

경제위기 방관하고, 재정위기 부추기는

윤석열 정부 예산안 토론회

일시 2024년 10월 30일(수) 오전 10시

장소 국회의원회관 제8간담회의실



주최 정태호(기재위 간사)·허영(예결위 간사) 국회의원,
포용재정포럼, 민주연구원, 참여연대, 경실련, 포럼사의재

The Institute for Democracy

CONTENTS

인사말

이한주 민주연구원장	1
정태호 국회의원	3
허영 국회의원	5

발표

좌장 김유찬 회장(포용재정포럼, 前 조세재정연구원장)

정부예산안 총론평가 강병구 교수(인하대학교, 포용재정포럼)	5
정부예산안 세부평가 정창수 소장(나라살림연구소)	41

토론

조영철 초빙전문위원(조세재정연구원, 前 대통령비서실 재정기획관)	61
류덕현 교수(중앙대학교, 포용재정포럼)	67
최혜지 교수(서울여자대학교, 참여연대 사회복지위원장)	75
채은동 연구위원(민주연구원)	85

인사말



이한주 민주연구원장

국가재정이 길을 잃었습니다.

윤석열 정부 취임 이후, 물가는 계속 오르는데 성장률은 계속 떨어졌습니다. 게다가 국가 재정까지 극도로 나빠지는 가운데, 현 정부는 경제와 민생 살리는 일을 외면해 왔습니다. 결국, 경제와 재정, 모두 위기에 처해 있고, 이 고통은 모두 국민들이 부담하고 있습니다.

역사적으로 백성이 위기에 처하면, 국가는 공간을 열어 국민의 삶을 챙겼습니다.

흉년이 들어서 국민의 삶이 어려우면, 조정은 상평창(常平倉)과 의창(義倉)의 공간을 활짝 열었습니다. 국가가 털 먹는 대신, 국민을 잘 먹이는 것이 나라를 살리는 길이었습니다. 하지만 윤석열 대통령은 초부자들의 세금을 깎아주고 민생들을 위한 정부 공간을 닫아버렸습니다.

대통령은 다같이 죽는 길을 선택하고 있습니다.

윤석열 대통령의 대표 정책은 초부자감세와 재정건전성입니다. 정부는 이를 위해 작년에 이어 올해도 긴축재정과 초부자감세, 실패할 수밖에 없는 정책 패키지를 추진하고 있습니다.

경제가 위기인데, 대통령은 잔물재정을 선택했습니다. 2년 연속 86조원의 세수결손으로 재정이 위기인데, 대통령은 초부자감세를 선택했습니다. 그 결과, 대통령이 애지중지하는 국가채무(중앙정부채무 기준)는 취임 후 2년 3개월만에 149조원(22.5월 1,019조원 → 24.8월 1,167조원) 증가했습니다. 문재인 대통령 취임 후 2년 3개월 동안 67조원 증가한 것과 비교하면, 윤석열 정부는 재정건전성 면에서 이미 실패했습니다.

더불어민주당은 경제와 민생을 살리는 예산안 편성에 앞장서야 합니다.

먼저, 상위 1%에게 혜택이 돌아가는 초부자감세를 저지해야 합니다. 감세철회만으로도 상당한 세입 마련이 예상됩니다. 그리고 추가적으로 국채발행을 통해 재원을 마련해서, 양 재원을 온전히 민생 회복에 사용해야 합니다.

그 규모는 최소한 정부예산이 경제성장률을 끌어내리지 않는 수준입니다. 2025년도 정부예산안은 올해보다 3.2% 늘어난 677조원으로, 명목성장률 4.5%보다 낮습니다. 정부예산안 증가율을 최소한 4.5%까지는 올려야 합니다. 그래서 윤석열 정부가 끌어내린 성장률을 민주당이 다시 끌어올려야 합니다.

오늘 토론회는 예산 관련 전문가와 국회의원들이 참석한 소중한 자리입니다.

민주연구원과 포용재정포럼, 참여연대, 경실련, 포럼사의재의 전문가들이 참여하셨고, 예산심사에서 핵심과정을 담당하는 기재위와 예결위 간사이신 정태호 의원님, 허영 의원님이 토론회에 자리하셨습니다. 오늘 토론회를 통해 경제를 끌어올리고, 민생을 되살리고, 삶의 활력을 되살리는 대책이 마련되기를 바랍니다.

귀한 자리 발제를 맡아주신 강병구 교수님, 정창수 원장님, 토론을 맡아주신 조영철 박사님, 류덕현 교수님, 최혜지 교수님, 채은동 위원님께 깊은 감사 인사를 드립니다. 그리고 바쁜 와중에 토론회 자리를 함께 해주신 객석 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

2024년 10월 30일
민주연구원장 이한주

인사말



정태호 국회의원

안녕하십니까, 제22대 국회 더불어민주당 기획재정위원회 간사 서울 관악을 국회의원 정태호입니다.

먼저 윤석열 정부 예산안 토론회를 주최해주신 허영 의원님, 포용재정포럼, 민주연구원, 참여연대, 경실련, 포럼사의재를 비롯한 모든 단체 관계자 여러분께 감사드립니다.

아울러, 오늘 토론회 자리를 빛내기 위해 좌장을 맡아주신 김유찬 포용재정포럼 회장님, 발표를 맡아주신 강병구 인하대 교수님, 정창수 나라살림연구소 소장님, 토론을 진행하실 조영철 조세재정연구원 초빙전문위원님, 류덕현 중앙대 교수님, 최혜지 서울여대 교수님, 채은동 민주연구원 연구위원님께 진심으로 환영 인사를 올립니다.

올해 경제성장률은 1분기 1.3% 깜짝 성장했지만, 2분기 -0.2% 역성장에 이어 3분기에 0.1% 성장에 그쳤습니다. 정부가 예상하고 있는 연간 경제성장률 2.6%를 달성하려면 4분기에 2.0% 성장이 이루어져야 하나, 불확실성이 고조되는 수출여건과 내수침체 고착화 추세 등을 감안하면 도저히 달성하기 어려운 실정입니다.

이러한 가운데 정부는 지난 8월 '2025년 예산안'을 발표했는데 총지출 증가율은 3.2%에 그쳤습니다. 올해보다 내년 성장률 전망이 어두운 만큼 재정의 역할이 어느 때보다 중요한데 건전재정에 사로잡힌 윤석열 정부는 정부재정의 경기안정화 역할을 제대로 하지 않고

있습니다.

부자감세로 인해 국세수입은 2022년 395.9조원, 2023년 344.1조원, 2024년 337.7조원으로 매년 감소하고있습니다. 2025년도 국세수입도 382.4조원으로 추정되어 윤석열 정부가 주장한 재정준칙 기준을 3년 내내 초과하는 상황이 벌어질 수 있습니다.

정부 스스로 지키지도 못할 재정준칙에 가로막혀 취약계층, 영세 자영업자, 서민의 팍팍한 살림살이를 외면하고 있습니다.

민생지원을 최우선으로 하고 미래 도약을 위한 체질 개선과 구조 개혁에 중점을 두었다고 밝혔지만 여전히 내수경제 활성화에 필요한 예산은 줄이고 부자감세 지적에는 대기업 눈치만 보는 모순적인 태도만 보였습니다.

소득양극화, 저출생·고령화, 지방소멸이 확대되는 상황에서 민생경제 회복과 재정 건전성을 균형 있게 유지하기 위한 공정하고 투명한 재정전략 수립이 필요합니다.

오늘 토론회에서는 윤석열 정부의 예산안과 세법개정안의 문제점을 파악하여 민생경제를 보호하고 대한민국의 지속 가능한 발전을 보장할 방안을 모색하겠습니다. 정부를 위한 예산안이 아닌 민생을 위한 예산안으로 바꾸겠습니다.

다시 한 번, 오늘 토론회에 참석해주신 내외빈 여러분께 감사드립니다.

2024년 10월 30일

국회의원 정태호

인사말



허 영 국회의원

안녕하십니까.

국회 예산결산특별위원회 더불어민주당 간사, 강원특별자치도 춘천·철원·화천·양구갑 국회의원 허영입니다.

오늘 토론회를 함께 준비해 주신 정태호 의원님과 포용재정포럼, 민주연구원, 참여연대, 경실련, 포럼 사의재 관계자 여러분, 그리고 이 자리에 참석해 주신 모든 분께 감사 인사를 올립니다.

아울러 오늘 토론회의 발표를 해 주신 인하대학교 강병구 교수님, 나라살림연구소 정창수 소장님과 좌장을 맡아 주신 포용재정포럼 김유찬 회장님과 토론을 준비해 주신 조세재정연구원 조영철 전문위원님과 중앙대학교 류덕현 교수님, 서울여자대학교 최혜지 교수님, 민주연구원 채은동 연구위원님께 감사드립니다.

최근 경제는 둔화하고, 서민과 중산층의 경제적 어려움은 점점 더 가중되고 있습니다. 잠재 성장률은 지난해부터 미국에 역전당했습니다. 우리 경제의 역동성이 저하됐음은 물론, 민생경제가 심각한 위기에 빠져있는데 정부는 그 심각성을 인식하지 못하고 있습니다.

특히, 물가 문제가 정말 심각합니다. 한국은행이 지난 22일 발표한 9월 생산자 물가지수에 따르면, 농림수산물 물가지수는 전월 대비 5.3% 오른 125.81로 통계 작성 이후 역대

최고치를 기록했습니다. 채소, 돼지고기 등도 마찬가지입니다. 국민의 먹거리 물가가 천정부지로 치솟는데 정부는 지속적으로 안정세로 접어들었다며 민심과 동떨어진 얘기만 하고 있습니다.

고물가, 고금리, 고환율 저성장으로 국가 경제가 매우 어렵고 민생경제는 침몰하고 있습니다. 정부가 현실을 정확히 인식해야 하는데, 윤석열 대통령이 취임 2주년 기자회견에서 한 건전재정 기초가 정착됐고 국가채무가 안정적으로 관리되고 있다는 발언은 가히 충격적입니다. 민심을 전혀 읽지 못하고 현실과 동떨어진 얘기를 하는 것을 보면, 이 정부의 경제정책이 있는 것인지조차 의심스럽습니다.

‘재정 건전성’, ‘감세’, ‘긴축재정’ 윤석열 정부의 재정정책을 대표하는 키워드입니다. 부자 감세로 나라 곳간은 비어가고 세입여건은 갈수록 안 좋아지고 있습니다. 실질적인 나라살림의 상태를 보여주는 관리재정수지 적자 규모가 지난해 87조 원이었습니다. 이는 GDP 대비 3.9% 수준으로 적자 비율을 3% 이내에서 관리하는 재정준칙 기준에 미달한 것입니다. 올해도 7월 기준 관리재정수지는 83.2조 원 적자입니다.

윤석열 대통령의 발언과 주장이 이미 수치상으로 거짓임이 확인됐습니다. 긴축재정 기초를 버리지 않으니 내년도 예산안에서 국민의 삶을 지키는 민생예산은 감액되거나 턱없이 부족하게 편성됐습니다.

오늘 토론이 국민이 원하는 재정정책을 펼치고 예산안을 편성하는 구체적이고 현실적인 대안이 논의되고 마련되는 자리가 되길 진심으로 희망합니다. 우리 경제의 기초체력을 튼튼히 할 수 있는 근본적인 재정정책 전환이 이뤄지도록 국회예산결산특별위원회 위원으로서 오늘 논의된 내용들을 충실히 뒷받침하고 국민을 살리는 예산은 물론 경제정책이 입안되도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한번 이 자리를 빛내주신 모든 분께 감사의 말씀을 올리며, 가정에 늘 행복이 가득 하길 바랍니다. 감사합니다.

2024년 10월 30일

국회의원 허영

· 발표 1 ·

정부예산안 총론평가

강병구 교수(인하대학교, 포용재정포럼)

2025년 정부 예산안 총괄 평가

- 요약 -

강병구 교수(인하대학교, 포용재정포럼)

정부는 2025년 예산의 목표를 '서민중산층 시대의 구현'에 두고, 예산편성의 기본방향을 민생 과제 집중투자, 경쟁력 제고와 사회구조 개혁, 재정의 지속가능성 확보로 설정했다. 특히 이번 예산안에서는 약자복지를 강조하고 있는데, 이는 '낙수효과에 기댄 민간주도 성장'만으로는 민생 경제 회복이 어렵다는 인식을 기반으로 하고 있다.

정부는 2025년 예산안을 긴축예산으로 편성했다. 총지출 증가율은 2024년 본예산 대비 3.2%로 총수입 증가율 6.5%의 절반에 불과하고, 재량지출의 증가율은 0.8%로 전망되지만, 내년도 물가상승률 전망치(2.1%)를 고려할 때, 실질증가율은 -1.3%로 떨어진다. 약자복지를 강조했지만, 지원사업과 예산은 여전히 취약한 수준이다. 2025년 약자복지 예산은 전년 대비 4.3조 원 증가에 그쳐 경제활력 제고 예산 7.7조 원을 크게 밀돌고 있다.

2025년에 국세 수입은 4.1% 증가할 것으로 전망되지만, 2024년 세법개정안에 따른 향후 5년간 감세 규모(누적법)는 18.4조 원으로 추정된다. 세목별로 보면, 상속 및 증여세의 감세액이 18.6조 원에 달하고 상위 1% 피상속인에게 80% 정도가 집중되며, 직접세인 소득세와 법인세는 2.5조 원이 감소하지만, 간접세인 부가가치세는 1.7조 원이 증가하여 세법개정안이 원안대로 통과될 경우 세제는 더욱 역진적이 될 것으로 평가된다.

한편, 윤석열 정부는 출범 이후 재정 운용 기조를 감세와 긴축재정으로 전환하고 민간주도 성장을 강조했지만, 성과는 기대에 미치지 못했다. 2022~2024년의 세제개편안을 통해 추진된 총 81.6조원에 달하는 감세는 자산소득에 편중되어 고소득자와 대기업의 세금을 크게 덜어주었다. 윤정부의 세제개편으로 조세부담률은 하락하고 세제의 재분배기능이 약화되면서 재정의 자동안정화장치도 확장성이 떨어졌다. 2022년 이후 침체된 민생경제를 회복하기 위해서는 재정의 적극적인 역할이 필요했지만, 긴축재정으로 대응하였다.

그 결과 2023년의 경제성장률은 1.4%로 당초 전망치 2.5%를 밀돌았다. 2024년 4월 국제통

화기금(IMF)의 2024~2027년 연평균 경제성장률도 2022년 4월보다 0.17% 포인트 낮게 전망되었다. 2024년 상반기에는 반도체 수출의 호조로 경제성장률이 상승했음에도 불구하고 설비투자는 오히려 감소했다. 높은 가계부채비율과 고금리로 위축된 민간소비와 건설투자의 부진도 성장세를 약화시키는 요인으로 작용했다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 내수가 위축되면서 2023년 폐업을 신고한 사업자는 100만 명에 육박했다.

성장세의 회복이 지연되는 가운데 소득과 자산의 양극화도 확대되어 민생경제는 더욱 힘들어지고 있다. 「가계동향조사」에 따르면 시장소득으로 측정된 5분위배율(소득 상위20% 계층의 평균소득을 소득 하위20% 계층의 평균소득으로 나눈 값)은 2022년 2분기 15.6배에서 2024년 2분기 18.2배로 증가했고, 근로소득과 재산소득의 격차확대가 주된 원인이었다. 취업자 수의 증가 폭이 줄어들고 실질임금이 감소하면서 피용자보수비율도 하락했다. 부동산자산을 중심으로 자산 불평등도 증가했다. 「가계금융 복지조사」에 따르면, 부동산자산의 지니계수는 2021년 0.671에서 2023년 0.677로 상승추세에 있다.

소위 낙수효과가 작동하지 않는 현실에서 부자 감세와 건전재정은 불가피하게 긴축재정으로 이어져 우리 경제의 발목을 잡고 있다. 낙수효과가 작동하기 위해서는 대기업과 중소기업 간 불공정 거래 관행을 철폐하고, 재벌 대기업으로의 경제력집중을 완화하며, 노동시장의 이중구조를 해소해야 한다. 하지만, 대기업과 중소기업 간에는 여전히 적지 않은 불공정거래행위가 시장을 교란하고 있다. 김원이 의원실의 설문조사에 따르면, 최근 3년간 500개 중소제조업체 중 102개 업체가 불공정 거래행위를 경험했고, 68.6%는 ‘납품단가 후려치기’였다. 공정거래위원회가 차규근 의원실에 제공한 자료에 따르면, 30대 기업집단의 GDP 대비 매출액 비율은 2021년 75.5%에서 2023년 76.9%로 증가했다. 2024년 8월 「경제활동인구조사」에 따르면 정규직 대비 비정규직 임금 비율은 54%이고, 비정규직의 사회보험 가입률은 정규직의 절반 수준이다.

그러면, 대전환기에 민생경제를 회복하고 미래의 성장동력을 강화하기 위해서 무엇을 해야 하는가?

첫째, 낙수효과와 건전재정의 프레임에서 벗어나 재정을 적극적으로 운용하고, 누진적 보편과세의 방식으로 필요한 재원을 확보하여 재정의 자동안정화기능을 강화해야 한다. 수출의존도가 높은 한국경제에서 경제안정화정책은 잠재성장률의 제고는 물론 재정의 지속가능성을 위해서도 중요하다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 일부 유럽 국가들은 확장적 재정정책이 필요한 시기에 긴축정책으로 선회함으로써 경기침체의 골이 더욱 깊어지고 잠재성장률의 하락을 경험했다. 2008년 금융위기 극복 과정에서 유럽이 경험했던 자멸적 긴축재정의 우를 범하지 말아야 한다.

둘째, 약자복지를 위한 사회안전망과 고용안전망의 확충에 재정지원을 확대해야 한다. 한국경제가 직면하고 있는 구조적 위기에 대응하기 위해서는 혁신으로 성장동력을 살리고, 분배구조의 개선으로 사회발전을 견인하는 ‘혁신적 포용 국가’의 조세재정 정책이 필요하다. 분배구조의 개선은 저소득계층에 대한 소득지원의 차원을 넘어 성장과 복지국가 발전의 토대 구축이라는 시각에서 접근해야 한다. 내수기반이 취약한 경제구조에서 재분배정책은 내수확장의 주요 수단이다. 장기적으로는 낙수효과가 작동하도록 경제 체질을 개혁해야 한다.

셋째, 재정의 민주적 통제와 정치적 책임을 강화해야 한다. 행정부에 편향된 예산편성 권한을 개편하여 재정의 ‘정치적 책임성’을 제고해야 한다. 현재 예산편성은 정부의 고유권한(헌법 제54 조제2항)이고, 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(헌법 제57조). 국회의 예산 결정 권한을 강화하고, 예산편성과 관련된 주요 논의와 의사결정 과정을 모두 공개하여 예산편성의 투명성을 높여야 한다. 나아가 선거제도의 비례대표성을 강화하여 서민층의 요구가 균형있게 반영될 수 있는 기반을 조성하고, 국민참여예산제도와 시민참여예산제도의 활성화로 재정의 민주적 통제를 강화하며, 지역균형발전을 견인하는 재정 분권을 추진해야 한다.

2025년 정부 예산안 총론 평가

2024년 10월 30일

강병구(인하대학교)

1

목 차

1. 주요 내용
2. 재정 현황과 민생경제
3. 평가와 제안

2

1. 주요 내용

3

(1) 2025년 예산편성의 목표와 기본방향

- 2025년 예산편성 목표와 기본방향
 - 목표 : 민생안정·역동경제로 서민·중산층 중심 시대 구현
 - 국민이 원하는 민생 과제에 국가재정 집중투자
 - 경제의 경쟁력 제고와 사회 구조개혁에 중점
 - 재정운용혁신을 통해 재정의 지속가능성 확보
- 2024~2028 재정운용 기본방향 : 「2024~2028 국가재정운용계획 주요내용」
 - 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정기조 견지
 - 건전재정기조 하에서 정부가 해야 할 일 지원
 - 지출재구조화 등 재정혁신으로 재정운용 효율화
- 주요 검토 사항 : 정책의 타당성과 효과성^{+a}
 - 서민·사회적 약자에 대한 민생 사업
 - 경쟁력 제고와 사회구조개혁을 위한 정책
 - 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책수단

4

(2) 2025년 세입·세출예산안

(단위: 조원, %)

	2022년 결산	2023년 결산	2024년 본예산 (a)	2025년 예산안 (b)	증감(b-a)	
					금액	증감률
총수입	617.8	573.9	612.2	651.8	39.6	6.5
국세수입	395.9	344.1	367.3	382.4	15.1	4.1
세외수입	30.8	28.5	28.2	36.6	8.4	29.8
기금수입	190.8	201.1	216.7	232.8	16.1	7.4
총지출	682.4	610.7	656.6	677.4	20.8	3.2
예산	439.6	413.1	438.3	459.9	12.6	2.9
기금	231.2	196.5	218.4	226.5	8.2	3.7
의무지출	332.7	341.8	347.4	365.6	18.2	5.2
재량지출	349.7	297.3	309.2	311.8	2.6	0.8
세수결손	0.7	56.4	29.6			
지출구조조정		24.0	23.0	24.0	1.0	4.3
통합재정수지	△64.6	△36.8	△44.4	△25.6	18.8	0.8%p
관리재정수지	△117.0	△87.0	△91.6	△77.7	13.9	0.7%p
국가채무(D1)	1,067.7 (49.4%)	1,134.8 (49.8%)	1,195.8 (47.4%)	1,277.0 (48.3%)	81.3	0.8%p

주: 2024년 세수결손액은 잠정치
출처: 기획재정부 「2024~2028년 국가재정운용계획 주요내용」, 국회예산정책처 재정경제통계시스템

- **총수입**
 - 명목증가율 6.5%
 - 실질증가율 4.4%
 - (25년 물가상승률 전망치 2.1%)
- **총지출**
 - 명목증가율 3.2%(20.8조원)
 - 실질증가율 1.1%
 - 재량지출 실질증가율 -1.3%
- **재정수지**
 - 통합재정수지 적자 25.6조원
 - 관리재정수지 적자 77.7조원
- **국가채무(D1)**
 - 1,277조원 → 81.3조원 증가
 - GDP 대비 47.4% → 48.3%
- **지출 증가분을 지출구조 조정으로 충당**
 - 국세수입 증가 15.1조원
 - 지출구조조정 24.0조원

5

(3) 분야별 예산 비중

(단위: 조원, %)

	예산(a)				증감률	조세지출(b)		합계(a+b)	
	2024년		2025년			2025년		2025년	
	금액	비중	금액	비중		금액	비중	금액	비중
보건·복지·고용	237.6	35.9	249.0	36.4	4.8	37.1	286.1	37.7	
일반·지방행정	110.5	16.7	111.3	16.3	0.7	9.4	120.7	15.9	
교육	95.2	14.4	98.5	14.4	3.5	1.0	99.5	13.1	
국방	59.4	9.0	61.6	9.0	3.7	0.03	61.6	8.1	
산업·중소·에너지	28	4.2	28.3	4.1	1.1	14.2	42.5	5.6	
R&D	26.5	4.0	29.7	4.3	12.1	3.0	32.7	4.3	
SOC	26.4	4.0	25.5	3.7	-3.4	1.1	26.6	3.5	
농림·수산·식품	25.4	3.8	25.9	3.8	2.0	6.1	32.0	4.2	
공공질서·안전	24.4	3.7	25.1	3.7	2.9	0.0	25.1	3.3	
환경	12.5	1.9	13.0	1.9	4.0	2.2	15.2	2.0	
문화·체육·관광	8.7	1.3	8.8	1.3	1.1	0.3	9.1	1.2	
외교·통일	7.5	1.1	7.8	1.1	4.0	0.001	7.8	1.0	
합계	662	100.0	684.3	100.0	3.4	74.4	758.9	100.0	

주: 1. 2024년 자료는 본예산, 2025년은 예산안 기준. 2. 유보 통합에 따라 2024년 보육사업 예산을 복지분야에서 교육 분야로 이관.
자료: 기획재정부, 한국재정정보원.

