

시민들과 함께하는 2011년 문제예산 뜯어보기

- 일 시 : 2010년 11월 23일 18:00
- 장 소 : 환경재단 레이첼카슨홀
- 주 최 : 4대강범대위, 민주노동당 홍희덕 의원실, 창조한국당 유원일 의원실
- 프로그램
 - 인사말 : 홍희덕 의원
 - 사 회 : 서왕진 환경정의 연구소 소장
 - 발 제 : 2011년 정부예산의 문제점(정창수, 좋은예산센터 부소장)
2011년 정부 4대강예산과 문제점(김종남, 환경운동연합 사무총장)
 - 토 론 : 박원석(참여연대 협동사무처장)
홍헌호(시민사회경제연구소 연구원)

발제 1

2011년 정부예산의 문제점 / 정창수(좋은예산센터 부소장)

-2011년 예산안 브리핑-

2011예산안의 화두는 재정건전성

정창수(좋은예산센터 부소장)

1. 2011년 예산안의 핵심어는 재정건전성

정부는 지난 10월 1일 ‘2011년예산·기금안’, ‘2011~2014년 가재정운용계획’을 심의·의결하여, 국회에 제출하였다. 2011년예산안은 본예산을 기준으로 사상처음 300조원을 넘어선 309.6조원으로, 서민에게 희망을 주고 미래성장기반을 확충하며 재정건전성을 회복한다는 목표로 편성되었다

정부의 설명에 따르면, 이번 예산안은 국정 핵심과제인 공정사회와 친서민정책에 맞춰 서민생활과 직접적으로 연관되는 부문에 재원투입을 집중하고 있다. 또한 지속적인 경제성장을 위한 성장잠재력 확충에 중점을 두는 한편, 적극적인 세출구조 조정으로 2011년 재정수지를 올해보다 개선하는 동시에 2013~2014년 균형재정 달성을 목표로 하고 있다.

결론적으로 공정사회와 친서민정책에 관한 내용들은 국정의 지표이며, 현정부가 국민들에게 강조하고 싶은 측면중의 하나라고 할 수 있다. 중요한 것은 실제로 예산이 어떻게 편성되었는가 하는 점이다.

이번 예산에서 나타나는 정부의 핵심적인 정책방향은 재정건전성이다. 재정건전성의 한도내에서 친서민정책을 펴겠다는 것이다, 그렇기 때문에 새로운 사업들이 일부 있기는 하지만 전체적인 부분에서 예산이 크게 늘어나지는 않았다.

결국 서민희망예산, 미래성장기반예산, 건전재정실현예산이라는 3대 재정운용기본방향은 건전재정실현방안이라는 기본전제에서 출발하는 것이다. 표를 보면 총수입이 8.7% 증가하는 반면 총지출은 5.7% 증가로 지출억제의 노력을 보여주는 것은 틀림없다. 이는 재정위기에 대한 국민적인 인식에 대해 정부도 일정부분 인정하고 있다는 것을 보여주는 점에서는 다행이라 할 수 있다.

| | '10예산 | '11(안) | (단위:조원) |
|--------|-------|--------|---------|
| | | | 증감률(%) |
| ◇ 총 수입 | 290.8 | 314.6 | 8.2 |
| ◇ 총 지출 | 292.8 | 309.6 | 5.7 |

(조원, %)

| | '10예산 (A) | '11(안) (B) | 증가율(B/A) |
|---------|-----------|------------|----------|
| ◇ 총 수입* | 290.8 | 314.6 | 8.2 |
| ○ 예 산 | 194.8 | 212.3 | 9.0 |
| ▪ 국 세 | 170.5 | 187.8 | 10.2* |
| ▪ 세외수입 | 24.3 | 24.5 | 0.6 |
| ○ 기 금 | 96.0 | 102.3 | 6.5 |
| * 조세부담률 | 19.3% | 19.3% | - |

*통합재정수입(총수입-용자수입) : ('10년) 262.4 →('11안) 285.0조원(8.6% 증)

** '10년 국세수입 전망(175.0조원) 대비로는 7.3% 증가

그러나 이것은 흑자재정이 아니다. 사회보험성기금을 포함하는 통합재정수지일 뿐이다. 사회보험성기금을 제외한 관리대상수지는 2010년도의 30.1조 적자에 이어 25.3조의 적자를 기록하고 있기 때문이다. 이러한 숫자는 많은 국민들을 혼란스럽게 하고 있다, 그래서 총론에서 나오는 몇 개의 정치적 표현보다는 조금더 각론에 들어가 살필 필요가 있는 것이다.

부채문제도 마찬가지이다. 정부는 2011년 부채가 GDP대비 35.1%로서 2010년 36.1%에 비해 줄어들기 시작한다고 발표했으나 이는 총액이 증가하는 현실을 나타내지 못하고 있다. 실제로는 407.2조원에서 436.8조원으로 29.6조원 즉 30여조원의 심각한 규모의 증가가 예정되어 있다.

(조원)

| | '10예산 | '11(안) |
|--------------|--------|--------|
| ◇ 관리대상 재정수지* | △30.1 | △25.3 |
| (GDP 대비, %) | (△2.7) | (△2.0) |
| ※ 통합재정수지 | △2.0 | 5.0 |
| (GDP 대비, %) | (△0.2) | (0.4) |
| ◇ 국가 채무 | 407.2 | 436.8 |
| (GDP 대비, %) | (36.1) | (35.2) |
| ○ 일반회계 국채 | 29.3 | 22.0 |

* 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민,사학,고용,산재)을 제외한 수치

2. 낙관적인 경제성장률에 기댄 재정건전성

정부의 2010~2014 중기재정계획을 살펴보면 재정수지 적자의 개선과 빠른 국가채무 개선으로 낙관적인 재정전망을 내놓고 있다. 이런 전망의 근거는 2014년까지 국세수입 증가율9.1%로 세수가 늘어날 것이라는 데에 기인하고 있고, 세수의 확대는 5%내외 수준을 예상하고 있는 낙관적 경제성장률에 기대고 있다. 따라서 2014년에는 재정수지를 흑자로 돌리고 국가채무도 그 증가폭을 크게 줄이겠다는 계획이다.

하지만 각종지표들은 이러한 낙관에 경계를 표시하고 있다. 아직 다른 기관들의 경제성장률에 대한 전망이 발표되지는 않았으나 예년의 경우에도 국회 예산정책처나 삼성경제연구소 등의 기관들의 경제성장률은 정부의 전망보다 1~2% 낮았으며 이는 반복되는 상황으로, 문제점에 대해 지적을 받아왔다.

또한 최근 국내외연구기관들은 글로벌경제의 불확실성이 높아지면서 내년 우리나라 경제성장률이 둔화돼 4% 성장도 쉽지 않다며 성장률전망치를 내려잡고 있다. 소규모 개방경제인 우리나라경제는 대외경제가 앞으로 어떤 방향으로 흘러가느냐에 따라 좌우될 소지가 크다는 사실도 염두해 두어야 한다는 지적이다.

글로벌금융위기를 극복하는 과정에서 우리나라 경제성장기여도가 가장 높은 부문은 수출이었다. 그러나 원화강세, 원자재가격상승, 유럽재정위기재발가능성, 미국과 중국의 무역분쟁, 더구나 2010년부터 재정지출을 감소시키면서 사실상의 출구전략을 진행해왔고 앞으로는 이러한 경향을 더욱 강화시켜 흑자 재정을 목표로 한 상황에서, 정부재정에 의해 유지되어온 경제성장이 위축될 것 이라는 전망이 높아지고 있다.

2008년부터 내년까지 공공부분의 지출의 적자분이 GDP의 5%를 넘어 미국다음으로 재정개입을 많이해왔기 때문이다. 정부부채의 증가만 110조에 가깝고 공기업 등 여타부분의 부채 증가까지 고려한다면 최근의 지표상의 경기호전은 '빛으로 떠받힌 경제성장'이라는 비판이 설득력을 가지기 때문이다.

[표] 2010~2014년 국가재정운용계획

| | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 연평균 (증가율) |
|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------|
| 성장률 | 5.7% | 5.0% | 5.0% | 5.0% | 5.0% | <u>5.14%</u> |
| 재정수입 | 290.8조 | 314.6조 | 342.9조 | 365.1조 | 390.9조 | <u>7.7%</u> |
| 재정지출 | 292.8조 | 309.6조 | 324.8조 | 337.7조 | 353.0조 | <u>4.8%</u> |
| 재정수지 (GDP대비) | △30.1조 (△2.7%) | △25.3조 (△2.0%) | △14.3조 (△1.1%) | △6.2조 (△0.4%) | 2.7조 <u>(0.2%)</u> | △14.6조 |
| 국가채무 (GDP대) | 407.2조 (36.1%) | 436.8조 (35.2%) | 468.1조 (35.1%) | 485.7조 (33.8%) | 492.2조 <u>(31.8%)</u> | 458조 |
| 조세부담률 | 19.3% | 19.3% | 19.5% | 19.6% | 19.8% | <u>19.5%</u> |
| 국민부담률 | 25.0% | 25.2% | 25.5% | 25.7% | 26.1% | 25.5% |

*조세부담률=조세총액(국세+ 지방세)/경상GDP *국민부담률=(조세+ 사회보장부담금)/경상GDP

3. 감세정책이 재정적자의 핵심요인

더구나 재정건전성의 기본이 되는 조세부담률은 ‘감세정책의 기초’를 변화시킬 조짐을 보이지 않고 있다. 오히려 정부는 아직도 소득세와 법인세의 감세를 추진하고 있는 상황이다. 2011년도 조세부담율은 '10년 수준(GDP대비 19.3%) 유지를 계획하고 있다.

정부는 2010년 감세관련법안의 통과로 조세부담률을 21.6%에서 19.3%로 2.3%나 낮추었다. 이는 GDP가 1000조원정도라고 가정하면 23조원이나 되는 규모이다. 더구나 이와는 별도로 세금감면을 해주는 조세지출은 참여정부의 22.9조원(07년)에서 31.0조원으로 증가하고 있는 추세이다. 따라서 현 정부는 감세로만 40조 이상의 재정이 감소되는 정책을 펴온것이다.

이러한 상황에서 이후 조세부담률을 올리겠다는 것도 또한 매우 근거가 부족한 낙관이라고 밖에 할수 없다. 감세하면서 조세부담을 높인다는 것은 논리적으로 설득력이 없기 때문이다. 탈세 등의 추정도 공정성이 문제일 뿐 조세부담률에 영향을 줄 정도는 아니며, 조세포착률도 카드효과 때문에 더 이상 크게 증가하기 힘들기 때문이다.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| 조세부담률(%) | 21.6 | 19.3 | 19.3 | 19.5 | 19.6 | 19.8 |

또 한가지 주목해야 하는 것은 2010년 국세수입이 예상보다 5조원이 증가될 것으로 예상되고 있다는 점이다. 2009년 결산자료를 보면 국세는 164.0조원 예산에 164.5조원으로 거의 차이가 없었다는 점을 고려한다면 2010년의 5조원 세수초과는 엄청난 액수이다. 따라서 세계잉여금이 전년도의 6조원에 비해 크게 증가할 것으로 보인다. 또한 이러한 세수증가각 정부의 경제성장률에 대한 낙관의 근거가 되기도 한 것으로 보인다.

따라서 이러한 긴축은 정권말기에 건전재정을 추구하기 위한 것으로 보이나, 일부에서는 경제성장이 예정대로 진행되지 않는 등 상황이 불리하게 전개될 경우, 선거를 의식 지출을 증가시키기 위한 여력을 보유하기 위한 것이 아닌가 하는 우려도 제기되고 있다. 기우에 불과하기를 바랄뿐이다.

4. 우려되는 국가부채와 이자증가

국가부채도 고민거리이다. 국가채무가 108.3조원에서 ('07년 298.9→'10년 407.2조원) 증가하고 내년에는 436.8조로 계속 급증하고 있다. 국가 채무증가는 이후로도 계속 증가하고, 재정건전성을 확보한다는 2014년에도 계속 증가하는 것으로 계획되어 있다.

정부의 2011~2014년 국가재정운용계획에 따르면 관리대상 수지적자규모는 점차 축소 되어 2013~2014년에 균형재정이 달성되며, 관리대상수지적자가 점차 감소함에 따라 일반회계적자국채증가도 대폭 낮아져 국가채무비율(GDP 대D비)이 2014년 까지30%대초반 수준으로 유지된다.

그러나 정부의 이러한 중기재정운용계획은 전망의 전체가 되는 지출증가율이 보수적으로 책정된 반면, 경제성장률 및 총수입증가율이 낙관적으로 전망되었기 때문이다. 일반회계적자국채발행은 관리대상수지 적자와 대체적으로 일치하는데, 2010~2011년 일반회계적자국채발행규모는 51.3조.원(2010년29.3조원, 2011년 22조원)으로 향후 국채만기상환에 따른 지출증가가 예상되어 균형재정달성이 어려울 수 있다.

여기에 하나 더 큰 주목할 문제가 도사리고 있다. 내년도 이자부담금을 2.9조원으로 예상하고 있다는 점이다. 올해 407.2조원에 대한 이자로 19.6조원을 사용했는데, 내년도에 436.8조원에 22.5조원을 사용한다는 계획이다. 이는 부채가 29.6조원이 증가하는데 부채이자가 2.9조원 증가하는 셈이다. 이는 내년도에 부채가 이자가 높은 채

권을 발행한다고 밖에 해석할 수 없다, 아니면 추가국채발행을 위한 여유재원을 가지려고 하거나 둘 중의 하나일 것이다. 따라서 국가 부채문제는 앞으로도 계속 논란이 계속될 것으로 보인다.

국가부채문제가 계속 논란이되는 것은 증가추세 때문이다. '07년말 298.9조원이었던 국가채무가 '10년 407.2조원(예산상)으로 무려 36%나 증가했다. 더욱이 '09~'10년간 한국의 국가채무 증가율은 30.6%로 28개 OECD 회원국 평균(12.6%)의 2.5배에 달하고 있을 뿐만 아니라 OECD 국가 중 가장 빠르다. 물론 정부에서 아직까지 전체규모 측면에서는 적다고 하는 주장을 하지만 너무나도 빠른 증가율로 인해 설득력이 줄어들고 있다. 더구나 통계에 포함되지않는 공기업 부채도 54.5%('07년 137.3→'09년 212.1조원) 증가하여 우려를 더욱 높이고 있다.

특히정부는 부채규모 117조7원으로 심각한 유동성 위기에 처해있는 한국토지주택공사에 내년에만 1.2조원의 재정지원을 계획하고 있다. 공기업부채를 부채를 국민세금으로 갚게되는 것이다. 또한 동시에 공기업부채는 국민의 세금으로 갚을 수 없다는 기획재정부의 기존방침을 스스로 저버린 셈이 된다.

근본적인 문제는 재정부의 공식적인 국가채무 산정기준에는 공기업부채가 포함되지 않지만, 공기업부채에 대해 정부가 재정지원을 하는 것은 정부 스스로 공기업 부채를 국가채무로 인정하는 것이어서 공기업 부채관리 문제와 관련하여 논란이 예상된다. 최근 수자원공사의 과도한 채권발행이 가능한 것도 수자원공사의 경영 성과를 기대한 것이 아니라 정부의 보증을 믿는 투자자들의 투자 때문이기 때문이다.

< 일반회계세입적자국채 발행 추이 >

| '98~'07년 평균 | 2008년 | 2009년 | 2010 |
|-------------|-------|--------|--------|
| 5.6조원 | 7.4조원 | 35.5조원 | 29.3조원 |

5. 대규모국책사업이 재정악화의 원인

부채증가에 대해 정부는 규모가 적다는 것 외에 복지예산증가를 들고 있다. 하지만 복지예산은 공무원연금과 주택관련 금융 등 논란이 되는 사업이 포함되어 있다. 더구나 이러한 통계를 인정하더라도 복지예산의 증가율은 2007년 61.3조원에서 2010년

81.2조원으로 19.9조원, 증가율은 32.4%이다. 증가율은 비슷하지만 19.9조의 복지예산 증가액과 108.3조원의 부채증가는 서로 상관관계가 없음을 보여주고 있다.

결국 부채증가의 원인은 감세정책과 대형국책사업으로 인한 재원의 부족 때문이다. 부자감세와 동시에 경제위기 극복을 명분으로 4대강사업, 보금자리주택 등 토목 SOC 위주의 무리한 대형국책 사업 추진(임기내 국고부담액만 115조원)하고 있다.

SOC 지출은 올해 25.1조원에서 내년 24.3조원으로 8천억원이 줄어든다. 이러한 감소분은 SOC 분야에서 도로부문에 이 부분의 지출 감축액 8,152억1원(8조38억 원→ 7조1,886억8원)과 거의 일치한다. 특히 신규도로 투자사업이 내년에는 하나도 없는데, 신규도로예산을하나도담지않은것은건국이후처음이다. 정부는 우리나라의 국토면적당 도로 총연장이 10만4,983km로써 OECD 국가 중에서 고속도로 5위(3,776km), 일반국도 8위(1만3,819km)에 달해 충분하게 도로투자가 이루어졌다고 설명하고 있다. 지금까지 도로의 필요성을 조하면서, 시행령을 통해 교통특별회계의 55%를 무조건 도로건설에 사용하던 논리를 전면적으로 부정하는 상황이다.

[표] 2011년 교통 및 물류 및 도로부문 예산 증감현황

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

이에 대해 4대강사업예산을 살리기 위해 신규도로 투자예산을 희생시켰다는 주장이 제기되고 있다. 그 예로 SOC 예산규모는 8천억원이 줄었지만 4대강사업예산안이 올해보다 1.9%증가된 3조2,800억8원으로 책정되었고, 수자원부문 예산이 올해 5조1,076억원에서 5조2,092억0원으로 1천억원이 증가된 것을 들고 있다. 또한 기업의 설비투자가 부진한가운데SOC투자가 위축되면 성장잠재력확충에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 지적도 있다.

문제는 4대강사업이 SOC사업이냐 아니냐하는 것이다. 현재 정부는 4대강 사업이 치수 등을 들어 녹색뉴딜이라면서 SOC사업인 것처럼 표현하고있다. 하지만 분류에서는 건교부의 예산만을 4대강사업으로 분류하고 있다. 따라서 내년도 9.2원(정부주장)의 4대강예산중 농식품부의 저수지독높임 사업 등 1.2조와 환경부의 1.0조원은 물론 수자원공사의 3.8조원도 빠져있다.

따라서 4대강사업을 SOC사업으로 본다면 SOC예산은 줄어든 것이며, 오히려 4대강사업을 너무 많은 재원을 사용하기 때문에 다른 SOC사업들이 피해를 본다는 것이 맞는 표현일 것이다. 이러한 예산은 2012년부터는 4대강 예산이 사실상 종료되면서 그대로 SOC예산으로 편성될 것으로 보이므로 현정부가 중요하게 생각하는 건설부분의 재정투입은 계속될 수 있을 것으로 보여진다.

4대강사업예산 (단위 : 조원)

| 구 분 | 계 | '09 | '10 | '11 | '12 |
|----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 합 계 | 22.2 | 1.9 | 8.1 | 9.3 | 2.9 |
| 국 토 부 (수 공) | 15.4 (8.0) | 0.8 (0.1) | 6.4 (3.2) | 7.1 (3.8) | 1.0 (0.9) |
| 농식품부 | 2.9 | 0.1 | 0.4 | 1.2 | 1.2 |
| 환경부 | 3.9 | 0.9 | 1.3 | 1.0 | 0.7 |

* '11년 예산은 6.30일 현재 예산 요구액 기준(정부국회제출자료)

10월21일 보도에 따르면 국감에서 공기업에 포함된 4대강 숨은 예산 2131억을 발견했다. 또한 최근 수자원공사의 공사채발행액이 5조원에 이르는 등 파악되지 않는 4대강예산이 존재할 것으로 추정된다.

이는 4대강사업에 대한 정부의 총력투입도 원인이지만, 예산을 확보하기 쉬운 주요시책사업에 대한 정부나 공공기관의 관행적 집중사업 경향성 때문이다. 예를 들면 김영삼정부의 세계화, 김대중정부의 벤처, 노무현정부의 분권 등의 사업들이 각부처간의 경쟁적 예산편성으로 많은 중복사업과 예산낭비를 낳았던 전례가 있기 때문이다.

6. 보건복지 분야의 허수

보건·복지·노동분야에 대한 내년예산이 올해보다 6.2%(5.1조원) 늘어난 86.3조원으로 책정되었는데, 이는 12개분야중 예산이 가장 많이 증가한 것이다. 이 가운데 특히 친서민관련8대핵심 사업에 배정된 예산이 32.1조원으로 올해보다 10.1%(3조원) 증가되어 전체재정지출증가율5.7%를 크게 앞서고 있다. 그러나 보건·복지·노동분야 예산안증가율 6.2%는 올해증가율8.9%보다 낮고 전체 증가액5.1조원의 상당부분이 공적연금(2조2,111억원), 기초노령연금(1,016억,원), 실업급여(112억1원) 등 의무적지출증가분이 차지하고 있고 보금자리주택(1.4조원) 등 주요시책사업이 포함되어 있어 복지강화라는정부의 설명에 설득력이 결여된다. 여기에 물가상승으로 인한 것을 고려한다면 일부에서 주장하는 주요사업은 오히려 감액되었다는 주장이 오히려 설득력을 가지게 된다.

실제로, 부처 요구안을 보면 서민·사회취약계층에 대한 복지 지원예산 대폭 삭감한 것이 눈에 띈다. 빈곤층에게 쌀을 지원하는 “저소득층 양곡할인 예산”을 올해 1,108억 원에서 111억 원(△10%) 삭감하였고, 올해 5만8천여개의 경로당에 지원했던 “동절기 난방비 지원 예산 411억 원 내년도 전액 삭감했다. “보육시설 미이용 아동 양육지원 예산” 657억 원→507억 원으로 축소했고 장애인보조기구 지원도 3억 원 삭감했다.

특히 농업예산은 14조 9,092억 원 예산 규모로 2,354억(전년 대비 1.6%) 증가한 수준이라 하였으나, 이중 쌀소득보전변동직불금 9,079억 원은 쌀값 폭락 사태가 없었으면 지급되지 않아도 될 예산이며, 농림수산업과 직접적 관련이 없는 4대강 예산이 1조 1,930억 원이나 된다.

