

토론회

연례적인 추경편성, 관참은가

| 일 시 | 2016년 7월12일(화) 오전 10시

| 장 소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주 최 | 바른사회시민회의



■———— 회 순 ————■

- 사 회
 - 손 정 식 (한양대 명예교수)

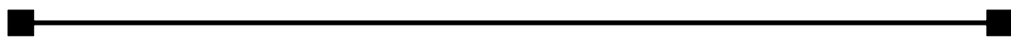
- 주 제 발 표
 - 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

- 토 론
 - 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

 - 오 문 성 (한양여대 세무회계과 교수)

- 질의·응답

- 폐 회



■———— 목 차 ————■

■ 주 제 발 표

성장률 관리를 위한 추경편성의 유혹

- 추경은 '정부예의 의존'을 타성화시킨다-
- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

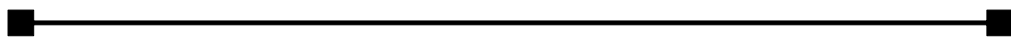
■ 토 론

연례적인 추경편성, 괜찮은가(1)

- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

연례적인 추경편성, 괜찮은가(2)

- 오 문 성 (한양여대 세무회계과 교수)



<정책토론회> 연례적인 추경편성, 팬층은가

주제발표

성장률 관리를 위한 추경편성의 유혹

-추경은 '정부에의 의존'을 타성화시킨다-

조 동 근
명지대 경제학과 교수

I. 케인즈적 국가개입주의를 경계한다

1) 예산조기집행, 재정절벽, 추경의 악순환

케인즈적 '국가개입주의' 인습적 사고의 뿌리는 깊다. 그 기저에는 일반대중의 “개인의 자유보다 전체나 국가의 의지를 더 중시하는 이념”에의 매료가 자리 잡고 있다. 헤겔에 따르면 국가는 ‘자의식을 가진 도덕적 실체’이다. 따라서 국가를 ‘야경꾼’의 위치로 떨어뜨리는 것은 불경한 짓이다. 여전히 일반인의 눈에 시장은 불완전하고 국가는 전지(全知)한 존재로 비춰진다. 만약 경기라도 나빠지면, “국가는 이 막중한 위기를 극복하지 않고 팔짱만 끼고 있을 것이냐”는 질타가 이어진다. 국가의 대리인으로 정부는 이렇게 시장에 개입한다. 하지만 위기 도래의 원인은 역설적으로 ‘정부의 과도한 시장개입’에서 오는 경우가 대부분이다.

최근 들어 재정의 조기집행이 정책관행으로 자리 잡았다. 정부는 올 상반기(1~6월)에 하반기 예산 12조5000억 원을 미리 끌어다 썼다. 【표 1】에서 보듯이 박근혜정부 들어 상반기 재정 집행률은 60%를 유지하고 있다. 조기집행은 조기집행을 부른다. 만약 상반기에 재정 조기 집행을 하지 않으면 1년 전과 비교해 상대적으로 긴축 효과가 나타나기 때문이다. 조기 집행은 하반기 재정절벽 우려를 낳고 추경편성의 유혹을 받게 된다.

【표 1】 박근혜정부 추가경정예산 규모 및 재정조기 집행률

년도	추경규모	상반기 재정집행률
2013	17.3조원	60.3%
2014	-	58.1%
2015	11.8조원	60.0%
2016	10조원(전망)	59.5%

자료: 기획재정부

이처럼 “상반기 재정 조기집행-하반기 재정 절벽 우려-추경 편성”이 반복되면서 한국 경제의 재정 의존도가 갈수록 심화되고 있다. 경제 체질 개선 없이 ‘윗돌을 빼 아랫돌을 끼는’ 식의 땀질식 처방으로 성장률을 관리하고 있다는 지적이 나오는 이유다. 실제로 【표 1】에서 보듯이 박근혜정부는 2014년을 제외하고 출범 1년차인 2013년에 17조3000억원, 2015년도에 11조8000억 원의 추경을 편성했다. 올해도 10조원 규모의 추경편성이 회자되고 있다.

박근혜정부 경제팀은 ‘케인즈적 정책사고’에 함몰돼 있다. 【그림 1】의 ‘46조원+ α ’은 2015년 경기부양 패키지를 표시한 것이다. ‘46조원+ α ’는 “중앙정부 추경 등 재정 확대 15조원+ α , 정책금융 지원 19조원¹⁾, 그리고 지방자치단체 추경 12조원” 등으로 이루어져있다. 추경 등을 통해 2%대로 추락할 우려가 제기되는 경제성장률을 3% 선에서 지지하겠다는 것이다. 화끈한 경기부양 의지를 보임으로써 시장과 소통하겠다는 의도겠지만 ‘숫자 키우기’의 전형이다. ‘46조원+ α ’은 정부가 동원할 수 있는 가용재원의 총량일 뿐, 실제 경기부양으로의 연결은 별개다. 가용재원을 들어내면 풍선 부풀듯이 경기가 저절로 진작되는 것으로 착각한 것은 아닌지 의심된다.

1) 전대금융은 수출입은행이 외국 은행과 신용공여한도 계약을 체결하고 자금을 빌려주면 그 외국 은행이 한국 물품을 수입하려는 현지 기업에 다시 대출해주는 제도다. 무역보험공사가 외국 은행에 보증을 제공해 한국 기업에 대한 신용공여를 지원하는 보증한도 사전제공 약정도 40억달러(약 4조4000억원) 확대한다. 수출입은행과 서비스업종별 대표기업이 수출 경쟁력이 있는 사업을 공동 발굴할 경우 지원하는 서비스 수출금융도 5조원 늘릴 예정이다.

