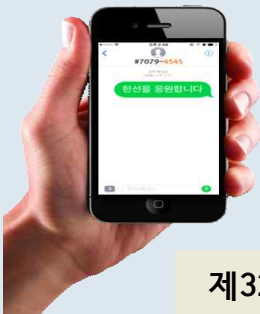


한선 프리미엄 리포트

HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 예산(재정) 포폴리즘 극복: 무엇을 어떻게
[발제자] 민세진 동국대학교 경제학과 교수
[일 시] 2019년 11월 14일(목) 오전 07시 30분
[장 소] 국회 의원회관 제3세미나실



☒ 문자 후원
#7079-4545

제328회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 포폴리즘은 공동체의 궁극적 발전에 대한 비전이 없거나, 비전이 있더라도 추진하는 수단에 이를 달성할 합리적 근거가 없을 때 문제가 된다. 최근 뜨거운 쟁점이 되었던 최저임금이 그 사례이다. 이는 문제의 근본적 해결을 위한 고민보다 표 극대화라는 정치적 욕구가 더욱 크게 작용했기 때문이다.

■ 국회 예산정책처에서 발표한 2020년도 예산의 총수입은 482조 원이며, 총지출은 513.5조 원이다. 작년 예산과 비교하면 9.3%나 큰 폭으로 증가한 적자예산이다. 2020년의 예산 편성 중 보건복지부 증가액은 10.3조 원으로 작년보다 14.2%, 고용노동부 편성의 증가액 역시 3.9조 원으로 14.6% 증가했다. 가장 큰 문제는 재정수지(총수입-총지출)가 31.5조 원의 적자예산으로 편성된 점이다.

■ 보다 근본적인 것은 단순히 적자재정 자체가 아니다. 중요한 것은 재정편성의 불확실성, 임의성, 선심성이다. ‘재정지출 준칙’ 부재에 따른 높은 불확실성에 더하여 대규모 지출 결정에 대한 적정한 절차를 회피하고 있는 임의성, 표를 얻기 위한 정치적 수단으로 지역구를 챙기는 선심성이 수반된 점이다. 이런 현상은 국가재정을 파탄시키는 굴레로 접어들 수 있기에 심각한 문제가 된다.

■ 적자재정의 불확실성과 임의성, 선심성의 문제를 해결하기 위한 방책으로 ‘재정건전화법’ 개정안 국회통과, 엄격한 ‘예비타당성조사’, ‘쪽지예산 공식화’를 제안한다. ‘재정건전화법’은 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장에게 책무와 의무를 명시적으로 제안하고 있으며 재정전략위원회의 설치와 운영, 국가채무 및 재정수지의 관리의무를 명시하고 있다. 또한, 재정 부담이 수반되는 법률안 등에 대한 추계자료 및 재원조달방안 마련을 의무화하고 있다. ‘예비타당성조사’란 총사업비 500억 원 이상 대규모 신규 사업 등에 대해 경제성, 정책성을 심층 평가하여 ‘국가재정법’ 상 예산안 편성의 타당성을 확보하는 장치이다. ‘쪽지예산 공식화’는 쪽지예산을 없애는 것은 사실상 불가능하며 완전히 없애는 것이 바람직하지도 않기에 이를 공식화하여 국민에 공개되도록 하는 것이다.

◆ 포퓰리즘

- ◆ 포퓰리즘은 공동체의 궁극적 발전에 대한 비전이 없거나, 비전이 있더라도 추진하는 수단에 이를 달성할 합리적 근거가 없을 때 문제가 된다. 최근 뜨거운 쟁점이 되었던 최저임금이 그 사례이다.
- ◆ 이런 현상은 비전에 바탕한 정치철학 없이 표 극대화를 추구하기 때문이다. 무조건적인 표 극대화 정책에 앞서 그 철학적 바탕이 되고 있는 공리주의 평등주의 자유주의를 구분하여 인식해야 한다.
- ◆ 공리주의란 사회후생이 사람들 사이에 효용이 어떻게 분배되는지에 관계없이 개인 효용의 합으로만 결정한다. 따라서 그 효용의 합이 커지는 것에 초점을 두고 각 사람의 효용 수준에 동일한 가중치를 적용한다. 모든 사람에 동일한 가중치를 적용한다는 점은 1인 1표의 민주적 의사결정방식과 결이 같다고 볼 수 있다.

평등주의는 소외된 계층에 더 높은 가중치를 부여하는 것이며 자유주의는 가중치 자체를 두지 않는다.

◆ 2020년도 예산

- ◆ 국회 예산정책처에서 발표한 2020년도 예산의 총수입은 482조 원이며, 총지출은 513.5조 원이다. 작년 예산과 비교하면 적자예산의 규모가 상당히 큰 9.3% 증가율을 보인다. 2020년의 예산 편성 중 보건복지부 증가액은 10.3조 원으로 작년보다 14.2% 증가했다. 고용노동부 예산 증가액 역시 3.9조 원으로 14.6% 증가했다.

