

재정 바로보기

2023년도 예산안 분석 중심으로

2022.11.9.

이상민
나라살림연구소 수석 연구위원
민주노총 연구원 자문위원
참여연대 조세재정개혁센터 실행위원



1. 예산, 재정의 중요성

예산은 정치 투쟁의 결과이자 기록이다

정치를 국가정책 결정에 있어서 누구의 주장이 관철되는가에 관한 투쟁이라고 한다면, 예산은 이와 같은 투쟁 결과에 대한 기록이라고 할 수 있다. 또한 정치를 정부가 당면한 긴박한 문제의 해결을 위해 자원을 동원하는 과정이라고 한다면, 예산이야말로 이와 같은 노력의 초점인 것이다. 따라서 예산은 정치과정의 중심에 자리잡고 있다.

- Aron Wildavsky -

정책과 예산의 관계

장면1: 3선에 성공한 어느 단체장의 예산안

장면2: 모 지자체 위원장에 제공된 사업 설명자료

장면3: 모 지자체 청장+인수위원회에 제공된 구정 설명자료

기본소득

찬성 or 반대

[시론] 기본소득, 찬반만 해야 하나 / 이상민

이상민 | 나라살림연구소 연구위원

기본소득 논쟁이 뜨겁다. 기본소득 찬성 진영은 기본소득이 노동공급을 늘리면서 삶의 질을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 반대 진영은 재원이 지나치게 많이 들면서도 저소득층의 복지가 오히려 악화된다고 주장한다. 양쪽 모두 나름 논리적 기반이 있다. 현재 제도에서 고려하면 반대 진영의 논리가 더 합리적으로 보이기는 한다. 그러나 인공지능 등으로 산업경제가 근본적으로 달라지는 미래 어느 시점에는 완전히 새로운 복지, 행정 구조가 필요할 수도 있다. 두가지 주장의 장단점이 너무나 뚜렷해서 타협점은 없어 보인다.

질문을 바꾸어보자. 보편복지가 좋을까 선별복지가 좋을까? 한때 우리나라는 두 집단으로 나누어져 치열한 논쟁을 하기도 했다. 그러나 답은 명확하다. 보편복지와 선별복지가 적절히 섞인 '정책믹스'가 제일 좋다. 어느 한쪽만의 주장은 정치적 선명성을 얻을 수는 있지만 현실적인 대안은 아니다.

기본소득에도 중간이 있을까? 즉, 기본소득과 기존 복지제도가 적절히 섞인 정책믹스를 찾을 수 있을까? 결론부터 말하면 가능해졌다. 과거 기본소득은 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급, 충분성 이상 6가지 조건을 충족한 수당으로 정의됐다. 모든 사람에게 개인 단위로 자산 심사나 노동 요구 없이 '충분히' 지급되는 현금수당이 기본소득이었다.

그런데 2016년 서울 기본소득 총회에서 충분성 조건이 빠졌다. 개인의 실질적 자유를 실현할 수 있을 정도로 충분히 지급되어야 한다는 조건이다. 충분성 조건이 빠지면서 아주 소액만 지급하게 되는 기본소득도 가능해졌다. 충분히 지급되지 않는 기본소득은 기본소득으로의 의미가 없다던 것에서 소액만으로도 나름 장점이 발휘될 수 있다고 생각이 바뀐 것으로 이해할 수 있다.

우리는 모든 제도를 너무 도식적으로 이해하는 경향이 있다. 가령 기본소득은 기존 복지제도보다 재원이 많이 필요한 것으로 구분된다. 그리고 기존의 복지제도를 기본소득으로 통합하면 기존 복지제도를 누리던 저소득층에 미치는 효과는 투입되는 재원 대비 감소한다고 설명한다.

그러나 조세제도 개혁을 통한 적절한 정책믹스를 사용하면 제3의 기본소득도 존재할 수 있다. 구체적으로, 재원에 큰 부담 없는 기본소득도 있을 수 있다. 재원 부담이 적으니 저소득층이 누리는 기존의 선별적 복지제도와 병행 가능한 기본소득도 존재할 수 있다.

예를 들어 현재 모든 소득세 신고자의 세금을 깎아주는 '기본공제' 제도가 있다. 소득금액을 줄이는 소득공제 형식이다 보니 역진적일 수밖에 없다. 즉, 연봉 6억원 이상 초고소득층은 '기본공제'를 통해 약 70만원의 세금이 면제된다. 반면 연봉 약 5천만원인 중산층의 세금은 25만원만 깎아준다. 소득 하위 40% 면세점 이하 저소득 계층에는 단 1원의 혜택도 없다.

그렇다면 '기본공제'를 30만원의 '기본소득'으로 전환하는 것은 어떨까? 모든 개인이 30만원, 4인가구는 120만원의 기본소득을 받을 수 있다. 하위 40% 소득자는 매년 30만원의 기본소득을 통으로 누리는 대신 고소득층은 기본소득을 받지만 더 많은 세금을 납부하게 되니 재원 부담도 제한적이다.

특히 모든 국민이 공적 이전소득 계좌를 통해 정부와 재정적 커뮤니케이션 수단을 확보하게 된다는 매우 큰 장점이 있다. 다른 복지 등 재정 지원 계좌를 일원화하여 복지의 중복 및 배제 현상을 해결할 수도 있다. 모든 국민이 소득신고를 하는 국민개세주의를 이룩할 수 있어 조세 인프라가 획기적으로 개선될 수도 있다.

모든 문제를 단번에 풀 수 있는 제도는 존재하지 않는다. 마찬가지로 단점만 있는 제도도 존재하기 어렵다. 이론상에서는 대비되는 각종 정책도 정책믹스를 통해 현실에 조화롭게 적용할 수 있는 방안을 찾을 수 있다. 각각의 정책을 선명하게 나누어 정의하고 장단점을 구별하는 것이 이론의 시작이다. 반면 현실의 제도는 선명성이 아니라 타협과 정책믹스를 통해 만들어야 한다. 그런 의미에서 나는 재정 부담을 최소화한 기본소득 도입 방안으로 '기본공제' 조정을 제시하였으나 이 또한 타협할 수 있다.

고기를 주어야 할까, 고기 잡는 법을 가르쳐야 할까? 고기도 주어야 하고 고기 잡는 법도 가르쳐야 한다. 정책믹스가 해답이다. 그물과 미끼도 주어야 하고 그물 고치는 법, 미끼를 끼는 법도 가르쳐야 하는 것은 물론이다.

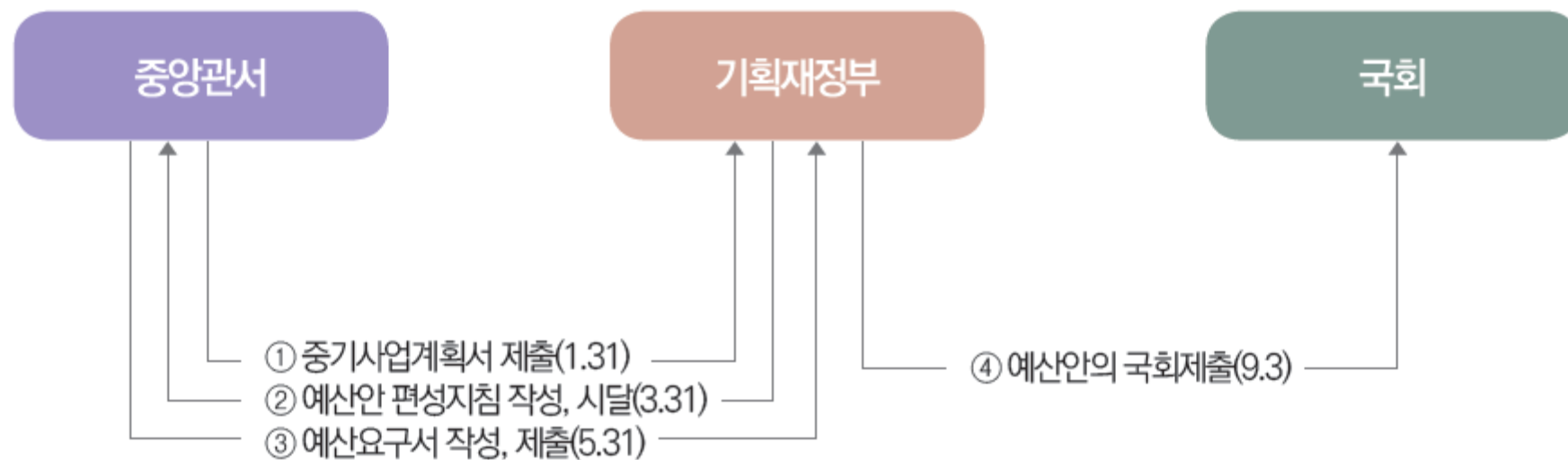
예산하면 국회?

국회는 법을 만들고, 예산은 한다.

국회의 법과 예산의 권한의 차이는?

기재부와 각 부처와의 관계

정부의 2019년도 예산안 편성과정



헌법상 국회의 예산심의권의 제약

- 국회는 스스로 법을 만들고 발의하여 심의할 수 있는 권한이 있음.
- 반면 예산은 기재부가 편성한 예산을 단순히 심의하여 확정하는 기능만 존재함.
- 이는 헌법 제54조에 따른 것으로 개헌이 되지 않는 한 헌법에 존재하는 기재부의 권한임.

대한민국헌법

제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산
각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.



