

조세 재정

2017. 9. 18(통권 제57호)

BRIEF

2018년 예산안 및 2017-2021 국가재정운용 계획 평가

한종석 부연구위원(044-414-2415)



BRIEF

2018년 예산안 및 2017-2021 국가재정운용 계획 평가

한중석 부연구위원(044-414-2415)

I. 2018년 예산안 및 2017-2021년 국가재정운용계획 개요	02
II. 2018년 예산안 및 2017-2021년 국가재정운용계획 평가	12



I 2018년 예산안 및 2017-2021년 국가재정운용계획 개요

- 정부(기획재정부)는 「2018년 예산안」과 「2017-2021년 국가재정운용계획」을 9월 1일(금) 국회에 제출
- 이번 예산안과 국가재정운용계획은 새 정부가 실질적으로 처음 편성한 예산과 국가재정운용계획이라는 의미를 가짐

1. 2018년 예산안 개요

가. 기본방향

- '18년 예산안은 새 정부의 정책과제 수행을 통해 사람중심 지속성장을 구현하는 과정에서 재정의 적극적인 역할을 강조하는 방향으로 재정기조 설정
 - 일자리 창출 · 소득기반 확대 · 혁신성장 지원을 위한 선제적이고 적극적인 재정의 역할 강조
 - 새 정부 정책과제와 경제정책을 충실히 뒷받침하여 중기적으로 '사람중심 지속성장 경제'로의 패러다임 전환에 재정이 기여
- 물적 중심 투자에서 사람 중심 투자로 경제·사회구조 전환을 위해 다음과 같은 다섯 가지 중점 투자 방향을 제시
 - (일자리 창출과 질 개선) 한국 고용안정·유연모델을 정립, 민간 일자리 창출과 일자리 개선을 지원, 국민생활안전분야의 공공서비스인력을 확충하는 등 공공부문 일자리 창출 병행
 - (소득주도 성장 지원) 저소득층과 취약계층의 소득증대 지원, 서민 주거비 경감, 소상공인·사회적기업 지원, 지역 간 격차해소 등을 통한 소득주도 성장 지원
 - (혁신성장 동력 확충) 4차 산업혁명을 위한 혁신 생태계 지원과 혁신자본 공급 등을 규제혁신과 병행하여 혁신을 경제 전방위로 확산
 - (국민이 안전한 나라) 미세먼지 등 환경위해 극복, 먹거리 안전 강화, 재해·재난 예방, 자주국방 역량 확보, 통일 지원 확대

- (인적자원 개발) 저출산 극복을 위한 생애주기별 투자, 교육 희망사다리 마련, 고등교육 질 제고
- 강력한 지출 구조조정과 국민 참여예산과 같은 재정운용 시스템 혁신을 통한 재정개혁 실시
 - 적극적인 재정의 역할뿐만 아니라 양적·질적 구조조정을 통해 재정건전성도 안정적으로 관리
 - 국민 참여예산 시범 실시나 실시간 재정정보 공개 시스템 마련 등과 같은 재정운용 시스템 혁신 마련

나. 재정총량

〈표 1〉 2018년 예산안 재정총량

(단위: 조원, %)

		재정 수입	국세 수입	세외 수입	기금 수입	재정 지출	예산	기금	의무 지출	재량 지출
'17년 확정예산		414.3	242.3	26.4	145.6	400.5	274.7	125.9	197.0	203.5
'17년 추경		423.1	251.1	26.4	145.6	410.1	280.3	129.8	201.1	209.0
'18년 예산안		447.1	268.2	26.7	152.2	429.0	295.0	133.9	217.9	211.0
'17년 대비 증가율	예산	7.9	10.7	1.1	4.5	7.1	7.4	6.4	10.6	3.7
	추경	5.7	6.8	1.1	4.5	4.6	5.2	3.2	8.4	1.0

자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

〈표 1〉의 계속

(단위: 조원, %)

	조세 부담률	국민 부담률	관리재정수지		통합재정수지		국가채무	
			수준	GDP 대비	수준	GDP 대비	수준	GDP 대비
'17년 확정예산	18.8	25.1	△28.3	△1.7	13.7	0.8	682.4	40.4
'17년 추경	19.3	25.7	△28.9	△1.7	13.0	0.8	669.9	39.7
'18년 예산안	19.6	26.1	△28.6	△1.6	18.1	1.0	708.9	39.6

자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

- 2018년도 재정수입 전망은 447.1조원으로 2017년 본예산(414.3조원) 대비 7.9%, 추경(423.1조원) 대비 5.7% 증가
 - 2018년도 국세수입은 268.2조원으로 2017년 본예산(242.3조원) 대비 10.7%, 추경(251.1조원) 대비 6.8% 증가하여 재정수입 증가를 견인
 - 2018년도 세외수입은 26.7조원, 기금수입은 152.2조원으로 국세수입 증가율에 비해 변화가 크지 않음

- 2018년 재정지출은 새 정부 정책과제를 적극적이고 선제적으로 이행하기 위해서 429.0조원을 편성, 2017년 본예산(400.5조원) 대비 7.1%, 추경(410.1조원) 대비 4.6% 증가
 - '18년도 총지출 증가율을 경상성장률 전망 4.5%보다 2.6%p 높은 수준으로 편성하는 등 적극적으로 재정을 운용

- 2018년 총수입 증가로 인해 조세부담률은 19.6%, 국민부담률은 26.1%로 전망
 - 조세부담률은 '17년 본예산(18.8%) 대비 0.8%p, 추경(19.3%) 대비 0.3%p 증가
 - 국민부담률은 '17년 본예산(25.1%) 대비 1.0%p, 추경(25.7%) 대비 0.4%p 증가

- 2018년 관리재정수지는 28.6조원 적자로 GDP 대비 Δ 1.6% 수준으로 전망되며, '17년 본예산이나 추경에 비해 소폭 개선
 - 국세수입 개선으로 인해 관리재정수지 적자 소폭 개선
 - 통합재정수지도 국세수입 개선에 따라 18.1조원, GDP 대비 1.0%로 소폭 개선
 - 재정수입 개선으로 인해 재정수지 측면에서 확장적 기조가 완화된 것으로 나타남
 - 재정지출 감소로 인한 재정기조 완화와는 상황이 다름

- 2017년 국가채무는 708.9조원, GDP 대비 39.6%로 전망되어 '17년 본예산(GDP 대비 40.4%)보다 0.8%p, 추경(GDP 대비 39.7%)보다 0.1%p 개선
 - 국세수입 증가로 인해 관리재정수지 적자가 감소되면서 국가채무도 개선되는 것으로 전망