- 분야별 재정지원은 재정지출과 조세지출을 통합적으로 파악 필요
- 분야별 재정지원 비중 (재정지출+조세지출)
 - 보건·복지·고용 37.7%
 - 일반·지방행정 15.9%
 - 교육 13.1%
- 전년 대비 2025년 증감율
 - R&D 12.1%
 - 보건·복지·고용 4.8%

6

(4) 2025년 투자중점사업 예산

	2024년(조원)	2025년(조원)	2024년 대비	
			증가분	비중
합계	152.2	176.0	23.8	100.0
① 약자복지	61.5	65.8	4.3	18.1
연간 생계급여액141만원 인상	19.7	20.8	1.1	4.6
노인·장애인·취약아동맞춤형 보호	29.4	31.8	2.4	10.1
일자리를 통한 취약계층 도약 지원	2.3	2.7	0.4	1.7
교육주거사다리 구축과 문화격차해소	10.1	10.5	0.4	1.7
② 경제활력 확산	44.1	51.8	7.7	32.4
소상공인 전주기맞춤형 지원	0.4	1.0	0.6	2.5
농어민 소득안정 및 농수산물 물가안정	6.9	7.9	1.0	4.2
선도형 R&D 개혁과 첨단산업 육성	31.5	35.9	4.4	18.5
수출 모멘텀 확산과 중소·벤처기업스케일 업	5.3	7.0	1.7	7.1
③ 미래를 준비하는 체질 개선	9.9	17.2	7.3	30.7
일가정양립·돌봄·주거 지원으로 저출생 대응	2.6	5.1	2.5	10.5
필수의료확충·지역의료복원	-	2.0	2.0	8.4
청년의 힘찬 미래도약지원	5.3	6.8	1.5	6.3
인재·산업·교통 혁신으로 지방시대 뒷받침	2.0	3.3	1.3	5.5
④ 안전한 사회, 글로벌 중추외교	36.7	41.2	4.5	18.9
신유형고강도 재해에 대한 체계적 예방과 대응	5.6	6.4	0.8	3.4
첨단과학수사와 국민 권리구제 강화	0.5	0.7	0.2	0.8
군 자금심 고취와 강한 군대 육성	16.8	19.6	2.8	11.8
전략적 외교·ODA로 국익 창출	13.8	14.5	0.7	2.9

출처: 기획재정부 「2025년 예산안」

- 전년 대비 예산 증가분 23.8조원
 - 경제활력 확산 32.4%
 - 미래를 준비하는 체질개선 30.7%
 - 안전사회중추외교 18.9%
 - **약자복지 18.1%**
- 선도형 R&D 개혁·첨단산업 육성
 - 4.4조원(18.5%)
- 미약한 소상공인 지원
 - 0.6조원(2.5%)
 - 대출과 저금리 활용

7

(5) 재정 운용 혁신 : 지출구조 조정으로 24조원 절감

① 현상수요중심

- 국민의 목소리 반영, 수요자 맞춤형 지원

② 협업 예산

- (프로젝트형) 다부처사업을 패키지로 묶어 동시 집중투자
- (전주기협력형) 수요자 관점에서 다부처사업의 단계별 맞춤형 이어달리기 지원
- (효과제고형) 부처를 넘어 분야 단위로 효과성을 점검하여 유사 중복 구조조정

③ 지출구조조정 ⇒ 총 24조원 재정 절감

- 재정 여력의 확보와 재정 전반의 효율성 제고를 위해 지출구조조정 필요
- 관행적·점증적 예산편성 방식에서 벗어나 재정사업 전반의 타당성·효과성 재점검
- 투자 우선순위 조정, 공공경비 절감, 유사 중복·집행부진사업 정비

8

2. 재정 현황과 민생경제

9

(1) 재정 현황: 재정의 재분배·안정화 기능과 지속가능성 약화

- 2022년~2024년 세제개편안을 통해 총 81.6조 원에 달하는 감세 추진
 - 서민·중산층과 중소기업보다 고소득자와 대기업에 대한 감세 규모가 더 큼
 - 법인세, 소득세, 종합부동산세, 증권거래세 등 주로 자산 소득에 집중
 - 2022년 이후 고소득자와 대기업의 국세감면액 비중 증가
- 부자감세, 긴축재정으로 조세부담률 하락, 세제의 재분배기능과 재정의 자동안정화장치 약화
 - 조세부담률은 2022년 22.1%에서 19.3%로 하락
 - 재정의 자동안정화장치 : 문재인 정부 0.028p 증가 vs. 윤석열 정부 0.017p 증가
 - OECD 회원국 평균과 차이 : 조세부담률 3.2%p, 공공사회복지지출 비율 7.3%p
- 세수 결손, 재정적자와 국가채무 증가로 재정의 지속가능성 약화
 - 2023년 56.4조원, 2024년 29.6조원(잠정치) 세수 결손 발생
 - 2022~2024(잠정치) 관리재정적자 287.2조원, 국가채무 225.1조원 증가

10

세법개정안의 세목별 감세규모(누적법)

(단위: 10억원)

	2022년 세법개정안	2023년 세법개정안	2024년 세법개정안	합계
총액	-60,308	-2,936	-18,394	-81,638
소득세	-16,099	-3,165	-2,277	-21,541
법인세	-27,965	688	-207	-27,484
부가가치세	-	-153	1,722	1,569
증권거래세	-7,159	-	-	-7,159
종합부동산세	-7,922	-	-	-7,922
상증세	-	-	-18,646	-18,646
기타	-1,164	-306	1,015	-455

주: 감세 규모는 누적법으로 추정
 자료: 국회예산정책처(2022, 2023)

11

역대 정부 세법개정안의 세수 귀착 효과

(단위: 10억원)

	누적법	순액법			
		합계	서민·중산층 중소중견기업	고소득자 대기업	기타
윤석열정부	-81,636	-17,923	-6,140	-5,636	-6,247
2024년	-18,392	-4,351	-867	-258	-3,226
2023년	-2,936	-472	-673	-78	279
2022년	-60,308	-13,100	-4,600	-5,300	-3,300
문재인정부	1,420	1,497	-6,534	8,209	-178
박근혜정부	18,317	4,464	-1,642	5,716	390
이명박정부	-39,254	-8,418	-7,752	-1,260	594

주 1: 세수효과는 해당 정부의 세법개정안에서 제시된 세수 및 귀착 규모를 합산하여 산출.
 2: 2008년 세수귀착은 류성걸(2014)의 추정비율을 적용하여 산출.
 3: 기타는 외국인, 비거주자, 공익법인, 상속인 등 귀착분석이 곤란한 일부 항목.
 자료: 기획재정부 「세법개정안」 각 연도 국회예산정책처(2008, 2009), 류성걸(2014).

- 윤석열정부(2022~2024년)의 세법개정안
 역대 정부와 비교 시 부자감세로 판단
 - 고소득자·대기업 -5.6조원
 - 서민·중산층/중소중견기업 -6.1조원
 - 상증세를 기타로 분류
- 2022년과 2024년에 고소득자·대기업에 대한 감세효과가 과소평가
 - 2024년 상속세 감세 추정액(2023년 기준)의 68.9%가 전체 피상속인 중 상위 0.01%에게 귀속
- 이명박정부
 - 고소득자·대기업 -1.3조원
 - 서민중산층·중소중견기업 -7.8조원

12

고소득자와 대기업의 조세지출 비중

(단위: 억원, %)

구분	구분	2021년		2022년		2023년		2024년		2025년	
		실적	비중	실적	비중	실적	비중	전망	비중	전망	비중
개인	중저소득자	257,853	71.1	269,883	68.3	291,472	67.7	312,419	66.8	332,469	66.6
	고소득자	104,940	28.9	125,080	31.7	139,076	32.3	155,059	33.2	166,724	33.4
기업	중소·중견기업	150,181	74.1	170,273	72.1	190,740	72.7	192,501	79.6	198,972	72.1
	대기업 (상호출자제한기업)	22,133	10.9	38,878	16.5	43,804	16.7	23,475	9.7	49,364	17.9
	기타기업	30,285	14.9	27,159	11.5	27,872	10.6	26,054	10.8	27,574	10.0
구분곤란		4,857		4,210		4,700		4,796		5,075	
총계		570,248		635,484		697,664		714,305		780,178	
국세감면율		13.5		13.0		15.8		15.3		15.9	
국세감면율 법정한도		14.3		14.6		14.3		14.6		15.2	

주: 중저소득자는 근로소득 8,400만원(전체 근로자 평균임금의 200%) 이하 근로자, 농어민, 고령자, 장애인 등.
 자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」 각 연도.

13

조세부담률과 국민부담률의 추이

(단위: GDP 대비 %)



주: 2020년 GDP기준, 2023년은 잠정치, 2024~2028년은 전망치.
 자료: 통계청 국가통계시스템, 기재부 「2024~2028년 국가재정운용계획 주요내용」
 한국경제신문(2024.10.2.) '작년 국민세부담, 10년 만에 줄어, 윤정부 감세효과'

14

세제의 미약한 재분배 기능

(단위: %)

	시장소득 (a)	처분가능소득 (b)	불평등개선효과 (a-b)/a
한국(2021년)	0.405	0.333	17.8
한국(2020년)	0.405	0.331	18.3
OECD(2020년)	0.469	0.323	31.1
북유럽	0.458	0.268	41.5
서유럽	0.489	0.281	42.5
남유럽	0.519	0.327	37.0
영미형	0.478	0.322	32.6

● 조세-공적 이전소득 불평등 감소효과

- 한국 18.3%
- OECD 회원국 평균 31.1%
- 북유럽형 복지국가 41.5%
- 영미형 32.6%

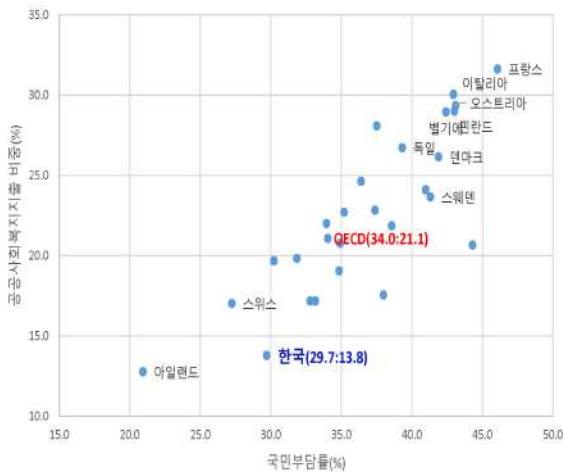
● 한국의 처분가능소득 불평등도

⇒ 37개 OECD 회원국 12위

주 1: 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+시적이전소득-시적이전지출.
 주 2: 공적 이전소득은 공적연금, 기초연금, 양육수당, 장애수당, 기초생활보장지원금, 근로장려금, 자녀장려금 등 정부의 사회수혜금.
 주 3: 처분가능소득=시장소득-세금+공적 이전소득
 자료: OECD Income distribution database. 통계청, 「가계·금융복지조사」를 이용하여 산출.

낮은 조세부담률과 취약한 공공사회복지지출

(단위: GDP 대비 %)



● 총조세부담률(국민부담률)

OECD 평균 34.0% - 한국 29.7% = 4.3%p

● GDP 대비 공공사회복지지출 비중

OECD 평균 21.1% - 한국 13.8% = 7.3%p

● 국민부담률 29.7%

= 조세부담률 22.1%+사회보장지출 7.6%
 OECD 평균보다 각각 3.2%p와 1.1%p 낮음

● 중부담+저복지 ⇒ 국민부담률과 조세부담률은

OECD 평균에 근접하지만, 공공사회복지지출 비중은 여전히 낮은 수준

● 2023년 이후 조세부담률 하락 전망

주: 2022년 국민부담률(36개 국가), 공공사회복지지출(26개 국가) 평균. 한국은 2020년 GDP 기준.
 자료: OECD Data Explorer에서 2024.9.16. 추출. 기획재정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획」

재정의 자동안정화장치

	GDP gap률 (절대값 평균)	자동안정화장치 크기
김대중 정부(1998~2002)	2.938	0.274
노무현 정부(2003~2007)	0.696	0.297
이명박 정부(2008~2012)	1.254	0.312
박근혜 정부(2013~2016)	0.195	0.324
문재인 정부(2017~2021)	0.986	0.352
윤석열 정부(2022~2023)	0.680	0.369
한국(1998~2023)	1.212	0.316
OECD(1998~2023)	2.179	0.423
한국/OECD	55.6	74.7
북유럽	1.597	0.537
서유럽	1.557	0.473
남유럽	2.908	0.433
영미형	2.002	0.373

주1: OECD 평균은 한국을 제외한 수치임.
 주2: 자동안정화장치의 산출에 적용된 IMF의 총량접근법에서는 세수의 GDP 탄력성=1, 지출의 GDP탄력성=0으로 간주.
 자료: OECD Economic Outlook Database.

- 재정의 자동안정화장치는 재정 규모가 크고, 조세체계가 누진적이며, 사회안전망이 촘촘할 수록 강화
- 특히 경기변동의 완화가 경제성장과 분배구조의 개선에 긍정적인 영향을 미친다는 사실을 고려할 때, 내수기반이 취약하고 해외 경기에 민감한 한국경제에서 자동안정화장치의 역할은 더욱 중요
- 재정의 자동안정화장치는 문재인 정부에서 크게 향상되었고, 이는 조세부담률의 증가, 조세체계의 누진성 제고, 사회안전망의 확충 등이 복합적으로 작용한 결과이지만, 여전히 취약
 - 박근혜 정부 0.012p 증가
 - 문재인 정부 0.028p 증가
 - 윤석열 정부 0.017p 증가

17

세수 결손, 재정적자, 국가채무 추이

(단위: 조원)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
국세수입 (예산)	251.1	268.1	294.8	279.7	314.3	396.6	400.5	367.3
국세수입 (결산)	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	395.9	344.1	337.7
세수결손	143	5.5	-1.3	5.8	29.8	-0.7	-56.4	-29.6
세수증감	22.8	28.2	-0.1	-8.0	58.5	51.9	-51.9	-6.4
관리재정수지	-185	-106	-54.4	-112.0	-90.5	-117.0	-87.0	-83.2
국가채무	660.2	680.5	723.2	846.6	970.7	1,067.7	1,134.8	1,195.8

주: 2024년 세수결손과 관리재정수지는 잠정치, 국가채무는 본예산 기준.
 자료: 기획재정부

- 2022년과 2023년의 세법개정안과 2023년과 2024년 예산안으로 인해 2023~2024년의 기간에 국세수입은 감소하고 세수 결손은 큰 폭으로 증가하면서 국가채무도 가파르게 증가
- 2023~2024년의 기간에 86조 원의 세수 결손이 발생했고, 58.3조 원의 국세수입이 감소하면서 관리재정수지는 170.2조 원의 적자를 기록
- 국가채무는 같은 기간에 128.1조 원 증가할 것으로 전망

18

한국과 선진국의 국가채무 격차 축소



- 총부채 차이
2011년 35.9%p → 2023년 16.5%p
- 순부채 차이
2011년 47.6%p → 2023년 21.9%p
- 재정여력은 양호하지만, 감세기조와 성장세의 둔화로 여력 축소
 - 단기적으로 재정여력을 활용하여 경기진작 도모
 - 중장기적으로 세수확충 필요

19

(2) 경제 상황: 긴축재정으로 힘들어진 민생경제

- 2022년 이후 경기둔화 국면의 지속에도 긴축적으로 재정운용
 - 2023년 경제성장률 1.4%, GDP갭률 -0.334
 - 2025년 중앙정부 총지출 실질증가율 1.1%, 재량지출 실질증가율 -1.3%
 - 2022년 이후 GDP에 대한 정부부문의 성장기여도 하락: 0.1%p → -0.2%p → 0.0%p
- 민생 경제 회복 지연 및 서민·중산층 경제적 어려움 가중
 - 고용증가 둔화, 실질임금상승율과 피용자보수비율 하락
 - 폐업한 사업자 증가
- 소득의 양극화와 자산불평등 확대로 지속가능한 성장 위협
 - 부동산 자산의 불평등으로 자산불평등 확대
 - 2022년 이후 가구소득 양극화 확대

20

윤석열 정부의 경제지표

(단위: %, 만명)

	2022년	2023년	2024년			2025년		
			1분기	2분기	3분기	상반기	하반기	연간
GDP성장률	2.7	1.4	3.3 (1.3)	2.3 (-0.2)	1.5 (0.1)	1.8	2.4	2.1
민간소비	4.2	1.8	1.0	0.9	1.3	2.2	2.3	2.2
건설투자	-3.5	1.5	1.6	-0.5	-4.9	-3.4	1.8	-0.7
설비투자	-0.3	1.1	-1.0	-2.5	6.3	6.5	2.2	4.3
재화수출	3.9	2.9	8.0	8.7	6.0	3.1	2.6	2.9
재화수입	4.7	-0.3	-3.8	1.5	4.1	5.2	2.1	3.6
소비자물가 상승률	5.1	3.6	3.0	2.7	2.1	2.2	2.1	2.1
근원물가 상승률	4.1	4.0	2.5	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0
취업자수 증감	82	33	29.4	14.6	14.6	17	14	16
실업률	2.9	2.7	3.3	2.9	2.2	3.1	2.7	2.9
고용률	62.1	62.6	62.5	63.3	63.3	62.6	63.1	62.9
실질임금 상승률	-0.2	-1.1	-1.7	0.9				
피용자보수비율	68.0	67.7						

- GDP성장률 둔화
 - 2022년 2.7%
 - 2023년 1.4%
 - 2024년 3분기 1.5%
 - 2024년 2.4%(전망)
 - 2025년 2.1%(전망)
- 감세의 투자 및 고용효과 미약
 - 설비투자 2024년 3분기 6.3%
 - 취업자수 2024년 3분기 14.6 만명
 - 2024년 상반기 22만명 증가
- 실질임금 상승률 하락 후 상승
 - 2023년 -1.1%
 - 2024년 1분기 -1.7%, 2분기 0.9%
- 피용자보수비율 하락
 - 2022년 68.0%
 - 2023년 67.7%

주: 전년동기 대비. ()는 전기 대비.
 자료: 한국은행(2024), 「2024년 8월 경제전망보고서」,
 고용노동부(2024) 「2024년 8월 사업제보동력조사 및 2024년 4월 시도별 임금근로시간조사 결과

21

폐업자(개인·법인) 추이와 폐업 사유

(단위: 명, %)

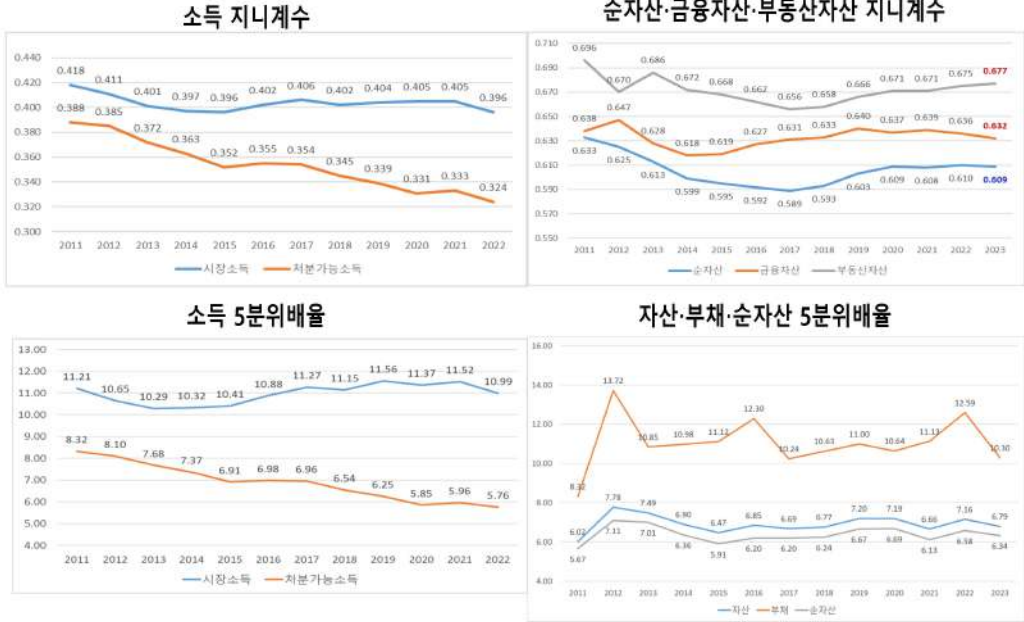


- 최근 폐업자(개인 및 법인) 증가
 - 2019년 922,159 명
 - 2022년 867,292명
 - 2023년 986,487명
- 폐업자 증가의 주된 사유(사업부진)
 2019년 41.4% → 2023년 48.9%
- 사업부진 사유
 - 수출산업의 미흡한 내수진작 효과
 - 높은 가계부채비율
 - 고금리·고물가
 - 긴축재정

자료: 국세청, 「국세통계연보」9-8-13 폐업자 현황 IV (폐업사유, 지역, 업태)

22

소득과 자산의 양극화·불평등 추이



주: 2021년부터 고용·산재보험 급여 소득을 행정 자료로 보완하여 작성하여 이전의 소득분배지표와 직접 비교시 유의 필요.
 자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털, 「가계금융복지조사」

가구소득 5분위배율

(단위: 배, %)

	1분기			2분기			3분기		4분기	
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2022	2023
시장소득	20.5	21.0	19.6	15.6	16.5	18.2	16.1	18.3	15.7	16.0
근로소득	32.7	37.2	33.4	19.6	26.0	30.5	24.8	29.0	23.4	23.4
사업소득	24.5	16.2	17.2	27.3	14.5	17.7	14.6	16.7	14.8	15.8
재산소득	4.4	4.2	7.6	6.0	7.4	9.7	9.5	8.4	4.3	12.4
공적이전소득	1.3	1.3	1.4	2.3	1.0	0.9	0.8	0.9	0.7	0.9
경상조세	94.9	95.2	83.1	63.5	72.7	80.1	16.0	19.6	82.3	70.7
사회보험료	17.0	19.4	26.0	14.2	19.3	26.9	17.3	24.1	17.8	21.55
처분가능소득	9.7	10.1	9.3	8.6	8.4	8.5	8.7	9.2	8.5	8.5
분배개선효과	52.7	51.9	52.6	44.9	49.1	53.3	46.0	49.7	45.9	46.9

주: 5분위배율 산출시 가구가중치 적용, 가구균등화지수 미적용
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원시자료를 이용해 필자 산출.

- 고소득자·고액자산가·대기업에 대한 감세
⇒ 양극화와 불평등 심화
- 시장소득 5분위배율 증가
 - 근로소득, 사업소득, 재산소득의 5분위배율 확대
 - 재산소득의 5분위배율 2022년 4분기 4.3배에서 2023년 4분기 12.4배로 크게 상승
 - 경상조세 1분기와 4분기에 걸쳐 양극화를 확대시키는 방향으로 작용

소득분위별 가구 이자비용 및 적자 가구 비율

(단위: %)

	이자비용 비율			적자가구 비율		
	2022년	2023년	2024년	2022년	2023년	2024년
전체	6.1	7.7	7.2	22.8	23.0	23.9
1분위	6.9	7.7	7.9	53.7	52.7	54.9
2분위	7.2	8.2	7.8	20.6	22.3	20.9
3분위	6.3	8.2	7.9	18.5	18.1	19.0
4분위	5.9	7.2	6.1	14.9	13.9	15.2
5분위	5.3	7.5	7.0	6.1	8.0	9.5

주 1: 각 연도 2/4분기 자료

주 2: 이자비용비율=이자비용/가계지출금액, 적자가구비율은 가구 처분가능소득 보다 소비지출이 많은 가구가 차지하는 비율
자료: 통계청 「가계동향조사」

- 가계부채가 증가하면서 적자가구 비율과 가구 이자비용 증가
↓
가계소비 감소
↓
내수 위축
↓
소상공인 사업부진으로 폐업 증가
- 특히 하위소득 20% 계층의 적자가구 비율은 2024년 54.9%
- 2023년 이후 중상위소득계층 적자가구비율 증가

25

3. 평가와 제안

26

첫째, 민생경제 회복과 재정의 지속가능성을 위한 적극적 재정 운용



성장세 회복의 지연과 재정의 지속가능성 약화



긴축예산으로 경기침체와 복합위기에 대응 미흡

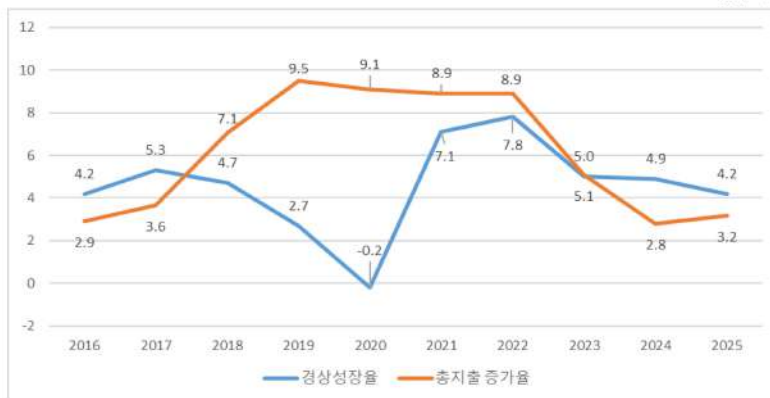
“피폐해진 민생경제와 성장 잠재력의 침식은 현실을 외면한 프레임 정책의 결과이다. 정부는
낙수효과와 건전재정의 프레임에서 벗어나 재정을 보다 적극적으로 운용해야 한다”

“절약의 역설은 정부예산에서도 나타나고 있다.”

