

2017년도 예산안 토론회

2016. 10. 19.(수) 10:00~12:00

국회의원회관 제1소회의실

SOC



교육



국방



일반·
지방행정



R&D



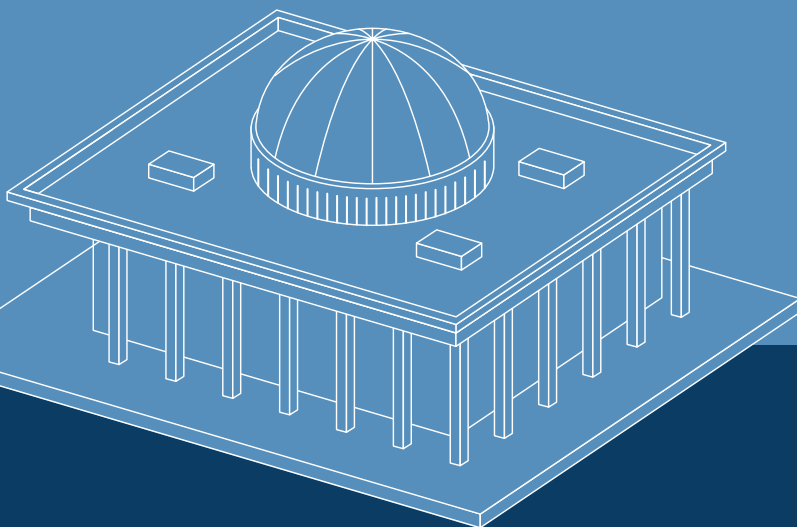
안전·공공



보건·복지·
노동



총지출



국회예산정책처
National Assembly Budget Office



경제재정연구포럼

2017년도 예산안 토론회

2016. 10. 19.(수) 10:00~12:00

국회의원회관 제1소회의실

SOC



교육



국방



일반·
지방행정



R&D



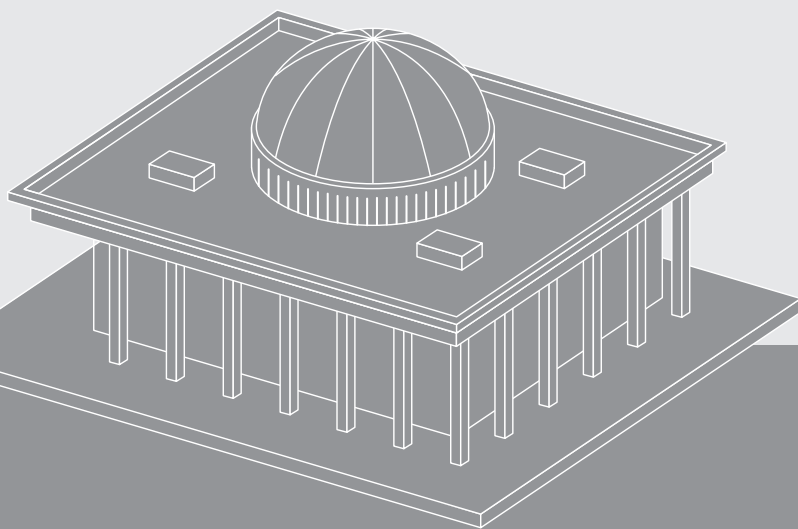
안전·공공



보건·복지·
노동



총지출

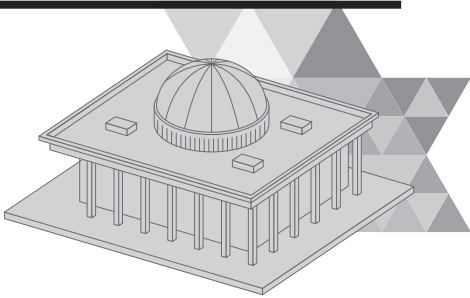


국회예산정책처
National Assembly Budget Office



경제재정연구포럼

진행순서



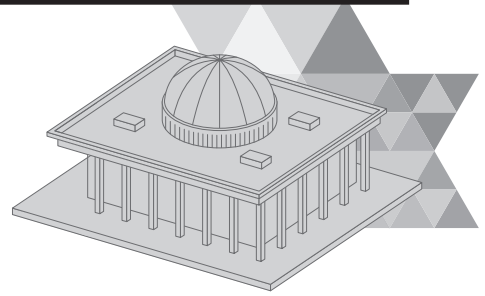
개회식

개 회 사	김준기 국회예산정책처장
격 려 사	정세균 국회의장
축 사	김현미 국회예산결산특별위원장 김광림·장병완 경제재정연구포럼 공동대표

토 론

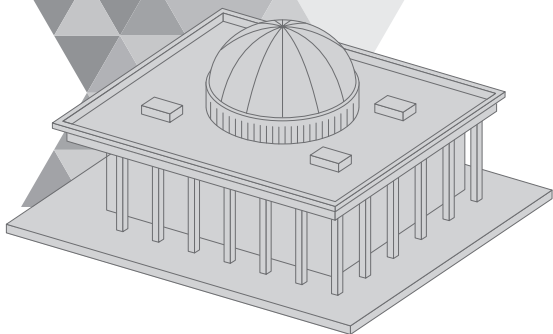
사 회	오연천 울산대학교 총장
발 제	박춘섭 기획재정부 예산실장 조용복 국회예산정책처 예산분석실장
토 론	주광덕 새누리당 국회의원 국회예산결산특별위원회 간사 김태년 더불어민주당 국회의원 국회예산결산특별위원회 간사 김동철 국민의당 국회의원 국회예산결산특별위원회 간사 김태일 고려대학교 교수 최병호 부산대학교 교수

Contents



Ⅰ 개회사 Ⅰ	김준기	국회예산정책처장	7
Ⅰ 격려사 Ⅰ	정세균	국회의장	11
Ⅰ 축 사 Ⅰ	김현미	예산결산특별위원장	15
	김광림·장병완	경제재정연구포럼 공동대표	19
Ⅰ 발 제 Ⅰ	2017년도 예산안		
	박춘섭	기획재정부 예산실장	23
	「2017년도 예산안」 분석		
	조용복	국회예산정책처 예산분석실장	33
Ⅰ 토 론 Ⅰ	주광덕	새누리당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사	61
	김태년	더불어민주당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사	71
	김동철	국민의당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사	83
	김태일	고려대학교 교수	91
	최병호	부산대학교 교수	99

2017년도
예산안 토론회



개회사

김준기
국회예산정책처장





개회사

안녕하십니까?

국회예산정책처장 김준기입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고, 오늘 「2017년도 예산안 토론회」에 참석해 자리를 빛내주신 존경하는 정세균 국회의장님과 김현미 예산결산특별위원장님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 토론회는 특별히 국회 경제재정연구포럼과 공동으로 주최하게 되었습니다. 국회 경제재정연구포럼은 경제재정 분야의 협치를 위한 초당적인 포럼으로 경제정책 분야의 전문가 의원님들이 참여하고 계십니다. 포럼의 공동대표로서 오늘 토론회 개최에 힘써 주신 김광림·장병완 의원님과, 경제재정연구포럼 회원님들께도 감사의 말씀을 드립니다.

또한 바쁜 일정에도 불구하고 토론자로 나와 주신 예산결산특별위원회 주광덕 간사님, 김태년 간사님, 김동철 간사님께 감사드립니다.

아울러 오늘 토론회에서 사회를 맡아주신 오연천 울산대학교 총장님과, 발제를 맡아 주신 기획재정부 박춘섭 예산실장님과 국회예산정책처 조용복 예산분석실장, 그리고 토론자로 참석하신 고려대학교 김태일 교수님, 부산대학교 최병호 교수님께도 감사드립니다.

정부는 일자리 창출, 경제활력 제고, 미래성장동력 확충 등에 중점을 두고, 경제 여건 및 경제·사회구조 변화에 대응하고 지속가능한 재정운용기반을 마련한다는 기본 방향에 따라, 총지출 기준으로 400조 7천억원 규모의 「2017년도 예산안 및 기금운용 계획안」을 국회에 제출하였습니다.

오늘 토론회에서는 「2017년도 예산안」에 대한 정부의 설명을 듣고 예산안에 대한 우리 처의 분석결과를 설명드린 뒤, 각 당 예산결산특별위원회 간사님들의 중점 심사 방향과 학계의 다양한 의견을 듣도록 하겠습니다.

재정건전성 확보와 함께 재정의 적극적 역할이 그 어느 때보다 중요한 시점에서, 이번 토론회가 국회의 예산안 심의의 큰 틀을 점검할 수 있는 논의의 장이 되기를 희망합니다. 앞으로도 우리 처는 국회의 예산안 심의가 효과적으로 이루어질 수 있도록 지원하는데 최선의 노력을 다하겠습니다.

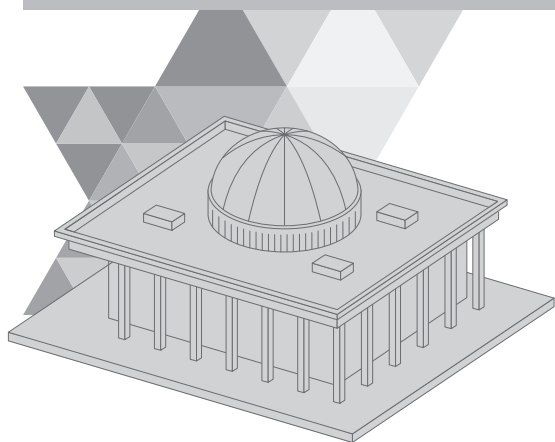
다시 한 번 오늘 토론회를 빛내주신 정세균 국회의장님과 김현미 예산결산특별위원회 위원장님, 그리고 토론자 및 참석자 여러분 모두에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2016. 10. 19.

국회예산정책처장 김 준 기

2017년도
예산안 토론회



격려사

정세균
국회의장





격려사

안녕하십니까? 국회의장 정세균입니다.

저는 20대 국회 개원식에서 ‘국민에게 힘이 되는 국회’가 되겠다고 말씀드린바 있습니다. 우리 국회가 국민으로부터 위임받은 권력을 오로지 국민을 위해 사용할 때, ‘국민에게 힘이 되는 국회’가 된다고 믿습니다.

또한 이번 정기국회 개회사에서 ‘일하는 국회’를 만들겠다고 말씀드린바 있습니다. 국민에게 힘이 되는 국회는 바로 ‘일하는 국회’입니다.

저는 「2017년도 예산안」에 대한 국회의 심의과정이, 우리 국회가 ‘국민에게 힘이 되는 국회’ 그리고 ‘일하는 국회’로 거듭날 수 있는 최고의 기회라고 생각합니다.

현재 우리나라는 청년문제를 포함하여, 일자리 문제, 소득격차 문제, 지속가능한 성장과 복지의 문제 등이 산적해 있는 상황입니다. 그리고 이러한 난제를 풀어내기 위해서는 예산이 제대로 뒷받침 되어야 합니다.

그러나 최근 국내외의 경제여건은 좋지 않습니다. 사회복지 수요증가·일자리 창출 사업 등으로 재정수요는 증가하고 있으나, 세수의 기반이 되는 경제상황은 나아지지 않고 있어 재정건전성에 대한 우려가 커지고 있습니다. 게다가 미국의 금리인상 Risk와 브렉시트(Brexit) 등의 문제는 대외적 불확실성을 증가시키고 있습니다.

이러한 상황에서 정부도 많은 고심 끝에 「2017년도 예산안」을 편성한 것으로 알고 있습니다. 이번 예산안에는 일자리 확대, 경제활력 회복과 미래성장동력 확충뿐만 아니라 복지확대·안전강화 등 많은 주요 현안에 대한 정부의 고민이 담겨 있을 것입니다.

그러나 국회는 국민을 대표해서 행정부를 감시하고 견제하는 의회 고유의 기능이 있습니다. 저는 예산안 심사와 의결을 담당하는 입법부의 수장으로서, 그리고 국가재정을 걱정하는 국민의 일인으로서, 국회의 예산안 심의가 원활하게 진행되어 산적해있는 민생현안을 해소하는데 뒷받침 할 수 있도록 지원을 아끼지 않을 것을 약속드립니다.

예산정책처는 예산안 심사에 도움이 되는 분석보고서를 제공하기 위해 항상 노력하고 있는 의정활동 지원기관입니다. 예산정책처가 여러 의원님과 전문가들을 모시고 예산안 토론회를 개최한 것은 향후 예산안 심사의 방향을 알려주는 계기가 될 수 있다는 점에서 매우 뜻 깊게 생각합니다.

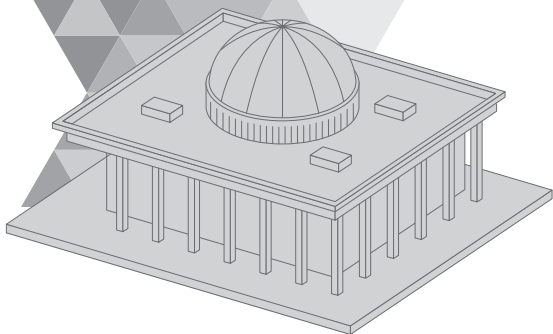
오늘 열리는 예산안 토론회가 국민에게 힘이 되는 ‘일하는 국회’의 디딤돌이 되기를 진심으로 바랍니다.

감사합니다.

2016. 10. 19.
국회의장 정 세 균



2017년도
예산안 토론회



축사

김현미

국회예산결산특별위원장





축사

안녕하십니까? 국회 예산결산특별위원장 김현미입니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 「2017년도 예산안 토론회」에 참석해 주신 정세균 국회의장님과 의원님 여러분, 정부 관계자 및 전문가분들께 진심으로 감사드립니다. 또한, 이 중요한 행사자리를 마련한 김준기 국회예산정책처장님을 비롯한 직원분들에게도 감사의 마음을 전합니다.

우리나라는 현재 대내외로 어려운 경제여건을 맞이하고 있습니다. 세계경제 불황은 아직까지 더딘 회복세를 보이고 있고 영국의 EU 탈퇴, 미국 금리인상 위험 등 불확실성은 회복 전망을 더욱 어둡게 만들고 있습니다. 대내적으로는 내수와 수출부진이 지속되는 상황에서 구조조정 위기라는 삼중고(三重苦)를 맞이하게 된 실정입니다. 특히 저출산·고령화에 따라 향후 성장잠재력은 감소하고 지출수요는 증가하는 등 중장기적으로 재정여건이 녹록치 않을 것으로 예상됩니다.

이와 같은 상황에서 2017년도 정부 예산은 경기를 부양하고, 지속가능한 미래 성장 동력을 창출하며, 저성장의 시련에서 사회적 약자를 보호해야 할 복합적인 과제를 안고 있습니다. 따라서 2017년도 정부 예산안에 대한 국회 심사는 매우 중요한 의미를 갖는 다 할 것이며, 20대 국회 첫 예산안 심사를 눈앞에 둔 지금 저는 예결위원장으로서는 막중한 의무감과 책임감을 느끼고 있습니다.

오늘 예산안 토론회에서는 정부 측의 예산안 설명과 함께, 이에 대한 국회예산정책처의 입장이 소개될 예정입니다. 또한, 3당 예결위 간사님들과 민간 재정전문가분들께서

각각 다양한 관점에서 금번 예산안의 편성방향·재원배분의 적절성 등에 대하여 심도 있는 토론을 준비해주셨습니다. 오늘 있을 토론이 향후 국회의 예산안 심사과정에서 적극적으로 활용될 것으로 저는 기대하고 있습니다.

저는 예산결산특별위원장으로 여·야에 치우치지 않고 객관적인 입장에서 예산안이 심사될 수 있도록 그 역할을 다하겠습니다. 아울러 어려운 경제여건 하에서 국민의 노력과 땀으로 마련된 막대한 재원이 단 한 푼이라도 헛된 곳에 쓰이지 않도록 저희 예산결산특별위원회가 철저하게 심사에 임할 것을 약속드리겠습니다.

