

연구

07-12

공공개혁 - 총론

차기정부의 공공부문 개혁방향

조경엽

차기정부의 공공부문 개혁방향

1관1쇄 인쇄/ 2007년 12월 10일

1관1쇄 발행/ 2007년 12월 14일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-452-2

7,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

공공개혁 방향과 주요 정책대안 • 13

I. 공공개혁의 목표	15
II. 공공개혁의 추진전략	15
III. 공공개혁의 필요성	16
IV. 성장과 분배를 조화시키는 재정지출 개혁	17
1. 총지출 증가 억제와 재정건전성 도모	17
2. 성장동력 확충 및 효율적 공공부문을 위한 재정지출의 구조개선	18
3. 재정운영시스템의 효율성 강화	19
V. 성장잠재력 확충을 위한 세제개혁	21
1. 성장잠재력 확충을 위한 세금부담 완화	21
2. 재정안정 및 조세의 효율성 제고를 위한 세제개편	22
3. 장기 세제개편	24
VI. 공공개혁과 민영화를 통한 작은 정부 구현	25
1. 새로운 거버넌스 체계의 구축	25
2. 공기업의 민영화	27
3. 규제개혁을 통한 정부서비스 품질제고	28

목 차

VII. 자립적 지방분권화를 위한 지방재정 개혁	30
1. 지방정부의 자주권 강화	30
2. 편익과세원칙에 기초한 지방세제 개혁	31
3. 지방자치 구조와 기능의 재편성	32

대내외 여건 변화와 정책과제 • 33

I. 대내외 여건 변화	35
1. 고령화	35
2. 잠재성장률 둔화	36
3. 양극화와 소득재분배 악화	37
4. 세계화에 따른 국가 간 조세경쟁 심화	39
II. 성장과 분배를 조화시키는 재정지출 개혁	40
1. 재정지출 현황 및 전망	40
2. 국가채무와 재정건전성	47
3. 연기금	51
4. 재정시스템	56
5. 재정지출 관련 주요 이슈	61
6. 재정지출 개혁 방향	72

Ⅲ. 성장잠재력 확충을 위한 세계개혁	83
1. 조세제도의 현황	8
2. 조세제도의 문제점	8
3. 세계개편 방향	100
Ⅳ. 공공개혁과 민영화를 통한 작은 정부 구현	108
1. 공공부문 규모	108
2. 참여정부의 공공기관 혁신의 평가	119
3. 규제개혁과 반부패	123
4. 공공부문의 개혁 방향	127
Ⅴ. 자립적 지방분권화를 위한 지방재정 개혁	137
1. 지방재정의 현황	137
2. 지방재정의 문제점	146
3. 지방재정의 개혁 방향	151

표 목차

표 1. 출산을 국제 비교	3
표 2. 노인인구비율 및 노년부양비율 전망	3
표 3. 고령화와 잠재성장률 전망	3
표 4. 소득양극화지수(ER지수)의 국제 비교	8
표 5. 전체 가구기준 지니계수 국제 비교	9
표 6. 분야별 예산	4
표 7. IMF와 OECD 기준에 따른 일반정부의 지출 규모	24
표 8. GDP 대비 분야별 지출비중 국제 비교	4
표 9. 연도별 국가재정운용계획의 총지출 규모	4
표 10. 2007~2011년 주요 분야별 자원배분 계획	54
표 11. 재정수요 전망(2006~2011년)	64
표 12. 국가채무 및 국가채무의 GDP 대비 비율 추이	8
표 13. 국가재정운용계획 시점별 국가채무 GDP 대비 비율 전망결과	4
표 14. 주요 OECD 국가들의 국가채무 GDP 대비 비율 추이	5
표 15. 연도별 기금운용·총조성 규모	5
표 16. 국민연금기금의 자산운용 현황 및 계획	5
표 17. 연도별 국가재정운용계획 비교	9
표 18. 소득불균등도지수와 양극화지수의 비교(가구소비실태조사)	8
표 19. 복지재정지출 규모: 2004~2010년	46
표 20. 부분별 지출 규모: 2004~2010년	56

표 21. 일자리창출 지원사업 부처별 세부사업 배분 현황 (2007년 예산기준)	76
표 22. 사회서비스 일자리창출 지원사업의 부처별 재정 규모	79
표 23. 11개 부처 사회서비스 일자리창출 지원사업의 형태별·평균임금별 세부내역	70
표 24. 분야별 지출 증가의 효과 비교	72
표 25. 정책별 우선순위	72
표 26. 조세부담률과 국민부담률의 국제 비교	88
표 27. 한국의 ITC지수	88
표 28. 한국의 준조세 규모 추이	88
표 29. 개인소득세 비중	88
표 30. 법인세 비중	89
표 31. 재산세 비중	89
표 32. 소비세 비중	89
표 33. 사회보장성기금 비중	90
표 34. 세목별 ITC지수	90
표 35. 부가가치 항목별 세부담의 중복 현황	92
표 36. 한국의 수입배당금액의 익금불산입률	93
표 37. 미국의 배당수입공제	93
표 38. 중소기업에 대한 주요 세제지원 규정	94
표 39. 연도별 조세지출 규모	95
표 40. 근로소득세의 납세자 비율 비교	97

표 목차

표 41. 양도세율	9
표 42. 장기 세제개편 방향	107
표 43. IMF와 OECD 기준에 따른 일반정부의 지출 규모	11
표 44. 중앙일보(2006년 4월 5일자)가 제시한 일반정부 지출 규모	11
표 45. 기획예산처가 분류한 공공기관 102개의 유형	12
표 46. 자체수입 산정방법	113
표 47. 역대 정부의 공무원 정원 변화	115
표 48. 고위공무원수 변화	115
표 49. 참여정부의 공공기관 분류	116
표 50. 정부투자기관의 종업원수 및 인건비의 변화	117
표 51. 참여정부의 연도별 주요 혁신활동	120
표 52. 연도별 국세와 지방세 비중	137
표 53. 중앙정부, 지방정부, 교육자치단체의 조세수입 배분(2006년 예산)	13
표 54. 중앙정부, 지방정부, 교육자치단체의 재원 배분(2006년 예산) ..	13
표 55. 과세유형별 지방세 구조	141
표 56. 지방세법상 탄력세율	143
표 57. 주민 1인당 인건비 및 증가율	144
표 58. 재정자립도와 재정자주도	145
표 59. 기준재정수요액 증가율과 재정력지수	146
표 59. 지방세제 개편 방향	157
표 60. 이전재원 합리화 방안	159

그림 1. 한국의 소득양극화지수와 소득불균등지수	37
그림 2. 각국의 소득순위와 소득불균등도 비교(2004년 기준)	88
그림 3. 분야별 예산 증가율(2004~2008년)	144
그림 4. GDP 대비 총지출 IEC지수	24
그림 5. 일본의 국가채무 GDP 대비 비율	50
그림 6. 국민연금기금 전망	54
그림 7. 일부 OECD 회원국의 복지재정지출 비중 비교	66
그림 8. 한국의 조세체계	84
그림 9. 국민부담률과 조세부담률 추이	88
그림 10. 지방정부 재정지출과 조세수입 비중(2001년)	90



균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색

차기정부의 공공부문 개혁방향





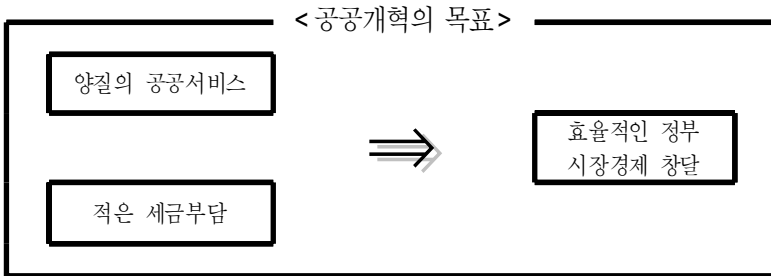
차기정부의 공공부문 개혁방향

공공개혁 방향과 주요 정책더안





I. 공공개혁의 목표



- 양질의 공공서비스가 제공되는 나라
- 세금부담이 적은 나라
- 시장이 주도하는 나라
- 효율적인 정부가 구현되는 나라

II. 공공개혁의 추진전략

- 성장과 분배를 조화시키는 재정지출 개혁
- 성장잠재력 확충을 위한 세제개혁
- 공공개혁과 민영화를 통한 작은 정부 실현
- 자립적 지방분권화를 위한 지방재정 개혁

Ⅲ. 공공개혁의 필요성

- 『작은 정부 - 큰 시장』은 세계화와 정보화 시대의 생존전략으로 등장
 - 〱일본, 독일 등 주요 선진국은 공무원 감축, 행정조직 축소, 공기업의 민영화, 법인세 인하 등 강력한 공공부문 개혁을 통해 제2의 성장을 모색
 - 〱우리나라는 공공부문의 비대화, 민영화의 중단, 복지지출의 확대 등으로 세계적 추세에 역행
- 재정수요의 구조변화와 재정의 위험성 증대
 - 〱고령화에 따른 사회복지 지출의 급속한 증가
 - 〱국민연금·공무원연금·군인연금의 수급 불균형은 재정의 위험성을 가중
 - 〱국토균형발전을 위한 대형 국책사업으로 재정지출이 급증
 - 〱통일과 관련된 불확실한 재정지출 수요가 상존
- 세입기반의 급속한 약화
 - 〱정장잠재력 둔화로 세입기반이 크게 위축
 - 〱세계화의 진전으로 국경조세의 급감과 국가 간 조세경쟁 심화
- 국가채무의 지속 가능성 우려
 - 〱재정지출의 확대와 세입기반 약화로 국가채무의 빠른 증가
 - 〱정장잠재력의 둔화로 국가채무의 지속 가능성 불확실
- 공공부문의 역할 재정립 필요
 - 〱광범위하게 기능하는 국가가 아니라 필수적이고 제한적인 범위 내에서 강력하고 효율적으로 기능하는 국가를 지향

IV. 성장과 분배를 조화시키는 재정지출 개혁

1. 총지출 증가 억제와 재정건전성 도모

(1) 경기자동안정화 장치로서의 재정 운용

- 재정지출 및 경기변동의 폭을 확대시키는 일시적 경기부양정책 지양
- 명확한 재정준칙을 수립하고 이를 국가재정법에 명시하여 재정적 재정지출 확대 방지

(2) 재정지출 증가에 대비한 국가채무의 관리 강화

- 잠재성장률 확충과 세입기반 확대를 통해 고령화에 따른 복지비용, 대북 협력비용, 4대 연금 부족액 보전 등 향후 재정수요에 대비
- 국가채무의 체계적 관리를 위한 시스템 구축

(3) 연기금의 지속가능성 강화를 위한 개혁 추진

- 국민연금 재정계산의 정교화와 기금운용의 합리화 방안 모색
- 투자다변화 및 투자분권화 추진 등 국민연금기금의 시장왜곡 효과를 최소화할 수 있는 장치 마련

- 연금운용의 전문성을 제고하기 위해 민간기구화 등 국민연금기금운영위원회의 지배구조 개선
- 국민연금의 장기적 재정안정화와 형평성 제고를 위한 확정기여형 개인계정 부분도입 검토
- 재정적자 해소를 위한 공무원연금과 군인연금의 개혁

2. 성장동력 확충 및 효율적 공공부문을 위한 재정지출의 구조개선

(1) 미래 성장동력 확충을 위한 R&D 지출비중 확대

- 성장동력 확충 위해 R&D 분야에 대한 지속적인 투자확대
- 정부재원배분의 방향을 소비적 분야에서 더욱 생산적이고 미래지향적인 교육과 R&D 분야로 전환

(2) 공공부문의 효율성 향상 및 일자리창출 지원 사업 개선

- 공무원 수 감축, 행정조직 개편 등을 통한 일반공공행정 분야의 재정지출 비중 축소
- 유사사업, 동일 목적의 중복사업 등으로 예산낭비가 초래되고 있는 일자리창출 지원사업의 축소

(3) 복지재정의 합리화 및 복지서비스에서 민간부문의 역할 확대

- 재정건전성에 큰 위협요인으로 작용할 가능성이 높은 복지재정지출 확대 억제
- 새로운 복지제도 도입 억제 및 기존 제도의 합리화
- 마우처제도 확대 등 민간부문의 역할 확대로 국가재정 부담 완화 및 복지서비스의 질적 제고
- 조득분배 개선을 위해 복지지출 확대보다 고용창출효과가 큰 분야의 지출을 확대

3. 재정운영시스템의 효율성 강화

(1) 재정건전성 향상을 위한 국가재정법 개선

- 회계 및 기금 간 전입·전출에 대한 규정의 상세 보완 및 추경 편성 남발 방지를 위한 심의절차 강화
- 기금의 원활한 폐지를 위해 기금에 종료시점을 명시
- 국회의 재정에 대한 통제권을 강화하기 위해 계속비 관련 총액의 범위 안에서 연부액을 초과 집행할 수 있도록 한 조항은 삭제

(2) 지출상한제 도입을 통한 재정규율 확립

- 관리대상수지 균형을 목표로 하는 국가재정운용계획의 수립
- 지출상한제에 강제력 부여로 자동안정화 기능 강화 및 불가피한 지출소요에 대처할 수 있는 명확한 연동원칙 수립
- 경제전망 기관 간의 유기적 협조 체계를 구축하고 낙관적 전망을 방지할 제도적 장치 마련

(3) 재정정책의 예측가능성 제고를 위한 예산총액배분 자율편성제도 개선

- 예비타당성 조사를 전사업으로 확대
- 재정사업 투입과 성과 사이의 연관관계를 명확히 할 수 있는 성과지표 개발을 통한 재정사업의 성과관리제도, 자율평가제도, 심층평가제도 등을 강화
- 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액배분 자율편성제도 운영
- 국가재정운용계획의 법적 구속력 강화 및 지출상한제 도입으로 예산총액배분 자율편성제도의 예측가능성 제고

V. 성장잠재력 확충을 위한 세제개혁

1. 성장잠재력 확충을 위한 세금부담 완화

(1) 가속화되는 세계화에 대응하기 위한 법인세 부담 완화

- 국가 간 이동성이 높은 자본의 조세부담을 완화하기 위해 한계세율의 단계적 인하와 주민세법인세할 폐지
- 과세표준 구간을 상향조정하고 과세표준과 공제금액을 물가와 연동시킴으로써 실질소득에 근거한 과세체계 구축
- 중소기업만 허용되는 소급공제를 전면 확대하고 소급기간도 현행 1년에서 미국과 같이 2년으로 연장
- 현행 5년의 이월공제기간도 미국과 같이 20년으로 연장함으로써 기업 경영의 리스크 관리 역량 강화
- 이중과세문제를 완화하기 위해 법인의 배당소득공제 수준을 현재 지주회사에 적용되는 수준으로 일률 상향조정

(2) 고급인력 확충 및 근로의욕 함양을 위한 개인소득세 부담 완화

- 고급인력을 유치하고 근로자 및 자영업자의 근로의욕을 제고하기 위해 고소득 고급인력의 한계세율 인하 및 주민세소득세할 폐지
- 과세표준 구간을 상향조정하고 과세표준과 공제금액을 물가와 연동시킴으로써 실질소득에 근거한 과세체계 구축

(3) 국제적 추세에 맞게 상속증여세의 개편

- 금융실명제 등 경제거래의 투명성을 제고하는 사회적 조세인 프리를 완비한 후 상속과세를 폐지하고 그 이전에는 자본이득과세로 전환
- 최고 세율이 50%에 달하는 상속증여세율을 자본 소득세율 수준으로 인하
- 주식 평가 시 대주주 등에 대한 10~30%의 할증제도 폐지
- 현행 유산과세형의 상속세를 취득과세형으로 전환
- 비상장주식의 상장 시세차익에 대한 증여과세와 증여세 과세 후 개발이익 등에 대한 증여과세는 자본이득세로 대체
- 저가양수·고가양도 차익과 부동산 무상 사용수익의 증여과세는 소득세로 과세

2. 재정안정 및 조세의 효율성 제고를 위한 세제개편

(1) 넓은 세원 낮은 세율

- 미과세·감면제도 전면 재검토를 통한 세입기반 확대
- 조세왜곡 효과가 큰 세목들의 세율은 인하하고 부가가치세 비중을 높이는 방향으로 세제개편
- 자영업자의 소득 과약률 제고를 통한 자영업자와 근로자 간의 형평성 제고

(2) 조세의 효율성 제고를 위한 조세체계의 단순화

- 높은 행정비용과 납세비용을 초래하는 교육세, 지방교육세, 농어촌특별세 등 세금에 세금이 부과되는 방식의 세목 폐지
- 재정운영의 유연성을 저해하고 비효율성을 초래하는 목적세를 일반세로 전환

(3) 소득원천에 따른 세금부담 격차 축소를 통한 자원배분의 효율성 제고

- 자본 형태별·소득원천별 세금부담 격차를 축소하고 부과 횟수를 단일화하여 효율성과 형평성 제고
- 세금부담 격차를 과도하게 유발하는 높은 양도소득세율은 부작용이 크므로 세율인하 필요

(4) 과도한 종합부동산세의 정상화

- 명실상부한 지방자치단체의 세원으로서 재산세의 역할을 제고하기 위해 종합부동산세의 재산세 세액공제를 폐지하고 두 세목을 독립적 운용
- 종합부동산세의 과세범위 축소 및 세율의 하향조정
- 위헌소지가 있는 세대합산과세제도를 폐지하고 적절한 시기에 종합부동산세 전면 폐지

3. 장기 세제개편

(1) 국세의 장기 개편방향

- 모든 법인 및 비법인 기업의 부가가치에 단일세율의 기업세 부과
- 일정수준 이상의 고소득은 가계단계에서 완만한 누진세율의 노동소득세 추가과세
- 주류, 담배, 도박 등에 대한 외부성의 교정 또는 수익자부담원칙의 실현을 위한 개별소비세 형태의 조세 존치

(2) 지방세의 장기 개편방향

- 부가가치로 계정되지 않는 기업의 비업무용부동산과 개인의 비사업용부동산은 재산세 과세대상으로 하여 이를 기초자치단체의 세원화
- 지방세는 재산세를 기초로 하되 기업세의 일부를 공동세로 하여 일정한 지표에 따라 지방정부에 분배

VI. 공공개혁과 민영화를 통한 작은 정부 구현

1. 새로운 거버넌스 체계의 구축

(1) 분권형 거버넌스 체계의 구축

- 주무 부처의 자율성과 책임성 제고
- 헌법정신에 부합하도록 국무총리 기능을 정상화
- 국무총리비서실과 국무조정실을 국무총리실로 통합하고, 행정 각부의 실질적인 감독권 및 고위공직자의 인사지원 기능을 부여
- 대통령 직속의 중앙인사위원회를 국무총리 소속으로 변경

(2) 정부조직의 대대적인 축소와 소수 대부처 체제로 전환

- 제입·세출·국고·예산편성 기능을 일원화
- 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위해 산업정책 기능을 통합
- 인력자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위해 인적자원관련 업무의 조정 및 통합
- 사회복지정책의 종합적·효율적 추진을 위해 각 부처에 산재해 있는 다양한 사회복지 기능을 통합하여 광대역화
- 사회간접자본 및 환경 관련정책을 한 부서로 통합하여 유기적인 업무협조 및 조정체제를 구축

(3) 행정위원회 및 기획단 조직의 대폭적인 정비

- 조수 대부분 체제로의 전환에 따라 기존의 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 기능을 재검토하고 통폐합
- 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 불필요한 설립을 막기 위한 설치근거, 법적 기반 및 활동시한을 더 명확히 수립

(4) 공정하고 유연한 인사시스템의 확립

- 정책·법안·제도·보고서 등에 개인실명제를 도입하고, 업적·성과를 가급적 객관화하여 인사기록카드에 구체적으로 기록함으로써 성취동기를 제고
- 공무원 보수체계를 기관별·자치단체별·직렬별로 다양화하고, 성과급의 요소를 강화
- 행정고시 제도를 부처별 공무원 자율임용제도로 전환하고, 3급 이상 고위공무원직은 개방형으로 임용

(5) 반부패제도의 정착을 통한 정부의 신뢰성 제고

- 부패 및 비리연루자의 공직피선거권 제한 강화와 대통령의 특별사면권 제한
- 부패 및 비리연루자의 불법수익 몰수, 재취업 제한, 가석방·감형 등 처벌 경감조치 불허
- 공직자 재산심사 및 조사기능 강화

2. 공기업의 민영화

(1) 민영화 전략 수립

- 공공기관 전체에 대한 역할 및 기능 재검토와 전반적인 기능 재조정 계획의 수립
- 경쟁환경 및 규제환경의 조성을 병행
- 민영화 추진조직에 강력한 권한과 독립성 부여

(2) 민영화 대상 설정

- 전력산업의 발전자회사 민영화와 배전부문 분할을 조속한 시일 내 재추진
- 가스산업에서의 천연가스의 도입·도매 및 인수저장부문에 대한 분할 민영화
- 지역난방사업의 민영화는 전력과 가스산업에서의 경쟁도입과 민영화과정에서 연료가격의 왜곡과 교차보조 문제가 해소되어 가는 시점에서 수행
- 철도사업은 철도공사의 지분을 민간에 매각하고 일부 노선에 대한 민간위탁을 통해 간접비교를 통한 잣대경쟁(yardstick competition)을 유도
- 장·하수도 사업은 담당하는 주체와 기관이 많기 때문에 한꺼번에 민영화하기보다는 공공부문 간 경쟁을 통해 이를 광역화하여 공사화한 후 민영화 추진

- 우체국은 금융업무와 체신업무를 분리하여 금융업무는 민영화
화를 추진하고 체신업무는 보편적 서비스 기능을 보완하여
공사화한 후 민영화 추진
- 중공공부문과 지방공기업의 대대적인 정리
- 정부산하기관으로 분류되고 있는 법정 사업자단체 등 임의단
체에 대한 정부지원의 폐지 내지 대대적인 축소

3. 규제개혁을 통한 정부서비스 품질제고

(1) 규제총량의 축소와 규제품질 제고

- 규제총량제와 규제일몰제의 강화
- 집사, 자문, 사후평가의 강화
- 규제지도작성을 포함한 규제정보시스템의 개선
- 준수율이 일정수준 이하인 규제의 자동폐기조항 도입

(2) 정책적 규제의 효과와 사회적 규제의 합리화

- 공장총량제를 포함한 수도권 규제의 실질적인 개선
- 출자총액제한 규제, 금융·보험사 의결권 제한 등 경제력집중
억제 규제의 폐지와 경쟁정책의 강화
- 환경·안전·식품위생·보건·의료 등 사회적 규제에 대한 규제
수단의 획기적 개선

(3) 원칙적 금지에서 원칙적 허용으로 규제방식 전환

- 열거한 것을 제외한 모든 일을 할 수 있는 네거티브 시스템의 도입
- 사전규제 방식에서 사후규제 방식으로의 전환

(4) 규제개혁위원회 독립성 및 개혁성 제고

- 규제개혁위원회를 공정거래위원회 등 정부조직법상의 독자적 조직으로 개편
- 규제개혁위원회의 민간상임위원 비중을 3분의 2 이상으로 하여 개혁성 제고

Ⅶ. 자립적 지방분권화를 위한 지방재정 개혁

1. 지방정부의 자주권 강화

(1) 지방정부의 의사결정권 및 책임성 강화

- 공공서비스의 양과 질에 관한 지방정부의 의사결정권 강화
- 지방정부의 재정지출책임과 조세수입과의 연계성을 강화

(2) 이전재원의 합리화

- 지방교부세를 축소하고 자주세원 중심의 분권적 재정정책으로 전환
- 표준세율에 기초한 교부세의 기준재정수입액 산정
- 부동산교부세는 재원을 보통교부세로 통합하고 지방교부세 배분방식 개선
- 지방교육세는 세율결정권과 세수이용권을 일치시켜 재정책임성 강화
- 부가세 형태의 지방교육세를 독립과세로 전환

(3) 과세자주권 저해요인 개선

- 다중부과 방식의 잡다한 지방세의 통폐합
- 재산세의 탄력세율 활용을 제한하는 지방세법 개정

2. 편익과세원칙에 기초한 지방세제 개혁

(1) 재산세 합리화

- 종합합산과 별도합산 과세대상에 적용되는 누진세율을 비례세율로 전환
- 재산보유에 부과되는 재산세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세, 종합부동산세, 농어촌특별세 등 6개의 세목을 단일세목으로 통합
- 지방자치단체가 자율적으로 재산세를 인하하지 못하도록 되어 있는 지방세법을 개정하여 과세자율권을 확대

(2) 사업소득세 개편 및 지방소득세 도입

- 주민세법인세할 및 주민세소득세할 폐지
- 폭적세로 운영되고 있는 사업소세를 보통세로 전환
- 조득을 과세표준으로 하는 비례적 지방소득세 도입하고 지방소득세를 국세인 소득세에서 세액공제

(3) 지방소비세 도입과 부동산 등록세의 국세화

- 조비지과세원칙에 부합하는 지방소비세 도입과 합리적인 배분지표 개발
- 지방소비세를 도입하고 지방정부와 중앙정부 간의 세수 중립을 위해 부동산 등록세를 국세로 전환

- 지방교부세의 재정 형평화 기능을 강화하여 지방소비세 도입에 따른 지역 간 재정불균형 조정

3. 지방자치 구조와 기능의 재편성

- 교육부의 초·중등 교육에 대한 지방자치단체 이양과 지역교육구청의 폐지
- 지방자치경찰의 창설을 통한 지역치안 문제 해결
- 기초자치단체의 폐지와 광역시·도의 역할 강화를 전제로 한 자치단체 규모의 광역화를 통한 이해관계 갈등 조정 및 지방자치의 비용 효율성 제고
- 광역화를 전제로 지방자치단체에 제주특별자치도 수준의 권한 배분

차기정부의 공공부문 개혁방향

대내외 여건 변화와 정책과제





I. 대내외 여건 변화

1. 고령화

○ 낮은 출산율로 우리나라의 인구 고령화는 세계에서 가장 빠르게 진행되고 있음.

- 출산율은 지속적으로 하락하여 현재 가입연령 여성 1인당 1.16으로 OECD 국가 중 최저 수준

표 1. 출산율 국제 비교

구분	한국	일본	미국	영국	프랑스	이탈리아	독일
2004	1.16	1.29	-	1.79	-	-	-
2003	1.19	1.29	2.04	1.73	1.89	1.29	1.34
2002	1.17	1.32	2.01	1.65	1.88	1.26	1.40
2001	1.30	1.33	2.03	1.64	1.89	1.25	1.35

- 한편 평균수명 연장으로 65세 이상 인구비율이 2000년 7.2%에서 2018년 14%, 2026년에 20%를 넘는 초고령사회로 진입할 것으로 전망

- 이에 따라 실질 노년부양비율은 2000년 현재 10.1%에서 2020년에는 21.7%, 2050년에 72.0%에 달할 전망

표 2. 노인인구비율 및 노년부양비율 전망

(단위: %)

구분	2000	2006	2010	2020	2030	2040	2050
65세 이상	7.2	9.5	11.0	15.6	24.3	32.5	38.2
노년부양비	10.1	13.2	15.0	21.7	37.7	56.7	72.0

주: 노년부양비율 = (65세 이상 인구)/(15~64세 인구) %

자료: 통계청, 2006년 11월 추계

2. 잠재성장률 둔화

- 급속한 고령화로 노동과 자본 공급이 위축되어 잠재성장률이 크게 둔화
 - 낮은 출산율과 급속한 고령화로 노동공급이 급속도로 감소할 전망
 - 고령화에 따른 부양비율의 급증으로 저축의 감소가 불가피할 전망
 - 합계출산율을 현재의 1.08% 수준에서 1.6% 수준으로 높이는 데 성공한다고 하더라도 21세기 중반이 되면 잠재성장률이 1%대 또는 1% 미만으로 떨어질 수 있다는 전망이 제시되고 있음.

표 3. 고령화와 잠재성장률 전망

TFR	기간	잠재성장률 추정치		TFP 이외의 성장요인별 기여도			
		TFP 증가율 2.0% 가정	TFP 증가율 1.5% 가정	취업지수	인적자본	자본스톡	
						TFP 증가율 2.0% 가정	TFP 증가율 1.5% 가정
1.19	2003-10	5.10	4.56	0.66	0.79	1.66	1.62
	2010-20	4.82	4.21	0.31	0.62	1.91	1.79
	2020-30	3.56	2.91	-0.41	0.52	1.47	1.32
	2030-40	2.25	1.60	-0.90	0.33	0.83	0.68
	2040-50	1.38	0.74	-1.13	0.13	0.40	0.25
1.40	2003-10	5.10	4.56	0.66	0.79	1.66	1.62
	2010-20	4.81	4.19	0.31	0.62	1.90	1.77
	2020-30	3.52	2.88	-0.41	0.51	1.43	1.28
	2030-40	2.24	1.60	-0.85	0.32	0.79	0.64
	2040-50	1.48	0.84	-1.00	0.10	0.40	0.25
1.60	2003-10	5.09	4.56	0.66	0.79	1.66	1.62
	2010-20	4.80	4.18	0.31	0.62	1.89	1.76
	2020-30	3.50	2.86	-0.40	0.51	1.41	1.26
	2030-40	2.22	1.58	-0.82	0.31	0.76	0.61
	2040-50	1.52	0.88	-0.92	0.07	0.39	0.24

주: 2000년 현재의 우리나라의 합계출산율(TFR)은 1.47명이었으나 2003년에는 1.19명, 그리고 2005년에는 1.08명으로 급락하였다.

