

2016 정부 예산안 평가와 국가재정 건전화 방안

김진영 부연구위원(법학 박사)

내년 나라살림 규모는 386.7조원으로 올해(375.4조원)보다 약 3% 증가하였으며, 이는 2010년 이후 최저치로 저성장으로 인하여 세수가 줄어든 만큼 지출규모를 조금만 늘린 것으로 보임. 더욱이 내년 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 올해보다 50조 원 많은 것으로 사상 처음 40% (GDP대비)를 돌파하는 등 국가재정 건전성이 문제됨. 결국 정부는 “확장재정을 통한 경제활성화 ⇒ 세수증가 ⇒ 재정건전성 개선”을 이루려고 하였으나 경제활성화가 여의치 않자 재정을 축소하는 것으로 보임.

특히 정부는 지난 해 까지 30% 중반대의 채무관리를 자신하였으나 40% 초반대로 급증하여 국가채무관리의 한계를 드러내고 있음. 지출의 증가만큼 적절한 세수가 확보되어야 국가채무의 적정선을 유지하고 재정정책의 근간을 마련할 수 있으나 증세 없는 복지, 장미 및 경제전망으로 국가채무 급증.

더욱이 우리나라의 국가채무는 규모와 더불어 증가속도가 OECD평균을 상회하는 것으로 이에 대한 진지한 관리가 필요한 시점. 향후 복지수요 증가와 고령화추세 가속화, 통일비용 증가 등과 맞물려 심각한 재정위기의 가능성이 있음.

따라서 국가재정을 건전화할 수 있는 방안들이 마련되어야 함. 먼저 커진 재정지출 규모에 맞는 합리적인 증세정책이 뒷받침되어야 하며 구체적으로 ① 대기업에 집중된 비과세 감면 혜택을 축소하고 중소기업에 혜택 제공, ② MB정부 시절 인화된 법인세율을 정상화하여야 하며 일괄적인 인상보다는 경제여건을 고려한 단계적 인상을 고려 할 필요, ③ 우리나라 근로소득자의 면세자 비율이 높기 때문에 표준세액공제축소 등 이를 현실화 할 수 있는 방안 마련되어야 함. 또한 ④ 불필요한 SOC 사업은 축소하고 이미 진행된 사업도 한정된 재원을 효율적으로 배분하여 가능한 시설유지·보수 등 안전 확보를 위하여 사용, ⑤ 페이고(Pay-Go)제도와 같은 재정준칙을 법제화하여 재정건전성 확보하여야 함.

I 2016 정부 예산안 검토

□ 정부 예산안 검토

○ 2016 정부예산안 개요

- 내년 나라살림 규모는 386.7조원으로 올해(375.4조원)보다 약 3% 증가

- 3% 증가율은 2010년 2.9% 증가율 이후 가장 낮은 것으로, 저성장으로 인하여 세수가 줄어든 만큼 정부가 지출규모를 조금만 늘린 것으로 보임
- 더욱이 내년 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 올해보다 50조원 많은 것으로 사상 처음 40%를 돌파하여 국가재정건전성이 문제됨
- 결국 정부는 “확장재정을 통한 경제활성화 ⇒ 세수증가 ⇒ 재정건전성 개선”을 이루려고 하였으나 경제활성화가 여의치 않아 재정을 축소한 것으로 보임

○ 복지·국방 등 고정지출 급증 및 일자리 예산 증가

- 전체 예산 가운데 보건·복지·노동 분야가 122.9조원으로 6.2% 최대 상승하였으며, 국방 지출도 39.0조원으로 4% 늘어남
- 국방비의 경우 지뢰도발 등으로 억지력을 높이고 향후 남북대화 국면에 대비할 필요로 증가
- 또한 청년 일자리 부족의 문제점을 인식하고 일자리 부분에만 15.8조원을 확대 편성하였음
- 하지만 복지 분야의 예산은 국민연금과 같은 공적 연금 등의 자연증가분이 절반 이상 반영되었고 획기적인 새로운 복지지출이 없기에 사실상 증가분은 없다고 보아야할 것임

○ SOC(사회간접자본) 예산 감소

- 내년도 SOC예산은 23.3조원으로 올해(24.8조원) 대비 1.5조 원 가량 감소하며, 특히 도로·철도 예산이 크게 감소할 것으로 보임
- 하지만 지난 달 추가경정예산 편성 시 SOC예산 사용분이 포함되어 미리 지출한 부분이 있기에 실질적인 감소부분은 없는 것으로 보임

