

OECD 국가와 비교해 본 재정분권 수준과 시사점

정재진 수원시정연구원 선임연구위원

요 약

■ 우리나라 재정분권 수준은 "양(量)은 상위권, 질(質)은 중하위권"

- 세입분권은 2010년 21.7%에서 2024년 25.3%로 3.6%p 상승, OECD 33개국 중 10위·단일국가 중 5위
- 세출분권은 2010년 42.8%에서 2024년 45.0%로 2.2%p 상승, OECD 32개국 중 7위·단일국가 중 3위로 일부 연도엔 연방국가 평균도 상회
- 한편 조세권한은 절대 수치만 평균을 웃돌 뿐, 자율성의 폭은 매우 좁고 오히려 후퇴하는 중 2023년 재량적 조세 비중은 73.8%로 35개국 중 24위(중하위권)

■ 세출분권과 세입분권의 차이는 15년간 구조적으로 고착되어 옴

- 세출분권과 세입분권의 차이는 2010년 21.1%p에서 2024년 19.7%p로, 15년 내내 18~23%p 수준에서 개선되지 못함(OECD 31개국 중 11위, 차이가 큰 순)
- 사무(세출)는 대폭 이양됐으나 그에 상응하는 자체자원(세입)이 뒤따르지 못했고, 그 간극은 중앙정부가 결정권을 쥔 이전재원으로 충당하여 재정 의존성 심화
- 재정 건전성 확보를 위한 책무성(accountability)이 세출·세입 어느 쪽에도 온전히 귀속되지 않아 '연성예산제약(soft budget constraint)' 문제 발생 우려

시 사 점

■ 세입비중 확대 목표는 질적 전환과 병행되어야 하며, 세출분권과 세입분권 차이 축소는 세출 억제가 아닌 자체자원 확충으로 접근 필요

- 국세·지방세 목표 달성만으로는 재정분권 완성을 의미하지 않으며, 확대되는 지방세수가 어떤 등급(a/b/c)의 조세권한으로 배분되는지가 관건
- 세입 비중 목표와 함께 재량적 조세(a+b+c) 비중 목표를 병행 설정하고, b2(제한 자율)에 국한된 자율성을 b1(무제한 자율) 또는 a2(협의자율) 단계로 끌어올리는 로드맵 필요
- 특례시장협의회, 지역시민단체, 지역언론, 시정연구원 등이 서로 협력하여 「특례시 지원 특별법」 제·개정에 공동 대응

1. 재정분권의 국가간 비교 필요성

□ 재정분권의 최적 수준은 존재하지 않기 때문에 상대 비교로 객관적 위치 파악 가능

- Oates(1972)는 분권화 정리(Decentralization Theorem)에서 지방정부가 확일적 중앙공급보다 효율적일 수 있는 '조건'을 제시했을 뿐, 그 자체로 '얼마나 분권화되어야 최적인가'에 대한 절대적 기준을 제시하지 않음
 - 분권의 정도는 지역 간 선호 이질성, 외부효과의 범위, 규모의 경제 등에 따라 국가·시기마다 다르게 결정되는 상대적 값이며, 단일국가의 수치만으로는 '높다/낮다'를 판단할 준거 자체가 존재하지 않음
- 현 정부 들어 재정분권의 목표로 설정한 국세:지방세 7:3(장기 6:4)으로의 개선이 적절한 것인지에 대한 판단도 국제비교를 통해 진단할 수 있음. 즉, 지방세 비중 20% 확대는 그 자체로는 진단이 될 수 없고, 비교 대상이 주어져야 비로소 평가 가능한 명제가 되며, 우리의 수준을 정확하게 판단할 수 있게 됨
 - 또한 재정분권의 성과를 국내 시계열로만 판단할 경우, 완만한 개선을 혁신적인 개선으로 오인하거나 반대로 정체 수준을 실패 수준으로 판단할 위험이 있음. 따라서 국가간 비교를 통한 객관적 진단 필요

□ 다양성 속 공통 분모를 통한 진단은 새로운 시각과 방향을 제공하는 데 기여

- 재정분권은 해당 국가의 역사적 요인과 더불어 특히 지방자치가 태동된 배경에 따라 다양한 경로로 발전됨
 - 한 국가 내에서 중앙과 지방 또는 지방과 지방 간 재정관계는 완벽하게 독립적일 수 없다는 구조적 특성으로 인해 각국은 비록 재정분권이라는 용어 하나로 충분하지 않을 수는 있겠으나 정부간 재정관계(inter governmental relation)를 통해 대부분의 국가에서는 지방으로의 재정이전을 함
- Musgrave(1959)의 재정기능배분론은 지방정부간 경쟁·비교를 통해 효율성이 드러난다는 점을 전제로 하며, 이는 비교의 대상이 없는 분권은 그 효과를 검증할 방법이 없음을 시사함
 - 세계 속 우리나라의 수준을 진단하는 것은 미래 재정분권을 위한 새로운 아이디어를 제시해 줄 수 있음