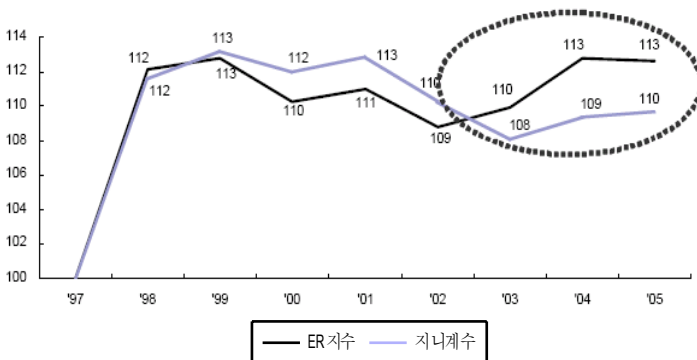
자료: 문형표 외(2004)

- 고령화에 대비한 재정지출이 급속히 증가하면 근로소득 및 자본소득 등 국민들의 세금부담의 증가가 불가피할 전망
- 이는 자본이나 고급인력의 국외유출을 촉진하고 외국자본의 유입을 억제함으로써 성장잠재력이 더욱 떨어지고 이로 인해 세입기반이 악화되는 악순환에 빠질 가능성이 높아지고 있음.

3. 양극화와 소득재분배 악화

- 외환위기 이후 소득불균등과 양극화지수 모두 급속히 악화되는 추세를 보이고 있음.
- 지수의 흐름으로 볼 때 우리나라의 경우 중산층 감소와 소득불균등 현상이 매우 유사한 추세를 보이고 있음.
- 지난 3년간 진행된 소득양극화 정도는 소득불균등 악화보다 심각한 것으로 추정

| 그림 1. 한국의 소득양극화지수와 소득불균등지수



주: 지니계수와 ER지수는 서로 다른 지수이지만 1997년 수치를 100으로 표준화하여 계산
 자료: 삼성경제연구소, 『소득양극화의 현황과 원인』, 2006.

- 우리나라의 소득양극화지수(ER)는 미국보다는 훨씬 양호하나, 영국과 유사, 일본·스웨덴·독일보다는 훨씬 심각한 수준

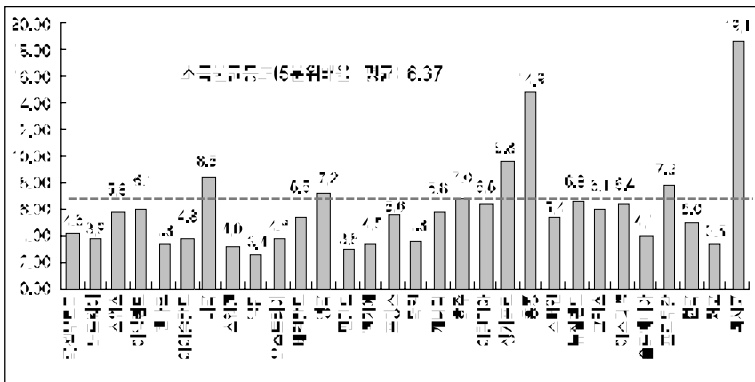
표 4. 소득양극화지수(ER지수)의 국제 비교

구분	한국	미국	영국	스웨덴	독일	프랑스	일본
2004년도	0.0665 (100)	0.0833 (125.6)	0.0653 (98.2)	0.0563 (84.7)	0.0474 (71.4)	0.0434 (65.3)	0.0507 (76.2)
소득 1만5천 달러	0.0662 (200년)	0.0733 (1983년)	-	-	-	-	0.0363 (1987년)

주: () 안의 숫자는 한국의 ER 지수를 100으로 표준화했을 경우의 수치
 자료: 삼성경제연구소, 『소득양극화의 현황과 원인』, 2006.

- 우리나라의 소득불균등 정도는 선진국에 비해 양호
 - 우리나라의 1인당 소득수준은 세계 28위이나 소득균등 정도는 미국, 영국, 호주 등 더 좋은 13번째를 기록
 - 소득양극화는 영국에 근접한 수준을 보이고 있으나, 소득불균등은 선진국에 비해 양호

그림 2. 각국의 소득순위와 소득불균등도 비교(2004년 기준)



자료: 삼성경제연구소, 『소득양극화의 현황과 원인』, 2006.

표 5. 전체 가구기준 지니계수 국제 비교

구분	한국	미국	일본	영국	호주
지니계수	0.35	0.48	0.31	0.33	0.44

주: 기준연도 한국 2005년, 미국 2003년, 일본 2000년, 영국 2001년 호주 2000년.
 자료: 삼성경제연구소, 『소득양극화의 현황과 원인』, 2006.

4. 세계화에 따른 국가 간 조세경쟁 심화

- 경제적 국경이 낮아짐에 따라 국제 간 조세경쟁 심화될 전망
 - 자본의 국제 간 이동에 제약이 거의 없으며, FTA의 급속한 확산과 기술정보의 추가적 발전 등으로 재화 및 서비스의 국제 간 이동이 완전히 자유로워질 것으로 전망
 - 노동인력의 국가 간 이동이 지금보다 훨씬 자유로워질 전망
 - 이에 따라 관세는 사실상 없어질 전망이며, 자본 및 고급인력 유치를 위한 국가 간 조세경쟁이 심화될 전망
 - 영국은 2008년 4월부터 법인세와 소득세를 현행 30%와 22%에서 각각 2%씩 인하할 계획이며, 싱가포르의 외국기업 투자유치를 위해 2008년부터 법인세를 현재의 20%에서 18%로 낮출 계획이며, 독일도 현행 38.6%인 법인세율을 30% 이하로 감축하는 세법 개정안을 승인하였음.
 - 이 밖에도 아일랜드, 폴란드, 헝가리, 말레이시아, 일본, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 미국 등은 모두 법인세 인하를 적극적으로 추진하고 있음.

II. 성장과 분배를 조화시키는 재정지출 개혁

1. 재정지출 현황 및 전망

가. 재정지출의 현황 및 국제 비교

□ 재정지출의 추이

- 지난 5년간 재정지출은 연평균 9.2%씩 증가하여 2004년에 총 지출이 153.5조 원이던 것이 2008년도에는 218.6조 원으로 약 65.1조 원이 증가할 전망

□ 분야별 지출 현황

- 지난 5년간 재정지출의 특징은 사회복지·보건, 통일·외교, 국토균형발전 분야의 확대와 SOC 및 기타 경제분야의 지출 축소로 요약
 - 사회복지·보건분야가 연평균 20.1%씩 증가하여 가장 빠른 증가율을 보이고 있으며, 통일·외교가 16.6%, 균형발전이 12.8%로 높은 증가율을 보이고 있음.
 - 이에 따라 사회복지·보건의 비중은 2004년에 21.1%에서 30.9%로 증가하였으며, 통일·외교분야도 0.9%에서 1.2%로 증가하였음.
 - 이에 반해 SOC는 2004년에 비해 8.2조가 감소하였으며, 산업·중소기업분야는 2.5%의 낮은 증가율을 보이고 있음.
 - 교육분야는 상대적으로 높은 9.9%의 증가율을 기록하였지만 총지출에서 차지하는 비중은 큰 변화를 보이지 않고 있음.

그림 3. 분야별 예산 증가율(2004~2008년)

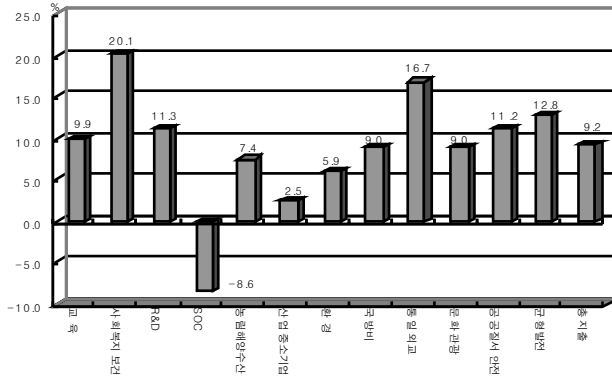


표 6. 분야별 예산

(단위: 조 원, %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율	2004년 비중	2008년 비중
교육	24.5	27.6	29.1	31.4	35.7	9.9	16.0	16.3
사회복지·보건	32.4	49.3	54.7	61.4	67.5	20.1	21.1	30.9
R&D	7.1	7.8	9.0	9.8	10.9	11.3	4.6	5.0
수송·교통·지역개발	27.1	18.3	17.8	18.4	18.9	-8.6	17.7	8.6
농림·해양수산	12.4	14.1	14.4	15.9	16.5	7.4	8.1	7.5
산업·중소기업	11.4	11.9	12.4	12.6	12.6	2.5	7.4	5.8
환경	3.5	3.6	3.8	4.0	4.4	5.9	2.3	2.0
국방비(일반회계)	18.9	20.8	22.9	24.5	26.7	9.0	12.3	12.2
통일·외교	1.4	2.0	2.7	2.4	2.6	16.7	0.9	1.2
문화·관광	2.2	2.6	2.9	2.9	3.1	9.0	1.4	1.4
공공질서·안전	7.6	9.4	10.2	10.9	11.6	11.2	5.0	5.3
균형발전	5.0	5.5	5.9	7.2	8.1	12.8	3.3	3.7
총지출	153.5	172.9	185.8	201.4	218.6	9.2	100.0	100.0

자료: 국회예산정책처, 예산안분석보고서 각호

□ 국제 비교

○ 우리나라의 전체 재정지출 규모는 대부분의 유럽 사회복지 선진국에 비해 낮은 수준이나, 재정통계 작성 기준에 따라 미국이나 일본과 비슷한 수준에 도달

- GDP 대비 일반정부 지출: 중앙일보 37.9%, 한국은행 28.1%¹⁾

- 반면에 우리나라 통계는 재정지출항목 중에서 이자, 비생산·비금융자산의 순취득 등 2000년 기준 약 4.8조 원(총재정 규모의 2.5%)에 달하는 일부항목이 누락²⁾

표 7. IMF와 OECD 기준에 따른 일반정부의 지출 규모

(단위: %)

구분	스웨덴	덴마크	노르웨이	프랑스	독일	영국	캐나다	일본	미국	호주
IMF	58.7	55.4	46.5	53.7	46.8	43.7	40.1	37.5	36.1	35.8
OECD	58.7	55.1	46.7	53.5	47.0	43.9	43.9	37.5	36.4	35.9

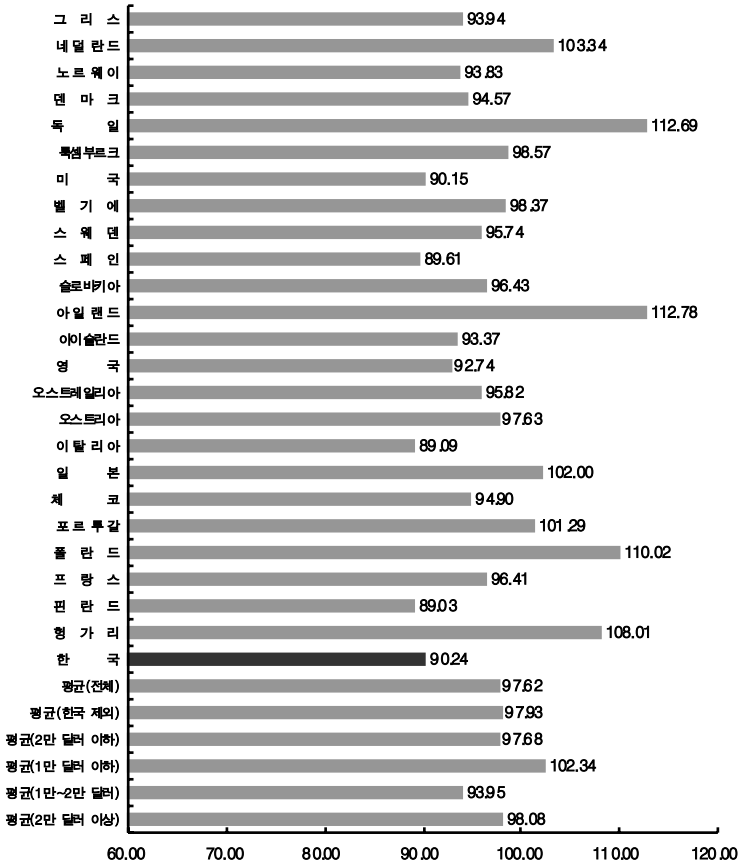
주: 중앙일보, 2006년 4월 10일자 보도

○ 우리나라의 IEC(International Expenditure Comparison)는 90.24로 OECD 평균 97.62보다 낮은 수준이나 미국, 이탈리아, 스페인보다 높은 수준임.

1) 정부(한국은행)는 정부산하기관 중 소비자보호원, 중소기업진흥공단, KDI 등 80여 개의 비영리공공기관을 일반정부에 포함시킨 반면 중앙일보는 61개 산하기관의 비영리공공기관을 추가적으로 포함시켜 일반정부 규모를 추정하였음.

2) 박형수(2005) 현안분석, 조세연구원.

그림 4. GDP 대비 총지출 IEC지수



자료: 전승훈, 『분야별 자원배분에 대한 국제 비교』, 국회예산정책처, 2006.

○OECD 평균보다 높게 나타난 국방, 경제사업뿐만 아니라 일반행정, 환경, 보건, 오락·문화 및 종교, 교육 분야 등에서 한국의 IEC지수가 OECD 평균보다 높음.

ㄱ공공질서 및 안정, 주택 및 지역개발, 사회보장 및 복지 분야 등은 한국의 GDP대비 분야별 IEC지수가 OECD 평균보다 낮았음.

표 8. GDP 대비 분야별 지출비중 국제 비교

구분		총지출	일반 행정	국방	공공 질서 및 안정	경제 사업	환경	주택 및 지역 개발	보건	오락·문화 및 종교	교육	사회 보장 및 복지
지출 비중	한국	24.6	2.2	2.6	1.4	6.5	0.7	0.9	3.1	0.6	4.3	2.4
	OECD 평균	46.8	7.4	1.6	1.6	5.0	0.8	1.1	6.2	1.0	5.9	16.4
	소득 1만 달러	51.1	10.5	2.0	2.0	6.7	1.1	2.0	5.5	1.1	5.8	15.6
	1만~2만 달러	44.8	8.2	1.8	1.8	4.6	0.7	0.8	5.8	0.9	5.1	15.2
	2만 달러 이상	46.4	6.4	1.5	1.5	4.7	0.8	0.9	6.5	1.1	6.1	16.9
IEC 지수	한국	90.24	90.78	119.54	97.22	126.98	105.08	85.20	125.76	198.68	114.97	33.25
	OECD 평균	97.62	89.41	96.12	104.14	98.67	96.38	92.36	106.15	114.39	104.22	95.27
	소득 1만 달러	102.34	100.00	121.09	101.54	96.29	116.62	75.82	106.50	81.73	111.38	103.99
	1만~2만 달러	93.95	84.78	81.09	114.40	96.37	101.17	74.58	105.58	142.21	103.88	95.65
	2만 달러 이상	98.08	88.05	94.47	101.88	98.19	89.72	105.22	104.94	107.76	101.71	96.96
경제사회 여건 변화에 따른 변화 방향		증가	증가	감소	소폭 증가	감소	증가	증가	증가	증가	증가	증가

자료: 전승훈, 『분야별 재원배분에 대한 국제 비교』, 국회예산정책처, 2006.

나. 재정지출 전망

□ 국가재정운용계획에 따른 전망

- 2007~2011년 국가재정운용계획에 따르면 총지출 규모는 연평균 6.9%씩 증가하여 2011년에 3,112조 원에 달할 전망

표 9. 연도별 국가재정운용 계획의 총지출 규모

(단위: 조 원)

구분	2004년 계획	2005년 계획	2006년 계획	2007년 계획
2004	196.2			
2005	208.0	208.7		
2006	220.7	221.4	224.1	
2007	234.2	234.8	238.5	238.4
2008	250.9	249.9	253.8	257.3
2009		266.0	269.9	274.1
2010			287.0	292.1
2011				311.2
연평균증가율	6.3	6.3	6.4	6.9

- 분야별 지출은 SOC 및 여타 경제사업 예산의 점진적 축소와 국방 및 사회복지 관련 분야의 확대에 요약
 - 사회복지 예산 비중은 연평균 9.7%씩 증가하여 2011년에 총지출에서 차지하는 비중은 33.2%에 달할 전망
 - 국방분야도 연평균 9%씩 증가하여 총지출에서 차지하는 비중이 2011년에 12.9%에 달할 전망
 - 반면 2011년의 수송 등 SOC 사업예산 비중은 2007년에 비해 1.7%포인트 하락하여 6.6%에 그칠 전망
- R&D 예산은 연평균 9.3%의 높은 증가율을 보일 전망이지만 2011년의 지출규모가 14조 원으로 총지출에서 차지하는 비중이 5.2%에 그칠 전망

표 10. 2007~2011년 주요 분야별 재원배분 계획

(단위: 조 원, %)

구분	지출규모						비중				
	2007	2008	2009	2010	2011	연평균	2007	2008	2009	2010	2011
R&D	9.8	10.9	11.8	12.8	14.0	9.3	4.9	5.0	5.0	5.1	5.2
사회복지·보건	61.4	67.5	74.7	81.9	88.9	9.7	30.5	30.9	31.9	32.7	33.2
교육	31.4	35.7	38.0	40.7	43.7	8.6	15.6	16.3	16.2	16.3	16.3
수송·교통·지역개발	18.4	18.9	18.9	19.2	19.9	1.9	9.1	8.6	8.1	7.7	7.4
농림·해양·수산업	15.9	16.5	16.8	17.2	17.7	2.8	7.9	7.5	7.2	6.9	6.6
산업·중소기업	12.6	12.6	12.7	12.9	13.1	1.0	6.3	5.8	5.4	5.2	4.9
환경	4.0	4.4	4.6	4.7	4.9	4.9	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8
국방비(일반회계)	24.5	26.7	29.1	31.7	34.5	9.0	12.2	12.2	12.4	12.7	12.9
통일·외교	2.4	2.6	2.7	3.0	3.2	6.9	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
문화·관광	2.9	3.1	3.1	3.2	3.2	3.1	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2
공공질서·안전	10.9	11.6	12.4	13.1	13.9	6.2	5.4	5.3	5.3	5.2	5.2
균형발전 ¹⁾	7.2	8.1	9.2	9.9	10.9	10.7	3.6	3.7	3.9	4.0	4.1
총지출	238.4	257.3	274.1	292.1	311.2	6.9	100	100	100	100	100

주: 분야별 재원배분은 일반회계, 특별회계, 기금의 순계기준

자료: 기획예산처, "2007~2011 국가재정운영계획", 2007.

□ 경제여건을 고려한 분야별 지출 전망

○ 1970~2005년 기간 동안의 IMF의 자료를 이용하여 추정된 분야별 재정수요의 변동추이는 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있음.

- 첫째 유형은 순환적 변동(cyclical fluctuation)을 보이는 것으로서 경제개발 관련 재정수요, 주택건설 재정수요 및 교육 재정수요가 이에 속함.

• 2006~2011년 기간 동안 경제개발 재정수요는 증가하는 것으로 예측되고, 주택건설 재정수요는 감소하는 것으로 예측됨.

- 둘째 유형은 점진적 감소추세를 보이는 것으로서 일반행정 재정수요와 국방 재정수요가 이에 속하는 것으로 분석됨.

- 셋째 유형은 점진적 증가추세를 보이는 것으로서 사회보장 재정수요와 문화오락 재정수요 및 기타 재정수요가 이에 속함.

표 11. 재정수요 전망(2006~2011년)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
순환형	경제개발	규모(억 원)	380,580	418,734	446,377	506,586	548,811	642,697
		대GDP비중(%)	4.31	4.50	4.46	4.71	4.74	5.17
	주택건설	규모(억 원)	81,850	82,145	84,431	87,196	90,474	94,385
		대GDP비중(%)	0.94	0.88	0.84	0.81	0.78	0.75
	교육	규모(억 원)	271,115	283,592	296,722	309,844	325,047	337,979
		대GDP비중(%)	3.11	3.04	2.96	2.88	2.81	2.72
감소형	일반행정	규모(억 원)	89,090	96,223	104,123	110,612	117,497	124,820
		대GDP비중(%)	1.02	1.03	1.04	1.02	1.01	1.00
	국방	규모(억 원)	206,895	217,319	231,133	241,587	257,422	270,377
		대GDP비중(%)	2.37	2.33	2.31	2.24	2.22	2.17
증가형	사회보장	규모(억 원)	401,955	490,378	577,296	681,854	775,836	947,456
		대GDP비중(%)	4.62	5.27	5.77	6.34	6.71	7.52
	기타	규모(억 원)	325,606	329,271	337,596	346,383	363,218	373,218
		대GDP비중(%)	3.74	3.53	3.37	3.32	3.14	3.00
	문화오락	규모(억 원)	205,348	221,819	235,128	247,341	258,261	267,269
		대GDP비중(%)	0.23	0.23	0.23	0.23	0.22	0.21

자료: 김성태(2007)

○위의 결과는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시

- 경제개발 지출 감소를 통해 사회보장 지출을 증가시키는 것은 올바른 정책 방향이 아님.
- 일반행정 재정수요가 감소하는 추세에 맞추기 위해 정부는 일반행정 재정지출을 감소시켜야 하는데 이를 위해서 정부의 조직과 행정제도를 개편하여 생산성을 제고시키는 데 역점을 두어야 함.
- 국방 재정수요가 감소할 것으로 추정되고 있어 국방부문의 생산성 제고에 힘써야 할 것으로 판단됨.
- 사회보장에 대한 지출 증가는 적절한 수준을 유지하고 재원충당의 수단을 선제적으로 마련해야 함.

2. 국가채무와 재정건전성

□ 국가채무 추이

- 외환위기 이전까지 감소추세이던 GDP 대비 국가채무의 비율은 1997~1999년과 2003~2005년의 기간 동안 크게 증가
- 외환위기 이전 1992~1996년 기간 동안 국가채무의 증가율은 경상GDP 증가율을 크게 하회하여 국가채무 GDP 대비 비율이 감소
- 외환위기 이후 1997~1999년 기간 동안 국가채무의 증가율은 평균 33%를 상회하며 국가채무 GDP 대비 비율은 1996년 8.2%에서 1999년 18.6%로 급증
- 2000~2002년의 기간 동안 국가채무 증가율이 10% 안팎으로 둔화되어 국가채무 GDP 대비 비율은 19.5% 내외를 유지

- 2003년부터 2005년까지의 기간 동안 저조한 경상GDP 성장률과 더불어 평균 23% 수준의 높은 국가채무 증가율에 기인하여 국가채무 GDP 대비 비율은 다시 급증하여 2005년 30.7% 수준
- 외환위기 이후 1999년 기간 동안의 국가채무 증가율에는 미치지 못하지만 상당히 빠른 속도로 증가
- 2003년부터 급속히 증가한 국가채무에는 2006년 종료예정인 공적자금의 국채전환에 필요한 재정지출이 포함

표 12. 국가채무 및 국가채무의 GDP 대비 비율 추이

(단위: 조 원, %)

구분	국가채무		경상GDP		GDP 대비 비율	
	규모(A)	증가율	규모(B)	증가율	비율(A/B)	증가율
1992	31.0	11.9	257.5	13.9	12.0	-1.8
1993	32.8	6.0	290.7	12.9	11.3	-6.1
1994	34.4	4.8	340.2	17.0	10.1	-10.4
1995	35.6	3.5	398.8	17.2	8.9	-11.7
1996	36.8	3.4	448.6	12.5	8.2	-8.1
1997	60.3	63.7	491.1	9.5	12.3	49.6
1998	80.4	33.3	484.1	-1.4	16.6	35.3
1999	98.6	22.6	529.5	9.4	18.6	12.1
2000	111.4	13.0	578.7	9.3	19.3	3.4
2001	122.1	9.6	622.1	7.5	19.6	1.9
2002	133.6	9.4	684.3	10.0	19.5	-0.5
2003	165.7	24.0	724.7	5.9	22.9	17.1
2004	203.1	22.6	779.4	7.5	26.1	14.0
2005	248.0	22.1	806.6	3.5	30.7	18.0

주: 1997년부터 국가채무에 지방정부 순채무를 포함하고 있어서 그 이전 자료와 시계열 불일치

자료: 재정경제부 협조자료

재정경제부, 『재정금융통계 2000년 4/4분기』, 2000.

한국은행, 『국민계정』, 2006.

e-나라지표, <http://index.go.kr>

□ 국가채무 전망

- “2006~2010년 국가재정운용계획”에 따르면 2006년 국가채무는 283.5조 원으로 GDP 대비 비율은 33.4%이며 2008년 이후 점차 감소하여 2010년 31% 수준으로 하락할 것으로 전망
- 2006년 공적자금의 국채전환 종료로 2007년부터 국가채무의 증가율과 GDP 대비 국가채무 비율은 완화되는 것으로 전망
- 2003~2006년까지 공적자금 국채전환에 소요된 지출은 53조 원 규모
- 이를 제외한 국가채무의 증가율(2002~2006년 기간)은 연평균 14.6%로 최근 경상GDP 증가율의 두 배 이상 빠른 속도로 증가해 왔음.

표 13. 국가재정운용계획 시점별 국가채무 GDP 대비 비율 전망결과

(단위: 조 원, %)

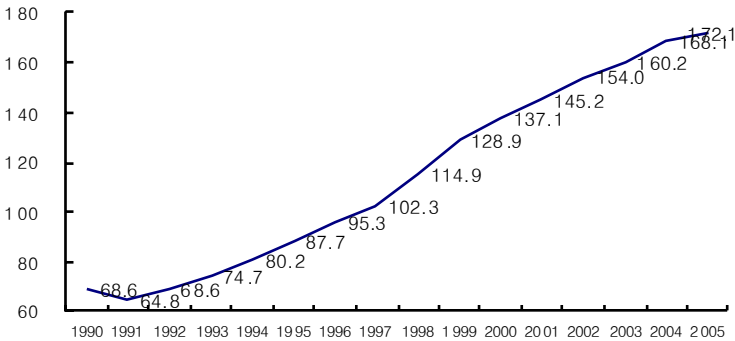
구 분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2004~2008 국가재정운용계획	국가채무	204.5	243.4	271.2	283.5	296.5			
	GDP 대비 비율	26.2	28.9	29.8	28.8	27.9			
2005~2009 국가재정운용계획	국가채무		248.1	279.9	298.5	314.1	325.8		
	GDP 대비 비율		30.4	31.9	31.7	31.1	30.0		
2006~2010 국가재정운용계획	국가채무			283.5	302.9	320.4	336.9	350.5	
	GDP 대비 비율			33.4	33.4	32.9	32.3	31.3	
2007~2011 국가재정운영계획	국가채무				302.0	318.8	335.3	353.3	369.1
	GDP 대비 비율				33.4	32.9	32.3	31.8	31.0

자료: 대한민국정부, 『국가재정운용계획』, 각 연호.

□ 국가채무의 국제 비교

- 일본은 OECD 국가들 중에서 가장 높은 국가채무의 GDP 대비 비율을 보이고 있는 국가(2005년 172.1%, 2007년 전망 177.3%)
- 1990년대 초반 70%를 하회하던 일본의 국가채무 GDP 대비 비율은 90년대 중반 이후 연평균(1996~1999) 10%를 넘는 빠른 속도로 증가하여 1999년 128.9%에 달하였고, 2000년 이후 연평균 4.6%의 둔화된 증가율을 보이며 2005년 172.1%의 높은 수준
- 1995~2000년 기간 동안 OECD 국가들의 평균 국가채무 GDP 대비 비율은 소폭 감소하였고 2000년 이후 국가채무 비율의 증가율도 우리나라나 일본보다 상당히 낮은 1.9% 수준

| 그림 5. 일본의 국가채무 GDP 대비 비율



자료: OECD, *Economic Outlook*, 2006.