27

평가: 긴축재정으로 경기침체와 복합위기 대응 미흡

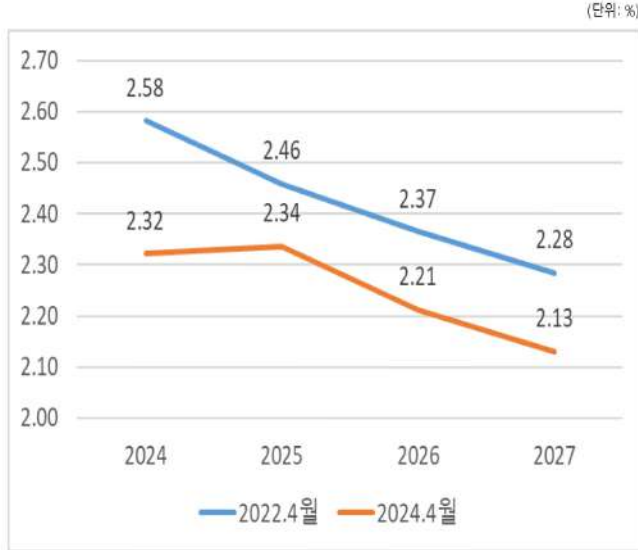
- ① GDP갭을 2022년 0.261 ⇒ 2023년 -0.420 ⇒ 2024년 -0.252 ⇒ 2025년 -0.02
- ② 2023년 이후 예산안 총지출 증가율은 경상성장율을 밀돌아 긴축재정
- ③ 2025년 물가상승률 전망치 2.1%를 고려할 때, **총지출 예산의 실질증가율은 1.1%**
- ④ 제22대 국회에서도 재정준칙 도입을 위한 입법 노력 지속 명시 (단위:%)



주: 2024년과 2025년은 KDI 전망치를 근거로 산출. 2016~2024년은 본예산 기준

28

IMF 경제성장률 전망(한국)



출처: IMF World Economic Outlook, April 2022, 2024.

● 자멸적 긴축재정 (self-defeating fiscal contractions)

2024년 예산증가율 2.8%
 예산불용액 45.7조원
 미집행액 49.5조원
 2025년 예산증가율 3.2%

- ⇒ 경제성장률 하락+감세
- ⇒ 총수입 감소
- ⇒ 총지출 감소
- ⇒ 국가채무 증가

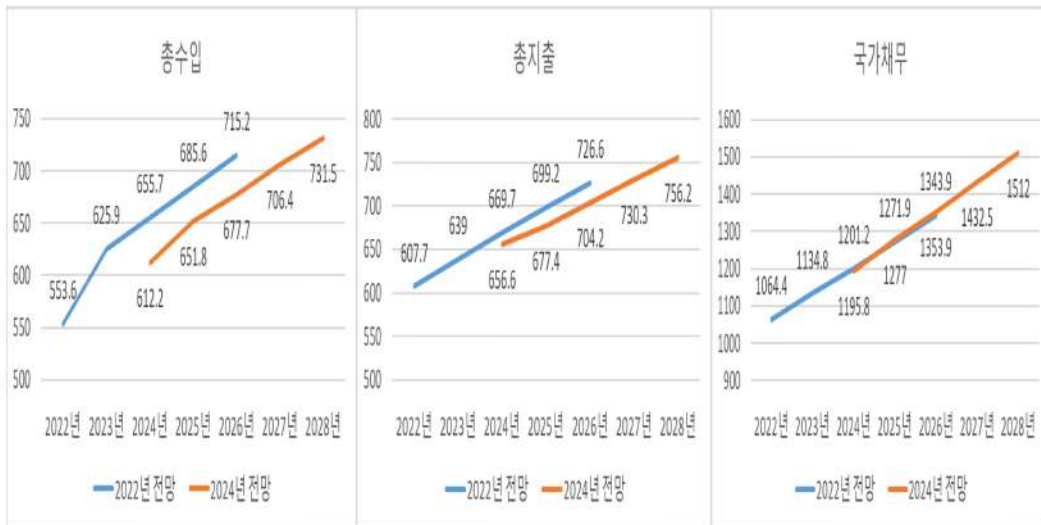
● 재정정책의 악순환 초래 요인 (fiscal policy doom loop)

- 순환적 요인에 의한 GDP전망치 하락을 구조적 요인으로 착각
- 재정승수 전망치의 저평가
- 이력현상(hysteresis effects) 존재

29

총수입·총지출·국가채무 전망

(단위: 조원)



출처: 기획재정부 「국가재정운용계획 주요내용」, 각 연도

30

자멸적 긴축재정(self-defeating fiscal contractions)

- 자본주의 시장경제는 호황과 불황을 반복하기 때문에 정부는 통화정책과 재정정책을 적절히 활용하여 거시경제의 안정적 성장을 유인해야 한다. 경기침체에 추진된 긴축정책은 미래에 대한 전망을 더욱 비관적으로 만들고 잠재성장률의 하락을 초래하여 재정건전성을 악화시킬 수 있다.
- 특히 재정승수 전망치가 저평가되고 경제에 이력현상(hysteresis effects)이 존재하면 재정정책의 산출효과가 과소평가되어 '재정정책의 악순환'(fiscal policy doom loop)에 빠지고 재정건전성을 크게 악화시킬 수 있다.
- 따라서 단기의 안정화정책은 성장의 지속가능성과 잠재성장률의 하락을 방지하기 위해서도 중요하다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 재정정책의 역할이 강화되었지만, 유럽 국가들은 확장적 재정정책이 필요한 시기에 긴축정책으로 선회함으로써 경기변동에 적절히 대응하지 못하고 경기침체의 골은 더욱 깊어져 갔다.

출처: 강병구·조영철(2019), 「우리나라 재정운용의 평가와 과제」, 소득주도성장특별위원회.
 Fatas, Antonio and Laurence Summers(2018), "The Permanent Effects of Fiscal Consolidations,"
 Journal of International Economics, Vol. 112: 238-250.

31

제안 : 복합 위기에 대응한 예산 확충

- **저출생·고령화, 기술 변화, 기후 위기, 글로벌 공급망의 블록화 경향**
 - 초저출생 ⇒ 생산가능인구의 감소 ⇒ 잠재성장률 하락, 세입과 세출 구조 변화
 - 디지털 전환 가속화 ⇒ 고용불안과 노동시장 이중구조 심화 ⇒ 노동소득분배율의 하락, 양극화와 불평등
 - 기후위기 ⇒ 탄소국경세 도입 ⇒ 에너지 다소비 제조업의 비중 높은 한국경제에 위기 요인
 - 글로벌 공급망의 블록화 경향 ⇒ 수출주도형 성장을 기반으로 하는 한국경제에 심각한 도전 ⇒ 내수기반 확충
- **과도한 가계부채비율, 소득과 자산의 양극화, 불안정한 부동산시장과 물가상승**
 - 민생경제의 어려움 가중
 - 부자감세와 긴축재정으로 경기회복 지연
 - 양호한 국가재정과 높은 가계부채비율
- **재정건전성을 넘어 복지국가의 지속가능성 차원에서 재정의 적극적 역할 필요**
 - 전환시대에 대응한 혁신과 포용의 조세재정정책
 - 조세체계 및 재정지출 구조의 개혁과 단계적 이행 방안
 - 분배와 성장이 선순환하는 새로운 발전체제 구축
 - 2008년 금융위기 극복 과정에서 유럽이 경험했던 **자멸적 긴축재정**의 우를 범하지 말아야 함

32

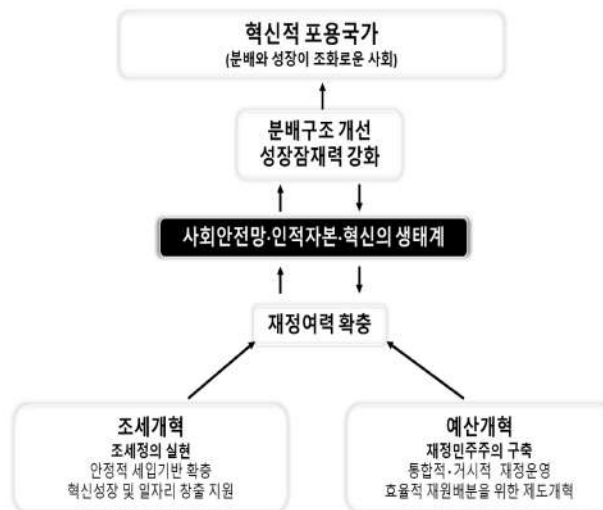
혁신과 포용의 예산편성

- **혁신으로 성장동력을 살리고, 분배구조의 개선으로 사회발전을 견인하는 '혁신적 포용 국가'**
 - 사회정책과 경제정책의 유기적 연계 ⇒ 지속가능한 복지국가를 모색
 - 경제주체의 생산적 역량을 높이는 활동을 지원
 - 양극화와 불평등 문제에도 적극적으로 개입
 - 분배구조의 개선은 저소득계층에 대한 소득지원의 차원을 넘어 복지국가 발전의 토대 구축이라는 시각에서 접근

- **분배와 성장이 선순환하는 조세재정체계 구축**
 - 단기적인 재정건전성을 넘어 복지국가의 지속가능성이라는 보다 긴 시계에서 재정의 역할 강화
 - 조세·예산개혁을 통해 확충된 재정 여력으로 사회안전망, 고용안전망, 인적자본에 대한 투자 강화
 - 인내자본(patient capital)에 대한 투자 확대와 혁신의 생태계 지원

33

혁신과 포용의 재정개혁 2.0



34

더불어민주당 강령-경제조항(조세정의와 재정민주주의)

시장경제의 불평등한 분배구조를 개선하고 경제주체의 생산적 활동을 지원하는 조세·재정체계를 구축한다. 조세정의를 구현하고 성실 납세자를 존중하는 문화를 조성한다. 지하경제를 양성화하고, 소득이 있는 곳에 세금을 부과하여 세금 탈루와 탈세를 막는다. 계층·세대 간 조세부담의 형평성을 확립하고 누진적 보편증세 및 조세지출제도를 개편하여, 복지국가의 발전에 필요한 세수기반을 확충한다. 부동산세제는 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 보호하도록 개편한다. 국가 예산의 합리적·효율적 배분을 실현하기 위해 재정민주주의를 구축하고 중앙정부와 지방정부 간 재정기능을 합리적으로 조정하여 국가의 균형발전을 실현한다. 재정의 지속가능성을 확보하여 국가재정의 역할과 국가의 책무성을 강화한다. 조세 및 재정정보를 투명하게 공개하고 접근성을 높여 국민의 재정에 대한 알 권리를 보장한다.

35

분배와 성장의 관계

	종속변수=경제성장률		
	모형(1)	모형(2)	모형(3)
경제성장률(t-1)	-0.052**	0.167**	0.167**
1인당GDP(t-1) 로그값	-29.7**	-18.5**	-25.6**
시장소득 지니계수	-1.179**		
상위소득 20%		-0.454***	
하위소득 40%			1.880**
국가 고정효과	yes	yes	yes
시간 더미	yes	yes	yes
관측치	305	279	279
국가	31	29	29

주: *, **, ***는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함. OECD 회원국 대상 GMM 분석.
 자료: World Bank, World Development Indicators, OECD Stats.

- 불평등은 경제성장률에 부정적으로 작용
 - 모형(1)에서 시장소득 지니계수와 경제성장률 마이너스의 관계
- 현실에서 작동하는 것은 분수효과(trickle-up)
 - 모형(2)에서 상위소득 20% 계층의 소득증가 ⇒ 경제성장률 하락
 - 모형(3)에서 하위소득 40% 계층의 소득증가 ⇒ 경제성장률 상승
- 낙수효과가 작동하기 위한 조건
 - 대기업과 중소기업 간 공정거래
 - 재벌 대기업으로 경제력 집중 완화
 - 노동시장의 이중구조 해소

36

낙수 효과를 저해하는 요인

- 대기업과 중소기업 간 **불공정거래 행위**(김원이 의원실 설문조사 자료)
 - 최근 3년 간 중소기업업체 500곳 중 102곳(20.4%) 불공정 행위 경험, 68.6%는 '납품단가 후려치기'
- GDP 대비 **상호출자제한기업 집단 매출액 비율**(공정거래위원회, 차규근 의원실) (단위: %)

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
4대 기업집단	38.4	37.8	40.8	44.4	40.8
30대 기업집단	70.7	68.1	75.5	83.5	76.9

- **노동시장의 이중구조**

	2019년 8월	2020년 8월	2021년 8월	2022년 8월	2023년 8월	2024년 8월	
비정규직 비중	36.4	36.3	38.4	37.5	37.0	38.2	
임금(비정규직/정규직)	54.6	52.9	53.0	54.1	54.0	54.0	
국민연금 가입률	정규직	87.5	88.0	88.8	89.1	88.0	88.1
	비정규직	37.9	37.8	38.4	38.3	38.4	37.5
건강보험 가입률	정규직	91.5	92.6	93.6	94.5	94.3	95.0
	비정규직	48.0	49.0	50.3	51.7	52.6	52.2
고용보험 가입률	정규직	87.2	89.2	90.9	92.2	91.9	92.3
	비정규직	44.9	46.1	52.6	54.0	54.2	54.7

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」

37

둘째, 사회안전망 확충을 위한 재정지원 확대



서민중산층의 소비 감소로 내수위축



세계적 수준의 가계부채와 금융성 부채의 높은 비중

“약자 복지의 확대를 넘어서 취약한 사회안전망을 촘촘하게 구축해야 한다. 특히 소득 기반 사회보험으로의 전환, 지역·계층 간 의료불평등의 해소, 공공임대주택의 공급 확대 등으로 혁신의 기반을 조성해야 한다.”

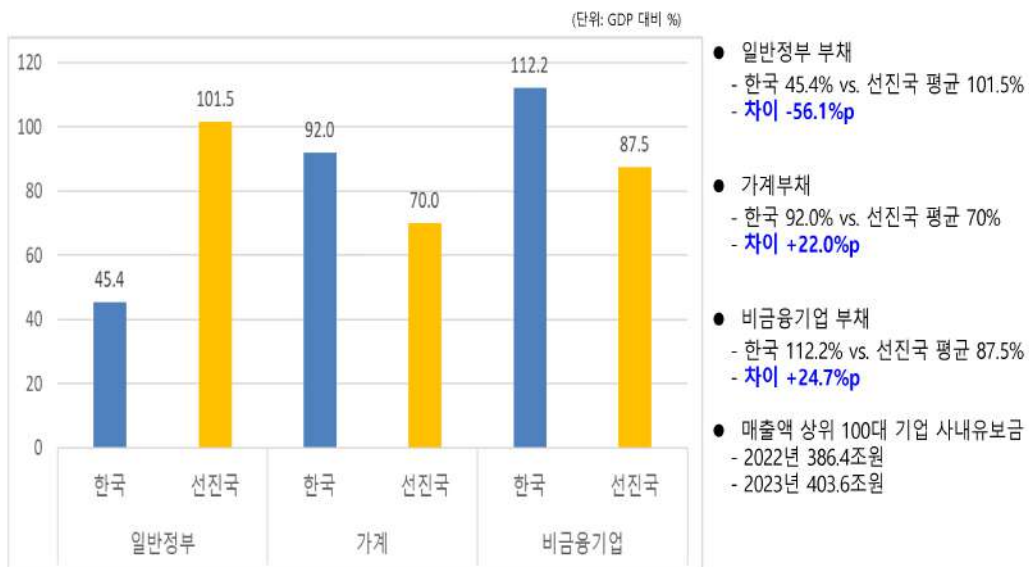
38

평가: 높은 가계부채비율과 금융지원의 한계

- 주택금융
 - 신혼부부버팀목(1억원), 신생아특례대출(2.5억원) 소득 요건 상향
- 소상공인 금융비용 부담 완화를 위한 3종 세트
 - 정책자금 상환연장제도 지원대상 및 연장 기간 확대(최대 5년)
 - 7% 이상→4.5% 대환대출 지속 지원(0.2조원)
 - 전환 보증 중도상환 수수료 지원(2조원)
- 반도체, 원전 등 주요 산업분야 유동성 공급을 위한 정책금융 공급 확대
 - 반도체 대규모 투자를 위한 저리 대출(4.3조원), 생태계 펀드(0.42조원)
 - 탄소저감설비 도입 촉진을 위한 녹색전환보증(1.5조원)
 - 원전 용자(0.15조원)-펀드(0.1조원), 방산 보증(1.2조원)-펀드(0.04조원), K-콘텐츠 용자(0.2조원)-펀드(0.8조원)
- 높은 가계부채비율과 낮은 조세부담률 하에서 대출 요건 완화와 우대금리 등 금융성 지원
 - ⇒ 내수 확충의 한계, 정부지원 방식의 적정성 여부

39

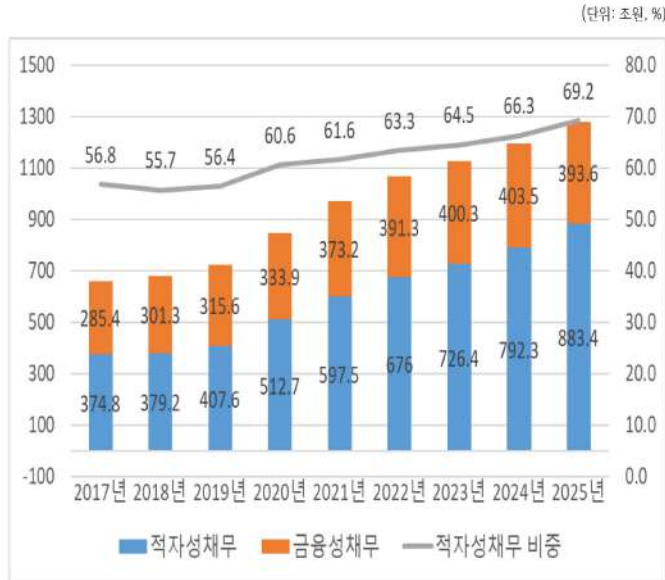
가계·일반정부·비금융기업부채비율(2024.3.31)



자료: Bank for International Settlements (2024), Credit to the non-financial sector, BIS_WS_TC 2.0 (data set), https://data.bis.org/topics/TOTAL_CREDIT/data (accessed on 17 September 2024).

40

정부의 적자성 채무 비중

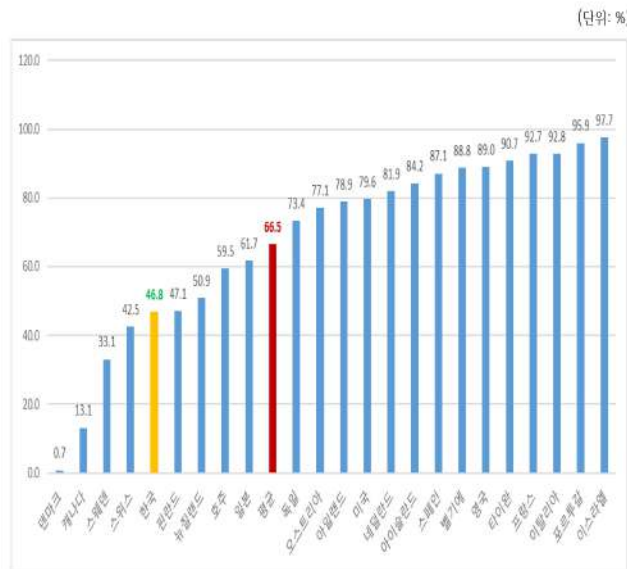


자료: 기획재정부, 국가재정운용계획.

- 2018년 이후 적자성 채무 비중은 증가 추세이지만, 낮은 수준
 - 2018년 55.7% → 2023년 64.5%
 - 2025년 적자성 채무 비중 전망치 ⇒ 69.2%
 - 2025년 금융성 채무 비중 전망치 ⇒ 30.8%
- 정부의 금융성 채무를 통한 가계와 기업 부채 해소의 한계
 - 높은 가계부채비율
 - 상환연장, 우대금리

41

순채무 비중의 국제 비교(2025년 전망치)



주: 순부채 net debt=총부채 gross debt-정부보유 자산financial assets corresponding to debt instruments
 자료: IMF, World Economic Outlook database: April 2024.

- 낮은 조세부담률+낮은 순채무비중
 - 한국의 순채무비중 46.8%
 - 33개국 평균(66.5%)보다 19.7%p 낮음
 - 비교되는 국가 중 8번째로 낮음
 - ⇒ 금융성부채에 대한 높은 의존도
- 높은 조세부담률+낮은 순채무비중
 - 북유럽 복지국가(평균 -56.0%)
 - 노르웨이 -304.7%
- 낮은 조세부담률+높은 순채무비중
 - 자유주의 복지국가(평균 61.8%)
 - ⇒ 적자성채무에 대한 높은 의존도

42

높은 국방비와 낮은 사회보호지출 비중

- ① GDP 대비 국방 분야 지출 비중은 2.7%로 OECD 회원국 평균보다 1.2%p 높음
- ② 경제사업 비중은 5.8%로 OECD 회원국 평균과의 격차가 0.1%p로 축소
- ③ 보건과 사회보호 지출은 OECD 회원국 평균 대비 1.8%p와 7.8%p 낮음

(단위: GDP 대비 %)

	총지출	일반 행정	국방	공공 질서	경제 사업	환경 보호	주거	보건	오락 문화	교육	사회 보호
한국	37.7	4.3	2.7	1.4	5.8	1.1	1.2	5.7	1.1	5.4	9.0
OECD	46.1	5.3	1.5	1.7	5.9	0.7	0.5	7.5	1.2	5.1	16.8
북유럽	50.8	6.2	1.4	1.1	4.9	0.5	0.5	8.2	1.5	5.8	20.6
서유럽	53.4	5.7	1.1	1.7	7.0	0.9	0.6	9.0	1.2	5.2	20.9
남유럽	52.3	7.1	1.5	2.0	7.3	1.0	0.5	7.2	1.0	4.3	20.5
영미형	39.7	4.1	2.0	1.7	5.0	0.5	0.7	8.4	0.6	4.9	11.9

주: OECD 평균은 한국을 제외한 수치임. 북유럽(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 서유럽(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드), 남유럽 국가(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인), 영미형 (호주, 아일랜드, 영국, 미국).

자료: OECD, General Government Accounts, 2024년 1월 14일 추출.

