

# G-Welfare Brief

vol.01

Next경기복지리포트  
 발행인 박춘배  
 발행일 2015년 3월 4일(통권 제1호)  
 자료문의 경기복지재단 현안대응팀  
 Tel. 031. 267. 9363

## SUMMARY

### 복지·증세 논란과 경기도의 대응방향

66 최근 우리 사회의 가장 ‘뜨거운 감자’는 증세와 복지 관련 정책이다. 복지의 현상유지 또는 확대에 필요한 재원 마련의 방안으로 증세를 해야 한다는 입장과, 증세 없이 복지 구조조정을 통해 재원을 마련하고 지출을 합리화해야 한다는 입장이 팽팽히 맞서고 있다. 지난 2010년 지방선거와 2012년 대선에서 제시한 무상보육과 기초연금 지급 공약의 실천을 위해 2013년 예산에 이를 반영하였으나, 명확한 재정 확보방안 및 시스템 개혁이 수반되지 않은 상황에서 복지 지출에 대한 우려와 대책 마련은 더욱 시급해지고 있다. 99

#### 주요 여론 동향

##### 증세·복지 논란의 경과

- 무상보육과 기초연금 지급 공약의 실천을 위해 2013년 예산반영
- 명확한 재정 확보방안 및 시스템 개혁이 수반되지 않은 복지 지출에 대한 우려
- 2014년 누리과정, 초등돌봄교실 운영예산이 지방교육재정 예산에 편성 중앙정부와 지방자치단체의 갈등으로 인한 보육대란
- 2015년 2월 현재, 복지 현상유지와 확대에 필요한 세수확보 방안으로 증세와 복지 구조조정을 통한 재원마련, 지출을 합리화 입장이 대립

#### 쟁점

##### 쟁점 1: 복지를 위한 증세

- 증세를 한다면 누구를 대상으로 어떻게 할 것인가?
- 한국의 복지수준을 유지, 확대 위해서 OECD 수준까지 증세
- 증세 여부와 복지수준에 대한 국민의 의견

##### 쟁점 2: 복지구조조정

- 복지구조조정은 복지축소인가, 지출의 합리화 인가?
- 비효율적인 사업의 재편성이 필요
- 중앙정부와 지방자치단체의 분담률 점검 필요

#### 경기도의 대응방향

- 경기도만의 고(高)복지 실현을 위한 전략사업 구상 및 실천
- 대상이 정해져 있는 사업의 복지재정 중앙으로 환원
- 경기도와 중앙정부의 협의의 장 마련
- 중앙정부의 서비스에 대한 통합권한 요구
- 경기도 복지전달체계 개편과 복지세출의 효율적 운용방안 마련
- 사회적 경제 활성화 및 기업의 사회공헌 유도 등 민간영역 활성화

#### Contents

I. 주요 여론 동향	2
증세·복지 논란의 경과 (2013년 ~ 2015년 현재)	
II. 쟁점 진단	3
쟁점 I: 복지를 위한 증세	
쟁점 II: 복지구조조정	
III. 이슈트리	5
IV. 경기도의 대응 방향	6

66

2010년 지방선거 당시 무상급식으로 촉발된 한국사회 복지 논쟁이 '어떤 복지를 제공할 것인가'였다면, 최근 논쟁의 초점은 '어떻게 재원을 마련할 것인가'하는 문제라 할 수 있다. 이러한 갈등의 근본 원인은 복지가 확대되는 속도를 세금 수입이 증가하는 속도가 따라잡지 못하는 데 있다. 이러한 상황에서 과연 증세가 필요한지, 적절한 증세 규모는 어느 정도인지, 증세가 이루어져 중앙정부 예산확보가 수월해진다면 지방정부의 복지재정 부담은 줄게 되는 것인지 등에 대해 종합적인 분석과 점검이 필요하다.