2. 예산을 통한 박근혜 정부 문재인 정부 정량평가

- 
- 박근혜 정부 잘한점 10가지 못한점 10가지
 - 문재인 정부 잘한점 10가지 못한점 10가지
 - 정치란 자원의 권위적 배분

박근혜 4년, 문재인 4년 예산 분석해보니

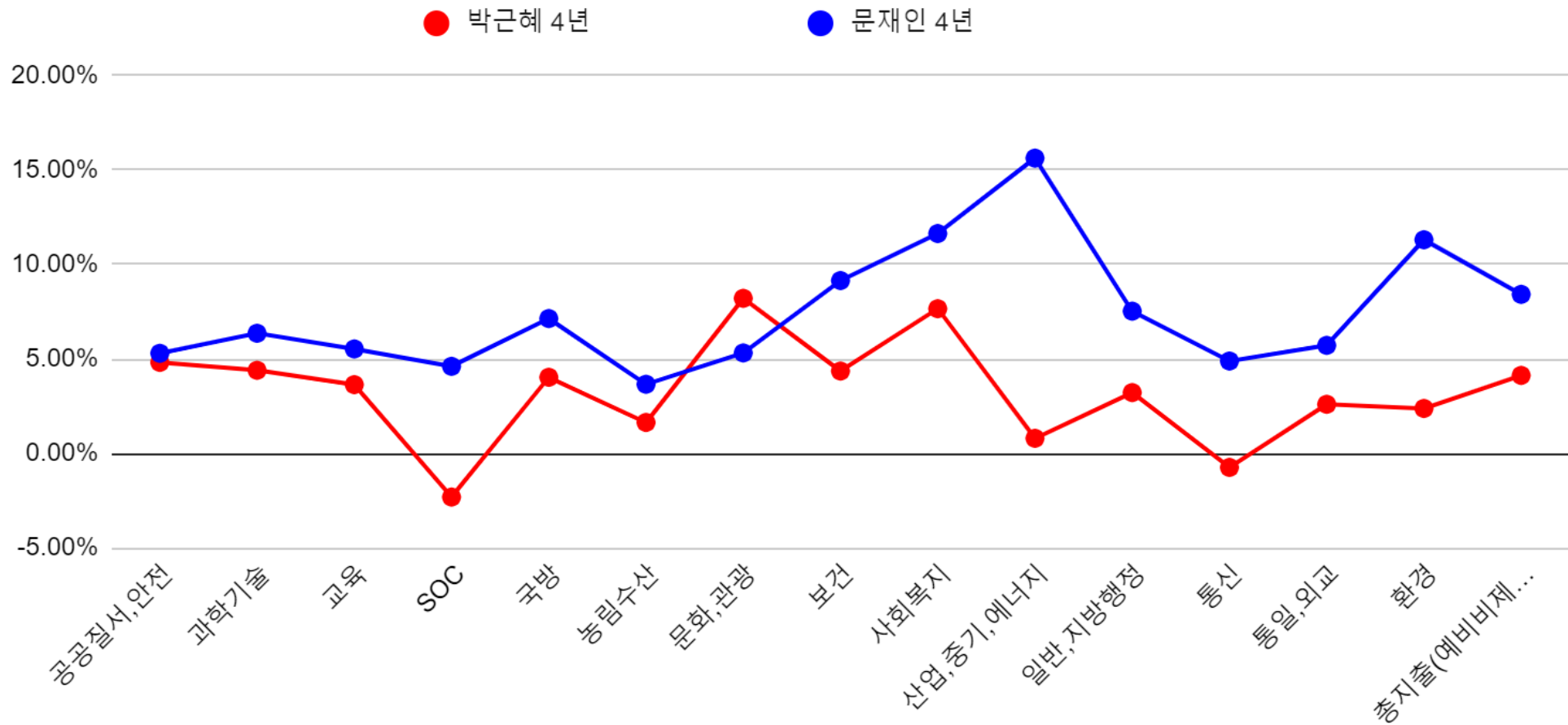
ⓒ 이상민 (나라살림연구소 수석연구위원) | ☐ 호수 717 | ○ 승

<그림 1> 2013~2021년 예산 분야별 증감액 비중 (단위:10억원)

	2013년	2017년	2021년	박근혜 정부 4년 증감액	문재인 정부 4년 증감액	박근혜 정부 4년 증감액 비중	문재인 정부 4년 증감액 비중
공공질서·안전	15,025	18,140	22,305	3,115	4,165	5.2%	2.7%
과학기술	5,908	7,018	8,980	1,110	1,962	1.9%	1.3%
교육	49,770	57,412	71,208	7,642	13,795	12.8%	9.1%
SOC	24,302	22,135	26,509	-2,167	4,374	-3.6%	2.9%
국방	33,317	39,023	51,418	5,706	12,394	9.6%	8.2%
농림수산	18,386	19,622	22,656	1,236	3,034	2.1%	2%
문화·관광	5,028	6,893	8,482	1,866	1,588	3.1%	1%
보건	8,732	10,356	14,697	1,624	4,341	2.7%	2.9%
사회복지	88,671	119,127	185,046	30,456	65,919	51.2%	43.4%
산업·중소기업·에너지	15,520	16,024	28,649	504	12,625	0.8%	8.3%
일반·지방행정	55,805	63,338	84,677	7,533	21,339	12.7%	14.1%
통신	7,186	6,976	8,443	-211	1,468	-0.4%	1%
통일·외교	4,121	4,566	5,704	445	1,138	0.7%	0.7%
환경	6,296	6,916	10,616	620	3,700	1%	2.4%
총지출 (예비비 제외)	338,068	397,546	549,387	59,478	151,841	100%	100%

자료: 이상민(2021.5), 예산 자료를 통한 문재인 정부 4년 정량분석

박근혜정부 vs. 문재인정부 기능별 변화 비교



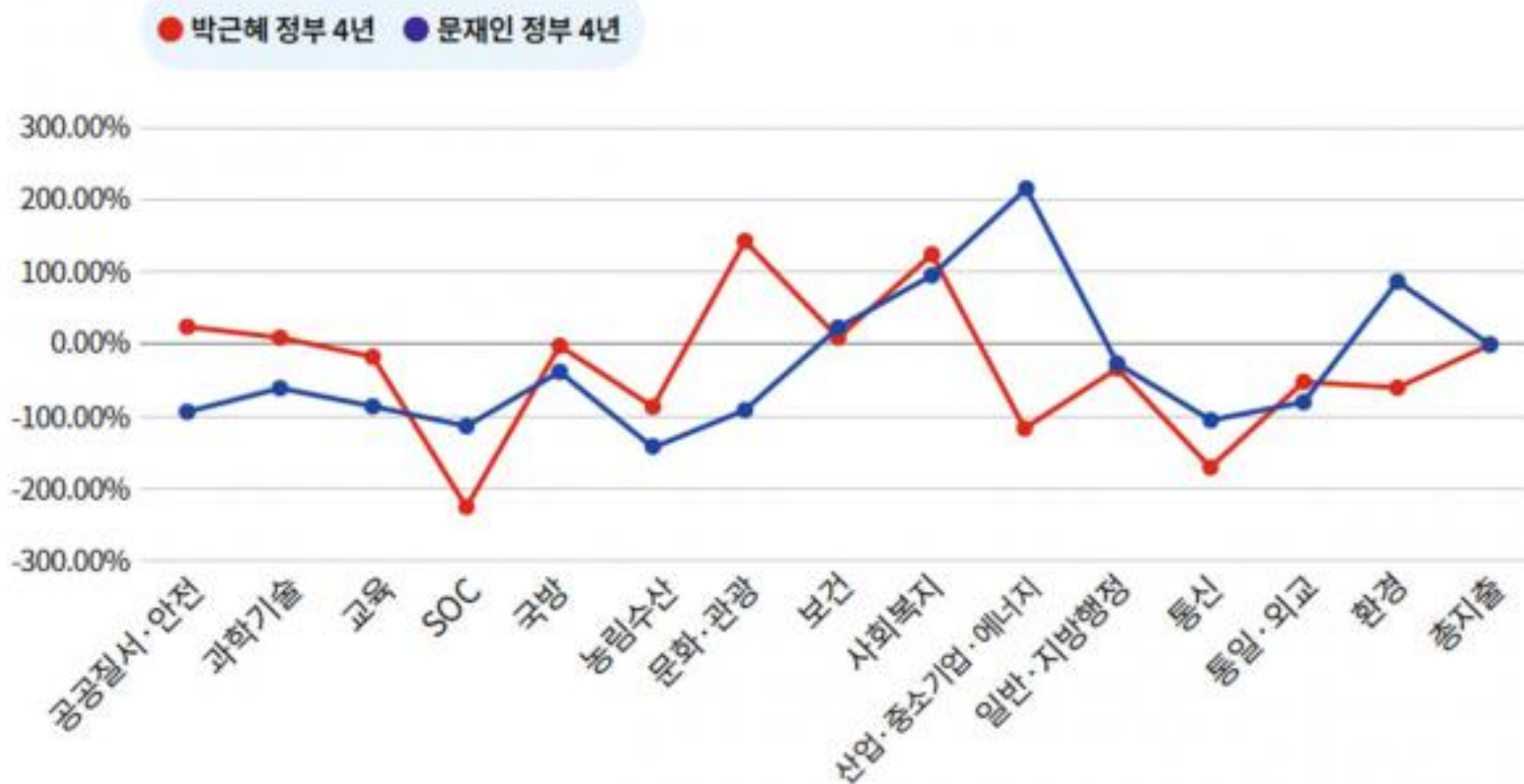
이상민(2021), 문재인정부 4년 정량분석 박근혜정부 4년과 비교

박근혜 4년, 문재인 4년 예산 분석해보니

ⓒ 이상민 (나라살림연구소 수석연구위원) | □ 호수 717 | Ⓞ 승인 2021.06.16 06:39

<그림 2> 문재인 정부·박근혜 정부 예산의 각 분야별 증감률 비교(표준화 자료)

자료: 이상민(2021.5), 예산 자료를 통한 문재인 정부 4년 정량분석



박근혜정부 vs. 문재인정부 교육, 문화, 복지 비교 (단위: 십억원)

분야	부문	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	박근혜 4년 증감액	문재인 4년 증감액	박근혜 4년 증가액 비중	문재인 4년 증가액 비중
교육	고등교육	7,681	8,870	10,745	9,359	9,458	9,674	10,258	11,014	11,327	1,778	1,869	3.0%	1.2%
	교육일반	120	112	102	110	111	126	131	137	138	-10	27	0.0%	0.0%
	유아및초등교육	41,236	41,145	41,457	43,059	47,149	53,715	59,383	60,413	58,637	5,913	11,488	10.1%	7.3%
	평생·직업교육	733	572	615	658	694	674	877	1,072	1,105	-39	412	-0.1%	0.3%
	소계	49,770	50,700	52,919	53,186	57,412	64,190	70,649	72,634	71,208	7,642	13,795	13.0%	8.8%
문화및관광	관광	1,096	1,232	1,372	1,411	1,554	1,402	1,414	1,349	1,500	457	-54	0.8%	0.0%
	문화및관광일반	255	275	344	317	332	352	363	345	358	76	27	0.1%	0.0%
	문화예술	2,017	2,240	2,361	2,632	2,717	2,720	3,107	3,537	3,723	700	1,006	1.2%	0.6%
	문화재	585	620	689	731	789	802	901	1,091	1,142	204	352	0.3%	0.2%
	체육	1,074	1,046	1,354	1,539	1,502	1,185	1,465	1,696	1,759	428	257	0.7%	0.2%
	소계	5,028	5,413	6,120	6,630	6,893	6,461	7,250	8,018	8,482	1,866	1,588	3.2%	1.0%
보건	건강보험	6,513	6,966	7,744	7,786	7,581	8,217	9,019	10,196	10,769	1,068	3,188	1.8%	2.0%
	보건의료	1,951	1,945	2,281	2,328	2,340	2,413	2,593	2,769	3,319	390	979	0.7%	0.6%
	식품의약안전	268	322	376	420	434	472	509	557	609	166	174	0.3%	0.1%
	소계	8,732	9,234	10,401	10,534	10,356	11,101	12,120	13,522	14,697	1,624	4,341	2.8%	2.8%
사회복지	공적연금	33,138	36,403	39,661	42,706	44,993	47,801	50,312	55,449	60,041	11,855	15,048	20.2%	9.6%
	기초생활보장	8,560	8,831	9,477	10,131	10,490	11,015	12,705	13,966	15,324	1,930	4,834	3.3%	3.1%
	노동	13,891	14,459	15,516	17,295	18,265	23,810	26,719	30,518	35,657	4,375	17,392	7.5%	11.0%
	노인·청소년	4,464	6,562	9,036	9,421	9,801	11,297	14,256	16,865	19,106	5,337	9,305	9.1%	5.9%
	보훈	4,315	4,458	4,638	4,818	4,975	5,526	5,559	5,735	5,887	660	911	1.1%	0.6%
	사회복지일반	682	744	770	792	829	1,127	1,296	1,421	1,475	147	646	0.3%	0.4%
	아동·보육	4,520	5,716	5,428	5,765	5,923	6,773	8,725	9,192	9,337	1,402	3,415	2.4%	2.2%
	주택	17,473	18,234	18,387	19,438	21,242	23,387	25,731	29,731	33,518	3,769	12,276	6.4%	7.8%
	취약계층지원	1,627	1,799	2,369	2,499	2,608	2,779	3,575	4,143	4,701	981	2,092	1.7%	1.3%
	소계	88,671	97,205	105,281	112,866	119,127	133,515	148,877	167,021	185,046	30,456	65,919	52.0%	41.9%

