

# 4대강사업·감세가 지방재정에 미친 악영향과 위기해소방안

홍헌호 (시민경제사회연구소 연구위원)

## 1. 들어가며

4대강사업과 감세는 지방재정에 어떤 영향을 미쳤을까. 2008년 말 이명박 정부가 대운하 사업을 4대강 사업으로 전환한다고 발표했을 때 많은 지자체들은 환영의 뜻을 밝혔었다. 부자감세로 지자체 교부금이 크게 줄어들 것이 확실한 상황에서 4대강 사업은 사막에서 만난 오아시스와 같이 여겨졌기 때문이다.

그러나 목이 마르다 하여 아무 물이나 함부로 마셔도 되는 것은 아니다. 그 물에 치명적인 오염물질이 들어있는 경우도 많기 때문이다. 유감스럽게도 4대강 사업은 지자체 모두에게 오염물질 가득한 오아시스 물이었다.

감세도 마찬가지다. 살림살이가 갈수록 팍팍해지고 있는 상황에서 정부가 세금을 깎아 준다고 했을 때 적지않은 사람들이 이에 찬성했다. 그러나 감세가 국가재정과 지자체 재정, 그리고 국민경제에 어떤 악영향을 미치는지 확인하는 데는 오랜 시간이 걸리지 않았다.

뒤늦게 사태의 심각성을 깨달은 한나라당도 결국 지방선거를 6개월 앞둔 2009년 말 부자감세 중 일부를 2년간 유예할 수밖에 없었다. 시민단체 연구소들이 감세가 240여개 지자체에 어떤 악영향을 미치게 될지 구체적인 수치가 담긴 보고서들을 내놓고 버르고 있었기 때문이다.

이 글은 4대강 사업과 감세가 지방재정에 어떤 악영향을 미치는지 구체적으로 분석하기 위해 준비되었다. 지방재정에 관심 있는 재정전문가들과 주민들에게 다소나마 도움이 되었으면 한다.

## 2. 4대강 사업이 지방재정에 미친 악영향 분석

### (1) 경제적 타당성이 없는 4대강 사업

널리 알려져 있다시피 4대강 사업은 22조 원의 대규모 혈세가 투입되는 사업이다. 문제는 이런 대규모 사업이 경제적 타당성을 갖지 못할 경우 경제적 타당성 있는 다른 사업들을 포기하게 만들어, 결과적으로 후자의 편익과 전자의 편익 사이의 차이만큼 경제적 손실을 발생시킨다는 것이다.

국토해양부는 여러 차례 문건을 통해 "국가하천에 수해가 발생하면 지방하천보다 더 큰 피해가 발생"한다며 4대강 사업의 필요성을 역설했다. 그러나 이들의 이런 주장은 자신들이 2008년 발표한 '하천재해예방사업 기본계획'과는 180도 그 내용이 다른 것이었다. 이 계획에 따르면 하천재해예방사업 투자 우선지역에 투자되는 사업비 중 국가하천에 투입되는 사업비는 고작 1.2%에 불과했다. 국토부 스스로 4대강 사업의 시급성이 없다는 것을 알고 있었다는 뜻이다. 국토부는 이 계획을 발표하면서 이것이 자신들이 2001년에 만든 보고서 '치수사업 경제성 분석 개선방안 연구'를 토대로 하고 있다고 밝혔다. 4대강사업과 달리 충실한 경제적 타당성 분석을 마친 결과라는 것이다.

한국방재협회도 2008년 1월 <유역단위 홍수대책 추진방안>이라는 보고서에서 1999년과 2003년 사이 전체 하천 피해액 중 국가하천에서 발생하는 피해는 고작 3.6%에 불과하다고 썼다.

국토부의 '하천재해예방사업 기본계획'(2008.4)과 한국방재협회의 보고서는 국가하천에 수해가 발생하면 지방하천보다 더 큰 피해가 발생한다고 우기며 4대강 사업을 강행한 국토부 주장이 얼마나 허구인가를 잘 보여준다.

