

지방재정 위기 진단 및 대안 토론문

금홍섭 대전참여자치시민연대 사무처장

1. 지방재정 위기 실태

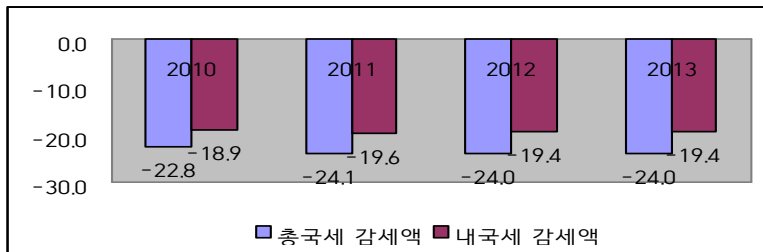
1) 각종 감세정책 및 경기침체에 따른 지방재정위기 실태 ¹⁾

- MB정부 감세정책으로 08년 이후 5년간 총 90조 세수감소 예상

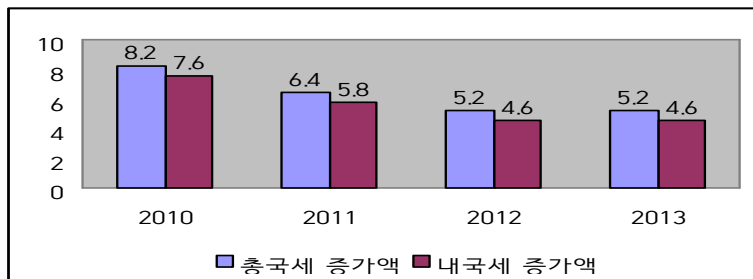
(소득세, 양도소득세, 상속세, 증여세, 법인세, 근로소득세, 종합부동산세 등)

- 08년 ~ 09년도 세제개편 세수변동 현황 ²⁾

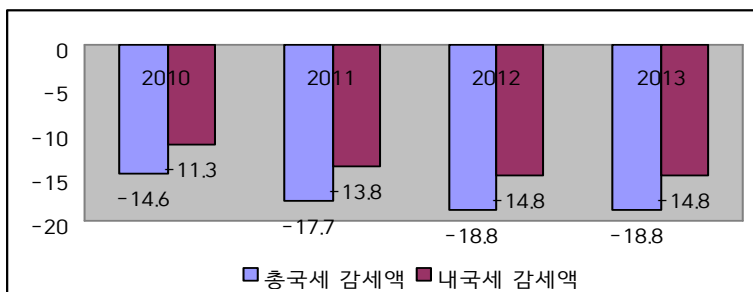
. 08년도 세제개편으로 인한 세수감소 효과 (단위 / 조)



. 09년도 세제개편으로 인한 세수증가 효과 (단위 / 조)



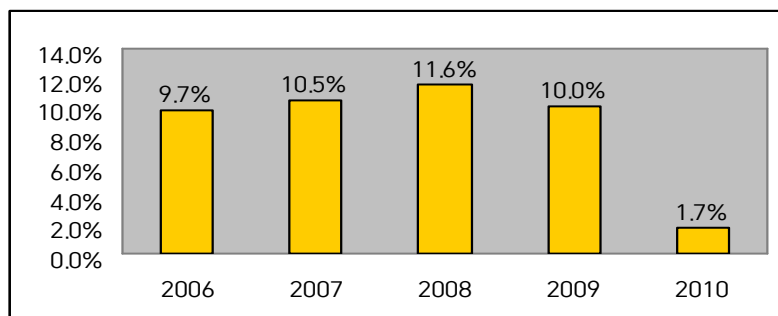
. 08년~09년도 세제개편 세수변동 결과 (단위 / 조)



1) 2010년 국회예산처 자료 근거

2) 2010년 국회예산처 자료 토대로 작성

- 지방재정 순계 증가율³⁾ ; 2010년 급감하기 시작 (단위 / %)



- . 지방재정 총액 / 06년(101조), 07년(112조), 08년(125조), 09년(138조), 2010년(140조)
- . 2010년 지방예산 순계증가율이 급감한 것은 대규모 감세정책의 악 영향이 나타난 것으로 보임