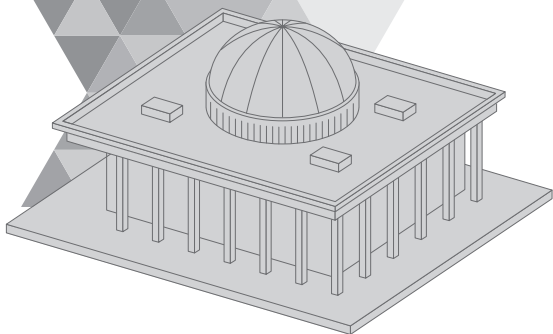
국가재정에 큰 관심을 갖고 이 자리에 참석해주신 내빈 여러분들께 다시 한 번 깊은 감사의 마음을 전하며, 국회예산정책처의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

감사합니다.

2016. 10. 19.

국회예산결산특별위원장 **김 현 미**

2017년도
예산안 토론회



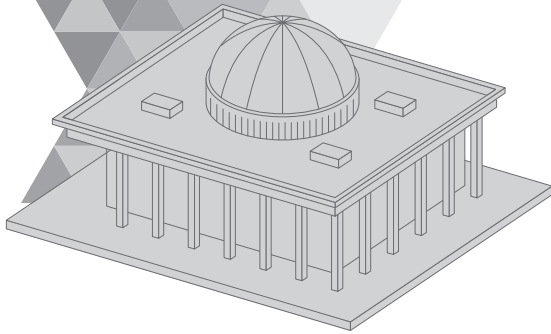
축사

김광림·장병완

경제재정연구포럼 공동대표



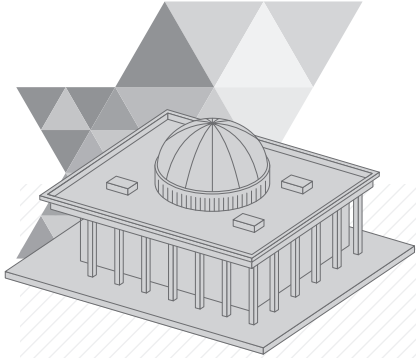
2017년도
예산안 토론회



| 발제



2017년도
예산안 토론회



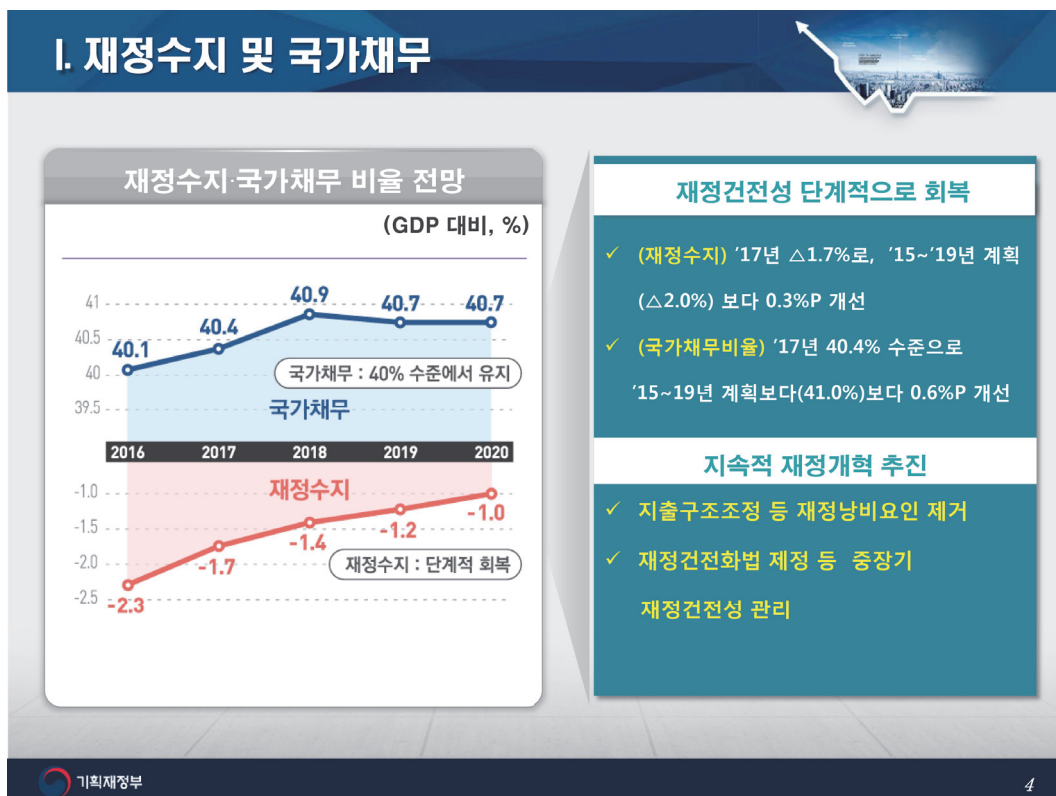
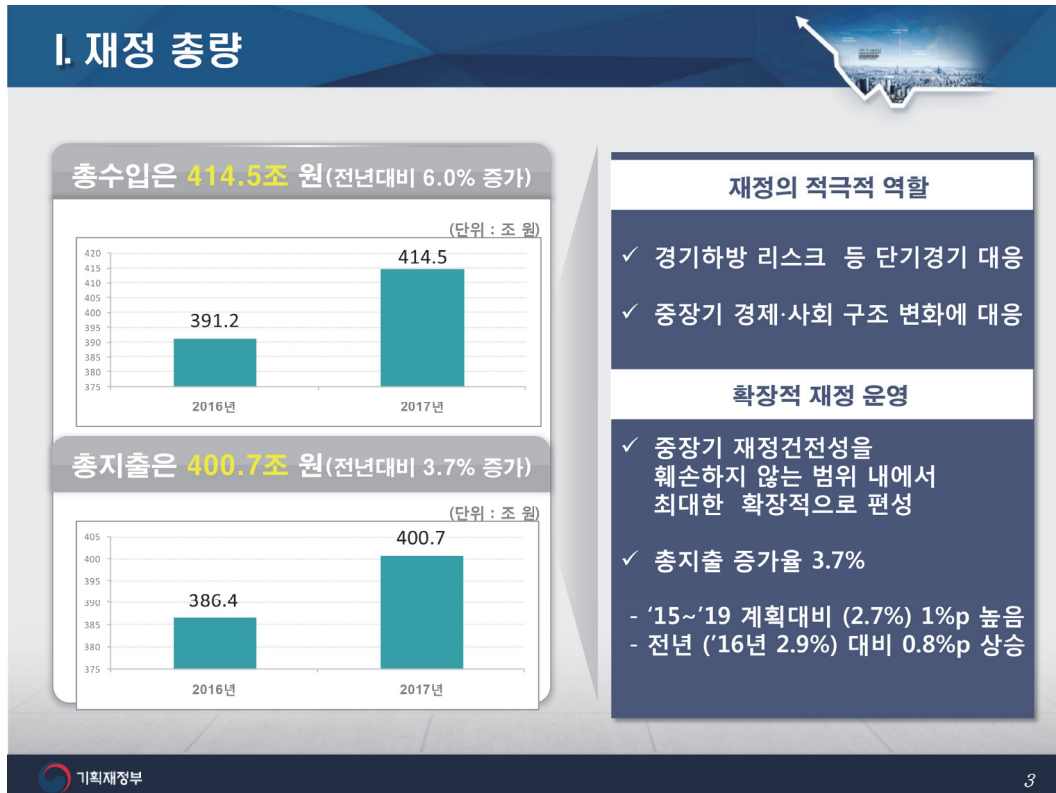
발제 1

2017년도 예산안

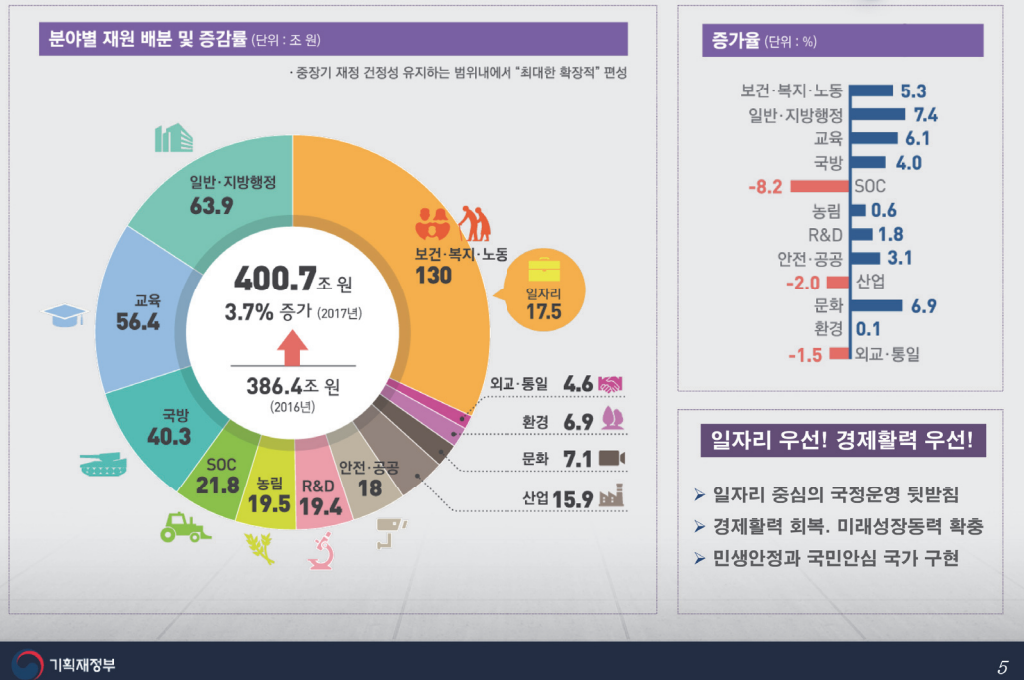
박춘섭
기획재정부 예산실장







II. 분야별 자원배분



<참고> 2017년 예산안의 주요 특징

- **재정규모 400조원 시대 개막**
- 김대중 정부('01년) 100조원 - 노무현 정부('05년) 200조원 - 이명박 정부('11년) 300조원
 - **일자리 예산**: 일자리 사업 11% 수준, 청년 일자리 15% 수준 증가
 - **문화 융성**: 총지출 7조원 넘어, 12개 분야 중 최고 증가율(6.9%)
 - **복지 예산**: 저출산 극복, 맞춤형 복지 등 130조원 (규모 비중 1위, 32.4%)
 - **지방재정 확충**: 세출 순증 14.3조원 중 9.2조원 지방 이전
- 기획재정부 6

Ⅲ. 중점 투자 방향

일자리 우선! 경제활력 우선!
2017년 예산안

기본 방향
대내외 여건 및 경제사회 구조 변화에 적극 대응

투자 중점

일자리 창출	미래 성장 동력 확충	경제활력 회복	민생안정	국민안심
· 일자리 투자확대 · 청년일자리 확대 · 취업 취약계층 지원 · 고용서비스 개편	· 미래성장동력 산업 육성 · 문화융성	· 수출역량 제고 · 중소기업 성장 사다리 지원 · 지역경제 활성화	· 저출산 극복 · 생애주기별 맞춤형 복지 확대 · 복지 및 의료 사각지대 해소	· 국방력 강화 및 병영환경 개선 · 국민안전 및 생활환경 개선

기획재정부 7

투자 중점 : 일자리 창출

01. 일자리 투자확대 · 효율화

일자리 예산 17.5조 원 전년대비 10.7% 증가	고용복지*센터 70 → 100개소	대학 창조일자리센터 40 → 70개	고용장려금 16 → 67개
---	-------------------------------	--------------------------------	-----------------------

02. 청년 일자리 확대

청년 일자리 예산 2.7조 원 전년대비 15% 수준 증가	창업성공패키지 도입 500개 팀, 500억 원	청년 선호 일자리 창출 게임 635억 원 / VR 192억 원	일학습병행제 기업 6,300 → 10,000개
--	--------------------------------------	---	--------------------------------------

03. 취업취약계층 맞춤형 지원

여성 유연·재택근무 도입기업 지원 20 → 40만 원	장애인 장애인 취업성공 패키지 신설 1만 명	중장년 장년 인턴채용 확대 1.5 → 2.9만 명	노인 기업연계형 일자리 등 노인일자리 5만 개 확대
--	---	--	---

기획재정부 8

투자 중점 : 미래성장동력 확충 & 경제활력 회복

01 미래성장동력산업 육성

9개 R&D 국가전략프로젝트
총 1.6조 원 ('17년~'26년)

27개 지역전략산업
총 3.1조 원 ('17년~'19년)

스마트공장 대폭 확대
1,245 → 1,750개

농수산 6차 산업화 촉진
255 → 312억 원

02 문화융성

문화센터 육성프로그램 지원대상
188 → 400개

문화·ICT 올림픽 지원
405억 원

찾아가는 복합문화공간 신설
45억 원, 9개

휴일없는 박물관·미술관
전국 11개소 시행

03 수출·중소기업·지역경제 지원

수출바우처 신규 도입
+ 수출지원 앱 개발 1,786억 원

중견기업 전용 R&D 자금 신설
60억 원

지방상수도 개량 지원
22개소, 512억 원

지방재정 대폭 확충
9.2조 원 증액

기획재정부

9

투자 중점 : 민생안정&국민안심

01 저출산 극복 지원

난임 시술비 지원
저소득층 → 전 계층

중소기업 직장어린이집 설치 지원
단독 3 → 4억 원 / 공동 6 → 8억 원

한부모가족 자녀 양육비
월 10 → 12만 원

'아빠의 달' 지원
첫째아 150, 둘째아 200만 원

02 맞춤형 복지 확대

생계급여 최대급여액 5.2% 인상
월 127 → 134만 원

장복 결핵 검진
1 → 77만 명

행정부자센터
700 → 2,100개소

어린이 독감 무료 예방접종
296억 원

03 국방·치안·안전 강화

병 봉급 2배 인상 완료
상병 기준 19.5만 원

국가관리시설 내진 보강
824 → 1,802억 원

군인복지 향상
에어컨, 아이스조끼, 이동식 화장실

기동순찰대
50 → 60개소

기획재정부

10

국회예산정책처 • 29

IV. 재정 개혁



재량지출 구조조정 · 유사·중복 통폐합

- 재량지출 구조조정 → 일자리 등에 재투자
- '15 ~ '16년 총689개 사업 통폐합, '17년 예산안 205개 추가 감축



재정사업평가 강화

- 100억원 이상 신규보조사업 적격성 심사, 3년이상 보조사업 연장 평가
- 재정사업평가 결과 '미흡'시 감액



중장기 재정건정성 관리

- 재정건전화법 제정(재정준칙 도입)
- 7대 사회보험 제정건정성 강화

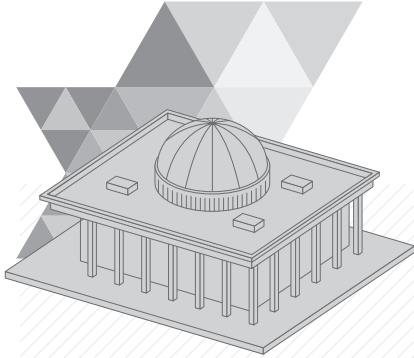
V. 협조 요청 사항

- 법정기한('15.12.2)내 예산안 처리
- 경제·민생법안, 재정건전화법 제정(안) 등 국회 통과





2017년도
예산안 토론회



발제 2

「2017년도 예산안」 분석

조용복

국회예산정책처 예산분석실장



I

「2017년도 예산안」 총평

1. 2017년 경제전망 및 재정운용 방향

가. 2017년 대내외 경제여건

□ 세계경제 전망

- 정부는 2017년 이후 세계경제가 점진적 회복세를 보일 것으로 전망
 - － 다만, 영국의 EU 탈퇴(Brexit), 미국 금리인상에 따른 금융불안 가능성은 세계경제 하방리스크로 작용
- 세계경제 전망에 대해서는 NABO도 정부와 유사한 관점에서 회복가능성과 하방위험이 상존할 것으로 예측
 - － IMF는 세계경제성장률을 이전 전망치(3.5%)보다 0.1%p 하향 조정(2016.7월) 하였으며, 2016.10월 전망에서도 이를 유지

