

# 서울시 재정분석을 통해 본 복지정책의 가능성

정창수 (좋은예산센터 부소장)

## 서울시장 보궐선거와 지방재정의 위기

‘경제위기’라는 용어가 일상화 되어버렸다. 사실상의 공황인 상황에서 두려움을 가중시키는 것은 소방수 역할을 할 정부재정도 위기상황에서 이미 역할을 할 수 없게 되었기 때문이다. 이제는 저성장시대, 더 나아가 마이너스성장 시대도 가능한 상황이 되었다.

이러한 저성장시대는 사회의 여러 부분에 영향을 끼치고 있다. 그중에서도 공공재정은 가장먼저 영향을 받는 분야이다. 경제의 가장 중요한 부분인데다가 시장의 시스템과는 달리 지출구조가 경직되어 있기 때문이다.

사회의 각 부분에 관련된 정치·경제·사회적 연관고리와 구조 때문에 쉽게 지출을 조정하는 것이 어렵거나 구조를 바꾸는 것도 쉽지 않기 때문이다. 더구나 한국의 경우에는 아직도 산업발전 우선국가에서 복지국가로의 전환이 본격화되지도 않은 상황이기 때문에 이러한 지출구조개혁은 당장 우리사회의 현재와 미래에 대한 이념논쟁적인 차원의 갈등이 수반되기 쉽다. 최근 전 세계적인 차원의 증·감세 논쟁에도 불구하고 아직도 현재의 사회복지를 충분하다고 주장하는 ‘세력’이 엄존하는 것은 이러한 일단을 보여주는 것이라 하겠다.

이러한 상황에서 서울시장 보궐선거는 과도하게 ‘정치화’된 측면만큼이나 아주 중요한 함의를 가진다. 2010년 지방선거가 이명박 대통령으로 대표되는

성장주의의 일방승리에 대한 반전이 시작되는 1라운드였다면, 2라운드인 무상급식 주민투표는 미시적 이슈의 대결이었고, 이번 3라운드는 거시적 이슈로서 서울시의 미래에 관해 결정하기 때문이다.

서울시의 재정은 전국에서 가장 좋은 상황이다. 따라서 재원이 부족한 지자체에 지원하는 교부금도 특별시와 광역시 중 서울시만 받지 않는다. 중앙정부의 예산 216조 원 중에서 지방자치단체로 이전되는 예산이 107조원으로 거의 절반에 이른다.

## 재정의 위기는 자초한 측면이 더 크다

그동안 재정은 10%이상의 팽창을 이루면서 각 부분은 ‘좀 더 가져가려는’ 단계였다면 이제는 성장이 멈춤으로 인해 ‘빼앗기지 않으려는’ 예산전쟁의 시대로 넘어가고 있는 것이다.

이러한 재정의 저성장을 전제한 상태에서 지방재정의 몇 가지 특징을 주시할 필요가 있다. 첫째는 이러한 위기가 일시적이라는 오해이다. 이러한 지방재정의 문제는 참여정부 시절부터 비롯된다. 당시 분권을 추진하면서 중앙의 재정규모보다 지방의 재정규모가 더 커지는 상황에 이르게 된다. 하지만 지방정부는 보너스를 받은 것처럼 이를 개발사업이나 전시성사업에 투여하고 낙관적 재정전망에 기초하여 방만한 재정운용 하였다.

둘째, 어려운 지방자치단체의 문제라는 오해이다. 현재 지방부채의 75% 이상은 서울, 경기, 인천의 3곳에 집중되어 있다. 물론 일부 비수도권에서도 재정상태가 심각한 사례들이 있지만, 그것도 대부분 상황이 좋은 광역시들이 대부분이다. 결국 재정상태가 좋은 지방자치단체들이 방만한 재정운용을 하게 되고 그 결과로 운영관리비가 증가하며 부채에 대한 이자지출이 재정여력을 감소시키고 있는 셈이다.

