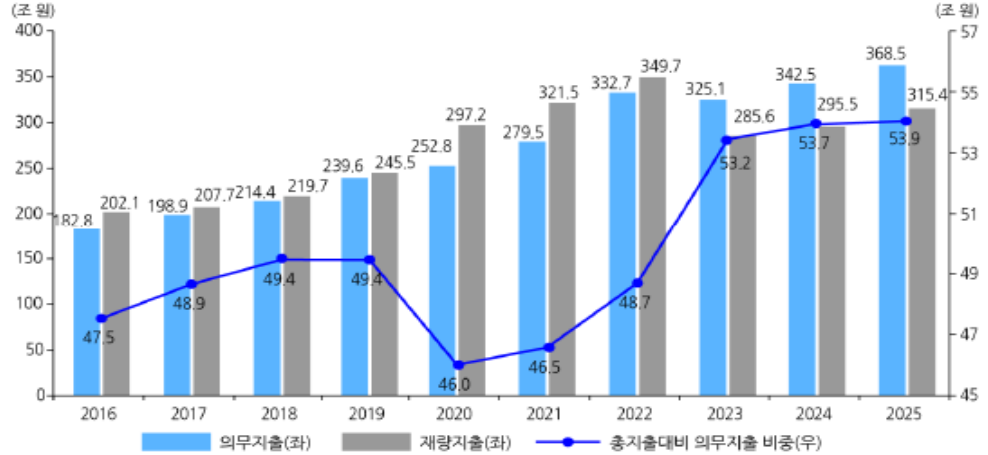
[2016~2025년 의무지출 유형별 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증가율
복지분야 법정지출	81.4	86.4	94.5	108.6	122.3	132.1	143.5	157.5	170.3	184.8	9.5
지방이전 재원	81.1	91.1	99.4	111.4	107.8	121.2	155.7	136.9	133.3	141.0	6.3
이자지출	14.9	14.8	15.1	14.6	15.6	16.2	19.2	23.6	28.3	31.1	8.5
기타 의무지출	5.4	6.6	5.5	5.0	7.1	10.0	14.2	7.2	10.6	11.6	8.7

자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

[2016~2025년 의무지출과 재량지출 변동 추이]



자료: 감사원, 2025회계연도 국가결산검사보고

(2) 소관부처별

2025년 총지출의 계획 대비 실적을 부처별로 살펴보면, 중앙선거관리위원회와 교육부 등은 대통령선거 실시 및 무상교육 재실시 등으로 인하여 계획 대비 지출이 늘어난 반면, 국토교통부와 기획재정부 등은 자체 융자 사업 규모 축소 및 예비비 불용 등으로 인하여 계획 대비 지출이 적게 나타났다.

2025년 총지출의 계획 대비 실적을 소관부처별로 살펴보면, 대다수 부처에서 계획 대비 실적이 감소한 것으로 나타났으나, 과학기술정보통신부(3,500억원), 교육부(4,290억원), 농림축산식품부(4,200억원), 법무부(3,460억원), 보건복지부(1,210억원), 중앙선거관리위원회(4,530억원) 등은 2025년 계획에 비해 결산의 총지출이 증가한 것으로 나타났다.

중앙선거관리위원회는 탄핵으로 인하여 2025년 제21대 대통령선거가 예기치 못하게 실시됨에 따라 예비비 2,901억원을 집행하여 대통령선거 관리비를 확보하고 정당보조금 지급을 위해 예비비를 524억원 사용함에 따라 계획 대비 총지출이 증가하게 되었다.

과학기술정보통신부의 계획 대비 총지출의 증가는 우체국 예금에 대한 이자지급예산 부족에 따라 공공자금관리기금 예탁금 중 4,689억원을 이용한 것에 주로 기인한다.

교육부는 고등학교 무상교육 재실시에 따라 무상교육 소요비용을 증액교부하기 위하여 예비비 4,677억원을 사용함에 따라 계획 대비 총지출이 크게 나타났다.

농림축산식품부의 계획 대비 총지출의 증가는 주로 농업생산기반 정비에 필요한 용수개발 및 수리시설개보수 지출에 따른 것으로 전년도 이월액을 전액 집행함에 따라 지출규모가 크게 나타났다.

법무부는 법원의 무죄 판결 등을 받은 피고인·피의자의 무죄가 확정되는 경우 지급하는 형사보상금이 부족하여 이전용 및 예비비 등을 통하여 854억원을 추가적으로 집행하였고, 국가 패소에 따른 국가배상금 지급을 위하여 3,053억원의 예비비를 사용함에 따라 총지출 규모가 계획 수준을 초과하게 되었다.

반면, 국토교통부(△16조 570억원), 기획재정부(△3조 2,150억원), 국방부(△1조 770억원), 방위사업청(△9,870억원) 순으로 2025년의 총지출 계획 대비 실적이 크게 감소하였다.

국토교통부의 경우 주택도시기금 자체 재원을 통한 주택구입 · 전세자금 직접 융자 방식 대신 은행재원을 이용하는 이차보전을 집중적으로 활용함에 따라 주택구입·전세자금(융자) 사업에서만 13조원을 초과하는 불용이 발생하였으며, 전세임대(융자) 사업에서도 실적 저조로 인해 불용규모가 1조원에 육박하는 수준으로 나타났다.

기획재정부의 예비비는 당초 계획인 3조 8,000억원 대비 3조 1,111억원 적은 6,889억원이 지출되어 계획 대비 실적의 차이가 발생하였다.

특히 통일부의 경우 2025년 지출은 2,260억원으로 제2회 추가경정예산의 7,090억원 대비 68.1%가 감소하여 감소율이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 남북협력기금에서 민생협력지원 사업(△2,723억원), 구호지원 사업(△772억원) 등 총 4,616억원이 감소하였기 때문이다.

[2025년도 부처별 총지출 계획 대비 실적 현황]

(단위: 십억원, %)

구 분	2025 본예산	2025 제2회 추경(A)	2025 결산(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
총지출(조원)	673.3	703.3	684.1	△19.1	△2.7
10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회	-	-	9	9	순증
감사원	142	147	141	△6	△4.1
개인정보보호위원회	65	66	66	0	0.0
경찰청	13,528	13,531	13,300	△231	△1.7
고용노동부	35,345	38,052	37,355	△697	△1.8
고위공직자범죄수사처	25	25	23	△2	△8.0
공정거래위원회	163	163	160	△3	△1.8
과학기술정보통신부	18,942	21,028	21,378	350	1.7
관세청	658	658	651	△7	△1.1
교육부	104,868	102,847	103,276	429	0.4
국가교육위원회	10	10	9	△1	△10.0
국가데이터처	563	563	538	△25	△4.4
국가보훈부	6,447	6,550	6,535	△15	△0.2
국가유산청	1,387	1,389	1,378	△11	△0.8
국가인권위원회	42	42	41	△1	△2.4
국가정보원	929	929	892	△37	△4.0

(단위: 십억원, %)

구 분	2025 본예산	2025 제2회 추경(A)	2025 결산(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
국무조정실 및 국무총리비서실	671	671	655	△16	△2.4
국민권익위원회	105	105	104	△1	△1.0
국방부	45,061	45,375	44,298	△1,077	△2.4
국세청	2,004	2,004	2,001	△3	△0.1
국토교통부	58,176	60,495	44,438	△16,057	△26.5
국회	776	776	755	△21	△2.7
금융위원회	1,684	3,171	3,169	△2	△0.1
기상청	470	470	462	△8	△1.7
기획재정부	39,461	42,805	39,590	△3,215	△7.5
기후에너지환경부	16,164	16,597	15,908	△689	△4.2
농림축산식품부	18,742	19,452	19,872	420	2.2
농촌진흥청	1,062	1,062	1,031	△31	△2.9
대법원	2,312	2,312	2,278	△34	△1.5
대통령경호처	139	139	135	△4	△2.9
대통령비서실 및 국가안보실	96	100	94	△6	△6.0
문화체육관광부	7,067	7,254	7,122	△132	△1.8
민주평화통일자문회의	36	36	35	△1	△2.8
방송미디어통신위원회	-	-	12	12	순증
방송통신위원회	49	49	37	△12	△24.5
방위사업청	17,836	17,748	16,761	△987	△5.6
법무부	4,417	4,472	4,818	346	7.7
법제처	46	46	45	△1	△2.2
병무청	473	473	461	△12	△2.5
보건복지부	125,491	126,456	126,577	121	0.1
산림청	2,617	3,084	2,915	△169	△5.5
산업통상부	9,226	10,241	9,896	△345	△3.4
새만금개발청	113	113	96	△17	△15.0
성평등가족부	1,738	1,739	1,731	△8	△0.5
소방청	331	346	343	△3	△0.9
식품의약품안전처	749	750	734	△16	△2.1
외교부	4,279	4,239	4,174	△65	△1.5
우주항공청	961	961	946	△15	△1.6

(단위: 십억원, %)

구 분	2025 본예산	2025 제2회 추경(A)	2025 결산(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
원자력안전위원회	149	149	147	△2	△1.3
인사혁신처	28,619	28,619	28,308	△311	△1.1
재외동포청	107	107	102	△5	△4.7
조달청	245	245	240	△5	△2.0
중소벤처기업부	15,249	20,962	20,901	△61	△0.3
중앙선거관리위원회	363	363	816	453	124.8
지식재산처	564	564	561	△3	△0.5
진실·화해를위한과거사정리위원회	17	17	15	△2	△11.8
질병관리청	488	488	463	△25	△5.1
통일부	1,030	709	226	△483	△68.1
해양경찰청	1,992	1,993	1,954	△39	△2.0
해양수산부	6,782	6,925	6,660	△265	△3.8
행정안전부	72,084	85,982	86,093	111	0.1
행정중심복합도시건설청	219	219	174	△45	△20.5
헌법재판소	58	58	57	△1	△1.7

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

2-3. 재정기조 분석

2025회계연도 재정운용은 관리재정수지 적자규모가 100조원을 상회하는 등 확장적 재정운용이 나타났으나, 경기적 요인을 제외한 전년대비 재정운용 기조를 나타내는 재정기조 지표인 FI기준[1]으로 상대적으로 확장적 재정기조를 보인 2024년의 기저효과, 전년 대비 관리재정수지 적자 규모 소폭 축소 등으로 전년 대비 긴축적인 재정기조를 보인 것으로 나타났다.

재정정책 기조는 총수입·총지출 증가율, 재정수지, 재정기조지표(a measure of fiscal stance: FIS) 및 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다. 2025회계연도 재정정책 기조를 분석하면 다음과 같다.

2025회계연도 결산기준 총수입과 총지출은 2024년 대비 각각 7.2%, 7.2% 증가한 것으로 나타났으며, GDP 대비 관리재정수지는 2024년 △4.1%에 비해 0.2%p 개선된 △3.9%를 기록하였다.

[재정지표를 통한 재정기조 분석 결과]

(단위: 조원, %)

구분	2022 결산	2023 결산	2024 결산	2025 추경	2025 결산
총수입	617.8	573.9	594.5	642.4	637.4
(증가율)	(8.3)	(△7.1)	(3.6)	(8.1)	(7.2)
총지출	682.4	610.7	638.0	703.3	684.1
(증가율)	(13.5)	(△10.5)	(4.5)	(10.2)	(7.2)
관리재정수지	△117.0	△87.0	△104.8	△111.6	△104.2
(GDP 대비)	(△5.0)	(△3.6)	(△4.1)	(△4.2)	(△3.9)

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

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

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

여기서 FIS는 재정기조지표(a measure of fiscal stance)이며, Y는 GDP, B는 재정수지, B^n은 구조적 재정수지, t_0는 기준시점의 GDP 대비 재정수입, g_0는 기준시점의 GDP 대비 재정지출, Y^*는 잠재GDP를 의미한다. 즉, FIS는 (t_0×경상GDP - g_0×경상잠재GDP) - 관리재정수지로 산출되며, FI는 [(금년 FIS / 금년 경상GDP) - (전년 FIS / 전년 경상GDP)] × 100으로 산출된다.

(단위: 조원, %)

구분	2022 결산	2023 결산	2024 결산	2025 추경	2025 결산
FIS	79.6	46.1	61.6	24.5	54.8
FI	1.1	△1.5	0.5	△0.1	△0.4

주: 1. FIS 및 FI 산출 시 적용된 잠재GDP는 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음
2. 2025년 총수입 및 총지출 증가율은 2024년 결산 대비 증가율임
3. 추경은 제2회 추경 기준
자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 작성

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

FI의 경우 GDP 대비 FIS의 전년 대비 차이를 의미하며, 산출된 지수가 양(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 음(-)의 값을 가지면 전년도에 비하여 긴축적임을 의미한다. 2025회계연도 결산기준 FI는 △0.4%로 전년 대비 긴축적인 재정기조로 분석되었다. 이는 상대적으로 확장적 재정기조를 보인 2024년의 기저효과, 관리재정수지 적자 규모 소폭 축소 등이 일정 부분 2025년 긴축적 재정기조에 영향을 미친 것으로 보인다.

2025회계연도 제2회 추경과 결산 기준 재정 기조 지표를 비교해 살펴보면, FI 기준으로 제2회 추경과 결산 모두 2024회계연도 대비 긴축적 재정 기조가 나타났다. 2025회계연도 추경 기준 FI는 △0.1%, 결산 기준 FI는 △0.4%로 모두 음(-)의 값을 나타내며 전년 대비 긴축적인 재정기조를 나타냈다. 한편 제2회 추경 대비 2025회계연도 결산 기준 FI의 음(-)의 값이 확대된 것으로 나타나는데 이는 상대적으로 긴축의 강도가 강화된 것으로 해석할 수 있으며 제2회 추경 대비 결산의 재정지출이 줄어들고 관리재정수지 적자 폭도 축소된 데 주로 기인한다.

3 재정건전성 분석

재정건전성은 다양하게 정의될 수 있으나, 「국가재정법」 제86조[1]에서 협의의 재정건전성 관리는 국가채무를 적정수준으로 유지할 수 있도록 재정을 운용하는 것을 나타내며, 광의로는 다소 재정 적자가 발생하더라도 장기적으로 상환 가능한 범위 내에서 국가재정을 운영하는 것으로 이해할 수 있다.

정부는 「2025~2029년 국가재정운용계획」에서 성과중심 재정운용으로 경기회복·경제성장 뒷받침, 재정-경제 선순환을 통한 재정의 지속가능성 확보를 재정운용 기본방향으로 제시하였다. 또한 재정운용의 효율성 및 신뢰성·투명성 제고를 위한 재정혁신을 지속적으로 추진하겠다고 밝혔다.

2025회계연도 재정수지와 국가채무에 대해 살펴보면, 통합재정수지는 본예산 △21.7조원 대비 24.9조원 악화, 제2회 추경 대비로는 14.2조원 개선된 △46.7조원을 나타냈으며, 2024회계연도 결산 △43.5조원 대비로는 적자 규모가 3.2조원 확대되었다. 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 차감한 관리재정수지는 2025회계연도 결산기준 △104.2조원을 기록하였는데, 2025년 본예산 △73.9조원 대비로는 적자 규모가 30.4조원 확대, 제2회 추경 대비로는 7.4조원 개선된 수준이며 2024회계연도 결산 △104.8조원 대비로는 적자 규모가 0.5조원 축소되었다.

2025회계연도 말 국가채무는 1,304.5조원으로, 2025년 본예산 1,273.3조원 대비 31.2조원, 제2회 추경 1,301.9조원 대비 2.6조원 확대된 수준이며, 2024회계연도 결산 1,175.0조원 대비해서는 129.4조원이 증가하였다. 2025회계연도 말 GDP 대비 국가채무 비율은 49.0%로 본예산 48.1% 대비 0.9%p 상승하였으나, 제2회 추경 49.1% 대비로는 0.1%p 하락하였다. 2024회계연도 결산 대비로는 3.0%p 상승한 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.

[2025회계연도 재정수지 및 국가채무 결산 개요]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2024 결산(A)	2025			추경 대비 (C-B)	전년 대비 (C-A)
		본예산	추경(B)	결산(C)		
통합재정수지	△43.5	△21.7	△60.8	△46.7	14.2	△3.2
관리재정수지	△104.8	△73.9	△111.6	△104.2	7.4	0.5
(GDP 대비)	(△4.1)	(△2.8)	(△4.2)	(△3.9)	(0.3)	(0.2)
국가채무	1,175.0	1,273.3	1,301.9	1,304.5	2.6	129.4
(GDP 대비)	(46.0)	(48.1)	(49.1)	(49.0)	(△0.1)	(3.0)

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 재작성

3-1. 재정수지 분석

가. 현 황

2025회계연도 결산기준 통합재정수지는 △46.7조원(GDP 대비 △1.7%)으로 2024회계연도 통합재정수지 △43.5조원(GDP 대비 △1.7%) 대비 적자규모가 3.2조원(0.0%p) 확대되었다. 2025회계연도 결산기준 통합재정수지를 2025년 예산 대비로 비교해 보면, 2025회계연도 통합재정수지는 2025년 본예산 △21.7조원(△0.8%) 대비 적자규모가 24.9조원(0.9%p) 확대되었으며, 제2회 추경 △60.8조원(△2.3%) 대비로는 적자 규모가 14.2조원(0.5%p) 축소된 것으로 나타났다.

통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 차감한 관리재정수지는 2025회계연도 결산기준 △104.2조원으로 2024회계연도 △104.8조원 대비 적자규모가 0.5조원(0.2%p) 축소되었으며, 2025년 제2회 추경 △111.6조원 대비로도 적자규모가 7.4조원 축소되었다. 반면 2025년 본예산 △73.9조원 대비로는 적자규모가 30.4조원 확대되었다. 2025회계연도 결산기준 GDP 대비 관리재정수지는 △3.9%로, 2024회계연도 △4.1% 대비 0.2%p 개선되었으며, 본예산 △2.8% 대비로는 적자 규모가 1.1%p 확대되었고 제2회 추경 △4.2% 대비로는 적자 규모가 0.3%p 축소되었다.

[재정수지 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2024 결산(A)	2025			추경 대비 (C-B)	전년 대비 (C-A)
		본예산	추경(B)	결산(C)		
총수입	594.5	651.6	642.4	637.4	△5.0	43.0
총지출	638.0	673.3	703.3	684.1	△19.1	46.1
통합재정수지	△43.5	△21.7	△60.8	△46.7	14.2	△3.2
(GDP 대비)	(△1.7)	(△0.8)	(△2.3)	(△1.7)	(0.5)	(△0.0)
사회보장성기금 수지	61.2	52.1	50.8	57.5	6.8	△3.7
관리재정수지	△104.8	△73.9	△111.6	△104.2	7.4	0.5
(GDP 대비)	(△4.1)	(△2.8)	(△4.2)	(△3.9)	(0.3)	(0.2)

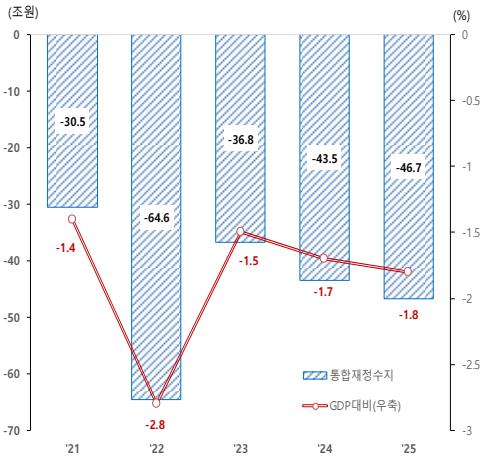
자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 재작성

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

최근 5년간 재정수지를 살펴보면, 통합재정수지는 적자 기조를 지속하고 있으며 2021~2025년에는 연평균 △44.4조원 적자를 기록하였다. GDP 대비로는 2021~2025년 기간 연평균 △1.8% 적자를 기록하였다.

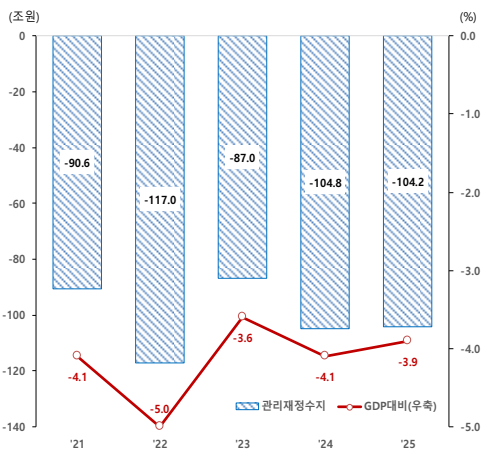
관리재정수지도 적자를 지속하고 있는 가운데 2021~2025년 연평균 관리재정수지는 △100.7조원, GDP 대비 △4.1%를 기록하였다. 특히 관리재정수지 적자규모는 2023년 87.0조원을 기록한 이후 2024년, 2025년 100조원 수준을 상회하였으며 2026년에도 100조원을 상회하는 수준으로 계획되어 있는 상황이다.

[통합재정수지 추이]



자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 재작성

[관리재정수지 추이]



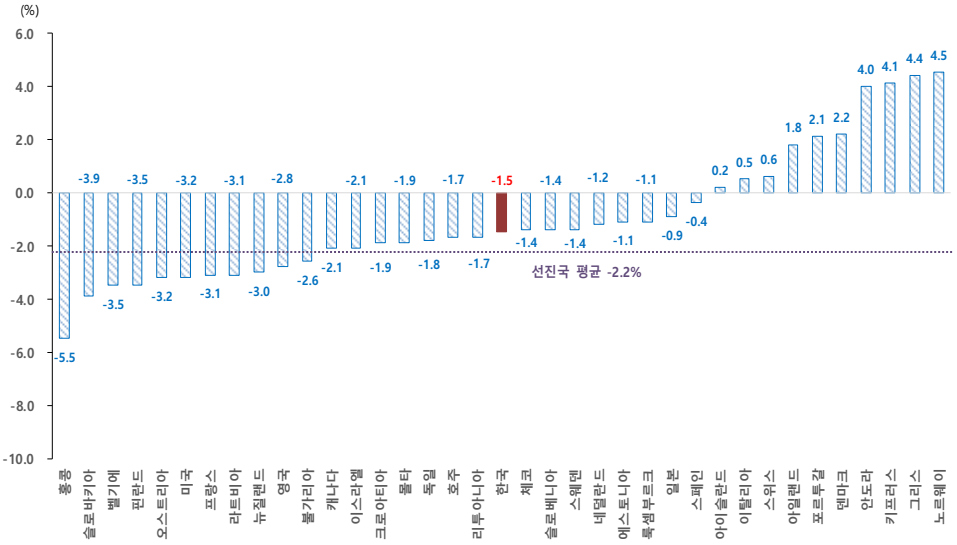
자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 재작성

나. 국제비교[1)]

2025년 기준 IMF가 발표한 우리나라의 GDP 대비 기초재정수지[2)]는 △1.5%이며 IMF 기준 37개 선진국[3)] 중 19번째로 낮다. 또한 37개 선진국의 평균 기초재정수지 비율 △2.2% 대비로는 0.7%p 높은 수준이다.

주요국 중 미국의 GDP 대비 기초재정수지는 △3.2%로 37개 대상국 중 6번째로 적자 비율이 높으며 프랑스, 영국, 독일, 일본이 각각 △3.1%, △2.8%, △1.8%, △0.9%를 나타냈다. 반면 노르웨이의 GDP 대비 기초재정수지는 4.5%로 37개 대상국 중 가장 높은 수준의 흑자 비율을 기록하였으며 그리스(4.4%), 덴마크(2.2%), 포르투갈(2.1%), 아일랜드(1.8%) 등의 국가도 기초재정수지 흑자를 기록했다.

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



주 1. GDP 대비 기초재정수지 기준으로 통합재정수지(총수입에서 총지출 차감)에서 순이자비용을 차감하여 산출한 기초재정 수지를 명목 GDP로 나누어 산출
2. 2025년 기준

자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2026.4)

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

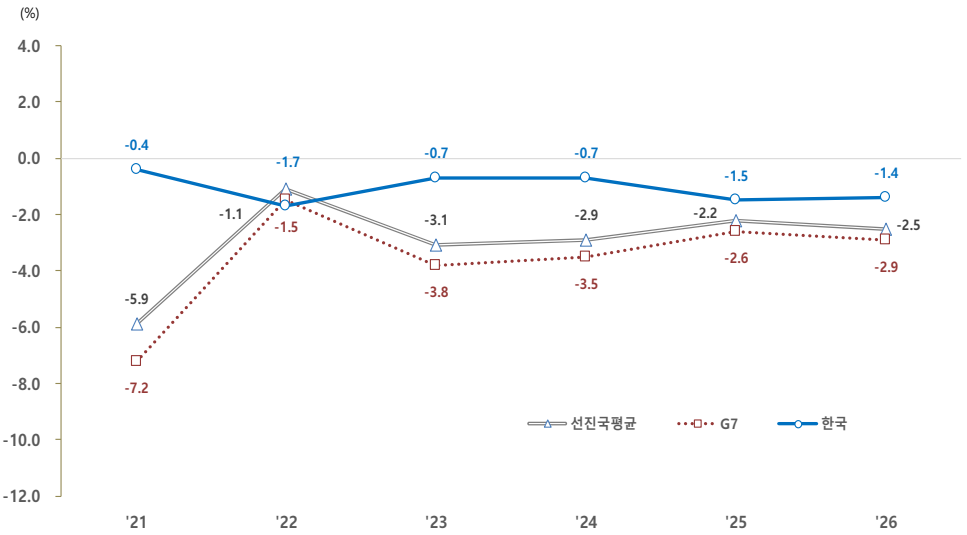
2) 기초재정수지는 통합재정수지(총수입에서 총지출 차감)에서 순이자비용을 차감하여 산출한 재정수지를 의미한다.

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

IMF 기준 37개 선진국[4]의 GDP 대비 평균 기초재정수지 비율은 2021년 △5.9%를 기록하였으나 이후 개선세를 보이며 2022년 △1.1%를 기록하였고 2023년 △3.1%, 2024년 △2.9%, 2025년 △2.2%를 나타냈다. G7 국가도 유사한 흐름을 나타내며 GDP 대비 기초재정수지가 2021년 △7.2%를 기록한 이후 2022년 △1.5%로 개선되었으나 2023년 △3.8%, 2024년 △3.5%, 2025년 △2.6%를 기록하였다.

우리나라 GDP 대비 기초재정수지 비율은 2021년 이후 등락을 보이는 가운데 2021년 △0.4%, 2022년 △1.7%, 2023년과 2024년에는 각각 △0.7%, 2025년에는 △1.5%를 기록하였다.

[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」(2026.4)

4) IMF 기준 선진국은 38개국이나 싱가포르 1개국에 대해 IMF가 GDP 대비 기초재정수지를 발표하지 않아 제외하였다.

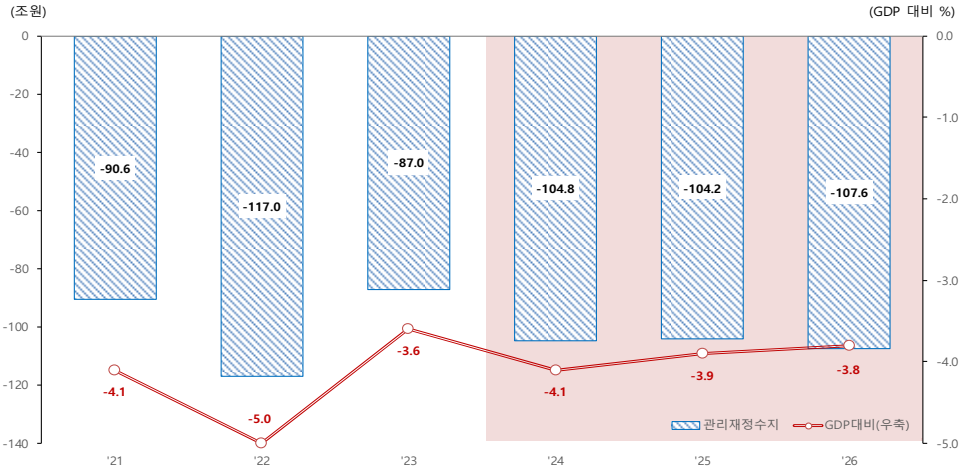
다. 실효성 있는 재정운용 목표 및 재정의 지속가능성 확보 방안 검토 필요

2025회계연도 결산기준 관리재정수지는 △104.2조원(GDP 대비 △3.9%)를 나타내며 2024회계연도 △104.8조원(GDP 대비 △4.1%) 대비 소폭 개선된 것으로 나타났으나 2024년도에 이어 2025년도 관리재정수지 적자 규모가 100조원을 상회하고 2026년뿐 아니라 2027~2029년 관리재정수지도 재정지출 확대 등으로 전반적으로 악화되는 것으로 계획되어 있음에도, 정부는 구체적이고 실효적인 재정건전화 방안을 제시하고 있지 않은바 재정수지 개선 및 재정건전성 제고를 위한 실효성 있는 재정운용 목표 제시와 함께 구체적인 중·장기 재정의 지속가능성 확보방안을 검토·제시할 필요가 있다.

2025회계연도 관리재정수지는 △104.2조원으로 2024회계연도 △104.8조원 대비 적자규모가 0.5조원 축소되었고, 2025회계연도 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율도 2024년 △4.1%에서 0.2%p 개선된 △3.9%를 나타냈다.

그러나 2024~2025년 2년간 관리재정수지 적자 규모는 매년 100조원을 초과하고 있으며 GDP 대비 연평균 적자 비율도 △4.0%를 나타내고 있는 상황이다.

[관리재정수지 추이]



주: 2025년까지는 결산 기준, 2026년은 제1회 추경안 기준
자료: 기획예산처 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

이러한 상황에서 정부가 2026년 제1회 추경안과 함께 제출한 “국가재정운용계획의 재정총량 효과 및 관리방안”을 살펴보면, 제1회 추경 기준 2026년 관리재정수지가 △107.6조원(GDP 대비 △3.8%)을 기록한 이후 2027~ 2029년도 △115.4~△128.9조원, GDP 대비 관리재정수지 적자 비율은 △4.1~△4.4% 수준으로 △4%를 상회하며 전반적으로 악화되는 것으로 제시되고 있는 상황이다.

[중기 관리재정수지 변화 비교]

(단위: 조원, %, %p)

		’26	’27	’28	’29
관리재정수지	’25~’29계획 (GDP대비, %)	△107.8[1] (△3.9)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)
	’26년 제1회 추경안(B) (GDP 대비, %)(D)	△107.6 (△3.8)	△115.4 (△4.1)	△128.9 (△4.4)	△124.9 (△4.1)

주 1) 2026년은 본예산 기준
자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」 「2026년도 제1회 추가경정예산안 개요」를 바탕으로 재구성

그러나 기획예산처는 재정건전성 악화에 대한 관리방안으로 재정의 지속가능성 확보 노력을 지속하겠다는 입장만을 제시하면서, 2026년 예산안과 함께 제출한 ‘2025~2029년 재정운용 기본방향’뿐 아니라 2026년 제1회 추경안에서도 구체적이고 실효성 있는 재정건전성 관리방안을 제시하지 않고 기존안과 유사한 내용의 방안만을 제출한 상황이다.

[2025~2029년 재정운용 기본방향 및 제1회 추경안 재정총량 관리방안 비교]

구분	재정총량 관리방안
2025~2029년 재정운용 기본방향	**1 성과 중심 재정운용**으로 **경기회복·경제성장 적극 뒷받침** ㅇ 高성과 부문에 투자하는 ‘성과 중심’ 재정운용으로 경제 회복·성장 지원 ㅇ 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** ㅇ 성과 중심의 재정운용으로 경제성장 및 중장기 재정 지속가능성 확보 등 ㅇ 低성과 사업 등에 대한 강도 높은 지출구조조정, 비과세·감면 정비 등 3 **재정운용 효율성 및 신뢰성·투명성 제고**를 위한 재정혁신 지속 ㅇ 성과평가 예산환류 강화, 예타제도 개편 등 재정관리 효율화 등 ㅇ 국민참여 확대, 대국민 재정정보 공개 및 재정교육 강화 등

구분	재정총량 관리방안
2026년 제1회 추경안	**1 지출 효율화 및 수입기반 확충** ㅇ 불요불급한 예산에 대한 과감한 구조조정과 중장기 재정지출 구조 혁신으로 재정 효율화 ㅇ 불요불급한 비과세·감면 폐지 등 조세지출 제도 정비 등을 통해 안정적 세입기반 확충 노력 지속 **2 재정관리체계 정비** ㅇ '부처-기획예산처'로 이원화된 평가를 통합 성과평가로 일원화, 재정사업 심층평가 등 내실화하여 성과중심·전략적 재정운용 뒷받침 ㅇ 균형성장 투자 유도, 국가아젠다 추진 뒷받침, 효과적 사업추진 지원을 위한 예비타당성조사 제도 개편

자료: 기획예산처 제출자료를 기반으로 국회예산정책처 재작성

지정학적 리스크 부각 등에 따른 경제불확실성 확대, 물가 불안 등을 고려시 경기 여건 악화에 대응하고 민생을 안정시키기 위한 재정지출 확대는 일시적으로 불가피할 수 있지만, 정부는 우리 재정의 중·장기적 지속가능성에 대한 대내외 신뢰가 유지·제고될 수 있도록 현실적이고 실효적인 재정운용 목표 설정 등 중·장기적인 재정의 지속가능성 확보방안을 마련하고, 이를 2027년도 예산안 등과 함께 국회에 제출함으로써 국회에서 이에 대한 논의가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

3-2. 국가채무 분석

가. 현 황

(1) 국가채무

중앙정부 및 지방정부의 회계·기금 채무를 포괄하는 2025회계연도 결산기준 국가채무는 2024회계연도 대비 증가세를 나타냈으며 예산 대비로도 증가하였다. 2025회계연도 결산기준 국가채무는 1,304.5조원으로 2024회계연도 1,175.0조원 대비 129.4조원 증가하였으며, 2025년 본예산 1,273.3조원 대비로는 31.2조원, 제2회 추경예산 1,301.9조원 대비로는 2.6조원 증가하였다. 2025회계연도 GDP 대비 국가채무 비율은 49.0%로 2024회계연도 46.0% 대비 3.0%p 상승하였으며, 2025년 본예산 48.1% 대비로는 0.9%p 상승하였다. 반면 2025년 제2회 추경 49.1% 대비로는 0.1%p 하락하였다.

[2025회계연도 국가채무 결산 현황]

(단위: 조원, %,%p)

구 분	2024	2025			비교	
	결산(A)	본예산	추경(B)	결산(C)	예산대비 (C-B)	전년대비 (C-A)
국가채무 (GDP 대비)	1,175.0 (46.0)	1,273.3 (48.1)	1,301.9 (49.1)	1,304.5 (49.0)	2.6 (△0.1)	129.4 (3.0)

주: 2025년 추경은 제2회 추경 기준
자료: 기획예산처

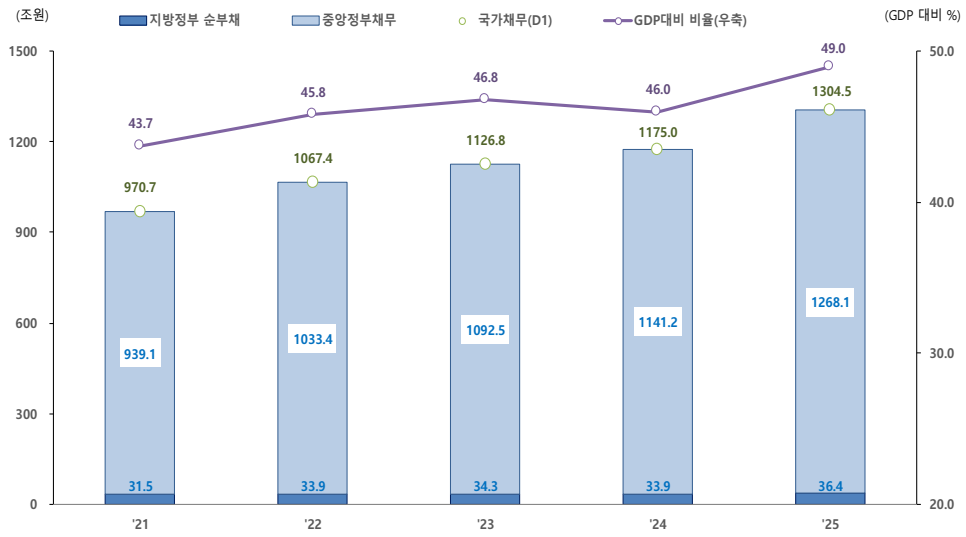
최근 5년간의 국가채무를 살펴보면, 국가채무는 증가세가 지속되고 있는 가운데 코로나19 팬데믹 대응에 따른 재정지출 확대, 경기악화 대응 등으로 2020년 이후 국가채무의 증가폭이 확대되며, 2021년 970.7조원에서 2025년 1,304.5조원으로 34.4% 증가하였으며 연평균으로는 7.7% 증가하였다.

