

나라살림 리포트

2018- 제8호

19년 국회 예산 심의과정 증감액 분석 및 의의

-
- 국회심의과정에서 증액은 4.3조원, 감액은 5.2조원, 순증감액 0.9조원? 통계착시:
감액은 실질감액이 아니라 회계상, 숫자상 감액. 증액은 실질 사업 증액
 - 감액을 많이 할수록 국회증액의 한도가 추가로 늘어나는 구조:
국회예산심의권의 제약에 따라, 국회는 감액규모 한도 내에서 증액을 할 수 있음.
즉, 회계상 감액규모를 늘리면 증액의 한도가 늘어나게 됨. 결국, 지역구 사업 등
을 증액할 수 있는 금액을 추가로 얻을 수 있음.
 - 깜깜이 '소소위'에서 회계상 가공 감액 규모가 정해짐:
법적 근거가 없는 '소소위'에서 가공 감액규모가 정해지는 관행이 존재함.
회계상 감액은 공개된 소위에서 행해져야 깜깜이 '소소위' 관행을 막을 수 있음.
-

요약

- 국회는 지난 12월 8일 19년 예산안을 확정했음. 정부가 제출한 예산안에서 4.3조원 증액되고, 5.2조원 감액되어 0.9조원이 순감액 되었음. 그러나 감액 사업의 실제 내용을 분석해 보면 정부 예산안의 불요불급한 부분을 삭감하는 실질적 감액 사업 보다 회계적인 숫자만 감액한 부분이 많음. 반면, 증액은 지역구 SOC 위주의 실질적인 증액임. 단, 사업의 지출규모를 실제로 줄이는 것이 아니라 단순히 사업규모 추계를 변경하는 등의 감액을 회계적인 감액이라고 칭함.

100억원 이상 증감액 된 사업(백만원)	증액	감액
총 증감액	2,903,401	-4,828,336
회계적 증감액	834,169	-3,548,720
실질 증감액	2,069,232	-1,279,616

- 국회에서 이뤄진 4.8조원의 감액 중, 실질 사업규모를 줄이는 감액이 아니라 단순 회계상의 감액이 3.5조원이며 실질 감액은 1.3조원에 그침. 반면, 증액은 대부분 실제로 사업지출금액을 높이는 금액임. 회계적 증액은 0.8조원에 불과하고 사업지출 금액을 실제로 증대시킬 수 있는 금액은 2.1조원에 달함. 즉, 국회심의과정에서 회계적으로는 국회에서 정부예산안을 감액한 것처럼 보이나 이는 통계적 착시 효과일 수 있음을 시사함.
- 헌법 및 관행에 따른 국회 예산심의권 제약으로 인해 국회는 감액 액수 한도 내에서 증액이 가능함. 즉, 감액을 많이 하면 증액할 수 있는 예산 한도액이 증가함. 증액 한도가 늘어나면 지역 사업 등에 추가 증액 여력이 발생함. 삭감한도 내에서 증액 한도가 결정되어지는 상황은 행정부 예산을 견제하고 불요불급한 사업을 삭감하려는 동기제공이 가능함.
- 그러나 실제 사업지출 규모를 줄이는 삭감이 아니라 회계적 삭감만으로 증액 한도액을 가공적으로 늘릴 수 있음. 즉, 회계적 삭감을 통해 증액한도액을 늘리고, 지역 SOC 사업지출액을 늘릴 수 있음.
- 우리나라 예산 심의과정의 고질적 문제점은 법적 근거가 없는 밀실 합의체인 '소소위'에서 중요한 감액 및 대부분의 증액이 이루어진다는 것임. 그런데 이러한 밀실에서 증액이 이루어지는 이유는 전체 증액의 규모의 한도로 적용되는 전체 감액의 규모를 밀실에서 정하기 때문임. 공식적인 국회 예결위 소위에서는 회계적인, 형식적인 감액 규모는 잘 논의되지 않음.
- 결국, 밀실 '소소위'에서 회계적인 감액규모가 정해져야 증액한도가 연동되어 정해짐. 밀실 합의가 지속적으로 필요한 원동력이 회계상의 감액규모를 비공식적으로 산정하기 위함임. 회계적 감액이 공식적인 예결소위에서 이루어진다면 밀실합의를 막을 수 있음.

1. 2019년 예산 심의 과정 증감액 분석 이유

통계적 예산 증감액과 실질 예산 지출 측면에서의 증감액과 상이해

- 국회는 지난 12월 8일 새벽 2019년 예산안을 확정하여 발표하였음. 국회가 밝힌 예산안 수정 내역은 정부안 470.5조원에서 4.3조원을 증액하고 5.2조원을 감액하여 순액 0.9조원을 감액한 469.6조원이 되었음. 즉, 국회의 예산 수정내역 통계를 통해 국회 심의 과정에서 정부가 국회에 제출한 원안 보다 지출 규모를 줄였다고 평가 되고 있음.
- 국회의 예산 심의권한은 헌법 제57조¹⁾에 따라 감액에 치중되어 있으며 각항의 금액을 증액하는 데는 정부의 동의가 필요함. 우리나라 헌법정신에 따른 국회의 예산심의권의 일차적 의미는 본질적으로 예산을 확대하려는 속성을 지닌 행정부를 견제하고자 국민의 대표인 국회가 행정부의 예산을 감액하는 것임.
- 19년 국회 예산심의과정을 통계적으로만 볼 때, 국회 심의권의 제약에 따라 정부안을 순감액하는 국회의 예산 감액권한을 행사하여 불요불급한 정부의 예산을 감액하고 그 감액 범위 내에서 예산을 증액한 것으로 보여 질 수도 있음.

