

지방재정 감소 실태와 지방자치단체의 대응문제

－ 대전광역시 예산편성의 문제점을 중심으로

금홍섭 대전참여자치시민연대 사무처장

1. 들어가는 말

지방재정의 위기가 현실화 되고 있다. 이명박 정부의 감세정책으로 2010년 세수 감소규모만도 23조 5천여억원에 이르고 이에 따라 지방교부세, 지방교육재정교부금, 부동산 교부금, 주민세, 국고보조금이 대폭 감소 될 전망을 곳곳에서 내놓고 있다.

구체적으로 지방교부세법에 따라 내국세 감세액의 19.24%에 해당하는 지방교부세 세수 감소로 이어지고 지방교육재정교부금법에 따라 내국세 감세액의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금도 줄어들게 된다.

특히, 종합부동산세 관련 세법 개정에 따라 2010년 연간 2조 5,770여억원의 부동산 교부금이 감소하고 소득세와 법인세 감세에 따라 소득세와 법인세의 10%에 해당하는 소득세할(割) 주민세와 법인세할(割) 주민세 감소로 이어진다.

이런 대규모 감세로 인해 일반회계 세출예산의 18%에 해당하는 국고보조금이 감소되는 등 향후 4년간 지방재정 부족분은 전국적으로 65조 2천여억원에 이를 것으로 예상하고 있다.

결국 이런 이명박 정부의 각종 감세정책과 4대강 살리기 예산편성 등의 무리한 재정운영은 사회복지 예산과 민생관련 예산이 대폭 삭감되는 등 지방재정운영에 심각한 악영향으로 나타나고 있다.

이와 같은 배경으로부터 필자는 현재 대전광역시와 5개구를 중심으로 지방재정 운용의 실태와 그 원인을 따져보고, 이명박 정부하에서의 지방재정 위기를 극복하기 위한 방안은 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

2. 이명박 정부의 감세정책에 따른 지방재정 영향

1) 정부의 감세정책으로 인한 세수감소

2008년에 임기를 시작한 이명박 정부는 그 동안 두 차례에 걸친 감세정책을 발표하였다. 이러한 감세정책으로 인해 결국 심각한 영향을 받게 된 것은 자치단체들이다. KDI는 감세정책으로 인해 2008년부터 89조원에 이르는 국세손실이 발생할 것으로, 국회예산처는 96조원의 국세손실이 발생할 것으로 추정했다.

[표 1] 이명박 정부의 각종 감세정책으로 인해 줄어드는 세수규모

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
감세규모(조)	6.2	13.5	24.6	26.0	25.8	96.1

[출처 : 국회예산처]

특히 이명박 정부의 감세정책으로 2010년 세수 감소규모만도 23조 5천여억원에 이르고 이에 따라 지방교부세, 지방교육재정교부금, 부동산 교부금, 주민세, 국고보조금이 대폭 감소 될 전망이다.

또한 종합부동산세 관련 세법 개정에 따라 올해부터 부동산 교부금이 감소하고 소득세와 법인세 감세에 따라 적지않은 세수감소도 예상된다.

그러나 감세로 인한 국민들의 반발로 인해 정부는 부가세 5%를 2010년부터 3년간 지방에 이양한다는 정책을 발표했는데, 그 액은 6조 9천억원에 불과해 소위 '언 발에 오줌누기'식에 불과한 수준이다. 특히 현 정부의 핵심정책인 4대강 정비사업에 모든 예산을 집중하면서 정부 내에 돈이 씨가 말라버리는 상황이 연출되고 있다.

2) 감세정책으로 인한 2010년 지방정부 세수 감소

결국 이명박 정부에 의한 감세정책으로 인해 지방교부금 및 지방교육재정교부금의 감소와 법인세할 주민세와 소득세할 주민세도 줄어드는 상황이다. 이런 비관적인 상황 속에서 2006년 대전시가 받았던 9,000억원을 넘었던 지방교부금이 2010년에는 2,100억원 정도 감소할 것으로 추정할 수 있다.

실제로 민주노동당 이정희 의원실이 2009년 4월에 지방세 감소와 관련한 보도자료에 의하면, 2009년 1월과 2월에 징수된 지방세 현황은 서울을 제외한 모든 자치단체의 지방세 수입이 줄어든 것으로 추정하고 있다. 대전시의 2008년과 2009년도 세입감소는 특히 심각한 수준이다. 2008년의 지방세 징수액은 당초 예산 대비 14.4%에 불과한 1,495억원이었으나, 2009년도에는 당초 예산 대비 11.2% 더 줄어든 1,185억원이 될 것으로 추정하고 있다. 이는 2008년 지방세수입 대비 2009년도 지방세 수입은 20.7% 줄어든 금액으로 대전시의 의존재원을 투입하지 않는 자체사업이 그 만큼 줄어든 수밖에 없다는 것을 보여주는 것이다.

[표 2] 지역별 지방세 징수액 현황(2009년 2월 말 현재)

(단위 : 억원, %)

	'08년 세입	'09년 세입	전년대비
--	---------	---------	------

							증 가 율	
	당초예산	징수액 (A)	징수율(B)	당초예산	징수액 (C)	징수율(D)	징수액 대비 (C/A)	징수율 대비 (D-B)
서울	125,658	13,339	10.6	143,001	13,398	9.4	0.4	-1.2
부산	25,505	3,180	12.5	26,073	2,874	11.0	-9.6	-1.4
대구	17,027	1,941	11.4	17,283	1,600	9.3	-17.6	-2.1
인천	22,866	2,768	12.1	26,406	2,161	8.2	-21.9	-3.9
광주	8,991	1,029	11.4	8,824	1,080	12.2	5.0	0.8
대전	10,382	1,495	14.4	10,564	1,185	11.2	-20.7	-3.2
울산	10,066	1,346	13.4	10,940	1,111	10.2	-17.4	-3.2
경기	112,122	13,207	11.8	117,733	10,598	9.0	-19.8	-2.8
강원	10,948	1,294	11.8	11,195	1,098	9.8	-15.1	-2.0
충북	9,889	1,387	14.0	10,471	1,147	11.0	-17.3	-3.1
충남	16,557	1,999	12.1	17,493	1,670	9.5	-16.5	-2.5
전북	9,554	1,515	15.9	10,624	1,278	12.0	-15.6	-3.8
전남	10,157	1,409	13.9	10,647	1,183	11.1	-16.0	-2.8
경북	16,951	2,271	13.4	17,991	2,134	11.9	-6.0	-1.5
경남	24,424	3,781	15.5	26,955	3,370	12.5	-10.9	-3.0
제주	4,401	610	13.9	4,471	449	10.0	-26.5	-3.8
계	435,497	52,571	12.1	470,670	46,338	9.8	-11.9	-2.2

[출처 : 이정희 의원실 보도자료 인용]

지방세는 경제적인 상황과 연동되어 있다. 즉, 경제활동이 활발해지면 그 만큼 지방세수입은 증가하는 것이다. 특히 부동산과 관련하여 지방세는 민감하다. 그러나 부동산 경기가 심각한 수준으로 침체를 겪고 있는 2010년의 현실을 본다면 지방세 수입의 감소는 더욱 클 수밖에 없음을 짐작할 수 있다.