□ 비교는 정책학습과 제도적 벤치마킹의 근거를 제공함

- Besley and Case(1995)가 제시한 '경쟁(yardstick competition)' 이론은 유권자가 인접·유사 정부의 성과를 비교해 정책을 평가한다는 점을 실증했으며, 이는 지방정부간 비교뿐 아니라 국가간 비교에도 동일하게 적용되는 메커니즘임
- Rose(1991)의 '교훈 도출(lesson-drawing)' 개념처럼, 정책설계자는 유사한 제도적 맥락을 가진 타국의 경험을 참조함으로써 자국에 이식 가능한 요소와 불가능한 요소를 식별할 수 있음
- Treisman(2007)은 분권화의 원인과 결과에 관한 다수의 통설이 실제로는 소수 국가의 경험을 일반화한 것에 불과하며, 체계적인 다국가 비교를 거치지 않은 분권 담론은 '검증되지 않은 상식'에 머물 위험이 크다고 지적하면서 국제간 비교의 필요성이 지지됨

2. OECD의 재정 Data와 재정 분권 진단 기준

□ OECD 재정분권 통계의 함의

- 국가간 비교의 필요성은 인정되나 재정분권은 그 정의가 다양하고 국가별 정부구조·조세체계가 상이해 국제비교 자체가 쉽지 않음(Kim, Lotz and Blochliger, 2013)
- OECD는 매년 Fiscal Decentralisation Database와 Tax Autonomy Indicators를 갱신·관리함으로써 최소한 OECD 회원국은 동일한 통계기준으로 자료를 확보하여 현재 가장 신뢰할 수 있는 국제비교 준거로 활용됨

□ 조세권한(Taxing power of sub-central governments)

- 조세권한은 지방정부가 세수의 “몫”이 아니라 세율·세목·감면에 대한 결정권(자율성)을 얼마나 가지는가를 판단하는 지표로 국가별 설문은 통해 OECD의 과세자주권 유형(a~f 등급)을 적용해 측정함
- 이 등급 기준에 따라 경우 a > b > c > d > e/f 순으로 자율성이 감소되는 특징을 가짐(a1이 자율성이 가장 높은 수준, f는 분류 불가 잔여 범주). 이중 a, b, c 등급은 자치단체의 과세 자율성이 인정되는 부분으로 재량적 조세에 해당되며, d, e/f는 지방자치단체의 자율성이 인정되지 않는 부분으로 비재량적 조세에 해당함

<조세권한의 구분>

구분		등급	수준
재량적 조세	Autonomy over tax rates and reliefs (세율·감면 자율성)	a1	- 지방정부가 세율과 세제 감면(tax relief)을 자체적으로 설정
		a2	- 지방정부는 세율과 감면에 대한 자율성을 갖되, 중앙과 협의 필요(상위정부가 거부권·승인권 행사할 법적 근거 보유)
	Autonomy over rates (세율 자율성)	b1	- 지방정부가 세율을 결정할 때 중앙정부는 어떠한 제한도 두지 않음
		b2	- 지방정부가 세율을 결정하되, 중앙정부가 정한 상·하한 범위 내에서만 가능
		b3	- 지방정부가 세율을 결정하되, 중앙정부가 연간 세수(annual revenue) 또는 부담금(levy) 인상 폭에 제한을 설정할 수 있음
	Autonomy over tax reliefs (감면 자율성)	c	- 지방정부가 세율·과표에는 통제권이 없으나, 세액공제·비과세·감면(tax relief) 중 일부에 대해서는 자율적으로 결정 가능
비재량적 조세	Tax sharing arrangements (공동세/세수공유 제도)	d1	- 공동세 제도 하에서 지방정부들이 집단적으로 세수 배분 비율을 결정
		d2	- 세수 배분은 중앙정부가 정하지만, 배분 변경 시 지방정부의 동의 필요
		d3	- 배분 비율이 중앙정부에 의해 일방적·비정기적으로(연1회 미만 빈도로) 결정
		d4	- 배분 비율이 중앙정부에 의해 매년(연1회) 일방적으로 결정
	No autonomy over tax rates or reliefs (자율성 없음)	e	- 세율과 감면 모두에 대해 중앙정부가 전적으로 결정, 지방정부는 권한 없음
	None of the above (해당없음)	f	- 위 a~e 어느 범주에도 해당하지 않는 경우

자료: OECD(2023), Tax Autonomy: Methodology & Guidance, p.6-9

- 재정분권을 판단하는 기준이 주로 얼마나 많은 돈이 지방에 있는가(양적 분권)를 측정하는데 초점을 둔다면, 조세권한은 “그 돈에 대해 지방이 얼마나 결정권을 갖는가”(질적·제도적 분권)를 본다는 측면에서 재정분권의 책임과 권한을 종합적으로 판단할 수 있는 기준이라는 점이 중요함