- 2008년 ~ 2012년까지 5년동안 세재개편에 따른 지방세는 -18조6천억 감소예상

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
금 액	1조 4천억	4조 7천억	3조 8천억	4조 4천억	4조 3천억

- . 2009년 지방재정 감소액 총 7조원(국회 예산처)
 - + 감세영향(4조 7천억), 경기침체 영향(1조 9천억), 지방세 비과세 영향(4천억)
- . 내국세 감소로 지방 교육채 발행 불가피
 - + 전국 2조1천억원(충남 1,252억, 대전 673억)
 - + 종합부동산세수 감소(기초지방자치단체에 평균 100억씩 배부)
 - * 종합부동산세수는 취득등록세 감소분 및 사회복지 예산으로 100% 지방재정으로 활용
 - * 종합부동산세수 감소사례 / 동구 - 111억(2008년) 94억(2009년) 45억원(2010년) 매년 감소

- 과거 정권별 지방교부금 추이

구 분	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
지방교부금 증가추이	58.4%	92.6%	115.1%	-8.2%

- . 경기침체 장기화 속에서 지방교부금을 줄이는 것은 지방재정 악화의 원인
- . 지방교부금 감소는 지방재정위기의 진짜이유가 되고 있음

- 지방채 잔액 현황 / 2009년말 26조원으로 08년말에 비해 6조원 증가(33%)

- 지방통합재정수지 현황

총 계	2008년 지방통합재정 수지	2009년 지방통합재정 수지
-27조원	20조 흑자	-7조 적자

3) 예산순계란 자치단체간 회계간 내부거래, 자치단체간 외부거래 중복계상분을 공제한 금액을 의미함
여기서 지방정부 예산(140조원)은 지방정부재정사용액(134조)+교육청전출금(6조)을 말함

- 지방공기업 부채규모 2010년 100조에 이를 전망

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
금 액	38조 2천억	53조 1천억	66조 5천억	83조 4천억	100조 전망

* 대전도시 개발공사 07년 0원이던 부채가 2010년 2월 2,765억원으로 급증

2) 5개구청 지방재정 위기 실태

- 5개구청 회계별 본예산 규모 및 재정자립도 현황 (단위 : 억원)

시도별	10본예산 합 계	일반회계			특별회계			10재정 자립도
		10본예산	09본예산	증가율	10본예산	09본예산	증가율	
합계(A+B)	37,884	30,409	28,575	6.4	7,475	6,733	11.0	43.5
시 본청(A)	26,853	20,171	19,200	5.1	6,682	5,954	12.2	54.7
소계(B)	11,031	10,238	9,275	9.2	793	779	1.8	21.4
동 구	2,303	2,170	2,042	6.3	133	123	8.1	12.2
중 구	2,079	1,919	1,729	11.0	160	143	11.9	18.4
서 구	2,603	2,511	2,291	9.6	92	110	△16.4	22.4
유성구	2,208	1,838	1,700	8.1	370	375	△1.3	32.8
대덕구	1,838	1,800	1,613	11.6	38	28	35.7	18.6

- . 5개구 재정자립도 12.2%~32.8%로 지역간 재정격차 심각한 상태
- . 대전시가 09년도 편성한 취득등록세는 2,777억원으로 08년 3,157억원에 비해 380억원 감소
- . 각종 거래세 줄면서 구로 배분되는 재원조정교부금이 적게는 4억~22억원 감소함

- 대전광역시 5개구청 재원부족액 현황 (단위 : 백만원)

구 분	계	동구	중구	서구	유성구	대덕구
계	1,232,190	265,787	223,683	294,928	219,686	228,106
예산규모	1,090,054	233,300	191,868	266,847	192,750	205,289
재원 부족액	142,136	32,487	31,815	28,081	26,936	22,817
인건비	40,390	10,489	4,428	8,418	8,100	8,955
국세비보조사 업	42,803	12,131	9,817	6,222	8,562	6,071
기타경비	45,253	7,467	13,755	11,842	7,212	4,977
세입결함분	13,690	2,400	3,815	1,599	3,062	2,814

