

- 일시** : 2006년 12월 20일(수) 오후 2시
장소 : 대전광역시청 세미나실(3층)
주관 : 대전참여자치시민연대
주최 : 대전의제21추진협의회

식전행사			
	인사말	14:00~14:05	
	격려사	14:05~14:10	
	내빈소개	14:10~14:20	
토론회		사회 - 류진석(충남대학교 사회복지학과)	
	발제1.	14:20~14:45	대전시의 보건의료·복지예산분석 -유원섭(을지대학교 예방의학과)
	발제2.	14:45~15:10	대전시의 도시교통예산분석 -금홍섭(대전참여자치시민연대)
	발제3.	15:10~15:35	대덕구의 사례를 통해 본 주민참여예산제도의 발전방향 -김겸훈(대전시민사회연구소)
	토론1.	15:35~15:45	곽이영(대전시 예산담당관실)
		15:45~15:55	곽인상(대덕구 예산참여구민위원회)
		15:55~16:05	김종남(대전환경운동연합)
		16:05~16:15	최인욱(함께 하는 시민행동)
종합토론		16:15~16:30	

[목 차]

발제1.	대전시의 보건의료·복지예산분석	9
	-유원섭(을지대학교 예방의학과)	
발제2.	대전시의 도시교통예산분석	51
	-금홍섭(대전참여자치시민연대)	
발제3.	대덕구 사례를 통해 본 주민참여예산 제도의 발전방향	63
	-김겸훈(대전시민사회연구소)	

※ 참고자료 : 도시교통 부문 예산표(04년~07년)

대전시의 보건의료·복지예산분석

유원섭 (을지대학교 예방의학과)

대전광역시의 보건의료/복지예산 전반적 평가

유 원 섭(을지대학교 예방의학교실)

1. 예산분석 목적

- 대전시 보건 및 복지분야 주요 예산 내역과 변동 내역을 파악하여 대전시 예산과 시정에 대한 이해도를 높이며, 향후 보다 심도 깊은 예산분석을 통해 시정에 대한 주민참여역량을 향상시킴으로써 시정 발전에 기여하도록 함

2. 예산분석 방법

- 예산분석 자료 : 대전광역시 세출예산 자료(당초 예산 및 일반회계 기준)
- 분석대상 기간 : '04년도 ~ '06년도
- 분석대상 예산 항목
 - 보건의료예산 : 장(2000) 사회개발비 중 관(2200) 보건및생활환경개선비 중 1개 항 예산
 - 사회복지예산 : 장(2000) 사회개발비 중 관(2300) 사회보장비 중 7개 항 예산(표 1)

표 1. 분석대상 예산 항목

장	관	목	분석대상
2000 사회개발비	2200 보건및생활환경개선비	2210 보건위생관리	○
		2212 보건환경연구원관리	-
	2300 사회보장비	2311 사회복지	○
		2312 장애인복지	○
		2313 의료보호	○
		2321 여성복지	○
		2322 여성정책위원회운영	-
		2323 아동보육	○
		2325 여성회관운영	-
		2331 노인복지	○
		2332 장묘시설운영	-
		2341 청소년육성	○

3. 분석 결과

1) 대전시 보건 및 복지 예산 규모

가. 예산 규모 현황

- '06년도 기준 대전시 일반회계 예산 중 보건위생관리가 차지하는 비중은 1.78%, 복지예산이 차지하는 비중은 17.04%였음
- '06년도 대전시 일반회계 예산이 12.21% 증가한 반면 '06년도 보건 및 복지 예산은 '05년도에 비해 큰 폭으로 증가하여, 보건예산은 88.89%, 복지예산은 37.96% 증가하였음(표 2)

표 2. 연도별 대전시 보건/복지 예산 추이('04년-'06년)

(단위 : 천원, %)

예산 구분		'04	'05	'06
대전시 일반회계 예산		1,117,736,000 (100) (-)	1,239,599,000 (100) ↑ (10.90)	1,391,013,000 (100) ↑ (12.21)
계		162,282,411 (14.52) (-)	184,922,362 (14.92) ↑ (13.95)	261,787,354 (18.82) ↑ (41.57)
보건	보건위생관리	12,669,459 (1.13) (-)	13,096,622 (1.06) ↑ (3.37)	24,738,066 (1.78) ↑ (88.89)
복지	소 계	149,612,952 (13.39) (-)	171,825,740 (13.86) ↑ (14.85)	237,049,288 (17.04) ↑ (37.96)
	사회복지	69,532,544 (6.22) (-)	76,206,837 (6.15) ↑ (9.60)	98,902,999 (7.11) ↑ (29.78)
	장애인복지	17,366,412 (1.55) (-)	19,351,518 (1.56) ↑ (11.43)	24,369,856 (1.75) ↑ (25.93)
	의료보호	12,322,994 (1.10) (-)	13,616,725 (1.10) ↑ (10.50)	19,677,241 (1.41) ↑ (44.51)
	여성복지	2,128,152 (0.19) (-)	2,989,062 (0.24) ↑ (40.45)	4,461,455 (0.32) ↑ (49.26)
	아동보육	21,377,475 (1.91) (-)	27,559,281 (2.22) ↑ (28.92)	47,638,760 (3.42) ↑ (72.86)
	노인복지	24,367,104 (2.18) (-)	29,018,646 (2.34) ↑ (19.09)	37,335,315 (2.68) ↑ (28.66)
	청소년육성	2,518,271 (0.23) (-)	3,083,671 (0.25) ↑ (22.45)	4,663,662 (0.34) ↑ (51.24)

2) 예산별 예산 주요 변동 내역

가. 보건위생관리

o 신규 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	(가) - 일반운영비 : 위탁교육비
보조 사업	(나) - 여비 : 공중위생시설 지도점검, 마약취급자 합동교차단속 (다) - 일반보상금 : 마약취급자 재활치료비('05년 폐지되었다가 다시 책정), 외국인 근로자 및 노숙자 무료진료사업 (라) - 민간이전 : 건강증진사업 지원단 지원비, 금연클리닉 운영평가비, 국가만성병관리(손상 응급실 표본감시) 사업, 보건소 만성질환관리사업 운영지원 (마) - 자치단체이전 : 지역보건의료계획 시행, 에이즈 예방교육 홍보사업, 토착화질환 국가 표준화사업(간디스토마퇴치 사업), 불임부부 지원, 산모/신생아 도우미 지원, 청소년 흡연예방 사업비, 학교보건 프로그램 개발 (바) - 민간자본 이전 : 대전지역암센터 건립(80억)
자체 사업	(사) - 연구용역개발비 : 제4기 지역보건의료계획 용역사업비 (아) - 민간자본이전 : 공공보건의료기관사업 지원

o 폐지된 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	(자) - 행사지원(운영)비 : AIDS의 날 행사
보조 사업	(차) - 일반운영비 : 위탁교육비
자체 사업	(카) - 재료비 : 공중보건의사 진료활동비 (타) - 자치단체이전 : 공중보건의사 진료활동비, 마을건강원 보건진료소 보수교육 실비보상, 마을건강원 보건진료소 보수교육 강사수당

나. 사회복지

o 신규 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	(파) - 일반운영비 : 임차료 (하) - 민간이전 : 모음과나눔 한마당 행사, 생명의 전화 지원, 625 참전유공자회 안보사업
보조 사업	(거) - 민간이전 : 가사간병인 교육센터 운영(충청가사간병교육센터), 가사간병 방문도우미사업(418인) (너) - 민간자본이전 : 3.8민주화운동 조형물 건립

자체 사업	(더) - 자치단체등 이전 : 저소득주민 특별지원비, 희망진료소 운영지원 (러) - 민간자본 이전 : 대전충남향군회관 건립, 상이군경회복지회관 기능보강 (머) - 자치단체 등 자본이전 : 부랑인시설기능보강(식기세척기)
----------	---

o 폐지된 예산 항목

구분	내역
인건비	(버) - 인건비 : 일시사역인부임 : 419현충일행사보조인부임, 재해물품창고정리인부임
경상적 경비	(서) - 일반운영비 : 임차료(현충일행사) (어) - 민간이전 : 625 참전 희생자 위령제
보조 사업	(저) - 민간이전 : 영렬탑이전 보훈공원조성 감리비
자체 사업	(처) - 자치단체이전등 : 부랑인시설 종사자 특별수당, 국가유공자의집 문패제작 (커) - 연구개발비 : 지역사회 복지공급자원 및 수요자현황 실태조사 용역, 지역사회복지계획수립 용역

다. 장애인 복지

o 신규 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	(터) - 일반운영비 : 운영수당(장애인복지위원회참석수당) (피) - 민간이전 : 전국 정신지체인 축구대회 개최지원, 장애인한마음대축제 개최지원, 전국 정신지체인 복지대회 개최지원, 발달장애인 문화체험행사 지원
보조 사업	(허) - 자치단체등자본이전 : 장애인지역사회재활시설기능보강(6개소), 장애인 직업재활시설기능보강
자체 사업	(고) - 민간이전 : 여성장애인 가사도우미사업 운영지원, 장애인복지시설 운영지원, 시립산성복지관 운영위탁, 시 위탁시설 종사자 특별수당 (노) - 민간자본 이전 : 체육재활원 시설개보수, 시립산성주민복지관 시설개보수

o 폐지된 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	(도) - 일반운영비 : 시각장애인용 수첩 및 버스 노선도 제작 (로) - 일반보상금 : 장애인체육대회등입상자시상금
보조 사업	(모) - 자치단체등자본이전 : 장애인직업재활시설확충지원(7개소)
자체 사업	(보) - 민간이전 : 시립장애인복지관종사자특별수당 (소) - 자치단체이전 : 장애인보호작업장, 가나교육원특수원(주간보호시설), 대전자립지원센터(주간보호시설), 사랑의집(공동생활가정운영시설)

다. 의료보호(의료급여)

- 의료급여 수급권자 의료급여 예산(단일항목)

라. 여성복지

o 신규 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	(오) - 기타 보상금 : 미성년 매매춘 신고보상금
보조 사업	(조) - 자치단체이전 : 성매매피해자지원시설운영(2개소), 성매매피해자 구조지원사업, 성매매피해상담소운영(1개소)
자체 사업	(초) - 시설 및 부대비 : 여성회관 건축부지 매입비(동/중구)

o 폐지된 예산 항목

구분	내역
보조 사업	(코) - 자치단체 이전 : 선도보호시설운영(2개소)

마. 아동보육

o 신규 예산 항목

구분	내역
보조 사업	(토) - 자치단체등 이전 : 보육사업 종사자 인건비, 입양아 무상보육료 (포) - 시설비및부대비 : 보육시설 개보수비(기능보강), 대전보육정보센터 및 청소년쉼터 조성(구)충남도 여성회관 리모델링 공사 - 자치단체등 자본이전 : 아동복지시설기능보강사업
자체 사업	(호) - 민간이전 : 시립어린이집 축대공사, 시립어린이집 증축시설 교재교구비, 여성문화회관어린이집 보육실 기능보강

o 폐지된 예산 항목

구분	내역
자체 사업	(구) - 시설및부대비 : 대전여성문화회관어린이집 실외 놀이터 설치, 대전여성문화회관어린이집 주방이전설치 (누) - 자치단체자본보조 : 특수보육시설 설치 기능보강비 (두) - 자산취득비 : 시청어린이집

바. 노인복지

o 신규 예산 항목

구분	내역
인건비	- 인건비 : 노인일자리사업 전담요원 인건비
경상적 경비	- 여비 : 장애인복지관련 회의참석등, 전국장애인체육대회 참석 - 민간이전 : 노인종합예술제 지원, 노인보호전문기관종사자 특별수당 - 민간자본이전 : 전자 확대기 보급
보조 사업	- 민간이전 : 시니어클럽 사업개발비(1개소), 건강가정지원센터 운영(1개소) - 자치단체등이전 : 노인일자리사업 지원
자체 사업	- 자치단체등이전 : 노인 개안수술(백내장)비 지원 - 시설비및부대비 : 노인복지회관 건축부지 매입비(4필지), 노인복지회관 신축 부대비

o 폐지된 예산 항목

구분	내역
경상적 경비	- 여비 : 노인복지관련 자료수집, 장애인복지업무추진 - 일반보상금 : 모범노인회 표창, 건전가정실천수기 공모시상 - 민간이전 : 재가복지시설(데이케어센터)지원
자체 사업	- 시설비및부대비 : 노인복지회관 정문부지 매입비(4필지)

사. 청소년육성

o 신규 예산 항목

구분	내역
보조 사업	- 민간이전 : 청소년운영위원회 지원, 청소년 방과후활동 지원, 청소년특별회의 구성운영 - 자치단체등 이전 : 청소년운영위원회 지원, 청소년 방과후활동 지원 - 시설비및부대비 : 청소년수련마을 생활관 건립공사, 청소년수련마을생활관 건립공사 감리비, 청소년수련마을생활관 건립공사 시설부대비
자체 사업	- 자치단체이전 : 청소년가족 하이킹, 청소년공부방 도서구입비 - 민간자본이전 : 청소년수련마을 시설개/보수

o 폐지된 예산 항목

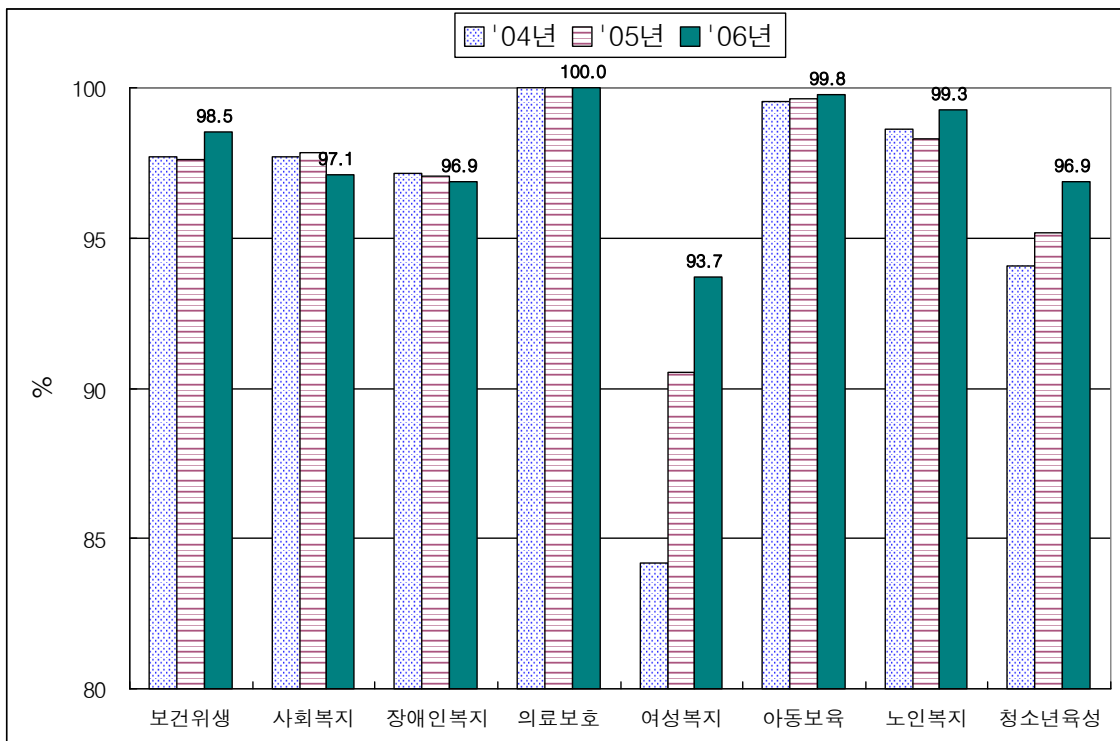
구분	내역
정상적 경비	- 일반보상금 : 대전청소년대상
보조 사업	- 민간이전 : 공공수련시설 프로그램운영, 청소년정책 지역토론회, 청소년 쉼터(여자)운영 - 자치단체등이전 : 특별지원청소년 복지지원
자체 사업	- 민간자본이전 : 청소년수련마을 상수도연결(샤워장, 강당)

2) 예산별 사업비 예산

가. 예산 중 사업비가 차지하는 비중

o 분석대상 예산 중 사업비가 차지하는 비율이 가장 높은 예산은('06년도 예산 기준) 의료보호(의료급여) 100%였으며, 아동보육, 노인복지, 보건위생 순으로 사업비가 차지하는 비중이 높았으며, 사업비 비율이 가장 낮은 예산은 여성복지 93.7% 었음.

o 사회복지, 장애인복지 예산을 제외하고는 전반적으로 각 예산 중 사업비가 차지하는 비중은 증가하였음



3. 분석결과 요약 및 향후 활동 내용

- o 대전시 일반회계 예산 중 분석대상 보건/복지 예산이 차지하는 비중은 약 18.8%(보건 1.8%, 복지 17.0%)였음
- o '06년 보건위생관리 예산은 지역암센터 등 신규사업과 추가되는 보건사업, 제4기 지역보건 의료계획 수립 관련 연구개발비 등으로 인해 대폭(88.9%)으로 증가하였음
- o '06년 복지 분야 예산 증가는 아동보육, 청소년 육성, 여성복지, 의료보호 순으로 높았으며, 신규 사업보다는 기존 사업 예산 규모의 확대에 의한 부분이 많았음
- o '06년에 신규로 책정되었거나 폐지된 예산의 타당성에 대해서는 보다 세부적인 검토가 필요함
- o 분석자가 각 예산 관련 사업내용에 대한 이해도가 낮아 추후 사업내용과 사업실적 및 성과를 고려한 보다 세부적인 예산분석 활동이 필요할 것으로 판단됨
- o 일부 예산의 경우 예산 항목이 변경되어 예산 분석이 주의가 필요함

대전시 사회복지 예산분석

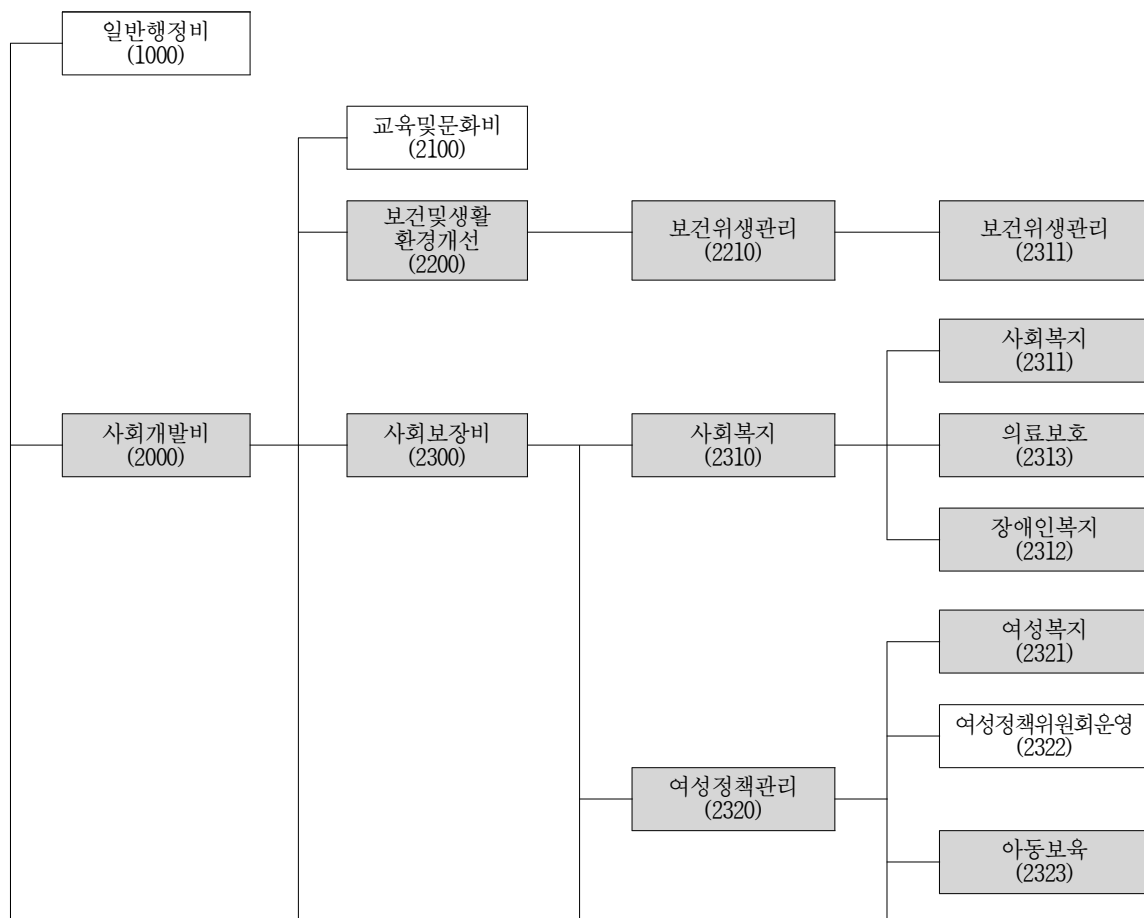
1. 대전시 보건의료·사회복지 예산분석 범위 설정

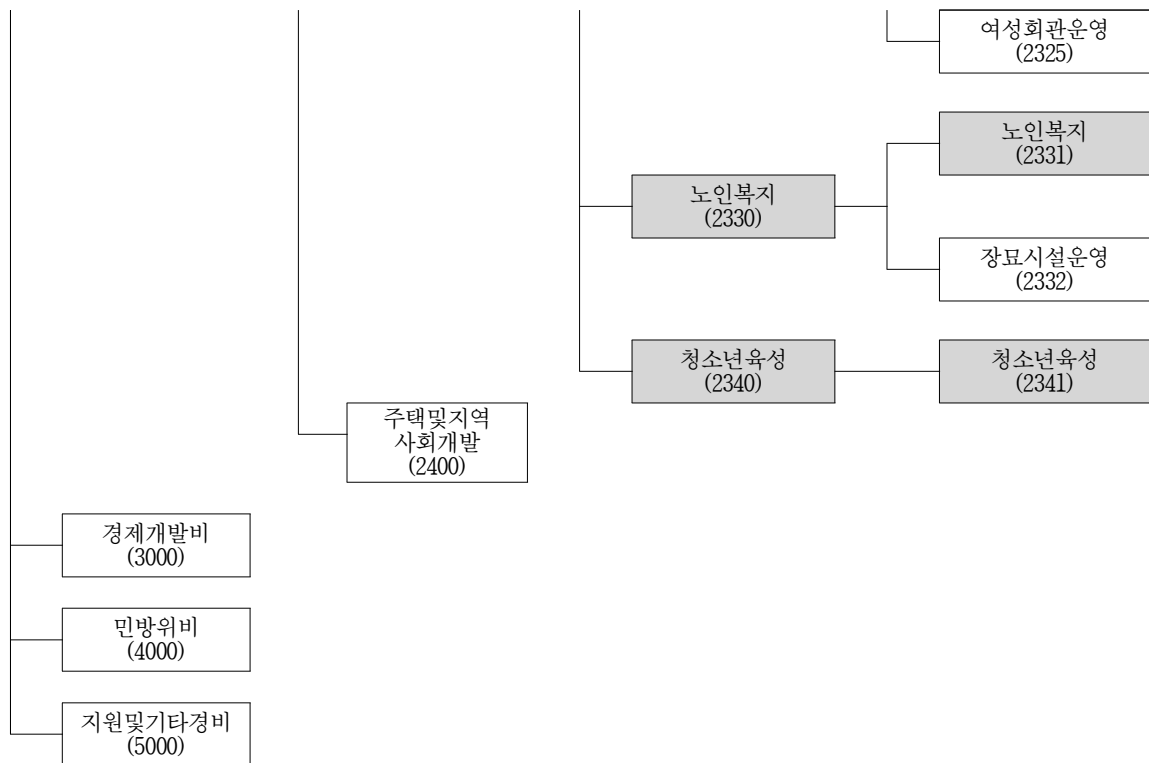
○ 대전시 일반회계는 일반행정비(1000), 사회개발비(2000), 경제개발비(3000), 민방위비(4000), 지원 및 기타경비로 구성되어 있으며 이 중 사회복지분야 예산은 사회개발비 내에 있다.

○ 사회개발비는 교육 및 문화비(2100), 보건 및 생활환경개선(2200), 사회보장비(2300), 주택 및 지역사회개발(2400)으로 분류되어 있으며 사회복지분야예산은 사회보장비의 보건위생관리, 사회복지, 여성정책관리, 노인복지, 청소년육성 항목으로 구성되어 있다.

○ 이 중 일반 시민들에게 직접적으로 영향을 미치지 않는 여성정책위원회운영, 여성회관 운영, 장묘시설운영은 사회복지예산의 항목에서 제외한다. 따라서 보건의료분야는 보건위생관리, 사회복지분야는 사회복지, 의료보호, 장애인복지, 여성복지, 아동보육, 청소년육성으로 예산을 분석하고자 한다.

<그림1> 대전시 사회개발비 구성





※ 회색으로 채워진 칸이 보건의료·사회복지예산 분석 범위임.

2. 대전시 예산규모 및 재정실정

- 대전시 예산은 평균적으로 13.5%의 비율로 증가추세를 보이고 있으며 2004년 이후 당초 예산의 증가율이 감소하고 있다.

<표1> 예산총계

(단위 : 백만원, %)

구분	2004년		2005년		2006년	
당초예산(A)	2,377,207	▲ 14.0%	2,587,151	▲ 8.8%	2,859,958	▲ 10.5%
최종예산(B)	2,760,792	▲ 4.2%	2,872,667	▲ 4.1%	—	—
B/A(%)	▲ 16.1%	—	▲ 11.0%	—	—	—

· 재정고

- 대전시 세입예산은 매 년 증가추세를 보이고 있으며 평균적으로 11%율로 나타났으나 자체수입의 증가율이 2005년에 들어 급격히 감소하는 것을 알 수 있다. 또한 2004년에는 지방채, 2005년에는 지방교부세, 2006년에는 보조금의 증가율이 가장 높았다.
- 특히 2005년도에 지방교부세의 증가율이 102.9%에 다다르게 된 것은 2004년도에 「국고보조금 정비방안」이 확정되면서 2005년도에 본격적으로 분권교부세가 신설되고 국고보조사업이 지방으로 이양되었기 때문이다.

