



2018년도 예산안 토론회

2017. 11. 2(목) 14:00~16:00

국회의원회관 제1소회의실



국회에산정책처
National Assembly Budget Office



경제재정연구포럼

진행순서

개회식

개 회 사	김춘순 국회예산정책처장
격 려 사	정세균 국회의장
축 사	백재현 국회예산결산특별위원장 김광림 경제재정연구포럼 공동대표

토 론

사 회	오연천 울산대학교 총장[前 서울대학교 총장]
발 제	구윤철 기획재정부 예산실장 조용복 국회예산정책처 예산분석실장

토 론

- 윤후덕 더불어민주당 국회의원
국회예산결산특별위원회 간사
- 김종석 자유한국당 국회의원
국회예산결산특별위원회 위원
- 정인화 국민의당 국회의원
국회예산결산특별위원회 위원
- 홍철호 바른정당 국회의원
국회예산결산특별위원회 간사
- 윤소하 정의당 국회의원
국회예산결산특별위원회 위원
- 윤영진 계명대학교 교수
- 양준모 연세대학교 교수

Contents

개회사	김춘순	국회예산정책처장	3
격려사	정세균	국회의장	7
축 사	백재현	예산결산특별위원장	11
	김광림	경제재정연구포럼 공동대표	15
발 제	구윤철	기획재정부 예산실장	17
	조용복	국회예산정책처 예산분석실장	29
토 론	윤후덕	더불어민주당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사	53
	김종석	자유한국당 국회의원/국회예산결산특별위원회 위원	89
	정인화	국민의당 국회의원/국회예산결산특별위원회 위원	103
	홍철호	바른정당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사	117
	윤소하	정의당 국회의원/국회예산결산특별위원회 위원	125
	윤영진	계명대학교 교수	137
	양준모	연세대학교 교수	151

2018년도
예산안 토론회

개회사

김춘순
국회예산정책처장

개회사

안녕하십니까? 국회예산정책처 처장 김춘순입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 자리를 빛내주시기 위해 참석하신 존경하는 정세균 국회의장님과 백재현 국회예산결산특별위원장님, 김광림·장병완 경제재정연구포럼 공동대표님께 진심으로 감사드립니다.

또한 귀한 시간을 할애하여 기꺼이 토론자로 나와 주신 국회예산결산특별위원회 윤후덕 간사님, 김종석 의원님, 정인화 의원님, 홍철호 간사님, 윤소하 의원님께 감사드립니다.

아울러 사회를 맡아주신 오연천 총장님과 발표를 해주실 기획재정부의 구윤철 예산실장님, 국회예산정책처의 조용복 예산분석실장님, 토론에 나서주실 윤영진 계명대 교수님과 양준모 연세대 교수님께 감사드립니다.

정부는 사람 중심의 지속성장 경제를 구현하기 위해 수요측면의 소득주도 성장과 공급측면의 혁신성장을 두 축으로 하는 예산안을 편성하였습니다. 오늘 토론회를 시작으로 앞으로 국회에서는 최근 증가하고 있는 복지지출에 대한 장기적인 재정의 지속가능성과 지방자치단체의 부담능력 문제, SOC 투자 방향성에 대한 다양한 의견 등에 대한 심도 있는 논의가 있을 것으로 예상합니다.

오늘 토론회에서 내년 나라살림의 큰 방향과 주요 정책과제에 대하여 다양한 의견이 개진되고 효과적인 정책 대안을 모색함으로써, 본격적인 예산안 심의과정을 이끌어 갈 수 있는 추진력을 마련하는 자리가 되길 기대합니다.

다시 한번 오늘 토론회에 참석하시어 자리를 빛내주신 정세균 국회의장님과 백재현
예결위원장님, 그리고 토론자 및 참석자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2017. 11. 2.

국회예산정책처장 김 춘 순

2018년도
예산안 토론회

격려사

정세균
국회의장

격려사

안녕하십니까. 국회의장 정세균입니다.

20대 국회의 두 번째 정기국회가 시작된 지 어느덧 두 달이라는 시간이 지났습니다. 이제 우리 국회는 국정감사를 마치고 올해 출범한 새 정부의 첫 예산안 심사를 눈앞에 두고 있습니다.

내년도 예산안에 대한 본격적인 심사를 앞두고 국회예산정책처 주최로 <2018년도 예산안 토론회>가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 예산안에 대한 전문적인 분석과 함께 국가 재정운용 전반에 관한 각계의 의견을 수렴하는 공론의 장으로서 국회의 예산안 심의에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대합니다.

최근 경제지표가 다소 호전되고 있다는 희소식이 들려오고 있습니다. 하지만 미래를 낙관하기에는 국내외 여건이 녹록치 않습니다. 저성장과 고실업, 양극화 심화, 저출산·고령화와 같은 구조적 요인에다 북핵 리스크와 주변국 정세, 한미FTA 재협상, 금리인상 압박 등의 현안은 우리 경제의 불확실성을 증대시키고 있습니다.

이러한 현실에서 국회와 정부는 선의의 견제와 비판 그리고 상호 협력 속에서 민생을 살피고 새로운 대한민국으로 도약하기 위한 노력을 경주해나가야 하겠습니다. 특히 우리가 직면한 수많은 도전에 대응하기 위한 국가재정의 적극적 역할이 중요한 시점이지만, 동시에 재정건전성 문제도 함께 고려하지 않을 수 없습니다.

새 정부 출범 이후 처음으로 제출된 「2018년도 예산안」에는 일자리 창출, 소득주도 성장, 혁신성장 동력 확충 등의 여러 현안에 대한 정부의 고민이 담겨 있을 것입니다. 국회는 정부가 제출한 예산안에 국민과 약속한 과제들이 충실히 반영되었는지, 예산의 낭비요인은 없는지 국민을 대표하여 철저히 살펴보아야 합니다.

오늘 뜻 깊은 자리를 마련해 주신 국회예산정책처 김춘순 처장님을 비롯한 직원 여러분의 노고에 감사와 격려의 말씀을 드립니다. 사회를 맡으신 오연천 총장님과 귀한 시간을 내어 참여해 주신 백재현 예산결산특별위원장님 그리고 각 정당을 대표하여 토론자로 참석하신 의원 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아무쪼록 오늘 열리는 토론회가 향후 국회가 예산안을 심사하는 데 있어 소중한 길잡이가 될 수 있기를 진심으로 바라며, 함께 하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2017. 11. 2.

국회의장 정 세 균

축 사

백재현
예산결산특별위원장

축 사

안녕하십니까?

국회예산결산특별위원회 백재현 위원장입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 국회예산정책처가 주관하는 「2018년도 예산안 토론회」에 참석해 주신 정세균 국회의장님과 의원님 여러분, 정부 관계자 및 전문가분들께 진심으로 감사드립니다.

국회는 지난달까지 국정감사를 마치고 이제 본격적인 내년도 예산안 심사를 시작합니다. 오늘의 이 토론회는 새 정부 들어서 첫 번째 예산안 심사를 앞두고 심사의 주요한 원칙 및 방향을 논의하기 위한 자리입니다. 예결위의 예산안 심사 역시 내일 예산안에 대한 공청회를 기점으로 시작될 예정입니다. 이처럼 중요한 시기에 의원님들과 정부 관계자 및 전문가분들을 아우르는 논의의 장을 마련해 주신 김춘순 국회예산정책처장님을 비롯한 직원분들께도 감사의 마음을 전합니다.

잘 아시겠지만, 정부는 청년실업, 양극화 등의 문제에 직면하고 있는 가운데 지출을 상당부분 확대하는 방향으로 2018년도 예산안을 편성하였습니다. 일자리 창출 및 소득주도 성장, 혁신성장의 세 마리 토끼를 한꺼번에 잡고자 정부가 고심한 흔적을 엿볼 수 있습니다만, 429조원에 달하는 예산안을 활용할 수 있는 더 나은 방안을 살펴보기 위하여 국회의 예산안 심사 역시 매우 중요하다 할 것입니다.

여·야 예결위 위원님들께서 참석하신 오늘 토론회를 통해 예산안 심사 이전에 개략적인 의견 교환이 있을 예정이며, 일부 차이가 있는 부분은 향후 예결위 심사 과정에서 보다 심도 깊은 논의를 통하여 좁혀갈 수 있을 것이라 생각합니다. 또한 오늘 참석하신 전문가 분들께서 좋은 의견을 제시해 주시면 국회의 예산안 심사 과정에서 이를 적극 반영할 수 있도록 하겠습니다.

저는 예산결산특별위원장으로 여·야에 치우치지 않고 객관적인 입장에서 예산안이 심사될 수 있도록 노력할 것입니다. 아울러 어려운 경제여건 하에서 국민들의 땀으로 마련된 예산안이 단 한 푼도 헛되이 쓰이는 일이 없도록 저희 예산결산특별위원회가 꼼꼼하게 심사할 것을 약속드립니다.

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

감사합니다.

2017. 11. 2.

국회예산결산특별위원장 **백재현**

축 사

김광림

경제재정연구포럼 공동대표

발제 1

구윤철

기획재정부 예산실장



“내 삶을 바꾸는” 2018년 예산안

2017. 11. 2.

보고순서

I 재정총량 및 분야별 자원배분

II 중점 투자방향

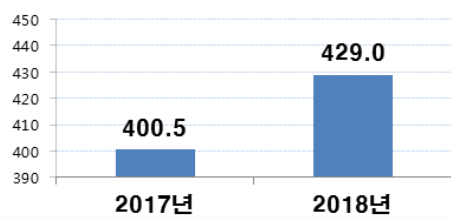
III 지출 구조조정



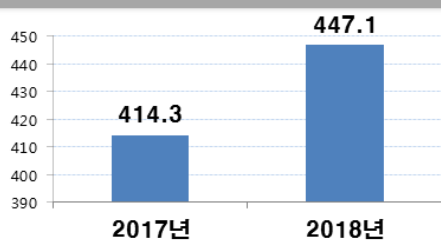
I. 재정총량 및 자원배분방향

I. 재정총량 ① (총지출 및 총수입)

총지출은 **429.0조 원**(전년대비 7.1% 증가)



총수입은 **447.1조 원**(전년대비 7.9% 증가)



재정의 적극적 역할

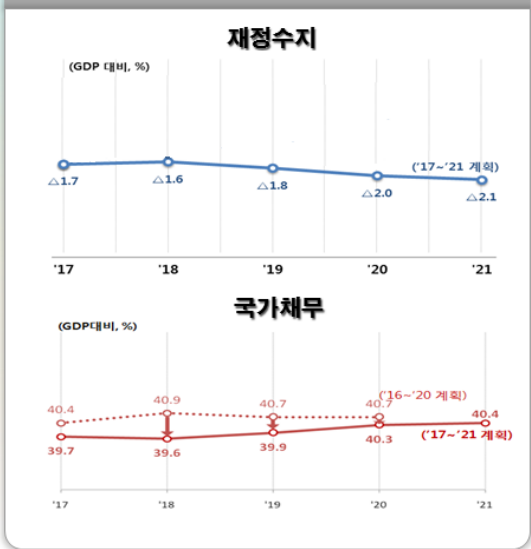
- ✓ 일자리, 민생안정 등 경제현안 해결
- ✓ 저성장, 양극화 등 구조적 문제 대응

자원조달

- ✓ 국세수입 개선으로 내년도 국세수입(268.2조원, +10.7%) 달성 가능
- ✓ 세법개정안에 고소득층 및 대기업 대상 제한적인 세율조정 등 세입확충

1. 재정총량 ② (재정수지 및 국가채무)

재정수지·국가채무 비율 전망



재정수지 : GDP 대비 △2% 내외

- ✓ (전년대비) '18년 △1.6%로, '17년(△1.7%)보다 소폭 개선
- ✓ (중기) 적극적 재정운용 등으로 '21년에 △2.1% 예상

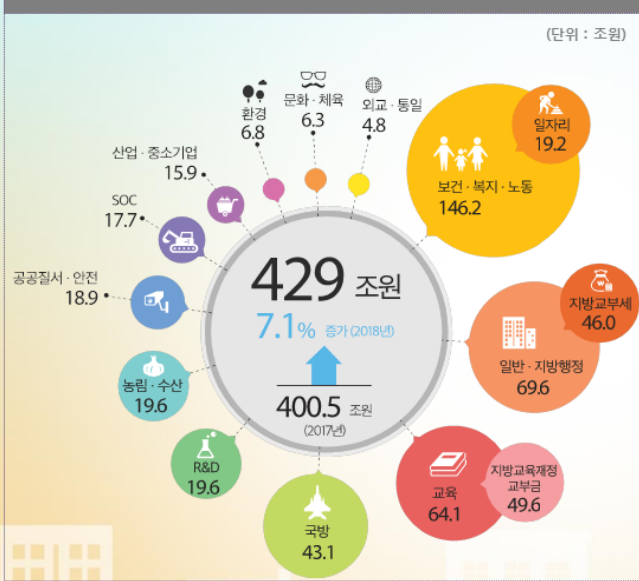
국가채무 : GDP 대비 40% 초반 수준

- ✓ (전년대비) '18년 39.6%로, '17년(39.7%)보다 소폭 개선
- ✓ (중기) 재정의 적극적 역할로 '21년에 40.4% 수준이나 다른 국가와 비교시 양호한 수준

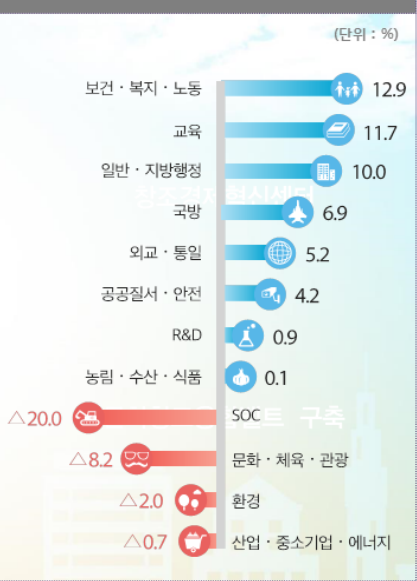
5

1. 분야별 자원배분 : 자원배분 패러다임 전환

분야별 자원 배분: 물적투자 → 사람중심 투자



분야별 증가율



6

I. 분야별 자원배분

구분	'17년(A)	'18안(B)	(조원)	
			증감 (B-A)	%
◆ 총지출	400.5	429.0	28.4	7.1
1. 보건·복지·노동 (비중)	129.5 (32.3)	146.2 (34.1)	16.7	12.9
※ 일자리	17.1	19.2	2.1	12.4
2. 교 육	57.4 (14.3)	64.1 (15.0)	6.7	11.7
※ 지방교육재정교부금	42.9	49.6	6.6	15.4
3. 문화·체육·관광	6.9 (1.7)	6.3 (1.5)	△0.6	△8.2
4. 환 경	6.9 (1.7)	6.8 (1.6)	△0.1	△2.0
5. R&D	19.5 (4.9)	19.6 (4.6)	0.1	0.9
6. 산업·중소기업·에너지	18.0 (4.0)	15.9 (3.7)	△0.1	△0.7
7. SOC	22.1 (5.5)	17.7 (4.1)	△4.4	△20.0
8. 농림·수산·식품	19.6 (4.9)	19.6 (4.6)	0.02	0.1
9. 국 방	40.3 (10.1)	43.1 (10.1)	2.8	6.9
10. 외교·통일	4.6 (1.1)	4.8 (1.1)	0.2	5.2
11. 공공질서·안전	18.1 (4.5)	18.9 (4.4)	0.8	4.2
12. 일반·지방행정	63.3 (15.8)	69.6 (16.2)	6.3	10.0
※ 지방교부세	40.7	46.0	5.2	12.9

7

I. 2018년 예산안 주요 특징

총지출 증가율 7.1%, 9년만에 최고

- ✓ 복지예산 사상 최대 증가율(12.9%) • 증가 폭(16.6조원)
- ✓ 국방예산 증가율 6.9%, 9년만에 최고
- ✓ 교육예산 증가율 11.7%, 10년만에 최고

강력한 지출 구조조정 추진

- ✓ 지출 구조조정 목표(9.4조원) 대비 2조원 이상 실적 달성(11.5조원)
- ✓ 전부처 대상 예외없는 구조조정 실시
 - * 국토부(△4.2조원), 방위사업청(△1.0조원), 문화부(△0.5조원), 기재부(△0.3조원), 대통령 비서실·경호처(△100억원) 등

8

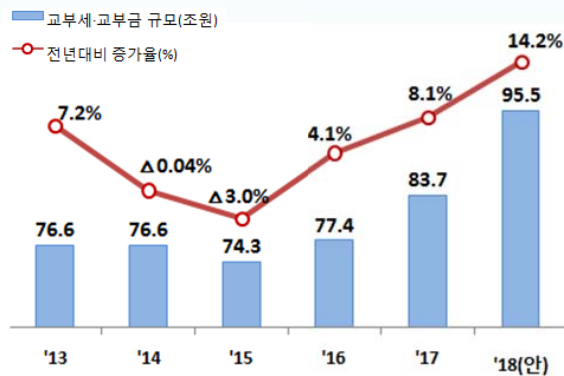
I. 2018년 예산안 주요 특징

지방재정 확충



교부세·교부금 증가율 14.2%, 10년 만에 최고

* '18년 지방이전재원은 총 95.5조원(지방교부세 46.0조원, 교육교부금 49.5조원)



9

II. 중점 투자방향

II. 중점 투자방향

“내 삶을 바꾸는” 2018년 예산안

기본 방향

투자 중점

일자리 창출	소득주도성장 기반 마련	혁신성장 동력 확충	안전한 국가	인적자원 개발
· (청년) 중소기업 추가채용, 내일채움 공제, 구직촉진수당 · (여성) 새일센터 확충, 과학기술인 복귀 R&D 지원 · (장애인) 근로환경 개선	· 저소득·취약계층 소득 확충 · 서민 생계비 경감 · 소상공인 지원 · 지역 균형 발전	· 혁신생태계 조성 · 혁신거점 구축 · 규제재설계 · 혁신인프라 강화	· 자주국방 역량 강화 · 생활안전 투자 확대 · 평화통일 기반 구축	· 저출산 극복 · 교육의 희망 사다리 마련 · 고등교육의 질 제고

11

중점투자

①

일자리 창출

민간 일자리 창출

중소기업 추가 고용지원
청년 3명 정규직 채용시 1명 인건비
3년간 지원(0.3→2만명)

청년내일채움공제 확대
(1,200→1,600만원, 5→6만명)

공공 일자리 창출

5년간 공무원 17.4만명 증원
('18년 3만명)

사회서비스 일자리창출
(보육 7천명, 요양 5천명)

일자리 질 제고

최저임금 인상(16.4%) 지원
(인건비, 고용부담금 등)

아빠의 달 확대
(첫째아부터 200만원 지급)

한국형 고용안정 유연모델

구직촉진수당 본격 지원(9.5→21.3만명)

근로시간 단축 통한 신규 고용
(2,100→4,459명)

노사상생형 일자리 모델 발굴 확산
(3→8개 지역)

12

중점투자 ②

소득주도성장 기반 마련

저소득층·취약계층 소득기반 확충

기초연금 인상(월 25만원)

기초생보 부양의무자 기준 완화 및
주거(+4.8%)·교육(+36.1%)급여 확대

청년 희망키움통장 신규 도입(5천명)



소상공인 지원

최저임금에 따른 영세기업 부담완화
(근로자 1명당 최대 13만원 지원)

1인 영세 자영업자 고용보험료 지원 신설



서민 생활비 경감

공적임대주택 지원(10.6→13.1조원)

치매안심센터 운영 등 치매국가책임제 이행 등



지역 균형발전

도시재생 사업 대폭 확대하여 주거환경 개선 및
낙후된 도시기능 재활성화

40세 미만 청년 농어업인에게 영농초기 생활안정
자금 지원(1,600명, 97억원)

13

중점투자 ③

혁신성장 동력 확충

혁신 생태계로 개편

4차 산업혁명 기술개발 투자(1.2→1.5조원)

스마트홈, 지능형CCTV를 복지시설 및
어린이집 등에 시범적용(50→97억원)

스마트 공장 2,100개 보급(438→640억원)



사람·정보·공간의 연결을 가로막는 규제를 전면 개선

국가보유 빅데이터 민간 개방

신비즈니스의 안전성 검증 및
규제개선 연구(신규, 14억원)

버스 와이파이 지원(신규, 4,200대)



혁신성장 거점 구축

참여 혁신형 창업공간(Creative-Lab) 설치 확대
(일반랩 70개, 전문랩 5개 구축)

혁신 클러스터 조성(신규, 200억원)

사회적기업 창업 지원(500→800개팀)



IDEA

혁신자본 공급 확대 및 혁신위험 분담

사내 창업 프로그램 지원(신규, 100억원)

학교밖 SW교실 확대(300→600개) 등
혁신형 인재 양성



14

중점투자

④

안전한 국가

자주국방 역량 강화

국방비 확대(증가율 6.9%)

방위력개선투자 확대(증가율 10.5%)

Kill-Chain, KAMD 및 KMPR의 3축체계
조기구축(21,359→22,565억원)

병 봉급을 약 2배 인상
(병장기준, 21.6→40.6만원)



국민생활과 밀접한 안전 투자

노후 경유차 화물차 조기폐차(6→12만대)

전기차(1.4→2만대) 보급

상시 방역체계 구축, 축사시설 현대화 등으로
AI 등 가축질병 예방

차로이탈 전방충돌 경보장치 등 장착(신규, 171억원)



15

중점투자

⑤

인적자원 개발

저출산 극복 지원

아동수당 도입(월 10만원)

국공립 어린이집 450개소,
공공형 어린이집 150개소 공급

신혼부부용 공공임대 주택 공급 확대
(2→3만호)



교육의 희망사다리 마련

반값 등록금 수혜대상 확대(소득 3분위→4분위)

저소득 대학생 해외연수기회 제공
(따라사다리 사업, 800명)



16



Ⅲ. 지출 구조조정



Ⅲ. 지출 구조조정

지출 구조조정 결과

분야	SOC	산업	농림	환경	R&D	문화
	△4.4조	△0.9조	△0.7조	△0.5조	△1.0조	△0.5조
분야	복지	교육	국방	외교통일	공공질서	행정
	△1.4조	△0.3조	△1.5조	△0.1조	△0.3조	△0.4조

재정혁신

**1단계
(2017~)**

- 강력한 지출 구조조정 및 세제 개편
- 11.5조원 지출 구조조정 및 국민참여예산 시범도입
- 일자리와 소득재분배 중심의 '17년 세법개정안

**2단계
(2018~)**

- 재정사업 구조조정의 본격 추진
- '19년 예산안부터 반영

**3단계
(2019~)**

- 재정 민주화와 재정분권의 정착 및 중장기 조세개혁방안 마련

상시적 지출 구조조정 추진을 위해 조직개편 등 실시

18



발제 2

조용복

국회예산정책처 예산분석실장



국민에게 힘이 되는 국회

2018년도 예산안

-주요 특징과 분석 내용-

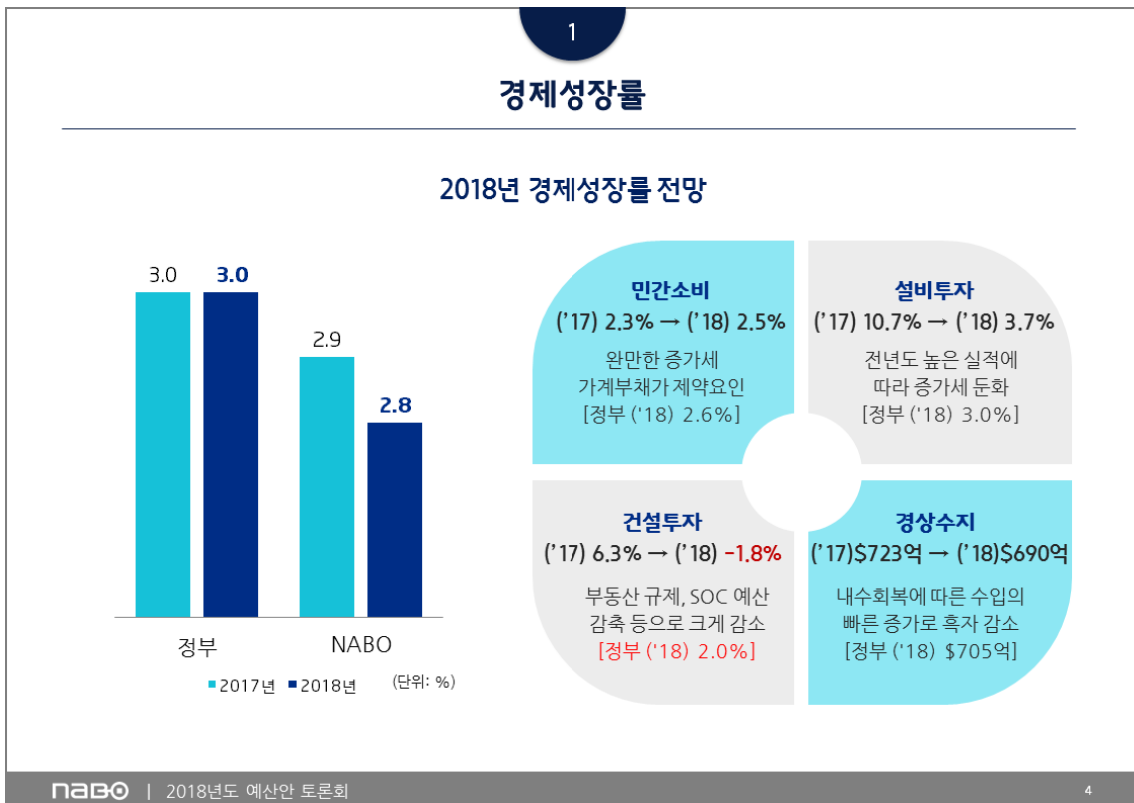
2018년도 예산안 토론회 (2017. 11. 2)

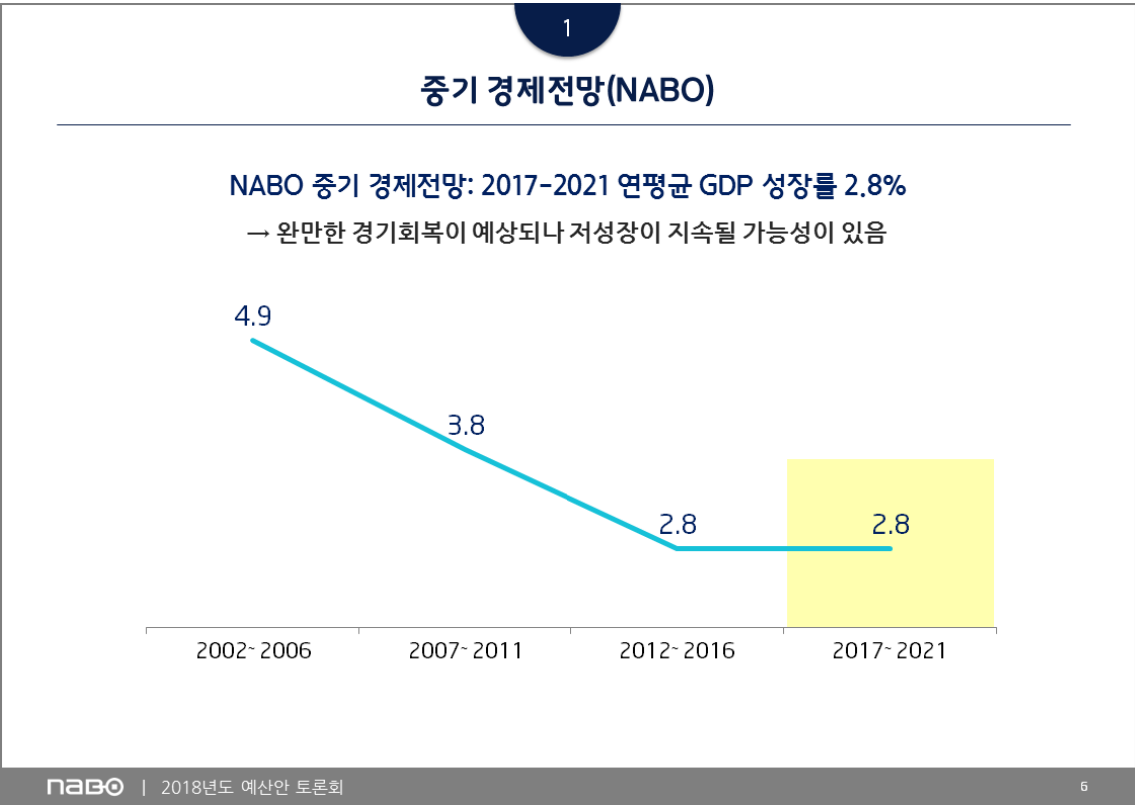
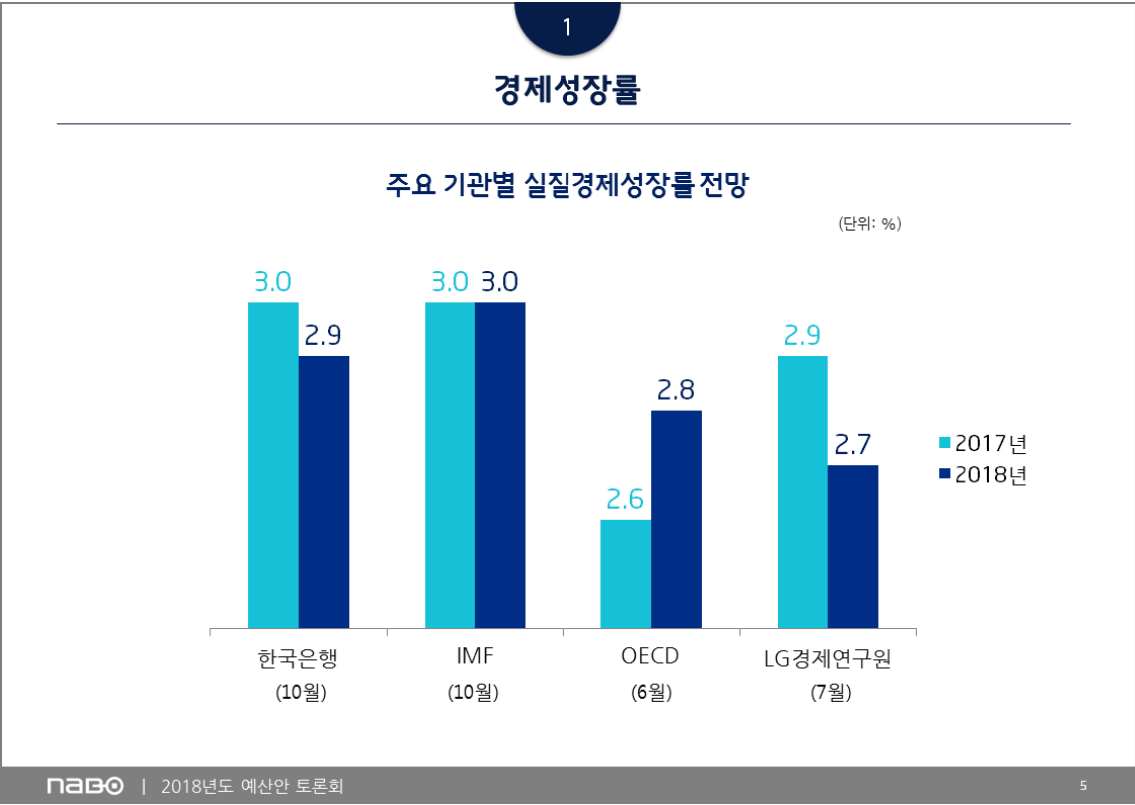
국회예산정책처 예산분석실장 조용복



