
시민이 설계하는 2013년도 예산안 대토론회

2012~2016 국가재정운용계획
수립과 2013년도 예산안 편성

일시 | 2012년 6월 11일(월) 오후 2시

장소 | 참여연대 느티나무홀

주최 | 글로벌정치경제연구소 나라살림연구소

시민경제사회연구소 참여연대 조세재정개혁센터

프로그램

- 14:00 사회 강병구 참여연대 조세재정개혁센터 소장
- 14:10발표1 총괄 총량 분야**
정창수 나라살림연구소 소장
- 14:30발표2 2013년도 예산안에 대한 주요 쟁점**
홍헌호 시민경제사회연구소 연구위원
- 15:00 분야별 의견 제시
- 교육 분야** 정책연구소 미래와균형 김현국 소장
- SOC · 민간투자사업 분야** 경제정의실천시민연합 김성달 국장
- 에너지 · 환경 분야** 환경정의 박용신 사무처장
- 일자리 분야** 민주노총 이상호 정책연구원 연구위원
- 복지 분야** 글로벌정치경제연구소 오건호 연구실장
- 지방 재정 분야** 서울신문 강국진 기자
- 국방 분야** 평화와통일을여는사람들 오혜란 사무처장
- 16:10 종합토론
- 16:30 폐회

목차

발제1	2013예산안과 국가재정운용계획수립을 위한 시민제안 / 정창수	4
발제2	2013년 예산안과 2012~2016 국가재정운용계획 수립을 위한 주요 쟁점 / 홍헌호	40
토론1	교육 분야 / 김현국	90
토론2	SOC · 민간투자사업 분야 / 김성달	91
토론3	에너지 · 환경 분야 / 박용신	92
토론4	일자리 분야 / 이상호	93
토론5	복지 분야 / 오건호	94
토론6	지방 재정 분야 / 강국진	95
토론7	국방 분야 / 오혜란	96

2013예산안과 국가재정운용계획수립을 위한 시민제안

정창수 / 경희대 후마니타스칼리지 객원교수, 나라살림연구소장

[목 차]

1. 우리나라 재정의 현황
2. 수입부분 : 투명성의 확대 필요
3. 예산외로 운용되는 제도
4. 지출부분 : 점증주의에서 지출구조조정으로
5. 결론

1. 우리나라 재정의 현황

1) 실질적 G7에 진입한 한국

○ 한국 세계에서 7번째로 '20-50'클럽에 가입

- 5월23일을 기점으로 한국은 국민소득 2만달러, 인구 5천만인 국가를 통칭하는 20-50의 시대에 들어서게 되었음
- 지금까지 이러한 조건을 충족하는 나라는 한국을 포함하여 7개국이며 1996년 영국이 진입한 후 처음임
- 앞으로도 이러한 조건을 충족시키는 나라가 등장하기는 어렵다는 것이 관련전문기관의 추정임
- 한편, 전 세계적으로 "20.50클럽" 달성한 나라는 일본은 1987년, 미국은 1988년, 프랑스와 이탈리아는 1990년, 독일 1991년, 영국은 1996년에 달성함

국가별 진입시기



○ 양적으로는 선진국 질적으로는 저개발국가

보수언론의 대서특필과 함께 대통령까지 공식석상에서 강조하며 정권의 정당성을 강조하는 상황임

- 진보언론은 양극화의 심화와 이러한 자화자찬이 걸맞지 않은 우리의 현실을 개탄하며 거의 언급하지 않고 있음
- 하지만 이러한 논란에도 불구하고 우리의 경제규모와 양적수준이 성장한 것은 사실이며, 따라서 사회의 다른부분이 이러한 발전에 걸맞는 조건을 갖추었는가가 중요한 것임

○ 재정규모는 40년 이상 격차가 있음

- 한국의 재정규모를 파악하기 위해서는 전체 OECD국가의 국민부담률을 비교해 볼수있 는데, 한국의 재정규모는 1970년의 OECD평균보다 적은 규모임
- 또한 20-50국가들도 OECD평균과 거의 비슷한 흐름을 보이고 있는데, 따라서 한국의 GDP대비 재정규모는 40년 이상 격차가 존재한다고 할수 있음
- 또한 재정규모도 경제가 발전하면서 커지는 것이 아니라, 40년전이나 지금이나 일관되게 GDP대비 규모의 변동이 거의 없으며, 특히 20-50국가들은 거의 동일함
- 다만 90년대 초부터 재정규모가 감소하기 시작한 것은 감세와 작은 정부를 주장하는 흐름의 반영이라고 보여짐

[표] 지난 40년간 20-50 국가 및 G7국가들의 국민부담률

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009
호주	20.9	25.2	26.0	27.6	27.7	28.0	30.3	29.8	27.1	..
오스트리아	33.8	36.6	38.9	40.8	39.7	41.4	43.2	42.4	42.7	42.8
벨기에	33.9	39.5	41.3	44.3	42.0	43.5	44.7	44.6	44.2	43.2
캐나다	30.9	32.0	31.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.4	32.3	31.1
칠레	..	..	..	..	17.5	19.0	19.4	21.6	22.5	18.2
체코	..	..	..	..	..	37.6	35.3	37.5	36.0	34.8
덴마크	38.4	38.4	43.0	46.1	46.5	48.8	49.4	50.8	48.2	48.2
핀란드	31.6	36.6	35.8	39.8	43.7	45.7	47.2	43.9	43.1	43.1
프랑스	34.1	35.4	40.1	42.8	42.0	42.9	44.4	43.9	43.2	41.9
독일	31.5	34.3	36.4	36.1	34.8	37.2	37.2	34.8	37.0	37.0
그리스	20.0	19.4	21.6	25.5	26.2	28.9	34.0	31.8	32.6	29.4
헝가리	..	..	..	..	..	41.3	38.5	37.4	40.2	39.1
아이슬란드	27.4	30.0	29.6	28.2	30.9	31.2	37.2	40.6	36.8	34.1
아일랜드	28.5	28.8	31.0	34.7	33.1	32.5	31.3	30.4	28.8	27.8
이스라엘	..	..	..	..	..	37.0	36.8	35.5	33.8	31.4
이탈리아	25.7	25.4	29.7	33.6	37.8	40.1	42.2	40.8	43.3	43.5
일본	19.6	20.8	25.1	27.1	29.0	26.8	27.0	27.4	28.1	..
한국	..	14.9	17.1	16.1	19.5	20.0	22.6	24.0	26.5	25.6
룩셈부르크	23.5	32.8	35.6	39.4	35.7	37.1	39.1	37.6	35.5	37.5
멕시코	..	..	14.8	15.5	15.8	15.2	16.9	18.1	21.0	17.5
네덜란드	35.6	40.7	42.9	42.4	42.9	41.5	39.6	38.4	39.1	..
뉴질랜드	26.1	28.7	30.8	31.3	36.9	36.2	33.2	36.7	33.7	31.0
노르웨이	34.5	39.2	42.4	42.6	41.0	40.9	42.6	43.5	42.6	41.0
폴란드	..	..	..	..	..	36.2	32.8	33.0	34.3	..
포르투갈	17.8	19.1	22.2	24.5	26.9	30.9	32.8	33.7	35.2	..
슬로바키아	..	..	..	..	..	..	34.1	31.5	29.3	29.3
슬로베니아	..	..	..	..	..	39.2	37.5	38.6	37.2	37.9
스페인	15.9	18.4	22.6	27.6	32.5	32.1	34.2	35.7	33.3	30.7
스웨덴	37.9	41.3	46.5	47.4	52.2	47.5	51.4	48.9	46.3	46.4
스위스	19.3	23.9	24.7	25.5	25.8	27.7	30.0	29.2	29.1	30.3

터키	9.3	11.9	13.3	11.5	14.9	16.8	24.2	24.3	24.2	24.6
영국	36.7	34.9	34.8	37.0	35.5	34.0	36.4	35.7	35.7	34.3
미국	27.0	25.6	26.4	25.6	27.4	27.8	29.5	27.1	26.1	24.0
OECD평균	27.5	29.4	30.9	32.5	33.1	34.4	35.5	35.2	34.8	..
20-50평균 (한국제외)	29.10	29.4	32.0	33.7	34.4	34.8	36.1	34.9	35.5	30.1

(자료) : OECD 재정리

○ 우리의 복지수준은 후진국형 복지구조

- 물론 위의 비교는 경제수준이 뒤늦게 발전한 우리의 현실과 다소 차이가 있을 수 있기 때문에 다른 기준으로 비교해 보아야 함
- 복지예산의 비중을 비교해 볼수 있는데 한국의 복지는 국민부담률이 의 증가율이 낮은상황과 마찬가지로 비중이 매우 작다고 할수 있음
- 문제는 경제성장으로 인한 규모의 성장을 이루었지만, 이러한 양적 성장에도 불구하고 재정구조를 살펴보면, 전형적인 후진국형 복지구조를 가지고 있음
- 국민소득이 2만불일때의 복지예산을 비교했을 때 한국은 기존 국가들의 30-60%정도에 불과함
- OECD국가와 20-50국가들을 비교해보면 결국 잘살아서 복지를 한 것이 아니라 복지를 했기 때문에 지속적인 성장을 했다고 볼수 있음
- 재정에 있어서도 경제성장을 추구하는 경제예산에서 삶의질을 높이는 사회예산을 확대하고, 재정관리에 주안점을 두는 시대로 접어들었어야 함
- 재정주기로 보았을 때 안정적인 노후를 준비하든가, 체질개선을 통해 재정건강을 유지 지속가능성을 도모해야 하는데, 최근의 재정건전성 논란은 가계부채를 포함할 때 오히려 더 많은 부채를 가지고 있다면 허구적인 요소가 크다고 할수 있음
- 이제는 약소국, 소규모 개방경제가 아니라, 대규모 개방경제가 더 문제이며, 이러한 주장으로 복지의 시기상조론을 주장할수 없게 되는 단계에 접어들었음

<표> 국민소득 2만불 시기의 복지재정 비교 (단위 %)

국가	1인당 GDP 2만불 달성연도 (당시 1인당 GDP)	조세 부담률	국민 부담률	영역별 1인당 GDP 대비 사회복지지출 비중									
				노령	유족	근로 무능력	보건	가족	적극적 노동시장 정책	실업	주거	기타	합계
벨기에	1990년 (20,323)	28.1	42.0	1990년									
				6.5	2.6	2.6	6.4	2.3	1.1	2.9	-	0.5	24.9
핀란드	1988년 (21,634)	33.0	42.7	1990년									
				7.0	1.0	4.2	6.3	3.2	0.8	1.1	0.2	0.5	24.3
프랑스	1990년 (21,382)	23.5	42.0	1990년									
				9.2	1.6	2.1	6.2	2.5	0.7	1.7	0.7	0.2	24.9
독일	1990년 (21,584)	21.8	34.8	1995년									
				8.0	2.7	2.5	8.2	2.1	1.2	1.5	0.3	0.2	26.8
일본	1987년 (20,056)	20.7	29.0	1990년									
				4.1	0.9	0.6	4.5	0.4	0.3	0.3	-	0.1	11.3
한국	2007년 (21,653)	21.0	26.5	2007년									
				1.6	0.3	0.6	3.5	0.5	0.1	0.3	-	0.8	7.5
네덜란드	1991년 (20,130)	26.1	42.9	1990년									
				6.3	0.9	6.3	5.4	1.7	1.3	2.5	0.3	0.8	25.6
스웨덴	1987년 (20,416)	39.5	52.1	1995년									
				9.8	0.7	4.9	6.2	3.8	2.2	2.3	1.1	1.0	32.0
미국	1988년 (20,698)	19.6	26.4	1990년									
				5.2	0.9	1.0	4.8	0.5	0.2	0.4	-	0.4	13.5

2) 재정으로 버틴 경제위기

○ 본격적인 재정위기에 대처할 수 있는가

- 지난 2008년 이후 전 세계는 전대미문의 경제위기를 겪고 있으며, 이후에도 상황은 더욱 어려워질 것으로 예상됨

- 2008년의 위기에 대하여 한국은 적극적인 재정정책을 펼쳤는데, 예산정책처 자료에 따르면 2009년에만 33.9조원(GDP대비 2.8%)감세와, 수정예산 11.4조원, 추경예산 28.4조원 편성 등 GDP대비 3.2%로 지출을 확대 하였음

이러한 6%규모의 재정책확대는 OECD국가중 가장 큰 규모였으며, 미국은 5.9%, 호주는 5.4%였음

- 한국은 지난 3년간 적극적인 재정책확대로 위기를 버티어 왔고, 수치상으로는 경

제위기를 벗어났다고 주장하기도 했으나. 이제 보다 더 큰 규모의 경제위기가 예상되는 시점에서, 재정건전성을 이유로 본격적인 재정긴축을 실시한다면 심각한 상황에 직면할수 도 있음

3) 재정운영계획 토론과 2013년 예산편성에 바라는 점

○ 2013년 균형재정의 허구

지난 4년간 정부는 감세와 재정지출확대를 추진하여, 공공부분의 부채를 두배인 900조원으로 늘려 놓았음

그런데 이러한 재정운영 대한 비판이 거세어지자 재정건전성을 이유로 균형재정을 들고 나왔으며, 2013년에는 균형재정을 확보하겠다고 밝히고 있음

하지만 이는 기존에 증가한 부채에 대한 이자지출 27.7조원 등 악화된 재정구조에 대한 대책이 부족하고, 그동안 개혁하겠다고 한 비과세 감면 축소 등의 노력이 선행되지 않는 한 단순한 정치적 구호에 그치거나, 실제로 추진하려한다면 의무지출을 제외한 복지의 축소 등의 문제가 발생할수 있음

실제로 최근 기초수급자의 지급방식을 바꾸는 정책을 발표했는데, 이에 따르면 한정된 예산으로 추진하다보니, 기초수급자의 개별 지급액은 오히려 줄어드는 결과를 가져옴

- 따라서 최근 여야의 경쟁적인 복지공약의 실현가능성은, 새로운 의회에서 2013년 예산에얼마나 복지예산을 반영하는가에 따라서 판단할수 있음

○ 2013년 균형재정목표는 재정운용의 책임성 측면에서 다음정부에 재정부담을 전가시키는 측면이 있음

- 글로벌금융위기 대응차원에서 훼손된 재정건전성을 정부의 임기내에 회복하려 했다면 다소 무리가 되었더라도 2010년과 2011년에 보다 적극적인 진축재정을 유지했어야 했음

- 재정건강은 증세와 비과세 감면 축소 탈루억제 등 세입측면과, 지출구조조정을 통한 세출측면으로 나눌수 있음

○ 2013 예산안편성지침은 변화가 보이지 않음

- 작년도 지침과 비교했을때, 기능적인 부분을 제외하고는 거의 변화없는 재정기조를 이어가고 있다고 볼수 있음
- 감세를 유지하는 상황에서 무리한 균형재정 추진한 결과 재정기조악화를 피할수 없음

○ 부채, 공기업에 전가, 자산대비 부채는 그나마 다행

- 재정건전성은, 그리스의 사례에서 보듯. 결국 복지지출보다는 과소한 조세가 문제가 되고 있음
- 부채로 인한 피해는, 이자지출의 증가로 돌아오며 이자지출은 금융소득이 많은 사람들에게 돌아가는 역진적인 성격을 가지고 있음
- 부채는 900조원+민자,이차보전 등 1천조 이자 50조, 국방비는 물론 보건복지부 예산 36조원보다 많은 상황임

2. 수입부분 : 투명성의 확대 필요

1) 낙관적인 경제성장추정, 보수적인 세입추계

○ 반복되는 재정추계오류

- 낙관적 경제성장지수와, 보수적 세입추계를 통해 매년 재정오류가 반복되고 있어, 합리적인 예산편성을 저해하고 있음
- 2011예정처 예상과 결산결과비교했을 때 반복되는 문제점, 2013년에는 최소화시켜야 함
- 재량지출에서도 물가상승률만큼만 잡고 있어 실질적인 사업진행을 어렵게 하고 있으며, 무리한 재정준칙 때문에 재정의 경기조절능력을 약화시킴

○ 세수추계의 정확성은 조세정의 차원에서도 필요

- 조세포착률의 정립으로 얼마가 누구에게 걷히는지, 또는 못건히는지, 조세의 정의차원의 행정필요

예산정책처에 따르면 행정부가 제출한 2005~2009년 예산안의 총수입과 실적치를 비교해보면, 실적이 예산보다 3.4% 컸던 것으로 드러났음

이는 예산상의 과소추계를 보여주는 것이며, 주요세목별로는 법인세가 8.4%, 관세가 7.1%의 오차를 보여 경제성장률을 낙관한 것에 비추어, 매우 커다란 차이를 보이는 것을 알수 있음

국회예산정책처와 행정부의 국세수입 추정의 차이

전망기준	전망액	예산정책처와의 차이	비고
예산정책처 국세수입전망	186.2조원		
행정부 국세수입전망	187.8조원	+1.6조원	
행정부 거시변수를 적용한 전망	190.7조원	+4.5조원	
2011년 결산	192.3조원	+6.1조원	

* 2010~2014 경제전망및재정분석 종합편 자료 재정리

2) 총수입증가에 숨어있는 매각의 문제

- 최근 세외수입목표가 지나치게 높아, 대규모 매각을 전제로 예산편성임을 알수 있음

재정의 어려움을 재산매각 등으로 해결하려고 하는 의도가 있는 것으로 보이며, 이는 안정적 세수가 아니고, 미래에 활용될 자산을 줄인다는 차원에서 바람직하지 않음

3. 예산외로 운용되는 제도

○ 예산 외로 운용되는 재정활동은 재정의 운용에 문제를 발생시킴

- 한 회계연도의 모든 세입과 세출을 예산에 계상함으로써 재정활동 전체를 투명하게 운용하는 것이 바람직하 함

- 다만 「국가재정법」(제53조)은 이러한 예산총계주의를 기본원칙으로 규정하되, 일부 예외를 허용되고 있음

<예산외로 운용되는 재정활동>

- 수입대체경비 초과지출
- 현물출자
- 전대차관 도입 및 상환조기지출
- 차관 물자 및 초과지출
- 기술료

1) 수입대체경비

- 국가가 특별한 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비를 수입대체경비라고 하는데, 수입대체경비에 있어 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것으로 예상되는 때에는 그 초과수입을 직접 관련 경비 및 부수 경비에 초과지출할 수 있도록 허용하고 있음

2) 현물출자

○ 출자금은 국가 또는 지방자치단체가 공기업 등 공익사업을 수행하는 기관의 사업 영위에 필요한 자본을 확충하기 위하여 해당 법인의 지분을 취득하면서 지급하는 금전적 급부금을 말함

- 국가 또는 지방자치단체의 출자는 일반적으로 대상 법인의 설립 근거법에서 “자본금” 또는 “자본금 및 출자”라는 제목의 형식으로 규정되며 법정 자본금의 범위 내에서 출자됨
- 자금의 용도를 구체적으로 지정하지 않고 사후정산 절차가 없다는 점에서 출연금과 유사하나, 출자금을 지급함으로써 지분을 취득하여 배당수입을 얻거나 향후 매각할 수 있다는 점 등이 출연금과 다름

- 현물출자를 살펴보면, 2008년도에 산업은행(5,000억원), 중소기업은행(5,000억원), 수출입은행(6,500억원), 철도공사(3,519억원)에 총 2조 19억원의 현물출자가 이루어졌음.
- 2010년 출자금 규모는 총 5조 3,049억원이며, 주요 사업으로는 유전개발사업출자(1조 2,556억원), 석유비축사업출자(2,252억원), 국민임대출자(1조 242억원) 등이 있다.
- 한편, 출자는 현금 외에 현물로도 이루어지는데, 현행 「국가재정법」은 현물 출자의 경우 세입세출예산 외로 처리할 수 있도록 규정하고 있어 「국유재산법」 제 60조¹⁾에 따른 요건만 충족되는 경우 정부가 재량적으로 출자할 수 있도록 되어 있음.

[2008년 이후 정부의 현물출자 내역]

(단위: 억원)

	출자대상기관	출자재산	출자가액
2008	한국산업은행	도로공사주식	5,000
	한국수출입은행	도로공사주식, 교보생명주식, 신세계주식	6,500
	중소기업은행	토지, 건물 등 철도운영자산	5,000
	한국철도공사	용담다목적댐관리권, 수도시설관리권 등	3,519
2009	한국수자원공사	도로공사주식	1,740
	한국수출입은행	도로공사주식	5,000
	한국정책금융공사	산은금융지주주식	149,000
2010	한국수자원공사	수도시설관리권	907
2011	한국전력공사	군배전선로 및 전신주 등	106
	한국수자원공사	대청댐 생활공업용수 댐사용권	121
	여수광양항만공사	시설관리권, 건물·공작물 등	15,523
	울산항만공사	시설관리권, 건물·공작물 등	2,859
	부산항만공사	토지·건물·공작물 등	1,742

자료: 감사원, 회계연도별 결산검사보고

- 1) 국유재산법 관련 규정 제60조 (현물출자) 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산을 현물출자할 수 있다.
1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우
 2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우
 3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우

○ 현물출자는 예산운용에 많은 문제를 가지고 있음

- 국회동의 절차를 거쳐 차관을 도입하는 전대차관의 경우와 달리 현물출자는 정부가 재량으로 결정하며, 국회는 사후에 결산보고서에 첨부되는 '현물출자 집행실적보고서'를 통하여 그 현황을 제출받게 됨

- 현물출자는 현물로 출자하는 점을 제외하고는 현금출자와 본질적인 차이가 없고, 국가의 재정운용에 미치는 영향도 대동소이하지만, 정부가 보유주식으로 출자할 경우 주식발행회사의 지분소유 구조에 영향을 미칠 수 있고, 주주권 등에 주요한 변경이 발생할 수도 있음

- 한편, 현물출자를 받는 공공기관의 입장에서는 자기자본비율이 높아지는 효과가 있으나, 유동화가 어려운 비상장 주식 등으로 출자될 경우에는 이를 영업자금으로 직접 활용하기가 곤란하고, 채권발행 또는 차입확대로 영업자금을 마련해야 하는 문제점도 있음

- 이러한 점을 감안할 때, 국가의 현물출자에 대해서도 국회가 사전적으로 그 필요여부와 규모의 적정성 등을 통제할 수 있는 장치가 필요함.

- 출자 수단만 다를 뿐 현물 출자와 현금 출자 간에 본질적인 차이가 있다고 보기 어렵다는 점을 감안하면 현물출자에 대하여도 예산으로 지출되는 현금출자와 같이 국회가 출자 여부, 규모 및 대상 등에 대하여 사전 심의 및 확정권한을 확보함으로써 민주적 통제가 이루어질 필요가 있음

- 지방정부의 경우에도 경기도 등에서 이러한 방식으로 운용하고 있는 사례가 발견되고 있음

3) 기술료

○ 기술료는 예산외의 재정 중 가장 심각한 항목임

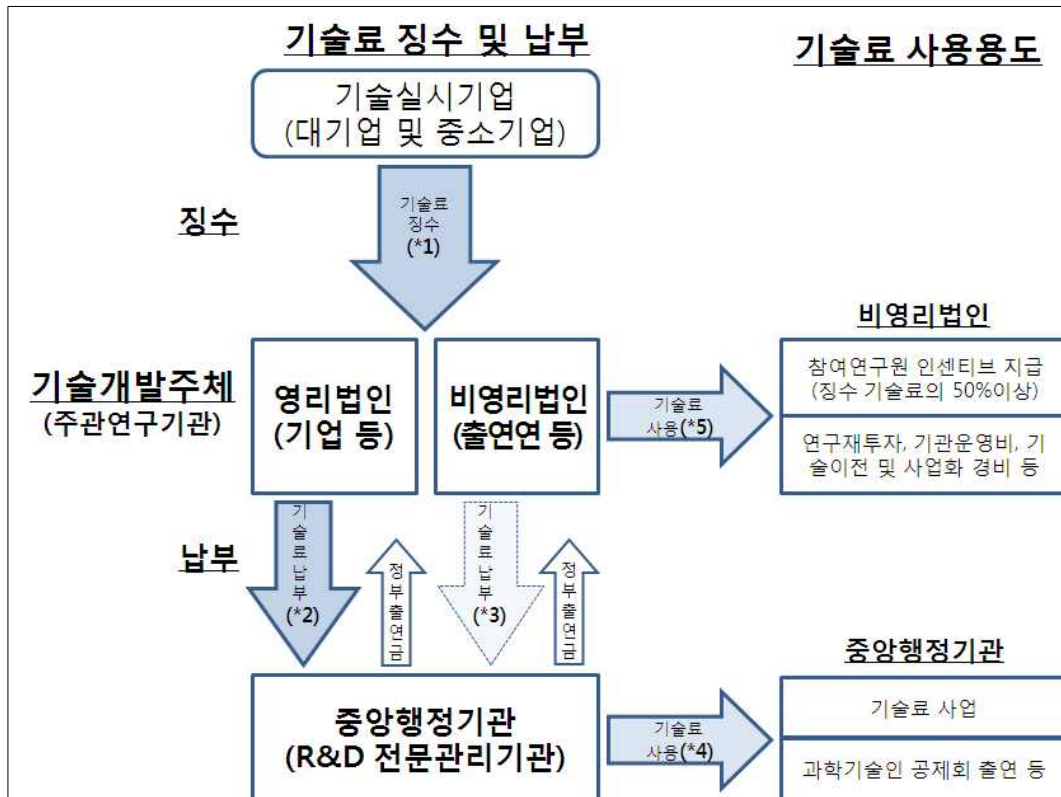
- 각 중앙관서의 장은 출연금이 지원된 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용(기술료, 유전개발 등)에 따른 대가를 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 예산 외로 사용할 수 있음.

- 기술료는 국가 R&D 예산의 투입을 통해 획득된 기술을 이용하는 자가 반대급부로서 부담하는 대가의 의미를 가짐.

○ 기술료의 운영원리

- 기술료의 운영은, ►기술개발주체(주관연구기관)가 기업 등으로부터 기술사용의 대가를 징수하는 「기술료징수」, ►주관연구기관(영리법인)이 징수한 기술료 중 정부지분에 해당하는 금액(기술 이전시) 또는 자기가 사용하는 기술료(기술 자체 활용시)를 각 중앙행정기관에 납부하는 「기술료납부」, ►(i)정부가 주관연구기관(영리법인)이 납부한 기술료를 연구개발재투자, 기술개발장려촉진사업 등에 사용하거나, (ii)주관연구기관(비영리법인)이 기업으로부터 징수한 기술료를 연구원 보상금, 연구개발재투자 등에 직접 사용하는 「기술료사용」의 3단계로 구분해서 설명될 수 있음.
- 「기술료징수」, 「기술료납부」 및 「기술료사용」의 기술료 운영체계는 대통령령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(이하 “공동관리규정”）」에 그 근거규정 등을 두면서, 기술료에 대한 구체적 운영은 각 부처별 훈령·고시에 의거하여 시행되고 있음.

<기술료 징수와 납부 및 사용 체계>



< 기 술 료 운 용 체 계 관 련 규 정 현 황 >

부처	관련규정	구분
국가과학기술위원회	과학기술기본법	법률
국가과학기술위원회	국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정	대통령령
교육과학기술부	교육과학기술부 소관 연구개발 사업처리 규정	훈령
지식경제부	기술료 징수 및 사용에 관한 통합 요령	고시
중소기업청	중소기업 기술개발사업 기술료 관리규정	고시
환경부	환경기술개발 사업 운영규정	훈령
보건복지부	보건의료기술 연구개발사업 관리규정	예규
국토해양부	국토해양부 소관 연구개발사업 운영규정	훈령
농림수산식품부	농림수산식품 연구개발사업 운영규정	훈령
농촌진흥청	농업과학기술개발 공동연구사업 운영규정	훈령
산림청	산림분야 연구개발사업의 관리 등에 관한 규정	훈령
방위사업청	국방과학 기술료 산정·징수 방법 및 절차	고시

○ 기술료 징수 및 사용현황

- '10년도 기술료 징수 실적을 살펴보면, 기술료 관련 7개 부처의 R&D 전문기관 등2)이 기업으로부터 징수한 기술료는 총 2,646억 4,100만원이었으며, 이중 1,954억 3,600만원이 정부에 납부되었고, 692억 500만원은 정부출연연구기관 등 주관연구기관의 자체수입으로 계상되었음.

- '10년에 정부에 납부된 기술료 1,954억원의 87%(1,706억원)가 지식경제부(1,388억 1,100만원)와 중소기업청(318억 3,500만원)에서 발생한 것을 볼 때, 상용화 연구개발사업 비중이 큰 부처일수록 기술료 징수액 규모도 큰 것으로 나타났음.

<7개 주요 부처 및 정부출연연구기관의 기술료 징수 현황>

구분		기관명	2009년	2010년
기술료 징수총액	정부에 납부된 기술료	교육과학기술부	2,915	5,504
		지식경제부	98,646	138,811
		중소기업청	32,336	31,835
		환경부	14,503	12,176
		보건복지부	4,401	3,141

2) 교육과학기술부, 지식경제부, 중소기업청, 환경부, 보건복지부, 국토해양부, 농림수산식품부 이상 7개부처 소관 R&D 전문기관 등 (다만, 비영리법인 주관연구기관 중 대학 및 국공립연구소 등은 분석대상에서 제외)

		국토해양부	1,420	3,131
		농림수산식품부	163	838
		소계	154,384	195,436
	출연연구기관 자체수입 계상 ³⁾	기초기술연구회 산하 13개 출연연구기관 ⁴⁾	7,096	13,080
		산업기술연구회 산하 14개 출연연구기관 ⁵⁾	45,154	51,763
		교육과학기술부 산하 특정연구기관 ⁶⁾	2,005	4,362
		소계	54,255	69,205
	합계		208,639	264,641

(단위 : 백만원)

자료: 기획재정부 연구개발예산과 및 정부출연연구기관 제출자료 재구성

- '10년도의 기술료 사용 실적을 살펴보면, 기술료 관련 7개 부처가 기술료 징수액(1,954억원)의 94%인 1,836억 6,900만원을 사용하였으며, 이중 지식경제부(1,299억 9,300만원)와 중소기업청(308억 4,100만원)이 전체 기술료 사용액의 88%인 1,608억 3,400만원을 사용하였음.

<7개 주요부처의 기술료 사용현황>

부처	2009년	2010년	전체대비 비중
교육과학기술부	3,365	5,210	2.8%
지식경제부	97,625	129,993	70.8%
중소기업청	33,701	30,841	16.8%
환경부	29,184	12,959	7.1%
보건복지부	909	1,454	0.8%
국토해양부	1,010	3,140	1.7%

3) 공동관리규정이 개정됨에 따라 2009년 이후 협약된 과제에서 발생한 기술료에 대해서는 정부에 납부하는 의무가 면제되어, 기술료 징수액 전액은 주관연구기관의 자체수입으로 계상됨. 다만, 2013년까지 과학기술인공제회에 정부출연금액의 9%를 한시적으로 납부하여야 함.

4) 기초기술연구회 산하 출연(연) : 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 국가핵융합연구소, 국가수리과학연구소, 한국천문연구원, 한국생명공학연구원, 한국한의학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국표준연구원, 한국해양연구원, 극지연구소, 한국항공우주연구원, 한국원자력연구원

5) 산업기술연구회 산하 출연(연) : 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 국가보안기술연구소, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국식품연구원, 세계김치연구소, 한국지질자원연구원, 한국기계연구원, 재료연구소, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원, 안전성평가연구소

6) 한국과학기술원(KAIST), 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 한국원자력안전기술원, 한국원자력의학원

농림수산식품부	42	72	0.0%
합계	165,836	183,669	100%

(단위 : 백만원)

자료: 기획재정부 연구개발예산과

○ 기술료징수의 문제점과 개선방안

< 복잡하고 상이한 부처별 기술료 징수 및 감면체계 문제>

- 원칙적으로 기술료는 정부예산으로 개발된 기술의 이전 및 이용에 대한 대가이기 때문에 「정부출연금 대비 비율」이라는 기준으로 징수·감면 요율을 정해 운용하고 있음. 그러나 적용 요율은 각 부처별 훈령·고시에 따라 적용요율이 상이한바, 이를 요약하면 다음과 같음.

<주요 부처별 기술료 징수요율과 감면기준>

부처	징수요율 ⁷⁾	주요 감면내역
교육과학기술부	해당연구개발비 중 정부지원출연금액 이상	- 중소기업 70%감면 - 조기납부 감면 없음 - 기타 특별감면
지식경제부	정부출연금의 100분의 40을 징수	- 중소기업 50%감면 - 조기납부감면(10%-40%) - 기타 우수과제 감면
중소기업청	정부출연금의 100분의 20을 징수	- 조기납부감면(10%-40%) - 기부금 감면
환경부	영리법인 : 정부출연금상당액의 30%이상 실증사업화과제 : 정부출연금상당액의 60%이상	- 중소기업 50% 감면 - 조기납부감면(20%-40%)
보건복지부	연구개발비에 출연된 정부출연금 지분의 100% 이상 (중앙행정기관 납부는 정부출연금 지분의 30%이상)	- 중소기업 70%감면 - 조기납부감면(10%-30%)
국토해양부	해당연구개발비 중 정부출연금 이상 (중앙행정기관 납부는 정부출연금 지분의 30%이상)	- 중소기업 70%감면 - 조기납부감면(10%-30%)
농림수산식품부	연구개발사업에 출연된 정부출연금 100%	- 농어업인 등 100%감면

- 이와 같이 부처별로 상이하게 기술료 징수·감면 체계를 운용하는 것은 해당 부처별 對기업 정책방향 등을 고려한 조치로 이해될 수도 있으나, 동일 규모의 대기업 등을 상대로 기술료를 차등 부과할 정책적 실익이 낮은 것으로 보이며, 복잡·다기하고 부처의 재량여지가 큰 기술료 체계는 오히려 제도의 투명성을 저하시킬 수 있음.

7) 교육과학기술부, 지식경제부, 중소기업청, 환경부는 징수요율과 중앙행정기관(전문기관) 납부비율을 동일하게 운영하고 있지만, 보건복지부와 국토해양부는 징수요율과 중앙행정기관 납부비율을 다르게 운영함

- 따라서, 각 부처로 상이한 현행 체계를 공동관리규정(시행령) 등 상위규정으로 일원화시켜 대기업 및 중소기업의 기술료 징수·감면 비율을 일관성 있게 운용해 나갈 필요가 있다고 봄.

< 대기업에 집중되는 조기납부감면 및 특별감면 문제 등>

- 부처별 훈령·고시에 따른 징수 및 각종 감면요율을 모두 적용하여 해당기업과 협약을 체결한 실제 정부로 납부되는 기술료(이하 “납부기술료”) 규모는 5,967억 4,600만원⁸⁾임. 이는 해당 연구개발과제에 지원된 정부출연금 2조 6,830억 900만원의 22% 수준이고, 동기간('06~'10)의 국가 전체 R&D예산 55조 7,960억원의 1.1% 수준임.

<7개 부처의 정부납부 협약기술료 대비 출연금지원 비율>

부처	국가연구개발사업비			정부납부협약기술료	
	정부출연금 (A)	민간부담금 (B)	총사업비 (A+B)	납부기술료 금액(C)	납부기술료 요율(C/A)
교육과학기술부	69,646	59,050	128,696	18,277	26%
지식경제부	2,189,483	1,683,001	3,872,484	493,433	23%
중소기업청	169,500	68,952	238,452	23,722	14%
환경부	195,056	130,739	325,795	45,296	23%
보건복지부	36,902	40,688	77,590	14,094	38%
국토해양부	5,560	5,734	11,294	828	15%
농림수산식품부	16,862	5,560	22,422	1,096	6%
합계	2,683,009	1,993,724	4,676,733	596,746	22%

* 2006년부터 2010년까지의 기술실시계약 체결건 기준

* 정액기술료와 경상기술료 중 협약기술료 금액이 정하여진 것만을 대상으로 함
(단위 : 백만원)

자료: 각 부처별 R&D 전문관리기관 제출자료 재구성

- 납부기술료 현황⁹⁾을 대기업과 중소기업으로 나누어 살펴보면, ▶대기업은 2,385억 8,700만원으로서 정부출연금 9,365억 9,600만원의 25.5%에 해당하는 수준이고,

8) 교육과학기술부, 지식경제부 및 중소기업청, 환경부, 보건복지부, 국토해양부 7개 부처(또는 소관 R&D전문기관)가 '06년~'10년까지 5개년 간 해당기업과 협약 체결되어 실제 정부에 납부하는 기술료 기준임.

9) 농림수산식품부를 제외한 6개 부처(교과부, 지정부 및 중기청, 환경부, 보건복지부, 국토부) 현황임.

▶중소기업의 납부기술료는 3,537억 6,000만원으로서 정부출연금 1조 7,147억 6,300만원의 20.6% 수준임.

- 각 부처의 중소기업 우대 감면비율에 따르면 중소기업의 납부기술료 요율은 대기업보다 두 배 이상 낮게 책정되어야 함. 그러나 위와 같이 정부출연금 대비 납부기술료 요율이 대기업(25.5%) 및 중소기업(20.6%)간에 큰 차이 없이 운용되고 있는 바, 이는 조기납부 감면과 특별감면 등 추가 감면혜택¹⁰⁾이 대기업에게 집중되어 운용되고 있기 때문임.