□ 국내경제 전망

- 정부는 2017년 국내경제는 2016년 대비 회복세로 전망
 - － 세계경제 회복세에 따라 수출이 회복되고 확장적 거시정책 및 4대부문 구조 개혁 등 성과가 가시화될 것으로 전망
 - － 다만, 생산가능인구 감소 전환, 주력산업 경쟁력 약화, 중국의 성장세 둔화, 유럽 지역 불안 등은 성장에 부담으로 작용
 - － 정부가 예상한 2017년 실질 GDP 성장률은 3.0%
 - NABO는 2016년과 2017년 실질 GDP 성장률을 유사한 수준으로 전망
 - － 해외경기회복에 따라 수출은 증가할 것으로 보이나, 민간소비 약화 등 내수부진으로 2.7%의 실질 GDP 성장률을 기록할 것으로 전망
 - － 또한, 2016~2020년 중 실질 GDP 성장률을 연평균 2.9%로 전망하여 저성장 기조가 상당기간 지속될 것으로 예측
- ※ 2017년도 실질 GDP 성장률 전망

- 한국은행: 2.9%(2016.7.)→ 2.8%(2016.10.)
- LG경제연구원·한국경제연구원: 2.2%, 현대경제연구원: 2.6%

나. 재정운용 방향

□ 재정건전성에 대한 고려

- 중장기적 관점에서 지속가능한 재정을 유지하기 위한 재정건전성 제고 필요
 - 우리나라의 국가채무는 2006년 282.7조원(GDP 대비 29.3%)에서 2016년 637.7조원(전망치, GDP 대비 39.3%)으로 10년 사이 2배 이상 증가
 - 향후 인구 고령화에 따른 생산성 감소 및 지출수요 증대에 따라 세입기반 확보, 지출구조조정 등을 통해 국가채무 증가를 억제하고 재정건전성을 제고할 필요

□ 대내외 불확실성 제거를 통한 경기활성화 견인

- 내수·수출 위축 등 민간 주도의 자발적인 경제성장이 어려운 상황에서 재정 투입을 통해 경기활성화를 견인할 필요
 - 재정의 주도적인 역할을 통해 민간경제활동의 위험을 분담하여 불확실성 제거

□ 미래를 준비하기 위한 성장동력 창출

- 저성장 기조를 탈피하기 위한 미래성장동력 모색
 - 단기적으로는 경제활력을 도모함과 동시에, R&D 및 저출산·고령화 대책 등 미래를 준비하기 위한 중장기 투자 필요

□ 저성장 기조 지속에 따른 사회안전망 구축

- 복지 확대·일자리 확충 등 취약계층을 위한 최소한의 안전망 구축 필요
 - 저성장이 지속될 경우 저소득층 등 취약계층이 가장 큰 피해를 입게 되므로 이에 대한 대책 마련 필요

2. 재정총량 평가

가. 재정운용기조 평가

- 정부는 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 “최대한 확장적”으로 편성하였다는 입장
 - 전년 대비 총지출 증가율은 3.7%로 2016년 증가율 2.9%를 상회
 - 관리재정수지 및 국가채무는 2015~2019년 국가재정운용계획 목표치 대비 개선
 - － 관리재정수지: 2017예산안 -28.1조원, 국가재정운용계획 목표치 -33.1조원
 - － 국가채무 비율: 2017예산안 682.7조원, 국가재정운용계획 목표치 692.9조원
 - 2017년도 재정운용기조를 확장적 재정운용으로 판단하기는 어려운 측면
 - 총지출 증가율이 명목경제성장률과 총수입증가율보다 낮은 수준
 - － 정부가 전제한 명목경제성장률은 4.1%로 총지출 증가율(3.7%) 상회
 - － 총수입 증가율(6.0%)이 총지출 증가율(3.7%)을 크게 상회
 - 2016년 추경예산 대비 증가율은 0.6%에 불과
 - － 정부는 2016년 추경은 2017년에 투입되어야 할 재원을 당겨쓴 것으로 설명
 - － 그러나 추경은 2016년 수요에 대응하기 위한 것이므로, 2017년 총지출 증가율은 2016년 추경을 기준으로 비교할 수도 있음
 - 전년 대비 총지출 증가분의 대부분이 의무지출로서 재정책대의 효과성에 한계
 - － 2016년도 본예산 대비 재량지출 증가율은 0.6%로, 의무지출 증가율(7.1%)을 크게 하회
 - － 2016년도 추경안과 비교 시 재량지출 절대규모 감소(-6.8조원, 211.9조원→205.1조원)
- ※ 2017년 경제여건 고려 시 보다 적극적 재정책대가 필요하다는 의견도 있음

[표 1] 2016년 및 2017년의 의무지출과 재량지출 현황

(단위: 조원, %)

	2016		2017년도 예산안(B)	증가율 (B-A)/B
	본예산(A)	추경안		
재정지출	386.4	398.6	400.7	3.7
의무지출	182.6	186.7	195.6	7.1
(비중)	(47.3)	(46.8)	(48.8)	
재량지출	203.8	211.9	205.1	0.6
(비중)	(52.7)	(53.2)	(51.2)	

자료: 대한민국정부, 「2016~2020년 국가재정운용계획」, 2016.9.

- 라가르드 IMF 총재(2016.10.): 재정적 여력이 있고 이를 사용해야 하는 국가 중 하나로 한국 언급
- 미국 재무부 「환율정책보고서(2016.10.)」: 한국 당국이 외환시장 개입 활동에 대한 투명성을 높이고, 재정정책을 포함한 내수 진작 수단을 추가로 사용하도록 권장

□ 재정지출의 효율성 제고를 위한 국회의 면밀한 심사 필요

- 2017년도 예산안 심사 과정에서 재정규모의 적정성 뿐 아니라 재정지출의 효율성을 최대한 제고할 수 있도록 각 사업의 집행가능성 및 기대효과 등을 철저히 점검할 필요

나. 재정건전성 평가

□ 정부의 재정건전성 제고노력은 긍정적 평가 가능

- 국가재정운용계획 목표치 초과달성에 대해서는 재정건전성 제고 차원에서 긍정적 평가 가능
 - 차년도 예산안 편성 시 관리재정수지 및 국가채무 규모 목표를 준수한 사례는 2012년 이후 최초
 - 2016년 추경편성으로 재정건전성이 악화된 점을 감안할 때, 2017년도 예산안 편성 시 재정건전성 제고에 보다 중점을 둘 필요성 인정

[표 2] 연도별 국가재정운용계획 목표 대비 실제 예산안 편성내용

(단위: 조원, %)

		2013		2014		2015		2016		2017	
		목표	실제	목표	실제	목표	실제	목표	실제	목표	실제
관리재정수지	규모	0.2	-4.8	1.0	-25.9	-17.0	-33.6	-30.9	-37.0	-33.1	-28.1
	비율	0.0	-0.3	0.1	-1.8	-1.1	-2.1	-1.8	-2.3	-2.0	-1.7
국가채무	규모	460.0	464.8	470.6	515.2	550.4	570.1	615.5	645.2	692.9	682.7
	비율	31.3	33.2	31.4	36.5	36.5	35.7	36.4	40.1	41.0	40.4

주: 1. 비율은 GDP 대비 비율

2. n년도 목표는 (n-2)년~(n+2)년 국가재정운용계획 상 관리목표를 의미

3. n년도 실제는 (n-1)년에 편성한 n년도 예산안의 내용을 의미

자료: 기획재정부, 연도별 국가재정운용계획 및 예산안 발표자료

□ 정부는 2017년 세입여건이 양호할 것으로 전망하나 향후 안정적이고 지속적인 세입기반 확보 필요

- 정부는 2017년 국세수입이 전년 대비 8.4% 증가할 것으로 전망
 - 중장기적으로는(2016~2020) 국세수입이 연평균 5.6% 증가할 것으로 전망
 - 관리재정수지는 단계적으로 회복되어 2020년에는 GDP 대비 -1.0% 수준으로 개선될 것으로 전망(2017년 -1.7%)
- 그러나 최근 세수 호조는 실물경제와 괴리된 일시적인 원인에 의한 현상일 수 있으므로 지속적이고 안정적인 세입기반 확보 필요
 - 양도소득세 증가는 부동산 거래 증가에 따른 일시적 요인
 - 법인세의 경우 내수 및 수출부진에 따라 법인들의 매출이 하락하였음에도 유가 및 원자재 하락 등 외부요인에 따라 수익성이 개선되어 세수 호조

□ 실효적인 지출구조조정을 통해 재정수지 적자 규모를 감축 필요

- 국가채무 증가의 주된 원인은 관리재정수지 적자의 지속적인 확대에 기인
 - 국가채무는 2017년 최초로 GDP 대비 40%를 초과할 전망
 - 적자성 채무는 2016년 368.0조원(추경안 기준)에서 2020년 471.8조원으로 확대 예상
: 국가채무 중 적자성 채무의 비율: 57.7%(2016)→59.5%(2020)
- 세입기반 확충과 더불어 강력한 지출구조조정이 필요하나 정부가 제시한 재정개혁 성과를 점검하기 어려운 문제가 있음

- 2017년도 예산안 편성 시 정부는 재량지출 10% 구조조정을 통해 절감재원을 일자리·성장잠재력 확충 정책에 재투자한다는 계획을 수립하였으나, 부처별 지출 구조조정 세부내역이 제공되지 않아 지출구조조정의 성과를 평가하기 어려움
- 정부는 지출구조조정 수단으로 유사중복사업 통폐합을 제시하고 있으나, 일부 대표 사례 외에 205개 사업의 구체적인 통폐합 내역을 제공하지 않아 그 적정성 및 재정절감 효과를 평가하기 어려움

□ 「재정건전화법안」 심사 시 중점 검토 필요사항

- 정부는 향후 「재정건전화법안」을 국회에 제출하여 ‘재정준칙’을 수립하고, ‘Pay-go 제도’를 도입할 계획
 - (수지준칙) 관리재정수지 적자를 GDP 대비 3% 이내로 관리
 - (채무준칙) 국가채무를 GDP 대비 45% 이내로 관리하되, 5년마다 조정
 - (Pay-go) 재정부담 수반 법률안 제출 시 비용추계서 및 자원조달방안 첨부 의무화
- 재정준칙 목표를 관대하게 설정한 측면이 있음
 - (수지준칙) 1990년 이후 관리재정수지가 GDP 대비 -3.0%를 넘어선 적은 외환 위기 및 금융위기 등 단 3차례(1998, 1999, 2009)에 불과
 - (채무준칙) 2016~2020년 국가재정운용계획에 따른 2020년 국가채무비율 목표는 40.7%

[표 3] 연도별 관리재정수지의 GDP 대비 비율 현황

(단위: %)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
관리재정수지		-1.3	-2.1	-1.1	-0.6	-0.4	-0.5	-0.9	-2.4	-4.7	-3.5	-0.9	-1.2
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0.7	0.1	-0.4	-0.7	-0.9	0.7	-1.1	-3.8	-1.0	-1.0	-1.3	-1.5	-2.0	-2.4

자료: 통계청 e-나라지표

- Pay-go 제도의 경우 국회 입법권을 제약할 수 있고, 새로운 복지수요 대응에 어려움을 야기할 수 있으므로, 제도 도입에 대한 신중한 논의 필요

II

주요 정책현안 분석

1. 일자리: 청년일자리 예산

가. 분석 배경 및 현황

- 「일자리 창출」은 소득 증대에 따른 내수 진작 및 복지 향상 등 경기 활성화와 사회안전망 구축에 모두 기여
 - 정부는 2017년도 예산안 편성의 최우선 과제로 「일자리 창출」을 제시
 - 2017년도 일자리 예산은 17.5조원으로 전년 대비 10.7% 증가(+1.7조원)
- 특히 최근 지속적으로 증가하고 있는 청년실업에 대한 대책 분석 필요
 - 2015년 현재 실업률(3.6%) 중 청년실업률(9.2%)의 비중이 높으며, 2012년 7.5%에서 매년 지속적으로 증가하는 추세
- 2017년 재정지원 청년일자리 사업예산안은 14개 부처, 61개 사업, 2조 7,179억원
 - 2016년도 본예산 대비 15.7%, 추경예산 대비 11.8% 상승
 - 취업 및 장기근속 지원: 취업성공패키지 지원 확대(13→16만명), 청년내일채움공제(신규, 5만명, 1,125억원) 등
 - 창업지원 확대: 3,917 → 5,202억원
 - 대학졸업생의 미스매치 해소를 위한 청년 취업역량 제고: 재학생 직무체험 프로그램(신규, 126억원), 사회수요 맞춤형 교육과정(신규, 758억원) 등
 - 사회서비스 일자리 창출 확대: 2,372 → 2,528억원

나. 취업 및 장기근속 지원: 예산규모의 적정성 검토 및 성과개선 필요

□ 장기근속을 위한 장려금 지원 규모 조정 필요

- 청년내일채움 공제(고용노동부, 1,125억원)
 - 추가적인 고용유지 효과가 미흡할 우려가 있으므로 적정 규모의 지원대상 산정 및 실효성 있는 우량기업 참여 방안 마련 필요

□ 민간기업 취업 지원의 취업성과 부진

- 취업성공패키지 지원(고용노동부, 1,873억원)
 - 150만원 이상 일자리에 취업한 비중(46.7%)이 낮고 취업자 중 2년 고용유지율이 24.0%에 그치는 등 취업성과 부진

다. 창업지원: 일부 사업의 계획 보완 필요

□ 사업계획 미비로 사업성과 미흡 우려가 있으므로 사업보완 필요

- 창업성공패키지(중소기업청, 500억원)
 - 사업계획 및 준비가 완료되지 않았고 예산집행 기간이 단축되는 상황(1년 6개월 → 1년)에서 사업규모가 급격히 확대(240억원→400억원)
- 대학창업펀드(교육부, 신규, 150억원)
 - 구체적인 운용계획이 아직 수립되지 않았고 대학의 참여수요를 예측하기 어려우므로 단계적인 출자규모 확대가 바람직

라. 대학졸업생 미스매치 완화 지원: 성과관리 강화 필요 등

- 대학재학생 중소기업 일경험 지원의 성과 관리 필요
 - 재학생 직무체험 프로그램(고용노동부, 신규, 126억원)
 - － 사업성과 미흡으로 폐지된 사업을 재추진하는 것이므로 기존 사업과 차별화 필요
- 대학의 기업수요 맞춤형 교육과정 지원 계획 마련 필요
 - 사회수요 맞춤형 교육과정(교육부, 신규, 978억원)
 - － 신규 대학의 진입을 유도하고 약정기업 취업률(2015년 32.6%)을 제고하기 위해 조속한 계획 마련 필요

마. 사회서비스형 일자리: 민간일자리로의 이행성과 개선 필요

- 정부는 문화·체육·예술 분야 사회서비스형 일자리 지원 확대
 - 국민문화향유권 확대, 장애인체육활성화 지원 각각 69.7%, 42.2% 증가
- 그러나 사회서비스형 일자리는 한시적 일자리이며 참여종료 이후 민간 기업으로 취업 실적 저조
 - 2015년 기준 일자리사업 참여 종료 이후 6개월 이내 취업률이 낮은 수준
 - － 국민문화향유권 확대 4.1%, 장애인체육활성화 지원 3.5% 등

2. 미래성장동력: R&D 예산

가. 분석 배경 및 현황

□ R&D 예산은 미래성장동력을 창출하기 위한 중장기 투자

- 2017년도 R&D 예산안은 전년대비 3,429억원(1.8%) 증가한 19조 4,371억원
 - GDP 대비 R&D 비율은 우리나라가 4.29%(2014년)로 매우 높은 수준
: 미국(2.73%, 2013), 일본(3.47%, 2013), 독일(2.85%, 2013), 영국(1.63%, 2013)