○ 국가채무 증가와 관리의 한계

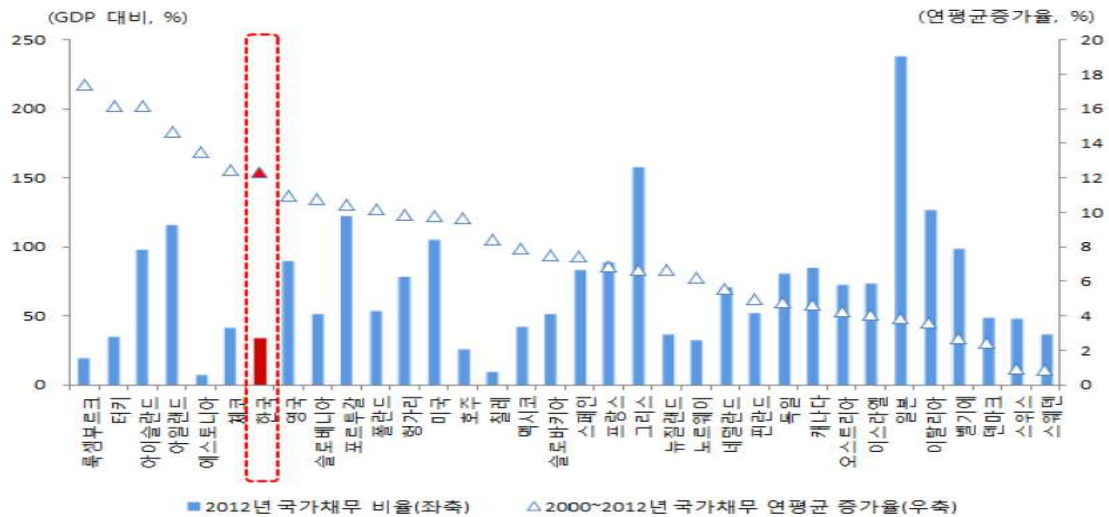
- 내년 예산안을 보면 GDP대비 국가채무 비율은 40.1%로 올라가며 이는 지난해 정부가 예상한 35.7%보다 4.4% 높아진 것임
- 특히 정부는 지난 해 까지 “30% 중반대의 채무관리”를 자신했으나 40%초반의 인상을 통하여 국가부채관리에 한계를 드러내고 있음
- 지출의 증가만큼 적정한 세수가 확보되어야 국가채무의 적정선을 유지하고 재정정책의 근간을 마련할 수 있으나 증세 없는 복지, 장미 및 경제전망 등으로 인하여 국가채무가 급증

○ 급격히 증가하는 국가채무 증가속도

- 정부는 “국가채무 40% 규모는 OECD 평균인 114%와 비교하여 보았을 때 걱정할 수준은 아니라고 주장”하고 있으며, 실제 미국 (111.4%), 프랑스(121.9%), 일본(229.2%) 등과 비교하였을 때도 양호한 수준으로 보고 있으나,
- 향후 복지수요 증가와 고령화추세 가속화, 통일비용 증가 등 우리나라의 특수한 상황을 고려하면 심각한 재정위기의 가능성
- 또한 우리나라는 연금비용이 성숙되지 않았기 때문에 선진국과 비교하였을 때 추가적으로 지출될 비용이 상당
- 더욱이 채무규모와 더불어 급속한 증가속도는 OECD 평균을 상회하는 것으로 진지한 관리가 필요한 시점

- 실제로 2000~2012년 동안 OECD 34개국(평균 8.1%)의 국가채무 증가속도와 검토해 보면,
- 우리나라(12.3%)가 룩셈부르크(17.4%), 터키(16.2%), 아이슬란드(16.2%), 아일랜드(14.6%), 에스토니아(13.5%), 체코(12.5%)에 이어 일곱 번째로 높은 증가율을 기록하고 있고
- 우리나라의 국가채무 증가속도(12.3%)는 재정위기를 겪고 있는 PIIGS국가 중 아일랜드(14.6%)를 제외한 포르투갈(10.5%), 스페인(7.4%), 그리스(6.7%), 이탈리아(3.6%)보다 빠른 증가추세를 보이고 있음.