* 기타경비 내역 / 청소대행비, 기금전용, 쓰레기 반입수수료, 폐기물처리비용, 전기요금 등

- 대전동구청사 신청사 건립중단 사태

- . 대전동구청사 현재 47% 공사진행된후 공사중단
- . 707억의 총 공사비 가운데 360억원 조달못해 공사중단
- . 현재 동구청 일반 경상경비 등 필수경비 75% 밖에 편성안되어 있음
- . 동구 미확보 예산, 325억원으로 전체예산의 10%가 넘는 규모

- 5개구청 재정결합금액 1,421억원(전체예산의 13%)

구 분	동구청	중구청	서구청	유성구청	대덕구청
금 액	325억	318억	280억	269억	228억

* 국비, 시비 보조사업도 중단하고 사회복지 구비부담도 못할 상황

- 지난 7월 동구청을 비롯해 5개구청 대전시에 재정지원 요청

- . 동구청 200억, 중구 200억, 서구 200억, 대덕구 150억, 유성구 100억
- . 대전시 지원만이 살길인 구청들이지만 대전시 거부
- . 대전시 재정여건도 녹록치 않은 현실

- 5개구 사회복지 예산의 증감추이 4) (단위 : 백만원, % / 최종기준, 09년은 제1회추경)

구 분	2005년	2006년	전년 대비	2007년	전년 대비	2008년	전년 대비	2009년	전년 대비
동구 예산액	164,350	180,034	9.54	199,004	10.54	235,500	18.34	222,530	△5.51
사회복지비	60,512	66,973	10.68	78,318	16.94	100,155	27.88	102,119	1.96
구비부담액	11,399	12,117	6.30	13,939	15.04	12,732	△8.66	6,847	△46.22
중구 예산액	144,031	160,428	11.4	167,730	4.6	190,477	13.6	194,717	2.2
사회복지비	42,670	54,854	28.6	68,026	24.0	84,321	24.0	91,653	8.7
구비부담액	9,241	12,167	31.7	14,567	19.7	11,612	△20.3	9,579	△17.5
서구 예산액	371,058	468,304	30.92	496,527	13.19	628,619	51.74	600,152	6.32
사회복지비	23,586	31,270	32.6	37,851	21.1	64,342	69.9	70,707	9.9
구비부담액	11,882	15,164	27.6	14,709	-3.0	15,412	4.8	14,087	-8.6
유성구 예산액	125,237	151,757	21.2	160,000	5.43	194,000	21.3	183,800	△5.3
사회복지비	24,719	37,177	50.4	41,879	12.6	56,286	34.4	57,184	1.6
구비부담액	10,200	10,357	1.5	10,951	5.7	13,272	21.2	9,582	△27.8
대덕구 예산액	127,915	158,401	28.83	160,936	1.60	195,359	21.39	180,100	△7.81
사회복지비	40,899	52,523	28.42	58,733	11.82	78,145	33.05	75,316	△3.76
구비부담액	6,620	11,655	76.06	11,468	△1.60	11,803	2.92	9,376	△20.56

- . 대전시 사회복지예산 05년부터 07년까지는 매년 증가추세, 08년도부터 감소추세
 - + 5개구의 사회복지부문의 광역 및 중앙정부에 대한 의존이 높아지고 있는 것을 의미함
 - + 매칭사업이 대부분이기 때문에 순수 구비로 부담하는 사회복지부문의 예산이 줄어들고 있는 상황에서 국비나 시비의 확보도 여의치 않음을 보여주는 것이라고 할 수 있음
- . 대전시는 2010년도에 예산규모 3조원 시대를 열었으나, 복지부문에서는 61개사업에 152억원

4) 대전광역시 제5대 서구의회 한진걸 의원이 2009년 작성한 문서를 재구성하였음.

을 삭감하였고 50%이상을 삭감한 경우도 10개 사업에 이른 것으로 나타나 일선현장에서 사회복지 사업을 정상적으로 추진하는데 걸림돌로 작용하고 있음

- 대전시 보건위생과 예산편성 흐름

(단위 : 천원, %)

구 분	2010년	2009년	2008년
총 액	30,800,334	30,501,294	31,939,211
국 비	3,320,068(10.8)	4,145,096(13.6)	7,669,179(24.0)
광역발전계정	37,602(0.1)	-	-
기금보조금	10,596,892(34.4)	8,533,973(28.0)	8,809,879(27.6)
분권교부세	4,749,380(15.4)	4,785,871(15.7)	4,768,292(14.9)
소 계	18,703,942(60.7)	17,464,940(57.2)	21,247,350(66.5)
시 비	12,096,392(39.3)	13,063,354(42.8)	10,691,861(33.5)