<2019년 예산안 국회 심의 내역>

(단위 : 백만원)

	정부안	증액	감액	증감	수정안
■ 예 산	327,296,609	3,874,007	△2,250,668	1,623,339	328,919,948
■ 기 금	143,205,034	424,287	△2,974,092	△2,549,805	140,655,229
합 계	470,501,643	4,298,294	△5,224,760	△926,466	469,575,177

* 국회의사무처가 공개한 공식 예산안 증액, 감액 내역

- 그러나, 감액부분의 실제 내용을 분석해보면 정부안 중, 불요불급한 예산부분을 줄여 행정부의 지출을 억제하기 보다는 실제 사업상 지출금액을 줄이지는 못하고, 다만 회계적인 숫자만 감액하는 부분이 크게 나타남. 반면, 증액부분은 내용적으로도 실제 사업의 지출 금액을 늘릴 수 있는 증액임.

1) 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

- 이에, 예산 및 기금 감액 전체 사업 중, 총지출 기준 감액 및 증액 규모가 10억원이 넘는 중요 증감액 사업을 분석하여 통계상 증감액 수치와 실제 예산 지출 측면에서의 증감액 수치를 비교해 보고자 함.
- 2019년 예산 사업 중, 국회 심의과정에서 감액된 세부사업 또는 세부내역 사업은 약 600개임. 이중 100억원 이상 감액된 사업은 총 57개임. 57개의 감액사업의 감액규모의 합은 4.8조원으로 전체 감액액수 5.2조원의 92%를 초과함. 즉, 100억원 이상 감액된 사업 분석을 통해 전체 감액의 대부분을 분석 가능함.
- 2019년 예산 사업 중, 국회 심의과정에서 증액된 세부사업 또는 세부내역 사업은 약 1400개임. 이중 100억원 이상 증액된 사업은 총 62개임. 62개의 증액사업의 증액규모의 합은 2.9조원으로 전체 증액액수 4.3조원의 68%에 달함.
- 증액된 사업은 감액된 사업에 비해 개수는 더 많으나 각각의 금액은 더 적다는 사실을 알 수 있음. 즉, 감액사업은 소수의 큰 규모의 사업이 존재하며, 증액사업은 다수의 작은 규모 사업이 존재함. 이에 전체 순증감액은 0.5조 감소하게 되었음을 알 수 있음.

II. 2019년 국회 심의과정 변화 정량 분석, 총론

1. 국회 감액은 실제 사업상 감액이 아닌 예측치를 조정하는 회계적 숫자상 감액 100억원 이상 국회에서 감액된 사업 4.8조원 중, 1.3조원만이 실제 지출액 감소

- 통계적으로는 국회 심의 과정에서 감액된 액수가 증액된 액수보다 더 많아 보임. 정부가 국회에 제출한 예산 및 기금 지출액 470.5조원에서 국회심의 과정에서 총 5.2조원이 감액되고 4.3조원이 증액되어 순 증감액은 0.9조원으로 보임.
- 그러나 큰 규모의 감액사업은 실제 불요불급한 정부 사업의 지출규모를 삭감하기 보다는 단순히 예측치를 조절하는 등의 회계수치상 감액으로 실제 예산 사업규모를 줄이고 지출규모를 삭감한 것으로 이해한다면 오해소지가 있음.
- 예를 들어 총지출 기준으로 단일 사업 중, 가장 큰 규모의 감액사업인 '국고채이자상환' 사업은 국회심의과정에서 실제 이자로 지출 되는 금액을 삭감하거나 절약할 수 있는 방안을 예결위에서 심의한 것이 아니라 국고채에 적용되는 금리 등의 예측치를 달리 적용하여 이자비용에 대한 예측치를 변동한 것임.
- 마찬가지로 보통교부세 지출액이 0.7조원 감소된 이유는 국회의 예산안 제출 이후에 정부가 지방소비세 확대에 따라 자동적으로 줄게 된 보통교부세를 반영한 것임. 지방교육청에 지원되는 교육재정교부금에 따른 보통교부금액수 0.5조원 감소도 예측치를 변동한 것에 불과하며 실제로 교육청에 보내는 금액 액수를 삭감한 것은 아님. 국가재정법에 따라 정해진 액수²⁾만큼 지방정부와 지방교육청에 지원되는 금액임.
- 네 번째로 많이 감액된 사업은 공무원연금 퇴직급여임. 국회에서 0.4조원이 감소된 이유는 공무원 연금 지급액을 삭감할 것을 의결한 것이 아니라 법적 지급액이 정해져 있는 공무원연금의 예측치를 변경한 것임. 정부가 추계한 14.5조원의 지출예측 금액을 재추계한 결과 0.4조원의 예산상 삭감액이 기록된 것임. 이는 국민연금 급여지급 0.3조원의 삭감사유와 동일한 것임. 국민연금 급여지급액은 법적으로 정해진 것으로 예결위에서 예산상으로 지급금액을 삭감할 수는 없음. 예산상의 지급금액을 삭감한 것은 지급할 금액의 예측수치를 달리 정한 것임.

2) 국가재정법에 따라 보통교부세는 내국세의 19.24%가 지원되며 교육재정교부금은 내국세의 20.27%가 지원됨. 다만, 2019년도는 지방소비세 상승에 따른 내국세 감소분은 지방교육청에는 보전해주기로 함.

