

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-6호 | 2022년 5월 18일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노용래 | www.idp.or.kr

꼼수 추계, 국가안보 뒷전, 밀돌 빼서 잇돌 꺾는 추경예산안

— ‘특별한 희생에 특별한 보상’이 가능한 예산으로 국회 통과되어야 —

여 차 민 연구위원(행정학 박사)

○ 2022년 2차 추경예산안 개요

- (총지출) 1차 추경 대비 52.4조원 증가한 676.7조원(전년대비 +21.3%)
- (총수입) 1차 추경 대비 54.7조원 증가한 608.3조원(전년대비 +26.0%)
- (관리재정수지) 1차 추경 $\Delta 110.8$ 조원→2차 추경 $\Delta 108.8$ 조원으로 감소(GDP대비 $\Delta 5.2\% \rightarrow \Delta 5.1\%$)
- (국가채무) 1차 추경 $\Delta 1,075.7$ 조원→2차 추경 $\Delta 1,067.3$ 조원으로 감소(GDP대비 50.1%→49.6% 감소)

○ 추경예산안의 손실보상 규모는 새 정부의 대선공약에서 후퇴한 것으로 ‘특별한 희생에 특별한 보상’이 이루어질 수 있도록 예산 증액 필요

- 민주당은 코로나 기간 동안 피해를 입은 국민에게 온전하고 두터운 보상이 이루어질 수 있도록 총 47조 2,000억원 규모의 추경안을 제안

○ 초과세수 전망치 53조 3,000억원은 짜 맞추기 예산을 편성하기 위한 새 정부의 무능 또는 꼼수의 결과

○ 초과세수 전망치 53조 3,000억원은 새 정부의 감세정책 기조 및 하반기 불확실한 경제상황 등으로 연말세수 결손 개연성 배제 못해

○ 공공임대(융자출자) $\Delta 3,900$ 억원, 아동수당 및 보육료 $\Delta 1,000$ 억원 등, 사회복지 분야 지출구조조정 **삭감** 규모가 $\Delta 2$ 조 592억원으로 민생복지를 외면한 예산편성으로 평가

○ 국가안보를 강조해 온 보수정부에서 국방분야 예산을 $\Delta 1.5$ 조원 순삭감한 것은 안보를 뒷전으로 한 예산편성

- 예산 순감소한 8개 분야 중 전력운영비 $\Delta 9,518$ 억원, 방위력 개선비 $\Delta 5,550$ 억원 등 국방 분야 삭감 규모 가장 커

○ 경제불확실성이 계속되고 경기침체가 예상되는 상황에서 교통 및 물류분야 $\Delta 7,520$ 억원 지출구조조정을 포함, SOC와 R&D 분야 예산을 $\Delta 9,000$ 억원 순삭감하여 경기부양에 부정적 영향 미칠 것으로 우려

- SOC 분야는 다른 분야보다 재정지출승수와 고용승수가 더 큰 것으로 평가

#추가경정예산, 초과세수, 지출구조조정

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

1. 2022년 2차 추가경정예산안 개관

○ 정부는 59조 4,000억원 규모의 2차 추가경정예산안을 지난 5월 13일 국회 제출

- (내용 및 규모) 59.4조원 중 지방재정 보강 23.0조원을 제외한 소상공인·민생·방역지원 등을 위한 일반지출 규모는 36.4조원 수준
- (재원) 세계잉여금·기금·여유자금 등 가용재원 8.1조원, 지출구조조정 7.0조원, 초과세수 44.3조원(53.3조원 중 9조원은 국채축소에 지출)
- (경상성장률) 4.6% 반영

○ 추경예산안 개요

- (총지출) 1차 추경 대비 52.4조원 증가한 676.7조원(전년대비 +21.3%)
 - 지출증액 59.4조원+지출 구조조정 △7.0조원
- (총수입) 1차 추경 대비 54.7조원 증가한 608.3조원(전년대비 +26.0%)
 - 초과세수 53.3조원, 한국은행잉여금 초과수납분 1.4조원
 - * 기타 가용재원(세계잉여금, 기금·여유재원 등)은 보전수입 및 내부거래로 총수입 증가 미해당
- (관리재정수지) 1차 추경 △110.8조원→2차 추경 △108.8조원으로 감소(GDP대비 △5.2%→△5.1%)
- (국가채무) 1차 추경 △1075.7조원→2차 추경 △1067.3조원으로 감소(GDP대비 50.1%→49.6% 감소)
 - (국채축소) △9.0조원, 21년 결산 및 세계잉여금 국채상환 등 반영

(단위: 조원)

	본예산	1차 추경	2차 추경
총수입	553.6	553.6	608.3
총지출	607.7	624.3	676.7
관리재정수지	△94.1	△110.8	△108.8
국가채무	1,064.4	1,075.7	1,067.3

