

2015년 추가경정예산안의 근본적 문제

이현진 연구위원(국민경제연구센터/경제학 박사)

<요약>

2015 정부제출 추경안은 박근혜정부의 경제정책운용 방향이 근본적으로 잘못되었음을 나타낸 동시에 개선 의지뿐 아니라 개선 능력에 근본적 의구심을 던지고 있음

- ◎ 2009년 이후 추경안들은 민생 대응보다 세입결손 보전이 주된 내용인 “돌려막기 추경”이며 세입결손 발생의 근본이유가 이명박정부 이후 지속되는 감세라는 측면에서 “감세 보충용 추경”으로 규정할 수 있음
- ◎ 이전 정부의 2~3배에 이르는 대규모 추경이 편성되는 이유는 경제성장 전망을 과도하게 낙관적으로 유지하는 거시경제 예측의 무능에 있음에도 불구하고 박근혜정부는 모든 문제를 외부 요인에 의한 경기침체로만 돌리고 있음
- ◎ 이명박-박근혜정부는 현 경제 상황에 대한 문제 진단, 예측 및 대응 능력이 결여되어 있는 ‘경제 무능 정부’이자 전 정부 탓, 외부 요인 탓만 하는 ‘경제 남 탓 정부’로서 악화된 한국경제에 대한 개선 의지나 능력을 기대하기는 어려울 것으로 전망됨

<2015 추경안 분석>

□ 메르스 극복이라는 이름에 별로 맞지 않는 추경안 편성

- 정부는 메르스 확산 방지와 직간접적으로 피해를 본 국민을 돕고 경기를 부양하겠다는 목적으로 11조8천억원, 기금지출 포함 14조 9천억원 규모의 추경예산안을 국회에 제출함 ([표 1])
- 추경 편성의 기본 취지인 메르스 피해 국민에 대한 지원 및 경기 부양과 관계없는 세입부족분 충당이 추경의 47.5%에 달하며 가계나 기업 대출금 지원 비중이 커서 실제로 큰 효과를 기대하기 어렵다는 비판이 있고, 시급성이 의심스러운 SOC사업 등을 끼워넣기로 편성하여 국회 심의에서 논란이 예상된다
- 이번 추경안도 근본적인 문제를 내재하고 있는 바, 이 부분을 분석하여 제시하려 함

[표 1] 2015 추가경정예산안 및 총지출 변경 내역

내역		금액	재원
추경	세입결손 보전	'15년도 세입부족분 보전	5조6천억원
	세출 증가	-메르스 대응 지원 -SOC 조기완공 지원 -서민생활안정 -가뭄·장마 대책	6조2천억원
기금	기금지출 증가	-주택구입·전세자금 확대 -임대주택 지원 확대 등	3조1천억원
본예산 대비 총지출 증가액*		보건복지고용: 4조9천억원 산업중소에너지: 1조5천억원 S O C: 1조5천억원 농림수산물식품: 5천억원 문화체육관광: 3천억원 기 타: 5천억원	9조3천억원

자료: 기획재정부, “메르스 극복과 서민생활 안정”을 위한 2015년 추경예산안

*주: 총지출 증가액은 세출 증가액과 기금지출 증가액의 합계

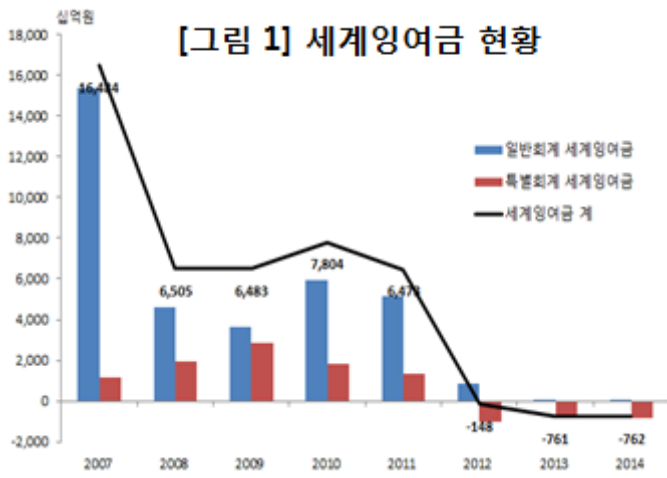
- 2009년 이후 추경안은 세입결손 보전이 주된 내용임
- 2009년 이후 추경안은 재난극복이나 경기침체 대응을 목적으로 하는 세출 증가보다는 세입결손 보전에 급급한 편성임([표 2])
- 추경 재원을 주로 국고채 발행을 통해 조달함으로써 국가채무의 증가를 유발하여 재정건전성을 악화시키고 있음

