

합리적 추경예산의 편성과 심의 고려사항

김진영 부연구위원 (법학 박사)

추경예산은 예산이 성립한 이후에 발생한 부득이한 사유로 인하여 이미 성립한 예산에 변경을 가하는 것으로 편성 요건은 「국가재정법」에 규정되어 있음. 따라서 전쟁이나 대규모 재해, 경기침체나 대량실업, 대내외 여건에 변화가 발생하는 경우에 편성. 하지만 지나친 추경편성은 경기활성화 효과를 반감시키고 국가부채가 증가하는 문제점이 있기에 근본적인 경제 체질개선이 우선되어야 함. 한편 정부는 지난 28일 ‘하반기 경제정책방향’을 발표하면서 추경예산을 편성하기로 하였으며 직접적인 추경규모는 약 10조원 수준. 정부의 추경예산은 국채발행을 배제한 초과세수의 활용을 통하여 국가부채를 억제하려고 하는 것이지만 재정건전성과 경기부양이라는 상충되는 목표를 충족하려다 보니 결과적으로 경기부양효과가 미미하는 등 추경 효과가 반감될 것이라는 예상. 또한 추경예산의 구체적인 사용처를 명확히 제시하지 않고 추경의 규모만을 급하게 설정하여 논란만 가중된 상황. 따라서 추경을 편성하기 위해서는 필요성과 세부 내용을 명확히 제시하여야 하며 제반사항을 전체적으로 고려하는 등 종합적 검토 필요.

먼저 이번 추경은 ① 하반기 국내산업 구조조정이 진행될 경우, 대량실업과 저성장의 고착화가 될 우려가 있기 때문에 이에 선제적으로 대응하기 위한 실탄마련이 필요. ② 브렉시트의 현실화에 따른 세계경제의 불확실성 증가 및 불확실성의 국내 경제 전이를 차단. ③ 한국은행의 금리 인하에 따른 재정의 확장정책을 위하여 편성되어야 함. 따라서 먼저는 구조조정에 직접적으로 사용될 예산을 배정하여야 함, 또한 영국의 EU탈퇴에 따른 불확실성을 제거하고 소비심리 위축을 방지하기 위한 지출항목에 사용되어야 함. 더불어 청년일자리 창출·저소득층 소득지원·가계생활비 절감 등 민생을 위한 추경이 이루어져 소비활성화에 기여하여야 할 것. 그리고 사회간접자본(SOC)확대는 선심성 사업을 남발하게 되고 경제활성화 효과도 미미하기 때문에 이를 위한 추경 제한. 오히려 소방·사회복지·어린이집 교사 등 수요에 비해 공급이 부족한 공공부문 사업의 확대를 통하여 일자리를 창출하고 대국민 안전·복지를 확충하여야 함.

한편, 추경예산은 단순히 예산편성과 지출로 끝나는 것이 아니며 재정건전화 방안이 함께 고려되어야 함. 올해 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 전년보다 50조원 많은 것으로 사상 처음 GDP 대비 40%를 돌파하는 등 국가 재정건전성이 문제됨. 따라서 페이고(Pay-Go) 원칙과 재정준칙의 법제화, 사전예산제도의 도입, 독립재정기구의 설치 등 재정을 건전화하기 위한 다양한 입법 장치 등을 마련하여 불필요한 예산지출을 최대한 억제하여야 함. 또한 이번 추경 편성의 직접적인 촉발의 원인은 해양·조선업의 구조조정이며, 따라서 해양·조선사업의 부실원인과 책임을 명확하게 따져야 함. 구조조정에 앞서 국회를 통한 책임 규명과 책임자 처벌이 우선되어야 할 것이며 국책은행의 최대 주주인 정부의 책임을 명확히 하여야 함. 그리고 재정건전성과 경기 활성화라는 상충되는 목표를 달성하기 위하여 추경예산의 규모와 관련하여 다양한 평가와 전망이 존재. 그러나 추경예산의 규모와 관련하여 정해진 답은 없으며 적극적인 경기방어를 위하여 그 규모는 확대될 수 있음. 다만, 세부적인 항목과 지출 내역을 명확하게 규정하고 불필요한 지출을 억제하여야 할 것.

I 추경예산 편성과 정부의 하반기 경제정책

□ 추경예산 편성의 기준과 효과

○ 추경예산의 의의

- 추경예산은 예산이 성립한 이후에 발생한 부득이한 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가하는 것
- 일반적으로 정부는 예산을 편성할 때 미리 예비비를 두어 예산이 성립한 후에 발생한 상황에 대비하여 예산을 지출하지만 예비비로 감당할 수 없는 경우에 추경예산을 편성하며, 이 경우 국회의 심의를 받아야 함