【그림 1】 ‘46조원+α’ 경기부양 패키지 구성



출처: 한국경제신문 2015. 6. 26일자

【표 1】에서 보듯이 2015년의 ‘실제’ 추경예산은 11.8조원이었다. 나머지 차액은 ‘추경이외의 재정보강’인 것이다. 일종의 경기부양을 위한 ‘들러리’인 셈이다. 추경편성에도 불구하고 2015년의 실질경제성장률은 목표 성장률 3.0%에 못 미치는 2.6%였다. 2014년에는 추경을 편성하지는 않았지만 경기부양책으로 ‘41조원+α’의 재정보강계획을 공포했다.²⁾ 이를 통해 2014년 경제성장률 4%를 장담했지만 실제 성장률은 3.3%였다. 추경을 통한 성장률 관리가 결코 녹록치 않음을 보여준 사례이다.

2016년 추경 규모는 약 10조원대가 거론되고 있다. 박근혜대통령이 지난 6월 국민경제자문회의 겸 경제장관회의를 주재한 자리에서 “이번 추경은 구조조정 실업 대책에 초점을 두고 있다”며 “선심성 예산 요구나 추경과 무관한 문제로 국회 처리가 지연되는 일이 없도록 각 부처가 잘 설명해야 할 것”이라고 밝혔다. 한편 유일호 경제부총리 겸 기재부 장관도 6월 하반기 경제정책방향 브리핑에서 “민간부문의 활력이 좀처럼 살아나지 못하고 있고 일자리 여건도 좋지 않다”고 추경 배경을 설명했다. 대통령과 기재부 장관의 발언에 비춰볼 때, 올해도 추경예산이 편성될 것으로 전망된다.

2) 추경은 아니었지만 추경에 버금가는 각종 재정보강, 정책금융·외환·한국은행 등을 통한 정책자금 지원 등이 망라된 패키지였다.

II. 2015년 추경편성 평가

1) 2015년 추경편성 내역

추경편성은 유혹이다. 재정책대를 통해 경제를 선순환 시키겠다는 데 누가 반대하겠는가. 정계, 재계, 관료들 모두 추경 분위기를 띄우는 데 공조한다. 2015년 추경편성 즈음에 대한상익은 “한국경제가 ‘슬리퍼리 슬로프(Slippery Slope·미끄러운 경사면)’에 서있는 상태”라고 진단했다.³⁾ 경제 위기 상황에 대응한 ‘비상계획(Contingency Plan)’을 세워야 한다는 주장이 자연스럽게 이어졌다.⁴⁾ 정치권도 추경편성에 우호적이었다. 실기하지 않도록 기민하게 움직여야 한다는 식이다.

【표 2】에서 보듯이 2015년도 추가경정예산안의 규모는 11.8조원이다. 세입경정 규모는 국세수입 결손 보전을 위한 5.6조원이며, 지출 확대 규모는 6.2조원이다. 기금운영계획 확대 등을 통해 소상공인 보호와 주거안정 지원용으로 3.1조원이 배정됐고 공공기관 투자 및 정부출연. 출자를 통한 금융성 지원으로 6.8조원이 배정돼, 추경을 포함해 총 22조원의 재정보강이 이루어졌다.

【표 3】은 2015년 추경에 따른 재정총량 변화를 나타낸 것이다. 추경 및 기금계획 변경에 따라 총수입은 본예산 대비 4.9조원 감소한 377.5조원(국세수입 5.6조원 감소, 한은잉여금 0.7조원 증가), 총지출은 기금 자체변경 3.1조원을 포함해 총 9.3조원 증가한 384.7조원(예산 3.4조원 증가, 기금 5.9조원 증가)이다. 관리재정수지는 세입 결손과 지출 확대에 따라 적자폭이 13.4조원 확대($\Delta 33.4 \rightarrow \Delta 46.8$ 조원)되어 GDP 대비 비중은 $\Delta 3.0\%$ 까지 악화되었다. 국가채무는 국고채 발행 증가에 따라 9.6조원 확대(569.9조원 $\rightarrow$ 579.5조원)되어 GDP 대비 비중은 37.5%로 증가했다.

3) 슬리퍼리 슬로프는 한 번 미끄럼틀을 타면 상황을 되돌리지 못하고 끝까지 미끄러져 내려가 파국으로 치달을 수 있는 상황을 의미한다.

4) 대한상익은 하반기 중 경제 재도약의 기회를 마련하기 위해서는 단기 및 중장기적 정책대응이 필요하다고 강조했다. ‘메르스 불황’을 극복하기 위해 관광·여행·외식 등 피해 업종에 대한 부가가치세 납부 유예와 세무조사 유예 등 세정지원을 촉구했다. 또 개별소비세 완화, 문화접대비 특례범위 및 한도 확대 등의 조치도 요청했다. 수출 활성화를 위해 자유무역협정(FTA) 및 다자 간 협상 추진과 함께 ‘환(換) 리스크’ 관리 지원 등도 제언했다.

