



2017 전망 보고서

saesayon.org

‘불통’에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다

2017. 01. 16 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다.

2017년의 시작은 여느 해와 분명히 달랐다. 새해를 맞아야 할 대한민국의 시계는 매일같이 새롭게 밝혀지는 ‘최순실 국정농단’ 사건의 과거 시간대로 되돌아가기를 반복하고 있다. 박근혜 정부의 지난 4년간 국정운영은 ‘불통’으로 일관되었다. 그러나 국민이 선출한 대통령이 아닌 다른 누군가가 대한민국을 좌지우지했다는 사실이 숨겨져 있으리라곤 감히 상상하지 못했다.

그 ‘불통’의 시간 안에서 2014년 세월호 참사로 무고한 학생들과 탑승객들이 희생당하였고, 2015년 메르스 사태 때에는 시민들이 전염병에 무방비로 노출되는 대형 사고가 벌어졌다. 반복적으로 찾아오는 긴급 재난 상황에서 대한민국 최고 통치권자는 컨트롤타워의 역할을 제대로 한 적이 없었다. 그리고 역할을 못 했는지 이제야 그 퍼즐이 맞춰지고 있다. 세월호 아이들이 생사를 오가던 ‘7시간’ 동안 청와대는 왜 손 놓고 있었는지, 세월호 사건의 진실을 밝히려는데 동조한 문화계 인사들이 블랙리스트에 올랐는지 그 진실에 가까이 다가서고 있다.

불행인지 다행인지 지난 석 달간 대한민국에서는 박근혜 게이트의 민낯이 여지없이 드러났다. 박근혜 정부의 지난 4년은 각계각층의 인사 청탁과 비리로 물들어져 있었고, 소수 권력층의 잇속을 채우기에 바빴다. 정부와 기업, 문화, 교육, 경찰 등에 만연된 인사 비리에서 대학입시 부정까지 권력이 개입되지 않은 곳을 찾기 어려울 정도다. 정권의 입맛을 맞추지 않으려는 사람은 스스로 직을 내려놓아야만 했다. 공무원 시험을 준비하거나 대학입시에 여념이 없던 수험생들, 경쟁사회에 내몰린 청년세대에게 이 부정한 현실은 너무 큰 좌절감을 안겨주었다. 어디 그 뿐인가. 인양은커녕 어느 것 하나 시원하게 해결되지 않은 채로 세월호 참사는 1000일을 맞았다.

부가 부를 불리고, 상위 1%의 권력이 대한민국을 움직였다는 사실에 국민 대다수

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.



2017 전망 보고서

saesayon.org

가 분노하고 있다. 영하의 추위에도 아랑곳하지 않고 토요일마다 광화문 광장에는 수십만 개의 촛불이 타오르고 있다. 국회에서는 박근혜·최순실 게이트 국정조사가 열려 관계자 청문회가 잇따르고 있고, 특검팀은 국정농단에 공범한 관계자들을 피의자 신분으로 불러 수사하고 있다. 헌법재판소에서는 대통령의 탄핵심판 결정을 서두르고 있다.

저성장 시대에 불안한 노동시장, 협소해진 사회안전망에 최근 정재계 게이트까지 겹치면서 사회 불안은 더 커져만 간다. 자살률 세계 최고, 노인빈곤율 세계 최고, 저출산율 세계 최고에 사회 불신까지 더해지면서 우리 사회의 위험은 최고조에 이르렀다. 하지만 우리 사회 안전핀 역할을 해온 사회복지망은 최순실 국정농단에 직격탄을 맞으며 후퇴한 사실이 날날이 밝혀지고 있다.

‘증세 없는 복지’ 는 ‘갈등’ 의 복지로 전략

박근혜 정부는 ‘아버지의 꿈이 복지국가’ 라며 생애주기별 맞춤형 복지 기조를 전면으로 내걸었으나, 이는 결국 ‘갈등의 복지’ 로 한계를 드러내었다. 현 정부의 정책은 이름 그대로 개인이 맞닥뜨린 생애에 필요한 복지를 제공하겠다는 취지로 시작되었다. 그러나 협소한 복지 예산에 복지공약은 줄줄이 뒷걸음치고, 국가가 책임져야 할 부담이 지자체나 개인에게 전가되면서 매해 복지 책임을 둘러싸고 ‘갈등’ 이 반복되고 있다.