국가채무 중 중앙정부 채무는 2021년 939.1조원에서 2025년 1,268.1조원으로 329.0조원(연평균 7.8%) 증가하였으며, 지방정부 순채무는 2021년 31.5조원에서 2025년 36.4조원으로 4.9조원(연평균 3.7%) 증가하였다.

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

GDP 대비 국가채무 비율도 전반적 상승세를 나타내며 2021년 43.7%에서 2025년에는 49.0%를 기록하였다.

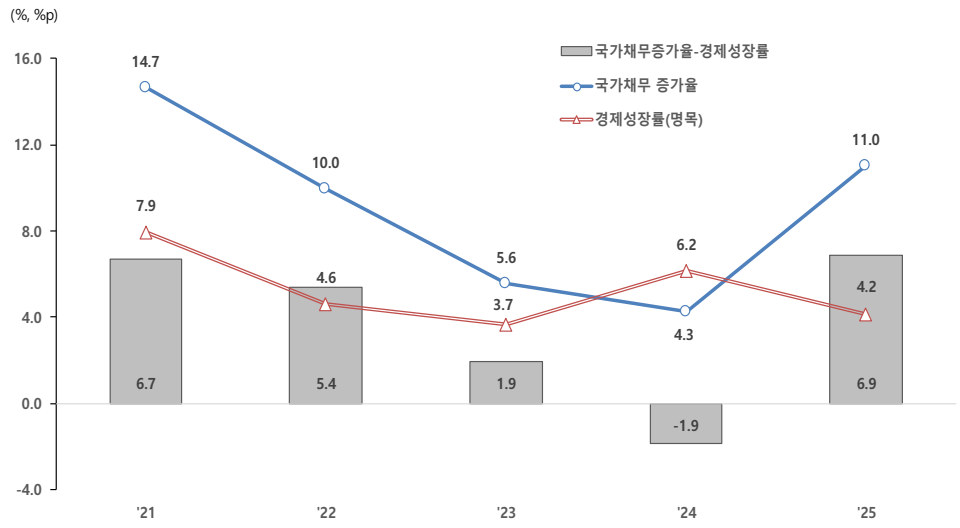
[국가채무 추이]



자료: 기획예산처 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

국가채무 증가율과 명목 경제성장률을 비교해보면, 2020년 이후 코로나19 확산 대응 등으로 국가채무 증가율이 경제성장률을 크게 상회하였으나 2021년 이후 차이가 축소되는 양상이 나타나는 가운데 2024년 명목 경제성장률이 국가채무 증가율을 상회하였으나 2025년 들어 국가채무 증가율이 명목 경제성장률을 재차 초과하였다. 2021년 국가채무 증가율과 명목 경제성장률이 각각 14.7%, 7.9%를 나타내며 국가채무 증가율에서 명목 경제성장률을 차감한 차이가 6.7%p를 기록하였으나 차이가 축소되며 2024년에는 2018년 이후 처음으로 국가채무 증가율과 명목 경제성장률 간 차이가 음(-)의 값(△1.9%p)을 기록하였다. 그러나 2025년 국가채무 증가율이 명목 경제성장률을 재차 상회하며 국가채무 증가율과 명목 경제성장률 간 차이가 6.9%p로 확대되었다.

[국가채무 증가율과 명목경제성장률 추이 비교]



자료: 기획예산처, 한국은행통계시스템(ECOS)

(2) 일반정부 부채(D2) 및 국가부채

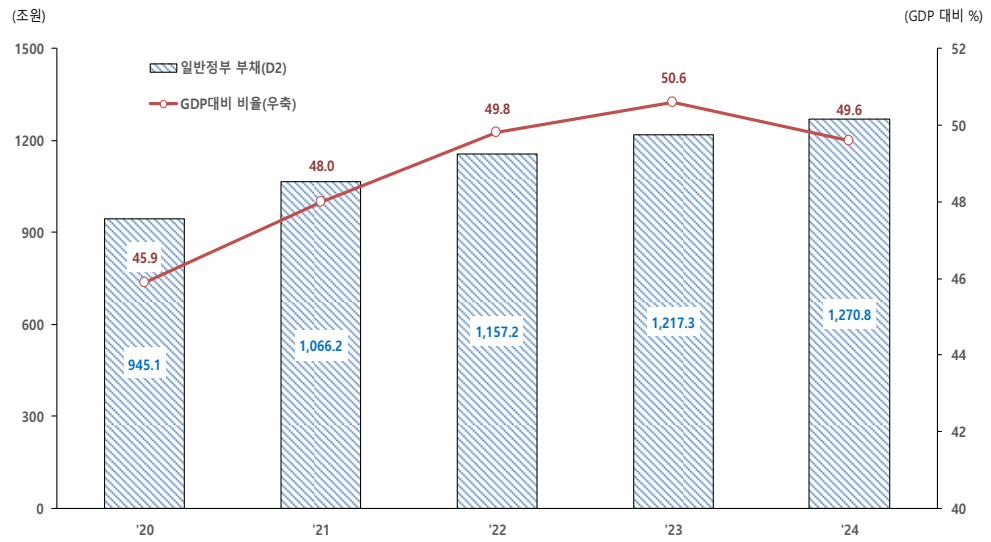
국가채무(D1)에 비영리공공기관 부채 등을 포함하고 발생주의 기준으로 작성되는 일반정부 부채(D2)[1]가 증가세를 지속하고 있는 가운데 2020년 코로나19 확산 이후 전반적으로 증가폭이 확대되었다. 일반정부 부채(D2)는 2020년 전년 대비 134.4조원 증가한 945.1조원을 나타냈으며 이후에도 증가세를 보이며 2024년 1,270.8조원을 기록하였다. 2020~2024년 기간 일반정부 부채(D2)의 연평균 증가율은 6.1%를 나타냈다. GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2020년 45.9%에서 상승세를 지속하며 2023년 50.6%를 기록하였으나 2024년은 일반정부 부채 규모 증가에도 불구 명목 GDP 증가율이 일반정부 부채 증가율을 상회하며 49.6%로 하락하였다.

1) 국가채무(D1)와 일반정부 부채(D2)의 차이는 다음과 같다.

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

자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 재구성

[일반정부 부채(D2) 추이]



자료: 기획예산처

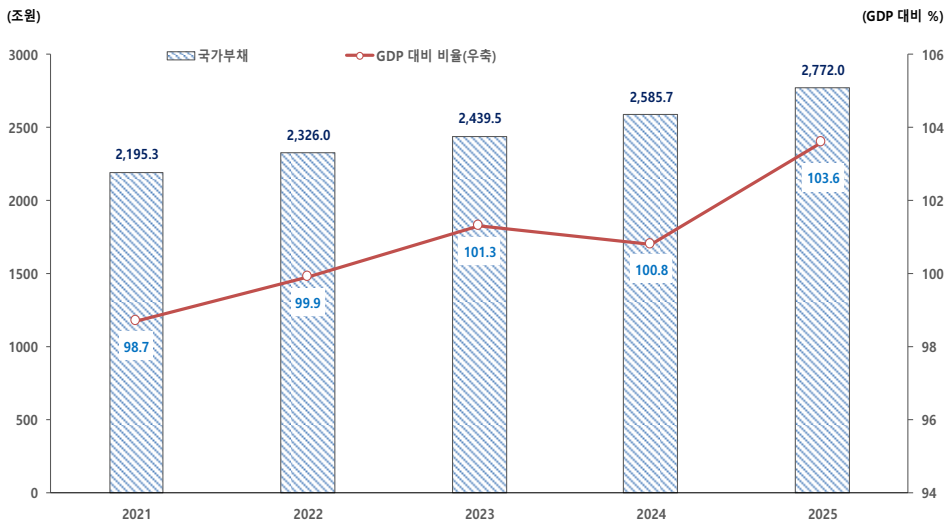
한편 정부는 「국가회계법」에 따라 국가결산 시 재무제표 상 국가부채[2]도 산출하고 있는데, 국가부채는 크게 차입부채, 충당부채, 기타로 구성된다.

국가부채는 증가세를 지속하는 가운데 2021년 2,195.3조원에서 2025년 2,772.0조원으로 576.7조원 증가하였다. 증가율 기준으로 국가부채는 지난 5년간 26.3%, 연평균 6.0% 증가한 수준이다.

GDP 대비 국가부채 비율도 전반적 상승세를 나타내며 2021년 98.7% 수준이었으나 2022년 이후 100%를 상회하고 있으며 2025년에는 103.6%를 나타내며 2021년 대비 4.9%p 상승하였다.

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

[재무제표 상 국가부채 규모 및 GDP 대비 비율 추이]



자료: 재정경제부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

재무제표 상 국가부채를 구성별로 살펴보면 차입부채는 2024년 1,159.2조원에서 2025년 1,306.5조원으로 147.3조원 증가했으며, 충당부채는 동 기간 1,383.5조원에서 1,417.5조원으로 34.1조원 증가하였다. 충당부채 증가액(34.1조원) 중 대부분은 연금충당부채(31.5조원) 증가에 기인한다. 한편 기타부채는 동기간 43.0조원에서 47.9조원으로 4.8조원 증가하였다.

국가부채의 구성비율 변화를 살펴보면, 국가부채에서 차입부채가 차지하는 비중은 2024년 44.8%에서 47.1%로 2.3%p 상승한 반면, 충당부채는 동기간 53.5%에서 51.1%로 2.4%p 비중이 하락한 것으로 나타났다. 충당부채 비중의 하락에도 국가부채 중 충당부채가 구성비율이 가장 높은 이유는 충당부채에 공무원연금, 군인연금 등의 연금충당부채가 포함되어 있음에 기인하며, 연금충당부채는 2025년 기준 국가부채의 48.5%를 구성하고 있다.

[국가부채 구성별 규모 및 비중]

(단위: 조원, %, %p)

구분	규모			비중		
	'24 (A)	'25 (B)	증감 (B-A)	'24 (A)	'25 (B)	변화 (B-A)
차입부채(a)	1,159.2	1,306.5	147.3	44.8	47.1	2.3
충당부채(b)	1,383.5	1,417.5	34.1	53.5	51.1	△2.4
연금충당부채	1,312.9	1,344.4	31.5	50.8	48.5	△2.3
기타(c)	43.0	47.9	4.8	1.7	1.7	0.1
국가부채(a+b+c)	2,585.7	2,772.0	186.3	100.0	100.0	-

주: 2025년도 결산부터 부채 분류 기준이 변경됨에 따라 2024년도 이후 데이터만 발표
자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

나. 국제비교

우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율은 주요 선진국 대비 낮은 수준이나, 선진국의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율이 2020년 상승한 이후 디레버리징을 진행하며 하향 안정세를 보인 반면 우리나라 일반정부 부채(D2) 비율은 전반적으로 상승세를 지속하고 있어 유의할 필요가 있다.

국가채무 수준의 국제비교는 IMF의 GDP 대비 일반정부 부채 비율(General Government Debt, % of GDP) 자료를 이용하여 분석한다. 일반정부 부채(D2)는 정부회계기준(GFS: Government Finance Statistics)에 따라 발생주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계 · 기금뿐만 아니라 비영리 공공기관까지 포함하여 산출[3]하며, IMF 등 국제기구에서 국가 간 재정건전성 비교 시 주로 활용되는 지표이다.

우리나라의 일반정부 부채(D2) 수준을 살펴보면, 우리나라의 일반정부 부채는 전반적 증가세에도 불구하고 절대적 부채 수준은 주요국 대비 양호한 수준으로 평가된다. IMF가 2026년 4월 발표한 「Fiscal Monitor」를 기반으로 우리나라 일반정부 부채(D2)를 38개 선진국[4]과 비교해 보면, 2025년 기준 우리나라의 GDP 대비 일반정부 부채비율은 52.3%로 대상국가 38개국 중 22위 수준이며, 38개 선진국의 평균 GDP 대비 일반정부 부채 108.0%[5]에 비해 절반 수준을 기록하고 있다. GDP대비 일반정부 부채(D2) 비율이 가장 높은 나라는 일본(206.5%)이며 주요국 중 이탈리아(137.1%), 미국(123.9%), 프랑스(116.0%), 독일(62.9%) 등이 우리나라 보다 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율이 높게 나타나며, 호주(51.0%), 노르웨이(45.0%), 네덜란드(43.3%), 스위스(39.4%), 아일랜드(32.9%) 등은 우리나라 보다 낮은 수준이다.

---

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

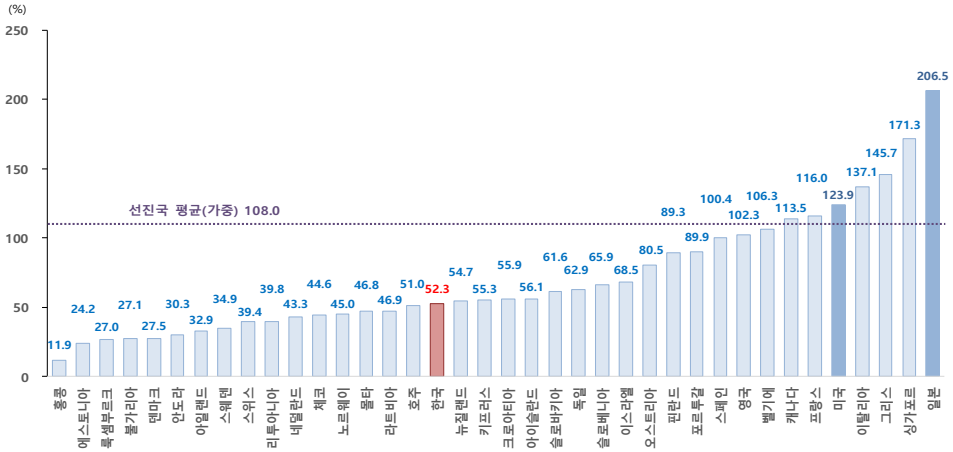
재정지표	포괄범위	산출기준	주요 활용
일반정부 부채 (D2)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)

자료: 기획예산처 자료를 바탕으로 재구성

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

5) IMF가 발표하는 GDP 가중평균 기준이며, 단순평균 기준 38개 선진국 GDP 대비 국가채무 비율은 70.8%이다.

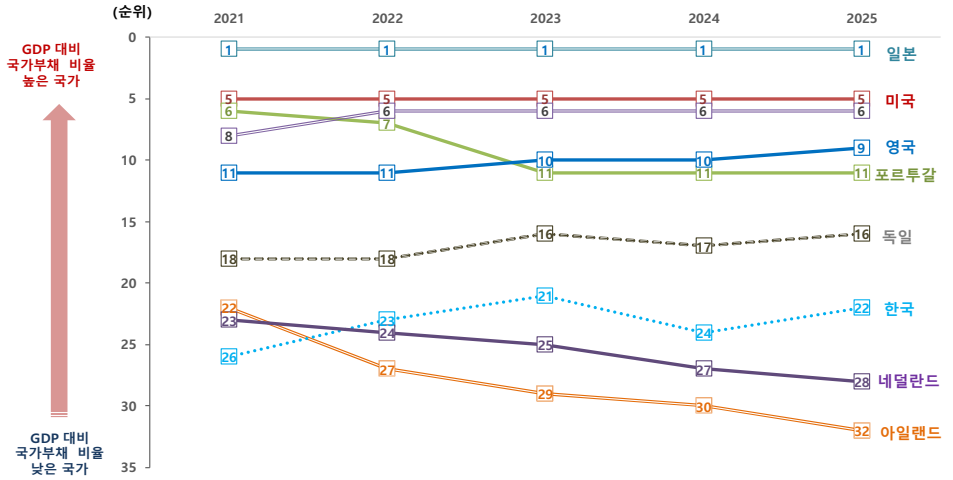
[GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 국제 비교(2025년 기준)]



주: GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2026.4)

다만, 선진국 중 우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율의 순위는 전반적 상승세를 보이고 있다. 우리나라의 일반정부 부채(D2) 비율은 2021년 기준 38개 선진국 중 26위 수준이었으나 이후 등락이 나타나는 가운데 상승하며 2025년 기준 22위를 나타내고 있다.

[선진국(38개국) GDP 대비 국가부채(D2기준) 비율 순위 추이]

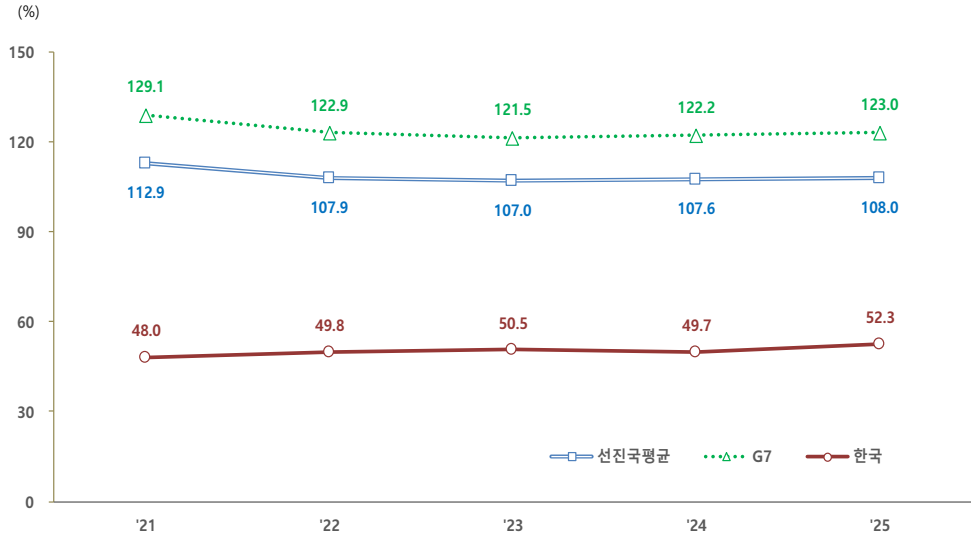


주: 선진국은 IMF 분류 기준
자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2026.4)

또한 주요 선진국의 평균 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2021~2023년 하락세를 나타낸 이후 소폭 상승한 반면 우리나라 일반정부 부채(D2) 비율은 2024년을 제외하고 상승세를 지속하고 있는 점도 유의할 필요가 있다. 선진국 중 G7 국가의 평균 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2021년 129.1%를 나타낸 이후 하락세를 보이며 2023년 121.5%를 기록하였으며 2025년 123.0%로 소폭 상승하였다. 38개 선진국의 평균 GDP 대비 국가부채(D2) 비율도 2021년 112.9%를 기록한 이후 하락하며 2023년 107.0%를 나타내었으나 2025년 1.0%p 상승한 108.0%를 기록했다.

반면 우리나라 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 2021년 48.0%를 기록한 이후에도 전반적으로 상승하며 2025년 기준 52.3%까지 상승하였다.

[GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 추이 비교]



주: GDP 대비 국가부채(D2 기준) 비율
자료: IMF, 「Fiscal Monitor」(2026.4)

다. 국가채무의 구성별·성질별 증가 요인 분석

2025회계연도 국가채무의 증가를 구성별·성질별로 살펴보면 아래와 같은 특징이 있다.

첫째, 2025회계연도 결산기준 국가채무는 1,304.5조원으로 2024년 1,175.0조원 대비 129.4조원 증가했으며, 국가채무의 증가는 주로 국채 증가에 기인한다.

2024회계연도 대비 2025회계연도 국가채무 증가 129.4조원 중 국채가 2024년 1,139.8조원에서 1,266.5조원으로 126.7조원 증가해 전체 국가채무 증가분의 97.8%를 차지하였다. 국채 증가 내역(126.7조원)을 살펴보면, 국고채가 113.5조원, 외평채가 16.7조원 증가한 반면, 국민주택채권은 3.5조원 감소하였다. 또한 2024회계연도 대비 2025회계연도 국가채무 증가분(129.4조원) 중 중앙정부 채무가 127.0조원 증가하였으며, 지방정부 순채무는 2.5조원 증가하였다.

한편 2025회계연도 국가채무는 2025년 제2회 추경 대비로는 2.6조원 증가하였는데, 2025회계연도 중앙정부 채무는 제2회 추경 대비 0.9조원 증가하였으며, 지방정부 순채무는 1.7조원 증가하였다.

[구성별 국가채무 추이]

(단위: 조원)

구 분	국가채무	중앙정부 채무	국채	국고채	국민 주택채	외평채	차입금	국고채무 부담행위	지방정부 순채무
2021	970.7	939.1	937.0	843.7	82.2	11.2	2.0	0.1	31.5
2022	1,067.4	1,033.4	1,031.5	937.5	82.2	11.8	1.9	0.1	33.9
2023	1,126.8	1,092.5	1,091.1	998.0	81.6	11.5	1.2	0.2	34.3
2024(A)	1,175.0	1,141.2	1,139.8	1,047.9	79.1	12.8	1.2	0.2	33.9
2025 추경(B)	1,301.9	1,267.2	1,265.5	1,161.2	74.5	29.9	1.6	0.1	34.7
2025(C)	1,304.5	1,268.1	1,266.5	1,161.3	75.6	29.5	1.5	0.1	36.4
전년 대비 (C-A)	129.4	127.0	126.7	113.5	△3.5	16.7	0.3	△0.0	2.5
추경 대비 (C-B)	2.6	0.9	0.9	0.1	1.1	△0.3	△0.0	-	1.7

주: 결산 기준, 2025년 추경은 제2회 추경 기준
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

둘째, 국가채무의 성질별 증감을 살펴보면, 2025회계연도 국가채무 증가는 상환시 조세 등으로 재원을 마련해 국민의 실질적인 부담을 가중시킬 가능성이 높은 적자성 채무를 중심으로 증가세를 나타냈다.

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

[성질별 국가채무 개요]

구분	개념	종류
적자성 채무	국가채무에 대응하는 자산이 없어 향후 조세 등을 재원으로 하여 상환해야 하는 채무	일반회계 적자보전용 국고채, 공적자금 국채전환 등
금융성 채무	외환·융자금 등 대응자산이 존재해 채무상환시 대응자산을 사용하여 채무상환이 가능한 채무 (채무 대비 대응자산이 초과하거나 부족할 수 있음)	외환시장 안정용 국채, 서민주거 안정용 국채 등

자료: 기획예산처 자료를 활용하여 국회예산정책처 재작성

적자성 채무는 2025회계연도 결산 기준 925.7조원으로 전체 국가채무의 71.0%를 차지하고 있다. 2025회계연도 적자성 채무 중 중앙정부의 일반회계 적자보전 채무가 870.4조원으로 전체 적자성 채무 중 94.0%를 점유하고 있으며, 지방정부 순부채, 공적자금 등이 각각 3.9%, 1.6%를 차지하고 있다. 2025회계연도 적자성 채무는 2024년 대비 110.5조원 증가하였는데 일반회계 적자보전 채무가 113.7조원 증가하여 증가분의 대부분을 차지했으며 공적자금, 지방정부 순채무는 각각 5.5조원, 0.1조원 감소하였다.

2025회계연도 채무에 상응하는 외화자산, 융자채권 등 자산을 보유한 금융성 채무는 378.8조원으로 전체 국가채무의 29.0%를 점유하였으며 2024회계연도 대비 18.9조원 증가하였다. 증가분의 대부분은 외환시장 안정용 채무로 2025회계연도

21.4조원 증가하였으며 국민주택 관련 채무는 3.3조원 감소하였다. 외환시장 안정용 채무 증가는 2003년 이후 발행이 중단되었던 외평기금의 원화표시 외평채가 2025년 13.7조원 발행되었기 때문이다.

한편 2025회계연도 결산상 성질별 국가채무를 예산과 비교해 보면, 2025회계연도 결산기준 적자성 채무는 2025년 제2회 추경 대비 0.9조원 증가하였으며 금융성 채무는 1.7조원 증가하였다.

[성질별 국가채무 추이 및 구성 내역]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	국가 채무	(GDP 대비)	적자성 채무	일반회계 적자보전	공적자금	기타 적자성	지방정부 순채무	금융성 채무	외환시장	국민주택	공자기금 여유재원 조정	기타 금융성
2021	970.7	(43.7)	597.5	523.1	38.6	4.2	31.5	373.2	263.8	82.2	△23.7	50.9
2022	1,067.4	(45.9)	676.0	605.8	32.2	4.1	33.9	391.3	265.7	82.2	△15.3	58.8
2023	1,126.8	(46.8)	726.4	660.1	28.0	4.1	34.3	400.3	251.0	81.6	7.5	60.3
2024 (A)	1,175.0	(46.0)	815.2	756.7	20.6	4.0	33.9	359.8	210.3	79.1	4.0	66.4
2025 추경(B)	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
2025 결산(C)	1,304.5	(49.0)	925.7	870.4	15.1	3.9	36.4	378.8	231.7	75.6	△1.0	72.3
차이 (C-A)	129.4	(3.0)	110.5	113.7	△5.5	△0.1	2.5	18.9	21.4	△3.3	△5.0	5.9
차이 (C-B)	2.6	(△0.1)	0.9	△1.3	0.6	0.0	1.7	1.7	△0.8	1.1	1.6	△0.3

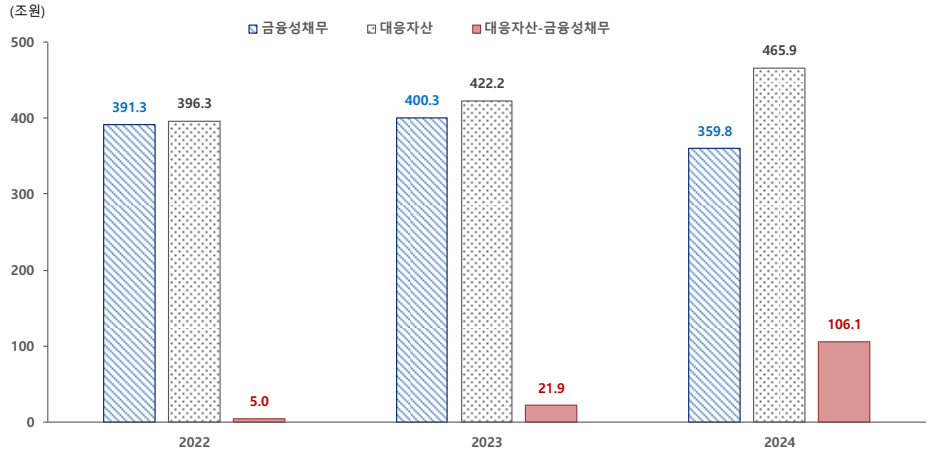
주: 자료는 결산 기준
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

라. 대응자산이 부족한 금융성 채무에 대한 관리방안 검토 필요

소상공인진흥기금, 고용보험기금 등이 보유한 금융성 채무의 대응자산이 부족한 상황이고 일부 금융성 채무의 경우 일정기간 지속적으로 대응자산이 부족할 것으로 예상되므로, 금융성 채무 중 대응자산 부족분에 대해 적자성 채무로의 전환 필요성에 대한 검토가 필요하며 예결산시 금융성 채무의 대응자산 상황을 파악하고 적정성을 검토할 수 있도록 이와 관련된 상세내역을 국회에 제출할 필요가 있다.

「2025~2029년 국가채무관리계획」에 따르면 2024년 기준 금융성 채무에 해당하는 회계·기금별 채무 대비 대응자산(금융자산) 부족분은 32.0조원, 채무 대비 대응자산 초과 보유분은 140.0조원으로, 정부는 금융성 채무 대비 대응자산 규모가 커 금융성 채무의 건전성과 관리에 문제가 없다는 입장이다. 실제 2022~2024년 금융성 채무와 대응자산 현황을 살펴보면 2024년 금융성채무는 359.8조원, 대응자산은 465.9조원으로 대응자산이 금융성 채무 대비 106.1조원 많은 상황이다. 2022년과 2023년에도 대응자산이 금융성 채무를 각각 5.0조원, 21.9조원 상회하였다. 한편 2024년 대응자산에서 금융성 채무를 차감한 대응자산 초과 규모가 2023년 대비 84.2조원 증가하였는데 이는 외국환평형기금의 대응자산 초과분이 환율 상승, 투자수익률 제고 등으로 2023년 대비 73.2조원 증가한 데 주로 기인한다. 2023년의 경우 외국환평형기금의 대응자산 부족 규모는 50.9조원이었다.

[금융성 채무와 대응자산 비교]



자료: 기획예산처

그러나 금융성 채무의 부담 주체는 각 회계·기금이라는 점에서 각 회계·기금이 보유한 대응자산의 총 규모와 총채무를 비교하기보다는 개별 회계·기금별로 채무와 대응자산을 파악하여 관리할 필요가 있다. 개별 회계·기금별로 금융성 채무와 대응자산 현황을 살펴보면, 2024년 기준 27개 회계·기금 중 13개는 대응자산이 금융성 채무 대비 부족한 것으로 나타났다. 고용보험기금은 7.5조원, 소상공인진흥기금은 6.6조원 등 금융성 채무 대비 대응자산이 부족한 상황이다. 2024년 기준 금융성 채무 대비 대응자산이 적은 13개 회계·기금의 대응자산 부족분은 총 32.0조원으로 금융성 채무 359.8조원의 8.9% 수준이다. 또한 2022년, 2023년에도 27개 회계·기금 중 각각 12개, 13개의 회계·기금의 대응자산이 금융성 채무 대비 부족한 것으로 나타났으며 대응자산 부족분은 각각 104.6조원, 83.1조원으로 금융성채무의 26.7%, 20.8%로 나타났다.

[최근 3개년 간 금융성 채무 및 대응자산 현황(세부)]

(단위: 조원)

구 분	2022년		2023년		2024년		
	금융성 채무	대응 자산	금융성 채무	대응 자산	금융성 채무(A)	대응 자산(B)	차이 (B-A)
고용보험기금	10.3	1.9	10.3	1.9	9.1	1.6	△7.5
소상공인진흥기금	19.5	14	20.6	14.3	20.9	14.3	△6.6
국민건강증진기금	3.9	0.2	4.5	0	5.2	0.3	△4.9
공공자금관리기금 (여유자금 조정 포함)	△9.1	5.7	12.5	7.3	11.7	8	△3.7
주한미군기지이전특별회계	3.2	0	2.8	0	2.9	0	△2.9
정보통신진흥기금	1.9	0.3	2.2	0.2	2.6	0.1	△2.5
방송통신발전기금	1	0.2	1.3	0	1.7	0	△1.7
에너지및자원사업특별회계	0.4	2.7	1.6	2.5	3.3	2.5	△0.8
기후대응기금	0.5	0.1	0.7	0.3	1.1	0.6	△0.5
혁신도시건설특별회계	0.9	0	0.9	0	0.5	0	△0.5
응급의료기금	0.9	0.8	0.6	0.6	0.3	0.1	△0.2
국제질병퇴치기금	0	0	0.1	0	0.1	0	△0.1
산업기술진흥및사업화촉진기금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	△0.1
국가유산보호기금	0.1	0	0.1	0	0.1	0	-

구 분	2022년		2023년		2024년		
	금융성 채무	대응 자산	금융성 채무	대응 자산	금융성 채무(A)	대응 자산(B)	차이 (B-A)
영화발전기금	0.1	0	0	0	-	0	-
청소년육성기금	0	0	0	0	0	0	-
축산발전기금	0.6	1.1	0.8	1.1	1.1	1.2	0.1
범죄피해자보호기금	0	0	0	0.1	0	0.1	0.1
군인복지기금	0	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
관광진흥개발기금	2.6	3.1	2.5	3	2.4	3	0.6
남북협력기금	2.3	2.9	2.3	2.9	2.3	3	0.7
사학진흥기금	0.5	1.6	0.4	1.6	0.3	1.5	1.2
농산물가격안정기금	0.6	3.3	0.6	3.1	0.6	2.8	2.2
대외경제협력기금	1.3	8.2	1.6	9	2.1	10.4	8.3
중소벤처기업창업및진흥기금	1.8	22.8	0.8	22.6	0	22.1	22.1
외국환평형기금	265.7	185.9	251	200.1	210.3	232.6	22.3
주택도시기금	82.2	141.1	81.6	151.4	79.1	161.3	82.2
합계	391.3	396.3	400.3	422.2	359.8	465.9	106.1

주: 대응자산은 재무제표 자산 중 금융성 자산(현금 및 예금, 유가증권(주식 外), 융자)
자료: 기획예산처

최근 대내외 경제 및 금융 불확실성 등으로 자산 및 외환시장 변동성이 심화될 것으로 예상되는 가운데 외환, 융자금 등 대응자산 관리의 중요성이 커질 것으로 보인다. 특히 금융성 채무 대비 대응자산이 부족한 기금의 경우 보다 철저한 대응자산 등의 관리 노력이 필요하다.

아울러 금융성 채무는 외환·융자금 등 대응자산이 있어 채무상환을 위한 추가적 재원조성 부담없이 자체상환이 가능한 채무라는 성질을 고려시 대응자산이 부족해 추가적 재원이 필요한 금융성 채무에 대해서는 적자성 채무로 전환 등을 포함해 관리 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 예·결산시 금융성 채무별 대응자산 현황 및 적정성을 검토할 수 있도록 상세 내역을 국회에 제출할 필요가 있다.

마. 국가채무의 질적 악화에 대한 관리방안 검토 필요

최근 국가채무의 증가세가 대응자산이 없어 실질적 채무상환 부담이 수반되는 적자성 채무를 중심으로 확대되고 있는 가운데, 2025회계연도도 국가채무가 주로 일반회계 적자보전을 위한 국고채 등 적자성 채무를 중심으로 증가하였고 2026년에도 적자성 채무를 중심으로 증가하는 것으로 계획되어 있어 국가채무의 양적 증가 뿐 아니라 질적 악화를 관리하기 위한 실효적 방안을 검토할 필요가 있다.

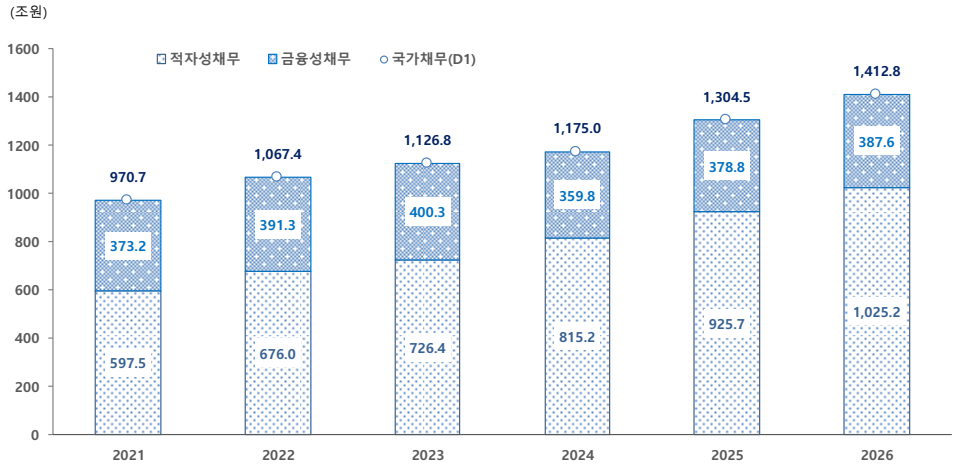
2025회계연도 결산기준 적자성 채무는 925.7조원으로 2024년 결산 815.2조원 대비 100조원을 상회하는 110.5조원 증가하였으며, 2025년 제2회 추경 924.8조원 대비로는 0.9조원 증가한 수준이다. 반면 2025회계연도 결산 기준 금융성 채무는 378.8조원으로 2024년 359.8조원 대비 18.9조원 증가하였으며 2025년 제2회 추경 대비로는 1.7조원 증가하였다. 2024회계연도 대비 2025회계연도 적자성 채무 증가 규모는 금융성 채무 증가의 5.5배를 상회하는 상황이다.

이는 2025년 금융성 채무인 외평채 발행 등을 축소하고 일반회계 적자보전용 국고채 발행을 증가시킨 데 일부 기인한다. 이러한 경우 국가채무의 총액은 증가하지 않으나 대응자산이 존재하는 금융성 채무가 감소하는 반면 조세 등을 재원으로 상환해야 하는 적자성 채무가 증가해 국가채무의 질이 악화될 수 있다.

최근 5년간 적자성 채무와 금융성 채무를 살펴보면, 결산기준으로 적자성 채무는 2021년 597.5조원에서 2025년 925.7조원으로 연평균 11.6%의 증가율을 기록한 반면, 동기간 금융성 채무는 373.2조원에서 378.8조원으로 증가하였으며 연평균 증가율은 0.4%를 나타냈다. 증가율 기준으로 적자성 채무는 금융성 채무의 31배 수준이다.

한편 2026년 제1회 추경 기준 적자성 채무는 1,025.2조원으로 2025년 결산 925.7조원 대비 99.4조원이 증가되는 것으로 계획된 반면, 금융성 채무는 8.9조원 증가하는 것으로 계획되어 있어 적자성 채무 증가폭이 금융성 채무 증가폭의 11.2배 수준을 나타낼 전망이다. 이는 2025회계연도 결산 대비 2026년 제1회 추경 기준 국가채무 증가 108.3조원 중 91.9%가 적자성 채무 증가에 기인한다는 것을 의미한다.