□ 세입비중(Consolidated government revenue as % of total general government revenue)

- 세입비중은 각 정부수준(level of government)의 총수입에서 정부 간 이전수입(intergovernmental transfer revenue)을 뺀 값의 비중을 의미함

- 따라서 재정분권의 수준을 측정하기 위한 기준 중 세입분권의 수준을 측정할 수 있는 기준으로 활용됨

□ 세출비중(Consolidated government expenditure as % of total general government expenditure)

- 세출비중은 각 정부수준의 총지출에서 정부 간 이전지출(intergovernmental transfer spending)을 뺀 값으로서 순계 지출의 비중을 의미함

- 따라서 재정분권의 수준을 측정하기 위한 기준 중 세출분권의 수준을 측정할 수 있는 기준으로 활용됨

<OECD 재정분권 통계와 진단 기준>

구분	조세권한	세입비중	세출비중
분권 유형	제도적 자율성	세입분권	세출분권
측정 방법	등급(a1~f) + 등급별 세수 비중(%)	정부간 세입 중 이전재원 제외	정부간 세출 중 이전재원 제외
포함 범위	세율·세목·감면 결정권	지방세	정부 수준별 지출 순계
함의	그 돈을 지방이 얼마나 통제하는가	돈이 어디서 걷히는가?	재정 지출을 어디서 얼마나 하는가?

자료: OECD(2024) Fiscal Decentralisation Database (Table 1, 5, 7) OECD(2024) Tax Autonomy Survey: Methodological Guide

주: 세출비중 지표는 정부 간 이전지출을 제외한 순계 지출이 총지출에서 차지하는 비중임. 이는 지방정부가 그 지출을 얼마나 자율적으로 결정했는가를 측정하는 것과는 다른 차원의 기준임. 따라서 본 편의 세출비중 상승이 곧 지방정부의 지출 자율성 확대를 의미하지는 않으며, 오히려 보조금과 같이 용도가 지정된 이전재원의 지출이 늘어날 경우 세출비중은 상승하더라도 지출 자율성은 낮아질 수 있음. 지출 자율성 측면의 진단은 1편의 재정자주도·보조금 비중 분석을 참조.

□ 국제간 재정분권 수준을 판단하기 위한 분석 기준은 다음과 같음

- 연방국가와 단일국가의 구분은 OECD 통계표 원자료에 State(Länder, Provinces, Regions) 정부수준이 별도로 보고되는지 여부로 판별함
 - 연방국가는 다음과 같이 11개국이 포함됨(호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 콜롬비아, 독일, 멕시코, 스페인, 스위스, 미국)
- 세입분권과 세출분권 비교를 위한 평균 산출은 OECD 평균(전체 보고국 단순평균, 한국 포함) / 연방국가평균(연방국가만의 단순평균)/단일국가 평균(단일국가만의 단순평균, 한국 포함)으로 함
- 조세권한 비교 시 a1~f 코드는 각 정부수준 자체의 권한을 100으로 설정한 비중이라 분모가 서로 달라 단순 합산 시 값이 왜곡됨. 연방국가의 경우 각 수준의 권한 비중(tax pow)을 가중치로 한 가중평균으로 결합함
 - $(\text{State tax pow} \times \text{State 비중} + \text{Local tax pow} \times \text{Local 비중}) / (\text{State tax pow} + \text{Local tax pow})$
- 결측치 처리: 연도별로 지방 데이터가 존재하는 국가만 평균 계산에 포함
 - 연방국가 중 State·Local 어느 한쪽이라도 결측인 국가는 제외, 시계열상 누락된 통계가 있는 국가 제외
 - 단, 우리나라에 한하여 지방재정 365를 활용, 결측치가 있을 경우 보완함