제안: 재정을 통한 복지 확대

분야	제안
보건	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화시대의 의료비 부담 축소와 의료서비스의 효율화 방안 마련 - 지역밀착형 의료서비스 체계 구축으로 지역균형발전 유인 - 지역 간, 계층 간 의료불평등해소를 위한 건강돌봄체계 구축
복지	<ul style="list-style-type: none"> - 빈곤노인에게 적용되는 기초연금의 보충성 원리 폐지 - 소득기반 사회보험으로의 전환과 취약계층에 대한 사회보험료 지원 확대 - 사회서비스에 대한 예산지원 확대
고용	<ul style="list-style-type: none"> - '고용 없는 성장'에 대응한 적극적 노동시장정책 확대: 고용안전망 확충, 공공부문 일자리 확대 - 노동시장 이중구조 해소를 위한 소득보장정책 확대: 전국민고용보험, 국민취업지원제도, 근로장려세제
교육	<ul style="list-style-type: none"> - 지역별 비례선발제도입, 사교육비 지출 소득공제 축소, 공교육 지원 확대
주거	<ul style="list-style-type: none"> - 공공임대주택의 공급 확대로 서민의 주거안정 지원
환경	<ul style="list-style-type: none"> - 기후 위기에 대응한 재정지원 및 세제개편
경제사업	<ul style="list-style-type: none"> - 수출기업의 국내기업 연계로 내수기반 확대 - R&D 예산의 효율성과 효과성제고를 위한 지원체계 개편 - 투자여력이 있는 대기업에 대한 재정지원 축소와 중소기업 지원 확대

셋째, 부자감세 기초 철회와 세수 확충



양극화 및 불평등 확대



부자감세와 취약계층에 대한 미약한 재정지원

“낙수 효과가 작동하지 않는 현실에서 분배와 성장이 선순환 하는 역동 경제를 이루기 위해서는 금융투자소득세를 도입하여 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 과세원칙을 바로 세우고, 종합부동산세로 주택가격을 안정시키며, 상속세로 부의 세습과 집중을 완화해야 한다

금융투자소득세

- 정부는 금융투자소득세 폐지 방침, 상장주식 양도소득세 부과 대주주 기준 10억 원에서 50억 원 초과
 - 대주주 기준은 종목별로 적용하기 때문에 코스피 주식 20개 종목에 각각 10억 원씩 투자할 경우 주식보유금액이 총 200억 원에 달하지만, 양도소득세를 한 푼도 내지 않음
 - 대부분의 선진국은 금융자산의 거래로 발생한 양도소득에 세금 부과
 - (미) 15~20%(단기 보유시 최대 37%), (일) 20%, (영) 10~20%, (독) 25%, (프) 30%
- 증권거래세 폐지(농특세 유지), 기본공제, 손익통상, 이월공제 등으로 소액투자자 이득
 - 집합투자기구(펀드)의 분배이익은 배당소득으로 일원화되어 여전히 종합소득세율(최대 49.5%)을 적용
 - 금융투자소득세를 도입하면 자본의 해외이탈로 주식시장이 침체할 것이라는 주장은 지나친 기우
- 대만의 특수성(금융실명제 부재)으로 인한 금투세 도입의 실패사례만을 부각하기보다는 1990년대 경제 위기에 돌고 돌고 주식양도차익 전면 과세에 성공한 일본의 경험을 균형있게 참고하여 금투세의 도입이 안착할 수 있는 여건 조성 필요

금융투자소득세 팩트 체크

- **큰 손들은 금투세로 새로운 세금을 부과받는가? 금투세 세부담이 증가하는가?**
 - 현재도 대주주는 이미 주식양도소득세를 부담
 - 대주주의 세 부담이 줄어들 수 있음 → 금투세 시행시 현재보다 20배 많은 기본공제(5천만원)
- **과세인원이 증가하는가?**
 - 주식투자수익률이 5%인 경우 10억원 초과 투자한 경우에만 과세 대상
 - 2023년 말 기준 10억원 초과 투자한 투자자 비중은 0.35%(차규근 의원실 한국예탁결제원 자료)
 - 금투세가 도입되어도 과세 인원의 증가 폭은 크지 않을 것임
- **자본시장 선진화가 금투세 도입의 선결 요건인가?**
 - 기업지배구조 개선은 지배주주의 독단적인 경영을 방지하여 가치투자를 통한 자원의 효율적 배분과 생산성 향상을 유인
 - 하지만, 금융투자소득세는 기업 체질 개선과 무관하고, 역으로 금투세 도입이 주식시장 선진화를 유인할 수 있음

참고: 경제개혁연대·경실연·민변·포용재정포럼·참여연대(2024), 「금투세 ‘논란·공포·과다’속 진실과 거짓, 팩트체크」

47

금융투자소득세, 증권거래세, 상장주식 대주주 양도소득세 개정 추이

개정 연도	금융투자소득세	증권거래세 세율	대주주 요건(시행령)
2018년			-대주주 요건 확대(예정) 10억원 → 3억원(2021년)
2020년		-기본세율 인하(비상장주식 등) 0.50% → 0.45%	
2020년 12월 세법개정	-금융투자소득세 신설 (2023년 시행)	-단계적 세율 인하 2021년 0.02%p ↓ 2023년 0.08%p ↓	-대주주 요건 확대 철회 (2021.2. 시행령 개정) 10억원 유지
2020년 12월 세법개정	-시행 2년 유예 (2025년 시행)	-세율인하 시점 조정 2023년 0.03%p ↓ 2024년 0.02%p ↓ 2025년 0.03%p ↓(예정)	-대주주 요건 축소 (정부 세법개정안) 10억원 → 100억원 미반영
2024년			-대주주 요건 축소 10억원 → 50억원 2024.1.1.이후 시행

출처: 국회예산정책처(2024), 「제22대 국회 조세정책 개선과제」

48

상속세 개편(안)에 따른 자산계층별 감세 효과

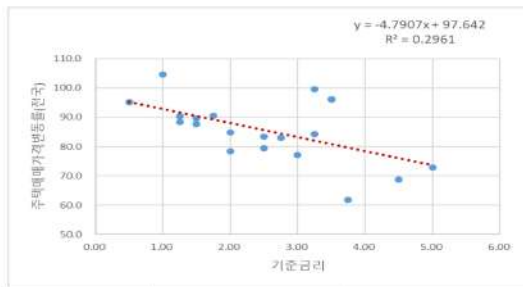
(단위: 명, 억원, %)

상속세 과세자 총상속재산가액 기준	2023년 상속세 현황		산출세액 추정치		감세액	
	피상속인수 (과세인원)	1인 과세표준	2023년 (a)	2024년 세법개정안(b)	금액 (b-a)	비중
상위 0.2%	37	3,845	70,970	56,850	-14,121	68.9
상위 1%	199	864.1	85,059	68,441	-16,618	81.1
상위 5%	997	215.7	102,959	84,341	-18,618	90.8
상위 10%	1994	120	111,145	92,427	-18,718	91.3
상위 20%	1995	15	8,429	8,229	-200	1.0
상위 30%	1994	9	4,297	4,098	-199	1.0
상위 40%	1995	6	2,424	2,225	-199	1.0
상위 50%	1994	5	1,612	1,412	-200	1.0
상위 50% 이하	9,972	3	5,285	4,300	-985	4.8
합계	19,944	17.1	133,192	112,691	-20,501	100.0

주1: 2023년 산출세액 추정치 오차율은 27%=(실제지-추정치)/실제지*100. 2: 과세미담자를 포함한 총피상속인수는 292,546명이고, 37명은 0.01% 자료: 상속세 100분위 자료는 차규근 의원실 피상속인 37명은 국세통계연보

49

증부세율과 기준금리, 주택매매가격변동률(전월 대비)



변수	모형1	모형2
증부세 최고세율	-0.036(0.018)**	
증부세 누진도		-0.293(0.145)**
기준금리	-0.213(0.030)***	-0.214(0.030)***
주택공급량(만호)	-0.042(0.013)***	-0.043(0.013)***
경기동행지수	0.010(0.001)***	0.010(0.002)***
관측치 수	169	169
R2	0.314	0.314

주 1: **와 ***는 각각 5%와 1%에서 통계적으로 유의함. 분석기간 2006.1~2024.7.
2: 누진도=(최고세율-최저세율)/과세표준 수
자료: 국토교통부 통계누리 주택건설실적통계, 통계청 경기종합지수.

- 분석결과
 - 종합부동산세 최고세율과 기준금리 상승, 주택공급 증가는 주택매매가격의 인상을 억제
 - 주택가격 안정을 위해서는 증부세 최고세율을 일정 정도 유지하면서 누진성을 높이는 방식으로 세율체계를 개편하되, 금융정책과의 정책조율 필요
 - “세금이 중요한 부동산정책 수단인 것은 분명하지만, 만능이 아니라는 것을 인정해야 한다. 핵심은 과잉유동성이 금융시스템을 통해 자산시장으로 흘러 들어가는 고리를 차단하는 것이었는데, 그 부분은 감시의 사각지대에 버려두고 세금이라는 오래된 논란에 에너지를 빼앗겼다”(김수현(2023), 『부동산과 정치』154쪽)
 - “세제와 금융에서의 원칙을 세우고, 이를 경기와 무관하게 지켜나가는 것이 중요하다. 부동산 포퓰리즘에 흔들리지 말아야 한다. 보유세나 양도세는 되도록 바꾸지 않는 것이 좋다. 사문화된 임대소득도 정상화해야 한다. 취득세는 경기에 따라 강운으로 바꿀 수 있다.” (267쪽)

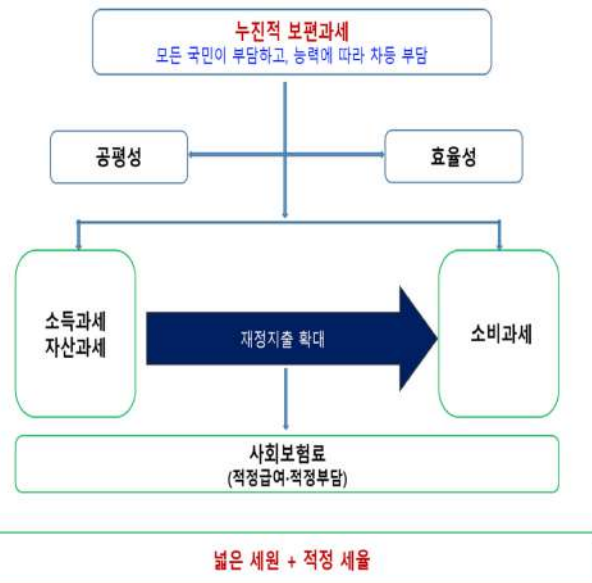
50

제안 : 부문 간 재정지출의 조정과 세수 확충

- '중복지-중부담'으로 나아가기 위해서는 부문 간 재정지출의 조정과 세수 확충 필요
 - 취약한 보건 및 사회보호 분야의 추가 재원을 조달하기 위한 세수확충 필요
- 누진적 보편증세의 세수 확충 로드맵
 - 보편주의와 선별주의 복지제도가 합리적으로 결합되는 복지체제에 조응하는 조세체계
 - '넓은 세원 적정 세율'의 원칙하에 모든 국민이 부담하되 능력에 따라 차등적으로 부담
 - 소득세와 자산세 중심의 세입 확충을 기반으로 국민의 삶의 질 개선 후 점차 소비과세 확충
- 조세정의, 과세공평, 재정의 지속가능성 등의 차원에서 세제개편 평가·대안 모색 필요
 - 상층세제 개편과 금투세의 유예 또는 폐지는 정치적 책임성의 측면에서도 부적절
 - 중부세는 누진성을 강화하는 방향으로 세율체계를 개편하되, 금융정책과의 조율 필요
 - 더불어민주당 강령 경제조항 : 조세정의와 재정민주주의
 - 강령 전문 : 더불어민주당은 서민과 중산층을 대변한다. 사회경제적 양극화와 불평등을 극복하고 모든 사람의 기본적인 삶을 보장하는 기본사회를 원한다.

51

세제개혁의 방향



52

넷째, 재정의 민주적 통제와 정치적 책임 강화



사회경제적 수요를 적절히 반영하지 못하는 경직적인 재정운용



재정운용에 대한 근본적 혁신 부재

“참여정부는 재정의 효율적 관리를 위해 총액배분자율편성제도를 도입했지만, 여전히 예산 당국의 통제가 부처의 자율을 제약하고 있다. 재정의 ‘정치적 책임성’을 제고하는 방향으로 행정부에 편향된 예산편성 권한을 개편해야 한다.”

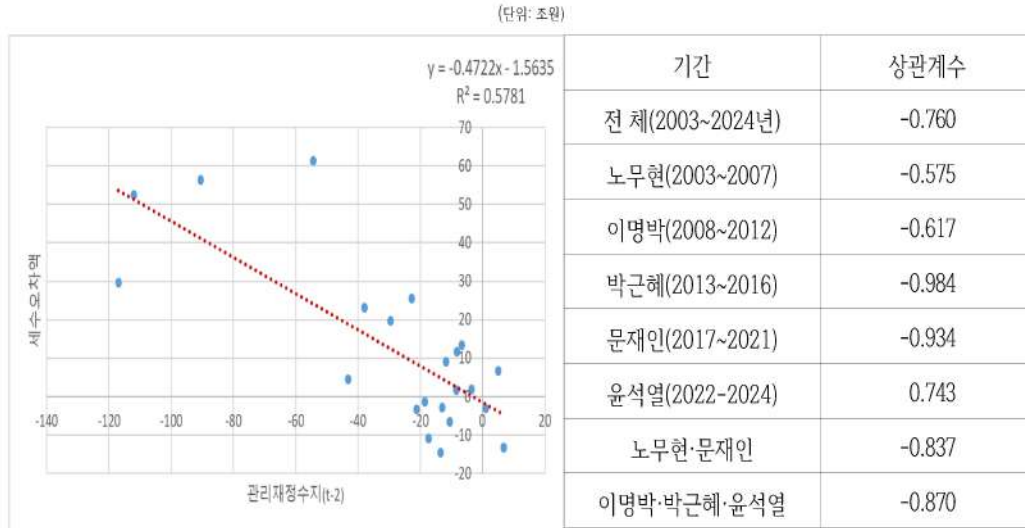
53

평가 : 재정운용에 대한 근본적 혁신 부재

- **정부의 재정운용 혁신으로 총 24조원의 재정 절감 기대**
 - 국민의 목소리를 반영하여 수요자 맞춤형으로 예산 편성
 - 부처 간 협업으로 사업을 추진하여 예산의 중복 지출 방지
 - 관행적·점증적 예산 편성으로 인한 예산의 낭비 축소
- **기존의 재정운용 틀에서 벗어나지 못하는 개편 방안**
 - 총액배분자율편성 예산제도의 취지에 따른 부처의 자율성보다 재정 규율 강조
 - 기재부 중심의 예산편성 방식은 관료의 정치화, 사회적 수요 반영 미흡
 - 구조적 세수오차의 문제
 - 2023년과 2024년 재정지출구조 조정에 대한 평가 부재와 2025년 구체적 계획 미공개

54

관리재정수지(t-2)와 세수 오차



자료: 기획재정부 「월간 재정동향」, 각 연도.

55

제안 : 재정운용 거버넌스의 근본적 개혁 필요

- **재정의 '정치적 책임성'**을 제고하는 방향으로 행정부에 편향된 예산편성 권한 개편
 - 예산편성이 정부의 고유권한(헌법 제54조제2항)
 - 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없음 (헌법 제57조).
- ① **예산법률주의 도입 방안 검토** → 국회의 예산 결정 권한 강화
 - 대통령에게 부분수정거부권을 부여 → 부당한 증액 억제, 타당한 수정 요구에 대해서는 국회의 요구 반영
 - 주요 논의와 의사결정 과정을 모두 공개하여 예산편성의 투명성 제고
- ② 선거제도의 **비례대표성을 강화**하여 서민층의 요구가 균형있게 반영될 수 있는 기반 조성
- ③ 국민참여예산제도와 시민참여예산제도의 활성화로 **재정의 민주적 통제 강화**
- ④ 지역균형발전을 견인하는 **재정분권** 추진

56

감사합니다
bgkang@inha.ac.kr

· 발표 2 ·

정부예산안 세부평가

정창수 소장(나라살림연구소)





예산을 알아야 지역을 바꾼다

I. 총론

1. 재량지출 긴축에도 재정수지 적자

- 정부의 2025년 예산안은 재량지출 1%줄인 긴축예산임에도 재정수지적자
 - 총지출 증가율은 24년보다 3.2% 증가함. 이는 24년 정부안 총지출 증가율 2.8%보다는 증가한 수치며, 24년 정부안 보다 재정수지 적자 폭이 감소한 예산안임.
 - 지출 증가율도 높고, 재정수지 적자폭도 완화하게 된 이유는 국세 수입이 24년보다 4.1% 증가한 것으로 추정하고 있기 때문임.
 - 24년 국세수입보다 증가한 이유는 23년 사상 최악인 56조원 세수결손에 따른 기저효과를 고려해야 할 필요가 있음. 또한, 4.1% 국세 수입 증가는 24년 예상 경상성장률은 5.5%, 25년 경상성장률도 4.5%에도 미치지 못하는 수준임.
 - 하지만 정부는 9월 국세수입재추계 결과 29.6조원의 결손이 날 것이라고 발표함. 2022년 국세수입이 395.9조원, 2023년 국세수입이 344.1조원, 2024년 국세수입이 337.7조원으로 매년 감소함.
 - 2025년도 예산안의 국세수입은 382.4조원으로 추정하고 있어서 2022년 국세수입을 회복하지 못하고 있음

2

2. 재량지출 긴축에도 재정수지 적자의 주요한 원인은 감세

- 24년(2.8%) 보다 높은 3.2% 총지출 증가에도 실질적 재정 책임성은 감소
 - 윤석열 정부 감세로 발생한 25년 세수입 감소효과 17조원, 22년, 23년, 24년 경상성장률 각각 4.6%, 3.3%, 5.5%에도 세수 감소함. 만약, 감세를 안 했으면 25년 국세 400조원임
 - 25년 국세수입액 382.4조원은 22년 국세수입 395.9조원보다도 적은 수치임. 22년부터 24년까지 경상성장률은 각각 4.6%, 3.3%, 5.5% 증가했음. 경상성장률이 증대되면 국세 수입이 증대되는 것이 일반적임
- 특히, 22년 향후 5년간 세수감소효과는 기획재정부는 60.2조원이라고 추산했으나 국회 예산정책처는 73.7조원으로 추산했음. 기획재정부 세수추계 자료를 모두 검토한 이후 변화된 경제상황을 감안하여 추산하는 국회예산정책처의 세수추계는 보통 기획재정부보다 더 정확하다는 사실을 감안해 보면 실제 세수 감소효과는 17조원보다 상회할 것임.

<2017~2024 세법개정안 5년간 세수효과 기재부와 국회예산정책처 비교>

(단위: 조원)

	17년 세법개정안	18년 세법 개정안	19년 세법 개정안	20년 세법 개정안	21년 세법 개정안	22년 세법 개정안	23년 세법 개정안	24년 세법 개정안
향후 5년간 세수 효과 정부 추계 재구성	23.6	-14	-0.5	-0.1	-7.2	-60.2	-3.1	-18.4
국회예산정책처 추계 5년간 세수효과	23.3	-8.9	-0.3	0.6	-5.8	-73.7	-4.2	-

3. 총지출증가는 코로나 종료와 지방재정 전가 등 착시효과

- 25년 총지출 증가율(3.2%)는 24년 총지출 증가율(2.8%)보다 형식적으로는 높아 보이지만 재량지출 증가율(0.8%) 및 지방교부세, 교부금 효과를 제거한 증가율은 24년보다 긴축적인 예산안임.

<2016~2025 의무지출 및 재량지출 증가 및 증가율 비교> (단위: 조원, %)

분류	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산	2020 결산	2021 결산	2022 결산	2023 본예산	2024 본예산	2025 예산안
의무지출	182.8	198.9	214.4	239.6	252.8	279.5	332.7	340.3	347.4	365.6
재량지출	202.1	207.7	219.7	245.5	297.2	321.3	349.7	298.4	309.2	311.8
총지출	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	600.8	682.4	638.7	656.6	677.4
의무지출 증가율	6.0%	8.8%	7.8%	11.8%	5.5%	10.6%	19.0%	2.3%	2.1%	5.2%
재량지출 증가율	1.4%	2.8%	5.8%	11.7%	21.1%	8.1%	8.8%	-14.7%	3.6%	0.8%
총지출 증가율	3.5%	5.6%	6.8%	11.7%	13.4%	9.3%	13.6%	-6.4%	2.8%	3.2%

3. 재정건전성과 감세를 동시에 달성하기 어려움

- 재정건전성과 감세는 동시 달성하기 어려운 목표
 - 국가 재정운용은 재정의 책임성과 재정건전성 사이에서의 균형잡기임. 25년 예산안은 채정의 책임성을 훼손하면서 재정건전성을 추구하고자 노력했으나 여전히 건전재정 달성에 실패했음. 이는 국세수입 증가 폭이 제한적이기 때문임.
 - 25년 재량지출 증가율을 0.8%로 제한하는 긴축적 예산안에도 재정건전성을 확보하지 못한 이유는 17조원에 달하는 정부의 감세 조치 때문임. 정부는 재정건전성과 감세는 동시에 잡을 수 없다는 사실을 인정하고 향후 5년간 18조원이 넘는 추가 감세 조치를 재고하여야 함.

II. 2025년 예산안 세출분석 총론

1. 지출구조조정의 구체적 내용

○ 24년도 총지출 증가율은 2.8%였으나 이는 내국세 감소(-10%)에 따라 자동으로 줄어드는 지방교부세, 교육재정교부금 효과로 지방이전재원을 제외한 총지출은 5.3% 증가했음. 정부의 '지출구조조정'리스트는 물론 지출 구조조정에 대한 정의조차 발표한 적이 없어 지출 구조조정을 했다는 정부의 주장을 검증할 수조차 없었음.

○ 그러나 25년도는 물가와 내국세 증가에 따라 법적의무지출이 증가하는 상황에서 재량지출을 제한하는 방법으로 총지출 상승폭을 억제했다는 점에서 지출구조조정을 통한 긴축재정으로 해석 할 수 있음.

○ 한편, 기존의 예산안 분석은 분야별 분석 또는 세부사업 분석으로 이해되고 비판됨. 그러나 기획재정부 홍보자료에 존재하는 12대 분류 체계는 국가 지출의 일부는 배제되고 일부는 중복되는 부적절한 분류체계임. 677.4조원 지출에 포함되는 통신 분야 지출 및 예비비 지출이 누락되었음에도 12대 분야 합산 규모가 677.4조원이 아니라 684.5조원이 나오는 오류체제에 불과함.

7

2. 증감액 예산 분석

□ 증액과 감액의 규모는 10%이내이고 20.8조원이 순증됨
 - 24년보다 감액 된 3635개(-37.1조원 감액) 세부사업과 24년보다 증액 된 4384개(57.8조원 증액) 세부사업 전수조사해보면 20.8조원이 순증됨

<표> 25년 정부 예산안 감액 및 증감 현황

	24년 본예산(A)	25년 예산안(B)	감액 (C)	증액 (D)	순증감액 (E)=(C)+(D)	증감률 (E)/(A)
총지출 규모	656.6조원	677.4조원	-37.1조원 (3635개)	57.8조원 (4384개)	20.8조원	3.2%

8

3. 분야별 주요증감

□ 분야별(기능별) 분석에서 최대 증액분야는 과학기술과 예비비분야임

○ 전체 분야에서 25년 정부안의 최대 증액 분야는 과학기술 분야(17.3%), 예비비 분야(14.3%)임. 25년 정부의 중점 사업은 24년 R&D 삭감의 원상회복과 국회 심의 없는 지출 증대가 핵심.