이상민(2021), 문재인정부 4년 정량분석 박근혜정부 4년과 비교



3. 예산으로 보는 23년 윤석열 정부



추경호 부총리:
지난정부의 지나친 확장 재정으로 불가피하게 긴축 재정 해야

찬성론: 지난 정부가 재정여력을 줄여놔서 재정건전성이 중요

반대론: 국가의 적극적 재정 역할 중요

편견없이 내년도 예산안 규모 평가 해보기

미디어오늘

[이상민의 경제기사비평] 개와 늑대의 시간

✎ 이상민 나라살림연구소 수석연구위원 | ⓒ 입력 2022.09.03 06:05 |

개늑시라는 말이 있다. 개인지 늑대인지 분간이 안 가는 시간을 뜻한다고 한다. 아직 빛이 충분히 밝지 않아 어슴푸레할 때, 저 멀리 보이는 것이 개인지 늑대인지 구분하기 어렵다. 늑대라면 도망가야 하는데 이러지도 저러지도 못하는 상황이다.

예산에도 개늑시가 있다. 바로 예산안 보도자료가 나오고 아직 예산안이 나오지 않을 때까지다. 8월30일에 정부는 내년도 예산안 편성을 알리는 보도자료를 배포한다. 그리고 국회에 내년도 예산안을 제출하는 시기는 9월3일이다. 결국, 예산안을 보지 못하고 예산안 보도자료만 보고 기사를 써야 하는 것이 기자의 숙명이다. 정부는 어쩔 때는 내년도 예산안은 순하디순한 개라고 주장한다. 또는 무섭고 적극적인 늑대라고 주장하기도 한다. 안타깝게도 그 둘을 구별하기는 어렵다. 정부 주장을 그냥 검증 없이 충실히 쓸 수밖에 없어 보이기도 한다. 그러나 최소한 정부 주장의 근거가 맞는지 검증해야 한다

즉, 2017년도 3.7% 증가한 예산안에 정부가 '슈퍼예산'이라는 서사를 보도자료에 넣으면, 언론은 이를 '슈퍼예산'이라고 표현한다.

마찬가지로 2023년 5.2% 증가한 예산안에 정부가 '긴축예산'이라는 서사를 보도자료에 넣으면 언론은 이를 '긴축예산'이라고 표현한다.

대한민국
정책브리핑

내년 400조 원, 역대 최대 '슈퍼 예산'

지난달 30일 2017년도 예산안 확정, 발표... 경제활력, 민생안정 기대

2016.09.01



내년 400조 원, 역대 최대 '슈퍼 예산'

17년도 예산은 2005년 노무현 정부 당시 200조원 돌파, 2011년 이명박 정부 당시 300조원 돌파에 이어, 사상 최초로 400조원이 넘는 '슈퍼 예산'입니다. 이를 두고 송연석 기획재정부 차관은 "중... 정책브리핑 | 2016.09.01 | 다음뉴스

| 내년 예산안 400조 원 '슈퍼 예산' KBS | 2016.08.31 | 다음뉴스



400조 '슈퍼예산' 효과 있을까?

눈앞에 있다. 증세를 포함한 정부의 적극적인 재정확충 노력이 위기를 헤쳐나갈 수 있다"고 바라봤다. >국민일보: 400조원 슈퍼예산 재정효과 극대화에 만전 기하라 국민일보는 '사상 최대 규모... 오피니언타임스 | 2016.08.31



내년 400조 '슈퍼예산'..나라빛은 '눈덩이'

늘어나면서 사상 처음으로 400조원 시대가 열린다. 슈퍼 예산으로 불리는 내년 예산안을 전체적으로 조감해 본다. <내년 400조 '슈퍼 예산'...의미는? 먼저 재정의 기본원칙을 되짚었다. 우리... SBS Biz | 2016.08.31 | 다음뉴스



[아주데일리] 내년 400조 '슈퍼예산' 편성

원을 넘어서는 '슈퍼예산'. 다만 사회간접자본(SOC) 예산은 삭감되고, 연구개발(R&D) 예산도 소폭 증가에 그쳐>한진해운 추가지원...자연환경과 역사문화 자원을 활용한 힐링, 치유 등을 주... 아주경제신문 | 2016.08.31



"400조 슈퍼예산, 뉴 노멀 위기 극복"

밤 KBS 뉴스라인입니다. 정부가 내년도 예산을 사상 처음 400조를 돌파한 이른바 '슈퍼 예산'으로 확정했습니다. 저출산 고령화로...덕분에 회복이 빨리 됐고, "내년엔 아빠의 달 지원 금액이 ... KBS | 2016.08.31 | 다음뉴스

지난정부의 지나친 확장 재정으로 불가피한 긴축 재정?

지난 정부도 2017년(추경편성)과 2018년 모두 긴축재정을 했다.

결산 기준 총지출 증가율은 17년(5.6%), 18년(6.8%) 모두 총수입 증가율(17년 7.2%, 18년 8.1%)보다 낮았다.

통합재정수지도 역대급 흑자를 달성했다.

일반정부 부채비율(D2) 및 재정충격지수도 모두 긴축이다.

	2017년	2018년	의미
총수입 증가율	7.2%	8.1%	총수입 증가율보다 낮은 총지출 증가율. 긴축적 성격
- 국세수입증가율	9.4%	10.6%	
총지출 증가율	5.6%	6.8%	
통합재정수지	24조원	31.2조원	역사상 두 번째, 세 번째 흑자 규모. 긴축적 성격
일반정부 부채(D2)비율	40.1%	40.0%	2016년 말 이후 지속해서 하락. 긴축적 성격
재정충격지수	-0.22	-0.31	음수. 긴축적 성격

* 각연도별 결산서 및 월간재정동향, 단 재정충격지수는 국회예산정책처

건전재정 vs. 복지 및 경제 위한 지출 확보라는 두마리 토끼 추구?

2019년부터는 확장재정을 펼쳤다.

2020년, 2021년에는 코로나19로 인해 ‘강요된 확장재정’을 펼쳤다.
다만, 다른 OECD 국가와 비교하면 재정 확장 규모는 가장 적은 규모.

2022년에는 OECD 국가와 비슷한 수준의 일반정부 재정수지 기록
이는 윤석열 정부가 2차 추경을 통해 재정을 확대했기 때문.

정부는 23년 예산안을 “따뜻한 나라, 역동적 경제, 건전한 재정 ” 으로 표현.

이는 건전한 재정을 해치지 않을 만큼 지출 규모를 조정하면서도 복지 및
경제발전을 위한 지출을 확보했다는 뜻.

이에 2023년도 예산은 건전한 재정을 위한 축소재정, 또는 긴축재정인지
또한, 복지 및 경제 발전을 위한 충분한 지출을 했는지

상반된 두 마리 토끼를 효과적으로 추구 했는지 파악해 보고자 함.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
선진국 평균 (A)	-2.6	-2.7	-2.4	-2.4	-2.9	-10.4	-7.2	-3.6
G7 (B)	-3.0	-3.3	-3.2	-3.3	-3.6	-11.9	-8.7	-4.4
한국 (C)	0.5	1.6	2.2	2.6	0.4	-2.2	0	-1.8
한국 - 선진국 평균 (D=C-A)	3.1	4.3	4.6	5	3.3	8.2	7.2	1.8

IMF Fiscal Monitor Oct. 2022. 가공

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총수입 증가율	1.7%	1.2%	19.2%	6.8%	2.8%
총지출 증가율	9.7%	9.3%	8.5%	8.3%	5.2%

총지출 증가율은 본예산 대비 예산안 증가율, 총수입 증가율은 결산 또는 최종예산 기준 증가율

과연 긴축을 통해 부채비율이 개선되는 건전재정일까?

추경호 부총리는 '긴축재정'이라는 말을 자주 함.

“16년만에 처음으로 전년도 보다 줄어든 긴축 예산안”

(조원, %)	'21		'22안
	본예산	2회 추경	
◇ 총 지출 (증가율)	558.0 (8.9)	604.9 (18.1)	604.4 (8.3)

- 2022년 예산안 정부 보도자료

그러나, 올해(22년) 예산안도 전년(21년) 추경보다 줄어들었음.

올해 예산안은 굳이 전년 본예산과 비교하여 '슈퍼예산'이라고 하고

내년 예산안은 굳이 올해 추경과 비교하여 '긴축재정'이라고 말하면 일관성이 상실됨.

최소한 '16년만에 처음으로 줄어든 긴축'은 아님.

문재인 정부는 초기 긴축재정을 펼쳤음. 윤석열 정부는 2022년 대규모 손실보상금 포함 2차 추경으로 재정 규모 확대함.

2023년도에는 사회적 거리두기 종료로 코로나19 관련 일시적 재정 지출을 거의 중단함.

즉, 2023년도 총지출 증가율 둔화는 적극적 긴축 노력보다는 코로나19 일시적 지출 중단이 더 중요.

또한, 불과 2.8% 증가한 총수입 규모, 특히 1% 증대에 그친 국세 수입 규모 고려 시

5.2% 증대를 '긴축재정'이라고까지 부르는 것은 적절치 않다.

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총수입 증가율	1.7%	1.2%	19.2%	6.8%	2.8%
총지출 증가율	9.7%	9.3%	8.5%	8.3%	5.2%

정부는 과거에는 10조원 수준의 '지출 재구조화'에서 23년 예산안에는 24조원이라고 자랑함.