나. 9대 R&D 국가전략프로젝트의 철저한 사업준비 필요

□ 9대 R&D 국가전략프로젝트(총사업비 1.6조원)는 중장기 대규모 사업임에도 충분한 준비가 미흡

- 국가전략프로젝트는 미래성장동력 발굴과 삶의 질 향상을 위해 국가가 선정한 중장기 투자과제임
- 그러나 사업준비 미흡·기존 계획과의 역할 분담 불명확·국고지원 필요성 등 다양한 문제점이 발견되고 있음
 - 사업내용이 국회 예산안 제출이 임박한 2016.8월에 확정되었으며 5개 사업은 예비타당성조사가 진행 중
 - 「미래성장동력 종합실천계획」 등 성장동력 창출을 위한 기존 계획과의 역할 분담 불명확
 - 대규모 실증플랜트 건설이나 가상현실 체험서비스 등 정부지원보다는 민간투자가 바람직한 영역이 존재

다. 주요 증액 R&D 사업의 평가 연계 강화 필요

- 전년대비 10% 이상 예산이 증가한 R&D 사업은 16개 부처의 81개 사업
 - 81개 사업의 2017년 예산안은 3조 8,955억원, 전년대비 평균 증가율 24.8%
- 81개 사업 중 각종 평가에서 우수 이상의 평가를 받은 사업은 9개에 불과
 - 「2017년 예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 자체평가나 상위평가 등급이 ‘보통’인 사업은 원칙적으로 예산 증액 불가, 이러한 원칙에 부합하지 않는 결과
 - － 미래창조과학부 R&D 예산 조정에서는 평가 등급 ‘보통’ 사업에 대한 명확한 예산 조정 기준이 없으며, R&D 투자 방향에 따라 예산 조정

라. 미래성장동력 확보를 위한 R&D 투자의 개선과제

- 미래성장동력 계획에 따른 R&D 투자의 일관성 부족
 - 「미래성장동력 종합실천계획」의 18개 성장동력 분야 중 전년대비 예산이 증가한 분야는 11개에 불과
 - － 18개 분야의 75개 사업(1.3조원) 중 34개 사업(0.6조원)은 전년대비 예산이 감소
- 미래성장동력 R&D 투자 추진을 위한 치밀한 준비 필요
 - 4차 산업대응 R&D는 미래부의 R&D 예산 심의과정에서 대규모 증액 및 신설
 - － 중장기 R&D 수행을 위한 충분한 사전 준비 부족(예: 산업부의 로봇산업핵심기술 개발 사업, 미래부 예산 심의과정에서 162억원(22.5%) 증가)

마. 출연연구기관 재정부담 완화 방안 마련 필요

□ R&D 사업비보다 경직성 경비가 증가하는 추세

- 25개 출연연구기관의 기관운영(인건비+경상운영비) 지원금은 5.5% 증가
 - 출연연구기관의 안정적 연구환경 조성 목적에 따라 출연금 인건비는 전년대비 347억원 증가한 6,037억원, 주요사업비는 444억원 감소한 9,710억원 편성, 감소한 주요사업비는 출연연구기관의 연구개발적립금 등 여유재원(448억원)으로 보충
 - 2016년 출연연구기관 전체 지출(출연금+자체수입) 중 인건비는 전년대비 9.6%, 경상운영비는 11.0% 증가한 반면, R&D를 위한 직접비는 6.0%만 증가

□ 출연연구기관 지출구조 조정을 통해 재정부담 완화 방안 모색 필요

- 직접비보다 인건비와 경상운영비 등 기관운영 비용이 크게 증가하여, R&D 조직 목적에 부합하지 않는 출연연구기관 재정운용 우려
 - 출연연구기관의 안정적 연구환경 조성을 위해서는 정부의 재정부담 총량을 줄이는 방안이 선제적으로 이루어질 필요

3. 민생안정: 저출산·고령화 예산

가. 분석배경 및 현황

- 저출산·고령화 대책을 통해 저성장 시대의 사회안전망 구축 및 미래 성장동력 투자
 - 고령화 대책은 노인 등 취약계층에 대한 일자리 창출 및 복지 지원확대를 통해 최소한의 사회안전망을 구축하는 효과 도모
 - 인구구조 변화에 따른 생산성 감소로 인해 국가의 미래성장동력이 잠식되고 있으므로, 저출산 대책은 복지 증진 뿐 아니라 국가의 지속적 성장을 위한 중장기 투자의 성격을 지니고 있음
- 저출산 현상 장기화 및 고령화 심화
 - 합계출산율 1.3명 미만의 초저출산 현상 장기화
 - － 1983년 인구대체수준(2.06명 이하)으로 감소 후 2001년부터 초저출산현상 지속, 2016년 상반기 출생아 수는 21만 5,200명으로 2000년 이후 최저치
 - 고령화 심화 및 인구감소 시대로의 전환
 - － 노인인구는 2015년 662만명 → 2030년 1,269만명(약 2배) → 2050년 약 1,800만명(약 3배)까지 증가
 - － 생산가능인구(15~64세)는 2016년을 정점(3,704만명)으로 감소 시작
- 지난 10년간 151조원 이상의 재원 투입에도 성과 미흡
 - 제1차·제2차 기본계획을 통해 10년간 151.3조원을 투입하였으나 합계출산율은 여전히 1.3 미만, 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 최상위 수준
 - 제3차 기본계획은 향후 5년간 총 197.6조원을 투입 예정(저출산 110.1조원, 고령사회 87.5조원)

□ 2017년도 저출산·고령화 대책 예산안 편성현황

- 2017년 저출산·고령사회 대책 예산안은 총 36.7조원
 - － 저출산 대책 22.4조원, 고령사회 대책 14.3조원

나. 출산율 제고를 위한 제도개선 과제

□ 有자녀 가구에 대한 지원 편중 현상 시정 필요

- 저출산 대책 재원의 상당부분(50%)이 보육·양육에 집중되어 있으나, 저출산의 원인은 결혼 기피 또는 늦은 결혼에 따른 출산 제한 등에서 비롯되고 있으므로 만혼·비혼에 대한 대책을 더욱 강화할 필요

□ 모성보호육아지원 활성화를 위한 사회적 인식 변화 및 재원 확보 필요

- 현재 육아휴직 사용률이 매우 낮은 수준이므로 사회적 인식 변화 필요
- 고용보험기금의 어려운 재정여건 감안 시 일반회계 부담규모를 확대할 필요

□ 보육·양육 불균형 시정을 위한 가정양육수당 인상 검토 필요

- 가정양육 여건이 충분한 가구의 어린이집 편중 현상 문제가 발생하고 있으므로 보육·양육 정책 간 불균형 시정 필요

다. 고령화 대책마련을 위한 개선과제

□ 노인요양보험 재원 확보 필요

- 노인인구 증가로 노인장기요양보험의 당기수지가 감소하고 있으므로 안정적인 재원확보 방안 마련 필요

□ 노후소득 보장을 위한 기초연금 수급률 개선 필요

- 기초연금 수급률이 법정 수급률(70%)에 미치지 못하고 있으므로 노후소득 보장을 위해 수급률 개선을 위한 노력 필요

□ 질 낮은 한시 노인 일자리 개선 필요

- 노인일자리 수는 증가하고 있으나 공익활동 일자리가 79%이고, 단가는 20만원으로 2004년 이후 동결된 수준이므로, 양질의 일자리 창출 노력 필요

4. 국민안심 사회 구현: 국방 및 국민안전 예산

가. 분석배경 및 현황

- 정부는 2017년도 예산안 5대 중점투자 과제 중 하나로 「국민안심사회 구현」을 선정하여 추진 중
 - 국민 안심사회 구현의 주요 과제는 「국방력 강화 및 병영환경 개선」과 「국민안전 및 생활환경 개선」
 - － 국방력 강화를 위해 미사일방어 등 핵심전력 투자를 확대하고, 병영환경 개선을 위해 병 봉급 인상 및 에어컨 보급 등 실시
 - － 국민안전을 위해 치안·재난 및 테러대응체계를 강화하며, 환경 위해요인에 적극 대응하는 한편, 국민 생활편의 제고를 위한 방안 마련

나. 주요 사업 분석

- 사전절차를 이행하지 않은 방위력개선(방위사업청) 신규사업에 대한 면밀한 심의 필요
 - 사업추진기본전략을 수립하지 않거나 사업타당성조사가 완료되지 않았음에도 신규사업으로 편성된 사업에 대한 심도 있는 심의 필요
 - － 도시지역 작전능력 보강(총사업비 282억원), 중적외선 섬광탄(총사업비 89억원), 중고도 정찰용 무인항공기(총사업비 3조 259억원), 탄도탄 조기경보 레이더-II(총사업비 1,292억원)

- 병영생활관 에어컨 보급(30,709개, 580억원)에도 불구하고 전기료 부족으로 장병들의 실질적 사용이 제한될 우려
 - 에어컨 사용 여건 보장을 위해 전기료 50억원 추가 편성에도 불구하고, 매년 국방부 전기료 예산 대비 300~600억원 규모의 부족분 발생
- 공공시설물에 대한 내진보강 관리 강화 필요
 - 공공시설물의 내진율은 40.9%로 일본(88.3%)의 절반 미만 수준(2015년 말 기준)
 - 지방의료원·적십자병원의 내진설계 기준 충족 여부에 대한 정확한 정보가 없으므로 관리 강화가 필요하며, 국립대병원시설 내진보강을 위한 국고지원 검토 필요
 - 2013년 문화재 지진재해 기초점검 결과 주요문화재 172개소 중 34개소(19.8%)가 취약한 수준이므로 문화재 보호를 위해 문화재별 내진성능 진단 및 보강 필요

5. 지방재정: 지방이전재원 예산

가. 분석배경 및 현황

- 지방이전재원은 정부 총지출의 30% 이상을 차지
 - 2017년도 지방이전재원 예산안은 132조 4,516억원 규모
 - － 정부총지출(400.7조원) 대비 지방이전재원의 비중은 33.1%
 - － 지방교육재정교부금 46.1조원, 지방교부세 40.6조원, 국고보조금 45.8조원
- 지방이전재원 규모 및 지방재정 제도 변화로 인한 효과 및 개선과제 도출 필요
 - 영유아보육료 확대, 누리과정 교육지자체 이관과정에서 국가와 지자체 간 재정갈등 사례가 지속적으로 발생

나. 지방재정보완 대책 및 지방재정 제도 개선

- 2014~2016년 지방재정 보완대책 평가 및 개선
 - 2014~2015년의 지방소비세 인상, 담배소비세 인상, 지방소득세 도입 등의 지방재정 보완대책으로 지방재정 세입은 3.4조원 증가, 자치구 세입은 0.1조원 증가
 - － 지방재정 보완대책은 자치구 재정확충에는 미흡
 - 2016년 사회복지 반영비율 확대, 조정교부금 인상 권고 등의 지방교부세 개편은 자치구의 재정압박 해소에는 다소 미흡한 것으로 나타남
 - － 행정자치부 권고안의 교부액은 5,026억원, 실제 추가 교부액 3,720억원 수준

- 조정교부금의 증가에도 불구하고 재정압박에 해소에는 미흡한 자치구의 재정을 보완할 수 있도록 제도개선을 검토할 필요

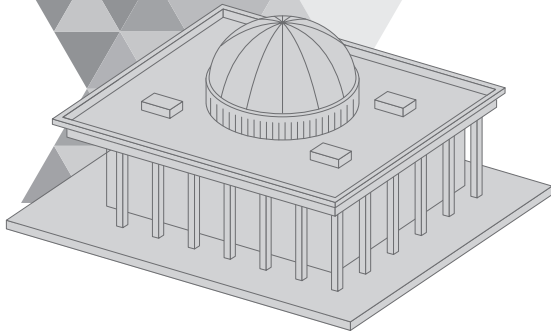
□ 지방재정부담심의위원회 실효성 제고 필요

- 지방재정 부담의 예산안과 법률안에 대한 사전 심의제도를 2014년부터 운영되었지만, 2014~2016년까지 실제 지방비 비율이 변경된 사례는 5건에 불과
 - 2017년 예산안의 경우 80여개의 신규 지자체 국고보조사업 중 지방재정부담심의 위원회를 통해 심의된 사례는 한 건도 없었음

□ 지방교육정책지원 특별회계 도입

- 특별회계 도입 필요성에 대하여 중앙정부와 지방정부 간 견해차를 보이고 있음
 - 중앙정부는 특별회계 도입이 누리과정 자원분담문제 해결에 기여할 것으로 평가하고 있으나, 지방교육청은 특별회계 도입에 따른 일반재원 감소 문제를 제기
 - 국회 예산심의 과정에서 특별회계 신설 필요성에 대한 심도 있는 논의 필요

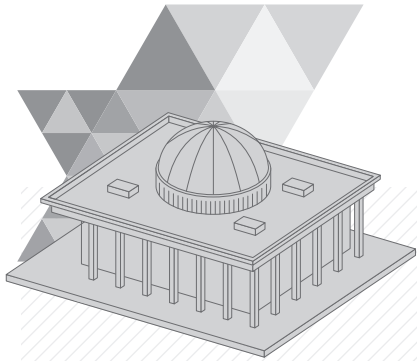
2017년도
예산안 토론회



| 토론



2017년도
예산안 토론회



토론 1

2017년도 예산안에 대한 토론

주광덕

새누리당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사



경제성장률과 세입기반에 대한 논의

- 내년도 실질 GDP성장률을 정부측은 3%, NABO(예산정책처)에서는 2.7% 수준으로 전망하고 있음. 이러한 전망치가 필요한 것은 재정규모 즉, 세입예산의 편성과 직결되기 때문임
- 우선 정부측과 NABO측 분석에 따르면 내년도 해외경제상황은 회복세로 전환될 것이나 미국의 금리인상 등 하방위험성도 상존하고 있다는 점에서 인식을 같이하고 있음. 다만 0.3%라는 경제성장률의 차이의 이유는 NABO에서 내수시장의 부진이 계속될 것으로 전망하여 이를 감안한 수치로 전반적인 대내외적인 경제여건에는 양측이 대동소이하다 할 수 있음
- 그렇다면 이러한 경제성장률의 차이가 세입에 얼마만큼의 영향을 미치게 되느냐에 논점을 집중할 필요가 있음. 올해의 경제성장률과 세입여건을 고려하면 경제성장률이 당초보다 낮아지면 세수부족이 발생하는 것이 정상적이나 오히려 초과세입이 발생하여 이를 추경재원으로 활용하였음
- 따라서 성장률의 미미한 차이가 세수부족으로 발생할 가능성은 거의 없으므로 이에 따른 세입조정은 큰 의미가 없다고 판단됨
- 중요한 점은 경제여건이 좋지 않은 상황에서도 불구하고 법인세를 중심으로 한 초과세입이 발생한 올해의 세입여건과 지난 3년간의 세법개정안 효과를 면밀하게 분석할 필요가 있음

- 결론부터 말씀드리자면 올해와 같은 초과세입의 발생은 특이한 상황이 아니라 과거의 세법개정에 따른 효과가 발생한 것이라 할 수 있음. 좀더 자세히 말씀드리면 세법의 효과는 보통 2년의 기간을 두고 그 효과가 발생하는데 지난 2년간 야당의 법인세 인상에 대한 대안으로 실효세율을 높이는 방향으로 대기업의 고용창출투자세액 기본공제 폐지, 연구개발(R&D) 세액 공제율 인하 등을 통해 기업의 실질적인 부담을 증가하도록 함으로써 법인세 인상과 동일한 효과를 가져오도록 한 것임. 따라서 기업환경은 좋지 못한 상황인데도 초과세입이 발생하게 된 원인임
- 이러한 세밀한 초과세입 원인에 대한 분석을 NABO보고서에서는 잘 찾을 수가 없는 점을 고려할 때, 이에 대한 정밀한 분석이 필요하고 이를 바탕으로 세법 개정안에 대한 효과적인 대안이 제시되어야 할 것임
- 또한 법인세 인상대신 대기업 감면축소를 통한 실효세율을 높이려고 하는 노력은 여야가 합의한 상황인데 이를 모두 관철하고 다시 법인세 인상을 주장하는 것은 기업의 부담을 2배이상 확대시키는 것으로 경제회복기에 도움이 되기 어려울 것임
- 실질적으로 세금을 얼마나 내고 있는가의 관점을 고려하여 세법 개정을 검토한다면 추가적인 대기업 감면제도의 폐지 등을 우선적으로 살펴보는 것이 합리적인 방안일 것임

