

오피니언

월/요/광/장

임우진



지난 7월12일 성남시의 모라토리움(채무지불유예) 선언을 계기로 지방자치단체의 재정적자, 호화청사 건립 등 재정낭비, 지방공기업 부채 등 지방재정의 위기 상황을 지적하는 기사들이 연일 지면을 매우고 있다. 지방정부의 도덕적 해이와 책임성 결여를 비판하고, 통제장치의 강화도 요구하고 있다. 주지하다시피 지방재정은 지방자치의 절대적 기초로서 재정 개선되지 않는 자치도 불가능하다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러한 만큼 지방재정에 대해서는 관심과 논란이 많을 수밖에 없다. 지방재정에서 주로 문제가 되는 것은 재정의 부족과 편중성(불균형), 중앙 의존과 자율성 부족, 낭비와 책임성 결여 등이다. 민선자치 이후 중앙과 각 지자체에서는 지방재정 개선을 위한 노력들을 꾸준히 경주하고 있으나 크게 개선되지는 못하고 있다. 지방소득 소비세 신설 과정에서 보듯이 재정 개혁은 그만큼 어려운 일인 것이다.

여기서 지방자치의 근간이 되는 지방재정에 대하여, 무엇이 문제이고, 문제의 근본 원인과 처방은 무엇인지 살펴본다.

첫째는 무엇보다도 재정의 부족이다. 지방 살림을 꾸려가기에 너무 모자란다는 것이다. 2009년도 말, 지방재정 규모는 137조원으로서 민선초기인 1995년 대비 3.8배 이상 증가되어(동기내 국내 GDP는 2.8배, 중앙재정은 3.0배 증가) 외형적으로는 크게 성장하였다. 그러나 지방세 수

입으로 당해 지자체의 인건비도 충당하지 못하는 단체가 137개로 전체의 56%에 달할 만큼 취약한 구조를 안고 있다. 또한 지방재정은 재정자립도가 시·군·구에 따라 6~7 배의 격차를 보일만큼 지역 간의 심한 불균형 문제를 안고 있다.

다음으로는 지방재정의 중앙 의존도 심화도 요구하고 있다. 2010년 당초 예산(순계) 139조원의 세입구조를 살펴보면, 지방세 34.2%, 세외수입 22.6%, 지방교

부세 18.3%, 보조금 21.2%, 지방채 3.7%로서, 민선 초기(95년)와 비교해 지방세 등 자주재원이 9.6% 줄고 보조금이 12.4%나 늘어 중앙 의존성이 크게 높아진 것을 알 수 있다.

이에 따라 재정자립도는 63.5%에서 52.2%로 낮아졌다. 재정의 중앙 의존성 증가는 주민에 대한 책임성을 약화시키고 도덕적 해이를 야기 할 수 있어 지방자치의 근간을 훼손하게 된다.

지방재정운영을 어렵게 하는 또 하나의 요인은 지방채무이다. 각 지자체는 재정부족을 메우기 위해 기채로 재원을 조달하게 된다. 2009년 말 지방자치단체 총부채는 84조원으로 일반부채 26조, 공기업부채가 58조원인데, 최근 6년 동안 지방

정부의 일반부채는 연 9.2%, 공기업 부채는 23.1%씩 증가해 왔다. 지자체 보다는 산하공기업의 채무가 더 문제인 것이다. 공기업 부채는 지자체들의 무리한 개발사업이 원인이어서 부동산 경기침체에 따라 약성부채가 되어 지자체에 엄청난 재정부담이 될 우려가 있다.

세번째로 지방재정 지출의 책임성 문제이다. 민선자치 이후 각 지자체는 세입증대에는 관심을 가지면서, 세출에 대해서는 성과 평가, 책임성 확보 등 적극적인 개선 노력이 미약했던 것이 사실이다. 최근 지속적으로 문제가 되고 있는 호화 거대청사 건립, 낭비적인 행사와 축제, 과다한 복지 지출 등 선심성 사업, 타당성이 약한 대규모 개발사업 등이 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다.

권을 보장하여 재정분권을 실현하는 것이 재정의 책임성 확보와 자치발전을 도모하고, 국가 경쟁력을 제고시키는 일이라는 것을 알아야 한다.

