

2013. 11. 8 (금) 10:00~12:00

의원회관(신관) 2층 대회의실

2014년도 예산안 토론회 진행순서

개 회 (10:00~10:10)	개 회 사	국 경 복	국회에산정책처장
	격 려 사	강 창 희	국회의장
	축 사	이 군 현	국회에산결산특별위원장
토 론 회 (10:10~12:00)	2014년도 예산안 심사방향		
	사 회	신 울	명지대학교 교수
	발 제	방 문 규	기획재정부 예산실장
		김 수 흥	국회에산정책처 예산분석실장
	토 론	김 광 립	새누리당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사
		최 재 천	민주당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사
		박 정 수	이화여자대학교 교수
		이 원 희	한경대학교 교수



Contents

개 회 사 _ 국 경 복 국회예산정책처장

축 사 _ 이 군 현 국회예산결산특별위원장

발 제1 _ 방 문 규 기획재정부 예산실장

2 _ 김 수 흥 국회예산정책처 예산분석실장

토 론1 _ 최 재 천 국회예산결산특별위원회 간사

2 _ 박 정 수 이화여자대학교 교수

3 _ 이 원 희 한경대학교 교수

개 회 사



개 회 사

안녕하십니까? 국회예산정책처장 입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고, 오늘 「2014년도 예산안 토론회」에 참석해서 자리를 빛내주신, 존경하는 강창희 국회의장님, 이군현 국회예산결산특별위원장님과 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

또한 정기국회의 바쁜 일정에도 불구하고 기꺼이 토론자로 나와 주신 김광림 새누리당 예결위 간사님, 최재천 민주당 예결위 간사님, 오늘 사회를 맡아주신 명지대학교 신율 교수님, 토론에 참여해 주신 이화여대 박정수 교수님과 한경대 이원희 교수님께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 발제를 해 주실 기획재정부 방문규 예산실장님과 국회예산정책처 김수홍 예산분석실장께도 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 내년도 예산안에 대해서 깊은 관심을 가지고 이 자리에 참석해 주신 보좌진, 학계, 관계 공무원과 국민 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

정부는 경제활력 회복과 일자리 창출, 서민생활 안정 등에 중점을 두고, 총지출 기준으로 357조 7천억원 규모의 「2014년도 예산안 및 기금운용계획안」을 국회에 제출하였습니다.

내년도 국내경제는 과거 경기회복 국면에 비해 상대적으로 완만한 성장세를 보일 것으로 예상됨으로서 세수환경의 악화와 일자리 창출 지연이 우려되고 있습니다. 이에 따라 경기회복과 서민생활 안정을 위한 재정의 적극적인 역할이 필요한 시점입니다. 다른 한편, 어려운 재정여건 하에서도 「재정의 건전성」은 반드시 지켜내야 하는 시대적 과제입니다.

특히 올해는 새정부의 경제활력 회복과 복지사업 지원 등 국정과제가 실질적으로 예산안에 뒷받침되는 첫해입니다. 따라서 2014년 예산안 심사에서는 재정의 적극적 역할과 함께 재정건전성 관점에서 정부의 예산안을 균형 있게 살펴보는 것이 필요합니다.

오늘 우리 처가 주최하는 「예산안 토론회」가 내년도 예산안 심의 방향을 점검할 수 있는 깊이 있는 논의의 장이 되기를 희망합니다. 앞으로도 국회예산정책처는 국회의 예산 심사가 효과적으로 이루어질 수 있도록 적극적으로 지원하겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회를 빛내주신 강창희 국회의장님과 이군현 국회예결위원장님, 그리고 토론자 및 참석자 여러분 모두에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013. 11. 8.

국회예산정책처장 국 경 복

축 사



축 사

안녕하십니까?

국회예산결산특별위원회 이군현 위원장입니다.

오늘 국회예산정책처가 주관하는 「예산안 토론회」에 귀한 시간을 내주셔서 참석해 주신 여·야 국회의원님들과 모든 토론자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 토론회는 내년도 예산안 심사의 원칙과 방향 그리고 주요현안사항에 대한 심도있는 논의를 위해 마련되었습니다. 정부는 내년도 예산안을 제출하면서 ‘경제활력 회복과 성장 잠재력 확충’과 ‘건전재정 기반 확충과 재정운용 개선’등 5대 중점 추진과제를 제시했습니다.

내년에는 경기둔화의 영향 등으로 세입 여건의 어려움 속에서도 일자리 창출과 국정과제 수행을 위한 재정지출이 지속적으로 필요한 시기입니다. 즉 어느 때보다도 지출의 효율성과 재정건전성 확보가 동시에 고려되어야 하는 때라고 생각합니다.

따라서 국회는 이러한 상황을 유념하여 예산안 심의 과정에서 헌법이 부여한 국회의 재정통제권을 충실히 수행해야 할 것입니다.

오늘 토론회를 통해 국가재정의 바람직한 역할과 건전하고 효율적인 국가재정 운영을 위한 다양한 의견이 제시되기를 기대합니다.

예산결산특별위원회 위원장으로서 오늘 토론회를 통해서 제시되는 고귀한 의견들이 예결위의 예산안 심사과정에서 적극 반영될 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한번 오늘 예산안 토론회에 참석해 주신 김광림, 최재천 예결위 간사님과 여러 국회의원님, 그리고 토론자 및 참석자 여러분들을 비롯하여 토론회 준비를 위해 수고하신 국경복 국회예산정책처장님과 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013. 11. 8.

국회예산결산특별위원장 이 군 현

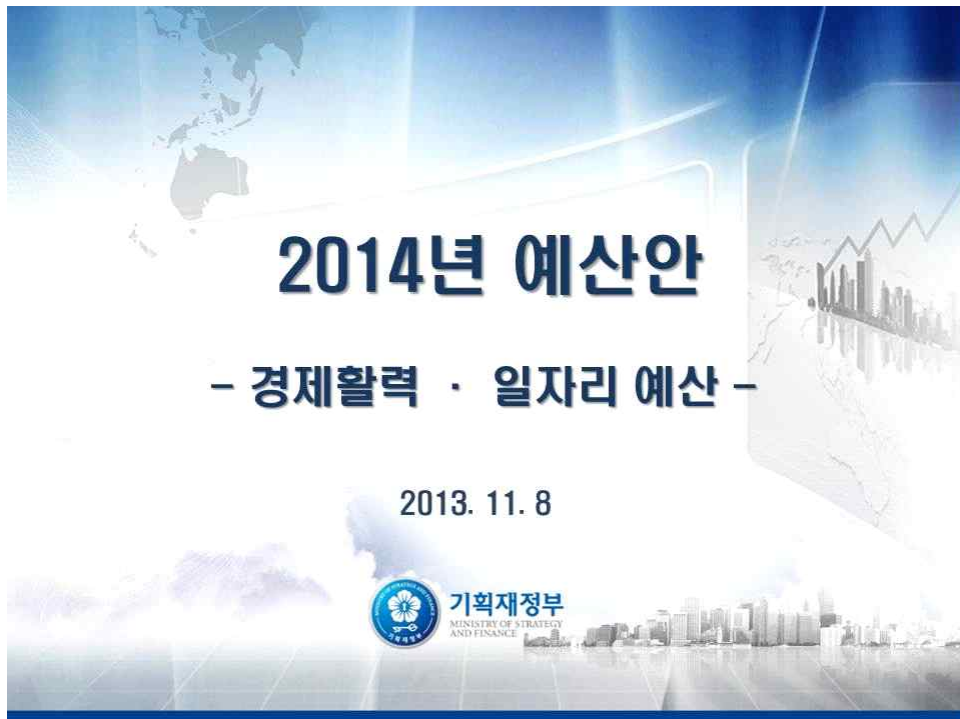
발제 1

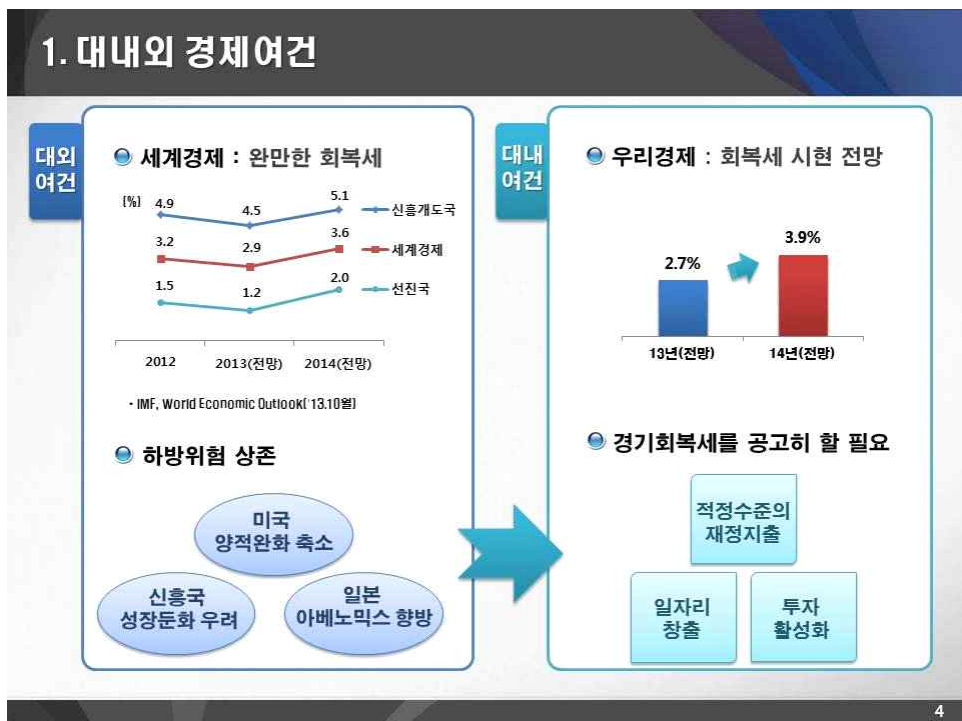
2014 예산안

- 경제활력·일자리에산 -

방 문 규
기획재정부 예산실장

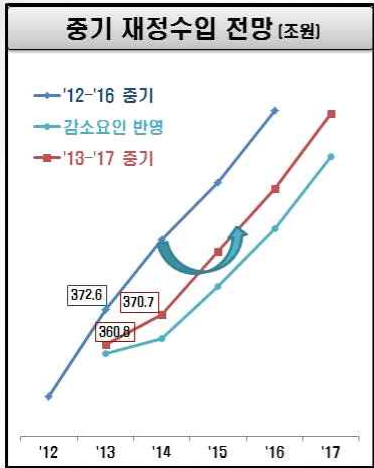
- I. 2014년 재정운용 여건
- II. 2014년 예산안 주요 내용
- III. 2013~2017년 국가재정운용계획





2. 어려운 재정여건

총수입 370.7조원 전년대비증가율 $\Delta 0.5\%$



'12-'16 중기

감소요인 반영

- 지난해 경기둔화에 따른 금년 세수실적 부진
 - * 경제성장률(당초→조정) : (12년) 3.3→2.0% (13년) 4.0→2.7%
- 정부 보유주식 매각계획 변경 등 세외수입 감소
- 취득세 감소 보전 등 지방소비세 전환율 인상

'13-'17 중기

- 비과세 · 감면 정비, 지하경제 양성화 등 추진

5

3. 재정당국의 3가지 과제

경제를 살리는게 우선

- 최근 회복세 뒷받침
- 양적완화 축소 등 하방위험에 대비

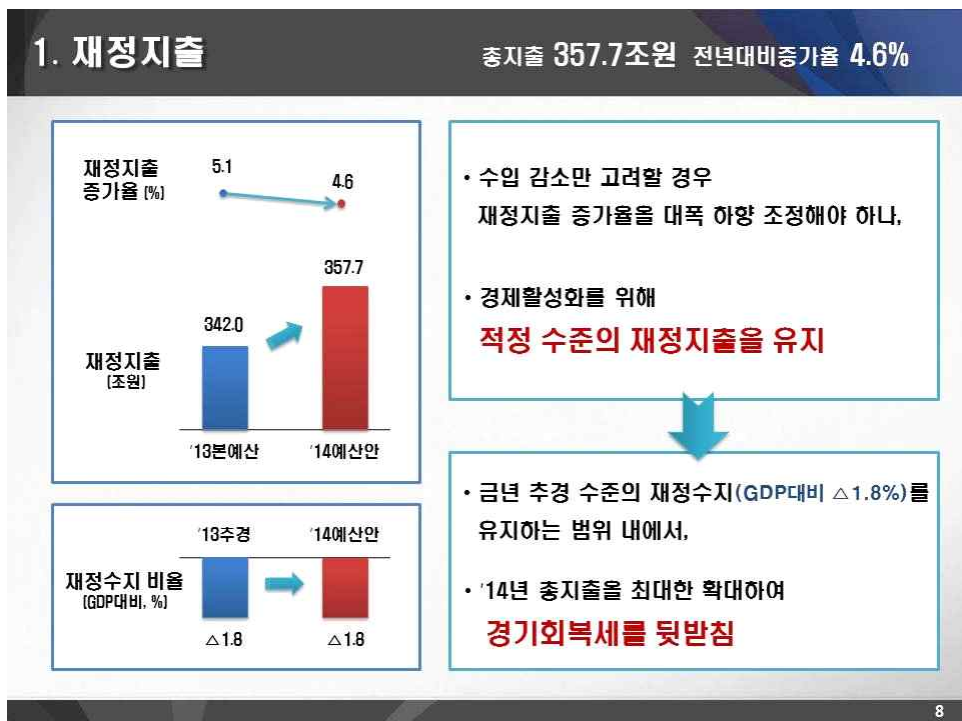
재정지출 소요 대응

- 국정과제
- 지역공약
- 지방재정 확충

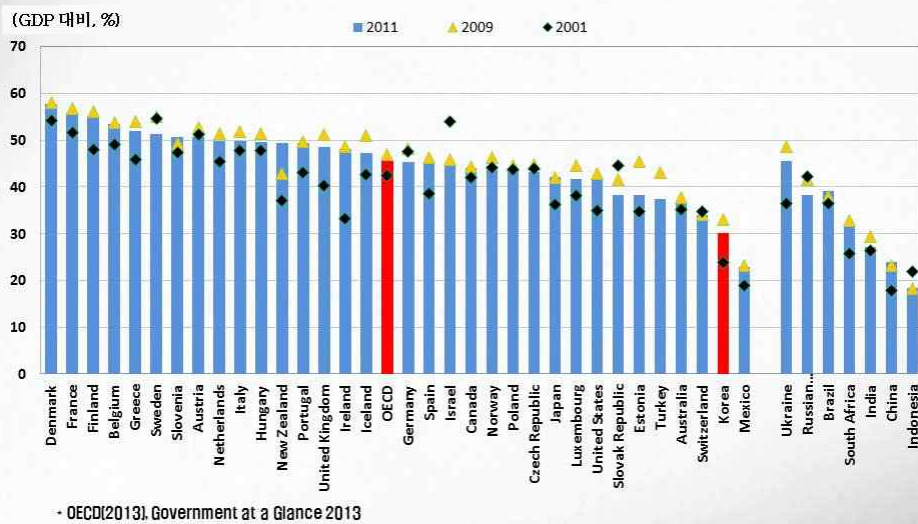
재정건전성 확보

- 소규모 개방경제
- 고령화 사회 진전
- 남북관계 변화 대비

6



[참고] OECD 각국의 일반정부 지출 비교 (2001, 2009, 2011년)