- 다섯 번째로 많이 감액된 쌀소득보전변동 직불금액을 0.3조원 삭감한 것도 쌀값인상에 따른 직불금 추계금액을 달리 정한 것임. 실제 쌀가격과 목표쌀가격과의 차이를 지급하는 변동직불금의 추계금액은 최근 쌀값 인상을 통해 감소하였음.
- 일곱 번째로 많이 감액된 구직급여는 고용보험에서 지출됨. 급여수준과 기간을 늘리는 정책을 내년 7월로 늦추면서 2,700억원의 실제 지출을 줄이게 되었음.
- 여덟 번째로 많이 감액된 가로주택정비 사업은 국회예산 삭감으로 1272억원 실제 지출이 감소되었음. 그러나 이는 용자사업으로 삭감금액 전체가 실제로 소비되는 것이 아니라 시장금리와 정책금리의 금리 차만큼 정부의 재원 삭감 효과가 있음. 마찬가지로 아홉 번째의 감소금액을 나타내는 국민임대 주택사업 1천억원 예산삭감도 실제로 1천억원 용자사업에 나가는 금액을 삭감한 것이기는 하나 정부의 재원을 절약하는 규모는 시장금리와 정책금리의 금리 차에 불과함.³⁾
- 국회 예결위 심의과정에서 전체 5.2조원 감액되었는데, 이는 100억원 이상 감액된 57개 사업에 전체 감액액수의 대부분인 4.8조원(92%)이 발생함. 그런데 4.8조원 감액 중, 예결위에서 사업규모를 줄이고자 지출을 줄인 실제 감액된 금액은 1.3조원에 불과함. 즉, 최소 3.5조원의 감액은 단순히 회계상, 숫자상의 감액에 불과함.

<19년 예산안 심의과정에서 100억원이상 감액된 사업 중, 예결위에서 실제로 절감된 금액>
(단위, 백만원)

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 인상에 따라 자동 감액 실제 지출액 감소 아님
교육부	예산	보통교부금	54,168,686	-486,406	0	세수추계 등 예측치 변경 실제 지출액 감소 아님
인사혁신처	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
보건복지부	기금	국민연금급여지급	23,289,300	-270,000	0	국민연금 지급 추계변경 실제 지출액 감소 아님
고용노동부	기금	구직급여	7,409,316	-226,533	-226,533	실제 지출금액 감소
국토교통부	기금	가로주택정비사업	277,200	-127,200	-2,544	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
국토교통부	기금	국민임대(용자)	896,400	-101,200	-2,024	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
금융위원회	예산	산업은행 출자(기업 경영정상화 지원)	500,000	-100,000	-100,000	실제 지출액 감소

3) 시장금리와 정책금리의 차이를 편익상 2%로 간주하였음.

국토교통부	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
국토교통부	기금	자율주택정비사업	160,000	-60,000	-60,000	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	철매 II(중거리지대공유도무기)(천궁)	510,470	-50,000	-50,000	실제 지출액 감소
중소기업부	기금	창업기업자금(용자)	2,130,000	-50,000	-1,000	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
국토교통부	기금	집주인임대주택사업	300,000	-50,000	-1,000	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
국토교통부	기금	도시재생지원(용자)	179,184	-46,200	-924	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
고용노동부	예산	청년구직활동지원금	201,936	-43,750	-43,750	실제 지출액 감소
고용노동부	예산	취업성공패키지지원(일반)	412,227	-41,267	-41,267	실제 지출액 감소
고용노동부	기금	(청년추가고용장려금)	713,543	-40,035	-40,035	실제 지출액 감소
국토교통부	기금	영구임대출자	310,028	-38,700	-38,700	실제 지출액 감소
문화관광부	기금	관광산업 용자지원(용자)	525,000	-30,000	-600	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
과학기술부	예산	보험모집보상금(부내자 포상금)	200,000	-29,739	-29,739	실제 지출액 감소
국방부	예산	군무원인건비	1,809,340	-28,749	-28,749	실제 지출액 감소
경찰청	예산	지방경찰청인건비	6,700,986	-28,555	-28,555	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	상륙기동헬기	158,576	-24,500	-24,500	실제 지출액 감소
해양수산부	예산	어촌뉴딜 300	197,350	-24,500	-24,500	실제 지출액 감소
고용노동부	예산	청년내일채움공제	596,288	-22,313	-22,313	실제 지출액 감소
산업자원부	기금	신재생에너지보급지원	288,300	-21,300	-21,300	실제 지출액 감소
국방부	예산	일반지원시설	703,770	-20,000	-20,000	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	방독면-II	23,341	-20,000	-20,000	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	대포병탐지레이더-II	62,390	-20,000	-20,000	실제 지출액 감소
행정안전부	예산	재난안전통신망 구축 운영(정보화)	170,039	-20,000	-20,000	실제 지출액 감소
산업자원부	예산	에너지절약시설설치(용자)	300,000	-20,000	-400	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
문화관광부	기금	국민체육센터 건립지원	227,479	-20,000	-20,000	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	전술정보통신체계(TICN)	368,056	-18,043	-18,043	실제 지출액 감소
중소기업부	예산	인력유입프로젝트(청년채용지원)	235,754	-18,000	-18,000	실제 지출액 감소
고용노동부	기금	청년내일채움공제	441,127	-17,970	-17,970	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	기초비행훈련용헬기	18,429	-16,586	-16,586	실제 지출액 감소
국가정보원	예산	정보활동	560,960	-16,500	-16,500	실제 지출액 감소
기획재정부	기금	아시아차관(용자)	370,395	-15,863	-317	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
산업자원부	예산	무역보험기금출연	50,000	-15,000	-15,000	실제 지출액 감소
고용노동부	예산	사회보험사각지대해소	1,356,231	-14,299	-14,299	실제 지출액 감소
환경부	예산	생태하천복원사업(지역자율)	104,688	-13,760	-13,760	실제 지출액 감소
농림식품부	예산	논타작물재배지원(생산조정제)	164,079	-13,600	-13,600	실제 지출액 감소
관세청	예산	인건비(총액인건비대상)	327,572	-13,211	-13,211	실제 지출액 감소
문화관광부	예산	가상현실콘텐츠육성	38,125	-12,000	-12,000	실제 지출액 감소
문화체육관광부	예산	위풍당당 콘텐츠코리아펀드 출자	75,000	-12,000	-12,000	실제 지출액 감소
문화관광부	기금	관광레저기반 구축	35,985	-11,715	-11,715	실제 지출액 감소
행정안전부	예산	재난안전관리특별교부세	747,205	-11,082	-11,082	지방소비세 인상에 따라 자동 감액
금융위원회	예산	한국주택금융공사 출자	100,000	-10,000	-10,000	실제 지출액 감소
방위사업청	예산	7.62mm기관총-II	10,081	-10,000	-10,000	실제 지출액 감소
기획재정부	기금	기타민간차입 이자상환(총괄계정)	20,000	-10,000	-10,000	이율등 예측 변동 실제 지출액 감소 압
산업자원부	기금	신재생에너지금융지원(용자)	267,000	-10,000	-200	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
중소기업부	기금	중소기업모태조항출자	250,000	-10,000	-10,000	실제 지출액 감소
고용노동부	기금	산재예방시설용자(용자)	116,654	-10,000	-200	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액전체가 반영되어 통계적 과장
국토교통부	기금	주택성능보강	60,000	-10,000	-10,000	실제 지출액 감소
소계				-4,828,336	-1,279,616	