<표2> 세입예산 총계 연도별 · 세입재원별 세입 예산규모

(단위 : 백만원, %)

구분	2004년		2005년		2006년	
	금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
합계	2,377,207 2,760,792	▲ 14.0 ▲ 4.2	2,587,151 2,872,667	▲ 8.8 ▲ 4.1	2,859,958 -	▲ 10.5 -
자체수입	1,440,942 1,685,121	▲ 15.5 ▲ 3.1	1,533,252 1,685,774	▲ 6.4 ▲ 0.0	1,642,354 -	▲ 7.1 -
지방세수입	799,760 844,696	▲ 8.7 ▽ 2.1	875,510 884,813	▲ 9.5 ▲ 4.7	926,077 -	▲ 5.8 -
세외수입	641,182 840,425	▲ 25.3 ▲ 8.8	657,741 800,962	▲ 2.6 ▽ 4.7	716,277 -	▲ 8.9 -
의존수입	863,765 984,546	▲ 10.4 ▲ 6.4	1,001,899 1,125,393	▲ 16.0 ▲ 14.3	1,163,604 -	▲ 16.1 -
지방교부세	76,424 103,837	▽ 2.4 ▲ 3.9	155,056 158,171	▲ 102.9 ▲ 52.3	157,669 -	▲ 1.7 -
지방양여금	48,936 48,861	▲ 3.0 ▽ 8.7	- -	▽ 100.0 ▽ 100.0	- -	- -
보조금	543,699 615,778	▲ 12.9 ▲ 13.8	628,578 730,072	▲ 15.6 ▲ 18.6	791,190 -	▲ 25.9 -
지방채	72,500 91,125	▲ 30.6 ▲ 3.3	52,000 61,500	▽ 28.3 ▽ 32.5	54,000 -	▲ 3.8 -

· 당초예산 기준

· 재정고

○ 대전시 세출예산을 보면, 2004년은 인건비, 2005년에는 예비비, 2006년에는 채무부담행위 상황이 가장 높은 증가율을 보였다.

<표3> 세출예산 총계 연도별 · 세입재원별 세입 예산규모

(단위 : 백만원, %)

구분	2004년		2005년		2006년	
	금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
총계	2,377,207	▲ 14.0	2,587,151	▲ 8.8	2,859,958	▲ 10.5
경상예산	458,905	▲ 13.4	509,562	▲ 11.0	519,282	▲ 1.9
인건비	288,632	▲ 46.4	317,350	▲ 9.9	335,104	▲ 5.6
경상적경비	170,273	▽ 18.0	192,212	▲ 12.9	184,178	▽ 4.2
사업예산	1,212,979	▲ 15.6	1,277,560	▲ 5.3	1,499,391	▲ 17.4
보조사업	866,912	▲ 10.4	893,896	▲ 3.1	990,221	▲ 10.8
자체사업	346,066	▲ 31.3	383,663	▲ 10.9	509,170	▲ 32.7
채무상환	168,117	▲ 17.6	167,955	▽ 0.1	165,012	▽ 1.8
지방채상환	151,723	▲ 17.6	162,955	▲ 7.4	143,635	▽ 11.9
채무부담행위상환	16,394	▲ 17.1	5,000	▽ 69.5	21,377	▲ 327.5
예비비 등	537,206	▲ 10.0	632,074	▲ 17.7	676,273	▲ 7.0
예비비	106,733	▲ 15.8	156,707	▲ 46.8	149,618	▽ 4.5
기타	430,474	▲ 8.6	475,367	▲ 10.4	526,655	▲ 10.8

· 재정고

- 2006년도 기준으로 시도별 재정자립도를 보면, 평균 54.4%에 비해 대전은 72.8%로 높은 편이었으며 서울, 경기도에 이어 세 번째로 순위가 높았다. 그러나 자치구 재정자립도는 평균보다 낮은 26.8%이며 순위도 7개 광역시 중에서 6위를 차지하였다.

<표4> 시도별 재정자립도 현황 2006년도

시도별	평균(순계규모)	특별시광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별평균	54.40	78.50	36.10	39.40	16.10	40.50
서울	94.30	93.30	0	0	0	53.10
부산	70.20	68.70	0	0	36.40	27.50
대구	70.70	70.60	0	0	30.20	28.80
인천	69.20	68.30	0	0	15.40	34.90
광주	57.50	54.10	0	0	0	22.70
대전	72.80	68.90	0	0	0	26.80
울산	65.70	60	0	0	50.50	36.20
경기	75.20	0	68.80	54.30	25.50	0
강원	26.70	0	21.80	25.80	15.10	0
충북	31.30	0	25.60	32.60	18.60	0
충남	35.30	0	29.40	34.70	19.10	0
전북	23.90	0	18	23.70	12.70	0
전남	20.20	0	13.60	29.40	11.10	0
경북	27.80	0	19.60	28.90	14.20	0
경남	38.80	0	31.40	38	15.30	0
제주	33.80	0	29.90	30.20	14.60	0

· 재정고

- 대전시가 타 시·도에 비해 재정자립도가 높은 편이지만 연도별 재정자립도는 감소추세를 보이고 있으며 대전본청에 비해 자치구평균의 감소율은 더 크게 나타나고 있다.

<표5> 연도별 재정자립도현황

(단위 : 백만원)

자치단체	년도	재정 자립도	소계(A+B)	지방세(A)	세외수입(B)	일반회계예산
전국평균	2004	57.2	35,885,009,077	28,086,917,525	7,798,091,552	62,753,056,179
	2005	56.2	38,180,919,661	29,831,165,049	8,349,754,612	67,886,394,821
	2006	54.4	40,821,648,571	31,578,644,668	9,243,003,903	74,991,291,156
대전광역시 평균	2004	74.4	892,095,468	703,267,397	188,828,071	1,199,193,817
	2005	75.0	987,183,794	774,658,461	212,525,333	1,316,938,115
	2006	72.8	1,026,705,460	828,805,242	197,900,218	1,411,173,674
대전본청	2004	69.6	710,644,651	626,757,000	83,887,651	1,021,243,000
	2005	71.0	808,992,679	691,036,000	117,956,679	1,138,747,000
	2006	68.9	891,745,786	746,049,000	145,696,786	1,293,741,000
대전구평균	2004	34.4	196,684,102	76,510,397	120,173,705	571,402,630
	2005	32.0	201,598,448	83,622,461	117,975,987	629,194,814
	2006	26.8	189,175,078	82,756,242	106,418,836	706,466,000

· 재정고

- 재정자주도는 지방교부세 등을 포함한 실질적인 지방자치단체의 재원 활용능력을 표시할 수 있는 지표로써 대전시의 실질적인 재정자립능력을 알 수 있는 지표이다. 2006년도 기준, 시도별 재정자주도 평균은 80.2%로 나타났으며 대전은 83.9%로 평균보다 높게 나타났다.
- 재정자주도도 재정자립도와 마찬가지로 타 시·도에 비해 네 번째로 높은 순위를 보였다.

<표6> 시도별 재정자주도 현황 - 2006년

시도별		시도별평균	특별시·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	2004	77.4	84.2	54.2	68.4	59.5	76.7
	2005	81.6	85.3	53.3	74.5	66.9	75.9
	2006	80.2	84.3	50.0	74.6	65.9	70.7
서울		95.4	94.2	0.0	0.0	0.0	83.6
부산		80.7	77.3	0.0	0.0	74.7	56.3
대구		84.7	81.6	0.0	0.0	75.6	62.5
인천		76.5	71.4	0.0	0.0	56.2	63.1
광주		75.1	71.0	0.0	0.0	0.0	52.3
대전	2004	80.8	77.1	0.0	0.0	0.0	68.5
	2005	86.6	84.5	0.0	0.0	0.0	66.7
	2006	83.9	80.6	0.0	0.0	0.0	58.2
울산		82.6	74.6	0.0	0.0	76.7	64.3
경기		85.7	0.0	70.0	79.1	67.4	0.0
강원		75.3	0.0	44.3	73.5	67.5	0.0
충북		76.4	0.0	48.6	73.5	69.0	0.0
충남		74.1	0.0	44.2	74.2	67.1	0.0
전북		70.1	0.0	38.8	66.9	62.7	0.0
전남		67.8	0.0	33.0	68.2	62.0	0.0
경북		76.2	0.0	40.5	73.2	70.4	0.0
경남		75.0	0.0	46.3	73.8	67.4	0.0
제주		72.9	0.0	48.1	68.1	53.4	0.0

· 재정고

- 대전시 투자비 비중은 전국 평균 59.3%에 비해 51.3%로 낮은 편이나 2005년에 비해 2006년에 4.5% 증가하였다.

<표7> 투자비비중 - 2006년

시도별		시도별평균	특별시·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	2004	57.6	37.8	65.5	66.2	66.5	49.1
	2005	58.0	37.5	67.6	65.2	66.6	50.7
	2006	59.3	38.7	67.7	66.6	68.0	52.0
서울		33.5	27.8	0.0	0.0	0.0	45.7
부산		50.6	46.6	0.0	0.0	67.3	58.1
대구		45.7	40.2	0.0	0.0	64.0	54.9
인천		55.1	51.8	0.0	0.0	68.4	59.4
광주		53.4	50.8	0.0	0.0	0.0	59.3
대전	2004	46.0	42.3	0.0	0.0	0.0	53.2
	2005	46.8	43.2	0.0	0.0	0.0	54.0

	2006	51.3	47.2	0.0	0.0	0.0	59.3
울산		56.3	54.2	0.0	0.0	72.5	50.6
경기		58.5	0.0	48.5	65.9	68.6	0.0
강원		67.4	0.0	70.2	63.9	67.8	0.0
충북		67.0	0.0	69.2	64.4	66.3	0.0
충남		74.3	0.0	81.4	70.9	69.1	0.0
전북		71.1	0.0	81.2	64.6	66.1	0.0
전남		74.3	0.0	82.7	68.3	70.1	0.0
경북		69.3	0.0	76.9	66.0	64.2	0.0
경남		70.0	0.0	72.3	69.1	67.4	0.0
제주		67.7	0.0	63.8	64.8	76.0	0.0

· 재정고

- 대전시는 주민1인당 예산규모가 모든 항목에서 전년도 대비 증가율을 보이고 있지만 전체 평균보다 낮은 수치를 보였다. 또한 주민1인당 수입액의 증가율은 감소하는데 반해 세출액은 증가한 것으로 나타났다.

<표8> 주민1인당 예산규모

(단위 : 천원)

년도별 시도별	주민1인당 자체수입액			주민1인당 지방세부담액			주민1인당 세외수입액			주민1인당 세출예산액		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
단체별평균	843	888	929	661	694	723	183	194	206	1,744	1,871	2,045
서울	1,133	1,211	1,192	944	987	980	190	223	213	1,392	1,467	1,473
부산	735	793	802	568	628	635	166	166	168	1,173	1,316	1,411
대구	670	731	794	531	570	616	140	160	178	1,113	1,212	1,373
인천	727	808	875	606	671	725	121	137	150	1,223	1,404	1,545
광주	622	673	705	483	514	536	139	158	168	1,293	1,393	1,522
대전	701	770	810	558	607	637	143	163	173	1,179	1,295	1,442
	-	▲9.8	▲5.1	-	▲8.7	▲4.9	-	▲13.9	▲6.1	-	▲9.8	▲11.3
울산	766	881	854	634	721	727	132	159	127	1,291	1,508	1,547
경기	1,022	971	1,035	823	795	840	199	176	195	1,597	1,555	1,692
강원	724	821	825	472	534	555	253	287	271	2,964	3,412	3,707
충북	603	649	720	431	478	518	171	171	202	2,181	2,353	2,710
충남	690	790	900	461	531	603	229	259	297	2,597	2,834	3,054
전북	528	570	622	360	402	419	168	168	203	2,374	2,676	3,103
전남	557	586	696	359	392	429	198	194	267	3,126	3,507	4,083
경북	615	666	712	437	480	530	178	186	182	2,401	2,596	3,017
경남	705	780	867	503	533	586	202	248	281	2,145	2,388	2,673
제주	937	995	1,035	713	736	735	225	258	300	3,256	3,466	3,753

· 재정고

3. 전체예산 규모 대비 사회복지예산 현황

- 전체 예산대비 사회개발비의 비율이 전반적으로 40% 대에 머물러있으며 2005년도에 39.2%, 2006년도에 41.6%로 2004년도 보다 낮은 비율을 보이고 있다.
- 분야별 예산규모 중에서 교육 및 문화비가 2004년도에 전체 예산대비 18.8%, 사회개발비 대비 45.2%로 가장 높은 비율을 보였으나 2006년도를 기점으로 감소하였고 사회보장비는 2006년도에 전체 예산대비 17.5%, 사회개발비 대비 42.3%로 가장 큰 규모로 변화하였다.

<표9>전체예산규모 대비 사회복지·보건의료예산 규모 및 연도별 추이변화 (단위 : 천원, %)

	구분	2004년	2005년	2006년	2007년(안)
총계	전체예산	1,117,736,000	1,239,599,000	1,391,013,000	1,577,372,000
	사회개발비	466,579,945	486,021,926	576,115,266	692,782,907
	전체예산대비 비율	41.7	39.2	41.4	43.9
교육및 문화비 (2100)	예산	211,110,851	216,063,979	229,179,906	260,710,811
	사회개발비 대비 비율	45.2	44.4	39.7	37.6
	전체예산대비 비율	18.8	17.4	16.4	16.5
보건및생활환경 개선비 (2200)	예산	69,413,321	71,072,996	84,060,033	112,435,104
	사회개발비 대비 비율	14.8	14.6	14.5	16.2
	전체예산대비 비율	6.2	5.7	6.0	7.1
사회보장비 (2300)	예산	154,271,820	177,536,250	243,815,860	300,050,919
	사회개발비 대비 비율	33.0	36.5	42.3	43.3
	전체예산대비 비율	13.8	14.3	17.5	19.0
주택및 지역사회개발 (2400)	예산	31,783,953	21,348,701	19,059,467	19,586,073
	사회개발비 대비 비율	6.8	4.3	3.3	2.8
	전체예산대비 비율	2.8	1.7	1.3	1.2

- 사회복지예산이 4년 평균 39.3%를 차지하며 가장 큰 규모를 보이고 있으나 매 년 감소하는 추세를 보이고 있는 반면에 아동보육분야는 계속적으로 증가율을 보이고 있다. 출산율 저하와 노령화사회로의 급속한 진입이라는 문제의식이 결국 국가차원에서 아동보육을 적극적으로 추진하였으며 이러한 사회적 영향이 크게 작용한 것으로 보인다.
- 다른 분야의 예산은 별다른 변화를 보이지 않고 있는 상태에서 4년간의 추이를 살펴본 결과 사회복지예산은 7% 감소, 아동보육 예산은 7%가 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 사회적으로 아동보육예산확대가 요구되어지는 상황에서 사회복지 전체예산규모를 늘리는 방식으로 해결하기보다는 다른 분야 예산규모나 증가율을 감소시키는 방식으로 예산이 편성되어지고 있음을 알 수 있다.

<표10> 사회복지 분야별 예산규모

(단위 : 천원, %)

구분	2004년		2005년		2006년		2007(안)	
	예산액	%	예산액	%	예산액	%	예산액	%
총액	162,282,411	100.0	184,922,362	100.0	261,787,354	100.0	319,740,926	100.0
보건위생관리	12,669,459	7.8	13,096,622	7.0	24,738,066	9.4	25,124,460	7.8
사회복지	69,532,544	42.8	76,206,837	41.2	98,902,999	37.7	113,868,816	35.6
의료보호	12,322,994	7.5	13,616,725	7.3	19,677,241	7.5	19,677,242	6.1
장애인복지	17,366,412	10.7	19,351,518	10.4	24,369,856	9.3	36,638,968	11.4
여성복지	2,128,152	1.3	2,989,062	1.6	4,461,455	1.7	7,435,779	2.3
아동보육	21,377,475	13.1	27,559,281	14.9	47,638,760	18.1	65,983,195	20.6
노인복지	24,367,104	15.0	29,018,646	15.6	37,335,315	14.2	44,817,808	14.0
청소년육성	2,518,271	1.5	3,083,671	1.6	4,663,662	1.7	6,194,658	1.9

○ 사회복지분야의 보조사업과 자체사업의 규모를 살펴본 결과, 보조사업이 92%로 자체사업과의 차이가 컸으나 분권교부세 실시 이후 2005년도부터 자체사업의 비중이 23%대로 높아진 것을 알 수 있다.

○ 그러나 분권교부세가 실시된 2005년도에 자체사업이 증가한 반면 보조사업예산은 감소하였고 2006년도에는 다시 자체사업의 비중이 감소하였다. 또한 2007년 예산안에서 자체사업비율이 다시 0.5% 감소하였으며 감소율이 적은 것은 분권교부세 예산액이 2006년도 대비 2배 이상 증가하였기 때문임을 알 수 있다.

○ 이러한 비율 변동이 발생하는 이유는 분권교부세 실시 이후 자치단체 스스로 적극적인 사회복지마인드를 가지고 정책을 추진하기보다는 예산범위 내에서 소극적인 예산을 편성한 것으로 이해된다.

<표11> 사회복지분야 보조사업과 자체사업

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율	국고보조금	분권교부세
2004	계	158,974,580	100.0	97,262,051	양)70,000
	보조사업	146,619,782	92.2	97,262,051	양)70,000
	자체사업	12,354,798	7.8	-	-
2005	계	179,909,527	100.0	82,707,918	25,712,327
	보조사업	125,871,547	70.0	82,707,918	381,540
	자체사업	54,037,980	30.0	-	25,330,787
2006	계	256,981,505	100.0	83,268,279	12,744,647
	보조사업	195,502,237	76.1	83,268,279	-
	자체사업	61,479,268	23.9	-	12,744,647
2007년	계	310,552,690	100.0	150,891,832	30,290,823
	보조사업	238,000,364	76.6	150,891,832	-
	자체사업	72,552,326	23.4	-	30,290,823

4. 분야별 예산편성 현황

1) 사회복지

(1) 사회복지현황

○ 절대빈곤층인 국민기초생활보장 수급률이 대전은 2.8%로 전국 평균인 2.9%와 비슷한 수치를 나타냈다.

<표12> 지역별 국민기초생활보장 수급률

(단위: %)

평균	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2.9	1.7	3.2	3.2	2.3	3.8	2.8	1.6	1.8	3.9	3.7	4.1	5.9	6.7	4.6	3.2	3.7

- 주: 수급률 = 지역의 수급자수/지역의 전체인구 × 100
- 보건복지부, 2005년 07월, 「2004년 국민기초생활보장 수급자 현황」
- 대전참여자치연대 사회양극화 실태조사-빈곤노동

○ 기초생활보장 수급자의 연도별 추이를 살펴본 결과, 전체 인구 수 증가율은 변함이 없는 데 반해 수급자 수의 증가율과 전체 인구대비 수급자비율이 증가한 것으로 나타났다. 또한 매년 3천~4천여 명 정도의 수급자가 추가로 발생하는 것을 알 수 있다.

<표13> 대전시 전체 인구수 대비 기초생활보장 수급자 연도별 추이

(단위 : 명, %)

연도	전체 인구 수	증가율	수급자 수	증가율	전체 인구대비
2004	1,438,778	-	37,928	-	2.6
2005	1,450,750	0.8	40,103	5.7	2.7
2006	1,462,535	0.8	44,099	9.9	3.0

- 전체 인구 수-전년도 12월 31일 기준, 수급자 수-해당년도 1월 1일 기준
- 참고자료 : 대전광역시 지역복지계획, 2006년

○ 대전시 기초생활수급자의 세대별 분포도에서, 기타(일반)가구가 가장 많았으며 그 다음으로 모·부자가구가 높은 수치를 보였으며 그 외에 모·부자가구-장애인가구-노인가구-소년소녀가정·가정위탁가구 순으로 나타났다.

<표14> 기초생활보장 수급자의 세대별 분포도

(단위 : 명, %)

구분	가구 수	인원(명)	인원비율(%)
노인가구	4,762	5,728	12.3
장애인가구	3,578	6,597	15.0
모·부자가구	3,683	10,024	22.7
소년소녀가정·가정위탁가구	270	420	1.0
기타(일반)가구	8,907	21,330	48.4
계	21,200	44,099	100.0

(2) 사회복지예산현황

○ 사회복지분야 사업이 2005년을 제외하고는 편성비율이 보조사업에 90%이상이나 치중되어 있으며 그 재정의 80% 정도를 국고보조금에 의존하는 형식을 띠고 있다. 또한 2007년도 예산안은 오히려 자체사업의 비율이 줄어든 것을 알 수 있다.

<표15> 사회복지예산의 연도별 구분

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율	국고보조금	분권교부세
2004	계	67,932,329	100.0	55,695,780	—
	보조사업	67,223,639	98.9	55,695,780	—
	자체사업	708,690	1.0	—	—
2005	계	74,561,144	100.0	58,697,160	4,085,593
	보조사업	66,675,960	89.4	58,697,160	—
	자체사업	7,885,184	10.6	—	4,085,593
2006	계	96,028,384	100.0	76,025,985	1,619,043
	보조사업	89,999,726	93.7	76,025,985	—
	자체사업	6,028,658	6.3	—	1,619,043
2007년	계	109,726,535	100.0	88,723,891	1,841,912
	보조사업	103,615,298	94.4	88,723,891	—
	자체사업	6,111,237	5.6	—	1,841,912

○ 사회복지분야의 보조사업은 긴급구호가 87.4%(2006년 기준)로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이 외에 자활, 재활, 보훈관련된 사업으로 주로 구성되어 있으며 사회복지기관운영비와 푸드뱅크장비, 인건비는 분권교부세 실시 이후 지방이양사업에 포함되면서 2005년도에 자체사업으로 변경되었다.

○ 사회복지보조사업에 보훈관련사업이 포함되어 있는데, 보훈관련사업은 1.6%로 긴급구호사업을 제외한 다른 사업보다 규모가 크고 특히 사회복지기관운영비지원(1.4%)보다 높게 나타났다. 보훈관련된 사업은 주민의 삶의 질 향상과 저소득주민의 생활보호를 목적으로 이뤄지는 사회복지분야와 관련성이 낮을 뿐만 아니라 그 내용도 건축물 설립비용으로 많은 예산이 책정되어 있는 것은 문제가 있는 것으로 보인다.

<표16> 사회복지 보조사업 현황

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	비율	2007
	총 예산액(A)	67,223,639	66,675,960	89,999,726		103,615,298
	국고보조금(B)	55,695,780	58,697,160	76,025,985		88,723,891
	(B/A)%	81.9	78.7	79.2		80.9

기관운영비지원	가사간병인 교육센터운영			150,000	1.4	182,000
	자활후견기관 운영비	800,000	650,000	659,470		766,507
	부랑인시설 운영비	478,244	497,714	485,644		513,984
	사회복지정보센터 운영	43,620	자체사업이동			
	사회복지관 운영	2,820,060	자체사업이동			
	재가복지봉사센터운영	766,260	자체사업이동			
	쪽방생활보호	73,840	자체사업이동			
	소계	4,982,024	1,147,714	1,295,114		1,462,491
프로그램 및 대상자지원	가사간병도우미사업	-	-	2,092,000	8.6	2,500,000
	자활근로	3,265,920	4,815,720	5,626,442		6,407,935
	지역봉사	43,431				
	재활및사회적응프로그램 실비 및 운영비	49,141	59,386	55,212		51,910
	노숙자보호	514,194	자체사업이동			
	소계	3,872,686	4,875,106	7,773,654		8,959,845
	소계					
긴급구호	생계, 주거, 교육급여, 긴급복 지지원	53,083,489	59,700,910	78,696,030	87.4	92,028,614
기능보강 및 장비구입	부랑인시설 기능보강			244,750	0.3	174,000
	푸드뱅크장비구입	5,200	자체사업이동			
	소계	5,200	-	244,750		174,000
보훈관련	영렬탑이전 보훈공원조상	2,376,947	560,150	1,206,480	1.6	
	3.8민주화운동 조형물건립			200,000		280,000
	소계	2,376,947	560,150	1,406,480		280,000
인건비 및 수당	사회복지시설 공익근무요원 인건비	102,900	자체사업이동		0	
	사회복지전담공무원인건비	2,240,900	자체사업이동			
	사회복지전담공무원 업무보 조 공익요원인건비	69,552	자체사업이동			
	소계	2,413,352	-	-		-
	소계					
기타	근로(자활)소득공제	489,941	392,080	583,698	0.6	710,348

○ 사회복지 자체사업의 비중은 사회복지사업예산 대비 5.8%(4년 평균)정도이며 분권교부세가 자체사업의 36% 정도를 차지하고 있다. 자체사업의 42.8%인 25억여 원이 기관운영비로 편성되어 있으며 41%인 24억여 원이 프로그램 및 대상자에게 지원되고 있다.

○ 분권교부세 실시로 인해 분권교부세사업으로 변경된 재가복지봉사센터운영, 사회복지관운영은 2005년도에 다소 예산액이 높게 책정되었다가 2006년도와 2007년도에 반으로 예산액이 감소한 것을 알 수 있다.

○ 이 외에 분권교부세사업인 쪽방생활지원, 노숙자보호, 지역봉사(자활사업)은 예산액이 감소하지 않았으나 전년대비 증가율이 크지 않다.

○ 자체사업의 비중을 10%나 차지하고 있는 보훈관련 사업은 보조사업에서와 마찬가지로 직접 해당 대상자들에게 서비스가 돌아가는 사업을 진행하기 보다는 건축물에 많은 예산이 투입되고 있다.

○ 사회복지분야 자체사업은 사회복지대상자에 따라 예산이 편성되는 다른 분야와 달리 대전시의 전반적인 사회복지정책을 기획하고 그에 따른 예산이 편성되어야 함에도 불구하고 기관운영과 자활, 노숙자부랑인 분야를 중심으로 예산액이 책정되어 있다.

