

국가재정전략 토론회

이명박정부의
‘재정건전성’ 전략과
진보의 ‘대안재정전략’

- 일시 : 2011. 4. 28(목) 14시
- 장소 : 국회 의원회관 130호

주최 : 전국공무원노조정책연구소, 사회공공연구소,
좋은예산센터
후원 : 국회의원 이정희

토론회 진행순서

시간	순서	내용
14:00~14:10 (10분)	개회	토론회 소개 및 내빈 인사 사회자 김태일 (좋은예산센터 소장, 고려대 행정학과 교수)
14:10~14:40 (30분)	발제	이명박정부의 국가재정전략 문제점과 진보적 대안재정전략 발표자 : 오건호 (사회공공연구소 연구실장)
14:40~15:30 (50분)	지정토론	[토론 1] 국가재정수입 운용전략을 중심으로 발표자 : 조수진 (새세상연구소 연구위원)
		[토론 2] 신공공관리정책에 기반한 지방재정관리제도의 사례분석 발표자 : 서형택(공무원노조정책연구소 연구위원)
		[토론 3] 진보의 재정전략 키워드는 복지, 일자리, 교육, 지방, 증세 발표자 : 박주현(시민경제사회연구소장)
		[토론 4] 발표자 : 박원석 (참여연대 협동사무처장)
15:30~16:00 (30분)	종합토론	

목 차

[기획안] 국가재정전략 토론회	7
[발제문]	9
❖ 이명박정부의 ‘재정건전성’ 전략과 진보의 대안재정전략 오 건 호 (사회공공연구소 연구실장)	11
[참고자료]	27
❖ 기재부_2011재정전략회의안내	29
❖ 기재부_2011재정전략회의결과	32
❖ 참여연대_참여연대재정전략회의입장	36
[토론문]	43
❖ [토론 1] 국가재정수입 운용전략을 중심으로 조 수 진 (새세상연구소 연구위원)	45
❖ [토론 2] 신공공관리정책에 기반한 지방재정관리제도의 사례분석 서 형 택(공무원노조정책연구소 연구위원)	51
❖ [토론 3] 진보의 재정전략 키워드는 복지, 일자리, 교육, 지방, 증세 박 주 현(시민경제사회연구소장)	71
❖ [토론 4] 박 원 석(참여연대 협동사무처장)	78

국가재정전략 토론회 기획안

» 취지

- 4월 23일 개최되는 이명박정부의 국가재정전략회의를 맞아 현행 재정운용체계와 재정 전략의 문제점을 드러내고 진보적 대안전략을 공론화
- 각 분야별로 대안예산 입장을 토론회로 제시

» 토론회 개요

- **제목** : 이명박정부의 ‘재정건전성’ 전략과 진보의 ‘대안재정전략’
- **일시** : 2011. 4. 28(목) 14시
- **장소** : 국회 의원회관 130호
- **주최** : 전국공무원노조정책연구소, 사회공공연구소, 좋은예산센터
- **후원** : 국회의원 이정희
- **순서**
 - 사회 : 김태일 (좋은예산센터 소장, 고려대 행정학과 교수)
 - 발제 : 이명박정부의 국가재정전략 문제점과 진보적 대안재정전략
 - 오건호 (사회공공연구소 연구실장)
 - 토론 : 재정운용체계와 전략 - 박주현 (시민경제사회연구소 소장)
공공행정 - 서형택 (공무원노조정책연구소 연구위원)
조세 - 조수진 (세세상연구소 연구위원, 변호사)
복지 - 박원석 (참여연대 협동사무처장)

국 가 재 정 전 략 토 론 회

발 제 문

[발제문] 이명박정부의 '재정건전성' 전략과 진보의 대안재정전략

오 건 호 (사회공공연구소 연구실장)

이명박정부의 '재정건전성' 전략과 진보의 대안재정전략¹⁾

오 건 호 (사회공공연구소 연구실장)

1. 시작하며: 재정전략회의, '재정건전성'을 핵심과제로 삼다!

지난주 23일 이명박정부가 '2011년도 재정전략회의'를 개최했다. 재정전략회의는 2006년 국가재정법 제정으로 정부의 예산 편성에 '전략' 개념이 도입됨에 따라 이에 조용해 정부가 마련하는 회의이다. 이 회의는 대통령이 주재하고 모든 장관들이 모여 국가재정 의제를 논의하는 자리로서, 우리나라 예산편성체계에서 가장 중요한 단계라고 해도 과언이 아니다.

정부는 재정전략회의에서 내년, 그리고 향후 5년 중기재정운용의 기본 골격을 사실상 결정한다. 여기서 분야별, 부처별 지출 규모, 그리고 핵심 국정과제에 대한 재정방안이 정해지면, 각 부처는 재정전략회의에서 정해진 재정 배분액에 맞추어 예산을 편성한다. 이후 후속 과정에선 배정된 지출 한도를 기준으로 사실상 부처 내부에서 세부 항목을 조정하는 일만 남게 된다.

아직까지 재정전략회의는 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.

1) 이 발표문은 필자의 [대한민국 금고를 열다] (레디앙 2010), "MB의 지출 통제와 진보의 복지 증세: 2011년 예산안을 읽는 다섯가지 질문" (사회공공연구소 2010) 등 여러 자료를 토대로 한 것이다.

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

올해 재정전략회의가 내세운 핵심 과제는 “지속가능한 재정”이다. 이는 작년 재정전략회의가 설정했던 “지속가능한 재정건전성”가 사실상 동일하다. 작년과 거의 유사한 방향으로 올해 재정전략회의가 진행되었음을 알 수 있다.

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)” 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. 이에 발표문은 우리나라 국가재정 운용에서 재정전략회의가 지니는 중요성을 살펴보고, 이명박정부의 2011년 재정전략회의 내용을 비판적으로 평가한 후, 진보적 입장에서 대안재정전략의 방향을 모색할 것이다.

2. 현재 우리나라 재정운용의 새로운 특징: 전략적 재정 배분

1948년 대한민국 정부가 출범했다. 국가재정을 편성하고 심의해야 하는데 당시 나라꼴이 제대로 갖춰진 것은 아니었다. 급한 대로 식민지 시대의 재정법을 본떠 사용했다. 한국에서 국가재정을 다루는 법이 비로소 정비된 것은 ‘예산회계법’이 제정된 1961년의 일이다. 30년 후인 1991년에는 ‘기금관리기본법’도 만들어졌다. 비로소 국가재정의 두 기둥인 예산과 기금을 다루는 법제가 자리를 잡은 것이다. 이후 예산과 기금 모두 국가재정이므로 하나의 법체제로 통합되어야 한다는 요구가 생겨났다. 이에 2006년 반세기 동안 재정 관련법으로 역할을 담당

했던 예산회계법과 그 친구 기금관리기본법이 폐지되고, 대신 이 두 법을 통합해 ‘국가재정법’이 제정됐다.

국가재정법 제정을 계기로 한국의 재정 구조에 일대 전환이 이루어졌다. 국가재정법은 예산과 기금을 통합하는 형식적 변화를 넘어 국가재정운용의 틀을 근본적으로 새로 짜는 내용을 담고 있다. 국가재정에 ‘전략’이 등장한 것이다.

현재 정부의 국가재정 편성에서 가장 중요한 작업이 ‘전략적 재정 배분’과 ‘중기재정운용계획’이다. 전략적 재정 배분은 정부가 자신의 국정전략에 의거해 분야별(복지, 교육, SOC, 국방 등 16개 분야) 지출 규모를 정하는 일이다. 예를 들어 다음해 정부총지출 규모, 복지 분야 지출 비중, 보건복지가족부 예산 한도를 설정하는 것이다. 이러한 전략적 재정 배분을 5년 기간으로 설정하면 중기재정운용계획이 된다.

정부는 매년 10월 1일 예산안과 관련된 두 개의 문서를 국회에 제출한다. 하나는 <다음해 예산·기금안>이고 다른 하나는 <5년 재정운용계획안>이다. 전자가 단년도 전략적 재정 배분안이고 후자는 이를 5년간 적용한 계획안이다. 이에 ‘전략적 재정배분’과 ‘중기재정운용계획’에 대해서 살펴보자(엄밀히 예산은 기금을 제외한 지출이나, 전체 재정을 예산이라고 불러왔던 관례에 따라 ‘재정편성’, ‘예산편성’ 등과 같이 재정과 예산을 혼용해서 사용하겠다).

1) 전략적 재정 배분: 분야별 예산 편성

2006년까지 우리나라 예산편성은 각 부처가 구체적인 예산항목을 수립하여 예산당국에 제출하면 예산당국이 전체 세입규모 수준에서 이를 조정하는 방식으로 진행되었다. 각 부처 세부사업들을 모은 것이 사실상 다음해 정부예산안의 기본 골격을 이루었다. 이러한 예산편성을 상향식(Bottom-up) 혹은 ‘부처요구·중앙편성방식’이라고 부른다. 나름 합리적으로 보이지만, 올해 지출체계가 다음해에 그대로 반복된다는 한계를 지닌다. 재정에 ‘국정전략’이 개입하기 어려운 예산편성체계다.

정부가 국정운영자로서 국정전략을 재정에 반영하기 위해서는 이에 걸맞는 예산편성시스템이 필요하다. 과거처럼 수천개의 세부사업들을 아래로부터 모아 정부 지출체계를 짜는 것이 아니라, 거꾸로 위로부터 전략적으로 분야별 지출규모를 정하고 이 범위 내에서 세부사업들을 조정해 나가야 한다. 이러한 전략적 예산편성을 하향식(Top-down) 혹은 ‘총액배분·자율편성

방식'이라고 부른다.

이제 새로운 국가재정운용체계에서 개별사업들은 부처별, 회계별(일반회계, 특별회계, 기금) 틀을 넘어 특정 '분야'에 속하게 된다. <표 1>에서 보듯이, 현재 중앙정부의 3천여개의 단위사업들은 일반공공행정, 국방, 교육, 사회복지 등 16개 분야로 구분되어 '헤쳐 모인다'. 예를 들어 8번 사회복지 분야는 보건복지가족부 일반회계에 속하는 재원으로 하는 기초생활보장부문, 노동부에서 관리하는 고용보험기금 노동부문, 국토해양부의 국민주택기금 주택부문사업 등 총 9개의 부문사업으로 구성된다. 이러한 분야별 편성프로그램을 토대로 정부는 자신의 국정운용 전략을 하향 방식으로 재정분야에 반영할 수 있게 되었고, 이것의 기본 내용을 논의하는 자리가 바로 재정전략회의이다.

<표 1> 국가재정 프로그램예산제: 16분야 69부문

1 일반공공행정	6-4 문화재	11-1 산업금융지원
1-1 입법및선거관리	6-5 문화 및 관광 일반	11-2 산업기술지원
1-2 국정운영		11-3 무역및투자유치
1-3 지방행정·재정 지원	7 환경	11-4 산업 진흥·고도화
1-4 재정·금융	7-1 상하수도·수질	11-5 에너지및자원개발
1-5 정부자원관리	7-2 폐기물	11-6 산업·중소기업 일반
1-6 일반행정	7-3 대기	12 교통 및 물류
2 공공질서및안전	7-4 자연	12-1 도로
2-1 법원및헌재	7-5 해양환경	12-2 철도
2-2 법무및검찰	7-6 환경 일반	12-3 도시철도
2-3 경찰	8 사회복지	12-4 해운·항만
2-4 해경	8-1 기초생활보장	12-5 항공·공항
2-5 재난방재·민방위	8-2 취약계층지원	12-6 물류 등 기타
3 통일·외교	8-3 공적연금	13 통신
3-1 통일	8-4 보육·가족 및 여성	13-1 방송통신
3-2 외교·통상	8-5 노인·청소년	13-2 우정
4 국방	8-6 노동	14 국토및지역개발
4-1 병력운영	8-7 보훈	14-1 수자원
4-2 전력유지	8-8 주택	14-2 지역 및 도시
4-3 방위력개선	8-9 사회복지 일반	14-3 산업단지
4-4 병무행정	9 보건	15 과학기술
5 교육	9-1 보건의료	15-1 기술개발
5-1 유아및 초중등교육	9-2 건강보험	15-2 과학기술연구지원
5-2 고등교육	9-3 식품의약품안전	15-3 과학기술일반
5-3 평생·직업교육	10 농림수산식품	16 예비비
5-4 교육일반	10-1 농업·농촌	16-1 예비비
6 문화체육 및 관광	10-2 임업·산촌	
6-1 문화예술	10-3 수산·어촌	<별도>
6-2 관광	10-4 식품업	1 R&D
6-3 체육	11 산업·중소기업 에너지	2 정보화

2) 중기재정운용계획: 단년도 예산편성 넘는 재정전략

오랫동안 한국의 국가재정 운용은 단년도 방식에 토대를 두어 왔다. 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.

무엇보다도 단년도 재정운용은 시장경제의 경기순환과 동행하는 문제를 안고 있었다. 중기 재정운용계획은 중기 평균 경제성장률을 기준으로 놓고 단년도 재정 지출을 탄력적으로 수행하려 한다. 보통 이것을 재정의 ‘자동안정화’ 효과라고 부른다. 독일, 영국, 캐나다, 스웨덴 등 외국들은 대부분 중기 재정운용계획을 수립하고 이것을 단년도 예산 수립의 토대로 삼고 있다.

국내에서도 단년도 재정운용 방식을 넘어서야 한다는 목소리가 있었고, 실제 중기재정운용이라는 개념도 존재했다. 1982년에 정부의 경제운영 전략과 예산 편성의 연계성을 높이기 위하여 ‘중기재정계획제도’가 예산회계법에 명시되었다. 하지만 이 조항은 임의규정에 불과했고, 실질적으로 중기재정운용계획도 마련되지 않았다. 매년 새 정부가 출범할 때마다 집권 첫해 국가운영 전략을 밝히는 취지에서 중기재정운용 방향이 제시되었으나, 내용도 개략적인 수준이고 연도별 예산 편성과 연계된 것도 아니어서 ‘국정 전략 홍보용’일 뿐이었다.

마침내 노무현 정부 출범 직후 국가재정 체계에 대한 근본적인 재검토가 이루어졌다. 노무현 대통령은 자신의 국정 포부를 재정에 담고 싶었다. 이에 2004년부터 자발적으로 매년 중기 국가재정 운용계획을 짜기 시작했고, 2006년에 국가재정법을 제정하면서 이것을 의무화했다. 이제 전략적인 중기재정 배분계획이 명시되고, 실제 단년 예산안 수립에도 기준이 되는 중기 재정운용 체계가 마련된 것이다. 앞서 강조했듯이 전략적 재정 배분과 중기재정운용계획을 사실상 정하는 곳이 재정전략회의다.

한국 현대사에 경제개발5개년계획이라는 것이 있었다. 1962년 시작되어 5년 단위로 운용되었다. 1997년 종료된 정부의 중기경제정책계획이다. 민간 자본이 미약한 시기라 정부가 핵심 산업주체 역할을 했던 셈이다. 하지만 이제 한국의 경제정책에서 민간독점자본이 주도적 지위를 차지하고 있다. 국가는 ‘비즈니스 프렌들리’라는 명찰을 달고 그 옆을 보좌한다. 경기도 파주에 있는 ‘LCD단지’에서 반도체 투자를 결정하는 주체는 LG자본이고, 정부가 하는 역할은 재정을 들여 공장 앞 도로를 만들어주는 것이다. 과거에 정부가 경제개발5개년계획을 통해 산업 발전을 주도했다면, 이제는 민간자본의 경제활동을 지원하는 중기재정운용계획으로 자리를 비켜 선 셈이다.

〈표 2〉 국가재정 운용계획의 변화

	단년도 예산제도	형식적 중기재정계획	국가재정운용계획
기간	1948~2006년	1982~2006년	2007년 이후
목적	연도별 균형예산	재정운용 방향 제시	전략적 재정 배분 실행
실효성	당해연도 국한	재정운용 기초 자료	중기 재정 배분 토대
경기조정 효과	경기 동행	경기 동행	경기 자동조정
법적 근거	의무	임의	의무

3. 이명박정부의 재정운용전략: 부자감세로 자초한 재정건전성 프레임에 갇히다!

한국의 국가재정에서 전략적 재정배분이 도입된 것은 획기적인 일이다. 국가재정이 ‘국정운용 전략’을 담을 수 있고, 경기 동행적 재정 지출의 한계도 보완할 수 있게 됐다. 하지만 새로운 시스템의 도입이 반드시 긍정적인 효과를 보장하는 것은 아니다. 어느 때보다 재정전략을 정부의 성격이 중요하다. 어떤 정부가 재정 전략을 수립하느냐에 따라 재정의 정치적 성격이 달라지기 때문이다.

한국 국가재정의 핵심 문제는 직접세 수입이 낮고, 사회복지 분야 지출이 낮다는 점이다. 따라서 재정전략을 마련할 때, 직접세율을 상향하고 사회복지 지출을 늘리는 전략적 배분이 필요하다. 그런데 만약 이러한 선택이 ‘전략적’으로 거부될 때 한국의 재정운용 구조는 기존 틀에 더욱 갇히게 된다. 이명박정부 아래서 우리나라 국가재정이 지금 이러한 감옥에 갇혀 있다.

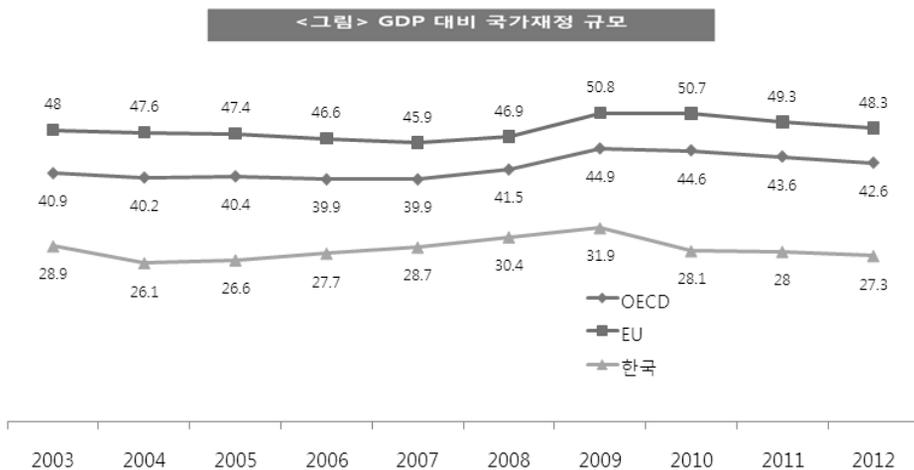
이전에도 재정전략회의 논의 결과가 제대로 공개되지 않았듯이, 2011년 재정전략회의 내용도 구체적으로 알려지지 않은 상태다. 단지 4쪽 분량의 보도참고자료만 존재한다. 하지만 작년과 거의 유사하게 올해 재정전략회의 핵심과제가 설정됐다는 점에서 올해 재정전략회의 결과도 작년에 발표된 “2010~2014년 국가재정운용계획”의 내용과 비슷할 것으로 예상된다. 이에 정부가 발표한 “2011년 보도참고자료”와 작년도 발간된 “2010~2014년 국가재정운용계획”을 토대로 이명박정부의 재정전략을 평가해 보자.

1) 2011년 재정전략회의 총평: 재정건전성 원인 진단 오류 및 복지에 대한 시대착오적 인식

일반적으로 재정전략을 설정할 경우, 정부가 추진할 핵심 과제가 명시되고, 중요한 범주로 재정수지, 세입전략, 지출전략 등 세가지가 다루어진다. 앞서 지적했듯이, 올해 재정전략회의의 핵심 과제는 “지속가능한 재정”이다.

