

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-35호 | 2024년 9월 5일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

2025년도 예산안, 3년연속 성장포기 · 세수결손 · 재정악화 예고

채 은 동 연구위원

《 요 약 》

■ 윤석열 정부는 전년대비 3.2% 증가한 677조원 규모의 예산안 발표

■ 예산안 평가① 3년연속 성장포기

○ **성장률 끌어내리는 축소재정** : 총지출 증가율 3.2% < 명목성장률 4.5%

- 정부의 성장기여도 미흡:('22년) 성장률 2.7% - 정부기여도 0.5%p ('23년) 1.4% - 0.3%p

○ **정부의지 상실한 재량지출*** : '25 예산안 증가율 0.8% < '17~'22년 연평균증가율 11.0%

* 총지출에서 법률에 따른 의무지출을 제외한 수치. 여소야대 정국에서 실질적인 윤석열 정부 예산

■ 예산안 평가② 3년연속 세수결손('23년 56조원, '24.7월 22조원)

○ **희망고문 국세수입과 세수결손 가능성** : 국세 증가율 9~13%*(추정) > 명목성장률 4.5%

* 올해 세수결손(KDI 17조원, 조세연 23조원, 민주연 30조원) 반영하여 증가율 계산

■ 예산안 평가③ 3년연속 재정악화

○ **文정부 국가채무 400조원?** : 407조원(年기준) → 388조원(月기준*) → 358조원(초과세수 감안**)

* 월별 중앙정부채무 기준

** 2022년 상반기 발생한 53조원 초과세수 중 30조원 국채상환 가정

○ **집권 이후 25개월간 급증한 중앙정부채무** : (文정부) 56조원 vs. (尹정부) 127조원, 2.26배

■ **초부자감세 철회를 통한 세입확보, 민생예산 증액을 통한 성장회복, 불투명한 윤석열 정부 재정분식회계 저지 등 민주당표 세법 및 예산 패키지 필요**

▶ 키워드: 2025년도 예산안, 세수결손, 긴축재정

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 2025년도 예산안

○ 윤석열 정부는 전년대비 3.2% 증가한 677조원 규모의 2025년도 예산안 9월 2일 국회 제출

- 총수입은 전년대비 39.6조원, 6.5% 증가한 651.8조원이고, 총지출은 전년대비 20.8조원, 3.2% 증가한 677.4조원
- 통합재정수지(총수입 - 총지출)는 △25.6조원 규모로, 전년대비 18.8조원 증가
- 실질적 재정수지를 나타내는 관리재정수지(통합재정수지 - 사회보장성기금수지)*는 △77.7조원으로, 2024년 △91.6조원(예산 기준)보다 13조 9천억원 감소

* 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보장성 기금의 재정수지를 제외한 수치

<표 1> 2025년도 예산안 : 총수입, 총지출, 재정수지

(단위 : 조원)

	2022년 결산	2023년 결산	2024년 예산	2025년 예산안		
				규모	증가분	증가율
총수입	573.9	612.2	651.8	651.8	39.6	6.5%
총지출	682.4	610.7	656.6	677.4	20.8	3.2%
통합재정수지	-64.6	-36.8	-44.4	-25.6	18.8	
관리재정수지 (GDP대비)	-117.0 (-5.0%)	-87.0 (-3.6%)	-91.6* (-3.6%)	-77.7 (-2.9%)	13.9 (0.7%)	