- 지출규모의 통제 가능성 정도에 따른 재량지출과 의무지출로 구분하여 살펴보면, 2018년도 예산안의 재량지출은 211.0조원, 의무지출은 217.9조원으로 편성

* 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 의해 단가, 대상 등이 결정되므로 지출규모를 축소할 수 있는 여력이 제한적인 지출

〈표 2〉 2018년 예산안 재량지출, 의무지출 현황

(단위: 조원, %)

	총지출	재량지출	의무지출				
			전체	지방이전 재원	복지분야 법정지출	이자지출	기타 의무지출
'17년 예산(A)	400.5	203.5	197.0	87.6	87.2	16.1	6
'18년 예산(B)	429.0	211.0	217.9	99.4	95.7	16.7	6.1
차이(B-A)	28.5	7.5	20.9	11.8	8.5	0.6	0.1
증가율(B/A)	7.1%	3.7%	10.6%	13.5%	9.7%	3.7%	1.7%

자료: 기획재정부, 『2017년-2021년 국가재정운용계획』

- 재량지출은 '17년 예산(203.5조원) 대비 7.5조원(3.7%) 증가, 의무지출은 '17년 예산(197.0조원) 대비 20.9조원(10.6%) 증가
- 재량지출 증가율은 총지출 증가율보다 낮게 편성된 반면, 의무지출 증가율은 총지출 증가율을 큰 폭으로 상회하는 수준으로 편성
- 의무지출의 높은 증가율은 지방이전재원 부문(13.5%)과 복지분야 법정지출(9.7%)에 기인

다. 분야별 자원 배분

- 2018년 예산의 분야별 자원 배분은 중점 투자 방향과 지출구조조정 내용을 반영하여 구성
 - 중점 투자 방향은 (1) 일자리 창출 (2) 소득주도성장 (3) 혁신성장 (4) 안전한 국가 (5) 인적자원 개발 등 5가지 방향으로 설정

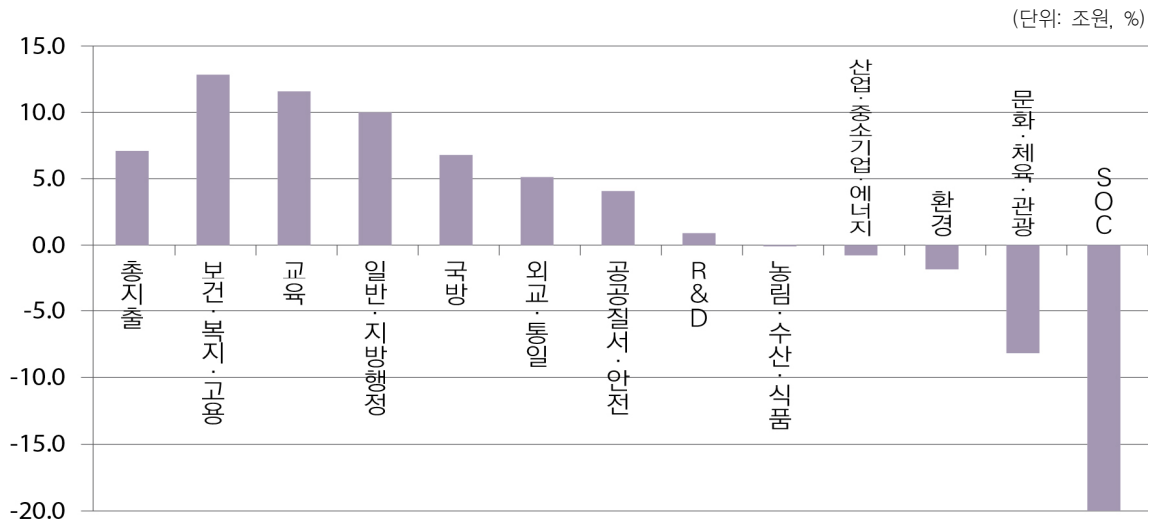
〈표 3〉 2018년 예산안 중점 투자 방향

사람중심의 따뜻한 재정운영				
1. 일자리 창출	2. 소득주도성장	3. 혁신성장	4. 안전한 국가	5. 인적자원개발
(1) 민간일자리 창출	(1) 저소득층·취약계층 소득확충	(1) 혁신 생태계 기반 구축	(1) 자주국방 역량 강화	(1) 저출산 극복
(2) 공공일자리 확대	(2) 서민 생계비 경감	(2) 경제 전반 확산	(2) 생활안전 투자 확대	(2) 교육 희망사다리 마련
(3) 일자리 질 제고	(3) 소상공인 지원	(3) 규제혁신	(3) 평화통일 기반 구축	(3) 고등교육 질 제고
(4) 한국형 고용 안정 유연모델	(4) 지역 균형 발전	(4) 혁신자본 공급확대		

자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

- 지출구조조정은 투자 우선순위, 사업성과, 집행수준, 지출성격 등을 zero-base에서 검토하여 12개 분야에서 총 12.1조원을 절감
- 2018년 분야별 자원 배분은 보건·복지·고용 분야 및 교육 분야, 일반·지방행정 분야의 지출 증가율이 뚜렷한 반면 SOC, 문화·체육·관광, 환경 분야는 지출 삭감이 큰 폭으로 일어남
 - 보건·복지·고용 분야의 지출 증가율이 12.9%로 가장 높으며 일자리 분야 지출 증가율이 19.2%로 매우 높음
 - 교육 분야 지출 증가율(11.7%)은 지방교육재정교부금 증가율(15.4%)이 주도
 - 일반·지방행정 분야 지출 증가율(10.0%) 역시 지방교부세 증가율(12.9%)이 주도
 - SOC는 △20.0%, 문화·체육·관광은 △8.2%로 매우 큰 폭으로 감축

[그림 1] 2018년 예산안 분야별 지출 증가율



자료: 기획재정부, 『2018년도 예산안』

2. 2017-2021년 국가재정운용계획 개요

가. 기본방향

- ● 새 정부 국정과제의 차질없는 이행을 위해 재정을 적극적으로 운용하는 방향으로 편성
 - 저성장이 고착되고 양극화가 심화되는 구조적·복합적 위기를 해결하기 위해 과거 물적 자본 중심의 투자전략과 모방·추격형 성장 전략에서 벗어나 ‘사람중심 지속성장 경제’로 패러다임 전환을 추진하기 위한 방향으로 재정을 적극적으로 운용
 - 일자리, 복지, 교육 등 사람에 대한 투자 확대에서 재정의 역할 강조
 - 일자리 창출에 역점을 두고 재정정책을 재설계하고, 적극적 노동시장에 대한 재정투자를 총지출 증가율 이상으로 지속 확대
 - 악화된 분배를 개선하고 삶의 질 향상을 위한 재정의 재분배 역할 강조
 - 누리과정 어린이집 국고지원, 대학 등록금 부담완화 등 사람에 대한 투자 확대
 - 우리 경제의 신성장동력을 창출하기 위한 재정의 역할도 지속적으로 강조
 - 4차 산업혁명 지원, 혁신 클러스터 조성, 혁신형 인재 양성 등과 같은 혁신 성장동력 확충