3) 중앙정부의 예산축소로 인한 지방정부의 재정위기

결국 이명박 정부는 그 동안 추진한 두 차례의 세제개편(근로소득, 사업소득, 양도소득세, 법인세, 종부세)을 실시하였다. 그 중 근로소득세의 경우 서민중산층에게 더 많은 감면으로 인해 혜택을 보지만, 사업소득이나 양도소득세, 무엇보다도 종합부동산세나 법인세의 경우 결국 부유층으로 그 혜택이 한정될 수밖에 없다는 점에서 이명박 정부의 감세정책은 '부자감세'라고 밖에 볼 수 없다.

이런 각종 감세정책이 구현된다면 결국 국가 재정운영에도 커다란 영향을 미치지만 중앙정부 의존율이 큰 지방정부 재정운영에도 심각한 영향을 미칠 수밖에 없다. 실제로 대전시의 2008년도 자체수입은 1조8,406억원으로 동종단체 평균인 2조 9,814억원보다 1조 1,408억원 적다. 반대로 의존재원(교부세, 보조금 등)은 8,961억원으로 대전시 살림규모의 31.3%를 차지하고 있다¹⁾.

1) 2009년도 대전광역시 지방재정공시 내용 중 일부 발췌, 재정리

의존재원이 대부분 복지, SOC 등 대전시 주요시책사업과 연계되어 있다는 점에서 보면 정부의 감세정책으로 인해 줄어드는 세원으로 인한 지방재정의 악화는 심각한 결과로 이어질 가능성도 크며, 실제로 그러한 현상들이 2008년~2009년 국비지원 반영률을 통해 나타났다. ²⁾

실제로 정부의 감세정책으로 대전시의 경우 2009년도의 경우 08년 대비 678억 원의 지방교부세가 줄었고 2010년 올해에는 최소한 1089억 원이 줄어들 것으로 예상하고 있다. 뿐만아니라 대전시교육청의 지방교육재정교부금도 2009년도 757억여 원이 감소한 것으로 나타났다. ³⁾

특히, 아래 [표 3] 처럼 최근 대전시를 비롯해 5개 구청, 교육청까지 추경에서 예산부족분에 대해 지방채를 발행하는 등의 급약처방으로 재정운영의 어려움을 극복하고 있는 것을 보면, 장기적으로 지방재정의 건전성에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2009년도 지방채 발행액수는 대전 5개구가 총 563억원에 달하는 것으로 나타났다.

[표 3] 대전광역시 지방채 발행 증감률 ⁴⁾

(단위 : 억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총계		9,585	9,841	10,732	10,527	10,131	9,088	8,510	8,397
지 방 채	소계	7,598	7,588	7,176	6,250	5,702	5,228	4,817	5,288
	일반	3,282	3,124	2,711	2,273	2,374	2,613	3,008	4,371
	기타	2,125	2,391	2,525	2,270	1,870	1,430	840	—
	공기업	2,191	2,073	1,940	1,707	1,458	1,185	969	917
지방채외 ⁵⁾		1,987	2,253	3,556	4,277	4,429	3,860	3,693	3,109
증감율 (금액)		—	↑2.7(256)	↑9.0(891)	↓1.9(205)	↓3.8(396)	↓9.2(927)	↓6.4(578)	↓1.3(113)

[출처 : 2010년도 예산편성을 위한 시민공청회 자료, 대전광역시]

문제는 이명박 정부의 각종 감세정책으로 인한 지방재정의 어려움이 올해만으로 그치는 것이 아니라, 향후 수 년 동안 그 영향이 지속된다는 점에서도 문제의 심각성은 재차 강조할 필요가 없다.

2) 대전시가 2010년도 국비지원사업 예산을 9,431억원 요구했지만, 중앙 부처는 4,941억원만 반영(52.4%), 특히 SOC사업의 경우 반영된 예산비율은 30.9%에 불과. 따라서 자전거 인프라구축사업, 위험도로 구조개선사업 등 행안부에 요구한 454억원 가운데 16.7%에 해당하는 76억원만 반영(2009년 9월 17일 예산토론회 토론문 중)

3) 2009년 10월 6일 개최된 민주당 대전시당 주최 정책토론회 자료집 참조

4) 2009년 경기침체에 따른 부족재원 조달과 내수경기 활성화 위한 지방채 증가, 반면 도시철도 민자상환으로 지방채외 채무성경비 지속 감소(2010년도 예산편성을 위한 시민공청회 자료 중)

5) 자치단체마다 다르지만 각종 회계(예를 들어 공기업특별회계등), 기금 등에서 전입해서 사용하는 금액을 말하는데, 도시철도 건설을 위한 채무 등을 포함하고 있음.

대전시를 비롯해 5개구의 지방채 발행이 크게 늘어나는 이유는 작년 말 단행된 정부의 부자감세와 4월의 대규모 추경예산으로 지자체에 교부되는 지방교부세가 대폭 줄어들었기 때문이다. 2009년 말 예상되는 대전시 지방채 잔액은 5,288억 원으로, 예산대비 20%나 되는 실정으로 막대한 이자비용이 발생하고 일부 복지사업은 미루거나 축소해야할 상황이다.

따라서, 지방재정의 위기를 극복하기 위해서는 서민감세와 부자증세정책 수립, 지방교부세 비율 대폭 확대, 국비 보조사업의 지방비 부담비율 완화 등의 특단의 대책이 강구되어야 할 것이다.

3. 대전광역시 2010년 예산편성 실태

대전시는 2010년 재정운영 방향을 ▶민선4기 마지막 해를 맞이하여 공약사업 마무리 및 완성도가 높은 현안사업에 우선투자, ▶09년도에 이어서 재정조기집행을 지속추진하여 지역경제 활성화 및 일자리 창출 적극 추진, ▶건전재정기조를 유지하며 지방채를 적극 활용하여 SOC사업, 일자리 창출, 경제살리기 사업에 투자할 것을 강조했다.

무엇보다 민선4기 마지막 해를 맞이하여 박성호 대전시장 공약사업 마무리 및 완성도가 높은 현안사업에 우선적으로 투자하겠다는 것이고 지역경제 활성화와 일자리 창출 사업에 투자할 것이라고 밝힌 것이다.