9

2. 국정과제 주요 반영내용

	2014년 예산	지원 내용
경제 부흥	- R&D 투자규모 (16.9 → 17.5조원) - 한국형 발사체 (800 → 2,400억원) - 국가장학금 지원 (2.8 → 3.2조원)	'17년까지 GDP의 5.0% - 당초 계획('21년)보다 조기개발 추진 - 연 22.5~180만원 증액
국민 행복	- 기초연금 도입 (연 120 → 최대 240만원) 4대 중증질환 진료비 (연 94 → 16년 34만원) - 셋째아이 대학등록금 지원 (1학년, 신규 1,225억원)	- 하반기부터 소득하위 70% 지원 - 항암제, MRI 급여화 추진 '17년까지 전학년 확대
문화 융성	- 문화 투자규모 (5.0 → 5.3조원) - 문예기금 (0.1 → 0.2조원)	'17년까지 문화비중 2.0% - 민간 공연단체 지원 확대
평화통일 기반구축	- 병 월급 15% 인상 - ODA 확대 (2.1 → 2.3조원)	'17년까지 '12년 대비 2배 - GNI대비 ODA비율 0.15 → 0.16%

10

3. 지역공약 및 지방재정 확충

지역 공약

● 지원방향 : 지역 선호 최우선 고려
국가발전계획과 연계 지원

- 주민 안전, 지역일자리 창출효과가 높은 사업 우선 지원
- 지역 숙원사업은 대안모색 정도에 맞춰 사업비 지원

● 14년 지원계획 : **3.3조원**

- 계속사업은 연차소요 차질없이 지원
- 신규사업은 지역별 핵심·숙원사업 1~2개 우선 지원

지방 재정 확충

● 지원방향 : 중앙-지방간
기능 및 재원조정

- 지방소비세 전환율 6%p 확대
 * ('13) 5% → ('14) 8% → ('15) 11%
- 보육 보조율 10%p 인상
- 지방 세출운용 자율성·책임성 제고

● 기대효과 : 향후 10년간 연평균
5.0조원 지방재정 확충

11

4. 분야별 자원배분

분야별 자원배분



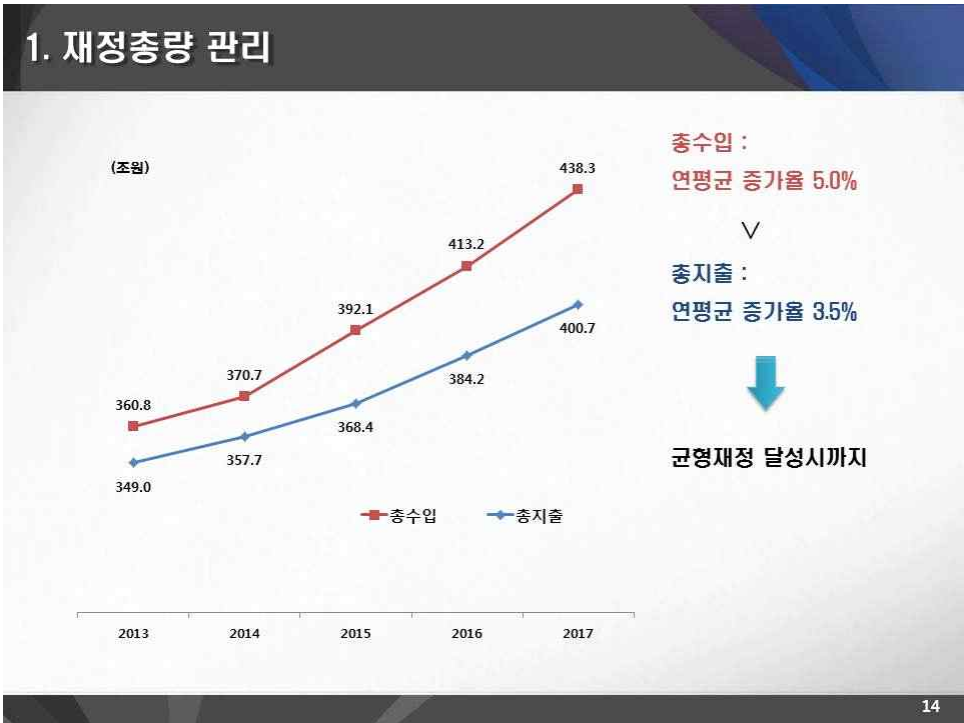
복지·교육·문화

- 국민의 삶의 질 개선을 중심으로 투자
- 지출효율화 노력 병행

SOC·산업

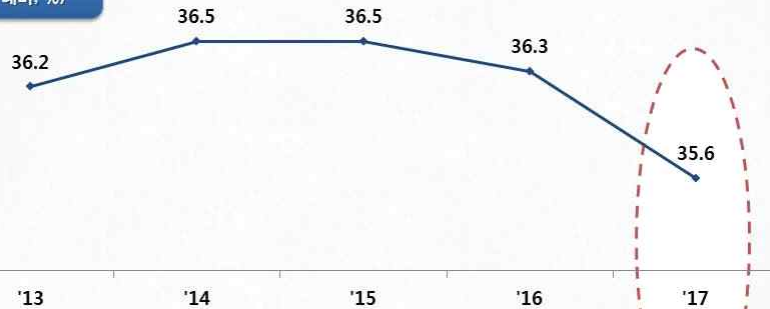
- 그간의 투자와 경제여건 감안하여 재정투자 규모 설정
- 민간투자 활성화·정책자금 증액으로 실질 투자규모 확대

12



2. 재정수지 및 국가채무 전망

국가채무 비율
(GDP 대비, %)



관리재정수지 비율
(GDP 대비, %)



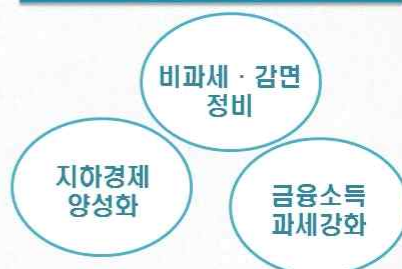
15

3. 재정개혁 추진

재정지출 효율화



세입확충



공공부문부터 슬선수범



16

[주요 사례] 법령개정 · 제도개선 등을 통한 항구적 재정절감

국민건강보험법

- 사립학교, 대학병원 직원의 건강보험료 국고지원 대상 제외
- '14년 △1,032억원 절감

사학연금법 시행령

- 사립대학 교직원 퇴직수당 국고부담률 축소(100→60%)
- '14년 △648억원 절감

국가재정법

- 정부재정 외로 운용되는 기술료 세입조치
- '14년 약 2,000억원 확충

전력수요 관리방식 개선

- 전력피크 수요분산 유인체계를 기존 보조금 방식에 더하여 규제방식 병행 추진
- '14년 △2,105억원 절감

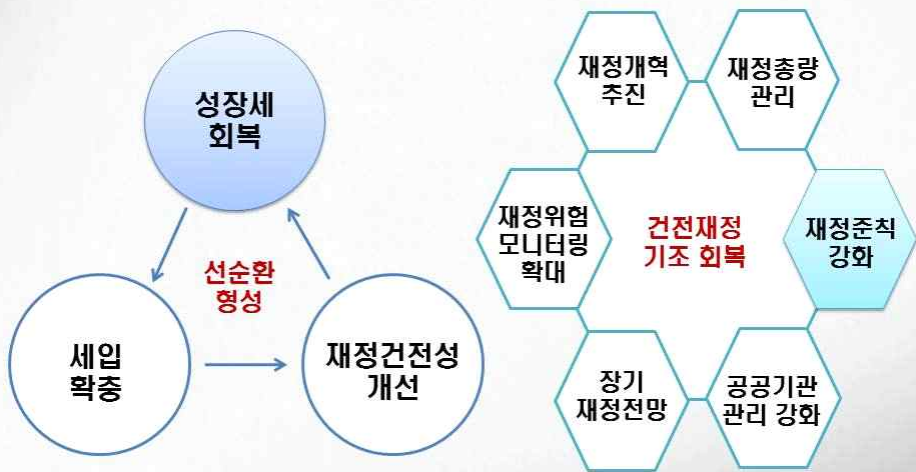
17

4. 재정건전성 관리 방안 - 기본원칙

경제성장-건전재정 간 선순환



재정건전성 회복 노력



18

4. 재정건전성 관리 방안 – 재정준칙 강화

현행 준칙

- 국가재정운용계획 수립 · 국회제출
- 재정총량 관리
 - 중기 수입 증가율 > 지출 증가율
- 국세감면비율 제한
(직전 3년 감면율 평균 + 0.5% 이내)
- 세계잉여금 처리 원칙
- 재정수반법률 제 · 개정시
비용추계 + 자원조달 방안 첨부

향후 방향

- 우리 경제 · 재정여건을 고려한
재정준칙 강화
 - 준칙의 구속력 vs 재정의 경기대응력
 - 균형재정 원칙 vs PAYGO vs 채무준칙 vs 수지준칙
- 비용추계 제도 활성화, 목표대상 · 목표
수준에 대한 사회적 합의 선행

19

감사합니다

20

2014년도 예산안 분석

김 수 흥

국회예산정책처 예산분석실장

I. 2014년도 예산안 및 중기재정 전망

II. 주요 재정현안 평가

III. 재정건전성 확보 방안

I

2014년도 예산안 및 중기재정전망

1. 총수입

□ 국회예산정책처는 2014년 총수입을 365.4조원으로 전망

○ 정부 계획 370.7조원보다 5.3조원 작음

1) 국세수입: △4.6조원 낮게 전망

- 2014년 경제성장률 전망: NABO 3.5%, 정부 3.9%
- 경상성장률에 대한 국세수입의 탄성치: NABO 0.98, 정부 1.14
- 법인세의 경우 2013년 경기부진이 2014년 세수부진 요인으로 작용 고려

2) 세외수입: △0.7조원 낮게 전망

- NABO 전망: 151.5조원, 정부 계획: 152.3조원
- 성장률 전망 차이 등에 기인

〈2014년도 총수입 전망 비교〉

	NABO(A)	정부(B)	(단위: 조원) 차이(A-B)
총수입	365.4	370.7	-5.3
-국세수입	213.9	218.5	-4.6
-세외수입	151.5	152.3	-0.7

□ 참고로, 2013년 총수입 전망은 351.0조원

- 정부 계획 360.8조원보다 9.8조원 작음
- 국세수입의 경우, NABO는 202.2조원 전망으로 정부의 210.4조원과 △8.2조원 차이

□ 경제성장률, 국세탄성치 등을 고려 세입규모 적정성에 대한 논의 필요

- NABO의 2014년 국세 증가율 5.8% 전망, 정부 계획: 7.4%(2013년 국세결손 7조원 반영시)

2. 총지출 및 의무지출

□ 국회예산정책처는 2014년 총지출을 356.3조원으로 전망

- 정부 계획 357.7조원 대비 1.4조원 작음
 - － 의무지출 △1.4조원 전망, 재량지출은 정부와 동일

〈2014년도 총지출 전망 비교〉

(단위: 조원)

	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
총지출	356.3	357.7	-1.4
-의무지출	167.4	168.8	-1.4
-재량지출	188.9	188.9	0

□ NABO 의무지출 증가율 전망: 2013~2017년간 7.0%

- 정부의 6.9%보다 0.1%p 높음
- 2013~2017년간 연평균 증가율(7.0%)이 2008~2012년까지의 증가율 6.8%를 상회하여 의무지출이 과거보다 빠르게 증가할 전망
 - － 특히, 복지분야 법정지출이 2013년 62.4조원에서 2017년 90.2조원으로 연평균 9.7% 증가 전망 (정부 전망은 9.1% 증가)