【표 2】 2015년 추경편성 내역 및 재정보강

(단위: 조원)

지출 확대 (①+②) 15조원	① 추 경 11.8조원	세입경정	5.6	· '15년 세입부족분 보전
		세출확대	6.2	· 메르스·가뭄극복, 민생지원 등
	② 기금 자체변경		3.1	· 소상공인 보호, 주거안정 지원
	③ 공공기관·민자유치		2.3	· 공기업 자체투자, 민간 선투자
	④ 정부출연·출자를 통한 금융성 지원 (보증·보험·여신)		4.5	· 신·기보, 무보, 수출여신 확대 등
총 재정보강(①+②+③+④)			22 내외	

자료: 기재부

【표 3】 2015년 추경에 따른 재정총량 변화

(단위: 조원, %)

	'14년	'15년		증감 (B-A)
		당초(A)	추경안(B)	
◇ 총 수 입	369.3	382.4	377.5	△4.9
(증가율)	(△0.9)	(3.5)	(2.2)	(△1.3)
◇ 총 지 출	355.8	375.4	384.7	9.3
(증가율)	(4.0)	(5.5)	(8.1)	(2.6)
■ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△25.5* (△1.7)	△33.4 (△2.1)	△46.8 (△3.0)	△13.4 (△0.9)
■ 국가채무 (GDP대비, %)	530.5* (35.7)	569.9 (35.7)	579.5 (37.5)	9.6 (1.8)

자료: 기재부

* 정부결산(지자체는 잠정치) 기준

2) 추경편성의 적정성 평가: ‘질병의 정치화’가 부른 ‘내수 타살’

추경예산은 이미 확정된 예산에 변경을 가하기 위하여 제출하는 예산으로 법에 명시된 요건을 제외하고는 편성할 수 없으며 국회 의결을 거쳐 최종 확정된다. 국가재정법 제89조는 추경편성의 요건을 다음과 같이 3가지로 명시하고 있다.⁵⁾ 1)전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우. 2)경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우. 3)법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우이다.

대규모 자연재해로 인한 피해복구는 당연히 추경편성 사유다. 과거에도 자연재해로 인한 추경편성은 있어왔다. 하지만 ‘질병’으로 인한 추경편성은 매우 이례적이다. 이는 국격(國格)을 허무는 행위다. WHO의 메르스 조사단의 입국도 국가 자존심에 먹칠을 한 것이다. 메르스는 처음부터 질병 문제에 머물지 않았다. 메르스 대응 과정에서 정치권이 개입하면서, 질병 문제가 ‘정치 문제’로 비화됐다. “지역사회 내의 감염이 아닌 병원 내에서의 감염이고, 한국의 의료수준과 역학능력을 감안할 때 메르스는 충분히 극복가능하다”는 WHO의 객관적 평가도 메르스의 사태를 진정시키는 데 도움이 되지 않았다.

외교, 국방, 자연재해 등의 문제에 있어서만큼은 초당적 협조가 이루어져야 한다. 하지만 우리는 그렇지 못했다. 질병문제로 정쟁의 대상이 됐다. 정부는 메르스 사태 대응에서 무능을 드러냈다. 메르스를 초기에 효과적으로 차단하지 못해 화(禍)를 키운 것이 사실이다. 하지만 더 큰 문제는 야권이 이를 이용해 자신의 정치적 소득을 얻으려 한 것이다. ‘준(準)전시상황’ 등 절제되지 않은 선동이 사회를 공포분위기로 몰고 갔다. 메르스 치사율 40%도 지나친 과장이 아닐 수 없다. 내수가 얼어붙지 않았다면 이는 거짓말일 것이다. 메르스가 내수를 위축시켰다면 이는 ‘질병의 정치화’가 부른 ‘내수 타살’이다. 정치인의 지력은 이 정도이다.

5) ‘예산회계법’에서는 추경편성에 관한 별다른 제약 없이 사실상 모든 경우에 가능했으나 2007년 ‘국가재정법’이 제정되면서 불가피한 3가지 경우에만 가능하게 추경요건을 강화했다.

3) 추경편성의 기회비용

정부지출 승수가 ‘부(負)의 값’을 갖지 않는 한 정부지출을 늘리면 경기는 부양된다. 그렇다면 추경편성은 잦을수록 좋은가? 추경편성을 주장하는 정치인, 관료, 학자들도 선뜻 대답하지 못할 것이다. 추가경정 편성의 기회비용은 무엇인가?

2015년 추경편성은 정책기조의 전환을 가져왔다. 추경을 통한 경기부양과 구조개혁을 동시에 진행하기가 쉽지 않기 때문이다. 우리경제에 정말로 필요한 것이 구조개혁이라면 추경편성은 ‘구조개혁 포기’라는 엄청난 기회비용을 안고 간 것이다.

정부의 인위적 경기부양은 노동 등 4대 부문 구조개혁을 뒷전으로 밀어냈다. 더욱이 2016년 4월 총선을 앞둔 상황에서 2015년 하반기를 놓치면 구조개혁은 사실상 물 건너간다고 봐야 한다. 경기는 돈을 집어넣어 끌어올릴 수 있지만 구조개혁은 돈으로 살 수 없다. 2015년의 ‘추경을 포함한 재정보강’으로 경제성장률을 2% 후반대에서 3%로 끌어올렸다고 치자. 경기부양으로 치른 기회비용을 성찰해야 한다. 현실은 냉혹했다. 2015년에 재정투입을 했지만, 경제성장률은 2.6%에 그쳤다.

박근혜정부 들어 대규모 재정투입이 우리경제를 튼실하게 했는가. 【표 4】는 2009년 이후 우리나라 제조업의 주요 경영성과 지표를 나타낸 것이다. 매출액 영업이익률이 최근 들어 급격하게 하락하고 있는 것으로 나타났다. 저금리로 금융비용부담률이 낮아지고 있음에도 ‘이자보상비율’은 급감하고 있다. 그만큼 기업의 수익성이 하락했다는 방증이다. 최근의 제조업 저투자를 반영해 유형자산증가율도 크게 낮아지고 있다. 근래 가장 높은 경제성장률을 실현한 2010년의 유형자산증가율이 11.2%를 기록한 것을 감안하면 2014년에는 3.2%로 1/3 토막으로 격감했다. 2014년 제조업의 매출액 증가율은 마이너스 1.59%이다. 이는 1961년 관련 통계 집계 이후 초유의 현상이다. 2014년에 매출액 증가율이 마이너스로 나타나면서 매출액 대비 인건비 비율은 9.9%의 최고치를 기록하고 있다.