<표17> 사회복지 자체사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	2007
	총 예산액(A)	708,690	7,885,184	6,028,658	6,111,237
	분권교부세(B)	—	4,085,593	1,619,043	1,841,912
	(B/A)%	—	51.8	26.8	30.1
기관운영비지 원	산성주민복지관운영 민간위탁	12,000	12,000		
	사회복지정보센터운영지원		43,620	44,930	44,930
	재가복지봉사센터 운영	71,400	107,100		
	재가복지봉사센터 운영	분권사업이동	842,940	520,937	545,054
	사회복지관 생활영어체험학습 관운영	30,000	30,000	30,000	
	사회복지관 운영	분권사업이동	3,191,808	1,818,639	1,959,696
	복지만두레운영	158,000			
	쪽방생활지원	분권사업이동	95,164	98,019	98,019
	희망진료소운영지원			40,068	40,068
	부랑인시설(자강의 집) 특별지원	25,410	25,630	25,410	25,410
	소계	296,810	4,348,262	2,578,003	2,713,177
프로그램 및 대상자지원	사회복지관 프로그램운영비	225,000	315,000	360,000	325,000
	노숙자보호	분권사업이동	514,194	529,620	529,620
	(자활사업)지역봉사	분권사업이동	43,431	48,391	46,008
	저소득주민 특별지원			1,536,344	1,638,042
	소계	225,000	872,625	2,474,355	2,538,670
기능보강 및 장비구입	부랑인시설기능보강(식기세척기)			16,000	
	사회복지관 기능보강			200,000	56,000
	푸드뱅크 장비구입	분권사업이동	5,200	1,300	
	소계	0	5,200	217,300	56,000
보훈관련	영렬탑 제전 및 유지관리비	25,000	25,000	25,000	25,000
	국가유공자의 집 문패제작		32,985		
	대전충남향군회관 건립			500,000	500,000
	상이군경회복지회관 기능보강			95,640	63,630
	고엽제전우회 전세보증금				50,000
	소계	25,000	57,985	620,640	638,630
인건비 및 수 당	사회복지관종사자 특별수당	100,200	105,000	105,000	118,200
	자활후견기관종사자 특별수당	14,400	14,400	15,000	15,000
	사회복지시설 공익근무요원 인건비	분권사업이동	102,900		
	사회복지전담공무원인건비	분권사업이동	2,240,900		
	사회복지전담공무원 업무보조 요원 인건비	분권사업이동	69,552		
	노숙인시설종사자 특별수당				12,600
	소계	114,600	2,532,752	120,000	145,800
기타	모사전송기(자산물품취득)				600
	지역사회복지공급자원 및 수 요자현황 실태조사 용역	25,000			
	지역사회복지계획수립 용역	25,000			
	소계	50,000	—	—	600

2) 장애인복지

(1) 장애인복지현황

○ 대전시 장애인 수는 2005년도에 5만 명으로 전체 인구 수 대비 3.45%를 차지하고 있으며 매년 5천 명 정도씩 지속적으로 증가하고 있다. 장애인 수가 이처럼 증가하는 원인을 대전시 지역사회복지계획(2006년)에서는 2001년도에 10종, 2003년도에 15종으로 등록가능 등급을 확대되었으며 산업재해, 교통사고 및 인구고령화로 인한 장애노인 증가로 추정하고 있다.

○ 보건복지부의 「장애인실태조사」에 의하면 우리나라 장애인 추정 수는 전체 2,148,686명으로 4.59%에 이른다고 보고하였다. 대전시 장애인 수는 등록한 자에 한해서 나온 수치이므로 등록하지 않은 장애인 수를 포함한다면 더 많을 것으로 예상된다.

<표18> 대전시 연도별 장애인 등록추이

(단위 : 명, %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년
장애인	36,336	40,853	45,214	50,555
전체인구	1,424,844	1,438,778	1,450,750	1,462,535
비율(%)	2.55	2.84	3.12	3.45

· 대전광역시 지역사회복지계획, 2006년

○ 대전시 장애인의 소득활동을 살펴본 결과, 60.5%가 소득활동을 하고 있지 않다고 대답하였으며 취업을 한 경우는 25.4%에 불과했다.

<표19> 대전시 장애인 소득활동 여부

(단위 : 명, %)

항목	빈도(명)	%
안 함	477	60.5
취업 중	200	25.4
소일거리 함	111	14.1
합 계	788	100.0

· 대전광역시 지역사회복지계획, 2006년

○ 보건복지부 「장애인실태조사」에 의하면 장애인가구의 월 평균 지출 분포는 50만원 미만인 13.4%, 50~99만원이 25.8%로 100만원 미만이 전체의 39.2%에 이르고 있다고 한다. 또한 장애인 가구의 월 평균 지출액은 평균 134만 5천원으로 조사되었다고 보고하였다.

○ 그러나 실제로 장애인 가구가 한 달 동안 살아가는데 필요한 최소한의 생활비는 월 평균 137.8만원으로 추정되었으며 이를 통해 장애인 가구는 한 달 동안 살아가는데 필요한 최소한의 지출 수준에서 생활하고 있음을 유추해볼 수 있다고 한다.

○ 또한 장애로 인해 추가로 드는 소요비용을 지출비목별로 보면, 의료비가 90.2천원, 교통비가 22.9천원으로 가장 많았다.

○ 장애인에게 의료혜택은 매우 중요한 분야이며 경제생활에 미치는 가장 큰 요인이기도 하다. 대전시의 장애인복지사업의 필요성 정도에 있어서도 장애인 의료비 지원이 1순위 항목으로 응답되었다.

<표20> 장애인복지사업의 필요성 정도

(단위 : 명, %)

구분	필요함		필요없음		합계
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	
장애수당 지급	652	96.2	26	3.8	678
장애아동부양수당 지급	506	87.4	73	12.6	579
장애인 자립자금 대여	537	91.2	52	8.8	589
장애인 의료비 지원	609	97.0	19	3.0	628
장애인 자녀교육비 지원	500	85.8	83	14.2	583
장애인 재활보조기구 교부	518	85.9	85	14.1	603
장애인 보호(근로) 작업장	500	85.8	83	14.2	583
장애인 복지관	558	91.9	49	8.1	607
장애인 편의시설	553	91.9	49	8.1	602
장애인 의무고용	517	88.5	67	11.5	584
정신 장애인 사회복귀시설(보건소 포함)	511	88.1	69	11.9	580

· 대전광역시 지역사회복지계획, 2006년

(2) 장애인복지예산현황

○ 장애인복지예산은 사회복지분야 총 예산규모 대비 차지하는 비율이 감소하는 추세였으나 2007년도에는 11.4%로 증가율을 보였다.

○ 2004년도에는 보조사업의 비중이 93.1%로 압도적이었으나 2005년도에 자체사업의 비중이 증가하기 시작하였다. 이는 정부에서 지원하는 분권교부세를 장애인복지 자체사업에 편성하였으며 그에 따라 자체사업의 비율이 증가한 것임을 알 수 있다.

<표21> 장애인복지예산의 연도별 구분

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율	국고보조금	분권교부세
2004	계	16,871,712	100.0	9,342,196	
	보조사업	15,700,712	93.1	9,342,196	
	자체사업	1,171,000	6.9		
2005	계	18,783,954	100.0	3,946,895	6,425,165
	보조사업	6,304,767	33.6	3,946,895	
	자체사업	12,479,187	66.4		6,425,165
2006	계	23,611,466	100.0	4,456,654	7,810,609
	보조사업	7,128,321	30.2	4,456,654	
	자체사업	16,483,145	69.8		7,810,607
2007년	계	36,247,508	100.0	11,141,625	11,405,083
	보조사업	16,726,058	46.1	11,141,625	
	자체사업	19,521,450	53.9		11,405,083

○ 장애인복지 보조사업에는 프로그램 및 대상자지원이 64.5%로 가장 큰 규모를 보이고 있으며 2006년도까지는 그 사업 내용이 장애인생활안정지원사업비로만 편성되어 있었다. 그러나 2007년도 예산안에는 다양한 장애인복지사업이 추가로 편성되어 있어 혜택을 받을 수 있는 장애인의 대상 범위가 확대될 것으로 보인다.

○ 그러나 기능보강 및 장비구입이 34.4%에 다다르며 그 내용이 재활 및 생활시설 기능보강으로 예산이 편성되어 있어 지나치게 기능보강에만 치중하고 있는 것은 아닌지 의문스럽다.

<표22> 장애인복지 보조사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006		2007
	총 예산액(A)	15,700,712	6,304,767	7,128,321	비율	16,726,058
	국고보조금(B)	9,342,196	3,946,895	4,456,654		11,141,625
	(B/A)%	59.5	62.6	62.5		66.6
기관운영비지원	장애인복지시설운영지원	18,686,114	72,930	75,150	1.1	91,935
	장애인정보화지원센터운영지원	78,000				
	장애인직업재활시설확충지원	634,506	213,820			
	소계	19,398,620	286,750	75,150		91,935
프로그램 및 대상자지원	장애인생활안정지원사업비	3,122,892	3,717,909	4,600,135	64.5	12,637,163
	여성장애인역량강화사업					20,000
	장애인선택적복지사업(장애인 활동보조사업)					1,166,388
	장애인복지 일자리지원사업					36,840
	장애인주민자치센터 도우미지원사업					507,960
	장애인 주택개조사업					11,400
	소계	3,122,892	3,717,909	4,600,135		14,379,751
기능보강 및 장비구입	장애인지역사회재활시설기능보강	904,000		370,000	34.4	
	장애인생활시설기능보강	1,353,200	2,300,108	1,855,240		1,985,000
	장애인직업재활시설 기능보강			227,796		148,572
	소계	2,257,200	2,300,108	2,453,036		2,133,572

○ 장애인복지 자체사업은 기관운영비지원에만 94%인 150억여원을 편성하였으며 이에 반해 프로그램 및 대상자 지원은 1%, 기능보강 및 장비구입은 2%, 인건비 및 수당은 3%로 한쪽에만 지나치게 편중되어 있음을 알 수 있다.

○ 또한 기관운영비지원에 있어서도 장애인복지시설 운영지원이 자체사업 총 예산액 대비 91.2%를 차지하고 있어 기관운영비 지원에 있어서도 특정 분야에만 지원되고 있다.

○ 보조사업 내의 기능보강으로 편성되어 있던 장애인 지역사회재활시설 기능보강비가 2005년도 자체사업에도 편성되어 있으며 보조사업과 자체사업을 합할 경우 매년 기능보강사업을 하고 있는 것으로 나타났다.

○ 2005년도 보건복지부 「장애인 지역사회재활시설 운영현황」을 살펴본 결과, 대전시는 장애인의료재활 시설이 고작 1개소이며 종사자는 12명으로 수요를 충족하기에 매우 부족한 상황인 것으로 나타났다. 기존의 시설을 기능보강하는 방식에만 치중할 것이 아니라 장애인의 근접성을 강화하고 이용인원을 확대하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다.

<표23> 장애인복지 자체사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006		2007
	총 예산액(A)	1,171,000	12,479,187	16,483,145	비율	19,521,450
	분권교부세(B)	—	6,425,165	7,810,607		11,405,083
	(B/A)%	—	51.5	47.4		58.4
기관운영비지원	장애인복지시설 운영지원		10,530,613	15,044,275	94.0	17,132,386
	체육재활원 운영위탁	195,000	200,000	207,110		251,064
	시립산성복지관 운영위탁			12,000		12,000
	1588장애인상담전화센터	47,000				
	장애인생활시설특별지원	77,000	77,000	85,030		74,580
	장애아동탁아방운영비	80,000	70,000	66,000		66,000
	서구장애인아동재활센터운영비	70,000	70,000	70,000		71,120
	장애인보호작업장(행복원)	6,000	6,000			
	가나교육원특수원(주간보호시설)	5,000	5,000			
	대전자립지원센터(주간보호시설)	5,000	5,000	5,000		5,000
	사랑의 집(공동생활가정운영시설)	5,000	5,000			
	대덕구 장애아동재활시설센터 운영지원					47,400
	소계	490,000	10,968,613	15,489,412		17,659,550
프로그램 및 대상자지원	여성장애인 가사도우미사업		35,000	37,850	1.0	38,460
	청각장애인 인공달팽이관 수술 및 아동재활교육비지원		121,000	127,000		100,000
	소계	—	156,000	164,850		138,460
기능보강 및 장비구입	장애인휠체어리프트유지관리비	20,400	20,400	18,000	2.0	18,000
	리프트장착 특장차 구입	160,000				
	장애인복지관 및 체육재활원 화장실 비데설치	4,800				
	체육재활원 시설개보수			250,000		
	시립산성주민복지관 시설개보수			30,000		
	장애인 지역사회재활시설 기능보강		883,334	33,000		1,000,000
	소계	185,200	903,734	331,000		1,018,000
인건비 및 수당	시립산성종합복지관종사자 특별수당	37,200			3.0	
	시립장애인복지관종사자특별수당	37,200	74,400			
	시 위탁시설 종사자 특별수당			74,400		88,800
	장애인시설종사자특별수당	389,400	376,400	423,480		581,640
	소계	463,800	450,800	497,880		670,440

3) 여성복지

(1) 여성복지 현황

- 2005년 12월 말 기준으로 대전시 여성인구는 총 72,871명으로 전체 인구 대비 49.8%를 차지한다.
- 여성가구원의 분포도를 살펴본 결과, 가구주가 배우자인 경우가 64%로 가장 많았으며 여성 본인인 경우는 28%였다.

<표24> 여성 가구원 유형

(단위 : 명, %)

항목	빈도	비율(%)
가구주 본인	585	28.0
배우자	1,337	64.0
자녀	106	5.1
손자녀	34	1.6
가구주의 부모	24	1.1
기타	2	0.1
합계	2,088	100.0

· 대전시 지역사회복지계획, 2006년

- 대전시 지역사회복지계획의 여성복지실태조사에 의하면, 여성의 삶의 질 향상을 위한 우선순위를 묻는 질문에 직업취업이 가장 높았으며 그 다음으로 건강관리, 자녀보육인 것으로 나타났다.
- 이러한 순위는 최근 여성의 취업 요구가 높아지고 있음에도 불구하고 여성의 직장생활이 가사와 육아, 그리고 불안한 비정규직으로 인한 사회현실을 반영하고 있는 것이라고 볼 수 있다.
- 특히, 대전시 기초생활보장 수급자 중 기타(일반)가구 다음으로 모·부자가구 분포가 22.7%로 높았으며 가장 시급한 여성복지 대상자에서도 27.5%로 가장 높은 비율을 보였다. 이들의 경우는 일반 가정에 비해 사회경제적 격차가 더 크게 발생할 것으로 추측된다.
- 또한 폭력(성폭력, 가정폭력)피해 여성에 대한 시급성도 20.2%로 나왔으며 여성복지사업 필요성 정도에서는 오히려 성폭력상담소가 가장 높았다.

<표25> 가장 시급한 여성복지 대상자

(단위 : 명, %)

항목	빈도(명)	비율(%)
여성노인	344	15.7
여성장애인	445	20.2
모자가족	605	27.5
농촌여성	40	1.8
근로여성	300	13.6
가정폭력 및 피해여성	321	14.6
성폭력 피해여성	122	5.6
기타	21	1.0
합계	2,198	100.0

(2) 여성복지예산편성 현황

- 여성복지예산은 사회복지분야별 예산 중 2007년도 청소년육성예산을 제외하고는 가장 적은 예산규모이다.
- 2004년~2006년에 자체사업의 비중이 증가추세를 보이다가 2007년에 급격히 감소하였는데 이는 국고보조금과 분권교부세가 꾸준한 증가추세를 보이고 있음에도 이러한 현상이 나타나는 것은 대전시의 여성복지 자체사업의 비중이 감소된 것으로 볼 수 있다.

<표26> 여성복지의 연도별 구분

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율	국고보조금	분권교부세
2004	계	1,791,840	100.0	1,094,541	
	보조사업	1,569,775	87.6	1,094,541	
	자체사업	222,065	12.4		
2005	계	2,705,565	100.0	1,446,780	321,252
	보조사업	2,001,949	74.0	1,446,780	
	자체사업	703,616	26.0		321,252
2006	계	4,180,997	100.0	1,675,295	420,550
	보조사업	2,392,822	57.2	1,675,295	
	자체사업	1,788,175	42.8		420,550
2007년	계	7,157,713	100.0	1,727,782	615,921
	보조사업	5,958,550	83.2	1,727,782	
	자체사업	1,199,163	16.8		615,921

- 2004년~2006년 간 보조사업 총 예산액과 국고보조금이 큰 폭 없이 증가하다가 2007년도에 총 예산액이 30억원 정도가 급격히 증가하면서 국고보조금 비율도 30%대로 떨어진 것을 알 수 있다. 이는 대전시가 2007년도에 제3(동구) 여성회관 건립으로 30억원 정도를 편성하였기 때문이다.
- 성폭력, 성매매, 가정폭력 분야는 기관운영비지원에 주로 편성되어 있으며 모부자가정지원 프로그램 및 대상자 지원에 포함되어 있다. 그러나 여성의 직업과 취업을 지원하는 사업인 여성인적자원 개발사업은 2007년도부터 진행되고 그 외에는 특별한 사업이 진행되고 있지 않고 있음을 알 수 있다.

<표27> 여성복지 보조사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	2007
	총 예산액(A)	1,569,775	2,001,949	2,392,822	5,958,550
	국고보조금(B)	1,094,541	1,446,780	1,675,295	1,727,782
	(B/A)%	69.7	72.3	70.0	29.0
기관운영비지원	여성자원활동센터운영비(보험)	659			
	여성인력개발센터운영보조	123,292			
	여성긴급전화 1366운영	151,972	156,000	158,000	163,828
	여성복지시설운영비	483,695	자체사업이 동		
	성폭력상담소운영	105,936	105,936	112,377	112,368
	가정폭력상담소운영				104,808
	가정폭력피해자보호시설	148,514	185,848	169,940	82,600
	선도보호시설운영		348,335		
	성매매피해자지원시설운영			337,680	348,248
	성매매피해상담소운영			96,400	102,600
	소계	890,776	796,119	874,397	921,652
프로그램 및 대상자지원	여성인적자원 개발사업				76,000
	재가 모/부자가정 지원(저소득모/부자가정지원)	509,561	1,181,430	1,391,025	1,398,576
	성폭력피해자치료비지원(가정 및성폭력피해자의료비지원)	27,378	18,000	54,000	37,852
	가정성폭력 피해보호 및 재발 방지				183,470
	성매매피해자 구조지원사업			45,000	110,000
	소계	536,938	1,199,430	1,490,025	407,322
기능보강 및 장비구입	가정폭력피해자보호시설기능 보강	2,000			
	선도보호시설 기능보강	13,800		9,000	
	성매매피해자지원시설 기능보 강사업			13,000	10,000
	제3(동구) 여성회관 건립				3,221,000
	소계	15,800	-	22,000	3,231,000
인건비 및 수당	여성폭력상담실종사자 교육실 비보상	2,968	6,400	6,400	7,200

○ 여성복지 총 예산액이 다른 분야 예산액에 비해 적은데다 여성복지 자체사업의 예산액이 10억 원 정도밖에 되지 않는다. 그 내용 또한 기존 시설과 사업에 형식적으로 지원하는 방식에 그치고 있는 것으로 나타났다.

○ 보조사업과 마찬가지로 2006년도 자체사업의 예산액이 급격히 증가한 것은 6억 원을 여성회관 건축부지 매입비로 편성하였기 때문이다.

○ 여성복지분야가 여성(성)폭행보호, 모·부자가정지원, 여성인력개발로 예산편성을 한정하지 않고 대전시의 여성복지 대상자들의 욕구를 포괄적으로 지원하기 위해 향후 예산편성에 있어서 성인지적 관점으로 정책과 예산편성이 이뤄져야 할 것이다.

<표28> 여성복지 자체사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	2007
	총 예산액(A)	222,065	703,616	1,788,175	1,199,163
	분권교부세(B)		321,252	420,550	615,921
	(B/A)%	-	45.7	23.5	51.4
기관운영비지원	여성인력개발센터 운영보조		186,992	195,835	195,835
	모자보호시설 지원	1,880	2,060	1,910	900
	여성복지시설 운영 및 지원	34,800	276,044	631,160	687,740
	가정폭력피해자 보호시설지원	5,960	5,820	9,120	7,470
	소계	42,640	470,916	838,025	891,945
프로그램 및 대상자지원	여성주간행사		20,000	20,000	26,668
	모/부자가정 지원	179,425	212,700	270,150	275,550
	소계	179,425	412,700	290,150	302,218
기능보강 및 장비구입	여성회관 건축부지 매입비(동/중구)			660,000	
기타	정수물품				5,000

3) 아동보육

(1) 아동보육 현황

○ 맞벌이 가구의 증가, 핵가족화 등으로 가정 내 자녀양육 기능이 약화되었으며 여성의 경제활동에 있어서 취업중단 사유로 자녀양육이 64.9%를 차지하는 등 아동보육이 사회적으로 지원해야 할 필요성이 증대하였다.

○ 그러나 이러한 내용은 출산율을 증가하기 위한 생산성에 초점에 더 맞춰져 있을 뿐 정작 여성과 아동을 배려하지 않고 있다.

○ 부모들이 안심하고 자녀양육을 지원받을 수 있도록 일정 수준이 확보된 보육서비스를 제공하기 위해서는 보육사업의 공공성을 강화해야 하지만 여전히 양적확충에 치중하고 있다.

○ 1년 간의 보육시설 수 현황을 살펴본 결과, 국·공립, 직장보육시설, 법인시설의 신규설치는 전혀 없었으나 민간시설은 27개소, 가정보육시설은 68개소나 신규설치 되었다.

<표29> 대전시 보육시설 수 현황

(단위 : 천원, %)

구분	전반기말 현재	신규설치	폐지·휴지	후반기 말 현재
국·공립	28	-		28
법인	43	-	-	43
민간	법인외	-	3	26
	민간개인	27	16	351
부모협동	-	1	-	1
가정보육	525	68	38	555
직장보육시설	12	-	-	12

○ 2006년도 6월 말 기준, 전체 아동 대비 보육시설과 유치원 시설을 이용하는 아동은 42.1%로 2004년도 33.15%에 비해 10%가 상승하였다. 그러나 여전히 보육시설 이용아동은 전체 아동 대비 23.6%로 30%에도 못 미치고 있다.

<표30> 대전시 연령별 보육시설 이용 현황

(단위 : 천원, %)

구분	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세	합계
전체아동(A)	13,244	14,484	15,663	15,731	16,732	19,355	19,961	115,170
보육시설이용아동(B)	1,106	3,471	6,783	6,479	4,887	4,076	396	27,196
유치원이용아동(C)	-	-	-	-	3,034	6,898	11,414	21,346
이용아동 합(B+C=D)	1,106	3,471	6,783	6,479	7,921	10,974	11,810	48,542
D/A(%)	8.4	24.0	43.3	41.2	47.3	57.0	59.2	42.1

- 전체아동 : 대전광역시 기획관리실, 2006년 6월 말 주민등록인구
- 보육시설이용아동 : 여성부, 2006.6. 「보육시설 설치 및 운영 현황」
- 유치원이용아동 : 교육인적자원부, 2006, 「2004년 유치원 현황」 · 위 세 자료를 재가공 하였음.

(2) 아동보육예산편성현황

○ 아동보육분야 예산규모는 매년 꾸준히 증가하고 있으며 2007년 예산안에는 20.6%까지 증가되었다. 2005년도에는 보조사업에도 분권교부세액이 편성되어 있는 것을 알 수 있다.

<표31> 아동보육의 연도별 구분

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율(%)	국고보조금	분권교부세
2004	계	21,279,635	100.0	12,624,219	
	보조사업	18,490,993	86.9	12,624,219	
	자체사업	2,788,642	13.1		
2005	계	27,454,331	100.0	12,506,520	3,115,279
	보조사업	20,422,498	74.4	12,506,520	381,540
	자체사업	7,031,833	25.6		2,733,739
2006	계	47,525,950	100.0	23,271,139	2,566,598
	보조사업	36,343,906	76.5	23,271,139	
	자체사업	11,182,044	23.5		2,566,598
2007년	계	65,836,855	100.0	35,165,388	4,270,135
	보조사업	52,836,734	80.3	35,165,388	
	자체사업	13,000,121	19.7		4,270,135

○ 아동보육에 대한 공공성강화의 필요성이 사회적으로 확산되었으며 대전시는 다른 자치단체와 차별화된 보육정책을 추진하고자 2006년도에 보육료지원 정책을 확대하였다. 이로 인해 2005년과 2006년의 보육료지원 편성액은 확연한 차이를 보이고 있다. 또한 보육사업 종사자 인건비를 아동보육 보조사업에 편성함으로써 전체 예산액의 증가를 가져왔다.

○ 그러나 대전시는 민간시설의 안정적 운영을 위한 지원정책은 추진하고 있으나

그에 앞서 국·공립보육시설을 통한 공공성이 갖춰져야 한다는 점을 간과하고 있다.

○ 시설과 보육료에 대한 지원정책에 초점을 두고 편성됨으로 인해 프로그램 및 대상자지원과 범위를 확대한 아동복지적 측면의 정책은 소외되고 있는 것으로 보인다.

<표32> 아동보육 보조사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006		2007
	총 예산액(A)	18,490,993	20,422,498	36,343,906	비율	52,836,734
	국고보조금(B)	12,624,219	12,506,520	23,271,139		35,165,388
	(B/A)%	68.3	61.2	64.0		66.6
기관운영비지원	아동학대예방센터 운영비	151,590	자체사업이 동		4.7	
	결연기관운영(한국복지재단)	121,590	자체사업이 동			
	가정위탁지원센터 운영	84,318				
	보육정보센터관리사업	120,000	120,000	126,000		151,000
	시립어린이집 위탁운영비	167,400	263,000	263,000		320,000
	대전여성문화회관 어린이집 위탁운영비	51,840	169,000	169,000		169,000
	으능정이 어린이집					130,000
	아동시설 운영지원	3,421,835	288,000	504,000		2,022,300
	보육시설차량운영비		3,285	9,000		4,211
	민간시설 교재교구비		587,843	637,500		507,539
	민간시설 유아반 기본보조금					1,323,000
	민간시설 영아반 지원					9,311,228
	소계	4,118,573	1,431,128	1,708,500		13,938,278
프로그램 및 대상자지원	가정위탁상해보험료지원				0.5	26,500
	보육사업 운영	7,410,512	10,994,589			
	아동건전육성	832,693	1,280,576	108,860		433,531
	보육교사 보수교육지원		55,326	61,500		62,430
	보육시설 평가인증 지원					301,500
	소계	8,243,205	12,330,491	170,360		823,960
보육료지원	저소득아동보육료	3,343,589	2,618,084	9,927,150	44.1	19,120,638
	만5세아보육료	1,576,967	1,237,776	4,434,063		4,886,495
	장애아 무상보육료	131,036	298,164	1,179,233		1,701,177
	두자녀보육료		319,355	434,465		1,119,740
	입양아 무상보육료			50,826		57,435
	소계	5,051,592	4,473,379	16,025,737		26,885,485
기능보강 및 장비구입	보육시설 개보수비(기능보강)	28,710		22,500	10.1	
	보육시설 기능보강	74,353	2,187,500	1,452,789		1,862,400
	대전보육정보센터 및 청소년 쉼터 조성 리모델링/시설비/ 시설부대비			1,459,402		
	아동복지시설기능보강사업	306,404		732,948		536,286
	소계	409,467	2,187,500	3,667,639		2,398,686
인건비 및 수당	보육사업 종사자 인건비			14,771,670	40.6	8,790,324
기타	결연기관 다기능사무기기구입	1,250				

○ 아동보육 보조사업에 편성되어 있던 시설지원이 자체사업으로 변경되었으며 아동복지시설운영사업이 2006년도부터 분권교부세사업으로 편성되면서 자체사업 예산액의 66.7%가 기관운영비지원으로 편성된 것으로 보인다.

○ 또한 셋째아 보육료를 지원하는 영유아 보육 수범도시 육성과 토·일요일, 방학 중 급식지원을 신규사업으로 추진함으로써 보육정책에 대한 노력이 보이는 것은 사실이다. 그러나 기본적으로 사회적 안전망이 확충되지 않은 상황에서 지원만을 확대하는 것은 결코 바람직하지 않을 것이다.