그러나 24조원 리스트는 공개하지 않고 검증할 수 없음.

과연 따듯한 복지, 역동적 경제를 위한 충분한 예산일까?

그러나 올해 물가상승률은 5%가 넘음.

물가 상승률을 고려하면 국가의 실질적 재정 역할이 증가하지 않음.

특히 2023년에는 65세 이상 노인인구가 5.7% 증가.

우리나라 복지 지출의 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 국민연금, 공무원연금, 기초연금 등 노인 및 공적연금 사업.

노인 및 공적연금 사업은 물가 상승률(5% 이상)과 노인인구 증가율(5.7%)을 고려해 보면,

10% 이상 늘어도 사실상 제자리걸음.

물가 상승률, 노인인구 증가율 등 사회적 요인을 고려해보면, 5.2% 총지출 증가 규모는 실질적으로 감축.

즉, 사회적 수요를 쫓아가지 못하는 ‘사회적 긴축’이다.

정부는 “23년 사회적 약자 4대 핵심과제” 74.4조 원이라 함.

저소득층 21조 원, 장애인에 5.8조원, 취약청년에 24.1조원, 노인아동청소년에 23.3조 원을 지출 총 74.4조 원을 지출한다고 함.

그러나 74.4조 원의 세부사업리스트는 구할 수가 없다.

검증의 영역이 아니라 믿음의 영역이다.

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총수입 증가율	1.7%	1.2%	19.2%	6.8%	2.8%
총지출 증가율	9.7%	9.3%	8.5%	8.3%	5.2%

재정적으로는 확장(재정 수입 대비), 사회적으로는 긴축 예산

결국, 2023년 예산안은 재정적으로는 확장(재정 수입 대비),
사회적으로는 긴축 예산(사회적 수요 대비)임.

재정건전성 유지와 늘어나는 사회적 수요 사이에서 지출규모를 고심한 흔적이 보임.

불과 1%만 증가하는 국세 수입액을 고려하여 재정건전성을 유지할 하고자 어쩔 수 없이
물가 상승률 정도로만 지출 규모를 늘린 예산안임.

즉, 쓸 곳은 많지만, 줄어든 수입으로 인해 지출 규모를 조절한 예산 규모임.

그렇다면 왜 내년도 국세수입은 불과 1%밖에 증가하지 않을까?
1차적으로는 경제성장률이 둔화되기 때문임.

그러나 국세수입은 경기가 좋아도 증가하지만, 물가만 상승해도 증가함.
물가는 상승했는데 세수입은 정체되는 이유가 무엇일까?

23년 국세 수입 16.6% 증가 정부 주장은 거짓, 실제로는 1% 증가

- 국세수입은 주요세목 세입기반 확충에 따라 16.6% 증가
(‘22년 본예산 343.4조원 → ‘23안 400.5조원)

< 2023년 재정운용 모습 >

(단위 : 조원, %)

	'22년		'23안(B)	증감 (B-A)	
	본예산(A)	추경		(B-A)	%
◇ 총수입	553.6	609.1	625.9	72.4	13.1
· 국세수입	343.4	396.6	400.5	57.1	16.6
· 국세외수입	210.2	212.4	225.5	15.3	7.3
◇ 총지출	607.7	679.5	639.0	31.4	5.2
· 예 산	413.0	449.8	441.3	28.3	6.9
· 기 금	194.6	229.7	197.7	3.1	1.6

- “세입기반 확충에 따라”내년도 국세수입이 16.6% 증가한다고 밝힌 정부 보도자료

정부의 2023년 예산안에 따르면,
내년도 국세수입은 무려 16.6%(57.1조원) 증가한다고 함.
그러나 이는 사실이 아님.

정부는 2022년 올해 본예산 국세수입을 지나치게 과소 추계함.
정부는 올해 2차 추경 때, 국세 수입 규모를 343조에서 397조원으로 수정.

그런데 사과까지 하고 수정한 이후,
수정 전 과소 추산한 본예산 국세 수입 규모 대비로 16.6% 증대한다고 주장.

그리고 내년 국세 수입 증대는
“주요 세목 세입기반 확충”이라는 정부의 노력 때문이라고 함.

23년 국가채무 비율 0.2%p 감소가 아니라 0.1%p 증가

마찬가지로 내년도 국가채무 비율이
올해 본예산 대비 50%에서 49.8%로 0.2%p감소한다는 것도 사실이 아님.

실제로는 추경 기준 49.7%에서 0.1% 증가했다고 표현해야 함.

□ 금년 세제개편에 따른 세수효과는 **△13.1조 원**

연도별 세수효과 (전년대비 기준)

(단위: 조원)

구 분	합 계	'23년	'24년	'25년	'26년	'27년
합 계	△13.1	△6.4	△7.3	0.0	0.5	-
소득세	△2.5	△3.5	△0.5	0.8	0.7	-
법인세	△6.8	△0.6	△6.4	0.3	△0.1	-
증권거래세	△1.9	△0.7	△0.1	△1.1	△0.1	-
종합부동산세	△1.7	△1.3	△0.4	-	-	-
기 타	△0.2	△0.3	0.1	0.0	0.0	-

• 2022년 세제개편안 정부 보도자료

③ 재정수지 · 국가채무비율은 전년대비 개선

- GDP 대비 통합재정수지는 △0.6%로 균형에 가깝게 개선
- GDP 대비 관리재정수지는 전년대비 +1.8%p 개선 (△4.4→△2.6%)
- GDP 대비 국가채무는 전년대비 △0.2%p 개선 (50.0→49.8%)

* 국가채무 비율(%) : ('18) 35.9 ('19) 37.6 ('20) 43.6 ('21) 46.9 ('22) 50.0 ('23안) 49.8
(단위 : 조원, %)

	'22		'23안(B)	증감(B-A)
	본예산(A)	2회 추경		
◇ 통합재정수지 (GDP대비, %)	△54.1 (△2.5)	△70.4 (△3.3)	△13.1 (△0.6)	+41.0 (+1.9%p)
◇ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△94.1 (△4.4)	△110.8 (△5.1)	△58.2 (△2.6)	+35.9 (+1.8%p)
◇ 국가채무 (GDP대비, %)	1,064.4 (50.0)	1,068.8 (49.7)	1,134.8 (49.8)	+70.4 (△0.2%p)

- 내년도 국가채무가 0.2%p 낮아진다는 정부 보도자료

	합계	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
합계	-60.2	-6.4	-13.7	-13.7	-13.2	-13.2
소득세	-15.7	-3.5	-4	-3.2	-2.5	-2.5
법인세	-27.9	-0.6	-7	-6.7	-6.8	-6.8
증권거래세	-7.4	-0.7	-0.8	-1.9	-2	-2
종합부동산세	-8.1	-1.3	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7
기타	-1.1	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2

- 이상민(2022), 2022년 세제개편안 5년간 누적 세수효과

세제개편안에 5년간 감세규모는 -13조원이 아니라 -60조원

정부는 세수 규모를 국민이 이해할 수 있는 방식으로 발표해야 함.

5년간 13조원이 감소라는 ‘순액법’은 일반 국민이 직관적으로 이해 불가.

순액법이란 “미래의 특정 시점을 기준으로 그 다음 년도 세수 증감 규모를 5년 동안 합산한 방식”. 이를 직관적으로 이해할 수 있는 일반 국민은 거의 없음.

이를 국민이 이해할 수 있는 방식인 누적법으로 계산하면 ‘올해보다 향후 5년간 줄어드는 세수는 60조원’임.

이렇게 쉽게 이해할 수 있는 ‘누적법’을 사용하지 않고, 전문가가 아니면, 이해할 수 없는 방식인 ‘순액법’으로 감세 규모를 발표하면 안 됨.

그런데 실질 감세 규모는 이보다 더 큼.

이미 2020년 국회에서 법이 통과하여 내년(2023년)부터 시행하기로 확정된 ‘금융투자 소득과세’를 2년간 유예함.

그러나 정부의 국세 수입 규모 계산에 따르면, 내년도 세수가 감소가 아니라 2025년부터 세수가 증대로 함.

그러나 정부의 감세 정책에 따라

2023년, 2024년 세수가 줄어든다고 해석하는 것이 경제적 실질에 맞음.

□ 금년 세제개편에 따른 세수효과는 **△13.1조 원**

연도별 세수효과 (전년대비 기준)

(단위: 조원)

구 분	합 계	'23년	'24년	'25년	'26년	'27년
합 계	△13.1	△6.4	△7.3	0.0	0.5	-
소 득 세	△2.5	△3.5	△0.5	0.8	0.7	-
법 인 세	△6.8	△0.6	△6.4	0.3	△0.1	-
증 권 거래 세	△1.9	△0.7	△0.1	△1.1	△0.1	-
종합부동산세	△1.7	△1.3	△0.4	-	-	-
기 타	△0.2	△0.3	0.1	0.0	0.0	-

• 5년간 13조원이 줄어든다는 정부 보도자료

	합계	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
합계	-60.2	-6.4	-13.7	-13.7	-13.2	-13.2
소득세	-15.7	-3.5	-4	-3.2	-2.5	-2.5
법인세	-27.9	-0.6	-7	-6.7	-6.8	-6.8
증권거래세	-7.4	-0.7	-0.8	-1.9	-2	-2
종합부동산세	-8.1	-1.3	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7
기타	-1.1	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2