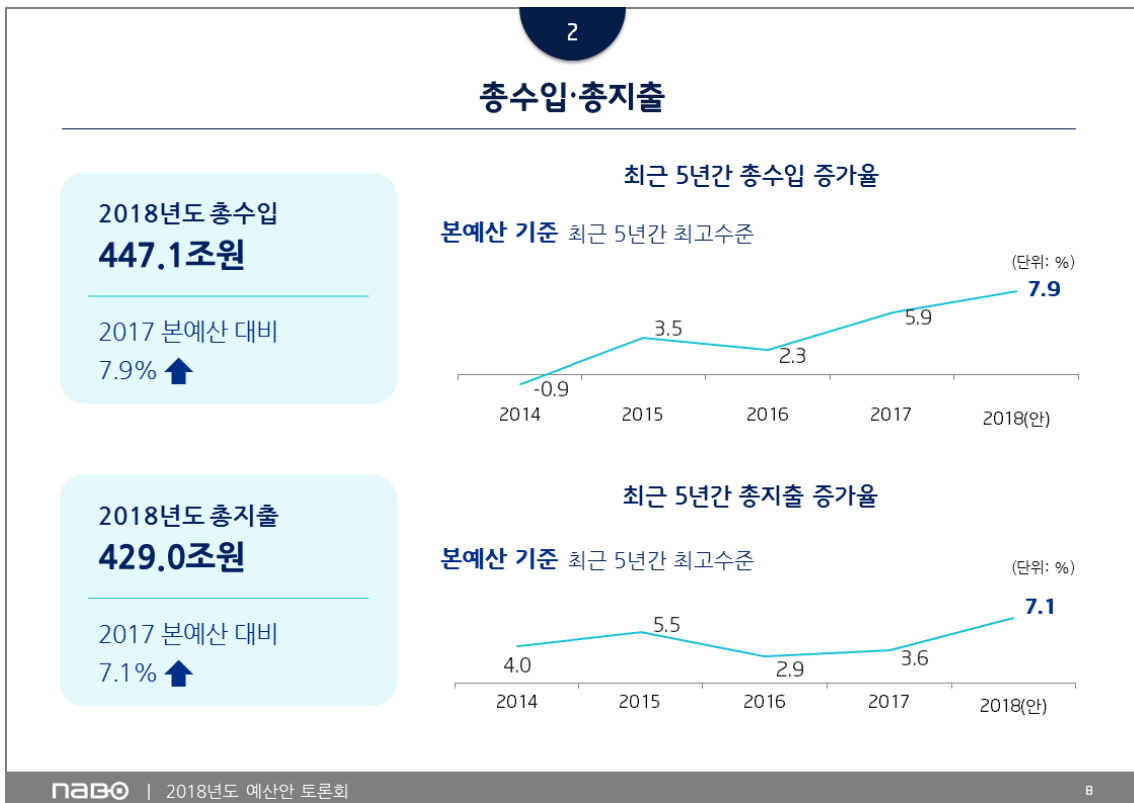
목차

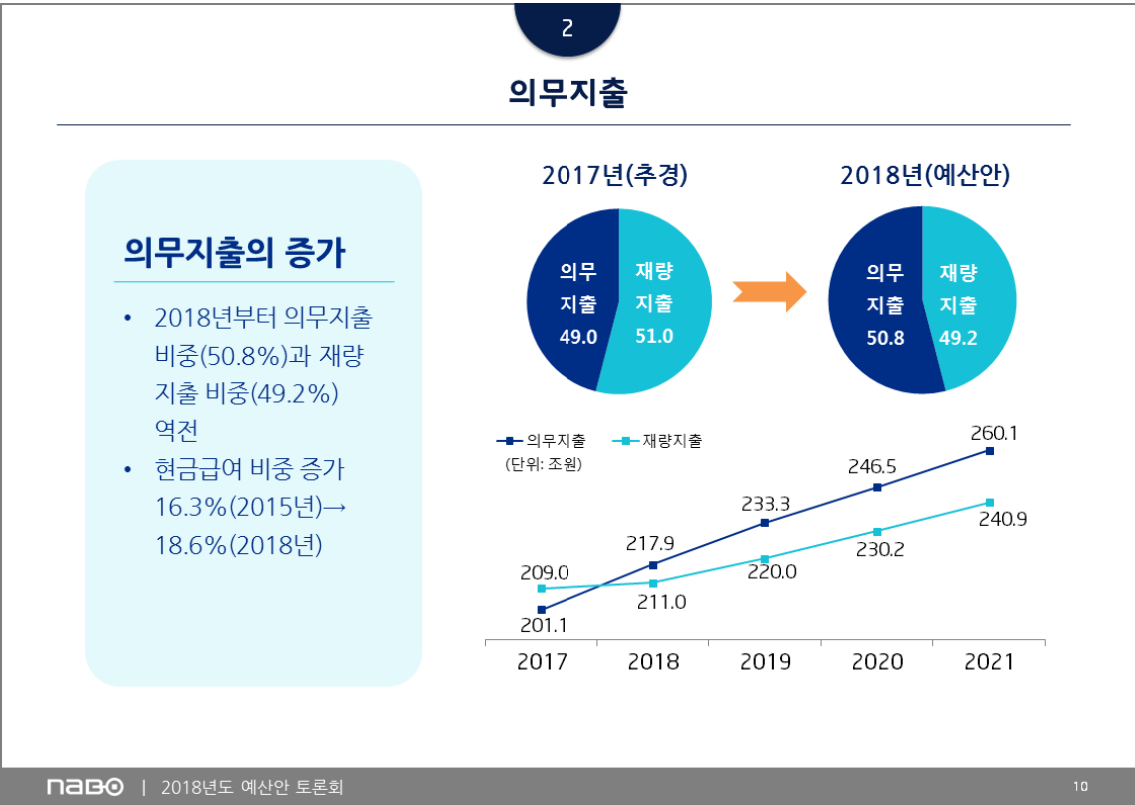
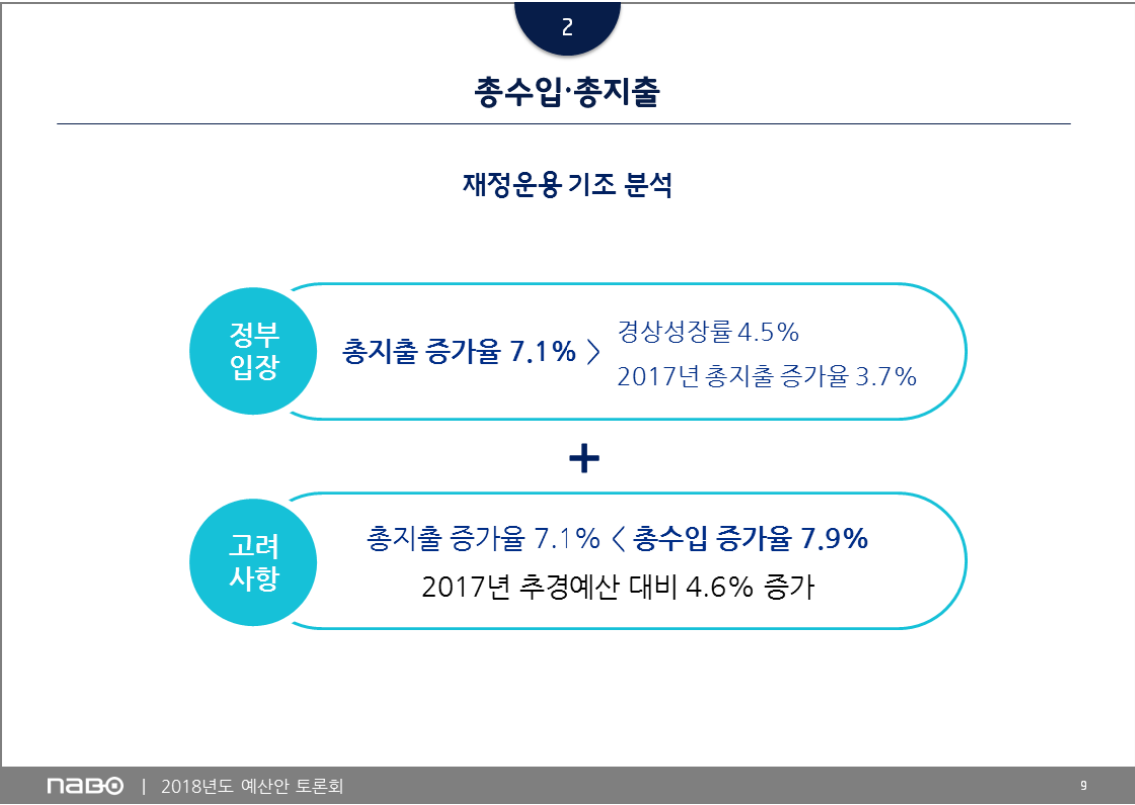
- I 2018 경제전망
- II 2018 예산안 개요
- III 2018 예산안: 주요 특징 및 분석내용
- IV 맺음말





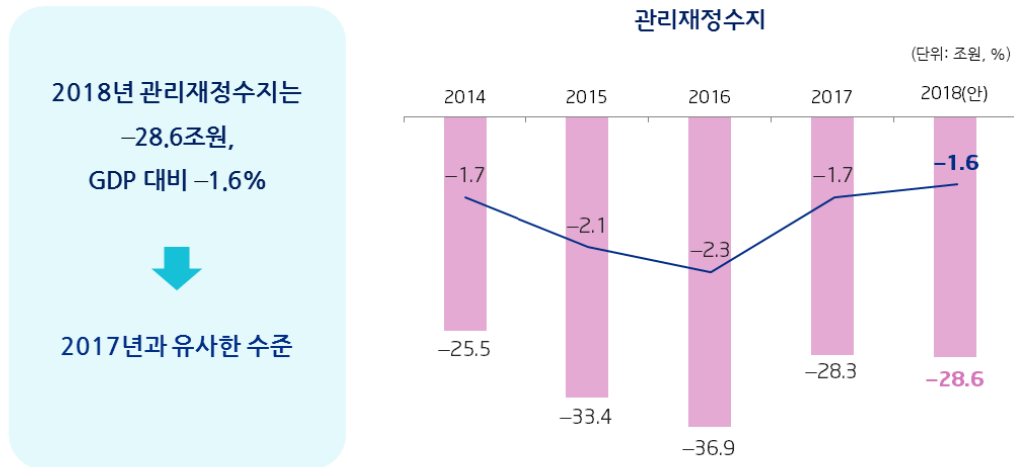
2018 예산안 개요





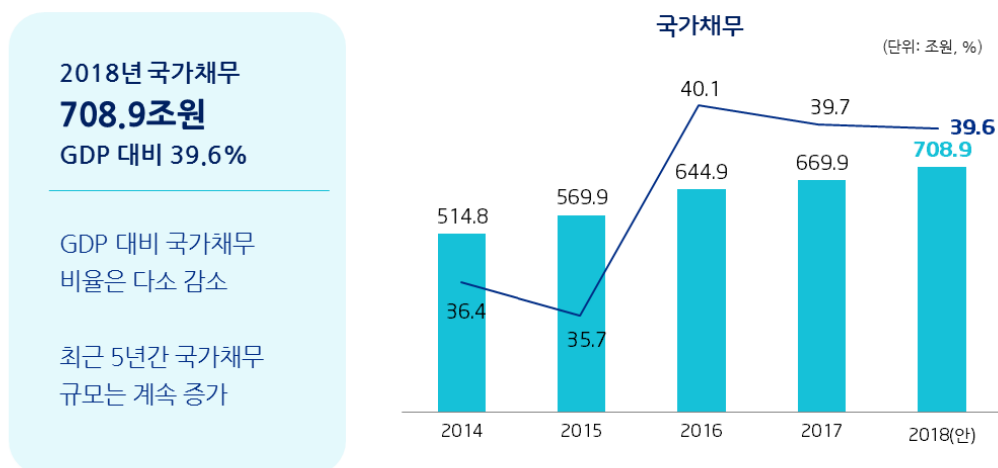
2

단기 재정건전성 : 2018년



2

단기 재정건전성 : 2018년



2

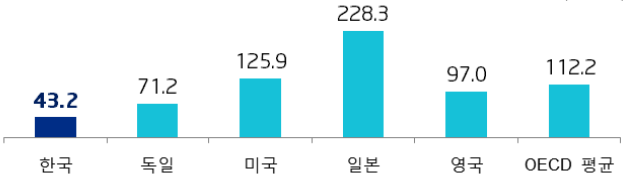
중기 재정건전성: 2017-2021

현재 국가채무 수준은
해외 주요국에 비해 양호

반면, 소득수준, 인구고령화,
채무 증가속도 고려 시
국가채무 적극 관리 필요

2015년 일반정부 부채(D2) 비율

(단위: %)



동일 소득수준 기준
(US\$ 27,539)

45.5%(독일)~68.9%(미국)

고령사회 진입 시점 기준
(2017년)

프랑스(32.6%, 1979년)
독일(36.8%, 1991년)

우리나라 국가채무 증가율
(2000-2016, 11.6%)

OECD 35개국 중 4위

2

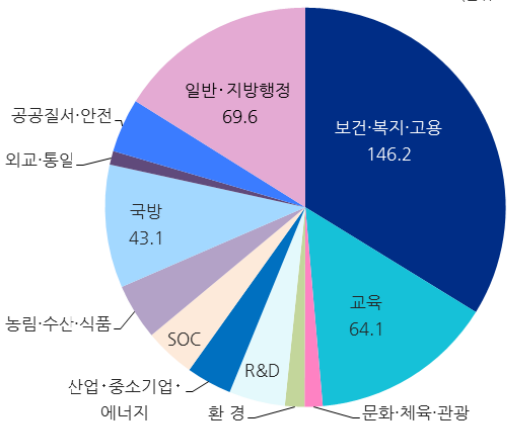
분야별 자원배분: 개관

2018년도 예산안
분야별 자원배분 현황

보건·복지·고용(146.2조원)
일반·지방행정(69.6조원)
교육(64.1조원) 순

분야별 자원배분

(단위: 조원)



2

분야별 자원배분: 특징

보건·복지·고용 확대 및 SOC 감소

지출확대 분야

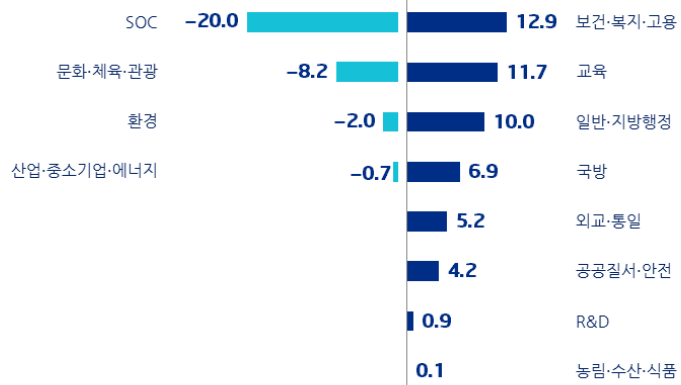
- 보건·복지·고용, 교육, 일반·지방행정, 국방 등

지출감소 분야

- SOC, 문화·체육·관광, 환경 등

전년대비 증감 현황

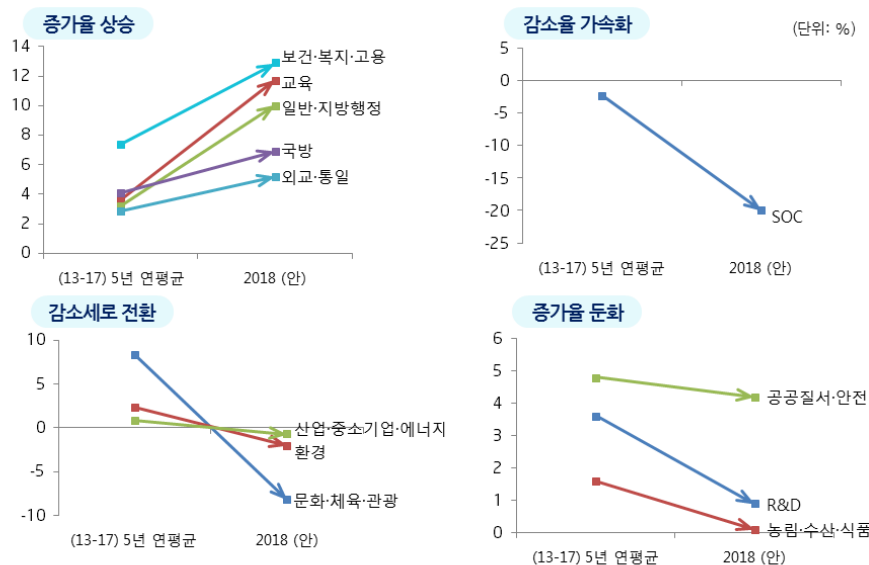
(단위: %)



2

분야별 자원배분: 증가율

2013-2017 연평균 증가율 vs 2018년 증가율



III



2018 예산안: 주요 특징 및 분석내용



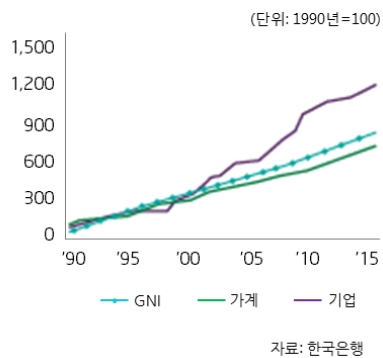
3

소득 주도 성장 패러다임

추진 배경

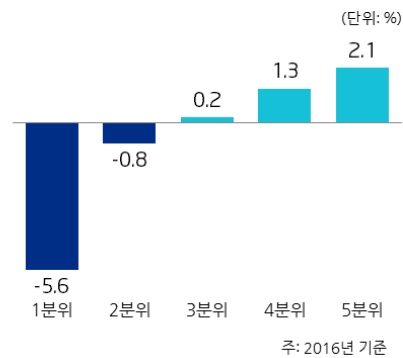
가계·기업 소득 격차 증대

가계·기업소득 추이



계층간 소득 양극화 심화

분위별 소득증가율



3

소득 주도 성장 패러다임

소득 주도 성장에 대한 이론적 논의

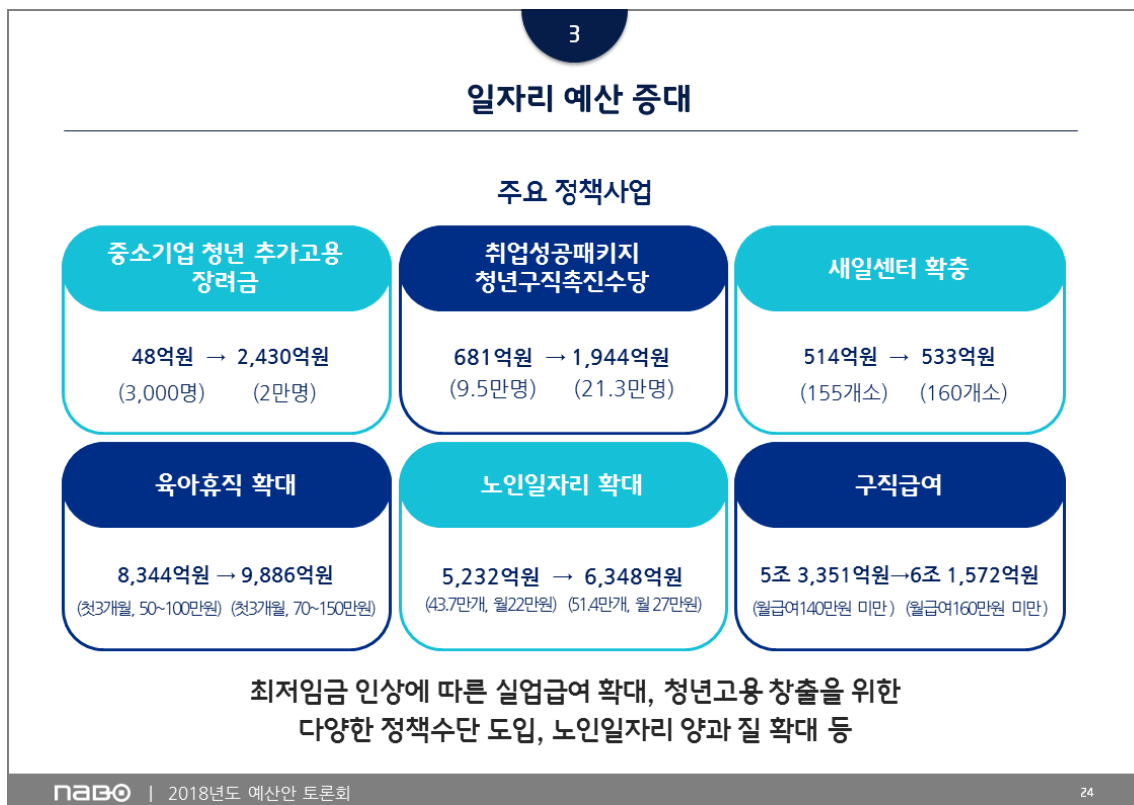
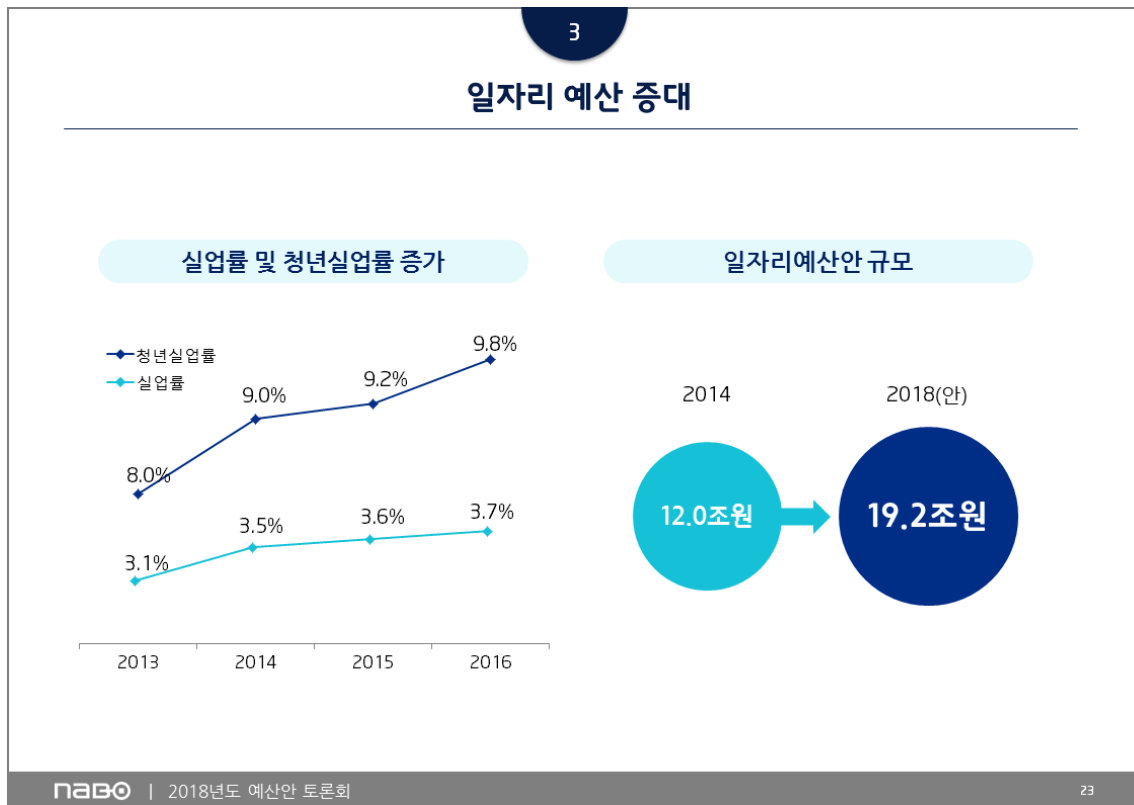
- 내수활성화에 따른 수출주도 성장의 한계 극복
- 기업 위주 공급 측면의 성장정책 실패
- 성장과 분배의 균형 추구



- 임금 상승에 따른 고용 및 수출 감소
- 공급 측면의 기술혁신에 중점 필요
- 지속적인 대규모 재정투입

⇒ 국민의 관점: 소득 주도 성장을 전제로 편성된 개별 정책사업 예산의 적정성·효과성이 관건





3

일자리 예산 증대

예산 심의 시 고려사항

청년 일자리

- 중소기업 청년 추가고용 장려금, 청년내일채움 공제
 - 긍정적 효과 기대
- 예산규모의 적정성 및 집행가능성 검토

여성 일자리

- 새일센터 업무
 - 경력단절여성 지원집중
 - 구인정보 공개 강화

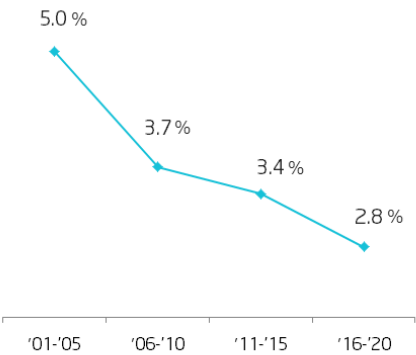
노인 일자리

- 일자리 수의 양적 확대 + 질적 개선방안 마련
 - 공공형 일자리보다 시장형 일자리 확충

3

혁신성장동력 확충

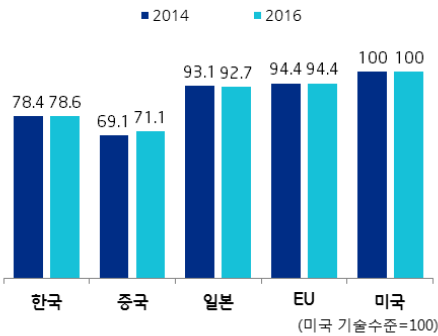
잠재성장률 지속 하락



4차 산업혁명 핵심 기술 수준

우리나라의 대응역량 세계 25위

국가전략기술 기술격차



3

혁신성장동력 확충

주요 정책사업

4차산업혁명 대응 기술개발투자 1.2조원 → 1.5조원	스마트공장 구축·고도화 3,300억원(신규, 융자)	혁신 클러스터 조성 200억원(신규)
국가데이터 민간 개방 및 환자중심 의료정보 제공 199억원 → 415억원	버스 와이파이 설치 지원 12.5억원(4,200대, 신규)	투융자복합금융 1,500억원 → 1,800억원(융자)

nabO | 2018년도 예산안 토론회
27

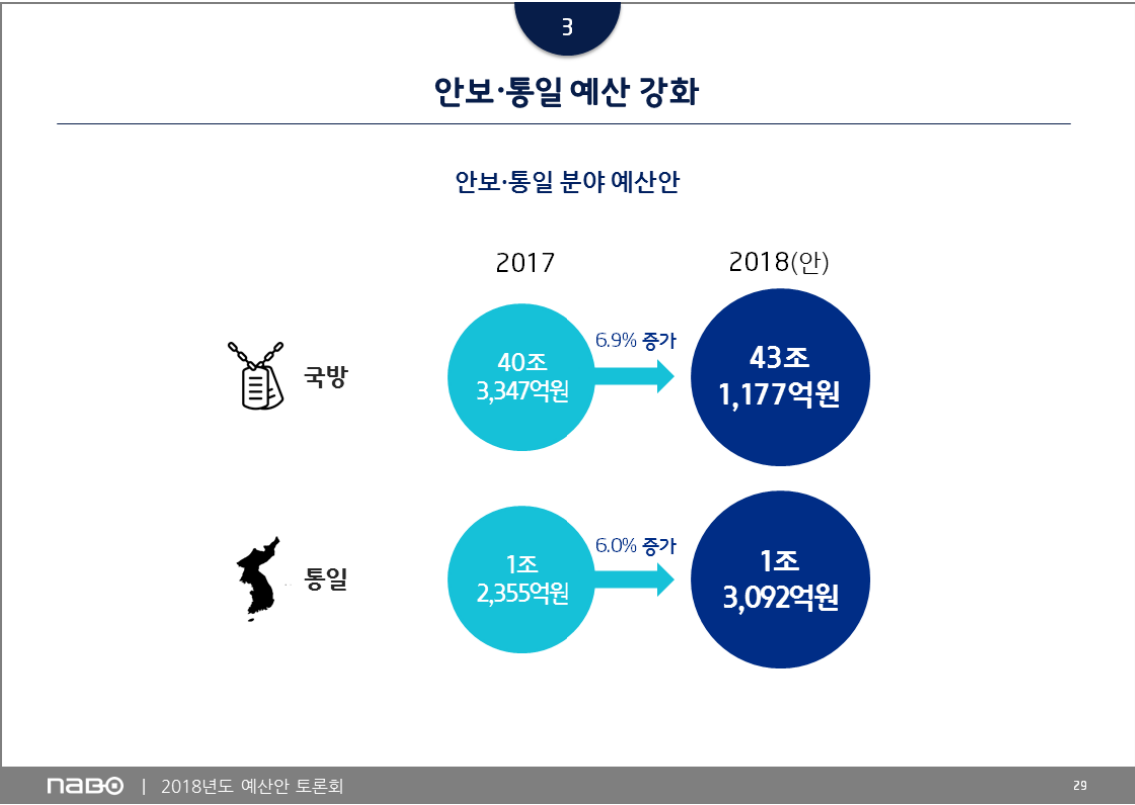
3

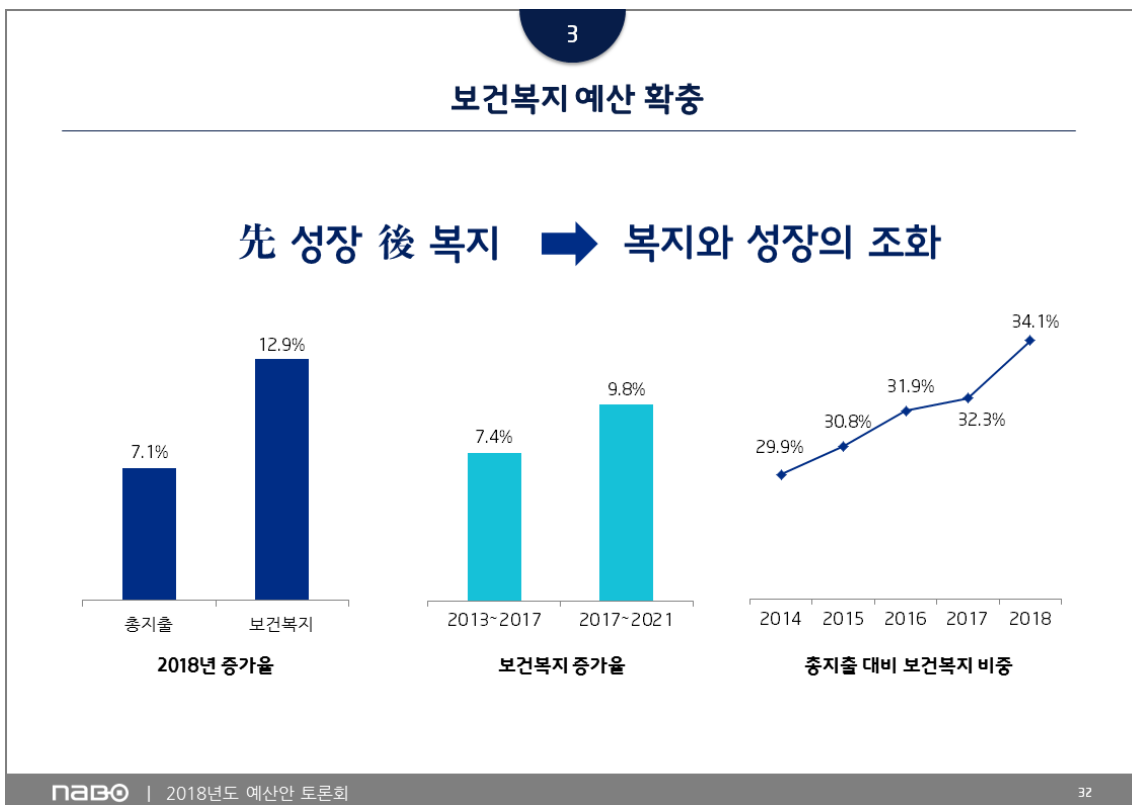
혁신성장동력 확충

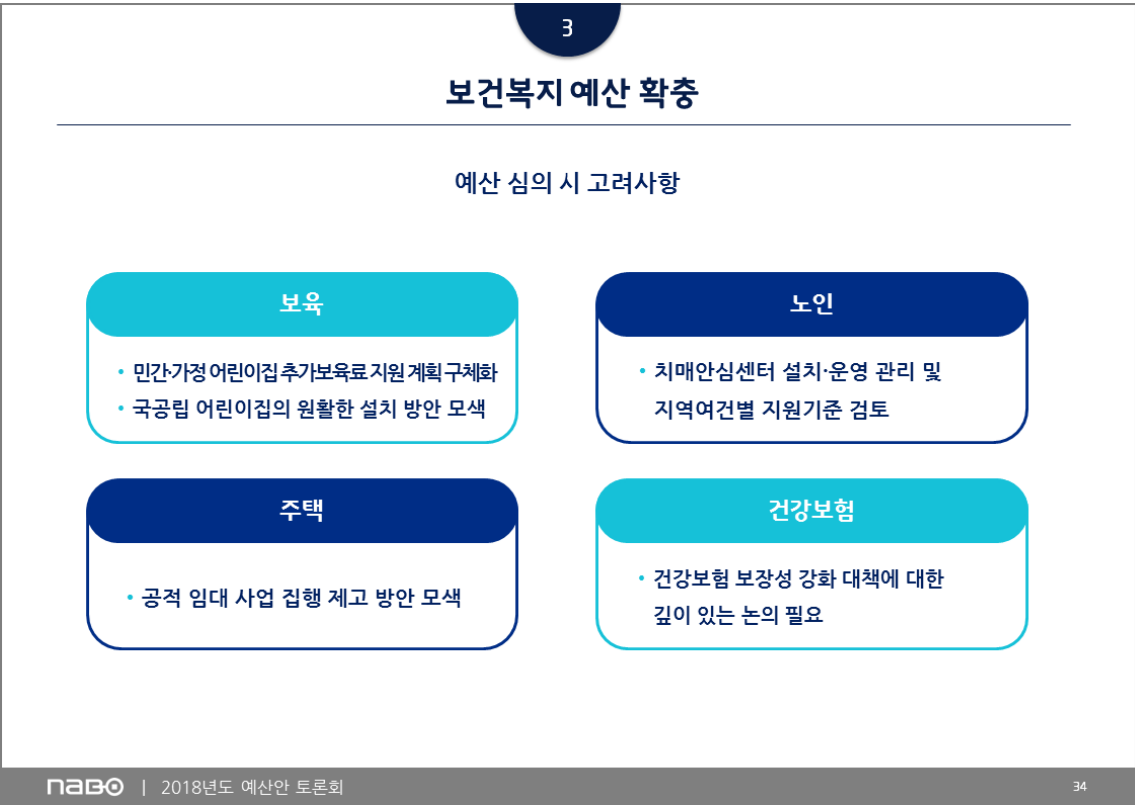
예산 심의 시 고려사항

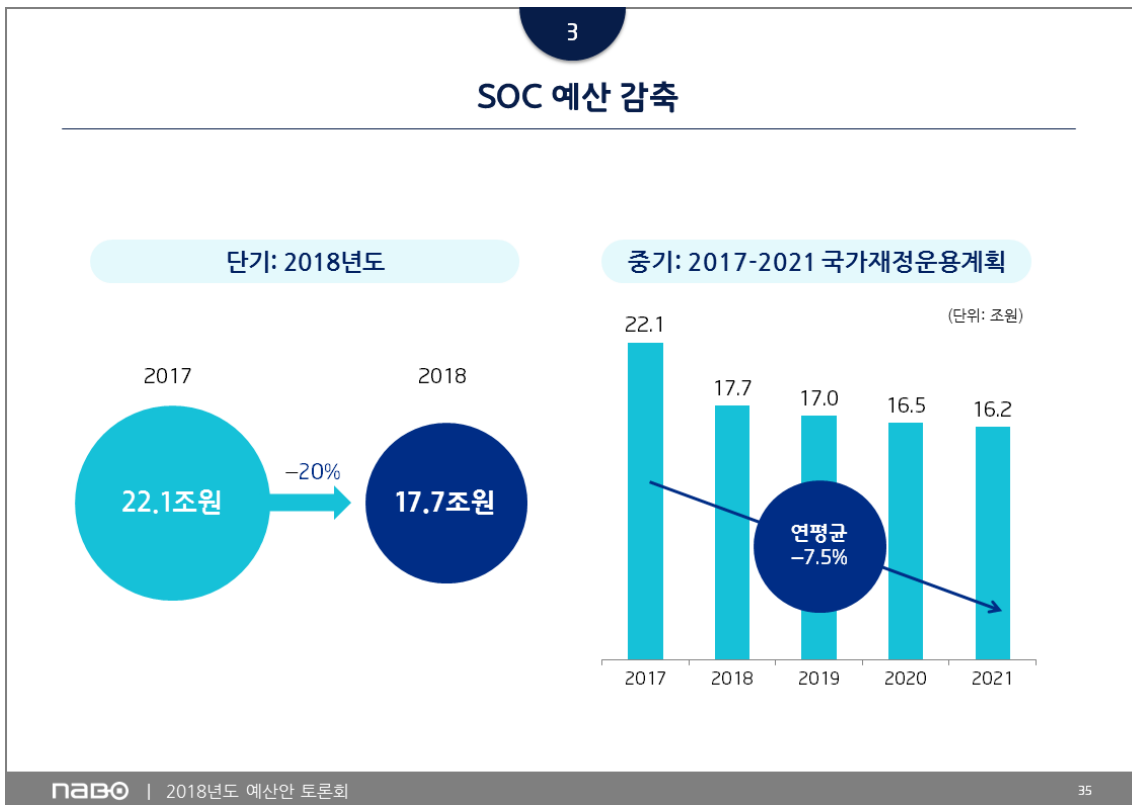
정부와 민간의 역할 분담과 연계 협력 • 정부: 혁신성장 환경 조성, 공익목적 투자 및 시장실패 보완 • 민간: 경쟁력 있는 분야의 주도적 개발	미래시장을 선도할 창조적·도전적 과제 지원 • 시장성·수익성이 이미 입증된 제품 개발 지원 지양	자생력 있는 혁신성장거점 구축 • 공공기관 중심이 아닌 지역 소재 민간기업, 대학·연구기관의 자발적 참여 유도
---	---	---

nabO | 2018년도 예산안 토론회
28









3

SOC 예산 감축

예산 심의 시 고려사항

국가재정 운용의 효율성 제고

우리나라의 SOC 스톡 적정수준

SOC 예산 감축이 민간소비·건설투자·안전 등에 미치는 영향

nabO | 2018년도 예산안 토론회 36

3

국민 참여·소통 강화

주요 정책사업

국민참여예산제도 운영(23억원)