국가와 지방의 조세수입 비율은 약 8 : 2, 지출 규모 비율은 약 4 : 6이다. 이처럼 지방지출의 절대액이 보조금 등으로 중앙의 통제하에 집행되는 구조에서는, 수반되는 자체 부담, 예산과정의 적극적인 통제 곤란, 지역주민 보다 중앙정부에 우선하는 책임으로 인하여 사실상 지방자치의 제약 받게 된다. 따라서 이러한 지방재정구조를 개선하지 않으면 자치발전을 기대하기 힘들게 되어 있는 것이다.

다음으로는 지방재정과정의 지방의회, 주민에 의해 철저히 감시될 수 있도록 자치역량을 강화하여야 한다. 이를 위해서 지방의원의 전문성 제고, 지방재정 전문가의 의회 진출 확대노력이 있어야 한다. 또한 집행부에 대한 효과적 견제와 견제할 수 있어야 가능한 것이다. 우리가 지방자치 발전을 위해 더욱 큰 관심과 노력을 기울여야 하는 이유도 여기에 있다 하겠다. <한국지치경영평가원 이사장>

※ 본란의 내용은 본지 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.

지방재정, 무엇이 문제인가

시설

인사 이어 산단 조성도 지역 차별인가

광주·전남 공동 국가산업단지인 '빛그린 산업단지' 조성사업에 '빨간불'이 켜졌다. 한국토지주택공사(LH)가 자금 사정을 이유로 보상을 무기 연기해 당초 목표했던 오는 2014년 완공이 어렵게 됐다.

지난해 9월 산단계획 승인이 이뤄진 빛그린 산단은 광주시 광산구 덕림동과 전남 함평군 월야면 일원 408만1000㎡ 부지에 총 6천62억 원을 투입, 2014년 완공될 예정이었다. 이 산단에는 광산업과 디지털 정보기전, 자동차 산업, 첨단부품소재 등 첨단미래 관련 기업이 들어서게 된다. 향후 광주·전남의 낙후된 산업지도를 바꿀 주요 지역 현안사업인 것이다.

그런데 빛그린 산단이 첫삽도 뜨기 전에 좌초될 위기를 맞고 있다. LH가 재무 상황이 악화됐다는 이유로 올 12월부터 시작하기로 한 보상을 무기 연기했는 뿐만 아니라 추후 일정마저 내 놓지 않고 있기 때문이다. 현재로서는

2014년 완공은 물 건너 간 것이나 마찬가지다.

우리는 LH의 보상 연기 이유를 납득할 수 없다. 재무사정 악화를 이유로 들고 있으나 빛그린 산단과 함께 승인을 받은 '대구 사이언스파크' 국가산단은 일정대로 보상을 추진하고 있는 것으로 알려졌다. 영남에 산단을 조성할 땐 으레 호남지역 산단 조성비는 없다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다. 균형발전을 생각한다면 가장 낙후된 광주·전남 산단 조성이 더 시급하다 할 수 있다.

물론 정부가 이번 국가산단조성사업에 지역차별을 하리라 생각지는 않는다. 하지만, 인사 확대에 이어 국가산단 조성사업에서마저 소외가 현실화될 경우 지역민은 지역차별을 생각할 수밖에 없다. 그래서 지금 지역민심은 부글부글 끓고 있다. 정부는 국가산단 조성에 대한 약속을 반드시 지켜야 한다. 사회통합과 균형발전을 말로만 할 게 아니라 행동으로 보여줘야 할 것이다.

쌀이 남아돈다고 사료용으로 처분해서야

정부가 2005년 산(産) 목은 쌀 11만 톤을 사료용으로 우선 처분하는 방안을 이날 중에 마련할 계획이라고 한다. 2010년산 햅쌀 수확시기가 다가오고 있는 상황에서 재고 처분을 머뭇거리면 과잉재고가 더욱 심각해질 것이라 우려에서다.

올 연말 쌀 재고량은 유엔식량농업기구(FAO) 기준 적정재고량인 70만톤의 2배 가 넘게 돼 2005년부터 2008년까지 쌀 재고량 52만톤을 처분하는 방안 마련이 시급한 실정이다. 따라서 농림식품부는 처분 방침이 결정되면 2005년산 19만톤 중 주정용 공급분을 제외한 11만 톤을 사료용으로 우선 공급할 계획이다.

그러나 정부가 이달 내에 처분을 결정하겠다는 입장이지만 상황이 여의치 않아 보인다. 사료용으로 대한 농민들의 반대가 워낙 거세기 때문이다. 사실 주식인 쌀을 사료화하는 것은 국민의 정서에 맞지 않다. 수천년 동안 우리 민족의 생명줄인 쌀을 소나 돼지에게 먹

이로 주는 것은 용납하기 힘들다.