이를 감안한다면, 실제 농림수산 사업에 쓰이는 예산은 12조 8,083억 원인 셈이며, 2조1천9억 원이나 되는 예산이 부풀려져 있는 셈이다. 결국 내년 농어민 예산이 4대강 예산을 제외한다면 실제로 1조 4,687억 원인 8.5%의 사상최대 삭감을 보이고 있다.

7. 재정건전성은 지속가능의 관점에서

국회는 정부가 제출한 예산안을 「헌법」상 처리시한인 12월2일까지 심의·의결해야 한다. 국정감사기간을 빼면 한달 남짓한 기간동안, 빠듯한 일정으로 나라살림을 결정하는 중대한 일을 해야 하는 것이다.

언제나와 마찬가지로 2011년 예산안도 쟁점사항이 많은 예산안인 만큼 심의과정에서 많은 논란이 예상된다. 지난 1990년 이후 예산안심의회가 법정시한 내에 처리된 것은 5차례에 불과하다. 그나마 대통령 선거가 있는 해가 대부분이다. 선거에 몰입하기 위해 예산안심의회를 사실상 서둘러 끝낸 셈이다.

몇가지 예산안 심의에 대한 원칙을 재확인 하고자 한다,

첫째, 재정의 저성장 시대를 대비해야 한다, 이제 세계경제가 상당기간동안 침체될 것은 대부분의 전문가들의 공통된 의견이다. 또한 우리나라는 내수의 부족과 이제 조세포착률이나 과세기반확대는 크게 증가하지는 못할 것이다. 따라서 증세를 하지 않는 한 재정의 팽창을 가져올 방법은 없다. 따라서 재정의 지속가능성을 위한 장기적인 관점을 가져야 한다,

둘째, 재정건전성의 추구이다. 우리나라가 지속적으로 성장을 이루기 위해서는 재정건전성에 대한 우려를 종식시켜야 한다. 예산의 전체규모에 집착하기보다 개별

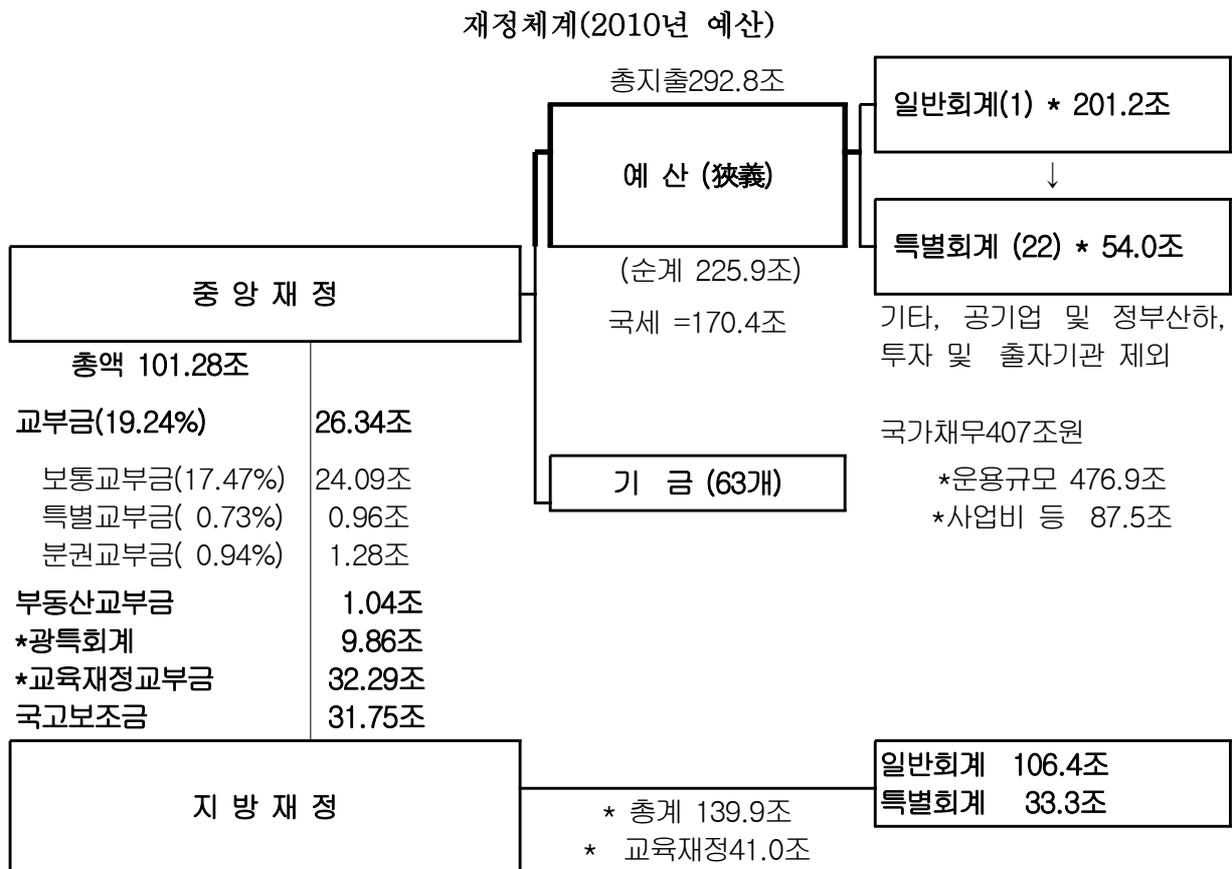
예산사업에 대해 정밀하고 정확하게 타당성을 검토하는 것이 필요하다. 요컨대 내년 정부예산안에는 재정건전성회복이라는 목표아래 서로 상충될 수 있는 정책목표를 지향하는 예산사업들이 있어개별적으로 예산사업을 철저히 검증하는 것이 필요하다. 바람직한 예산의 구조조정은 전체규모를 줄이는 것이 아니라 중요한 부분을 늘리고, 급하지 않은 것은 줄이는 것이다.

셋째, 국가재정운용계획을 정상화 시켜야 한다. 그동안 국가재정운용계획은 국회 예산안심의과정에서 크게 활용되지 않았으나, 「국가재정법」개정으로('10.5월.) '2011~2014년국가재정운용계획'부터 실효성이 높아지게 되었다. 향후의 의무적 지출 및 인구구조변화와 관련한 지출수요가 지속적으로 증가될 것으로 전망되는데 반해, 잠재성장률하락에 따른 세수 부족으로 재정건전성 확보가 현재보다 어려울 수 있다. 장기적인 관점에서 재정형편을 규율하고 계획하기 위해 국가재정운용계획의 적극적인 활용과, 그에 따른 원칙을 지키는 노력이 필요한 때이다.

<별첨 : 2011년도 정부예산안 사례>

-누구를 위한 재정건전성인가-

1) 2011년도 예산안의 문제점



*지방재정 자체수입은 지방세47조원, 세외수입 31조원, 지방채 5.

* 분야별 예산(조원, %)

| 구 분 | '10년 (A) | '11(안) (B) | 증감 (B-A) | 증가율 |
|---------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| | | | | (B/A) |
| 1. R&D | 13.7 | 14.9 | 1.2 | 8.6 |
| 2. 산업·중소기업·에너지 (유가완충준비금 제외시) | 15.1 (14.4) | 15.2 (15.2) | 0.06 (0.8) | 0.4 (5.2) |
| 3. SOC (4대강사업) | 25.1 (3.2) | 24.3 (3.3) | △0.8 (0.1) | △3.2 (3.1) |
| 4. 농림·수산·식품 | 17.3 | 17.7 | 0.4 | 2.3 |
| 5. 보건·복지·노동 | 81.2 | 86.3 | 5.1 | 6.2 |
| 6. 교육 (지방교육교부금) | 38.3 (32.3) | 41.3 (35.3) | 3.0 (3.0) | 8.0 (9.3) |
| 7. 문화·체육·관광 | 3.9 | 4.1 | 0.2 | 5.0 |
| 8. 환경 | 5.4 | 5.7 | 0.3 | 5.0 |
| 9. 국 방 [일반회계] | 29.6 | 31.3 | 1.7 | 5.8 |
| 10. 외교·통일 | 3.3 | 3.7 | 0.4 | 9.0 |
| 11. 공공질서·안전 | 12.9 | 13.6 | 0.7 | 5.3 |
| 12. 일반공공행정 (지방교부세) | 48.7 (27.4) | 53.2 (30.2) | 4.5 (2.8) | 9.3 (10.3) |
| 총 지 출 | 292.8 | 309.6 | 16.8 | 5.7 |

※ 지방 이전지출(지방교부세+교육교부금+지자체 보조금) : ('10) 89.6 → ('11안) 95.5조원 (6.6% 증)

○ 각 부처가 기획재정부에 요구한 「2011년도 예산안 및 기금운용계획안」은 일자리 창출, 교육·복지 확대, 사회 양극화 해소, 저출산·고령화 극복, 지역균형발전 등 우리사회가 당면하고 있는 과제에 대한 진지한 성찰과 대안 마련보다는 4대강 사업 등 MB 정부 역점사업의 관철을 위한 ‘강행의지’만이 반영됨

○ 특히, 이명박정부는 “지방선거 참패를 겸허히 수용하겠다”는 말과는 달리 국정운영의 기초를 조금도 바꾸지 않고, 오히려 지방선거에서 나타난 국민의 뜻을 철저히 무시하는 예산안 편성을 추진하고 있음

- 국민 대다수가 반대하고 있는 ‘4대강 예산안’ 13.2%(6,612억원)나 증액 편성하고 (‘수공’ 포함 15.4% 증액),

- 국민 대다수가 절대적으로 요구하고 있는 ‘무상급식’을 위한 국고 지원예산은 배정하지 않았으며,

- 일자리의 보고인 중소기업에 대한 지원을 2년 연속 축소

- 더욱이, 4대강 사업을 포함한 ‘예산안’의 자세한 내역을 공개하지 않고 있으며, 자료제출 요구에도 응하지 않고 있음

○ 정부는 긴축재정을 통한 재정건전성 확보를 천명하고 있음

- 그러나 부자감세 철회를 통한 세입구조 개선, 4대강 사업 등 무리한 국가정책에 대한 신중한 재정운용 정책 등이 수반되지 않는 상황에서는 공염불에 불과할 것으로 전망됨.

- 특히, 긴축재정 편성의 결과로 저소득층과 서민, 중산층에 대한 복지정책이 심각하게 훼손될 것을 우려

(1) ‘6·2 지방선거’에 나타난 민의를 외면하고 4대강 예산 증액 편성

o 이번 지방선거에서 나타난 ‘4대강 사업’에 대한 민의는 ‘MB식 4대강 사업을 중단’ 하라는 것임

o 그러나 MB정부는 오히려 전년(4조9,968억원) 대비 6,612억원이나 증가한 5조 6,580억원 편성. **전체 예산증가율(6.9%)의 두배에 가까운 13.2%나 증액**

- (국토부) 4대강: 3조 2,200 → 3조 2,800억원(+ 600억원, 1.9%증)
수공지원: 700→2,650억원(+ 1,950억, 278.6%증)
- (농림수산식품부) 4,568 →1조 1,930억원(+ 7,362, 161.2%증)
- (환경부) 1조 2,500 →9,200억원(-3,300, △26.4%감)

o ‘한국수자원공사’를 포함할 경우 내년도 ‘4대강 총사업비’는 올해(8조1,968억원) 보다 **15.4%(1조2,612억원) 증가한 9조4,580억원**에 달하고 있음

< 2011년도 4대강 총사업비 내역 >

(단위: 억원)

| | | 2010년 | 2011년 | 증감액(율) |
|------------|------|---------------|---------------|----------------------|
| 국토부 | 4대강 | 32,200 | 32,800 | 600(1.9%) |
| | 수공지원 | 700 | 2,650 | 1,950(278.6%) |
| 수자원공사 | | 32,000 | 38,000 | 6,000(18.8%) |
| 환경부 | | 12,500 | 9,200 | △3,300(△26.4%) |
| 농림부 | | 4,568 | 11,930 | 7,362(161.2%) |
| 합 계 | | 81,968 | 94,580 | 12,612(15.4%) |

o 4대강 예산 증액 편성은 MB정부 “오만과 독선, 不通 정치”의 대표적 사례임

*** 지난 국정감사에서 추가로 공개된 도로공사, 가스공사 등 주요 공기업이 떠안은 4대강 관련 예산이 2천131억원에 달함

- 수공이 4대강과 관련해 총 투자액 8조원에 대한 금융비용(이자) 2천650억원을 보조금으로 요구했고, 정부는 전액 국고로 지원한다고 결정했다. 이 외에도 재정전문가들은 정부가 수공의 4대강 재정 부담을 상쇄해 주기 위해 현물출자(주식 취득) 등의 방식으로 추가 지원할 수 있다고 예상함

- 민주당은 9조5,747로 주장

(2) 서민복지 지원 예산 삭감

○ 내년도 예산안의 복지 분야 재량사업 재원 부족

- 올해 8.9% 증가했던 ‘보건·복지·노동 분야의 내년도 예산증가율은 7.4%(’10년 81.2→ ’11년 87.3조원: +6.1조)로 낮아짐

- 5.1조원 증가분의 내역을 따져보면, 사실상 감소함

- 공적연금 등 법정 의무지출의 자연 증가분(3조6000억원)과 보금자리 사업 등 주택관련 용자 성격의 지출(1조3000억원)을 빼면, 2000억원 정도를 정부의 재량 지출로 볼 수 있는데 그마저 불가인상분을 감안하며 잘해야 동결, 아니면 마이너스 복지임

- 더욱이 **증가액 6.1조원 중** 국책사업인 보금자리 주택 +1.4조원, 4대 공적연금 등 의무지출 +4.1조원을 제외하면, **실질적으로 0.6조원 증가에 불과**

• 물가상승률을 감안하면 실질적으로는 감액수준

- 0.6조원으로는 결식아동지원, 사회취약계층에 대한 긴급복지 확대, 저출산·고령화 대책 마련 등 시급한 복지분야의 재정수요를 **충당하기에는 턱없이 부족한 규모임**

- 생계급여 예산 32억 원을 삭감함. 이밖에도 저소득 장애인 자녀학비 지원, 재산담보부 생계비 용자, 양곡할인 등 저소득 취약계층의 예산을 삭감

○ 실제로, 부처 요구안을 보면 서민·사회취약계층에 대한 복지 지원예산 대폭 삭감

- 빈곤층에게 쌀을 지원하는 “저소득층 양곡할인 예산”을 올해 1,108억원에서 △111억원(△10%) 삭감

- “보육시설 미이용 아동 양육지원 예산” 657억원→507억원으로 축소

- 장애인보조기구 지원도 3억원 삭감

- 내년 농어민 예산 실제로 △1조 4,687억원, △8.5% 사상최대 삭감

○ 가장 크게(16.4%증가, 2조 4,700억원) 증가한 보육예산도 본질을 외면함

- 국·공립 시설이 5.4%에 불과한 현실인데도 정부는 내년도 국공립 시설 예산을 10개소 신축, 20억원을 배정하는데 그쳐서 작년에 이어 올해도 74%감소

- 전 정부에서 해마다 100개 이상의 국공립 시설을 신설하고 200억원에 달하는 예산을 투입했던 것에 비하면 크게 떨어짐.

○ 통크게 4대강에서 쓰고 복지에서 깎는 방식임

< 민생예산 삭감 주요사례 >

- (일자리) 정부지원 일자리예산 삭감, 일자리창출 목표도 축소
 - 재정지원 직접일자리창출예산은 무려 $\Delta 2,108$ 억원($\Delta 7.7\%$)이나 삭감, 일자리 창출목표 자체도 $\Delta 2$ 만명이나 축소(58만 \rightarrow 56만)

- (보건·복지·노동) 8.9%였던 예산증가율은 6.2%, 무려 $\Delta 2.7\%_p$ 하락
 - 국민기초생활 수급자 $\Delta 2.7$ 만명 축소('10년 163.2만명 \rightarrow '11년 160.5만명)
 - 보건소 금연클리닉 운영 지자체 보조 151억원 전액삭감
 - '보호자없는병원' 시범사업 24억원 전액삭감
 - 전국 5만9천 경로당난방비지원(동절기 월 30만원) 전액삭감(411억) 등
 - 결식아동급식지원(432억원), 한시생계구호(4181억원), 저소득층 에너지 지원 (903억원), 장애인 의료비 지원(107억원) 등은 전액 삭감

- (교육) 저소득층 대학생장학금을 집중 삭감
 - 차상위계층장학금 $\Delta 557$ 억원 삭감(805 \rightarrow 287)
 - 대통령과학장학금 $\Delta 15$ 억원 삭감(저소득층과 무관????)
 - 국가연구장학생사업 $\Delta 10$ 억원 삭감(저소득층과 무관????)
 - 근로장학금사업 $\Delta 180$ 억원, 09년 대비 $\Delta 19\%$ 삭감

- 국민 대다수가 요구한 '친환경 무상급식'에 대한 국가지원예산은 끝내 미반영, 0원

- (산업중소기업에너지) 0.4%(567억원) 증가에 그쳐, 사실상 삭감
 - 중소기업금융지원예산은 2,452억원($\Delta 7.8\%$) 삭감(2조 8,815억원)
 - 올해에 이어 내년에도 신용보증기관(신보, 기보) 출연 전무

- (농민) 4대강사업인 '저수지독높임'예산을 무려 4,664억원(4,066 \rightarrow 8,730억), 전년대비 115%나 증액함에 따라, 실질적 농어민지원예산 대폭 삭감
 - 수리시설개보수사업 예산 $\Delta 1,955$ 억원(31.9%) 삭감(4,176억원)
 - 농업신용보증지원(담보없는 용자) $\Delta 1,200$ 억원 전액삭감 등
 - '농기계 임대사업' 예산이 250억원 \rightarrow 125억원

(3) 일자리 보고인 중소기업 외면

○ 올해 △6.7% 삭감되었던 ‘산업·중소기업·에너지’ 분야 예산이 내년에도 △3.5% 삭감(15.1조원→14.6조원) 요구됨

- 중소기업을 지원하는 대표적 기관인 중소기업청의 예산은 2010년 대비 9.1% 줄어들어 1조7548억 원 배정됐고, 삭감액의 대부분이 사업비(-1781억 원)임.
- 올해에 이어 내년에도 신용보증기관(신보, 기보)에 대한 출연 전무
- ‘중소기업청’ 예산은 ‘10년(1조 9,297억원) 대비 △9.1%(1,749억원) 감소한 1조 7,548억원 편성. 삭감액의 대부분이 사업비(△1,781억원)

○ 이는 MB정부가 정부 지원을 축소하는 이른바 ‘출구전략’의 희생양을 중소기업으로 삼고 있다는 증거임

- 수출, 투자 등 상반기 경제지표의 호전이 소수 대기업에 의해 주도된 것이나, 이들 대기업에 대한 감세지원 정책 등은 그대로 유지하고 있음
- 반면, 중소기업의 상황은 더욱 어려워지고 있고, 대기업과 중소기업의 양극화는 오히려 심화되고 있음
- 금년 4월말 현재 대기업의 대출연체율은 0.53%로 전월대비 0.42%p 낮아진 반면, 중소기업의 연체율은 1.70%로 전월(1.57%)대비 0.13%p 상승
 - * 대기업연체율(%): (‘10.1월)1.21→(2월)1.13→(3월)0.95→(4월)0.53
 - 중소기업연체율(%):(‘10.1월)1.47→(2월)1.65→(3월)1.57→(4월)1.70
- 기준금리인상으로 중소기업의 이자부담이 크게 증가하는데도 이들에 대한 지원대책을 마련하기는 커녕, 반대로 중소기업에 대한 지원을 대폭 축소시키고 있음

(4)지방정부 재정위기에 대한 대책 미흡

○ MB정부의 부자감세와 4대강사업으로 인한 지방세입의 감소로 지방재정이 사상 최악의 상황에 직면

- '09년말 전국 지자체 지방채잔액은 25조 5,331억원으로 '08년말(19조 486억원) 대비 34.1%(6조 4,845억원) 증가
 - 참여정부말인 '07년 대비로는 40.2%(7조3,255억) 증가한 규모임
 - '03~'07년 5년간 지방채잔액은 평균 1.3% 증가
- 지방정부의 통합재정수지도 '08년 20.2조원 흑자에서 '09년 △7.1조원 적자로 반전

○ 이번 2011년 부처요구안의 지방재정지원 증액은 내국세 증가에 따른 자연증가분 4.7조원(교육교부금 포함)에 불과

* ‘기재부’의 내국세 전망치: ‘10년 136.9조원→’11년 147.8조원

○ 복지 사업의 대부분이 지자체가 국고와 매칭해 실시하고 있음을 고려할 때, 국고보조금 증액 등 지방정부에 대한 실질적인 지원 대책이 마련되지 않는다면, **서민복지 사업이 크게 위축될 뿐만 아니라, 나아가 지방재정이 파탄사태에 이를 수 있음**

(5) 의무지출·경직성 경비 위주의 증액으로 민생예산 축소

○ 내년 예산요구액이 금년대비 20.1조원('10년 292.8→'11년 312.9조원) 증가하나 이 중 **의무지출 및 경직성 경비 증가액이 13.4조원(66.7%)을 상회**

- 기초생활보장·건강보험지원·4대공적연금 등: + 4.1조원
 - 국가채무 증가로 인한 국채이자: + 3.5조원
 - 내국세 증가에 따른 지방교부세(교육재정교부금 포함): + 4.7조원
 - 2년 동안 동결되었던 인건비 증가(약 5.1%내외): + 1.1조원
- * 2010년도 인건비 총액: 21.9조원

○ 특히 국가채무 증가로 **국채이자 지급액이 2.9조원이나 증가**돼, 내년도 국채이자 규모가 사상 최초로 20조원을 넘어서 **22.5조원에 달할 전망이다**

- * 2010년도 예산기준 국채이자 지급액: 19.6조원
- '예산'의 10%에 달하는 '국채이자' 지급은 재정의 경직성을 높이고 **'재정의 위기 대응 능력'을 약화**시킴

○ 의무지출·경직성 경비 위주의 증액으로, 12대 분야별 부처 예산 요구내역을 보더라도 주로 **민생과 직결되는 사업예산은 축소**되거나 **상대적으로 낮은 증가율**을 보이고 있음

- 문화·체육·관광(△6.1%) / 산업·중소기업·에너지(△3.5%) / 농림수산식품(△2.3%) / 환경(△2.5%) / 공공질서·안전(4.7%) / 교육(5.8%) 등은 전년대비 삭감되거나 평균증가율 보다 낮은 증가율을 보인 반면,

- 의무지출·경직성 경비 예산이 많은 일반공공행정(9.7%) 등은 높은 증가율 보고 있음

발제 2

2011년 4대강 사업예산의 문제점과 대안예산을 위한 제언 / 김종남(환경운동연합 사무총장)

2011년 4대강 사업예산의 문제점과 대안예산을 위한 제언

김종남(환경운동연합 사무총장)

1. 들어가며

정부가 9조 5895억원(수공부담분 3조 8000억원 포함)의 2011년 4대강 사업 예산을 확정했다. 2010년 대비 약 17%가 늘어난 금액이다. 정상적으로 진행되는 국책사업이라면 2년차 사업이니 전년도 예산보다 더 늘어나는 것이 이상할 것은 없다. 그러나 4대강 사업처럼 계획단계부터 공사 중반까지 국민적 반대가 일관되고, 계속할지 말지 국민투표로 정하자는 요구까지 제기됐다면 계속 사업이라고 전년도보다 더 많은 예산을 편성하는 것이 타당한지 따져봐야 할 일이다. 아니 지금까지 드러난 사실대로라면 4대강 예산은 한 푼도 더 세워선 안된다.