- . 보건위생 예산의 경우 국비지원의 대폭 감소하면서, 시비 기금보조금은 늘어나는 추세
- . 보건의료서비스 사업 감소, 저출산예산 전무, 보건의료기본계획 수립 용역예산 편성안됨

- 도시교통부문 공적보조 5) 현황 6)

(단위 / 천원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	부문별 합계	06년~09년 증감율%
지 하 철	134,894,660(59.4%)	161,625,152(63.9%)	167,031,618(75.5%)	165,001,096(68.7%)	628,552,526(66.8%)	22.2%
시 내 버 스	17,116,706(7.5%)	20,683,860(8.2%)	22,113,912(10.0%)	24,006,943(10.0%)	83,921,421(8.9%)	40.2%
화물택시	47,443,503(20.9%)	44,716,134(17.7%)	14,614,794(6.6%)	42,009,955(17.5%)	148,784,386(15.8%)	-11.4%
도 로 (기 타)	27,545,587(12.2%)	25,774,254(10.2%)	17,541,491(7.9%)	9,207,208(3.8%)	80,068,540(8.5%)	-66.6%
년도별 합계	227,000,456(100%)	252,799,400(100%)	221,301,815(100%)	240,225,202(100%)	941,326,873(100%)	5.8%
교통 부문 대비 비율	46.3%	67.4%	46.7%	61.5%	54.4%	-
대전시 예산 대비 비율	10.9%	11.3%	9.2%	9.6%	10.2%	-
교통부문 합 계	490,496,312(100%)	374,851,585(100%)	473,402,246(100%)	390,584,954(100%)	1,729,335,097(100%)	-
대 전 시 전체예산	2,074,697,000	2,238,489,000	2,402,118,000	2,515,393,000	9,230,697,000	-

- . 09년 대전시 공적보조는 총 2천402억원으로 대전시 전체예산(2조5천153억원) 대비 9.6%에 이르는 것으로 조사되었으며, 특히 교통부문 전체예산 3천905억원의 67.4%에 이르는 것으로 조사 됨
- . 지하철 공적부조가 1천650억원에 이르러 전체 도시교통부문 공적보조의 68.7%에 이룸

5) 공적보조란? 편의상 만든 용어로서 대전시 전체예산 가운데 도시교통부문 공적보조 발생 내역을 보면, '유가 보조', '지하철 적자', '지하철 부채상환', ' 시내버스 준공영제 지원', '도시고속화도로 적자보존', '민자상환' 등이 해당됨.

6) 대전시 예산서(06~09년) 분석을 통해 재구성

2. 지방재정 위기 부추기는 민선5기 염시장 약속사업

1) 염홍철 시장 약속사업 년도별 소요사업비 내역

분야별	사 업 건 수			소 요 사 업 비(단위 / 억원)					
	계	임기 내 사 업	임기 후 사 업	계	재 원 별			연 도 별	
					국 비	시 비	기 타	2010 ~14년	2015년 이후
계	54	34	20	97,489	42,679	44,361	10,449	60,835	36,654
교육지원	4	4		5,131	1,523	2,829	779	5,131	0
시민행정	2	2		90	0	89	1	90	0
경제과학	12	7	5	16,255	5,503	5,058	5,694	11,198	5,057
문화관광	9	4	5	8,652	3,015	3,928	1,709	4,495	4,157
복 지	12	10	2	2,450	265	2,075	110	2,221	229
환경녹지	4	1	3	7,336	3,926	2,026	1,384	6,854	482
교통건설	7	5	2	36,073	21,695	13,606	772	16,198	19,875
도시개발	4	1	3	21,502	6,752	14,750	0	14,648	6,854