주 : 국가채무는 실적기준, 2차 추경은 전망치

자료: 기획재정부

○ 초과세수 주요 내용

- 2022년 본예산 전망치보다 ▲소득세 22조 442억원(근로소득세 10조 3,000억원, 양도소득세 11조 8,000억원), ▲법인세 29조 1,282억원, ▲상속세 2조 7,776조원, ▲부가가치세 1조 8,447억원, 관세 1조 3,262억원, ▲종합부동산세 1조 2,376억원 등 초과세수 전망
- 기획재정부는 ▲물가상승과 사회적 거리두기 해제 후 소비 증가, ▲근로자 명목임금 상승, ▲지난해 4% 성장으로 인한 기업의 법인세수 확대, ▲부동산 세수 증가 등을 이유로 53조 3,000억원의 초과세수가 발생할 것으로 전망¹⁾

1) 조선일보(2022.05.12.). '적자 국채 없는 추경' 만든 초과세수 53조 논란..."文 증세로 법인세 30兆 더 걷혀". https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2022/05/12/RW275WYJKNH45NSAXNEG3APXCQ/

○ 추경 주요지원 내용 (지방재정 보강 법정지출 23.0조원 별도)

- 소상공인 지원 26.3조원
 - 손실보전금 지급 23.0조원 (업체당 600~1000만원, 370만개업체), 손실보상 제도개선 1.5조원
 - (40조원+α)긴급 금융지원 1.7조원, 재기 및 자생력 강화 지원 0.1조원

(단위: 만원)

		①개별 업체 매출규모(연매출)						지원 대상
		4억원 이상		2~4억원		2억원 미만		
		기본	상황지원업종	기본	상황지원업종	기본	상황지원업종	
②개별업체 매출감소율	△60%이상	800	(1,000)	700	(800)	600	(700)	123만개
	△40~60%	700	(800)	700	(800)	600	(700)	61만개
	△40% 미만	600	(700)	600	(700)	600	(700)	186만개

자료: 기획재정부

- 방역보강 6.1조원(진단검사비, 치료·생활지원비, 일반의료체계 전환)
- 민생·물가 안정 3.1조원
 - 긴급 생활안정 지원 1.7조원
 - * 생활안정지원금 227만 가구(생계·의료 가구당 100만원, 주거·교육 및 차상위·한부모 가구당 75만원)
 - 특고·프리랜서 등 고용·소득안정 지원 1.1조원
 - * 방과후강사보험설계사방문판매원 등 70만명/100만원, 법인택시·전세버스·비공영제 노선기사 16.1만명/200만원, 저소득예술인 3만명/100만원)
 - 생활물가 안정 지원 0.3조원, 산불 복구·대응 지원 0.1조원
- 예비비 보강(코로나 재확산, 재해 신속 대응) 1.0조원

2. 2022년 2차 추경예산안 분석

○ 추경안 손실보상 지원규모는 폭넓고 온전한 손실보상을 약속한 새 정부의 대선공약에 못 미치는 것으로 ‘특별한 희생에 특별한 보상’ 이 이루어질 수 있도록 예산 증액 편성 필요

- 민주당은 코로나 기간 동안 피해를 입은 국민에게 온전하고 두터운 보상이 이루어질 수 있도록 총 47조 2,000억원 규모의 추경안을 제안
- 민주당 추경안은 소상공인 손실 지원금으로 정부안 26조 3,000억원보다 15조 6,000억원 더 많은 41조 9,000억원을 지원하는 것이 핵심
 - 자영업자·소상공인 지원 패키지 41조 9,000원, ▲취약계층 지원 및 사각지대 해소 3조 4,000억원, ▲지역경제 활성화를 위한 지역사랑상품권 추가 지원 5,000억원, ▲코로나 방역 체계 유지 지원 예산 1조 4,000억원 등으로 구성
- 민주당은 새 정부가 폐기한 손실보상 소급적용을 추경심의 과정에서 논의할 예정
- 필요 재원은 국채축소에 편성한 초과세수 9조원을 활용하여 지원 가능할 것으로 기대

○ 초과세수 전망치 53조 3,000억원은 짜 맞추기 예산을 편성하기 위한 새 정부의 무능

또는 꼼수의 결과

- 지난 1차 추경 당시에도 예측 못했던 세수가 정권 출범 후 갑자기 53조 3,000억원 증가
 - 정부 관계자는 “인수위에서 요구한 35조원 규모의 추경 재원을 마련하려면 최대 15조원 가량의 적자국채 발행이 불가피할 것” 이라고 설명²⁾
 - 기획재정부는 지난 3월 월간 재정동향(1월 기준)을 발표하면서 “세수가 고용증가 등 경기 회복과 코로나 피해기업 세정지원에 따른 세수이연 등으로 증가했지만, 크게 봤을 때 당초 추계 수준에서 관리될 것” 이라고 전망³⁾
- 이는 역대 두 번째로 큰 세수추계 오차로 2022년 본예산 국세수입 343조의 15.5%에 해당