[표 2] 지난 10년간 추가경정예산안 편성 내역(단위: 원)

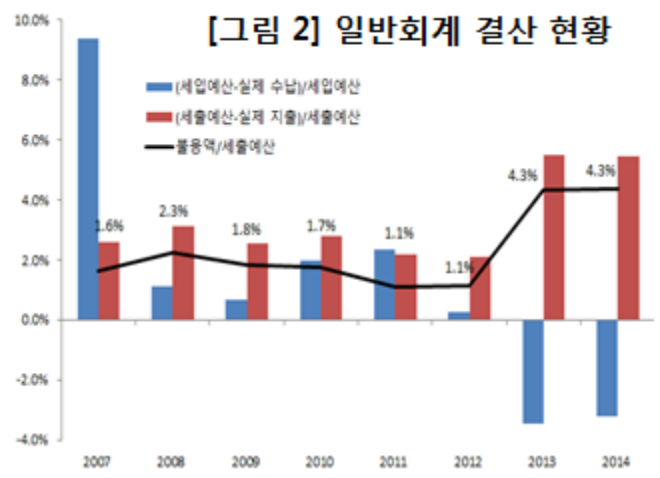
연도	일정	제출 규모	주요 재원	목적 및 주요사업
2006	제출(8.18) 의결(8.29)	2조1,549억	국고채(1조3천억) 세계잉여금(8,549억)	재해대책(태풍 에위니아, 호우) -재해복구비 (1조7,600억) -재해대책예비비 (3,000억) -지방교부세 정산 (949억)
2008	제출(6.20) 의결(9.18)	4조8,654억	세계잉여금 (4조8,654억)	고유가 극복 민생안정 (4조8,654억)
2009	제출(3.30) 의결(4.29)	28조9,000억	국고채 (22조) 기금자금 및 차입금 (4조8천억) 세계잉여금(2조1천억)	세입결손 보전 (11조2천억) 글로벌위기 극복 (17조7천억)
2013	제출(4.18) 의결(5.7)	17조3,000억	국고채(15조8천억)	세입결손 보전 (12조원) 민생안정과 경제회복 (5조3천억)
2015	제출(7.6)	11조8,000억	국고채(9조6천억) 기금자금(1조5천억) 한은잉여금(7천억)	세입결손 보전 (5조6천억) 메르스 극복과 서민생활 안정 (6조2천억)

(자료: 각 년도 추가경정예산안)

- 박근혜정부는 세계잉여금(초과징수 세입분과 세출불용액의 합)의 완전 고갈 상태 ([그림 1])
 - 박근혜정부 예산 중 일반회계의 경우를 보면, 세입부문은 편성된 세입에 못 미치는 징수 실적으로 인해 급격히 악화되어 세출부문은 예산을 편성해놓고도 지출할 수 없어 불용액으로 처리하는 경우가 급격히 증가함 ([그림 2])