올해 재정전략회의에서 논의된 주요 내용들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 재정건전성을 확보하기 위해 재재정수입 증가율 대비 재정지출 증가율을 2~3% 낮게 유지하는 재정준칙을 준수한다. 즉 재정적자 축소가 최고의 목표이다. 둘째, 세입 분야에선, 탈루소득 과세, 불합리한 비과세감면 정비 등 세입기반 확충을 위해 노력한다. 즉 부자감세는 유지하고 재원확충을 위한 증세 조치는 언급되지 않았다. 셋째, 지출 분야에선, 무상복지 등 재정포퓰리즘에 선제적으로 대응한다. 즉 무상복지와 같은 무분별한 지출증가를 억제한다.

올해 재정전략회의의 내용들은 작년과 동일하게 심각한 문제를 지니고 있다. 첫째, 재정건전성의 원인에 대한 진단이 부재한 채, 해법을 ‘지출 분야’로 돌리고 있다. 그런데 우리나라에서 재정건전성이 제기되는 배경에는 지출 과잉보다는 세수 과소가 근본적 원인이다. 2011년 우리나라 국가재정 규모는 GDP 28%로 OECD 평균 43.6%에 턱없이 작다는 사실을 이것을 증명한다. 2008년 기준 세금과 사회보험료를 포함한 우리나라 국민부담률은 2008년 GDP 25.8%로서 OECD 평균은 34.8%에 비해 9%만큼 재정수입이 작다.



- 출처: OECD(2010), Economic Outlook no.88.

따라서 우리나라에서 중장기 재정건전성을 확보하려면 지출 통제를 강요하는 사후적 대응보다는 세입을 늘리는 것이 정공법이고, 우리나라 국가재정 규모를 국제적 수준으로 올리는 길이기도 하다. 그런데도 이명박정부는 2008년 부자감세로 매년 20조원의 세수 감소를 유발해 놓고, 이 과오를 ‘재정건전성’을 명분으로 재정지출 통제를 통해 수습하고자 하고 있다.

둘째, 이명박정부는 여전히 복지 지출에 대한 시대착오적 인식을 지니고 있다. 어떻게 최근 부상하는 무상복지 민심이 재정포퓰리즘이란 말인가? 현재 우리나라 복지지출은 2011년 약 GDP 9%로 OECD 평균 19%에 비해 절반도 안된다. 국민들의 복지 확대 요구는 자연스러운 시대적 흐름이며, 국가가 이를 현실화하기 위해 재정방안 마련에 나서는 것은 당연한 의무이다.

이에 최근 정치권과 시민사회에서 보편복지에 조응하는 재정책중방안 논의를 벌이는 것은 매우 긍정적인 일이다. 정부가 이러한 노력을 재정 포퓰리즘으로 규정하는 것은 시대착오적인 인식이다. 이명박정부는 최근 정치권에 논의되는 ‘지출구조개혁과 증세 논의’를 적극적으로 수용하고, 사회양극화를 완화하도록 획기적인 복지 확대 프로그램을 마련해 나가야 한다.

2) 재정전략 목표: ‘복지 확충 프레임’에 맞서는 이명박정부의 ‘재정건전성’ 프레임

이명박정부는 작년부터 재정전략의 핵심 과제로 ‘재정건전성’을 설정하고 있다. 일반적으로 재정건전성은 중요하지만, 우리나라에서는 현재 이명박정부가 재정건전성 의제를 최근 부상하는 ‘복지 민심’에 맞서는 대항 의제로 삼고 있다는 점에 유의해야 한다. 이번 재정전략회의에서 ‘무상복지를 재정포퓰리즘’으로 규정한 것도 동일한 맥락에서 있다.

우리나라는 2009년 43.2조원(GDP 4.1%)의 재정적자를 기록했다. 금융위기 대응과정에서 초래된 결과라고는 하나, 재정균형을 철칙으로 삼아왔던 대한민국에서 심상치 않은 일이다. 이에 이명박정부는 2010년 정부총지출을 2009년 최종지출에 비해 대폭 줄였고, 2011년부터는 지출증가율을 수입증가율보다 매년 2~3% 포인트씩 낮게 설정하는 재정준칙을 적용하고 있다. 이를 통해 정부는 작년 30조원의 재정적자를 올해 25조원으로 낮추고, 2013년에 재정적자를 6조원, GDP 대비 0.5% 수준으로 관리하는 ‘재정 균형’ 청사진을 가지고 있다.

이명박정부가 이처럼 강력한 재정준칙을 적용하는 이유는 2012년 대통령 선거와 무관치 않다. 앞으로 결정적 변수가 생기지 않는다면, ‘재정균형’ 성과를 담은 2013년 예산안은 2012년

가을, 즉 차기 대통령선거의 한복판에 등장할 것이다. 이명박정부는 집권 초기에 발생했던 금융위기로 대부분의 나라들이 재정위기에서 벗어나지 못했음에도, 한국은 자신의 임기 5년을 거치면서 재정균형을 달성했다며 자랑할 것이다. 이는 내년 대선에서 야권에서 제기할 ‘복지지출 확대’를 ‘재전건전성’ 프레임으로 맞서면서 자신이 거둔 ‘재정균형’을 치적으로 내세우겠다는 계산이다.

3) 세입 분야: 부자감세 유지 및 낮은 조세부담률 방지

올해 우리나라는 25조원의 재정적자를 예상한다. 강력한 재정지출 통제가 진행되고 있고 복지지출이 외국에 비해 턱없이 작음에도 재정적자가 발생한다. 우리나라 정부총지출이 애초 컸던 것일까? 4대강사업 등 불필요한 지출이 있지만, 총량에서 우리나라의 국가재정 규모는 외국에 비해 크게 작다. 올해 우리나라 국가재정 규모는 GDP 28.0%로 OECD 평균 43.6%에 비해 무려 15.6%포인트가 작다. 지금보다 국가재정 규모를 절반 이상 늘려야 OECD 평균에 도달할 수 있다.

우리나라에서 정부총지출 규모가 작음에도 불구하고 재정건전성 문제가 발생하는 원인은 작은 세입에 있다. 우리나라는 올해 5% 내외의 실질경제성장을 기대하고 있다. 성장률로만 보면 금융위기에서 거의 벗어났고, 경제성장률과 연동되어 재정 수입도 확대될 것이다. 게다가 재정지출까지 강력히 통제되고 있다. 그런데도 올해도 여전히 재정적자가 발생하는 이유는 2008년 부자감세 때문이다. 이명박정부가 강행한 부자감세에 따라 매년 20조원 이상의 세수 감소가 항구적으로 발생한다. 부자감세만 원상회복하면 올해 재정적자는 거의 해소된다는 이야기다.

〈표 3〉 2008년 세제개편안 세수 감소 효과 (단위: 조 원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
전년 대비방식	5.5	10.5	13.3	3.8	0.4	33.5
기준년 대비방식	5.5	12.4	23.2	24.6	24.4	90.2

- 출처: 이영환신영임(2009), 〈2008년 이후 세제개편의 세수효과〉, 국회예산정책처.

- 2010년 시행 예정이었던 소득세율 최고구간 인하(35%→33%), 법인세율 상위구간 인하(22%→20%)는 2012년으로 유예. 유예된 감세금액은 연 3.7조원 예상(소득세 0.5조원, 법인세 3.2조원).

2008년 부자감세는 계속 대한민국 재정을 괴롭히는 요소이다. 노무현정부 마지막 해인 2007년에 21.0%로 올라갔던 조세부담율은 올해 19.3%로 낮아졌고, 이명박정부의 2010-14년 중기재정운용계획에도 여전히 19%대에 머물러 있다. 우리나라 국가재정은 세입 분야에서 심각한 결손을 지닌 채 방치되고 있다.

4) 지출 분야: 강력한 지출 통제

아래 <표 4>에서 보듯이, 올해 정부총수입은 작년에 비해 8.1%가 증가한 314.4조원이다. 이렇게 총수입이 크게 증가하는 이유는 올해 국세 수입을 좌우하는 경제성장률이 5%로 높기 때문이다(명목 경제성장률은 7.6% 가정). 반면 정부총지출은 작년 292.8조원에서 올해 309.1조원으로 5.5% 증가한다. 재정수입 증가율에 비해 지출 증가율이 2.6% 포인트 낮다.

<표 4> 2011년 예산 총량 개요 (단위: 조원, %)

	2010	2011	증감 (%)
실질 경제성장률	5.8%	5%	
총수입	290.8	314.4	23.6 (8.1)
총지출	292.8	309.1	16.2 (5.5)
관리대상수지	△30.1	△25.0	5.1
국가채무 (GDP %)	407.2 (36.1)	435.5 (35.1)	28.3

- 출처: 기획재정부, “2011년 예산 국회 확정 주요 내용” (2010. 12. 8).

올해 정부총지출 증가율 5.5%는 무엇을 의미하는가? <표 5>에서 보듯이, 정부 재정사업은 크게 법령에 따라 정해지는 의무지출 몫과 정부 정책의지가 반영되는 재량지출 몫이 각각 절반씩 차지한다. 이 중 올해 의무지출은 주로 제도 성숙에 따른 복지 지출과 내국세 확대에 따른 지방재정 교부금의 증가로 약 9% 늘어난다. 반면 재량지출 증가율은 3%에 머물고 인건비 부분을 제외하면 2.5%에 불과하다. 올해 물가상승률 3%를 감안하면 재량지출은 실질적 금액에선 삭감되는 셈이다. 이명박정부 중기재정운용계획안에 따르면 재량지출 증가율은 더욱 낮아져 2013년 0.5%, 2014년 0.7%이다. 재량지출 사업들은 이 기간 물가상승률(2~3%)도 반영하지 못하고 사실상 동결된다. 강력한 재정지출 통제가 행해지는 것이다.

〈표 5〉 2011년 총지출 증가 구분 (단위: 조원, %)

	2010년	2011년	증가
의무지출	132.9	144.9	12.0 (9.0)
재량지출	159.9	164.7	4.8 (3.0)
인건비	24.1	25.5	1.4 (5.5)
나머지 지출	135.8	139.2	3.4 (2.5)
	292.8	309.6	16.8 (5.7)

- 출처: 김호성, “2011년도 세출예산안 분석” [2011년도 예산안 토론회] 국회예산정책처, (2010. 11. 4) 50쪽.

2011년 재정전략회의의 결과를 보면, 향후 지출증가를 억제하기 위해 의무지출의 경우 PAYGO 원칙을 적용하겠다고 선언했다. PAYGO(Pay-as-You-Go)는 재정수요를 정할 때 세입 충당 정도와 연동하는 원칙이다. 이는 앞으로 복지관련 법령이 정해질 때 재정방안이 마련되지 않으면 실행하기 어렵다는 것이며, 나아가 이미 정해진 의무지출의 경우에도 자원방안이 미흡할 경우 통제하겠다는 것으로 해석된다.

4. 정리: 진보적 대안재정전략 모색

정부가 ‘재정 전략’을 가지고 국가를 운영하듯, 진보세력도 사회구성원들에게 비전을 제시하는 전략을 마련해야 한다. 지금까지 국가재정 이슈는 정부가 국회에 예산안을 제출하는 시점을 전후해서야 떠올랐고, 시민사회 역시 정기국회에 맞추어 재정 관련 활동을 벌였다. 이제 봄에 열리는 재정전략회의부터 적극적으로 대응해야 한다. 이제 진보세력이 마련할 대안재정전략의 기본 내용을 시론적으로 논의해 보자.

1) 재정전략 핵심 과제: 복지 확대

진보운동이 제안할 수 있는 재정전략의 핵심 과제는 무엇이어야 할까? 이명박정부에서는 ‘재정건전성’이 핵심 과제이다. 진보적 입장에서는 이러한 ‘재정관리’ 영역보다는 ‘재정목표’를

설정하는 것이 보다 미래지향적이고 적극적이다. 예를 들어, 복지지출 확대가 핵심 과제로 될 수 있다. 이 때 목표 수준은? 워낙 우리나라 국가재정 상태가 열악한 까닭에, 달성 목표를 현행 OECD 평균 수준으로 설정해도, 정당성이나 진보성에서 큰 문제는 없을 듯하다.

현재 OECD에서 발표한 가장 최근 공공복지지출(public social expenditure) 수치는 2007년 통계치다. OECD 평균은 GDP 19.3%, 한국은 7.5%이다. 성장기에 있는 한국 복지제도의 특성을 감안할 때, 2011년 복지 수치가 필요하다. 대략 올해 OECD 기준 한국의 복지재정 규모를 추정해 보면 약 9%이다. 2007년 OECD 복지지출 수치가 지금까지 변하지 않았을 것이라 가정하고 단순비교하면, 올해 한국의 복지지출 규모는 GDP 약 9%로 OECD 평균 19.3%에 비해 약 GDP 10%, 올해 경상 금액으로 120조원 이상 부족하다(2011년 경상 GDP 1240조원).

복지지출에 결정적 영향을 미치는 것이 고령화 변수이다. OECD 국가들은 전체 복지지출의 2/3를 연금과 의료에 사용한다(연금 GDP 7%, 의료 GDP 6%). 두 분야 모두 고령화와 밀접한 연관을 가지고 있다. 이에 고령화 변수를 통제해 비교할 필요가 있다. 올해 한국의 고령화율은 11.3%, 복지지출은 GDP 9%이다. 1980년 이후 고령화율 11.3%에 도달한 OECD 국가들의 평균 공공복지지출은 GDP 16.3%이었다. 고령화율을 통제하면, 우리나라는 지금보다 GDP 7.3% 포인트, 약 90조원을 더 복지분야에 지출해야 한다.

한편 진보적 입장에서 재정 전략의 목표를 사회구성원들이 체감할 수 있는 상징적인 수치로 제시할 필요가 있다. 복지재정이라는 거시적 지표를 가계운영비 기준으로 미시적 지표로 재구성한 사회임금도 하나의 예가 될 수 있다. 필자의 추정 결과 2000년 중반 OECD 평균 사회임금 비중은 31.9%, 스웨덴은 48.5%인데 반해 한국은 7.9%에 불과했다(2010년 약 15% 추정). 따라서 한국의 사회임금을 OECD 수준인 32%로 올리자는 목표를 정하고, 매년 그 달성 수치를 평가하는 방식을 취할 수 있을 것이다.

2) 재정건전성과 세입전략: 사회복지세, 건강보험료 등 복지증세

일반적으로 재정전략에서 재정수지 관리는 중요한 과제 중 하나이다. 현재는 이 과제가 '재정건전성 확보'로 표현되는데, 진보적 대안재정전략에서 재정건전성 의제는 재정수입 확충전략을 통해 해소되는 게 적절할 것이다. 재정수입을 늘리는 방식으로 복지지출 확대에 따른 재정수지 균형을 맞추어 가야한다. 이에 OECD 평균 수준으로 세입을 늘리는 중기 전략이 필요

하다. 앞에서 보았듯이, 2008년 우리나라 국민부담률은 GDP 25.8%로서 OECD 평균은 34.8%에 비해 9% 포인트 작다.

세입 확충을 위해서는, 과세인프라를 정비하고 소득세, 자산세 등의 직접세를 상향해 나가는 대대적인 조세개혁이 요청된다. 하지만 단기적으로는 근래 복지 민심을 반영한 세입확대방안, 즉 복지지출을 목적으로 재원을 확보하는 '복지증세'방안이 보다 유효할 것이다. 예를 들어, 우리나라에서 재정지출에 대한 국민들의 불신을 감안할 때, 세입과 지출을 결합하는 '복지증세'가 적절하다. 내가 낸 세금이 '4대강 사업'에 유용될지 모른다는 우려를 불식시켜야 한다. 복지로 지출이 정해진 사회복지세, 국민건강보험 재원인 건강보험료 등이 좋은 예이다.

사회복지세는 소득세, 법인세 등 직접세와 개별소비세(구 특별소비세)에 부가될 수 있으며 세입이 모두 복지 지출에 사용되는 목적세다. 한국처럼 복지 체험이 취약해 증세 저항이 있는 곳에선 소득세보다 '복지와 조세'를 연계한 세목이 국민의 동의를 구하는 데 수월할 것이다.

사회보험 재정도 적극 늘려야 한다. 한국의 사회보험료 비중은 OECD 국가에 비해 상당히 낮다. 사회보험의 재정 수입 확대를 위해 노사의 보험료율을 일률적으로 상향하는 것을 적극 검토해야 한다. 보험료율이 인상되면 가입자의 부담이 늘어나지만 이를 통해 확보되는 급여가 훨씬 커 결과적으로 가입자의 급여를 확대하고 소득 재분배를 강화하는 연대 효과가 발생한다. 한국에서 사회보험료를 인상할 경우 가장 적절한 대상은 건강보험이다.

이러한 면에서 2011년 재정전략회의에서 이명박정부가 '건강보험료율 인상'을 논의한 것은 주목할만한 대목이다. 다음 두가지 방향에서 이 제안을 적극적으로 공론화할 필요가 있다. 첫째, 건강보험료율 인상은 '건강보험 재정건전화' 취지에서 병원비의 지출증가분을 따라 잡는 기술적 조정이 아니라 모든 입원 병원비를 해결하는 대대적인 인상을 위한 사회적 논의를 벌여야 한다. 사실상 본인부담금, 민간의료보험 지출분을 건강보험 재정으로 전환하자는 국민 논의이다. 둘째, 건강보험료율 인상과 함께 건강보험 재정 확충 위한 보완수단을 가능한 포함해야 한다. 고소득 피부양자의 가입자 전환, 직장가입자에게도 종합소득 적용, 정부의 국고미지급분 보전 등을 정부가 추진하고, 이것을 신뢰 기반으로 삼아 '건강보험료율 인상을 지렛대로 한 건강보험 하나로 재정방안' 논의를 벌여야 한다.

3) 지출전략: 복지확충 특별회계 도입

지출개혁도 중요하다. 불필요한 토목사업, 과도한 국방비를 줄이고 한국사회에 절실한 복지 지출을 확대해야 한다. 2006년 기준 한국의 국방비 지출은 GDP 대비 2.8%로 OECD 평균(GDP 1.4%)의 두 배다. 올해 국방 지출은 올해 31.4조원으로 작년 대비 6.2% 증가해 이제 30조원대에 이르렀다. 이미 냉전 체제가 와해된 상황에서 이렇게 국방비 몫이 많다는 것은 부끄러운 일이다. 경제 관련 재정 지출도 GDP 6.4%로 OECD 평균(GDP 4.5%)의 1.5배에 이른다. 대부분이 대기업 지원, SOC(사회간접자본) 사업에 속하는 경제 분야 예산을 사회 분야로 전환해 나가야 한다.

특히 재정전략의 핵심 목표로 삼은 ‘복지 지출 확대’를 위해선 ‘복지확충 특별회계’가 신설될 필요가 있다. 한국의 사회복지 예산배정 방식은 현재 수준을 넘기가 어렵다. 이에 복지 지출이 일정 수준(예: OECD 평균)에 이를 때까지 특별회계를 통해 복지 재원을 늘려 나가야 한다. 오랫동안 한국의 서민들은 복지에 대한 기대를 접어 왔다. ‘복지 좌절’ 상태다. 복지확충 특별회계가 도입되어 보육, 교육, 기초노령연금 등의 보편 복지 확대 전략을 마련할 수 있다면 복지에 대한 국민들의 실질적인 기대가 높아질 것이다. 재원은 기존 일반회계 세입 일부와 사회복지세 전입으로 충당될 수 있다.