- 기초연구 R&D를 적극 지원하는 한편 기존 R&D 투자 효율화 병행
- 차질 없는 국정과제 수행을 위한 자원 마련을 위해 zero-base에서 강력한 양적 · 질적 지출 구조조정 추진
 - 양적 구조조정뿐만 아니라 보상체계 혁신, 전달체계 개선, 정기적 존치평가 등을 통한 질적 구조조정 병행
 - 상대적으로 여력 있는 일부 고소득층 · 대기업에 대한 제한적 세율 조정 등과 같은 고소득층 · 대기업에 대한 과세 강화
- 국민 참여를 확대하여 예산과정의 민주성 · 투명성 제고
 - 국민이 예산과정에서 제안 · 심사 · 결정을 하는 직접 참여하는 국가 단위의 국민참여예산제도 도입
 - 국민 눈높이에 맞는 재정정보 공개

나. 재정총량

〈표 4〉 2017-2021년 국가재정운용계획 재정총량

(단위: 조원, %)

	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	연평균 증가율
총수입	414.3	447.1	471.4	492.0	513.5	5.5
국세	242.3	268.2	287.6	301.0	315.0	6.8
세외	26.4	26.7	28.1	27.4	26.7	0.3
기금	145.6	152.2	155.7	163.6	171.8	4.2
총지출	400.5	429.0	453.3	476.7	500.9	5.8
예산	274.7	295.0	313.3	328.1	343.4	5.7
기금	125.9	133.9	140.0	148.5	157.5	5.8
의무	197.0	217.9	233.3	246.5	260.1	7.2
재량	203.5	211.0	220.0	230.2	240.9	4.3
조세부담률	18.8	19.6	19.9	19.9	19.9	-
국민부담률	25.1	26.1	26.2	26.4	26.4	-
관리재정수지 (GDP 대비)	△28.3 (△1.7)	△28.6 (△1.6)	△33.0 (△1.8)	△38.4 (△2.0)	△44.3 (△2.1)	-
통합재정수지 (GDP 대비)	13.7 (0.8)	18.1 (1.0)	18.0 (1.0)	15.3 (0.8)	12.5 (0.6)	-
국가채무 (GDP 대비)	682.4 (40.4)	708.9 (39.6)	749.1 (39.9)	793.0 (40.3)	835.2 (40.4)	-
명목 성장률	4.6(17.7.25)	4.5	4.9	4.9	4.9	-

자료: 기획재정부, 『2017-2021년 국가재정운용계획 주요내용』

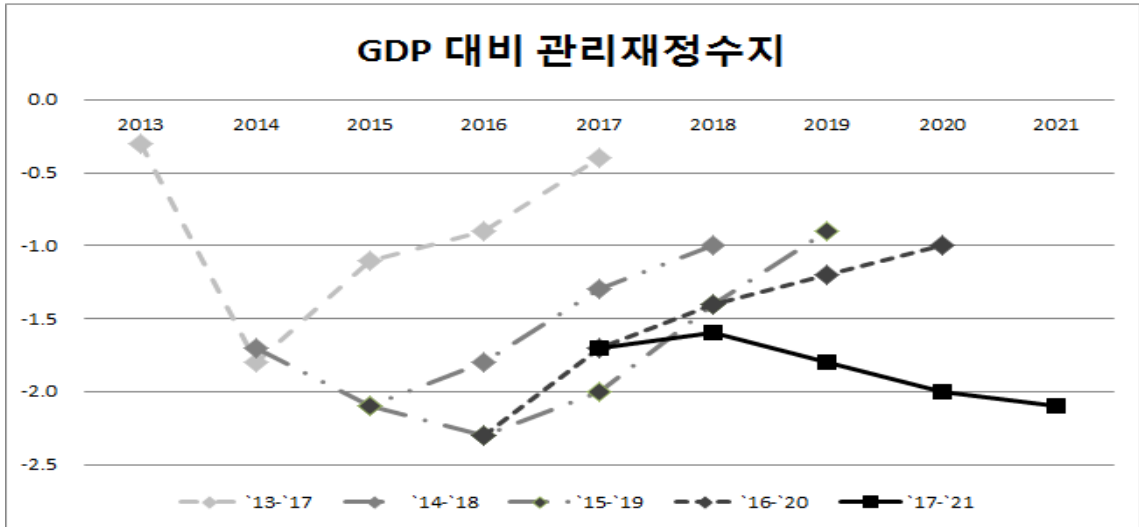
- '17-'21년 국가재정운용계획의 연평균 총수입 증가율은 '16-'20년 계획보다 0.5%p 증가한 5.5%, '21년 총수입은 513.5조원으로 전망
 - '17-'21년 중기계획상 국세수입은 연평균 증가율이 6.8%로 총수입 증가율보다 1.3%p 높고, '16-'20 중기계획의 국세수입 연평균 증가율보다 1.2%p 높을 것으로 전망
 - '17-'21년 중기계획상 기금수입은 연평균 증가율이 4.2%로 '16-'20년 중기계획 연평균 증가율보다 1.0%p 낮을 것으로 전망

- '17-'21년 국가재정운용계획의 연평균 총지출 증가율은 '16-'20년 계획보다 2.3%p 증가한 5.8%, '21년 총지출은 500.9조원으로 전망
 - 재량지출 연평균 증가율은 '16-'20년 연평균 증가율보다 2.7%p 높게 설정된 4.3%로 '13-'17 중기계획 이후 가장 높은 증가율
 - 의무지출 연평균 증가율도 '16-'20년 연평균 증가율보다 1.7%p 높은 7.2%로 '14-'18 중기계획 이후 지속적으로 하락하던 연평균 증가율 추세가 급격히 상승
 - '17-'21년 중기계획의 높은 의무지출 연평균 증가율 역시 지방이전 자원(7.6%)과 복지 분야 법정지출(8.0%)의 높은 연평균 증가율에 의해 견인