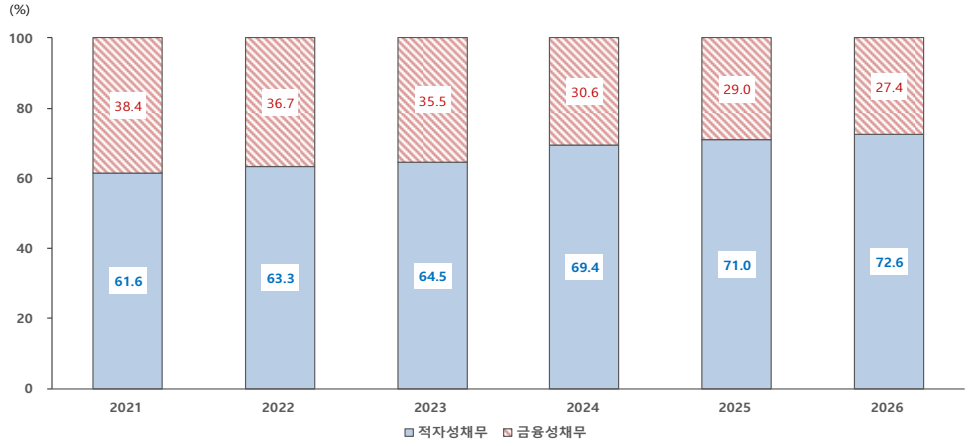
[적자성 채무와 금융성 채무 추이]



주: 2025년까지는 결산 기준, 2026년은 제1회 추경 기준
자료: 기획예산처 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

그 결과 전체 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중은 2021년 61.6%에서 2025년 71.0%로 9.4%p 증가하였다. 이에 반해, 대응자산이 있는 금융성 채무의 전체 국가채무 대비 비중은 2021년 38.4%에서 2025년 29.0%까지 하락하였다. 한편 2026년 제1회 추경으로 2026년말 적자성 채무 비중은 72.6%로 1.6%p 상승하는 반면, 금융성 채무 비중은 27.4%로 하락할 것으로 예상된다.

[적자성 채무와 금융성 채무 비중 추이]



주: 2025년까지는 결산 기준, 2026년은 제1회 추경 기준
자료: 기획예산처 자료를 기반으로 국회예산정책처 작성

적자성 채무의 가파른 증가는 국민의 실질적 채무상환 부담을 가중시킬 수 있고 이자지출 증가에 따른 재정운용의 경직성 심화 등의 문제를 수반하므로 국가채무의 총량 뿐 아니라 적자성 채무 수준에 대한 적극적 관리 노력이 필요하다. 그러나 「2025~2029년 국가재정운용계획」 및 2026년 제1회 추경안과 함께 제출된 '재정총량 관리방안' 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 검토·제시할 필요가 있으며 이를 2027년 예산안 심사시 국회에서 함께 논의할 필요가 있다.

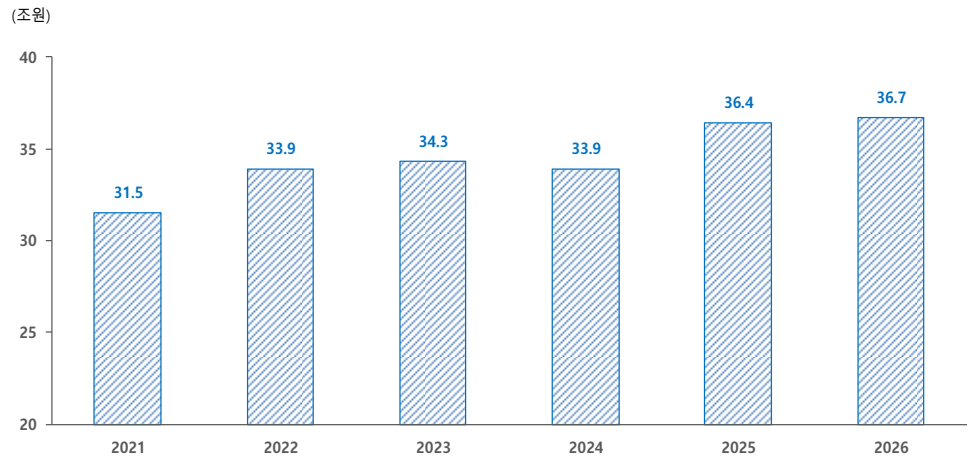
바. 지방정부 순채무

(1) 현 황

국가재정법(제91조)상 국가채무에 지방정부 채무는 포함되지 않아 국가채무관리계획 작성대상에 지방정부 채무가 포함되지 않으나, 국가채무의 철저한 관리 필요성 및 국제비교 등을 위해 2005년부터 1996년도까지 소급하여 지방정부 채무를 국가채무에 포함하였다. 한편 2008회계연도부터 중앙정부 및 지방정부 채무를 모두 포함한 국가채무 전체를 기준으로 국가채무관리계획[6]을 작성으나 결산자료와 함께 제출하는 국가채무관리보고서에서는 중앙정부 채무만을 기준으로 작성하고 있는 상황이다.

지방정부의 채무를 국가 차원에서 '순채무'로 기록하는데 이는 중앙정부와 지방정부 간의 내부 거래를 상계(차감)하여 정부 전체의 실질적인 국가채무 규모를 정확하게 파악하기 위함이다. 지방정부 순채무 추이를 살펴보면, 지방정부 순채무는 2021년 31.5조원에서 2023년 34.3조원으로 증가한 이후 2024년 33.9조원을 나타냈으나 2025년 재차 증가하며 36.4조원 수준을 기록하고 있다.

[지방정부 순채무 추이]



자료: 기획예산처 자료를 기반으로 국회예산정책처 재작성

6) 지방정부 채무에 대한 보다 정확한 정보제공을 위해 지방정부 채무현황, 향후 전망과 함께 주무부처 관리방안을 수록하였다.

지방정부 채무는 지방자치단체 채무와 지방교육자치단체 채무로 구분되며, 지방자치단체 채무는 행정안전부, 지방교육자치단체 채무는 교육부에서 관리한다.

지방정부채무 중 지방자치단체 채무는 지방채 발행, 채무부담의 원인이 되는 계약 체결, 보증채무부담행위 확정액으로 구분되는데 지방채는 대규모 투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당 등을 위해 외부로부터 증권, 차입금 형식으로 차입하는 금액을 나타내며, 지방재정법령에 따라 한도액 범위 내에서는 지방의회 의결로, 한도액 초과시에는 행안부 협의 또는 승인 후 지방의회 의결로 발행한다.[7] 또한 지방정부 채무 중 채무부담행위는 지방의회의 의결을 받아 지방자치단체의 채무부담 원인이 되는 계약을 체결하는 행위를 나타내며, 보증채무부담 확정채무는 보증채무 부담행위 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체의 채무이행 책임이 확정된 금액을 의미한다. 지방자치단체 총채무는 2022년 38.3조원에서 2024년 40.7조원으로 증가하였으며 2025년 44.4조원 수준을 나타내고 있다. 중앙정부 채무를 차감한 지방자치단체 순채무는 2022년, 2024년 각각 33.9조원을 기록하였으며 2025년에는 36.4조원 수준으로 증가하였다.

한편 지방자치단체 채무와 함께 지방정부 채무를 구성하는 지방교육자치단체 채무는 2022년 중앙정부 채무를 포함하여 전액 상환되어 이후 잔액이 없는 상황이다.

[지방정부 순채무 구성 및 현황]

(단위: 조원)

구 분	2022년	2023년	2024년	2025년
지방자치단체 총채무(A)	38.3	38.6	40.7	44.4
對중앙정부 채무(B)	4.4	4.3	6.8	8.0
지방자치단체 순채무(A-B)	**33.9**	**34.3**	**33.9**	**36.4**
지방교육자치단체 채무(A)	-	-	-	-
對중앙정부 채무(B)	-	-	-	-
지방교육자치단체 순채무(A-B)	**-**	**-**	**-**	**-**
지방정부 순채무	**33.9**	**34.3**	**33.9**	**36.4**

자료: 기획예산처

7) 지방채 발행 한도액은 자치단체별 채무액, 경상일반재원 등을 기초로 행안부장관이 정하는 한도액 산정기준에 따라 자치단체의 전전년도 예산액의 10%(대도시의 경우 11%) 범위에서 자치단체의 장이 산정한다.

(2) 분석의견

예산안과 함께 제출하는 '국가채무관리계획'에서는 지방정부 순채무를 포함한 국가채무를 제시하고 있는 반면, 결산시 제출하는 '국가채무관리보고서'에서는 지방정부 순채무를 제외한 국가채무를 제시하고 있어 비교가능성이 제약되고 국가채무 규모와 관련된 혼선도 발생할 가능성이 있으므로, 두 보고서 간 국가채무 규모의 정합성 및 비교가능성 제고를 위하여 '국가채무관리보고서'에도 지방정부 순채무에 대한 사항을 기재할 필요가 있다.

국가채무관리계획은 「국가재정법」에 따라 국가재정운용계획의 첨부서류로 제출하는 계획으로, 정부는 매년 예산안 제출 시 국가재정운용계획과 국가채무관리계획 등을 국회에 제출하고 있다. 매년 국회에 제출되는 국가채무관리계획에는 국가채무를 계상함에 있어서 지방정부 순채무를 포함하여 계상하고 있으며, 2025년 9월 제출한 2025~2029년 국가채무관리계획에 따르면 2025년말 국가채무는 1,303.6조원일 것으로 전망하였으며, 중앙정부 채무 1,267.2조원, 지방정부 순채무 36.4조원으로 예상하였다.

[국가채무관리계획 상 국가채무]

(단위: 조원)

구분	2024 결산(A)	2025년 추경(B)	2025년말 전망(C)	전년대비 (C-A)	추경대비 (C-B)
국가채무	1,175.0	1,301.9	1,303.6	128.5	1.7
중앙정부채무	1,141.2	1,267.2	1,267.2	126.1	-
- 국채	1,139.8	1,265.5	1,265.5	125.8	-
- 차입금	1.2	1.6	1.6	0.4	-
- 국고채무부담행위	0.2	0.1	0.1	△0.0	-
지방정부 순채무	33.9	34.7	36.4	2.5	1.7

주: 2025년 추경은 제2회 추경 기준
자료: 대한민국정부, '2025~2029년 국가채무관리계획'

기획예산처는「국가재정법」상 국가채무에 지방정부 채무는 포함되지 않아 국가채무관리계획 작성 대상에 지방정부 채무는 포함되지 않으나, 국가채무의 철저한 관리 필요성 및 국제비교 등을 위하여 2005년부터 지방정부 채무를 국가채무에 포함하고 있으며, 2008회계연도부터 중앙정부 및 지방정부 채무를 모두 포함한 국가채무 전체를 기준으로 국가채무관리계획을 작성하고 있다고 설명한다.

그러나 기획예산처의 이러한 방침과 달리 결산의 부속서류로 제출하는 국가채무관리보고서에는 지방정부 채무 부분이 제외되어 있어 지방정부 채무를 포함한 전체 국가채무 규모를 파악하기 어려운 측면이 있으며 국가채무관리계획과의 정합성이 떨어진다는 문제가 있다. 실제 2025회계연도 국가채무관리보고서에는 2025년 국가채무를 1,268.1조원으로, 2025년~2029년 국가채무관리계획의 국가채무 전망(1303.6조원)에 비해서는 35.5조원 감소한 것으로 나타나는데 이는 중앙정부 채무만을 의미하는 것으로 국가채무관리계획의 지방정부 순채무를 포함한 국가채무와 포괄범위에서 차이가 있어 혼란을 발생시킬 가능성이 존재한다.

[국가채무관리보고서 상 국가채무]

(단위: 조원)

구분	2024 결산(A)	2025년 추경(B)	2025 결산(C)	전년대비 (C-A)	추경대비 (C-B)
국가채무	1,141.2	1,267.2	1,268.1	127.0	0.9
- 국채	1,139.8	1,265.5	1,266.5	126.7	0.9
- 차입금	1.2	1.6	1.5	0.3	△0.0
- 국고채무부담행위	0.2	0.1	0.1	△0.0	-

주: 2025년 추경은 제2회 추경 기준
자료: 대한민국정부, '2025회계연도 국가채무관리보고서'

이에 대하여 기획예산처는 지방정부 순채무의 경우 결산 제출 시에는 지방정부에 대한 결산이 완료되지 않아 잠정치만 산출 가능하므로 국가채무관리보고서에서는 제외하였다고 설명한다.

그러나 지방정부 채무는 지방교육재정교부금 및 지방교부세의 교부와도 관련이 있어 중앙정부 채무와 밀접한 관련이 있다. 실제 2023, 2024년의 경우 대규모 세수

결손의 발생으로 지방교육재정교부금 및 지방교부세가 감소한 영향 등으로 지방정부 채무에 영향을 미친 것으로 보인다. 또한, 지방정부 채무는 국가채무(D1)의 구성요소로 재정건전성 흐름을 판단하는 지표 중 하나가 되고 있으며, 기획예산처가 지방정부 채무를 국가채무관리계획에 포함하여 작성한 취지 및 계획 대비 실적 비교의 용이성 등을 고려할 때 국가결산 시 지방정부 순채무에 대한 잠정치라도 제시하여 국가채무 전체의 규모를 파악하고 재정건전성에 대해 논의할 필요가 있을 것이다.

따라서 기획예산처는 결산의 부속서류로 제출하는 국가채무관리보고서에서도 행정안전부·교육부 등 관계부처의 협조를 통해 지방정부 순채무의 잠정치를 기재하여 국가채무의 전체적인 규모를 파악할 수 있도록 하고, 국가채무관리계획과의 정합성을 제고할 필요가 있다.

사. 국가보증채무 확대에 대한 적절한 관리방안 검토 필요

채무상환 의무를 이행하지 못할 경우 국가채무로 전환되는 국가보증채무가 2021~2024년 3년간 0.1조원의 증가에 그쳤으나 2025년 전년 대비 4.6조원이 증가하며 15.6조원을 기록한 가운데, 2026년 이후 첨단전략산업기금채권과 공급망안정화기금채권의 신규 보증 등으로 빠른 증가세를 보일 것으로 예상되고 「대한민국과 미합중국 간 전략적투자의 운영 및 관리를 위한 특별법」의 2026년 6월 시행에 따라 대미투자 및 조선협력투자[8]의 효율적 수행을 위한 한미전략투자채권이 국가보증채무로 발행될 경우 국가보증채무의 증가폭이 더욱 확대될 가능성이 높으므로 국가보증채무 규모 확대에 대한 적절한 관리방안을 검토할 필요가 있다.

국가보증채무는 국가가 지급을 보증한 채무로서 주채무자가 채무를 이행하지 않는 경우에 국가가 대신하여 이행하여야 하는 채무를 의미한다. 「국가재정법」 제92조[9]는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻도록 하고 있으며, 재정경제부장관은 매년 국가보증채무의 부담 및 관리에 관하여 국가보증채무관리계획을 작성하도록 하고 있다.

국가보증채무는 2021~2024년 중 등락을 보였으나 2021년 10.9조원에서 2024년 11.0조원으로 0.1조원 증가하였다. 그러나 2025년 공급망안정화기금채권에 대한 국가의 신규보증이 4.5조원 증가하면서 2024년 대비 4.6조원 확대된 15.6조원을 기록하였다. GDP 대비 국가보증채무 비율도 2024년 0.4%에서 2025년 0.6%로 상승한 상황이다.

---

8) 대한민국이 조선, 반도체, 의약품, 핵심광물, 에너지, 인공지능 및 양자컴퓨팅 등 전략적 산업 분야에 투자하기로 약정한 2,000억 미국 달러의 투자(“대미투자”)와 조선 분야에 대한 민간투자, 보증, 선박금융 등을 포함한 1,500억 미국 달러의 승인투자(“조선협력투자”)

9) 「국가재정법」
제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.
② 재정경제부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.

[국가보증채무 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
국가보증채무	10.9	10.6	10.5	11.0	15.6
(GDP대비)	(0.5)	(0.5)	(0.4)	(0.4)	(0.6)
- 예보채상환기금채권	-	-	-	-	-
- 한국장학재단채권	10.2	9.9	10.0	10.4	10.8
- 기간산업안정기금채권	0.8	0.7	0.5	0.2	-
- 공급망안정화기금채권	-	-	-	0.4	4.9

주: 결산 기준
자료: 대한민국정부, 「2025회계연도 국가채무관리보고서」

또한 2026년 예산안과 함께 제출된 「국가보증채무관리계획」에 따르면 국가보증채무는 2025년 15.6조원(GDP 대비 0.6%)에서 2026년 39.0조원(GDP 대비 1.4%)으로 150.0% 증가할 전망이며, 2029년에는 80.5조원(GDP 대비 2.6%) 수준으로 크게 확대될 것으로 보인다. 2025~2029년 국가보증채무 증가는 주로 공급망안정화기금채권[10], 첨단전략산업기금채권의 발행량 확대 등에 기인한다. 세부적으로 살펴보면, 국가보증채무 중 한국장학재단채권[11]은 2025년 10.8조원에서 2029년 15.6조원으로 44.4% 증가하며, 공급망안정화기금채권은 동기간 4.9조원에서 21.4조원으로 16.5조원(336.7%) 증가할 것으로 보인다. 첨단전략산업기금채권[12]의 경우 2026년부터 발행되어 2029년 43.5조원까지 증가하며 가장 가파르게 확대될 전망이다.

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

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

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

[2025~2029년 국가보증채무 잔액 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2025(A)	2026	2027	2028	2029(B)	증감(B-A)
국가보증채무	15.6	39.0	54.5	68.6	80.5	63.8
(GDP 대비)	(0.6)	(1.4)	(1.9)	(2.3)	(2.6)	(2.0)
- 장학재단채권	10.8	12.2	13.4	14.5	15.6	4.6
- 공급망안정화 기금채권	4.9	10.3	14.9	18.7	21.4	17.2
- 첨단산업전략 기금채권	-	16.5	26.2	35.4	43.5	42.0
- 기간산업안정 기금채권	-	-	-	-	-	-

주: 2025년은 결산 기준, 2026~2029년은 국가보증채무관리계획 기준
자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 재작성

추가적으로 「대한민국과 미합중국 간 전략적투자의 운영 및 관리를 위한 특별법」이 2026년 6월 18일 시행되었다. 이 법은 2025년 11월 14일 한국과 미국 정부가 서명한 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 전략적 투자에 관한 양해각서」에 따른 대미투자 및 조선협력투자 등을 효율적으로 수행하기 위해 한미전략투자공사에 한미전략투자기금을 설치하고 기금 조성을 위해 발행한 한미전략투자채권의 원리금 상환에 대해 정부가 보증[13]할 수 있도록 하려는 것으로, 향후 한미전략투자채권이 국가보증채무로 발행될 경우 국가보증채무의 증가폭이 더욱 확대될 것으로 보인다.

이러한 국가보증채무는 국가의 확정채무가 아니므로 국가채무의 범위에 포함되지 않지만 향후 대지급이 발생하는 경우 국가채무로 전환될 위험이 있고, 특히 2026년 이후 가파른 증가세를 보일 것으로 예상되므로 국가보증채무에 대한 적절한 관리방안을 검토할 필요가 있다.

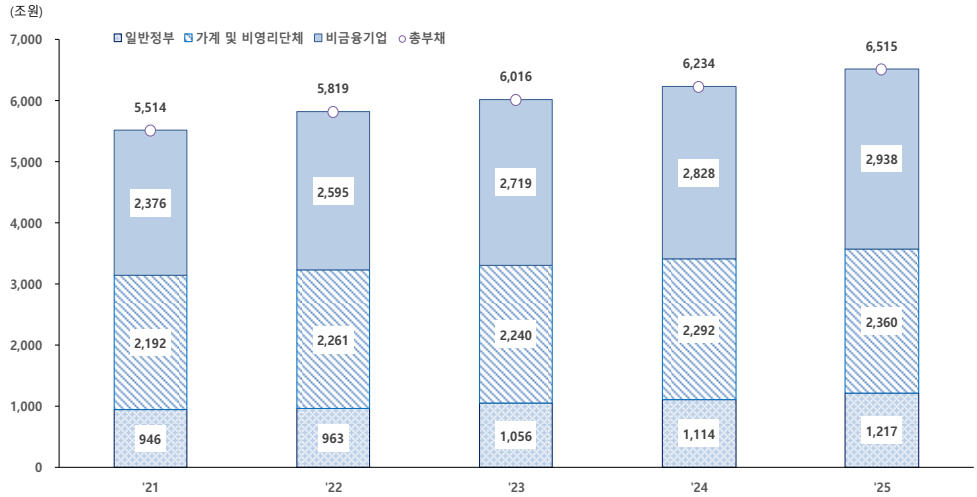
13) 「대한민국과 미합중국 간 전략적투자의 운영 및 관리를 위한 특별법」
제42조(한미전략투자채권의 발행) ① 공사는 전략적투자에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기금의 부담으로 한미전략투자채권(이하 "채권"이라 한다)을 발행할 수 있다.
④ 정부는 채권의 원리금 상환에 대하여 보증할 수 있다. 이 경우 「국가재정법」 제92조에 따라 미리 국회의 동의를 받아야 한다.

아. 가계와 기업부문의 부채를 포함한 총부채 관리방안 검토 필요

우리나라의 총부채가 증가세를 지속하고 있는 가운데 GDP 대비 총부채 비율이 이미 G20 국가의 평균 수준에 도달해 있는 점, 과거 국내외 경제·금융위기 발생 시 기업 등 민간부채의 부실이 공적자금 등을 통해 국가채무 증가로 연결된 사례가 존재하는 점 등을 고려하여 국가채무 뿐 아니라 민간부채를 포함한 총부채에 대한 관리방안을 면밀히 검토할 필요가 있다.

우리나라의 민간과 일반정부 부문의 부채를 포괄하는 총부채 규모는 2020년 코로나19 팬데믹을 거치며 증가세가 지속되고 있다. 우리나라 총부채는 2021년 5,514조원 수준에서 2025년말 기준 6,515조원으로 2021년 말 대비 1,001조원(18.1%) 증가하였다. 부문별 부채 증가 내역을 살펴보면, 비금융기업 부채는 2021년말 대비 2025년말 562조원(23.7%) 증가하였으며, 동기간 가계 및 비영리단체 부채는 167조원(7.6%), 일반정부 부채는 271조원(28.6%) 증가하였다. 한편 2025년 우리나라 총부채는 2024년 대비 281조원 증가하였으며, 총부채 증가 중 비금융기업부채가 110조원, 일반정부 부채 103조원, 가계 및 비영리단체 부채는 68조원 증가하였다.

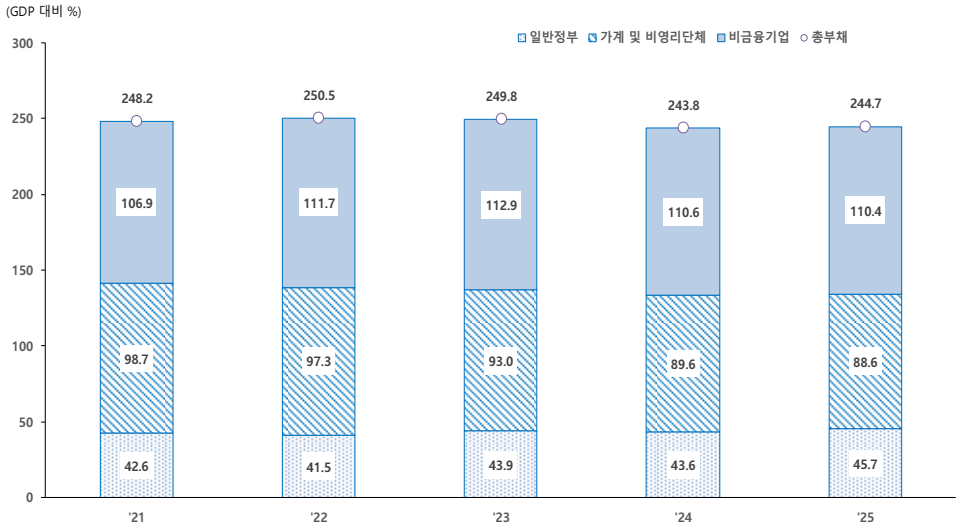
[우리나라 부문별 부채 및 총부채 추이]



주: 가계, 비기업부문, 일반정부 부채는 평가기준, 적용환율 등의 차이로 금액차이가 존재할 수 있음
자료: BIS(Bank for International Settlements) '26년 6월 데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율은 2021년 이후 240~250% 내외에서 등락을 보이고 있다. 우리나라 GDP 대비 총부채는 2021년 248.2%에서 2022년 250.5%까지 상승한 이후 등락을 보이며 2025년 244.7%를 나타냈다. 부문별 GDP 대비 부채 비율 변화를 살펴보면, 비금융기업 부채 비율은 2021년말 대비 2025년 3.5%p 상승하였으며, 동기간 GDP 대비 가계 및 비영리단체 부채는 10.1%p 하락, 일반정부 부채는 3.1%p 높아졌다.

[우리나라 부문별 부채 및 총부채 추이_GDP 대비 비율]

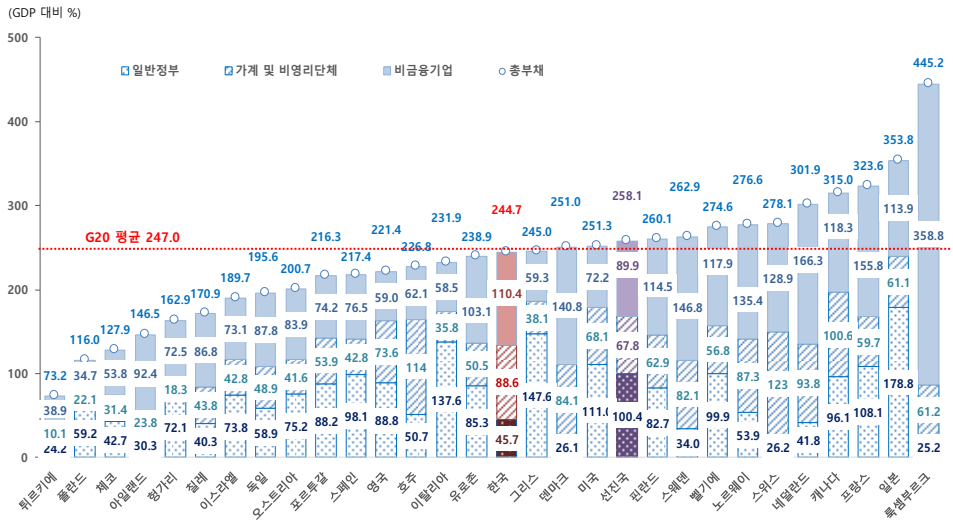


BIS(Bank for International Settlements) '26년 6월 데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율을 주요국과 비교해 보면, 우리나라의 GDP 대비 총부채 비율은 244.7%로 주요 28개 국가 중 14위 수준이며 GDP 대비 총부채 비율이 가장 높은 국가는 룩셈부르크로 445.2%이다. 그 뒤로 일본(391.2%), 프랑스(323.6%), 캐나다(315.0%), 네덜란드(301.9%) 순이며, 미국의 GDP 대비 총부채 비율은 251.3% 수준이다.

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율(244.7%)은 BIS분류 기준 선진국[14] 평균 258.1% 대비 13.4%p 낮은 수준이나, G20 국가 평균인 247.6%와 유사한 수준을 나타내고 있다.

[부문별 부채 및 총부채 규모 국제비교]

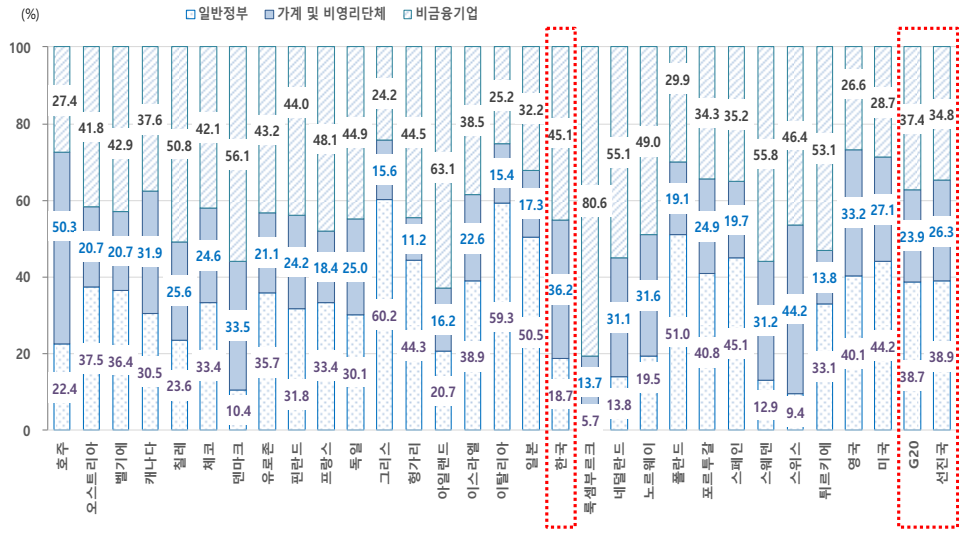


주: 2025년말 기준
자료: BIS(Bank for International Settlements) '26년 6월 데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

우리나라 총부채의 부문별 비중을 주요국과 비교해 보면, 우리나라는 총부채 중 비금융기업 부채가 45.1%를 점유하고 있으며, 가계 및 비영리단체 부채가 36.2%, 일반정부 부채가 18.7%를 차지하고 있다. 이를 선진국 평균과 비교해 보면 일반정부 부채 비중은 선진국의 절반을 하회하는 수준이나 민간 부문(가계 및 비영리단체와 비금융기업)의 부채 비중은 81.3%로 선진국의 61.1% 대비 20.2%p 높은 수준이다. 이는 G20국가 평균과 비교시에도 유사한 결과를 확인할 수 있으며 우리나라 총부채 중 민간부채 비중(81.3%)은 G20 국가 평균 61.3% 대비 20.0%p 높은 수준이다.

14) 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.

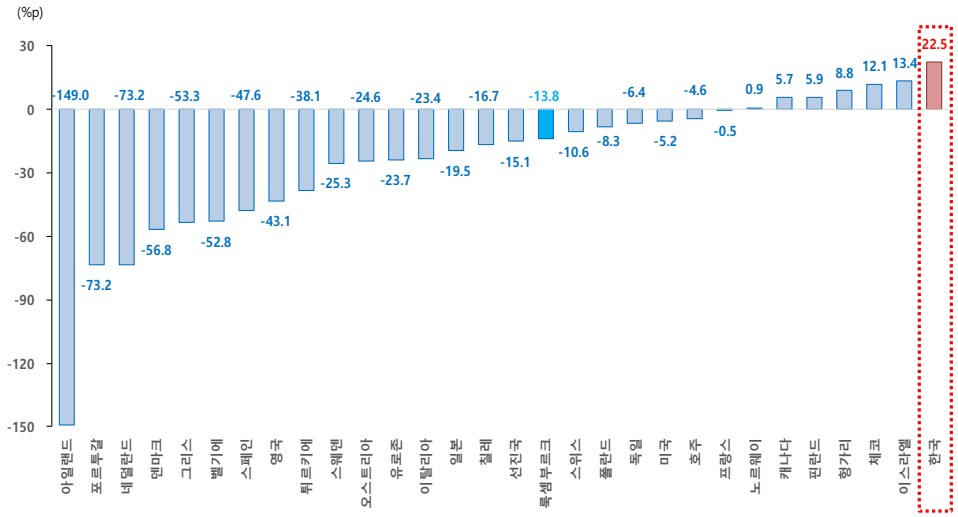
[부문별 부채 및 총부채 비중 국제비교]



주: 2025년말 기준
자료: BIS(Bank for International Settlements) '26년 6월 데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 GDP 대비 총부채 비율 증가폭을 28개 주요국과 비교해 보면, 우리나라는 2019년 대비 2025년 GDP 대비 총부채 비율 증가폭은 22.5%p로 주요 28개 국가 중 가장 큰 증가 규모를 나타냈으며, 동기간 총부채 비율 증가폭이 한국에 이어 2위인 이스라엘(13.4%p)에 비해서도 9.1%p 차이를 보였다. 뒤로 체코(12.1%p), 헝가리(8.8%p), 핀란드(5.9%p), 캐나다(5.7%p), 노르웨이(0.9%p) 순이며, 2019년 대비 2025년 GDP 대비 총부채 비율이 상승한 국가는 우리나라를 포함해 7개 국가로 나타났다. 나머지 21개 국가는 동기간 GDP 대비 총부채 비율이 하락하였다. 주요국 중 2019년 대비 2025년 GDP 대비 총부채 비율이 하락한 국가를 살펴보면 아일랜드(△149.0%p), 스페인(△47.6%p), 영국(△43.1%p), 일본(△19.5%p), 독일(△6.4%p), 미국(△5.2%p) 등이 있다.

[총부채 GDP 대비 증가폭 국제비교]



주: 2019년말 대비 2025년말 기준
자료: BIS(Bank for International Settlements) '26년 6월 데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

과거 우리나라는 IMF 외환위기 등으로 경제여건이 크게 악화되는 시기에 금융기관이 기업 등 민간부문에 대출해 준 자금을 부도 등으로 회수하지 못해 금융건전성이 악화되는 경우 정부가 공적자금[15]을 투입해 부실채권을 매입하거나 자본금을 출자하는 방식 등으로 금융기관을 지원한 사례가 존재하며, 이러한 경우 민간부문의 부채가 일부 국가채무로 전환되었다. 실제 정부는 1997년 11월~2025년 6월까지 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 증가로 2025년말 기준 우리나라 총부채가 6,500조원을 상회하였으며, GDP 대비 총부채 비율도 244.7%로 G20 국가 평균 수준에 도달한 상황이다. 특히 우리나라의 경우 민간부채(가계와 비금융기업 부채)의 총부채 대비 비중이 주요 선진국(60% 수준)과 달리 총부채의 80%를 상회하고 있고 과거 공

15) 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.

적자금 등을 통해 민간부채 부실 문제를 해결하는 과정에서 민간부채가 국가채무 증가로 연결된 사례가 존재하는 바 국가채무 뿐 아니라 민간 부문의 부채를 관리할 필요가 있으므로 이에 대한 관리방안을 검토할 필요가 있다.

4 조세지출과 재정지출 연계 분석

가. 조세지출 현황

(1) 조세지출 규모 추이

「2026년 조세지출예산서」에 따르면 2025년 비과세·조세감면 등 조세지출[1] 항목은 총 278개이고, 조세지출액은 76.5조원으로 전망[2]되었으며, 이는 2024년 실적치인 70.5조원 대비 6.0조원(8.4%) 증가한 금액이다.

최근 10년(2016~2025년) 동안 조세지출 규모를 살펴보면, 2017년까지 조세지출 규모는 39.7조원으로 30조원대를 유지하였으나 근로·자녀장려세제 확대, 고용지원세제 강화 등을 내용으로 하는 세법개정이 이루어지면서 50조원 규모로 확대되었다. 이후 코로나19 감염병 확산 대응을 위한 조세지원 확대 등에 따라 2022년 60조원 이상으로 규모가 증가하였다. 2023년 신성장·원천기술 범위 확대, 2024년 투자세액공제, 연구인력개발비 세액공제 확대 등에 따라 조세지출 규모는 70조원을 초과하였다.

2025년 조세지출은 76.5조원으로 증가할 것으로 전망되는데, 이는 기업실적 회복과 전년도 임시투자세액공제 등 공제액 이월에 따른 연구인력개발비 세액공제 및 통합투자세액공제 증가, 공제대상 근로자 수 및 명목임금 상승으로 인한 보험료 특별소득공제 규모 증가 등에 따른 것이다.