또한 재정 지출이 사회적 약자 중심으로 이루어지도록 제도적 토대가 마련되어야 한다. 대표적 사례가 성 인지 예산제이다. 성 인지 예산제란 양성평등을 제고할 수 있도록 국가재정을 편성·집행하는 것을 의미한다. 성 인지 예산제는 한국에서 국가재정법 제정과 함께 도입되어 2010년부터 시행되고 있다. 진보운동 세력은 성 인지 예산제가 관료적으로 운영되지 않도록 개입해야 하며 나아가 성 인지 개념을 장애, 이주민 등으로 확대해 ‘사회적 약자 인지 예산’을 주창해야 한다.

4) 재정 심의체계 개혁: 전략적 예산편성에 조응하는 국회 심의체계 마련

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. 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.

국 가 재 정 전 략 토 론 회

참 고 자 료

[참고자료 1] 기재부_2011재정전략회의안내

[참고자료 2] 기재부_2011재정전략회의결과

[참고자료 3] 참여연대_참여연대재정전략회의입장



보도일시	2011. 4. 22(금) 09:30 이후		
배포일시	2011. 4. 22(금) 09:00	담당부서	재정정책국 재정정책과 예산실 예산정책과
담당과장	양충모 (2150-5310) 최상대 (2150-7130)	담당자	권재관 사무관 (2150-5311) 정 한 서기관 (2150-7131)

제목 : 더 큰 대한민국의 미래를 위한 향후 5년간의 재정전략 논의 - 2011년도 국무위원 재정전략회의 개최 -

- 정부는 4.23일(토) 08:30, 대통령 주재로 국무위원 및 민간전문가 등이 참석하여 '11~15년 재정운용전략을 논의하는 「국무위원 재정전략회의」를 개최할 계획임
- 우리나라는 금융위기 극복 이후 재정건전성이 지속적으로 개선되고 있으며, 주요 선진국에 비해서도 재정건전성 회복속도가 빠르고 양호한 모습
 - 그러나 잠재성장을 저하, 저출산고령화 등 각종 중장기 위험요인이 상존하여 건전재정의 지속가능성을 낙관하기는 어려운 상황임
 - 특히, 향후 수년간은 내년도 선거일정, 무상복지 논쟁 등 감안시 중장기 재정건전성의 기반을 마련하고 각종 재정위험에 선제적으로 대응하기 위해 가장 중요한 시기임
 - 따라서 재정건전성을 조기에 회복하고 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 선제적·체계적 대응전략을 강구할 필요
- 이번 회의에서는 중장기 재정위험에 대응할 수 있는 지속가능한 재정을 확보하기

위한 방안과 이러한 중기재정운용 관점에서의 내년도 예산편성 방향 등에 대해 중점적으로 논의

- 회의는 1, 2세션에 걸쳐 진행되며
 - 1세션에서는 「지속가능한 재정을 위한 '11~'15년 재정운용 전략」과 「'12년도 예산편성 방향」
 - 2세션에서는 「복지, 경제일자리, 국방·행정 등 주요 분야별 투자방향」과 분야별 2~3개 「현안과제」에 대해 토론할 계획

〈 주요 논의 사항 〉

① 지속가능한 재정을 위한 '11~'15년 재정운용전략

② '12년 예산편성 방향

* 내년도 예산의 중점투자방향

③ 복지, 경제일자리, 국방·행정 등 주요 분야별 투자방향 및 쟁점

* 건강보험 재정건전성 제고방안, 기초생활보장제도 탈수급 촉진방안, 청년일자리 사업 성과제고 방안 등

□ 이번 회의는 국무위원들간 실질적인 토론을 통해 구체적인 재정투자 방향이 결정될 수 있도록 운영할 계획

- 그간 재정전략회의에서는 전반적인 정책방향 위주의 논의를 하였으나,
 - 올해는 건강보험 등 분야별 핵심이슈를 토론과제로 선정하여 국무위원들간에 실질적이고 치열한 토론이 이루어 질 것으로 기대

○ 아울러 복지 등 재정에 미치는 영향이 크고 지출소요가 확대될 수 있어 선제적 대응이 필요한 과제에 대한 구체적인 투자방향을 결정하는 기회로 활용할 계획

□ 이번 재정전략회의에서 논의된 내용은 '11~'15년 국가재정운용계획 수립 및 '12년 예산안 편성시 반영할 계획임

- 각 부처의 예산요구(6월) 내용을 검토 후 '11~'15년 국가재정 운용계획 및 '12년 정부예산안을 확정하여 국회에 제출(10월)

〈 '11~'15년 국가재정운용계획 수립일정 〉

▶ '11.5~6월	각 부처는 지출한도 내에서 '12년 예산 요구안 마련
▶ '11.6월말	각 부처는 기획재정부에 '12년 예산 요구안 제출
▶ '11.7~9월	각 부처의 예산 요구안에 대해 기획재정부와 협의·보완 ⇒ '12년 예산안 및 '11~'15년 국가재정운용계획 확정
▶ '11.10.2	'12년 예산안 및 '11~'15년 국가재정운용계획 국회 제출

기획재정부 대변인

창의, 실용, 현장중심의 경제정책으로
선진일류경제 구현

서민을 따뜻하게 증산층을 두텁게

보도자료



기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY
AND FINANCE

보도일시	2011. 4. 23(토) 배포시		
배포일시	2011. 4. 22(금) 09:00	담당부서	재정정책국 재정정책과 예산실 예산정책과
담당과장	양충모 (2150-5310) 최상대 (2150-7130)	담당자	권재관 사무관 (2150-5311) 정 한 서기관 (2150-7131)

제목 : 2011년도 국무위원 재정전략회의 개최 결과

오늘 개최된 2011년 국무위원 재정전략회의 주요 내용을 별첨과 같이 첨부합니다.

첨 부 : 2011년 국무위원 재정전략회의 주요 논의내용

기획재정부 대변인

2011년 국무위원 재정전략회의 주요 논의내용

- 정부는 4.23일 '더 큰 대한민국의 미래를 위한 '11~'15년 재정운용 전략'을 논의하기 위해 2011년 국무위원 재정전략회의를 개최하였음
 - 회의에서는 이명박 대통령, 김황식 국무총리 등 전 국무위원과 KDI 원장, 조세연구원장 등 민간 전문가가 참여하여 폭넓고 심도있는 논의를 진행하였음
- 1세션에서는「지속가능한 재정을 위한 '11~'15년 재정운용전략」 및 「'12년도 예산편성 방향」을 논의함

〈 주요 논의내용 〉

- 우리나라는 금융위기 극복 이후 재정건전성이 지속적으로 개선되고 있으며 주요 선진국에 비해서도 재정건전성 회복속도가 빠르고 양호한 모습이나,
 - 잠재성장률 저하, 저출산고령화, 통일대비 등 각종 중장기 위협요인이 상존하여 재정의 지속가능성을 낙관하기 어려운 상황이며, 특히, 내년도 선거일정 감안시 무상복지 등 재정 포퓰리즘이 확산될 가능성이 있다고 평가함
- 또한, 우리나라가 금융위기를 성공적으로 극복할 수 있었던 것은 양호한 재정건전성을 유지하고 있었기 때문이고, 영·미 등 주요국도 금융위기 이후 재정건전화를 위한 강력한 구조개혁을 추진하고 있는 점 등을 감안할 때,
 - '11~'15년 재정운용은 각종 재정위험에 선제적으로 대응하기 위한 중장기 재정건전성 기반을 마련하고, 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 체계적 대응전략을 강구하는데 중점을 두어야한다는데 인식을 같이함
- 아울러, 재정건전화 노력과 함께 성장잠재력 분야에 대한 투자 확충 노력이 조화롭게 추진되어야 하며,
 - 복지, 교육, R&D 등 그간 지속적으로 확대되어온 분야에 있어서도, 기존의 관행적·시혜적 지원에서 벗어나 집행 효율성을 높이고 성장 잠재력 확충에 기여할 수 있도록,

- 유사중복사업은 과감히 축소·폐지하고 지원방식을 개선하는 등 발상의 전환이 필요하다는 의견도 제기됨
- 이와함께 재정건전성 제고를 위한 지출효율화 및 세입기반 확충 측면에서 다음과 같은 다양한 실천전략이 논의됨
 - 우선, '10~'14재정운용계획에서 도입한 재정준칙을 준수하여, 지출증가율을 수입증가율보다 2~3%p 낮게 유지하고, 의무지출은 PAYGO 원칙을 통해 무분별한 지출증가를 억제
 - 그간 부처별로 관행적으로 지원해온 사업(농공단지 조성 등), 컨텐츠가 부족하여 활용도가 낮은 낭비적 국고보조 사업(지역 체육·문화시설 등) 등에 대한 성과평가를 통해
 - 미흡 사업은 과감한 구조조정을 실시하고, 신규사업은 철저한 사전 타당성 검토·관리
 - 특히, 내년도 정치일정과 맞물려 포퓰리즘적 재정수반 입법(복지, 조세감면 등)이 증가할 가능성이 크므로, 국회에서 재정에 과도한 부담을 주는 입법추진 사례를 방지할 수 있도록 노력
 - * 4.22일 현재 18대 국회 의원발의 법률안(총 9,486건) 중 재정수반 법률은 2,780건(29.3%)이며 '11~'14년 소요비용 추계는 800조원 수준
 - 아울러, 탈루소득 과세, 불합리한 비과세·감면 정비 등 세입기반 확충 노력도 병행
- 이러한 정부의 재정운용방향에 대하여 오늘 회의에 참석한 민간 전문가 발언 요지는 아래와 같음

【현오석 KDI 원장】

- 세계경제 불확실성 등에 따른 하방 리스크, 잠재성장률 하락추세, 복지 포퓰리즘 확산 등 감안시 재정건전성 조기 회복 및 재정규율 확립을 통한 정부의 신뢰성 확보 필요

【원윤희 조세연 원장】

- 세원확대를 통한 세입확충방안으로 자영업자에 대한 탈루 소득 과세 강화, 조세감면제도 존치평가 도입 등을 통한 비과세·감면 축소, 술·담배·에너지에 대한 과세강화 방안 등 제시

□ 2세션에서는 복지, 경제·일자리 등 주요 분야별 투자방향과 쟁점에 대해 논의하였음

〈 주요 논의내용 〉

□ 건강보험 재정건전화 방안에 대해서는 건강보험 지출요인 억제 및 수입 확충방안을 중점 논의

○ OECD국가의 2배 수준에 달하는 약제비 지출 절감, 과잉진료 억제 등 지출효율화가 필요하고, 적정 보험요율 인상 등 수입확충의 필요성 공감

□ 기초생활보장 탈수급 방안에 대해서는 기초생활보장 대상자의 탈수급 유인책 마련 방안 등에 대해 논의하였음

○ 근로능력있는 수급자의 탈수급·탈빈곤이 기본정책방향이 되어야 한다는 데 공감대를 형성하고,

○ 이를 위해 탈수급 후에도 일정기간 동안 교육·의료급여를 지급하는 이행급여를 계속 확대해 나가는 방안 등을 논의

□ 청년일자리 사업 성과제고 방안에 대해서는 청년층 창업·창직 활성화가 중요하며, 재정에서 직접 지원하는 일자리는 경기회복상황 등을 감안하여 단계적으로 축소할 필요성이 제기되었음

○ 청년층이 원하는 일자리 창출을 위한 문화콘텐츠 분야 등에 대한 지원 확대와 아울러 여성인력 활성화 방안 등도 논의

□ 오늘 논의된 주요내용은 '11~'15 국가재정운용계획 수립 및 '12년도 예산안 편성시 반영할 계획임

수 신 각 언론사 사회부경제부정치부

발 신 참여연대 조세개혁센터 (담당 : 이송희 선임간사 02-723-5052 songhee@pspd.org)

제 목 국무위원 재정전략회의에 즈음한 국가재정운용에 대한 참여연대 의견

날 짜 2011. 4. 22. (총 6 쪽)

국가재정 운용에 대한 참여연대 의견

토건개발·군비 아닌 복지국가 단계적 이행위한 재정전략 세워야 부자감세 철회하고 지방재정 독립성 존중하는 세계·재정운용해야

1. 지난해 6월 지방선거는 한국사회가 나아갈 방향을 제시하는 매우 중요한 전환점이 되었다. 사업의 타당성이나 재정마련 방안, 국민과의 소통과 합의 없이도 22조 원 규모의 초대형 국책사업인 4대강 공사를 강행했던 정부에 대한 불신과 비판은 친환경무상급식이라는 보편적 복지를 선택했다. 토건이나 개발이 아닌 보편적 복지사회로의 전환에 대한 이같은 요구는 표심향배에 촉각을 곤두세우고 있는 정치권에 즉각 수용되어 복지국가론 논쟁을 불러 일으켰다. 자타에 의해 차기 대권후보자로 거론되는 인사들의 복지국가 구상은 보편적 복지국가로의 이행을 전제로 하고 있다. 그러나, 정치권이 여론의 흐름에 민감하게 반응하는 것과는 달리, 내년까지 임기가 보장돼있는 현 정부의 국정운영기조는 거의 변화를 찾아볼 수 없는 상황이다.
2. 1972년 4대강 유역의 수자원 개발을 포함한 제1차 국토종합개발계획 이후 40년이 지난 지금도 정부는 토건개발에 막대한 재정을 쏟아붓고 있다. 정부는 3년간 총 사업비 22조 원이 소요되는 4대강 공사가 채 마무리되기도 전에 지천정비에 또다시 총 20조 원 규모의 재정 지출을 계획한 것으로 알려졌다. 전 국토의 25%에 달하는 구역을 친수구역특별법상 친수 개발지역으로 지정함으로써, 생태계·환경파괴와 수질오염에 대한 각계의 우려에 대해서도 모르쇠로 일관하고 있다. 내년이면 임기가 만료되는 MB정부가 파괴된 생태계와 환경, 대대로 갚아야 할 빚더미를 후대에 남겨줄 것이라는 부정적 여론조작 인구에 회자되고 있다. 예

비비로 소요될 각종 파병예산까지 포함하면 32조 원에 육박하는 2011년 국방예산에 대해서도, 엄청난 군비지출이 동북아와 한반도의 평화를 담보하기 보다는 군사적 긴장과 무장 갈등 가능성을 높이고, 군비경쟁을 더욱 가속화시키고 있다는 지적도 나오고 있다.

3. 참여연대는 내년도 예산안의 기조와 재원배분에 대해 논의하고, 향후 5년간의 중기재정운용 방향을 수립하는 2011년 국무위원 재정전략회의 개최를 앞두고, 국가재정운용에 대한 다음과 같은 입장을 밝히는 바이다.

1) 토건개발사업, 군비 아닌 복지에 재정을 투입해야 한다

지난해 지방선거 이후 보편적 복지사회에 대한 국민들의 요구가 높아지고 있다. 무엇보다 전세계적인 기후이상과 원자재가 인상 등 외부적·환경적 요인과 더불어 국내 경기 침체에도 불구하고 나날이 치솟고 있는 국내소비자물가 등으로 인해 평범한 국민의 삶이 피폐해지고 있다. 사회경제적 지원을 통해 생계를 유지하는 저소득층의 고달픔이야 두말 할 나위없는 상황에서, 일부 토건세력과 건설사들에게 대다수 혜택이 돌아가는 토건 사업이나 개발 사업에 지속적으로 국가재정을 투입하는 것은 더 이상 설득력을 갖기 어렵다. 국민 다수가 반대하는 4대강 공사에 투입한 22조 원의 타당성과 효과에 대한 아무런 검증없이 지천정비에 추가로 20조 원 규모의 재정을 투입하는 우(愚)를 범해서는 안 된다. 토건 사업이나 개발 사업이 아닌, 주거, 교육, 보육, 의료, 노후와 같은 기본적 생활보장을 강화하는 보편적 복지사회로의 이행을 전제로 한 단계적 재정정책을 수립하고 국가재원을 배분해야 한다.

정부는 지난해 재정전략회의에서 ‘일자리를 통한 빈곤해소’라는 정책적 목표를 수립함으로써 사실상 복지재정 확대 논의를 사전 차단했다. 그러나 올해 4월 20일, 통계청이 발표한 ‘지역별 고용조사 결과’에 따르면, 지난해 기준 임금근로자 1670만 9천 명 중 월급이 100만~200만 원 미만인 근로자가 669만 6천 명으로 가장 높은 40.1%를 차지했고, 100만 원 미만 임금근로자도 16.0%(267만 3천 명)로 확인됐다. ‘일자리를 통한 빈곤해소’라는 재정전략상 정책목표가 달성되기에는 터무니없는 저임금의 질나쁜 일자리가 많음을 보여주는 이번 결과는, 실제 빈곤해소를 위해서는 정부와 공공의 개입이 불가피하다는 점을 역설한다. 말로만 빈곤해소가 아니라 구체적인 실행계획과 재정배분으로 정부의 의지를 드러내야 할 때이다.

세계 그 어느 나라보다도 빠르게 진행되고 있는 저출산과 고령화로 인해 우리나라는 조만

간에 세금 부담 능력이 있는 인구수가 급감하는 반면, 노후복지 비용 수요는 급증할 것이라는 경고의 목소리가 높다. 이같은 인구분포도 변화가 세입구조와 재정배분에 끼칠 영향은 불 보듯 뻔하다. 따라서 이번 국무회의 재정전략회의에서는 당장 눈앞의 이해나 보여주기식 성과가 아닌 지속가능한 한국사회, 복지국가로의 이행을 위한 단계별 재정운용안을 심도있게 논의해야 할 것이다.

이러한 측면에서 주목해야 할 분야가 바로 갈수록 증가하고 있는 국방예산이다. 2011년 국방예산은 전년 대비 6.2% 증가해 31.4조 원에 달하고 있는데, 예비비로 소요될 각종 파병예산을 포함하면 32조 원에 육박한다. 2000년에 비해 두 배나 증가한 규모이다. 그 결과 한국은 군사비 지출 세계 12위(2009년), 인도에 이어 막대한 경제력을 바탕으로 군사화를 추진하고 있는 중국과 함께 무기수입 2위(2006-2010년)를 기록하고 있다. 그러나 이러한 막대한 군비 지출이 평화와 시민의 안전을 보장하지 못하고 있는 것이 우리가 마주하고 있는 현실이다. 엄청난 군비지출이 동북아와 한반도의 평화를 담보하기보다는 군사적 긴장과 무장갈등 가능성을 높이고 군비경쟁을 더욱 가속화시키고 있기 때문이다. 따라서 국방예산의 동결과 축소는 군비경쟁의 악순환을 끊고, 대신 필수적인 복지 재원을 확보하는 데 있어 가장 합리적인 방안이 될 수 있다. ‘군사적 대비’가 필요하다고 판단되는 부분은 상호신뢰 구축과 군비통제를 통해 평화적인 해결을 우선적으로 도모하고, 국방예산에 대한 엄격한 타당성 검토와 효율적인 예산집행으로도 적지 않은 재원을 확보할 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 정부는 이미 각국 정부가 군비지출 규모를 줄여 시민의 우선순위에 따라 복지재원을 확보하려는 정책 전환을 시도하고 있는 것을 주목해야 한다.

2) MB정부 들어 추진된 각종 부자감세는 반드시 철회되어야 한다

MB정부는 집권초기부터 하방침투효과(Trickle-down effect)에 의한 경제활성화를 주창하며 금융자산 및 부동산 보유자와 고소득층, 재벌·대기업에 세제특혜선물을 안겼다. 대표적 부자세금으로 지목됐던 종합부동산세의 사실상 폐지, 소득세와 법인세 세율 구간 조정 및 일률적 세율 인하, 부동산 경기 침체를 이유로 한 다주택자 보유자에 대한 양도세 중과제도의 한시적 폐지, 대기업에 대부분 혜택이 돌아가는 것으로 확인된 임시투자세액공제를 포함한 각종 비과세감면제도 일몰 적용 및 폐지 입장의 철회 등 지난 3년 동안 부자감세정책을 더해왔다. 부자감세로 인한 세입 축소와 더불어 2008년 세계적 금융위기로 인한 경기침체 및 경제위기

극복과정에서 취한 확장적 재정지출정책은 국가재정 건진성에 대한 논란과 우려를 자초했으며 한때, 부족한 세입확충을 위해 담배세와 주세를 인상할 것으로 알려지며 부자들에게 깎아준 세금을 납세자 일동이 메워주는 것에 대한 반대 여론에 부딪치기도 했다.