2. 국회 증액은 실제 사업의 지출 금액을 늘리는 증액. 상당수가 지역 SOC위주 증액

- 국회 심의 과정에서 증액된 액수는 4.3조원임. 그런데 증액된 액수는 감액된 액수와는 달리 실제 예산사업 규모를 늘리고 지출액을 증대시키는 사업이 대부분임.
- 단일 사업으로는 가장 대규모의 증대사업인 부동산교부세는 국회 심의과정에서 2724억 원 증대되었음. 그러나 이는 국회 예결위 심의과정에서 지방정부에 더 많은 부동산교부세가 지출되도록 의결한 것이 아니라 국회 기획재정위원회에서 종부세법을 강화한 결과로 자동으로 지방정부에 교부되는 부동산교부세가 늘어난 것임. 마찬가지로 소방안전교부세 1527억원 증액도 지방교부세법 변경을 통해 자동적으로 이루어졌음.
- 반면, 두 번째로 큰 지출 증가액인 아동수당 급여는 예결위에서 2353억원 지출을 늘렸으며 이는 전액 실제 사업의 규모를 늘려서 의결한 것임. 아동수당 급여 금액을 늘린 결과로 소득에 상관없이 지원대상을 보편적으로 전환되었으며 9월부터는 만 7세까지는 확대됨.
- 또한, 네 번째로 큰 지출 증가액인 국가배상금지급액수는 배상금 지급액수를 실제로 늘리는 것이 아니라 배상금 액수의 추계를 변경한 것이며 마찬가지로 국립대학 BTO소송 관련 지급금도 예결위에서 지급금액 지출을 추가로 늘린 것이 아니라 추계 금액만을 변경한 것임.
- 다섯 번째부터 여덟 번째 로 큰 폭의 증액은 모두 각 1천억원 예결위에서 증액된 철도와 전철건설 SOC예산 사업임. 각 사업규모와 관계없이 모두 예결위 증액 금액은 1천억원으로 동일함. 이는 증액규모가 경제적, 행정적 계산 결과에 따른 증액이라기 보다는 정치적인 협상 결과의 산물이라는 사실을 짐작할 수 있음. 마찬가지로 예결위에서 1백억원 증액된 사업은 모두 지역 사업으로 각각 정부원안의 크기가 각각 다른 해양수산부 항구사업, 국토교통부 도로사업(포항-영덕고속도로, 거제-마산국도, 화양-적금2간선도로, 울릉도일주도2국지도, 안심-하양복선전철) 모두 증액 규모가 1백억원으로 동일함.
- 특히, 증액사업은 특정 지역사업이 다수를 차지함. 상기한 5번째 ~ 8번째 사업 외에도 100억원 이상 실질 증액사업 총 2.1조원 중,
 - 국토교통부 도로 사업이 0.8조원을 차지함.
 - 해양수산부 가거도항복구, 새만금신항 두 개 사업(각각 1백억원)

- 새만금개발청 사업 두 개(총 266억원)
- 문화관광부 지역문화기반시설구축 사업 두 개(경북도청 이전부지 매입비, 충남도청 이전부지 매입비) 각각 578억원, 219억원
- 농림부 수리시설개보수, 배수개선, 다목적농촌용수개발 총 742억원
- 환경부 노후역사환경개선사업, 서울노후하수관로 총 506억원
- 과학기술부 지역VR, IR 제작지원센터 사업 114억원
- 고용노동부 경기남부지역능력개발원 건립 170억원
- 산림청 국립세종수목원 조성 253억원 등 총 1.1조원이 지역 증액 사업으로 이루어져 있음. 즉, 100억원 이상 실질 증액사업 2.1조원 중, 1.1조원 이상이 지역 증액 사업임.