<기업규모별 납부협약기술료 현황>

부처	기업규모	정부출연금 (A)	징수 요율 (*1)	납부기술료	
				납부기술료 금액(B)	납부기술료 요율(B/A)
교육과학기술부	대기업	40,436	100%이상	13,689	33.9%
	중소기업	29,120	30%이상	4,558	30.0%
지식경제부 및 중소기업청 ¹¹⁾	대기업	822,972	40%	206,268	25.1%
	중소기업	1,536,010	20%	310,888	20.2%
환경부 ¹²⁾	대기업	59,435	30%이상	13,815	23.2%
	중소기업	135,621	15%이상	31,481	23.2%
보건복지부	대기업	12,955	100%이상	4,681	36.1%
	중소기업	9,249	30%이상	6,139	66.4%
국토해양부	대기업	797	100%이상	134	16.8%
	중소기업	4,763	30%이상	694	14.5%
합계	대기업	936,596	-	238,587	25.5%
	중소기업	1,714,763	-	353,760	20.6%

(단위 : 백만원)

*1) 대기업은 기술료 징수요율을, 중소기업은 중소기업 우대감면요율을 곱하여 실제 징수요율을 산정함(교과부 중소기업 징수요율의 경우 기술료 징수율(정부출연금의 100% 이상) × 중소기업 감면율(70%) = 30% 이상)

- 10) 대기업과 중소기업간의 납부기술료의 차이가 크지 않게 나타나는 또 다른 이유는 징수율(예, 100% 이상) 자체를 대기업은 「하한(100%)」으로 부과하는 반면 중소기업은 「하한 이상」으로 책정되는 경우이나 위에서 논의되는 특별감면 등과 같이 대기업에 유리한 조치이므로 별도로 설명하지는 않음.
- 11) 중소기업청은 대기업을 지원하고 있지 않고, 지식경제부와 중소기업청의 중소기업에 대한 징수요율이 동일하므로 함께 분석함.
- 12) 환경부의 징수요율은 ①정부출연금액의 30%이상 ②실증화사업과제의 경우 정부출연금액의 60%이상, 두 가지로 운영되고 있으나 일반적으로 적용되는 정부출연금액의 30% 이상 징수요율을 적용함.

- 이를 종합하면, 각 부처는 규정상으로는 중소기업 우대감면 등 중소기업에 유리한 기술료 징수체계를 운용하고는 있으나 조기납부감면 및 특별감면 등이 대기업에 집중¹³⁾되면서 실제 납부는 중소기업과 대기업이 비슷하거나 오히려 중소기업에 적용되는 납부요율이 높게 운용되고 있음. 따라서 형식적으로는 중소기업 우대정책을 표방하지만 실제로는 중소기업을 역차별 하는 결과가 야기되고 있으므로 시정이 필요할 것으로 보여짐.

- 또한 특별감면 제도의 경우, 각 부처가 제도를 운영함에 있어 재량의 범위가 과도한 측면이 있음. 교육과학기술부의 특별감면 기준 중 “그 밖에 장관이 필요하다고 인정하는 경우”의 규정 예와 같이 각 부처가 상당히 포괄적으로 특별감면 제도를 운용할 수 있도록 하고 있음. 특히, 특별감면 등의 제도가 대기업 혜택으로 모아지는 현실을 감안할 때, 특별감면의 기준을 보다 명확히 하고 운영범위 규정도 일관성 있게 정비해 나갈 필요가 있다고 봄.

<부처별 특별감면 운용기준>

부처	특별감면 기준	비고
교육과학기술부	장관은 다음의 사항에 대하여 기술료 감면을 승인할 수 있음. 1. 연구개발성과의 일부만이 기업화된 경우 2. 공공성, 수출입 전략상 또는 기초 선도기술로서 지원이 필요한 경우 3. 특정분야에 수요가 제한된 경우 4. 출연연구기관의 보유기술을 당해 기관 연구원이 기업화하기 위하여 창업하는 경우 5. 원자력연구개발기금부담자가 취득한 공동지식재산권 등을 실시하는 경우 6. 그 밖에 장관이 필요하다고 인정하는 경우	부도 폐업 등 사실상 납부가 불가능한 경우 심의를 거쳐 면제
지식경제부	1. 기술혁신사업별 시행계획에 특별한 규정이 있는 경우 - 조기완료 과제 중 “우수”과제로 평가된 경우(30~50%)	
중소기업청	1. 기술개발기여자에 대한 보상을 목적으로 중소기업청장이 정한 비영리기관 또는 단체에 기부하는 경우 당해 기부금의 범위 내에서 기술료의 일부를 감면	
보건복지부	1. 기초연구단계의 연구개발결과물 등 연구개발결과의 활용을 촉진하기 위하여 공개 활용이 필요하다고 장관이 인정하는 경우 면제 2. 연구개발결과물을 실시하려는 자의 신청이 있는 때에는 그 타당성을 검토한 후 보건복지부장관의 승인을 얻어 기술료를 감면	
국토해양부	1. 공공기관이 연구개발결과물을 공익목적으로 활용하는 경우	

13) 예컨대, 지식경제부의 (i)기술료 일시납부에 따른 40% 감면(조기납부 감면) (ii)조기종료과제 중 ‘우수’과제로 평가된 경우 기술료 30%-50% 감면혜택(특별감면)의 경우, 자금력과 기술력의 우위에 있는 대기업이 집중적인 혜택을 받게 될 수밖에 없음.

	2. 기술의 수요처가 한정되어 있어 정부출연금 이상으로 계약하기 곤란한 사유가 인정되는 경우	
	3. 기타 장관이 기술의 활용 촉진을 위해 필요하다고 인정하는 경우	

<외국기업에 기술이전 제한 및 기술료 차등화 필요>

- 외국기업에 대한 기술이전에 대해서도 국내기업과 동일한 기술료 징수 및 감면 요율이 적용되고 있음¹⁴⁾. '06년부터 '10년까지 5년간의 기술료 징수 실적을 보면, 납부기술료는 32억 7,400만원 규모로서 당해 기술개발에 지원된 정부출연금 146억 9,800만원의 22%에 해당함.
- 본래, 국가 R&D 연구사업은 벤처사업적 특성상 연구개발 성과의 실패확률이 대단히 높아 재정 낭비적 요인을 내포하고 있음에도 불구하고 일단 기술개발에 성공하면 부가가치가 매우 높고, 기술의 실용화 과정에서 민간의 고용과 투자를 유발시키는 국가성장 동력을 만들어 낼 수 있다는 점에서 재정사업으로서의 정책 명분을 얻게 되는 것임.
- 이러한 맥락에서 볼 때 외국기업에 대한 기술이전 조치는, 막대한 국민의 세금이 지원된 기술개발 성과의 일부 또는 전부가 국외로 유출된다는 점에서 이전 받을 국내기업이 없는 상황에서만 제한적으로 운용되어야 하고, 기술이전의 경우에도 별도의 규정을 마련하여 국내기업보다 높은 기술료 징수요율이 적용될 필요가 있음.

< 기술료 체납에 대한 징수강화 필요>

- 기술료 체납액 현황을 보면, '07년도 33억 2,400만원에 수준에 그치던 체납규모가 '10년도에는 98억 9,300만원으로 증가하고 있는 바, 이는 주로 동 기간에 기술료 채권액[507억 600만원('07년) → 1,480억 4,100만원('10년)]도 같이 증가한데 기인한 것임.

○ 기술료사용의 문제점과 개선방안

- 정부예산의 지원을 통해 개발된 기술에 대한 대가인 기술료의 사용방식은 다

14) 주로 보건복지부의 신약개발 기술 등에 대한 기술이전이 이루어지며, 외국기업에 대한 별도의 기술료 징수를 규정이 없어 국내 대기업과 동일한 징수율(100% 이상)과 중소기업 감면비율(70%) 등을 적용함.

음과 같음. (i) R&D 전문기관이 기술사용자로부터 징수 받아 소관부처로 납부한 기술료는 당해 소관부처가 사용하고, (ii) 기술이전의 대상이 되는 연구를 수행한 자가 정부출연연구기관, 대학 등 비영리법인인 경우에 기술료는 소관부처로 납부하지 않고 당해 비영리법인이 직접 사용함.

- 그 동안 기술료 사업에 대해서는 재정사업과 차별성이 저조하므로 세입·세출예산으로 편입해야 한다는 요구가 지속적으로 제기되어 왔으나 「국가재정법」 개정의 절차적 복잡성과 해당 부처의 반대 등으로 인해 시정되지 않고 있음.

그러나, 국가 R&D 예산규모가 매년 높은 증가율로 증가¹⁵⁾하고 있고 앞으로 이러한 증가추세는 점차 가속될 가능성이 높음을 감안할 때, 기술료의 세입·세출예산 편입을 위한 「국가재정법」 개정 논의를 좀더 구체화시켜 나갈 필요가 있을 것으로 봄.

- 다만, 현행 「국가재정법」은 기술료의 세입·세출예산외 운용을 허용하는 대신 기술료 수입·지출내역은 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하고 있으나, 그 보고내용이 전년도 실적 및 당해연도 既 확정된 지출계획 등에 한정되고 차년도 기술료 사업계획은 보고되고 있지 않은 바, 우선적으로는 이에 대한 시정이 필요함.

<연도별 비영리법인의 기술료 사용현황>

구분	보유특허 (A)	활용특허	미활용특허 ¹⁶⁾ (B)	휴면특허 ¹⁷⁾ (C)	미활용비율 (B+C)/A
기초기술연구회 산하 13개 출연연구기관	6,029	991	3,367	1,671	83.6%
산업기술연구회 산하 14개 출연연구기관	20,639	9,061	6,222	5,259	55.6%
합계	26,668	10,052	9,589	6,930	61.9%

(단위 : 건)

* 2010. 12. 31기준

자료: 기초기술연구회 및 산업기술연구회

15) 출연(연) 및 대학 등 비영리법인 기술료 납부가 '08년에 폐지된 후, ▲징수실적은 1,543억 8,400만원('09년)에서 1,954억 3,600만원(410억 5,200만원, 26.6% ↑)으로, ▲사용실적은 1,658억 3,600원('09년)에서 1,836억 6,900만원(178억 3,300만원, 10.8% ↑) 증가함.

16) 활용되지 않은 특허 중 특허등록 후 5년이 경과하지 않은 특허

17) 활용되지 않은 특허 중 특허등록 후 5년이상 경과한 특허

- 검토한 바와 같이 비영리법인은 2009년부터 기술료 징수액 전액을 정부에 납부하지 않고, 공동관리규정상 기술료 사용용도¹⁸⁾에 따라 자체적으로 사용할 수 있는데, 이는 정부에 납부할 의무가 있던 기술료 징수액을 비영리법인이 직접 기술이전 및 사업화에 사용하도록 함으로써, 비영리법인이 보유한 기술의 성과를 보다 적극적으로 확산시키고자 한 것이었음.
- 그러나 비영리법인이 기술이전 및 사업화를 위하여 사용한 기술료 금액은 '09년 1억 7,000만원(1%), '10년 2,400만원(0%)에 불과한 실정임. '10년 기준 과학기술계 정부출연연구기관 중 기초기술연구회 및 산업기술연구회 산하 출연연구기관이 보유하고 있는 특허활용 현황을 보면 특허등록 이후 활용되지 않은 특허가 61.9%를 차지하고 있음. 특히 활용되지 않은 특허 중 특허등록기간이 5년 이상 경과된 휴면특허가 전체 보유특허 26,668개의 26%인 6,930개에 달하는 실정임.
- 상기 정부출연연구기관의 예와 같이, 활용되지 않고 있는 특허가 전체 보유특허의 60%를 초과하고 있음에도 불구하고, 비영리법인이 기술이전 및 사업화를 위한 비용에 기술료를 거의 사용하지 않고 있는 것은 공동관리규정 개정을 통하여 기술료 징수액의 정부납부 의무를 면제해준 취지에 부합하지 않는 바, 향후 비영리법인은 기술이전 및 사업화를 위한 비용에 기술료 사용 비중을 확대할 필요가 있을 것임.

3) 비과세감면에 대한 우려

○ 계속 급증하는 비과세 감면에 대한 대책이 필요함

- 2012년 예산편성과 집행과정에서 32개에 달하는 비과세감면을 정책환경변화에도 불구하고 실효성에 대한 충분한 재평가 없이 단순연장함으로서 문제를 악화 시킴
- 예정처에 따르면 2011년 세법개정안에 따른 감세효과는 4개년간 8.5조원이 감소하는 것으로 드러남, 법인세 감세철회로 세수증가가 11.9조원인데 비하여 비과

18) 「국가연구개발 사업의 관리 등에 관한 규정」 제23조(기술료의 사용) ① 연구개발결과물 소유기관의 장이 비영리법인인 경우에는 징수한 기술료를 다음 각 호에 따라 사용하여야 한다. 1. 정부 출연금 지분의 50퍼센트 이상: 연구개발과제 참여연구원에 대한 보상금, 2. 제1호의 금액을 제외한 나머지 금액: 연구개발 재투자, 기관 운영경비, 개발한 기술을 이전하거나 사업화하기 위하여 필요한 경비, 지식재산권 출원·등록·유지 등에 관한 비용 및 기술확산에 기여한 직원 등에 대한 보상금

세 감면 유지가 더 큰 역할을 차지하기 때문임.

연도별 조세지출 증액현황(단위:조원,%)

	'99	'01	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'10 (잠정)	'11 (전망)
국세 수입 총액 (증감 률)	756,580 (11.6)	957,928 (3.1)	1,146,642 (10.3)	1,177,957 (2.7)	1,274,657 (8.2)	1,380,443 (8.3)	1,614,591 (16.9)	1,673,060 (3.6)	1,645,407 (-1.6)	1,777,184 (8.01)	1,928,405 (8.51)	2,059,250 (6.79)
세금 감면 액 (조세 지출)	105,419	137,298	175,080	182,862	200,169	213,380	229,652	287,827	310,461	299,997	306,194	319,871
전년 대비 증액 (증감 률)	-	4,474	27,819 (18.9)	7,782 (4.4)	17,307 (9.5)	13,211 (6.6)	16,272 (7.6)	58,175 (25.2)	22,634 (7.8)	131,777 (-3.42)	151,221 (2.07)	130,845 (4.47)
조세 지출 비율	12.2	12.5	13.2	13.4	13.6	13.4	12.5	14.7	15.8	14.44	13.70	13.44

* 조세지출(국세감면비율)=A(국세감면액) / (A+B) (국세감면액+국세수입총액)

-2006년까지는 2007조세지출보고서(2010.11)

-2008,2009실적, 2010,2011전망, 2011조세지출보고서(2011.10)

-자료: 기획재정부(조세지출보고서, 각연도) 재구성

국세감면율한도제

국가재정법(제88조)은 조세감면제도의 남용으로 인한 세수손실 등 부작용을 방지하기 위해 국세감면율한도제를 2007년부터 도입·운영하고 있다.

현행 국세감면율한도제는 기획재정부장관으로 하여금 당해연도 국세감면율이 직전 3년평균 국세감면율에 0.5%포인트를 초과하지 않는 범위 내에서 운용되도록 노력의무를 부과하고 있다. 여기서 국세감면율은 당해 연도 국세수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율을 말한다.

그런데 2008년 국세감면율과 2009년 국세감면율 전망치 14.7%는 2008년 및 2009년 국세감면율 한도인 13.6%와 14.0%를 초과한 수치이다.

하지만 이에 대한 비판이 이루어지고 있지않다.

○ 조세지출은 오히려 늘어나고 있음

- 2010~2011년에 오히려 15개 항목이 증가함
- 따라서 조세지출을 억제하고 축소하는 노력이 필요함

[표] 2010~2011 신설항목 현황

	조세지출항목	세목	2010	2011	2012	예산
1	장기미취업자의 중소기업 취업에 대한 과세특례(조특§30)	소득세	신설	1	1	11-3
2	공공기관의 구조개편을 위한 분할에 대한 과세특례(조특§8의2)	법인세	신설	-	-	11
3	고용증대세액공제(조특§30의4)	법인세	신설	873	460	8-4
4	대한주택공사 및 한국토지공사의 합병에 대한 법인세 과세 특례(조특§104의21)	법인세	신설	-	-	8-5
5	금융중심지내 창업기업 세액감면 (조특§121의21)	법인세	신설	-	-	14-1
6	임산물 중 목재펠릿에 대한 부가가치세 면제(조특§106조제1항제12호)	부가가 치세	신설	추정곤 란	추정곤 란	10-2
7	노인복지주택관리용역 부가가치세 면제(조특§106조1항4호의4)	부가가 치세	신설	추정곤 란	추정곤 란	8-3
8	준공후 미분양주택 취득자에 대한 양도소득세 과세특례(조특§98의6)	소득세	-	신설	추정곤 란	8-5
9	해외진출 기업의 국내복귀에 대한 세액감면(조특§104의24)	법인세	-	신설	추정곤 란	8-4
10	대중소기업의 상생협력 기금출연 세액공제(조특§8의3)	법인세	-	신설	50	11-3
11	고용창출투자세액공제(조특§26)	법인세	-	신설	3,904	8-4
12	장애인 표준사업장에 대한 법인세 감면(조특§85의6,2항)	법인세	-	신설	9	8-4
13	지방 시군소재 비영리 의료법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입(조특§74·4항)	법인세	-	신설	50	9-1
14	자기관리부동산투자회사 등에 대한 과세특례(조특§55의2, 제5항)	법인세	-	신설	추정곤 란	8-5
15	국제회계기준 중 적용 내국법인에 대한 대손충당금 환입액의 익금불산입(조특§104의23)	법인세	-	신설	추정곤 란	1-2

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 년도

○ 증세에 앞서 비과세 감면을 축소하여 재정을 안정적으로 확보할 필요 있음

예정처는 2012-13년간 근거가 부족한 조세지출을 감소시키면 4조2천억의 재정을 확보할수 있다고 주장함

이는 정치적 요소를 퇴대한 배제해쏘을때 실용적인 측면에서 검토한 것으로, 2013년 예산에서도 고려할 필요가 있음

따라서 재정균형은 조세지출의 축소를 통해 그 의지를 확인해볼수 있음

[표] 비과세·감면 정비 통한 세수확보 가능금액(2012~2013)

분야	항목	주요근거	세수확보금액 신설,연장회수
저축 지원	농어가 목돈마련저축에 대한 비과세 (조특§87의2):2011일몰	효과성미비, 중복지원, 형평성, 정책환경변화	126억원 1985.12.23,6회
	세금우대종합저축에 대한 원천징수특례 (조특§89):2011일몰	부적절한 귀착 무조건성, 형평성	3,189억원 1994.1.1,3회
양도 소득세	경영이양직접지불보조금 대상 자경농지에 대한 양도소득세 100% 감면(조특§69):2012일몰	효과성 미비	18,683억원 1998.12,2회
	지방미분양주택 취득에 대한 양도소득세 감면(§98의5):2011일몰	정책환경변화 효과성	신설 2010, 0회
투자	임시투자세액공제 : 2011일몰	경기안정화 효과 없고, 투자촉진 효과 불분명	10,229억원 1984(약22년운영)
농어민 지원	조합법인(농협, 수협, 신협등)에 대한 법인세 과세특례(조특§72):2012일몰	부적절한 대상선정	2,745억원 1981, 3회
	농협중앙회 등에 대한 고유목적사업준비금 손금산입(조특§72): 2011 일몰	부적절한 대상선정	67억원 1994, 3회
	농·축·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 (조특§105⑤5)·농업용기계 대상제외 : 2011 일몰	부적절한 귀착효과, 정책환경변화	1,430억원 1988, 4회
고용	외국인근로자에 대한 과세특례 : 15%의 단일세율 적용(조특§18의2) :2012일몰	부적절한 대상 선정, 형평성 문제	1,545억원 2011.12, 1회
	외국인기술자에 대한 소득세 50%감면 (조특§18①):2011일몰	부적절한 대상 선정, 형평성 문제	284억원 2010.1,0회
소비세 및 기타	신용카드 소득공제 축소방안(2011 일몰)	소득투명화, 과표양성화 등 정책목표달성	1,954억원 1999.
	아파트등 공동주택 관리용역에 대한 부가세면제(조특§106①4호2,4의 3) : 2011일몰	형평성	1,535억원 2001.5.24,4회
	공장자동차 물품에 대한 관세감면(관세§95①4):2011 일몰	실적감소 정책환경변화	400억원 1991, 7회
	디지털텔레비전 방송장비 수입에 대한 관세경감(조특§118①10) : 2012일몰	정책환경변화	10억원 2001, 4회
	제주도내 골프장 개별소비세 감면 (조특§121의14) : 2012년 일몰	형평성 이익집단, 효과성	218억원 2002.4.20, 2회
	경형자동차, 소형화물자동차에 대한 유류세 환급(조특§111의2):2012일몰	정책환경변화 효과성	142억원 2008.3.28,2회
	금지금거래에 대한 부가가치세 과세특례 (조특§106의3):2011일몰	효과성	누락 2002.12.11,2회
합계			42,557억원

주: 국세통계연보와 조세지출예산서 등을 활용하여 2011년 기준으로 금액을 추계함

(출처) 예산정책처. 2011년도 조세지출예산서 분석. 2011.11

○ 개선점 및 운용방안 : 조세감면 평가서 및 건의서의 실효성강화

- 국가재정의 효율적인 운용을 위해서는 조세지출항목들을 세출예산가 동일하게 비교 평가할수 있는 기본정보가 제공되어야 함
- 이를 위해서는 조세지출 항목들 중 당해연도 일몰도래 항목과 감면규모 일정규모 이상의 주요항목 등을 중심으로 제도운용과 실효성을 객관적으로 평가한 정보를 제출하도록 할 필요가 있음

- 국가재정법 88조2항과 조세특례제한법 제142조에 따르면 조세감면 평가서 및 건의서를 작성하도록 되어 있으나, 행정부 내부의 통제장치로서만 작용하고 외부에 공개하고 있지 않음
- 조세감면 법안이 제출되는 경우 유관부서의 기존 감면제도의 폐지와 함께 이루어지지 않는 점을 감안한다면 동제도의 실효성은 크지 않음
- 또한 '조세감면 평가서'는 예산의 정식 부속서류가 아니기 때문에 국회에 제출되지 않을 뿐 아니라 평가기준이 성립되어 있지 않고 '필요한 측면'만을 부각시켜 작성하고 있음
- 현재 평가서에는 조세지원실적, 조세지원전후의 경제적효과비교, 조세지원외 재정금융 등 지원실적, 참고자료 등의 내용이 포함되어 있으며, 이를 바탕으로 '조세지원제도에 대한 총괄적 평가'를 표기하도록 되어 있으나, 대부분 연장 존속 등의 메모형식으로 되어 있는 상황임.
- 제도는 실증적으로 효과를 분석해야 제도의 성과를 판단할 수 있는데, 조세지출 혜택의 귀속집단이나, 기능별분류에 따라 평가항목의 기준이 달라질수 있으며, 예를들면 소득세의 경우 소득계층별 세부담 분포를 반드시 명시하게 하여 판단을 도울수 있게 하는 것임
- 하지만 2012년도 조세지출예산서만 하더라도 조세지출 산출근거를 공개하고 있지않고 있어, 조세지출지출규모의 정확성을 국회나 국민들이 파악하기 어렵게 하고 있음
- 따라서 비공개되어 있는 '조세감면 평가서 및 건의서'를 외부에 공개하는 것을 제도화하고, 각부처별 총량관리를 의무화하는 방안 등 제도의 내실화를 강구해야 함

4. 지출부분 : 점증주의에서 지출구조조정으로

○ 토건예산의규모 확인

지출구조의 조정은 우선 불필요한 토건예산을 줄이는 데에서부터 시작되어야 함
전체적으로 중앙보다는 지방자치단체에서 토건예산을 더 많이 집행하고 있다고
보여지는데, 이는 중앙정부가 각종 보조금을 통해 지방자치단체 지원하는 등 개발
을 촉진하는 역할을 하며, 지방자치단체는 이에 더하여 끈끈이 효과를 보여주고
있으며, 중앙 차원에서는 민자투자 사업등이 진행된 것이 원인으로 들수 있음

○ 한국은행의 산업연관표에는 공공부분 연간 건설투자액은 2008년 기준으로 46조원으로 되어 있음

2011년에는 공공부분의 투자가 감소하였으나 36조원에 이르는 공공부분 건설계약이 진행되었음

- 여기에는 토지 보상비가 제외되어 있음 토지 보상비는 매년 22조원에서 29조원에 이르며, 일부 보도에서는 2010년 기준 40조원의 보상비가 집행된다고 함

- 이러한 규모로 볼 때, 최소 56조원 규모의 건설관련 예산이 있는 것으로 추정되며, 이는 중앙정부와 지방정부의 재정을 합한 통합재정규모 279조원(2011)에 지방정부 자체재정 79.3조원을 합한 약 358조원의 의 22.9%에 이름

- 예산규모에서 보상비가 작게 책정된 것은 주로 LH공사나 SH공사 등 공기업들이 주택단지와 산업단지를 조성하면서 토지보상을 하지만, 그 중 대부분은 주택,상가,사무실 등을 분양할 때 분양가에 반영되기 때문.

하지만 공기업은 만성적인 적자에 시달리며, 따라서 적자를 메꾸어주는 전달구조는 출연 혹은 출자(현금출자, 현물출자)등으로 우회적으로 진행됨

한국의 건설투자 내역(단위 : 십억원)

구분	민간부문 건설투자			공공부문 건설투자			건설투자 합계		
	2008	2010	2011	2008	2010	2011	2008	2010	2011
주택건축	41,271			889			42,161		
비주택건축	45,553			11,367			56,921		
교통시설건설	7,528			20,517			28,046		
일반토목	7,129			10,725			17,855		

기타특수건설	20,929			2,706			23,636		
합계	122,413	64,978	74,076 (14.0%증)	46,207	38,229	36,624 (△4.2%)	168,620	102,677	110,070 (7.2%증)

(주) 공공부문 건설투자 = 중앙정부, 지방정부, 공기업, 기타 공공기관의 건설투자.

(자료) : 한국은행(2008), 건설산업연구원(2010,2011) 자료 정리

○ 토건예산은 성질별 예산에서 확인할 수 있음

재정부 자료는 회계기준의 성질별 예산안을 확인할 수 있음

2010예산보다 2010년 예산은 건설비가 10.2% 증가 했으나, 토지매입비는 42.9%감소함

이는 4대강 등 대규모 토건사업의 보상이 완료되었다는 것을 반증하며, 늘어난 부채로 인하여 상환지출을 통한 원금 및 이자지출이 계획되고 있음

- 다만 정확한 정보를 알기 위해서는 공기업이나 지방자치단체와의 관계에서 종합적으로 세밀한 연구를 할 필요가 있음

성질별 세출예산(일반회계, 단위:10억원, %)

		2011예산	2010예산	금액	증가율
100	인건비	23,175	21,884	1,291	5.9
200	물건비	16,045	15,569	476	3.1
210	운영비	11,671	11,246	424	3.1
300	이전지출	110,955	103,007	7,987	7.8
350	출연금	12,796	12,177	618	5.1
400	자산취득	117,766	17,209	556	3.2
410	토지매입비	710	1,243	△533	△42.9
420	건설비	8,435	7,703	782	10.2
460	출자금	152	307	△155	△50.5
500	상환지출	7,466	6,762	703	10.4
600	전출금	32,075	34,745	△2,669	△7.7
700	예비비	2,404	2,104	299	14.2
		209,930	201,283	8,646	4.3

* 기획재정부. 『2011 나라살림-예산개요 참고자료』. 2011.5

세출예산의 성질별·기능별분류 (단위:10억, %)

		일반공 공행정	공공질 서 및 안전	외교 통일	국방	교육	문화 및 관광	환경	사회복 지	보건	농림 수산	산업, 중소 기업, 에너 지	교통 및 물류	통신	국토 및 지역개 발	과학 기술	예비 비	합계
100	인건비	2,180	8,097	370	8,639	1,823	256	-	556	81	532	124	343	92	8	68	-	23,175 (11.0)
200	물건비	2,191	2,801	438	7,885	409	315	31	411	166	492	93	440	86	173	105	-	16,045 (7.6)
210	운영비	1,123	1,622	329	6,527	347	254	12	309	100	429	53	326	59	92	82	-	11,671 (5.5)
300	이전지출	31,759	743	1,063	2,336	37,421	860	70	19,718	1,571	1,571	3,501	1,523	181	1,355	3,743	-	110,955 (52.8)
350	출연금	735	89	514	1,438	1,640	5	-	320	126	136	2,868	1,079	143	29	3,669	-	12,796 (6.0)
400	자산취득	590	1,123	61	10,556	519	238	31	59	47	433	107	205	21	3,677	93	-	17,766 (8.4)
410	토지매입비	60	80	-	96	6	28	-	2	-	117	32	23	-	244	15	-	710 (0.3)
420	건설비	272	764	38	2,795	395	179	29	25	26	244	52	158	13	3,421	66	-	8,435 (4.0)
460	출자금	100	-	-	-	-	-	-	2	-	20	15	5	-	9	-	-	152 (0.0)
500	상환지출	7,312	0	39	-	16	-	-	0	0	0	-	95	-	-	-	-	7,466 (3.5)
600	전출금	2,632	97	350	2,161	652	135	2,816	2,944	219	2,093	613	12,007	5	5,300	43	-	32,075 (15.2)
700	예비비	3	0	-	-	0	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	2,400	2,404 (1.1)
		46,670	12,864	2,324	31,759	40,844	1,806	2,949	23,691	5,660	5,123	4,441	14,616	386	10,515	4,055	2,400	209,930 (100.0)

* 기획재정부. 『2011 나라살림-예산개요 참고자료』. 2011.5

○연기금, 지자체, 교육예산은 별도, 이전된 재원의 건설예산은 별도로 추계해야 함

중앙정부 예산, 연기금 예산, 지방자치단체 예산, 공기업 예산 등에 대한

- 건설예산은 최소 건설비와 토지매입비, 최대 출연 및 출자, 운영비, 이전지출(민간이전 등)의 일부

지방자치단체 성질별 예산분류(단위:10억원, %)

		2012예산	2011예산	2010예산 (최종)	금액	2011-2012예 산증가율	지방정부 기준 목
100	인건비	17,530	16,521	16,248	273	1.6	
200	물건비	10,843	10,360	9,982	378	3.7	
210	운영비	6,351	6,016	5,481	535	9.7	
300	이전지출	79,718	72,981	72,926	55	0.0	
350	출연금	1,652	1,479	1,586	△107	△6.7	306
400	자산취득	59,367	56,976	68,239	△11,263	△16.5	
410	토지매입비	1,338	1,199	1,438	△239	△16.6	405
420	건설비	34,313	32,948	40,863	△7,915	△19.3	401
460	출자금	4,203	437	664	△227	△34.1	502
500	상환지출	4,5169	4,296	3,614	682	18.8	601
600	전출금	16,871	15,722	16,867	△1,145	△6.7	
700	예비비	7,246	5,658	6,091	△433	△7.1	
		198,911	185,466	197,897	△12,431	△6.1	

*지방자치단체 일반회계, 특별회계를 합한 것으로 교육청예산은 제외되어 있음
광역시와 기초자치단체 예산이 중복되어 있는 총계기준임

○건설의 주된 사업이 도로에서 건물로 바뀌고 있음

-중앙의 도로 보조금이 감소하면서 지방자치단체들이 전체적으로 도로예산을 감소시키고 있음

하지만 다른 분야에서 인프라 구축을 이유로 건설사업들이 진행되고 있음

[표] 2011년 교통 및 물류 및 도로부문 예산 증감현황

부 문	2009년		2010년 (A)	2011년 (B)	증감	
	본예산	추경			2010 대비 (B-A)	(%)
도로	92,304	93,423	77,281	69,432	△7,849	△10.2
교통 및 물류	195,096	196,727	168,643	160,279	△8,364	△5.0

○ 인프라에 집중된 예산편성,

- soc가 아닌 토건, 문화예술예산, 장애인 예산 등이 인프라확충을 구실로 건축물 건설에 집중되어 있음

〈2010년 지자체 주요세출분야 증감현황〉

전년대비 증가규모가 큰 분야	전년대비 감소규모가 큰 분야
1. 사회복지 26.5조원(2.4조원 증)	1. 수송 및 교통 16.5조원(1.9조원 감)
2. 일반공공행정 11.9조원(1.6조원 증)	2. 국토 및 지역개발 12.8조원(1.7조원 감)
3. 문화 및 관광 7.8조원(0.7조원 증)	3. 과학기술 0.4조원(0.3조원 감)
4. 환경보호 14.9조원(0.5조원 증)	4. 기타 21.4조원(0.2조원 감)
5. 농림해양수산 9.7조원(0.5조원 증)	5. 예비비 2.2조원(0.1조원 감)

* 자료 : 예산정책처

○ 정부이전지출 비교

- 국가는 특정한 공익목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 지방자치단체, 공공기관, 민간사업자, 그리고 각 회계와 기금 등에 교부, 보조, 출연, 출자, 예탁·예수, 전출·전입, 융자 등 다양한 방식으로 국가재원을 이전하여 지출하고 있다¹⁹⁾.

- 그러나 이는 경직성경비를 증가시키고 예산의 통제에서 벗어나는 경향을 보이기

19) 지방재정 지원을 위한 지방교부세와 지방교육재정교부금 등 지방재정조정제도에 대하여는 제16장에서 상세히 서술한다.

때문에 보다 주의깊은 관심이 필요함

[표] 정부이전지출 비교

구분	보조	출연	출자	예탁	전출	응자
개념	국가나 지방자치단체가 특정 공익사업을 지원하기 위하여 반대급부 없이 교부하는 금전적 급부	법령에 의한 정부출연금	공익사업을 수행하는 법인의 주식 또는 출자증권을 취득하기 위해 지급하는 금전적 급부금	각 회계와 기금이 다른 회계와 기금에게 유상으로 빌려주는 자금	각 회계와 기금이 다른 회계와 기금에게 무상으로 주는 자금	정책목표의 달성을 위해 공공자금을 특정 대상에게 응자
개별법상 근거	불필요	필요	필요	불필요	불필요	불필요
지급대상	사업자·사업자단체, 지방자치단체 등	법령에 따라 설치된 연구기관·기금·공단 등 정부출연기관	공익사업을 수행하는 법인	회계, 기금	회계, 기금	개인, 법인 등
구체적 용도 지정여부	지정	비지정	비지정	비지정	비지정	지정
사후처리	사후정산 필요(집행잔액 반환)	사후정산 불필요	사후정산 불필요	상환, 이자지급	사후정산 불필요	상환, 이자지급
2010년도 규모 (억원)	427,597	217,130	53,049	860,128	434,022	259,042
2012년도 비교	464,724	258,775	40,623	373,161	496,416	276,040

5. 결론

1) 재정통계 개편

○ 정부는 「2011~2015년 국가재정운용계획」에서 2001 GFS등 새로운 국제기준에 부합하는 국가채무 산정 등을 위해 재정통계 개편방안을 제시하였음

- 다만, 새로운 개편방안은 국제비교용으로만 활용할 예정이며 국회의 예결산 심사과정에서 논의되는 국가채무의 규모는 변화가 없고 「국가재정법」의 개정 등 명시적인 제도변화가 이루어지지 않고 따라서, 우리나라 재정통계가 가지고 있는 전반적인 문제점을 보완하고 미래에 국민이 부담해야 하는 국가채무 규모에 대한 불안감을 해소하기에는 미흡함

○ 정부는 재정통계 개편안에서 우체국예금특별회계등 우정사업본부 소관3개 특별회계를 제외하고 있음

- 그러나 우정사업본부는 지식경제부라는 중앙행정기관의 소속기관이며, 기관장의 임명·예산·우정재산의 활용 등에 있어서 국가의 강한 통제를 받고 있을 뿐만 아니라 우정사업본부가 관리하는 3개의 특별회계는 정부 회계 내에서 예산을 편성하고 국회가 이를 심의·확정한다는 점에서 2001 GFS의 규정에 따라 일반정부에 포함될 필요가 있음

- 또한, 정부는 민간관리기금에 대해 시장성테스트를 실시하여 일반정부 포함 여부를 결정할 예정이나, 별도의 제도단위가 아닌 기금에 대한 별도의 시장성 테스트는 국제기준에 부합하지 않는 것으로 보임

- 우리나라의 기금은 법인격을 갖추지 못했기 때문에 독자적으로 법률상 책임을 지고 거래를 수행할 수 없을 뿐만 아니라, 자신의 명의로 부채를 부담할 수 없으므로 별도의 제도단위로 볼 수 없기 때문임

2) 재정정보의 공개 확대

○ 국회에 대한 정보공개부터 확보해야 함

- 정부 예산안을 최종적으로 심의·확정하는 국회의 역할수행을 위해서는 법정 예산서류가 최대한 세밀하고, 많은 양의 재정정보를 담고 있어야 하나, 현행 「국가재정법」 규정에 따라 제출되는 재정정보의 양과 수준은 미흡함

- 한편, 재정정보 공개 확대를 위한 중요한 도구로 활용될 것으로 기대되었던 디지털예산회계시스템의 자료가 부족하여 행정부의 디지털예산회계시스템 관리도 계획대로 이루어지지 못한 것으로 평가됨

- 디지털예산회계시스템 자체의 구축·활용상 한계와 함께 국회에 통계분석시스템을 통해 제공하는 정보의 양이 적은 것도 문제이다. 이러한 문제점 개선을 위해 다음의 사항이 고려되어야 함.

