

2018예산 평가와 향후 재정정책 방향 검토

김진영 (민주연구원 연구위원/법학박사)

2018년 나라살림 규모는 전년대비 7.1%로 증가한 428.8조원으로 재정의 적극적·선제적 역할을 통해 사람중심 지속성장 경제를 뒷받침하고자 함. 증액된 예산은 사람중심 경제의 마중물로서 공무원 증원, 최저임금 인상, 기초연금, 아동수당 등에 사용될 예정이며 정부는 확장재정을 통하여 정부 역할을 강화하고 소득불평등 해소와 경제성장의 기반을 마련하고자 함. 이와 관련하여 여야는 예산처리기한을 넘는 협의 끝에 합의안을 도출하였음. 다만, 사람중심 경제를 실현하기 위하여 향후 추진되어야 할 재정정책의 방향성을 검토할 필요가 있음.

① **지속적인 SOC예산의 조정필요**- 그동안 우리나라 재정지출은 과도하게 경제부문에 집중되어 있고 SOC사업을 통한 경기활성화를 추진. 그러나 SOC투자는 단기성장에 그칠 뿐 중장기적이고 지속적인 성장을 위해서는 SOC 지출 구조조정과 분배개선 필요.

② **국민안전·복지예산의 마련**- 국민의 생명안전과 직결된 공공부문 증원을 통하여 안정적인 공공서비스를 제공. 지속적인 최저임금 인상 보전은 저임금 근로자 보호와 더불어 경기부양효과를 가져오도록 설계. 노인과 아동에 대한 복지가 상대적으로 부족한 우리나라에서 최소한의 안전장치를 마련·강화하여야 함.

③ **안정적 국가채무 관리**- 확장 재정정책을 수행하면 국가채무가 늘어날 수 있으며 이에 대한 대비 필요. 과거 정부와 같이 증세 없는 복지가 아니라 우리사회의 조세정의를 실현할 수 있는 필요 적절한 세입확충 방안 마련. 더불어 조세재정개혁위원회 등을 통하여 중장기적으로 재정을 관리하고 새롭게 디자인 하는 방안을 모색.

④ **국민 참여를 통한 예산투명성 증대**- 예산편성과 활용의 투명성을 담보하고 누수를 방지하기 위하여 국민참여예산제 도입. 다만 행정비용 낭비, 전문성 저하, 법적근거 부재의 문제점이 존재하기 때문에 시행에 앞서 법령정비와 시스템 구축이 선행되어야 함.

⑤ **재정정보 공개를 통한 감시 강화**- 재정정보 공개는 단지 사후적인 평가수단으로 기능하는 한계를 넘어 예산집행과 운용의 효율성을 증가시킴. 국가재정 통계를 다수 국민이 활용할 수 있도록 하며 객관적 감시와 피드백이 이루어지도록 함.

I. 2018 정부 예산안 검토와 의미

○ 2018 정부예산안 개요

- 2018년 나라살림 규모는 전년대비 7.1%로 증가한 428.8조원으로 재정의 적극적·선제적 역할을 통해 사람중심 지속성장 경제를 뒷받침
- 보건·복지·고용예산은 144.7조원으로 약 11.7%로 증가하였으나 SOC예산은 19조원 수준으로 전년 대비 3.1조 원 가량 감축
- 국방예산은 2009년 이후 최고수준인 7.0% 증액하는 등 복지뿐만 아니라 자주국방을 위한 노력을 경주
- 증액된 예산은 사람중심 경제의 마중물로서 공무원 증원, 최저임금 인상, 건강보험, 기초연금, 아동수당 등에 사용될 예정
- 기본적으로 확장적 재정운용을 통하여 일자리 늘리기·가계소득증대·혁신성장·공정경제에 활용하지만 불요불급 예산의 강도 높은 구조조정과 추가세수를 확보하여 재정건전성 유지

○ 세입확대를 통한 정부기능 강화 및 경제성장을 위한 예산활용

- “초고소득자 소득세율과 과표 2000억 원 이상 초대기업 법인세율 인상” 등 능력에 맞는 세부담이 이루어지는 조세정의를 실현하여 세입확대를 통한 정부기능 강화
- 단기적으로는 가계소득 확대와 일자리마련을 통하여 소비를 증진하고 투자와 생산이 증가하도록 함
- 장기적으로는 벤처육성 등 혁신성장을 통하여 지속적인 경제성장을 이루어 다시금 세수가 확대되고 정부역할을 강화하는 선순환 구조 마련