<표33> 아동보육 자체사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006		2007
	총 예산액(A)	2,788,642	7,031,833	11,182,044	비율	13,000,121
	분권교부세(B)		2,733,739	2,566,598		5,460,014
	(B/A)%	-	38.9	23.0		42.0
기관운영비지원	아동보호전문기관 운영		151,590	437,748	66.7	517,523
	결연기관운영(한국복지재단)		121,496	127,654		173,798
	가정위탁지원센터운영		84,318	104,367		134,706
	시청어린이집 민간위탁	151,869	168,194	162,873		165,479
	시청어린이집 증축시설 교재교구비			8,000		
	여성문화회관 시립어린이집 민간위탁	30,000				
	아동복지시설 지원	292,627	3,727,023	4,823,385		5,333,423
	보육시설지원	1,737,609	1,784,390	1,794,978		2,529,046
	보육시설 평가인증 통과시설 지원					142,000
	아동학대예방 홍보간판	1,000				
	소계	2,213,105	6,037,011	7,459,005		8,995,975
프로그램 및 대상자지원	소년소녀가장제례비	4,800			34.9	
	아동건전육성		236,358	131,394		149,607
	영유아보육 수범도시 육성		699,590	1,902,588		1,708,725
	아동급식지원			1,865,078		2,429,018
	소계	4,800	935,948	3,899,060		4,287,350
기능보강 및 장비구입	시립어린이집 축대공사			40,000	1.1	
	여성문화회관 어린이집 보육실기능보강			8,000		
	어린이회관건립 기본조사 설계비					20,000
	(구)충남도여성회관 리모델링	503,150				
	대전여성문화회관 실외놀이터 설치 및 주방이전설치		25,000			
	특수보육시설 설치기능보강비	63,000	25,000			
	소계	566,150	50,000	48,000		20,000
기타	시청어린이집 조경수수목 및 잔디관리	3,087	7,224	8,000	0.07	4,000
	프린터구입					1,300
	시청어린이집 물품취득비	1,500	1,650			
	소계	4,587	8,874	8,000		5,300

3) 노인복지

(1) 노인복지현황

○ 2005년 말 기준 대전시의 전체 인구 수 대비 노인 인구 수가 7%로 10만여 명에 이르고 있으며 매년 인구 수가 증가하는 추세이다.

<표34> 대전시 노인 인구 증가추이

(단위 : 명, %)

구분	총 인구(05.12.31)	2004년	2003년	2002년
노인인구 수	102,300	95,099	89,601	84,813
전체 인구 수	1,459,282	1,443,471	1,438,778	1,424,844
전체 인구 대비(%)	7.0	6.5	6.2	6.0

○ 기초생활보장 일반수급자 중 61세 이상인 노인인구 수 현황을 살펴본 결과, 대전은 전체 인구수 대비 전국 평균인 31%보다 10% 낮은 22%로 나타났다.

<표35> 기초생활보장 일반수급자 중 61세 이상 현황

(단위 : 명, %)

구분	총계	61세 이상	비율(%)
2004년 전국 평균	1,337,714	417,643	31.2
대전	37,384	8,351	22.3

○ 노인 인구의 지속적인 증가와 노인수발의 사회적 역할이 필요함에도 불구하고 노인주거 복지시설 및 노인의료복지시설은 매우 부족한 상황임.

○ 전국 평균 노인인구 대비 시설 충족율은 0.9%이며 대전의 경우 1.6%임.

<표36> 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설

(단위 : 개소, 명)

시·도	노인인구 대비 시설 충족율 (B/A)	65세 이상 노인인구 (A)*	합 계			무 료 시 설			실 비 시 설			유 료 시 설		
			시설 수	입소인원		시설수	입소인원		시설 수	입소인원		시설 수	입소인원	
				정원	현원(B)		정원	현원		정원	현원		정원	현원
합계	0.9%	4,324,780	865	48,461	37,722	425	26,808	22,639	192	6,465	4,728	248	15,188	10,355
대전	1.6%	99,811	33	1,986	1,628	15	869	832	5	189	139	13	928	657

· 보건복지부, 2006년 노인복지시설현황 재구성/ (*)표시는 2005.12.31 주민등록인구기준임.

(2) 노인복지예산편성현황

○ 노인복지예산은 전체 사회복지예산 규모 대비 14%를 차지하고 있으며 사회복지와 아동보육 다음으로 높은 예산규모를 보이고 있다.

○ 노인복지 사업예산 총 액은 큰 변동 없이 증가추세를 보이고 있음에도 2005년은 보조사업과 자체사업의 비중이 바뀐 것을 알 수 있는데 노인시설보호가 자체사업으로 이동하면서 자연스럽게 보조사업이 감소한 것으로 추측된다. 이는 자치단체가 분권교부세 신설에 있어서 적극적인 대처를 취하기보다는 기존의 예산액을 이동시키는 수동적인 조치를 취한 것으로 보인다.

<표37> 노인복지의 연도별 구분

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율(%)	국고보조금	분권교부세
2004	계	24,029,851	100.0	11,533,396	
	보조사업	18,832,830	78.4	11,533,396	
	자체사업	5,197,021	21.6		
2005	계	28,521,940	100.0	5,785,620	7,807,284
	보조사업	8,864,354	31.1	5,785,620	
	자체사업	19,657,586	68.9		7,807,284
2006	계	37,067,701	100.0	7,656,335	8,096,755
	보조사업	19,069,768	51.4	7,656,335	
	자체사업	17,997,933	48.6		8,096,755
2007년	계	44,516,702	100.0	12,105,997	8,303,729
	보조사업	20,165,042	45.3	12,105,997	
	자체사업	24,351,660	54.7		8,303,729

○ 2005년에 기관운영비지원사업이 자체사업으로 대부분 변경됨으로써 2006년도 보조사업은 프로그램 및 대상자지원으로 예산이 편성되어 있으며 이 중에서도 경로연금 55억 원과 교통수당지급 67억 원이 대부분이다.

○ 2007년 예산안은 노인도우미바우처, 독거노인도우미파견 등 다양한 사업을 새롭게 추진하는 것은 긍정적이나 오히려 프로그램 및 대상자지원사업의 규모는 감소한 것을 알 수 있다. 결국 새로운 사업을 추진하기 위해 전체 예산을 늘리기보다는 기존의 사업을 감소한 것이다.

○ 또한 노인복지사업에 장애아가족 자녀양육지원사업, 아이돌보미 사회적일자리 사업은 여성복지나 아동보육에 포함되어야 할 사업이 노인복지 보조사업에 편성되었다는 것은 노인복지사업에 대한 정책방향과 계획 없이 이뤄졌다고밖에 볼 수 없다.

<표38> 노인복지 보조사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	비율	2007
	총 예산액(A)	18,832,830	8,864,354	19,069,768		20,165,042
	국고보조금(B)	11,533,396	5,785,620	7,656,335		12,105,997
	(B/A)%	61.2	65.3	40.1		60.0

기관운영비지원	노인보호전문기관 운영비(노인학대예방센터)		93,750	132,000	1.4	166,500
	건강가정지원센터운영			140,000		162,500
	결혼이민자가족지원센터운영지원					43,410
	노인시설보호	5,846,068				
	소계	5,846,068	93,750	272,000		372,410
프로그램 및 대상자지원	시니어클럽 사업개발비			30,000	78.2	30,000
	노인자원봉사 박람회 개최					100,000
	노인일자리 박람회 지원	115,000	92,720	97,280		123,538
	아이돌보미 사회적일자리사업					102,380
	장애아가족 자녀양육지원사업					145,000
	재가노인지원	8,984,220				
	- 경로연금		5,027,066	5,577,982		4,305,088
	- 노인일자리사업		1,114,368	2,439,000		4,504,892
	교통수당지급		자체사업이 동	6,760,628		
	시장형사업초기투자비					100,000
	독거노인도우미파견					1,219,200
	노인도우미바우처					1,271,294
	실비입소이용료지원					492,684
	소계	90,992,220	6,234,154	14,904,890		12,394,076
기능보강 및 장비구입	노인복지회관 신축/감리비/시설부대비	1,300,000			20.4	
	노인시설기능보강사업	2,587,542	984,064	788,106		3,002,258
	실비전문요양시설 신축		1,552,386	3,104,772		
	소계	3,887,542	2,536,450	3,892,878		3,002,258

○ 노인복지 자체사업의 기관운영비지원이 83.3%로 장애인복지 자체사업의 기관운영비지원 94% 다음으로 비율이 가장 크다. 또한 이 중에서도 노인시설보호가 기관운영비지원 총 예산액 대비 66%, 자체사업 예산액 대비 54%를 차지하고 있다.

<표39> 노인복지 자체사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	2007
	총 예산액(A)	5,197,021	19,657,586	17,997,933	24,351,660
	분권교부세(B)		7,807,284	8,096,755	8,303,729
	(B/A)%	-	39.7	45.0	34.1
기관운영비지원	노인복지시설(술도라도센터) 지원		250,000	250,000	250,000
	시니어클럽 운영비			750,000	
	시 노인복지회관 운영			300,000	330,000
	노인복지시설지원	380,670	470,790	606,350	798,950
	재가노인지원		3,761,353	3,360,029	15,196,096
	노인시설보호		8,429,996	9,722,127	
	노인복지개인시설운영지원				40,000
	소계	380,670	12,912,139	14,988,506	16,615,046

프로그램 및 대상자지원	경로목욕권지급(국민기초수급자)	122,850	128,860	135,644	1.9	148,328
	경로진료비 지원	42,567	42,567	61,640		76,176
	보청기시술(국민기초수급자)	12,500	12,500	16,000		16,000
	교통수당지급	4,348,578	5,815,604			7,364,304
	유산균음료배달	39,891	49,655	62,849		66,846
	노인연합회경로식당 무료급식	45,965	45,965	48,960		48,960
	노인 개안수술(백내장)비 지원			20,000		16,000
	소계	4,612,351	6,095,151	345,093		7,736,614
기능보강 및 장비구입	노인복지회관건축(05년 부지매입, 06년 건축,정문부지매입비, 감리비,시설부대비)		71,309	2,664,334	14.8	
	경로당 신축	104,000				
	경로당 증/개축	100,000				
	재가복지시설 기능보강		68,190			
	동구 다기능 노인종합복지회관		735,000			
	소계	204,000	874,499	2,664,334		
인건비 및 수당	노인복지회관종사자 특별수당		24,000			
기타	자산및물품취득	1,800				

(4) 청소년육성

○ 청소년육성분야는 사회복지분야 중에 60억 정도인 1.9%로 가장 낮은 비율을 보이고 있다. 또한 자체사업의 비중이 계속적으로 낮아지고 있으며 보조사업 내에 국고보조금과 분권교부세가 함께 책정되어 있다.

<표40> 청소년육성의 연도별 구분

(단위 : 천원, %)

연도	구분	예산액	비율(%)	국고보조금	분권교부세
2004	계	2,369,451	100.0	161,000	(양)70,000
	보조사업	1,262,721	53.3	161,000	70,000
	자체사업	1,106,730	46.7		
2005	계	2,934,801	100.0	272,435	
	보조사업	1,483,141	50.5	272,435	
	자체사업	1,451,660	49.5		
2006	계	4,518,732	100.0	5,000	112,500
	보조사업	3,371,832	74.6	5,000	112,500
	자체사업	1,146,900	25.4		
2007년	계	6,026,043	100.0	5,000	112,500
	보조사업	4,919,667	81.6	5,000	112,500
	자체사업	1,106,376	18.4		

○ 청소년육성 보조사업은 기관운영비지원에 51%인 17억여 원, 그 다음으로 기능보강 및 장비구입이 23.5%로 예산이 편성되어 있는 것으로 보아 청소년에게 현금·현물방식으로 직접 지

원하기보다는 시설을 통해 지원하는 사업이 많은 것을 알 수 있다.

○ 또한 문화축제나 수련활동의 형태로 프로그램 및 대상자 지원이 이뤄지기 때문에 다양한 청소년층의 참여를 이끌어내기 쉽지 않을 것이며 또래문화에서 공유되거나 도움받는데에 한계가 있을 것으로 보인다.

○ 2006년부터는 청소년운영위원회 및 정책토론회 등 청소년복지에 대한 논의구조를 확장할 수 있는 통로를 마련했다는 점에서 매우 긍정적이다.

<표41> 청소년육성 보조사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006		2007
	총 예산액(A)	1,262,721	1,483,141	3,371,832	비율	1,547,835
	국고보조금(B)	161,000	272,435	5,000		5,000
	분권교부세)(C)	양)70,000		112,000		112,000
	(B+C/A)%	18.3	18.4	3.5		7.6
기관운영비 지원	학력비인정 비정규학교지원	30,000	35,000	35,000	51.0	26,250
	폭력추방지역협의회 운영 및 활동지원					95,000
	청소년문화존					200,000
	청소년활동진흥센터					402,967
	청소년종합상담실 운영	238,875	231,520	672,550		897,100
	일시청소년쉼터운영					236,000
	건강성가치관 교육 및 체험시 설운영					200,000
	단기청소년쉼터운영					305,000
	청소년 쉼터(여자,남자)운영	209,000	229,000	305,000		
	중장기 청소년쉼터운영			120,000		90,000
	청소년 드롭인센터운영(가출 청소년보호센터)	84,000	100,000	200,000		
	청소년자원봉사센터	288,000	310,620	316,876		
	청소년공부방 운영	70,000	70,000	70,000		70,000
	소계	919,875	976,140	1,719,426		2,722,317
프로그램 및 대상자지원	연말연시 어려운 청소년 위문	2,000	2,000	2,000	21.4	2,000
	연말연시 장한청소년 포상		1,000	1,000		1,000
	부모교실 운영	20,000	20,000			
	공공수련시설 프로그램 운영	20,000	20,000	20,000		156,000
	비정규학교 청소년문예행사	10,200	10,000	6,000		
	공공청소년수련시설 프로그램 운영비	51,000	51,000	57,000		42,900
	특별지원청소년 복지지원		215,625			
	청소년 방과후활동 지원			525,000		3,000
	근로청소년 문화축제	16,000	16,000	16,000		
	청소년시범수련활동	10,000	10,000	10,000		
	어려운청소년 자연체험활동	16,000	16,000	16,000		
	연말연시 수련거리운영	12,000	14,000	14,000		14,000
	고3청소년 사회적응프로그램	30,000	30,000	30,000		
	청소년 정책 지역토론회		8,500			10,000
	가출청소년의료비 지원	40,000				
	청소년어울마당 운영	25,000	25,000	25,000		23,745

	배움터지킴이(스쿨폴리스)운영					225,000
	소계	252,200	419,125	722,000		520,545
기능보강 및 장비구입	청소년수련마을(04년강당기자 재, 06년부터 생활관건립공사, 감리비,시설부대비)	24,396		794,126	23.5	1,200,000
인건비 및 수당	공공청소년수련시설 지도자배치	60,000	60,000	104,440	3.3	135,000
	청소년지도위원 연수	6,250	7,876	7,880		
	소계	66,250	67,876	112,320		135,000
기타	공공수련시설청소년운영위원회				0.7	145,000
	청소년운영위원회 지원			14,000		3,000
	청소년특별회의의 구성운영, 지 역포럼			10,000		10,000
	소계	51,000	51,000	24,000		158,000

○ 청소년육성 자체사업에 있어서 청소년수련시설운영 위탁금이 전체 사업비 중 88.6%를 차지하고 있으며 이로 인해 2007년도 자체사업에는 청소년수련시설, 유해환경감시 외에는 다른 사업에 예산이 편성되어 있지 않은 것을 알 수 있다.

<표42> 청소년육성 자체사업별 예산내역

(단위 : 천원, %)

구분	사업명	2004	2005	2006	2007
	총 예산액(A)	1,106,730	1,451,660	1,146,900	1,106,376
기관운영비지 원	청소년수련시설운영 위탁금	947,930	1,006,660	1,016,000	1,028,376
	청소년쉼터(남자)운영	50,000	70,000		
	가출청소년 긴급구난처운영		20,000	25,000	
	청소년공부방 도서구입비	7,000		7,000	
	소계	1,004,930	1,096,660	1,048,000	1,028,376
프로그램 및 대상자지원	청소년유해환경감시단 운영	76,300	76,300	78,000	7.6
	청소년가족 하이킹	7,500		7,500	
	소계	83,800	76,300	85,500	78,000
기능보강 및 장비구입	청소년수련마을	18,000		13,400	1.2

5. 분권교부세 실시 이후 예산 변화 추이

○ 여성장애인 가사도우미사업 운영지원, 청각장애인인공달팽이관 수술지원, 여성주간행사, 아동건전육성 외에는 분권교부세 실시 이후 보조사업에서 자체사업으로 변경된 사업들이다. 분권교부세가 지원되는 사업은 총 21개로 이들의 예산 편성액의 추이를 살펴보았다.

○ 분권교부세가 처음으로 시행된 2005년도에 예산이 삭감된 사업은 3개로 여성복지시설 운영비, 재가노인지원이다. 가장 많이 삭감된 재가노인지원은 58.3%, 여성복지시설 운영비는 51.4%이다.

○ 2004년과 2005년의 편성액이 동일한 사업은 9개로 사회복지정보센터운영, 지역봉사, 사회복지시설공익근무요원, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지전담공무원업무보조 공익요원인건비, 푸드뱅크장비구입, 아동학대예방센터 운영비, 가정위탁지원센터 운영, 결연기관운영(한국복지재단)이다.

○ 청각장애인 인공달팽이관 수술지원과 여성주간행사는 2005년도에 처음으로 시행된 사업으로 편성액이 증가하지 않았으며 아동건전육성은 2006년도에 작년 대비 44.4%, 재가복지봉사센터운영은 38.2% 감소하였다.

<표43> 분권교부세 지원 사업 예산변화 추이

(단위 : 천원, %)

구분	내용	2004	2005	2006	2007
사회복지	사회복지정보센터운영	43,620 13,086	43,620 13,086	44,930 22,568	44,930 -
	사회복지관 운영	2,820,060 846,018	3,191,808 957,547	1,818,639	1,959,696 1,061,953
	재가복지봉사센터운영		842,940 252,885	520,937	
	쪽방생활지원	73,840 36,920	95,164 47,582	98,019	98,019 56,360
	지역봉사	43,431 38,605	43,431 38,605	48,391	46,008 40,896
	사회복지시설공익근무요원	102,900 102,900	102,900 102,900		
	사회복지전담공무원인건비	2,240,900 2,240,900	2,240,900 2,240,900		
	사회복지전담공무원업무보조 공익요원인건비	69,552 69,552	69,552 69,552		
	푸드뱅크장비구입	5,200 2,600	5,200 2,600	1,300 1,300	
장애인복지	여성장애인 가사도우미사업 운영지원		35,000 14,000	37,850	38,460 11,023
	장애인복지시설운영지원	9,686,114	10,530,613 6,116,165	150,442,275	17,132,386 10,700,940
	청각장애인인공달팽이관 수술지원		100,000 30,000	100,000	100,000 50,000
여성복지	여성인력개발센터 운영보조	123,292 102,743	186,992 143,840	195,835 99,875	195,835 101,652
	여성주간행사		20,000 15,625	20,000 20,000	26,668 26,668
	여성복지시설 운영비	483,695 52,968	235,124 161,787	589,550 300,675	635,710 487,601
아동보육	아동학대예방센터 운영비	151,590 60,748	151,590 75,795	437,748	517,523 259,616
	가정위탁지원센터 운영	84,318 42,159	84,318 42,159	104,367	134,706 67,353
	결연기관운영(한국복지재단)	121,496 60,748	121,496 60,748	127,654	173,798 86,899
	아동건전육성		236,358 197,855	131,394	149,607 82,355
노인복지	재가노인지원	8,984,220	3,761,353	3,360,029	15,196,096

		5,846,078	1,814,156		8,142,345
	노인시설보호	5,846,068	8,429,996	9,722,127	11,071,428
		4,092,247	5,714,033		6,936,359

· 2006년도에는 분권교부세액이 사업별로 정리되어 있지 않음

6. 사회복지예산의 문제점

1) 분권교부세 실시 후 소극적 대처

지난 2004년에 정부혁신지방분권위원회가 「국고보조금 정비방안」을 최종 확정하는 것을 시작으로 2004년 12월에 지방교부세법을 개정한 분권교부세가 신설되었다. 이에 따라 2005년부터 정부는 149개 이양사업에 대해 분권교부세만을 교부하였다.

그러나 국고보조금 지방이양사업 전체 149개 사업 중 보건복지부는 67개소로 전체 44.96%이며 이양규모는 958,049백만원 중 595,854백만원으로 전체 62.19%를 차지하고 있다. 참여정부의 지방분권 로드맵은 결국 분배의 원칙을 가장 살려내야 하는 복지사업을 제일 먼저 지방으로 이양한 것이며 이로 인해 지방분권 정책에 충분히 준비하지 못 했거나 재정자립도가 높지 않은 지방정부의 부담은 클 수밖에 없었다.

그러나 이에 대처하는 지방정부 또한 복지마인드를 구축하고 예산을 편성하는 데에 적극적으로 대처하지 않았다. 분권교부세가 신설되는 2005년도부터 예산증가율이 13.1%, 42.8%, 20.8%로 많은 변동을 보였다. 또한 분권교부세사업으로 변경되어 보조사업에서 자체사업으로 이동한 사업이 발생했을 경우에 그에 따른 신규사업 개발하거나 기존 사업의 규모가 확장되는 방식을 활용하기보다는 단순히 보조사업에서 자체사업으로 예산편성이 변하는 정도에 그치고 있다.

2) 시설투자(기관운영비지원, 기능보강)에 예산편중

기관운영비가 국고보조금 지방이양사업 67개 중 32개를 차지하면서 2005년도에 자체사업으로 변경되었으며 복지기관에서는 운영비 삭감여부를 놓고 긴장이 고조된 적이 있었다. 또한 실제로 분권교부세 실시 이후 지원금이 삭감되었거나 제때 지급해주지 못한 자치단체가 발생하여 복지기관에서는 사업진행에 어려움을 겪었다는 사례도 있었다.

사회복지시설은 각 대상별, 사업내용별로 지역사회에 근거하여 주민의 삶의 질을 향상시키고자 복지서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있기 때문에 안정적인 운영비 지급이 되어야 한다. 그러나 영령탑이전 보훈공원조성비가 12억, 장애인생활시설기능보강 18억, 보육정보센터 조성 14억, 노인복지회관건축 26억, 여성회관 건축 30억원 등 기관운영비가 매년 20%씩, 기능보강 및 장비구입비가 매년 5%씩, 총 25%가 시설투자에 사용되고 있다.

지역사회의 요구에 의한 신축과 기능보강이라면 지역 주민의 참여도를 높이고 복지서비스의 질을 향상시켜야하지만 지역주민과의 접근성도 떨어지면서 건물 크기만 큰 복지시설의

건립은 지양해야 할 것이다.

<표44> 사회복지예산 대비 기관운영비지원 현황 (단위 : 천원, %)

구분	2004	2005	2006	2007
사회복지	5,278,834	5,495,976	3,873,117	4,175,668
장애인복지	19,888,620	11,255,363	15,564,562	17,751,485
여성복지	933,416	1,267,035	1,712,422	1,813,597
아동보육	6,331,678	7,468,139	9,167,505	22,934,253
노인복지	6,226,738	13,005,889	15,260,506	16,987,456
청소년육성	1,924,805	2,072,800	2,767,426	3,750,693
시설투자비 총 합(A)	40,584,091	40,565,202	48,345,538	67,413,152
사회복지예산 총 합(B)	162,282,411	184,922,362	261,787,354	319,740,926
A/B(%)	25.0	21.9	18.5	21.1

<표45> 사회복지예산 대비 기능보강 및 장비구입비 (단위 : 천원, %)

구분	2004	2005	2006	2007
사회복지	5,200	5,200	462,050	230,000
장애인복지	2,442,400	3,203,842	2,784,036	3,151,572
여성복지	15,800		682,000	3,231,000
아동보육	965,617	2,237,500	3,715,639	2,418,686
노인복지	4,091,542	3,410,949	5,769,106	3,002,258
청소년육성	42,396		807,526	1,200,000
시설투자비 총 합(A)	7,562,955	8,857,491	14,220,357	13,233,516
사회복지예산 총 합(B)	162,282,411	184,922,362	261,787,354	319,740,926
A/B(%)	4.7	4.9	5.4	4.1

3) 사회·경제적 격차에 내몰린 차상위계층을 배려하지 않는 정책

최근 사회양극화현상이 심화되면서 소득인정액이 최저생계비보다 약간 높기 때문에 국민 기초생활보장법의 보호를 받지 못 하여 언제든지 절대빈곤층으로 내몰릴 가능성이 있는 차상위계층이 증가하고 있다. 이들은 주거의 불안정, 의료취약, 비정규직 고용불안정으로 인해 다각적 측면에서 빈곤의 위협을 경험하고 있다.

그러나 사회복지지원은 재가 모/부자가정 지원, 생계급여, 저소득아동보육료 등 저소득(국민기초생활수급자)층과 특정 대상자들을 중심으로 복지혜택을 제공하고 있다. 최근 대전시가 보육료지원에 있어서 두자녀보육료지원과 같이 대상자의 범위를 확대하는 정책에 있어서 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 또한 이제는 더 이상 저소득층에게도 생계급여를 충분히 지원해주는 것으로는 사회문제해결이 충분하지 않으며 더불어 의료·교육 등의 공공성을 강화하는 사회안전망 구축을 정책에 반영하여 추진하지 않으면 문제를 해결할 수 없다.

7. 제안

1) 공적인프라 구축 강화를 위한 예산확보

우리나라의 2001년 사회복지비 지출은 국내총생산(GDP)은 8.70% 수준으로 스웨덴 31.47%, 덴마크 30.1% 등 유럽 선진국에 비해서 3분의 1에도 미치지 못 하고 있다.

2007년 예산안을 기준으로 보건의료예산은 25,124,460천원으로 전체 일반회계예산 대비 1.6%이며 사회복지분야는 294,616,466천원으로 일반회계예산 대비 18.7%를 차지하고 있다.

현재 사회복지분야예산이 시설투자비와 저소득층 지원금 외에 사회양극화 해소를 위한 공적인프라구축을 강화하기 위해서는 예산확보가 우선되어야 하며 1단계로 보건의료예산 5%, 사회복지예산 20%로 확충되어야 한다.

2) 올바른 예산편성을 위한 사회복지현장 욕구조사

올 해 대전시와 5개 구청에서 지역사회복지계획 수립을 통해 자치구에서는 최초로 지역복지 로드맵을 설정할 수 있는 해였다. 지역사회복지계획은 민·관협의 구조를 통해 지역사회복지를 논의하는 지역사회복지협의체의 기능 중에 하나였기에 이번 지역사회복지계획은 더 큰 의미가 있었다고 볼 수 있다.

