

국가재정의 원칙을 세우고
재정의 효율성을 높여라

차기정부
재정개혁
과 제

목차

서문. 국가재정의 원칙을 세우고 재정의 효율성을 높여라	1
1. 세출구조조정 과감히 하라	3
1-1. 복지개혁	
1-2. 일자리 사업 개혁	
2. 지방재정 개혁하라	10
2-1. 지방교육재정제도 개혁	
2-2. 지방교부세 개혁	
3. 항구적인 복지재원 마련을 위해 세제개혁 하라	16
4. 연금개혁 더 이상 미루지 말라	19
5. 재정의 효율성을 담보할 수 있는 시스템을 만들어라	22
5-1. 포퓰리즘을 막는 제도적 시스템 구축	
5-2. 감사원 결산기능 강화	
5-3. 성과중심 재정운영으로 재정적자 개선	
6. 공기업·공공기관 개혁하라	29
7. 재정준칙 제정하라	32
8. 강력한 정부개혁기구 설치하라	35
※ 발제자료 집필진	37

새 정부, 국가재정의 원칙을 세우고 재정의 효율성을 높여라

최종찬 건전재정포럼 대표
(前 건설교통부 장관)

세계 경제의 역사는 위기 대응의 역사이기도 합니다. 우리 경제도 대한민국 수립 이후 수많은 대내외적 위기를 견디며 지금에 이르렀습니다. 돌이켜보면 경제위기는 예측할 수 없는 시점에 매번 새로운 모습으로 찾아왔고 그럴 때마다 든든한 버팀목이 되어준 것은 국가재정이었습니다. 이러한 이유로 국가재정은 위기가 끝나면 다시 제자리로 돌아와야 합니다. 복원력이 있어야만 다음 위기를 대비할 수 있습니다. “국민이 원하는 것은 다 줘라”라고 외치던 그리스는 재정파탄을 맞았습니다. 우리는 그리스와 다르다고 외치기에는 상황이 녹록지 않습니다. 이제는 곳곳에 뚫려 있는 재정의 구멍을 막아야 할 때입니다.

선진국들은 이미 재정건전화의 길로 들어섰습니다. 독일은 2022년 재정지출을 19.1% 축소하였고, 캐나다도 총지출을 14%로 축소하였습니다. 영국도 2025년까지 균형재정을 회복할 계획입니다. 이처럼 선진국들은 앞다퉈 정부부채 비율을 낮추기 위해 노력하고 있습니다. 안타깝게도 우리는 이와 정반대의 길을 걷고 있습니다. 그 결과 IMF에서는 향후 5년간 우리나라의 정부부채가 주요 선진국 중에서도 가장 높은 증가 속도를 보일 것으로 전망하고 있습니다.

건전재정이 중요한 가치이니 위기 상황에서도 재정의 건전성만을 외치자는 뜻은 아닙니다. 위기 시에는 건전재정으로 쌓아놓은 재정여력을 통해 위기를 슬기롭게 극복해야 합니다. 전대미문의 코로나19 팬데믹으로 줄어든 소득과 일자리를 보전하는 것은 국가의 책임이자 정부의 역할입니다. 하지만 위기를 핑계 삼아 재정이 무한정 확대되는 것을 방치해서는 안 됩니다. 위기 속 재정의 확장은 일시적이어야 합니다. 방만하고 비효율적인 국가재정운용을 지속하는 것은 미래세대에게 빚을 떠넘기는 무책임한 행위이며, 앞으로 닥칠 수 있는 또 다른 위기에의 국가대응역량을 떨어뜨리는 매국적 행위입니다.

지난 2년간의 코로나 위기를 거치면서 우리는 재정의 역할과 재정의 미래에 대해 다시 한번 고민해 볼 수 있는 시간을 가졌습니다. 코로나 이후 도래할 수 있는 복합 위기에 대비하기 위해 새 정부는 국가재정의 원칙을 세우고 재정의 효율성을 높일 방안을 체계적으로 마련해야 합니다. 그동안 미뤄온 재정개혁 과제들이 산적해 있습니다. 뚫린 구멍을 더 이상 방치해선 안 됩니다. 국가재정운용의 비효율을 막고 정치인의 적자 편향(deficit bias)을 최소화하는 시스템도 하루빨리 구축해야 합니다. 그래야만 지속가능하고 위기의 때에 제 역할을 할 수 있는 국가재정을 가꾸어 나갈 수 있습니다.

인수위원회 보고서 양식에 ‘소요재원 및 조달계획’이 포함된 점은 다행스러운 일입니다. 언젠가부터 대한민국 대선에서 후보자들의 공약은 ‘돈풀기 경쟁’이 되었습니다. 선거에서 이기기 위한 어쩔 수 없는 측면은 이해하지만 이러한 선거문화는 포퓰리즘으로 변질될 가능성이 농후합니다. 인수위원회 운영 기간은 포퓰리즘적 공약을 걷어낼 수 있는 마지막 기회입니다. 대한민국 미래를 위해 냉정하게 공약을 재점검해야 합니다. 비효율적이며 비합리적인 공약이나 재원마련 대책이 미비하거나 미래세대에게 큰 부담이 될 수 있는 공약이 있다면 과감히 조정하거나 버릴 것을 고언합니다.

건전재정포럼은 지난 10년간 수많은 토론과 논의를 진행해왔습니다. 그동안의 아이디어를 모아 <차기 정부 재정개혁 과제>를 완성했습니다. 각 과제는 문제의식과 개혁방안으로 구성되어 있습니다. 구체적인 개혁방안은 다양하게 논의될 수 있습니다. 다만 건전재정포럼의 주제별 문제의식은 차기 정부에서도 반드시 공유되기를 바랍니다. 차기 정부가 재정건전성을 정상화하고 재정을 효율적으로 운영한 유능한 정부로 기억되길 진심으로 기원합니다.



2012년 이래로 국가재정의 건전성을 지키고자 재정 분야 전직 경제관료, 전·현직 언론인, 재정학자 등이 주축이 되어 결성되었다. 국가재정의 건전성과 효율성을 위한 각종 정책제안 및 공론화 활동을 통해 국정운영의 주요 현안들에 대한 미래지향적 토론의 장으로서의 역할을 추구하고 있다.

1

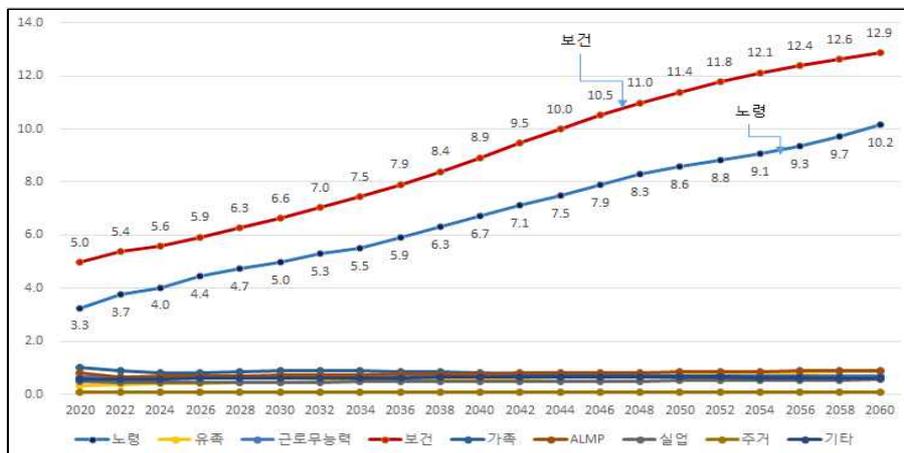
세출구조조정
과감히 하라

1-1. 복지개혁

□ 현황 및 문제점

- 한국은 2020년부터 내국인 인구 감소가 시작. 2070년에는 과거 1979년 수준이 3,766만명에 이를 전망. 평균수명이 지속적으로 늘어남에도 인구가 감소하는 이유는 세계에서 가장 낮은 출산율 때문 (2021년 합계출산율 0,81)
- 인구구조는 급격히 노화해 2020년 65세 이상 고령자의 비중이 15.7%였던 것이 2070년에는 46.4%까지. 반대로 15세에서 64세 생산인구 비중은 지속적으로 감소해 2040년에는 56.8%로 하락(2020년 72.1%)
- 결과적으로 한국의 노년부양비는 21.8명에서 2036년 50명을 넘게 됨. 2070년에는 100.6명 수준에 이르러, 2020년 대비 4.6배 증가할 전망
- 인구구조 변동에 연금제도가 가장 직접적인 큰 타격을 받음. 국민연금의 경우, 제도 부양비 (가입자 100명당 연금 수급자)가 20.4이다. 그러나 2055년이 되면 100을 넘게 될 것으로 예상. 의료비 지출 증가율 또한 OECD국가중 가장 높아 건강보험의 재정적 지속가능성에 빨간불
- 한국은 보건과 연금 등 노인성 지출이 크게 늘어나고, 생산인구에 대한 사회 서비스나 실업,육아휴직수당, 그리고 적극적노동시장 지출은 낮은 수준으로 제자리 걸음. 노인성 소비적 복지지출이 압도하는 남부유럽형 복지지출 구조를 갖게 될 것으로 예상됨

< 1> 한국 공공사회지출의 정책영역별 장기 추계



출처: 보건복지부(2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계

□ 개혁방안

○ 국민연금의 재정안정화 개혁

- 보험료율 점진적 인상 (기금운용수익의 복리효과를 누리기 위해서는 빠른 인상이 스케줄이 필요. 제4차 재정재계산위원회의 ‘나’ 안에 의거, 약 4%pt 인상 필요)
- 2028년 연금개시연령 65세 도달 후에도 67세까지 매년 0.5년씩 뒤로 연기.
- 독일같이 자동안정화 장치 도입을 통해 평균수명 증가에 따라 급여의 자동 하향 조정 가능케

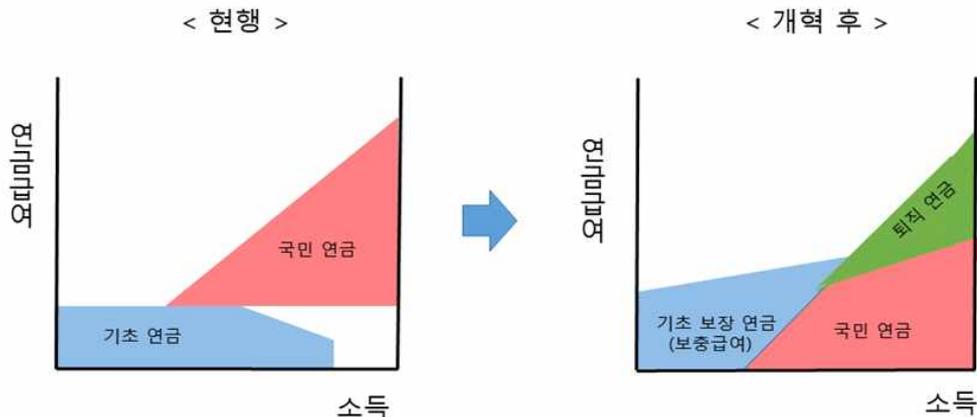
○ 퇴직연금의 준공적연금화

- 국민연금의 급여 하향 조정을 보완하기 위해, 퇴직(연)금의 의무화와 연금지급 의무화 단행
- 국민연금공단의 퇴직연금 사업 진출로 민간 퇴직연금시장의 경쟁 촉발 (수익률 증가와 수수료율 하락을 기대)

○ 스웨덴식 기초보장연금(Guarantee Pension)의 도입을 통한 노인빈곤 방지

- 전체 노인의 70%가 아닌, 중위소득 50% 이하 상대빈곤층을 타겟으로 하는 보충급여형의 기초소득보장연금제도 도입 (현재 전체 노인의 약 40%)
- 기초보장연금은 기초연금과 국민기초생활보장제도의 65세 이상 노인 수급자의 통합형으로 운영하여 재정효율성 극대화

< 4> [국민연금+기초연금]과 [국민연금/퇴직연금+기초보장연금]의 비교



○ 건강보험의 재정안정화 개혁

- 지불방식을 행위별수가제에서 **포괄수가제**로 바꾸고, 비급여와 급여항목을 섞어서 진료하는 **혼합진료**를 금지하여 의료서비스의 과잉화 경향을 방지
- 경증치료에 대해 **개인별의료저축계정** 도입하여, 의료서비스 과다이용 경향 억제 (중증은 현재와 동일하게)

○ 저출산 대책 : 전국민 부모급여제 도입과 출산을 반등

- 2020년 육아휴직자의 월 평균 소득은 348만원이었는데 반해 월 평균 육아휴직 급여는 102만5000원으로 소득대체율은 29.5%에 불과. 출산과 육아에 따른 소득상실이 크면, 출산을 거부하게 됨. 스웨덴, 덴마크, 독일처럼 모든 국민을 대상으로 육아휴직급여를 제공하고 급여수준을 높여 출산과 육아를 위협으로 인식하지 않게 해야
- 고용보험의 육아휴직급여의 소득대체율 60%, 상한액은 200만원까지 인상하고, 모든 부모에게 신생아 1인 당 월 100만원을 최대 15개월간 지급(=아동수당의 100만원화, 일반재정사업)하여 육아휴직급여의 사각지대 해소

○ 고용을 증대 : 전국민 직업역량 강화

- 공보육, 공교육이 질을 높여 사회경제적으로 어려운 가정의 아이들도 자기학습 능력 갖출 수 있게 해 주어야
- 전문대와 지방의 **舊산업대는 폴리텍대학화**하여 훈련기관의 고도화를 이루어, 학령인구 감소기에 평생교육기관으로 전환
- 교육부와 고용부로 이원화 되어 있는 평생교육·훈련 시스템을 통합적으로 운영하고, 직장이 아닌 개인 수요 기반의 교육훈련이 이루어질 수 있게(**내일 배움카드의 보편적 제공**)
- 이직/전직 훈련 강화하고, **부분 실업급여 제도 도입**해, 훈련 기간 중 근무시간 단축으로 인한 소득상실의 50% 보전
- **연령대별 최저임금제** 도입으로 고령자 고용 촉진

1-2. 일자리 사업 개혁

□ 현황 및 문제점

- 정부는 대규모의 재정을 활용하여 다양한 일자리 재정사업을 수행하고 있으나 양질의 일자리는 충분히 증가하지 않아 재정 지출의 효과성에 대한 심각한 의문이 제기되고 있음
 - 다양한 재정지출을 통해 개별적인 일자리를 창출하거나 기존 일자리를 유지시켰고 그 실적은 확인되지만, 경제 전체의 양질의 일자리 증가는 미흡
 - 고용노동부(2020)에 따르면 2021년 일자리사업 예산은 22개 부처 179개 사업 30.6조원 규모에 달하지만, 경제활동인구조사 기준 2020년 12월 취업자 수는 2,653만명인 반면 2021년 12월 취업자 수는 2,730만명으로 취업자 1명 증가당 약 4,000만원의 재정이 대응됨¹⁾
 - 정책효과성 심층 평가 결과에 따르면 기존 일자리 재정사업의 경우 경제 전체에 왜곡을 유도해 추가적인 손실을 낳고 있을 가능성이 높음
 - 고용장려금과 정책금융 등 주요 일자리 재정정책은 지원받은 기업의 새로운 일자리 창출을 줄이고 생산성을 낮쳤으며, 산업이나 경제 단위에서의 일자리 증가를 유도하지 못했음이 지적됨
(재정사업심층평가(2018), 장우현·강희우(2018) 외)
 - 노인일자리 등 지속적 재정투입이 요구되는 공공일자리 지원 비중이 높아 경제 전체의 일자리 창출 능력은 제고되지 않는 반면 재정부담은 가중됨

- 이는 기존의 일자리정책이 시장 경제의 원칙들, 특히 기업이 만들어 내는 노동 수요 창출에 대한 충실한 고려 없이 현재 관찰되는 일자리들의 단순 생성과 소멸 방지에 집중해 왔기 때문임
 - 시장경제에서는 일자리의 부단한 상실과 취득을 거쳐 일자리의 효율과 품질이 개선되기 때문에, 정부가 개별 일자리 창출과 상실 방지에 개입할 경우 일자리의 증가를 달성하기보다 긍정적인 재구성만 방해하게 됨
 - 통념과 달리 실제 우리 경제에서 이직은 활발하게 이뤄지고 있으며, 중소기업 취업자가 대기업으로 이직하는 경우도 통념과 달리 많고, 이직 전후 기업규모에 관계없이 이직은 평균적으로 취업자에게 오히려 도움이 되고 있음
 - 재정사업심층평가(2018), 장우현·강희우(2018) 외 참고

1) 코로나 19의 영향이 없는 2020년 이전의 상황도 크게 다르지 않음.

□ 개혁방안

- (민간 일자리 지원 중심으로 패러다임 전환) 지속적인 재정지출이 필요한 공공 일자리 창출 및 유지는 지양하고, 민간의 양질 일자리가 원활하게 증가할 수 있도록 마중물 차원이나 환경조성 차원에서 지원하는 역할을 수행할 필요
- (일자리 재정정책 목표 명확화와 성과지표 재정립) 일자리 재정정책의 목표와 관리지표를 개별 기업 수준의 일자리 창출이나 유지보다 산업 단위, 경제 전체의 일자리 순증가로 명확화하여 관리할 필요가 있음
 - 공공일자리 창출 또는 개별 기업 일자리의 창출은 양질의 일자리 순증가와 관계가 높지 않다는 점을 인식하여, 향후 일자리 정책은 일자리의 순수 증가와 양질의 일자리 창출에 집중하여 정책목표와 성과지표를 설정할 필요
- (일자리 재정정책대상 선정의 개선) 향후 일자리 사업의 대상은 일자리의 순증과 양질의 일자리 창출에 기여하되 시장실패가 있는 대상으로 집중하여 접근할 필요가 있음
 - 현재 일자리의 순수 증가에는 창업기 기업의 기여가 크며, 양질의 청년 일자리 등 세부 정책목표 차원에서 볼 때 창출능력이 높게 나타나는 산업들이 확인되므로 정책의 조준 개선을 통해 집중하여 관리할 필요가 있음
- (일자리 재정정책 심층 평가체계 구축 : 데이터 기반의 디지털 정책관리) 고용자료와 기업자료를 결합한 증거기반 정책 관리와 평가 및 환류를 통해 양질의 일자리 순증을 최종 목표로 하여 정책 효과성을 제고할 필요가 있음
 - 고용자료와 기업자료 및 정책자료를 결합한 데이터베이스를 구축하고 관리와 평가에 적극 활용할 필요가 있음
- (정확한 일자리 정보의 가공과 제공) 일자리 사업에 있어 재정의 효과성과 효율성 개선을 위해서는 재정 지원에 앞서 경제 주체들에게 제공될 정보의 산출과 소통부터 우선순위를 부여해 접근하는 것이 보다 바람직함
 - 실제 일자리 생태계와 일반의 인식 간 괴리가 확인되고 있으므로 일자리 정보를 정확하게 가공하고 제공하여 경제주체들의 의사결정에 도움을 줄 필요가 있음.
 - 예컨대 실제 경제에 거의 존재한 적이 없으며 사회적이나 개인적으로 바람직하지도 않은 평생직장에 대한 잘못된 사회적 통념이나, 중소기업에 취직하면 대기업으로 이직할 수 없다는 사실과 다른 편견 등을 불식할 필요
- (일자리창출 기본 접근방법 개혁) 지속적인 일자리는 기본적으로 기업이 창출

한다는 인식 하에 기업여건 개선에 주력

- 규제개혁, 노동개혁, 창업지원, 투자촉진 시책을 강화
- 공공부문은 코로나 확산 등 일시적인 위기 상황이 발생할 때 노인, 자영업자, 실직자 등 일시적으로 생계가 어려운 계층에 대해 한시적으로 지원. 따라서 경제가 정상화 될 경우 공공일자리 사업 축소

- 각 부처별로 장기화 되어 있고 유사한 일자리 사업은 통폐합
- 과도한 복지지출과 공공일자리 사업으로 민간 기업이 구인난을 겪을 경우가 있는데 이와 같은 분야는 공공일자리사업 대폭 축소
- 공공일자리 사업에 대한 정보제공을 확대하고 기존 공공일자리 사업을 전면 재평가하여 효율성 낮은 사업부터 축소

2

지방재정
개혁하라

2-1. 지방교육재정제도 개혁

□ 현황 및 문제점

- 우리나라의 학령인구(6~21세)는 2017년 846만명에서 향후 10년간 190만명이 감소할 것으로 전망됨(통계청, 2019 장래인구특별추계)
 - 장기적으로 전국의 학령인구는 2017년 846만 명에서 2047년 524만명까지 지속적으로 감소할 전망이다
 - 학령인구와 고령인구의 변화폭은 지역마다 다르게 나타나기 때문에 두 세출 항목 간 지방재정 소요의 상대적 비중도 달라질 것임

- 초·중등교육의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균을 상회하는 반면, 고등교육은 여전히 OECD 평균에 미달하는 수준임
 - 2017년 기준 우리나라의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 대비 초등교육 128.8%, 중등교육 129.1%, 고등교육 64.8% 수준임(국회예산정책처, 2020)
 - 초중등교육의 학생 1인당 공교육비는 2014년부터 OECD 평균을 추월하였음
 - 이러한 결과는 학령인구 감소와 같은 교육재정 수요요인에 탄력적으로 대응하지 못하는 방식으로 결정되는 지방교육재정 예산구조에 기인함
 - 가장 대표적으로 지방교육재정교부금의 규모는 실제 교육재정수요와 무관하게 내국세의 일정비율(20.79%)과 부가세인 교육세에 연동되어 결정되므로 학생수의 감소에도 불구하고 교부금 총액은 지속적으로 증가함

- 지방자치단체의 일반지방재정과 교육청의 지방교육재정 간 분리 운영은 지방재정 전반의 효율성을 저해하는 다양한 문제들의 근원적 원인임
 - 지방자치단체로부터의 일반회계 전입금도 대부분 법정률로 지역별 교육수요에 상관없이 미리 결정되는 가운데 일반지방재정과 지방교육재정이 별도로 예산을 편성함에 따라 재정운용 상의 경직성이 높고, 사업평가 및 성과관리가 미비하여 재정 운용의 효율성도 저해됨
 - 결과적으로 지방교육재정의 별도 운영으로 인해 전체 지방공공재 구성 측면에서 자원배분이 우선순위에 따라 이루어지기 힘들고, 일반지방재정과 지방교육재정 사업 간 유사중복의 문제가 상존함

□ 개혁방안

- [단기과제1] 지방교육재정교부금의 총액 규모를 실제 교육수요에 기반한 합리

적인 산정방식에 따라 결정할 필요가 있음

- 대학교육 투자는 OECD 평균 대비 상대적으로 낮으며 평생학습 참여율도 주요국에 비해 저조하기에 이 분야에 대한 적극적 투자가 필요함
- 우리나라의 GDP대비 총교육비 지출을 현행 수준으로 유지한다면, 지방교육 재정교부금 총액 규모를 재산정하여 초·중등교육 공급과잉 해소 및 고등·평생교육 투자 확충을 도모해야할 것임

○ [단기과제2] 지방교육재정의 총규모를 합리적으로 조정하고 재정 운용상의 낭비를 막기 위해서는 일반지방재정과 지방교육재정 간 협력 강화가 필수적임.

- 현재 일반지방재정과 지방교육재정이 분리되어 운영되고 있는 상황에서 일반지방재정-지방교육재정 간 예·결산 및 성과관리의 협력을 통한 효과성 제고가 시급함
- 두 재정 간 연계 협력 강화는 재정정보의 투명한 공개로 상호신뢰를 형성하고, 상호 공동 성과 관리 및 피드백 시스템을 구축하며, 협력사업에 대한 중기재정운용계획을 공동으로 수립 및 관리하고, 교육재정에 대한 정책성과평가를 실효성 있게 실시함으로써 시작될 수 있음

○ [중기과제] 지방교육재정의 규모 적정화와 운용의 효율화를 위해서는 구조적으로 지방정부의 재원조달 역할을 강화할 필요가 있음

- 중앙정부가 조달하는 지방교육재정교부금의 규모를 줄이는 동시에 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 조달책임을 높일 필요가 있음
 - 이 때, 중앙정부는 국가직 공무원인 교원에 대한 인건비와 지역 및 계층간 교육격차 해소를 위한 행·재정적 역할에 집중해야함
- 이를 통해 지방자치단체는 지역의 특성과 선호를 반영하여 유초중등교육재정의 적정규모를 결정하고, 보다 자율적이고 창의적으로 교육재정을 운용할 수 있음

○ [장기과제] 궁극적으로 지방교육재정의 효과적·효율적 운용을 위해 지방교육재정과 일반지방재정 간의 통폐합을 검토할 수 있을 것임

- 일반지방재정과 지방교육재정의 통폐합을 위해서는 정치적으로 시도지사와 시도교육감을 별도로 선출하는 방식에서 러닝메이트 방식으로 함께 선출하도록 하는 제도적 정비가 병행되어야 함

2-2. 지방교부세 개혁

□ 현황 및 문제점

- 현황1: 지방교부세: 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세
 - 보통교부세와 특별교부세의 재원은 각각 내국세 19.24%의 97%와 3%임
 - 내국세: 내국세에서 목적세 및 종합부동산세, 담배분 개별소비세의 45%, 특별회계의 재원으로 사용되는 주세 등의 세수는 제외함
 - 2010년 이후 부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환하고 그 비율을 인상함에 따라 내국세의 부가가치 세원은 크게 감소함
 - 부가가치세의 지방소비세 전환비율: 2010년 5%, 2014년 11%, 2019년 15%, 2020년 21%, 2023년 25.3%
 - 부동산교부세의 재원은 종합부동산세 전액, 소방안전교부세 재원은 담배분 개별소비세의 45%

- 현황2: 가장 큰 규모인 보통교부세의 핵심 기능은 지방자치단체의 기본적인 행정수행을 위한 재원을 보장하는 것이며, 이는 결과적으로 자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 재정형평화 기능을 수행함
 - 지역 간 재정력 격차 해소를 위한 중앙정부의 정책수단과 방법
 - 보통교부세: 각 자치단체의 재정수요와 재정수입을 산정하고 그 차액인 재정부족액의 일정비율을 교부함
 - 국고보조금: 재정력이 낮은 지역에 대해 재정자주도 등의 지표를 이용하여 더 많은 보조금을 배분하는 등 비수도권지역 및 농어촌지역을 우대함
 - 균특회계: 비수도권 등 재정력이 열악한 지역에 더 많은 재원을 보조함
 - 이외에 재정형평화 기능을 수행하는 부동산교부세, 지역상생발전기금, 지방소비세 등은 보통교부세 배분을 위한 재정수입에 80%를 포함하므로 이들의 형평화 기능은 보통교부세에 의해 상당부분 통합됨
 - 다양한 이전재원으로 각 자치단체의 일인당 지출과 일인당 자체재원의 차액을 보전하는데 일인당 차액은 인구규모가 작을수록 기하급수적으로 증가하는 경향이 있음 (15쪽 그림 참조)

- 문제점1: 지역균형발전을 위해 매년 많은 재원을 투입하고 있음에도 재정력이 취약한 지역에 더 많은 재정지원을 해야 한다는 주장이 지배적이지만, 이전재원에 의한 재정형평화 효과를 통합적으로 조정하지 않음

- 먼저 정부는 달성하고자 하는 재정형평화의 명시적 목표를 설정하지 않음
- 정부는 재정력 격차를 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등으로 나타내는데 보통교부세는 재정력지수를, 일부 국고보조금은 재정자주도를 이용하여 배분하며 무엇이 더 설득력있는 지표인지는 합의되지 못함
- 정부는 재정력 격차 완화를 위해 다양한 이전제도로 재원을 배분하지만 각 자치단체별 재정형평화 투입 재원의 규모를 통합적으로 파악하지 못함
- 보통교부세 배분기준인 재정력지수를 기준으로 파악하면, 국고보조금 등에 의해 체계적인 재정력 역전현상이 발생함
 - . 즉, 보통교부세와 국고보조금 배분 이전에 상대적으로 재정력지수가 낮은 자치단체가 이들을 배분한 이후에는 오히려 재정력지수가 높아지는 현상이 보편적으로 발생함

○ 문제점2: 보통교부세 산정 과정의 불투명성

- 보통교부세 산정을 위한 많은 기초자료를 공개하지만 수요산정에 사용되는 각 항목별 재정지출예산액을 공개하지 않기 때문에 기초수요액 산정을 위한 회귀식을 검증할 수 없음
- 기초수입액 산정에서 재정수입을 차차년도에 결산액으로 정산하지만 각 자치단체의 재정안정성을 이유로 행정안전부는 결산액의 정산기간을 여러 해에 걸쳐 임의로 조정하므로 최종 배분액 결정과정을 파악할 수 없음
- 기준재정수요액과 기준재정수입액에는 각각 재정지출 절감노력과 재정수입 확대노력 등 인센티브도 포함되어 있으므로 보통교부세는 재정형평화와 효율적 재정운영에 대한 보상이 혼재하여 정책 효과가 불분명함

○ 문제점3: 지방자치단체의 자체수입이 감소하면 발생하는 재정부족액을 중앙정부가 보통교부세 배분으로 충당해주므로 자치단체는 재정부족을 스스로 해결하기보다는 중앙정부의 재정지원에 의존하여 해결하는 연성예산제약 상태에 있으므로 자치단체의 재정책임성이 약화됨

□ 개혁방안

- 개혁방안1: 재정력 역전현상을 해소하기 위해 재정형평화 기능을 통합 운영하되 재정형평화 기능을 강화함
 - 국고보조금 및 균특회계 보조금의 체계적인 재정형평화 기능을 제한하고 이를 보통교부세 제도로 통합 운영
 - 내국세 포함범위 감소에 의한 보통교부세 재원 감소를 상쇄하기 위해 다른

- 이전재원의 재정형평화 기능 재원을 보통교부세 재원으로 통합 운영
- 각 자치단체 재정부족액에 대해 동일한 비율로 보통교부세를 교부하기보다는 재정력이 열악할수록 높은 비율로 교부하여 재정형평화 기능 강화

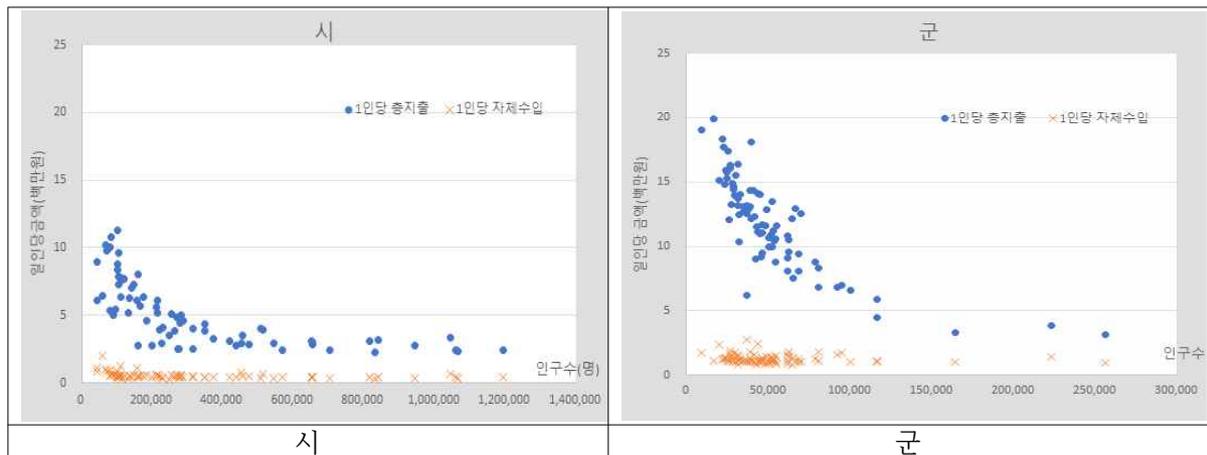
○ 개혁방안2: 보통교부세 제도운영의 투명성 확보

- 기초수요액 산정을 위한 회귀분석에 이용되는 종속변수를 공개해야 함
- 재정수입액의 정산과정에서 행안부의 인위적인 조정 권한을 폐지해야 함
- 이로 인해 발생할 수 있는 각 자치단체의 재원변동성은 자치단체별 재정안정화기금(Rainy Day Fund)을 설치, 운영하여 자율적으로 해소
- 재정수요액과 재정수입액 산정에 포함시키는 인센티브제도를 분리함으로써 재정력 격차 조정과 효율적 재정운영에 대한 보상제도를 구분하여 운영
- 보통교부세를 포함하여 중앙정부가 제공하는 모든 재정형평화 이전재원 일인당 금액을 공개하여 각 지역별 재정지원 혜택에 대한 인식 제고

○ 개혁방안3: 예산제약의 연성화를 제한하여 자치단체의 재정책임성 확보

- 보통교부세의 재정수입액을 실제 수입액으로 정산하기보다 재정수입을 잠재력으로 산정하거나 일정기간 동안 보통교부세 재원의 지역별 배분비율 고정
- 잠재력 혹은 배분비율을 단체장 임기인 4년 단위로 조정

<참고 그림> 일인당 지출과 일인당 자체수입 분포 (2019년, 백만원)



: 박혜림(2021) 재인용, 행정안전부, 2019 지방재정연감(결산)과 국가통계포털의 시군별 주민등록인구수
 주: 자체수입결산액=지방세+세외수입; 세출결산 총액(일반회계+특별회계)

3

세계개혁
하라

항구적인 복지재원 마련을 위해

3. 세제개혁

□ 현황 및 문제점

- 큰 정부를 지향하는 문재인정부의 재정기조에 코로나19라는 예기치 못한 충격이 더해져서 큰 폭의 재정적자가 만성화되어 재정 지속가능성에 대한 우려 증가
 - 관리재정수지는 당분간 IMF 경제위기 수준을 뛰어넘는 적자를 지속 전망

관리재정수지 적자 (GDP 대비 %)	1998년	2020년	2021년	2022년	2023년~2025년 평균
	4.6	5.8	6.2	5.2	4.7

- 인구고령화로 특단의 조치가 없다면 재정 지속 유지 어려울 전망
 - 총지출 증가율을 명목성장률로 묶는 강한 재정규율이 있더라도 국가채무는 2060년 GDP 대비 81.1% 수준으로 상승(기획재정부, 2020.9.)
 - 강한 재정규율이 없다면 국가채무비율은 2060년 158.7% 및 2070년 185.7%에 이를 것으로 전망(국회예산정책처, 2020.9.)
- 국가재정의 지속가능성을 유지하기 위해서는 지출 구조조정뿐만 아니라 효율적이며 상당한 규모의 세수확충이 필수적
 - 정부의 재정추계에 따르면, 현행제도 유지시 공공사회복지지출은 장기적으로 OECD 평균을 뛰어넘지만 국민부담률은 현행 격차(약 5%p) 유지
 - 우리나라의 사회복지지출 규모는 GDP 대비 12.5%('20)에서 27.6%('60)로 상승하여 OECD 평균수준인 20.5%('19)를 초과
 - 우리나라의 국민부담률은 현행 제도하에서 장기적으로 현 수준(27.4%, '19)과 유사하여 OECD 평균수준(33.8%, '19)과 약 5%p 격차 유지
 - 3대 기간 세목 중 소득세·법인세는 박근혜정부 이후 지속적인 세율인상이 이루어져 왔으나 부가가치세율은 1977년 도입 이후 10%로 고정
 - 2000년 기준 부가가치세를 운영하는 36개 OECD 회원국의 평균 세율은 19.3%
 - GDP 대비 부가가치세수 비중은 우리나라 4.1%인데 OECD 평균은 7.0%
 - 세수확충을 위한 단골메뉴로 비과세·감면축소가 제시되었음에도 그 규모는 2011년 29.6조원에서 2022년 59,5조원으로 지난 11년간 두 배 이상 증가
- 동시에 주택가격 안정화 및 투기수요 억제를 목표로 무분별하게 도입된 부동산 세부담 중과조치는 조속히 정상화할 필요성 제기
 - 주택의 유효 공급부족으로 인한 가격상승을 부동산 세제로 임기응변적 대응을 한 결과, 부동산 세제의 복잡성은 대폭 늘고 예측 가능성은 크게 하락

- 취득세·종부세·양도소득세의 세부담이 조정대상지역·다주택자·법인을 중심으로 지속가능하지 않는 수준으로 증가세

□ 개혁방안

- 증세 효율성에 대한 대국민 설득 강화
 - 잦아진 경제위기 대응 및 남북통일 대비를 위한 재정여력 확보는 미래세대를 위한 현세대의 고통분담을 통해 가능하다는 분위기 조성
- 세수확충 방안으로 우선 부가가치세율을 15% 수준으로 단계적 인상 추진
 - 부가가치세는 세율이 가장 넓고 조세왜곡이 상대적으로 적은 대표적 세목
 - 부가가치세율 인상의 세수효과: 2%p 인상시 조세부담률 0.77%p, 5%p 인상시 조세부담률 1.92%p 인상 가능(오종현 외, 2020)
 - 세율 인상 정책에 대한 국민 수용성을 높이기 위해 늘어난 세수는 기초연금 등 복지재원으로 그 용도를 한정
- 또 다른 세수확충 방안으로 22년 조세지출예산 59.5조원 중 대체·폐지 가능성이 높은 적극적 관리대상(26.7조원)과 잠재적 관리대상(19.5조원)을 중심으로 정비 방안 강구
 - 적극적 관리대상과 잠재적 관리대상의 단계적 축소·폐지 등을 통해 조세지출예산을 2018년 이전 수준인 40조원 이내로 관리
 - 수혜계층별로 조세지출뿐만 아니라 직접지출을 통한 지원 규모를 파악·공개 하여 축소·폐지의 국민적 공감대 형성을 선행적으로 추진
 - 신규 조세지출 도입시 그에 걸맞는 기존 조세지출의 감축을 동반하는 조세지출 측면의 pay-go 시스템을 실질적으로 운영하는 조치 추진
- 누더기가 된 부동산 세제를 정비·단순화하고 세부담을 정상화하는 방안 추진
 - 취득세·종부세·양도세 측면에서 18년 이후 과열된 주택시장에 대응하기 위해 도입된 조정대상지역·다주택자 증가조치 등을 가급적 원상태로 복귀
 - 공시가격 체계는 형평성을 높이기 위해 기존에 발표된 현실화율 제고 계획이 아니라 부동산 유형 및 가격대별로 차이가 있는 부분을 균일화하는 계획으로 변경

4

연금개혁
미루지 말라

4. 연금개혁

□ 현황 및 문제점

- 2018년 4차 국민연금 재정재계산 결과, 2057년에 적립기금이 고갈될 것으로 전망하고 있으며, 2019년 특별인구추계 결과를 반영하면, 재정적 지속가능성이 없는 것으로 분석됨
 - 적립기금이 소진되면, 연금지급에 필요한 2060년경의 부과방식 보험료율은 33.2%에 이를 것으로 분석됨. 이는 현재 국민연금법이 정하고 있는 보험료율 9%의 3배 수준을 넘는 것임
 - 국민연금법이 정하고 있는 연금급여율에 상응한 연금수리적 균형보험료율은 17.1~22.2%이기 때문에 부과방식 보험료율로 보험료가 부과되면 그 당시 국민연금 가입자는 수익비가 1.0 이하로 하락해, 민영연금에 가입하는 것보다 오히려 불리하게 되어 국민연금 가입 유인이 없어질 가능성이 높음

- 공무원연금과 군인연금의 재정수지 적자와 이에 따른 국민의 세금으로 조달되는 국고보조가 4차례의 개혁으로 감소되기는 했지만, 적자보전액은 계속적으로 증가될 것으로 전망.
 - 공무원연금과 군인연금의 연금충당부채는 2020년 말 기준으로 각각 829.8조원과 214.4조원 이므로, 지금 당장 수급부담구조의 균형화 조치를 하더라도 국고보전 자체를 장기간 축소하기 어렵다는 데 문제가 있음
 - 국민은 공무원연금 등 재정수지 적자를 세금으로 메꾸는 상황에서 이를 방치한 상태에서 국민부담이 가중되는 연금개혁에 동의하기 어려움
 - 국민연금과 공무원연금 등 직역연금의 일원화를 포함한 형평성 제고 요구가 지속적으로 제기되고 있음

□ 개혁방안

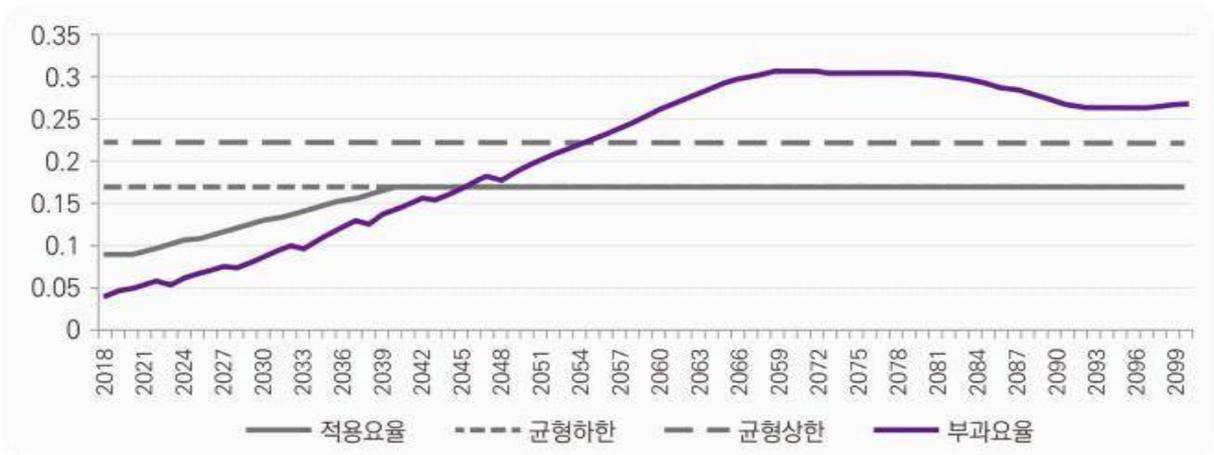
- 국민연금 개혁방안
 - 구조적 개혁 방안과 모수적 개혁 방안이 있으나, 연금지급률 연금보험료율 지급개시연령을 중심으로 수급부담구조를 균형화시키는 모수적 개혁방안이 실현가능성이 높음
 - 2018년 정부안(제3안, 제4안)과 같이 연금급여수준을 45~50% 수준으로 높이고 연금보험료율은 12~13% 수준으로 높이는 ‘더 내고 더 받는’ 연금개편 방안은 적립기금은

2063년경에 소진되고, 2065년에는 보험료율은 35.6%로 높아지게 됨. 이는 현행제도를 유지하는 경우 보다 미래세대의 비용부담을 더 높이는 결과 초래

- 연금 재정상 국민연금 급여수준을 높이는 것도 어렵지만, 하향 조정하는 것은 노후소득 보장성 측면에서 적절하지 않으므로, 연금보험료율 및 연금지급개시연령의 조정을 통하여 가능한 적립기금 소진이 발생되지 않도록 연금수급 부담구조를 가능한 조속하게 균형화시키는 것이 필요
- 연금보험료율을 현행 9%에서 17%(연금수리적 균형보험료율)로 단계적으로 인상하고, 연금지급개시연령을 현행 65세에서 68세로 5년에 1세씩 상향 조정하면, 적립기금이 2100년까지 유지 가능할 것으로 추계됨

< 적립방식 유지를 위한 연금보험료율 인상방안 (2018~2100년) >

(: 비율)



○ 공무원연금 등 직역연금 개혁방안

- 공무원연금 등 3개 직역연금은 재정 안정성 제고를 목표로 1995년 이후 4차례의 법령 개편과정에서 국민연금 제도와 유사한 제도로 바뀌어 왔음

○ 개혁방안은 다음 3개 방안이 있으나 각각 장·단점이 있어 사회적 합의 필요

- 국민연금과 완전통합하는 방안 (1안)은 적립기금을 2021년말 기준으로 949조 원을 보유하고 있는 국민연금과 적립기금이 소진된 직역연금 간의 통합이므로 국민연금 가입자가 오히려 불리할 소지
- 직역연금 신규 가입자부터 국민연금 가입방안 (2안)은 장기적으로 합리적인 방안이지만 신규 가입자가 국민연금을 가입시 상당기간 직역연금 재정적자는 더 커지고, 국고보조금도 증가되므로, 국가재정 여력이 있어야 함
- 분립 구조하에서 각 제도별 재정 안정화와 형평성 제고방안 (3안)은 국가재정부담은 가장 작은 방안이나, 현행 제도 유지에 대한 국민 불만 상존

5

재정 시스템
재구축

재정의 효율성을 담보할 수 있는 시스템을 만들어라

5-1. 포퓰리즘을 막는 제도적 시스템 구축하라

□ 현황 및 문제점

- 최근 각종 선거 등으로 재정규율이 급격히 약화되고 있음 ⇨ 적자 편향·경기 동행적 지출로 인해 재정위험 증가
 - 재정지출 급증으로 ‘재정적자 100조원, 국가채무 1,000조원 시대’ 돌입
 - 우리나라 국가채무 증가 속도는 35개 선진국 중 1위로 전망됨(IMF의 2021년 10월 Fiscal Monitor)
 - 대다수의 OECD 국가들은 코로나 이후의 재정정상화 계획이 수립되어 작동하기 시작했지만, 우리나라는 재정정상화 계획 자체가 존재하지 않음
 - 예산 편성과정에 정치권에서의 재정지출 확대 일변도의 압력 강화 추세
 - 2019년 5월 1일부터 개정되어 시행된, 대형 국책사업에 대한 예비타당성 조사의 요건 완화 등으로 예비타당성 조사의 실효성이 급격히 약화되고 있음
- | 예타면제
건수 | <u>이명박</u>
61조원 (90건) | <u>박근혜</u>
24조원 (87건) | <u>문재인 (21년 2월 기준)</u>
97조원 (122건) |
|------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
|------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
- 코로나 발생 이후, 2020년에 4차례, 2021년 2차례 추경이 이루어졌으며, 2022년에는 대통령 선거를 앞두고 연초에 추경이 이루어지는 전대미문의 상황이 발생했음 ⇨ 코로나 관련 추경 편성 과정에서는 정치권이 행정부를 압박하여 재정지출을 확대해 나가는 현상이 반복되었음
 - 대통령 선거 유세 과정에서, 재정지출을 확대하는 공약은 경쟁적으로 생산되었지만, 재정의 지속가능성을 위협하고 있는 공적 연금·사회보험·칸막이식 재정운용 구조 등을 개혁하겠다는 공약은 찾기 어려움
- 재정지출 포퓰리즘을 막기 위한 객관적인 재정정보 생산과 공개가 제대로 안 이루어지고 있음
 - 우리나라의 재정의 지속가능성을 일차적으로 판단할 수 있는 2020년 장기재정전망의 경우, 객관적인 전망을 포기하고 정책적 희망사항을 담은 전망을 발표하여 장기재정전망의 목적 자체를 훼손하였음
 - 대통령 후보자들의 선거 공약의 비용 추계에 관한 객관적 정보 제공이 이루어지지 않고 있음

□ 개혁방안

- 독립적 재정기구/위원회의 운용을 통한 재정정보 생산의 투명성 강화 추진
 - 경제전망·세수추계·장기재정전망·재정지속가능성 진단·재정준칙 준수 수준 진단·선거 공약 비용 추계 등과 관련된 정보 생산과 공개의 투명성 강화 방안 마련 및 추진 필요
 - 일차적으로 기획재정부의 관련 업무 독립성 강화를 추진하되, 해당 정보의 생산과 공개를 독립적으로 결정할 수 있는 별도의 독립적 재정위원회 수립과 운영도 추진 필요 ⇨ ① 관련 정보를 생산할 수 있는 전문성과 독립성을 가진 전문기관(국책연구기관) 지정 및 육성 ② 해당 정보 공개를 의결하는 독립적 재정위원회(가칭, 재정전략위원회) 수립 및 운영
 - 재정정보 생산 전문기관에게 필요 정보에 접근할 수 있는 권한이 부여되어야 하며, 추계 및 전망 방법론은 공개되어 외부의 검증이 가능해야 함
 - 독립적 재정위원회를 지원하는 사무국이 있어야 하며, 위원회의 구성은 정부 주요 부처의 장과 주요 직능단체 대표 및 민간 전문가로 이루어져야 함

- 선거 공약 비용 추계와 평가 시스템 마련
 - 주요 정당의 공약 비용을 추계할 수 있는 시스템 마련 필요
 - 주요 정당의 공약 비용 추계 서비스를 제공할 수 있는 전문기관 지정
 - 네덜란드(CPB) · 아일랜드(재무부) · 호주(의회예산국)
 - 주요 정당의 공약 비용 추계의 제도화
 - 주요 정당의 공약 비용 추계 의무화 및 절차의 제도화
 - 공약 비용 추계에서 한걸음 더 나아가 공약이 재정의 지속가능성·경제성장·소득분배·고용·환경 등에 미치는 영향까지 평가하는 방안도 검토 필요
 - 네덜란드의 경우, 공약에 대해 포괄적인 평가 정보 생산

- 예비타당성조사제도의 혁신과 실효성 강화
 - 조사대상 예외 사업 범위의 명확화 및 축소 필요
 - 예를 들어, 지역균형 발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국무회의를 거쳐 확정된 사업의 경우는, 범위가 모호하여 남용될 위험이 큼
 - 사회분야 의무지출 사업의 확대가 재정위험을 높이고 있으므로, 사회분야 재정사업에 대한 예비타당성 조사 방식 혁신을 통해 실효성 강화
 - 예비타당성 조사를 통해, 사전적으로 사업효과를 명확히 판단하기 어려운 경우, 의무적으로 시범사업을 통해 효과 검증 후 본 사업화하는 절차 마련
 - ⇨ 증거 기반 정책 수립 체제 수립
 - 사회분야 재정사업은 대부분 ‘조건부 통과’로 판정받아 본 사업화되고 있음

5-2. 감사원 결산기능 강화하라

□ 현황 및 문제점

- 예산 편성 시 비효율적 재정지출을 억제해야 하지만 미래예측의 어려움 등으로 현실적으로는 한계가 있음
 - 그러나 대부분의 재정사업은 매년 반복되거나 기존 사업과 유사함으로 결산을 통해 기존 사업을 철저히 분석하고 평가하면 대부분 재정지출의 비효율성을 제거할 수 있음
- 그러므로 결산기능을 강화하는 것이 재정지출의 비효율성은 제거하는데 핵심적 과제임
- 감사원은 결산을 통해 중앙정부, 지자체, 공기업, 정부 산하기관, 정부보조기관 등 전체 공공기관의 재정 집행 현황을 분석하고 평가할 수 있는 법적 권한과 전문 인력을 보유한 유일한 기관임
- 현행 감사원의 업무 관행을 보면 재정지출의 합법성을 점검하는데 중점을 두고 재정지출의 효율성을 검토는 상대적으로 소홀함. 예컨대 어떤 시설을 건설할 경우 자재를 적정가격으로 구매하였는지 검토는 잘하나 그와 같은 시설 투자의 효율성에 대한 검토는 상대적으로 소홀함
 - 예산 집행과정의 낭비보다 비효율적 사업자체가 더 큰 문제임
 - 감사원의 기능이 재정지출의 합법성에 중점을 두고 있다는 것은 감사원을 사정기관으로 인식하고 역대 대부분의 감사원장이 판사, 검사 등 법조인 출신이라는 점을 보면 알 수 있음. 경제전문가는 전운철 전 재경부장관이 유일한 예외임
 - 이와 같은 환경에서 재정지출의 효율성 감사는 소홀히 할 수밖에 없음

□ 개혁방안

- 수많은 사업과 막대한 재정지출은 매년 반복되는데 재정낭비를 대증요법으로 제거하는 것은 한계가 있음. 이를 지속적으로 제거할 수 있는 제도적 시스템이 필요

- 감사원의 업무 중점을 법령위반 적발 등 합법성 감사에서 재정지출의 효율성 분석, 평가 기능 강화로 전환
 - 재정지출은 수많은 사업과 프로그램을 통해 집행되고 있는데 관련기관과 감사원이 아니면 외부에서 집행현황이나 효과 등을 파악하기가 쉽지 않음
 - 학계, 시민단체, 언론 등에서는 문제제기가 어려움
 - 따라서 재정지출의 비효율성 지적은 감사원 외 다른 기관에서는 기대 곤란

- 이를 위해 감사원장은 법조인 위주에서 탈피하여 경제, 경영 전문가로 선임
 - 조직의 정체성도 사정기관의 인식에서 맥킨지 같은 국가 경영 효율성 제고 기관으로 전환
 - 조직문화도 legal mind에서 경영마인드 강화
 - 직원 교육 강화와 전문인력 보강
 - 정치권 영향을 배제하기위해 감사원장 임기는 장기화 (예, 8년)

※ 참고 (외국의 예)

- 미국
 - 기관명을 general accounting office에서 government accountability office(gao)로 변경
 - 의회 소속으로 재정지출의 효율성 분석에 중점
 - 역대 CEO는 회계사 등 경제 경영 전문가이며 임기는 15년

- 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영미 국가는 미국과 유사함

5-3. 성과중심 재정운영으로 재정적자 개선하라

□ 현황 및 문제점

- 예산전과정(정부예산편성, 국회심의확정, 예산집행, 결산)이 경제성, 능률성, 효과성 등 성과관리관점에서 선순환 되도록 운영하려는 시도가 1990년대 이래 대부분의 OECD 국가에서 있어왔음
 - 1980년대 이후 누적된 재정적자축소를 위해 중기재정계획제도와 성과관리제도를 두 축으로 도입한 경우가 많음

- 우리나라의 경우 1999년부터 시범사업을 추진하여 왔으며, 2003년~2004년에 걸쳐 재정성과목표관리제도(성과계획서-성과보고서)를 전면 도입
 - 재정적자축소보다는 재정운영의 자율성제고 측면에서 중기재정계획, Top-down 예산편성제도(총액배분자율편성)와 함께 노무현정부 재정혁신과제로 추진
 - 2006년 국가재정법 제정으로 법적으로 제도화(법제8조)
 - 성과지표를 중심으로 운영되는 성과계획서-성과보고서체제의 목표관리방식 외에 기획재정부는 자율평가 및 심층평가제도를 운영 보완하여 왔음
 - * 미국의 GPRA(1993), PART(2002)등이 영향을 줌
 - 최근에는 국가재정법개정(2021.12.21)을 통해 성과목표관리방식을 보완

- 나아가 2009회계연도부터 국가결산보고서에 성과보고서를 포함하게 되어 성과중심의 결산심사가 가능하도록 기반 마련
 - 중앙부처(성과보고서 작성), 감사원(결산검사시 보고서검토), 국회예산정책처(성과보고서 검토), 국회 결산심사(성과중심 결산)

- 그러나, 시범사업 시작 20년, 법적 성과보고서 작성 10년이 지났으나, 국가재정운영이 성과중심보다 종래의 통제, 투입중심에서 벗어나지 못하고 있는 것은 구조적인 문제가 있다고 보임
 - 국회의 결산심사에 대한 무관심 및 형식화
 - 법을 무시하는 결산심의의결/국회법 128조의2에 따라 정기국회개회일(9.1) 이전에 결산심사를 완료하도록 되어 있으나 최근 5회계연도동안 한 번도 지켜지지 않음
 - 결산심의의결시의 결산후속조치인 시정요구내용을 보면 성과지향적이기 보다는 지적 건수에 치중(2012:1215건, 2015:2061건, 2017:1833건, 2019:1667건)
 - 국회예산정책처의 성과보고서 평가도 대안제시보다는 지적사항에 치중

- 정부 내에서는 관련 주체들 각자의 입장에서 성과중심의 재정운영에 대한 책임의식 결여
 - 감사원은 조직의 성격상 잘못된 것을 찾아 지적하는데 중점
 - 집행기관은 수동적 입장에서 자기방어를 위해 가급적 성과정보를 감추려는 행태
 - 기획재정부는 예산편성에 치중함으로써 성과계획서-성과보고서 체제보다는 자율평가, 심층평가에 관심을 갖고 이를 예산편성과정에 반영

□ 개혁방안

- 성과평가에 대한 패러다임의 전환 (지적 비판 중심에서 공감 찾기로)
 - 성과평가는 매우 주관적이며, 정답이 없는 문제라는 인식에서 출발해야 함
 - 집행기관이 마련한 성과지표를 중심으로 지적, 비판에 치중하기보다는 성과 지표란 화두에 불과하다는 점을 인식하고, 성과지향의 다양한 정책대안의 토론을 통해 관련주체들의 공감대형성에 초점을 맞추어야 함
- 집행기관중심의 성과관리시스템 구축
 - 집행기관이 능동적으로 성과관리의 주역이 될 수 있도록 현재의 penalty 시스템을 incentive 방식으로 바꿈
 - 예산배분총액범위 내에서 자율편성권 보장, 집행상 재량권확대, 계속비수준의 이월제도 등을 통해 재정적자 축소에도 기여
 - 한국조세재정연구원에 연중 사례중심 성과관리 교육과정 운영
 - 감사원, 기획재정부, 국회예산정책처는 관리감시자가 아니라 유능한 지원자로서의 역할을 모색
- 성과중심의 결산심의를 위해 국회에 상설 결산특별위원회를 별도 설치
 - 위원 30명으로 구성하여 주요재정사업에 대한 연중 성과중심 청문, 토론회운영
 - 그 결과를 5월말 제출되는 정부결산서의 8월말 국회의결처리과정에 반영
 - 정파적 운영보다는 자유로운 토론을 보장하기 위해 여야공동위원장 방식으로 운영
 - 국회예산정책처가 전문인력(50명 수준)을 확보하여 회의 운영 지원 (현재의 소관별 성과보고서 검토방식 지양)
- 성과관리목표체계와 예산분류체계의 일원화를 위한 예산분류체계의 재편
 - 현재의 외형상 프로그램예산제도를 성과관리중심으로 내실화
 - 기획재정부와 집행기관의 합동작업단을 구성하여 예산과목개편(6개월 소요), 2024년 예산부터 시행

6
공기업·
공공기관 개혁

6. 공기업 · 공공기관 개혁하라

□ 현황 및 문제점

○ 공공기관에 대한 기능조정이 필요

- 공공기관운영법(공운법) 제14조는 공공기관에 대한 기능 조정을 '해야 한다'고 규정하고 있으나 현 정부에서 공공기관에 대한 기능 조정은 거의 없었음
- 그러다 보니 공공기관의 기능이 방만해져 계속 확장되고 있음
 - LH공사의 부정투기와 같은 부정부패, 민간의 활력저하 등 문제발생

○ 기능의 방만성으로 인해 부채(負債)는 증가 추세

- 공공기관 중 부채가 많은 39개 기관을 보면 2020년 기준 521조6000억원
 - 2013년 이후 감소 추세에 있다가 2018년 이후 다시 증가 추세
- 주요 39개 공공기관의 2024년 부채 규모는 615조8000억원에 달할 전망

○ 공공기관의 임직원 급증

- 2020년말 기준 공공기관 340곳의 임직원 숫자는 43만명으로서 2016년말에 비해 8.5만명이 늘어 25% 증가 (예산정책처, 2021)
- 공기업 경영평가에서 55점이 부여된 경영관리 부문에는 16개 세부 항목이 있는데, 이 중 '일자리 창출'은 7점으로 가장 큰 비중을 차지
 - 직원을 많이 뽑을수록 기관 평가가 좋아져 성과급을 더 받는다는 것은 곤란

○ 낙후된 공공기관 관리방식

- 공공기관에 대한 정부의 사전적, 비공식적 개입이 과도한 상태이므로 이를 사후적, 공식적 개입으로 전환할 필요

□ 개혁방안

○ 정부혁신위원회 등을 구성하여 임기내내 공공기관의 기능조정을 강력히 추진

- 이는 정부기능조정으로 연결되므로 범부처적 추진체계 필요
- 특히 그만 두어야 할 일을 선별하는 데에 초점을 둘 필요

○ 공공기관의 민간시장침해 사업을 중단

- 공공기관의 민간시장 잠식은 주무 부처와 예산당국의 방치하에 계속 확산 중

- 필요 공익사업에는 예산을 지원해야 정부나 공공기관이나 책임성을 갖게 됨
- 수익성이 낮은 사업이라도 공공기관에 전담시키기 보다는 **민간을 활용**
 - 바우처: 민간임대에 입주하는 저소득층에게 **주택바우처**로 임대료를 지원하면 복지체감도는 높아지는 반면 재정부담 감소와 자연스러운 소셜믹스도 달성
 - **최저보조금 입찰제**: 이 경우 서비스 질 훼손을 막으려면 지나친 저가입찰 지양
- 공공기관의 자율성 확대도 필요
 - 공공기관에 대한 정부의 사전 허가를 약화시키고 이사회에 권한을 부여
 - 공운법 3조는 공공기관의 자율적 운영을 보장해야 한다고 규정
 - 특히 투자자의 감시가 작동하는 **상장 공기업에 먼저 자율 관리 방식**을 적용
 - 강력한 사후평가제도가 있는데도 사전적 통제를 가하는 것은 불필요
- 공공기관 이사회 개편 필요
 - 이사회 구성을 **전원 외부 비상임**으로 바꿀 필요 (항만공사 사례 참고)
 - 사장과 본부장 등 집행부는 이사회에 출석해 논의에 참여
 - **정부이사제** 부활로 비공식적인 정부개입을 공식화, 투명화할 필요
 - 지금도 이사회 안건은 모두 주무 부처와 조율 후 상정하고 있음
 - 비상임이사의 임기를 1회로 제한하여 집행부와의 결탁 가능성을 최소화
- 기관장, 감사임명 과정 개편
 - 공운위 인사소위는 정부위원은 빼고 민간위원으로만 구성
 - 감사 자격요건에서 ‘그 밖에... 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람’ 삭제
 - 청와대의 인사 개입은 대통령이 임명권을 가진 자리에 국한
- 지정제도 및 경영평가제도 개선
 - 평가항목 조정: 일자리 창출 등 방만성을 부추기는 항목 폐지, 방만한 비핵심 업무 확장을 감점사항으로 평가에 포함, 공기업 부채의 가중치 강화
 - 지정제도: 기타공공기관에 대한 기준을 확립하고 그 범위를 더 넓힐 필요
 - 그러나 기타공공기관에 대한 통제는 전반적으로 약화시킬 필요
 - 경영평가에서 계량평가 비중을 강화하고 지표 수를 더욱 단순화
 - 경영평가에서 D, E를 더 과감히 부여하여 임원 해임건의를 활발히 할 필요

7

재정준칙
제정하라

7. 재정준칙 제정하라

□ 현황 및 문제점

○ 최근 국가채무 급증으로 건전재정 기초가 무너졌으며, 세계에서 가장 빠른 인구 고령화에 따라 앞으로 감당해야 할 국가재정 부담 대비에 적신호 발생

- 재정지출 급증으로 ‘재정적자 100조원, 국가채무 1,000조원 시대’ 돌입

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
					(2차추경)	(1차추경)

· 관리재정수지 : ▲18.5 ▲10.6 ▲54.4 ▲112.0 ▲126.6 ▲110.8

· 국가채무(조원): 660.2 680.5 723.2 846.6 965.3 1,075.7

- 현행 조세·복지제도를 유지하더라도 국가채무 규모가 2022년 GDP대비 50%에서 2070년 186%로 지속적으로 증가할 전망(국회예산정책처, 2020년 9월)

○ 선진국들은 이미 재정건전화 정책을 가동하고 있는 반면, 우리나라 국가채무 증가 속도는 35개 선진국 중 1위로 전망됨(IMF의 2021년 10월 Fiscal Monitor)

- 주요국의 중기재정 운용계획

· 독일: 22년 재정지출 19.1% 축소, 국가채무비율 22년 74.5%→25년 69.25%

· 영국: 25년 균형재정 회복, 국가채무비율은 24년부터 감소시킬 전망

· 캐나다: 22년 총지출 14% 축소, 국가채무비율 21년 51.2%→25년 49.2%

- 우리나라 국가재정운용계획(2022년 1차추경 반영)

	2023년(전망)	2024년(전망)	2025년(전망)
· 관리재정수지 :	▲104.7	▲108.4	▲109.2
· 국가채무(조원):	1,182.8	1,298.9	1,415.9

○ 따라서 금번 재정위기는 외환위기, 글로벌 금융위기와는 다르게 경제위기 해소 이후에도 특단의 정책적 노력 없이는 재정건전성 회복이 어려운 상황

- 과거 경제위기 때에는 일시적인 세출 증가와 세입 감소 문제만 해소되면 재정건전성이 빠르게 회복될 수 있었음

- 그러나 금번 재정위기는 항구적인 지출증가와 세입감소에 기인한 구조적인 문제로 우리정부와 국제기구 모두 100조원 재정적자가 지속될 것으로 전망

- 이에 우리 정부는 1980년대 초 만성적인 재정적자에서 벗어나기 위해 ‘양입제출(量入制出)’의 원칙을 도입했던 것처럼 재정준칙 도입 등 강력한 정책적 대응이 없이는 재정건전성 회복이 불가능한 상황에 처함

□ 개혁방안

- 느슨해진 거문고 줄을 팽팽하게 고쳐 매듯이 재정을 ‘경장(更張)’ 할 필요
 - 우리나라와 같은 소규모 개방경제에서 건전한 재정은 경제와 국가운영의 ‘최후의 보루’ 이므로 재정규율이 재정건전성 유지에 매우 중요
 - 재정경장(財政更張) 정책은 재정준칙의 도입부터 시작해야 함
 - ‘재정준칙(fiscal rule)’ 이란 법률로 재정적자, 국가채무 등 재정총량에 대한 한도를 설정해 재정정책의 재량권을 줄이는 재정운용 방식
 - 국민부담의 증가를 동반하지 않는 복지 확대는 지속가능하지 않기 때문에 ‘높은 복지수준 - 낮은 조세부담 - 작은 국가채무’ 라는 재정정책의 3대 책목표를 균형있게 추구하기 위해서는 재정준칙의 도입이 필수적임
 - 재정준칙은 필요한 경우 재정확장과 복지 확대를 허용하면서도 재정건전성이 유지되도록 하는 최소한의 법적 장치임
 - OECD 국가 중에서 터키와 우리나라만 재정준칙이 없으며, 이미 수차례 재정·경제전문가, 감사원 등이 재정준칙의 도입을 강력히 주장하고 있음
 - 재정준칙의 도입은 국가재정과 공공부문 전반의 개혁정책으로 이어져야 함.
 - 과감한 지출구조조정, 정책성과 창출을 위한 예산사업 관리 강화, 연금개혁, 지방재정 및 교육재정 개혁, 공기업 등 공공부문 개혁, 세제개혁 등

- 첫 단추인 재정준칙 도입이 국회에서 제대로 논의조차 되지 못하고 정부의 ‘한국형 재정준칙(안)’ 도 내용이 부실해 보완해서 조속히 법제화해야 함
 - 2020년 12월 국가재정법 개정안이 국회에 제출된 이후 기획재정위원회 경제재정소위에서 한차례 논의만 해 2016년 ‘재정건전화법’ 처럼 폐기될 위험
 - 2010년 11월 24일 건전재정포럼 정책토론회에서 제기된 실효성 제고방안
 - 핵심인 수량적 한도 설정을 시행령에 위임, 시행시기를 2025년으로 이연 → 주요 내용은 법률로 규정하고 즉각 시행해 구속력을 높여야 함
 - 적자한도를 통합재정수지 기준 GDP 대비 3% → 통합재정수지는 일반재정에서 활용할 수 없는 사회보장성 기금의 흑자를 포함하므로 국채발행으로 연결되는 ‘관리재정수지 및 해당 대통령 임기 5년 평균’ 기준으로 1.5% 또는 ‘일반회계 국채발행’ 기준으로 연 60조원 이하로 낮추어야 함
 - 국가채무한도 60% → 2016년 정부안(45%) 감안해 50%로 낮춰야 함
 - 국가재난, 경제위기 등에는 적용을 면제 → 한도초과분에 대한 상환계획과 함께 국회의원 재적 2/3 이상의 찬성 등 사후관리 장치를 마련하도록 함
 - 복잡한 산식으로 준수여부 평가 복잡 → 단순하고 투명하게 두 한도 모두 충족하게 하고, 국제기구가 권고하고 주요 선진국에 설치된 정치적으로 중립적이고 독립적인 재정위원회를 설치하여 감독하게 함

8

정부개혁기구
설치하라

8. 강력한 정부개혁기구 설치하라

□ 현황 및 문제점

- 재정지출 조정이나 공기업 개혁 등 정부개혁은 역대 정부가 추진하였으나 효과는 별로 없었음. 그 이유는 기존 제도에서 혜택을 받고 있는 기득권층의 반발이 크기 때문임
 - 정교한 개혁의 정당성 논리로 이해 관계자를 설득할 필요가 있음
 - 그러나 개혁의 정당성에도 불구하고 기득권층의 경제적 손실이 클 경우 쉽게 승복하기는 어려움

- 기득권층의 반발을 최소화하고 개혁을 성공시키기 위해서는 개혁에 대한 범정부적, 범국민적 공감대 형성이 중요함
 - 전체적으로 개혁의 분위가 정착 안 되면 각 기관 내부에서 개혁의 필요성을 이해하더라도 “개혁 꼭 해야 돼?” “왜 우리만 개혁해야 해” 등 불만 고조. 개혁을 추진하는 담당자들도 개혁 설득이 어려움
 - 따라서 정부개혁이 누구도 피할 수 없는 국가적 과제이므로 우리 기관도 개혁에 동참할 수밖에 없다는 사회적 분위기 조성이 필요

□ 개혁방안

- 범국민적 정부 개혁 분위기 조성과 강력한 추진을 위해서는 한시적 정부개혁 추진 구심체 설치 필요

- 대통령 직속 기구로 “정부개혁 위원회” 를 설치
 - 정부개혁 추진방향 정립, 추진계획 수립
 - 관련 기관의 개혁 추진상황 점검, 독려, 평가, 조정

- ※ 과거 사례 : 1998년 외환위기 시 김대중 정부 시절 4대 부문 개혁 중 공공개혁의 일환으로 기획 예산처에 “정부개혁실” 을 설치하고 공기업, 정부 산하 기관 개혁을 추진
 - 그 이후 현재까지 본격적인 정부개혁은 없었음. 지난 20여 년간 경제 사회 여건이 크게 변하였으므로 전반적으로 정부를 포함한 공공부문 리모델링이 필요함

발제자료 집필진

1-1	복지개혁	양재진 연세대학교 행정학과 교수
1-2	일자리 사업 개혁	장우현 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장
2-1	지방교육재정제도 개혁	구균철 경기대학교 경제학부 교수
2-2	지방교부세 개혁	주만수 한양대학교 경제학부 교수
3	세제개혁	박명호 홍익대학교 경제학부 교수
4	연금개혁	김용하 순천향대학교 IT금융경제학과 교수
5-1	포퓰리즘 억제 시스템 구축	박노욱 한국조세재정연구원 재정정책연구실 선임연구위원
5-2	감사원 결산기능 강화	최종찬 건전재정포럼 대표(前 건교부 장관)
5-3	성과중심 재정운영	정해방 건전재정포럼 운영위원장(前 기획예산처 차관)
6	공기업·공공기관 개혁	박진 KDI 국제정책대학원 교수
7	재정준칙 제정	박형수 (사)K-정책플랫폼 원장
8	정부개혁기구 설치	최종찬 건전재정포럼 대표(前 건교부 장관)

〈차기 정부 재정개혁 과제〉는 발제자료를 기초로
건전재정포럼의 입장을 담았습니다.

자료문의 국가경영전략연구원 미래교육센터 박상래 팀장
☎ 070-4402-7799 / 010-2366-4091 / ✉ srpark@nsi.or.kr