한나라당과 정부의 감세정책으로 세입이 빠듯한 살림살이에서 수공 부담을 제외하고 5조원대의 4대강 예산을 확보하느라 정부는 또다시 복지과 노동, 교육, 중소기업 등 서민예산을 삭감했다. 그 피해는 장애인과 노인, 어린이와 비정규직 노동자, 농민 그리고 중소기업인과 차상위 계층에게 고스란히 돌아갔다. 국가가 앞장서 보호하고 지원해야 할 사회적 약자들이 4대강 사업 때문에 제대로 먹지 못하고, 자유롭게 활동하거나 일할 수도 없었던 것이다. 2011년 4대강 예산이 정부제안대로 확정되면 앞서 나타난 문제는 내년에도 계속될 수밖에 없다.

4대강 사업비가 서민복지를 희생했다는 비판을 피하려 정부는 전년대비 600억원 늘어났을 뿐이라 주장하지만 사정은 그렇지 않다. 수자원공사 예산을 제외해도 2010년 보다 3545억원이 늘어났다. 국토해양부가 국가하천정비 사업으로 수자원에 편성한 3조 2800억원, 환경부가 상하수도과 수질보전관리에 편성한 1조 7659억원, 농림부가 영산강 하구둑 구조개선과 저수지 독높임 사업에 배정한 1조 1930억원, 문화관광부가 4대강 문화관광권 개발 및 레포츠시설 등에 배정한 148억원 등 총 5조 4347억원이다.

항목대비 예산을 보면 2011년에 4대강 사업을 사실상 완공하겠다는 정부의 강력한 의지가 드러난다. 국토해양부의 국가하천 정비예산이 전년도 규모로 보 건설과 준설을 완수하겠다는 뜻을 분명히 하고 있다. 환경부는 전체예산의 37%에 해당하는 돈을 4대강

사업을 위한 상하수도 수질개선을 위해 집중 투입한다. 4대강의 하수처리시설과 축산분뇨, 산업폐수 처리시설을 개선하고 대규모 총인처리시설을 주요지점에 건설한다. 농림부는 2010년 39개에 그친 저수지 증고사업비를 114% 늘려 57개 잔여공구의 사업의지를 강하게 드러내고, 영산강 하구둑 구조개선 사업비는 전년대비 무려 540%나 늘려 호남민심을 관리하고 있다. 문광부가 추진하는 4대강 유역의 체육·문화 인프라 구축사업은 레저스포츠시설 지원에서 4대강 문화관광권 개발사업으로 확장되고 사업비도 180% 늘어났다.

이와 같은 정부의 예산편성이 말하는 것은 분명하다. 국민이 뭐라 하던, 지자체장이 어떻게 하던 4대강 사업은 계속된다는 것. 대통령이 예산안을 국회에 내놓고 헌법까지 들먹이며 야당을 압박하니 사업추진단은 공정률을 무기삼아 4대강 공사를 더욱 채근한다. 그러나 4대강 사업은 국가재정의 1.7%에 달하는 재정지출 과정에서 국가·지방 재정법을 위반하며 불법적이고 불투명한 회계처리를 감행했고, 계획대비 높은 토지보상가로 국민의 혈세를 낭비했다. 급기야는 적자를 감수하며 4대강 사업에 뛰어든 사업파트너들을 위해 4대강 개발분을 일으킬 친수구역활용특별법까지 제정하려 한다. 그런데도 더 많은 4대강 예산을 세워 불법과 편법, 초대형 재정낭비를 허용해야 하는가? 아니다. 국민은 헐벗고 일부 토건족과 투기자본만 살찌우는 이상한 4대강 사업을 이제 주권자의 헌법적 권리로서 중단하게 해야 한다. 그 단초가 바로 2011년 4대강 예산저지다.

2. 2011년 4대강 예산 분석

1) 2011년 4대강 사업 예산 규모

2011년 4대강 사업 예산은 약 9조 5895억원으로 2010년 대비 17%가량 늘어났다. 국토부의 국가하천정비사업, 환경부의 수질개선사업비는 전년과 비슷한 규모인데 비해 농림부가 주관하는 저수지 뚝 높임 사업과 영산강 하구둑 구조개선 사업비가 대폭 늘어난 결과다.

4대강 예산이 크게 늘었다는 비판을 피하고자 정부는 국토해양부 사업비만 특정해 600억원정도 늘어났다 하지만 부처별 예산을 들여다보면 실상은 다르다. 수자원공사가 직접 시공하는 사업비에 대한 이자비용은 218% 증가한 2550억원이고, 농업용 저수지 증고사업과 영산강 하구둑 개선사업비를 편성한 농림부 사업비도 1.6배 증가했다. 4대강 사업비로 표시되지 않은 기금사업비들을 더

하면 4대강 사업비는 예산서보다 더 늘어날 것이다.

<표 1> 정부 4대강 사업 예산

(단위:천원)

| 정부부처 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 국토해양부 | 800,000,000 | 3,220,000,000 | 3,280,000,000 | 100,000,000 | 7,400,000,000 |
| 국토해양부 - 수공금융비용 | - | 80,000,000 | 255,000,000 | 375,000,000 | 710,000,000 |
| 한국수자원공사 | 100,000,000 | 3,200,000,000 | 3,800,000,000 | 1,000,000,000 | 8,000,000,000 |
| 환경부 | 900,000,000 | 1,250,000,000 | 1,046,700,000 | 700,000,000 | 3,896,700,000 |
| 농림부 | 50,000,000 | 456,800,000 | 1,193,000,000 | 1,200,000,000 | 2,849,800,000 |
| 문광부 | | 13,400,000 | 14,860,000 | | 28,260,000 |
| 합 계 | 1,850,000,000 | 8,220,200,000 | 9,589,560,000 | 3,375,000,000 | 23,034,760,000 |

2) 4대강 예산 부처별 사업과 편성내역

(1) 국토해양부 홍수예방 및 물 확보를 위한 국가하천 정비사업

국토해양부는 2011년 21조 4000억원의 부처예산 중 24.3%를 차지하는 5조 2091억원을 4대강 정비사업을 포함한 수자원예산으로 편성했다. 전년 대비 약 1020억원이 늘어난 규모다. 국토부의 예산은 전체 약 3조원이 감소해 대부분의 항목에서 전년 대비 예산액이 줄어든 반면 4대강 사업이 핵심인 수자원예산과 주택예산만 전년 대비 1.9%~696% 증액되었다. 도로와 항공, 항만, 지역, 산업단지예산의 큰 폭의 감소가 4대강 예산과 주택사업예산의 증가로 이전했다고 볼 수 있겠다.

<표 2> 국토해양부 예산 구성

(단위:천원)

| 구분 | | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------|------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 환경 | 해양환경 | 190,800,000 | 181,600,000 | 105,419,000 |
| 사회복지 | 주택 | 386,600,000 | 180,000,000 | 1,433,264,000 |
| 교통및물류 | 도로 | 9,342,300,000 | 7,728,100,000 | 5,949,158,000 |
| | 철도 | 4,765,400,000 | 4,202,000,000 | 4,392,165,360 |
| | 도시철도 | 1,589,800,000 | 1,149,200,000 | 1,053,831,000 |
| | 해운.항만 | 2,124,600,000 | 1,856,500,000 | 1,291,702,000 |
| | 항공.공항 | 59,200,000 | 66,600,000 | 12,685,000 |
| | 물류등기타 | 1,791,400,000 | 1,861,900,000 | 1,607,638,426 |
| 국토및지역개발 | 수자원 | 2,843,400,000 | 5,107,600,000 | 5,209,160,000 |
| | 지역및도시 | 841,500,000 | 897,600,000 | 343,068,331 |
| | 산업단지 | 880,800,000 | 889,300,000 | 200,000 |
| 합 계 | | 24,815,800,000 | 24,120,400,000 | 21,398,291,117 |

국토해양부는 수자원예산 중 하천관리 및 홍수예방을 위한 국가하천정비 사업에 3조 9470억원을 편성하고 그 중 63%에 해당하
는 3조 2800억원을 4대강 수계에 집중 편성해 국가하천 정비사업이 4대강을 위한 사업임을 알 수 있다. 이와 같은 예산구성이 의
미하는 것은 4대강을 제외한 국가하천의 홍수 및 가뭄대책과 2009년에 이어 2010년에도 반복적으로 수해피해가 발생한 지천과 소
하천, 도시하천의 홍수대책은 취약할 수 있다는 것을 의미한다.

<표 3> 수자원 부문 예산

(단위:천원)

| 사업 구분 | 단위사업 | '09년 예산 | '10년 예산 | '11년 예산 |
|------------|---------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 용수공급및개발 | 공업용수도건설(출자) | 2,000,000 | 300,000 | 800,000 |
| | 광역상수도건설(출자) | 14,100,000 | 15,382,000 | 5,200,000 |
| | 지방광역상수도(보조) | - | 10,000,000 | 7,000,000 |
| | 상수도조사관리 | 5,700,000 | - | 2,800,000 |
| 수자원정책 | 수자원계획및조사 | 13,300,000 | 17,600,000 | 18,060,000 |
| 댐건설및치수능력증대 | 치수능력증대사업 | 124,600,000 | 143,500,000 | 93,130,000 |
| | 댐건설 | 235,000,000 | 287,450,000 | 204,039,000 |
| | 댐설계및조사 | 3,000,000 | 3,000,000 | 500,000 |
| | 댐운영지원 | 22,200,000 | 23,950,000 | 23,915,000 |
| 하천관리및홍수예보 | 국가하천정비지원 (4대강사업) | 1,181,000,000 (832,000,000) | 3,594,000,000 (3,220,000,000) | 3,947,000,000 (3,280,000,000) |
| | 굴포천치수 | 137,000,000 | 100,000,000 | 96,966,000 |
| | 하천편입토지보상 | - | 30,000,000 | 20,000,000 |
| | 수문조사및홍수예보지원 | 32,500,000 | 39,000,000 | 40,750,000 |
| | 지방하천정비지원 | 1,073,000,000 | 843,400,000 | 749,000,000 |
| 합 계 | | 2,843,400,000 | 5,107,550,000 | 5,209,160,000 |

국가하천 정비사업 중 4대강 사업을 수계별로 살펴보면, 한강 5086억원, 낙동강 2조 1654억원, 금강 3554억원, 영산강 1653억원, 섬진강이 697억원으로 2010년에 이어 2011년 4대강 사업도 낙동강 수계에 66.1%의 재정집중도를 보이고 있다. 사업물량이나

재정규모로 볼 때 낙동강 사업이 4대강 사업의 최종결과에서 절대적 비중을 차지하기 때문에 정부가 계획한대로 낙동강 사업을 추진할 수 없다는 경상남도와의 대립하고 사업권 회수라는 초강수로 경남도를 압박하는 이유이다.

사업별 예산편성내역을 보면 토지매입비가 2010년 대비 80.7% 축소된 1765억원이 편성된 반면, 건설비는 3조 888억원으로 2010년 대비 약8000억원(34.7%)이 늘어났다. 건설비의 대부분인 시설비와 감리비가 전년 대비 8169억원 늘어 4대강 공사의 실질적 완공의지를 강하게 보여주고 있다.

공사내역별 예산액은, 1억 9000만m³의 준설을 위해 6955억원의 예산이 투입되며(2010년 대비 49.5% 증가), 보 건설에 23억원(전년대비 81.4% 감소), 생태하천조성에 5416억원(전년대비 101.9% 증가), 제방보강에 4593억원(전년대비 4.8% 감소), 자전거도로에 1013억원(전년대비 422.2% 증가), 양수장과 배수장, 배수문 설치, 하상유지공과 교량보호공 등의 건설에 5518억원(전년대비 263.5% 증가)을 투입한다. 준설토 처리에 5865억원(전년대비 22.9% 감소)을 편성하고, 설계감리비로 1185억원(전년대비 6.9% 증가)을 배정했다. 토지매입비는 1755억원으로 전년대비 80.7% 감소했다.

위와 같은 공사내역별 재정집행계획을 정리해보면 퇴적토 준설과 준설토 처리비로 1조 2820억원, 다시 준설토 처리를 위한 토지매입에 1756억원을 투입해 흙의 공간이동에만 자그마치 1년에 1조 5천억원의 세금을 쓴다는 것이다. 강의 흙을 퍼내고 그 흙을 다시 농경지에 쌓는데 들이는 돈이 4년 동안 4조 56억원이다.

하천의 흙을 퍼내고 그 자리를 인공구조물로 메우는 보 건설과 콘크리트 제방보강에 배정한 예산은 2011년에만 4616억원, 4년간 합하면 1조 1827억원이다. 레저를 활성화한다며 건설하는 자전거도로 건설비는 2011년에 1013억원이 집중 투입되고, 4년간 1252억원에 이른다. 양수장과 배수장, 하상유지공을 만드는 데 2011년 5518억, 4년간 7722억원을 쓴다. 4대강을 살린다며 하천의 흙을 주변농경지로 이동시키고 콘크리트 구조물을 만드는 데 쓰는 돈이 6조 857억원에 이른다. 내용은 지극히 단순한 소꿉장난 같은 4대강 공사가 국민의 세금을 무더기로 잡아먹는 하마인 셈이다.

그러나 선뜻 동의하기 어려운 사업내용과 소요재정이 여기서 그치지 않는다. 정부가 직접 하는 국가재정사업 외 수자원공사가 담당하고 있는 사업의 재정집행내역까지 살펴보면 흙 퍼 나르기와 콘크리트 구조물 건설에 들어가는 비용은 눈덩이처럼 불어난다. 준설과 농지리모델링의 이름으로 흙을 파내고 처리하는데 2011년 7407억원 4년간 1조 5653억원을 쓰고, 보와 댐 건설, 제방보강, 양수장과 배수장, 하상유지공과 배수문 설치, 자전거도로 건설에 2011년 1조 7646억원 4년간 3조 5721억원을 쓴다. 2011년까지

수자원공사가 4대강 사업에 투자하는 사업비 7조 1000억원의 80%가 흙의 이동, 콘크리트 타설 사업비인 것이다.

4대강 사업으로 정부가 국가재정을 투입해 직접 시행하는 사업과 수자원공사가 채권을 발행해 수행하는 사업을 합하면 흙의 자리 이동과 콘크리트 구조물 건설에 4대강 전체 사업비의 절반에 달하는 약 10조원이 집중 투입되는 것이다.

<표 4> 정부의 4대강 공사 내역별 예산¹⁾

(단위:억원)

| 사업내용 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|--------|-------|--------|--------|------|--------|
| 준설 | 15 | 4653 | 6956 | | 11,624 |
| 보 | 12 | 126 | 23 | | 161 |
| 생태하천조성 | 395 | 2681 | 5419 | 348 | 8,843 |
| 제방보강 | 2058 | 4828 | 4592 | 189 | 11,667 |
| 강변저류지 | | 201 | 320 | | 521 |
| 자전거도로 | 19 | 194 | 1013 | 26 | 1,252 |
| 준설토처리 | | 7612 | 5865 | | 13,477 |
| 기타 | 517 | 1518 | 5516 | 171 | 7,722 |
| 합 계 | 3,016 | 21,813 | 29,704 | 734 | 55,267 |

1) 국토해양부 4대강추진본부, 2011년도 4대강 예산안 국회 설명자료, 2010.11 이 표에 의하면 국토해양부 국가하천정비 사업으로 편성된 2011년 4대강 예산안 3조2800억원보다 약3천억원 가량의 금액이 부족하다. 위 표의 내역으로 구분하기 어려운 관리비, 인건비, 수공이자지급 등으로 추정된다.

<표 5> 수공의 4대강 공사 내역별 예산²⁾

(단위:억원)

| 사업내용 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|--------|------|--------|--------|-------|--------|
| 준설 | | 8246 | 7407 | | 15,653 |
| 보 | 2 | 7009 | 4795 | | 11,806 |
| 생태하천조성 | 1 | 814 | 5254 | | 6,069 |
| 제방보강 | | 324 | 941 | | 1,265 |
| 강변저류지 | | 276 | 331 | | 607 |
| 자전거도로 | | 30 | 828 | | 858 |
| 댐건설 | | 434 | 2267 | 2965 | 5,666 |
| 하구둑증설 | | 419 | 931 | 979 | 2,329 |
| 홍수조절지 | | 214 | 704 | 844 | 1,762 |
| 기타 | 12 | 5901 | 7884 | | 13,797 |
| 합 계 | 15 | 23,667 | 31,342 | 4,788 | 59,812 |

이런 사업으로, 하천의 자정작용과 생물서식공간인 퇴적토를 대규모로 준설하고 콘크리트 보와 제방을 건설하여 수심 2.5~8m의 깊이로 물을 가두는 공사로는 결코 4대강의 수질과 생태계를 살릴 수 없다. 이 공사로 살릴 수 있는 것은 하천수질과 생태계가 아니라 토건족과 구조화된 토건시스템일 뿐이다.

2) 같은 자료, 2011년 예산안으로 확정된 3조 8000억원보다 6658억원이 부족하다. 관리비 등 위와 같은 이유로 추측된다.

(2) 환경부 수질개선을 위한 수질 및 상하수도 개선사업

환경부가 국회에 제출한 2011년 예산서를 보면 1조원을 약간 상회하는 4대강 사업비가 어느 지역, 어느 사업에 투입되는 지 명료하게 알 수가 없다. 환경부는 환경예산은 수질개선과 생태계복원을 위한 것으로 개발예산이 아니며 4대강 예산이라 구분해선 안 된다는 주장을 펼치고 있으나 무리한 보 건설과 대규모 준설에 따른 수질개선의 필요성 때문에 관련예산이 크게 늘었고, 2010년의 경험을 볼 때 4대강 수계에 적게는 50%에서 많게는 80%까지 집중적으로 예산을 편성한 사례가 있어 환경부 수질개선예산이 4대강 사업을 염두에 둔 예산이 아니라고 볼 수가 없다.

그런데 환경부가 2011년 예산서에서 4대강 수계 사업을 구분하여 표기하지 않아 환경부 예산 분석의 정확도가 떨어지는데 이는 관련 예산을 숨겨 국회와 국민의 감시에서 비껴보려는 꼼수로 보여 안타깝기 그지없다.

2010년 10월 말 현재 환경부가 배포한 예산자료에 따르면 정부는 8조 5850억원의 환경부 전체예산 중 환경개선특별회계에 4조 2210억원을 배정했다. 2010년 대비 6.5% 늘어난 금액이다.

<표 6> 환경부 연도별 예산액과 구성

(단위:천원)

| | | '09년 예산 | '10년 예산 | '11년 예산 |
|-----------------|--------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 일반회계 | | 2,796,743,000 | 2,605,111,000 | 2,776,208,000 |
| 환경개선특별회계 | | 3,854,809,000 | 3,965,057,000 | 4,221,069,000 |
| 광역지역발전특별회계 | 지역개발계정 | 542,482,000 | 426,280,000 | 435,254,000 |
| | 광역발전계정 | 7,800,000 | 42,313,000 | 38,583,000 |
| | 제주계정 | 20,253,000 | 19,760,000 | 16,986,000 |
| 농어촌구조개선특별회계 | | 113,215,000 | 115,104,000 | 89,029,000 |
| 에너지 및 자원사업 특별회계 | | | | 7,959,000 |
| 합 계 | | 7,335,302,000 | 7,173,625,000 | 7,585,088,000 |

환경개선특별회계 중 4대강 사업과 연관성 있는 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

상하수도 관리와 수질보전 예산은 총 1조 7569억원으로 환경부는 이 중 6442억원을 하수관거 정비예산으로 편성했다. 그리고 하수관거 정비예산의 40.1%인 2584억원을 4대강 수계에 집중 편성했다. 정부가 직접 시행, 지원하는 하수관거정비 사업은 물론 민자 사업까지도 4대강 수계에 집중돼 있는 것으로 나타났다. 하수관거정비 사업은 연속사업으로 전년 예산과 비슷한 4118억원이 배정돼 있지만 민자사업은 198%가 늘어났고(48억원→143억원) 4대강 수계에 집중됐다. 4대강 사업에 따라 필수사업이 된 총인처리 시설 예산도 498억원에서 1176억원으로 160%가 늘어났다. 총인처리시설 대상지역은 대구, 진주, 광주, 대전 등 4대강 사업지역의 수질에 영향을 크게 미치는 대도시이며 이들 지역에 총인처리시설을 설치하는 것은 4대강 사업 때문이라고 보면 된다.