표 14. 주요 OECD 국가들의 국가채무 GDP 대비 비율 추이

(단위: %)

구분	호주	캐나다	핀란드	프랑스	독일	일본	스페인	스웨덴	영국	미국	유로 지역	OECD 평균	
1990	21.9	74.5	16.5	38.6	41.5	68.6	47.7	46.7	33.0	66.6	48.4	56.3	
1995	41.9	100.8	65.1	62.6	55.8	87.7	68.9	82.0	52.7	74.2	72.2	71.7	
2000	23.5	82.7	52.9	65.0	59.9	137.1	66.0	63.9	45.7	58.1	75.1	70.8	
2005	14.4	69.3	48.6	76.5	69.6	172.1	50.4	59.3	47.2	64.1	77.5	77.7	
2006전망	13.3	62.5	48.8	75.9	71.3	175.2	47.6	54.4	50.3	64.1	77.5	78.1	
2007전망	12.7	57.5	49.9	75.1	71.1	177.3	45.5	49.4	52.8	64.7	77.0	78.4	
평균 증가율	90~95	13.9	6.2	31.6	10.2	6.1	5.0	7.6	11.9	9.8	2.2	8.3	5.0
	95~00	-10.9	-3.9	-4.1	0.8	1.4	10.6	-0.9	-4.9	-2.8	-4.8	0.8	-0.3
	00~05	-9.4	-3.5	-1.7	3.3	3.0	4.6	-5.3	-1.5	0.6	2.0	0.6	1.9
	90~07	-3.2	-1.5	6.7	4.0	3.2	5.7	-0.3	0.3	2.8	-0.2	2.8	2.0

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2006

3. 연기금

□ 특별회계 및 기금의 현황

- 우리나라의 기금운용 갯수는 2006년에 총 61개로 2002년에 비해 13개가 증가하였으며, 기금운영 규모도 2006년에 358조 5520억 원으로 2002년도 144조7760억 원에 비해 147.6% 증가하였음.

표 15. 연도별 기금운용·총조성 규모

(단위: 10억 원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006
운용규모 (기금갯수)	144,776 (48)	205,570 (49)	312,330 (57)	319,704 (57)	358,552 (61)
총조성 누계	655,279	801,154	1,110,667	1,317,173	1,545,712
재정규모 - 재정규모 대비 운용규모	173,284 83.5	188,913 108.8	187,898 166.2	195,745 163.6	203,103 176.5
경상GDP - 경상GDP 대비 운용규모	684,263 21.1	721,345 28.5	779,053 40.1	839,164 38.1	906,297 39.6
총통화 - 총통화 대비 조성규모	824,228 79.5	888,989 90.1	925,904 119.9	961,088 137.0	1,009,142 153.2

주: 1. 당초의 '2005년도 기금운용계획안'에는 57개이지만, 이후 학자금대출신용보증기금·지역신문발전기금·농작물재해보험기금의 3개 기금이 운용계획 및 총조성액에 추가되었음.

2. 운용규모(사업비+차입금상환·내부거래+여유자금운용 등)는 수입 또는 지출규모로서 총계규모임. 2005년부터는 금융성기금(9개)이 포함되었음.
3. 총조성액은 출연금, 부담금, 차입금, 운용수입 및 평가계정으로 구성되며, 이중 경상지출 및 자본지출을 포함한 사용액을 빼면 순조성액이 산출됨.
4. 재정규모는 중앙정부(일반+특별)의 총계기준임.
5. 2005년 및 2006년의 경상GDP 및 M2(평균 기준)는 명목성장률과 실질성장률(물가 일정을 가정)에 대한 정부 측 전망치를 기준으로 하여 추정된 것임.

자료: '2006년도 기금운용계획안 분석', 국회예산 정책처에서 재인용.

□ 특별회계 및 기금의 문제점

○ 특별회계와 기금은 재정구조 및 운용의 투명성과 효율성을 제한하는 요인으로 작용

- 자금의 전출입을 통해 특별회계와 기금이 복잡하게 얽혀 있는 재정구조이고 동시에 회계와 기금별로 재원을 경직적으로 배분하는 방식으로 재정운용이 이루어지고 있음.

- >목적에 부합되지 않는 특별회계와 기금을 많이 설립함에 따라 회계와 기금 간의 사업역할이 불분명해지고 중복되는 재정사업을 수행하여 재정운용의 효율성이 저하되고 있음.
- >각 회계와 기금별로 재원을 경직적으로 운영함에 따라 정책우선순위가 낮은 사업에 과도한 재원이 투입되는 등 비효율성이 나타나고 있음.
- >특별회계와 기금운용에 따른 자원배분의 비효율성과 재정운용의 불투명성으로 인해 프로그램 예산제도를 바탕으로 한 예산총액배분 자율성제도의 실시를 어렵게 하고 있음.

□ 국민연금과 기초노령연금

○대상자

- >국민연금 가입대상자는 2007년 5월 현재 사업장가입자 8,881,363명, 지역가입자 8,968,203명 및 기타 임의가입자 52,271명 등 총 17,901,837명에 달함.
- >기초노령연금은 2007년 7월 27일 개정 법률에 따라 2009년 1월 1일 당시 65세 이상 노인인구 중 소득수준이 하위 100분의 70 이하인 자를 수급대상으로 함.

○보험료

- >국민연금: 1988년 제도 도입 당시에는 3%의 낮은 보험료로 출범하였으나 5년 뒤인 1993년에 6%로, 다시 5년 후인 1998년에는 9%로 인상되어 2007년 8월 현재까지 9%로 유지
- >기초노령연금은 재원이 일반 조세에 의해 조성되도록 되어 있어 기초노령연금 수급을 위한 별도의 보험료는 필요하지 않음.

○급여

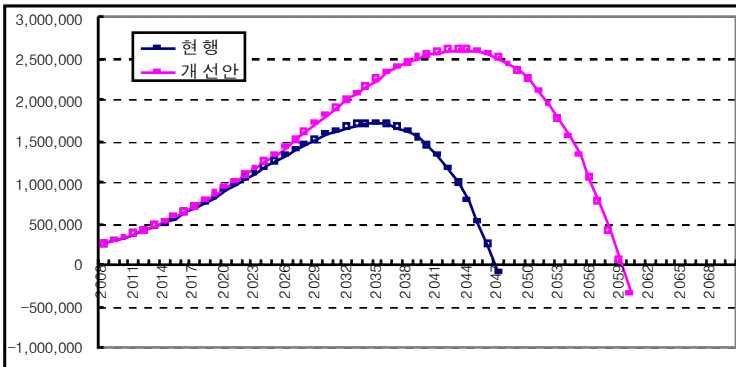
- 국민연금: 노령연금의 기본연금액은 평균 소득자가 40년 동안 가입할 경우 2007년까지는 평균소득액의 60%, 2008년에는 50%, 2009년부터 매년 단계적으로 인하되어 2028년에는 40%로 함.
- 기초노령연금: 2008년 제도 시행 초기에는 개정 국민연금법 51조 1항 1호에 의해 규정되는 '평균소득월액'의 5%에 해당하는 기초노령연금액이 지급되나 2028년까지 평균소득월액의 10%에 해당하는 연금액으로 상향조정되어 지급될 예정임.

○국민연금기금 추이 및 전망

- 1988년 국민연금제도 시행 이후 연평균 약 20% 이상 증가한 국민연금기금은 2003년 100조 원을 돌파하였고 2007년 5월 현재 225조6,440원에 이르고 있으며 향후 2010년에 300조 원, 2012년에는 400조 원을 넘어설 것으로 전망되고 있음.
- 당초 2045년에 기금이 고갈될 것으로 예상되었으나 연금법 개정으로 인해 연금고갈 시점이 2060년으로 연장될 것으로 예측

| 그림 6. 국민연금기금 전망

(단위: 10억 원)



○기금운용 현황 및 계획

- 2007년 5월 현재 전체 기금 225.6조 원의 약 85.3%에 이르는 192.5조 원이 운용되고 있으며 전체 운용기금 중 약 99.6%에 이르는 191.8조 원이 금융부문에 운용되고 있으며 나머지는 복지부문 및 기타부문에 운용되고 있음.
- 2007년 5월 현재 금융부문에 투입되어 있는 192.5조 원의 약 79.1%가 국내 채권에, 약 8.6%가 해외 채권에, 그리고 약 9.2%가 국내 주식에, 약 1.0%가 해외 주식에 투자되어 운용되고 있음. 나머지 약 2%는 정기예금, SOC투자 및 사모투자 등의 대체투자, 기타 단기자금 등에 운용되고 있음.
- 국민연금기금 중기(2008~2012) 자산배분(안) 및 이에 따른 2008년 국민연금기금운용계획에 의하면 국민연금기금의 국내 및 해외주식과 대체투자 운용비중은 지속적으로 확대될 것으로 보임.

표 16. 국민연금기금의 자산운용 현황 및 계획

구 분	2006년말		2007년말	2008년말	2012년말
	금액(조 원)	비중(%)	비중(%)	비중(%)	비중(%)
주식 전체	21.9	11.7	16.4	23.8	30% 이상
국내 주식	20.6	11.0	13.6	17.0	20% 이상
해외 주식	1.3	0.7	2.8	6.8	10% 이상
채권 전체	165.0	87.2	81.5	73.3	50% 이상
국내 채권	148.6	78.5	74.0	66.4	50% 미만
해외 채권	16.4	8.7	7.5	6.9	10% 미만
대체투자	2.1	1.1	2.1	2.9	10% 미만
계	189.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○기금관리구조

ㄱ국민연금기금은 국민연금법 제103조에 의해 설치된 국민연금기금운용위원회에 의해 기금운용지침, 기금운용계획에 대한 기본적인 사안을 심의, 의결하고 국민연금기금운용위원회의 실무수행기구로서 국민연금기금운용실무평가위원회를 두어 구체적인 심의, 평가를 수행함.

ㄴ국민연금기금운용위원회는 위원장인 보건복지부장관 외에 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관, 기획예산처차관 및 공단이사장으로 구성되는 당연직 위원 6인과 사용자단체 추천 3인, 근로자단체 추천 3인, 지역가입자대표 6인(농어업인단체 추천 2인, 자영자 관련 단체 추천 2인, 소비자단체 및 시민단체 추천 2인), 관계 전문가 2인 등 총 14인의 위원장 추천 위원으로 구성됨(총 21인).

ㄷ국민연금기금운용실무평가위원회는 위원장인 보건복지부차관과 당연직 위원(공단 이사장 제외)이 지명하는 소속부처의 3급 국가공무원, 사용자단체 추천 3인, 근로자단체 추천 3인, 지역가입자단체 추천 6인(농어업인단체, 자영업자단체, 소비자단체 추천 각 2인), 관계 실무 전문가 2인 등 총 21으로 구성됨.

4. 재정시스템

□ 국가재정법

○국가재정법안은 재정운용의 효율성 제고, 재정건전성의 강화, 재정의 투명성제고, 재정제도의 명확한 법적근거 마련 등을 통하여 소기의 성과를 달성할 것으로 판단됨.

- 국가재정운용 계획의 수립, 성과중심의 재정운영, 총액배분자율
편성 예산제도의 명문화 등은 재정의 효율성을 제고할 것으로
기대되며, 재정정보 조항을 명시한 것은 재정의 투명성 제고에
기여할 것으로 판단됨.

- 제계잉여금의 사용 순서를 교부금정산, 채무상환, 추경편성 순으
로 명시한 것은 재정의 건전성을 높일 수 있을 것으로 예측됨.

- 자용목적이 지정되지 않은 일반예비비 규모를 일반회계 예산총
액의 1% 이내로 그 한도를 설정하고, 인건비 충당을 위해 예비
비의 사용목적을 지정할 수 없도록 한 것은 재정의 건전성을
위하여 바람직한 것으로 평가됨.

- 조세감면 등의 재정지원의 추정금액을 기능별·세목별로 작성
한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 한 조
항은 조세감면이 차지하는 비중을 고려할 때 바람직함.

- 또한, 국회의 예산통제 및 감시기능을 강화하기 위하여 조항들을
마련하고 정비한 것도 국가재정법의 성과로 평가할 수 있음.

○ 국가재정법안은 그 동안 재정관련 법안과 관련하여 제기되었
던 여러 가지 문제점을 해소하거나 완화할 것으로 판단되나,
다음과 같은 사항들은 개선의 여지가 있음.

- 회계 및 기금 간 여유재원의 전입·전출에 대한 더 상세한 규정
필요하며, 추경편성의 남발을 방지하기 위해서는 추경편성 및
심의절차를 더욱 엄격히 할 필요가 있음.

- 제계잉여금을 추경에 사용토록 한 규정은 삭제할 필요가 있고,
기금의 폐지가 원활하도록 기금에 종료시점을 두도록 하는 것
이 바람직함.

- 예산편성 기간이 짧은 점을 고려할 때 예산편성 지침의 통보시
점을 한 달 정도 앞당길 필요가 있음.

- 예비타당성 조사의 주관은 각 부처가 담당하는 것을 원칙으로 하고 국가의 전략적 필요와 같은 예외적인 경우에 기획예산처 장관이 맡도록 하는 것이 총액배분 자율편성예산제도와 부합함.
- 정부가 제출한 국가재정법안은 계속비와 관련하여 총액의 범위 안에서 연부액을 초과하여 집행할 수 있도록 규정하였으나, 이는 국회의 재정에 대한 통제권을 약화시키는 조항이므로 국가재정법안에서 이를 삭제한 것은 바람직한 것으로 평가됨.

□ 국가재정운용계획

- 국가재정운영계획은 재정운용의 효율성을 높이고 재정의 건전성을 강화하기 위해 2004년부터 매년 5계년 계획을 발표하고 있음.
- 국가재정운영계획은 경제성장률, 총수입, 총지출, 통합재정수지, 국가채무에 대한 전망을 담고 있음.
- 국가재정운영계획은 명확한 원칙과 목표 없이 매년 계획마다 크게 달라지고 있어 재정건전화를 도모하는 데 크게 기여하지 못할 뿐만 아니라 재정의 자동안정화 기능도 미약한 것으로 평가
- 전반적으로 경제성장률 전망은 낮아지고 이에 따라 총수입 규모는 작아지는 경향을 보이고 있음.
- 반면 총지출은 커지고 통합재정수지 규모가 줄어들고 국가채무 비율이 높아지는 양상을 보임.

표 17. 연도별 국가재정운용계획 비교

(단위: 조 원)

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2007년 계획	실질성장률				4.6	5.0	4.8	4.8	4.8
	총수입				250.6	274.2	291.7	311.7	333.9
	총지출				238.4	257.3	274.1	292.1	311.2
	통합재정수지				12.2	16.9	17.6	19.6	22.7
	관리대상수지				-14.8	-11.1	-10.8	-9.9	-7.4
	국가채무				302.0	318.8	335.3	353.3	369.1
2006년 계획	실질성장률			5.0	4.6	4.9	4.8	4.8	
	총수입			235.3	251.8	269.8	289.0	309.1	
	총지출			224.1	238.5	253.8	269.9	287.0	
	통합재정수지			-0.9	13.3	15.9	19.0	22.1	
	관리대상수지			-14.9	-13.7	-12.1	-10.3	-9.0	
	국가채무			283.5	302.9	320.4	336.9	350.5	
2005년 계획	실질성장률		3.8	5.0	4.9	4.9	4.8		
	총수입		222.4	235.6	253.6	272.7	293.2		
	총지출		208.7	221.4	234.8	249.9	266.6		
	통합재정수지		1.7	2.2	18.8	22.8	27.2		
	관리대상수지		-12.1	-11.7	-10.7	-10.5	-9.7		
	국가채무		248.1	279.9	298.5	314.1	325.8		
2004년 계획	실질성장률	5% 대							
	총수입	213.1	225.6	244.9	263.0	283.7			
	총지출	196.2	208.0	220.7	234.2	250.9			
	통합재정수지	3.3	5.6	12.2	28.9	32.8			
	관리대상수지	-7.2	-8.2	-5.4	-2.9	-0.5			
	국가채무	204.5	243.4	271.2	283.5	296.5			

주: 통합재정수지=총수입-총지출, 관리대상수지=통합재정수지-사회보장성기금수지
 자료: 대한민국정부, 국가재정운용계획, 2004, 2005, 2006, 2007.

□ 예산총액배분 자율편성제도

- 이 제도의 도입으로 총액배분은 기획예산처가 담당하고 예산 편성은 소관부처가 담당함으로써 일선 부처의 자율과 책임을 강화하고 예산편성의 효율성을 제고한 것으로 평가됨.
 - 정보의 비대칭성을 처리하는 방식을 바꿈으로써 의사소통구조가 원활해짐에 따라 행정력 낭비를 크게 줄인 것으로 평가됨.
- 현재 재원배분의 효율성을 제고하기 위해 재원배분 12대 원칙을 밝히고 있으나 이를 더 명확히 할 필요성이 있음.
- 예산총액배분 자율편성제도를 운영할 때 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액을 결정함으로써 재정정책의 예측가능성을 제고할 필요성이 높음.
 - 국가재정운용계획이 매년 수정됨에 따라 예산총액배분 자율편성제도가 재정 예측가능성을 제고했다고 평가하기 어려운 실정임.
 - 국가재정운용계획을 어느 정도 법적 구속력을 갖게 하고 이에 따라 지출상한제도를 도입함으로써 예산총액배분 자율편성제도의 예측가능성이 높아질 수 있음.

□ 성과관리예산제도

- 성과관리제도는 각 부처가 수행하는 재정사업에 대한 자율평가를 바탕으로 한 성과평가 결과를 다음 연도의 예산편성과 재정운용에 반영함으로써 재정운용의 환류(feedback)가 가능하게 하여 재정운용의 효율성을 제고

- 재정정책의 근본적인 성격 때문에 재정투입과 연계하여 성과 제도를 운영하기 어려움.
- 재정지출의 성과는 국민의 만족도로 나타나게 되나 국민의 만족도를 계량화하고 명확한 기준을 만들기 어려운 한계를 지니고 있음.
- 적절한 성과지표를 개발하고 발전시키는 노력이 요구됨.
- 재정사업 투입과 성과 사이의 연관관계를 명확히 하는 성과지표를 개발해야 함.

5. 재정지출 관련 주요 이슈

가. 양극화 해소를 위한 재정지출 확대 논란

- 참여정부 들어 양극화를 사회적 통합의 문제로 인식하고, 이를 해소하는 것을 가장 중요한 국정과제로 삼고 있음.
- 한국노동패널 데이터를 이용하여 지니계수와 양극화지수를 추정할 경우, 외환위기 전후로 지니계수는 7.4% 증가하였으나, 양극화지수는 67~310% 증가(신동균 전병유, 2005; 전병유 외, 2007)
- 따라서 소득양극화가 사회통합의 지대한 장애요인으로 작용하고 있기 때문에 양극화문제를 소득불균등도와 다른 시각에서 접근해야 한다고 주장
- 그러나 한국노동패널은 소득구간 조정 시 요구되는 반올림으로 인해 측정오차가 크고, 복수응답 비율이 높아 통계의 신뢰성이 낮은 것으로 평가

- 통계청의 「가구소비실태조사」를 이용하여 지니계수와 양극화 지수를 추정할 경우 양자 간의 통계적 차이는 미미한 수준임.³⁾
- 유경준(2007)에 따르면 소득불균등도와 양극화지수는 외환위기 전후로 15~20% 상승하여 지수 간에 큰 차이가 없는 것으로 분석됨.

표 18. 소득불균등도지수와 양극화지수의 비교(가구소비실태조사)

구분	Gini	W	EGR(a=1)	EGR(a=2)
1996	0.292	0.251	0.065	0.124
2000	0.348 (19.3)	0.303 (20.6)	0.075 (15.4)	0.143 (15.3)

주: 1) W = Wolfson 지수, EGR=Esteban, Gradin, and Ray 지수
 2) 상대적 빈도에 대한 가중치
 3) () 안은 1996년 대비 증가율
 4) 근로자가구와 비근로자가구 전체를 대상으로 하였으며(1인가구 포함), 가구원 수를 동등화지수로 조정한 가처분소득을 기준으로 구하였음.
 자료: 유경준, 『소득불평등도와 양극화』, 한국개발연구원, 2007.

- 양극화에 대한 잘못된 인식으로 복지에 대한 지출이 과도하게 증가
- 소득불균등도와 양극화라는 개념을 명확히 구분하지 않음으로써 절대적 소득격차를 줄이는 것이 양극화를 해소하는 정책으로 인식
- 부자로부터 가난한 사람으로 소득을 이전함으로써 양극화를 해소하려는 현재의 복지정책은 성장을 저해하고 빈곤층을 양산함으로써 오히려 양극화를 확대할 가능성이 높음.

3) 유경준(2007) 참조

- 성장의 둔화에 따라 절대 빈곤층이 증가하고 양극화는 악화
 - 강석훈(2006)의 각 소득분위별 소득비중의 연간 증가율과 경제성장률 간의 상관관계 분석에 따르면 1분위의 상관계수가 0.657로 가장 높고 2분위가 0.550이고, 3분위부터 8분위까지는 0.5수준, 그리고 9분위 0.462, 10분위 0.278로 나타나고 있음.
 - 이는 경제성장의 둔화에 따라 가장 고통 받는 계층이 1분위 계층이며 10분위 계층이 경제성장률의 하락에 가장 적게 영향을 받음을 의미함.
 - 유경준(2007)에 따르면 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가에서 성장과 절대적 소득불균등도 간에는 양의 상관관계를 보이며, 절대적 소득불균등도와 빈곤 간에는 음의 상관관계가 발견됨.
 - 절대적 소득격차를 줄이고자 하는 정책은 성장의 저하를 가져와 오히려 절대빈곤층이 증가할 가능성이 높음.
 - 따라서 분배정책의 목표는 소득불균등도가 아닌 성장을 통해 절대빈곤층을 축소하는 데 초점을 맞추어야 함.

나. 복지지출의 적정성 논란

- 참여정부 들어 국정운영방향이 국민의 삶의 질 향상에 역점을 두면서 복지재정지출이 급속히 증가하였음.
 - 보건복지분야의 2007년도 지출 규모는 전년 대비 9.6% 증가하여 61조3,849억 원으로 정부의 총지출의 25.6%를 차지하고 있음.
 - 국가재정운용계획에 따르면 연평균 16.1%씩 증가하여 2010년에는 79.4조 원으로 정부의 총지출증가율보다 2.5배 빠르게 증가할 전망

표 19. 복지재정지출 규모: 2004~2010년

(단위: 억 원, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합 계	연평균 증가율
정부 총지출 (A, 조 원)	196.2	208.7	224.1	237.1	253.8	269.9	287.0	1,676.8	6.5
복지재정 지출(B)	323,610	378,887	560,259	613,849	669,228	728,624	794,125	4,068,582	16.1
복지재정 지출비중(B/A)	16.5	18.2	25.0	25.9	26.4	27.0	27.7	24.3	-
[분야별]									
사회복지	280,035	328,626	505,151	560,958	611,757	668,411	730,471	3,685,409	17.3
보건	43,575	50,261	55,108	52,891	57,471	60,213	63,654	383,173	6.5
[회계별]									
예산	128,688	146,729	172,514	168,186	184,293	205,024	230,370	1,235,804	10.2
기금	194,922	232,158	387,745	445,663	484,935	523,600	563,755	2,832,778	19.4

자료: 1. 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 2004~2006.

2. 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007b.

3. 「NABO 재정 브리프」, “복지재정지출의 추이와 시사점”, 박인화, 2007.6에서
재인용

○2004년에 예산:기금 비중이 4:6이던 것이 2010년에는 기금
사업비의 증가로 3:7로 역전될 전망

-기금의 사업비증가는 국민연금의 성숙도 증가 등 공적연금 및
사회보험 급여비의 증가 때문임.

○의무적 지출 비중이 높고 재량적 지출비중이 낮은 구조로 되
어 있어 복지재정지출 규모가 빠르게 증가함에도 불구하고
서민들이 체감하는 복지수준은 향상되지 않고 있음.

-사회보험지출, 기초생활보장급여지원, 보훈급여금 등 법정지출
은 90%를 상회하고 재량적 지출 비중은 10%내외에 불과하여
보육, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등 다양한 보건복지사업 수행
에 어려움을 겪고 있음.

표 20. 부분별 지출 규모: 2004~2010년

(단위: 억 원, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계	연평균 증가율
[사회복지분야]									
기초생활보장	38,306	46,225	53,438	65,831	71,464	81,088	94,340	450,692	16.2
취약계층 지원	8,671	10,345	7,175	9,108	9,916	10,609	11,352	67,176	4.6
공적연금	139,758	160,582	172,025	189,955	214,824	244,850	273,638	1,395,632	11.9
보육·가족·여성	4,556	6,786	9,426	12,135	15,247	17,100	18,755	84,005	26.6
노인·청소년	-	-	5,729	7,532	9,591	10,550	11,605	45,007	19.3
노동	65,657	78,341	93,186	104,294	114,003	123,547	135,578	714,606	12.9
국가보훈	23,087	25,006	26,985	29,711	32,732	36,167	39,527	213,215	9.4
주택	(113,049)	(116,821)	135,459	139,664	140,832	141,084	142,016	699,055	1.2
사회복지 일반	-	1,341	1,729	2,726	3,148	3,417	3,660	16,021	22.2
[보건분야]									
건강보험 지원	37,842	40,375	42,962	41,350	43,533	44,977	46,991	298,030	3.7
보건의료	4,641	8,886	10,605	9,888	12,208	13,428	14,771	74,227	21.3
식품의약품안전	1,092	1,200	1,541	1,654	1,730	1,809	1,892	10,918	9.6

자료: 1) 대한민국정부, 『국가재정운용계획』, 2004~2006.

2) 기획예산처, 『2007 나라살림: 예산개요』, 2007b.

3) 박인화, 『복지재정지출의 추이와 시사점』, 『NABO 재정 브리프』, 2007. 6에서 재인용

○ 보건복지분야에 대한 빠른 지출증가는 다른 OECD 국가에 비해 우리나라의 지출비중이 낮다는 데 근거를 두고 있음.

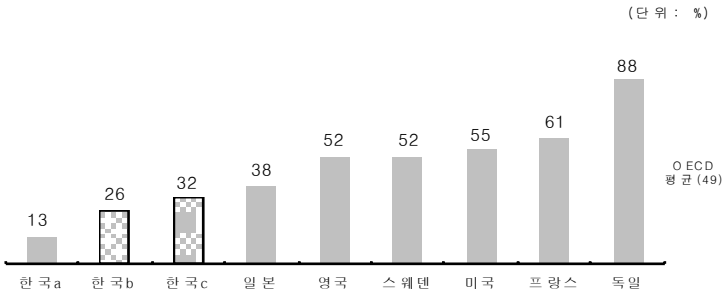
- 『IMF 정부재정통계연감 2006』에 따르면 중앙정부의 복지재정지출 비중은 OECD 30개국 중 터키 다음으로 우리나라가 가장 낮은 13.0% 수준임.

- 대한민국 정부의 “2007년도 나라살림”에 의하면 보건분야 2.2%, 사회복지분야 23.7%로, 복지재정지출은 25.9%에 달함.

- 현재 정부재정에는 연간 지출액 25조 원(2007)인 건강보험재정의 17%(4.1조 원)만 포함되어, 정부 총지출 규모와 보건분야 지출이 과소 계상

- 정부재정에 제한적으로 반영된 건강보험지출을 완전히 반영하여 복지재정지출 비중을 산출하면, 보건분야 10.1%, 사회복지분야 21.7%로 정부 총지출의 31.9% 수준임.

| 그림 7. 일부 OECD 회원국의 복지재정지출 비중 비교



- 주: 1) 중앙정부 재정대비 복지재정지출(social protection+health) 비중.
 2) 기준년도: 한국a(2005 잠정치, IMF 통계), 한국b(2007, 정부 통계), 한국c(2007, 정부통계 + 건강보험재정), 일본(1993), 영국(1999), 스웨덴(2003), 미국(2005), 프랑스(1993), 독일(2005).
 3) 일반정부 기준 시: 스웨덴(2003) 55%, 일본(2004) 52%, 영국(2005) 52%, 프랑스(2005) 56%
 4) OECD 평균: 회원국에 따라 1993~2005년 중앙정부 통계 적용.
- 자료: 1) IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2006.
 2) 기획예산처, 『2007 나라살림: 예산개요』, 2007b.
 3) 박인화, 『NABO 재정 브리프』, 『복지재정지출의 추이와 시사점』, 2007. 6에서 재인용

○이상의 단순비교를 통해 볼 때 우리나라의 복지재정지출은 OECD 평균의 27~65% 수준으로 낮은 편이지만 이를 과소하다고 평가하기는 어려움

- 박인화(2007)는 우리나라의 공적연금 성숙도는 OECD 회원국의 6분의 1~3분의 1 수준에 불과하고, 노인 인구비중도 두 번째

로 낮고, 1인당 국민소득도 3분의 1 수준에 불과하기 때문에 우리나라의 복지재정지출은 낮은 수준이 아니라고 주장

~또한 공적연금의 성숙도가 빠르게 진행되고 고령화에 따른 보건 및 의료지출 확대가 불가피할 전망에 있어 지금의 복지재정지출 확대는 재정건전성에 큰 위험 요인으로 작용할 것으로 예측

다. 일자리창출 사업을 통한 실업대책의 한계

○2007년 현재 노동부, 복지부 등 15개 부처가 우선선정직종훈련 등 102개 세부 사업을 통해 청년실업대책, 사회서비스 일자리, 취약계층 일자리 및 직업훈련 등 크게 3개 부문으로 나누어 추진

~노동부와 복지부가 전체 세부사업의 33.3%와 19.5%를 차지하여 일자리창출 지원사업의 주도적 역할을 담당

표 21. 일자리창출 지원사업 부처별 세부사업 배분 현황 (2007년 예산기준)

구분	노동부	산자부	복지부	중기청	농림부	정통부	행자부	문화부
세부사업수	34	2	20	5	3	2	4	7
구분	외교부	교육부	여성부	산림부	환경부	청소년위원회	문화재청	계
세부사업수	1	9	6	3	2	2	2	102

자료: 이남수·서세욱, 『최근 일본의 재정개혁과 시사점』, 국회예산정책처, 2007.