□ 시사점: 의무지출 확대에 따라 재량지출에 대한 구조조정 필요

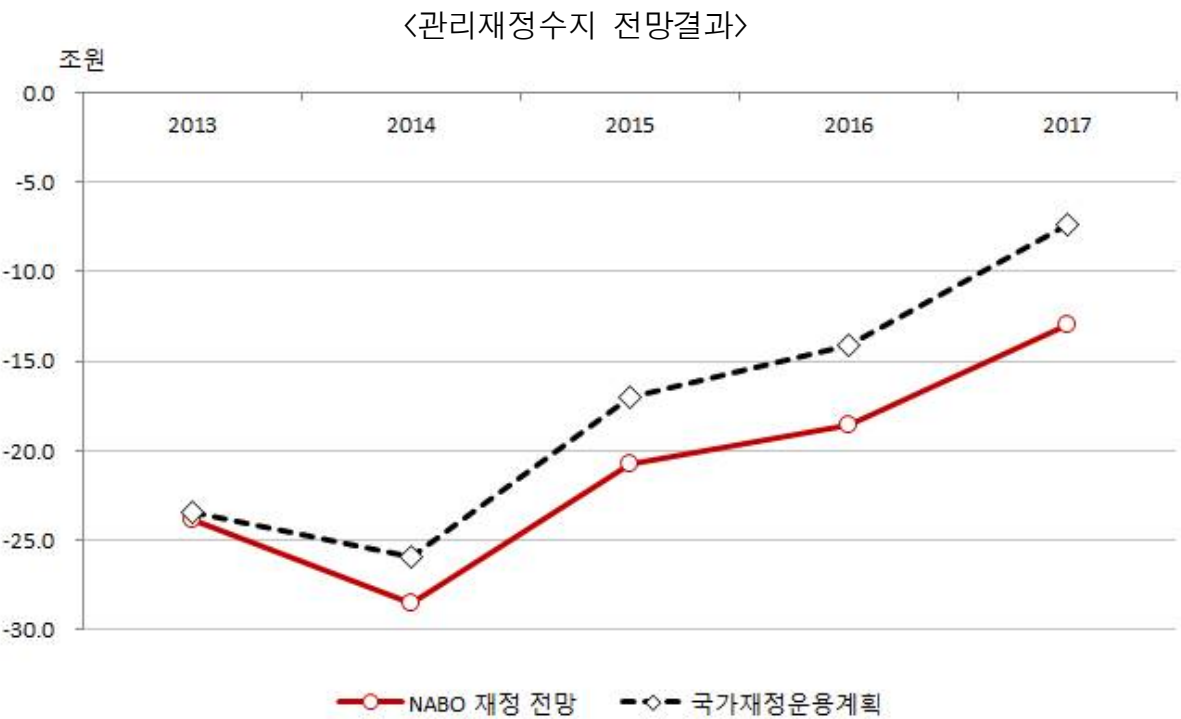
〈의무지출 전망 비교〉

(단위: 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
NABO (총지출 대비 비중)	158.8 (46.8)	167.4 (47.0)	179.1 (48.8)	194.8 (50.7)	208.3 (51.8)	7.0
정부 (총지출 대비 비중)	158.8 (45.5)	168.8 (47.2)	180.8 (49.1)	194.7 (50.7)	207.2 (51.7)	6.9

3. 재정수지

- 2014년도 관리재정수지는 △28.5조원 적자 전망
- 정부 전망 △25.9조원에 비해 2.6조원 큰 적자 규모
 - 2014년을 저점으로 수지가 개선되나, 정부 전망에 비해 개선 속도가 느릴 것으로 전망



〈관리재정수지 전망 비교〉

(단위: 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017
NABO(A)	-23.8	-28.5	-20.8	-18.5	-12.9
정부(B)	-23.4	-25.9	-17.0	-14.1	-7.4
차이(A-B)	-0.4	-2.6	-3.8	-4.4	-5.5

4. 국가채무 관리

□ 2014년도 국가채무는 518.3조원(GDP 대비 37.0%) 전망

- 정부는 515.2조원(GDP 대비 36.5%) 전망
- NABO 전망: 2016년까지 GDP 대비 비중이 지속 상승

〈국가채무 전망결과 비교〉

	2013	2014	2015	2016	2017	(단위: 조원) 연평균 증가율
NABO(A) (GDP 대비 비중)	480.7 (36.3)	518.3 (37.0)	557.2 (37.4)	594.4 (37.5)	626.8 (37.3)	6.9
정부(B) (GDP 대비 비중)	480.3 (36.2)	515.2 (36.5)	550.4 (36.5)	583.1 (36.3)	610.0 (35.6)	6.2

□ 국가채무 현황

- 2010년 기준 우리나라 GDP 대비 국가채무 비중(31.9%)은 OECD 34개국 중 26위로 높지 않은 수준
 - － 그러나, 국가채무에 4대 연금 잠재부채와 공기업 부채 등을 포함하여 산정시, 국가부채 관리에 비상이 걸린 상황
 - － 2000~2012년간 국가채무 상승률은 12.3%로 34개국 중 일곱 번째
- 2014년도 국고채 발행 규모 98.0조원, 잔액은 440조원
 - － 발행액은 2007~2014년간 연평균 10.6%, 잔액은 9.9% 증가

〈연도별 국고채 발행 현황〉

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 예산안	연평균 증가율
발행	48.3	52.1	85.0	76.5	81.3	79.7	95.4	98.0	10.6
상환	27.7	40.1	43.4	47.2	51.4	56.9	57.5	59.3	11.5
잔액	227.4	239.3	280.8	310.1	340.0	362.8	400.8	439.5	9.9

□ 위험 요소

○ 공공기관 부채

- 2008년 290조원에서 2012년 493.4조원, 2013년 520.3조원(계획)으로, 연평균 12.4% 증가

○ 지방공기업 부채

- 2008년 47.8조원에서 2011년 69.1조원으로, 3년간 13.1% 증가

○ 인구 고령화

- 2017년 고령사회 진입(고령화율 14%), 4대 연금의 잠재부채 증가요인

○ 적자국채 및 이자지출

- 2014년 적자국채 200조원 돌파, 총 이자지출 17.8조원, 일시차입 이자상환 600억원 일반회계 편성

5. 중기 재정목표 달성 여부

□ 정부의 재정운용 목표

- 정부는 균형재정 달성시까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지하여 재정총량 관리
- 2017년에 관리재정수지를 균형 수준인 GDP 대비 $\Delta 0.4\%$ ($\Delta 7.4$ 조원) 달성

□ 검토사항

- 총수입 측면: 세수부진이 단기간에 개선되기 어려운 상황
 - (경기적 요인) 경기부진 지속으로 법인세 등 주요 세목의 실적부진
 - (구조적 요인) 법인세 유효세율 하락, 부동산 등 자산시장의 구조적 침체, 무역 자유화에 따른 실효관세율 하락 등
 - 지하경제 양성화와 비과세·감면 정비 효과 미지수
- 총지출 측면: 재량지출 증가 억제에도 일정한 한계
 - 정부는 재량지출을 2013년 추경 190.2조원에서 2015년 187.6조원으로 축소(연평균 -0.7%)할 계획
 - 그러나, 정부의 적극적 경기대응 필요시 재량지출 증가 불가피
- 재정관리 측면: 건전재정 기반 악화
 - 매년 국가재정운용계획 수립시마다 총수입 증가율과 총지출 증가율의 하락 및 차이 감소로 건전재정 기반 악화가 진행 중

〈연도별 총지출·총수입 증가율 차이〉

(단위: %, %p)

	2010~14 계획	2011~15 계획	2012~16 계획	2013~17 계획
총수입 증가율(A)	7.7	7.2	6.3	5.0
총지출 증가율(B)	4.8	4.8	4.6	3.5
차이(A-B)	2.9	2.4	1.7	1.5

주: 증가율은 해당 국가재정운용계획상 연평균 증가율

II

주요 재정현안 평가

1. 일자리 분야: 11.8조원(추경 대비 5.2% 증가)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 청년·여성·장년 등 계층별 필요에 맞춘 취업지원 강화
 - － 스펙초월채용시스템 구축(47억원, 청년), 직장어린이집 지원(762억원, 여성), 임금피크제 지원(292억원, 장년)
- 장시간 근로방식을 개편하기 위한 지원 확대
 - － 반듯한 시간선택제 일자리 창출(227억원), 상용형 시간선택제 일자리 사회보험료 지원(101억원, 신규)

□ 심의시 고려사항

- 일자리 사업의 효율적 자원배분 검토
 - － 2014년도 일자리 예산은 구직급여 등 소득보전(4.4조원), 직업능력개발훈련 등 간접지원(4.6조원), 직접일자리(2.8조원)로 구성
 - － 직접일자리 지원 사업은 선진국에 비해 비중(약 5.5배 수준)이 높은바, 고용서비스 및 직업훈련에 대한 재정지원으로 전환
(직접일자리 사업은 대부분 단기 일자리로 지속성이 약함)
- 양질의 시간제 일자리 활성화 방안 마련
 - － 양질의 시간제 일자리 창출을 위한 인건비 지원사업은 2010년부터 추진됐으나, 실적 저조(2010년 0%, 2011년 3.8%, 2012년 37.5%)로 정착되지 못하고 있음
 - － 고용시장에서 기업과 근로자의 자발적 참여를 유도하기 위한 방안 강구 필요

2. 보건·복지 분야: 105.9조원(6.6% 증가)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 저출산·고령화에 대비한 재정지출 확대
 - － 기초연금 도입(2014년 7월)에 따라 노인 관련 예산이 6.3조원으로 2013년 추경 대비 47.8% 증가
 - － 국공립어린이집 확충(100→121개), 무상보육비 국고보조율 10%p 인상
- 취약계층 보호를 위한 재정지원 강화
 - － 기초생활보장제도를 현행 통합급여 체계에서 맞춤형 개별급여 체계로 전환(2014년 10월)
 - － 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화로 대상자 12만명 추가: 최저 생계비의 130%(201만원)→ 185%(286만원) 미만으로 완화
 - － 장애인연금 대상자 확대(장애인 중 63%→70%) 및 급여 2배 인상(2014년 7월)
- 4대 중증질환(암·심장·뇌혈관·희귀난치성 질환) 건강보험 보장성 확대
 - － 4대 중증질환 의료비(2011년) 중 건강보험 부담 82.7%, 법정 본인부담 7.1%, 의학적 비급여(MRI, 고가 항암제 등) 10.2% 차지
 - － 2013년 의학적 비급여 추정액 1.5조원에 대해 2013~2016년간 단계적 급여화 예정
 - － 2014년 건강보험 신규 지출 예상액 5,900억원 중 약 980억원 국고 지원
 - － 선택진료비, 상급병실료, 간병비 지원은 추후 논의

□ 심의시 고려사항

- 복지분야 의무지출에 대한 합리적 통제방안 강구 필요
 - － 2014년 전체 의무지출 168.8조원 중 복지분야 의무지출(69.5조원)은 43.8%
 - － 복지분야 재정 중 의무지출 비중은 2013년 64.0%에서 2017년 69.4%로 증가
 - － 의무지출 사업의 증가는 국가재정의 탄력성 둔화로 이어져 재정의 경기대응적 역할 수행에 부정적
 - － 의무지출 법률 제·개정시 비용추계, 재원조달방안 확보 등 통제 필요
- 한국형 복지모델 도출 필요
 - － 「저부담 저복지」 → 「중부담 중복지」 → 「고부담 고복지」 선택 논의
 - － 지난 10년간 복지지출 2.1배 증가, 고령화(2013년 고령화율 12.2%)로 인한 복지지출 증가 전망
 - － 중·장기적인 복지정책 방향과 지속가능한 재정운용에 관한 논의 필요
 - － 국민적 합의를 바탕으로 ‘한국형 복지모델’ 도출 필요

3. SOC 분야: 23.3조원(7.0% 감소)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 2014년도 예산안에서 감소 규모(추경 대비 △1.8조원)가 가장 큰 분야
 - － 총지출 대비 비중도 하락(7.2%→6.5%)
- 투자규모 확대 보다는 투자 내실화에 중점
 - － 도시부 혼잡도로 개선(5,842억원) 및 경부호남 고속철도 완공소요(1조 4,764억원) 등 운영 효율성 및 완공 사업에 집중
- 지역 경쟁력 강화를 위한 SOC 투자
 - － 울릉도 및 흑산도 소형공항(35억원) 신규 건설 및 기업 투자 활성화를 위한 산단진입도로(7,602억원) 투자

□ 심의시 고려사항

- SOC 분야 투자규모의 적정성 검토
 - － 정부는 2017년까지 19.2조원(총지출 대비 4.8%)으로 축소할 계획(연평균 △5.7% 감소)
 - － 재정 여건 및 사회기반시설 스톡 수준 등을 감안한 적정 투자 규모 검토 필요
 - ※ 복지 분야를 중심으로 재정지출 소요가 증가하고 있는 반면, 경제 활성화와 지역기반 확충을 위한 SOC 투자가 요구됨
- SOC 투자의 우선 순위
 - － 완공 위주 SOC 투자 필요
 - － 집행여건이 충분히 조성된 신규사업만 추진 필요
- SOC 사업 관리를 위한 제도 보완 필요
 - － 과다 수요예측 등의 비효율을 개선할 수 있는 적정 수요예측 모형 개발
 - － 설계변경, 공기연장 등 낭비요인 제거를 위한 사후 평가제도 강화

4. R&D 분야: 17.5조원(2.3% 증가)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 재정투자 확대 추세 둔화: 전년 대비 2.3% 증가로 총지출 증가율(2.5%) 하회
 - － 2008~2012년간 연평균 9.7% 증가(총지출 6.1% 증가)
- 창조경제 구현을 위한 국정과제 관련 사업 투자 확대
 - － 창업, 중소·중견기업 역량강화, ICT·SW 융합분야 지원사업 다수 신설

□ 심의시 고려사항

- R&D 투자규모의 적정성
 - － 2013~2017년간 R&D 재정투자의 연평균 증가율(4.3%)을 총지출 증가율(3.5%)보다 높게 유지할 계획(「제3차 과학기술기본계획」)
 - － 우리나라의 R&D 재정투자 규모는 구매력평가 기준 세계 6위(OECD 자료), GDP 대비 재정투자 비중은 세계 5위(핀란드, 아이슬란드, 미국, 포르투갈 순)
 - － 선진국 대비 R&D 재정투자 수준 및 재정여건을 고려하여, 적정 R&D 투자 규모에 대한 논의 필요
- R&D 투자방식의 개선
 - － R&D 투자에 대한 국가와 민간의 역할 분담 필요
(기초연구는 국가가, 응용연구는 민간이 담당)
 - － 출연금 집행 시기가 회계연도와 불일치하는 현상 개선 및 연구관리 전문기관간 정보연계 강화 필요
- R&D 평가방식의 개선
 - － 정량적 지표를 대신할 새로운 R&D 성과평가 기준 개발 필요

5. 교육 분야: 50.8조원(1.9% 증가)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 지방교육재정교부금(41.1조원) 소폭 증가(0.6%)
 - － 지방교육재정교부금(내국세 총액의 20.27% + 교육세 전액)이 지방교육재정의 약 70%를 차지
- 장학금 지속적 확대(3→3.5조원)
 - － 국가장학금 1인당 지원액 증가: 소득1분위 전년동(450만원), 2분위 180만원 증(270→450만원), 3~4분위 45만원 증, 5~8분위 22.5만원 증
 - ※ 3분위: 180→225만원, 4분위 135→180만원, 5분위 112.5→135만원, 6분위 90→112.5만원, 7·8분위: 67.5→90만원
 - － 셋째아이 이상 장학금 지원 신설(1,225억원)