- 첫째, 디지털예산회계시스템의 예산안 사업설명자료, 성과관련 정보등의 자료는 등록 기능의 개선 및 정보 입력이 우선 이루어져야 할 것임

- 둘째, 분기별로 제출되고 있는 세부사업별 재정지출 현황 역시 월별 재정지출 자료를 공유할 수 있도록 개선되어야 함
- 셋째, 세출(지출)현황 자료뿐만 아니라 세입(수입)의 각 목별·부처별 현황 자료를 공유할 수 있도록 시스템을 개선하고 국회에 제공할 필요가 있음
- 넷째, 총계 기준의 주요 재정지표와 그 내역, 분야별 재원배분의 세부내역 등 정형적인 정보도 국회가 접속하고 있는 디지털예산회계시스템을 통해 손쉽게 검색 및 가공할 수 있도록 제공할 필요가 있음
- 마지막으로 법적 예·결산 서류의 확대를 고려해야 함.
- 예산안 및 기금운용계획안의 첨부 서류로 제출되는 사업별 설명서의 설명단위를 세부사업 수준으로 세분화하여 제출하도록 규정할 필요가 있으며, '반기보고서(midyear report)' 작성 및 제출, '월간 재정집행 현황'에 대한 국회제출 등을 법률에 규정하는 것을 검토해야 할 것임.

3) 시민통제 강화의 방향

- 예산편성 및 심의과정에 시민의 참여를 확대해야
- 재정정보의 공개확대, 디브레인(디지털예산회계시스템) 공개 확대, 사전 자료제출
- 책임성강화를 위한 납세자소송 등을 도입해야 함
- 현재의 유지하기위한 재정긴축이 아니라 지속가능한 미래를- 재정공급자 중심의 성장지향 국가가 아닌 재정수요자 중심의 관리지향 국가가 되어야 함

4) 2013년 예산안에서에 대한 : 재정건전성이 아니라 재정건강

- 재정개혁-총액배분·자율편성방식' 활용
- 2007년 국가재정법 제정으로 우리나라에서 예산편성방식이 크게 바뀌었음
- 과거처럼 수천개의 세부사업들을 아래로부터 모아 정부 지출체계를 짜는 것이 아니라, 거꾸로 위로부터 전략적으로 분야별 지출규모를 정하고 이 범위 내에서 세부사업들을 조정해 나가는 '총액배분·자율편성방식'(TOP-DOWN)이 도입됐음
- 전체 정부사업을 16개 분야로 재편성하는 프로그램예산제도를 도입함
- 기금을 포함한 예산을 부처별로 구분하지 않고 정책목표가 유사한 사업

(activities)들을 하나의 프로그램으로 통합하여 편성하는 것을 의미함

- 이제 개별사업들은 부처별, 회계별(일반회계, 특별회계, 기금) 틀을 넘어 특정 '분야'에 속하게 되며, 따라서 거시적인 재정의 틀이 중요한 재정이슈가 됨

○ 총괄적인 재정전략이 중심임

- 정부가 효율적인 예산운용을 위해 '총액배분·자율편성방식'을 짜는 것은 진보세력이나 일반 시민들도 예산을 전체적으로 대응할수 있다는 점에서 유리함
- 예를들면 복지예산은 9번 보건분야를 합쳐 복지지출로 정의되며 이의 구성과 재정전망이 중요한 대응과제가 되는 셈임

○ 토건예산 축소

- 토건예산 10% 감축안
- 정부 예산(지자체 포함)에 반영되는 건설투자비 36조 원 중 10%를 절감한다면 약 4조 원의 예산절감 가능.
- 토건예산 20% 감축의 경우 약 7조원 재정확보 가능

○공공기관 지배구조개혁

- 공공기관의 공공성을 강화하려면 우선적으로 의사결정구조를 이해관계자 중심형으로 전환 할 필요가 있음.
- 특히 대형 공기업의 의사결정구조에 일반 국민들의 참여를 대폭 늘리고 국민들을 대표하는 사람들의 전문성을 보완하기 위한 "전문위원회"의 설치도 확대해야 할 것임

○ 분야별 토건통제

-매트릭스형(행렬형) 세출결산보고를 통한 재정개혁
-분야별(개능별)예산안에 구조적으로 포함된 토건예산 총량통제

○ 보조금 제도 개선

- 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지 : 보조금 매칭이 토건사업을 유인하는 효과 있음, 최근 도로보조금 감소로 역현상도 발생

광특회계의 교부금화 : 포괄보조금임에도 불구하고 경제예산위주의 집행이 계속되고 있음

○ 개발 촉진을 위한 비과세 감면 축소

취등록세 등 부동산 개발을 촉진하는 비과세 감면을 축소하여 재원을 확보하고 개발욕구를 완화시켜야 함

○ 지방자치단체장 견제 강화

최근 일본의 유바리시의 사례처럼, 예결산을 분식회계하는 사례가 감사원에서 적발됨

-이는 기존의 의회가 견제권한이 미약하거나, 그나마의 권한을 활용하지 못했기 때문임

-의회의 권한강화와 주민참여예산 등을 통한 주민통제 강화

○ 교통에너지 환경세를 탄소세로 전환

- 현재 교통세는 원자력, 도로등의 예산으로 쓰이고 있음

- 올해 목적세이면서 일몰의 해인 교통세를 탄소세로 전환하는 인식의 전환이 필요함 [참]

참고문헌

재정부. 2012나라살림

재정부. 2012예산 사업별설명서

행정안전부. 2012지방자치단체 예산개요

예산정책처. 2012년도재정수첩

예산정책처. 2012년도대한민국재정

감사원. 2011년결산보고서

예산정책처. 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석」. 2011.11

2013년 예산안과 2012~2016 국가재정운용계획 수립을 위한 주요 쟁점

홍헌호 / 시민경제사회연구소 연구위원

[목 차]

- I. 국가재정법이 국가재정운용계획을 중시하는 이유.
- II. [총량] 국가채무 전망에 관한 국가재정운용계획 작업반의 오류 시정 필요
- III. [세입] 국세 감면을 상한제 강화 및 지방세 감면을 상한제 도입 필요
- IV. [세입] 맥쿼리인프라 등에게 퍼준 조세감면 관련법 개정 필요.
- V. [SOC] 민간투자사업 공공화를 위한 SOC 세부내역 조정 필요.
- VI. [R&D] 중소기업 활성화를 위한 R&D분야 예산 조정 필요.
- VII. [교육] 중소기업 활성화를 위한 대학개혁 관련예산 확대 필요.
- VIII. [복지] 복지의 탈을 쓴 토건 통제 필요성 : 매트릭스형 예산편성 필요
- IX. [복지] 공정한 복지를 위한 비수급빈곤층·차상위계층 지원 확대
- X. [일자리] 청년일자리 창출을 위한 근로장려금 지원 대폭 확대
- XI. [지방] 분권교부세 대상 사업 축소 및 지방교부세·지방소비세 확대 필요.

※ 본고에서는 복지부문 각 사업의 예산 쟁점에 대해서는 생략.

Ⅰ. 국가재정법이 국가재정운용계획을 중시하는 이유²⁰⁾

1. 국가재정운용계획의 의의

- 2004년 이후 정부는 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중기적 시계에서 재정운용전략과 자원배분방향을 정립하기 위해 매년 5회계연도 단위의 국가재정운용계획을 수립해 오고 있음.
- 중장기적 전망 하에서 국가재원을 보다 전략적으로 배분하고, 재정수지·국가채무 등 총량목표를 제시함으로써 재정건전성을 체계적으로 관리하는 것이 이 계획을 수립하는 주요 목적
- 2007년 새로 제정된 국가재정법은 매년 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 규정하고 있음.
- 2010~2014 국가재정운용계획부터는 재정건전화 목표를 효과적으로 달성하기 위해 균형재정 달성시까지 지출증가율을 수입증가율보다 일정 수준 낮게 유지하는 재정준칙을 도입하여 운영 중에 있음.

2. 국가재정운용계획이 중요한 이유

- 국가재정법이 매년 국가재정운용계획을 국회에 제출하도록 규정하고 있는 이유는 크게 두 가지임.
- 하나는 정부의 중장기적인 자원배분계획에 대한 통제를 강화하기 위해서고,
- 다른 하나는 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출되는 정부 예산안이 본예산만을 표시할 뿐, 추가경정예산에 대한 것까지 포괄하지 못하기 때문.
- ※ 특히 지자체와 시도 교육청의 경우는 추경의 비중이 크기 때문에, 이들에 대한 재정통제를 제대로 하려면 중기재정계획 제출을 의무화하는 것이 필수적
- 국가재정운용계획 안에는 본예산 뿐만 아니라 추가경정예산을 포함한 최종예산을 염두에 둔 자원배분계획이 모두다 포함되어 있음.

20) 대한민국 정부, 2011~2015 국가재정운용계획 참조

○ 물론 국가재정운용계획은 국회를 통과한 확정예산이 아니고, 정부가 국회에 제출한 본예산안과 마찬가지로 법적 구속력이 없는 ‘안’이기 때문에 이를 어긴다 하여 법규적 제재를 받는 것은 아님.

- 그러나 국가재정운용계획은 본예산안과 함께 국회에 제출되는 정부의 재원배분 의지의 표명이자 약속이기 때문에, 이를 어기는 것은 정치적 비난의 대상이 될 수 있음.

3. 2011~2015년 국가재정운용계획 수립과정

- ① 정부는 2010년 12월에 <2011~2015년 국가재정운용계획> 수립지침을 마련하여 각 부처에 통보.
- ② 각 부처는 이에 따라 부처별 중기재정계획을 작성하여 2011년 말 기획재정부에 제출
- ③ 2011년 2월부터 정부,국책연구소,학계 및 민간전문가 등이 참여하는 16개 분과별 작업반 구성하여 운영, 각 분야별 정책방향과 주요 이슈 검토.
- ④ 2011년 4월 23일 전 국무위원이 참여하는 재정전략회의 개최
- ⑤ 2011년 6월 22일부터 29일까지 기획재정부와 KDI 공동 주관으로 분야별 공개 토론회 개최
- ⑥ 회계연도 개시 90일 전까지 2012년 예산안과 함께 국회에 제출

II. [총량] 국가채무 전망에 관한 국가재정운용계획 작업반의 오류 시정 필요

1. 2011~2015 국가재정운용계획 작업반의 주장

- 2011~2015 국가재정운용계획 작업반(이하 작업반)은 지난해 6월 22일

<2011~2015 국가재정운용계획- 장기재정전망>이라는 보고서를 발표하고 2010년 현재 GDP 대비 33.5%인 국가채무 비율이 2020년에는 42.6%, 2030년에는 61.9%, 2040년에 94.3%, 2050년에 137.7%까지 증가한다고 주장.

〈표 14〉 2가지 시나리오에 의한 중앙정부 장기재정추계 결과

(단위: GDP 대비, %)

	베이스라인 시나리오				의료지출 증가 시나리오			
	관리대상 수지	국가 채무	조세 부담률	국민 부담률	관리대상 수지	국가 채무	조세 부담률	국민 부담률
2010	-1.1	33.5	19.7	25.6	-1.1	33.5	19.7	25.6
2015	-2.3	38.2	19.7	26.4	-2.9	40.0	19.7	26.2
2020	-2.9	42.6	19.7	26.8	-3.7	47.1	19.7	26.6
2025	-3.6	51.2	19.7	27.3	-4.6	59.2	19.7	27.2
2030	-4.5	61.9	19.7	27.8	-5.7	73.4	19.7	27.6
2035	-5.4	77.3	19.7	28.2	-6.8	93.0	19.7	28.0
2040	-6.3	94.3	19.7	28.6	-7.9	114.5	19.7	28.3
2045	-7.3	115.1	19.7	29.0	-9.1	140.5	19.7	28.6
2050	-8.3	137.7	19.7	29.3	-10.4	168.6	19.7	28.9

주 : 2010년 수치는 결산기준이며, 조세부담률 및 국민부담률은 2009년 결산수치

(출처) : 2011~2015 국가재정운용계획 작업반의 장기재정전망 추계(2011.06)

2. 2011~2015 국가재정운용계획 작업반 주장의 허구성

(1) 작업반의 비현실적인 시나리오

○ 작업반은 2010년부터 2050년까지 40년간 조세부담률이 19.7%로 고정되어 있는 시나리오를 가정하고 있음

- 이런 가정은 지극히 비현실적인 것으로 작업반의 장기재정추계 결과는 현실타당성이 전혀 없음.

○ 작업반은 또 의료지출 증가 시나리오를 추가로 가정하고 있는데, 이는 미국식 의료민영화를 전제로 한 것으로 매우 우려되는 시나리오임

〈표 15〉 국가채무비율 목표 달성을 위한 시뮬레이션 결과

(단위: GDP 대비, %)

시나리오	국가채무비율 목표	2050년 추계치		
		조세부담률	국민부담률	국가채무
베이스라인 시나리오	장기재정추계 결과	19.72	29.28	137.74
	2050년 국가채무 60% 달성	23.66	33.22	60.00
	2050년 국가채무 30% 달성	25.19	34.75	30.00
의료지출 증가 시나리오	장기재정추계 결과	19.72	28.93	168.62
	2050년 국가채무 60% 달성	25.23	34.44	60.00
	2050년 국가채무 30% 달성	26.75	35.96	30.00

(출처) : 위와 동일

(2) 현실적인 시나리오에 따른 재정추계

① 현실적인 시나리오에 따른 조세부담률 추계와 국가채무 추계

○ 작업반은 자신들의 시나리오에 따를 경우, 2050년 GDP 대비 국가채무비율 60%를 달성하기 위해서는 조세부담률을 20.7%(2008)에서 23.7%로 3% 포인트 올려야 한다고 주장했는데,

- 선진국들의 추세에 비추어 볼 때 이 목표 달성은 어렵지 않을 것으로 추정됨.

* 1970년과 2008년 사이 38년간 OECD 회원국들의 조세부담률은 22.3%에서 25.8%로 3.5% 포인트 높아진 것으로 나타남.

② 현실적인 시나리오에 따른 국민부담률 추계와 국가채무 추계

○ 작업반은 또 자신들의 시나리오에 따를 경우, 2050년 GDP 대비 국가채무비율 60%를 달성하기 위해서는 국민부담률을 25.6%(2009)에서 33.2%로 7.6% 포인트 올려야 한다고 주장했는데,

- 선진국들의 추세에 비추어 볼 때 이 목표 달성은 어렵지 않을 것으로 추정됨.

* 1970년과 2008년 사이 38년간 OECD 회원국들의 국민부담률은 27.5%에서 34.8%로 7.3% 포인트 높아진 것으로 나타남.

[표] 지난 40년간 OECD 회원국들의 국민부담률

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009
호주	20.9	25.2	26.0	27.6	27.7	28.0	30.3	29.8	27.1	..
오스트리아	33.8	36.6	38.9	40.8	39.7	41.4	43.2	42.4	42.7	42.8
벨기에	33.9	39.5	41.3	44.3	42.0	43.5	44.7	44.6	44.2	43.2
캐나다	30.9	32.0	31.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.4	32.3	31.1
칠레	..	..	..	..	17.5	19.0	19.4	21.6	22.5	18.2
체코	..	..	..	..	..	37.6	35.3	37.5	36.0	34.8
덴마크	38.4	38.4	43.0	46.1	46.5	48.8	49.4	50.8	48.2	48.2
핀란드	31.6	36.6	35.8	39.8	43.7	45.7	47.2	43.9	43.1	43.1
프랑스	34.1	35.4	40.1	42.8	42.0	42.9	44.4	43.9	43.2	41.9
독일	31.5	34.3	36.4	36.1	34.8	37.2	37.2	34.8	37.0	37.0
그리스	20.0	19.4	21.6	25.5	26.2	28.9	34.0	31.8	32.6	29.4
헝가리	..	..	..	..	..	41.3	38.5	37.4	40.2	39.1
아이슬란드	27.4	30.0	29.6	28.2	30.9	31.2	37.2	40.6	36.8	34.1
아일랜드	28.5	28.8	31.0	34.7	33.1	32.5	31.3	30.4	28.8	27.8
이스라엘	..	..	..	..	..	37.0	36.8	35.5	33.8	31.4
이탈리아	25.7	25.4	29.7	33.6	37.8	40.1	42.2	40.8	43.3	43.5
일본	19.6	20.8	25.1	27.1	29.0	26.8	27.0	27.4	28.1	..
한국	..	14.9	17.1	16.1	19.5	20.0	22.6	24.0	26.5	25.6
룩셈부르크	23.5	32.8	35.6	39.4	35.7	37.1	39.1	37.6	35.5	37.5
멕시코	..	..	14.8	15.5	15.8	15.2	16.9	18.1	21.0	17.5
네덜란드	35.6	40.7	42.9	42.4	42.9	41.5	39.6	38.4	39.1	..
뉴질랜드	26.1	28.7	30.8	31.3	36.9	36.2	33.2	36.7	33.7	31.0
노르웨이	34.5	39.2	42.4	42.6	41.0	40.9	42.6	43.5	42.6	41.0
폴란드	..	..	..	..	..	36.2	32.8	33.0	34.3	..
포르투갈	17.8	19.1	22.2	24.5	26.9	30.9	32.8	33.7	35.2	..
슬로바키아	..	..	..	..	..	..	34.1	31.5	29.3	29.3
슬로베니아	..	..	..	..	..	39.2	37.5	38.6	37.2	37.9
스페인	15.9	18.4	22.6	27.6	32.5	32.1	34.2	35.7	33.3	30.7
스웨덴	37.9	41.3	46.5	47.4	52.2	47.5	51.4	48.9	46.3	46.4
스위스	19.3	23.9	24.7	25.5	25.8	27.7	30.0	29.2	29.1	30.3
터키	9.3	11.9	13.3	11.5	14.9	16.8	24.2	24.3	24.2	24.6
영국	36.7	34.9	34.8	37.0	35.5	34.0	36.4	35.7	35.7	34.3
미국	27.0	25.6	26.4	25.6	27.4	27.8	29.5	27.1	26.1	24.0
OECD평균	27.5	29.4	30.9	32.5	33.1	34.4	35.5	35.2	34.8	..

(자료) : OECD

(3) 선진국들의 조세부담률(혹은 국민부담률)이 증가한 주요 요인

○ 지난 38년간 OECD 회원국들이 눈에 띄는 증세를 하지 않고도 조세부담률을 22.3%에서 25.8%로 3.5% 포인트 높일 수 있었던 것은 조세탄성치라는 것이 존재하기 때문. 조세탄성치는 경상GDP 증가율 대비 조세부담액 증가율 배율을 말함.

- 전세계 모든 나라는 누진세제를 가지고 있기 때문에 각국의 조세부담액 증가율은 경상GDP 증가율보다 더 높게 나타남. 누진세제를 가지고 있는 나라에서는 소

득이 오르면 고세율 구간으로 편입되는 소득이 커지기 때문에 이런 현상이 나타나는 것임.

[참고자료] 우리나라의 국세탄성치

※ 국내총생산에 대한 국세탄성치 = 국세증가율/경상GDP증가율

* 1990~2007년까지 18년 평균 국세탄성치는 1.31

* 1995~2007년까지 13년 평균 국세탄성치는 1.42

* 1998~2007년까지 10년 평균 국세탄성치는 1.53

* 2001~2007년까지 7년 평균 국세탄성치는 1.27

[참고자료] 1990년 이후 연도별 국세탄성치 현황

연도	예산편성시			실적		
	경상 성장률	국세 증가율	국세 탄성치	경상 성장률	국세 증가율	국세 탄성치
1995년				17.1	20.1	1.2
1996년				12.5	14.4	1.2
1997년				9.8	7.6	0.8
1998년				-1.0	-3.0	-
1999년				9.6	11.6	1.2
2000년				9.9	22.8	2.3
2001년	8.0	20.3	2.5	8.0	3.1	0.4
2002년	8.0	8.1	1.0	10.6	8.5	0.8
2003년	8.5	10.9	1.3	6.5	10.3	1.6
2004년	8.0	6.2	0.8	7.8	2.7	0.4
2005년	8.0	4.1	0.5	4.6	8.2	1.8
2006년	7.5	6.5	0.9	5.0	8.3	1.7
2007년	6.7	8.8	1.3	7.3	17.0	2.3
2008년	7.3	12.4	1.7	5.3	3.6	0.7
2009년	6.4	-0.9	-0.1	3.8	-1.7	-0.4
2010년	6.6	3.9	0.6	10.1	8.0	0.8

[자료] : 기획재정부(2011년도 국정감사에서 국회기획재정위에 제출한 자료)

3. 소결

○ 2011~2015 국가재정운용계획 작업반은 2010년 현재 GDP 대비 33.5%인 국가채무 비율이 2050년에 137.7%까지 증가한다고 주장하고 있음.

- 그러나 이런 주장은 향후 40년 간의 조세부담률이 19.7%로 고정되어 있는 시나리오를 가정하고 있는 것으로, 지극히 비현실적인 것임.

○ 또 작업반은 자신들의 시나리오에 따를 경우, 2050년 GDP 대비 국가채무비율 60%를 달성하기 위해서는 국민부담률을 25.6%(2009)에서 33.2%로 7.6% 포인트 올려야 한다고 주장했는데, 선진국들의 추세에 비추어 볼 때 이 목표 달성은 어렵지 않을 것으로 전망됨.

Ⅲ. [세입] 국세 감면을 상한제 강화 및 지방세 감면을 상한제 도입 필요

1. 조세지출의 정의

○ 현행 <국가재정법>은 조세지출을 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원”이라 규정하고 있음.

2. 국세 감면 현황 및 감면을 상한제 강화 방안

(1) 국세 감면 현황

○ 2010년 국세 감면액은 29조 9997억원, 조세감면율은 14.4%

* 국세감면율 = 국세감면액/(국세감면액+국세수입총액)

[표] 연도별 국세 비과세·감면액 추이(단위 : 억원, %)

	국세 징수액	국세 감면액		국세 감면율	국세 감면율 법정한도
	A	B	A+B	B/(A+B)	
2001	886,020	137,298	1,023,318	13.4%	부존재
2002	964,086	147,261	1,111,347	13.3%	
2003	1,146,642	175,080	1,321,722	13.2%	
2004	1,177,957	182,862	1,360,819	13.4%	
2005	1,274,657	200,169	1,474,826	13.6%	
2006	1,380,443	213,380	1,593,823	13.4%	
2007	1,614,591	229,652	1,844,243	12.5%	14.0%

2008	1,673,060	287,827	1,960,887	14.7%	13.6%
2009	1,645,407	310,621	1,956,028	15.9%	14.0%
2010	1,777,184	299,997	2,077,181	14.4%	14.8%

(자료) : 기획재정부, 조세지출 보고서 및 예산서

(2) 국세감면율 상한제 강화 방안

○ <국가재정법>에 따르면 국세감면율은 '직전 3년 평균 국세감면율 + 0.5%p'를 넘어서지 못하도록 되어 있으나, 2008년과 2009년에는 정부가 이 법규를 위반한 것으로 나타남.

- 향후 <국가재정법>을 개정하여 국세감면율이 14%를 넘지 못하도록 규정할 필요

3. 지방세감면 현황 및 감면율 상한제 도입 방안

(1) 지방세 감면 현황

○ 2010년 지방세 감면액은 14조 8106억원, 지방세감면율은 23.2%

* 지방세감면율 = 지방세감면액/(지방세감면액+지방세수입총액)

[표] 연도별 지방세 비과세·감면액 추이(단위 : 억원, %)

	지방세 징수액	지방세 감면액		지방세 감면율	지방세감면율 법정한도
	A	B	A+B	B/(A+B)	
2001	266,649	27,683	294,332	9.4%	부존재
2002	315,257	32,419	347,676	9.3%	
2003	331,329	26,726	358,055	7.5%	
2004	342,017	32,150	374,167	8.6%	
2005	359,774	52,922	412,696	12.8%	
2006	412,937	80,882	493,819	16.4%	
2007	428,519	113,012	541,531	20.9%	
2008	454,797	128,146	582,943	22.0%	
2009	451,678	150,270	601,948	25.0%	
2010	491,598	148,106	639,704	23.2%	

(자료) : 행정안전부, 지방세정연감

○ 지방세 감면율은 2000년대 초반 7~9%대에 그쳤으나, 2005년부터 급상승하기 시작하여 2010년에는 23.2%에 달함.

(2) 지방세 감면율 상한제 도입 방안

- 현행 법제 하에서는 지방세 감면율에 관한 통제장치가 없음
 - 급상승하는 지방세 감면율에 대한 법적 통제장치가 시급히 마련될 필요가 있음
- 관련 법률을 개정하여 지방세 감면율도 12%를 넘지 못하도록 규정할 필요
 - 다만 향후 10년 간은 경과 규정을 두어 점진적으로 감면율을 낮출 필요.
(예) 2013년은 22%, 2014년은 21%, 2015년은 20%,……,2023년 이후는 12%
 - 2005년 이후 지방세 감면율이 급증한 주요 원인이 종합부동산세 과세로 인한 부동산 관련세 부담을 지방세 차원에서 덜어주려는 것이었음
 - 2008년 이후 현 정부의 감세정책으로 종합부동산세 부담이 크게 줄어 들었으므로 지방세 감면율을 2005년 이전 수준으로 환원시킬 필요

IV. [세입] 맥쿼리인프라 등에게 퍼준 조세감면 관련법 개정 필요

1. 1056억 순이익 내고도 법인세 한 푼 안 낸 맥쿼리인프라

- 최근 서울시 지하철 요금 폭등을 시도하고 있는 서울메트로9호선에 대한 비판이 거세게 일고 있음
 - 특히 서울메트로9호선의 대주주인 맥쿼리한국인프라투융자회사(이하 맥쿼리인프라)가 최소수입보장(MRG) 등을 통해 '돈 놓고 돈 먹기'식 투자로 손쉽게 돈을 챙겼다는 비판이 거셴.
- 맥쿼리인프라가 공개한 2011년도 감사보고서에 따르면 이 회사는 증권투자회사법과 사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 따라 2002년 설립되었는데, 2011년 1056억 원의 당기순이익을 내고도 법인세를 한 푼도 안 낸 것으로 확인됨.

2. 맥쿼리인프라가 법인세 한 푼 안 낸 이유

○ 법인세법 제51조2는 '자본시장과 금융투자업에 관한 법률'에 따른 투자회사 등은 배당가능이익의 90% 이상을 배당한 경우 그 금액은 법인소득에서 공제한다고 규정하고 있음. 맥쿼리인프라가 이 법의 적용을 받고 있음.

- 맥쿼리인프라는 2002년 설립 당시에는 증권투자회사법에 따른 증권투자회사로 분류되었으나, 2009년 4월에 '자본시장과 금융투자업에 관한 법률'에 따른 투자회사로 변경등록되었음. 2002년의 증권투자회사법이 여러 가지 개정과정을 거쳐 2009년에는 명칭도 '자본시장과 금융투자업에 관한 법률'로 바뀌었기 때문.

○ 법인세법 제51조2는 1999년 12월 김대중 정부 때 만들어졌음. 김대중 정부는 이 조항을 만들면서 "금융기관의 부실 자산을 조속히 처리할 수 있도록" 하기 위해서라는 명분을 제시함. 외환위기 직후의 여러 사정을 고려한다면 어느 정도 납득이 가는 설명임.

- 문제는 그 이후 이 조항의 적용을 받는 대상이 넓어지고 애매한 규정들이 늘어나면서 엄청난 순이익에도 불구하고 법인세를 한 푼도 안내는 법인들이 급속히 늘어났다는 것임. 1999년에는 유동화전문회사와 증권투자회사 만이 적용대상이었으나 2000년에는 기업구조조정투자회사가, 2003년에는 기업구조조정부동산투자회사와 선박투자회사가 들어갔음. 2004년 초에는 이들과 유사한 회사로서 몇 가지 요건만 갖추면 수혜대상이 되는 조항도 신설되었고, 또 2005년에는 '임대주택법'에 따른 특수목적법인이 수혜대상에 들어가고, 2008년에는 문화산업전문회사와 해외자본개발투자회사가 이 조항에 들어갔음.

○ 애초에 이 조항이 생긴 것은 금융기관의 부실 자산을 조속히 처리할 수 있도록 하기 위해서였는데, 점차 이 조항은 정부의 민자사업에 눈독을 들이는 투기자본에 특혜를 주는 방향으로 전락하게 되었음.

3. 맥쿼리인프라 등에게 정당하게 과세할 필요성

○ 1999년 12월 김대중 정부가 법인세법 제51조2을 만든 이유는 "금융기관의 부실 자산을 조속히 처리할 수 있도록" 하기 위해서였음.

- 그러나 그 이후 법 조항은 민자사업에 눈독을 들이는 투기자본에 특혜를 주는 방향으로 전락함.
- 따라서 이 법 취지에 비추어 볼 때 법인세법 제51조2는 폐지될 필요가 있음

4. 부실로 드러난 조세지출예산서

- 현행 국가재정법은 2010년부터 조세지출예산서를 정부예산안의 첨부서류로 국회에 제출하도록 규정하고 있음.
- 그러나 2011년도와 2012년도 조세지출예산서 그 어디에도 법인세법 제51조2로 인한 조세감면액 관련 내용이 없음.
- 이것은 조세지출예산서에 중대한 흠결이 있다는 것을 의미함.

V. [SOC] 민간투자사업 공공화를 위한 SOC 세부내역 조정 필요

1. 민간투자사업 현황²¹⁾

(1) 민간투자사업의 개념

- 민간투자사업은 전통적으로 정부의 재정으로 추진하던 도로, 철도, 학교, 하수시설 등 사회기반시설을 민간자금으로 건설하여 운영하는 제도.
- 1994년 <사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법>이 제정되면서 이듬해인 1995년부터 민간투자사업이 시행됨.

(2) 민간투자사업의 유형

- 수익형(BTO: Build-Transfer-Operate) 민간투자사업
- 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가나 지자체로 이전되

21) 국회예산정책처의 <민간투자사업 편람> 발췌 요약.

면 사업시행자에게 일정기간의 관리운영권을 인정하고, 사업시행자는 관리운영권을 근거로 하여 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하는 방식

○ 임대형(BTL: Build-Transfer-Lease) 민간투자사업

- 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설하면 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가나 지자체에 귀속되고, 민간사업자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 정부가 운영기간(10~30년) 동안 이를 임차하여 시설을 사용하고 그 대가로 임대료를 지급하는 방식

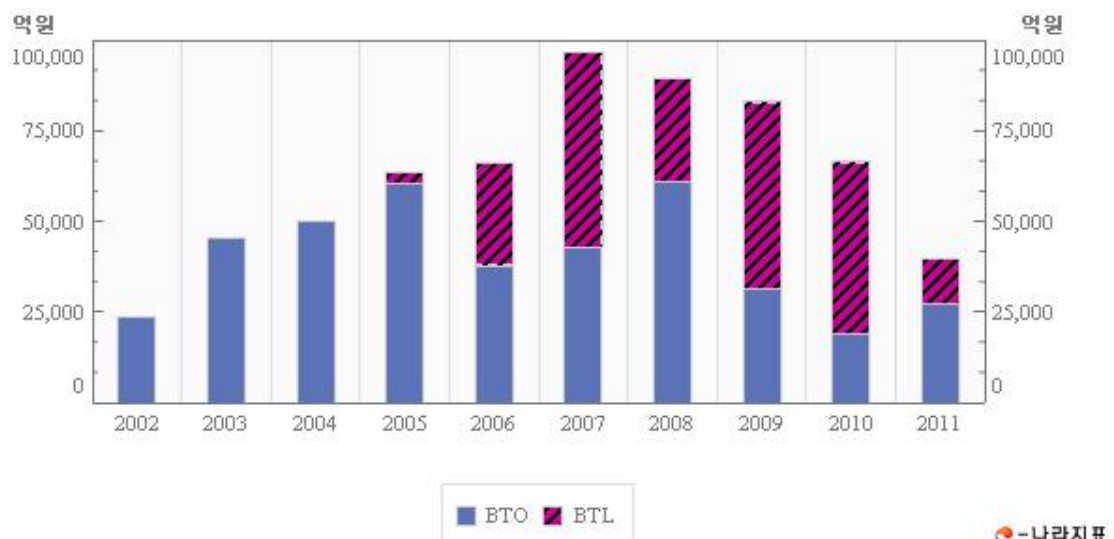
(3) 민간투자사업 규모

○ 수익형(BTO) 민간투자사업 규모(신규 실시협약 기준)는 2002년 2조 3696억원에서 2005년 6조 679억원까지 치솟았다가 최근에는 2조 7424억원(2011년) 규모로 낮아진 상황.

통계표명 : 민간투자사업 현황

[단위 : 억원]

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BTO	23,696	45,589	50,116	60,679	37,956	42,701	60,934	31,380	18,911	27,424
BTL	-	-	-	2,820	28,251	53,926	28,470	51,566	47,330	12,149
합계	23,696	45,589	50,116	63,499	66,207	96,627	89,404	82,946	66,241	39,573
누계	180,285	225,874	275,990	339,489	405,696	502,323	591,727	674,673	740,914	780,487



○ 임대형(BTL) 민간투자사업은 2005년부터 시작해서 2007년 5조 3926억원까지 치솟았다가 최근에는 1조 2149억원(2011년) 규모로 낮아진 상황.

2. 민간투자사업의 문제점

(1) 민간투자사업의 현상적인 문제점

○ 민간투자사업은 고령화·저출산으로 현세대보다 더 심하게 고통받게 될 미래세대에게 현재의 재정부담을 전가하는 것으로, 세대간 갈등을 유발할 수 있음.

- 지난 18년 간 민간투자사업 추진세력들이 이 사업을 신성시하고 무리하게 사업을 확장하는 과정에서 정부와 대다수 국민들에게 불리하고 민간사업자에게 유리한 계약을 남발.

- 특히 최소운영수입보장(MRG)제도의 경우 최소운영수입을 최대한 정확하게 추정하는 것이 매우 중요함에도 불구하고, 민간투자사업 추진세력들이 사업확장 실적을 높이기 위하여 무리하게 민간사업자에게 유리한 계약을 남발.

(2) 민간투자사업의 근본적인 문제점

○ 민간투자사업 추진세력들은 이 사업이 정부의 재정을 보완하고, 민간의 창의와 효율을 활용해 공공서비스의 질을 높인다는 명분 하에 무리하게 이 사업 확장을 추진

- 국제적으로 이런 민간투자사업이 크게 늘어난 시기는 1980년대 이후 레이거노믹스와 대처리즘이 전세계를 지배하는 시기와 일치.

- 1995년 이후 우리나라 경제관료들이 무분별하게 민간투자사업을 확장한 것은 이들이 레이거노믹스와 대처리즘에 과도하게 경도되어 있었기 때문.

○ 그러나 사회간접자본 시설은 근본적으로 민자에 의존할 수 없는 한계를 가지고 있음

(3) 민자에 의존할 수 없는 사회간접자본시설의 근본적인 한계

○ 국토해양부에 따르면 2009년 우리나라 GDP 대비 건설투자 비중은 16.4%였으

나 GDP 대비 건설생산 비중은 6.3%에 불과했음.

※ 국토부는 2000년 7월부터 매달 <건설경제통계>를 발표해 왔으나, 2010년 4월 이후 발표를 중단함. 투명한 정보공개가 자신들을 비판하는 사람들에게 유리하게 작용하고 있다는 판단한 것으로 추정됨.

[표] GDP 대비 건설생산, 건설투자 비중(단위 : 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GDP	795.6	832.3	865.2	910.0	956.5	978.5	980.4
건설생산 (부가가치)	58.2	59.4	59.3	60.6	62.1	60.6	61.7
건설투자	153.9	155.9	155.4	156.2	158.4	153.9	160.8
건설투자/ GDP	19.3	18.7	18.0	17.2	16.6	15.7	16.4
건설생산/ GDP	7.3	7.1	6.9	6.7	6.5	6.2	6.3

(출처) 국토해양부, 건설경제통계(2010.04)

- GDP 대비 건설투자 비중이 16.4%라는 것은 가계,기업,정부 등 경제주체들이 전 산업 경제활동을 통해 980조 원 가까운 부가가치를 창출하고, 이중 16.4%인 161조원을 건축물과 토건물을 시는데 지출했다는 것을 의미함

* 국민계정에서 건설투자란 가계,기업,정부 등 경제주체들이 건설사로부터 신축 건축물과 토건물을 사들이는 행위를 지칭함.

- GDP 대비 건설생산 비중이 6.3%라는 것은 전산업 부가가치 총액 대비 건설업 부가가치 총액 비율이 6.3%와 유사하다는 의미를 담고 있음.

* $GDP = \text{전산업 부가가치 총액} + \text{총생산물세}$

○ 이렇게 GDP 대비 건설투자 비중과 GDP 대비 건설생산 비중 사이에 큰 차이가 나는 것은 두 가지 이유 때문임.

* (건축물의 경우) 하나는 건설사로부터 신축 건축물을 사들인 경제주체들의 건설투자로 인한 편익이 건설업 부가가치로 잡히지 않고, 국민계정상 부동산 및 임대업 부가가치로 잡히기 때문

[표] 부동산 및 임대업이 창출하는 부가가치(단위 : 억원)

	주택소유로 인한 부가가치	부동산 임대업으로 인한 부가가치
2001	288,916	136,653
2002	301,511	144,798
2003	319,060	148,585
2004	336,130	150,173
2005	346,081	154,727

(자료) 한국은행 내부자료

(주) 주택소유로 인한 부가가치는 주택소유자가 임차인들과 달리 임대료를 지급하지 않음으로써 발생하는 이익을 소득으로 보고 추정한 것임.

* (토목물의 경우) 다른 하나는 건설사로부터 신축 토목물을 사들인 정부나 지자체들의 건설투자자로서 인한 편익이 건설업 부가가치로 잡히지 않고, 토건물을 무상으로 혹은 비용 중 일부를 내고 이용하는 이용자들의 편익으로 이전되기 때문.

○ 민간투자사업은 민간투자자들로 하여금 SOC에 투자하는 대신, 토건물을 무상으로 혹은 비용 중 일부를 내고 이용하는 이용자들의 편익을 사용료로 수취하라는 것인데, 이런 시도 자체는 SOC 투자의 성격을 몰이해한 것으로 태생적으로 문제점을 가지고 있었음.