- 유사사업 또는 동일목적의 중복사업이 많아 예산의 비효율성 야기
 - 노동부의 공모형 사업과 복지부의 지역복지서비스사업 유사 중복사업으로 분류
 - 이 밖에도 장애인 취업사업(노동부)과 장애인 자립자금 대여사업(복지부), 신규 실업자 직업훈련사업(노동부)과 전업주부 재취업훈련지원사업(여성가족부), 여성가장 창업자금지원(여성가족부)과 자영업창업지원(노동부) 등을 중복사업으로 꼽을 수 있음.

- 일자리 창출 지원사업에 적합하지 않은 사업이 추진됨에 따라 예산의 낭비를 초래
 - 대학생중소기업 현장체험사업, 국민연금상담사 채용사업, 해외 인터넷 청년 봉사단 파견사업, 종합직업체험관 설립사업, 보육 시설 종사자 인건비사업, 민간시설 영아반 인건비사업, 지역아동센터 운영사업 등을 꼽을 수 있음.

- 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회서비스를 확대하고 이를 통해 일자리를 창출하자는 목적으로 “사회서비스 일자리지원사업”에 대한 지출을 크게 확대하고 있음.
 - 사회서비스일자리사업의 2007년도 규모는 2006년도 6,777억 원 보다 2배가 넘는 1조4,442억 원에 달함.
 - 부처별 사업비중은 보건복지부가 27.6%로 가장 크고, 여성가족부가 26.8%, 산림청이 17.4%, 노동부가 10.6%, 교육인적자원부가 10.5% 순으로 나타나고 있음.

표 22. 사회서비스 일자리창출 지원사업의 부처별 재정 규모

(단위: 억 원, %)

구분	2006		2007(안)		증감액	증감률
		비중		비중		
복지부	1,132	16.8	4,035	27.9	2,904	256.6
여성부	2,972	44.0	3,868	26.8	896	30.2
산림청	1,622	23.7	2,511	17.4	889	56.9
노동부	517	7.7	1,527	10.6	1,010	195.3
교육부	87	1.3	1,518	10.5	1,431	1,645.2
문화관광부	281	4.2	583	4.0	301	106.6
청소년위원회	93	1.4	146	1.0	53	57.0
환경부	73	1.1	124	0.9	51	68.9
행자부	-	-	63	0.4	63	100.0
문화재청	-	-	48	0.3	48	100.0
농림부	-	-	19	0.1	19	100.0
합계	6,777	100.0	14,442	100.0	7,665	113.1

자료: 국회예산정책처, 2007년도 예산안분석

- 일시적이고 저임금 위주의 정부주도 일자리창출 지원사업으로 인해 안정적이고 고임금의 민간 주도 고용창출을 저해하는 문제 야기
 - 월 평균임금 40만~69만 원 수준의 일자리는 총 지원 일자리수 17만5,842개의 14.2%인 2만4,888개이나, 같은 임금 수준의 일자리는 월 최저임금 예정액 수준인 72만7,320원에 미치지 못하는 저임금 일자리임.
 - 형태별로 살펴보면 정부의 지원금 이외에 추가적인 보수가 없는 공익형 일자리수가 92.9%를 차지하고 있으며 수익형 일자리는 7.1%에 불과한 실정

표 23. 11개 부처 사회서비스 일자리창출 지원사업의 형태별·평균임금별 세부내역
(단위: 억 원, %)

구분		월 평균임금	2006	2007(안)	증감액	증감률
지 원 금 액	공익형	40만~69만 원	809	1,418	609	75.3
		70만~99만 원	1,233	2,073	840	68.1
		100만~180만 원	4,284	7,568	3,284	76.7
	수익형	70만~99만 원	414	1,527	1,113	268.8
	소 계		6,740	12,586	5,846	86.7
	바우처		38	1,856	1,818	4,784.2
	합 계(바우처 포함)		6,777	14,442	7,664	113.1
지 원 금 액	공익형	40만~69만 원	13,308	24,888	11,580	87.0
		70만~99만 원	38,379	49,790	11,411	29.7
		100만~180만 원	53,220	86,164	32,944	61.9
	수익형	70만~99만 원	6,000	15,000	9,000	150.0
	소 계		110,907	175,842	64,935	58.5
	바우처		864	36,672	35,808	4,144.4
	합 계(바우처 포함)		111,771	212,514	100,743	90.1

주: 1) 「공익형」은 사업수행과정에서 수익의 발생 없이 정부 및 지자체가 지급하는 임금만을 받는 형태이고, 「수익형」은 수혜자 부담 등을 통하여 자체적으로 수익을 발생케 하는 사업을 의미함.

2) 바우처는 보건복지부 사업으로서 바우처를 포함한 지원인원 합계는 바우처지원 1인당 일자리가 1개 증가한다는 가정에 근거함.

자료: 국회예산정책처, 2007년도 예산안 분석

라. 분배와 성장

- 성장 기여론자들은 소득분배의 개선은 사회적·정치적 혼란을 사전에 방지함으로써 저축, 투자 등 경제활동을 촉진시킨다고 주장⁴⁾

4) Fields(1989), Anand and Kanbur(1993), Galdor and Zeira(1993), Perotti(1993), Broun et al. (1998) 등 참조

○반면 성장 저해론자들은 소득재분배를 위한 재정지출의 증가는 성장을 저해하고 실업률이 증가하여 소득재분배가 더욱 악화된다고 주장⁵⁾

- 소득재분배를 위한 재정지출의 증가는 조세부담을 증가시켜 고소득자 또는 기업가의 소득과 수익률을 떨어뜨리고, 저축과 투자를 저해함으로써 경제성장을 둔화시킴.

- 경제성장의 둔화는 조세원천을 손상시키고 실업률을 증가시켜 결국 사회복지(소득재분배)가 더욱 악화되는 결과를 초래함.

○조경엽(2007)은 지출규모가 연평균 1,000억 원으로 동일하다고 가정하고 분석한 실증분석결과에 의하면 보건복지지출이 소득재분배 효과가 미약한 것으로 나타나고 있음.

- 소득분배 개선효과는 주택건설, SOC투자, 이전소득 순으로 클 전망

- 소득분배 악화효과는 R&D 투자, 순수공공재, 교육 순으로 클 전망

- GDP 증가효과는 R&D, 교육 순으로 클 전망

- GDP 감소효과는 주택건설, 순수공공재, 이전소득, SOC 순으로 클 전망

- 고용 증가효과는 R&D, 교육, 주택건설, SOC 순으로 클 전망

- 고용 감소효과는 순수공공재, 이전소득 순으로 클 전망

5) Kaldor(1956), Stigitz(1969), Brown(1988), Clarke(1992), Randolph and Lotti(1993), Ogwang(1995), Ram(1995) 등 참조

표 24. 분야별 지출 증가의 효과 비교

(단위: %)

구분	지니계수	10분위 배분율	GDP	고용
순수공공재	0.098	-0.149	-0.049	-0.069
보건복지	-0.009	0.011	-0.024	-0.022
SOC	-0.027	0.035	-0.003	0.017
주택건설	-0.092	0.123	-0.119	0.066
교육	0.013	-0.011	0.264	0.174
R&D	0.111	-0.109	1.480	1.239

표 25. 정책별 우선순위

순위	소득재분배	고용 및 경제성장
1	주택건설	R&D
2	SOC	교육
3	보건복지	주택건설
4	교육	SOC
5	순수공공재	보건복지
6	R&D	순수공공재

6. 재정지출 개혁 방향

가. 기본방향

□ 작고 효율적인 정부 실현과 시장의 역할 확대

○ 정부의 역할 제고를 통한 작은 정부 실현

- 정부 조직 및 인력조정을 통한 불필요한 재원의 낭비를 해소

- 민간부분의 역할이 가능한 부분은 적극적으로 민간으로 이양
- 정부가 추진해야 할 사업은 사업의 목표, 비용에 대한 철저한 사전분석을 바탕으로 중장기 경제사회여건에 부합되는 정책과 사업을 선택

- 기업을 선도해야 할 대상으로 보는 시각에서 탈피하고 기업의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 조성

□ 총지출 규모의 증가율 억제와 재정건전성 도모

- 일시적 경기부양보다는 재정준칙을 통한 경기자동안정화 기능을 강화

- 경기순환을 고려한 평균적 재정수지균형을 추구함으로써 재정의 자동안정화 기능을 확대
- 정책시차로 인해 정부지출 증가는 경기변동 폭을 확대할 가능성이 높음.

- 재정지출 증가에 대비한 국가채무의 관리 강화

- 사회안전망 확대 및 고령화에 따른 복지비용 증가, 대북협력 비용, 4대 연금 부족액 보전 등으로 향후 세출 압력은 가중될 전망
- 그러나 잠재성장률 하락으로 충분한 세입기반의 확대를 기대하기 불가능하기 때문에 국가채무의 체계적 관리가 시급

- 연금의 지속가능성 강화

- 국민연금의 재정계산의 정교화와 기금운영의 합리화 방안 모색
- 공무원연금과 군인연금의 재정적자 해소 방안 모색

□ 성장을 통한 양극화 해소와 복지향상을 추구

○ 미래 성장동력 확충을 위한 자원배분 확대

- ㄹ고령화와 저성장에 대비한 선제적 투자 확대를 통한 일자리 창출

○ 복지재정의 불합리한 부분이나 낭비적인 요소 제거

- ㄹ새로운 복지제도 도입을 억제하고 기존의 제도를 다듬고 합리화하여 사회적 복지비용을 축소

- ㄹ복지서비스에 대한 민간부문의 역할을 확대하고 복지서비스가 고용의 확대와 생산성 제고로 선순환될 수 있는 복지 모델 구축

□ 재정운용시스템의 효율성 강화

○ 4대 재정개혁시스템(국가 재정운용계획, 총액배분 자율편성 제도, 예산성과관리제도, 디지털예산회계 시스템)의 제도적 보완을 통한 효율성 강화

나. 세부적인 재정정책 방향

□ 일시적 경기부양보다는 경기자동안정화 장치로서 재정을 운영

○ 일시적인 경기부양정책은 정책시차로 인해 경기 변동의 폭을 확대

- ㄹ국가채무 증가는 물가 및 이자율 상승을 가져와 민간투자를 위축시킴

- ㄹ재정지출 확대는 세금인상을 수반할 수밖에 없어 자원배분의 왜곡을 초래

- ㄹ재정지출의 확대는 시장에서 퇴출될 비효율적인 기업들의 구조조정을 지연시키고 이익집단의 지대추구 행위를 유발

- 명확한 재정준칙을 수립하여 재량적 재정지출 확대를 방지
 - 경제성장률보다 빠른 재정지출 증가는 재정건전성을 악화하고 국민부담률을 높여 궁극적으로 성장을 저해

□ 미래 성장동력 확충을 위해 R&D 지출비중 확대

- R&D 역사와 축적된 R&D 자본스톡의 규모가 선진국에 비해 낮은 수준
 - 핀란드·프랑스·독일·아이슬란드·스웨덴·미국의 경우 1981년 이후 줄곧 GDP 대비 정부 R&D 예산 비중이 1% 수준을 유지해 오고 있는 반면 한국의 경우 2000년 이후 0.73% 수준에 도달
- R&D분야의 후발 주자인 한국이 미래 성장동력을 더욱 확충하고 선발 선진국과의 격차를 줄이기 위해서는 더 적극적인 R&D 활동을 장려하기 위한 정책이 필요
 - 정부재원을 소비적 분야에 우선 배분하기보다는 더 생산적이고 미래지향적인 방향으로 재원배분의 방향을 전환할 필요
- 우리 경제의 성장동력을 확충하기 위해 R&D분야에 지속적으로 투자를 확대하는 것은 바람직하지만, 전체 예산에서 R&D분야의 비중을 적극적으로 더 확대할 필요

□ 사회복지분야의 개선방향

- 우리나라의 사회여건을 고려할 때 현행 사회복지재정 지출 수준이 결코 낮은 수준이 아니기 때문에 이 분야에 대한 지출 증가를 억제
 - 우리나라의 공적연금 성숙도가 OECD 회원국의 6분의 1~3분의 1 수준에 불과하고, 노인 인구비중도 두 번째로 낮고, 1인당

국민소득도 3분의 1 수준임을 고려할 때 우리나라의 사회복지 분야에 대한 지출은 낮은 수준이 아님.

↳공적연금의 성숙도가 빠르게 진행되고 고령화에 따른 보건 및 의료지출 확대가 불가피할 전망에 있어 지금의 복지재정지출 확대는 재정건전성에 큰 위협요인으로 작용할 가능성이 높음.

○바우처제도를 확대하여 국가재정 부담을 완화하고 복지서비스의 질적 제고와 전달체계의 개선

□ 일자리창출 지원사업의 개선 방향

○유사사업 또는 동일목적의 중복사업이 많고 부적합한 사업이 추진되고 있어 예산낭비가 초래되고 있어 일자리창출 지원사업의 대폭적인 축소가 요구

○민간부문 육성에 대한 중기재정계획을 통하여 정부의 지원을 축소하거나 중단할 경우에도 수익형 사업을 통한 높은 임금을 받는 안정적 일자리로 전환

↳일시적이고 저임금 위주의 정부주도 일자리창출 지원사업으로 인해 안정적이고 고임금의 민간 주도 고용창출을 저해하는 문제 야기하고 있음.

○최근 우리나라의 고실업률의 근본원인은 우리의 제품이 국제 경쟁력을 잃은 데 있기 때문에 사회서비스일자리 창출보다는 무엇보다 기업의 생산능력 향상과 경쟁력 있는 재화와 용역의 개발에 정책의 초점이 맞추어져야 함.

□ 국가채무 관리 방안

- 늘어나는 재정지출 수요에 대비한 국가채무의 체계적 관리
 - ㄹ 잠재성장을 확충과 세입기반 확대를 통해 고령화에 따른 복지 비용, 대북 협력비용, 4대 연금 부족액 보전 등 향후 세출압력 가중에 대비
- 국가채무 관리 시스템 구축
 - ㄹ 국가채무관리위원회를 설치하여 국가채무의 체계적 관리
 - ㄹ 경제전망 기관들 간의 유기적 협력 체계를 구축하고 낙관적인 경제전망에 대한 안전장치 마련
 - ㄹ 국가채무의 잔액, 만기구조, 이자구조 등 국가채무 관련 통계를 정기적으로 공표

□ 재정운용시스템의 효율성 강화

- 국가재정법안의 개선방향
 - ㄹ 회계 및 기금 간 여유재원의 전입·전출에 대한 더욱 상세한 규정 필요하며, 추경편성의 남발을 방지하기 위해서는 추경편성 및 심의절차를 더 엄격히 할 필요가 있음.
 - ㄹ 제계잉여금을 추경에 사용토록 한 규정은 삭제할 필요가 있고, 기금의 폐지가 원활하도록 기금에 종료시점을 두도록 하는 것이 바람직함
 - ㄹ 예산편성 기간이 짧은 점을 고려할 때 예산편성 지침의 통보시점을 한 달 정도 앞당길 필요가 있음.
 - ㄹ 예비타당성 조사의 주관은 각 부처가 담당하는 것을 원칙으로 하고 국가의 전략적 필요와 같은 예외적인 경우에 기획예산처 장관이 맡도록 하는 것이 총액배분 자율편성예산제도와 부합함.

- 정부가 제출한 국가재정 법안은 계속비와 관련하여 총액의 범위 안에서 연부액을 초과하여 집행할 수 있도록 규정하였으나, 이는 국회의 재정에 대한 통제권을 약화시키는 조항이므로 국가재정법안에서 이를 삭제한 것은 바람직한 것으로 평가됨.

○ 국가재정운용계획의 개선방향

- 명확한 중기재정의 운영 목표와 실행 목표를 수립

- 중기재정운용 목표를 경기순환국면 전반에 걸친 평균적 개념에서 관리대상수지 균형으로 설정하는 것이 바람직한 것으로 평가됨.
- 이를 달성하기 위한 세부적 실천 목표로 지출상한제도를 도입하여 재정규율을 확립할 필요가 있음.

- 지출상환제가 도입된다면 이에 강제력을 부여함으로써 자동안정화 기능을 강화하는 한편 불가피한 지출소요에 대처할 수 있는 명확한 연동원칙을 수립

- 대규모 재해복구, 심각한 경기침체, 국가적 위기상황 등의 위기 상황에 대처할 수 있는 동태적 장기 대응계획(contingency plan)을 도입하여 명확한 연동 원칙을 수립할 필요성이 높음.
- 기본계획안과 다른 상황이 전개될 경우 재정을 어떻게 운영할 것인가를 국가재정운용계획에 명시적으로 밝힐 필요가 있음.

- 보수적 경제전망에 기초하여 국가재정운용계획을 수립함으로써 재정건전성을 제고

○ 예산총액배분 자율편성제도 개선 방향

- 일선부처의 자원 낭비 및 오용을 방지하기 위해 사전적으로 사업계획의 합리성을 확보할 수 있는 장치 마련

- 이를 위해 현재 건설업을 위주로 시행되고 있는 예비타당성 조사를 전사업으로 확대하는 것이 바람직

- 예산총액배분 자율편성제도를 운영할 때 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액을 결정함으로써 재정정책의 예측가능성을 제고
- 국가재정운용계획을 어느 정도 법적 구속력을 갖게 하고 이에 따라 지출상한제도를 도입함으로써 예산총액배분 자율편성제도의 예측가능성을 제고

○ 성과관리예산제도 개선방향

- 재정사업 투입과 성과 사이의 연관관계를 명확히 하는 성과지표 개발
- 이를 위해 현재 도입되었으나 아직 정착하고 있지 못하는 재정의 성과관리제도, 자율평가제도, 심층평가제도 등을 더욱 강화

□ 재정지출구조 개선방향

- 재정지출 규모가 한정되어 있어 특정분야에 대한 지출증가는 다른 분야의 지출감소로 이어지기 때문에 정책의 목표와 우선순위를 명확히 하는 것이 중요한 과제임.
- 소득분배를 개선하기 위해서는 사회보장 및 복지지출의 확대보다 고용창출효과가 큰 분야의 지출을 확대하는 것이 바람직
 - 가계로 일괄 이전되는 사회보장 및 복지지출의 증가는 저소득층의 직접적인 소득증가의 원인이 되지만, 이러한 소득증가는 저소득층의 노동공급유인을 저해하여 오히려 고용이 감소하는 결과를 초래
 - 복지지출의 증가는 주택건설이나 SOC 투자지출 증가보다 오히려 소득분배의 개선효과가 적은 것으로 평가됨.
 - 따라서 GDP 감소를 최소화하면서 소득분배를 개선하고자 한다면 사회보장 및 복지지출(이전소득) 확대보다는 오히려 SOC 확대가 바람직한 것으로 평가됨.

- 공무원 수 감축, 행정조직의 개편 등 공공부문의 효율성을 향상시키는 것은 시급한 과제
 - 일반행정 등 순수공공재에 대한 지출 확대는 소득분배를 악화시키고 경제성장을 둔화시키는 결과를 초래
 - 성장동력을 확충하고 분배를 개선하기 위해서는 공공부문의 구조조정을 통해 작은 정부를 지향하는 것이 시급함
- 일자리 창출과 잠재성장력 확충을 위해서는 교육과 R&D 투자를 확대하는 정책이 요구됨.
 - 교육과 R&D는 외부효과로 인해 모든 산업과 모든 가계의 소득을 증가시킬 전망
 - 교육과 R&D에 대한 지출 증가가 소득분배를 악화시키지만 모든 계층의 소득이 증가한다는 데 주목할 필요가 있음.
 - 정장이 둔화되는 가운데 분배가 개선되는 하향평준화의 정책은 작은 정부와 경제의 효율성을 강조하는 세계적인 추세에 역행하는 것임.
 - 순수 공공재에 대한 지출을 줄여 행정의 효율성을 제고하고 교육 및 R&D에 대한 지출을 증가시켜 경제의 효율성을 향상시키는 것이 고령화와 세계화 시대에 걸맞은 바람직한 정책방향으로 평가됨.

□ 특별회계 및 기금을 일반회계로 통합

- 특별회계와 기금은 재정구조 및 운용의 투명성과 효율성을 제한하는 요인으로 작용하기 때문에 일반회계로 통합하는 것이 바람직
 - 일반회계로 통합이 어려운 분야는 국가재정법과 부담금관리기본법의 법규정을 강화하고 운영상의 규율을 확립하고 새로이 추진되는 각 부처의 신규 사업은 모두 일반회계로 편성

□ 국민연금 개선 방향

○ 기금운용의 시장왜곡 최소화 방안 마련

- 국민연금기금은 금융시장, 민간저축, 노동시장 등에 큰 파급효과를 미치는데 특히 연금지급이 본격화될 시점에 급속한 자산유동화로 인한 자산시장의 혼란, 연금 거대화와 이에 따른 보수적 자산운용에 따른 이자율 왜곡, 연금의 주식보유 확대에 의한 기업지배구조 논란(소위 '기금사회주의화' 우려) 등의 문제가 우려되고 있음.

- 이와 같은 시장왜곡문제를 완화하기 위해 국민연금기금은 주식(국내 주식, 해외 주식), 대체투자, 해외투자를 지속적으로 확대함으로써 투자다변화를 추진하고 있고 해외기관과의 전략적 제휴, 연금 전문컨설팅사에 의한 기금운용컨설팅 등을 통한 투자분권화 등을 추진하고 있음.

○ 국민연금기금운영위원회의 지배구조 개선

- 국민연금기금운영위원회 위촉위원 중에는 가입자 대표 위원이 참여하도록 되어 있는데 충분한 전문성을 보유하지 못한 경우가 많아 국민연금기금운용 결정이 수익성이나 공공성 측면에서 성과가 미흡하게 되는 부작용이 발생하고 있음.

- 위원장인 보건복지부 장관을 비롯해 정부 위원이 다수 참여하는 현행 국민연금기금 지배구조하에서 인위적으로 기업지배구조에 영향을 미칠 가능성이 높음.

- 이에 따라 보건복지부 장관이 위원장을 맡고 있는 등 보건복지부가 실질적인 운용을 담당하고 있는 현행 국민연금기금운영위원회 구조를 개선하여 국무총리가 국민연금기금운영위원회의 위원장을 총리가 맡도록 함으로써 연금기금운용의 전문성을 제고할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 한편 국무총리가 위원장이 되는 새로운 국민연금기금 지배구조 하에서도 국민연금의 기업지배구조에 대한 영향 등의 부작용은 지속될 가능성이 있으므로 연금기금운용의 시장중립성을 제고하기 위해 국민연금운용위원회를 정부로부터 독립된 민간 기구화가 필요

○ 국민연금의 장기적인 재정안정화와 형평성 제고를 위한 확정 기여형 개인계정 부분 도입 검토

- 현행 확정급여방식 급여구조하에서는 국민연금의 현 세대에 대한 급여혜택 축소에 한계가 있는 만큼 적립 속성이 구조적으로 유지되는 확정기여형(Defined Contribution) 개인계정을 부분 도입함으로써 국민연금의 장기 재정안정성을 구조적으로 담보할 필요가 있음.

- 국민연금 연금구조를 균등 부분 및 개인계정 부분으로 이원화하여 개인계정 부분은 확정기여형 완전 적립방식으로 운영되도록 하고 균등 부분은 현행 확정급여형하에 부과방식의 비중이 큰 부분적립방식으로 운영

Ⅲ. 성장잠재력 확충을 위한 세제개혁

1. 조세제도의 현황

□ 조세체계

○ 우리나라의 조세는 15개의 국세와 16개의 지방세(총 31개)로 구성

- 국세는 크게 내국세와 목적세 그리고 관세로 구분

- 내국세는 소득세, 법인세, 상속·증여세 등으로 구성되고, 간접세는 일반소비세인 부가가치세와 개별소비세인 특별소비세, 주세 등으로 구성

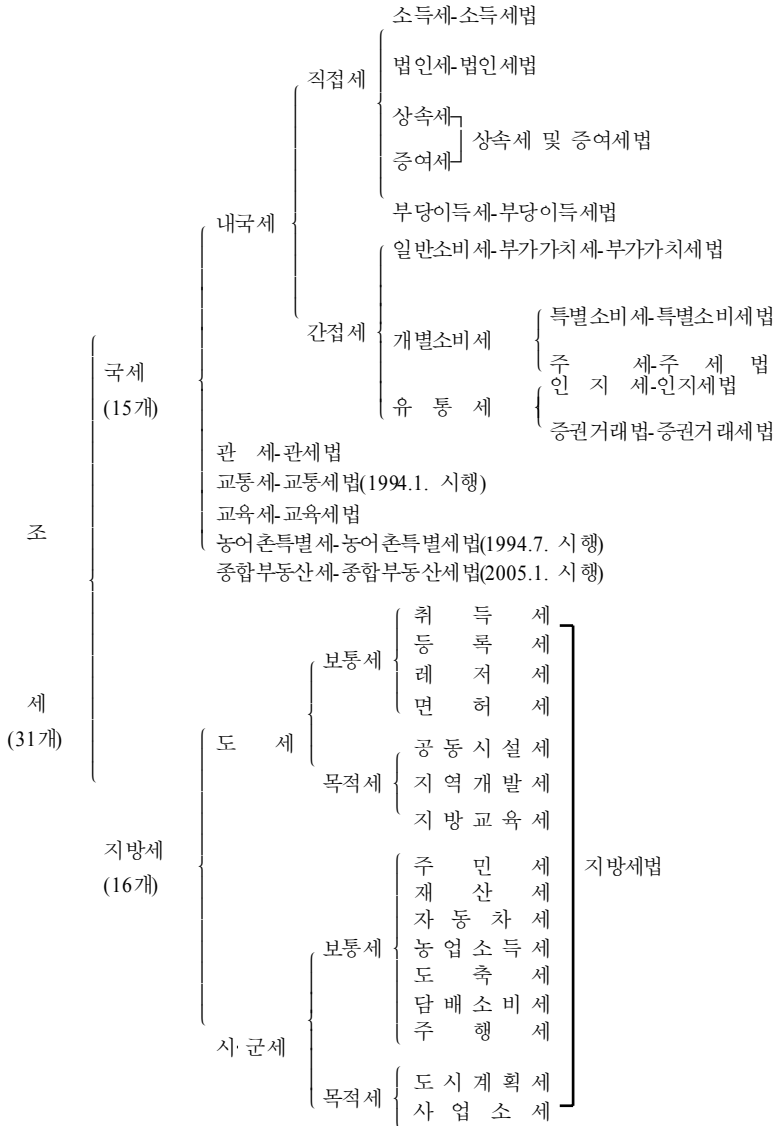
- 목적세는 교통세, 교육세, 농어촌특별세, 종합부동산세로 구성

- 지방세는 도세와 시군세로 구분되며, 각각 보통세와 목적세로 이루어짐.

- 도세 중 취득세, 등록세, 레저세, 면허세는 지방자치단체의 일반회계에 포함되며, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세는 목적세로서 특별회계로 편입됨.

- 주민세, 재산세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 도시계획세, 사업소득세는 시·군 단위에서 부과되는 세금으로서, 이들 중 도시계획세와 사업소득세는 목적세로 분류됨.

