

제2주제 : 재정효율성 제고를 통한 지방경쟁력 강화

제2주제 토론

■ 사 회 자 : 김동건(서울대)

□ 발 표 자 : 임성일(한국지방행정연구원)

지방재정의 효율성 제고와 예산절감

□ 토 론 자 : 안세경(전주시 부시장), 우명동(성신여대),

원윤희(서울시립대), 이삼걸(행안부 지방재정세제국장),

이재은(경기대)

■ 임성일 (한국지방행정연구원)

주제발표 : 지방재정의 효율성 제고와 예산절감

(자료 참조)

■ 사 회 (김동건, 서울대학교)

이 논문은 매우 좋은 논문이라고 생각합니다.

여러분들 학계에서도 그렇고 실무적으로도 꼼꼼히 읽어보시는데 예산절감이라는 것을 통해서 재정운영의 효율성을 증진시키는데 그것을 분석하고 우리가 파악하는데 있어서 몇 가지 중요한 관련요인에 근거해서 그 경로를 통해서 예산절감 그 과정을 검토해보고 그것을 통해서 예산절감을 하자 이런 제안이 이 속에 담겨있습니다.

그러니까 상당히 중요한 제안이고, 여러분께서 한번 읽어보시고, 결론도 이분이 시간이 없어서 이야기 안 했는데 결론 중에 중요한 말이 있습니다. 예산을 절감하는데 절감에 대한 효과를 주민이 느끼게 해야 된다는 얘기가 이 속에 있습니다. 대단히 중요한 얘기입니다. 예산절감만 하면 뭐합니까? 누구를 위한 예산절감입니까? 국민을 위한 예산절감이고 그 효과가 행정서비스의 하락이 아니라 행정서비스의 증진을 통해서 국민한테 어필리쉬 되도록 그러한 노력을 통한 예산절감이 진짜 예산절감이라는 의미가 이 속에 담겨 있습니다.

그래서 여러분께서 돌아가셔서 다시 한번 보시고 저도 내일 가서 다시 한번 읽어봐야 되겠어요. 대단히 중요하고 잘 쓴 논문이라고 생각이 듭니다.

그러면 이제부터 토론을 들겠습니다.

이삼걸 국장님께서 그동안의 해박하신 경험과 또 현명하신 판단력을 통해서 좋은 말씀 부탁드립니다.

■ 이삼걸 (행안부 지방재정세제국장)

임 박사님 상당히 체계적으로 지방재정의 효율성, 또 예산절감을 설명하시고 방법도 제시한 것 같습니다.

저희들이 예산절감 얘기하면은 피부에 잘 안 와 닿습니다. 금년 새 정부 들어서고 국

가에서 지금 예산절감, 국가는 20조원 우리는 12조원 그렇게 예산총액의 한 10% 정도를 앞으로 예산절감하자 그러는데 직접 제가 공무원들을 만나서 들어보면 예산절감에 대해서 어떻게 하라는 건지 옛날의 고식적인 그 방법을 그대로 알고 계신 분들이 많더라고요.

그러면은 예산자금이 어떤 방법으로 어떻게 하는 것인지에 대해 인식이 안 되면 예산절감 떠들어도 그냥 숫자놀음이나 슬로건으로 끝나지 않느냐 이런 생각이 들어요.

그래서 이번에 저희들이 예산절감 이야기하는 것은 전체 예산액 중에 10%를 깎아서 그것을 줄이고 예산을 세워서 써라 그 얘기가 아닙니다. 예산의 10%, 우리가 불요불급하는 데 사용되고 있던 예산이라든가 아니면 기존에 하고 있는 것 중에 절약을 해서 그 돈을 다른 데로 써봐라 그 얘기입니다.

그것을 왜 그렇게 하느냐면 목적이 있습니다. 예산을 이렇게 줄이는 것을 내세우면서 우리 공무원들이 진짜 자기가 주민의 세금 혈세로 사용하고 있는 돈을 내 개인 돈 같이 그렇게 쓰고 고민하고 있느냐. 그런 방향으로 마인드를 바꿔보자는 것입니다. 내 살림 사는 것 같이 내가 개인 가게를 운영하는 것 같이 하고 있느냐. 그 방법으로 바꾸면 이것이 우리가 바라는 바가 된다, 돈이 얼마로 줄어드는 게 아니라. 예를 들어 가지고 그렇습니다.

예산절감이라 하면 무조건 쓰는 걸 안 쓴다고. 예를 들어 5년 만에 마무리 될 공사를 10년 끌어서 예산절감 하는 것은 예산절감이 아닙니다. 공사를 100만km 하려고 했다가 줄여서 80만km 하고 20 남겼다. 그것은 예산절감 아닙니다.

저희들 얘기는 예산 편성할 때부터 여러분들이 이 예산은 편성할 필요가 없겠다. 옛날에 100을 투입했지만 지금은 50을 하는 게 맞겠다. 줄여가지고 예산편성하면 그것이 예산절감입니다. 예산을 처음 세울 때 예산의 필요성이 다 있습니다. 시간이 지남으로 인해서 더 이상 필요성이 없어지고 있는데도, 여러분들 잘 알지만 어린애들 젖병 떼려고 하면 얼마나 힘들니까. 계속 젖병 물고 다닙니다. 젖병 떼려고 하면 크게 힘들어요. 젖병 떼는 심정으로 꼭 줄여 없애는 것이 예산절감입니다.