- 동일한 성격의 SOC가 일부 지역에서는 100% 정부 투자로 공급되고 다른 지역 SOC는 민간투자자에 의해 공급될 경우 지역간 형평성 문제가 제기될 가능성도 크고, 또 SOC 사업의 외부효과 때문에 최소운영수입보장(MRG)이 충분하지 못할 경우 민간투자자들이 다른 편법을 동원해서 수익보전을 할 가능성도 큼

(4) 최근에 나타난 민간투자자들의 편법적인 수익보전 행태

- 우면산 터널의 경우(우면산인프라웨이주식회사의 경우)

<2008~2009년>

- 2009년 이 회사의 당기순이익은 33억 원에서 2억 원으로 줄어들음
- 2009년에도 통행료 수입은 149억 원으로 14억원 늘어나 서울시 보조금을 64억 원으로 16억 원 낮추는데 기여
- 그러나 이 기간 이자비용이 76억 원에서 118억 원으로 42억 원 늘어나 당기순

이익이 2억원으로 떨어지는 특이한 현상이 나타남.

○ 2009년에 이런 현상이 나타난 원인은 4대 대주주에게 연간 20%의 이자를 지급하는 후순위채권을 발행했기 때문

* 2008년 이들은 신한은행 등 4개 금융기관에서 1,123억 원을 차입하고 있었는데 그 이자율은 6.26~7.65%였음.

* 그러나 2009년 차입금을 266억 원 늘렸는데, 그것이 4대 대주주에 연간 20%의 이자를 지급하는 후순위채권이었음.

* 이 회사의 지분율을 보면 맥쿼리인프라가 36%, SH공사가 25%, 대한민국재향군인회가 24%, 한국교직원공제회가 10%의 지분을 가지고 있음. 이들은 사이좋게 지분율에 따라 266억원을 나누어 연간 20%의 이자를 챙겨가고 있음. 그리고 그 영향으로 이자 비용이 42억 원이나 늘어난 것임.

* 266억원의 20%는 53억 원이나 증가분이 42억 원에 그친 이유는 기존의 4개 금융기관 차입금 이자율이 6.26~7.65%에서 4.74~7.65%로 낮아졌기 때문.

<2009~2010년>

○ 2010년에도 이런 행태는 지속되고 있음.

○ 통행료 수입은 166억 원으로 전년에 비해 17억원 늘어나 서울시 보조금은 50억 원으로 전년에 비해 14억 원 줄어들었음.

- 그러나 여전히 이자비용은 118억 원으로 2008년에 비해 42억 원 많았고, 그 영향으로 그 해 당기순이익은 8억 원에 그쳤음.

3. 민간투자사업의 문제 해결 방안

○ 민간투자사업 문제를 해결하는 방안으로는 두 가지 대안이 검토되고 있음.

* 하나는 정부나 지자체가 재정을 투입하여 인수하는 것이고,

* 다른 하나는 협약을 변경해서 시민부담을 줄이는 것임.

○ 최근 여러 지자체에서 민간투자자에 대한 최소수입보장 비율을 낮추는 '협약변

경'이 이루어지고 있고, 또 추진되고 있음.

* 대표적인 케이스가 대구시와 흥국증권임. 이들은 최근 4차순환로 운영에 대한 기대수익률을 기존 9.28% 고정방식에서 6%대로 낮추기로 함.

* 인천시도 지난해 3월 만월산터널 측과 협약 변경을 거쳐 MRG 적용 예상통행수입 보전율을 종전 90%에서 73.9%로 낮추었고, 12월에는 송도·만수 하수처리시설의 MRG 방식을 매년 소비자물가 5% 인상을 전제로 하던 방식에서 당해연도 소비자 물가인상률로 변경하는 변경협약을 체결함.

○ 그러나 협약 변경만으로는 민간투자사업 문제를 말끔하게 해결하기는 어려울 것임.

* 특히 민자사업자들이 자신들이 투자해 설립한 특수목적법인(SPC)들로 하여금 대주주들에게 높은 이자를 지급하는 채권을 발행하게 하는 방식으로 수익보전을 하고 있는데, 이 문제는 협약 변경만으로 해결할 수 없음.

○ 민간투자사업 문제를 근본적으로 해결하려면 정부나 지자체가 재정을 투입하여 인수해야 할 것임.

4. 민간투자사업 공공화를 위한 SOC 세부내역 조정방안

○ 정부는 2012~2016 국가재정운용계획을 수립하고 2013년 예산안을 편성함에 있어 민간투자사업 공공화 예산을 책정하고, 대신 여타 부문 SOC 예산을 삭감, 재조정할 필요가 있음.

(1) 수익형 민자사업의 공공화 방안

○ 국회예산정책처가 2009년 발간한 <민간투자사업 편람>에 따르면 1995년부터 2009년 사이 15년간 국토해양부 수익형 민자사업 총투자비는 35조 4073억 원

- 이 중 정부 투자비는 10조 4358억 원이었고 민간 투자비는 24조 9715억원이었음

- 25조 원의 민간투자비를 현재가치로 환산하면 50조 원 이상에 해당.

[표] 수익형 민자사업 민간 투자비 현재가치 환산액(단위 : 억원)

연도	국고채 5년물 수익률(%)	민간 투자비	민간 투자비 현재가치 환산액
1995	12.54	14,602	41,561
1996	11.59	18,522	50,572
1997	12.17	12,802	33,216
1998	13.18	17,960	43,636
1999	8.59	0	0
2000	8.67	16,809	36,552
2001	6.21	6,724	13,924
2002	6.26	0	0
2003	4.76	16,951	31,694
2004	4.35	7,059	12,592
2005	4.52	31,300	52,914
2006	4.96	29,505	46,725
2007	5.28	25,645	37,549
2008	5.36	44,314	59,225
2009	4.64	7,522	9,177
2010	4.31	0	0
2011	3.90	0	0
합계(2011)		249,715	469,337

(출처) 국회예산정책처의 <민간투자사업 편람> 자료를 가공

- 국토해양부 수익형 민자사업을 모두 공공화하려면 50조 원 이상의 예산소요
- 향후 10년간 모두 공공화하려면 연평균 5조 원(현재가치로) 필요
- 향후 20년간 모두 공공화하려면 연평균 2.5조 원(현재가치로) 필요.
- 최근 우리나라 SOC 총예산이 23~24조 원 수준임을 감안할 때 그 중 10%를 할애하여 향후 20년간 수익형 민자사업을 모두 공공화할 필요.
- ※ 국토해양부 외의 수익형 민자사업은 거의 없음

(2) 임대형 민자사업의 공공화 방안

- 국회예산정책처의 <민간투자사업 편람>에 따르면 임대형 민자사업에 투자한 민간 투자비 총액은 11조 5938억 원
- 그 내역을 보면 국방부가 3조 1849억 원, 환경부가 5조 5241억 원, 국토부가 1조 1063억 원, 교육부가 9952억 원, 문화체육관광부가 5793억 원, 보건복지부가 1737억 원, 고용노동부가 303억 원임
- 임대형 민자사업은 2005년 최초로 시작해서 2006년 본격화되었으므로 민간 투

자비 총액 11조 5938억 원의 현재가치 규모는 14조 원 내외로 추정됨

- 각 부처가 매년 예산의 5~10%를 할애해서 임대형 민자사업을 공공화할 경우 10년 안에 대부분 공공화 가능. 물론 사업의 성격을 충분히 검토하여 점진적이고 선별적으로 공공화를 추진할 필요.

VI. [R&D] 중소기업 활성화를 위한 R&D분야 예산 조정 필요

1. 2011~2015년 국가재정운용계획의 특징(R&D 분야)

(1) R&D 투자증가율 크게 둔화

- R&D 분야에서 2011~2015년 국가재정운용계획의 특징은 그것의 투자증가율을 크게 둔화시켰다는 것임
- 정부가 발표한 각년도 국가재정운용계획에 따르면, 노무현 정부 당시 총지출 증가율 대비 R&D 투자증가율 배율은 1.35~1.46배 수준
- 이명박 정부 초중반 그것은 1.73~2.50배로 치솟음. 이것은 현 정부 하에서 대기업 중심적인 정책이 이루어져 왔음을 의미. 정부 R&D 투자의 최대수혜자는 대기업임.
- 불행 중 다행으로 현 정부가 2011~2015년 국가재정운용계획에서 총지출 증가율 대비 R&D 투자증가율 배율을 1.1배 수준으로 낮춘 것은 바람직한 것으로 판단됨.

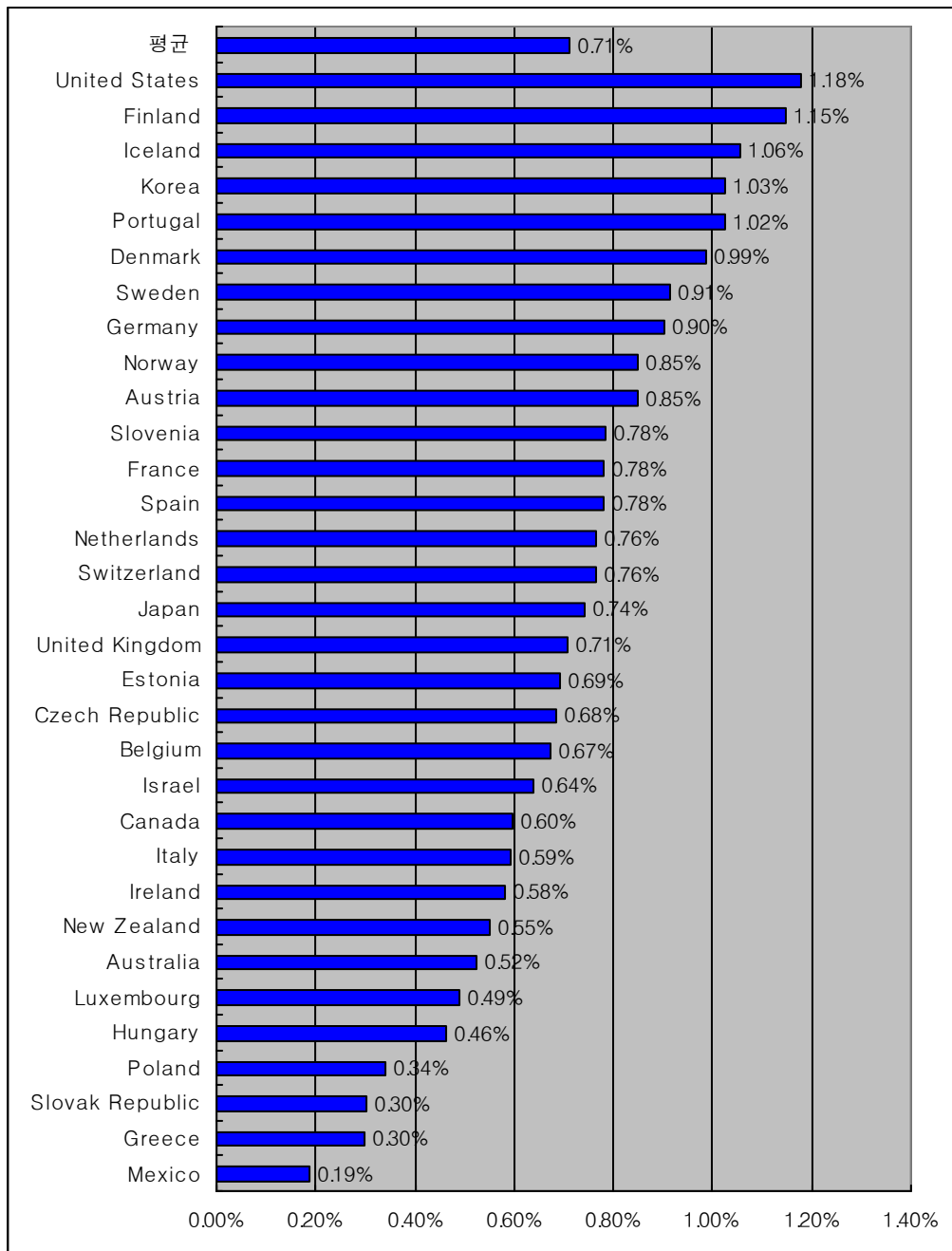
[표] 국가재정운용계획 상의 R&D 투자증가율

	각년도 국가재정운용계획	총지출 증가율	R&D 투자 증가율	배율
노무현 정부	2004~2008 국가재정운용계획	6.3%	8.7%	1.38
	2005~2009 국가재정운용계획	6.3%	9.2%	1.46
	2006~2010 국가재정운용계획	6.4%	9.1%	1.42
	2007~2011 국가재정운용계획	6.9%	9.3%	1.35
이명박	2008~2012 국가재정운용계획	6.2%	10.7%	1.73
	2009~2013 국가재정운용계획	4.2%	10.5%	2.50

정부	2010~2014 국가재정운용계획	4.8%	8.7%	1.81
	2011~2015 국가재정운용계획	4.8%	5.3%	1.10

(출처) 대한민국 정부, 각년도 국가재정운용계획

[그림] GDP 대비 정부 R&D 예산 비율 국제비교(2010)



(주) : OECD 34 회원국 중 자료가 없는 칠레, 터키를 제외한 32개국 자료

(출처) : OECD

(2) GDP 대비 정부 R&D 예산 비율, 세계 4위

○ OECD에 따르면 2008년 우리나라 GDP 대비 R&D 투자비 비율은 3.36%로 OECD 33개 회원국 평균 2.04%보다 1.32% 포인트 더 높은 수준

- 순위를 살펴보면 우리나라는 이스라엘, 핀란드, 스웨덴, 일본에 이어 세계에서 5번째로 GDP 대비 R&D 투자비 비율이 높은 나라.

○ 또 OECD에 따르면 2010년 우리나라 GDP 대비 정부 R&D 예산 비율은 1.03%로 OECD 32개 회원국 평균 0.71%보다 0.32% 포인트 더 높은 수준

- 순위를 살펴보면 우리나라는 미국, 핀란드, 아이슬란드에 이어 세계에서 4번째로 GDP 대비 정부 R&D 예산 비율이 높은 나라.

○ 우리나라의 GDP 대비 공공복지지출액 비율이 OECD 국가 중에서 꼴찌 수준임에 비추어 볼 때, 역대 정부가 지속적인 R&D투자를 통해 GDP 대비 R&D 공공투자 비율을 세계 최고 수준으로 올려놓은 것은 그들의 정책기조가 여전히 불균형 성장론에 기초해 있었음을 의미함.

2. 2011~2015년 국가재정운용계획의 문제점(R&D 분야)

○ 정부가 2011~2015년 국가재정운용계획에서 총지출 증가율 대비 R&D 투자증가율 배율을 1.1배 수준으로 낮춘 것은 바람직한 일임

- 그러나 그 감축 내역을 보면 중소기업 관련 R&D투자를 우선적으로 줄인 것으로 나타나 이에 대한 수정이 필요함.

- 최근 3년간의 국가재정운용계획(R&D분야)을 살펴보면 대기업에게 혜택이 주로 돌아가는 에너지, 우주항공, 생명 부문에 대한 R&D투자 감소율은 적은 반면, 중소기업과의 관련성이 큰 기계, 제조와 정보,전자 부문 감소율은 크게 나타남.

[표] 2011~2015년 국가재정운용계획상 R&D 분야 투자계획(증가율, %)

	2009 ~ 2013 중기계획	2010 ~ 2014 중기계획	두 계획 평균 (A)	2011 ~ 2015 중기계획(B)	A 대비 B의 감소율
■ R&D 분야	10.5	8.7	9.6	5.3	-44.8%

* 기초·환경·에너지 등	11.8	9.7	10.8	6.8	-36.7%
* 우주항공·생명 등	13.3	10.6	12.0	7.8	-34.7%
* 기계·제조 등	9.5	12.2	10.9	1.6	-85.3%
* 정보·전자 등	6.2	2.9	4.6	1.7	-62.6%
*인력양성·장비구축 등	8.6	7.7	8.2	4.6	-43.6%

(출처) 대한민국 정부, 각 년도 국가재정운용계획

3. 중소기업 R&D 투자 확대 필요성

○ 정부 R&D 예산 중 중소기업 지원예산은 2010년 기준 1조 8,587억원으로 전체 R&D 예산의 13.6%를 차지하고 있음.

- 중소기업은 정부의 R&D예산지원이 없이는 R&D투자의 증액이 어려움. 정부의 예산지원이 마중물이 되어 비로소 R&D투자가 가능해지고 그로 인해 R&D 투자를 늘릴 수 있음.

- 특히 중소기업에 대한 R&D 지원은 대기업에 대한 R&D 지원에 비해 예산효율성이 매우 큰 것으로 나타남.

(1) R&D 투자의 총요소생산성 기여율

○ 한국과학기술기획평가원이 2011년 발표한 보고서, '정부연구개발투자의 기업 생산성 제고효과 분석과 주요 시사점'에 따르면 정부연구개발투자의 총요소생산성 기여율은 중소기업이 대기업보다 월등하게 높은 것으로 나타남.

<표> 제조업 매출액 연평균 성장률에 대한 요소별 기여도(2004~2008)

구 분		전체	대기업	중소기업
매출액 연평균 성장률		11.67%	11.56%	12.38%
	노동·자본의 기여도	6.85%	6.70%	7.76%
	총요소생산성의 기여도	A	4.86%	4.62%
	비연구개발의 기여도	4.37%	4.39%	4.29%
	연구개발투자의 기여도	B	0.47%	0.33%
	정부연구개발투자의 기여도	C	0.01%	0.04%
연구개발투자의 총요소생산성 기여율		B/A	10.67%	7.77%
정부연구개발투자의 총요소생산성 기여율		C/A	0.25%	0.92%

(자료) : 한국과학기술기획평가원

- 평가원에 따르면 정부연구개발투자의 총요소생산성에 대한 기여율은 0.25%. 이

중 중소기업에 대한 정부연구개발투자의 총요소생산성 기여율은 0.92%로 대기업의 총요소생산성 기여율 0.14%에 비해 월등하게 높은 것으로 나타남.

(2) 연구개발과 산출의 탄력도

○ 한국과학기술기획평가원이 2006년 발표한 보고서, '기업 R&D의 양극화 현황진단과 정책과제'에 따르면 중소기업 R&D 투자의 효율성이 대기업보다 전반적으로 높게 나타남.

- 평가원의 분석 결과에 따르면 1996년부터 2004년 사이 9년간 중소벤처기업의 연구개발스톡의 탄력도는 0.016으로 대기업의 탄력도 0.012보다 높게 나타남.

- 이것은 중소벤처기업에서는 연구개발스톡을 1% 추가로 증가시킬 경우 최종산출을 0.016% 증가시킬 수 있고, 대기업에서는 동일한 투입 증가로 0.012%의 산출증가를 가져올 수 있다는 것을 의미.

(3) 생산효율성

○ 2010년 신범철, 이의영 교수가 발표한 보고서, 'R&D투자와 수출의 생산효율성 제고 효과'에 따르면 기업의 매출액 대비 R&D투자 비중이 중소기업에서는 기술적 비효율성을 감소시키는데 반해 대기업에서는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못한다고 보고.

- 이런 현상이 나타나는 것은 대기업의 R&D투자가 기술진보나 생산효율성을 유발하지 못하고 실패할 경우 중소기업보다 퇴출비용이 상대적으로 크기 때문에 시장에 남아 있을 수밖에 없고 이것이 평균적으로 R&D투자 효율성을 떨어뜨리기 때문.

- 반면 R&D투자를 통해 기술혁신에 성공하지 못한 중소기업은 모두 시장에서 퇴출되고 효율적인 기업만 남아있기 때문.(기업의 자기선택적 가설)

(4) 대기업에 대한 R&D지원의 자체부담 R&D 구축 가능성

○ 산업연구원이 2008년 발표한 보고서, '대기업·중소기업 간 정부 R&D지원 효과 비교'에 따르면 중소기업에 대한 정부의 R&D지원 효과가 1% 유의수준에서 '1'을 상회하는 것으로 나타나 정부의 R&D지원이 중소기업의 자체부담 R&D활동을 촉

진하는 것으로 나타남.

- 반면에 대기업의 경우는 정부 R&D지원의 추정계수가 10% 유의수준에서도 '1'과 다르지 않게 나타나 대기업에 대한 정부 R&D지원은 대기업 자체부담 R&D활동을 구축(crowding-out)할 가능성이 있는 것으로 나타남.

4. 소 결

- 우리나라의 GDP 대비 R&D 투자비 비율은 세계 5위이고, GDP 대비 정부 R&D 예산 비율은 세계 4위임
- 그러나 정부 R&D 예산 중 중소기업 지원예산 비중은 13.6%에 불과.
- 더구나 2011~2015년 국가재정운용계획에서 총지출 증가율 대비 R&D 투자증가율 배율을 낮추면서 중소기업 관련 R&D투자를 우선적으로 줄인 것으로 나타나 중소기업들의 소외감은 더 커질 전망.
- 실증연구 결과 중소기업에 대한 R&D 지원정책의 효율성이 대기업에 대한 R&D 지원에 비해 더 크다고 나타나고 있는 바, 정부의 R&D 투자 중 중소기업 비중을 대폭 늘릴 필요

VII. [교육] 중소기업 활성화를 위한 대학개혁 관련예산 확대 필요

1. 2011~2015년 국가재정운용계획의 특징(교육 분야)

- 교육 분야에서 2011~2015년 국가재정운용계획의 특징은 총지출 증가율 둔화에도 불구하고 교육 투자증가율이 매우 높은 수준을 유지하고 있다는 것임

[표] 국가재정운용계획 상의 교육투자 증가율

	각년도 국가재정운용계획	총지출 증가율	교육 투자 증가율	배율
	2004~2008 국가재정운용계획	6.3%	7.9%	1.25

노무현 정부	2005~2009 국가재정운용계획	6.3%	7.1%	1.13
	2006~2010 국가재정운용계획	6.4%	8.1%	1.27
	2007~2011 국가재정운용계획	6.9%	8.6%	1.25
이명박 정부	2008~2012 국가재정운용계획	6.2%	7.6%	1.23
	2009~2013 국가재정운용계획	4.2%	6.0%	1.43
	2010~2014 국가재정운용계획	4.8%	8.0%	1.67
	2011~2015 국가재정운용계획	4.8%	8.0%	1.67

(출처) 대한민국 정부, 각년도 국가재정운용계획

- 정부가 발표한 각년도 국가재정운용계획에 따르면, 노무현 정부 당시 총지출 증가율 대비 교육 투자증가율 배율은 1.13~1.27배 수준
- 이명박 정부에 이르러 그것은 1.23배에서 1.67배로 치솟음. 이것은 이명박 대통령이 2007년 대선과정에서 특목고 확대, 자립형 사립고 확대, 마이스터고 확대 등을 주요 공약으로 내놓은 것과 관련이 큰 것으로 판단됨.

2. 2011~2015년 국가재정운용계획의 문제점(교육 분야)

- 교육투자의 중요성에 비추어 볼 때 정부가 총지출 증가율에 비해 교육 투자증가율을 높게 설정하고 이를 실천하는 것은 바람직하다고 판단됨.
- 그러나 고등교육과 초중고교육에 대한 투자의 불균형성 문제는 시급히 조정되어야 할 것임.

[표] 각년도 국가재정운용계획 상의 교육투자 증가율

	각년도 국가재정운용계획	교육 총계	고등 교육	초중등 교육	평생직업 교육	교육 일반
노무현 정부	2004~2008 재정운용계획	7.9	8.5	7.9	2.7	-
	2005~2009 재정운용계획	7.1	7.8	7.4	2.2	4.0
	2006~2010 재정운용계획	8.1	5.5	8.5	5.2	7.7
	2007~2011 재정운용계획	8.6	7.6	8.8	5.5	8.3
이명박 정부	2008~2012 재정운용계획	7.6	5.6	7.9	4.9	-1.8
	2009~2013 재정운용계획	6.0	7.6	5.9	3.0	1.8
	2010~2014 재정운용계획	8.0	4.3	8.7	0.2	2.5
	2011~2015 재정운용계획	8.0	4.4	8.7	-9.0	4.1

(출처) : 대한민국 정부, 각년도 국가재정운용계획

[표] 고등교육과 초중고 교육에 대한 투자의 불균형성

	각년도 국가재정운용계획	교육 총계-A	고등 교육-B	초중등 교육-C	B/A 배율	C/A 배율
노무현 정부	2004~2008 재정운용계획	7.9	8.5	7.9	1.08	1.00
	2005~2009 재정운용계획	7.1	7.8	7.4	1.10	1.04
	2006~2010 재정운용계획	8.1	5.5	8.5	0.68	1.05
	2007~2011 재정운용계획	8.6	7.6	8.8	0.88	1.02
이명박 정부	2008~2012 재정운용계획	7.6	5.6	7.9	0.74	1.04
	2009~2013 재정운용계획	6.0	7.6	5.9	1.27	0.98
	2010~2014 재정운용계획	8.0	4.3	8.7	0.54	1.09
	2011~2015 재정운용계획	8.0	4.4	8.7	0.55	1.09

(출처) : 대한민국 정부의 각년도 국가재정운용계획 재구성

○ 정부가 발표한 각년도 국가재정운용계획에 따르면, 노무현 정부 중반 정부의 교육총투자 증가율 대비 고등교육 투자증가율 배율은 1.08~1.1배 수준이었음

- 그러나 2006년 이후 그것은 계속 떨어져 2011년에는 0.55배로 추락함.

- 대학교육이 국가경쟁력에 미치는 중대한 영향에 비추어 볼 때 이와 같은 교육 재원의 불균형적인 배분은 향후 경제성장과 일자리 창출에 심각한 문제를 유발할 가능성이 있음

○ 국가경쟁력 평가기관인 IMD에 따르면 우리나라 대학의 경제·사회 부합도(국가 경쟁력 기여도)는 60개국 중에서 52~58위 수준. 대학교육개혁 없는 국가경쟁력 제고는 불가능

- 대학생들이 학업보다 노동에 시달리는 상황에서 국가경쟁력 제고는 불가능

- 저소득층 대학생들이 학업보다 노동에 시달리게 되면, 유능한 인재가 사장되고 사회적 이동이 차단되어 국가적으로 큰 손실.

○ KDI도 2000년대 중반 연구보고서를 통해 여러 가지 복지정책 중에서 교육복지정책의 '성장·복지 선순환 효과'가 가장 크다고 보고.

- 교육복지 중에서도 특히 대학생을 대상으로 한 교육복지나 직업훈련 복지의 '성장·복지 선순환 효과'가 가장 크게 나타나리라는 추론이 가능.

3. 고등교육과 초중고교육에 대한 투자불균형 현황

(1) 우리나라 초중고 교육투자 수준

○ OECD 회원국 중에서 우리나라와 경제수준이 비슷한 9개국과 비교해 보면 2007년 이들 국가들의 초중고교육 정부재원 의존율은 평균 87.6%로 77.8%인 우리나라보다 9.8% 포인트 더 높음.

[표] 우리나라와 경제수준이 비슷한 9개국 초중고교육 재원 의존율(단위 : %)

국가	1인당 GDP (미 달러) [2009]	초중고교육 정부재원 의존율 [2007]	초중고교육 민간재원 의존율[2007]		
			가계지출 의존율	기타민간 기관지출 의존율	민간재원 의존율 소계
Mexico	8,134	82.1	17.8	0.1	17.9
Turkey	8,711	0.0	0.0	0.0	0.0
Chile	9,516	77.2	22.3	0.6	22.8
Poland	11,302	98.6	1.4	0.0	1.4
Hungary	12,914	0.0	0.0	0.0	0.0
Slovak Republic	16,282	89.3	7.0	3.7	10.7
Korea	17,074	77.8	20.1	2.1	22.2
Czech Republic	18,256	90.7	7.1	2.2	9.3
Portugal	21,970	99.9	0.1	0.0	0.1
Slovenia	24,111	90.4	9.1	0.6	9.6
Israel	26,874	82.3	4.8	3.0	7.7
9개국 평균	15,922(11)	87.6	10.0	1.4	11.3

(자료) : OECD, IMF의 가장 최근 자료

(2) 우리나라 대학 교육복지 수준

○ OECD 회원국 중에서 우리나라와 경제수준이 비슷한 9개국과 비교해 보면 2007년 이들 국가들의 고등교육 정부재원 의존율은 평균 59.6%로 20.7%에 그친 우리나라보다 38.9% 포인트 더 높음.

[표] 우리나라와 경제수준이 비슷한 9개국 고등교육 재원 의존율(단위 : %)

국가	1인당 GDP (미 달러) [2009]	고등교육 정부재원 의존율 [2007]	고등교육 민간재원 의존율[2007]		
			민간재원 의존율 소계	가계지출 의존율	기타민간 기관지출 의존율
Mexico	8,134	71.4	28.2	0.4	28.6
Turkey	8,711	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Chile	9,516	14.4	79.2	6.4	85.6
Poland	11,302	71.5	28.5	0.0	28.5

Hungary	12,914	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Slovak Republic	16,282	76.2	8.7	15.1	23.8
Korea	17,074	20.7	52.8	26.5	79.3
Czech Republic	18,256	83.8	8.0	8.2	16.2
Portugal	21,970	70.0	25.2	4.8	30.0
Slovenia	24,111	77.2	16.7	6.2	22.8
Israel	26,874	51.6	33.4	15.0	48.4
9개국 평균	15,922(11)	59.6	31.2	9.2	40.4

(자료) : OECD, IMF의 가장 최근 자료

(3) 소결 : 우리나라 초중고 및 대학 교육복지 수준

- 우리나라 초중고교육 정부투자는 경제수준에 상응하는 수준을 100이라 볼 때 88.8에 도달해 있는 반면, 고등교육 정부투자는 34.7에 그치고 있음.
- 이것은 정부가 초중고교육에 대한 투자보다 우선적으로 대학교육에 대한 투자를 늘려야 한다는 것을 의미함.

4. 고등교육과 초중고교육에 대한 투자불균형 해소방안

⇒ 이 부분에 대해서는 야당의 ‘반값등록금’ 관련 법안이 국회에 제출되어 있으므로 이것의 입법추이를 보고 구체적인 방안을 모색할 필요.

5. 북유럽식 실사구시형 대학개혁 방향

(1) 북유럽식 실사구시형 대학개혁의 필요성

- 국가경쟁력을 제고하기 위한 고등교육의 중요성이 갈수록 강조되고 있음. 특히 고급 인적자원의 배출과 산·학 파트너십 구축을 통한 지역경제 발전, 그리고 사회통합이라는 측면에서 고등교육의 역할이 커지고 있음.
- 그러나 우리나라 고등교육은 1980년대 이후의 급속한 양적 확대에도 불구하고, 고등교육의 질관리 시스템 미비, 대학졸업자 취업률 저조, 성인학습자 참여율 저조, 교육여건 악화 등으로 인해 대학의 낮은 경쟁력이 국가경쟁력 약화의 중요한 원인으로 비판받고 있음.

<대학교육의 경제사회 요구부합도>

○ IMD(스위스 국제경영개발대학원)에 따르면 우리나라 대학교육의 경제사회 요구부합도는 58개국 중에 46위에 불과.

- 15세 학업성취도가 10위권 이내로 매우 높은 반면, 교육시스템의 경제적 기여도는 30~40위권으로 중하위권으로 떨어지고, 대학의 경제적 기여도는 40~50위권으로 하위권에 머물러 있음. 대학의 경제적 기여도(경제사회 부합도)는 2007년에 40위까지 올라왔으나 다시 50위권으로 떨어졌다가 46위로 개선되는 등 등락을 반복하고 있음.

[표] 우리나라 15세 학업성취도 순위와 대학의 경제적 기여도 순위

연도	15세 학업성취도 순위		교육시스템의 경제적 기여도 순위	대학의 경제적 기여도 순위
	수학	과학		
1996	2/30	4/30		
1999	2/27	4/27		
2000	2/29	1/29	38/47	43/47
2001			44/49	47/49
2002			32/49	41/49
2003	3/39	4/39	48/59	57/59
2004			52/60	59/60
2005			43/60	52/60
2006	2/46	10/46	38/61	50/61
2007			32/55	40/55
2008			39/55	53/55
2009			32/57	51/57
2010			31/58	46/58

(자료) : IMD

<대학교육 만족도에 관한 조사결과>

○ 2006년 직업능력개발원이 대졸 신입사원들을 상대로 실시한 대학교육활동에 대한 만족도 조사에 따르면, 대졸자들은 대학의 교양교육, 전공교육에서 3.2~3.44의 만족도를 나타낸 반면, 직업현장 체험교육에서는 2.64, 연구프로젝트 참여기회에 대해서는 2.80의 만족도를 나타내 우리나라 대학교육이 지나치게 학문적인 면에 치우쳐 있음을 시사.

- 대졸 신입사원들에게 대학이 기업에서 필요로 하는 인재를 제대로 육성하고 있는지 질문한 결과 그렇지 않은 편이라는 응답(64.0%)이 그런 편이라는 응답

(30.4%)보다 2배 이상 높게 나타남.

(3) MB정부 대학구조조정의 문제점

○ 최근 MB정부가 대학에 대한 부정적 여론을 등에 업고 대학 구조조정에 착수했음

- 대학 구조조정이 필요하다는 데는 대부분의 국민들이 동의함.

○ 그러나 확실적인 기준에 따른 대학 구조조정은 비수도권에 기반을 둔 대학과 대학생들에게 매우 불리하게 작용하고, MB정부의 지방화대정책으로 궁지에 몰린 비수도권 경제에도 치명적인 타격을 안길 전망

- 예컨대 부정비리로 얼룩진 일부 수도권 대학의 경우 정원을 채웠다는 이유로 대학개혁 대상에서 벗어나고, 일부 비수도권 대학의 경우 상대적으로 투명한 대학 경영을 했음에도 불구하고 단지 정원을 채우지 못했다는 이유로 대학 구조조정 대상이 될 수 있음

- 특히 수도권 대학의 외풍에 약한 교육부가 이들 대학들의 로비에 휘둘릴 때 교육부 주도의 대학구조조정은 심각한 부작용을 유발할 가능성

○ 과거 우리나라 대학지원정책은 공정사회와 역행하는 방향으로 추진되었음

- 역대 정부의 기업정책은 대기업에 대한 규제를 강화하고 중소기업을 보호하는 방향으로 추진되었음

- 그러나 대학지원정책은 세칭 명문대를 집중 지원하고 비수도권 대학을 홀대하는 방향으로 추진되었음

- 이런 세칭 명문대 중심의 대학지원정책은 선진국형 실사구시형 대학개혁을 방해하고 한국 대학의 경제, 사회에 대한 기여도를 60개국 중 52~58위로 추락시키는 주범 역할을 함

○ 현재 한국의 대학교육은 18~19세기 실학을 거부하고 주자학에 안주하고자 했던 퇴행적인 모습을 보이고 있음

- OECD가 바람직한 대학교육의 모델로 제시한 핀란드의 대학교육은 50%의 연구중심대학과 50%의 직업중심대학으로 구성되어 있음. 그러나 반면 우리나라 대학들은 대부분 연구중심대학을 추구함.

○ 우리나라 대학들이 실학을 거부하고 주자학에 안주하고자 했던 18~19세기의 퇴행적인 모습을 재현하고 있는 가장 큰 원인은 좋은 일자리를 가진 대기업들이 대학생들의 실력과 무관하게 세칭 명문대 출신을 선호하기 때문.

- 대기업들이 대학생들의 실력과 무관하게 세칭 명문대 출신을 선호하는 이유는 불공정하고 불투명한 사회에서 기업들이 고도성장을 하려면 자신들의 부정비리를 막아줄 방패막이 필요하고, 그 방패막 중 가장 효과가 큰 것이 명문대 출신 선배들의 인맥이기 때문.

○ 향후 대학개혁과 대학 구조조정은 우리 사회의 이런 퇴행적인 현실을 고착화시키는 방향으로 추진되어서는 안됨. 이것이 교육부 주도로 획일적인 기준에 따라 추진되어서는 안되는 이유가 여기에 있음.

- 향후 대학개혁과 대학 구조조정은 주자학에 안주하고자 했던 18~19세기의 퇴행적인 모습을 재현하고 있는 현재의 대학들을 어떻게 선진국형으로 재편하고 개혁할 것인지 그 목표를 분명히 세워야 하고, 수도권 대학과 비수도권 대학의 균형적 발전을 이루어내기 위해 어떻게 가중치를 두어 대학들을 평가할 것인지 그 구체적인 기준도 마련해야 함.

(4) 민·관이 공동으로 주도하는 대학개혁, 대학 구조조정 방안

○ 실효성 있는 대학개혁과 대학 구조조정은 개혁주체를 분명히 할 때 담보되는 것임. 교육부에 일방적으로 의존하는 대학개혁과 대학 구조조정은 결코 성공할 수 없음

○ 대학개혁 주체는 공공기관 개혁 주체와 유사한 방식으로 구성해야 함

- 최근 진보진영의 일부 연구소들이 OECD 권고안을 참고삼아 공공기관 운용위원회의 권한을 대폭 강화하는 방식으로 공공기관 개혁방안을 내놓고 있음.

○ 대학교육개혁도 정부 대표, 대학 구성원, 각계전문가, 시민단체들의 대표로 구성된 30~40명의 대학개혁위원회를 구성해서 이들로 하여금 대학개혁을 주도하게

해야 할 것임.

- 대학개혁위원회는 ▲ 선진국들의 성공사례를 참고 삼아 새로운 대학개혁 목표를 세우고, ▲ 이를 토대로 새로운 대학평가 기준을 만들고, ▲ 이 기준을 토대로 현재의 대학지원금과 교수지원금을 재배분하고, ▲ 추가적인 대학 지원금 배분을 주도해야 할 것임.

