

“재정분권”, 앞으로의 원칙과 방향은?

정재진 수원시정연구원 선임연구위원

요 약

■ (본질) 재정분권은 "돈 나눠주기"가 아닌 세입·세출 권한의 이양

- 재정분권은 만병통치약이 아닌 조건부 처방이기 때문에 ①기능배분 → ②자기책임 → ③주민참여가 갖춰져야 효율성·책임성 있는 재정운용 가능

■ (진단) 30년간 지방재정은 자율성·책임성 오히려 약화

- 세입분권-세출분권의 특징으로 중앙-지방, 수도권-비수도권 모두 불만족 반복
- 분권을 추진할수록 다른 방식의 통제가 강화되는 한계 직면

■ (사각지대) 특례시는 재정분권의 가장 심각한 피해자

- 「특례시 지원 특별법」 제정에도 법적 지위·재정특례 내용 미수록, 제도적 공백 지속

정책제언

■ 재정분권의 실효성 제고를 위한 원칙

① 기능 배분 + 과세자주권 이양

- 사무이양-재원이양 연동 메커니즘 법제화(「지방분권균형발전법」 제33조 대통령령 제정으로 실질화), 형식에 머문 탄력세율(±50%) 실질 활용 기반 마련

② 다양성 인정 + 차등분권 추진 (특례시 우선 적용)

- 조정교부금 조성재원: 현행 도세 징수액의 47% → 67% 상향 (인구 100만 이상 특례시 기준), 자치단체 유형을 구분한 차등 분권 추진

③ 조정제도 단순화 + 이전재원 최소화

- 지방교부세 4종·균특회계·소멸기금 등 다층 구조 통합·간소화, 제도 목적 명확화
- 최소 재정보장 우선 설정, 재정력지수 반복 적용으로 인한 순위 역전 방지 원칙 적용

④ 경성예산 관리 + 자기책임 강화

- 재정분권 효율성·책임성 평가·환류 시스템 구축(현재 전무), 자주재원 확충 노력을 이전재원 배분 산식에 인센티브로 반영

⑤ 재정분권과 균형발전 분리 + 정권 초월적 중장기 일관성 유지

- 재정분권(자율·책임·효율)과 균형발전(형평·재분배)은 별도 논리·별도 재원으로 분리 추진, 정권을 초월한 중장기 재정분권 추진 계획 수립 및 안정적 추진

1. 재정분권 무엇이고 왜 하고자 하는가?

1. 재정분권은 무엇인가?

□ 재정분권은 다양하게 정의되고 있으나 중요한 것은 무조건적인 재정이양은 아니라는 것임

- 재정분권은 중앙정부가 보유하던 **재정 권한을 지방자치단체로 이양**하는 것을 의미
 - 이론적으로는 단순한 자원 이전에 그치지 않고, 지방자치단체가 독자적으로 세목과 세율을 결정하여 주민이 세금과 지출에 대한 최종 결정권을 갖는 상태를 의미(박근후, 2019)
- 책임이 연계되지 않은 단순 **지방으로의 재정확충은 재정분권이라 할 수 없음**(Bird, 2008; 김재훈, 2022)
 - 재정분권은 중앙정부가 갖고 있는 재정에 대한 세입과 세출 권한을 이양하는 것을 의미함. 이러한 이유로 OECD나 Worldbank 등에서는 조세권(taxpower)을 재정분권 지표로 활용
- 재정분권은 특정 상태(stock)가 아닌 과정(flow)으로 이해되며 방향성을 갖기 때문에 다음과 같이 구분됨

<권한의 흐름 속 분권의 수준>



- 재정분권은 정치·행정적 분권과 이념적 맥락이 다르고 복잡해 합의를 이루기 어렵다는 점도 하나의 특징
 - 권한의 형평을 강조하는 행정·정책·조직 분권의 이념은 진보(liberal)에 가깝지만, 선택과 집중의 논리를 강조하는 재정분권의 이념은 보수(conservative)에 가까움(김태영, 2008; 정재진, 2009)
 - 이 때문에 재정분권 논의에서는 진보·보수 진영 모두가 각자의 논리로(지역구가 아니냐, 정당의 기반이 어디냐, 수도권이나 지방이나 등의 특징) 분권을 지지하거나 비판하는 독특한 구조가 형성됨

□ 지방자치 출발에 따른 재정분권의 시각 차이와 이에 따른 대한민국의 시각

- 재정분권이 재정에 대한 자치고권을 이양하는 것이라고 할 때, 그 국가가 갖는 역사적 배경에 따라 정부간 권한과 관계, 재정분권의 수단 등이 달라짐
 - 전래권(단체자치)에 출발한 국가에서는 재정분권(fiscal decentralization)이라는 단어를 사용하나 고유권(주민자치)에서 출발한 국가에서는 정부간 재정관계(inter governmental fiscal relation)라는 단어를 사용하며, 서로 다른 수단을 활용해 정부간 관계가 형성됨

● 대한민국은 전래권 중심의 단체자치 전통이 강하게 작동함

- 지방자치권이 국가로부터 부여된 것이라는 인식이 지배적이기 때문에, 재정분권 역시 중앙정부가 허용하는 범위 내에서 재원을 이양하는 방식으로만 추진되어 온 경향이 있음
- 이것이 수십 년간 재정분권을 추진해도 국세:지방세 구조가 근본적으로 개선되지 않는 배경 중 하나임

<지방자치권의 성격에 따른 재정분권 시각>

구분	전래권(단체자치)	고유권(주민자치)
자치권 성질	실정법상 권리_법이 허용하는 범위	자연법상 권리_주민의 고유 권리
이념적 기반	지방분권사상	민주주의사상
중앙-지방 관계	권력적 감독 관계	기능적 상호 협력 관계
재정 관계	재정분권(Decentralization)	정부간 재정관계(IGFR)
지방세 체계	독립세 주의	부가세 주의

출처: 이재원(2019)를 참조하여 작성

2. 재정분권 왜 해야 하고, 그 결과가 검증 된 바 있는가?