우리 시·군에 가보면 자치단체 예산도 얼마 안 되는데 사회단체 지원해달라고 얘기합니다. 돈이 아무리 우리 공무원들이 예산을 줄이려고 해도 사회단체에 넘어가서 하면 우리 조직 때문에 못 줄이잖아요. 그 사람들이 인건비로 쓰면서 하는 일은 똑같은 거 그렇

게 하면 그것은 또 낭비입니다.

아까 임 박사님이 예산절감 재정효율을 최소의 투자로 최대의 효과를 얻는다는데 효과를 똑같다고 보고 할 수 있는 방법은 뭡니까? 투입을 줄이는 거죠. 그래서 예산편성의 단계부터 그렇게 한번 맞춰보자. 기존에 했던 예산을 다시 한번 보고 추정해서 한번 바꿔봐라. 그런 개념으로 저희들이 예산절감 내세운 거고요.

그다음에 예산편성이 끝났으면 사용하는데 있어서도 예산을 100으로 세웠으면 100을 그냥 다 쓰는 것을 예산으로 생각하는데 그렇지 않았습시다. 옛날 방법으로 쓰면 100을 다 쓰는데 지금 이렇게 방법을 바꿔보니까 한 80만 쓰면 되겠더라. 그러면 방법을 이렇게 바꾸면 됩니다.

예산을 하는 사람들은 지금 현재 있는 분들은 예산 나눠주고 재정만 하는 것이지만 사업부에서는 으레 업자하고 자기네들 맨날 보는 관점이나 저런 공사 정도면 예정가격이 얼마다. 그러면 그 가격에 대략 맞춰서 합니다. 그런데 지금 아까도 얘기했지만 새로운 신공법이 나왔거나 새로운 방법으로 하면 분명히 예산이 줄어듭니다. 예정가격 만들 때부터. 옛날에는 여기에서 여기까지 파는데 삽으로 파는 길로 품셈이 다 되어 있었는데 이 품셈을 포크레인으로 싹 바꿔버리니까 가격이 틀려지더라. 여러분들이 업무를 바꾸면 예산 지출이 줄어든다 이 말입니다. 그게 예산 지출을 줄이는 방법이라는 얘기입니다.

그다음에 우리가 예산 줄이는 데만 신경 쓰는 게 아니고 돈을 벌어들이는 부분에도 신경을 쓰면 그것도 예산절감이라는 얘기죠. 기존에 우리가 사실 행정부로 과태료를 막 먹입니다. 과태료 많이 먹여놓고 돈 내라고 했더니 이 사람들이 잘 안 내고 자빠져 버리면 찾아다니기 힘들니까 가만히 놔둡니다. 그런데 그런 방법을 억지로라도 방법을 찾아서 과태료를 받아낸다는가, 세금 체납한 부분을 쫓아다니면서 받아내면 그것도 예산절감이죠.

서울시에서 지난번에 보니까 세금 체납한 금액이 많은 사람들 보니까 외국을 엄청나게 많이 왔다 갔다 했더라고. 그러니까 그것은 인터넷으로 IP로 정보가 조회가 되니까 5억 이상 체납된 사람들한테 법무부에 얘기해서 출입국에 딱 통제를 해서 외국 못 가게 되니까 이 사람들이 슬그머니 지금 자기네들 돈 내러 나타난다 이 말입니다.

지금 정보화 사회 아닙니까? 이번에 촛불시위도 봤지만 지금 디지털로 안 되는 게 없잖아요. 그러면 공무원들도 바뀌어서 그런 방법들을 가지고 받아내는 방법을 연구하는 것

이 그것이 예산절감이라는 거죠.

또 우리가 각자 하는 일이 있어요. 같은 돈을 우리가 세입을 받아가지고 세출 활동 할 때 일정하게 은행에다 넣어놓았습니다. 금고에 가만히 넣어놓는데 그것도 머리를 써서 잘 굴리면 쓸 것을 적정하게 조정을 해서 그 돈을 가지고 한 달 뒤에 쓸 거는 그것을 모아서 예를 들어서 고금리상품에 넣어놓고 이런 식으로 관리하면 또 돈이 들어옵니다. 그거 저희들이 자금관리 해놓은 것을 분석해 놓은 게 있어요. 그것을 해보니까 자치단체별로 차이가 많이 나요. 어느 자치단체는 상당히 신경을 잘 썼구나, 이런 것이 보여집니다. 그런 것이 예산 절감하는 것이라는 얘기입니다.

이렇게 얘기하는 것이 어떤 것이냐. 이거는 바로 자기 살림 사는 것 같이 살면 된다는 말입니다. 우리 개인적으로 살림할 때 돈 들 때 어떻게 합니까? 살림 줄여야 된다고 해서 애 학교 1년 휴학하라고 얘기합니까? 아니면 다른 살림 줄여서 빨리 학교 마치게 합니까? 1년 휴학시켜서 돈 안 들이는 것이 예산절감이 아니라는 얘기입니다.