○ 1960년대 68혁명 이후 유럽각국은 대학으로 하여금 다수의 공익형 이사를 선출하도록 하여 대학의 부정,비리,퇴행을 차단했지만 사학법에 대한 기득권층의 강한 저항에서 보듯이 우리나라에서는 쉽지 않을 전망

- 또 우리나라에서 대학내 공익형 이사제를 확대하는 것이 가능하다 하더라도 이 제도의 형해화를 노리는 대학 기득권층의 일탈을 막기 위해서는 막강한 권한을 가진 '대학개혁위원회' 구성은 필수적.

VIII. [복지] 복지의 탈을 쓴 토건 통제 필요 : 매트릭스형 예산편성 필요

1. 복지를 가장한 토건 통제 필요

○ 노무현 정부가 복지지출 확대를 제도화하는 정책을 시행한 이후 정부와 지자체가 복지지출 비중을 꾸준히 늘리고 있으나, 복지정책에 대한 체감도가 여전히 낮게 나타나고 있음

- 그 주요 원인은 선진국에 비해 복지지출액 절대액이 작기 때문이기도 하지만, 복지지출액 중 상당부분이 토건사업을 주요 내용으로 하고 있기 때문임.

- 일본에서도 1990년대 복지,문화를 가장한 토건예산이 급증하여 정부의 공공정책에 대한 국민들의 불신을 초래한 바 있음.

"일본의 경우 사회간접자본의 정비를 빌미로 추진된 공공사업의 상당부분이 낭비되고 비효율적이라는 징표가 곳곳에서 나타나고 있다. 근래 어느 마을에서나 음악당, 박물관, 민예관, 체육관 등 다수의 훌륭한 건물이 생기게 되었는데 재정상황이 매우 나쁜 상태에서 과연 개개 마을마다 이렇게 훌륭한 시설이 필요한 것인지에 대해 많은 사람들이 고개를 갸우뚱거리고 있다. 전국 각지에 엄청나게 많은 심포니 홀들이 만들어지고 있으나 그만한 수의 악단은 일본에 존재하지도 않는다고 한다."

- 최광, <일본의 경제정책과 재정정책>(2002)

○ 우리나라에서도 최근 복지지출 확대정책의 일환으로 복지관, 문화관, 체육관 등이 우후죽순처럼 건립되고 있는데, 그것이 지나치게 호화로워서 예산낭비가 심하다는 지적이 있음.

- 복지지출을 확대한다는 미명 아래 복지관, 문화관, 체육관 등이 지나치게 호화롭게 건립될 경우 보다 많은 수혜자들에게 지속가능한 복지혜택을 줄 수 없기 때문에 이에 대한 적절한 통제가 필요.

2. 복지를 가장한 토건 통제 방안

-매트릭스형(행렬형) 세출결산보고를 통한 재정개혁

(1) 매트릭스형(행렬형/行列型) 세출결산보고의 정의

- 정부나 지자체가 결산보고를 할 때, 목적별 세출내역과 성질별 세출내역을 매트릭스형(행렬형/行列型)으로 배열하게 하여 자원 낭비를 줄이기 위한 장치

(2) 매트릭스형 세출결산보고의 필요성

○ 최근 몇 년간 정부나 지자체의 예산 중 과도한 토건예산 비중이 줄어들고 있으나, 비토건 분야에서 토건과 결합된 비토건사업의 늘고 있는 바, 이를 적절히 통제할 필요

- 예컨대 정부나 지자체가 복지예산 중 지나치게 많은 부분을 호화로운 복지관 건립에 투입할 경우, 지나친 건설비와 유지관리비로 복지예산이 낭비될 가능성이

높음.

- 또 정부나 지자체가 문화체육예산 중 지나치게 많은 부분을 호화로운 문화관, 음악당, 미술관, 박물관, 체육관 건립에 투입할 경우, 지나친 건설비와 유지관리비로 문화체육예산이 낭비될 가능성이 높음.
- 복지예산, 문화체육예산 외에 다른 예산에서도 토건과 결합된 예산에 대해서는 적절한 통제 필요

(3) 일본 지자체들의 매트릭스형 세출결산보고 사례

<일본 지자체들의 목적별 세출결산보고>

- 일본에서도 우리나라처럼 민생비, 토목비, 교육비처럼 기능별, 목적별로 결산보고를 하도록 의무화하고 있음.

[표] 일본 지방정부 목적별 세출결산보고(단위 : 백만엔)

区 分	2000	2005	2008	2009
總 額	97,616,360	90,697,342	89,691,477	96,106,449
議會費	575,997	488,413	428,366	414,221
總務費	9,156,455	8,737,150	8,919,649	10,718,365
民生費	13,392,030	15,692,705	17,821,099	19,767,874
労働費	475,780	316,952	663,040	918,764
衛生費	6,519,660	5,706,683	5,390,177	5,971,517
農林水産業費	5,869,961	3,978,316	3,286,662	3,552,987
商工費	5,427,712	4,625,954	5,327,671	6,575,008
土木費	19,560,287	14,417,368	12,871,235	13,292,043
警察費	3,428,812	3,317,578	3,324,372	3,312,129
消防費	1,875,829	1,824,304	1,799,613	1,827,770
教育費	18,078,717	16,577,835	16,146,676	16,438,041
災害復旧費	503,590	708,067	187,578	135,240
公債費	12,378,603	13,963,540	13,159,193	12,884,572
諸支出金	363,060	315,278	317,904	257,511
前年度繰上充用金	9,870	27,198	48,242	40,408

<일본 지자체들의 성질별 세출결산보고>

- 일본에서도 우리나라처럼 인건비, 물건비, 교육비처럼 성질별로 결산보고를 하도록 의무화하고 있음.

[표] 일본 지방정부 성질별 세출결산보고(단위 : 백만엔)

区 分	2000	2005	2008	2009
總 額	97,616,360	90,697,342	89,691,477	96,106,449
人件費	26,877,474	25,264,252	24,605,244	23,975,629
物件費	7,702,171	7,773,327	7,483,777	7,938,750
維持補修費	1,106,532	1,058,639	982,314	1,051,671
扶助費	6,096,361	7,667,782	8,483,609	9,086,319
補助費等	6,626,645	7,234,778	8,086,851	10,683,226
普通建設事業費	23,901,749	15,104,285	12,987,873	14,380,871
災害復旧事業費	503,547	708,051	187,507	134,962
失業対策事業費	28,233	16,542	2,567	2,697
公債費	12,346,153	13,923,276	13,133,173	12,853,232
積立金	1,947,400	1,856,639	2,841,190	4,187,399
投資及び出資金	544,345	437,037	473,957	394,333
貸付金	5,989,150	5,043,210	5,601,029	6,512,232
繰出金	3,936,731	4,582,326	4,774,144	4,864,721
前年度繰上充用金	9,870	27,198	48,242	40,408

<일본 지자체들의 매트릭스형 세출결산보고>

○ 일본이 우리나라와 다른 점은 목적별, 성질별 결산보고 외에도 이를 매트릭스형으로 결합하여 보고하게 하여 , 재정집행 감시와 통제를 용이하게 하고 있다는 것임.

[표] 2009년 일본 지방정부 매트릭스형 세출결산보고[부분] (단위 : 백만엔)

	3. 民生費	4. 労働費	8. 土木費	11. 教育費
一 人件費	1,822,707	1,173,735	929,748	10,651,566
うち職員給	1,423,854	954,920	762,843	7,771,277
二 物件費	807,654	1,745,280	568,309	2,164,621
三 維持補修費	16,836	123,522	692,323	110,934
四 扶助費	8,577,018	377,435		131,744
五 補助費等	3,305,750	1,076,457	896,651	1,198,878
1 国に対するもの	34,806	9,657	3,841	3,079
2 都道府県に対するもの				
6 その他に対するもの	3,270,944	1,066,800	892,811	1,195,798
六 普通建設事業費	447,814	573,054	8,195,077	1,941,658
1 補助事業費	135,197	206,723	3,179,553	886,689
2 単独事業費	312,316	362,376	3,875,439	1,046,334
3 国直轄事業負担金			1,055,076	
6 受託事業費	300	3,955	85,010	8,635
(1) 補助事業費		3,804	32,796	3,353
(2) 単独事業費	300	151	52,214	5,282

七 災害復旧事業費				
八 失業対策事業費				
九 公債費				
十 積立金	1,278,692	490,723	51,913	103,127
十一 投資及び出資金	199	159,893	163,192	311
十二 貸付金	52,170	139,429	713,479	132,175
市町村に対するもの				
十三 繰出金	3,459,035	111,989	1,081,350	3,027
十四 前年度繰上充用金				
歳出合計	19,767,874	5,971,517	13,292,043	16,438,041

3. 소 결

○ 우리나라에서도 복지,문화를 가장한 토건예산이 급증하는 것을 막기 위해서는 일본처럼 목적별, 성질별 결산보고 외에, 이를 매트릭스형으로 결합하여 보고하게 하여 재정집행 감시와 통제를 용이하게 해야 할 것임.

- 우리나라 정부와 지자체도 목적별, 성질별 결산보고를 하고 있기 때문에, 이를 매트릭스형으로 결합하여 보고하는 것은 기술적으로 매우 간단한 것임

○ 복지,문화를 가장한 토건예산이 급증하는 것을 보다 효율적으로 막아내려면 매트릭스형 결산보고를 의무화하는 것과 동시에 매트릭스형 예산편성을 의무화하는 것도 검토해 볼 수 있음.

- 다만, 사업집행의 효율성을 기하기 위해서 전면적인 매트릭스형 예산편성은 유보하고, 대신 토건비와 비토건비, 두 가지만을 우선적으로 구별하여 예산을 편성하는 것을 의무화할 필요.

IX. [복지] 공정한 복지를 위한 비수급빈곤층 · 차상위계층 지원 확대

1. 비수급 빈곤층 규모

○ ‘비수급 빈곤층’이란 소득 인정액이 최저생계비의 100% 이하인 사람으로서 기초수급 대상자에서 제외된 자를 지칭함.

- 2010년 기초수급 대상자는 155만명으로 전체 인구의 3.2% 수준(가구 수는 88만 가구로 전체 가구의 5% 수준)

- 2010년 비수급 빈곤층은 117만명으로 전체 인구의 2.4% 수준(가구 수는 66만 가구로 전체 가구의 3.8% 수준)

【2010년 빈곤층 규모】		(%는 전체인구 또는 전체가구 대비)			
구 분		인구 수	(%)	가구 수	(%)
총 계		340만명	7.0	190만가구	10.8
① 기초수급자		155만명	3.2	88만가구	5.0
차상위 계층	소계	185만명	3.8	102만가구	5.8
	② 비수급빈곤층	117만명	2.4	66만가구	3.8
	③ 최저생계비 100~120%	68만명	1.4	36만가구	2.1

(한국보건사회연구원, 2010년 빈곤실태조사)

2. 기초수급자와 차상위계층 간 소득역전현상

○ 최근 보건사회연구원이 발표한 ‘2010년 빈곤실태조사’에 따르면 기초수급자는 경상소득의 58%를 공적이전에 의존하고 있으며, 이로 인해 기초수급자와 차상위계층 간 소득역전현상이 발생하고 있음

- 보건복지부에 따르면 기초수급자의 월평균 경상소득은 87.5만 원인 반면, 차상위계층은 83.9만 원에 불과. 특히 비수급 빈곤층은 51.8만 원에 불과해 이들에 대한 지원 확대가 절실히 요구됨.

[표] 기초수급자와 차상위계층 간 소득역전 현상

(단위 : 천원/월)

		시장소득	공적이전소득	경상소득
기초수급자		367	508	875
차상위계층	비수급빈곤층	388	130	518
	최저생계비 100%~120%	719	120	839

(주) 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득

(자료) 보건복지부, 보도자료(2012.06.04)

3. 비수급 빈곤층 지원 확대 방안

(1) 중장기적 목표는 기초수급자와 동일한 급여 지급

○ 복지확대를 지향하는 학자들은 궁극적으로 부양의무자 기준을 폐지하여, 기초수급자와 비수급 빈곤층에게 동일한 급여를 지급해야 한다고 주장

- 다만 이들의 주장을 2013년에 현실화하려면 약 6조 2880억 원이 추가로 소요될 것으로 전망됨.

* 2013년 기초수급자 지원액 총액 8조 3840억원 x 75% = 6조 2880억원

(2) 비수급 빈곤층 지원 확대를 위한 세부적 방안

<기초수급자와 동일한 급여 지급을 위한 5개년 계획>

○ 2013년~2017년에 각각 기초수급자와 동일한 급여액의 20~100%를 비수급 빈곤층에게 지급한다고 가정할 경우 소요되는 예산은 1조 2576억원~7조 283억원이 될 전망

[표] 기초수급자와 동일한 급여 지급을 위한 5개년 계획(단위 : 억원)

	2013	2014	2015	2016	2017
기초수급자 총급여	83,840	83,150	86,640	90,105	93,710
	75%	75%	75%	75%	75%
비수급빈곤층 100% 급여	62,880	62,363	64,980	67,579	70,283
	20%	40%	60%	80%	100%
비수급빈곤층 연도별 급여	12,576	24,945	38,988	54,063	70,283

(주-1) 기초수급자 총급여 : 2011~2015 중기재정계획에 따름, 2016년과 2017년은 4%증가율

적용(2011~2015 중기재정계획 연평균 증가율은 3.6%)

(주-2) 비수급빈곤층 100% 급여 = 기초수급자 총급여 x 75%

(주-3) 비수급빈곤층 연도별 급여 = 비수급빈곤층 100% 급여 x 연도별 비중 증가율

4. 비수급 빈곤층 이외의 차상위계층 지원 확대 방안

(1) 비수급 빈곤층 이외의 차상위계층 규모

○ 보건복지부와 보건사회연구원은 비수급 빈곤층과 소득인정액이 최저생계비의 100~120%인 계층을 차상위계층으로 분류하고 있음.

- 이 중 비수급 빈곤층 이외의 차상위계층(이하 차상위계층으로 약칭함)은 68만 명으로 전체 인구의 1.4% 수준. 가구 수는 36만 가구로 전체 가구의 2.1% 수준

- 이들에 대해서는 근로장려금 지급액을 대폭 확대하여 근로의욕과 복지효능감을 동시에 높일 필요.

(2) 차상위계층에 대한 근로장려금 지원 확대 방안

<근로장려세제(EITC)의 개념>

○ 근로장려세제(EITC)는 저소득층의 세금부담을 경감함과 동시에 근로소득이 일정수준 이하인 가구(면세점 이하 가구)에 대해서도 현금급여를 지급함으로써 근로 활동을 장려하고 근로소득을 지원하는 제도.

- 조세정책의 관점에서는 '저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 위한 복지적 성격의 조세제도'로, 복지정책의 관점에서는 '소득세 체계를 활용하여 저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 가능하게 하는 새로운 유형의 소득보장제도'임²²⁾

<근로장려세제 신청 및 근로장려금 지급 현황>

○ 근로장려세제는 2005년 도입이 결정되어, 2006~2007년 준비과정을 거친 후 2008년 시행되었으며, 2009년 최초로 급여신청 및 근로장려금 지급이 이루어짐.

22) 최현수(2011), 근로장려세제 확대 개편방안의 의미와 정책과제

- 그러나 최초로 근로장려금 지급이 이루어진 2009년 이후, 신청가구 및 수급가구, 근로장려금 규모가 지속적으로 감소하고 있음

[표] 2009~2011년 근로장려세제 신청 및 근로장려금 지급 현황(단위 :천 가구)

구 분	2009	2010	2011	2009~2011
신청가구	724	675 (△49, 6.8% ↓)	665 (△10, 1.5% ↓)	△59, 8.1% ↓
수급가구	591	566 (△25, 4.2% ↓)	519 (△47, 8.3% ↓)	△72, 12.2% ↓
근로장려금	4,537	4,369 (△168, 3.7% ↓)	3,986 (△383, 8.8% ↓)	△551, 12.1% ↓

(자료) 최현수(2011), 위의 보고서. 원자료는 국세청 보도자료

근로장려금 지원 확대 방안

- 1차적으로 1분위~5분위 근로소득을 현재의 1.2~1.02배로 높이는 방안을 모색해 볼 수 있음.
- 이 방안을 실천하려면 연간 8조 4000억원의 예산이 소요될 전망.
- 복지재원 총액이 한정되어 있으므로 5개년~10개년 계획을 세우고 점진적으로 근로장려금 지원액을 확대해 나갈 필요.

[표] 1분위~5분위 근로소득을 현재의 1.2~1.02배로 높이는 방안

	연간 급여 (만원)	평균 대비 비율	근로소득 확대 배율		확대 후 근로소득 (만원)	총급여 (백억원) (백만가구)
평균	4,332					
1분위	1,224	28.3%	1.2	33.9%	1,469	245
2분위	2,052	47.4%	1.1	52.1%	2,257	205
3분위	2,676	61.8%	1.07	66.1%	2,863	187
4분위	3,204	74.0%	1.04	76.9%	3,332	128
5분위	3,708	85.6%	1.02	87.3%	3,782	74
6분위	4,260	98.3%	1	98.3%		
7분위	4,764	110.0%				
8분위	5,556	128.3%				
9분위	6,528	150.7%				
10분위	9,372	216.3%				
합계						840

(주-1) 위에서 표시한 근로소득은 가구원 전체의 근로소득 총액이므로 개인별 근로소득 총액과 차이가 있음.

(주-2) 근로자 가구 : 분위당 100만 가구 가정

(출처) : 통계청 가계조사(2011) 가공

X. [일자리] 청년일자리 창출을 위한 근로장려금 지원 대폭 확대

1. 청년일자리 수급 불균형이 발생하는 원인

(1) 구인업체의 제시임금과 신규구직자의 희망임금 사이의 격차

- 한국고용정보원에 따르면 2011년 12월 구인업체의 평균 제시임금은 145.2만원, 신규구직자의 평균 희망임금은 168.1만원으로 나타남
- 구인업체의 제시임금과 신규구직자의 희망임금 사이의 격차는 22.9만원.

(2) 높은 고등교육 이수율과 중소기업의 몰락

높은 고등교육 이수율

- OECD에 따르면 2009년 우리나라 25~34세 청년의 고등교육(전문대 이상) 이수율은 63%로 OECD 평균 37%보다 크게 높은 것으로 나타남. OECD 회원국들 중에서 가장 높은 수준.
- 높은 고등교육 이수율은 청년층의 기대수준을 과도하게 높여 일자리 수급 불균형의 주요 원인이 되고 있는 것으로 판단됨.

[표] 직종별 구인업체 제시임금과 신규구직자 희망임금

(출처) 한국고용정보원, 워크넷 구인·구직 및 취업동향(2011.12)

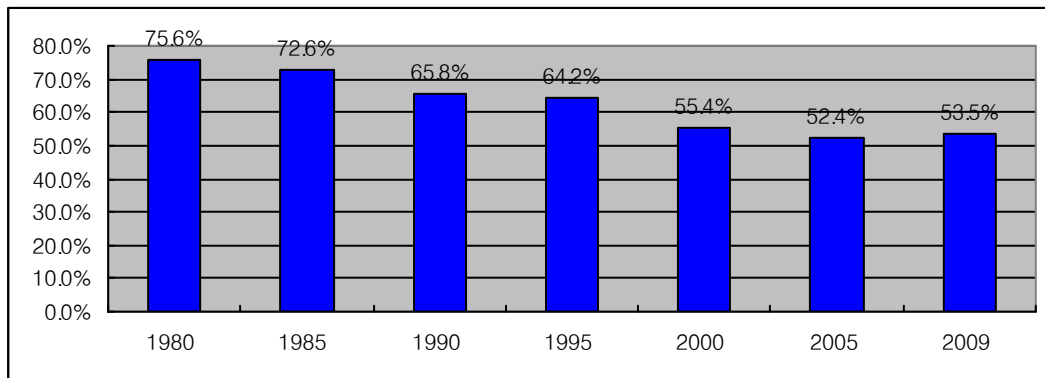
(명, 만원, %)

구 분	신규구인인원 ^①	평균 제시임금 ^②	신규구직자수 ^③	평균 희망임금 ^④	희망임금충족률 ^⑤
전 체 ^⑥	165,644	145.2	272,687	168.1	86.3
관리직	4,461	178.4	16,226	226.2	78.9
경영,회계, 사무 관련 전문직	22,303	144.4	60,250	161.6	89.3
금융보험 관련직	882	160.6	2,029	212.5	75.6
교육 및 자연과학,사회과학 연구관련직	1,706	148.9	7,026	186.5	79.8
법률,경찰,소방,교도관련직	144	129.9	873	192.1	67.6
보건,의료 관련직	4,689	150.1	12,218	153.3	97.9
사회복지 및 종교 관련직	2,753	121.6	8,448	132.8	91.6
문화,예술,디자인,방송 관련직	3,253	159.6	10,683	180.5	88.4
운동 및 운동 관련직	4,769	158.5	11,594	196.0	80.9
영업권 및 판매 관련직	7,273	153.8	9,655	180.4	85.3
경비 및 청소 관련직	12,181	124.6	31,889	112.9	110.3
미용,숙박,여행,오락,스포츠 관련직	1,017	128.3	6,104	153.7	83.4
음식서비스 관련직	4,610	128.5	13,157	134.5	95.5
건설 관련직	10,080	191.1	20,641	242.3	78.9
기계 관련직	14,179	169.3	9,337	203.8	83.1
재료관련직(금속,유리,점토,시멘트)	10,495	157.5	3,611	220.6	71.4
화학 관련직	5,540	141.0	1,327	201.0	70.2
섬유 및 의복관련직	3,473	125.1	1,943	145.6	85.9
전기,전자 관련직	7,962	160.4	12,216	180.8	88.7
정보통신 관련직	2,059	180.8	4,424	223.5	80.9
식품가공 관련직	3,177	128.0	1,998	147.2	86.9
(환경,인쇄,목재,가구,공예 및) 생산단순직	26,078	130.4	19,523	133.3	97.8
농림어업 관련직	12,560	106.8	7,504	124.9	85.5

대기업과 중소기업의 임금격차 확대

○ 통계청에 따르면 1980년과 2009년 사이 제조업체들의 대기업 대비 중소기업의 1인당 부가가치 비율은 55.1%에서 31.4%로 크게 하락. 이에 따라 이들의 대기업 대비 중소기업의 1인당 급여액 비율도 75.6%에서 53.5%로 큰 폭으로 하락.

[그림] 제조업 대기업 대비 중소기업의 1인당 급여액 비율



(출처) : 경제기획원, 통계청.

- 대기업과 중소기업의 임금격차 확대 또한 중소기업의 일자리 수급 불균형을 더욱더 심화시키고 있음.

2. 청년일자리 창출하는 방안

(1) 정부의 일자리 창출 정책 현황

○ 정부는 지난해 2012년도 예산안을 발표하면서 일자리 예산 규모가 10조 1107억원이라 주장

- 그러나 이 중에서 실질적인 일자리 예산은 4조 991억 원.

* 실질적인 일자리 예산(3조 6620억 원) = 직접일자리 창출(2조 5026억 원)
+ 고용서비스(3701억원) + 고용장려금(1조 1594억 원)

〈2012년 일자리 예산안 현황〉

(단위: 억원, 천명, %)

	2011		2012		증 감	
	예산(A)	인원	예산안(B)	인원	B-A	(B-A)/A
직접일자리창출	23,651	541	25,026	562	1,375	5.8
직업능력개발훈련	11,465	-	11,501	-	36	0.3
고용서비스	3,792	-	3,701	-	-91	-2.4
창업지원	1,937	-	4,096	-	2,159	111.5
고용장려금	9,369	-	11,594	-	2,225	23.7
실업소득유지 및 지원	39,360	-	38,612	-	-748	-1.9
(구직급여)	(33,772)	-	(32,924)	-	(-848)	(2.5)
저임금 근로자 사회보험료 지원	-	-	670	-	670	순증
합 계	94,679	-	101,107	-	6,428	6.8
(적극적 일자리)	(55,319)	-	(62,495)	-	(7,176)	(13.0)

- 정부는 직업능력개발비(1조 1501억 원)를 일자리 예산으로 분류하고 있으나, 그런 식으로 분류하면 대학교육비는 물론 초중고 교육비도 일자리 예산으로 분류될 수 있음.

- 정부는 또 창업지원금(4096억원)을 일자리 예산으로 분류하고 있으나, 그런 식으로 분류하면 모든 중소기업 지원금이 일자리 예산에 포함됨.

- 정부는 또 실업소득 유지 및 지원금(3조 8612억원)을 일자리 예산으로 분류하고 있으나, 실업급여는 실업자에 대한 복지지원 예산일 뿐 일자리 예산이라 볼 수 없음. 저임금 근로자 사회보험료 지원예산(670억원)도 마찬가지.

3. 청년일자리 창출하는 구체적인 방안

(1) 대기업에서 청년일자리를 창출하는 방안

○ 대기업에서 청년일자리를 창출하는 가장 좋은 방안은 근로시간을 단축하여 일자리를 나누게 하는 방법임

* OECD에 따르면 2010년 우리나라의 평균 근로시간은 2,193시간으로 OECD 평균 1,749시간보다 444시간 더 많았음.

○ 이 대안을 현실화하기 위해서는 연장근로, 야간근로, 휴일근로가 많은 기업에 대해서는 여타 기업에 비해 사회보험료율을 높여 근로시간을 단축하고 일자리 나누기를 유도할 필요.

* 여타 기업에 비해 연장근로, 야간근로, 휴일근로가 많은 기업은 그것이 적은 기업에 비해 국민경제에 많은 손실을 입히면서 경쟁하는 것이기 때문에 그 자체가 불공정경쟁이라 할 수 있음

○ 대기업의 비정규직 비율이 높은 기업에 대해서도 여타 기업에 비해 사회보험료율을 높여 정규직 비율을 높일 필요.

* 여타 기업에 비해 비정규직 비율이 많은 기업도 그것이 적은 기업에 비해 국민경제에 많은 손실을 입히면서 경쟁하는 것이기 때문에 그 자체가 불공정경쟁이라 할 수 있음

(2) 중소기업에서 청년일자리를 창출하는 방안

○ 50인 이상 중소기업에 대해서도 연장근로, 야간근로, 휴일근로가 많은 기업, 비정규직이 많은 기업에 대해서는 여타 기업에 비해 사회보험료율을 높여 근로시간을 단축하고 일자리를 나누며 정규직을 늘리도록 유도할 필요. 단 300인 이상의 대기업에 비해서는 사회보험료율 인상 폭을 낮출 필요. 또 중소기업들을 세부적으로 계층별로 나누어 패널티를 차등화할 필요.

○ 대신 전체 중소기업에 대해서는 근로자들에 대한 근로장려금을 대폭 확대할 필요. 단 기업에 대한 임금보조금 제도는 전면 철폐할 필요.

* 중소기업과 근로자에 대한 임금보조는 '일자리 수급불균형 해소'에 초점을 맞추어야 하는데 그것은 근로자에 대한 임금보조가 되었을 때 공정경쟁에 부합하며 악용의 소지가 줄어들.

4. 소 결

- 한국고용정보원에 따르면 구인업체의 제시임금과 신규구직자의 희망임금 사이의 격차는 23만 원 내외.
- 정부가 근로자들에 대한 근로장려금을 대폭 확대하여 수급 불일치 문제를 해소하고 고용을 확대할 필요. 단 기업에 대한 임금보조금 제도는 악용의 소지가 크므로 전면 철폐할 필요.

XI. [지방재정] 분권교부세 대상 사업 축소 및 지방교부세 · 지방소비세 확대 필요

1. 분권교부세 대상 사업 축소 필요

(1) 분권교부세의 개념

- 분권교부세는 2005년 국고보조사업 일부를 지방자치단체에 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원보전을 위해 도입한 교부세
- 이는 2009년까지 한시적으로 운영하고 2010년부터 보통교부세로 통합할 계획이었으나, 2009년 지방교부세법을 개정하여 2014년까지 연장운영하도록 함.

(2) 복지 수요에 부응하지 못하는 분권교부세

- 감사원의 분권교부세 실태 보고서에 따르면 분권교부세 증가율은 복지지출 증가율 추세에 전혀 미치지 못한 것으로 나타남

[표] 사회복지분야 국고보조사업 및 지방이양사업 예산 추이(단위 : 억원, %)

구분	이양 전			이양 후			연평균 증가율	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	이양전	이양후
사회복지예산	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	11.1	19.8

국고보조사업	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	11.7	15.3
국고보조금	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	11.3	13.8
지방비	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	12.6	18.6
지방이양사업	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,482	18.5	22.0
분권교부세	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734	20.4	8.2
지방비	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,747	16.8	36.7

(자료) : 감사원(2008)

- 분권교부세와 함께 지방으로 이양된 사업의 경우, 이양되기 전에는 국고보조금 증가율이 연평균 20.4%였고 지방비 부담 증가율이 16.8%였으나, 이양된 후에는 분권교부세 증가율이 연평균 8.2%에 그친 반면 지방비 부담 증가율이 36.7%에 달함.

(3) 소 결

○ 2005년 국고보조사업 일부를 지방자치단체에 이양하고 대신 분권교부세를 교부한 정책은 순기능보다 역기능이 더 크다는 것이 증명되었으므로, 지자체들의 요구를 받아들여 분권교부세 대상 사업을 축소하고 이를 국고보조사업으로 환원할 필요.

2. 지방교부세 · 지방소비세 확대 필요

(1) MB정부의 국세 감세로 인한 지방재정 감소 효과

국세 감세로 인한 지방재정 감소효과

○ 지방교부세 감소 : 지방교부세법에 따라 내국세 감세액의 19.24%에 해당하는 지방교부세 세수 감소

○ 지방교육재정교부금 감소 : 지방교육재정교부금법에 따라 내국세 감세액의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금 감소

○ 부동산 교부금 감소 : 종합부동산세 관련 세법 개정에 따라 연간 1조 5000억원의 부동산교부금 감소

○ 지방소득세 감소 : 소득세와 법인세 감세에 따라 소득세와 법인세의 10%에

해당하는 소득세할(割) 지방소득세와 법인세할(割) 지방소득세 감소.

- * 국세 감세로 인한 지방교부세 감소액 : 4조 4269억원(2013)
- * 국세 감세로 인한 지방교육교부금 감소액 : 2조 5746억원(2013)
- * 국세 감세로 인한 지방소득세 감소액 : 1조 2053억원(2013)
- * 국세 감세로 인한 지방재정 감소액 총액 : 8조 2068억원(2013)

MB정부의 국세 감세로 인한 지방재정 감소 효과(지방교육청 제외시)

⇒ 5조 6322억원(2013)

(2) 지방교부세 확대방안

5.6조원의 지방정부 재정 감소액을 지방교부세율 확대로 해결하는 경우

- * 2008년 내국세 총액은 136조 5563억원
- * 2013년 내국세 총액 추정 : 191조 1788억원
- * 2013년 지방교부세 총액 추정(현행 교부율 19.24%) : 36조 7828억원
- * 5조 6322억원의 지방정부 재정 감소액을 지방교부세율 확대로 해결하려면 191조 1788억원 대비 5조 6322억원 비율인 2.94%의 교부율 상향 필요

⇒ 19.24%인 현행 교부율을 2.94% 포인트 상향 조정할 경우

5조 6322억원의 재정 보충 가능

2.6조원의 지방교육재정 감소액을 지방교육재정교부금 교부율 확대로 해결하는 경우

- * 2013년 내국세 총액 추정 : 191조 1788억원
- * 2013년 지방교부세 총액 추정(현행 교부율 20%) : 38조 2358억원
- * 2조 5746억원의 지방교육재정 감소액을 지방교육재정교부금 교부율 확대로 해

결하려면 191조 1788억원 대비 2조 5746억원 비율인 1.34%의 교부율 상향 필요

⇒ 20%인 현행 교부율을 1.34% 포인트 상향 조정할 경우

2조 5746억원의 지방교육재정 보충 가능

(3) 지방소비세 확대방안

MB정부의 지방소비세 신설 배경

○ 대규모 감세로 지방재정이 큰 위기에 직면할 것이라는 경고가 쏟아지자 MB정부는 지방민심 달래기의 일환으로 지방소비세 신설 추진.

- 그러나 이것 또한 지방재정불균형을 완화시키는 것이 아니라 오히려 더 심화시킨다는 비난이 일자 지역별로 가중치를 두어 전문가들의 우려를 일부 해소

현행 지방소비세 제도

○ 국세인 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 돌려 시도별 소비지출 비중에 따라 지역별로 배분.(수도권에 100%, 광역시에 200%, 그 외 지역에 300%의 가중치를 둠)

- 최근 부가가치세 세수 총액이 46조 원(2009)이므로 이 중 5%인 2.3조 원이 지방소비세의 재원이 됨

○ 그러나 내국세인 부가가치세 중 2.3조 원이 지방세화할 경우 내국세에 연동하여 배분되는 지방교부세, 지방교육재정교부금도 줄어들게 되므로 정부는 이 부분만큼을 공제하고 지방정부에 배분함

* 내국세 중 2.3조 원이 지방세화할 경우, 그것의 19.24%인 4425억 원의 지방교부세가 줄어들고, 그것의 20%인 4600억 원의 지방교육재정교부금이 줄어들게 됨.

○ 결과적으로 부가가치세의 5%인 2.3조 원 중 0.9조 원이 공제되어 1.4조 원만이 지방정부에 지방소비세로 배분됨.(실제로는 부가가치세의 3% 배분)

지방소비세 확대방안

○ 지자체들은 중앙정부의 대규모 국세 감세로 지방재정이 큰 위기에 직면했다고 보고 지방소비세를 확대하여 이 문제를 해소해야 한다고 주장하고 있음

- 국세 감세로 인한 지방재정 감소분(지방교육청 제외시)이 5조 6322억원이므로 이 부분만큼을 보충하려면 국세인 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 돌리고 있는 현행 제도를 개편할 필요가 있음.

- 2009년 부가가치세 세수 총액이 46조 원이었다면 2013년이 되면 그것은 60조원이 될 것이고, 이 중 5%를 지방소비세로 돌린다면 3조 원이 세원이 되며, 이 중 2%인 1조 2000억원을 지방교부세와 지방교육재정교부금로 공제하면, 3%인 1조 8000억원이 실질적인 지방소비세 배분액이 될 전망

○ 정부가 지자체의 요구를 받아들여 5조 6322억원을 전액 지방소비세로 보충하기 위해서는 1조 8000억원의 3.13배를 실질적인 지방소비세 배분액으로 지자체에 배분해야 하며, 이것을 달성하기 위해서는 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 돌리는 현행 법제를 개정하여 부가가치세 세수의 15.65%를 지방소비세로 돌려야 함 [참]

토론 1

교육 분야

김현국 / 정책연구소 미래와균형 소장

민간특혜사업인 민자사업. 전면개혁해야

김성달 / 경제정의실천시민연합 부동산감시팀장

□ 우리나라 건설사업 분류

○ 건설사업의 분류(재원조달방식)

구 분	재정사업	민자사업 (정부고시+민간제안)	개발사업
재원조달	세금	민간자본	개발이익
사업주체	공공(정부, 지자체)	공공+민간	민간(일부 공공)
사업종류	도로, 철도, 항만 등	도로, 철도, 항만 등	주택건설 등

□ 민자사업 무엇이 문제인가?

1. 과연 창의적이고 효율적인가?

=> 창의적이지 않다. 민자사업이건 재정사업이건 입찰방식은 모두 턴키, 적격, 최저가

=> 비효율적이다. 대부분 막대한 재정지원을 받으면서도 사용료(통행료)는 2배 비싸

2. 민간자본 보다 정부 재정지원이 훨씬 높아.

=> 수익형민자사업(BTO방식)의 경우 평균 30%가량은 재정지원, 40%가량은 정부의 저리 재무보증으로 사업이 추진되고 있음. ‘상당부분 재정지원, 부분 민간자본 투자사업’

○ 주요 민자사업의 민간자본 비율

사업명	대구 ~ 부산간 고속도로	서울 ~ 춘천간 고속도로	지하철 9호선
총사업비(A)	1조 9,621억원	2조 2,537억원	2조 4,162억원
민간자본(B)	6,000억원	3,238억원	4,938억원
민간자본 비율(B÷A)	30.6%	14.4%	20.4%

자료 : 경실련 보도자료

3. 철저한 정보 독점과 비공개

=> 공공기관에 민자사업에 대한 정보공개 요청시 대부분이 비공개. 이유로는 민자사업자와의 “비밀유지”협약을 내세우고 있음. 그나마 최근 정보비공개결정 취소 처분 판결이 법원에서 내려지며 제한적으로나마 정보가 공개되고 있음.

4. 경쟁없는 수의특혜로 토건재벌의 잔치상

=> 기본적인 사업절차 : 예비타당성 조사→사업계획→기본실시계획→토지보상→경쟁 입찰

=> 민자사업 : 민간사업자가 제안한 사업비에 대한 검증부재, 경쟁없이 수의계약에 의해 사업자 선정. 경실련이 분석한 37개 민자사업 중 31개 사업이 경쟁없이 재벌건설사들이 독점(2004년 8월 기준)

5. 사업비 검증 부재로 인한 막대한 수익발생

=> 경실련이 실행원가 및 하도급내역 등을 분석한 결과 대구부산 고속도로 7,594억원(약정이윤의 5.2배), 서울춘천 고속도로 6.652억원(약정이윤의 6.6배) 등 막대한 수익을 챙긴 것으로 추정.