□ 심의시 고려사항

- 지방교육재정교부금의 적정 규모 논의
 - － 현행 내국세의 20.27% 배분 비율이 다소 높다는 의견 대두
 - － 학생수 감소추이, 교사 급여수준, 학급당 또는 교사 1인당 학생수 등을 고려하여 적정 규모로 검토할 필요
- 세입여건 악화에 따라 지방교육재정 대책 필요
 - － 지방교육재정교부금 내 구조조정 필요: 특별교부금 축소 통한 보통교부금 확대, 보통교부금 중 인센티브 성격의 「자체노력 정도」 축소(2013년 8,677억원)
 - － 2013년 지방교육교부금이 본예산 대비 2.9조원 감소 전망(NABO)에 따라, 정산시점 분산 등 충격 완화 필요
 - ※ 「지방교육재정교부금법」상 정산시점: 차차년도(2015년)까지

- 반값 등록금 실현을 위한 장학금 지원제도의 효과성 강화
 - 국가장학금 I유형(소득분위별 정액장학금 지급): 저소득층 수혜자의 성적기준 완화를 통한 추가 지원 검토
 - ※ 소득1분위 수혜자수 24.2만명(전체 수혜자의 25%)
 - ※ 현재 성적기준: B(전 소득분위 공통)
 - 국가장학금 II유형(대학 연계형): 대학 자구노력(등록금 인하) 지속 한계를 고려하여 I 유형에 통합 필요
 - 셋째아이 이상 장학금 지원: 소득수준과 무관하게 동일액 지원시 소득 역차별 우려 제기

6. 국방 분야: 35.8조원(일반회계, 3.8% 증가)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 인건비·급식비·피복비 등 병력운영 부문에 상대적으로 많은 재원이 배분 (총지출 12.3조원)
- 방위력개선비(10.2→10.7조원, 5.1% 증) 및 장비유지비(2.2→2.4조원, 9.6% 증)가 전체 국방비 대비 상대적으로 빠르게 증가

□ 심의시 고려사항

- 방위력개선사업에 대한 합리적 검토 필요
 - 2012회계연도 방위력개선사업 이월액은 7,460억원(7.2%)으로 방위사업청 출범 이후 가장 큰 규모
 - 2013년은 차기전투기(F-X)사업 등 추진 지연으로 대규모 불용 및 이월 예상
 - 각 사업별로 추진 상황을 검토하여 적정 규모의 예산 편성 필요
- 군인 인건비의 적정 수준 관리 필요
 - 2014년도 군인 인건비는 4.0% 증가한 8.6조원(장교 2.0%, 부사관 4.6%, 병 12.2% 증가)
 - 국방중기계획(2013~2017)에서 군인 인건비 연평균 증가율은 6.9%로 국방 분야 총지출 증가율 3.5%보다 월등히 높은 수준
 - 방위력개선비와 장비유지비가 빠르게 확대되는 상황에서 군인 인건비 역시 급속히 증가할 경우 다른 분야 및 부문에 대한 자원배분을 압박할 우려

7. 일반·지방행정 분야: 58.7조원(4.3% 증가)

□ 2014년도 예산안의 주요 특징

- 지방재정 건전화 대책을 반영한 예산안 편성
 - － 지방소비세 전환을 단계적 확대(13년 5%→14년 8%→15년 11%)
 - － 취득세율 인하에 따른 감소분(2.4조원)은 지방소비세 증가(1.2조원)와 예비비(1.2조원)로 보전
- 지방선거의 준비 및 각종 선거의 공정한 관리를 위한 예산 편성
 - － 지방선거관리(20→224억원), 정당보조금(381→827억원)

□ 심의시 고려사항

- 국세세입 여건 악화에 따른 지방이전재원 감소에 대한 대책 필요
 - － 중앙정부 공자기금을 통한 지방채 인수(2009년 사례), 지자체 자구노력(세출구조조정) 등으로 교부금 결손 해소 필요
 - － NABO전망에 따르면 2013년에 교부금 5.1조원 결손 예상(지방교부세 2.2조원, 지방교육재정교부금 2.9조원), 교부금 정산시점 분산필요(2015년까지)
- 지방이양사업의 국가사업 환원에 노인요양시설 추가 필요
 - － 예산·재정개혁특위 활동으로 정부의 「지방재정 건전화 대책」 도출
 - － 정부는 노인시설 중 노인양로시설만 환원기로 결정
 - － 기초생활보장(국가사업) 대상자의 입소율이 높은 노인요양시설을 지자체 재원만으로 운영하는 것은 형평성에 어긋남
- 지방의 자주재원 확충방안 강구
 - － 기초연금 도입으로 2014~2017년간 지방비 10.1조원 소요 예상
 - － 지방세 비과세·감면 정비 등 지방 자주재원 확충 필요

III

재정건전성 확보 방안

1. 재정건전성 관련

□ 재정건전성의 의의

- 단기: 재정의 안정성
- 장기: 재정의 지속가능성

□ 재정의 지속가능성에 대한 의문 제기

- 세계적 경제위기에 대응한 정부의 적극적인 재정정책으로 위기 극복, 그러나 급속히 증가한 국가부채가 새로운 문제로 등장
 - 2000~2012년간 국가채무 상승률은 12.3%, 재정위기를 겪은 남유럽(포르투갈 10.5%, 스페인 7.4%) 국가보다 높은 수준
- 인구 노령화 및 복지수요 증가에 따라 복지분야 의무지출 증가
 - 이에 따라 재정의 지속가능성에 대한 의문 제기됨

□ 법률의 규정

- 「국가재정법」 제5장 재정건전화
- 제86조(재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.
- 동 법 및 시행령은 「국세감면의 제한」 등을 규정하고 있으나, 대부분 절차·요건을 규정한 수준으로 본격적인 재정준칙에는 못미침

2. 재정건전성 확보를 위한 재정준칙 도입

□ 재정준칙(Fiscal Rules)이란

- 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 대한 법적 구속력이 있는 재정운용 목표로, 재정규율을 확보하기 위해 도입·운영 중인 재정정책수단

□ 재정준칙의 종류

- 수입 준칙: 세입 감소를 내용으로 하는 입법시 이에 대응하여 의무지출 감소나 세입 증가 등을 동시에 입법화하도록 규율
- 지출 준칙: 총지출 한도, 분야별 한도, 증가율 등을 설정
- 재정수지 준칙: 재정수지를 균형으로 하거나 일정 수준으로 유지
- 국가채무 준칙: GDP 대비 일정한도를 넘지 않도록 규율

□ 재정준칙 도입을 위한 「국가재정법」 개정 논의

- PAYGO 제도의 도입(이만우 의원안)
 - 정부, 국회의원 또는 위원회가 의무지출을 증가시키는 법률안 등을 제출 시 이를 상쇄하기 위한 법률안을 함께 제출하도록 하는 의무 부여
- PAYGO 제도 도입시 유의사항
 - 미국은 예산법률주의, 우리나라는 예산과 법률이 분리되어 있어 법률로써 예산을 완벽히 통제하기 곤란
 - 개정안은 법안제출시마다 PAYGO 제도를 적용하도록 규정함으로써, 국회의 재정권한과 입법활동을 제약하는 측면이 있음
 - 수입법안과 지출법안의 소관 상임위가 불일치할 경우 이를 조정하기 위한 위원회간 역할 검토 필요

- 국가채무 상한선 설정 (김춘진 의원안)
 - 국가채무: 국내총생산의 일정비율을 초과하지 않도록 한도액을 정함
- 추가경정예산 편성요건 강화 (김춘진 의원안)
 - 다음 연도 예산편성을 기다릴 시간적 여유가 없어야 하고,
 - 예비비사용 또는 예산의 전용 등 다른 수단으로 극복하기 곤란하여야 하며,
 - 회계연도 내에 집행 가능하여야 하는 등 요건을 충족하여야 함

3. 국회예산정책처의 노력

□ 법안비용추계 제도 보완

- 법안비용추계의 연혁 및 현황
 - 2005년 국회법 개정과 「국회예산정책처법」에 법안비용추계 의무를 국회예산정책처의 직무에 포함시킴으로써 본격화
 - 2012년에는 의원발의 37.1%, 정부제출 28.2%, 위원회 제안 0%
 - 제안·발의된 법률안 3,291건 중 1,152건에 첨부되어 35%의 첨부율
- 법안비용추계의 실효성 확보 방안
 - 위원회안 및 위원회 대안에 대해서도 심사보고서에 국회예산정책처의 비용추계서 첨부 의무화. 단, 예외적으로 본회의 통과 후 비용추계서 첨부 인정

□ 「NABO 기준선 전망」 및 「NABO 재정 전망」 도입·활용

- 「NABO 기준선 전망」
 - 현행 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정 하에 장래의 수입, 지출, 재정수지, 국가채무 등에 대한 전망

- 「NABO 재정 전망」
 - 「2014년도 예산안」 및 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 포함된 법·제도 변화와 정부의 정책의지를 반영하여 전망
- 「2014년도 예산안」 분석에 처음으로 활용
 - 기초연금, 기초생활보장 등 제도변화에 따른 재정소요 점검
 - 재정목표·재정총량에 대한 적정성 검토

〈NABO 전망 비교〉

	NABO 기준선 전망	NABO 재정 전망
정 의	○ 현행 법률 및 제도가 유지된다는 가정 하에 전망	○ 「2014년 예산안」 및 2013 ~2017년 국가재정운용계획」에 포함된 법·제도 변화를 반영하여 전망
활 용	○ 법·제도 변화에 따른 재정소요를 파악하는 비교기준(benchmark)	○ 예산안 및 국가재정운용계획과의 비교
기준년도	○ 당해년도(t)(2013년)	○ 예산년도(t+1)(2014년)
가 정	○ 총수입: 당해년도의 세수실적 반영 ○ 총지출: 당해년도의 집행실적 반영 - 재량지출은 NABO 소비자물가 상승률 적용	○ 총수입: 세제개편 효과 반영 ○ 총지출: 정부의 정책의지 반영

토론1

민생을 살리고 신뢰를 회복하는 예산이 되어야

최 재 천

민주당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사

1. 예산안총평
2. 2014년 예산안의 주요문제
3. 민주당 예산안 심사의 기본 방향
4. 결산 시정요구사항 및 예산안 심사와의 연계방안
5. 마치며

1. 2014 예산안 총평

□ 2014년 정부 예산안은 매우 긴축적인 예산안

- 박근혜 행정부의 2014년 예산안이 확정
 - － 총지출 357조7천억 규모이며, 총수입으로 하면 370조7천억
 - － 올해 추경기준 2013년 예산안 349조원에 비해 2.5% 증가해 매우 긴축적인 예산
- 올해의 재정기조와 거의 변화가 없는 예산편성
 - － 정부는 2014년 예산안의 주요특징을 “어려운 세입여건 하에서도 건전재정기조를 저해하지 않으면서 재정의 경기대응 역할을 수행할 수 있는 ‘경제활력·일자리 예산’으로 편성하였다”고 밝히고 있음
 - － 이에 따라 추경수준의 재정수지를 유지하는 범위 내에서 총지출을 최대한 확대하여 경기회복세를 뒷받침 할 것이라고 주장
 - － 하지만 이러한으로는 새로운 정권이 구상하는 많은 일들과 공약을 물론, 시급한 민생관련 정책을 수행하기 힘들 것이라는 평가를 내릴 수밖에 없음
- 민주당은 어느 때보다 엄격한 예산안 심사를 통해 중요한 재정의 원칙인 재정민주주의를 확보해 나갈 것이다.

2. 2014년 예산안의 주요문제

□ 민주당은 2014년 예산안을 공약포기, 민생포기, 미래포기의 ‘3포예산’이라고 규정

- 박근혜 대통령의 그간의 말들 속에서 최소한 신뢰는 지킬 것이라는 기대를 했던 정부의 최초예산안에 대한 실망감을 지울 수 없음

- 2014년 정부예산안의 문제점은 빚더미 예산, 거짓말 예산, 무책임 예산, 지방죽이기 예산

□ 첫째, 빚더미 예산

- 대규모 적자예산 편성으로 실질적인 정부의 재정균형을 알 수 있는 내년도 관리재정수지는 25조 9천억 원의 적자(GDP대비 $\Delta 1.8\%$) 예산이며, 이것은 2013년 본예산의 적자규모 4조 7천억에 비해 급증한 것임
 - 따라서 국가채무 전년대비 기준 최대 규모인 50조 6천억 원이 증가하고 추경기준으로만 하더라도 34조 9천억 원이 증가한 것임
- 그러나 정부의 세제개편안에 따른 내년도 세수효과는 오히려 100억 원 적자임
 - 결국 ‘공약가계부’에서 내년도 국세수입 7.6조원 조달 약속을 지켜 내지 못하고 국민 기만이라는 비판에 직면할 수밖에 없음
 - 부자감세 철회 등 근본적인 대책 없이는 적자예산 편성은 계속될 수밖에 없으며, 천문학적인 국가채무 증가로 인해 박근혜정부 임기 말 재정 파탄이 우려되고 있음.