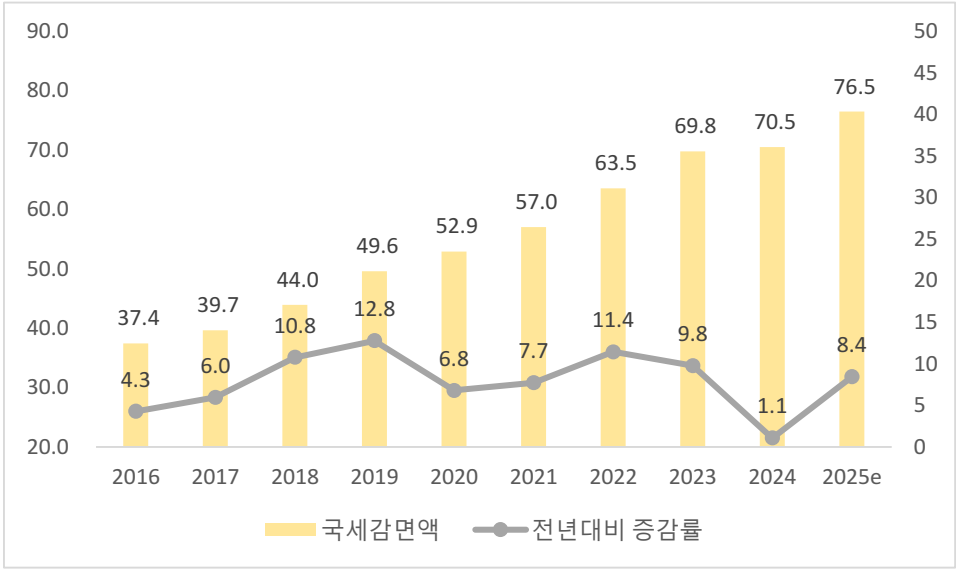
김주현 추계세제분석관(kjh@assembly.go.kr, 6788-4836)

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

2) 조세지출은 기존에는 매년 9월 조세지출예산서만 국회에 작성·제출되고 결산자료는 제공되고 있지 않았으나, 2025년 12월 「조세특례제한법」이 개정되었고 동법 시행령에 따라 재정경제부장관은 조세지출결산서를 매년 8월 16일까지 국회에 제출하도록 규정되었다. 다만, 본 보고서는 발간 시점에 따라 「2026년 조세지출예산서」에 따른 2025년 조세지출 전망치를 기준으로 작성하였다.

[2016~2025년 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)



주: 2024년까지는 실적치, 2025년은 전망치
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 국세감면율 추이

"국세감면율"은 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액)과 국세감면액을 합산한 금액에서 국세감면액이 차지하는 비율을 의미한다.[3)]

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

최근 10년간 국세감면율 추이를 살펴보면, 2016~2017년 기간의 경우 국세수입총액(전년 대비 9.4~11.3% 증가)이 국세감면액(전년 대비 4.3~6.0% 증가)보다 빠르게 증가하여 국세감면율은 13.0%에서 12.6%로 하락하였다. 2018~2020년 기간에는

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

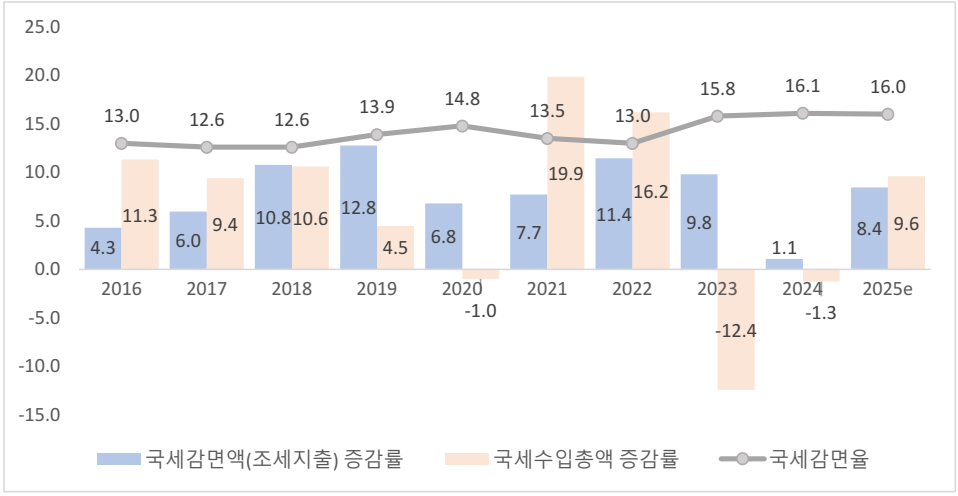
국세감면액의 증가세가 둔화되었음에도 2020년 국세수입총액이 전년 대비 감소(△1.0%)함에 따라 국세감면율이 12.6%에서 14.8%로 크게 상승한 것으로 나타났다.

이후 경기 회복에 따른 기업실적 개선 및 자산시장 거래량 증가 등에 따른 세수 증가로 국세수입총액의 증가율이 2021년 19.9%, 2022년 16.2%로 같은 기간 국세감면액 증가율(7.7%, 11.4%)을 상회하여 국세감면율이 2021년 13.5%, 2022년 13.0%로 하락하였다. 2023년과 2024년은 국세감면액의 증가세(전년 대비 9.8%, 1.1% 증가)가 지속된 데다가, 법인 영업실적 및 부동산 시장경기 부진 등으로 인해 예산 대비 국세수입이 과소수납되어 국세수입총액이 감소(전년 대비 △12.4%, △1.3% 감소)함에 따라 국세감면율은 15.8%, 16.1%로 계속 상승하였다.

다만 2025년의 경우 기업실적 개선에 따른 법인세입 증가 및 임금상승에 따른 근로소득세 증가 등의 영향으로 국세수입총액이 증가함에 따라 국세감면율은 16.0%가 될 것으로 보이는데, 이는 2024년(16.1%) 대비 0.1%p 하락한 수준이다.

[2016~2025년 국세감면율 및 국세감면액·국세수입 증감률 추이]

(단위: %)



주: 2024년까지는 실적치, 2025년은 전망치
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 「2026년 조세지출기본계획」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

「국가재정법」은 국세감면 규모의 관리를 위해 국세감면율 법정한도를 규정하고, 국세감면율이 법정한도(직전 3년간의 국세감면율 평균+0.5%p) 이하가 되도록

노력할 것을 규정하고 있다.[4] 2020년~2022년 기간 동안 국세수입 호조의 영향으로 국세감면율이 법정한도를 준수하였으나, 2023년~2024년에는 법인 영업실적 부진 등의 영향으로 국세수입이 감소한 데에 반해 국세감면액은 지속 증가하여 국세감면율이 법정한도를 초과하였다. 2025년 국세수입총액 증가율은 국세감면액 증가율보다 컸으며, 이에 국세감면율이 전년 대비 0.1%p 하락하였으나, 3년 연속 법정한도를 초과하였다.

(3) 조세지출 세부 운용현황

① 세목별 운용현황

세목별로 소득세·법인세·부가가치세 분야 3대 세목의 조세지출 금액은 2023년 65.3조원에서 2025년 72.0조원으로 연평균 5.0% 증가하며, 대부분의 조세지출은 소득세·법인세·부가가치세에서 발생하는 것으로 나타난다.

최근 10년(2016~2025년)간 추이를 살펴보면 3대 세목의 조세지출 금액은 2016년 35.3조원에서 2025년 72.0조원으로 연평균 8.2% 증가할 것으로 전망되며, 3대 세목의 조세지출 금액이 차지하는 비중은 93.3~94.2%로 큰 변동폭 없이 유지되는 모습이다.

[2016~2025년 세목별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

구 분		2016	2020	2021	2022	2023	2024	2025e	10년평균 증감률	3년평균 (2023~2025e)
소득세		20.6	31.9	34.6	37.0	40.9	44.2	47.0	9.6	7.3
법인세		6.6	7.9	8.9	11.3	12.4	9.8	11.9	6.7	-2.3
부가가치세		8.1	9.9	10.2	11.0	12.0	12.4	13.1	5.6	4.5
그 외		2.2	3.2	3.4	4.2	4.5	4.1	4.5	8.4	0.3
전체		37.4	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	8.3	4.7
3대 세목	합계 (조원)	35.3	49.8	53.6	59.3	65.3	66.4	72.0	8.2	5.0
	비중 (%)	94.2	94.0	94.0	93.3	93.6	94.2	94.1	-	-

주: 2024년까지는 실적치, 2025년은 전망치
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4) 「국가재정법」 제88조 및 「국가재정법 시행령」 제41조

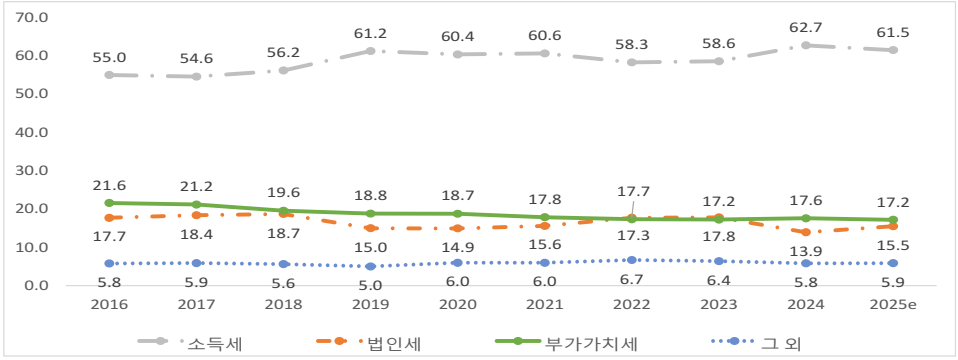
각 세목별 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 소득세 분야의 조세지출액은 2025년 47.0조원으로 2016년 20.6조원 이후 연평균 9.6% 증가할 것으로 예상된다. 지난 10년간 소득세 조세지출액은 2배 이상 증가하였는데, 이는 소득세 조세지출 항목 중 감면액이 큰 근로·자녀장려세제의 점진적인 확대와 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제의 공제액 증가에 주로 기인한다. 2025년의 경우 보험료 특별소득공제 및 세액공제(+0.4조원) 등의 규모가 증가함에 따라 2024년(44.2조원) 대비 2.8조원 증가할 것으로 보인다.

법인세 분야의 조세지출액은 2025년 11.9조원으로 2016년 6.6조원 이후 연평균 6.7% 증가할 것으로 예상된다. 2020년 이후 연구인력개발비 세액공제 및 통합투자세액공제 등에 대한 대상 확대·공제율 인상 등이 이어지면서 2023년까지 법인세 조세지출액은 꾸준히 증가하였으나, 2023년 기업실적 악화로 인하여 연구인력개발비 세액공제를 포함한 법인세 조세지출 규모가 함께 감소하였다. 다만 2024년 법인 실적이 개선됨에 따라 2025년의 경우 법인세입이 증가하고, 통합투자세액공제 확대 등에 따라 법인세 조세지출액 또한 증가하여 2024년(9.8조원) 대비 2.1조원 증가할 것으로 보인다.

부가가치세 분야의 조세지출액은 2025년 13.1조원으로 2016년 8.1조원 이후 연평균 5.6%의 증가세를 보일 것으로 전망된다. 다만, 그 증가세는 다른 세목과 비교시 비교적 완만하며, 2025년 부가가치세 조세지출액은 기존 제도의 규모가 소폭 확대되는 수준에서 2024년(12.4조원) 대비 0.7조원 증가할 것으로 보인다.

[2016~2025년 세목별 조세지출액 비중 추이]

(단위: %)



주: 2024년까지는 실적치, 2025년은 전망치

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

② 조세특례제한법 분류별 운용현황

「조세특례제한법」은 제2장~제6장[5]에 걸쳐 개별 조세특례 제도를 중소기업, 연구개발 등 특정 분야별로 구분하여 규정하고 있다. 각 분류별 2025년 조세지출 전망치 규모 상위 분야를 살펴보면 국민생활안정 24.7조원(32.3%, 이하 전체 내 비중), 간접국세 14.5조원(19.0%), 근로·자녀장려 5.5조원(7.2%) 등이 차지하고 있는 것으로 나타난다. 2025년의 경우 국민생활안정, 간접국세, 고용지원, 연구개발, 기타직접국세, 중소기업, 저축지원, 투자촉진 분야는 2024년 대비 조세지출 규모가 증가할 것으로 예상되는 반면, 근로·자녀장려, 지역균형발전 분야는 2024년 대비 조세지출 규모가 감소할 것으로 전망된다.

「조세특례제한법」 분류에 따른 분야별 최근 5년(2021~2025년)간 조세지출액 추이를 살펴보면, 우선 국민생활안정 분야의 조세지출액은 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제액 증가 등에 따라 2021년 17.8조원에서 2025년 24.7조원으로 연평균 8.6% 확대되며, 간접국세 분야의 조세지출액은 신용카드 사용에 따른 세액공제액 증가, 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례 증가 등에 따라 2021년 11.6조원에서 2025년 14.5조원으로 연평균 5.8% 증가하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

저축지원 분야의 경우 조세지출액이 2021년 1.7조원에서 2025년 3.4조원으로 연평균 19.4% 증가하는 등 다른 분야에 비해 빠른 증가를 보일 것으로 전망되며, 투자촉진 분야 또한 통합투자세액공제 공제율 인상 등의 영향으로 조세지출액이 2021년 1.4조원에서 2025년 2.6조원으로 연평균 17.2% 증가할 것으로 예상된다. 고용지원 분야 역시 통합고용세액공제 확대 및 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면액 증가 등의 영향으로 2021년 3.1조원에서 2025년 5.5조원으로 연평균 15.5% 증가할 것으로 보인다.

---

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

[2021~2025년 「조세특례제한법」 상 분류별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

분야	2021	2022	2023	2024	2025e	연평균 증감률
국민생활안정	17.8 (31.3)	19.5 (30.7)	21.8 (31.3)	22.9 (32.1)	24.7 (32.3)	8.6
간접국세	11.6 (20.3)	12.3 (19.4)	13.3 (19.0)	13.7 (19.2)	14.5 (19.0)	5.8
근로·자녀장려	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	5.7 (8.0)	5.5 (7.2)	1.6
고용지원	3.1 (5.4)	4.0 (6.2)	4.6 (6.6)	5.0 (7.0)	5.5 (7.2)	15.5
연구개발	3.0 (5.3)	4.1 (6.5)	5.1 (7.3)	3.5 (5.0)	4.9 (6.4)	12.9
기타직접국세	2.5 (4.5)	3.5 (5.5)	3.7 (5.3)	3.6 (5.1)	3.9 (5.0)	11.5
중소기업	2.7 (4.7)	3.4 (5.3)	3.8 (5.4)	3.6 (5.0)	3.8 (5.0)	9.0
저축지원	1.7 (3.1)	2.0 (3.1)	2.6 (3.7)	3.3 (4.6)	3.4 (4.5)	19.4
투자촉진	1.4 (2.5)	2.3 (3.6)	2.2 (3.1)	1.8 (2.6)	2.6 (3.4)	17.2
지역균형발전	2.9 (5.0)	2.4 (3.8)	1.6 (2.3)	1.4 (1.9)	1.1 (1.5)	△21.0
기타[1)]	5.0 (8.8)	5.1 (8.0)	6.0 (8.5)	6.0 (8.4)	6.4 (8.4)	6.4
전체	57.0 (100.0)	63.5 (100.0)	69.8 (100.0)	71.4 (100.0)	76.5 (100.0)	7.6

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

1. 2025년 전망치 규모 순으로 나열하였으며, 분야별 ( )는 각 연도 조세지출액 대비 비중

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

③ 수혜자별 운용현황

조세지출예산서는 각 조세지출 항목에 대한 수혜자별 귀착을 구분하여 제시하고 있다. 조세지출예산서는 수혜자를 개인, 기업과 그 외 구분이 곤란한 항목으로 구분하고 있으며 개인은 다시 중·저소득자 및 고소득자, 기업은 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업 및 기타기업으로 구분한다.[6)]

2025년 조세지출 전망치를 수혜자별로 구분하면, 개인에 대한 조세지출은 48.9조원(63.9%), 기업 27.0조원(35.3%), 그 외 구분곤란 항목에 대한 조세지출이 0.6조원(0.8%)으로 예상된다. 개인에 대한 조세지출(48.9조원)은 중·저소득자 31.9조원 및 고소득자 17.0조원으로 구분되며, 기업에 대한 조세지출(27.0조원)은 유형에 따라 중소기업 19.4조원, 중견기업 1.1조원, 상호출자제한기업 4.2조원, 기타기업 2.3조원으로 구분된다.

수혜자별로 최근 5년(2021~2025년)간의 추이를 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 2021년 36.3조원에서 2025년 48.9조원으로 증가할 것으로 전망된다. 세부적으로 근로장려금의 지급대상 확대 및 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 등에 따라 중·저소득자에 대한 조세지출은 2021년 25.8조원에서 2025년 31.9조원으로 증가할 것으로 보인다. 고소득자에 대한 조세지출은 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 연금보험료 공제 등의 실적이 확대됨에 따라 2021년 10.5조원에서 2025년 17.0조원으로 증가할 것으로 보인다.

기업에 대한 조세지출은 2021년 20.3조원에서 2025년 27.0조원으로 증가할 것으로 보인다. 각 유형별로 중소기업에 대한 조세지출은 통합고용세액공제, 면세농산물 등 의제매입세액 공제특례 등의 실적이 확대됨에 따라 2021년 14.4조원에서 2025년 19.4조원으로 증가할 것으로 보이며, 중견기업에 대한 조세지출은 연구인력개발비에 대한 세액공제 등의 증가로 인하여 2021년 0.7조원에서 2025년 1.1조원으로 증가할 것으로 보인다. 상호출자제한기업의 경우 2023년 기업 실적 악화에 따른 2024년 기업 결손이 발생하여 연구인력개발비에 대한 세액공제 규모가 다소

---

6) 「2026년 조세지출예산서」의 각 수혜자 구분 기준에 따르면, 개인 중에서 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.

줄어든 바가 있었으나, 2025년에는 기업 실적이 회복되고 조세지출 귀착 규모 또한 2021년 2.2조원에서 2025년 4.2조원으로 증가할 것으로 전망된다.

[2021~2025년 수혜자별 조세지출액 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025e	연평균 증감률
개인	36.3	39.5	43.1	46.0	48.9	7.7
- 중·저소득자	25.8	27.0	29.1	31.0	31.9	5.4
- 고소득자	10.5	12.5	13.9	15.0	17.0	12.8
기업	20.3	23.6	26.2	24.1	27.0	7.4
- 중소기업	14.4	16.1	18.1	18.1	19.4	7.7
- 중견기업	0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	12.0
- 상호출자제한기업	2.2	3.9	4.4	2.3	4.2	17.5
- 기타기업	3.0	2.7	2.8	2.7	2.3	△6.4
구분곤란	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	4.7
전체	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	7.6

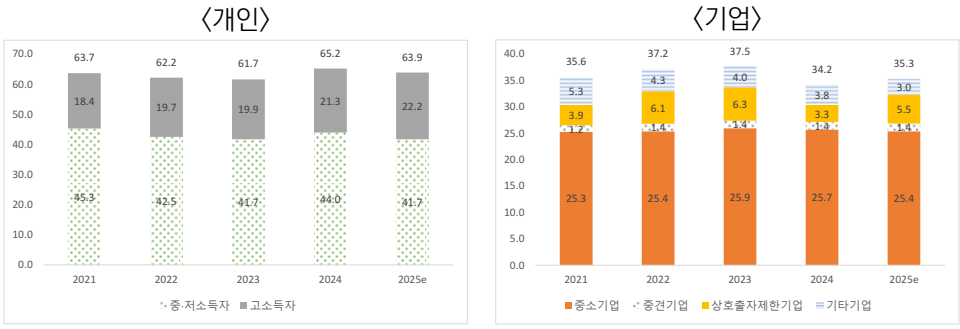
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수혜자별 조세지출 규모의 상대적인 증감 추세를 살펴보면, 전체 조세지출액 중 개인에 대한 조세지출 비중은 2021년 63.7%에서 2025년 63.9%, 기업에 대한 조세지출 비중은 2021년 35.6%에서 2025년 35.3%로 비슷한 수준을 유지할 것으로 보인다.

보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 근로장려금 등 개인이 수혜를 보는 조세지출의 경우 지급대상 확대로 인해 조세지출 규모가 지속적으로 증가하였으며, 기업의 경우 2025년 기업실적 회복 등에 따라 통합투자세액공제, 연구인력개발비에 대한 세액공제 등의 감면 규모가 확대될 것으로 예상됨에 따라 전체 수혜자별 비중이 비슷한 규모를 유지한 것으로 보인다.

[2021~2025년 수혜자별 조세지출 비중 추이]

(단위: %)



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

④ 주요 감면 항목별 운용현황

「2026년 조세지출예산서」에 따르면 2025년 전망치 기준 감면액 상위 20개 항목의 조세지출액은 58.8조원으로 전체 조세지출(76.5조원) 중 76.8%를 차지한다. 2025년 전체 조세지출(76.5조원)이 2023년(69.8조원) 대비 연평균 4.7% 증가하는 가운데, 상위 20개 항목의 조세지출은 2023년(53.4조원)에서 2025년(58.8조원)으로 연평균 4.9% 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 2025년 상위 20개 항목의 비중은 2023년(76.5%) 대비 0.3%p 확대될 것으로 예상된다.

주요 항목별로 추이를 살펴보면, 2023년 이후 감면규모 증가액이 가장 큰 항목은 '보험료 특별소득공제 및 특별세액공제'로 조세지출액은 2023~2025년 기간 연평균 8.1%(1.1조원) 증가할 것으로 전망된다. 2023년 이후 가장 큰 증가율을 보이는 항목은 '무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제'로 연평균 24.1%(0.5조원) 증가할 것으로 전망된다. 그 외 '연금계좌세액공제'가 연평균 24.1%(0.3조원), '통합고용세액공제'가 연평균 9.6%(0.7조원), '연금보험료공제'가 연평균 8.2%(0.7조원) 증가하는 등 주요 항목의 확대가 전체 조세지출 규모 확대에 기여하는 것으로 나타난다.

[2023~2025년 조세지출 상위 20개 항목 현황]

(단위: 억원, %)

항목	2023		2024		2025e		
	실적	순위	실적	순위	전망	연평균 증감률 (23년대비)	순위
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	63,083	1	69,020	1	73,711	8.1	1
연금보험료공제	41,128	4	44,377	3	48,169	8.2	2
근로장려금	47,281	2	47,122	2	46,581	△0.7	3
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	39,458	5	40,884	4	43,859	5.4	4
통합고용세액공제	35,903	6	38,106	5	43,087	9.5	5
연구인력개발비에 대한 세액공제	46,302	3	29,574	9	41,474	△5.4	6
면세농산물 등 의제매입세액 공제특례	35,074	7	35,264	6	36,293	1.7	7
국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	28,866	9	30,195	8	32,833	6.7	8
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	30,071	8	31,111	7	32,751	4.4	9
통합투자세액공제	20,798	12	17,694	13	25,680	11.1	10
연금계좌세액공제	15,428	14	18,280	12	23,768	24.1	11
중소기업에 대한 특별세액감면	25,336	10	23,636	10	23,378	△3.9	12
농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	23,047	11	22,266	11	21,917	△2.5	13
재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	13,853	15	15,370	14	17,680	13.0	14
의료비 특별세액공제	13,634	16	15,118	15	15,919	8.1	15
무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	9,481	20	12,279	17	14,611	24.1	16
개인기부금 특별세액공제	15,515	13	13,542	16	13,727	△5.9	17
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	9,609	18	11,384	18	11,638	10.1	18

항목	2023		2024		2025e		
	실적	순위	실적	순위	전망	연평균 증감률 (23년대비)	순위
조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	7,094	-	10,359	19	10,680	22.7	19
농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	8,802	-	8,954	-	9,845	5.8	20
전체 조세지출 합계(A)	697,664		705,171		764,719	4.7	-
- 상위 20개 항목 합계(B)	534,020		535,435		587,603	4.9	-
(비중, B/A)	76.5		75.9		76.8	-	-
- 상위 20개 항목 중 일몰 없는 항목 합계(C)	366,661		363,576		405,517	5.2	-
(비중, C/A)	52.6		51.6		53.0	-	-

주: 1. 음영 항목은 일몰 규정이 없는 항목
2. 2023년 상위 20개 항목에 포함되었던 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 교육비 특별세액공제 항목과 2024년 상위 20개 항목에 포함되었던 자녀장려금 항목은 2025년 기준 상위 20개 항목에 포함되지 않음

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

⑤ 16대 예산분류별 조세지출 현황

「조세지출예산서」는 조세지출 항목을 정부의 국가 재정분류기준 중 하나인 16개의 예산분류기준[7]으로 구분하여 실적 및 전망 현황을 제시하고 있다. 2025년 예산분류기준으로 볼 때, 조세지출의 규모가 큰 분야는 사회복지(26.9조원), 산업·중소기업·에너지(16.8조원), 보건(12.3조원), 농림수산 분야(5.7조원) 등으로, 이들 4개 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 전년 대비 0.5%p 증가한 80.7% 수준이 될 예정이다.

7) 16대 분야는 프로그램 예산체계가 도입됨에 따라 기존 장-관-항에서 분야-부문-프로그램으로 전환된 예산의 기본체계이다.

[2016~2025년 예산분류기준별 조세지출 추이]

(단위: 조원, %)

구 분		2016	2020	2021	2022	2023	2024	2025e	연평균 증감률
일반·지방행정		2.3	3.2	4.6	5.4	9.3	9.4	9.7	17.2
통일·외교		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3
국방		0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	△34.0
교육		1.3	1.4	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	△2.6
문화 및 관광		0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.4	46.4
환경		0.7	1.3	1.5	1.8	1.9	2.1	2.5	15.7
사회복지		9.9	18.7	20.0	21.1	23.4	25.0	26.9	11.8
보건		4.7	7.5	7.9	9.1	10.6	11.4	12.3	11.2
농림수산		4.9	5.9	6.4	6.2	6.2	6.0	5.7	1.7
산업·중소기업·에너지		11.1	13.3	14.0	17.1	16.0	14.1	16.8	4.7
교통 및 물류		0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	3.4
국토 및 지역개발		1.1	1.1	1.1	1.2	0.4	0.3	0.3	△14.4
과학기술		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.5
전체		37.4	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	8.3
4대 항목	합계(조원)	30.7	45.4	48.3	53.5	56.1	56.6	61.7	29.3
	비중(%)	81.9	85.8	84.7	84.3	80.4	80.2	80.7	

주: 1. 2024년까지는 실적치, 2025년은 전망치
2. 4대 항목(음영)은 사회복지, 산업·중소기업·에너지, 보건, 농림수산 분야를 가리킴
3. 16개 예산분류 중 조세지출이 발생하지 않는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비 분야는 표시하지 않음

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

16대 예산분류기준별 4대 분야의 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 우선 사회복지 분야의 조세지출액은 2025년 26.9조원으로 2024년 25.0조원 대비 7.7% 증가할 것으로 전망된다. 전체 조세지출 내에서 사회복지 분야의 조세지출 규모는 2016년 9.9조원(26.5%)으로 그 규모가 크지 않았으나 근로·자녀장려금 및 일자리 관련 세제지원 확대의 영향에 따라 계속하여 규모 및 비중이 확대되어 전체 조세지출 내 차지하는 비중은 35.2%로 8.7%p 상승할 것으로 예상된다.

산업·중소기업·에너지 분야의 조세지출액은 2025년 16.8조원으로 2024년 14.1조원 대비 19.1% 증가할 것으로 보인다. 전체 조세지출 내 산업·중소기업·에

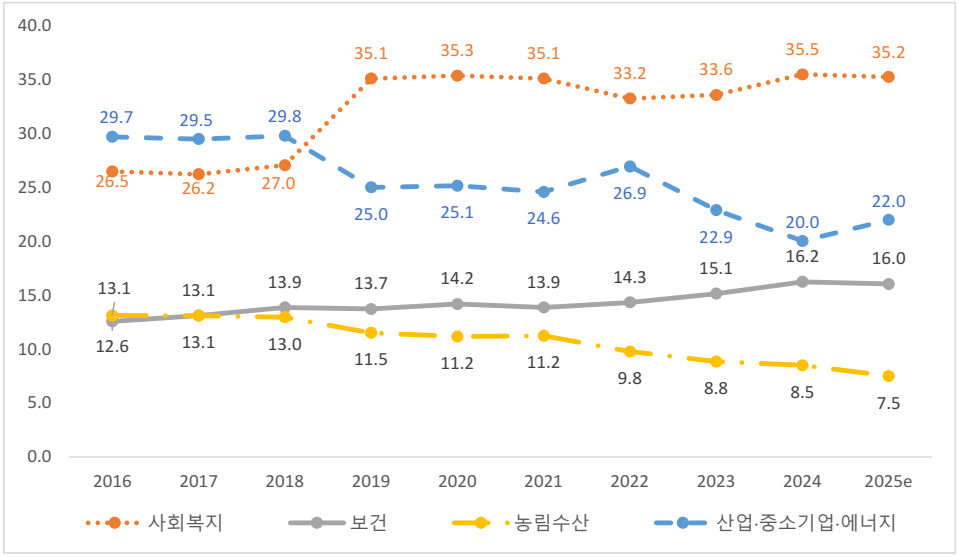
너지 분야의 비중은 2016년 29.7%에서 2025년 22.0%로 낮아질 것으로 예상되는데, 이는 타 사회복지 및 보건 등 타 분야에 비해 상대적으로 연평균 증가율이 낮은 데에서 기인한다.

보건 분야의 조세지출액은 2025년 12.3조원으로 2024년 11.4조원 대비 7.1% 증가할 것으로 예상된다. 보건 분야 조세지출액은 2016년 4.7조원에서 기존 보험료 특별소득공제 및 세액공제, 의료비 특별세액공제 등의 조세지출 규모 증가 등의 영향에 따라 확대되어 왔으며 보건 분야 조세지출이 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 2016년 12.6%에서 2025년 16.0%로 상승할 것으로 예상된다.

농림수산 분야의 조세지출액은 2025년 5.7조원으로 2024년 6.0조원 대비 소폭(△4.3%) 감소할 것으로 보인다. 농림수산 분야에 해당하는 농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율, 자경농지에 대한 양도소득세의 감면은 2024년 대비 감소할 것으로 보이며, 전체 조세지출액 또한 2016년 4.9조원 이후 연평균 증가율이 1.7%에 그쳐 증가폭이 크지 않음에 따라 전체 조세지출 내 비중은 2016년 13.1%에서 2025년 7.5%로 감소할 것으로 예상된다.

[2016~2025년 예산분류기준별 4대 분야 조세지출액 비중 추이]

(단위: %)



주: 2024년까지는 실적치, 2025년은 전망치
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(4) 2024년 개정세법에 따른 2025년 세수효과

국회예산정책처는 2024년에 의결된 개정세법에 따라 2025~2029년 동안 총 3,090억원(연평균 618억원, 이하 누적법)의 세수가 감소할 것으로 전망하였다.[8)]

주요 세법개정 내용별로 세수효과를 살펴보면, 소득세는 자녀세액공제를 확대하고(1명 15만원, 2명 35만원, 3명 이상 35만원 + 2명 초과 1명당 30만원 → 1명 25만원, 2명 55만원, 3명 이상 55만원 + 2명 초과 1명당 40만원), 결혼·출산·양육에 대한 지원을 위해 결혼세액공제를 신설(혼인신고자 1인당 50만원, 생애 한 번)하여 2025~2029년 기간 동안 총 1조 227억원(연평균 2,045억원)의 세수가 감소할 것으로 전망되었다.

법인세는 통합투자세액공제 투자 증가분에 대한 공제율 인상(직전 3년의 설비투자 평균을 초과한 금액에 대한 추가적인 공제율: 기술별 3~4%→10%), 중소기업에서 중견기업으로 전환 시 점감구조 도입(중소기업 공제율 적용 유예기간 확대: 3→5년)에 따라 세수가 감소하고, 성실신고확인대상 법인에 대한 법인세 과표구간·세율 조정(과세표준 2억원 이하 구간의 적용세율: 9→19%) 등에 따라 세수가 증가하는 효과가 있을 것으로 보았으며, 2025~2029년 기간 동안 총 2,040억원(연평균 408억원)의 세수가 감소할 것으로 전망되었다.

2024년 개정세법에 따른 2025년 세수효과를 살펴보면, 2025년에 총 1조 3,941억원의 세수가 증가할 것으로 보인다. 세목별로 살펴보면, 법인세의 경우 총 1조 5,258억원 증가할 것으로 전망된다. 공시대상기업집단에 대한 법인세 중간예납 가결산 기준 산출방식 의무화(1조 4,862억원)[9)], 성실신고확인대상 소규모 법인에 대한 법인세 과세표준 구간 및 세율 조정(80억원)에 따라 세수가 증가하고, 통합투자세액공제 투자 증가(△8,481억원)에 따라 세수가 감소할 것으로 보인다. 부가가치세 또한 면세점 송객용역에 대한 부가가치세 매입자 납부특례 신설(109억원) 등에 따라 77억원 증가할 것으로 전망된다.

반면, 소득세의 경우 자녀세액공제 확대(△2,098억원), 결혼세액공제 신설(△827억원) 등에 따라 2,265억원 감소할 것으로 전망된다.

---

8) 국회에서 가결된 개정세법에 대한 국회예산정책처의 추계결과이며, 세수효과는 기준연도(2024년) 대비 증가한 누적세수를 세수효과로 선정하는 방식인 누적법을 기본으로 사용하였다.

9) 단, 동 세수증가는 추후 신고분을 사전에 정산하여 발생함에 따라, 추후 동일한 금액의 세수감소가 발생하여 장기적으로 세수 증감효과는 없을 것으로 추정되며, 그 일시적 효과는 아래 표에서 2029년에 반영함

[2024년 개정세법에 따른 세수효과(국회예산정책처 추계): 2025~2029년]

(단위: 억원)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균
누적법	13,941	-1,578	-422	868	-15,899	-618
소득세	-2,265	-3,217	-2,319	-1,293	-1,133	-2,045
법인세	15,258	-366	-144	87	-16,875[1)]	-408
부가가치세	77	481	482	483	484	402
기타	871	1,524	1,558	1,591	1,625	1,434
순액법	13,941	-15,519	1,156	1,290	-1,905[2)]	-207
소득세	-2,265	-953	899	1,025	161	-227
법인세	15,258	-15,624	223	231	-2,100[2)]	-403
부가가치세	77	404	1	1	1	97
기타	871	653	34	33	34	325

주: 1) '공시대상기업집단 중간예납 가결산 의무화'에 따른 일시적 효과를 2029년에서 차감

2) '중소기업 졸업유예기간 연장안(3년→5년)'에 따른 2030년 세수 변화분을 포함

1. 누적법은 2024년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식으로, 두 방식 모두 적용기한 연장에 따른 세수효과는 없는 것으로 가정

2. 세수효과는 개정세법을 기준으로 국회예산정책처가 추계한 결과임

자료: 국회예산정책처, 「2024년 개정세법 심의결과 및 주요 내용」, 2024.12.

나. 분석의견

(1) 조세지출과 재정지출 비교

① 조세지출과 재정지출의 총량 비교

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

먼저 총 재정지출은 2016년부터 2025년까지 422.3조원에서 760.6조원으로 증가하였다. 같은 기간 재정지출은 384.9조원에서 684.1조원으로, 조세지출은 37.4조원에서 76.5조원으로 증가할 것으로 보인다.

[2016~2025년 총 재정지출]

(단위: 조원, %)

구 분	조세지출(A)	재정지출(B)	총 재정지출 (C=A+B)	조세지출 비중 (A/C)
2016	37.4	384.9	422.3	8.9
2017	39.7	406.6	446.3	8.9
2018	44.0	434.1	478.1	9.2
2019	49.6	485.1	534.7	9.3
2020	52.9	549.9	602.8	8.8
2021	57.0	601.0	658.0	8.7
2022	63.5	682.4	745.9	8.5
2023	69.8	610.7	680.5	10.3
2024	70.5	638.0	708.5	10.0
2025^{e}	76.5	684.1	760.6	10.1
2016~2025^{e} 연평균 증감률	8.3	6.6	6.8	1.4

주: 1. 조세지출은 2024년까지 실적기준, 2025년은 전망치 기준
2. 재정지출은 결산 기준

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

총 재정지출의 추이를 기간별로 세분화하여 살펴보면, 2016~2019년 기간 동안 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. 2023년 코로나 엔데믹 이후 재난지원금 지급 등과 같은 재정지출 사업은 종료되었으나 조세지출은 2022년(63.5조원) 대비 6.3조원(9.9%) 확대된 69.8조원으로 나타나 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 10.3%로 전년(8.5%)보다 증가하였다.

2024년의 경우 2023년보다 조세지출과 재정지출 모두 그 규모가 증가하였으나, 재정지출 증가폭이 조세지출 보다 크게 나타남에 따라 총 재정지출 내 조세지출이 차지하는 비중은 10.0%로 전년 대비 소폭 감소하였다. 다만, 2025년의 경우 세입 증가에 따라 조세지출도 함께 증가하였고, 조세지출의 증가율이 8.5%로 재정지출의 증가율(7.2%)보다 더 높게 나타나 조세지출 비중이 전년 대비 0.1%p 증가할 것으로 전망된다.

② 조세지출과 재정지출의 16대 분야별 비교

16대 분야의 총 재정지출을 살펴보면 각 분야의 조세지출과 재정지출 증가 추이를 알 수 있다. 해당 분야 중 조세지출이 없는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비를 제외한 13개 분야를 기준으로 보면 2022~2025년 조세지출의 연평균 증가율이 재정지출보다 높은 분야는 일반·지방행정(23.9%), 교육(2.0%), 문화 및 관광(118.6%), 환경(10.9%), 사회복지(10.6%), 보건(11.7%), 산업·중소기업·에너지(1.6%), 교통 및 물류(13.6%), 과학기술(11.3%) 이다.