=> 공사비책정이 실제 하청비용보다 2배가량 부풀려져 있는 표준품셈에 의거해 공사비를 산출하고 있으나 이에 대한 검증부재

6. 최소운영수입보장 특혜

○ 주요 민자사업의 MRG현황

사업명	대구~부산간 고속도로	서울~춘천간 고속도로	지하철 9호선
보장율	90%	1~5년 : 80% 6~10년 : 70% 11~15년 : 60%	1~5년 : 90% 6~10년 : 80% 11~15년 : 70%
보장기간	20년	50% 미달시 보장제외	50% 미달시 보장제외

자료 : 경실련 보도자료

=> 시공단계에서 부풀린 공사비책정으로 막대한 수익을 올리고도 운영단계에서는 실제 운영수입이 당초 예상수입에 못미칠 경우 차액만큼 지원.

=> 2006년 1월 기획예산처는 민간제안사업에 대한 MRG 삭제하는 '민간투자사업 기본계획변경' 공고. 그러나 민투법 시행령에 여전히 존재하고 있어 여전히 정부 의지에 따라 재도입 가능.

=> MRG의 편법으로 볼 수 있는 '투자위험분담제도' 도입

□ 민자사업 개혁방안

=> 철저한 타당성 분석 및 결과 공개

=> 잘못된 사업추진한 관련공무원, 관련전문가 등에 대한 처벌강화

=> 가격경쟁을 통한 시공사 선정

=> 사업비를 부풀리는 표준품셈 폐지 및 시장단가(실적공사비) 도입

=> 민자사업에 대한 온갖 특혜 폐지(재정지원 중단, 민투법 시행령상의 MRG 삭제, 투자위험분담제도 삭제, 토지수용권 삭제 등)

=> 전문적 가격검증기구 설치 후 모든 공공공사의 철저한 가격검증 실시

=> 원하도급 계약현황 등 건설원가 상시공개

민간투자법령 개선방안

해당 조문	개선방안	사 유
법 제4조 1호	삭제	•BTO방식 폐지 : 운영권을 팔고 사라짐을 방지 → 해외는 BOT
법 제4조 5호/ 법9조 시행령 제7조	삭제	•민간제안방식 폐지 → 현행 법 9조는 포괄위임의 비판이 있음. •민간제안 허용은, 공공의 임무를 포기한 것임
시행령 제6조 시행령 제8조	2천억→300억	•국가계약법령의 대형공사 기준인 300억원으로 조정
법 제12조 시행령 제11조	삭제	•민간에게 기본계획 변경제안권 부여는 불가
법 제13조	경쟁체제 도입 국회 승인내용 삽입	•단독제안시 유찰시켜야 함 → 국가계약법령은 2인이상 유효한 입찰만 인정함. •예산심의의결권을 가진 국회의 역할 부여
시행령 제13조의2	3호 전면개정	•정부표준품셈방식 적용은 삭제 ⇒ 품셈은 공사비부풀리기의 핵심수단임.
법 제19조	전면개정 필요	•국공유지를 사업자에게 매각할 수 없도록 하고, •필요한 경우라도, 유상으로 사용수익
법 제20조 ①	삭제	•민간에게 수용권을 주는 것은 사유재산침해의 위헌적 요소임 →다수의 분쟁이 있음
법 제21조의2	삭제	•공공이 민간의 이익을 위해 동원되는 것은 막아야 함.
법 제45조 시행령 제35조	전면개정 필요 시행령 제35조는 삭제	•감독권을 의무화하고, 명령권 강화 •감독기간은 사업의 전기간으로 확대 •감독범위를 시행령으로 제한하는 것은 잘못
법 제52조	삭제	•공공부문이 출자할 사업이라면, 공공이 직접 수행해야 함이 타당
법 제53조 시행령 제37조	전면개정 시행령 제37조는 삭제	•용지비의 범위내에서만 지원할 수 있고, •보조금 지급현황은 국회 승인받아야 함.
법 제45조의2(정보공개) 신설	상시 정보공개	•주무관청은 민자사업 추진관련 정보를 홈페이지에 상시공개하여야 함 - 우선협상대상자 선정결과 및 평가점수 - 평가단 및 협상단 명단, 회의록 등 - 실시협약 체결전 전문 - 체결된 실시협약서 전문 - 공사비내역서(원, 하도급) 및 원하도급대비표 등 공사비관련 정보

토론 3

에너지·환경 분야

박용신 / 환경정의 사무처장

2012년-2016년 국가재정운용계획 일자리분야 평가 및 대안

이상호 / 민주노총 정책연구원 연구위원

1. 들어가며

- 국가재정계획은 재정안정 및 건전성을 고려해야 하는 것은 물론, 국가경제시스템의 구조적 문제를 해결하기 위한 정부투자의 성격 또한 지녀야
- 그러나 정부와 KDI가 6월 12일부터 공동으로 개최하는 [12-16년 국가재정운용계획] ‘재정콘서트(?)’ 보도자료와 주요 내용을 살펴보면, 지난 과거 5년간 재정운영에 대한 긍정적 평가와 기존 기조의 유지 그 이상도 아닌 것을 분명하게 확인 가능
- 특히 일자리분야 재정운영계획은 지난 5년간 양적 지표의 개선(2012년 현재 취업자 수 증가 및 실업율 3% 미만 등)을 빌미로 그 재정투자의 기조 자체를 그대로 유지
- 고용 없는 성장 및 취약계층(청년 및 여성 등)의 낮은 고용, 고령화에 대한 대응 등에 대한 대비를 이야기하고 있지만, 재정투자의 방향을 연구개발투자, 서비스업 선진화, 창업활성화 등에 맞추고 기존 ‘근로복지’ 중심적 사고를 벗어나고 있지 못함. 그나마 몇가지 추가한 것이 이전 ‘녹색성장 일자리’ 외에, 글로벌/문화 일자리에 대한 재정적 지원 정도를 언급
- 이 글은 지난 4년간 MB정부 하 노동시장 상황 및 일자리 재정정책을 간략히 살펴보고, 향후 5년 국가재정투자가 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대한 개인적 의견을 제안하고자 함.

2. MB정부 하 노동시장과 일자리 재정정책

2.1 최근 노동시장의 동향

□ 2011년에도 전년에 이어 경기회복의 영향으로 상용직, 임금근로자 중심으로 취업자 수 증가 추세 지속

○ 경제성장 속도에 비하여 취업자 증가가 훨씬 커서 고용탄력성이 예전에 비하여 높아지고 있음.

※ 고용탄력성: ('07) 0.24 → ('08) 0.27 → ('09) -1.00 → ('10) 0.22 → ('11) 0.48 → ('12. 1/4) 0.71

○ 단시간근로자도 꾸준히 증가하면서 취업자 증가를 견인. '11년 36시간미만 취업자는 453만4천명으로 전년대비 91만7천명(25.4%) 증가, 36시간이상 취업자는 1,929만명으로 54만9천명(-2.8%) 감소

<표 1> 주요 고용지표의 추이

(단위 : %, 천명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 1/4
경제성장률(GDP)	4.0	5.2	5.1	2.3	0.3	6.3	3.6p	2.8p
경제활동인구	23,743	23,978	24,216	24,347	24,394	24,748	25,099	24,873
경제활동참가율	62.0	61.9	61.8	61.5	60.8	61.0	61.1	60.1
취업자	22,856	23,151	23,433	23,577	23,506	23,829	24,244	23,927
(증가율)	1.3	1.3	1.2	0.6	-0.3	1.4	1.7	2.0
(증감수)	299	295	282	144	-71	323	415	468
실업률	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.8
고용률	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7	59.1	57.8

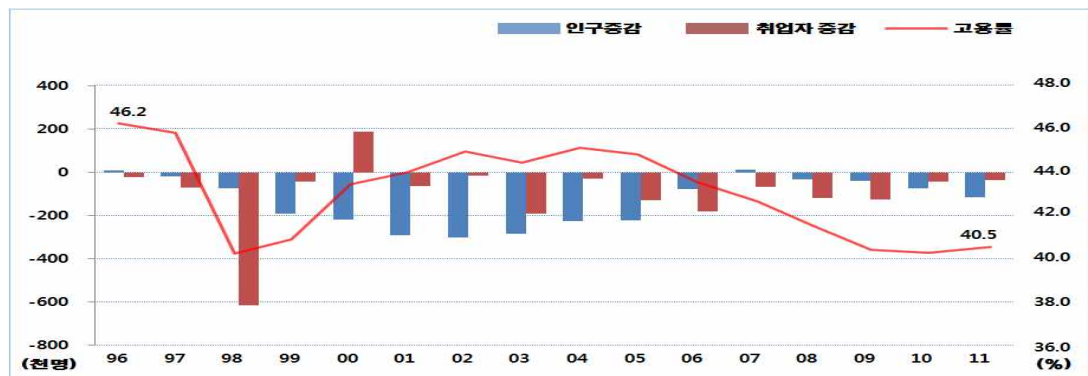
자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

□ 소위 노동시장의 취약계층의 상황은 표면적으로는 개선되고 있는 것 같이 보이지만, 청년층, 여성노동자, 고령층 등의 고용의 질은 더욱 악화

○ 2011년 청년(15~29세) 취업자는 전년대비 35천명 감소, '90년대 중반 이후 감소세 지속. 청년 취업자 감소는 인구감소 효과가 주된 원인이지만, '06~'09년은 인구감소보다 취업자 감소폭이 월등히 컸으나 '10년 이후에는 반전

※ 2011년 20대와 30대 취업자는 인구감소(20대 -12만8천명, 30대 -8만4천명)의 영향으로 전년대비 각각 5만8천명, 4만7천명 감소

<그림 1> 청년 인구 및 취업자 증감, 고용률 추이



○ '11년 청년층 실업자는 320천명으로 전년대비 20천명 감소, 실업률은 7.6%. 지속적으로 감소하던 청년층의 경제활동참가율은 2011년에는 전년도와 동일한 43.8% 기록

※ 고용률(15~29세, 단위 %: ('08.3)41.3→('09.3)39.4→('10.3)39.3→('11.3)39.4→('12.3)40.1

○ 그러나 취업준비, 실망실업, 구직포기 등을 고려한 청년층 실질실업율은 2011년 현재 약 22%로 나타나고 있다는 점에서 지표상의 호전분위기를 과대평가해서는 안되며, 약 40%에 머물러 있는 청년층의 고용율을 높이기 위한 재정정책적 조치가 긴급하게 요구

○ 여성의 경우 경제활동참가율과 고용률은 남성에 비하여 여전히 낮은 수준에 머물러 있음. 남자의 경제활동참가율은 73.1%('09)→ 73.0%('10)→ 73.1%('11) 인 반면, 여자는 49.2%('09)→ 49.4%('10)→ 49.7%('11) 등으로 아직도 50% 미만

○ OECD 주요 국가들과 비교하였을 때, 여성의 노동시장 참여는 여전히 낮은 수

준. 여성경제활동참가율(15~64세)은 개선 추세이나 아직도 OECD 평균('10년 61.8%)에 비해 6% 정도 낮음. 또한 남녀간 임금격차는 경력단절, 근속기간 차이 등으로 인해 여전히 심각한 상황

※ 여성의 임금은 남성의 약 63% 수준(상대임금 수준: '08년 63.3% → '09년 63.5% → '10년 63.9%, 고용형태별 근로실태조사)

<그림 2> 취업애로계층 추이 및 구성비



○ 중고령층의 경우는 더욱 심각한 상황. 50세 이상의 중고령자 취업자 수는 '11년 7,969천명으로 전년대비 440천명(5.8%) 증가하며 증가세 지속. 우리나라의 중고령자의 경제활동참가율 및 고용률 모두 OECD 평균을 상회. 문제는 고령자 가운데 60% 이상이 장래 근로를 희망하고 있지만, 그중 대부분이 '생활비'를 위한 생계형 취업희망자. 퇴직자의 대다수가 일할 의사가 있음에도 300인 이상 기업의 정년은 57세에 그치고 고령층에 적합한 일자리도 부족

※ 55세 이상 일자리경쟁배수: 13.7('08)→16.3('09)→25.4('10)→21.4('11.10월)

○ 중고령자 고용의 질적 측면은 심각할 정도로 취약. 임금근로자의 비중이 다른 연령계층에 비해 낮고, 자영자의 비중이 높음. 또한 임금근로자들의 경우 기업의 정년퇴직제도(평균 55세)로 인하여 생애 주된 일자리에서 50대 초반에 나와 저임금-비정규 일자리에 재취업

□ 이와 같이 현재 한국의 노동시장은 4대 함정(이중노동시장, 높은 비경활인구비율, 일을 해도 살기 어려운 근로빈곤, 저임금-저생산-저부가가치로 이어지는 저진로화)에 빠져 있으며, 이러한 구조적 문제로 인한 비용과 위험은 대부분 취약계층

에게 전가되고 있음. 이러한 비용과 전가메카니즘을 전환시킬 수 있는 국가(재정) 정책이 요구.

2.2 기존 일자리분야 재정정책 평가

□ 최근 5년간 고용부의 재정규모는 총지출 대비 4% 초반 수준으로 일정하게 증가세를 유지하고 있지만, 구체적인 예산내역을 살펴보면, 일자리의 질 제고를 위한 정책적 지원은 경미한 수준.

<표 2> 재정지원 일자리 사업 재정투자 추이
(억원, 천명)

사업유형	'08예산	'09예산		'10예산	'11예산	'12예산
		본예산	추경최종			
1.직접일자리	14,034 (41.9)	19,089 (44.3)	38,116 (52.1)	25,050 (48.3)	23,651 (47.1)	25,127 (43.6)
(지원인원, 천명)	(287)	(391)	(783)	(551)	(541)	(564)
2.직업훈련	10,111 (30.2)	11,880 (27.6)	12,944 (17.7)	11,781 (22.7)	11,465 (22.8)	12,278 (21.3)
3.고용서비스	1,125 (3.4)	1,511 (3.5)	1,870 (2.6)	3,361 (6.5)	3,792 (7.6)	4,701 (7.6)
4.고용장려금	7,648 (22.8)	9,434 (21.0)	18,890 (25.8)	10,101 (19.5)	9,369 (18.7)	11,537 (20.0)
5.창업지원	574 (1.7)	1,190 (2.8)	1,342 (1.8)	1,583 (3.1)	1,941 (3.9)	4,354 (7.6)
소계(1~5)	33,492 (100.0)	43,104 (100.0)	73,162 (100.0)	51,876 (100.0)	50,214 (100.0)	55,918 (100.0)
6.실업소득유지및지원	27,714	36,517	45,965	38,196	39,360	38,612
총합계	61,206	79,621	119,127	90,072	89,578	96,279

자료 : 기획재정부

□ 2008년 말 글로벌 금융위기로 초래된 고용악화에 정부가 직접일자리 창출정책 등 적극적으로 대응함으로써, 여타 국가에 비해 고용회복이 빠르게 나타난 것은 사실이지만, 4대 핵심일자리와 재정지원 일자리의 실상을 보면, 인턴사원과 단기 취업 위주의 면피용 재정정책이었다는 것을 확인할 수 있음.

<표 3> 2010-2011년 일자리분야 예산 내역

(단위: 천원, %)

사 업 명	'11년(A)		'12년(B)		증감(B-A)		
	금액	인원	금액	인원	금액	%	인원
총계 (①+②+③)	103,975		118,988		15,013	14.4	-
순계* (①+②+③)	94,724		104,947		10,223	10.8	-
① 4대 핵심 일자리	14,397		20,055		5,658	39.3	-
① 청년 창업·창직	2,350		4,980		2,630	111.9	-
② 고졸자 취업지원 프로그램	5,629		6,356		727	12.9	-
③ 문화·관광·글로벌 일자리	1,305		2,199		894	68.5	-
④ 사회서비스 일자리(1석3조) 및 사회적기업 지원	5,114		6,520		1,406	27.5	-
② 재정지원일자리(①+②)	89,578	541	96,279	564	6,701	7.5	23
① 직접일자리 창출	23,651	541	25,127	564	1,476	6.2	23
▪ 청년	6,123	94	6,258	101	135	2.2	7
- 중소기업청년인턴제	1,456	32	1,500	40	44	3.0	8
- 지역사회서비스투자사업	1,353	19	1,345	19	△8	△0.6	-
- 문화예술교육활성화	500	5	567	6	67	13.4	1
- 지역공동체일자리	249	8	160	6	△89	△35.7	△2
▪ 중장년	15,642	233	16,732	229	1,090	7.0	△4
- 자활사업	3,763	61	3,969	66	206	5.5	5
- 장애인활동지원	1,928	32	3,099	35	1,171	60.7	3
- 노인돌봄서비스	1,002	14	1,027	16	25	2.5	2
- 아이돌보미지원	402	17	435	17	33	8.2	-
- 지역공동체일자리	995	32	372	14	△623	△62.6	△18
▪ 고령자·장애인	1,886	214	2,136	234	250	13.3	20
- 장애인일자리	273	10	311	11	38	13.9	1
- 노인일자리	1,467	198	1,649	217	182	12.4	19
※ 사회서비스 일자리 (전체)	13,116	167	14,678	176	1,562	11.9	9
② 고용서비스 인프라	65,927		71,152		5,225	7.9	-
- 직업능력개발훈련	11,465		12,278		813	7.1	-
- 고용서비스	3,792		4,371		579	15.3	-
- 창업지원	1,941		4,354		2,413	124.3	-
- 고용장려금	9,369		11,537		2,168	23.1	-
- 실업소득유지 및 지원	39,360		38,612		△748	△1.9	-
※ 취업성공패키지Ⅱ(5개 사업)	-		1,529		1,529	순증	-
③ 저임금 근로자 사회보험료 지원	-		2,654		2,654	순증	-

□ 이명박정부의 일자리분야 재정정책을 평가하기 위해서는 고용의 질적 측면과 노동시장의 구조적 문제영역을 동시에 고려해야 함. 경제활동참가율과 고용율을 단기적으로 증가시키기 위한 대중요법이 주로 사용되었으며, 분단화된 노동시장과

고용관련 전달체계 및 안전망의 부실은 여전히 심각한 수준

○ 최근 고용률 등 고용지표는 개선되고 있으나 외환위기 수준을 회복하지 못하고, 노동시장 내 체감지수도 낮은 상황. '97년 외환위기 극복 이후 경제는 4~5%대의 안정적 성장세를 유지하였으나, 고용률은 '고용없는 성장'으로 인해 지난 10년 이상 정체상태. '00~'10년 사이 원화기준 1인당 실질 국민총소득은 40%나 증가하였지만 고용률(15~64세)은 10년 이상 정체, OECD 평균에 못 미치는 수준이며 특히 청년, 여성의 고용률이 낮음. 명목실업률은 안정적이나 취업에 어려움을 겪고 있는 '취업애로계층'이 광범위하게 존재하는 현실.

○ 고용의 양적 회복은 이루어지고 있으나 청년층의 낮은 고용률과 높은 유희화율이 지속되면서 체감 고용상황은 여전히 안 좋음. 청년층 고용률은 '11년 40.5%에 불과('05년 44.9%), 유사실업상태에 놓여 있는 비경제활동인구가 100만 명을 상회하고 있으며, 청년층 노동력 비경활율은 공식실업률의 거의 2배 수준

□ 한편 산업구조의 불균형과 불공정 하도급관계 등으로 노동시장 양극화는 지속되고 있을 뿐만 아니라, 시장경계를 넘어설 수 있는 이동가능성은 더욱 약화되고 있음.

○ 불공정한 원·하청구조, 대규모기업·정규직 중심의 노사관계 등에 따라 기업 규모 간 근로조건 격차가 확대. 대기업은 일자리 부족, 중소기업은 인력 부족으로 인력 미스매치 심화. 고학력 청년들의 진로, 직업지도 미흡으로 양호한 중소기업 기피, 구직 탐색기간이 장기화 등. 다른 한편 정규직과 비정규직 간의 근로조건 격차, 고용안정성 격차의 심화 등은 말할 필요가 없는 상황.

○ 이러한 구조적 문제로 취약계층의 고용위기는 더욱 심화되고 있음. 금융위기 극복 이후 고용위기가 비정규, 임시·일용직 그리고 영세 자영업 부문을 중심으로 심화되고 있으며 여성, 청년층, 중·고령자 등 취업 취약계층에 대한 사회적 안전망은 여전히 취약. '97-'98년의 대대적 기업 구조조정 과정에서 정규직 장년층의

강제퇴직이 가장 심각한 고용문제였다면, '08-'09년의 위기 이후에는 여성, 청년층, 비정규직 등 노동시장 취약계층의 고용문제가 심각한 문제로 부상

□ 한편 정부의 재정지원 일자리 사업은 여전히 낮은 효율성과 질적 측면에서 심각한 비효과성을 보이고 있음.

○ 2012년 기준 실업급여, 직업훈련을 포함, 재정지원 일자리대책에 총 10조 5천억원, 직접일자리창출 사업에 약 2조 5천억원의 막대한 재정이 투자. 취약계층 일자리창출을 위해 그간 막대한 규모의 재정투자가 이루어졌음에도 부처 간 경쟁적인 사업 확장 및 비효율적 전달체제로 인하여 취약계층의 고용안정 및 취업률제고 등 사업의 효과성이 아주 낮게 나옴.

○ 이는 재정투자 및 집행간 전달체계(서비스 포함)가 비효율적이라는 것을 의미하며, 각 부처별, 사업별 복잡한 전달체제로 인하여 예산의 중복집행, 사업전달이 제대로 이루어지지 않는다는 것을 대변. 사업간 연계가 미흡하여 정책이 단선적으로 이루어짐에 따라 융합형 사업추진의 제약으로 사업의 효과 미흡.

3. 가칭 ‘희망한국’ 정부의 일자리분야 재정정책 방향과 내용

3.1 재정투자의 방향

□ 경제성장의 고용창출효과를 제고시키는 동시에, 고용의 질 개선에 집중되어야

○ 제대로 된 사회적 경제 활성화, 고부가가치/녹색생태분야에 대한 R&D투자, 제조업의 구조혁신, 서비스산업의 현대화, 창의적 혁신창업 활성화 등을 통해 민간부문에서 ‘좋은’ 일자리 창출 능력을 제고시켜야

□ 취약계층의 고용가능성과 질 제고에 집중적인 투자를 하는 동시에, 고용구조

의 개선을 위한 서비스 및 전달체계 혁신

○ 재정지원 일자리 사업은 취약계층을 중심으로 특화하여 시행하되, 민간부부문 고용창출이 어려운 사회서비스 분야 등에 중점적 투자 필요. 또한 취약계층별로 특화된 적극적 고용대책을 추진

□ 취약계층의 근로유인형 사회고용안전망을 확충하고 노동시장의 구조적 문제를 해결하기 위한 정책조치에 재정적 지원.

○ 저소득 근로자 사회보험료 지원, 자영업자 고용보험 가입 등 사회보험 사각지대의 실질적 완화를 위한 고용안전망 확충. 공적 고용서비스의 현대화를 통해 취업성공패키지 등 「훈련-고용서비스-소득보전」 통합 패키지 서비스의 질적 수준 제고. 한편 직접일자리 사업은 단계적으로 축소하되, 경기변동에 맞추어 탄력적으로 운용. 또한 취약계층에 중점을 둔 일자리사업의 효과제고를 위하여 고용서비스, 고용인프라 지원에 우선하여 지속적으로 확충

□ 중앙과 지방간 역할 분담을 통한 유사·중복사업 구조조정과 사업효율화 추구. 정부 지원 일자리사업의 내실화를 통한 효과성 제고. 취약계층 관련 부처별 신규사업에서 유사·중복 가능성이 높기에 사전모니터링으로 유사·중복 신규사업 창설은 억제하고, 취업 애로계층에 효과있는 맞춤형 사업으로 유도

□ 일자리 창출에 있어서 공공부문의 역할강화와 지역맞춤형 일자리창출 사업을 지자체 중심으로 개발하되, 정부지원 강화. 사회공공서비스 분야에 대한 재정 및 예산투입을 통해 공공부문이 '좋은' 일자리의 선도모델로 나아갈 수 있도록 만들어야. 한편 지역단위 관련기관들이 공동으로 파트너십을 형성하여 지역 일자리 창출, 고용안정, 직업능력개발, 고용서비스를 연계하는 방식으로 재정지원방식을 전환.

3.2 세부 분야별 재정투자

(1) 분야별 재원배분의 기본방향

□ 다른 OECD국가 수준에 맞게 고용의 질 개선사업에 적극적인 투자를 하는 동시에, 노동시장서비스, 직업훈련 및 창업지원에 대한 투자 비중을 높일 필요. 취약 계층의 일자리창출 및 고용의 질 제고를 위한 다양한 인센티브와 패널티조치가 종합적으로 고려되어야

□ 직접일자리 사업은 단계적으로 축소하되 경기변동에 맞추어 탄력적으로 운용. 경제위기시 일시적으로 늘어난 직접 일자리제공 사업은 단계적으로 축소하면서 사업내용을 보다 효과적인 방향으로 재구조화. 향후 직접일자리 창출사업은 민간·지역·취약계층 중심으로 추진하되, 참여자의 취약성 기준강화, 고용서비스 및 직업훈련과의 연계강화, 지자체의 책임성·주도성 강화, 민간 자원과의 결합을 통한 지속가능성 제고 방향

□ 미래의 고용가능성 제고를 위해 직업능력개발에 대한 투자를 더 늘릴 필요가 있으나 현 단계에서는 투자확대보다는 내실화를 우선. 실업자, 비정규직 및 중소기업 근로자의 고용지속가능성을 높이고 직업능력개발 지원을 통한 고용안정을 도모

□ 고용지원서비스체계는 취약계층 맞춤형, 재정지원 일자리사업의 효과 제고를 위하여 최우선적으로 고용서비스, 고용인프라를 지원.

(2) 청년고용을 위한 재정지원

□ 단기적 위기극복 대책보다는 청년노동시장 구조변화를 감안하여 중장기 고용 대책차원에서 접근해야. 기존사업의 평가를 통한 사업효율화와 청년노동시장 구조 변화에 대응한 새로운 사업추진. 고용취약계층에 집중하고 청년 계층별로 특화된 정책수단 개발

□ 세부정책

① 청년인턴사업의 민간 자율적 운영 및 청년고용할당의무제 도입

○ 인턴사업의 사중손실을 줄이고 산업현장에 구인-구직 미스매칭을 보다 원활히 도모할 수 있는 방향으로 정부는 중재 및 연계기능을 담당하고 민간이 자율적으로 운영하도록 하며, 직접일자리사업을 중소기업에 특화하는 방식으로 전환

○ 청년인턴사업 참여자 특성에 맞게 프로그램을 다양화. 취업지원, 보조금, 훈련 등을 무차별적으로 광범위하게 시행하기 보다, 고졸이하 집단과 제조업, 중소기업에 대한 지원을 우대해 취업취약계층을 제조업으로 유인하는 방안 고려. 재학생뿐 아니라 고졸·미진학 청소년, 장기 미취업자등과 같은 취업취약계층을 위한 지원프로그램 개발 필요

○ 민간대기업(500인 이상) 및 공공기관에 ‘청년고용할당의무제’를 도입하여, 고용여력이 있는 기업부터 청년층에게 ‘양질의’ 일자리를 제공하도록 유인, 압박하는 방안 마련. 이 과정에서 단기적으로 일자리제공에 대한 재정적 지원 필요.

② 고졸미진학 청년층 직업훈련 강화와 혁신적 창업을 통한 새로운 일자리 개발

○ 취업 취약계층의 대표적 케이스인 고졸 이하 미취합 청년층을 국가기간산업의 기능인력으로 활용할 수 있는 맞춤형 직업훈련제도의 강화

○ 기존 민간과 공공부문에서 일자리 창출에는 한계가 있으므로 창업·창직을 통해 새로운 방식의 일자리 창출을 지원할 필요. 청년창업 활성화 위해서는 창업과정에서 겪을 수 있는 애로요인을 종합적으로 지원할 수 있는 지원체계를 구축하는 동시에, 무분별한 창업을 제어하기 위해 일정기간 혁신형 중소기업 취업을 하고 난 후 직업경험에 기반한 ‘창의형’ 창업에 지원 집중할 필요

(3) 중고령자고용을 위한 재정지원

□ 고령자의 단계적 고용연장이 고령화 일자리정책의 핵심이 되어야 하지만, 생애 주기에 조응할 수 있는 '적절한(decent)' 노동조건이 보장되어야

○ 현재 고령자에게 제공되고 있는 일자리 내용이 대부분 단순노무직이고 임금 수준이 낮음으로 고학력·고숙련 고령인구가 참여할 수 있는 일자의 종류와 질의 업그레이드 해야. 직접적 일자리 제공은 취약노인으로 범위를 한정하고 고령자의 특성별로 맞춤형 일자리 사업을 개발하고 적극적 취업지원서비스 제공

○ 베이비붐세대의 점진적 은퇴와 퇴직 후 일자리준비를 위해 고령자 고용대책이 마련되어야. 베이비부머의 점진적 퇴직을 지원할 수 있는 정책에 우선순위를 두고 퇴직자의 전직지원, 연령친화적 일자리사업 발굴 추진 필요. 한편 정년연장도 임금 및 노동시간 유연화·직무 다양화와 연계하여 지속적으로 추진. 특히 임금/시간 유연화와 연동된 정년연장의 필요성에 대한 사회적 공감대를 확산, 고령자고용촉진법을 통해 단계적으로 정년연장 추진.

□ 세부정책

① 정년연장 지원과 전직지원을 위한 재정적 지원

○ 재직근로자의 고용유지를 위한 고령자고용대책은 일차적으로 재직근로자의 고용유지를 지원하는데 중점두어야 하며, 고용장려금제도를 정년연장과 연동시켜서 활용할 필요

○ 고령자는 퇴직후 재취업이 어려운 현실이므로 퇴직 전부터 전직을 준비할 수 있도록 재직중 전직지원서비스체계 구축 필요. 고령자인재은행(취업지원서비스 기능확대 및 팬찮은 일자리 발굴), 고용센터(고령자취업지원)의 기능을 강화하고 관련 취업지원 기관간 연계강화. 대기업 퇴직 기술·경영인력을 중소기업 전문인력으로 활용할 수 있도록 기존 프로그램(중소기업전문인력활용장려금, 연구인력중개

알선센터, 대중소기업협력재단 등)을 제고

② 창의적이고 사회공헌적인 사회통합형 일자리 사업 개발하여 고령자의 소득과 자아실현을 동시에 만족시켜야

○ 지식과 경험을 갖춘 퇴직전문인력에 적합한 ‘창의적 사회공헌적 일자리’를 발굴하고 확산시켜야. 제 3 섹터를 비롯한 사회적 경제단위에서 일자리 지원사업을 만들어 장기적으로 계속고용유지 정책을 추진하되, 단기적으로 대안적 일자리 발굴 및 지원 강화해야. 이러한 창의적 사회공헌적 일자리를 통해 생계 및 자아실현이 공존할 수 있는 일자리공동체모델을 만들어야

③ 점진적 은퇴가 가능한 상용형 시간제 일자리를 창출하고, 중고령층의 일과 가족의 양립을 제고시켜야

○ 베이비부머에게 상용형 파트타임 일자리를 제공하면, 기업입장에서는 숙련인력의 활용과 인력난 완화, 베이비부머에게는 경제활동의 지속에 따른 소득하락 완화를 측면에서 사회적 이익은 아주 큼.

○ 재직자훈련프로그램을 개편하여 중고령자의 참여를 확대하고 이를 적극적으로 지원해야. 고령자 적합훈련 직종을 발굴하고 고령자직업훈련 참여제고를 위한 인센티브 부여. 특히 제조업의 경우 산업현장경험이 풍부한 퇴직인력을 저학력 청년층 직업훈련 강사로 활용(기술전승, 고령자활용, 청년층 취업가능성 제고 효과)

(4) 여성고용을 위한 재정지원

□ 여성인력활용과 출산을 제고를 위해서 출산·육아기 경력단절 정책과 유연근로 및 근무제의 활성화 정책을 적극적으로 추진.

○ 경력단절여성, 결혼이주여성, 새터민, 고령여성 등 여성집단이 다양화됨에 따라, 정책대상별 맞춤형 여성 취업지원 사업을 추진. 여성취업지원과 함께 일자리 창출을 가져오는 보육, 가족간호 및 돌봄, 가사서비스 등과 같은 서비스제공 일자리 사업을 지속적으로 추진

□ 세부정책

① 일 가정양립 기반 확충과 근로환경 개선에 제도적, 재정적 지원 필요

○ 산전후휴가 및 육아휴직제도의 실시율이 지속적으로 증가함에 따라 휴가·휴직실시자의 급여제도 개편에서 제도 실시에 따른 사업주 부담 경감 방향으로 제도를 개편해야.

○ 새로운 단시간 근무제도 개발, 직무체계 개편 등으로 고용기회를 확대하여 신규 인력을 채용한 사업체를 위한 지원금제도를 일정 기간 동안 유지. 시간제에 대한 각종 차별 해소 및 동등 처우 보장을 위한 법제 정비와 단시간 및 기간제와 통상근로자 전환제도를 사업체 대상 사업주 지원금 제도를 한시적으로 도입

② 맞춤형 여성 고용지원과 취업지원을 통해 여성친화적 일자리 확대가 필요

○ 지방자치단체 재정지원 훈련사업, 여성가족부 경력단절여성 훈련사업, 고용노동부 실업자훈련 간의 정책수혜자, 훈련과정 등의 중복문제 해결을 위한 통합관리 시스템 구축

○ 보건의료, 교육, 개인 및 사회서비스, 가사관련 서비스는 여성취업을 지원함과 동시에 여성친화적인 일자리 창출 효과를 발휘. 따라서 이들 부문 일자리사업을 경기변동에 관계없이 지속적으로 추진하고 확충해야. 여러 부처에서 실시하고 있는 초등학생, 영유아 돌봄지원 사업 등의 중복을 점검하고 사각지대를 해소하는 동시에, 사업시행기관들의 경쟁과 조정을 위한 지원센터를 만들어야. [참]

복지국가를 위한 복지재정전략²³⁾

오건호 / 글로벌정치경제연구소 연구실장

1. 시작하며: 진보적 대안 재정전략을 향해

근래까지 한국의 국가재정 운용은 단년도 방식으로 이루어졌다. 이 틀에서는 정부의 예산 편성이 다음해 예산증가율 혹은 경제성장률이 기술적으로 반영되는 ‘전년 답습식’으로 이루어졌다. 만약 내년 정부수입이 5% 증가하면 각 부처 사업이 그만큼 늘어나는 방식이다. 2007년부터는 우리나라에서 중기재정운용계획이 도입되면서 비로소 재정이 재정다워졌다. 국가재정이 ‘국정운용 전략’을 담을 수 있고, 경기 동행적 재정 지출의 한계도 보완할 수 있게 됐다. 하지만 중기재정운용 체계가 항상 긍정적인 효과를 보장하는 것은 아니다.

중기재정운용계획이 중요한 만큼 이를 추진하는 정부의 성격이 중요하다. 어떤 정부가 재정 전략을 수립하느냐에 따라 재정의 정치적 성격이 정해진다. 한국 국가재정의 핵심 문제는 직접세 수입이 작고, 사회복지 분야 지출이 낮다는 점이다. 따라서 중기재정운용계획을 마련할 때 직접세율을 상향하고 사회복지 지출을 늘리는 전략적 배분이 필요하다. 만약 이러한 선택이 ‘전략적’으로 거부될 때 한국의 재정운용 구조는 기존 틀에 더욱 갇히게 된다.

이명박정부에서 재정전략이 그렇게 가고 있다. 이명박 정부는 ‘부자 감세’로 초래된 재정수지 적자를 재정 지출 억제를 통해 해소하려는 중기재정운용을 펴고 있다. 이 거꾸로 가는 재정전략을 제대로 바로 잡아야 한다. 이 토론문은 국가재정 전략의 기본방향으로 세입 확대를 통한 ‘긍정적 균형 재정’을 제시하고, 이어 복지

23) 이 토론문은 필자의 여러 기존 원고들을 재구성해 작성되었다.

분야 재정전략 과제와 보편증세 필요성을 을 강조한다.

2. 이명박정부의 재정전략과 진보적 대안재정전략

2008년 금융위기 이후 많은 나라들이 재정위기를 겪고 있다. 그만큼 재정 안정성 목표 하에 균형 재정이 강조되고 있다. 중요한 것은 어떠한 균형 재정인가이다. 재정이 자신의 역할을 다하면서 달성하는 ‘긍정적(positive)’ 균형 재정인가, 아니면 재정의 본역의 역할을 방기하면서 안주하는 ‘부정적(negative)’ 균형재정인가? 이를 위해선 문제의 소지를 제대로 진단하는 것이 중요하다. 우리나라가 지금 재정 적자를 안고 있다면, 그 원인을 해결하는 방향에서 해법이 모색돼야 한다. 우리나라의 재정수지 불균형은 결코 지출의 과다에서 발생하고 있지 않음에도 정부는 지출 토제를 강화하는 ‘부정적’ 균형재정을 추구하고 있다.

1) 이명박정부의 핵심 목표: 재정건전화와 균형 재정

지난 4월 28일 이명박정부가 ‘2012년도 재정전략회의’를 개최했다. 아직까지 재정 전략회의는 그 중요성에 비해 큰 관심을 받고 있지 못하다. 언론과 시민단체가 새로운 국가재정법 체계에 익숙하지 않은 탓도 있고, 정부의 예산 편성 기조가 과거와 엇비슷해 국가재정운용에서 ‘전략’의 의미가 크게 드러나지 않는 것도 이유이다.

그럼에도 우리나라 재정운영에서 2007년부터 하향식(Top-down) 방식의 전략적 예산편성이 도입되어 있기에, 앞으로 재정전략회의의 역할은 갈수록 커질 것이다. 특히 이전 정권과 성격이 다른 세력, 예를 들어 진보정당이 집권할 경우, 기존 예산편성을 획기적으로 바꾸기 위해서는 재정전략회의가 중요한 역할을 수행할 것이다.