Ⅰ 그림 8. 한국의 조세체계

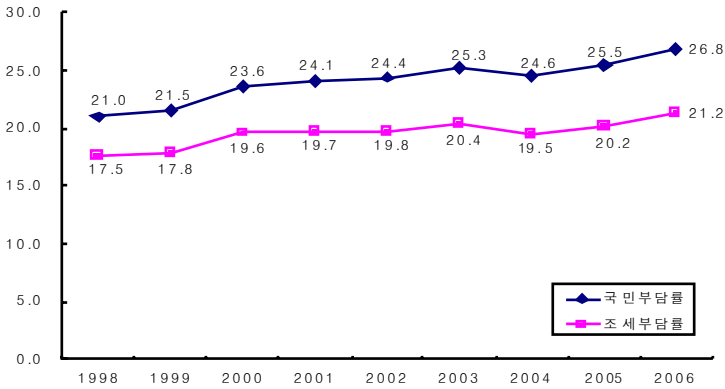


자료: 재정경제부(2005)

□ 국민 조세부담률

○ 지난 10년 동안 선진국은 조세부담률과 국민부담률이 정체 또는 감소하는 추세를 보이는 반면 한국은 증가하는 추세를 보이고 있음.

| 그림 9. 국민부담률과 조세부담률 추이



- 우리나라의 조세부담률은 2004년에 이미 미국과 일본에 비해 높은 수준에 도달

- 선진국은 사회보장성 기금 등이 성숙기를 지남에 따라 지난 10년간 국민부담률 수준이 정체 또는 감소하였으나, 한국은 국민연금이 성숙기에 접어들고 있고 빠른 고령화를 고려할 경우 국민부담률도 미국의 국민부담률 수준을 추월할 것으로 전망

표 26. 조세부담률과 국민부담률의 국제 비교

(단위: %)

구분	조세부담률			국민부담률		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
한국	18.1	19.6	19.5	19.4	23.6	24.6
미국	20.9	23.0	18.8	27.9	29.9	25.5
영국	28.8	30.9	29.3	35.0	37.2	36.0
프랑스	24.5	28.4	27.3	42.9	44.4	43.4
독일	22.7	22.7	20.6	37.2	37.2	34.7
일본	17.9	17.6	16.5	26.9	27.1	26.4
OECD 평균	26.1	27.5	26.5	35.1	36.6	35.9

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

○ITC(International Tax Comparison)지수 비교

- 주어진 경제·사회적 여건과 인구구조 등 제반여건을 고려한 ITC지수를 통해 비교할 경우 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 정상치를 상회하는 것으로 평가되고 있음.6)
- 사회보장부담률을 제외하고 국민부담률과 조세부담률은 증가하는 추세를 보이고 있으며, 모두 기대치보다 높은 수준을 보이고 있음.

표 27. 한국의 ITC지수

구분	국민부담		조세부담		사회보장부담	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
나성란 이영(2002)	116	-	126	-	82	-
이영(2006)	104	112	95	102	186	169

6) 이영(2006)의 연구에 의하면 우리나라의 ITC 지수는 국민부담률은 112, 조세부담률은 102로 정상치 100을 상회하고 있다.

□ 실질부담 수준

- 국민들이 무거운 준조세 부담, 의무복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담 등을 고려한다면 우리나라의 실질부담 수준은 미국보다 훨씬 높은 수준임.⁷⁾
- 법정부담금, 사회보험료, 행정요금 등이 포함된 준조세 규모는 1997년 23조4,251억 원에서 2005년에는 62조9,691억 원으로 3배 가까이 증가
 - 사회보험료가 1997년 13조2,959억 원에서 2005년 41조9,262억 원으로 치솟고 같은 기간 부담금도 5조4,281억 원에서 11조4,296억 원으로 대폭 증가했기 때문
 - 행정요금 등은 1997년 4조7,012억 원에서 2005년 9조6,133억 원으로 상대적으로 상승폭이 작았음.

표 28. 한국의 준조세 규모 추이

(단위: 10억 원, %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사회보험료	13,295.8	15,796.6	18,948.4	21,600.7	25,838.1	30,204.6	35,001.2	38,620.7	41,926.2
부담금	5,428.1	3,896.8	4,177.2	4,849.7	7,089.2	7,821.5	9,183.1	10,041.5	11,429.6
행정요금 등	4,701.2	4,453.2	5,081.3	8,591.2	9,441.3	10,532.9	10,665.8	10,954.2	9,613.3
합계	23,425.1	24,146.6	28,206.9	35,041.6	42,368.7	48,559.0	54,850.1	59,616.3	62,969.1
증가율	-	3.1	16.8	24.2	20.9	14.6	13.0	8.7	5.6

자료: 김창배(2007)에서 재인용

7) 신종익(2006)의 연구에 따르면, 우리나라 준조세 관련 건수는 준조세관련 법령수는 부담금 333건, 부과금 140건, 예치금 50건, 조성비 1,037건, 수수료 1,063건, 사용료 295건, 요금 280건, 과징금 237건, 이행강제금 23건, 가산금 184건, 과료 41건, 과태료 1,291건, 범칙금 33건, 분담금 84건, 벌금 86건에 달한다.

2. 조세제도의 문제점

□ 개방화시대에 취약한 조세구조

- 법인세, 재산세 등 자본에 상대적으로 중과세하는 세수구조
 - 다른 나라에 비해 소비세, 재산세, 법인세 비중은 높은 수준에 있으며, 개인소득세 비중은 매우 낮은 수준에 있음.
 - 개인소득세 비중이 주요 국가에 비해 낮은 이유는 우리나라의 낮은 소득과약탈, 많은 예외조항, 높은 소득공제 때문임.
 - 법인세 비중이 높은 이유는 중소기업에 대한 저율과세, 다양한 조세유인 등 평균세율을 낮출만한 제도들이 많이 있음에도 불구하고 이러한 현상이 나타나고 있는 원인은 연결납세제도의 미비, 결손이월기간의 제한, 법인 간 배당에 대한 엄격한 과세 등에서 찾아볼 수 있음.

표 29. 개인소득세 비중

(단위: %)

구분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
한국	19.2	14.6	13.6	3.7	3.4	3.4
미국	35.8	41.9	34.7	10.0	12.5	8.9
영국	28.6	29.3	28.7	10.0	10.9	10.3
프랑스	11.4	18.0	17.0	4.9	8.0	7.4
독일	27.5	25.3	22.8	10.2	9.4	7.9
일본	22.4	21.1	17.8	6.0	5.7	4.7
OECD 평균	27.1	26.0	24.0	9.8	9.8	9.1

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

표 30. 법인세 비중

(단위: %)

구분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
한국	12.3	14.1	14.3	2.4	3.3	3.5
미국	10.3	8.7	8.7	2.9	2.6	2.2
영국	8.0	9.8	8.1	2.8	3.6	2.9
프랑스	4.9	6.9	6.3	2.1	3.1	2.8
독일	2.8	4.8	4.5	1.0	1.8	1.6
일본	15.9	13.8	14.2	4.3	3.7	3.8
OECD 평균	8.1	10.1	9.6	2.8	3.7	3.4

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

표 31. 재산세 비중

(단위: %)

구분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
한국	14.8	12.4	11.3	2.9	2.9	2.8
미국	11.1	10.1	12.0	3.1	3.0	3.1
영국	10.4	11.5	12.0	3.6	4.3	4.3
프랑스	6.7	7.0	7.6	2.9	3.1	3.3
독일	2.8	2.3	2.5	1.0	0.8	0.9
일본	12.2	10.5	10.0	3.3	2.8	2.6
OECD 평균	5.5	5.5	5.6	1.8	1.9	1.9

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

표 32. 소비세 비중

(단위: %)

구분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
한국	43.1	38.3	36.3	8.4	9.0	8.9
미국	18.0	16.1	18.3	5.0	4.8	4.7
영국	35.3	31.9	32.0	12.3	11.9	11.5
프랑스	27.3	25.7	25.6	11.7	11.4	11.1
독일	28.0	28.1	29.2	10.4	10.5	10.1
일본	15.8	19.3	20.0	4.3	5.2	5.3
OECD 평균	32.4	31.6	32.3	11.2	11.4	11.4

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

표 33. 사회보장성기금 비중

(단위: %)

구분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
한국	7.0	16.7	20.7	1.4	3.9	5.1
미국	24.8	23.2	26.3	6.9	6.9	6.7
영국	17.7	17.0	18.8	6.2	6.3	6.8
프랑스	42.9	36.0	37.1	18.4	16.0	16.1
독일	39.0	39.0	40.7	14.5	14.5	14.1
일본	33.5	35.1	37.7	9.0	9.5	10.0
OECD 평균	24.7	24.5	25.9	9.0	9.1	9.4

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006.

○ 세목별 ITC지수

- 우리나라의 소득세는 정상치보다 매우 낮으나, 법인세, 재산세, 소비세는 정상치보다 높은 것으로 추정됨.
- TTC지수를 고려할 때 형평성 제고를 위해 소득세를 인상하고 법인세와 재산세의 인화가 요구됨.
- 소비세가 효율적인 조세로 알려져 있으며 향후 개방화라는 경제환경의 변화에 적응하는 측면을 고려할 때 소비세 비중이 높은 것은 문제가 되지 않는 것으로 판단됨.

표 34. 세목별 ITC지수

구분	소득세	법인세	재산세	소비세
2003년도	54.2	102.6	136.4	123.7

자료: 이영, 「국제비교를 통한 우리나라 조세부담 수준과 구조의 평가」, 2006.

□ 복잡한 조세체계

- 국세 15개와 지방세 16개 등 31개의 세목으로 이루어져 있어 세목수가 많아 높은 징세 및 납세비용을 초래

- 목적세가 많아 예산정책의 탄력성을 저해하고 비효율성을 초래
- 다중부과 형태로 부과되는 세목이 많아 조세체계가 복잡하여 높은 행정비용과 납세비용을 초래
 - 교육세는 금융·보험업자의 수익금액(0.5%), 특수세액(15~30%), 교통세액(15%), 주세액(10~30%)에 추가하여 부과됨.
 - 흥어촌특별소비세도 조세감면액(20%), 저축감면액(10%), 특별소비세액(10%), 증권거래금액(0.15%), 취득세액(10%), 레저세액(20%), 종합부동산세액(20%)에 추가하여 부과되는 부가세(surtax)임.
 - 지방교육세는 등록세액(20%), 경주마권세액(60%), 주민세균등할세액(10% 또는 25%), 재산세액(20%), 자동차세액(30%), 담배소비세액(50%), 종합토지세액(20%)에 추가하여 부과됨.
 - 주행세도 교통세액의 21.5(2003.6.30까지 18%)~30% 범위 안에서 대통령령으로 가감 조정이 가능한 부가세임.

□ 비효율적 조세구조

- 부가가치 항목마다 두 번 이상 과세되고 있는 상황이며, 법인의 당기순이익은 부가가치세, 법인세, 그리고 소득세 등 세 번 혹은 그 이상 과세되고 있음.
- 이윤획득의 주체가 법인인가 아닌가에 따라서 세부담이 다르고, 같은 자본소득이라도 배분 형태에 따라 세부담의 내용과 횟수가 다름
- 집세의 경우에도 소유 형태와 소유 주체에 따라 세부담의 횟수와 종류가 달라 자원배분의 왜곡이 심화
 - 자가 거주 주택의 귀속임료는 재산세만을 부담하지만, 임대용 부동산으로부터의 부가가치는 부가가치세와 소득세 그리고 재

산세 등을 부담하며 임대소득을 얻는 주체가 법인이면 법인세 까지 부담하고 있음.

↳ 여기에 개별소비세, 몇 가지 목적세, 상속 증여세 등 다른 세목 까지 고려하면 과세의 중복현상은 더욱 심각한 것으로 나타남

표 35. 부가가치 항목별 세부담의 중복 현황

부가가치 구성항목	조세 구분	부가세	법인세	소득세	자본이득세	재산세
		인건비	○		○	
당기순이익	배당	○	○	○		
	유보	○	○		○	
	비법인 이윤	○		○		
지급이자		○		○		
집세	자가거주 주택					○
	자가사업용	○	(○)	○		○
	임대사업용	○	(○)	○		○

주: 1) 자가사업용 자산의 부가가치는 당기순이익으로 포함됨.

2) 법인기업의 자가 및 임대사업용 부동산의 수익은 법인세 부담

○ 소득원천별 세금부담의 격차가 심하여 자원배분의 왜곡을 초래

↳ 종합소득세 과세대상이 되는 이자소득, 배당소득, 부동산 임대 소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득 및 기타소득마다 필요경비에 차이가 발생하고 있음.

↳ 퇴직소득과 양도소득은 종합소득과 구분하여 각각 당해 소득별로 과세표준을 산정하고 별도의 세율을 적용하고 있음.

↳ 특히 양도소득세는 부동산 가격 안정을 목적으로 너무 과도한 세율이 부과되어 부동산 동결효과 등 부작용을 초래하고 있음.

□ 과도한 조세왜곡 유발

- 기업형태와 규모에 따른 세제지원 격차가 심하여 조세의 형평성 문제를 야기하고 글로벌 경쟁에 취약한 산업구조를 야기
- 일반법인의 경우 선진국에 비해 배당수입공제 허용범위가 낮아 국제경쟁력을 약화시키는 원인이 되며 지주회사와의 세제지원 격차로 인해 회사설립의 자율권이 저해
- 이중과세를 해결하기 위해 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않거나, 배당수입공제 비율을 적어도 미국 수준으로 강화함으로써 이중과세 문제를 완화해야 함.

표 36. 한국의 수입배당금액의 익금불산입률

구분	상장법인		비상장법인	
	지분율	익금불산입률	지분율	익금불산입률
지주회사	30~40%	70%	50%(벤처기업 20%) ~ 80% 이하	70%
	40~100% 미만	90%	80~100% 미만	90%
	100%	100%	100%	100%
일반법인	30% 이하	30%	50% 이하	30%
	30~100% 미만	50%	50~100% 미만	50%
	100%	100%	100%	100%

표 37. 미국의 배당수입공제

지분율		공제율
타회사 지분	20% 이하	70%
	20~80%	80%
	80% 이상	100%
계열사		100%

○이월·소급공제도 기업규모에 따라 허용범위가 다를 뿐만 아니라 미국 등 선진국에 비해 매우 제한적으로 적용되고 있어 국내 기업의 국제경쟁력의 저하 요인으로 작용

표 38. 중소기업에 대한 주요 세제지원 규정

구 분	일 반 기 업	중 소 기 업
접대비한도액의 기초금액 (법법 25조 1항)	연 12,000,000원	연 18,000,000원
외상매출금의 대손처리 (법령 62조 1항)	부도 후 6월이 경과해도 대손처리 불가능	부도 후 6월이 경과하면 대손처리 가능
결손금소급공제 (법법 72조 1항)	소급공제 불가	소급공제 가능
중소기업투자세액공제 (조특법 5조)	해당사항 없음.	사업용 자산 투자액 × 3%
중소기업에 대한 특별세액감면(조특법 7조)	해당사항 없음.	법인세의 5~30% 감면
연구 및 인력개발비세액공제 (조특법 10조)	직전 4년 평균발생액 초과액 × 40%(법 소정 위탁연구 인력개발비 50%)	다음 중 선택 ① 직전 4년 평균발생액 초과액 × 50% ② 당해 연도 발생액 × 15%
최저한세율(조특법 132조)	13% (과표 1천억 초과분 15%)	10%
분납기한(법법 64조 2항)	1월	45일
주식양도에 대한 양도소득세율(소령 167조 8항) ^{*)}	20% (대주주의 1년 이내 양도 30%)	10%
상증세법상 최대주주가 보유한 주식에 대한 할증평가 (조특법 100조의 2) ^{*)}	할증평가	2005년 1월 1일부터 2009년 12월 31일까지 할증평가 배제

주: 위의 표의 두 규정은 중소기업기본법상의 중소기업(조세특례제한법상 중소기업보다 범위가 넓음)을 대상으로 한다.

자료: 이철재, 『세법강의』, 2007.

- 우리나라는 중소기업에 한하여 1년간 소급공제가 허용되고 있으며, 이월공제는 모든 법인에 대하여 5년간 공제를 인정하고 있음.

- 미국은 회사의 규모와 상관없이 모든 일반 주식회사에게 2년 소급공제와 20년 이월 공제를 허용한다는 점을 고려할 때 한국의 결손금 이월제도는 매우 제한적이라고 할 수 있음.

- 이 밖에도 “중소기업투자세액공제”, “중소기업에 대한 특별세액 감면”, “주식 양도에 대한 양도소득세율”, 상속세법상 “최대주주가 보유한 주식에 대한 할증평가” 등 중소기업에 국한하여 적용되는 조세지원이 다수 존재

□ 높은 조세지출 비중

○ 조세유인 정책을 적극적으로 사용하는 과정에서 비과세 감면이 남발되고 다양한 이해집단의 요구를 합리적으로 조정하지 못한 채 산발적으로 조세제도에 반영시킴으로써 조세지출은 더욱 복잡해지고 균형을 잃게 되었음.

- 우리나라의 조세지출 비율은 약 14%에 달하고 있으며, 최근에는 상승하는 모습을 보이고 있음.

- 조세지출의 대부분은 직접세에서 이루어지고 있으며, 소득세가 36.1%, 법인세가 36.5%를 차지하고 있고,⁸⁾ 다음으로 부가가치세에서 17.9%의 조세지출이 일어나고 있음.⁹⁾

8) 1가구1주택 비과세나 자경농지비과세 등에 의한 조세지출은 포함되어 있지 않다.

9) 부가가치세의 면세에 의한 조세지출은 포함되어 있지 않다. 면세가 보고되지 않기 때문이다. 조세연구원의 비공식 추정에 의하면 이 금액이 약 8조 원에 달할 것이라 한다.

~2004년도 조세지출을 기능별로 보면 근로자 지원이 22.1%, 농
어민 지원이 14.3%, 설비투자 및 R&D 지원이 37.2%, 중소기업
에 대한 추가지원이 11.4% 그리고 사회복지부문에 대한 지원
이 11.0% 등을 차지하고 있음.

표 39. 연도별 조세지출 규모

(단위: 억 원, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004(전망)
조세지출(A)	132,824	137,298	147,261	175,080	186,270
직접세	95,147	97,183	101,676	123,311	135,842
간접세	36,293	39,025	44,323	50,558	49,294
관세	1,384	1,090	1,262	1,211	1,134
관련국세(B)	832,214	886,020	964,086	1,075,599	1,130,705
조세지출비율 A/(A+B)	13.8	13.4	13.3	14.0	14.1

자료: 재경부(2005)

○ 조세지출이 늘어나면 그만큼 조세원천은 줄아지는 결과를 초
래함.

~ 우리나라의 소득세나 부가가치세율이 절대수준으로 외국에 비
해서 높은 것은 아니나 과도한 조세지출로 인해 우리는 상대적
으로 높은 세율을 적용하고 있음.

~ 제원이 좁은 세제는 수평적 공평을 침해할 가능성이 매우 높아
질 뿐 아니라 수직적 공평 측면에서도 바람직하지 못한 결과를
초래

○ 비과세 감면이 많아지면 조세제도가 복잡해지고 따라서 조세
행정비용과 납세자의 납부비용이 높아지는 결과를 초래함.

~ 비과세 감면의 오남용을 방지하기 위해서 까다로운 자격제한
규정들을 만들게 되고, 어려운 제도에 순응할 능력이 없는 납

세자들은 제도의 혜택을 제대로 받지 못하는 불공평을 야기할 수 있음.¹⁰⁾

○과도한 조세지출과 높은 면세점으로 인해 우리나라는 소득세 납세자 비율이 지나치게 낮다는 문제점을 안고 있음.

-주요 선진국들의 납세자 비율이 80%를 넘고 있는 데 반해 우리나라는 소득이 있는 근로자나 사업자의 절반 정도만 소득세를 납부하고 있음.

표 40. 근로소득세의 납세자 비율 비교

(단위: %)

구 분	한국		미국	영국	일본	캐나다
	1995년	2003년				
근로소득세 납세자 비율	68.8(39.6)	51.0(51.3)	83	80	80	83

주: () 안은 사업소득세 납세자 비율

불합리한 과세체계

○과세구간과 공제금액이 물가와 상관없이 고정되어 있어 실질 소득세 부담이 매년 상승하는 결과를 초래하고 있음.

과도한 종합부동산세

○현행 재산세와 종부세는 너무 과도하여 부동산의 수익권을 몰수하는 지경에 이르고 있고 심지어 원본을 침해하는 수준에 달하고 있음.

10) 예를 들면 우리나라는 매우 다양한 중소기업 지원을 위한 조세유인 장치들을 가지고 있는데, 실제로 영세중소기업들은 이러한 유인을 제대로 알지 못하거나 이해하지 못해 이용하지 못하는 경우가 많이 발생하고 있다.

- 과도한 보유세는 순수 주거목적의 주택소유자(특히, 노인계층)의 주거·복지 환경을 크게 악화시킬 우려

- 과도한 보유세는 거래가격상승으로 기준금액을 초과한 거주자들에게 기준금액 이하의 주택으로 주거형태 변화를 유도

○ 누진구조인 종부세 세대단위합산과세의 위헌성 문제 대두

- 누진구조를 가지면서 세대단위로 합산과세하는 종부세는 혼인과 가족생활에 부당한 차별적 불이익을 주는 위헌적 요소를 내포

○ 종합부동산세는 동일 과세물건에 대해 보유와 양도단계에서 이중으로 과세한다는 논란의 소지가 일고 있음.

- 일반적으로 재산세는 미실현 이익에 대한 과세로써 수익세적 성격을 갖는데, 보유기간 동안 보유세를 과세한 후 양도 시 다시 양도차익에 대해 과세함으로써 동일 과세물건(보유기간에 발생한 수익)에 대해 중복 과세함.

□ 위헌적 요소를 내포한 양도소득세

○ 서울과 세부담 측면에서 위헌적 소지를 안고 있음.

- 부과대상 재산에 대한 조세부담총액이 50%를 초과하게 된다면 『반액과세의 원칙』에 위배되어 위헌판정을 받을 수 있음.¹¹⁾

- 1세대 2주택 이상 보유자가 주택을 양도할 때 양도차익의 50~60%에 달하는 높은 세부담에 직면

- 과도한 양도소득세는 주택 수요를 억제하여 가격안정에 기여하는 측면도 있지만 동결효과로 인해 거래를 위축시키고 장기적으로 공급 감소를 가져와 수요가 증가하는 주거선호지역의 경우 지속적 가격상승의 한 원인으로 작용하게 됨.

11) 독일법원의 재산세(Vermogensteuer: 순부유세)에 대한 판결에 따르면 재산보유과세는 수익세이기 때문에 그 재산에 대해 부과되는 조세부담의 총액이 재산수익(기대가능수익)의 50%를 초과하는 경우 위헌이 될 수 있다고 지적하였음.

표 41. 양도세율

○2년 이상 보유한 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	9~36(누진세율)
○1년 미만 보유한 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	50
○1년 이상~2년 미만 보유한 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	40
○1세대 3주택 이상에 해당하는 주택	60
○미등기자산	70
○주권상장주식: 코스닥상장주식(단 중소기업주식: 10%)	20
○비상장주식(단, 중소기업의 주식: 10%)	20
*중소기업 외의 상장주식·비상장주식으로서 대주주가 1년 미만 보유 하다 양도하는 주식	30
○기타자산(보유기간 제한 없음)	9~36(누진세율)

□ 국제적 추세에 역행하는 상속세

- 캐나다는 1972년, 호주는 1977년, 뉴질랜드는 1992년에 상속과세를 폐지했으며, 미국도 2002년부터 2010년까지 유산세를 점진적으로 폐지하고 증여세는 존속시키는 법안이 통과되었음.
- 총세수입에서 1997년도 상속과세의 세수입 비중이 1%를 넘는 나라는 프랑스·일본·한국·미국 등을 꼽을 수 있음.
- 우리나라의 상속과세는 유산과세형으로 되어 있어 조세논리에 어긋날 뿐만 아니라 부의 분산효과가 미약하다는 문제점을 안고 있음.
- 증여과세에 포괄주의를 도입함으로써 과세권자에 제한 없는 유추해석을 허용하는 결과를 초래할 뿐만 아니라 과세기관에 폭넓은 재량적 판단권을 부여하여 이를 남용할 가능성이 높음.

○ 다음에서 예시하는 증여과세 등의 규정은 증여세의 완전포괄주의를 채택하고 있는 나라에도 없는 우리나라만이 가지고 있는 제도들임.

- 모든 사람 간의 저가양수·고가양도 차익에 대한 증여과세
- 비상장주식 상장 시세차익에 대한 증여과세
- 증세 과세 후 개발이익 등에 대한 증여과세
- 부동산 무상사용수익에 대한 증여과세
- 명의신탁 증여의제와 국민의 재판받을 권리 침해

3. 세제개편 방향

가. 기본방향

○ 조세부담률 및 국민부담률 상승의 억제

- 우리나라 국민들의 무거운 준조세 부담, 의무복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 조세부담률은 결코 낮은 수준이라 할 수 없음.

- 부담률의 인상은 자본과 고급인력의 해외유출이나 효율저하를 가져오기 때문에 성장잠재력의 하락을 가속화시키는 결과 초래

○ 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 공급확보

- 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 가능한 한 완화하는 방향으로 개편
- 개방방화의 가속화로 인해 자본의 이동이 완전히 자유로워지고 있기 때문에 자본소득에 대한 증과세는 결국 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가

- 앞으로 생산요소로서의 가치가 자본보다도 고급인력에 더 부여 될 것이라고 보면 과도한 누진소득세 구조에 의한 고급인력에 대한 중과세도 마찬가지로 바람직하지 않음.

○ 조세의 효율 극대화

- 세원이 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고, 세원이 좁고 비효율적 세목의 비중을 낮추는 방향으로 개편
- 누진세율구조를 완화하여 한계세율을 낮춤으로써 효율성을 향상
- 조세지출의 규모를 줄여 세원을 넓히고 한계세율을 낮추는 방향으로 개편

나. 세부적인 세제개편 방향

□ 조세체계의 단순화와 과세기반 확대

- 세금에 세금이 부과되는 다중부과 방식의 세목 폐지
- 목적세 형태로 부과되는 세목을 폐지하고 일반세로 전환하여 재정운용의 유연성을 제고
- 비과세 감면제도를 축소하여 세제를 단순화와 과세기반 확대를 추구하는 동시에 이에 따른 세수입이 증가하는 만큼 세율을 인하하여 세부담 증가를 방지

□ 법인세제 개편

- 국제적 추세에 맞게 법인세 한계세율의 단계적 하향조정
 - 주민소득세할을 폐지함으로써 법인세의 실질세율을 인하할 도모
 - 현재의 2단계 과세구간을 미국과 같이 단단계 과세구간으로 확대

○배당수입의 이중과세 방지

- 이중과세 문제를 해결하기 위해 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않거나, 배당수입 공제 비율을 적어도 미국 수준으로 강화해야 함.

○소급 이월제도 확대 및 강화

- 중소기업에 국한하여 1년간 허용되는 소급공제를 대기업까지 확대하고 소급기간도 미국과 같이 2년으로 연장
- 이월공제도 현재 5년에서 20년으로 연장함으로써 기업경영의 리스크 관리 역량을 강화

○법인세 감면제도의 전면적 재검토와 한계세율 인하

- 미과세 감면을 대폭 정비하면서 R&D 지원 등 생산성 향상과 성장잠재력 확대에 도움이 되는 유인들을 합리적인 수준에서 보장
- 이와 더불어 세율인하를 동시에 추진하여 실질 세부담이 없도록 함.

□ 개인소득세 개편

○실효세율 인하

- 최고세율구간을 상향 조정하고 과세구간과 공제금액을 물가와 연동시킴으로써 실질소득에 근거한 과세체계 구축
- 주민세소득세할의 폐지로 소득세 실효세율의 인하 도모

○배당소득은 모두 원천분리과세하는 방안 검토

- 개인소득세의 면세점 문제를 포함하는 비과세 감면의 축소
 - 면세점을 인위적으로 하향조정하는 것이 정치적으로 어렵다면 현재의 수준을 장기간 동결함으로써 실질적인 면세점 인하효과 추구
 - 자영업자와 근로자 간의 공제제도상의 불공평 해소
 - 자영업자의 소득 파악률 제고
 - 과표양성화율에 맞춰 한계세율을 인하하여 세부담의 증가 방지
- 소득원천에 따른 세부담 격차를 완화하여 자원배분의 효율성 향상
 - 특히 양도소득 세율이 너무 높아 수익권을 침해하는 수준에 있어 부동산 거래를 위축시키는 등 부작용이 크기 때문에 양도소득세율을 낮춰 자원배분의 왜곡을 줄여야 함.

□ 부가가치세의 역할 확대

- 다양한 세목들의 정비와 세율 인하 등에 따른 세수의 감소는 부가가치세 비중확대를 통해 보완
 - 조세왜곡 효과가 큰 세목들의 비중을 줄이면서 부가가치세의 비중을 높여가는 방향으로 개편
- 세율조정, 비과세 및 감면 축소
 - 금융기관 등 부가가치를 계산하는 것이 어려운 부문에 대해서는 매입세액공제법과 가산법 그리고 필요한 경우 감산법 등을 적용할 수 있도록 하고 이를 토대로 면세대상을 획기적으로 감축

□ 재산세와 종합부동산세의 정상화

- 재산세의 명실상부한 자주재원화를 위해 종부세의 재산세 세액공제를 배제하고 두 세목의 독립적 운용
 - ㄹ답부한 재산세의 세액공제를 폐지하는 대신 이에 상응하는 정도로 종합부동산세 세율을 하향조정함으로써 두 세목이 독립적인 효과를 유지
- 종부세의 과세범위 축소 및 세율의 하향조정
 - ㄹ현재보다 과세범위를 상당히 줄이고 최고세율(재산세와 종합부동산세 등 재산 보유에 대한 모든 보유세율을 합한 부담률)도 부동산 평균 임대수익률의 35%를 넘지 않도록 제한
- 위헌소지가 있는 세대합산과세제도 폐지
- 종부세의 신고납부를 부과납부제도로 전환
- 적절한 시기에 종부세 폐지
- 지방자치단체의 자율적 과세권을 강화
 - ㄹ지방교부세의 교부방식을 개선하고, 다중부과 형식의 조세체계를 개편함으로써 지방정부들이 세율을 자체적으로 결정할 수 있는 유인을 제공
- 재산세는 “응의성”과 “응능성”에 따라 지방자치단체가 자율적으로 세율을 조정토록 제도적 보완이 요구됨.
 - ㄹ재정은 지역 간 자원배분의 왜곡을 초래하여 비효율성을 야기하게 되는데, 재산세는 이러한 부작용이 가장 적은 세목으로 평가받고 있음.