● 이상민(2022), 2022년 세제개편안 5년간 누적 세수효과

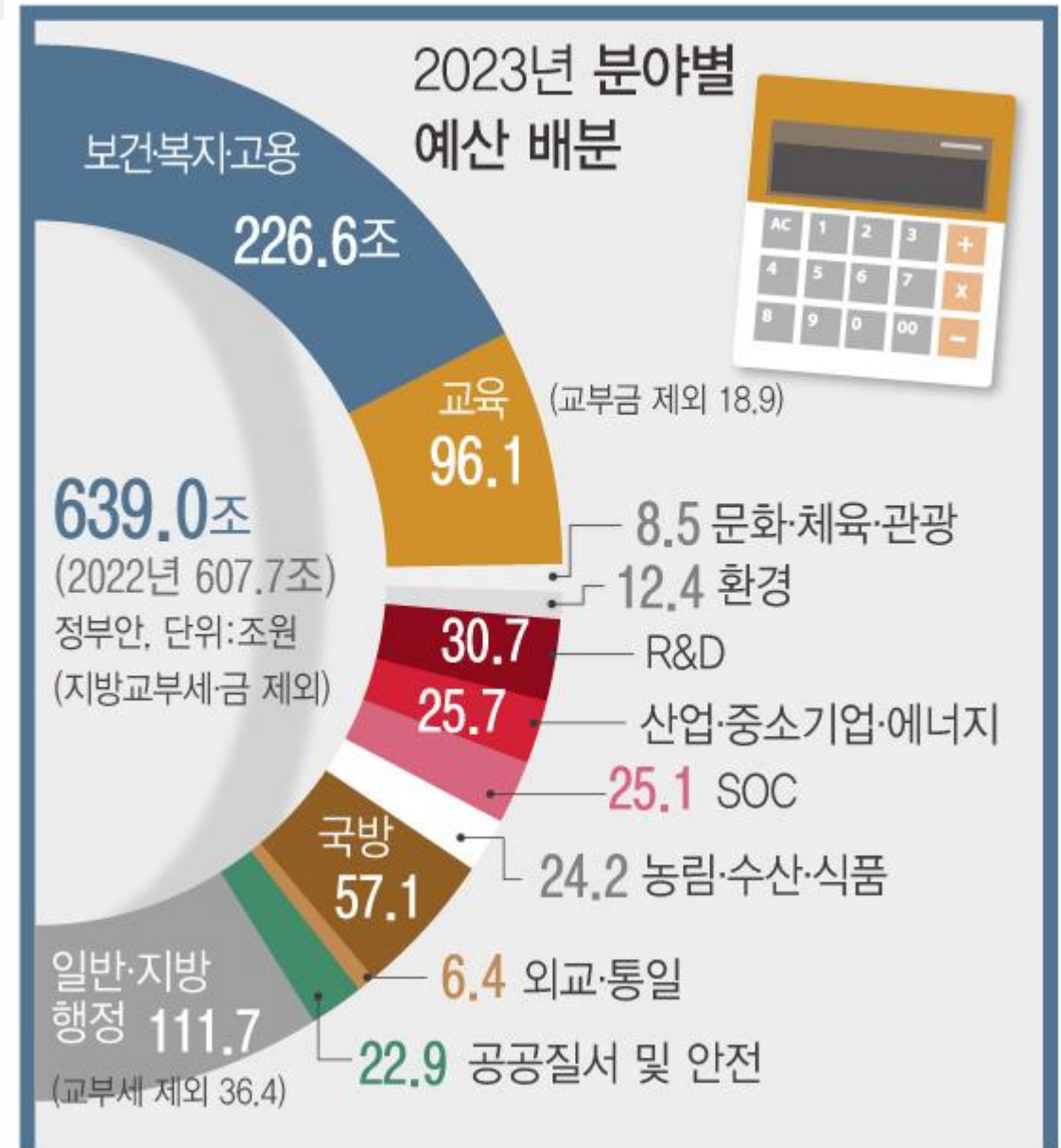
합했는데 예산안 100%를 뛰어넘는 마법이 벌어지는 이유

•내년도 예산안을 다룬 보도다. 내년도 예산안은 총 639조 원이다.

•이중 보건복지고용에 226.6조 원을 쓴다. 교육에는 96.1조 원, 문화체육관광에는 8.5조 원을 쓴다. 이 그래프에 있는 숫자를 다 더해보자. 놀랍게도 647조 원이다. 내년 총지출액 639조 원을 훌쩍 뛰어넘는다. 특히 여기에는 예비비 5.2조 원과 통신분야 9조 원도 빠져있다.

•이는 언론 잘못이 아니다. 정부가 통계를 그렇게 발표하기 때문이다. 정부의 예산안 보도자료에 있는 분야별 지출액은 중복된 항목도 있고 배제된 항목도 있다. 통계의 기본 자체가 안 되어있다. 어차피 더하면 639조 원이 넘는 예산 배분액이면, 쓰는 김에 더 쓰는(?) 것도 좋겠다. 여기에 저출산 예산 50조 원과 일자리 예산 30조 원도 더하자. 아니면 윤석열 대통령 말마따나 성인 지예산 33조 원도 포함해보자.

•성인지예산 33조 원은 성인지를 위해서 추가로 지출하는 돈이 아니라는 사실은 잘 알려져 있다. 기존 예산을 성인지적 관점에서 평가를 하는 예산 규모를 뜻한다. 저출산 예산, 일자리 예산이라는 분류도 비슷하다. 일자리를 위해 따로 지출하는 금액만 30조 원이 아니다. 기존 사업을 저출산과 일자리 관리 목적으로 분류해 놓은 금액을 뜻한다. 그런 의미에서 639조 원의 배분내역에 집어넣을 수 없다. 마찬가지로 R&D 예산 30.7조 원도 중복으로 계상되는 분야다. 복지에 있는 R&D, 국방에 있는 R&D사업을 별도로 중복해서 30.7조 원을 달아놓는 것이 합해서 100%가 넘는 마법이 벌어지는 주된 이유다



합했는데 예산안 100%를 뛰어넘는 마법이 벌어지는 이유

정부는 내년도 조세감면에서 고소득자 혜택 비중이 올해보다 다소 감소한다고 한다. 물론 언론은 그대로 썼다. 이도 사실이 아니다. 정부 발표 자료에 따르면, 고소득자 비율이 올해(31.6%)보다 내년에는 31.2%로 다소 줄어드는 것은 맞아 보인다. 고소득자 기준을 변경했다. 올해는 5인 이상 사업장 근로자 평균소득 150% 초과자를 고소득자라고 간주했다. 그러나 내년에는 200%가 넘어야 고소득자라고 주장한다. 고소득자가 되는 기준을 높여놨으니 고소득자 비율은 낮아질 수밖에 없다. 나는 고소득자 비율이 줄어들었다는 잘못된 기사에서 언론의 책임은 제한적이라고 생각한다. 정부가 자의적으로 변경한 통계기준을 언론에서 검증하는 것은 쉬운일은 아니다. 그러나 성실한 언론이라면 불가능한 것까지는 아니다.

마찬가지로 정부는 23년 예산안 보도자료를 통해 역대 최대규모의 지출 재구조화를 달성했다고 한다. 과거에는 10조 원 수준이었으나 이번에는 무려 24조 원이라고 자랑한다. 그러나 이것 역시 검증이 아니라 믿음의 영역이다. 정부는 24조 원의 지출 재구조화 리스트는 공개하지 않는다.

특히 오늘 말하고 싶은 부분은 "23년 사회적 약자 4대 핵심과제" 74.4조 원이다. 정부에 따르면 저소득층에 21조 원, 장애인에 5.8조 원, 취약청년에 24.1조 원, 노인아동청소년에 23.3조 원을 지출해서 총 74.4조 원을 지출한다고 한다. 그러나 역시 74.4조 원의 세부사업리스트는 구할 수가 없다. 검증의 영역이 아니라 믿음의 영역이다.

5. 조세지출의 수혜자별 귀착

(단위: 억원, %)

구 분		2021년		2022년		2023년	
		실적	비중	전망	비중	전망	비중
(1) 개인	① 중·저소득자	257,853	71.1%	273,047	68.4%	297,942	68.8%
	② 고소득자	104,940	28.9%	126,249	31.6%	135,360	31.2%
	계 (총계 대비)	362,793	100.0% (63.6)	399,296	100.0% (62.8)	433,303	100.0% (62.5)
(2) 기업	① 중소기업	143,594	70.9%	156,490	67.4%	168,371	66.2%
	② 중견기업	6,587	3.3%	8,734	3.8%	9,601	3.8%
	③ 상호출자제한기업	22,133	10.9%	35,985	15.5%	42,443	16.7%
	④ 기타기업	30,285	14.9%	30,812	13.3%	33,875	13.3%
	계 (총계 대비)	202,598	100.0% (35.5)	232,020	100.0% (36.5)	254,290	100.0% (36.7)
(3) 구분곤란		4,857		4,460		5,563	
총 계		570,248		635,776		693,155	

23년 예산안 전체

22년 본예산	23년 예산안	감액	증액
8441개	8435개	3616개	4281개
21년 본예산	22년 예산안	감액	증액
8023개	8371개	3343개	4618개

23년 정부 예산안 분야별 증감

(단위: 백만원)

분야별	22년 본예산	23년 예산안	감액된 세부사업액	증액된 세부사업액
총합계	607,663,263	639,041,903	-51,592,793	82,971,433
사회복지 분야	194,953,267	205,836,401	-13,208,346	24,091,480
산업·중소기업 및 에너지 분야	31,327,003	25,703,773	-7,632,557	2,009,327
교통 및 물류 분야	22,848,881	20,867,800	-5,861,533	3,880,452
국방 분야	53,018,935	55,436,553	-5,599,417	8,017,035
일반·지방행정 분야	98,093,856	111,713,507	-4,158,214	17,777,865
보건 분야	22,712,563	20,733,600	-3,767,175	1,788,212

23년 복지 분야 예산안 각 부문별 증감

(단위: 백만원)

복지분야 부문별	22년 본예산	23년 예산안	감액된 세부사업액	증액된 세부사업액	차액	증감률
고용	25,938,300	23,613,660	-3,627,515	1,302,875	-2,324,640	-9.0%
고용노동일반	604,495	634,045	-11,100	40,650	29,550	4.9%
공적연금	63,009,558	71,323,568	-595,788	8,909,798	8,314,010	13.2%
기초생활보장	16,763,782	19,135,491	-2,878	2,374,587	2,371,709	14.1%
노동	10,073,550	10,787,566	-151,354	865,370	714,016	7.1%
노인	20,459,160	23,114,318	-570,949	3,226,107	2,655,158	13.0%
보훈	5,930,835	6,218,159	-39,581	326,905	287,324	4.8%
사회복지일반	947,295	1,010,289	-383,852	446,846	62,994	6.6%
아동·보육	9,182,730	9,821,844	-1,003,305	1,642,419	639,114	7.0%
여성·가족·청소년	1,428,872	1,512,975	-180,009	264,112	84,103	5.9%
주택	35,826,273	33,460,004	-6,330,761	3,964,492	-2,366,269	-6.6%
취약계층지원	4,788,417	5,204,482	-311,254	727,319	416,065	8.7%

23년 복지분야 각 프로그램별 증감

(단위: 백만원)