<표> 정부 세수추계 오차 추이

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
오차규모(조원)	△3.2	19.7	23.1	25.5	△1.3	△6.5	61.4	53.3
오차율(%)	△1.4	8.8	9.5	9.5	△0.4	△2.2	21.7	15.5

주: 국세수입 본예산 대비 실적, 2022년은 2차 추경 전망치

자료: 기획재정부

- 2022년 경상성장률이 세수에 미치는 영향을 고려할 때 1차 추경 시 적용한 경상성장률(4.6%)을 이번 2차 추경에도 그대로 적용하였음에도 초과세수 53조 3,000억원을 전망한 것은 이해하기 어려움
 - 정부는 2022년 본예산 편성 시 경상성장률 4.2% 적용하였고 이후 1차 추경 편성 시 4.6% 적용
 - 1차 추경 편성 시, 이번 2차 추경과 동일한 경상성장률을 적용하였음에도 불구하고 53조 3,000억원에 이르는 초과세수를 예측하지 못한 것은 무능 또는 꼼수의 결과
- 결국 추경예산안의 초과세수 53조 3,000억원 추계는 국채발행 최소화 원칙을 관철하기 위한 새 정부의 의중이 반영된 짜 맞추기 추계라는 비판을 면하기 어려움
 - 새 정부의 인수위는 추경 재원 마련 방식에 대해 “지출 구조조정 등 다른 방안을 먼저 검토하고, 불가피할 경우 최후의 수단으로 국채 발행을 검토하겠다” 는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있음⁴⁾
 - 추경호 부총리도 장관후보 인사청문회 서면질의 답변서에서 2차 추가경정예산과 관련해 “최근 국고채 금리 상승 추이, 국고채 수급 여력, 재정건전성 등을 감안해 국채 발행은 가장 후순위로 검토하겠다”고 밝힘⁵⁾

○ 초과세수 전망치 53조 3,000억원은 새 정부의 감세정책 기조 및 하반기 불확실한 경제 상황 등으로 연말세수 결손 개연성 배제 못해

2) e대한경제(2022.04.15.). 인수위-기재부, 2차 추경 극명한 시각차. https://m.dnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202204141338518870870

3) 서울신문(2022.05.14.). 공무원은 '영혼'없다지만...새 정부 출범 후 180도 말 바뀐 기재부. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220513500129>

4) “적자국채 얼마나 줄일 수 있나”...尹인수위 '특명'에 고심하는 기재부 - 조선비즈 (chosun.com)

5) 추경호 "추경 재원에서 국채는 가장 후순위 검토" - 연합뉴스 (einfomax.co.kr)

- 53조 3,000억원 초과세수는 전망치에 불과한 것으로, 부동산세 등에 대한 새 정부의 감세 정책 기조 및 하반기 불확실한 경제상황 등을 고려하면 연말 세수결손 발생 개연성을 배제하기 어려운 상황
- 국회예산정책처는 “러시아·우크라이나 전쟁, 중국의 코로나19 재확산 및 주요 도시 봉쇄, 국제금리 상승 등 대외여건 악화로 인한 경기 하방 위험과 불확실성 증가 추세를 감안하면 세입 증가세가 예상보다 둔화될 가능성을 배제할 수 없다”고 분석⁶⁾
 - * 국회예산정책처는 초과세수를 기재부 전망치보다 5.5조원 적은 47.8조원으로 분석
- 세수결손 발생은 곧 재정적자를 의미하는 것으로 재정준칙 도입을 통한 재정건전성 제고를 강조하는 새 정부의 기조와 배치되는 상황

○ 사회복지 분야 지출구조조정 규모가 △2조 592억원으로 가장 규모가 큰 것으로 나타나고 있어 ‘밑돌 빼서 윗돌 꺾는’ 예산안으로 평가

- 주택구입·전세자금 융자 △1조원, 공공임대(융자·출자) △3,900억원, 고용기금 △3,500억원, 아동수당 및 보육료 △1,000억원 등을 삭감한 것은 사회복지 예산을 ‘전용’ 하여 소상공인 손실보전금으로 지원하는 것으로 민생복지를 외면한 예산편성이라 할 수 있음
- 추경예산 편성을 위한 16대 분야 지출구조조정 내역을 보면 사회복지 분야가 △2조 592억원으로 가장 큰 것으로 나타남
 - 이어 국방 분야 △1조 6,202억원, 교통 및 물류 분야 △7,520억원, 농림수산 분야 △5,708억원, 산업·중소기업 및 에너지 분야 △5,200억원 순으로 나타남⁷⁾