3. OECD 국가의 재정분권 수준 비교

□ 조세권한

- OECD 국가의 조세권한을 살펴보면 평균적으로 재량적 조세가 71.0%, 비재량적 조세가 29.0% 차지
- 연방국가는 주정부가 높은 수준의 자율성을 갖되, 지방정부는 그보다 낮은 수준의 자율성을 갖는 이중구조
 - 연방국가의 지방정부(State+Local) 평균 재량적 조세는 75.1%로 단일국가 평균 69.8%보다 높음
- 연방국가의 재량적 조세 비중이 높은 이유는 주정부의 자율성이 매우 높기 때문인데, 주정부 단위만 별도로 보면 a1(완전자율) 비중이 62.6%에 달하고 있기 때문임
 - 캐나다(85.1%)·스위스(98.0%)·스페인(95.7%)·멕시코(99.9%) 등 대부분의 주정부가 세율·감면을 스스로 결정함
 - 반면 같은 연방국가의 지방정부(기초단체) 단계로 내려가면 a1 비중이 19.1%로 크게 축소되고, b2(상급정부가 정한 상·하한 내에서의 자율)가 34.6%로 가장 큰 비중을 차지함
- 단일국가는 재량적 조세 편중도가 국가마다 크게 다른 모습을 보임
 - 단일국가 평균은 b2(상급정부가 정한 상·하한 내에서의 자율)가 40.2%로 가장 크고, a1은 6.7%에 불과하며, 이는 "완전한 자율"보다 "제한된 자율"이 표준적 모델임을 보여줌
- 단일국가에서는 조세권의 국가별 편차가 매우 크다는 특징도 보임
 - 뉴질랜드(a1 97.9%), 스웨덴(b1 97.6%)과 같이 재정자율성 내에서의 고도화 수준이 높은 국가와
 - 아이슬란드(b2 97.7%)·헝가리(99.9%)·룩셈부르크(95.4%)·노르웨이(99.4%)처럼 재량세 비중이 거의 100%에 수렴하는 국가들이 있고,
 - 코스타리카(d4 100.0%, 재량세 0%)·이스라엘(e 96.3%)·라트비아(d3 88.4%)처럼 재량성이 사실상 전무한 국가들이 혼재되어 있음
- 우리나라의 위치를 살펴보면 재량적 조세권한은 b2 하나뿐, 나머지는 전적으로 중앙이 결정하는 구조임
 - 우리나라는 b2가 73.8%로 재량적 조세 전체를 구성하며, a1·a2·b1·b3·c는 모두 0%임
- 즉, 우리나라 지방세제는 "세율 상·하한 내에서만 조정 가능한 단일 자율 모형"으로, 완전자율(a1)이나 협의자율(a2), 무제한 자율(b1) 같은 더 높은 단계의 자율성은 전혀 존재하지 않음
 - 나머지 26.2%는 e(중앙정부가 세율·과표 전부 결정)에 25.9%, f(기타)에 0.4%가 배정되어 있음
 - 재량적 조세 비중(73.8%)만 보면 단일국가 평균(69.8%)을 웃돌지만, 세부내용을 살펴보면 다양성 없이 b2 단일 유형에 100% 의존하고 있고 그 수준도 헝가리, 노르웨이, 아이슬란드보다 낮음