반면 같은 기간 재정지출의 연평균 증가율이 조세지출보다 높은 분야는 통일·외교(12.8%), 국방(4.2%), 농림수산(5.5%)이다. 국토 및 지역개발 분야의 재정지출 감소율(△3.1%)은 조세지출 감소율보다 낮았다.

[2022~2025년 16대 분야별 총 재정지출]

(단위: 조원)

구 분	2022(A)			2023			2024		
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출
일반·지방행정	5.4	108.1	113.5	9.3	103.5	112.8	9.4	108.3	117.7
통일·외교	0.001	4.5	4.5	0.001	5.0	5.0	0.001	6.4	6.4
국방	0.03	50.4	50.4	0.02	54.1	54.1	0.02	56.5	56.5
교육	1.0	95.0	96.0	1.0	85.6	86.6	1.0	85.3	86.3
문화 및 관광	0.04	9.0	9.0	0.26	8.4	8.7	0.25	8.5	8.8
환경	1.8	11.0	12.8	1.9	11.3	13.2	2.1	11.2	13.3
사회복지	21.1	195.1	216.2	23.4	204.8	228.2	25.0	220.4	245.4
보건	9.1	32.8	41.9	10.6	20.6	31.2	11.4	19.5	30.9
농림수산	6.2	23.2	29.4	6.2	24.0	30.2	6.0	24.5	30.5
산업·중소기업·에너지	17.1	73.7	90.8	16.0	26.5	42.5	14.1	27.9	42.0
교통 및 물류	0.6	21.7	22.3	0.7	19.5	20.2	0.8	21.0	21.8
국토 및 지역개발	1.2	5.1	6.3	0.4	4.0	4.4	0.3	4.3	4.6
과학기술	0.01	9.5	9.5	0.01	9.8	9.8	0.01	9.3	9.3

구 분	2025(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	127.8	138.0	4.8	19.7	24.5	23.9	5.8	6.7
통일·외교	0.001	6.5	6.5	0.0	2.0	2.0	11.2	12.8	13.0
국방	0.02	57.0	57.0	0.0	6.6	6.6	△9.8	4.2	4.2
교육	1.1	96.8	97.9	0.1	1.8	1.9	2.0	0.6	0.6
문화 및 관광	0.38	8.8	9.2	0.3	△0.2	0.1	118.6	△0.7	0.5
환경	2.5	12.1	14.6	0.7	1.1	1.8	10.9	3.1	4.4
사회복지	28.5	218.9	247.4	7.4	23.8	31.2	10.6	3.9	4.6
보건	12.7	19.5	32.2	3.6	△13.3	△9.7	11.7	△16.0	△8.4
농림수산	6.0	27.2	33.2	△0.2	4.0	3.8	△1.0	5.5	4.2
산업·중소기업·에너지	17.9	35.0	52.9	0.8	△38.7	△37.9	1.6	△22.0	△16.5
교통 및 물류	0.8	20.7	21.5	0.3	△1.0	△0.7	13.6	△1.6	△1.1
국토 및 지역개발	0.3	4.6	4.9	△0.9	△0.5	△1.4	△37.1	△3.1	△7.9
과학기술	0.02	10.8	10.8	0.0	1.3	1.3	11.3	4.3	4.4

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

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

분야별로 조세지출 운용 규모와 재정지출의 운용 규모는 상이하게 나타나므로, 정부 재정 운용 결과를 전반적으로 살펴보기 위해서는 조세지출과 재정지출을 합한 총 재정지출 기준으로 비교하여 살펴볼 필요가 있다. 2025년 결산 기준 재정지출 기준으로 보건은 19.5조원으로 공공질서 및 안전(26.0조원) 대비 규모가 작지만, 조세지출 규모가 12.3조원이므로 총 재정지출 기준으로는 31.8조원에 달해 조세지출이 없는 공공질서 및 안전에 비해 지출 규모가 큰 것으로 나타난다.

[2025년 16대 분야별 총 재정지출]

(단위: 조원)

구 분	2025			재정지출 기준 순위	총 재정지출 기준 순위
	조세 지출	재정 지출	총 재정 지출		
사회복지	26.9	218.9	245.8	1	1
일반·지방행정	9.7	127.8	137.5	2	2
교육	1.0	96.8	97.8	3	3
국방	0.0	57.0	57.0	4	4
산업·중소기업·에너지	16.8	35.0	51.8	5	5
농림수산	5.7	27.2	32.9	6	6
보건	12.3	19.5	31.8	9	7
공공질서 및 안전	0.0	26.0	26.0	7	8
교통 및 물류	0.8	20.7	21.5	8	9
환경	2.5	12.1	14.6	10	10
통신	0.0	11.7	11.7	11	11
과학기술	0.0	10.8	10.8	12	12
문화 및 관광	0.4	8.8	9.2	13	13
통일·외교	0.0	6.5	6.5	14	14
국토 및 지역개발	0.3	4.6	4.9	15	15
예비비	0.0	0.7	0.7	16	16

주: 1. 조세지출은 전망치 기준
2. 재정지출은 결산 기준

자료: 대한민국정부, 「2025년 조세지출예산서」 및 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

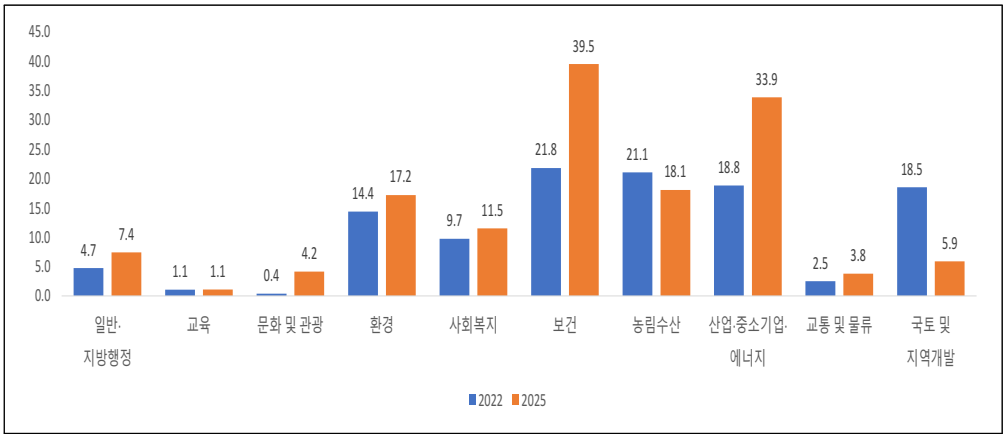
또한 정부는 특정 정책적 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 조세지출과 재정지출 중 보다 효과적인 지원수단을 사용하는 점을 고려할 때 동일 분야 내에서도 재정지출과 조세지출의 증감추이가 다르게 나타날 수 있으므로 총 재정지출 대비 재정지출 또는 조세지출의 상대적인 비중 변화도 살펴볼 필요가 있다.

예를 들어 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 코로나19 대응과정에서 소상공인·중소기업 지원 등을 위하여 재정지출이 2022년 73.7조원으로 증가하였다가 2025년 35.0조원으로 크게 감소한 반면, 조세지출은 2022년 17.1조원에서 2025년 17.9조원으로 비슷한 규모를 유지할 전망이다. 이에 따라 산업·중소기업·에너지 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2022년 18.8%에서 2025년 33.9%로 총 15.1%p 증가할 것으로 보인다.

보건 분야의 경우 2022년 재정지출이 32.8조원 수준에서 2025년 19.5조원으로 13.3조원 감소한 반면, 조세지출은 2022년 9.1조원에서 12.7조원으로 3.6조원 증가하였다. 이에 따라 보건 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2022년 21.8%에서 2025년 39.5%로 17.7%p 증가할 전망이다.

[총 재정지출 중 조세지출 비중 변화(2022년 대비 2025년)]

(단위: %)



주: 2022년은 조세지출 실적 및 총지출 결산 기준, 2025년은 조세지출 전망치 및 2025년 결산 기준
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」각 연도. 및 「국가결산보고서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

③ 조세지출과 재정지출의 12대 분야별 비교

재정경제부가 제출한 결산자료 및 「2026년도 조세지출예산서」를 토대로 12대 분야별 예산분류기준에 따라 2025년 재정지출 결산과 2025년 조세지출 전망치를 연계하면 다음 표와 같다. 2025년 재정지출과 조세지출을 합산한 총 재정지출 규모는 760.6조원으로 이 중 조세지출은 76.5조원이며 전체 정부지출의 10.1%를 차지한다.

[12대 분야별 조세지출 및 재정지출 현황: 2025년 전망치 및 결산 기준]

(단위: 조원, %)

예산분류기준		조세지출 (A)		재정지출 (B)		총 재정지출 (C=A+B)		조세지출 비중 (A/C)
		금액	비율[1)]	금액	비율[1)]	금액	비율[1)]	
1	일반 · 지방행정	9.7	12.7	127.8	18.7	137.5	18.1	7.1
2	공공질서 및 안전	0.0	0.0	26.0	3.8	26.0	3.4	0.0
3	외교 · 통일	0.001	0.0	6.5	1.0	6.5	0.9	0.02
4	국방	0.02	0.0	59.4	8.7	59.4	7.8	0.03
5	교육	1.0	1.3	96.8	14.1	97.8	12.9	1.1
6	문화 · 체육 · 관광	0.4	0.5	8.8	1.3	9.2	1.2	4.0
7	환경	2.5	3.2	12.1	1.8	14.6	1.9	16.9
8	보건 · 복지 · 고용	39.2	51.2	238.3	34.8	277.5	36.5	14.1
9	농림 · 수산 · 식품	5.7	7.5	27.2	4.0	32.9	4.3	17.4
10	SOC	1.1	1.4	25.3	3.7	26.4	3.5	4.2
11	산업 · 중소기업 · 에너지	16.8	22.0	35.0	5.1	51.8	6.8	32.4
12	R&D	4.2	5.4	29.4	4.3	33.6	4.4	12.4
4대분야 합계(8+9+11+12)		65.9	86.1	330.0	48.2	395.9	52.0	16.6
총지출		76.5	-	684.1	-	760.6	-	10.1

주: 1) 총지출 대비 비율로 12대 분야 지출 합계가 총지출 보다 크기 때문에 각 분야의 비율의 합이 100%를 초과할 수 있음

1. 조세지출은 2025년 전망치, 재정지출은 2025년 결산 기준
2. 12대 분야별 분류 중 2. 공공질서 및 안전은 조세지출 항목이 없음
3. 조세지출 비중은 억원 단위로 계산하여 반올림한 것임
4. 12대 분야 지출 합계와 총지출 값은 상이한데 이는 국방·R&D 분야 집계방식의 차이, 12대 분야에서 통신분야의 비R&D 부분, 예비비 분야가 제외된 점 등에 기인함

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9. 및 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2025년도 조세지출을 기준으로 살펴보면, 주요 4대 분야(보건 · 복지 · 고용, 농림 · 수산 · 식품, 산업 · 중소기업 · 에너지, R&D)의 조세지출 전망액은 총 65.9조원으로 같은 해 조세지출 총액의 86.1% 비중을 차지한다. 이는 우리나라의 조세지출

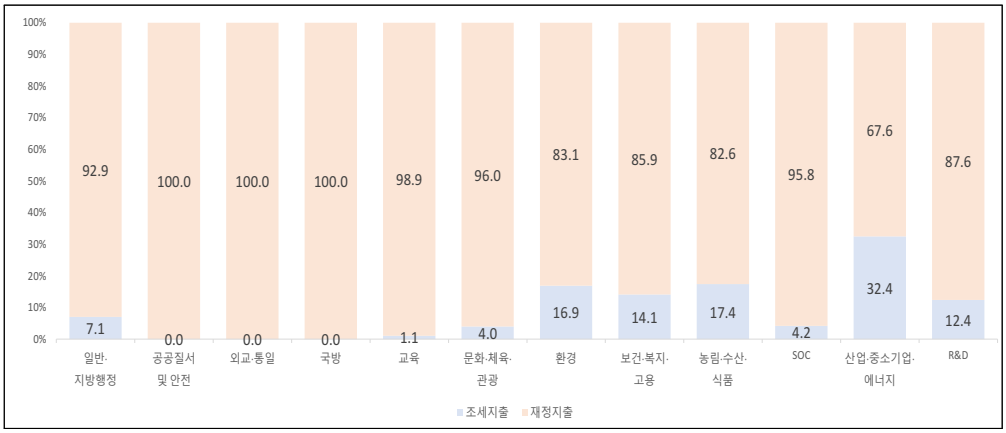
이 사회 · 경제적 특정 목표 달성을 위한 정책수단으로서 활발히 활용되고 있음을 보여주는 것이다. 보건 · 복지 · 고용 분야의 경우 2019년 이후 지속적인 근로 · 자녀장려금 지급요건 완화 및 지급액 인상이 이루어진데다가 고용 관련 세제지원 제도가 통합고용세액공제로 통합되며 지원규모가 확대됨에 따라 조세지출 규모가 증가하였다. 산업 · 중소기업 및 에너지 분야의 경우 경제활력 제고 및 시장실패 교정[10]을 위해 통합투자세액공제, 연구 · 인력개발비에 대한 세액공제 등 기업의 투자에 대한 세제지원을 확대한 결과 조세지출 규모가 증가하였다.

12대 분야별 분류에 따라 주요 4대 분야[11]의 재정지출 규모를 살펴보면 330.0조원으로 같은 해 재정지출 총액의 48.2%의 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 조세지출과 비교하여 재정지출의 주요 4대 분야 비중이 상대적으로 낮은 이유는 재정지출의 경우 교육 및 국방 분야의 비중이 각각 14.0%, 8.6%로 작지 않으나, 조세지출은 해당 분야의 비중이 각각 1.3%, 0.0%로 비중이 매우 낮아 주요 4대 분야에 대한 비중이 상대적으로 높게 나타나기 때문이다.

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

[총 재정지출 중 조세지출 비중: 2025년 전망치 및 결산 기준]

(단위: %)



자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9. 및 재정경제부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

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

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

(2) 조세지출 총액 중장기 계획 수립을 통한 재정지출 및 총 재정지출 관리 필요

국가 재정의 건전성을 확보하기 위해서는 재정지출과 조세지출을 포함한 전체 총 재정지출의 규모를 중장기적 관점에서 관리할 필요가 있다. 최근 10년간 총 재정지출 중 조세지출 비중이 증가하는 추세로 조세지출 비중이 10% 이상을 차지함에도 불구하고, 재정지출의 경우에는 중기 계획이 수립되고 있는 반면, 조세지출의 경우 중장기 계획이 수립되지 않고 있어 중장기적 관점에서의 조세지출 총량관리가 저해되고 있다.

우리나라 재정지출의 경우, 「국가재정법」 제7조[12]에 따라 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대해 국가재정운용계획이 수립되고 있으며, 이에 따라 재정운용의 기본 방향과 중기적 전망 및 분야별 재원배분계획과 투자계획에 대한 목표가 설정된다.

특히 국가재정운용계획에서는 대내외 경제 여건에 대한 전망을 바탕으로 중기 재정지출 계획을 수립하여 전체 재정지출 규모를 관리하고 있으며, 의무지출과 재량지출을 구분하여 연평균 증가율을 설정하는 등 지출유형에 따라 계획을 달리 설정하고 있다. 이는 의무지출의 경우 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 등 상대적으로 지출 규모의 축소가 어려운 점을 고려한 것이다.

[국가재정운용계획 중 중기 재정지출 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2025년[1)]		2026년	2027년	2028년	2029년	연평균 증가율
	본예산	2회추경					
재정지출	673.3	703.3	728.0	764.4	802.6	834.7	5.5
(증가율)	2.5	7.1	8.1	5.0	5.0	4.0	
의무지출	365.0	364.8	388.0	415.1	441.3	465.7	6.3
(비중)	54.2	51.9	53.3	54.3	55.0	55.8	
재량지출	308.3	338.4	340.0	349.3	361.3	369.0	4.6
(비중)	45.8	48.1	46.7	45.7	45.0	44.2	

주: 1) 국회 확정예산 기준
자료: 재정경제부, 2025~2029년 국가재정운용계획 주요내용, p.8

12) 「국가재정법」
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

조세지출의 경우, 정부는 「조세특례제한법」[13]에 따라 조세지출 기본계획을 수립하고는 있으나, 기본계획에서는 해당 과세연도에 적용기한이 종료되는 조세특례 사항, 성과평가 대상 등 단기적 정보를 수록하고 있을 뿐 전체 조세지출에 대한 중기적 계획이나 전망을 별도로 실시하지 않고 있다. 특히 현재 국세감면율 법정한도[14]는 해당 연도의 직전 3개년도 평균 국세감면율에 0.5%p를 더하여 산출되고 있어 조세지출의 구조적 증가를 방지하지 못하는 상황에서 조세지출에 대한 별도의 중장기적 계획이 없는 점은 개선이 필요하다.

해외 사례를 살펴보면, 미국 재무부의 경우 개별 조세지출 항목에 대해서 10년도 추계 전망을 발표하고 있어 항목별 조세지출 추이를 확인할 수 있다.[15]

[미국의 사례; 2025~2035년 소득세 조세지출 총액 추계 발췌]

Table 1. ESTIMATES OF TOTAL INCOME TAX EXPENDITURES FOR FISCAL YEARS 2025-2035
(in millions of dollars)

	Total from corporations and individuals											
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2026-2035
National Defense												
1 Exclusion of benefits and allowances to armed forces personnel	17,960	18,680	19,430	18,270	18,590	19,320	20,200	21,170	22,210	23,320	24,510	205,700
International affairs:												
2 Exclusion of income earned abroad by U.S. citizens	5,040	5,000	4,960	4,920	4,880	4,830	4,790	4,750	4,710	4,670	4,630	48,140
3 Exclusion of certain allowances for Federal employees abroad	290	300	300	310	320	320	330	340	350	350	360	3,280
4 Reduced tax rate on active income of controlled foreign corporations (normal tax method)	30,550	31,190	31,840	32,510	33,190	33,890	34,600	35,330	36,070	36,830	37,600	343,050
5 Deduction for foreign-derived intangible income derived from trade or business within the United States	19,020	19,600	20,540	21,620	22,870	24,230	25,620	27,060	28,610	30,150	31,750	252,050
6 Interest Charge Domestic International Sales Corporations (IC-DISCs)	1,670	1,770	1,860	1,950	2,040	2,120	2,170	2,250	2,340	2,440	2,540	21,480
General science, space, and technology:												
7 Expensing of research and experimentation expenditures (normal tax method)	21,650	47,260	27,620	13,180	6,230	4,440	4,970	5,530	6,150	6,820	7,560	129,760
8 Credit for increasing research activities	36,060	36,520	38,790	41,100	43,510	46,020	48,600	51,280	54,070	56,990	60,040	476,920
Energy:												
9 Expensing of exploration and development costs, oil and gas	70	80	170	200	140	100	220	250	210	340	340	2,050
10 Expensing of exploration and development costs, coal	0	10	10	10	10	10	10	20	10	30	30	150
11 Excess of percentage over cost depletion, oil and gas	1,210	1,370	1,470	1,490	1,520	1,530	1,620	1,680	1,710	1,840	1,900	16,130
12 Excess of percentage over cost depletion, coal	90	90	90	90	90	90	80	90	90	90	90	890
13 Exception from passive loss limitation for working interests in oil and gas properties	0	0	0	10	0	0	0	10	0	10	10	40
14 Enhanced oil recovery credit	140	170	430	770	1,100	1,380	1,540	1,590	1,610	1,620	1,640	11,850
15 Marginal wells credit	320	420	360	260	280	370	450	490	490	490	490	4,100
16 Amortize all geological and geophysical expenditures over 2 years	160	160	160	160	150	150	130	120	120	100	90	1,340
17 Capital gains treatment of royalties on coal	50	50	60	50	50	50	50	50	50	50	50	510
18 Exclusion of interest on energy facility bonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19 Qualified energy conservation bonds 1/	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	300
20 Exclusion of utility conservation subsidies	70	70	70	60	60	60	60	60	60	60	60	620
21 Credit for holding clean renewable energy bonds 1/	70	70	70	70	70	70	50	50	50	50	50	600
22 Energy production credit 1/	9,850	11,610	13,290	13,680	13,990	13,560	12,820	11,400	10,940	9,590	7,320	118,200
23 Energy investment credit 1/	19,980	15,640	9,720	3,260	1,590	1,550	1,340	1,550	1,510	1,220	820	38,200
24 Advanced nuclear power production credit	210	240	270	280	280	280	240	110	20	0	0	1,720
25 Zero-emission nuclear power production credit 1/	2,590	1,700	1,550	2,450	2,270	2,000	1,780	2,040	700	60	0	14,550
26 Reduced tax rate for nuclear decommissioning funds	30	30	30	30	30	30	30	30	40	40	40	330
27 Alcohol fuel credits 2/	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28 Bio-Diesel and small agri-biodiesel producer tax credits 3/	60	90	60	0	0	0	0	0	0	0	0	150
29 Clean fuel production credit 1/ 4/	1,260	12,470	11,370	12,400	13,480	2,690	690	0	0	0	0	53,100
30 Clean hydrogen production credit 1/	620	1,320	2,290	3,390	4,320	5,500	6,430	6,840	7,040	7,180	6,620	50,930
31 Tax credit for clean vehicles 1/	9,740	2,340	-690	-650	-380	-120	-10	0	0	0	0	490
32 Tax credits for refueling property 1/	370	360	100	0	0	0	0	0	0	0	0	460
33 Allowance of deduction for certain energy efficient commercial building property	700	850	570	290	20	-130	-170	-180	-180	-180	-180	710
34 Credit for construction of new energy efficient homes	910	700	220	0	0	0	0	0	0	0	0	920
35 Credit for energy efficiency improvements to existing homes	2,390	2,990	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,990
36 Credit for residential energy efficient property	7,710	2,280	800	0	0	0	0	0	0	0	0	3,080
37 Advanced energy property credit 1/	1,680	1,830	1,890	1,880	1,060	150	20	-30	-20	-10	-10	6,760
38 Advanced manufacturing production credit 1/	3,830	3,060	3,080	3,800	5,460	5,740	4,760	3,010	860	80	240	30,090

자료: Tax Expenditures, FY2027, p.24, U.S. Department of the Treasury
(https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures)(검색일자: 2026.6.1.)

13) 「조세특례제한법」
제142조(조세특례의 사전·사후관리) ① 재정경제부장관은 매년 3월 31일까지 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

14) 국세감면율(%)= [국세감면액/(국세수입총액+국세감면액)] ×100
국세감면율 법정한도(%) = 해당 연도의 직전 3개년도 평균 국세감면율 + 0.5%p

15) 다만, 미 재무부의 경우 전체 조세지출 총액에 대한 전망은 발표하지 않고 있는데, 이는 장기 전망에서 조세지출 항목 간의 상호작용까지 모두 고려할 수 없기 때문이라고 밝히고 있다.

또한, 미 재무부에서는 10개년도 조세지출의 총합이 가장 클 것으로 예상되는 항목의 순위를 함께 발표하고 있어 중장기적 관점에서의 조세지출의 관리가 보다 용이한 측면이 있다. 아래 표를 보면, 조세지출의 세수효과가 큰 항목들은 주로 고용주 부담 건강보험료 및 의료비에 대한 비과세, 귀속임대소득 비과세, 퇴직연금에 대한 세제지원, 자본이득에 대한 우대과세, 주택 양도차익에 대한 비과세 내역 등이 차지하고 있다. 위와 같이 세수 효과가 큰 항목을 미리 파악하는 경우, 조세지출 항목에 대한 지속가능성을 점검할 수 있으며, 재정지출 계획을 수립하는 데에도 활용할 수 있을 것으로 보인다.

[미국의 사례; 2026~2035년 누적 추정 세수효과 기준 소득세 조세지출 순위 발췌]

Table 3. INCOME TAX EXPENDITURES RANKED BY TOTAL FISCAL YEAR 2026-2035 PROJECTED REVENUE EFFECT

(in millions of dollars)

	Provision	2025	2026	2026-35
130	Exclusion of employer contributions for medical insurance premiums and medical care 6/	279,180	295,660	3,813,030
65	Exclusion of net imputed rental income	151,640	157,410	2,089,810
149	Defined contribution employer plans	142,820	156,480	2,064,360
73	Capital gains (except agriculture, timber, iron ore, and coal)	134,600	135,340	1,563,810
64	Capital gains exclusion on home sales	79,170	85,420	1,062,450
83	Allow 20-percent deduction to certain pass-through income	64,680	68,120	850,850
148	Defined benefit employer plans	69,650	71,430	724,740
80	Accelerated depreciation of machinery and equipment (normal tax method)	47,660	81,650	707,070
123	Deductibility of charitable contributions, other than education and health	51,360	51,650	626,800
75	Step-up basis of capital gains at death	36,430	40,260	569,430
166	Social Security benefits for retired and disabled workers and spouses, dependents and survivors	37,540	37,820	529,480
8	Credit for increasing research activities	36,060	36,520	476,920
153	Self-Employed plans	32,180	35,260	465,170
150	Individual Retirement Accounts	28,430	32,100	448,470
72	Treatment of qualified dividends	32,500	34,170	439,280
172	Exclusion of interest on public purpose State and local bonds	39,740	40,480	432,540
141	Child credit 1/	32,810	37,250	420,090
4	Reduced tax rate on active income of controlled foreign corporations (normal tax method)	30,550	31,190	343,050

자료: Tax Expenditures, FY2027, p.33, U.S. Department of the Treasury (https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures)(검색일자: 2026.6.1.)

우리나라 또한 조세지출 규모의 중기적 추이를 알 수 있도록 조세지출 추계를 개선할 필요가 있다. 특히 조세지출의 관리유형 중 구조적 지출 유형에 대해서는 중기적인 증가율 산정의 필요성이 더 큰 것으로 보인다.

구조적 지출이란, 국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세, 연금보험료 공제, 자녀세액공제, 특별세액공제 및 특별소득공제 등과 같이 특정성·대체가능성·폐지가능성 등 조세지출의 특성이 없는 항목을 일컫는다. 구조적 지출 유형은 국민생활에 필수적인 항목이 대부분으로서, 재정지출 중 의무지출의 규모를 축소하는 것이 상대적으로 어려운 것과 같이 조세지출의 구조적 지출 또한 정비가 사실상 곤란한 항목에 해당한다.

그런데 조세지출 관리 유형별로 살펴보는 경우, 구조적 지출 관리 유형의 조세지출 증가율이 다른 유형에 비하여 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 구조적 지출에 해당하는 조세지출 항목의 경우 조세지출액이 2023년 대비 2025년 연평균 7.4% 증가하였는데, 전체 국세 감면액의 연평균 증가율은 4.7%로 나타난 것과 비교시 높게 나타나고 있으며, 세 가지 관리유형 중 그 증가율이 가장 높다.

[조세지출 관리유형별 항목수 및 조세지출액 현황]

(단위 : 개, 억원, %)

	항목수[1)]	2023년(A)		2024년		2025년(B)		연평균 증가율
		실적	비중	실적	비중	잠정	비중	'23년 대비 '25년
적극적 관리대상	191	330,442	47.4	324,424	46.0	362,132	47.4	4.7%
잠재적 관리대상	43	210,961	30.2	214,782	30.5	224,422	29.3	3.1%
구조적 지출	8	152,630	21.9	163,749	23.2	175,973	23	7.4%
경과규정	36	3,631	0.5	2,215	0.3	2,192	0.3	△22.3%
전체 국세 감면액 합계	278	697,664	100	705,171	100	764,719	100	4.7%

주: 1) 항목수는 「2026년도 조세지출예산서」를 기준으로 집계한 것임
자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 구조적 지출 항목의 경우 제도 일몰 및 폐지 등 실질적으로 정비가 불가능한 만큼 해당 항목의 중장기적 증가 추이를 살펴볼 필요가 있다. 전체적인 중장기적 조세지출의 총량관리 목표 및 구조적 지출의 증가율 전망을 전제로 적극적·잠재적 관리대상에 해당하는 조세지출의 총량을 함께 관리할 수 있을 것으로 보인다. 또한 조세지출에 대한 중장기계획과 재정지출에 대한 중장기계획이 함께 수립되는 경우, 총 재정지출에 대한 재정건전성을 제고하는 데에 도움이 될 것으로 보인다.

5 재정의 경제적 효과 분석

가. 정부 부문이 국민경제에서 차지하는 비중

정부 부문이 GDP에서 차지하는 비중은 정부소비를 중심으로 높아져 왔다. 2025년 국민소득 통계로 살펴본 정부 부문의 규모 및 비중은 2025년 589조원, 22.0%로 2001년 121조원, 16.6%에서 규모는 4.9배, 비중은 5.5%p 커졌다. 다만 2020년 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 2025년 17.5%로 높아졌던 데 반해, 정부투자의 비중은 같은 기간 중 오히려 소폭 낮아졌다(5.2% → 4.4%).

정부소비의 비중확대 요인을 살펴보기 위하여 성질별 분류를 활용해 보면, 개별소비를 중심으로 정부소비의 비중이 높아져 왔음을 알 수 있다.[1] 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. 이 분류에 따르면 명목GDP 대비 개별소비는 2001년 5.6%에서 2025년 9.8%로 비중이 두 배 가까이 높아졌다. 집합소비도 비중이 높아졌으나 상대적으로 폭이 작았다(5.7% → 7.7%).

한편, GDP통계 상의 정부 부문(일반정부)은 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금으로 구성되는데 각 부문이 개별소비에서 차지하는 비중은 각각 0.7%, 4.5%, 4.6%로 지방정부와 사회보장기금이 대부분을 차지하고 있다.[2] 개별소비는 내용상 사회보장적 정부지출의 다른 이름으로, 국민연금 등 현금으로 지급되는 사회수혜금과 건강보험, 무상교육 등 정부가 구매하여 가계에 제공하는 사회보장현물수혜가 여기

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

1) 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.

2) 2001년에서 2025년 사이 사회보장기금은 2.1%에서 4.6%로, 지방정부는 3.2%에서 4.5%로 비중이 높아졌다.

에 포함된다. **이는 사회보장적 지출이 주로 지방정부와 사회보장기금을 통하여 늘어나면서 전체 정부지출에서 이들이 차지하는 비중도 높아지고 있음을 의미한다.**

[정부 부문의 GDP 비중(명목) 추이]

(단위: %)

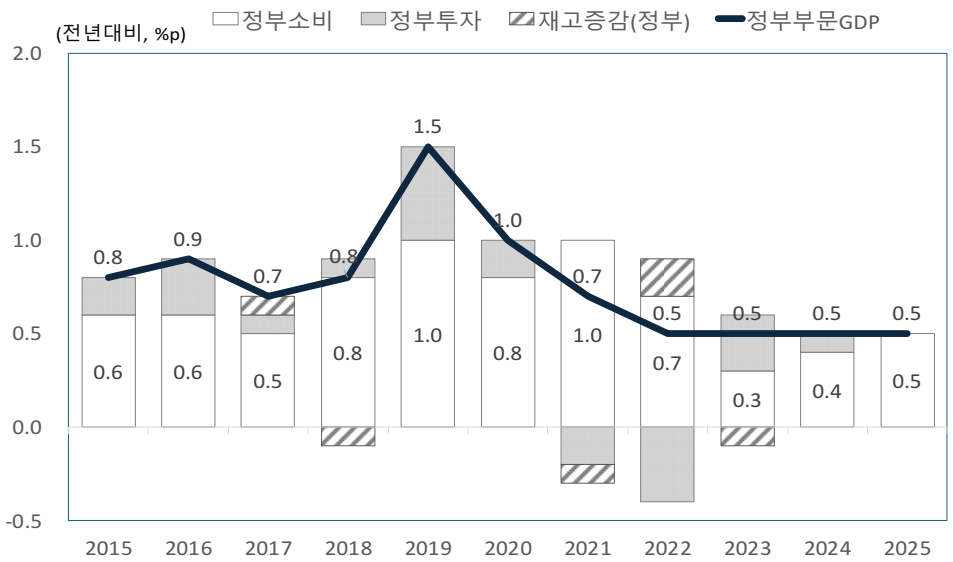
명목GDP 비중(%)	2001(A)	2001~10	2011~20	2023	2024	2025(B)	증 감 (B-A,%p)
정부부문 GDP(a+b)	16.6	17.6	19.3	22.5	22.1	22.0	5.5
중앙정부	6.1	6.3	6.5	7.1	6.9	6.9	0.8
지방정부	8.4	9.0	9.3	10.9	10.7	10.5	2.0
사회보장기금	2.1	2.3	3.4	4.5	4.5	4.6	2.6
정부소비(a)	11.4	12.5	14.8	17.8	17.5	17.5	6.2
(개별소비)	5.6	6.3	8.1	10.0	9.7	9.8	4.2
중앙정부	0.4	0.5	0.6	0.8	0.7	0.7	0.3
지방정부	3.2	3.5	4.1	4.8	4.5	4.5	1.4
사회보장기금	2.1	2.3	3.4	4.5	4.5	4.6	2.6
(집합소비)	5.7	6.2	6.7	7.8	7.7	7.7	2.0
중앙정부	3.6	3.8	3.9	4.4	4.3	4.3	0.6
지방정부	2.1	2.4	2.8	3.4	3.4	3.4	1.4
사회보장기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
정부투자(b)	5.2	5.2	4.5	4.8	4.7	4.4	△0.7
중앙정부	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	△0.1
지방정부	3.2	3.2	2.4	2.7	2.7	2.5	△0.7
사회보장기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
명목GDP 규모(조원)	733	-	-	2,408	2,564	2,677	-

자료: 한국은행, 「2024년 국민계정(확정) 및 2025년 국민계정(잠정)」 보도자료(2026.6.9일)

나. 정부 부문의 실질 경제성장 기여도

2025년 정부 부문의 실질 경제성장 기여도는 0.5%p로 4년 연속 2001년에서 2025년 사이의 연평균 성장기여도 0.7%p보다 낮은 수준에 머물렀다. 지출 부문별로는 정부소비 기여도가 2024년 0.4%p에서 2025년 0.5%p로 높아졌으나 정부투자 기여도는 0.1%p에서 0.0%p로 낮아지며 전체적으로는 2024년 수준에 머물렀다.

[정부 지출 부문별[1] 경제성장 기여도 추이]



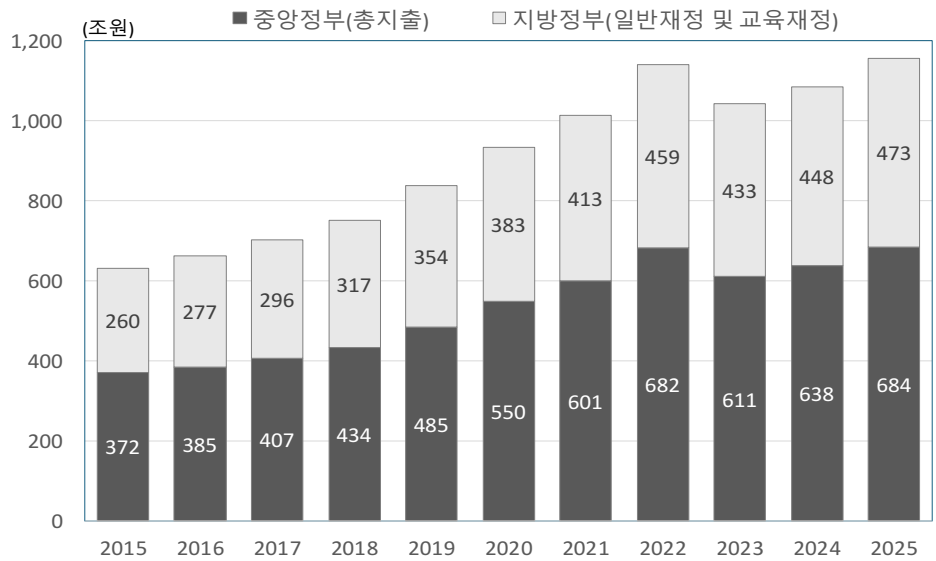
주: 1) 공식 통계가 제공되지 않는 정부 부문 재고증감의 성장기여도는 정부 부문 전체 성장기여도에서 정부 소비 및 투자 성장기여도 합계를 차감하는 방식으로 추산
자료: 한국은행, 국회예산정책처

한편, 2025년 결산 기준 총지출은 두 차례의 추가경정예산 편성에 힘입어 2024년의 638조원 대비 46조원 늘어난 684조원으로 규모가 확대되었다.[3)] 이에 따라 2025년 총지출의 증가율은 7.2%로 2024년의 4.5%에 비해 한층 높아졌다. 지방정부의 일반재정 및 교육재정 예산 규모(단순 합계 기준)도 2024년 448조원에

3) 정부는 산불대응, 통상·AI 지원 등 시급한 현안에 대응하고 경기진작 및 민생안정을 위해 2025년 4.21일과 6.23일 총 두 차례의 추가경정예산안을 국회에 제출하였으며, 이들 예산안은 국회 심의 과정에서 지역사랑상품권 발행 지원, 민생회복 소비쿠폰 국비 보조율 상향 등 민생지원 사업위주로 증액된 다음 국회 본회의 의결을 거쳐 확정되었다(각각 5.1일, 7.4일 의결).

