

# 지방자치 정책브리프

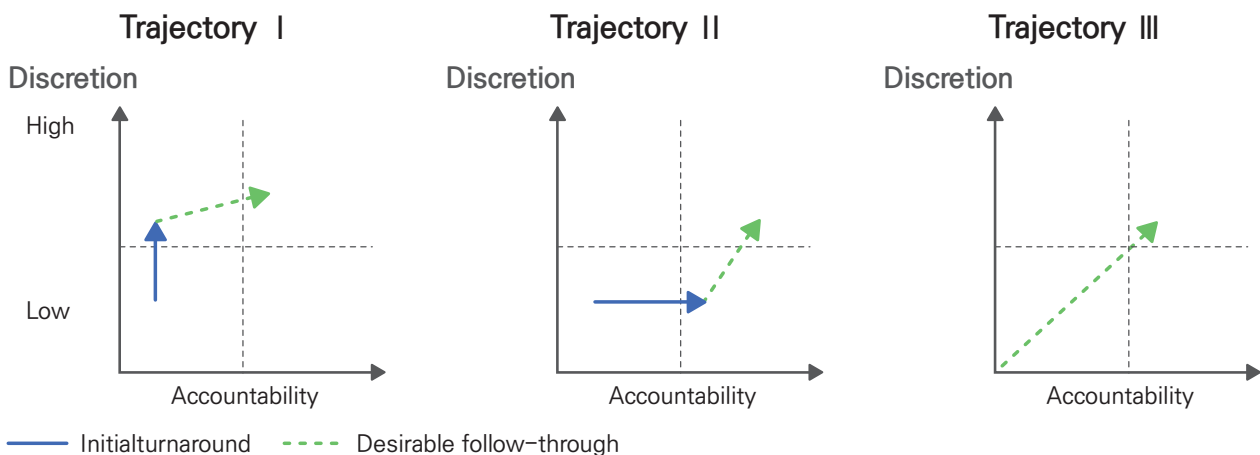
## 주민참여를 통한 지방자치단체 재정책임성 제고 방안

### 재정자율성과 재정책임성 간 조화 필요

재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성 간의 조화가 필요함

- 재정분권이 지방자치단체의 재정자율성만을 증가시키는 경우 지역엘리트에 의한 부패 및 포획 등으로 인해 자원배분의 비효율이 발생하게 됨(Trajectory I)
- 반대로 재정분권이 지방자치단체의 재정책임성에만 초점을 맞출 경우에는 사전 승인 및 투입 통제를 강화함으로써 지방자치단체의 재정자율성은 악화되고 형식적·절차적 책임성만을 강조하게 됨(Trajectory II)
- 따라서 재정분권을 통해 자원배분의 효율성이나 지역 간 격차 완화 등과 같은 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 지방자치단체 재정자율성과 재정책임성을 동시에 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 함(Trajectory III)

#### ■ <그림 1> 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정자율성과 재정책임성의 변화 ■



자료 : Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010).

### 재정자율성 확대에 초점을 맞춘 재정분권 추진

이전재원 중심의 지방재정 구조로 인해 우리나라 지방자치단체의 재정자율성은 매우 제한적인 수준이며, 지금까지 재정분권은 지방자치단체의 재원 확충에 초점을 맞추고 추진되어 왔음

- 우리나라의 지방재정은 지방세와 같은 자체수입보다는 지방교부세 및 국고보조금 등과 같은 중앙정부 이전재원 중심으로 운영되어 왔음
- 이로 인해 지금까지 재정분권에 관한 논의는 '국세 대비 지방세 비율 확대', '지방재정조정제도 개선' 등과 같은 지방자치단체 재정자율성 제고 방안을 중심으로 이루어져 왔음

**최근 정부에서 추진하고 있는 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’의 경우에도 중앙과 지방의 세입구조 개선을 통해 지방자치단체 재정자율성을 개선하는데 초점을 맞추고 있음**