<2023년 기준 OECD 국가별 조세권한>

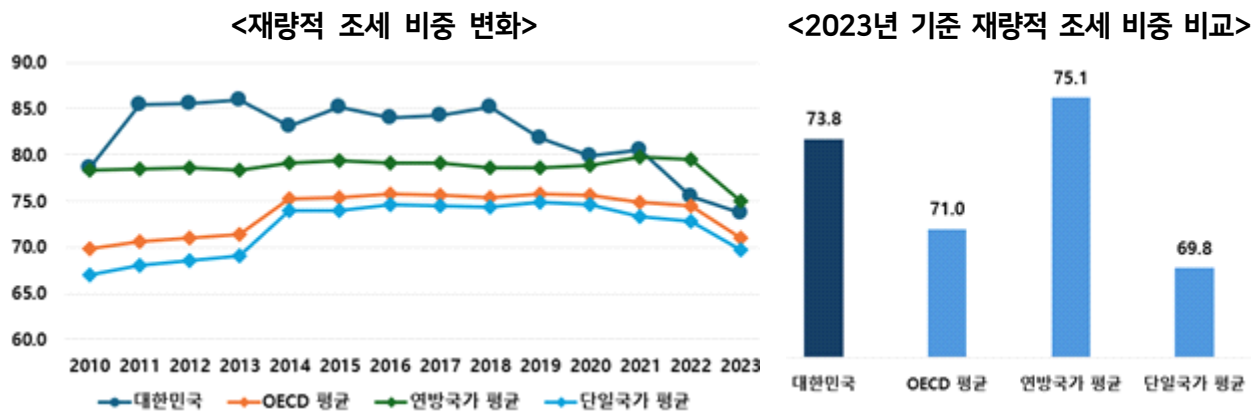
구분		재량적 조세						비재량적 조세					
국가	정부	a1	a2	b1	b2	b3	c	d1	d2	d3	d4	e	f
전체 평균		15.6	0.7	15.9	34.8	3.6	0.4	.	2.9	6.7	5.9	12.3	1.3
연방국가 평균		45.6	2.4	8.3	16.6	2.2	.	.	12.3	0.3	.	10.4	1.9
주정부 평균		62.6	.	6.0	3.3	.	.	.	12.3	0.6	.	12.5	2.7
지방정부 평균		19.1	7.5	17.2	34.6	3.0	.	.	7.4	0.1	.	9.7	1.4
오스트리아	주	43.3	.	.	.	.	.	.	.	5.4	.	40.4	10.9
	지방	14.1	.	.	12.7	.	.	.	.	0.9	.	67.0	5.3
벨기에	주	46.5	.	50.0	.	.	.	.	2.3	.	.	1.2	.
	지방	6.4	60.3	33.1	.	.	.	.	.	.	.	0.2	.
캐나다	주	85.1	.	.	.	.	.	.	14.9	.	.	.	.
	지방	1.4	.	94.2	.	.	.	.	.	.	.	1.3	3.1
콜롬비아	주	.	.	.	29.1	.	.	.	.	.	.	70.9	.
	지방	.	.	.	68.2	23.7	.	.	.	.	.	8.2	.
독일	주	.	.	3.4	.	.	.	.	90.4	.	.	.	6.2
	지방	.	.	9.9	49.1	.	.	.	39.7	.	.	.	1.2
멕시코	주	99.9	.	0.1	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	지방	100.0	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
스페인	주	95.7	.	0.1	1.0	.	.	.	2.7	.	.	0.1	0.4
	지방	28.8	.	.	50.5	.	.	.	19.3	.	.	0.7	0.7
스위스	주	98.0	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2.0
	지방	2.4	.	.	96.6	.	.	.	.	.	.	.	1.0
단일국가 평균		6.7	0.1	18.1	40.2	4.0	0.6	.	0.1	8.6	7.6	12.8	1.1
한국		.	.	.	73.8	.	.	.	.	.	.	25.9	0.4
칠레		.	.	.	22.5	.	.	.	.	65.2	.	12.2	.
코스타리카		.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	100.0	.
체코		.	.	.	95.6	.	.	.	.	1.6	.	2.6	0.1
덴마크		.	.	89.9	10.1	.	.	.	.	.	.	.	.
에스토니아		3.1	.	.	79.7	.	.	.	.	6.8	.	.	10.5
핀란드		.	.	68.6	16.1	.	.	.	.	.	.	15.3	.
프랑스		31.3	.	4.0	12.5	0.3	.	.	.	.	40.9	9.3	1.7
헝가리		.	.	.	99.9	.	.	.	.	.	.	0.1	.
아이슬란드		.	.	.	97.7	.	.	.	.	.	.	.	2.3
아일랜드		.	.	.	.	93.6	.	.	.	.	.	6.4	.
이스라엘		.	3.4	.	.	.	.	.	.	.	.	96.3	0.3
이탈리아		15.5	.	.	67.0	.	14.1	.	3.0	0.4	.	.	.
일본		.	0.1	54.8	25.7	.	.	.	.	.	.	19.4	.
라트비아		.	.	.	11.0	.	.	.	.	0.6	88.4	.	.
리투아니아		11.4	.	.	80.5	.	1.5	.	.	.	.	6.7	.
룩셈부르크		.	.	4.3	95.4	.	.	.	.	0.3	.	.	.
네덜란드		.	.	71.7	13.9	14.0	.	.	.	.	.	.	0.4
뉴질랜드		97.9	.	.	2.1	.	.	.	.	.	.	.	.
노르웨이		.	.	.	99.4	.	.	.	.	.	.	0.6	.
폴란드		.	.	.	27.9	.	.	.	.	63.0	.	4.3	4.8
포르투갈		.	.	.	63.3	.	.	.	.	10.8	.	25.8	0.1
슬로바키아		6.0	.	.	91.6	.	.	.	.	.	.	.	2.4
슬로베니아		15.3	.	.	.	.	.	.	.	.	76.9	7.7	0.1
스웨덴		.	.	97.6	.	.	.	.	.	.	.	2.4	.
튀르키예		.	.	.	.	.	.	.	.	83.7	.	11.0	5.3
영국		.	.	98.9	0.6	.	.	.	.	.	.	.	0.5

자료: OECD(2023), Tax Autonomy: Methodology & Guidance, pp.6-9.

주1. 연방국가 중 호주, 미국, 브라질과 단일국가 중 그리스, 남아공은 자료가 부재하여 제외

주2. 연방국가 평균은 주(state/Länder/Region)와 지방(local)의 가중 평균하여 도출

- 재량적 조세비중을 시계열로 살펴보면 우리나라는 2010년 78.6% 수준에서 시작하여 2011~2018년 84~86%의 높은 수준을 유지하다가, 2019년부터 뚜렷이 하락해 2023년 73.8%까지 지속적으로 하락함
- 같은 기간 중 재량적 조세의 OECD 평균(69.9%→71.0%)과 단일국가 평균(67.0%→69.8%)은 단절적 상승 이후 완만한 등락을 보였고, 연방국가 평균(78.4%→75.1%)도 2022년 이후 하락하는 모습을 보임
- 2023년 기준 우리나라의 재량적조세 비중은 73.8%로 전체 35개국 중 24위(중하위권) 수준임
 - 연방국가 평균(75.1%)보다 낮고, 단일국가 평균(69.8%)보다는 근소하게 높으나 단일국가 중에서도 중위권수준에 그치고 있음