셋째, 복지지출이 재정부족의 원인이라는 오해이다. 재정지출에서 부분별

로는 복지예산의 증가가 가장 큰 것은 분명하다. 하지만 이것은 저출산 고령화로 인한 자연증가분에 기인한 것이다. 아직도 건설예산이 더 많은 비중을 차지한다. 또한 감세도 중요한 원인이다. '05~'09년까지 4년 동안 국세 감면액 : 지방세 감면액은 20조원 : 5조원에서 31조원 : 15조원으로 급격한 구조변동을 보여서, 감세가 지방세 중심으로 이루어 졌음을 보여준다.

## 방만한 서울시의 재정

그러면 서울시의 재정을 살펴보자. 첫째, 급증하는 부채문제이다. 서울시 투자기관부채는 사상최대이다. 2010년 결산 기준으로 보면 서울시·투자기관 부채는 9년간 3배 증가했다. 고건시장 시절인 2002년 8조였던 부채는, 2006년 13조원, 2010년 25.5조원으로 급증하고 있다. 이에 따라 1인당 부채는 244만원에 이르고 있다. 서울시는 2010년에 부채이자로 9,875억 원을 지출하였는데 하루이자만 27억 원이다.

### 서울시 및 산하기관 부채현황

(단위: 억 원, 결산기준)

구분	2002	2006	2007	2008	2009	2010	
총 계	84,972	136,787	159,783	172,870	250,753	<b>255,363</b>	
서울시	17,665	11,462	13,631	20,849	46,851	<b>49,794</b>	
산하기관 계	67,307	125,325	146,152	152,021	203,902	<b>205,569</b>	
산 하 기 관	서울메트로	35,709	29,449	30,319	27,858	27,100	<b>30,701</b>
	도시철도	21,807	21,119	17,572	15,191	12,537	<b>11,521</b>
	SH	<b>8,940</b>	<b>73,671</b>	<b>97,257</b>	<b>108,090</b>	<b>163,455</b>	<b>162,316</b>
	농수산물	264	327	423	368	387	<b>419</b>
	시설공단	587	759	581	514	423	<b>612</b>

둘째, 서울시의 방만한 재정운용이 이러한 재정위기의 근본적 원인이다. 서울시는 2009년부터 재정적자의 단계로 접어든다. 2009년은 서울시 재정이 가장 크게 확대되는 해이다. 금융위기를 극복하기 위한 예산과, 거기에 더하여 서울시가 부채까지 내어서 재정을 크게 확대하였기 때문이다. 2009년 적자는 일반회계기준으로 2,145억 원에 이르고 2010년 3,129억 원으로 급증하고 있다.

셋째, 이런 재정적자는 무리한 재정사업의 확대 때문이다. 2009년은 2010년 지방선거를 준비하는 해여서, 서울시의 재정사업은 크게 확대되기 시작한다. 이러한 재선을 위한 예산은 무계획 적인 계획수립과 예산편성을 수반하게 된다.

예를 들면 서울시는 30억 이상의 사업에 대하여 투융자 심사를 실시하고 있다. 그런데 2008~2010까지 3개년간 투자심사결과 661건 37조 대상으로 진행되었는데, 이중 546건 25조원의 사업이 적정 또는 조건부 추진으로 결정된다. 다시 말해 대부분 승인되었다는 이야기이다. 심사의 허술함을 둘째 치고 서도, 그 규모에 대해 놀랄 수밖에 없다. 25조원의 사업이 앞으로도 예정되어 있다는 것이다. 특히 재선을 앞둔 2009년의 경우 204건 11조원의 사업이 무리하게 추진 재정위기초래하고 있다.

서울시는 본청과 공기업 경영전반에 대한 전문적인 재정진단을 실시하여야 한다. SH공사와 지하철공사는 운영적지는 개선되기는커녕 오히려 누적적이고 반복적으로 되풀이되고 있으므로 재정구조를 개선하기 위해 요즘인상만 주장할 것이 아니라 수입구조 변화와 경영 혁신, 구조조정 등 강도 높은 지구책을 먼저 제시해야 한다.

부채의 속성상 한번 급증한 부채는 쉽게 줄어들기 어렵다는 점을 주목해야 한다. 서울시 재정진단과 종합대책은 재정위기 사태가 초래된 원인 분석과 본청, 공기업, 기금, 자치구 등과 연계된 재정의 구조적 문제에 대한 심층 진단을 통해 어떤 재원을 어떻게 운용하거나 절감하여 부채를 상환하겠다는 것인지 구체적인 방안을 제시해야 한다. 즉 재정운영의 패러다임을 바꾸는 노력만이

이를 해결 할 수 있을 것이다.