그러나 계획 수립에 있어서 실태조사가 주로 국민기초생활보장수급자와 저소득층에 초점이 맞춰져 있었기 때문에 잠재적 빈곤층에 대한 실태파악이 이뤄지지 않았으며 지역사회복지협의체 위원들 간의 내부 논의가 부족하였을 뿐만 아니라 정작 사회복지현장의 목소리가 제외되는 아쉬움이 있었다.

사회복지예산은 그 어떤 분야의 예산보다도 주민의 삶에 기반을 한 예산편성이 이뤄져야 한다. 그 동안 지방정부가 사회복지정책을 수립하고 예산을 증액하는 노력이 있어왔지만 정작 주민들은 사회양극화 심화로 사회·경제적 박탈감을 경험하고 있다.

따라서 실제로 복지정책을 실행하는 집단이면서 가장 주민의 삶과 밀접한 관계가 있는 사회복지현장의 실무자들의 참여와 사회복지수혜자를 비롯한 시민들의 참여를 통한 예산편성이 이뤄져야 한다.

3) 사회적 약자를 배려하는 복지예산 편성

우리 사회는 사회양극화 심화로 인해 국민기초생활수급자 외에 언제 빈곤으로 떨어질지 모르는 잠재적 빈곤층(차상위계층)이 상당 수 존재한다는 것이 많은 연구를 통해 알려졌다. 그러나 여전히 대전시의 예산편성은 매년 동일한 사업에 동일한 예산액을 편성하는 형식에 그치고 있으며 편성의 주요 내용은 기관운영지원과 기능보강 등 시설투자에 집중되어 있다.

따라서 사회적 약자를 배려하기 위해서는 시설운영위주의 공급자 중심의 정책에서 벗어나 주민의 삶의 질을 개선하고 최저생계를 보장할 수 있는 특단의 정책적 변화가 있어야 할 것이다.

대전시의 도시교통예산분석

금홍섭 (대전참여자치시민연대)

대전광역시 도시교통부문 예산(04~07년도)분석 보고서

금홍섭(대전참여자치시민연대 사회개혁실천국장)

1. 들어가는 말

대전시 예산은 일정 기간내의 수입과 지출에 관한 예정적 수치 이상의 의미가 담겨져 있다. 예산 속에는 대전시의 정책과 사업이 표현되어 있고, 예산을 통해 달성하기 위한 목적과 의지가 담겨있다. 예산은 그 자체가 목적이 될 수는 없고, 그 '무엇'인가를 달성하기 위한 도구일 뿐이다.

최근들어 일부 지방자치단체를 중심으로 주민참여예산제가 도입 운영되면서 전국적인 관심을 끌고 있다. 그동안 일부 관료중심으로 이루어졌던 예산편성 과정에 해당지역 주민이 직접 참여하여 예산편성에 영향력을 행사하고 있는 것이다. 이러한 주민참여예산운동은 예산편성의 적정성 및 적정금액이 산출되어 책정되었는가의 여부도 중요하지만 그보다 어느분야에 어떻게 편성했는가가 더욱더 중요하다. 다시말해서 예산편성 규모나 투명성에 대한 사실관계보다 사업의 가치가 지역주민들의 가치와 부합하는지, 충분한 근거를 가지고 사업이 결정되고 예산이 편성되었는지에 대한 가치판단이 우선하고 있는 것이다.

이렇듯 예산감시운동은 지방정부가 예산을 통해 달성하고자 하는 정책과 그 효과를 감시하는 것이다. 이는 정책 결정과 집행과정에 예산을 매개로 개입하여 지방정부를 납세자인 시민이 원하는 방향으로 개혁하는 것이기도 하다.

그런점에서 도시교통문제는 시민들이 느끼는 가장 심각한 사회적 문제로 인식하고 있다. 그동안 도로건설, 지하철 건설 등에 천문학적인 예산이 투입된 반면, '시민의 발'인 시내버스 등 대중교통 환경을 개선하기 위한 정부와 자치단체의 노력은 미비한 실정이다. 이런결과 천문학적인 공급위주의 교통정책에 대한 예산편성에도 불구하고 도시교통문제 해소는커녕 교통혼잡비용만도 한해동안 9,482억원(2004년)이 넘는 등 심각한 문제를 드러내고 있다.

지난 1960대부터 대중교통 중심의 강력한 수요관리정책을 통해 도시교통문제를 슬기롭게 풀고 있는 선진국들과는 달리 우리나라는 아직도 승용차, 지하철 위주의 교통정책에 집착하고 있으며, 그에따른 지하철 건설부채, 운영적자, 시내버스 지원, 유가보조 등의 과도한 교통부문 공적부조는 대전시의 정상적인 예산운용을 어렵게하고 있다. ¹⁾

1) 참고 / 대전광역시 교통부문 공적부조 발생 내역(유가보조, 지하철 적자, 지하철 부채상환, 시내버스 준공영제, 도시고속화도로 적자보조, 도시고속화도로 민자 상환 등)

더 나아가 이런 교통부문의 과도한 공적부조 및 공급위주의 교통정책으로 인해 재정운용이 편중됨에 따라 사회복지, 문화, 체육 등 시민의 삶의 질과 밀접히 관련되어 있는 분야에 대한 예산편성이 어렵게 되어 결국 도시경쟁력을 저하시킨다는 지적까지 일고 있다.

따라서, 대전시 도시교통문제 해소를 위해서는 수요관리위주의 교통정책의 도입과 더불어 시내버스중심의 대중교통체계로 전면 전환하고 이를 위한 관련 예산을 편성하는 등의 특단의 방안을 모색해야 한다.

이번 대전시 도시교통부문 예산분석은 그동안 대전시의 도시교통부문 예산편성의 현황과 문제점, 그리고 과도한 공적부조 실태를 살펴보고 대전시의 올바른 도시교통부문 예산편성 방향을 모색해보는데 그 목적이 있다 하겠다.

2. 대전광역시 재정여건 및 재정운영 방향

대전광역시 2007년도 중기지방재정계획에 따르면 세입분야의 경우 세수증가폭의 둔화로 재정운용계획에 어려움이 예상된다고 언급하고 있다. 지방세와 관련한 부동산거래세인 취득, 등록세율 인하로 예년수준 이상 전망하고 있으며, 세외수입 부문도 순세계잉여금이 주재원으로 예년수준으로 전망하고 있다. 또한 국고보조금 및 지방교부세 등 중앙지원 예산은 불투명하나 내국세 증감에 따라 유동적이며 정부예산 증가율을 상회할 것으로 전망하고 있다.

세출분야의 경우도, 법정 필수경비 등의 증가로 가용재원이 열악할 것으로 예상하고 있다. 삶의 질과 관련한 복지, 문화, 환경 등 시민욕구 증대에 따른 재정수요 증가가 예상되며, 지하철 민자리스 상환에 따른 필수경비 부담과 동부순환 도로건설 등 대단위 SOC사업, 도시철도 운영적자보전, 시내버스 준공영제 등의 경직성 경비 증가로 세출수요 급증을 예상하고 있다.

이와 관련 대전시 스스로 재정운영 방향에서 건설한 재정관리를 위해서는 경상예산의 절감과 투자재정 계획에 의한 계획적 재정운영 등 건설한 재정관리 노력이 어느때보다 절실히 요구된다고 밝히고 있다.

아울러, 대전시는 삶의 질 향상을 위한 복지, 문화, 환경분야에 대한 지속투자과 재정의 효율성 증진을 위하여 신규사업을 억제하고 마무리사업에 중점적으로 투자하는 등의 내부행정경비 절감을 위해 최선의 노력을 다해야 한다.

뿐만 아니라, 재정 건전화 유도를 위해 지방채 발행을 억제하고 감채기금을 지속적으로 적립하도록 하고, 열린 재정운영을 통한 투명성, 건정성 확보 및 재정집행의 책임성을 강화하도록 해야 할 것으로 보인다.

3. 대전광역시 도시교통부문 예산분석 개요

1) 분석대상 / 2004년~2006년 당초 예산(2007년도 당초 예산안)

－ 대전광역시 2004년도 당초 예산

- 대전광역시 2005년도 당초 예산
- 대전광역시 2006년도 당초 예산
- 대전광역시 2007년도 당초 예산(안)

2) 세항별 분석대상

<표1 / 세항별 교통부문 분석대상>

교통부문 분석대상(세항)			
2418.기반시설	3411.교통정책행정	3414.지하철건설지원	3421.교통안전시설
3232.투자유치	3412.주차관리	3415.대중교통관리	3431.광역교통비
3331.도로건설	3413.도시교통사업	3416.광역교통시설	5111.지방채상환
3332.도로유지관리	3414.지하철건설지원	3417.운수업체지원	5311.징수교부금
3335.건설관리본부운영	3414.지하철건설지원	3417.운수업체지원	5411.예비비

* 기반시설, 투자유치, 지방채상환, 징수교부금, 예비비 등의 경우 교통부문 예산만 포함시켰음.

* 대전시가 통상적으로 교통부문 예산으로 포함하는 지하철가 관련 예산은 제외시켰음.

4. 대전광역시 예산총괄 및 도시교통부문 예산총괄

1) 대전시 예산규모

<표2 / 대전시 전체 예산규모>

(단위 / 원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	총 계	년 평균 신장율(%)
합 계	1,744,527,000	1,911,716,000	2,074,697,000	2,238,489,000	7,969,429,000(100%)	8.0%
일반회계	1,117,736,000	1,239,599,000	1,391,013,000	1,577,372,000	5,325,720,000(66.8%)	12.2%
특별회계	626,791,000	672,117,000	683,684,000	661,117,000	2,643,709,000(33.2%)	1.7%

분석기간 중 대전시 예산규모는 총 7조9천694억원으로 연평균 재정규모는 1조9천924억원으로 나타났다. 이중에 일반회계는 전체예산의 66.8%인 5조3천257억원이었으며, 특별회계는 전체예산의 33.2%인 2조6천437억원으로 나타났으며, 연평균 예산증가율은 8.0%로 나타났다.

2) 도시교통부문 예산총괄

<표3 / 도시교통부문 예산총괄>

(단위 / 천원)

구 분		2004	2005	2006	2007	부문별 합계
일반회계	투자유치	26,000	292,000	59,000	26,000	403,000(0.6%)
	도로건설	41,111,046	25,158,376	35,087,760	43,149,921	144,507,103(16.6%)
	도로유지관리	6,239,590	4,216,238	7,443,228	8,086,586	25,985,642(2.9%)
	건설관리본부운영	8,538,490	8,308,720	8,031,060	7,136,823	32,015,093(3.6%)
	교통정책행정	6,203,303	25,545,102	37,391,821	38,218,774	107,359,000(12.3%)
	주차관리	372,793	3,413,352	4,037,274	3,547,494	11,370,913(1.3%)

	지하철건설지원	50,497,000	71,530,536	52,414,000	78,081,728	252,523,264(29.0%)
	대중교통관리	166,815	1,951,039	2,660,881	2,725,493	7,504,228(0.8%)
	운수업계지원	15,252,219	28,293,460	64,560,209	65,399,994	173,505,882(19.9%)
	차량등록소운영	2,087,910	2,087,438	2,174,979	2,427,146	8,777,473(1.0%)
	광역교통정비			151,953	97,976	249,929(0.2%)
	지방채상환	31,626,032	31,342,261	24,672,997	23,926,950	111,568,240(9.2%)
	징수교부금	720,000		21,035,150	1,654,000	23,409,150(2.6%)
	일반회계 합계	162,841,198	202,138,522	259,720,312	274,478,885	899,178,917(100%)
특별회계	기반시설				5,000,000	5,000,000(0.5%)
	도시교통사업	10,858,904	9,650,754	8,756,921	8,875,577	38,142,156(4.2%)
	지하철건설지원	171,515,979	196,426,812	135,575,886	5,077,899	508,596,576(56.5%)
	광역교통시설	24,072,640	14,577,640	12,627,212	9,652,956	60,930,448(6.8%)
	교통안전시설	8,613,932	13,811,854	15,833,749	12,181,870	50,441,405(5.6%)
	지방채상환	52,057,720	66,281,051	53,531,250	53,532,728	225,402,749(25.0%)
	징수교부금			2,367,500	2,510,000	4,877,500(0.5%)
	예비비	203,825	1,078,529	2,083,482	3,541,670	6,907,506(0.8%)
	특별회계 합계	267,323,000	301,826,640	230,776,000	100,372,700	900,298,340(100%)
	년도별 합계	430,164,198	503,965,162	490,496,312	374,851,585	1,799,477,257(100%)

분석기간 중 대전시 도시교통부문 총 예산규모는 1조7천995억원으로 동기간 대전시 총 예산 7조9천694억원의 22.6%에 해당된 것으로 나타났다. 도시교통부문 총 예산 가운데 일반회계는 8천992억원으로 나타났으며, 특별회계도 9천3억원으로 나타나, 각각 절반 규모로 나타났다.

일반회계 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 지하철건설지원으로 4년간 총 2천525억원으로 일반회계 총 예산의 29.0%에 해당되었으며, 다음으로 운수업계지원(1천735억, 19.9%), 도로건설(1천445억, 16.6%) 순으로 나타났다.

특별회계 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 단연 지하철 건설지원사업으로 4년간 총 5천86억원으로 특별회계 총 예산의 56.5%에 해당되었으며, 다음으로 지방채상환(2천254억, 25.0%), 광역교통시설(609억, 6.8%) 순으로 나타났다.

전체적으로 대전시 전체예산대비 도시교통부문 특별회계 예산 비중이 높은 이유는 도시철도 및 도로 건설과 부채 상황이 많았기 때문인 것으로 보인다.

5. 대전광역시 도시교통부문 예산편성의 문제점

1) 도시교통부문 세출현황

<표4 / 도시교통부문 세출현황>

(단위 / 천원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	부문별 합계	년 평균 신장율(%)
경상예산	16,802,672(3.9%)	19,719,972(3.9%)	22,011,212(4.5%)	25,874,361(6.9%)	84,408,217(4.7%)	14.4%
사업예산	324,044,509(75.3%)	377,876,287(75.0%)	341,994,581(69.7%)	176,373,648(47.1%)	1,220,289,025(67.8%)	△30.1%
예 비 비	4,913,265(1.2%)	8,745,591(1.7%)	8,794,622(1.8%)	12,062,170(3.2%)	34,515,648(1.9%)	23.8%
채무상환	84,403,752(19.6%)	97,623,312(19.4%)	117,695,897(24.0%)	160,541,406(42.8%)	460,264,367(25.6%)	19.1%
년도별 합계	430,164,198(100%)	503,965,162(100%)	490,496,312(100%)	374,851,585(100%)	1,799,477,257(100%)	△6.3%

경상예산 및 채무상환 관련 예산은 매년 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 특히, 채무상환 예산은 2004년도 844억원에 그치던 것이, 2007년에는 1천605억원으로 매년 19.1% 늘어나고 있는 것으로 나타났으며, 이유는 지하철 1호선 건설 및 도로건설에 대한 부채상환이 주요 요인인 것으로 나타났다.

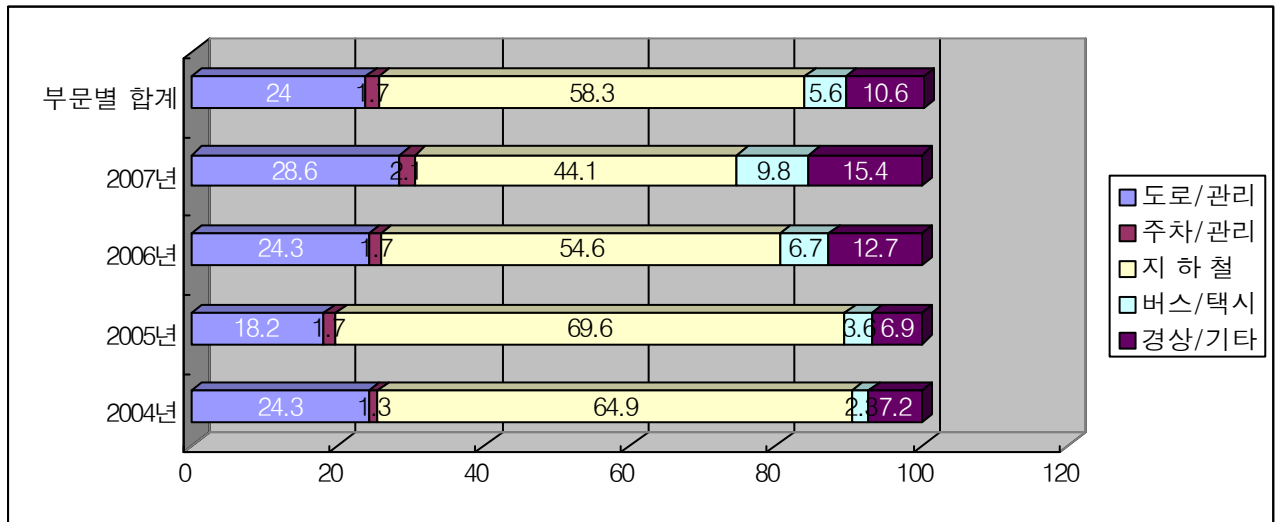
반면에, 사업예산은 매년 30.1% 감소하였는데 이는 지하철 1호선 공사가 마무리되고 채무상환 예산이 확대되면서 교통부문의 새로운 신규 사업이 추진되지 못한데서 기인한 것으로 분석된다.

3) 도시교통부문 교통수단별 예산현황

<표5 / 도시교통부문 교통수단별 예산현황>

(단위 / 천원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	부문별 합계	년 평균 신장율(%)
도로/관리	104,325,332(24.3%)	91,623,675(18.2%)	119,114,335(24.3%)	107,249,078(28.6%)	422,312,420(24.0%)	8.6%
주차/관리	5,378,908(1.3%)	8,683,200(1.7%)	8,138,300(1.7%)	7,924,700(2.1%)	30,125,108(1.7%)	9.6%
지 하 철	279,440,886(64.9%)	350,812,835(69.6%)	267,746,816(54.6%)	165,344,882(44.1%)	1,063,345,419(58.3%)	△24.2%
버스/택시	9,769,366(2.3%)	18,114,300(3.6%)	33,130,475(6.7%)	36,595,994(9.8%)	97,610,135(5.6%)	33.6%
경상기타	31,249,706(7.2%)	34,731,152(6.9%)	62,366,386(12.7%)	57,736,931(15.4%)	186,084,175(10.6%)	15.4%
년도별 합계	430,164,198(100%)	503,965,162(100%)	490,496,312(100%)	374,851,585(100%)	1,799,477,257(100%)	△6.3%
대전시 전체예산	1,744,527,000	1,911,716,000	2,074,697,000	2,238,489,000	7,969,429,000	8.0%



도시교통부문 교통수단별 예산편성 현황을 살펴본결과, 전체적으로 교통수단별 전체 예산은 매년 평균 6.3% 줄어들고 있는 것으로 나타났으며, 대전시 전체 예산대비 비율도 매년 줄어들고 있는 것은 나타났다.

도시교통부문 부문별 예산 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 59.1%에 이르는 지하철 예산으로 4년간 총 1조633억원을 투자한 것으로 조사되었으며, 다음으로 도로/관리 예산이 4천223억원으로 전체 예산대비 23.5%에 이르는 것으로 조사되었으며, 버스/택시 및 주차 관련 예산은 각각 976억원(5.4%), 301억원(1.7%)밖에 되지 않았다.

이 가운데 지하철 관련 예산은 매년 평균 24.2% 감소하고 있으나, 이는 1호선 건설공사가 마무리됨에 따른 영향으로 이해되며, 오히려 민자리스 상환 등 각종 부채상환과 운영적자 지원이 대폭 늘어나면서 여전히 대전시 건전 재정 운용에 걸림돌이 되고 있는 것으로 분석된다.

반면에 시내버스 준공영제 시행 및 유가보조 급증에 따라 시내버스와 택시 관련 예산은 매년 33.6%씩 늘어나고 있는 것으로 조사되었으며, 상대적으로 도로 및 주차 관련예산은 소폭 증가한 것으로 조사되었다.

그러나 이런 교통수단별 예산편성 실태는 아래 표6과 같은 대전광역시 수단별 수송분담율과는 대조를 보이고 있다.

<표6 / 도시교통부문 각종 지표현황>

구 분		2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	년 평균 신장율(%)
수 송 분 담 율	시내버스	31.1%	31.0%	30.6%	30.3%	28.1%	미조사	-2.6%
	도시철도	-	-	-	-	-	1.7%	-
	택 시	18.4%	18.3%	18.1%	18.1%	16.9%	미조사	-2.2%
	자 가 용	29.8%	30.0%	30.3%	32.2%	33.2%	미조사	2.7%
	기 타	20.7%	20.7%	21.0%	19.2%	21.8%	미조사	1.3%
교통혼잡비용(억원)		7,978	8,740	9,378	9,482	미조사	미조사	5.5%

* 자료출처 / 건설교통부(2005년 12월 기준)

대전시 도시교통부문의 예산안의 가장 큰 특징은 대전시가 제시하였던 대중교통 중심의 교통정책을 지향하겠다는 발전의 목표와 세출구조간의 연계성이 낮다는 점이다.

실제로, 대중교통 수단가운데 30%의 교통수송분담율로 가장 큰 역할을 하고 있는 시내버스 관련 2007년도 예산이 219억원으로 지하철 예산 1천653억원의 13.3%에 불과했으며, 시내버스 유가보조 및 시내버스 준공영제 보조금을 제외하면 시내버스 관련 사업비는 10억원 남짓한 실정이다.

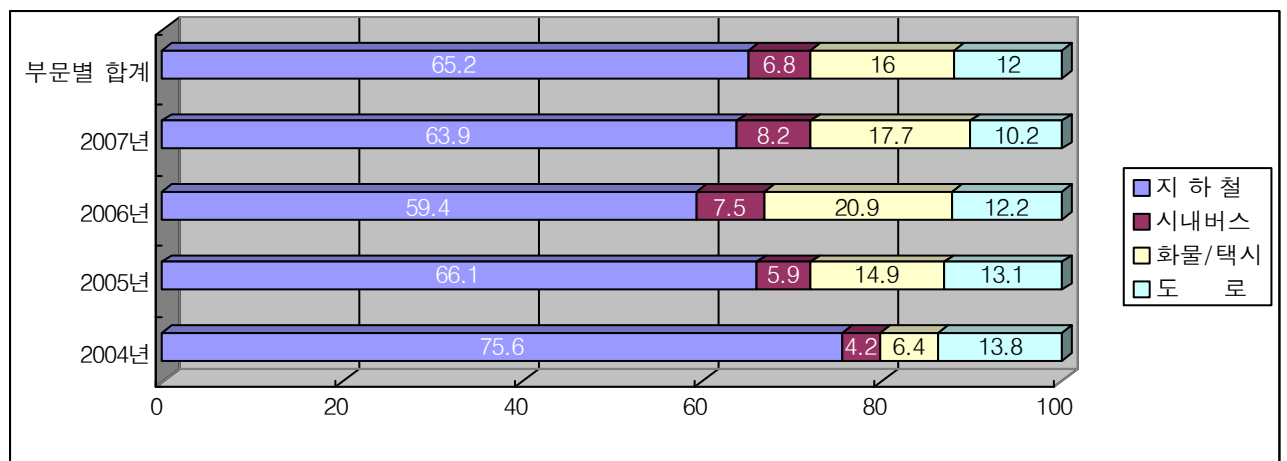
이는 지하철 1호선 건설 및 유지관리를 위해 과도한 예산편성을 하면서, 신규사업은 커녕 기존 대중교통 수단 가운데 가장 큰 몫을 차지하고 있는 시내버스 등의 활성화를 위한 정책개발 및 예산반영은 전혀 하지 못하고 있음을 반증하는 것이다.

4) 공적부조(적자보전, 유가보조, 지방채상환 등) 현황

<표7 / 도시교통부문 공적부조 현황>

(단위 / 천원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	부문별 합계	04년-07년 신장율(%)
지 하 철	108,857,586(75.6%)	89,796,949(66.1%)	134,894,660(59.4%)	161,625,152(63.9%)	495,174,347(65.2%)	9.6%
시내버스	6,110,972(4.2%)	7,989,860(5.9%)	17,116,706(7.5%)	20,683,860(8.2%)	51,901,398(6.8%)	31.3%
화물/택시	9,141,247(6.4%)	20,303,600(14.9%)	47,443,503(20.9%)	44,716,134(17.7%)	121,604,484(16.0%)	35.4%
도 로	19,823,166(13.8%)	17,826,363(13.1%)	27,545,587(12.2%)	25,774,254(10.2%)	90,969,370(12.0)	5.7%
년도별 합계	143,932,971(100%)	135,916,772(100%)	227,000,456(100%)	252,799,400(100%)	759,649,599(100%)	14.8%
총예산 대비 비율	8.25%	7.1%	10.9%	11.3%	9.5%	-
교통부문 예산합계	430,164,198	503,965,162	490,496,312	374,851,585	1,799,477,257	△6.3%
대전시 전체예산	1,744,527,000	1,911,716,000	2,074,697,000	2,238,489,000	7,969,429,000	8.0%



‘공적부조’란 편의상 만든 용어로서 대전시 전체예산 가운데 도시교통부문에서 발생하는 ‘적자보전’, ‘각종 지원’, ‘지방채상환’, ‘민자리스 상환’ 등의 관련예산을 말한다. 공적부조 발생 내역을 보면, ‘유가보조’, ‘지하철 적자’, ‘지하철 부채상환’, ‘시내버스 준공영제’, ‘도시고속화도로 적자보조’, ‘민자상환’ 등이 이에 해당된다.

조사대상 기간 대전시 공적부조는 총 7천565억원으로 전체예산(7조9천694억원) 대비 10.5%이르는 것으로 조사되었으며, 특히 2007년도 공적부조 총액이 2천528억원으로 같은해 교통부문 전체예산 3천748억원의 67.4%에 이르는 것으로 조사되었으며, 시민1인당 17만4천3백원의 부담을 지고 있는 것으로 나타났다.

이는 지하철 민자리스, 부채상환, 도로부채상환, 유가보조, 시내버스 준공영제 등 과도한 공적부조와 일관적인 경상경비를 제외하면 도시교통부문 신규사업을 전혀 추진할 수 없는 현실을 보여주는 것으로 분석된다.

특히, 2007년도 지하철 공적부조가 1천616억원에 이르러 전체 도시교통부문 공적부조의 63.9%에 이르는 것으로 조사되었으며, 지하철 관련예산이 지하철 1호선 건설이 마무리됨에 따라 매년 24.2% 감소하고 있는 가운데, 지하철 관련 지방채 및 공채상환, 민자리스 상환 등의 공적부조 예산은 매년 9.6% 늘어나고 있어 대전시 재정운용에 상당한 부담이 될 것으로 보인다.