<표>2024년 본예산대비 2025년 예산안 분야별 감액 및 증액 규모 (단위: 십억원)

	24년 본 예산	25년 예산안	증액된 세부 사업액	감액된 세부 사업액	순증감액	증감률
총지출	656,618	677,411	57,845	-37,053	20,792	3.2%
과학기술	9,288	10,896	2,570	-962	1,609	17.3%
예비비	4,200	4,800	600		600	14.3%
보건	18,843	19,790	1,757	-811	947	5.0%
사회복지	219,323	229,226	18,043	-8,140	9,903	4.5%
교육	94,594	98,472	6,141	-2,264	3,878	4.1%
환경	12,494	12,996	1,958	-1,456	502	4.0%
통일·외교	7,545	7,825	761	-482	279	3.7%
국방	57,376	59,331	7,042	-5,087	1,955	3.4%
국토및지역개발	4,359	4,485	530	-403	127	2.9%
공공질서및안전	24,429	25,073	1,459	-815	643	2.6%
농림수산	25,429	25,903	2,832	-2,357	475	1.9%
문화및관광	8,735	8,848	763	-650	113	1.3%
산업·중소기업및에너지	27,994	28,288	3,079	-2,785	294	1.1%
일반·지방행정	110,539	111,257	5,440	-4,722	718	0.6%
통신	9,386	9,222	551	-714	-163	-1.7%
교통및물류	22,084	20,997	4,320	-5,406	-1,086	-4.9%

· 대한민국 정부, 2025년 예산안(열린재정 24년 9월 6일 추출)

작년예산증감

<표>2023년본예산 대비 2024년예산안 주요 분야별 감액사업 규모 (단위: 십억원)

		23년 본 예산	24년 예산안	감액된 세부 사업액	증액된 세부 사업액	순증감액	증감률
	총합계	638,728	656,851	-56,492	74,615	18,124	2.8%
증가율 1위	통일·외교	6,409	7,656	-566	1,813	1,247	19.5%
증가율 2위	예비비	4,600	5,000	0	400	400	8.7%
증가율 3위	사회복지	205,976	223,876	-6,392	24,292	17,900	8.7%
감소율 1위	과학기술	9,862	9,124	-1,609	871	-737	-7.5%
감소율 2위	교육	96,273	89,655	-12,474	5,857	-6,618	-6.9%
감소율 3위	보건	20,027	19,006	2,707	-3,728	-1,021	-5.1%
감소율 4위	일반·지방행정	112,154	111,262	-11,118	10,226	-893	-0.8%

3. 주요증감의 원인

<표> 2025년 예산안 최대 증가 분야 금액 및 그 이유

(단위: 십억원)

상위	분야	증가율	증가액	증가 이유	의미
1위	과학기술	17.3%	1,609	R&D 회복에 따라 우주관련 프로그램이 3600억원 증액, 원자력 프로그램 2200억원 증가	의도
2위	예비비	14.3%	600	국회의 예산 심의 없이 집행 요구	의도
3위	보건	5.0%	947	전공의 등 육성지원 내역사업이 3100억원 증액되었기 때문임.	의도
4위	사회복지	4.5%	9,903	국민연금, 기초연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 이상 5개 연금 금액이 7.8조원 증액되었기 때문임.	결과

11

<표> 2025년 예산안 최대 감액 분야 금액 및 그 이유

(단위: 십억원)

하위	분야	증가율	증가액	감소 이유	의미
1위	교통및물류	-4.9%	-1,086	철도 부문이 1.1조원 감액되었기 때문임. 다만, 항공공항 부문은 4600억원 증액되었음.	의도
2위	통신	-1.7%	-163	우체국예금 지급이자 내역사업이 금리인하 전망에 따라 1400억원 줄어들었기 때문임.	결과
3위	일반지방행정	0.6%	718	국고채이자상환 금액이 3.1조원 증액되었으나 지방채 인수 금액이 2.6조원 감소하고 지역사랑상품권 발행지원 세부사업이 3000억원 감소되었기 때문임.	의도
4위	산업중소기업에너지	1.1%	294	조선업, 자동차산업, 로봇산업 R&D 지출액이 1500억원 증가되었으나(의도) 에너지바우처 세부사업이 1800억원 감액되었기 때문임.	의도

12

예산을 알아야 지역을 바꾼다

III. 2025년 예산안 세출 프로그램별 분석

1. 전체 순증사업의 주요 내용

□ 주요증액 프로그램사업

○ 가장 많이 순증된 프로그램은 국민연금운영 5조원, 지방교육재정교부금 3.4조원, 공무원연금급여지급 2조원, 노인생활안정 1.8조원, 구입전세자금 1.7조원, 고용평등증진 1.6조원임.

○ 이상 6개 프로그램의 순증금액이 15.6조원으로 25년 전체 순증금액 20.8조원의 3/4를 설명 가능함. 국민연금운영 등 상위 4개 순증 프로그램(12.2조원)은 결과, 구입전세자금, 고용평등증진은 의도가 중요

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표> 2025년 예산안 프로그램별 순증액 상위 프로그램 (단위: 십억원)

분야	프로그램	24년 본예산	25년 예산안	증액	감액	순증감 액	증감률
사회복지	국민연금운영(급여지급)	43,373	48,413	5,040		5,040	11.6%
교육	지방교육재정교부금	68,873	72,279	3,540	-133	3,406	4.9%
사회복지	공무원연금급여지급	24,888	26,862	1,974		1,974	7.9%
사회복지	노인생활안정	22,928	24,754	1,852	-27	1,825	8.0%
사회복지	구입·전세자금	12,365	14,057	1,693		1,693	13.7%
사회복지	고용평등증진	3,001	4,624	1,691	-68	1,623	54.1%
국방	급여정책	17,981	18,878	902	-6	896	5.0%
사회복지	기초생활보장	18,080	18,825	1,029	-284	745	4.1%
교육	맞춤형 커리어 기획 초성 국가장학제도	5,088	5,721	633		633	12.5%
예비비	예비비	4,200	4,800	600		600	14.3%
교육	대학자율역량강화	2,826	3,410	800	-216	584	20.7%
사회복지	보건의료서비스지원	123	665	548	-6	542	441%
일반지방행정	공공자금관리	24,952	25,484	3,123	-2,590	533	2.1%
공공질서및안전	경찰행정지원	11,283	11,800	535	-19	516	4.6%
교통및물류	일반공항건설및관리	737	1,188	536	-86	450	61.1%
사회복지	상립학교 교직원 연급 지급	5,337	5,785	448		448	8.4%
국방	항공기사업	3,296	3,739	1,658	-1,214	443	13.4%
환경	습질 및 수생태계 관	3,131	3,565	986	-552	434	13.9%
보건	건강보험제도 운영	13,707	14,128	444	-23	421	3.1%
일반지방행정	산업금융지원	720	1,120	490	-90	400	55.6%

예산을 알아야 지역을 바꾼다

분야	프로그램	24년 본예산	25년 예산안	증액	감액	순증감 액	증감률
사회복지	장애인생활안정 및 재 활 지원	5,041	5,415	385	-11	373	7.4%
사회복지	군인연금(연금정책)	4,041	4,382	341		341	8.4%
과학기술	우주항공진흥	0	317	317		317	순증
과학기술	우주수송역량개발	0	308	308		308	순증
사회복지	기초주거생활보장	2,742	3,037	294		294	10.7%
일반지방행정	지방교부세	66,759	67,039	589	-310	279	0.4%
과학기술	기초연구진흥	2,253	2,497	243	0	243	10.8%
국방	장병보건및복지향상	2,122	2,361	402	-163	239	11.3%
국방	방위사업정책지원	3,577	3,811	254	-20	234	6.5%
일반지방행정	복권기금운영(일반)	4,334	4,567	232		232	5.4%
국방	유도무기사업	2,699	2,921	683	-462	222	8.2%
과학기술	미래유망원천기술개발	1,187	1,396	340	-132	209	17.6%
환경, 과학 등	탄소중립기반구축	478	686	334	-126	208	43.5%
과학기술	인공위성설계운영	0	199	199		199	순증
교통및물류	대중교통육성	465	659	230	-35	195	41.9%
국방	군수지원및협력	6,445	6,636	405	-213	191	3.0%
과학기술	출연연구기관지원	3,268	3,456	400	-213	187	5.7%
산업중소기업및 에너지	주력산업진흥	972	1,157	285	-100	185	19.0%
과학기술	원자력 진흥	286	467	219	-38	181	63.3%
사회복지	산재보험	8,100	8,276	178	-1	177	2.2%

15

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표>2025년 예산안 프로그램별 순감액 상위 프로그램

(단위: 십억원)

분야	프로그램	24년 본예산	25년 예산안	증액	감액	순증감 액	증감률
사회복지	임대주택지원(출자)	5,037	2,949	591	-2,679	-2,088	-41.5%
교통및물류	일반철도건설	2,075	1,259	258	-1,075	-817	-39.3%
교통및물류	고속도로건설	1,827	1,052	314	-1,089	-775	-42.4%
사회복지	보육지원강화	2,889	2,135		-753	-753	-26.1%
사회복지	분양주택등지원	2,026	1,474	3	-555	-552	-27.2%
교육	지방교육정책 지원	9,284	8,767	649	-1,165	-516	-5.6%
일반지방행정	선거의공정한관리	561	66	0	-495	-495	-88.2%
국방	지휘정찰사업	2,304	1,819	399	-884	-485	-21.1%
과학기술	우주개발진흥	449	4		-445	-445	-99.2%
사회복지	임대주택지원(용자)	12,917	12,478	701	-1,140	-439	-3.4%
사회복지	주택시장안정및주거 복지향상	4,435	4,050	505	-890	-385	-8.7%
교통및물류	광역철도건설	1,216	913	151	-453	-302	-24.9%
일반지방행정	지방재정경제	327	26	2	-302	-301	-92.0%

16

예산을 알아야 지역을 바꾼다

분야	프로그램	24년 본예산	25년 예산안	증액	감액	순증감 액	증감률
산업중소기업 및에너지	에너지자원정책	1,554	1,270	21	-305	-284	-18.3%
교육	대학교육 역량강화	497	221	2	-278	-276	-55.5%
사회복지	직업능력개발	2,972	2,717	11	-266	-255	-8.6%
공공질서및안전	재난관리	675	439	18	-254	-236	-35.0%
보건	의료안전예방관리	801	602		-199	-199	-24.9%
보건	감염병위기대응	223	41	2	-185	-183	-81.7%
사회복지	저출산대응및인구정책지원	2,592	2,411	4	-185	-181	-7.0%
일반지방행정	금융소비자보호	681	522	7	-166	-159	-23.3%
사회복지	공무원복지서비스운영	1,470	1,318	27	-179	-152	-10.3%
산업중소기업 및에너지	에너지공급체계구축	1,320	1,193	55	-182	-127	-9.6%
통신	우체국예금	2,259	2,136	14	-137	-123	-5.4%
교육	산학연 협력 활성화	813	693	1	-121	-120	-14.8%
환경, 산업중소 기업에너지 등	온실가스감축	978	861	200	-317	-118	-12.0%

17

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표> 2025년 예산안 R&D 사업 분석

(단위: 백만원)

2. 과학기술 분야 및 R&D 예산 분석

□ 24년 R&D 삭감 비판에 따른 기저효과로 23년 R&D 수준을 회복함.(1.6조원)

○ 다만, 24년 감액된 사업의 R&D를 회복했다기 보다는 새로운 R&D 위주로 회복했는데 첫째로 우주관련 예산(3600억원),

둘째로 개인기초연구(2100억원)

셋째로 원자력 관련 예산(2000억원)

프로그램	24년 본예산	25년 예산안	증액	감액	순증감액	증감률
우주항공진흥	0	187,542	187,542		187,542	순증
우주개발진흥	448,787	3,500		-445,287	-445,287	-99.2%
우주과학탐사추진	0	54,300	54,300		54,300	순증
우주수송역량개발	0	307,616	307,616		307,616	순증
우주항공진흥	0	114,537	114,537		114,537	순증
우주항공청 운영지원	0	46,053	46,053		46,053	순증
우주항공진흥	0	7,450	7,450		7,450	순증
인공위성설계운영	0	199,373	199,373		199,373	순증
출연연구기관지원(항우연)	111,418	0	0	-111,418	-111,418	순감
우주 관련 프로그램 소계	560,205	920,371	916,871	-556,705	360,166	64.3%
원자력 진흥	285,678	466,618	218,530	-37,590	180,940	63.3%
원자력안전관리	26,579	23,449		-3,130	-3,130	-11.8%
원자력안전관리기반구축	123,512	126,866	3,354		3,354	2.7%
원자력안전연구	41,041	56,738	16,669	-972	15,697	38.2%
원자력안전운영지원	1,323	1,283	18	-58	-40	-3.0%
원자력안전운영지원	22,169	23,646	1,551	-74	1,477	6.7%
출연연구기관(원자력)	274,046	291,257	17,211		17,211	6.3%
원자력 관련 프로그램 소계	774,348	989,857	257,333	-41,824	215,509	27.8%

18

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표> 2024년 R&D 사업 최다 감액 프로그램

(단위: 백만원)

○ 실제로 24년 R&D 감액의 핵심은 지역경제 및 지역 중소기업 관련 R&D가 가장 많이 감소하고 유도무기사업 및 탄소중립 관련 R&D 및 공공연구성과 활성화 위주로 감소한 것이 24년 R&D 감소의 핵심임.

프로그램	23년	24년 정부안	24년	24년 최종 증감액	24년 최종 증감률
지역경제활성화	344,802	115,334	149,349	-195,453	-56.7%
유도무기사업	556,477	346,101	347,114	-209,363	-37.6%
탄소중립기 ^기 구축	580,597	403,655	430,641	-149,956	-25.8%
지역중소기업육성	175,532	70,054	77,318	-98,214	-56.0%
공공연구성과활성화	308,181	209,382	209,682	-98,499	-32.0%
인터넷융합산업	172,211	89,204	89,204	-83,007	-48.2%
해양산업육성및영토관리	246,331	169,806	178,181	-68,150	-27.7%
농업신산업육성	191,127	127,609	130,021	-61,106	-32.0%
중견기업육성	78,221	30,988	38,085	-40,136	-51.3%
사회문제해결	62,929	18,284	19,084	-43,845	-69.7%
산업기술표준및제품안전관리	87,022	45,663	45,663	-41,359	-47.5%
맑은물 공급·이용	83,093	52,866	52,866	-30,227	-36.4%
콘텐츠방송산업육성	71,189	44,577	44,874	-26,315	-37.0%

19

<표> 2025년 R&D 사업 최다 증액 프로그램 (단위: 백만원)

□ 반면, 주요 증액은 25년 R&D는 우주 관련 R&D, 원자력 관련 R&D 위주, 또한, 기초연구 진흥 R&D 증액 2431억원 중 개인기초연구 R&D 증액만 2126억원임

○ 즉, 24년 감액된 지역경제 및 지역 중소기업 R&D는 그대로 삭감된 상태이며, 공공연구성과 활성화는 회복이 안 되는 대신 개인 기초연구 R&D는 크게 증액되었음. 한편, 유도무기사업과 탄소중립 기반구축 R&D는 24년 감액이 회복 되었음.

단위: 백만원	24년	25년 정부안	24년 증감액	24년 증감률
우주항공진흥	0	309,851	309,851	순증
우주수송역량개발	0	307,616	307,616	순증
기초연구진흥	2,253,290	2,496,347	243,057	10.8%
탄소중립기 ^기 반구축	430,641	639,909	209,268	48.6%
미래유망원천기술개발	1,185,465	1,394,097	208,632	17.6%
방위사업정책지원	3,213,034	3,417,151	204,117	6.4%
인공위성설계운영	0	199,373	199,373	순증
유도무기사업	347,114	543,776	196,662	56.7%
출연연구기관지원	3,218,288	3,400,258	181,990	5.7%
산업경쟁력기반구축	755,756	936,052	180,296	23.9%
주력산업진흥	875,160	1,049,989	174,829	20.0%
원자력 진흥	250,605	407,528	156,923	62.6%
보건산업육성	703,923	840,443	136,520	19.4%
중소기업기술개발지원	1,277,700	1,407,551	129,851	10.2%
정보통신융합산업	535,101	658,813	123,712	23.1%
소재부품장비경쟁력강화	1,731,998	1,815,779	83,781	4.8%
학술연구 역량 강화	814,822	895,433	80,611	9.9%
과학기술인력양성	244,263	318,690	74,427	30.5%
공공연구성과활성화	209,682	265,817	56,135	26.8%
인공지능데이터진흥	157,797	213,487	55,690	35.3%

· 대한민국 정부, 2025년 예산안

20

<표>보건복지 분야에 속한 전체 부문 예산변화(단위:십억원,%)

3. 보건복지 분야 사업

□보건복지 분야는 가장 큰 규모의 증액과 가장 큰 규모의 의도적 감액이 동시에 발생했음.

○증액은 공적연금 부문, 노인 부문에서 발생한 결과적 증액이 대부분이며, 감액은 임대주택 감액으로 인해 주택 부문에서 발생한 의도적 감액이 가장 중요한 감액임.

분야	부문	24년 본예산	25년 예산안	증액	감액	순증감액	증감률
보건	보건의료	4,413	4,908	1,252	-757	495	11.2%
보건	식품의약품안전	724	754	61	-30	31	4.2%
보건	건강보험	13,707	14,128	444	-23	421	3.1%
사회복지	공적연금	80,864	88,385	7,875	-355	7,520	9.3%
사회복지	노인	25,648	27,491	1,884	-41	1,843	7.2%
사회복지	고용	22,298	23,594	2,105	-809	1,295	5.8%
사회복지	기초생활보장	20,823	21,862	1,323	-284	1,039	5.0%
사회복지	노동	10,771	11,112	380	-39	341	3.2%
사회복지	취약계층지원	5,502	5,832	414	-83	330	6.0%
사회복지	연성·가족·청소	1,686	1,777	120	-29	91	5.4%
사회복지	고용노동일반	652	690	44	-5	38	5.9%
사회복지	사회복지일반	1,055	1,082	44	-18	27	2.5%
사회복지	보훈	6,480	6,572	242	-150	92	1.4%
사회복지	아동·보육	6,119	5,233	70	-957	-887	-14.5%
사회복지	주택	37,424	35,597	3,542	-5,369	-1,827	-4.9%
보건복지 분야 합		238,167	249,016	19,800	-8,950	10,850	4.6%

21

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표> 참고: 2023년 본예산 대비 2024년 예산안 복지분야 주요 부문별 증감액 및 증감률 (단위: 십억원, %)

분야	부문	23년 본예산	24년 예산안	증액	감액	순증감액	증감률
보건	건강보험	12,410	13,974	1,570	-6	1,564	12.6%
보건	보건의료	6,941	4,316	1,057	-3,682	-2,625	-37.8%
사회복지	공적연금	71,325	80,856	9,995	-463	9,532	13.4%
사회복지	주택	33,441	37,404	5,878	-1,916	3,963	11.8%
사회복지	노인	23,229	25,633	2,461	-56	2,404	10.3%
사회복지	기초생활보장	19,135	20,826	1,851	-161	1,691	8.8%
사회복지	아동·보육	9,848	10,856	1,645	-636	1,009	10.2%
사회복지	고용	23,632	22,244	1,038	-2,426	-1,387	-5.9%
보건복지 분야 합		226,003	242,882	26,998	-10,121	16,882	7.5%

22

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표> 고용부문에 속한 감액사업 프로그램 지출액 변화(단위:백만원, %)

프로그램명	세부사업명	24년	25년안	25년안-24	증감률
고용창출	청년내일채움공제(일반)	162,808	19,854	-142,954	-87.8%
직업능력개발	내일배움카드(고보)	734,204	603,198	-131,006	-17.8%
고용안정망확충	국민취업지원제도(일반)	942,515	845,709	-96,806	-10.3%
고용창출	청년내일채움공제(고보)	76,653	9,514	-67,139	-87.6%
직업능력개발	사업주직업훈련지원금	356,828	305,670	-51,158	-14.3%
고용창출	사회적기업육성(지특)	47,665	0	-47,665	-100%
고용평등증진	노동시장 법제도 혁신	43,984	0	-43,984	-100%
직업능력개발	산업현장일학습병행지원	311,632	276,632	-35,000	-11.2%
장애인고용증진	장애인직업능력개발	88,585	60,611	-27,974	-31.6%
고용창출	고용창출장려금	48,277	26,003	-22,274	-46.1%
고용창출	청년추가고용장려금	17,071	1,710	-15,361	-90.0%
저탄소생태계조성	탄소중립기술인력양성(폴리텍)	15,000	0	-15,000	-100%
고용평등증진	신중년사회공헌활동지원	12,654	0	-12,654	-100%
직업능력개발	직업훈련생계비대부(우자)	45,492	34,788	-10,704	-23.5%
고용창출	해외취업지원	57,540	47,116	-10,424	-18.1%
직업능력개발	한국폴리텍대학운영지원	317,873	307,605	-10,268	-3.2%

23

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표> 기초생활 부문에 속한 감액 사업 프로그램 지출액 변화
(단위: 백만원, %)

소관명	세부사업명	24년	25년안	25년안-24	증감률
보건복지부	생계급여	7,541,072	8,489,981	948,909	12.6%
국토교통부	주거급여지원	2,742,436	3,036,823	294,387	10.7%
보건복지부	자활사업	749,864	820,578	70,714	9.4%
교육부	교육급여	160,399	165,171	4,772	3.0%
보건복지부	해산장제급여	42,613	46,645	4,032	9.5%
보건복지부	근로능력 심사 및 평가 운영	19,203	19,739	536	2.8%
보건복지부	생업자금 이차 및 손실보전금	7	6	-1	-14.3%
보건복지부	긴급복지	358,494	350,109	-8,385	-2.3%
보건복지부	근로능력있는수급자의탈수급지원	270,706	244,363	-26,343	-9.7%
보건복지부	의료급여	8,937,713	8,688,201	-249,512	-2.8%

24

예산을 알아야 지역을 바꾼다

<표>2025년예산안 주택부문 세부사업별 증감액 및 증감률(단위:백만원,%)

프로그램명	22년	23년	24년	25년	25년 순증감액	25년 증감률	4년간 증감률
주택 부문 소계	35,826,273	33,441,348	37,423,888	35,596,654	-1,827,234	-4.9%	-0.6%
구입·전 세자금	9,530,000	10,380,027	12,364,500	14,057,155	1,692,655	13.7%	47.5%
도시재생 활성화	664,982	797,958	644,127	588,200	-55,927	-8.7%	-11.5%
분양주택 등지원	325,750	1,420,541	2,026,232	1,474,139	-552,093	-27.2%	352.5%
임대주택 지원(용자)	15,648,656	11,802,993	12,917,096	12,477,988	-439,108	-3.4%	-20.3%
임대주택 지원(술자)	6,879,404	5,743,572	5,037,200	2,949,191	-2,088,009	-41.5%	-57.1%
주택시장 안정·향 상	2,777,481	3,296,257	4,434,733	4,049,981	-384,752	-8.7%	45.8%

25

예산을 알아야 지역을 바꾼다

4. 교통및물류 분야 증액 및 감액 사업 분석

<표> 2025년 교통및물류 분야 전체 부문

(단위: 백만원, %)

부문	24년	25년	증액	감액	순증감액	증감률
교통및물류	22,083,611	20,997,259	4,320,109	-5,406,461	-1,086,352	-4.9%
도로	7,977,925	7,199,797	1,843,189	-2,621,317	-778,128	-9.8%
물류등기타	3,072,941	3,351,516	669,648	-391,073	278,575	9.1%
철도	8,102,064	7,001,626	851,595	-1,952,033	-1,100,438	-13.6%
항공·공항	890,615	1,353,280	558,548	-95,883	462,665	51.9%
해운·항만	2,040,066	2,091,040	397,129	-346,155	50,974	2.5%

26

5. 일반지방행정 분야 증액 및 감액 사업 분석

□ 지방행정 재정지원 부문은 2.6조원감액(-3.7%) 지방행정 부문 중 최다 감액사업은 지방채 인수(-2.9조원, -99.6%), 지역사랑상품권(0.3조, 100%), 부동산교부세(-0.1조원, -2.6%), 재난특별교부세(0.1조원, -11%)

<표> 2025년 일반지방행정 분야 전체 부문
(단위: 백만원, %)

부문	24년	25년	증액	감액	순증감액	증감률
일반·지방행정 분야	110,539,493	111,257,264	5,439,618	-4,721,847	717,771	0.6%
국정운영	663,612	677,859	25,570	-11,323	14,247	2.1%
일반행정	3,514,228	3,674,960	315,037	-154,305	160,732	4.6%
입법 및 선거관리	1,643,048	1,166,810	46,875	-523,113	-476,238	-29.0%
재정·금융	32,066,830	35,696,859	4,158,419	-528,390	3,630,029	11.3%
전부 자원관리	1,083,317	1,118,575	135,004	-99,746	35,258	3.3%
지방행정·재정지원	71,568,458	68,922,201	758,713	-3,404,970	-2,646,257	-3.7%

27

<표> 2025년 일반지방행정 재정지원 분야 전체 부문
(단위: 백만원, %)

프로그램	24년	25년	증액	감액	순증감액	증감률
지방행정·재정지원 부문	71,568,458	68,922,201	758,713	-3,404,970	-2,646,257	-3.7%
공공자금관리	2,600,000	10,000		-2,590,000	-2,590,000	-99.6%
복권기금운영 (지자체법정지원)	349,463	381,464	32,001		32,001	9.2%
이북5도	1,900	2,291	391		391	20.6%
지방교부세	66,759,324	67,038,505	588,736	-309,555	279,181	0.4%
지방자치분권	68,974	65,799	6,235	-9,410	-3,175	-4.6%
지방자치인재개발	14,224	14,370	266	-120	146	1.0%
지방재정경제	326,909	26,302	1,699	-302,306	-300,607	-92.0%
지역발전	1,447,664	1,383,470	129,385	-193,579	-64,194	-4.4%