- '17-'21년 국가재정운용계획의 GDP 대비 관리재정수지는 '17년 $\Delta 1.7\%$ 에서 '21년 $\Delta 2.1\%$ 까지 점진적으로 증가하는 것으로 전망
 - '16년-'20년 중기 계획은 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지해 관리재정수지가 개선되는 것으로 계획했으나, '17-'21년 중기계획에서는 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하는 것으로 계획함에 따라 관리재정수지 적자가 소폭 증가하는 것으로 나타남
 - '13-'17년 국가재정운용계획부터 '16-'20년 국가재정운용계획까지는 관리재정수지 적자가 점진적으로 개선되는 방향으로 계획했으나 '17-'21년 국가재정운용계획에서는 관리재정수지 적자가 소폭 증가하는 것으로 계획한 것이 특징

[그림 2] 국가재정운용계획별 GDP 대비 관리재정수지 추세

(단위: %)



- ● '17-'21년 국가재정운용계획의 GDP 대비 국가채무는 '17년 40.4%에서 소폭 개선되었다가 '21년 40.4% 수준을 회복하는 것으로 전망
 - '16-'20년 중기계획에서는 GDP 대비 국가채무가 '18년 40.9%까지 증가한 후 '20년까지 40.7%로 소폭 감소할 것을 전망하였으나, '17-'21년 중기계획에서는 40.4%을 유지하는 것으로 전망
 - '13-'17년 국가재정운용계획부터 '16-'20년 국가재정운용계획까지는 GDP 대비 국가채무가 점진적으로 개선되는 방향으로 계획했으나 '17-'21년 국가재정운용계획에서는 '17년 수준을 유지하는 것으로 계획

다. 분야별 자원 배분

- ● '17-'21년 국가재정운용계획에 따르면 12개 분야 중 보건·복지·노동이나 교육 등과 같은 7개 분야는 향후 증가세를 유지하는 반면, SOC나 산업·중소기업·에너지 등과 같은 5개 분야는 감소 추세를 나타냄
 - 보건 · 복지 · 노동(9.8%)이나 교육(7.0%), 일반 · 지방행정(6.5%)과 국방(5.8%) 등이 총지출 증가율(5.8%)을 상회

- SOC($\Delta 7.5\%$), 환경($\Delta 1.6\%$), 산업·중소기업·에너지($\Delta 1.5\%$), 문화·체육·관광($\Delta 1.0\%$) 등은 지출을 감축하는 방향으로 설정

〈표 5〉 2017~2021년 국가재정운용계획의 분야별 배분

(단위: 조원, %)

구 분	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	연평균 증가율
◆ 총지출	400.5	429.0	471.4	492.0	513.5	5.5
1. 보건·복지·노동	129.5	146.2	159.4	172.7	188.4	9.8
2. 교육	57.4	64.1	68.1	72.7	75.3	7.0
3. 문화·체육·관광	6.9	6.3	6.4	6.5	6.6	$\Delta 1.0$
4. 환경	6.9	6.8	6.7	6.6	6.5	$\Delta 1.6$
5. R&D	19.5	19.6	19.7	19.8	20.0	0.7
6. 산업·중소기업·에너지	16	15.9	15.7	15.4	15.1	$\Delta 1.5$
7. SOC	22.1	17.7	17	16.5	16.2	$\Delta 7.5$
8. 농림·수산·식품	19.6	19.6	19.5	19.4	19.2	$\Delta 0.5$
9. 국방	40.3	43.1	45.3	47.7	50.4	5.8
10. 외교·통일	4.6	4.8	4.9	5.0	5.0	2.3
11. 공공질서·안전	18.1	18.9	19	19.2	19.5	1.9
12. 일반·지방행정	63.3	69.6	74.2	77.9	81.3	6.5

자료: 기획재정부, 『2017~2021년 국가재정운용계획 주요내용』

- 분야별 지출 증감률을 살펴보면 2018년 예산안에 집중적으로 반영한 후 중기적으로는 일정 수준을 유지하는 방향으로 편성
 - 보건·복지·노동 분야와 교육 분야는 '18년도 증가율이 연평균 증가율을 상회하도록 편성
 - SOC와 문화·체육·관광 분야도 '18년 큰 폭으로 감축시켜 지출 수준을 조정한 후 연평균 감축률을 각각 $\Delta 7.5\%$ 와 $\Delta 1.0\%$ 수준에서 유지
 - 다른 분야들은 '18년 증가율과 연평균 증가율을 유사한 수준으로 유지

II 2018년 예산안 및 2017-2021년 국가재정운용계획 평가

1. 역대 정부의 재정운용 방향과의 비교

- ● 「2018년 예산안」과 「2017-2021년 국가재정운용계획」은 새 정부 정책 방향에 따라 재정 운용에 대한 구체적인 방향을 담고 있음
 - 분야별 자원 배분 방향에서 새 정부의 특징과 정책 기조가 구체적으로 나타남
 - 새 정부의 재정운용 방향에 대한 이해를 높이기 위해 역대 정부들의 국가재정운용계획의 재정 운용 방향과 재정총량, 분야별 자원 배분을 비교

가. 재정운용 기본 방향

〈표 6〉 2017-2021년 국가재정운용계획의 분야별 배분

정부	중점 투자 분야	자원 배분 방향
노무현 정부	(1) 성장잠재력 확충	기술 인력 양성, 인적 자원 개발을 위한 R&D, 교육 투자 초점
	(2) 국민기본생활 안정	성장과 분배 선순환을 위한 사회복지 지원, 최소한의 기본 생활보장
	(3) 공공서비스 강화	자주 국방 중점 지원, 국가 안전·위기 관리 등에 대한 공공서비스 확대
이명박 정부	(1) 성장잠재력 확충	녹색성장, 소재·환경·에너지 분야에 대한 집중 투자
	(2) 서민생활 안정화	서민·취약계층을 위한 맞춤형 복지 제공 및 일자리 창출
	(3) 국가 위상 제고	G20 정상회의를 비롯한 각종 국제회의 개최, ODA 사업을 통한 국가 위상 제고
박근혜 정부	(1) 성장잠재력 확충	창조경제와 문화 융성을 통한 성장 동력 확충
	(2) 맞춤형 복지	생애주기별·수혜대상별 맞춤형 복지안전망을 구축, 일자리 창출에 초점
	(3) 안전 분야 자원 배분	-
문재인 정부	(1) 일자리 중심 경제	일자리 창출, 적극적 노동시장 정책
	(2) 소득주도 성장	아동수당 도입, 기초연금 인상, 기초생활보장 부양의무자 기준 완화
	(3) 혁신 성장 분야 자원 배분	기초연구에 대한 투자 적극 지원, R&D 투자 효율화