<19년 예산안 심의과정에서 100억원이상 증액된 사업 중, 예결위에서 실제로 추가된 금액>

(단위, 백만원)

소관	회계	사업명	정부안	예결위 증액	예결위 추가액	비고
행정안전부	예산	부동산교부세	2,577,000	272,400	0	기재위 종부세법을 통한 증대
보건복지부	예산	(아동수당 급여)		235,302	235,302	실제지출액 증대
행정안전부	예산	소방안전교부세	383,834	153,668	0	실제 지출액 증대
법무부	예산	국가배상금지급	200,000	100,000	0	추계변경
국토교통부	예산	보성-임성리철도건설	290,000	100,000	100,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	포항-삼척철도건설	217,700	100,000	100,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	서해선복선전철	598,500	100,000	100,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	도담-영천 복선전철	339,100	100,000	100,000	실제지출액 증대
교육부	예산	국립대학 수익형 민간투자사업(BTO) 소송 관련 지급금		85,000	0	추계변경
방위사업청	예산	보라매(R&D)	581,391	82,800	82,800	실제지출액 증대
방위사업청	예산	KF-16 성능개량	760,180	79,443	79,443	실제지출액 증대
농림식품부	예산	농업자금이차보전	341,966	78,956	0	추계변경
환경부	예산	전기자동차보급 및 충전인프라 구축 (전기 승용차)	300,000	78,000	78,000	실제지출액 증대
농림식품부	기금	(정부비축기지 매각대금 용자지원)		74,331	1,487	실제 지출액 감소효과 있으나 용자 금액자체가 반영되어 통계적 과장
중소기업부	예산	(스마트공장 구축 및 고도화 지원)	239,800	72,700	72,700	실제지출액 증대
교육부	예산	유아교육비 보육료 지원	3,744,037	71,301	0	추계변경
국토교통부	예산	새만금-전주고속도로건설	131,803	60,000	60,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	안성-구리고속도로건설	265,884	60,000	60,000	실제지출액 증대
문화관광부	예산	(경북도청 이전부지 매입비)	42,224	57,776	57,776	실제지출액 증대
국토교통부	예산	광주-강진고속도로	69,576	55,000	55,000	실제지출액 증대
농림식품부	예산	수리시설개보수	506,518	51,500	51,500	실제지출액 증대
국토교통부	예산	이천-문경 철도건설	290,300	50,000	50,000	실제지출액 증대
환경부	예특	수소연료전지차 보급사업(수소차)	45,000	45,000	45,000	실제지출액 증대

중소기업부	예산	신용보증기금출연	50,000	41,000	41,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	함양-울산고속도로건설	162,890	40,000	40,000	실제지출액 증대
보건복지부	예산	노인장기요양보험 사업운영	995,974	39,155	39,155	실제지출액 증대
환경부	예산	(서울 노후하수관로 정비)		39,100	39,100	실제지출액 증대
보건복지부	예산	장애인활동지원(활동지원급여)	892,396	34,323	34,323	실제지출액 증대
국방부	예산	병참물자(병영생활관 공기청정기 보급)	165,872	33,768	33,768	실제지출액 증대
중소기업부	예산	기술보증기금출연	30,000	33,000	33,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	(서울지하철 1-4호선 시설개량)		30,800	30,800	실제지출액 증대
농림식품부	예산	농업재해보험	299,300	26,746	26,746	실제지출액 증대
산림청	예산	국립세종수목원 조성	30,345	25,300	25,300	실제지출액 증대
국토교통부	예산	당진-천안고속도로건설	57,683	25,000	25,000	실제지출액 증대
농림식품부	기금	농가사료직거래 활성화 지원(옹자)	314,000	22,150	22,150	실제지출액 증대
문화관광부	예산	(충남도청 이전부지 매입비)	16,040	21,900	21,900	실제지출액 증대
과학기술부	예산	개인기초연구(과기정통부)(R&D)	959,500	20,100	20,100	실제지출액 증대
국토교통부	예산	충청내륙1국도건설	56,106	20,000	20,000	실제지출액 증대
보건복지부	기금	(난임시술비 지원)	1,300	17,144	17,144	실제지출액 증대
고용노동부	기금	장애인직업능력개발 (경기남부 직업능력개발원 건립)	44,672	16,955	16,955	실제지출액 증대
교육부	예산	사립대학 시간강사 처우개선		15,233	15,233	실제지출액 증대
문화재청	예산	문화재보수정비(총액사업,보조)	345,060	15,000	15,000	실제지출액 증대
환경부	예산	(수소충전소)	30,000	15,000	15,000	실제지출액 증대
새만금개발청	예산	새만금투자유치지원(새만금장기임대용지 조성)	16,392	13,600	13,600	실제지출액 증대
새만금개발청	예산	동서도로 건설	40,030	13,000	13,000	실제지출액 증대
농림식품부	예산	(배수개선)	243,300	12,650	12,650	실제지출액 증대
환경부	예산	국가물산업클러스터 물융합연구소 실험장비 구축	7,200	12,400	12,400	실제지출액 증대
문화관광부	기금	국제체육교류 지원	13,017	12,000	12,000	실제지출액 증대
환경부	예산	(노후역사 환경개선공사)		11,500	11,500	실제지출액 증대
과학기술부	기금	(지역 VR/AR 제작지원센터 운영)	3,000	11,400	11,400	실제지출액 증대
문화관광부	기금	(국제대회계기 안전종합시스템 구축운영)		11,000	11,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	(부산도시철도 1호선 시설개량)		10,600	10,600	실제지출액 증대
산업자원부	예산	산업집적지경쟁력강화(R&D)	51,894	10,400	10,400	실제지출액 증대
농림식품부	예산	(다목적농촌용수개발)	236,100	10,000	10,000	실제지출액 증대
해양수산부	예산	가거도항복구	31,500	10,000	10,000	실제지출액 증대
해양수산부	예산	새만금신항(새만금신항)	34,947	10,000	10,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	포항-영덕고속도로건설	50,255	10,000	10,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	거제-마산국도건설	47,846	10,000	10,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	화양-적금2 지역간선8차건설	8,994	10,000	10,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	울릉도일주도로2국지도건설	9,000	10,000	10,000	실제지출액 증대
국토교통부	예산	안심-하양 복선전철	25,000	10,000	10,000	실제지출액 증대
농림식품부	기금	(밀 비축제 도입)		10,000	10,000	실제지출액 증대
				2,903,401	2,069,232	