99

## I. 주요 여론 동향

### 증세·복지 논란의 경과

#### 2013년: 증세 없는 복지 공약

- 2010년 지방선거, 2012년 대선 무상복지 공약으로 무상보육과 기초연금 지급을 약속했으며 이를 2013년 예산에 반영하였음.
- 만 0~5세 무상보육 실시 시작
- 그러나 야당과 재정 전문가들은 명확한 재정 확보방안 및 시스템 개혁이 수반되지 않은 복지 지출이 늘어나는 것에 대한 우려와 함께 대책 마련을 촉구하였음.

#### 2014년: 보육대란

- 기획재정부에서 누리과정 예산 전면 삭감하면서 예산 마련이 막막해졌으며 이를 교육청에서 책임 질 수 있을지에 대한 문제제기와 함께 무상보육 중단으로 맞서는 지자체와의 갈등이 심화되었음.
- 2015년 누리과정과 초등돌봄교실에 필요한 예산 2조 2000억원을 지방교육재정 예산에 편성 (경기교육청 1조2000억원 편성)
- 지방자치단체의 과도한 복지비담당(지방 50%)에 대해 지자체장과 교육감 등이 지방이 책임져야하는 복지영역 명확화에 문제를 제기 하였음.

#### 2015년 2월 현재: 복지를 위한 증세 VS 증세 없이 복지 구조조정

- 저출산·고령화가 날로 심각해지는 가운데 현 상태를 유지하는데 드는 복지비용만도 매년 늘어나고 있으며 이를 감당하기에는 세수확보가 어려우므로 복지수준을 유지 확대하기 위해서는 증세가 반드시 필요하다는 입장과
- 증세를 논하기 이전에 비과세 영역을 점검하고, 보편복지를 선별복지로 전환하여 재원을 마련하는 한편 중복지출 되는 복지비용의 구조를 합리적이고 효율적인 방향으로의 구조조정이 선행되어야 한다는 입장이 맞서고 있음.

#### 2015년 증세 논쟁의 발단

- 담배값 인상을 통한 증세와 기존의 소득공제 방식을 상당 부분 세액 공제 방식으로 변경하여 연말정산에서 소득공제액이 줄어드는 근로자가 많아질 것으로 전망되면서 결과적으로 근로소득자들의 세부담이 크게 증가함<sup>1</sup>
- 이러한 개인 증세조치의 배경은 세수부족에서 비롯되었으며 세입예산 대비 세수부족분이 '12년 2조8천억, '13년 8조5천억, '14년 10조 9천억 발생<sup>2</sup>
- 정치권에서는 새정치민주연합이 세수 부족분을 채울 방법으로 법인세 인상이라는 화두를 던지고, 새누리당이나 보수언론은 무분별한 복지예산 축소 등 복지구조조정이 우선이라고 공방

[표1] (여)복지 구조조정부터: (아)증세로 복지 확대

선(先) 복지예산 구조조정 후(後) 증세	법인세 정상화 및 부자 감세 철폐
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선별적 복지(무상급식, 보육 재검토)</li> <li>· 증세는 디플레이션 악화 우려</li> <li>· 무상급식은 지방정부의 결정사항이며 중앙정부가 정할 일 아니다.</li> <li>· 법인세를 인상하면 기업경쟁을 위축시켜 세수가 늘어나지 않을 가능성 높아</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선별복지는 복지후퇴</li> <li>· 복지수준이 미흡한 상태이므로 확대해야 하며 이를 위해 대기업 및 고소득자를 중심으로 증세 불가피</li> <li>· 이명박 정부가 감세한 법인세 인상이 최우선</li> <li>· 조세형평성 제고를 위한 과세체계 정상화필요</li> <li>· 증세를 한다면 재벌, 대기업부터</li> </ul>

1 경향신문, 2015. 2. 18

2 헤럴드경제, 2015. 2. 11

3 서울경제, 2015. 2. 6

#### 2015년 2월 중순 현재까지의 경과

- 새누리당 유승민 대표, 새정치연합 우윤근 대표는 당내 별도기구를 설치하고 현실에 맞는 복지와 세금수준을 논의하는 것을 공론화

- 새정치연합은 복지재원 마련 방안을 논의하는 기구, 즉 여·야·정 및 전문가, 시민사회단체 대표가 참여하는 '법국민 조세개혁특별위원회'를 설치하자고 제안하고 여당은 이 제안에 공감

## II. 쟁점 진단

### 쟁점 1 : 복지를 위한 '증세'

증세를 한다면 누구를 대상으로 어떻게 할 것인가?