현 정부는 ‘증세 없는 복지’ 를 줄곧 강조했다. 국정 5년간 세출을 줄여 81.5조 원, 세입을 늘려 53조 원을 더한 134.5조 원(연평균 27조 원)을 마련할 수 있다고 말해왔다. 2013년 집권 초기에는 ‘박근혜 정부 공약 가계부’ 까지 발표하며, 세입과 세출 관리만으로 복지에 필요한 재원을 마련해 공약을 이행하겠다는 의지를 밝혔다.¹⁾ 그러나 현실은 달랐다. 약속한 기초노령연금, 무상보육, 초등 온종일돌봄, 4대 중증질환 비급여 부담, 반값등록금 등 대부분이 애초 시행하기로 했던 수준보다 후퇴 하였다. 심지어 고교 무상 교육처럼 아예 시작도 못한 공약도 있다.

이제는 ‘증세 없는 복지’ 가 사실상 불가능했음을 인정하는 것만 남아있다. 재정 수입과 지출은 현 정부의 임기 초기부터 계획대로 이루어지지 않았고, 임기 막바지에 들어서 부처마다 세출을 줄이려는 목적으로 사업을 축소하기에 바빴다. 지난 4년간 세입 측면에서 기업의 책임은 축소 된 반면, 경기불황에 소득마저 정체된 근로자 부담은 더욱 무거워졌다. 정부 세입 중 근로소득세는 2015년에 28조원을 기록하여 2011년 대비 49.5%나 급증했다. 이에 반해 세입 중 법인세는 2015년 45조원으로

1) 18대 대통령선거 새누리당 정책공약, “세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화”, 2012.



2017 전망 보고서

2011년 대비 0.3% 늘어난데 그쳤고, 총세수 대비 법인세율은 2011년 25%에서 2015년 현재 22%로 계속 감소하는 추세다.²⁾

최근에는 정부가 재정건전화법 제정안을 입법화하면서 ‘건전재정’ 이나 ‘균형재정’ 을 내세워 세출마저 조이고 있다. 이는 경제 악화로 세수마저 줄어들 전망에 따라 향후 재정 악화를 고려해 만든 대비책으로, 국가채무비율을 GDP 대비 45% 이하로 관리하겠다는 안을 담고 있다.

‘증세 없는 복지’ 기조에 세출마저 조이면서 위험사회에 대한 대응력은 떨어지고 있다. 저출산과 고령사회 속도가 빨라지면서 자연적으로 늘어날 수밖에 없는 의무지출 비중은 가속화되고 있지만, 새로운 위험에 썩어야 할 재정 여력은 오히려 축소되고 있는 것이다.

2017년 정부 총지출 예산은 400.7조원에 이른다. 이 중에 지방이전재원, 복지 등 법정지출과 이자지출을 합한 의무지출은 195.6조원에 이르며, 재량지출은 205.1조원이다. 2012년부터 의무지출과 재량지출 비중의 추이를 살펴보면, 의무지출은 2012년 대비 2017년 의무지출은 30.3% 증가했고, 재량지출은 18.4% 늘었다(표 1 참고).

표 1. 박근혜정부의 의무지출과 재량지출 추이

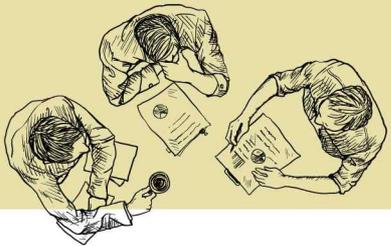
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012년 대비 2017년 증가(%)
의무지출	비용(조원)	150.1	158.8	167.0	173.3	182.2	195.6	30.3
	비중(%)	46.4	45.5	46.9	45.0	47.2	49	
재량지출	비용(조원)	173.2	190.2	188.8	211.4	204.2	205.1	18.4
	비중(%)	53.6	54.5	53.1	55.0	52.8	51.2	
총지출(조원)		323.3	349.0	355.8	384.7	386.4	400.7	23.9

자료: 국회예산정책처, “2017년도 예산안 토론회 결과보고서”, 2016.