국가재정운용의 근간이 되는 세제정책에서의 이같은 불평등성은 자칫 탈·편법을 통한 세금 탈루를 부추기고, 나아가 납세거부 정서의 확대로까지 이어질 수 있다는 점에서 매우 우려스러운 지경에 달했다는 지적이 곳곳에서 나오고 있다. 한국조세연구원에서 발표한 ‘우리나라 국민들의 납세의식 추이: 제2차 설문조사 결과를 중심으로’(박명호, 『월간 재정포럼』 2011년 2월호)에 따르면, 현행 조세제도가 소득수준을 잘 반영한 공평한 시스템이라는 응답은 전체의 4.3%에 불과하였고, 64.4%가 고소득층에 유리한 시스템이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 중산층 및 저소득층에 유리한 시스템이라고 응답한 비율은 각각 4.9%, 3.0%에 지나지 않았다. 조세형평성에 대한 이같은 부정적 인식을 해소하지 않고서, 정부가 발표한 조세정의 실현방안(2011. 3. 22)의 주요한 내용인 고소득 자영업자에 대한 세원관리 강화나 성실납세자에 대한 인센티브 제공 방안 등이 실효성을 갖기란 어려운 것이라는 점은 명약관화하다.

이런 면에서 2012년 시행예정인 법인세의 최고세율구간 인하는 반드시 철회되어야 하며 각종 비과세감면혜택 또한 철저한 검토과정을 거쳐 최소화해야 한다. 지난 3월 29일 조승수 의원(진보신당)이 2008~2010년 국세통계연보에 나온 ‘법인세 세액공제 및 세액감면 신고 현황’을 분석해 발표한 보도자료에 따르면, 법인세 세액공제 총액은 2007년 4조 1110억 원에서 2009년에 5조 1477억 원으로 늘어났다. 그러나 이 가운데 중소기업의 세액공제 비중은 21.3%에서 19.4%로 줄어들었다. 반면에 대기업의 비중은 2007년 78.7%에서 2009년에 80.6%로 높아졌다. 특히 기업의 설비투자금액 중 7%를 세액공제해주는 임시투자세액공제의 경우 2009년 공제총액 1조 9418억 원 가운데 87.4%가 대기업 몫이었다. 이는 2007년의 84.2%에 견줘 3%포인트 이상 증가한 것이다.

또한 지난 19일 이정희 의원이 발표한 자료(‘법인세 감면이 재벌기업 실효세율에 미치는 영향’, 2011. 4. 19)에 따르면, 대기업의 실효세율은 중소기업보다 높으나 자산 5000억 원을 초과하는 재벌기업의 실효세율은 대기업의 실효세율 평균보다 더 낮은 것으로 나타났다(중소기업 실효세율 15.3%, 대기업 21%, 재벌기업 19.7%). 이정희 의원은 그 이유로 전국 42만개 기업 중 단 678개 기업(상위 0.16%)이 전체 조세감면 혜택의 51%를 가져가는 등 재벌기업에 비과세 감면 혜택이 집중되었기 때문인 것으로 분석했다. 특히, 이정희 의원에 따르면, 2008년 법인세법 개정으로 '08~'09년도 2억원 초과 기업의 적용세율이 25% → 22%로 낮아졌는

데, 산출세액 대비 법인세 감면액 비율(조세감면액 비율)은 '08~'09년도 15.1% → 16.9%로 오히려 증가했고, 5000억 원을 초과하는 재벌기업에서는 '08~'09년도 17.3% → 21.6%로 급증해 사실상 기업에 대한 비과세 및 감면 혜택이 재벌기업으로 집중되고 있다.

그런데, 『한겨레21(2011.04.18 제856호)』 이 자산기준 상위 10대그룹을 분석한 결과에 따르면, 2007년에서 2010년 사이 대기업의 고용유발계수는 평균 1.08명에서 0.84명으로 줄었으며, 시설 및 연구개발 투자 역시 2007년 10.8%에서 2010년 8.8%로 하락했다. 즉, 법인세 최고세율을 인하하게 되면, 재벌대기업의 투자가 촉진되어 경기활성화가 이루어지고, 일자리가 창출돼 감세 혜택이 대기업에만 귀속되지 않을 것이라는 정부의 주장이 현실에서 전혀 입증되지 않는다는 점이 확인된 것이다. 이처럼 감세의 필요성을 국민들에게 설득할 수 있는 명분이 더 이상 없어진 상황에서, 정부는 예정된 법인세 최고세율구간 인하를 반드시 철회해야 할 것이다.

2008년 종합부동산세의 세대별 합산 과세방식 등에 대한 헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정에 따른 소급적용과 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등에 대한 공제, 과세구간 및 세율, 과세기준 금액 9억 원으로 인상 등으로 인해 또 다른 대표적인 부자세금인 종부세 수입은 2008년 2조 3280억 원(법인포함 과세인원 41만2천 명), 2009년 9677억 원(법인포함 과세인원 21만2천 명)으로 크게 감소했다(2010년 국세통계연보, 2010. 12. 20). 특히, 종부세는 세액 전부가 지방자치단체로 교부돼 지방정부 재정의 중요한 축이 되는 세금이었던 바, 정부는 종부세를 사실상 폐지하는 대신 지방소득세와 지방소비세를 도입하고, 예비비를 추가 지원하는 방식으로 세수를 보전해왔다. 지방정부의 고유한 재원을 없애는 대신 중앙정부에 대한 의존성을 높여온 셈이다.

3) 독단적인 세제개편으로 지방정부의 재정운용 및 행정자치의 독립성을 더 이상 훼손해서는 안 된다

그런데 지난달 22일 또다시 정부는, 부동산 거래 활성화를 명분으로 올해 한시적으로 취득세 50% 인하라는 감세카드를 들고 나왔다. 2009년을 기준으로 지방 시도 세수의 30.5%에 달하는 취득세(2009년 당시 취득세와 등록세로 나누어 과세되었으나 2010년 취득세로 통합, 13조 7752억 원, 2010년 지방세정연감)를 반토막내면서 지방자치단체와 사전 협의조차 거치

지 않은 것으로 알려졌다. 취득세 50% 감면혜택에 대해 지자체의 반발이 빚발치자 정부는 부족한 세입만큼 발행한 지방채를 전액매수하고, 이자비용까지 보전해주는 방안을 내놓았다. 지방정부의 독립적 재정운용과 행정자치를 침해하는 또 하나의 중앙집권적 발상일 뿐 아니라 부자감세정책인 것이다. 지자체 재정과 운영의 독립성 확보를 위한 정책지원은 커녕 지방채 발행의 책임을 지고 있는 지방의회의 권한을 무시한 것이나 마찬가지며 중앙정부의 부자감세 기조로 지방정부의 빚을 늘린 셈이다. 결국 아랫돌 빼어 윗돌 괴는 무책임한 정책이 재연된 것이다. 백번 양보하여 거래세 인하를 통해 부동산 거래 활성화를 도모하는 것이 정부의 정책 방향이라면 부동산 세제의 이면에 해당하는 보유세를 강화하는 방안이 병행되어야 할 것이고, 사실상 폐지된 종부세도 본래 목적에 맞게 다시 설계해야 한다.

4) 정부는 재정전략회의 결과를 국회에 보고하고, 국회는 재정배분에 대한 국민의견 청취 절차를 공식화해 이를 예산안 심사에 반영해야 한다

그동안 매년 1회 대통령 이하 모든 국무위원이 모여 재정전략회의를 통해 다음해 예산안의 재원배분원칙을 합의하고, 향후 5년 장기재정운용방향에 대한 전략을 수립해왔다. 국정운영과 정책의 방향이 국가재정 배분으로 구체화되는 매우 중요한 회의임에도 불구하고, 재정전략회의 결과는 정확히 알려지지 않는다. 짧은 청와대 브리핑을 제외하고는 구체적으로 어떤 논의들이 오갔는지 확인할 길이 없다. 국가재정운용의 독립성과 효율성, 중요성 등을 감안할 때, 일정하게 비밀유지가 필요할 수도 있다. 그러나 헌법에 의해 예결산 심의권이 부여돼있는 국회에는 재정전략회의이후 즉시 결과를 보고하는 것이 마땅하다.

또한 국회 예결특위는 이 보고를 바탕으로 국가재정배분에 대한 국민의 의견을 확인하고, 수렴하는 절차를 공식화하고, 예산안 심사에서 이를 적절하게 반영하기 위해 노력해야 한다. MB정부가 들어선 이래 이미 세 번이나 예산안이 날치기 통과되었다. 소 잃고 외양간 고치지도 못하는 국회가 되고 있는 것이다. 국민의 대표자로, 국민을 대신해 정부를 감시하고 견제해야 할 의무가 있는 국회가 국무위원 재정전략회의에 대해 더 이상 뒷집지지 않고, 그 결과를 보고받는 것에서부터 실질적으로 예산심사가 시작된다는 점을 명심하길 바란다. 끝.

국 가 재 정 전 략 토 론 회

토 론 문

[토론 1] 국가재정수입 운용전략을 중심으로

조수진 (새세상연구소 연구위원)

[토론 2] 신공공관리정책에 기반한 지방재정관리제도의 사례분석

서형택(공무원노조정책연구소 연구위원)

[토론 3] 진보의 재정전략 키워드는 복지, 일자리, 교육, 지방, 증세

박 주 현(시민경제사회연구소장)

[토론 4]

박 원 석 (참여연대 협동사무처장)

국가재정수입 운용전략을 중심으로

조 수 진 (새세상연구소 연구위원)

I. 들어가며

- 정부의 재정전략은 세 가지 방향에서 논의할 수 있음. 어디에 써야 하는가(재정지출), 어디서 돈을 마련할 것인가(재정수입), 어떻게 정부의 재정운영을 감독할 것인가(국회의 감독방안)임.
- 토론문에서는 이명박 정부의 재정 전략 중 어디서 돈을 마련하여야 하는가의 재정수입정책의 문제점과 진보적 재정수입정책 방향 및 국회 및 민간의 대정부 재정정책 통제권 강화 필요성에 대해 지적하려 함.

II. 이명박 정부의 국가재정수입 운용전략의 문제점

1. 내년의 추가 감세는 그대로 진행하면서 허리띠를 졸라매겠다는 것은 아이러니임

- 정부는 지난 23일 재정전략회의에서 “내년 예산 편성과 ‘2011~2015년 재정운용계획’에서도 ‘2010~2014년 재정운용계획’에서 도입한 재정준칙을 준수해 지출증가율을 수입증가율보다 2~3%포인트 낮게 유지하겠다”고 함.

- 정부가 재정건전성을 중요하게 생각하는 것은 정부의 법적 의무이므로 당연함. 국가재정법 제16조는 “정부는 재정건정성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다”고 하여 정부가 지켜야 할 예산의 원칙을 규정하고 있기 때문임.
- 그러나 정부는 이번 23일자 재정전략회의에서도 허리띠를 졸라매겠다고만 할 뿐 정작 주 원인인 기존 감세 정책 철회는 고려하지 않고 있는데 이것은 비논리적임. 게다가 최근에는 지방재정 관련하여 지방정부의 주된 재원인 지방세를 삭감하고 이를 중앙정부 재원으로 보전해주겠다고 함. 종합부동산세 감세 부분도 그대로 유지되고 있음.
- 게다가 당장 내년 예정된 2단계 소득세·법인세 각 2% 세율 추가인하 방침까지 그대로 고수하고 있음.
- 이러한 감세 정책을 철회해야 함. 국가부채가 지난해 말 392조 8000억원까지 늘어날 만큼 재정 건정성이 악화된 것은 2008년 이명박 정부들어 이루어진 대규모 감세정책에 주된 원인이 있기 때문임.

2. 저출산 고령화 사회에 대비한 자원 마련을 위한 장기적 계획의 부재

- 복지 정책에 대한 국민적 요구가 높음. 이에 따른 국가의 적극적 개입필요성이 커지고 있으며 정부는 저소득 근로가구를 지원하기 위한 EITC 제도를 2009년부터 임금생활자에 대해 시행하는 등 이미 재정 지출이 상당하고 앞으로 늘어날 것임.
- 저출산노령화 사회가 코앞에 와있음. 앞으로 노령화로 인한 건강보험금과 연금의 지급은 증가하는 반면 젊은층이 줄어들게 되면 소득세 위주의 직접세 세수는 줄어들 위험에 처해있음. 인구고령화는 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되어 금년 노인인구 비율이 10.3%(502만명)로서 2050년에 세계 최고령국(38.2%)에 진입할 전망. 출산률도는 2009년에 1.15명으로 현재 OECD 국가 중 출산율이 가장 낮은 수준.
- 조세연구원에 의하면 우리나라가 2050년말에도 국가채무비율을 2011년말경 수준인 31%¹⁾로 유지하기 위해 필요한 조세부담률 상향조정 규모는 GDP 대비 약 2%²⁾. 현재

1) 31%는 2007년경의 조세연구원이 추산한 국가채무비율이며 현재 조세연구원은 2011년말이 되면 우리나라 정부 부채가 35.2%일 것으로 추산.

2) 2007. 7. 조세연구원 조세브리프 「우리나라의 장기재정위험」

우리나라 조세부담률이 2009년 기준으로 19.3%이므로 2050년까지 매년 2%의 조세부담률을 올린다고 가정하면 2050년에는 무려 99.3%의 조세부담률이 됨. 물론 이것은 재정지출 삭감을 전혀 하지 않았을 때의 수치임. 재정지출만으로도 달성할 수 없으며 재정건정성을 위해서는 불필요한 재정지출을 과감히 줄이고 증세를 같이 시행할 수 밖에 없음.

- 그러므로 결론적으로 이명박 정부가 현재 재정지출 삭감과 일부 조세지출 정비만으로 재정건정성을 달성하고자 하는 것은 현실성이 없으며 오히려 증세라는 말하기 꺾끄러운 과제는 숨기려는 것으로 오히려 포퓰리즘적임. 장기적으로는 필연적으로 증세를 해야함.

3. 비공개 운영의 문제점

- 이명박 정부의 국가재정운용계획안은 국회에 제출되기까지 거의 비밀에 부쳐져오고 있음. 그동안 매년 1회 대통령 이하 모든 국무위원이 모여 열었던 재정전략회의의 경우도 일부 내용을 제외하고는 비공개 운영하고 있음.
- 국가기밀 사항을 제외하고는 국회는 헌법제54조에 의해 예산심의권을 가지고 있는데 이의 실질적 행사를 위해서는 재정전략회의의 경우도 국회에 보고하는 등 국민에게 공개하여 계획단계에서부터 감독을 받을 필요가 있음.

III. 진보의 재정수입 운용전략 - 큰 그림을 짜자

1. 10년~30년이상의 장기적인 재정수입 확대 계획 필요

- 법적으로는 현재 국가재정법이 제6조에서 정부가 단지 향후5년간의 국가재정운용계획을 짜도록 의무화하고 있는 것으로는 부족하므로 국가재정법을 개정하여 30년정도의 장기 재정운용계획을 짜도록 의무화할 필요가 있음.
- 증세는 국민 중 누가 공동을 위한 비용을 더 낼것인가의 문제이므로 장기적 계획을 제시하고 국민적 합의를 차분히 이끌어내야 함.

- 우리나라 경제성장 단계별 재정정책을 살펴보면 70년대 부가가치세 도입 → 80년대 토지초과이득세 도입 → 90년대초 금융실명제와 부동산실명제 도입 → 국민의 정부 국민기초생활보장법 제정과 소득세법 개정 → 참여정부 국가재정법 제정 및 종합부동산세 도입 → 이명박 정부 법인세와 소득세, 부동산세 인하 등으로 이어지고 있음. 이와 같이 주로 감세만을 한 정부는 이명박 정부가 유일함.
- 특히 노무현 정부는 소득세와 법인세는 인하한 반면 종합부동산세 도입 등 토지보유세를 인상하는 전략을 폈음. 종합부동산세 도입과정과 최근의 축소과정에 이르기까지 찬반론자들의 논의 진행과정과 국민 반응에 대한 심도깊은 평가가 필요함. 향후 과제라고 생각함.
- 대기업 위주의 조세지출 정리, 자영업자 소득과약, 금융상품에 대한 양도소득세 부과 등 기존의 공평과세를 위해 꾸준히 진행해야 할 개혁과제들을 계속 추진하는 것과 별도로, 세목 중 증세를 한다면 가장 세입중 가장 많은 부분을 차지하는 3대 세금인 소득세, 법인세, 부가가치세 중 증세를 하는 것이 효과적이나 아래와 같이 직접세 증세가 타당함. 물론 지방재정을 위해 종합부동산세 등 토지보유세도 증세할 필요가 있음.

2. 직접세 인하의 역사를 멈춰야

- 사실 소득세 법인세 감세 기조는 이명박 정부들어 처음 시작된 것은 아니며 김대중 정부, 노무현 정부 때도 꾸준히 이루어져 왔음. 우리나라 세법 개정은 직접세 감세의 역사라고 봐도 과언이 아님.
 - 특히 고소득층에 대한 감세가 꾸준히 이루어져 왔음. 소득세 과세표준 최고구간에 대한 소득세율은 1978년 70% → 1982년 60% → 1989년 50% → 1996년 40% → 2002년 36% → 2008년 35%(→ 2012년 33% 인하 예정)로 지난 감세되어 왔음.
 - 법인세의 경우도 최고구간에 대한 법인세율은 1979년 40% → 1980년 38% → 1993년 32% → 1998년 28% → 2001년 27% → 2003년 25% → 2008년 22%임(→ 2012년 20% 인하 예정). 중간에 과세표준 조정까지 포함하면 감세폭은 훨씬 커짐.
- 소득세와 법인세 등 직접세 인하 정책을 비판적으로 근본적으로 되짚어볼 때임.
 - 이러한 직접세 인하가 경제 성장에 기여했다는 점은 증명되지 않고 있음.

- 1997년 경제위기 회복 이후 급속히 악화된 소득분배의 불평등이 개선되지 않고 절대적 빈곤도 지속되고 있음. 한 편으로 우리 사회의 계층별 차이를 살펴보면 빈곤층 증가가 상류층 증가를 상회하는 수준으로 빈곤층과 상류층이 동시 증가하는 최악 양극화 현상의 양상을 보이고 있는 것으로 나타나고 있음. 조세의 두 가지 기능 중 하나는 국가 재원 마련, 나머지 하나가 바로 소득재분배인데, 우리나라 조세의 소득재분배 기여율은 OECD평균에 크게 못미치는 수준임.
 - 이러한 상황에서 소득세, 법인세와 같은 직접세 인하가 더 이상 필요한지 가치관의 재정립이 필요함. 오히려 소득이 높을 수록 많이 내는 누진율이 적용되는 소득세, 법인세, 종합부동산세와 같은 직접세 비율을 높이는 것이 타당함.
- 가능한 대안으로 소득세와 법인세에 대한 최고구간 신설안, 부유세, 사회복지세 신설 방안 등 여러 대안이 제시되고 있음. 이에 대한 활발한 논의가 필요함.