- 염시장은 총 54개 약속사업을 추진하기 위해 97,489억원의 사업비를 제시하고 있음
 . 참고로 민선4기의 경우 총78개 공약사업에 9조1천6백만원의 사업비를 계획했음
- 54개 약속사업 1건당 평균 1,805억원이 소요(민선4기의 경우 평균 1,174억 소요)
- 교통, 도시개발 분야에 대한 과도한 예산배정, 경제과학분야 외면
 . 민선 4기의 경우 총 사업비의 75%를 경제과학>교통>도시분야 순으로 투입했으나
 . 반면, 민선 5기의 경우 총 사업비의 75%를 교통>도시>경제과학 분야 순으로 투입
- 재원별로 살펴보면 43.8%를 국비로 충당할 계획(민선4기의 경우 62.6%)
 . 지방재정 위기 속에서 과도한 자체예산 조달 계획은 실현가능성이 의심됨
 . 실제로 민선5기 시비부담은 4조 4,361억이지만, 민선 4기때는 1조 1,324억에 불과했음
 . 결국 지방채에 의존하면서 재정건전성을 심각하게 훼손하지 않을까 우려됨

2) 민선5기 공약 사업의 대형화

계	비 예 산	50억원 이 하	51 ~ 100억원	101 ~ 500억원	501 ~ 1,000억원	1,000억원 이 상
54개	3개	11개	3개	17개	4개	16개

- 민선5기 공약사업가운데 500억 이상 소요 사업비 갯수가 총 20개로 37%에 이름

- (참고로 민선 4기의 경우 15개로 총 78개 사업 가운데 19.2%에 불과했음)
- 특히, 민선 4기의 경우 비예산을 포함 50억 이하 사업이 총 40개(51.3%)로 총사업의 절반
(민선 5기의 경우 50억이하 사업은 14개로 20%에 불과함)

3) 10대중점 관리 약속사업비

연번	사 업 명	추진기간	사 업 비				사업 구분
			계	국비	시비	기타	
계	10개 사업		40,739	22,864	17,262	613	
1	일자리 창출 프로젝트	'10 ~ '14	4,743	2,963	1,515	265	임기 내 사업
2	첨단 의료관광도시 육성	'10 ~ '15이후	313	50	143	120	임기 후 계속
3	엑스포 과학공원 재창조 사업	'10 ~ '15	5	-	5 (용역비)	-	"
4	중앙로 재창조 사업	'10 ~ '15이후	378	60	318	-	"
5	도시철도 2호선 건설	'10 ~ '15이후	30,000	18,000	12,000	-	"
6	대전 푸드 & 와인 페스티벌	'10 ~ '14	45	-	45	-	임기 내 사업
7	도안 생태호수공원 조성	'10 ~ '15이후	2,500	1,000	1,500	-	임기 후 계속
8	복지만두레 확대 운영	'10 ~ '14	42	-	42	-	임기 내 사업
9	영유아보육의무교육수준 확대 지원	'10 ~ '14	687	-	687	-	"
10	숲과 꽃의 녹색도시 조성	'10 ~ '14	2,026	791	1,007	228	"

- 10대중점 관리 약속사업가운데 도시철도 2호선 건설은 건설비만도 3조원을 예상하고 있음
- . 염시장 스스로도 밝히고 있듯이, 정부의 예비타당성 통과가 어려울 것으로 예상
- . 3조원이나 소요되는 막대한 지하철 건설비와 건설 부채는 대전시의 재정부담 초래
- . 수송효율이 전제되지 않은 지하철 2호선 건설은 대중교통시스템 붕괴로 이어짐
- . 타 지역 사례처럼 지하철 1호선 재정적자에 더해 심각한 운영적자 초래
- . 결국 사회복지 등 타분야에 대한 재정위축으로 이어져 삶의 질 저하 초래

3. 지방재정 위기 극복방안

1) 지방재정 확충방안의 원칙과 방향

- . 대규모 감세로 인한 지방재정 감소액을 전액 보충
- . 심화된 지방재정 불균형상태를 2007년 상황으로 복원

2) 세제개편을 통한 재정위기 극복방안

- 지방교부세 감세현황 / 지방교부세와 부동산교부세 총합 3조 4,626억원 감소
- . 대규모 감세로 2009년 기준 2조 1626억원의 지방교부세 감소
- . 대규모 감세로 2009년 기준 1조 3000억원의 부동산교부세 감소
- 지방교부세 확충방안 => 교부세율 2.53% 상향조정(총 2조 4,626억 보충효과)
- . 지방교부세법을 개정하여 교부율을 상향조정할 필요