28

<표> 2025년 지방행정 재정지원 부문 주요세부사업(단위:백만원, %)

프로그램	세부사업	2024	2025	증감액	증감률
공공자금관리	지방채 인수(융자)	2,600,000	10,000	-2,590,000	-99.6%
지방재정경제	지역사랑상품권 발행지원	300,000	0	-300,000	-100%
지역발전	주한미군공여구역주변지역 등지원	110,101	0	-110,101	-100%
지방교부세	부동산교부세	4,109,800	4,004,709	-105,091	-2.6%
지방교부세	재난안전관리특별교부세	925,421	823,189	-102,232	-11.0%
지방교부세	지역현안특별교부세	740,337	658,551	-81,786	-11.0%
지역발전	접경권발전지원	49,849	0	-49,849	-100%
지방교부세	국가지방협력특별교부세	185,084	164,638	-20,446	-11.0%
지방자치분권	맞춤형 새마을운동 지원사 업(ODA)	5,159	5,853	694	13.5%
지방자치분권	지자체경쟁력지원	5,311	6,410	1,099	20.7%
지방재정경제	지방재정 정보화(정보화)	5,620	7,208	1,588	28.3%
지역발전	특수상환지역개발(제주)	3,078	5,026	1,948	63.3%
지방자치분권	주민등록정보센티및전산망 운영(정보화)	2,732	5,294	2,562	93.8%
지역발전	활력 복합시설 건립 지원	400	9,818	9,418	2354%
지역발전	지자체 빈집정비 지원	0	10,000	10,000	-
복권기금운영 (지자체행정 지원)	제주도개발사업특별회계지 원	179,600	190,825	11,225	6.3%
복권기금운영 (지자체행정 지원)	지방자치단체지원	169,863	190,639	20,776	12.2%
지방교부세	소방안전교부세	954,765	985,649	30,884	3.2%
지역발전	접경권발전지원(자율)	0	45,627	45,627	-
지역발전	주한미군공여구역주변지역 등지원	0	61,797	61,797	-
지방교부세	보통교부세	59,843,917	60,401,769	557,852	0.9%

○ 지방행정·재정지원 부문이 감소한 이유를 각 세부사업을 통해서 파악해보면 공공자금관리 프로그램이 감소한 이유는 지방채 인수(융자)금액이 2조5900억원 감소되었기 때문임. 지방채 인수 사업은

○ 지자체의 지방채를 중앙정부의 공공자금관리기금에서 융자해주는 사업임. 교부세 감소 등으로 지방채 발행시 중앙정부가 인수하지 않으면 지방채 금리 등 조달에 어려움을 겪을 수 있음.(의도)

<표> 2025년 성질별 분류 증감액 및 증감률(단위: 백만원)

단위: 백만원	24년	25년 정부안	24년 증감액	24년 증감률
출자금	9,275,984	6,429,744	-2,846,240	-30.7%
융자금	49,380,223	47,744,529	-1,635,694	-3.3%
일반출연금	29,013,350	28,236,302	-777,048	-2.7%
유형자산	17,259,359	16,752,746	-506,613	-2.9%
건설보상비	2,645,317	2,265,660	-379,657	-14.4%
연구용역비	2,581,293	2,447,068	-134,225	-5.2%
지분취득비	27,341	6,080	-21,261	-77.8%
특수활동비	122,836	120,663	-2,173	-1.8%
무형자산	44,612	45,015	403	0.9%
업무추진비	192,472	197,969	5,496	2.9%
직무수행경비	1,078,577	1,086,945	8,368	0.8%
정보보안비	143,430	159,371	15,941	11.1%
여비	688,238	719,612	31,375	4.6%
안보비	892,100	931,000	38,900	4.4%
해외이전	2,753,249	2,833,241	79,992	2.9%
운영비	25,475,719	25,755,445	279,726	1.1%
건설비	16,360,213	16,728,953	368,739	2.3%
예비비및기타	4,652,595	5,232,347	579,752	12.5%
보전금	29,419,835	30,042,128	622,293	2.1%
인건비	48,801,776	50,728,490	1,926,713	3.9%
상환지출	27,084,623	29,896,084	2,811,461	10.4%
연구개발출연금	24,258,086	27,321,641	3,063,555	12.6%
자치단체이전	229,186,236	236,681,789	7,495,554	3.3%
민간이전	135,280,784	145,047,903	9,767,118	7.2%
총합계	656,618,248	677,410,725	20,792,477	3.2%

6. 성질별(비목별) 분석

□ 전체 비목 총론 기준으로 비용지출삭감이 아니라 자본적 지출삭감임

○ 이러한 자본적 지출 금액을 줄이면 기획재정부 총지출 통계상 지출 금액이 감소하여 재정수지 적자규모가 감소함. 반면, 적자규모가 감소하는 것 만큼 경제적 실질측면에서의 재정건전성에 미치는 효과는 제한적임.

○ 이번정부에서 출자금, 유형자산 매입 등을 하지 않으면 다음 정부에서 관련 지출을 증가해야 할 일이 발생하며, 특히, 이번 정부에서 융자금 지출을 줄이고 이를 이차보전사업으로 전환하면 다음 정부의 융자금 회수수입이 감소하여 다음 정부의 재정수지는 악화 될 수 있음.

예산을 알아야 지역을 바꾼다

7. 출자금 분석

□ 출자금이 2조8462억원 감소한 이유는 다가구매입임대 출자금이 1.8조원 전액 삭감되었음.

<표> 2025년 출자금 주요 증감액 세부사업(단위: 백만원)

분야명	프로그램명	세부사업명	24년	25년	25안-24	증감률
사회복지	임대주택지원(출자)	다가구매입임대출자	1,809,676	0	-1,809,676	
사회복지	주택시장안정및 주거복지향상	주택도시보증공사 출자	700,000	0	-700,000	
사회복지	임대주택지원(출자)	행복주택출자	373,886	83,617	-290,269	
교통및물류	고속도로건설	함양-울산고속도로건설	241,873	75,709	-166,164	
교통및물류	고속도로건설	김포-파주고속도로	176,385	41,540	-134,845	
교통및물류	고속도로건설	새만금-전주고속도로건설	146,700	18,227	-128,473	
사회복지	임대주택지원(출자)	국민임대출자	111,477	0	-111,477	
일반·지방행정	경제협력	한국수출입은행 출자(특별계정)	100,000	0	-100,000	
일반·지방행정	경제협력	한국수출입은행 출자(금융시장 안정화)	0	100,000	100,000	순증
교통및물류	고속도로건설	포항-영덕고속도로건설	95,240	204,281	109,041	114%
교통및물류	고속도로건설	계양-강화고속도로건설	100	148,031	147,931	
사회복지	임대주택지원(출자)	임대주택리스출자	300,000	450,000	150,000	50.0%
일반·지방행정	산업금융지원	한국자산관리공사 출자(소상공인·자영업자 채무조정 프로그램)	330,000	500,000	170,000	51.5%
일반·지방행정	산업금융지원	산업은행 출자(반도체설비투자지원특별프로그램)	0	250,000	250,000	순증
사회복지	임대주택지원(출자)	통합공공임대출자	942,865	1,201,188	258,323	27.4%

31

예산을 알아야 지역을 바꾼다

8. 부처별분석

□ 예산 증가율 1위는 새만금개발청 136% 증액 연결도로 건설사업 증대. (신설 우주항공청 제외시) 예산 증가액 1위는 보건복지부 8.1조원 증액. 국민연금(5조원), 기초연금(1.7조원) 증액만 6.7조원.

○ 예산 삭감액 1위는 국토교통부로 2.7조원 삭감. 임대주택 - 2.5조원, 철도 부문 -1.1조원. 예산 삭감액 2위는 행정안전부로 3600억원 삭감. 지역사랑상품권 -3000억원, 재난대책비 -2400억원.

32

IV. 결론

1. 재량지출 0.8%의 긴축예산

□25년 정부안 총지출 증가는 3.2%임. 그런데 재량지출 지출 증대는 0.8%에 불과함. 즉,

○ 25년 정부안 지출은 재량지출 증대가 아니라 대부분 의무지출로 이루어졌다는 사실을 알 수 있음. 재량지출이 불과 0.8%만 증대했으나 국세수입 규모가 2022년 396조원에서 2025년 382조원으로 크게 감소해 여전히 25.6조원의 통합재정 수지 적자를 기록함.

○ 재량지출 0.8% 증대는 대부분의 증액은 물가상승 및 고령인구 증가에 따른 법적의무지출이고 정부의 정책적 의지에 따른 증액은 제한적이라는 사실을 시사함. 실제로 16대 분야 중, 24년보다 5%를 초과하여 순증한 분야는 과학기술 분야(17.3%)와 예비비 분야(14.3%)에 불과함.

○ 즉, 25년 국가 운용 계획의 의미를 25년 예산안을 정량적 분석하여 파악해 본다면 24년 삭감된 R&D 총액을 원상회복하고 국회 심의가 필요하지 않은 지출을 증대시키는 것이 가장 중요한 국정 운영 과제 라는 사실을 알 수 있음.

33

2. 프로그램예산으로 예산 증감을 살펴야 함

□최소한 형식적으로는 프로그램 예산제도를 도입한 우리나라는 국가의 정책목표, 성과평가 등은 프로그램을 통해 파악 가능함.

○ 25년 정부 지출액은 24년 대비 20.8조원이 순증되었음. 가장 많이 순증된 프로그램은 국민연금운영 5조원, 지방교육재정교부금 3.4조원, 공무원연금급여지급 2조원, 노인생활안정 1.8조원, 구입전세자금 1.7조원, 고용평등증진 1.6조원임.

○ 이중, 국민연금운영 등 상위 4개 순증 프로그램(12.2조원)은 국가의 정책목표와 상관 없는 노인인구 증가와 물가상승으로 인한 결과적 증액임. 결과적으로 증액된 상위 4개 프로그램 순증액이 25년 전체 순증금액 20.8조원의 약 60%(58.9%)를 차지함. 즉, 25년 예산안은 정부의 정책 방향이나 정치적 철학에 의해 예산이 증대되었다기 보다는 노인인구 증가와 물가 상승으로 인해 결과적으로 늘어난 예산지출이 핵심임.

34

3.재정의 역할에 대한 논의가 필요함

○GDP 대비 관리재정 수지가 -2.9%로 가까스로 재정준칙을 지킴. 그러나 이는 출자금, 용자금 등 자본적 지출을 줄여 실질적 재정건전성을 위한 것이 아니라 재정건전성 통계 지표만 관리하는 방식임. 통계 착시를 통해 눈속임용 재정준칙을 지키기 위한 방식일 수 있음.

○저출생 고령화, 복지수요 증대, 신기술 등 R&D 투자수요 증대, 지방시대 선언, 안보위기 등 국가의 재정 역할 확대가 요구되고 있음. 국가가 재정역할을 확대하면서 재정의 지속가능성을 지켜야 할 재정적 의무가 있음.

○그러나 감세 등을 통해 스스로 재정여력을 축소하여 불과 재량지출 0.8% 증대만으로는 재정의 역할을 충분히 할 수 없음. 동시에 재정여력도 줄어들고 있으나 자본적 지출 감소를 통해 재정준칙만을 지키는 통계 착시효과에 치중하고 있음.

○국회는 보다 투명하고 건설적인 논의를 통해 국가의 재정 전략의 큰 틀에서 25년 정부안을 심의할 필요가 있음. 생산적인 예산안 심의는 철저한 분석이 선행되어야 할 것임.




감사합니다



토론 1

조영철 초빙전문위원(조세재정연구원, 前 대통령비서실 재정기획관)



2025 정부예산안 토론문

조영철 초빙전문위원(조세재정연구원, 前 대통령비서실 재정기획관)

○ 2025년 예산안은 강한 긴축재정

- 내년 예산안 총지출 677.4조원은 전년 대비 3.2% 증간한 것으로, 내년 경상성장률 전망치 4.5%보다 낮고 총수입 증가율 6.5%보다 절반 이하 수준임. 전년도 예산안 총지출 증가율 2.8%보다 다소 크지만 정부는 재정을 통한 경기 활성화보다는 지출증가 억제를 통해 재정건전성 관리에 중점을 두고 있음. 정부는 2025년 예산안에서 관리재정수지 비율 -2.9%로 재정준칙 관리재정수지 비율 3%를 암묵적으로 지키려고 함.
- 총지출 증가율 3.2%는 경상성장률 4.5%보다 낮고 총수입 증가율에 비하면 훨씬 낮기 때문에 2025년 예산안은 강한 긴축재정으로 볼 수 있음.

〈 2025년 재정운용 모습 〉

(단위 : 조원, %)

	2024년 예산(B)	2025년 예산안(A)	증감(B-A)	증감률(%)
총수입	612.1	651.8	39.6	6.5
국세수입	367.4	382.4	15.1	4.1
총지출	656.9	677.4	20.8	3.2

- 2025년 예산안 중 재량지출 증가율 0.8%는 물가상승률을 감안할 때 사실상 재량지출 실질 규모가 감소하는 것으로 거시경제 상황을 고려하지 않고 편성한 심각한 긴축재정임.
- 윤석열 정부의 지난 재정정책은 고소득자와 대기업 편향 과도한 감세정책으로 세수가 감소하고 재정건정성 유지를 위해 긴축재정을 택하고 경제성장률이 둔화됨으로써 세수 결손이 확대되는 암묵적 재정준칙의 악순환을 초래하고 2024년 R&D예산 대폭 삭감 등 성장 잠재력마저 악화시키고 있음.
- 2024년 8월까지 국세수입 진도율이 63.2%로 지난해 진도율 70.2%보다 매우 낮은 상태임. 정부는 9월 2024년 국세수입 재추계를 통해서 29.6조원 정도 결손이 발생할 것으로 수정 전망했음. 2023년 국세 수입 실적이 국세 예산안보다 56.4조원 작아 14%의 차이가 낮고 2024년 8월 국세 진도율 63.2%이 2023년 8월 70.2%보다 더 낮은 것을 감안하면

올해 국세 수입 결손은 재추계 국세 수입 결손 29.6조원보다 더 클 가능성이 높으며 60조 원 정도 발생할 수 있음. 즉 2024년 국세진도율이 2023년 국세진도율보다 더 나쁘는데 세수 결손은 2024년이 2023년보다 더 좋다고 보는 근거가 취약함. 재추계에 의한 2024년 세수 결손 규모가 지나치게 커지는 경우 재정 건전성 관련 수치도 그만큼 악화되고 재정 건전성을 강조하는 현 정부 입장에서는 가뜩이나 긴축 편성한 세출 예산안을 더 억제해야 함. 이런 점을 감안할 때 이번 국세수입 재추계는 신뢰하기 어려움.

〈 국세수입 오차 추이 〉

(단위 : 조원, %)

	본예산(A)	실적(B)	오차(B-A)	오차율	명목성장률(실질성장률)	
					편성 시	실적
2021	282.7	344.1	61.3	21.7	4.8(3.6)	7.2(4.3)
2022	343.4	395.9	52.6	15.3	4.2(3.0)	3.9(2.6)
2023	400.5	341.4	-59.1	-14.7	4.6(2.1)	3.3(1.4)

- 정부 재추계대로 2024년 세수 결손이 29.6조원이면 2025년 국세수입 예산안 증가율은 13.4%이고 8월 국세진도율을 감안하여 세수 결손이 60조원까지 발생한다면 실제 국세수입 증가율은 24%에 달함. 따라서 2025년 국세수입 예산안 382.4조원은 과대 계상된 것일 가능성이 크며 그에 따라 국가재정운용계획상의 재정수지, 국가채무 전망치도 모두 과소 추계된 것일 가능성이 높음. 2025년 관리재정수지 적자는 91.6조원을 초과해 100조원을 넘을 가능성이 큼.

○ 바람직한 거시경제 정책 조합

- 정부는 내년 실질 성장률 2.1%로 잠재성장률 수준의 경제성장을 전망하고 있음. 한국은행은 물가상승률 안정세와 내수 회복 지연에 의한 경제 불확실성 증대 등에 따라 기준 금리를 3.25%로 인하하였음. 즉 한국은행은 내수 회복세가 더디고 취업자 수 증가세도 둔화되고 있다고 보며 실질경제성장률 전망도 2024년 2.4%에서 2025년 2.1%로 경제 상황이 악화될 것으로 예상하고 있어 2025년 예산안을 강한 긴축재정으로 편성하는 것이 타당한지 의문임. 추가적 금리 인하는 부동산 가격 상승과 가계부채 심화를 초래할 가능성이 있으므로 통화정책과의 정책조합을 고려할 때 통화정책 부담을 줄여주기 위해서는 내수 회복을 촉진하는 확장적 재정정책이 필요하나 정부는 암묵적 재정준칙에 의한 긴축재정으로 경기 악순환을 초래하고 있음.
- 2024년 9월 전년대비 전체 취업자 수 증가는 14.4만명이었는데, 60대 이상 여성 취업자 수 증가는 20.4만명으로 전체 취업자 수 증가를 넘어서고 있음. 즉 전체 취업자 수가 증가

하고 고용률과 실업률이 개선되고 있으나 실제로는 여성 고용의 증가에 의한 것이고 나머지 15~64세 생산인구의 취업자 수는 감소하고 특히 남자 20~49세 주력 생산인구의 취업자 수가 급감하고 있어 노동시장 상황은 양호하지 못함. 상용근로자 5인 이상 사업체 실질 임금상승률이 2022년 0%, 2023년 -1.4%(고용노동부, 사업체노동력조사보고서)로 실질 임금이 감소하는 상황에서 실질소득 감소를 보충하기 위해 고령층 여성의 경제활동이 증가해 나타나는 현상으로 추정됨. 고용률, 실업률 등 표면적으로 노동시장 지표가 개선되는 것으로 나타나지만 실질적인 고용상황은 악화되고 있음.

〈 연령계층별 취업자 및 고용률 〉

(단위: 천명, %, %p, 전년동월대비)

	2022. 9			2023. 9			증감		
	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률
〈 전 체 〉	45,431	28,698	63.2	45,590	28,842	63.3	159	144	0.1
〈 여 자 〉	23,058	12,614	54.7	23,123	12,842	55.5	65	228	0.8
60세이상	7,484	2,872	38.4	7,726	3,076	39.8	242	204	1.4

- GDP갭과 노동시장 상황을 고려할 때 정책 지원 대상을 선별할 수 있는 재정정책은 확장 기조를 취해 취약계층을 적극 지원해야 함.

○ 재량지출과 의무지출 중기 계획 추세와 장기재정 건전성

- 2024~2028년 중기계획에서 총지출 대비 의무지출 비중이 지속적으로 증가하고 재량지출 비중이 감소하는 것으로 나오는데, 이것은 이전부터 지속되고 있던 현상임. 고령화와 복지제도 성숙으로 2024~2028년 의무지출의 연평균 증가율 5.7%로 높은 반면, 재량지출 연평균 증가율은 총지출 증가율 3.6%보다 낮은 1.1%이기 때문에 재량지출 비중이 계속 하락하는 것임.
- 장기재정 전망 시 재정건전성이 악화되는 주요 이유는 저출산 고령화로 의무지출, 복지지출 급증에 의해서 총지출은 증가하는 반면 인구 감소에 의한 성장률 하락으로 세수 증가가 둔화되기 때문임. 재량지출 비중이 점진적으로 하락한다는 가정은 재량지출 비중이 유지된다고 가정하는 경우보다 장기재정 전망이 크게 개선됨
- 우리보다 먼저 고령화를 먼저 겪은 유럽 주요 선진국의 경우 복지지출 규모가 계속 증가하지만 재량지출 비중의 둔화 및 하락으로 GDP 대비 정부지출 비중은 일정 수준에 도달한 이후 계속 그 수준을 유지하는 추세를 보여주는 것이 일반적임.
- 장기재정 전망에서 재량지출에 대한 가정을 어떻게 하느냐에 따라 장기재정 전망 결과가

크게 달라짐. 전정부 장기재정 전망의 경우 총지출 증가율이 장기적으로 경상성장률에 근접하여 재량지출 비중이 상당기간 점진적으로 하락하다가 멈춘다고 가정하였고, 이에 대해 감사원은 의도적인 낙관적 전망이라고 비판했음. 그러나 중기계획에서 나타나듯이 재량지출 비중이 상당기간 하락한다는 가정이 잘못이라고 단언하기 어려움.

〈 의무지출, 재량지출 비중 추이(%) 〉

	2024	2025	2026	2027	2028
의무 비중	52.9	54.0	55.6	56.5	57.3
재량 비중	47.1	46.0	44.4	43.5	42.7

- 2025년 R&D예산안은 29.7조원으로 전년 대비 11.8% 증가함. 2023년 R&D예산 31.1조원보다 작아 R&D예산 규모가 2023년 수준을 회복되지 못했다는 평가가 있음.
 - 2024년 R&D 예산안은 2023년까지 R&D사업으로 분류되던 교육부의 대학재정지원 및 학술활동 지원사업, 각 부처 정책연구사업 등 1.9조원 규모의 사업을 일반재정(비R&D)사업으로 재분류하였음. 재분류로 R&D예산에서 제외된 사업 1.9조원을 이전처럼 2024년 R&D예산에 다시 포함하면 2024년 R&D 예산안은 전년대비 16.6% 감소한 것이 아니라 10.7%(3.3조원) 감액 편성된 것임.
 - 2025년 R&D예산도 2024년 재분류에 의해 편성된 것이므로 일반재정으로 재분류된 사업을 2023년처럼 일반재정 R&D사업예산에 포함하면 2023년 R&D예산 31.1조원을 약간 상회할 것으로 예상됨.

〈 2024년 R&D 예산 감소 현황 〉

(단위 : 조원, %)

구분	2023 예산	2024 예산안		증감	
		국회 제출안	비R&D포함(A)	B-A	(B-A)/A
R&D예산안(A)	31.1	25.9	27.8*	-3.3	-10.7
총지출 (C)	638.4	656.9	656.9	18.5	2.9
비중(A/C)	4.9	3.9	4.2	-0.7	


* 2024년 R&D예산에서 일반재정사업으로 재분류된 사업 1.9조원을 다시 R&D 사업에 포함시킨 수치

- 외국환평형기금 2024년 조기상환
 - 당초 중기재정계획에서는 2024년 51조원을 공자기금에 상환할 계획이었는데, 이번 예산안에 따르면 공자기금 상환액이 94조원으로 당초 계획보다 43조원을 더 많이 상환하는 것으로 편성됨. 자원 부족에 따른 공자기금 국채발행을 최소화하기 위해 외평기금 여유재원을 공자기금 재원으로 최대한 활용하기 위한 것으로 보이는데, 최근 환율 변동성이 크게 증가한 것을 감안하면 신중할 필요가 있음. 2025년 예산안에서도 이에 대한 점검이 필요함.