하수처리시설 확충예산은 1조 3038억원을 편성했는데 4대강 사업 수질개선 위한 하수시설개선과 총인처리시설 설치비용이 1176억원, 하수처리장 확충과 농어촌 마을하수도정비에 2440억원이 소요될 예정이다. 농어촌 마을하수도 정비예산 중 4대강 수계사업비는 106개소에 700여억원이 편성됐다. 환경부는 4대강을 비롯한 전국의 하수처리율을 높이는 예산편성이며 4대강 사업비를 구분해서 말하기 어렵다 주장하지만 사업비 중 4대강 수계에 투자되는 비중이 높다는 것은 보 건설과 준설에 따른 수질관리의 어려움이 발생할 것이기 때문에 배출수의 수질개선을 위해 하수관거 정비가 4대강 수계 중심으로 추진되고 있다고 볼 수밖에 없다.

수질보전 및 관리예산도 마찬가지다. 가축분뇨와 비점오염원 저감사업에 1140억원, 산업단지폐수관리에 2350억원, 생태하천복원 사업에 1191억원을 포함하여 수질개선 기반구축 사업에 1528억원 등 총 5024억원을 수질보전예산으로 편성했다. 그 중 예산서에 명시적으로 표기한 4대강 수계의 수질개선사업비를 합산하면 수질보전 및 관리 분야 예산 5024억원의 약 40%에 해당되는 2000억원이 4대강 수계에 투입될 예정이다. 가장 큰 비중을 차지하고 있는 생태하천복원 사업예산도 4대강 수계 투입금액이 48.6%에 이른다.

이처럼 환경부 예산안을 살펴보면 전체 수질개선사업에 필요한 사업과 재정소요액은 알 수 있지만 4대강 수계에 투입되는 사업비의 총액을 추출하고 파악하기가 용이하지 않다. 그 이유를 환경부는 4대강 사업비가 따로 있는 것이 아니라 국가하천을 비롯한 전국 주요 하천의 수질개선사업비로 작성한 때문이라고 하지만 4대강 사업 예산을 일부러 숨겼다는 비판을 면하기는 어려워 보인다.

(3) 농림부 농업용 저수량 확보 위한 농업용저수지 증고사업

농림부는 농업생산기반 확충사업 중 대단위농업시설 정비사업에 영산강하구둑 구조개선을 위하여 2010년 500억원에 이어 2011년 3200억원의 예산을 배정했다. 무려 540%의 증액예산이다. 더불어 다목적 용수개발사업비는 2010년 대비 85%가 늘어난 1조 8790억원으로 늘어났다(2010년 1조 32억원). 이 중 4대강 사업을 위한 농업용 저수지 증고사업비로 2010년 4066억원보다 115%가 증가한 8730억원을 편성해 57개 잔여사업 추진에 박차를 가하겠다는 의지를 보이고 있다.

다목적 용수개발비가 큰 폭으로 늘어나면서³⁾ 지천과 소하천 등의 재해예방사업비는 약 20%가 줄어들었고, 수리시설개보수사업비는 40%가 축소됐다. 대단위 농업개발사업비도 47%나 줄어들었다. 농어촌지역에 꼭 필요한 재해예방사업과 소규모 수리시설의 개보수를 희생해서 지역주민의 반대와 사전환경성검토 부실 등으로 갈등을 빚고 있는 저수지 등 높임 사업을 강행하겠다는 것이다. 참고로 농업용 저수지 증고사업은 저수구역 확대에 따른 침수문제와 안개일수 증가 등 생존 및 생산기반 악화 우려에 따른 주민반대, 사전환경성검토의 부실한 절차이행에 의해 2009년과 2010년 39개(40%)의 사업지구에서 사업을 하는 데 그치고 있다.

3) 54개의 농업용 저수지를 새로 만드는 사업비로 2010년 5개의 사업지구가 늘어난 것으로 돼 있다. 개소당 15억원에서 25억원의 사업비가 책정돼 있다.

<표 7> 농림부 4대강 사업 예산

(단위:천원)

| 프로그램 | 단위사업 | 세부사업 | '10년 예산 | '11년 예산 |
|-----------------|---------------|-------------------|-------------|---------------|
| 농업생산기반확충 | 재해예방 | | 318,618,000 | 257,350,000 |
| | 수리시설개보수 | | 400,000,000 | 240,000,000 |
| | 대단위농업시설정비 | 서산(A)간척지농업기반시설재정비 | 15,000,000 | 11,000,000 |
| | | 아산만방조제배수갑문확장공사 | 16,000,000 | 13,500,000 |
| | | 영산강유역 하구둑 구조개선 | 50,000,000 | 320,000,000 |
| | 농업시설개선 | | 45,111,000 | 36,996,000 |
| | 대단위농업개발 | | 114,600,000 | 60,500,000 |
| | 다목적 농촌용수개발 | 농업용저수지 신규개발 | 596,600,000 | 1,006,000,000 |
| | | 농업용저수지 독높임 | 406,600,000 | 873,000,000 |
| 농촌지역개발 도농교류 활성화 | 농촌지역개발 | 금수강촌조성 | 150,000 | 0 |

(4) 문화관광부 4대강 문화창달 위한 관광권 개발사업

문화관광부는 4대강 유역 개발에 따라 자전거도로 이용자를 위한 유스호스텔 건립, 4대강 문화관광권 개발, 4대강 유역 레저스포츠시설지원의 명목으로 148억원을 편성했다. 이는 2010년 예산보다 15% 증가한 금액으로 4대강 유역 문화시설기반과 관광권 개발사업에 전년대비 48억원이 증가한 108억원을 편성해 정부가 보 건설과 대규모 준설위주의 4대강 개발이 완료된 후 관광권 개발 사업을 적극 추진할 것으로 예측된다.

이런 흐름은 국토해양부가 추진하고 있는 4대강 친수구역 활용특별법 제정시도와 문화관광부, 지방정부의 4대강 주요도시의 관광 개발사업계획으로 구체화될 전망이다.

<표 8> 문화관광부 4대강 사업 예산

(단위:천원)

| 구분 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|------|-------------------|-------------------------|
| 4대강문화관광권개발 | | 2,000,000 | 5,660,000 ⁴⁾ |
| 4대강유역문화시설기반확충 | | 4,000,000 | 5,200,000 ⁵⁾ |
| 4대강유역레저스포츠시설지원 | | 4,500,000 | 4,000,000 |
| 자전거유스호스텔건립 | | 2,400,000 | - |
| 합계 | | 12,900,000 | 14,860,000 |

3. 4대강 예산의 문제점과 대안예산을 위한 제언

1) 부적절한 예측과 대책, 4대강 사업 예산 전액 삭감

(1) 홍수대비책 4대강 사업 무용, 4대강의 보와 준설사업 예산 전액 삭감해야

2009년과 2010년 홍수피해지역 조사를 한 결과 4대강 사업의 필요성에 대한 진단이 잘못돼 있음이 재확인됐다. 정부는 4대강 수계에서 홍수가 발생하고 그 피해액이 수조원대에 이르므로 4대강의 물그릇을 키워야 한다는 논리를 세워 5억㎡의 대규모 준설을 밀어부쳤으나 우기지역 홍수피해조사 결과는 정부주장과 매우 다르게 나타났다. 4대강 본류에서는 2009년과 2010년 홍수가 발생하지 않았고 집중호우로 피해가 발생한 지역은 4대강 공사와는 무관한 산간계곡이나 지방의 소하천, 배수가 불량한 도시지역 저지대가 큰 피해를 입었고, 2010년 조사에서는 4대강 사업의 결과 본류의 저수용량이 확대되면서 지류의 유속과 세류력이 2~6배까지 가속화⁶⁾돼 4대강 유입 지천 하류부에서 저수호안 쓸림, 제방유실, 다리붕괴 등의 큰 피해가 발생했다. 남한강사업으로 한강 본류의

4) 수변연계 관광권 개발사업으로 확대되면서 예산이 183% 증가했다.

5) 2010년 1개 사업이 남한강 예술특구 조성사업(24억원)과 수변연계 공공디자인 시범도시 조성사업(28억원)으로 확대되었다. 예산도 전년 대비 55% 증가했다.

6) 2010년 여주 신진교붕괴의 원인분석을 실시한 박재현 인제대 교수의 홍수피해조사 결과발표자료 인용. 2010. 10. 18. 환경운동연합

홍수량이 커지고 지천의 유속과 유량을 지탱해줄 구조물이 만들어지지 않은 상황에서 불가피한 현상이라는 것이 수리모델링을 실시한 박재현교수의 증언이다. 따라서 4대강 사업의 필요성으로 제시된 홍수예방의 구실은 4대강이 아니라 그 지천이고 소하천인 것이 드러났으므로 4대강 본류의 홍수를 예방하는 준설과 보 건설, 구조물 설치를 중단해야 한다.

이를 위해 국가하천정비사업 중 4대강 사업 2년차 예산은 전액 삭감하고 2009년에 이어 2010년에도 집중호우에 의한 홍수피해가 발생한 지방하천과 소하천의 홍수예방을 위해 시급하게 필요한 예산이 편성돼야 한다. 지방하천과 소하천, 도시하천의 홍수피해 조사와 피해예측모델링, 홍수예방을 위한 치수대책 등의 예산이 2011년 예산에 반영돼야 하며 상습 수해지역과 피해가능지역 등 지방하천과 소하천의 이력을 작성, 통합 관리할 수 있는 하천관리체계 확립예산도 확보돼야 한다. 지방하천과 소하천 필요예산을 합리적으로 도출하기 위하여 지방정부와의 협의구조가 기존의 예산작성 구조와 다르게 형성될 필요가 있다.

(2) 수질개선 위한 하수처리장 증설 및 총인처리시설 설치율 7% 수준, 무리한 속도전으로 수질개선 안돼

국가하천의 수질개선을 위해 정부는 4대강을 포함한 주요 하천의 하수관 정비, 하수처리시설 설치와 고도처리, 총인처리시설 추가를 실시했지만 총인처리시설의 경우 2010년 예산액 중 집행실적이 10%도 안되는 것으로 나타났다. 4대강 사업이 빠른 속도로 진행되기 때문에 수질악화를 방지하기 위한 수처리시설의 성능개선이 시급한 과제였으나 환경기초시설이라 하더라도 정해진 절차와 과정을 이행하다보니 공정률이 속도가 나지 않은 탓이다.

똑같은 사업을 같은 절차와 과정에 의해 2011년에는 더 많은 예산을 들여서 해야 하는 바, 보와 준설에 의한 수질 악화를 피하기 위해서는 단기간에 무리한 공사 감행, 그에 따른 부실공사로 이어질 수밖에 없다. 4대강의 수질개선을 위한 사업이 수질은 악화시키고 막대한 규모의 국가재정만 낭비하는 결과를 가져오기 좋은 상황인 것이다.

따라서 4대강의 수질개선을 위한 총인처리시설이나 4대강수계의 하수처리를 개선에서 나아가 주요 국가하천 및 지방하천의 수질개선을 위한 점오염원(산업단지, 축산단지, 대도시 등)의 수질개선을 위한 균형예산으로 개선하고 도로와 교량 등 비점오염원에 의한 수질악화를 저감하는 인공습지와 하천생태습지 조성예산을 대체예산으로 편성할 필요가 있다. 우수/오수의 합류식 하수관거를 분류식으로 개선하고 집중호우시 월류수를 저장하고 수질을 정화할 수 있는 시설을 확충하는 예산도 편성해야 한다.

4대강에 집중된 수질예산을 국가와 지방하천 오염도와 원인에 따라 합리적으로 분산, 조정하라는 것이다.

(3) 저수지 증고사업 저수능력 확대로 안개일수 증가 등 농업생산성 저하 우려 주민반대 수용해야

농림부가 추진하는 저수지 독 높임 사업은 예산항목으로 농업생산기반 확충 위한 대규모 농업시설개량 사업이다. 농어촌지역의 하천유지수량 확보를 위해 추진되는 이 사업은 4대강 본류가 아닌 지류 여러 곳에서 이뤄지는 4대강 사업이다. 농업생산기반을 확충, 개선하는 사업이라 하지만 지역주민들은 오히려 독 높임 사업에 회의적이다. 현재의 저수용량으로 농업용수로 쓰기에 부족하지 않으며 저수 용량을 두 배 이상 키울 경우 침수지역이 확대돼 우량농지와 마을이 사라지고 안개일수가 늘어나 오히려 농업생산성이 떨어질 수 있기 때문이다. 농업용 저수지의 기능에 하천유지용수 확보가 추가되는 것이 옳은가에 대해서도 이견이 있다.

이러한 주민들의 반대는 매우 현실적이고 절박한 문제인데 충분하게 고려되지 않은 채 사업이 추진되다보니 2010년 현재 96개의 4대강 사업 대상지역 중 39개 지구만 착공하는 저조한 성과를 나타내고 있다. 지역주민들의 거주기반을 허물고 농경지 축소로 이어지는 저수지 독 높임 사업은 더 이상 무리하게 추진돼서는 안되며 반대주민의 의견을 수용해 대안을 마련하는 형태로 사업이 전환돼야 한다. 저수용량 확보를 위한 소하천 유역확장 및 농경지 중간 저류지 확보가 대안이 될 수 있다.

(4) 4대강 유역 관광개발은 지역주민 두 번 배신하는 일, 토건·투기자본의 배불리기에 정부가 앞장서선 안돼

4대강 사업이 일정 수심과 수량을 확보하고 접근성을 개선해 수상레저를 즐길 수 있는 관광지를 개발함으로써 농촌지역경제를 활성화하고 지역주민을 살리는 일이라 정부는 주장하지만 4대강 사업으로 줄어든 농경지와 하천변의 대규모 준설토 적치장으로 4대강 수계 농촌지역의 농업기반은 오히려 취약해졌다. 당장의 보상비에 힘입어 농사를 포기한 농민들도 일 년여의 방황 끝에 다시 농사짓게 해달라는 마음으로 돌아섰고 하천둔치경작을 금지당한 농민들의 경우는 대체 경작지를 확보하지 못해 생존기반 자체가 위협받고 있는 상황이다. 농민들이 평생을 살아갈 농경지를 값싼 보상비로 현혹해 농민들을 무력화하고 그곳을 다시 땅값이 비싼 관광지로 개발해 외지인이 돈을 벌게 하는 것은 농촌과 농민을 두 번 배신하는 행위다.

더구나 순이익이 나지 않는 4대강 사업에 참여한 대가로 수자원공사를 비롯한 건설업체에게 하천변 관광지 개발권을 보장하는 형태로 이뤄지는 것인 만큼 의도가 매우 불순하다. 4대강 수계의 난개발과 수질악화도 걱정이지만 4대강 사업 투자비용 회수를 보장할 수 없어서 기업에 개발권을 양도함으로써 농촌지역공동체의 분열과 갈등을 격화시킬 4대강 관광문화권 개발은 결코 허용돼선 안 된다.

4대강 사업에 이어 관광지 개발과정에서 미발굴 강변 문화유적에 미칠 부정적 영향도 무시할 수 없는 요인이다. 더구나 4대강 관

광문화권 개발이 대형 크루즈선의 운항과 그 안에 카지노, 경마장 등의 오락장과 호화호텔업 등이고 그를 특화한 관광지라면 4대강 운하보다 더 나쁜 문화적 영향을 농촌과 지역사회에 전파할 우려가 크다. 사업비 확보가 안된 4대강 사업을 무리하게 추진한 것도 문제요, 투자비용 회수를 담보한 지역개발권 양도는 더 큰 문제다. 조직적이고 체계적으로 하천개발사업을 추진하고 사업기간 이후 까지 개발이익을 전취하겠다는 것 이상의 아무 목적이 없는 것이 이명박 대통령의 4대강 사업이다.

2) 4대강 사업 아닌 대체사업 예산 수립하자.

4대강 사업의 대체사업 우선순위를 정해보면 다음과 같다. 홍수대책으로는 4대강의 저류인 지방하천과 소하천, 그리고 투수율이 매우 낮은 대도시 하천의 홍수예방예산이 가장 급하고 수질개선을 위한 주요 하천의 하수처리시설(하수관, 처리장, 고도처리 등) 개량, 비점오염원의 오염부하 저감을 위한 하천습지확충, 그리고 하천의 생태적 기능과 자체 수질개선능력을 높이기 위한 습지조성 예산도 더 늘려야 한다. 4대강 사업과정에서 드러난 것이지만 4대강 유역의 환경현황조사, 문화재지표조사가 체계적으로 이뤄져 치밀한 관리대책을 세우기 위한 조사예산도 필요하다.

국가하천 저류하천들이 공간 활용 때문에 대부분 선형이 좁혀지고 주변개발이 완료된 터라 이들 도시하천과 마을하천의 저류능력 확대 혹은 통수능력 개선을 위한 예산마련도 시급하다. 이들 하천의 저류능력 확대를 위해서는 도시공간의 생태적 복원(하천선형 복원을 위한 하천구역 확장)이 필요한 만큼 정부차원의 도시재정비 지원예산을 확보해야 한다. 도시개발에 있어서 일정면적 이상의 인공호수와 저류지를 확보하게 함으로써 지방하천과 소하천의 저류능력을 확충하는 것도 방안이지만 관련법의 개정이 필요한 부분이다.

이외에도 4대강을 포함한 국가하천의 저류들에 대한 정확한 홍수정보가 축적되고 데이터화하는 하천지리정보 예산, 수량과 수질, 생태계를 통합 관리하는 전국의 하천통합관리체계 운영 예산도 시급하다. 하천이 도시에서는 공원으로서는 기능을 충분히 하고 있기에 시민들이 친수활동과 여가활동을 할 수 있는 공간을 조성하는데 필요한 예산도 있다.

무엇보다 4대강 예산을 어느 용도로 전환할 것인가, 어떤 예산이 가장 시급한가는 4대강 사업을 대행하고 있는 지방정부가 가장 잘 알고 대안을 제시할 수 있는 기관이다. 지역주민들도 파트너가 될 수 있다. 다행히 4대강 사업을 반대하는 경남과 충남이 정부

에 <4대강 사업 조정협의회>를 제안한 상태다. 정부와 지방정부, 지역주민 그리고 전문가와 시민단체가 참여하는 가칭 <4대강 대안사업 대안예산 위원회>를 만들고 4대강 사업의 조정방안과 대안예산을 편성하는 일을 추진할 것을 덧붙여 제안한다. 이 위원회에서 주민참여예산제의 방식으로 4대강의 대안과 대안예산을 편성하도록 하는 것이다. 9조 6000억원에 이르는 2011년 예산을 어디에 어떻게 쓸 것인지는 그것이 도래한 예산과 또 그 돈이 바람직하게 쓰여야 할 예산으로 환원, 대체되는 것이 지금으로선 최선의 대안이다.

토론 1

4대강 예산 9.6조를 민생·복지·교육·일자리 예산으로!

/ 박원석(참여연대 협동사무처장)

4대강 예산 9.6조를 민생·복지·교육·일자리 예산으로!

- 4대강 죽이기 예산의 서민희망예산으로의 참여연대 대체안

박원석(참여연대 협동사무처장)

□ 총론 : 2011년 예산 관련 참여연대 3대 요구

1. 서민희망예산 진정성 확보(부자감세 즉시 철회부터)

이명박 정부이후 지속된 부자감세 정책은 조세형평성을 악화시킴은 물론 재정건전성의 위험마저 초래하고 있음. 감세정책은 그 효과가 재벌과 상위소득자에게 집중된다는 지적이 여당 내에서조차 나올 만큼 조세형평성을 무너뜨리고 양극화를 부추기고 있으며, 최근 급증한 국가채무 규모를 감안할 때, 재정 건전성에도 악영향을 미치고 있음. 친 서민과 공정사회 실현이라는 정부의 국정운영 목표가 최소한의 진정성과 설득력을 얻기 위해서라도 부자감세 철회와 각종 조세감면제도의 전면 폐지는 반드시 선행되어야 할 과제이며, 최소 목표로도 국회는 2012년 예정된 소득세, 법인세 추가 감면 철회를 반드시 이끌어 내야 할 것임. 2008년부터 2012년까지 무려 90조에 달하는 부자감세를 철회하고 그렇게 확보된 재원을 민생복지교육일자리 예산으로 사용해야 '서민희망예산'이라는 구호가 진정성을 획득할 수 있을 것임.

2. 내년에만 9.6조 펴주기 - 4대강예산 삭감(민생복지교육일자리 예산 확대)

다수 국민의 반대에도 불구하고 2010년에 8.2조원의 사업비를 배정했던 '4대강 사업' 예산은, 2011년에도 무려 9.6조원(17% 증가)이 배정되었음. 특히 정부는 4대강 사업 예산에 대한 국민들의 반대와 비판 여론을 피해가고자 2011년 예산안에서도 한국수자원공사에 3조8천억 원을 떠넘기는 한편 정부 예산안도 예년과는 달리 '4대강 예산'으로 별도로 표시하여 올해 3.2조 원에서 2011년 3.3조 원으로 0.1조 원, 3% 정도만 늘어난 것인 양 기만적으로 축소 보고한 사실도 드러났음. 국회는 돌이킬 수 없는 재앙이 될 4대강 사업을 막고, 국민 삶의 질 향상과 미래 세대의 재정 부담 완화를 위해 4대강 예산을 전면 삭감하고 원점에서 재검토하는 특단의 결단을 내려야 할 것임.

3. 민생복지교육일자리 예산 대폭 확대

9.6조에 달하는 막대한 예산을 4대강 사업에 쓸 것이 아니라 민생복지교육일자리 등 실질적으로 국민의 삶의 질을 높이는 분야에 써야함. 이를 위해 참여연대는 4대강 예산을 전액 삭감하고 빈곤층 사각지대 해소를 위한 기초보장제도 개정과 예산확대, 보편적 아동수당제도의 도입, 반값등록금 실현과 저소득층 장학금 지원, 기초노령연금 현실화, 친환경무상급식 실현, 고용보험제도의 확대개편 및 실업부조 도입 등 현 시점에서 시급하게 예산을 확대해야 할 분야들에 투자할 것을 요구함.