시의회나 앞으로 새롭게 들어설 시의 집행부는 우선, 논란이 되고 있는 대규모 전시성, 홍보성 사업에 대해 예산편성 과정에서는 물론이고 예산심의 과정에서 계수를 통해 강력하게 견제하고, 무상급식이나 저소득층, 서민을 위한 복지예산으로의 전환을 강력하게 추진해야 한다.

## 중장기적 관점에서 패러다임의 전환

정책을 구상할 때는, 특히 재정을 수반하는 정책을 구상할 때는 세 가지 측면을 고려해야 한다. 첫째는 바람직한가, 둘째는 실현가능한가, 셋째는 지속가능한가이다. 이 중에서 가장 중요한 것은 지속가능성일 것이다. 지속가능하지 않는 정책은 오히려 다른 부분의 재정여력을 감소시켜 전체적인 공공성을 저해할 수 있다.

따라서 가장 우선적으로 고려해야 할 것은 중장기 재정계획이다. 크게는 감세부터 재정구조의 문제까지 고려해야한다. 예산은 정책이다. 따라서 보편적 복지를 위한 예산은 정책을 바꾸는 것이다. 그것을 위해 정책을 설득하고, 정치적으로도 대중들에게 인정받아야하는 것이다. 그것을 위해서는 예산을 읽고 이해하는 노력이 필요하다.

정부의 역할은 법과 예산이다. 법으로 규제하고 보호하고, 예산으로 분배하고 지원하는 것이다. 그동안 우리는 법에 대해서는 많은 관심을 가져왔다. 하지만 예산은 상대적으로 관료와 정치의 영역에만 존재했다. 이제 마지막 남은 권력의 보루에 한발 더 접근해 들어가면서, 우리사회의 근본적인 변화의 가능성이 높아졌다. 이것이 재정민주주의이고, 보편적 민주주의이다. 예산은 우리들의 것, 시민의 것이기 때문이다. **✎**

# SNS 선거, 민주당의 선택은?

장덕진 (서울대학교 사회학과 교수)

53.9%가 돌아오고 있다. 역대 최저인 46.1%의 투표율을 보였던 지난 18대 총선에서 투표하지 않았던 사람들이 53.9%였다. 민주주의의 심각한 위기이다. 어떤 이들은 경제가 성장하고 먹고 살 만해지면 정치에 별 관심이 없어지는 것이 당연하다고 말하기도 한다. 그러나 나라 밖으로 눈길을 조금만 돌려 보면 이런 주장은 전혀 근거가 없다는 것을 확인할 수 있다. 우리와 비교 가능한 수준에 있는 국가들의 최근 총선 투표율을 비교해보면 대만 58.5%(2008년), 일본 69.27%(2009년), 스페인 76.03%(2008년), 포르투갈 58.91%(2011년), 이태리 80.54%(2008년), 그리스 70.92%(2009년), 터키 84.16%(2007년)로 우리보다 최소한 12%에서 많게는 38%까지 높다. 이 중에서 투표 의무제를 실시하고 있는 나라는 터키와 그리스뿐이다.

문제는 낮은 투표율에서 그치지 않는다. 단순히 낮기만 한 것이 아니라 주요 사회집단 간 투표율의 비대칭 또한 심각하다. 최저 투표율이었던 2008년 총선에서조차 60세 이상의 투표율은 65.5%였던 반면 20대 후반의 투표율은 24.4%에 그쳐서 세대 간 투표율 차이가 무려 41%에 달했다. 이러한 차이는 계층 간에도 마찬가지로 뚜렷한 계급투표성향을 보이는 상위 계층에 비해 중산층 이하의 투표율은 20% 이상 낮다. 46.1%라는 평균 투표율만 가지고 보면 사태의 절반 밖에 보이지 않는다. 간단히 말해서 한나라당 지지층의 투표율은 거의 낮아지지 않은 반면 민주당을 비롯한 야당 지지층의 투표율은 세계 최저 수준으로 떨어져 있다는 뜻이다.