자료: 저자 작성

- ● (노무현 정부) 국가적 우선순위를 감안하여 전략적 자원 배분을 하고, 기본 방향은 (1) 성장잠재력 확충 (2) 국민기본생활 안정 (3) 공공서비스 강화에 초점
 - 세출구조조정을 통한 전략적 배분과 핵심과제 중점 지원을 통한 효율성 추구

- (이명박 정부) 경제 위기 대응과 재정건전성 확보가 중요한 문제로 제기되고 기본방향은 (1) 성장잠재력 확충 (2) 서민생활 안정화 (3) 국가 위상 제고에 초점
 - '09년 경기에 대응하는 적극적 재정운용을 강조, 경기 회복 이후 재정건전성 확보를 위해 국가채무 중점 관리
- (박근혜 정부) 경제 활력 제고와 구조개혁 중장기 재정건전성 확보, 재정 개혁을 기본 방향으로 (1) 성장잠재력 확충 (2) 맞춤형 복지 (3) 안전 분야에 자원 배분
 - 중장기 재정건전성 확보를 위해 재정누수 방지, 지출효율화, 재정운용 틀 마련과 같은 구조개혁 실시
- (문재인 정부) 사람중심 지속성장 경제로 패러다임 전환을 추진하기 위해 (1) 일자리 중심 경제 (2) 소득주도 성장 (3) 혁신 성장 분야에 자원 배분
 - 강력한 양적·질적 구조조정을 추진하고, 국민 참여 예산제도를 도입하는 등 재정시스템 혁신을 병행 추진

나. 재정 총량

〈표 7〉 과거 정부별 재정총량 증가율

(단위: %)

	예산년도 증가율 ¹⁾				중기 연평균 증가율 ²⁾			
	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
재정수입	5.9	7.5	△0.5	7.9	7.4	7.5	4.1	5.5
국세수입	7.0	8.5	1.0	10.7	8.3	6.4	5.8	6.8
재정지출	6.0	6.5	4.6	7.1	6.3	6.2	4.0	5.8
관리재정수지 (GDP 대비)	13.9 (11.1)	△5.5 (△9.1)	451.1 (500.0)	1.1 (△5.9)	△48.7 (△100)	△100 (△100)	12.0 (7.5)	11.9 (5.4)
통합재정수지 (GDP 대비)	69.7 (75.0)	24.0 (16.7)	△57.2 (△60.9)	32.1 (25.0)	77.6 (66.8)	23.8 (14.6)	5.3 (△1.1)	△2.3 (△6.9)
국가채무 (GDP 대비)	19.0 (10.3)	5.3 (△1.2)	10.9 (6.4)	3.9 (△2.0)	9.7 (1.6)	6.5 (△1.4)	7.0 (0.9)	5.2 (0.0)

주 : 1) 예산년도 증가율은 국가재정운용계획상 1차년도 대비 2차년도 증가율

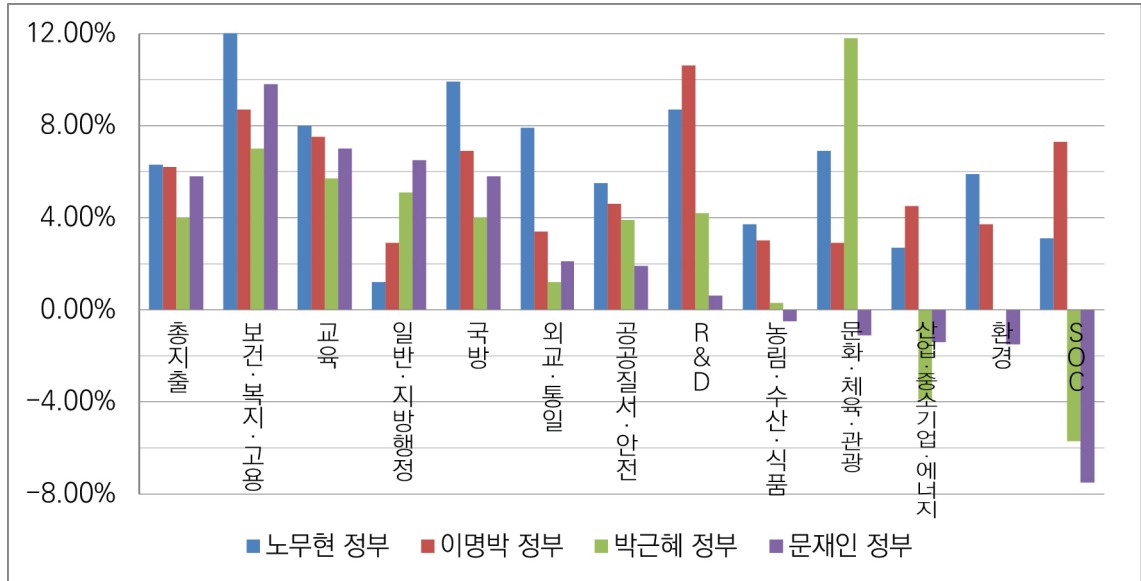
2) 중기 평균 증가율은 국가재정운용계획상 5년 연평균 증가율

자료 : 기획재정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획 주요내용』, 기획재정부, 『2008~2013년 국가재정운용계획 주요내용』, 기획재정부, 『2013~2017년 국가재정운용계획 주요내용』, 기획재정부, 『2017~2021년 국가재정운용계획 주요내용』

- ● (재정수입) 새 정부의 예산년도 재정수입 증가율은 과거 정부보다 높고, 중기 연평균 증가율도 낮은 수준이 아니기 때문에 적극적 재정운용을 위한 자원 확보가 상대적으로 용이
 - '16년과 '17년 급격히 호전된 국세수입 여건으로 인해 재정수입 중기적으로도 양호
 - 중기 연평균 증가율이 노무현 정부나 이명박 정부보다 낮지만 성장률 하락을 고려하면 연평균 증가율이 낮은 수준은 아님
 - 갑작스런 경기 침체가 발생하고 '17년 세법 개정으로 인한 세수효과가 '19년 이후 실현될 경우 '17-'21년 중기 재정수입 전망을 크게 벗어나지 않을 가능성이 높음
- ● (재정지출) 새 정부는 적극적인 재정운용을 위해 예산년도 재정지출을 과거 어느 정부보다 높은 수준으로 설정하였으며, 중기적으로 적극적인 재정운용을 지속하는 것으로 설정
 - 과거 정부와는 달리 중기 재정지출 증가율을 재정수입 증가율보다 소폭 높게 유지
- ● (관리재정수지) 관리재정수지 증가율을 박근혜 정부보다 낮은 수준으로 유지함으로써 재정건전성을 훼손하지 않는 재정운용 의지를 보임
 - 재정건전성 훼손 여부는 중기 재정수입 전망 달성 여부에 영향을 크게 받을 것으로 전망
 - 노무현 정부와 이명박 정부는 관리재정수지 적자를 개선하는 방향으로 중기계획을 편성했으나 새 정부는 현재 적자 수준을 유지하는 방향으로 편성
- ● (국가채무) GDP 대비 국가채무를 중기적으로도 현재 수준을 유지하는 방향으로 편성함으로써 재정지출 확대에도 불구하고 재정건전성을 훼손하지 않도록 관리하는 방향으로 편성
 - 예산년도는 재정수입 증가로 GDP 대비 국가채무가 소폭 개선될 것으로 전망
 - 높은 재정수입 증가율로 인해 과거 정부와는 달리 GDP 대비 국가채무를 악화시키지 않는 방향으로 편성 가능
 - 과거 정부 역시 적극적인 재정운용과 재정건전성 확보라는 상반된 정책목표를 동시에 달성하기 위해 계획을 설정했으나, 이를 달성하지 못해 매년 중기계획을 불가피하게 수정했던 점을 상기할 필요가 있음