먼저, 속보이는 예산편성에 대해 지적하지 않을 수 없다. 지방재정이 위기라고도 진단할 수 있는 현 상황에서 시장공약 마무리사업이 가장 우선적으로 예산편성에 반영해야할 분야일까란 생각이 든다. 그것도 모자라 완성도가 높은 현안사업에 우선적으로 투자하겠다는 것 또한 2010년 지방선거를 앞둔 선심성 예산편성은 아닌지 의문이다. 뿐만아니라 저소득층에 대한 최소한의 지속 사업을 중심으로 사회복지예산 152억원을 삭감하면서까지 굳이 선거를 앞두고 시장공약사업 마무리를 강조해야만 했을까?

다음으로 시는 재정운영 방향 우선순위로 지역경제 활성화 및 일자리 창출로 설정했다면 가장 우선적으로 해야 할 일은 긴급구호계층에게 필요한 복지수요를 충족할 수 있는 예산을 확충하는 것이 우선이고 아울러 교육, 복지서비스와 관련한 일자리를 설계하고 이를 위한 인력양성에 나서야 했다.

특히 지역경제 활성화를 통해 일자리를 확충하겠다는면서도 대덕특구 및 투자마케팅 분야 사업 등 경제과학국 예산은 오히려 삭감하면서 자치행정 등 정부분야 총예산은상대적으로 확대편성하는 것은 누가봐도 이해하기 어려울 것이다.

민선4기 국책사업 유치와 관련하여 잇따라 실패하고 과학도시로 세종시를 수정하려는 위기속에서 중추적첨단과학기술도시라는 대전 본래의 위상을 되찾기 위해 매진해야 할 이때에 관련분야에 대한 적극적인 투자를 통해 일자리를 찾는 노력이 2010년 예산안에 충분히 반영되어 있지 않은것도 문제다.

다시한번 강조컨대 시장공약사업 마무리 및 완성도가 높은 현안사업에 대한 우선적인 예산편성으로는 단기적인 개발사업으로 끝나는 만큼 고용유지연한도 작고 지속가능한 일자리로서 기능하기 어려울 것임은 분명해 보인다.

다음으로 검토해봐야 할 것은 대전시가 지방교부세 감소분 및 지방세 감소 부족분 보충을 위한 지방채 발행은 적절한 것인가이다. 이미 2009년도부터 급격히 증가하고 있고 앞으로도 급증할 것으로 예상되고 있는데 향후 지방재정 운영에 상당한 부담이 될 전망이다.

물론, 대전시가 막대한 지방채 발행을 할 수 있었던 배경에는 행정안전부의 지방채 발행권고 조치와 무관하지 않다. 실제로 행정안전부는 지난해초 보도자료를 통해 SOC 투자재원으로 지방채 발행을 장려한다는 입장을 밝힌바 있다. 정부는 감세정책으로 인한 세수감소와 이로 인한 지방교부금 감소분을 지방채 발행으로 충당하려고 하고 있으며 지방채 발행으로 발생하는 이자일부를 특별교부세 형식으로 갚아주겠다는 약속까지 한바 있다.

그러나 대전시의 지방채 과다발행은 지방재정 건전성을 확립하는 측면에서 볼 때 매우 불합리한 결정이며, 지방재정의 건전성을 높이기 위해서는 자체수입 능력을 강화하고 이를 통해 재정자립의 수준을 향상시키는 것인데 정부의 감세정책으로 지방세수입이 줄어드는 현실에서 지방채를 발행하여 채무부담을 늘리는 것은 자칫 지방재정의 파탄을 불러올 수 있다. 그런점에서 대전시가 중기재정계획을 통해 밝히고 있는 향후 1조원이 넘는 지방채 발행계획은 도시철도 2호선 건설공사 본격시행에 따른 엄청난 재정부담으로 이어질 전망이다.

4. 지방재정 위기 실태

1) 대전 5개구청의 재정위기

[표 4] 대전광역시 및 5개구청 2010년 본예산 회계별 규모

(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

이명박 정부의 각종 감세정책과 4대강 사업추진 등의 영향은 2009년도부터 지방자치단체 재정 운영에도 구체적으로 나타나고 있다. 뿐만아니라 최근 경기침체 영향으로 부동산 거래가 줄어들

면서 관련 세금이 감소하는 등 지방자치단체 안팎으로 어려움에 직면해 있다.

실제로 대전시가 2009년도 편성한 취득등록세는 2,777억원으로 지난 2008년 3,157억원에 비해 380억원이나 덜 걷힌 것으로 나타나고 있으며, 각종 거래세가 줄면서 시에서 배분되는 자치구의 재원조정교부금도 상대적으로 줄어들어 구별로 적게는 4억에서 많게는 22억원이 감소한 것으로 나타났다.

결국 이런 지방재정 위기속에서 확대되고 있는 재정수요를 감당하기 위해 기초지방자치단체가 선택할 수 있는 길은 지방채 발행 뿐으로, 2009년도 대전시 5개구청이 발행한 지방채만도 총 563억원을 발행했다. 더 큰 문제는 2010년 이후 당분간은 매년 지방채를 발행하지 않으면 현재 닥친 지방재정 위기를 극복할 마땅한 묘책이 없다는 것이다.

지방채 발행을 하지 않아도 된다던 대전시 교육청의 경우도 이명박 정부의 각종 감세정책으로 인해서 시교육재정의 80%가량을 차지하는 지방교육재정교부금의 감소로 당장 2008년도에 50억 2,500만원의 지방채를 발행했으며, 2010년도에는 1,463억3천만원에 이를 것으로 예상하고 있다.

[표 5] 5개구 지방채 발행 현황

구분	2009년 지방채 발행	2010년도 지방채 발행 계획
동구	189억	32억
중구	189억	
서구	97억	
유성구	28억	31억
대덕구	70억	

[출처 : 관련 신문기사 재편집]

2) 사회복지분야 예산의 감소추세

이처럼 대전광역시의 재정위기는 5개 기초자치단체에 심각한 영향을 초래하고 있다. 특히 저소득층과 서민들에게 치명적일 수 있는 사회복지분야의 예산감소는 특히 심각하다. 따라서 6개 구의 2009년도 1회 추경이 끝난 상황까지의 사회복지분야의 예산을 전체 예산 대비로 구분하여 표 시하였다.

[표 6] 5개구 사회복지 예산의 증감추이 ⁶⁾ (단위 : 백만원, % / 최종기준, 2009년은 제1회추경)

구분	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

6) 대전광역시 서구의회 한진걸 의원이 2009년 작성한 문서를 재구성하였음.

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

위의 표에서 보는 바와 같이 2005년부터 2007년까지는 매년 증가하는 추세에 있었으나, 2008년부터 감소하고 있는 추세이다. 이를 달리 표현하면 일선 자치구의 사회복지부문의 광역 및 중앙 정부에 대한 의존이 높아지고 있는 것을 의미한다.