- 이러한 이유로 모든 선진국들은 재산세를 기초자치단체의 중심 세목으로 하고 세율도 자치단체의 특수성과 공공서비스에 대한 주민의 수요를 고려하여 자치단체가 스스로 결정하고 있음.
- 그러나 한국은 지방정부의 세율을 스스로 결정할 유인이 부족하여 지방분권화의 제약 요인으로 작용하고 있는 실정임.
- 지방교부세의 교부방식을 개선하고, 다중부과 형식의 조세체계를 개편함으로써 지방정부들이 세율을 자체적으로 결정할 수 있는 유인을 제공할 필요¹²⁾

□ 상속증여세의 개편방향

- 장기적으로 상속세를 폐지하는 것이 바람직하고 중단기적으로는 세율인하와 제도적 개선이 요구
 - 우리나라는 아직 상속과세 폐지가 야기할 조세 회피로를 봉쇄하는 데 만족할 정도의 소득세제상 자본이득 과세장치를 정비·시행하고 있지 못하기 때문에 상속과세제도의 폐지는 현실적 대안이 될 수 없음.
 - 금융실명제 등 경제거래의 투명성을 제고하는 사회적 조세인프라를 완비한 후 상속과세를 폐지하고 자본이득과세로 전환을 고려할 필요가 있음.
- 이러한 조세인프라가 구축되기 전까지는 세율인하와 불합리한 제도를 개선하는 방향으로 상속세과세를 개편하는 것이 바람직함.

12) 지방세의 많은 세목이 부가세 형태로 구성되어 있기 때문에 탄력세율을 이용하여 세율을 인상하는 경우 인상한 지방정부의 수입뿐만 아니라 추가적으로 그 지방정부와 관계없는 다른 세목의 수입도 증가하므로 주민부담의 일부만이 해당 지방정부에 귀속되고 다른 정부계층의 세수를 확대시키므로 지방정부의 세율인상 유인이 반감됨.

- 최고 세율이 50%에 달하는 상속세율을 자본소득세율 수준으로 인하
- 대주주 등에 대해서는 주식 평가 시 10~30%의 할증제도 폐지
- 제도적 개선으로는 현행 유산과세형을 취득과세형으로 전환
- 저가양수·고가양도 차익에 대한 증여과세는 소득세로 대체하는 것이 합리적임.
- 미상장주식 상장 시세차익에 대한 증여과세는 자본이득세로 대체
- 증여세 과세 후 개발이익 등에 대한 증여과세는 자본이득세로 대체할 필요가 있으며, 부동산 무상사용수익은 증여세가 아니라 소득세로 과세

다. 장기 세제개편

- 고령화와 개방화 시대를 맞아 우리가 추구해야 할 조세정책의 기본방향은 성장잠재력 확충을 통한 재정안정을 도모하고, 자본과 고급인력의 확보에 유리한 조세구조를 지향하는 것과, 조세제도의 효율성을 극대화하는 것임.
- 이와 같은 기본방향에 충실한 장기 세제개편은 다음에 정리된 바와 같음.
 - 기업세로 모든 법인 및 비법인 기업의 부가가치에 단일세율의 조세 부과
 - 일정수준 이상의 고소득은 가계단계에서 완만한 누진세율의 추가과세
 - 외부성의 교정 또는 수익자부담원칙의 실현 등의 목적으로 과세되는 개별소비세 형태의 조세 존치

- 부가가치로 계정되지 않는 기업의 비업무용부동산과 개인의 비사업용부동산은 재산세 과세대상으로 하여 이를 기초자치단체의 세원화
- 지방세는 재산세를 기초로 하되 기업세의 일부를 공동세로 하여 일정한 지표에 따라 지방정부에 분배

표 42. 장기 세제개편 방향

구분	세목	내용
국세	기업세 (국세분; 모든 형태의 기업 대상)	[매출액 - 매입액(투자포함) + 수입액]에 단일세율 적용; 수출에는 0세율 적용; 지방세와 공동세로 운영
	노동소득세	인건비에 대해 추가적으로 완만한 누진세율 적용
	개별소비세	술, 담배, 도박, 환경오염유발 물질(탄소연료 등)
지방세	기업세(지방세분)	공동세
	재산세	개인소유의 비사업용 부동산

자료: 광태원·전영준(2006)

IV. 공공개혁과 민영화를 통한 작은 정부 구현

1. 공공부문 규모

가. 공공부문 규모에 대한 논란과 시사점

□ 재정규모의 국제적 분류기준

○ UN의 국민재정체계(SNA)

- UN의 국민계정체계(SNA, System of National Accounts)는 국민경제를 비금융기업부문, 금융기업부문, 일반정부부문, 가계지원 비영리기관부문, 가계부문 등 상호배타적인 다섯 개의 부문으로 구분

- 산출물을 '경제적으로 유의한 가격'으로 판매하지 않는 비영리기관은 통제 및 자금조달 형태에 따라 '가계지원 비영리기관' 또는 '일반정부'로 분류되는데, 정부에 의해 통제 및 주로 자금조달되는 비영리기관들은 모두 일반정부부문으로 분류됨.¹³⁾

- 유럽연합의 ESA지침은 '경제적으로 유의한 가격'의 판단기준으로서 '50% 규칙'을 제안하고 있음.

- 50% 규칙에 의하면 비영리기관은 '매출액/생산원가'를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 '시장 비영리기관'으로, 그렇지 않으면 '시장외적 비영리기관'으로 간주

13) 여기서 통제란 비영리기관을 관리하는 간부들에 대한 임명권을 통해 비영리기관의 일반적 정책 또는 사업을 결정하는 능력으로 이해되어야 한다.

○IMF의 GFSM 지침

- GFSM에서 규정하는 제도단위와 제도부문의 정의와 분류, 일반정부의 내용은 SNA지침과 모두 동일
- GFSM은 일반정부의 하위부문으로서 중앙정부, 주·성·지역정부, 지방정부를 분류할 것을 요구하고 있음.
- 다만 각종의 사회보장기금들을 묶어 사회보장제도라는 별도의 하위부문을 구성할 수 있음.
- GFSM은 일반정부와 비금융공기업을 묶어 공공부문이라 정의하고 있음.

□ 우리나라의 재정규모의 논쟁

- 우리나라의 재정범위는 지나치게 협소하고 국제기준에도 부합하지 않기 때문에 전반적으로 재검토하여야 한다는 주장이 제기되어 왔음.¹⁴⁾
 - 일반회계, 특별회계, 기금으로 규정되는 재정범위는 정부활동을 제대로 반영할 수 없음.
- 우리나라는 재정통계 지침에 따라 재정통계의 규모가 상이
 - 우리나라 재정통계는 UN의 SNA 지침에 따라 작성되는 『국민계정』(한국은행)과 IMF의 GFS 지침에 따라 작성되는 『한국의 통합재정수지』(재경부)가 있음.
 - 『한국의 통합재정수지』에 정부의 출·투자 기관, 국책연구기관 등 비영리공공기관의 활동은 포함되지 않음.
 - 사회보장기금에 있어서도 차이가 존재하는데, 국민건강보험은 통합재정에서 제외되고 있으나 국민계정에서는 일반정부에 포함

14) 옥동석(1997)에 의해 처음 제기되었음.

-그러나 주요 선진국의 IMF와 OECD 재정통계는 큰 차이를 보이지 않고 있음.

표 43. IMF와 OECD 기준에 따른 일반정부의 지출 규모

(단위: %)

구분	스웨덴	덴마크	노르웨이	프랑스	독일	영국	캐나다	일본	미국	호주
IMF	58.7	55.4	46.5	53.7	46.8	43.7	40.1	37.5	36.1	35.8
OECD	58.7	55.1	46.7	53.5	47.0	43.9	43.9	37.5	36.4	35.9

주: 중앙일보, 2006년 4월 10일자 보도

- 이와 같은 문제를 해소하기 위해서 2004년에 디지털예산회계 기획단을 설립하고 재정범위를 개선하기 위한 작업에 착수
 - GDP대비 20%대로 알려져 왔던 그 동안의 재정 규모가 35% 내외로 증가할 수 있다는 문제점을 제기
 - 이러한 수치는 우리나라 재정 규모가 선진국에 비해 월등히 낮다고 주장하며 재정지출 확대를 꾸준히 추진해 온 참여정부의 정책기조에 부담으로 작용
- 2006년 4월 5일부터 약 일주일간 격렬하게 진행되었던 중앙일보와 기획예산처 사이의 재정 규모 논쟁은 참여정부의 이러한 고민을 반영한 것으로 보임.¹⁵⁾
- 중앙일보는 IMF 기준에 따라 재조정할 경우 현재 우리나라의 일반정부의 지출은 정부의 공식통계치보다 77조 원가량 높다고 발표

15) 2006년 4월 5일 중앙일보는 '대한민국 정부는 큰 정부? 작은 정부?'라는 탐사기획 보도에서 우리나라의 GDP대비 재정규모가 정부통계처럼 28.1%가 아니라 국제기준으로 37.9%라고 주장하였다. 이에 대해 당시 기획예산처장관은 '국가 기본질서 왜곡', '통계조작', '악의적이고 정치적 의도'라고 즉각 반발하였다.

- 재산정 결과, 우리나라의 총지출은 2004년 기준 295.7조 원으로 GDP대비 37.9%라고 발표(정부 공식통계: 28.1%)
- 중앙일보에 따르면, 정부 재정통계의 문제점은 산하기관(공기업)에 대한 정부 지원금만을 포괄하고 있으며 산하기관의 자체 지출은 반영되어 있지 않아 정부지출이 과소 추계된 면이 있다고 지적

표 44. 중앙일보(2006년 4월 5일자)가 제시한 일반정부 지출 규모

(단위: 조 원, %)

구분	정부		산하기관	합계	
	중앙정부	지방정부	(316개)		
지출규모	228.2	178.2	50	67.5	295.7
(GDP대비 비중)					(37.9%)

- 주: 1) 정부지출은 디지털예산회계기획단의 재정분석결과를 따랐음.
 2) 정부 산하기관에는 디지털예산회계기획단이 일반정부부문에 포함시켜야 한다고 제시한 255개 기관에 61개 기관을 추가하였음.

□ 공공기관의 운영에 관한 법률 제정

- 2007년 1월 19일 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정 공포되면서 우리나라 정부는 본격적으로 공공기관 전체를 대상으로 유형구분을 논의하기 시작하였음.
- 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분하고, 공공부문에서 공기업을 제외한 나머지 부문을 일반정부부문으로 정의
- 공기업과 준정부기관은 자체수입 비중(= 자체수입액/총수입액) 50%를 기준으로 구분
- 이에 따른 총공기업 수는 102개인데, 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 각각 구분

그 나머지 196개 기관들은 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 ‘기타 공공기관’으로 분류

표 45. 기획예산처가 분류한 공공기관 102개의 유형

유형		공공기관
공기업	시장형	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사. (6개)
	준시장형	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단. (18개)
준정부기관	위탁 집행형	증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 대한체육회, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국농촌공사, 한국식품품질관리원, 광해방지사업단, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국승강기안전관리원, 한국원자력문화재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사. (65개)
	기금 관리형	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 국민연금관리공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사. (13개)

자료: 기획예산처, 「기획예산처 고시 제2007-28호」, 2007년 4월 2일.

□ 일반정부 분류의 주요 쟁점

○ 자체수입 비율의 적정성

- ESA 1995 지침은 ‘매출액/생산원가’는 공공기관의 산출물 생산 비용이 시장기능에 의해 보전되는 비중을 반영하므로 이는 당해 공공기관의 시장성을 반영하는 지표로 생각할 수 있음.
- 그러나 우리나라는 공공부문 회계의 현실적 여건을 감안한다는 이유로 ‘자체수입/총수입’ 비율을 적용하여 시장성 여부를 판단하고 있음.
- 자체수입의 규모를 산정하기 위해 사업의 내용에 따라 서로 다른 가중치를 적용하고 있기 때문에 시장성지표로서 부적합¹⁶⁾
- 사실상 강제되는 유형 C와 유형 D는 조세 또는 행정수수료로 해석되는 것이 더욱 더 바람직

표 46. 자체수입 산정방법

수입유형		개 념	가중치(%)
사업 수입	고유목적 사업수입	· 법령상 공급독점 & 이용강제(유형 D)	25%
		· 법령상 공급독점 아님 & 이용강제(유형 C)	50%
		· 법령상 공급독점 & 이용비강제(유형 B)	75%
		· 법령상 공급독점 아님 & 이용비강제(유형 A)	100%
	기타사업 수입	· 법령 등에 규정되지 않은 사업으로 인한 수입	50%
사업외수입		· 고유목적사업 및 기타사업 수행에 부대하여 발생한 수입총액	가중평균 비율 적용
정부직접 지원액		· 손익계산서상의 출연금·보조금 등 정부로부터의 이전수입액	0%

자료: 기획예산처, 「공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」, 2007년 2월 9일, p.22.

16) 예를 들어, 소방검정공사의 방염성능 검사료 수입 또는 건강보험심사평가원의 부담금 수입이 100원일 때 그 중 25원을 ‘시장기능으로 획득한 수입’으로 간주하는 것은 논리적으로 타당성을 확보하기 어렵다.

○법인의 자기책임성 문제

- ESA 1995 지침의 50% 규칙을 산정할 때 생산원가에는 정부의 각종 지원금이 포함되는데, 이는 정부가 제공한 각종 경제적 자원의 기회비용 개념으로 평가됨.
- 정부가 제공하는 국공유재산, 안정적 재원을 보장하기 위해 인정하는 독점사업(예컨대 관광공사의 면세점 또는 카지노사업), 특수법인 형태의 암묵적 보증 등의 기회비용은 당연히 공공기관에 대한 지원금으로 볼 수 있음.
- 따라서 정부가 법인의 자기책임성을 저해할 정도로 공공기관에 대해 강력한 소유권을 행사한다면 당해 공공기관은 준정부기관으로 보는 것이 타당함.
- 또한 특정 공공기관에서 출자지분과 이윤의 배당가능성이 규정되어 있다고 하더라도 공공부문의 지분율이 거의 100%에 가깝다면 이 기관은 준정부기관에 포함하는 것이 타당

○지방자치단체의 설립 및 운영기관의 분류 문제

- “공공기관의 운영에 관한 법률”은 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관들을 공공기관의 범위에서 제외하고 있음.
- 그러나 중앙정부 중심의 공공부문이 중앙행정기관, 준정부기관, 공기업으로 구분될 수 있는 것처럼, 지방정부 중심의 공공부문도 ‘지방 행정기관’, ‘지방 준정부기관’, ‘지방 공기업’으로 구분하는 것이 타당함.

나. 정부 인력규모

- 우리나라 공무원의 전체 규모는 2007년 9월 현재 95만771명으로 참여정부 출범 이후 6만5,607명이 증가하였음.

~2005년 공사로 전환된 철도공사 인원 2만9,997명을 포함하면 증가 인원은 9만5,604명에 달함.

~국가공무원의 총 인건비는 2006년 20조4,000억 원으로, 현 정부 출범 직전인 2002년 15조3,000억 원과 비교하여 33.3% 증가

표 47. 역대 정부의 공무원 정원 변화

(단위: 명)

구 분	제5공화국	제6공화국	문민정부	국민의정부	참여정부
국 가	477,146	566,115	561,952	576,223	603,721
지 방	222,049	310,957	357,452	308,941	347,050
합 계	699,195	876,072	919,404	885,164	950,771
증 감	110,175	176,877	43,322	-34,240	65,607

자료: 행정자치부

○ 참여정부 이후 고위공무원수도 대폭 증가

~장관급 자리는 33개에서 40개로 7개 증가하였으며, 차관급 자리는 73개에서 96개로 23개의 증가하였음.

~참여정부 출범이전 행정부 3급 이상의 공무원수가 930명이던 것이 참여정부 출범이후 248명 증가하여 현재 1,178명에 달함.

표 48. 고위공무원수 변화

(단위: 명)

구분	국민의정부	참여정부	증감
장관급	33	40	7
차관급	73	96	23
3급 이상 공무원	930	1,178	248

자료: 행정자치부

- 참여정부 들어 위원회수가 큰 폭으로 증가하여 이에 대한 예산도 기하급수적으로 증가
 - 2006년 말 위원회 숫자는 403개로 2002년 말 364개에 비해 39개 증가
 - 이 중 대통령 소속 위원회는 같은 기간에 18개에서 28개로, 국무총리 소속 위원회는 34개에서 49개로 각각 10개와 15개 늘어났음.
 - 대통령소속 위원회 예산은 2002년에 540억 원에서 올해 2,352억 원으로 4배 증가

다. 공공기관의 규모

□ 공공기관 분류

- 현재 총 공공기관 수는 314개로 정부 출자기관이 31개, 출연기관이 113개, 보 및 위탁기관이 97개, 그리고 자회사 및 재출연기관이 73개로 공공기관의 총 수는 314개에 달함.

표 49. 참여정부의 공공기관 분류

구분	자원유형별 판단기준	기관수
출자기관	정부가 최대지분을 소유한 기관	31
출연기관	법률에 정부 출연 근거가 있는 기관	113
보조·위탁기관	정부지원(보조 + 위탁·독점수입)이 총수입의 50% 이상인 기관	97
자회사·재출연 등	출자, 출연, 보조·위탁기관이 최대지분 소유 또는 재출연한 기관	73
	합계	314

□ 정부투자기관의 규모

- 참여정부 이후 공기업의 민영화가 중단됨에 따라 정부투자기관의 종업원수와 인건비가 크게 증가하였음.
- 참여정부 전반부인 2003년과 2005년 사이에 정부투자기관의 종업원수는 45,676명에서 48,979명으로 7.2%가 증가하였음.
- 이들에 대한 총인건비는 2조495억 원에서 2조5300억 원으로 23.5%가 증가하였으며 일인당 평균 인건비도 15.1% 가까이 증가하였음.¹⁷⁾

표 50. 정부투자기관의 종업원수 및 인건비의 변화

(단위: 명, 백만 원)

구 분	2003년		2005년	
	종업원수	총인건비	종업원수	총인건비
한국관광공사	750	30,295	766	37,841
대한광업진흥공사	315	14,053	327	14,848
한국농촌공사	6,530	232,585	6,441	262,897
한국도로공사	4,542	192,025	4,869	220,282
KOTRA	576	27,691	615	38,171
한국석유공사	860	42,606	1,024	60,266
대한석탄공사	2,311	79,650	2,343	97,886
한국수자원공사	3,727	149,392	4,186	201,245
농수산물유통공사	553	21,260	586	28,215
대한조폐공사	1,550	75,650	1,553	88,910
대한주택공사	3,061	134,514	3,634	189,447
한국토지공사	1,786	84,311	2,280	124,582
한국전력공사	19,115	965,544	20,355	1,165,690
합 계	45,676	2,049,576	48,979	2,530,280

17) 이 자료는 같은 기간 동안에 새로 정부투자기관에 편입된 철도공사는 제외한 수치이다.

라. 공기업 비대화와 비효율성

□ 공기업의 독점성과 공정거래 저해

- 공기업은 잠재적인 민간의 진입과 경쟁을 저해함으로써 효율성을 저하
- 공기업 체계를 유지하려는 관련 공무원, 경영진, 임직원 및 노조의 지대 추구로 재원의 낭비를 초래

□ 공기업 운영의 비효율성

- 공기업은 경영형태는 국민이 공무원에게 경영진에 대한 견제를 위임하고, 공무원이 공기업 경영진에게 경영을 위임한 다중적 구조로 이루어져 있어 주인의식이 결여되어 효율성이 매우 낮음.
- 공기업의 경영진은 정치권에 가까운 비전문가나 퇴직관료가 임명되는 경향이 있어 공기업 자체보다도 정부 특히 주무부처의 입맛에 맞는 경영을 하기 쉬움.
- 일반적으로 공기업 경영진의 임기가 짧기 때문에 단기적인 경영성과에만 관심을 기울이게 되는 성향을 보이고 있음.
- 공기업에 대한 외부적이고 독립적인 감시기능이 약해 정보의 비대칭성(informational asymmetry)이 심각하게 나타나고 있음.
- 공기업의 연성예산제약의 문제(soft budget problem)로 어떤 형식으로든지 정부가 나중에 책임을 질 수밖에 없는 구조이기 때문에 이를 미리 알고 있는 공기업 경영진이 예산제약에 대한 심각한 두려움 없이 공기업을 운영하여 비효율성과 무책임이 나타남.

□ 자원배분의 왜곡

- 공기업은 여러 공공적 기능을 수익사업과 병행하여 수행하고 있어 본래의 사업성격과 다소 동떨어진 사업에 진출함으로써 자원배분의 왜곡을 초래
- 소비자 간, 사업자 간, 지역 간 교차보조가 확대되는 경향을 보이고 있어 상대 가격체계의 왜곡을 초래

□ 공공부문의 구분별한 확장의 수단

- 공공부문은 일단 조직을 만들게 되면 그 역할을 축소하지 않고 예산극대화라는 목적함수를 갖고 자신의 몸집을 늘리려는 유인을 갖고 있음.

2. 참여정부의 공공기관 혁신의 평가

□ 참여정부의 공공기관 혁신 방향

- 참여정부는 민영화, 인력감축, 자산감축 등 하드웨어적인 개혁을 단행하는 대신 일하는 방식, 공공 서비스 개선 등 소프트웨어적인 개혁에 역점
 - 경영평가, 혁신평가, 고객만족도 조사, 정보공개 등 공공기관별로 개혁 추진
 - '정파와 고객중심의 경영혁신 확산으로 '정부산하기관관리기본법'을 제정하여 2005년도에 산하기관의 경영실적을 최초로 평가하는 등 선진 경영기법을 도입하여 재무성과를 높이고 고객중심의 경영문화를 확산

~공공기관 운영에 대한 투명성과 책임성을 강화하고, 방만한 경영을 근본적으로 차단하기 위하여 공공기관 지배구조를 혁신

표 51. 참여정부의 연도별 주요 혁신활동

구분	2003년	2004년	2005년
단계별 정부혁신 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신 로드맵 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 변화관리 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신의 실행과 확산 혁신의 내재화(2006~)
공공기관 혁신목표	<ul style="list-style-type: none"> 자율 책임경영체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신당위성 인식·공유 및 혁신확산 기반조성 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신 제도화, 혁신경쟁유발 정부혁신관리 대상에 편입
공공기관 혁신활동	<ul style="list-style-type: none"> 경영혁신 추진실적 점검 정부산하기관 관리기본법 제정 투자기관 관리 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> 산하기관 최초 고객 만족도 조사 혁신토론회 운영 우수사례 발굴·공유 	<ul style="list-style-type: none"> 고용기관 혁신수준 진단 산하기관 최초 경영평가 경영정보 공개시스템 구축 공공기관 지배구조개선방안 마련

자료: 행정자치부(2006), 329쪽.

□ 참여정부의 공공기관 혁신의 평가

○ 참여정부 공공기관 혁신의 성과

- ~공공기관은 정부가 제시한 상세한 경영혁신 방법에 따라 업무 흐름을 표준화하고 이를 개선하기 위한 여러 표준화된 방법론과 IT 관련 시스템을 도입함으로써 경영정보의 객관화와 과학화를 달성한 것으로 평가
- ~공기업과 공공기관이 과거보다 더욱 고객을 의식하게 되고 다양한 정보를 공유하며 고객과의 커뮤니케이션에 관심을 기울이게 되었음.
- ~공공기관을 감독할 수 있는 외부적인 지배구조를 제시하여 향후 공공기관을 감독하고 그 경영을 개선할 수 있는 제도적인 장치를 마련한 것으로 평가

-기획예산처가 경영감독을 통하여 간접적으로 주무부처를 견제할 수 있도록 되었으며 방만하고 부실한 운영이 나타날 경우 여러 장치에 의하여 문제제기를 할 수 있는 기반 마련

○ 참여정부 공공기관 혁신의 한계와 문제점

-하드웨어적인 개선 없이 소프트웨어적인 혁신에 중점을 둠으로써 공공부문에 대한 근본적인 역할 재검토와 기능 재조정이 부재하여 일부 공기업에서 임금 과다 인상, 불필요한 조직·인력 운영 등 방만경영 행태가 재현되고 있음.

-참여정부의 공공부문 혁신은 새로운 시장규율 메커니즘을 도입하는 것이 아니고 산업구조와 공기업의 기능을 그대로 둔 상태에서 경영혁신을 추진함으로써 대부분의 공공기관은 경쟁시장에 노출되어 있지도 않으며 한전이나 가스공사와 같은 일부 상장회사를 제외하고는 투자자에 의하여 규율받지 않고 있으며,

-정부에 의한 암묵적인 채무보증이 전제되기 때문에 금융시장에서도 치열한 경쟁환경에 놓여 있지 않고 있어 매우 취약한 시장규율 메커니즘을 보이고 있음.

-참여정부 공공혁신은 지나치게 관계지향적인 성과목표를 제시하고 있어 공공기관들이 본질적인 경쟁력의 향상에 주력하기 보다는 다양한 커뮤니케이션 경로와 네트워크를 관리하고 홍보채널과 각종 위원회를 운영함으로써 관계지향적 성과 목표에 부응하려는 모습을 보이고 있음.

□ 참여정부 들어 중단된 공기업의 구조개혁 현황

○ 전력산업 구조개편의 중단과 남동발전 민영화의 지연

-1999년 1월에 발표된 전력산업 구조개편 기본계획에 의하면 전력산업은 발전경쟁 → 도매경쟁 → 소매경쟁의 단계를 거쳐 완전 민영화를 추진할 계획이었으나, 참여정부에서 배전분할이

중단되면서 3단계로 진행되려던 전력산업 구조개편은 그 첫 단계에 머물고 두 번째 단계로 넘어가지 못하고 있음.

-담동발전을 비롯한 발전부문의 민영화 지연으로 한전의 발전자회사는 여전히 100% 한전의 자회사로 남아 있어서 실질적인 발전부문의 경쟁도 그 효과가 제한적임.

○천연가스산업 구조개편과 가스공사 민영화의 중단

-가스공사의 설비부문은 가스공사에 존치시키되 가스공사의 천연가스 도입 부문은 분리하여 이를 3개의 자회사로 분할한 후 그 중 2개를 민영화하며, 인수·저장설비 및 전국 배관망에 대한 공동이용제(Open Access System, OAS)를 도입하고 가스수급을 조절하며 설비계통의 운영을 담당할 가스거래소를 가스공사로부터 분리시켜 발족할 계획이었음.

-참여정부에 들어서서 국회에서 관련 법안의 입법화에 실패한 이후로 가스산업 구조개편을 위한 추가적인 노력을 진행하지 않고 신규진입만을 허용하는 소극적인 경쟁도입을 추구하고 있음.

-가스산업 구조개편의 중단은 우리나라에 투자하려는 해외의 주요 메이저 가스사업자의 진출을 무산시키는 결과를 초래하여 LNG 구매자우위를 구체적으로 구현하고 시장위험을 현저하게 줄일 수 있었던 기회를 상실

○철도산업 경쟁도입과 민영화의 중단

-건설교통부는 철도시설부문과 운영부문을 분리하여 철도시설 부문은 국가의 투자책임 하에 한국철도시설공단에서 건설·관리하며 철도운영부문은 효율적 경영을 위해 주식회사 형태의 철도운영회사를 설립한 후 단계적으로 민영화할 계획이었음.

-2003년 철도노조의 파업 이후에 새롭게 제출되어 국회에서 통과된 ‘철도산업발전기본법’에 따르면 운영부문의 공공성을 강화하기 위하여 이를 공사화하였고 정부지분의 민간매각 및 민간위탁 등 민영화 관련조항을 삭제하여 당초 철도구조개혁의 취지가 크게 퇴색

○토지공사와 주택공사 통합논의 중단

-토공과 주공은 택지공급과 주택건설이라는 하나의 프로세스를 일관성 있게 추진하고 민간시장을 잠식하고 있는 양 기관의 기능을 축소하며 중복된 기능을 줄임으로써 효율을 높일 수 있다는 인식에 따라 국민의 정부에서 통합이 추진되었음.

-국회 건설교통위원회에서 다수의 반대에 부딪쳐 심의가 유보되었다가 2003년 5월 참여정부가 들어서면서 통합을 전면 백지화하였음.

3. 규제개혁과 반부패

□ 규제개혁과 반부패 추진의 필요성

○규제개혁과 반부패 정책에서의 성패는 우리나라에 주재하는 국민과 기업의 경쟁력 우위 확보 여부를 결정하는 핵심요인으로 작용

-우리나라가 당면한 대내외 여건은 지역주의(regionalism)와 세계화(globalization) 추세에 따라 이제는 국경의 완전한 개방을 피할 수 없는 형편임.