3. 증세에 대한 사회적 합의를 도출해야

- 이대로 간다면 부가가치세 증세나 석유에 일괄적으로 붙게 되는 탄소세 등 소득에 관계 없이 누구나 동일하게 내는 간접세 인상에 직면하게 될 수 있음. OECD 평균에 비해 조세 부담률이 낮은 우리나라는 간접세 인상보다는 소득세 따라 누진되는 소득세 법인세 등 직접세를 인상하는 것이 필요함.
- 소득세, 법인세, 토지보유세를 비롯한 증세에 대한 사회적 합의를 도출하는 과정은 긴 여정이 될 것임. 이를 위한 국민의 합의를 지금 당장 차근차근 준비하여 거치지 않는다면, 또다시 보수언론의 ‘세금폭탄론’, ‘색깔공세’, 지지율을 걱정하는 정치인들의 ‘증세는 정치인의 무덤론’, ‘증세를 한 정권치고 다음 선거에서 패하지 않은 자 없다’ 등등의 수많은 난관에 무방비로 노출될 수 밖에 없을 것임.
- 우리 사회는 이미 노무현 정부때 종합부동산세라는 부자증세를 경험한 바 있음. 노무현 정부의 종합부동산세는 자산에 부과하는 보유세이지만 자산전체가 아닌 부동산에만 부과하였다는 점에서 순부유세는 아니지만 부유세의 일종으로 분류되고 있음. 국민 일부에 대한 부자증세이며 그동안 과세의 사각지대였던 고가부동산에 한정된 증세라는, 비교적 국민 전체가 공감할 수 있는 내용의 증세였음에도 불구하고 과세대상자들의 반발은 매우

극심했던 것에 비해 그 재원으로 혜택을 받게 되는 지방정부 또는 일반 국민들의 호응도는 비조직적이고 덜 가시적이었음. 중부세의 설계와 정치적 상황 등 여러 원인이 있겠으나 어떤 명목이든 증세에 대한 조세저항이 엄청나다라는 점과 국민들의 증세 필요성에 대한 공감대가 아직은 적다는 점은 분명함.³⁾

- 국민들에 대한 이해와 설득 작업이 절실함.

4. 정부 재정운용계획에 대한 감독을 강화해야

○ 국회의 예산결산위원회 권한 강화

- 오건호 사회공공연구소 연구실장의 발제문 중 “행정부의 전략적 예상편성에 조응하는 국회의 심사체계 정비가 중요하다”는 부분에 매우 동의함.
- 특히 정부의 예산 편성은 2006년부터 이미 부처별 편성이 아닌 분야별 편성으로 바뀌었음에도 불구하고 국회는 아직도 부처별 심사라 할 상임위원회별 심사에 중점을 두고 있음. 이에 예산결산위원회 권한을 강화하여 정부가 예산에 대한 재정전략회의를 하는 4월부터 보고를 받고 관여할 필요가 있음.

○ 국민참여예산위원회⁴⁾, 재정사업 사후평가위원회⁵⁾ 등 국회 외 민간이 참여가능한 감시 기구 신설

- 국회나 정부 외에 국가재정지출에 대한 정치적 고려를 배제한 평가기구가 필요함. 지속적인 감시감독을 위해 기획재정위원회 산하 또는 국무총리 산하에 예산과 재정을 감시할 위원회를 신설하여 민간 전문가를 배치할 필요가 있음.

3) 2011.3. 조수진글, 새세상연구소 토론회 ‘복지비용 누가 부담해야 하나’

4) 민주노동당 대선공약집

5) 2010. 4. 21. 국회예산결산특별위원회, 『재정건전성 제고를 위한 국회 재정통제 강화방안』 세미나 자료집

신공공관리정책에 기반한 지방재정관리제도의 사례분석

서형택¹⁾

순서

1. 들어가는 말
2. 성과상여금제도 해설
 - 가. 제도의 탄생배경인 신공공관리정책
 - 나. 관계규정(법령)
 - 다. 성과상여금의 장·단점
 - 라. 선행연구 살펴보기
 - 마. 외국사례 검토
3. 성과상여금제도 운영실태
 - 가. 일반현황
 - 나. 총액인건비예산제도 시행을 기점으로 한 성과상여금제도 변화 의미
 - 다. 성과상여금 지급평가방법에서 다면평가방법을 폐지한 적실성 분석
 - 라. 인사제도와의 연관성
 - 마. 구체적 사례를 통한 운영실태
 - 바. 노동조합의 태도
4. 성과상여금제도 개선대안 제시

1) 2004.3.~2006.2. 전국공무원노동조합 정책실장, 2006.3.~2008.2. 전국공무원노동조합 정책연구소장, 아주대학교 응용사회학과 박사과정 수료, 현 수원화성박물관 근무

1. 들어가는 말

현대행정의 특징은 전통적인 시민참여와 민주주의 가치실현을 위한 핵심요소의 관점과 지향 목적 등에서는 차이가 있어도 정책이 집행되는 현장의 의사결정과 책임이 강조되는 ‘분권 재정’은 이미 글로벌표준으로 인식되고 있다.

그런데 현실에서 보면 지방분권이 모든 것을 해결해 주지는 못하였다. 오히려 지방분권이 재정의 비효율성을 창출하거나, 기존 중앙집권적인 재정통제방식이 그대로 답습되어 지방자치단체 스스로 권한을 포기하는 병리적인 현상도 적지 않게 발생하고 있다.

전통적으로 지방재정은 재정운용의 건전성 유지·관리와 예산낭비방지라는 소극적인 재정책임이 요구되었으나, 결과지향적인 신공공관리정책의 도입으로 정부혁신이 강조되면서 성과책임과 최적 수준의 재정상태 유지라는 경제성 혹은 시장책임이 동시에 요구되는 방향으로 국정과제가 설정되었다.

결과지향적 성과를 강조하는 신공공관리정책으로 추진한 정부혁신의 기본논리는 재정분권이 중요하게 강조되었지만 현실에서는 오히려 중앙통제가 강화되었고, 중앙정부가 정책의 결과를 강조하면서 집권적 집행을 위해 지방분권을 비판하는 논리로 사용된 측면도 있다.

1990년도 현재까지 여전히 명분상으로는 재정분권과 책임성 확보라는 국정과제가 지속적으로 추진되고 있지만 중앙정부와 상충되는 정책의 재정책보에서는 정치적 입장의 차이 등으로 지방재정지원체제가 작동되지 않는 등의 현실적인 문제가 상존하고 있다.²⁾

정부는 신공공관리정책의 실천수단으로 ①시장메커니즘을 지향하는 정부개혁 ②공공부문에 경쟁 및 비용개념의 가격메커니즘, 성과계약방식도입 ③시장이윤가치에 대응하는 산출과 결과(성과)중심 가치 강조 등 세 가지를 전략핵심과제로 지정하였다.

하지만 이 세 가지 전략핵심과제를 추진하기 위해 진행된 신공공관리정책과 뉴거버넌스적 행정접근은 그 속성이 갖고 있는 차이로 인해 현실에서는 많은 상충이 발생하고 있거나 제도가 유명무실해 지고 있다.

2) 지방분권에서 가장 중요한 원칙이 보충성의 원칙으로 중앙정부의 역할은 지방정부 기능을 보충하는 측면에 국한되어야 하며, 가능한 모든 행정업무는 지방정부가 중심이 되어 수행되어야 한다.

〈표 1〉 신공공관리정책과 뉴거버넌스의 상충성

신공공관리정책	뉴거버넌스
결과에 초점	과정에 초점
조직 내 관계	조직간 관계
하향식전략기획과 성과에 대한 구체적 책임요구	구성원들의 상향식 의견합의와 신뢰의 가치선호
집행재량과 결과에 대한 시장 책임	집행과정에 참여와 의사결정·집행과정의 투명성책임

이와 같은 상충성으로 인한 중앙정부의 지방재정관리의 부정적인 사례로 예산조기집행을 들 수 있다. 중앙정부가 국가 예산 약258조원을 조기집행을 강요하면서 이를 통해 일자리창출, 경제부양의 사유를 들고 있지만 현실에서는 오히려 예산조기 낭비적 요소가 많은 점도 사실이다.³⁾

한편 정부가 신공공관리정책 중 대표적인 성과주의 정책으로 공직사회에 도입한 성과상여금제도도 지방재정관리정책의 대표적인 부정적인 사례에 속한다. 성과상여금제도의 변천을 간단히 살펴보자. 정부가 성과상여금제도를 도입한지 10여년이 되었다. 시행 초기부터 성과상여금에 대해서는 찬반 논란이 일었고, 성과상여금 반납, 균등분배, 상여금으로 이웃돕기 등 정부가 기대한 것과는 다른 방향으로 많은 우여곡절을 겪고 있는 것도 사실이다.

정부가 성과상여금을 도입한 취지는 분명하다. 공직사회에도 신자유주의 정책의 핵심인 효율성을 불어넣어 예산도 절감하고, 대국민서비스도 향상시키자는 뜻이 담겨있다. 이는 WTO 체제에서 각종 선진국의 행정지표를 우리나라와 대비하면서 경쟁력을 비교 평가한 결과 구조개혁이 시급한 분야라고 정책우선 순위를 결정한 때문이다.

정부부문의 경쟁력 강화는 결국 「작은 정부론」에 입각한 예산축소로 이어질 것이고, 초기에는 공무원의 수를 줄이는 구조조정정책이 중심을 이루다가 김대중 정부 시절부터 신공공관리정책에 기초한 임금 등 소프트웨어적인 방법으로 추진되었다. 이를 반영하여 도입된 제도가 성과상여금이다.

성과상여금 시행연혁을 간략히 살펴보면, 1995년 김영삼 정부에서 행정개혁의 일환으로 일하는 분위기 조성을 위해 특별상여수당, 즉 봉급보전의 의미가 강한 제도로 도입하였으나 이

3) 세계일보(2009.3.4), ‘가계 기업은 부진을 면치 못하고 있는데 정부의 사회간접자본투자 나 홀로 경기부양’ 기사.

후 1997. 12월 IMF관리체제 시절 중단되었다가 2001. 3월 김대중 정부에서 지급방식 등 성과 평가와 경쟁력 강화를 위한 제도로 변경하면서 재 시행되었다.

정부의 정책도입 의도와는 달리 공무원들은 김대중 정부가 추진하던 공무원과 민간기업 간 보수격차를 연차적으로 줄이기 위한 방편으로 인식한 측면도 크다. 왜냐면 성과상여금 제도 시행을 위해서 전제되는 여러 가지 정책⁴⁾들이 현장에서 시행되지 않거나 곤란하다는 것을 잘 알고 있기 때문이기도 했다.

이렇듯 정부의 정책의지와는 별도로 변경된 성과상여금에 대한 공무원들의 수용성은 보수 보전적 의미로 이미 다른 방향에서 진행되었다. 따라서 시행에 있어서 정부의도를 관철하기 위해 많은 마찰이 생길 것은 자명한 일이었다.

따라서 이 발표 자료는 정부가 추진해온 신공공관리정책에 기반한 성과시스템에 대한 현실태와 대안을 모색하여 지방재정관리가 분권에 기초한 자율성이 보장되는, 사회공공성이 강화되는 방향으로 집행되어야 하는 당위성을 강조하고자 한다. 이를 위해 정부가 중앙재정통제 방식의 하나로 추진 중인 총액인건비예산제도 등도 현실에서 많은 문제점을 노정시키고 있지만,⁵⁾ 여기에서는 성과주의의 핵심이라고 할 수 있는 성과상여금제도로 분야를 한정해서 살펴 보고자 한다.

이와 같은 기본 전제에서 이 발표 자료는 기존 성과상여금과 관련된 선행연구논문을 분석하고, 본래 정책도입 취지가 올바른 것인가에 대한 현장 공무원들의 반응과 공무원직종별 실태를 조사하고, 올바른 정책대안을 제시하고자 한다.

이를 위해 성과상여금제도 탄생배경인 신공공관리정책의 이행정도, 성과상여금의 외국사례, 성과상여금 시행과 관련된 총액인건비예산제도와 연관성, 성과상여금평가방법의 개선대안으로 주목되었던 다면평가의 폐지 원인추정, 인사제도와와의 연관성, 노동조합의 개입력 등을 연구조사하고, 공동체 삶을 위한 개선대안을 모색해 보고자 한다.

4) 예를 들면, 직무분석 곤란, 평가의 객관성 미흡, 수용성 등 공정성 확보의 어려움 등

5) 차기 토론회에서는 총액인건비예산제도의 현 실태와 개선방안에 대해 의제를 설정하기로 한다.

2. 성과상여금제도 해설

가. 성과상여금제도의 탄생배경인 신공공관리정책

공공행정부문에 신자유주의의 파고가 거세지고 있다. 신자유주의의 정책전략인 자본의 이윤을 극대화하여 자본의 축적을 최대한 보장하고, 반면에 노동생존권은 자본의 이윤추구를 위해 최대한 제한하는 정책기조가 공공행정부문에 그대로 수용되고 전착되고 있는 것이 신공공관리정책이다.

신공공관리주의는 행정에 능률성과 성과제고에 목표를 둔 공공관리개혁을 강조하는 이론적 논의로서 그 특징으로는 ①작은 정부론, ②신제도주의 경제학(자유주의적 관리), ③시장중심주의(기업식 관리주의 포함) 등에 이론적 근거를 두고 있다.

과거 공직사회는 신공공관리 개념을 개혁인 것으로 또는 세계화인 것처럼 오해하고 심지어는 좋은 제도로 인식했다. 그 결과는 많은 분야에서 대국민서비스의 주된 행정이념인 공공성을 포기하고, 경쟁만을 일삼아 행정서비스의 형평성이 보장되지 않는 구조를 자초하였다.

이와 같이 정부에서 도입 중인 신공공관리정책에 의거한 제도를 표로 정리하면 아래와 표와 같다.⁶⁾ 정부는 신공공관리정책의 목표로 능률과 성과제고를 들고 있다. 이는 공공부문에 사기업 경영이념인 생산성 개념을 도입하자는 것이고, 행정에도 생산성을 향상시키는 것이 능률과 성과제고로 나타난다고 주장하고 있다.

생산성의 개념에서 보면, 본래 경영학 측면에서는 산출과 투입 중 산출, 즉 결과에 중심을 두어야 한다. 그러나 행정서비스의 현실상 무형의 행정서비스를 개량화 하기란 사실상 곤란하다. 따라서 신공공관리정책에서는 산출 증대보다는 오히려 손쉬운 투입감소 정책을 추진한 결과 오히려 통제중심의 비생산적인 방향으로 진행되었고, 그 결과 노동총비용을 감소시키는 정책을 개혁이라는 미명으로 추진하였다.

따라서 노동총비용을 감소시킬 수 있는 방안으로는 현실적으로 인력을 줄이거나(구조조정), 임금을 삭감하는 정책으로 귀결될 수 밖에 없고, 이 비용 삭감정책으로 인하여 2007년까지 투입요소에 대한 관리정책이 강화되었다. 따라서 정부가 목표했던 생산성 향상은 공공부문 노동자의 생존권을 위협하고, 나아가 행정서비스의 질적 저하로 인한 행정서비스 형평성 저하로

6) 하계수, 2001, 신공공관리론, pp.7-8.

나타나게 되었다.

정부는 투입요소를 충분히 삭감한 후 2008년부터 2011년까지 전자정부 로드맵의 완성으로 달성한다는 기본적인 전략을 갖고 있다.⁷⁾

〈표 2〉 정부가 도입한 신공공관리정책

목 표	근거원리	중심내용	주요 개혁프로그램	지방행정개혁	추진현황
능률과 성과제고	작은 정부론	·정부의 규모와 기능의 축소	·인력감축 ·프로그램 감축 ·민영화와 민간위탁 ·아웃소싱 ·규제완화	·인력감축(1998) ·민간위탁(1998) ·단층제개혁 ·읍면동기능전환(1999)	·56,633명 감축 ·경기도 662건 531명 ·시도 ·94시구 1,655동
	해방관리	·절차와 구조적 제약완화	·분권화와 권한위임 ·책임운영기관제 ·절약예산의 이월 ·총액예산제도 ·발생주의회계	·자치권확대 ·기능이양	·시도 ·267개 사무이양의 결
	시장중심주의 ·경쟁원리 ·기업식관리	·운영의 효율화와 성과관리	·목표관리제(MBO) ·개방형임용제 ·TQM ·성과평가제 ·행정서비스현장제 ·성과주의예산제	·목표관리제 ·서비스현장제 ·개방형임용제 ·고객중심주의 ·선택적복지제 ·인턴사원제	·1-4급 6,399명 ·3,137개 제정 ·1-4급 직위의 10% 이내 ·2005년 전기관 실시 ·대졸 3년, 6급채용

7) 남궁근. 국민의정부개혁성공에 대한 평가. 논문. 2003. p.7. 2011년 현재 공무원개개인의 e-mail 통제, 특정사이트 접근차단, 출장근무 실시간 관리 등이 진행되고 있다.

개념구분	공공부문 범위	공공부문 개혁의 내용	특징
최광의 (공적영역)	국민국가, 시민사회	금융개혁, 노사개혁, 대기업개혁, 공공부문개혁 (IMF 극복, 국가경쟁력 강화)	4대부문 개혁 추진
광의 (국가영역)	정치, 행정, 사법	정치개혁, 행정개혁, 사법개혁 부문별 정책개혁(부패척결, 투명공정한 정부)	정치개혁, 사법개혁, 부패개혁 등 부진
협의 (정부영역)	공공기관 내부관리 정부 정책	조직·인력·재정 개혁 부문별 정책개혁(교육, 의료 등) (정책 신뢰, 결과지향 정책)	복지개혁, 교육개혁, 의료개혁 등에 대한 반발
최협의 (행정영역)	공공기관(정부부처, 공기업, 산하기관)의 내부관리	투입: 조직인력재정 개혁 (공기업, 산하기관 포함) 산출: 전자정부 및 서비스 개선	공공부문개혁범위

한편 신공공관리정책에 입각한 제도들이 행정에 도입되는 구체적 경로는 같다. 즉 생산성 향상을 위한 핵심정책이 목표관리제다. 이 목표관리제를 시행하려면 개량화가 가능하고 형평성이 존재하는 평가를 위해 직무분석이 전제되어야 한다.