따라서 자체 사회복지부문의 사업발굴이 부족할 수밖에 없고, 또한 중앙정부나 광역자치단체의 예산은 매칭사업이 대부분이기 때문에 순수 구비로 부담하는 사회복지부문의 예산이 줄어들고 있는 상황에서 국비나 시비의 확보도 여의치 않음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

뿐만아니라, 대전광역시 2010년도 본예산 가운데 복지부문의 감액예산을 정리하면 아래표와 같이 심각한 상태다.

이미 언론에 발표된 바와 같이 대전시는 2010년도에 예산규모 3조원 시대를 열었으나, 복지부문에 표에 의하면 61개사업에 152억원을 삭감하였고 50%이상을 삭감한 경우도 10개 사업에 이른 것으로 나타나 일선현장에서 사회복지 사업을 정상적으로 추진하는데 걸림돌로 작용하고 있다.

[표 7] 2010 대전광역시 주요 복지예산 삭감현황 : 2009 예산 대비

(단위 : 천원, %)

분 야	사업명	2010년 예산액	2009년 예산액	삭감액	삭감율	비고
복 지 일 반	주거급여	20,017,622	23,642,942	△3,625,320	15.3	국/시
	가시간병도우미사업	430,000	1,262,857	△832,857	66.0	국/시
	자활한마당행사	2,850	2,910	△60	2.1	시
	사회복지단체 지원 민간경상보조	351,208	357,008	△5,800	1.6	시
	독립유공자 및 유족 의료비 지원	18,000	20,000	△2,000	10.0	시
	민간자본보조	5,400	100,000	△94,600	94.6	시
	셋째아 이상 양육지원금	435,000	480,000	△45,000	9.4	시
	사회서비스 모니터링 자원봉사자 실비보상	6,000	12,000	△6,000	50.0	시

	참살기좋은마을가꾸기 공모사업	230,000	250,000	△20,000	8.0	시
	삭감계 소계			△4,631,637		
여 성 가 족 청 소 년	성매매피해자 지원시설 자치단체경상보조	725,420	738,190	△12,770	1.7	국/시
	성매매피해자 구조지원 자치단체경상보조	74,186	85,143	△10,957	12.9	국/시
	여성일자리창출사업 민간경상보조	270,926	271,345	△419	0.2	시
	다문화가족 방문교육 민간위탁금 및 자치단체경상보조금	285,780	482,400	△196,620	40.8	기/시
	다문화 가족축제 민간행사보조	19,400	19,000	△400	2.1	시
	아동복지교사지원 자치단체경상보조	1,208,190	1,302,744	△94,554	7.3	국/시
	아동청소년 통합서비스(드림스타트) 자치단체경상보조	900,000	1,000,000	△100,000	10.0	국
	영유아 수범도시 육성 자치단체경상보조	2,981,087	3,495,704	△514,617	14.7	시
	보육시설종사자 보수교육	74,370	78,283	△3,913	5.0	국/시
	보육정보센터 민간경상보조	226,750	227,160	△410	0.1	국/시
	청소년보호 민간경상보조	53,200	54,320	△1,120	2.1	시
	아동청소년활동지원 민간행사보조(청소년문화존)	100,000	190,000	△90,000	47.4	기/시
	청소년행사 민간행사보조	33,250	75,660	△42,410	56.1	시
	청소년 방과후 아카데미 운영지원	140,850	144,600	△3,750	2.6	국/시
	지방청소년활동진흥센터 민간위탁금	436,870	438,120	△1,250	0.3	기/시
	청소년프로그램운영 민간행사 보조	42,750	43,650	△900	2.1	시
	청소년공부방 운영 자치단체경상보조	79,000	100,000	△21,000	21.0	개
	청소년 국제교류 추진 민간경상보조	28,500	29,100	△600	2.1	시
	청소년수련시설 운영 민간위탁금	958,744	1,008,744	△50,000	5.0	시
	청소년 참여지원 자치단체경상보조	11,500	12,000	△500	4.2	기
	청소년 수련시설 지도자 지원 민간경상보조	19,440	38,880	△19,440	50.0	기/시
	삭감계 소계			△1,123,030		
노 인 복 지	노인일자리경진대회	126,500	150,000	△23,500	15.7	국/시
	재가노인복지시설 장기요양 등급외자 지원	1,050,700	1,629,170	△578,470	35.5	분/시
	경노식당 무료급식지원 자치단체경상보조금	1,015,676	1,081,276	△65,600	6.1	분/시
	노인복지시설 기능보강 자치단체지분보조	1,967,296	2,728,946	△761,650	27.3	국/시
	장묘시설 관리·운영 공기관등에대한대행사업비	1,811,381	2,057,844	△246,463	12.0	시
	삭감계 소계			△1,675,683		
장 애 인 복 지	장애인단체 행사지원 민간행사 보조	132,525	135,312	△2,787	2.1	시
	장애인 생활시설 기능보강	2,202,000	2,708,000	△506,000	18.7	국/시
	장애인재활전문병원건립	1,700,000	3,670,000	△1,970,000	53.7	국
	청각장애아동 인공달팽이관 수술 및 교육지원	25,000	100,000	△75,000	75.0	분/시
	장애수당 및 기초수급증증 장애수당 추가지원	7,533,246	11,426,940	△3,893,694	34.1	국/시
	장애인재택학비 지원	56,955	64,494	△7,539	11.7	국/시
	삭감계 소계			△8,130,703		
보 건 위 생	시립노인전문병원 시설비	270,000	1,441,316	△1,171,316	81.3	시
	시립치매요양병원 장비구입	273,168	494,000	△220,832	44.7	기/시
	외국인근로자 등 소외계층 의료서비스지원	46,000	56,000	△10,000	17.9	국/시
	저소득층 노인 인공관절 무료수술지원	50,000	100,000	△50,000	50.0	시
	구조 및 응급처치 교육비 지원	20,000	166,000	△146,000	88.0	기/시
	알코올상담센터 운영비 등 자치단체경상보조	346,200	364,692	△18,492	5.1	기/시
	부정불량 의약품 검체 구입비	3,450	6,000	△2,550	42.5	시

정신보건센터 운영 자치단체경상보조	330,975	343,125	△12,150	3.5	기/시
건강증진 전문인력 교육	1,000	1,500	△500	33.3	시
지역특화건강행태 개선사업	230,250	243,750	△13,500	5.5	기/시
금연클리닉 사업	596,250	686,250	△90,000	13.1	기/시
영유아 건강검진사업	37,902	42,513	△4,611	10.9	기/시
저소득층 건강검진사업	100,060	125,075	△25,015	20.0	시
생애전환기 건강진단	35,035	39,281	△4,246	10.8	기/시
심뇌혈관질환 예방관리 지원	26,736	28,148	△1,412	5.0	기/시
아토피질환관리 사무관리비	8,000	12,000	△4,000	33.3	시
전염병관리 격리치료비	8,400	12,000	△3,600	30.0	국/시
감염질환 역학조사	2,800	2,850	△50	1.8	국
결핵관리사업 전자동생화학분석기(한센병사업)	20,000	25,000	△5,000	20.0	시
국가예방접종 실시지원	1,751,978	1,884,295	△132,317	7.0	기/시
삭감계 소계			△1,915,591		
삭감계 총계			△15,230,584		