주 : * 관리재정수지 실적은 2024년 6월 기준 -103.4조원으로 당초 예산을 이미 초과

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 자료를 참조하여 민주연구원 작성

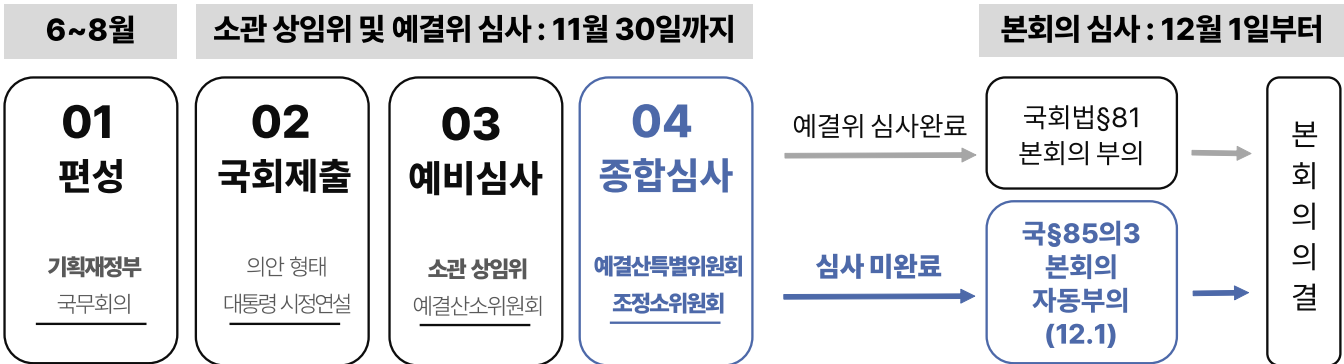
○ 예산안 처리 절차

- 절차 : 정부가 9월 초 국회에 예산안 제출한 후 소관 상임위, 예결위, 본회의를 거쳐서 확정
- 헌법 제54조 제2항 : 예산안 처리기한 12월 2일
- 국회법 제85조의3(예산안 등 본회의 자동부의) : 예결위 심사 11월 30일까지 완료

미완료 시 12월 1일 본회의 자동부의

• 예산안은 국회의장이 지정한 세입예산 부수법률안과 함께 본회의 자동부의

<그림 1> 예산안 처리 절차



자료 : 민주연구원

2. 예산안 평가① 3년연속 성장포기

○ 경제성장률 끌어내리는 축소재정 : 총지출 증가율 3.2% < 명목성장률 4.5%

- 예산안을 긴축재정이냐, 확장재정이냐로 판단하는 기준은 다양한데, 올해 예산안은 거의 모든 측면에서 긴축재정으로 판단
 - 총지출 증가율(3.2%)이 전년도 총지출 증가율(7.5%), 명목성장률(4.5%), 총수입 증가율(6.5%)보다 낮음
 - 특히, 총지출 증가율이 명목성장률보다 10~20% 작은 경우(기준 3.60~4.05%) 긴축재정으로 판단
- 총지출 증가율이 명목성장률보다 낮다는 것은 정부가 경제 바짓가랑이를 붙잡고 성장률을 끌어내리겠다는 의미. 경제 호황기에 쓰는 전략을 침체기에 쓰고 있음

<표 2> 2025년도 예산안은 긴축재정인가

	기준 요건	예산안 수치	긴축재정 요건
기준1	지출증가율 < 전년도 지출증가율	3.2% < 7.5%	만족
기준2	지출증가율 < 명목(경상)성장률	3.2% < 4.5%	만족
기준3	지출증가율 < 수입증가율	3.2% < 6.5%	만족
기준4	명목성장률 < 수입증가율	4.5% < 6.5%	만족
기준5	국가채무비율 감소	+0.9%p	불만족

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 자료를 참조하여 민주연구원 작성

○ 정책의지 상실 : 재량지출 증가율 0.8% < 문재인정부 재량지출 연평균증가율 11.0%

- 의무지출 : 기초연금법, 지방교부세법 등 법률에 따라 지출 의무가 발생하며, 지속적 증가세
재량지출 : 총지출에서 의무지출을 제외한 부분으로, 정부의 정책의지가 예산으로 구현
 - 현 정부는 여소야대 국회 상황에서 의무지출 관련 법률 개정은 어렵고, 재량지출이 실질적인 정권 예산
- 2025년도 재량지출은 전년대비 2.6조원, 0.8% 증가한 규모로서, 물가상승률을 감안하면 실질적으로 마이너스. 재량지출 비중도 2022년 51.2%에서 2025년 46.0%로 지속 감소
 - 문재인 정부 재량지출 : ('17년) 207.7조원 → ('22년) 349.7조원 <연평균증가율 11.0%>
- 정부 소비를 극도로 줄이는 것이 정책방향