- 국민이 국가예산 편성과정에 직접 참여

국민참여 사회문제해결 프로젝트(140억원)

- 시민이 직접 기획하고 참여하여 사회적 난제 해결

국민외교 추진 기반 구축(15억원)

- 국민외교센터·포럼·백서 등을 통한 외교사안의 공론화

통일국민협약 체결 추진(2억원)

- 정부-국회-국민 간 소통과 참여를 통한 통일국민협약 체결 추진

nabO | 2018년도 예산안 토론회37

3

국민 참여·소통 강화

예산 심의 시 고려사항

구체적인 사업계획 보완

- 국민참여예산위원회의 구성 및 운영방향, 국민참여예산 규모
- 국민참여 사회문제해결 프로젝트의 주제 선정 등

면밀한 제도설계

- 국민참여예산위원회 구성
 - 대표성과 전문성
 - 공정성과 공익성

사업의 효율성·효과성 제고

- 유사 사업과의 연계추진
- 국민소통사업의 유의미한 성과 창출

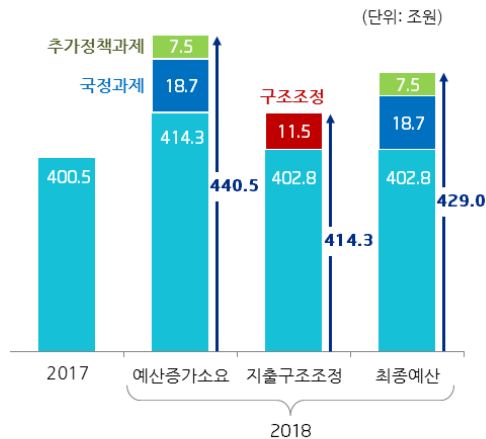
nabO | 2018년도 예산안 토론회38

3

재정혁신을 위한 지출 구조조정

2018년 세출 구조조정 규모: 11.5조원

지출 구조조정 규모가 가장 큰 분야는 SOC



(단위: 조원)

SOC	산업	농림	환경	R&D	문화
-4.4	-0.9	-0.7	-0.5	-1.0	-0.5
복지	교육	국방	외교통일	공공질서	행정
-1.4	-0.3	-1.5	-0.1	-0.3	-0.4

3

재정혁신을 위한 지출 구조조정

예산안 심의 시 고려사항

객관적인 기준 정립을 통해 지출구조조정 대상 선별

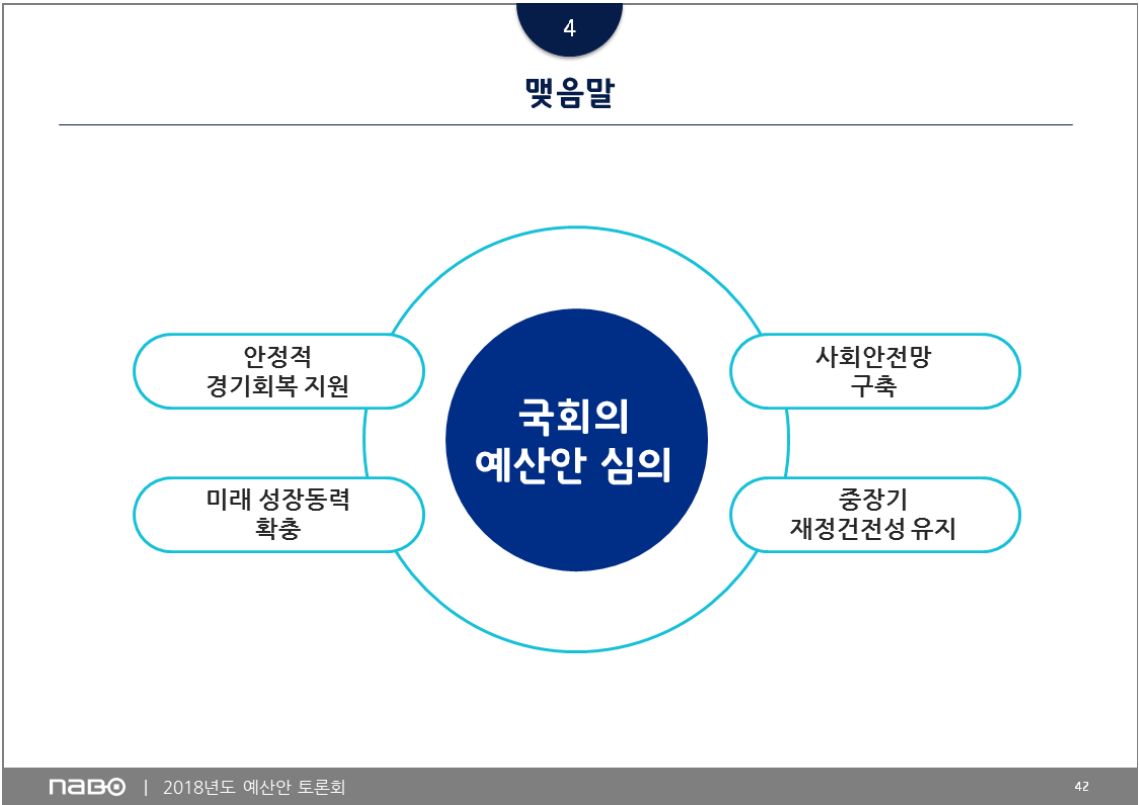
- 연차별 계획에 따른 감소분, 완료 사업 제외 필요

세부사업별 지출구조조정 공개 대상과 범위 확대

- '기타'로 분류되어 세부내역이 공개되지 않은 규모는 -6.0조원으로 전체 실적 -11.5조원의 절반 상회

재정운용 투명성 제고 및 재정통제에 기여

- 향후 지속적인 정보제공 노력 필요





국민에게 힘이 되는 국회

감사합니다



토론 1

윤후덕

더불어민주당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사

2018년 예산은 복지국가로 가는 사다리

1. 예산안 총괄

□ 2018년 예산안 개요

- 확장적·적극적 재정운용으로 사람중심 지속성장 경제 뒷받침
 - '18년 총지출은 429.0조원(+28.4조원, 7.1%)
 - ※ ① 경상성장률(4.5%) 상회 ②16~20계획상 '18년 증가율(3.4%)을 크게 상회

□ 사람에 대한 투자 확대

- 국정과제 재정투자계획(178조원)에 대한 첫해 소요를 차질없이 반영('18년 18.7조원)
- 국정과제 외 국민생활에 필요한 추가정책과제*도 선제적 추진
 - ※ 최저임금 인상 직접지원, 보훈보상 확대, 건강보험 보장성 강화 등

□ 지출 구조조정 : (목표) 9.4 ⇒ (실적) 11.5조원

- 투자 우선순위, 사업성과, 집행수준, 지출성격 등을 Zero-base에서 검토하여 불요불급·낭비성 지출 구조조정

□ 지출 구조조정 + 세입기반 확충 ⇒ 재정건전성 유지

- 확장적 재정정책에도 '18년 재정수지는 GDP대비 △1.6%, 국가채무비율은 39.6%로 전망되어 전년보다 소폭 개선

	' 17예산(A)	' 18예산안(B)	증감(B-A)
◇ 재정수지(조원)	△28.3	△28.6	△0.3
(GDP 대비 %)	(△1.7)	(△1.6)	(0.1%p)
◇ 국가채무(조원)	669.9*	708.9	39.0
(GDP 대비 %)	(39.7)*	(39.6)	(△0.1%p)

* 추경 확정 기준으로는 669.2조원(39.6%)

※ '17~'21 중기재정운용계획상 재정수지를 GDP대비 △2% 내외, 국가채무비율을 40% 초반 수준에서 안정적으로 관리할 계획

□ 일자리 창출, 소득주도 성장, 혁신성장 동력 확충에 중점 투자

- (일자리 창출) 중소기업 청년고용지원(2+1) 등 민간일자리 창출, 사회서비스 일자리 확충을 중심으로 일자리 예산 12.4% 확대
- (소득주도 성장) 주거비·의료비 등 서민 생활비 경감, 기초연금 인상·아동수당 도입 등 취약계층 소득기반 확충 지원
- (혁신성장) 4차 산업혁명 대응(2.2→2.9조원), 참여·혁신형 창업공간 설치(349억) 등 혁신성장 거점 구축 및 규제개선 병행
- (안전·평화) 3축체계 조기 구축(2.1→2.3조원), 병 봉급 약 2배 인상(병장, 21.6→40.6만원) 등 자주국방 역량 강화

□ 교부세·교부금 확대

- 내국세가 대폭 증가(전년대비 +11.6%)하여 교부세·교부금은 '17년 대비 11.8조원 증가*(83.7 → 95.5조원)
 - ※ 지방교부세(조원): ('17) 40.7 → ('18안) 46.0 (+5.2조원, +12.9%)
 - 지방교육재정교부금: ('17) 42.9 → ('18안) 49.6 (+6.6조원, +15.4%)
- '08년(17.8%) 이후 교부세·교부금 증가율(14.2%)이 최고이며 증가분은 전체 예산 증가분(+28.4조원)의 약 42%를 차지

□ 지방재정 소요 충당

- 지방공무원 증원, 복지사업 확대에 따른 지방비 매칭액 증가 등 지방재정 소요를 충분히 충당 가능 예상

□ '18년 예산안 분야별 예산 배분

구 분	'17년(A)	'18안(B)	(조원)	
			증감 (B-A)	%
◆ 총지출	400.5	429.0	28.4	7.1
1. 보건·복지·노동 (비중)	129.5 (32.3)	146.2 (34.1)	16.7	12.9
※ 일자리	17.1 (4.3)	19.2 (4.5)	2.1	12.4
2. 교 육	57.4 (14.3)	64.1 (15.0)	6.7	11.7
※ 지방교육재정교부금	42.9 (10.7)	49.6 (11.6)	6.6	15.4
3. 문화·체육·관광	6.9 (1.7)	6.3 (1.5)	△0.6	△8.2
4. 환 경	6.9 (1.7)	6.8 (1.6)	△0.1	△2.0
5. R&D	19.5 (4.9)	19.6 (4.6)	0.1	0.9
6. 산업·중소기업·에너지	16.0 (4.0)	15.9 (3.7)	△0.1	△0.7
7. SOC	22.1 (5.5)	17.7 (4.1)	△4.4	△20.0
8. 농림·수산·식품	19.6 (4.9)	19.6 (4.6)	0.02	0.1
9. 국 방	40.3 (10.1)	43.1 (10.1)	2.8	6.9
10. 외교·통일	4.6 (1.1)	4.8 (1.1)	0.2	5.2
11. 공공질서·안전	18.1 (4.5)	18.9 (4.4)	0.8	4.2
12. 일반·지방행정	63.3 (15.8)	69.6 (16.2)	6.3	10.0
※ 지방교부세	40.7 (10.2)	46.0 (10.7)	5.2	12.9

2. 분야별 쟁점

1) 세입

(1) 성장률

- 정부의 전망 성장률('17~'21년, 3.0%)이 잠재성장률('16~'20년, 2.8~2.9%, 한은 추정)을 상회한다는 문제제기가 있음
- 정부의 중기 성장 전망은 혁신성장을 통한 경제구조 전환, 사람에 대한 투자 확대 등 정책효과도 반영
 - 중장기 성장잠재력 확충으로 '17~'21년간 3.0% 성장 전망
- 또한, 잠재성장률 추정은 전망기관마다 차이
 - ※ OECD('17.6월 전망): '16~'18년간 3.1%,
한국은행('17.7월 전망): '16~'20년간 2.8~2.9%
- 정부는 내년도 경상성장률을 최근 2년과 유사한 수준인 4.5%(=실질성장률 3.0% + GDP def. 1.5%)로 전망하고 있는데, 이는 대외적으로 미국 등 선진국을 중심으로 세계교역 증가 및 유가 회복 등에 힘입어 수출회복세가 내년에도 지속될 것이며, 대내적으로는 추경을 비롯한 일자리 확대, 가계소득 확충 등의 정책효과로 인해 소비가 다소 개선될 여지를 고려한 것임.
- 이를 구체적으로 살펴보면, 수출은 세계경제 회복, 반도체 등 주력품목 호조 등으로 2017년 전망에 비해 147억불(2.7%) 증가할 것으로 예측되며, 민간소비증가율은 새 정부의 소득 주도 성장에 따른 가계소비심리가 개선될 것으로 예측하여 2017년 대비 0.3%p 증가할 것으로 전망되고, 설비투자는 2016년에 비해 증가하였으나 유가 상승 등으로 증가세가 둔화될 것으로 예측되어 2017년 전망에 비해 6.6%p 감소하여 3.0% 증가할 것으로 예측됨.

2018년 세입·세출예산안 편성의 전제

구 분	2016년실적	2017년전망*		2018년전망*
			'17예산편성시 ('16.9월)	
경상성장률(%)	4.7	4.6	4.1	4.5
실질성장률(%)	2.8	3.0	3.0	3.0
GDPdef.(%)	1.8	1.6	1.1	1.5
수출(억불)	4,955	5,460	5,140	5,607
(증가율)	(△5.9)	(10.2)	(2.4)	(2.7)
수입(억불)	4,061	4,631	4,464	4,820
(증가율)	(△7.0)	(14.0)	(8.8)	(4.1)
민간소비증가율(%)	2.5	2.3	2.1	2.6
설비투자증가율(%)	△2.3	9.6	3.8	3.0
명목임금상승률(%)	3.8	3.6	3.2	3.5
소비자물가 상승률(%)	1.0	1.9	1.9	1.8
회사채 이자율 (3년, AA-, %)	2.08	2.18	1.81	2.22
환율(원/달러)	1,161	1,150	1,150	1,130

* 2017.7월 새정부 경제정책방향 등 자료: 기획재정부

- 세계 경제는 미국 및 유로지역 등 선진국 소비를 중심으로 다소 개선의 여지를 보이고 있고, 중국 및 아세안의 양호한 성장세가 지속되는 가운데 브라질 및 러시아 등 자원수출국의 부진이 완화될 것으로 예측되며, 세계 교역량 역시 투자 확대¹⁾ 등으로 인한 수입 유발계수가 높아 상승세를 지속할 것으로 예측²⁾되는 등 우리 경제에 긍정적인 시그널을 보일 것으로 전망됨.

1) OECD는 선진국의 금년 및 내년 투자증가율을 전년 1.3% 보다 높은 3.2%, 3.1%로 각각 전망하고 있음.

2) 한국은행, 「경제전망보고서」, 2017.10월

세계경제 성장률 전망

(단위: %)

구분	전망시점	2017년(p)	2018년(p)
IMF	2017.10월	3.6	3.7
(선진국)	"	2.2	2.0
(신흥국)	"	4.6	4.9
OECD	2017.6월	3.5	3.6
World Bank	2107.6월	3.4	3.6
Global Insight	2017.6월	3.6	3.7

자료: 기획재정부 및 각 기관

- 한국 경제는 2015년 및 2016년 2년 연속 3.0% 내의 실질성장률을 보이는 저성장의 기조가 지속되고 있는 상황에서, 최근 2017년 추경 등 정부 정책과 경제 구조개혁에 힘입어 경제가 성장세로 회복되는 조짐을 보이고 있는 가운데 민간소비 역시 점차 개선될 것으로 예측됨에 따라 내년도 성장률은 2017년과 유사할 것으로 전망되고 있음.

2018년도 실질경제성장률 전망치

(단위: %)

구 분	전망시점	2017년(p)	2018년(p)
정부	2017.7월	3.0	3.0
한국은행	2017.10월	3.0	2.9
국회예산정책처	2017.9월	2.9	2.8
KDI	2017.4월	2.6	2.5
IMF	2017.10월	3.0	3.0
OECD	2017.6월	2.6	2.8

자료: 기획재정부 등 각 기관

- 정부가 전망한 실질성장률 3.0%는 국내 일부 경제 전문기관이 예측한 성장률 전망치에 비해 다소 낙관적이라 할 수 있는데, 이는 정부가 경제주체들에게 소비와 투자에 대한 심리를 개선시키고, 새로운 정부 정책을 통해 한국경제를 안정적으로 이끌어갈 역할의 중요성에 기인한다 할 것임.

- 다만, 2018년 경제성장률 전망이 새 정부 출범에 따른 한국형 고용안정과 일하는 복지 지원 등 소득주도 성장 정책으로 소득 재분배와 혁신 생태계를 조성하여 한국 경제에 좋은 시그널로 작용할지, 아니면 새로운 국정과제 수행 및 소득 재분배를 위한 소득세 및 법인세의 최고 세율 인상과 SOC의 투자 축소 등이 우리 경제에 어떤 영향을 미치는지에 대해 예의주시해야 할 것임.

(2) 국세 수입

- ‘17~’21년 계획상 중기 국세수입 증가율이 경상성장률을 상회한다는 문제제기가 있음
- ‘17-’21 국세수입 증가율(연 6.8%)이 높게 보이는 측면이 있으나, 이는 ‘17년 본예산(242.3조원)을 기준으로 연평균 증가율을 산정한데 기인
 - － 국세수입 증가율 ‘17-’ 21 연평균 국세수입 증가율 전망 6.8%
 - － 경상성장률 전망 (‘17) 4.6% (‘18) 4.5% (‘19~ ‘21) 4.9%
 - ‘18년 세입예산 기준으로 세법개정효과*를 제외하고 연평균 세수증가율 산출시 경상성장률 전망과 유사한 수준
 - ※ 연간 5.5조원, 5년간 누적효과 23.6조원
- 새 정부의 2017~2021년 총수입은 연평균 5.5% 증가율에 따라 2017년 본예산 기준 414.3조원에서 2021년에 513.5조원으로 99.2조원이 증가할 것으로 전망되고, 이는 대부분 국세수입 및 기금수입 증가분을 재원으로 함.

중기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

구 분	2017년		2018년	2019년	2020년	2021년	연평균 증가율
	본예산	추경					
■ 재정수입	414.3	423.1	447.1	471.4	492.0	513.5	5.5
(증가율)	(5.9)	(8.1)	(7.9)	(5.4)	(4.4)	(4.4)	-
○ 국세수입	242.3	251.1	268.2	287.6	301.0	315.0	6.8
○ 세외수입	26.4	26.4	26.7	28.1	27.4	26.7	0.3
○ 기금수입	145.6	145.6	152.2	155.7	163.6	171.8	4.2

자료: 「2017~2021년 국가재정운용계획」

- 2018년도 총수입³⁾ 447.1조원은 전년 대비 32.8조원(7.9%)이 증가하였는데, 이는 주로 2018년도에 예산수입 중 국세수입이 경기 회복 및 2017년 세법개정안 효과 등으로 인해 전년 대비 25.9조원(10.7%) 증가한데 따른 것으로서, 국세수입이 계획대로 수납되지 않을 경우 새 정부의 정책과제 수행에 필요한 재원 부족으로 이어질 수 있는바, 2017년 세법 개정안 효과에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.
- 2017년 세법개정안은 일자리 창출, 소득재분배 및 세입기반 확충에 역점을 두고 추진되었고, 주요 내용⁴⁾은 고용중대세제 및 투자·상생협력촉진세제를 신설하고 임금증가 및 비정규직 전환 기업 등에 대한 세제지원을 확대하며, 소득세 최고세율을 조정(과표 3~5억원: 38→40%, 과표 5억원 초과: 40→42%)하는 동시에 법인세 과표 2,000억원 초과 구간 세율을 22→25%로 인상하고 있는바, 이는 기존 고용창출투자세액공제와 달리 투자와 관계없이 고용 증가에 대해 공제를 실시하는 고용중대세제 신설 등을 통해 일자리를 창출하고, 고소득층에 대한 과세를 강화면서 서민·중산층 및 영세업자에 대한 세제지원을 확대하

3) 총수입은 국세수입·사회보장기여금 및 경상이전수입 등으로 구성되고, 2018년의 경우 국세수입이 전체 총수입 447.1조원의 60.0%인 268.2조원으로 가장 높은 비중을 보임.

4) 세법개정안의 효과로 내년 1조 755억원, 향후 5년간 23.6조원으로 전망되고 있음.

여 소득재분배 효과를 도모하는 동시에 우리나라와 경제규모가 유사한 주요 선진국의 법인세 평균이 25% 수준⁵⁾임을 고려한 법인세율 인상을 통해 과세기반을 확충하려는 것으로 이해됨.

2017년 소득세 및 법인세 과표 조정안

구 분	과표구간	현행 세율	개정안
소득세	1,200만원 이하	6%	(좌 동)
	1,200만원~4,600만원	15%	
	4,600만원~8,800만원	24%	
	8,800만원~1.5억원	35%	
	1.5억원~3억원	38%	(좌 동)
	3억원~5억원		40%
	5억원 초과	40%	42%
법인세	2억원 이하	10%	(좌 동)
	2억원~200억원	20%	(좌 동)
	200억원~2,000억원	22%	(좌 동)
	2,000억원 초과		25%

자료: 기획재정부

□ 소득세율 인상과 관련하여, 2016년 기준 소득세의 총조세 대비 비중이 OECD 평균 33.0%(2014년 기준)에 미치지 못하는 24.8%에 불과하고, GDP 대비 비중 역시 OECD 평균 8.4%(2014년 기준) 보다 3.8%p 낮은 4.6%인 것으로 나타나고 있으며, 근로소득은 각종 비과세·감면 등으로 실효세율이 낮은 동시에 면세자 비율 역시 높은 편으로 조사⁶⁾되고 있음을 고려할 경우,⁷⁾ 재원 마련을 위한 소득 종류별·계층별 세부담 현황 등을 포함한 소득재분배에 미치는 효과를 검토할 필요가 있음.

□ 법인세 최고세율 인상과 관련하여, 과표구간별 평균실효세율은 과표금액이 증가할수록 실효세율 또한 함께 증가하다가 과표 1,000억원 초

5) 정부 설명에 따르면, OECD 국가 중 국민소득 2만불, 인구 2천만명 이상 10개국의 법인세 평균은 24.6%이고, 지방세를 포함할 경우 29.1%에 달함.

6) 2015년 기준 근로소득 실효세율 5.0%, 사업소득 실효세율 14.5%, 면세자 비율 47%

7) 기획재정부, 「2017~2021 국가재정운용계획」, 2017.9.

과 구간에서 실효세율이 줄어들고 있다는 의견과 법인세율 인상이 자본유출과 기업의 해외이전(off-shoring)을 가속화시킬 수 있다는 의견 등 상반된 시각이 있다는 점⁸⁾도 고려할 필요가 있을 것임.

- 한편, 2018년도 조세지출예산서에 따르면, 2018년도 국세감면액 전망치는 39.8조원, 국세감면율(감면 전 국세수입 총액에서 국세감면액이 차지하는 비율)은 12.9% 수준으로 국세감면율 법정한도(직전 3년 평균 국세감면율에 0.5%p를 가산하여 산출)인 14.1% 이내에서 국세감면액이 관리될 것으로 전망되고 있음.

2018년도 조세지출예산서의 국세감면 규모

(단위: 억원, %)

구분	2016년		2017년		2018년	
	(실적)	비중	(전망)	비중	(전망)	비중
○ 국세감면액 (A)	374,436	100.0	386,573	100.0	398,053	100.0
· 조특법상 조세지출	195,283	52.2	199,509	51.6	202,541	50.9
· 개별세법상 조세지출	174,970	46.7	183,379	47.4	191,946	48.2
· 경과조치에 따른 조세지출	4,183	1.1	3,685	1.0	3,566	0.9
○ 국세수입총액 (B)	2,425,617		2,510,768		2,681,947	
○ 국세감면율[A/(A+B)]	13.4		13.3		12.9	
○ 국세감면율 법정한도	14.7		14.4		14.1	

주: 국세감면율 법정한도 = 직전 3년 평균 국세감면율 + 0.5%p

(단, 직전 3년 중 법정한도를 초과한 연도는 실제 감면율이 아닌 법정한도로 계산하고 항목 추가 등 국세감면액 변동 효과를 반영하여 한도 조정)

자료: 기획재정부(2018년도 조세지출예산서)

- 다만, 최근 정부의 조세지출 정비 현황을 연도별로 살펴보면, 대체로 신설되는 조세지출의 수가 폐지되는 경우보다 많아 전체적으로 조세지출이 증가하는 추세였으며, 2012년에 9건(신설 11, 폐지 20)이 줄어든 이후 처음으로 2017년에 5건이 감소(신설 1, 폐지 6)되었는바,

8) 트럼프 행정부는 지난 9월 28일 미국내 설비투자 및 고용 증대를 목적으로 법인세 최고세율을 35→20%로 낮추는 방안을 발표함.

연도별 조세지출 정비 내역

(단위: 건)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
신설(A)	15	17	16	25	15	16	11	21	16	19	10	1
폐지(B)	13	6	7	18	14	9	20	17	7	17	4	6
순증(A-B)	2	11	9	7	1	7	△9	4	9	2	6	△5

자료: 기획재정부

- 조세지출은 조세기준체계를 벗어나기 때문에 예외적으로 한정해서 운용하는 것이 바람직하나 그 규모가 꾸준히 증가하고 있고, 예산지출(총지출) 대비 비중도 10% 내외 수준을 유지하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 조세지출에 대한 총량관리 방안과 운용 실태에 관한 정보 공개 방안 등을 검토할 필요가 있다고 봄.

연도별 조세지출 및 예산지출 규모

(단위: 조원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 전망	2018 전망
조세지출액(A)	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3	35.9	36.5	38.7	39.8
예산지출액(B)	292.8	309.1	325.4	349.0	355.8	384.7	398.5	410.1	429.0
예산지출액대비 조세지출액 비중 (A/B)	10.2	9.6	10.3	9.7	9.6	9.3	9.2	9.4	9.3

주: 예산지출액은 각년도 예산(추경이 있었던 경우 추경예산) 기준 총지출 규모임.

자료: 기획재정부

- 정부가 제출한 국세수입 예산안이 다소 낙관적인 경제 전망에 바탕을 두고 있다는 의견이 있음.
- 반면, 2017년 8월말까지 국세수입 수납실적은 전년 동기에 비해 17.1조원 증가하였는바, 이러한 수납액 증가폭이 연말까지 그대로 유지될 경우 2017년 연말 실적은 259.7조원(2016년 국세수입 실적 242.6조원 + 17.1조원)에 이르게 되는데, 내년도 예산안 268.2조원은 이보다 3.3%(8.5조원) 증가하는 수준에 그친다는 점을 고려하면 국세수입 예산안이 다소 과소 계상되었다는 견해도 있음.

2) 세출

(1) 공무원 증원

가. 공무원 증원의 적정성

- 공무원 증원은 일반 공무원 증원이 아니고, 국민 생활·안전분야 등 생활현장 필수 지원 인력을 충원하는 것임
- 생활현장 필수 공무원을 증원
 - 새 정부는 그동안 긴축적 인력관리로 인해 현장 인력 수요에 비하여 공급이 부족했던 소방, 경찰, 사회복지, 특수교사, 부서관, 근로감독관 등을 증원할 계획
 - 국민 생명과 안전, 교육, 복지서비스 등에 관련된 대국민 생활현장 필수 공무원을 중심으로 향후 5년간 국가직 10만명, 지방직 7.4만명 등 17.4만명의 공무원 증원
 - 지난정부에서도 시급한 소요* 로 증원계획을 수립한 바 있는 경찰, 부서관, 소방공무원 등
 - 경찰 : '12~'17년 2만명 증원계획 중 현재 1.5만명 증원 완료
 - 부서관 : '12~'22년 2.7만명 증원계획 중 현재 1.3만명 증원 완료
 - 소방공무원 : '15~'18 8,336명 확충 계획 중 6,058명 증원 완료
 - 교원의 경우, 유치원·특수·비교과 등 법정기준 미달 소요 위주 충원
 - ※ 교원 법정기준 확보율(%): (유치원)62.9, (특수)70.4, (보건)76.4, (영양)60.6 (사서)22.8 (상담)27.1
 - 향후 학령인구 추세 등 고려, '중장기 교원 수급계획' 마련 예정('18. 3월)
 - 해양경찰의 경우 중국어선 불법조업 등으로 어업인 생존권 침해 등이 발생하고 있는 상황에서 인력부족으로 2교대 운영이 많은 등 근무여건 매우 열악

- 사회복지에 대한 행정수요가 지속적으로 증가하고 있어 복지담당 공무원 증원 필요
 - ※ 인구 1천명 당 복지담당 공무원: 한국 0.7명, 일본 2.9명
- 근로감독관의 경우 임금체불 등으로 사건처리부담 과중
 - ※ 근로감독관 1명당 근로자수: 한국 12,504명, 영국 10,753, 독일 5,291
- 집배원의 경우 배달환경 변화로 소포물량 및 배달개소수가 증가하여 업무량이 증가
 - ※ 인구 1천 명 당 집배인력은 0.4명, OECD 평균 0.7명

□ 우리나라의 공무원 숫자는 OECD와 비교하면 절반도 되지 않음

- 2017년 7월 13일 발표한 우리나라의 일반정부 부문 고용비중은 전체 취업자수 대비 7.6%로 OECD 29개국 중 28위
 - 인구 1천명당 일반정부 부문 종사자 수는 38.9명으로 주요선진국의 1/2 수준

【주요 선진국 인력규모 비교】

- OECD 기준, 일반정부 부문 고용비중 7.6%로 29개국 중 28위('17.7.13, 발표)
 - * '17.6월 통계청 발표('15년 기준) : 일반정부 기준 7.6%, 공공부문 기준(공기업 포함) 8.9%
 - 일반정부 1,990천명(중앙·지자체 1,824, 사회보장기금 26, 공공비영리기관 140)
 - 공기업 346천명 / 취업자수 26,200천명
 - * OECD 평균 18.1%(일반정부 기준, 공기업 제외), 일본은 6%로 최하위
- 인구 1천명당 일반정부 부문 종사자 수는 38.9명으로 주요선진국의 1/2 수준(일본과 유사)

구 분	한국 ⁽¹⁴⁾	미국 ⁽¹⁴⁾	영국 ⁽¹⁰⁾	일본 ⁽¹³⁾	프랑스 ⁽¹⁴⁾	독일 ⁽¹³⁾
총인구 수(천명)	50,424	318,857	61,915	127,298	64,062	80,846
일반정부부문 종사자(천명)	1,962	22,477	5,735	3,939	5,889	4,377
인구 천명당 일반정부 종사자 수	38.91명	70.49	92.63명	30.94명	91.92명	54.27명

* 출처 : 2014년 기준으로 인구통계는 OECD, 일반정부종사자수는 ILO 통계 (한국은 통계청발표 공공부문 일자리 통계 활용)

□ 현장공무원 인력부족으로 초과근무 과다

- 주요 부처의 현장공무원 1인당 초과근무시간은 월 평균 72.8시간
 - 관세청 110.6시간, 해경 등 안전처 129.9시간, 판문점·하나원 근무 등 통일부 104.5시간, 어업관리단 근무 등 해양수산부 137.1시간, 소방공무원(17개 시·도) 92시간 등 월 평균 초과근무시간이 100시간 넘는 부처가 4개
- 이전 정부는 비용 절감을 앞세워 필수 인력을 제대로 충원하지 않고 현장의 공무원을 열악한 근무환경으로 내몰았음
 - 그 결과 소방관의 경우 최근 5년간 연 평균 4.2명이 순직, 소방관의 최근10년간 공무상 사망률은 전체 공무원의 3배 수준

나. 공무원 증원에 따른 재원 부담

- 일부에서 국회예정처 분석을 근거로 17.4만명을 30년 동안 고용했을 경우 327조원 소요 주장
 - 공무원보험 포함 시 374.1조원 ※납세자연맹에서는 1인당 30억 주장
- 17.4만 명 증원에 소요되는 향후 5년간의 재원(총 17조원 / 국비 8.6조원)은 국정과제 재원대책(‘17.7. 국정기획위 발표)에 이미 반영
 - 정부 총지출 중 인건비는 8~9%(‘18년 8.3%) 수준에서 관리 가능할 것으로 전망

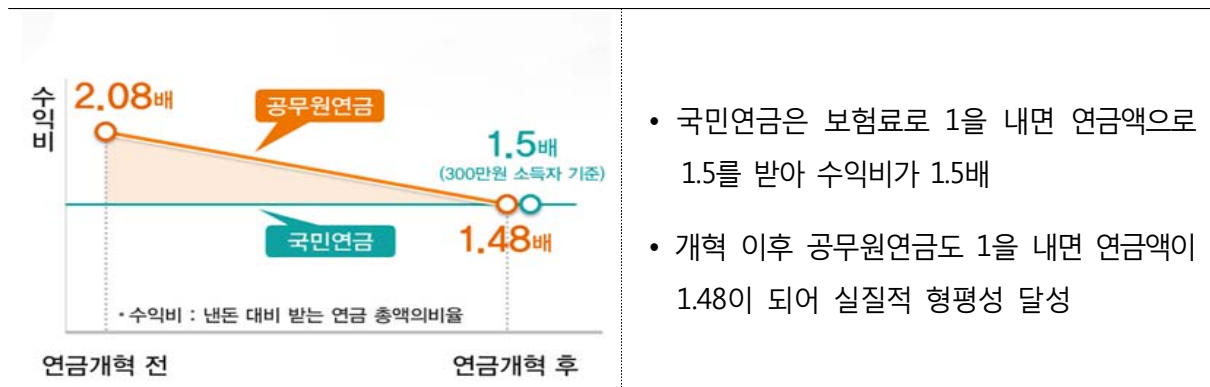
- 17.4만명 증원에 따른 ‘17~’22년간 재원소요는 약 17조원 (국비 8.6조원, 지방비 8.4조원)
 - 봉급, 수당뿐만 아니라 연금·보험료, 채용비용, 기본경비 등을 모두 고려해 추계
 - 다만, 향후 30년간 재정소요에 대해서는 처우개선을, 호봉승급률 등 가정에 따라 다양한 편차가 발생
 - 불확실한 가정에 따른 추정치는 밝히지 않는 것이 바람직
 - 국회 예정처 역시 17.4만명 증원에 따른 30년간 재원부담 추계값이 가정에 따라 271조원~341조원까지 편차

- 국회예산정책처는 분석을 요구한 측의 전제조건에 기반해 단순히 계산하고 보고서를 작성하는 것에 불과

- 청부보고서를 가지고 마치 권위있는 기관의 분석인 것으로 호도하는 것은 잘못된 것

□ 국민연금과 연금수익비 균형으로 실질적 형평성 달성

- 기여율을 국민연금(4.5%)의 2배로 인상(7%→9%), 연금 지급개시연령(60세→65세), 유족연금 지급률(70%→60%) 등 주요제도 국민연금과 일치시킴
 - 연금수익비(연금총액÷보험료총액)가 국민연금 수준으로 조정되는 등 실질적 형평성 달성
- ※ 공무원연금(7급임용) 수익비 : 종전2.08배→개정1.48배(≒ 국민연금 1.5배)



(2) SOC 예산 축소

- SOC 예산 대폭 감축($\Delta 20.0\%$)은 경제성장에 부정적이라는 우려가 있음
 - 수지에 대한 의도적 왜곡과 지난 정부에서 SOC사업 비중은 지속적으로 감축해 왔으면서 문재인 정부가 SOC예산을 대폭 감축시켜 경제성장을 크게 위축시킨다는 잘못된 주장으로 국민 혼란 가중
- SOC 예산 과다 편성되고 집행은 반복적 부진
 - SOC 예산은 연내 집행가능성을 고려하지 않고 예산 과다 편성으로 이월하거나 불용이 반복 발생하여 재정운용의 효율성 심각하게 저해

□ 호남 홀대 등 지역 차별 SOC 예산 편성

- 국민의당을 중심으로 SOC 예산 호남 홀대론 제기하지만, 여론의 반응은 크지 않으며 이에 대한 부정적 여론도 존재

① SOC 예산 감축으로 인한 경제성장 영향 미미

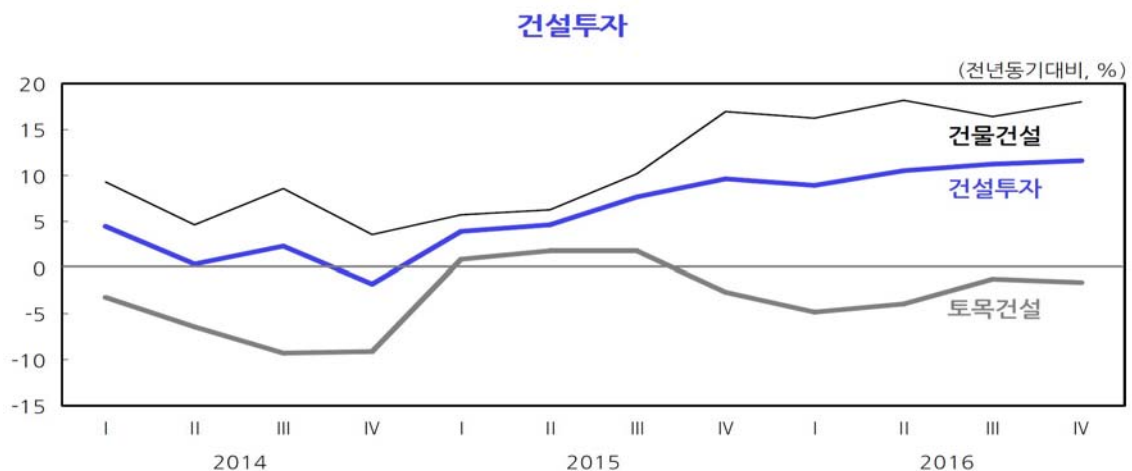
□ 최근 경제성장에 기여한 건설투자는 주택 부분의 투자 상승세가 주도 하여 SOC 투자 감소로 인한 영향은 미미

- 2016년에는 건설투자가 1.6% 기여를 했지만, 2015년에는 국내총생산(GDP) 2.8% 대비 건설투자 1.0%(35.7%), 2014년은 국내총생산(GDP) 3.3% 대비 건설투자 0.2%(6.1%) 등 건설투자가 GDP 성장에 미치는 영향은 상대적으로 크지 않음

※ 건설투자: '14, 198.5조(전년대비 1.1% ↑) → '15, 211.5조(5.5% ↑) → '16, 234.2조(10.7% ↑)

※ 주택투자: '14, 56.3조(전년대비 11.1% ↑) → '15, 67.0조(18.9% ↑) → '16, 81.8조(22.1% ↑)

※ 토목투자: '14, 69.6조(전년대비 7.3% ↓) → '15, 69.9조(0.3% ↑) → '16, 67.9조(2.8% ↓)



- 이월예산, 기금투자 확대 등을 고려 시 건설 부문 투자는 '17년과 유사하여 건설산업(일자리) 영향 제한적
 - 장기적인 건설산업 발전을 위해서는 건설 중심 투자에서 벗어나 안전·운영·성장동력 중심으로 투자전략의 전환 필요성 강조
- 국비 이외에 도로공사, 철도공사 등 SOC 공기업 투자 확대로 정부 투자 감소를 보완할 계획이며, 지자체 자체 투자 사업까지 감안하면, 건설 현장의 위축은 없을 것임
- 아울러 전국적인 도시재생 뉴딜 사업 추진, 임대주택 공급 확대 등을 통해 지역 밀착형 일자리를 창출하고 지역경제 활성화 도모

② SOC 과다한가? 부족한가?