Ⅲ. 2019년 국회 심의과정 변화 기능별 분석

사회복지분야 감소는 회계적 감액과 고용, 노동부문의 실질적 감액의 복합적 영향 SOC 분야 증대는 지역사업 증대

- 정부안 중, 총지출 기준 전체 증액은 4.3조원, 전체 감액은 5.2조원으로 순증감액은 0.9조원임. 이를 각각의 기능별 예산 분류를 통해 그 의미를 파악하고자 함.

- 가장 많이 증액된 분야는 교통및물류 분야와 국토및지역개발 분야로 SOC사업임. 총증액 금액은 1.2조원이며 총감액 금액은 134억원에 그쳐 순증감액이 1.2조원임. 가장 크게 증가된 사업은
 - 증액된 금액만 각각 1천억원인 4개의 철도 사업(보성-임성리철도건설, 포항-삼척철도건설, 서해선복선전철, 도담-영천 복선전철)과 500억원 증대된 이천-문경 철도건설 사업임.
 - 또한, 증대된 금액만 각각 600억원인 두 개의 고속도로 사업(새만금-전주고속도로건설, 안성-구리고속도로건설)과 550억원 증대된 광주-강진고속도로, 400억원 증대된 함양-울산고속도로건설, 250억원 증대된 당진-천안고속도로건설 임.

- 반면, 가장 많이 감소된 분야는 일반·지방행정 분야로 총증액 금액은 0.5조원이며, 총감액 규모는 1.9조원에 이르러 순증감액이 -1.4조원에 달함. 일반지방행정 분야에 많은 금액이 감소된 가장 주요한 이유는 국고채이자상환 추계금액이 0.9조원 감소했기 때문임. 이는 실질 이자 지출 금액을 감액한 것이 아니라 이자액의 추계만을 달리한 회계적 감액임. 또한 지방교부세(보통교부세)가 0.7조원 감소되었음. 이는 지방소비세 증가 등에 따라 국가재정법에 따라 자동적으로 감소되는 회계상 감액임. 국회 예결위의 심의과정에서 실제 사업 지출 금액을 줄이고자 의결한 결과가 아님.

- 특히, 사회복지분야도 순증감액이 -1.2조원 이상이나 감소하였음. 사회복지분야가 많이 감소한 주요 이유는 예결위에서 사회복지 분야의 회계상 감액이 많이 이루어졌기 때문임. 공무원연금 퇴직급여 액수 추계를 정부안 14.5조원에서 0.4조원 감액하고 국민연금 급여지급 액수를 정부안 23.3조원에서 0.3조원 재정추계를 감액한것에 기인함. 이 둘 모두 법적으로 정해진 금액을 지급하는 사업으로 예결위에서 실제 지급액수를 감액한 것이 아니라 예상 지급액수 추계를 감액한 것으로 회계상 감액임.

- 다만, 사회복지분야에 속하는 노동부와 고용부에서는 실질적인 예산 감소가 이루어 졌음. 구직급여 2265억원을 감액한 것은 실제 복지예산 감소이며 청년구직활동지원금, 취업성공패키지, 청년추가고용장려금, 청년내일채움공제 사업이 각각 -438억원, -413억 원, -400억원, -223억원이 감소됨.
- 또한, 사회복지분야 주거복지부문 사업인 국민임대 용자사업은 -1000억원, 국민임대 출자사업 -767억원, 집주인임대주택사업 -500억원 등의 사업이 실질적으로 감소됨. 반면, 아동수당 급여 증가액 2350억원은 실제 예산 지출액을 늘리는 사회복지 지출 증가이며, 장애인활동지원 343억원은 실질 지출 증대가 되었음.
- 교육분야에서 감액총액이 5124억원으로 높게 나타나는 이유도 회계적 감액임. 교육재정 교부금(보통교부금) 추계 금액을 4864억원 감액했기 때문임. 또한, 공공질서및안전 분야 예산이 총증대액이 1972억원인 이유는 지방교부세법에 따라 소방안전교부세가 1537억 원 증대되었기 때문임.
- 환경분야에서 증액총액이 2743억원, 순증감액이 2496억원으로 높게 나타나는 이유는 전 기자동차 예산이 780억원 증대되고, 수소차 예산이 450억원 증대되었으며 서울 노후하수관로 391억원 등이 실질적으로 증액되었기 때문임.
- 국방분야에서 주된 증액은 보라매(R&D), KF-16 성능개량 사업에서 각각 828억원, 794억 원이 실질 증액이 이루어 졌으며 지대공유도무기 (-500억원), 상륙헬기(-245억원)에서 감액이 이루어 졌음.
- 문화및관광 분야에서는 지역사업인 지역문화기반시설구축 사업 두 개(경북도청 이전부지 매입비, 충남도청 이전부지 매입비)가 각각 578억원, 219억원 증대가 가장 큰 규모의 사업임.
- 환경 분야에서는 전기차 및 수소차 사업과 하수관거 사업이 증대되었으며 산업중소기업에너지 분야에서는 스마트공장지원(727억원), 신보출연(410억원)은 증액되었으며 창업기업자금융자(-462억원)사업 등은 감소되었음.