<표 3> 2025년도 의무지출 및 재량지출

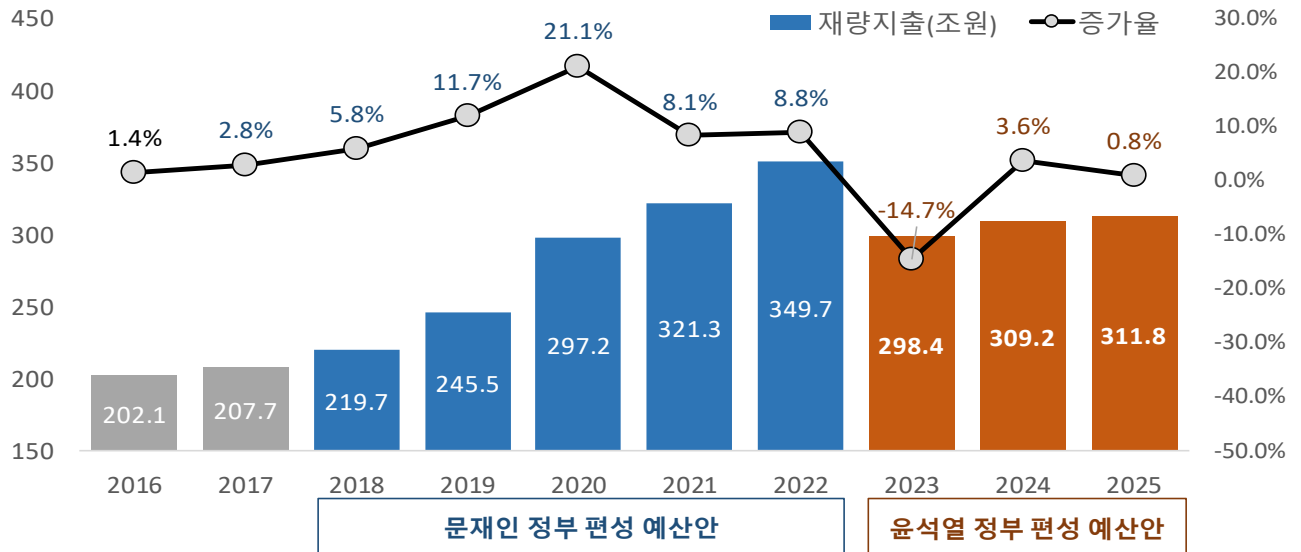
(단위 : 조원)

	2022년 결산	2023년 예산*	2024년 예산	2025년 예산안		
				규모	증가분	증가율
총지출	682.4	628.7	656.6	677.4	20.8	3.2%
의무지출	332.7	340.3	347.4	365.6	18.2	5.2%
재량지출	349.7	298.4	309.2	311.8	2.6	0.8%
(재량지출비율)	(51.2%)	(47.5%)	(47.1%)	(46.0%)	(12.5%)	

주 : * 총지출액 결산액(610.7조원)은 집계됐으나 의무지출, 재량지출 등은 미집계되어, 예산으로 표기

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 자료를 참조하여 민주연구원 작성

<그림 2> 재량지출 예산규모 변화 : 2016~2025년



주 : * 2016~2022년은 결산, 2023~2024년은 본예산, 2025년은 예산안

** '22년 예산은 현 정부 2차 추경 포함. 다만, 문 정부 초과세수를 이용한 것이므로 문 정부로 분류

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 자료를 참조하여 민주연구원 작성

○ 경제분야 예산 실질적 감소 : SOC △3.6%, 산업·중소기업·에너지 1.1% 등

- 소비를 장려할 수 있는 SOC(△3.6%), 산업·중기·에너지(1.1%) 예산이 물가상승률 하회
- 기재부는 기존사업 다수 완공 및 신규 사업 반영에 따라 SOC 예산 감소했다고 설명
- 경기부양 목적의 '21년도 예산안 지출 증가율 : 산업·중기·에너지 22.9%, R&D 12.3%, SOC 11.9%
- R&D 예산은 전년대비 11.8%로 12개 분야 중 가장 크게 증가했으나, 2024년 4.6조원 삭감 후 3.2조원 복원에 그침. 비R&D 예산을 제외하더라도 2023년 대비 4천억원 증액 수준