□ 재정분권을 지지하는 3대 가설

● 재정분권이 필요한 이유에 대해서는 효율성, 민주성, 책임성 등 세 가지 차원의 가설을 중심으로 논의됨

<재정분권을 지지하는 이론적 가정 세 가지>

구분	주요 가정
다양성 가설 (Diversification Hypothesis)	- 지역마다 선호가 다르기 때문에 각기 다른 최적 수준의 결정이 효율적이다. : 중앙정부의 획일화된 재정정책은 지역의 선호도 차이를 반영할 수 없는 한계 직면 : 지방공공재는 지역마다 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 지방이 스스로 공급 수준을 결정하면 각 지역의 최적 수준에서 서비스가 제공되어 전체 사회 후생이 개선됨
생산성 제고가설 (Productivity Enhance Hypothesis)	- 지방이 세입과 세출을 책임지면 알아서 경쟁도 하고, 이 과정에서 효율성 개선이 이루어진다. : 중앙집권화된 구조에서는 지방 간 책임 전가, 도덕적 해이(moral hazard) 문제 발생 : 재정분권으로 지방에 재정운영 전반에 대한 책임이 이전되면, 지역주민의 선호변화에 민감하게 반응하고 경쟁하게 되며, 혁신적 활동이 증진될 수 있음
리바이어던 가설 (Leviathan Hypothesis)	- 절대권력의 조세 착취를 막고 정부 수준간 경쟁은 궁극적으로 국가가 발전한다. : 정부는 세입을 극대화하려는 독점 기관이자 조세 착취가 가능한 구조 형성 : 재정분권을 통한 정부 수준간 경쟁은 중앙의 독점 폐해에 대응할 수 있고, 견제와 균형이 가능해 짐에 따라 국가전체의 희소한 자원의 효율적 배분 가능

출처: 정재진(2009); 우명동(2019) 참조하여 작성

□ 재정분권의 효과 검증 결과와 함의

● (긍정효과 검증) 재정분권이 경제적 효율성과 재정 책임성을 실제로 높인다

- 경제적 효율성 증진
 - 자치단체들이 서로 다른 환경에 반응하면서 경쟁을 통해 재원을 배분하게 되어 배분의 효율 달성
 - 지역주민의 선호에 보다 잘 대응함으로써 공공서비스의 과소 또는 과대공급이라는 비효율이 줄어들고 더 나아가 지역경제 발전을 위한 정책이 활성화되어 지역경제의 성장과 활성화로 이어질 수 있음

- 재정 책임성 증진

- 자치단체가 스스로 거둔 세금으로 재정을 운용함에 따라 재정 운용의 책임성과 투명성이 증진됨
- 지방 정치인들은 유권자를 의식해야 하기 때문에 투명한 재정운용으로 부패가 감소하는 효과가 있음

● (부정효과 검증) 재정분권의 기대 효과가 실제로 나타나지 않거나 오히려 부작용이 발생한다

- 개발도상국이나 지역 간 재정력 격차가 큰 나라에서는 재정분권이 오히려 지역 간 격차를 심화시킴
- 주민의 선호가 정책에 반영되지 않고, 자치단체의 재정 낭비, 지역 엘리트의 포획, 부패 등이 발생됨
- 중앙정부로부터의 무조건부 교부금이 늘어나면 도덕적 해이가 발생하고, 끈끈이 효과(flypaper effect)와 연성예산제약으로 지방재정이 오히려 비효율화될 수 있음

<재정분권 가정에 대한 검증 결과>

구분	검증 결과	주요연구자
경제적 효율	경쟁을 통한 효율적 자원배분, 지역경제 성장 촉진	Shah(1994), Rabin & Hildreth & Miller(1996), Oates(2005), de Mello(2009)
책임성 증진	자기재원 기반 운용으로 부패 감소 및 투명성 향상	Weingast(2009), Bird & Vallancour(1998), Treisman(1999), Mookherjee(2015)
역기능	지방 정치 현실의 괴리, 연성예산·끈끈이 효과, 지역 격차 심화	Prud'homme(1995), Tanzi(1996), Fornasari & Webb & Zou(2000), Martínez-Vázquez, Lago-Peñas & Sacchi, 2017

● 종합하면 재정분권은 조건부 처방으로 이해될 필요가 있음

- 재정분권은 '많이 할수록 좋다'는 처방이 아니라, 올바른 조건과 순서를 갖춰야 효과를 낼 수 있음
- 재정분권이 의도한 효과를 거두기 위해서는 ①기능배분이 먼저 이루어지고, ②자기책임 원칙이 작동하며, ③주민의 감시와 참여가 뒷받침되어야 함(김재훈, 2025; 이재은, 2022; 권오성·배인명·주운현, 2007; Oates, 1993)

2. 재정분권 수단은 무엇이고 어떻게 추진되었나?

1. 재정분권 수단과 특징

□ 재정분권 수단은 자주재원주의(세입분권)와 이전재원주의(세출분권)로 구분¹⁾

- 세입분권은 지방자치단체가 지역 내 과세권을 갖고 스스로 재원을 조달할 수 있는 권한을 확보하는 데 관심을 두며 국세의 지방이양, 세목설치권, 세율결정권(탄력세율), 지방세 감면권 등이 주요 수단임
 - 국세의 지방이양: 2010년 부가가치세의 5%를 지방소비세로 신설한 사례가 있으나 세목·세율 결정권이 중앙에 있고, 지역 내 소비와 무관한 산식에 의해 배분되므로 진정한 지방세 이양으로 보기 어려움(김재훈, 2022). 2014년 지방소득세를 부가세(sur-tax) 방식에서 독립세 방식으로 전환한 사례가 해당
 - 신세목 설치 및 지방세 과세 확대: 골프연습장 취득세 부과, 원자력 관련 지역개발세 신설 등 신세원 발굴(노무현 정부), 화력발전소에 대한 지역자원시설세 신설(이명박 정부), 담배소비세 세율 인상, 지역자원시설세 확대(박근혜 정부) 등의 사례가 해당
 - 세율결정권(탄력세율)은 이론적으로 지방자치단체가 보통세 표준세율의 50% 범위 내에서 세율을 올리거나 낮출 수 있으나 현실에서는 정치적 부담과 이익의 감소 등에 따라 거의 활용되지 못함(김재훈, 2022)
- 세출분권은 지방자치단체가 지출할 수 있는 총 재원의 양을 확대하는 것으로 중앙 또는 상급 단체로부터 이전되는 재원의 양을 확대하는 것에 관심을 두며, 무조건부 또는 조건부 보조금 확대 등이 주요 수단임
 - 이 논리의 기저에는 정부간 조세경쟁, 재분배, 조세행정 규모, 업무 등에서 지방의 열세를 가정하고 출발함
 - 재정분권의 근본가치가 다양성과 경쟁에 있다 할지라도 대한민국 국민에게는 국가 최저수준의 행정서비스 제공과 보장을 위해서 최소한의 조건이 유사하게 만들어질 필요성이 있다는 점이 강조됨
 - 지방교부세: 민선자치 실시 당시(1995년) 내국세의 13.27% → 2000년 15.00% → 2005년 19.13% → 2006년 19.24% 설정 이후 현재까지 동결 중, 매년 지역균형 수요 확대 등으로 균등화 기능 강화
 - 국고보조금: 2009년 부터 보조금 규모가 교부세 규모를 넘어서며²⁾ 차등보조 등을 통해 균등화 기능 확대