* 출처 : 대전광역시(2009), 2010년도 일반회계 세입세출예산안 사업명세서, 보건복지여성국 내부자료

* 각 분야예산중 각 부서 행정운영경비와 시 직영 평생교육문화센터 예산을 제외한 삭감예산현황

* 꽃동네현도사회복지대학교 이태수 교수 분석표 재인용

3) 대전시 보건의료 분야 예산흐름

① 보건위생과 예산의 특이사항

[표 8] 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)

대전시의 보건의료업무는 복지여성국 보건위생과에서 담당하고 있다. 따라서 보건위생과의 예산흐름에 대해 설명하고자 한다. 최근 3년간의 보건위생과 예산을 보면 시비가 매년 증가하고 있는 추세에 있다. 2010년의 경우 본예산만 비교한 내용이기 때문에 3회 추경까지 끝나면 보건위생과 관련된 사업에 투입된 시비가 40%를 넘어설 것으로 예상된다. 그러나 시비를 제외하고 나머지 의존재원은 대부분 시비를 매칭해야 되기 때문에 의존재원이 증가하는 것은 결국 대전시가 자체 보건의료사업을 추진할 여력이 감소하고 있다는 것을 의미한다.

[표 9] 보건위생과 2010년 예산안

(단위:천원)

구분	암 관련	소외계층	중독치료	응급의료	정신보건	건강증진	임부 등	질환예방	기타	행정
예산	2,155,513	1,368,988	4,059,097	2,083,853	5,724,541	2,436,427	3,841,134	10,226,141	2,963,343	951,657

※ 보건위생과 예산을 본인이 임의로 재구성하여 작성하였음.

2010년 본예산은 2009년 대비 약 3억원 정도 증가된 것으로 나타나고 있다. 그러나 1, 2, 3회의 추경이 남아있기 때문에 최종 예산이 얼마로 확정될 것인지에 대해서는 장담하기 어렵다.

특히 국비가 매년 감소하고 있는 점에 주목해야 할 것이다. 이명박 정부가 들어선 이후 보건위생과 전체 예산에서 국비의 비율뿐만 아니라 금액도 4,349,111천원 감소하였고, 그 감소된 비율은 2008년 대비 43.3%에 이른다. 이러한 결과는 앞서서도 언급했던 것처럼 2008년에 시행된 두 번의 감세정책과 4대강정비사업에 예산이 집중된 것으로 예상된다.

또한 분권교부세가 2009년 말 폐지될 예정이었지만, 큰 반발에 의해 5년 연장되어 2012년까지 운영하기로 하였다. 보건위생과 예산에서 차지하는 분권교부세의 액수나 비율이 2008년과 비교해서 크게 변동하지는 않았지만, 향후 분권교부세 폐지에 대비하여 대체 재원을 마련하지 않는다면 보건위생 행정에 심각한 타격을 받을 수밖에 없다.

국비가 매년 감소하면서 기금보조금이 액수나 비율면에서 점차 증가하고 있고, 시비가 차지하는 비중도 높아지고 있다. 특히 시비가 차지하는 비중이 높아지고 있다는 것은 결국 중앙정부가 직접 또는 지원해야 하는 사업에의 책임이 점차 지방정부에게 전가되고 있음을 의미한다.

결론적으로 말하면 보건위생과 2010년 예산 중 국비와 분권교부세가 차지하는 비율이 26.2%에 달하고 있는 상황을 볼 때, 정상적인 보건의료 행정을 하기 위해서는 줄어드는 국비에 대한 대책을 마련함과 동시에 분권교부세가 폐지된 이후의 상황에 대한 대책을 마련하는 것이 필요하다.

② 보건위생과 예산의 특이사항

최근 3년 동안의 보건위생과 예산을 검토하면서 2010년 예산에서 이전과 다른 특이한 사항을 몇 가지 발견하였다.

- 보건소 방문보건 사업예산의 편성이 없다.
- 재가암환자 관리 사업예산의 편성이 없다.
- 시험관 시술비 지원 예산의 편성이 없다.
- 신청성대사 이상검사 및 환아관리 예산의 편성이 없다.
- 신생아 난청 조기진단 사업의 예산 편성이 없다.
- 가임기 여성 건강증진 지원 사업의 예산 편성이 없다.
- 도시보건지소 사업 예산 편성이 없다.
- 저소득층 건강검진사업(골다공증 검진비, 갑상선 기능 검사비) 예산의 편성이 없다.

- 대신 세계조리사연맹 총회지원 예산이 신설되었다.
- 제 5기 보건의료기본계획 수립예산의 편성이 없다.

전체적으로 저소득층이 실질적으로 이용할 수 있는 보건의료서비스에 대한 사업이 줄어들었고, 예산 또한 줄어든 것으로 보여진다. 또한 저출산문제가 심각한 사회문제가 되고 있는데 저출산과 관련한 대책이 2010년 보건위생과 예산에는 전혀 편성되어 있지 않다. 더욱 심각한 것은 대전시의 보건의료업무 매뉴얼이라고 할 수 있는 제5기 보건의료기본계획 수립을 위한 용역 예산이 편성되어 있지 않다는 것이다. 법정계획인 보건의료기본계획 수립을 위한 예산을 편성하지 않았다고 하는 것을 달리 표현하면 관련 계획을 수립하지 않겠다는 것으로 밖에 이해할 수 없다. 따라서 대전시의 단일한 보건의료에 대한 자세를 엿볼 수 있는 부분이라고 지적할 수 있다.

4) 재정건전성을 위협하는 공적부조 7) 문제

2006년부터 2009년까지 대전시 도시교통부문 총 예산규모는 1조3천387억원으로 동 기간 대전시 총 예산은 6조7천153억원의 19.9%로 나타났다. 도시교통부문 총 예산 가운데 일반회계는 8천992억원, 특별회계는 9천3억원으로 각각 나타났다.

[표 10] 도시교통부문 교통수단별 예산현황

(단위 / 천원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	부문별 합계	신장율(%)
도로/관리	119,114,335(24.3%)	107,249,078(28.6%)	120,280,475(25.4%)	129,082,530(33%)	475,726,418(27.6%)	8.3%
주차/관리	8,138,300(1.7%)	7,924,700(2.1%)	5,267,400(1.1%)	4,721,690(1.2%)	26,052,090(1.5%)	-42%
지 하 철	267,746,816(54.6%)	165,344,882(44.1%)	204,563,096(43.2%)	165,783,096(42.4%)	803,437,890(46%)	-38.1%
버스/택시	33,130,475(6.7%)	36,595,994(9.8%)	36,728,706(7.8%)	30,689,262(7.9%)	137,144,437(7.9%)	-7.4%
경상/기타	62,366,386(12.7%)	57,736,931(15.4%)	106,562,569(22.5%)	60,308,376(15.5%)	286,974,262(16.6%)	-3.3%
교통부문 합 계	490,496,312	374,851,585	473,402,246	390,584,954	1,729,335,097(100%)	-20.4%
대 전 시 전체예산	2,074,697,000	2,238,489,000	2,402,118,000	2,515,393,000	9,230,697,000	21.2%

* 당 자료는 대전광역시 2006 ~ 2009년도 당초예산안을 기준으로 분석한 것임.