토론 2

류덕현 교수(중앙대학교, 포용재정포럼)



포용재정포럼 예산안 토론회

2025년 정부예산안 토론

- 낙관적 전망과 긴축예산 -

류덕현 (중앙대 경제학부)

2024. 10. 30

낙관적 전망과 긴축예산 (1)

	'24년 예산 (조원)	25년 예산안 (조원)	증감 (%, %p)
총수입	612.2	651.8	39.6 (6.5%)
국세수입	367.3	382.4	15.1 (4.1%)
국세외 수입	244.9	269.4	24.5 (10.0%)
총지출	656.6	677.4	20.8 (3.2%)
통합재정수지적자 (GDP대비, %)	44.4 (1.8%)	25.6 (1.0%)	18.8 (0.8%p)
관리재정수지 (GDP대비, %)	91.6 (3.6%)	77.7 (2.9%)	13.9 (0.7%p)
국가채무 (GDP대비, %)	1,195.8 (47.4%)	1,277.0 (48.3%)	81.3 (0.8%p)

- ▶ 2025년 예산안의 핵심 문제 3가지
 - ◆ 세입 예산의 과도한 낙관적 전망:
현실적이지 않은 세수 증가 예측
 - ◆ 지출 예산의 부족한 자율성:
법정지출에 예산 대다수 할당,
정책적 해결 여력 미비
 - ◆ 재정건전성 집착: 적자 관리보다
경기 대응 필요성 강조

2

낙관적 전망과 긴축예산 (2)

▶ 세입 예산

- ✓ 총수입: 651조 8천억 원 중 국세 수입이 58.7% (382조 4천억 원) 차지하는데 최근 4년 연속 대규모의 세수오차로 국세수입 변동성 심화 및 정부의 전망 오류
 - ◆ 내년도 국세수입 목표 증가율(10% 이상)이 경상성장률 전망치(4.5%)와 큰 차이 발생.
 - 2024년 국세수입(예산안): 367.3조원, 30조원 결손이 발생하면 337조원 정도이므로 2025년 예산안 국세수입382.4조원은 무려 13.4% 증가한 것
 - ◆ 법인세 수입 감소로 올해 세수결손 약 30조 원 발생 예상
 - ◆ 감세정책에 따른 청구서가 도래할 경우, 국세수입 부족 문제 심화 가능

3

낙관적 전망과 긴축예산 (3)

▶ 세출 예산

- ✓ 총지출: 677조 4천억 원, 전년 대비 3.2% 증가했지만 법정의무지출을 감안하면 매우 작은 규모로 긴축기조
- ✓ 재량지출 비중은 46%이지만 증가율은 0.8%에 불과해 경기 침체 대응 및 취약계층 지원에 한계가 있음
- ✓ R&D 분야 예산은 전년 대폭 삭감 이후 2025년에 11.8% 증액했으나 이는 2023년 수준 회복에 불과하여 과학기술계 충격 완화가 불투명
- ✓ 여타 사회 및 경제 분야 예산 증가폭은 1~4%로 미미

4

낙관적 전망과 긴축예산 (4)

		'24-28 국가재정운용계획안 (총지출 평균 증가율 : 3.6%)	
		증가율 ≥ 3.6%	증가율 < 3.6%
'25년 예산안 (총지출증 가율 : 3.2%)	증가율 ≥ 3.2%	<ul style="list-style-type: none"> ● 보건·복지·노동 (4.8%, 4.8%: 36.8%) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육 (3.5%, 3.4%: 14.5%) ● 국방 (3.6%, 3.1%: 9.1%) ● R&D (11.8%, 3.5%: 4.4%) ● 환경 (4.0%, 1.7%: 1.9%) ● 외교·통일 (3.7%, 1.9%: 1.2%)
		비중 합계: 36.8%	비중 합계: 31.1%
	증가율 < 3.2%	<ul style="list-style-type: none"> ● 일반지방·행정 (0.6%, 4.5%: 16.4%) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 산업·중소기업·에너지 (1.1%, 1.1%: 4.2%) ● SOC (-3.6%, 2.9%: 3.8%) ● 농림·수산·식품 (1.9%, 1.4%: 3.8%) ● 공공질서·안전 (2.6%, 2.3%: 3.7%) ● 문화·체육·관광 (1.3%, 1.0%: 1.3%)
		비중 합계: 16.4%	비중합계: 16.8%

주: (A, B: C)는 각각 '25년 지출 증감율, '24-28년 지출 평균 증감율, '25년 총지출 대비 지출 비중.

낙관적 전망과 긴축예산 (5)

재정건전성 집착으로 긴축적 재정정책

- ✓ 관리대상수지 적자 비율 2.9%, 국가채무는 48.3%로 전망
 - 이는 과도하게 낙관적인 국세수입 전망에 근거한 적자 비율 설정
 - 변칙적 재정 운영: 외국환평형기금 등 특수 계정 이용하여 공식 국가채무 비율 유지 혹은 낮게 유지. 꼼수회계의 전형
- ✓ 경기침체, 긴축재정정책, 감세정책, 세수결손의 악순환
 - 긴축적 재정운용과 감세정책 → 낮은 국세수입 → 재정보강 없이 불용/긴축 → 경기침체 가속화 → 더 낮은 국세수입, 세수결손 심화 → ...

낙관적 전망과 긴축예산 (6)

재정건전성 집착으로 긴축적 재정정책

- ✓ 관리대상수지 적자 비율 2.9%, 국가채무는 48.3%로 전망
 - 이는 과도하게 낙관적인 국세수입 전망에 근거한 적자 비율 설정
 - 변칙적 재정 운영: 외국환평형기금 등 특수 계정 이용하여 공식 국가채무 비율 유지 혹은 낮게 유지. 꼼수회계의 전형
- ✓ 경기침체, 긴축재정정책, 감세정책, 세수결손의 악순환
 - 긴축적 재정운용과 감세정책 → 낮은 국세수입 → 재정보강 없이 불용/긴축 → 경기침체 가속화 → 더 낮은 국세수입, 세수결손 심화 → ...

7

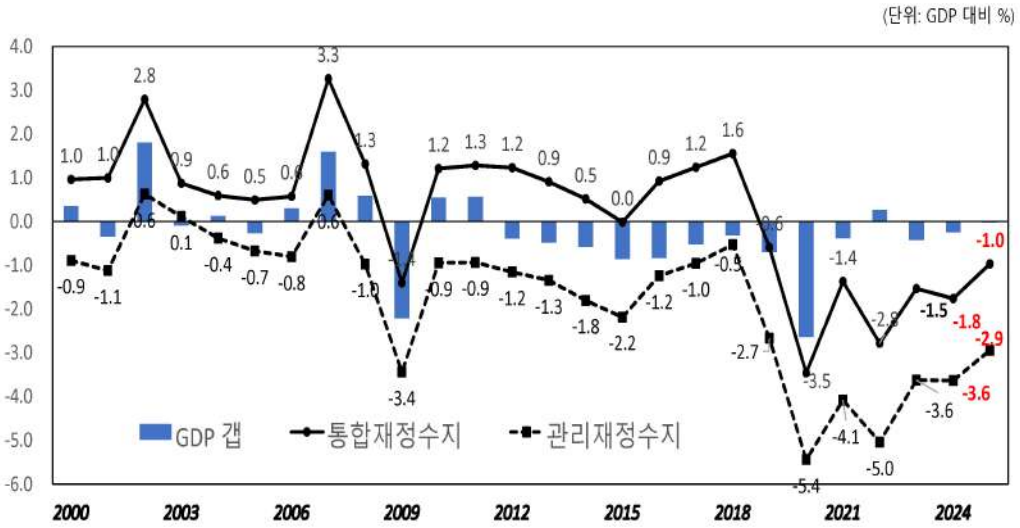
낙관적 전망과 긴축예산 (8)

- 정부의 2024년 경제전망 2.6%가 가능하기 위해서는
 - ✓ Q4 2.1% (전기비) 실현되어야 함. 거의 불가능한 수치임!
 - ✓ Q4 1.3%일 경우 연간으로는 2.4%인데 이것 역시 매우 높은 수준임
 - ✓ 현실적으로는 Q4 0.5% 정도가 되어 연간 2.2% 성장률을 시현할 가능성이 높음. 연초 성장률 2.2% 전망에서 Q1 1.3% 반짝 성장률 보고 상향했던 것이 오류였음



낙관적 전망과 긴축예산 (9)

- ◆ 2020년 코로나 위기 이후 재정수지는 지속적인 적자를 보이고 있고 최근 3년간 GDP 갭은 음수로 확장적 재정정책을 할 수 밖에 없는 상황(IMF WEO(2024))
 - ◆ 감세정책의 연속, 경기대응 재정정책 운용의 실패, 세수결손 등의 악순환으로 재정수지적자는 항구화되고 있음을 경계.



9

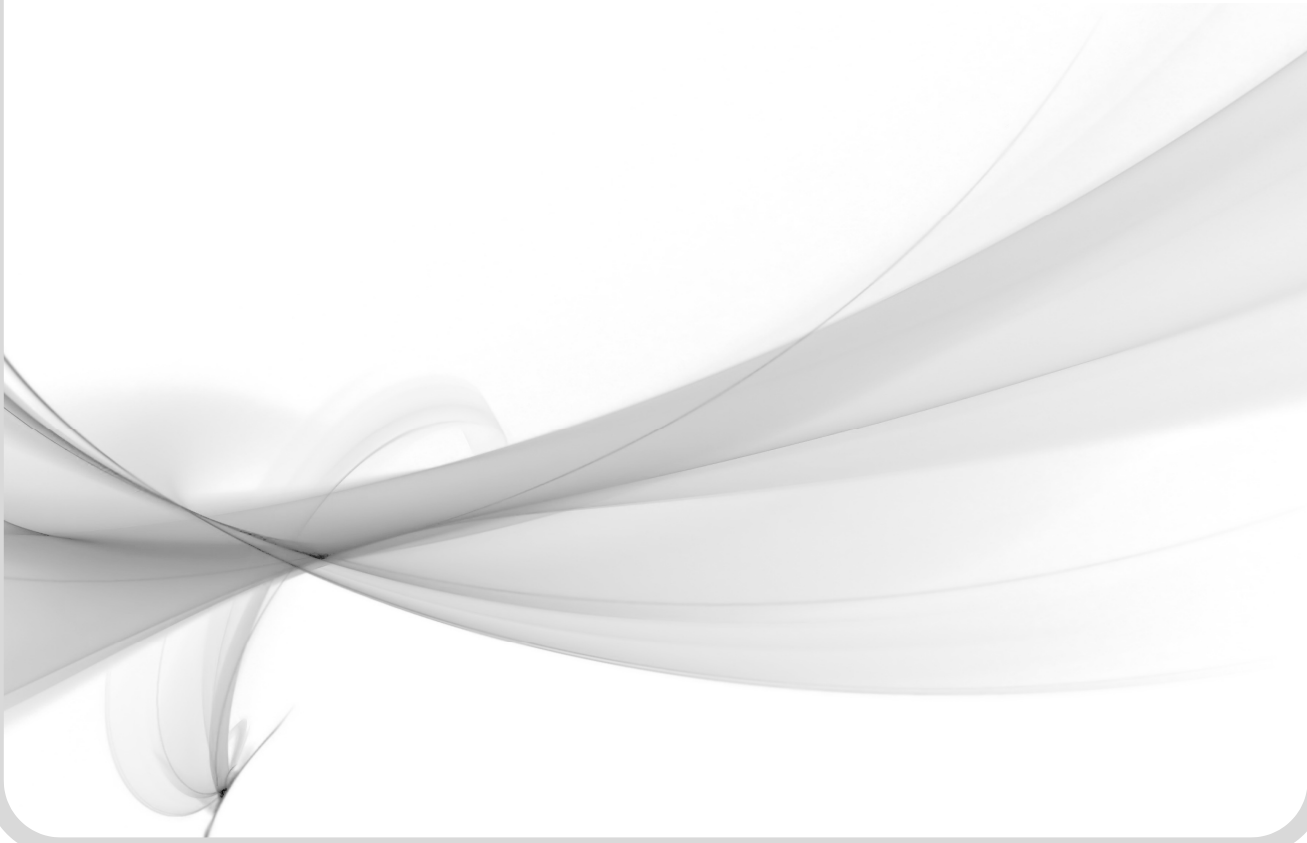


10



토론 3

최혜지 교수(서울여자대학교, 참여연대 사회복지위원장)



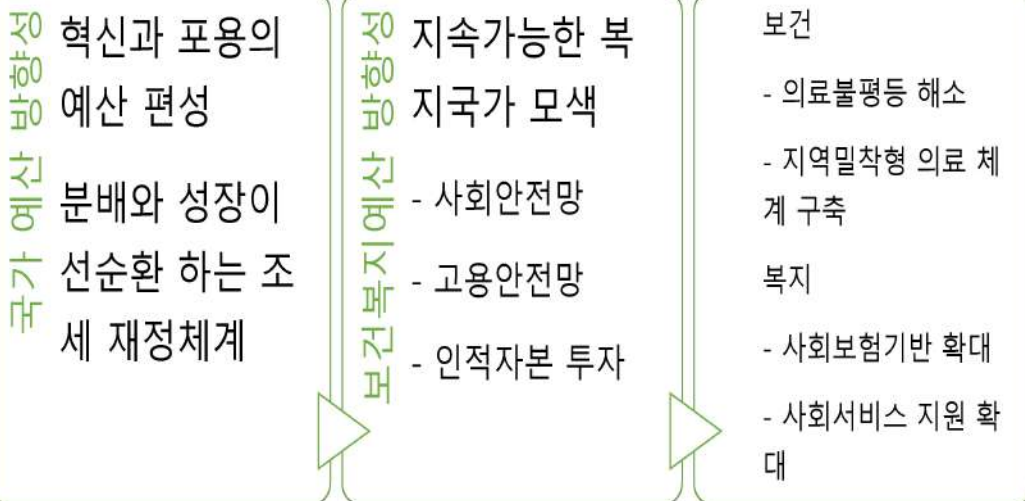
2025년 정부예산안 토론회 토론문

보건복지부 예산, 지방과의 조응성

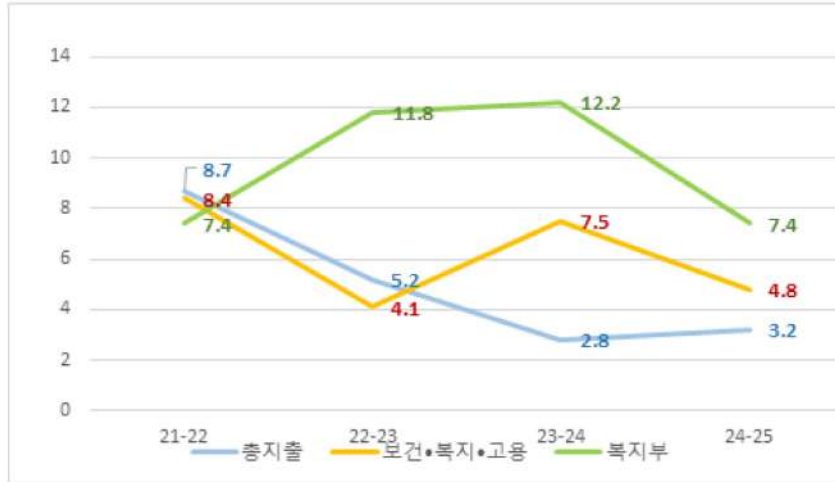
최혜지

서울여자대학교 사회복지학과
참여연대 사회복지위원회

보건복지예산의 지향



보건복지부 예산 구성 및 증감



- 보건·복지·고용 분야의 예산은 총지출 예산의 36.6%로 가장 높은 구성비
- 2025년 전년대비 4.8% 증가

보건복지부 예산 구성 및 증감

구분	2024년 예산(A) <보유예산 제외>	2025년 정부안 (B)	전년대비	
			증감(B-A)	%
총 지 출(A+B)	1,170,445	1,256,565	86,120	7.4
◇ 예 산 (A)	688,459	725,283	36,824	5.3
◇ 기 금 (B)	481,986	531,281	49,295	10.2
◇ 사회복지	995,784	1,072,442	76,658	7.7
▪ 기초생활보장	179,197	186,596	7,399	4.1
▪ 취약계층지원	51,068	54,782	3,714	7.3
▪ 공적연금	443,320	493,485	50,165	11.3
▪ 아동·보육	55,579	52,320	△3,259	△5.9
▪ 노인	256,483	274,913	18,430	7.2
▪ 사회복지일반	10,137	10,346	209	2.1
◇ 보 건	174,660	184,123	9,463	5.4
▪ 보건의료	37,590	42,846	5,256	14.0
▪ 건강보험	137,070	141,277	4,207	3.1

보건복지부 예산 구성 및 증감

- 전체
 - 보건복지부 예산은 2025년 125.7조원. 정부 총지출 예산의 18.5%
 - 전년 대비 7.4%. 2024년, 2023년의 전년 대비 증가율이 각각 11.8%, 12.2%임을 고려하면 2025년 보건복지부 예산의 증가폭은 상대적으로 낮음
 - 총지출 예산의 57.7%는 일반 예산, 42.3%는 기금으로 구성
 - 일반 예산은 전년 대비 5.3%, 기금은 10.2% 증가
- 분야별
 - 사회복지 예산은 107.2조, 보건 예산은 18.4조
 - 사회복지 예산이 보건복지부 예산의 85.3%
 - 전년대비 증가율은 사회복지 예산 7.7%, 보건 예산 5.4%

사회적 안전망

- 기초 생활보장
 - 생계급여
 - 8.5조. 전년대비 12.6% 증가
 - 기준중위소득 인상에 따른 급여액 증액, 부양의무자 예외 기준 완화의 영향
 - 기준중위소득은 생계급여 등 74개 사업의 기준으로 사용되는 중요한 기준선
 - 2025년 기준중위소득 인상은 4인 가구 기준 6.42%
(기본증가율 4.34% + 추가증가율 2.53%)
 - 기본증가율이 산출 공식(가급복 중위소득 3개년 평균 증가율)에 따라 7.81%로 적용되어야 함에도 이를 준수하지 않음
- 긴급복지지원
 - 외환위기 이후 생계형 자살, 가족동반 자살사건이 발생함에 따라 위기가구에 대한 체계적 대응 시스템 구축의 필요성으로 추진됨.
 - 전년대비 83억 감소. 2.3% 감소

사회적 안전망

• 기초 생활보장

• 의료급여

- 2025년 의료급여 예산은 8.6조원. 전년대비 2.8% 감소
- 지자체경상보조 중 기관부담금 3.3% 감소

- 2025년부터 의료급여 본인부담금이 정액제에서 정률제로 개편
- 정률제 도입에 따른 의료급여 대상자의 비용 부담 증가
 - 외래급여 본인부담금 총액(정액제) 10,284원
 - 외래급여 본인부담금 총액(정률제) 28,893원
 - 1인당 18,609원 증가예산.
 - 50.2%는 2,5000원 이상 비용부담 증가
 - 비용부담 평균 증가율 약 3.5배

사회적 안전망

• 공적 연금

• 기초연금

- 21.8조. 보건복지부 총지출의 17.4%. 노인복지예산의 79.5%
- 전년대비 8.2% 증가
- 노인인구 증가(35만명), 기준연금액(333,840원) 상승에 따른 자연증가분
- 2050년 재정은 125조로 예상
- 중앙 대 지방 83.5% 대 16.5%. 지방 대응비 증가에 따른 개선안 필요

사회보험 기반 확대

- 국민연금 실업 크레딧
 - 2024년보다 21억 감소한 325억. 전년대비 6.1% 감소
 - 2024년 보험료 지원 예산액 336억원 중 184억원 집행으로 집행률 55%에 그침
 - 예산감소는 지원대상이 584,248명에서 550,245명으로 감소한 것에 기인

인적 자원 투자 : 재생산

- 아동돌봄
 - 보육예산
 - 2025년 10.6조. 전년대비 2.38% 감소
 - 자연감소분
 - 유아교육비 보육료 지원예산 3.4% 감소
 - 가정양육수당 지원 사업 예산 28.5% 감소
 - 아동 수 감소, 1세 이하 부모급여 교육부 이관에 따른 자연감소분
 - 재량감소분
 - 어린이집 확충 예산 35.8%
 - 공공어린이집 및 공공유치원 확충 감소
 - 민간 위주의 시장화 된 보육 서비스 공급 기조 확대
 - 양질의 아동 보육을 위한 공공서비스 축소

인적 자원 투자 : 재생산

• 아동돌봄

• 학령기아동 및 청소년 돌봄

- 2.8조, 전년대비 3.7% 감소
- 자연감소
 - 아동수당 1.9조로 전년대비 7.2% 감소
 - 아동 수 감소
- 재량감소
 - 자립준비청년 자립수당 및 자립지원 체계 구축예산은 각각 20.1%, 1.0% 감소
 - 자립준비청년 자립수당의 지방자치단체 보조율 축소
 - 중앙대 지방 80대 20에서 70대 30으로 변동

인적 자원 투자 : 재생산

• 노인 돌봄

• 노인장기요양

- 2.5조, 전년대비 1.0% 증가
- 노인장기요양보험법에 의해 정부는 장기요양보험료 예상 수입액의 20% 지원
- 장기요양보험료 수입액은 연평균 20.0% 증가
- 2025년 장기요양보험료 예상 수입액을 전년과 동일하게 책정
- 노인 돌봄 욕구 증가 및 돌봄의 질적 강화에 대한 사회적 요구와 현실을 무시한 예산

• 노인맞춤돌봄서비스

- 2025년 54백억원으로 전년대비 1.2% 감소
- 지원 규모가 55만명으로 전년대비 동일
- 노인인구 비중은 지속적으로 높아지고 있는 상황에서 사업의 총량을 늘리지 못하는 것은 실질적인 대상자 감소를 의미
- 예산 감소는 지방자치단체 경상 보조가 68%에서 66%로 감소한 것에 따름
- 서울시의 경우 이전 중앙 : 광역 : 지방이 50 : 25 : 25에서 30 : 35 : 35로 변경

인적 자원 투자 : 건강

- 보건
 - 건강보험
 - 법정 지원금은 건강보험료 예상수입액의 14%인 12.3조
 - 법정 지원금에서 1.6조가 부족한 예산편성
 - 공공의료
 - 감염병 대응 예산(100% 삭감), 중증희귀질환 전문요양병원 건립(100% 삭감), 지역 거점병원 공공성 강화(60.6% 감소) 등 공공의료 예산 감소
 - 지역의료, 일차의료를 강화하기 위한 예산은 전무
 - 보건산업
 - 전 사업의 예산이 전년대비 증가
 - 윤정부의 보건의료시장화 기조 유지 및 강화
 - 의료영리화, 민영화 정책예산의 증가로 민영보험사와 민간병원의 시장장악력은 강화되고 지역과 응급 등의 의료결핍은 가속화 될 것으로 우려


결론

- 2025년 윤 정부의 복지 예산안은 부자 감세에 따른 총수입 예산 감소의 긴장을 민생 방임으로 대응한 기만적 기획
- 중앙정부의 재정 부담을 지방정부에 전가한 역진적이고 무책임한 예산
- 보건복지에 대한 정부의 책임성은 축소하여 보건 및 사회서비스의 공공성은 약화하고 민영화, 시장화, 산업화를 가속화
- 사회적 안전망 강화를 위한 정부 예산은 축소되어 한국 사회복지의 선별적 역진성은 강화됨
- 돌봄 및 건강 등 재생산 예산의 축소로 인적 자원 증가조차 기대하기 어려움



토론 4

채은동 연구위원(민주연구원)



윤석열 정부 예산안 토론회
(국회의원회관, 2024.10.30.)

토론4

채은동 연구위원
(민주연구원)

목차

1. 총괄평가
2. 세입(稅入)예산안 평가
3. 세출(稅出)예산안 평가
4. 국회 예산&세법 절차

총괄평가

1. 총수입 및 총지출
2. 3년연속 세수결손?
3. 중점 없는 중점 사업

01

총괄평가

01 총수입 및 총지출

세수결손과 대통령 집착이 뒤흔든 국가재정

☑ 정부 예산안의 비밀 : 관리재정수지 -2.9% > 재정준칙 -3.0%

현재 2년 연속 세수결손 상태. 3년 연속 세수결손을 피하기 위해서는 국세수입을 보수적으로 잡아야 하지만, 기재부는 적극적으로 국세수입 추정 기획재정부가 추진하는 재정준칙(관리재정수지 -3% 이내 관리)을 지키기 위해 조정된 총수입(높게), 총지출(낮게)로 추정
출자금(-2.85조원), 융자금(-1.64조원) 등 자본적 지출삭감을 통해 억지로 관리재정 수지를 조절

대통령이 유일하게 집착하는 지표 : 재정건전성(관리재정수지, 국가부채) <기획재정부 예산안의 목적변수>

☑ 정부예산안도 2024년 세수결손 30조원을 반영하면 모두 무너진다

① 국세수입 증가율 12.2%, 세외수입 증가율 29.8% / 총수입 증가율 11.9% → 매우 낙관적인 총수입 추계

② 국세수입 미달성 가능성(3년 연속 세수결손), 총지출 고정 → 관리재정수지 적자규모 증가 → -3%(재정준칙 하한선) 하회 가능성

< 총수입 & 총지출 (단위: 조원) >

< 세수결손 30조원 반영 총수입 & 총지출 (단위: 조원) >

핵심수치	2024년 본예산	2025년 예산안	증감액	증감률	2024년 준결산	2025년 예산안	증감액 ①	증감률
총수입	612 ⁻³⁰	652	40 ⁺³⁰	6.5%	583	652	69	11.9%
(국세수입)	(367) ⁻³⁰	(382)	(15) ⁺³⁰	4.1%	(337)	(382)	(45)	12.2%
총지출	656	677	21	3.2%	656 ^②	677	21	3.2%
관리재정수지	-92 ⁻³⁰	-78	-14 ⁻³⁰		-121	-78	-44	
GDP 대비	-3.6%	-2.9%		0.7%p ^{+1.2%}	-4.8%	-2.9%		1.9%p

3

총괄평가

02 3년연속 세수결손?