<재정분권의 수단과 특징>

구분	세입분권(자주재원주의)	세출분권(이전재원주의)
주요 수단	지방세 확대, 과세 자주권 이양, 국세 지방 이양	지방교부세, 조정교부금, 국·시·도 보조금 확대
강조 가치	재정책임성·자율성	자율성 및 지역균형발전
유리한 자치단체	인구 많고, 재정력이 높은 단체(수도권, 대도시)	인구 적고, 지정력이 낮은 단체(지방, 농·산·어촌)
단점	자치단체간 재정격차 심화	재정 비효율·중앙의존성 심화

1) 윤영진(2016)은 자주재원 중심의 세수 충분성을 보는 양적 분권과 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 보는 질적 분권으로 나누기도 함

2) 지방교부세: 2008(306,787억원) → 2009(280,998억원), 국고보조금: 2008(259,703억원) → 2009(324,545억원)(행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도)

□ 두 수단 중 어느 쪽을 더 선호하느냐는 자치단체의 재정력과 인구 규모에 따라 뚜렷하게 갈림

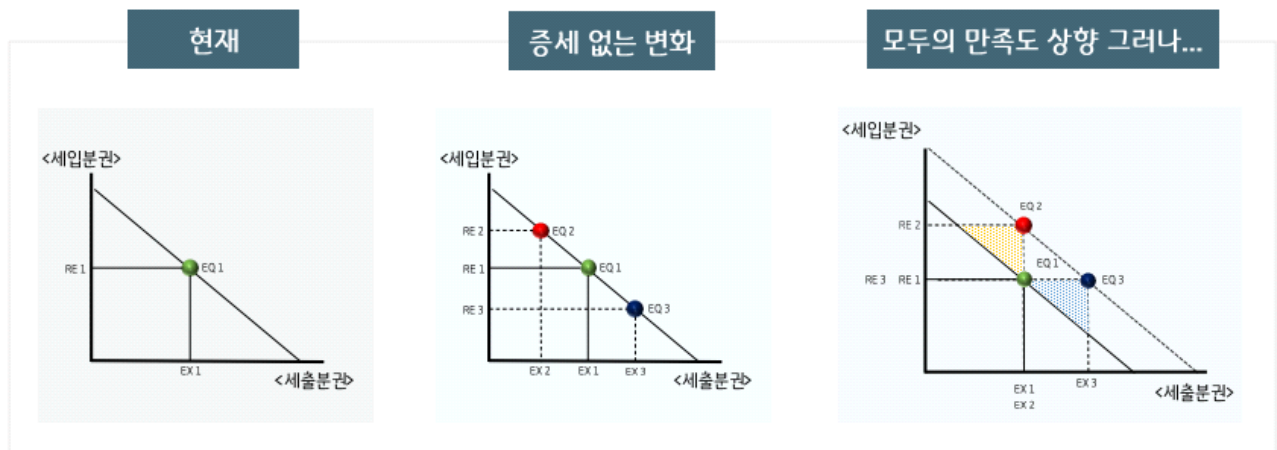
- 지방세 기반이 탄탄한 수도권과 대도시는 세입분권을 통해 직접 더 많은 세원을 확보하기를 원하는 반면, 세원이 취약한 비수도권과 농·산·어촌 지역은 균형발전 기능을 하는 교부세 확대를 더 선호함
- 이 구조적 이해충돌이 30년간 재정분권 논의를 복잡하게 만든 핵심 원인이며, 재정분권의 목적과 이질적인 지역균형발전의 수단으로 재정분권이 활용되었기 때문에 지방재정은 개선되지 못하고 있음

2. 과거 30년 동안 재정분권은 선택과 집중하지 못했고, 중앙의 시각에서 수단 선택

□ 재정분권 수단의 대치 속, 증세가 고려되지 못해 누구도 만족하지 못하는 결과 직면

- 재정분권 논의에서 종종 간과되는 사실은 정부 간 재정관계는 거미줄처럼 촘촘히 연결되어 있어서, 어떤 재정수단 하나가 변하면 다른 여러 재정이 연쇄적으로 영향을 받는다는 것임(정재진, 2009)
- 예를 들어, 지방소비세율을 인상하면 그 재원이 되는 국세(부가가치세)가 줄어들어 내국세와 연동되어 재원규모가 결정되는 지방교부세가 자동으로 감소하는 구조임
 - 2018년 문재인 정부의 재정분권 1단계 추진 시 지방소비세가 8.5조원 이양되었지만, 이에 연동하여 교부세 감소분이 3.8조원에 달하였고 수혜의 크기는 자치단체마다 달리 나타남
 - 이 때문에 수도권 대도시(지방소비세 혜택 ↑, 교부세 비수혜)와 농산어촌 지역(교부세 감소 ↑, 지방소비세 혜택 미흡)이 동일한 재정분권 정책을 두고 정반대의 평가를 내리는 상황이 반복됨