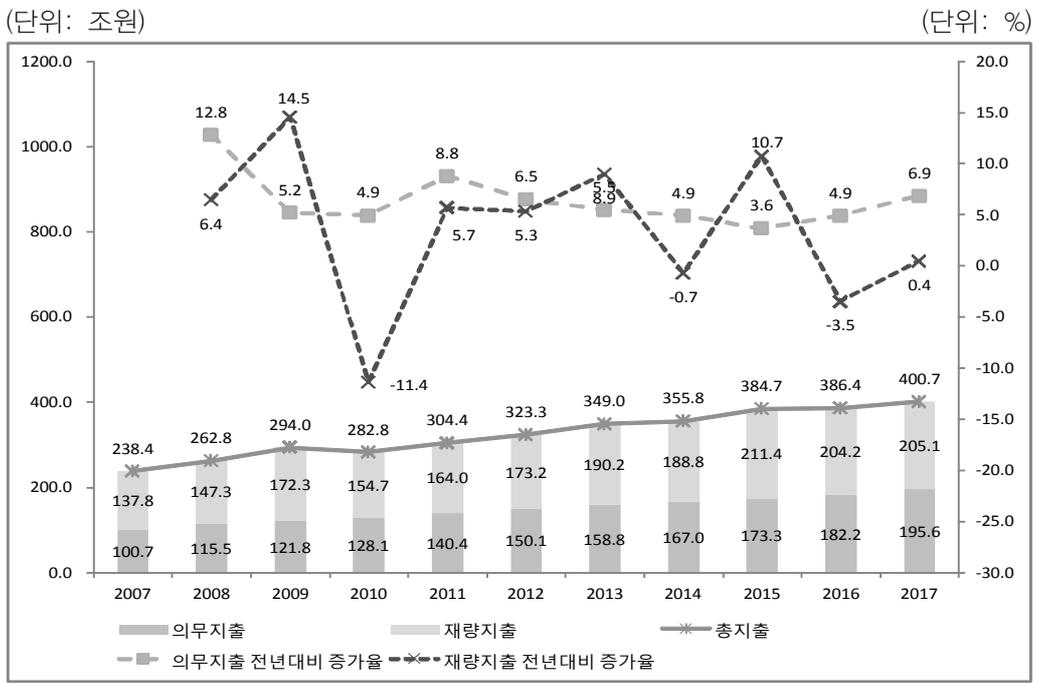
그러나 2017년 추이를 보면 의무지출은 증가세를 유지하고 있으나, 재량지출은 2012년 총지출 대비 비중보다 낮아졌다. 재량지출은 재량으로 이뤄지는 신규 사업이나 복지사업 등과 관련성이 높다. 이는 2017년 전체 예산의 51.2%를 차지하고 있다(그림 1 참고). 재정 악화를 미연에 방지하겠다는 명분 뒤에는 정부와 갈등을 빚은 무상급식이나 누리과정 등에서 지자체의 재량권을 축소하겠다는 속내도 담겨있다.

그림 1. 의무지출과 재량지출 증감률 추이 (전년대비)

2) 최정은 "쥐어짜는 국가재정, 개인 부담 늘고 복지는 후퇴", 새사연 이슈진단, 2016.9.5 재인용.



2017 전망 보고서



자료: 국회예산정책처, "2017년도 예산안 토론회 결과보고서", 2016.

박근혜 게이트 예산에 밀린 사회안전망

정부 예산이 고무줄처럼 늘어나고 줄어든 데에는 국정농단의 부정한 권력이 깊이 관련되어 있었다. 그 사실이 최근 국정농단 사태가 만천하에 드러나고서 알려졌고, 덕분에 이제야 현 정부의 복지정책의 후진화가 발생한 원인을 파악 할 수 있었다.

박근혜 게이트로 도둑맞은 것은 신뢰뿐이 아니다. 국민의 세금도 포함되어 있다. 예산 기획 과정에서 누구의 입김이 예산이 증가에 영향을 미쳤고, 또 그 예산이 국정농단의 주역들에게 흘러갔는지를 세세하게 파헤친 책이 최근 발간되어 화제다.³⁾ 이 책의 저자들은 예산 설명서에 심심찮게 등장하는 'VIP' 라는 단어에 먼저 주목했다고 한다. 무려 이 단어가 546번이나 등장하는데, 표시가 된 예산은 어김없이 올랐다고 한다. 정부부처와 기획재정부가 예산을 협의하는 과정을 세세하게 기록한 '사업설명자료'에는 지난 4년간 도둑당한 국가 예산의 흔적이 남아 추적이 가능했다고 한다.

국정농단을 뒷받침하는 첫 번째 근거는 대통령 연설문이다. 국가 기밀이 민간인 손에 넘어가 마음대로 수정된 사실도 놀랍지만, 더욱 중요한 것은 대통령 연설문이 곧 정책이며, 예산 편성과도 맞닿아 있다는 점이다.