○ 국가안보를 강조해 온 보수정부에서 지출구조조정으로 국방분야 예산을 △1.5조원 순삭감한 것은 안보를 뒷전으로 한 예산편성이라는 비난을 면하기 어려움

- 국방부와 방위사업청 예산 중 전력운영비 △9,518억원과 방위력 개선비 △5,550억원 등 국방분야 총 △1조 5,068억원 감액된 것으로 확인⁸⁾
 - 국방분야 예산은 지출구조조정 △1조 6,202억원을 포함, △1.5조원 순삭감 되어 삭감 규모가 가장 큼
- 초과세수 53조 3,000원 중 9조원을 국가채무 축소에 우선 지출하면서도 지출구조조정을 통해 국방분야 예산을 가장 큰 규모로 △1.5조원 삭감한 것은 ‘국가안보를 뒷전으로 생각하는 보수정부’의 예산 편성이라는 비판을 면하기 어려움
- 대통령 집무실 이전으로 국방부 수뇌부까지 연쇄이동 시킨 마당에 국방예산까지 삭감한 것은 안보대통령을 자임하는 보수정부의 이율배반
- 12대 분야의 총지출이 52.4조원 증가한 가운데 예산이 순감소한 분야는 국방분야 등을 포함한 8개 분야

6) 국회예산정책처(2022). 「2022년도 제2회 추가경정예산안 분석」.

7) 국회예산정책처(2022). 「2022년도 제2회 추가경정예산안 분석」.

8) [단독] "추경 위해 국방 예산 또 '썩둑썩둑'..만만한 게 국방?" (imbc.com)

- SOC △0.6조원, 환경 △0.4조원, R&D △0.3조원, 문화체육관광 △0.2조원, 농림수산물 △0.2조원, 외교통일 △0.2조원, 공공질서안전 △0.1조원 순으로 나타남

○ 경제불확실성이 계속되고 경기침체가 예상되는 상황에서 교통 및 물류분야 지출구조 조정 규모 △7,520억원을 포함, SOC와 R&D 분야 △9,000억원이 순삭감 편성되어 경기 부양에 부정적 영향 미칠 것으로 우려

- SOC 분야 예산삭감은 세계경제 불확실성, 금리와 물가 상승에 따른 경기침체가 예상되는 가운데 경기부양에 부정적 영향을 미칠 수 있음
- SOC 분야의 재정지출승수와 고용승수가 다른 분야 보다 더 큰 것으로 평가⁹⁾
 - 국회예산정책처(2014)에 따르면 1조원의 추가적 재정지출이 가져오는 GDP 지출승수는 SOC 분야가 0.7922로 가장 큰 것으로 나타남
 - * 이어 교육 0.6039, 공공행정 및 국방 0.6391, 사회보장 0.5786, 보건 및 의료 0.3475 순으로 나타남
 - 추가적 1조원 재정지출이 고용에 미치는 고용승수 역시 SOC 분야가 0.0219로 가장 크게 나타남
 - 이어 공공행정 및 국방 0.0199, 교육 0.0191, 사회보장 0.0186, 보건 및 의료 0.0116 순으로 나타남

3. 총평

- ‘특별한 희생에 특별한 보상’ 이 이루어질 수 있도록 국채축소에 사용할 계획인 9조원을 활용하여 손실보상 소급적용과 함께 예산증액 필요
- 초과세수 전망치 53조 3,000억원은 짜 맞추기 예산을 편성하기 위한 새 정부의 무능 또는 꼼수의 결과로 정확한 세수추계를 위한 정부 대책 마련 필요
- 초과세수 전망치 53조 3,000억원을 활용한 추경안은 새 정부의 감세정책 기조 및 하반기 불확실한 경제상황 등으로 연말세수 결손 개연성 배제 못하는 바, 초과세수 추계에 대한 면밀한 심사 필요
- 지출구조조정 규모 △7조원 가운데 사회복지 분야 조정 규모가 △2조 592억원으로 복지예산을 ‘전용’ 하여 손실보상을 지원하는 ‘밑돌 빼서 윗돌 괴는’ 지출구조조정에 대한 적절성 심사 필요
- 경제불확실성 및 경기침체가 예상되는 상황에서 교통 및 물류 △7,520억원 지출구조조정을 포함, SOC와 R&D 분야 △9,000억원 순삭감 되어 경기부양에 부정적 영향 미칠 우려가 있는 바, SOC와 R&D 예산에 대한 정밀한 심사 필요

9) 국회예산정책처(2014). 「분야별 재정지출의 소득재분배 효과 분석」.