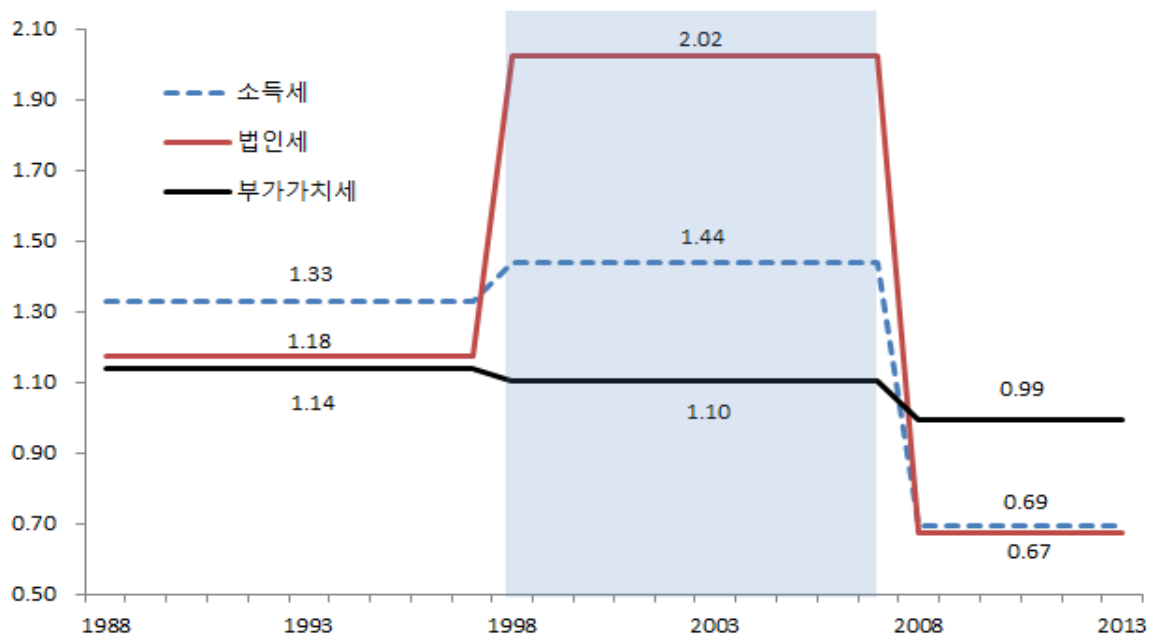
(자료: 국회예산정책처)



(자료: 기획재정부)

- 세입결손 발생의 근본 이유는 이명박정부 이후 유지되고 있는 감세기조임
- 조세탄성치는 경제성장률이 1%p 증가할 때 조세수입은 몇%p 증가하는 지를 나타낸 것으로, 경제성장률이 1% 증가할 때 조세수입도 1% 증가했다면 조세탄성치는 1이 됨
 - [그림 3]은 1988~1997년, 1998~2007년, 2008~2013년의 조세탄성치를 나타낸 것으로 이명박정부가 들어서면서 법인세의 조세탄성치가 급격히 하락하는 것은 이명박정부에서 감행된 법인세 인하의 영향이 큰 것으로 판단됨 ([표 3]과 [표 4] 참조)

[그림 3] 3대 세수의 연평균 조세탄성치(10년 단위)



(자료: 통계청, 한국은행)

[표 3] 주요 세수의 (5년 단위) 연평균 조세탄성치

기간	국 세	소득세	법인세	부가가치세
전 체 (1988~2013)	1.12	1.27	1.34	1.11
노태우 정부 (1988~1992)	1.22	1.68	1.61	1.26
김영삼 정부 (1993~1997)	1.04	0.93	0.68	0.99
김대중 정부 (1998~2002)	1.16	0.69	2.04	1.35
노무현 정부 (2003~2007)	1.49	2.34	2.00	0.82
이명박 정부 (2008~2012)	0.81	0.58	0.93	1.11
이명박-박근혜 정부 (2008~2013)	0.68	0.69	0.67	0.99

(자료: 통계청, 한국은행)

[표 4] 법인세율 변화

2005년	2008년	2009년	2012년
1억원 이하: 13%	2억원 이하: 11%	2억원 이하: 11%	2억원 이하: 10%
1억원 초과: 25%	2억원 초과: 25%	2억원 초과: 22%	2억원~200억원: 20%
			200억원 초과: 22%

- 세입결손 문제는 감세의 결과임에도 불구하고, 박근혜정부는 경제성장률 전망을 과도하게 낙관적으로 유지함으로써 모든 문제를 외부 요인에 의한 경기침체로 돌리고 있음
- 각 년도 예산 및 5개년 국가재정운영계획 수립시 적용하는 정부의 경제성장률 전망치와 실제치 간의 괴리가 매우 큼

[표 5] 국가재정운영계획과 실제 결과 (단위: 조원)