- 언론은 정치권과 여론에서 지금까지 거론된 3대 세목을 자세히 비교 검토한 바 있으며 이를 통해 각 세목의 증세 가능성과 제기될 수 있는 문제점을 점검할 수 있음

### 소득세·면세자 축소

VS

### 부자증세

#### 국민개세(國民皆稅)주의

- 국민 모두 조금이라도 세금을 내야한다.
- 세금을 안내는 사람에게 세금 거둬야 한다.
- 면세자 범위가 너무 넓음
- 세원확보를 위해 범위 확대
- 문제점-저소득층까지 세금부담

#### 고소득자에 더 많은 세금 부과

- 초 고소득자 과표구간 신설
- 우리나라 소득세 최고세율은 41.8%로 OECD 평균 43.3% 보다 낮음
- 소득재분배 차원에서 과세를 늘려야 한다.
- 조세의 소득분배 개선효과 10.1%(OECD 평균 34%)

### 법인세 인상

VS

### 투자위축

#### 법인세 MB전 원상복귀

- MB정부가 하향조정
- 과세기준 1억원으로 2억으로, 법인세 3~5%포인트 인하
- 기업의 투자와 고용이 늘지않고 세수부족 심화
- 기업으로부터 세금 더 거둬야 한다.

#### 기업 활동 둔화

- 법인세 징수실적 감소는 경기 악화 때문이며 오히려 법인세 부담을 더 낮춰야 한다.
- 법인세를 인상하면 기업이 해외로 나가고 산업 공동화 현상 발생, 우리 경제 성장 둔화된다.

### 부가가치세 인상

VS

### 서민부담

#### 부가세 인상효과

- 부가세 세수 국세수입의 27% 차지
- 2%포인트 높이면 세금 10조 더 거둘 수 있다.
- 세율은 38년째 동결, OECD 평균 6.7% 보다 낮다.
- 복지재원 확보를 위해 세율 높여야 하고
- 부가세를 높이는 조세체계의 개편은 공공·사회지출에 대응하기 위해 꼭 필요하다.
- 문제점:소득수준이 달라도 부담세율은 같음

#### 소비 타격

- 부가세 인상은 물가상승 압력, 서민부담 증가한다.
- 소비가 위축될 것이며 정부가 할 수 있는 마지막 증세수단.
- 세율을 조정 탈세부터 막아야 한다.

### 한국의 복지수준을 유지, 확대하기 위해 OECD 수준까지 증세

- 복지지출에 관한 OECD 평균을 비교해 보면 한국은 저부담-저복지 국가에 속한다는 주장<sup>4</sup>과 함께 한국의 국내총생산(GDP)대비 조세부담률은 19.3%로 28개 주요 선진국 평균 35.2%보다 크게 낮고, 복지지출 순위도 낮다고 분석 [표2]
- 반면 OECD 국가 중 최저 출산율과 최대 노인자살률 등이 한국의 현실이며 이 상황에서의 예산 축소는 복지후퇴라는 주장<sup>5</sup>
- 현재의 복지수준 유지와 확대를 위해서는 세수확보가 중요하며 그 수준은 OECD 수준까지가 적합하다는 것
- 그러나 증세는 시점, 대상, 목적성 등 정치적, 현실적 고려가 수반되어야 함

4 경향신문, 2015. 2.17

5 서울경제, 2015. 2.6

### 증세 여부와 복지수준에 대한 국민의 의견<sup>6</sup>

- 2015년 2월 16일자 언론보도(문화일보)에 의하면 세금을 올리는 한이 있더라도 복지 혜택이 현재 수준에서 후퇴해서는 안 된다는 여론이 과반(56.1%)을 차지한 것으로 조사되었음 [표3]