그다음 사업을 하는데 효과적인 이익을 낼 때 보면, 제가 아까 축사에서도 얘기했지만 분산투자란 말을 했는데 돈 여유 돌아가는 것은 사업을, 도로를 하는 게 한 다섯 군데 하면은 우리 군 재정이 다 되는데 그거는 여기저기에서 요구를 하니까 전부다 동시에 착공식을 다 합니다. 해가지고 돈이 없으니까 쪽쪽 밀리다보니까 지금 5년 뒤에 다 준공식을 했다. 그거 엄청나게 예산낭비입니다. 그걸 가지고 한쪽에다가 5년 동안 올해 1개 하고 내년엔 1개 하고 이랬으면 얼마나 그것이 예산절감입니까. 또 도로라는 것은 완전히 다 완성이 돼야 그때부터 효율성이 있는 거지 완성 안 되고 하면 시속100킬로로 달리다 30킬로 또 브레이크 잡고 가 버리면 그것은 도로로서 값어치가 없다는 얘기이죠. 그런데도 신경 안 쓰고 위에서 얘기하니까 그대로 한다. 예산을 재정을 다루는 사람은 원칙을 가지고 해야 됩니다. 물론 그게 다 되겠느냐? 혼자 하는 게 아니니까 힘들지요. 그래도 그 방향으로 가려고 노력을 해야 정치적으로 결정되는 건 적게 결정되고 어떤 것이 옳은 길인가를 보여준다는 겁니다.

그런 것을 하기 위해서 저희들이 이번에 예산절감 이것을 내세우면서 해보고 평가도 그런 방향으로 평가하겠다는 겁니다. 그런데 평가가 중요한 게 아니고 이렇게 하는 것이 예산절감이 된다고 저희들이 보여주는 게 여러 가지 있습니다. 예도 많습시다만 저한

테 주어진 시간이 적기 때문에 이것으로 간단히 하는데 이 자리에 예산절감 재정의 효율 들었으니까 다른 거 할 필요 없습니다. 다시 내가 한 일부터 다시 시작해요. 예산 절감하니까 1억원 절감해야 된다. 1만원, 2만원 절감하는 것부터 하세요. 한 사람한테 주민세 걷으면 얼마 걷었습니까? 여기 구에서. 주민세 조금만 절감하면은 주민세 열 사람한테 걷은 돈 여러분들이 합니다. 그거 몇 번만 하면 여러분들 봉급을 절약해서 타갑시다. 그런 생각을 하고 해 주시면 예산절감이 되고 그런 것에 대해서 비중을 많이 두고 저희들도 앞으로 방향을 끌고 갈 것입니다.

■ 사 회 (김동건, 서울대학교)

고맙습니다.

원윤희 교수님 말씀해 주시기 바랍니다.

■ 원윤희 (서울시립대학교)

임 박사님 발표가 체계적인 논문인 것 같고요. 아주 체계적으로 또 여러 가지 사례도 많이 드셔서 좋은 논문인 것 같습니다.

그리고 방금 이 국장님께서도 굉장히 현실적인 사례들을 많이 말씀하시면서 예산절감을 말씀하셨는데 저는 두 분의 말씀에다가 주민의 관점이라는 말씀을 하나 더 추가하고 싶습니다.

그러니까 아까 국장님 말씀하실 때 과연 이 사업을 해야 될 거냐 말아야 될 거냐 이 말씀을 하셨는데 과연 그 판단을 예산을 담당하시는 공무원들 입장에서 과연 이 사업이 필요한 사업이냐 아니냐 하는 판단이라기보다는 제 생각에는 지방자치시대에 그 판단은 결국 주민이 해야 되는 게 아닌가 하는 생각이 듭니다.

결국 우리가 지방자치를 자율과 책임이라고 얘기를 할 때 결국 주민들이 대의원들 통해서 대표자를 통해서 어떤 사업을 하고 우리가 어떤 일들을 할 것인가를 결정을 하고 그에 대한 부담을 상당 부분 자기들이 느끼게 됨으로써 과연 우리가 이 지방세를 내고 이 돈을 내고 과연 이 사업을 해야 되느냐, 우리가 많이 낭비사례로 여러 가지 얘기가 되지만 과연 우리 돈을 내고 이 사업을 해야 되느냐 말아야 되느냐 이 판단은 최종적으로는 결국

주민들이 하는 게 아닌가. 결국 그것이 지방자치의 가장 본질이라고 생각을 하구요.

그래서 예산절감의 가장 핵심에 어떻게 보면 주민에 의한 통제, 통제라고 하면 조금 이상하지만 하여튼 주민들의 책임, 주민들에 의한 여러 가지 사업성의 판단이라든가 이런 것들이 좀 필요하지 않을까 생각을 합니다.

그러니까 그것이 강조가 되기 위해서는 결국 예산과정이라든가 예산내용이라고 하는 이런 전반적인 사항들이 공개되고 밝혀지고 이렇게 됨으로써 주민들이 좀더 예산과정에 참여하고 사업의 타당성 여부를 좀더 의견투입을 할 수 있고 하는 그런 과정이 될 수 있지 않을까 생각합니다.

그리고 이제 논문 자체에 학술적인 측면에서 코멘트를 드리면 현재 효율성이라는 관점하고 사실 효과성의 관점이 어떻게 보면 서로 섞여있는 부분이 있지 않을까 생각합니다.

결국 제일 앞에 서론에서 이런 예산을 절감해서 결국 주민의 만족감을 올린다는 그런 측면인데 결국 주민의 만족과 효과까지 고려한다고 그러면 효율성 그 자체에서 그친다기 보다는 결국 좀더 넓은 의미에서 주민의 만족, 효과성까지를 포함하는 개념이기 때문에 상당히 넓은 개념이 아닐까 그렇게 생각을 하구요.