○ 추경예산 편성의 법적 근거와 기준

- 추경예산에 관한 사항은 우리 헌법과 법률에 규정되어 있으며 「헌법」 제56조는 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.” 라고 규정
- 그리고 「국가재정법」 제89조 제1항은 추경예산의 편성요건을 규정하고 있는데, “① 전쟁이나 대규모 재해가 발생하는 경우, ② 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, ③ 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우” 에 추경예산을 편성할 수 있도록 하여 판단기준을 제시
- 따라서 추경예산을 편성하기 위해서는 전쟁이나 천재지변과 같은 절박한 국가위기 상황 그리고 경기침체나 대량실업과 같은 경제위기 상황에 가능
- 물론 사회간접자본(SOC)과 경제성장률을 일정부분 끌어올릴 가능성은 있지만 법률 요건 또는 이에 준하는 사항과 상관없는 사회간접자본(SOC)예산 편성은 법률위반 가능성이 있음

○ 과거 추경예산 편성 내역과 효과

- 추경예산은 법률에 그 편성 내용이 명확하게 규정되어 있기 때문에 인위적으로 편성할 수 없음
- 과거에는 주로 태풍과 같은 천재지변이 발생한 경우(2002년 및 2006년)이에 대한 피해 극복비용이나 경기진작(2003년 및 2005년)을 위하여 편성됨
- 그리고 저소득층이나 서민 생활 안정, 중소기업 활성화(2000년 및 2004년)등을 위하여 추경 편성
- 최근에는 우리나라가 저성장 국면에 접어들면서 부족한 세수결손을 방지(2013년)하고 경기 활성화(2015)를 위하여 추경을 편성하였음
- 이러한 추경편성이 있는 후에는 이듬해 경제성장률이 대체적으로 상승하였으며 경기침체를 벗어나는 효과 발생
- 하지만 2000년 이후 11번이나 추경 예산을 편성하는 등 추경을 남발하여 경기활성화 효과는 점점 떨어지고 있음
- 그러므로 추경예산의 편성은 제한적으로 이루어질 필요가 있으며 우리나라 경제 체질을 개선하는 등 근본적인 해결책이 마련되어야 함

□ 정부의 추경예산 편성과 방향

○ 정부의 추경예산의 규모

- 지난 6월28일 정부는 하반기 경제정책방향을 발표하면서 추경예산을 편성하기로 하였으며 그 규모는 약 10조원 수준
- 이는 지난해 세계잉여금 1.2조원과 올해 초과세수 9조원(추정예측)가량을 더한 금액
- 이와 더불어 공기업 투자·정책금융 확대 등 추경예산 외에 10조원 이상 재정수단을 추가로 동원해 총 20조원 이상 규모의 재정보강을 추진

○ 정부의 추경예산 편성 방향과 평가

- 정부의 추경예산은 국채발행을 배제한 초과세수를 통한 재원마련에 방점을 두고 있음
- 즉, 지난해와 올해 마련될 초과세수를 통하여 추경예산을 편성하며 국가부채 증가를 최대한 억제하고자 함
- 또한 추경예산의 규모를 줄이고 누수를 최소화함으로써 지출 규모와 대상을 세부적으로 확정하고자 함
- 다만, 재정의 건전성과 경기부양이라는 상충되는 목표를 충족하려다 보니 결과적으로 경기부양 효과가 미미하는 등 추경의 효과가 반감될 수 있는 한계

II 합리적인 추경예산의 편성과 심의 고려사항

□ 추경예산의 편성 필요성과 내용

○ 추경예산 편성의 필요성

- 추경예산을 편성하기 전에 편성 필요성을 명확히 하여야 합리적인 재정정책을 제시할 수 있음

① 해양·조선업계에서부터 불어 닥친 구조조정은 전체산업을 위한 전면적인 구조조정의 필요성을 제시하고 있으며

하반기 국내산업 구조조정이 진행될 경우, 대량실업 사태가 발생하고 저성장이 고착화가 될 우려가 있기 때문에 이에 선제적으로 대응하기 위한 실탄마련이 필요

따라서 최소한 해양·조선업의 구조조정과 대량실업을 구제할 수 있는 추경예산 편성

② 지난 24일 브렉시트가 현실화 되었으며, 이로 인한 세계경제의 불확실성 증가 및 불확실성의 국내 경제 전이를 차단하기 위한 예산마련 필요

③ 완화적 통화정책은 일반적으로 재정의 확장정책이 함께 이루어져야 정책효과를 낼 수 있는데, 최근 한국은행이 기준금리를 사상 최저치인 1.25%로 인하하였음