2014년 평균 이자보상비율은 400%이지만 한계기업으로 내려가면 이자보상비율은 크게 낮아진다. 한국은행의 「금융안정보고서(2015. 6. 30)」에 의하면 2014년 말 2만 1700여개 외부감사 대상 기업 중 3년 연속 영업이익이 이자 비용에 못 미치는 기업은 3295개이다. 이는 총 외감기업의 15.2%로, 2009년 말 12.8%(2698개)에 비해 크게 증가한 것이다.

가장 희망적인 시나리오는 추경편성이 마중물이 되어 성장률을 끌어올리고 경제성장이 생산성 향상으로 연결되는 것이다. 하지만 【표 4】에서 보듯이, 추경편성은 생산성제고로 연결되지 못하고 있다. 경기부양은 구조조정의 표류로 연결돼 도리어 ‘경쟁력을 갖지 못한 좀비 기업’을 늘리는 데 부정적으로 기여했다.⁶⁾ ‘too big to fail’로 대변되는 ‘대마불사’가 재벌의 생존논리였다면, 좀비기업은 ‘too many to fail’을 자기방어 수단으로 삼고 있다. 추경을 통한 경기부양은 ‘진통제’에 비견된다.

【표 4】 제조업 기업경영분석 지표

(단위: %)

	매출액 영업이익률	이자보상 비율	금융비용 부담률	인건비대 매출액	매출액 증가율	유형자산 증가율
2009년	5.83	404.05	1.44	8.84		
2010년	6.72	558.04	1.20	8.53	18.49	11.22
2011년	5.57	486.02	1.15	8.19	13.55	9.80
2012년	5.13	455.35	1.13	8.45	4.21	6.39
2013년	5.25	513.57	1.02	9.05	0.51	4.75
2014년	4.21	412.21	1.02	9.91	-1.59	3.24

자료: 기업경영분석(제조업, 전수조사)

2015년 추경으로 돌아가보자. 2015년 현재, 미국 금리 인상, 중국 경제 둔화, 원화 강세, 유가 불안정 등 우리경제를 둘러싸고 있는 다양한 위험 요소들을 직시할 때, 오히려 필요한 것은 구조개혁과 규제완화이었다. 하지만 박근혜정부는 편한 ‘추경의 길’을 선택했다. 경제개혁 관련해 2015년에 얻은 소득은 “의견이 다르다는 데 의견 일치를 보았다(agree to disagree)”는 노·사·정위원회의 ‘합의 아닌 합의’가 유일하다.

4) 2016년에도 반복되는 재정보강 주장

경기부양을 위해 재정 조기집행, 정책금융 확대, 추경편성 등 각종 재정 보강 대책을 동원하는 것이 불가피하다는 주장이 나오고 있다. ‘브렉시트’로 대외 변동성이 커지고 세계 각국이 돈을 풀어 경제를 살리는 ‘양적완화’에 나서는 상황에서 우리 정부만 뒷짐 지고 있으면 되겠느냐의 주장이다. 민간 부문의 소비와 투자가 얼어붙어 경

6) 좀비기업은 생산성이 낮아 다른 기업과 경쟁에서 살아남을 수 없는 죽은 기업이지만, 금융 및 정책지원을 받아 연명하는 기업이다.

기가 좀처럼 살아나지 않는 상황에서 “경기 회복의 불씨를 살리기 위해선 과감한 재정 투입이 필요하다”는 목소리가 힘을 얻고 있다.

경제체질 개선이 없는 한, 재정을 통한 성장은 일시적 성장에 불과하다. 재정을 쏟아 부어 끌어올린 성장률을 다음 해에도 유지하려면 그보다 더 많은 재정을 투입해야 한다. 성장잠재력이 3%대인데 일시적으로 2%대로 떨어졌다면 추경 등 재정 보강을 통해 성장률을 끌어올릴 수 있다. 하지만 성장잠재력 자체가 2%대 중반으로 떨어진 상황에서 3%대 성장률을 유지하기 위해 추경을 하면 다음 해에도 추가 재정을 집행해야 한다. ‘돈으로 경제성장을 사는’ 격이다. 우리경제는 ‘재정 중독’에 빠져있다.

단기적 재정 정책의 불가피성을 인정하더라도 민간 부문에 활력을 불어넣는 구조개혁이 병행되지 않으면 추경은 ‘밑 빠진 독에 물 붓는 격’이다. 기업의 투자를 가로막는 규제를 과감히 철폐하고 획기적인 투자 유인책을 제시하지 않고선 재정의 역할과 의존도를 줄일 수 없다. 현실적으로 2016년의 추경은 불가피해 보인다. 과거 추경의 구태를 답습하지 않으려면, 개별기업의 구조조정 차원을 넘는 산업구조 개편과 맞물린 추경을 짜야 한다. 조선산업 구조개편에 따른 실업 충격을 수습하는 데 추경의 초점이 맞춰져야 한다.