* 해당기간 도시교통 부문 총 예산은 대전시 전체예산대비 14.5%로 나타남.

대전시 교통부문 지출 예산안 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 지하철 관련 예산으로 4년간 총 8천34억여원으로 교통부문 총 예산의 47.0%에 해당되었으며, 다음으로 도로/관리 부문(4천757억, 27.6%), 경상/기타 부문(2천869억, 16.6%) 순으로 나타났다.

하지만 가장 높은 교통수송분담율을 보이고 있는 시내버스와 택시관련 예산이 4년간 총 1천

- 7) 공적보조란? 편의상 만든 필자가 만든 용어로서 대전시 전체예산 가운데 도시교통부문 공적부조 발생 내역을 보면, '유가보조', '지하철 적자', '지하철 부채상환', '시내버스 준공영제 지원', '도시고속화도로 적자보존', '각종 사업에 대한 민자상환' 등이 해당됨.

371억원으로 교통부문 전체 예산(1조7,293억원)의 7.9%밖에 되지 않았다. 이 또한 시내버스와 택시에 지원되고 있는 유가보조나 준공영제 원가보조 금액으로 이를 빼고나면 나머지 순수 시내버스 및 택시 예산은 미흡한 실정이다.

이는 지하철 1호선 건설 및 적자보전, 부채상환을 위해 과도한 예산편성을 하면서, 신규사업은 커녕 기존 대중교통 수단 가운데 가장 큰 몫을 차지하고 있는 시내버스 등의 활성화를 위한 정책 개발 및 예산반영은 전혀 하지 못하고 있음을 반증하는 것이다.

특히, 지난 2007년 도시철도 1호선이 완전개통된지 2년이 지났음에도 불구하고 아직도 부채상환이나 적자보전을 위해 매년 1천5백억원 이상씩 지출되고 있는 것으로 나타나, 대전시 도시교통 부문 재정운용에 커다란 영향을 미치고 있는 것으로 풀이된다.

대전시 도시교통부문 예산편성 실태를 분석해 본 결과 여전히 시내버스나 택시 등의 대중교통 수단에 대한 투자보다는 지하철이나 도로건설 등 대규모 토목, 건설 사업 중심으로 대부분의 교통관련 예산이 편성되고 있는 것으로 나타났다.

[표 11] 도시교통부문 공적부조 현황

(단위 / 천원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	부문별 합계	06년-09년 신장율(%)
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%
시내버스	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%
화물/택시	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	-

각종 대규모 시설사업을 위해 쓰여졌던 부채상환이나 적자보전, 각종 사업 보조 등의 공적부조 심각한 수준인 것으로 드러났다. 2009년 대전시 공적보조는 총 2천402억원으로 대전시 전체예산(2조5천153억원) 대비 9.6%에 이르는 것으로 조사되었으며, 특히 교통부문 전체예산 3천905억원의 67.4%에 이르는 것으로 조사되었다.

특히, 2009년도 지하철 공적부조가 1천650억원에 이르러 전체 도시교통부문 공적부조의 68.7%에 이르는 것으로 조사되었다. 지하철 관련예산이 지하철 1호선 건설이 마무리됨에 따라 건설지원 관련 예산지출은 없었으나 도시철도 1호선 관련 지방채 및 공채상환, 민자리스 상환 등의 공

적부조 예산은 매년 늘어나고 있어 당분간은 대전시 재정운용에 상당한 부담이 되고 있는 것으로 보인다.

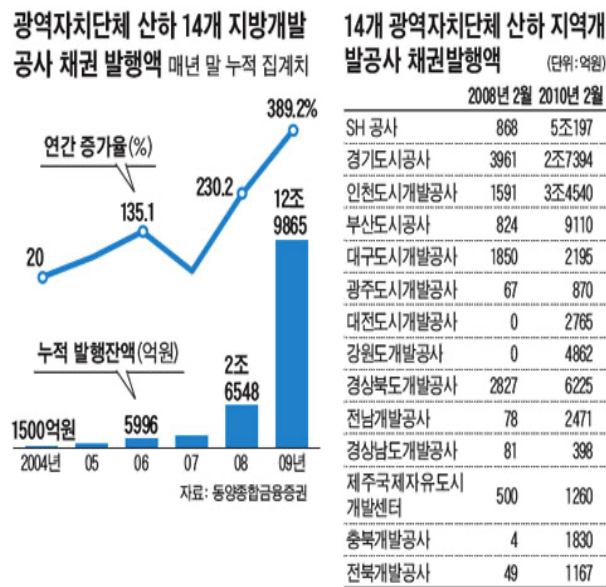
반면에 최근 논란이 되고 있는 시내버스의 경우 4년간 총 839억원(8.9%)이 공적부조된 것으로 조사되었으며, 화물/택시의 경우 국비로 지원되고 있는 유가보조가 크게 늘어나면서 지난 4년간 800억원(8.5%)이 투입된 것으로 나타났다.

대전시 교통부문 예산은 20.4% 감소되고 있는 가운데 매년 증가되고 있는 공적부조는 대전시 재정운용에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상됨에 따라 공적부조를 줄이기 위한 건전재정 운용을 위한 대전시의 지속적인 노력이 요구된다.

대중교통수단 가운데 가장 높은 수송분담율을 보이고 있는 시내버스의 경우, 도시교통문제 해소를 위해서는 특단의 활성화 방안을 모색해야 한다는 수요자 및 시민사회의 요구가 구체적임에도 불구하고 2009년도 본예산에도 유가보조 및 준공영제 시행에 따른 경직성 경비 증가 이외에 추가적인 예산편성은 거의 이루어지지 않고 있어 형평성을 잃은 예산편성을 하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 지하철 부채 상환 등의 과도한 공적부조는 경직성 경비 증가로 이어져 정상적인 대전시 재정운용에도 큰 영향을 미치는 것은 물론, 도시교통문제 해소를 위한 최소한의 시민적 요구조차도 반영할 수 없는 어려운 상황을 초래하고 있다.

5) 눈덩이 처럼 늘어나는 지방공사 부채현황



3월 20일 조선일보가 동양종합금융증권에 의뢰해 지방공사들의 부채현황을 분석한 결과 서울과 경기도 등 전국 14개 광역자치단체 산하의 도시개발공사가 채권을 발행하면서 생긴 빚이 최근 2년 동안 17배 폭증한 것으로 나타났다고 한다.