<증세 없는 재정분권의 한계>



- 즉, 정부간 재정관계는 기능배분 → 세원배분 → 재정조정이라는 세 단계가 하나의 흐름에서 동시에 발생하는 복합적 시스템이라는 점임(우명동, 2019)
 - 따라서 재정분권을 단순히 "국세를 지방세로 전환하는 것"이나 "교부세 법정률을 올리는 것"으로만 보는 시각은 이 연계성의 일면만 보는 것일 수 있음
 - 지방자치단체가 스스로 세율을 조정하고 세금을 더 거두어 책임 있는 지출을 할 수 있는 구조가 갖춰지지 않은 채, 이전재원만 늘려온 결과 한국의 지방재정은 규모는 커졌지만 실질적 자율성과 책임성은 오히려 약화되는 역설이 반복되어 옴(구균철, 2018; 하능식·이선영, 2018)

□ 중앙과 지방, 지방과 지방은 희소한 재원을 두고 수단을 둘러싼 갈등에 직면

- 30여 년간 재정분권 논의의 핵심은 '지방세냐, 교부세냐'라는 수단 선택의 갈등으로 이어져 옴. 또한 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방 사이에서도 각자의 이해관계가 달라 통일된 전략을 수립해 추진하지 못함
 - 중앙정부: '재원중립 원칙', 지방으로 이양하는 기능만큼만 재원이 이전되어야 한다는 입장 견지. 국세를 지방세로 이양하거나 교부세 법정률을 올리면 중앙의 재정 운용 여력 감소 우려
 - 지방자치단체: 지방은 기능과 재원을 함께 이양받아야 한다는 점에서는 공통된 입장이지만, 어떤 수단을 우선하느냐에 대해서는 이해관계가 나뉨
 - 수도권 vs 비수도권: 경제적 합리성보다 정치적 만족 수준에서의 결정, 지방 4대 협의체가 통일된 목소리를 내기 어려운 구조 반복
- 재정분권의 수단 선택을 둘러싼 갈등이 30년을 지배하는 사이, 진정으로 필요한 논의인 "기능배분은 어떻게 할 것인가", "책임성은 어떻게 확보할 것인가"에 대한 논의는 후 순위로 밀려나고 재정분권을 왜 해야 하는지 보다 지역균형발전을 위한 수단으로서 재정분권이 선택되어져 옴(김재훈, 2022; 이재원, 2025)

3. 중앙-지방 이분법 속에서 기초보다 광역 위주 분권 추진

□ 중앙과 지방만 있었고, 지방의 특수성은 고려되지 못함

- 재정분권 논의는 구조적으로 "중앙 vs 지방"이라는 단순 이분법에 갇혀 있었음
 - 이 프레임에서 '지방'은 17개 광역자치단체를 의미하는 경우가 대부분이었고, 226개 기초자치단체는 논의의 중심에서 벗어나게 됨
- 문재인정부 추진된 지방소비세 인상도 총 인상분의 87.4%는 광역에 배분되고, 12.6%만 기초에 배분
 - 24조 6,731억원 중 21조 5,679억원을 17개 시·도가, 3조 1,052억원을 226개 기초자치단체가 배분
- 기초자치단체가 실질적 자주재원을 확보하려면 광역이 배분하는 조정교부금의 비율을 높이거나, 기초를 대상으로 한 별도의 세입분권 수단이 마련되어야 하는데 어느 쪽도 충분히 논의되지 않았음

□ 그 동안 재정분권은 다양성 보다 통일성이 중시되었음

- 하나의 수단이 수도권·비수도권, 광역·기초, 도시·농촌 모두에게 동일하게 적용되는 한계를 보임
 - 재정분권 논의가 '중앙 vs 지방'이라는 이분법 프레임 안에서 '지방'은 하나의 평균으로만 묶일 수밖에 없었고, 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체 각각의 특징이 반영되지 못함
 - 기초자치단체들 간의 다양한 여건—재정력, 행정 수요—은 분권 논의에서 체계적으로 고려되지 못함
 - 역대 정부는 단일한 분권 수단을 반복적으로 활용하였고, 지방의 다양한 유형과 특성을 반영한 맞춤형 수단은 설계되지 않았음. "획일적·하향적 재정분권"의 전형적 패턴이 지속됨
- 획일적 재정분권의 결과는 아무도 만족하지 못하는 구조를 만들
 - 세원이 취약한 비수도권·농촌 기초자치단체는 지방소비세보다 교부세를 원하고, 세원이 풍부한 수도권·대도시 자치단체는 교부세보다 자주재원 확대를 원함
 - 동일한 수단이 서로 다른 처지의 자치단체들에게 적용되었으니 누구에게도 최적일 수 없었던 것임

□ 재정분권 논의의 사각지대_특례시는 특수함에도 불구하고, 논의에 포함되지 못함

- 재정분권 추진과 관련 가장 심각한 문제는 획일적 구조 속에서 완전히 소외된 집단이 존재한다는 것임
 - 2022년 특례시 출범 이후 4년이 지났지만, 재정분권 논의에서 특례시는 사실상 의제로 다뤄진 적이 없고, 현재 추진하는 이재명정부의 재정분권 TF에서도 특례시는 기초자치단체의 하나로 인식됨
 - 인구 100만 이상의 특례시는 광역에 준하는 사무와 행정 수요를 가지는 특수성이 있음에도 불구하고, 광역도 아니고 일반 기초도 아닌 이 제도적 공백이 통일성 중심 분권의 가장 단적인 실패 사례임
- 더 근본적인 문제는 특례시의 법적 지위 자체가 불분명하다는 것임
 - 공부(公簿)나 조례 제명에도 '특례시'라는 명칭을 쓰지 못하는 상태가 출범 4년이 지나도록 지속되고 있음
 - 2026년 5월 8일 「특례시 지원 특별법」이 제정되었으나 특례시에 대한 지위가 정의되지 못하고, 그 결과 특례시에 대한 행정적·재정적 지원에 대한 구체적인 내용이 수록되지 못함
- 이처럼 특례시 재정분권 문제가 방치된 이유는 구조적이라 할 수 있으며, 다양성이 보장된 재정분권이 필요함
 - 중앙정부의 재정분권 논의는 중앙-광역 간 재정관계에 집중되어 있고, 특례시는 광역 도의 견제 속에 기초자치단체의 테두리 안에 머무르고 있기 때문임
 - 재정분권의 과실은 광역단체가 가져가고, 행정 수요의 부담은 특례시가 지는 '이중적 구조'가 재정분권 30년의 틈새에서 고착화되고 있음

3. 국가경쟁력 제고를 위한 재정분권 어떻게 추진해야 하나?