서 2025년 473조원으로 25조원(5.6%) 늘어났다. 한편, 여기서는 지방재정의 규모를 시의성 있게 파악하기 위하여 지방재정 최종예산[4] 자료를 결산자료 대신 이용하고 있다.[5] 분석시점에 2025회계연도 지방재정 결산자료를 이용할 수 없었기 때문이다. 하지만, 결산자료의 지방재정 수입과 지출이 여기서 이용하고 있는 최종예산과 규모와 흐름 양면에서 달라질 가능성이 있다는 점에 항상 유의할 필요가 있다.

[중앙정부와 지방정부 재정지출 규모[1] 추이]



주: 1) 중앙정부는 총지출 기준이며, 지방정부는 일반재정(지방정부)과 교육재정(지방교육청)의 합계. 단, 전체 재정지출 규모는 도식화를 위해 산출한 총지출과 지방정부 지출의 단순 합계로 중앙정부와 지방정부 간 내부거래 등이 제거되지 않았다는 점에 유의할 필요

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

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

5) 2025회계연도 지방재정 결산자료는 「2025회계연도 결산 재정총량 분석」의 작성시점(2026.6월)까지 공시되지 않아서 분석에 이용할 수 없었다. 이에 부득이하게 최종예산 자료로 결산자료를 대신하여 분석하였다. 지방재정 결산자료는 관련법(지방재정법 제60조 및 지방교육자치에 관한 법률 제38조)에 따라 다음 회계연도 10월 통합공개시스템(일반재정은 지방재정365, 교육재정은 지방교육재정알리미)을 통해 통계표가 먼저 공시되고(통상 10월말), 이어서 같은 해 12월 결산자료 분석보고서(각각 지방재정연감, 지방교육재정분석 보고서)가 공개된다.

정부 부문의 지출 부문별 실질GDP 성장률 기여도 추이는 다음 표에 제시되어 있다. 음영은 성장기여도가 이례적으로 낮았던 해를 의미한다.[6)]

[민간과 정부의 경제성장 기여도 추이]

(단위: %, %p)

연 도	실질GDP 성장률(%)	민간부문	정부부문	(정부소비)	(정부투자)
2001	4.7	4.0	0.9	0.6	0.2
2002	7.7	7.1	0.6	0.7	0.0
2003	3.1	2.0	1.1	0.6	0.6
2004	5.2	4.5	0.7	0.5	0.1
2005	4.4	3.7	0.6	0.6	△0.1
2006	5.2	4.3	0.9	0.9	0.0
2007	5.8	5.0	0.9	0.8	0.1
2008	3.0	2.4	0.6	0.6	0.0
2009	0.8	△1.3	2.2	0.9	1.2
2010	7.0	7.1	△0.1	0.8	△0.8
2011	3.7	3.6	0.1	0.4	△0.3
2012	2.5	2.0	0.5	0.6	△0.1
2013	3.3	2.4	0.9	0.7	0.2
2014	3.2	2.8	0.4	0.6	△0.3
2015	2.9	2.2	0.8	0.6	0.2
2016	3.2	2.3	0.9	0.6	0.3
2017	3.4	2.8	0.7	0.5	0.1
2018	3.2	2.4	0.8	0.8	0.1
2019	2.3	0.8	1.5	1.0	0.5
2020	△0.7	△1.8	1.0	0.8	0.2
2021	4.7	4.1	0.7	1.0	△0.2
2022	2.9	2.5	0.5	0.7	△0.4
2023	1.5	0.9	0.5	0.3	0.3
2024	2.2	1.6	0.5	0.4	0.1
2025	**1.1**	**0.6**	**0.5**	**0.5**	**0.0**
평 균	3.5 (1.88)	2.7 (2.10)	0.7 (0.44)	0.7 (0.18)	0.1 (0.37)

주: 1) 음영은 정부 부문의 성장기여도가 이례적으로 낮았던 해를 의미
(정부 부문의 성장기여도가 2001~25년 평균에서 표준편차를 뺀 값인 0.26%p를 밑도는 경우)
2) 굵은 선은 최근 5 회계연도를 의미
3) 평균은 기간중 단순 평균으로 계산하였으며 ( )내는 표준편차

자료: 한국은행, 국회예산정책처

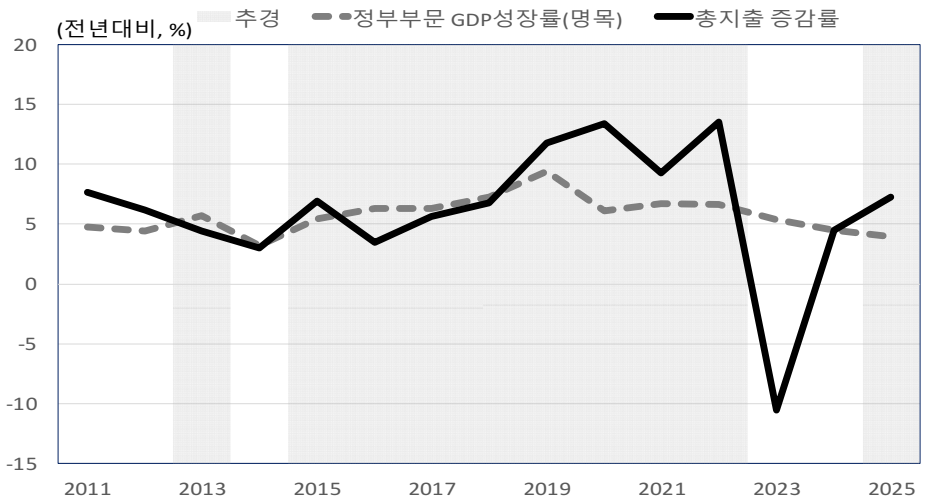
6) 정부 부문의 성장기여도가 2001~25년 평균에서 표준편차를 뺀 값인 0.26%p를 밑도는 경우를 이례적인 해로 판단하였다.

다. 2025년 총지출 증가율과 정부 부문 GDP 성장률 간 차이 분석

2025년에는 두 차례 추가경정예산 편성 등으로 총지출 증가율이 상당 폭 높아졌음에도 불구하고 정부 부문의 실질 경제성장 기여도가 2024년과 동일한 0.5%p에 머물며 흐름이 다소 상이하게 나타났다. 이는 2025년 추가경정예산이 민생회복 소비쿠폰, 지역사랑상품권 등 민간의 소비여력 보강에 초점을 맞추면서 정부재원이 민간으로 이전되어 지출되었고 그 경제적 효과도 민간소비 등 정부 이외 GDP 항목에 반영되었기 때문으로 추정된다.

총지출과 정부 부문 GDP 성장률(명목)의 증감률을 보면 대체로 비슷한 수준과 흐름을 보였으나 2020년 이후 서로 다른 방향으로 움직이는 경우가 많아졌다. 추경이 편성되었던 해(음영) 중에서는 코로나19 위기 대응에 나섰던 2020~22년과 2025년에 총지출과 정부 GDP 증가율 간의 차이가 컸다. 2023~24년에는 추경이 편성되지는 않았지만 대규모 세수결손이 발생하여 정부의 재정지출을 제약하면서 둘 간의 차이가 크게 벌어졌다. 여기서는 총지출과의 직접 비교를 위하여 실질GDP 대신 명목GDP 성장률을 분석에 이용하였다.

[정부부문 GDP 성장률(명목)과 총지출[1] 증감률 추이]

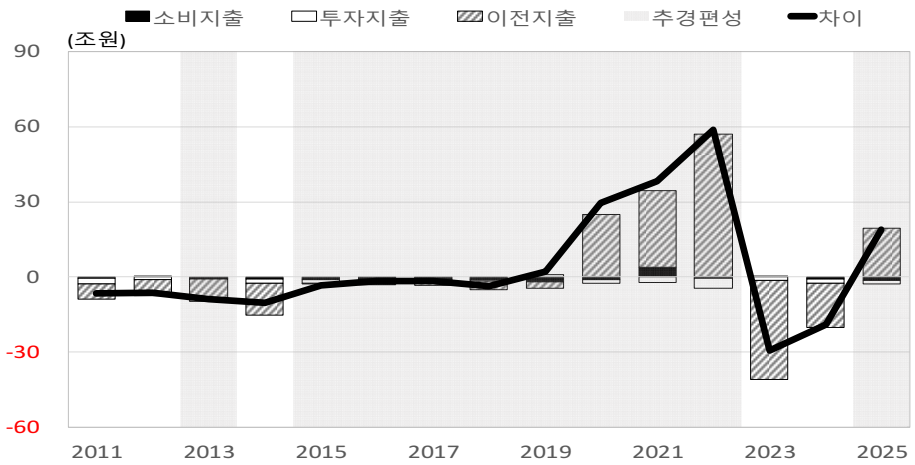


주: 1) NABO 재정통계시스템에 수록된 총지출 결산액과 정부의 「2025회계연도 국가결산보고서」 기준 총지출 결산액을 이용
2) 음영은 추경이 편성된 해를 의미
자료: NABO 재정통계시스템, 기획예산처, 한국은행

코로나19 이후 2022~24년과 2025년의 경우 민생지원 위주로 추경이 편성되면서 정부의 민간 이전지출을 중심으로 총지출이 변동했을 가능성이 있다. 그런데 총지출과 달리 정부 부문 GDP에는 정부의 소비 및 투자지출만이 포함되고 이전지출은 포함되지 않는다.[7] 따라서 총지출이 이전지출 위주로 늘어나게 되더라도 이러한 변화가 정부 부문 GDP에 제대로 반영되지 않을 수도 있다.

이러한 가능성을 확인하기 위하여 한국재정정보원(dBrain)의 총지출 상세 결산 자료에 '01 GFS(재정통계편람) 기준을 적용하여 지출 내역을 소비, 투자, 이전지출로 재분류하고 분석해 보았다.[8] '01 GFS는 현행 GDP와 유사한 분류체계를 가지고 있어 재정의 경제적 파급효과 분석에 유리하다. 또한 결산 기준 총지출과 본예산 기준 총지출을 동일한 방식으로 각각 재분류한 다음 그 차이를 계산하여 추경 편성 등의 이유로 당해연도에 어떤 지출 항목이 가장 많이 변동하였는지를 살펴보았다. 분석결과 이전지출이 연중 총지출 변동의 대부분을 설명하는 것으로 나타났다.

['01GFS(재정통계편람) 기준 지출항목별 결산금액과 본예산 간 차이[1] 추정]



주: 1) 현행 국민소득 통계와 유사한 체계를 갖고 있는 '01GFS를 원용하여 dBrain의 본예산 및 결산 자료(지출금액)를 GDP 통계의 정부 부문 지출항목별 자료로 변환한 다음 결산 기준 지출액과 본예산 기준 지출액과의 차이를 계산하여 추경 등에 따른 항목별 지출액 변화를 추정
2) 음영은 추경이 편성된 해를 의미
자료: dBrain 결산 및 본예산 자료를 이용하여 국회예산정책처 자체 추정

7) 국민소득 통계는 소득계정 중 2차 소득분배계정을 이용하여 정부의 세금 징수나 복지 제도(사회수혜금) 등을 통해 발생하는 현금성 경상이전이 본원소득(임금, 영업잉여 등 1차적으로 발생한 소득)을 어떻게 재분배하는지를 설명한다. 국민소득 통계는 지출계정, 생산계정, 소득계정으로 구성되어 있다.

8) 자세한 내용은 "[BOX] 디지털 예산회계시스템(dBrain) 원자료의 분류 체계 전환"을 참조할 수 있다.

[BOX] 디지털 예산회계시스템(dBrain) 원자료의 분류 체계 전환[9)]

국민소득 통계와 유사한 체계를 갖고 있는 '01 GFS를 원용하여 dBrain에 수록된 정부 결산 원자료를 재분류함으로써 국민소득 통계와의 차이를 줄일 수 있는지를 검토하였다. 이는 통합재정수지와 정부 부문 GDP 통계 모두 중앙정부 결산자료를 원자료로 활용하여 작성되고 있다는 점에 착안한 것이다. 다만 통합재정수지는 중앙정부만을 대상으로 작성되는 데 반해, 정부 부문 GDP는 중앙정부 외에 지방정부와 사회보장기금까지 포괄하는 차이가 있다.

[재정통계 작성기준 비교]

'86 GFS(현행 통합재정수지)	'01 GFS(국민계정체계와 유사)1)
Ⅰ. 총지출	중앙정부의 비용(재정지출)
Ⅱ. 경상지출	소비지출
· 재화 및 용역 (급여 및 임금, 기타재화 및 용역구입)	Ⅰ. 피용자보수 · 급여 및 임금 · 사회보험료 Ⅱ. 재화와 용역의 사용(중간소비) Ⅲ. 고정자본소모
· 이자지급	Ⅳ. 이자
	이전지출
· 보조금 및 경상이전 (보조금, 지방정부, 가계 및 비영리기구)	Ⅴ. 보조 Ⅵ. 출연(여타 일반정부, 국제기구) Ⅶ. 사회급여(사회보장급여, 사회부조급여) Ⅷ. 기타비용(재산비용, 기타 미분류 비용)
Ⅲ. 자본지출	투자지출[2)]
· 고정자산취득 · 토지 및 무형자산 매입 · 자본이전	· 건설투자 · 설비투자 · 지식재산생산물투자

주: 1) 소비지출, 이전지출, 투자지출은 개념상 구분으로 '01 GFS 상 실제 계정이름이 아님
2) '01 GFS는 투자지출 관련 항목을 중앙정부의 비용 항목으로 나열하고 있지 않으나 국민소득 통계의 정부투자와의 비교를 위하여 추가(통합재정의 자본지출 항목과 유사한 성격)

자료: 기획재정부, 「2024 회계연도 한국통합재정수지」, 2026.5월

9) 보다 자세한 내용은 NABO 경제동향&이슈 제134호(2025.3월) "Ⅳ.경제이슈 분석: 중앙정부 재정지출과 국민소득 통계 간 연계 분석"(pp.38~46)을 참조할 수 있다.

한국재정정보원의 디지털 예산회계시스템(dBrain)에는 정부 회계 수입·지출 원자료가 부처별로 수록되어 있다. 세출 결산표의 경우 국회세출예산금액(당초), 추경예산액/수정지출계획액, 지출금액, 세출예산현액 등이 소관-회계-계정-분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업의 분류에 따라 지출목-지출세목 별로 수록되어 있다. 통합재정수지 체계는 중앙정부에 속하는 회계·기금의 당해 연도 수입 및 지출을 '86 GFS 체계에 따라 집계하여 합산한다.

[통합재정 추정 체계]

dBrain		재정수입		재정지출
정부 회계 수입·지출 원자료	(분류 체계 전환) ⇒	Ⅰ. 총수입 Ⅱ. 경상수입 · 조세수입 · 세외수입 Ⅲ. 자본수입	차감 (-)	Ⅰ. 총지출 Ⅱ. 경상지출 · 재화 및 용역 · 보조금 및 경상이전 Ⅲ. 자본지출
		(+) 기업특별회계 영업손익		
		통합재정수지		

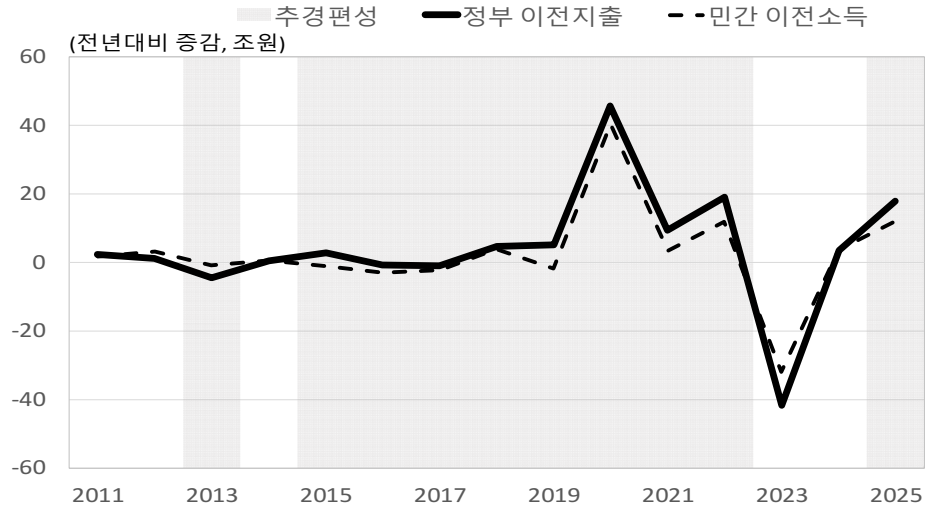
자료: 기획재정부, 「2024 회계연도 한국통합재정수지」, 2026.5월

국회예산정책처는 위의 방식을 '01 GFS 체계에 적용하여 dBrain 자료를 재분류하였다. 구체적으로, 우선 dBrain에서 세출 결산표를 추출하여 정부 회계 수입·지출 원자료를 확보하고, 동 자료를 '01 GFS 체계에 맞추어 분류 체계를 전환한 다음 정부 재정지출 및 세부내역을 추산한다. 엄밀히 볼 때 '01 GFS 체계는 국민소득통계의 '08 SNA 체계와 다르다. 그러나, 현재 활용할 수 있는 분류체계 중 가장 국민소득 체계와 유사하다.

기획재정부는 「2024 회계연도 한국통합재정수지」에서 '01 GFS 기준 수입·비용 분류와 재무 계정 표(발생주의 회계 기준)를 수록하고 발생주의와 현금주의 회계기준 간의 차이를 설명하고 있다. 다만, 재무 계정과목 이름만을 정부 회계 수입·지출 대응코드 없이 싣고 있어 이를 곧바로 활용할 수는 없었으며, 시행착오를 통해 연계관계를 확인해야 하는 어려움이 있었다.

국민소득 통계의 제도부문별 소득계정을 이용하면 이상의 내용을 간접적으로 확인해 볼 수 있다. 정부의 민간에 대한 이전지출은 경제주체 간의 소득 재분배에 해당하며 국민소득 통계에서는 2차 소득분배계정을 통해 이를 다루고 있다.[10] 즉, 민생회복 소비지원금 등은 정부의 민간(가계및비영리단체)에 대한 기타경상이전 지급액(사용)이자 민간의 정부로부터의 기타경상이전 소득액(원천)이 된다. 아래 그림에서 보듯 정부의 기타경상이전 지출은 곧바로 민간의 기타경상이전 수입으로 이어진다. 다만, 국민소득 통계는 최종 지출이 누구에 의해 이루어졌는지를 따져 민간과 정부의 활동을 구분하므로 이 경우에는 정부가 아닌 민간의 소비활동이 된다. 이는 민생회복 소비쿠폰 등으로 인한 정부의 이전지출 증가가 총지출에는 직접 반영되지만, 통계 처리방식의 차이로 인해 정부 소비 및 투자 등 정부 부문 GDP에는 이러한 내용이 반영되지 않고 대신 민간 소비의 증가로 처리됨을 뜻한다.

[정부 이전지출과 민간(가계및비영리단체) 이전소득의 변화[1)]]



주: 1) 국민소득 통계의 제도부문별 소득계정 상 일반정부 이전지출 중 기타경상이전과 민간(가계 및 비영리단체) 처분가능소득 중 기타경상이전의 전년대비 증감액(순액 기준, 원천-사용). 국민소득 통계의 기타경상이전 항목은 이차보전금(취약계층지원), 구호비, 보상금 등을 포괄
2) 음영은 추경이 편성된 해를 의미
자료: 한국은행

10) 국민소득 통계의 처분가능소득은 크게 본원소득(피용자보수, 영업잉여 등), 소득세, 사회부담금, 사회수혜금, 기타경상이전으로 구성된다. 사회수혜금과 기타경상이전이 정부의 이전지출과 관계가 깊은 항목인데, 그중에서도 기타경상이전이 취약계층지원 등 이차보전금, 구호비, 보상비 등 민생지원을 위한 재정활동과 밀접하게 연관되어 있다. 사회수혜금은 국민연금, 고용보험, 산재보험, 공무원·군인·사학연금 등 사회보험제도를 통한 이전지출을 내용으로 하여 추경과의 관련성이 떨어진다.

6 재정위험요인 분석

6-1. 재정위험요인 개요

가. 분석 필요성

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

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

현재 정부는 「국가재정운용계획」의 첨부서류로 「국가재정법」 제7조[5] 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 중기적으로 국가부채를 감축하는 방안 등을 제시하고 있다.

4) D1에 대한 자세한 설명은 국회예산정책처, 「2026 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

조[6] 등에 따라 「국가채무관리계획」 및 「국가보증채무관리계획」을 작성하여 국회에 제출하고 있다. 「국가채무관리계획」의 주요 내용은 중기적 시각에서의 국가채무에 대한 전망 및 상환계획으로, 작성 주체는 기획예산처장관이며 작성범위는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권 및 차입금, 국고채무부담행위이다.[7] 「국가보증채무

여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중기 재정전망 및 근거
3. 분야별 재원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지[일반회계, 특별회계 및 기금을 통합한 재정통계로서 순(純) 수입에서 순 지출을 뺀 금액을 말한다. 이하 같다] 전망과 관리계획. 다만, 통합재정수지에서 제외되는 기금은 국제기구에서 권고하는 기준에 준하여 대통령령으로 정한다.
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

6) 「국가재정법」
제91조(국가채무의 관리) ① 기획예산처장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.
1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액
3. 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획
4. 채무의 증감에 대한 전망
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항
② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.
1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무
③ 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.
1. 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금
2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권
3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금
④ 기획예산처장관은 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.

관리계획」에서는 국가보증채무, 즉 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않으나 국가가 지급을 보증한 채무로서 주 채무자가 채무 불이행시 국가가 대신하여 이행하여야 하는 채무에 대한 관리 방안을 제시한다.

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

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

공공기관의 경우에는 14개 재무위험기관의 부채가 전체 공공기관 부채 중 62.8%를 차지하고 있고, 이중 한국철도공사, 대한석탄공사, 한국토지주택공사, 한국광해광업공단은 이자보상배율[8]이 마이너스로 지속적인 영업손실이 발생하는 상황이다. 또한 손실보전 공공기관 중 기술보증기금, 대한석탄공사, 신용보증기금, 주택도시보증공사, 한국광해광업공단 등 5개 기관이 2024~2025회계연도에 이익잉여금 결손이 발생하였다.

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.

---

8) (영업이익/이자비용)의 산식에 따라 산출되며, 기관에서 벌어들인 영업이익이 이자비용을 상환할 수 있는지를 판단하는 지표이다. 이자보상배율이 1 미만일 경우 영업이익으로 이자비용을 상환할 수 없다고 판단된다.

나. 우리나라의 재정위험 대응 현황 분석

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

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

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

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

또한, 정부가 다음 연도에 실시할 임대형 민자사업(BTL)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액에 대하여 국회의 의결[9]을 받기 위해 임대형 민자사업(BTL)한도액안을 예산안과 함께 제출하는 것과 달리, 수익형 민간투자사업(BTO)의 경우 이에 대한 별도의 통제수단이 없는 것으로 보인다.

BTO사업과 관련하여, 그간 ①최소운영수입보장 제도가 적용된 민자사업의 경우 예상수입이 실제수입을 크게 초과함으로 인해 민자사업자의 최소수입보전을 위한 재정부담이 과중해지는 문제, ②재정사업 및 다른 민자사업과 연계된 민자사업의

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

경우 연계교통망 개통 지연 등의 사유로 국가의 보상 책임이 발생하는 문제, ③무임수송에 따른 민간사업자 비용보전 방안 미비로 향후 재정부담이 가중될 우려가 있다는 문제, ④정부의 민자고속도로 통행료 인하 정책에 따른 재정부담 증가 문제 등이 지적된 바 있다.

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

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

[2026년 추경에 따른 재정총량 변화]

(단위: 조원, %)

구분	'25년 본예산	'25년 2회 추경	'26년 본예산	'26년 1회 추경	본예산 대비 증감 (증가율)
◇ 총수입	651.6	642.4	675.2	700.6	+25.4 (3.8)
◇ 총지출	673.3	703.3	727.9	753.0	+25.1 (3.4)
■ 통합재정수지 (GDP대비,%)	△21.7 (△0.8)	△60.8 (△2.3)	△52.7 (△1.9)	△52.5 (△1.9)	+0.2
■ 관리재정수지 (GDP대비,%)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△107.8 (△3.9)	△107.6 (△3.8)	+0.2
■ 국가채무 (GDP대비,%)	1,273.3 (48.1)	1,301.9 (49.1)	1,413.8 (51.6)	1,412.8 (50.6)	△1.0

자료: 기획예산처 보도자료를 바탕으로 재구성

6-2. 재정위험요인 분석

가. 국가채무에 따른 이자지출 분석

(1) 현 황

2021년부터 2025년까지 결산 기준 국가채무 추이를 살펴보면, 국가채무는 2021년 970.7조원에서 2025년 잠정치 기준 1,304.5조원으로 나타난다. 이중 국고채 규모는 2021년 843.7조원에서 2025년 잠정치 기준 1,161.3조원으로 꾸준히 증가하고 있다.

[2021~2025년 국가채무 결산]

(단위: 조원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
국가채무	970.7	1,067.4	1,126.8	1,175.0	1,304.5
중앙정부채무	939.1	1,033.4	1,092.5	1,141.2	1,268.1
○ 국채	937.0	1,031.5	1,091.1	1,139.8	1,266.5
- 국고채	843.7	937.5	998.0	1,047.9	1,161.3
- 국민주택채권	82.2	82.2	81.6	79.1	75.6
- 외평채	11.2	11.8	11.5	12.8	29.5
○ 차입금	2.0	1.9	1.2	1.2	1.5
○ 국고채무부담행위	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
지방정부순채무	31.5	33.9	34.3	33.9	36.4

주: 2025년은 잠정치 기준
자료: 기획예산처 제출자료를 바탕으로 재작성

「국가재정운용계획」에 따를 때, 이자지출은 공공자금관리기금 국고채 이자, 주택도시기금 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 상승하게 된다.

국가채무의 세부내역을 살펴보면, 중앙정부채무는 같은 기간 1,267.2조원에서

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

1,753.5조원으로 증가할 것으로 예상되며 그 중 국고채가 1,161.2조원에서 1,642.7조원으로 증가하여 국가채무 증가를 견인하게 된다. 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	1,301.9	1,415.2	1,532.5	1,664.3	1,788.9	6.6
(GDP 대비)	(49.1)	(51.6)	(53.8)	(56.2)	(58.0)	
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 재작성

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 이자지출을 살펴보면, 2025년 제2회 추경 기준 29조 8,071억원에서 2029년 41조 5,765억원으로 증가되는 추세가 나타난다.

[2025~2029년 이자지출 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
이자지출	298,071	336,108	359,887	387,549	415,765	9.1
- 공공자금관리기금	253,955	291,639	317,303	343,425	371,037	10.4
- 주택도시기금	16,887	16,867	14,780	16,318	16,879	△0.0
- 기타	27,229	27,603	27,804	27,806	27,849	0.5

주: 2025년은 제2회 추경 기준, 2026년부터 2029년까지는 전망치
자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」

(2) 분석의견

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따를 때, 국가채무의 절대규모가 증가할 것으로 예상되고 실적치가 전망을 초과하고 있으며, 국가채무 증가에 따라 확대된 이자지출이 다시금 국가채무의 증가를 초래함으로써 재정운용상의 경직성을 야기할 우려가 있으며, 국채금리의 상승으로 이자부담이 커질 수 있는바 국가채무 규모를 면밀히 관리할 필요가 있다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 국고채 발행규모 및 공공자금관리기금 이자지출 전망에 따를 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.

동 계획에 따른 공공자금관리기금 이자지출은 2025년 25.4조원에서 2029년 37.1조원 수준으로 매년 지속적으로 증가하게 되며, 국고채 전년대비 증가분 대비 공공자금관리기금 이자지출의 비율은 2025년 22%에서 2029년 30.2%까지 증가하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

[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)	25.4	29.2	31.7	34.3	37.1	9.9
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」을 바탕으로 재작성

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

2025회계연도 결산에 따른 국고채는 1,161.3조원으로 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획상 예상치와 근접한 것으로 나타난다.

2021년부터 2025년까지 공공자금관리기금의 국고채 원금 및 이자 상환규모를 살펴보면, 2021년에는 원리금 상환액이 82.5조원이었으나 2025년에는 144.8조원으로 75.5% 증가하였다. 이자지출의 경우 같은 기간 18.2조원에서 30.3조원으로 상승하여 66.5%의 증가율을 보였다.

[최근 5년간 국고채 원금 및 이자 상환규모]

(단위: 조원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
국고채원금상환	64.3	74.2	104.7	108.4	114.5
국고채이자상환	18.2	20.1	24.0	27.7	30.3
합 계	82.5	94.3	128.7	136.1	144.8

주: 2025년에는 개인투자용 국채의 원금 및 이자상환액 포함
자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

정부가 제출한 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면 확장적 재정기조에 따라 중기적으로 세출이 세입을 초과하여 매년 100조원을 초과하는 국고채 발행이 지속될 것으로 예상되는바, 앞으로도 국고채원금 및 이자 상환 규모가 지속적으로 상승할 것으로 보인다.

아울러 최근 국고채 금리 추이를 살펴보면, 국고채 10년물 금리는 2025년 평균 2.89%이고 12월 기준 3.37%이며, 2026년 3월 기준으로는 3.73%, 5월 기준으로는 4.08%로 나타나는바, 국고채 이자 상환 부담이 가중될 것으로 예상된다.

[국고채 금리 추이]

(단위: %)

구분	2023	2024	2025	2025.12	2026.3	2026.5
국고채 3년	3.57	3.11	2.57	3.01	3.38	3.68
국고채 5년	3.59	3.15	2.71	3.25	3.62	3.90
국고채 10년	3.64	3.22	2.89	3.37	3.73	4.08

자료: 한국은행 경제통계시스템

국고채 발행에 따른 이자지출은 의무지출이며, 이자상환을 위한 재정지출이 요구되기 때문에 재정운용상의 경직성이 확대되고, 재정수입 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. 대미투자 및 고환율 등 대외 환경에 따른 위험요소

(1) 대미투자에 따른 지출소요

한미전략투자공사는 대미투자 재원 마련을 위하여 한미전략투자채권을 국가보증채무로 발행하는 것이 가능하고 정부에게 차입하는 것이 가능하여 국가재정에 상당한 영향을 미칠 우려가 있는바, 사업성을 면밀히 분석하고 리스크를 철저히 관리하며, 국가보증 방식의 한미전략투자채권 발행과 한미전략투자공사에 대한 재정지원의 규모 및 위험성에 대해 면밀하게 모니터링할 필요가 있고, 사업추진의사 및 현황 등을 국회에 선제적으로 보고하는 등 국회와의 협력을 충실히 이행할 필요가 있다.

2025년 2월 10일과 3월 26일 미국 트럼프 대통령은 미국이 수입하는 철강·알루미늄 및 파생제품, 자동차 및 자동차 부품에 대해 25%의 관세를 부과하는 내용의 행정명령에 서명하였다. 또한 트럼프 대통령은 4월 2일 특정 제품군 외에 모든 수입품을 대상으로 기본관세 및 국가별 상호관세를 부과하는 내용의 행정명령에 서명하였고, 4월 5일(토) 자정부터 모든 수입품 대상 기본관세 10%가 적용되기 시작하였다. 다만, 당초 4월 9일(수) 자정부터 우리나라를 포함한 특정 국가들은 별도로 지정된 상호관세율이 적용되고, 우리나라가 미국에 수출하는 제품은 25%의 상호관세율을 부담하게 될 예정이었으나, 9일(수) 트럼프 대통령이 상호관세 발효를 90일 유예하였고, 12일(토) 일부 품목(스마트폰, 컴퓨터, 반도체 등)을 상호관세 대상에서 제외하기로 발표하였다.

우리 정부는 유예기간 90일을 앞둔 2025년 7월 31일 관세율을 15%로 조정하기로 미국 정부와 합의하였고, 이와 함께 3,500억 달러의 대미 투자와 1,000억 달러의 미국산 에너지 구매를 약속하였다. 또한, 2025년 8월 양국 정상 회담 시 국내 주요 대기업은 반도체, 배터리, 조선, 자동차, 원전, 전력, 바이오, 에너지 등에 약 1,500억 달러(총 209조원)의 대미 투자 계획을 추가로 발표하였다.

이후 대미 투자 3,500억 달러의 이행방안에 대해 한미 양국 간 의견 조율에 상당기간이 소요되었고, 2025년 10월 29일 한미 정상회담을 통해 관세협상 세부내용에 대해 합의가 이루어졌다. 구체적으로 총 3,500억 달러 중 2,000억 달러는 현금으로 투자하되, 연간 200억 달러의 상한을 두기로 했고, 1,500억 달러는 한미 간 조선업 협력을 통한 직접투자와 보증 등으로 구성하기로 하였다.

[미국 상호관세 부과 발표 주요 경과]

일자	내용
2025.2.10.	트럼프 대통령이 미국이 수입하는 모든 철강·알루미늄과 파생 제품에 대해 3월 12일부터 25% 관세 부과하는 내용의 포고문 서명
2025.3.12.	철강·알루미늄과 파생 제품에 대한 관세부과 발효(25%)
2025.3.26.	트럼프 대통령이 미국에 수입되는 모든 외국산 자동차 및 관련 부품에 25% 관세 부과하는 내용의 행정명령 서명
2025.4.2.	트럼프 대통령은 미국의 모든 수입품 대상 기본관세 및 국가별 상호관세 관련 행정명령 서명 - 4월 5일(토)부터 모든 수입품 대상 기본관세(10%) 적용 - 4월 9일(수)부터 국가별 상호관세율로 변경 적용(우리나라 25%)
2025.4.3.	미국 외 자동차에 대한 관세부과 발효(25%)
2025.4.5.	모든 수입품 대상 기본관세(10%) 적용 정식 발효
2025.4.9.	美) 국가별 상호관세율 적용 90일 유예 발표
2025.4.12.	美) 스마트폰, 컴퓨터, 반도체 등 일부품목 상호관세 대상에서 제외 발표
2025.5.3.	자동차 부품에 대한 관세부과 발효 예정(25%)
2025.6.4.	철강·알루미늄과 파생 제품에 대한 관세 50%로 상향
2025.7.31.	우리 정부와 미국 정부 간 관세율 조정(25%→15%)에 합의 - 향후 3,500억 달러의 대미 투자 및 1,000억 달러의 미국산 에너지 구매 약속 - 철강·알루미늄·구리 등 관세율(50%) 유지
2025.8.26.	한미 정상 회담 개최 - 국내 주요 대기업 1,500억 달러 추가 대미 투자 발표
2025.10.29.	APEC 계기 한미 정상 회담에서 관세 협상 합의 - 총 3,500억 달러 중 2,000억 달러 현금 투자(연간 200억 달러 한도) - 1,500억 달러는 조선업 협력(마스가 프로젝트)에 투자(보증 포함)

자료: 국회예산정책처 작성

이후 2025년 11월 14일 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간 전략적 투자에 관한 양해각서」는 조선 · 반도체 · 의약품 · 핵심광물 · 에너지 · 인공지능 및 양자컴퓨팅 등(이하 “전략적투자”라 함) 국가전략 산업 분야에서 대규모 투자협력을 추진하기 위한 양국 간 합의를 담고 있으며, 이에 따라 우리 정부는 첨단산업 분야 등에 2,000억 달러를 투자하고, 국내기업 주도로 1,500억 달러 규모의 조선협력투자를 이행하기로 합의하였다.

위 합의를 이행하기 위하여 국회에서는 「대한민국과 미합중국 간 전략적투자의 운영 및 관리를 위한 특별법」(이하 '한미전략투자법')을 2026년 3월 12일 본회의에서 가결하였고 3월 17일에 공포되어 2026년 6월 18일에 시행되었다. 동 법률에 따라 전략적투자를 지원하기 위하여 한미전략투자공사를 신규로 설립하였으며, 한미전략투자공사의 자본금은 2조원으로 정부가 전액 출자하고, 설립 등기일부터 20년 이내에서 대통령령으로 정하는 기간 동안 한시적으로 운영한다.

전략적투자를 효율적으로 수행하기 위하여 한미전략투자공사에 한미전략투자기금을 설치하고 그 재원은 공사의 출연금, 위탁자산, 한미전략투자채권, 정부·금융기관으로부터의 차입금 등으로 조성한다.[1] 한미전략투자채권은 기금의 부담이나 정부가 미리 국회의 동의를 받아 채권의 원리금 상환을 보증할 수 있도록 하고 있기 때문에 해당 채무는 장학재단채권, 기간산업안정기금채권, 공급망안정화기금채권과 같이 국가보증채무가 되어 주채무자인 한미전략투자공사가 이행하지 못할 경우 국가의 부담이 될 수 있기 때문에 향후 재정위험요소로 작용할 수 있다.