<표 4> 2025년도 예산안의 분야별 배분

(단위 : 조원)

	2023년 예산	2024년 예산	2025년 예산안		
			규모	증가분	증가율
1. 보건·복지·고용	226.0	237.6	249.0	11.4	4.8%
2. 교육	96.3	95.2	98.5	3.3	3.5%
3. 문화·체육·관광	8.6	8.7	8.8	0.1	1.3%
4. 환경	12.2	12.5	13.0	0.5	4.0%
5. R&D	31.1	26.5	29.7	3.2	11.8%
(비R&D 제외 R&D*)	(29.3)	(26.5)	(29.7)	(3.2)	(11.8%)
6. 산업·중소기업·에너지	26.0	28.0	28.3	0.3	1.1%
7. SOC	25.0	26.4	25.5	-0.9	-3.6%
8. 농림·수산·식품	24.4	25.4	25.9	0.5	1.9%
9. 국방	57.0	59.4	61.6	2.2	3.6%
10. 외교·통일	6.4	7.5	7.8	0.3	3.7%
11. 공공질서·안전	22.9	24.4	25.1	0.7	2.6%
12. 일반·지방행정	112.2	110.5	111.3	0.8	0.6%
총지출	638.7	656.6	677.4	20.8	3.2%

주 : 2024년부터 R&D예산에 포함됐지만 R&D와 직접 관련이 없는 비R&D 예산을 다른 분야로 이동

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 자료를 참조하여 민주연구원 작성

3. 평가② 3년연속 세수결손

○ 국세수입은 '24년 예산 대비 4.1% 증가한 367조원 편성

- 법인세 14.0%, 부가가치세 8.1% 등 기간세목의 세입증가율이 명목성장률 4.5%를 상회하며 국세수입 증가를 주도. 그 결과, 재정수지 △2.9%를 달성하기 위한 토대로 작용
- 상속증여세(-12.7%)와 증권거래세(-28.6%)는 각각 세법개정안에 따른 세율인하 효과(-2.4조원)와 현행세법에 따른 세율인하 효과(-1.0조원)가 반영되어 세입이 급감
- 문제는 2024년 세수결손 상황을 고려하면 국세수입을 상당히 희망적으로 편성

<표 5> 2025년도 세목별 국세수입 전망

(단위 : 조원)

	2022년 결산	2023년 결산	2024년 예산	2025년 예산안		
				규모	증가분	증가율
국세수입	395.9	344.1	367.3	382.4	15.1	4.1%
내국세	352.3	306.1	321.6	338.1	16.5	5.1%
소득세	128.7	115.8	125.8	128.0	2.2	1.8%
법인세	103.6	80.4	77.7	88.5	10.8	14.0%
상속세, 증여세	14.6	14.6	14.7	12.8	-1.9	-12.7%
부가가치세	81.6	73.8	81.4	88.0	6.6	8.1%
개별소비세	9.3	8.8	10.2	9.7	-0.5	-5.2%
증권거래세	6.3	6.1	5.4	3.8	-1.5	-28.6%
인지세	0.8	0.8	0.9	0.9	0.1	6.8%
과년도 수입	7.3	5.7	5.7	6.4	0.7	12.2%
교통·에너지·환경세	11.1	10.8	15.3	15.1	-0.2	-1.4%
관세	10.3	7.3	8.9	8.4	-0.5	-5.6%
교육세	4.6	5.2	6.2	6.0	-0.1	-2.0%
종합부동산세	6.8	4.6	4.1	4.1	0.0	0.3%
주세	3.8	3.6	3.6	3.2	-0.4	-10.3%
농어촌특별세	7.0	6.6	7.6	7.4	-0.2	-2.7%