III. 추경을 포함한 재정보강이라는 ‘재정중독’에서 벗어나려면

【표 5】는 외환위기 이후 시행된 추경의 내역을 정리한 것이다. “1997년의 IMF외환위기, 2008년의 글로벌 금융위기, 그리고 태풍 등 자연재해에 따른 추경편성”은 나름대로 타당성이 부여되지만 기타 추경은 일종의 정치적 요구에 의한 추경으로 그 타당성에 의문이 제기된다. 특히 세수결손을 만회하기 위한 추경은, “예측불가의 돌발적 상황에 따른 대응이라는 추경편성의 본연과 거리가 먼 경제운영의 실패를 반영한” 추경인 것이다.

과거 추경편성의 경험에 비추어 볼 때, 박근혜정부 들어 편성된 2013년, 2015년 추경은 세수부족을 메꾸는 추경으로, 추경편성의 본연과는 거리가 먼 불량 추경편성으로 평가된다. 추경편성이라는 재정중독에서 벗어나려면, 성장률 관리 목적의 추경편성을 하지 말아야한다. 국가재정법 제89조의 추경편성 요건을 엄격히 준수할 필요가 있다.

【표 6】은 최근 10년간 추경의 재원조달 경로를 정리한 것이다. 최근 세계잉여금이 줄면서 추경은 국채발행을 통해 재원이 조달되는 구조로 가고 있다. 2013년 추경의 국채발행 의존도는 90%를 넘고 있다. 2015년도 추경도 이와 비슷한 양상을 보이고 있다. 2016년은 초과세수를 이용해 추경을 편성한다는 원칙을 세우고 있다. 하지만 추경을 편성하기에 충분한 초과세수가 건힐지 의문이며 또한 ‘초과세수에 기초한 추경편성’은 논리적으로도 정합적인 정책조합이 될 수 없다. 적자국채를 발행해 부족한 세수를 메우고 필요한 지출을 충당한다면, 추경은 미래의 자원을 미리 끌어 쓰는 기채(起債)행위인 것이다. 이는 ‘세대 간 자원이전’이라는 또 다른 문제를 야기 시키게 된다.

【표 5】 외환위기 이후 추가경정예산 내역

(단위: 억)

연도	목적	세입추경	세출추경	국회변동액	총 추경액
1998-1	세수결손 및 금융구조조정 비용지원	68,260	56,582	3,153	127,995
1998-2	세입결손 및 실업-경기대책	54,902	60,000	6,825	121,727
1999-1	실업대책 및 어업구조조정지원	-	26,570	1,005	27,575
1999-2	중산층 및 서민생활 안정대책	-	12,981	14,400	27,381
2000-1	저소득층 생계안정지원 등	-	23,898	-1,275	22,623
2001-1	건강보험정책시행 및 재해대책예비비 부족예상분 확보	-	50,555	-	50,555
2001-2	세계경제 불확실성 확산 대비	-	18,840	-2,400	16,440
2002	태풍 루사로 인한 재해대책	-	41,431	-	41,431
2003-1	경기 장기침체로 인한 대응기능 강화	-	41,775	3,000	44,775
2003-2	태풍 매미로 인한 재해대책 등	-	30,000	-	30,000
2004	서민-중소기업 지원	-	18,283	-	18,283
2005	세수결손 등	42,409	9,146	-3,000	48,555
2006	태풍 위니아와 집중호우 재해대책	-	21,549	-	21,549
2008	유가급등에 따른 경제여건 악화	-	48,654	-2,969	45,685
2009	글로벌 금융위기 조기극복	112,000	177,300	-5,112	284,188
2013	경기침체 및 세수결손 보전 등	120,000	53,000	-	173,000
2015	메르스 가뭄 극복, 서민생활안정	56,000	62,000	-	118,000
총합		453,571	752,564	13,627	1,219,762

주) 세입추경: 세입결손보전, 세출추경: 세출확대

자료) 기재부, 이하 동

【표 6】 최근 10년간 추경 재원조달 구분

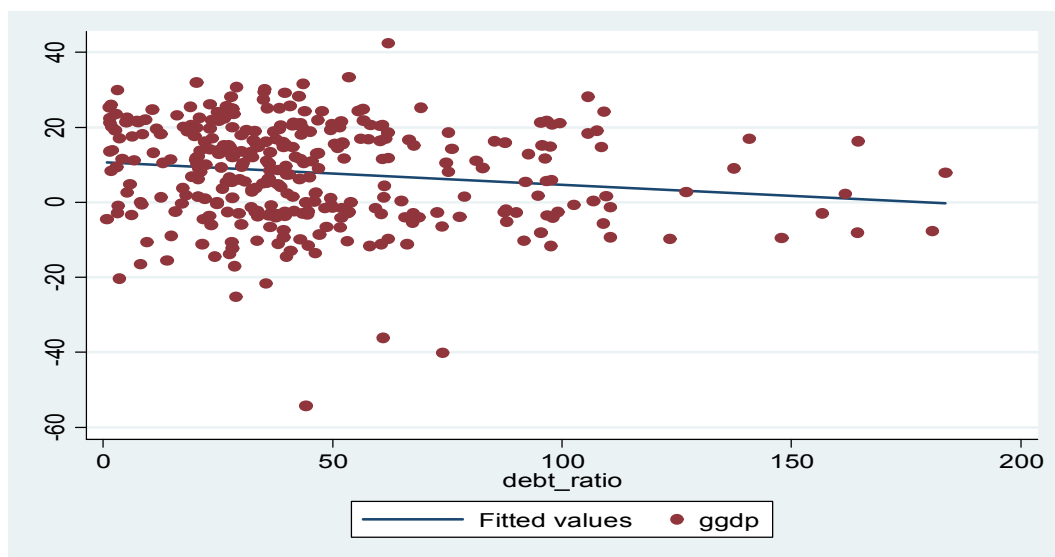
(단위: 억)