		2022년	2023년	감액사업	증액사업	순증감액	순증감률	인하이유	인상이유
복지분야		194,953,267	205,836,401	-13,208,346	24,091,480	10,883,134	5.6%		
고용	고용	25,938,300	23,613,660	-3,627,515	1,302,875	-2,324,640	-9.0%		
	고용노동행정지원	215,222	215,485	-4,627	4,890	263	0.1%		
	고용안전망확충	14,975,309	13,960,648	-1,076,715	62,054	-1,014,661	-6.8%	재량지출	
	고용창출	5,019,963	3,136,546	-2,461,257	577,840	-1,883,417	-37.5%	재량지출	
	고용평등증진	2,374,318	2,592,329	-55,942	273,953	218,011	9.2%		
	공정한전환	15,960	15,410	-2,500	1,950	-550	-3.4%		
	장애인고용증진	687,413	754,352	-9,409	76,348	66,939	9.7%		
	저탄소생태계조성	15,000	15,000			0	0.0%		
	직업능력개발	2,635,115	2,923,890	-17,065	305,840	288,775	11.0%		재량지출??
고용노동일반	고용노동일반	604,495	634,045	-11,100	40,650	29,550	4.9%		
	고용노동행정지원	580,309	593,272	-10,254	23,217	12,963	2.2%		
	공용재산취득(고용노동부)	13,364	12,518	-846		-846	-6.3%		
	소속책임운영기관운영	10,822	28,255		17,433	17,433	161.1%		
공적연금	공적연금	63,009,558	71,323,568	-595,788	8,909,798	8,314,010	13.2%		
	공무원복지서비스운영	2,050,459	1,722,601	-327,858		-327,858	-16.0%		
	공무원연금급여지급	20,130,019	22,697,985		2,567,966	2,567,966	12.8%		법적의무지출
	공무원연금기금운영비	75,341	72,548	-3,878	1,085	-2,793	-3.7%		
	국민연금기금 기금운영비	545,923	552,516	-2,583	9,176	6,593	1.2%		
	국민연금운영	27,217	38,393	-513	11,689	11,176	41.1%		
	국민연금운영(급여지급)	30,608,472	36,228,728		5,620,256	5,620,256	18.4%		법적의무지출
	국민연금운영(여유자금운영위탁 등)	310,499	339,318	-12,179	40,998	28,819	9.3%		
	군인연금(연금정책)	3,655,682	3,846,260	-25,051	215,629	190,578	5.2%		법적의무지출
	군인연금기금(기금운영비)	1,256	279	-977		-977	-77.8%		
	사립학교교직원 연금제도 및 기금 운용	958,040	853,429	-141,409	36,798	-104,611	-10.9%		
	사립학교교직원연금 등 지급	4,592,762	4,918,506	-79,290	405,034	325,744	7.1%		법적의무지출
	사립학교교직원연금기금운영비	53,765	52,882	-2,050	1,167	-883	-1.6%		
	차입금이자상환	123	123			0	0.0%		

23년 복지분야 각 프로그램별 증감

(단위: 백만원)

		2022년	2023년	감액사업	증액사업	순증감액	순증감률	인하이유	인상이유
복지분야		194,953,267	205,836,401	-13,208,346	24,091,480	10,883,134	5.6%		
기초생활보장	기초생활보장	16,763,782	19,135,491	-2,878	2,374,587	2,371,709	14.1%		
	기초생활보장	14,581,857	16,563,225	-2,878	1,984,246	1,981,368	13.6%		법적의무지출
	기초주거생활보장	2,181,925	2,572,266		390,341	390,341	17.9%		법적의무지출
노동	노동	10,073,550	10,787,566	-151,354	865,370	714,016	7.1%		
	고용노동행정지원	456,745	464,241	-5,600	13,096	7,496	1.6%		
	근로조건보호및복지증진	1,002,501	902,115	-135,123	34,737	-100,386	-10.0%		
	노사정책	57,578	53,076	-6,345	1,843	-4,502	-7.8%		
	산업재해예방	1,183,120	1,291,469	-3,803	112,152	108,349	9.2%		
	산재보험	7,373,606	8,076,665	-483	703,542	703,059	9.5%		법적의무지출
노인	노인	20,459,160	23,114,318	-570,949	3,226,107	2,655,158	13.0%		
	노인생활안정	18,147,228	20,623,680	-490,404	2,966,856	2,476,452	13.6%		법적의무지출
	노인의료보장	2,311,932	2,490,638	-80,545	259,251	178,706	7.7%		
보훈	보훈	5,930,835	6,218,159	-39,581	326,905	287,324	4.8%		
	공용재산취득(국가보훈처)	411	237	-174		-174	-42.3%		
	기금증식	19,365	22,320		2,955	2,955	15.3%		
	보훈단체지원	35,582	35,950	-261	629	368	1.0%		
	보훈선양	165,234	188,466	-3,058	26,290	23,232	14.1%		
	보훈심사및보상	4,575,654	4,777,874	-3,917	206,137	202,220	4.4%		법적의무지출
	보훈예우 및 국립묘지	92,818	100,560	-12,692	20,434	7,742	8.3%		
	보훈의료복지	762,986	786,141	-17,057	40,212	23,155	3.0%		
	보훈행정	124,953	127,833	-452	3,332	2,880	2.3%		
	복권기금운영(보훈복지법정지원)	55,253	58,664		3,411	3,411	6.2%		
	생활안정지원	60,377	60,263	-1,790	1,676	-114	-0.2%		
	제대군인지원	38,202	59,851	-180	21,829	21,649	56.7%		
사회복지일반	사회복지일반	947,295	1,010,289	-383,852	446,846	62,994	6.6%		
	국민건강증진기금 기금운영비	92	97		5	5	5.4%		
	복권기금운영(사회복지법정지원)	40,082	47,205		7,123	7,123	17.8%		
	사회복지기반조성	577,161	623,258	-382,908	429,005	46,097	8.0%		
	일반보건복지행정지원	329,874	339,649	-938	10,713	9,775	3.0%		
	일반사회복지행정지원	86	80	-6		-6	-7.0%		

23년 복지분야 각 프로그램별 증감

(단위: 백만원)

		2022년	2023년	감액사업	증액사업	순증감액	순증감률	인하이유	인상이유
복지분야		194,953,267	205,836,401	-13,208,346	24,091,480	10,883,134	5.6%		
아동·보육	아동·보육	9,182,730	9,821,844	-1,003,305	1,642,419	639,114	7.0%		
	민간보육시설지원	700	560	-140		-140	-20.0%		
	보육지원강화	5,893,110	6,655,460	-547,494	1,309,844	762,350	12.9%		???
	아동보호 및 복지 강화	453,361	522,313	-251,443	320,395	68,952	15.2%		
	저출산대응및인구정책지원	2,835,559	2,643,511	-204,228	12,180	-192,048	-6.8%		
여성·가족·청소년	여성·가족·청소년	1,428,872	1,512,975	-180,009	264,112	84,103	5.9%		
	가족정책 및 돌봄 지원	906,286	1,025,044	-57,263	176,021	118,758	13.1%		
	성평등정책기반강화및여성경제활동지원	93,835	96,969	-74,453	77,587	3,134	3.3%		
	여성·아동인권보호	99,026	99,646	-2,932	3,552	620	0.6%		
	여성가족부행정지원	28,017	28,405	-115	503	388	1.4%		
	여성가족청소년정책일반	30,092	25,745	-4,847	500	-4,347	-14.4%		
	청소년정책및역량강화	271,616	237,166	-40,399	5,949	-34,450	-12.7%		
주택	주택	35,826,273	33,460,004	-6,330,761	3,964,492	-2,366,269	-6.6%		
	구입·전세자금	9,530,000	11,057,027		1,527,027	1,527,027	16.0%		재량지출
	도시재생활성화	664,982	797,958	-34,124	167,100	132,976	20.0%		
	분양주택등지원	325,750	1,439,541	-3,500	1,117,291	1,113,791	341.9%		재량지출
	임대주택지원(융자)	15,648,656	11,139,993	-4,787,999	279,336	-4,508,663	-28.8%	재량지출	
	임대주택지원(출자)	6,879,404	5,743,572	-1,441,714	305,882	-1,135,832	-16.5%	재량지출	
	주택시장안정및주거복지향상	2,777,481	3,281,913	-63,424	567,856	504,432	18.2%		
취약계층지원	취약계층지원	4,788,417	5,204,482	-311,254	727,319	416,065	8.7%		
	국립재활원	55,141	58,938	-98	3,895	3,797	6.9%		
	노숙인의사상자지원	7,812	7,748	-288	224	-64	-0.8%		
	복권기금운영(취약계층지원)	372,464	385,791	-12,921	26,248	13,327	3.6%		
	일자리지원	267,086	215,483	-257,015	205,412	-51,603	-19.3%		
	장애인생활안정 및 재활 지원	4,085,214	4,535,962	-40,792	491,540	450,748	11.0%		???
	장애인생활안정지원	700	560	-140		-140	-20.0%		



4. 재정과정

재정과정

국회는 법을 만들고, 예산은 한다.

국회의 법과 예산의 권한의 차이는?

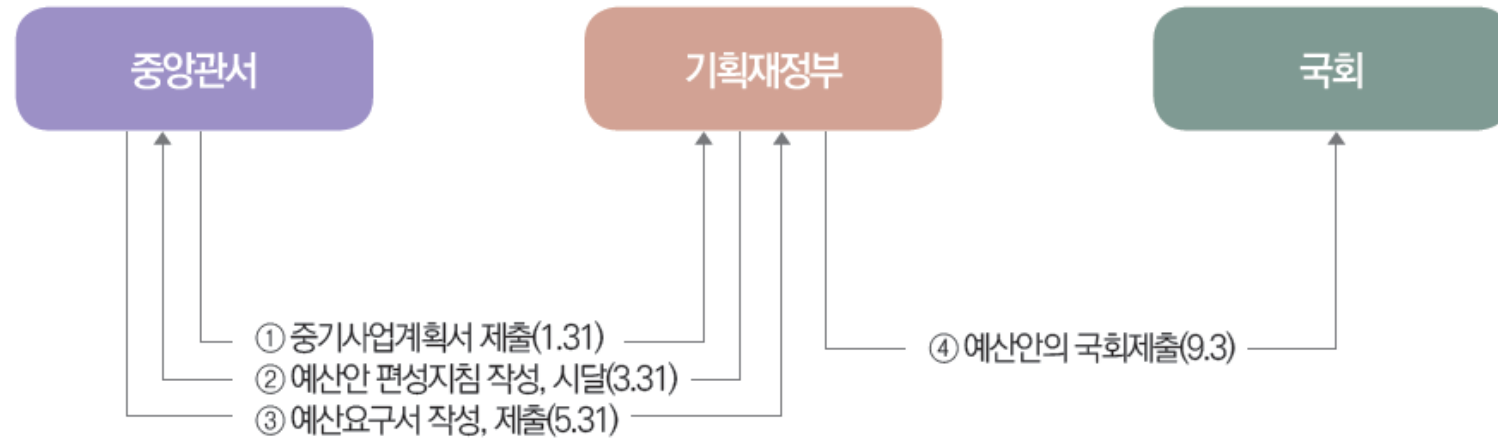
헌법상 국회의 예산심의권의 제약

- 국회는 스스로 법을 만들고 발의하여 심의할 수 있는 권한이 있음.
- 반면 예산은 기재부가 편성한 예산을 단순히 심의하여 확정하는 기능만 존재함.
- 이는 헌법 제54조에 따른 것으로 개헌이 되지 않는 한 헌법에 존재하는 기재부의 권한임.