## (2) 지방하천을 죽이는 4대강 사업

22조 원을 투입하면서도 여러 가지 핑계를 대며 경제적 타당성 조사를 의도적으로 기피하면서 강행한 4대강 사업, 이 사업은 지방하천에 어떤 영향을 미치게 될까. 노무현 정부 이래 톱다운(top down) 예산편성제도를 도입하고 운용하고 있는 우리나라의 경우, 4대강사업은 지방하천 살리기에 가장 큰 장애물이 될 것이다.

톱다운 예산편성제도란 기획재정부가 예산의 총액 한도를 결정하면 각 부처가 그 한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하는 제도로, 각 부처의 예산 요구안을 기획재정부가 심의·확정하는 데 따르는 시간을 줄이고, 부처는 과도하게 요구하고 기획재정부는 대폭으로 삭감하던 기존의 예산 배분방식의 단점을 보완할 목적으로 도입되었다.

기획재정부에 따르면 2008년 우리나라 국가하천과 지방하천의 정비 및 재해예방사업예산은 1조 1668억 원이었고, 상하수도 및 수질개선사업예산은 2조 8236억 원이었다. 도합 3조 9904억 원의 국가예산이 국가하천·지방하천의 정비 및 수질개선에 투입된 것이다. 향후 10년을 내다본다면, 40~50조 원의 국가예산이 하천정비와 수질개선에 투입될 것이라는 예측이 가능하다.

문제는 국토부가 2010년과 2011년 사이에 그 중 절반 이상을 4대강 사업으로 탕진했다는 것. 나머지 8년을 어떻게 버티느냐가 관건이다. 2010년과 2011년 사이 2년간 6조 원의 수질개선사업비가 책정되었고, 그 외에 텀으로 22조 원의 4대강 사업비가 추가되어 도합 28조 원 이상의 예산이 투입되었다.

결국 전문가들과 국민들로부터 많은 찬사를 받은 톱다운 예산편성제도의 취지를 충실히 살린다면, 향후 8년간 하천정비와 수질개선예산은 20조 원 범위 내에서 배분되어야 하며, 연평균 배분액은 고작 2조 5000억 원에 그치게 된다.

톱다운 예산편성제도의 취지를 훼손하여 향후 8년간에도 매년 4조 원 이상의 재정을 하천정비와 수질개선에 투입하면 어떻게 될까. 그 결과는 두 가지

다. 국가와 지자체의 복지예산을 12~20조 원 줄이거나, 국가와 지자체의 부채를 그만큼 늘려야 한다. 아니면 반반씩 하천정비와 수질개선예산을 6~10조 원 줄이고 복지예산을 6~10조 원 줄이는 방법도 있다. 그러나 그 어느 쪽도 경제적 타당성 없는 4대강 사업으로 22조 원을 탕진한 사람들에게는 수치스러운 일이다.

결자해지(結者解之) 차원에서 톱다운 예산편성제도의 취지를 충실히 살려 4대강사업으로 인한 예산탕진 문제를 하천정비와 수질개선예산 감축으로 해결할 경우 결과는 어떻게 될까. 평년 수준의 예산을 책정 받지 못한 지방하천은 죽어갈 수밖에 없다.

### (3) 지방경제를 죽이는 4대강 사업

4대강 사업은 지방경제에 도움이 되었을까. 대한건설협회가 2008년 내놓은 <건설업 통계연보>를 분석해 보면 비수도권 8개 시도지역에서 국가가 발주한 공사액 중 당해 시도에 소재한 건설사들이 수주한 것은 25.1%에 불과했다. 반면 이들 지역에서 지방정부가 발주한 공사액 중 당해 시도에 소재한 건설사들이 수주한 것은 74.8%에 달했다.

정부가 22조 원 규모의 4대강 사업을 하지 않고, 이 돈을 10년간 지자체에 배분하여 지자체 스스로의 경제적 타당성 조사 결과에 따라 하천사업을 하도록 했으면 어떻게 되었을까. 이 사업비의 90% 이상은 지방하천에 투입되었을 것이며, 역시 사업비의 75% 이상은 비수도권에 소재한 건설사들에게 돌아갔을 것이다.