[표1] 2011년 4대강 예산과 민생복지교육일자리 대안예산 비교표(단위 : 천원)

| 정부부처 | 2011년 | 대안예산 | 2011년 |
|----------------|---------------|-----------------------|----------------|
| 국토해양부 | 3,280,000,000 | 기초생활보장 | 996,200,000 |
| 국토해양부 - 수공금융비용 | 255,000,000 | 아동수당 | 2,522,000,000 |
| 한국수자원공사 | 3,800,000,000 | 노령연금인상 | 1,153,600,000 |
| 환경부 | 1,046,700,000 | 등록금 문제 해결 등 교육비 부담 해소 | 4,116,800,000 |
| 농림부 | 1,193,000,000 | 친환경무상급식 실현 | 835,700,000 |
| 문광부 | 14,860,000 | 전국민고용안전망 | 1,708,000,000 |
| 합 계 | 9,589,560,000 | 합 계 | 11,332,300,000 |

* 2011년 4대강 사업비는 정부 측 발표자료와 야당의 발표자료를 4대강 범대위가 합계한 것임.

* 4대강 사업비는 수공 예산까지 포함해서 9.6조로 추산되고, 4대강 사업을 폐기한 예산 9.6조와 특수활동비, 과잉공안예산을 일부 삭감한 예산을 확보한다면, 참여연대가 제시하는 6대 민생예산안 11.3조를 충분히 확보할 수 있을 것임.

□ 각론 : 시급한 민생복지교육일자리 분야 예산안

1. 빈곤층 사각지대 해소(국민기초생활보장법 개정과 예산 확대)

- 빈곤과 불평등이 심화되고 있음에도 불구하고 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도는 현실에 맞지 않는 수급권자 선정기준으로 광범위한 사각지대를 낳고 있음. 빈곤층인데도 기초생활보장제도 수급자가 되지 못해 사각지대에 방치된 사람들은 410만 명으로 전인구의 8.4%나 됨. 특히 소득과 재산이 모두 현행 기초생활보장 수급기준에 해당하는데도 부양의무자 기준으로 수급자가 되지 못하는 사각지대 해당자가 100만 명이 넘고 있음. 그러나 기초생활보장제도 수급자 수는 10년째 3% 수준에서 변화가 없음. 참여연대는 지난해 9월 △수급자 선정시 부양의무자 기준 삭제 △최저생계비를 도시근로자 가구의 지출 또는 소득에 따라 상대적 비율방식으로 결정 △재산 소득환산제의 합리적 설정 △차상위 계층에 대한 사회복지서비스·고용지원 등 공공서비스 연계 의무화 등을 담은 법안을 입법청원하였음. 또한 같은 취지로 민주노동당 곽정숙 의원, 민주당 최영희 의원, 민주당 이낙연 의원, 한나라당 공성진 의원이 국민기초생활보장법 개정안을 발의한 상황임. 헌법이 명시하고 있는 '인간다운 생활을 할 권리'를 보장하고, 제도의 사각지대에 방치되어 있는 수많은 빈곤층의 생존권을 보호하기 위해 국민기초생활보장법은 이번 정기국회에서 반드시 개정되어야 하고, 관련 예산은 아래처럼 확대되어야 함.

- 기초생활보장제도에 따른 수급자 선정시 부양의무자 기준폐지
- 2011년에는 9,962억원 소요(하반기부터 적용)
- 2012년 약 2조 1500억 정도 소요 예상됨.

[표2] 개정안에 따른 추가 재정소요: 2011~2015년

(단위: 억원)

| | 2011하반기 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 합계 |
|------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 기초보장 급여지급액 | | | | | | |
| - 생계·주거급여 | 4,018 | 8,427 | 8,830 | 9,247 | 9,678 | 40,200 |
| - 의료급여 | 5,783 | 12,741 | 14,025 | 15,429 | 16,964 | 64,942 |
| - 교육급여 | 165 | 345 | 361 | 377 | 394 | 1,642 |
| 소계(A) | 9,966 | 21,513 | 23,216 | 25,053 | 27,036 | 106,784 |
| 환수액(B) | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 23 |
| 계(A-B) | 9,962 | 21,509 | 23,211 | 25,048 | 27,031 | 106,761 |

* 자료출처 : 국민기초생활보장법 일부개정법률안(이낙연의원 대표발의)

2. 보편적 아동복지 실현(아동수당 확대와 예산 확보)

- 보편적 아동수당은 가구의 아동양육에 대한 재정적 부담을 완화시키는 것은 물론 소득계층간의 차이를 완화시킴으로써 아동에게 균등한 기회를 제공하는 역할을 수행 할 수 있음. 즉 아동수당은 아동이 건강하게 성장할 수 있는 환경을 조성해 아동의 권리를 신장시키는 역할을 함. 또한 아동이 있는 가구는 물론 우리사회의 모든 주체가 아동 양육의 책임을 나눈다는 점에서 사회통합과 연대를 강화하는 정책임. 이러한 이유로 현재 전 세계 약 88개국에서 아동수당 제도를 실시하고 있음. 현재 정부에서는 보육시설을 이용하지 않는 차상위 이하 0-24세 이하 아동에게 월 10만원의 양육수당을 지원하고 있음. 내년에는 지원 대상을 36개월 미만까지, 지원금액도 최대 20만원까지 확대할 방침이라고 밝혔음. 그러나 이는 여성의 노동시장 참여를 막을 뿐만 아니라 보육시설에 보내 적절한 돌봄을 받게 하기 보다는 아이를 방치하는 결과를 초래할 가능성이 있어 이를 폐지하고, 보편적 아동수당을 도입하는 것이 필요함.

- 따라서 소득 및 시설 이용 여부와 관계없이 모든 아동에게 양육비를 지원하는 아동수당제도를 도입해야 함. 현재 민주노동당곽정숙 의원 발의안을 비롯해 다수의 아동수당 관련 법률이 발의된 상태이므로 사회통합과 양육부담의 완화 효과가 있는 아동수당을 시급히 도입해야 하고, 이를 위한 예산이 확대되어야 함. 일본도 고교무상교육 전면 실시에 이어 연 31만엔 가량의 보편적 아동수당 지급을 공약으로 내세운 민주당 정권 주도 하에 각 가정의 중학생 이하 자녀 1인당 월 1만3000엔 씩 지급을 시작했음. 다만, 예산상의 문제를 감안하여 일단 도입 당시에는 소득 하위 80% 이하의 아동에게(준 보편적 복지) 지급하는 것으로 예산을 추계하면 다음과 같음.

- 5세 이하의 아동 중 소득하위 80%의 아동에게 월 10만원의 아동수당을 지급
- 2011년 약 2조 5,220억원 소요 예상됨.

[표3] 아동수당 비용추계

(단위 : 명, 억원)

| 년도 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 계 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 5세 이하 아동수 × 0.8 | 2,153,198 | 2,118,792 | 2,101,678 | 2,087,866 | 2,063,395 | 10,524,929 |
| 연간지급예상액 | 25,838.4 | 25,425.5 | 25,220.1 | 25,054.4 | 24,760.7 | 126,299 |

* 연간지급예상액 : 5세이하 아동수 × 0.8 × 10만원 × 12개월
 * 자료출처 : 아동복지법 일부개정법률안(양승조의원 대표발의)

3. 초고령화 시대 대비(기초노령연금 대상 확대 및 금액 인상)

- 기초노령연금 축소안을 명확히 반대하고 오히려 노령연금 확대를 추진해야 함. 우리나라 65세 이상 노인 가운데 45%가 상대적 빈곤상태에 있음. 이는 OECD 국가 가운데 가장 높은 뿐 아니라, OECD 평균 13.3%에 비하면 약 32%포인트나 높은 정도로 심각한 상황임(OECD Pension at a Glance 2009). 그러나 우리나라 노후소득보장제도는 너무나 취약한 상황임. 국민연금 급여율은 50%로 인하됐고, 2028년에는 40%로 더욱 낮아질 예정임. 게다가 지역가입자 863만 명 가운데 501만 명(58%)이 연금을 내지 못하는 납부예외자임(국민연금공단, 2009). 광범위한 국민연금의 사각지대를 해소하고, 노후의 적정소득을 보장하기 위해서는 기초연금의 도입과 더불어 현행 연금제도 구조를 올바르게 개혁하는 것이 필수적임. 그러나 지난 7월 보건복지부가 65세 이상 노인의 70%에게 한 달에 9만원씩 지급하는 기초노령연금 대상자를 40%로 줄이는 방안을 추진하면서, 이에 관한 연구용역을 진행시키고 있는 것으로 알려졌다. 이는 이명박 정부의 공약이었던 기초연금 도입은 물론 정부 출범당시 기초노령연금의 지급 대상자를 65세 노인의 80%까지 확대한다는 계획과 상충하는 것임. 현행 국민연금이 수급율과 급여수준이 매우 낮고, 노후소득보장제도로서 제 기능을 하지 못하는 상황에서 기초노령연금마저 축소하는 것은 노인빈곤문제를 더욱 악화시킬 것임. 오히려 저출산 고령화 시대의 해법으로는 노령연금의 수급율과 급여액을 확대해 나가는 것이 꼭 필요할 것임.

- 기초노령연금의 수급 대상자를 현행 65세이상 노인의 70%에서 80%로 확대
- 연금 지급액을 현행 「국민연금법」 제51조제1항제1호의 규정에 따른 금액의 100분의 5에서 100분의 10으로 2배 인상
- 2011년 약 1조 1536억원 추가 소요 예상됨

[표4] 추가 확대된 대상만을 기준으로 한 비용 추계

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 계 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 65세 이상 노인 추계인구(명) | 5,356,853 | 5,537,072 | 5,741,744 | 5,962,225 | 6,178,467 | - |
| 대상 확대에 따른 추가 수급자수(명) | 535,685 | 553,707 | 574,174 | 596,223 | 617,847 | 2,877,636 |
| 월 연금액 (원) | 173,528 | 173,528 | 173,528 | 173,528 | 173,528 | - |
| 연간소요예산 (억원) | 11,154 | 11,536 | 11,956 | 12,414 | 12,864 | 59,924 |

- 1) 추가 수급자수 : 65세 이상 노인 추계인구 × (80%-70%)
 2) 월 연금액 : 2009년도 보건복지가족부 지급예상금액 × 2
 3) 연간소요예산 : 추가 수급자수 × 인상된 월 연금액 × 12개월
 * 자료출처 : 기초노령연금법 일부개정법률안(박은수의원 대표발의)

4. 대학등록금 문제 해결을 위한 반값 등록금 실현과 저소득층 장학금 확대

- 반값 등록금 구현에 3.9조 추산
- 저소득층 장학금 확대에 2,168억원 확대
- 총계 : 4.1168조 소요 예상됨

1) 반값 등록금 구현을 위한 예산 확대

- 대학생 1인당 1년 등록금만 1천만 원, 교육비까지 더하면 2천만 원 시대를 맞아 근본적인 대학등록금 문제 해법이 강구되어야 함. 대학교육이 사실상 '보통교육화' 돼 있고, 2010년 현재, 대학생 수는 330만 명(별도로 대학원생 수는 30여만 명)에 달해 그 가족 구성원들까지 감안하면 고액의 대학 등록금 문제는 전 국민의 문제라 해도 과언이 아님. 2010년 현재, 2만 5천명이 넘는 학생들이 등록금 문제로 인해 신용불량자로 등재된 것이 시사하는 바가 매우 큼. 그런데도 이명박 정부는 큰 인기를 끌었던 반값 등록금 공약을 이행하지 않고 있고, 2011년 예산안에서도 관련 예산을 전혀 배정하지 않았음. 이제 '반값 등록금 공약'이 이행될 수 있도록 소득계층별로 등록금을 차등 감면(차등책정)하여 학생-학부모의 부담을 획기적으로 줄여나가는 대책을 수립해야 함. 현재 국회에는 실질적으로 반값 등록금을 구현하거나 그 부담을 대폭 감면하는 것을 명시한 홍준표 의원과 안민석 의원, 신학용 의원의 고등교육법 개정안 등이 법률로 제출돼 있음. 이런 법률들과 함께 관련 예산안이 확보되어야 하며 법 통과 이전이라도 당국이 의지만 있다면 고등교육 예산 확대를 통해 반값 등록금에 근접할 수 있는 것임.

- 전국의 대학생들에게 3~4조를 지원하면 소득에 따른 등록금 차등책정을 통한 실질적인 반값 등록금 구현이 가능함. 일단 등록금넷에서는 3.9조로 추산하고 있음.(아래 추산 표 참조) 소득 8~10분위 학생들에 대한 직접 지원을 제외하고(이들에게는 학자금 대출 지원) 소득 7분위부터 차등지원을 하게 된다면, 총 3.9조원의 예산이 필요함. 소득 1분위에서 7분위까지(현행 학자금 이자 지원의 경우와, 취업 후 상환제도 이용 가능 계층과 동일한 계층까지 지원) 각각 100%, 90%, 80%, 50%, 40%, 20%, 10%씩을 지원하게 되면 총 3조 9천억원의 재원이 추산되는 것임.

- 대학에 대한 재정지원을 지금보다 2배 이상 늘려서 등록금의존율도 시급히 낮춤과 동시에 대학교육 발전에 대한 공공의 책임을 제고해야 함. 또한 사립대학의 등록금 의존율이 70~90%까지 이르는데 반면에 재단전입금, 기부금은 외국 사립대학에 비해 1/3수준에 머무르는 것도 해결해야할 과제.

[표5] 대학등록금 문제 해결 예산표(반값 등록금 구현 예산)

| [분위별 등록금 감면율과, 감면액] | | | |
|---------------------|--------|----------------|------|
| | 감면율 | 등록금전액 | 소요예산 |
| 1분위 | 100% | 1조 | 1 |
| 2분위 | 90% | 1조 | 0.9 |
| 3분위 | 80% | 1조 | 0.8 |
| 4분위 | 50% | 1조 | 0.5 |
| 5분위 | 40% | 1조 | 0.4 |
| 6분위 | 20% | 1조 | 0.2 |
| 7분위 | 10% | 1조 | 0.1 |
| 8분위 | 학자금 대출 | 1조 | 0 |
| 9분위 | 학자금 대출 | 1조 | 0 |
| 10분위 | 학자금 대출 | 1조 | 0 |
| 합계 | | 10조(실제 등록금 부담) | 3.9조 |

* 2007년 통계 기준으로, 등록금 총액 12조원 대이므로, 이중 장학금 2조원을 제외한 10조원이 실제 학생-학부모들의 등록금 부담 총액으로 추산한 상황에서 예산 소요 현황임.(등록금넷 추산)

- 그런데, 올해 초 고등교육법 개정안이 통과되면서, 고등교육 지원을 위한 재정확대계획 수립 및 국회 보고 의무가 명문화됐음에도 불구하고 2011년 정부 예산안에는 관련 예산이 5조440억원에서 5조546억원으로 겨우 106억원만 증액됐음. 이는 불가인상율에도 한참 못 미치는 것으로, 실질적으로 고등교육지원 예산이 삭감됐다는 것을 의미함. 예산안 심의 과정에서 고등교육 지원예산을 대폭 늘릴 수 있도록 하고 그 중의 상당액을 등록금액 직접 지원(일단 저소득층 등록금 면제부터)에 사용해 반값 등록금 구현으로 나아가는 길목으로 삼아야 함.

2) 2010년 약속했던 저소득층 장학금 1천억원 등 저소득층 장학금 대폭 확대 필요

- 정부가 올해 초에 약속했던 '저소득층 장학금 1천억원'이 기획재정부의 반대로 지급되지 않고 있음. 교과부는 또 2009년에도 무려 964억에 달하는 저소득층 장학금 예산을 집행하지 않은 것으로 드러났음. 최근 9년 만에 있었던 야정 정책 협의에서도 야당의 요구로 기재부 장관은 그렇게 하겠다고 답변해놓고도, 나중에 검토만 하겠다고 번복하다니 기재부는 10.17일 "국정감사에서 연내 지원 문제가 다시 논란이 돼 검토했으나 국회가 승인한 올해 사업에 저소득층 성적우수 장학금 항목이 없어 예산을 목적 외에 사용하지 못하도록 한 국가재정법에 따라 올해는 시행할 수 없는 것으로 입장을 정리했다"고 끝내 연내 지급 거부 방침을 밝힘. 이는 국민들과의 약속, 야당과의 합의 등을 모두 깨는 것으로 정말 큰 문제임. 만약에 올해 내 배정이 정 어렵다면, 내년에 2배로 배정하여 올해(내년 초에 먼저 올해 분을 소급하여 지급)와 내년 이렇게 양년을 지급할 수 있을 것임. 야당들도 이에 모두 동의하고 있고, 한나라당 의원들 일부도 동의하고 있는 상황임.

- 또, 차상위계층 대학생 장학금을 2011년 2학기부터 폐지하기로 하면서, 2011년 예산배정은 2010년 805억 대비 517.5억이나 삭감한 287.5억으로 64.3%나 삭감된 사실도 확인됐음. 대학생 근로장학금도 2009년도 예산액 930억원에서 2010년 예산은 750억으로 줄어들었고, 2011년 예산안에도 그대로 750억만 배정된 것도 큰 문제임. 관련 예산을 2009년 수준으로 복원하는 것을 넘어 더 많은 금액을 배정해야 할 것임. 국가 근로장학금은 저소득층 대학생들에게 특히 인기가 높음.

- 이에 따라 정부가 2011년에 배정한 저소득층 장학금 예산 1천억원에 1천억원을 더 배정하고, 근로장학금 예산을 증액하고, 차상위 계층 장학금을 그대로 유지하고 기초생활수급권자 예산도 2009년 수준으로 복원하게 되면 총 2,168억원의 예산이 필요함.(저소득층 장학금 예산 1천억원 추가+차상위계층 장학금 518억원 복원+근로장학금 예산 여야가 요구하는 대로 1,200억원 배정을 위해 450억 증액+기초생활수급권자 장학금 예산도 2009년 수준으로 복원하기 위해 200억 증액)

[표6]기초생활수급자 및 차상위계층 무상장학금 예산 (2008년이후)

| 구분 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 |
|------------|-------|-----------------|----------------|-----------|
| 기초생활수급자장학금 | 700억 | 2,223억 | 1,012억 | 2,025억(안) |
| 차상위계층장학금 | - | 709.5억(2학기만 지급) | 805억(1,2학기 지급) | 287.5억(안) |

* 출처 : 한국장학재단, 안민석 의원실/재구성 : 참여연대 민생희망본부

5. 친환경 무상급식 실현 : 무상급식법 처리 및 관련 예산확보

- 2011년부터는 초등학교 무상급식은 지방정부와 지방교육청에서 대부분 예산을 확보하기 있기 때문에, 의무교육단계인 중학교 무상급식만 중앙정부에서 예산을 배정하는 것으로 함 : 2011년 총 8,357억원 소요 예상됨.

- 올해 지방선거에서 가장 큰 이슈가 되었던 친환경 무상급식 도입은 '개발에서 복지'로 정책 방향을 전환하고, '차별적 복지'가 아닌 '보편적 복지' 확대를 요구한 것이라 하겠음. 서울시 교육청이 올해 9월, 학부모와 학생, 교사 등 시민 1만 3천 816명을 대상으로 예산편성 우선순위를 조사한 자료에 따르면, 친환경 무상급식을 꼽은 응답이 47.1%(복수응답)로 가장 많았음. 그만큼 친환경 무상급식의 중요성과 요구는 확대되고 있지만 여전히 정부여당과 일부 지자체는 친환경 무상급식 예산 배정을 거부하고 있어 시민들의 원성을 사고 있음. 최근 서울시의회 의 자료에 의하면 서울시에서만 해마다 2만여명 이상의 급식비 미납자가 발생하고 있는 것도 매우 심각한 문제임.

- 그나마 2009년부터는 뜻있는 지자체들이 앞 다투어 친환경무상급식을 실시하여 연체율이

많이 줄어들고 있지만 아이들이 차별과 상처 없는 건강한 식사를 하도록 만들기 위해서는 친환경급식, 직영급식, 무상급식 도입이 시급함. 관련하여 현재 국회에는 김춘진, 권영길, 이종걸, 이시종 의원의 학교급식법 개정안이 계류 중에 있는데, 이들 법안들이 시급히 처리되어야 하고, 관련 예산이 확보되어야 함.

- 현재까지 친환경 무상급식, 특히 초등학교부터라도 전면 무상급식을 실시하도록 국가 차원에서 도울 수 있는 예산을 한 푼도 배정하지 않았음. 이는 국민의 열망과 복지 확대라는 시대적 과제를 완전히 무시하는 처사임. 이렇게 되면 각 지방 교육청과 지방정부가 알아서 시행할 수밖에 없는데, 국가의 지원이 없다면(무상급식법 도입 및 무상급식 예산 확보) 이번 서울시의 경우처럼 일선에서는 예산 확보에 큰 어려움을 겪게 됨.

- 대략 약 1조 8천억 원 증액하면 의무교육인 초·중학교 완전 무상급식 가능하고, 나아가 저소득층 방과후 급식 지원이 가능함. 관련해서 초등학교는 각 지방교육청과 지방정부가 내년부터는 대부분 분담하는 것으로 논의가 이루어지고 있으니 의무교육단계인 중학교 무상급식을 중앙정부가 책임지는 것이 필요할 것임. 대략 8-9천억원 정도를 부담하면 내년부터 중학교 무상급식도 전면 가능함. 우리 헌법은 31조에서 '의무교육은 무상으로 한다'라고 규정하고 있음. 이 경우 소요재정은 현행 급식경비 중 '보호자부담분'에 해당되는 금액. 교육과학기술부에 따르면, 2007년도 기준 초등학교 및 중학교 학생의 보호자부담분 급식비용은 초등학교가 1조 1,596억원, 중학교가 7,527억원임. 이는 학생 수 1인당 초등학생이 약303,000원, 중학생이 365,000원을 부담한 금액임. 초중학교 무상급식이 실시되면 학부모와 학생들의 교육비 부담도 줄어들고, 평안하고 행복하고 건강한 급식까지도 가능하게 되는 것임.