대한민국헌법

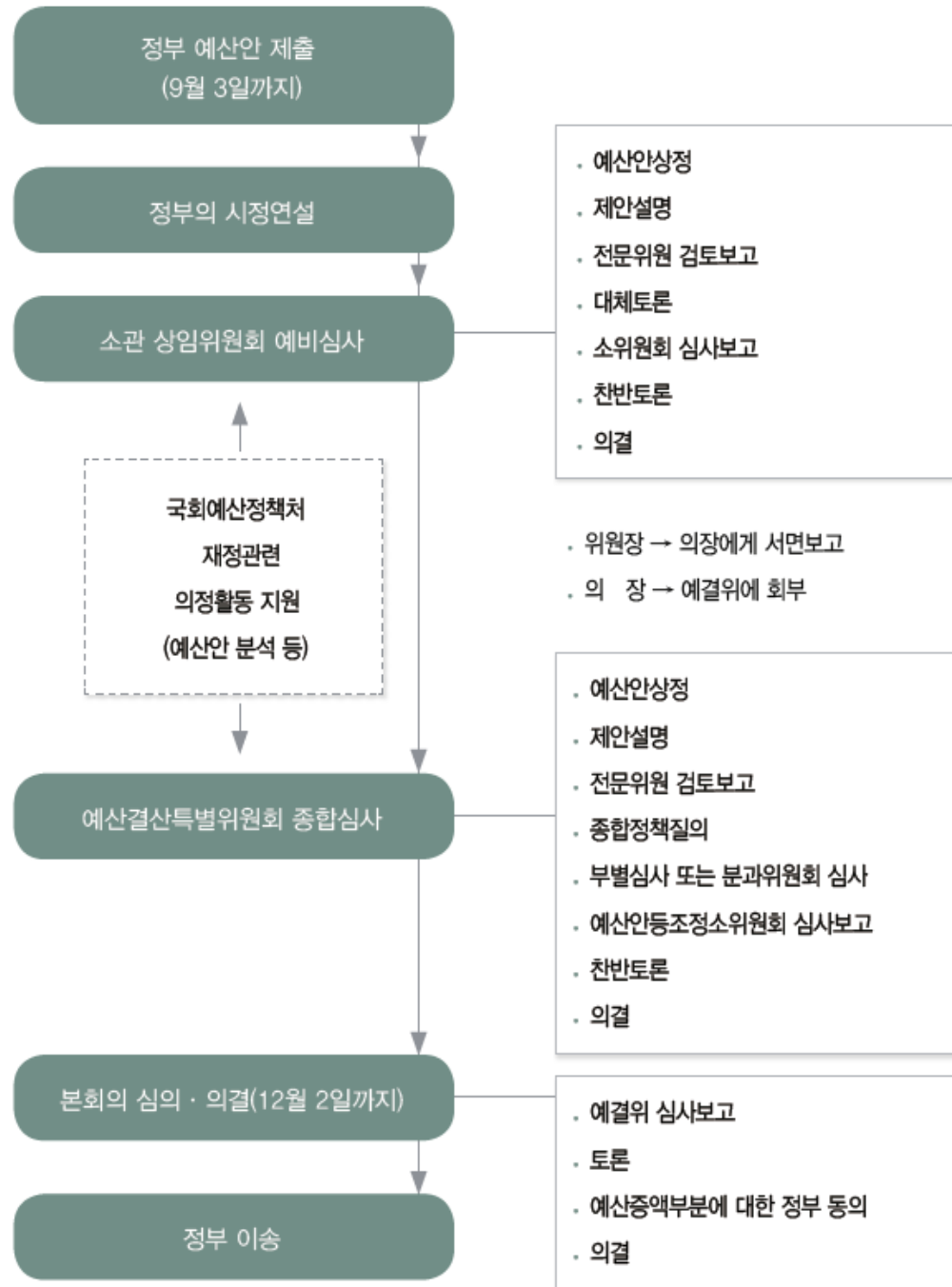
제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산
각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

정부의 예산안 편성과정



예산 과정	날짜	내용
중기사업계획서 제출	1월 31일	각 중앙관서 장(기금관리주체)이 5회계연도 이상의 신규사업 및 주요 계속 사업 중기사업계획서를 기획재정부에 제출
예산안 편성 지침 통보	3월 31일	기획재정부는 차년도 예산안편성지침 및 기금운용계획안 작성 지침을 각 중앙관서 장에게 통보
예산요구서 작성 및 제출	5월 31일	각 중앙관서의 장(기금관리 주체)은 차년도 예산안을 작성하여 기획재정부에 제출
정부예산안 편성		기획재정부와 각 중앙관서의 의견조율, 국무회의 및 대통령 승인을 통해 정부안을 확정함.
예산안 국회제출	9월 3일 (회계연도 개시 120일 전)	국회 예산 심의 시작
예산안 국회 확정	12월 2일 (회계연도 개시 30일 전)	내년도 예산 확정

재정과정



국회 증감내역

연도	정부안(A)	최종안(B)	차액 (C)=(B)-(A)	감액	증액	차액비율 (C)/(A)
2022	604,436,451	607,663,263	3,226,812	-5,319,072	8,545,884	0.53%
2021	555,790,014	557,987,188	2,197,174	-582,943	802,661	0.40%
2020	513,457,997	512,250,448	-1,207,549	-903,276	782,521	-0.24%
2019	470,501,643	469,575,177	-926,466	-5,078,608	4,152,142	-0.20%
2018	428,971,392	428,833,913	-137,480	-4,153,892	4,016,413	-0.03%
2017	400,696,404	400,545,946	-150,458	-5,395,544	5,245,086	-0.04%
2016	386,705,879	386,399,599	-306,280	-2,976,911	2,670,631	-0.08%
2015	375,979,045	375,403,278	-575,767	-4,274,133	3,698,366	-0.15%
2014	357,685,650	355,805,119	-1,880,531	-5,189,191	3,308,660	-0.53%
2013	342,506,041	341,967,726	-538,315	-4,341,387	3,803,072	-0.16%
2012	326,100,398	325,407,632	-692,766	-3,772,732	3,079,966	-0.21%
2011	309,551,809	309,056,693	-495,116	-2,525,707	2,030,590	-0.16%
2010	291,780,453	292,815,861	1,035,408	-3,092,383	4,127,791	0.35%
2009	283,828,040	284,533,906	705,865	-3,887,814	4,593,680	0.25%
2008	257,184,926	257,165,691	-19,236	-1,883,311	1,864,075	-0.01%

국회 증감내역

연 도		정부안	최종안	차액 (순증감액)	감액	증액	차액 비율	감액 비율	증액 비율
이명박	총지출	1,553,766,741	1,553,781,817	15,076	-17,620,023	17,635,099	0.001%	-1.13%	1.13%
	예산	1,091,077,362	1,097,539,320	6,461,958	-9,031,702	15,493,660	0.59%	-0.83%	1.42%
	기금	462,689,379	456,242,497	-6,446,882	-8,588,321	2,141,439	-1.39%	-1.86%	0.46%
박근혜	총지출	1,521,066,978	1,518,153,942	-2,913,036	-17,835,779	14,922,743	-0.19%	-1.17%	0.98%
	예산	1,047,408,669	1,049,529,244	2,120,576	-10,077,561	12,198,137	0.20%	-0.96%	1.16%
	기금	473,658,309	468,624,698	-5,033,611	-7,758,217	2,724,606	-1.06%	-1.64%	0.58%
문재인	총지출	899,473,035	898,409,089	-1,063,946	-9,232,500	8,168,555	-0.12%	-1.03%	0.91%
	예산	622,337,965	625,156,661	2,818,696	-4,187,092	7,005,788	0.45%	-0.67%	1.13%
	기금	277,135,070	273,252,428	-3,882,642	-5,045,409	1,162,767	-1.40%	-1.82%	0.42%

	예산 심의연도	여당	야당	비고
이명박 정부	2009~2013 5년간	한나라당	통합민주당	여대야소
박근혜 정부	2014~2017 4년간	새누리당	민주통합당	2014~2016 여대야소 2017 여소야대
문재인 정부	2018~2019 2년간	민주당	자유한국당	여소야대

예산감시

국회의원도 모르는 예산 나눠먹기의 비밀... 심사없는 예산증액



황일송

2014년 12월 23일 07시 15분

박완주 의원 : (국회 예결위는) 감액만 하고 증액(심사)은 없어요.

기자 : 증액은 누가하나요?

박완주 의원 : 증액에 대해서는 이렇게 하는 겁니다. (이번 예산심사 정도를 했고, 그래서 증액을 3조 원 정도 했는데 3조 원의 증액분은 기본적으로 여야가 의석수를 가지고 나눕니다. 증액분을 어떻게 것이 아니고 의석수 비율로 하면 정확하지는 않은데 아마 1.7조 원이요.

내년 예산안 심의과정에서 새누리당과 새정치민주연합이 국회가 증액한 예산 3조 원을 사이 좋게 ‘나눠먹기’한 것으로 드러났습니다. 이 예산은 국회의 예산 심의 과정을 전혀 거치지 않았고, 양당의 의석수를 기준으로 일괄 분배된 것으로 확인됐습니다.

정부는 두 거대 정당이 밀실 담합을 통해 관행적으로 예산을 배분해왔다는 사실을 알면서도 이를 묵인해왔던 것으로 알려졌습니다. 뉴스타파는 올해 국회 예산결산심의특별위원회 소위원회에서 활동한 복수의 의원들을 통해 이같은 사실을 확인했습니다.

국회는 지난 2일 본회의를 열고 375조4,000억 원 규모의 내년도 예산안을 통과시켰습니다. 당초 정부안보다 6천억 원 줄었습니다. 국회가 정부안 감액 심사로 총 3조 6천억 원을 삭감한 뒤, 국회 차원에서 다시 3조 원을 늘렸기 때문입니다.

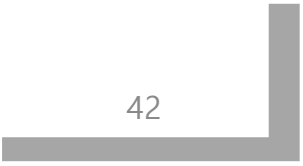
정부가 예산안을 제출하면, 국회는 예산 심사를 통해 불요불급한 항목을 꼼꼼하게 따져 걸러내고 있는 것으로 알려져 있습니다. 그렇다면 자신들이 증액하는 예산은 얼마나 제대로 심사를 하고 있을까요?

뉴스타파는 국회가 이번에 3조 원의 예산을 늘리는 과정을 들여다봤습니다. 결과는 충격적이었습니다. 3조 원 규모로 증액한 예산을 구체적으로 어디에, 어떻게 쓸 것인지에 대한 심의는 전혀 없었습니다.