다. 분야별 자원 배분

[그림 3] 과거 정부별 분야별 자원 배분 - 중기 연평균 증가율



- 모든 정부에서 보건·복지·고용 분야와 교육 분야에서 공통적으로 높은 지출 증가율을 보이는 반면, 나머지 분야는 중점 투자 방향에 따라 정부별 특색이 나타남
 - (노무현 정부) 보건·복지·고용 분야(12.1%), 국방 분야(9.9%), R&D 분야(8.7%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, 일반·지방행정 분야(1.2%)와 산업·중소기업·에너지 분야(2.7%)의 증가율이 낮음
 - (이명박 정부) R&D 분야(10.6%), 보건·복지·고용 분야(8.7%), 교육 분야(7.5%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, 일반·지방행정 분야(2.9%)와 문화·체육·관광 분야(2.9%)의 증가율이 가장 낮음
 - (박근혜 정부) 문화·체육·관광 분야(11.8%), 보건·복지·고용 분야(7.0%), 교육 분야 5.7%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, SOC 분야(△5.7%)와 산업·중소기업·에너지 분야(△3.9%)는 지출이 감소
 - (문재인 정부) 보건·복지·고용 분야(9.8%), 교육 분야(7.0%), 일반·지방행정 분야(6.5%) 순으로 지출 증가율이 높은 반면, SOC 분야(△7.5%), 환경 분야(△1.5%), 산업·중소기업·에너지 분야(△1.4%), 문화·체육·관광 분야(△1.0%) 등은 지출 감소

- ● 새 정부는 “사람중심 지속성장 경제”로 패러다임 전환 추진을 위해 분야별 자원 배분에서도 기존의 경제 분야에 대한 지출을 삭감하고, 보건·복지·고용이나 교육 분야 등과 같은 복지 분야에 대한 지출을 대폭 증가시킴
 - SOC뿐만 아니라 산업·중소기업·에너지, 농림·수산·식품, 환경 등 경제 분야 지출에 대한 구조조정 실시
 - SOC 분야는 첫째 20%를 삭감하나 이후에는 삭감 폭을 완화하여 중기에서 7.5% 수준을 유지

2. 재정운용 방향에 대한 국민의견

- ● 새 정부는 재정운용 시스템 혁신을 위해 국민이 예산과정에서 직접 참여하여 제안심사 결정하는 국민참여예산제도를 도입
 - '18년 예산안에 시범 도입하여 6개 사업에 422억원 지원
 - * '17년 나라살림 아이디어(368개) 및 광화문 1번가 제안사업을 토대로 대국민 온라인 설문조사를 실시하여 선정
 - 중앙정부 예산의 경우 참여국민의 대표성과 전문성의 부족 등과 같은 현실적 한계로 인해 국가예산 과정에 참여예산제도 도입은 어려운 과제
 - 제한적이기는 하지만 「국가재정법」에서는 중기재정계획 수립 과정에서 민간 전문가를 참여시키고, 재정사업 대상자에 대한 설문조사와 인터뷰를 시행하여 예산편성에서 국민의견을 수렴하는 과정을 마련
- ● 한국조세재정연구원은 기획재정부와 공동으로 2012년부터 2017년까지 정책계층별 Focus Group Interview(FGI)를 진행
 - 정부 주요 예산사업들의 수혜자를 대상으로 사업에 대한 효과 및 만족도를 평가하고, 사각지대 등 제도개선 사항을 탐색하여 향후 예산 편성의 기초자료를 마련하고자 정책고객을 대상으로 심층인터뷰를 매년 실시

〈표 8〉 2012-2017 정책고객 FGI 보고서 내용

연도	부 문	그 룹
2012	보육	미취학 아동을 보육시설에 보내면서 보육료를 지원받는 여성 미취학 아동을 가정에서 양육하는 주부
	아동	취학 아동이면서 지역아동센터를 이용하는 아동의 학부모 드림스타트센터 사례관리자(담당직원)
	장애인고용	직업훈련을 받고 있거나 훈련 후 채용을 경험한 경증 장애인 직업훈련을 받고 있거나 훈련 후 채용을 경험한 중증 장애인 장애인을 고용한 사업체 담당자
	소상공인	정부 지원을 받은 소상공인 중 경쟁력이 있는 업종 정부 지원을 받은 소상공인 중 경쟁력이 없는 업종
	중소·중견기업 지원	중견기업 전환을 앞둔 중소기업의 대표 혹은 임원 중견기업으로 전환하지 얼마 되지 않은 기업 대표 혹은 임원
2013	임대주택 사업	임대주택을 신청 후 현재 세입자 임대주택을 신청했으나 현재 대기자 또는 비대상자
	취업성공패키지	취업성공패키지에 참여 후 취업 성공자 취업성공패키지에 참여했으나 중도포기자 또는 취업실패자
	국가장학금	국가장학금을 수혜받은 학생 국가장학금을 신청했으나 수혜받지 못한 학생
	병영생활 개선	전방부대 현역사병
2014	장애인 거주시설	장애인 거주시설 이용자의 보호자 장애인 거주시설 관리자 장애인 거주시설 종사자
	가사간병서비스	가사간병서비스 이용자(보호자) 가사간병서비스 간병인
	문화바우처 (통합문화 이용권)	문화바우처 이용자 지자체 문화바우처 사업 담당자
	나들가게 지원사업	나들가게 점주 나들가게 탈락 점주/ 일반 골목슈퍼 점주
2015	R&D 인력양성 및 인력지원 사업	R&D 인력양성사업 관리자 R&D 인력양성사업 참여자 R&D 인력양성사업/인력지원사업 참여자를 채용한 중소기업 R&D 인력지원사업을 통해 채용된 취업자 / 출연연 소속 파견기업 근무자
	장애인 지원 체계	장애인 및 보호자 국민연금공단 장애인 등급심사 담당자 지자체 장애수당 및 복지 담당 공무원
	고용노동부 중소기업청년인턴	청년인턴사업을 통해 근무하고 있는 인턴 청년인턴 채용 중소기업 인사 담당자 청년인턴 구직자