[표7] 초·중·등 학교 무상급식을 위한 예산 소요(안) (단위 : 억원)

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 합계 |
|----|--------|--------------|--------|--------|--------|
| 초 | 12,533 | 12,897 | 13,245 | 13,602 | 64,351 |
| 중 | 8,121 | 8,357 | 8,582 | 8,814 | 33,874 |
| 소계 | 20,654 | 21,254 | 21,827 | 22,416 | 98,225 |

(출처 : 권영길 의원실)

* 학생 수는 최근 3년(2006~2008년) 평균(초등학생 3,809,083명, 중학생 2,059,027명)이 유지되는 것으로 가정했음. 또한, 물가상승률(2008년 4.9%, 2009년 3.8%, 2010년 2.9%, 2011년 2.7%, 2012년 2.7%)⁸⁾을 적용하였음.

* 2009년 현재 초·중고 무상급식 지원 예산으로 276,879백만원이 쓰이고 있으므로, 이를 감안하면, 2010년 예산에서 1조8231억원을 증액하면 2조 1천억원의 급식 지원 예산 확보가 가능함.

[표8] 2008년도 서울시 국공립 학교회계세입세출결산자료 중 수익자부담경비 현황(백만원,%)

| '현장 | 학생수련 | 학교 | 방과후학교 | 앨범비 | 청소년단체 | 수준별보충 | 기타 | 합계 |
|-----|------|----|-------|-----|-------|-------|----|----|
|-----|------|----|-------|-----|-------|-------|----|----|

7) 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

8) 「국회예산정책처 중기경제전망 2008~2012년」, 국회예산정책처, 2008. 10.

| | | | | | | | | |
|--------|--------|---------|---------|-------|--------|-------|--------|---------|
| 학습비 | 활동비 | 급식비 | 교육활동비 | | 활동비 | 학습비 | | |
| 38,850 | 62,181 | 361,309 | 112,858 | 9,078 | 21,411 | 5,262 | 15,914 | 626,862 |
| 6.2 | 9.9 | 57.6 | 18.0 | 1.4 | 3.4 | 0.8 | 2.5 | 100 |

[표9] 최근 4년간 저소득층자녀 학교급식비 지원현황(명, 백만원)

| 급별 | 2006년 | | 2007년 | | 2008년 | | 2009년 | |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 학생수 | 지원액 | 학생수 | 지원액 | 학생수 | 지원액 | 학생수 | 지원액 |
| 초 | 212,247 | 55,196 | 230,277 | 66,150 | 241,860 | 72,919 | 267,007 | 82,127 |
| 중 | 156,674 | 59,873 | 172,614 | 67,829 | 177,946 | 76,455 | 217,436 | 91,653 |
| 고 | 157,587 | 60,480 | 175,936 | 71,973 | 197,497 | 82,828 | 245,843 | 103,099 |
| 계 | 526,508 | 175,549 | 578,827 | 205,952 | 617,303 | 232,202 | 730,286 | 276,879 |

6. 전 국민 실업안전망 구축(고용보험법 개정과 예산 확보)

- 구직급여 수급요건 완화 : 2011년 약 1,676억원 추산
- 자발적 이직 처리자도 실업급여 지급 : 2011년 약 9,617억원 추산
- 구직촉진수당 신설 : 2011년은 약 5,787억원 추산
- 총계 : 1.708조원 소요 예상됨.

참여연대를 포함한 민주노총, 전국실업극복단체연합, 청년유니온, 한국노총 등 전국의 55개 청년·실업·노동·시민단체로 구성된 '고용보험 확대 및 실업부조 도입 연대회의'는 홍영표 의원(민주당)과 함께 고용보험법 개정안을 공동 발의하였음. <고용보험법> 개정의 주요 방향은 고용보험의 광범위한 사각지대 해소, 까다로운 수급요건을 완화하는 것임. 주요 골자는 1) 고용보험 가입자에 대한 소득보장 기능을 강화하기 위해 ▲구직급여 수급요건인 180일인 피보험 단위기간을 120일로 완화하고 ▲구직급여 급여일수를 180일부터 최장 360일로 연장하고 ▲자발적 이직자라 하더라도 이직한 후 3개월이 지나도록 실업상태에 있는 경우, 실업급여를 지급하도록 하는 것임. 또한 2) 고용보험에서 배제되어 있는 취약계층 소득지원 대책으로 ▲일정소득 이하의 실업급여 수급이 종료된 실업자, 고용보험에 가입하였으나 피보험단위기간이 120일 미만인 실업자, 고용보험에 가입한 사실이 없는 실업자, 폐업영세업자에게는 ▲최저임금의 80%인 구직촉진수당을 180일 한도 내에서 지급하도록 하는 것임. 실업인구가 최대 400만까지 추정되는 고실업 상황에서 실업인구를 최소화 하는 방향의 고용안전망 정비와 개선이 시급한 만큼 관련 입법과 예산 확보가 시급히 이루어져야 함.

1) 구직급여 수급요건 완화(180일→120일) : 2011년 약 1,676억원 소요 예상됨

- 실적 전 18개월 동안 피보험 단위기간 120일에서 180일 사이에 있는 피보험자수: 67,000명(자료: 한국고용정보원)

- 2002~2007년까지 피보험자 1인이 평균 수령하는 구직급여는 매년 2~3% 내외 인상했으며, 5년 동안 평균 인상률은 3.04%.

- 이러한 추이를 반영하여 2008년 구직급여 수령 피보험자 1인당 평균 수령금액은 2,288,333원, 2009년 평균 수령액은 2,356,983원으로 추정.

- 법 개정 후 2009년 소요 예산액: $67,000 \times 2,356,983 = 1,579$ 억원(순증)

[표10] 구직급여 수급요건 완화에 따른 추가소요액

(단위: 억원)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 합계 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 구직급여 수급요건 완화 | 1,579 | 1,627 | 1,676 | 1,727 | 1,780 | 1,834 | 1,890 | 8,908 |

※ 합계액은 2011~2015년도 지출액의 합계임

※ 소정급여기간 조정에 따른 추가비용을 고려하지 않았음(향후 제시)

※ 자료출처 : 고용보험법 일부개정법률안(곽정 숙의원 대표발의)

2) 자발적 이직자 중 3개월 이상 미취업자에게 구직급여 지급 : 2011년 약 9,617억원 추산

- 2008년 고용보험 피보험자격 상실자 중 자기사정으로 이직한 피보험자수는 2,539,132명

- 상기 자발적 이직자 중 피보험 단위기간 120일 이상인 피보험자수의 비율을 80%로 가정(180일 이상인 자의 비율은 68.8%임)시 203만명

- 이 중 3개월 이상 미취업 상태인 자의 비율을 19%로 가정(황덕순, 2005, 6개월 이상 근속한 자발적 이직자의 6개월간 경제활동상태를 참고하여 가정. 단, 비경제활동인구 45.2%를 적절히 가려내는 경우를 제외시키는 것으로 가정)시 38.6만명

- 2002년~2007년까지 피보험자 1인이 평균 수령하는 구직급여는 매년 2~3% 내외 인상했으며, 5년 동안 평균 인상률은 3.04%. 2008년 구직급여 수령 피보험자 1인당 평균 수령금액은 2,288,333원임

[표11] 자발적 이직자 중 미취업자(3개월)에 대한 구직급여 지급 시 재정소요액

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 합계 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 자발적 이직자 수(천명) | 2,539 | 2,539 | 2,539 | 2,539 | 2,539 | 2,539 | 2,539 | 2,539 | 12,695 |
| 피보험 단위기간 충족 | 2,031 | 2,031 | 2,031 | 2,031 | 2,031 | 2,031 | 2,031 | 2,031 | 10,155 |
| 3개월 이상 미취업자 | 386 | 386 | 386 | 386 | 386 | 386 | 386 | 386 | 1,930 |
| 연평균 구직급여 수령액(만원) | 228 | 235 | 242 | 249 | 257 | 264 | 272 | 280 | 1,323 |
| 급여액(억원) | 8,801 | 9,065 | 9,337 | 9,617 | 9,905 | 10,203 | 10,509 | 10,824 | 26,103 |

※ 합계액은 2011~2015년도 지출액의 합계임

※ 소정급여기간 조정에 따른 추가비용을 고려하지 않았음(향후 제시)

※ 자료출처 : 고용보험법 일부개정법률안(곽정숙의원 대표발의)

3) 구직촉진수당도입 : 저소득층 실업자를 대상으로 구직촉진수당을 지급할 경우에 발생하는 신규 재정소요액은 아래와 같이 추산되고 있고, 2011년은 5,787억원으로 추정되고 있음.

- 일정 소득 이하의 실업급여 지급 종료자, 고용보험 피보험 단위기간 120일 미만인 자, 고용보험 가입 사실이 없는 청년, 자영업 폐업자 등에 대하여 구직촉진수당을 지급(안 제67조의2)하고, 구직촉진수당일액은 최저임금액의 80%(안 제67조의8)로 하며, 수급일수는 180일의 범위에서 지급

○ 구직촉진수당 수급자 수

- 본 추계에서는 전체 실업자 수 대비 소득이 일정수준 미만인면서, 국민기초생활보장제도나 사회보험 수급자가 아닌 실업자(이하 '저소득층 실업자') 수 비중이 6.3%라는 분석⁹⁾에 기초하여 추계를 진행하고, 동 비중이 추계기간 중 동일하게 유지된다고 가정함.

- '저소득층 실업자 중 고용보험 가입 경험이 없는 청년실업자'와 이를 제외한 '기타 저소득층 실업자' 등 2개 수급자 범주로 나눠 추계. 이를 위하여 수급일수가 구직신청 후 100일이 초과한 날로부터 최대 180일이 적용되는 대상자인 '저소득층 실업자 중 고용보험 가입 경험이 없는 청년실업자 수'는 저소득층 실업자 수에 2006~2009년간 청년 실업자 수 비중의 평균(41.5%)과 동 기간 청년 취업자 수 대비 고용보험 미가입자 수 비중의 평균(44.2%)을 각각 곱하여 산출. 둘째, '기타 저소득층 실업자 수'는 저소득층 실업자 수에서 '저소득층 실업자 중 고용보험 가입 경험이 없는 청년실업자 수'를 차감하여 산출. 이 때, 각각 산출된 2개 범주별 대상자 수는 연평균 대상자 수이기 때문에, 이를 연간 수급대상자 수로 전환하기 위하여 연평균 수급대상자 수에 12를 곱한 다음, 연간 수급대상자 수 환산 조정계수(30.1%)¹⁰⁾를 곱하여 산출함.

○ 1일 구직촉진수당 및 수급일수

- 개정안에 따른 1일 구직촉진수당은 2011년 확정치인 일 최저임금 3만 4,560원을 기준으로 2010~2011년 증가율인 5.1%를 적용하여 [표 2]에 제시된 바와 같이 추계기간 중 추계치를 산출한 다음, 동 금액의 80%를 지급하는 것으로 함.

- 개정안의 수급일수도 '저소득층 실업자 중 고용보험 가입 경험이 없는 청년실업자'와 이를 제외한 '기타 저소득층 실업자' 등 2개 수급자 범주로 나누어 산출.

- 첫째, '저소득층 실업자 중 고용보험 가입 경험이 없는 청년실업자'의 경우 [표 3]과 같이 실업자 수 대비 구직기간 3~6개월 미만 실업자 수 비중에 최대 180일(6개월)에서 100일을 차감한 80일을 곱하고, 실업자 수 대비 구직기간 6개월 이상 실업자 수 비중에는 180일을 곱함. 이렇게 산출된 가중평균 수급일수의 2006~2009년간 평균인 41일을 추계치에 동일하게 적용.

- 둘째, '저소득층 실업자 중 고용보험 가입 경험이 없는 청년실업자'를 제외한 '기타 저소득층 실업자'의 경우에도 [표 3]과 같이 실업자 수 대비 구직기간 3개월 미만 실업자 수 비중

9) 한국노동패널을 사용하여 도출된 결과로, 전체 실업자 중 1년 이상 장기실업자와 자영업자 출신의 실업자 중에서 가구의 근로소득이 최저임금 미만이며, 금융 자산이나 부동산 자산으로부터의 소득이 전혀 없으며, 국민기초생활보장제도의 수급자도 아니고, 직접 거주하지 않는 부동산을 소유하고 있지 않고, 연금 등 사회보험 수급자도 아닌 사람은 전체 실업자의 6.3%로 나타났다(국회예산결산특별위원회, 「실업부조 도입 및 고용보험 수급확대를 위한 재원확보 방안」, 연구용역보고서, 2006. 9).

10) 동 비율은 월 구직급여 수혜자 수를 연간 구직급여 수혜자 수로 환산할 때 사용된다. 참고로, 상용직의 경우 연간 구직급여 수혜자 수 환산 비율은 29.6%(2004~2008년간 연평균), 일용직은 32.36%이다. 본 추계에서는 상용직과 일용직의 평균인 30.1%를 사용하였다. 동 환산비율은 연도별로 거의 변화가 없이 안정적인 값을 가진다.

에 90일, 실업자 수 대비 구직기간 3개월 이상 실업자 수 비중에 180일을 곱하여 산출된 가중 평균 수급일수의 2006~2009년간 평균인 124일을 추계치에 동일하게 적용.

[표12] 최저임금 추계치: 2011~2015년

(단위: 원)

| | 시간당 최저임금 | 일 최저임금(8시간 기준) |
|------|----------|----------------|
| 2007 | 3,480 | 27,840 |
| 2008 | 3,770 | 30,160 |
| 2009 | 4,000 | 32,000 |
| 2010 | 4,110 | 32,880 |
| 2011 | 4,320 | 34,560 |
| 2012 | 4,562 | 36,495 |
| 2013 | 4,817 | 38,539 |
| 2014 | 5,087 | 40,697 |
| 2015 | 5,372 | 42,976 |

주: 2011년까지는 확정치, 2012년부터는 추계치.

[표13] 구직기간별 실업자 수: 2006~2009년

(월, 천명, %)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 평균 구직기간(월) | 2.8 | 2.8 | 2.6 | 2.6 |
| 실업자 수(천명) | 827 | 783 | 769 | 889 |
| 구직기간별 실업자 수(천명, %) | | | | |
| - 3개월 미만 | 506 (61.2) | 470 (60.1) | 479 (62.3) | 567 (63.8) |
| - 3~6개월 | 228 (27.5) | 221 (28.2) | 216 (28.0) | 241 (27.2) |
| - 6~12개월 | 85 (10.2) | 87 (11.2) | 71 (9.3) | 76 (8.5) |
| - 12개월 이상 | 9 (1.1) | 4 (0.6) | 3 (0.4) | 4 (0.5) |

주: ()안은 전체 실업자 수 대비 비중이며, 실업자 수는 구직기간 4주 기준.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

○ 소요예산 : 저소득층 실업자를 대상으로 구직촉진수당을 지급할 경우에 발생하는 신규 재정소요액은 아래와 같이 추산되고 있고, 2011년은 5,787억원으로 추정되고 있음.

[표14] 구직촉진수당 재정소요: 2011~2015년

(단위: 백만원)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 합계 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 재정소요 | 578,665 | 601,722 | 625,086 | 689,404 | 703,510 | 3,198,388 |

※ 자료출처 : 고용보험법 일부개정법률안(홍영표의원 대표발의)

토론 2

이상적인 복지예산 수준과 2011년도 복지·민생예산

/ 홍헌호(시민사회경제연구소 연구위원)

이상적인 복지예산 수준과 2011년도 복지·민생예산

2010.11.23

홍 헌 호(시민경제사회연구소 연구위원)

1. 2011년도 정부 예산안의 특징.
2. 현재의 복지지출 수준과 이상적인 복지예산 수준.
3. 이상적인 복지예산 수준과 2011년 복지예산의 문제점.
4. 2011년도 민생예산의 문제점
 - * 대학생 장학사업 및 학자금대출 지원사업
 - * 재래시장 지원 사업
 - * 공공임대주택 지원 사업

1. 2011년도 정부 예산안의 특징.

(1) 세입 부문

□ 정부는 2011년 예산과 기금을 포괄하는 총수입이 2010년 대비 8.2% 증가한 314.6조원이 될 것이라 전망

○ 이런 총수입 전망은 실질성장률 5%, 경상성장률 7~8%, 국세수입 증가율 8~9%이 가능하리라는 정부의 기대가 실현될 경우 현실화 가능성 높음

- 실제로 정부는 2011년에 국세수입이 10.2% 증가할 것이라 전망

정부의 중기 재정수입 전망 (조원, %)

| | '10년* | '11년 | '12년 | '13년 | '14년 | 연평균 증가율 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| ■ 재정수입 ¹⁾ | 290.8 | 314.6 | 342.9 | 365.1 | 390.9 | 7.7 |
| ○ 예산 수입 | 194.8 | 212.3 | 234.4 | 250.9 | 270.8 | 8.6 |
| ▪ 국세 수입 | 170.5 | 187.8 | 204.2 | 221.1 | 241.7 | 9.1 |
| ▪ 세외 수입 | 24.3 | 24.5 | 30.2 | 29.9 | 29.1 | 4.6 |
| ○ 기금 수입 | 96.0 | 102.3 | 108.4 | 114.2 | 120.2 | 5.8 |

* '10년은 국회 확정예산 기준

(출처) : 2010~2014 국가재정운용계획.

* 경상성장률이 실질성장률보다 2~3% 높은 이유는 전자의 경우 물가 요인을 소

거하지 않았기 때문.

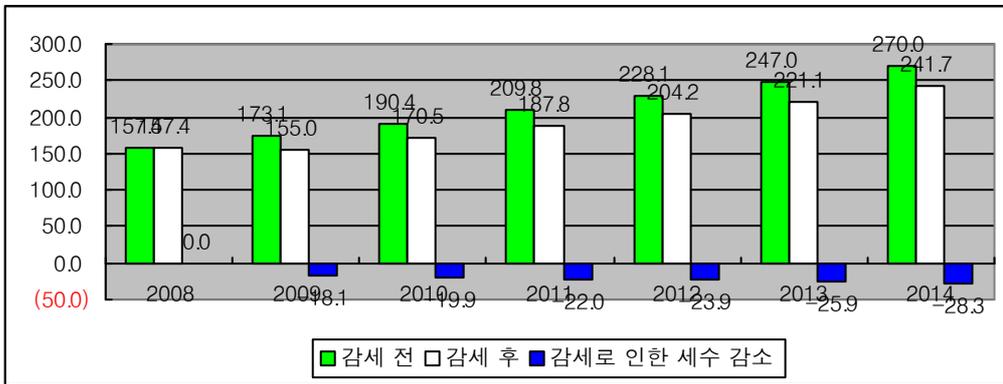
* 국세수입 증가율이 경상성장률보다 1~2% 높은 이유는 누진세의 영향으로 소득이 증가할 경우 고세율 적용을 받는 소득 비중이 높아지기 때문.

□ 부자감세에도 불구하고 국세수입증가율이 높게 나타난 것은 감세가 세수 총액 지표에는 영구적으로 영향을 끼치지만 세수증가율 지표에는 일시적으로만 영향을 끼치기 때문.

[일례] 감세가 국세수입에 미치는 영향

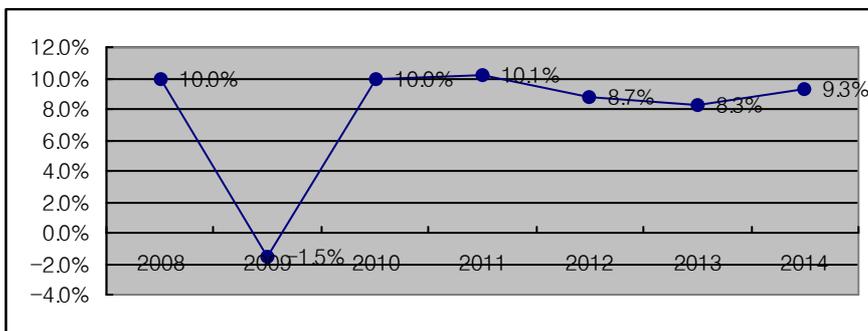
- (1) 가정 : 감세로 연간 총국세액의 17%가 줄어든다 가정.
- (2) 감세가 국세수입에 미치는 영향

[그림] 감세가 국세수입에 미치는 영향- 총액 기준 (단위 : 조 원)



- (주-1) 2008,9년 금융위기가 없었고 당시 국세수입증가율이 10%였다고 가정.
- (주-2) 감세로 연간 총국세액의 17%가 줄어든다 가정.

[그림] 감세가 국세수입에 미치는 영향- 증가율 기준 (단위 : %)



- (주-1) 2008,9년 금융위기가 없었고 당시 국세수입증가율이 10%였다고 가정.
- (주-2) 감세로 연간 총국세액의 17%가 줄어든다 가정.

(2) 세출 부문

- 정부는 또 2011년 총지출 예산을 2010년 대비 5.7% 증가한 309.6조원으로 편성했다고 발표
- 총지출 예산 증가율 5.7%는 평년수준에 비해 크게 낮아진 것으로 정부가 부자 감세로 인한 재정건전성 문제를 세출 감소로 해결하려 한다는 비판이 제기되고 있음.

[표] 정부가 발표한 2011년 총지출 예산 규모(조원, %)

| | '10예산 (A) | '11(안) (B) | 증가율(B/A) |
|----------|-----------|------------|----------|
| ◇ 총 지 출* | 292.8 | 309.6 | 5.7 |
| ○ 예 산 | 205.3 | 215.9 | 5.2 |
| ○ 기 금 | 87.5 | 93.7 | 7.0 |

* [참고자료] 국가재정운용계획 상의 보건·복지·노동 분야 재정 연평균 증가율

- 2005~2009 국가재정운용계획 : 9.2%
- 2006~2010 국가재정운용계획 : 9.1%
- 2007~2011 국가재정운용계획 : 9.7%
- 2008~2012 국가재정운용계획 : 8.7%
- 2009~2013 국가재정운용계획 : 6.8%
- 2010~2014 국가재정운용계획 : 5.9%

2. 현재 복지지출 수준과 이상적인 복지예산 수준.

(1) 정부와 여당의 주장

- 정부와 여당은 감세에도 불구하고 복지예산이 사상최고치 경신했다며 국민들에게 대대적인 홍보.