### 쟁점 2 : 복지 구조조정

#### 복지 구조조정은 복지축소인가, 복지지출의 합리화인가?

- 국회 예산정책처가 '장기 재정전망' 보고서에 밝힌 의무지출 대비 복지분야 지출비중은 2014년 42.2%에서 2060년 54.2%로 상승할 것으로 추산
- 새누리당에서 정부자료를 토대로 분석한 결과에서는 7가지 주요 복지사업을 구조조정 했을 때 연간 12조원의 재정절감 효과가 있다고 밝힘

[표4] 복지사업 구조조정의 대상 및 절감금액

공무원연금	무상급식	건강보험 국민연금	복지사업 예산집행	지방 교육재정	국고보조금	감사원 감사
개혁안 입법화	소득상위 30% 제외	약성체납 20% 징수	부당지급 누수차단	이월 불용액 절감	부정수급 방지	변상 추징 회수
3.5조	0.8조	2.5조	0.2조	4.2조	1.0조	0.3조

\* 자료 : 기획재정부, 교육부, 보건복지부 자료를 분석한 결과(연합뉴스, 2015. 2. 22)

- 한국경제연구원은 무상급식, 무상보육, 기초연금, 반값등록금 등을 선별적 복지로 전환할 경우 복지비용 13~31조 절감<sup>7</sup>할 수 있다고 발표
- 소득하위 70%에 대한 선별적 복지로 전환할 경우 2015~17년 3년간 13조5000억
- 소득하위 50%에 대한 선별적 복지로 전환하면 31조 1430억 감축

따라서 복지 구조조정은 복지의 축소가 아니라 사업에 대한 지출은 그 우선순위를 정하고 수요자의 요구에 맞는 방향으로 재설계 되어야 한다는 것임

- 그럼에도 불구하고 이 시점에서 간과하지 말아야 할 것은 전체적인 복지 지출에 대한 구조조정으로 해결될 수 있는 문제인지 전체 세출구조 조정과 지방비 부담률은 어떻게 가져갈 것인지에 대한도 있어야 함.

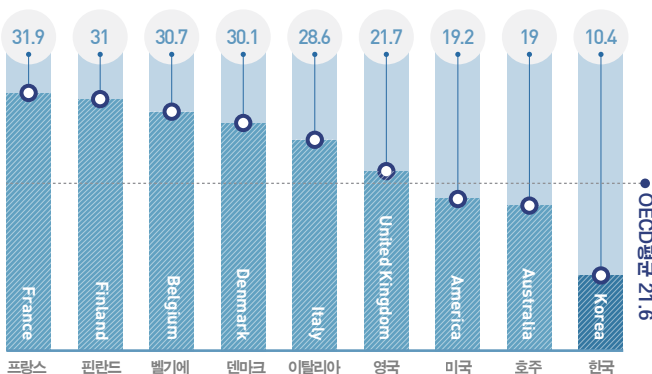
#### 비효율적인 사업의 재편 필요

- 2005~2017년간 예산 연평균 증가율은 총지출 5.5%, 복지분야 8.2%, 복지외 분야 4.6%로 복지분야가 총지출보다 1.5배, 복지 외분야보다 1.8배 속도로 늘어남

6 문화일보, 2015. 2.16

7 한국경제연구원 "복지정책의 사회적 비용추계" 단, 저출산 고령화 현상을 감안해 국민연금, 건강보험 등은 유지해야 한다고 주장(헤럴드경제 2/9)

[표2] OECD 주요국 GDP 대비 사회복지지출 순위 (단위: %)



※ OECD 34개국(2014년) 가운데 칠레·이스라엘·일본·멕시코·뉴질랜드·터키 6개국은 2014년 자료 없어 제외

[표3] 증세 여부와 복지수준에 대한 의견 (단위: %)