내년 법인세 징수액이 올해보다 40% 늘어날다?

☑ 내년 국세수입 382.4조원 : 올해 대비 44.7조원* 증가(13.2% 증가) → 경상성장률(4.5%)의 2.5배

*30조원 세수결손 반영 시 세수증가 규모 급등 → 또 다시 과다추계 가능성

☑ 내년 법인세수입 88.5조원 : 올해 대비 25.3조원 증가(40.0% 증가) → 경상성장률(4.5%)의 8.9배

법인세를 인하 효과, 기업의 경영여건 악화 등을 감안하면 과다추계 가능성

9월 말 재추계 반영

(단위 : 조원)	'24년 예산	'25년 예산안	증가분	증가율	'24년 추정	'25년 예산안	증가분	증가율
내국세	321.6	338.1	16.5	5.1%	299.5	338.1	38.6	12.9%
- 소득세	125.8	128.0	2.2	1.8%	117.4	128.0	10.6	9.0%
- 법인세	77.7	88.5	10.8	14.0%	63.2	88.5	25.3	40.0%
- 부가가치세	81.4	88.0	6.6	8.1%	83.7	88.0	4.3	5.2%
- 상중세 등	36.8	33.6	-3.2	-8.6%	35.2	33.6	-1.6	-4.5%
일반회계(내국세 이외)	34.5	33.7	-0.8	-2.4%	27.7	33.7	6.0	21.6%
특별회계	11.2	10.6	-0.6	-5.4%	10.5	10.6	0.1	0.9%
총 국세수입	367.3	382.4	15.1	4.1%	337.7	382.4	44.7	13.2%

4

총괄평가

03 중점 없는 중점 사업

정부의 정책의지를 읽을 수 없다

✓ **총지출 증가분 : 20.8조원 (656.6 → 677.4조원), 전년대비 증가율 (명목) 3.2% → (실질) 1.1%**

재량지출 증가분 : 2.6조원, 전년대비 증가율 : (명목) 0.8% → (실질, 물가상승률 2.1% 감안) -1.3%

과학기술 예산 2.6조원(17.3%) 증액. 새로운 R&D 사업(우주 3,600억원, 원자력 2,000억원) 중심으로 증액

✓ **투자중점사업 예산 : 23.8조원 (152.2 → 176.0조원)**

약자복지 4.3조원 증액, 경제활력 7.7조원, 미래준비 체질 개선 7.3조원, 안전한 사회 및 글로벌 외교 4.5조원

총지출 증가분 21조원 : 국세수입 증가분 15조원 + 지출조정 24조원 - 의무지출 증액 18조원* * 지방이전 3조 6,857억원, 기초연금 1조 6,631억원 등

지출 구조조정* : ('23년) 24조원 → ('24년) 23조원 → ('25년) 24조원

* 기획재정부가 예산 편성 및 국회의 예산심의 과정에서 **한정된 재원을 재배분하는 일련의 재정활동**. 기존사업 세출감액을 통한 재원 마련

24조원의 실제? 재정소요 예측 및 집행가능성 검토 부족 등에 의한 사례도 상당(국회예산정책처, 2022), 과거 R&D 예산의 일률적 삭감 사례 등

✓ **정부지출의 GDP 성장기여도 : 매우 미미**

계절조정, 실질 : ('23.1분기) -0.3%p → (2분기) -0.2%p → (3분기) 0.3%p → (4분기) 0.2%p → ('24.1분기) 0.1%p → (2분기) 0.0%p

실질임금 -0.4%(24上), 설비투자 -2.3%(24上) 등 다양한 수치로 확인되는 경제침체

성장을 제고를 위한 경제분야 예산 실질적 감소 : SOC △3.6%, 산업 · 중소기업 · 에너지 1.1% → **성장을 높이는 경제 예산 편성 절실**

5

세입(稅入)예산안 평가

1. 정부 세법개정안
2. 정부 세법개정안의 세입예산 반영
3. 국회 세법심사와 세입예산 변화
4. 3년연속 세입결손 가능성

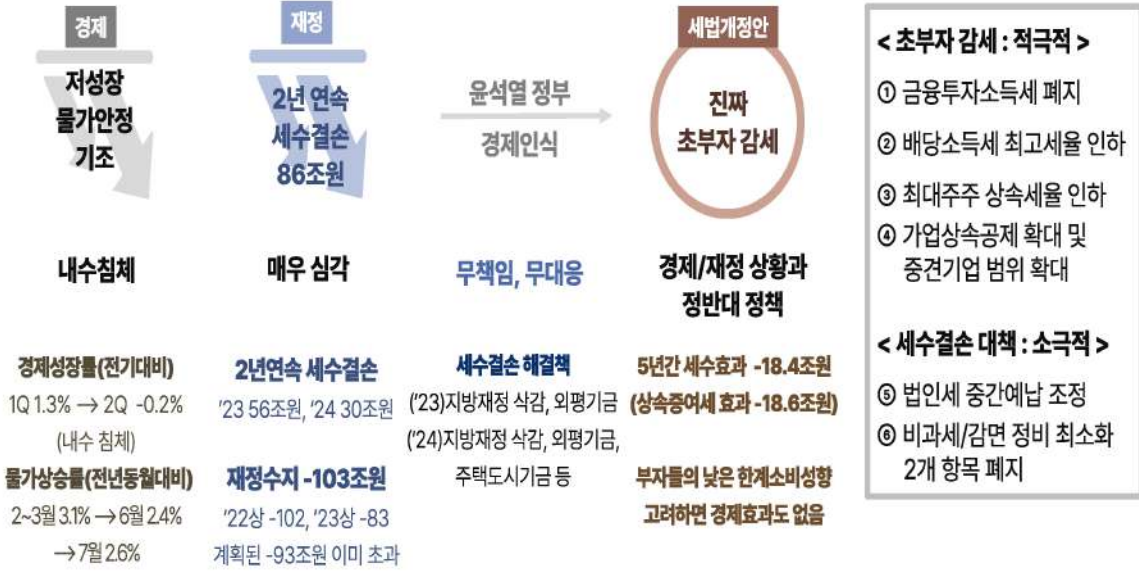
02

세입(稅入)예산안 평가

01 정부 세법개정안 : 86조원 세수결손에도 감세·감세·감세

나라가 어려워도 부자만 살리는 해법

① (환경) 2년연속 저성장, 세수결손 ⇒ (정부대책) 상속증여세를 중심으로 한 초부자 감세



7

세입(稅入)예산안 평가

02 정부 세법개정안의 세입예산 반영

2025년 법인세 1조 4천억원 증세? 2026년 세입 끌어쓰기!

① -6,227억원 : 정부 세법개정안에 따른 '25년도 세입예산안 반영분

국세수입 추정 : 거시경제변수(KDI 등) → 국세수입 자연증가분(조세재정연구원) + 세법개정안 전년대비 세수효과(기재부)

* 성장률, 물가, 임금, 금리 등 거시경제 변수를 반영하여 모형을 이용해 세부별 국세수입 추정

② '25년 법인세 1조 4,236억원의 비밀 : 중간예납 조정으로 '26년 세입 끌어당겨쓰기

(현행) 방식㉠(작년에 냈던 법인세 기준)과 방식㉡(올해 상반기 법인세 중간계산 기준) 중 법인 선택

(정부안) 공시대상기업집단은 방식㉡를 강제하여 2026년 세입 1조 4천억원이 2025년에 발생

(평가) 기업의 선택할 자유 저해, 수용가능한 수준. '26년 법인세를 '25년 8월 중간예납으로 先징수. 회계 조정('24년 +1.4조원 '25년 -1.4조원)

③ 상속증여세 세율인하 및 최대주주 할증평가 폐지에 따라 -2.4조원 : 직접세라서 징수효과 빠르게 발생

< 정부 세법개정안에 따른 세수효과 : 전년대비 >

구분	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	5년 합계
전체 국세	-6,227	-38,833	-3,888	8,756	-3,323	-43,515
법인세	14,236	-18,641	-2,806	6,183	-2,650	-3,678
상속증여세	-24,199	-16,366				-40,565
기타세목	3,736	-3,826	-1,082	2,573	-673	728

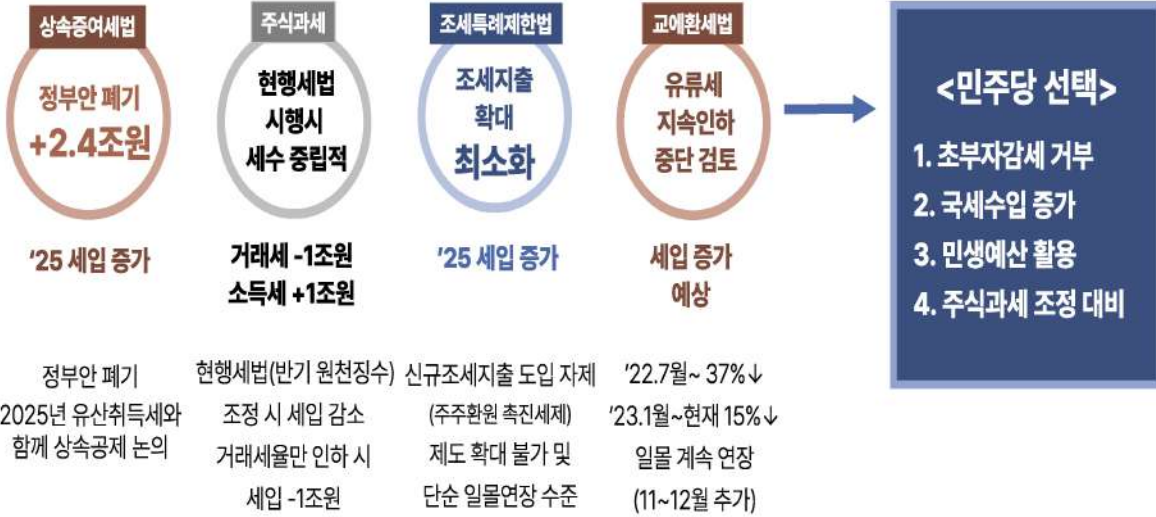
8

세입(稅入)예산안 평가

03 국회 세법심사와 세입예산 변화

초부자감세 거부 → 세입증가 → 민생예산 증액

☑ 민주당의 세법 선택에 따라 “2025년도 세입예산안” 변화 : 수입 증가 가능



세출(稅出)예산안 평가

1. 성장을 끌어내리는 예산
2. 출산율 못 올리는 예산
3. 대중교통이용률 못 올리는 예산
4. 의정갈등 기회비용 예산
5. 윤석열 민생간담회 예산 패스
6. 임대주택 예산 패스

03

세출(稅出)예산안 평가

01 성장을 끌어내리는 예산

“예산은 거짓말을 하지 않는다”

④ 축소재정: 총지출증가를 3.2% < 명목성장률 4.5%

* 긴축재정 판단 여러 가지 기준 대부분 만족

5가지 기준에서 긴축재정으로 판정

尹정부가 사활을 거는 국가채무비율은 0.9%p 증가

“정부가 경제 바짓가랑이를 붙잡고 성장을 끌어내리겠다”

< 올해 예산안은 긴축재정인가 >

	기준 요건	예산안 수치	긴축요건
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

④ 정책의지 상실: 재량지출* 증가율 0.8%

* 총지출에서 법률에 따른 의무지출 제외. 정부의 실질적 정책의지 구현

재량지출 증가율:尹정부 '25년 0.8% < 文정부 11.0%

정부소비를 극도로 줄이는 정책 방향

< 재량지출 예산규모 변화: 2016~2025년 >



주: 1. 2016~2022년은 결산, 2023~2024년은 본예산, 2025년은 예산안.

2. '22년은 추경 포함했고, 文정부 시기 발생한 초과세수를 이용한 것이므로 文정부로 분류

11

세출(稅出)예산안 평가

02 출산을 못 올리는 예산

“출산율은 정치인의 강력한 정책이 필요하다”

④ 저출산 대책 예산: 1.7조원 예산 증액

① 육아휴직급여: 최대 150만원 → 최대 250만원

② 유아기 근로시간 단축급여 상한액: 200만원 → 220만원

③ 배우자 출산휴가 급여: 5일치 → 20일치

④ 아이돌봄서비스 대상 확대: 중위소득 150% → 중위소득 200%

⑤ 육아휴직급여: 사후지급금(복직 후 6개월 이상 근무해야 25% 추후 지급) → 폐지 (전액 보장)

* 아동수당(1.96조원): 1,526억원 감소, 부모급여(2.13조원) 7,534억원 감소 등 기존 대표 아동관련 사업 9천억원 감소

④ 정책의 목적: Incentive policy vs. Windfall subsidy

정책방식 (1) 아이 1명의 출산을 고민하게 만드는 정책 <Incentive policy>

(2) 출산한 아이를 지원하는 정책 → 중장기적 환경 개선 <Windfall policy>

문제점: 현재까지 방식(2) “지원대책”에 집중 → “전혀 인센티브로 작용하지 않음”. 이미 결과로 모두가 아는 사실

④ 더불어민주당 저출생 종합대책: 강력한 충격요법

(주거) 우리아이 보듬주택: 2자녀, 3자녀 출산시 24평~33평 분양전환 공공임대

(자산) 결혼-출산-양육 드림 패키지: 우리아이 자립펀드(기본자산 형태, 0~18세, 매월 10만원 펀드 정부 투입) 등

(돌봄) 아이돌봄 서비스 국가 무한책임 보장

(일/가정 양립) 여성경력단절 방지, 남성육아휴직 강화

12

세출(稅出)예산안 평가

03 대중교통 이용률 못 끌어올리는 예산

무늬만 같으면 성공할 수 있습니까?

① K-패스 예산 : 223% 증액(국비 : 735 → 2,375억원), 효과성(대중교통 이용 증가) 미흡 판정

- ① 대중교통 이용 증가 미흡(국회예산정책처 연구용역, 2024.9)
 - 서울시(도입 4주 전후) : 도입 후 대중교통 이용객 1% 증가 수준
- ② 자가용 이용자의 대중교통 유입이 목적이나, 유류세 한시 인하 ('22.7월~'24.10월 25~37% 세율인하)* 와 정책충돌
- ③ 국토부, 서울시, 경기도 등의 제도 경쟁 하에 소비자만 불편 호소
- ④ K-패스 24년 예산 바닥 : 5~8월 전체 예산 63% 소진, 수요예측 실패
- ⑤ 크게 성공한 해외사례*도 디테일이 떨어지면 효과가 없다는 교훈
 - 독일 전 지역의 대중교통 월 9유로 무제한 이용(지역 간 고속열차 제외)
 - 대중교통 이용률 25% 증가 → 충격요법으로 문화가 바뀜
 - 이후 월 49유로로 이용가능한 Deutschland-Ticket 발전(연방, 주정부 협업)
- ◆ 민주당 : 5만원 K-패스(전국 단위 시행, 시외버스·기차 제외)

	K-패스	경기패스	기후동행카드
가입대상	만 19세 이상 전국민	만 19세 이상 경기도민	전국민
적용범위	월 15 ~ 60회 환급	월 15회 이상 환급(무제한)	62,000원(서울시 대중교통 무제한, 정년용 58,000원)
환급액	일반 20%, 청년 30%, 저소득층(기초생활수급자 및 차상위) 53%	65,000원(비행기 2시간권 포함)	
사용가능 교통수단	전철 및 전국 버스(시내버스, 마을버스, 광역버스, GTX, 노어권버스, 신분당선 포함)		서울시내 전철 및 서울시 면허버스(광역버스, GTX, 신분당선 제외)
주된 사용자	서울 거주, 경기 출퇴근(이동) 혹은 반대	경기 거주, 서울 출퇴근(이동)	서울 거주, 서울시내 출퇴근(이동)
특이사항	거주지에 상관없이 서울 대중교통 이용 시 횡수에 따라 환급 가능	경기도민이 서울로 이동하는 경우에 활용. 서울시민이 경기도로 이동하는 경우 불가	거주지 상관없이 서울 내 출퇴근(이동)에 활용 이용횟수와 구간요금에 따라 혜택에 영향을 받음

ChosunBiz 자료=국회 예산정책처 연구 용역 '교통비 지원 정책 국, 지방 시·도 분석'

② 정책의 목적 : Incentive policy vs. Windfall subsidy

세출(稅出)예산안 평가

04 의정갈등 기회비용 예산

정책실패의 기회비용

① K-패스 예산 : 223% 증액(국비 : 735 → 2,375억원), 효과성(대중교통 이용 증가) 미흡 판정

- 의료공백 장기화 : 전공의 이탈로 병원운용 어려움
- 국립대병원 상반기 적자 4,127억원(전년대비 2,515억원 증가)
 - 서울대병원 -1,627억원, 경북대병원 -612억원, 전남대병원 -359억원, 부산대병원 -330억원, 충북대병원 -263억원, 경상대병원 -210억원

2025년도 예산안에 의료 관련 예산 상당액 투입

- 내용 : 전공의 수련교육비용과 인프라 개선비용 지원, 필수의료분야 지원, 권역책임의료기관 시설 현대화, 의료사고 안전망 구축, 필수의료분야 R&D 강화 등
- 보건의료서비스 의료인력 양성 : 4,077억원 증액(486억원 → 4,564억원)
- 공공보건의료지원 : 2,191억원 증액(287억원 → 2,478억원)

② 정책실패에 따른 비용청구서(기회비용)

세출(稅出)예산안 평가

05 윤석열 민생간담회 예산 패스

대통령 공약도 패스. 레임덕의 시작?

* 정성호의원실 보도자료(2024.10.6.) 참조

☑ 윤석열 대통령은 4.10 총선 전 "민생간담회"를 통해 지역공약 다수 발표

민생토론회 285개 중 245개(86%) 총선전 발표 : (총선 전) 1월 56개, 2월 74개, 3월 111개, 4월 4개 등 **245개(86%)**
(총선 후) 5월 8개, 6월 15개, 7월 17개 등 **40개(14%)**

1~3월 241개 정책/사업에 드는 예산: **1,274조 4,646억원(KPI뉴스)**

- 예산/사업비가 명시된 64개 항목의 예산액 합산
- 반도체 메가클러스터 내 팹 16기 신설(622조원, 1/15), 혁신 생태계 강화(3년간 150조원, 1/4), GTX (134조원, 1/25) 등

☑ '25년도 예산안 반영 미지수. 다만, 상당 부분이 예산안 미반영 추정

민생토론회 전체 사업 예산추계 요청에 대한 기획재정부 답변

- 민생토론회 관련 예산사업의 범위와 소요를 명확하게 제시하기 곤란한 측면이 있습니다.
- 연초 '24년 정부 업무보고 성격으로 실시되어 부처사업 전반에 걸쳐 광범위하고, '25년 예산이 아닌 '24년에 추진되는 내용만 논의된 경우도 상당수입니다.
- 정책적 방향성만 제시되고 지원대상·조건 및 시기 등 사업내용 구체화가 필요하거나,
 - 예비타당성조사 시행, 민자 활용, 국비·지방비 분담 등 다양한 사전 절차를 거쳐 전체 조건이 결정되어야 추계가 가능한 경우도 다수 존재합니다.

15

세출(稅出)예산안 평가

06 임대주택 예산 패스: 말로만 11만호, 실제론 예산삭감

대통령 발표도 패스. 레임덕의 시작?

☑ 윤석열 정부 8.8 부동산대책: 매입임대주택 카드

서울지역 신축매입임대 무제한 매입, 매입임대주택 내년까지 11만호 매입

부동산 활성화에 방점

2023~2024년 공공임대주택 예산 대폭 삭감: 2023년 4.8조원 삭감 후 과거 수준을 회복하지 못하고 있음

☑ 2025년도 예산안: 주요 임대주택 예산 삭감

< LH 매입임대주택 실적 >

- 다가구 매입임대 출자/용자: 2.7조원 삭감
('22년 9.2조원 → '24년 6.0조원 → '25년 3.3조원)
- 통합공공임대출자: 2,583억원 증액
('24년 0.9조원 → '25년 1.2조원)
- 주거복지 향상: 7천억원 삭감('24년 0.7조원 → '25년 0)
- 2024년 9월 매입임대주택 실적 달성률: 5.7%
(목표치 5,4553개, 실적 3,101개)

구분		신축매입약정	기존주택매입	합계	달성률(%)
2019	목표	-	24,055	24,055	100%
	실적	-	24,064	24,064	
2020	목표	-	20,407	20,407	100%
	실적	-	20,418	20,418	
2021	목표	28,880	15,014	43,894	64.2%
	실적	20,262	7,908	28,170	
2022	목표	29,166	10,043	39,209	42.4%
	실적	14,397	2,224	16,621	
2023	목표	22,197	4,264	26,461	21.0%
	실적	5,392	171	5,563	
2024	목표	50,190	4,363	54,553	5.7%
	실적	2,350	751	3,101	

* 이연희의원실 보도자료(2024.10.10.)

국회 예산&세법 절차

1. 정부 예산안 & 세법 프리패스 제도
2. 부수법률안 제도 철학 및 특징
3. 국회법 개선방안

04

국회 예산 & 세법 절차

01 정부 예산&세법 프리패스 제도

예산안과 세법 자동부의 → 정부 협상력의 지렛대

✔️ **빠른 예산안 통과를 위해 예산안과 세법을 국회 본회의로 바로 보내는 제도**

헌법 제54조 제2항 : 예산안 처리기한 12월 2일

국회법 제85조의3(예산안 등 본회의 자동부의) : 상임위 심사 11월 30일까지 완료. **미완료 시 12월 1일 본회의 자동 부의**

세법 지정 절차* : 국회의장 → 예산정책처 의견 → 지정 → 소관 상임위원장 의견 → 최종 선정(교섭단체 협의 시 제외 가능)

* 실무 : (지정)국회의장 정책수석비서관실, (의견)국회예산정책처 추계세제분석실

12월 2일 이후는 상임위-예결위를 거치지 않고 여야 지도부 중심으로 예산안-세법안 협상



18

국회 예산 & 세법 절차

02 부수법률안 제도 및 국회법 개정

정부 세법을 위한 자동부의제도를 폐지하라

☑️ **정부안 중심 : 2014~2023년 동안 97% 지정. 2024년 12건의 세법 부수법률안 신청**



19

국회 예산 & 세법 절차

03 국회법 개정 향후 전망

대통령의 국회법 거부권 행사?

☑️ **세법 부수법률안 제도 폐지 : 오기형의원안(8.22), 임광현의원안(10.11), 황운하의원안(10.10)**

(긍정) 세입 법률안 **충실한 국회 심사** 가능, 정부의 예산안 협상 지렛대로 세법 이용하는 것 방지

(부정) 세입예산안과 세출예산안 간 **정합성 저해**, 세입 규모의 정확한 계상 어려움

국회 운영위 구성(총 28명) : 여당 10명(35.7%), **야당 18명(69.2%)**, 더불어민주당 16명, 비교섭단체 2명)

☑️ **대통령 거부권(재의요구권) 행사 가능성**

여당 : "야권이 예산마저 정쟁의 대상으로 삼으려 한다", "부당한 법안에는 할 수 있는 것(대통령 거부권)을 다해야 한다"

☑️ **국회법 개정에 대한 대통령의 거부권 행사는 "삼권분립을 침해하고 국회운영권까지 대통령이 간섭하는 형태"**

국가의 권력을 입법부, 사법부, 행정부로 분산시키는 "삼권분립"의 헌법정신을 침해하는 사항

국회의 예산통과 운영 형태까지 국회운영권까지 대통령이 간섭하는 형태

20

경제위기 방관하고, 재정위기 부추기는

윤석열 정부 예산안 토론회

주최 정태호(기재위 간사)·허영(예결위 간사) 국회의원,
포용재정포럼,  민주연구원, 참여연대, 경실련, 포럼사의재