표 2. 문체부와 기재부가 스스로 인정하고 삭감한 최순실 의혹예산 사업들

3) 정창수 · 이승주 · 이상민 · 이왕재, 『최순실과 예산 도둑들』 답, 2016.12.25.



2017 전망 보고서

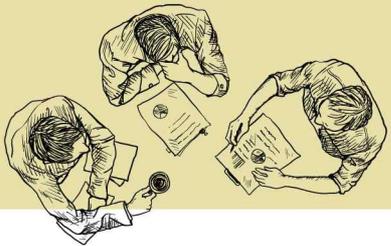
국가브랜드 개발 및 홍보 확산	미국 실리콘밸리 K-콘텐츠 수출지원센터 구축
문화박스쿨 설치 및 활용	광고산업 활성화(글로벌 광고인재센터 운영)
정부상징체계 개발	제조경기장 리모델링
아리랑 핵심 콘텐츠 개발 및 세계화	농품제조
파다프 융복합 예술축제	K-스포츠타운
문화창조융합센터 조성 및 운영	스포츠에이전트
문화창조벤처단지 구축 및 운영	스포츠산업펀드 조성
융복합콘텐츠 개발	스포츠산업포럼
문화창조아카데미 조성 및 운영	태권도 진흥
문화창조융합벨트 확산(창조경제혁신센터 연계 사업)	동계스포츠 영재 선발 육성지원 사업
지역거점형 문화 창조벤처단지 조성	2018평창동계올림픽경기대회 지원
문화창조융합벨트 전시관 구축	순방 계기 홍보지원
문화창조융합벨트 글로벌 허브화	재외한국문화원 신설
K-style hub	한식문화 교육(해옹)
가상현실 콘텐츠 산업 육성	K-컬처체험관 운영(해흥)
LED빙판디스플레이 기술 개발	한국문화가 있는 날(해흥)
평창올림픽 리브사이트 활용	인천국제공항을 통한 국가이미지 홍보
콘텐츠코리아 랩	밀라노엑스포 한국관 조성 및 운영
콘텐츠가치평가센터 설립 운영	
영화진흥위원회 공모 사업 심사절차 개선	
디지털영화 허브(렌더팜) 구축	

자료: 정창수 나라살림연구소 내 나라예산네트워크팀 자료⁴⁾

그동안 박근혜 정부의 중점 예산은 문화와 창조경제 부문에 집중되었다. 국정조사를 통해 문화체육관광부와 기획재정부가 인정한 최순실 예산만 해도 상당하다(표 2 참고). 박근혜 게이트와 직접 관련된 미르재단과 K스포츠재단에 우리의 세금이 2015년에서 2017년까지 1조 4000억 원이 빠져나갔다고 한다. 이들 재단은 재계로부터 거액의 돈을 받고 기업의 이권을 챙겨주는 창구역할을 해왔음도 밝혀지고 있다.

국정재정운영계획에 정리된 정부의 총지출과 분야별 자원배분을 연도별로 살펴봐

4) 나라예산네트워크, “최순실 쪽지 예산 누가 밀어 넣었나?” 2016.12.13.
(<https://storyfunding.daum.net/episode/16045>)



2017 전망 보고서

도 알 수 있다. 미국발 경제위기의 여파가 거세던 2010년을 제외하고, 총지출은 전년 대비 증가세를 유지해왔으나, 박근혜 정부 들어서 이 추세는 꺾였다. 보건사회노동 지출액도 전체 100조원 시대를 맞았으나 전년 대비 축소되었다.

표 3. 정부 총지출, 보건사회노동, 문화체육관광 지출액과 증감률 (전년대비, 조원, %)

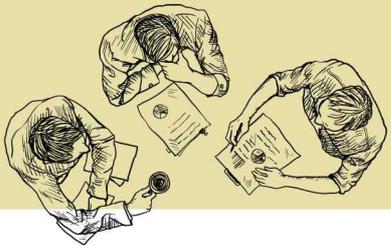
구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013~2017년 평균
총 지출	지출 합	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	349.0	357.7	375.4	386.7	396.7	373.1
	전년대비 증감액	25.7	39.0	-9.0	16.3	16.3	23.6	8.7	17.7	11.3	10.0	14.3
	증감비중	9.8	12.9	-3.1	5.3	5.0	6.8	2.4	4.7	2.9	2.5	3.9
문화체육관광	지출 합	3.3	3.6	3.9	4.2	4.6	5.1	5.3	6.1	6.6	7.2	6.1
	전년대비 증감액	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.2	0.8	0.5	0.6	0.5
	증감비중	12.1	8.3	7.7	7.1	8.7	9.8	3.8	13.1	7.6	8.3	8.5
보건·복지·노동	지출 합	68.8	80.5	81.2	86.4	92.6	99.3	105.9	115.7	122.9	129.2	114.6
	전년대비 증감액	7.4	11.7	0.7	5.2	6.2	6.7	6.6	9.8	7.2	6.3	7.3
	증감비중	10.8	14.5	0.9	6.0	6.7	6.7	6.2	8.5	5.9	4.9	6.4