- 현재 8:2 수준의 국세-지방세 비율을 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것을 핵심 목표로 하고 있음
- 이를 위해 지방소비세 및 지방소득세 확대, 지방세 신세원 발굴, 국가-지방 간 기능 재조정 등을 추진할 계획임

**그러나 재정자율성에 초점을 맞춘 재정분권은 지방자치단체의 재정책임성 약화를 초래할 수 있음**

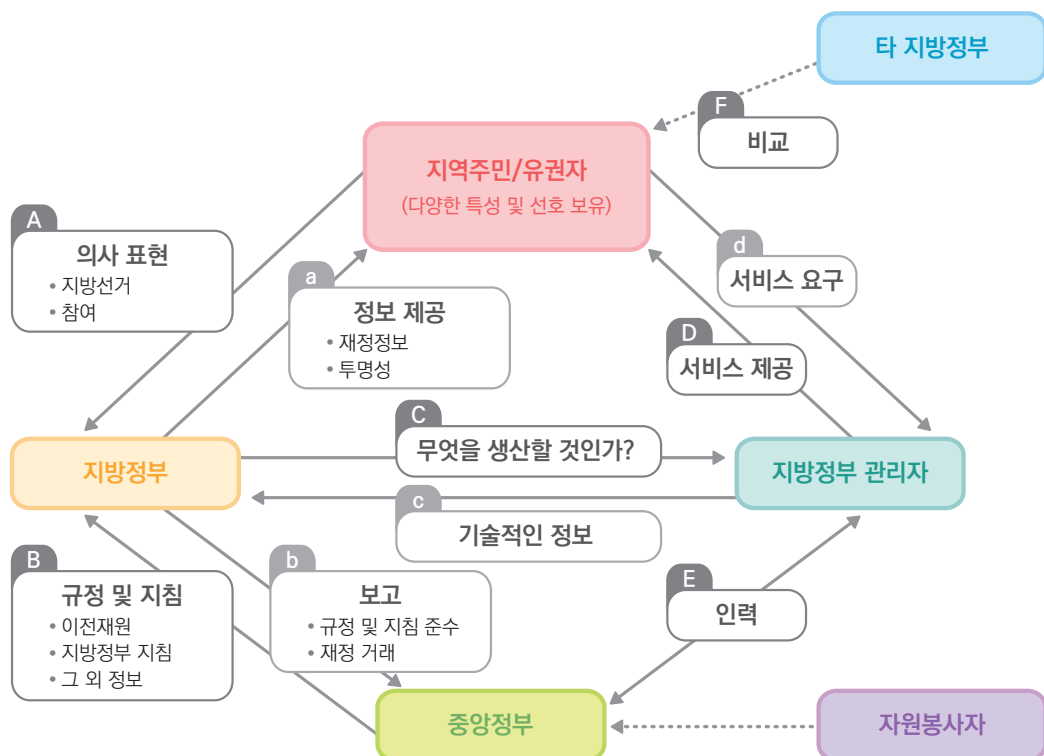
- 우리나라와 같이 이전재원 중심으로 지방재정이 운영되는 경우 지방의 의사결정자는 역량 부족이나 도덕적 해이 등으로 인해 자신들의 재원을 비효율적으로 사용할 수 있음
- 이 경우 재정분권을 통해 지방자치단체의 자체수입이 증가하더라도 지방의 의사결정자는 기존의 비효율적 지출 행태를 그대로 유지할 가능성이 있음
- 따라서 재정분권을 통해 지방자치단체의 재정자율성이 증가할 경우, 이에 상응하는 수준의 재정책임성 제고가 수반되어야 함

**주민참여를 통한 재정책임성 제고 방안**

지방자치단체의 재정책임성은 정부 간 관계 측면과 지역주민과의 관계 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있으며, 최근에는 지역주민과의 관계 속에서 지방자치단체의 재정책임성 제고 방안을 마련해야 한다는 주장이 많이 제기되고 있음