주 : 내국세는 지방교부세(내국세의 19.24%) 및 지방교육재정교부금(내국세의 20.79%)의 산전 기준

자료 : 기획재정부 보도자료(2024.8.27.), “2025년 국세수입 예산안” 자료를 참조하여 민주연구원 작성

○ 국세수입 증가분 및 증가율 재추계

: ('24년 예산대비 = 세수결손 0원) 15조원, 4.1% → (세수결손 반영) 40조원 내외, 10% 내외

- 2024년 7월 현재 진행된 세수결손 규모는 22.4조원. 진도율 56.8% < 5년평균 64.3%
 - '24년 1~7월 세수결손 : 22.4조원 = 13.6조원(예산증가분 7개월분) + 8.8조원(전년대비 세수감소분)
 - 법인세 세수결손액이 13.9조원으로, 전체의 62% 차지
- 세수결손 추정 : 조세재정연구원 23조원, KDI 17조원, 민주연구원 약 30조원
 - 국회예산정책처(2024.8.29.): 상반기 부진한 세수 흐름이 하반기에도 반등하기 어려울 것으로 전망
 - 기획재정부는 9월에 세수 예상치를 내놓을 전망. 최대 33조원 예상

<표 6> 세수결손 전망에 따른 2025년 국세수입 증가율

(단위 : 조원)

	세수결손 전망	2024년 재추계	2025년 예산안		
			규모	증가분	증가율
2024년 예산	-	367.3	382.4	15.1	4.1%
조세재정연구원	-23.2	344.1	382.4	38.3	11.1%
KDI	-16.8	350.5	382.4	31.9	9.1%
민주연구원	-30.0	337.3	382.4	45.1	13.4%

자료 : 기획재정부, 조세재정연구원, KDI 자료를 참조하여 민주연구원 작성

○ 국세수입이 전년대비 10% 이상 증가하지 않을 경우 3년연속 세수결손 불가피

- 현 정부 들어 경제성장률 저하, 초부자감세 등으로 인해 세입 기반이 극도로 악화
 - 박근혜 정부와 동일한 3년연속 세수결손(총 22조원) 및 담뱃값 가격 80% 인상의 길 농후
- 누적된 세수결손 79조원은 박근혜 정부의 3년치 세수결손 22조원의 3.5배 규모로 매우 심각

<표 7> 박근혜 정부 및 윤석열 정부 세수결손

박근혜 정부	12년 2.8조원	13년 8.5조원	14년 10.9조원	36개월 22.2조원	매월 0.6조원씩 증가
윤석열 정부	23년 56.4조원	24년 22.4조원	-	19개월 78.8조원	매월 4.1조원 증가

자료 : 민주연구원

4. 평가③ 3년연속 재정악화

○ 윤석열 대통령은 문재인 정부 5년간 400조원 이상 국가채무가 증가한 점을 비판

- 윤 대통령은 8월 27일 국무회의에서 “1948년 정부 출범 이후 2017년까지 69년간 누적 국가채무가 660조원이었는데, 지난 정부 단 5년 만에 1076조원이 됐다”며 “재정 부담이 크게 늘면서 정부가 일하기 어렵게 만들었다”고 문재인 정부를 비판
- 국가채무(D1, GDP대비): '17년 660조원(GDP대비 34.1%) → '22년 1,067조원(45.9%)

<年기준 : 국가채무 +407조원, 국가채무비율 +11.8%p>

○ 문재인 정부 400조원이 맞는가?

- 연 기준 국가채무가 아닌 월 기준 중앙정부채무*로 측정, 2022년 초과세수 사용 등을 감안 하면, 문재인 정부 채무는 407조원이 아닌 358조원까지 축소