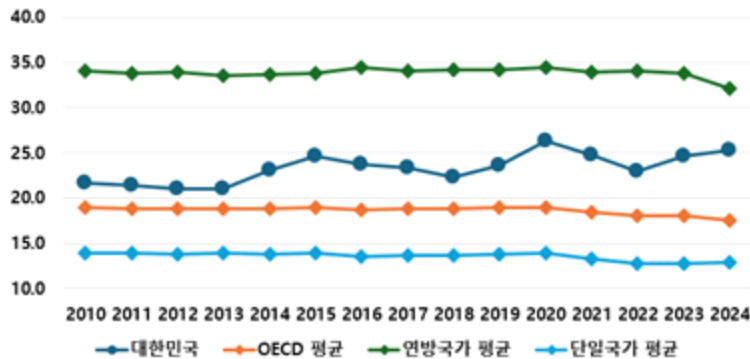
자료: OECD(2024) Fiscal Decentralization in Data base, Table_taxpower

- 종합하면 "지방세수 비중이 크다"는 것과 "지방정부가 그 세수를 자율적으로 통제한다"는 것이 별개의 문제임을 국가 간 비교로 명확히 인식할 수 있음
 - 연방국가는 주정부 단계에서 완전자율(a1)이 보편적이고, 단일국가 중 상위권 국가들은 b2 이상의 자율(때로는 a1까지)을 폭넓게 인정하는 반면, 우리나라는 자율의 폭이 b2 한 단계에 갇혀 있고 그마저 e(중앙결정) 비중 확대로 잠식되고 있음
- 양적으로는 지방세의 자율성이 크다고 볼수 있으나, 질적으로는 자율성의 폭이 좁고 감소되는 구조임

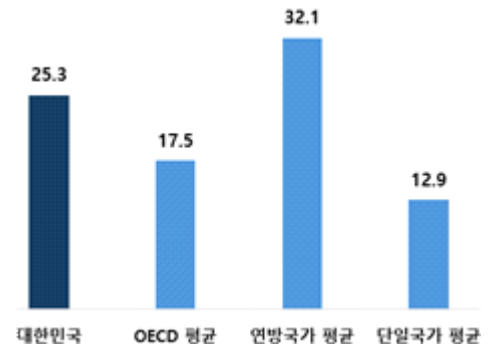
□ 세입분권

- 우리나라의 세입분권 수준을 시계열로 살펴보면 2010년 21.7%에서 2024년 25.3%로 14년간 3.6%p가 상승하는 등 뚜렷한 개선세를 보임
 - 2010~2013년까지는 21.0~21.7% 수준에서 정체되다가 2014년 들어 지방소비세 세율 인상 등의 영향으로 증가하는 추세를 보이며, 2020년에는 26.3%로 시계열 전체 최고 수준임
- 그러나 같은 기간 OECD 전체평균과 연방국가 평균, 단일국가 평균 모두 하락세를 보임
 - OECD 평균은 19.0%(2010) → 17.5%(2024)로 △1.5%p, 연방국가 평균은 34.1%(2010) → 32.1%(2024), △2.0%p, 단일국가 평균은 14.0%(2010) → 12.9%(2024)로 △1.1%p

<세입분권 수준 변화>



<2024년 기준 세입분권 수준 비교>

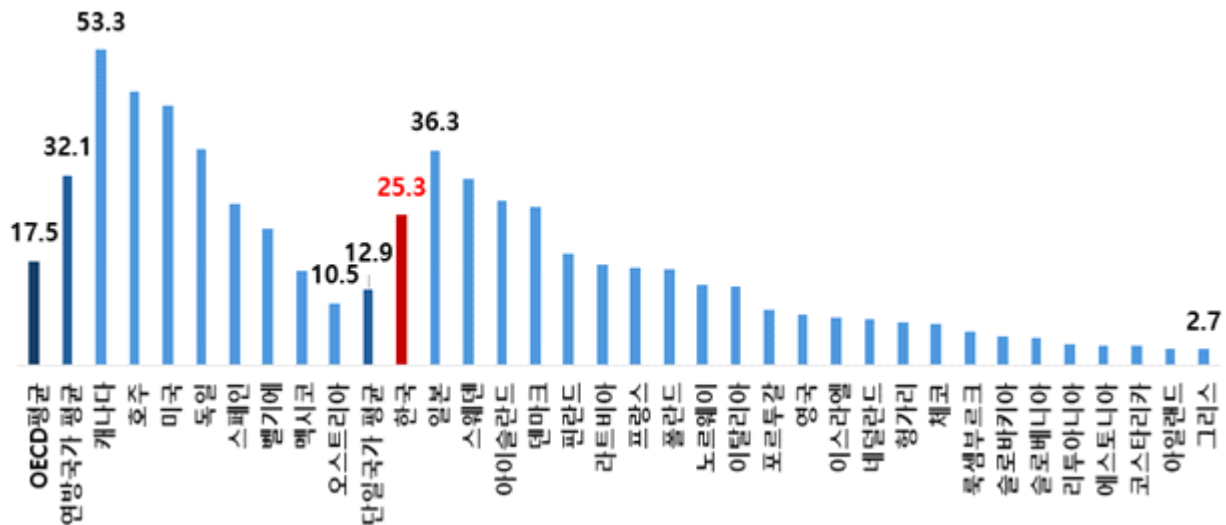


자료: OECD(2024) Fiscal Decentralization in Data base, Table 7 Consolidated government revenue as percentage of total general government revenue