반면에 최근 논란이 되고 있는 시내버스의 경우 4년간 총 519억원(6.8%)이 투입된 것으로 조사되었으며, 화물/택시의 경우 국비로 지원되고 있는 유가보조가 크게 늘어나면서 지난 4년간 1천216억원(16.0%)이 투입된 것으로 나타나, 대중교통 수단 가운데 가장 큰 수송분담율을 자랑하고 있는 시내버스에 대한 투자는 미비한 것으로 나타났다.

매년 14.8%씩 증가되고 있는 공적부조는 대전시 재정운용에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상됨에 따라 공적부조를 줄이기위한 건전재정 운용을 위한 대전시의 지속적인 노력이 요구된다.

6. 나오는 말

지금까지 2004년부터 2007년까지 대전광역시 도시교통부문 예산편성에 대한 현황과 문제점 그리고 과도한 공적부조 실태를 살펴보았다.

지방자치단체의 예산은 당해 회계연도에 지방정부 활동의 계획표이다. 즉 지방자치단체의 예산은 지방정부의 정책적인 목표를 구체적으로 표명하여야 하며 일정기간동안 지방정부가 어떠한 구도로 행·재정활동을 수행할 것인가 하는 것을 표현한 정책적 계획표가 되어야 한다. 그런점에서 세출예산은 지방정부가 어떠한 일을 할 것인가를 나타내 주고 있다.

2004년부터 2007년도 대전시 도시교통부문 전체예산(1조7천995억) 가운데 지하철 예산이 총 59.1%인 1조633억원에 이르는 등 집중된 퇴행적이고 반시민적인 재정운용을 해오고 있었던 것으로 확인되었다. 특히, 공적부조는 2007년도 전체 도시교통부문 예산(3천748억) 가운데 67.4%인 2천528억원에 이르는 등 심각한 예산편성 왜곡현상을 보이고 있었다.

최근 대전시는 교통정책 방향을 과거의 도로, 주차장 공급 등의 공급위주의 교통정책에서 수요관리위주

의 대중교통정책을 표방해 왔다. 그럼에도 불구하고 대전시 도시교통부문 예산편성 실태를 분석해 본 결과 여전히 대규모 토목, 건설사업이 중심이 된 공급위주의 예산편성을 고집하고 있는 것으로 나타났다.

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

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

따라서, 다음과 같은 도시교통부문 예산편성 방향에 대한 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 지방재정의 효율성과 건전성을 높이기 위해서는, 지방자치단체가 지역주민의 욕구를 최우선적으로 충족시킬수 있는 지역공공서비스를 효율적으로 제공하여야 하며, 최소의 비용으로 지역내 공적 서비스를 제공하여야 한다. 지방자치단체장이나 재정운용을 담당하고 있는 관료들은 경직성 경비 등 비생산적인 경비지출을 최대한 억제하여 예산을 절약하여야 하며 합리적으로 지방재정을 운영하여야 할 것이다.

둘째, 과도한 공적부조 및 경직성 경비 증가로 정상적인 재정운용이 불가능하다는 점에서, 도시교통부문 각 정책에 대한 철저한 성과관리제도 도입을 통해 실효성 있는 교통정책 및 도시교통문제 해소 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 과도한 공적부조 문제를 해소하기 위한 원인진단과 더불어 예산편성의 효율성과 투명성, 자율성을 통해 건전재정을 견인할 수 있는 중장기 재정계획과 더불어 대전시의 지속적인 노력이 병행되어야 할 것이다.

셋째, 도시교통 예산 편성은 도시교통문제를 해소하는데 1차적 목표가 있는 만큼, 도시교통 정책과 예산편성을 연계하는 평가시스템을 도입해야 한다. 최근들어 당위성 확보 보다는 명분으로 대규모 사업이 무리하게 추진되는 경우가 많은데, 이의 극복을 위해서 세출에 대한 비용개념을 따져 보아야 하며 재정투자사업이 지역의 공적 이익을 증진시키는데 어느 정도 기여하는가를 검토하여 보아야 한다. 또한 현재 대전시가 추진하고 있는 지하철과 같은 대형 재정투자사업의 효율성에 대한 엄밀한 분석이 이루어져야 하며 투자우선순위와 가용자원의 제한하에서 효율적 사업을 선정하는 기준이 마련되어야 한다.

따라서, 각종 도시교통정책에 대한 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 재정운용에 반영토록해 실효성 있는 정책 및 예산편성이 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해 대전시는 정책업무 평가제도, 목표관리제, 성과 감사 등의 안정적이고 주기적인 정책 및 예산편성에 대한 관리감독 시스템을 통해 도시교통부문의 좀더 실효성 있는 예산편성 방향을 정형화 시켜야 할 것이다.

넷째, 형평성을 잃고 있는 대전시 도시교통부문 정책 및 예산편성 방향을 시내버스를 중심으로 한 대중

교통 정책으로 전면 전환해야 한다. 지하철 관련 경직성 경비가 확대되는 이유로 당초계획대비 이용수요가 미달하고, 무리한 차입을 통한 건설재원을 조달하고, 과도한 사업비 및 낮은 요금수준에 기인한다는 점에서, 저렴한 비용으로 단기간에 활성화 시킬 수 있는 시내버스중심의 특단의 활성화 방안을 도입한 이후, 대중교통수단에 대한 적정수요가 있을때 도시철도 수단을 검토해야 한다.

다섯째, 철저한 수요관리위주 교통정책과 저비용 고효율을 이끌어 낼 수 있는 시내버스 활성화를 위한 인프라 시설 확충 등의 정책적 방향에 입각한 적극적인 예산편성이 이루어져야 한다. 특히, 지하철 관련 경직성 경비 확대와 공적부조 확대는 결국 주민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 사회복지, 문화, 체육 등 다른분야 정책결정 및 예산편성에도 큰 영향을 미칠 수 밖에 없으며, 이는 결국 대전시 도시경쟁력을 저하시키는 원인으로도 귀결된다는 점에서 건전재정 등의 문제해결을 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

대덕구의 사례를 통해 본
주민참여예산제도의 발전방향

김겸훈 (대전시민사회연구소)

대덕구 사례를 통해 본 주민참여예산제도의 발전방향

김 경 훈 (대전시민사회연구소)

1. 서 론

지식정보화사회의 도래로 정보의 기능과 가치를 재인식하게 되고 특히 정보의 유통과 공유가 보편화 되면서 경제적 생산관계에 근본적인 변화를 유발하였을 뿐만 아니라 대의민주제의 한계를 극복할 대안을 모색하고자 하는 적극적인 사회적 요구가 등장하게 되는 계기가 되었다. 이러한 사회적 요구가 태동하게 된 배경에는 정치적 측면에서 간접민주주의와 지방자치의 정착에도 불구하고 다양한 요구를 수용하지 못하는 대의민주제의 대응성의 한계를 절감하면서 보다 적극적인 참여를 통한 욕구의 실현을 모색하게 된 것이다. 여기서 참여민주주의가 대안으로써 등장하게 되는 것이고, 이러한 변화에 능동적이고 적극적으로 대응할 수 있는 행정만이 지속가능한 정부로써 기능할 것이다. 참여정부에서 역점사업으로 관심을 집중하였던 지방분권과 행정혁신 운동의 핵심에도 주민참여를 통한 행정성과의 향상과 주민만족도 제고가 제시되었던 것은 이 때문이다.

이와 같은 상황에서 국내외에서는 다양한 주민참여제도가 실험되고 있으며, 부분적으로는 획기적인 성과가 가시화 되었는데 그 한 사례로 주민참여예산제도가 지목되고 있다. 우리나라의 경우도 2004년 3월 광주광역시 동구의 도입을 시작으로 울산광역시 북구 등에서 주민참여예산제가 도입·시행되어 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가된바 있다. 이 제도의 도입은 2004년 행정자치부가 국회에 제출한 “지방재정법개정법률안”이 2005년 8월 공포되면서 매우 빠른 속도로 각 지방자치단체의 관심을 모으고 있고, 구체적인 도입일정을 갖고 있는 지방자치단체도 속속 등장하고 있다.

주민참여예산제도의 등장은 예산편성 및 집행권을 장악하고 있는 행정부(집행기관)와 예산심의 및 회계검사권을 장악하고 있는 입법부(지방의회) 간의 견제와 균형관계에 본질적인 변화를 가져오지는 못하더라도 행정부의 예산편성권의 분할을 통한 투명성과 대응성을 높이고자 하는 의도에 기인한 것이다. 이 제도가 현재 우리사회의 지방자치환경에서 많은 의미를

찾는 것은 지방정치까지 특정 정당이 독점하고 있는 상황에서 대리문제 및 지대추구행위에 대한 부분적인 대응장치로 작용할 수 있다는 기대가 숨어 있다. 그러나 표면적으로 참여를 통한 자치의 투명성과 책임성을 높이하고자 하나, 최근 몇몇 국내외 사례를 살펴보면 단순히 제도의 문제가 아니라 참여의 보편화와 구성원간의 신뢰 및 합의가 모색되어질 수 있는 그 사회의 잠재적 역량을 얼마나 일깨우느냐 하는 것이 이 제도의 성패를 좌우할 수 있음이 발견된다. 따라서 우리 지방자치환경에서 이 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 도입초기에 나타날 수 있는 가장 민감한 문제인 주민위원과 관료들 간의 관계 설정문제와 궁극적으로 주민참여의 활성화의 달성이라는 목적을 위한 근본적 극복과제들에 대해 고민해야 할 시점에 이르렀다고 본다.

이에 본 연구는 주민참여활성화 기제이며 재정민주주의 구현의 핵심적인 예산제도로 평가되고 있는 주민참여예산제도의 도입·운용과정을 대덕구 사례를 통해 실증적으로 분석·검증해 봄으로써 다양한 문제점과 그 원인을 찾아보고, 그에 대한 극복방안으로서의 정책방향을 모색해 봄으로써 궁극적으로 제도발전방향을 제시하는데 그 목적이 있다. 연구방법은 선행연구를 통한 이론적 논의구조를 설정하고, 대덕구 주민참여예산제도 구민위원과 공무원에 대한 설문조사결과를 가지고 실증 분석하고자 한다. 특히 구민위원으로 참여한 지역사회 NGO대표들에 대한 심층인터뷰에서 획득한 자료를 질적 분석결과로 하여 부분적으로 활용하였다.

II. 이론적 논의

1. 참여와 재정민주주의

참여란 일반시민에 의한 공직자 선출행위와 이들 공직자들이 하는 일, 즉 정책에 대해 영향력을 행사하는 것 이라고 정의 할 수 있다(나중식, 2005: 135; Verba and Nie, 1972: 2). 전자는 간접적인 참여이고 후자는 직접적인 참여를 의미한다. 따라서 대의민주주의가 보편화 성숙화 될수록 주민을 대리한 선출직 공무원들이 유권자의 이익을 대변하여 정책활동을 펼치기 때문에 직접적인 참여는 상대적으로 감소 될 것이다. 1990년대 중반 본격화된 우리나라의 지방자치는 10여년의 시행초기의 시련을 경험하면서 대의민주주의의 대의성 약화가 심화되고 기능적으로도 한계를 노출함에 따라 대안적인 대의체제를 본격적으로 모색하게 되었다. 특히 이 시기에 정보화의 진전으로 시민사회부문이 네트워크화 할 수 있는 기술적 인프라가 조성되었을 뿐 아니라 이를 통해 인간의 자기결정성에 대한 욕구를 현실적으로 실현될 수 있는 기반이 마련됨으로서 그 동안 원자화되어 있던 인간이 조직적인 네트워크를 구축할 수 있게

되었고, 그 결과 시민사회부문의 활동력이 총량적 확대가 새로운 참여의 영역을 모색하게 된 것이다(이은구·김겸훈, 2003).

재정민주주의란 일반적으로 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행하여져야 한다는 것을 의미한다(이원희, 2003: 161). 이를 재정입헌주의라 하며, 역사적으로 군주의 자의적 과세권을 제한하기 위하여 ‘대표 없이 과세 없다’는 원칙으로부터 비롯되었다. 따라서 재정민주주의란 재정주권이 납세자에게 있다는 것을 의미하며, 국민은 더 이상 과세와 공공서비스의 과정에서 수동적인 객체가 아니라, 적극적이고 능동적인 주체가 되어야 한다. 예산과정에서 시민의 의사를 반영하고 예산운영을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 결국 재정민주주의란 재정의 운영과정에서 민주주의 원리를 실현하는 것이고, 여기서 민주주의란 참여, 공개, 책임의 원리를 의미한다. 즉 재정운영과정에서 주민을 참여시키고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대해 책임을 지는 과정이다.

이러한 맥락에서 볼 때 대의성 약화에 따른 참여욕구의 강화와 납세권의 보장을 위한 제도적 장치로서의 재정민주주의는 대의민주주의의 한계를 보완하고 참여민주주의의 구현수단으로 등장하게 된 것이다.

2. 주민참여예산제도의 목적 및 필요성

주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민의 참여를 확대함으로써 지방재정운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의의 이념을 구현하는데 그 목적이 있다. 이는 전통적으로 집행부와 행정관료 중심으로 독점적 지위를 유지하면서 예산편성권을 행사하던 방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 지방재정 운영방식이다. 따라서 이미 선진 여러 나라에서 일찍이 주민참여예산제를 주민자치의 실질적인 구현과 주민참여의 활성화를 위한 제도화 대상의 하나로 거론되어 왔으며(이순종, 2003: 174-179, 이기우, 1996: 66-70), 재정민주주의를 구현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치로 평가해 왔다(곽재기, 2005: 248-249; 김웅, 2003).

지방자치 하에서 자치단체장과 지방의회는 주민의 인기에 영합하기 위한 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 비효율성의 문제를 극복하기 위한 방안으로 지방재정의 운영과정에 주민을 직접 참여시켜 주민의 예산감시 및 자치행적 욕구에 대한 대응성을 제고함으로써 투명성과 책임성을 확보하기 위한 것이다.

한편 지방자치 하에서 주민참여예산제도의 필요성이 강조되는 근거는 지방화 분권화가 진전되면서 일방적 획일적 수준에서 제공되고 있는 관료중심의 예산운영의 한계를 극복하고 지역주민의 요구와 지역적 특성이 반영된 재정운영을 도입하여 대응성을 극대화하기 위한 것이다. 또한 급변하는 자치환경과 지역주민과 지역사회를 구성하는 개별 이해주체들의 요구

와 이해를 충족시키기 위해서는 과세권자인 주민의 자율권과 권한을 수용할 필요가 강조되기 때문이다. 특히 각종 통합시스템의 분절화와 분산은 행정부문에서도 광범위하게 나타나고 있고, 지방재정부문에서도 재정의 투명성과 효율성이 동시에 요구되는 상황에서 예산편성과 정에서 한정된 재원을 사회적 합의를 통해 배분하기 위해서는 다양한 행위주체들의 자발적이고 능동적인 참여와 이해를 이끌어낼 수 있는 방안이기 때문이다.

3. 선행연구 검토

주민참여와 관련한 연구는 다양한 분야에서 상당한 연구 성과를 낳았을 뿐만 아니라 학문적으로도 상당한 수준에 이르렀다는 평가이다. 그러나 주민참여의 새로운 활성화 제도로서 평가받고 있는 주민참여예산제도에 대한 국내연구는 초보적인 수준이다. 따라서 주민참여예산제에 대한 논의는 대부분 시민단체들이 지방자치단체를 견제하기 위한 방안으로 제기되었고, 일부 진보적인 정당이 집권하고 있는 자치단체에서 도입 시행되었다.

주민참여예산제도에 관한 연구는 크게 해외사례 등 국내에 이 제도를 소개하는 수준의 논문에서부터 실제 적용을 위한 한국적 모델의 제안 수준까지 짧은 도입시간이었음에도 불구하고 다양한 차원에서 연구가 진행되고 있다. 이러한 연구 성과는 울산 동구를 시발점으로 하여 지방자치단체차원에서 주민참여예산제를 도입하면서 후발 지방자치단체들의 다수 참여하면서 활발해진 영향이 크다. 따라서 구체적인 연구내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 주민참여예산제도의 소개에 관한 연구는 해외사례의 소개(장석준, 2003)와 국내 제도 도입의 필요성에 대한 연구(곽재기, 2003), 브라질의 참여예산제도의 성공요인과 한계에 대한 소개(나중식, 2004; 안성민, 2005) 등이 있다. 반면 국내 도입과정에서 발생할 한계점 및 성공적 도입을 위한 고려사항을 분석한 연구가 있다(임동욱, 2003; 문영세, 2003; 이강원, 2003).

한편 곽재기(2005: 247-276)는 주민참여예산의 실행 가능한 모형을 탐색하면서 제도의 설계 방안을 제시하고 실천적 지침을 제안코자 하였다. 여기서 제시하고 있는 성과로는 주민의 알 권리 보장, 지역간·계층간 형평성 제고 및 지역사회 구성원간의 협력적 파트너십과 네트워크에 기반을 둔 지역경영의 가능성 등과 함께 극복해야 할 과제로 지역공동체의 특성과 지방자치단체의 여건에 부합되는 자주적 대안모델의 개발 및 점진적이고 지속적인 실천노력을 들고 있다. 특히 자치단체장의 의지와 리더십 및 지역주민의 참여의지를 핵심 성공요인으로 지적하였다.

나중식(2004: 478-479)은 참여예산제를 브라질의 포르투 알레그레시의 제도운영 결과를 성공과 한계요인을 중심으로 분석하여 한국적 시사점을 도출하여 국내 제도 확산에 기여하고자 하였다. 이 연구에서 브라질의 경우 참여예산제도의 운용을 통해 예산운영의 투명성, 대응성, 분배의 형평성 등을 제고한 점과 함께 주민선호에 의한 분배구조 형성, 참여지향적이고 창조적 시민의식의 고양 등을 주된 성과로 지적하였다. 반면에 예산결정의 단기성, 정치

성, 복지성에 대한 과도한 편향성으로 예산지출가치의 극대화가 불가능한 점과 함께 참여의 조작가능성, 정치적 이념성에 대한 과도한 의존에 따른 지속성의 의문 등을 지적하였다. 이와 함께 한국적 정치문화와 토양에 맞는 운영모형의 개발을 제안하였다. 나중식(2005: 133-158)은 브라질의 포르투 알레그레시의 참여예산운영 모형과 시민지향적이고 참여지향적인 행정개혁을 통해 예산참여를 제도화 해온 미국 중소도시의 참여예산운영모형 및 한국 광주광역시 북구의 참여예산운영모형을 상호 비교하여 성공적 영향요인을 도출하고자 하였다. 그 결과 브라질은 참여인프라인 근린사회조직이 발달하였고 참여의식이 매우 높았으며, 공동체의식의 정치이념이 강하였고 이 제도를 정치적 전략으로 이용하였다. 미국은 자유주의 정치이념을 바탕으로 참여인프라와 참여의식이 높아 이 제도를 기존의 예산결정과정을 보완하는 수준준의 도구성이 강조되어 “민·관 협의형”의 운영모형이 주를 이루고 있다. 반면에 우리나라의 경우 근린사회조직이 미 발달해 있고 참여인프라와 참여의식이 열악한 상황에서 지역사회 구성원들 간의 협조의식과 정책참여의식이 취약하기 때문에 브라질의 모형보다는 미국 운영모형의 도입가능성을 제안하고 있다.

한편 안성민(2006)은 성공적인 거버넌스로 평가받고 있는 브라질의 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도에 대한 성공요인을 검토해 보고, 이러한 성공사례를 유사한 울산광역시 동구의 사례에 대한 분석을 통해 거버넌스적 관점에서 평가하였다. 우리나라 자치구의 경우 브라질의 포르투 알레그레시와 가장 큰 차이점은 지방세 부과와 재량권이 부족하고 조정교부금이나 보조금에 대한 의존도가 높다는 점이다. 이 때문에 자치구는 가용재원 운용과 예산편성기간의 운용에서 탄력적이지 못하여 주민참여예산제도의 실효성을 약화시키거나 무력화될 수 있다는 점이다.

이와 같은 선행연구들에 대한 검토를 통해 볼 때 주민참여예산제도의 성공여부를 결정하는 기준으로 “형식적 상징적 참여제도”인가 아니면 “진정한 주민참여제”인가에 의해 결정된다는 점을 들 수 있었다. 참여의 활성화 기제로서의 주민참여제가 성공하기 위한 전제조건은 우선 제도의 목적과 지향성에 대한 사회적 합의를 바탕으로 토양의 성숙화 과정 및 제도운영의 여건조성 과정을 반드시 거치게 된다는 점이다. 우선 토양의 성숙화는 ①자발적이고 비정치적인 근린집단 및 지역사회조직의 활성화, ②사회적 유대감과 시민정신의 고양에 형성되어야 한다. 이를 바탕으로 제도운영 측면에서의 여건성숙화는 ①자원배분이 가능한 재정자원의 확보, ②제도의 탄력적이고 유연한 운영, ③의회 예산심의권과 주민대표성 간의 합리적 절충 등이 이루어져야 한다.

이와 같은 전제조건 성숙화에도 불구하고 제도의 도입 시행과정에서 반드시 해결해야 할 과제는 ①특정 계층 및 집단의 독점 및 전횡 문제, ②지역이기주의의 방지와 공통의 선(common good) 확보, ③대중인기영합주의의 극복, ④예산지출의 효율성과 경제적 합리성 확보 등이다. 이러한 문제는 주민참여예산제 위원으로 참여하고 있는 대표들이 갖고 있는 문제와 행정관료들에게 내재되어 있는 문제가 복합적으로 지적되고 있는 것이다.

III. 조사설계와 분석결과

1. 조사설계

본 연구의 기본방향은 선진국의 사례와 선행연구결과에서 공통적으로 지적되고 있는 문제점을 바탕으로 제작된 설문지를 통해 대덕구의 주민참여예산제도 운영사례로부터 문제점과 제도도입 과정에서 나타나는 갈등현상에 대한 원인을 규명하고 발전을 위한 기반조성방안으로부터 발전방향을 도출하는데 초점을 두고자 하였다. 따라서 주민참여예산제의 도입·시행기간이 일천한 관계로 주민들은 이 제도에 대한 이해가 부족할 것으로 판단되어 조사의 취지에 부합되지 않는바, 조사대상을 구민위원과 공무원으로 한정하였다.

조사방법은 규격화된 설문지를 통한 집단면접방식을 원칙으로 하여 구민위원의 경우 주민참여예산제 활동의 마지막 단계인 분과별 토론회를 마친 후에 일괄 배포 후 회수하는 방식을 취하였고, 공무원의 경우는 대덕구 공무원 중 6급 이상 만을 대상으로 하여 설문배포 후 회수하였다.

조사대상이 구민위원과 공무원인 점을 감안하여 집단별 상이한 질문내용과 함께 동일한 조사내용의 경우에는 대상에 맞게 질문하여 설문지를 제작하였다. 설문지 내용으로 동일한 질문은 주민참여예산제도의 성과와 운영과정에서 나타난 긍정적 부정적 효과에 대한 사항 및 제도관련 인지도 등이다. 반면에 구민위원의 경우 분석에 필요한 개인적 질문(성별, 나이, 직업, 거주기간, 최종학력)을 포함하여 주민참여예산제가 지방자치와 주민참여 활성화에 미칠 영향, 제도시행에 따른 긍정적 효과와 부정적 효과, 주민참여예산제도와 관련한 인지도(공청회 및 토론회, 설명회, 예산요구서, 인터넷 관련, 참여공간 활용 등), 주민참여예산학교 관련 사항, 구민위원으로써의 활동성과, 집행부의 지원 및 제도운영의 적정성 평가 등으로 구성하였다. 공무원의 경우는 분석에 필요한 개인적 질문(성별, 나이, 직급, 근무년수, 최종 학력)을 포함하여 2005년도 주민참여예산제도의 추진성과와 아쉬운 점, 구민위원의 활동결과 평가, 주민참여예산제가 지방자치와 주민참여 활성화 및 재정민주주의 실현 등에 미칠 영향, 제도시행에 따른 긍정적 효과와 부정적 효과, 이 제도 시행이후의 예산편성참여자들의 영향력과 예산편성에서의 주민요구 변화, 집행부의 지원 및 제도운영의 적정성에 대한 평가 등으로 구성하였다.

2. 표본의 특성

본 설문조사는 2006년 대덕구 주민참여예산제 분과별 토론회가 진행된 기간인 2006년 10월 13일부터 18일까지 주민대표 100명과 대덕구의 6급 이상인 중간간부급 이상의 공무원 149명을 대상으로 하였다. 그 결과 주민대표는 56.0%(56부), 공무원은 76.5%(114부)가 각각 회수되었다.

표본의 일반적 특성은 주민대표의 경우 남성이 58.2%로 여성 41.8%보다 많았으며, 연령은 40대가 44.6%로 가장 많았고 다음으로는 50대 32.1%, 30대 이하 12.5%, 60대 이상 10.7%이고, 직업적 특성에서는 자영업자와 주부가 각각 33.3%로 가장 많았고, 다음으로는 사무직 16.7%, 시민운동가 9.3% 등이었고, 학력별 특성에서는 대재 및 대졸학력자들이 57.4%, 고졸 이하 38.9% 등으로 구성되었다.

공무원집단의 특성을 살펴보면 남성공무원이 88.5%로 대부분을 차지하고 있고, 연령별 특성에서는 40대 공무원이 58.4%로 가장 많았으며 50대 이상 38.1%, 30대 3.5% 등으로 구성되었으며, 직급별 특성에서는 6급 공무원이 82.0%이고 5급 공무원 18.0% 등이며, 근무년수는 21년 이상 근무자가 61.4%이고 16년 이상 21년 미만은 29.8%, 15년 이하 8.8% 등으로 구성되었다.

한편 심층면접대상인 직능/시민사회단체 대표 16인의 구민위원 중에서 대전지역사회의 시민사회단체 대표 10인은 대전참여자치시민연대, 환경운동연합, 대전경실련, 대전여민회, 대전 YMCA 등 소속이다. 이들 10명의 구민위원 중에서 4일간의 분과별 토론회에 참석한 8인의 구민위원을 대상을 심층면접을 실시하여 그 결과를 분석에 활용하였다.