따라서 대규모 대미투자가 국가 경제 및 재정에 미치는 영향을 고려하여 사업성을 면밀히 분석하고 투자에 따른 리스크를 철저히 관리하며, 국가보증 방식의 한미전략투자채권 발행과 한미전략투자공사에 대한 재정지원 규모 및 위험성에 대해 면밀하게 모니터링할 필요가 있고, 한미전략투자법에서 정한 것과 같이 사업 추진 의사 및 현황 등을 선제적으로 국회에 보고하는 등 국회와의 협력을 충실히 이행할 필요가 있다.[2]

---

1) 「대한민국과 미합중국 간 전략적투자의 운영 및 관리를 위한 특별법」
제41조(기금의 재원) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
1. 공사의 출연금
2. 위탁기관으로부터 기금의 재원으로 사용하는 것에 대한 사전 동의를 받은 위탁자산
3. 제42조제1항에 따라 한미전략투자채권을 발행하여 조성한 자금
4. 정부로부터의 차입금
5. 금융기관으로부터의 차입금
6. 기금 운용수익 및 그 밖의 수입금
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재원
② 제1항제1호의 출연금은 제43조제3항에 따른 조선협력투자계정의 재원으로, 제1항제2호의 위탁자산은 제43조제3항에 따른 대미투자계정의 재원으로 각각 사용하여야 한다.

2) 「대한민국과 미합중국 간 전략적투자의 운영 및 관리를 위한 특별법」
제51조(국회에 대한 사전 보고) ① 운영위원회가 제12조제1항 후단 또는 같은 조 제2항 후단에 따라 대미투자 대상으로 제안할 사업의 선정 또는 대미투자 후보 사업에 대한 사업 추진 의사를 심의·의결한 경우 정부는 같은 조 제3항에 따라 미국과 협의를 개시하기 전에 그 내용을 국회 소관 상임위원회에 미리 보고하여야 한다.

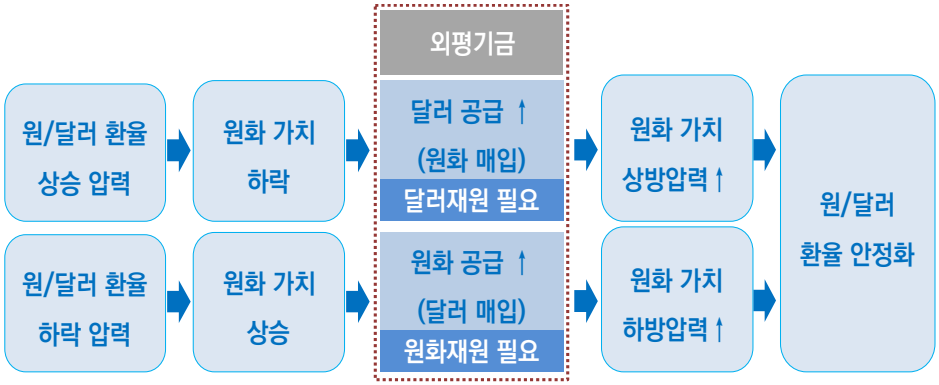
(2) 고환율에 따른 외국환평형기금 대응여력 감소 및 향후 재정소요 증가

첫째, 고환율이 지속되는 상황에서 국외주식 투자 확대, 외국인 주식투자자금 이탈, 대미 전략적 투자 가시화 등으로 외국환평형기금의 외환 대응여력 약화 우려가 높아지고 있어 기금의 재원에 대한 안정적 관리 노력이 필요하며 외환시장 변동성 확대에 대비하기 위한 대응여력을 면밀하게 점검할 필요가 있다.

최근 지정학적 리스크 부각에 따른 대내외불확실성 확대, 고물가·고금리, 외환시장 변동성 등을 고려시 외환시장 대응 여력을 안정적으로 확보할 필요성이 높은 상황이다.

원/달러 환율의 상승(하락) 압력이 강화될 경우 환율 안정을 위해서는 외환시장에 달러(원화)를 공급하고 원화(달러)를 매입하는 형태의 안정화 조치가 필요하며, 이러한 경우 외평기금의 달러(원화)재원에 대한 수요가 증가할 가능성이 높다.

[원/달러 환율 상승/하락시 외평기금 시장개입 구조]



자료: 국회예산정책처 작성

최근 원/달러 환율 추이를 살펴보면, 2023년말 기준 1,288원/달러에서 2024말 기준 1,472원/달러, 2026년 3월 1,530원/달러에 육박하는 수준으로 나타난다. 이후 2026년 5월 이후에는 1,500~1,540원/달러 범위에서 등락을 반복하고 있다.

---

② 국회 소관 상임위원회는 제1항에 따른 보고를 위한 위원회(소위원회를 포함한다) 개회 시에 정부가 국가 안전 보장을 이유로 회의의 비공개를 요청하는 경우 「국회법」 제71조에서 준용하는 같은 법 제75조에 따라 회의를 공개하지 아니할 수 있다.

③ 제2항에 따라 회의를 비공개로 하는 경우 국회 소관 상임위원회 위원 및 관계 공무원은 제1항에 따른 보고로 알게 된 직무상 비밀을 공개하거나 누설하여서는 아니 된다.

[원/달러 환율(매매기준율 기준) 추이]

(단위: 원/달러)

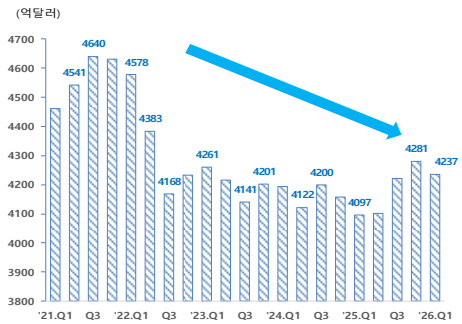
구 분	2023	2024	2025	2026.1.	2026.3	2026.5	2026.6
기간평균	1,305.4	1,364.0	1,422.0	1,456.5	1,486.6	1,490.1	1,527.3
말일	1,289.4	1,470.0	1,434.9	1,427.0	1,513.4	1,505.8	1,541.5

자료: 한국은행경제통계시스템(ECOS)

외국인 주식투자 자금 이탈, 국외 주식투자 확대 등은 환율의 상방요인이다. 2025년 중 우리나라의 해외증권 매수액은 1,403억 달러로 2024년 723억 달러 대비 680억 달러가 증가하였다. 외국인은 2025년 KOSPI 시장에서 5조원을 순매도하였으나 2026년 1~5월 103조원을 순매도한 상황이다.

원/달러 환율 상승 압력에 대응하기 위해서는 달러 재원이 필요한데, 외국환평형기금의 외환 대응여력을 살펴보면, 외환보유액은 2021년 3분기 4,640억 달러를 기록한 이후 감소세를 보이며 2025년 1분기 543억 달러 감소한 4,097억 달러를 기록한 이후 2025년말 4,281억 달러로 증가하였으나 2026년 1분기 4,237억 달러로 재차 감소세를 나타냈다. 이는 일부 외환시장의 변동성 확대 및 환율 상승세에 따른 외환시장의 시장안정화 조치에 기인하며 2024년 중 외환당국은 외환시장 안정화를 위하여 △111.7억 달러 순매수를 기록하였으며, 2025년에는 2024년의 2배 수준을 상회하는 △279.7억 달러의 순매수를 나타냈다. 특히 2025년 4분기 가파른 원/달러 환율 상승에 따라 1년 순매도액의 80.3%인 224.7억 달러를 기록하였다. 2026년 들어 원/달러 환율이 지속적으로 1,500원 내외에서 등락을 보이고 있어 외환당국의 외환시장의 달러 순매도세는 확대하였을 가능성이 높고, 국외투자 확대 등으로 인해 외환시장 대응여력도 일정부분 약화되었을 가능성이 있다.

[외환보유액 추이]



자료: 한국은행 통계시스템

[외환당국의 순거래액]

(단위: 억달러)

	2024년	2025년			
	연간	연간	2/4	3/4	4/4
순거래	△111.7	△279.7	△8.0	△17.5	△224.7

주: 시장안정화를 위해 외환당국이 외환시장에서 실시한 외환 순거래액

자료: 한국은행

정부는 외환시장 대응여력에 문제가 없다는 입장이나 동 기금의 원화 및 외화 재원 규모를 공개하고 있지 않은 상황에서 환율 상승세에 따른 외환시장의 시장안정화 조치 과정에서의 외환보유액 변화 등은 외환시장 참가자들에게 외환당국의 시장개입역량과 기조가 과거와 달라졌다는 신호로 작용할 수 있으며, 이는 외환시장 안정의 제약요인으로 작용할 가능성이 있다. 이에 국회심의 과정을 통해 기금의 외환시장 대응 여력을 안정적으로 확보하는 방안 등에 대해 면밀하게 검토할 필요가 있다.

둘째, 원/달러 환율이 상승하는 경우 외화지출소요가 동일하더라도 재정지출소요가 상승하게 되어 전체적인 지출규모가 커지는바, 불요불급한 외화지출소요를 절감하고 고환율 상황에 대한 대비책을 마련하는 등의 선제적 조치가 필요하다.

예산 편성 시점에서 각 부처는 국제기구 및 행사 분담금, 국외출장 및 교육훈련 경비, 재외공관 운영경비 등 외화지출소요를 계산하여 외화로 예산을 요구하며 기획예산처의 심사를 거쳐 정부 예산안으로 편성되고 국회 심사를 거쳐 확정된다. 이때, 유로화나 위안화 등 미화 외의 외화의 경우 기준환율에 따라 미화로 환산되어 예산안에 반영된다.

이러한 방식으로 2022년부터 2026년까지 확정된 외화표시예산은 2022년 44억 9,280만달러에서 2023년 53억 2,997만달러로 크게 상승하였고 이후 2026년 55억 8,554만달러로 유사한 수준에서 등락을 보이고 있다.

[최근 5년간 외화표시 예산 편성 현황]

(단위: 천달러)

구 분	2022	2023	2024	2025	2026
일반회계	3,744,431	4,567,133	4,698,882	4,911,008	5,170,158
특별회계	387,025	396,702	476,113	431,513	400,474
기 금	361,347	366,133	380,583	17,274	14,909
합 계	**4,492,803**	**5,329,968**	**5,555,578**	**5,359,795**	**5,585,541**

자료: 디지털예산회계시스템

다만, 외화표시 예산에 기준환율을 적용하여 원화로 환산한 금액이 총지출에 포함되는데 이 과정에서 적용되는 기준환율이 2022년 1,130원/달러에서 2024년 1,300원/달러, 2025년과 2026년에는 1,380원/달러로 나타난다.

그에 따라 외화표시 예산 규모에는 큰 변화가 없었으나 원화로 환산한 경우의 지출규모는 2022년 5조 769억원에서 2023년 6조 8,224억원, 2024년 7조 2,222억원을 거쳐 2026년 7조 7,080억원으로 지속적으로 상승하는 양상을 보인다.

[최근 5년간 외화표시 예산 원화환산 규모]

(단위: 천달러, 원/달러, 백만원)

구 분	2022	2023	2024	2025	2026
외화표시 예산	4,492,803	5,329,968	5,555,578	5,359,795	5,585,541
기준환율	1,130	1,280	1,300	1,380	1,380
원화환산액	5,076,867	6,822,359	7,222,251	7,396,517	7,708,047

자료: 기획예산처 예산설명자료 및 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

2026년의 경우 기준환율은 1,380원이나 실제 환율은 1,500원/달러를 초과하는 수준이기 때문에 실제환율 대비 10% 정도 낮게 설정되어 있어 향후 고환율 추세가 이어지는 경우 기준환율도 그에 맞춰 크게 상승할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 정부의 외화지출소요가 동일하더라도 환율 상승으로 인하여 원화로 표시된 지출규모가 지속적으로 증가하게 되므로, 불요불급한 외화지출소요를 절감하고 고환율 상황에 대한 대비책을 마련하는 등의 선제적 조치가 필요하다.

다. 임대형 민간투자사업(BTL) 정부지급금

(1) 현 황

정부가 2025년 9월 3일 국회에 제출한 「2025년 기준 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」[3]에서는 국가사업에 대해 2025년도부터 사업종료일까지 지급할 정부지급금 규모는 21조 3,499억원으로 전망하였고, 국고보조지방자치단체사업에 대해 2025년도부터 사업종료일까지 지급할 정부지급금 규모는 4조 3,549억원으로 전망하여 총 지급규모는 25조 7,047억원으로 추계하였다.

3) 2025년 5월 31일 기준 주무관청으로부터 실시계획을 승인받은 BTL 사업(중앙정부가 정부지급금을 지급하는 경우에 한정)을 대상으로 추계한 것이다.

[임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계 현황(2025년 기준)]

(단위: 억원)

국가사업			국고보조지방자치단체사업			합계		
임대료	운영비	합계	임대료	운영비	합계	임대료	운영비	합계
170,876	42,623	213,499	43,549	-	43,549	214,425	42,623	257,047

자료: 기획재정부, 「임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서(2025년 기준)」를 바탕으로 재작성

[연도별 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계 현황(2025년 기준)]

(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[1)]	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[1)]	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: 1. 국고로 지급되는 정부지급금만을 대상으로 집계(지자체 부담분 제외)
1) 국고보조지방자치단체사업

자료: 기획재정부, 「임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서(2025년 기준)」, 2025. 9.

2025년부터 사업종료일까지의 정부지급금 규모는 「2024~2033년 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에서 제시한 2024년부터 2033년까지 10년간 지급될

정부지급금 규모 18조 8,583억원 대비 6조 8,464억원 증가하였다. 이는 추계기간이 사업종료일까지로 연장됨에 따른 것이다.

2025년 추계에는 국가사업에 학교 및 공공보건의료 분야 등 10개의 신규사업이 반영되고 국고보조지방자치단체사업에 하수관거시설 1개 신규사업이 반영되었으나,[4] 국가사업은 철도 · 학교 · 박물관 · 군거주시설 · 청소년 수련시설 등 77개 사업이 종료되고 국고보조지방자치단체사업은 공중보건의료 · 문화복합시설 · 과학관 · 하수관거시설 등 86개 사업이 종료될 예정[5]임에 따라 2025년부터 2034년까지 10년간 지급될 정부지급금 규모는 18조 5,312억원으로 전년 추계 대비 3,271억원 감소한 것으로 나타난다.

(2) 분석의견

첫째, 임대형 민간투자사업(BTL) 한도액안이 국회에서 의결 · 확정되면 장기간에 걸친 대규모 재정지출이 이루어짐에도, 예산안 등과 달리 국회 심사를 위한 첨부서류가 별도로 제출되지 않아 국회 심의과정에서 BTL 한도액안의 적정성에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 못하는 문제가 있다.

임대형 민간투자사업(BTL) 한도액안이 국회에서 의결 · 확정되면, BTL 사업의 추진이 사실상 확정되며, 실시협약 체결 등의 절차를 거쳐 장기간 재정지출을 발생시키는 원인이 되므로 그 적정성이 면밀히 검토될 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 기획재정부가 제출한 「2025년 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에 따르면, 2025년 5월 31일 기준 실시계획을 승인받은 324개 BTL 민자사업(국가사업 182개, 국고보조지방자치단체사업 142개)에 대해서 2025년부터 사업종료일까지 총 25조 7,047억원의 정부지급금(중앙정부)이 지급될 것으로 추계되었다.

---

4) 국가사업(신규): 학교 9개('26년 8개, '27년 1개), 공공보건의료 1개('26년 1개)
국고보조지방자치단체사업(신규): 하수관거시설 1개('25년 1개)

5) 국가사업(종료): 철도 2개('32년 1개, '33년 1개), 학교 18개('28년 4개, '29년 8개, '30년 2개, '31년 1개, '32년 2개), 박물관 1개('32년 1개), 군거주시설 55개('29년 1개, '30년 3개, '31년 13개, '32년 23개, '33년 15개), 청소년 수련시설 1개('33년 1개)
국고보조지방자치단체사업(종료): 공중보건의료 8개('30년 1개, '31년 2개, '32년 2개, '33년 3개), 문화복합시설 1개('31년 1개), 과학관 4개('29년 1개, '30년 1개, '31년 1개, '32년 1개), 하수관거시설 73개('29년 5개, '30년 19개, '31년 22개, '32년 10개, '33년 17개)

그러나 임대형 민자사업과 관련하여서는 그 한도액안을 국회에 제출하여 의결을 받도록 규정하고 있을 뿐, 실질적인 검토에 필요한 첨부서류를 제출하도록 하고 있지 않아 국회 심의과정에서 BTL 한도액안의 적정성에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 못하는 문제가 있다.

민간투자법 제7조의2[6] 및 같은 법 시행령은 정부로 하여금 다음 연도에 실시할 임대형 민자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액 및 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 제출하도록 할 뿐, 개별 사업에 대한 설명자료 · 타당성 분석보고서 KDI 등의 민자적격성 조사 보고서 등 한도액안의 적정성을 검토하는 데 필요한 주요 서류의 제출 의무는 규정하고 있지 않고 있다.

이는 「국가재정법」에서 예산안의 첨부서류로서 세입세출예산 사업별설명서를 비롯하여 예산안의 국회 심사에 필요한 각종 서류를 제출하도록 명시하고 있는 것과 상반된다.

이에 따라 현재 국회에 제출되고 있는 임대형 민자사업 한도액안을 통해서는 총한도액, 대상시설별 한도액만을 확인할 수 있을 뿐 한도액안에 포함된 개별 사업에 대한 대략적인 사업내용을 파악하기 어렵다. 또한, 임대형 민간투자사업에 대한 타당성 분석보고서나 KDI의 민자적격성조사 보고서 등 국회 심사과정에서 주요 참고자료로 검토할 필요가 있는 서류들도 별도로 제출되지 않아, 한도액안에 반영된 사업의 적정성이나 한도액의 적정성을 면밀히 검토하는 것도 어려운 상황이다.

이와 관련하여 기획재정부는 2026년도 민자사업(BTL) 한도액안부터 개별사업의 설명서를 제출하겠다고 보고한 바 있으나, 2026년도 BTL 한도액안 제출시 개별사업 설명서를 제출하지 아니하였다. 또한, 민간제안사업의 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제7조제15항[7]에 따라 제출된 제안서의 세부사항을 접수

6) 「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.
③ 정부는 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액등을 국회에 제출할 때 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 함께 제출하여야 한다.
④ 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

일부터 제안내용 공고 전까지 제안자 의사에 반하여 공개할 수 없으므로, 구체적인 자료제출은 신중할 필요가 있다는 입장이다.

그러나, 장기간에 걸쳐 재정지출을 수반하는 BTL 사업의 한도액안에 대하여 국회가 그 구체적인 내용을 심의하지 못하는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 법령에 따라 공개가 제한되는 민간제안사업의 경우에도 비공개를 전제로 자료를 제출하고, 그에 상응하는 보안 조치를 마련함으로써 자료의 유출을 방지할 수 있을 것으로 보인다. 따라서, 개별 사업에 대한 설명서, 타당성 분석 결과, 적격성 조사 결과 등을 첨부서류로 국회에 제출하도록 하여 BTL 한도액안에 대한 심의가 적정하게 이루어질 수 있도록 개선할 필요가 있다.

둘째, 현행 임대형 민간투자사업(BTL) 한도액안 상 한도액은 시설 구축에 소요되는 총사업비를 반영하고 있을 뿐 BTL 정부지급금에 포함되는 운영비는 반영되어 있지 않아 BTL 사업 추진에 따른 실제 재정소요를 온전히 반영하지 못하는 한계가 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2는 정부가 다음 연도에 실시할 민간투자사업 중 임대형 민자사업(BTL)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 예비한도액[8]을 포함하는 임대형 민자사업(BTL) 한도액안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하도록 하고 국회가 이를 심의·의결하도록 하고 있다.

다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은 법 시행령에서는 '총한도액'의 구체적인 산출 방식에 대해 규정하고 있지 않으며, 「민간투자사업기본계획」은 임대형 민자사업 한도액을 '임대형 민자사업의 추진에 필요한 총사업비의 추정치'로 정의하고 있다.[9] 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제3조의2는 민간투자사업의 총사업비를

---

7) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」
제7조(민간부문 제안사업의 추진 절차)
⑮ 주무관청은 법 제9조제2항에 따라 제출된 제안서의 세부 사항을 그 제안서 접수일부터 제10항에 따른 제안 내용 공고 전까지 제안자의 의사에 반하여 공개할 수 없으며, 제10항에 따라 공고할 때에는 제3자의 제안에 필요한 사항을 제외하고는 제안자의 이익을 침해하는 사항을 공고 내용에 포함해서는 안 된다.

8) 사업추진 과정에서

9) 「2026년 민간투자사업기본계획」
제2조(정의)
9-1. "임대형 민자사업 한도액"이란 임대형 민자사업의 추진에 필요한 영 제2조의2에 따른 총사업비의 추정치를 말한다.

'사회기반시설사업에 드는 경비로서 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액'으로 규정하는데, 같은 법 시행령 제2조의2[10]에 따르면 '조사비', '설계비', '공사비', '보상비', '부대비', '운영설비비', '세금 · 공과금 · 부담금 등', '영업준비금'을 포함한다.

그런데, 정부가 임대형 민자사업(BTL)에 대하여 지급하는 정부지급금은 ① 민간이 투입한 시설투자비에 대한 대가로서 지급하는 시설임대료 뿐만 아니라, ② 사업시행자가 관리운영기간 동안 해당 시설을 운영하면서 지출하는 운영비를 포함한다. 예를 들어, 국토교통부는 임대형 민자사업으로 운영 중인 4개 철도노선에 대하여 민자철도 운영지원[11] 사업을 통해 시설임대료 뿐만 아니라 운영비를 지급하고 있다.

BTL 사업의 운영비는 시설완공 후 약정된 운영기간 중 민간사업자가 시설의 유지 · 보수 및 사업관리 등 운영서비스 제공에 필요한 제반 비용을 합산하여 산정하며 실시협약서에 운영비 지급 총액과 지급스케줄이 예정되어 있다.[12] 또한 정부가 매년 작성하는 「임대형 민자사업 정부지급금추계서」에서도 향후의 운영비에 대한 추계가 포함되어 있다.

---

10) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」
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

11) 코드: 교통시설특별회계 2732-309

12) 예를 들어, 2021년 한도액안에 반영되어 2024년 7월 체결된 문화체육관광부의 「서계동 복합문화시설 조성 임대형 민간투자사업(BTL) 실시협약서」에는 2027년부터 2046년까지 매년 46억 1,300만원(분기별 11억 5,300만원)의 운영비를 지급하도록 명시하고 있다.

이를 종합하여 볼 때, BTL 민자사업의 추진 여부를 사실상 결정하는 한도액안에 대한 국회 심의과정에서는 총사업비 뿐만 아니라 정부지급금의 주된 구성요소인 운영비에 관한 사항도 충분히 검토될 필요가 있어 보인다.

특히 장기간 재정비용이 수반되는 사업에 대한 재정지출 소요를 점검하는 총사업비 관리제도에서도, 정보화사업의 총사업비에 구축 후 5년간의 운영 · 유지관리비, 추가 구축비 등을 포함하도록 규정하고 있다.[13] 이에 비추어 볼 때, 정부지급금의 주요 구성요소인 BTL 시설의 운영비가 한도액에서 누락되어 국회 심의를 거치지 않는 것은 적절하지 않으므로, 이를 한도액에 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 민자적격성조사에 적용되는 재무적 할인율(수익형 4.5%, 임대형 2.5%)이 2018년 이후 일정하게 유지되고 있는데, 기획예산처는 이 할인율이 현재 경제여건에 부합하는 적정 수준인지 검토할 필요가 있고, 수익형 민자사업의 경우 투자위험 분담형(BTO-rs, BTO-a)에 대해서는 할인율을 별도로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다.

민자사업의 추진절차에 따르면 주무관청은 사업계획 수립(정부고시사업) 또는 제안서 접수(민간제안사업) 이후 타당성 분석과 KDI 공공투자센터(PIMAC) 등 전문기관의 민자적격성조사(이하 'VfM(Value for Money) 분석')를 거쳐야 한다.

민자적격성조사(VfM)는 분석대상 사업을 재정사업으로 추진하는 정부실행대안(PSC)과 민간투자사업으로 시행하는 민간투자대안(PFI)의 사업 전 기간 동안 발생하는 총 생애주기비용(Life Cycle Cost)을 추정한 후 각 대안에서 발생하는 정부부담액을 비교하는 방식으로 이루어진다. 이때 대안별로 현금의 유입 · 유출이 발생하는 시기가 다르기 때문에 재무적 할인율을 적용하여 현재가치화된 정부부담액을 비교한다. 현재가치화된 민간투자대안(PFI)의 정부부담액이 정부실행대안(PSC)보다 작을 경우 민자적격성(VfM)이 있는 것으로 판단한다.

---

13) 「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

이때 재무적 할인율은 투자대상의 위험과 투자주체의 조달능력 등을 종합적으로 고려하여 산정되며, 현재는 「민간투자사업기본계획」 제65조의2[14]에 따라 수익형 민자사업에 대해서는 4.5%의 실질 할인율을 적용하고, 임대형 민간투자사업과 관련하여서는 2.5%의 실질 할인율을 적용하고 있다. 우리나라가 적용하는 재무적 할인율은 국고채 금리(무위험이자율) 보다 높은 수준으로 설정되어 있는데, 이는 체계적 위험을 반영하여 설정한 것이다. 실제 VfM 분석에서는 실질할인율에 미래예측물가상승률[15]을 가산하여 산출한 경상할인율을 적용하여 정부부담액을 현재가치화한다. 참고로 같은 조 제2항은 재무적 할인율의 조정을 3년마다 검토하도록 하고 있으나, 2018년 동 조항이 신설된 이후 재무적 할인율이 조정된 사례는 없다.

수익형 민자사업의 경우 정부실행대안(PSC)의 정부부담액은 총사업비, 운영비 등의 비용 합계에서 운영수입을 차감한 금액이 되고, 민간투자대안(PFI)의 정부부담액은 건설보조금, 보상비 등의 재정지원금이 된다. 문제는, 정부실행대안(PSC)과 민간투자대안(PFI)에서 정부가 부담하는 현금흐름의 변동성(위험)의 수준이 다르기 때문에 이를 할인율에 반영한다면 정부실행대안(PSC)와 민간투자대안(PFI)의 할인율이 달리 적용되어야 한다는 것이다. 그러나 개별사업의 위험 수준을 계량화하는 방법론이 부재하고, 다수의 사업을 평가하는데 있어 평가의 일관성을 유지한다는 측면에서 이를 구분하지 않고 4.5%의 동일한 재무적 할인율을 적용하고 있다.[16]

다만, 투자위험분담형(BTO-rs, BTO-a) 민자사업에 대해서도 일반적인 BTO와 동일하게 4.5%의 실질 할인율을 적용하고 있는 것으로 파악되는데, 투자위험분담형

---

14) 「민간투자사업기본계획」
제65조의2(재무적 할인율)
① 제65조 제2항 제2호의 적격성 판단에서 재무적 실질 할인율은 수익형 민자사업의 경우 4.5%, 임대형 민자사업의 경우 2.5%를 적용하고, 혼합형 민자사업의 경우 수익형 부분은 4.5%, 임대형 부분은 2.5%의 할인율을 각각 적용한다.
② 재무적 할인율은 경제 및 사회여건 변화 등을 고려하여 3년마다 할인율 조정을 검토한다. 단, 급격한 경제상황 변화가 발생하거나 긴급한 국가정책적 필요가 있는 경우에는 조정 후 3년이 지나지 않더라도 할인율을 다시 조정할 수 있다.

15) 운영기간 물가상승률과 동일한 값을 적용하며, 불변가격 기준일(가격기준시점) 전 월 기준 과거 5년간 소비자물가지수 연상승률을 가중 평균하여 산정하고 있다.

16) 호주의 경우 CAPM(Capital Asset Pricing Model)을 이용하여 PSC와 PFI에 각각 다른 체계적 위험을 배분하여 차등화된 할인율을 적용하고 있다. 나아가, PSC와 PFI의 현금흐름이 각각 다른 수준의 체계적 위험을 지니고 있을 뿐만 아니라, 개별 사업 수준에서도 서로 다른 수준의 위험을 가지기 때문에 사업 유형별로도 할인율을 달리 설정할 필요성도 제기된다.

방식의 경우 정부가 위험을 추가적으로 부담한다는 점에서 체계적 위험이 수준이 달라지므로 별도의 재무적 할인율을 설정 · 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 임대형 민자사업의 경우 정부실행대안(PSC)의 정부부담액은 사업비와 운영비로 구성되며, 사업비는 국고채를 발행하여 조달할 것을 가정한다. 국고채 금리는 가격기준시점 전 월부터 과거 5년간의 5년 만기 국고채 금리의 가중평균값[17]을 적용한다. 민간투자대안(PFI)의 정부부담액은 시설임대료와 운영비로 구성되는데, 시설임대료를 산정하기 위해서는 사업수익률과 건설이자를 산정할 필요가 있다. 이때 사업수익률은 동일하게 국고채 금리의 가중평균값을 사용하되, 유사 민자사업 실시협약의 가산율 평균값을 더해 적용한다. 건설이자는 기준금리(3년 만기 무보증회사채(AA-)금리)에 가산금리를 더해 적용한다. 기준금리는 과거 5년간 금리의 가중평균값을 적용하고, 가산금리는 유사 민자사업 실시협약의 가산금리 평균값을 적용한다. 정부실행대안(PSC)과 민간투자대안(PFI)의 정부부담액을 산정한 후에는 마찬가지로 재무적 할인율을 적용하여 현재가치로 환산하여 비교한다.

2026년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안에 반영된 사업별 VfM 분석 내용을 살펴보면, VfM 분석에 적용되는 경상적 할인율(2.5% + 예측물가상승률)이 국고채 금리(무위험이자율)에 비해 높은 수준으로 설정되어 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어, 2026년도 임대형 민자사업 한도액안에 포함된 기후에너지환경부의 하수관로정비사업의 경우 재무적 할인율은 5.22%로 설정되어 5년 만기 국고채 가중평균금리 2.64%와 3년 만기 무보증 회사채금리(AA-) 3.34%에 비하여 높게 설정되어 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 우리나라는 VfM 분석을 할 때 무위험이자율이 아닌 체계적 위험이 반영된 할인율을 적용하기 때문이다.

17) 최근 24개월에 3의 가중치, 그 이전 24개월에 2의 가중치, 그 이전 12개월에 1의 가중치를 부여

[2026년도 임대형 민자사업(BTL)의 재무적 할인율 등]

(단위: %)

부처	사업명	재무적 할인율 (경상)	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 환경부	하수관로시설	5.22	2.64	3.34
	완충저류시설	5.30	2.66	3.36
국토교통부	위례과천 광역철도	5.36	2.59	3.30

자료: 사업별 적격성조사 보고서 및 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견(KDI)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다만, 2018년 이후 경제여건에 상당한 변화가 있었음에도 재무적 할인율이 조정되지 않고 일정하게 유지되어오고 있다는 점에서 현재 적용되는 할인율이 경제여건에 부합하는 적정 수준인지 추가적인 검토가 필요해 보인다.

라. 공공기관 재무건전성

(1) 공공기관 재무건전성 관리를 위한 지속적인 모니터링 필요

정부의 재무건전화 노력에도 불구하고 일부 공공기관의 부채 부담과 재무구조 취약성이 지속되고 있어 향후에도 관련 위험이 국가재정 부담으로 이어지지 않도록 재무상태 변화에 대한 지속적인 점검이 요구된다.

2025회계연도 기준 전체 공공기관 총부채 768.6조원 중 대한석탄공사를 포함한 14개 재무위험기관의 부채가 62.8%(482.8조원)의 비중을 차지하고 있다. 재무위험기관 중 2025 회계연도 총부채가 가장 많은 기관은 한국전력공사(별도 기준 118.0조원) 및 한국토지주택공사(173.6조원)이다. 또한 전년 대비 2025회계연도의 총부채가 가장 많이 증가한 기관은 한국토지주택공사(13.5조원)로 나타났다.

2025 회계연도 재무위험기관의 부채비율은 350.4%로 전체 공공기관의 평균(174.1%)보다 176.3%p 높은 것으로 나타났다. 재무위험기관 중 한국석유공사, 한국광해광업공단, 대한석탄공사는 자본잠식 상태이며, 이 중 한국광해광업공단 및 대한석탄공사는 손실보전 공공기관임에 따라 이들 기관의 손실이 정부의 국가재정 부담으로 이어질 가능성이 있다. 또한 2025 회계연도 재무위험기관 대부분의 부채비율이 100%를 초과하고 있는데, 이는 자본보다 부채가 많다는 의미이다. 재무위험기관 중 부채비율이 높은 기관을 살펴보면 한국전력공사(별도 기준) 453%, 한국가스공사 396.6%, 한국철도공사 280.2%, 한국지역난방공사 257.6%, 한국토지주택공사 230.8%로 나타나고 있다.

재무위험기관의 총부채 중 이자비용을 수반하는 금융부채(사채 및 차입금)를 살펴보면, 2025년 한국토지주택공사의 금융부채가 109.5조원으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 한국전력공사(84.9조원), 한국가스공사(35.0조원), 한국석유공사(17.0조원), 한국철도공사(16.3조원), 한국수력원자력(주)(14.5조원)의 2025년 금융부채 역시 10조원을 초과하는 것으로 나타났다.

2021~2025년 재무위험기관 중 한국철도공사, 대한석탄공사, 한국광해광업공단의 경우 지속적인 영업손실이 발생함에 따라 이자보상배율[18]이 마이너스로 나타

18) (영업이익/이자비용)의 산식에 따라 산출되며, 기관에서 벌어들인 영업이익이 이자비용을 상환할 수 있는지를 판단하는 지표이다. 이자보상배율이 1 미만일 경우 영업이익으로 이자비용을 상환할 수 없다고 판단된다.

나고 있다. 이들 기관은 지속적인 영업손실로 인해 수익창출력이 저하된 상태에서 상당한 수준의 이자비용을 부담하고 있어 재무구조의 취약성이 지속되고 있다. 특히 이자보상배율이 1 미만인 상태가 장기간 유지되는 경우 영업활동만으로 차입금 이자를 상환하기 어려운 구조가 고착화될 우려가 있으므로, 재무위험기관에 대한 지속적인 재무건전성 관리와 선제적 모니터링이 요구된다. 한편 한국토지주택공사는 최근 5년 중 영업이익을 시현하다가 2025년에 영업손실로 전환됨에 따라 이자보상배율이 마이너스로 나타났으며, 2022~2024년의 이자보상배율은 지속적으로 1 미만으로 나타나고 있었다.

[재무위험기관별 이자보상배율(2021~2025)]

(단위: 배)

기관명	이자보상배율				
	2021	2022	2023	2024	2025
한국철도공사	△3.1	△1.4	△1.3	△0.3	△0.9
대한석탄공사	△3.5	△1.7	△1.0	△0.8	△0.3
한국토지주택공사	2.9	0.9	0.0	0.2	△0.3
한국광해광업공단	△0.7	△0.4	△0.4	△0.3	△0.3
한국가스공사	1.5	2.0	0.7	1.6	1.3
한국석유공사	1.1	4.4	1.7	2.2	1.5
한국서부발전(주)	△0.4	1.2	1.0	3.6	1.6
한국중부발전(주)	1.6	0.5	0.5	2.4	1.7
한국수력원자력(주)	1.0	0.7	0.7	1.3	2.0
한국전력공사	△8.7	△21.2	△2.1	1.0	2.9
한국남부발전(주)	0.2	△0.5	1.7	2.9	3.3
한국남동발전(주)	0.1	1.0	1.8	4.9	3.6
한국지역난방공사	0.7	△5.5	3.0	2.7	4.2
한국동서발전(주)	0.6	△0.1	1.2	4.8	4.8

자료: 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

2025년 이자보상배율이 1 미만인 기관의 2021~2025년 영업손익 및 이자비용을 살펴보면, 한국철도공사는 1,113.6~8,660.6억원의 영업손실을 인식하는 동안에도 2,793.4~4,376.6억원의 이자비용을 상환해야 했음을 알 수 있다. 대한석탄공사는 2021년 이후 영업손실이 1,040.2억원에서 262.5억원으로 감소하고 있으나

동기간 이자비용은 300.5억원에서 776.2억원으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 한국광해광업공단의 2021~2025년 영업손실은 3,831.9억원이며, 동 기간 이자비용은 2,168.4억원이다. 한국토지주택공사, 대한석탄공사, 한국광해광업공단은 손실보전기관임에 따라 이자비용의 발생이 재정부담으로 이어질 수 있어 이와 관련된 재정위험을 관리할 필요가 있다. 한국토지주택공사의 경우 최근 5년간 영업손익이 436.7~56,485.8억원으로 크게 변동하고 있으나 이자비용의 경우 5개년 평균 1.9조원이 넘는 것으로 나타나고 있다.