● 2024년 기준 OECD 전 국가 중 우리나라의 지방세입 비중은 전체 33개국 중 10위 수준(25.3%)

- 연방국가 평균(32.1%)의 약 79% 수준이나, 단일국가 평균(12.9%)보다는 약 2배 가량 높은 수준
- 단일국가(25개국) 일본(36.3%), 스웨덴(31.4%), 아이슬란드(27.9%), 덴마크(26.7%)에 이어 5위 수준이나 최상위권 연방국가(캐나다 53.3%, 호주 46.1%, 미국 44.0%)와는 여전히 큰 격차 존재

<OECD 국가별 세입분권 수준>



자료: OECD(2024) Fiscal Decentralization in Data base, Table 7

- 우리나라는 단일국가로서는 높은 세입분권 수준을 구현하고 있으며, 이는 지난 10여 년간 지방소비세 신설·인상, 지방소득세 독립세화 등 지방세입 확충 정책의 성과로 해석할 수 있음
- 그러나 지방세(조세수입 비중) 자체의 확충보다 내국세의 일정부분을 산식을 통해 배분받는 이전재원 성격이 강한 지방소비세 확대로 세입 규모는 커지지만 지방정부의 결정권은 확대되지 않음
 - 이는 앞서 살펴본 조세권한 분석과 동일한 측면으로 세입분권의 양적 확대와 과세자주권의 질적 정체·후퇴가 동일한 정책 수단(지방소비세)에서 동시에 파생되고 있다는 것을 알 수 있음

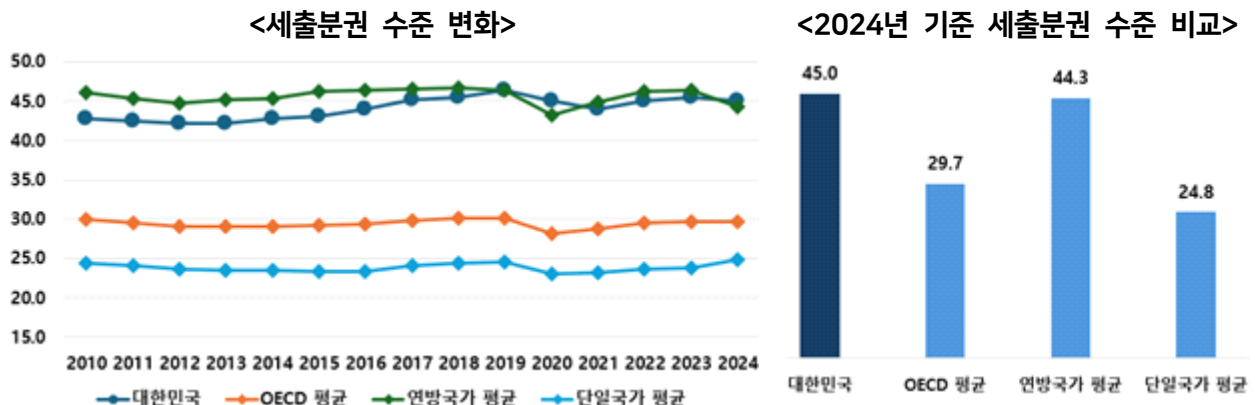
□ 세출분권

● 우리나라의 세출분권 수준은 2010년 42.8%에서 2024년 45.0%로 2.2%p 상승함

- 2013년 42.1%까지 소폭 낮아졌다가 2017년 이후 가파르게 상승해 2019년 46.4%의 가장 큰 높을 수준을 보이다가 2024년까지 45% 안팎에서 안정적으로 유지되는 모습을 보임
- 2019년, 2020년, 2024년에는 연방국가 평균을 오히려 상회(2019: 한국46.4% vs 연방46.3%, 2020: 45.0% vs 43.2%, 2024: 45.0% vs 44.3%)하는 등 단일국가이면서 연방국가 평균과 대등하거나 이를 웃도는 유일에 가까운 수준을 보임