2007년 말 8,040억원 수준이었던 이들 공사의 전체 채권발행 잔액은 지난달 말 14조8,000억원까지 불어났다는 것이다. 지방공사들의 이런 채권발행이 경기부양을 위한 대형사업을 펼친 이유도 있었겠지만, 보다 근본적인 이유는 정부의 각종 감세정책 및 지방정부의 어려운 재정여건 때문과 지방공사가 대형 지역사업을 대행하면서 발생한 것이다. 8)

8) 지방재정법에 지방채 발행한도를 '당해 지자체의 전전(前前)연도 예산액의 10% 범위'로 규정하고 있어, 지방정부가 스스로 채권을 발행해 재원을 마련하는 데에도 한계가 있기 때문에 지역의 대형 토목공사를 지방공사가 채권발행을 통해 대신한 경우가 허다하다. 예를들면 정부가 4대강 사업등 대형 국책사업

문제는 전문가들이 지적하는것처럼 향후 지방공사의 부채급증이 지속될 경우 해당 공사는 물론, 지방자치단체와 정부의 재정건전성에도 심각한 영향을 줄 수 있다는 점이다.

기획재정부가 밝힌 자료에 따르면, 23개 공기업과 광역기초자치단체들의 총 부채 규모가 2008년 말 197조원을 기록했는데 2007년도(156조5천억원) 보다 25.8%나 늘어났다고 한다.

6) 공무원 급여도 못 출판

2010년 본예산편성이 끝나고, 해당 의회를 통과해서 확정되었다. 그러나 기초자치단체의 재정여건이 심각한 수준에 직면해 있다고 하는데, 그 구체적인 예가 공무원 급여일 것이다. 사실 추경과 각종 기금 지원, 지방채 발행 등을 통해 공무원 급여의 미지급 사태까지 이어질 가능성은 희박하지만 재정여건이 어려운 자치구의 사정을 고스란히 드러내는 상황이라 할 수 있다.

[표 12] 5개구 2010년 공무원 급여 편성 현황

구분	2010년 편성상황	2009년도 상황
동구	300억여원 가운데 25% 수준인 74억원을 미반영	74억원을 기금 등을 통해 차입, 7억원 추가 신청
중구	인건비 401억8400만원을 100% 확보	11월과 12월 인건비 미확보, 기금과 특별교부금 등으로 충당
서구	87억원 부족(9월까지만 편성)	-
유성구	215억원의 예산이 소요되지만 확보된 금액은 160억여원 안팎(50억원 추가 확보해야)	-
대덕구	420억원 중 360억원 정도만 월급이 편성 (60억원 이상 부족)	1회 추경에서 20억원, 2회 추경에서 30억원 확보, 인건비 지급

[출처 : 노컷뉴스 기사 재편집]

7) 기타 지방재정 위기

지방재정의 위기와 관련하여 가장 잘 표현한 최근의 기사가 있어 발췌, 소개 한다⁹⁾.

5개 자치구가 대전도시공사에 지불하고 있는 청소대행사업비의 경우 86억 원 가운데 70억 원의 예산을 편성하지 못했다. 중구도 총 94억 원으로 예상된 대행비 가운데 24억 원만을 반영시켰고, 서구도 77억 원 중 단 1억 원만 본예산에 반영하는 데 그쳤다. 유성구(61억 원)와 대덕구(48억 원)도 각각 41억

추진을 위해 공기업 자금을 통해 추진하듯이, 지방자치단체도 비슷한 방법으로 추진하는 경우가 많다.
9) 2010년 3월 15일 대전일보, 원세연기자 기사

관련기사 주소 http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=871959
http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=872149

원, 24억 원을 각각 세우지 못해 올해 추경 등을 통해 재원을 마련해야 할 상황이다.

특히 15억 원 안팎에 이르는 6·2 지방선거 경비도 서구는 재원부족으로 17억 원중 40%인 7억 원만 편성해 놓은 상태다. 사정이 이렇다보니 자치구마다 “돈 쓸 곳은 많은데 돈이 말랐다”는 아우성이 빗발치고 있고 신규사업이나 자체사업은 엄두도 못내고 있다.

동구와 대덕구는 가용재원이 바닥나 지난해에 이어 올해도 복지관련 시책 사업 일부를 포기했고, 중구는 국비사업에 선정되고도 구비 부담이 높아 일부 사업의 경우 추진을 미루고 있다.

자치구 한 관계자는 “자치구 세입은 전체 수입의 15%가 넘지 않지만, 국·시비 보조사업은 400여개가 넘는다”며 “이 중 시·구비 보조율이 7대 3인 경우는 단 9개에 불과하다 보니 자치구로서는 사업을 포기할 수밖에 없다”고 어려움을 토로했다. 이처럼 지방재정 악화는 서민들의 피부에 와닿는 복지사업의 축소로 이어지고 있지만, 각 자치구가 부담해야 할 국·시비 매칭사업 부담금은 좀처럼 줄어들 기미를 보이지 않는다.

동구는 올해 국·시비 매칭사업으로 지난해보다 21.29% 증가한 192억9000만 원을 부담해야 하고, 중구도 지난해 173억 원보다 9억 원이 증가했다. 서구도 지난해 190억 원에서 220억 원으로, 유성구는 187억 원에서 208억 원, 대덕구는 138억 원에서 156억 원으로 각각 상승했다. 반면 자치구의 주 수입원인 시의 재원조정교부금은 제자리 걸음을 면치 못해 가뜰이나 어려움을 겪고 있는 자치구의 재정난을 가중시키고 있다.

[출처 : 대전일보 2010년 3월 15일자 기사 재편집]

5. 지방자치단체의 대응문제

지방재정위기와 경기침체가 맞물리면서 지방자치단체가 앞다투어 예산의 조기집행을 선언하고 있다. 지난해에는 경제 위기 극복을 위해 재정 지출을 확대하고 집행 속도를 높이는 데 역점을 뒀다면, 올해는 지난해 경험을 토대로 집행계획을 면밀히 세워 낭비 없는 건실한 조기집행을 강조하고 있다.

문제는 이명박 정부의 각종 감세정책과 긴축예산에 대한 지방정부는 꿀먹은 벼어리마냥 아무 소리도 못하면서 마치 재정위기 문제 해결의 근원인양 정부의 지침에 따라 지방정부도 앞다투어 조기집행만을 강조하고 있다는 데 있다.

이런 지방자치단체의 경쟁적인 조기집행은 반 강제적으로 이루어지면서 건설자재비 인상, 예금이자 감소 등 예상 못한 여러 가지 부작용도 나타나고 있다. 건설업체의 경우 상반기에 비해 하반기 들어 현금 유동성 위기에 직면한 경우도 있다고 하고, 조기집행은 실적 쌓기로 인해서 심지어 사회복지사업 예산이 하반기에 추경편성되면서 복지서비스가 제대로 이루어지지 않다는 푸념까지 나오고 있다.