1987년 이후 지난 25년간 진행되어 온 이러한 변화는 민주당에게나 혹은 민주당이 마땅히 대표해주어야 할 민주적 시민들에게나 근본적인 제약으로 작용해왔다. 우선 이것은 민주당을 점점 더 오른쪽으로 밀어붙이는 생태학적 한계가 되어왔다. 절반 이상의 유권자가 대의제 민주주의 틀 바깥으로 빠져나가 버리고 주로 보수적 유권자만 남아있는 상태에서 민주적이고 개혁적인 정책을 택한다는 것은 커다란 모험이 아닐 수 없다. 그러나 동시에 선거 때 주로 작동하는 이러한 단기적 선택은 장기적으로는 민주당이 한나라당과 다를 것이 무엇이나는 비판의 목소리를 키우는 원인이 되기도 하였다. 민주적 시민들로서는 어차피 제도정치권이 자신들을 대표해주지 않기 때문에 실망과 좌절이 거듭되고, 이들의 정치 냉소와 이탈은 가속화 되어왔다.

그런데 이제 상황이 달라졌다. 53.9%가 일제히 되돌아오고 있는 것이다. 그들은 트위터로 대표되는 SNS의 물결을 타고 돌아오고 있다. 과거의 실망한 유권자는 조용히 혼자서 좌절할 수밖에 없었다. 나 혼자 불만을 말해도 내 목소리는 누구에게도 들려지지 않고, 나 한 사람의 투표가 세상을 바꾸어 놓을 수도 없기 때문이었다. SNS는 바로 이 지점을 효과적으로 공략해준다. SNS에서 안정적인 관계를 맺고 대화하는 사람들은 이 세상에 나 같은 사람들이 수 없이 많다는 것을 깨닫게 된다. 과거에는 흩어져 있었기 때문에 서로의 존재를 알 수 없었던 사람들이 이제는 SNS에 모여서 정치적 공동체를 만들어내고 있는 것이다. 이제 사람들은 나 혼자서는 세상을 바꿀 수 없지만 우리가 함께 바꾼다면 충분히 가능하다는 것을 확실하게 알고 있다.

53.9%의 귀환은 한편으로는 정치의 불확실성을 그 어느 때보다 높여놓고 있다. 이것은 주로 한나라당을 비롯한 보수정당의 위기로 작용한다. 8.24 주민투표의 실패, 4.27 재보선에서 많게는 25%까지 앞서가던 선거구에서의 패배, 작년 6.2 지방선거의 격변 등이 정신 차릴 겨를이 없을 정도로 한국의 보수정치를 흔들었다. 이들은 그동안 투표하지 않았기 때문에 대표할 필요성도 느끼지 못했고, 오랫동안 신경조차 쓰지 않았기 때문에 그들이 누구인지

실체조차 제대로 파악해본 적이 없었던 53.9%에게 운명을 맡겨야 할 상황이다. 상대가 누구인지조차 알지 못하기 때문에 그때그때 과거에 먹히던 온갖 색깔론을 동원해보지만 백약이 무효다. 53.9%의 유권자들을 중복이라고 불렀다가, 좌파라고 불렀다가, 반MB-반한나라-반미 세력이라고 불러보기도 하지만 어떤 것도 효과가 없다. 46.1%의 틀 안에서 조사한 대세론을 어떻게 해석해야 할지도 분명치 않다.

53.9%의 귀환은 다른 한편으로 정치의 확실성을 그 어느 때보다 높여놓고 있다. 앞서 소개한 투표율 국제 비교 통계를 보면 한국에서 투표율이 상승할 수 있는 현실적 최대치는 70%대 중반이라고 보여진다. 지난 총선 투표율에 비하면 약 30%정도의 공간이 남아있는 셈이다. 그러나 한나라당 지지층이 많은 세대나 계층에서 상승 여력은 거의 남아있지 않다. 반면 반한나라당 유권자가 많은 세대나 계층의 투표율 상승 공간은 적게 잡아도 30%, 많게는 50%까지도 남아있다. 투표율 상승 자체가 대단히 정치적인 상황이 마련된 것이다. 거기에 더해서 SNS는 투표율 제고에 있어서 압도적인 효과를 가진다는 점이 이미 여러 차례 증명되었다. 이것은 사반세기 만에 정치의 장으로 돌아온 유권자들이 한나라당 정권을 심판할 만반의 준비가 되어있음을 뜻하며, 그런 의미에서 한국 정치의 확실성은 그 어느 때보다 높다.