- 기존에는 재정책임성이 공공부문 내부의 전문적이고 기술적인 측면에서 지방자치단체의 재정건전성과 재정효율성을 확보하는 것으로 인식되었음
- 최근에는 재정책임성이 공공부문 외부의 지역주민과의 관계를 바탕으로 지방정부가 자신의 예산과정에 지역주민을 참여시키고 예산운영 성과를 설명하는 것으로 인식되고 있음
- 지역주민과의 관계 측면에서 재정책임성을 파악할 경우, 지역주민의 참여와 정보공개가 가장 중요한 구성요소임

▮ <그림 2> 지방자치단체의 재정책임성 메커니즘 ▮



자료 : Schroeder(2004).

## 첫째, 실질적 주민참여예산제도 운영을 통해서 지역주민들이 예산편성 뿐만 아니라 집행·결산 등 지방자치단체 예산의 전 과정에 참여할 수 있도록 해야 함

- 2018년 3월 「지방재정법」 제39조에 대한 개정을 통해 예산편성 과정에 한정되어 있던 주민참여예산제도의 범위를 확대하였으나, 아직까지 대부분의 지방자치단체는 예산편성 과정에서만 주민참여를 허용하고 있음
- 주민참여예산제도가 실질적으로 운영되기 위해서는 예산편성-집행-결산 등 예산의 전 과정에서 보다 본질적인 부분에 대한 의사결정권한을 주민들에게 부여할 필요성이 있음
- 지방의회와 주민참여예산제도 간 권한배분 문제는 지역주민이 결정할 수 있는 대상사업 규모나 유형 등을 제시하고 있는 스위스의 선택적 재정주민투표 사례를 참고할 수 있을 것으로 생각됨

## 둘째, 주민총회나 재정주민투표제도 도입을 통해 지방재정의 주요 분야에 대한 지역주민의 직접참여를 강화할 필요성이 있음

- 스위스 주정부의 경우에는 일정 금액 이상의 사업에 대해 의무적 또는 선택적 재정주민투표를 실시하고 있으며, 자치단체의 경우에는 주민총회를 통해 예산·결산을 승인하는 제도를 운영하고 있음
- 우리나라의 여건상 주민총회나 재정주민투표제도를 전면적으로 도입하기에는 어려움이 있지만, 일정한 금액 또는 분야에 대해 시범사업 형태로 운영하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 예를 들어 지방투자심사의 대상이 되는 사업들 중 지역주민의 삶의 질에 큰 영향을 미치는 사업들에 대해서는 주민총회나 재정주민투표를 통해 사업수행여부를 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있음

## 셋째, 주민참여형 성과관리제도 도입을 통해 지역주민들이 지방자치단체의 성과관리 과정에 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요성이 있음

- 미국 아이오와주의 9개 지방정부는 시민이 지방정부의 성과지표 개발 및 성과평가 과정에 참여하는 시민주도 성과평가제도를 실험적으로 운영하였으며, 이를 통해 지방정부의 문제해결 능력이 개선된 것으로 평가되고 있음
- 지방자치단체의 성과지표 설정 단계에서 지역주민의 의견을 반영하고, 사업집행 단계에서도 성과 모니터링에 참여하도록 하며, 성과평가위원회에 참여하여 지방자치단체의 성과를 지역주민이 직접 평가하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 또한 지역주민들을 대상으로 매년 지방자치단체의 성과평가 결과에 대한 공청회를 개최하고, 이메일이나 문자 등을 통해 지방자치단체의 성과를 정기적으로 주민들에게 공개하는 방안을 고려해 볼 수 있음

▶ 내용문의 : 홍근석(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)

지난호 보기 : 광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다(박진경 연구위원)

원문보기 >

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 [brief@krila.re.kr](mailto:brief@krila.re.kr)로 회신해주시기 바랍니다.