- 그간 지속적인 투자로 상당 수준 축적된 SOC 스톡* 감안 시, SOC 분야에 대한 지출 구조조정 불가피
 - SOC 투자는 단순한 스톡 평가지표 결과 보다는 수요·공급, 양적·질적 측면, 정책 목표 등을 종합적으로 고려하여 결정하는 것이 바람직
 - ※ 그간 SOC 스톡논쟁 : 기관별 스톡 입장과 평가
 - ※ (SOC 스톡 충분) 기재부, 한국은행, KDI 등
 - ※ (SOC 스톡 부족) 국토부, 국토연구원, 국회 예산정책처 등

〈 국토면적과 국토계수 당 도로·철도 연장 순위 〉

구 분		도로			철도
		전체도로	고속도로	국도	
국토면적 대비	OECD 순위	20	5	6	18
	G20 순위	6	1	3	6
국토계수 대비	OECD 순위	30	12	22	19
	G20 순위	11	4	5	12

* 국토계수: 국토면적과 인구를 감안한 밀도개념의 계수($\sqrt{\text{국토면적(km}^2\text{)} \times \text{인구(천명)}}$)

- (국제적 시각은 중상위권) 세계경제포럼, 국제경영개발대학원
 - 세계경제포럼(WEF)의 '16년 국가경쟁력 평가 결과, 우리나라의 전체 인프라의 질은 140개국 중 14위, 도로는 14위, 철도는 9위
 - 국제경영개발대학원(IMD)의 '16년 국가경쟁력 평가 결과, 기본 인프라 수준은 61개국 중 24위, 도로 24위, 철도 24위

③ SOC예산 편성은 과다, 집행은 부진

□ 연내 집행 가능성 고려 없이 SOC 예산을 과다 편성하여 매년 이월·불용액 발생

- SOC의 이월액과 불용액 합계 비중은 예산현액 대비 2014년 8%(1조6천억 원), 2015년 5% (1조1천억 원), 2016년 6%(1조3천억 원)에 이르고 있음

최근 3년간 국토교통부 SOC 사업 결산 현황

(단위: 억원)

연도	예산액	예산현액	집행액	이월액	불용액	이월·불용	예산현액대비 비율
2014년	206,435	211,646	195,655	6,791	9,200	15,991	7.6%
2015년	217,700	236,933	225,807	6,731	4,395	11,126	4.7%
2016년	207,632	215,037	212,149	6,353	6,536	12,889	6.0%

- 보조 및 출연사업의 실집행 현황을 살펴보면 이월율이 더 높아 2016년 이월율은 30%에 이르고 있음

2016년 국토교통부 SOC 사업 중 보조 및 출연사업의 부문별 실집행 현황

(단위: 억원, %)

부문	본예산 (A)	전년이월 (B)	예산현액 (A+B)	집행액	이월액 (C)	불용액	예산현액 대비 이월율 (C/A+B)
합계	101,415	21,523	122,938	86,455	36,337	146	29.6
도로	12,124	3,426	15,550	11,122	4,420	8	28.4
철도	68,782	13,282	82,064	55,921	26,100	43	31.8
공항·항공	134	5	139	132	7	-	5.0
수자원	8,393	1,985	10,378	7,772	2,593	13	25.0

부문	본예산 (A)	전년이 월 (B)	예산현액 (A+B)	집행액	이월액 (C)	불용액	예산현액 대비 이월율 (C/A+B)
산업단지	1,341	788	2,129	1,410	706	13	33.2
지역도시	5,153	1,813	6,966	4,440	2,489	37	35.7
물류등기타	5,488	224	5,712	5,658	22	32	0.4

○ 도로 및 철도 부문의 경우 당초 계획 대비 예산 과다 투입으로 이월이
과다 발생

- 한국도로공사 및 한국철도시설공단의 경우 2015년에는 각각 4,413억원 및 1조 2,296억원, 2016년에는 9,012억원 및 2조3,403억원의 이월액 발생

2015년 및 2016년 한국도로공사 및 한국철도시설공단의 이월액 현황

(단위: 억원)

	2015년 이월액	2016년 이월액
한국도로공사(출자)	4,413	9,012
한국철도시설공단(출연)	12,298	23,403

자료: 한국도로공사 및 한국철도시설공단 자료를 토대로 재구성

○ 2017년 SOC 분야의 예상 이월액은 2.5조원에 이릅니다

[참고] '18년으로 이월이 예상되는 사업 현황

(단위: 억원)

부문	세부사업	2017년 본예산 (A)	2017년(이월예상)			2018년 정부안 (C)	(C-A)	(B+C)	(B+C-A)
			계(B)	집행	실집행				
	총계	75,813	24,916	4,378	20,538	44,045	△31,768	68,961	△6,852
61개	도로 소계	28,491	3,300	3,300	-	21,647	△6,844	24,947	△3,544
도로	격포-하서지역간선5차건설	95	16	16	-	-	△95	16	△79
도로	고군산군도3지역간선7차건설	76	45	45	-	-	△76	45	△31
도로	고로-우보국도건설	35	10	10	-	22	△13	32	△3
도로	국립생태원-동서천C국도건설	111	50	50	-	149	38	199	88
도로	남면-정선국도건설	27	10	10	-	122	95	132	105
도로	단양-영월국도건설	78	20	20	-	58	△20	78	-
도로	도로건설및관리종합연구	59	20	20	-	59	-	79	20
도로	도로구조물기능개선	5,125	140	140	-	4,793	△332	4,933	△192
도로	도로병목지점개선	1,470	200	200	-	1,184	△286	1,384	△86
도로	도로안전및환경개선	1,856	140	140	-	2,071	215	2,211	355
도로	도로유지보수	5,175	300	300	-	5,608	433	5,908	733
도로	돌산-우두국도건설	169	70	70	-	63	△106	133	△36
도로	동이-옥천고속도로건설	61	10	10	-	11	△50	21	△40
도로	둔내-무이국도건설	170	85	85	-	-	△170	85	△85
도로	무이-장평국도건설	118	10	10	-	-	△118	10	△108
도로	민자유치건설보조금	8,536	800	800	-	3,906	△4,630	4,706	△3,830
도로	별교-주암3국도건설	-	15	15	-	-	-	15	15
도로	부산시계-웅상1지역간선6차건설	206	50	50	-	68	△138	118	△88
도로	북일-남일1국대도건설	69	30	30	-	226	157	256	187
도로	상구-효현	205	50	50	-	69	△136	119	△86
도로	성남-장호원3지역간선4차건설	364	100	100	-	-	△364	100	△264
도로	소천-도계1지역간선6차건설	147	30	30	-	100	△47	130	△17
도로	송정-마산국도건설	74	30	30	-	-	△74	30	△44
도로	순창동계-적성국도건설	44	10	10	-	43	△1	53	9
도로	쌍림-고령지역간선5차건설	57	30	30	-	-	△57	30	△27
도로	연곡-두능국도건설	98	18	18	-	-	△98	18	△80
도로	영월-방림1지역간선7차건설	284	20	20	-	164	△120	184	△100
도로	영천-삼창국도건설	101	10	10	-	65	△36	75	△26
도로	오천-포항시계국도건설	83	40	40	-	-	△83	40	△43
도로	옥률-대룡국대도건설	207	50	50	-	116	△91	166	△41
도로	용상-교리1국대도건설	43	10	10	-	100	57	110	67
도로	용진-우아국대도건설	281	100	100	-	138	△143	238	△43
도로	운암-미원국도건설	33	10	10	-	-	△33	10	△23
도로	위험도로개선	1,000	200	200	-	1,150	150	1,350	350
도로	일반국도건설지원	512	60	60	-	406	△106	466	△46
도로	장안-온산1지역간선7차건설	94	14	14	-	-	△94	14	△80
도로	장안-온산2지역간선7차건설	271	50	50	-	195	△76	245	△26
도로	장평-간평국도건설	107	61	61	-	-	△107	61	△46
도로	충청내륙1국도건설	292	70	70	-	455	163	525	233
도로	태백-미로1국도건설	86	80	80	-	-	△86	80	△6
도로	태백-미로2-2지역간선5차건설	50	43	43	-	-	△50	43	△7
도로	태백-미로3지역간선5차건설	10	40	40	-	-	△10	40	30
도로	태인-산내국도건설	40	10	10	-	79	39	89	49
도로	평창-정선3지역간선6차건설	87	20	20	-	-	△87	20	△67
도로	포항-안동2국도건설	50	30	30	-	122	72	152	102

(단위: 억원)

부문	세부사업	2017년 본예산 (A)	2017년(이월예산)			2018년 정부안 (C)	(C-A)	(B+C)	(B+C-A)
			계(B)	집행	실집행				
도로	화양-적금3지역간선8차건설	197	43	43	-	105	△92	148	△49
도로	효현-내남물류간선1차건설	238	50	50	-	-	△238	50	△188
21개	철도 소계	43,028	20,185	-	20,185	18,803	△24,225	38,988	△4,040
철도	군장산단인입철도건설	1,350	1,269	-	1,269	78	△1,272	1,347	△3
철도	대구선복선전철	700	1,855	-	1,855	100	△600	1,955	1,255
철도	도담-영천복선전철	7,080	1,555	-	1,555	2,560	△4,520	4,115	△2,965
철도	보성-임성리철도건설	2,211	-577	-	-577	1,999	△212	1,422	△789
철도	부산-울산복선전철	3,256	2,222	-	2,222	1,065	△2,191	3,287	31
철도	서해선복선전철	5,833	-1,500	-	-1,500	5,170	△663	3,670	△2,163
철도	수도권광역급행철도	50	26	-	26	200	150	226	176
철도	신안산선복선전철	350	798	-	798	100	△250	898	548
철도	영천-신경주복선전철	1,095	948	-	948	540	△555	1,488	393
철도	울산신항인입철도	660	172	-	172	459	△201	631	△29
철도	울산-포항복선전철	3,375	2,878	-	2,878	497	△2,878	3,375	-
철도	원주-강릉복선전철	3,040	2,192	-	2,192	-	△3,040	2,192	△848
철도	원주-제천복선전철화	2,575	1,268	-	1,268	1,500	△1,075	2,768	193
철도	월곶-판교복선전철	118	18	-	18	30	△88	48	△70
철도	이천-문경철도건설	2,876	722	-	722	2,280	△596	3,002	126
철도	익산-대야복선전철	1,000	749	-	749	130	△870	879	△121
철도	장항선개량2단계	1,060	642	-	642	659	△401	1,301	241
철도	천안-청주공항복선전철	110	138	-	138	10	△100	148	38
철도	포항-삼척철도건설	5,069	3,964	-	3,964	1,246	△3,823	5,210	141
철도	포항영일만신항인입철도	490	292	-	292	26	△464	318	△172
철도	호남고속철도건설(광주-목포)	730	554	-	554	154	△576	708	△22
2개	도시철도 소계	470	353	-	353	382	△88	735	265
도시철도	부산사상-하단도시철도건설	260	260	-	260	220	△40	480	220
도시철도	신림선경전철건설	210	93	-	93	162	△48	255	45
2개	항공 소계	1,007	248	248	-	912	△95	1,160	153
항공	항공안전체계구축및유지관리	48	3	3	-	28	△20	31	△17
항공	국제항공안전표준화사업	4	1	1	-	13	9	14	10
항공	흑산도소형공항 건설	209	52	52	-	168	△41	220	11
항공	공항기본계획수립	100	63	63	-	-	△100	63	△37
항공	항행안전시설운영및구축	322	8	8	-	307	△15	315	△7
항공	드론 안전 및 활성화 지원	9	3	3	-	15	6	18	9
항공	드론 전용비행시험장 구축	60	1	1	-	100	40	101	41
항공	항공산업발전지원	16	7	7	-	13	△3	20	4
항공	항공박물관건립	239	110	110	-	268	29	378	139
2개	수자원 소계	446	230	230	-	55	△391	285	△161
수자원	하천편입토지보상	286	140	140	-	55	△231	195	△91
수자원	소규모댐 건설	160	90	90	-	-	△160	90	△70
46개	산업단지 소계	2,371	600	600	-	2,246	△125	2,846	475
산업단지	산업단지 집입도로(46건)	2,371	600	600	-	2,246	△125	2,846	475

④ 지역차별 SOC 예산 아니다

- SOC는 여러 지역을 연결하는 Network 사업으로 SOC 전체 예산의 지역별 배분은 산출 곤란

※ 서해선 복선전철(경기-충남), 포항-삼척철도(경북-강원), 도담-영천철도(충북-경북)

- 내년 SOC예산은 구조조정 기조 하에 지역 구분 없이 개별사업별로 이월액, 집행전망, 완공시기 등 객관적 기준에 따라 편성

- SOC예산 절대액은 전년대비 △4.4조원(△20%) 축소되었지만, 내년으로 이월될 것으로 예상되는 예산 약 2.5조원과 최근 대형사업 완공('17년 완료 1.4조원)에 비해 새로운 사업은 시작단계인 상황을 고려시, 내년 사업 추진에 지장이 없는 수준으로 편성되었음

※ 이월금 현황 : 철도 2조 + 도로 0.3조 + 기타 0.2조

※ '17년 종료 대형사업: 원주-강릉 복선전철 총사업비 3.8조원, 성남-여주 복선전철 1.9조원 등

- 그리고 최근 1~2년내 발표한 수도권 광역급행철도, 김해 신공항 등 새로운 대형사업은 이제 설계단계로 본격적인 예산이 투입시기인 공사단계는 미도래

- SOC 예산 편성시 지역 고려는 하지 않으며 집행가능성, 전년도 이월 불용액, 연차별 소요, 완공기간 등을 종합적으로 고려·결정

- '18년 예산도 사업별 고려사항을 반영하여 적정 배분토록 하였으나, SOC 감축기조에 따라 지역별 구분없이 대부분 감축 편성

- 하지만, 이월액과 사업 추진 현황을 고려시 대부분의 사업은 내년도 추진에 지장이 없는 수준

참 고

호남, 영남 주요 SOC 사업 예산 편성현황

□ 주요 호남 SOC 사업 예산 편성현황 ('18년도 정부안)

(억원)

사업명	'17년		'18년			증감 (B-A)	검토의견 (전년대비 증감사유)
	본예산 (A)	이월 예산액	자자채 건의액	부채안	정부안 (B)		
계	4,804	1,446	10,750	5,544	3,901	△903	
새만금-전주 고속도로	50	-	-	537	537	487	연차별 투자계획에 따라 실소요 예산 반영 * '17년 말 착공 예정
세풍-중군 국도건설	139	-	-	275	275	137	'18년 완공소요 반영
광주도시철도 2호선 건설	83	-	-	468	210	127	설계용역비(150억) 및 공사착공 소요(60억) 반영 * '17년 말 착공 예정
호남고속철도 2단계	730	554	3,000	65	154	△576	현재 노선 미확정, 이월예산액을 감안하여 편성
광주~완도 고속도로	880	639	3,000	1,049	455	△425	'17.8월 착공, 이월 예산액, 집행여건 등 감안
보성~임성리 철도건설	2,211	-	3,500	2,715	1,999	△212	집행여건 등을 감안하여 적정 소요 반영
광주순환 고속도로	502	253	700	227	103	△399	'15.12월 착공, 이월예산액, 집행여건 등 감안
여수~남해 고속도로 (한려대교)	-	-	50	-	-	-	예타결과('17.7월) 타당성 부족으로 미반영
흑산도 소형공항 건설	209	-	500	208	168	△41	토지보상 완료에 따라 적정 공사비 반영

※ 주요 감액 5개 사업의 '18년도 예산(2,879억) + 예상 이월액(1,446억)은 약 4,325억원 규모로 '17년도 예산 4,532억의 95% 수준

□ 주요 영남 SOC 사업 예산 편성현황 ('18년도 정부안)

(억원)

사업명	'17년		'18년			증감 (B-A)	검토의견 (전년대비 증감사유)
	본예산 (A)	이월 예산액	자자채 건의액	부채안	정부안 (B)		
계	15,365	8,833	6,905	11,174	6,148	△9,217	
고성-통영국도건설	100	-	-	324	228	127	연차별 투자계획에 따라 실소요 예산 반영
포항-안동2 국도건설	50	30	-	151	122	72	연차별 투자계획에 따라 실소요 예산 반영 * '17년 말 착공 예정
양산 도시철도 건설	156	-	-	290	200	44	연차별 투자계획에 따라 실소요 예산 반영 * '17년 말 착공 예정
함양-울산고속도로	2,143	308	4,000	2,429	1,201	△942	이월예산액, 집행여건 등을 감안하여 편성
대구순환고속도로	1,000	1,969	800	417	279	△721	이월예산액, 집행여건 등을 감안하여 편성
포항-영덕고속도로	880	894	-	393	393	△487	'16.8월 착공, 이월예산액, 집행여건 등을 감안
도담~영천 철도건설	7,080	1,555	-	5,370	2,560	△4,520	이월예산액, 집행여건 등을 감안하여 편성
부산~울산 철도건설	3,256	2,222	2,105	1,700	1,065	△2,191	이월예산액, 집행여건 등을 감안하여 편성
대구선복선전철	700	1,855	-	100	100	△600	이월예산액, 집행여건 등을 감안하여 편성

(3) 아동수당

□ 현황 및 필요성

- 아동수당 도입, 2018년 7월부터 시행, 0~5세 아동에 월 10만원 지급(최대 72개월)
- 합계출산률 1.3미만의 초저출산시대가 16년째 지속되어 긴급한 사회적 상황에 대응할 필요, 아동수당의 조속한 도입을 통해 저출산 출세를 완화하고 인구의 질적 수준 제고 필요
- 문재인 정부 5년이 출산절벽·인구절벽 위기 해소의 골든타임
- 보건사회연구원에서 20~39세 유배우 여성 1천명 조사 결과(2017.4), 응답자의 90%가 아동수당에 추가출산 의사결정에 도움이 될 것이라고 답변

□ 쟁점

① 아동양육의 국가책임성 강화, 사회통합 위해 보편적 급여로 추진

- 재정투입 효과 제고 위해 고소득층 제외 및 저소득층 지원확대 주장이 있음
- 모든 아동의 건강한 성장과 양육 지원은 국가의 책임이며, 다른 복지제도와 달리 보편적 지원이 필요함. 같은 이유로 보육료, 양육수당도 모든 계층에 보편적으로 지원하고 있음.
- 초저출산 시대이며, 고소득층 제외방안은 납세자와 복지수혜자를 분리하여 사회통합 저해 우려
- OECD에서도 전 계층 급여지급을 권고함: “부모의 경제적 상황과 관계없이 정부는 최소한의 양육비 지급을 보장해야”(2015, OECD)
- OECD 가입 35개국 중 31개국 아동수당 도입. 이 중 20개국(65%)이 전 계층을 대상으로 아동수당 지급.

<표> OECD 회원국(35개국) 아동수당 도입 현황

구분	전 계층 지원			고소득층 배제	아동수당 미도입	합계
	금액 균등	금액 차등	합계			
국가수	16개국	4개국	20개국	11개국	4개국	35개국

⇒ (보완설명 1) 소득 고려 시, 소수 ‘주식부자 아동’ 및 고소득층 제외 위해 253만 아동가구가 소득조사를 받아야 하는 국민불편 및 행정비용 발생

- 특히, 소득은 높지만 양육비 지출도 큰 맞벌이 가구 위주 탈락도 우려됨.

⇒ (보완설명 2) 보편적 방식으로 아동수당을 도입하고, 향후 재정여건, 정책효과 등을 감안하여 저소득층 지원금액을 늘리는 방안(일본, 프랑스 등)도 검토

② 영유아부터 지원

- 연령이 높을수록 양육부담이 증가, 초등학생 중심으로 지원할 필요하다는 주장이 있음
- 하지만 인적자본 투자효과가 높고, 학령기 아동에 비해 공적지출이 부족한 영유아부터 지원하고 재정여건 등을 감안하여 대상연령을 확대하는 것이 필요
- 그간 인적자본 육성을 위한 재정은 학령기 아동 중심으로 투입, 영유아 1인당 공적지출은 초등학생의 절반 수준(영유아 연 12.2조원, 1인당 월 33.3만원. 초등교육 18.3조원, 1인당 월 57.3만원)
- 영유아 시기 인적자본 투자효과가 높음에도 재원투입은 부족한 점을 감안, 0~5세 아동부터 먼저 도입할 필요

- 생애주기별 인적자본 투자회수율은 취학전 아동이 가장 높음(cunha et al, 2005)
- OECD 주요 국가 중 아동수당에서 영유아를 제외하는 나라는 없으며, 일본 등에서도 제도 도입 시 0~5세부터 시작하여 단계적 확대.
- OECD에서도 영유아 시기 중심 인적투자 확대 제안(Doing Better for Families, 2011)

③ 양육수당과 아동수당

- 아동수당은 양육수당과 중복지원이라는 문제제기가 있음
- 양육수당과 아동수당은 중복이 아니라 도입 이유와 근거가 다른 별개의 제도이며, 상호 보완적 운영이 가능
- 양육수당(12개월 미만 20만원, 24개월 미만 15만원, 취학 전 10만원)은 어린이집 미이용 아동을 위한 보육료의 대체급여로 보육료 지원과의 형평성 확보, 과도한 보육시설 이용 방지를 위해 지급
- 시설 이용여부와 관계없이 보편적 권리로서 모든 아동에 지급하는 아동수당과는 차이
 - * 0~5세 대상, 아동수당 253만명 (추산) vs 양육수당 90만명 (2016년 말 기준)
- 스웨덴, 프랑스, 오스트리아, 일본 등 주요 선진국에서도 양육수당과 아동수당 병행 지급

④ 지자체 부담

- 아동수당 도입으로 지자체 재원조달 부담 가중된다는 주장이 있음
- o 보육료·아동수당보다 국고보조율을 5%p 상향 조정(66.8% → 71.8%*)하여 지방비 부담 경감
 - 서울 40%, 지방 70%, 사회복지비지수 및 재정자주도 고려 ± 10%p → 평균 71.8%*
 - 2018년도 지방교부세는 전년 대비 5.2조원 증가(40.7 → 46.0조원)
 - 2018년 교육교부금(6.6조 증) 포함 시 전체 지방교부금은 전년 대비 11.8조 증가(83.7→95.5조원)
- o 복지확충에 따른 지방비 부담 증가 문제는 지방세원 확충, 교부금 인상 등 지방재정 확충의 큰 틀에서 논의 필요
 - 범정부 재정분권 TF를 중심으로 지방재정 확충을 위한 대책 마련 예정. 자치분권위원회, 지방재정심의위원회 등 논의 거쳐 2019년 예산부터 반영 예정.

⑤ 아동수당법안

- 아동수당 도입은 제19대 대통령선거 시 5당 공통공약(여야 4당 10만원, 한국당 15만원)으로, 정부제출안(9.28)을 포함한 10개의 아동수당법안이 국회 제출된 상태로, 여야 합의하에 연내 통과 기대
- 법안 연내 통과 시, 시스템 구축 등 관련 준비를 조속 추진하여 내년 7월부터 차질 없이 아동수당 지급 가능

⑥ 지역상품권으로 지급 여부

- 지자체마다 사정이 다르기 때문에, 지자체 판단을 존중하여 선택할 수 있도록 조치
- o 상품권으로 지급 시 국민불편을 초래할 것이라는 우려가 있음.
- 아동수당은 지자체 선택에 따라 현금 이외에 고향사랑상품권 등으로 지급할 수 있음. 입법예고한 아동수당법 제정안에 “지자체에서 조례로 정한 경우 현금이외의 방법으로 지급” 근거 마련.

붙임

주요국 아동수당 지급 현황

국가 (시행, 출산율)	수급 자격	대상 연령	아동 당 수당액																									
스웨덴 (‘47년~, 1.9)	보편적 적용	16세 미만 *학생 20세 이하	균등수당 1,050 SEK <table><tr><th>자녀수</th><th>추가 수당</th></tr><tr><td>2명</td><td>150 SEK</td></tr><tr><td>3명</td><td>604 SEK</td></tr><tr><td>4명</td><td>1,614 SEK</td></tr></table>	자녀수	추가 수당	2명	150 SEK	3명	604 SEK	4명	1,614 SEK																	
자녀수	추가 수당																											
2명	150 SEK																											
3명	604 SEK																											
4명	1,614 SEK																											
영국 (‘45년~, 1.8)	보편적 적용	16세 미만 *학생 19세 이하	첫째 82.8£, 둘째 이상 54.8£ * 일부 고소득층에는 추가세금 부과																									
일본 (‘72년~, 1.5)	보편적 적용	중학교 졸업(15세)까지	-3세 미만 1.5만yen, -3세 이상~초등 졸업 .첫째, 둘째 1만yen, .셋째부터 1.5만yen -중학생 1만yen <960만yen 이상 고소득자> - 0.5만yen																									
프랑스 (‘32년~, 1.9)	2자녀 이상 보편적 적용	20세 미만	<table><tr><th>자녀수</th><th>소득 €</th><th>금액</th></tr><tr><td rowspan="3">2명</td><td>~67,408</td><td>129.47</td></tr><tr><td>67,408~89,847</td><td>64.73</td></tr><tr><td>89,847~</td><td>32.37</td></tr><tr><td rowspan="3">3명</td><td>~73,025</td><td>295.35</td></tr><tr><td>73,025~95,464</td><td>147.67</td></tr><tr><td>95,464~</td><td>73.84</td></tr><tr><td rowspan="2">4명</td><td>~78,642</td><td>461.23</td></tr><tr><td>78,642~101,081</td><td>230.61</td></tr><tr><td></td><td>101,081~</td><td>115.31</td></tr></table>	자녀수	소득 €	금액	2명	~67,408	129.47	67,408~89,847	64.73	89,847~	32.37	3명	~73,025	295.35	73,025~95,464	147.67	95,464~	73.84	4명	~78,642	461.23	78,642~101,081	230.61		101,081~	115.31
자녀수	소득 €	금액																										
2명	~67,408	129.47																										
	67,408~89,847	64.73																										
	89,847~	32.37																										
3명	~73,025	295.35																										
	73,025~95,464	147.67																										
	95,464~	73.84																										
4명	~78,642	461.23																										
	78,642~101,081	230.61																										
	101,081~	115.31																										
덴마크 (‘52년~, 1.7)	보편적 적용	18세 미만	.~2세 1,111 DKK, .3~6세 880 DKK, .7~14세 692 DKK, .15~17세 923 DKK *둘째는 7세 전까지 552 DKK 추가지급																									
핀란드 (‘48년~, 1.7)	보편적 적용	17세 미만	.첫째 95.75€, .둘째 105.80€, .셋째 135.01€ .넷째 154.64€, .다섯째 ~ 174.27€ *한부모는 아동 수만큼 48.55€ 추가																									
독일 (‘54년~, 1.5)	보편적 적용	18세 미만 *학생은 25세 미만	.첫째, 둘째 190€, .셋째 196€, .넷째 ~ 221€																									
노르웨이 (‘46년~, 1.7)	보편적 적용	18세 미만	일반아동수당 970kr, *한부모는 660kr																									
오스트리아 (‘48년~, 1.5)	보편적 적용	18세 미만 *학생, 직업교육, 중증장애인은 24세 미만	<연령별> .~2세 111.8€, .3~9세 119.6€, .10~18세 138.8€ .19세 ~ 162€ <자녀수> .2자녀: 1인당 6.9€ 증가, .3자녀: 1인당 17€ 증가																									
호주 (‘41년~, 1.8)	소득기준 적용	6세 이하 *한부모는 8세 이하	최대 477.4\$ *부모 질병, 구금, 임시위탁 시 최대 571.9\$ *한부모 최대 738.5\$																									
스페인 (‘38년~, 1.3)	소득기준 적용	18세 미만	.일반 24.25€ .장애 33% 이상 83.3€																									
벨기에 (‘30년~, 1.7)	보편적 적용	18세 미만 *구직자는 25세 미만	<기본수당> .첫째 90€, .둘째 167€, .셋째 이상 249€ <연령추가수당> .6~11세 15.7€ (둘째부터 2배) .12~17세 24€ (둘째부터 2배)																									

붙임

연도별 · 시도별 지방비 부담액 (단위 : 억원)

구분	'18.7월~	'19년	'20년	'21년	'22년	총계	연평균
아동수당 기준 71.8% (a)	4,294	8,482	8,397	8,300	8,256	37,730	7,546
양육수당 기준 66.8% (b)	5,055	9,984	9,884	9,770	9,718	44,411	8,882
a-b	△ 761	△ 1,502	△ 1,487	△ 1,470	△ 1,462	△ 6,681	△ 1,336

	0~5세 대상자 추산(명) ('16년 기준 %)	양육수당 기준	
		국고보조율(%)	'18년 지방비
전국	2,534,473 (100.0)	66.8	5,055
서울	428,803 (16.9)	45.0	1,415
부산	151,321 (6.0)	75.0	227
대구	114,195 (4.5)	73.8	180
인천	150,076 (6.0)	73.0	227
광주	75,705 (3.0)	75.0	114
대전	78,529 (3.1)	75.0	118
울산	65,694 (2.6)	73.0	106
경기	689,712 (27.2)	69.2	1,235
강원	65,279 (2.6)	67.8	110
충북	78,359 (3.1)	65.9	136
충남	109,526 (4.3)	65.7	208
전북	85,037 (3.4)	67.1	142
전남	86,916 (3.4)	65.9	167
경북	125,849 (5.0)	65.9	240
경남	174,821 (6.9)	66.1	316
제주	35,103 (1.4)	65.0	74
세종	19,548 (0.8)	65.0	41

→

아동수당 기준	
국고보조율(%)	'18년 지방비
71.8	4,294 (△ 761)
50.0	1,286 (△ 129)
80.0	182 (△ 45)
78.7	146 (△ 34)
79.8	182 (△ 45)
80.0	91 (△ 23)
80.0	94 (△ 24)
78.2	86 (△ 20)
75.2	1,028 (△ 207)
77.0	90 (△ 20)
76.0	113 (△ 23)
73.4	175 (△ 33)
77.2	117 (△ 25)
73.0	141 (△ 26)
73.2	203 (△ 37)
74.9	263 (△ 53)
70.0	63 (△ 11)
70.0	35 (△ 6)

*재정규모는 향후 출산율 추이 및 차등보조율 조정에 따라 변동 가능

(4) 치매안심센터 설치 운영

□ 현황 및 필요성

- 2017년 추경예산 통해 전국 시군구 보건소에 치매안심센터 205개소 신규 설치
- 치매는 전 세계적 아젠다, 2008년 복지부가 치매와의 전쟁을 선포하고 국가적 차원의 종합적 관리를 약속한 바 있으며, 2013년 G8 정상회담에서 세계적인 치매기구를 설립하기로 하여 세계치매위원회가 구성되고, 2025년까지 치매치료제 공동 개발에 합의한 바 있음
- 2016년말 치매환자 수 68만5천여명으로 노인 10명중 1명이 치매환자로, 질병으로 인한 가족의 가장 큰 고통이 암보다 치매로 치매국가책임제는 문재인 대통령이 직접 마련한 공약임.