□ 둘째, 거짓말 예산

- 기초연금, 4대중증질환, 보육국가책임 강화 등 박근혜대통령이 대선 당시 국민에게 약속한 핵심 공약 이행을 위한 예산이 반영되지 않았음
 - 가장 중요한 공약이던 기초연금이 후퇴했으며, 65세 이상 모든 어르신에게 20만원 지급공약은 소득 70% 이하 대상 최대 20만원 기초연금 지급으로 후퇴했음
 - 따라서 '13년 3조2,097억원의 예산이 '14년 5조2,002억 원으로 1조 9,905억 원이 증대되는데 그쳤음
- ‘4대 중증질환 진료비 100% 국가부담보장’공약은 '14년 예산에서 환자들의 가장 큰 부담이 되는 3대 비급여(선택진료비, 상급병실료, 간병비)가 제외되었음

- 4대 중증질환 관련 건강보험 적용 필수 의료서비스를 '16년까지 단계적으로 확대한다고만 했음
- 그런데 '4대 중증질환 보장'이라는 정부예산안은 국민을 두 번 속이는 행위임
- 정부 예산안 발표 보도자료에는 맞춤형 복지 실현을 위해 '4대 중증질환 의료비 부담을 경감하겠다'고 하고 있지만, 4대 중증질환 보장을 위한 별도의 예산은 전혀 반영되어 있지 않은 상황이며, 정부예산이 아닌 국민들이 낸 보험료로 조성된 누적적립금을 사용하면서 내년도 예산안에는 대표적인 예산사업으로 포장하고 있음.
- 국가 책임보육 시행도 공약포기를 하고 있음
 - 보육사업과 같은 전국 단위 복지사업의 중앙정부 책임을 약속, 영유아 국고보조율 20%p 인상하겠다고 했지만 '14년 예산에서는 영유아보육 국고보조율 10%p 인상안만 반영하고 8천억 원을 배정함
 - 반값등록금 실현 역시 '14년 국가부담 4조원을 확보하기 위해서는 전년대비 +1.2조원 추가 편성이 필요하지만 4,100억 원 추가 편성에 그쳤음
 - 고교의무 무상교육 예산을 교육재정에 떠넘기려 하는 것도 문제다. 공약에서는 2014년부터 매년 25%씩 확대하여 2017년에 전면 고교 무상교육을 실시하겠다고 했지만 '14년 예산에 고교 무상교육 예산은 반영되어 있지 않음
- 공공부문 비정규직 정규직화 및 처우개선도 포기했음
 - 공약에서는 '15년 까지 공공부문 상시·지속적 업무의 정규직 전환을 약속했지만 '14년 예산에서는 관련예산이 없음.
 - 대통령이 공약했던 정규직이 아닌 무기계약직, 즉 고용기간의 제한만 없애고 근로조건에 차이가 없는 사실상 '중규직' 전환으로 바뀌어 버린 것임.

□ 셋째, 무책임 예산

- 재정의 적극적인 역할을 포기하고, 공약이행을 미래정부에 떠넘기고, 창조경제 사업 예산은 사업성과가 불확실한 펀드조성에 치중하는 등 미래세대에 책임을 전가하고 있기 때문임
 - 중앙정부 채무가 515.2조 원으로 처음으로 500조 원대를 돌파했고, 공기업과 공공기관 부채와 보증채무까지 합하면 올해 1천조 원을 넘고 있음
 - 이는 향후 미래세대에게 부담을 전가하는 것뿐 아니라, 현재에도 최소 30조에 달하는 ‘현재의 이자부담’ 재정을 어렵게 하고 있음
- 저성장시기 재정의 적극적인 역할을 포기한 경기무대응 예산이라는 측면에서도 우려됨
 - '14년 총지출 증가율은 4.6%(본예산대비, 추경대비로는 2.5%)로 매우 낮은 수준이다. 현재 한국경제는 저성장의 늪에 빠져들고 있고 정부는 올해 2/4분기 1%대 성장률을 기록하면서 저성장의 흐름에서 벗어나고 있다고 낙관하지만, 미국의 양적완화 축소 등 세계경제 여건이 호락호락하지 않은 상황임
 - 따라서 현시기는 재정의 적극적인 역할이 필요한 시기이다. 부자감세 철회를 통한 세입기반 확대로 경기활성화 재원을 마련하고 내수확대, 일자리 창출, 복지확대 등 경기활성화 사업에 대한 투자가 필요함
- 이러한 상황에서 박근혜 행정부의 유일무이한 미래성장동력인 ‘창조경제’ 실현을 위한 예산은 사업성과가 불확실한 ‘펀드’ 조성에 치중하고 있으며, 실효성 있는 사업예산은 찾아 볼 수 없음
 - 예를 들면 의료 등 유망서비스산업 육성, 문화 콘텐츠 제작 및 창업 지원 등 미래 먹거리 창출을 위한 펀드 조성정책은 청년창업 엔젤 펀드(1,000억원), 위풍당당콘텐츠코리아 펀드(700억원), 제약육성 펀드(200억원) 등 총 2,125억 원 정부 출자가 계획되어 있음.

□ 넷째, 지방죽이기 예산

- 중앙정부의 일방적 결정에 따른 취득세 인하와 국고보조사업 대응비 급증으로 위기에 놓인 지방재정에 대한 지원대책이 미흡함
 - 지방재정을 살리기 위해서는 지방재정 지원 규모가 '14년 정부예산안 보다 최소 7,000억 원 이상 추가 지원이 필요함.
 - 그러나 지방소비세율 인상은 당초 도입시 '13년부터 10%로 인상하기로 한만큼 취득세 인하 보전대책과는 별개의 것으로 보아야 하며, 이 경우 추가 지방지원규모는 1조9천억 원 이상임.
 - 재해위험지구정비사업, 소하천정비(소방방재청), 하수관거사업(환경부), 배수관거사업(농림부) 등 지역경제에 큰 영향을 미치는 지역밀착형 소규모 SOC 사업 예산이 대폭 삭감되었음.

3. 민주당 예산안 심사의 기본 방향

□ 민주당은 현재의 한국 사회를 심각한 위기상황으로 진단하고 있음

□ 첫째, 민주주의의 위기

- 국정원선거개입 사태는 한국 민주주의에 대한 중대한 도전임
- 따라서 국정원개혁, 권력기관에 대한 예산 통제 등 위기에 처한 민주주의를 회복하고 국민의 기본권이 보장되도록 하는 것이 중요함

□ 둘째, 민생위기

- 만성적인- 경기침체와 사회양극화 심화 등으로 민생의 어려움이 가중되고 있음

- 따라서 내수진작, 일자리 창출, 서민가계지원, 중소기업 지원 등 위기극복을 위한 재정의 적극적인 역할이 필요함.
- 또한 경제민주화와乙지키기를 통한 경제적 약자 보호를 위해 대·중소기업간, 계층간, 지역간 양극화를 해소하는 등 편중예산을 극복해야 함

□ 셋째, 재정위기

- 국가채무가 최초로 500조원이 넘어서고 가계부채가 1천조 원에 달하는 등 부채공화국으로 전락함
- 감세로 혜택을 입은 대기업, 고소득자에 대한 감세 철회를 통해 세입기반을 확충하고 지속가능한 복지 재원을 확보해야함

□ 넷째, 지방위기

- 국고보조사업 지방대응비 급증, 중앙정부의 일방적인 취득세 인하 등으로 지방재정이 고사위기에 직면하고 있음
- 대부분 국고보조사업인 복지사업의 차질 없는 추진을 위해서도 지방재정 위기에 대한 특단의 지원이 필요함

□ 이러한 위기의 상황에서 민주당은 2014년 예산안이 첫째, 민생살리기 예산, 둘째, 민주살리기 예산, 셋째, 지방살리기 예산, 넷째, 재정살리기 예산이 될 수 있도록 할 것임

□ 첫째, 민생안보를 위한 민생살리기 예산

- 재정지출의 우선순위를 위기의 민생을 지원하고 박근혜정부 들어 후퇴하고 있는 보육국가부담 확대, 무상급식, 의료공공성 강화 등 ‘보편적복지’를 확대하는데 투자하여 ‘민생안보’를 확보하도록 할 것임

- 무엇보다 내수진작, 일자리 창출, 서민가계지원, 중소기업 지원 등 위기 극복을 위한 재정의 적극적인 역할이 필요한 시점이라고 판단하고 있음
- 서민층이 빈곤층으로 전락하지 않도록 사회안전망을 확대하고 노인·장애인·저소득층 등 사회취약계층에 대한 예산 지원을 확대해야 하고, 박근혜 정부 들어 후퇴하고 있는 무상급식, 무상보육 국가 책임, 의료공공성 강화 등 보편적 복지를 확대해야 함.
- 따라서 박근혜 대통령의 민생공약 이행을 촉구하고 민주당의 민생 예산을 추가 확보할 것임.

□ 둘째, 민주살리기 예산

- 국정원개혁, 권력기관에 대한 예산 통제 등 위기에 처한 민주주의를 회복하고 국민의 기본권이 보장되도록 할 것임
- 국정원 예산 특례를 규정한 ‘예산회계특별법’ 폐지, 국정원 예산 국회심사 강화 등 무소불위의 불투명한 국정원 예산에 대한 통제를 강화할 것이며, 나아가 검찰청, 경찰청, 국세청 등 권력기관 예산에 대한 철저한 감시는 물론 특혜 예산, 대표적 불투명 권력형 비목인 특수활동비 편성의 축소 및 대폭 삭감할 예정임
- 또한 영포예산, 사모님예산, 특정단체 특혜지원 등 MB정권하에서 비일비재했던 특정인·특정지역·특정단체 지원 등 권력형·특혜성 예산은 없는지 꼼꼼히 따져 볼 것임.

□ 셋째, 지방살리기 예산

- 위기에 빠진 지방재정에 대한 특단의 지원대책을 마련하고 지방재정의 자율성을 강화할 것임
- 영유아보육사업의 국고보조율을 20%p 상향하고, 지방소비세율을 5%에서 10%로 상향하여 취득세 인하에 따른 항구적 보전 대책을 마련 할 것임.

□ 넷째, 재정살리기 예산

- 재정건전성을 악화시키고 있는 부자감세를 항구적으로 철회하고 강력한 세출구조조정을 통해 복지재원을 마련하고 재정건전성을 회복할 것임
- 부자감세 철회 등 현실성 있는 공약이행 재원 마련 및 재정건전성 회복 방안을 마련하고, 재원배분의 우선순위를 조정하고, 연례적 시정요구사업, 유사·중복사업, 낭비성·특혜성 사업 등 불요불급한 사업을 삭감할 것임
- 마지막으로 대기업 및 특수이익집단 편향, R&D, 경제사업, 토건에서의 잘못된 집행 등 불공정예산을 개선할 것임.

4. 결산 시정요구사항 및 예산안 심사와의 연계 방안

- 민주당은 불법·부당한 집행, 낭비된 예산 등 명백한 위법·부당한 집행에 대해서는 법에 따른 강력한 시정조치를 하고, 결산심사의 결과물을 내년도 예산안 심사에 적극 반영할 것임
- 첫째, 불법적으로 대선에 개입한 부처에 대해서는 엄중한 책임을 묻고, 불법 행위를 위해 악용된 예산은 전액 삭감할 것임.
 - － 특히 안보교육을 빙자한 편향적인 대국민교육의 실체 규명을 위해 ‘안보교육 등 대국민교육사업 실태에 대한 감사원 감사청구’를 요구할 것임
 - － 또한 4대강 사업, 해외·에너지자원 개발 사업, 한식세계화 사업 등 ‘이명박정부의 총체적 실패’를 되풀이 하지 않기 위해서는 ‘MB표 사업’을 주도한 공무원에 대한 문책이 불가피하며, 실패원인 분석과 제도개선 방안 마련을 위한 감사원 감사청구 필요

※ 민주당 감사원 감사청구 사안(案)

- 안보교육 등 대국민 교육사업 실태에 대한 감사
- 해외 에너지 자원개발 사업에 대한 감사
- 녹색성장사업 실태에 대한 감사
- 북한정세지수개발 사업(통일부)에 대한 감사 등

- 둘째, 「예산회계에 대한 특례법 폐지」, 국회 정보위 예산 심사 특례 개선 등 ‘국가정보원’에 대한 국회의 예산 통제 강화 방안을 마련하겠음.

※ ‘국가정보원’ 예산 편성 및 심사 특례

- ‘국가정보원’은 제3공화국 시절에 만들어진 「예산회계에 관한 특례법」에 의해 매년 약 3,900억원 규모를 기재부 소관 ‘일반예비비’로부터 받고 있음
 - 기재부는 연초 총액으로 국정원에 배정
 - * 2012결산내역: 배정(‘12.1.16일) 3,883억, 지출 3,806억, 불용 66억, 이월 10억
- 전액 특수활동비로 편성되는 국가정보원 예산(‘13년 4,672억원)에 대한 국회 심사는 타부처와 달리 특례를 적용 받고 있음
 - 비공개로 진행되는 정보위원회 심사를 예결위 심사로 보며, 예결위에는 총액만 통보(「국회법 제 84조 ④항)
- 안보활동을 위한 명목이라도 국회 통제를 받고 있지 않는 예비비를 통한 배정은 이중의 특례이며, 헌법상 보장된 국회의 예산 심사·확정권에 대한 심대한 침해임

- 셋째, MB정부의 실패는 ‘권력과 예산’을 ‘개인화·사유화’했기 때문임. ‘대통령 관심사업’이란 이유 하나로 수집조원의 국민세금이 타당성 조사도 없이, 구체적인 실천계획도 없이 무조건적으로 투입됨

- 박근혜정부 첫 예산안인 내년도 예산안 역시, ‘녹색 대신 창조사업’이 자리잡고, ‘새마을 사업’ 예산이 두배나 증가 하는 등 ‘대통령 관심 예산’이 과도하게 편성됨
- MB정부의 실패를 되풀이 하지 않기 위해서라도, 소위 ‘대통령 예산’에 대해서는 보다 엄밀하게 검토할 것임
- 넷째, MB정부 부자감세 철회, 강력한 세출구조조정 방안 마련 등 실현가능한 재정건전성 회복 방안을 마련하겠음.
- 특히 예비타당성 조사 무력화 등 MB정부하에서 무너진 재정규율을 강화하기 위한 제도개선 방안을 마련하겠음

5. 마치며

□ 지금까지 시민에게는 납세의무만을 강조해왔음

- 납세의무는 곧 권력이 되어야 하며, 내가 낸 세금, 어떻게 낼 지를 정하고, 어떻게 사용할 지를 정하고, 어떻게 사용되는지를 확인하고, 내게 어떻게 돌아올 수 있는지를 늘 알고 결정해야 함
- 케네디 대통령은 나라가 나에게 뭘 해줄 지를 묻지 말고, 내가 나라를 위해 뭘 할지를 물으라고 했으나, 이것은 틀린 말이며, 복지국가의 시대, 시민국가의 시대, 인간존엄의 시대에 나라는 도대체 나를 위해서 뭘 해줄지를 물을 수 있어야 함
- 국민은 의무기관이 아니며, 주권을 행사하기 위한 전제로서의 의무일 뿐이다. 역으로 이제 되물어야 하며, 내가 낸 세금, 어디에 쓸 것인지를 물어야 함

- 이것이 좁게는 국가재정에 관한 민주주의요, 재정주권이다. 재정이야말로 시민권의 핵심이다. 세금이야말로 우리가 창안해낸 탁월한 시민적 의무이자 권리임.
- 이 땅의 가장 명예로운 지위인 시민이라는 지위에 가장 걸 맞는 탁월한 의무이자, 근본적 권리임. 이것이 재정시민권이요, 경제시민권이요, 사회경제적 기본권이며, 이런 것들이 주권자의 핵심의무이자 권리임
 - 민주주의의 본질이자 혹은 확장, 혹은 현대적 재해석으로서의 재정민주주의, 경제민주주의, 예결산민주주의, 세금민주주의를 이야기할 것임.
 - 민주당은 국회 예산안 심사과정에서 ‘소통의 예산 심사 방식’을 시범적으로 도입하여 낭비예산 삭감, 민생예산 확보, 불공정예산개혁을 시민과 공유하고 심사에 반영하여 ‘시민과 함께하는 민주당’이라는 신뢰를 만들어 나가고자 하며, 형식적 겉치레가 아닌 ‘성과를 보여주는 예산심사’로 신뢰를 확보할 것임.