<표> 국가채무 증가속도 비교



주: 2012년은 추정치임

자료: IMF, World Economic Outlook, 2013, 국회예산정책처(2013)에서 재인용

II 국가재정 건전화 방안 마련

□ 합리적 증세정책과 불필요한 개발사업의 중단

○ 국가재정 건전화를 위한 증세정책

- 복지정책의 확대와 통일비용 마련, 경제활성화 재원 등 재정지출 부분은 계속적으로 증가하는 상황
- 따라서 커진 재정 규모에 맞는 합리적인 증세정책이 뒷받침 되어야 국가채무를 줄이고 국가재정 건전화를 달성할 수 있음
- 특히 우리나라 세입예산 가운데 조세수입이 약 60%를 차지하고 있기 때문에 “증세 없는 복지”의 한계를 인정하고 합리적인 증세정책을 제시할 필요가 있음

① 법인세 분야

- R&D 세액공제 등은 원래 자본이 부족한 중소기업의 투자를 활성화하기 위해 마련된 조세감면 제도이지만 현재 대다수 대기업이 감면 혜택 독점¹⁾

- 따라서 비과세·감면 혜택은 중소기업에 집중하여 대기업으로 성장할 수 있도록 지원하여야 할 것임
- 또한 MB정부 시절에 이루어진 법인세 감세로 명목 최고세율이 22%이기 때문에 이를 25%로 정상화하여야 하지만 우리 경제가 저성장 국면에 진입한 만큼 즉각적인 법인세 인상보다는 단계적인 인상방안을 고려할 필요가 있음

② 소득세 분야

- 국민 부담을 최소화하는 수준에서 직접세인 소득세의 증세가 필요하며,
- 또한 우리나라의 근로소득자 면세자 비율이 너무 높기 때문에 표준세액공제 축소 등 이를 현실화 할 수 있는 방안마련 필요²⁾

○ 불필요한 SOC사업의 중단

- 전 국토에 걸쳐 도로·항만 등이 포화상태이며 투입대비 생산성이 떨어지기 때문에 향후 SOC 예산의 증가는 비효율적 자원배분
- 더욱이 SOC사업의 경우 중앙의 투자에 비례한 지방정부·공기업의 자기부담이 있기 때문에 SOC사업의 확대는 지방재정 활성화 보다는 악화시킬 위험
- 따라서 불필요한 SOC 사업은 축소하고 이미 진행된 사업도 한정된 재원을 효율적으로 배분하여 가능한 시설유지·보수 등 안전 확보를 위하여 사용

□ 재정건전화를 위한 합리적 재정준칙의 도입

○ 재정준칙의 도입과 페이고 제도(Pay-Go)

- 재정준칙은 일반적으로 세출·세입·재정수지·국가채무 등 재정총량지표에 대한 구체적이고, 법적 구속이 있는 재정운용규칙
- 따라서 중장기 재정건전성 목표를 달성하기 위하여 단기적 재정운용 결정을 제한할 수 있는 재정준칙의 도입이 필요
- 또한 재정준칙의 도입 시 재정건전성을 확보하면서 경기대응성을 유지할 수 있는 준칙을 선택하며, 준칙의 구속력을 강화하기 위한 법률화 방안 필요
- 방법론적으로 페이고 제도(Pay-Go)와 같이 지출을 계획하는 경우에는 재원 조달방안을 마련하도록 하며 이는 정부입법 뿐만 아니라 의원입법에도 적용할 필요³⁾

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

1) 안민석 의원실의 국세청 자료 조사분석(2013소득기준)에 따르면 순이익 상위 1%(5,504개)의 기업의 순이익 점유율은 약 69.7%인 반면 나머지 99%(54만 4,968개) 기업은 12.8%에 불과. 또한 법인세 감면액은 상위 1% 기업이 81%의 점유율을 차지하는 반면, 하위 99%기업은 3.7%의 법인세 감면액 점유율을 차지하고 있음.

2) 2014년 우리나라 면세자 비율은 45.7%이며 2012년 기준(32.7%)으로 하였을 때 일본(15.8%), 독일(19.8%), 캐나다(22.6%) 등과 비교하여 보았을 때 상당히 높은 편임

3) 다만, 페이고 제도의 엄격한 적용은 의원입법을 위축시킬 위험성이 있으며, 결국 국회 입법권에 대한 침해문제가 발생할 위험이 있음. 하지만 현재 국가재정 현황을 고려해 보았을 때 지나친 재정지출을 예방하기 위하여 대략적인 재원마련 방안은 입법 시 수반되어야 할 것임.