· 규모로 보면 2017년 총지출 전망치는 2005년에 비해 1.9배 복지분야는 2.6배에 이릅니다<sup>8</sup>

[표5] 보건·복지 분야 재정투자 계획

정책부문	예산안		2014~2015년	
	2014년 (a)	2015년 (b)	전년대비	
			증가액 (b-a)	증가율 (b/a)
기초생활보장	88,310	94,773	6,463	7.3
취약계층지원	17,987	23,688	5,701	31.7
공적연금	364,031	396,612	32,581	8.9
보육·가족·여성	57,156	54,278	-2,878	△5.0
노인·청소년	65,619	90,362	24,743	37.7
노동	144,588	155,162	10,574	7.3
보훈	44,576	46,376	1,800	4.0
주택	182,343	183,867	1,524	0.8
사회복지일반	7,440	7,697	257	3.5
보건의료	19,451	22,808	3,357	17.3
건강보험	69,665	77,442	7,777	11.2
식품의약품안전	3,221	3,760	539	16.7
<b>보건·복지분야합계</b>	<b>1,064,387</b>	<b>1,156,825</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* 자료 : 기획재정부, 2015년 예산안

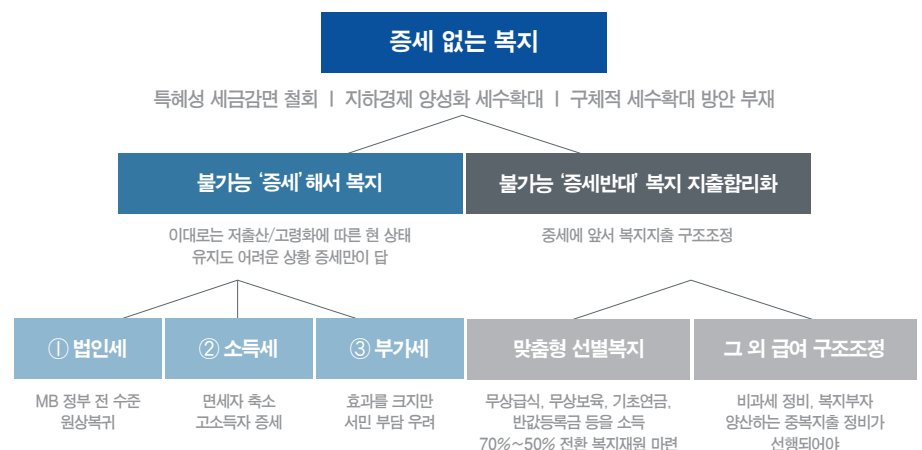
· 복지예산이 100조원을 넘어서고 있으나, 지출의 40%가 사회보험으로 돌봄서비스 등 취약 계층에 필요한 복지서비스 재정은 여전히 부족한 실정임

### 중앙정부와 지방자치단체의 분담률 점검 필요

- 기초생활급여, 기초연금, 보육 등 국가적 차원에서 시행되어야 하는 사업의 지방비 부담으로 지방재정의 어려움 초래
- 예산안 심의 시 자치단체 복지예산 분담률을 점검, 보조사업 전체를 대상으로 자치단체 유형(시·군)에 따라 대응지방비 부담이 과중한 정도를 살펴보고 재정력과 복지지출이 적절하게 조정되어야 할 것임

## III. 내용 정리를 위한 Issue Tree

- 2015년 2월 중순 현재 까지 논란이 되고 있는 내용을 정리하면 다음과 같은 이슈트리를 구성할 수 있음
- 이슈트리 안에는 각각의 입장에 따른 또 다른 쟁점들이 숨어 있음. 예를 들면, 지방과 중앙의 복지비용 분담율, 조세형평성, 증세 대상의 저항 등



<sup>8</sup> 한국보건사회연구원, 2014년 보건·복지 예산안의 구조와 쟁점

- 이러한 논란은 시간을 두고 지속되고 있으며 당분간은 쉽게 정리되지 못할 것이므로 경기도는 정치적 논리에 좌우되기 보다는 경기도가 할 수 있는 역할을 분명히 하고 이를 실현하는데 노력을 기울여야 할 것임