만약에 그런 넓은 개념으로 본다고 그러면 굉장히 많은 얘기들을 할 수 있을 것 같습니다. 결국 주민의 어떤 만족이라는 관점에서 봤을 때 여러 가지 제도적인 개편 같은 것들도 많은 얘기들이 있지만, 제도를 조금만 바꾸면 주민들이 굉장히 만족하고 돈은 적게 들더라도 굉장히 만족할 수 있는 내용들이 많은 것 같거든요.

그래서 사실 제가 서울시 지방세 심의하고 이의신청하고 이런 위원회에 참여를 해서 한 달에 한 번씩 한 2~30건씩을 보고 있는데 거기에 보면 굉장히 대표적으로 진짜 거의 똑같은 사항들이 매번 이렇게 10건씩 올라오는 경우가 많습니다. 가장 많은 것들이 어떻게 보면 자동차세 감면 관련이라든가 취득세 취득시기라든가 이게 형식적인 거냐 실질적인 취득이나 이런 아주 대표적인 몇 개의 사례는 거의 똑같은 사례들이 매번 올라옵니다.

과연 이런 것들을 보면 사실은 조금만 우리가 제도를 바꿔주면 돈이 별로 안 들면서도 만족감을 올릴 수도 있고 불만들을 줄일 수 있는 그런 여러 가지 항목들이 있지 않을까. 그래서 그것도 어떻게 보면 전체적인 예산절감이라든가 이런 쪽에 넣을 수도 있지 않을까 생각을 합니다.

그다음에 아까 직접적인 단어는 말씀 안 하셨지만 두 분 다 거의 똑같은 말씀을 하신 건데 저도 서울시립대학에 있기 때문에 서울시에 관련이 많은데요. 제가 학교 보직을 하면서 저도 예산집행을 했을 때 아까 나왔던 대표적인 사례가 계약심사제라고 할 수 있을 것 같습니다. 아까 국장님이 말씀하신 것처럼 예산에 잡혀있다 하더라도 기존에는 예산에 100이 잡혀있으면 예를 들어서 나중에 계약을 할 때 100으로 단가로 계약을 해도 사실은 감사에 문제가 없는데 실제로 현재 하는 것은 뭐냐면 예산은 사실은 추계치기 때문에 실제 100이 드느냐. 예산을 집행하고 계약하는 단계에서 과연 실제 100이 드는지를 실제 시장 가서 조사를 하는 그런 과정을 현재 거치고 있습니다.

그래서 사실 저도 학교 보직을 하면서 그것 때문에 굉장히 많은 시 담당공무원들하고 얘기도 좀 하고 굉장히 저도 실무적으로 어려움도 있었고 실제 일을 하는데 있어서 그런 건 하지만 그 결과를 보면 사실은 예를 들어서 인쇄비 같은 거, 중소기업협동조합에 단가로 현재 조달청 단가로 잡혀있는데 그게 100으로 돼 있다면 실제 시장에 가서 인쇄를 하면 시장 가격으로 보면 한 70, 80 이렇게 인쇄를 할 수도 있는 부분이 있고요, 가능한 같은 품질로. 결국 그래서 저는 계약심사제 이 부분은 상당히 좋은, 아까 임 박사님도 여러 가지 문제도 있을 수 있다고 말씀하셨지만 사실은 전문적으로 나중에 최종적으로 계약하는 과정에서 실제 예산의 단가가 맞는지 한 번 더 볼 수 있는 그런 과정도 필요하지 않을까 생각을 해봅니다.

그다음에 규모의 경제 이야기가 임 박사님 페이퍼에서 굉장히 자세하게 많이 나오셨는데 사실 규모의 경제는 저는 굉장히 강조하는 분야 중의 하나입니다. 그러니까 사실 지자체 간에 재정불균형이 굉장히 심각하고, 그래서 여러 가지 우리가 국세·지방세 논의, 이전논의라든가 이런 데 있어서 굉장히 자치단체 간에 수평적 불균형문제가 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있고 우리나라 지방재정의 가장 큰 특징이라고 할 수가 있는데, 사실은 불균형이 왜 생기는가를 구체적으로 파악을 해보면 결국 불균형은 세입과 세출의 복합체 아니겠습니까? 결국 세입세출은 얼마가 필요한데 세입이 어떻게 되기 때문에 그 차이가 어떻게 된다는 건데, 1인당 세입을 놓고 예를 들어서 전국 군이나 전국 시를 같은 레벨로 놓고 1인당으로 따져보면 몇 개 자치단체를 빼놓고는 거의 유사합니다. 그렇게 큰 차이가 나지 않습니다, 1인당 지방세 세수는. 그런데 1인당 세출을 놓고 보면 굉장한 차이가 납니다.

여기에 아까 임 박사님 페이지에도 그래프에 나왔던 것처럼 인구 100만인 수원시 하고 인구 5만인 제일 작은 시하고의 1인당 세출비교는 굉장한 차이가 나기 때문에 임 박사님이 제시하신 것처럼 규모의 경제를 살릴 수 있는, 예를 들어서 공동구매라든가 행정구역의 광역화라든가 특정 서비스 중에서는 각 개별 지자체만 따로따로 할 게 아니고 여러 가지 공동으로 하는 그런 부분들이 세출 쪽에서 이렇게 많은 서비스 중에서 그런 것을 찾아볼 수 있지 않을까. 그렇게 하면 사실 현재보다 굉장히 많은 예산 절감이 가능하지 않을까 하는 그런 생각도 해봅니다.