정부의 동의를 얻긴 하지만 새누리당과 새정치민주연합이 거의 일률적으로 알아서 ‘나눠먹는’ 구조였습니다. 뉴스타파는 올해 처음 국회 예산결산특별위원회 소위원회 위원으로 활동한 박완주 새정치민주연합 의원을 통해 이 같은 내용을 확인했습니다.



연도	22년 정부안	22년 최종	국회증감	공식 예결특위	비공식 협의체 (소소위)
총지출	604.4	607.7	3.3		
증액			8.9	0	8.9
감액			-5.6	-1.2	-4.4



국회감액의 실체 국회 감액도, 증액도 모두 기재부가

소관	회계	세부사업명	정부안	예결위 감액	실제 절감액	비고
기획재정부	기금	국고채이자상환	19,052,735	-900,233	0	이율 등 예측치 변경 실제 지출액 감소 아님
행정안전부	예산	보통교부세	48,319,262	-716,627	0	지방소비세 인상 자동 감소 실제 지출액 감소 아님
교육부	예산	보통교부금	54,168,686	-486,406	0	세수추계 등 예측치 변경 실제 지출액 감소 아님
인사처	기금	퇴직급여	14,477,129	-400,000	0	공무원연금 지급 추계변동 실제 지출액 감소 아님
농림식품부	기금	쌀소득보전변동직불	577,500	-324,200	0	쌀값 인상에 따른 추계변경 실제 지출액 감소 아님
복지부	기금	국민연금급여지급	23,289,300	-270,000	0	국민연금 지급 추계변경 실제 지출액 감소 아님
고노부	기금	구직급여	7,409,316	-226,533	-226,533	실제 지출금액 감소
국토부	기금	가로주택정비사업	277,200	-127,200	-2,544	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 사업으로 통계적 과잉
국토부	기금	국민임대(용자)	896,400	-101,200	-2,024	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 사업으로 통계적 과잉
금융위원회	예산	산업은행 중대기업 경영정상화 지원	500,000	-100,000	-100,000	실제 지출액 감소
국토부	기금	국민임대출자	433,752	-76,700	-76,700	실제 지출액 감소
행정안전부	예산	지역주도형 청년일자리 사업	268,634	-60,000	-60,000	실제 지출액 감소
국토부	기금	자율주택정비사업	160,000	-60,000	-60,000	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	철매기(중거리지대공유도부기(천공))	510,470	-50,000	-50,000	실제 지출액 감소
중소기업부	기금	창업기업자금(용자)	2,130,000	-50,000	-1,000	실제 지출액 감소효과 있으나 용자사업으로 통계적 과잉
국토부	기금	집주인임대주택사업	300,000	-50,000	-1,000	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 사업으로 통계적 과잉
국토부	기금	도시재생지원(용자)	179,184	-46,200	-924	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 사업으로 통계적 과잉
고노부	예산	청년구직활동지원금	201,936	-43,750	-43,750	실제 지출액 감소
고노부	예산	취업성공패키지지원(일반)	412,227	-41,267	-41,267	실제 지출액 감소
고노부	기금	(청년추가고용장려금)	713,543	-40,035	-40,035	실제 지출액 감소
국토부	기금	영구임대출자	310,028	-38,700	-38,700	실제 지출액 감소

이상민 외1(2019) 최근 10년동안 정부예산안 및 국회심의 과정에서의 예산변동 사항의 의미 문제점 개선방안, 국회예산결산특별위원회

국고채 이자 예산 9천억 깎았다고? 그건 쇼다

[독경제-이상민] 예산 증액 권한 없는 국회, 감액도 정부의 선물?

국회 예산 심의 권한은 반쪽짜리

국회 하면 떠오르는 단어는 법과 예산이다. 선거를 통해 선출된 국민을 대표하는 국회의원이 국가 예산을 심의하는 것은 민주주의의 근본인 것 같기도 하다. 결국 돈이 말하는 것 아닐까? 국가의 정책 방향이나 국정 철학은 결국 예산을 통해서 드러난다고 생각하면 내가 너무 물신주의자일까?

문제는 국회의 예산심의는 민주적 절차에 따라 국민의 대표가 정부가 편성한 예산안을 삭감하거나 증액하는 것이 아니라는 데 있다. 그렇게 보이게끔 만드는 쇼를 하고 있을 뿐이다.

일단 국회의 예산심의 권한은 반쪽짜리 권한이다. 국회는 정부가 편성한 예산안을 증액하거나 감액하는 것이 아니다. 오로지 감액 할 수 있는 권한밖에 없다. 국회의 예산심의를 전하는 언론의 기사는 온통 '쪽지예산'으로 가득 차 있다. 국회가 쪽지를 통해 자기 지역구 예산을 증액하는 것이 마치 국회 예산심의 과정의 본질처럼 알려져 있다.

그러나 놀랍게도 국회는 예산 증액 권한이 없다. 정부의 동의가 없으면 예산을 증액할 수 없다. 이는 국회법도, 국가재정법도 아니라 무려 헌법 조항이다. 그래서 국회가 증액했다는 얘기는 정부가 동의했다는 의미다. 감액만 할 수 있고 증액 권한이 없는 것을 '국회 예산심의권의 제약'이라고 표현한다.

국고채 이자 예산 9천억 깎았다고? 그건 쇼다

[독경제-이상민] 예산 증액 권한 없는 국회, 감액도 정부의 선물?

진짜 문제는 감액도 '무늬만 감액'이라는 사실이다. 2021년도 본예산 심의 결과를 전하는 국회 보도 자료에 따르면 5조9000억원을 감액했다고 한다. 국민의 세금을 5조9000억원이나 아꼈으면 그래도 '열일'한 것 아닐까?

올해 본예산 심의 때 국회에서 감액했다는 가장 큰 사업은 '국고채 이자 지급' 사업이다. 9000억원이 나 감액했다. 그런데 생각해보자. 국고채이자 지급사업은 국채를 소지한 채권자에게 채무자인 국가가 주어야 할 이자 지급액을 뜻한다.

국회에서 예산이 감액되었다고 해서 '죄송합니다. 채권자님, 안타깝게도 국회에서 예산이 삭감되었습니다. 그래서 원래 연 2% 이자를 지급한다고 계약 했지만 이자를 1%만 드리겠습니다'라고 할 수는 없는 노릇이다. 이미 정해진 금리로 이자를 지급하기로 약속한 마당에 국회 예산 삭감을 핑계로 주어야 할 이자를 덜 줄 수는 없다.

그럼 국채 이자를 삭감했다는 것은 무슨 의미일까? 그것은 국채 이자 지급액의 예측금액을 변경했다는 의미다. 원래 21조원 정도 국채이자를 지급할 것으로 예측했는데 다시 잘 계산해 보니까 9000억 원 정도 덜 줘도 된다고 예측금액만 변경했다는 얘기다. 결국, 실제로 주어야 할 이자 금액을 줄이거나 그 만큼 국민의 세금을 줄인다는 것은 아니다.

국고채 이자 예산 9천억 깎았다고? 그건 쇼다

[독경제-이상민] 예산 증액 권한 없는 국회, 감액도 정부의 선물?

국민의 대표가 정부가 편성한 예산을 심의하는 것은 민주주의의 핵심적 기능이다. 그런데 국회는 공식적으로 증액의 권한이 없고, 감액도 쇼에 불과하다면 도대체 국회의 존재 이유가 무엇일까? 아니 이것을 민주주의라고 할 수 있을까? 이러한 국회 예산 심의의 핵심 사안을 지적하지 않고 그저 관례대로 쪽지예산만 지적하는 언론도 문제가 있다.

국회에 증액심의권이 없다는 것처럼 놀라운 사실은 쪽지예산도 거의 없어진 지 벌써 5년은 지났다는 것이다. 비공식적인 쪽지나 카톡을 통해서 '갑툭튀' 증액 예산은 국회에서 거의 사라졌다. 그래서 정성호 예결위 소위원장도 출입 기자단을 향해 "중간에 증액 요구를 넣는 것은 사실상 불가능하게 된 지 오래된 상황입니다. 과거의 쪽지예산이 국민 인식 속에 남는 데는 언론의 책임도 있다고 생각합니다. 국회 문화의 변동을 언론이 따라가지 못하는 일종의 문화 지체 현상을 저는 느끼고 있습니다"라고 작심 발언을 하기도 했다.

국회의원이 국회 출입기자단에게 '문화 지체'라는 강한 말까지 하면서 비난하는 것은 이례적인 일이다. 그러나 별로 부끄러운 일은 아니다. 어차피 보도되지는 않기 때문이다.



기재부의 도깨비 방망이: 보류!



5월까지 1차예산요구서

6월까지 2차예산요구서

7월까지 3차예산요구서

8월에 작성된 4차예산요구서는 기재부안과의 예산타협서(?)

- 겉으로는 인사권을 쥐고 있는 청와대가 기재부 수장을 통해 기재부를 장악할 수 있는 형식임.
 - 그러나 기재부 내부만의 논리와 정보를 청와대가 파악하기 어려움.
 - 기재부는 국가의 경영을 책임져야 한다는 선의(?)를 통해 청와대의 지시를 수행하지 않는 '양심범(?)'.
-
- 예산 편성에는 톱다운 방식과 바텀업 방식이 있음.
 - 보통 사회학이나 정치학 관련 책에서 톱다운, 바텀업이라는 말이 나오면 대개 톱다운 방식보다 바텀업
 - 그러나 예산편성에서는 바텀업 방식이 톱다운 방식보다 우월하지 않음.
 - 톱다운 방식의 장점이 많기 때문임
 - 실제로 바텀업 방식의 예산은 예산 편성에 국민의 의견보다는 관료의 점증주의 방식으로 예산을 짜는 것을 의미함.
 - 톱다운 방식은 국민으로부터 선출된 권력이 예산의 큰 방향을 세우는 것을 의미함.
-
- 결국 톱다운 방식은 예산편성에서 청와대의 권력이 많이 작용한다는 의미고 바텀업 방식은 기재부의 권한이 확대된다는 의미로 해석될 수 있음.

- 그런데 현재 우리나라 예산은 사실상 기재부의 의도와 의지가 많이 반영되고 있음.
 - 청와대가 기재부에 예산규모 및 편성 방안을 지시하면 기재부가 가진 정보와 논리를 통해 청와대를 승복시키거나 아니면 겉으로만 지시를 이행하는 경우가 많음.
 - 예를 들어 청와대가 재정지출 늘려라 했을 때, 회계적 수치만 늘리는 경우가 있음.
-
- 예를들어, 대통령직속 조세재정개혁특위에서 내놓은 중간보고서는 기재부의 반대로 민감한 부분은 사실상 무산됨.
 - 특위 위원에 당연직으로 기재부 세제실장과 예산실장이 참여한 특위 정책이 기재부 반대로 무산된 것임.
 - 여기에는 종부세 강화와 금융종합소득 강화 등이 포함됨.