국가채무 관리강화의 필요

- 올해의 GDP대비 국가채무비율은 당초 본예산에서는 40.1%로 예측하였으나 채무상환 등에 따라 39.3%로 30%대로 진입하였음
- 정부의 2016~2020 국가재정운용계획에 따르면 '15~'19년 계획보다 재정수지는 0.3%p 개선($\Delta 2.0 \rightarrow \Delta 1.7\%$), 국가채무비율은 0.6%p 개선($41.0 \rightarrow 40.4\%$) 될 것으로 예상하고 있음
- 또한 정부측는 GDP대비 국가채무비율은 '20년까지 41%를 넘지 않는 수준에서 관리하겠다는 계획을 수립하고 있음

〈 중기 재정수지 및 국가채무 전망 〉

(단위 : 조원, %)

	'16년*	'17년	'18년	'19년	'20년
■ 관리재정수지 (GDP대비)	$\Delta 39.1$ ($\Delta 2.4$)	$\Delta 28.1$ ($\Delta 1.7$)	$\Delta 25.0$ ($\Delta 1.4$)	$\Delta 23.2$ ($\Delta 1.2$)	$\Delta 20.4$ ($\Delta 1.0$)
■ 국가채무 (GDP대비)	637.8 (39.3)	682.7 (40.4)	722.5 (40.9)	756.8 (40.7)	793.5 (40.7)

* '16년은 추경안 기준

- 국가채무의 관리의 중요성은 채무가 곧 미래세대에 대한 부담으로 작용하기 때문임. 내년도 예산을 보면 20조원이 넘는 예산이 채무이자상환에 사용되고 있음. 역설적으로 말씀드리자면 채무가 적정수준으로 유지되거나 채무가 줄어든다면 그만큼의 여유재원으로 새로운 지출의 확대가 가능할 것임

- 현재의 국가채무관리에는 문제가 있음. 40%대로 유지하겠다는 관리방식으로
는 국가채무관리의 개선의지가 미흡하다고 할 수 있음. 채무비율의 모수가
GDP라는 점을 고려할 때 GDP가 3%증가하고 채무도 3%늘어나면 채무비율
에는 변화가 없는 것으로 착시현상이 발생하나 GDP가 증가하는 만큼 채무
도 함께 증가하게 되는 것임
- 따라서 국가채무관리의 방식을 조금 개선할 필요가 있음. 예를 들어 현재의
표기방식인 GDP대비 방식을 유지하되 채무증가율을 별도로 표시할 필요가
있음. 또한 채무증가율은 GDP증가율보다 0.1%라도 작게 증가하도록 함으로
써 적극적인 채무관리 의지가 표현될 수 있도록 하여야 할 것임
- 이는 향후 발생할 고령화 사회를 포함한 재정건전성에 주요한 정책방향이
되어야 할 것으로 판단됨

재정규모와 자원배분 문제

- 내년도 예산은 올해 본예산 386.4조원대비 3.7%증가한 400.7조원으로 정부예산이 400조원을 돌파하는 첫해가 될 것으로 전망되고 있음
- 내년도 예산의 편성에 있어 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한 확장적으로 편성하고 일자리와 경제활력 제고에 그 목적으로 두고 있다는 의견을 제시하고 있고 NABO에서는 총지출 증가율이 총수입증가률과 명목GDP보다 낮기 때문에 확장적 예산편성으로 판단하기는 어렵다는 주장을 하고 있음
- 그러나 올해 초과세입을 통해 내년도예산의 일부를 우선 집행하는 효과를 가져왔고, 국가채무의 증가 등을 고려할 때 재정건전성을 훼손하지 않는 범위이라는 전제조건을 두면 정부가 투입할 수 있는 최대의 재정을 투입한 측면에서 확장적 재정운용이라 할 수 있음
- 또한 2016~2020 국가재정운용계획상의 예산증가율을 보면 16년 2.9% 17년 3.7%, 18~20년 매년 3.4%, 평균 3.5%가 증가하도록 계획되어 있어 17년 3.7% 증가는 향후 3년 평균증가율보다 0.3%가 높은 것을 알 수 있음
- 따라서 확정적이나 그렇지 않느냐의 문제와 개별사업에 대한 현미경 검토보다는 큰 틀에서 자원배분이 어떻게 효율적으로 되어 있는가를 분석하는 것이 도움이 될 것임

- 우선 올해 총지출증가율 3.7%를 기준으로 볼 때, 12개분야중 이를 상회하는 분야는 보건·복지·고용(5.3%), 교육(6.1%), 문화·체육·관광(6.9%), 교부세 증가에 따른 일반·지방행정(7.4%), 국방(4%) 등 5개분야이며, 미래성장과 관련된 R&D(1.8%), 산업·중소기업(Δ 2.0%) 이며, SOC분야는 무려 Δ 8.2%에 달하는 등 분야별로 편차가 매우 크다는 것을 알 수 있음
- 특히 지방교육재정교부금은 올해보다 11.4%, 지방교부세는 12.5%가 증가하여 누리과정의 재원부족은 없을 것으로 판단됨
- 이러한 현상이 내년에만 발생하는 것이 아니라 2016~2020 국가재정운용계획에 따르면 R&D는 연평균 1.5%, 산업·중소기업 Δ 1.7%, SOC Δ 6.0%로 감소하는 것을 알 수 있음. 특이한 점은 이 기간 보건·복지·고용의 증가세는 평균 4.6%으로 증가세가 둔화되는 것을 알 수 있음
- NABO의 주장에 따르면 R&D에 대한 성과 등 사업분석에 치중하여 문제점을 지적하고 있지만 총량적인 감소문제에 대한 지적이 미흡하다는 점임. 기존예산을 효율적으로 사용하도록 사업을 검토하는 것도 중요하지만 미래성장동력, 즉 성장잠재력 확충이라는 측면에서 전체 재정중 어느 정도의 적정규모를 확보하고 투자하는 것이 더 중요한 문제일 것임. 따라서 기획재정부의 R&D와 산업·중소기업에 대한 투자 감소에 대한 대책이 마련되어야 할 것임
- 또한 SOC사업의 대폭 축소는 과연 타당한지에 대한 논의도 필요할 것으로 보임. 지역균형발전이라는 측면에서 인프라 확충이 절실한 부분도 존재하며, 제주공항·김해공항 확장, 호남KTX 광주-목포구간 등 대형 국책사업 등이 상존하는 상황에서 대규모의 예산축소계획이 그 타당성이 있는지는 면밀한 분석이 필요할 것임

〈2017년 예산안 자원배분 현황〉

(단위: 조원, %)

	2016 본예산 (A)	2017 예산안 (B)	증 감	
			B-A	(B-A)/A
○ 총지출	386.4	400.7	14.3	3.7
보건·복지·노동	123.4	130.0	6.6	5.3
※ 일자리	15.8	17.5	1.7	10.7
2. 교육	53.2	56.4	3.3	6.1
※ 지방교육재정교부금	41.2	45.9	4.7	11.4
3. 문화·체육·관광	6.6	7.1	0.5	6.9
4. 환경	6.9	6.9	-	0.1
5. R&D	19.1	19.4	0.3	1.8
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	15.9	△0.3	△2.0
7. SOC	23.7	21.8	△1.9	-8.2
8. 농림·수산·식품	19.4	19.5	0.1	0.6
9. 국방	38.8	40.3	1.5	4.0
10. 외교·통일	4.7	4.6	△0.1	△1.5
11. 공공질서·안전	17.5	18.0	0.5	3.1
12. 일반·지방행정	59.5	63.9	4.4	7.4
※ 지방교부세	36.1	40.6	4.5	12.5

자료: 기획재정부

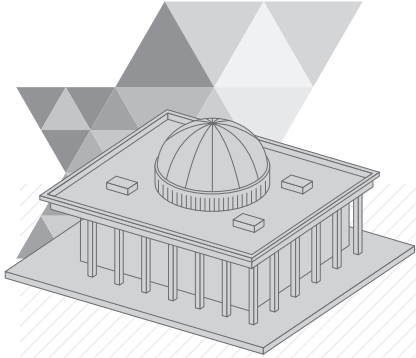
〈2016~2020년 국가재정운용계획상 분야별 자원배분 계획〉

(단위: 조원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2016~2020 연평균
총 지 출	386.4 (2.9)	400.7 (3.7)	414.3 (3.4)	428.4 (3.4)	443.0 (3.4)	3.5
1. 보건·복지·고용	123.4	130.0	135.8	141.6	147.7	4.6
2. 교육	53.2	56.4	58.8	61.0	63.4	4.5
3. 문화·체육·관광	6.6	7.1	8.1	8.4	8.6	6.8
4. 환경	6.9	6.9	6.8	6.7	6.7	△0.6
5. R&D	19.1	19.4	19.7	19.9	20.2	1.5
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	15.9	15.7	15.4	15.2	△1.7
7. SOC	23.7	21.8	20.3	19.3	18.5	△6.0
8. 농림·수산·식품	19.4	19.5	19.4	19.3	19.3	△0.2
9. 국방	38.8	40.3	41.8	43.2	44.7	3.6
10. 외교·통일	4.7	4.6	4.7	4.9	5.0	1.7
11. 공공질서·안전	17.5	18.0	18.7	19.4	20.1	3.5
12. 일반·지방행정	59.5	63.9	66.9	69.6	73.5	5.4

예산부수법안에 대한 처리문제

- 국회법 제85조의3(예산안등 본회의 자동부의 등) 2항과 4항에 따라 세입예산안의 경우 예산부수법안으로서 예산정책처의 의견을 들어 국회의장이 지정하여 자동부의하도록 되어 있음
- 이를 처리하는 과정에서 두가지의 문제가 발생하는 하는 것으로 보임
- 첫째, 부수법안이라는 용어는 예산안이 존재할 때 부수적으로 필요한 법안을 의미하는 것임. 본회의 처리과정을 보면 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) 8항에 따라 세입예산관련 법안을 처리하고 예산안을 처리하고 있음
- 만약 세입예산안은 처리되었으나 예산안이 부결되거나 정부의 증액부동의로 처리되지 못할 경우 부수법안의 효력은 정지되어야 할 것으로 보이는데 이에 대한 의견이 필요함. 만약 법안의 효력이 인정된다면 부수법안이라는 법률적 용어와 상충되고 선진화법을 편법적으로 활용할 수 있는 수단이 됨
- 둘째, 세입예산안 부수법안을 지정할 때 그 기준을 무엇으로 하느냐의 문제임. 현행 국회법은 예산정책처가 부수법안의 가안을 마련하고 국회의장이 지정하도록 하고 있는데 과거의 사례에 대한 면밀한 분석이 필요함. 대부분의 경우에는 정부측의 세법개정안을 기준으로 예산정책처가 분석하거나 여야합의가 있는 경우 지정한 것으로 아는데 국회의장이 단독으로 법안을 지정한 사례가 있는지 알려주시기 바람



토론 2

2017년 예산안 평가 및 심사방향

김태년

더불어민주당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사



1. 2017년도 예산안 평가

- 박근혜정부는 올해 본예산(386.4조원) 보다 14.3조원(3.7%) 증가한 400.7조원 규모의 ‘2017년도 예산안’ 을 편성함. 올해 추경안(398.5조원) 기준으로 2.2조원(0.6%) 증가한 규모임
- 정부는 “경제활력 제고를 위해 중장기 재정건전성을 훼손하지 않는 범위내에서 최대한 확장적으로 편성” 하고, “지속적인 재정개혁으로 재정건전성의 기반을 조성” 하겠다고 밝히고 있음
- ① 박근혜정부가 마지막으로 집행하게 될 2017년도 예산안을 총평하면, 한마디로 “박근혜정부 재정운용의 실패와 한계를 보여준 2017예산안” 이라 할 수 있음
 - 정부는 “재정건전성을 훼손하지 않는 범위내에서 최대한 확장적” 으로 편성하였다고 하고 있음
 - 그러나 국회 「예산정책처」도 지적한 바와 같이 “2017년도 재정운용기조를 확장적 재정운용으로 판단하기에는 어려운 측면” 이 있음
 - 역대 최저인 3.0%의 총지출 증가율을 보였던 2016년도 예산안에 이어, 2017년도에도 3.7%로 2년 연속 3%대의 예산증가율을 보이고 있음. 추경예산 대비로는 0.6% 증가에 불과
 - * 총지출 증가율(본예산대비): (11년) 5.6%→(12년) 5.3%→(13년) 7.3%→(14년) 4.6%→(15년) 5.5%→(16년) 3.0%→(17년) 3.7%
 - 예산증가율 3.7%는 정부가 전망하고 있는 경상성장을 4.1%(실질성장을 3.0%)보다도 낮음
 - 본예산 대비 재량지출 증가율은 0.6%로 의무지출 증가율 7.1%를 크게 하회하고 있음. 즉 전년 대비 총지출 증가분의 대부분은 의무지출 확대에 정부가 ‘의지’ 를 갖고 재정지출을 늘리기에는 한계가 있음

- 경제예측 기관들이 성장 전망을 지속적으로 ‘하락’ 시키고 있고, IMF까지 나서서 ‘재정확대’를 권고하고 있는 상황에서, 내년도 예산안이 “경제활력을 제고” 시킬 수 있을지 의문임

○ 게다가 2017예산안도 부족한 재원을 메꾸기 위해 28.7조원에 달하는 ‘세입보전 적자국채’를 발행할 계획임

- 부자감세 고수와 세입확충 없는 박근혜정부 재정운용의 결과, ‘나라곳간’이 텅 비게 되고, 부족한 재원은 ‘나라 빚(일반회계 적자국채 발행)’을 내서 메꿀 수 밖에 없었음
- 박근혜정부 5년간 총 164.8조원(연평균 33.0조원)의 일반회계 적자국채를 발행 함
 - 참여정부때 연평균 6.5조원에 달했던 일반회계 적자국채는 대대적인 감세를 시행한 이명박정부들어 연평균 21.4조원으로 급증하였고, ‘증세없는 복지’를 고수한 박근혜정부들어 총 164.8조원에 달하는 일반회계 세입 적자국채를 발행함

〈 일반회계 적자국채 발행 규모 〉

(단위: 조원)

참여정부 (‘03~’07년)	이명박정부 (‘08~’12년)	박근혜정부				
		‘13예산	‘14예산	‘15예산	‘16예산	‘17예산안
32.3 (연평균 6.5)	107.0 (연평균 21.4)	24.5	27.7	42.5	41.4	28.7
		164.8(연평균 33.0)				

- 이로 인해 국가채무는 2012년말 443.1조원에서 2016년(본예산기준) 644.9조원으로 200조원이나 증가하였으며, 2017년 예산상으로도 올해 보다 37.8조원 증가한 682.7조원에 달할 전망이다

○ 그리고 내년도 예산안은 정부 스스로 밝혔듯이 “늘어나는 지출소요에 대응하기 위해 부처 자율적으로 불요불급한 재량지출의 10% 수준을 구조조정”을 하여 재투자한 예산임

- 즉, 재원이 부족하다 보니 기존사업에서 일률적으로 10%를 감액하여, 이를 재원으로 일자리창출, 창조경제, 문화융성 등 박근혜정부 국정과제에 재투자한 예산으로 ‘아랫돌 빼서 윗돌 괴기 예산안’에 다름 아님
- 2년 연속 3%대의 예산 증가율, 일반회계 적자국채 발행에 의존하고 있는 나라살림, 국가채무의 가파른 증가는 박근혜정부 재정운용의 실패와 한계를 그대로 보여주고 있음
- 박근혜정부 초기에는 ‘창조경제’ 등 국정철학을 예산에 담으려고 노력하기도 했지만, 후반기에 이른 지금 정부가 새롭게 제시한 정책은 찾아보기 힘들며, 전년도 예산안을 답습한 ‘무색무취’한 전형적인 ‘점증주의 예산’의 행태를 보이고 있음
- 급격한 저장장 기조로 전환되고 있는 우리경제 현실을 고려할 때, 민간투자의 부족분을 재정이 메워주고 내수확대, 일자리 창출 등 경기활성화를 위해 재정이 더 많은 역할을 해 주어야 함에도 불구하고, ‘나라곳간이 텅비다’ 보니 예산을 확장적으로 편성할 ‘능력’이 없어진 것임