따라서 이에 맞추어 추경예산을 편성할 경우 경기변동을 안정화시키고 일정부분 경제성장의 효과를 기대할 수 있기에 이에 따른 추경예산 편성

○ 추경예산 편성의 내용

- ① 하반기 구조조정 국면에 진입할 경우 경기침체와 대량실업을 방지하기 위하여 구조조정에 직접적으로 사용될 예산 마련하는 것이 우선
특히 한국은행의 발권력을 활용한 우회적 구조조정재원 마련 방안은 해양·조선사업의 부실원인과 책임을 명확하게 규정하지 못하기 때문에 추경을 통한 국회 청문회가 마련되어야 함
또한 경기침체, 대량실업과 같은 경제위기 상황에 대응하기 위한 적절한 예산편성으로서 이는 추경예산 요건에 부합함
- ② 영국의 EU 탈퇴로 인하여 세계경제의 불확실성이 증가하게 되면 세계경기 회복에 대한 전망을 확신할 수 없고 결국 소비심리가 위축되어 경기 활성화에 악영향을 주게 됨
따라서 확장적으로 재정을 편성하여 경기변동에 대응하여야 하며 이 경우 ‘대내외 경제 상황 변화’라는 추경 편성 요건에 합치
- ③ 일자리·민생을 위한 추경예산 편성이 필요
결국 추경예산을 편성하는 것은 경기를 활성화하고 일자리를 늘리는 것인데, 이를 위해 직접적으로 청년일자리 창출 등에 지원 가능한 예산 마련
그리고 소비심리를 회복시키기 위하여 저소득층 소득지원과 가계 생활비 절감을 위한 민생 추경이 이루어져야 함
- ④ 사회간접자본(SOC) 확대 제한 및 공공부문 일자리 확대
사회간접자본(SOC) 확대에 의한 경제성장 효과가 있지만 그 효과는 미미하고 청년층의 직접적인 일자리 증대가 이루어지지 않음
더욱이 각 지역의 선심성 사업으로 변질될 우려가 있기 때문에 추경을 통한 사회간접자본(SOC)사업은 제한할 필요
오히려 소방, 사회복지, 어린이집 교사 등 수요에 비해 공급이 부족한 공공부문 사업의 확대를 통하여 일자리를 창출하고 대국민 안전·복지를 확충하여야 함

□ 추경예산의 편성 및 심의 고려사항

- ① 재정건전화 방안 마련
 - 올해 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 전년보다 50조원 많은 것으로 사상 처음 GDP 대비 40%를 돌파하는 등 국가 재정건전성이 문제됨
 - 이는 최근 몇 년간 확장적 재정정책을 펼치고 몇 차례 추가경정예산을 편성하여 국가채무가 급속도로 증가하였기 때문임
 - 이를 의식한 듯 정부는 국가채무를 늘리지 않기 위한 소극적인 추경예산을 편성한 것으로 보이거나 추경의 효과가 미미하다면 오히려 적극적으로 추경 예산을 편성하고 재정건전화 방안을 마련하는 것이 중요
 - 더불어 페이고(Pay-Go) 원칙과 재정준칙의 법제화¹⁾, 사전예산제도의 도입²⁾, 독립재정기구의

설치³⁾ 등 재정을 건전화하기 위한 다양한 입법 장치 등을 마련하여 불필요한 예산지출을 최대한 억제하여야 함

② 추경예산 편성의 책임소재 규명

- 추경예산의 편성은 침체된 경기의 활성화를 위하여 이루어지거나 대내외 경제여건 변화에 대비하기 위하여 진행됨
- 하지만 이번 추경 편성의 직접적인 촉발의 원인은 해양·조선업의 구조조정이며, 따라서 해양·조선사업의 부실원인과 책임을 명확하게 따져야 함
- 즉, 추경예산의 편성으로 인한 구조조정은 결국 국민 혈세투입을 통한 기업회생이기 때문에 구조조정에 앞서 명확한 책임 규명과 책임자 처벌이 우선되어야 할 것이며 국책은행의 최대 주주인 정부의 책임을 명확히 하여야 함
- 더불어 구조조정의 대상을 조선·해운에 한정할 것이 아니라 산업구조 전체로 확대하며 이에 대한 로드맵을 제시하여야 국민의 신뢰 회복
- 결국 국회를 통한 책임자 처벌과 책임당사자의 자구책 마련에 방점을 둔 실질적 추경예산이 편성되어야 함

③ 추경예산의 규모

- 지난해 세계잉여금 1.2조원과 올해 초과세수 9조원(추정 예측)가량을 더하여 정부의 추경예산 규모는 10조원 수준
- 씨티그룹의 경우 추경규모를 약 20조원으로 상정하여 경제성장률이 약 0.2% 인상될 것으로 평가하였으며, 현대경제연구원도(경제주평 통권 698호)에서 최대 26.6조원을 전망하였음
- 과거 2009년 글로벌 금융위기에 대응하기 위하여 약 28.4조원의 추경예산을 편성하였는데 대외경제의 불확실성에 대비하기 위해서는 이번 추경 편성 규모가 작다는 평가
- 더불어 추경의 구체적인 사용처를 명확히 제시하지 않고 추경의 규모만 급하게 정하여 논란만 키운 상황이 발생하였기에 적극적인 경기방어를 위한 세부적인 추경예산의 규모가 설정되어야 할 필요
- 즉, 추경예산의 규모에 대하여 정해진 답은 없지만 추경규모에 맞는 구체적인 활용방안이 제시되어야 함

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

1) 김진영, “정부의 (가칭)재정건전화 특별법 쟁점과 대안”, 이슈브리핑 제13호, 민주정책연구원, 2016.05.

2) 김진영, “국가재정 건전화를 위한 사전예산제도의 도입”, 이슈브리핑 제8호, 민주정책연구원, 2016.03

3) 김진영, “국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치”, 이슈브리핑 제1호, 민주정책연구원, 2016.01