

지방자치 정책브리프

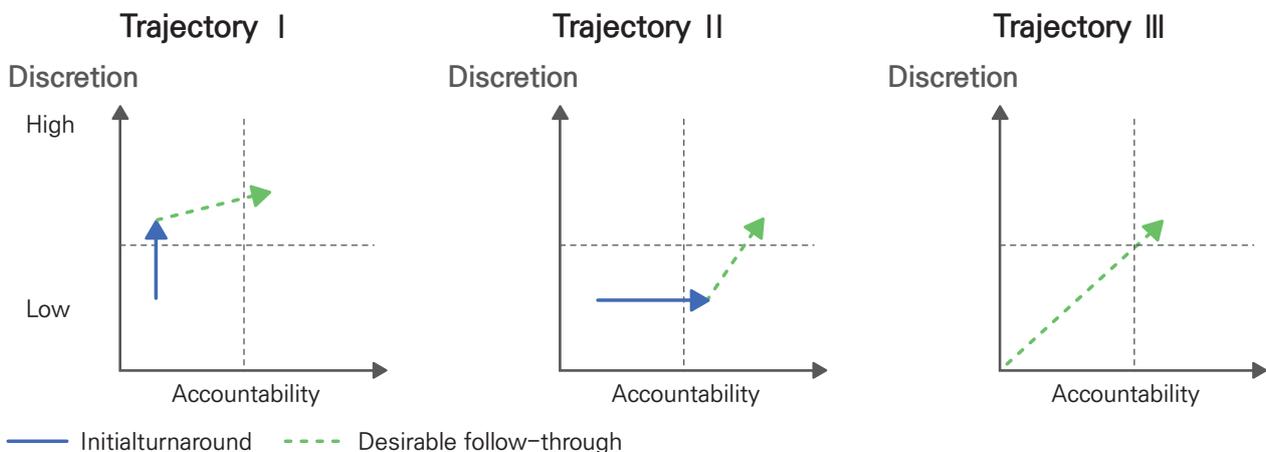
주민참여를 통한 지방자치단체 재정책임성 제고 방안

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

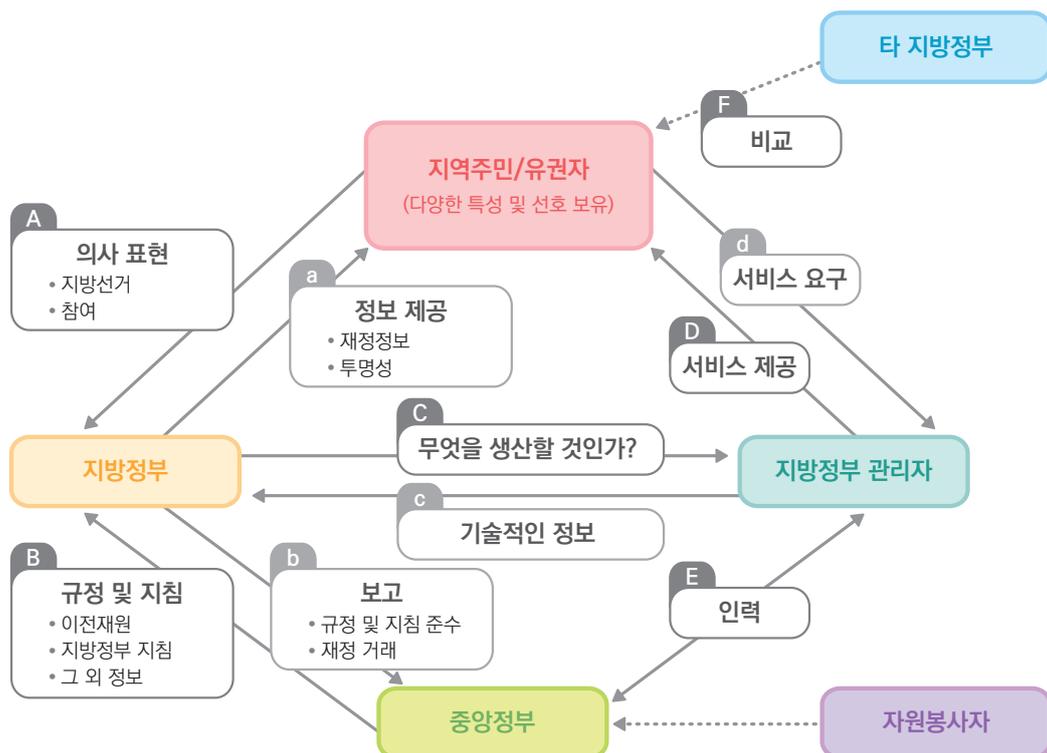
- 우리나라와 같이 이전재원 중심으로 지방재정이 운영되는 경우 지방의 의사결정자는 역량 부족이나 도덕적 해이 등으로 인해 자신들의 재원을 비효율적으로 사용할 수 있음
- 이 경우 재정분권을 통해 지방자치단체의 자체수입이 증가하더라도 지방의 의사결정자는 기존의 비효율적 지출 행태를 그대로 유지할 가능성이 있음
- 따라서 재정분권을 통해 지방자치단체의 재정자율성이 증가할 경우, 이에 상응하는 수준의 재정책임성 제고가 수반되어야 함

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.kr로 회신해주시기 바랍니다.