		'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
재정수입	실 제	323.0	341.8	351.9	356.4				
	2011년 발표	314.4	345.0	375.0	395.0	413.0			
	2012년 발표		343.5	373.1	396.1	415.2	439.1		
	2013년 발표			360.8	370.7	392.1	413.2	438.3	
	2014년 발표				369.3	382.7	404.6	428.1	450.8
재정지출	실 제	304.4	323.3	337.7	347.9				
	2011년 발표	309.1	328.0	343.0	356.0	373.0			
	2012년 발표		325.4	342.5	357.5	373.1	389.7		
	2013년 발표			349.0	357.7	368.4	384.2	400.7	
	2014년 발표				355.8	376.0	393.6	408.4	424.0
관리재정수지	실 제	-13.5	-17.4	-21.1	-29.5				
	2011년 발표	-25.0	-14.3	0.2	3.1	5.3			
	2012년 발표		-14.3	-4.8	1.0	2.2	8.3		
	2013년 발표			-23.4	-25.9	-17.0	-14.1	-7.4	
	2014년 발표				-25.5	-33.6	-30.9	-24.0	-18.1
국가채무	실 제	420.5	443.1	489.8	530.5				
	2011년 발표	435.5	448.2	460.0	466.4	471.6			
	2012년 발표		445.2	464.8	470.6	481.2	487.5		
	2013년 발표			480.3	515.2	550.4	583.1	610.0	
	2014년 발표				527.0	570.1	615.5	659.4	691.6

(자료: 각 년도 국가재정운영계획)

- 연도 후반에 발표되는 5개년 재정운용계획의 신뢰도가 현격히 떨어질 뿐 아니라 [표 5]에서 보듯이 당해연도의 계획치와 실제치 간에도 매우 큰 격차를 보임
- 정부의 경제예측력이 상당히 떨어지는 것도 문제지만, 더 큰 문제는 예측이 낙관적인 방향 일방으로 쏠려 있다는 것임 ([표 6])
- 더 이상 현재의 경제 구조나 환경이 과거와 같지 않음을 수년에 걸쳐 나타나고 있음에도 정부는 이에 대한 인식도 부족하고 위기의식도 없는 것으로 보임

[표 6] 국가재정운용계획상 경상GDP 전망치와 실제치

	2011	2012	2013	2014
전망치	7.4%	7.1%	6.5%	5.9%
실제치	5.3%	3.4%	3.8%	3.9%
차 이	2.1%p	3.7%p	2.7%p	2.0%p

(자료: 각 년도 국가재정운용계획)

- 이명박-박근혜정부는 악화된 경제구조 개선의 의지나 능력을 기대하기 어려움
- 박근혜정부는 현 경제상황에 대한 문제 진단과 처방 능력이 결여되어 있음
 - 단적인 예가 추경안으로 1)가시적 성과가 비교적 단기에 쉽게 나오는 토목공사에 집중하고 2)여전히 금융을 통한 부동산시장 부양에 힘쓰고 있으며 3)고용의 질과 안정성은 무시하고 ‘고용률 70%’라는 외화내빈의 숫자에만 급급한 모습을 보여주고 있음 ([참고 표])
- 안정적 경제성장의 기반을 마련하는 것이 무엇보다도 급함에도 효과가 의심스러운 생색내기식 세출 증가와 함께 세수결손 발생의 근본 문제를 치유하지 않고 빚내서 때우는 돌려막기로 경제를 운용하고 하고 있음

<2015 추경안 대응 제언>

- 정부의 예산편성이 지금과 같이 주먹구구식으로 편성되는 한 박근혜 정부 임기동안 추경안 편성은 계속될 수밖에 없음
- 우선 경제예측의 정확성을 제고시키는 노력과 방안 수립이 우선되어야 하며, 경제외적 요인에 기인한 의사결정의 왜곡을 최소화하여야 할 것임
 - 예컨대, [표 7]에서와 같이 2015년도 경제성장 전망치를 발표시에 한국은행, KDI, 국회예산정책처가 3% 중반을 전망한 반면 기획재정부는 3% 후반대로 발표하였고 7월 현재에도 한국은행은 2% 후반대가 될 것으로 전망치를 수정하였음에도 기획재정부는 여전히 3%대를 고수하고 있음