올해 재정전략회의가 내세운 2012~16년 재정운용의 목표는 “균형재정의 회복 및 유지”로 요약된다. 이는 작년 재정전략회의가 설정했던 “지속가능한 재정”과 유사한 목표이다.

지금까지 개최되었던 재정전략회의 핵심 과제들을 보면 정부의 국정운영 흐름의

변화를 엿볼 수 있다. 이명박정부가 집권 초반 재정전략회의에서 내세운 핵심 과제는 “선진일류국가 건설”(2008), “경제 재도약과 미래 대비”(2009) 등 일반적인 국가 목표였다. 그러나 2010년부터는 “지속가능한 재정건전성”(2010), “지속가능한 재정”(2011), “균형재정 회복 및 유지”(2012) 등 재정건전성 문제를 핵심 국정과제로 삼고 있다. 이는 우리나라 국가재정이 미래 국정 영역을 확장하는 적극적 역할을 담당하기 보다는 ‘재정건전성’이라는 관리적 목표에 묶여 있다는 점을, 결국 현재의 재정구조의 문제점이 이후에도 반복될 수 밖에 없다는 점을 시사한다.

2) 2011~15년 국가재정운용계획: 2013년 균형재정 달성

이명박정부가 작년 정기국회에 제출한 2011-15년 국가재정운용계획(안)을 보면 재정건전성 목표가 어떻게 구현되고 있는 지 확인할 수 있다. <표 1>에서 보듯이, 향후 5년간 재정수입 증가율이 평균 7.2%인데 반해 재정지출 증가율은 4.8%, 2.4%포인트 낮다. 이러한 재정준칙이 구현되면 2009년 GDP 4.1%(43.2조원)에 달했던 재정적자가 2013년에 균형에 도달하고, 2014년부터는 약간의 흑자 기조를 유지하게 된다. 이 국가재정운용계획안은 애초 정부가 설정했던 균형재정 달성 연도를 2014년에서 2013년으로 앞당긴 것이다. 작년 815 경축사에서 이명박대통령이 균형재정 목표년을 2013년으로 선포한 데 따른 조치이다. 2013년 균형재정 청사진이 담긴 예산안은 대통령 선거전이 한참인 2012년 말에 제출되어, 대선에서 보편 복지세력의 복지재정 확충론에 맞서는 핵심 카드로 활용될 것이다.²⁴⁾

<표 1> 2011~2015년 국가재정운용계획 개요

	'11*	'12	'13	'14	'15	평균증가율
재정수입	314.4	344.1	375.7	395.8	415.3	7.2
재정지출	309.1	326.1	341.9	357.5	373.1	4.8

- 출처: 기획재정부, “2011~2015년 국가재정운용계획 수립” (2011. 9. 27).

24) 반면 국회예산정책처는 2013년 균형재정이 어렵다고 전망한다. 이명박정부가 2013년 0.2조원 흑자 전망인데 반해 국회예산정책처는 15.9조원의 관리대상수지 적자를 예상한다. 국세수입 6.7조원, 세외수입(매각) 8.0조원의 차이가 발생한다. 국회예산정책처, [2012년 수정 경제전망 및 재정 분석] (2012. 5).

3) 2012년 중앙정부 총지출: 강력한 '재정준칙' 적용

이명박정부가 2012년 예산안을 제출하면서 내놓은 키워드는 '균형 재정'이다. 이를 위해 이미 2010년부터 재정지출 증가율을 세입증가율보다 2~3% 낮게 두는 '재정준칙'을 적용해 오고 있다. 이 준칙을 통해 재정수지 적자를 단계적으로 줄여나가겠다는 것이다. 그런데 2012년은 총지출 증가율 5.3%는 수입증가율 9.3%보다 무려 4% 포인트나 낮다. 매우 강력한 재정준칙이다.

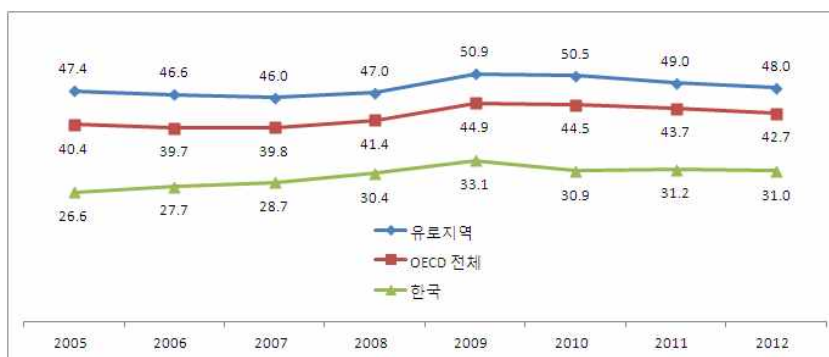
2012년도 재정규모 (단위: 조원, %)

	2011 예산(A)	2012 정부안(B)	2012 국회 확정 규모(C)	2012 국회 확정		
				정부안 대비 증가액(C-B)	전년 예산 대비 증가액(C-A)	증가율 (C-A)/A
총수입	314.4	344.1	343.5	-0.6	29.2	9.3
(국세)	(187.6)	(205.9)	(205.8)	(-0.2)	(18.1)	(9.7)
총지출	309.1	326.1	325.4	-0.7	16.4	5.3
- 예산	216.3	227.0	228.1	1.1	11.8	5.4
- 기금	92.8	99.1	97.3	-1.8	4.6	5.0

4) 왜소해지는 국가재정

많은 나라들이 재정위기를 겪는 상황에서 균형재정이 강조되고 있다. 문제는 균형재정을 달성하는 방식에 있다. 균형재정은 세입과 세출을 맞추는 일인데, 우리나라 재정수지 불균형이 결코 지출 과다에서 발생하고 있지 않음에도 정부는 지출에서 처방을 찾고 있다.

<그림 1> GDP 대비 국가재정 규모 비교



- 출처: OECD(2011), Economic Outlook no.89 (May).

<그림 1>에서 보듯이, 2011년 한국의 국가재정 규모는 GDP 31.2%로서 OECD 평균 43.7%, 유럽국가 평균 49.0%에 비해 턱없이 작다. 이는 나라가 자신의 역할을 다하기 어려울만큼 빈약한 재정이고, 중앙정부와 지방정부가 예산부족에 허덕이는 근본원인도 여기서 비롯된다.

그런데 2011-15년 국가재정운용계획에서도 정부총지출 평균증가율이 4.8%로 명목 경제성장률 약 7%대(실질 경제성장률 4% 중반)보다 낮아 GDP 대비 국가재정 비중은 계속 낮아질 것이다.

5) 대안재정전략 방향: 세입확대를 통한 ‘긍정적’ 균형 재정

정부가 강조하는 ‘균형재정’은 일반적인 원리로는 긍정적인 것으로 받아들여질 수 있다. 하지만 ‘어떤’ 균형재정인지가 더욱 중요하다. 정부가 내세우는 ‘균형 재정’은 우리나라의 빈약한 재정구조를 더욱 왜곡시키는 ‘부정적’ 균형재정이다. 우리나라 재정 현실에서 조세부담률을 낮추고 이를 수습하기 위해 재정지출을 과도하게 통제해 재정의 역할을 방기하는, 본말이 전도된 균형재정이기 때문이다.

우리나라에서 균형 재정을 달성하기 위해서는 지출 통제가 아니라 계층별 형평성에 맞게 직접세 수입을 늘려 가는 게 옳은 길임에도, 정부는 거꾸로 간다. 최근에 법인세, 소득세 최고 구간 추가 인하 계획은 철회되었지만, 임기 내내 진행된 감세 정책으로 인해, 우리나라 조세부담률은 하향세를 걸어 왔다. 2008년 21%였던 조세부담률은 올해 19.2%로 떨어진다.²⁵⁾

<표 2> 우리나라 조세부담률

	2008	2009	20110	2011	2012
조세부담률	21.0	19.7	19.3	19.3	19.2

- 출처: 기획재정부 자료

나라가 제 역할을 다하려면 재정이 재정다와야 한다. 현재 한국 국가재정이 안고 있는 근본적 문제는 직접세 수입이 작아 국가재정 규모가 빈약하다는 점이다. 지

25) <표 7>에서 보듯이, 작년에 정부가 마련한 중기 재정운용계획에서는 내년 조세부담률이 19.5%로 예상되었지만, 부자감세 중 소득세, 법인세 최고구간 세율 인하 계획이 철회되었음에도 더 낮아졌다. 이후에는 조세부담률이 다소 상향할 것이라는 정부의 발표가 미답지 않은 까닭이다.

금 대한민국에 필요한 것은 자신의 역할을 잃지 않는 ‘긍정적’ 균형재정이다. 결국 관건은 세출이 아니라 세입에 있다. 나쁜 균형재정은 향후 복지 지출을 문제삼지만, 좋은 균형재정에게는 재정 확충이 승부수다.

조세 저항이 강한 우리나라에서 어떻게 세입을 늘려야 할까? 이것이 보편복지를 원하는, 그만큼 좋은 균형재정을 지지하는 사람들 앞에 놓여진 과제이다. 2011년부터 보편복지 세력을 중심으로 복지재정 방안 논의가 진행되고 있다. 그런데 어디서 얼마가 마련돼야 하는지 좀처럼 논의가 모아지지 않는다. 급식, 보육, 의료, 등록금, 일자리 등 보편복지 요구는 계속 확장되고, 그 필요 재정 규모는 이미 재정지출 내부개혁을 통해 조달할 수 있는 수준을 넘고 있는데도, 재정방안은 당위적 수준에 머물고 있다. 세입이 승부수라면, 이제 시민들과 직접 증세전략을 논의해야 한다.

6) 국가재정 심의체계 정비: 전략적 편성에 조응하는 전략적 심의 필요

행정부의 전략적 예산편성에 조응하는 국회의 심의체계 정비도 중요하다. 지금은 국회의 예산안 심사가 여전히 단년도 및 부처별 상향식 방식대로 이루어지고 있어, 예산안 중 전략적 재정 배분을 검토하지 못하고 있다(예를 들어 올해 복지분야 지출 92조원의 구성과 타당성을 심의하는 기구가 현재 없다!). 이제부터 국회 예산 심의에서 국회 예산결산특별위원회(예결특위)가 먼저 분야별 예산한도를 심사하고, 그것을 토대로 상임위원회가 부처별 예산안을 심사하며, 이것을 다시 취합하여 국회예결특위가 분야별, 부처별, 총액 예산안을 심의하는 절차를 거쳐야 한다.

국회가 정기국회에서 예산안을 심의하기 전에 사전에 중기재정운용계획을 검토하는 ‘사전 예산 제도 (Pre-Budget)’도 검토할 필요가 있다. 이는 정부가 정기국회에 본예산을 제출하기 전에 중기 재정전망, 분야별 지출한도 등을 사전에 국회에 제출하는 제도다. 우선 올해부터 정부에게 재정전략회의 결과를 즉시 국회에 보고하도록 하고 국회가 의견을 제시해 나가야 한다.

3. 복지국가를 향한 복지재정전략 모색

1) 보편복지 실현을 위한 복지재정 확대: OECD 평균 목표

복지분야 재정전략을 수립할 때, 가장 중요한 수치는 복지지출 규모이다. 과연 우리나라는 복지지출은 OECD 국가와 비교해 어느 수준에 있는가? 지금까지 발표된 가장 최근 복지재정 국제비교수치는 2007년 한국 7.6%, OECD 평균 19.3%이다.

<표 61> 한국의 2011년 복지재정 규모 재구성 (OECD 기준)

(단위: 조원)

항목	금액
• 중앙정부 복지 지출	86.4
• 주택 부문 지출	- (18.0)
• 건강보험 지출 (중앙정부 복지지출 미포함분)	+ 29.5
• 지방정부 자체 복지 지출	+ 15.5
소계	113.4
• 관리운영비	- 약 3.0
합계	약 110.0

- 지방정부 자체 복지지출 2009년 12.9조, 2010년 14.2조. 2011년은 경향적 추정치.

- 건강보험 지출: 사업비용(36.6조) - 정부부담 보험료(1.8조) - 국고지원금(5.3조) = 29.5조

- 2011년 GDP 1240조원 적용. 110조원은 GDP 8.9%.

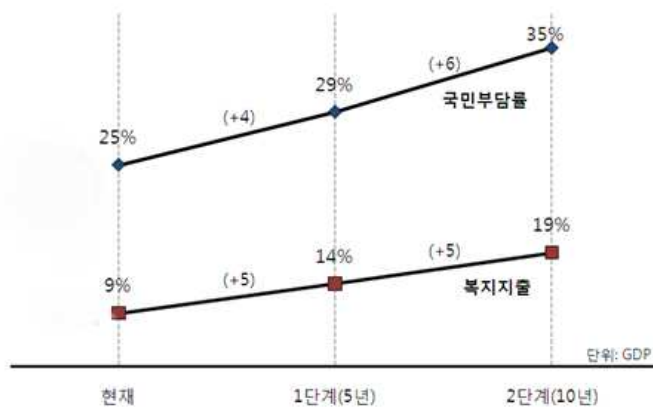
그런데 성장기에 있는 한국 복지제도의 특성 상 복지지출은 꾸준히 증가해 왔다. 이에 최근 수치로 조정돼야 하는데, 필자가 대략 추계한 2011년 수치가 <표 3>에 정리되어 있다.

현재 우리나라 정부가 계산하는 복지지출 방식과 OECD 기준 방식에는 다소 차이가 있다. 이에 OECD 기준으로 우리나라 복지지출을 재계산해야 한다. 작업과정은 다음과 같다. 우선 중앙정부의 복지지출(86.4조원)에서 거의가 금융지출이어서 복지지출로 포함될 수 없는 주택 부문 지출(18.0조원)을 제외한다. 대신 국제기준에서 핵심 복지지출이지만 우리나라 재정통계 체계에서 정부지출로 간주되지 않는 건강보험 지출(29.5조 원)과 지방정부 자체 복지지출 몫(15.5조원)을 추가하면 약 113조원이 된다. 여기에서 다시 OECD 기준에서 복지지출로 인정되지 않는 관리행정 비용을 약 3조원으로 가정하고 이것을 제외하면, 우리나라 실제 복지 지

출은 대략 110조원, GDP 기준 약 9%이다.²⁶⁾

우리가 OECD 국가 만큼 복지를 늘린다고 한다면, 현재 GDP 10% 만큼의 복지재정이 늘어나야 한다. 복지재정을 OECD 수준으로 상향하는 2단계 10개년 세워보자. 현재 우리나라 국민부담률은 약 GDP 25%이고 복지지출은 GDP 9%로 추정된다. 그렇다면 앞으로 10년 동안 국민부담률은 10% 상향하고 그만큼 복지재정을 늘리는 전략이 필요하다(2009년 OECD 평균 국민부담률은 GDP 33.8%).

<그림 1> 복지국가 실현을 위한 복지재정전략 (2011년 기준)



2) 복지분야 항목 재구성

현재 우리나라 복지지출 항목들은 엄밀하게 모두 복지 분야에 속한다고 평가하기 어렵다. 가장 보편적인 항목으로 인정되는 OECD 복지분야 구성과도 차이가 있다. 우리나라 복지분야 재정을 논의하기 위해서는 우선 여기에 분류된 정부 사업들이 복지분야 자격을 가지고 있는지를 따져 보아야 한다. <표 4>에서 보듯이, 올해 정부는 9개 부처 관련 사업들을 모아 복지분야지출이 총 92조원이라고 발표했다. 그러면 국회와 시민사회는 무엇을 해야 할까? 당연히 복지지출을 구성하는 수백 개의 사업들이 진짜 복지인지를 가려내야 하고, 복지 민심을 감안할 때 92조원의 규모가 적절한지를 심의해야 한다.

26) 국책연구기관에서 몇몇 추정수치가 제시되어 있는데, 모두 필자의 추계와 엇비슷하다. 한국보건사회연구원 고경환 연구위원이 밝힌 2008년 잠정 추정치는 8.3%이다(고경환 2010). 한편 미래 사회복지재정 장기추계 작업을 벌이고 있는 박형수 한국조세연구원 연구위원은 2009년 우리나라 공공복지 지출 규모를 GDP 8.8%로 추정한다(박형수 2011). 필자의 방식으로 계산할 때, 2009년 복지지출은 GDP 9%이다(오건호 2010: 148).

그런데 이러한 일은 추진되기 어렵다. 이명박 정부가 막상 국회에 제출하는 예산안 문서에는 분야별 자료가 없다. 전체 복지지출 92조원을 9개 상임위원회로 쪼개어 제출된 부처별 자료만 존재한다. 이에 보건복지위원회에서 다루어지는 보건복지부 예산 36조원만 복지예산이라는 정체성을 갖고 심의될 뿐, 다른 상임위원회 소속 사업들은 '복지 분야' 주소를 잃고 각 부처사업으로만 취급된다. 결국 행정부는 복지지출 92조원이라는 상품을 가지고 곳곳에서 장사를 하지만, 정작 이를 구입하는 국회는 이 상품 내역이 어떤지를 따지지 못하고 있다. 또한 복지 분야 총액이 안전으로 올라오지 못하니 이에 대한 심의도 진행되지 않는다. 예산결산특별위원회라고 있지만 이름이 무색하게도 각 상임위원회에서 넘어온 결과들을 미시적으로 계수조정할 뿐이다.

<표 4> 2012년 중앙정부 복지분야 지출

[표 3-27] 복지재정규모 : 2006-2012년									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율	비 고
[분야별]									
사회복지	505,153	560,997	629,134	734,196	739,162	788,926	847,716	8.8	기초생활보장 등 9개 부문
보 건	55,108	52,892	59,042	69,955	73,304	75,000	78,589	8.1	보건의료 등 3개 부문
[부문별]									
기초생활보장	53,438	65,831	72,716	79,803	72,937	75,240	79,100	6.7	기초생활급여 등
취약계층지원	7,175	9,108	9,217	24,055	15,212	13,427	13,946	11.7	아동청소년발달 지원서비스 등
공적연금	172,025	189,955	214,285	238,197	259,856	281,833	312,678	10.5	4대 공적연금
보육가족여성	9,426	12,135	16,690	19,567	23,694	28,759	33,847	23.7	영유아보육, 여성정책 등
노인청소년	5,729	7,532	22,058	32,836	36,630	38,759	40,510	38.5	기초노령연금 등
노 동	93,186	104,294	104,936	146,846	122,935	126,180	131,242	5.9	고용안정, 직업훈 련, 실업급여, 신 제급여 등
보 훈	26,985	29,752	31,291	33,597	36,094	38,737	40,541	7.0	보훈연금 등
주 택	135,459	139,664	154,145	152,883	167,162	180,536	190,062	5.8	국민임대주택 건설 등
사회복지일반	1,730	2,726	3,797	6,412	4,642	5,455	5,789	22.3	사회통합관리망 건축임대운영 등
보건의료	10,805	9,888	11,718	15,835	17,037	15,599	16,039	7.1	저소득층 의료비 지원, 보건산업 육성 등
건강보험지원	42,962	41,350	45,539	52,040	53,827	57,102	60,113	5.8	건강보험가입자 지원, 공·고 국가 부담금보험료 등
식의약품 관리	1,541	1,654	1,785	2,080	2,440	2,299	2,437	7.9	
복지재정 합계(A)	560,261	613,889	688,176	804,151	812,466	863,929	926,305	8.7	
정부 총지출 (조원, B)	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	6.4	
정부 총지출 대비 복지재정 비중 (A/B)	25.0	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	28.5	-	

주: 2008년과 2009년은 추정치
자료: 보건복지부, 2012. 2

몇 가지 사업들을 따져 보자. 국토해양부가 매년 약 600억원의 예산을 들여 실시하는 주택가격 조사사업이 있다. 주택가격 동향과 공시가격을 조사해 공시하는 일인데, 정부, 국민은행, 한국감정원 등이 이를 수행한다. 이 600억원의 사업은 복지 분야일까 행정 분야일까? 정부는 '복지'로 계산한다.

정부는 내년 국토해양부가 관리하는 국민주택기금 사업 19조원을 모두 복지 분야로 간주한다. 이 중 15조원은 주택 건설과 구입, 전세자금 등에 지급되는 융자금이다. 사실 주택 융자금은 나중에 정부가 돌려받는 돈이기에 복지지출로 인정되기 어렵다. 굳이 복지로 계산하려면 시중금리와 비교한 이자 차이 금액이 복지로 간주될 수 있다. 그런데 우리나라에서는 15조원이 모두 복지 지출로 합산된다.

또한 기획재정부의 다문화가족 방문교육사업, 결혼이민자 통번역사업, 여성부의 청소년 글로벌 역량강화사업, 중국청소년 초청사업 문화 등도 복지지출 92조원에 포함되어 있다. 이 사업들의 주소가 정말 복지일까? 만약 외교, 교육, 문화 분야에 더 가까운 것이라면 복지가 아닌 그 주소로 분류되는 게 옳다.

반대로 건강보험 지출은 국제 기준에서 복지 분야로 인정되나, 우리나라 현행 재정통계체계의 결함으로 정부지출과 무관한 공공기관 회계로 떨어져 있다. 국민건강보험공단의 일반회계를 국민건강보험기금으로 전환하여 국가재정법 체계 안에서 다루도록 해야 한다.

3) 취약계층 복지 토대 강화

취약계층에 제공되는 복지를 소홀히 하지 말아야 한다. 굳이 이 점을 강조하는 이유는, 최근 보편복지 논의가 낳은 의도하지 않는 결과로 취약계층 복지가 관심에서 벗어나 있다고 판하기 때문이다. 원래 보편복지 확장은 사회적 약자에게 제공되는 복지 강화와 대립되는 것은 아니다. 오히려 사회적 약자 복지가 충분히 보장된 토대 위에서 보편복지의 확대가 논의되는 것이다.

지난 2년간 우리나라에서 진행된 '보편 복지 vs. 선별 복지' 논쟁은 복지대상을 경제적 계층별로 차별할지 여부를 다루는 것이다. 즉 모든 어린이, 아동에게 해당하는 급식, 보육료 지원을 소득능력에 따라 제공할 지, 아니면 소득과 무관하게 모두에게 제공할 지의 논쟁이다. 이를 통해 보편복지 담론이 크게 부상했는데, 이

과정에서 모든 사회구성원들에게 해당하는 복지가 관심의 중심에 놓이게 되었다. 그 결과 복지 논쟁이 활성화되고 복지에 대한 사회적 지지가 높아졌으나, 정작 사회적 약자 복지인 기초생활복지, 장애인복지 등 관심에서 밀려나는 결과가 초래되었다. 보편 복지 논의가 사회적 약자 복지의 굳건한 토대 위에서 진행되어야 한다는 사실을 명심해야 한다.

기초생활보장제도를 보자. 현재 실제 빈곤층은 전체 인구의 약 8%인 400만명으로 추계되고 있으나, 기초생활수급자는 계속 150만명 수준에서 멈추어 있다. 최저생계비가 낮고 부양의무자제도 등 불합리한 자격요건 때문에 어려운 처지에 있는 상당수 사람들이 복지 사각지대에 방치되어 있다.

정부는 지난 6월 4일 열린 2012년 제2차 사회보장심의회에서 국민기초생활보장제도를 도입 이후 대대적인 개편을 추진하기로 했다. 현재는 기초수급자가 되면 생계, 주거, 의료, 교육 등 7개 급여를 통합적으로 지원받게 되는데, 정부가 검토 중인 개편안은 이를 따로 떼어 수급자의 필요에 맞게 분야별로 지원하는 방식이다. '통합 급여'에서 '개별 급여'로 체계가 바뀌는 것이다. 현재 기초생활보장제도의 제도 개선이 필요한 면이 있다. 하지만 예산 확충 없는 개편은 '아랫돌 빼서 윗돌 괴기'에 불과하다. 보편복지 논의가 확장되었지만 기초생활보장 복지는 여전히 제자리 걸음만 하고 있다.

장애인 예산은 어떤가? 보건사회연구원의 연구결과에 의하면, 2011년 중앙정부 장애인 예산은 총 1조 2821억원으로 전체 복지분야 지출 86조 3929억원의 1.5%에 불과하다. 그런데 이명박정부 기간인 2008-2011년 4년 동안 복지지출 평균증가율이 8.1%인데 반해, 장애인 관련예산 증가율은 평균 5.3%로 낮다. 그 결과 2008년 복지지출 대비 비중이 1.6%였는데, 오히려 2009년부터 1.5%로 줄어들어 있다. 우리나라 복지지출이 전반적으로 빈약하지만, 사회적 취약집단인 장애인예산 증가율이 복지증가율보다도 낮다는 사실은 심각한 일이다.

〈표 2-3〉 2008-2010년 중앙정부의 장애인복지 예산 규모

(단위: 백만원, %)

부처	2008년		2009년		2010년		2011년		연평균 증가율
	예산	구성비	예산	구성비	예산	구성비	예산	구성비	
경찰청	200	0.0	200	0.0	2,000	0.2	3,000	0.2	316.7
고용노동부	189,776	17.3	193,008	16.3	196,755	16.3	186,586	14.6	-0.5
교육과학기술부	42,527	3.9	41,604	3.5	45,027	3.7	44,872	3.5	1.9
기획재정부	24,400	2.2	35,000	3.0	54,800	4.5	27,800	2.2	16.9
문화재청	105	0.0	45	0.0	270	0.0	265	0.0	147.0
문화체육관광부	29,531	2.7	39,663	3.4	38,664	3.2	44,002	3.4	15.2
방송통신위원회	5,416	0.5	5,416	0.5	5,416	0.4	6,223	0.5	5.0
보건복지부	702,708	63.9	738,444	62.4	741,617	61.4	860,051	67.1	7.2
산림청	400	0.0	1,400	0.1	1,400	0.1	400	0.0	59.5
여성가족부	427	0.0	1,029	0.1	1,226	0.1	1,263	0.1	54.4
국가인권위원회	350	0.0	421	0.0	380	0.0	593	0.0	22.2
중소기업청	1,800	0.2	2,000	0.2	2,000	0.2	1,620	0.1	-2.6
행정안전부	14,881	1.4	12,265	1.0	11,355	0.9	10,130	0.8	-11.9
국토해양부	86,712	7.9	112,701	9.5	106,837	8.8	95,286	7.4	4.7
합계(A)	1,099,233	100.0	1,183,196	100.0	1,207,747	100.0	1,282,091	100.0	5.3
복지재정(억원)(B)	688,176		804,151		812,466		863,929		8.1
비율(A/B)	1.6		1.5		1.5		1.5		

자료: 각 부처 제출자료(2011).

- 출처: 김성희 외(2011) [장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구].
보건사회연구원.

4. 논점: 복지재정 총당과 보편 증세

1) 과연 ‘보편 증세’는 여전히 독배인가? : 시민들의 ‘복지 체험’ 변화 주목해야

근래 우리나라에서 보편/선별 복지 논쟁이 진행되었다. 이 논쟁은 복지를 바라보는 인식틀에 관한 것이지만, 그 밑바닥에는 복지재정 규모에 대한 상이한 가정이 깔려 있다. 선별복지론은 현재의 ‘제한된 예산’을 전제하고, 그래서 선택형, 맞춤형의 용어를 동원하며 예산의 ‘합리적 배분’을 강조한다. 사실 ‘제한된 예산’으로 부잣집 아이들에게까지 급식을 제공할지, 이것을 학습준비물에 배정할 지는 쉽게 답할 수 있는 질문이 아니다. 따라서 보편복지론이 선별복지론의 ‘예산의 합리적 배분’ 논리를 넘어서기 위해서는 재정규모 가정 자체를 바꾸어야 한다.

정치권을 중심으로 선거에서 ‘보편 증세는 독배’라는 이야기가 퍼져 있다. 그만큼 우리나라 국민들의 조세저항이 큰 게 사실이다. 하지만 근래 보편복지 민심이 부

상하면서 증세에 대한 여론에서 변화가 생기고 있다는 점을 눈여겨보아야 한다. 조사기관에 따라 수치가 다양하지만, 증세에 대한 지지율이 과거에 비해 상승하고 있는 것은 기본적 추세로 확인된다.

<표 5>는 통시적 분석을 수행하고 있는 서울대학교 사회정책연구그룹의 조사결과이다. 2006, 2008년 사이 ‘복지 확대를 위한 증세 필요성’에 동의하는 비율에는 큰 변화가 없으나 2010년에는 27.3%에서 39.6%로 의미있는 증가를 보인다. 특히 동의와 반대 수치를 비교하면 동의에 응답한 사람들의 비율이 높다. 이는 정치권의 우려와 달리 진취적인 방향에서 공론의 광장이 마련된다면 증세에 대한 토론이 가능하다는 점을 시사한다. 게다가 복지재정에 대한 논의가 2011년에 본격화되었다는 점을 감안하면 현재는 증세에 대한 지지 수준이 더 높아졌을 것으로 추정된다.²⁷⁾ 아래 그림에서 보듯이 청소년들도 복지 확대를 위한 증세에 동의를 표하고 있다. 증세가 정의에 걸맞는 방향이라는 점이다.

<표 5> 복지 확대를 위한 증세 필요성

	2006년	2008년	2010년
동의	31.8	27.3	39.6
중립	39.8	39.6	39.2
반대	28.2	30.0	22.2
모르겠다	2.4	2.7	1.4
계	100.0	100.0	100.0

- 출처: 안상훈(2011), “한국 복지정치의 지형” (한국사회복지정책학회 2011 춘계학술대회 발표문 2011. 6. 3).

[문 9] 다음과 같은 의견이나 생각에 대하여 어떻게 생각하십니까?

13) 세금을 더 건더라도 사회적 약자보호를 위한 복지정책을 한층 강화해야 한다

	빈수값	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 그렇지 않다	1	407	4.3	4.3
그렇지 않다	2	2,293	24.5	24.5
그렇다	3	5,062	54.0	54.0
매우 그렇다	4	1,573	16.8	16.8
무응답	9	32	0.3	0.3
		9,367	100.0	100.0

27) 사회정책연구그룹의 여론조사는 한국갤럽에 의뢰해 이루어졌는데, 연말에 약 1,200명의 유효표본을 대상으로 구조화된 질문지를 가지고 직접 방문해 개별 면접방식으로 이루어졌기에, 종종 보도되는 언론기관의 간이 조사에 비해, 매우 신뢰성이 높은 조사이다.

- 출처: 한국사회과학자료원(2010), [청소년 사회의식 조사 CODE BOOK].

<그림 5> “선생님께서서는 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 용의가 있으십니까?”



출처: 경향신문 여론조사

실제 올해 1월 한겨레신문과 한국사회여론연구소가 함께 벌인 조사에서 “세금을 더 내더라도 복지 수주를 지금보다 더 늘리자”는 주장에 53.1%가 동의하고 45.9%가 반대했다. 특히 2011년 9월 경향신문 조사에서는 “복지확대를 위해서는 증세가 필요하다고 보십니까”에 64.5%가 동의하고(반대 32.6%), “선생님께서서는 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 용의가 있으십니까”에 62.6%가 동의(36.0% 반대)하고 있다. 단순히 증세에 대한 정책적 찬반이 아니라 본인이 더 낼 용의가 있다는 질문에 대한 높은 지지 응답이 나타난 것은 보편복지를 바라는 시민들의 마음 속에 상당한 변화가 생기고 있다는 점을 보여준다. 이미 시민들을 ‘복지 체험’을 하고 있고, 이를 통해 복지 국가 실현을 위한 현실적인 방안을 찾고 싶어한다.

그렇다면 복지 민심이 여전히 증세를 거부하고 있는 것이 아니라 공론의 장에서 제대로 증세가 정치화되지 못하고 있는 것은 아닐까? 우리 스스로 과거 경험들에서 복지민심의 증세에 대한 생각을 재단하고 있는 것은 아닐까?²⁸⁾

2) 복지국가 증세 3대 원칙

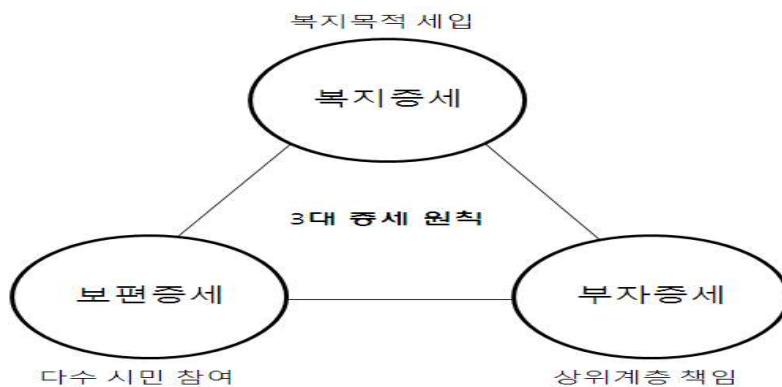
지금 한국에서 복지국가 실현에 필요한 대중주체를 형성하기 위한 활동에는 어떤 것이 있을까? 복지재정, 복지인프라 공공화, 일자리 안정화 등 여러 영역에서 관

28) 한겨레신문/한국사회여론연구소 조사는 2011년 1월 22~23일에 전국 성인 800명을 대상으로 실시됐고, 경향신문/현대리서치연구소 조사는 2011년 9월 27~30일에 전국 성인 1000명을 대상으로 진행됐다.

런 계기를 찾아야 한다. 이 글은 복지재정 영역에서 대중적 복지주체 형성의 계기를 부각시키고자 한다.

필자는 보편적 복지국가가 구현되기 위해서는 재정지출 개혁만으로는 필요 재정을 모두 충당할 수 없기에 증세는 불가피한 선택이라고 판단한다. 그런데 여전히 시민들의 증세 저항이 만만치 않다. 이에 복지국가 재정확충을 위해 시민이 직접 참여하는 재정주권운동을 제안한다. 먼저 재정주권운동이 토대로 삼는 세 가지 증세 원칙을 살펴보자.

<그림 6> 복지국가 재정주권 3대 증세 원칙



첫째, ‘복지증세’. 복지지출 목적으로 한정된 증세를 하자. 우리나라에서는 재정지출에 대한 국민들의 불신을 감안할 때, 세입과 복지 지출을 결합하는 ‘복지증세’가 효과적이다. 내가 낸 세금이 ‘4대강 사업’에 유용될지 모른다는 우려를 불식시켜야 한다. 이에 사회복지세, 사회보험료 등 지출 목표가 복지로 정해진 복지목적세를 적극적으로 검토하자.

둘째, ‘부자증세’. 복지재원은 소득재분배 효과가 극대화되도록 상위계층이 실질적으로 책임지도록 해야 한다. 현재 다수가 빈곤에 시달리는 상황에서도 상위계층은 오히려 부를 더욱 축적하는 사회양극화가 심화되고 있다. 어느 때보다도 상위계층의 재정 책임이 요청된다.

셋째, ‘보편증세’. 근래 부상하는 보편 복지 흐름에 맞추어, 가능한 많은 사람이 증세에 참여하는 것이 바람직하다. 필자가 보편증세를 강조하는 이유는, 증세 활동을 통해 일반 시민들이 복지운동의 주체로 나서기를 바라기 때문이다. 중간계층이

복지재원 마련에 상징적으로 참여하면서 부자들에게 더 많은 책임 이행을 압박할 수 있어야 한다.

이러한 증세 원칙을 잘 보여주는 세목이 ‘사회복지세’이다. 지금까지 우리나라에 선보인 사회복지세로는, 2010년에 진보신당이 발의한 사회복지세와 2007년 대통령 선거에서 민주노동당이 조세 공약으로 발표한 사회복지세가 있다. 두 세목에서 3대 증세 원칙이 어떻게 적용되고 있는 지 살펴보자.

진보신당의 사회복지세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 등 직접세목에 다시 누진세율을 적용하는 일종의 부가세(surtax)로 상위 5% 부유계층과 1%의 대기업을 과세대상으로 삼아 매년 15조원을 확보한다(조승수 2011). 민주노동당의 2007년 사회복지세 역시 진보신당 사회복지세와 유사하게 소득세, 법인세, 상속증여세, 특별소비세 등에 누진적 부가세율을 적용하는데, 진보신당과 달리 과세대상을 직접세를 내는 모든 납세자로 삼아 매년 13조원의 세수를 기대했다(민주노동당 2007).

두 사회복지세를 비교해 보면, 모두 복지지출과 세입을 연계하는 ‘복지증세’이고, 정도의 차이는 있지만 사회복지세로 확보되는 13~15조원 대부분을 상위계층이 책임지는 ‘부자증세’ 원칙을 따르고 있다.²⁹⁾ 하지만 진보신당 사회복지세는 과세대상을 소수 상위계층으로 한정하는데 반해, 민주노동당의 사회복지세는 직접세를 내는 모든 과세자가 과세대상이라는 점에서 보편증세 원칙도 담고 있다. 필자는 민주노동당의 사회복지세 원리를 지지하는데, 2012년 기준 금액으로 약 20조원이 세수가 사회복지세를 통해 마련될 수 있다(오건호 2011).

3) 왜 보편증세인가?

여기서 논란이 되는 것은 ‘보편증세’ 원칙이다. 복지증세, 부자증세는 진보진영이나 시민사회에서 공감대가 형성되어 있는 원칙이지만, 보편증세는 시민의 조세 저항에 직면할 수 있다는 지적이 제기된다. 그럼에도 필자는 왜 보편증세 방식을 제안하는가?

첫째, 이제 시민들은 대한민국과 자식들의 미래를 위한 건설적인 제안을 바라고

29) 민주노동당의 사회복지세도 전체 사회복지세의 80~90%를 상위 10%의 소득자가 납부하도록 설계되어 있다. 민주노동당(2007), [대통령선거 공약: 조세 재정 분야].