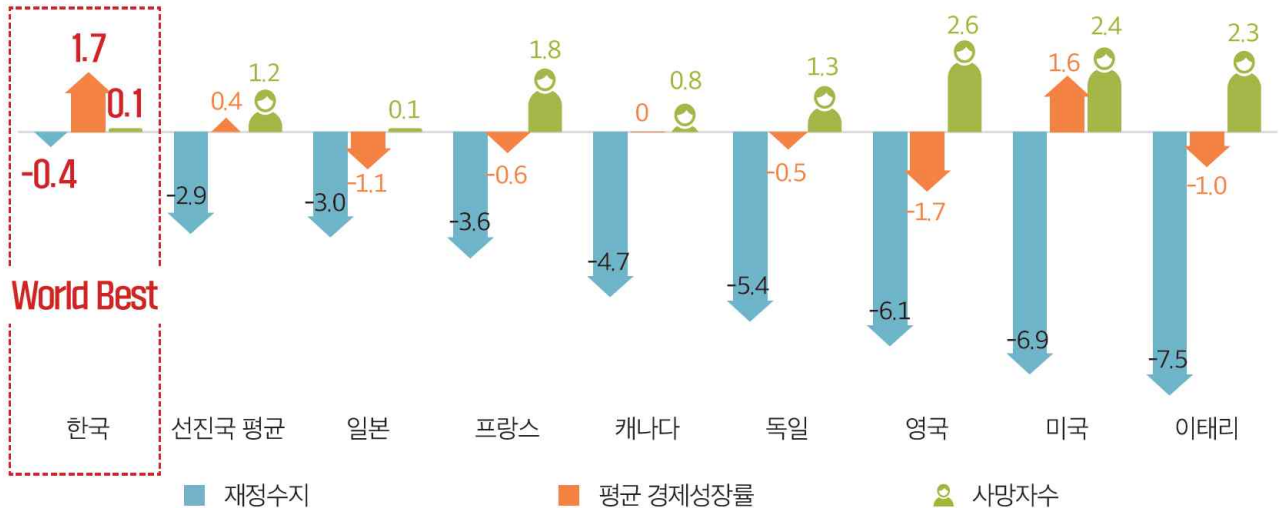
* 국가채무(D1)는 중앙정부채무와 지방정부채무로 구성되며, 지방채무는 규모 작음

- 문재인 정부 중앙정부채무 증가분 388조원 : 2017년 5월 631조원 → 2022년 5월 1,019조원
- 문재인 정부 시기 축적된 53조원 초과세수를 바탕으로, 윤석열 정부('22.5.10. 취임)는 2022년 5월 59조원 규모의 추경 편성('22.5.13.) 및 통과('22.5.29.)
- 문재인 정부에서 53조원 대해 23조원 지방이전(법률사항), 30조원 국채상환으로 초과세수를 처분했다면, 문재인 정부 중앙정부채무 증가 규모는 358조원으로 축소

○ 2020~2021년은 코로나 팬데믹 시기로, 전 세계 국가가 국가부채를 이용해 경기 대응

- 코로나 시기 다른 선진국과 비교하여 재정수지 적자도 가장 적었고, 성장률도 가장 높았으며, 사망자수가 가장 적었음 → 문재인 정부는 **가장 효율적 예산 사용으로 국제적 평가**

<그림 3> 코로나 시기(2020~2021년) 재정수지, 경제성장률, 사망자수 국제비교



주 : 선진국은 G7 포함 23개국. GDP 대비 재정수지 비율은 2019년 대비 2020~2021년 변화율

자료 : 피터슨국제경제연구소(PIIE), 2023.6월 보고서를 이용하여 작성된 민주연구원 연구용역보고서 인용

○ 대통령 취임 이후 25개월 간 국가채무 증가액 : (文정부) 56조원 vs. (尹정부) 127조원

- 코로나 팬데믹이 없는 시기를 기준으로 정권별 중앙정부채무를 비교하면, 취임 후 25개월 간 윤석열 정부는 중앙정부채무가 127조원 증가하여 문재인 정부 56조원의 2.3배 규모
- 이마저도 '23년 19.9조원 외평기금 활용, '24년 18조원 외평채 발행 등 분식회계에도 불구하고 발생
- 2024년 6월 관리재정수지 △103.4조원으로, 목표치인 △91.6조원을 이미 초과

<표 8> 정권 초기 25개월 간 중앙정부채무 비교 : 文정부 vs. 尹정부

(단위 : 조원)