-이러한 여건변화는 1990년대 초부터 시작되어 현재는 국제무역 관련 사안들은 물론이고 경쟁정책, 반부패, 환경, 노동, 표준,

지적재산권 보호 등 분야에서 범세계적인 공동의 가이드라인과 제도적 통합 노력의 가속화를 초래하고 있음.

- 이러한 변화는 국가주권의 배타성을 약화시키는 요인으로 작용하여 결국 세계 각국이 제도적 호환성에 기반한 세계적 규모의 시장을 형성하게 할 것으로 전망됨.

- 규제개혁과 반부패는 이러한 세계적 규모의 제도변화를 최적으로 추구할 수 있게 하는 핵심 정책수단

- 그러므로 향후 정부의 규제개혁과 반부패 정책에서의 성패는 우리나라에 주재하는 국민과 기업의 경쟁력 우위 확보 여부를 결정하는 핵심요인으로 작용할 전망이다.

□ 규제개혁과 반부패 추진 목표

○ 규제개혁의 핵심목표는 시장의 확대와 정부개입의 축소를 통해 궁극적으로 국민의 자유와 권리의 확대뿐만 아니라 자기 책임을 강화하는 것임.

- 그러므로 규제개혁이 추구하는 광의의 비전은 “작고 효율적인 정부와 시장역할 증대를 통한 개인과 기업의 경쟁력 제고와 삶의 질 향상”이라 할 수 있음.

- 이러한 비전을 실현하기 위해서 향후 우리나라 정부가 지향해야 할 규제개혁부문에서의 구체적인 비전은 규제시스템의 최적화와 효율화를 달성할 수 있는 규제관리(regulatory management) 단계로 규제개혁을 업그레이드함으로써 소위 “더욱 좋은 규제(better regulation)”를 실현하는 것임.

○ 사회적 부패 고리가 청산되고 모든 부문에서 시장경쟁에 입각한 경쟁력을 확보하는 것이 선진국 진입의 전제조건임.

- 선진국으로의 진입은 경제활력의 회복과 민주주의 패러다임의 정착으로 사회갈등비용이 최소화되는 것을 전제로 함.

- ~이러한 전제를 충족시키기 위해서는 반부패정책이 효과적으로 추진되어 사회적 부패고리가 청산되고 모든 부문에서 시장경쟁에 입각한 경쟁력이 확보되어야 함.
- ~부패방지가 성공적이기 위해서는 제도개혁으로 투명성과 책임성을 강화할 뿐만 아니라, 장기적으로는 사회역량 강화를 통한 새로운 거버넌스 형성이 필요
- ~결국 부패방지에 있어서 시민사회의 기본적인 역량강화, 그리고 시민사회와 기업 그리고 정부 간의 권력균형이 중요한 요소가 될 것임.

□ 규제개혁의 장애요인

○ 규제개혁 추진체계의 문제점

- ~규제개혁위원회, 국무조정실 내의 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의, 규제개혁기획단 등 현재의 추진체계의 중복성과 비효율성
- ~국회의원 제안 법률의 경우 규제개혁위원회의 사전심사를 생략하므로 신설규제 도입에 대한 관리가 어려운 실정임.
- ~규제개혁 추진체계 내부의 구성과 인력이 전문성이 결여되어 있음은 물론 비상근직이므로 규제개혁에 최선을 다할 인센티브가 결여
- ~규제집행의 일선에 있는 지방자치단체의 규제개혁추진체계가 존재하나 유명무실하며 중앙과 지방 간 규제개혁추진체계의 연계 및 상호협력 체계의 미비

○ 규제관리시스템의 문제점

- ~우선 1998년 이후 도입한 규제영향분석 제도의 운영이 유명무실화되어 신설 강화규제에 대한 사전심사제도가 제 구실을 하지 못하고 있음.

- 현재의 규제등록제도는 규제의 정확한 규모와 내용, 규제수준 등을 정확히 파악하는 것이 불가능하고, 규제등록 단위도 그 일관성이 결여됨으로써 규제의 규모나 중요도를 파악하는 것이 어려움.
- 결국 이러한 규제등록제도의 문제점은 효율적이고도 최적적인 규제관리시스템의 구축을 방해하는 장애물로 작용
- 도입되는 규제의 존속기관을 설정하는 규제일몰제와 정부의 각 부처청이 가진 규제의 총량에 대해서 상한선을 정하는 규제총량제의 형식적인 시행으로 인해서 2000년 이후 규제총수가 지속적인 증가추세를 나타내고 있음.
- 규제개혁 전문가들의 심사(peer review)와 청문(hearing) 등이 형식적으로 진행되고 있음.

□ 반부패 추진의 장애요인

- 권력형 비리에 대한 정치적 사면이 관행적으로 지속
 - 권력형 비리의 경우 적발이 되더라도 쉽게 정치적으로 사면되는 관행이 지속되어서는 법치와 사회적 자본인 신뢰의 수준이 높아지지 않고 있음.
- 제도적 장치들의 실질적 성과 미미
 - 제도적으로 부패방지법이 제정되고 국가청렴위원회가 설치되었으나 아직까지는 이러한 제도적 장치들이 부패방지를 위한 실질적인 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가됨.
 - 다른 많은 국제적 기준에 상응하는 반부패 관련 제도들도 도입되었으나 제도의 체화나 성숙 정도는 아직 신뢰를 받지 못하고 있는 실정임.

4. 공공부문의 개혁 방향

가. 기본 방향

- 기능과 역할에 대한 철저한 평가와 명확한 개혁방향 설정
 - 글로벌 스탠더드, 우리 공공부문의 전반적인 생산성 등을 고려하여 현재의 기능과 역할에 대한 정확한 평가
 - 이를 통해 정부개입, 예산규모, 조직 및 인력, 규제, 민영화 등 명확한 개혁 방향을 설정
- 경쟁체제를 도입하여 더 효율적인 대국민 서비스 제공
 - 세계화와 정보통신기술의 급속한 발전은 공공부문의 새로운 변화를 요구
 - 기업가 정신의 제고, 생산성 향상, 경쟁을 통한 책임경영, 시장지향적 관리 등 시장의 효율적 구성 원리의 도입 필요
 - 평가제도와 개방형 직위제도, 고위공무원단제도, 공기업 및 산하기관에 대한 경영평가, 아웃소싱의 확대 등을 통해 내부적인 경쟁뿐만 아니라 민간부문과의 경쟁도 확대
- 독립적인 상설조직을 통해 개혁을 추진
 - 대부분의 자발적 개혁의 한계를 극복하고 지속적이고 독립적인 개혁을 추진하기 위해서는 예산편성권이나 조직관리기능을 가진 대통령 직속 기관 설립 필요

나. 새로운 거버넌스 체계의 조직화 방안

□ 분권형 거버넌스 체계의 구축

○ 청와대는 국정 전반적이고 거시적인 사안들에 초점을 두고 세세한 정책 사안들은 가능한 주무 부처에서 좀 더 자율적으로 이루어지도록 하고, 그에 대한 책임을 강화하는 분권형의 거버넌스 방식을 정착

○ 헌법정신에 부합하도록 국무총리 기능을 정상화함으로써 대통령에게 집중된 권한을 분권화하는 것이 필요

-이를 위해 국무총리비서실과 국무조정실을 국무총리실로 통합하고, 행정 각부의 실질적인 감독권 및 고위공직자의 인사지원 기능을 부여

-대통령 직속의 중앙인사위원회를 국무총리 소속으로 변경할 필요가 있음.

○ 중앙관리기관들에 의한 집권적인 통제를 완화

-조직관리에 있어서 각급 행정기관들이 업무특성과 조직문화 등을 반영하면서 급변하는 환경 변화에 팀(team)제 등을 통해 더욱 신속성 있게 하부조직 개편

-전통적인 사전적이고 절차적인 규제 위주의 업무를 수행하던 감사원으로 하여금 사후적이고 성과중심적인 평가업무를 수행하도록 기능 전환

□ 정부조직의 대대적인 축소와 소수 대부처체제 전환

○ 재정의 일관성 및 효율성 제고를 위해 국가재정 기능을 일원화

-제입·세출·국고·예산편성 기능을 한 부서로 통합하여 재정의 일관성 및 효율성 도모

- 지방세출·세입 기능을 한 부서로 흡수하여 국가재정과 지방재정을 종합적·중립적인 시각에서 기획·조정
 - 예산에 관한 미시적인 근접통제를 거시적인 원격통제로 전환하고 행정 각 부의 자율과 재량을 확대해서 한 부서의 독주를 예방
 - 국회사무처와 예산정책처의 예·결산 심의 보좌기능 확대를 통해 한 부서의 재정권 남용을 견제
- 산업정책의 효율성 제고와 미래 신산업 육성을 위해 산업정책 기능을 통합
- 전통산업의 IT화 및 IT, BT, NT 등 신산업의 경쟁력 제고, 그리고 핵심기술부문의 육성 등을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 산업정책관련 유사 중복 기능을 통합
 - 정보화 추진, 신기술 및 신산업 육성 등에 있어서 유관부처들 간의 유기적인 업무협조와 조정
- 인력자원의 체계적 육성과 효율적 활용을 위해 인적자원관련 업무의 조정 및 통합
- 인적자원 육성 및 평생직업교육 확대, 기초과학 인력 양성, 직업능력 개발, 청소년 육성 기능 등을 조정·통합
 - 인적자원 통합부서에서 교육자치 및 대학 지원 총괄 기능은 폐지
 - 종합국립대학교 관련업무는 광역자치단체로 이관하고, 특수분야의 대학만 국립으로 운영
- 사회복지정책의 종합적·효율적 추진을 위해 각 부처에 산재해 있는 다양한 사회복지 기능을 통합하여 광대역화
- 보건·복지, 고용·노사협력·산업안전, 여성정책 기능 등을 통합
 - 지방노동청과 지방노동사무소의 기능은 자치단체로 이양

- 사회간접자본 및 환경 관련정책을 한 부서로 통합하여 유기적인 업무협조 및 조정체제를 구축
- 건축, 교통, 물류 등의 사회간접자본 정책, 관광정책 및 환경 관련정책 기능을 통합

□ 행정위원회 및 기획단 조직의 대폭적인 정비

- 소수 대부처 체제로의 전환에 따라 기존의 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 기능을 재검토하고 통폐합
- 행정위원회, 기획단 및 유사조직들의 무분별한 설립을 막기 위해서는 설치근거, 법적 기반 및 활동시한을 더욱 명확히 수립

□ 공정하고 유연한 인사시스템의 확립

- 낙후된 인사시스템으로 인한 공직자의 핵심역량 저하와 고급 인력의 이탈 가속화 상황을 개선하고 공정·유연한 인사시스템을 확립
- 정책·법안 제도·보고서 등에 개인실명제를 도입하고, 업적·성과를 가급적 객관화하여 인사기록카드에 구체적으로 기록함으로써 성취동기를 제고
- 공무원 보수체계를 기관별·자치단체별·직렬별로 다양화하고, 성과급의 요소를 강화
- 행정고시제도를 부처별 공무원 자율임용제도로 전환하고, 3급 이상 고위공무원직은 개방형으로 임용
- 실무자가 중간관리자로 승진하는 경우 시험승진과 심사승진을 병행하고 6~7급 실무자까지는 졸업형 계급정년제를 도입하며 기능직은 공개 채용

- 인사청문회의 실효성 제고를 위해 청문회 준비기간(14일)과 청문회 기간(2일)을 두 배로 연장하고, 인사청문회법에 국회 청문결과의 존중의무 조항을 명시하며, 장기적으로 인사청문회를 인준청문회로 전환하여 국회에 임명동의권을 부여

□ 반부패제도의 정착을 통한 정부의 신뢰성 제고

- 부패 및 비리연루자의 공직피선거권 제한 강화와 대통령의 특별사면권 제한
- 부패 및 비리연루자의 불법수익 몰수, 재취업 제한, 가석방·감형 등 처벌 경감조치 불허
- 공직자 재산심사 및 조사 기능 강화와 돈세탁방지 규정의 부패방지법 추가
- 공직자 재산심사 및 조사 기능 강화
- 내부고발자 보상 및 보호제도의 내실화

[일본 사례]

- 고이즈미 내각이 출범한 이후 추진된 일련의 개혁이 침체되었던 일본경제에 활력을 불어넣는 원동력으로 작용하고 있음.
 - 2001년에 행정부청에 대해 1부 22省廳을 1부 12省廳으로 통폐합하였고, 관방국의 수를 128개에서 96개로(25%), 課·室의 수를 약 1200개에서 1000개로(약 20%) 축소
 - 공무원수도 508,452명을 감축하였으며, 앞으로 5년간 18,900명(5.7%)을 추가적으로 더 감축할 예정
 - 심의회의 수를 176개에서 29개로 축소하는 등 행정의 슬림화를 적극 추진하였음.
 - 2003년부터 5년간의 공공사업비를 2002년대비 15% 삭감한다는 목표를 설정하고, 2003년 한해의 공공사업비를 2002년대비 5.5%를 삭감하는 데 성공
- 2006년에 일본의 공공개혁 3대 법안을 제정하여 공공개혁에 더욱 박차를 가하고 있음.
 - 공공서비스개혁법: 공공서비스 공급에 대한 민간사업자의 확대를 촉진하여 양질이면서 저렴한 공공서비스 제공
 - 공익법인제도개혁: 공익법인 설립을 민간도 할 수 있도록 하여 민간에게 공익활동의 범위를 확대
 - 지방공공단체 행정개혁추진법: 지방공공단체가 주도적으로 총인건비개혁, 공공서비스개혁, 지방공회계개혁을 하도록 유도
- 결과적으로 2001년부터 현재에 이르기까지 일본은 공공개혁과 관련하여 많은 성과를 거두었으며 현 시점에서 “민간에서 할 수 있는 것은 민간으로”, “지방에서 할 수 있는 것은 지방으로” 등의 관점에서 공공개혁을 한층 더 강력히 추진하여 소기의 목적을 거두고 있음.

다. 공기업의 민영화 방안

□ 민영화 전략 수립

- 공공기관 전체에 대한 역할 및 기능 재검토와 전반적인 기능재 조정 계획의 수립
- 경쟁환경 및 규제환경의 조성을 병행
- 민영화 추진조직에 강력한 권한과 독립성 부여

□ 민영화 대상

- 전력산업의 발전자회사 민영화와 배전부문 민영화와 경쟁도입을 조속한 시일 내 재추진
 - 현재 민영화가 지연되고 있는 남동발전은 공모주매각방식이 아닌 경영권매각방식으로 전환
 - 이와 함께 배전분할을 추진한 후 배전부문에서도 민영화가 발전부문과 함께 진행되어야 함.
 - 전력부문의 매각물량이 워낙 크므로 경영권매각을 병행하여 장기적으로 추진
 - 한국전력기술과 한전기공도 민영화를 통하여 경쟁체제에 편입되어야 함.
- 가스산업에서의 수입 및 도매 부문에 대한 분할 및 민영화
 - 천연가스의 도입·인수·저장에 경쟁을 도입하기 위해서는 가스공사를 3개로 분할하는 방법으로 가스산업을 민영화하는 것이 바람직함.
 - 가스공사는 전국 배관망의 건설과 운영에 특화하며 이에 대한 계통운영과 수급조절은 가스거래소를 설립하여 담당케 함.

- 지역난방사업의 민영화는 전력과 가스산업에서의 경쟁도입과 민영화과정에서 연료가격의 왜곡과 교차보조 문제가 해소되어 가는 시점에서 수행
- 철도사업은 철도공사의 지분을 민간에 매각하고 일부 노선에 대한 민간위탁을 통해 간접비교를 통한 잣대경쟁(yardstick competition)을 유도
- 상·하수도 사업은 담당하는 주체와 기관이 많기 때문에 한꺼번에 민영화하기보다는 공공부문 간 경쟁을 통해 이를 광역화한 뒤에 민영화 추진
 - 지자체나 수자원공사가 사업규모를 대규모화한 이후에 이를 민영화 추진
 - 급격하게 수도사업을 민영화하는 경우 국내 물시장을 외국기업에 내주는 결과를 초래할 수 있으므로 국내시장에서 어느 정도 규모를 갖춘 사업자를 키우는 작업이 선행되어야 함.
- 우체국의 금융업무와 체신업무를 분리하여 금융업무의 민영화를 검토하여야 하며 체신업무의 경우에도 공사화
- 준공공부문과 지방공기업의 대대적인 정리
 - 마사회 등 수익성 중심의 정부산하기관들과 지방공기업들을 대대적으로 민영화해야 하며 적자가 나고 있는 기업들은 통폐합을 통해서 정리
 - 민간이 운영할 수 있거나 시장이 그 역할을 대신할 수 있는 책임운영기관들에 대해서도 민영화 추진
- 정부산하기관으로 분류되고 있는 법정 사업자단체 등 임의단체에 대한 정부 지원의 폐지 내지 대대적인 축소가 필요

라. 규제개혁을 통한 정부서비스 품질제고

□ 규제총량의 축소와 규제품질 제고

- 규제총량제와 규제일몰제의 강화
- 규제영향분석의 유효성 제고를 위한 교육훈련 내실화와 분석 지침서의 개선
- 심사, 자문, 사후평가의 강화
- 규제지도작성을 포함한 규제정보시스템의 개선
- 규제영향분석제도의 유효성 강화를 위한 전문연구기관 및 국내 전문가 네트워크 구축
- 준수율이 일정수준 이하인 규제의 자동폐기조항 도입

□ 정책적 규제의 혁파와 사회적 규제의 합리화

- 공장총량제를 포함한 수도권 규제의 실질적인 개선
- 출자총액제한 규제, 금융·보험사 의결권 제한 등 경제력집중 억제 규제의 폐지와 경쟁정책의 강화
- 환경·안전·식품위생·보건·의료 등 사회적 규제에 대한 규제 수단의 획기적 개선

□ 원칙적 금지에서 원칙적 허용으로 규제방식 전환

- 열거한 것을 제외한 모든 일을 할 수 있는 네거티브 시스템의 도입
- 사전규제 방식에서 사후규제 방식으로의 전환

- 달성하고자 하는 정책목표를 분야별 전략과제별로 설정하고 이에 장애가 되는 각종 규제와 제도를 일정 기간 내에 개선하는 성과지향적 벤치마킹 방식의 규제개혁 시행
- 규제개혁위원회 독립성 제고 및 국회의 규제심사기능 강화
 - 규제개혁위원회를 공정거래위원회 등 정부조직법상의 독자적 조직으로 확대 개편
 - 규제개혁위원의 민간상임위원 비중을 3분의 2 이상으로 하여 개혁성 제고
 - 국회를 통한 규제심사 우회를 방지하고 규제개혁에 대한 국회의 감독강화

V. 자립적 지방분권화를 위한 지방재정 개혁

1. 지방재정의 현황

□ 국세와 지방세수 비중

○ 2000년 이후 지방세 비중이 20%대를 넘어 2005년 현재 약 23%에 달함

- 2005년 현재 총 조세수입은 약 158조 원이며 그 중 국세가 77%인 122조 원이고 지방세가 23%인 36조 원을 차지하고 있음.

- 1980년대 후반까지 지방세의 비중은 15% 미만이었으나 지방자치제 도입에 대비하기 시작한 1980년대 후반에 지방세 비중이 크게 증가하여 1990년 19.2%에 이름.

- 2000년 이후 지방세 비중이 22%를 넘은 이유는 주로 2000년도에 도입되어 확대된 주행세와 2001년에 도입된 지방교육세 때문임.

표 52. 연도별 국세와 지방세 비중

(단위: 억 원, %)

구분	조세총액	국세		지방세	
		세액	비율	세액	비율
1975	102,17	13,910	89.8	1,588	10.2
1985	135,314	118,764	87.8	16,549	12.2
1990	332,260	268,474	80.8	63,786	19.2
1995	720,914	567,745	78.8	153,169	21.2
2000	1,132,963	929,347	82.0	203,616	18.0
2001	1,224,327	957,928	78.2	266,399	21.8
2002	1,355,513	1,039,678	76.7	315,835	23.3
2003	1,477,262	1,146,642	77.6	330,620	22.4
2004	1,519,551	1,177,957	77.5	341,594	22.5
2005	1,567,392	1,223,916*	77.3	359,769	22.7
2006	1,734,048	1,353,336*	78.1	380,712	21.9

주: 2005년까지는 결산액, 2006년은 최종예산액, * 관세 불포함.

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산 개요, 2006; 재정경제부, 조세개요, 2006.

□ 중앙과 지방의 재원비중

○세입 기준의 재원비중

- 국세와 지방세 수입 비중은 각각 80%, 20% 수준
- 이전재원을 고려하면 중앙정부 65%, 지방정부 35% 수준
- 교육자치단체로의 재원이전 후 중앙정부 세원비중은 50.8%, 지방정부는 31.7%, 교육자치단체는 17.5%를 차지

표 53. 중앙정부, 지방정부, 교육자치단체의 조세수입 배분(2006년 예산)
(단위: 10억 원)

구분	중앙 정부	교육 자치 단체	지방 정부
조세수입	135,334 (79.3%) (국세)		35,275 (20.7%) (지방세)
중앙정부에서 지방정부로의 이전규모	△24,186 지방교부세 20,606 (내국세의 19.24%) 부동산교부세 1,020 (종합부동산세) 균특(주세) 2,560	⇒	+ 24,186
지방정부로의 재원 이전 후	111,148 (65.1%) (①-②)		59,461 (34.9%) (①+ ②)
교육재정 이전규모	△24,473 교육재정교부금 24,473	⇒ + 24,473	
		+ 5,339 ⇐	△5,339 지방교육세 3,747 기타 세원공유 1,592
교육자치단체로의 재원 이전 후	86,675 (50.8%) (③-④)	29,812 (17.5%) ④	54,122 (31.7%) (③-④)

주: *는 균특에 의한 보조금을 포함한 보조금 총액임.

자료: 교육부, 교육통계연보, 2006; 재경부, 교육비특별회계의 구성 및 조세개요, 2006; 행정자치부, 지방자치단체 예산 개요, 2006을 이용하여 작성

○세출 기준의 재원 비중

- 세출을 기반으로 할 때 각 정부계층 간 보조금은 그 수혜정부의 재원으로 고려하여야 하며 각 정부가 징수한 세외수입을 포함시키는 것이 합리적임.

- 제외수입은 중앙정부와 지방정부뿐 아니라 교육자치단체도 수업료 등의 자체수입을 얻음.
- 제외수입을 포함하면, 지방정부 비중은 22.7%로 증가하는 반면 중앙정부 비중은 76.7%로 감소
- 정부계층 간 이전재원에 법률에 의한 조세수입 이전뿐 아니라 각 정부계층의 정책적 판단에 따른 보조금을 모두 추가하여 조정한다면 중앙정부 비중은 45.2%로 줄고 지방정부 비중이 36.6%로 커지며 교육자치단체 비중은 조금 감소한 16.1%로 나타남.
- 교육재정을 중앙정부재정에 포함시키면 중앙정부재정 비중이 61.4%가 되지만 지방정부에 포함시키면 지방정부재정 비중이 54.8%에 달함.

표 54. 중앙정부, 지방정부, 교육자치단체의 자원 배분(2006년 예산)

(단위: 10억 원)

구분	중앙정부	교육자치단체	지방정부
중앙조세수입	조세: 135,334 세외수입: 14,769 합계: 150,103 (76.7%)	자체수입: 1,088 비중: 0.6%	조세: 35,275 세외수입: 9,243 합계: 44,518 (22.7%)
중앙정부에서 지방정부로의 이전규모	△36,965 지방교부세 20,606 부동산교부세 1,020 국고보조금 15,339*	⇒	+ 36,965
지방정부로의 자원 이전 후	113,138 (57.8%) (⑥-⑦)⑧⑨①-②	1,088 (0.6%)	81,483 (41.6%) (⑥+⑦)
교육재정 이전규모	△24,584 교육재정교부금 24,473 국고보조금 111	⇒ + 24,584	
		+ 5,880 ⇐	△5,880 지방교육세 3,747 기타 세원공유 1,592 기타 보조금 541
교육자치단체로의 자원 이전 후	88,554 (45.2%) (⑧-⑨)	31,552 (16.1%) (⑧+⑨)	75,603 (38.6%) (⑧-⑨)

주: *는 규특에 의한 보조금을 포함한 보조금 총액임.

자료: 교육부, 교육통계연보, 2006; 재경부, 교육비특별회계의 구성 및 조세개요, 2006; 행정자치부, 지방자치단체 예산 개요, 2006을 이용하여 작성

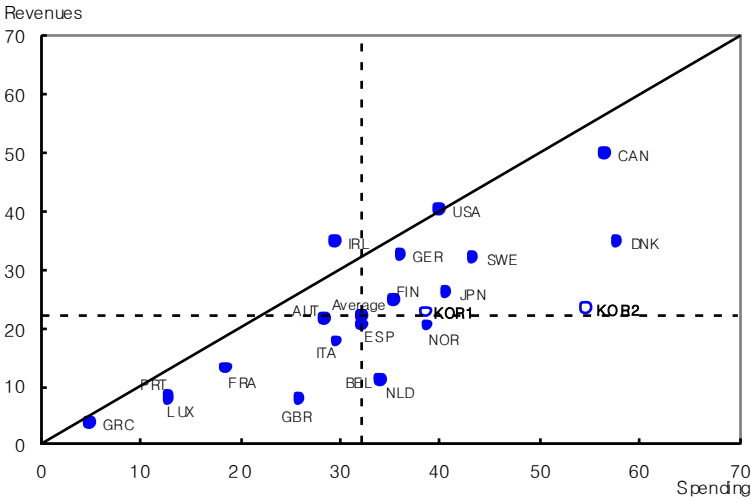
□ 재정분권의 국제 비교

○ 지방정부의 재정지출과 조세수입 비중

- 우리나라 지방정부의 포괄범위에 교육재정을 포함하건 포함하지 않건 지방정부의 조세수입 비중은 OECD 국가들의 평균을 약간 상회하며 재정지출 비중은 상당히 크게 평균을 초과함.

- 특히 교육재정을 지방정부 재정지출에 포함시킨다면 캐나다와 덴마크에 이어 세 번째로 높은 비중을 나타냄.

| 그림 10. 지방정부 재정지출과 조세수입 비중(2001년)



- 주: 1) 원자료는 OECD의 National Account와 Revenue Statistics 등에서 수집된 것임.
 2) KOR1은 교육재정을 배제한 것이고 KOR2는 교육재정을 지방정부에 포함시킨 것임.
 3) 점선은 조세수입과 재정지출의 평균을 의미함.
 자료: Joumard and Kongsrud(2003)의 <표 1> 자료를 이용하여 작성함.

□ 지방세의 구조

- 재산과세의 비중이 가장 높으며 다음으로 소비과세와 소득과세 순으로 비중이 높음.
- 지방자치제도의 시행기인 1991년의 경우 재산세는 전체 지방세 수입의 58%를 차지하고 있으며, 다음으로 소비세가 21.9%를 차지
- 이후 재산과세의 비중이 줄어들어 2004년에 재산과세의 비중이 50.8%를 차지하고 있으며, 소비과세는 15.3%, 소득과세는 14.5%, 면허세, 사업소세 등 기타 과세가 19.6%를 차지하고 있음.
- 지방세 중 재산과세가 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 재산과세의 많은 부분이 취득세와 등록세 등 재산거래 단계에 부과되는 과세로 편성
- 2004년에 재산거래과세는 37.5%에 달하는 반면 재산보유과세의 비중은 13.3%로 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있음.

표 55. 과세유형별 지방세 구조

과세유형		1991	1995	2003	2004
소득과세		8.9	14.1	14.0	14.5
소비과세		21.9	15.9	14.1	15.3
재산과세	재산거래과세	42.9	41.8	40.1	37.5
	재산보유과세	15.1	17.1	12.0	13.3
	소계	58.0	58.9	52.1	50.8
기타		11.2	14.0	19.9	19.6
계		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 소득과세는 주민세와 농업소득세, 소비과세는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세, 재산거래과세는 취득세와 등록세, 재산보유과세는 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 기타는 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세를 각각 나타냄; 2003년까지는 세입순계결산, 2004년은 최종예산임.