지방재정위기는 현실로 닥쳐오고 있다. 그런데도 지방재정 문제 해결을 위한 지방세확대 등의 보다 근본적인 해결방안에 대한 해법을 제시하기는 커녕 당장 재정난의 돌파구를 급한 대로 빚에 의존하고 있다. 이에 따라 광역·기초단체 모두 갈수록 부채 규모가 불어나는 실정이며, 문제는 지

방재정 위기를 풀 수 있는 특단의 대안이 나오지 않는 이상 대부분 지자체의 빚은 눈덩이처럼 더 늘어날 전망이다.

이런 지방재정 위기속에 지자체들이 내 놓는 종합대책 가운데 그나마 성과를 내고 있는 대책은 각 구별로 10억에서 20억씩 경상경비를 절감한다든지 체납기동반을 운영해서 수십억원의 세수를 확보하는 미미한 수준에 그치고 있다. 그 외에는 예산낭비신고센터 개설이나 예산집행실명제 실시, 낭비성 예산 절감 등 구호적 대책에 그쳐 보다 근본적 대책은 제시되지 않고 있다는 것이다.

그런점에서보면 지방재정 위기 극복을 위해서는 지방자치단체 스스로 최소한 시급하지 않은 사업은 미루고, 단체장의 치적을 쌓기 위한 낭비성 행사 및 무리한 사업 추진은 예산편성 단계에서부터 차단해야 한다. 그럼에도 불구하고 6.2지방자치 선거를 앞두고 각종 선심성 사업 및 각종 축제예산에 적게는 수억에서 많게는 수십억원에 이르는 예산을 앞다투어 편성하고 있는 실정이다.

장기적으로는 정부가 국비지원에 크게 의존하는 지방재정 시스템을 개선하기 위해 새로운 지방세원을 발굴하거나 복지사업 등 정부 주도의 각종 사업에 국비지원을 늘리는것도 적극적으로 검토되어야 한다. 실제로 정부는 사회복지 사업을 추진하면서 다른 한편으로는 각종 감면정책을 펼치는 바람에 지자체들을 더욱 어렵게 한층면도 있다는 점에서, 세제 개편을 통해 사회복지사업의 국비 부담을 대폭 늘릴 필요가 있다.

지금은 일부사업에만 적용되고 있지만 지역별 수요와 재정 여건을 감안해 차등보조율을 대폭 강화하는것도 적극 검토해 볼 수 있다. 특히, 지방세를 강화하는 것이 부가감세에 대한 면죄부를 주고 지방재정격차를 방치하는 결과로 이어진다는 점에서도 지방재정조정제도를 적극활용하여 지방정부간 재정격차를 해소할 필요가 있다.

6. 나오는 말

실제 2008년 두 번에 걸친 부가감세에 이어 4대강 정비사업으로 인한 과도한 예산집중으로 인해 중앙정부의 세수가 감소하였다. 중앙정부의 세월에 연동되어 지방정부의 몫으로 돌아오는 각종 교부금이 줄어들 수밖에 없는 상황이다. 따라서 예산을 보더라도 자치단체의 한 부문(예 ; 대전시 예산 중 환경, 여성 등의 각 분야)만 보면 절대 소기의 목적을 달성할 수 없다.

정부는 경제가 회복된다고 강조하고 있지만 현장에서 체감하는 경제는 여전히 차갑다. 설령 경기가 살아난들 지방재정위기를 치유해줄 만큼의 효과로 이어지지는 않을 것이다. 지금의 지방정부는 경기침체에 따른 세수감소와 이명박 정부의 각종 감세정책에 따른 세수감소라는 이중고를 겪고 있기 때문이다.

더 큰 문제는 열악한 지방재정 여건을 빌미로 정부와 지방정부가 앞장서서 사회복지 부문의 재정지출을 줄이고 문제삼으면서 지방간 격차와 계층간 격차를 키우는 근본 원인이 되고 있다는 것

이다.

따라서, 정부와 지자체는 더 늦기전에 현재 우리가 겪고 있는 지방재정 위기를 극복하기 위한 특단의 방안을 마련하고 모색하기 위해 중지를 모아야 한다. 우선적으로 정부는 유예상태에 있는 각종 감세정책에 대한 보다 유연한 입장을 가지고 처음부터 전면 재검토해야 한다.

아울러, 지역간 균형발전과 격차를 보완해줄수 있는 정부의 재정조정 역할을 대폭 강화할 필요가 있으며, 더 나아가 조세개혁을 통해 지방세를 대폭 확충할 수 있는 중장기적인 방안을 이번 기회에 모색해보는것도 하나의 방법일 것이다.

더 이상 재정권을 중앙정부와 특정관료들이 가지고 있는 기득권으로 받아들이지말고 지방자치 실시 20주년을 기점으로 지방과 상생하는 성숙된 지방자치를 다함께 일구는 기폭제로 삼아야 할 것이다.

뿐만아니라, 현재 무분별하게 발행하고 있는 지방채의 폭증은 결국 이자부담뿐만 아니라, 시민 부담으로 전가되고 지방자치단체의 재정건전성을 크게 악화시키는 요인으로 작용하게 될 것이라는 점에서, 중앙정부와 지방정부 공히 지방채 발행을 최대한 억제하는 등의 재정건전성 강화에도 최선의 노력을 다해야 한다.

특히 중앙정부의 조세정책 및 예산, 이와 연동된 지방정부의 세입 및 세출에 대한 계획 등 전체적으로 검토해야 지방재정 위기의 해답을 찾을 수 있다. 그동안 지방자치단체장들이 정파적 이해관계 때문에 이명박 정부의 각종 감세정책에 대해 제대로 된 대응을 못했다는 점에서 오는 6.2 지방자치선거를 계기로 지방재정 위기에 대한 보다 근본적인 원인을 진단하고 지방재정 등 지방의 위기를 극복하기 위한 특단의 대책활동이 필요하다.

더 근본적으로는 우리에게 닥친 지방재정위기 문제는 자치단체장이나 몇몇 관료들만의 문제가 아니라는 점에서, 예산에 대한 정보를 보다 알기쉽게 투명하게 공개하고 지방자치단체 재정전반에 대한 진단을 일반시민들은 물론, 전문가들과 함께 실시하고 그 결과 역시 투명하게 공개해야 할 것이다.

결국 지방재정 문제의 핵심은 지방 스스로에 있다가 보다는 중앙정부와 국회가 가지고 있다고 해도 과언은 아니다. 중앙정부에 예속되어 있는 반쪽짜리 지방자치가 아닌 말 그대로 지방자치와 자치주권을 되 찾기 위한 지방민들의 아우성이 들끓는 6.2 지방자치 선거를 기대해 본다.