이상입니다.

■ 사 회 (김동건, 서울대학교)

고맙습니다.

좋은 말씀 하셨는데 제가 특별히 중요하게 느껴지는 부분은 지금 원 교수님 말씀 중에는 예산절감을 제도적으로나 기술적으로나 그런 시각에서만 보지 말고 국민들의 눈높이 주민의 눈높이에 맞춰서 주민이 만족하고 행복하고 고맙게 느끼는 그런 시각에서 예산절감을 추진하자. 이런 상당히 정치·경제학적 시각에서도 의미하는 바가 중요하다고 생각합니다.

그래서 그런 부분은 앞으로 한번 심각하게 생각해야 할 영역이 아닌가 이런 느낌이 듭니다.

우명동 교수님 말씀 듣겠습니다.

■ 우명동 (성신여대)

효율성이라고 하는 것은 아주 전통적인 주제이기도 하면서 지금 그 새정부 들어서 효율성 내지 경제성을 특별히 강조하고 있는 그런 시기인 점을 감안하면 아주 시의적절한 주제로 보여집니다.

더구나 본 논문을 작성하신 임 박사님의 엄밀한 이론적인 접근과 특히나 대학에서 연구 활동만 하는 사람들에 비해서 실천적인 의지가 이렇게 어우러진 아주 훌륭한 연구 성과물로 판단이 됩니다.

그럼에도 불구하고 이제 논평자로서의 책무를 다하기 위해서 몇 가지 개념을 중심으

로 평소에 생각해오던 바를 간단히 말씀해 올리하고자 합니다.

제목이 재정효율성 제고로 되어 있는데 재정효율성을 엄밀하게 나눠보면 재정자체의 효율성을 의미하는 측면과 재정을 통해서 얻어지는, 우리가 일반적으로 얘기하는 어떤 경제적 효율성, 그 2개를 분리를 해서 살펴보면 전체적으로 효율성을 증진시키는데 분명한 접근이 이루어질 수 있지 않을까 이렇게 생각을 합니다.

말하자면은 재정운영상의 효율성, 인사나 조직, 관리, 제도상의 효율성. 대부분 우리 흔히들 얘기하는 ... 이러면 이런 측면에서의 효율성 하고 그리고 재정을 통해서 얻어내고자 하는 경제적 효율성, 아까 앞에서 얘기했던 작은 비용으로 큰 효과를 얻어낸다는가 아니면 작은 투입으로 많은 생산을 해내자라든가 이런 것을 우리는 전통적으로 얘기하는 경제학적 의미의 효율성. 그러면 이 앞에 운영상의 효율성 이런 측면에서 보면 어떻게 여기서 예를 들고 있는 징세비절감이라든가 징수율 제고, 지방세 과오납 비율이 어떠하다든가 이런 예산회계제도를 어떻게 바꾸면 효율성이 더 높아진다는가 이런 측면에서의 효율성.

전자의 의미로 보면 말하자면 낭비요인을 줄이자, 이렇게 흔히 얘기하는 관료주의적인 특성을 배제하자라든가 이런 측면 하나 하고 더 중요하게는 재정을 통한 경제적 효율성의 제고 이렇게 분리를 해 볼 필요가 있지 않을까 이런 생각을 해봤습니다.

후자의 의미, 보다 본질적인 의미의 효율성 이쪽으로 가면은 투입예산대비 산출 내지는 투입예산대비 성과, 소위 말하면 주민 만족도 이런 부분인데 이 부분은 본 논문에서도 지적을 하고 있습니다마는 측정의 기술적인 어려움이 많이 있기 때문에 우리가 효율성을 제고하자라고 많은 얘기를 합니다마는 구체적으로 들어가면 많은 어려움에 봉착하는 부분입니다.

예를 들어 그것도 크게 나누어서 투입, 산출량, 한계에서의 효율성, 더 나아가서 투입, 주민만족도의 제고, 말하자면 Outcome. 이렇게 볼 때 전자는 조금 더 수월한 것으로 보여지기도 합니다마는 주로 정부가 제공하는 것이 서비스이다 보니까 투입산출량 이 부분에서의 효율성마저도 우리가 엄밀하게 가시적으로, 여기에서 몇 가지 분석을 하고 계십니까마는 어려움이 많이 있는 부분이라는 것을 일단 우리가 인식 할 필요가 있다는 생각이 듭니다.

그리고 또 하나 제가 평소에 늘 중요하게 생각하는 것 중에 하나는 투입과 주민만족도,

투입을 동일하게 해서 주민만족도를 높이자. 그런데 주민이라는 것이 똑같은 사람들, 아주 균질적인 동질적인 사람들의 집합으로 돼 있으면 그냥 ‘주민만족도’ 이런 추상적인 개념으로 얘기를 해도 무방하다고 보여집니다마는 주민이라는 것이 항상 비균질적인 구조적인 층화가 이루어져 있는 게 주민이기 때문에 단순히 투입을 얼마를 했는데 주민만족도가 어떻게 이렇게 바라보는 것만으로도 전반적으로 주민만족을 파악했다고 보기가 어려운 측면이 있다는 점을 우리는 또 유념해야 되지 않을까.