연도	재원 소요액	재원조달						국채발행 비율
		세수증대	한은 잉여금	세계 잉여금	기타	세출삭감	국채발행	
2004	18,283		-5,229	11,262	-1,000		13,250	72.5%
2005	48,555	7,000	-	1,726	1,829		38,000	78.3%
2006	21,549		-	8,529			13,000	60.3%
2008	45,685		-	45,685			-	-
2009	284,000		-	46,000			220,000	77.5%
2013	173,000		2,000	3,000	7,000	3,000	158,000	91.3%
2015	118,000		7,000		15,000		96,000	81.4%

IV. 국가부채와 경제성장률 간의 관계

“국가부채(일반정부 국가채무) 비율이 100%에 근접하면 국가부채 그 자체가 성장에 큰 걸림돌이 되는 것”으로 알려져 있다. 이는 기업경영에서의 ‘이자보상배율’과 비슷한 논리구조이다. “이자보상배율이 1인 기업”은 순이익으로 이자를 갚고 나면 남는 것이 없기 때문에 기업부채를 줄일 수 없다. 마찬가지로 국가부채비율이 100%에 근접하면, ‘경제성장에 따른 성장분(分)’을 모두 국채이자 지급에 쏟아 붓고 나면 남는 것이 없게 된다. 예컨대 경제성장률이 2%이고 국채이자율이 3%이면, 금년도 경제성장분으로 이자도 갚지 못하는 상황이 전개된다. 결국 ‘직전년도의 생활수준’을 유지하지 못하게 된다.

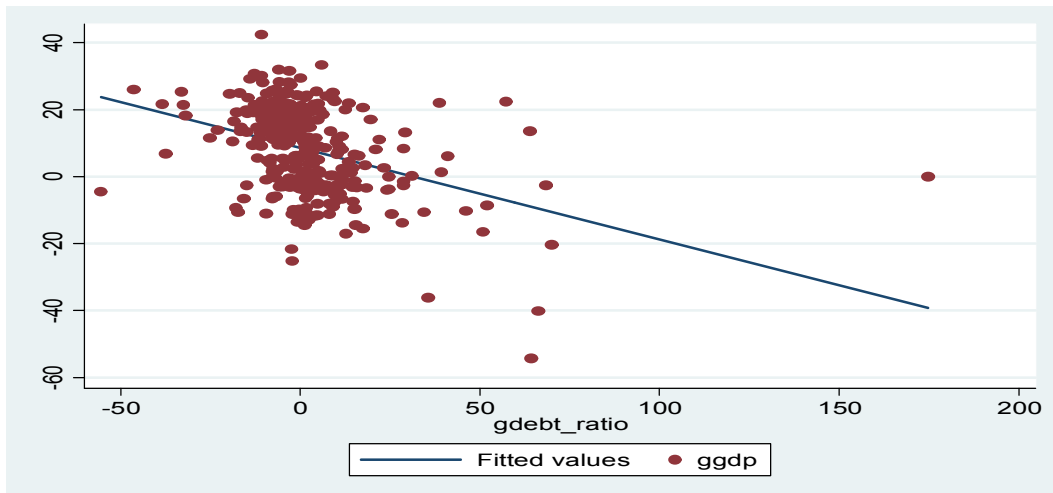
【그림 2】 GDP대비 국가부채비율과 경제성장률간의 관계



빚을 내 추경을 편성하고 성장률을 높였다고 가정해 보자. 부채를 통한 경제성장은 지속가능한가? 이를 판별하기 위해서는 국가부채 증가가 성장에 어떤 영향을 미치는지를 분석해야 한다. 여기에서는 “2000년부터 2010년까지 OECD 34개국의 ‘패널 자료’를 취합해 국가부채누적이 경제성장률에 ‘부(負)의 효과’를 미쳤는지”를 판별한 연구결과(조동근, 2014년)를 인용한다. 【그림 2】는 경상GDP 대비 국가부채비율의 분포를 나타낸 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 ‘GDP대비 국가부채비율(debt_ratio)’이 높을수록(경상달러 표시) ‘경제성장률’이 평균적으로 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 【그림 3】은 국가부채비율 ‘증가율’과 경제성장률간의 관계를 산포도로 나타낸 것이다.⁷⁾ 【그림 3】의 추세선 기울기가 【그림 2】 추세선의 기울기보다 가파르게 나타나

있다. 이는 직관에 부합된다. 국가부채 증가속도가 높을수록 그만큼 성장여력이 마모된다.

【그림 3】 국가부채비율 증가율과 경제성장률간의 관계



V. 에필로그

바스티아의 “What is seen and what is not seen”의 비유는 문제를 ‘조각’으로 보지 말고 ‘전체’로 보라는 것이다. 경제과학은 “단기적인 결과뿐만 아니라 장기적인 결과를, 일차적(직접적)인 결과뿐만 아니라 부차적(간접적)인 결과를, 어느 특정 그룹에 미친 영향뿐만 아니라 모든 사람에게 미치는 영향”을 추적해야 한다. 하지만 우리는 ‘보이지 않는 것’은 애써 외면한다.

유권자가 공공지출 규모, 즉 정부 규모에 대해 투표할 때, 투표 자체는 투표자 자신이 세금을 부담하는 것이 아니라 다른 사람이 부담한다고 믿도록 고안되어 있다. 이는 공공선택의 치명적인 ‘내재적 함정’이 아닐 수 없다.