1. 재정분권 설계를 위한 진단 기준과 점검

□ 재정분권이 성공적으로 진행되기 위한 조건은 다양하게 제시됨

- Oates(1972)는 특정 공공재의 소비가 지리적으로 일부 주민에게 한정되어야 하고(외부효과가 없어야 함), 해당 공공재의 공급 비용이 중앙과 지방이 모두 동일해야 함(규모의 경제 효과가 크지 않아야 함)을 가정함
- Bird(2008)는 어떤 사무와 기능을 지방에 배분할지가 먼저 결정된 다음, 그에 맞는 재원이 지방으로 이전되어야 한다는 것을 전제로 함
- 이재은(2022)은 자기책임 조건이 갖추어져야 하고, 국고보조사업 중심의 지출 구조를 지방자체사업 중심으로 전환해야 하며, 자치단체간 악탈적 경쟁이 방지되어야 함을 전제로 제시하고 있음
- 이러한 조건은 재정분권의 성공을 위한 전제로 판단할 수 있으나 앞으로의 방향은 우리나라의 현실을 고려해 새롭게 검토될 필요가 있음
 - 재정분권은 이해관계에 따라 수단을 선택하는 협상의 게임이 아니라, 공통의 원칙에 기초한 제도 설계의 문제라 할 수 있음. 따라서 종합적인 수준에서 분권의 상태를 진단하고 방향을 제시할 필요가 있음

□ 재정분권을 위한 방향의 설정은 Roy Bahl(1999)이 제시한 재정분권의 12가지 이행 원칙을 준거로 삼아 검토할 수 있음

- Roy Bahl(1999)은 "Implementation Rules for Fiscal Decentralization"에서 재정분권이 성공하기 위해 반드시 지켜야 할 12가지 이행 원칙을 제시하였음
 - 이 원칙들은 OECD, WorldBank 등 국제기구의 재정분권 정책 설계에 광범위하게 활용되고 있음
- 12개 원칙에 근거해 대한민국의 재정분권 상황을 진단하면 책임성 강화와 다양성 인정, 목표와 수단의 불일치 분야가 개선이 시급한 것으로 도출됨
 - 지난 30년간 재정분권을 추진해왔음에도 불구하고 중앙 의존성이 심화되고, 수단 갈등만 반복되고, 특례시 처럼 제도의 사각지대가 방치되어 오는 등 재정분권의 목적에 부합하지 않게 추진되어옴

<재정분권 추진에 대한 진단>

연번	내용	진단	평가
①	■ 종합적 관점으로 접근해야 한다 - 단편적 개혁이 아닌 시스템적 관점으로 추진	- 국가체질 개선이라는 종합적 시각 보다 정권별 단절적 재정분권 추진 - "인수위 주도의 단기 국정과제 설정 → 제도적 관성·지체 반복"	★★☆☆
②	■ 재원은 반드시 기능과 함께 이전해야 한다 - 세입과 세출에 대한 책임성이 함께 이전	- 사무와 기능·책임에 걸 맞는 재원 이전 미진 - 대부분 사무 이전에 따른 충분한 재정보전 미흡	★★☆☆
③	■ 평가·감독 시스템을 마련해야 한다 - 재정분권 성과 평가 체계 구축	- 재정분권 성과 평가·환류 시스템 부재 - 관리감독을 위한 제도만 증가	★★☆☆

연번	내용	진단	평가
④	■ 도·농에 모두 적합한 분권은 없다 - 도시와 농촌에 동일 수단의 적용은 부적절	- 특례시·도농복합 다양성 미반영 - 획일적 지방소비세 배분, 지방교부세 산식 조정 등	★☆☆☆
⑤	■ 지방에 상당한 과세권이 부여되어야 한다 - 자기 책임하에 재정을 운용할 수 있도록 추진	- 세목·세율 결정권 중앙 보유, 탄력세율의 형식적 운용 - 조세법률주의의 한계를 극복하지 못하게 만드는 이전재원 배분 방식 지속	★☆☆☆
⑥	■ 당초 설계한 분권의 원칙을 준수해야 한다 - 분권 추진 중 당초 목적이 희석되지 않아야 함	- 지역균형발전을 위한 수단으로 재정분권 추진 - 재정분권 원칙(자율·책임) vs 균형발전 가치(형평·재분배) 간 정책 혼재	★☆☆☆
⑦	■ 재정조정제도는 단순화해야 한다 - 복잡·불예측 제도는 지방재정 효율성 저해	- 교부세 4종+균특회계+소멸기금 등 복잡한 다층 구조 - 예측가능성 저해로 계획적 재정운용 어려움	★☆☆☆
⑧	■ 분권의 목적에 맞는 조정제도를 취해야 한다 - 제도간 결과가 희석되지 않게 조정해야 함	- 세입 분권과 세출 분권의 동시 추진으로 당초 효과가 낮아져 아무도 만족하지 못하는 결과 - 이전재원 위주의 재정분권 추진으로 지방재정의 효율성 저하	★☆☆☆
⑨	■ 각 정부 수준의 사정을 반영해야 한다 - 중앙·광역·기초 각각의 특성 고려 및 종합	- 중앙-광역 중심, 특례시 등 기초 사정 미반영	★☆☆☆
⑩	■ 경성예산제약(Hard Budget)이 만들어져야 한다 - 연성예산 금지, 재정 자기 책임 확보	- 중앙정부에 대한 재정의존도는 오히려 증가 - 중앙 의존 구조로 도덕적 해이 문제 발생	★☆☆☆
⑪	■ 환경 변화에 탄력적 대응해야 한다 - 목표 달성을 위한 자가 오차 수정	- 인구감소, 지방소멸, 특례시 등장 등 지방행정 구조 변화에 탄력적이지 못함	★☆☆☆
⑫	■ 강력한 지지 세력이 필요하다 - 지속적인 재정분권 요구	- 정치인, 지방단체, 학계, 시민사회의 분절된 요구	★☆☆☆