그러나 국토부가 주도한 4대강 사업의 투자비 대부분은 국가하천에 투입되었고, 그 이익의 대부분도 수도권에 소재한 대형 건설사들에게 돌아갔다. 정부는 4대강 사업이 비수도권 지방경제에 도움이 된다고 우겼지만, 결과적으로 국가경제와 지방경제를 동시에 죽이는 사업이 되고 말았다.

### 3. 감세가 지방재정에 미친 악영향 분석

#### (1) MB정부 감세로 인한 감세총액 추정

감세가 지방재정에 미치는 영향을 추정하려면 우선 먼저 감세규모부터 확정해야 한다. 재정부와 국회예산정책처가 발표한 자료들을 종합해 보면 2008~2010년 세제개편으로 인한 세수감소효과는 연평균 17조원 내외로 나타난다. 다만 최근 한나라당 지도부가 소득세 과세표준 8800만 원 이상과 법인세 과세표준 2억원 이상에 대한 감세를 철회할 뜻을 비추고 있어, 이것이 실현될 경우 연평균 감세액은 13조 원 내외가 될 것이다.

그러나 재정부와 국회예산정책처가 발표한 수치들이 2007~2008년을 기준 연도로 삼아 추정되었다는 점을 염두에 두어야 한다. 따라서 차기정부가 들어서는 2013년의 감세규모를 추정하려면, 2008년과 2013년 사이 국세 규모가 40% 커지고 감세 규모도 40% 커지게 된다는 점을 충분히 고려해야 한다.

재정부와 국회예산정책처 추정자료를 분석해 보면 2008년을 기준으로 한 2013년 국세 감세 규모 총액은 13조 684억 원이고 내국세 감세 규모는 9조 1956억 원이다.(2011년 부자감세가 추가 철회된다고 가정) 그러나 2008년과 2013년 사이 감세규모가 40% 커진다고 가정하고 2013년 감세규모를 추정해 보면, 국세 감세 규모 총액은 13조 684억 원의 1.4배인 18조 2958억 원이 되고, 내국세 감세 규모는 9조 1956억 원의 1.4배인 12조 8738억 원이 된다.

#### (2) 감세가 지방재정에 미치는 영향

정부의 대규모 감세가 비수도권 지방재정에 미치는 충격은 어느 정도일까. 그 과정을 추적해 보면 대략 네 가지의 경로가 나타난다.

- \* 지방교부세 감소 : 지방교부세법에 따라 내국세 감세액의 19.24%에 해당하는 지방교부세 세수 감소
- \* 지방교육재정교부금 감소 : 지방교육재정교부금법에 따라 내국세 감세액의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금 감소
- \* 부동산 교부금 감소 : 종합부동산세 관련 세법 개정에 따라 연간 1조 5000억원의 부동산교부금 감소
- \* 지방소득세 감소 : 소득세와 법인세 감세에 따라 소득세와 법인세의 10%에 해당하는 소득세할(割) 지방소득세와 법인세할(割) 지방소득세 감소

그리고 그 결과를 지역별로 나누어 보면 [표-1]과 같은 수치들을 얻을 수 있다. 이 표에 따르면 감세가 철회되지 않을 경우, 2013년 전국적으로 지방교부세 등 지방재정 지원금이 8조 2068억 원 줄어들게 된다. 이것은 감세가 없는 경우와 비교하여 그만큼 지방재정 운용에 차질이 빚어진다는 것을 의미한다.

[표-1] 감세로 인한 지방교부세 등 감소 효과: 총액 기준

(단위: 억원)

2013년 기준	지방교부세 감소액	지방교육교부금 감소액	지방소득세 감소액	감소액
전국	-44,269	-25,746	-12,053	-82,068
서울	-3,218	-3,070	-4,045	-10,333
부산	-2,942	-707	-328	-3,977
대구	-2,515	-576	-270	-3,361
인천	-718	-259	-121	-1,098
광주	-1,108	-447	-210	-1,765
대전	-1,002	-274	-129	-1,405
울산	-391	-185	-86	-662
경기	-2,526	-1,480	-693	-4,699
강원	-3,544	-2,692	-1,260	-7,496

총 북	-2,400	-1,812	-849	-5,061
총 남	-3,562	-2,225	-1,042	-6,829
전 북	-3,737	-2,866	-1,342	-7,945
전 남	-4,988	-3,822	-1,790	-10,600
경 북	-5,478	-4,235	-1,983	-11,696
경 남	-5,068	-2,856	-1,337	-9,261
제 주	-1,070	-755	-354	-2,179

(주) 부동산 교부세는 지방교부세에 포함됨.