본 논문에서도 아주 적절하게 지적하고 계신 게 지역사회의 특성에 부합해야 된다는 이런 표현이 여러 군데서 나오는데 이게 바로 지역주민이 동질적이지 않고 지역산업이 동질적이지 않고 어떤 주민은 더 큰 영향력을 가지고 있고 어떤 주민은 숫자는 많지만 영향력이 적고 산업도 양적으로는 많은데 중요성 면에 있어서 영향력 면에 있어서는 작고, 이렇게 볼 때 정부가 지출을 했을 때 지역주민, 지역사회의 만족도를 높였다고 어떻게 얘기할까. 이런 부분이 우리가 유념해야 할 부분으로, 그래서 본 논문에도 보면 이런 표현이 나옵니다. ‘지역적 특성과 재정여건이 충분히 반영되지 않거나 지방의 자율성이 보장되지 않는 효율성증진 프로그램’ 이런 것은 어떤 방식을 통해서 효율성이 높아졌다고 기술적으로 나오더라도 진정한 의미로 지역주민의 만족이 높아졌다고 얘기할 수가 없다. 그렇기 때문에 현상적으로 단계적으로는 효율성이 높아졌다하더라도 여기 표현처럼 중장기적으로 효율성이 지속될 수 없다. 그래서 본 논문에서 저는 이 부분을 가장 중요한 부분으로 파악했습니다.

그래서 이런 관점에서 앞에 보면 운영상 효율성 부분에도 ‘세목의 특성이 아닌 다른 요인 즉, 지역별특수상황과 징세 노력 등등이 복합적으로 작용해서 나타나는 현상’ 그러니까 앞에 심지어 관리적인 낭비요인 이런 측면을 보더라도 징수율이 높다 낮다, 증세비가 많이 절감이 됐다 아니다 이것마저도 지역마다 특성에 따라서 달라질 수 있기 때문에 징수율이 어떻다고 해서 높기 때문에 그 지역은 효율적이다. 이렇게 일률적으로 얘기하기가 어려운 측면이 있다.

그래서 말씀드리자면 재정효율성을 다루는 것은 그 자체가 어려운 주제이고, 그럼에도 불구하고 지역적인 특성을 늘 염두에 두면서 효율성 논의를 해야 될 필요가 있다는 점을 유념하면서 이 주제를 다시 점검해볼 필요가 있지 않을까 이런 생각을 합니다.

■ 사 회 (김동건, 서울대학교)

고맙습니다.

내가 우 교수님 말씀하신 것에 대해서 제가 조금 추가를 하면 딱딱한 얘기인지 모르겠습니다마는 우리 재정학자, 정치학적 공공경제학자 중에서 니스카멜이라는 학자가 있어요. 아주 유명한데, 이 사람이 공공부문에 대한 비효율성을 분석하면서 비효율성을 두 가지로 보고 있어요. 하나는 부정부패가 일어나고 쓸데없이 사람 막 쓰고 낭비하는 식의 그러한 비효율성이 있는가 하면 또 하나는 이 공무원들이 최선을 다 하고 노력을 다 해도 적정공급이라든가 쓸데없는 게 서비스가 국민들 앞에서 딱 맞는 그런 서비스가 제공이 안 되고 괜히 과다공급이 되고 이러한 비효율성이 또 있다 이겁니다.

그러니까 이 니스카멜의 얘기는 아무리 공무원들이 열심히 해서 기술적 비효율성을 없애고 부패를 없애고 낭비를 없애도 아웃풋에 의한 성과에 의한 비효율성, 효율성은 계속 존재하고 이것은 어쩌면 불가항력적으로 갈 수밖에 없지 않나 이런 결론에 도달하고 있어요. 지금 우 교수님 바로 그 말씀을 하고 계시는 거예요.

우리가 성과 시각에서의 적절한 공급이 일어나지 않으면 그것도 하나의 비효율성이요, 그것도 하나의 예산의 낭비라고 볼 수 있거든요. 그래서 양면에 우리가 다 한번 노력하자 하는 게 오늘 이 세미나의 중요한 하나의 결론이 아닐까 싶습니다.

그래서 지금 그 말씀을 우 교수님이 하셨는데 제가 조금 외람되지만 이론적인 얘기를 드렸습니다.

■ 이재은 (경기대학교)

앞에 세 분의 좋은 말씀이 있었고 또 발표논문 자체가 짜임새 있기 때문에 토론이 지극히 한정된 부분이거나 서로 달리하는 시각들이 이야기될 수밖에 없을 것입니다.

우선 아주 원론적으로 여기서 효율성 이야기를 꺼내고 있고, 두 번째는 예산절감을 꺼내고 있는데 효율성 개념은 아까 원 교수께서 효과성까지 얘기하면서 여러 가지 개념들을 얘기했는데 학자들끼리도 같은 용어를 어떻게 쓰냐에 따라서 용도가 다르고 또 의미가 달라서 가끔 전달 될 때 오류가 있습니다. 그러니까 오해의 소지가 있다는 겁니다.

그러니까 원론적으로 얘기하면은 임성일 박사가 Mankiw의 경제학 원론 교과서를 인

용하면서 효율성을 얘기하고 계시는데 원래 효율성이라는 것은 경제학에서 얘기할 때는 제일 큰 효율성이 경제학의 자원배분의 효율성이 경제학자가 얘기하는 게 일반적 효율성이죠. 그거는 어떻게 하면 소비자의 만족을, 소비자가 원하는 어떤 제품의 생산해서 소비의 만족을 가장 극대화시킬 수 있는 것이 효율성의 궁극적 목표입니다.