시각	문재인 정부	윤석열 정부	비교
취임 당해연도			
5월(취임)	631	1,019	388
9월	640	1,031	391
12월	627	1,033	406
취임 1차년도			
3월	650	1,054	404
6월	672	1,083	412
9월	663	1,100	436
12월	652	1,093	441
취임 2차년도			
3월	670	1,103	433
6월	687	1,146	459
취임 후 25개월 국가채무 증가분 (비율)	56 (100%)	127 (226%)	71 (126%)

자료 : 기획재정부 월간재정동향 자료를 참조하여 민주연구원 작성

5. 결론 : 민주당표 세법 및 예산 패키지 필요

○ 조부자감세 철회를 통한 세입확보

- 정부 세법개정안 세수효과는 '25년도 세입예산안에 -6,227억원 반영
 - 상속증여세를 인하, 최대주주 할당평가 폐지 등 : 2025년 -2.42조원
 - 법인세 중간예납 신청방식 변경 : 2025년 1.42조원 (2026년 법인세 징수액을 2025년으로 당기는 효과)
- ※ 금융투자소득세 폐지 : 연간 소득세 1.0~2.5조원. 아래 세수효과에는 미반영된 것으로 추정
- 윤석열 정부의 조부자감세를 철회할 경우 추가적인 세입확보 가능
 - 상속증여세 조부자감세 철회 시 '25년 세입 2.42조원, '26년 세입 4.06조원 각각 증가
 - 금융투자소득세 시행 시 '25년 세입 0.5~1.25조원*, '26년 세입 1.0~2.5조원 각각 증가
- * 반기 원천징수에 따라 연간 세수효과의 절반이 우선 발생

<표 9> 정부 세법개정안에 따른 세수효과(누적법) : 2025~2029년

(단위 : 조원)

	2025	2026	2027	2028	2029	5년 합계
소득세	0.04	-0.63	-0.84	-0.39	-0.46	-2.28
법인세	1.42	-0.44	-0.72	-0.10	-0.37	-0.21
부가가치세	0.26	0.37	0.37	0.37	0.37	1.72
상속증여세	-2.42	-4.06	-4.06	-4.06	-4.06	-18.65
기타	0.07	0.26	0.36	0.16	0.16	1.01
합계	-0.62	-4.51	-4.89	-4.02	-4.35	-18.39

자료 : 기획재정부 보도자료를 참조하여 민주연구원 작성

○ 민생회복지원금 등 민생예산 증액을 통한 성장동력 회복

- 민생회복지원금의 주요 반대 근거였던 물가상승률이 2024년 8월 2.0%로 안정세
 - OECD는 공급측 압력이 안정되는 등 향후 한국 물가가 2%대로 안정될 가능성 전망 (OECD Economic Outlook, 2024.5)
- '산출 갭*' 기준으로, 2022년을 제외하면 한국은 지속적 불황 상태. 물가자극 없이 2022년 수준의 경제활동을 회복하기 위해서는 약 20조 원의 추가 재정지출 필요
 - * 한 나라의 경제 규모가 장기성장 추세에서 얼마나 괴리됐는지 측정
- 13조 원의 민생회복지원금 시행 시, 소비효과에 의한 GDP 증가율은 0.2~0.4%p 발생
 - 한계소비성향이 높은 소득하위계층의 소비효과 크게 발생

○ 불투명한 윤석열 정부 재정 분식회계 저지

- 기획재정부는 작년 세수결손 56조원에 대해 공공자금관리기금과 외국환평형기금 간 내부거래 20조원, 지방이전재원 미교부 19조원 등을 통해 대응 (국회예산정책처, 2024.7)
 - 금융성 채무인 외평기금을 적자성 채무인 공자기금에 대규모 활용. 올해 외평기금은 19조원 외평채 발행
 - 일반회계가 공자기금에 지급해야 하는 예수이자 7.8조원 미지급. 해당 이자에 대해 가산이자 적용
- 현 정부는 국채 발행 지양이라는 유일한 정책목적을 위해 국가회계를 이중적으로 운용