2014년도 예산안 심사방향

박 정 수

이화여자대학교 교수

I. 2014예산안 평가

II. 재정개혁과제

III. 재정건전성확보방안

I. 2014예산안 평가

- 정부의 357.5조원 총지출, 515조원 국가채무를 골격으로 한 2014 예산안과 2014~2017 국가재정운영계획이 발표되었고 이제 공은 국회로 넘어옴.
 - 정부가 예산안을 편성하면 이를 심의하고 의결하는 것은 국회의 몫이기 때문.
 - 그러나 올해 예산심의도 그리 심도있게 이루어지지 못할 전망.
 - 국감에 이어 결산심사도 채 마무리되지 못한 상태
- 여야가 함께 머리를 싸매고 부문별 예산의 배분은 적정한지, 지속가능한 재정운영의 틀은 유지되는지, 재정낭비가 예상되는 사업은 없는지 등에 대해 치열하게 논의를 진행하기는 한 달의 기간은 너무 짧기 때문.
 - 국회에 예산재정개혁특별위원회가 설치되어 예산결산위원회를 특별위원회에서 상임위원회로 전환하고 거시재정에 특화하여 전문적인 심의를 맡기도록 하자는 대안에 대해 논의를 진행했으나 결과는 신통치않은 것으로 보여 앞으로도 이러한 결합기식 예산심의는 당분간 계속될 전망.
- 기획재정부는 2014예산안을 세 마리토끼를 한꺼번에 잡는 예산으로 설명.
 - 경기회복세가 부진한 대내외환경을 감안해 경제활력회복과 성장잠재력 확충, 일자리 창출, 그리고 서민생활안정과 삶의 질 제고를 함께 고려했다고 함.
 - 그러나 다음과 같은 비판에서 자유롭기 어려움.
 - 예산안 편성의 기초가 된 내년 경제성장률 3.9%부터가 낙관적임. 저성장 기조가 고착화되고 있는 시점에서 현실과 괴리된 전망이라는 비판을 받음.

- 정부가 2017년까지 국가부채비율을 현 수준인 36%대로 유지하겠다는 계획도 의문. 기존 복지제도만 유지해도 재정부담이 상당한 현실에서 공약가계부에 반영된 복지과제를 증세없이 확대하면서 부채비율까지 유지하겠다는 것은 논리적이지 않음.

□ 2014년도 예산안은 복지 중심의 대선공약을 지키고 경제도 살리겠다는 상충되는 목표를 모두 맞추려다 보니 우선순위와 원칙이 흐려질 수밖에 없었음.

- 이도저도 아닌 어정쩡한 예산이라는 지적이 나오는 이유임. 기초노령연금(수당이 더 적합한 용어)의 수급자격을 모든 노인에서 소득을 연계하고 다시 국민연금을 연계해서 지속가능성을 높인 부분, 무상보육을 위한 국고보조금 예산지원을 올해 대비 10%p 인상하는데 그치고 있고 국가장학금을 늘이는 부분에 있어서도 당초 공약을 다 충족하지 못하는 모습을 보이고 있음.
- 다른 한편으로는 공약가계부 135조원의 새로운 재정소요를 감당하기 위해 이중 80조원은 SOC예산을 중심으로 과감한 구조조정 및 사업조정을 통해 마련하기로 했으나 결국 경제활성화의 명분으로 SOC예산도 4대강을 제외하고는 평년 수준보다 확대하는 것으로 편성되었음.
- 고위공무원의 보수를 동결하고 여비, 업무추진비 등을 구조조정하는 등 정부의 어려움을 십분 이해하면서도 국회 예산심의과정에서 다음과 같은 점은 반드시 점검되어야 할 것임.
- 첫째, 정부가 거시예산의 차원에서 설정한 경제성장률의 신뢰성이 검증되어야 함. 대개 정부의 경제성장률전망치는 희망을 반영하기 마련임. 국회 예산정책처를 중심으로 중립적이고 객관적인 파라미터를 사용한 모형을 활용, 보다 현실적인 성장률 전망치에 기반한 거시예산대안과 치열한 공방이 벌어져야 함.

- 둘째, 세입예산안의 현실성에 대해서도 점검이 철저히 이루어져야 함. 과거 뻥튀기 민영화가 어려운 산업은행, 기업은행 등을 민영화시키고 인천공항공사의 지분을 매각하는 세외수입을 미리 반영해 적자를 키우는 등의 행태를 감안해 세외수입의 현실성 점검이 중요함. 조세지출축소 및 지하경제양성화를 통해 마련하기로 한 향후 4년간 50조원 수준의 재원마련에 대한 적절한 대책이 예산안에 반영되었는지 따져야 할 것임.
- 셋째, 공약의 이행은 신뢰정치의 구현이라는 점에서 매우 중요한 과제이나 재정의 지속가능성 확보는 이보다 더 근간이 되는 나라살림의 길잡이가 되어야 함. 정책의 우선순위와 수순, 그리고 전달체계의 개혁 등을 감안, 프로그램예산들의 설명책임(accountability) 차원에서 배분의 적합성을 구체적으로 논의해야 할 것임.

II. 재정개혁과제

1. 평가체제개혁

1) 예산평가체제 개혁

□ 현행 예산평가체제는 실효성이 저조

- 평가가 중복되고 평가결과가 차후 사업의 개선에 반영되지 못함
 - － 평가대상: 일반회계, 특별회계, 기금, 부담금, 공공기관, 지방공기업
 - － 평가주체: 기획재정부, 국무조정실, 감사원, 국회, 안전행정부
 - － 평가방법: 예산심의, 결산심의, 감사원 회계감사, 직무감사, 기금평가단, 부담금평가단, (지방)공기업평가단, 공공기관평가단 평가
- 평가효율화 및 실효성제고 필요

- 500억원 이상의 예산이 투입되는 대형 국책사업 추진 시 의무화되어 있는 예비타당성 조사가 유명무실해 짐에 따라 예산낭비의 주원인으로 작용하고 있음
 - － 편익-비용 비율(Benefit-Cost Ratio)이 1 미만인데 강행한 경우가 다수인 한편 면제비율 과다

- 예산 평가체제를 개혁
 - 평가체제 일원화 및 중앙집중관리 방안 검토
 - － 평가결과를 penalty와 incentive로 연결하는 체제를 확립
 - － 기금과 공공기관, 보조금, 부담금 등의 행정부 평가를 국회의 국정감사와 연계하고 상시평가체제 구축

- 예산의 사전평가와 더불어 사업시행 후의 사후평가 즉, 결산에 연계하고 다시 차년도 예산에 반영

- 계획-집행-평가-환류(PDCA)차원에서 C와 A를 보다 강조
 - － 결산심사의 환류체계구축
 - － 사업의 타당성조사 보고서에 사업의 목표, 추진방법, 경제성, 기대효과, 파급효과, 영향평가결과 등이 사전적 관점에서 정리되어야 하고 유사사업의 결과보고를 활용(학습조직의 관점 적용)

- KDI에서 수행한 예비타당성 조사결과에 대한 예산집행결과 사업수행 실적과 비교검토를 통한 지출효율화
 - 타당성이 낮았는데 실시된 사업
 - 타당성이 높았는데 미실시된 사업
 - 예비타당성 결과 BC ratio가 실제 집행시 사후적으로 저조한 사업: 대표적으로 수요추정에 사용한 parameter가 과다 추정되는 경우 등

- 부처별 자율평가결과 자료의 점검
- KDI에서 수행한 심층평가결과의 재검토 및 이를 기초로 계속사업의 구조조정 및 지출효율화의 일관성 확보

2) 사업별 평가체제 구축

- 현재 예산편성에서 결산심의에 이르기 까지 정부 부처별(정확하게 이야기하면 50개 중앙관서별)로 이루어지고 있어서 부처 간 사업의 경우 중복과 낭비가 큼.
 - 따라서 부처별 예산사업 평가가 아닌 사업별 평가(program evaluation)를 통해 중복 및 낭비를 점검하고 이를 사전에 제거하는 것이 바람직

〈기능별 세출 비교〉

(단위: %)

	일반 공공 행정	국방	공공 질서/ 안전	경제	환경	주택	보건	문화	교육	사회 보장
한국	13.6	16.0	5.1	40.0	1.1	1.8	11.3	1.4	6.5	3.1
미국	10.2	18.9	1.5	6.0	0.0	3.1	24.4	0.2	3.5	32.2
OECD	24.5	5.9	4.0	14.2	0.7	1.2	9.2	1.7	10.6	27.8

자료: OECD Factbook, 2013

2. 지출효율화를 위한 공공부문개혁

1) 공공기관 개혁

- 우리나라 공공부문의 경쟁력은 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표하듯이 가장 저조하고 나아가 공공기관의 방만함이 문제로 지적되고 있음.
 - 이러한 공공부문의 경쟁력 저하와 방만함은 결국 재정부담으로 귀결되고 이는 다시 국민들의 세금부담의 증대로 귀결됨.
 - 공기업과 준정부기관을 포함하는 공공기관 중에서 어디까지를 정부의 범위에 포함시킬 것인가를 판단하여 이를 기초로 적정한 정부범위를 설정하여 이에 맞추어 공공기관을 개혁하는 것이 필요
 - － 2007년말 제정된 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서 분류하는 295개의 기관 중에서 정부범위에 포함시켜야 하는 기관은 무엇이며 또 이들 기관의 지출 중 어느 부분까지 정부지출에 포함시켜야 하는지가 핵심
 - － 지난 7월에 정부가 발표한 공공부문범위로 모든 공공기관을 포괄하는 것도 방법이지만 일반정부를 기업과 가르는 것은 여전히 중요한 이슈
- 공공기관의 규모와 범위가 아무리 크다 하더라도 존립의 정당성이 인정되고 나아가 효율적으로 운영되고 있다면 아무런 문제가 없지만, 지난 30년간 공기업의 평가결과를 보면, 존립의 정당성이 늘 의심 받고 있거나 비효율적인 경영으로 문제가 되는 기관이 많음.
 - 따라서 현행 ‘공공기관운영에 관한 법률’ 제14조 제1항에 명시되어 있듯이 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고, 기관통폐합·기능재조정·민영화 등에 관한 계획을 수립해야 함.
 - 즉, 공공기관으로서의 존립근거가 미약해진 기관은 폐지하고, 민간부문에 서 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기관은 민영화를 추진해야 함. 또한

공공기관 상호간 중복되는 것을 조정하는 것은 물론이고 중앙정부나 지방정부의 기능과 중복되는 경우 이를 해당 정부로 이양하는 것도 중요

- 국민의 부담을 덜어주고 나아가 공공서비스를 개선할 수 있도록 공공기관의 기능조정 방안을 모색해 나갈 필요가 있음
- 공기업 또는 준공공기관이 정부부처를 대행하여 추진하여 왔던 정책 및 그 보조 기능을 정부조직으로 이관

2) 기금 및 준조세 정비

□ 기금은 1961년 처음 설치된 이래 재원확보의 용이성과 사업집행의 자율성 등으로 각 부처에서 경쟁적으로 운용하고 있음.

- 2012년 결산대상 사회보험성기금(6개), 제정성기금(5개), 금융성기금(10개), 사업성기금(44개)으로 총 65개의 기금이 설치되어 운용되고 있음. 전체 운용규모는 497.5조원이나 실제 사업비 규모는 89.2조원으로 일반회계 예산 규모(194.4조원)의 46% 수준.
- 이와 같이 기금의 수가 많다는 것은 그만큼 문제점을 야기하기 마련이기 때문에 그동안 기금을 정비하는 노력이 있었지만 제대로 실현되지는 못하였음
- 시간이 갈수록 재정의 건전성에 문제가 발생하고 있고 나아가 국가채무가 급속히 늘고 있다는 점에서 기금정비를 통한 재정건전성 회복과 국가채무의 안정화가 필요함.

□ 기금정비방안은 기금의 목적적합성과 예산 및 타기금과의 연계성, 재원과 사업목적과의 연계 등에 따라 폐지, 통폐합의 여부가 다를 수 있지만 기금의 신속적 운영의 필요성이 낮고 연계성이 부족한 기금에 대해서는 우선적으로 기금 폐지가 바람직함.

- 일반회계, 특별회계에 또는 성질이 같은 기금으로 통폐합하는 것을 기본 방향으로 하되 일반회계, 특별회계로 이관이 어려운 기금은 예외적으로 존치하고 통합으로 시너지효과를 제고할 수 있는 기금은 통합

- 장기에는 국가재정법의 정신에 따라 예산구조의 투명성을 높이기 위해 일반회계, 특별회계, 기금에 대한 재정구조를 일반회계와 일부신탁기금(Trust Fund)으로 구분하여 여타 모든 특별회계와 기금은 일반회계로 통합하거나 공공기관으로 분류함.
 - 재원과 사업간 연계성이 미흡하고 사업의 신축적 운용이 필요하지 않은 기금은 폐지하고 재원과 사업간 연계성이 있거나 사업의 신축적 운용이 필요한 기금은 존치함.

- 과도한 부담금의 증가는 국민과 기업의 경제활동을 제약하는 문제 뿐 아니라, 귀속주체별 운용의 적절성과 효율성이 제고되어야 함.
 - 결과적으로 준조세로 운영되는 공공기관의 기능 및 운용의 평가를 통해 존치 여부를 결정한다면, 준조세 부담 감소, 민간 이양을 통한 경쟁체제 구축과 행정규제 감소를 통해 서비스 산업의 발전과 소비자 후생증진을 도모할 수 있을 것임.