○ 문재인정부 예산의 의미 - 소득불평등과 경제적 양극화를 해소하는 적극적인 재정

- 지난 정부의 경제정책은 대기업과 물적 자본 투자에 집중하여 경제적 양극화 및 소득불평등을 야기
- 우리나라는 경제규모 대비 열악한 공공사회 지출로 인하여 소득불평등 개선을 위한 기본 여건을 마련하지 못하고 있음
- 소득불평등 시대에는 자본주의 시장에서 자연스러운 성장과 분배기능을 기대하기 어렵기 때문에 국가는 적극적인 참여자로서 소득양극화를 해결
- 금 번 예산은 확장재정을 통하여 정부 역할을 강화하고 인간다운 삶을 위한 필수적 복지를 확대하는 기반을 마련할 것으로 예상

○ 문재인정부 예산의 의미 - 더불어 잘사는 경제체제 마련

- 경제의 중심을 ‘국가와 기업’에서 ‘국민 개인과 가계’로 바꾸고 성장의 과실이 국민 모두에게 골고루 돌아가도록 함
- 가계소득이 늘고 소비가 살아나며 투자와 생산이 증가하여 국민경제의 선순환 및 장기적 저성장 극복 가능

- 이번 예산은 대기업은 세계시장에서 경쟁하고 중소기업은 중견기업으로 성장하며, 소상공인과 자영업자의 창의력이 발휘될 수 있는 경제생태계 마련할 것으로 기대
- 과학기술 발전과 미래 성장산업을 적극적으로 지원하고, 역동적인 벤처 생태계를 만들어 창의적 벤처기업과 혁신적 창업자를 육성

II. 향후 재정정책의 방향 검토

① 지속적인 SOC예산 조정 필요

○ 경제 분야 재정지출 구조조정과 복지지출 증대 필요성

- 그동안 우리나라 재정지출 구조는 과도하게 경제부분에 집중되어 있고 SOC 사업을 통한 경기활성화 방안을 추진
- 실제로 재정지출 구조는 OECD국가들과 비교하여 보았을 때 복지분야 지출은 적고 경제·산업분야 지출이 많음

[표1] 2011년 OECD와 우리나라의 재정 지출 구조

(단위: %)

구분		일반 행정	국방	공공 질서	경제	환경 보호	주거, 공동체	여가, 문화, 종교	교육	복지	합계
총지출 대비	한국	15.2	8.6	4.2	<u>20.1</u>	2.4	3.3	2.2	15.8	<u>28.3</u>	100
	OECD	13.6	3.6	3.9	<u>10.5</u>	1.6	1.6	2.7	12.5	<u>50.1</u>	100
GDP 대비	한국	4.9	2.8	1.3	<u>6.5</u>	0.8	1.1	0.7	5.1	<u>9.1</u>	32.3
	OECD	5.9	1.5	1.7	<u>4.5</u>	0.7	0.7	1.2	5.4	<u>21.6</u>	42.3

출처: OECD Statistics

- 이는 토목건설 등 SOC에 대한 투자가 경제성장의 기반이 된다는 믿음과 지역예산을 확보하기 위한 정치적 선택에 따른 것
- 물론 SOC투자가 단기적 경제성장 효과가 있는 것은 사실이지만 중장기적인 지속적 성장효과를 가져오기 위해서는 소득불평등 해소와 혁신성장이 이루어져야 함
- 오히려 복지 분야 지출 강화를 통한 분배개선은 경제성장의 기반을 마련할 것으로 보임¹⁾

② 국민안전·복지 예산 마련

○ 국민의 안전과 생명을 위한 공공부문 증원

- 공공부문 증원 예산은 국민의 생명과 안전에 직결된 소방, 경찰, 방문간호, 사회복지

1) ILO·IMF·OECD·World Bank, 2015, Income Inequality and Labor Income Share in G20 Countries: Trends, Impacts and Causes.

전담, 부서관, 근로감독관 등이 태부족한 상황을 개선할 것으로 보임

- 금 번 예산 합의 과정에서 공공부문 증원 규모를 축소하였으나 향후 일반 행정인 아닌 소방·경찰 등은 수요에 맞게 지속적 증원 필요

○ 사회적 보호와 경기부양을 위한 국가지원

- 최저임금 1만원 인상은 19대 대선 당시 주요 3당의 공통공약이며 우리나라 실질최저임금 수준도 낮기 때문에 적절한 인상 필요

[표2] 주요 OECD국가 실질 최저임금 순위

(단위: 달러/시간)

국가	프랑스	호주	룩셈부르크	독일	벨기에	네덜란드	뉴질랜드	아일랜드	영국	캐나다	한국
최저임금	11.2	11.1	11.0	10.3	10.2	9.9	9.3	9.1	8.4	8.1	5.8

자료: OECD Statistics / 2015년 기준 구매력평가지수 적용

- 프랑스의 경우 저임금 근로자를 고용한 사업주를 대상으로 사회보험료를 지원해 노동 수요를 유지하는 등 국가지원이 이루어진 사례가 존재
- 따라서 최저임금 인상분에 대한 국가 보전은 저임금 근로자에 대한 사회적 보호와 더불어 경기부양효과도 발생시킬 수 있기 때문에 보완적 추진 필요