□ 쟁점

① 치매안심센터 연내 설치 가능한 보건소가 18곳에 불과

⇒ 치매안심센터 설치의 추경편성 이후 현재 추진 중인 사항으로 설치시기를 현재 단계에서 확정하기 어려움

- 추경 편성이 늦게 되는 등 치매안심센터 설치에 충분한 시간 확보가 어려운 것이 사실임
- 그럼에도 불구하고 정부는 치매환자와 가족들의 고통을 하루빨리 덜어드릴 수 있도록 최대한 연내에 설치·운영할 계획

⇒ (보완설명) 지자체별로 여건이 다른 상황이라 신축 증축 리모델링 등 다양한 방식을 통해 치매안심센터를 구축하고, 건보공단 지사 건물 등 유관기관 건물 활용으로 연내 운영 예정

- 시·군·구별 설치 추진 상황은 복지부·지자체 이행점검회의 및 이행점검단 운영 등을 통해 점검·독려 예정

② 치매안심센터 개소 지연으로 운영개월 수 단축 또는 인력미채용에 따른 2018년 운영비 예산 삭감 필요

⇒ 기존 47개 치매안심센터 1월부터 운영비 지원 필요

- 신규 205개 센터도 2017.12월부터 상담·검진 등 필수기능 및 인력 (신규 5인 이상 채용)으로 운영을 시작하므로 운영 개월수 단축은 불가
- 2018년은 본격적인 안정화를 위해 홍보·교육·자원조사 등 사업비가 더 많이 필요한 점 등을 고려하여 운영단가 삭감 곤란

(5) 건강보험 보장성 강화

□ 현황 및 필요성

- 문재인 정부는 건강보험 보장성 강화를 국정과제로 제시, 2022년까지 5년간 30.6조원 재정을 투입, 미용·성형 외 의학적 필요성이 인정된 비급여(3,800개 항목)의 전면 급여화를 통하여 2015년 63.4%인 보장률을 2022년 70% 수준까지 강화하겠다고 발표
- 우리나라는 세계 10위권의 경제대국으로 발전했지만 건강보험 보장률은 OECD 회원국 평균 보장률 약

80%에 훨씬 미치지 못하는 등 지난 10년간 60% 초반에 머물러왔음.

- 무엇보다 비급여 항목이 많고, 국민이 직접 부담하는 의료비가 매우 높음. 의료비 중 가계직접부담 비율이 36.8%로 OECD 평균 19.6%에 비해 1.9배 높고, 멕시코(40.8%)에 이어 두 번째로 높은 수준임. 의료비로 인한 가계파탄을 방지할 안전장치도 취약한 실정.
- 건강보험 중심으로 의료비 걱정없는 평생건강서비스 체계를 구축할 필요

□ 쟁점

① 문재인 케어는 산타클로스 복지, 포퓰리즘이라는 주장

⇒ 대다수 국민들이 문재인 케어를 지지하고 있으며, 박근혜정부도 4대 중증질환 보장을 통한 건강보험 보장률 2018년 68% 달성을 약속함

- 리얼미터 여론조사 결과(2017.8.14.) ‘건강보험 보장성 강화대책’에 국민 78.6%가 공감, 비공감 의견은 17.5%에 불과. 문재인 대통령 취임후 가장 잘한 일로 ‘적폐청산’과 ‘소통’에 이어 세 번째로 ‘건강보험 보장성 강화’를, 네 번째로 ‘일자리 정책’을 꼽음.
- 의료공급자 중 의사협회의 반대를 제외하고 치과의사협회, 한의사협회, 간호협회 등은 찬성함
- 박근혜 정부도 2018년 보장률 68% 달성을 주장함. 하지만 4대 중증질환 보장 강화에도 불구하고 비급여 증가속도가 빨라 건강보험 보장률은 2013년 62.0%에서 2015년 63.4%로 1.4%p 개선에 그침.

⇒ 박근혜 정부의 4대 중증질환 100% 보장은 대국민 사기극임. 문재인 케어는 성공 가능성이 높음. 무엇보다 건강보험 보장성 확대 효과를 상쇄할 만큼 비급여가 빠르게 증가하는 풍선효과를 차단하기 위해 의학적 필요성이 있는 비급여를 전면 급여화하여 국민이 체감하는 보장성을 강화하는 것이 핵심임.

- 박근혜정부 4대 중증질환 건강보험 보장률 추이는 2013년 77.5%에서 2015년 79.9%로 2.4%p 상승에 그침. 4대 중증질환에 집중적으로 보장성을 강화하였으나 100% 보장에는 크게 미치지 못함. 전체 건강보험 보장률은 2013년 62.0%에서 2015년 63.4%로 1.4%p 개선에 그침. (대국민 사기극)
- 반면, 문재인 케어는 선택진료비, 상급병실료, 간병비 등 3대 비급여를 실질적으로 해소하고, 신포괄수가제도를 민간의료기관으로 확대하여 기관별 총량이 늘어나지 않도록 관리를 강화하고, 실손보험과의 관계를 재정립하여 새로운 비급여 발생을 차단할 예정

<표> 4대 중증질환 보장 vs 문재인 케어

비고	박근혜 정부 4대 중증질환 보장	문재인 정부 건강보험 보장성 강화 대책
보장성 강화 목표	2018년 68% 달성	2022년 70% 달성
대상 질환	4대 중증질환 중심	모든 질환 구분 없이 보장
비급여 해소	선별급여로 점진적 축소	의학적 필요성이 인정된 비급여 전면 급여화
위기 지원	재난적 의료비 한시적 지원	재난적 의료비 지원 확대 및 제도화, 본인부담상한제 개선

② 건강보험 보장성 강화하는 문재인 케어가 재정에 심각한 부담을 줄 것이라는 우려

⇒ 박근혜 정부는 2014~2018(5년) 중기보장성 강화계획에 24조원(연평균 4.8조원) 재원 투입계획을 수립하였으며, 문재인 정부가 2017~2022년(6년) 30.6조원(연평균 5.1조원)의 재원을 투입할 계획인 바, 박근혜 정부의 연평균 4.8조원에 비해 문재인 정부의 연평균 5.1조원은 과다하다고 할 수 없음

③ 건강보험 보장성강화 대책을 반영한 재정 과소 추계 및 재원마련 대책 부족

⇒ 보장성 강화대책을 반영하여 수입과 지출의 다양한 가정들을 고려하여 건강보험 재정을 전망

- 올해 말 21조원의 누적적립금 약 11조원 활용, 문재인 케어가 완료되는 2022년에도 최소 1.5개월 급여비 수준인 10조원 규모 누적적립금 유지 계획
- 올해 6.9조원으로 건강보험 보험료수입 대비 약 13.6%인 국고지원금을 연평균 5천억원 이상 지속적으로 확대 (법적으로 건강보험 예상수입액의 20%까지 국고지원 가능)
- 보험료는 과거 10년(2007~2016년) 평균인 3.2% 수준으로 인상하며
- 급여비 지출의 누수를 막고, 노인의료비 관리 및 의료전달체계 개선 등 재정지출을 합리화하는 등 다양한 재원들을 통하여 30.6조원의 추가적인 재정소요는 충분히 감당할 수 있음

⇒ (보완설명) 건강보험에 대한 사회적 합의를 통하여 적정부담-적정수가-적정급여 체계로 전환 추진도 가능 (OECD 평균 수준인 보장률 80%로 강화 등)

④ 건강보험에 대한 국고지원을 확대하겠다고 하면서, 2018년 일반회계 예산은 법정지원 비율(14%) 미달

⇒ 국회 예산심사 과정에서 건강보험에 대한 국고지원 예산을 증액하여 줄 것을 기대

- 18년 일반회계 예산은 5조 4,201억원으로 보험료 예상수입액의 10.2%, 정부에서는 국가 재정상황 및 재정투입 우선순위, 건강보험 재정여건 등을 종합적으로 감안하여 편성.
- 보장성 강화대책 이행을 위해 일반회계를 전년대비 11%, 5,373억원 증액하였고, 담배부담금 예상수입 감소로 증진기금 지원 1,087억원 감소하여 2018년 예산안 총 지원금은 6.2%, 4,286억원 증액
- 지난해 건강보험 국고지원 부족액이 1조4,514억원에 달하며, 2007년부터 2016년까지 10년간 건강증진기금을 포함한 국고지원액은 53조 9,533억원으로 건강보험 예상수입액의 15.9% 수준을 지원하는 데 그친 것으로 집계되었음. 이로 인한 국고지원 부족분은 5조 3,245억원에 달함.
- 건강보험 국고지원 비중은 우리나라 15% 내외에 반해 사회보험방식 국가의 대만 24.1%, 일본 30.4%, 벨기에 33.7%, 프랑스 49.1%, 네덜란드 55.0%로 비교적 높은 비중으로 지원하고 있음

<표> 건강보험 지원 부족분 현황

(단위: 억원)

구 분	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년
일반회계	△6,761	△5,970	△4,707	△5,878	△14,169
증진기금	0	0	0	0	0
계	△6,761	△5,970	△4,707	△5,878	△14,169

⑤ 건보법상 지불준비금으로 지출의 50%까지 적립해야 하는 준비금을 보장성 대책에 활용하는 것은 법 위반이며 무분별한 지출의 국회 통제를 위해 기금화 필요

⇒ 보장성 강화에 준비금 사용은 적법하며, 현행법상 50%까지 적립하게 되어 있는 준비금 기준은 1999년 국민건강보험 제정 시 규정된 기준으로 개선이 필요함

- 준비금은 국민건강보험법 제38조에 따라 보험급여비 부족 시 사용하도록 규정되어 있어, 매년 재정흑자가 발생할 때 적립하고 있으며, 보장성 강화 대책 등으로 향후 보험급여비 부족이 발생할 경우 준비금을 사용하는 것은 적법하며, 2007년과 2010년 2차례 사용한 사례가 있음. (2007년 1,0003억원, 2010년 1조 2,685억원 사용)

국민건강보험법 제38조(준비금)

- ① 공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.
 - ② 제1항에 따른 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 때 외에는 사용할 수 없으며, 현금 지출에 준비금을 사용한 경우에는 해당 회계연도 중에 이를 보전(補填)하여야 한다.
 - ③ 제1항에 따른 준비금의 관리 및 운영 방법 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.
- 현행법상 50%까지 적립하게 되어 있는 준비금 기준은 1999년 국민건강보험 제정 시 규정된 기준으로 개선이 필요. 일본과 대만의 경우 보험급여비의 1~3개월 수준 적립을 법으로 명시하고 있는 것에 비해 6개월분 적립을 규정하는 것은 과다함. 국회에도 최대 적립수준을 현행 그 연도에 든 비용의 50%(6개월분)에서 25%(3개월분) 또는 15%(약 1.5개월분)로 하향 조정하려는 2건의 법률개정안이 제출되어 계류 중에 있음.
 - 현행 준비금 기준은 18년 전의 상황에 맞추어 결정된 것으로, 현재의 건강보험재정 규모가 적정하게 반영되지 않은데다가, 요양기관에 대한 건강보험 급여지출 기간도 단축되었기 때문에, 준비금 기준을 하향 조정하는 것이 바람직
- ⇒ 건강보험 기금화에 반대. 단기적 변동성이 큰 건강보험 특성상 신축적 재정운영이 필요하며, 기금화시 이해당사자 간 협상과 계약에 의한 의사결정의 자율성 훼손 우려가 있어 현행 방식 운영이 바람직
- 건강보험은 타 사회보험과 달리 의료비 지출을 위한 재정이므로 탄력적 운용이 필요.
 - 기금화는 재정당국과 국회심의를 통하여 재정운영의 투명성 확보가 가능하다는 장점이 있지만, 기금화시 기금변경 등 통제로 경직적으로 운영되어 단기변동성이 큰 건강보험 지출 특성을 반영한 신축적 운영이 곤란.
 - 수입과 지출을 연계하여 결정함으로써 재정에 대한 책임을 지는 건정심의 자율성을 훼손하는 문제가 있음.
 - 기금화를 통해 문재인 케어가 표방하는 비급여의 전면 급여화를 제어하고, 적립금 활용을 제약하려는 의도가 있는 것이 아닌가 의구심이 듦.
 - 건강보험은 매년 수지균형을 목표로 하는 단기보험으로 여유자금 조성이 어려워 기금화의 실익이 적으며, 기금화시 국회의 과정에서 정치적 고려에 따라 건강보험의 보험료율과 수가 등 의사결정이 왜곡될 가능성이 높아 기금화에 반대.

(5) 일자리안정자금

- 자영업자 비중이 높고, 50~60대 빈곤율이 심각한 상황에서 최저임금 인상 속도가 빨라짐에 따라 일자리 감소 및 빈곤율 증가 등 부작용 우려
 - 최저임금 인상에 따라 고용·분배에 미치는 영향에 대해서는 전문가간 일치된 견해는 없고 입장이 갈리고 있음
 - 우리나라의 경우 저임금근로자 비중이 높아(3위/23개국, '14년)
 - 최저임금 인상에 따라 한계소비성향이 큰 취약계층의 소비가 늘어나 내수진작과 고용증가로 선순환되는 효과 기대
 - 또한, 정부는 소상공인의 지불능력을 보완하기 위해 일자리 안정자금 지원(약 3조원), 원·하청간 구조적 문제 개선을 추진중으로 이러한 부작용은 현실화되지 않을 것으로 봄
- 최저임금 인상에 따른 소상공인·자영업자 지원은 한시적임. 정부 대책 미흡하다는 지적
 - 일자리 안정자금 지원은 「소상공인·영세중소기업 지원대책」(7.16. 발표) 중 단기대책으로
 - 여타 증장기 대책* 및 최저임금 제도개선**과 연계 추진 시 기업에 큰 도움이 될 것임
 - * 소상공인·영세중소기업 지원대책: ① 경영상 제반 비용부담 완화, ② 불공정관행 근절, ③ 영업환경 개선 및 경쟁력 강화 지원
 - ** 최저임금위원회에서 최저임금 산입범위, 업종·지역별 구분 적용 등 논의 (필요시 관련 법 개정)
- 재정지원 보다는 근로장려세제(EITC) 등을 통한 세제지원 또는 사회보험료 지원이 바람직하다는 의견이 있음
 - 세액환급의 경우 환급세액 지급까지 시차가 발생하여 신속한 지원이 어렵고, 영세기업의 상당수가 면세점 이하여서 환급효과 미발생
 - * 국세청에 신고된 총 법인 591,694개소 중 부담할 세액이 없는 법인이 278,596개소(47.1%)에 이르고 있어 세액환급 등 세제지원에 한계('16년도 국세통계연보)
 - 사회보험료 지원의 경우 사회보험 미적용 대상자 등으로 인한 사각지대 발생 우려
- 최저임금 인상 시마다 지원하면 막대한 재정이 소요될 것이라는 우려가 있음
 - 최저임금 인상에 따른 재정지원은 한시적으로 수행
 - 향후 최저임금 인상에 따른 영향, 정부지원의 효과, 최저임금 인상폭 등 상황을 보아가며 결정할 계획
 - * 문재인 대통령 (7.19., 여야 4당대표 초청 오찬회동시) : “1년간 최저임금 인상에 따른

결과가 한국 사회에 잘 정착될 수 있도록 하는 게 중요하다. 이번에 해 보고 속도 조절을 할지 더 갈지 결론을 내리겠다”

- 영세사업주는 고용보험 가입에 따른 부담으로 신청 기피 우려<예정처, 예정위 검토보고서>
 - 5~29인 사업장의 고용보험 가입률이 93.8%에 이르므로, 사회보험료 부담으로 인하여 안정 자금 지원 신청을 기피할 가능성은 매우 미미할 전망
 - 특히, 5인 미만 사업장은 두루누리사업(10인 미만 사회보험료 지원사업)을 통해 보험료를 지원하고 있는데, '18년 제도개선을 통해 보험료 지원을 크게 확대*할 예정
 - * (지원수준) ('17년) 보험료의 60% 지원 → ('18년) 보험료의 70% 지원
 - (지원대상) ('17년) 총보수 140만원 미만 → ('18년) 총보수 160만원 미만
- 외국인근로자 고용사업장에 대한 지원 여부
 - 일자리 안정자금은 외국인근로자가 아닌 영세사업체 사업주에게 지원
 - 외국인근로자 고용사업체 대부분이 영세 소규모 사업체, 내국인근로자를 구하지 못해 외국인 근로자를 고용하는 경우도 많은 점 등을 고려, 지원 필요

토론 2

김종석

자유한국당 국회의원/국회예산결산특별위원회 위원

문재인 정부의 「2018년 대한민국 성장동력 파괴 예산」

2018년 예산안 관련 총평

- 문재인정부의 2018년 예산안은 총지출 429.0조원으로 역대 최대 규모
 - '17년 예산(400.5조원) 대비 7.1% 증가(+28.4조원)
 - '18년 경상성장률(경제성장률+물가상승률) 전망 4.5%보다 2.6%나 높은 수준의 지출규모임.
 - '17년 총지출 증가율(3.7%) 및 중기계획('16~'20) 상 '18년 증가율(3.4%)을 크게 초과하는 수준
 - 총지출 증가율: ('13) 5.1 ('14) 4.0 ('15) 5.5 ('16) 2.9 ('17) 3.7%
- 정부가 밝힌 내년도 예산안 편성의 목적은 이른바 “내 삶을 바꾸는 예산”이라는 미명하에 일자리·소득주도 및 혁신성장 지원을 하겠다는 것임.
- 그러나 정부의 정책들을 면밀히 검토한 결과, 내년도 예산안은 사실상 “내 삶을 파괴하는 예산”으로서, 대한민국의 성장동력을 파괴하고, 미래 세대에 엄청난 부담을 떠넘기는 예산인 것으로 드러남.
- 문재인정부 2018년도 예산안의 주요 문제점은 다음과 같음.
 - 공무원 증원 등 일자리 실책 국민세금으로 충당
 - 정확한 재정추계도 없이 선심성 복지정책 남발
 - 보조금을 줄 수 없는 지방사업에 국고 대거 반영
 - 북한·시민단체에 국민세금 퍼주기
 - 대한민국의 미래를 갉아 먹는 국가채무 급증

① 공무원 증원 등 일자리 실책 국민세금으로 충당

- 공무원 증원에 따른 국민부담 가중
 - 내년도 예산안에 반영된 공무원 증원 관련 예산은 총 5,349억원으로 내년도에 신규채용하는 국가직 1.2만명과 2017년 추경에서 반영된 2,575명에 대한 인건비, 공무원연금 등이 해당됨.
 - 1.2만명 증원: 인건비(4,304억원), 공무원연금(366억원), 건강보험(134억원), 채용비용(161억원), 훈련비용(384억원) 등

〈 '17년 추경·'18년 정부안 국가직 공무원 증원 〉

'17년 추경 : 2,575명 ▶ 500억원(목적예비비)	'18년 정부안 : 12,221명 ▶ 5,349억원 ('17년 추경인원분 포함)
• 경찰 1,104명 • 군부사관 652명 • 근로감독관 200명 • 인천공항 2단계 개항인력 537명, • 동절기 조류인플루엔자(AI) 관리예방 82명	• 경찰 2,779명 • 군부사관·군무원 3,948명 • 행정부 5,192명 • 헌법기관(대법원 등) 302명

- 혈세로 공무원 증원은 일자리 창출 아닌, 국민미래 부담에 직격탄임
 - 공무원 17만4천명 30년 근속 시 누적 인건비로만 327조원 필요
- 재정추계조차 제출하지 못하고 미래세대에 부담만 가중
 - 2017년 추경 심사시 부대의견에 공무원 증원관련
 - “공무원 추가채용(2,575명)과 관련된 경비는 근무연한·퇴직후 연금부담 등을 고려한 중장기 재원소요계획(인건비·관련경비·사회보험료·연금부담 등)을 국회 상임위와 예산결산위원회에 보고하여야 한다.”
- 생산가능인구는 줄어드는데 공무원은 증원
 - 생산가능인구 '16년 3,760만명→ '50년 2,590만명(△31%, △1,170만명)

□ 최저임금의 급속한 인상에 따른 피해 국민혈세로 충당

- 급격한 최저임금 인상 후 정부는 국민세금으로 최저임금 인상분을 지원하기 위해 전 세계에 유례 없는 「일자리 안정자금 지원」(약 3조원 순증) 등을 비롯한 사업들을 내년도 예산안에 편성
 - 최저임금 '17년 6,470원→'18년 7,530원(+1,060원) / 주40시간 기준 157만 3,770원
- 최저임금 인상에 따른 정확한 추가재정소요 파악 불가
 - 최저임금 인상 관련 내년도 주요사업에만 4조원 이상 소요
 - 최저임금과 연동되는 제도가 31개나 되고 최저임금 인상의 파급범위가 경제 전반에 걸칠 것이나, 정부는 관련 분석 미제시

<2018년 최저임금 인상 관련 주요 지원 사업 및 법적 연동사업>

구 분	사 업 명	최저임금 인상 지원분
최저임금 인상에 따른 지원 사업	일자리 안정자금 지원(신규)	+3조원
	사회보험사각지대해소	+1,806억원
최저임금과 법적으로 연동된 주요 사업	구직 급여	+8,221억원
	모성보호육아지원 (모성보호급여)	+149억원
	산재보험급여 (직업재활급여: 훈련수당) ※수급자 감소(1,364명→1,083명)로 예산총액 삭감 수급자 감소분 고려하지 않을 경우 +5.6억원	(△9억원)

※자료출처 : 고용노동부

- 국가 재정지원에 관한 법적 근거가 불명확 하고, 국가재정법 제38조에 명시된 예비타당성조사 건너뛰
 - 막대한 국민세금이 투입되는 사업으로 예비타당성조사를 거쳐 신중히 진행되어야 함에도, 국무회의를 통해 국가정책적으로 예비타당성조사를 면제받았다며 강행 추진
- 정부는 향후 최저임금 1만원 인상계획을 감안, 국민세금으로 지원을 계속할 지에 대한 분명한 입장과 정확한 소요예산을 밝혀야 할 것임

② 정확한 재정추계도 없이 선심성 복지정책 남발

□ 문재인 건강보험은 재정대책 없는 허구

○ 문재인 건강보험의 주요내용

- 건강보험 보장률 2015년 63.4% → 2022년 70% 수준 확대
(3,800개의 비급여 항목 급여화)
- 재원대책: 건강보험 적립금 10조원, 보험료 평균3.2% 인상, 국고지원

○ 2018년도 문재인 건강보험 소요예산은 전년대비 3조2,000억원이 추가로 더 필요한데 반해, 국가에서 지원하는 돈은 고작 4,285억원 증가

- 내년도 건강보험가입자지원 예산은 7조3,049억원 (전년대비 +4,285억원)
- 약 2조8,000억원의 부족분을 어디서 조달할지 미지수
- 올해 말 현재 21조원의 건강보험 누적적립금을 가져다 쓰거나, 건강보험료율을 올릴 수밖에 없음

〈 문재인 건강보험 30.6조원 소요예산 〉

(단위 : 억원)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	합계
예산액	4,834	37,184	50,590	60,922	71,194	81,441	306,164

※자료출처 : 보건복지부

○ 건강보험 누적적립금 사용은 법 위반사항

- 누적흑자 21조는 이익금이 아니라 국민건강보험법 제38조가 규정하는 ‘법정 준비금’임
 - 국민건강보험법 제38조는 한 해 예상 지급액의 50%를 준비금으로 적립하여야 한다고 명시 (“적립할 수 있다”가 아님)

○ 보험료 대폭 인상 또는 국민세금 추가투입 불가피

- 보험료 3.2%인상시 2026년 건강보험 고갈 (예산정책처 분석)

※ 성상철 국민건강보험 이사장(국감발언)

“3.2%는 지난 10년간 건강보험료 (인상) 평균, 3.2%만으로 부족하다”

□ 일단 주고보자는 식의 기초연금·아동수당

○ 기초연금·아동수당 주요 내용

- 기초연금 : 2018년 4월 현행 20.6→25만원, 2021년 25→30만원(5만원 추가인상)
- 아동수당 : 보호자 소득 수준 무관 0~5세 아동에게 월 10만원 지급

○ 기초연금의 정책적 방향성은 동의하나 지속가능성 위해 소요예산 재추계 필요

- 기초연금은 내년도 예산안에만 전년대비 1조7,439억원 추가 소요
- 복지부에 따르면 문재인 정부기간인 2022년까지 연평균 4.4조원 소요, 2060년에는 노인인구 급증에 따라 151.5조원 소요 예상
- 이미 적자가 심한 공무원연금·군인연금, 곧 적자로 전환하는 국민연금, 건강보험 등 여타 사회보험과 함께 향후 미래세대가 얼마만큼의 부담을 감당할지에 대한 정확한 추계와 국민적 합의가 우선되어야 할 필요성이 있음

※ 노인부양률 2050년에는 100명당 71.5명

- 2015년 100명당 19.6명 → 2050년 71.5명 → 2075년 80.1명

○ 신규로 추진하는 아동수당은 필요성은 인정되나 국가재정법이 명시한 예비타당성조사를 거쳐 추진을 모색하는 것이 바람직

- 국가재정법 제38조(예비타당성조사) 및 시행령 제13조의2에 따라 동 사업은 예비타당성조사 대상사업임에도 불구하고, 기획재정부는 국가 정책적 추진 필요 사업으로 간주하여 예타를 면제했다고 주장하고 있음

※ '18. 8. 21 국무회의 원안 의결

- 그러나, 동 사업은 국가재정법에서 명시하고 있듯 예비타당성조사 면제 결정 후 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고한 바 없으며 또한 국가재정법 시행령에 따라 관계 전문가의 자문을 거쳐 예비타당성조사 면제 여부를 결정하지도 않았음.
- 국가재정법 제38조4항에 의거 국회의결로 예비타당성 요구 필요

③ 보조금을 줄 수 없는 지방사업에 국고 대거 반영

□ 치매관리체계 구축 사업의 지원 근거 불충분

○ 치매 관련 신규사업은 총 세 가지로 구분됨

- 치매전담형 요양시설 등 확충 (+977억원 순증)
: 공립 요양 또는 주야간보호시설이 없는 기초지자체에 5년간 치매안심형 시설 344개소 신축 관련
- 치매안심센터 운영지원 (+2,135억원 순증 / ※2017년 추경 188억원 반영)
: 치매환자·가족이 조기에 치매상담·검사를 받고, 1:1 사례관리 및 필요한 서비스(복지관, 요양시설, 요양병원 등)까지 연계
- 치매안심요양병원 공공사업 지원 (+39.5억원 순증)
: 이상행동증상이 심한 치매환자 단기 집중치료 (공립요양병원 중심으로 확충)

○ 보조금 지급 제외사업에 해당하여 지원 불가

- 「보조금 관리에 관한 법률」 [별표2]의 보조금 지급 제외 사업 목록에 '86. 치매상담센터 운영' 명시
- 치매안심센터는 치매상담을 받는 기관으로서 보조금 지급 제외사업에 해당

○ 법적 지원 근거 미비

- 「치매관리법」 제17조는 시·군·구의 관할 보건소에 치매상담센터를 설치하도록 규정
- 「치매관리법」 제18조는 중앙치매센터 및 광역치매센터의 설립·운영에 드는 비용과 치매상담전화센터의 설치·운영에 드는 비용을 지원할 수 있다고 명시하고 있으며, 제17조의 치매상담센터는 언급하지 않고 있음.

○ 치매 관련 세 가지의 사업 모두 법적지원 근거가 없는 관계로 법 개정 후 추진을 고려하여야 할 것임.

④ 북한·시민단체에 국민세금 퍼주기

□ 핵실험 북한정권에 혈세 지원

- 북핵위협으로 국제사회가 대북제재를 강화하고 있는 상황에서 현정부는 국제사회 흐름과 역행해 대북 퍼주기 일관
 - － 연내에 북한에 800만달러(약 91억원) 지원을 결정
 - － 내년도 예산안에 「한반도 신경제지도」 구상 실현 차원이라는 명목으로 ‘개성-신의주간 철도·도로 개보수’ 설계감리비 1,000억원을 신규반영
- 경험기반(무상) 사업 관련 통일부는 국가재정법 제31조(예산요구서의 제출)에 따라 5월31일에 1,985억원을 요구하였으나 예산안에 요구액보다 1,091억원 증액된 2,480억원이 반영
 - ※ 과거(2000~2007년) 쌀 240만t, 옥수수 20만t 등 총 260만t(8,728억원) 차관지원과 관련하여 원금회수가 전혀 이뤄지지 않고 있음
- 기타경제협력사업(비공개)의 내역중 신규반영된 ‘개성-신의주간 철도·도로 개보수’ 설계감리비 1,000억원은 현재의 남북관계와 국가재정법 제31조(예산요구서의 제출)를 고려할 때 전액 삭감이 필요
 - － 동사업은 남북협력기금사업으로 남북협력기금의 수입 중 일반회계 전입금이 1,200억원인 바 일반회계 전입금 1,000억원도 삭감 필요

□ 시민단체에 국민세금으로 월급 주는 예산

- 내년도 예산안에 포함된 시민단체 인건비 지원 성격의 주요 사업
 - － 비영리민간단체 지원 : 117억원 (+46억원)
 - － 혁신 읍면동 시범사업 추진·혁신읍면동 추진단 운영 : +210억원(신규)
 - － 지역거점별 소통 협력 공간 조성 운영 : +92억원(신규)
 - － 국민참여 사회문제해결 프로젝트 : +140억원(신규)
 - － 문화적 도시재생 사업(9개 사업) : +45억원(신규)
 - － 도시재생사업 : 1조2,586억원 (+1조424억원)

- 비영리민간단체 지원 사업의 경우 불법시위단체에도 지원이 가능 하도록 근거기준 변경
 - 행안부는 지난 9월 25일 지방보조금 관리기준(행정안전부 예규 제11호)을 개정하여 불법시위단체에 대한 지원을 가능토록 함
(불법시위 주도하거나 적극 참여한 단체에 대한 보조금 제한규정을 폐지)
 - 다만 국고보조금인 경우에는 기재부의 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’에 따른다는 단서조항을 두고 있지만 이 또한 내년도 예산이 국회에서 확정된 이후 정부의 지침에 해당됨으로 사실상 폐지될 가능성이 매우 농후함
- 혁신 읍면동 시범사업 추진은 중간지원조직 구성이라는 명목 하에 시민 단체와 활동가를 대상으로 연봉 3천만원 일자리 마련하는 사업(총 60명, 국고 9억원(50%))
 - 동사업은 기존의 지역공동체기반조성 및 역량강화사업을 통해 주민자치회를 구성하였으며, 지방사무는 자치단체가 그 비용의 전액을 부담하도록 하고 있는 지방재정법을 고려할 때, 국고지원사업으로 부적절

⑤ 대한민국의 미래를 갉아 먹는 국가채무 급증

- 문재인 정부 예산안의 총체적인 문제는 국민이 부담해야 할 빚이 가파르게 상승한다는 것임
 - 정부가 내년부터 시행하는 공무원 증원, 아동수당 도입, 기초연금 인상, 최저임금 인상분 지원 등 4대 재정사업을 위한 지출 확대만을 분석했을 때도 문재인 정권 임기 마지막 해인 2022년 국가채무는 1,097조 5,000억원이 될 전망 (※ 예산정책처 추계)
 - 이는 작년에 예상했던 수준(986조원)보다 11조5,000억원(11.3%) 증가
- 문제는 문재인 정부 이후 국가 채무가 더욱 급증할 것이라는 점임.
 - 한 번 시작된 복지정책으로 인해 2060년까지 정부 총지출이 연평균 4.4% 증가하면서 국가 채무가 연평균 7.5% 확대될 것으로 전망됨.
 - 더군다나 문재인 정부는 지난 8월 내년 예산안을 발표하면서 2021년까지 지출을 연평균 5.8%씩 늘리겠다고 밝힌 바 있음

자유한국당 내년도 예산안 조정방향

□ 비정상적인 예산의 정상화

- 자유한국당은 문재인 정부의 비정상적인 예산들을 면밀히 검토하고 국민의 혈세가 낭비되지 않도록 최선의 노력을 다할 방침임.
- 우선 공무원 증원, 최저임금 지원 등 문재인 정부의 일자리 실책을 국민 세금으로 충당하려는 비정상적인 예산들은 반드시 삭감되어야 함
- 재정추계 없이 무리하게 추진하는 정책들에 대해서는 향후 중장기적인 재정추계를 마련하고 국민적 합의를 거친 후 추진하는 것이 마땅함
 - － 문재인 정부는 공무원 증원에 대해 정확한 재원추계를 제시해 줄 것을 강력히 촉구하였음에도 이를 회피한 채 현재 2016년 회계연도 결산도 처리시키지 못하고 있는 상황임.
 - － 내년도 예산안에 또 다시 1.2만명 가량의 공무원 증원을 무작정 추진하기에 앞서 정부는 2017년 추경에 반영한 부대의견에 명시된 대로 공무원 증원에 따른 재정소요를 정확히 추계하여 국회에 보고하여야 할 것임.
 - － 또한 기초연금 등 향후 국민 부담이 눈덩이처럼 불어날 정책들에 대해서도 향후 고령화 추세를 감안하여 재정소요를 추계하고 국민적 합의 프로세스를 거치는 작업을 우선 진행해야 할 것임.

□ 문재인정부가 삭감한 예산, 자유한국당이 지키겠습니다.