쌀 재고 처리 방안은 사료화 말고도 얼마든지 있을 수 있다. 천안함사태로 현재 대북 지원의 길이 막혀 있지만 북한은 금년에도 100만 톤 이상의 쌀이 부족한 실정이다. 학교 무상급식 확대는 학생들의 결식 해소와 쌀 소비라는 일석이조의 효과를 가져온다는 점에서 설득력이 있다.

다양한 가공식품 개발은 필수다. 우리나라의 가공용 쌀 소비량은 1년에 27만톤으로 국내 생산량의 6%에 그치고 있다. 99%를 수입하는 밀가루의 일부라도 쌀가루로 전환한다면 쌀 재고 부담도 덜고 가격 폭락도 막을 수 있다.

쌀은 농업의 근간이자 농민들의 자존심이다. 쌀은 특히 식량안보의 핵심 작물이다. 쌀의 사료화가 재고폐야 하는 이유다. 귀한 쌀을 천덕꾸러기 취급하면 그 부메랑이 될 수 있음을 명심해야 할 것이다.

기고

법조칼럼

박기태



최근 검찰은 '스폰서 검사' 사건으로 불신의 늪에서 허우적대다 겨우 기운을 차리고 다시금 국민의 신뢰를 되찾기 위해 여러 개혁안을 내세운 바 있다.

개혁안이 발표될 때 우리 검사들도 전국 검사화상회의를 통해 총장께서 전하는 개혁안을 접하게 되었는데 그때 필자의 주의를 사로잡은 것은 바로 '수사권·기소권을 국민들에게 돌려드립니다'라는 문구였다. 사실 그러한 '국약처방'은 어느 정도 예상되긴 하였지만 적어도 필자의 기억에 있어 그 문구는 다소 어색했다.

교수님은 형사사법에서 민주적 개념이 필요함을 주장하면서 "요즘 프리미엄이 아니라 프리미엄이 되면 축구가 관중들과 선수들 간의 어우러진 스포츠가 아니라, 선수들에게만 관심이 부각되어 '그들만의 리그'로 전락한 것 같다. 즉, 관중들이 '소외'된 경기가 과연 스포츠라고 할 수 있는가"라는 감탄할 정도로 '참신한' 비유를 들었던 것이다. 필자는 그 반대토론을 들으면서 무엇인가에 얻어맞은 것처럼 잠시 동안 멍했었던 것으로 기억한다. 여하튼 그러한 주제

검찰개혁방안에 대한 단상

필자는 지난 2월 전 임지인 포항지청 근무 당시 포항지청과 한동대 로스쿨의 학술대회에서 '형사사법제도에서 민주적 개념의 한계'라는 주제로 논문을 발표한 적이 있었다. 논문의 주제는 형사사법영역에서 국민들의 직접 개념은 자체 필요성이 있다는 것이었다.

필자는 이러한 주제를 쉽게 전달하기 위해 "축구경기에서 관중(국민)들은 선수(형사사법 운용자)들을 열심히 응원하고, 선수들은 그 응원을 바탕으로 열심히 경기를 진행해야지, 관중들이 경기장에 난입하여 그들이 직접 축구를 하려고 한다면 그 경기는 완전 실패"라는 비유를 들었던 것이다.

물론 필자의 비유가 학술대회에 참가한 교수들의 동의를 얻었다고 자신할 수 없지만, 형사사법에서 민주적 확보라는 논의는 신중해야 한다는 점도 충분히 경청할 만한 의견을 주시게 했다.

그렇지만, '무림'에는 항상 더 뛰어난 '고수'가 있게 마련이었다. 반대 토론으로 나선 모 교수께서는 필자가 만들어 낸 위 비유에 내용을 더 첨가하여 필자의 주제의식을 공격한 것이다.

의식에 천착한 필자에게 있어 '수사권·기소권을 돌려드립니다'라는 문구는 어색했을 수밖에 없었던 것이었다.

형사사법에서 그 운용자만 '그들만의 리그'처럼 독점적으로 권한을 행사해야 한다는 입장은 낡고도 매력적이지 못한 것이지만, 반대로 국민이 형사사법의 권한을 직접 행사한다는 것도 헌법상 법치주의의 원리, 대의의 원리에 어긋나는 것이다. 결국, 위 양극단적 입장에서 가장 합리적이고 평가되는 수준에서 법치주의 원리와 민주주의 원리가 지혜롭게 배합되어야 할 것인데, 우리 검찰이 이제 스스로 만든 시험대 위에 서게 된 것이다.