그러나 여기에 중대 변수가 하나 있다. 2012년 한국 정치의 운명을 결정할 칼자루는 민주당이 쥐고 있고, 그 칼자루를 잡은 손에서 조금씩 힘이 풀리고 있다는 사실이다. 기성 정당 중에서 기존의 지지율과 SNS를 타고 돌아오고 있는 유권자의 힘을 합쳐서 집권의 벽을 넘을 가능성이 가장 높은 대안은 민주당일 수밖에 없다. 한국 정치에서 진보정당의 기여를 폄하할 생각은 추호도 없으나 2012년 선거의 현실적 판세는 이렇게 읽힐 수밖에 없다. 그러나 앞에서 53.9%를 '민주당 지지층'이라고 표현하지 못하고 '반한나라당'이라고 표현해야만 했듯이, 이들은 민주당을 의심어린 눈으로 바라보고 있다. 이들은 민주당이 46.1%라는 따듯하지만 좁디 좁은 기득권의 문을 활짝 열고 53.9%라

는 광야를 품에 안을 수 있을 것인지 의심하고 있고, 불행히도 민주당은 일부의 의미 있는 노력에도 불구하고 이들에게 확신을 심어주는 데에는 실패했다.

칼자루를 잡은 손에서 조금씩 힘이 풀리고 있다는 움직임 수 없는 증거가 안철수 현상이다. 안철수 현상이 정점에 달했을 때 지난 몇 년간 한 번도 흔들려본 적이 없었던 박근혜 대세론은 단 며칠 만에 그 취약성을 드러내면서 무너졌다. 한나라당 정권을 심판하겠다는 유권자들의 의지가 이처럼 사상 유례가 없을 정도로 결집해있는 상황에서, 민주당이 서울시장 보궐선거에서 후보조차 내지 못한 상황은 무엇을 의미하는가. SNS를 타고 돌아온 민심은 한나라당 정권을 심판하기를 원하지만 그렇다고 민주당을 지지해 본 적은 없다. 그들은 과연 민주당이 우리의 대안이 될 수 있을 것인가를 생각하며 꽤 긴 시간 동안 민주당을 주목해왔지만, 안철수 현상은 민주당이 얼떨결에 주어진 칼자루를 제대로 움켜쥐는 데에 실패해왔다는 것을 보여준다. 민주당은 지난 몇 차례의 선거에서 결과적으로 이득을 취해왔지만, 그러면서도 돌아온 SNS 공동체에서 아직까지 당당한 한 구성원으로 인정받지 못했다는 점에서 위기를 키워왔다. 이제 남은 시간은 별로 없는 것처럼 보인다.

내년 선거의 최대 승부처가 될 SNS에서 민주당이 해야 할 일들의 목록은 매우 구체적으로 생각할 수 있다. 지난 몇 년간 중도층 유권자에게 각인되어 온 대세론과 패배주의를 걷어낼 에너지를 SNS에 축적하는 것이 급선무이다. 한 눈에 들어오는 구체적인 정책 네트워크를 개발해서 반복 각인해야 한다. 누가 후보가 되어도 흔들리지 않을 민주당의 공약을 만들어야 한다. 한국이 가장 앞선 사례이긴 하지만 정당시스템이 잘 발달한 외국에서도 SNS를 통한 선거 승리의 경험들이 쌓여가고 있어서 벤치마킹 대상도 풍부하다. 문제는 그 작업을 지금 시작할 의지와 역량이 있느냐이다.

46.1%의 벽 안에 머물다가 대세론에 길을 내어주면서 고사할 것인가, 그 벽을 깨고 과감히 뛰쳐나가 돌아온 정치공동체와 더불어 세상을 바꿀 것인가. 