① 안보에 최우선 - 국방비 증액

- 총예산 증가율 7.1% / 국방예산 증가율 6.9% (40.3→43.1조원)
 - － 내년도 증액 2.8조원중 1.5조원(54%)가 급식비 등 일반 경비
 - ※ 사병인건비 73%(0.8조원) 증가
- 국방예산을 전체예산증가율 수준으로 조정(+8,000억원)
 - － 북핵·미사일 대비 3축체제인 킬 체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR) 체계에 필요한 예산을 우선적으로 증액
- 전속핵 배치관련 용역비 등을 반영하여 구체화작업 착수

② 명예를 소중히, 어르신을 편안하게

- 참전명예수당 인상 (月 22만원 → 병장 월급 수준인 月 40만원)
 - － 정부·여당 : 월22만원 → 정부안 월30만원 (+1,663억원)
 - － 한국당 : 병장 월급 수준인 월40만원으로 인상 (+2,758억원)
- 전국 경로당에 기존 냉난방비·전기료·쌀+냉온 정수기·청소도우미 추가지원
 - － 경로당 6만개소→6만3,000개소 지원 확대(315억원)
 - ※ 현재는 개소당 쌀80kg기준이나 경로당 증가로 70kg로 축소지원
 - － 냉온 정수기(150억원), 청소도우미(250억원) 추가 지원 협의

③ 농업을 선진국 진입을 위한 전략산업으로 육성

- 홀대받는 농업예산을 정상화
 - － 전체예산증가율 7.1%, 농림예산은 고작 0.1%증가
 - － 밭농업·농어촌공사 수리시설개보수 중심으로 증액 추진

④ 성장잠재력과 직결된 SOC사업 정상화 등 기타

- SOC는 농촌·도로·주택·관광·안전 복지임에도 불구하고, 금년도 22.1조원
→ 내년도 17.7조원으로 4.4조원(△20%) 삭감
 - － 감액된 4.4조의 예산 중 3.7조(84%)가 영남지역에 집중
 - － 건설투자는 경제 성장률의 60%, 취업자 증가의 43% 담당
 - ※ 늘어나 일자리(36.3만명) 10개 중 4개가 건설 분야

〈 걱정 SOC예산편성이 필요한 여덟 가지 이유 〉

- 높은 취업유발계수 : 건설업 13.8명 > 제조업 8.6명
※생산유발계수 : 건설업 2.23 > 제조업 2.11
- SOC 취업유발계수: 건설업 14명 > 제조업 9명
- 건설업 잠재성장률도 마이너스($\Delta 0.5\%$) 전환
- 지역·농촌 도로로 농비 절감, 농산품 출하 시간 단축
- 급행철도 신설로 출퇴근 시간 줄여주면 도로복지
- 거주인구 분산시켜 집값 내려주면 주택복지
- 오고 가기 힘든 산골 오지·섬 연결하면 관광복지
- 노후교량·부실축대 보수하면 안전복지

○ 새마을운동 관련 사업

- 새마을이라는 명칭사용 환원
- 관련예산 최소한 전년수준으로 유지

○ 노후공공임대주택 개보수 확보

- '16년 310억원 → '17년 550억원(추경 300억원) → '18년 0억원

토론 3

정인화

국민의당 국회의원/국회예산결산특별위원회 위원

1. 정부예산안 총평

□ 2018년 예산안은 낙관적 경기전망에 근거를 둔 지나친 확장예산

- 2018년 예산안은 법인실적 호조, 수출회복, 소득주도 성장의 성공 등을 전제하여 경상성장률 4.5%, 실질성장률 3.0%에 근거한 예산안
- 불확실한 소득주도 성장의 경제적 효과 불확실, 북핵문제 등을 고려할 때 국내외 경제기관의 보수적인 성장률 전망

[국내외 기관의 실질 경제성장률 전망]

(단위: %)

구분	전망시점	2016년	2017년(p)	2018년(p)
정부	2017.7월	3.3	3.0	3.0
한국은행	2017.7월	3.0	2.8	2.9
	2017.10월	3.0	3.0	2.9
국회예산정책처	2017.9월		2.9	2.8
KDI	2017.4월	-	2.6	2.5
IMF	2017.4월	2.9	2.7	2.8
	2017.10월	2.9	3.0	3.0
OECD	2017.6월	2.7	2.6	2.8

□ 복지지출에만 치우친 단기적 포퓰리즘(Populism) 예산

- 복지 부문 지출이 총지출(429조)의 34%에 이르는 146.2조
- 복지지출 부문의 지나친 예산편성은 성장산업의 예산편성을 가로막고 이로 인한 국가의 재정건전성 악화가 우려됨

□ 성장 및 혁신에 대한 고민이 없는 국정운영의 무능함을 보여준 예산

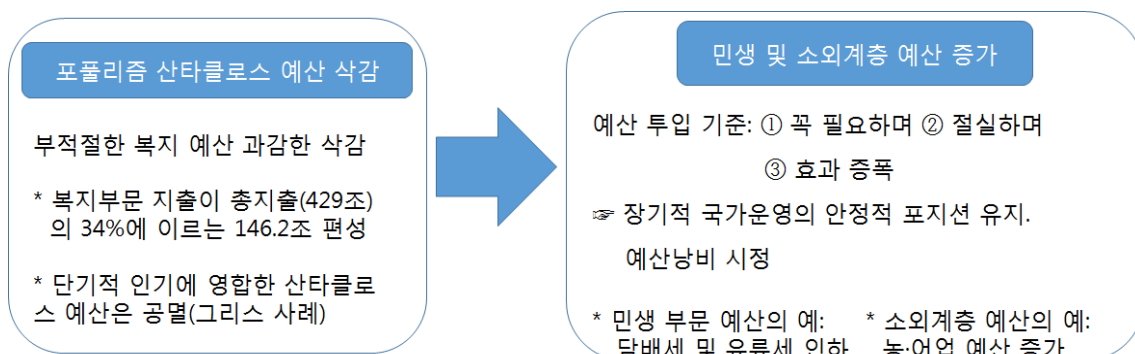
- 현 시점 대한민국은 위기를 돌파할 혁신 산업이 절실
 - 국민의 당은 혁신성장이 매우 중요한 시점이라고 꾸준히 주장
 - 성장 및 혁신 산업의 부재는 청년 실업, 주거 문제, 미래세대 먹거리 부재 등의 전반적인 사회문제를 일으키고 있음. 이러함에도 2018년 예산은 산업, R&D, SOC 예산을 삭감함으로써 무능력한 국정운영을 보여줌

- 호남 SOC 예산 삭감에서 들어난 민주당의 호남에 대한 마음(心)을 볼 수 있었던 예산

2. 심의 방향

- 포퓰리즘(Populism)에 근거한 부적절한 복지 예산은 삭감하고 실제 민생 및 소외계층 지원에 예산을 집중적으로 투입함으로써 예산 사용의 효과를 극대화할 것임
 - 포퓰리즘에 근거한 단기적 인기에 영합한 산타클로스 예산은 미래세대에 부담을 지우고 재정을 악화 시켜 국가기반이 흔들릴 수 있음
 - ‘빛내는 복지’에 익숙해진 국민은 결국 공멸할 수 있음을 우리는 그리스의 사례에서 알 수 있었음
 - 국민의 당은 이러한 예산을 과감히 삭감하고 실제 민생에 필요한 부문 및 소외계층 지원에 예산이 사용될 수 있도록 할 것임
 - 민생에 필요한 부문의 예는 담배세 및 유류세 인하 등이 있으며 소외계층 지원의 예는 농·어업 예산 지원이 있음

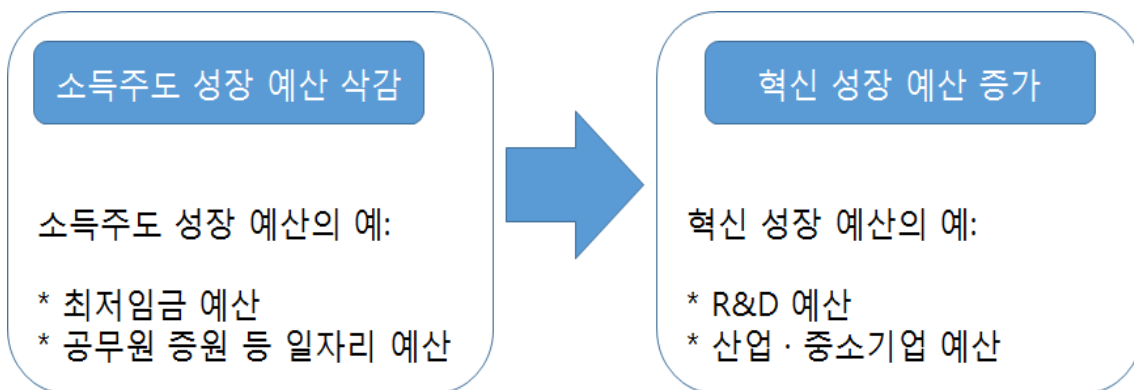
[보편적 복지예산 축소/ 타겟형 민생예산 증가]



- 비현실적이며 불확실한 소득주도 성장에 관련된 예산을 삭감하고 혁신 성장에 관한 예산을 증대하여 국가적 위기를 극복하도록 할 것임

- 혁신 성장은 지난 대선에서 안철수 대표가 주장한 경제 패러다임이었지만 당시 문재인 대통령은 이를 고려하지 못하였고 비현실적인 소득주도 성장만 주장함
- 최근 김동연 경제부총리가 늦게나마 혁신 성장의 중요성 대해 언급하였지만 2018년 예산안에는 전혀 반영되지 않고 있음
- 이에 국민의 당은 소득주도 성장에 관련된 예산은 삭감하고 혁신 성장에 관한 예산을 증가하도록 할 것임
 - － 소득주도 성장에 관한 예산의 예는 최저임금 관련 예산, 공무원 증원 등 일자리 사업 예산이 있으며 혁신 성장에 관한 예산의 예는 R&D, 산업·중소기업 예산 등이 있음

[성장의 패러다임 전환예산 반영]



□ 전년도 대비 20% 감소된 SOC 예산에 대하여 철저히 심사할 것임

- SOC 예산 감소는 성장 없는 분배에 치우친 2018년 예산방향의 일환임
 - － 성장산업 해결 없이 포퓰리즘적 접근으로 SOC 예산을 감소하면 경기 침체, 지역발전 저해, 세수구조 악화 등의 문제점이 우려됨
 - － 건설경기도 국내 경기의 한 부문임
- 국민의 당은 감소된 SOC 예산부문을 세밀하게 짚어 볼 것임

[2018년 SOC 예산]

(단위: 조원, %)

구분	2017년		2018년 예산안	본예산대비		추경대비	
	본예산	추경		증감액	증감률	증감액	증감률
총지출	400.5	410.1	429.0	28.4	7.1	18.9	4.6
SOC	22.1	22.2	17.7	△4.4	△20.0	△4.5	△20.3

자료: 예산결산특별위원회

□ 호남권 SOC 예산 차별을 시정할 것임

- 호남지역은 지난 정부 동안 누적적이고 장기적으로 차별을 받아왔음
 - 현 정부는 호남지역의 차별해소를 위해서 과감히 투자해도 모자랄 지경인 상황인데 오히려 호남권 SOC 예산을 삭감함
 - 복지예산 증가라는 포퓰리즘 예산은 역으로 호남권 예산을 감소시켰음
 - 이러한 예산 편성이 현 정부의 호남 심인지?

[호남주요 SOC 사업 예산 편성 현황(2018년도 정부안)]

구분	광주	전남	전북
2017년 대비 예산삭감 비율	53.7%	15.8%	18.8%

자료: 박지원 의원실

□ 국방비 예산을 증가하도록 할 것임

- 최근 북한은 ICBM급 미사일 시험, 수소탄 개발 등 안보문제가 심각한 상황임. 현 시점 한반도 위기 상황이라 해도 과언이 아님
 - 이러한 상황에 비해 국방예산 증가가 부족하며 이는 현 정부의 안보문제가 절실하지 않음을 의미함
 - 국민의 당은 국방 예산 특히 안보역량 강화에 필요한 예산을 확보하도록 할 것임

□ 국민의 당은 이번 예산심사를 통해 진영논리에 치우친 예산을 시정하고 실체적인 민생을 위한 예산이 되도록 할 것이며 오직 국민의 입장에서 2018년도 예산안 심사에 임할 것임

[분야별 자원배분 추이]

(단위: %, %p)

구분	보건 복지 노동	교육	문화 체육 관광	환경	R&D	산업 중소기업 에너지	SOC	농림 수산 식품	국방	외교 통일	공공 질서 안전	일반 행정
2011년(A)	28.0	13.3	1.4	1.9	4.8	4.9	7.9	5.7	10.2	1.2	4.4	17.0
2018년(B)	34.1	15.0	1.5	1.6	4.6	3.7	4.1	4.6	10.1	1.1	4.4	16.2
B-A	6.1	1.7	0.1	△0.3	△0.2	△1.2	△3.8	△1.1	△0.1	△0.1	-	△0.8

자료: 예산결산특별위원회

☞ 총지출에서 보건·복지·노동 분야가 차지하는 비중은 2011년 28.0%에서 2018년 34.1%로 6.1%p 상승

☞ SOC 분야는 단계적 지출 축소 방침에 따라 총지출에서 차지하는 비중이 2011년 7.9%에서 2018년 4.1%로 3.8%p 하락

3. 쟁점사항 (Q&A)

❖ 2018년 예산안에 대한 총평을 하신다면....

- 2018년 예산안은 현 정부의 복지 포퓰리즘 사상이 중점적으로 반영된 예산안으로 국가 재정 악화, 성장산업 부재 등으로 국가 기반이 흔들릴 것이 우려됨
- 현 시점 대한민국이 발전하기 위해서는 복지 뿐만 아니라 성장이 동시에 견인해야 함에도 불구하고 성장 없이 돈을 뿌리는 소모적 지출임
 - 확장 재정이라 하더라도 투자하여 국민들이 먹을 먹거리를 만들어 내는 지출이 필요하나 이러한 지출 보다는 소비성 지출이 근간임
 - 이러한 인기 영합주의 정책이 지속된다면 국가 위기에 빠진 그리스의 상황에 직면하게 될 것임

❖ 2018년 예산안이 지나친 확장적 예산편성이 아니라는 주장에 대하여...

- (지출 부문) 2018년 총지출 증가율은 7.9%로 역대 최대 임에도 불구하고 국세수입 호조라는 이유로 확장 폭이 제한적인 예산편성이라고 주장함

- 2017년 총지출 증가율은 3.7%에 불과하고 박근혜 정권초기인 2014년 총지출증가율도 4.0%로 정권초기라는 상황을 감안해도 지나친 확장재정임
 - 2018년 총지출 증가율 7.9%는 최근연도 가장 높은 수치임
 - 경제성장률 전망치(4.5%)를 상회한다는 점에서 확장적 재정운용임
- (세입 부문 1) 확장예산 편성의 근거를 최근 국세수입 호조에서 찾고 있으나 국내·외 부정적인 경제전망 및 북핵문제 등을 고려할 때 지나치게 낙관적 편성임
 - 최근 국세 수입 수납실적 호조는 인정하나 불확실한 경제 전망을 고려할 때 낙관적인 국세수입 예산안 규모로 적정하지 않음
 - 국세수입 수납실적은 상황에 따라 변동될 수 있으며 경제전망은 좋지 못하므로 최근 국세수입 수납 실적만을 기준으로 예산을 편성하는 합리적이지 못함
 - ※ 최근 국세수입 수납실적은 좋으나 2012년 ~2015년까지 4년간은 그렇지 못했음
 - 2018년 국세수입 규모 268.2조는 (2017년 242.3조) 수출회복, 법인 실적 호조, 일자리 확충에 기반을 둔 소득주도 성장(경상성장률 4.5%, 실질성장률 3.0%)을 전제한 예산규모임

[2018년도 국세수입 예산안 편성의 전제]

구분	2016년 실적	2017년 전망	2017년 예산 편성시(2016.9월)	2018년 전망
경상성장률(%)	4.7	4.6	4.1	4.5
실질성장률(%)	2.8	3.0	3.0	3.0
GDP def(%)	1.8	1.6	1.1	1.5

자료: 예산결산특별위원회

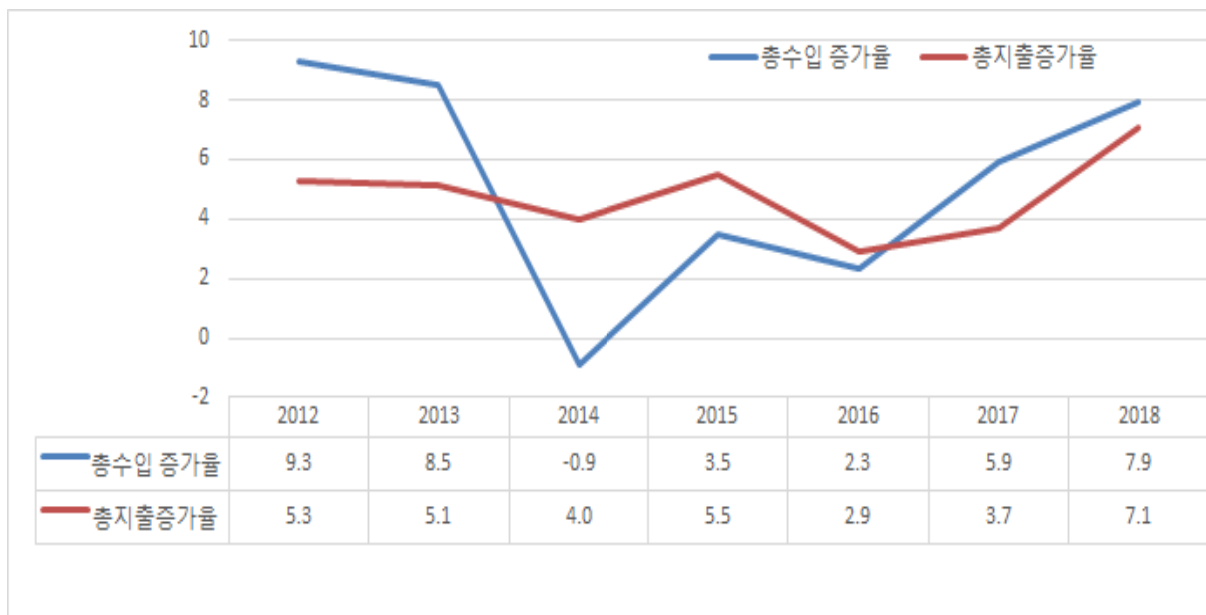
- 소득주도 성장 정책의 경제적 효과 불확실, 국내·외 경제기관의 보수적 수익률 전망, 북핵문제 등을 고려할 때 국내 경제 전망이 좋지 못함⁹⁾

9) “국내외 기관의 실질 경제성장률 전망”의 P.1의 표 참조

- 국세수입 예산안 규모는 현재 세금이 걷히는 정도보다 미래의 경제적 상황에 근거하여 예산의 규모를 측정하는 것이 합리적이거나 미래 경제상황은 좋지 못함
- 그러므로 최근 국세수입 호조 뿐만 아니라 국내·외 경제전망 및 복핵 문제 등을 종합적으로 고려할 때 낙관적 예산 편성임
- (세입 부문 2) 세수추계의 정확성을 제고할 필요가 있음
 - 정부는 2015년까지 지난 4년간 지나친 낙관적 세입전망에 따라 막대한 세수결손을 초래하더니 최근에는 대규모 세수잉여로 행정력을 낭비하고 예산의 비효율성 초래

[최근 연도 총수입 · 총지출 증가율 추이]

(단위: %, %p)



❖ 혁신 성장, 안보강화 등 최근 문재인 정부가 '**국민의 당 따라하기**' 가 보이는데 이런 것이 예산에 반영되었는지.....

- 김동연 부총리가 혁신주도 성장의 필요성을 제기하고 있으나 2018년 예산에는 혁신주도성장 예산이 반영되지 못하고 있으며 허구적인 소득주도 성장 관련 예산이 주류를 형성하고 있음
 - 지난 대선에서 안철수 대표는 민주당의 소득주도성장에 대비하여 슈퍼터식 혁신주도성장을 주장해 왔음
 - 이제 와서 김동연 경제부총리가 혁신주도 성장의 필요성을 제기하고 있으나 예산에는 전혀 반영되지 않고 있음
 - 김동연 경제부총리 혁신 성장 언급
 - 혁신주도 성장 관련 예산인 산업 및 R&D, SOC 예산은 오히려 삭감됨
 - ※ 증세 부동산 등 주요 경제정책 결정에서 김동연 부총리가 소외되고 있어 정책 및 예산에 반영되지 못하고 있는 것으로 추론됨(김동연 패싱)
 - 허구적 소득주도 성장에 근거한 예산 위주의 반영
 - 소득주도 성장 관련 예산인 최저임금 예산, 일자리 창출 예산, 복지예산 증가 등으로 소득주도 성장이 아니라 오히려 성장을 저해하는 예산수립
- 2017.9.18. 기획재정부 보도자료‘사람중심 경제구현을 위한 재정혁신 본격 추진’에서 혁신산업을 강조하며 금년 내 ‘지출구조조정 중점과제 세부 추진방안’을 확정(12월)하고, 2018년 중 2018~2022년 국가재정운용계획 및 2019년 예산안에 반영할 계획이라고 밝히고 있음. 계속 지켜봐야 할 것임
- 지난 대선에서 안철수 대표는 민주당의 소득주도성장에 대비하여 슈퍼터식 혁신주도성장을 주장해 왔음
 - 이제 와서 김동연 경제부총리가 혁신주도 성장의 필요성을 제기하고 있으나 예산에는 전혀 반영되지 않고 있음

- 이에 국민의 당은 소득주도 성장관련 예산을 삭감하고 혁신 주도 성장관련 예산을 증가할 것임
- 최근 민주당이 안보문제를 강조함으로써 ‘국민의 당 따라하기’를 하는 것처럼 보이나 예산안 반영은 부족함
 - 최근 북한은 ICBM급 미사일 시험, 수소탄 개발 등 안보문제가 심각한 상황에 비하여 예산에 반영되는 정도가 부족해 보임

❖ SOC의 호남차별이 아니라는 주장에 대하여

- 국민의 당의 호남 차별에 대해 국토교통부는 사업추진 현황 및 가능성으로 판단하여 편성하였다고 주장하였지만 이는 국토교통부가 국토 계획 단계에서부터 호남 차별을 하고 있음을 반증하는 것임
 - 국민의 당(황주홍 의원)의 분석에 의하면 호남권의 지자체 예산 반영률은 26.78%, 영남권의 지자체 예산 반영률은 81.07%로 호남차별을 주장함
 - 호남권은 자자체 건의 예산을 삭감하는 반면 영남은 대구~영덕 고속도로, 도담~영천철도건설 등 지자체 건의도 없는 사업에 예산을 편성함

[호남주요 SOC 사업 예산 편성 현황(2018년도 정부안)]

(단위: 억원, %)

사업명	2017년		2018년			반영률(B/A)
	본예산	이월예산액	지자체 건의액(A)	부처안	정부안(B)	
호남고속철도 2단계	730	554	3,000	65	154	5.13%
광주~완도 고속도로	880	639	3000	1049	455	15.17%
보성~임성리 철도건설	2,211	-	3500	2715	1999	57.11%
광주순환고속도로	502	253	700	227	103	14.71%
여수~남해 고속도로	-	-	50	-	-	0%
흑산도 소형공항 건설	209	-	500	208	168	33.6%
합 계	4,532	1,446	10,750	4,264	2,879	26.78%

자료: 황주홍 의원실

[영남주요 SOC 사업 예산 편성 현황(2018년도 정부안)]

(단위: 억원, %)

사업명	2017년		2018년			반영률(B/A)
	본예산	이월예산액	지자체 건의액(A)	부처안	정부안(B)	
함양~울산 고속도로	2,143	308	4,000	2,429	1,201	30.03%
대구순환고속도로	1,000	1,969	800	417	279	34.88%
포항~영덕 고속도로	880	894	-	393	393	지자체 건의 없어도 반영
도담~영천철도 건설	7,080	1,555	-	5,370	2,560	지자체 건의 없어도 반영
부산~울산 철도 건설	3,256	2,222	2105	1,700	1,065	50.59%
대구선 복선 전철	700	1,855	-	100	100	지자체 건의 없어도 반영
합 계	15,059	8,803	6,905	10,409	5,598	81.07%

자료: 황주홍 의원실

- 이에 국토교통부는 전국을 대상으로 사업별 특성 및 사업의 가능성 등을 고려하여 종합적으로 판단하여 호남 차별이 아니라고 주장함
- 국토교통부의 주장은 국토계획 단계에서부터 호남에 대한 배려가 없음을 스스로 자인
 - 전체적인 영남의 SOC 규모가 호남에 비하여 매우 크며(2017년: 호남(4,532억), 영남(15,059억) 사업가능성 및 상황특성에 따라 판단한다고는 하나 이는 사업 기획단계에서 균형 발전 및 호남차별이 시정되지 않고 있음을 스스로 자인 한 것임

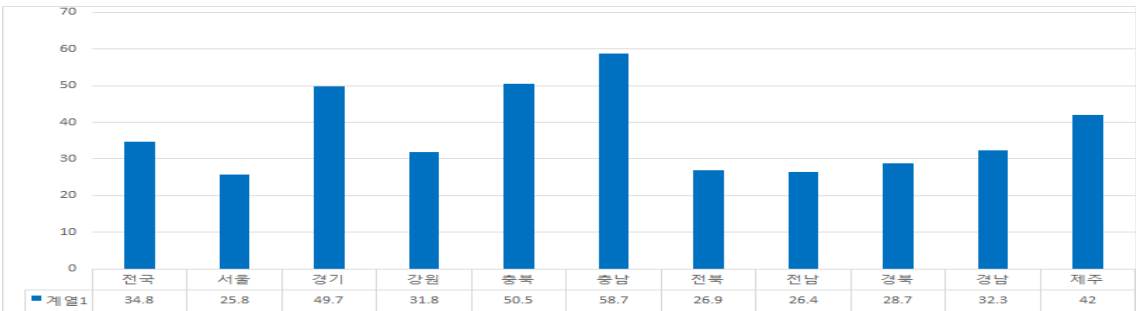
□ 올해의 SOC삭감은 지역별 차별 없이 전체적으로 균형 있게 삭감하였다는 주장에 대해

- SOC 예산은 누적개념으로 평가해야 하며 오랜 세월 동안 호남은 지속적인 차별을 받아왔음
 - 지난 10년 동안 영남과 호남의 예산이 2.5배, 7배 차이가 남(국민의 당 이행자 대변인)
- (호남의 누적적 차별화) 2006년 ~ 2015년 지역별 총생산 누적성장률을 비교하면 전국평균은 34.8%에 비하여 전남 26.4%, 전북 26.9%로 최하위를 기록함

- 지난 10년 동안 호남의 성장률이 거의 꼴찌를 기록함. 이는 호남의 지역차별이 누적되어 있음을 의미함
- 최근 10년도의 기록도 호남의 차별을 여실히 보여주고 있는데 대놓고 차별한 박정희, 전두환 정권 때에는 더욱더 심할 것임

[2006년~2015년 지역별 총생산(GRDP) 누적성장률 비교]

(단위: %)



자료: 통계청 「지역소득」

[참고]2018회계연도 분야별 자원배분

(단위: 조원, %)

구분	2017년		2018년 예산안	본예산대비		추경대비	
	본예산	추경		증감액	증감률	증감액	증감률
총지출	400.5	410.1	429.0	28.4	7.1	18.9	4.6
1. 보건·복지·노동	129.5	131.9	146.2	16.7	12.9	14.3	10.8
※ 일자리	17.1	18.0	19.2	2.1	12.4	1.2	6.5
2. 교육	57.4	59.4	64.1	6.7	11.7	4.8	8.1
※지방교육재정교부금	42.9	44.7	49.6	6.6	15.4	4.8	10.8
3. 문화·체육·관광	6.9	7.0	6.3	△0.6	△8.2	△0.7	△9.8
4. 환경	6.9	7.1	6.8	△0.1	△2.0	△0.3	△4.3
5. R&D	19.5	19.5	19.6	0.2	0.9	0.1	0.7
6. 산업·중소기업·에너지	16.0	18.8	15.9	△0.1	△0.7	△2.9	△15.3
7. SOC	22.1	22.2	17.7	△4.4	△20.0	△4.5	△20.3
8. 농림·수산·식품	19.6	19.8	19.6	0.0	0.1	△0.2	△0.8
9. 국방	40.3	40.3	43.1	2.8	6.9	2.8	6.9
10. 외교·통일	4.6	4.6	4.8	0.2	5.2	0.2	5.2
11. 공공질서·안전	18.1	18.2	18.9	0.8	4.2	0.7	3.7
12. 일반·지방행정	63.3	65.1	69.6	6.3	10.0	4.5	6.9
※지방교부세	40.7	42.4	46.0	5.2	12.9	3.6	8.4

자료: 예산결산특별위원회

토론 4

홍철호

바른정당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사

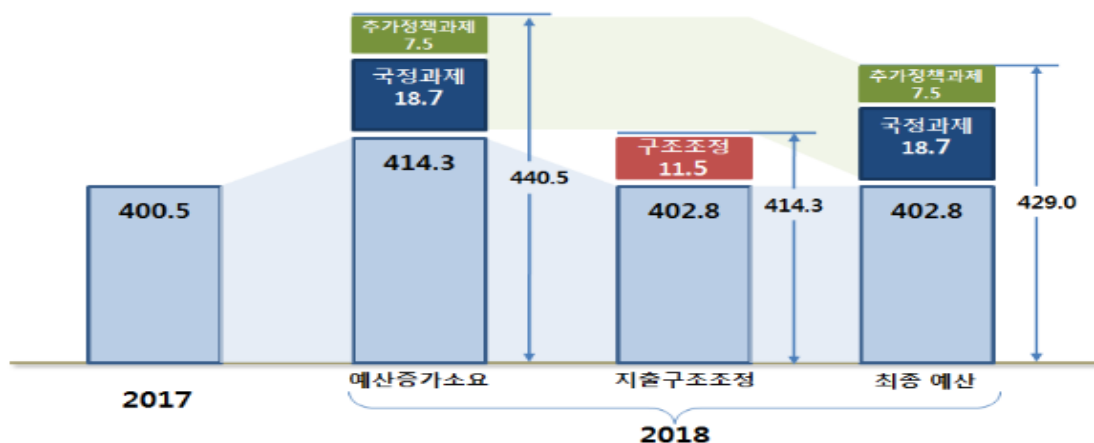
1. 2018년 예산안 개요

□ 예산안 편성 기본방향

- 새정부 정책과제(5년간 178조원)의 차질 없는 이행 및 사람중심 지속성장 구현을 위한 적극적 재정정책 추진
 - 공공·사회서비스 일자리 확대 등 일자리 창출에 재정역량 집중
 - 복지 지원 등으로 소득주도성장 뒷받침 등
- 양적·질적 지출 구조조정을 통해 안정적으로 재정건전성 관리
 - 수요자 중심 재정지원체계 구축 등
- 재정운용 시스템 혁신
 - 국민 참여예산 시범 실시 등

□ 사람중심 투자로 총지출은 전년대비 7.1%(+28.4조원) 증가한 429.0조원

- 통상 지출증가율(3.4%) 적용한 414.3조원에서 2.8%(-11.5조원) 지출 구조조정한 402.8조원(0.5% 증)
- 지출구조조정 예산(402.8조원)에 국정과제(18.7) 및 추가정책과제(7.5)을 더해 총 429.0조원(7.1% 증), 국정과제 및 추가정책과제의 예산 비중은 6.1%
 - 2018년 총지출 증가율(7.1%)은 2017년 총지출 증가율(3.7%) 및 중기 계획(2016~2020년)상 2018년 증가율(3.4%)은 물론 2018년 경상성장을 전망(4.5%)보다 높은 확장적 재정 편성



□ 2018년 26.2조원에 달하는 국정과제 및 추가정책과제를 추진하면서, 이에 필요한 재원은 지출 구조조정으로 11.5조원 감축 그리고 세법 개정에 따른 0.9조원 증세에 불과

○ 정책과제 투자 18.7조원

- 복지(+9.6), 교육(+3.5), 국방(+1.1), R&D(+1.1), 산업(+0.9), 기타(2.5)
 - 복지: 기초생보(+0.8), 기초연금(+1.7), 아동수당(+1.1), 공적임대(+2.5), 기타(+3.5)
 - 교육: 누리과정(+1.2), 기타(+2.3)

○ 추가정책과제 투자 7.5조원

- 최저임금(+3.0), 보훈보상(+0.5), 건강보험(+0.4), 국방비(+0.4), 지방보전(+2.5), 기타(+0.7)

○ 세출 구조조정을 통해 11.5조원 감축

- SOC(△4.4), 국방(△1.5), 복지(△1.4), 산업(△1.0), 농림(△0.6), 문화(△0.5), 환경(△0.5), 기타(△1.6)



- 2017년 세법개정안(법인세 및 소득세의 최고구간 세율 인상)에 따르면, 2018년 세입 증가는 0.9조원에 불과할 것으로 예상

〈 연도별 세수효과(전년대비 기준) 〉

	계(억원)	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 이후
계	54,651	9,223	51,662	△4,556	△2,892	1,214
소득세	21,938	6,133	14,508	714	△631	1,214
법인세	25,599	△341	33,773	△5,572	△2,261	-
부가가치세	△369	△493	72	52	-	-
기타	7,483	3,924	3,309	250	-	-

□ 분야별 재원배분 <단위: 조원, ()내는 예산대비 비중%>

- 확대분야 : 보건·복지·노동 146.2(34.1), 일반·지방재정 69.6조원(16.2), 교육 64.1(14.9), 국방 43.1(10.0), R&D 19.6조원(4.6%) 등
- 축소분야 : SOC 17.7(4.1), 환경 6.8(1.6%), 문화·체육 6.3(1.5) 등

분야별 재원 배분 (단위: 조원)



증가율 (단위: %)



2. 2018년 예산안의 문제점

□ 예산안 편성 기본방향 간 상충

- 적극적 재정정책 추진과 재정건전성의 안정적 관리는 특단의 재원대책 없이는 양립 불가
 - 국정과제 추진을 위해서는 5년간 178조원으로는 부족할 것으로 예상되는 등 소요재원 추계 및 재원대책이 부실하기 짝이 없으며, 실질적인 재원 방안 마련조차 없이 추진되는 추가정책과제까지 포함

- 그런데도 GDP 대비 관리재정수지비율 $\Delta 1.6\%$, 국가채무비율 39.6%라는 낙관적 전망 유지
- 2017년 추경 대신에 국가채무를 상환했다면, 2017년 국가채무(비율)는 소폭 축소(하락)되었을 것이고, 2018년 국가채무 증가폭은 예산안 전망(39.0조원)보다 더 확대되면서 정책추진에 상당한 부담으로 작용했을 것으로 보임

〈 중기 재정수지 및 국가채무 전망 〉

(단위 : 조원, %)