- 이러한 준조세 문제를 해결하기 위한 원칙은 '작고 효율적인 정부' 구현이 원칙이 되어야 함.
 - 우선, 기금과 특별회계의 정비が必要하며, 그 다음으로 공공기관의 설립 심사 강화 및 민영화를 통한 경쟁체제 확립, 제반 법률과 규제 정비가 이루어 져야함
 - － 법정준조세 중에는 부과조건과 산정기준 등을 시행령 등의 하위법령에 위임하거나, 부과조건이 투명하지 않고, 부담금을 제외하면 사용내역이 거의 공개되지 않는 법정준조세가 있음.

- 따라서 부과기준, 대상 및 절차를 객관적으로 투명해야 하고 이를 위해 부과근거와 부과기준은 원칙적으로 법령에 의해 구체적으로 그 범위를 제한해야함.

III. 재정건전성확보방안

1. 거시전망과 재정수지

1) 재정수지

- 2012년 들어서 경기침체가 더욱 심화되면서 그동안 건전재정의 버팀목이었던 세수기반이 약화되었고 이와 연쇄된 재정의 경기부양 필요성과 최근 들어 더욱 높아진 복지에 대한 국민적 기대수준은 2009년 대규모 재정확대의 여파로부터 아직 회복되지 않은 우리 재정에는 상당한 부담요인이라고 볼 수 있음.
- 국회예산정책처는 2014년 총수입은 행정부 예산안(370.7조원)에 비해 △5.3조원 낮은 365.4조원으로 전망
 - 국세수입은 213.9조원으로, 성장률 전망차이 등으로 행정부 예산안(218.5조원)보다 △4.6조원 낮게 전망됨.
 - 2014년 성장률 전망(실질/경상): NABO(3.5%/5.9%), 행정부(3.9%/6.5%)
 - 최근 세수증감이 경기에 후행하는 경향성이 더 강해짐을 감안할 때, 2013년 기업 실적 악화 등 경기부진은 2014년 국세수입 증가를 완만하게 하는 요인으로 작용할 전망

- 세입부문에서는 조세감면의 총량한도를 설정하고, 그 한도 내에서 우선순위로 정비대상을 선정하는 실천적인 방안을 강구할 뿐만 아니라 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등 공정·공평과세 실현을 통한 세수확대를 지속해 나가야함.
- 세출부문에서는 재정의 지속가능성을 전제로 한 복지확대의 재정운용 원칙을 확립하고 예산증가율이 높았던 재정분야에 대해선 사업내실화로 정책의 중심을 옮길 필요가 있음.
- 재정수지의 경우 2009년 글로벌 금융위기로 인한 경기침체 및 이를 극복하기 위한 적극적인 재정지출로 인하여 통합재정수지는 △17.6조원(GDP 대비 △1.7%), 관리재정수지는 △43.2조원(GDP 대비 △4.1%)까지 악화되었다가 2010년에는 통합재정수지(16.7조원)와 관리재정수지(△13.0조원)가 일시적으로 회복되었으나 2011년부터 다시 악화되는 추세에 있음.
- 특히, 2013년에 들어서는 7분기 연속 전기 대비 성장률이 1%를 하회하고, 취업자 증가세가 둔화되는 등 경기침체로 인해 수입결손이 △12.0조원에 달함
 - 더욱이, 실질적인 국민 부담으로 귀결되는 적자성 채무의 증가 속도가 금융성 채무의 증가 속도보다 상대적으로 빠른 것으로 나타나고 있음.
 - 적자성 채무 중 2012년 말 기준 잔액이 202.0조원에 이르는 일반회계 적자국채의 경우, 2007~2012년 연평균증가율이 국가채무 전체 증가율 및 적자성 채무 증가율을 크게 웃도는 27.9%에 이를 정도로 급속하게 증가

하고 있다는 점에서 최근의 재정수지 악화가 국가채무의 급격한 증가로 이어지고 재정건전성을 위협하는 주요한 요인으로 작용하고 있음.

2) 국가채무

- 정부의 장기재정전망에 따르면 국가채무비율은 2050년에는 OECD 평균(103.0%)보다 높은 GDP 대비 137.7%에 이를 것이라고 함.
 - 국회예산정책처의 전망도 비슷해 2060년 218.6%로 확대되고 2034년 이후 재정의 지속가능성 확보에 어려움을 예상.
 - 1957년 이후 출생한 세대는 정부로부터 받는 편익보다 조세부담이 더 커 현행 재정부담의 세대간 불균형문제가 심각해질 것으로 전망.
 - 이러한 구조적 변화에 대한 전망은 IMF의 재정감시(Fiscal Monitor) 최 근호(2013 April)에서도 확인이 가능.

〈MF의 구조적 재정지표 전망〉

(단위: % of GDP)

	연금지출변화 2011-30	연금지출변화의 현재가치 2011-50	보건지출변화 2011-30	보건지출변화의 현재가치 2011-50
한국	4.5	152.5	3.2	111.9
미국	1.9	43.0	5.1	164.5
G-20	1.3	32.7	3.3	104.5

자료: IMF, Fiscal Monitor, April 2013

- 행정부차원에서 도입된 임의적 재정준칙(예산편성과정에서 매년 지출 증가율을 수입증가율보다 2~3%p 낮게 유지)은 계획차원에서 어느정도 준수되고 있지만, PAYGO 원칙의 준수 없이는 재정건전성을 확보하기 난망

- 따라서 재정준칙의 이행상황을 객관적으로 모니터링하고 평가하는 국회결산심사의 역할이 매우 중요
- － 주요 선진국의 경우 재정준칙을 포함한 중기재정계획의 준수여부를 공식적으로 모니터링하고 있으며 대부분의 국가들의 경우 정기적인 보고서를 발간하여 의회에 보고하고 있음



- 국가채무 이자지급액이 일반회계 예산의 10%를 넘어서면 원리금 부담 가중으로 재정의 경직성이 높아진다면 올해 세수부족액이 10조원 이상 발생할 것으로 우려되는 상황에서 내년 재정적자가 25조9000억 원에 이르고 국가채무도 34조9000억원 늘어나게 되면 재정경직성이 높아져 원리금 상환부담이 눈덩이처럼 불어날 수 밖에 없다는 주장에 귀를 기울여야 함

2. 사업성 기금과다 및 연기금 손실

1) 기금사업과 예산사업

- 예산과 차별화가 거의 이루어지지 않는 사업성 기금운용의 패러다임에 대해 원칙적 접근이 필요함.
 - 수익보다 사업비가 과다하여 손실이 발생한 기금(과학기술진흥기금, 국민건강증진기금 등)은 새로운 재원을 마련하거나 사업규모를 축소
 - 부담금 수익이 지출비용보다 과다하여 이익이 발생한 기금(농지관리기금, 임금채권보장기금 등)은 부담금수익을 낮추거나 공자기금예탁 등 재정의 효율적 운용의 여지가 있음.
 - － 사업성기금은 본래 특정분야의 재정사업을 수행하기 위해 설치된 기금이므로 미래투자에 대비하고 대기성 자금 확보를 위해 여유자금을 운용할 필요성이 있음.
 - － 여유자금이 과다하다고 판단되는 기금에 대해서는 기금설치 목적과 유사한 국고사업을 기금사업으로 이관하는 등 재정효율화 방안을 마련해 나갈 필요가 있음.

2) 연금기금 손실과 자본잠식

- 사회보험성 기금별 재무현황을 살펴보면, 재무결산 상 총당부채를 계상하는 공무원연금기금과 군인연금기금은 순자산이 각각 △370조 4,232억원, △87조 5,206억원으로 순자산잠식 상태를 지속하고 있음.
 - 재정운영결과와 관련하여, 공무원연금기금과 군인연금기금은 각각 11조 7,492억원, 3조 7,131억원으로 손실을 기록하였음.

- 재무결산 시 공무원연금기금과 군인연금기금에서 향후 연금지급의무에 대한 현금유출예상액을 보험수리적 방법에 따라 평가한 연금충당부채를 계상하고 있으며, 이는 재정건전성 관리의 주된 지표 중 하나인 국가부채의 주요항목을 구성하고 있음.
- 2012년 말 연금충당부채는 436조 9,064억원으로 전년도의 342조 860억 원 대비 94조 8,204억원이 증가한 금액이며, 이는 공무원연금 351조 4,283억원, 군인연금 금충당부채는 금액이 정해진 확정채무가 아니라, 현재 시점에 최선의 가정치를 활용하여 계산된 발생주의 개념의 추정부채라는 점에서 과거 추이 등을 고려하여 반영할 수 있음에도 불구하고, 기대여명을 5년 동안 전혀 변동시키지 않는다는 점은 지나치게 보수적인 추계.
- 연금충당부채가 전년 대비 약 95조원이 증가(27.7%)하였고, 국가부채에서 연금충당부채가 차지하는 비중(34%)이 주요국과 비교할 때 낮지 않은 수준임을 감안하면, 재정건전성 악화요인으로 비춰질 우려가 있음

□ 근본적인 직역연금개혁에 대한 본격적인 논의를 시작할 필요

- 첫째, 장기재정안정화 및 민간부문과의 형평성을 제고하기 위해서는 군인 및 공무원연금의 급여수준을 추가적으로 재조정하는 방안이 필요함.
- 둘째, 연금개혁효과를 재직기간별로 보다 형평성 있게 배분하고 재정개선 효과를 앞당기기 위해서는, 연금급여수준이 재직기간별로 비례적으로 조정될 수 있도록 개선되어야 할 것임.
- 셋째, 세대 간 형평성 제고를 위해 연금지급개시연령에 있어 신규-재직 공무원 간의 지나친 차별화는 수정되어야 할 것임.
- 끝으로, 국민연금과의 연계심화 및 다층구조화 등 구조개혁방안이 마련되어야 할 것임.

2014년도 예산안 심사방향

이 원 희

한경대학교 교수

1. 2014년도 예산안 및 중기재정 전망
2. 주요 재정현안 평가
(일자리 · 복지 · SOC · R&D, 지방재정 등)
3. 재정건전성 확보를 위한 방안 모색

1. 2014년도 예산안 및 중기재정 전망

1) 의의

- 2014년 예산과 관련하여 박근혜 정부를 상징하는 연도임
- 향후 5년에 걸친 국가재정운용계획과 이에 근거한 예산임
- 공약가계부를 통한 대통령의 의지를 반영한 특징이 있음
(경제 활성화, 국정 과제 이행, 재정건전성 확보)
- 이를 통해 장기적인 국가 성장잠재력을 확보하고 삶의 질을 보장하는 계기가 되어야 함
- 2013년 추경과 2008년 추경의 차이

2) 쟁점

- 지출 소요에 대응하는 135조원의 확보
- 이에 따른 재정 건전성의 확보

(1) 재원의 확보 가능성

- 세입 확보의 쟁점
 - 증세는 없지만 세수는 확보한다 ;
비과세, 조세감면 축소 및 지하경제 확보의 가능성
 - 국회 예산정책서의 우울한 예측 ;
감면, 비과세, 지하경제의 확보 가능성에 대해 60%의 달성률을 예측, 2014년 총수입에 대해 5조원의 차이를 보임
- 이럴 경우 세출을 구조조정하지 않는 한, 세입을 메우기 위한 국채 발행이 불가피함
 - 적자성 부채의 증가가 우려됨

- SOC 투자 확대를 위한 국채 발행은 세대간 형평이라는 차원에서 의미가 있음
- 그러나 적자성 채무는 가장 경계해야 함 (국가 채무의 51%; 246조원)

〈2014년 행정부 세입예산안과 NABO 전망 비교〉

(단위: 조원, %)

	행정부	NABO	차이(NABO-행정부)	
	'14년 예산안	'14년 전망	증감액	증감률
총수입	370.7	365.4	-5.3	-1.4
국세수입	218.5	213.9	-4.6	-2.1
소득세	54.2	52.7	-1.6	-2.9
법인세	46.0	45.0	-1.0	-2.2
부가가치세	60.8	60.1	-0.7	-1.1
관 세	10.6	10.1	-0.4	-4.1
기 타	46.9	46.0	-0.9	-1.9
국세외수입	152.2	151.5	-0.7	-0.5
사회보장기여금	52.0	51.8	-0.2	-0.3
세외수입 등	100.3	99.7	-0.6	-0.6

자료: 국회 예산정책처, 2013. 2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망

(2) 경제성장률 예측

- 낙관적 예측은 세수 감소를 초래한다

〈행정부와 NABO의 2014년 거시경제전망 비교〉

(단위: %, 억 달러, 원/달러)

	행정부	NABO
실질성장률	3.9	3.5
경상성장률	6.5	5.9
통관수출	5,970	6,020
(증가율)	(6.0)	(7.9)
통관수입	5,655	5,569
(증가율)1)	(6.5)	(8.0)
민간소비증가율	3.6	2.6
명목임금상승률	5.0	4.6
환율	1,120	1,071
회사채 이자율 (3년 만기, AA-)	3.9	3.9

주 1) 행정부보다 NABO의 2014년 통관수입 전망치가 낮음에도 불구하고 증가율 전망치가 높은 것은 2013년 통관수입 전망치를 행정부(5,310억 달러) 보다 NABO(5,155억 달러)가 낮게 보고 있기 때문임

자료: 국회 예산정책처, 2013. 2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망

(3) 중기재정운용계획의 재수정 가능성

- 2012년의 국가재정운용계획에 비해 대폭 현실화 시킴
 - － 2014년 재정 수입을 2012년 계획에 비해 25조 4천억원 감소
- 그러나 3.9%의 경제성장을 예측에 따른 세수 부족의 불안감
 - － 세출을 조정하지 않는 한 다시 국채 발행에 의존할 가능성

〈'12~'16년 국가재정운용계획 재정총량〉

	'12*	'13*	'14	'15	'16	연평균
재정수입(조원)	343.5	372.6	396.1	415.2	439.1	6.3
(증가율, %)	(9.3)	(8.5)	(6.2)	(4.8)	(5.7)	
• 국세수입(조원)	205.8	216.4	238.9	259.1	280.4	
재정지출(조원)	325.4	342.0	357.5	373.1	389.7	4.6
(증가율, %)	(5.3)	(5.1)	(4.5)	(4.4)	(4.4)	
관리재정수지(조원)	-14.3	-4.7	1.0	2.2	8.3	
(GDP 대비, %)	(-1.1)	(-0.3)	(0.1)	(0.1)	(0.5)	
국가채무(조원)	445.9	464.6	470.6	481.2	487.5	
(GDP 대비, %)	(33.3)	(34.3)	(31.4)	(29.9)	(28.3)	