그러니까 앞에 여러분들이 얘기했듯이 공공서비스를 제공해서 어떻게 하면 주민들이 가장 만족스럽게 생각할 것인가를 고민하는 게 우선 재정의 효율성 목표이고.

그것을 달성하기 위한 조건은 경제학교과서에서 이렇게 얘기합니다. 공학적 효율성. 여러분들이 차를 갖고 계신데 3000cc, 4000cc 갖고 계신 분도 계실 거고 아니면 500cc짜리 갖고 계신 분들도 계실 텐데 각 자동차마다 가장 효과적으로 유류를 절감해서 쓸 수 있는 속도가 있습니다. 그것만 잘 따지면 공학적 효율성이 달성되죠. 그런데 조금 더 나아가면 우리나라처럼 기름이 한 방울도 안 나오는데 지금처럼 유가는 올라가는데 큰 차를 끌고 다니면서 기름 펴 펴 쓰면서 비용부담 되니까 정부 보고 세금 내려라, 이런 냇 빠진 소리를 하는 대한민국 국민들이 추구하는 공학적 효율성은 문제라는 거죠.

그렇게 되면 이제 두 번째는 기술적 효율성입니다.

똑같은 거리를 가는데 어떻게 하면 가장 적은 비용으로 갈 것인가, 적은 기름을 쓰면서 갈 것인가를 고민해야 되는 거죠. 그게 두 번째 저희가 보통 쓰는 기술적 효율성입니다. 그런데 기름을 아무리 적게 쓰고 간다고 해도 휘발유 써서 가는 차 있고 디젤 써서 가는 차 있고 가스 차 있고 여러 가지가 있습니다. 쓰는 용도에 따라 자원을 어떻게 쓰냐에 비용도 달라지니까 마지막에 나오는 게 저희가 얘기한 경제학적인 자원배분의 효율성 문제인데 그런 의미에서는 조금 전에 우명동 교수님 얘기하신 것처럼 저희가 근본적인 목적은 어떻게 하면 주민들이 가장 즐거울까, 지방정부가 제공하는 서비스에 가장 만족을 할까라는 것인데 그걸 어떻게 측정하겠습니까?

저는 여기에서 우리가 어떤 형태로든 주민참여제도가 활성화 돼야 된다. 주민들이 예산편성과정에 사전에 그런 사업들이 우리 지역에서 정말 필요하다라는 데 적어도 절대적인 다수가 과반수 이상이 찬성할 수 있는 사업이 주로 돼야 되는데 우리나라 어떻게 됩니까? 단체장이 지가 좋아하는 사업합니다. 대통령도 지가 좋아하는 사업하려고 그러지 국민이 좋아하는 사업 안 하려고 합니다. 그러니까 지금 여러 가지 문제가 되는 것 아닙니까. 국

민이 원하는 것, 주민이 원하는 것 해달라는 거죠. 단체장이나 대통령이나 지가 좋아하는 거 해달라는 게 아닙니다. 그게 경제학에서 얘기하는 효율성이거든요. 주민이 원하는 걸 골라서 해 달라.

그러려면 어떤 형태든 예산편성과정에 주민의 의사가 적극적으로 반영할 수 있는 채널을 마련해야 합니다. 그게 우리가 주민참여제도라는 것을 만들었는데도 정부 246개 단체 중에 이것을 제대로 시행한 단체는 10%도 안 됩니다. 다 껌데기로 활용하고 있죠. 다 그냥 아는 사람들 불러다가 대충 자문위원회 했다. 아니면 적당히 공청회에 공시했다. 그러고는 주민 참여시켰다고 얘기를 하죠. 그러니까 처음부터 제도적으로 원초적으로 주민의사는 반영되지 않으니까 결과는 만족될 수 없습니다. 아무리 좋은 결과가 나와도.

그 부분에서 저는 절대적으로 하여튼 주민참여의 채널은 다양하겠지만 그것이 반영되지 않으면 무의미하다는 것이고, 아까 원윤희 교수님이 말씀하신 1인당지출문제 가지고는 저는 평상시에도 조금 다른 생각이 있었습니다. 저희가 정부 부문의 비용과 편입 얘기를 할 때는 사적부분의 비용과 편입과는 다릅니다. 민간부분이 제대로 되지 않기 때문에 정부가 필요하다는 게 공공경제에서의 기본전제입니다. 그러니까 사적비용과 사적편입에 실패가 있을 때 정부가 등장되고 정부는 사회적 비용과 사회적 편입을 가지고 얘기를 해야 되거든요. 그렇게 되면 과밀과 과세비용이 불가피하게 발생하는 것이고 그런 조건 속에서 나오는 1인당 비용은 차이가 날 수밖에 없는 게 공공부문입니다.

그런 민간부분의 1인당기준과 사적편입과 비용의 개념을 가지고 공공부문에 적용시키는 것은 굉장히 위험한 소지가 있다. 특히 지역사회에 유지 가능한 지역사회에 유지시키는데 이런 조건으로는 완전히 그냥 대형화해서 나중에 받아보면 인구 100만, 150만짜리 시 몇 개만 만들면 대한민국 지방자치 필요 없는 조건이 될 것입니다.