케인즈적 국가개입주의는 큰 정부를 부르게 되어 있다. 정부 개입을 통한 유효수요

7) 재정 조기 집행과 추경이 반복되면서 국내총생산(GDP) 대비 국가채무 비율은 올해 처음 40%대를 넘어섰다. 추경 편성 과정에서 국채를 발행하면서 나랏빚 증가 속도도 가팔라졌다. 1997년 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기 때 정부가 과감하게 재정 정책을 동원해 위기를 극복했던 ‘재정 카드’가 무력화될 수 있다는 우려가 나오는 이유다.

의 관리는 케인즈적 사고의 정수(精髓)이다. 추경을 통한 성장률 관리도 그 연장선이다. 성장을 위해 이정도 희생은 기꺼이 치러야 할 것 아닌가라는 케인지언들의 주장이 범람하고 있다. 하지만 공짜 점심이 없듯이 공짜 성장도 없다. 추경은 추경을 부르고, ‘정부에의 의존’을 타성화시킬 뿐이다.

세계 경기침체와 민간경기 부진으로 재정의 적극적 역할이 불가피하지만 민간 부문에 활력을 불어넣는 구조개혁이나 규제철폐 등의 근본 처방이 없이 성장률을 높일 수는 없다. 2013년 2월 박근혜 정부 출범 이후 4년 내내 상반기에 재정을 조기 집행하고 2013년, 2014년, 2015년에 추경 내지 재정보강 패키지를 편성했지만 성장률은 2%대로 주저앉았다. 정부가 재정에 의존해 일시적 경기부양으로 그때그때 위기를 넘기는 데 급급했기 때문이다.

잠재성장률을 끌어올리는 구조개혁이 시급하다. 우리에게 필요한 것은 정상적인 성장을 가능케 하는 ‘경쟁과 혁신 그리고 구조개혁’이다. 그리고 재정건전성의 첫 걸음은 추경편성의 절제로부터 출발한다.

<정책토론회> 연례적인 추경편성, 팬잡은가

토론

연례적인 추경편성, 괜찮은가(1)

양 준 모
연세대 경제학과 교수

1. 문제의식

- 추경이 연례적으로 편성되는 상황에서 추경 편성의 필요성 등에 대한 검토가 필요
 - 추경은 국가재정법에 따라 편성요건이 엄격하게 제한
 - 경제위기 극복을 위한 재정의 역할이 강조되면서 향후 일자리 창출, 세수 수입 확대라는 긍정적 역할도 기대
- 추경의 법적 근거
 - 헌법 제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.
 - ▶ 추경의 제출은 정부의 권한
 - 예산회계법
 - ▶ 제33조 (추가경정예산안) ① 정부는 예산성립후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.
 - ②제32조 및 제1항의 규정에 의하여 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 제31조에 규정된 예산안첨부서류의 전부 또는 일부를 생략할 수 있다.
 - 국가재정법
 - ▶ 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ⑦ 기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안

에 대하여 국회에 보고하여야 한다.<신설 2010.5.17.>

- ▶ 제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.<개정 2009.2.6., 2015.12.15.>
 1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우
- ② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.[제목개정 2009.2.6.]

2. 추경편성의 요건 논란

■ 국회에서의 논란

○ 박주현 국민의당 의원:

- ▶ 대량실업을 추경의 요건으로 잡고 있는데, 전국적인 실업률이 아니라 경남의 실업률
- ▶ 브렉시트도 당장의 추경의 요건이 될 수 없고, 경기침체는 정부 정책의 실패

○ 박영선 더불어민주당 의원

- ▶ 추경의 준비가 덜 됐다
- ▶ 박근혜 정부 들어 거의 해마다 추경을 하고 있는데 국민들에게 사과를 해야 하는 것 아니냐

○ 윤호중 더불어민주당 의원

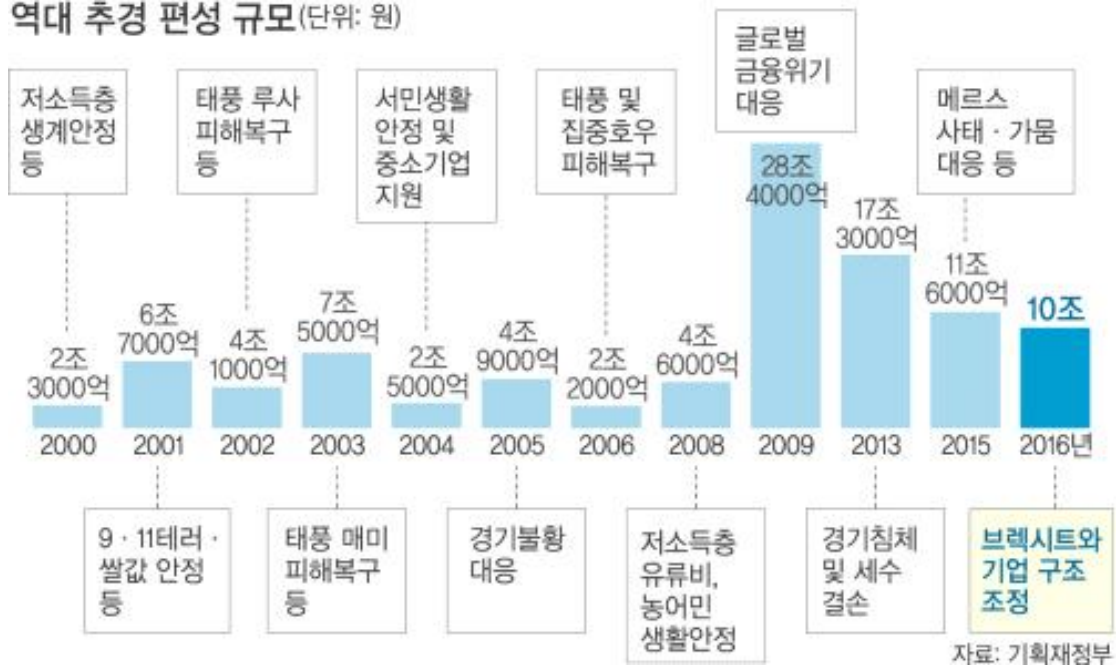
- ▶ 브렉시트라는 명분이 생겼다고 추경으로 달려가는 건 무책임하고, 졸속