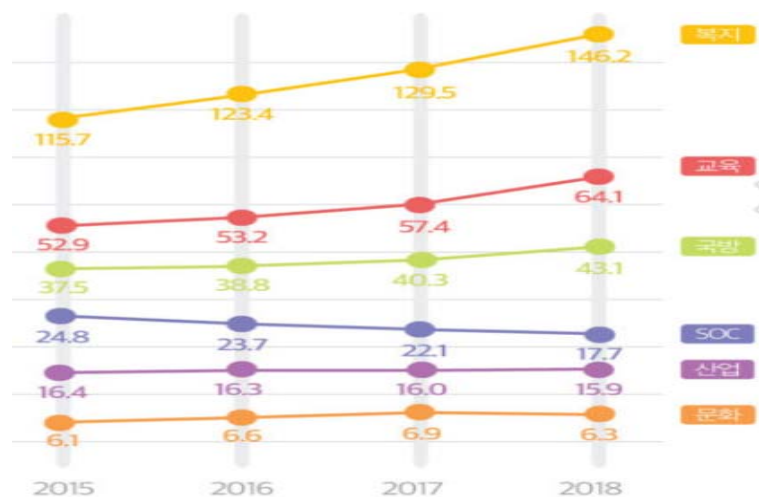
	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
관리재정수지 (GDP대비, %)	$\Delta 28.3$ ($\Delta 1.7$)	$\Delta 28.6$ ($\Delta 1.6$)	$\Delta 33.0$ ($\Delta 1.8$)	$\Delta 38.4$ ($\Delta 2.0$)	$\Delta 44.3$ ($\Delta 2.1$)
국가채무 (GDP대비, %)	669.9* (39.7)*	708.9 (39.6)	749.1 (39.9)	793.0 (40.3)	835.2 (40.4)

* 추경안 기준, 추경 확정기준으로 국가채무 GDP대비 39.6%

- 정부의 장밋빛 국가채무 전망과 달리 추가 국채 및 상환 발행과정에서 채무는 더 크게 늘어날 수밖에 없음
 - 2012~16년 동안 국가채무는 184조원(443.1→627.1조원, 연평균 9.1%) 증가하여 국가채무비율은 6.1%p(32.2→38.3%) 상승하였는데, 이는 국채 발행을 통한 채무가 91.8조원 증가한 것에 주로 기인함<국회에결특위(2017.8.18.), 2016회계연도 결산에 대한 공청회 자료집, p.59>
- 국민 참여예산 제도 및 개인·단체 등에 대한 단순 소득이전 사업에 대한 예비타당성 제외 등은 재정포퓰리즘 논란과 함께 재정안정성을 더욱 악화시킬 소지가 큼
- 경상성장률을 넘어선 지출증가율은 전반적으로 물가상승으로 이어져 실질성장률을 제약할 가능성도 배제할 수 없음
 - 소득주도성장론에 따른 임금인상 등 생산비용 증대
 - 생산원가 인상으로 가계의 실질구매력 악화 및 세금부담 증가
 - 조세부담률을 예산안에서는 2017년 19.3%에서 2018년 19.6%로 예상하나, 결산기준으로는 같은 기간 이미 19.7%(2017)에서 20% 초과 전망

□ 보건·복지·노동분야 예산 팽창으로 인한 재원 배분 양극화 확대

- 부분별 증가율 가운데 복지예산이 12.9%로 가장 높을 뿐 아니라, 그 비중도 34.1%로 1/3을 넘어섰음
 - － 저출산·고령화로 인해 현행 복지제도만으로도 앞으로 재정적자 불가피
- SOC, 산업부문 예산은 증가율이 지난해에 이어 증감률 마이너스(-) 책정
 - － SOC예산은 상대적으로 크게 감소하였고, 미래 성장동력 부문 예산은 절대 부족



□ 의무지출 비중이 50%를 넘어서 구조조정의 한계 노정

- 의무지출 규모는 전년보다 10.8% 증가한 217.9조원으로 전체 예산에서 50.8% 차지
 - － 의무지출 비중이 50%를 넘어섰고, 문재인 정부 기간 중 의무지출 증가율(7.2%)이 재량지출 증가율(4.3%)보다 더 빠르게 늘어나면서 향후 정부의 재정통제력은 크게 약화될 것으로 예상

※ 이자지출: 예산안 16.1조원(2017) → 16.7조원(2018)

< 중기 재정지출 계획 >

(단위 : 조원, %)

	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	연평균 증가율
■ 재정지출	400.5	429.0	453.3	476.7	500.9	5.8
(증가율)	(3.7)	(7.1)	(5.7)	(5.2)	(5.1)	
○ 의무지출	197.0	217.9	233.3	246.5	260.1	7.2
(비중)	(49.2)	(50.8)	(51.5)	(51.7)	(51.9)	
○ 재량지출	203.5	211.0	220.0	230.2	240.9	4.3
(비중)	(50.8)	(49.2)	(48.5)	(48.3)	(48.1)	

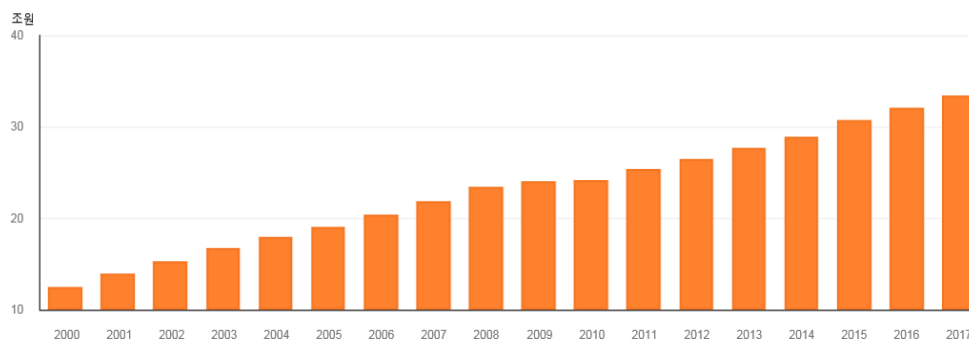
* 본예산 국회 확정기준

－ 재량지출 가운데 인건비 등 경직성 경비 비중도 더욱 확대될 것인데, 이로 인해 정부의 지출 구조조정이 보다 제약 받을 것으로 예상

- 2017년 예산안에서 공무원 인건비, 청사유지·운영경비 등 경직성 지출이 145조원에 달함. 따라서 재량지출 중 줄일 여력이 있는 것은 60조원도 되지 않음. 이중 상당부분이 사회간접자본(SOC), 연구개발(R&D)이라 이 또한 구조조정이 용이하지 않음

※ 인건비 : 예산안 36.2조원(2017) → 38.8조원(2018)

<공무원 인건비 추이>



* 주 : 12.5조원(2000) → 33.4조원(2017), 교원 봉급교부금, 철도청 인건비 제외

* 출처 : 통계청, e-나라지표

○ 이런 가운데 내년도 중앙직 공무원 1.5만명(5년간 17.4만명 중) 포함 3만명을 충원할 계획

－ 중앙직 공무원 1.5만명 충원 예산으로 0.4조원 책정

토론 5

윤소하

정의당 국회의원/국회예산결산특별위원회 위원

1. 2018년 예산안의 긍정적 지점

□ 일부 복지예산 증액과 SOC 예산 감액 편성

- 2018년 정부예산안의 가장 큰 특징이자 긍정적인 부분은 복지분야의 예산 증액과 SOC 예산의 재구조화라고 평가. SOC 예산은 그동안 과다투자 논란이 발생했던 분야로 내년도 예산은 전년도 22.1조원에서 17.7조원으로 4.4조원이 감액되어 20.0%의 감소율을 보임.
- 복지분야 사업은 대선 공약에서 일부 후퇴하였으나 만0세~5세 아동수당 10만원 신설과 노인 기초연금 5~10만원 단계적 인상 등 사회수당 확대, 누리과정 전액 국고지원(1.2조원 증액해 2조 586억원), 육아휴직 급여 인상 등 국가의 보육 책임 강화, 병사 월급 최저임금 대비 단계적 인상(내년 30%, 병장기준 21.6만원 → 40.6만원), 최저임금 인상에 따른 소상공인 지원(월 13만원, 약 3조원) 등은 긍정적인 부분임.

2. 2018년 예산안 평가

□ 중기적인 재정건전성 우려

- 정부는 2018년 예산안을 제출하면서 내년도의 관리재정수지(당해연도의 적자와 흑자를 보여주는 지표)와 국가채무가 올해보다 개선된다고 발표하였다. 물론 지표상 내년도 관리재정수지는 GDP대비 $\Delta 1.6$ 으로 전년도보다 0.1%p, 국가채무는 0.8%p가 개선된다고 전망.
- 관리재정수지는 2019년부터 GDP대비 비율이 2017년에 비해 각각 0.1%p, 0.3%p, 0.4%p 상회. 또한, 2021년에는 사상 처음으로 관리재정수지 적자폭이 40조를 넘어 44.3조에 달하는 것으로 전망.

〈 재정운용계획 상 관리재정수지 및 국가채무 전망 〉

(단위: 조원)

	2017		2018	2019	2020	2021
	본예산	추경				
관리재정수지	△28.3	△28.9	△28.6	△33.0	△38.4	△44.3
(GDP 대비, %)	(△1.7)	(△1.7)	(△1.6)	(△1.8)	(△2.0)	(△2.1)
국가채무 (중앙+지방)	682.4	669.9*	708.9	749.1	793.0	835.2
(GDP 대비, %)	(40.4)	(39.7)	(39.6)	(39.9)	(40.3)	(40.4)

* 추경안 기준, 추경 확정기준으로 국가채무 669.2조원 GDP 대비 39.6%

* 재정수지는 통합재정수지와 관리재정수지로 구분되며, 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금·사학연금·고용보험·산재보험 기금)수지를 제외한 수치입니다.

자료: 기획재정부

□ 국가채무 증가 전망치 박근혜정부 계획보다 10조원 높아

- 2016~2020년 국가재정운용계획 상 국가채무의 연평균 증가율이 6.10%에서 2017~2021년 국가재정운용계획의 국가채무는 6.17%로 소폭 높고, 2017~2021년 국가재정운용계획보다 국가채무의 증가폭이 10조원 가량 큰 것으로 나타남.

〈 국가재정운용계획 상 국가채무 추이 〉

(단위: 조원, %)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가액(율)
2016 -2020	채무액	637.8	682.7 (44.9)	722.5 (39.8)	756.8 (34.3)	793.5 (36.7)		(155.7)
	증가율		7.04	5.83	4.75	4.85		6.1%
2017 -2021	채무액		669.9	708.9 (39.0)	749.1 (40.2)	793 (43.9)	835.2 (42.2)	(165.3)
	증가율			5.82	5.67	5.86	5.32	6.17%

주: ()은 전년대비 증감액

- 정권별 국가채무 증가 추이를 단순 비교하면 향후 문재인 정부의 국가채무 증가액이 208.3조원으로 가장 큰 것으로 나오고 있음.

〈 정부별 국가채무 증가 추이 〉

(단위: 조원)

노무현정부	2002 (A)	2003	2004	2005	2006	2007 (B)	증가액 (B-A)
채무누적액	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.2	165.4
이명박정부	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
채무누적액	299.2	309.0	359.6	392.2	420.5	443.1	143.9
박근혜정부	2012	2013	2014	2015	2016		
채무누적액	443.1	489.8	533.2	591.5	626.9		183.8
문재인정부	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
채무누적액	626.9	669.9	708.9	749.1	793.0	835.2	208.3

주) 2018년부터는 국가재정운용계획 전망치

□ 재정적자 2016-2020 계획보다 최대 18조원 초과

- 재정건전성을 나타내는 지표인 관리재정수지가 집권 후반기로 갈수록 적자폭이 더욱 커지고 있으며 GDP 대비 비율도 2.0%를 상회하는 것으로 나타남.

〈 국가재정운용계획상 관리재정수지 전망 〉

(단위: 조원)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
2016-2020	관리재정수지	△39.1	△28.1	△25.0	△23.2	△20.4	
	GDP대비, %	(△2.4)	(△1.7)	(△1.4)	(△1.2)	(△1.0)	
2017-2021	관리재정수지		△28.3	△28.6	△33.0	△38.4	△44.3
	GDP대비, %		(△1.7)	(△1.6)	(△1.8)	(△2.0)	(△2.1)

1) 증세 없는 복지는 허구다

□ 문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서 정부의 주요공약과 주요 국정과제의 차질없는 추진을 위한 재정투자계획을 발표. 2018년부터 2022년까지 5년간 178조원이 주요공약이행을 위해 필요하다고 하였으며, 증세 없이 지출구조조정(60.2조원)과 초과 세입분(60.5조원) 등을 통해 대부분의 재원을 마련하겠다고 주장.

□ OECD 평균의 절반수준인 공공사회복지지출 비중

- 우리나라의 공공사회복지지출 비중은 2016년 기준으로 10.4%를 기록. OECD 평균인 21.0%의 절반 수준으로 그 규모 자체가 매우 작음을 나타냄. 정부는 보건·복지·노동분야의 예산 증가율이 역대 최대라고 하였으나, OECD 평균 기준으로 사회복지지출 규모가 2016년 GDP 1,600조원에 대입할 경우 약 160조 가량이 부족.

〈 GDP 대비 공공사회복지지출 비중 〉

(Social Expenditure in percentage of GDP, %)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^e	2015 ^e	2016 ^e
캐나다	16.3	18.0	17.5	17.0	17.1	16.9	16.8	17.2	..
프랑스	28.2	30.5	30.7	30.5	31.0	31.5	31.9	31.7	31.5
독일	24.2	26.7	25.9	24.7	24.6	24.8	24.9	25.0	25.3
그리스	21.4	23.7	23.8	25.9	28.0	26.0	26.1	26.4	27.0
이탈리아	25.6	27.7	27.6	27.3	28.1	28.6	29.0	28.9	28.9
일본	19.6	21.9	22.1	23.1	22.9	23.1	..	..	..
한국	7.7	8.5	8.3	8.2	8.8	9.3	9.7	10.1	10.4
네덜란드	19.6	21.6	22.1	22.0	22.5	22.9	22.7	22.3	22.0
노르웨이	19.2	22.3	21.9	21.4	21.3	21.8	22.4	23.9	25.1
스웨덴	25.6	27.7	26.3	25.8	26.7	27.4	27.1	26.7	27.1
스위스	17.0	18.6	18.4	18.3	18.8	19.2	19.3	19.6	19.7
영국	20.9	23.0	22.8	22.4	22.5	21.9	21.6	21.5	21.5
미국	16.6	18.6	19.3	19.1	18.8	18.8	18.8	19.0	19.3
OECD-Total	19.0	21.2	21.1	20.7	21.0	21.1	21.1	21.0	21.0

※ 출처 : 기획재정부

□ 복지사업의 미진한 예산 반영

- 정부가 공언했던 다양한 복지사업이 시기 조정이나 규모 조정 등으로 애초의 취지를 제대로 살리지 못하고 있음. 공공부문 일자리 17.4만개 창출, 사회서비스 일자리 34만개 신설, 부양의무제 폐지, 청년구직촉진 수당 신설, 반값 등록금 실현 등의 공약이 대표적.
- 내년도 예산안에 담기지 않은 주요한 복지사업은 ‘국민의 삶의 질 개선’을 매우 중요함. 추가적으로 편성되어야 하거나 제도 시행을 앞당겨야 하는 사업은 상당수 존재. 고등학교 무상교육, 학자금 이자 부담 경감, 보육교사 처우 개선 등 사회서비스 일자리 질 향상, 농업예산 중 직접지원 예산의 증액, 청년사회상속제, 농민기본 소득 등은 정의당이 대선 당시부터 주장하였던 주요한 서민 예산임.

□ 지속적 복지확대를 위한 ‘사회복지세’ 등 증세 필요

- 정부가 약속했던 미진한 복지사업이나, 국민의 삶의 질 개선을 위한 복지의 확대를 위해서는 현재의 재정규모로는 재원의 부족이 불가피.
- 부족한 재원의 확보를 위한 전략으로 정의당은 핀셋증세를 넘어 사회복지수요에 대응하기 위한 ‘사회복지세’ 신설 등의 증세를 주장하고 있음.
 - 구체적으로는 복지사업 전담 재원으로 활용될 사회복지세 신설, 고소득자에 대한 세율 인상, 법인세 및 실효세율 인상, 부동산보유세 현실화, 금융소득 등 불로소득에 대한 공평과세, 부의 대물림을 방지하기 위한 세대생략 할증 과세 비율 상향 등이다.

3) 재정책임 회피로 건전성 훼손당하는 연금, 기금, 건강보험

- 정부는 교육부의 사학연금에 대한 국가부담금을 연례적으로 부족하게 지급하여 40년간 카드 돌려막듯이 연금 운용. 누적된 국가미부담금은 2016년 2500억원, 2017년 1,671억원에 달했으며 2021년이나 되어야 완전히 해결하겠다는 계획을 수립.
- 복지사업 예산 6,500억원 이상 과소편성
 - ‘장애인활동지원사업’은 예상수요가 7만 5천명인데 6만 9천명분만 편성하고, 활동단가도 1,510원 인상분을 미반영 하면서 적정예산의 1,570억 원 가량이 과소 편성.
 - ‘의료급여 경상보조’은 2017년 부족액 3,400억원, 2018년 부족 예상액 1,577억원 합계 4,977억원 부족 편성하면서 중소규모 의원들의 인건비 미지급 등 경영난 초래 우려.
 - ‘암검진’사업은 224억원이 부족하여 사업 축소 운영이 불가피하면서 매칭사업의 특성으로 인해 지자체 사업 진행에 문제를 발생.
- 육아휴직급여 사업비 고용보험에 떠넘겨
 - 육아휴직 확대 정책에 따라 대폭 증액된 ‘모성보호지원 사업’ 예산(1조 3,111억원) 또한, 일반회계에서 일정한 예산을(3,757억원) 분담해야하나 ‘고용보험기금’ 사업비로 대부분을 충당하도록(일반회계 전출금 700억원만 반영) 하면서 ‘고용보험기금’의 건전성에 나쁜 영향을 주게 되었다. 부담은 고용보험료를 납부하는 사업자와 노동자가 지지만, 생색은 정부가 내는 모양새.

□ 건강보험 재정분담금 2조 500억원 나 몰라라

- 정부는 건강보험 가입자 지원을 위한 일반회계 전출금을 매년 부족하게 전출하여 건강보험 재정건전성에 악영향 초래.
 - 건강보험 예상수입액의 14%를 일반회계에서 전출해야 하나 2018년 법정부담액 7조 4741억원 중 5조 4201억원만 편성하여 2조 539억원 부족한 상황. 예산담당부처에서는 국민건강보험법 제108조 ①항 내용중 ‘예산의 범위 안에서’라는 표현을 자의적으로 해석하면서 정부의 재정책임을 회피.

국민건강보험법 제108조(보험재정에 대한 정부지원)

①국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.

< 건강보험 정부지원 현황 및 미지급액 >

(현금흐름 기준, 단위 : 억원)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	소계
법정 지원액 (A)	계	60,825	64,254	67,928	76,852	85,143	82,249	93,588	
	일반회계	50,195	54,056	57,737	61,667	66,229	62,313	74,740	
	건강증진 기금	10,630	10,198	10,191	15,185	18,914	19,936	18,848	
정부 실지원액 (B)	계	53,432	57,994	63,149	70,902	70,917	68,764	73,049	
	일반회계	43,359	48,008	52,958	55,717	52,003	48,828	54,201	
	건강증진 기금	10,073	9,986	10,191	15,185	18,914	19,936	18,848	
미지급액* (A-B)	계	7,393	6,260	4,779	5,950	14,226	13,485	20,539	72,632
	일반회계	6,836	6,048	4,779	5,950	14,226	13,485	20,539	71,863
	건강증진 기금**	557	212	-	-	-	-	-	769

* (미지급액) (일반회계) 보험료 실제 수입액의 14%와 일반회계 정부지원액과의 차액으로 산정
(건강증진기금) 담배부담금 예상수입액의 65%와 기금 정부지원액과의 차액으로 산정

** '12~'13년 건강증진기금 미지급액(부족액)은 담배 판매량 감소에 따른 건강증진기금 자금 미배정으로 인하여 발생

자료: 보건복지부 제출자료, 2018년 보건복지부 예산안 설명자료

4) 기존사업 답습과 부처 예산 따내기로 전략한 국정과제 이행 사업

□ 100대 국정과제 487개 과제, 이행 예산의 반영

- 2018년 예산안의 가장 특징이자, 주목해야 할 부분이 문재인 정부 정책의 상징인 100대 국정과제 사업 예산의 포함여부. 국무조정실에서 총괄하는 100대 국정과제 487개 실천과제는 주관부처에서 사업별로 관리하는데, 부처는 실천과제별로 목적에 맞는 세부사업을 국정과제로 선정하여 관리.

□ 복지부, 국토부, 행안부 33개 국정 실천과제 수행

- 100대 국정과제-487개 실천과제 하위의 세부사업은 국정과제에 맞게 신설되거나 또는 기존 사업의 경우 사업 목적에 맞게 증액되거나 내용적 변화를 거쳐 추진.

〈 부처별 국정과제 실천과제수 〉

부처명	실천 과제수	부처명	실천 과제수	부처명	실천 과제수	부처명	실천 과제수
권익위	4	보훈처	4	중기부	19	환경부	14
법무부	15	기재부	13	금융위	19	식약처	5
문체부	26	경찰청	9	공정위	10	농식품부	13
국방부	24	감사원	2	산업부	30	원안위	1
행안부	33	국정원	2	국토부	33	해수부	20
방통위	9	국세청	1	과기부	23	문화재청	1
인사처	6	관세청	1	교육부	31	산림청	2
인권위	1	고용부	31	기상청	4	방사청	3
국조실	11	복지부	33	소방청	2	병무청	1
외교부	25	여가부	16	해경청	1	통일부	20

주1) 부처별 공동주관 실천과제가 있어 실천과제 487개보다 행정기구 실천과제의 합계가 더 많음.

□ 허울뿐인 국정과제 예산

- 국정과제 세부사업은 내년도 예산안에서 신규사업이나 사업의 확대 또는 기존 사업의 변경을 통해 국정과제의 목적이 반영되는 것이 기본.
 - － 대부분의 사업이 기존사업의 답습이나 연장선 또는 부처 기존 사업의 나열에 그침. 신규사업 국정과제의 목적을 달성하기보다 부처의 필요에 의한 사업으로 부처 예산 확대의 기제로 활용된 측면이 강함.
- 학기기술정보통신부의 경우 국정과제 세부사업으로 163개 사업을 선정하였는데 이 가운데 신규사업은 20개 뿐이며 나머지 143개는 기존 사업임. 특히 4개 사업은 내년도 예산이 전혀 반영되지 않았음.
- 국정과제 81. ‘누구나 살고 싶은 농산어촌 조성’ - ‘산림교육치유활성화’ 사업은 ·산림교육센터 조성 4개소 완료, 백암숲체험장 조성 등으로 기존 사업의 연장선과 부합하지 않음.
 - － 국정과제 33-2. ‘4차 산업혁명 기술·인재·산업 생태계 조성 및 신적 규제 개선’에 부처 사업중 4차 산업혁명과 관련한 대부분의 사업을 포함
 - － 국정과제 96-1. ‘국민외교시스템 구축’ - 14억원을 들여 국민외교센터 설립을 첫 번째 사업으로 잡아 국정과제가 부처 사업과 예산 확대의 기제로 작용.

토론 6

윤영진
계명대학교 교수

I. 재정을 보는 기본관점과 평가

□ 재정상의 의사결정은 ‘왜’라는 물음에 대한 대답의 구조로 이해해야

○ ‘왜(why)’라는 물음:

- 경제·사회에 대한 문제를 어떻게(how) 인식하고 있는가?
- 문제해결을 위한 국가비전·정책(재정)목표가 제대로 제시되었는가?

○ 대답:

- ‘방법론적 설명’으로서 인과적 논리와 이론 모형에 부합하는가?
- 적실성을 갖는 정책대안과 재정자원의 배분이 이루어졌는가?

□ 새로운 패러다임으로서의 마사 누스바움(법철학자)의 시선

○ 누스바움은 ‘시적 정의(poetic justice)’(2013)에서 경제적 효율성에 근거한 ‘경제적 공리주의’ 비판

- 예산을 숫자로만 보면 우리 삶의 중요한 부분을 간과하며, 타인의 아픔에 공감하고 분노하지 못함
- 특히 총합이나 평균과 같은 추상적인 통계 수치는 인간의 개별성, 질적인 차이, 삶의 복잡성에 대한 이해를 결여함

○ 누스바움: “정책(예산)결정자는 세상을 숫자를 통해 보는 계산적 정의에 머물지 말고 문학적 상상력을 발휘해야 한다”

- 문학적 상상력을 통해 “비통하고 억울한 자들, 배제된 자들”의 얼굴을 마주하고, 세상의 불의와 참상을 목격한다면, 우리는 자연스럽게 “불평등보다는 평등에, 귀족적 이상보다는 민주적 가치에” 관심을 갖게 된다.
- 문학은 세상을 더 나은 곳으로 변화시키는 전복적인 힘을 지닌다.

□ ‘왜(why)’라는 물음: 경제 위기와 사회 위기의 인식

경제적 위기	
불평등 위기	○ 개인소득/자산의 양극화
	○ 상대적 빈곤율 상승과 중산층 붕괴
	○ 새로운 양극화 I: 기업소득과 가계소득의 양극화(심각한 가계부채)
	○ 새로운 양극화 II: 신빈곤층(워킹푸어, 하우스푸어, 리타이어푸어) 등장
성장 위기	○ 저성장 국면 지속: 내수의 지속적 침체, 기업 투자의 지속적 부진, 최근 수출 부진
	○ 고용없는 성장: 성장의 역설(낙수효과 없는 성장)
사회적 위기	
저출산·고령화	○ 저출산과 인구 감소: 생산가능인구 감소, 인구 보너스 소멸
	○ 급속한 고령화와 부양비 증가
낮은 삶의 질	○ 낮은 행복도(유엔 세계행복보고서, OECD BLI 등)
	○ 높은 자살률
	○ 높은 노인 빈곤율과 자살률
	○ 높은 연간 노동시간
	○ 낮은 공공임대주택 공급률 등

□ 경제에는 작은 정부, 복지에는 큰 정부 (스웨덴 등)

- 재정은 국민행복을 추구하는 고차원의 방법론
 - “사람중심의 따뜻한 재정운영”
- 정책(재정)은 행복을 증가시키는 것보다 고통을 없애는 것이 더 쉽다.
 - 고통의 원인이 행복의 원인보다 더 명확하기 때문
 - 고통을 없애는 것이 도덕적으로도 옳은 일이다: 사회 안전망과 사회보장제도의 존립논거
- 김동연 장관 “혁신성장은 돈보다는 정책이 중요하다”

□ 문재인 정부 첫 재정설계에 대한 총평: 대체로 긍정적으로 평가함

- 중점 투자부문(일자리 창출, 소득주도 성장, 혁신 성장, 안전한 국가, 인

적 자원 개발)의 방향성과 재원배분에 대해서는 긍정 평가

- 정책과제(5년간 178조원)의 이행을 위한 필요소요를 첫해(18.7조원) 적극 반영했다는 점도 긍정 평가
- 향후 재원 마련 대책에 대해서는 아직 신뢰하기 어려운 한계를 지님

Ⅱ. 거시적 재정구조에 대한 의견

1. 재정총량

1) 총지출 규모

□ 적극적 재정정책으로서의 확장적 재정기조

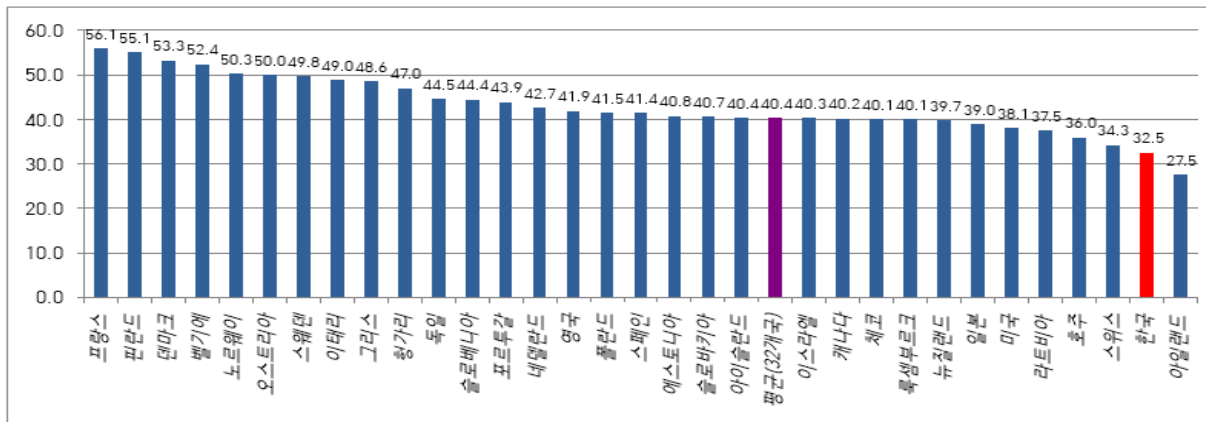
- 2018년 총지출 규모는 429조원으로 전년 본예산 대비 7.1% 증가로서 2018년 경상경제성장률 전망(4.5%)보다 2.6%p 높은 수준임
 - 금융위기 당시 편성했던 2009년 예산안(10.6%) 이후 가장 큰 증가율임.
 - 최근 총지출 증가율: ('13) 5.1 ('14) 4.0 ('15) 5.5 ('16) 2.9 ('17) 3.7%
 - 문재인 정부가 약속했던 'J노믹스'의 지출증가율 7% 약속을 지킨 것임
- 총지출증가율을 2017년 추가경정예산(410.1조원) 기준으로 하면 4.6%로서 2018년 경상성장률(4.5%) 수준에 불과함

□ 평가

- 국가재정운용계획(2017~2021년)에 의하면 2019년 5.7%, 2020년 5.2%, 2021년 5.1%로서 확장적 재정기조를 유지한다고 보기 어려움
- 우리나라 재정(총지출) 규모는 GDP 대비 32.5%로서 OECD 32개 대상국 중 31위에 머물고 있음(OECD Economic Outlook, 2017)
 - 프랑스(56.1%), 덴마크(53.3%), 스웨덴(49.8%), 독일(44.5%), 영국(41.9%), 일본(39.0%), 미국(38.1%)

〈그림1〉 일반정부 총지출(2017년)

(단위: %, GDP 대비)



자료: OECD Economic Outlook

- 복지국가화를 달성하기 위해서는 ‘저복지-저부담’ → ‘중복지-중부담’ → ‘고복지-고부담’ 으로의 재정전략이 필요한데 이에 대한 공감대가 아직 형성되어 있지 않고 실현가능성도 회의적임

〈그림2〉 재정지출규모와 복지지출 간 관계

[공공사회지출]

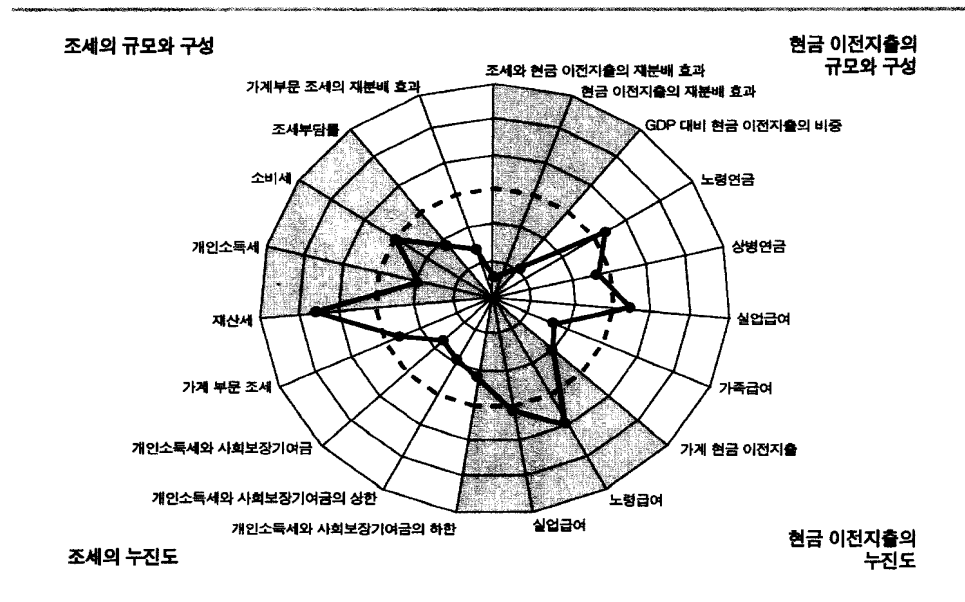
초고복지 (25-30%)		독일	프랑스, 덴마크 스웨덴, 벨기에 오스트리아 핀란드, 이탈리아
고복지 (20-24%)	룩셈부르크	헝가리, 포르투갈 노르웨이 슬로베니아 폴란드, 영국 네덜란드, 스페인	그리스
OECD평균 (19.5%)			
중복지 (15-20%)	스위스 슬로바키아 호주	체코 이스라엘	아일랜드 아이슬란드
저복지 (15%미만)	터키 한국 멕시코	에스토니아	
매우작은정부 (30%대)		작은정부 (평균이하 40%대)	OECD 평균 (43.6%)
		큰정부 (평균이상 40%대)	매우큰정부 (50%대)
			[재정규모]

주: 가운데 실선은 OECD 평균수준을 표시함.

2) 재정규모와 불평등

□ 우리나라 재정의 소득 재분배 기능

- 한국의 조세 및 이전지출의 재분배 효과는 극히 미미하여 거의 원중심 가까이 위치해 있음.
 - － 개인소득세(PIT)와 사회보장기여금(SSC)의 누진도가 매우 낮고 조세부담률 및 개인소득세 부담과 현금이전지출 규모가 매우 작음.
 - － 누진성 및 규모가 모두 작기 때문에 우리나라 재정의 소득 재분배 효과는 극히 미미함.



자료: Joumard, Isabelle, Mauro Pisu and Debbie Bloch.(2012). OECD Economic Department Working Paper, No.926.

- Hoeller 등(2012)에 의하면 노르딕 국가들이 보편적 현금이전지출 및 높지 않은 조세 누진도를 갖고 있지만 지출 및 조세의 규모가 크기 때문에 재분배 효과가 큰 것으로 평가한다(재분배의 역설).
- 한국에의 정책적 시사점: 재정의 재분배 효과를 높이기 위해서는 조세와 이전지출의 규모를 확대하고, 개인소득세와 사회보장기여금의 누진도를 높이며, 보편복지를 지향해야 한다.

□ 불평등의 영향과 정책제언

○ 불평등은 소비를 감소시킨다

- 소득과 소비성향의 관계 때문에 사회내 빈부격차가 커지면 전체 소비는 오히려 감소: 평균소비성향이 2005년 77.9에서 2016년 70.9로 하락
- 특히 50-60대의 소비성향 급락: 50대 74.4 → 65.2, 60대 이상 79.6 → 65.5 (고령화와 가계부채라는 구조적인 요인)
- 맬더스: “가난한 자의 주머니를 채워라. 그러면 소비가 촉진된다”
- 불평등은 시장경제가 본래 갖는 역동성·효율성·생산성을 모두 마비시키고 이것이 다시 효율성과 무관한 분배구조를 고착화시킴으로써 파멸적인 악순환 고리를 형성하여 결국 사회 전체를 침몰시킨다(조지프 스티글리츠).