저는 지금 우리 사회에서 가장 위험한 사고방식 중의 하나가 지금의 지방자치단체가 작으니까 더 키워라. 그러면 맨날 따지는 게 뭐니까? OECD 국가가 어떻게 하나. 맨날 그렇게 아니니까? 우리가 뭐 하면 OECD 국가가 그러는데 우리 그거 따라가자. 그런데 왜 그거는 반대로 하는지 모르겠습니다. OECD 국가들 기초지방자치단체 5만, 10만 넘는 나라가 하나도 없습니다. 제일 큰 기초자치단체가 5만, 10만이지 나머지는 다 몇 천명에서 몇 만 명도 안 되는데. 그럼 그런 나라들은 어떻게 선진국이라고 얘기를 할 수 있습니까? 아

니죠? 그런 나라의 존재하는 지방자치를 무시하면서 대한민국에서는 지금 자치단체 적으니까 자꾸 키워야 된다는 논리는 근본적으로 지방자치를 없애자는 겁니다. 그거는 엄밀하게 말하면 지방자치가 아닙니다. 주민이 너무 멀죠. 그들이 하는 걸 잘 알지도 못하죠. 그들이 하는 서비스 직접적으로 주민의 직접적인 것보다는 좀더 큰 것입니다. 그런 의미에서는 그런 비용문제를 고려할 때에는 제가 볼 때에는 조심스럽게 할 필요가 있겠다라는 생각이 듭니다.

그리고 나머지는 몇 가지 말씀드릴게 한두 가지만 얘기를 하면은 그건 제도적으로 하려면 이런 겁니다. 지방교부세제도를 또 기준재정수요로 하는데 일본 같은 경우 삼위일체를 강력하게 반영하는데 기준비용을 평가할 때 상위 25% 평균비용을 가지고 기준비용을 계산합니다. 그럼 당연히 밑에 있는 75%가 비용을 절약해서 수준을 높여놓지 않으면 자기네 기준재정수요를 충족할 수가 없게 되죠. 그런 의미에서 아까 원윤희 교수님 얘기하신 것도 반영이 되는 겁니다. 상위 25% 잘되고 있는 단체의 표준비용을 하려면 밑에 나머지 단체들은 그 비용을 절약해서 비용수준을 낮추지 않으면, 어차피 수입이 적게 들어옵니다. 기준재정수입자체가 나중에 적게 들어오게 되죠. 그러면 결국은 행정을 효율적으로 하려는 노력을 하지 않을 수 없다는 거죠. 일본은 조금 다른 의도로 하고 있는데 어떻게 간에 그런 제도를 만드는 것도 필요하고.

그다음에 중앙정부에서 내년도 예산의 편성 가능성을 미리 좀 제시해 주라는 건데 일본은 중앙정부가 지방재정계획이라는 것을 세워서 내년도에 나갈 수 있는 중앙정부의 지원교부세 같은 게 사전에 예시가 됩니다. 그것을 바탕으로 내년도 예산을 짜는 거죠. 그렇게 되면 상대적으로 격차 해결이 줄어드는데 우리는 그런 형태는 아닌 걸로 알고 있어서, 차라리 그러면 우리가 이것을 어떻게 효율적으로 합니까 하는 제도는 조금 더 노력하시고, 내가 볼 때 아까 사회자님 말씀대로 임성일 박사의 이 논문은 정말 여러분들께서 꼭 돌아가셔서 꼭 읽어보실 만한 정말 이론적이고 체계적인 논문입니다. 다만 이것을 어떻게 각자의 단체에 맞는 내용들을 끌어내셔서 그것을 제도화 해내느냐 하는 것은 여러분들 고민이고, 저도 한마디만 하고 끝내겠습니다.

우리 이삼걸 국장님이 재미있는 말씀을 하셨어요. 이걸 제가 쌍스럽게 표현하면 “네 돈이면 그렇게 쓰겠니?” 제가 학교에서 기획처장을 하면서 예산절감문제로 직원한테, 전

부다 제 제자급이나 이런 애들이 오니까 어떤 애는 걷어차면서 “너, 네 돈이면 이렇게 쓰겠냐?” 다시 해오라고 제가 그렇게 한 적이 있는데 여러분께 정중하게 여쭙면 여러분들 개인 돈이면 절대로 그렇게 쓰실 수 없을 겁니다라는 고민을 한 번 해 주십사라는 말로 끝내겠습니다.

■ 사 회 (김동건, 서울대학교)

고맙습니다.

임성일 박사님께서 하고 싶은 말씀을 정리하는 것으로 해서 우리가 토론을 마치겠습니다.

■ 임성일 (한국지방행정연구원)

줄문에 대해 우리 사회자님 포함해서 네 분이 아주 유익한 논평을 해 주셨습니다.

이 국장님께서 자기 살림 살듯 해라 하는 그 부분이 상당히 와 닿았고요. 나머지 세 분 우리 전문가들께서 제가 못 본 부분들은 제가 정리를 하고, 공감을 한번 엮어보면 주민들의 관점에서 보죠. 그렇다면 주민들의 관점에서 보자면 제가 쓰는 효율성 플러스 효과성이 돼야 되는데 그것은 숙제가 될 것 같습니다.

오늘 줄문에 대해서 다시 한번 감사드리면서 저는 여기서 마치고자 합니다.

감사드립니다.

■ 사 회 (김동건, 서울대학교)

여러분 감사합니다.

박수로 토론을 마치겠습니다.