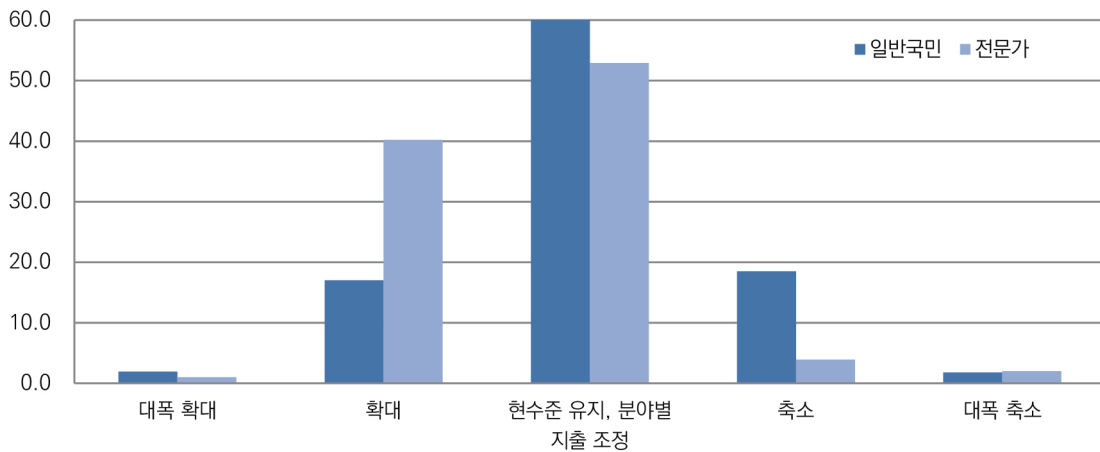
연도	부 문	그 룹
2016	취업성공패키지 지원	위탁기관 종사자 및 고용센터 직원
		구직희망자
		취업성공자 및 중도포기자
	R&D 바우처	중소기업청 R&D 바우처 사업 수혜자(중소기업)
		산업통상자원부 R&D 바우처 사업 참여자(정부출연연구기관, 대학, 중소기업)
중소기업 정책자금 용자	중소기업 정책자금 용자를 받은 중소기업	
	중소기업 정책자금 용자를 지원받지 못한 중소기업	
	중소기업진흥공단 담당자 및 관련 전문가	
농업의 6차 산업 활성화	농업 6차 산업 창업자 인증 사업자	
2017	창업선도대학 육성	창업선도대학 사업 담당자 및 관계자
		창업선도대학의 지원을 받은 창업기업
	SW교육 선도학교 지정	SW교육 선도학교 교원
		농업인 및 농업법인 대표
	분만 취약지 지원정책	취약지 병원 종사자(간호사)
		취약지 산모 및 산부인과 환자(산모)
		취약지 산모 및 산부인과 환자(산모)
취약지 병원 종사자(의사)		

- ● 2017년에는 정책고객을 대상으로 한 FGI뿐만 아니라 ‘국가재정운용’에 관해 대국민 여론조사를 실시
 - 정부정책에 대한 기존의 국민 설문조사와는 달리 동일한 설문내용을 일반국민과 전문가 그룹을 대상으로 함께 실시
 - 정부 재정운용에 대한 일반국민과 전문가 그룹 간의 공통적 의견과 상반된 시각을 비교할 수 있다는데 의의가 있음
- ● 「'18년 예산안」과 「2017-2021년 국가재정운용계획」의 내용을 이번 설문조사 결과를 바탕으로 평가

가. 국가재정운용에 관한 대국민 설문 결과

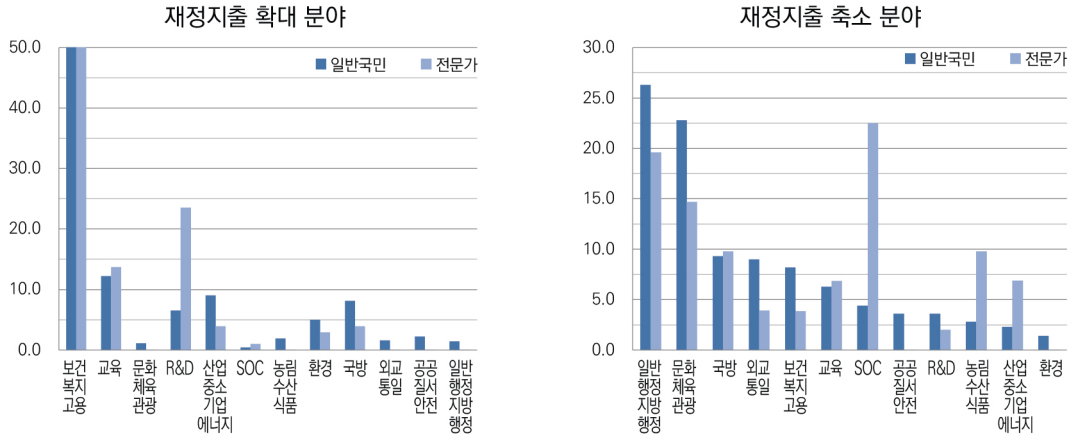
- (재정지출 규모) 향후 5년간 정부 재정지출 규모에 대해 일반국민의 20%는 총지출 확대를 찬성한 반면, 전문가는 41%가 찬성
 - 일반국민 60%는 총지출 규모를 현재 수준으로 유지하는 상황에서 분야별 지출 조정 선호
 - 전문가 53%는 총지출 규모의 현 수준 유지를 찬성하는 반면 40%는 총지출 확대 선호