있다. 시민들이 복지국가를 열망하는 것은 자신의 힘겨운 삶의 고통을 완화하기 위한 것이지만 더욱 중요하게는 자식의 미래에 관한 것이다. 복지국가에 대한 여론조사를 보면 중간계층, 화이트칼라의 선호도가 오히려 높다. 이들은 대략 정규직 중간계층으로 부족하나마 자신의 생활 기반은 가지고 있는 사람들이지만 자식의 미래는 책임지지 못한다. 이들은 개인적으로 착하고 성실한 자식과 그 친구들의 처지를 보면서 대한민국이 크게 잘못가고 있다는 것을 절감한다. 이들에게 지금 필요한 것은 미래에 대한 긍정적이고 건설적인 제안이다.

종종 ‘복지 체험’이 쌓여야만 보편증세를 논의할 수 있다는 ‘선복지 후증세’ 주장이 있지만, 복지 체험을 양적인 범주로만 이해하는 것은 곤란하다. 이미 일반 시민들은 급식, 보육, 반값등록금, 건강보험 등을 통해 복지를 ‘적극적인 희망’으로 바라보기 시작했다. 복지가 자신의 실패를 보여주는 ‘부끄러운 혜택’에서 서로 함께 만들어가는 ‘자랑스러운 연대’로 전환되고 있다. 이제 그들과 함께 미래를 이야기해야 한다.

둘째, 근래 보편복지에 필요한 증세 필요성에 대한 국민들의 인식이 전향적으로 바뀌고 있다. 과거와 비해 ‘복지 확대를 위해서는 세금을 낼 용의가 있다’는 의견에 동의하는 국민의 수가 늘고 있다. 이는 특정인이나 정책에 대한 일반적 선호 조사와 달리 자신의 증세 참여 여부에 대한 질문으로 국민들이 자신의 증세 행위의 필요성을 적극적으로 생각하기 시작했다는 점에서 주목할만한 일이다.

셋째, 실제 보편증세 방식에서 중간계층이 부담하는 추가 세금은 그리 많지 않다는 점을 확인하자. 이명박 정부가 세율을 인하했을 때, 국민감세가 아니라 부자감세로 불렸듯이, 거꾸로 직접세 증세는 부자증세 성격을 띠게 된다. 종종 보수세력들이 모든 국민이 막대한 세금을 내야 하는 것처럼 ‘세금폭탄론’을 내세우지만, 추가 재정은 대부분 상위계층에서 나온다. 전체 근로소득자와 자영자 중 약 40%를 차지하는 소득세 면세자는 사실상 사회복지세 부과 대상에서도 제외되므로 하위 계층의 추가 부담이 없고, 이미 누진구조를 지닌 직접세를 대상으로 사회복지세가 다시 누진적으로 부과되기에 상위계층 부담액이 훨씬 크다.

넷째, 대한민국 복지국가 운동에서 드러나는 연성권력자원의 역동성에 보편증세가 적절히 결합한다면 대중적 복지주체 형성에도 중요한 계기가 만들어 질 수 있다. 현재 보편복지를 바라는 시민들은 복지국가가 실현될 수만 있다면 자신이 어떠한 역할을 담당할 책임의식도 지니고 있다. 이들을 복지국가운동의 주체로 나서게 해

야 한다. 복지재정 확충과정에서도 이들이 의미있는 관계를 가지도록 해야 한다. 정리하면 <표 7>과 같이 복지국가를 위한 증세운동은 부자들의 책임을 강조하는 ‘부유세’ 방식과 보편증세를 포함하는 ‘재정주권’ 방식으로 구분될 수 있다. 전통적으로 진보진영이 주장하는 복지재정확충방안이 ‘부유세’ 방식이라면 필자는 보편복지 시민들이 스스로 책임의식을 강화하는 ‘재정주권’ 방식을 지지한다.

<표 7> 복지국가 증세방안 비교

	부유세 방식	재정주권 방식
과세대상	상위계층, 대기업	중간계층 포함 (누진율 적용)
사례	진보신당 사회복지세 민주노동당 무상의료 재원방안	구 민주노동당 사회복지세 건강보험하나로 시민회의 재원방안
슬로건	내라!	내자! (넌테니 내라!)
강점	조세저항 우회 부자책임론 부각	복지증세 운동주체 형성 보편복지와 보편증세의 결합

재정주권방식의 증세운동은 보편복지를 바라는 다수 시민들을 복지재정 확충에 참여하도록 하는 운동이다. 이제는 부자들에게만 ‘내라!’고 요구하는 것을 넘어 우리도 ‘내자!(넌테니 내라)’는 운동이고, 이를 통해 대중적 복지주체를 형성하는 데 기여하겠다는 운동이다. 일반 시민들이 재원마련 참여를 통해 복지국가 논의에서 ‘관람자(observer)’에서 ‘행위자(actor)’로 스스로 자신의 역할을 전환하고, 여기서 마련된 자긍심을 바탕으로 부자들을 압박하는 에너지를 만들어 가자는 것이다.

4) 재정주권운동과 연성권력자원

필자는 우리나라 복지동맹 세력을 논의할 때 ‘연성 권력자원’에 주목하길 제안한다. 이 개념을 제안한 김영순 교수에 의하면 경성 권력자원이란 노조의 조직력과 중앙집중도, 사민주의정당의 의석수 등 초기 권력자원론에서 다루었던 범주를 말하고, 연성 권력자원은 정치적 행위자들의 상호과정에서 만들어지는 내적 응집력, 연대망 구축 능력, 대중의 지지도, 정책모델과 전략을 만들어내는 정책혁신가(policy entrepreneurs) 등의 결합된 권력자원을 가리킨다.

김교수는 “어떤 중요한 정치적 국면에서는 행위자들의 전통적인 ‘경성 권력자원’

이 부족해도 ‘연성 권력자원’을 잘 이용해서 복지연합(welfare coalition)을 구성할 수 있다면 현상의 돌파가 가능하다는 것을 시사한다.”고 역설한다³⁰⁾ 이는 진보정당, 노동조합 등 전통적인 권력자원이 부족한 대한민국 현실에서도 전통적 방식과 다른 복지국가 동맹 경로가 열릴 수 있다는 점을 시사한다. 기존 전통적 조직 대신 무상급식, 반값등록금, 복지재정 확충, 보육 공공화, 일자리 안정화 등 의제별로 구성된 네트워크 주체들의 활동이 적용가능한 사례가 될 것이다.

물론 연성권력자원은 내재적 한계를 지니고 있다. 다양한 자원을 활용한 대중적 응집력을 만들어내더라도 복지국가가 지속가능한 체제로 자리 잡기 위해서는 조직화된 경성권력자원의 뒷받침이 필요하기 때문이다. 따라서 연성권력자원론은 경성권력자원론과 상충하는 개념이기 보다는 경성권력자원이 취약한 곳에서 복지동맹의 계기를 마련하고 이후 경성권력자원과 결합하는 특수한 경로 모델로 이해되는 게 바람직하다.

현재 정치권을 중심으로 복지국가 논의가 무성하다. 이에 정치권의 복지국가 논의에 방향을 제시하고, 복지국가를 위한 대중활동을 만들어내는 한국형 ‘연성’ 권력자원 전략이 요청된다. 이러한 활동이 성과를 낸다면, 이를 토대로 ‘경성’ 권력자원도 본격적으로 기기재를 펼 수 있을 것이다.

5) 복지재정 목표: 10년 후 OECD 평균 도달

우리나라 복지는 OECD 회원국으로서 부끄러운 수준에 있다. 필자의 추정 계산에 의하면, 2011년 우리나라 복지지출 비중은 약 GDP 9%이다. 이는 OECD 평균 약 GDP 19%에 비해 무려 10% 포인트 부족한 금액이다. 다른 회원국들이 정부재정 중 절반을 복지에 지출하고 있는데 반해, 우리나라는 겨우 30%에 육박하고 있다. 서민들의 전반적 빈곤화가 진행되는 상황에서 이러한 복지로는 대한민국이 존립하기조차 어려울 수 있다. 이제 복지는 누구도 거스를 수 없는 시대 물결인 것이다.

필자는 개인적으로 향후 5년간 보편복지 재정 확보를 위해 연 65조원을 확충하는

30) 이런 연성-경성의 구분은 Hicks and Misra(1996), Rico(2004)의 권력자원 세분화 논의를 참고해 김영순이 분류한 것이다. 한국의 시민운동은 연성 권력자원의 효율적 동원에 탁월한 능력을 보여왔다. 김영순(2011), “보편적 복지국가를 위한 복지동맹”. 『시민과 세계』 제19호.

것을 목표로 삼고 있다. 만약 지금보다 65조원의 복지재정을 늘릴 수 있다면, 이는 GDP 5%에 해당되므로 우리나라 복지재정 부족분의 절반을 따라잡는 역할을 할 것이다. 만약 차차기 5년에 다시 GDP 5% 복지재정을 늘린다면 지금부터 10년 후에 우리나라도 OECD 평균 수준의 복지에 도달하게 될 것으로 기대된다.

<표 8>에 요약되어 있듯이, 먼저 재정지출 영역에서, 토목지출 절감 10조, 국방비 절감 3조, 국민연금 급여 자연 증가분 7조원 등 재정지출 영역에서 총 20조원을 마련한다. 토목지출에서 현재 약 40조원의 1/4를, 국방지출에선 약 30조원의 10%를 줄이고 국민연금기금 추가 지출분을 합친 금액이다.

그러면 세입 영역에서 총 45조원이 마련돼야 하는데, 우선 대기업에 집중되는 비과세 감면 폐지로 5조원, 보유세 등 자산세제 개혁으로 5조원 등 약 10조원을 확보한다. 여전히 35조원이 부족하다. 이 금액이 새로운 증세 몫이다. 필자는 '복지지출 목적과 연계된 20조원 규모의 사회복지세 도입'과 '국민건강보험료를 지렛대로 삼은 무상의료 재원 15조원 확보'를 제안한다. 전자는 2007년 민주노동당 사회복지세 공약에, 후자는 '건강보험 하나로 시민회의' 재원방안을 토대로 삼은 것이다. 필자는 복지국가 재원을 확충하는 핵심 기둥이면서 보편증세 원칙에 따라 복지국가를 실현할 대중주체 형성과 관련을 맺고 있기에, 사회복지세와 국민건강보험료를 총괄해 '복지국가세'로 부르고자 한다.

<표 8> 1차 5개년 복지국가재정확충 내역 (예시)

방안		규모	내용
지출	토목분야 절감	10조원	토목지출 1/4 축소
	국방분야 절감	3조원	국방비 10% 축소
	국민연금 자연 증가	7조원	국민연금기금 재원
	소계	20조원	
세입	비과세 감면 축소	5조원	대기업, 사행산업 감면 등 폐지
	기존 조세 개혁	5조원	자산세 강화
	사회복지세 도입	20조원	복지목적세·재정주권 방식
	국민건강보험료 상향	15조원	
	소계	45조원	
계		65조원	

6) 사례: 내가 만드는 복지국가

과연 우리나라에서 보편증세 운동이 성공할 수 있을까? 이를 계기로 대중적 복지 주체가 형성될 수 있을까? 우리나라에서 세금은 모든 사람들에게 불평의 대상이다. 애초 세금이 그러한 속성을 지닌 면이 있지만, 특히 한국은 심각한 수준이다. 그래서 한국의 조세부담률이 낮은 수준임에도 불구하고 지금까지 증세 논의는 진보진영의 부유세를 제외하곤 찾아보기 힘들었다. 주요한 이유를 꼽아보면 아래와 같다.

첫째, 지출에 대한 불신이 크다. 콘크리트 예산으로 상징되듯이, 우리나라 재정지출은 오랜 권위주의 체제의 영향으로 권력에 의해 좌우되어 왔고, 민생 복지 보다는 경제성장이라는 명분으로 대기업을 지원하는 데 집중되어 왔다. 그 결과 국민들은 자신이 낸 세금이 정의롭지 못하게 쓰이고 있다고 생각하게 되었고, 이것이 조세 불신과 저항 의식으로 귀결되었다.

둘째, 취약한 과세인프라와 임의적인 조세 행정에 의해 과세형평성에 대한 의문이 강하다. 우리나라는 소득 자료를 확보하기 어려운 자영자층이 전체 고용의 30%를 차지하고 있다. 자영자의 일반화된 소득 축소 신고 및 고소득 현금소득 자영자의 탈세가 존재하는 게 현실이고, 사회보험 영역에서 상이한 보험료 부과체제로 인해 직장간 지역간의 긴장도 발생한다. 또한 대기업과 부유계층은 세제 틈새를 악용해 상속 증여과정에서 구조적 탈세를 누려 왔다. 이렇게 세금을 제대로 내는 사람이 오히려 어리석다고 편견받는 상황에서 증세를 적극적으로 옹호하기 어렵다.

셋째, 국민들의 복지체험이 약하다. 근래 급식, 보육 영역에서 복지가 일부 확대되고 있으나 아직까지 국민 대다수는 자신이 복지를 누려왔다고 생각하지 않는다. 이러한 복지 체험이 부족한 상황에서 기꺼이 세금을 내겠다는 동기가 만들어지기 어렵다.

이렇게 우리나라에서 재정 환경과 국민들의 여론은 증세를 증세에 우호적이지 못하다. 과연 이러한 조건에서 어떻게 증세운동을 펼칠 수 있을까? 다음 세가지 활동 방안을 제안한다.

첫째, ‘세금 정의 세우기’ 활동을 벌여야 한다. 아무리 복지가 바람직하더라도 재정지출에 대한 불신이 완화되지 않는 한 증세 주장이 힘을 얻기 어렵다. 증세 운동은 조세 저항의 근거를 적극적으로 해소하는 데 앞장서야 하고, 그래야만 증세

주장이 현실에서 정당성을 지닐 수 있다. 이에 보편복지 세력은 국민들에게 인정 받을 수 있는 수준까지 구체적인 활동을 벌여야 하고, 이를 토대로 최종 목표는 차기 복지국가 정부에서 완료한다는 실행프로그램을 국민과 공유해야 한다.

예를 들어, 토목 지출의 문제점을 구체적으로 폭로하고 절감 방안을 공론화하는 활동이 조직적으로 진행돼야 한다. 대기업에게 집중되는 예산을 서민 생활을 위한 복지예산으로 전환하는 방안을 제안하고, 고소득 현금소득자 탈세를 상징적이라도 단죄하고 재벌대기업이나 권력층의 탈세를 막을 수 있는 제도개선방안을 알려나가야 한다. 최근 정부가 시작한 사회보험료 부과체계 조정 작업을 더욱 강화하는 일도 중요하다. 동시에 보수세력의 ‘세금폭탄론’에 대해서도 적극 대응해야 한다. 세금폭탄론은 모양새는 서민의 조세 정의감을 강조하지만 사실상 조세 저항을 심화시켜 실제 세금을 내야할 상위계층의 책임을 면해보자는 취지를 지니고 있다. 우리나라의 조세 실태를 ‘있는 만큼’ 알리고, 필요 이상으로 조세 불신이 부풀려지지 않도록 유의해야 한다.

둘째, 다가올 보편 복지를 실감하는 가상 체험 활동을 벌이자. 아이들 점심 급식이라는 조그만 경험으로도 보편복지를 상상하는 게 우리나라 시민들이다. 그만큼 복지 열망을 마음속 깊이 지니고 있다.

최근 풀뿌리 복지국가운동 네트워크인 [내가 만드는 복지국가]가 선보인 ‘보편복지 체험’ 애플리케이션 활동을 주목하자. 이 애플리케이션에는 무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값 등록금, 국민연금, 기초노령연금, 최저생계비, 공공임대주택, 장애인연금 등 복지가 확대됐을 때 제공될 급여 프로그램이 담겨 있다. 각자 자신의 가족 구성과 소득수준 등을 입력하면 해당 가구가 받게 될 증세 금액과 복지급여 내역서가 산출된다. 시민들은 거리 홍보 탁자 위에서, 집 컴퓨터 책상 위에서 자신이 받게 될 복지급여와 부담할 세금을 꼼꼼이 따져보게 될 것이고, 생각보다 자신이 더 내야 할 돈이 적다는 사실에, 내가 받을 복지급여가 상당하다는 것에 놀랄 것이다. 이 활동은 재미있고 행복한 미래 체험 놀이로서, 아이들 점심 급식에서 얻은 복지 열망을 확장하고, 실제 증세 필요성을 공론화하는 밑거름이 될 것으로 기대된다.³¹⁾

31) 지난 2월 29일 풀뿌리 복지국가운동을 주창하며 발족한 <내가 만드는 복지국가>가 ‘복지체험 앱’을 내놓았다 (내가만드는복지국가 2012). 이 앱은 사회복지세 신설, 국민건강보험료와 고용보험료 인상 등을 통해 총 55조 원의 추가 재정을 마련하는 내용을 가진다. 이후에는 ‘낮은 기여/낮은 복지, 중간 기여/중간 복지, 높은 기여/높은 복지’ 등 다양한 유형도 출시될 수 있고, 외국 복지를 체험하는 앱 개발도 검토할만하다.

셋째, 구체적인 증세 방안으로 ‘사회복지세’ 도입과 ‘건강보험 하나로’ 운동을 대중적으로 전개하자. 입법 발의 서명운동 및 제정운동, 시민들의 ‘세금내기 선언’ 등 다양한 활동이 가능하다. 이 때 사회복지세와 건강보험료는 재정지출에 대한 불신을 해소하려고 세금 사용처를 복지지출로 한정하는 ‘복지증세’, 되도록 많은 사람이 증세에 참여해 스스로 복지주체임을 자각하게 하는 ‘보편증세’, 그리고 새로 확충되는 재정의 상당 몫을 상위 계층이 책임지는 ‘부자증세’ 원칙을 담은 세금이다. 이는 보편복지를 바라는 시민들이 직접 복지국가 건설자로 나서는 실천 운동이며, 보수세력의 세금폭탄론에 대해 납세자가 직접 ‘그래, 나도 낼 테니 당신들도 소득 능력에 맞게 더 내라’고 세금정의론을 주창하는 운동이다.³²⁾ [참]

32) 건강보험료 인상을 지렛대로 활용하는 ‘건강보험 하나로’의 내용에 대해서는 오건호(2011c)의 “건강보험료 더 올려 무상의료 실현하자” (한겨레 21 2011. 11. 28)를 참고할 수 있다.

시 재정 확충 쟁점³³⁾

강국진 / 서울신문 기자

지방소비세 추가도입 문제³⁴⁾

○ 2008.11.26 희망제작소는 종합부동산세 일부 위헌판결과 정부 세제개편으로 인한 지방재정 위기를 다루는 ‘위기의 지방재정, 그 해법은?’ 토론회를 개최. 이 자리에서 이재은(경기대 경제학과 교수)은 지방소득세와 지방소비세를 도입해야 한다고 강조.

- “정부가 추진하는 세제개편은 지방재정 규모축소와 건전성·자율성 악화, 지방자치단체간 불균형 확대를 초래할 것” “부동산 보유과세의 정책목적을 위해서나 지방재정의 불균형을 시정하기 위해서나 종합부동산세의 의의를 살리는 방향으로 세제개혁이 이뤄져야 한다.” “동시에 지방재정의 재원부족을 보전할 수 있는 항구적 조치도 모색해야 한다.”

○ 2008년 당시 종합부동산세 일부위헌판결에 따른 지방재정 위기우려 높아짐. 이에 정부는 2009년 9월16일 이명박 대통령 주재로 열린 제2차 지역발전위원회 회의에서 2010년부터 부가가치세의 5%(약 2조 3000억원)를 지방세로 전환해 지방소비세를 신설하고 2013년부터는 5%를 추가이양할 것이라고 발표.

- 행정안전부에 따르면 지난해 전체 지방소비세 규모는 약 2조 7000억원.

33) 이 글은 타 자리에서 발표했던 글입니다.

34) <http://www.betulo.co.kr/2085>

<http://www.betulo.co.kr/1247>

○ 정부가 약속한 지방소비세 5%포인트 추가 인상 약속을 지키려면 국회에서 부가가치세법과 지방세법 개정안을 통과시켜야. 행정안전부 지방세정책과에선 “당시 합의문에 대해 부처간 시각차이가 존재한다.”면서 “현재 부처간 협의중”이라고 강조. 하지만 정작 기획재정부에선 아직 협의를 시작하지도 않았다고 시큰둥.

○ 기획재정부는 한 발 더 나아가 지방소비세 인상 자체에 회의적이다. 노형욱 기획재정부 행정예산국장은 “수도권과 비수도권간 재정불균형 문제 해소와 지방재정 제도 정비 등 지방재정제도 전반을 종합적으로 검토하는게 먼저”라면서 “한마디로 선 제도개선, 후 인상여부 논의가 기재부의 입장”이라고 밝혀. 그는 정부가 스스로 약속을 어기는 것 아니냐는 질문에 대해서는 “2009년 당시 정부발표는 도입을 약속한게 아니라 추진을 하겠다는 의미였다.”면서 “일부에서 지방소비세 문제를 이념문제로 왜곡하고 있다.”고 주장.

○ 이에 대해 전국시도지사협의회 김홍환 연구위원은 “정부가 지방소비세를 도입한 것 자체가 부자감세로 인한 지방재정 악화를 무마하기 위한 것이었다.”면서 “정부가 무책임하다.”고 비판. 그는 “추진 주체는 정부임에도 불구하고 지자체가 일정률을 부담해야 하는 국고보조사업 부담액이 2008년 12조 2000억원에서 지난해 18조 5000억원으로 늘어나는 등 자치단체 재정압박이 심각해지고 있다.”면서 “국고보조사업 문제점을 제도개선하기 위해 기재부가 지난 3년간 무슨 노력을 했는지 의문”이라고 지적.

○ 서울시 예산과에 따르면 내년엔 지방소비세 10% 약속대로 할 경우 예상 세입은 대략 1조원 가량. 2010년 지방소비세 도입으로 인한 세입은 3894억원, 지난해는 4225억원이었으며 올해 지방소비세 세입 예상액은 4816억원.

지방세 비과세·감면³⁵⁾

○ 서울시 지난해 지방세 비과세·감면 액수는 2조 3603억원.

35) <http://www.betulo.co.kr/2053>

- 지난해 지방세 징수액 11조 7565억원 대비 16.7%나 되는 액수를 고스란히 세금을 걷지도 않거나 걷더라도 감면해준 셈.

- 이 중에서도 중앙정부 결정에 따른 지방세 비과세 감면이 전체의 90%를 차지. 지난해 정부가 취득세 50% 감면을 일방적으로 결정한 것이 대표적.

○ 지방세 비과세·감면 규모는 갈수록 증가 추세.

- 2010년 당시 비과세·감면액은 1조 9604억원. 1년만에 3999억원이나 늘어나.

- 이에 따라 비과세·감면율도 2010년도 15.2%에서 지난해에는 1.5%p 증가.

1. 서울특별시세 비과세·감면현황 개요

(1) 비과세·감면 총괄표

(단위: 천원, %)

구 분	'10년(결산)	'11년(추계)	비교 증감
비 과 세 · 감 면 액 (A)	1,960,426,059	2,360,321,487	399,895,428
비 과 세	494,733,909	495,207,255	473,346
감 면	1,465,692,150	1,865,114,232	399,422,082
지 방 세 징 수 액 (B)	10,953,331,042	11,756,466,000	803,134,958
비과세·감면율 (A/A+B)	15.2%	16.7%	1.5%

○ 시에서 시행하는 특별시세 비과세·감면 항목은 모두 140개.

- 지방세법에 따른 '국가에 대한 비과세'는 국가에 대해 각종세금을 비과세하는 것으로 지난해 906억원을 비과세.

- 교육분야에서 대표적인 것으로는 '사립학교 및 외국교육기관에 대한 과세특례'로, 사립학교와 외국교육기관에 대하여 취득·등록·면허·주민·재산·도시계획·공동시설·지방소득세를 비과세. 지난해 484억원을 감면.

- 장애등급 1~3급(시각장애 1~4급) 장애인의 2000CC 이하 승용차에 대해 취득·등록·자동차세를 면제해준 것도 지난해 305억원.

○ 지난해 시가 취득세를 비과세·감면해준 액수는 무려 1조 9052억원으로 전년도

8412억원보다 1조 640억원이나 증가. 이는 지난해 중앙정부가 부동산 경기를 살린다는 명분 아래 취득세 50% 감면한 것 때문.

○ 근거 법규별로 지방세 비과세 감면액을 살펴보면, 2010년을 기준으로 지방세법에 의한 비과세 감면액이 총 비과세 감면액의 80% 이상(11조 2671억원)으로 가장 큰 비중. 다음으로 감면조례가 약 10%(1조 4217억원), 조세특례제한법이 약 9%(1조 2944억원)를 차지. (국회입법조사처, 2011년 11월14일 보고서. '지방세 비과세 감면의 현황과 과제')

- 지방자치단체는 지방세 비과세 감면을 하고 안하고 결정할 힘 자체가 없는 것이나 다름없다는 것이나 다름없음.

○ 2005년 당시 지방자치단체 지방세 비과세·감면액은 5조 2922억원으로 12.8%였지만 2010년에는 13조 9832억원으로 22.1%까지 늘어남. 지방세 수입총액은 연평균 5.9% 증가하는 동안 비과세·감면액 증가율은 29.8%나 증가. (국회예산정책처, 2011년 12월 발표. '지방세의 현황과 과제' 보고서)

- 국세의 비과세·감면율이 14.6%인데 반해 지방세 비과세·감면율이 22.3%나 됨.

<표 2> 지방세 비과세·감면의 법규별 현황

(단위: 억원, %)

구분		총계	지방세법	조특법	조례
2006	세액	80,677	67,413	3,334	9,929
	비율	100	83.6	4.1	12.3
2007	세액	97,266	77,404	4,330	15,531
	비율	100	79.6	4.5	16.0
2008	세액	113,046	90,014	7,297	15,734
	비율	100	79.6	6.5	13.9
2009	세액	150,270	119,612	13,849	16,809
	비율	100	79.6	9.2	11.2
2010	세액	139,832	112,671	12,944	14,217
	비율	100	80.6	9.3	10.2

자료: 행정안전부(2010년은 추정치임)

교통유발부담금³⁶⁾

○ 교통유발부담금 제도는 교통수요관리라는 당초 취지를 갈수록 잃고 있음. 주변 교통에 미치는 영향 등을 고려해 시설별 부담금 세부기준을 정비할 필요. 교통량 감축 활동 성과가 아니라 이행 여부를 기준으로 하는 현행 부담금 경감 방식도 실효성 의문.

○ 교통유발부담금은 교통혼잡을 일으키는 시설물 소유자에게 부과하는 경제적 부담으로 1990년 도시교통정비촉진법 개정과 함께 실시. 원인자 부담 원칙에 따라 교통유발량이 많을수록 더 많은 부담금을 부과.

- 문제는 제도 도입 당시 바닥면적 1m²당 303원이었던 기준이 지금도 350원(1000~3000m² 기준)에 불과해 현실을 반영하지 못한다는 점.

- 백화점 등 시내 주요 시설물들이 납부하는 교통유발부담금 총액은 이들이 유발하는 교통혼잡비용의 1% 수준에 불과

○ 자치구별 교통유발부담금 징수·감면 내역 자료에 따르면 강남구는 징수액이 지난해 160억원으로 총액의 19.0%를 차지. 영등포구(80억원), 중구(78억원), 서초구(76억원), 송파구(44억) 등 상위 5개 자치구 부담금이 시 전체 징수 총액 844억원의 절반 이상. 자치구가 거둔 부담금은 평균 33억원, 총액은 844억원.

- 부담금 징수는 구에서 담당하며, 징수한 부담금은 30%는 구 70%는 시 재원으로 들어감.

○ 교통유발부담금은 휴업 등 특별한 사유로 30일 이상 그 시설물을 사용하지 않을 경우, 시설물을 출입하는 교통량을 줄이기 위한 프로그램을 실시하는 경우 등에 한해 부담금을 경감면. 서울시 자료에 따르면 지난해 경감액은 131억 9465만 1995원. 2010년에는 96억 7850만 1016원.

○ 이런 문제 때문에 서울시에선 2007년부터 단위 부담금을 제곱미터당 1000원으로

36) <http://www.betulo.co.kr/2046>

로 인상하고 자치단체에서 상향조정할 수 있는 범위를 현행 100%에서 200%로 늘리도록 법개정하자는 의견을 중앙정부에 전달. 서울시 담당 과장에 따르면 “중앙정부도 (언젠가는) 바꾸는 방향으로 방침 정했다”고 함.

- 지난해 기준으로 서울시 전체에서 징수하는 부담금이 844억원. 단위 부담금을 1000원으로 하면 징수액이 대략 2410억원 가량으로 늘어날 수 있음.

- 교통정비법 시행령에 따르면 단위 부담금과 교통유발계수(특정 시설로 인해 유발되는 교통량을 반영하는 기준값)는 (광역)지자체 조례에 따라 100% 범위 안에서 상향 조정 가능.

- 현재 서울시는 1000~3000㎡에 대해서는 부담금 350원, 3000㎡ 이상에 대해서는 700원 적용.

재산세 공동과세 개편 문제

- 서울시의회에선 재산세 공동과세 개편을 논의중.

- 서울시의회가 한국지방자치학회에 의뢰한 ‘서울시 재정건전화를 위한 지방세 제 개선방안’ 보고서.³⁷⁾

- 보고서는 재산세 공동과세제도를 개선해야 하는 이유로 “현행 방식으로서는 자치구 간 재정불균형(재정불형평)을 개선하는데 근본적인 한계가 있다.”는 점을 꼽아.

- 지난해 재산세 징수액이 가장 많은 강남구와 가장 적은 강북구 격차는 3134억원과 203억원으로 15배 차이.

- 재산세 절반을 서울시가 각 자치구에 배분하는 현행 재산세 공동과세 방식을 통해 보정을 하더라도 2015억원과 426억원으로 격차가 여전히 4.7배(2010년도 기준).

- “저소득층인 복지수혜자가 거주하는 지역이 주로 재정력이 약한 지역이기 때문에, 복지보조금 증가로 인한 추가적인 자치구 재정부담이 재정력이 약한 자치구

37) <http://www.betulo.co.kr/2026>

에 집중되면서 재정력 격차가 심화”된다는 문제도 빼놓을 수 없어.

○ 이에 대한 대안으로 보고서는 미국 미네소타 방식을 대안으로 제시.

- 미네소타는 1971년부터 재산세 증가분 중 40%를 지방정부가 재원으로 마련한 다음 재정력 차이(일인당 재산세/일인당 평균 재산세)에 따라 재원을 배분하는 방식을 채택. 간단히 말해 재산세 가운데 개인분은 해당 자치구 세입으로 삼고 법인분은 시가 자치구별로 배분.

- 보고서는 미네소타 방식을 서울에 적용할 경우 강남구와 강북구 재산세 격차(2010년도 기준)는 현행 4.7배(2015억원과 426억원)에서 3.1배(1764억원과 561억원)로 줄어든다고 추정.

서울시 의정회/행정동우회³⁸⁾

<연도별 서울시의정회 지원현황(단위: 만원)>³⁹⁾

지역	조례제정	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	1997	18,043	18,101	21,127	16,383	20,780	19,898	20,270	19,107	19,670	18,785	20,985	14,935	14,935

○ 서울시의정회는 지난해 말 1억 3732만원을 집행. 이 가운데 인건비가 절반이 넘는 7373만원. 서울시는 1992년부터 166제곱미터에 이르는 을지로별관 1층 전체를 서울시의정회에 무상임대.

○ 사업성 예산도 사정은 비슷. 서울시의정회 기관지인 서울의정회보 발간 위해 지난해 1966만원을 집행. ‘지방의회 비교시찰 및 지역 균형발전 협의’에 600만원, ‘의정발전 간담회’ 891만원, ‘시정.의정 정책포럼’ 600만원, ‘의정연찬회’ 700만원 등 각종 유람, 간담회 비중도 높아.

○ 의정회 지원 근거조항은 ‘서울특별시 의정회 설치 및 육성지원 조례’

38) <http://www.betulo.co.kr/2025>

39) 2000년부터 2012년까지 지원 총액은 24억원

- 제3조 “서울특별시장은 의정회가 추진하는 사업과 의정회 활동에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.”

- 이는 의무조항이 아니라는 것에 주목해야.

- 울산, 광주 충북, 전남 등에선 의정회 지원하지 않음. 이곳이라고 조레가 없는 게 아니다.

○ 잠재적 폭탄, 서울시 행정동우회인 시우회

- 박원순 시장은 시우회에 대해 전직 공무원들 경험을 살려야 한다며 프로젝트 지원 의사를 밝힘.

- 한 구의원이 전한 말에 따르면 이 발언 이후 시우회 각 자치구 지부에서 구청에 요구하는 사항이 부쩍 늘었으며 태도도 고압적으로 바뀌고 있다고. 이들이 근거로 삼는 게 바로 박 시장의 발언. [\[참\]](#)

국방 분야

오혜란 / 평화와통일을여는사람들 사무처장

1. 국가재정운용계획상 국방 분야 투자계획의 문제점

- 국방비는 최근 5년 간('08~'12년) 일반회계 기준으로 연평균 6.1% 증가
- 국가재정(일반회계) 대비 국방비 비중은 '08년 14.8%에서 '11년 15%로 상승했다가 '12년 14.8% 규모로 통상 보건복지, 일반공공행정, 교육부문 다음 순위인 4위를 차지하고 있음.

- 최근 5년간 국방예산 증가추이

2008년 26.6조원, 2009년 28.5조원, 2010년 29.6조원, 2011년 31.4조원, 2012년 33조원

- 일반회계 중 국방비 비중

2008년 14.8%, 2009년 14.2%, 2010년 14.7%, 2011년 15%, 2012년 14.8%

- 국가 재정운용계획상('11~'15년) 국방비는 연평균 4.9%씩 늘어나 이 기간 총 170조 8,550억 원의 재원을 국방 분야에 투자한다는 계획임.

국방 분야 투자계획

구분	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
국방 분야	30,850	32,187	34,436	36,014	37,368

* 출처 : 기획재정부, 2011~2015년 국가재정 운용계획, 2011. 10

* 단위 10억

- 이러한 계획은 남북 간 현격한 군사력 격차, 북미, 남북관계 발전에 기초한 군비 감축, 국방개혁 추진에 따른 예산삭감 요소를 고려한 것으로 볼 수 없음.
- 한반도, 동북아 안보환경의 변화 속에서 2013년 평화체제 수립은 위협 감소를 위한 전제라 할 수 있음.
- 그간 국방비는 분단과 남북대결에 기초한 안보논리에 기대어 아무런 통제 없이 무분별하게 팽창을 거듭해왔으나 유럽 발 경제위기 상황에 대한 대응, 한정된 국가 자원과 재정의 효율적 배분을 위해서도 국방 분야 재정 지출 규모에 대한 재검토가 필요한 상황임.
- 무엇보다도 고령화 사회 진입에 따른 복지관련 지출의 증가와 교육문화비용의 증가 추세를 고려한다면 적정 국방비 수준과 국방 분야 투자 계획은 반드시 재고되어야 함.

2. 국방 분야 2013년 예산 편성 지침, 무엇이 문제인가?

- 기획재정부의 2013년 예산안 편성지침에 따르면, 정부는 전작권 전환 대비 핵심 능력 구축과 적극적 억제전력 확보에 재원을 집중 배분한다는 방침임. 이에 따라 한미 연합 C4I 구축 등 지휘통제 체제, F-X사업, 잠수함 등 은밀 침투 및 정밀 타격 무기 도입에 예산을 대거 투입할 것으로 판단됨.
- 이러한 예산 편성 지침은 앞서 지적한 국방비 규모의 적정성 문제 외에도 위협 평가, 소요제기, 적절한 대응전력 구축, 이 과정에서의 국민적 참여와 동의 여부 등에서 타당성과 정당성을 결여하고 있다고 판단됨 .
- 여권대 적극적 억제 전략은 천안함 사건을 계기로 서둘러 도입된 전략으로 이를 뒷받침 할 군사교리나 작전개념도 제대로 정립되지 않았음. 그런데도 적극적 억제능력을 갖추기 위한 무기 도입에 그것도 정권 임기 말에 14조원에 이르는 대형무기도입사업을 강행하는 것이 타당한지? 또 예산안 수립의 근거가 되는 국방

개혁과 국방중기계획 작성과정에서 위에서 제기한 문제들에 대한 검토가 얼마나 어떻게 이루어 졌는지? 또한 국방개혁 추진과정에서 이슈로 제기된 장성 수 감축과 인건비 삭감 등등의 문제가 예산 편성 지침에 반영된 흔적을 찾아볼 수 없음.

o 구체적으로 보면 내년 예산의 상당부분을 전작권 전환대비 한미연합 지휘통제 체제 구축에 배분한다고 하나 C4I 분야는 우리가 북에 비해 일방적 우위를 점하고 있는 분야임. 대북 억제를 목적으로 하는 한미연합 작전에 필요한 C4I는 새로 구축하지 않아도 현재 한국 군 C4I(KJCCS)와 미군 C4I를 연동하는 방식으로 얼마든지 가능함.

o 특히 10조원 대에 이르는 차세대 전투기 구매사업의 문제점은 심각함. F-X사업의 유력기종인 F-35는 개발되지 않은 미완의 전투기이며 전투기종을 평가하는데 있어 필수적인 시험비행 자체가 불가능한 상황임. 미 상원군사위도 F-35성능에 심각한 중대 문제가 있다고 지적하고 있음. 그런데도 정부는 올 10월에 전투기 기종을 선정한다는 방침임. [참]

시
민
이

설
계
하
는

20
13
년
도

예
산
안

대
토
론
회

12
06
11