그러나 계급제하에서의 직무분석은 개량화나 형평성 즉 일의 비중도를 정하는 것이 곤란하여 직무분석이 어렵다는 것이 일반적이다. 따라서 성과관리제도의 핵심적 요소인 직무분석이 선행되지 않아 성과상여금제도나 다면평가제도 등을 통한 경쟁력강화는 사실상 시행의 정당한 근거를 상실했다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 패키지화된 관리정책의 흐름⁸⁾

이론적응분야	제도도입	전제조건	비고
관리적 측면	목표관리제	직무분석	조직평가
보 상 측 면	성과상여금	목표관리제시행	-
측 정 측 면	다면평가제	절대평가, 공개주의	개인평가
규범적 측면	구조조정	표준정원제 등	-

이렇듯 사실상 제도시행상의 정당한 근거가 상실되었음에도 불구하고 여전히 현실에서는 성과상여금이 시행되고 있다. 따라서 성과상여금의 내용의 적실성 여부를 떠나 학계나 정부, 관련 단체에서 주장하는 성과상여금의 장·단점을 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 성과상여금의 장·단점

구분	긍정적 시각	부정적 시각
입장	일할 동기부여를 통해 업무성과가 향상되고 이에 따른 보상을 연계하면 더 높은 직무동기가 부여되어 생산성을 향상시킨다고 보는 과정론에 입각	성과급자체의 적용상의 약점에 초점을 두고 있다. 공공성이라는 특수한 영역이 많고, 업무수준에 대한 개량화도 어려우며, 직업의 안정성이 높아 성과급으로 동기유인이 어려우며, 업무의 공익성과 복잡성으로 업무성과를 측정하기 곤란함
장·단점	① 느슨한 조직분위기 자율적인 통제가능 ② 일 한만큼 공정하게 보상을 받음 ③ 일하고자 하는 조직분위기와 근무동기 유	① 타당한 공정한 성과평가가 어렵다 ② 지나친 개인성과경쟁은 조직위화감만 조성 오히려 집단성과를 해칠 우려가 크다

8) 남궁근. 국민의정부개혁성과에 대한 평가. 논문. 2003. '성과주의, 성과급, 목표관리제, 직무분석은 어느 정책보다 연계성이 강하여 개별적으로 추진하기보다는 패키지화하여 추진토록 한다'고 개혁기본전략 수립에서 언급

구분	긍정적 시각	부정적 시각
	발, 성과가 낮은 구성원 자극 ④ 근로자의 노동원가를 정확하게 측정 인건비 예산통제	③ 집단성과급은 무임승차자로 인해 갈등우려 ④ 예산부족으로 성과급취지 퇴색

나. 성과상여금 관련규정(법령)

성과상여금에 관한 규정은 「공무원수당등에관한규정제7조의 2」에 규정되어 있다. 규정을 보면, 동 조항 2항에 소속장관은 별표 2의 3의 지급기준액표에 따라 다음 각호의 1의 지급방법에 의하여 성과급심사위원회의 심사를 거쳐 성과상여금을 지급한다. 다만, 소속장관이 필요하다고 인정하는 때에는 별표 2의3의 지급기준액표에 의한 지급기준액을 조정하여 달리 지급할 수 있다.

1. 개인별로 차등하여 지급하는 방법
2. 실·국과 등 부서(이하 “부서”라 한다)별 또는 지급단위기관별로 차등하여 지급한 후 개인별로 균등하게 지급하는 방법
3. 개인별로 차등하여 지급하는 방법과 부서별 또는 지급단위기관별로 차등하여 지급하는 방법을 병용하는 방법
4. 부서별 또는 지급단위기관별로 차등하여 지급한 후 부서 또는 지급단위기관 안에서 개인별로 다시 차등하여 지급하는 방법
5. 그 밖에 행정안전부장관과 협의하여 정하는 방법 등으로 지급방법을 정하고 있다.

이 규정에 따라 교사의 경우 균등분배와 차등분배를 복합적으로 기준을 마련하는 경우와 경찰공무원의 경우 업무의 특성상 전액 균등 분배하는 경우, 그리고 외무공무원의 경우 자체 기준을 마련하여 지급하는 등 지급방법을 달리하고 있다.

이와 같이 관련규정이 여러 가지 지급방법을 규정하고 있는 것은 공공부문의 일이라는 것이 민간부문처럼 대체로 산출량이 많은 것이 생산성이 높은 결과를 가져오는 것처럼 일반화하기 힘든 점 때문이기도 하다. 공공부문의 산출은 결국 행정의 공공성을 기준으로 얼마나 많

은 국민들이 행정서비스에 만족하는가일 것이다.

따라서 행정의 공공성을 높이는 일은 조직구성원의 공동체적 의식이 강해야 함을 전제로 한다면 민간부문처럼 일방적인 경쟁을 통해서도 행정의 공공성이 오히려 훼손될 우려가 있는 만큼 이와 관련된 제도의 도입에는 신중을 기할 필요가 있다.

다. 선행연구 살펴보기

성과상여금에 대한 선행연구를 검토해 보면, 공직자들에게 성과상여금제도가 그렇게 긍정적으로 받아들여지고 있지 않으며, 일반국민도 효과에 회의적인 시각을 많이 가지고 있는 듯하다.⁹⁾ 즉 공무원을 대상으로 성과상여금에 대해 설문조사한 결과를 보면 성과평가 및 지급 기준 등의 적절성에 대하여 부정적인 견해가 높은 것으로 나타났다.¹⁰⁾

그럼에도 조직구성원들의 성과향상을 위해서는 직무수행과 임금이 서로 밀접하게 관련될 때 생산성이 향상될 수 있다는 연구결과로 인해 성과급제도가 시행되고 있다. 그러나 성과급 제도는 공무원들로부터 긍정적인 평가를 받지 못하고 있을 뿐 아니라 공무원들의 행태에도 부정적인 영향을 미치고 있다.¹¹⁾

왜냐면 성과상여금은 주로 성과평가의 객관성·공정성을 확보하기 어렵다는 점, 지급기준(등급구분, 등급별 지급인원 비율, 지급율) 및 지급방식의 타당성 문제, 연공서열이나 보직의 중요성 등에 따른 성과급 배분, 이로 인한 조직내 직원간의 위화감 문제, 동기부여책으로서의 효과성에 대한 회의, 행정의 생산성·능률성 및 대민서비스 향상 효과에 대한 실증적 근거부족, 각 부처의 운영에 대한 자율성 부족 등이 문제점으로 지적되고 있기 때문이다.

9) 하미승 등 5인, 공무원성과상여금제도의효과성및발전방안연구(2004), p.2.

10) 황성원, 공공부문에서의성과급제도에관한연구(2002).

11) 신현기, 2004; 이희태 2005; 최준호 외, 2005

〈표 5〉 우리나라 성과상여금의 효과성에 관한 연구 결과 종합

긍정적인 연구결과	부정적인 연구결과
<p>추현·한동훈(1995) 하상목(1999) 오세진(2007)</p>	<p>이화여자대학교사회과학연구소(2000) 한국행정연구원(2001) 동아시아 연구원(2002) 김판석(2002) 오성호(2003) 정광호(2003) 신현기(2004) 이희태(2005) 최준호(2005) 오석호(2009) 이희태(2010)</p>

라. 외국사례 검토

미국의 경우 1978년 공무원개혁법에 의해 시행된 미연방고위공무원의 성과급제도가 있다. 이 제도도입 전후를 기준으로 성과급 효과에 대해 시계열적 분석을 한 결과, ①직무의 책임성 중요성(지위), 직장의 위치, 퇴직수혜, 동료들과의 친분관계 등이 금전적 보상보다 더 중요한 요소로 지적되었고 ②직무성과를 향상시키는데 성과급(성과평가시스템)이 별로 도움이 되지 않았다는 점 ③성과급이 근무성과와는 관련성이 적어,¹²⁾ 성과급제도는 성과향상을 위한 동기부여의 효과가 거의 없는 결론을 얻었다.¹³⁾ 즉 미국의 경우도 성과급의 일반적인 문제점이라고 할 수 있는 평가의 곤란성, 상사와 평가자의 관계, 그리고 가장 근본적인 문제점이라 할 수 있는 성과급제의 유용성에 대한 논란이 있다.¹⁴⁾

다른 나라의 경우 1980년대 들어 OECD국가를 중심으로 행정환경이 예산절감이나 행정의 생산성 향상을 요구하는 방향으로 변화됨으로 인해 이러한 변화의 움직임에 신속히 대응하기 위해 민간부문의 제도(성과급)들이 도입되었다. 그 결과 OECD(1997)가 호주, 덴마크, 아일랜드, 영국, 미국 등 회원국가의 11개 공공부문 기관에 근무하는 965명의 중간관리자 이상을 대상으로 진행한 보고서는 성과급이 기관에 따라 특성이 다양하게 나타나고 핵심적인 동기부여

12) Ha, 공공부문에서 봉급의 장점(1989).

13) 같은 미국정부의 성과급제도가면서도 미해군에서는 60%가 긍정적이라는 연구결과도 있다.

14) 벼병들, 공공부문성과급의 성공적 운영방안(2003), p.2

필요성에는 부족하지만 공공분야 업무에 내재된 측정문제를 해소한다면 충분히 동기부여를 높일 수 있다고 연구되었다.¹⁵⁾

이 보고서에서는 성과상여금제도가 성공하기 위해서는 ①성과에 대한 보상은 수혜자에게 동기를 부여할 수 있도록 충분해야 함 ②구성원들에게 성과가 있으면 보상이 있다는 것을 인식하게 해 줄 것 ③같은 수준의 성과에는 같은 보상이 주어진다라는 공정성이 확보되어야 하고, 성과상여금의 성공은 ①조직은 개인의 산출을 정확히 측정할 수 있을 것 ②개인의 산출은 조직의 성과에 기여할 것 ③개인의 산출과 조직의 성과는 개인의 노력의 산물일 것 ④보상은 잠재적 수혜자의 기대를 자극할 수 있도록 관리될 것 등을 가정하고 있다.

이렇게 조건을 만족하지 못하지만 성과상여금제도가 시행되고 있고 지급방식은 제각기 달리고 있다. 즉 미국 등은 성과상여금을 개인별로 차등해서 지급하고, 동료의 평가결과를 알 수 없도록 비밀주의를 취하는 반면, 유럽의 경우 집단의 성과를 측정하여 균등하게 분배하는 지급방식을 취하고 있다. 후자를 두고 평등주의적 보수체계라고 하여 무조건 효율이 없다고 주장하는 것 또한 근거 없는 공세이다. 우리나라 실정과 공무원들의 정서를 감안한 제도들이 설계될 필요가 있다.

3. 성과상여금제도 운영실태

가. 일반현황

1) 일반공무원

일반공무원의 경우 중앙인사위원회가 성과상여금에 대해 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과 2001년도에는 78.3%, 2002년에는 77.4%가 이 제도의 도입에 찬성하는 것으로 조사되었다. 그럼에도 일련의 보수정책의 변화¹⁶⁾로 인해 벽에 부딪히고 있다. 2002년 조사 결과에서도 77.4% 도입에 찬성하면서도 58.5%의 공무원이 현재의 성과상여금제도가 도입취지에 부합하지 않는다고 생각하거나 53.1%가 도입목적을 달성할 수 없을 것이라고 본 점은 주목 할

15) 하미승 등 5인, 공무원성과상여금제도의효과성및발전방안연구(2004), p.6.

16) 총액인건비제하에서 성과상여금은 제로섬방식으로 전환되었다. 즉, 실질임금인상없이 공무원보수총액에서 성과금을 마련하여 경쟁하는 체제로 변화함에 따라 처벌적 성격이 강한 제도로 공무원들이 인식하기 시작했다.

만한다.

2003년 중앙부처의 성과상여금운영실태를 보면, 총 55개 부처의 성과급 적용대상 인원은 총356,972명이며, 이중 성과급지급인원은 329,347명이고, 미지급인원은 27,625명으로 약 8% 정도였다.

이들에 대해 성과상여금제도에 대한 연구 자료를 보면, 현행 성과상여금제도가 어느 정도 도입취지에 부합하는가? 라는 질문에 50.7% 무관하다(10.7% 부합), 성과상여금지급결정에 대한 공정성 여부는 26.9% 불공정(17.7% 공정), 지급결과에 대한 수용성은 25%가 수용 못하고(13.7% 수용) 원인으로서는 업무실적의 평가기준과 평가방식의 미비가 40.8%였다. 또한 성과상여금제도의 효과에 대해서는 22.5%가 업무성과에 부정(14.1% 긍정)하였으며, 성과상여금의 발전적인 방향에 대해서는 57.1%가 성과평가기준 및 방법의 개선을 들고 있다.¹⁷⁾

2) 교원

교원에 대한 성과상여금은 근무성적평정과 목표관리제에 의한 평가, 다면평가, 기관별 별도 기준 등의 다양한 성과평가를 토대로 상위 70~90%에 해당하는 공무원들에게 기본급의 50~150%(2002년부터는 40~110%로 지급률 격차완화)를 성과상여금으로 차등지급하는 제도이다. 즉 90% 교원에게 능력개발지원비 명목으로 균등지급하고, 나머지 10%는 차등지급하되 전 교원이 지급받는 방식이며 이에 대한 구체적인 방법은 소속 단위별로 채택할 수 있도록 하였다.

교원에 대한 성과상여금지급관련 연구들은 교원성과상여금제도가 교직의 전문성을 침해하고 있으며, 교원들에게 믿음을 주지 못하고 있다는 부정적인 연구결과가 훨씬 우세하다.¹⁸⁾ 연구 결과에 의하면, 성과평가의 가능성에 대해 39.8%가 불가능하다(36.2% 가능)고 했으며 그 이유로는 51%가 교육의 질을 측정할 수 없기 때문이라고 답했다. 성과상여금 지급등급결정에 미치는 요인으로는 27.6%가 연공서열 및 경력이었고, 지급결과에 대한 수용성으로는 34.1%가 긍정적(16.5% 부정적), 성과상여금이 근무의욕에 미치는 효과에 대해서는 41% 부정적(14.1% 긍정), 업무성과 향상에 미치는 영향도 31.2%가 부적절(17.2% 적절)하다고 답했다.

17) 하미승 등 5인, 공무원성과상여금제도의효과성및발전방안연구(2004), pp.13~17.

18) 최준호 등 5인, 공무원성과상여금제도정착방안에대한연구:교육공무원을 중심으로(2005), pp.3~4.

3) 경찰공무원

경찰공무원 성과상여금은 2001년부터 전격적으로 도입되었다. 무한경쟁시대에 공직사회의 경쟁력과 전문성을 최대한 강화하기 위해 경찰공무원의 급여체계를 기존의 사람중심에서 일 중심으로, 그리고 경력과 연공서열중심에서 성과와 능력 중심으로 경쟁원리를 도입하여 행정의 생산성을 향상시키고 일하는 분위기 조성을 위해 도입하였다.¹⁹⁾

성과상여금 지급방법은 경찰서와 기동대의 경우 평가등급에 따라 차등지급 후 개인별로 균등하게 지급한다. 지급등급은 가등급 25%, 나등급 30%, 다등급 40%, 라등급 5%이며, 라등급은 해당되는 경찰서가 없다. 즉 모두다 성과상여금을 받고 있는 것이다. 연구 결과에 의하면, 성과상여금에 대한 경찰공무원들의 만족도는 80%가 불만족으로 답했다. 또한 제도의 적합성에 대해 83%가 부적합한 제도라고 응답했으며, 성과상여금 배분을 위한 등급은 매우 바람직하지 않다가 51%였다. 성과상여금이 사기진작에 도움이 되는가라는 질문에는 67%가 도움이 되지 않는다고 답했고, 일한 만큼 보상을 받는가에 대해서는 80%가 그렇지 못하다고 답했다. 경찰공무원들에게 성과상여금은 오히려 더욱 적실성이 떨어지고 있는데 주목할 필요가 있다.

〈표 6〉 성과상여금 운영실태 정리

일반 공무원	교육 공무원	경찰 공무원
개인별 차등성과제 사후 균등분배 등 다양한 형태	균등배분제+차등비율제(10%)	조직별 차등분배 후 개인 균등분배

나. 총액인건비예산제도 시행을 기점으로 한 성과상여금제도 변화 의미

총액인건비예산제도를 시행하면서 기존의 성과상여금제도는 보이지 않는 변화를 겪고 있다. 정부가 공공분야에 신공공관리 개념을 도입하여 기존의 계급제에 의한 연공서열의 보수체계를 사기업 경영개념인 성과보수 체계로 전환하여 행정의 능률을 향상시킨다는 전제로 IMF 직후 1998년 공무원보수체계개혁에 관한 연구용역을 실시하였다.

그 용역결과의 주된 내용은 행정개혁을 위한 기초단계인 직무분석을 수행하여 직무에 합당한 목표를 부여하여 행정효율을 높이는 목표관리제를 실시하고, 자신의 목표를 달성한 공무

19) 경찰청, 경찰백서, 2004, p372.

원에게는 금전적 노동유연화의 방편인 성과보수 체계, 즉 성과상여금을 지급한다고 발표하였다. 성과상여금지급에 가장 문제점으로 지적되는 성과평가 측정방식은 다면평가를 도입하여 소위 경쟁자끼리 평가를 통해 객관성과 공정성을 담보한다는 것을 주된 내용으로 정부에 보고되었다.

하지만 이후 진행과정을 보면, 신공공관리의 기초 작업인 직무분석을 실시해야 이후 제도를 시행할 수 있는데, 결론부터 말하자면 ‘직무분석은 곤란하다’라는 것이 연구용역 결과에서 제시되었다.²⁰⁾ 이는 목표관리제의 전제조건인 직무분석을 충족하지 못해 목표관리제를 추진할 수 없음에 따라 정부가 설계한 성과보수 체계도 도입할 수 없음을 의미한다. 결국 이는 무리하게 행정개혁을 진행한 반증이며, 성과보수체계를 진행할 법적, 제도적 근거를 상실했다는 것이 증명되었다. 따라서 공공분야에 성과급 보수체계를 도입하는 것이 현실적으로 불가능하다는 명백한 근거를 확인한 것이다.²¹⁾

그럼에도 정부는 행정개혁과 성과보수 체계를 도입하기 위해 무리하게 성과상여금제도를 도입하여 이를 강제하려고 하고 있다. 이는 정부가 공무원들이 보수(돈)보전적인 성격으로 인식하여 수용성이 높은 점을 이용하는 것이다.²²⁾ 정부는 2003년부터 총액인건비예산제도 도입을 위해 시범실시를 통해 2005년 본격적으로 시행하면서 이를 완성하는데 단계적으로 접근하고 있다.

1단계는 plus sum 방식으로 기본인건비외에 별도의 추가 상여수당을 9%마련하여 이를 평가등급에 따라 차등을 두어 지급받는 것으로 본봉에서 임금의 변화가 없고 오히려 복리후생비에 예산을 편성하여 공무원노동자들이 성과보수나 임금보전의 차원에서 지급되는 것으로 인식하여 제도 도입의 저항을 줄이는 방법이 이용되며 이 경우 하위그룹은 100% 현재의 임금삭감이 없고 상위그룹의 경우 109%의 성과금을 포함한 임금을 지급받게 된다.

2단계는 zero sum 방식으로 기본인건비 이외에 별도의 추가수당은 마련하지 않고 기본인건비 중 복리후생비 성격인 체력단련비, 연가보상비, 즉 임금에 해당하는 복리후생비를 포함하여 11% 예산을 확보하여 이를 평가등급에 따라 차등을 확대하여 지급하는 것으로, 저평가자

20) 삼성경제연구소, 1998, 공무원보수제도개혁방안연구보고서, p.26

21) 공정하고 객관적인 평가체제는 불가능하다. 어느 조직도 평가는 관리자의 주관적 평가다.(2002.3.11 중앙인사위 제도개선위원회 김동국과장)

22) 신현기, 경찰공무원 성과상여금제도의 개선방안에 관한 연구, 2004, p.15. 「경찰공무원의 성과상여금에 따른 액수가 너무 적어서 고민해 본 경험이 있는가 질문에 83%가 긍정적으로 답해 성과급 지급금액을 높이면 수용성이 높아질 것이다.」라는 개선대책을 주장함.

의 수당이 고평가자의 성과수당으로 충당 지급되는 총액임금제 형태로 진행된다. 즉, 이 경우 하위그룹은 89%의 임금을 받게 되어 현재의 임금에서 11%의 임금삭감이 이루어지고 상위그룹의 경우 111%의 성과금을 포함한 임금을 지급받게 된다.

3단계는 성과급 단계로 기본인건비에서 현재 수당으로 지급받고 있는 거의 모든 수당을 성과급 예산으로 편성(30%)하여 확대하는 단계이다. 즉 이 경우 하위그룹은 30%의 임금삭감이 이루어져 70%임금을 지급받게 되며, 상위그룹의 경우 130%의 성과금을 포함한 임금을 지급받게 되어 임금격차가 더욱 확대되는 단계이다.