형사사법을 바라보는 입장의 차이가 어떻게 새롭게 시작되는 실험적 접근에 이의를 제기하고 따지기보다는 위 실험이 성공하도록 일을 도모하는 것이 궁극적으로는 국민들의 이익에 부합할 것이다. 국민들도 이러한 새로운 제도들이 자신들과 무관한 것이 아니라는 사실을 인식하고 많은 관심과 조연을 아끼지 않을 것을 조심스럽게 기대해 본다. <광주지검 검사>

괜찮다던 교통사고 피해자 뒤늦게 치료비 요구 '당황'

얼마 전 바빠 처리해야될 서류를 보다가 그만 소형 트럭의 뒤쪽을 정발 살짝 건드렸더니 소형 트럭은 승용차처럼 범퍼가 있는 게 아니라 뒤쪽에는 쇠파이프 같은 게 내려와

지지하고 있었다. 워낙 살짝 건드려서 미동조차 없는 수준이라 바로 차에서 내려 트럭 운전기사에게 "미안하다" "차에 문제가 생기면 처리해 주겠다"라며 명함을 건넸다.

적인 진료를 한 것인지를 심사하고 평가하는 일을 하는 공법인으로, 법에 의하여 정부의 기능을 직접 위탁받아 수행하는 특수기관이다. 진료비에 대한 공정성과 전문성을 갖춘 심사 및 건강보험의 범위 내에서 진료의 적정성 평가를 통하여 국민을 의학적, 경제적으로 보호하는 일을 하고 있다.

요양급여비용의 심사제도는 '보건의료서비스 제공에 대한 대가를 일정기준과 원칙에 의하여 심의 결정'함으로써, 국민의 보험료로 조성된 사회적 공동비용인 보험제정을 보호하고 국민에 대한 보험급여와 진료비용의 청구질서 확립을 위한 장치로서의 의의를 가진다고 할 수 있다.

심사는 그간 병원에서 환자를 진료하고 청구한 진료비가 국민건강보험법에서 정한 요양급여비용 산정기준에 따라 인정되는 범위 안에서 이루어졌는지 여부 등을 심사하여 그 기준 범위를 초과하였거나 기준을 잘못 적용한 사항 등이 청구된 경우에는 해당 진료비를 조정(삭감)하여 병원에 지급할 금액을 확정하여 왔다.

그러나 최근에는 심사·평가 패러다임(paradigm)을 종전의 사후심사 및 통제 방식에서 사전 예방, 자율관리로 업무 기조를 전환하였다. 심사평가원에 수행하고 있는 심사, 평가, 현지조사 등의 결과물을 활용하여 병원에서 청구한 자료를 종합적으로 분석, 진료에 필요한 각종 정보를 생산하여 개별 병원에 제공해왔다.

또 심사·평가 결과에 대하여 상담함으로써 진료의사 스스로 진료행태를 개선하여 의·약학적으로 정확한 청구가 이루어질 수 있도록 지원하는 것이다. 지난

해 이러한 심사 전 사전 예방활동으로 절감된 진료비는 무려 3857억원에 달하고 있다.

이는 세계적인 경제적 위기 이후에 도래할 새로운 시대에는 한국이 어떠한 위상에 놓여 있을 것인가를 염두에 두고, 새로운 변화에 순응해서 '필요한 진료는 최대한 보장하되, 불필요한 진료는 억제'될 수 있도록 함으로써 국민의 질 향상을 물론 진료비 규모를 적정하게 관리하고, 의료복지진진화에 촉매 역할을 하고자 한 것이다.

어떻게 바꾸어 온 좋은 제도를 이제는 국민 한 사람 한 사람이 건강보험의 주인이 되어 관심을 가지고 불필요한 의료이용을 자제하고, 재정도 관리하는 노력이 필요하다고 하겠다. 온 국민이 건강보험의 적정하고 선풍한 관리자가 되어 보장범위와 부담수준에 대한 국민적 합의를 이끌어내고, 자율적인 자정 활동을 할 때 우리의 건강보험이 건강을 지키는 파수꾼으로서 국민 모두를 건강하고 행복하게 하는 희망을 주는 사회로 보답하게 될 것이다.

<건강보험심사평가원 광주지원장>

그러나 트럭운전기사는 "세게 부딪힌 것도 아닌데 별 이상 없으니까 그냥 돌아가라"고 말했다.