(2) “복지지출 사상 최고치 경신” 주장의 허구성

- 1982년 이후 보건복지예산 증가율이 마이너스를 기록한 해는 단 한 해도 없었음. 정부와 여당의 표현대로 하면 해마다 보건복지예산이 사상최고치를 경신한 것임. 외환위기가 몰아쳤던 1998년에도 그것은 9.2% 증가.

[표] 보건복지가족부가 발표한 보건복지예산 변화 추이(단위 : %)

| 연도 | 실질GDP | 소비자물가 | 정부예산 | 보건복지예산 |
|----|-------|-------|------|--------|
|----|-------|-------|------|--------|

| | 상승률 | 상승률 | 증가율 | 증가율 | |
|------|------|-----|------|----------------|---------------|
| 1982 | 7.3 | 7.2 | 15.8 | 32.5 | |
| 1983 | 10.8 | 3.4 | 11.8 | 21.6 | |
| 1984 | 8.1 | 2.3 | 11.3 | 3.4 | |
| 1985 | 6.8 | 2.5 | 12.2 | 15.3 | |
| 1986 | 10.6 | 2.8 | 10.1 | 19.0 | |
| 1987 | 11.1 | 3.0 | 16.4 | 26.9 | |
| 1988 | 10.6 | 7.1 | 14.8 | 40.6 | |
| 1989 | 6.7 | 5.7 | 19.6 | 29.8 | |
| 1990 | 9.2 | 8.6 | 24.5 | 24.1 | |
| 1991 | 9.4 | 9.3 | 14.3 | 27.0 | |
| 1992 | 5.9 | 6.2 | 6.8 | 5.7 | |
| 1993 | 6.1 | 4.8 | 13.6 | 7.0 | |
| 1994 | 8.5 | 6.3 | 13.7 | 7.0 | |
| 1995 | 9.2 | 4.5 | 20.0 | 12.0 | |
| 1996 | 7.0 | 4.9 | 13.4 | 19.5 | |
| 1997 | 4.7 | 4.4 | 13.4 | 20.3 | |
| 1998 | -6.9 | 7.5 | 13.3 | 9.2 | |
| 1999 | 9.5 | 0.8 | 10.7 | 33.7 | |
| 2000 | 8.5 | 2.3 | 6.0 | 27.6 | |
| 2001 | 4.0 | 4.1 | 11.8 | 40.5 | |
| 2002 | 7.2 | 2.8 | 10.5 | 3.9 | |
| 2003 | 2.8 | 3.5 | 7.8 | 9.7 | |
| 2004 | 4.6 | 3.6 | 1.7 | 8.6 | |
| 2005 | 4.0 | 2.8 | 12.5 | -3.5 (11.9) | 지방이양+ 부처이관 |
| 2006 | 5.2 | 2.2 | 8.7 | 9.0 | |
| 2007 | 5.1 | 2.5 | 6.6 | 18.8 | |
| 2008 | 2.2 | 4.7 | 14.6 | 38.9 | 부처통합 |
| 2009 | | | 9.6 | 16.2 | |
| 2010 | | | | 6.1 | |

(주) 2005년 예산증가율 감소 원인 : 지방이양(67개 사업) 0.7조원, 보육사업 여성 부 이관 등 0.5조원, 기금 이양 0.2조원.(이 자료는 일반회계 기준)

(주) 2005년 팔호 안 수치는 지방이양, 부처이관, 기금이양 부분을 고려한 수치임

(주) 2009년과 2010년 자료는 국회예산정책처 자료(본예산 기준)

(출처) : 한국은행과 보건복지가족부 통계자료 가공

- 이런 현상이 나타나는 이유는 일국의 경제에서 실질GDP 성장률이 마이너스를 기록한 해가 매우 드물고, 또 실질GDP 성장률에 물가상승률을 더한 경상GDP 성장률이 마이너스를 기록한 해는 더더욱 드물며, 누진세가 존재하는 나라에서 조세 세입 증가율이 경상GDP 상승률보다 더 높게 나타나는 것이 일반적이기 때문.

- 이명박 정부도 자신들의 희망사항을 담은 2010년~2012년 국세세입 추정안에서 실질GDP 성장률, 경상GDP 성장률, 국세 세입 증가율 간의 관계를 다음과 같은 수치들로 표현.

[표] MB정부의 2012년 국세세입증가율 추정

| | |
|----------|------|
| 연도 | 2012 |
| 실질성장률 | 5.0% |
| 경상성장률 | 7.6% |
| 국세세입 증가율 | 9.7% |

(인용자 주-1) 경상성장률 = 실질성장률 + GDP 디플레이터

(인용자 주-2) GDP 디플레이터 = 소비자물가상승률, 생산자물가상승률, 수출입물가상승률을 모두 종합한 물가상승률

(출처) 재정부 보도자료(2009.9.23)

- 물론 2012년에 이런 수치들이 달성될 가능성은 매우 희박함. 그러나 어쨌든 경상성장률이 실질성장률보다 더 높고, 국세 세입 증가율이 경상성장률보다 더 높게 나타난다는 것은 명백한 사실.

- 그리고 평년의 국세세입증가율이 10%에 근접한다면 이와 연동하는 복지예산 증가율 또한 10%에 근접해야 한다는 것은 지극히 당연한 일. 더구나 저출산·고령화 문제가 심각한 잠재성장률 위기문제로 나타나고 있는 우리나라에서 복지예산증가율 10%는 최소한의 증가율일 뿐임.

(3) 우리나라의 GDP 대비 복지예산 비중.

□ 우리나라의 GDP 대비 공공복지지출 비중은 2005년 기준 6.9%로 OECD 30개 회원국 중 가장 낮은 수준(멕시코는 7.4%, 터키는 13.7%)

○ 같은 해 미국의 GDP 대비 공공복지지출 비중은 15.9%로 우리나라보다는 2.3배 더 높은 것으로 나타남. 일본도 18.6%로 우리나라의 2.7배 수준.

[표] GDP 대비 공공복지지출 비중(%)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
|----------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Australia | 10.6 | 12.5 | 13.6 | 16.6 | 17.8 | 17.1 |
| Austria | 22.5 | 23.8 | 23.9 | 26.5 | 26.4 | 27.2 |
| Belgium | 23.5 | 26.0 | 24.9 | 26.2 | 25.3 | 26.4 |
| Canada | 13.7 | 17.0 | 18.1 | 18.9 | 16.5 | 16.5 |
| Czech Republic | .. | .. | 16.0 | 18.2 | 19.8 | 19.5 |
| Denmark | 24.8 | 23.2 | 25.1 | 28.9 | 25.8 | 27.1 |
| Finland | 18.0 | 22.5 | 24.2 | 30.9 | 24.3 | 26.1 |
| France | 20.8 | 26.0 | 25.1 | 28.6 | 27.9 | 29.2 |
| Germany | 22.7 | 23.2 | 22.3 | 26.5 | 26.2 | 26.7 |
| Greece | 10.2 | 16.0 | 16.5 | 17.3 | 19.2 | 20.5 |
| Hungary | .. | .. | .. | .. | 20.0 | 22.5 |
| Iceland | .. | .. | 13.7 | 15.2 | 15.3 | 16.9 |
| Ireland | 16.7 | 21.3 | 14.9 | 15.7 | 13.6 | 16.7 |
| Italy | 18.0 | 20.8 | 20.0 | 19.9 | 23.3 | 25.0 |
| Japan | 10.6 | 11.4 | 11.4 | 14.3 | 16.5 | 18.6 |
| Korea | .. | .. | 2.9 | 3.3 | 5.0 | 6.9 |
| Luxembourg | 20.6 | 20.2 | 19.1 | 20.8 | 19.7 | 23.2 |
| Mexico | .. | 1.9 | 3.6 | 4.7 | 5.8 | 7.4 |
| Netherlands | 24.8 | 25.3 | 25.6 | 23.8 | 19.8 | 20.9 |
| New Zealand | 17.2 | 17.9 | 21.8 | 18.9 | 19.4 | 18.5 |
| Norway | 16.9 | 17.8 | 22.3 | 23.3 | 21.3 | 21.6 |
| Poland | .. | .. | 14.9 | 22.6 | 20.5 | 21.0 |
| Portugal | 10.2 | 10.4 | 12.9 | 17.0 | 19.6 | .. |

| | | | | | | |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| Slovak Republic | .. | .. | .. | 18.6 | 17.9 | 16.6 |
| Spain | 15.5 | 17.8 | 19.9 | 21.4 | 20.3 | 21.2 |
| Sweden | 27.1 | 29.4 | 30.2 | 32.1 | 28.5 | 29.4 |
| Switzerland | 13.5 | 14.5 | 13.4 | 17.5 | 17.9 | 20.3 |
| Turkey | 4.3 | 4.2 | 7.6 | 7.5 | .. | 13.7 |
| United Kingdom | 16.7 | 19.8 | 17.0 | 20.2 | 19.2 | 21.3 |
| United States | 13.1 | 13.1 | 13.4 | 15.3 | 14.5 | 15.9 |
| OECD - Total | 16.0 | 17.7 | 18.1 | 19.9 | 19.3 | 20.6 |

(자료) : OECD

(4) 복지지출 수준 현행유지를 위해 필요한 복지예산 증가율

□ 경상GDP 성장율이 7~8% 수준이라고 할 때, 복지지출 수준 현행유지를 위해 필요한 복지예산 증가율은 최소한 7~8%가 되어야 함.

- 경상GDP 성장율이 7~8% 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 복지예산 증가율이 7~8% 이하에 그칠 경우 복지지출 수준은 더 떨어 질 것임.

(5) 이상적인 복지예산 증가율 수준.

□ 이상적인 복지예산 수준은 경제수준에 걸맞는 복지예산 수준이라 할 수 있음.

○ 노무현 정부는 비전 2030에서 2030년까지 GDP 대비 공공복지지출 비중을 OECD의 평균 수준으로 올려야 한다고 주장

- 노무현 정부의 비전 2030을 현실화시키려면 2005년 7% 수준의 GDP 대비 공공복지지출 비중을 2030년 20%로 올려야 하고,

- 최근 추세를 볼 때 2010년 7.5% 수준의 GDP 대비 공공복지지출 비중을 20%로 올리려면 연평균 0.5%p 이상 공공복지지출 비중을 확대하는 노력 필요.

[표] 이상적인 복지예산 증가율 수준(단위 : 조 원, %)

| 연도 | GDP대비 복지예산 비중 | 추정 경상GDP | 추정 복지예산 | 추정 복지예산 증가율 |
|------|---------------|----------|---------|-------------|
| 2010 | 7.5% | 1100.0 | 82.5 | |
| 2011 | 8.0% | 1188.0 | 95.0 | 15.2% |
| 2012 | 8.5% | 1283.0 | 109.1 | 14.8% |
| 2013 | 9.0% | 1385.7 | 124.7 | 14.4% |
| 2014 | 9.5% | 1496.5 | 142.2 | 14.0% |
| 2015 | 10.0% | 1616.3 | 161.6 | 13.7% |
| 2016 | 10.5% | 1737.5 | 182.4 | 12.9% |
| 2017 | 11.0% | 1867.8 | 205.5 | 12.6% |
| 2018 | 11.5% | 2007.9 | 230.9 | 12.4% |
| 2019 | 12.0% | 2158.5 | 259.0 | 12.2% |
| 2020 | 12.5% | 2320.4 | 290.0 | 12.0% |
| 2021 | 13.0% | 2482.8 | 322.8 | 11.3% |
| 2022 | 13.5% | 2656.6 | 358.6 | 11.1% |
| 2023 | 14.0% | 2842.5 | 398.0 | 11.0% |
| 2024 | 14.5% | 3041.5 | 441.0 | 10.8% |

| | | | | |
|------|-------|--------|-------|-------|
| 2025 | 15.0% | 3254.4 | 488.2 | 10.7% |
| 2026 | 15.5% | 3465.9 | 537.2 | 10.1% |
| 2027 | 16.0% | 3691.2 | 590.6 | 9.9% |
| 2028 | 16.5% | 3931.2 | 648.6 | 9.8% |
| 2029 | 17.0% | 4186.7 | 711.7 | 9.7% |
| 2030 | 17.5% | 4458.8 | 780.3 | 9.6% |

(가정-1) : 2010~2015년 실질성장률 5.0%(경상성장률 8.0%) 가정

(가정-2) : 2016~2020년 실질성장률 4.5%(경상성장률 7.5%) 가정

(가정-3) : 2021~2025년 실질성장률 4.0%(경상성장률 7.0%) 가정

(가정-4) : 2026~2030년 실질성장률 3.5%(경상성장률 6.5%) 가정

□ 우리나라가 노무현 정부의 비전 2030에 따라 복지지출 비중을 높일 경우, 2027년에는 2005년의 미국 수준에 도달할 전망

○ 그러나 이런 장기 비전을 세운 노무현 정부도 이를 구체적으로 실현할 계획을 세우지도 못하고, 예산에 반영하지 못한 것으로 드러남.

- 노무현 정부의 비전 2030을 실현하려면 비전 실천 초기 몇 년간 복지예산을 연평균 14~15% 이상 확대해야 함. 그러나 노무현 정부는 2006~2010 국가재정운용계획에서 복지예산을 연평균 9.1% 확대하겠다고 발표하고, 2007~2011 국가재정운용계획에서는 연평균 9.7% 확대하겠다고 발표.

□ 현 정부는 노무현 정부보다도 훨씬 더 복지재정 확대에 소극적.

○ 현 정부는 2009~2013 국가재정운용계획에서 복지예산을 연평균 6.8% 확대하겠다고 발표하고, 2010~2014 국가재정운용계획에서는 연평균 5.9% 확대하겠다고 발표.

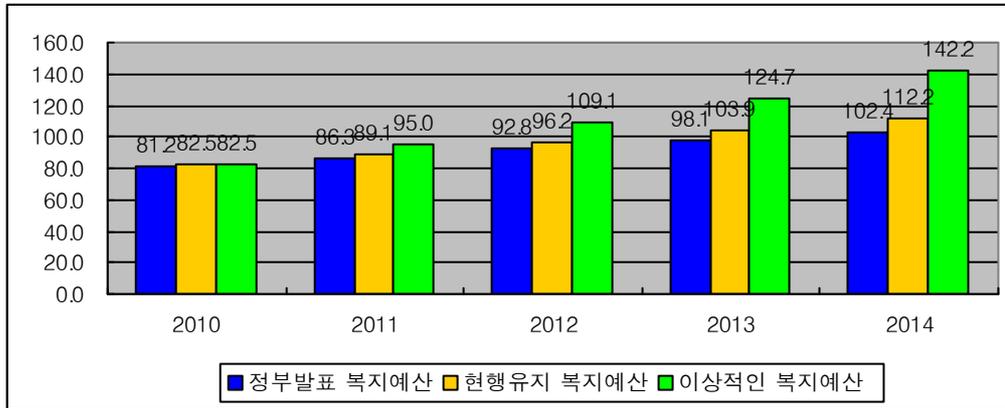
- 현 정부가 향후 몇 년간 경상성장률이 7~8%에 이를 것이라 가정하면서도 2010~2014년 복지지출 증가율을 5.9%로 제한하기로 한 것은 매우 이례적인 것임. 이 계획이 그래도 실행될 경우 GDP 대비 복지지출 수준이 지속적으로 낮아질 것으로 전망됨.

3. 이상적인 복지예산 수준과 MB정부 복지예산의 문제점.

(1) 이상적인 복지예산 수준과 현상유지 복지예산 수준.

□ GDP 대비 복지예산 비중을 매년 0.5% 포인트 올리는 것을 이상적인 복지재정정책이라 가정하고 이것이 실천에 옮겨질 경우, 복지예산은 2010년 82.5조원에서 2014년 142.2조원으로 증가.

[그림] 정부 발표 복지예산과 이상적인 복지예산(단위 : 조 원)



(주) 현행유지 복지예산 : GDP 대비 복지예산 비중 7.5%를 유지하는 경우

(주) 이상적인 복지예산 : GDP 대비 복지예산 비중을 매년 0.5% 포인트 올린다고 가정할 경우

○ GDP 대비 복지예산 비중 7.5% 수준이 향후 4년간 그대로 유지되는 것이 현상 유지 복지재정정책이라 가정하고 이것이 실천에 옮겨질 경우, 복지예산은 2010년 82.5조원에서 2014년 112.2조원으로 증가.

□ 현 정부의 2010~2014 국가재정운용계획에서처럼 복지지출이 연평균 5.9% 확대될 경우, 복지예산은 2010년 81.2조원에서 2014년 102.4조원으로 증가할 전망.

- 현 정부의 이런 복지재정정책은 그 자체로 복지정책의 후퇴를 의미.
- 지속적으로 GDP 대비 복지재정 비중을 지속적으로 확대해 온 선진국들 추세에 비추어 볼 때 현 정부의 이런 복지정책 후퇴는 매우 우려스러운 현상.

(2) 이상적인 복지예산 수준과 2011년도 복지예산의 문제점.

1) MB정부 복지예산 세부내역.

□ 재정부가 발표한 2011년도 예산안과 기금운용계획안을 토대로 분석해 보면 2011년도 복지재정(=총지출)은 86조 2712억원, 이 중 예산 지출액은 28조 1535억원, 기금 지출액은 58조 1177억원

- 복지재정(=총지출) 중 예산 지출액 비중은 32.63%, 기금 지출액 비중은 67.37%.

[표] 사회복지 부문 예산과 기금 현황(2011)[억 원]

| | 총지출액 | 예산 | 기금 | 예산비중 | 기금비중 |
|--------|---------|--------|---------|---------|--------|
| 기초생활보장 | 75,240 | 75,240 | 0 | 100.00% | 0.00% |
| 취약계층지원 | 57,182 | 54,981 | 2,201 | 96.15% | 3.85% |
| 공적연금 | 281,967 | 103 | 281,864 | 0.04% | 99.96% |
| 보육가족여성 | 28,713 | 26,674 | 2,039 | 92.90% | 7.10% |
| 노동 | 126,671 | 15,441 | 111,230 | 12.19% | 87.81% |

| | | | | | |
|------|---------|---------|---------|--------|--------|
| 보훈 | 37,771 | 31,861 | 5,910 | 84.35% | 15.65% |
| 주택 | 180,402 | 22,048 | 158,354 | 12.22% | 87.78% |
| 보건의료 | 74,766 | 55,187 | 19,579 | 73.81% | 26.19% |
| 합계 | 862,712 | 281,535 | 581,177 | 32.63% | 67.37% |

(출처) : 재정부의 2011년도 예산안과 기금운용계획안 재구성

□ 2011년도 복지재정(=총지출) 중 예산 지출액은 전년 대비 6.5% 증가.

- 이 중 주택 부문 증가율이 34.9%로 가장 높게 나타남. 이는 보금자리주택에 재정지원이 확대되었기 때문으로 추정됨.

- 반면 기초생활보장 예산과 취약계층 예산 증가율은 각각 3.0%, 1.7%에 그쳐 저소득층 복지정책이 크게 후퇴할 것으로 전망됨.

[표] 2010~2011년 사회복지 예산 증감 현황

| | 2010 | 2011 | 증감분 | 증감률 |
|--------|---------|---------|--------|-------|
| 기초생활보장 | 73,045 | 75,240 | 2,195 | 3.0% |
| 취약계층지원 | 54,050 | 54,981 | 931 | 1.7% |
| 공적연금 | 108 | 103 | -5 | -4.6% |
| 보육가족여성 | 22,627 | 26,674 | 4,047 | 17.9% |
| 노동 | 14,108 | 15,441 | 1,333 | 9.4% |
| 보훈 | 30,355 | 31,861 | 1,506 | 5.0% |
| 주택 | 16,344 | 22,048 | 5,704 | 34.9% |
| 보건의료 | 53,650 | 55,187 | 1,537 | 2.9% |
| 합계 | 264,287 | 281,535 | 17,248 | 6.5% |

(출처) : 재정부의 2011년도 예산안과 기금운용계획안 재구성

[표] 2010~2011년 사회복지 기금 증감 현황

| | 2010 | 2011 | 증감분 | 증감률 |
|--------|---------|---------|--------|-------|
| 기초생활보장 | 0 | 0 | 0 | 0.0% |
| 취약계층지원 | 2,327 | 2,201 | -126 | -5.4% |
| 공적연금 | 259,748 | 281,864 | 22,116 | 8.5% |
| 보육가족여성 | 1,066 | 2,039 | 973 | 91.3% |
| 노동 | 108,827 | 111,230 | 2,403 | 2.2% |
| 보훈 | 5,738 | 5,910 | 172 | 3.0% |
| 주택 | 150,818 | 158,354 | 7,536 | 5.0% |
| 보건의료 | 19,653 | 19,579 | -74 | -0.4% |
| 합계 | 548,177 | 581,177 | 33,000 | 6.0% |

(출처) : 재정부의 2011년도 예산안과 기금운용계획안 재구성

2) 이상적인 복지재정 수준과 MB정부 복지예산 세부내역의 문제점.

□ GDP 대비 복지예산 비중을 매년 0.5% 포인트 올리는 것을 이상적인 복지재정 수준이라 가정할 때, 2011년도 MB정부 복지예산은 이에 크게 못 미치는 수준.