#### IV. 경기도의 대응방향

- 증세 VS 복지 구조조정이라는 논쟁과 상관없이 경기도만의 복지 지속가능성을 담보할 수 있는 방안 모색 필요
- 경기도만의 고(高) 복지 실현을 위한 전략사업 구상 및 실천
- 복지공동체 구현, 사회적일자리 제공 및 유지 등 장기적 과제 실천이 필요

#### 중앙정부에의 요구사항

##### 보육, 연금 등은 중앙재정으로의 전환<sup>9</sup>

- 기초연금, 보육 대상자는 이미 정해져있으므로 중앙정부에서 책임지는 입법을 요구

##### 경기도와 중앙정부의 협의의 장 마련<sup>10</sup>

- 중앙정부와 지방정부의 복지연정을 통해 지방비 분담비율 결정을 논의

##### 경기도에 중앙정부의 서비스에 대한 통합권한 부여

- 지방자치단체에서 실시하는 서비스를 조정할 수 있는 권한을 가지며 이를 실행 가능하도록 전달체계 개편

#### 경기도의 과제

##### 공공영역

- 지역 특성에 맞는 복지 전달체계 개편 주도
- : 복지사각지대 발생에 따른 낮은 복지만족도를 개선하고 분화된 복지 업무의 효율적 분담과 통합적 복지서비스 제공을 위한 체계 개편과 모델 확산
- 복지 세출의 효율적 운용방안 마련
- : 우선 350개<sup>11</sup> 복지사업에 대한 Screening을 통해 대상중첩, 중복 서비스의 누적 등에 대한 평가 및 점검을 실시하여 지속사업과 일몰사업 결정
- 사회복지 전담인력의 전환배치
- : 민관의 유기적 협력과 업무의 효율성 향상을 위하여 민간 사회복지사와 공무원의 비율을 조정, 전환 배치

##### 민간영역

- 사회적경제 활성화
- : 사회적 공동체(따복마을), 협동조합 또는 사회적 기업과 같은 사회적 경제 분야의 활성화를 통한 사회복지 서비스 확대
- 기업의 사회공헌 유도
- : 사회 전체가 지향하는 가치를 공유하려는 자원을 지원 · 유도함으로써 국가가 한정된 재정으로 모두 책임지기 버거운 지역사회의 문제해결을 위한 노력 경주

9 지자체의 늘어나는 복지 부담금과 버거운 사회복지지출 증가에 대한 책임소재를 분명히 할 필요가 있음. 국회예산정책처는 2013년 2조7000억원으로 전년대비 2,109억 증가한 것으로 집계하고 이를 국가 주요 복지시책으로 꼽고 있는 기초노령연금, 장애인연금과 같은 다른 복지정책들과 비교해 보면 특히나 무상복지에 따른 자체의 재정 부담이 드러남. 최근 3년간의 지자체 세입예산 대비 채무 비중을 살펴보면 지자체들의 평균 채무 비중이 대체로 감소하고 있으나 지자체의 30%가 예산의 20%를 초과하는 부문을 빚으로 충당하고 있는 실정임. 2011년 지자체의 재정자립도 평균은 50%였으나, 2014년 현재 44.8%로 낮아짐.

10 2015년 보건복지부 업무계획에 따르면 사회안전망 확충의 일환으로 복지재정 관리강화가 강조되고 있음. 특히, 사회보장위원회를 통한 유사·중복 사업을 종합 정비할 계획을 세우고 중앙부처 및 지자체 사회보장사업 전반에 대한 실태조사를 토대로 유사중복사업을 정비하고자 함. 사회보장위원회 심의를 거쳐 정비 안을 마련(2015 상반기), 중앙 사업은 '16년 예산에 반영하고 지방 사업은 평가·지원 연계할 계획. 이때 지방이 가지는 특징을 반영하고 지방에서 지속되어야 할 고유사업 등 조정과정이 있어야 할 것임.

11 제3기경기도지역사회복지계획 경기도복지사업 목록 참고

본 리포트는 경기도 또는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있습니다.  
리포트의 내용과 관련한 내용과 관련한 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.  
Tel 031.267.9363 Fax 031-898-5935 E-mail voiced@ggwf.or.kr