그런데 며칠 뒤 사고 운전자가 병원에 있다가 보험처리를 하려고 전화를 왔다. 아무렇지도 않다면 트럭운전기사가 갑자기 아프다니 당혹스럽기도 했다. 차라리 예초부러 물에 이상이 있는지 병원에 가보고 나서 진

화를 하겠다고 하면 괜찮았을텐데 아무렇지도 않다고 말하고 며칠이 지나고 나서 사람의 뒤통수를 치는 건 무슨 경우인지 모르겠다.

이런 사람 때문에 소위 나일론 환자가 늘어나고, 그래서 건강보험 부담이 커지는 것이다. 이런 일이 정말 언제쯤 사라질지 모르겠다.

▲박준옥·목포시 옥암동

無等鼓

기업은 이윤 추구를 목표로 한다. 여기에 취약계층에 대한 일자리와 사회적 서비스 제공이라는 공익적 목적을 더한 것이 사회적 기업(Social Enterprise)이다. 이윤의 대부분은 '나눔과 배려'를 위해 재투자된다. 빵을 팔려고 고용하는 것이 아니라 고용하기 위해 빵을 파는 기업인 셈이다.

사회적 기업의 효시는 지난 2006년 노벨평화상을 수상한 방글라데시 빈민운동가 무하마드 유누스가 1976년 세운 그라민 은행으로 알려져 있다. 유누스는 빈민들에게 자활의 길을 터주기 위해 은행을 세워 소액대출운동을 주도했다.

국내 사회적 기업 1호는 2007년 10월 사회적기업육성위원회 심의를 거쳐 첫 지정된 아름다운 가게 등 36곳이다. 이 가운데 경기도 고양의 '위캔(WE CAN)'은 장애인 중에서도 취업이 가장 어려운 지적장애인에게 직업재활서비스를 제공하고 있다. 장애인 40여명과 비장애인 20여명이 유기농 쿠키를 손으로 직접 빚어 판매한다. 생

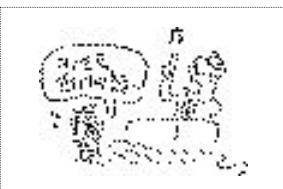
산을 통해 재활을 모색하는 '치료공동체'로 운영되고 있다. '방기보다는 주기를 먼저 하였습니다' 위캔의 운영철학이다.

영광에서 간병·가사 및 농가인력 지원, 농수산물 포장·가공사업을 하고 있는 '청담'도 국내 1호 중 하나다. 이주여성과 장애인, 고령자가 다수 포함된 직원들은 지난해 자신들의 힘으로 목포장까지 개설해 지역내 취약계층에게 사회적 서비스와 일자리를 제공하고 있다. 이들의 motto는 '함께 일하며 더불어 사는 농촌이다.'

사회적 기업육성법 시행 3년만에 광주·전남에도 69개의 사회적·에비사회적 기업이 운영되고 있다.

하지만 사업분야가 민간과 중복된데다, 재심사과정에서 수익만 지나치게 강조되고 있다는 지적이 높다. 사회적 기업은 '사회적응화와 불균형 해소를 위해서도 더욱 활성화돼야 한다. 공익을 위한 이들의 몫이 우리 사회의 '희망 코드'로 자리매김할 수 있도록 장기 투자전략이 절실하다. /정후식 정책부장 who@

사회적 기업



光 州 日 報 회장 金鐘元 사장·발행·편집·인쇄인 柳濟喆 논설주간 申港樂 편집국장 李慶完 1952년 4월 20일 創社 1980년 11월 29일 등록번호 광주가11(일간) 광주광역시 동구 금남로 2가 20-2 우편번호 501-711 대표전화 222-8111·2200-551(지사·지국)구독신청·매달내내) 광고문의 062-227-9600		The Kwangju Ilbo 경영지원국 2200-511 문화홍보국 2200-541 (F A X 222-8005) (F A X 222-0195) 편집국 2200-672 문화생활부 2200-661 광고매케팅국 227-9600 독자서비스국 2200-551 (F A X 227-9500) (F A X 227-9500) 정 취 부 2200-634 여론제작부 2200-679 정 취 부 2200-641 체육팀 2200-663 사 회 1 부 2200-612 사 진 부 2200-691 (F A X 222-4267) 조 사 부 2200-571	
※구독료 월정 10,000원 1부 500원 본지는 신문윤리 강령 및 그 실천요강을 준수합니다			