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

□ 과세자주권

- 탄력세율제도를 통해 제한적으로 세율결정권을 인정
 - 제목결정권은 지방세법에 지방자치단체가 세목을 결정할 수 있도록 위임한 조항이 없으므로 지방자치단체의 세목결정권은 인정되지 않고 있음.
 - 과세표준 결정권에 관해서는 2005년 초의 지방세법 개정 전에는 지방자치단체가 재산가액 평가과정에서 과세표준 결정에 있어서 재량권을 가짐으로써 세액 결정과 관련하여 제한된 과세자주권을 가졌음.
 - 그러나 지방세법 개정과 함께 재산세의 과표는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 공시된 시가표준액으로 정해지게 되어 자치단체의 과표결정권은 사실상 없는 상태임.
 - 단지 지방세법에서 탄력세율제도를 통해 세율결정권을 인정하고 있음.
- 현행 지방세법상 16개 지방세 중 13개 세목에 대해 탄력세율 보장
 - 그러나 담배소비세와 주행세의 세율을 조정하기 위해서는 대통령령의 개정이 필요하기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 세율을 조정할 수 있는 세목은 실제로 11개 세목
 - 레저세, 면허세, 주행세, 담배소비세 등 4개 세목에 대해서는 지방자치단체의 세율결정권이 전혀 인정되지 않음.
- 그러나 실제 탄력세율은 조세수출과 조세경쟁의 목적으로 매우 제한적으로 적용되었음.
 - 지역개발세는 부담주체가 지역 주민이 아닐 가능성이 높기 때문에 모든 지방자치단체가 표준세율 이상의 세율을 적용
 - 항공기와 선박 등 이동성이 높은 세원에 대해서는 재산세와 주민세를 표준 세율보다 낮게 적용

표 56. 지방세법상 탄력세율

세 목	내 용	관 련 조 항
취득세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 취득세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제112조 제6항
등록세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 등록세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제131조 제5항
주민세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정하여 정할 수 있다(소득할).	법 제176조 제3항
	시장·군수가 10,000원을 초과하지 아니하는 범위 안에서 조례로 정하는 세액(개인 균등할)	법 제176조 제1항
재산세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제188조 제6항
자동차세	특별시와 광역시(군지역은 제외)의 시장은 조례가 정하는 바에 의하여 자동차세의 세율을 배기량 등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있다.	법 제196조의5 제3항
담배소비세*	담배소비세율은 그 세율의 100분의 30의 범위 안에서 대통령령으로 조정할 수 있다.	법 제229조 제3항
주행세*	교통세의 세율변동 등으로 조정이 필요한 경우에는 그 세율의 100분의 30의 범위 안에서 대통령령으로 이를 가감하여 조정할 수 있다.	법 제196조의17 제2항
도축세	1. 도축세의 세율은 도살하는 소·돼지의 시가의 1,000분의 10을 초과하지 못한다. 2. 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 도축세의 세율을 1,000분의 10 이하로 정할 수 있다.	법 제234조의2 제1항, 제3항
도시계획세	1. 도시계획세의 표준세율은 제236조의 규정에 의한 가액의 1,000분의 2로 한다. 2. 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다.	법 제237조 제1항 제2항
공동시설세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제240조 제3항
사업소세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 사업소세의 세율을 표준세율이하로 정할 수 있다.	법 제248호 제2항
지역개발세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 지역개발세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제257조 제2항
지방교육세	지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위해 필요한 경우에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 지방교육세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.(단 레저세분 지방교육세에 대해서는 제외)	법 제260조의3 제2항

주: *는 탄력세율이긴 하지만 지방자치단체가 자율권을 갖는 탄력세율은 아님.

자료: 지방세법, www.lawkorea.com

□ 지방분권화 측정 지수 현황

○일반적으로 지방분권화지수로 인건비 충당정도, 재정자립도, 보통교부세 조정 비율 및 재정력지수 등이 사용되고 있고 이를 근거로 중앙과 지방정부 간 자원배분이 이루어지고 있음.

○인건비 충당 정도

- 250개 지방자치단체 중 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체는 151개로 전체의 60%에 이르며 세외수입을 포함한 자체수입으로도 인건비를 해결하지 못하는 단체는 42개로 17%를 차지하고 있음.

- 재정이 상대적으로 열악한 군지역의 주민 일인당 인건비가 시지역의 일인당 인건비에 비해 두 배에 달할 만큼 클 뿐만 아니라 지난 10여 년간 시지역보다 더 빠른 속도로 증가하였음.

표 57. 주민 1인당 인건비 및 증가율

(단위: 만 원, %)

구분	통합시		기준시		기준군	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
1993	9.3	14.8	7.4	13.8	11.0	18.3
1995	11.4	6.5	8.9	9.9	14.3	10.0
2000	13.8	4.5	10.9	1.9	19.2	4.9
2003	17.8	7.9	13.5	6.3	26.2	10.1
2004	21.3	19.7	15.7	16.3	31.4	19.8
평균 증가율		8.6		7.7		10.9

주: 통합시는 1995년 도농통합 조치에 의해 통합이 이루어진 39개 시를 의미하며 기준시는 통합시 지역의 통합직전 인구 규모와 유사하며 현재까지 시로 유지되고 있는 시들, 그리고 기준군은 통합시 군지역의 통합직전 인구규모와 유사하며 현재까지 군으로 유지되고 있는 군들을 의미함.

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 각년도 주민수(2006)에서 인용함.

○ 재정자립도

- 지방세와 세외수입의 지방정부 자체재원이 일반회계예산 규모에서 차지하는 비중을 나타내는 재정자립도는 1990년 말 이후 감소추세를 보여 2006년에 54.4%를 기록하였음.
- 반면 지방정부의 자체재원과 중앙정부의 일반재원 이전규모가 예산규모에서 차지하는 비중을 나타내는 재정자주도는 꾸준히 증가하여 2006년에 80%를 상회하고 있음.

표 58. 재정자립도와 재정자주도

(단위: %)

구 분	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
재정자립도	63.5	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4
재정자주도	-	-	75.7	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산 개요, 2004, 2006

○ 보통교부세 조정비율과 재정력지수

- 현재 지방교부세 배분을 위해 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 그 차액인 재정부족액을 보통교부세 재원으로 보전하고 있음.
- 재정력지수는 기준재정수입액이 기준재정수요액에서 차지하는 비중을 의미하며, 교부세조정 비율은 보통교부세액이 재정부족액에서 차지하는 비중을 의미함.
- 2000년대에 재정력지수는 1990년대 후반에 비해 낮은 40% 중반을 유지하고 있으며, 보통교부세 재원으로 재정부족액을 보전하는 조정비율이 2000년대 초반에 비해 증가하고 있으나 2006년 재정부족액의 86% 정도만 충족시킬 뿐 14%가 여전히 부족한 상태임.

표 59. 기준재정수요액 증가율과 재정력지수

(단위: 10억 원, %)

구분	기준재정수요액(A)		기준재정수입액(B)		재정부족액 (C=A-B)	보통교부세(D)		조정비율 (D/C)	재정력지수 (B/A)
	금액	증가율	금액	증가율		금액	증가율		
1998	15,830	7.2	8,043	9.3	7,788	6,599	5.4	84.7	50.8
2000	16,858	16.5	9,363	30.0	7,495	6,932	22.1	92.5	55.5
2001	21,693	28.7	9,707	3.7	11,985	9,312	34.3	77.7	44.7
2002	24,067	10.9	10,369	6.8	13,698	10,623	14.1	77.5	43.1
2003	27,741	15.3	12,252	18.2	15,490	11,832	11.4	76.4	44.2
2004	29,378	5.9	13,106	7.0	16,272	12,822	8.4	78.8	44.6
2005	35,901	22.2	16,090	22.8	19,811	17,078	33.2	86.2	44.8
2006	37,406	4.2	16,732	4.0	20,674	17,754	4.0	85.9	44.7

자료: 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 각년도

2. 지방재정의 문제점

□ 이전재원의 의존도가 높아 지방재정의 자율성, 책임성, 효율성 문제 야기

○ 국세위주의 조세구조로 인해 세출부문의 분권수준에 비해 세입부문의 분권수준이 낮아 지방공공지출의 상당부분을 이전재원에 의해 해결

○ 공공서비스의 편익과 비용(지방세) 간의 연계를 통한 의사결정 보다는 정치적 이해관계에 입각하여 지방재정에 관한 의사결정 수행

- 지방정부는 주민들의 조세부담을 증가시키는 것은 정치적으로 불리하게 작용하기 때문에 지방세법상의 표준세율을 유지하면서 중앙정부로부터 이전재원 확충을 통해 재정지출 증대를 추구

- 또한 재정지출에 있어서 주민들의 선호에 민감하게 반응할 필요가 없을 뿐만 아니라 책임질 필요성이 없음.

- 주민들도 자신들이 비용을 부담하지 않았기 때문에 재정지출 행위에 대해 지방정부를 감시할 유인이 없음.

○ 이전재원의 비중이 높으면 중앙정부의 재량권과 통제가 과도하게 작용하여 지방정부의 자율성이 훼손

□ 과세자주권을 활용할 유인 부족

○ 자치단체장들이 주민들의 조세조항을 예상하여 정치적인 위험을 회피하고자 하기 때문임.

- 이는 주민들은 추가적 조세부담에 의한 추가적 지방공공재 소비를 원하지 않음을 의미하므로 지방공공재 공급이 과소하지 않다는 반증일 수 있음.

○ 지방교부세의 구조적 문제점으로 세입 확대의 편익이 이전재원 감소를 초래할 가능성이 높음.

- 더욱이 지방교부세법에는 기준재정수입액을 산정할 때 표준세율을 이용하도록 명시되어 있지만 실무적으로는 과거의 자료를 사용하여 산정하므로 어떤 지방정부가 높은 세율을 부과하게 되면 기준재정수입 산정액이 증가하여 그 지방정부의 교부액을 감소시킬 위험이 있음.

○ 다중부과방식의 조세체제로 인해 주민부담의 일부만이 해당 지방정부에 귀속되고 다른 정부계층의 세수를 보존하는 불합리성이 존재

- 지방세의 많은 세목이 부가세 형태로 구성되어 있어, 탄력세율을 이용하여 세율을 인상하는 경우 인상한 지방정부의 수입뿐

만 아니라 추가적으로 그 지방정부와 관계없는 다른 세목의 수입도 증가

- 탄력세율 인상으로 인한 주민부담의 일부만이 해당 지방정부에 귀속되고 나머지는 다른 지역의 세수를 보존하는 현상이 발생하기 때문에 지방정부의 세율인상 유인이 반감됨.

□ 재산세의 편익과세로서의 역할이 미약

- 재산의 보유에 대한 과세는 응징적이기 때문에 가장 바람직한 지방세로 평가되고 있음.
 - 자산 및 부동산은 이동성이 거의 없기 때문에 조세수출 및 조세경쟁의 문제를 야기하지 않으며, 공공서비스에 대한 편익의 척도로 합리적
- 현행 재산보유세제는 재산을 토지, 건축물, 주택으로 구분하여 과세하며 각 재산유형을 용도 등에 따라 분류하고 있음.
 - 토지는 종합합산 토지, 별도합산 토지, 분리과세 토지로 구분하며 건축물은 공장용건축물, 골프장 및 고급오락장용 건축물, 기타 건축물로 구분
 - 주택은 일반주택과 고급주택으로 구분
 - 재산보유에 대해서는 전체적으로 재산세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세, 종합부동산세, 농어촌특별세 등 6개의 세목이 부과되며, 이 중 지방세는 재산세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세 등 4개임.
 - 재산세와 공동시설세는 누진적인 세율체계를 가짐.
- 해당 지역에 소재하는 재산의 가치만을 합산하여 누진적으로 과세하는 과세체계는 수평적 불공평성을 야기하고 재원 배분의 왜곡을 초래

- 동일한 재산가치를 소유하고 있더라도 모든 재산을 한 지역에 보유한 소유자는 여러 지역에 분산 소유한 소유자에 비해 더 많은 재산세를 납부
 - 또한 재산을 보유할 때 여러 지역에 분산 소유하도록 유도함으로써 재산보유 해위를 왜곡시킴.
- 부동산 가격 안정화를 달성하기 위해 지방자치단체가 자율적으로 세율을 결정할 수 없어 편익과세 원칙으로서의 재산세의 기능이 미약
- 종합부동산 세제도입에 따라 급격히 증가한 주민들의 세부담을 완화하기 위해 지방자치단체들이 재산세를 인하하는 것을 방지하기 위해 2006년에 지방세법을 개정
 - 자치단체가 특별한 재정 수요나 재해 등의 발생으로 세율조정이 불가피한 경우에 국한하여 세율 조정을 허용하고 있어, 실질적의 과세지주권은 없는 상태임.
 - 또한 종합부동산과세 대상의 경우 자치단체가 세율을 인하하여 조세부담을 경감시키면 동일한 크기로 종합부동산세액이 증가하기 때문에 세율결정권은 무의미한 상태
- 동일한 세원에 대한 중복과세가 심하여 지방정부의 책임성이 모호해지고 과세자율권이 미약
- 고가의 주택에 대하여 지방세 중 시군세인 재산세, 도시계획세 및 도세인지방교육세, 공동시설세뿐 아니라 국세인 종합부동산세와 농어촌특별세에 이르기까지 6개의 세목이 부과되고 있음.
 - 납세자 입장에서는 특정 조세의 인상 혹은 인하에 따른 세액의 변화가 어떤 정부계층에 의해 이루어지는지 인식하기 어렵고 이는 각 정부의 재정책임성을 모호하게 만드는 요인으로 작용

□ 비합리적 지표에 근거한 재원배분

○ 인건비 충당 정도에 기초한 재원 배분의 불합리성

- 공무원 수는 이전재원을 확보하는 주요 지표로 작용하고 있기 때문에 인건비도 해결하지 못하는 상황에서도 지방정부가 자체재원을 확대하거나 지출구조를 조정할 유인이 없음.
- 실제 재정이 상대적으로 열악한 군지역의 주민 일인당 인건비가 시지역의 일인당 인건비에 비해 두 배에 달할 만큼 클 뿐만 아니라 지난 10여 년간 시지역보다 더 빠른 속도로 증가하였음.
- 이는 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방정부는 조세수입이 부족함에도 불구하고 지출을 줄이려는 충분한 노력이 이루어지지 않고 있다는 반증임.
- 더욱이 국세와 지방세의 세원을 배분할 때부터 우리나라의 지방재정은 자체수입으로는 충분한 재원확보가 불가능함을 전제하고 있기 때문에 자체수입으로 인건비를 충족시키지 못하는 지방정부들이 존재한다는 것이 지방재정의 영세성을 의미하는 것은 아님.

○ 재정자립도의 불합리성

- 재정자립도는 지방세와 세외수입의 지방정부 자체재원이 자체재원뿐만 아니라 이전재원과 지방세를 포함한 일반회계 예산 규모에서 차지하는 비중으로 측정됨.
- 따라서 지방정부의 재원이 일정할 때 중앙정부가 지방정부에 재원이전 규모를 확대하면 재정자립도는 오히려 감소하는 모순이 발생
- 이와 같은 측정상의 문제로 재정자립도는 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 재정자립도는 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 따라서 재정자립도를 중앙정부와 지방정부의 재원배분 지표로 이용하는 것은 바람직하지 않음.

○ 보통교부세 조정비율과 재정력지수의 문제점

- 보통교부세 조정비율과 재정력지수를 측정하는 데 기준이 되는 기준재정수요액은 관료의 재량적·정책적 판단에 기초하여 산정됨.
- 실제 행정비용을 현실화한다는 명분으로 측정단위당 비용을 인상함으로써 재정부족액에 대한 조정비율을 조정한 사례가 있음.
- 2000년 재정부족액에 대한 교부비율이 92.5%에 달했으며 2001년 지방교부세율이 내국세의 13.27%에서 15%로 상승하여 보통교부세액이 34%나 증가하였으므로 재정부족액에 대한 조정비율이 더욱 높아질 가능성이 있었음.
- 그러나 행정자치부는 행정비용을 현실화한다는 명분으로 측정단위당 비용을 인상함으로써 재정부족액에 대한 조정비율을 다시 낮추는 결과를 초래하였음.
- 이러한 현상은 보통교부세가 내국세의 15%에서 18.3%로 상승하여 그 재원이 33.2% 상승한 2005년에 다시 발생하였음.

3. 지방재정의 개혁 방향

가. 기본 방향

□ 지방정부의 자주권 강화

- 저출산·고령화에 따른 잠재성장률 둔화와 복지수요 증가, 국방력 증강 및 남북통일에 대비한 재정수요 증가 등의 여건변화로 중앙정부의 재정책임 확대

- 우리나라의 세입분권화 수준은 OECD 평균수준에 있는 반면 지출 분권화 수준은 OECD 국가의 평균을 크게 상회하고 있음.
- 따라서 과세자주권을 강화하여 자체재원 조달 비중을 높이고 이전재원 비중을 줄이고 합리화하여 지방정부의 자율성, 책임성 및 효율성 강화

□ 효율적 자원배분과 편익과세로서의 지방세 역할을 강화

- 공공서비스에 대한 편익과 비용에 기초한 과세 체계를 확립하여 지방세의 공평성과 효율성을 제고
- 주거지원칙과 소비지원칙에 부합한 세목의 지방세화
- 행정 및 순응비용 최소화 원칙에 기초한 조세 할당

□ 지방자치 구조의 재편성 및 기능의 근본적인 재분배

- 재정력 격차의 축소를 위해 자치구조의 재편성 고려
- 교육과 일반행정 자치의 일원화

나. 지방세제 개편

□ 재산세의 합리화와 과세자주권 강화

- 재산세의 표준세율을 단일세율로 설정하고 지방정부가 비례세율을 유지하면서 탄력세율제도를 활용할 수 있도록 개선
- 재산세를 지방공공서비스의 편익에 입각하여 과세하지 않고 응징적 요소를 고려하여 지역별 합산 재산에 누진세를 적용할 경우 수직적 형평성과 자원배분의 왜곡을 초래

- 중복과세를 폐지하고 단순화하여 각 지방정부의 재정 책임성을 강화를 강화
 - 재산보유에 부과되는 재산세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세, 종합부동산세, 농어촌특별세 등 6개의 세목을 단일 세목으로 통합
- 지방세법 개정을 통해 재산보유세에 대한 과세자주권을 부여
 - 부동산 가격 안정 혹은 부의 재분배 등 국가적 목표는 자치단체의 과세권을 유지하면서 금융정책 혹은 종합부동산세와 같은 다른 정책수단을 활용

□ 주행세의 배분방식 개선

- 응익과세원칙에 부합되는 방향으로 주행세를 개편
 - 현행 주행세는 자동차세율의 인하에 따른 재정보전을 위해 교통세액을 과세표준으로 하여 도입되었으며 주로 자동차세 징수세액에 따라 지역 간 배분
 - 주행세는 자동차 유류에 대해 과세하는 교통세액을 과세표준으로 하므로 이 징수세액을 각 지역에서의 유류소비액 혹은 유류소비량에 따라 배분함으로써 주행세를 지방도로를 이용하는 차량이용자에게 과세하여 응익과세원칙을 강화

□ 주민세법인세할의 폐지

- 누진체계로 과세되고 있는 주민세 법인세할을 폐지하여 법인의 세금부담을 완화
 - 기업활동의 결과인 법인소득은 지방공공서비스의 혜택에 비례하는 것이 아니기 때문에 법인소득에 대한 지방세 과세는 응익과세라고 할 수 없음.

↳법인소득에 대한 과세는 경기변동에 매우 민감하기 때문에 지방세수의 불안전성을 야기

↳주민세 법인세할에 대한 부분은 이중과세를 조정하는 장치가 존재하지 않기 때문에 이자소득 등 다른 소득에 비해 중과세하고 있음.

○지방세수입 감소를 보존하기 위해서는 사업소세를 강화

↳주민세 법인세할을 폐지하는 대신 세수를 보전하기 위하여 사업소세의 과세대상 확대 및 세율인상 등으로 과세를 강화하는 것이 응익과세원칙에 부합

↳동시에 현행제도는 사업소세를 목적세로 하고 있으나 이를 보통세로 전환

□ 지방소득세할 폐지와 지방소득세 도입

○누진체계로 과세되고 있는 주민세소득세할 폐지

↳소득재분배를 위한 지방세는 이동성이 적은 저소득계층에게 조세가 귀착되거나 경제적 입지 결정에 왜곡을 초래하기 때문에 바람직하지 않음.

↳소득세할 수입의 상당부분의 납세지가 소득자의 거주지와 일치하지 않아 소득세할 세수의 서울 집중현상을 유발¹⁸⁾

18) 2005년 주민세 소득할 2억9092억 원의 57.7%인 1억6700억 원이 원천징수의무지가 징수하는 특별징수액임. 이 특별징수 소득세할의 서울집중도는 49.9%로 거주지원칙이 유지되는 신고납부 소득세할의 서울집중도는 43.2%, 보통징수 소득세할 41.8%보다 높아서 주민세 세액의 서울 편중 현상을 심화시키는 원인으로 작용.

-근로소득과 퇴직소득에 대한 소득할은 납세의무지가 거주지가 아니라 근무지를 관할하는 시군이 납세지이며, 이자소득과 배당소득의 경우 그 소득세원천징수 사무를 본점 혹은 주 사무소에서 일괄 처리하여 그 소득의 지급지를 관할하는 시군이 납세지가 됨.

○주민세 소득세할 폐지에 따른 세수입 감소를 보전하는 것이 필요하다면 소득을 과세표준으로 하는 비례적 지방소득세 도입

-지방소득세를 국세인 소득세에서 세액공제한다면 중앙정부가 의도하는 소득재분배효과를 왜곡시키지 않을 것으로 전망

-이때 세율결정권을 중앙정부에 부여하고 탄력세율 구간은 현재의 소득세와 주민세 소득세할의 비중을 고려하여 중앙정부가 세수 중립적으로 결정¹⁹⁾

-과세표준이 소득세액이 아니라 소득으로 전환하므로 고소득층 거주자가 밀집된 지역에서는 납세자 수의 증가가 미미한 반면 과세표준의 상대적 비중이 감소하여 지방소득세수 비중은 감소하고 저소득층이 밀집한 지역에서는 납세자의 수가 증가하고 과세표준의 상대적 비중이 증가하여 지방소득세수 비중은 증가하여 지역 간 형평성이 제고될 전망

□ 지방소비세 도입과 부동산 등록세의 국세화

○소비지과세원칙에 입각한 지방소비세 도입

-지방소비세는 지방정부들이 세율결정권 등 과세 자주권을 포기하고 관련 국세재원의 일정 부분을 소비지표에 따라 배분받는 방식을 의미

19) 국세인 개인소득세에서 세액공제를 허용하는 경우 지방정부는 주민의 조세저항을 걱정할 필요없이 가능한 세율을 상향조정하려고 할 것이기 때문에 표준세율의 일정범위를 탄력세율 구간으로 설정한다면 모든 지방정부가 최고세율로 과세할 것으로 예상됨.

- 지방정부가 응익적인 소비세를 갖기 위해서는 소비지과세원칙에 입각한 자원배분이 가능하여야 함.
 - 지역경제의 발전에 따라 세수가 증가하는 자주재원으로서 지방 소비세를 도입하려고 한다면 적절한 소비지표(소매업 매출액, 숙박 및 음식점 매출액, 국지적 서비스업 매출액 등)를 설정하고 재원을 배분
 - 지방소비세가 도입되는 경우 지방교부세의 크기를 조정하여 중앙정부와 지방정부의 자원비중이 변화하지 않도록 조정할 수 있음.
 - 지방교부세의 재정 형평화 기능을 강화하여 지방소비세 도입에 따라 심화될 수 있는 지역 간 재정불평등을 충분히 조정하여야 함.
- 지방정부와 중앙정부 간의 세수 중립을 유지하기 위해 부동산 등록세를 국세로 전환 필요
- 부동산등록세를 국세로 전환하는 것이 지방 자주권을 후퇴시킬 수 있다는 비판이 제기될 수 있음.
 - 그러나 부동산거래세는 중앙정부의 정책과 부동산 경기변동에 민감하여 자치단체의 재정수입의 불안정을 야기
 - 따라서 등록세를 지방소비세로 대체하는 것이 오히려 지방세의 자주성을 향상시키며 응익원칙에 부합할 수 있고 개별지역의 재정수입의 안전성을 도모할 수 있음.
 - 주만수(2007)에 따르면 2005년도 부동산 등록세 부과액 약 5조 5,200억 원을 국세화하고 이에 해당하는 부가가치세액을 지역별로 배분할 경우, 지역별 재정 형평성이 향상되는 것으로 평가
 - 경기도, 충남, 경남, 인천의 세수비중은 크게 감소하고 전망, 제주, 전북의 세수가 크게 증가하는 것으로 평가

~이와 같은 세목교환은 부동산교부세 제도를 폐지할 수 있어 재정제도의 단순화에도 기여할 전망

표 59. 지방세제 개편 방향

구 분	현 재	개 편
주민세 소득할	과세표준외 소득세액	과세표준을 소득으로 전환
주민세 법인세할	법인세액의 10% 과세	주민세 법인세할의 폐지 및 사업소세 강화
지방소비세과 부동산등록세의 국세화	지방정부 사이의 형평성 고려한 도입 고려	소비지과세원칙에 부합하는 지표 사용하고 형평성은 지방재정조정제도로 개선 도모 부동산등록세와의 세목교환은 지방재정의 형평성을 제고
주행세	자동차세액에 따라 지방정부에 배분	유류사용량에 따른 배분
재산세	종합합산과 별도합산 과세 대상에 대하여 누진세율 과세	비례세율로 전환
자동차세	배기량 기준 과세 다중부과방식의 조세체계	연기기준 과세, 단일소비세
중복과세	재산세 등 여러 세목이 동일세원에 대해 중복과세	재정책임성을 명확히 하기 위해 부가세 형태의 세제 단순화

다. 이전재원의 합리화

□ 지방교부세의 합리화

○ 기준재정수입액 산정방식을 개선하여 자체 수입확보의 인센티브를 강화

~탄력세제 활용이 지방교부세 교부에 영향을 미치지 않도록 기준재정수입액 산정방식을 개선하고 인센티브를 강화하여 지방정부의 세수확보 노력을 지원

- ㄱ 기준재정수입액의 보정과정에서 이용되는 지역개발세와 같이 조세수출을 추구하는 세목은 세율인상이 비효율을 확대시키므로 실제 적용세율로 기준 재정수입액을 산정하는 것이 바람직
- ㄴ 전연도의 지방세 추계액과 결산 징수액의 차액의 일정비율을 조정하는 현행 기준재정수입액 산정 방식은 현재의 보통교부세 교부액의 감소를 가져와 지방정부의 조세수입 확대를 위한 노력을 제한
- ㄷ 부동산교부세를 각 지방정부의 소득 혹은 소비 등에 비례하여 교부한다면 지방정부는 공공서비스의 효율화를 통해 지역경제를 활성화시킴으로써 더 큰 재원을 확보할 수 있음.
- ㄹ 제수 부족분을 보전해 주고 남는 재원의 80%는 재정여건을 기초로 배분하는 현행 부동산교부세를 보통교부세 재원으로 통합
- 과도한 부가세 형태의 지방세제를 단순화하여 재정지출책임과 조세수입과의 연계성을 강화

□ 지방교육재정부담금의 합리화

- 교육자치와 지방자치의 재정책임을 분명히 구분
 - ㄱ 지방교육세는 탄력세율제도를 채택하고 있지만 지방정부가 실질적으로는 교육자치단체에 이전해야 하는 재원을 확대하고자 그 세율인상을 시도할 가능성은 매우 희박
 - ㄴ 교육세의 탄력세율 결정권을 교육자치단체에 이전하는 방안을 포함하여 교육자치와 지방자치의 재정책임을 분명히 구분할 수 있는 방안을 모색
 - ㄷ 주민세 균등할, 재산세, 지동차세, 담배소비세의 세액에 일정비율을 과세하는 부가세 형태로 되어 있어 지방정부가 일부 세목에 탄력세율제도를 이용하여 세율을 변경하면 지방교육세의 세액도 변하기 때문에 지방정부가 특정세목의 세율을 변경하려는

의사결정을 방해하고 있음.

-과도한 부가세 형태의 지방세제를 독립적인 과세형태로 전환하고 단순화

표 60. 이전재원 합리화 방안

구 분	현 재	개 편
보통교부세	기준재정수입액 산정 시 실제 세액 사용, 전전년도 지방세 추계액을 결산액으로 보정	조세수출 의도를 제외한 세목은 표준세율에 의해 기준재정수입액 산정, 보정에 의한 조세수입 확대노력 감소할 위험에 대비
부동산교부세	부동산거래세 인하에 따른 지방세 감소분 보전을 위해 배분	재원을 보통교부세로 통합 혹은 지방정부의 행위가 바람직한 방향으로 전개되도록 배분방식 전환
지방교육재정	지방교육세 세율결정권은 지방정부가 보유하나 세수이용권은 교육자치단체가 보유, 등록세와 재산세 등에 부가세로 과세	세율결정권과 세수이용권을 일치시켜 재정책임성 강화, 부가세가 아니라 과세표준을 공동으로 이용하여 독립적 과세

라. 지방자치 구조와 기능의 재편성

- 교육부의 초·중등 교육에 대한 지방자치단체 이양과 지역교육구청의 폐지
- 지방자치경찰의 창설을 통한 지역치안 문제 해결
- 기초자치단체의 폐지와 광역시·도의 역할 강화를 전제로 한 자치단체 규모의 광역화를 통한 이해관계 갈등 조정 및 지방자치의 비용 효율성 제고
- 광역화를 전제로 지방자치단체에 제주특별자치도 수준의 권한 배분