자료: 국회예산정책처, 2011~2019년 국가재정운영계획.

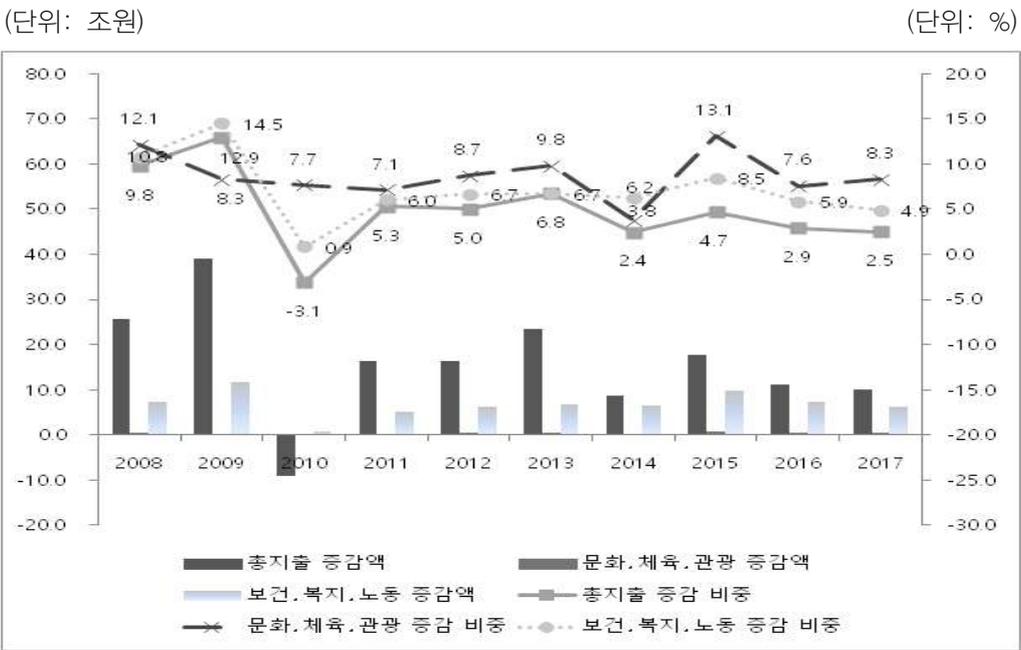
반면, 박근혜 게이트와 긴밀해 얽여있는 문화체육관광 분야 예산은 전년대비 증감률이 타 분야와는 반대로 오르고 있음을 확인할 수 있다. 박근혜 정부 2013년부터 2017년까지 총지출의 전년대비 증감률 평균은 3.9%이고, 보건사회노동 지출은 6.4%였다. 반면 문화체육관광 분야 지출은 전년대비 증감률 평균이 8.5%로 높다(표 3 참고).

국정운영예산을 비교해보면 최근의 사태가 사회안전망에 큰 타격을 줬음을 알 수 있다. 박근혜 게이트의 예산에 밀려 사회안전망이라 할 수 있는 보건복지노동 분야 예산은 사실상 축소된 것과 다름없다. 본 예산에서 국민연금 등을 포함한 공적연금과 건강보험 비중을 합친 금액이 전체 예산의 40% 이상을 상회하고 있다(그림 2 참고).