- + 지방교부세법 : 내국세 총액의 18.97%를 지방교부세로 교부하도록 규정
- + 2010년 내국세 총액은 136.9조원, 이 중 18.97%는 25조 9699억원
- + 감소액 3조 4626억원을 보충하려면 교부세율을 2.53%p 상향 조정해야
- . 교부세율 2.53% 상향 조정시 대전시의 경우 411억원의 지방교부세 보충효과 봄

3) 지방교육재정교부금 확충방안

- 지방교육재정교부금 감소액 추정

- . 대규모 감세로 2010년 기준 내국세 11조 4000억원 감소
- . 법규에 따라 내국세 감소액의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금이 줄어들었을 가능성
- . 따라서, 지방교육재정교부금 감소액은 2조 2800억원으로 추정

- 지방교육재정교부금 확충방안 => 교부세율 1.67%를 상향조정(총 2조2,800억원 보충효과)

- . 지방교육재정교부금법에 따르면, 내국세 총액의 20%를 지방교육재정교부금으로 교부하고 있음
- + 2010년 내국세 총액은 136.9조원, 이 중 20%는 27조 3800억원
- + 감소액 2조 2800억원을 보충하려면 교부세율을 1.67%p 상향 조정할 필요
- . 교부세율 1.673% 상향 조정시 대전시의 경우 243억원의 지방교부세 보충효과 봄

4) 지방소득세, 지방소비세 신설 논란에 대한 의견

- 신설배경

- . 대규모 감세로 지방재정위기 불러오자 지방민심 달래기의 일환으로 지방소득세, 소비세 신설
- . 문제는 이것또한 지방재정불균형을 완화시키는 것이 아니라 오히려 심화시킨다는 비난직면

- 지방소득세, 소비세 신설내용

- . 현재 국세인 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 돌려 지역별로 배분하기로 함
- . 09년 부가가치세 세수 총액이 46조원이므로 10년도 소비세 세수는 2.3조원 내외 전망

- 지방소비세, 소득세 문제점

- . 단순히 '소득세할(割) 주민세'를 그 명칭만 바꾸어 '지방소득세'로 변경한 것이므로 대규모 감세로 인한 주민세 감세분을 전혀 보충하지 못함
- . 지방소비세의 경우도, 지방불균형 문제를 조장한다는 비판에 직면하고 있음

5) 기타방안

- 사회복지 국고보조사업의 기준보조율을 낮춰줌
- + 기초노령연금 지급사업의 지방비부담율(30%)을 낮춤 / 기초생활보장급여 사업 부담률(20%)

- + 영육아보육료 지원 기준보조율도 현재 지방의 경우 국비부담(40~60%)에서 70~90%로 확대
- 지방이양사업 중예, 노인,장애인,정신요양 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원함
- 매칭에 따른 지방비 부담이 커지고 있는 국고보조금 총량을 축소, 일반교부재원 확대
- 투융자심사제도 강화
- 전국동시지방선거 비용의 국비지원 확대
- 구조적인 재정난을 겪고 있는 자치구의 재정난 해소를 위해, 지역간 재정불균형 문제해소에 위 배되지 않는 선에서 조정교부제도 일부 개선

6) 지방정부 차원의 재정위기 극복 방안

- 지방정부 스스로 재정 건전성을 높이기 위해 노력함
- 장단기적으로 확보가능한 세원을 발굴하는 등 자체수입 능력을 대폭 높이도록 함
- 선심성 예산 등 불필요한 지출을 줄이고 토목건설 위주의 예산편성을 자제함
 - + 특히, 대규모 SOC사업에 대한 타당성을 면밀히 검토함
 - + 대규모 예산을 필요로하는 신규사업을 자제함
- 무분별한 지방채 발행을 최대한 억제함
- 5개구의 재정위기 해소를 위해 대전시는 구비의 매칭비율을 현실화 시키도록 함
- 대규모 투자사업의 투명성과 효율성을 제고시키기 위해 재정투자사업 이력제 도입
- 실질적인 주민참여예산제 도입운영
- 예산편성 과정에서의 관련정보의 전면공개 및 공청회 제도 활성화
- 정부의 감세정책 및 지방재정위기에 지방정부간 공동노력
- 지방의회 견제와 감시 활성화