[이자보상배율이 1 미만인 기관의 영업손익 및 이자비용(2021~2025)]

(단위: 억원)

기관명	영업손익				
	2021	2022	2023	2024	2025
한국철도공사	△8,660.6	△4,363.6	△4,743.2	△1,113.6	△3,781.6
대한석탄공사	△1,040.3	△915.8	△793.5	△671.7	△262.5
한국토지주택공사	56,485.8	18,128.4	436.7	3,403.9	△6,412.5
한국광해광업공단	△373.5	△875.5	△1,042.5	△680.9	△859.5
기관명	이자비용				
	2021	2022	2023	2024	2025
한국철도공사	2,793.4	3,014.8	3,619.3	4,130.0	4,376.6
대한석탄공사	300.5	536.9	809.9	873.6	776.2
한국토지주택공사	19,262.7	19,332.2	21,327.0	16,895.1	19,469.0
한국광해광업공단	549.2	2,138.2	2,742.5	2,640.3	2,771.7

자료: 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

앞서 설명한 바와 같이 전체 공공기관 부채 중 재무위험기관의 총부채 비중 및 금융부채 비율이 높은 편이고, 손실보전 공공기관의 자본잠식과 같은 위험이 있어 지속적인 재무건전성 관리가 필요하다.

따라서 정부는 공공기관 재무건전성 관리 과정에서 부채 규모, 금융부채 부담, 자본잠식 및 수익성 악화 등 재무위험 요인을 지속적으로 점검하고, 취약 징후가 나

타나는 기관에 대해서는 위험 수준에 상응하는 관리방안을 마련할 필요가 있다. 또한 현행 재정건전화계획 이행 종료 이후에도 재무건전성이 저하되거나 재무구조 악화 징후를 보이는 기관에 대해서는 지속적인 모니터링 체계를 유지할 필요가 있다.

(2) 손실보전 공공기관 지속적인 모니터링 강화 필요

손실보전 공공기관의 재무건전성 악화는 정부의 국가재정 부담으로 이어질 가능성이 있으므로, 수익성이 악화되거나 지속적으로 결손이 발생하는 공공기관에 대해서는 재무건전성 강화방안 등 관리방안을 마련하여 이행할 필요가 있다.

설립근거법 등에 정부 손실보전 조항이 규정된 15개 공공기관의 2025회계연도 총부채 규모는 1,077조 1,816억원으로 2024년 대비 32조 8,071억원이 증가하였다. 2024년 대비 2025년에 부채가 증가한 손실보전 공공기관을 살펴보면, 중소기업은행 23조 8,341억원, 한국산업은행 4조 5,215억원, 한국주택금융공사 3조 7,514억원, 한국토지주택공사 3조 5,996억원 등 12개 기관이 이에 해당된다.[19]

2025회계연도 기준 15개 손실보전 공공기관의 총 이익잉여금(기금의 경우 적립금 및 잉여금) 규모는 51조 7,262억원으로 2024년 대비 9조 1,024억원이 증가하였다. 2025회계연도 기준 이익잉여금이 결손을 나타내는 손실보전 공공기관은 기술보증기금, 대한석탄공사, 신용보증기금, 주택도시보증공사, 한국광해광업공단 등 5개 기관이며, 이는 2024회계연도와 동일하다. 이 중 기술보증기금은 2025년 4,633억원의 당기순손실이 발생함에 따라 이월결손금은 2024년 대비 3,533억원이 확대되었다. 한국광해광업공단의 경우에도 같은 기간 4,520억원의 당기순손실이 발생하였고 이월결손금은 4,494억원이 증가하였으며, 대한석탄공사는 2025년 1,003억원의 당기순손실이 발생하여 이월결손금은 전년 대비 1,006억원이 증가하였다.

한편, 2024년 당기순이익이 발생하였던 대한무역투자진흥공사, 신용보증기금, 한국무역보험공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사, 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행 등 8개 기관 전부에서 2025년에도 당기순이익이 발생하였다. 반면, 주택도시보증공사는 2024년 당기순손실(2조 5,198억원)이 발생하였으나 2025년에

19) 15개 손실보전 공공기관 중 기술보증기금, 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 주택도시보증공사, 한국광해광업공단, 한국무역보험공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사, 한국토지주택공사, 한국해양진흥공사, 중소기업은행, 한국산업은행 등 12개 기관에서 전년 대비 2025년 부채가 증가하였다.

는 당기순이익(1조 5,749억원)을 기록하며 흑자로 전환되었으며, 한국해양진흥공사도 2024년 당기순손실(4,402억원)에서 2025년 당기순이익(8,076억원)으로 전환되었다.

특히 설립근거법 등에 정부의 손실보전 조항이 규정된 15개 손실보전 공공기관 중 2025회계연도 이익잉여금(기금의 경우 적립금 및 잉여금)이 결손인 기관은 기술보증기금(△7조 4,209억원), 대한석탄공사(△2조 2,913억원), 신용보증기금(△2조 8,694억원), 주택도시보증공사(△2조 3,989억원), 한국광해광업공단(△5조 9,710억원) 등 5개 기관이다.

정부는 이들 5개 기관에 대하여 최근 5년간(2021~2025년) 출자, 출연, 보조 등을 통해 총 11조 7,154억원을 지원하였다. 이를 기관별로 살펴보면 최근 5년 누적 기준으로 주택도시보증공사 6조 4,389억원, 한국광해광업공단 2조 4,310억원, 신용보증기금 1조 9,933억원, 기술보증기금 6,120억원, 대한석탄공사 1,552억원을 지원한 바 있다.

[2025년 말 이익잉여금이 결손인 손실보전 공공기관의 연도별 정부지원액(2021~2025)]

(단위: 억원)

기관명	기관 유형	2025년 이익잉여금	정부지원 유형	정부지원액					
				2021	2022	2023	2024	2025	합계
기술보증기금	기금관리형 준정부기관	△74,209	출연	3,500	1,320	-	200	1,100	6,120
한국광해광업공단	준시장형 공기업	△59,710	출자, 출연, 보조	2,653	2,911	4,252	6,812	7,682	24,310
주택도시보증공사	준시장형 공기업	△23,989	출자	3,900	-	3,839	47,000	9,650	64,389
신용보증기금	기금관리형 준정부기관	△28,694	출연	5,096	11,350	1,287	900	1,300	19,933
대한석탄공사	준시장형 공기업	△22,913	출자	285	271	236	402	358	1,552
합계		△209,515	-	15,434	16,302	10,014	55,314	20,090	117,154

주: 1. 2025년 말 이익잉여금은 각 기관 별도재무제표 기준임
2. 한국광해광업공단은 2021년 9월, 한국광물자원공사와 한국광해관리공단을 통합하여 설립됨
자료: 공공기관 제출자료 및 감사보고서 등을 바탕으로 재작성

이와 같이 손실보전 공공기관에서 지속적인 당기순손실 발생 등으로 결손금이 누적될 경우 향후 국가재정 부담으로 이어질 가능성이 있다. 특히 완전자본잠식 상태가 지속되는 기관과 적자 전환 및 부채 증가가 동시에 나타나는 기관 등에 대해서는 재무건전성 관리가 중요하다.

이에 정부는 손실보전 공공기관의 재무건전성 변화를 지속적으로 점검하는 한편, 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 중장기적인 재무구조 개선방안을 마련할 필요가 있다.

7 재정총량 관련 재정제도 개선방안

7-1. 국가채무에 중앙부처가 관리하지 않는 사학진흥기금 등 21개 기금 포함 필요

가. 현 황

현행「국가재정법」제5조[1]는 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표2에 규정된 법률에 의하지 않고는 설치할 수 없다고 규정하고 있다.

이에 따라 현행「국가재정법」별표2에서는 기금설치 근거 법률을 규정하고 있으며, 2026년 6월 말 기준 총 67개 기금이 설치되어 운용되고 있다. 이 중 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금은 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금 등 총 21개로, 구체적인 기금명 및 관리운용주체는 다음과 같다.

[중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 현황]

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

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

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

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

주: 「국가재정법」상 기금만을 대상으로 함

나. 분석의견

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

현행 「국가재정법」 제91조[2]제1항은 기획예산처장관이 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있으며, 같은 조 제2항 및 「국가재정법 시행령」 제43조제2항[3]에서는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금이 발행한 채권이나 차입금은 국가채무관리계획의 대상인 금전채무에서 제외하도록 규정하고 있다.

또한, 현행 「국가재정법」 제20조 및 제68조[4]는 예산총칙에 국채와 차입금의 한도액을 규정하도록 하면서 기금의 경우에는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채 발행 및 차입금의 한도액만 포함하도록 규정하고 있다.

이에 따라 「국가재정법」 상의 기금이라도 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금의 경우 그 기금운용계획에 계상된 채권 발행 및 차입금의 한도액이 국가채무관

---

2) 「국가재정법」
제91조(국가채무의 관리) ① 기획예산처장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.
② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.
1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령으로 정하는 회계 또는 기금은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권

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

4) 「국가재정법」
제20조(예산총칙) ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.
1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ①정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

리계획 상 금전채무에도 포함되지 않으며, 예산총칙에 포함되지 않는 문제가 있다.

이러한 현행 「국가재정법」 규정은 「국가재정법」이 제정되기 전[5]인 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」 당시부터 규정되어 있었던 조문이다. 그러나 2001년 말 및 2003년 말 「기금관리기본법」의 두 차례 개정으로 인하여 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 전부 국회의 통제를 받도록 제도가 개선되었다.

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

비록 정부가 기금운용계획안에 대하여 국회의 의결을 받는다 하더라도, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금의 국채 발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에서 제외시키는 것은 헌법 제58조[6]에서 규정하고 있는 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하는 경우 국회의 사전 의결을 받도록 하는 원칙에 위배된다는 문제가 있다.

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

참고로, 2025년 기준 기금운용계획 총칙 상에 채권 발행 또는 차입금 한도액이 설정된 기금은 중소벤처기업창업및진흥기금(93조 8,349억 4,000만원), 무역보험기금(5,000억원)으로[7], 이 중 중소벤처기업창업및진흥기금에서 2024년 4조 8,700억원에 이어 2025년에도 5조 800억원의 차입이 이루어지고 있다. 그 외에도 최근 10년 중 공무원연금기금(2015년, 2016년)과 사학진흥기금(2023년)의 기금운용계획에 차입금 한도액이 설정되어 차입이 이루어진 바 있다.

---

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

6) 「대한민국 헌법」
제58조 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

7) 산업통상부는 차입금 한도액을 설정하고는 있으나 채권발행을 한 적은 없고 「무역보험법」 제34조의2에 따라 채권발행은 보험금 또는 대위변제금 지급을 위해서만 가능하다고 설명한다.

[중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 중 채권발행 또는 차입금 한도액 설정 기금 현황]

(단위: 억원)

기금명	2025년 차입금 한도액	2025년 실제 차입금	2025년 말 기준 잔액	비고
중소벤처기업창업 및 진흥기금	938,349.4	50,800	241,602	중소벤처기업 진흥채권
무역보험기금	5,000	-	-	무역보험기금채권

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 함께, 현행 「국가재정법」에서 국가채무관리계획의 대상이 되는 금전채무에 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금은 제외하도록 규정함에 따라 신용보증기금 등 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개의 기금은 사실상 국가의 일을 공공기관 등이 위탁 수행하는 형태로 볼 수 있다. 그러나 해당 기금이 채권을 발행하거나 차입을 하더라도 중앙정부 채무에 포함되지 않아 국가채무(D1)의 규모가 왜곡되는 문제가 있다.

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

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

참고로, 국민연금기금의 경우 「국민연금법」[8]에 보건복지부장관이 기금의 관리·운용주체로 규정되어 있으며, 보건복지부장관의 위탁을 받아 국민연금공단이 관리·운용하고 있다.

8) 「국민연금법」
제24조(국민연금공단의 설립) 보건복지부장관의 위탁을 받아 제1조의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국민연금공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립한다.
제102조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운용한다.

7-2. 세계잉여금의 국가채무 의무상환비율 조정 필요성 등

가. 현 황

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

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

[「국가재정법」 제90조에 따른 일반회계 세계잉여금의 처리 절차]

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

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

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

공적자금상환기금은 금융구조조정을 위해 공공기관이 부담한 채무의 상환을 목적으로 하고 있어 세계잉여금 중 동 기금에 출연되는 부분 역시 국가채무 상환의 목적[2]을 지니고 있다. 이에 세계잉여금 중 국채 및 차입금의 원리금 상환 등에 사용되는 금액까지 포함할 경우 전체 세계잉여금 중 지방교부세 및 교부금 정산에 활용하고 남은 금액 중 최소 51%가 국가채무 상환(공적자금상환기금 출연, 국채 및 차입금의 원리금 상환 등)에 사용되는 구조이다.

한편, 기획예산처는 특별회계 세계잉여금의 경우 「국가재정법」 제90조제2항의 다른 법률[3]에 따른 것으로 보아 세계잉여금의 범위에서 제외하고 있는바, 위의 처리 절차를 특별회계 세계잉여금에 대해서는 적용하고 있지 않기 때문에 특별회계 세계잉여금을 직접적으로 국가채무 상환 등의 목적으로 사용하고 있지 않다.

다만, 「국가재정법」 제13조[4]에 따라 특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출

---

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

3) 「에너지 및 자원사업 특별회계법」
제10조(잉여금의 처리) 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입(移入)한다.
「국방·군사시설이전 특별회계법」
제7조(잉여금의 처리) 이 회계의 결산상 잉여금은 다음 연도 세입에 이입한다.
「등기특별회계법」
제5조(잉여금의 처리) 이 회계에 있어서 결산상 잉여금이 있을 때에는 이를 다음 연도의 세입에 이입한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 잉여금 중 일부를 일반회계에 전입한다.
「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」
제11조의2(잉여금의 처리) 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 연도의 세입에 이입한다.

4) 「국가재정법」
제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금은 제외한다.
1. 우체국보험특별회계
2. 국민연금기금
3. 공무원연금기금
4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금
6. 고용보험기금
7. 산업재해보상보험및예방기금
8. 임금채권보장기금
9. 방사성폐기물관리기금
10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령으로 정하는 특별회계와 기금
②기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.

할 수 있는바 차년도 예산 편성시 특별회계 세계잉여금을 일반회계 전출 재원으로 활용할 수 있다. 또한, 「정부기업예산법」 제21조[5]는 기업특별회계의 회계연도 결산 결과 이익이 생겼을 경우에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하되, 필요한 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있도록 하고 있다. 이러한 방식을 통해 특별회계의 세계잉여금을 일반회계의 세입으로 전환하여 세출 재원으로 활용할 수 있다.

나. 분석의견

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

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

---

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

[2013년 이후 세계잉여금을 통한 국가채무 상환 현황]

(단위: 억원)

회계연도	세계 잉여금 (A)	지방 교부세등 정산(B)	정산 후 잔액 (C=A-B)	공적자금 상환기금 출연(D)	출연 후 잔액 (E=C-D)	국채 원리금등 상환(F)	국가채무 상환 (G=D+F)
2013	812	-	812	244 (30%)[1]	568	170 (30%)[2]	414 (51%)[3]
2014	964	-	964	289 (30%)[1]	675	203 (30%)[2]	492 (51%)[3]
2015	25,277	-	25,277	7,583 (30%)[1]	17,694	5,308 (30%)[2]	12,891 (51%)[3]
2016	60,920	38,091	22,829	6,849 (30%)[1]	15,980	4,794 (30%)[2]	11,643 (51%)[3]
2017	100,422	59,762	40,660	12,198 (30%)[1]	28,462	8,539 (30%)[2]	20,737 (51%)[3]
2018	106,575	105,292	1,283	385 (30%)[1]	898	269 (30%)[2]	654 (51%)[3]
2019	619	619	-	-	-	-	-
2020	57,193	22,653	34,540	10,362 (30%)[1]	24,178	7,253 (30%)[2]	17,615 (51%)[3]
2021	179,949	113,382	66,567	19,970 (30%)[1]	46,597	13,979 (30%)[2]	33,979 (51%)[3]
2022	60,248	4,103	56,145	16,843 (30%)[1]	39,302	11,791 (30%)[2]	28,634 (51%)[3]
2023	364	364	-	-	-	-	-
2024	4,457	-	4,457	1,337 (30%)[1]	3,120	936 (30%)[2]	2,273 (51%)[3]
2025	828	828	-	-	-	-	-

주: 1) 공적자금상환기금 출연(D) ÷ 정산잔액(C)
2) 국채 원리금 상환(F) ÷ 출연 후 잔액(E)
3) (공적자금상환기금 출연(D) + 국채 원리금 상환(F)) ÷ 정산잔액(C)
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 2013년 이후 세계잉여금 사용 현황에 따르면 지방교부세 · 교부금 정산 후 남은 세계잉여금이 없어 국가채무 상환을 위해 세계잉여금을 활용하는 것이 불가능했던 2019년과 2023년을 제외하고는 매년 지방교부세 등 정산 후 잔액의 30%를

공적자금 상환기금에 출연하고, 그 출연 후 잔액의 30%를 국채 원리금 등 상환에 사용하여 왔다.

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

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

공적자금상환기금은 「공적자금상환기금법」에 따라 조성된 기금으로, 1997년 외환위기 이후 금융기관 구조조정 과정에서 투입된 공적자금의 상환을 위해 마련된 기금이다. 동 법률의 유효기간은 2027년 12월 31일까지이다.[6)]

이에 따라 공적자금상환기금의 부채상환이 완료되어 동 기금에 대한 출연 필요성이 없어지게 될 경우, 지방교부세 등 정산 이후 잔액을 우선적으로 공적자금상환기금에 출연하도록 의무화하고 있는 「국가재정법」상 세계잉여금 처리 절차 또한 조정이 필요할 것으로 보인다. 그러나 2026년 6월 현재까지 공적자금상환기금 부채상환 이후의 세계잉여금 사용 우선순위에 대한 정부의 검토가 이루어지지 않고 있는 것으로 파악된다.

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

코로나19 대응과정에서 추진된 8차례의 추가경정예산안 편성 등 확장적 재정정책에 따라 국가채무(D1)는 2019년 723.2조원에서 2023년 1,126.8조원까지 증가하였으며, 2025년 결산 잠정치 기준 1,304.5조원, 2026년 제1회 추가경정예산 기준 1,412.8조원에 달할 예정이다. 또한 저출생·고령화로 인해 복지분야를 중심으로 의무지출의 증가가 불가피하나 생산인구 감소로 중장기적 세수여건이 긍정적이지 않다는 점을 고려할 때 재정건전성에 대한 선제적 관리가 필요하다.

아울러 재정정책이 경기변동을 완화함으로써 거시경제의 안정화에 기여하는 경

---

6) 「공적자금상환기금법」
제6조(예산에의 반영 등) ① 정부는 다음 각 호의 비용 및 재원이 회계연도마다 예산에 반영되도록 하여야 한다.
1. 제4조제2항제3호에 따른 비용
2. 2027년까지 기금의 부채를 전액 상환하기 위하여 필요한 재원
부칙 제2조(유효기간) 이 법은 2027년 12월31일까지 효력을 가진다.

기안정화기능을 갖기 위해서는 경기 역행적인 재정정책이 이루어져야 하는데, 세계잉여금은 경기호황일 때 그 규모가 커지는 경향이 있으며 증가한 세계잉여금을 추경재원으로 활용하는 경우 재정정책이 경기동행적으로 이루어짐에 따라 결과적으로 재정의 경제 안정화 기능이 약화되는 문제가 발생할 수 있다.[7)]

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

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

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

---

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

7-3. 조세지출 평가제도 개선방안 모색

「조세특례제한법」에서는 조세지출에 대해 수행기관을 지정하여 종합적인 성과평가를 실시하도록 규정하고 있다. 이에 현재 연 감면액 300억원 이상으로서 일몰이 도래할 예정인 조세특례에 대해 목표달성도·경제적 효과·소득재분배 효과·재정영향 등을 평가하는 의무심층평가와, 조세지출의 효율성 제고를 위해 심층평가가 필요한 조세특례에 대해 실시되는 임의심층평가 제도가 시행 중이다.

다만, 현재 심층평가 제도를 실시하고 있음에도 불구하고 제도개선 사항이 반영되지 않거나 조세특례가 일몰되지 않고 일몰 기한이 연장되는 사례가 지속적으로 발생하고 있는데, 조세지출 성과평가가 조세특례의 효율성을 높이기 위해서는 평가과정에서 아래 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

① 조세지출 심층평가의 평가 내용 구체화 필요

조세지출 심층평가 권고 내용이 모호하여 심층평가가 실효적인 제도개선을 유도하지 못하는 문제가 발생할 수 있으므로, 심층평가의 권고 내용을 보다 구체화할 필요가 있다.

현재 조세지출에 대한 심층평가시 「조세특례 심층평가 운용지침」[1]에 따라 제도개선 방안에 대한 종합적 평가 의견이 제시되고 있다. 그리고 대부분의 심층평가 결과는 일몰 연장 의견과 함께 조세지출 정비를 통해 제도 개선이 필요한 부분에 대한 의견을 제시하고 있다. 그러나, 일몰 연장 시 추가적인 조세지출 정비가 전제되어야 할 것으로 건의되었음에도, 세법개정안에 그 내용이 충분히 반영되지 않은 경우가 있다.

이는 해당 조세지출에 대한 심층평가 내용의 구체성이 부족하여 실질적인 제도개선 방안이 제언되지 못하는 데에서 기인하며, 내실있는 세법 개정을 위해서는 심층평가 시에 다양한 대안에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다.

김주현 추계세제분석관(kjh@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 「조세특례 심층평가 운용지침」
제17조(심층평가 분석내용) ① 평가 수행기관은 다음 각 호에서 정하는 분석을 각각 수행하고 제21조에 따라 종합평가하여 평가 결과를 제시하여야 한다.
1. 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등 조세특례의 효과성에 대한 분석
2. 정책 목적·대상·수단의 적절성, 제도간 유사중복 여부 등 조세특례의 타당성에 대한 분석
3. 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석

또한, 심층평가에서 중장기적으로 제도 폐지를 권고하는 경우에도 해당 조세특례가 향후 얼마나 더 유지될 필요가 있는지와 장기적인 일몰 시기에 대한 제언이 제시되지 않아 이에 따라 세법 개정시 해당 조세특례 항목에 대한 일몰 기한이 연장되는 경우가 있으나[2], 이는 조세지출이 폐지되지 못하고 항구화되는 결과를 야기할 수 있다.

따라서 심층평가시에 중장기적인 조세특례 제도 폐지를 권고하는 경우, 구체적인 제도 폐지 기한, 제도를 폐지하기 위한 전제조건 등 해당 특례 항목에 대한 계획을 함께 제언하여 제도의 지속 여부에 대한 예측 가능성을 부여할 필요가 있을 것으로 보인다.

② 효과성이 없는 조세지출에 대한 명확한 성과 목표 설정 및 제도개선 필요

조세지출 심층평가 결과, 타당성, 효과성, 형평성 분석에 있어서 정책 목표에 대한 긍정적 결과가 없는 경우에도 불구하고, 조세지출 제도가 유지되는 경우가 있다. 이는 다음과 같은 경우에 발생한다.

첫째, 조세지출에 대한 심층평가 결과 제도 효과성이 낮은 것으로 평가됨에도 불구하고, 공익적 정책 목표나 정부 개입의 필요성이 인정되어 제도가 폐지되지 않고 유지되는 경우가 있다.[3] 수혜 대상에 대한 사회적 형평성 제고, 사회적 안전망 제공, 공익 사업의 달성 등의 목적에서 제도를 유지하는 경우가 이에 해당한다.

둘째, 조세지출을 도입한 정책 목적의 달성 여부가 불확실한 경우에도, 정책 대상에 대한 실질적 조세 부담 경감이 인정되고[4] 제도 일몰시 사회적 반발이 예상되는 경우, 해당 조세지출 항목에 대한 일몰 연장이 반복되는 경우가 확인되었다. 다만, 이는 조세지출을 당초에 도입한 목적과는 상이하게 조세지출을 운용하는 것으로서 바람직한 제도 운용의 방법은 아닌 것으로 판단된다.

이에 조세지출에 대한 효과성을 제고하기 위해서는 아래와 같은 개선방안을 모색할 필요가 있다.

---

2) 「신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제」 심층평가(2025.9.)에서는 타당성과 효과성 분석에 근거하여 동 제도를 중장기적으로 축소·폐지하는 것이 바람직하다는 정책 제언이 있었으나, 제도 축소 및 폐지의 시점 등에 대한 구체적 내용은 언급되지 않았다.

3) 「주택청약종합저축에 대한 소득공제」 심층평가(2025.9.)에서는 해당 소득공제의 서민층 주택마련에 대한 효과성은 작지만, 서민층의 자산 및 부동산 자산형성 계획을 유인하는 효과가 인정된 바가 있다.

4) 「중소기업에 대한 특별세액 감면」 심층평가(2025.9.)에서는 타당성, 효과성, 형평성 분석에서의 평가 결과가 긍정적이라고 보기 어려우며, 제도의 일몰 연장 필요성이 성립하지 않다고 보았으나, 중소기업에 대한 실질적 조세부담을 고려하여 단기적으로 제도의 적용기한 연장을 제언하였다.

첫째, 조세지출에 대한 심층평가를 실시하는 경우, 조세지출 성과 기준에 따라 조세특례 축소 또는 폐지 등에 대한 명확한 의견이 제시될 필요가 있다. 조세지출 정책의 타당성이나 정부 개입의 필요성을 제외하고, 장기효과 분석을 바탕으로 효과성의 측면에서 조세특례 연장 지속 여부의 타당성을 밝히는 것은 향후 조세특례의 일몰 여부를 결정하는 데에 중요한 기준이 될 수 있다.

둘째, 공익적 목적으로 조세지출 제도를 도입하는 경우에도 정책목표를 보다 명확하게 설정할 필요가 있으며, 필요한 경우 구체적인 성과지표를 정책목표와 연계하여 제도의 효과성을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 검토할 필요가 있다.

예를 들어 미국의 경우, 기관의 전략목표와 조세지출제도 및 그 성과를 확인하기 위한 성과지표를 연계한 사례를 확인할 수 있다. 미국 주택도시개발부는 '양질의 임대 주택 제공'이라는 기관 목표와 '저소득층 주택 세액공제' 및 '임대주택채권 이자소득 비과세 조세지출' 제도를 연계하였으며, 이를 확인하기 위한 성과 측정 지표로 '해당 제도를 이용하여 공급된 주택 호수'를 활용하였다.

그 외 재무부는 '신시장 세액공제 제도'의 성과지표로 '지역개발금융기관기금(CDFI Fund) 프로그램을 통해 조성된 주택 수'를 활용하였고, 내무부는 '역사 건축물 복원 세액공제' 제도의 성과지표로 '완료된 건축물 복원 사업 수' 지표를 활용하였다.

[미국의 사례; 기관의 전략목표, 조세지출제도, 성과지표의 연계]

Table 1: Agencies That Identified Tax Expenditures Contributing to Agency Missions, Goals, and Related Performance Measures in Their Performance Documents as of January 2016

Agency	Agency goal	Tax expenditures identified	Performance measure
Department of Housing and Urban Development (HUD)	Preserve quality affordable rental housing, where it is needed most, by simplifying and aligning the delivery of rental housing programs (strategic objective) and increase the health and safety of homes and embed comprehensive energy efficiency and healthy housing criteria across HUD programs (strategic objective)	Low-income housing tax credit Exclusion of interest on rental housing bonds	Number of units using low-income housing tax credits and/or tax exempt rental housing bonds
Department of the Treasury	Promote savings and increased access to credit and affordable housing options (strategic objective)	New markets tax credit	Number of affordable housing units created by Community Development Financial Institutions (CDFI) Fund programs[a]
Department of the Interior	Protect America's cultural and heritage resources (strategic objective)	Historic rehabilitation tax credit	Number of completed historic rehabilitation tax credit projects
Department of Education	Increase college degree attainment (agency priority goal)	American opportunity tax credit	None identified
Department of Health and Human Services	Make coverage more secure for those who have insurance, and extend affordable coverage to the uninsured (strategic objective)	Premium tax credit Small business health care tax credit	None identified None identified
	Promote economic and social well-being for individuals, families, and communities (strategic objective)	Earned income tax credit	None identified
Department of Labor	Provide marketable skills and knowledge to increase workers' incomes and help them overcome barriers to the middle class through partnerships among business, education, labor, community organizations, and the workforce system (strategic objective)	Work opportunity tax credit	None identified
Department of Energy	No specific goal identified; tax expenditures contribute to agency mission	Production tax credit Renewable energy efficient property credit	None identified None identified

자료: TAX EXPENDITURES Opportunities Exist to Use Budgeting and Agency Performance Processes to Increase Oversight(2016.6.), p.25, United States Government Accountability Office (https://www.gao.gov/assets/gao-16-622.pdf, 검색일자: 2026.6.9.)

위와 같이 조세지출 제도와 성과지표를 연계하는 경우, 조세지출의 효과성을 더욱 가시적으로 평가할 수 있다는 점에서 제도 효율성이 제고될 것으로 보인다. 특히 규모가 상대적으로 큰 조세지출 제도나 정부 개입이 크다고 판단되는 조세지출의 경우 성과지표를 도입하여 제도 효과성을 높이는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 조세지출에 따른 효과성이 불분명한 경우, 제도 설계를 보다 정교화할 필요가 있다. 조세지출 적용 대상 및 적용 방식, 적용 요건, 조세 감면 한도, 혜택 차등화, 중복지원 제거 등 다양한 요소들을 고려하여 제도를 재설계하고 조세지출 효과성을 제고하기 위한 노력이 필요하며, 심층평가 과정에서 위와 같은 제도 재설계 방안이 다양하게 제시될 필요가 있다.

예컨대 「비과세 종합저축 과세특례」 항목에 대한 심층평가(2025.9.)에서는, 조세지출 심층평가시 기초연금 수급자로 수혜대상을 한정하는 경우에 대한 한계점이 언급된 바가 있으나, 그 외의 실질적 대안이 제시되지 못한 결과, 행정비용 및 수혜인원 등의 요소를 고려하여 세법개정시 기초연금 수급자로 수혜대상자가 한정되었다. 따라서 심층평가에서 제도 개선이 제언될 경우에는 정책 대상 및 수혜 요건의 구체적인 변경 방안 등 그 대안이 함께 제시될 필요가 있다.

③ 정책 목적 달성을 위해 재정지출·조세지출 수단 검토 강화 필요

정책 수립 과정에서 재정지출과 조세지출 중 어느 수단을 선택할지는 재정사업에 대한 성과평가와 조세지출에 대한 효과성 분석, 동일한 대상에 대한 중복 지원의 가능성 등을 고려하여 결정할 필요가 있다.

현재는 정책 대상에 대한 지원 경로 및 행정 비용을 고려하여 이를 결정하는 경우가 많으나[5], 조세지출 제도의 효율성을 높이기 위해서는 유사한 목표나 정책대상을 가진 재정지출·조세지출 항목을 연계하여 성과를 함께 평가하는 방안을 고려하고, 정책 대상에 대한 지원 방법에 있어서 조세지출과 재정지출 중 어느 방안이 더 효율적인지 검토할 필요가 있다.

---

5) 이는 두 정책 수단 집행 과정에서 방법적 차이가 존재하기 때문이다. 예컨대 재정지출의 경우 한정된 재원을 특정조건을 충족하는 주체를 선별하여 지원하므로, 대상을 선별하는 데에 있어서의 행정비용이 비교적 크지만, 지출 규모를 파악하기가 좀 더 용이한 측면이 있다. 반면 조세지출은 전체 경제주체 중 요건을 충족한 사람에 대하여 지원되므로 행정비용이 적은 것으로 평가되지만, 세금이 감면되는 형태로서 상대적으로 전체 감면 규모를 사전에 파악하기 어려운 경우가 있다.

현행 조세지출의 성과평가 과정에서는 「조세특례 심층평가 운용지침」[6]에 따라 재정지출과 조세특례 간 효과성 비교를 분석대상에 포함할 수 있도록 하고 있으며, 이에 따라 일부 조세특례 항목의 성과평가에서는 재정지출과의 비교분석에 대한 내용이 포함되고 있다. 그러나, 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 심층평가(2025.9.)에서는 소상공인 지원에 대한 불분명한 효과성, 제도의 악용 가능성, 정책 목적의 달성을 고려하여 조세특례 일몰 및 재정지출 전환을 통한 소상공인 직접 지원이 제언되었으나 조세특례 제도 일몰 기한이 연장된 것을 확인할 수 있었다. 즉, 정책의 목적 달성 측면에서의 제도 효율성이 미흡하게 고려된 것이다.

이는 심층평가 과정에서 재정지출로의 전환에 대한 필요성이 인정되었음에도 불구하고, 해당 심층평가에서 유사 재정지출 사업과의 비교, 제도 전환 방법, 조세특례를 재정지출로 전환하였을 경우 얻을 수 있는 추가적인 경제적 효과 등에 대한 분석이 부족한 데에 반하여, 조세 특례제도가 일몰될 경우 수혜 계층의 저항 등이 더 크게 고려되어 제도가 연장된 것으로 볼 수 있다.

아울러 조세지출 심층평가 과정에서 재정지출과의 비교분석에 대한 내용이 수록되더라도, 해당 내용이 관련 재정사업의 사업목적 및 내용, 사업추진체계, 사업예산추이 등을 위주로 중복 지원의 가능성에 대해 분석하는 데에 머무르는 경우가 많으며, 동 지침에서 명시된 바와 같이 정책목적의 달성을 위해 재정지출과 조세특례 중 어떠한 정책 방법이 목적 달성에 더욱 효과적인지 비교하는 내용이 분석에 포함되지 않는 경우가 다수 존재한다.

재정사업의 심층평가 과정에서도 통합재정사업성과평가[7]를 통해 재정사업 계

---

6) 「조세특례 심층평가 운용지침」
제17조(심층평가 분석내용) ① 평가 수행기관은 다음 각 호에서 정하는 분석을 각각 수행하고 제21조에 따라 종합평가하여 평가 결과를 제시하여야 한다.
1. 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등 조세특례의 효과성에 대한 분석
2. 정책 목적·대상·수단의 적절성, 제도간 유사중복 여부 등 조세특례의 타당성에 대한 분석
3. 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석
② 특정 정책목적 달성을 위해 정책수단의 적정성 검토가 필요한 경우 재정지출과 조세특례 간 효과성 비교 등 재정지출도 분석대상에 포함할 수 있다.

7) 「국가재정법」
제85조의8(재정사업 성과평가) ① 기획예산처장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정사업에 대한 성과평가를 실시할 수 있다.
② 기획예산처장관 및 관계 중앙관서의 장 등은 제1항에 따라 실시되는 재정사업 성과평가와 개별 법령에 따라 실시되는 평가의 대상 간 중복이 최소화되도록 노력하여야 한다.

획의 적정성 및 성과 등을 평가하며[8], 필요한 경우 재정사업 심층평가[9]를 실시할 수는 있으나, 이는 재정지출 사업간 효율성 분석 등을 위주로 이루어지며, 유사한 조세지출과 재정사업의 비교 등 정책 수단간의 효과성에 대한 고려는 다소 미흡하다고 볼 수 있다.

따라서 재정지출과 조세지출의 통합적 관리를 위해서는 제도별 성과평가 과정에서도 두 제도 간의 효과성을 함께 평가하는 등의 방법을 모색할 필요가 있다. 또한, 개별 정책 수단의 효과성이 명확하지 않은 경우, 조세지출을 사업 대상을 직접 지원하는 재정지출로 전환하는 방안 등 정책 수단에 대한 성과평가 결과를 환류시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

---

8) 「국가재정법 시행령」
제39조의3(재정사업의 성과평가 등) ① 기획예산처장관은 법 제85조의8제1항에 따라 재정사업 계획의 적정성 및 성과 등을 평가할 수 있다.
② 기획예산처장관은 제1항에 따른 평가(이하 "통합재정사업성과평가"라 한다)의 효율적 추진을 위해 평가 대상·방법 및 절차 등에 관한 지침을 수립하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 통보할 수 있다.

9) 「국가재정법 시행령」
제39조의3(재정사업의 성과평가 등) ④ 기획예산처장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재정사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다.
1. 통합재정사업성과평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처 간 유사·중복 사업이나 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

결산분석시리즈 I
2025회계연도 결산 재정총량 분석

발간일 2026년 7월

발행인 국회예산정책처장 지동하

편 집 예산분석실 예산분석총괄과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 (주)디자인여백플러스(tel 02·2672·1535)

ISSN 3058-2903

ⓒ 국회예산정책처, 2026

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

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

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE