

감세는 서민에게 무조건 좋은 일일까요?

이명박 정부의 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

2008. 12. 1(월)14:00

충북종합사회복지센터

주최 : 충북참여자치민연대

후원 : 충북지역개발회

충북참여자치시민연대 정책포럼

감세는 무조건 좋은 일일까요.

감세가 지역민의 삶에 미치는 영향은 무엇일까요?

이명박 정부가 경제활성화를 명분으로 추진하는 감세의 76%가 부유층과 대기업에 집중될 것이란 분석입니다. 경제불황 시기 부유층 위주의 감세정책은 내국세 감소가 불가피하고, 중앙정부 교부금에 의존하는 지자체의 보통교부세의 축소, 재정력이 취약한 지방자치단체의 복지, 교육관련 지출의 상당부분을 차지하던 부동산교부세 감소 등 지방재정을 더욱 어렵게 할 것이란 지적입니다.

이에 이명박 정부가 추진하는 대규모 감세정책이 사회 저소득층과 지역민들에게 미치게 될 영향을 짚어보고 지역차원의 대응방안을 모색해 보기 위한 토론회를 개최하고자 합니다. 많은 참여 부탁드립니다.

◆ 토론 진행 계획(14:10 ~16:00)

▷ 사 회 : 남기현 교수(충청대 행정학과, 충북참여연대 상임위원장)

▷ 발 표(40분)

제1주제 : 이명박 정부 감세정책이 지방재정에 미칠 영향(25분)

- 발제자 : 성시경 시민경제사회연구소 연구원

제2주제 : 감세로 인한 충북의 재정 감소 규모와 대책(15분)

- 발제자 : 도승근 사무처장(진보신당 충북도당)

▷ 지정토론(각 10분)

- 김병우(충청북도 교육위원)

- 윤여일(세무사, 충북참여연대 시민권리찾기운동본부장)

- 최승호(충북개발연구원 연구원)

- 이재표(충청리뷰 사회문화 부장)

▷ 자유토론(20분)

2008년 감세정책과 지방재정

성 시 경
(시민경제사회연구소 연구위원)

택시기사 : 난 당신 당 안 찍었어요. 세금을 더 내라고 해서.
민주당 참모 : 당신이 내는 세금이 아닙니다.
택시기사 : 공화당 쪽은 세금 줄여준다고 하더라고요.
민주당 참모 : 당신 세금을 줄여주는 게 아닙니다.

-----미국의 한 정치드라마에서

1. 서론

미국에서 시작된 금융위기는 실물경제의 침체(recession)로 이어지고 있으며 세계의 많은 경제전문가들과 정책담당자들은 대공황(the Great Depression)의 기억들을 되새기고 있다. 이러한 경제 환경의 변화에 대응하는 경제 정책들은 다양하게 검토되고 있는 와중에서 올해 2월에 출범한 이명박 정부는 '감세를 통한 경기부양'을 전면으로 내걸고 있다. 지난 해 대통령 선거과정에서 대대적인 감세를 공약했으며, 이를 실천에 옮긴 것이 '9.1 세제개편안'이다. 이 정부의 개편안에 따르면 2012년까지 총 21조 3000억원에 이르는 세금을 깎아주도록 되어 있다. 2009년부터 종합소득세율이 2%포인트 낮아지고, 1인당 소득공제 한도가 현행 100만원에서 150만원으로 늘어난다. 또 양도소득세가 과세되는 '고가주택' 범위가 기존 6억원에서 9억원 이상으로 바뀌고, 10년 이상 보유한 1주택자는 최대 80%까지 양도세를 감면받게 된다는 개편안을 제시하였다. 강만수 기획재정부 장관은 "일자리 창출과 신성장동력 확충을 위한 저세율·정상과세 체계를 확립하는 것에 목표를 뒀다"며 "낮은 세부담이 투자 확대와 고성장으로 이어지는 선순환 구조를 정착시키겠다"고 말했다(매일경제 2008.9.2).

이러한 감세의 조치들이 투자확대와 고성장으로 이어지리라고 확신하는 이명박 정부의 경제 정책 담당자들은 이 정책이 가지고 있는 다른 이면들은 무시하는 듯하다. 그 첫 번째가 이러한 감세를 통해서 이득을 보는 계층을 예둘러 감추려하고 있다. 아니 감추기 보다는 대놓고 이해득실을 따지며, 대다수 국민들의 여론과 감정을 무시하는 듯 한 발언을 하고 있다. ‘부자들의 가슴에 박힌 대못’이라며 종합부동산세를 꼭 없애야한다는 경제 정책 총수의 발언은 감세로 인한 경제효과, 소득효과 분석을 굳이 하지 않더라도 감세정책의 이득계층이 바로 ‘부자’ 혹은 고소득층임을 쉽게 짐작하게 해 준다. 그 두 번째의 이면은 국가재정에 대한 균형적인 시각을 잃어버림으로써 생기는 것으로써 중앙정부 재정에 의존하는 지방정부의 세입에 대한 영향이다. 이 글은 바로 이 부분을 중심으로 논의하고자 한다. 즉 중앙정부의 감세안이 지방정부의 재정에 미치는 영향을 분석하고 논의하였다. 지금 현재 정부와 여당을 중심으로 제안된 감세안과 이의 규모, 이러한 감세가 지방정부에 미치는 영향을 분석하였으며 현재 논의되고 있는 지방정부의 재원확충방안들을 개략적으로 언급하고자 한다. 이러한 논의들이 지역 및 시민사회가 앞으로 대응하는 방향과 구체적인 사업들에 도움이 되었으면 한다.

2. 감세의 규모

1) 정부가 발표한 감세 규모

현재 감세의 규모를 정확히 예측하기는 힘들다. 9.1 세제개편안이 계속적으로 수정되었을 뿐만 아니라 정치적인 논의를 통해서 계속해서 변경되고 있기 때문이기도 하다. 세제개편안이 발표되고 나서 기획재정부는 전체 감세규모는 향후 5년간 21조 3000억 원이라고 발표하였다. 세목별로 보면 법인세가 9조 8000억 원으로 감세효과가 가장 크고, 소득세가 5조 8000억 원이라고 하였다. 9월 2일 기획재정부가 발표한 자료는 다음과 같이 감세규모를 소개하고 있다.

〈2008년 세제 개편에 따른 세수효과(연도별, 세목별)〉 (단위: 조원)

연도	2008	2009	2010	2010	2012	계
감세 액	1.9	6.2	9.8	3.3	0.1	21.3

세목별	소득세	법인세	상속/증여세	개별소비세	관세	기타	계
감세 액	5.8	9.8	0.9	0.6	0.8	3.4	21.3

하지만 이러한 기획재정부의 추계는 9월 1일 발표 이후에 계속적인 수정이 있어왔고 약간씩은 다른 여러 추정치들이 제시되고 했다. 그 중에서 정부의 법안제출 내용에 따라 법안비용을 추계하는 「국회 예산정책처 법안비용추계팀」의 보고서를 먼저 소개하고자 한다. 이 보고서는 정부가 제출한 법안에 부속된 비용추계를 내용을 합산한 것이다.

지난 11월 17일 발표된 보고서 ‘재정수반법안의 예상비용 분석’은 11월 7일 현재 국회에 계류된 재정수반법안 567건을 비교 분석하여 재정지출과 재정수입 추정치를 발표하였다. 이 보고서는 의원 발의 법안과 정부 제출한 법안으로 구분하여 추계하고 있는데, 지난 9.1 세제개편안을 중심으로 하여 예산부수법안으로 제출한 재정수입관련 법률안은 총 10개이며 이 정부 제안 법률안에 따른 정부 세입 감소 액은 2009년부터 2013년까지 총 20조 495억 원이다.

그 자세한 내역은 다음의 표와 같다. 이러한 정부 제출 감세법안들은 예산과 연계된 법안일 뿐만아니라 현재의 국회의 여당 의석점유율을 놓고 보더라도 원안대로 통과될 가능성이 높다고 하겠다. 법안이 통과되기까지 조정될 여지는 있지만, 현재로서 파악할 수 있는 감세규모는 향후 5년간 20조원이 넘는 것은 확실하다고 본다.

〈국회 계류중인 정부 제출 수입법안(2008. 11. 7 현재)〉 (단위 억원)

위원회	의안번호	법안명	재정수반내용	09~13 추계액
기획재정위원회	1801101	법인세법 일 부개정 법률 안	-법인세율 인하 및 과세표준 기준금액 상향 -외국법인에 대한 원천징수세율·지점 세율 인하	-90,390
	1801094	소득세법 일 부 개정 법률 안	-외국인 단기 거주자 국외원천소득 과세 축소 -서화골동품의 양도차익에 대하여 과세 -근로소득공제 축소 및 기본공제 인상 -특별공제 제도의 보완 및 현실화 -종합소득에 대한 소득세율 인하 -1세대 1주택 장기보유특별공제 확대 -양도소득세 과세 표준 구간 조정 및 세율인 하	-55,570
	1801096	종합부동산세 법 일부개정 법률안	-주택, 종합 합산 토지에 대한 과표적용을 동결 -주택에 대한 과세기준금액 상향 및 세율, 과표구간 조정 -종합 합산 토지 및 별도합산토지에 대한과 세기준 상향·과표구간 및 세율 조정	-18,897
	1801100	조세특례제한 법 일부개정 법률안	-R&D준비금 손금산입제도 도입 -중소기업의 R&D비용 세액공제를 인상 -환경보전시설 투자세액 공제를 인상 -장기보유주식 비과세 보유요건 강화 -해외자원개발 투자세액공제의 범위 확대 -국민주택 초과 공동주택의 관리용역에 대한 부가가치세를 과세로 전환	-12,042
	1801095	상속세 및 증 여세법 일부 개정 법률안	-상속세 및 증여세의 과표구간 조정 -가업상속공제액을 확대	-8,840
	1801104	농어촌특별세 법 폐지 법률 안	특세 세목 중 종부세는 본세흡수 대상에서 제외	-5,530
	1801099	개별소비세법 일부개정 법 률안	-승용자동차에 부과하는 세율 일부 조정 -카지노사업자에 대해 순매출액의 20%를 개 별소비세로 신규 과세	-5,496
	1801562	교육세법 폐 지법률안	한미 FTA 협정이 발효될 경우 승용차에 대 한 개별소비세율은 배기량에 관계없이 5%가 되므로, 2000cc이하 승용차의 경우 현행 개 별소비세율(5%)에 교육세율(1.5%)을 통합할 수 없어 교육세액 만큼 세수감소 발생	-1,405
	1801097	부가가치세법 일부개정 법 률안	2011년까지 전자세금계산서 발행 건당 100 원의 세액 공제	-780
행정안전위원회	1801540	지방세법 일 부개정 법률 안	-경형 승합 화물차 취득등록세 면제 -관광단지 개발 부동산에 대한 세제지원 확 대	-1545
계		10개		-200,495

자료: 국회예산정책처, 「예산현안분석 21호」“재정수반 법안의 예상비용
분석” pp. 25~26

정부가 10월 2일 국회에 제출한 세입 관련 법안의 비용추계내용을 보면, 이번 감세를 목표로 한 세제개편안으로 가장 많은 영향을 받는 것은 법인세이다. 향후 5년간에 있어서 9조원의 감세효과가 있다고 보고하고 있으며, 소득세는 5조 5천억원, 종합부동산세는 1조 8천억원, 상속세 및 증여세는 8천억원의 세입 감소를 예측하고 있다.

2) 국회예산정책처의 기준년도 추계방식에 따른 감세 규모

정부 제출 법안의 감세효과에 대해서는 해석상의 주의가 필요하다. 정부의 추계방식은 전년 대비 변화분의 개념으로 계산된 것이다. 따라서 제도가 변경된 첫 해에는 비용추계 방식과 같은 추계액이지만, 다음 해부터는 전년 추계액 대비 변화된 추계액을 적용하고 있기 때문에, 제도 변경에 의한 비용 변화를 전체적으로 반영하고 있지 못하다. 이 방식은 전년 대비 세입의 변화를 계산하여 다음연도 예산 편성 등에는 유용할 수 있지만 실질적인 세수 변화의 추이를 정확히 보여준다고는 볼 수 없다. 「국회예산정책처」는 이러한 문제점을 지적하고 기준년도 추계방식의 세수변화 예측치를 추정하였다. 이 추정치에 따르면 2012년까지 총국세의 82조가 재정 수입 감소가 예상된다고 하였다.

<2008~2012년 세목별 세제개편안 세수효과(기준년도 추계방식)>(단위:억원)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	합계
총국세	-61,580	-101,960	-198,070	-231,150	-232,080	-824,840
(GDP대비, %)	-0.64	-0.99	-1.78	-1.92	-1.76	-
(국세대비, %)	-3.69	-5.68	-10.54	-11.57	-10.93	-
소득세	-35,820	-25,500	-51,990	-58,410	-58,140	-229,860
법인세	0	-27,520	-79,030	-97,520	-97,520	-301,590
상속증여세	0	-5,360	-8,510	-8,840	-8,840	-31,550
부가가치세	-1,250	-550	-100	-100	-100	-2,100
개별소비세	-2,080	-5,850	-5,400	-6,530	-7,730	-27,590
증권거래세	0	-280	-280	-280	-280	-1,120
교통에너지환경세	-12,590	-13,810	-6,250	-6,250	-6,250	-45,150
관세	-6,640	-7,520	-7,520	-7,510	-7,510	-36,700
교육세	-1,590	-350	-1,370	-2,090	-2,090	-7,490
종합부동산세	-1,600	-15,190	-22,700	-22,700	-22,700	-84,890
주세	-10	-30	-30	-30	-30	-130
농어촌특별세	0	0	-14,890	-20,890	-20,890	-56,670
경상성장률전망	6.8	7.4	7.8	8.3	9.0	-
국세수입증가율전망	3.4	7.6	4.7	6.2	6.4	-

자료: 국회예산정책처, 「2008~2012년 NABO 세수추계 및 세제분석」2008. 10.p. 129

결론적으로는 이번 9.1 세제개편으로 인한 세수 감소효과가 향후 5년간 20조 내외라고 보기보다는 이후 누적적인 추계로 계산되는 총 82조원 규모라고 보는 것이 타당하다고 본다.

3. 지방재정에 미치는 영향

1) 중앙정부와 지방정부의 재정관계

정부의 감세안이 지방정부의 재정에 미치는 영향은 다음과 같이 구분된다. 먼저 지방정부의 재정은 크게 일반재정과 교육재정으로 나뉘는데 이 모두 교부금에 의존하는 이전재원 중심의 세입체제라고 볼 수 있다. 즉 일반재정은 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 국고보조금, 부동산교부세를 포함하고 있으며, 교육재정은 지방교육재정교부세를 주요한 재원으로 하고 있다.

2008년을 기준으로 한 국가재정과 지방재정의 관계를 보면 아래의 표와 같다.

〈 국가재정과 지방재정의 관계(2008년 당초예산 기준)〉 (단위: 억원, %)

		중앙정부(당초예산)		일반자치단체(당초예산)		지방교육(당초예산)	
① 총재정규모 ¹⁾	일반회계	1,749,152	(89.7)	557,230	(72.2)		(0.0)
	특별회계	201,850	(10.3)	214,241	(27.8)	18,004	(100)
	소계	1,951,002	(100.0)	771,471	(100.0)	18,004	(100)
② 국가재정에서 지방재정으로 이전	지방교부세	-257,797	(47.8)	257,797	(47.8)		
	국고보조금 (균특회계포함)	-249,577	(46.3)	249,577	(46.3)		
	부동산교부세	-31,770	(5.9)	31,770	(5.9)		
	소계	-539,144	(100.0)	539,144	(100.0)		
③ 국가재정에서 지방교육재정으로 이전	지방교육재정교부금	-289,571	(100.0)			289,571	(100)
	국고지원금	-73	(0.0)			73	(0.0)
	소계	-289,645	(100.0)			289,645	(100)
④ 중앙정부의 실질적 재정사용액 [①+②+③]		1,125,213		1,310,615		307,649	
		(41.0)		(47.8)		(11.2)	
⑤ 지방재정에서 지방교육재정으로 이전	법정전입금			-70,739	(99.8)	70,739	(99.8)
	기타			-136	(0.2)	136	(0.2)
	소계			-70,875	(100.0)	70,875	(100)
⑥ 지방정부의 실질적재정사용액 [④+⑤]		1,125,213		1,239,740		378,524	
		(41.0)		(45.2)		(13.8)	

자료: 국회예산정책처, 「2009년도 예산안 분석 IV」2008. 10. p. 380

이 표에서 볼 수 있듯이 전체 국가재정의 통합재정 규모 274조원 중에서 실질적으로 중앙정부는 112조원(41.0%), 지방정부 124조원(45.2%), 지방교육재정 38조원(13.8%)으로 나뉘어 사용되고 있다. 이중 지방정부의 예산 124조원 중에서 약 54조원(43.5%) 가량이 국가재정으로부터 이전되는 세입이며, 지방교육예산 38조원 가운데 중앙정부로부터 30조원(78.9%), 지방정부로부터 7조원(18.4%)의 이전받아 충당하고 있다. 결론적으로 우리나라 지방의 세입구조는 구조적으로 중앙정부에 의존하고 있다고 파악할 수 있다.

2) 감세가 지방 재정에 미치는 영향

중앙정부에 의존적인 지방정부의 재원 충당 구조는 중앙정부의 감세의 영향을 직접적으로 받을 수밖에 없다. 즉 국세 위주의 의존재원 배분방식은 감세 세제개편안에 따라 의존재원의 규모가 축소될 수밖에 없다.

가) 지방교부금

지방교부세법에 의하면 중앙정부는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 지원하기 위하여 내국세 수입의 일정비율을 지방자치단체에 교부하고 있다. 이에 따라 보통교부세는 내국세의 18.3%의 96%를, 특별교부세는 내국세의 18.3%의 4%를 분권교부세는 내국세의 0.94%를 부동산 교부세 전액을 지방자치단체에 교부하도록 되어 있다.

이번 감세를 통한 교부세의 감소 부분을 계산하면 다음과 같다. 먼저 앞의 표 <2008~ 2012년 세목별 세제개편안 세수효과(기준연도 추계방식)>를 참조하여 내국세 감세액(종합부동산세 제외)을 계산하면, 2008년 3조 9160억원, 2009년은 6조 5090억원, 그리고 2012년에는 17조 2640억원이다. 이의 19.24%는 다음과 같으며 여기에 종합부동산세 감소분을 더하면 2008년도의 경우 총 9134억원의 지방교부세 감소가 나타나며, 2012년도에는 총 5조 5916억원의 감소가 발생한다고 볼 수 있다.

〈지방교부금 감소액〉 (단위: 억원)

연도	총국세 감소액	내국세 감소액	보통, 특별, 분권 교부금 감소액	종합부동산세 감소액	지방교부금 감소액
2008	61,580	39,160	7,534	1,600	9,134
2009	101,960	65,090	12,523	15,190	27,713
2010	198,070	145,340	27,963	22,700	50,663
2011	231,150	171,710	33,037	22,700	55,737
2012	232,080	172,640	33,216	22,700	55,916

2008년 지방정부 예산규모 1,239,740 억원과 비교해보면 2009년의 경우 27,713억원 즉 약 2.2%의 감소효과가 발생한다고 볼 수 있다.

이러한 감소의 규모와 아울러 감소하는 세입항목의 특성을 보면 이번 감세안이 지방정부에 미치는 영향이 심각함을 알 수 있다. 즉 부동산교부금과 보통교부세는 그 사용항목이 특정되지 않는 재원으로서 이전재원이지만 지방정부의 경우 자체사업을 하는 용도로 사용되는 재원이다. 즉 지방정부에서 자율적으로 사업을 할 수 있는 예산이 깎인다는 점이다. 특히 부동산교부금만을 놓고 보더라도 서울 노원구의 경우 2007년 예산순계 889억원, 자체사업 예산이 355억원인데 이번 감세안으로 부동산 교부금 결손액이 128억원 생기게 된다. 결국 예산순계 889억원 대비 14.3%, 자체사업예산 기준으로는 약 36%의 결손분이 생기게 된다. 전남 나주시의 경우 2007년도 예산순계 2086억원, 자체사업예산 787억원인데, 이번 부동산 교부금 결손액 추정치가 119억원이다. 이는 예산순계 대비 약 6%, 자체사업예산 대비 15%의 감소가 나타난다고 볼 수 있다. 이는 지방자치단체의 자치적인 사업의 기획과 예산 편성이 점점 어려워진다는 점을 의미한다고 보겠다.

나) 지방교육재정교부금

지방교육재정교부금법에 따르면 중앙정부는 교육기관의 설치, 운영에 필요한 부족재원을 지원하기 위해 교육세 전액과 내국세 수입의 20%를 시도교육청에 교부하도록 되어 있다. 지방교육재정 보통교부금으로 교육세와 내국세 20%의 96%가 합산되어 배분되며, 특별교부금은 내국세 20%의 4%가 할당된다.

앞의 표 <2008~ 2012년 세목별 세제개편안 세수효과(기준연도 추계방식)>를 참조하여 내국세 감세액(종합부동산세 제외)을 계산하고 이를 지방교육재정교부금에 미치는 영향을 계산하면 다음의 표와 같다.

<지방교육재정교부금 감소액> (단위: 억원)

연도	총국세 감소액	내국세 감소액	내국세의 20%	교육세 감소액	지방교육재정 교부금 감소액
2008	61,580	39,160	7,832	1,590	9,422
2009	101,960	65,090	13,018	350	13,368
2010	198,070	145,340	29,068	1,370	30,438
2011	231,150	171,710	34,342	2,090	36,432
2012	232,080	172,640	34,528	2,090	36,618

2008년 지방교육재정 예산규모 378,524 억원과 비교해보면 2009년의 경우 13,368억원 약 3.5%의 감소효과가 발생한다고 볼 수 있다. 결국 지방의 열악한 교육재정을 늘리지는 못하고 오히려 감소시키는 효과가 발생한다고 볼 수 있다.

다) 주민세

국세인 법인세와 소득세가 줄어들게 되면 지방정부 세수인 법인세할 주민세, 소득세할 주민세가 줄어들게 된다. 현 세법에 따르면 법인세와 소득세 세수의10%에 해당하는 주민세를 지방정부가 징수하도록 하고 있다. 이에 따른 감세 규모와 지방재정 세입 감소 규모를 추정하면 다음의 표와 같다.

〈주민세 감소액〉 (단위: 억원)

연도	법인세 감소액	소득세 감소액	주민세 감소액
2008		35,820	3,582
2009	27,520	25,500	5,302
2010	79,030	51,990	13,102
2011	97,520	58,410	15,593
2012	97,520	58,410	15,593

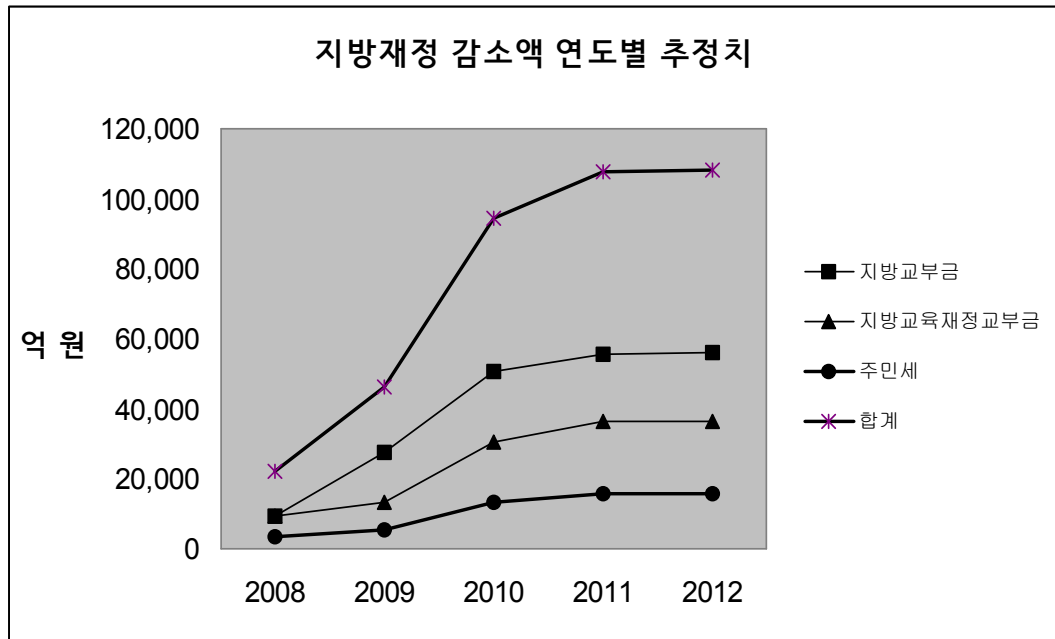
2009년에는 5,302억원의 주민세 감소가 있을 것으로 추정되며, 2012년에는 총 1조 5,593억원의 주민세 감소 효과가 있을 것으로 보인다.

라) 감세에 따른 지방재정 감소액

이러한 모든 감소분을 합산하게 되면 2009년에는 4조 6,383억원, 2011년에는 10조 7,762억원의 지방재정 감소가 예상된다.

〈지방재정 감소액〉 (단위: 억원)

연도	지방교부금 감소액	지방교육재정교부금 감소액	주민세 감소액	합계
2008	9,134	9,422	3,582	22,138
2009	27,713	13,368	5,302	46,383
2010	50,663	30,438	13,102	94,203
2011	55,737	36,432	15,593	107,762
2012	55,916	36,618	15,593	108,127



이러한 규모는 2008년도 지방정부 일반재정 예산규모 1,239,740 억원, 교육재정 378,524억원과 비교해보면 2009년의 경우 총 4조 6,383억원 약 2.86%의 감소효과가 발생한다고 볼 수 있으며 이 규모는 증가하여 2010년 총 10조 7,762억원 6.66%의 감소효과가 있다. 앞서서도 언급했듯이 규모의 문제뿐만 아니라 세입 세출의 구조면에서도 자율적으로 사용할 수 있는 자율예산의 범위가 축소되는 문제가 함께 발생하고 있음을 알 수 있다.

이번 합계 계산에서 제외된 부분이 있음을 언급하고자 한다. 먼저 정부의 교통에너지환경세법 개정안에 따르면 휘발유와 경유에 부과되는 교육세가 리터당 각각 1.5원과 1.05원 줄어들게 되어 있는데 연간 휘발유와 수송용 경유의 사용량이 연간 100억 리터와 180억 리터에 이르고 있어 그 감세 규모가 작지 않다. 표 <2008~ 2012년 세목별 세제개편안 세수효과(기준연도 추계방식)>을 보면 2008년도에는 1조 2590억원, 2009년에는 1조 3810억원의 감세효과가 있다고 한다. 이러한 법정세율의 인하에 의한 감세효과는 지방주행세의 감소로 나타난다. 하지만 유가연동보조금 재원 마련을 위해서 지방주행세의 세율을 인상하도록 하고 있다. 정부는 이에 따라 교통세의 세율인하 만큼 지방주행세를 증가시켰다고 주장하고 있다. 이러한 부분은 이번 분석에서 제외시켰으며, 교육세의 감소부분은 표 <2008~ 2012년 세목별 세제개편안 세수효과(기준연도 추계방식)>의 분석결과를 그대로 인용하였다. 즉 교통에너지환경세에 부과되는 교육세, 개

별소비세와 연관된 교육세 부분이 함께 반영된 결과라고 판단한다.

3) 감세의 각 지방정부별 영향 - 교부세를 중심으로

가) 보통교부세 및 분권교부세

2010년 보통교부세 및 분권교부세의 감소액을 각 지방 정부별로 미칠 영향을 분석하면 다음과 같다. 이 추정치는 2008년 보통교부세와 분권교부세의 교부비율을 기준으로 만들어졌다. 즉 2010년도 내국세 감소분 14조 5,340억원 의 18.3%의 96%인 2조 5,533억원, 내국세 감소액의 0.94%인 1,366억원을 2008년도 배분비율에 의해 추정하였다. 이 두 교부세의 합계 내역을 보면, 서울시, 경기도, 경기도의 시군을 합하여도 전체 감소액의 7%밖에 차지하지 않고 있음을 알 수 있다. 충청북도의 경우 2010년도의 경우 약 2000억원의 보통교부세및 분권교부세 감소분이 발생할 것으로 예상된다.

〈보통교부세 및 분권교부세 감소액〉 (단위: 억원, %)

	2008년 보통교부세		2010 보통교부 세 감소 추정치 (억)	2008년 분권교부세		2010년 분권교부세 감소 추정치(억)	감소액 합계 (억)	감소액 비중
	교부액(억)	교부비율		교부액(억)	교부비율			
서울특별시	0	0.00%	0.00	1213	9.63%	131.57	131.56	0.50%
부산광역시	3557	1.57%	399.68	788	6.26%	85.47	485.14	1.83%
대구광역시	3675	1.62%	412.94	631	5.01%	68.44	481.37	1.82%
인천광역시	236	0.10%	26.52	485	3.85%	52.60	79.12	0.30%
광주광역시	3571	1.57%	401.25	368	2.92%	39.91	441.16	1.67%
대전광역시	1771	0.78%	199.00	384	3.05%	41.65	240.64	0.91%
울산광역시	1135	0.50%	127.53	247	1.96%	26.79	154.32	0.58%
경기도	0	0.00%	0.00	1073	8.52%	116.38	116.38	0.44%
강원도	4507	1.98%	506.42	327	2.60%	35.47	541.89	2.05%
충청북도	3404	1.50%	382.49	423	3.36%	45.88	428.36	1.62%
충청남도	3509	1.54%	394.28	416	3.30%	45.12	439.40	1.66%
전라북도	5999	2.64%	674.07	479	3.80%	51.95	726.02	2.74%
전라남도	7228	3.18%	812.17	473	3.76%	51.30	863.46	3.26%

경상북도	7338	3.23%	824.53	555	4.41%	60.20	884.72	3.34%
경상남도	3987	1.75%	447.99	541	4.30%	58.68	506.67	1.91%
제주도	6816	3.00%	765.87	300	2.38%	32.54	798.41	3.02%
경기도시군	13447	5.92%	1510.96	756	6.00%	82.00	1592.9	6.02%
강원도시군	20456	9.00%	2298.51	331	2.63%	35.90	2334.4	8.82%
충북도시군	13572	5.97%	1525.00	282	2.24%	30.59	1555.58	5.88%
충남도시군	16343	7.19%	1836.36	386	3.06%	41.87	1878.22	7.09%
전북도시군	20730	9.12%	2329.30	479	3.80%	51.95	2381.25	9.00%
전남도시군	28140	12.38%	3161.92	563	4.47%	61.06	3222.98	12.17%
경북도시군	30212	13.30%	3394.74	545	4.33%	59.11	3453.84	13.05%
경남도시군	23813	10.48%	2675.72	551	4.37%	59.76	2735.48	10.33%

나) 부동산교부세

종합부동산세가 감소하게 되면 전체 액수 그대로가 지방정부의 감소분에 반영되지 않는다. 지방세 보전을 위한 부동산 교부세는 현행대로 교부될 것으로 예상되며, 균형재정용 부동산 교부세가 줄어든 것으로 보인다. 즉 각 지방정부별 부동산교부세 감소액도 균형재정용 부동산교부세 배분비율대로 줄어든다고 가정하고 계산하였다. 2010년도의 부동산교부세 감소분을 예상해보면 전체 2조 2700억원 중에서 47.2%(2007년도 기준 균형재원 배분액 비중)을 적용하여 각 지방정부의 교부세 비중을 계산하였다.

이 결과를 보면, 기초자치단체와 자치구의 감소액이 클 것으로 나타났다. 실제 부동산교부세의 혜택을 받아온 서울시의 다수의 자치구들을 비롯한 자치구 뿐만 아니라 각 시군구의 자체사업 예산이 상당히 줄어든 것으로 예상된다.

〈부동산 교부세 감소액〉 (단위: 억원, %)

	2007년 부동산 교부세		균형재원 배분 비율	2010년 부동산 교부세 감소액 (억원)
	지방세 보전액	균형재원 배분액		
서울특별시	2614	0	0.00%	0.00
부산광역시	1607	0	0.00%	0.00
대구광역시	1655	0	0.00%	0.00
인천광역시	6	0	0.00%	0.00
광주광역시	403	0	0.00%	0.00

대전광역시	550	0	0.00%	0.00
울산광역시	2	0	0.00%	0.00
경기도	23	0	0.00%	0.00
강원도	2	0	0.00%	0.00
충청북도	1	0	0.00%	0.00
충청남도	677	0	0.00%	0.00
전라북도	74	0	0.00%	0.00
전라남도	0	0	0.00%	0.00
경상북도	69	0	0.00%	0.00
경상남도	1398	0	0.00%	0.00
제주도	126	159	1.78%	190.88
경기도 시군 소계	100	752	8.43%	902.77
강원도 시군 소계	16	735	8.24%	882.36
충북도 시군 소계	1	487	5.46%	584.64
충남도 시군 소계	20	620	6.95%	744.31
전북도 시군 소계	25	637	7.14%	764.71
전남도 시군 소계	31	990	11.09%	1188.49
경북도 시군 소계	21	972	10.89%	1166.88
경남도 시군 소계	77	761	8.53%	913.58
서울 자치구 소계	75	805	9.02%	966.40
부산 자치구 소계	191	631	7.07%	757.51
대구 자치구 소계	85	364	4.08%	436.98
인천 자치구 소계	28	414	4.64%	497.00
광주 자치구 소계	69	215	2.41%	258.11
대전 자치구 소계	0	216	2.42%	259.31
울산 자치구 소계	27	167	1.87%	200.48

보통교부세, 분권교부세, 부동산 교부세의 2010년 기준 감소분을 각 광역 자치단체 기준으로 재구성하여 2007년 예산과 비교하면 다음과 같은 표를 구할 수 있다. 아래의 표는 기초자치단체를 각 광역별로 합산하여 계산한 것이다.

〈자치단체별 교부세 감소액(2010년 기준)〉 (단위: 억원, %)

	보통/분권 교부세 감소액	부동산 교부세 감소액	교부세 감소액 합계 A	2007년 세입예산 (순계) B	A/B(%)
서울특별시	131.57	966.40	1,097.97	181,216	0.61
부산광역시	485.15	757.51	1,242.66	63,507	1.96
대구광역시	481.38	436.98	918.36	40,131	2.29
인천광역시	79.12	497.00	576.12	52,385	1.10

광주광역시	441.17	258.11	699.28	23,361	2.99
대전광역시	240.65	259.31	499.96	23,535	2.12
울산광역시	154.32	200.48	354.8	18,258	1.94
경기도	1,709.34	902.77	2,612.11	224,574	1.16
강원도	2,876.31	882.36	3,758.67	54,733	6.87
충청북도	1,983.95	584.64	2,568.59	43,181	5.95
충청남도	2,317.63	744.31	3,061.94	65,797	4.65
전라북도	3,107.28	764.71	3,871.99	59,375	6.52
전라남도	4,086.45	1188.49	5,274.94	77,647	6.79
경상북도	4,338.57	1166.88	5,505.45	81,930	6.72
경상남도	3,242.16	913.58	4,155.74	88,212	4.71
제주도	798.41	190.88	989.29	22,022	4.49

위의 표를 보면 2010년 교부세 감소액을 2007년도 세입예산(순계기준) 대비 비율이 나와 있다. 결국 재정상태가 좋지 않은 비수도권의 많은 지방 자치단체들을 대체로 5% 내외의 세입감소 효과가 있는 것으로 나타났다. 이 감소분은 주민세의 감세에 따른 세입감소분과 농특세 전환, 목적세 폐지 등으로 생기는 세입증가분을 포함시키지 않은 것이지만, 많은 지방정부에 치명적인 영향을 끼칠 것이라고 예상할 수 있다.

서울과 경기 인천 지역 등 수도권에 미치는 영향은 별반 크지 않다고 볼 수 있지만, 비수도권 지역에 미치는 영향은 매우 크다 볼 수 있다. 이 표에 나와 있듯이 강원도는 2007년도 세입예산에 비해 약 6.87%가 감소하게 되며, 충청북도는 약 5.95% 감소하게 된다.

4. 감세가 지방재정에 미치는 영향과 관련한 논의들

이번에는 이번 감세안이 지방재정에 미치는 영향을 분석한 것과 아울러 함께 논의하여야 할 사항들을 지적하고자 한다. 이번 감세안이 가지고 있는 지방재정에 미치는 파급효과들을 재정리 하고자 한다. 이와 함께 현재 2009년도 예산안에서 논의되고 있는 재원 보전 방안들을 함께 언급하겠

다.

1) 악화되는 지방재정과 불충분한 자원 보전 방안

앞서 분석에서 있었듯이 이번 감세안으로 직접적인 영향을 받는 지점은 지역의 공공재원 축소라고 할 수 있겠다. 지역의 공공재정은 일반자치단체 재정, 교육재정으로 구성되어 있는데 이에 미치는 영향의 방향은 다음과 같다. 첫째 소득세, 법인세 등 내국세의 감세는 지방교부세의 감소와 소득세할 법인세할 주민세의 감소로 이어진다. 둘째, 내국세의 감세는 또한 지방교육재정교부금을 감소시킨다. 셋째, 종합부동산세 축소 혹은 장기적인 폐지 조치는 부동산교부세의 감소로 이어진다. 마지막으로 이번 감세안과는 별도로 2010년부터 실시될 목적세의 내국세로의 통합은 지방교부세의 증가와 농특세 중 지방세분 지방세 전환이 될 것이라고 예상할 수 있지만 이 영향은 감세안에 비해 적을 것이라고 예상된다. 오히려 목적세인 교육세의 내국세로의 흡수통합은 내국세분의 지방교육재정교부금 증가와 아울러 교육세분 지방교육재정교부금 감소라는 두 형태로 나타날 것이다. 결론적으로 이번 9.1 감세안은 지방정부의 세입에 있어서 축소시키는 형태로 나타날 것으로 예상된다.

이러한 예상에 있어서 세입 축소의 규모뿐만 아니라 질적인 측면을 같이 논의할 수 있겠다. 지역의 공공재원이 성격은 크게 두가지로 구분될 수 있다. 경상경비 사업, 복지지출, 국고보조금 사업과 같이 실제 지방 정부의 자율적인 의사결정에 의해서 집행되기 보다는 법률에 의해서 혹은 중앙정부의 사업을 지방 정부에서 대행하는 경우이다. 이러한 사업들의 증가는 지방 정부의 예산을 외모에 있어서는 증대시키기는 하지만, 자율적으로 예산을 편성할 수 있는 부분들이 예산규모에 비해서 많지 않다고 할 수 있다.

행정안전부의 「2008년도 지방자치단체 예산개요」에 따르면전체 자치구의 2008년도 정책사업예산은 총 11조 3,924억원이며, 이중 자체사업이 차지하는 비중은 평균 39.6%이다. 한편, 자치구에 2008년 1월 1일부터 8월 31일까지 2차례에 걸쳐서 총 5,195억원의 부동산교부세 균형재원이 교부되었는데, 2008년 당초 예산기준으로 자치구의 정책사업예산 대비 부동산교부세 교부액은 전국 자치구 평균 4.7%에 이른다. 그리고 자체사업예산 대비 부동산교부세 교부액의 비중은 11.7%에 이른다. 여기에서 정책사업에서 자체사업이란 보조사업(국고보조사업,균특회계사업 등)을 제외하

고 실질적으로 자치구가 지방세, 세외수입, 조정교부금, 재정보전금, 부동산교부세 등의 가용재원을 가지고 자체적으로 추진하려는 사업의 예산을 의미하기 때문에 부동산교부세는 자체사업추진 가용재원의 11.7%를 차지한다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 부동산 교부세가 차지하는 비중은 재정력에 따라 편차가 크다. 즉 재정력이 좋지 않아서 자체사업을 추진할 여력이 별로 없고 자체사업비중이 낮은 자치구들은 부동산교부세 균형재원 교부액의 자체사업대비 비중이 상당히 크다. 예를 들어 부산광역시 자치구 평균 23.0%, 광주광역시 자치구 평균 23.8%, 대전광역시 자치구 평균 20.1%를 차지하고 있다. 부동산교부세 균형재원 교부액이 자체사업예산 대비 20%가 넘는 자치구들 경우 부동산교부세가 실질적으로 해당 자치구 가용재원의 20%가 넘는다는 의미이며, 자치구들에게 부동산교부세 재원의 감소는 실질적인 가용 재원의 감소를 의미한다. 이러한 자치구의 상황은 수도권을 제외한 시군에도 같이 적용될 수 있다. 결국 이번 감세안이 주요 항목인 내국세의 축소와 종합부동산세의 감세는 재정이 열악한 지방정부의 재원을 더욱 축소시키는 결과를 초래하게 되었다.

이에 대한 정부의 대책은 매우 답답하기만 하다. 전반적으로 구체적인 정책 대안이 없이 ‘감세로 인한 경제활성화로 장기적으로 내국세가 증가하여 지방정부의 이전재원이 늘어날 것’이라고 하고 있다. 뿐만 아니라 지방정부의 세출구조조정을 요구할 뿐만 아니라 이후에 중앙정부와 지방정부간 자원배분 협의를 통해서 해결할 것이라고 하고 있다.

2) 수정예산안의 목적예비비 1조 1천억원 증액과 관련하여

이러한 기조 속에서 적극적으로 대응하지 않던 중앙정부는 이번 11월에 발표한 수정예산안에서 목적예비비 1조 1000억원을 추가 편성하였다. 즉 부동산교부세 재원이 축소된다는 지적에 부동산교부세 재원감소분에 한해서 1조 1000억원의 지방정부 재정지원 확대 수정예산안을 편성하였다. 이 수정예산안은 부동산교부세 감소분이 보전을 위한 용도로 지출되도록하는 목적예비비로 편성하였다.

하지만 이 목적예비비의 편성에 있어서도 여러 가지 문제가 있어 보인다. 먼저 이 목적 예비비는 한시적인 대응책이라는 점이다. 목적예비비로 편성된 점에서 볼 수 있듯이 장기적으로 지방 정부의 예산부족분을 충당하기

위한 구조적인 개선책이라고는 볼 수 없다. 적어도 종합부동산세 개편에 따른 영향이 2009년도에만 있는 것이 아니고 계속적으로 미치는 한에서 특히 2012까지 약 8조5천억 가량의 세수 감소가 예상되는 상황에서 이러한 대책은 임시방편적이다. 둘째, 그 액수에 있어서도 매우 부족하다. 2009 회계연도 지방정부의 일반재원으로 지원되는 이 목적예비비는 실제로는 약 5천억밖에 되지 않는다고 봐야 한다. 왜냐하면 이미 내국세 세입 예산안이 감소 편성되었고 이에 따른 교부금도 당초 예산안에서 5,600억 가량 감액되었다. 즉 목적예비비로 일반재원으로 1조 1000억원이 지원된다고 하더라도 실제로는 5000억 가량이라고 봐야한다.

세 번째는 국회예산정책처에서도 지적하고 있듯이 예비비 편성의 기본적인 요건에 부합하는지의 여부와 구체적인 배분방식이 불명확하다는 점을 지적할 수 있다. 국가재정법에 따르면 예비비의 편성은 “예측할 수 없는 경비”에 대한 것이어야 함에도 불구하고 이러한 구성요건에 해당하지 않는다고 볼 수 있고, 지방정부에 대한 배분 기준에 있어서도, 예비비를 지방정부의 일반재원으로 하기위한 구체적인 기준과 배분방식이 제시되어야 하는데 그렇지 못한 점을 들 수 있다.

3) 지방 SOC 사업 확대와 관련하여

국가재정의 축소와 대비되게 대규모 공공사업 프로젝트들이 논의되고 있다. 특히 지난 11월 3일 발표한 <경제난국 극복과 지방살리기를 위한 재정지출 확대방안>을 보면 지방 SOC 사업에 총 4조 6천억원의 예산이 투입될 예정이다. 그리고 2009년도 예산안과 함께 제출된 <국가재정운영계획 2008~2012>에 보면 5대 지역발전추진전략과 30대 선도프로젝트의 선정을 통해서 향후 50조원의 재정투입을 약속하고 있다. 특히 30대 선도프로젝트에 대해서는 그 구체적인 사업들이 드러나고 있지는 않지만 대체적으로 지역 SCO사업들을 중심으로 구성될 것이라고 전망하고 있다.

결국 대규모 토목공사를 통해서 지역의 흐트러진 민심을 잡아보고 지역경제를 활성화시키겠다는 의도라고 보여진다. 이러한 사업들은 특히 대공황 이후의 뉴딜 정책의 본따서 만들어졌다고 하지만 사실 대형토목공사와 이에 따른 공공근로사업들에 대한 정확한 평가가 이루어져야 한다고 본다. 지금까지 건설된 지역의 도로망들과 넘쳐나고 활용되지 못하고 있는 SOC 시설들을 재평가 해볼 필요가 있다. 최근의 분석과 미국 뉴딜 정책의 평가들을 보면 대규모 시설 공사 사업보다는 사회서비스 사업이 경제적인 효

과들이 크다고 한다. (참조: 홍헌호 “대공황 때 실패한 토목공사를 다시 벌인다고?” 프레시안, 2008. 11.7) 지역의 토목과 건설 위주의 사업 편성은 지난 시기 일본의 경제침체와 지역의 누적된 적자재정으로 이어졌던 경험들을 반면교사로 삼을 필요가 있다.

4) 지역 소득세 소비세 도입 논의와 관련하여

지방재정 문제의 근원적인 해결책으로 제시되고 있는 지역소득세, 소비세에 대해 심도 깊은 논의가 필요하다고 보지만 이번 글에서는 간단히 몇 가지만 지적하고자 한다. 아직은 많이 공개되어 있지 않은 상태이고 구체적인 논의의 진전이 많지는 않지만 한나라당 일부 의원들이 의원입법이 발의해 놓고 있는 상황에서 몇 가지 우려되는 지점들을 밝히고자 한다.

먼저 수도권에 집중된 경제적 부와 경제활동을 고려한 세제 개편이 있어야 할 것이다. 사실 국세와 지방세간의 세목교환에 대한 논의는 많이 있어왔다. 하지만 어떠한 시뮬레이션 결과를 놓고 보더라도 블랙홀처럼 빨아들이는 수도권의 경제적 권력을 제어할 수 있는 방안은 쉽게 제시되지 않았다는 점이다. 즉 수도권의 과감한 경제적 희생을 제외하고서는 완성되기 힘든 제안들이라는 점이다. 이에 따라 지난 2007년 서울시에도 도입한 ‘공동세’ 제도들을 활용할 필요가 있다. 광역행정단위별로 일정한 세목을 선택하여 공동세화 하여 지방정부에 이전하는 식으로 논의하는 것도 필요하다고 본다. 이와 아울러 지역소득세 소비세 논의가 자칫 부의 역전 현상을 불러올 수 있는 점도 유의해야 한다. 즉 지역소득세와 소비세의 도입으로 지역 주민들의 1인당 조세 부담률이 더 커질 수 있는 가능성이 있다는 점도 지적할 수 있다. 현재 수도권의 규제완화와 지역소득세 소비세 논의를 서로 함께가서는 안 되는 것이라고 본다. 즉 수도권의 경제집중이 더 심해질 것이 예상되어지는 정책과 지역소득세 소비세 논의는 지역재정의 확충이라는 목표를 훼손할 것이기 때문이다.

5. 결론

‘감세 천당, 증세 지옥’이라는 도그마에 사회 일부에 퍼져 있다. 세금이라는 것은 권력의 생성과 그 궤를 같이하고 있으며, 권력이 역할이 수탈과 지배로 규정되는 한에 있어서 세금은 부(負)의 인식을 가질 수 밖에 없다. 근대 시민 혁명은 세금에 대한 시민권적인 권리쟁취의 역사와 함께 했다. 이러한 세금에 대한 저항과 반대의 흐름은 현대 수정자본주의, 복지 국가

의 탄생이후 그 인식이 변화하게 된다. 대공황의 경험은 시장만능주의보다는 국가의 역할, 공공선의 역할을 중시하게 되고 이는 국가 재정 정책의 중요성을 일깨우게 된다. 국가 재정 정책의 주요한 물적 기반으로 세금은 그 활용에 따라서 경제의 성장과 안정이라는 목표를 위해 자원배분, 소득재분배의 역할을 담당하게 되어 왔다.

1980년대 세계적인 보수정권의 등장은 경제 정책에 있어서 ‘작은 정부와 시장주의 원칙’으로 연결된다. 레이거노믹스와 대처리즘은 그 정책의 구체화된 형태라고 할 수 있다. 소득세와 법인세의 인하와 이를 통한 경제적 유인의 제공이라는 논리 속에서 감세는 보수주의자들에 의해서 끊임없이 추구되었으며, 제3의 길을 주창해온 진보주의자들까지도 감세 정책의 집행을 적극적으로 고려하거나 실행에 옮기기까지 하였다. 최근에 있어서 조지 W 부시, 고이즈미 등의 신보수주의 정권들은 감세정책을 ‘전가의 보도’처럼 휘두르기 시작했고 이에 맞추어 한나라당은 10년간의 실권을 만회하기 위한 보수세력의 이정표로 감세를 주장하여왔고 이를 실행에 옮기고 있는 것이다. 감세로 인한 경기 부양의 효과 혹은 적자 재정의 확대와 국가 채무의 확대 등의 결과적인 측면은 차지고서라도, 그 이념적인 맥락은 ‘작은 정부와 시장주의’라는 원칙에 충실하고자 하는 보수주의라고 하겠다.

하지만 이러한 감세의 정책이 현재의 한국 실정에 적합한 것인지에 대해서는 짚고 넘어가야 할 것이다. 현재 진행되고 있는 세계적인 금융위기와 뒤를 잇는 경제침체에 대한 선택지로서 감세는 그 근본적인 타당성을 따져보아야 한다. 경제침체기에 있어서 감세가 경제를 안정화시키고 경제성장을 도모했다는 경험들을 찾아내기가 힘들 뿐만 아니라 오히려 국가의 적극적인 개입과 재정 지출의 확대를 통한 경기 부양 정책이 많은 국가들에서 채택되고 있음을 주목할 필요가 있다. 뿐만 아니라 사회가 고령화되어지는 시기에 있어서 전 국민의 복지수준을 높이기 위한 재정 수요를 어떻게 충당할 것인지에 대한 준비가 되어 있지 않은 감세 정책은 고려의 대상이 될 수 없다.

한국 내부의 경제 발전과 재정의 분배를 살펴보면, 수도권 중심의 비균형적 발전과 분배가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이 글에서 이번 감세가 비수도권에 미치는 영향들을 확인해보았다. 지방교부금의 축소는 지역 재정의 기본 수요와 사업에 대한 요구를 채우기 힘들게 만들 것으로 보인다. 이러한 지역의 발전을 저해하는 방식으로 이루어지는 감세는 지역 주민들

의 입장에서는 채택하기 힘든 정책으로 보인다. 이렇게 그 이득보다 손실이 많은 정책을 계속해서 이끌고 가겠다는 이 정부는 가장 이데올로기적인 정부라고 생각되어 있다. 이명박 정부는 출범에 맞추어 ‘실용 정부’를 표방했었다. 하지만 이번 감세 정책의 입안과 앞으로 예정된 실행을 보건데, 가장 ‘비실용적’인 정부가 되지 않을까 싶다.

강부자 감세정책에 대한 충북지역사회의 대응방안

도승근 (진보신당충북도당 사무처장)

I. 이명박 정부의 감세정책으로 인한 피해분석

1. 부자감세로 인한 실질적인 서민복지 후퇴

- 정부는 지난 9월 1일과 9월 23일에 소득세, 법인세는 물론 상속증여세, 종부세, 양도소득세를 포함한 연간 20조원 (국회 예산정책처 분석으로 2012년까지 82.5조원) 규모의 대규모 감세안을 발표했다.

진보신당에서는 정부 감세안에 따른 세금감면효과의 76%는 상위2% 부유층과 0.3% 대기업에 돌아감을 규명하고 그 심각성을 밝힌 바 있다.

또한 열악한 재정현실로 인해 재정수입의 상당부분을 중앙정부에 의존하고 있는 지자체들이 이번 감세안으로 인해 연간 10조원이 넘는 지자체 재정수입이 줄어들게 될 것임을 경고한 바 있다.

정부의 부자 감세안은 결국 부유층과 대기업에게는 엄청난 축복이 될 수 있는 반면 그 피해는 고스란히 서민과 지방의 몫이 되는 것이다.

- 정부는 10월 2일 총수입이 295조원, 총지출 274조원 규모의 09년 예산안과 기금운용계획 안을 국회에 제출하였다.

하지만 이번 예산안은 5% 내외의 장밋빛 성장을 전제로 하는 등 그 신뢰성에 근본적인 의문이 제기되었고 급기야는 예산안 제출 한 달 만에 원래 예산안에 비해 세입은 1.9조원 정도 줄어들고, 세출은 10조원 늘이는 수정예산안을 다시 제출하는 사태가 벌어졌다.

- 이번 예산안은 정부의 대규모 감세안이 발효되는 첫해의 살림살이인 만큼 대규모 감세로 인한 재정수입감소가 서민복지축소로 이어지지 않을까하는 우려가 꾸준히 제기되어 왔다.

실제 진보신당이 09년 사회복지 예산안을 분석한 결과 작년 대비 사회복지 예산 증가분 6조 1천억원(9% 증가) 중 국민연금 등 각종 공적연금과 기초생활보장 등 정부가 의무적으로 지출해야 하는 복지예산을 제외하면 실질적으로 늘어난 복지예산은 1조원(증가율 1.6%)에 불과하다는 것이 확인되었다.

- 정부가 추가로 제출한 수정예산안도 추가지출 확대 분 10조원 중 8조원은

SOC 등 경제분야 지출 예산으로 채워져 있고 복지분야 지출 증가는 애초 지원대상자를 과소 추계한 기초생활보장급여 지원대상자를 수정하는 것에 따른 예산 증가분 등 1조원 정도에 불과했다.

- 작년과 올해 작성된 국가재정운용계획을 비교 분석한 결과 이러한 복지 소홀 현상은 이명박 정부 향후 5년간 지속적으로 이어질 것으로 예상된다.

작년에 작성된 국가재정운용계획에 비해 올해 작성된 국가재정운용계획에는 복지분야 재정지출 증가율이 1%p 낮추어지도록 계획되어 있으며, 특히 기초생활보장이나 장애인, 노인과 같은 취약계층 지원예산은 현저히 줄어드는 것으로 계획되어 있어 문제의 심각성을 더하고 있다. 실제 기초생활보장 예산은 많게는 한해 1조원에 가까이, 취약계층 예산 또한 6천억원 정도 줄어들 것으로 분석되고 있다.

(단위 : 백억원, %)

지출 구분	재정운용 계획구분	07년	08년	09년	10년	11년	12년	평균 증가율
보건 복지 총액	07~11년	6,138	6,754	7,466	8,187	8,886	-	9.7
	08~12년	-	6,765	7,371	8,030	8,724	9,443	8.7
	차이	-	11	-95	-157	-162	-	-1.0
기초 생활 보장	07~11년	658	685	724	864	1,012	-	11.4
	08~12년	-	686	695	799	918	1,010	10.2
	차이	-	1	-29	-65	-94	-	-1.2
취약계 층지원	07~11년	91	92	111	135	181	-	18.7
	08~12년	-	92	100	111	123	137	10.5
	차이	-	0	-11	-24	-58	-	-8.2
공적연 금	07~11년	1,900	2,143	2,500	2,762	3,051	-	12.6
	08~12년	-	2,143	2,385	2,681	2,992	3,335	11.7
	차이	-	0	-115	-81	-59	-	-0.9
보육가 족여성	07~11년	122	157	182	217	248	-	19.5
	08~12년	-	162	189	203	217	233	9.5
	차이	-	5	7	-14	-31	-	-10.0

※ 출처 : 국가재정운용계획 2007~2011, 2008~2012

2. 감세로 인한 지자체 재정 악화

- 08년 예산 기준으로 246개 모든 지자체의 평균적인 재정자립도는 53.9%에 불과하며 수도권 몇몇 지자체를 제외한 상당수 지자체의 재정자립도는 더욱 열악해서 재정자립도가 30% 에도 미치지 못하는 지자체가 151개나 되고 있다.

광역지자체의 경우 경기도를 제외한 거의 모든 도가, 기초 지자체의 경우 수도권 일부시와 서울 강남지역의 일부 자치구를 제외한 상당수의 시와 자치구, 그리고 거의 모든 군의 재정자립도가 30%가 되지 않는 실정이다.

- 지자체의 열악한 재정현실에서 지자체 재원을 보완하고 지자체간 재정격차를 축소하기 위한 핵심적인 장치가 바로 지방교부세다. 08년 기준 지방교부세 금액은 29조원에 이르고, 지자체 전체 재정수입의 20% 이상을 지방교부세에 의존하고 있어서 지방교부세가 줄어들거나 증가율이 둔화될 경우 지자체 재정 운용에 심대한 타격이 될 수밖에 없다.
 - 현행 법률상 종합부동산세 전부와 내국세(목적세, 종합부동산세, 특별회계의 재원으로 사용되는 세목은 제외)의 19.24%는 지방교부세로 지자체에 교부토록 되어 있고, 교육세 전부와 내국세의 20%는 지방교육재정교부금으로 시도교육청에 교부토록 되어 있기 때문에 국세가 줄어들 경우 지자체와 지역교육청 재정에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 지방세 수입 중 상당 부분을 차지하는 주민세의 경우 소득세와 법인세의 10%를 내도록 되어 있기 때문에 소득세와 법인세가 줄어들 경우 그 10%만큼 주민세도 줄어든다.
- 이번 정부 감세안이 완전히 발효될 경우 지방의 살림살이에 미칠 규모가 연간 10조원이 넘을 것으로 분석되고 있다.

[표-4] 정부 감세안에 따른 지자체 재정 감소 추정액

구분	재정변동 사유	변동금액(억)	비고
지방교부세	종합부동산세 감면	22,704	종부세 감면에 따른 부동산교부세 감소
	내국세 감면	33,325	내국세 감면에 따라 보통·특별·분권교부세 19.24%만큼 감소
	소계	56,029	
지방교육재 정교부금	교육세 감면	629	교통환경에너지세와 개별소비세 감면에 따른 교육세 감소
	내국세 감면	34,641	내국세 감면에 따라 보통·특별교부금 20% 감소
	소계	35,270	
주민세	주민세 감소	14,079	소득세 법인세수 감소액의 10%만큼 감소
합계		105,378	

- 종부세 인하로 인해 부동산교부세의 경우 올해 예산 31,770억원에서 내년에 산은 17,882억원으로 13,888(44%)나 줄어들게 되어 대부분의 기초 지자체에서 60~70억원이나 줄어들 것으로 전망되고 있고, 얼마 전 현재의 종부세 일부 위헌 판결로 인해 당장 올해 부동산 교부세도 6,000억원 줄어들 것으로 전망되어 지자체 재정 운용에 적지 않은 부담을 안겨줄 것으로 보인다.
- 내년도 예산안과 함께 국회에 제출된 ‘국가재정운용계획 2008~2012’에 따르면 09년 이후 향후 지방교부세 연평균 증가율은 2.8%에 불과해 감세안이 반영되기 전에 작성된 ‘국가 재정운용계획 2007~2011’에 나와 있는 09~11년까지의 지방교부세 연평균 증가율 7.9%에 비해 무려 5.1%나 줄어드는 것으로 나타나서 지방교부세 감소로 인한 지자체 수입 감소는 해가 갈수록 더욱 심각해질 것이다.

금액상으로도 감세효과가 전부 반영되지 않는 09년의 경우 올해 제출된 국가재정운용계획상 지방교부금 금액이 작년에 제출된 계획에 비해 1조원 감소에 불과하지만 2011년에는 49,833억원, 2012년에는 70,932억원의 지방교부금이 줄어들 것으로 전망되어 재정상황이 열악한 일부 수도권을 제외한 대부분의 지방에서 심각한 재정적 어려움이 직면하게 될 것으로 예상된다.

[표-5] 국가재정운용계획상의 향후 지방교부금 지출금액 비교

구분	2009	2010	2011	2012	합계(억)	증가율(%)
금년계획 (감세 적용)	305,541	305,874	319,332	327,397	1,258,144	2.8
작년계획 (현행 기준)	315,542	341,425	369,165	398,329 (추정액)	1,424,461	7.9
지방교부금 감소액	△10,001	△35,551	△49,833	△70,932	△166,317	△5.1

※ 국가재정운용계획 2008~2012, 2007~2011 참조

2012년 추정액은 09~11년간 평균 증가율 7.9%를 적용하여 추정한 금액임

- 복지사업의 대부분은 국고보조방식으로 진행되고 있는데, 국고보조사업의 기본 특징은 중앙정부와 지방정부의 비용의 일정부분을 분담하는 이른바 매칭펀드 방식으로 사업이 진행되기 때문에 지자체는 다른 사업예산에 우선하여 국고보조사업예산을 편성할 수밖에 없어 지자체의 재정운용의 자율성을 제약하고 있으며 재정여건이 열악한 지자체는 국고보조사업에 의해 상당한 재정부담을 받고 있다.

지자체의 예산 증가 정도에 비해 사회복지 국고보조사업예산과 이로 인한 지방비 부담 증가율이 훨씬 높기 때문이다.

- 국고보조사업이외에 05년에 국고보조사업에서 지자체 사업으로 이관된 67개의 분권교부세 대상 복지사업도 지자체 부담을 가중시키고 있다. 해당 사업을 위해 중앙정부가 분권교부세를 별도로 지원하고 있지만 분권교부세 지원액으로는 전체 사업비를 충당하기에 역부족이어서 해마다 지자체가 해당 사업을 위해 별도의 지방비를 부담하고 있기 때문이다.

- 아래 <표6>에서 알 수 있듯 지난 4월 감사원의 “사회복지분야 지방이양 사업 운영 실태”에 대한 감사결과에 따르면 02~07년간 230개 기초 지자체의 총예산 증가율은 6.1%에 불과한 반면 사회복지 국고보조사업의 확대에 이들 국고보조사업으로 인한 지방비 부담액은 15.6%나 늘어나서 지자체 재정 부담이 가중되는 것으로 분석된다.

또한 지방으로 이양된 분권교부세 대상 사업의 경우에도 이들 사업을 위해 중앙정부가 지원하는 분권교부세 증가율은 14.3%에 그치고 있지만 이로 인한 지자체 자체 부담은 그 2배에 가까운 26.8%에 달해 국고보조사업과 마찬가지로 지자체 재정 부담을 가중시키고 있다.

[표-6] 지자체 사회복지 예산 현황 (단위 : 십억원, %)

		2005	2006	2007	02~07년간 연평균증가율
지자체 총예산(A)		107,062	115,472	111,986	6.1
지자체 사회복지예산(B)		12,885	15,322	17,282	15.5
비율(B/A)		12.0	13.3	15.4	
국고보조사업	국고	6,498	7,869	9,250	12.5
	지방비	3,007	3,719	4,299	15.6
	총액	9,005	11,588	13,549	13.5
지방이양사업 (분권교부세 사업)	분권교부세	553	696	773	14.3
	지방비	1,129	1,225	1,475	26.8
	총액	1,682	1,920	2,248	20.2

※ 감사원 “사회복지분야 지방이양 사업 운영 실태” 감사결과(08. 4)

- 이처럼 복지사업으로 인한 지자체 재정 부담이 가속화되는 상황에서 정부의 대규모 감세안은 “돈 쓸 곳은 많아지는데. 들어오는 돈은 줄어드는” 형국을 만드는 것이다.

당연히 재정압박을 받는 지자체는 지출을 줄이기 위해 노력할 것이고 그 과정에서 예산비중도 크고 상대적으로 정치적 부담도 적은 복지예산이 우선 삭감대상이 될 가능성이 높기 때문에 지자체 의 재정적 어려움이 실질적인 복지 축소로 이어질 수 있지만 대규모 감세안을 발표하고도 이 문제에 대한 중앙정부의 실질적인 대책은 나오고 있지 못한 상황이다.

3. 이명박 정부 임기 내 지자체 복지대란 가능성

1) 총사업규모와 평균 국고보조율

- 보건복지가족부가 계획하고 있는 2008~2012년간 분석대상 38개 사회복지 국고보조사업의 총규모는 103조원 규모로 그중 국고가 70.6조원, 지방비가 33조원 규모여서 총 사업비중 중앙정부 부담 비율인 국고보조율은 평균 68%, 중앙정부 부담 금액의 46.7%가 지방비다.
- 국고보조사업에 따른 중앙정부 지출 증가율은 13.9%, 지방비 부담 증가율은 15.7%이어서 국고보조사업으로 인한 지방비 부담은 이후에도 지속적으로 증가할 전망이다.

국고보조사업 지방비 부담 33조원 중 기초생활보장사업이 10.1조원, 보육사업이 11.3조원, 노인복지사업이 7.2조원, 장애인복지 사업이 2조원 규모로 이들 4개 분야 사업이 대부분을 차지하고 있다.

2) 지방비 부담 증가추이

- 생계급여, 주거급여, 의료급여 등 기초생활보장사업의 경우 08년 지방비 부담 1.95조원에서 12년에는 2.13조원으로 큰 변동이 없다. 대상인원을 보수적으로 책정한 것은 물론 1인당 지원금액도 거의 늘지 않기 때문이다.
- 장애수당에서 장애인주민센타도우미 사업까지 8개의 장애인관련 국고보조사업의 경우 지방비 부담이 08년 2,600억원에서 12년에 5,600억원으로 늘어날 계획이다. 이는 2010년 장애연금 도입에 따른 ‘장애수당’ 예산과 ‘장애인 사회 활동 지원’ 예산이 증가 하는데 따른 것이다.
- 지방비 부담을 가중시키는 가장 주된 사업은 보육지원 사업과 노인복지 사업인데 보육지원 사업의 경우 ‘차등보육료지원’이나 ‘보육시설미이용아동양육사업’ 확대에 의한 지방비 부담이 08년 1.6조원에서 12년 2.8조원으로, 노인복지 사업도 08년 지방비 부담 0.8조원에서 12년에는 2.9조원 규모로 늘어날 전망이다.
- 결국 증가금액이나 증가율에 있어 아동보육사업과 노인복지사업이 지방비 부담을 급증시키는 가장 큰 요인으로 밝혀지고 있고 장애인 복지로 인한 지방비 부담 증가도 만만치 않다. 하지만 이런 지출증가 또한 지원대상 수나 1인당 수혜액이 당사자들의 요구는 물론 전문가들의 연구결과에도 크게 미흡한 수준이다.

3) 분석결과

□ 5년간 지방비 부담 38,471억원 증가

- 분석대상 38개 사회복지 국고보조사업에서의 지방비 부담은 2008년 49,007억원에 2012년에 87,478억원으로 38,471억원, 연평균 15.7% 증가할 전망이다.
- 보육과 노인복지, 장애인 복지로 인한 지방비 부담이 가중될 것으로 전망되는 가운데 구체적으로는 기초노령연금(16,532억원), 보육시설미이용아동양육(4,602억원), 차등보육료지원(3,387억원), 장애아무상보육료(2,463억원), 보육

돌봄서비스(2,389억원), 장애수당(2,050억원), 노인일자리 확충(1,998억원) 등의 지방비 부담이 많이 늘어날 것으로 예상된다.

□ 낮은 국고보조율이 지방비 부담 급증의 주된 요인

- 국고보조사업의 기본 특징은 지자체의 재정분담을 전제로 중앙정부가 사업비를 지원하는 것이다. 전체 사업비중 국고지원 비율을 국고보조율이라고 하는데 국고보조율이 낮을수록 지자체 부담은 더욱 커질 수밖에 없는 구조에서 다른 사업에 비해 국고보조율이 낮은 아동보육과 노인복지, 장애인복지 사업의 지출 증가가 높은 것이 지방비 부담을 가중시키는 주된 요인이 되고 있다.

- 38개 분석대상 사업 전체의 국고대비 지방비 부담 비율이 46.7%인데 비해 보육, 노인, 장애인 관련 사업의 경우 지방비 부담비율이 평균을 크게 상회하고 있다.

보육관련 사업의 경우 보육돌봄서비스(114.7%), 차등보육료지원사업(112.4%), 장애아무상 보육료(114.5%) 등 대상 사업 모두가 지방비 부담이 국비보다 큰 것으로 드러났고 노인복지 관련 사업의 경우에도 노인일자리확충(112.7%), 노인요양시설확충(90.8%) 등에 있어 평균을 크게 상회하는 지방비를 부담하고 있다.

□ 지방교부세로는 국고보조사업 지방비 부담을 감당할 수 없어

- 국고보조사업 지방비 부담 증가율 15.7%는 같은 기간 지방교부세 증가율 2.8%와는 큰 격차를 보이고 있다. 이는 감사원 감사결과에서 확인되었던 2002~2007년 동안 지속되었던 지방비 부담 증가추세가 이후에도 계속된다는 것을 의미한다. 금액상으로도 2008~2012년 동안 사회복지 국고보조사업으로 인한 지방비 부담은 38,471억원 늘어나는 데 비해 같은 기간 지방교부세 증가는 33,710억원에 불과해 열악한 지자체 재정 여건을 보완하기 위해 지원하는 지방교부세 전액을 사회복지 국고보조 사업을 위해 전부 쏟아 붓고도 부족해서 지방세나 세외수입 등 지자체 자체재원을 4,761억원이나 국고보조사업을 위해 투여할 수밖에 없는 상황이다.

- 지자체 자체수입 전망도 밝지 못하는데 지자체 중기 재정 계획에 따르면 2007~2012년간 (아직 2008~2012년간 지자체 재정전망은 집계되지 않음) 지자체 자체 수입의 연평균 증가율도 2.55%(지방세 6.62%, 세외수입

-1.56%) 증가에 불과해서 지자체 자체 재원으로 국고보조사업에 따른 지방비를 충당하는 것도 쉽지 않다.

[표-8] 지방교부세 증가액과 사회복지사업 지방비부담 증가액 비교 (단위:억원, %)

		08년	09년	10년	11년	12년	합계	증가 율
지방 교부세	금액	293,687	305,541	305,874	319,332	327,397	1,552,831	2.8
	증가액(a)	-	11,854	333	13,458	8,065	33,710	
지방비 부담	금액	49,007	55,078	66,463	71,822	87,478	329,828	15.7
	증가액(b)	-	6,071	11,385	5,359	15,656	38,471	
차이(a-b)		-	5,783	-11,052	8,099	-15,512	-4,761	-12.9

※ 국가재정운용계획 2008~2012 참조

□ 분권교부세 대상 사업이나 자체사업을 고려하면 지자체 부담은 더욱 늘어남

- 더욱 심각한 것은 이러한 결과가 국고보조 사회복지사업만을 대상으로 분석한 것이라는 점이다. 국고보조사업 이외에 이미 지방으로 이양된 67개 분권교부세 대상 사업이나 지자체 자체사업에 따른 지자체 자체 부담을 감안했을 때 상황은 더욱 심각할 수밖에 없다.
- 앞서서도 확인했듯 과거 5년간 분권교부세 대상 사업의 연평균 예산 증가는 20.2%에 달하고 이로 인해 지방비 추가 부담 증가율은 26.8%나 되고 있는데 분권교부세 대상 사업의 대부분은 각종 복지시설 운영과 같이 연례적으로 예산 투입이 필요한 경상비 성격이어서 이러한 지출확대 기조는 이후에도 계속될 것이고 이로 인한 지자체 부담도 점점 늘어난다.
- 이외에도 올해 도입된 노인장기요양보험사업에 따라 수급자중 기초생활수급자의 노인요양급여비용은 지자체가 전액 부담토록 되어 있어 2012년까지 4,000억원에 가까운 지자체 추가 부담이 뒤따를 전망이어서 국고보조사업 이외 지방비 부담을 가중시키는 다른 모든 사업을 감안한다면 지자체의 재정부담은 더욱 가중될 것이다.
- 각 시도별 지방교부세 증가액과 지방비 부담 증가액을 비교했을 때 특별·광역시와 수도권이 상대적으로 더 많은 재정 부담을 져야 할 것으로 분석된다.
- 그러나 경기도를 제외한 대부분의 도 지방의 경우 비록 지방교부세로 지방비 부담 증가분을 감당할 수 있다 하더라도 지방세 등 자체재원이 워낙 열악한

관계로 지방교부세의 일부분을 국고보조사업에 따른 지방비 부담에 충당한다는 것 자체가 무리이다.

- 수도권을 제외한 지방의 경우 대부분 재정자립도가 30% 내외에 그치고 있고 몇몇 기초 지자체의 경우 자체 재원으로 인건비 등 기본 경기조차 충당하지 못하고 있는 현실에서 재정 수입의 상당부분을 지방교부세에 의존하고 있다.

실제 08년도 예산을 기준으로 분석한 결과 대부분의 지방에서 지방교부세 규모가 지방세 수입에 비해 최소 1.17배(경남)에서 최대 3.46배(전남) 많은 것으로 밝혀졌고 특히 군지역의 경우 지방교부세(84,114억원) 규모가 지방세 수입(16,259억원)의 5.17배에 달할 정도로 지방교부세가 절대적인 비중을 차지하고 있어 지방교부세의 일부를 국고보조사업의 지방비 부담에 충당하게 되면 사실상 지자체 자체적인 재정 운용이 불가능할 수도 있다.

4. 보건 지방 인프라 관련 예산 삭감 내역

□ 지방국립대병원 특화육성 : 1,314 → 801억원(△39.1% 감)

- 권역별 전문질환센터 설치지원 : 245 → 105억원
- 국립대병원 신생아집중치료실 : 100 → 30억원
- 임상연구인프라조성 : 350 → 313억원
- 지방국립대병원 지역암센터 장비비 지원 : 100 → 30억원
- 권역별 심뇌혈관질환관리센터 : 205 → 70억원
- 국립대병원 특화·정보관리 : 55 → 47억원
- 심뇌혈관질환체계연구 : 2 → 1.9억원
- 어린이병원 건립 및 기능강화 : 120억원(전년 동)
- 노인보건의료센터 : 87 → 44억원
- 생물자원지역거점은행운영 : 50 → 40억원
- 농어촌보건소 등 이전 신축(농구특) : 675 → 625억원

□ 선진응급의료체계 구축 : 171 → 99억원(△42.1% 감)

- 중증응급질환 전문진료체계구축 : 73 → 89억원
- 지역응급의료센터 확충 : 22 → 0억원(종료)
- 선진형 응급의료차량지원 : 76 → 10억원

- 공공보건의료기반구축 : 10,400 → 5,787백만원(△44.4% 감)
 - 도시지역보건지소 확충 : 9,400 → 4,887백만원(△4,513 감, 신축 7, 장비 5개소)
 - 지역산업보건센터 설치 : 1,000 → 900백만원(△100 감, 1개소)
- 지역거점 공공병원 기능 강화 : 3,400 → 1,500백만원(△55.9% 감)
 - 지방의료원 등 정보화 지원 : 3,400 → 1,500백만원(△1,900 감)

II. 지역사회의 대응방안

위에서 살펴본 바와 같이 정부의 감세정책으로 인한 문제점들을 지역에 미치는 영역으로만 국한시킬 수는 없다. 계급계층별, 분야별 부자감세로 인한 피해는 전방위적으로 나타나며 특히 사회적 약자들과 지방복지재정에 미치는 영향이 가장 크게 나타나고 있다.

즉 종부세 등 지방재정의 복지와 교육 등 절대적으로 필요한 분야에 쓰이던 재원이 사라지면서 충북의 대부분 지자체와 같이 재정자립도가 열악한 지역의 사회복지체계 근간이 위태로워 질 수 있는 상황이 당장 현실로 나타나고 있는 것이다.

수도권규제완화라는 의제에는 지방정부, 지방의회, 보수적시민사회단체들까지 극렬하게 반대운동을 진행하면서도 정작 지역복지의 근간이 흔들리게 되는 부자감세정책에는 시큰둥한 것이 사실이다.

그러나 수도권규제를 반대해야 하는 당위성과 부자감세를 반대해야 하는 당위성은 연속선상에 놓여 있다는 점을 분명히 인식해야 한다.

쉽게 말해 부자감세정책과 수도권규제완화정책이 이명박 정부의 논리대로라면 아이러니하게도 평등지향정책이라는 사실이고 지역균형 발전과 사회적 약자들을 위한 복지정책이 대표적인 불평등정책이라는 점에 주목해야 한다는 것이다.

시장만능주의와 경쟁지상주의를 통해 사회의 공공영역이 파괴되고 사회양극화를 불가피한 것으로 인식하기 시작하면 현재의 경제위기가 장기화하면서 국가 시스템 전체가 혼란에 빠지고 갈등과 불신이 폭발하는 상황이 더욱 가속화된다는 의미이다.

미국발 경제위기의 심화에 대해 주요 국제 언론계와 학계에서는 '레이거노믹스의

종말!’이라는 표현을 서슴지 않는다.

레이거노믹스의 대표적 실체인 부자감세, 대기업규제완화, 민영화확대라는 3대 특성을 국제사회 모두가 따라하지 말아야 할 경제방향이라고 경고하고 있는데 유독 이명박 정부만이 밀어붙이고 있는 형국이다.

결국 이명박 정부가 진행하고 있는 정책방향에 대한 일대 전환 없이 수도권규제완화 하나 막는다고 해서 열악한 지역경제와 지역민의 삶의 질이 나아질리 만무하다는 것이다. 우선 충청북도가 자랑스레 내걸고 있는 ‘경제특별도’라는 도정방향에 대한 근원적 성찰도 필요하다.

기업유치 못하게 되었다고 수도권규제완화에 넥타이 풀고 분노를 표출하는 것이 아니라 근본적으로 도민 전체의 삶의 질 향상을 우선하는 정책방향으로의 전면적 전환이 이루어져야 함을 지역구성원들과 공유할 필요성이 그래서 시급하다.

그러나 문제는 늘 그렇듯 삶의 무게에 쫓기는 다수 지역민들의 정치경제적 무관심이다.

무엇인가 잘못 굴러가고 있다는 점에 다수가 동의하지만 그 해결의 방식에 대해 취득할 수 있는 정보도 제한되어 있고 기득권 이데올로기가 다수의 인식을 지배하고 있기도 하다.

시민사회운동진영의 역할이 그만큼 중요한 시점이다. 개혁세력이라고 자칭하던 존재들에 대한 배신감과 반발정서로 인해 진보를 위시로 한 시민사회운동의 활동이 많이 위축되어 있지만 오히려 모두가 공멸할 수도 있는 절벽을 향해 내달리는 이명박 폭주기관차를 세우기 위해서라도 현 시점의 책임과 역할은 중요한 전환점이 될 수 있다고 판단한다.

새로운 경제대안체제에 대한 고민과 지역균형발전을 뛰어넘어 계층계급별 양극화를 줄여 나가는 사회구조에 대한 논의가 본격화되어야 한다. 지역에서부터 먼저 시작하자.

근본적으로 복지대란을 야기하고 지자체의 재정위기를 초래할 감세안은 철회되어야 한다. 최소한의 복지수준마저 초기하게 만드는 감세정책은 지자체 재정악화에 대한 실질적인 대책이 마련되지 않는 한 철회되는 것이 당연하다.

정부의 감세정책을 철회시키는 운동을 지역주민과 지자체가 모두 나서서 광범위하게 전개해 나가야 한다.

그러나 다른 한 편으로 당장 감세정책으로 인해 발생하는 예산축소로 인한 피

해들을 어떻게 극복할 것인가의 문제가 남는다.

참여예산제가 그 가치에 걸 맞는 역할을 할 수 있도록 확대되어야 한다는 필요성이 더욱 절실하다.

어쨌든 지방정부에 대한 예산감시활동을 더욱 강화하고 지방의회를 압박하여 낭비성예산을 줄이고 사회복지영역에서의 피해가 발생하지 않도록 예산을 효율적으로 집행할 수 있도록 만드는 활동이 매우 중요하다.

진보신당에서는 우선 시급하게 감세정책으로 인한 2009년도 예산안의 문제점을 분석하고 그 중 사회적 약자들과 지방에 미치는 영향을 고려하여 삭감되지 말아야 할 몇 가지 분야별 예산에 대해 공동대응을 제안하고 있다.

지방예산의 집행에 있어 축소되지 말아야 할 특히 사회복지분야 예산을 분석해 보고 시민사회 진영이 공동 대응하는 운동도 필요하다.

여하튼 근본적인 문제제기와 함께 몇 가지 제도적 보완을 통해 현실적인 위기를 극복해야 할 필요성이 있다.

그 공동행동요구안과 제도적 보완대책을 소개하면 다음과 같다.

[공동행동요구안]

1) 기초생활보장급여 예산 : 716억 증액

(단위: 백만원)

구 분	09년 수정안	공동행동요구안	증감액	비고
생계급여	2,446,001	2,501,901	55,900	대상자 1만명증가(1,582→1,596천명)
주거급여	654,880	670,580	15,700	"
합	3,100,881	3,172,481	71,600	

- 정부 역시 과도한 부양의무자 기준을 완화한다는 계획을 밝히고 있음.

또한 최저생계비 계측은 매 3년마다 이루어지는데, 2009년이 계측년도임. 2004년 최저생계비계측 당시 조사자인 한국보건사회연구원이 4인 가구 기준 150만원을 제시한 바 있으나, 정부 예산에 맞춰 112만원으로 결정된 바 있는 등 최저생계비 결정방식의 문제점은 지속적으로 제기된 바 있음. 2009년 보다 현실성 있게 최저생계비가 결정되고, 정부 계획처럼 부양의무자 기준 등이 완화된다면 생계급여 등의 기초보장급여 예산 추이 역시 보다 상향조정될 것임. 또한 경제침체가 더욱 심해질 전망이 나오는 상황에서 기초생활수급자 비율이 어느 정도 늘어날지는 예측하기 어려운 상황임.

- 따라서 2009년 시행 중간 급격한 예산 증가가 예상되므로, 적어도 올해 수준으로 지원 대상자수를 동결시켜야 함.

2) 자활장려금 : 17억원 증액

(단위: 백만원)

사업명	'09예산안 (B)	공동행동요구안	증 감 (B-A)
자활소득공제	20,610	22,300	1,690

- 자활장려금은 기초생활수급자중 근로능력이 있는 수급자가 자활에 참여했을 시 근로소득에 대한 소득공제를 통해 일정 금액의 인센티브를 제공하는 것. 수급자에 대한 자활소득공제를 통해 이들이 근로활동에 적극 참여하게 함으로써 자활 및 자립을 도모하고 궁극적으로는 사회적 비용 감축 효과 있음.

3) 의료급여 차상위 지원 : 3,527억원 증액

(단위: 억원)

사업명	'09부처안	공동행동요구안	증감	산출근거
의료급여 자치단체 경상보조	3,327,784	3,680,438	352,654	<ul style="list-style-type: none"> - 희귀난치성질환 21,444명 - 만성질환자 93,629명 - 18세 미만 아동 136,998명 - 2009년 지원단가: 151,410원 (2008년지원단가 월14만7천원에서 3% 증액) - 평균 국고보조율: 77%

- 차상위 계층 중 2008년 건강보험가입자로 전환된 희귀난치성질환자, 2009년 건강보험 가입자로 전환 예정인 18세 미만 아동 및 만성질환자를 다시 의료급여 대상자로 전환해, 국가가 국민들에게 안정적인 의료서비스를 제공해야 함.
- 향후 의료급여의 안정적이고 민주적 운영을 위해 건강보험처럼 가입자 단체 참여를 보장하고, 주요한 대상자 변경 등과 관련해서는 국회 절차를 밟을 수 있도록 제도적 개선이 뒤따라야 함. 현재는 의료급여 정책과 관련한 많은 권한이 정부 권한으로 되어 있기 때문에 의료급여 수급권자였던 차상위계층을 건강보험 가입자로 전환하는 데 있어서, 국회의 동의나 적절한 국민 의견 수렴 절차가 이루어지지 않는 상황임.
- 또한 건강보험 가입자에 비해 차별적인 대우를 받고 있는 의료급여 대상자에 대한 지원 확대, 의료급여 1종과 2종에 대한 지원 불균등의 문제 역시 시급히 해결해야 할 과제임.

4) 활동보조인서비스 예산 : 682억원 증액

(단위: 억원)

사업명	'09예산안	공동행동요구안	증감	내역
장애인사회활동지원자치 단체경상보조 (활동보조서비스) 활동보조서비스운영비	1,083	1,765	682	지원인원: 25,000명→30,00명 지원시간: 월 70시간→90시간 단가: 7,500원→8,000원(원/시간)

- '2009년 보건복지가족부 예산 요구서'에 따르면, 보건복지가족부 역시 현재 지원수준으로는 중증장애인의 기본적인 식사해결도 불가능함을 지적하고 있으며, 최중증 장애인의 한끼 식사라도 해결하려면 월 180시간이 소요된다고 분석하고 있음(월 180시간 필요=30일*2시간*3식).
- 게다가 현재 최중증 장애인(1급 장애인) 20만명 중에서도 10%에 불과한 2만명에게만 서비스가 제공되고 있다고 지적.
- 2007년에 처음으로 시행하여 현재까지도 빠른 추세로 확대되고 있는 시행 초기의 사업임을 감안할 때 일정정도의 예산증가는 자연증가분에 불가함.

5) 장애수당 : 147억원 증액

(단위: 백만원)

구분	'09예산안(B)	공동행동 요구안	증감	주 요 내 역
장애 수당	287,036	301,753	14,717	○ 지원인원: 491,484명→554,378명(62,894명 증) - 정부 추계: 현재 차상위 74,316명 - 공동행동 추계: 현재 차상위 137,210명 - 추가 62,894명 - 62,894명×3만원×12개월×65%(평균국고보조율)

- 국회예산정책처에 따르면, 기존의 차상위 장애인 비율은 실제보다 과다 추정되었다면서, 2006년 보건사회연구원에서 조사한 국민생활실태조사 원자료 분석의 장애인 추계에 따르면 차상위 장애인 비율은 6.94% 수준이라고 밝히고 있음.
- 갑작스러운 제도 변화로 인해 적정 인원을 추계하지 못한 까닭도 있으나, 기초생활수급권자와 동일하게 엄격한 소득기준 부과, 적극적 수급자 발굴 노력 미흡, 단지 장애수당 혜택만을 위해 거쳐야 하는 복잡한 행정절차 등으로 인한 제도 회피 등의 이유가 있는 것은 아닌지 다시 한 번 검토하고 제도 개선 노력

을 해야 함. 이미 국회예산정책처에서도 이러한 지적을 한 바 있음.

따라서 3%로 급격히 대상 인원수를 줄이기보다는 6.94%의 80% 수준으로 지원 대상자를 유지할 필요 있음.

저소득 장애인의 장애로 인한 추가 비용을 보전해 준다는 원래 제도 취지를 살리려면, 시급히 재산기준 완화 및 적극적인 수급자 발굴 노력 필요.

6) 지역아동센터 예산 : 632억원 증액

1개소당 29명 기준	2006년 복지부 연구결과표준비용	2009년 정부예산안	전지협의 요구안	추가확보 필요예산
지원단가(월)	6,000,000원	2,300,000원	6,000,000원	632억원
인건비	4,700,000원 시설장 1인 1,500,000 생활복지사 2인 × 1,200,000 4대보험 · 퇴직적 립 800,000	1,300,000원 (1명만 지원가능) 지원금 중 50~60%사용	3,600,000원(60%) 종사자3인 월1,350,000×2인 급식조리사 900,000원	
프로그램비	600,000원	575,000원 (25%) (아동1인당 19,828원)	1,800,000원(30%) (아동1인당 62,069원)	
시설운영비	700,000원	425,000원	600,000원(10%)	
지원 시설수		2,788개	2,810개	
예산(국고)		338억	970억 7천	
산출근거		월230만원 × 12개월 × 2,778개 시설	월600만원 × 12개월 × 2,810개시설	

*출처: 전국지역아동센터협의회.지역아동센터 운영비 지원예산 증액편성 청원서.

- 지역아동센터 운영비의 적정 수준은 2006년 보건복지가족부의 위탁을 받아 한 연구결과에 따르면 급식비를 제외하고 월 600만원임. 물가인상률을 반영하지 않는다 하더라도, 적어도 이에 맞춰 현실성 있는 예산 반영을 해야 함.

7) 산모신생아 도우미 : 58억원 증액

(단위: 백만원)

구 분	'09예산안	공동행동 요구안	증 감	주 요 내 역
산모신생아도우미 자치단체경상보조	21,685	27,473	5,788	○지원대상 확대: 49,561명→62,000명 ○지원수준: 607천원/2주

- 예산 증가를 막기 위해, 대국민 호응도가 높은 서비스의 지원 근거를 변경하는 것은 문제가 있음. 원래대로 전국가구 평균소득 65% 이하 가구에게 서비스를 지급해야 함.

8) 아이돌보미 지원사업 : 13억원 증액

(단위: 백만원)

구 분	'09예산안 (B)	공동행동 요구안	증 감 (B-A)	주 요 내 역
○아이돌보미 지원사업 (보조)	4,357	5,615	1,258	2008년 예산 5,451백만원 대비 3% (물가인상률 반영) 증액

[제도적 보완대책]

□ 국고보조율 제고, 차등보조율 확대

- 분석대상 38개 국고보조사업의 평균적인 국비와 지방비 부담비율은 68:32 정도이지만 향 후 사업비 규모가 급증할 아동보육, 장애인 복지, 노인 복지 사업의 경우 지방비 부담비율이 평균을 크게 상회하는 실정이다.

이들 사업의 국고보조율이 다른 사회복지 사업에 비해 낮기 때문인데 상당수 사회복지사업의 국고보조율이 지자체 재정여건에 따라 70~90% (서울의 경우 40~60%)에서 차등 적용 하고 있는 반면 아동보육사업의 국고보조율은 40~60%(서울은 10~30%)에 불과하고 장애인 복지, 노인 복지 사업의 경우에는 지자체 재정 여건에 따라 고려 없이 일률적으로 70% (서울은 50%) 혹은 이보다 낮은 국고보조율이 적용되고 있다.

- 사회복지사업의 차질 없는 집행과 실질적인 복지 확대를 위해서는 국고보조율에 대한 전면적인 재검토를 통해 지자체에 재정부담이 가중되지 않도록 국고보조율을 상향 조정해야 하며 재정여건이 어려운 지자체일수록 국고지원을 더 많이 받을 수 있도록 차등보조율을 확대 적용해야 한다.

□ 기초생활보장, 노령연금, 장애수당 등 기초생활수당은 중앙정부가 책임져야

- 기초생활보장급여와 노령연금, 장애수당 등은 국가가 국민들에게 제공해야 하는 가장 기본적인 복지사업이다. 당연히 지역에 따라 지원 금액이나 서비스 수준에 차이가 없어야 하고 이들 사업으로 인해 다른 복지사업이 축소되는 일도 없어야 한다.

하지만 상당수 지자체가 이들 사업으로 인해 상당한 재정 압박을 받고 있고, 이 사업에 필요한 재원조달로 인해 다른 복지 사업이 축소되는 악순환이 벌어지고 있어 실제로는 지자체별로 사회복지서비스 수준에 차이가 생기고 있다.

궁극적으로 저소득층과 노인, 장애인 등 사회취약계층에 대한 기본적인 생계보장 사업은 그 비용을 중앙정부가 전액 부담해서 지자체 재정부담을 덜어주고, 지자체는 자신의 지역 현실에 맞는 맞춤형 복지사업에 몰두함으로써 지역에 관계없이 모든 국민들이 균등한 복지혜택과 실질적인 복지 확대를 꾀할 수 있도록 해야 한다.

□ 사회복지 목적세와 사회복지 교부금 도입이 필요하다.

- 재정적 뒷받침 없는 복지는 빛 좋은 개살구에 불과하다.
실질적인 복지확대를 위해 사회복지목적세 도입과 지자체 복지사업비 부담을 완화하기 위한 사회복지 교부금 도입을 적극적으로 추진해야 한다.
- 사회복지 목적세는 “부담능력에 따른 조세부담 원칙”에 따라 소득세나 법인세 등 기존 세원에 차등적으로 일정비율을 부가하는 방식이 타당할 것이며, 사회복지 목적세원은 앞에 언급한 기초생활보장사업이나 기초노령연금 등 중앙정부가 100% 재원을 부담해야 마땅한 가장 기본적인 복지사업에 사용하도록 해야 한다.
- 09년 폐지 예정인 분권교부세 대상사업과 현행 국고보조사업 중 지자체로 이관해도 무방한 사회복지 사업은 추가로 이관하는 대신 이에 필요한 재원은 지방교부금에 사회복지 교부금을 신설하여 충당하도록 한다.

사회복지 교부금은 현재의 국고보조금과는 달리 지자체 현실에 따라 여러 가지 복지 사업에 보다 탄력적으로 활용할 수 있도록 포괄보조금 형태로 지원하도록 한다.

메모지