단위 : 조 원, %

	'19 본예산 (A)	'19추경 (B)	'20예산 (C)	증가액 (C-A)	증가율 ((C-A)/A)	증가액 (C-B)	증가율 ((C-B)/B)
총수입	476.1	476.4	482.0	5.9	1.2	5.6	1.2
총지출	469.6	475.4	513.5	43.9	9.3	38.1	8.0

자료 : 2020년도 예산안 총괄 분석, 국회 예산정책처

- ◆ 용도별로는 대가 없이 지출하는 이전지출의 경우 2019년 314.7조 원에서 2020년 341.3조 원으로 26.5조 원(8.4%) 증가했다. 가장 큰 문제는 재정수지(총수입-총지출)가 2010년도 이후 꾸준히 평균 4% 정도의 흑자예산 편성을 보이던 것이 2020년에는 31.5조 원의 적자예산으로 전환된 것이다.

[2009~2020년도 재정수지·국가채무 현황]

(단위: 조원, %)

구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
재정수지	통합재정수지	6.4	△2.0	5.3	18.1	30.6	13.5	7.0
	관리재정수지	△24.8	△30.1	△25.0	△14.3	△4.7	△25.5	△33.4
국가채무		349.7	407.2	435.5	448.2	464.8	514.8	569.9
전년비		10.3	16.4	6.9	2.9	3.7	10.8	10.7
구분		2016	2017	2018	2019	2020	2009~2020 평균	
재정수지	통합재정수지	4.8	13.8	18.4	6.5	△31.5	8.7	
	관리재정수지	△36.9	△28.3	△28.5	△37.6	△72.1	△27.6	
국가채무		644.9	682.4	708.2	740.8	805.5	-	
전년비		13.2	5.8	3.8	4.6	8.7	7.9	

주: 2007~2019년은 본예산 기준, 2020년 예산안 기준

자료: 국회예산정책처, 각 연도 「대한민국 재정」 등을 바탕으로 작성됨

◆ 무엇이 문제인가?

- ◆ 근본적인 문제는 단순히 적자재정 자체가 아니다. 중요한 문제는 재정편성의 불확실성, 임의성, 선심성이다. ‘재정지출 준칙’ 부재에 따른 높은 불확실성에 더하여 대규모 지출 결정에 대한 적절한 절차를 회피하고 있는 임의성, 표를 얻기 위한 정치적 수단으로 지역구를 챙기는 선심성이 수반된 점이다. 이러한 정책은 국가재정을 파탄시키는 굴레로 접어들 수 있기에 심각한 문제가 된다.

◆ 어떻게 극복할 것인가?

- ◆ 적자재정의 불확실성과 임의성, 선심성의 문제를 해결하기 위한 방책으로 ‘재정건전화법’ 개정안 국회통과, 엄격한 ‘예비타당성조사’, ‘쪽지예산 공식화’를 제안한다.
- ◆ 국가재정 운용계획의 법적 근거인 ‘국가재정법’이 이미 제정되어 있지만, 그것만으로는 부족하다. ‘재정건전화법’은 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장에게 책무와 의무를 명시적으로 제안하고 있으며 재정전략위원회의 설치와 운영, 국가채무 및 재정수지의 관리의무를 명시하고 있다. 또한, 재정부담이 수반되는 법률안 등에 대한 추계자료 및 재원조달방안 마련을 의무화하고 있어 재정건전화 계획을 수립하게 되어 있다. 그러나 2016년 10월 제안되었던 ‘재정건전화법’은 현재까지 국회에 계류 중이다.
- ◆ ‘예비타당성조사’란 총사업비 500억 원 이상 대규모 신규사업 등에 대해 경제성, 정책성을 심층 평가하여 ‘국가재정법’ 상 예산안 편성의 타당성을 확보하는 장치이다. 그러나 현재 많은 수의 사업이 예비타당성조사에서 면제받고 있다. 예비타당성조사 면제사업의 현황을 보면 2019년 기준 16개 사업에서 6개가 면제되었으며 2020년은 43개 사업 중 25개를 면제했다. 금액 기준으로는 전체 사업 비용 중 면제사업이 84%나 되고 있다. 따라서 예산의 과잉지출을 막기 위해 존재하는 법이 사실상 사문화되는 현상이 나타나고 있다.
- ◆ ‘쪽지예산’을 없애는 것은 사실상 불가능하며 완전히 없애는 것이 바람직하지도 않다. 따라서 이를 공식화하여 국민에 공개되도록 하는 역발상이 필요하다. ‘쪽지예산’을 공개하여 투명하고 경쟁적인 방식으로 예산안에 공식 반영되도록 개선해야 한다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)