주: ☆☆☆☆: 미이행, ★☆☆☆: 이행하나 설계의 오류 또는 효과 미진, ★★☆☆: 이행하나 효과 미진, ★★★☆: 이행하였고 효과도 있음, ★★★★★: 이행하였고 효과도 성공적임

2. 앞으로의 재정분권 원칙과 방향

□ 30년간의 재정분권 경험이 주는 핵심 교훈은 명확함

- “왜, 얼마만큼, 언제까지, 어떠한 재원이 이양되어야 하는가”, “자치단체의 다양성을 얼마나 인정하고, 다양한 제도를 구상할 것인가”에 대한 근본적 논의 없이, 단순 재원 이전을 위한 수단 선택만을 반복해 온 것이 사실
 - 그 결과 중앙정부에 대한 또는 상급 정부에 대한 재정의 구조적 의존성은 심화되고 있음
- 앞으로의 재정분권은 단순한 재원의 양적 확대가 아니라, 자치단체의 다양성을 먼저 인정하고 이에 합당한 기능 배분-세원배분-재정조정 유기적 재설계로 나아가야 함(정재진, 2009; 김재훈, 2022; 우명동, 2019)

□ 한국 재정분권의 현실 진단 및 앞으로의 방향을 요약하면 다음과 같음

- 원칙① 책임·기능 배분 + 과세자주권 이양(Bahl ②·⑤)
 - 재정분권의 실질화는 사무이양과 재원이양의 동반 실현을 통해 가능
 - 「지방분권균형발전법」 제33조 (권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) 제3항에 따르면 이양사무에 대한

재정지원이 명시되어 있음에도 대통령령이 마련되지 않아 사실상 형해화된 상태

- 기능 이양 없는 자원 이전은 책임 없는 재정 확대로 귀결되고, 자원 이전 없는 기능 이양은 지방재정 역량을 약화 시킴과 더불어 지역주민의 복리후생을 감소시키게 됨
- 형식적 수준에 머물고 있는 과세자주권의 이양을 통해 지방재정의 책임성 확보 필요
 - 「헌법」 제59조 조세법률주의에 따라 지방의회의 조례 과세가 원천 차단되어 있으며, 지방세 중 보통세에 대해서는 ± 50 의 탄력세율 적용이 가능하나 활용 사례가 사실상 전무함
 - 세율인상은 시민에게 직접적인 부담을 줄 수 있다는 측면도 있으나 무엇보다 지방교부세와 조정교부금 등 정부간 재정이전 시 자체세입의 확대는 이전재원의 규모를 줄일 수 있기 때문에 활용 사례가 없는 것임

● 원칙② 다양성 인정+ 차별화된 분권(Bahl ④·⑨)

- 도시와 농촌, 특례시와 일반시에 동일한 기준의 분권수단을 적용하는 것은 분권의 취지에 반함
 - 우리의 재정분권은 대체적으로 광역과 기초만을 구분해 이루어지고 있음. 그러나 226개 기초자치단체는 그 특성이 매우 다양함에도 불구하고 자치단체 특성을 고려한 다양한 분권이 시행되지 않고 있음
 - 1990년 50만 이상 대도시 특례 적용 이후 2022년 특례시 등장에도 불구하고, 특례시에 대한 차별화된 재정분권은 이루어지지 않고 있음. 오히려 재정력이 우월하다는 측면에서 역차별을 받는 형국임
 - 2024년 결산 기준 4개 특례시민은 1인당 942천원의 지방세를 부담하고, 3,212천원의 편익을 받는 데 반해 일반 시·군의 시민은 1인당 709천원의 지방세를 부담하고, 6,379천원의 편익을 받고 있음
- 무엇보다 광역과 특례시간 재정조정제도인 조정교부금과 징수교부금이 개편되지 않고 있음
 - 조정교부금 조성재원은 현행 도세 징수액의 47%로 설정되어 있는데 이는 인구 50만 기준이기 때문에 인구 100만 이상 특례시에 대해서는 징수액의 67%까지 상향시킬 필요가 있음(정재진 2022; 2024)

● 원칙③ 조정제도 단순화 + 목적 부합 수단(Bahl ⑦·⑧)

- 현행 재정조정제도는 복잡한 다층 구조로 인해 예측 가능성이 낮고 중앙에 대한 종속도를 키움
 - 지방교부세 4종(보통·특별·부동산·소방안전), 균형발전특별회계, 지방소멸대응기금, 국고보조금이 병존하며 기능이 중첩되어 있고 배분 산식이 복잡해 자치단체의 재정 예측이 어려움
 - 특히 단일 제도가 수직·수평적 형평화를 동시에 추구함에 따라 제도의 효과가 희석되는 사례도 발생됨
- 최근 들어 재정분권의 근본 목적인 다양성과 경쟁보다 균형에 치중하고 있는 제도의 개선이 필요함
 - 재정분권은 재정균등을 의미하는 것이 아니라 최소한의 재정지원이 안정적으로 이루어지게 하는데 있음
 - 그러나 수도권으로부터 거리에 따른 차등 배분, 교부세 산정 시 가중치 확대 등은 역차별을 발생시킴
 - 재정력지수의 반복 사용은 자치단체간 재정력 역전현상을 발생시키는데 최소한 재정분권을 하더라도 당초 자치단체의 최초 순위를 변경해서는 안된다는 원칙(Akinson, 1981; Plotnick, 1985)을 위반함
- 더 나아가 정부의 균형수단인 이전재원 위주의 재정분권은 자기책임 유인을 구조적으로 약화시킴
 - 기준재정수입을 줄이고 기준재정수요를 늘릴수록 교부세를 더 받는 구조는 세입 확충 노력의 유인을 제거하며, 연성예산제약·재정환상을 유발하기 때문에 이전재원 위주의 분권은 최소화하는 것이 필요³⁾

3) 세출분권을 최소화 하자는 의미는 세출분권의 수단은 단체자치에서 출발한 우리나라의 경우 조세자율권이 지방에 이전되지 않아 자주재원 확보만으로는 늘어나는 재정수요를 감당하기 어렵고, 중앙정부와의 조세경쟁에서 열위에 있기 때문에 전국민 최소한의 서비스가 공급되어야 한다는 점을 포함