○ 김현미 더불어민주당 의원

- ▶ (추경을 빨리 하자는 건)애가 태어나지도 않았는데 학교를 어디로 보내야 하는지 싸우는 것과 같다

■ 과거 추경의 사례

역대 추경 편성 규모(단위: 원)



3. 추경 재원

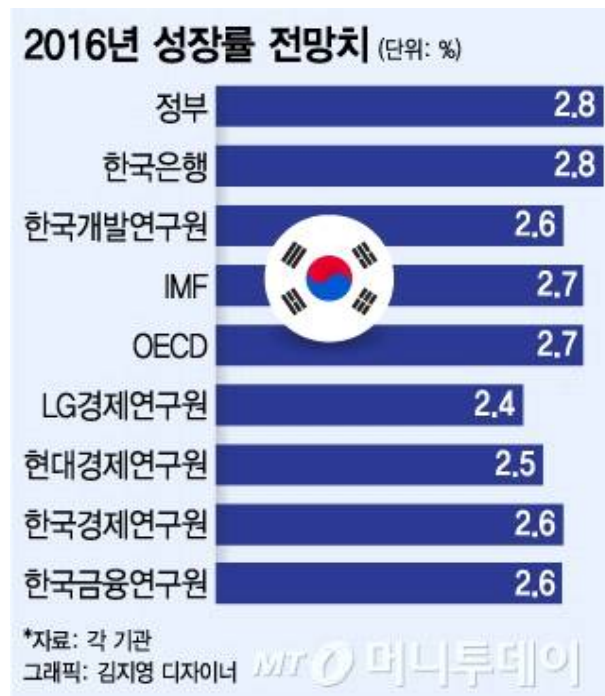
■ 재원

- 정부는 추경 재원 10조원은 지난해 걷고 남은 세금 1조2000억원에 올해 예상되는 초과 세수를 더해 마련한다는 방침으로 발표
 - ▶ 적자국채 발행으로 재원을 마련해 왔던 통상적인 추경 편성 관행을 벗어남.
 - ▶ 올 4월까지 국세수입 진도율은 43.5%로 지난해 같은 기간(36.5%)보다 크게 높은 상황이며, 기획재정부 이호승 경제정책국장은 올해도 10조원 이상의 초과 세수가 예상

4. 추경활용

■ 정부는 경기 활성화를 위해 20조원 규모의 재정을 투입

○ 추경 10조원+ 기금용도 변경, 공기업 투자, 정책금융 확대를 통해 경제성장을 견인



5. 과제

- 성장 잠재력 확충에 사용될 수 있는가.
- 국가채무를 관리할 수 있겠는가.
- 기존의 재정 지출의 누수는 없는가.
- 재정지출의 성과 평가 담보되고 있는가.
- 보다 효과적인 정책은 없는가.

연례적인 추경편성, 괜찮은가(2)

오 문 성
한양여대 세무회계과 교수

■ **헌법 제56조** 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

■ **국가재정법 제89조**(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.<개정 2009.2.6., 2015.12.15.>

1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

②정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다. [제목개정 2009.2.6.]

■ **재난 및 안전관리 기본법 제3조 (정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. [개정 2011.3.29, 2012.2.22, 2013.3.23 제11690호(정부조직법), 2013.8.6, 2014.11.19 제12844호(정부조직법), 2014.12.30, 2015.7.24 제13426호(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법)] [[시행일 2016.1.25]]

1. "재난"이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사

고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

■ 추경자료

- 2013년 17.3조: 세입부족분 보전 12조/세출추경 5.3조(국채발행비율: 91.3%)
- 2014년
- 2015년 11.8조: 5.6조는 세입부족분 보전/6.2조는 메르스, 가뭄극복, 민생지원 (국채발행비율:81.4%)
- 2016년 10조(예정): 브렉시트로 인한 경기하방위험, 조선산업 구조개편에 따른 구조조정 실업대책

■ 추경의 타당성 관련

1) 추경이 필요한가?

- 추경의 성격은 국가재정법 제89조 제1항에 적합하여야 하며 그 시기에 취약부분에 대한 집중적인 지원을 통하여 그 효과를 극대화할 수 있는 성격을 지녀야함(예상하지 못했던 상황에서 그 충격을 완화하기 위한 성격; 그러므로 일상적인 성격의 모자라는 예산을 추경으로 해결하려고 하는 것은 지양하여야 함)
- 세수결손을 메우기 위한 추경은 최소화시킬 수 있어야 함

2) 필요하다면 어느 정도가 필요한가?

- 사업계획을 치밀하게 수립하여 불용액을 최소화할 수 있어야 함

3) 추경의 재원

- 세수로서 부족하게 되면 결국 국가채무를 발생시켜야 하는데 국가채무로 추경재원을 마련하는 것은 지속가능한 방법이 아님

4) 추경의 집행시기는?

- 추경이 필요하다고 판단되면 예산편성-예산심의-예산집행의 절차를 신속하게 진행하는 것이 추경의 효과를 극대화할 것임



바른사회시민회의

바른사회
CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

서울시 중구 세종대로14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>