그림 2. 정부 총지출, 보건사회노동, 문화체육관광 전년대비 지출액과 증감률

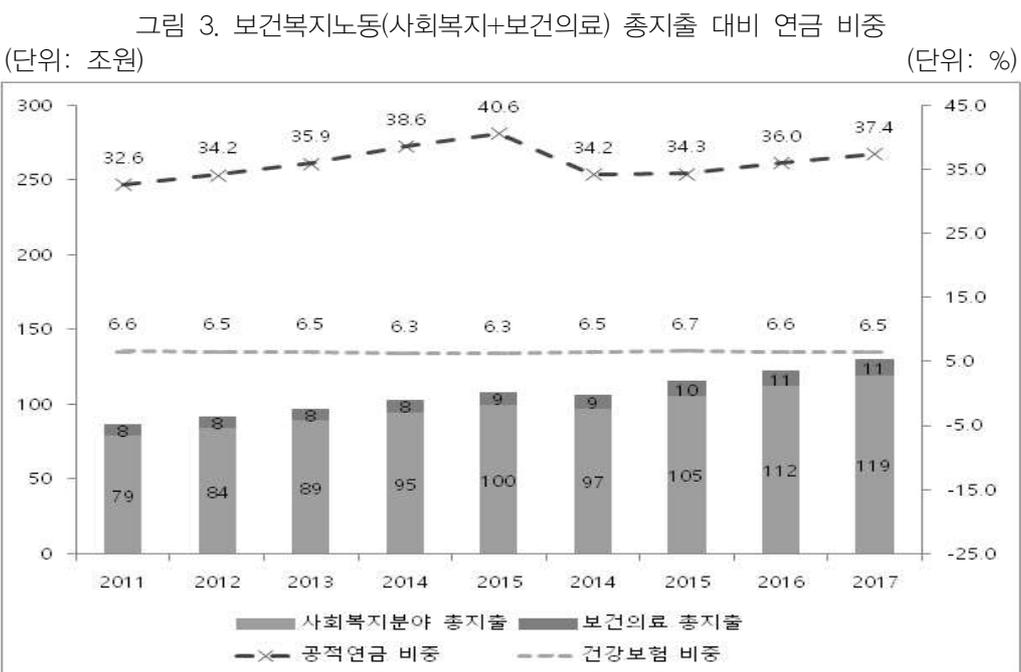


2017 전망 보고서



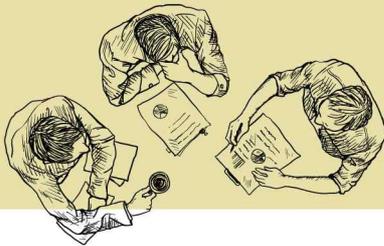
자료: 국회예산정책처, 2011~2019년 국가재정운영계획.

보건복지노동 지출액 중에 고정 지출이 증가하다보니 나머지 예산이 축소되거나 동결되었다. 사회복지분야에서는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택 등의 분야에 지원되고 있다. 보건의료 분야는 건강보험을 제외하고 보건의료와 식품의약품안전 부문에 지출되고 있다.



자료: 대한민국정부, “2011~2015년 국가재정운영계획”, “2014~2018년 국가재정운영계획”
 결국 박근혜 정부에서는 하겠다면 복지마저 축소되고, 사회 위협에 맞게 늘어야

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.



2017 전망 보고서

할 재정 여력마저 상실하면서 기민한 대응안을 마련하지 못했다. 박근혜 정부 4년간, 대한민국의 사회안전망에 적지 않은 구멍이 뚫린 이유이기도 하다. 현 정부의 복지는 예산에 맞춰 줄이고 늘리는 사업, 그 이상과 이하도 아닌 셈이다.