4단계는 이를 연봉제로 전환하는 단계이다. 이런 방식으로 경쟁을 도입해 보수체제와 행정을 개혁하겠다는 것이 정부의 방침이다. 이 제도가 정착될 경우 성과급 체제에서 봉급의 격차를 살펴보면, 7급의 경우 상하위 그룹간의 격차가 430만원, 6급의 경우는 500만원, 5급의 경우 590만원, 4급의 경우 630만원, 고위공무원단의 경우 711만원의 격차가 벌어지며, 연봉제로 확대될 경우 더욱 더 큰 임금격차가 발생할 것이다.²³⁾

하지만 이 제도의 모순을 정부 스스로 인정하는 우스꽝스러운 일이 벌어졌다. 행자부는 “불필요한 일 버리기”차원에서 다면평가제, 성과상여금제 폐지를 중앙인사위에 건의(2004. 8.14. 서울신문)했다. 이유인 즉, 당초 공직사회에 경쟁체제 도입을 통한 생산성 향상과 업무성과에 따른 인센티브 부여를 통한 성과연봉제의 구축을 위해 이 제도를 실시해 왔으나, 현실에서는 안면평가에 다름 아닌 정실주의적 평가와 직무분석의 곤란으로 인한 개량화 부족 등이 조직 운영 과정에서 오히려 사기저하 등의 역작용으로 진행되었음을 스스로 인정하는 사태가 벌어진 것이다.²⁴⁾ 물론 공무원노동자들이 그 동안 꾸준히 반납투쟁과 예산폐지라는 강력한 투쟁이 있었음은 말할 것도 없고, 투쟁의 성과로 인한 정부의 정책혼선이 발생한 사건이라는 점에 주목하지 않을 수 없다.

23) 아시아경제신문(2007.10.22일자 기사)내용. 성과연봉의 비중이 커질수록 격차는 커짐을 의미.

24) 허철행, 신관리주의 지방정부혁신의 평가와 전망, 2000, p.9 신관리주의 혁신방안의 만족도(단위 : %) 조사에서 정부가 인정한 정책의 실패를 확인해 주고 있다.

조 사 항 목	매우 불만	다소 불만	보통	다소만족	매우 만족
신관리주의혁신방안의 전반적인 만족도	24.9	42.0	26.8	5.9	0.5
성과급제의 만족도	56.6	31.2	6.8	5.4	0.0
행정서비스현장제의 만족도	14.1	22.4	44.9	16.6	2.0
인원감축에 대한 만족도	44.4	28.3	17.6	8.8	1.0
민간위탁에 대한 만족도	13.7	24.9	37.1	23.9	0.5
경영수익사업에 대한 만족도	20.0	34.1	40.0	5.9	0.0

〈표 7〉 공무원보수개혁방안

현행		1단계	2단계	3단계	4단계(연봉제)
기본급		기본급(59%) -상한연봉제 -임금피크제	기본급(65%) -직능급체계 -고과승급제	기본급(68%) -직급체계 다단계화 -고과승급제 강화	기본연봉
수당	[공통수당] 기말수당 정근수당 장기근속수당 가족수당 관리업무수당		현행유지		
	특수수당(43종)				
	초과근무수당(3종)				
	[기타수당] 자녀학비보조수당 주택수당	현행유지		현행유지	제수당
	대우공무원수당			기본급 통합	기본연봉
	특별상여수당	성과급(9%) (plus sum방식)	성과급(11%) (zero sum방식)	성과급(30%) (성과급예산 차등배분) (기관별운영 자율성부여)	성과연봉 6급20호봉기준 상위 3600만원 하위 2800만원 약800만원 연봉차이발생
복리 후생비	체력단련비	현행유지			
	연가보상비	직무급	직무급		
	직급보조비	현행유지	현행유지		
	교통보조비 명절휴가비 정액급식비				
경비	업무추진비 특정업무비	직무급	직무급		

다. 성과상여금 지급평가방법에서 다면평가방법을 폐지한 적실성 분석

다면평가는 피평가자인 성과상여금 지급대상자의 지난 1년간 근무실적에 대하여 비교적 잘 파악하고 있는 상급자·동급자·하급자로 구성되거나 다양한 직렬의 공무원이 고루 편성되도록 하고 있다. 다면평가에서 평가해야 할 요소는 대체로 목표의 달성도, 업무(성과)의 질, 정확성, 개선도 등 기관에 관계없이 유사한 편이다.²⁵⁾

많은 연구결과에서 성과평가제의 개선대안으로 제시²⁶⁾되고 있는 다면평가는 성과급제의

25) 다면평가운영요령(행정안전부 매뉴얼) 참조.

시행전제조건인 직무분석이 어려운 점 때문에 직무평가가 사실상 곤란한 상황을 무리하게 공무원들을 참여하게 하여 평가의 필수요소인 객관성과 공정성을 담보하는 것처럼 그 책임을 전가하고 있는 경우이다.

정부는 성과상여금의 개인별지급등급을 평가하는 방법으로 근무성적 평정과 다면평가 결과에 의해 결정하도록 기본원칙을 수립하여 제시하였다. 그리고 특별한 사정이 있는 한 다면평가 결과의 반영을 생략할 수 있도록 지방자치단체장에게 재량권을 부여하였다. 이에 기초하여 평가방법의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 30%안에서 다면평가를 반영하였으나, 2010년부터는 다면평가방식을 폐지하였다.

이는 성과상여금지급기준인 다면평가가 성과상여금제도의 기본 전제인 객관성과 공정성을 확보하기 어렵다는 반증이다. 그렇다고 근무성적평가를 위주로 한 평가도 성과상여금제도 시행의 근거를 뒷받침하기 어려운 실정이다.²⁷⁾

2010년 한국행정연구원에서 진행한 ‘지방공무원인사운영개선방안’ 연구 자료에 의하면, 근무성적평정제도에 대한 만족도는 35.9%가 불만족(24.8% 만족)이며, 불만족 이유로는 평가의 형식성이 54.6%, 평가의 정확성 결여 20.0%, 평가자의 주관개입 16.3% 순으로 나타난 점을 보더라도 인사제도상 승진 등에 반영되는 근무성적평정을 어쩔 수 없는 조건으로 받아들일 뿐이지, 근무평정으로 성과상여금을 지급하는 것 역시 적실성이 있다고는 보기 어렵다.²⁸⁾

라. 인사제도와 의 연관성

성과상여금이 인사제도에서 적실성을 갖추려면 성과평가의 객관성과 공정성을 확보하는 것이 무엇보다 시급하다.²⁹⁾ 그렇지 못할 경우 성과상여금이 근무평정결과를 주로 반영한 것이어서 자칫 공무원들이 이를 징벌적제도로 인식하여 조직 내 사기저하를 불러와 오히려 임금유인전략이 실패할 가능성이 높다.

이는 한 연구 결과를 보면 더욱 분명해 진다.³⁰⁾ 성과상여금이 공무원의 보수만족, 직무만족,

26) 하미승 등 5인, 공무원성과상여금제도의효과성및발전방안연구(2004), p.18.

27) 수원시의 경우 성과상여금 지급을 위한 평가에 근무성적평정결과를 원칙으로, 다면평가는 참고자료로 활용하고, 이외에 주요업무자체평가, 소속기관장의 평가를 추가할 수 있다고 평가지침을 마련 운영하고 있다.

28) 한국행정연구원, 지방공무원인사운영개선방안, 2010, pp.27~29.

29) 배병돌, 공공부문 성과급의 성공적 운영방안, 2001, p.15.

30) 이희태, 공무원의 성과상여금만족도가 보수만족, 직무만족, 조직몰입에 미치는 영향, 2010, pp.10~21.

조직몰입에 미치는 영향을 연구한 결과를 보면, 성과상여금의 필요성은 47.2%(부정 16%)로 높은 반면 현행제도의 지지도는 29.6%(부정 58.6%)로 낮게 나타나 운영과 관련한 부정적 인식이 강함을 보여주었다. 또한 성과상여금의 효과성에 있어서도 근무의욕을 높인다는 의견이 38.5%(부정 21.8%)로 높고 성과향상에도 36.8%(부정 17.8%)가 긍정적이라고 조사되었다.

성과급의 전제충족성인 공정성에 관해서는 기준과 방법이 합리적인가에 대해 긍정이 21.1%(부정 37.9%)로 낮고, 과정의 객관성 및 합리성도 긍정이 23.0%(부정 36.4%)로 낮고, 성과비례성도 긍정이 27.6%(부정 31.7%)로 전반적으로 공정성은 부정적인 의견이 우세하다. 따라서 성과상여금제도가 인사제도와 결합되어 성과보수체계와 연계되는 것은 성과평가의 객관성과 공정성이 충족되지 않고서는 수용성이 대단히 낮을 수밖에 없는 점을 다시 한번 확인할 수 있다.

마. 구체적 사례를 통한 운영실태

이미 앞서 살펴 본바와 같이 교원의 경우 90%가 균등분배한 후 나머지 10%에 대해 차등지급하되, 전 교원이 자체 평가기준에 의해 평가된 등급에 따라 지급받고 있다. 경찰공무원의 경우 기관별로 차등지급한 금액을 전 경찰공무원이 균등하게 지급받고 있다.

일반지방공무원의 경우에는 제 각각이다. 주로 개인별 차등지급방식이 대다수를 차지하고 있다. 그러나 C등급의 경우에는 거의 없으며, 경기도청³¹⁾의 경우처럼 많은 지방자치단체가 지급 후 균등하게 나누는 방법으로 운영되고 있으며, 심지어 여수시청³²⁾과 같이 성과상여금의 부당성에 대해 우려를 갖고 복지시설건축 비용으로 충당하는 등의 사례가 나타나고 있다.

바. 노동조합의 태도

노동조합 초기에는 반납투쟁과 예산편성 저지 등 제도의 수용성에 대한 거부가 높았다.³³⁾ 그러나 초기에 특별상여금 형식으로 보수 보전적 성격을 갖는 점에 현혹되어 마땅한 대응전

31) 연합뉴스, 2008.5.6. 기사내용.

32) 자진 반납한 성과상여금 4억1300만원을 들여 성산공원내 약3300㎡에 여수시 공무원현수(장미)동산을 조성할 계획이라고 발표(경향신문, 2009.11.16.기사내용)

33) 지방자치단체의 경우 13개 지부 반납투쟁, 6개 지부는 예산편성을 저지하였다.

술이 없었다. 조합원들에게 오히려 노조가 불리한 것을 강요한다는 정서에 편승하여 일관된 대응력을 갖지 못했다.

교원들의 경우 한국교원단체총연합회, 전국교직원노동조합, 한국교원노동조합 등이 초기부터 성과상여금의 객관성과 공정성에 대한 문제를 제기하여 2001년 성과상여금을 능력개발지원비 명목으로 균등 지급하는 것으로 진행되었다.

4. 성과상여금제도 개선대안 제시

- ① 성과상여금 시행을 위한 행정적 전제조건을 충족시켜야 한다. 올바른 직무분석의 실시를 통해 직무의 난이도를 내부 구성원들이 참여하여 그들이 공감할 수 있는 절차와 방법을 통해 결정하고 조직 내에 수용성을 높여야 한다. 이런 전제조건이 충족이 어렵다면 많은 문제점을 해소하는 차원에서 유럽식으로 조직성과에 따라 균등배분을 하는 방법도 고려해보아야 한다.
- ② 직무에 대한 객관적이고 공정한 평가기준과 방법을 다양하게 적용하고, 자율성을 높여야 한다. 개인별 평가보다는 집단적 성과평가방식을 도입할 필요가 있다. 미국의 경우 교원평가의 경우 1980년대 이후부터 교사 개인별 성과급제를 지양하고 있다. 평가기준에 있어서도 근무성적평정반영비율과 소관기관장평정비율을 줄이고, 다면평가나 실적평가를 도입하여 평가의 객관성을 확보해야 한다.
- ③ 공정성의 확보가 시급하다. 평가결과의 공개, 평가과정에 참여확대, 전문평가심의위원회 구성을 통해 상시적인 평가시스템을 갖추는 등 지역실정(기관실정)에 맞는 운영방식을 적극적으로 모색해야 한다.
- ④ 업무소관별로 근무내용이 다르고 눈에 보이지 않는 대민서비스 및 친절도를 평가할 수 있는 잣대를 정할 수 없기 때문에 사실상 개개인의 평가는 사실상 불가능하다. 이처럼 성과평가 자체가 불합리하거나 객관적이고 공정한 평가가 곤란하다면 중장기적으로 실질적인 보수인상예산으로 돌리거나 수당으로 현실화하여 사기진작을 시켜주는 고민도 필요하다.

5. 나오는 말

앞선 사례에서도 살펴보았듯이 지방재정관리제도는 기대했던 만큼 현실에서 정당성과 대응력을 갖지 못하고 있다. 중앙정부의 재정관리제도 중 참여예산제도도 주민들이 직접 재정결정 과정에 참여하는 것과 지방의회의 역할이 상충되면서 참여예산제도가 지방정부의 재정집행기구로 전락하여 당초 도입취지와 별도로 성과와 비판이 혼재하고 있다.

중앙정부의 예산지침이 폐지되었다고는 하나 지방재정의 자율적인 관리보다는 여전히 중앙정부의 통제 지향적인 지침에 의존하는 병리적인 현상도 확인된다. 이와 같은 현상은 재정이 독립적이기보다는 조직과 인사, 중앙정부의 정책과 연관관계를 갖는 속성 때문에 빚어지는 현상이다.

대표적인 사례로 총액인건비예산제도가 실시되고 있지만 중앙정부가 당초 목표했던 재정절감이나 혁신 등에 성과는 확인되지 않고 있다. 중앙정부의 지방분권정책에 따라 많은 업무가 지방으로 이양되어 업무량이 늘어났음에도 오히려 총액인건비예산제도를 통해 조직과 인원을 축소하려는 모순적인 정책이 현실에서 수용성 떨어질 수밖에 없기 때문이다.

지방자치단체의 지방재정관리 중 낭비적인 요소로 지적받고 있는 호화청사건립, 과도한 문화행사비, 출장비 단가 등이 지방재정 100조원 시대를 대표하는 재정사업은 아니다. 문제는 지방재정관리방식이 과거 10여년 전과 비교하여 크게 달라지지 않고 있으며 규모를 고려할 때 상대적인 관리수준은 오히려 낮아졌다는 점에 주목할 필요가 있다.

지방재정분권의 핵심인 지방재정 자율권의 확대를 통해 지방의 눈높이에서 실행할 수 있는 대안을 만들어 가도록 하는 것과 지방의 다양성과 지역균형 발전을 위한 차등분권 등 지방행정 전반의 공공성 강화를 위한 재정집행 자율권을 강화하는 것이 필요하다.

이와 같은 관점에서 공공행정에 있어서 불필요한 정책의 도입보다는 공공행정이 기본적으로 추구해야 하는 공익에 초점을 맞춘 정책을 도입 시행해야 한다.

진보의 재정전략 키워드는 복지, 일자리, 교육, 지방, 증세

박 주 현 (시민경제사회연구소장)

1. '이명박정부의 재정건전성 전략'에 대하여

- 건전재정을 이야기하려면 먼저 감세를 철회해야 한다.
- 감세철회하고 불필요한 토건사업, 예를 들어 4대강사업과 그로 인한 4대강 지류사업과 또 그로 인해 향후 발생할 4대강 복원사업예산을 없애면 건전재정이 된다.
- 2013년에 '재정균형'을 달성한다 하더라도, 그동안 불필요한 감세와 불필요한 4대강사업으로 인해서 늘어난 100조 이상의 빚은 그대로 남는다.
- 국민의 관심사인 복지, 일자리, 교육, 지방에 대한 대답이 없다.
 - 2013년 '재정균형'을 달성한다 하더라도, 그것은 국가가 마땅히 해야할 일을 하지 않음으로써 이른 '자린고비재정으로 이른 빈곤균형'이다.

2. 진보의 대안재정전략

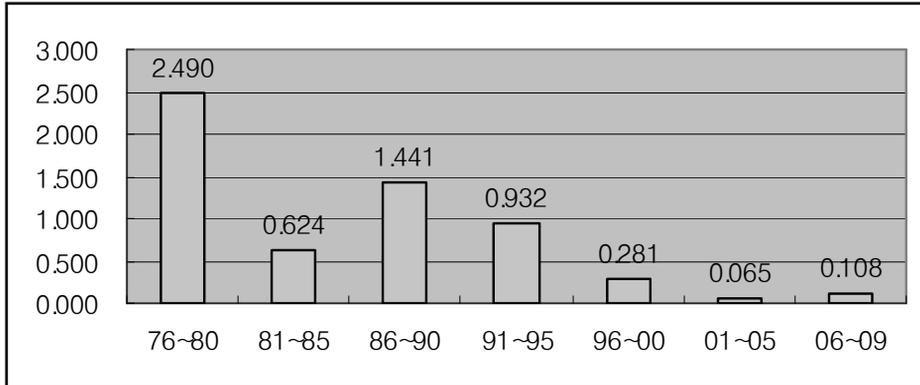
가. 원칙

- 소득재분배를 통한 경제성장
 - 대기업예산을 줄이고 중소기업예산을 늘린다.
 - 복지를 확대해서 서민·중산층에게도 복지효과가 가도록 한다.
 - 지방지원을 확대하고, 지방재정교부금의 지역불균형 해소효과를 최대화한다.
 - 세입에 있어서 정액세인 간접세보다는 비례세인 사회보험료를, 사회보험료보다는 누진세인 직접세를 늘린다.
- 안정적인 일자리 확대
 - 중소기업예산을 늘리되, 중소기업 근로자 경쟁력 강화를 위한 예산에 집중한다.
 - 취업계수가 낮은 SOC대신 취업계수가 높은 교육과 복지서비스를 확대한다.
 - 복지서비스를 확대하되, 관련종사자들의 안정적인 일자리를 확보한다.
 - 교육예산을 늘리되, 중소기업의 경쟁력 강화와 묶어서 지원한다.
- 점진적인 증세를 통한 재정균형
 - 감세를 철회한다.
 - 조세감면을 정비한다.
 - 복지체감과 연동하여 직접세를 늘린다.

나. 소득재분배를 통한 경제성장

- 한 나라의 경제는 총수요에 의해서 결정되고, 총수요는 소비,투자,수출로 구성된다.
 - 수출은 해외수요로서 다른 나라의 수요관리정책에 의존적이고, 소비와 투자는 국내수요로서 우리나라의 경제정책을 통해 소비와 투자를 어떻게 늘리느냐에 따라 총수요를 극대화할 수 있다.
- 그동안 정부는 기업의 투자를 늘리기 위한 정책에 우선하였으나 기업들의 한계투자성향은 날로 줄어들고 있다.

〈기업들의 시기별 한계투자성향〉



(출처) : 한국은행 자료 가공

- 기업들의 한계투자성향이 0.108이라는 것은 정부가 기업에 1조원의 세제혜택이나 보조금 혜택을 주면 그 중 1080억 원만이 투자된다는 것을 의미한다. 그에 비해 가계의 한계소비성향은 0.354~1.309에 이르러서 1조원의 세제혜택이나 보조금 혜택을 줄 경우 3540억원 내지 1조원 이상의 소비로 이어진다.
 - 따라서 과거와는 달리, 투자를 증가시키기 위해 기업에 세제혜택을 주는 것보다 소비를 증가시키기 위해 가계에 복지혜택을 주는 것이 더 경제성장에 효율적이다.
 - 특히 가계의 한계소비성향은 저소득층인 1분위에서 1.309이고, 고소득층인 10분위에서 0.354여서 소득에 따라서 차등지원하는 정책이 가장 소비를 촉진시키고 가장 큰폭으로 총수요를 확대할 수 있는 정책이라 할 수 있다.
- 소득재분배와 소비확대를 위해서는 현재의 0.5분위에 대한 선별적 복지로서는 불가능하다. 적어도 4분위까지에 해당되는 복지를 해야 한다.
 - 현재 0.5분위 내지 1분위까지는 차상위계층에 대한 일부 복지혜택이 있으나, 2분위에서 4분위 사이는 대체로 실업자와 비정규직, 영세중소기업 근로자, 영세자영업자들로서 기존의 복지혜택에서도 제외되고 중산층 이상이 향유하는 사회보험혜택이나 기업복지혜택에서도 제외되고 있다.
 - 2분위에서 4분위에게 복지혜택이 가게 하기 위해서는 보육료차등지원과 같이 소득에 따라 차등지원하는 방식을 기본적으로 채택하되, 인적자원개발과 관련된 서비스의 경우나 행정경비가 지나치게 많이 들거나 자존감과 관련되는 경우에는 복지서비스를 보편적으로 지급하되, 6분위 이상에서 누진세를 더 거두는 방식으로 소득재분배 효과를 달성한다.