② 사상 최대 복지예산의 진실

- 내년도 ‘보건·복지·노동 분야’ 예산은 130조원(총지출 400.7조원의 32.4%)으로 12대분야 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 증가율 또한 총지출 평균 증가율 3.7%을 상회하는 5.3%를 보이고 있음.
- 정부 예산안이 발표되자마자, “치솟는 복지예산” “과도한 복지 비중” 등 복지예산 급증에 대한 우려의 목소리가 제기됨,
- 그러나 복지예산의 세부내역을 살펴보면, 내년도 복지예산은 ‘과다’하지 않으며 크게 확대되었다고 볼 수 없음

- 내년도 ‘보건·복지·노동 분야’ 예산증가율 5.3%는 역대 최저 수준의 증가율일 뿐만 아니라 2010~2016년 기간 연평균 증가율인 7.2%에도 훨씬 못 미치는 수준임
- 복지분야 예산 130조원 중 66%는 노인인구 증가(기초연금), 기존 계획에 따른 법적증가(기초생활보장 급여 인상), 물가상승에 따른 법정급여 인상 등 자연증가에 따른 의무지출이 차지하고 있음
 - 즉, 전년대비 증가한 6.6조원중 3.8조원은 자연증가분이며, 재량증가분은 3조원에 불과함
- 그리고 복지예산 중 공적연금 등 사회안전망 지출, 노동, 주택, 보훈 등을 제외한 일반 복지예산 사업으로 볼 수 있는 아동·청소년·장애인·노인·여성 등 저소득층 지원, 저출산, 건강증진 등의 예산은 정세 상태내지 소폭 증가한 수준에 그치고 있음

〈 일반 복지예산 사업 추이 〉

(단위: 억원)

	2016 예산 (A)	2017예 산안 (B)	증감액 (B-A)	비고
취약계층지원	24,989	25,403	414	
보육·가족·여성	57,654	58,520	866	
노인·청소년	15,518	16,366	848	기초연금제외
계	98,161	100,289	2,128 (2.1%)	

- 결국 2017년도 복지 예산은 내용 측면에서 실질적으로 제자리 걸음에 머물고 있음. 복지 예산이 제자리걸음이라는 것은 사회양극화·빈곤·저출산·자살 등 심화되는 사회문제 해결에 소극적으로 대처하겠다는 것임

③ 민생 현안 해결을 외면한 2017예산안

○ 교육예산 확대

- 박근혜정부의 핵심 교육 공약인 ‘고등학교 무상교육’ 예산은 정부 마지막해에도 전혀 편성하지 않아 “2017년까지 고등학교 무상교육 완성”이라는 공약은 ‘공염불’이 됨
- 정부는 ‘지방교육정책지원 특별회계’를 신설하여 누리과정 등에 지원하겠다고 하나, 국회에서 관련법도 논의되지 않았음에도 불구하고 예산을 편성한 것은 국회의 권한을 무시한 것임
 - 국세 교육세 전액을 지방교육재정교부금에서 떼어내 특별회계를 설치하고 누리과정 예산을 편성토록 하는 것은 △ 교육감들의 예산편성권을 제한하는 것으로 교육자치의 훼손이며, △ 영·유아 보육을 하는 어린이집에 교육세액 전액을 따로 떼어내 지원하는 것은 「지방교육재정교부금법」, 「교육세법」 등의 법 취지와 목적에 맞지 않음.

○ 정부 스스로 나서서 공공부문 일자리를 창출하겠다는 의지없이 민간기업 지원을 통한 일자리 창출에 의지하고 있는 일자리 예산

- 경찰, 교사, 소방 등 공공부문 청년일자리 신규 창출 예산 미반영
- 박근혜정부 대표적인 일자리 사업인 ‘취업성공패키지 사업’, ‘청년내일채움공제사업’ 등 일자리 지원 사업은 물량 확대에만 치우쳐 매년 불용되고 취업률 제고 등 실효성 제고 방안이 보이지 않음
- 여성·장애인·노인 등 취업취약계층에 대한 일자리 지원은 기업에 간접노무비 지원 등 인센티브를 지원하는 기존의 방식에서 벗어나지 못해, 정책수요자 중심의 일자리 정책이 마련되지 못함

○ 통일 외면 예산

- 2017년도 ‘통일부’ 예산은 개성공단 피해 기업과 남북경협 정상화를 염원하는 중소기업들을 더욱 절망으로 몰아가고 있는 ‘남북경협·개성공단 포기 예산’임
- ‘남북협력기금’은 2016년 1조 2,550억원에서 1조 12억원으로 2,538억원 삭감됨

- 개성공단 전면중단과 금강산관광 중단, 5·24조치로 인해 고통받고 있는 남북경협사업자들이 피해 지원을 요청하고 있음에도, 남북경협 예산을 삭감한 것임. 정부를 믿고 남북경협 사업을 위해 노력했던 경협사업자들에 대한 피해보상이 될 수 있도록 남북경협 예산과 개성공단 지원 예산은 복구되어야 함

○ 주거복지 확대 예산

- 주거복지 대책에 있어 2017년 예산안에 반영된 것은 주거급여 월 3천원 인상(11.3만원→11.6만원)에 불과함
- 결국 박근혜정부는 대선에서 약속한 △보편적 주거복지 구현, △550만가구 주거지원, △주변시세의 1/2-1/3가격 행복주택 공급 등 어느 것 한 가지도 구현하지 못함

○ 제자리 걸음을 하고 있는 농업 예산

- 2017년도 ‘농식품부’ 예산은 법적의무지출인 ‘쌀변동직불금예산’이 2,584억원 증가했음에도 전년대비 0.4% 증가에 그침. 더욱이 식품예산을 제외한 순수 농업·농촌 예산은 전년대비 0% 증가함

2. 「더불어민주당」의 2017예산안 심사 방향

- ‘증세없는 복지 확충’이라는 박근혜정부 재정정책 기조는 한계에 봉착했음. 세입기반 확충 없는 재정지출 확대는 재정수지 적자 및 국가채무는 급증하고 있으며, 누리과정 등 복지재원 분담을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부(지자체, 교육) 간 갈등은 심화되고 있음

- 박근혜정부식 재정운용으로는, 저성장 극복을 위한 확장적 재정정책의 필요성, 양극화 해소와 저출산·고령화 극복을 위한 복지 재정수요의 급증이라는 시대적 난제를 해결할 수 없음. 재정정책 기조의 근본적인 전환이 필요한 시점임

- 「더불어민주당」은 2017예산안 심사를 통해, 이명박·박근혜정부 재정정책에 대해 엄밀하게 평가하고, 저성장·저출산 시대에 ‘나라살림을 어떻게 끌고 갈 것인가?’에 대한 ‘공론화의 장’을 마련하고 대안을 모색해 나갈 것임

□ 「더불어민주당」의 2017예산안 심사의 기본 방향은 다음과 같음

① 법인세율 인상 등 근본적인 세입기반 확충 방안 마련

- 근본적인 세입 확충 방안없이 확장적 재정운용과 재정건전성 회복이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 없다는 것이 자명해짐. 2017예산안 심사를 통해 세입확충을 위한 근본적인 대책을 마련 할 것임

* 「더불어민주당」이 지난 8월초 마련한 고소득자, 고소득 법인에 대한 과세강화를 주내용으로 하는 ‘세법개정안’에 따른 세수효과는 연간 15조원으로 추계됨.

※ ‘원칙있는 공평·공정한 세세’를 위한 「더불어민주당」 세법개정안의 주요 내용

① 영업이익 높은 법인의 법인세 강화 등(법인세법)

- 과표 500억 초과 법인 법인세율 22%→25%로 원상회복(법인세법)
- 과표 5,000억원 초과 구간 최저한세율 17%→19%, 2%p 인상(조세특례제한법)

② 고소득자 과세 강화(소득세법)

- 과표 5억원 초과 구간에 대한 소득세율 구간 41% 신설
- 과표 1.5억원 이상 소득자에 대하여 과표기준 세액공제·감면 한도제(7%) 도입

③ 자본이득과세 강화(소득세법)

- 대기업 대주주의 상장·비상장주식의 양도차익 세율을 5%p 인상(20%→25%)
- 1,000만원 이상 ~ 2,000만원 이하의 금융·배당소득에 대한 원천징수세율(분리과세) 14%→17%로 3%p 인상

④ 부동산 임대 · 자산소득 절감목적의 법인설립 규제- 우병우 방지법(법인세법)

- 1) 주주가 본인 또는 가족·특수관계인으로 구성된 명의만 법인으로서, 2) 고용인원은 전혀 없거나 극소수의 인원만을 고용하고 있고, 3) 실제로는 부동산 임대·자산소득의 절감목적으로 법인을 운영하는 경우, 법인세에서 15%p 추가 과세

⑤ 지하경제 양성화를 위한 부가세 납부제도 개선 등(부가세·소득세법)

- 대형마트 및 백화점, 유흥주점업종 일부 등에 대하여 신용카드 회사로 하여금 부가세 대리납부제 시범 도입 실시
- 현금영수증 의무 발급한도 하향(10만원→3만원)

② 누리과정 예산의 안정적인 확보 방안 마련

- 누리과정 3~4세의 어린이집 예산의 안정적인 확보를 통해 더 이상 우리 사회가 불필요한 사회적 갈등을 겪지 않도록 해야 함
- 누리과정 어린이집 예산은 국고로 편성하는 것이 타당함. 이를 위해 현행 내국세의 20.27%인 ‘지방교육재정교부율’을 인상해야 함

※ 누리과정 어린이집 예산을 국고로 편성해야 할 당위성

① 법률상 문제

- 「정부조직법」상 어린이집은 보건복지부 소관이고, 「지방교육재정교부금법」상 보육시설인 어린이집은 교육교부금 지원 대상이 아님
- 정부가 「지방교육재정교부금법 시행령」, 「유아교육법 시행령」, 「영유아보육법 시행령」, 「지방재정법 시행령」을 개정해 어린이집에 대한 교육교부금 지원의 근거로 삼고 있는 것은 상위법 위반임

② 교육재정 악화의 문제

- 누리과정 도입 당시 ‘지방교육재정교부금’이 해마다 3조원씩 늘어날 것이라고 전망했으나 경기침체로 교부금이 축소되어 ‘15년에는 교부금 전망치와 실제 교부금간에 약 10조원의 차이 발생

- 박근혜 정부 들어 누리과정 예산 떠넘기기, 세수부족에 따른 지방교육재정 축소 등으로 지방교육채 규모는 해마다 증가하여 2013년 약 3조원이던 지방교육채가 2016년 14조원을 넘고 있음
- 올해 지방교육채 상환액만 5천억원이 넘고 있고 BTL 임대료 상환까지 합치면 1.2조원에 달함, 결국 학생들에게 갈 돈이 해마다 수천억원씩 빚 갚는 데 쓰여지고 있음

③ ‘권력과 대통령을 위한 예산’ 이 아닌 ‘국민을 위한’ 예산이 되어야 함

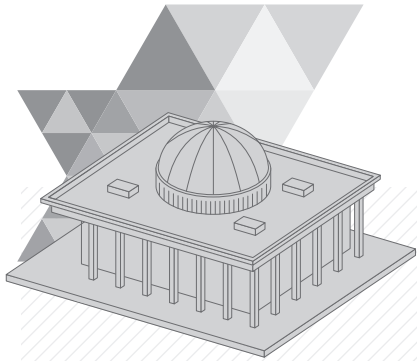
- 올해 국정감사에서 미르, K스포츠 재단 등 특정인, 특정 권력을 위한 비상식적인 예산 지원의 실체가 드러남
- 나라예산은 대통령을 위한 예산도 아니고, 특정인·특정권력을 위한 예산이 아님
- 이번 국정감사에서 드러난 불법·부당한 예산 집행과 관련된 사업에 대해 엄중한 책임을 묻고 악용된 예산은 전액 삭감되어야 함
- 아울러 새마을운동, 창조경제, 문화융성 등 대통령 관심 사업에 대해서도 보다 엄밀하게 검토할 것임

④ 청년일자리 창출, 교육·보육 지원 확대, 서민 필수생활비 절감 등 ‘민생예산’ 확보

- 청년일자리 창출 예산: 공공부문 청년일자리 확대, 청년창업 지원 확대
- 임금소득·가계소득 증대 예산: 공공부문 비정규직 처우개선, 교육비, 주거비, 교통비 등 필수생활비 절감 예산 확보
- 서민층이 빈곤층으로 전락하지 사회안전망을 확대하고 노인·장애인·저소득층 등 사회취약계층에 대한 예산 지원 확대 등

⑤ 연례적 시정요구사업, 낭비성·특혜성 사업 등 결산심사 시정요구사항을 예산안 심사에 적극적으로 반영하여 국회 결산 심사의 효율성을 도모할 것임

2017년도
예산안 토론회



토론 3

2017년도 예산안에 대한 토론

김동철

국민의당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사



1. 정부 예산안 총평

□ ‘증세없는 복지’의 한계를 그대로 드러낸 예산안

- 전반적인 세원 확충방안 없이 한정된 재원으로 예산을 편성하고 중기재정계획을 마련하다보니 ‘재정의 역할’을 상당부분 포기하고 실현가능성이 낮은 중기계획으로 귀착
 - 경제 활성화를 위해 적극적인 재정정책을 펼 수 있는 여력이 없을 뿐만 아니라 서민, 장애인, 노인, 실업자 등 어려운 계층의 복지문제에 대해서도 제대로 역할을 하지 못함
 - 매년 작성하는 5개년 단위의 중기재정계획도 재정건전성에만 초점을 맞추다보니 재정수입은 낙관적인 반면, 재정지출은 비현실적인 쥐어짜기 식으로 마련

□ 장기적 비전과 의지없이 전년 답습식·단편적 대응 반복

- 4차 산업혁명 등으로 대표되는 경제구조 변화에 대응하는 성장잠재력 확충과 청년실업, 저출산·고령화 문제에 대한 장기대책 미흡
- 추경과 재정보강을 반복하면서 재정을 쏟아 붓고 있지만 경제는 살리지 못하고 재정갭만 축내는 일을 반복
- 조선·해양 등 산업구조조정과 관련하여서도 경제전반의 시스템 개혁보다는 일관성 없는 대책으로 부실만 누적되고 혼란만 가중
- 세입측면에서도 담배세 인상, 징세강화 등 서민부담만 가중

2. 심의 방향 - 공정 및 균형원칙에 입각한 문제 해결형, 미래대비형 예산 심의

- 우리나라 현 경제상황은 저성장이 장기화되고 있는 상황에서 그 동안의 불균형 성장정책에 따른 부작용이 누적되어 양극화가 심화되고, 기업과 가계간, 대기업과 중소기업간, 세대간, 지역간 불균형이 심각한 수준에 이름
 - 한편으로 최근 해운·조선업종을 중심으로 한 구조조정의 진행, 지진발생에 따른 원자력발전 문제, 가습기, 우레탄 등 화학물질에 대한 안전문제, 개성공단 폐쇄에 따른 관련 기업의 피해보상 문제 등 현안들도 산적
- 이러한 상황에 대처하기 위해서는 재정이 장기적 측면에서는 성장잠재력을 확충하는 한편, 시장경제에서 필연적으로 발생하는 소외계층에 대한 지원을 확대하고 각종 불균형을 해소하여 기회가 보다 공정하게 주어질 수 있도록 하고, 각종 현안에 대응한 예산도 지원하는 등 재정의 본연의 역할을 할 수 있도록 할 것임.
- 재정의 지속가능성을 위하여 낭비요인이 없도록 세출구조조정뿐만 아니라, 세입측면에서 왜곡되고 잘못된 부분을 바로잡고, 나아가서는 안정적인 세수확충방안도 적극 심의할 것임.
- 현재 진행중인 해운 및 조선업종 등 구조조정과정에서 불가피하게 발생하는 실업 및 지역경제 침체 등에 도움이 될 수 있도록 하는 등 각종 현안에 대비할 수 있도록 할 것임.