<표 1> 설문응답자의 인구통계학적 특성

주민대표					공무원				
구 분		빈도	%	무응답	구 분		빈도	%	무응답
성별	남자	32	58.2	1 (1.8%)	성별	남자	100	88.5	1 (0.9%)
	여자	23	41.8			여자	13	11.5	
	합계	55	100.0			합계	113	100.0	
연령	30대 이하	7	12.5		연령	30대	4	3.5	1 (0.9%)
	40대	25	44.6			40대	66	58.4	
	50대	18	32.1			50대 이상	43	38.1	
	60대 이상	6	10.7			합계	113	100.0	
	합계	56	100.0						
직업	사무직	9	16.7	2 (3.6%)	직급	6급	91	82.0	3 (2.6%)
	자영업	18	33.3			5급	20	18.0	
	전문직	1	1.9			합계	111	100.0	
	주부	18	33.3		근무 년수	10년 이하	1	.9	
	시민운동가	5	9.3			11-15년	9	7.9	
	무직	1	1.9			16-20년	34	29.8	
	기타	2	3.7			21년 이상	70	61.4	
	합계	54	100.0			합계	114	100.0	

3. 분석결과

1) 주민참여예산제도가 지방자치에 미칠 영향

새로운 주민참여기제로써 각광받고 있는 주민참여예산제도가 지방자치에 미칠 영향에 대한 설문은 ①지방자치발전에 미칠 영향과 ②주민참여활성화에 미칠 영향 및 ③재정민주주의 실현에 미칠 영향 등 3가지로 구분하여 설문하였다.

우선 주민참여예산제가 지방자치 발전에 미칠 영향에 대한 질문에서 부정적인 평가의견은 구민위원이 1.9%인 반면 공무원은 7.9%였고, 긍정적인 기여를 할 것이라는 평가의견에서는 구민위원이 92.4%, 공무원들은 63.2%로 나타나 두 집단 간에 뚜렷한 차이를 보였다. 또한 주민참여예산제가 실제 주민참여활성화에 얼마나 기여할 것인가에 대한 평가의견에서 부정적 평가의견이 주민위원들은 3.6%인 반면 공무원들은 12.4%로 상대적으로 높았고, 특히 긍정적인 평가의견에서는 구민위원이 76.3%였고 공무원은 55.8%인 것으로 나타났다.

<표 2> 주민참여활성화에 미칠 영향

항 목	구민위원 의견		공무원 의견	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
전혀 기여 못함	0	0	2	1.8
거의 기여하지 못함	2	3.6	12	10.6
그저 그렇다	11	20.0	36	31.9
대체로 기여함	34	61.8	55	48.7
매우 기여함	8	14.5	8	7.1
합 계	55	100.0	113	100.0

한편 주민참여예산제의 가장 큰 강조점 중의 하나는 자치단체장이 독점적으로 소유하고 있던 예산편성권을 주민에게 돌려줌으로써 납세자의 권리회복과 납세주권주의의 확보라는 재정민주주의의 실천수단이라는 점에 대한 평가를 공무원집단에게만 설문한 결과 긍정적인 평가의견은 45.6%, 부정적인 평가의견은 16.7%로 나타났다. 이는 지방공무원들은 주민참여예산제도를 통한 재정민주주의의 실현에 대한 기대가 그리 높지 않음을 반증해 주는 것이다.

이상의 설문결과로부터 발견할 수 있는 공통점은 주민참여예산제의 지방자치 발전에 대한 기대나 주민참여의 활성화에 대한 기대가 구민위원과 공무원집단 간에 높은 인식의 차이가 존재함을 확인할 수 있으며, 주민참여예산제도에 대한 관료집단의 불신이 뿌리가 깊게 작용하고 있는 것은 실제 제도 운영과정에서 경험할 수 있었다. 특히 재정민주주의의 달성이라는 부문에서 공무원들의 평가가 저조하였는데, 이 원인은 공무원들과의 의견교환과정에서 확인한 바로는 예산편성과정에서의 주민참여는 행정자치권에 대한 간섭과 자신들의 권한약화가 초래 및 과중한 업무의 증가 등에 대한 공무원들의 부정적 인식이 표출된 것이라고 판단된다.

2) 주민참여예산제도의 운영성과 평가

① 2005년과 2006년의 성과평가

2005년 주민참여예산제도의 성과에 대한 평가의견을 공무원에게 설문한 결과 긍정적 의견은 48.7%였음에도 불구하고 아쉬움을 내포한 유보적 의견이 40.7%에 달하였는데, 그 원인으로 응답자의 54.3%가 ‘주민의 이해부족’이라고 답하였다. 또한 2005년 구민위원들의 활동에 대한 평가에서 46.5%가 긍정적으로 평가한 반면 “그저 그렇다”는 유보적인 평가의견이 41.2%로 나타나 기대에 크게 미치지 못하고 있음을 반영한 결과로 보여진다.

반면 2006년 주민참여예산제도 활동성과에 대한 구민위원 스스로의 평가에서 부정적인 평가의견은 7.4%인 반면 긍정적인 평가의견은 77.8%에 달해 구민위원들은 스스로의 역할에 대해 매우 높은 자긍심을 가지고 있는 것을 알 수 있다.

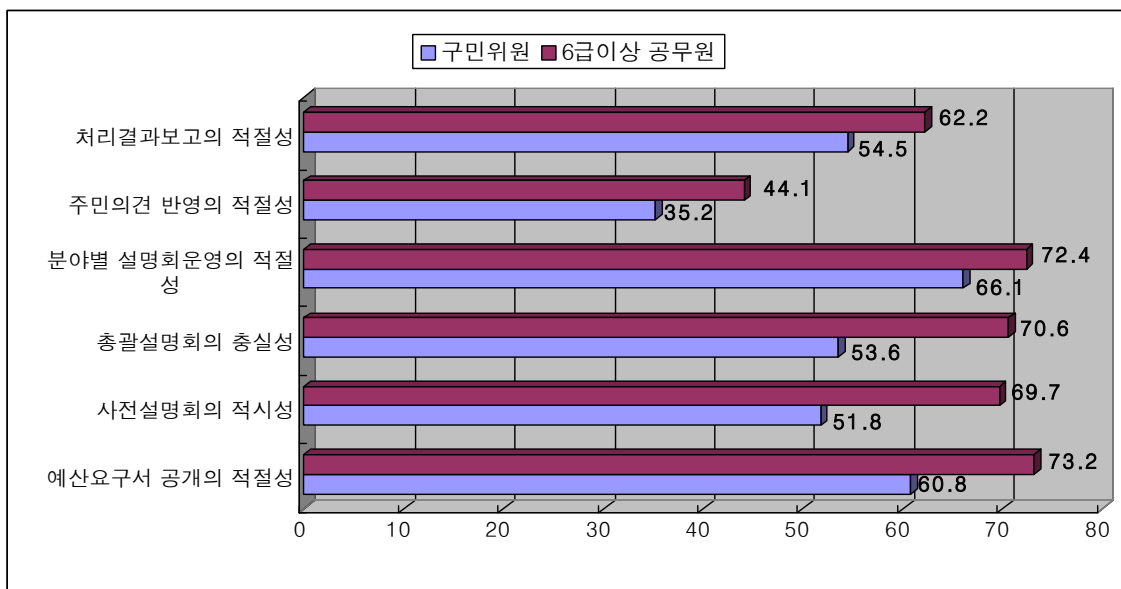
② 2006년 운영의 적정성 평가

2006 주민참여예산제도 운영의 적정성 평가에서 예산요구서 공개사실 및 내용 등에 대한 인지도(72.2%)가 낮게 나타나 구민위원들이 예산요구서의 내용을 스스로 확인하는 적극성이 부족하고, 이로 인하여 전문적 지식의 부족으로 주어진 사업 및 예산관련 정보의 활용이 저조하여 합리적인 참여활동을 통한 성과를 기대하기 곤란한 원인이 될 수 있을 것으로 예측된다.

예산공개에 적절성에 대해서도 구민위원과 공무원집단간의 인식차이가 크게 존재함을 보여주었으며, 예산설명회와 관련해서는 설명회의 개최여부를 알고 있거나 참석했던 위원들은 대부분 분과별 토론회에 참석하는 것으로 나타났다.

한편 설명회를 통해 수렴된 주민의견의 예산반영 정도에서는 공무원집단과 구민위원집단 모두 주민참여예산제도가 주민의 요구를 충분히 반영하는 데는 한계를 가지고 있음을 잘 인식하고 있는 것으로 나타났으나, 주민의견의 처리결과에 대한 보고의 원활성에 대해서는 공무원집단의 긍정적 의견이 다소 높았다.

<그림 1> 2006년 운영의 적정성 평가 비교

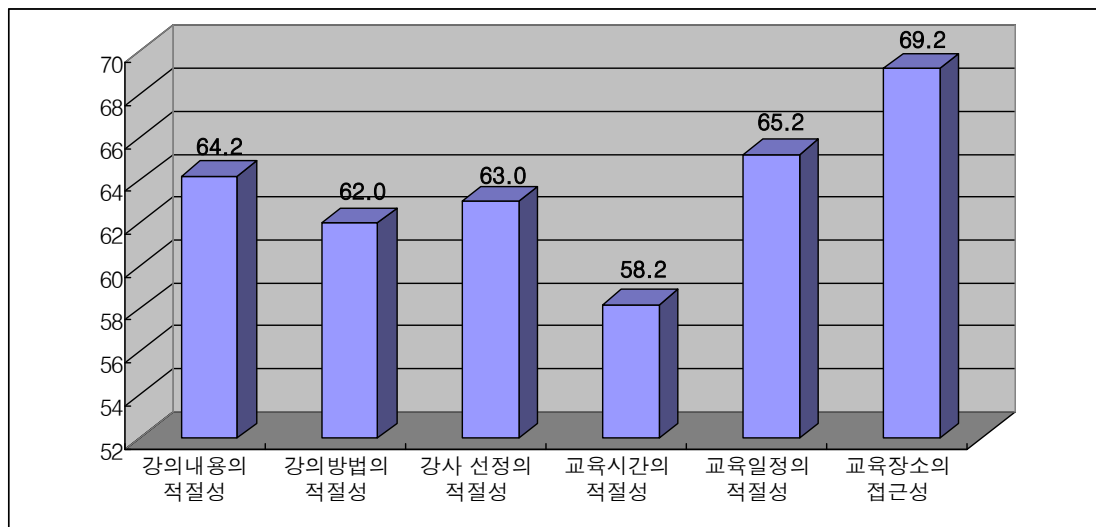


3) 2006년 주민참여예산학교 운영에 대한 평가

2006년 주민참여예산학교 운영에 대한 평가에서 설문응답자의 대부분이 예산학교 운영 사실을 인지하였고, 실제 교육에도 참여한 것으로 나타났다. 그러나 주민참여예산학교 교육시간의 적절성에 대해 대체적으로 불만을 가지고 있었고, 구민위원들은 교육내용의 충실성에 따라 “충분한 시간배려용의가 있다”는 의견이 많아 내실 있는 운영이 구민위원의 교육일정에 대한 불만을 완화·해소 할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 교육 장소에 대한 접근성은 좋은 평가의견을 보였고, 강의 내용에 대한 평가의견은 보통정도의 평가수준인 것으로 분석되었다.

강의방식으로 진행되는 현행의 교육방법에 대해 평가의견이 낮았고, 강사의 선정에 대한 불만의견도 높았음. 이는 창의적이고 흥미를 유발할 수 있는 강의 기법의 다양화와 강사선정에 신중을 기해야 함을 보여준 결과이다. 즉 스스로가 예산관련 지식에 대해 문외한들인 구민위원들이 “매우 전문적 지식이면서 어렵다”는 선입견으로 인하여 흥미를 유발하기 어려운 예산편성관련 내용을 흥미롭고 즐겁게 수강할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 주민참여예산학교와 같은 강좌는 강의 내용을 쉽고 흥미롭게 이끌어 나갈 대중성과 전문성을 고루 갖춘 인사의 초청이 강의 참여자들의 관심을 이끌어 낼 수 있는 방안이 될 수 있다.

<그림 2> 주민참여예산학교 운영 평가점수



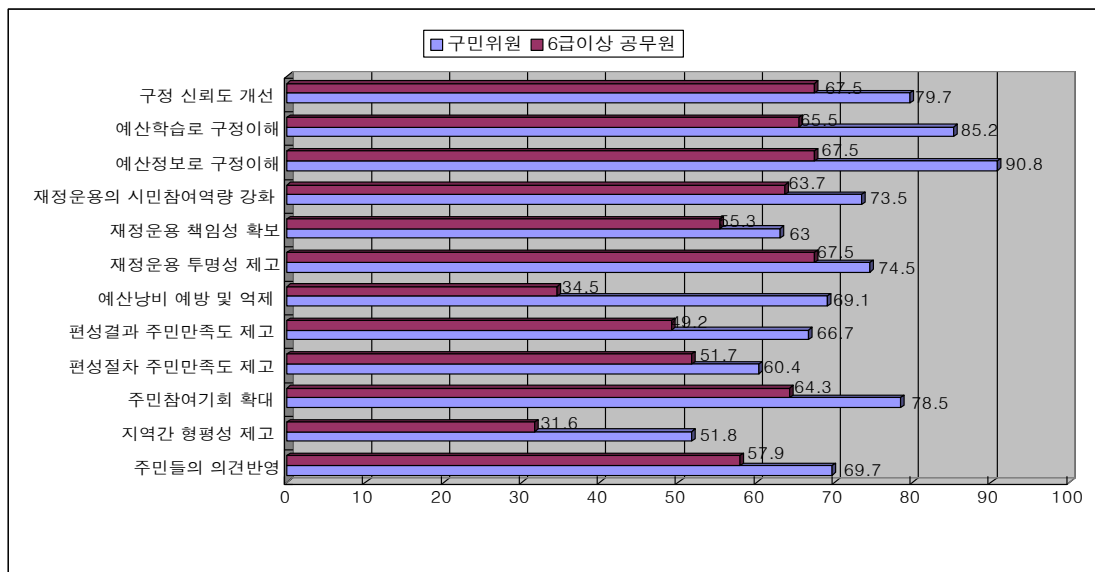
4) 주민참여예산제도 시행효과에 대한 평가

대덕구 주민참여예산제도의 시행효과에 대한 평가를 긍정적인 효과와 부정적인 효과로 나누어 각각 12개와 9개의 예시항목을 주고 5점 척도로 평가하도록 하였다.

① 긍정적 효과에 대한 평가

주민참여예산제도의 시행이 대덕구의 자치행정부문에 미친 긍정적인 영향은 어떤 것이며, 각 항목간의 평가의견은 어떠한지를 조사하기 위하여 예산편성과정 5개문항, 재정운영부문 4문항, 구정에 대한 이해도 및 신뢰도 증진 부문 3문항 등 12개의 문항을 제시하였다. 그 결과 구민위원과 공무원 인식에 정도의 차이는 있으나 “구정신뢰도 개선”, “예산을 통한 구정 이해”, “주민참여기회확대”, “재정운영의 투명성” 및 “시민역량강화” 등을 상대적으로 높은 긍정적 효과로 평가한 반면, 두 집단간 인식의 차이가 큰 항목으로는 “예산낭비의 예방 및 억제”, “지역간 형평성 제고”, “예산정보를 통한 구정이해의 증진” 등으로 나왔다. 각 부문별로 구체적인 응답결과를 살펴보면 다음과 같다.

<그림 3> 긍정적 영향요인에 대한 평가의견 비교



첫째, 예산편성과정에서 나타난 긍정적 효과에 대한 평가에서는 “예산편성 시 주민들의 의견반영”이 구민위원 69.7% 공무원 57.9%, “예산편성 시 지역간 형평성 제고”가 구민위원 51.8% 공무원 31.6%, “예산편성 시 주민들의 참여기회 확대”에 구민위원 78.5% 공무원 64.3%, “예산편성 절차에 대한 주민만족도 제고”는 구민위원 60.4% 공무원 51.7%이고, “예산편성 결과에 대한 주민만족도 제고”에서는 구민위원 66.7% 공무원 49.2% 등이 긍정적인 의견을 나타냈다. 이와 같은 분석결과가 시사하는 점은 다음과 같다. 우선 주민참여예산제도가 예산편성시 형평성을 제고하는 부문에서 주민위원과 공무원간의 인식차가 매우 큰 것을 알 수 있다. 즉 주민참여예산제도가 지역간 형평성을 개선하였거나 높였다는 성과에 대해 다소 부정적 유보의견을 가지고 있는 공무원이 49.1%에 달하는 것이 이를 반증해 주는 결과라고 볼 수 있다. 한편 이 제도의 운영이 지역간 형평성을 위협하는 가장 큰 요인으로 지적되는 점은 구민위원의 구성과정에서 자발적 참여인력에 의존하기 때문에 참여희망자의 지역적

불균형 및 인원수의 절대적 부족 등으로 각 분과별 위원의 구성이 지역간 비례를 유지하지 못하게 되고 결과적으로 분과별 사업우선순위 결정과정에서 편향성으로 작용하기 때문이다. 다음으로 예산편성 절차 및 결과에 대한 만족도에 미친 효과가 낮은 이유는 실제로 가용재원이 부족하기 때문에 주민위원 스스로의 참여효과가 실질적 성과나 가시적인 성과로 이어지기가 상당히 어렵기 때문인 것으로 판단된다. 또한 편성결과에 대한 평가에서는 구민위원의 경우 매우 제한적인 상황으로 인하여 기대에 미치지 못하지만 나름대로의 성과를 낸 것으로 평가하는 반면, 공무원의 경우는 분과별 토의과정에서 자신들이 설정한 주민들의 요구와 만족도라는 객관적 기준에 의해 부여한 사업우선순위가 구민위원들에 의해 뒤바뀌면서 정책기조가 흔들렸다고 인식하기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 재정운영부문과 관련한 긍정적 효과에 대한 평가에서 “예산낭비의 예방 및 억제효과 평가”는 구민위원은 69.1% 공무원 34.5%, “지방재정 운용의 투명성 제고효과 평가”는 구민위원 74.5% 공무원 67.5%, “지방재정 운용의 책임성 확보효과 평가”는 구민위원 63.0% 공무원 55.3%, “지방재정 운용에 대한 시민참여역량 강화효과 평가”는 구민위원 73.5% 공무원 63.7% 등으로 나타났다. 이 분석결과에 따르면 이 제도의 시행으로 예산의 낭비억제나 예방효과에 대한 평가에서 극명한 차이를 보이는데, 그 이유는 구민위원의 경우 관료들의 예산과정에서의 부정적인 행태가 주민참여예산제를 통한 예산편성의 과정에 직접관여로 상당부분 해소해 준다고 믿고 있는 반면 공무원들은 결과적으로 자신들의 잘못을 인정하게 되는 이 질문에 대해 부정적인 의견이 많을 수밖에 없었을 것으로 판단된다. 또한 지방재정운영 책임성의 제고에 대한 평가에서 두 집단차이가 큰 것은 공무원의 경우 일부이기는 하나 주민참여예산제도로 인하여 재정운영의 책임성이 훼손되고 있다는 인식을 갖고 있기 때문이다. 그 이유는 책임성을 갖고 있지 않은 구민위원들에 의하여 사업의 우선순위가 결정됨으로써 인기위주의 사업 중심으로 정책이 집행될 수 있다는 점을 지적하고 있음. 또한 관료들에게 책임을 전가할 수 있는 기회를 제공함으로써 면피할 기회를 제공하는 역할을 할 수도 있다.

<표 3> 예산낭비의 예방 및 억제

항목	구민위원 평가		공무원 평가	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
전혀 아니다	2	3.6	7	6.2
대체로 아니다	5	9.1	25	22.1
보통이다	10	18.2	42	37.2
대체로 그렇다	26	47.3	33	29.2
매우 그렇다	12	21.8	6	5.3
합계	55	100.0	113	100.0

셋째, 이 제도의 시행으로 구정에 대한 이해도 및 신뢰도가 증진되는 효과를 거두었을 것이라는 효과에 대한 평가의견에서 “다양한 예산정보의 제공으로 구정에 대한 이해가 제고됨”

에서는 구민위원 90.8% 공무원 67.5%, “예산관련 학습기회를 통해 구정이해 제고효과”는 구민위원 85.2% 공무원 75.5%, “구정에 대한 신뢰도 개선효과 평가”에서는 구민위원 79.7% 공무원 67.5% 등으로 나타났다. 이 평가결과로부터 예산관련 정보가 구민위원으로 하여금 구정에 대한 현실적 이해 수준을 높이는데 크게 기여하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

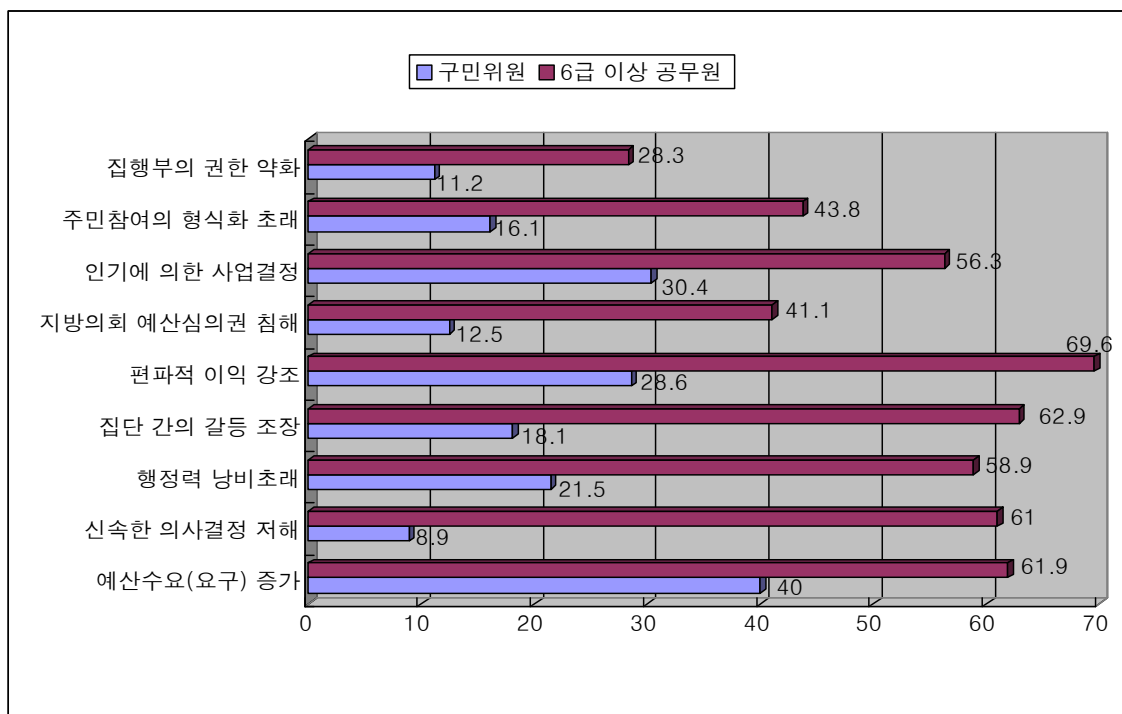
<표 4> 다양한 예산정보의 제공으로 구정의 이해도 제고

항목	구민위원 평가		공무원 평가	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
전혀 아니다	0	0	1	.9
대체로 아니다	2	3.7	7	6.1
보통이다	3	5.6	29	25.4
대체로 그렇다	28	51.9	57	50.0
매우 그렇다	21	38.9	20	17.5
합계	54	100.0	114	100.0

② 부정적 효과에 대한 평가

주민참여예산제도의 시행이 대덕자치행정에 미친 부정적 영향요인에 대한 구체적인 평가 결과를 조사하기 위하여 “자치행정의 효율성 부문” “예산편성과정 부문” “지방의회 관련 부문” 및 “주민참여 부문” 등 4개부문으로 나누어 9개의 문항을 제시하고 평가하도록 하였다. 그 결과 모든 항목에서 구민위원과 공무원의 의견차이가 확연하게 드러났다. 이를 각 부문별로 구체적인 응답결과를 살펴보면 다음과 같다.

<그림 4> 긍정적 영향요인에 대한 평가의견 비교



첫째, 주민참여예산제도가 자치행정의 효율성에 미친 부정적 효과에 대한 평가에서 “많은 시간이 소요되어 신속한 의사결정 저해효과”를 유발했다는 데에 대해 구민위원은 8.9%인 반면 공무원들은 60.8%로 나타났고, “공무원들의 업무부담이 늘어나 행정력 낭비초래효과”에서는 구민위원 21.5% 공무원 58.9%이다. 이와 같은 응답결과가 시사하는 점은 공무원과 구민위원간의 인식의 차이가 매우 크며, 특히 업무량의 변화에 대한 인식이 공무원과 구민위원들간에 현격한 격차가 존재하지만 본 연구진이 공무원들의 업무변화를 모니터 한 결과 상당한 업무증가가 나타났음을 확인할 수 있었다.

<표 5> 신속한 의사결정 저해효과

항 목	구민위원 평가		공무원 평가	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
전혀 아니다	14	25.0	3	2.7
대체로 아니다	21	37.5	6	5.3
보통이다	16	28.6	35	31.0
대체로 그렇다	4	7.1	50	44.2
매우 그렇다	1	1.8	19	16.8
합 계	56	100.0	113	100.0

둘째, 예산편성과정에 미친 부정적 효과에서는 “지역주민참여의 확대로 예산수요(요구)가 증가효과”에서 구민위원 40.0% 공무원 69.1%, “예산배분을 둘러싼 주민이나 집단 간의 갈등 조장효과”는 구민위원 18.1% 공무원 62.9%, “예산편성 시 특정 개인이나 집단 이익이 편파적으로 강조효과”는 구민위원 28.6% 공무원 69.6%인 것으로 나타났다. 이와 같은 응답결과가 시사하는 점은 예산수요증가에 대한 의견에서 구민위원들은 개개인의 요구만을 생각하는 반면 공무원들은 대덕구 전체규모에서 예산증감을 인식하므로 제도시행에 따른 양자 간의 예산변동에 대한 인식에서 큰 차이를 보이게 된 것이다. 특히 예산배분과정에서의 갈등은 이해 당사자인 구민위원의 경우 예산배분과정에서의 다툼을 이해집단간의 갈등으로 받아드리지 않고 당연한 주민의 요구를 주장하는 것으로 이해하는 반면 다소 객관적인 입장의 공무원들은 이해충돌과 갈등현상으로 받아드리는 인식의 차이를 보여주는 결과이다. 또한 편파성과 관련한 의견은 이 제도 하에서 구민위원들의 예산확보 및 관심 사업에 대한 우선순위를 결정하는 과정이 단순히 이해를 반영하는 차원에서 벗어나 자칫하면 특정 지역이나 집단의 이익을 대변하는 편파성을 야기할 수 있다는 것을 우려한 것이다.