● 원칙④ 경성예산관리 + 자기책임 강화(Bahl ③·⑩·⑫)

- 경성예산제약(hard budget constraint)은 재정분권의 전제 조건임
 - 이전재원 의존 구조는 도덕적 해이(moral hazard), 끈끈이 효과(fly-paper effect)를 유발함
 - 지나친 형평화는 재정력지수가 낮은 자치단체에 더 많은 자원을 이전하여 세입 확충 노력의 유인을 제거하고 세출 팽창을 구조화하기 때문에 반드시 자기 책임 강화가 병행되어야 함
- 재정분권 성과 평가체계를 과정 관리 중심에서 성과·책임 중심으로 전환해야 함
 - 현재는 재정분권을 평가하는 체계가 전무함. 다만, 규정 준수·관리감독 중심으로 지방의 제약이 강화됨
 - 재정분권의 효율성·책임성 성과를 평가·환류하는 시스템을 구축하는 것이 선행될 필요가 있음
 - 특례시에 적합한 재정성과 평가 독립 지표를 개발하여 기초자치단체 획일 평가 체계에서 벗어나도록 하고 자주재원 확충 노력을 이전재원 배분 산식에 반영하여 책임 있는 재정운영에 대한 인센티브 구조 구축

● 원칙⑤ 분권 본질 훼손 방지(Bahl ①·⑥·⑪)

- 재정분권은 종합적 관점에서 중장기 일관성을 유지하며 추진되어야 함
 - 정권별 단편적 추진과 인수위 중심의 단기 국정과제 설정으로 제도적 관성과 지체가 반복되어 옴. 재정분권을 통해 얻을 수 있는 실익과 이를 실천하기 위한 중장기 계획 수립이 요구됨
 - 재정분권의 원칙(자율·책임·효율)이 균형발전·지역개발이라는 외부 목적에 의해 지속적으로 희석되는 구조를 시정해야 할 시점임. 재정분권은 균형발전과 별개의 논리로 가야 함
- 지방 구조 변화에 탄력적으로 대응하는 재정제도 설계가 필요함
 - 인구감소, 지방소멸, 특례시 등장 등 지방행정 구조의 급격한 변화에도 현행 재정제도는 경직적으로 대응하고 있음. Bahl(1999)이 제시한 바와 같이 지방자치단체를 등급별로 구분하고 일정 수준을 충족하면 향상된 재정 자율권을 부여하는 단계적 체계의 도입이 요구됨

<재정분권 추진방향>

연번	원칙	앞으로의 방향
1	책임·기능 배분 과세자주권 이양	- 사무이양·재원이양 연동 메커니즘 법제화 - 탄력세율 실질적 활용 기반 마련 - 신세목 설치권·과세자주권 단계적 이양
2	다양성 인정 차별화된 분권 추진	- 광역·특례시 간 조정교부금 조성재원 47% → 67% 상향 - 징수교부금 교부율 3% → 10% 현실화(법령 허용 수준) - 자치단체 유형별 맞춤형(asymmetric) 재정분권 설계
3	조정제도 단순화 목적 부합 수단 설계	- 이전재원 통합·간소화 및 제도 목적 명확화 - 재정균등보다 최소 재정보장 기준 우선 설정(당초 순위 역전 불가) - 이전재원 위주 분권 최소화, 자주재원 중심 구조 전환
4	경성예산 관리 자기책임 강화	- 재정분권 효율성·책임성 성과 평가·환류 시스템 구축 - 자주재원 확충 노력을 이전재원 배분 산식에 반영(노력이 부담이 되지 않도록) - 특례시 적합 재정성과 평가 독립 지표 개발
5	분권 본질 훼손 방지 중장기 일관성 유지	- 재정분권 중장기 일관성 확보_정권 초월적 추진 기반 마련 - 재정분권과 균형발전은 별개 논리로 분리 추진(별도의 재정 사용)

□ 재정분권은 원칙의 문제이고, 특례시는 그 시험대 위에 있음

- 재정분권을 둘러싼 30년의 논쟁은 결국 원칙의 부재가 낳은 결과임
 - Roy Bahl의 12가지 원칙과 한국의 선행연구들이 공통적으로 말하는 것은 하나임. 재정분권은 재원의 문제가 아니라 원칙과 제도 그리고, 안정적이고 일관되게 정권이 바뀌어도 진행되어야 하는 문제라는 점임
- 재정분권의 원칙이 가장 절실하게 요구되는 곳이 바로 특례시임
 - 재정분권 논의에서 광역도 아니고 일반 기초도 아닌 사각지대에 방치된 특례시의 문제를 해결하지 못하면 진정한 재정분권을 추진하고 있다고 판단하기 어려움
 - 수원을 비롯한 5개 특례시 주민들은 더 많은 세금을 냄에도 불구하고, 재정분권의 과실에서는 소외되어 있었음. 특히 최근 들어 수도권과 비수도권, 도시지역과 농촌지역을 이분법적으로 구분해, 균형발전을 추진하는 시점에서 자치단체의 특수성을 고려한 차별화된 분권의 추진은 반드시 필요함
- 얼마를 줄 것인가(받을 것인가)의 관심을 멈추고, 무엇을 넘기고(받고) 어떤 책임을 질 것인가를 정해야 함