<19년 예산안 심의과정에서 증감액 내역의 기능별 분류에 따른 금액과 그 의미>

(단위 : 백만원)

구 분	조정내역			의미
	증액	감액	증감	
일반·지방행정	494,542	-1,852,421	-1,357,879	국고채이자상환(-0.9조원), 보통교부세(-0.7조원) 회계적 감액
공공질서및안전	197,242	-75,202	122,040	소방안전교부세 1537억원 증액
외교·통일	12,186	-26,751	-14,565	
국방	246,368	-248,524	-2,156	보라매(R&D), KF-16 성능개량 사업 증액 지대공유도무기 (-500억원), 상륙헬기(-245억원)감액
교육	225,831	-512,412	-286,581	보통교부금 추계금액 -4864억원 회계적 감액 국립대학 BTO 소송준비금, 보육료지원 증액
문화및관광	265,777	-127,057	138,720	지역문화기반시설구축 지역사업 (경북도청 이전부지 매입비, 충남도청 이전부지 매입비)
환경	274,348	-24,795	249,553	전기차, 수소차, 하수관거 예산 실질 증액
사회복지	500,565	-1,715,885	-1,215,320	공무원연금 및 국민연금 지급에서 회계상 감액 노동부문, 고용부문에서의 실질 감액 주거복지부문에서 용자사업 감액 아동수당, 장애인활동지원에서의 실질 증대
보건	34,311	-2,497	31,814	
농림수산	464,662	-376,958	87,704	농업자금이차보전 최계추계 증액, 수리시설 실질 증액 변동직불금 회계상 감액
산업·중소기업및에너지	299,938	-184,648	115,290	스마트공장지원(727억원), 신보출연(410억원)증액 창업기업자금융자(-462억원),
교통및물류	1,115,174	-12,197	1,102,977	도로, 철도 등 지역 사업의 실질적 증대
통신	15,589	-50,569	-34,980	
국토및지역개발	102,744	-1,263	101,481	
과학기술	49,018	-13,582	35,436	
예비비	-	-	-	
합 계(총지출)	4,298,294	-5,224,760	-926,466	

IV. 결론:

1. 헌법 및 관행에 따른 국회의 예산심의권 제약으로 인해 국회는 감액 액수 한도 내에서 증액이 가능함. 즉, 감액을 많이 하면, 지역구 등의 예산 증액 한도액이 증가함.

- 헌법(제57조)에 따라 국회는 예산심의과정에서 감액은 가능하나 증액은 정부의 동의가 필수적임. 이에 국회 심의과정에서 국회의 감액총액은 증액총액보다 더 크게 되어 확정 예산은 정부원안보다 총액은 감소하는 것이 관행임. 정부의 동의가 필수인 상황에서 정부는 정부원안보다 더 크게 증대되는 국회의 확정예산에는 동의를 해주지 않음.
- 결국, 국회는 정부원안에서 감액을 많이 하면 할수록 증액의 한도액이 커지게 됨. 전체 감액의 한도 내에서 증액의 한도가 사실상 정해지기 때문임. 이러한 구조 하에서 행정부의 예산 중, 불요불급한 예산을 삭감하는 동기가 주어지기도 함.

2. 예산 삭감은 실제 사업지출 금액을 줄이는 삭감이 아니라 회계적 삭감이며, 예산 증액은 지역구 위주의 실제 사업지출 금액을 늘리는 증액임.

- 예산 삭감 한도를 늘릴수록 국회에서 증액할 수 있는 한도가 늘어나는 구조에서 예산 삭감 한도를 회계적으로만 늘리는 경우가 지속되고 있음.
- 국회에서 삭감된 총 금액은 약 5.2조원임. 이중, 100억원 이상 삭감된 사업의 합은 4.8조원으로 전체 삭감액의 대부분(92%)을 차지함. 그런데 100억원 이상 삭감된 4.8조원 중, 3.5조원은 실질 사업금액을 줄이는 삭감이 아니라 예산 추계 등을 변경하거나 타 위원회에서 통과된 법에 따라 자동으로 줄게 된 금액임.
- 결국, 국회에서 삭감했다고 회계적으로 명시된 4.8조원 중에서 실제로 사업규모를 줄일 수 있는 실질 삭감액은 1.3조원원에 불과함.
- 반면, 증액은 상당부분이 예결위의 심의과정에서 실질 예산 사업규모를 늘리는 실질적인 증액임. 예결위 통과과정에서 증액된 총 금액은 약 4.3조원임. 이중, 100억원 이상 증액된 사업은 4.3조원 중, 2.9조원으로 68%를 차지함.

□ 그런데 100억원 이상 증액된 사업 2.9조원을 분석해본 결과 2.1조원은 예산 사업규모와 지출액수를 늘릴 수 있는 실질적인 증액이며 단지, 0.8조원 만이 예결위의 의결을 통한 증액이 아니라 타 상임위에서 통과한 법개정 등을 고려하여 자동으로 지출규모가 증가한 금액임.