[표 7] 기획재정부와 타기관의 경제성장률 전망 비교

	기획재정부	한국은행	국회예산정책처	KDI	LG 경제연구원
전망 시점	2014.12.22	2015.1.15.	2014.12.26.	2014.12.10.	2014.12.24.
경제성장률	3.8%	3.4%	3.5%	3.4%	3.4%

(자료: 국회예산정책처)

□ 합리적인 세제 개편 및 정비 또한 급선무로 판단됨

- 그동안 법인세 인하를 통해 기업의 투자와 고용을 촉진할 수 있을 것이라는 낙수효과는 그 어디에도 찾아볼 수 없는 상황임
 - 법인세율 인하를 통한 경제성장은커녕 세수 부진으로 인해 세계잉여금은 고갈되고 국채 발행으로 인해 국가채무는 늘고 있음
 - 정부가 세수 부진을 메우기 위해 소득역진성을 갖는 부가가치세 인상까지 고려하고 있다는 의혹을 받는 현실에서 대기업에 대한 비과세 감면의 확실한 정비와 함께 천문학적 이윤을 내는 소수의 기업들에 대해 법인세율을 인상하는 방안도 충분히 고려해 볼 수 있는 상황임

□ 세출부문에서도 더 이상 건설경기 부양을 통한 단기 경기부양에 집착해서도 안 될 것임

- 이명박정부에서 4대강 사업을 통해 자본집약적 토목공사 등은 투입된 자금 규모에 생산 및 고용 유발효과가 기대만큼 크지 않다는 사실을 이미 경험하였음
 - 장기적 안목에서의 산업 육성과 함께 공공기관에서부터 현재와 같은 저임금 일자리와 고용이 불안한 일자리 창출에 앞장서지 말고 적극적으로 이를 해소하는 방향으로 예산을 적절하게 투입해야 함

□ 무엇보다 정부는 경제의 불확실성을 줄여야 함

- 기업이든 가계든 미래에 대한 불확실성이 커지면 커질수록 경제는 더욱 침체될 수밖에 없는 것은 자명한 사실임
 - 정부가 경제의 불확실성을 최소화하여 예측가능한 정책을 일관되게 시행하는 것이 매우 중요함에도 불구하고 현재 정부는 위기상황에 대한 대응에서 뿐만 아니라 기본적인 경제에 대한 비전, 정책의 예측가능성도 매우 떨어져 있는 상황임
 - 불확실성을 줄여줘야 하는 정부가 현재와 같이 나서서 경제에 불확실성을 키우는 불안요인으로 작용해서는 안 될 것임

□ 국민들에게 희망을 주는 유능한 경제정당으로서의 새정치민주연합을 보여주어야 할 것임

- 이번 추경안의 국회심의를 통해 경제정책 수립에 있어서는 무책임하고 경제정책 수행에 있어서는 무능한 현 정부의 실체를 국민들에게 인식시키는 것이 필요함
- 경제실책을 돌려막기식으로 무마하고 책임을 국회와 국민, 외부요인으로만 미루는 정부 행태에 대해 명확하게 지적하고 희망이 보이는 대안제시를 통해 국민의 신뢰를 얻어야 할 것임