○ 복지예산 총액 부문

(1) 증가율

* 이상적인 복지예산 증가율 : 15%(15% 증가해야 GDP 대비 복지예산 비중을 0.5% 포인트 올릴 수 있음)

* 2011년 복지예산 증가율 : 6.5%

* 이상적인 복지예산 증가율과 2011년 복지예산 증가율 간의 차이 : - 8.5%

(2) 증가분

* 이상적인 복지예산 증가분 : 3조 9643억원

* 2011년 복지예산 증가분 : 1조 7248억원

* 이상적인 복지예산 증가분과 2011년 복지예산 증가분 간의 차이 : - 2조 2395억원

[표] 이상적인 복지재정 수준과 MB정부 복지예산 세부내역의 차이(단위 : 억원)

| | 2010년 이상적인 복지재정 수준 | | | | 2011년 이상적인 수준에의 미달 | | | |
|--------|--------------------|-------------|-------------|---------------|--------------------|-----------|----------------|-----------|
| | 정부예산 | 증가율 (대안) | 증가분 (대안) | 2011년 (대안) | 정부예산안 | 증감분 미달 | 2011년 정부증감률 | 증감률 미달 |
| 기초생활보장 | 73,045 | 15% | 10,957 | 84,002 | 75,240 | -8,762 | 3.0% | -12.0% |
| 취약계층지원 | 54,050 | 15% | 8,108 | 62,158 | 54,981 | -7,177 | 1.7% | -13.3% |
| 공적연금 | 108 | 15% | 16 | 124 | 103 | -21 | -4.6% | -19.6% |
| 보육가족여성 | 22,627 | 15% | 3,394 | 26,021 | 26,674 | 653 | 17.9% | 2.9% |
| 노동 | 14,108 | 15% | 2,116 | 16,224 | 15,441 | -783 | 9.4% | -5.6% |
| 보훈 | 30,355 | 15% | 4,553 | 34,908 | 31,861 | -3,047 | 5.0% | -10.0% |
| 주택 | 16,344 | 15% | 2,452 | 18,796 | 22,048 | 3,252 | 34.9% | 19.9% |
| 보건의료 | 53,650 | 15% | 8,048 | 61,698 | 55,187 | -6,511 | 2.9% | -12.1% |
| 합계 | 264,287 | 15% | 39,643 | 303,930 | 281,535 | -22,395 | 6.5% | -8.5% |

3) 현상유지 복지재정 수준과 MB정부 복지예산 세부내역의 문제점.

□ GDP 대비 복지예산 비중을 현재의 7.5% 수준으로 유지하는 것을 현상유지 복지재정정책이라 가정할 때, 2011년도 MB정부 복지예산은 현상유지 복지재정정책에서도 많이 후퇴한 것임.

○ 복지예산 총액 부문

(1) 증가율

* 현상유지 복지예산 증가율 : 8%(8% 증가해야 GDP 대비 복지예산 비중을 7.5% 수준으로 유지할 수 있음, 정부가 예상하는 경상GDP 증가율이 8%이기 때문)

* 2011년 복지예산 증가율 : 6.5%

* 현상유지; 복지예산 증가율과 2011년 복지예산 증가율 간의 차이 : - 1.5%

(2) 증가분

* 현상유지 복지예산 증가분 : 2조 1143억원

* 2011년 복지예산 증가분 : 1조 7248억원

* 현상유지 복지예산 증가분과 2011년 복지예산 증가분 간의 차이 : - 3895억원

[표] 현상유지 복지재정 수준과 MB정부 복지예산 세부내역의 차이(단위 : 억원)

| | 2010년 현상유지 복지재정 수준 | | | | 2011년 현상유지 수준에의 미달 | | | |
|--------|--------------------|-------------|-------------|---------------|--------------------|-----------|----------------|-----------|
| | 정부예산 | 증가율 (유지) | 증가분 (유지) | 2011년 (유지) | 정부예산안 | 증감분 미달 | 2011년 정부증감률 | 증감률 미달 |
| 기초생활보장 | 73,045 | 8% | 5,844 | 78,889 | 75,240 | -3,649 | 3.0% | -5.0% |
| 취약계층지원 | 54,050 | 8% | 4,324 | 58,374 | 54,981 | -3,393 | 1.7% | -6.3% |
| 공적연금 | 108 | 8% | 9 | 117 | 103 | -14 | -4.6% | -12.6% |
| 보육가족여성 | 22,627 | 8% | 1,810 | 24,437 | 26,674 | 2,237 | 17.9% | 9.9% |
| 노동 | 14,108 | 8% | 1,129 | 15,237 | 15,441 | 204 | 9.4% | 1.4% |
| 보훈 | 30,355 | 8% | 2,428 | 32,783 | 31,861 | -922 | 5.0% | -3.0% |
| 주택 | 16,344 | 8% | 1,308 | 17,652 | 22,048 | 4,396 | 34.9% | 26.9% |
| 보건의료 | 53,650 | 8% | 4,292 | 57,942 | 55,187 | -2,755 | 2.9% | -5.1% |
| 합계 | 264,287 | 8% | 21,143 | 285,430 | 281,535 | -3,895 | 6.5% | -1.5% |

4. 2011년도 민생예산의 문제점.

(1) 대학생 장학사업 및 학자금지원사업

가. 예산 현황

□ 2011년 대학생 장학사업 및 학자금지원사업 예산은 8377억원으로 2010년의 9972억원에서 1595억원 감소, 감소율은 16%

- 이 중 학자금지원사업 예산은 3219억원으로 2010년의 6406억원에서 3187억원 감소, 감소율은 49.8%

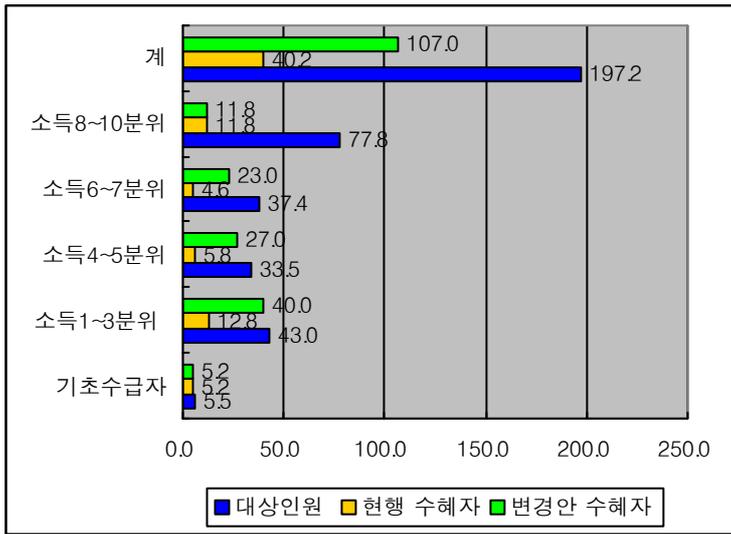
[표] 대학생 장학사업 및 학자금지원사업 예산 현황(단위 : 억 원)

| | | | 2010 | 2011 | 증감분 | 증감률 |
|-------|-------------|-----------|-------|--------|--------|--------|
| 장학 | 저소득층 장학금 지원 | 기초생활수급자 | 1,012 | 2,025 | 1,013 | 100.1% |
| | | 차상위계층 | 805 | 288 | -517 | -64.2% |
| | | 성적우수자(신규) | 0 | 1,000 | 1,000 | |
| | | 소계 | 1,817 | 3,313 | 1,496 | 82.3% |
| | 우수학생 장학사업 | 과학장학생 | 100 | 85 | -15 | -15.0% |
| | | 국가장학생 | 888 | 913 | 25 | 2.8% |
| | | 국가연구장학생 | 11 | 1 | -10 | -90.9% |
| | | 전문대우수학생 | 0 | 96 | 96 | |
| | 소계 | 999 | 1,095 | 96 | 9.6% | |
| | 근로장학금 지원 | | 750 | 750 | 0 | 0.0% |
| 중간 합계 | | 3,566 | 5,158 | 1,592 | 44.6% | |
| 대출 | 일반상환 학자금대출 | | 2,120 | 2,144 | 24 | 1.1% |
| | 취업후 상환 대출 | | 4,286 | 1,075 | -3,211 | -74.9% |
| | 중간 합계 | | 6,406 | 3,219 | -3,187 | -49.8% |
| 총합계 | | 9,972 | 8,377 | -1,595 | -16.0% | |

(출처) : 국회예산정책처 자료 재구성

- 학자금지원사업 예산이 이렇게 감소한 것은 정부가 2009년 7월 발표 때와는 달리 취업후 상환 학자금 대출 지원 대상을 제한하는데 주력했기 때문.
- 현 정부는 2009년 7월 발표 때 대출수혜자가 107만명이 되도록 할 것이라 공언한 바 있음.

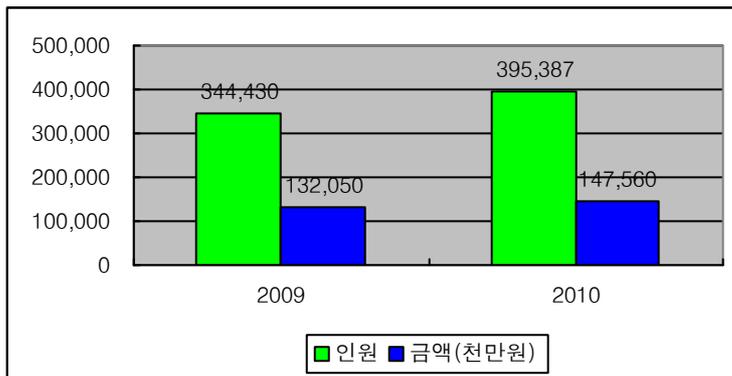
[그림] 정부의 대출수혜자 추정(단위 : 만 명)



(자료) : 교육과학기술부.

- 그러나 학자금 대출 수혜자는 정부 약속대로 늘어나지 않음. 정부가 수혜자 대상을 줄이는데 주력했기 때문. (인원은 14.8%, 금액은 11.7% 증가하는데 그침)

[그림] 학자금 대출 수혜자와 금액(2009~2010)



(주) : 각 년도 1학기 기준

(자료) 교육과학기술부(연합뉴스 2010년 4월 5일 보도)

나. 취업후 상환 학자금 대출사업 예산 감축의 위험성.

- 학자금 대출 원리금 회수율이 90%라 가정할 때, 정부는 매년 대출금의 10%를

대손충당금으로 쌓아야 함.

* 정부가 대손충당금을 쌓는 형태

- 일반상환 학자금 대출의 경우 학자금신용보증에 매년 대출금의 10%를 일반회계에서 출연하는 형태.

- 취업후 상환 학자금 대출의 경우 한국장학재단에 매년 대출금의 10%를 일반회계에서 출연하는 형태

□ 일반상환 학자금 대출의 경우 학자금신용보증이 매년 2조원을 대출하고, 정부가 그것의 10%에 해당하는 2000억원을 일반회계에서 출연하는 경우, 학자금신용보증 운용에는 큰 문제가 발생하지 않음.

- 학자금신용보증 운용에 큰 문제가 발생하지 않으면 일반상환 학자금 대출의 대출금리가 과거처럼 상승할 가능성은 낮음.

□ 그러나 취업후 상환 학자금 대출의 경우, 제도의 특성상 원리금 회수율이 90%가 아닌 70%대로 떨어질 가능성이 있기 때문에 한국장학재단에 매년 대출금의 10%를 일반회계에서 출연할 때, 재단 자금 운용에 심각한 문제가 초래됨.

- 재단 자금 운용에 심각한 문제가 초래되면 취업후 학자금 대출의 대출금리가 급상승을 가능성이 높음.

○ OECD에 따르면 2009년 우리나라 고용률(15~64세 인구 대비 취업자 수 비율)은 63.8%. 통계청 자료를 분석해 보면 우리나라 대졸자 고용률은 75%. 이것은 전연령대에 걸쳐 대졸자 인구 대비 취업자 수 비율이 75%라는 것을 의미.

[표] 대졸자들의 고용률(단위 : 천 명, %)

| | 대졸자 총인구(A) | 대졸자 경제활동인구 | 대졸자 취업자수(B) | 고용률 (B/A) |
|------|---------------|---------------|----------------|--------------|
| 1990 | 3,211 | 2,589 | 2,475 | 77.1% |
| 1991 | 3,583 | 2,916 | 2,808 | 78.4% |
| 1992 | 4,068 | 3,293 | 3,176 | 78.1% |
| 1993 | 4,487 | 3,605 | 3,458 | 77.1% |
| 1994 | 4,704 | 3,782 | 3,647 | 77.5% |
| 1995 | 5,025 | 4,048 | 3,936 | 78.3% |
| 1996 | 5,350 | 4,322 | 4,208 | 78.7% |
| 1997 | 5,520 | 4,495 | 4,361 | 79.0% |
| 1998 | 6,399 | 5,046 | 4,749 | 74.2% |
| 1999 | 6,679 | 5,171 | 4,891 | 73.2% |
| 2000 | 7,031 | 5,425 | 5,209 | 74.1% |
| 2001 | 7,431 | 5,756 | 5,535 | 74.5% |
| 2002 | 7,863 | 6,119 | 5,907 | 75.1% |
| 2003 | 8,927 | 6,938 | 6,695 | 75.0% |
| 2004 | 9,371 | 7,284 | 7,044 | 75.2% |
| 2005 | 9,848 | 7,653 | 7,406 | 75.2% |
| 2006 | 10,337 | 8,057 | 7,799 | 75.4% |
| 2007 | 10,867 | 8,472 | 8,212 | 75.6% |

| | | | | |
|------|--------|-------|-------|-------|
| 2008 | 11,526 | 8,931 | 8,676 | 75.3% |
|------|--------|-------|-------|-------|

(원자료 출처) : 통계청 자료를 가공

- ‘취업후 등록금후불제’로 인한 대출금 회수율이 90%대가 아닌 70%대로 낮아질 경우 정부가 매년 쌓아야 하는 대손충당금은 일반학자금 대출의 3배가 되어야 함.

□ 그러나 현 정부는 일반상환 학자금 대출과 취업후 상환 학자금 대출의 원리금 회수율이 같다고 가정하고 대손 충당금도 동일한 비율로 쌓고 있음.

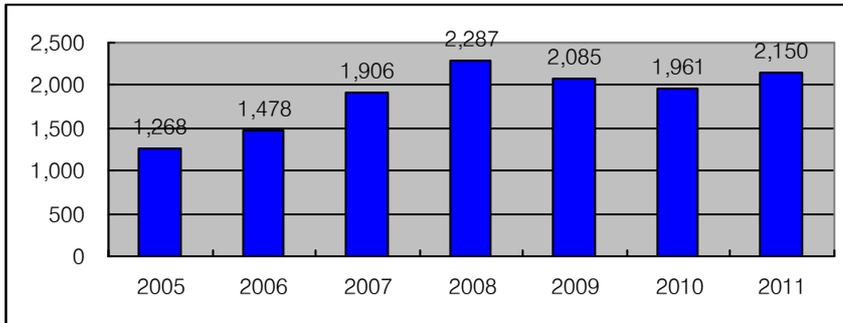
- 이것은 매우 안이하고 위험한 것으로, 향후 한국장학재단의 부실화를 초래하여 많은 부담을 후세대에게 전가하게 될 것임.

(2) 재래시장 지원사업

□ 2011년 재래시장 지원사업 예산은 2150억원으로 2010년의 1961억원에서 189억원 증가, 증가율은 9.6%

- 그러나 이것은 2008년의 2287억원에 비해 137억원 낮은 수준.

[그림] 연도별 재래시장 지원사업 예산·예산안 현황(단위 : 억 원)



(자료) : 중소기업청(국회예산정책처 재인용)

□ 재래시장 지원사업 예산을 확대하겠다는 정부의 잦은 약속에도 불구하고 2008년과 2011년 사이 총예산 대비 재래시장 지원사업 예산 비율은 0.115%에서 0.1%로 0.015% 포인트 낮아짐.

- 2011년의 총예산 대비 재래시장 지원사업 예산 비율을 2008년 수준인 0.115%로 올린다고 가정할 경우, 2011년 재래시장 지원사업 예산은 2150억원에서 2483억원으로 333억원 증가할 것임

[표] 총예산 대비 재래시장 예산 비율

| 연도 | 재래시장 예산 (억 원) | 총예산 (조 원) | 비중 |
|------|---------------|-----------|--------|
| 2005 | 1,268 | 147.5 | 0.086% |
| 2006 | 1,478 | 153.7 | 0.096% |
| 2007 | 1,906 | 165.5 | 0.115% |

| | | | |
|------|-------|-------|--------|
| 2008 | 2,287 | 199.7 | 0.115% |
| 2009 | 2,085 | 210.3 | 0.099% |
| 2010 | 1,961 | 205.3 | 0.096% |
| 2011 | 2,150 | 215.9 | 0.100% |

(3) 공공임대주택 지원 사업

가. 2011년도 예산안 현황

□ 공공임대주택 공급업체를 지원하기 위한 출자 및 자본이전 금액은 1조 6927억 원으로 2010년에 비해 753억원 증가, 증가율은 4.7%.

- 이 중 국민임대주택 공급업체를 지원하기 위한 출자액은 9093억원으로 2010년에 비해 1631억원 감소, 감소율은 15.2%.

□ 공공임대주택과 공공분양주택 공급자를 지원하기 위한 용자액과 주택을 매수하려 하는 서민과 전세주택을 구입하고자 하는 서민들을 지원하기 위한 용자액은 13조 5266억원으로 전년에 비해 4534억원 증가. 증가율은 3.5%.

[표] 국민주택기금 운용계획안(단위 : 억 원)

| 사업명 | | 2009 | 2010 | 2011 | 증감분 | 증감률 |
|---------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 출자 및 자본이 전 | 국민임대 건설(출자) | 10,550 | 10,724 | 9,093 | -1,631 | -15.2% |
| | 영구임대 건설(출자) | 708 | 3,119 | 5,297 | 2,178 | 69.8% |
| | 기존주택매입(자본이전) | 2,497 | 2,331 | 2,537 | 206 | 8.8% |
| | 소계 | 13,755 | 16,174 | 16,927 | 753 | 4.7% |
| 용자 | 국민임대 건설(용자) | 40,126 | 26,229 | 23,681 | -2,548 | -9.7% |
| | 공공임대 건설(용자) | 13,100 | 24,097 | 11,821 | -12,276 | -50.9% |
| | 분양주택 건설(용자) | 14,400 | 22,739 | 42,064 | 19,325 | 85.0% |
| | 주택구입·전세자금(용자) | 66,136 | 57,667 | 57,700 | 33 | 0.1% |
| | 소계 | 133,762 | 130,732 | 135,266 | 4,534 | 3.5% |
| 기타 | | 16,732 | 21,273 | 26,095 | 4,822 | 22.7% |
| 합계 | | 164,249 | 168,179 | 178,288 | 10,109 | 6.0% |

(주) 공공임대 : 5~10년 후 분양전환되는 임대주택.

(자료) : 국토해양부(국회예산정책처 재인용)

나. 2011년도 예산안의 특징과 문제점.

□ 전세란이 가속화되고 있음에도 불구하고 정부는 국민임대 건설사업에 소극적인 태도를 보이고 있음.

- 국민임대주택 건설 지원을 위한 출자액은 2010년에 비해 1631억원 감소,

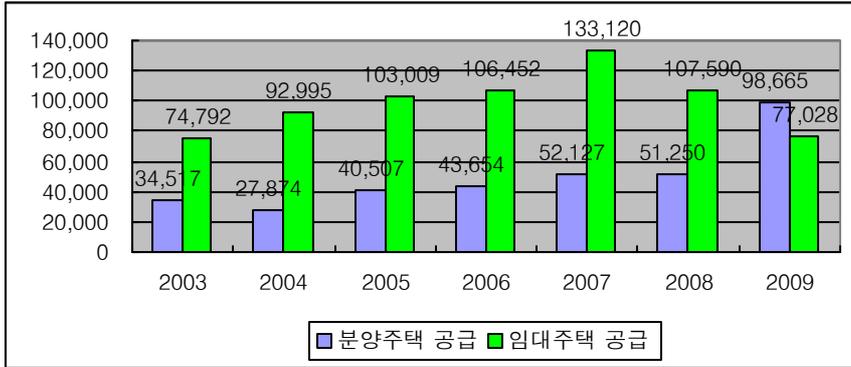
- 국민임대주택 건설 지원을 위한 용자액은 2010년에 비해 2548억원 감소.

○ 반면 보금자리 주택 건설을 지원하는 분양주택 용자지원액은 전년에 비해 1조 9325억원 증가. 증가율은 85%

□ 민주노동당 강기갑 의원이 국토해양부에서 제출받은 국정감사 자료에 따르면 전

국 지자체와 LH가 공공분야 임대주택을 2007년에는 13만 3,120호를 공급하였으나, 2008년 10만 7,890호, 2009년 7만 7,028호로, 2007년 대비 절반으로 급감하였고, 올해에는 9만호를 목표로 하고 있으나 8월말 현재 2,491호에 그치고 있는 것으로 나타남.

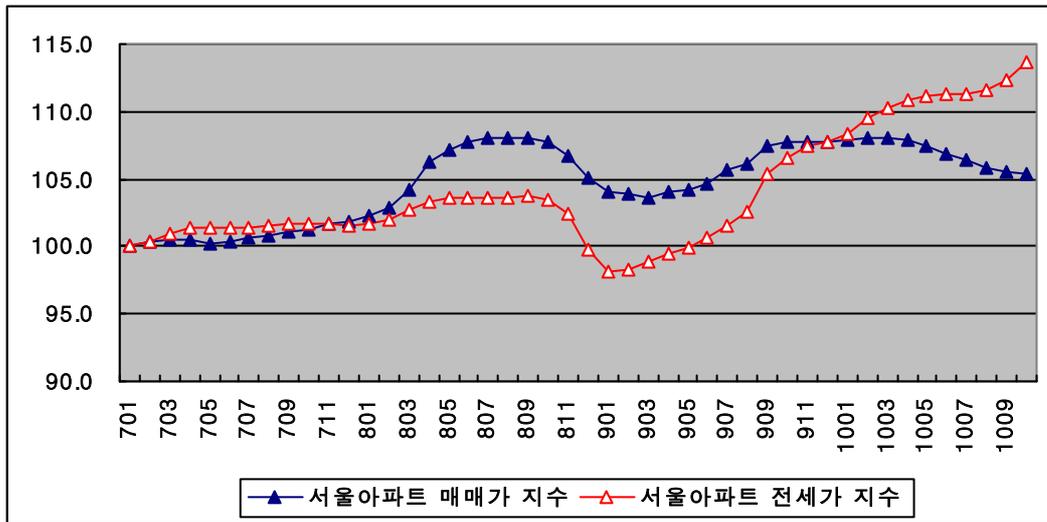
[그림] 공공부문 임대주택·분양주택 공급량(단위 : 호)



(자료) : 민주노동당 강기갑 의원실(2010.10.14)

□ 이런 추세가 신속될 경우 전세란이 심각한 상황으로 치달을 수 있는 바, 정부와 국회의 적극적인 공공임대주택 예산확보가 필수적.

[2007~2010년 서울아파트 매매가·전세가 지수]



(자료) : 국민은행 자료 재구성