○ 기초연금과 아동수당을 통한 복지 안전장치 지속적 제공

- 기초연금 인상과 아동수당 도입은 지난 대선에서 자유한국당 및 국민의당 모두 동의한 사항

[표3] 19대 대선 3당 공통공약

내 용	더불어 민주당	자유한국당	국민의당	새정부 국정과제
기초연금 확대	하위 70% 중액 월 30만원	하위 70% 중액 월 30만원	하위 50% 중액 월 30만원	'18년 25만원 '21년 30만원
아동수당 도입	5세 이하 월 10만원	초중고생 소득하위 50% 월 15만원	11세 이하 소득하위 80% 월 10만원	만 5세 이하 월 10만원

자료: 각 당 19대 대선공약 자료

- 소득상위 10%가정은 아동수당 지급 대상에서 제외하고, 기초연금의 경우 내년 4월에서 9월로 지급시기를 늦추기로 여야 합의가 이루어짐
- 다만, 노인과 아동에 대한 복지가 부족한 우리나라에서 기초연금과 아동수당 제공을 통한 안전장치를 꾸준히 제공하여야 함

③ 안정적인 국가채무 관리

○ 국가채무의 지속적 관리 가능

- 경제성장으로 인한 세입확대가 없다면 확장재정은 국가채무 증가로 이어질 수밖에 없으며 정부도 이와 같은 문제의식을 가지고 국가채무를 40%수준으로 유지

[표4] 국가채무 계획과 경상 GDP 예상성장률

(단위 : 조원, %)

	'17		'18	'19	'20	'21
	본예산	추경안				
■ 국가채무	682.4	669.9*	708.9	749.1	793.0	835.2
(GDP대비, %)	(40.4)	(39.7)*	(39.6)	(39.9)	(40.3)	(40.4)
■ 경상 GDP 성장률	4.6**		4.5	4.9	4.9	4.9

* 추경안 기준, 추경 확정기준으로 국가채무 GDP대비 39.6%

** '17.7.25 발표

- 국가채무 증가를 억제하고 세입을 확충하기 위하여 소득세 최고세율(5억 초과 40% → 3억 초과 40%, 5억 초과 42%)로 조정
- 일감몰아주기에 대한 증여세 과세를 강화하며 상속·증여세 신고세액공제를 축소
- 세입기반 확충을 위하여 법인세 과표 3천억 원 초과구간 세율을 22%에서 25%로 상향 조정

○ 국가재정의 새로운 디자인 모색

- 국가채무 GDP 대비 40%는 여타 OECD국가들 (평균 112.2% / ' 15년 기준)과 비교 했을 때 상당히 양호한 수준
- 문제는 국가채무가 늘어나도 경제를 성장시키고 세입을 확대될 수 있도록 저출산 해소와 성장해법이 마련되어야 함
- 정부는 조세재정개혁위원회 등을 통해서 아동수당과 기초연금 등 늘어나는 복지지출을 중장기적으로 관리할 수 있는 새로운 재정 디자인을 수행하고자 함

④ 국민 참여를 통한 예산 투명성 증대

○ 예산과 재정의 투명성 강화

- 예산의 집행과 활용이 국민의 삶에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 국민의 적극적인 참여가 필요
- 현재 지방자치단체 단위의 주민참여예산제도가 시행중에 있으나 국가예산에 대한

국민의 참여수단은 전무한 수준

- 특히 예산에 대한 국민 참여는 예산편성과 활용의 투명성을 담보하고 누수를 방지할 수 있기 때문에 적극적인 도입검토 요구

○ 국민참여예산제 도입과 근거 마련

- 내년 정부의 예산편성권 일부를 떼어 국민들이 직접 사업을 제안·선정하는 국민참여예산제 도입예정
- 다만 행정비용의 낭비와 전문성 저하, 법적근거의 부재 등 문제점이 존재하기 때문에 시행에 앞서 법령의 정비와 재정참여 마당 등 시스템을 구축하여야 함

⑤ 재정정보 공개를 통한 감시 강화

○ 재정정보 공개 필요성

- '실시간 재정정보 공개제도'는 재정정보가 단지 사후적인 평가수단으로 기능하는 한계를 넘어 예산집행과 운용의 효율성을 증가시킴
- 예산집행의 자기규제를 강화하여 관료주의적 폐단으로 초래될 수 있는 낭비성·부패성 지출을 차단하는데 기여

○ 재정의 효율성 강화를 위한 공개장치 마련

- 현재 국가재정정보원이 있으나 구체적인 통계와 수치에 대한 접근권한이 제한적
- 재정정보원을 적극적으로 활용하여 국가재정 통계를 다수 국민이 활용할 수 있도록 하며 객관적 감시와 피드백이 이루어지도록 함

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