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

참고 표: 2015 추경안을 통한 총지출 증가 세부 내역

내역	금액
총지출 증가 계 (I+II)	9조3천억원
I. 세출 증가 계	6조2천억원
1. 메르스 대응 및 피해업종 지원	2조5천억원
1) 메르스 피해 업종(관광, 중소기업, 수출업체 등) 지원	1조6천억원
(1) 소비심리 위축으로 경영상 애로를 겪는 중소기업에 대한 긴급경영안정자금 등 정책금융 지원 확대	6,430억원
(2) 수출입은행 출자, 무역보험공사 출연, 신기보 출연	3,600억원
(3) 피해가 큰 관광업계에 대한 시설·운영자금 확대	3,000억원
(4) 공연티켓 1+1 지원(한장 구입시 한장 추가 지원)	300억원
(5) 그 외(발표자료상 내용·금액 미기재)	2,670억원*
2) 거점의료기관 시설·장비, 메르스 피해병의원 보조·용자 지원	8천억원
(1) 환자감소로 어려움을 겪는 병원은 긴급자금 지원 메르스 발생지역 병의원: 4천억원 전국 일반 병의원 긴급경영안정자금: 1천억원	5천억원
(2) 음압·격리병상, 지정병원·보건소 시설·장비 확충 등 감염병 대응체계 강화 등	2천억원*
(3) 방역조치 등으로 직접 피해를 입은 병의원 보조 지원	1천억원
3) 감염병 예방관리와 환자 치료비 등 지원	1천억원
감염병 보호장구(70만세트), 의약품(항바이러스제 300만명분) 등을 비축하고, 메르스 환자·격리자에 치료비 등 지원	
2. 생활밀착형 안전 투자 및 지역경제 활성화	1조7천억원
1) 지역경제 활성화를 위한 기반시설 조기 확충	1조5천억원
(1) 간선교통망인 도로·철도 등 SOC 조기완공 지원 등	1조2,934억원*
(2) 소외된 발전소 주변지역 교육·문화·의료시설 지원 확대	1,500억원
(3) 수질 개선·생활 편의 증진 및 지역경제 활력 제고를 위해 하수도 시설 확충 투자 확대	566억원
2) 안전한 생활 여건 조성을 위한 투자 강화	2천억원
(1) 재난 취약 옹벽·철책 보강, 노후 병영생활관 정비 등으로 군 장병의 근무여건 개선	1,194억원
(2) 세월호인양 통한 미수습자 수색 및 사고원인 조사 지원	406억원
(3) 중앙특수구조대 훈련시설 신축(70억원) 및 다목적 제독차(3대) 조기 도입 등	400억원*
3. 서민생활 안정	1조2천억원
1) 청년 일자리 확충과 고용 안전망 강화	9천억원
(1) 시간선택제 일자리창출 지원(5,700→12,700명), 메르스로 인한 여행·보건업종 실직자 등을 위한 구직급여 확대 등	6,998억원*
(2) 취업성공패키지·청년인턴제 등 청년취업 사업 강화	1,746억원
(3) 임금피크제 도입기업 「장년고용 유지+청년 신규채용」시 한 쌍당 연간 1,080만원 지원	206억원
(4) 노후산단 내 중소·중견기업 스마트공장 구축 지원	50억원

2) 서민·취약계층의 생활안정		3천억원
(1) 저소득 노인의 일자리 3.3만개를 추가, 치매노인 등에 대한 방문 간호 등 돌봄서비스 지원 확대		*
(2) 취약계층 에너지비용 절감을 위해 도시가스 미공급 지역에 LPG 소형저장탱크 지원 확대(35개 → 45개 마을)		*
4. 가뭄 및 장마 대책		8천억원
1) 수자원확보와 재해대비 투자 강화		7천억원
(1) 가뭄피해지역 중심으로 저수지·양수장 등 수리시설 확충, 용수개발 및 댐 치수능력 증대(6개댐)		*
(2) 가뭄, 홍수 등 재해발생에 취약한 안전등급 D·E등급 노후저수지 개보수 및 급경사지 등 붕괴위험지역 정비		*
2) 농산물 수급조절 및 소비촉진 지원		1천억원
(1) 농산물 수급불안에 대비 긴급 수급안정자금 신설		700억원
(2) 로컬푸드 직매장 임시 개설(290개소) 등		300억원*
II. 기금지출 증가 계		3조1천억원
1. 서민 주거안정을 위한 주택구입·전세자금 확대, 공공임대 및 다가구 매입임대 지원 확대: 주택기금		2조원
2. 메르스로 인한 경기침체로 피해가 큰 영세 자영업자에 대한 경영안정자금 지원 확대: 3,500억원 → 7,100억원		3,600억원
3. 근로자에게 체불된 임금을 대신 지급하는 체당금 확대		593억원
4. 그 외(발표자료상 내용·금액 미기재)		6,807억원*

(자료: 기획재정부, “메르스 극복과 서민생활 안정”을 위한 2015년 추경예산안)

*주: 보도자료상 금액이 미기재된 금액으로, 부문별 전체 금액에서 명시된 금액을 뺀 나머지 금액임. 따라서 사업별 정확한 금액은 추경예산서상에서 확인이 필요함