3. 분야별 문제점과 대책

(1) 세입부문 : 세수추계의 정확성 제고

- 정부는 2015년까지 지난 4년간 지나친 낙관적 세입전망에 따라 막대한 세수결손을 초래하더니 금년에는 대규모 세수잉여가 예상되어 추경으로 이를 보완하면서 행정력을 낭비하고 예산의 비효율성 초래
- 금년 및 내년에도 정부편성 예산보다 상당한 세수초과가 예상
 - ⇒ 이를 바로 잡지 않으면 내년에도 추경소요 발생 소지
 - 정부는 내년 국세 세입예산을 금년보다 8.4%(18.8조원) 증가한 241.8조원 편성. 이는 금년 추경시 9.8조원의 세입을 증액 경정한 점을 감안하면 추경에 비해서는 3.9% 증가한 약 9조원이 증액된 것임
 - 금년 8월까지의 세수 실적을 보면 전년동기에 비해 20.8조원이 증가하였고, 금년 본예산이 전년실적에 비해 약 5조원 증액된 수준에서 편성된 점을 감안하면, 금년 9월 이후 하반기에 전년 수준의 세수실적만 보여도 금년 추경시 9.8조원의 세입증액경정에도 불구하고 금년도에 추가적으로 약 5~6조원의 추가 세수잉여가 발생할 수 있음
 - 이러한 추세가 유지된다면 내년도에도 정부 세수추계보다 더 많은 세수가 걷힐 소지가 충분히 있어 보임

(2) 누리과정 예산 확보 문제

- 원칙적으로 중앙정부가 부담해야 함
 - 대통령 간판공약의 하나였음. 보육·교육은 비용이 아닌 미래를 위한 투자 성격으로 저출산 문제 해결, 공정한 교육기회 제공, 출발점 평등과 연관

※ 보육사업과 같은 ‘전국단위 사업’은 중앙정부가 책임지는 것이 맞는 방향
(대통령 당선인 ‘13.1월 시도지사협의회 간담회)

- 지방교육재정의 일부 낭비요인이나 선심성 사용문제를 이유로 누리과정 예산부담을 중앙정부가 하기 어렵다는 것도 잘못된 접근 방법
- 당초 시·도 교육청이 부담하기로 한 기본전제(세수추계) 자체에 심각한 오류

※ 재정수요를 대표하는 ‘학생수’는 감소 추세인 반면, 지방재정교부금이 내국세 증가로 연평균 8.6%(3.6조원) 증가하여 2015년에는 49.5조원에 이를 것이라고 하였으나 실제로는 39.4조원에 불과하여 10조원의 갭이 발생

(단위: 조원)

	2012	2013	2014	2015
정부 전망	38.5	42.1	45.6	49.4
실 제	39.2	40.8	40.9	39.4

(3) SOC 투자 축소 및 지역균형 발전

□ SOC 투자 축소의 문제점

- 정부는 내년에 SOC분야 예산을 전년대비 8.2%줄이고 2020년까지 향후 5년간 매년 약 6%씩 줄여나가는 대신 민간투자 활성화로 이를 보완하겠다는 계획
 - 정부가 주장하는 논거는 국토면적당 도로, 철도 등 길이 등이 이미 선진국 수준에 이르렀다는 것이나, 인구밀도가 높은 우리나라 현실과 OECD평균의 2배에 이르는 통근시간 등 혼잡도 등을 감안하면 정당성이 매우 약함
- SOC예산은 장기적으로 국토균형발전, 국가경쟁력과 국민의 삶의 질 등에 많은 영향을 주고, 단기적으로는 일자리를 창출하고 경제를 활성화하는 측면에서 중요.

- 특히, 이미 SOC투자가 상당부분 이루어진 지역과 아직 투자가 미흡한 지역이 현존하는 상황에서 SOC투자 축소는 지역균형발전을 왜곡
- 정부는 서울~세종간 고속도로 등 재정으로 추진하던 사업까지 무리하게 민자 전환을 추진하고 있으나, 재원부족을 보완하기 위한 방편으로 민자 사업을 추진할 경우 장기적으로 국민부담이 더 커지는 부작용 등 문제 소지
- 따라서, SOC에 대한 적정수준의 투자가 필요하며, 특히 그 동안 상대적으로 소외된 지역에 보다 많은 예산이 배정돼야 함

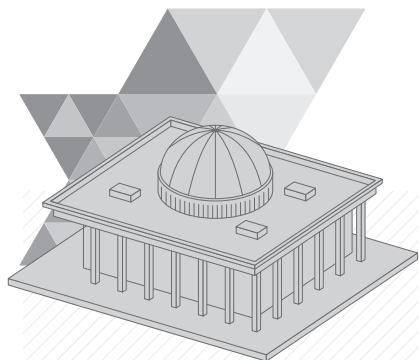
(4) 김영란법 시행과 관련된 재정의 투명성 제고

- 정부 예산에서부터 솔선수범토록 해야 함
 - 각 부처 등의 대외업무 관련, 과다 편성된 업무추진비 등 삭감 필요
 - 특수활동비 등 예산집행이 불투명한 항목도 적정규모로 삭감 필요

(5) 불요불급한 예산의 삭감 등 재정의 효율화

- 내년은 대통령선거가 있는 해임
 - 정치적 편향성이 있는 홍보성, 선심성 예산 삭감 필요
 - 집행가능성이 낮은 사업, 사업계획이 미흡한 사업, 시급성이 떨어지는 사업 등을 감액하여 한정된 재원이 효율적으로 활용될 수 있도록 할 것

2017년도
예산안 토론회



토론 4

2017년도 예산안에 대한 토론

김태일

고려대학교 교수



우선 총량에 대해 평가하면,

- 정부는 재정건전성 훼손하지 않는 범위 내에서 “최대한 확장적”으로 편성했다고 함. 그 근거는 총지출 증가율이 3.7%로서 2016년 증가율 2.9%보다 높다는 것임.
- 그러나 이를 두고 내년도 예산안의 운용기조가 확장적이라고 하기는 어려움.
- 그 근거로는 우선 총지출 증가율이 명목경제성장률(4.1%)과 총수입증가율(6.0%)보다 낮다는 것을 들 수 있음. 물론 정부의 경제성장률 전망(실질성장률 3%)과 수입 증가율 전망이 낙관적이라서 실제로는 이보다 낮아질 가능성이 높지만, 이를 감안해도 총지출 증가율이 경제성장률이나 수입증가율에 비해 크지는 않을 것임.
- 또한 증가분의 대부분 의무지출(재량지출 증가율 0.6%, 의무지출 증가율 7.1%)로서, 세출 순증 14.3조원 중 9.2조원 지방이전 증가분(지방교부세, 의무적 국고보조금지원 등).
- 결국 확장보다는 안정에 더 가깝다고 할 수 있음. 그러나 이를 부정적으로 평가할 것은 아님.
- 개인적으로는 세율 높여서 더 걷고 세출도 더 많이 하는 것을 선호하지만, 증세불가의 제약 속에서는 어쩔 수 없을 것임.

한편 정부가 주장하는 2017년 예산안의 주요 특징을 보면,

- 우선 2017년도 예산안 편성의 최우선 과제는 「일자리 창출」이라고 함. 일자리 예산은 17.5조원으로 전년 대비 10.7% 증가하였음.
- 또한 보건·복지·고용 분야 예산은 130조원으로 규모 비중 1위, 전체의 32.4%라고 함.
- 이하에서는 이 두 특징에 대해 좀 더 상세히 논의함.

일자리 창출 예산

- 일자리 창출은 후기산업사회 정부의 경제복지 역할 중 가장 핵심임. 따라서 이 과제에 최우선순위를 두고 예산을 편성하는 것은 긍정적임. 그런 면에서 전년 대비 10.7% 증가한 17.5조원을 배정한 것은 긍정적이며, 향후 이 분야는 계속 증가할 것임.
- 문제는 투입된 예산 대비 효과가 얼마나 있는가임. 17.5조원 중 실업급여 지급 6조원 정도를 제외하면 11조원 이상이 일자리 창출에 사용됨(물론 과거 예를 보면 일자리 예산이라고 보기 어려운 것도 일자리 예산 범주에 포함시키기도 하였음).
- 11조원이면 구직자 1인당 매달 200만원씩 55만 명에게 지급할 수 있는 금액임. 이 정도의 예산을 투입하지만, 고령자 대상의 공공근로 성격을 지닌 직접일자리 사업을 제외하면, 얼마나 일자리를 창출했는가에 대해서는 따져볼 필요가 있을 것임.

- 물론 직업훈련이나 고용서비스를 위한 인프라를 구축하는 것은 중요하며, 이를 위해서는 상당량의 예산이 투입되어야 할 것임.
- 그러나 이제는 어느 정도 인프라가 갖춰진 상태이므로, 실질적인 성과를 거둬야 함. 그러나 현행의 직업훈련과 고용서비스 전달체계가 효과적인가에 대해서는 부정적인 시각이 많음.
- 전달체계의 효과성을 높이기 위해서는 하드웨어 구축 못지않게 소프트웨어 질을 높이는 것이 중요함.
- 일자리 사업뿐만 아니라 우리나라 사회서비스 전달체계의 가장 큰 문제점은 소프트웨어가 열악하며, 그에 따라 서비스의 질이 낮고 효과성이 떨어진다는 것임. 무상보육이 확대되어도 어린이집의 보육의 질에 대한 불만이 높은 것, 요양 서비스의 질이 낮고 모럴 해저드가 심하다는 것은 잘 알려져 있음.
- 일자리 사업도 마찬가지임. 이제는 정말 직업훈련과 고용서비스의 효과성을 높이는 데 치중해야 할 때이며, 이를 위해서는 소프트웨어의 질을 높이는 데 더욱 신경을 써야 할 것임.

보건·복지예산

[표 1] 2015-2017년 보건·복지·고용 분야 예산

(단위:십억원)

	2015	2016	2017	증가율	
				15-16	16-17
보건·복지·고용	115,682	123,400	130,001	6.7%	5.3%
사회복지분야	105,281	112,866	119,693	7.2%	6.0%
기초생활보장	9,477	10,131	10,343	6.9%	2.1%
취약계층지원	2,369	2,499	2,540	5.5%	1.6%
공적연금	39,661	42,706	45,400	7.7%	6.3%
보육·가족·여성	5,428	5,765	5,852	6.2%	1.5%
노인·청소년	9,036	9,421	9,733	4.3%	3.3%
노동	15,516	17,295	18,835	11.5%	8.9%
보훈	4,638	4,818	4,981	3.9%	3.4%
주택	18,387	19,438	21,180	5.7%	9.0%
사회복지일반	770	792	828	2.9%	4.5%
보건분야	10,401	10,534	10,308	1.3%	-2.1%
보건의료	2,281	23,283	2,296	2.1%	-1.4%
건강보험	7,744	7,786	7,581	0.5%	-2.6%
식품의약품안전	376	420	431	11.7%	2.6%
노동·보훈·주택제외(a)	77,141	81,849	85,005	6.1%	3.9%
(a)-공적연금	37,480	39,143	39,605	4.4%	1.2%

2016년과 2017년 예산은 2016-2020 국가재정운영계획에서 인용, 2015년 예산은 2015-2019 국가재정운영계획에서 인용.

- 보건·복지·고용 분야 예산 전체는 2016년 123.4조원에서 2017년 130.0조원으로 6.6조원 (5.3%) 증가하였음.
- 예년의 증가율에 비하면 낮은 편임. 2016년도의 경우 6.7% 증가하였으며, 2011-2015년 기간은 연평균 7.6% 증가하였음. 이는 과거에는 무상보육 확대, 기초연금 확대 등 많은 예산이 소요되는 제도 확충이 있었으나 내년도 예산에는 없기 때문임.
- 한편 노동·보훈·주택을 제외한, 본래의 의미의 보건·복지 예산만을 보면 3.9% 증가하여 총지출증가율과 유사. 더구나 3.9% 증가 중에도 대부분이 자연증가분인 공적연금이며, 이를 제외하면 증가율은 1.2%로 매우 낮은 편임.
- 이와 같은 2017년도 보건복지 분야 예산(노동·보훈·주택 제외) 증가율은 2016년도의 증가율에 비하면 매우 낮은 편임. 2016년에는 6.1%가 증가하였으며, 2017년의 3.9%보다 2.2%p가 높음. 자연증가분인 공적연금을 제외한 경우도, 2016년에는 4.4%가 증가하여 2017년의 1.2%에 비해 2.2%p가 더 높음.
- 2016년도의 증가율에 비해 2017년도의 증가율이 특히 낮은 분야는 기초생활보장, 취약 계층지원, 보육·가족·여성 분야임.
- 2017년도의 예산증가율이 낮은 이유는 내년에는 눈에 띄는 제도 확충이 없기 때문임. 이에 비해 2016년의 경우 기초생활보장 급여 변화 등 괄목할만한 제도 변화가 있었음.
- 물론 반드시 매년 거액의 예산 증가를 수반하는 제도 확대가 이루어질 필요는 없을 것임. 그러나 우리의 복지제도가 결코 충분한 편은 아니라는 점을 고려하면, 내년도 보건 복지 예산이 우리의 복지수요에 적절히 부응하였는가에 대해서는 지극히 회의적임.

[표 2] 2016-2020년과 2015-2019년 국가재정운용계획 보건·복지 분야 예산비교

(단위:십억원)

	16-20운용계획(가)		15-19운용계획(나)		증가율	
	2016	2017	2016	2017	(가)	(나)
보건·복지·고용	123,400	130,001	122,883	129,152	5.3%	5.1%
사회복지분야	112,866	119,693	112,391	118,237	6.0%	5.2%
기초생활보장	10,131	10,343	10,131	10,498	2.1%	3.6%
취약계층지원	2,499	2,540	2,489	2,499	1.6%	0.4%
공적연금	42,706	45,400	42,707	46,386	6.3%	8.6%
보육·가족·여성	5,765	5,852	5,557	5,627	1.5%	1.3%
노인·청소년	9,421	9,733	9,389	9,671	3.3%	3.0%
노동	17,295	18,835	17,292	17,972	8.9%	3.9%
보훈	4,818	4,981	4,740	4,786	3.4%	1.0%

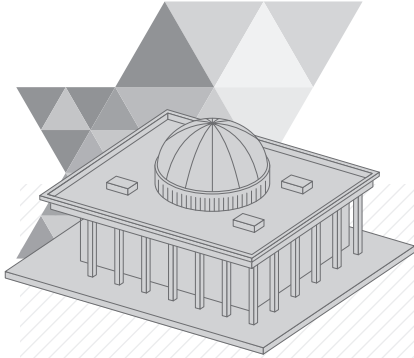
(단위:십억원)

	16-20운용계획(가)		15-19운용계획(나)		증가율	
	2016	2017	2016	2017	(가)	(나)
주택	19,438	21,180	19,294	20,000	9.0%	3.7%
사회복지일반	792	828	792	798	4.5%	0.8%
보건분야	10,534	10,308	10,492	10,915	-2.1%	4.0%
보건의료	23,283	2,296	2,291	2,276	-1.4%	-0.7%
건강보험	7,786	7,581	7,786	8,219	-2.6%	5.6%
식품의약품안전	420	431	415	420	2.6%	1.2%
노동·보훈·주택제외(a)	81,849	85,005	81,557	86,394	3.9%	5.9%
(a)-공적연금	39,143	39,605	38,850	40,008	1.2%	3.0%

- 보건·복지·고용 분야 예산 전체로 보면 ‘2016-2020 국가재정운용계획’의 2016-2017 예산 증가율이 작년에 작성된 ‘2015-2019 국가재정운용계획’의 2016-2017 예산 증가율보다 높음(5.3% vs. 5.1%).
- 그러나 노동·보훈·주택을 제외한, 본래의 의미의 보건·복지 예산만을 보면 ‘2016-2020 국가재정운용계획’의 2016-2017 예산 증가율이 3.9%로서 ‘2015-2019 국가재정운용계획’의 2016-2017 예산 증가율인 5.9%에 비해 2%p 낮음. 또한 자연증가분인 공적연금을 제외한 경우도, ‘2016-2020 국가재정운용계획’에서는 1.2%로서 ‘2015-2019 국가재정운용계획’의 3.0%에 비해 1.8%p 낮음.
- 이처럼 작년에 계획한 2016-2017 기간 예산 증가율에 비해 올해 계획한 2016-2017 기간 예산 증가율이 상당히 낮다는 것은, 내년도 예산이 중기적인 시각에서 만들어진 것이 아니라, 예산 절감을 목표로 긴축적으로 짜여진 것임을 시사함.
- ‘2016-2020 국가재정운용계획’과 ‘2015-2019 국가재정운용계획’의 2016-2017 기간 예산 증가율이 특히 차이 나는 분야는 보건 분야임. 보건 분야의 ‘2016-2020’ 국가재정운용계획의 예산 증가율은 -2.1%인데 비해 ‘2015-2019 국가재정운용계획’의 예산 증가율은 4.0%임.
- 이처럼 크게 차이 나는 이유는 건강보험 지원 예산 때문임. 이 예산의 증가율이 ‘2016-2020 국가재정운용계획’에서는 -2.6%인데 비해 ‘2015-2019 국가재정운용계획’에서는 5.6%임.
- 건강보험 지원 예산은 국민건강보험법 108조의 건강보험료 예상 수입의 14%(여기에 담배부담금에서 6% 추가 지원)를 국고에서 지원하도록 되어 있는 규정에 의해 편성됨. 그런데 내년도 건강보험료 수입이 금년도에 비해 줄어든 이유는 없음. 더구나 내년도 건강보험료 수입 예측치가 작년에 비해 대폭 줄어든 이유도 없음.