대규모 감세로 인한 가구당 지방재정 감소액은 시도별로 어느 정도 될까. 가구당 지방재정 감소액은 그 자체가 곧 주민들 개개인에 대한 삶의 질 차이에 직접적인 영향을 주기 때문에 매우 중요한 의미를 가진다.

[표-2] 감세로 인한 지방교부세 등 감소 효과 : 가구당 감소액

(단위: 원)

2013년 기준	지방교부세 감소액 (가구당/원)	지방교육교부금 감소액 (가구당/원)	지방소득세 감소액 (가구당/원)	감소액 총액 (가구당/원)
전국	-258,076	-150,101	-70,272	-478,449
서울	-90,120	-86,001	-113,290	-289,411
부산	-240,375	-57,745	-26,782	-324,902
대구	-301,564	-69,088	-32,352	-403,004
인천	-78,489	-28,284	-13,253	-120,026
광주	-226,222	-91,190	-42,683	-360,095
대전	-190,159	-52,107	-24,407	-266,673
울산	-106,284	-50,166	-23,466	-179,916

경기	-65,106	-38,139	-17,857	-121,102
강원	-656,048	-498,393	-233,315	-1,387,756
충북	-452,115	-341,483	-159,894	-953,492
충남	-500,473	-312,522	-146,312	-959,307
전북	-598,570	-458,976	-214,857	-1,272,403
전남	-759,829	-582,151	-272,543	-1,614,523
경북	-565,325	-437,099	-204,630	-1,207,054
경남	-452,671	-255,093	-119,425	-827,189
제주	-558,533	-394,152	-184,533	-1,137,218

[표-2]에 따르면 대규모 감세로 인한 전국 가구당 지방재정 감소액은 연간 47만 8449억 원(2013년 기준)이다. 수도권과 비수도권을 비교해 보면 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역이 12~29만원으로 나타나고, 비수도권 지역은 18~161만원으로 나타난다. 시도별로 따져 보면 인천, 경기 지역이 12만 원대로 가장 작게 나타나고, 전남 지역이 161만 원으로 가장 크게 나타난다.

## 4. 지방재정 위기 해소방안

### (1) 최우선 과제는 부자감세 철회

결자해지(結者解之)란 말이 있다. 현재의 지방재정 위기의 주요 원인이 부자감세에 있다면 부자감세를 철회하는 것이 가장 좋은 위기 해소 방법이다.

### (2) 지방교부세율 2.94%p 상향방안

여야가 부자감세 철회에 합의하기 어렵다면 차선책으로 지방교부세율 상향



방안을 모색해 볼 수 있다. 앞서서도 소개했다시피 감세가 철회되지 않을 경우 이로 인한 지방재정 감소액은 연간 8조 2068억 원(2013년)에 달한다.

8.2조 원의 지방재정 감소액 중 지방교육교부금 감소액 2.6조 원을 제외한 5.6조 원을 지방교부세를 상향방식으로 보충하려면 어떻게 해야 할까. 2013년 내국세 총액이 191.2조 원에 이른다고 가정할 때, 5.6조 원의 지방교부세를 추가로 확보하려면 내국세 총액 대비 지방교부세 비율로 계산되는 지방교부세율을 현행 19.24%에서 2.94% 포인트 높여야 할 것이다. 5.6조 원이 내국세 총액 191.2조 원의 2.94%에 해당하기 때문이다.

지방교육교부금 감소액 2.6조 원도 지방교부세와 같은 방식으로 보충할 수 있다. 2.6조 원은 내국세 총액 191.2조 원의 1.34%에 해당하기 때문에 지방교육재정교부금 교부율을 현재의 20%에서 21.34%로 상향 조정하면 된다.