□ 결국, 국회에서 삭감했다고 명시한 금액은 회계적인 감액이며 이를 통해 늘어난 증액의 한도를 통해 실질적인 증액이 이루어졌음을 알 수 있음.

3. 예산 증액은 대부분 지역구 사업에 집중되었음.

□ 100억원 이상 증액된 사업 총 2.1조원 중, 국토교통부 도로 사업만 0.8조원을 차지함 (38%). 또한, 100억원 이상 증액된 해양수산부와 새만금개발청의 모든 사업이 지역예산 증대사업이며 문화관광부의 100억원 이상 증액된 문화관광부의 사업 모두 지역예산임.

□ 특히, 많은 금액이 감소된 고용노동부 사업 중에 유일하게 100억원 이상 증액된 사업도 증액사업도 지역예산이며(경기남부직업능력개발원 건립) 과학기술정보통신부, 농림부, 환경부의 100억원 이상 증액된 사업의 상당수도 지역예산 사업임.

□ 또한, 도로와 철도 등의 지역 사업은 종류와 규모와 상관없이 동일한 증가액이 다수 발견됨. 이는 경제적인, 행정적인 변화를 고려하기 보다는 정치적인 분배로 해석 가능함.

□ 정치인이 지역발전을 위해 지역 예산의 중요성을 언급하는 것 자체로는 문제가 없음. 그러한 지역 사업 예산을 늘리기 위해 불요불급한 정부의 예산을 줄일 수 있는 동기를 제공하는 것도 합리적인 일임. 다만, 지역예산의 규모를 늘리기 위해 실질적 감액이 아닌 회계적 감액을 의도적으로 부풀리는 잘못된 관행은 근절되어야 할 것임.

4. 사회복지분야의 예산이 감소한 것처럼 보이는 것은 절반이상은 회계적인 감액, 그리고 고용 및 노동 부문의 실질적 감액의 결과가 합산된 것. SOC 증액의 효과는 면밀하게 분석되어야

- 국회심의과정에서 일반·지방행정분야와 사회복지분야의 예산은 크게 감소하고 SOC예산은 크게 증대 되었다는 통계가 산출됨. 그러나, 일반·지방행정분야의 1.4조원 감소는 실질 금액이 감소라기보다는 회계적 감액에 불과함. 사회복지분야 1.2조원 감액 중 0.7조원은 회계적인 감액이며 나머지는 고용 및 노동 부문의 실질적인 감액으로 분석 될 수 있음.
- SOC 분야 증대는 지역의 실질적인 예산을 증대한 것으로 지역경제에 미치는 실질 효과를 면밀하게 심사하고 평가할 필요성이 대두됨. 2017년 SOC예산은 22.1조원에서 2018년 18.5조원으로 크게 감소되었음. 그러나 이는 형식적으로는 사업의 규모를 줄이는 실질예산 감액의 형식을 띠고 있었으나 사실은 불용액이나 이월액이 많은 지역 SOC예산 규모를 효율화한 측면이 큼. 반면, 19년 SOC 예산을 다시 증대한 것이 기존에 예산만 책정해 놓고 집행을 못하고 불용 되는 고질적인 문제가 다시 재발할 지 여부를 면밀히 평가해야함. 또한, 이번 국회 심의과정에서 증대된 흑산도 공항이나 울릉도 공항 같은 사업이 과연 지역발전을 위해 얼마나 기여할 수 있을지도 객관적인 평가가 필요함.

5. 회계적 예산 감액은 비공식적, 밀실 ‘소소위’ 합의의 소산이자 원동력임.

- 우리나라 예산 심의과정의 고질적 문제점은 법적 근거가 없는 밀실 합의체인 ‘소소위’에서 중요한 감액 및 대부분의 증액이 이루어진다는 것임. 그런데 이러한 밀실에서 증액이 이루어지는 이유는 전체 증액의 규모의 한도로 적용되는 전체 감액의 규모를 밀실에서 정하기 때문임.
- 공식적인 국회 예결위 소위에서는 회계적인, 형식적인 감액 규모는 잘 논의되지 않음. 실제로 19년 예결위 소위 논의안건에는 가장 커다란 규모의 회계상 감액사업인 국고채 이자상환(0.9조원), 보통교부세(0.7조원), 보통교부금(0.5조원), 공무원연금 퇴직급여(0.4조원), 국민연금급여(0.3조원) 등은 존재하지 않음.

- 결국, 밀실 '소소위'에서 회계적인 감액규모가 정해지고 회계적인 감액규모를 합친 전체 감액규모의 한도내에서 증액한도가 정해지게 됨. 이에, 밀실 합의가 지속적으로 필요하게 되는 원동력이 회계상의 감액규모를 산정하기 위함임.

- 물론, 정부가 국회에 예산안을 제출한 이후에도 변화된 경제 환경 등을 감안하여 예산 추계를 달리하는 회계적 감액은 이루어져야 함. 그러나 이러한 회계적 감액은 공식적으로 소위에서 이루어져야 증액 사업을 밀실 '소소위'에서 논의되는 것을 막을 수 있음.

'나라살림보고서'는 나라살림연구소에서 관련 전문가 및 경제부 기자에게 발송하는 재정관련 보고서입니다. 재정, 조세, 예산 관련 법률 진행사항과 학계 및 시민사회의 동향을 분석하여 전달하는 한편 나라살림연구소의 비판과 대안이 담겨 있습니다. 이 보고서를 받고자 하시는 분은 아래 메일 주소에 소속과 성함을 알려주시면 메일로 발송하겠습니다. rsmtax@gmail.com