- 지금까지도 정부는 차년도 건강보험료 수입을 과소 추계함으로써, 실제 수입의 14%보다 훨씬 적은 액수를 편성하였음. 이러한 관행을 감안하더라도 내년의 예산안의 축소 정도는 지나침.
- 물론 최근 건강보험 재정이 흑자를 유지하고 있는 것은 사실임. 그렇다고 해도 규정을 무시한 과소편성은 부적절함. 더구나 우리나라의 건강보험 보장성은 다른 국가들에 비해 상당히 낮아서 보장성 강화를 위한 사업 수요는 매우 많음.
- 그렇다면 건강보험 재정 흑자를 이유로 법에 규정된 지원액을 축소하는 것보다는 보장성을 확대하는 것이 타당함.
- 따라서 건강보험 지원 예산의 대폭 축소는 법규를 무시한 측면에서도, 보건의서비스의 질을 높인다는 공공성 측면에서도 부적절함.
- 한편 건강보험 국고지원 법규 자체가 한시법으로 2017년까지 유효함. 따라서 이후의 건강보험 지원을 어떻게 할 것인가를 곧 결정되어야 할 것임. 개인적으로는 이후에도 국고 지원은 필요하며, 한시법이 아니라 상시적인 규정이 되어야 할 것으로 판단함. 그리고 국고 지원의 용처에 대해서도, 장기적인 국민의료의 발전이라는 측면에서 명확히 할 필요가 있을 것임.

2017년도
예산안 토론회



토론 5

2017년도 예산안에 대한 토론

최병호

부산대학교 교수



1. 2017년 정부 예산안 개요

□ 예산편성 기본방향

- 중장기 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한 확장적으로 예산 편성
- 대내외 여건 및 경제·사회구조 변화에 적극 대응하는 등 재정이 적극적인 역할 수행
- 기본 방향
 - 대내외 여건 및 경제·사회구조 변화에 적극 대응
 - 경제 하방 리스크에 대한 대응
 - 인구구조변화, 산업구조개편 등 구조적 변화에 대응한 재정의 적극적 역할
 - 일자리 창출, 경제활력 제고 등을 위한 투자
 - 일자리 창출을 최우선적 과제, 전략적 투자 확대
 - 수출기업 경쟁력 강화, 미래성장동력 확충 등 경제활력 제고
 - 민생안정과 안전한 사회 구현
 - 지속가능한 재정운용 기반 마련
 - 재량지출 구조조정 등 재정지출의 효율화
 - 재정준칙 도입, 재정건전화계획 수립 의무화 등 재정규율 강화

□ 세입-세출 예산 개요

- 정부 예산 400조원 시대 도래
 - 지출 기준 2005년 210조원 → 2011년 309조원 → 2017년 401조원
 - 12년만에 예산 규모가 2배로 증가
- 총수입은 2016 본예산 대비 6.0% 증가
 - 국세수입 8.4% 증가, 세외수입 및 기금수입 2.7% 증가
- 총지출은 2016 본예산 대비 3.7% 증가
 - 경기 및 고용회복 뒷받침을 위해 최대한 확정적 편성

〈표 1〉 총수입 및 총지출

(조원, %)

	2016		2017안 (B)	증감	
	본예산 (A1)	추경예산 (A2)		본예산 대비 (B-A1)	추경예산 대비 (B-A2)
총수입	391.2	402.2	414.5	23.3 (6.0%)	12.3 (3.1%)
- 국세	222.9	232.7	241.8	18.8 (8.4%)	9.1 (3.9%)
총지출	386.4	398.6	400.7	14.3 (3.7%)	2.1 (0.5%)

□ 재정수지 및 국가채무

- 재정수지는 2016년 본예산의 GDP 대비 $\Delta 2.3\%$ (2016년 추경은 GDP 대비 $\Delta 2.4\%$)에서 2017년에는 $\Delta 1.7\%$ 로 개선됨
- 또한 국가채무비율은 2016년 본예산의 40.1%(추경은 39.3%)에서 2017년에는 40.4%로 소폭 증가 (중기적으로 국가채무비율은 40% 수준 유지)

□ 평가

- 세입 측면
 - 국세수입 등 총수입은 2016년 본예산과 대비해서는 다소 낙관적으로 편성(최근 국세세수의 GDP탄력성은 1미만으로 하락), 2016년 추경예산에 대비해서는 다소 보수적으로 편성
 - 최근 수년간 세수가 목표치에 미달하는 등 과잉예측오차에 따른 리스크를 줄이기 위해 세수추계가 보수적으로 이루어진 것으로 보임
- 세출 측면
 - ‘재정의 지속가능성 유지를 위한 재정건전성 개선’ 과 ‘재정을 통한 구조변화에 대한 대응과 경제활력 제고’ 라는 두 마리 토끼를 잡는 방향
 - 총지출은 2016년 본예산 대비 3.7% 증가, 추경예산 대비 불과 0.5% 증가
 - 총량 측면에서 본다면 재정을 통한 경제활력 제고와 사회경제적 변화에 대한 대응이라는 목표에 비추어 확장적 재정지출이라고 보기 곤란

- 전체적으로 예산편성의 무게중심이 확장적 재정정책보다는 재정건전성 유지에 주어진 것으로 보임
 - 총량 측면에서는 재정의 적극적 역할이라는 요구를 반영하기는 미흡
 - 결과적으로 재량지출의 적극적 구조조정과 효율화를 통한 재정의 역할 제고가 필요함

2. 분야별 재원 배분

□ 총지출의 증가율(2016 본예산 대비 3.7%)에 비해 증가율이 높은 분야

- 보건·복지·노동
 - 2016년 본예산 대비 5.3% 증가, 추경 대비 2.5% 증가
 - 2016-2020 국가재정운용계획에서는 의무지출 증가율을 연평균 5.5%(복지 분야 4.6%)로 설정
- 교육
 - 2016년 본예산 대비 6.1% 증가
 - 지방교육재정교부금 증가(11.4%)가 주도
- 문화·체육·관광
 - 2016년 본예산 대비 6.9% 증가
- 국방
 - 2016년 본예산 대비 4.0% 증가
- 일반·지방행정
 - 2016년 본예산 대비 7.4% 증가, 가장 높은 증가율
 - 지방교부세의 증가(12.5%)가 주도

□ 총지출의 증가율('16 본예산 대비 3.7%)에 비해 증가율이 낮은 분야

- 환경
 - － 2016년 본예산 대비 0.1% 증가 (추경 대비 감소율 -1.4%)
- R&D
 - － 2016년 본예산 대비 1.8% 증가
- 공공질서·안전
 - － 2016년 본예산 대비 3.1% 증가

□ 2016년 본예산 지출액 대비 절대액이 감소한 분야

- 산업·중소기업·에너지
 - － 2016년 본예산 대비 0.3조원 감소 ('16년 추경 대비 2.8조원 감소)
- SOC
 - － 2016년 본예산 대비 1.9조원 감소 (감소율 -8.2%)
 - － 가장 감소액과 감소율이 큰 분야
- 외교·통일
 - － 2016년 본예산 대비 0.1조원 감소 (감소율 -1.5%)

〈표 2〉 분야별 지출의 증감

(조원, %)

	2016		2017	증감			
	본예산	추경		‘16년 본예산 대비		‘16년 추경 대비	
				금액	%	금액	%
총지출	386.4	398.6	400.7	14.3	3.7	2.1	0.5
1. 보건·복지·노동	123.4	126.8	130	6.6	5.3	3.2	2.5
2. 교육	53.2	55.2	56.4	3.3	6.1	1.2	2.2
※ 지방교육재정교부금	41.2	43.2	45.9	4.7	11.4	2.7	6.2
3. 문화·체육·관광	6.6	6.9	7.1	0.5	6.9	0.2	2.9
4. 환경	6.9	7.0	6.9	0	0.1	△0.1	△1.4
5. R&D	19.1	19.2	19.4	0.3	1.8	0.2	1.0
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	18.7	15.9	△0.3	△2.0	△2.8	△15.0
7. SOC	23.7	23.7	21.8	△1.9	△8.2	△1.9	△8.0
8. 농림·수산·식품	19.4	19.6	19.5	0.1	0.6	△0.1	△0.5
9. 국방	38.8	38.8	40.3	1.5	4.0	1.5	3.9
10. 외교·통일	4.7	4.7	4.6	△0.1	△1.5	△0.1	△2.1
11. 공공질서·안전	17.5	17.5	18	0.5	3.1	0.5	2.9
12. 일반·지방행정	59.5	63.2	63.9	4.4	7.4	0.7	1.1
※ 지방교부세	36.1	37.9	40.6	4.5	12.5	2.7	7.1

□ 평가

○ 보건·복지·노동 분야

- 2015–2019 중기재정계획에서 의무지출 증가율을 연평균 6.1%(복지분야 연평균 6.7%)로 설정한 것에 비해 2016–2020 계획에서는 대폭 하향 조정(특히 복지분야는 연평균 2.1% 하향 조정)
- 현행 사회복지제도 하에서 지출수요에 대한 감당뿐만 아니라 인구구조변화 등 복지수요 증대에 선제적으로 대응하기에는 다소 부족할 수 있다고 생각됨(복지 지출의 경직성 고려)

- 산업·중소기업·에너지, SOC, R&D 등 지출의 GDP 탄력성이 높다고 생각되는 분야들은 증가율이 낮거나 절대액이 줄어드는 경향
 - 이 분야들은 재량지출 분야로서 지출의 구조조정이 불가피하나, 지출 효율성 제고를 위한 자원배분에 대한 고민이 필요
 - 특히 산업·중소기업·에너지, R&D 분야는 산업구조개편 및 미래성장동력 육성이라는 투자 목표와 밀접한 관련을 맺는 분야
 - 제조업의 위기가 당면한 경제위기의 주요 원인을 제공한 만큼 이 분야에 대한 투자 확대와 전략적 자원배분이 필요
 - SOC 분야
 - 2010년에 25.1조원을 기록한 이후 계속 절대액이 하향하는 추세
 - SOC지출의 적정성에 관해서는 논란이 있으나, 전체 SOC stock은 적정하거나 과잉이라는 것이 일반적 견해
 - 다만 공간적(지역적) 측면에서는 과잉과 과소가 존재하므로, 면밀한 분석을 통한 효율적 배분이 필요
- 교육 분야
 - 전년 대비 증가율이 6.1%로 매우 높으며, 특히 교육재정교부금의 증가율은 무려 11.4%에 달함
 - 재정운영에 있어서 교육재정교부금은 거대한 목적세 성격, 예산편성 상의 경직성 초래
 - 학령인구 감소 등을 고려, 제도 변경에 대한 적극적인 논의가 필요
- 외교·통일 분야
 - 2015년 4.5조원, 2016년 4.7조원, 2017년 4.6조원 등 제자리걸음
 - 탈북자 문제, 선제적인 통일 대비 정책의 필요성 등을 고려할 때, 예산편성 상에서 후순위로 밀리는 경향
- 문화·체육·관광
 - 본예산 기준 2015년 6.1조원, 2016년 6.6조원(7.5% 증가), 2017년 7.1조원(6.9% 증가) 등으로 매우 빠르게 증가

- 현 정부 하에서 다른 재량지출 부문에 비해 증가율이 압도적으로 빠른 경향(국정목표인 문화융성과 관련)
- 과잉 및 중복투자에 대한 우려가 있으므로 성과에 대한 엄밀한 분석과 지출의 효율성 제고를 위한 고민이 필요

3. 전체적인 평가

- 어려운 경제상황과 세수 여건 하에서 재량지출 부문의 세출효율화를 통한 지출억제와 재정건전성 유지에 대한 정부의 노력과 고민이 엿보임
- 다만 재정의 적극적 역할을 기대하기는 전체 재정지출규모와 부문별 재원배분 모습이 다소 미흡한 경향
 - 2017년 예산안은 정부가 ‘일자리 우선, 경제활력 우선’을 천명한 예산안으로서 재정의 경제적 역할을 강조함
 - 전체적인 부문별 재원배분 모습을 통해서는 그러한 방향성을 엿보기가 쉽지 않음
 - 경제적 활력 제고를 위한 투자, 미래성장동력 육성을 위한 투자 등에 대해서는 재원배분이 제약된 만큼 우선순위의 면밀한 고려와 비효율적 부문에 대한 적극적 구조조정이 요구됨
 - 만약 경기회복이 원활하지 않을 경우 긴축적 본예산 편성 이후 추가경정 예산 편성이라는 지난 몇 년간의 좋지 않은 선례가 반복될 우려가 있음
- 세입 측면에서 국세수입은 지난 7월 말 발표된 세법 개정안이 기초
 - 비판적 견해는 복지지출 확대를 중심으로 나타나는 세입확충에 대한 요구에 적절히 대응하지 못하고 있으며(소득세와 법인세 세율 문제), 국민

개세주의에 입각하여 세원을 확충하는 내용을 담지 못하며, 비과세·감면을 축소 정비한다는 정부가 정한 세제정책의 방향성을 따르지 못한다는 점임

- 일몰 도래한 조세지출 항목 25개 중 4개만 종료, 나머지 21개는 사실상 연장되는 안으로서, 적어도 비과세·감면 정비 측면에서는 과감한 정책의지가 필요

□ 재정개혁 측면에서는 비교적 긍정적인 평가 가능

- 국고보조사업 등 재정사업에 대한 평가는 평가결과의 feedback상황을 사후적으로 점검하는 제도 도입 등을 통해 평가사업 자체의 실효성을 높일 필요가 있음
- 사회보험의 경우는 재정건전성과 안정성을 제고하기 위한 조치가 지속적으로, 효과적으로 이루어지지 않는다면 향후 심각한 문제가 발생할 수 있는 분야로서 적극적인 정책적 관심과 전략적 접근이 필요

□ 기타: 국가재정운용계획의 실효성 제고를 위한 제도 개편 필요

- 당초 국가재정운용계획의 도입은 중기적 관점에서 재정전망, 재원배분, top-down 과의 연계 등을 위한 것이나, 구속력이 없기 때문에 매년 단년도 예산의 중속계획의 개념, 실효성 문제 발생
- 제도의 실효성과 구속력 제고를 위한 제도 마련을 통하여 재정운용상의 계획성 제고가 필요

[illegible]

[illegible]

[illegible]

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