주: * '12, '13년은 국회 확정예산(본예산) 기준

〈중기 재정수입 전망〉

(단위: 조원, %)

	'13*		'14	'15	'16	'17	연평균 증가율
	본예산	추경					
■ 재정수입	372.6	360.8	370.7	392.1	413.2	438.3	5.0
○ 국세수입	216.4	210.4	218.5	234.5	252.5	270.7	6.5
○ 세외수입	36.9	31.1	26.7	26.5	26.3	26.4	-4.0
○ 기금수입	119.3	119.3	125.6	131.1	134.3	141.3	4.3

주: * '13년은 국회 확정예산 기준

3) 향후 과제

(1) 우선 순위

- 총지출 증가 15.7조원의 54.1%가 보건, 복지, 고용에 배분
 - － 경제 부분은 24.8%가 감소

〈2014년 예산안 총지출 분야별 자원 배분〉

(단위: 조원, %)

	2013 예산		2014 예산안(II)	II-I
	본예산(I)	추경		
◇ 총지출	342.0(100.0)	349.0	357.7(100.0)	15.7(100.0)
1. 보건·복지·고용 *일자리	97.4(28.5) 11.0(3.2)	99.3 11.2	105.9(29.6) 11.8(3.3)	8.5(54.1) 0.5(3.2)
2. 교육 (교부금제외)	49.8(14.6) 8.7(2.5)	49.9 8.8	50.8(14.2) 9.5(2.7)	1.0(6.4)
3. 문화·체육·관광	5.0(1.5)	5.1	5.3(1.5)	0.3(1.9)
4. 환경	6.3(1.8)	6.5	6.4(1.8)	0.1(0.6)
5. R&D	16.9(4.9)	17.1	17.5(4.9)	0.6(3.8)
6. 산업·중소기업·에너지 (중소기업)	15.5(4.5) 6.6(1.9)	16.7 7.9	15.3(4.3) 7.0(2.0)	-0.2(-1.3) 0.4(2.5)
7. SOC	24.9(7.1)	25.0	23.3(6.5)	-4.3(-27.3)
8. 농림·수산·식품	18.4(5.4)	18.9	18.6(5.2)	0.2(1.3)
9. 국방	34.3(10.0)	34.5	35.8(10.0)	1.8(11.5)
10. 외교·통일	4.1(1.2)	4.1	4.2(1.2)	0.1(0.6)
11. 공공질서·안전	15.0(4.4)	15.2	15.7	0.7(4.5)
12. 일반·지방행정	55.8(16.3)	56.2	58.7(16.4)	2.9(18.5)

〈저성장 저금리 시대의 신재정전략 모색 방안〉



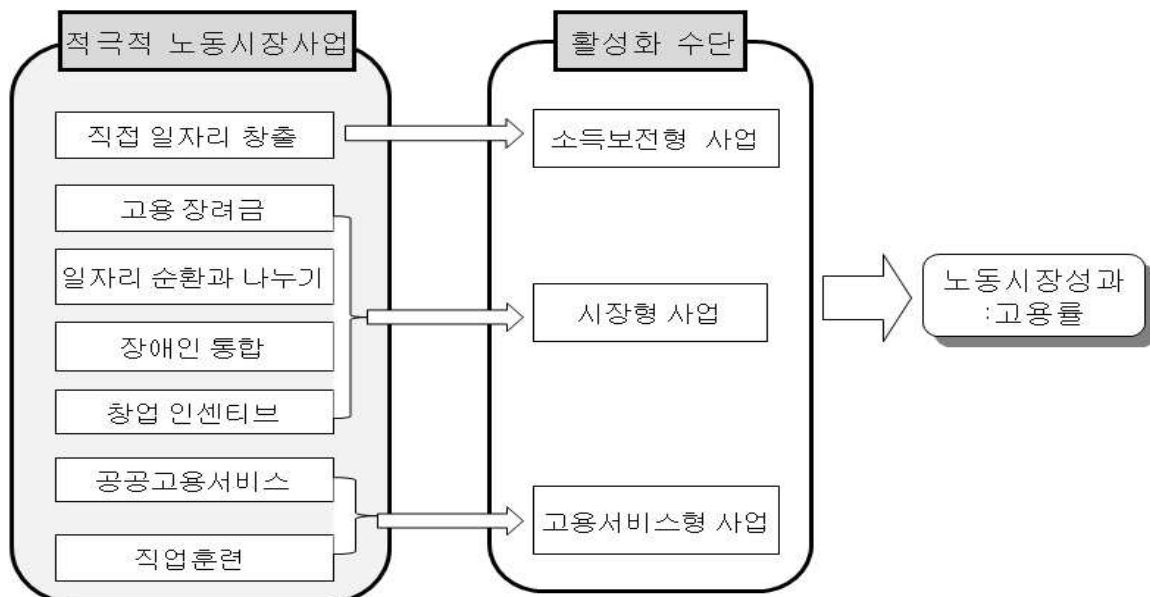
2. 주요 재정현안 평가 (일자리 · 복지 · SOC · R&D, 지방재정 등)

1) 일자리

- 재정 지출을 통한 일자리 확대의 경우 방향성이 매우 중요함
- 1997년 이후 공공부조 개편에서 자활사업을 도입
 - － 김대중 정부의 생산적 복지, 노무현 정부의 사회투자국가, 이명박 정부의 적극적 복지

- 박근혜 정부에서 생애주기별 맞춤형 복지와 고용률 70% 달성 목표를 설정
고용-복지 연계를 표방, ‘일자리가 최대의 복지다’
- 한국의 적극적 노동시장 사업은 소득보전형 사업의 비중이 높고, 고용서비스 및 훈련사업과 시장형 일자리 사업의 비중이 낮음
- 공공근로 성격의 소득보전형 사업에 치우쳐 있는 재정지원 일자리 사업을 지양해야 함
- 사업 참여자들이 노동시장에서 일자리를 찾는 대신에 정부가 제공하는 직접일 자리를 찾아 옮겨 다니는 이른바, ‘직접일자리 쇼팽’ 문제를 야기하여 사업 효율성에 심각한 문제
- 직접일자리가 단기적인 고용·투자 촉진에 효과가 있을 수 있으나 잠재성장률을 높이는 총공급 정책으로는 효과가 없고 조세부담률만 높여 장기적으로는 오히려 부정적 결과가 나타날 수 있음
- 그 대신에 고용서비스형 사업과 고용유지 장려금, 채용장려금 등을 지원하는 시장형 사업을 확대해야 함

〈적극적 노동시장 사업의 특성 구분을 위한 비교 틀〉



〈적극적 노동시장사업 재정지출 규모 (GDP 대비 %)〉

국가	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
덴마크	1.9	1.8	1.6	1.6	1.3	1.4	1.7	2.1	2.3
스웨덴	1.8	1.1	1.2	1.2	1.0	0.9	0.9	1.1	1.1
프랑스	1.2	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	0.9
독일	1.2	1.1	1.0	0.9	0.7	0.8	1.0	0.9	0.8
일본	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3
한국	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.4	0.4	0.3
영국	0.2	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4		.
미국	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
OECD평균	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.6

자료: OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

〈주요 국가의 적극적 노동시장사업의 세부사업별 지출비중(2004~2010년 평균)〉

국가	GDP대비 비중 (%) = 100.0	고용서비스형 사업	소득보전형 사업	시장형 사업
덴마크	1.56	48.1	0	51.9
스웨덴	1.05	35.5	0	64.5
독일	0.91	67.7	8.4	23.9
프랑스	0.96	58.3	19.8	21.9
영국	0.37	93.2	0.8	4.0
미국	0.13	65.3	7.6	27.1
한국	0.26	30.4	50.3	19.3
일본	0.22	55.4	11.5	33.1
OECD 평균	0.55	53.3	12.1	34.6

자료: OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

2) 복지

- entitlement expenditure의 경계
- 국가와 지방의 역할 재정립
- 복지 전달체계의 확인

복지예산		'13년	'14년 계획	비고
보육 · 양육	점종비 본인부담	연 5만원(1회, 5천원) (0세 기준)	⇒ 본인부담금 폐지	연 △5만원
	보육료	연 1인당 264~906만원		지자체 부담 완화로 안정적 무상보육 기반 구축
	양육수당	연 1인당 120~240만원		
대학교 육비	셋째 아이	-	⇒ 연 450만원	1학년부터 시행
	대학생 장학금	연 67.5~450만원	⇒ 연 90~450만원	연 +25~180만원 (연소득 200만원 이하)
의료 비	4대 중증질환	본인부담 연 94만원	⇒ 본인부담 연 최대 34만원 · '16년 제도개선 완료시 기준	연 △60만원 (진료비 경감)
	임플란트	1개당 150~300만원 부담 · 관형수가 예시	⇒ 1개당 75~150만원 부담	개당 △75~150만원 (75세 이상)
	본인부담 상한제	200~300만원 부담	⇒ 120~250만원 부담	연 △50~△80만원 (연소득 380만원 이하)
주거 지원	주택 바우처	연 96만원 (주거급여)	⇒ 연 130만원 (주택바우처)	연 +34만원 ('14.10월 시행)
소득 지원	사병봉급	연 140만원	⇒ 연 162만원	연 +22만원 (상병기준)
	기초연금	연 120만원	⇒ 연 최대 240만원	연 최대 +120만원 (65세 이상, 소득하위 70%)
	장애인 연금	연 120만원	⇒ 연 240만원	연 +120만원 (중증장애인, 소득하위 70%)

자료: 국가미래연구원

〈공약사업 수정 내용〉

공약	수정
1. 기초연금	
-2017년까지 57조원 필요	- 40조원 재원 계획 - 대상 70%, 국민연금 가입기간 1년 더 길수록 연금액 1만원 삭감 지급
2. 4대 중증질환	
3대 비급여항목 의료보험 포함 10조원 소요	본인 부담 연 94만원 → 최대 34만원 8조 9천억원 소요
3. 무상보육(5세이하 가정: 보육료와 양육수당 중 하나 지원)	
	중앙정부 5조 3천억원 지방자치단체 5조 3천억원
4. 대학 반값 등록금	
국가장학금 4조원, 대학 자체 3조원 (등록금 수입액 14조원의 50%)	국가장학금 31.850억원
5. 고교 무상교육	
2014년 5천억원 소요	실시 유보

자료: 국가미래연구원

3) SOC

- 향후 SOC를 줄이는 경우 경기 활성화와 관련
 - － 토목공사를 대신하는 경기 활성화 방안을 마련하여야 함
 - － 민간 기업의 준비가 필요함
- 4대강 사업의 빈자리를 무엇으로 채웠는 가

4) R&D

- 성장 동력을 확보함에 있어 R&D는 바람직한 방향임
- 다만 pork barrel politics가 되지 않도록 하여야 함
- 국책연구기관과 민간 연구와의 역할 분담 체계 구축

5) 지방재정

- 교육재정과 일반행정 재정의 통합 방안
 - － 교육재정교부금과 지방교부금의 통합
- 국고보조금의 통폐합
 - － 기준보조율에 근거한 보조 사업의 합리성 근거
 - － 지금은 기준보조율과 관계없이 그때그때 합의에 의해 사업이 결정되는 것이 많음

3. 재정건전성 확보를 위한 방안 모색

- － 저성장 저금리 시대의 신재정전략

1) IMF(2011. 4. Fiscal Monitor)와 OECD (2011. 5. Economic Outlook)

- 위협 요인
 - － 기초재정 여건, 장기지출 압력, 채무 구조, 거시경제 불확실성, 금융 부문 위협, 정책실행위험
- 제언
 - － 중장기 재정 관리 틀의 형성 및 강화
 - － 장기 지출 압력을 통제; 사회보장 제도의 전면적인 검토
 - － 연금 개혁을 통해 장기 재정 압력을 감소
 - － 고령자의 노동참여율을 높힐 수 있도록 은퇴연령 상향 조정
 - － 미래 잠재성장률과 관련되는 R&D 지원은 강화

- 법인, 노동 소득과세에서 소비 과세 인상으로 전환
- 신규로 세제를 신설할 경우에는 탄소세, 배출거래권과 같은 환경세제 도입을 검토

2) 재정 관리 제도 개편을 위한 제안

(1) 자원 확보

- 기금의 자원 활용
 - 융자성 기금의 이차보전 전환 강화
 - 사업성 기금의 적립 자원
 - 고금리 시대에 적립을 하고 지출하는 방식의 축소
- 특별회계의 재평가
 - 특별회계의 실효성을 평가
 - 과다 적립된 특별회계의 활용
 - 사업 목적이 실효성이 부족한 특별회계의 축소

(2) 세출 구조 조정

- 세출 구조 조정
 - 세출구조위원회 ; 부처 간 이해관계를 초월하는 기구
예) 미국 Grace Commission : 민간기구로 재정 사업을 평가
- 예산을 편성하고 집행하는 과정에서 세출 구조조정의 애로
(달리는 자동차의 부품 수리는 어렵다, 자동차를 세우고 수리해야 한다)
 - 신규 사업에 대한 엄격한 통제
- 국가 출연연구소의 기능 정립
- 공기업 운영 방식

(3) 국가 채무의 적정 수준은?

- 세대간 형평을 위한 SOC 등과 같은 투자비는 국채 발행이 합리적임
- 다만 경상경비, 복지비를 국채 발행으로 충당하는 것은 불합리함
- 오히려 특정 사업에 한정되어 운영되는 BTL, BTO가 합리적일 수 있음
 - － 다만 공개와 투명성, 그리고 합리적인 견제 기능이 발달되어야 함

(4) 재정 규율의 확립

- Paygo System ;방만한 지출 소요를 견제
- 국회 예산결산특별위원회의 상임위원회 전환
 - － 거시 재정정책 관점을 강조
 - － 상임위원회와 예결위의 상호 견제 기능 강화

[illegible]

MEMO

[illegible]

MEMO

MEMO

MEMO