■ 참고문헌

- 권오성·배인명·주운현(2007). 「재정분권화는 Panacia인가?」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 구균철(2018). 「재정분권의 관점에서 본 한국 지방세 현황 진단」, 한국 지방세연구원
- 김재훈(2022), 「재정분권과 신화: 지방소비세 도입과 확대를 중심으로」, 한국지방재정논집 제27권 제2호
- 김태영. (2008). 재정분권의 현황과 발전과제. 최흥석 외 「국가-지방간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립」. 한국행정학회.
- 박근후 외(2019), 『재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안』, 국회예산정책처
- 우명동(2019), 『재정연방주의와 정부간 재정관계』, 성신여자대학교 출판부
- 윤영진(2016). 「지방재정론」. 대영문화사.
- 이재은(2022). 「재정분권 개혁의 착종: 이론과 현실의 간극」, 한국지방재정논집 제27권 제2호
- 이재원(2025), 「국정과제와 지방재정: 재정분권 혁신의 실천력 확보를 위한 조건」, 2025 구미시 찾아가는 지방재정세미나 및 한국지방재정학회 하계학술대회 논문집.
- 이재원. (2019). 「지방재정론」, 윤성사
- 정재진(2009), 『재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석』, 고려대 박사학위논문
- 정재진(2022). 「도·시·군간 재정제도 실태 분석과 개선 방안」. 수원시정연구원.
- 정재진(2024), 『특례시 법적 지위 및 재정특례 확보 방안』, 수원시정연구원 내부 자료
- 하능식·이선영(2018). 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」 한국 지방세연구원
행정안전부(각년도), 「지방자치단체 예산 개요」
- Akinson, A., Henry, A. and Michael, B.(eds) (1981). 「Horizontal equity and the tax burden distribution: in the Economics of Taxation」. Washington, II .C.: The Brookings Institution.
- Bird, R. M. & F. Vallancourt. (1998). Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview, In Richard Bird(ed.). Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, Richard M(2008). "Tax Assignment Revisited." In J. Head & R. Krever (eds.), Tax Reform in the 21st Century: A Volume in Memory of Richard Musgrave. Kluwer Law International.
- de Mello, L. (2009). Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?. IMF Working Paper. WP/00/129. Department of Treasury.
- Fornasari, F., S. B. Webb, and H. F. Zou. (2000). The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence. Annals of Economic and Science. 1(2): 403-433.
- Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. Journal of Economic Surveys, 31(4): 1095-1129.
- Mookherjee, D. (2015). Political Decentralization. Annual Review of Economics, 7: 231-249.
- Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1993). An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. 37(3): 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International Tax and Public Finance, 12(4): 349-373.
- Plotnick, Robert. (1985). 「A Comparison of Measures of Horizontal Inequity」. In Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being edited by Martin David and Timothy Smeeding. University of Chicago Press.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. The World Bank Research Observer. 10(2): 210-220.
- Roy Bahl(1999), 'Implementation Rules for Fiscal Decentralization', Georgia State University
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. Review of Economics and Statistics, 36(4): 387-389.
- Shah, A. & Z. Qureshi. (1994). Inter-Governmental Fiscal Relations in Indonesia, Discussion Paper. No 239. World Bank.
- Tanzi. V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspect. in Srurno and B. Pleskovic(eds.). Annual World Bank Conference on Development Economics. The World Bank. pp. 295-316.
- Treisman, D. (1999). Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?. American Political Science Review. 94(4): 837-858.
- Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. Journal of Urban Economics, 65(3): 279-293.

SRI Brief | 발간목록

호수	집필자	제목	발간일자
제119호	변미리, 박민진 등	(도시정책지표연구) 수원시민의 웰빙과 공동체 역량	2026.01.06.
제120호	민보경, 박민진	(도시정책지표연구) 인구이동을 통해 본 수원의 인구 특성	2026.01.15.
제121호	박민진, 박영미 등	수원 3대 가을 축제 외국인 참여 특성과 시사점	2026.01.20.
제122호	박민진 등	(도시정책지표연구) 수원과 서울의 도시정책지표 비교와 함의	2026.01.27.
제123호	양은순, 박민진 등	쑤저우에서 시작된 도시혁신: 장신성(章新勝) 리더십과 중-싱 협력의 확산	2026.02.03.
제124호	박민진, 장정식	수원 3대 가을 축제 온라인 반응 및 글로벌 홍보 전략 제안	2026.02.10.
제125호	박민진, 박영미 등	SRI 시민패널 기반 축제 참여행태 분석	2026.02.19.
제126호	박민진, 박영미 등	수원시민의 생활체감과 2026년 경기 전망	2026.02.24.
제127호	정재진	수원 중고차 산업 효과 분석과 특화 발전 방안	2026.03.03.
제128호	박민진, 박영미 등	행복 수준에 따른 수원시 청소년의 삶의 격차	2026.03.10.
제129호	김도훈, 이지원 등	다목적 모빌리티를 통한 '수원형 N분 도시' 실현 전략	2026.04.14.
제130호	박민진, 박영미 등	수원 X세대 심층분석	2026.04.21.
제131호	박민진, 채우리 등	수원시 1인가구의 현주소 : 다인가구와 다르고, 세대마다 또 다르다	2026.05.04.
제132호	최도인, 박민진 등	로컬이 글로벌이 되는 방정식:K-컬처 시대 수원 3대 가을 축제의 세계화 전략	2026.05.12.
제133호	김유빈, 최석환 등	글로벌 반도체 산업 동향과 수원형 중립형 R&D허브 구축 방향	2026.05.19.
제134호	정다래	마곡 R&D클러스터의 선도기업 유치 전략과 수원시 적용 방향	2026.05.26.
제135호	박민진, 박영미	두 개의 봉우리, 두 개의 과제: 수원시 인구 구조로 본 일자리 정책 고도화 방향	2026.06.09.
제136호	김진언	수원시민의 부동산 정책 평가와 가격 전망	2026.06.16.
제137호	강은하, 오미현 등	폭염 대응의 전환점: “재난 관리”에서 “열 회복력 도시”로	2026.06.23.
제138호	양은순, 임채실	2026년 하반기 경제 전망	2026.07.6.
제139호	정란수, 신한나	외국인관광도시민박업의 쟁점과 정책제언	2026.07.14
제140호	박진우, 최석환 등	균형발전에 대한 비판적 접근과 수도권 정책제언	2026.07.20.
제141호	허경재	주거실태조사 20년, 수원시 현황과 과제	2026.07.28.
제142호	김도훈	수원시 생활권 교통격차 해소를 위한 정책 방향	2026.08.04.
제143호	박진우	제3차 지방일괄이양법 제정의 쟁점과 정책 시사점	2026.08.11.
제144호	안희자, 신한나	수원 로컬관광 가이드투어 활성화 방안	2026.08.18.
제145호	정재진	재정분권 30년, 지방재정은 얼마나 나아졌나?	2026.08.25.
제146호	정재진	OECD 국가와 비교해 본 재정분권 수준과 시사점	2026.09.01.



SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 수원시정연구원 | 발행인 김성진 | 편집위원장 정재진 | 편집위원 강은하 김도훈 김타균 유현희 최석환 한연주