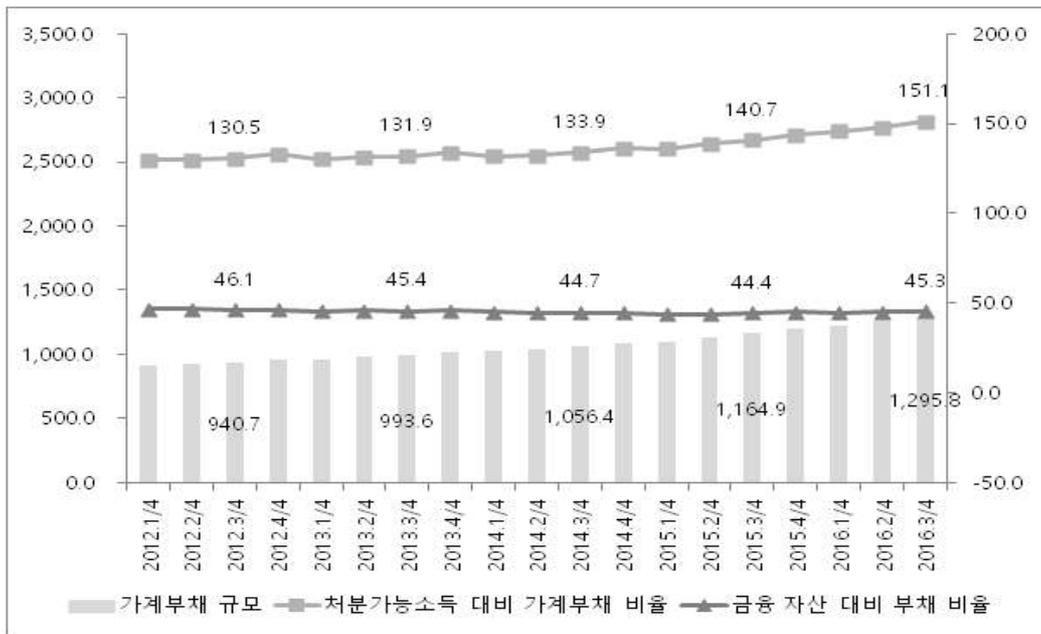
가계 위험에 사회안전망 높여야

가계경제에 적신평마저 올리고 있다. 한국은행 ‘금융안정보고서(2016년 12월)’에 따르면, 올해 3분기 가계부채 규모는 1300조 원이다. 처분가능소득 대비 가계부채 비율은 151.1%로 사상 최대치에 이르렀고, 금융 자산 대비 부채 비율도 45.3%로 높다(그림 4 참고).

그림 4. 가계부채 규모와 가처분대비 가계부채 비율

(단위: 조원)

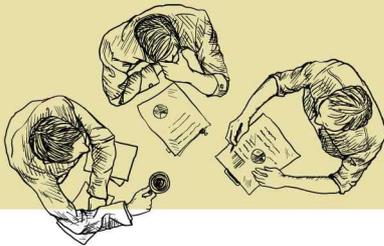
(단위: %)



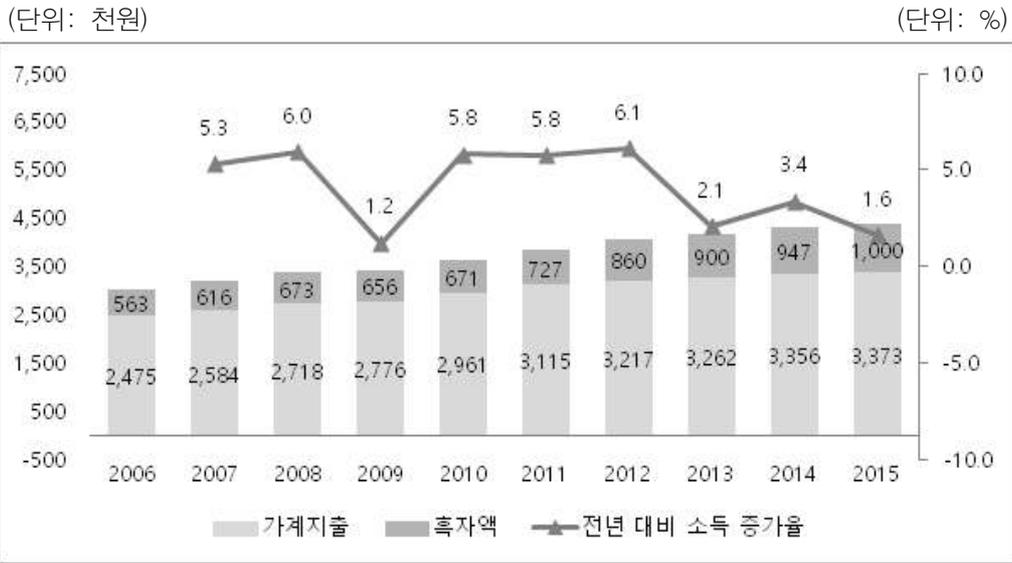
자료: 한국은행, “금융안정보고서”, 2016.12.

하지만 우리 가계의 소득은 부채를 감당할 만큼 오르지 못하고 있다. 통계청의 가계동향조사 원자료를 참고해보면, 2007년 전년대비 소득증가율은 2007년 5.3%였으나, 2015년 현재 전년대비 소득증가율은 1.6%에 그쳤다. 소득 증가율이 물가상승율에도 미치지 못하고 있다(그림 5 참고).