### (3) 지방소비세 3.13배 확충 방안

대규모 감세로 지방재정이 큰 위기에 직면할 것이라는 경고가 쏟아지자 MB정부는 지방민심 달래기의 일환으로 지방소비세를 신설했다. 국세인 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 돌려 시도별 소비지출 비중에 따라 지역별로 배분(수도권에 100%, 광역시에 200%, 그 외 지역에 300%의 가중치를 둬)하기로 한 것이다. 최근 부가가치세 세수 총액이 46조 원(2009년)이므로 이 중 5%인 2.3조 원이 지방소비세의 재원이 되고 있다.

그러나 내국세인 부가가치세 중 2.3조 원이 지방세화할 경우 내국세에 연동하여 배분되는 지방교부세, 지방교육재정교부금도 줄어들게 되므로 정부는 이 부분만큼을 공제하고 지방정부에 1.4조 원만을 배분한다. 2.3조 원의 내국세를 지방세화할 경우 그것의 19.24%인 4425억 원의 지방교부세가 줄어 들고, 그것의 20%인 4600억 원의 지방교육재정교부금이 줄어들기 때문에 0.9조 원을 공제한 것이다.

1.4조 원으로 5.6조 원의 지방재정 감소분을 보충할 수 없다는 것은 명약관

화하다. 그래서 지자체들은 이구동성으로 중앙정부에 지방소비세 인상을 요구하고 있다. 1.4조 원의 지방소비세는 2013년에는 자연증가에 따라 1.8조원이 될 것이기 때문에 2013년 지방소비세로 5.6조 원을 보충하기 위해서는 지방소비세 배분율을 현재보다 3.13배 높여야 할 것이다. 5.6조 원이 1.8조 원의 3.13배에 해당하기 때문이다.

## 5. 글을 맺으며

6.2 지방선거 이전에 대부분의 지자체장들은 4대강 사업에 긍정적인 반응을 보였다. 국가재정과 지방재정을 종합적으로 파악하지 않고 대립적인 관계로만 파악하는 단체장들이 많았기 때문이다. 이들은 22조 원에 달하는 4대강 사업비를 ‘공돈’으로만 생각했다.

그러나 이제는 지자체장들도 국가재정과 지방재정을 종합적으로 파악하는 능력을 키워야 한다. 막무가내로 국가재원을 지방재원으로 돌리는 것만이 능사라고 주장해서는 안되고, 경제적 타당성 없는 사업이라도 자신의 지역으로 내려올 수만 있다면 사전검토 없이 동의해야 한다고 강변해서도 안 된다.

4대강 사업과 같이 경제적 타당성 없는 사업은 결코 지방재정이나 지역경제에 도움이 되는 사업이 아니기 때문이다. 이런 사업은 궁극적으로 국가재정과 지방재정, 나아가 국민경제와 지방경제를 망치는데 일조하게 된다.

감세에 대해서도 냉철하게 판단해야 한다. 감세가 철회되지 않을 경우 2013년에는 18.3조 원의 국세 세수가 줄어들고, 그 영향으로 내국세가 12.9조 원 줄어들며, 이와 연동하여 지방교부세·지방소득세가 5.6조 원 줄어들고 지방교육재정 교부금도 2.6조 원 줄어들기 때문이다.

감세로 인한 지방재정 위기를 해소하는 방안으로는 지방교부세율을 현행 19.24%에서 2.94% 포인트 상향 조정하고, 지방교육재정교부금 교부율을 현재의 20%에서 21.34%로 상향 조정하는 방안과 지방소비세를 현재보다 3.13

배 늘리는 방안이 있다. 그러나 그 어떤 방안도 감세철회 방안만큼 바람직하지는 않다. 지방교부세율 상향방안과 지방소비세 확대방안은 국가재원을 지자체 재원으로 이전하는 것일 뿐, 그 자체가 국가와 지자체 재원을 동시에 늘리는 것이 아니기 때문이다.

따라서 정부가 대규모 감세로 인한 국가재정 위기와 지자체 재정위기를 동시에 극복하려면 감세를 온전히 철회해야 한다. 