셋째, 지방의회에 미친 부정적 효과에 대해서 평가하였다. 구민위원들이 주민참여예산제 활동과 관련하여 가장 큰 오해는 자신들이 한 결정사항이 기초의회 의원들이 행하는 예산심의 과정과 동일하거나 우선하는 것으로 오해하고 있다는 점이 지적되고 있다. 이와 같은 오해는 기초의회차원에서 보면 자신들의 예산심의권을 침해하는 것으로 오해하거나, 보다 적극적으로 대응하는 주민들이 결정한 사항에 대해 거부하기 어려운 상황을 모면하기 위한 방편

으로 이 제도의 문제점을 거론하는 사례 등이 발견되고 있기 때문이다. 따라서 주민참여예산 제로 인한 지방의회 예산심의권이 침해되거나 위축되는 효과에 대해 설문한 결과 그와 같은 효과가 있을 것으로 답한 응답이 구민위원의 경우 12.5%인 반면 공무원의 경우는 41.1%에 달하는 것으로 나타났다. 이 조사결과에서 놀라운 것은 주민참여예산제도가 지방의회의 예산 심의권을 침해할 것으로 생각하는 인식이 공무원집단에서 오히려 높다는 사실임. 이는 공무원집단이 주민참여예산제에 대한 기본적 이해가 부족할 뿐만 아니라 본 제도의 취지에 대한 수용태도가 마련되어 있지 않음을 반증해주는 결과라고 볼 수 있다.

<표 6> 지방의회 예산심의권의 침해 또는 위축효과 평가

항 목	구민위원 평가		공무원 평가	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
전혀 아니다	23	41.1	9	8.0
대체로 아니다	12	21.4	23	20.5
보통이다	14	25.0	34	30.4
대체로 그렇다	6	10.7	30	26.8
매우 그렇다	1	1.8	16	14.3
합 계	56	100.0	112	100.0

넷째, 주민참여와 관련한 부정적 효과에 대한 평가에서 “인기영합주의적 사업선정 효과 평가”에서는 구민위원 30.4% 공무원 56.3%, “주민참여의 형식화 초래효과 평가”에서는 구민위원 16.1% 공무원 43.5%, “집행부의 권한 약화효과 평가”에서는 구민위원 11.2% 공무원 28.3% 등으로 나타났다. 이와 같은 분석결과가 시사하는 점은 자치단체장의 인기위주의 사업선정에 대해 다소 객관적인 인식을 갖고 있는 공무원의 응답결과를 통해 볼 때 구민위원들에 의한 사업우선순위결정은 거시적이고 장기적인 관점에서 관료들이 부여한 사업순위결정을 왜곡하거나 훼손할 한계점을 분명히 지적하고 있는 것이다. 참여의 형식화에서는 구민위원들의 경우는 이 제도가 주민참여를 촉진할 것이라는 상대적으로 낙관적이지만 실질적인 예산편성의 한계를 지각하고 있는 공무원들의 경우는 참여의 역기능적 효과에 대해 우려하는 인식이 높은 것으로 나타났다. 한편 이는 전체적으로 볼 때 이 제도의 시행이 집행부의 권한을 약화시킬 것으로 인식하는 수준이 공무원의 경우는 결코 낮은 수준이라고 볼 수 없으며, 특히 이 의견이 집행부의 중간간부이상의 공무원들 인식이라는 점에서 간과하기 어려울 것이다.

<표 7> 주민참여의 형식화

항 목	구민위원 평가		공무원 평가	
	빈도	유효 퍼센트	빈도	유효 퍼센트
전혀 아니다	7	12.5	2	1.8
대체로 아니다	17	30.4	17	15.2
보통이다	23	41.1	44	39.3
대체로 그렇다	7	12.5	35	31.3
매우 그렇다	2	3.6	14	12.5
합 계	56	100.0	112	100.0

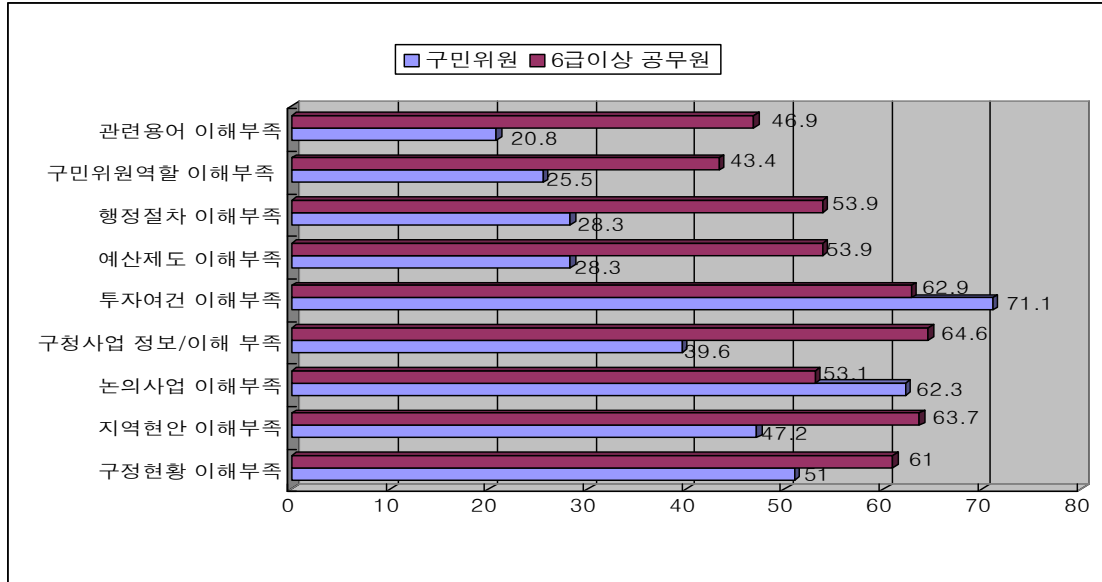
5) 구민위원의 활동역량에 대한 평가

주민참여예산제 구민위원들의 역량을 평가하기 위하여 구민위원들이 활동하는 과정에서 경험하였거나 경험할 것으로 예상되는 문제들에 대해 구민위원들과 공무원들에게 설문하였다. 이는 구민위원 본인들이 주민참여예산제도 과정에 참여하면서 현실적으로 느끼는 장애요인들에 대해 설문함으로써 향후 활동의 원활화하기 위한 대안으로서의 각종 지원활동 및 사업을 모색하위원한 것이다. 특히 이와 관련하여 지방공무원들 중 구민위원들과 직접적으로 부딪치면서 업무활동을 추진한 공무원들의 경험을 중심으로 할 구민위원들의 장애요인에 대한 설문도 병행하여 실시하였다. 평가는 ①구정현황관련 이해능력, ②사업관련 이해능력, ③예산 및 행정관련 이해능력 및 ④구민위원 역할관련 이해능력 등으로 구분하였다.

그 결과를 구체적으로 분석하기에 앞서 종합적으로 살펴보면 내용면에서 구민위원과 공무원의 의견차이가 확연하게 드러났다. 우선 인식수준이 비슷한 항목은 투자여건의 이해부족, 논의사업에 대한 이해 부족, 구정현황 이해 부족 등이며, 많은 차이를 보이는 항목은 관련용어 이해부족, 행정 절차 및 예산제도 이해부족, 구정사업에 대한 정보 및 이해 부족, 구민위원의 역할이해 부족 등으로 나타났다.

이 분석결과가 시사하는 바는 공무원과 구민위원들 사이에 주민참여예산제가 갖고 있는 한계 및 과제에 대한 인식이 다르다는 점이며, 이는 지방공무원들이 주민참여예산제의 기본 취지 및 기능에 대해 보수적인 인식을 갖고 있으며, 그로 인해 제도 활성화에 방어적 수동적 태도를 갖고 있음을 보여주는 것이다.

<그림 5> 주민참여예산제도 주민위원의 역량에 대한 평가비교



① 구정현황관련 이해능력

주민위원들이 활동함에 있어서 구정현황에 대한 이해부족으로 인하여 나타날 수 있는 애로사항은 ①구정 현황에 대한 이해 부족, ②지역현안들에 대한 이해 부족, ③ 재정적 투자여건에 대한 이해 부족 등으로 세분하여 설문하였다.

첫째, 구정 현황에 대한 이해 부족에 대해서는 주민위원은 51.0%가 공무원은 61.0%가 각각 그로 인한 애로를 느낄 것으로 답하였다. 이는 구정현안에 대한 이해부족이 실제로 주민위원의 참여예산활동에 상당한 영향을 미치고 있으며, 특히 관련 공무원들의 판단에 따르면 주민위원 당사자들이 인식하는 것보다 높은 수준의 장애요인으로 작용하는 것으로 분석된다.

둘째, 지역현안에 대한 이해부족으로 인한 주민위원의 능력평가는 주민위원의 47.2%와 공무원의 63.7%가 문제점으로 지적하였다. 이는 주민위원들의 경우 스스로 구정현안에 대한 이해부족으로 나타나는 장애보다는 지역현안에 대한 이해부족에 따른 장애를 상대적으로 낮게 인식하고 있었으나, 공무원들은 지역현안에 대한 이해부족이 상대적으로 높은 장애요인이 되고 있다는 인식으로 보여주었다고 볼 수 있다.

셋째, 대덕구의 재정투자여건에 대한 이해부족이 예산편성과정에서의 참여활동에 많은 문제점을 유발할 수 있는데, 이 설문에서 주민위원들은 36.4%만이 인정한 반면 공무원들은 62.9%가 긍정적인 반응을 보였다. 이는 예산편성과정에서 대덕구의 재정현황에 대한 주민위원의 이해부족으로 인한 문제점에 대해 주민위원들은 대서롭지 않은 일로 인식하고 있으나, 공무원들은 매우 주요한 장애요인으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

② 사업관련 이해능력

주민위원들이 활동함에 있어서 예산심사 대상사업들로 인하여 나타날 수 있는 애로사항은

①논의사업들의 내용에 대한 이해 부족, ②구청사업들에 대한 정보나 이해의 부족 등 두 가지로 나누어 설문하였다.

첫째, 구민위원들이 논의사업에 대한 이해부족이 합리적인 예산편성의 우선순위를 정하는데 장애요인으로 작용하는가에 대한 설문에서 구민위원들은 34.0%만이 “그렇다”는 긍정적인 의견은 표시한 반면, 공무원들은 53.1%가 긍정적인 의견을 표시함으로써 두 집단 간의 큰 인식 차이가 존재함을 확인 할 수 있다.

둘째, 구민위원들이 구청사업의 특성에 대한 이해부족으로 집행부에서 설정한 사업의 우선순위를 훼손하는 등의 문제점이 목도되는 현상으로부터 구청사업에 대한 정보 및 이해부족이 구민위원의 활동에 장애요인으로 나타나고 있는가에 대해 설문하였다. 그 결과 관련 사업들에 대한 정보 및 이해부족으로 인하여 “문제가 된다”는 점에 대해 구민위원들은 39.6%가 인정한 반면 공무원들은 64.6%가 인정함으로써 두 집단 간 인식차가 매우 크게 나타나고 있음이 확인되었다.

③ 예산 및 행정관련 이해능력

구민위원들이 활동함에 있어 예산 및 행정관련 사항으로부터 나타날 수 있는 애로사항은 ①예산제도에 대한 이해 부족, ②행정절차에 대한 이해 부족, ③관련 용어에 대한 이해 부족 등 3가지로 나누어 설문하였다.

첫째, 구민위원들의 예산제도에 대한 이해부족이 참여예산활동에 장애요인으로 작용할 것이라는 설문에 대해 구민위원들은 28.3%가 긍정적으로 답한 반면 공무원들은 53.9%가 긍정적인 의견을 보였다. 이 설문결과는 예산참여활동에 가장 중요한 기초가 되는 예산제도에 대한 이해의 중요성을 구민위원들이 정확하게 받아드리지 못하고 있음을 잘 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 모든 행정이 정해진 절차와 규정에 의해 이루어지며, 그 절차적 합리성은 행정의 정당성을 확보하는데 매우 중요한 기본전제가 되는 것임. 따라서 구민위원의 예산참여활동도 각종 행정절차가 준수되어야 한다는 점에서 행정절차에 대한 정확한 이해는 매우 중요한 의미를 갖는다. 이와 같은 배경으로부터 구민위원들의 행정절차에 대한 이해부족이 장애요인으로 작용하였는가에 대한 설문에서 구민위원들은 28.3%만이 인정한 반면 공무원들은 53.9%가 긍정적인 의견을 표하였다. 는 구민위원들은 행정절차에 대한 이해부족으로 인한 문제점을 인식하는 정도가 낮은 반면 공무원들은 그로 인한 문제점을 폭넓게 인식하고 있는 것으로 분석된다.

셋째, 예산참여활동은 집행부에서 제공하는 각종 예산관련 문헌자료를 검토해야 하기 때문에 관련 용어에 대한 정확한 이해가 전제되어야 함. 그럼에도 불구하고 일반주민 중심으로 구성된 구민위원의 경우 각종 예산관련 행정용어에 대한 이해가 부족하여 상당한 어려움을 겪는 것은 물론 공무원들의 예산설명에 대한 이해도 역시 현저하게 떨어지는 것이 현실이다. 이와 같은 배경으로부터 관련용어의 이해부족으로 인한 애로사항을 설문한 결과 구민위원들

은 20.8%만이 긍정적인 의견을 표한 반면 공무원들은 46.9%의 의견을 표시하였다. 이 조사결과를 구민위원의 경우 행정용어에 대한 이해에 스스로는 큰 문제가 없다는 의견을 표시한 반면 공무원들은 각종 관련정보 및 설명을 통한 설득과정에서 구민위원의 예산관련 용어이해의 부족으로 인한 문제점을 심각하게 인식하고 있는 것을 보여준 것이다.

④ 구민위원 역할관련 이해능력

구민위원으로서의 역할에 대한 이해부족으로 인하여 애로가 발생하는 것에 대해 설문한 결과 구민위원은 25.5%가 긍정적인 반응을 보인 반면 공무원들은 43.4%가 긍정적인 반응을 보였다. 따라서 구민위원들이 예산참여활동과 관련하여 주어진 역할의 본질과 한계를 분명히 이해하고 활동하는 것에 대하여 스스로는 비교적 높게 평가하고 있으나, 공무원들의 평가결과는 상반된 평가의견을 보임으로써 이 부문에 대한 명확한 논의가 필요함을 보여주는 분석결과라고 판단된다.

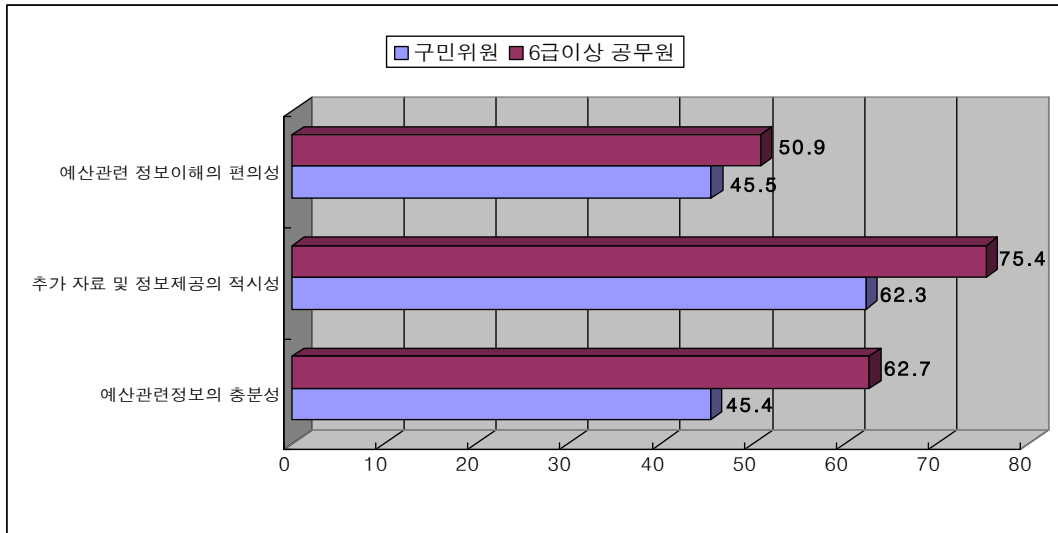
6) 구민위원회 활동에 대한 행정지원 평가

구민위원회 활동에 대한 행정지원은 예산관련 정보제공의 충분성, 적시성 및 활용편의성 등 3가지 차원에서 평가토록 하였다. 그 결과 정보의 충분성에서는 정보를 필요로 하는 수요자로서의 구민위원의 인식과 정보제공자로서의 공무원의 인식 간에 큰 차이를 보이고 있으며, 이는 장기적으로 볼 때 이 제도의 조기 정착 및 활성화에 큰 장애요인이 될 것인바, 구체적인 대안이 마련되어야 할 것이다.

반면 요구정보의 적시성에 대한 평가는 두 집단 모두 집행부에서 제공되는 예산관련정보는 대체로 적시에 제공되었다고 인식하고 있으나, 공무원의 적시제공에 대한 평가의견은 상대적으로 높게 나타났다.

또한 구민위원들에게 제공되는 예산관련 정보가 얼마나 이해하기 쉬운가 하는 활용편의성 면에서는 두 집단 모두 미흡한 점을 인식하고 있었다. 다만 이와 같은 문제점은 어느 한쪽의 문제가 아니라, 예산의 전문성으로 인하여 정보제공자가 수용할 수 있는 편의성의 한계와 수용자의 비전문성이 복합적으로 작용한 결과로 보는 것이 타당할 것이다.

<그림 6> 행정지원에 대한 평가



IV. 결 론: 정책적 시사점

지금까지 대덕구의 주민참여예산제도의 운영실태에 대한 분석을 통해 궁극적으로 참여기제로서의 조기정착을 통한 참여활성화의 장애요인들이 무엇인가에 대하여 논의하였다. 따라서 주민참여라는 것이 단순히 제도의 도입과 집행을 통해 이루어지는 것이 아니라 부수적인 다수의 영향요인들이 상호 복합적으로 작용한 결과물이라는 점에서 다음과 같은 조건들이 충족되어야 주민참여예산제도의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 주민참여예산제도는 단순한 제도가 아니라 문화라는 인식이 필요하다. 이 제도가 정착되어 활성화되기 위해서는 제도의 도입과 집행만으로 완성되는 것이 아니라 그 사회 구성원들의 참여에 대한 가치의 공유와 참여적 분위기의 보편화를 통한 참여문화가 성숙되어야 한다. 주민참여예산제에 대한 선진 외국의 사례연구에서 확인한 바와 같이 참여예산제도가 그 사회의 참여문화의 결과물이고 실제 주민들의 자발적이고 능동적인 참여활동의 구현 수단으로 등장한 것이 이를 잘 설명해 주고 있다. 따라서 참여문화가 보편화 될 때 참여를 기반으로 하는 주민참여예산제도의 성장발전을 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 주민참여예산제도의 본래 기능이 원활히 작동되기 위해서는 안정적이고 어느 정도 충분한 재정이 확보되어야 한다. 이 제도운영의 궁극적 목적이 지역사회에서 요구되는 재정수요를 주민의 의사와 욕구에 따라 우선순위를 정하여 배분함으로써 참여자치의 가치를 구현하는 것이다. 그러나 현재와 같은 열악한 재정 수준 하에서는 재원의 형평한 배분에 대한 논의가 아니고 욕구의 포기를 위한 설득과정이 될 수 있기 때문에 외국의 사례에서처럼 제도정착에 실패할 수 있다. 특히 주민의 참여에 대한 반대급부의 기대감에 부응할 수 없어 제도에 대한 지역민의 안정적 지지를 획득할 수 없게 될 것이다. 따라서 지방자치단체는 재정

확충을 위해 적극적 재원의 유지활동을 전방위적으로 전개하여야 할 것이다.

셋째, 주민참여예산제도의 조기정착을 위해서는 내부적 합의와 지지 기반의 구축이 선행되어야 한다. 대덕구가 이 제도를 도입하는 과정을 살펴보면 집행기관 내부 구성원들에 대한 설득과정이 생략되었고, 특히 지방의회의 이해와 설득을 위한 협의과정이 미흡했기 때문에 불필요한 갈등과 오해를 낳게 하였다. 이와 같은 배경으로부터 시급히 요구되는 대응방안은 일차적으로 내부적인 집행기관 관료들의 지지와 협력을 구하는 것이다. 현실적으로 이들의 도움 없이는 이 제도의 성과를 극대화 할 수 없을 뿐만 아니라 운영수준이 형식적 과정중심으로 전락할 수 있기 때문이다.

넷째, 주민참여예산제도가 제대로 작동하기 위한 조건으로 참여와 함께 집행기관 공무원들의 적극적인 지지와 협력이 수반되어야 하기 때문에 집행기관 공무원들에 대한 이해와 설득 노력이 모색되어야 한다. 이를 위하여 집행부 공무원들에 대한 교육훈련 등을 통한 학습과정을 의무화하고 자발적인 학습조직의 형성을 통해 제도에 대한 이해력을 높일 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 구민위원들의 예산과정 및 활동에 대한 지식의 축적과 대덕구 구정 및 현안에 대한 이해력을 증진시키기 위한 학습과 토론과정에서의 설득 및 합의 방법에 대한 교육을 위한 다양한 프로그램의 개발과 운영이 요구된다. 구민위원의 예산심의는 상당한 수준의 예산 관련 전문지식을 필요로 하기 때문에 최소한의 기초지식 배양을 위한 학습프로그램이 운영되어야 한다. 또한 분과회의 토론 및 자체사업 협의과정에서의 합의도출을 위한 조정 및 협상 방법에 대한 훈련이 필요하다.

여섯째, 주민참여활성화 기제이며 재정민주주의 구현의 핵심적인 제도적 장치로 평가되고 있는 주민참여예산제도의 도입·운용 과정에서 가장 많은 접촉과 상호유기적인 관련성을 갖는 구민위원과 집행부 관료들 간에 나타날 수 있는 갈등 및 대립을 해결할 수 있는 대안이 모색되어야 한다. 이들 간의 갈등과 대립의 원인은 기대와 인식의 차이, 역할에 대한 오해 및 제도에 대한 이해 부족 등이 원인으로 지적되고 있다.

마지막으로 주민참여예산제도가 참여기제로서의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 주민들이 지역회의에 자발적으로 참여하여 자신의 기대와 욕구를 예산요구에 반영할 수 있도록 함으로써 구민위원의 대표성과 사업 및 정책의 우선순위 결정에 대한 책임성을 제고할 수 있도록 해야 한다. 따라서 주민에게 다가가서 적극적으로 관심을 자극할 수 있는 지역순환 예산교육프로그램 등과 같은 사업의 추진이 요구된다.

참 고 문 헌

- 곽채기. (2003), "주민참여예산제도제도, 어떻게 도입할 것인가?": 한국정책지식센타, 제51 회정책포럼 발제1.
- 곽채기. (2005), "주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안," 『한국지방재정논 집』, 10(1).
- 광주광역시 북구청 홈페이지. <http://bukgu.gwangju.kr/>
- 광주광역시 북구청, (2003). "주민의견사항 심의조서".
- 광주광역시 북구청, (2004). "재정민주주의를 실현하는 주민참여예산제-2004년도 추진성과 보고서", 광주광역시 북구청,
- 광주광역시 북구청, (2004). "주민참여예산제 세부추진계획".
- 권필상. (2006). 울산지역 시민참여제도에 대해 사례를 중심으로. http://action.or.kr/home/bbs/board.php?bo_table=beautiful_pds&wr_id=5.
- 권해수, (1995). "주민의 집단행동과 지역이기주의 극복방안 연구", 한국사회와 행정연구, 305-319.
- 김 현. (2004). 조례 제개정운동의 흐름과 과제. 「2004년 주민참여 워크숍 지역운동의 새로운 전략 찾기」
- 김경민. (2005). "안산시 주민참여예산제도의 올바른 시행을 위한 제언", 안산예산감시네트 워크 토론회.
- 김유환, (2005). "참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토", 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼.
- 김환석, (2005). "참여적 의사결정 의의와 활용방안", 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼.
- 김환석. (2005). 참여적 의사결정의 의의와 활용방안. 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 자료집」.
- 나중식 (2004), "브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계," 「한국행정논 집」 16(3), 457-482.
- 남기현. (2005). "지방분권시대 시민참여예산제의 도입방향", 충북참여자치시민연대 조례개혁특별위원회 주관 토론회.
- 대전시 대덕구 참여예산제 홈페이지 <http://budget.daedeok.go.kr/ctnt/budg/index.jsp>.
- 대전시 대덕구. (2005). "대전시 대덕구 주민참여예산제 교재". 대덕구 참여예산제 홈페이지.
- 박광우. (2004). 광주 참여예산제 도입사례와 과제. 「2004 전국납세자대회 자료집」
- 박광우. (2005). "광주북구사례를 통해 본 시민참여예산제의 입법방향", 충북참여자치시민연대 조례개혁특별위원회 주관 토론회.
- 송재봉. (2005). "청주시 시민참여기본조례 제정 및 운영 사례", 충북참여자치시민연대 홈페이지.
- 안산시 경제실천연합. (2005). "안산시 주민참여예산제도의 올바른 정착을 위한 정책토론회".
- 안성민 (2005), "주민참여예산제도-포르투 알레그레시의 사례," 『지방재정』 134: 139-148.
- 울산광역시 동구 기획감사실. (2005), "2005년 예산편성관련 주민참여예산시민위원회 건의

사항 처리결과.“

울산광역시 동구 기획감사실. (2005), “2005년도 주민참여예산 운영계획.”

울산광역시 동구 기획감사실. (2005), “2006년도 당초예산 편성 관련 지역회의 건의사항 내역.”

이영희, 박세훈. (2004). 「국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형」. 270: 59-64.

임동욱 (2003), "주민참여예산제도의 현실적 한계," 한국정책지식센터, 제51회정책포럼 발제

진경아, (2005), “주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례연구를 중심으로”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사과정 논문.

진경아. (2005). 주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례연구를 중심으로. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

하승우. (2002). 주민참여예산제: 한국에서도 가능한가?. 「시민자치뉴스레터」 통권 28호, 시민자치정책센터.

한국행정학회. (2004). 「예산편성 및 심의과정의 수요자·시민참여 확대방안 연구」

행정자치부. (2006). 주민참여예산제운영조례 표준안.

Anderson, I&E. Jaeger, B. (1999). "Scenario Workshops and Consensus Conference" Toward More Democratic Decision-Making", *Science and Public Policy*. 26: 331-340.

Baiocchi, G. (2001), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory," *Politics & Society*, 29(1), 43-72.

Banthien, H. & Jaspers, M. & Renner, A. (2003). *Governance of the European Research Area: The Role of Civil Society*.

Fung, A. & E. O. Wright (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, 29(1), 5-41.

Koonings, K. (2004), "Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre," *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 79-99.

Munck, R. (2003), "Neoliberalism, necessitarianism and alternatives in Latin America: there is no alternative?" *Third World Quarterly*, 24(3), 495-511.

OECD. (2001a). *Citizens as Partners : Information, consultation and public participation in policy-making*.

OECD. (2001b). *Citizens as Partners : OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*.

OECD. (2003). *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*.