그림 5. 전국 2인 이상 가구의 소득 추이



2017 전망 보고서



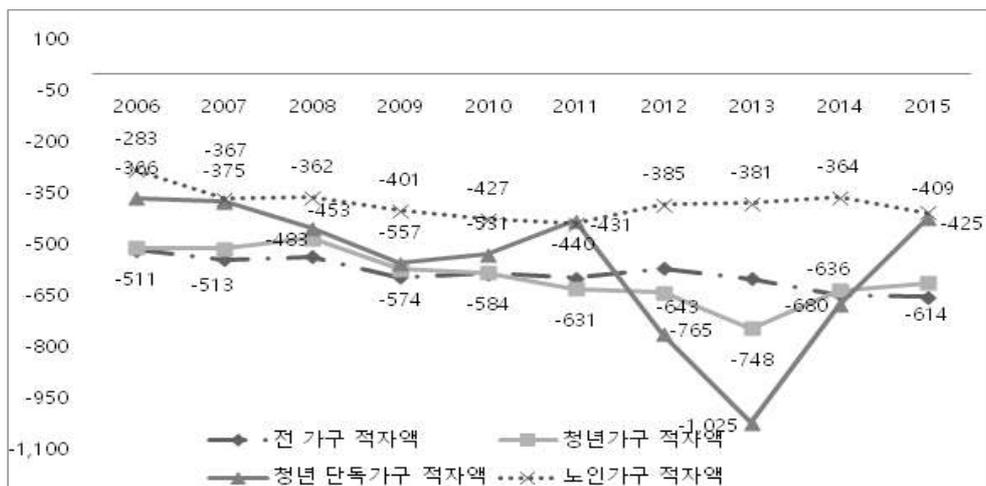
참고1 : 통계청, 가계동향조사 2006년~2015년 원자료

참고2 : 흑자액 = [(처분가능소득-소비지출)

참고3 : 좌측 축 - 전국가구 2인이상 가계지출과 흑자액 / 우측 축 - 전년대비 소득 증가율

여러 세대 중에서도 특히 노인들이 만성적인 적자 구조에 놓여있다. 노인가구 못지않게 최근에는 청년세대의 문제도 심각해지고 있다. 적자액 규모면에서도 청년가구 전체와 청년 1인가구의 적자액 규모도 우려될 수준이다(그림 6 참고). 즉, 가계 전반에 소득 정체가 이어지고 있다. 나아가 실업과 노동진입마저 포기하는 사람들이 증가하고 있으며, 노동유연화와 정리해고로 노동시장에서 퇴출되는 사람들이 생계 위협에 노출되어 있다.

그림 6. 가구별 적자액 규모 (단위: 천원)

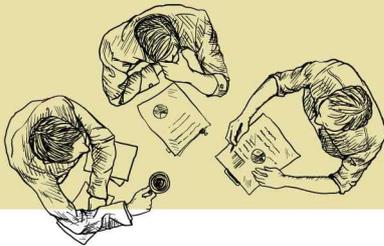


참고1 : 통계청, 가계동향조사 2006년~2015년 원자료

참고2 : 적자액 = (전체 소득-가계지출)

참고3 : 좌측 축 - 전국가구, 청년가구(20~35세), 노인가구(65세 이상)의 적자액

국정농단 사태가 매듭지어지고 나면, 대한민국은 대선 국면으로 접어든다. 올해 치



2017 전망 보고서

를 대선은 지난 4년간 박근혜 정부의 ‘불통’ 을 제자리로 돌려놓고 일보 전진하기 위해서라도 달라야한다. 대선에 입후보하는 후보들뿐 아니라 국민들의 기대도 어느 때와는 다르다.

특히 대통령의 권력을 등에 업고 국정을 뒤흔드는 전략 정책을 남발하던 관행들이 되풀이 되어서는 안 된다. 이제는 어느 때보다 팍팍한 삶을 살아가는 국민들에게 투자를 해야 한다. 그러기 위해서는 권력자 한마디에 세금이 도둑맞지 않도록 예산지출을 투명하게 관리하고 공개하는 것이 선행되어야 한다. 이후에 사회안전망을 두텁게 마련하기 위해 증세 논의도 적극적으로 이어가야 할 것이다. ✎

2017 새사연 전망 보고서 목록

야	날짜	제목	작성자
노동	1월 9일	노동시장 불안정성의 심화	송민정
복지	1월 16일	'불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다	최정은
국내외 정세	1월 23일	추후 공개	박세길
세계경제	2월 3일	추후 공개	송종운
마을	2월 6일	추후 공개	강세진
부동산	2월 10일	추후 공개	권순형
보건의료	2월 13일	추후 공개	고병수
소득불평등	2월 17일	추후 공개	김창근
종합	2월 20일	추후 공개	송종운