○ 정책제언

- IMF 보고서 ‘신자유주의는 과대평가 됐나?’(2016): “불평등이 지속가능한 성장에 심각한 훼손을 가져온다는 강력한 다수의 증거를 고려할 때 각국 정부는 불평등을 줄이기 위한 재분배 조치를 강화해야 한다”
- World Economic Outlook: “확장적 거시정책”과 “소득불평등의 개선”을 제안

2. 재정 건전성

□ 재정 건전성의 방어적 관리

- 재정 건전성 소폭 개선은 추가 세수 15조원, 지출구조조정 11.5조원의 영향
 - (재정수지) GDP대비 $\Delta 1.6\%$ 로 전망되어 전년보다 0.1%p 개선
 - (국가채무) GDP대비 39.6%로 전망되며 전년보다 $\Delta 0.1\%$ p 개선

□ 중장기적 재정 건전성 관리 강화 필요

- 중기 재정수지 및 국가채무 전망이 점진적으로 악화되는 것으로 전망하고 있으며, 재정수입은 '17~'21년 중 연평균 5.5% 증가한 반면 재정지출은 5.8% 증가한 것으로 예측하고 있음

〈표1〉 중기 재정수지 및 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
■ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△28.3 (△1.7)	△28.6 (△1.6)	△33.0 (△1.8)	△38.4 (△2.0)	△44.3 (△2.1)
■ 국가채무 (GDP대비, %)	669.9* (39.7)*	708.9 (39.6)	749.1 (39.9)	793.0 (40.3)	835.2 (40.4)

- 조세부담률이 2017년 19.3%(추경 기준)인데 2021년에도 19.9%에 머물 것으로 전망하고 있어 조세부담률을 높일 필요성 큼: OECD 평균 조세 부담률 25.1%(2014)
- 중장기적 세제개혁 로드맵을 작성할 필요가 있음

Ⅲ. 분야별 재정배분에 대한 의견

1. 전반적 평가

- 이번 양적 재정지출 구조조정은 경제·사회 위기의 시대상황을 반영한 재정운용의 전환이란 점에서 일단 높이 평가함
 - 보건·복지·노동 분야(12.9%), 교육 분야(11.7%)의 높은 증가율과 SOC 분야의 대폭 삭감(△20.0%)은 그동안 물적 자본 투자에 역점을 둔 재정운용(개발연대 패러다임)이 인적 자본 투자로 전환하는 의미를 가짐.
 - 그러나 내년 SOC예산이 대폭 삭감된 것은 완공사업이 많은 데다 올해 유독 이월되는 사업비가 많았던 것이 주요 원인임. 신규 사업이 시작되고 노후 SOC의 유지·보수가 시작되면 SOC예산이 회복세로 갈 것임.
 - 더욱이 ‘호남 홀대론’, ‘대구경북 홀대론’ 등 정치권의 목소리는 재정의 합리적 배분과 운용을 왜곡할 가능성이 있음

- 아동수당 도입, 기초연금 인상 등 공적이전소득 확대는 삶의 질 제고, 불평등 구조 완화, 내수 확대 등에 기여할 수 있다는 점에서 높이 평가함
 - 내수 침체는 경기변동적 요인이 아닌 구조적 문제
 - 2016년 2분기 평균소비성향: 70.9% (13년 만에 최저치)
 - (청년)실업, 비정규직, 하우스 푸어, 리타이어 푸어 등 소비주체의 소비 여력 부족
 - 가계부채 증가로 인한 소비 위축
 - 인구 절벽: 초저출산과 고령화
 - 내수 침체는 기업들의 '투자 축소' 요인임
 - 전경련 '2016년 투자·경영환경 조사 결과' - 기업들의 '투자 축소' 이유:
 - 내수 부진(27.2%), 세계경제 회복 지연(14.7%), 통상임금, 노조 등 노사문제 영향(0.9%)

2. 공공 일자리 확대에 대한 의견

- 공무원 일자리 확대 내용
 - 5년간 공무원 17.4만명 증원 로드맵에 따라 '18년 국민생활 안전분야 중 양직 공무원 1.5만명 충원(인건비 0.4조원)
 - '18년도 증원 계획 총 3만명(중앙직 1.5만명, 지방직 1.5만명)
 - 지방직 1.5만명은 지방교부세·지방교육재정교부금을 활용, 지자체가 증원
 - (경찰) 파출소지구대 순찰인력 중심 3.5천명 증원
 - (부서관) 軍구조개편, 첨단장비 운용 등 연계하여 4천명 증원
 - (생활안전) 근로감독관, 질병검역, 건설·화학 안전, 세관·출입국 관리 등 생활안전 밀접분야 6.8천명 증원
 - 사회서비스 일자리 확대
 - 보육, 요양 분야 등을 중심으로 사회서비스 일자리 창출
 - (보육) 국공립·직장어린이집 확충 등을 통해 0.7만명 증원
 - (요양) 치매안심센터·치매요양시설 종사자 등 0.5만명 증원

□ 대민 서비스 관료의 확대 필요성

- 대민 서비스 관료(street-level bureaucrats)는 경찰, 소방, 간호 및 요양, 보육, 사회복지사 등을 지칭하며, 우리나라의 대민 서비스 관료들이 절대적으로 부족함.
 - 최근 집배원, 소방대원, 사회복지사들의 과로사 및 자살사건들은 그들의 열악한 근무 여건을 보여줌
- 대민 서비스 관료는 공공서비스 수혜대상자들과 직접 관련된 서비스를 제공함으로써 그들의 삶의 질에 영향을 미치고, 결정된 정책과 정책집행 결과의 간극을 좁히는 효과를 가져옴.
- 심각한 청년 실업을 완화시키는 면에서도 공공 일자리 확대는 필요함
 - 최근 청년 실업률 지속 상승: 구직단념자, 취업준비생 등을 포함한 청년 고용보조지표3(%): (' 15.7) 22.6 → (' 16.7) 21.6 → (' 17.7) 22.6

IV. 조세개혁에 대한 의견

- 문재인 정부 공약의 실행 여부는 재원조달의 실현가능성에 달려 있음
 - 조세정책은 이념의 최전선에 있기 때문에 정치이념에 영향을 받을 수밖에 없으나 현재 우리나라가 처해 있는 경제·사회 위기 상황을 감안할 때 필요한 조세정책 방향을 정립해야 함
 - 기본방향은 증세일 수밖에 없으며, 조세부담률을 단계적으로 높여야 할 것임(국가재정운용계획: 2019~2021년 19.9% 동일)
 - 세제개혁과 관련하여 정치권과 기재부 간 불협화음이 있는 것처럼 보이는 것은 세제개혁 의지가 약한 것으로 인식됨

□ 증세 전략:

- ① 조세-재정지출 연계모형, ② 단계적 다중 접근, ③ 정치적 실현가능성을 고려하여 수립할 필요가 있음.
- 국민들은 증세의 필요성을 인정하지만 자신의 증세 부담은 회피하고 싶은 이중적 태도를 갖고 있으므로 국민들을 설득하는 노력이 필요함

□ 중장기 세제개혁 로드맵 작성

V. 국민세금 낭비 방지를 위한 국민소송제 도입

□ 재정운용 시스템 혁신: 국민참여예산제도 도입, 재정정보 공개 확대 외에 국민소송제도 도입을 추진해야 함.

- 재정정보 공개의 경우 실시간 재정정보 공개 외에 납세 정보 공개를 확대할 필요가 있음

□ 국민소송제 도입 배경

- 최근 불량 무기부품 납품, 원전 비리, 자원 외교 등 국민의 세금을 낭비하는 사례가 빈번하게 발생하고 있어 예산낭비를 방지하고 국민의 감시를 강화할 제도 도입의 필요성이 커지고 있음.
- 미국의 연방부정청구법에 의한 키탐(Qui tam)소송과 일본의 주민소송제가 예산낭비에 크게 기여한다는 연구결과가 발표되고 있음.
- 2013년 9월 ‘예산낭비 방지를 위한 국민소송제’ 입법공청회(김현미 의원실)를 개최하고 의원입법으로 국민소송제 법안이 발의되었으나 이후 진전이 없음. 국민소송제 법안이 국회에서 통과되기를 기원함.

Ⅵ. 재정분권에 대한 의견

- ‘연방제 수준의 지방분권’을 언급한 대통령의 의지를 반영할 재정분권 모형을 정립해야 함
 - 재정분권은 ‘지방세-지방교부세-국고보조금’을 하나의 패키지로 묶어 개혁 대안을 마련해야 할 것임
 - 국고보조금 개편은 시급한 과제이며, 중앙과 지방(광역-기초) 간 기능 배분의 개편을 동시에 고려해야 함
 - 재정분권을 위한 개혁은 ‘이익정치’의 성격이 강하기 때문에 정권 출범 초기에 추진하는 것이 바람직함

토론 7

양준모
연세대학교 교수

1. 총평

□ 구호와 실제 사업의 불일치 현상

- ○ “사람중심의 따뜻한 재정운영”의 의미가 모호하고 이를 실현하기 위한 재정 정책 기조와 목표, 그리고 구체적인 투자 중점 방향 간의 논리적 연계성 미흡
 - － ‘사람 중심 투자’는 단순한 이전지출에 불과한 것은 아닌지 의문
- 일자리 창출 정책과 소득주도 성장 지원 정책이 상호 충돌하여 정책효과가 발생하지 않을 가능성
 - － 소득주도 성장 정책이 고용 비용 등을 상승시켜 고비용 경제 구조를 형성시킴으로써 민간 일자리 창출이 저해될 가능성이 있으며, 이전지출의 증가로 성장의 발목을 잡을 수 있음.
- 혁신성장 동력 확충을 위해 산업 생태계 속에서 혁신과 이를 구현하는 과정을 강화하는 정책이 미흡
 - － 혁신을 위한 선순환적 경제구조 구축을 위한 노력이 부족하고 4차 산업혁명과 관련된 사업이 단순한 연구개발 사업이나 전시성 사업으로 전락할 가능성이 존재
 - － 현재 제시된 지출 구조조정으로 이전지출이 증가함으로써 경제 성장이 둔화되고 궁극적으로 국민들의 삶의 질이 악화될 가능성이 존재
 - － 재정운영시스템의 혁신 방안으로 단순한 민원성 정책 도입 우려
- 구호보다는 내실 있고 일관된 재정사업을 제시할 필요

□ 우려되는 상황

- 고비용 경제
 - － 조세 부담의 증가 － 고용 비용의 상승
 - － 금융 비용의 상승 － 에너지 비용의 상승
 - － 부동산 관련 비용 상승

- 저효율 경제
 - 보조금에 의존하는 사회적 경제와 저임금 일자리
 - 보조금에 의존하는 에너지 산업
 - 보조금에 의존하는 일자리
 - 보조금에 의존하는 혁신활동
- 인적자본 형성 실패로 인한 경쟁력 하락
 - 보조금에 의존하는 인재양성사업
 - 민간 유치원 구축하는 아동 교육
 - 미흡한 미래 인재 개발 체제

2. 재정 총량에 대한 평가

□ ■ 국세수입 개선 전망의 타당성에 대한 의문

- ○ 법인 실적 개선 및 명목소득 증가 등으로 국세수입이 10.7% 증가할 것으로 기대하고 있으나, 이러한 기대의 근거가 미흡
 - 2017년 경제성장률의 예상치가 3% 미만이고, 2017년 9월 전년대비 소비자물가지수 상승률이 2.1%인 점을 감안하면 국세수입 증가율은 지나치게 높음.
 - 법인세 증가율은 2011~15년 평균 3.9%이고 경기가 회복된다고 하더라도 내수부진으로 소득세, 부가가치세 등의 증가는 제한적인 것으로 예상.
 - 평균적 탄성치를 적용하면 국세수입 증가율은 5.1% 정도로 예상

〈표 1〉 국세 증가율과 명목경제성장률 (2011~2015년)

	국세/명목GDP	국세증가율(A)	명목경제성장률(B)	A/B
2011	0.14	8.3%	5.3%	1.5
2012	0.15	5.5%	3.4%	1.6
2013	0.14	-0.5%	3.8%	-0.1
2014	0.14	1.8%	4.0%	0.5
2015	0.14	6.0%	5.3%	1.1
평균	0.14	4.2%	4.3%	1.0

□ 지출구조조정의 타당성에 대한 의문

- 2017년 본예산(400.5조원)에서 물가상승률 2%만을 반영하여도 408.5의 지출 증가가 예상되며, 의무지출비중의 증가를 감안할 때, 지출구조조정의 현실성을 점검할 필요
 - 지난 정부에서도 복지지출의 크게 증가하였고, 복지지출의 하방 경직성을 감안할 때, 선심성 예산 집행은 자제되어야 함. (2017년 총지출 대비 복지지출의 비중 32.3%인 129.5조원)
 - 대부분의 정책이 성장 동력을 강화하기보다는 이전지출적 성격이 강하기 때문에 재정 건전성의 개선이 의문시 됨.
- 더욱이 추가적인 정책과제 수행을 위해 필요한 26.2조원(국정과제 18.7조원 + 추가정책과제 7.5조원)을 조달하기 위해서는 국채 발행이 불가피한 것으로 판단.
 - 추가적인 정책과제의 예산(26.2조원)은 국채발행 28조 7천억원으로 조달되기 때문에 신규 정책과제는 신중하게 검토할 필요.
- 재정지출 구조조정이 투자를 감소시켜 생산성 향상을 저해할 가능성
 - 한국조세재정연구원¹⁰⁾의 한 연구에 따르면 경기 상승 국면에서 투자지원정책이 매우 유효한 것으로 나타남.

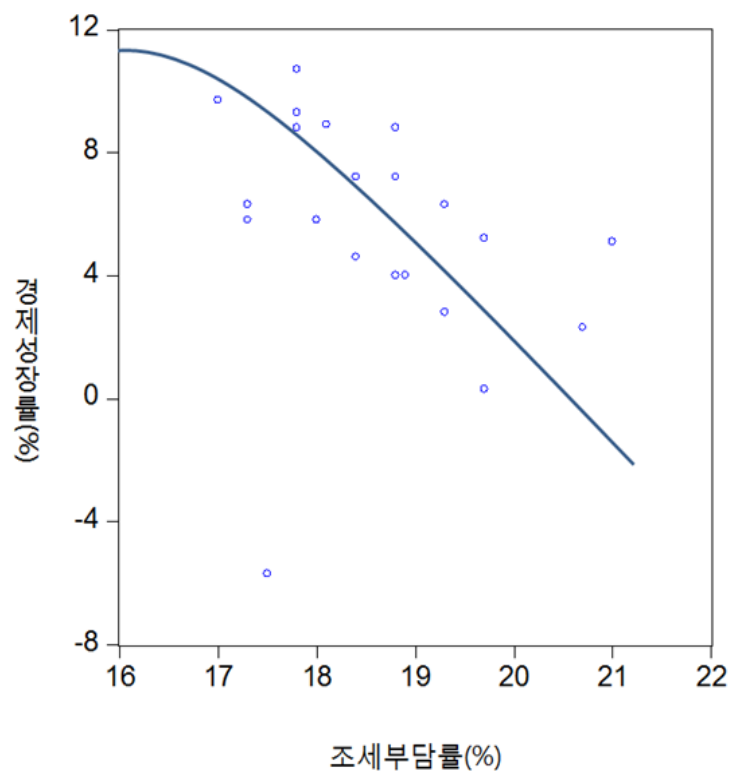
10) 우진희, “경기변동주기상 제조업체 투자지원 정책의 효과,” 한국조세재정연구원, 2017.9

- 현재 2008년 글로벌 금융위기 이후 경기 침체 국면으로부터 전 세계의 경기가 회복 중인 상황에서 투자 촉진 정책 및 사회간접자본의 투자가 요구되고 그 효과도 큰 상황임.
- 경기 상승 국면 상황에서 오히려 투자 촉진을 위한 예산 항목을 줄이고 이전지출을 증가시키는 재정 구조조정은 경기회복을 더디게 하는 것뿐만 아니라 국제경쟁력을 하락시킬 것으로 보임.

□ 조세부담률의 증가는 성장을 저해 할 가능성

- 경제성장률보다 빠른 세금 증가율은 조세부담률을 상승시키고 경기회복 기조에 악영향을 줄 가능성이 있음.

〈그림 1〉 경제성장률과 조세부담률의 관계



출처: 통계청 홈페이지 KOSIS의 통계에서 저자 계산

3. 분야별 재원 배분에 관한 평가

□ 구호뿐인 성장 동력

- SOC 예산은 17.7조원으로 2006년 18.4조원보다도 적은 예산
 - 더욱이 2011년부터 지속적으로 감소하는 추세로 산업단지 조성 예산은 3천억원에 불과
- R&D 예산은 2017년 예산과 유사한 19.6조원이고 산업, 중소기업, 에너지 분야의 예산은 1천억원이 감소한 15.9조원.
- 사회복지지출의 증가는 향후 경제성장에 부정적인 영향을 줄 것으로 우려됨.

〈표 2〉 사회복지지출증가율이 경제성장률에 미치는 영향분석

시차(연)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
대한민국	-0.62	-0.04	-0.26	-0.06	-0.11	-0.13	-0.02	-0.10	-0.10	-0.02	-0.05
미국	-0.93	-0.33	0.01	0.06	0.07	0.05	0.05	0.04	-0.02	0.04	0.06
영국	-0.85	-0.39	-0.14	-0.06	-0.07	0.11	0.11	-0.01	0.04	0.17	0.16
독일	-0.80	0.00	0.36	0.13	0.02	0.23	-0.14	-0.13	0.00	0.06	-0.12
그리스	-0.07	-0.05	-0.66	-0.41	-0.27	-0.04	-0.09	0.18	-0.05	0.09	0.10
스웨덴	-0.70	0.15	0.25	-0.02	-0.10	-0.09	-0.17	-0.20	-0.03	0.16	-0.09

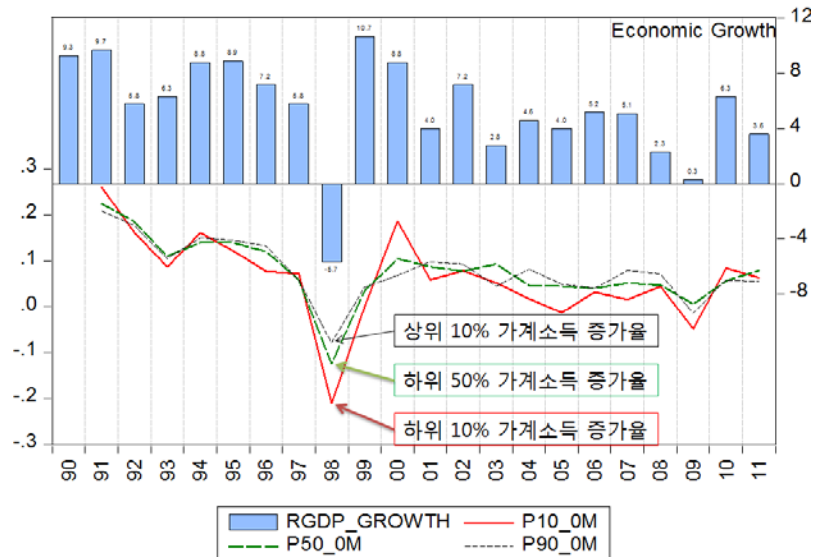
주: 각 숫자는 지출증가율과 경제성장률(+i)의 교차상관계수임. (단, i 는 시차임.)

출처: 양준모(2013)

□ 저성장의 피해자는 저소득층

- 외환위기와 글로벌 금융위기 시에 하위 10% 가계소득이 가장 큰 폭으로 감소
 - 반면, 경제성장을 회복하였을 때, 가장 큰 폭으로 증가하는 소득 계층도 하위 10% 계층임.
 - 저성장 국면에서는 가장 낮은 소득증가율을 보이는 것도 하위 10% 가계소득 계층임.

〈그림 2〉 우리나라의 경제성장과 가계소득의 변화



주: RGDP_GROWTH는 경제성장률, P10_0M은 시장소득기준 하위 10% 가계의 경제소득, P50_0M은 하위 10% 가계의 경제소득이며, P90_0M은 상위 10% 가계의 경제소득임.

출처: 양준모(2013)

□ 삶의 질도 뒷전

- 문화, 체육, 관광 및 환경 관련 예산도 감소하고, 농림, 수산, 식품 관련 예산도 2백억원 증액에 그침.

□ 모든 예산은 지방선거용?

- 교육 분야의 6.7조원 증가분은 대부분 지방교육재정교부금 증액(6.6조원)으로 사용함.
 - 학생 수가 감소하는 상황에서 지방교육재정교부금으로 발생한 잉여 예산이 선심성 예산으로 활용될 가능성.
- 일반 및 지방행정 분야의 예산은 6.3조원 증가한 69.6조원이나 지방교부세 증액이 5.2조원

- 지방교부세에 대한 문제점의 해결 없이 지속적인 증액은 선심성 예산으로 활용될 가능성 농후
- 이전지출의 증가
 - 대표적인 정책으로 제시된 정책들이 지원금과 수당으로 구성되어 있음. 정책의 완성도가 떨어지고 그 효과도 미지수임.
 - 중소기업 추가채용 지원금, 청년구직촉진수당, 청년내일채움공제, 고용부담금 지원, 평생교육 바우처, 실업급여 확대, 아동수당, 기초연금 인상, 장애인 연금 인상, 보상금 인상, 참전 무공수당 인상, 독립 유공자 후손 생활금, 고용보험료 지원, 한부모가족양육비 지원, 저소득 대학생 해외연수
- 성장보다는 포퓰리즘 강화 예산
 - 문화, 체육, 관광 및 SOC 등 삶의 질을 결정하는 사회기반 사업을 포기하고, 예산 증액은 모두 지방과 복지지출에 투입한 예산임.

〈표 3〉 분야별 자원 배분

분야	증감액 (조원)	증감 기여율(%)
복지	16.7	58.8%
지방교부세, 지방교육재정부담금	11.8	41.5%
문화, 체육, 관광, SOC	-5.0	-17.6%
기타	4.9	17.3%
합계	28.4	100%

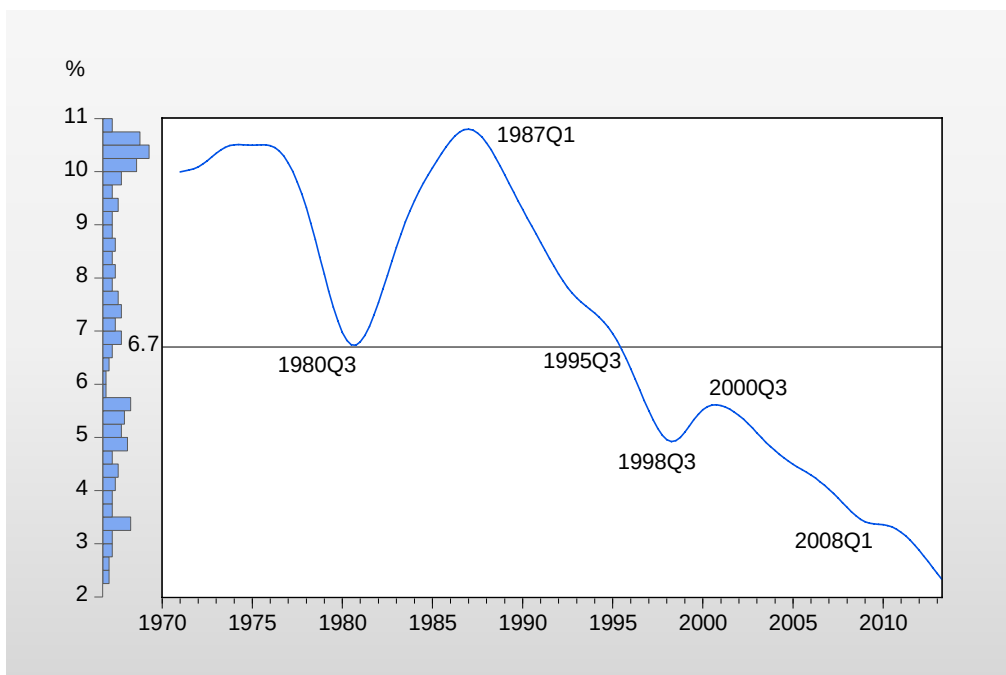
4. 투자 중점 분야별 검토 의견

4-1. 일자리 창출 및 질 제고

- 저출산과 고령화 현상으로 우리 경제의 구조 개선을 위한 고민이 필요한 시점임에도 불구하고 구조적 해결책이 미흡한 정책방안으로 평가됨.

- 오쿤의 법칙에 따르면 저성장은 실업률 상승시키고, 실업률이 증가하면 소득불평등이 심화됨.
- 부가가치를 나눔으로써 경제가 성장하는 것이 아니라 새로운 부가가치를 창출함으로써 경제가 성장한다는 인식이 필요.
 - － 이전지출은 새로운 부가가치를 창출하는 것과는 거리가 먼 정책으로 판단됨.
 - － 대학생을 대상으로 한 조기입직 정책은 질 낮은 고용을 유도하는 정책에 불과.
 - － 고용서비스 제공 센터 확대정책 등은 소규모 센터를 확대하는 것보다 통합 운영해야 정보의 확산이 쉽다는 점에서 오히려 반대의 정책을 실시.

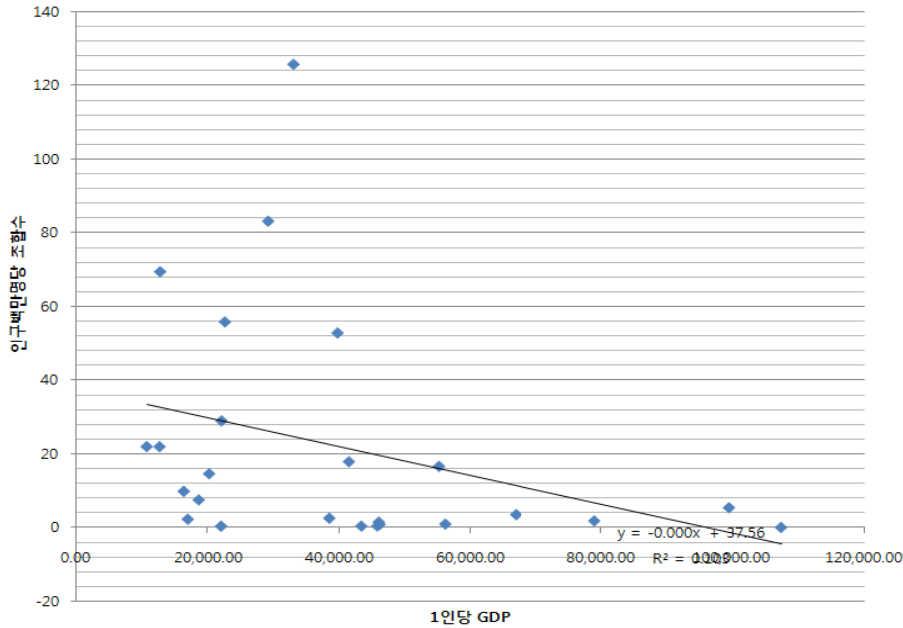
〈그림 3〉 HP 필터로 계산된 잠재 성장률의 추이(1971년 1사분기~2013년 2사분기)



- 사회적 기업등과 관련된 정책은 현황 파악 등 정책 수립 전에 기초 연구가 필요
 - 사회적 기업 등의 일자리는 양질의 일자리 창출과는 거리가 멀기 때문에 필요한 분야에 제한적으로 활용할 필요.

- 협동조합 등 사회적 기업의 문제점을 개선하기 위한 조치가 선행돼야 할 것으로 판단됨.

〈그림 4〉 협동조합의 수와 삶의 질



주: 오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 덴마크, 에스토니아, 스페인, 폴란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아, 슬로바키아, 영국, 노르웨이, 스위스, 터키, 한국의 2012년 기준 1인당 GDP와 2011년 기준 인구 백명당 협동조합의 수를 그림으로 그린 것임.

□ 최저임금정책에 대한 재검토 필요

- 최저임금제 인상의 부작용을 해결하기 위해 보조금을 주는 것보다 최저임금제 정책을 현실화할 필요
 - 최저임금 인상(16.4%)에 맞추어 아이돌보미 수당 등 인건비, 고용부담금 인상 등 지원책을 마련하고 있으나, 이것은 최저임금제 정책을 수정할 필요가 있다는 것을 자인하고 있는 예산임.

4-2. 소득주도 성장

- 소득주도 성장 관련 정책은 이전지출 정책으로 구성되어 있으며 성장과는 큰 관련이 없음.
 - 소득주도 성장 기반 마련 정책은 대부분 보조금과 수당으로 구성되어 오히려 일자리를 구축할 우려가 있으며, 이러한 정책이 경제를 어떻게 성장시킬 수 있는지도 의문.
 - 이번 예산에서 지출 증가분 중 약 42%가 지방교부세 증가분과 지방교육재정교부금 증가분으로 사용되었으나, 지방교육재정교부금은 누리과정의 지방의 분담금을 대체하는 데에 사용되고, 지방교부세 증가분과 학생수 감소로 남는 예산의 사용처에 대해서는 검토가 필요함.
 - 증가된 예산이 성장과 어떤 관계가 있는지 모호.

4-3 혁신성장 동력 확충

- 4차 산업혁명 연구개발 사업으로 성취되는 것이 아니라 기술혁신이 구체적으로 산업 생태계에서 적용되어 부가가치를 생산하는 과정에서 달성됨.
 - 단순한 R&D 사업이 아니라 산업 생태계의 혁신이 필요.
 - 5억원의 예산으로 중소기업 공동 브랜드를 개발한다는 것은 믿기 어려움.
 - 사회적 기업 창업 지원과 혁신성장 거점구축과 어떠한 관계가 있는지가 의문. 창업 지원, 판로 지원, 금융 지원 등 기초적인 지원으로 혁신성장의 거점을 구축할 수 있는지가 의문이며 사회적 기업들이 얼마나 혁신을 주도할 수 있는지도 의문임.
 - 사회적 기업의 고용 및 임금이 매우 열악함. (1인당 107만원/월, 일반인 123만원/월, 취약계층 97만원/월 수준임)

〈표 4〉 강원도 사회적기업의 고용 및 임금 현황 (2011년 실적)

항목	구분	35개 업체	업체당 평균	비중(%)
고용실적	계	821명	23.5명	100%
성별	여성	593명	16.9명	72.2%
	남성	228명	6.5명	27.8%
자체고용여부	일자리사업	289명	8.3명	35.2%
	자체고용	532명	15.2명	64.8%
취약계층 여부	일반인	317명	9.1명	38.6%
	취약계층	504명	14.4명	61.4%
임금지급실적	계	10,572,768천원	302,079천원	100.0%
	취약계층	5,875,524천원	167,872천원	55.6%
	일반인	4,697,244천원	134,207천원	44.4%
사회서비스실적(서비스할인금액)	계	3,065,888천원	87,597천원	100.0%
	취약계층	2,336,797천원	66,766천원	76.2%
	일반인	731,091천원	20,888천원	23.8%
합계	계	13,638,656천원	389,676천원	100.0%
	취약계층	8,212,321천원	234,638천원	60.2%
	일반인	5,428,335천원	155,095천원	39.8%

출처: 이기원.이한별(2013, p.137)

〈표 5〉 강원도 사회적기업의 재무적 성과(2011년)

	35개업체(천원)	업체당평균(천원)
총수입	34,376,272	982,179
매출액	29,881,988	853,771
매출총이익	11,186,203	319,606
영업이익	-3,658,233	-104,521
영업외수익	4,494,284	128,408
당기순이익	499,653	14,276

출처: 이기원·이한별(2013, p.137)

4-4 국민이 안전한 나라

- 재해위험지역 정비와 대테러 대비를 위해 사용되는 예산의 증액보다 남북경협기반조성을 위한 무상지원예산 증액이 더 많은 실정임.

〈표 6〉 경험기반사업과 국민안전 예산 증액 비교

	2018년 예산 (억원)	전년대비 증가액 (억원)
재해위험지역 정비	3,736	149
테러대비	174	171
경협기반(무상)	2,480	1,091

4-5 인적자원 개발

- 이전지출로 인적자원 개발을 도모
 - 신혼부부 임대주택 공급과 임신 출산 지원, 양육비 지원과 국공립 및 공공형 어린이집 공급은 4차 산업혁명을 주도할 수 있는 인재양성과는 거리가 먼 사업임.
 - － 사립 어린이집에 대한 대처 방안 수립 필요

- 저소득층 고교생 해외대학 진학 지원 및 대학창업펀드 확대가 얼마나 인적자원 개발에 도움을 줄지에 대한 근거가 미흡

5. 결론

□ 신규 정책과제의 목표와 수단의 합리성 미흡

- 단순한 수당 지급 등의 정책보다는 시스템적으로 각 주체들이 발전 잠재력을 구현할 수 있도록 도와주는 정책 수단의 고민이 필요.

□ 혁신과 성장의 구체적 실천 방안이 미흡

- 혁신 정책에서 산업과 시장이 보이지 않고 혁신 시스템의 효율화 정책이 미흡
 - 혁신정책에서 기존의 창조경제혁신센터, TP 등의 역할과 지역혁신시스템에 대한 고려 등 혁신 산업 생태계 조성에 대한 정책이 미흡
- 해외 경기가 회복되고 있는 상황에서 성장 촉진 정책이 미흡
 - 이전지출 증가로는 4차 산업혁명을 대비할 수 없음.

□ ‘선심성 수당 예산’에 대한 재검토

- 선심성 이전지출이 증액의 대부분을 차지하고 있어 내년도 지방선거를 염두에 둔 것은 아닌지 의심.
 - 이번 예산안이 미래에 많은 부작용을 낳을 것이라는 우려가 있는 만큼 ‘선심성 수당’ 정책을 재고할 필요가 있음.
 - 청년 수당 등 각종 수당의 중복을 점검하고 전달 체계 등을 재검토하여 정책 수단을 개발
 - 증액된 지방교육재정교부금과 지방교부세로 발생한 잉여 예산의 사용처를 합리적으로 조정할 필요

□ 고비용 저효율 구조의 문제점 해결

- 이번 예산안이 고비용 저효율 구조를 야기할 것으로 보이기 때문에 이에 대한 대비 방안을 마련할 필요
 - － 저출산 고령화 시대에서 효율성을 높여 삶의 질을 개선해야 할 시점에서 고비용 저효율 저성장의 경제구조가 고착되면 향후 국민들의 삶의 질을 올릴 수 없음.

발간일 2017년 11월

편 집 예산분석실 예산분석총괄과

발행처 국회예산정책처

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

© 국회예산정책처, 2017