- 소득재분배를 위해서는 개인에 대한 복지도 중요하지만, 지역간의 불균형을 해소하기 위한 지원이 중요하다.
 - 현재의 지방재정교부금은 그 산정방식을 행안부공무원조차 정확히 파악하지 못하고 있다. 매우 복잡하지만 대체로 인구비례로 산정되고 있다고 보고 있고, 지역간 불균형 시정 효과가 있기는 하나 매우 부족하다고 알려져 있다.
 - 지방재정이 매우 열악하므로 지방재정교부금을 늘리되, 지역간의 격차가 심화되고 있으므로 지역불균형 해소효과를 최대화하도록 산정방식을 조정한다.
 - 지방과 함께하는 국가재정사업이나 국고보조금사업은 복지, 생태 등의 분야별 포괄보조금으로 대체함으로써 무분별한 토건사업확대나 청사건립전용 등을 방지하고 지방에 맞는 사업을 선택할 수 있는 자율성도 줄 수 있다.
 - 부익부빈익빈의 대표적인 제도라 할 수 있는 매칭펀드를 없앤다. 매칭펀드로 달성하고자 하는 효과는 포괄보조금에 구체적인 사업리스트를 제시함으로써 가능하고, 현재로서는 매칭펀드의 부정적인 효과가 너무 크므로 폐지한다.

다. 안정적인 일자리 확대

- 대기업은 160만명만을 고용하고 있으나, 중소기업은 1200만명을 고용하고 있다. 외환위기를 기점으로 대기업은 고용을 30% 줄였고, 특히 1000인 이상의 대기업(흔히 우리가 대기업이라고 부르는 기업)은 고용을 48% 줄였으며, 그 후로 고용비중을 전혀 늘리지 않고 있다.
- 서민과 중산층의 최대 관심사는 일자리, 교육, 주거, 복지문제다. 일자리와 교육문제가 해결되지 않으면 복지문제만으로는 서민과 중산층에게 답을 주지 못한다. 보편적 복지의 확대로 인해 가계의 비용이 절감되고 복지서비스 일자리가 늘어나는 효과는 있다. 하지만 서민과 중산층 가정의 최대 관심사는 내 일자리가 안정적인가와 내 자녀가 안정적인 일자리를 얻을 수 있는가이다.
- 우리나라에서 일반적으로 안정적인 일자리의 범주에 드는 것은 대기업 정규직과 전문직, 공무원이다. 약 10%의 사람들이 근무하는 이 직장을 제외하고는 모두 불안정한 일자리라고 생각하고 있다. 대기업 비정규직과 중소기업의 정규직, 비정규직, 영세자영업자, 농수축산업 모두 불안정한 일자리인 것이다. 따라서 중소기업 문제와 영세자영업자 문제, 비정규

직문제, 농촌문제는 ‘일자리문제’라는 동일선상에서 다루어져야 한다.

- 온 국민이 앓고 있는 교육문제도 결국 90%의 불안정한 일자리로 떨어지지 않기 위한 과당 경쟁에서 비롯된다. 중소기업쪽에서 안정적인 일자리가 마련되어서 경쟁이 분산되지 않는 한, 대학입시제도나 교육과정을 어떻게 바꾸더라도 교육에서의 과당경쟁과 사교육비폭증, 그로 인한 가계의 어려움과 저출산문제는 결코 해결될 수 없다. 일자리문제와 교육문제는 통합적으로 풀어낼 때 비로소 문제해결이 가능하다.
- 중소기업 문제는 대기업으로부터의 불공정거래행위 근절과 영세상권을 보호하기 위한 규제로부터 시작하여, 근본적으로는 중소기업의 경쟁력을 강화시켜주는 데서 해결책을 찾아야 한다. 중소기업에게 경쟁력이 있으면 대기업의 관계에서 공정하게 계약을 맺을 수 있는 기반이 생기기 때문이다.
- 중소기업의 경쟁력은 어떻게 생기는 것일까.
 - 지금까지 중소기업은 신용보증기금으로부터 저리의 자금용자를 얻고, 산업공단의 저렴한 토지를 제공받으며, 토지이용과 관련한 각종규제를 없애고, 저임금의 외국인근로자를 확보하며, 법인세와 상속세를 감면받는데서 기업의 활로를 찾으려 했다.
 - 하지만, 더 이상 저렴한 토지와 풍부한 자금, 저임금의 노동에서는 경쟁력과 생산성이 나오지 않는다. 또한 값싼 토지제공과 토지이용규제는 중소기업 사장에게 땅값차익의 이득을 줄 뿐, 중소기업의 근로자들에게 그 이득이 돌아가지 않는다.
 - 지금 우리 경제에서 중소기업이 중요한 것은 1200만명의 국민이 일자리를 여기에서 얻기 때문이지 중소기업 사장의 이윤이나 이득을 위해서가 아니다. 따라서 중소기업에 대한 지원은 중소기업 근로자들에 대한 지원에 포커스를 분명하게 맞추어야 하며, 이것은 요소생산성, 즉 중소기업 근로자들의 경쟁력에서 중소기업의 성장잠재력을 찾을 수 있는 지금의 경제현실에 가장 적합한 지원책이기도 하다.
- 경쟁력강화를 위해서 R&D예산을 중소기업에 돌려줘야 한다.
 - 우리나라의 R&D예산은 가장 높은 비율로 늘어나고 있고, 15조에 이르렀지만, 중소기업에 돌아가는 R&D예산은 1조 남짓에 불과하다. 나머지 13조 이상의 R&D예산은 중소기업과 거의 무관하게 쓰이고 있다. 그런가 하면, R&D비용을 세액공제받는 조세감면제도로 인한 혜택 2조 8천억원도 거의 대부분 대기업에게 돌아가고 있다.
 - 중소기업은 정부의 R&D예산지원 없이는 현실적으로 연구역량을 배가하기가 매우 어렵다. 중소기업의 연구역량 강화를 위한 마중물로서 R&D예산이 쓰여야 하며, 실제로 R&D

예산의 효율성을 나타내는 정부R&D투자의 총요소생산성기여도는 대기업 0.14%, 중소기업 0.92%로서 중소기업에서 6.5배나 높게 나타나고 있다.

- 현재 대기업에서 수행하는 R&D프로젝트는 중소기업에 돌아가야 하고, 대학이나 연구소에서 수행하지만 결국 대기업에게 그 결과가 귀속되는 R&D프로젝트는 중소기업과의 공동작업으로만 지원이 가능하도록 해야 한다.
- 중소기업에서 R&D프로젝트를 효율적으로 수행할 수 있도록 여러 장치가 필요하다. 대학과 연구소를 중소기업과 연계시킬 뿐 아니라, 중소기업에서 연구프로젝트를 공모하도록 수요자 중심의 프로젝트운영을 하며, 연구프로젝트 기획과정에서 컨설팅을 통해서 연구 기획역량을 보완해주는 등의 간접지원책이 병행되어야 한다.
- 이러한 여러 지원시스템에도 불구하고 중소기업의 R&D역량이 제한되어 효율적으로 예산을 쓰기 어렵다면, R&D예산을 줄여서 이를 중소기업 HRD예산으로 돌려야 한다. 우리나라는 R&D예산비중이 매우 높다. GDP 대비 R&D비중이 세계 4위에 이르며, 그에 비해서 HRD예산은 매우 낮은 수준이다. 따라서 R&D예산을 줄이고 HRD예산을 늘리는 방향이 전체적으로 맞다.

○ 중소기업의 HRD를 획기적으로 늘리기 위해서는 대학이 중소기업집단이나 업종별협회 등과 연합하여 HRD를 수행해야 한다.

- HRD예산조차 대기업 위주로 쓰이고 있다. 고용보험에서 지급되는 직무훈련환급금이 직업능력개발예산의 가장 중요한 부분인데(6500억원), 대기업은 57%가 직무훈련을 받는데 비해서 중소기업은 17%만이 직무훈련을 받고 있다.
- 중소기업 근로자들은 대부분 직업전문학교나 사설학원에서 직무훈련을 받고 있지만, 희망하고 있는 기관은 공공기관이나 대학이다. 따라서 대학과 공공기관에서 중소기업 근로자에 대한 맞춤형 직무훈련프로그램을 제공하도록 해야 한다. 그러려면 대학 중 상당부분을 중소기업과 연구 및 훈련공동체가 되는 직업중심대학으로 바꾸어야 한다. 핀란드에서 이미 전문대학과 직업학교 등을 통합하여 4년제 산업대학으로 바꾸고 이것이 대학 경쟁력을 세계 1위로 끌어올렸던 사례가 있다.
- 향후 대학지원예산이 5조에서 10조로 늘어나야 하는데, 현재 13% 상위대학에 대학지원 예산의 70%가 흘러들어가는 구조에서는 대학지원예산을 늘리면 안 된다. 향후 늘어나는 5조의 대학지원예산과 R&D예산에서 넘어오는 추가예산을 중소기업과 연구개발 및 직무훈련공동체를 만드는 대학과 관련프로그램에 전폭지원하는 체제로 바뀌어야 한다. 현재

대학이 큰폭의 구조조정하에 있기 때문에 이러한 전환이 가능하다.

- 한편 중소기업에 대한 경영, 마케팅, 해외진출 등에 대한 컨설팅은 그 만족도가 매우 크다. 그럼에도 불구하고 중소기업 컨설팅 예산은 300억원 수준에 정체되어 있다. 향후 법률, 세무, 연구기획, 인력관리 등에 대한 컨설팅으로 그 분야를 확대하고, 예산수준도 큰 폭으로 늘려야 한다.
- 복지예산 확대도 안정적인 일자리 확대를 염두에 두어야 한다.
 - 복지서비스 확대가 질 낮은 일자리만을 양산한다는 문제를 해결하기 위해 복지서비스 예산 중 일정부분(30~50%)는 사회서비스공단을 통해서 직접 제공하도록 한다.(국공립보육시설이 복지서비스의 정부직접제공사례이고, 유럽에서는 복지서비스종사자들이 공무원이다)
- SOC는 땅값으로 30%, 대기업시행사에게 30%가 나가고 실제로 현장의 일자리로 연결되는 예산은 10~25%에 불과하다. 그에 비해 교육과 복지서비스예산은 거의 대부분이 일자리로 연결된다. 또한 이미 SOC스톡이 충분하고, SOC예산은 과도하며 SOC의 고용창출·소비창출·미래투자효과가 모두 낮으므로 SOC예산을 과감하게 줄이고, 위 세가지 효과가 가장 높은 교육과 복지서비스예산으로 돌린다.

라. 점진적인 증세를 통한 재정균형

- 보편적 복지와 안정적인 일자리를 위한 예산을 위해 국채를 발행하기보다 세원을 확대함으로써 재정균형을 유지한다.
 - 우리나라의 국가채무수준은 낮은 편이어서 복지와 일자리예산을 위해서 국채를 발행하는 것이 충분히 가능하다. 특히 복지와 일자리예산이 경제성장(소비창출)을 위한 선제적 투자의 성격을 띄고 있으므로 그러하다.
 - 하지만 우리나라의 고령화속도가 지나치게 빠르고, 통일에 대비한 재정여력도 있어야 하므로 국채발행보다는 증세를 통해 재정균형을 이루는 것이 바람직하다.
 - 증세의 방법은 불합리한 조세를 개편하는 방식을 앞세우고, 복지체감과 더불어 세율을 올리고 세원을 확대한다.

대안 재정전략 토론 : 복지재정

박 원 석 (참여연대 협동사무처장)

□ 기본관점

- 재원의 확보는 복지국가 실현을 위한 핵심적 수단이자 과제임. 따라서 재원 확보의 분명한 구상과 대안이 없는 복지 주장은 신뢰를 받기 어려움.
- 보편주의 복지에 대한 강조를 ‘포퓰리즘-세금폭탄’이라 비난하는 진영의 핵심 논리의 하나는 ‘경제수준에 맞는 복지지출을 해야 하고 경제수준에 맞는 조세부담을 해야 한다’는 주장
- 경제기반 없는 복지지출이나 과세가 있을 수 없다는 점에서 이 같은 주장은 일면 타당성을 갖고 있음. 그러나 문제는 현재 우리나라 복지지출 수준과 조세부담 수준이 경제수준에 전혀 부합하지 않는다는 점에 있음
- OECD 회원국들 중 대한민국과 경제수준이 비슷한 나라들 평균치와 비교해 보더라도 대한민국이 경제수준에 맞는 복지국가를 실현하기 위해서는 당장 약 100조원에 달하는 공공복지 지출의 확대가 필요하며, 이를 위한 재원조달 방안이 마련되어야 함.

□ 복지재정 전략

- 정부에 대한 신뢰성이 낮고 복지에 대한 체감이 떨어지는 한국 상황에서 단기간에 복지재정을 획기적으로 늘리려고 할 경우 기득권층은 물론 서민들의 조세저항을 불러올 수 있으므로 이에 대한 전략적 접근이 필요함.
- 조세저항을 최소화하면서 재원확보를 최대화하기 위해 가장 우선시되어야 할 과제는 2008년 이후 현 정부에 의해 추진된 부자감세를 철회하는 것임. 부자감세 철회가 현실화될 경우 약 20조원의 세수확보가 가능하며, 서민들은 물론 다수의 전문가들 지지도 얻을 수 있다는 장점이 있음.
- 소득세, 법인세에 대한 과도한 조세감면 감축도 다수의 지지를 얻고 있기 때문에 적극적으로 추진할 필요가 있음. GDP 대비 조세감면액 비율을 2007년 수준으로 낮출 경우 6조원, 2002년 수준으로 낮출 경우 10조원의 세수확보가 가능함.
- 복지확대를 주장하는 진보진영 각 정당들이 주장하고 있는 증세안도 적극적으로 검토할 필요가 있음. 진보신당은 사회복지세를 통해 15조 원의 세수를 확보할 수 있다 하고, 민주노동당은 법인세 증세를 통해 15조원, 조세감면 감축으로 11조 원의 세수를 확보할 수 있다고 함. 민주당도 조세감면 감축으로 6.5조 원, 불공평한 건강보험료 부과기반 개선으로 4.2조 원의 세수를 확보한다는 입장임. 또 부유세 도입으로 10조원의 세수 확보가 가능하다는 주장도 있음.
- 참여연대는 이들의 증세안 모두를 적극적으로 검토할 것임. 다만 조세저항을 최소화하면서 재원을 확보하는 전략적 접근이 중요하므로, 20조원의 부자감세 철회와 10조원의 조세감면 감축을 제일차적 과제로 하고, 다수 국민들의 의견을 반영하여 진보진영 각 정당들의 증세안을 단기적, 중장기적 과제로 재설정할 필요가 있음.
- 또 각 정당들의 증세안이 국민들의 지지를 얻으려면 고소득자들의 탈세를 줄이는 것도 매우 중요한 과제임. 탈세법에 대한 처벌을 대폭 강화하고 고소득자들에 대한 세무조사도 확대, 강화할 필요가 있음.

- 아울러 재정지출 구조의 조정도 적극적으로 검토해야 함. 정부와 지자체의 불필요한 토목사업 등 낭비적인 재정지출이 국민들의 조세저항을 불러일으키는 주요 요인이 되고 있음. 예비타당성 조사 대상 사업을 대폭 확대하여 예산이 낭비되는 것을 막고, 선진국에 비해 과도한 토목사업 비중도 대폭 낮출 필요가 있다.

〈보론〉 복지확대가 재정위기를 부른다는 주장은 타당한가?

- 한나라당과 보수언론, 일부 전문가들은 그리스와 일본의 사례를 들면서 보편주의 복지가 국가재정을 위태롭게 한다는 비판을 쏟아낸 바 있음. 그러나 이러한 주장은 사실과 전혀 다름.
- 일본의 사례를 보면, 일본의 높은 국가채무 비율이 민주당 정부의 복지확대 때문이라는 주장은 전형적인 사실 왜곡임. 일본 민주당이 실제 집행한 복지예산은 3조 7512억 엔만으로 2011년 1,000조 엔에 이르는 누적채무의 0.4%에도 미치지 못함. 재정위기의 가장 큰 이유는 자민당 시절에 자행되었던 10조 엔에 달하는 감세정책과 116조 엔에 이르는 토목관련 건설국채의 발행과 같은 정부의 정책실패 때문임.
- 그리스 사례도 왜곡되고 있음. 그리스 정부의 부채비율은 2001년 이후 지속적으로 감소했고 공적복지지출 증가율 또한 높지 않았음. 재정위기의 본질은 취약한 그리스 경제가 유로화에 가입하면서 경쟁력 상실이 상실되고, 정부의 독자적인 거시정책운영이 어려워졌기 때문임. 경제기반이 취약한 상태에서 유로화 가입은 화폐가치의 상승으로 이어져 부동산과 같은 비생산분야의 투기를 조장했던 것임. 결국 투기로 조정된 거품경제는 2008년 세계적인 금융위기로 무너져 버린 것이다. 설상가상으로 금융위기 이후 확장적 재정정책은 그리스의 재정위기를 더욱 악화시키는 결과를 초래함.
- 아일랜드 사례 또한 복지지출과 재정위기가 관련 없음을 보여줌. 아일랜드는 90년대 이후 공적사회지출을 꾸준히 증가시켜왔음. 그러나 국가재정은 일부 연도를 제외하고 대부분 계속 흑자를 유지했으며, 실제 금융위기 직전인 2007년에도 흑자를 유지했음. GDP 대비

정부부채비율도 OECD 30개 국가들 중 가장 낮은 수준이었음. 정부부채비율과 복지지출이 낮음에도 재정위기가 초래된 것임.

- 대부분의 경험적 연구는 GDP 대비 정부지출은 총부채비율과 관계가 없고, 국가부채증가는 복지지출증가와 관계없다는 결과를 제시하고 있음. 오히려 재정위기는 해당 국가의 경제기반, 세출구조 등과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있음.
- OECD 30개 국가들 중 GDP 대비 공적사회지출 비율이 구 사회주의권 국가들보다도 낮은 한국에서 시작하지도 않은 복지확대가 재정위기를 부르고, 결국에는 국가를 망하게 할 것이라는 주장은 그야말로 불안한 심리를 자극해 정치적 이익을 얻고자하는 대중영합주의의 전형임.
- 참여연대는 건전한 재정의 중요성을 부정할 생각이 없으나, 재정지출의 목적은 국민이 원하는 사회를 실현하기 위한 것이라는 점을 분명한 관점을 갖고 있음. 외국의 경험적 사례와 자료들은 가족과 여성을 돕고, 시민들의 인적자본 확대하는 복지지출이 경제성장에 긍정적 영향을 주고 있음을 밝히고 있음. 복지확대는 재정위기를 초래하기 보다는 한국사회의 지속가능한 발전을 보장하는 핵심적 과제임.