[그림 4] 향후 5년간 정부 재정지출 규모에 대한 의견



- (분야별 지출 조정) 일반국민과 전문가는 공통적으로 보건·복지·고용 분야의 지출 확대를 선호하고 일반·지방행정 부문은 지출 감소를 선호
 - 재정지출 확대 분야에 대해 보건·복지·고용 부문을 제외하고 일반국민은 교육 - 산업·중소기업·에너지 - 국방 순으로 선호하는 반면, 전문가는 R&D - 교육 - 산업·중소기업·에너지 - 국방 순으로 선호
 - 재정지출 감축 분야에 대해 일반국민은 일반·지방행정 - 문화·체육·관광 - 국방 - 외교·통일 순으로 나타나는 반면, 전문가는 SOC - 일반·지방행정 - 문화·체육·관광 - 농림·수산·식품 순으로 나타남
 - 지출 확대와 감소 분야의 최우선 순위에서는 일반국민과 전문가 그룹의 의견이 유사하나 이후 순위에 대해서는 차이가 존재하는 것을 확인

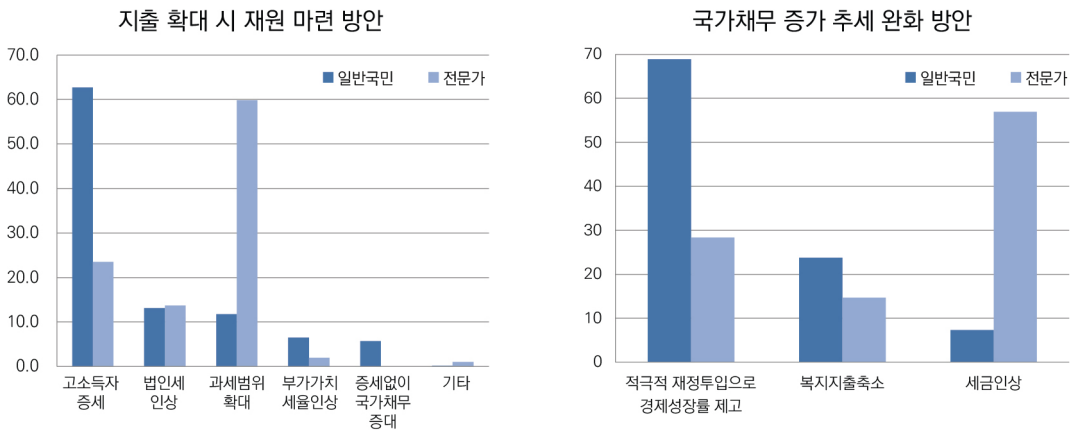
[그림 5] 지출 확대 및 축소 분야에 대한 우선순위



● ● (재정건전성) 재정건전성과 관련된 내용은 지출 확대 시 자원 확보 방안과 국가채무 증가 추세 완화 방안에 대해 설문

- 자원 확보 방안에 대해서 일반국민은 고소득자 증세와 법인세 인상을 선호하는 반면, 전문가는 과세범위 확대와 고소득자 증세를 선호
- 국가채무 증가 추세 완화 방안에 대해 일반국민은 적극적 재정투입을 통한 경제성장률 제고를 최선의 방안으로 선택한 반면, 전문가는 증세를 선택

[그림 6] 재정건전성 관련 설문 결과



나. 설문결과를 바탕으로 한 '18년 예산안과 2017-2021년 국가재정운용계획 평가

- 2018년 예산안은 재정의 적극적이고 선도적인 역할을 위해 재정지출을 큰 폭으로 증가시켰으나, 설문조사 결과에 따르면 일반국민들은 재정지출은 현재 규모를 유지하는 것을 선호
 - 전문가는 40%가 재정지출 증가 필요성에 공감
- 국가재정운용계획의 중점투자 분야나 향후 5년간 지출 증대 분야에 대해서는 일반국민과 전문가가 모두 보건·복지·노동 분야를 선호하는 것으로 나타나면서 분야별 자원 배분 방향과 일치
 - 2순위 분야로 일반국민은 교육, 전문가는 R&D와 교육 분야로 나타나면서 2018년 예산안의 분야별 자원 배분 방향은 큰 틀에서 일반국민과 유사
 - 전문가들은 중장기적인 성장잠재력 확충을 위해 R&D 분야에 대한 지출 확보 필요성 제시
- 재정지출 축소 시 모든 분야보다는 특정 분야에 대한 축소를 선호하고 축소 분야는 일반국민과 전문가가 다르게 나타남
 - 일반국민은 일반·지방행정 분야와 문화·체육·관광 분야에 대한 지출 감축을 선호하는 반면, 전문가들은 SOC와 일반·지방행정, 문화·체육·관광 분야의 지출 감축을 선호
 - 일반국민과 전문가들은 공통적으로 일반·지방행정 분야에 대한 지출 감소를 선호하는 반면 2018년 예산안에서는 해당 분야 증가율이 높게 편성
 - SOC 분야에 대해서는 일반국민은 큰 문제의식을 갖지 않는 반면 전문가들은 감축을 선호하면서 현재 예산안의 SOC 분야 대폭 삭감과 맥락을 같이함
 - 문화·체육·관광 분야는 지난 정부의 실정으로 일반 국민과 전문가 공히 구조조정을 요구하고 있으며, 2018년 예산안에도 적극 반영되어 있음
 - 지출 삭감은 상징적은 측면에서 의미를 가지나 규모가 작기 때문에 자원 마련 측면에서는 효과가 크지 않음
- 재정지출 확대에 따른 자원 마련 방안에 대해서 일반국민과 전문가의 견해 차가 크게 나타나기 때문에 앞으로도 많은 논의가 필요

- 현재 세법개정 방향은 일반국민이 선호하는 고소득자 과세와 유사한 반면 전문가들의 견해와는 차이가 존재
 - 이는 고소득자 과세가 재원확보에 실질적으로 얼마나 기여하는지 정도에 대한 인식차이로 발생하는 것으로 판단
 - 현재 재원마련 방안이 중장기적으로도 가능한지 여부를 점검할 필요
- ● 국가채무 증가 추세를 완화시키는 방안 역시 일반국민과 전문가의 견해차가 큼
- 일반국민이 선호하는 경제성장률 제고 방안은 중장기적인 정책일 뿐만 아니라, 성장률 제고 정도에 대해서도 불확실성이 존재
 - 국가채무관리 방안으로서의 증세 역시 두 그룹 간의 견해 차가 크기 때문에 지속적인 논의가 필요
- ● 2018년 예산안과 2017-2021년 국가재정운용계획은 전반적인 측면에서 일반 국민의 선호가 반영된 것으로 판단되나, 중장기적으로 이와 같은 재정운용방향이 지속가능한 지에 대해서는 검토할 필요가 있음
- 전문가들이 일반 국민들과 인식 차이를 보이는 부분들이 중장기적인 지속성과 관련된 부분들임을 인식할 필요가 있음



BRIEF

2018년 예산안 및 2017-2021 국가재정운용 계획 평가

2017. 9. 18(통권 제57호)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-