● 같은 기간 OECD 전체평균과 연방국가, 단일국가 평균은 모두 큰 변화가 없는 것으로 나타남

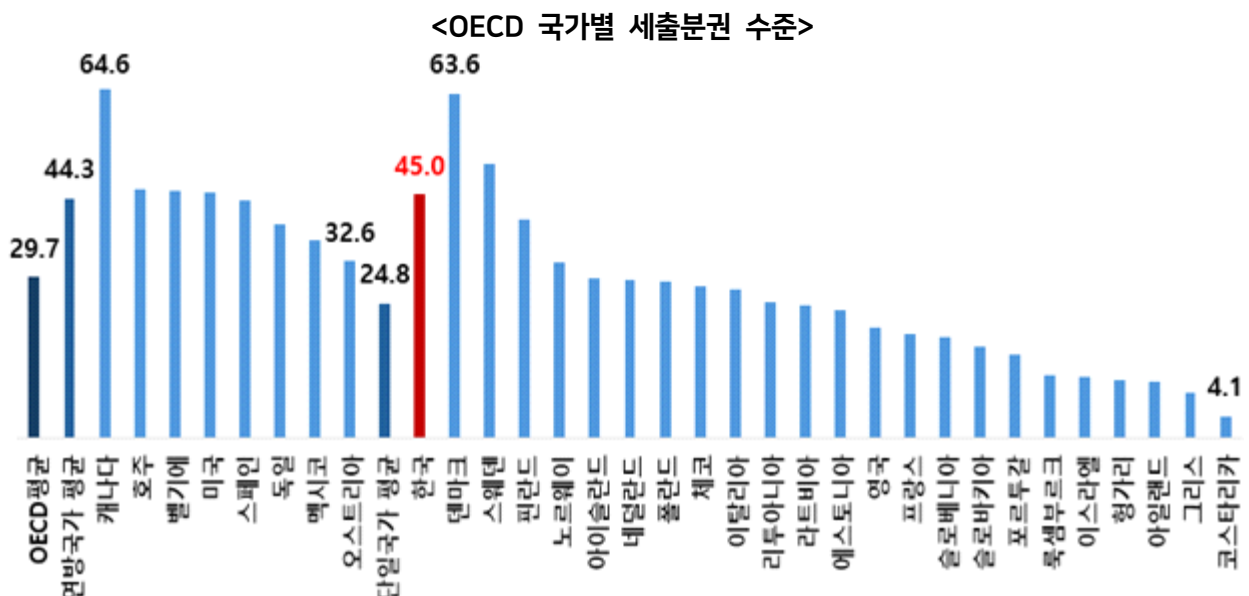
- OECD 평균은 29.9%(2010) → 29.7%(2024)로 큰 변화가 없으며, 연방국가 평균은 46.1%(2010) → 44.3%(2024)로 소폭 하락하는 모습을 보임. 단일국가 평균도 24.3%(2010) → 24.8%(2024) 수준으로 정체 모습을 보임



자료: OECD(2024) Fiscal Decentralization in Data base, Table 5 Consolidated government expenditure as percentage of total general government expenditure

● 2024년 기준 우리나라는 45.0%로 전체 32개국 중 7위 수준임

- 단일국가(24개국) 내에서는 덴마크(63.6%), 스웨덴(50.6%)에 이어 3위 수준인 것으로 나타남

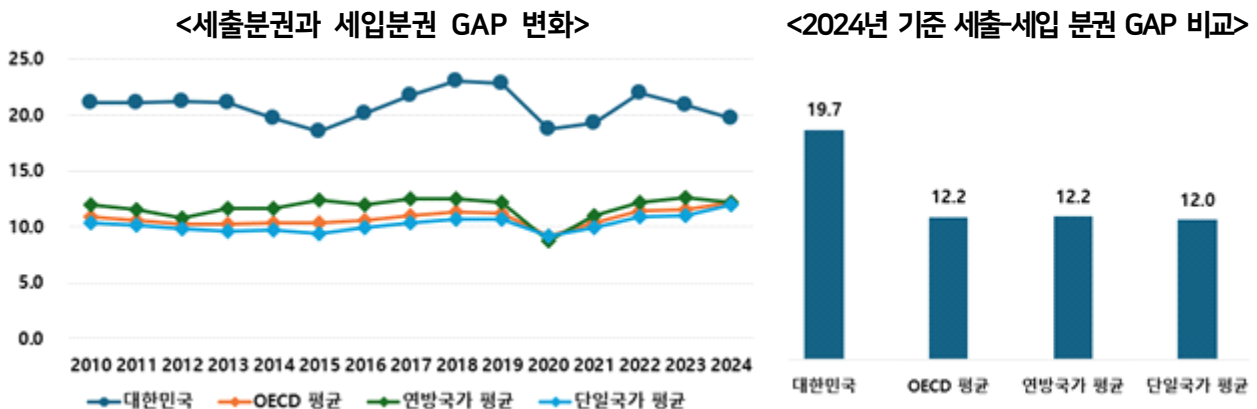


자료: OECD(2024) Fiscal Decentralization in Data base, Table 5

- 세출분권은 세 지표 중 우리나라가 유일하게 연방국가 평균과 대등하거나 상회하는 수준으로, 지방자치단체가 실질적인 공공서비스 공급 주체로서 기능하는 정도가 국제적으로도 매우 높은 수준임을 보여줌

□ 세출분권과 세입분권의 차이

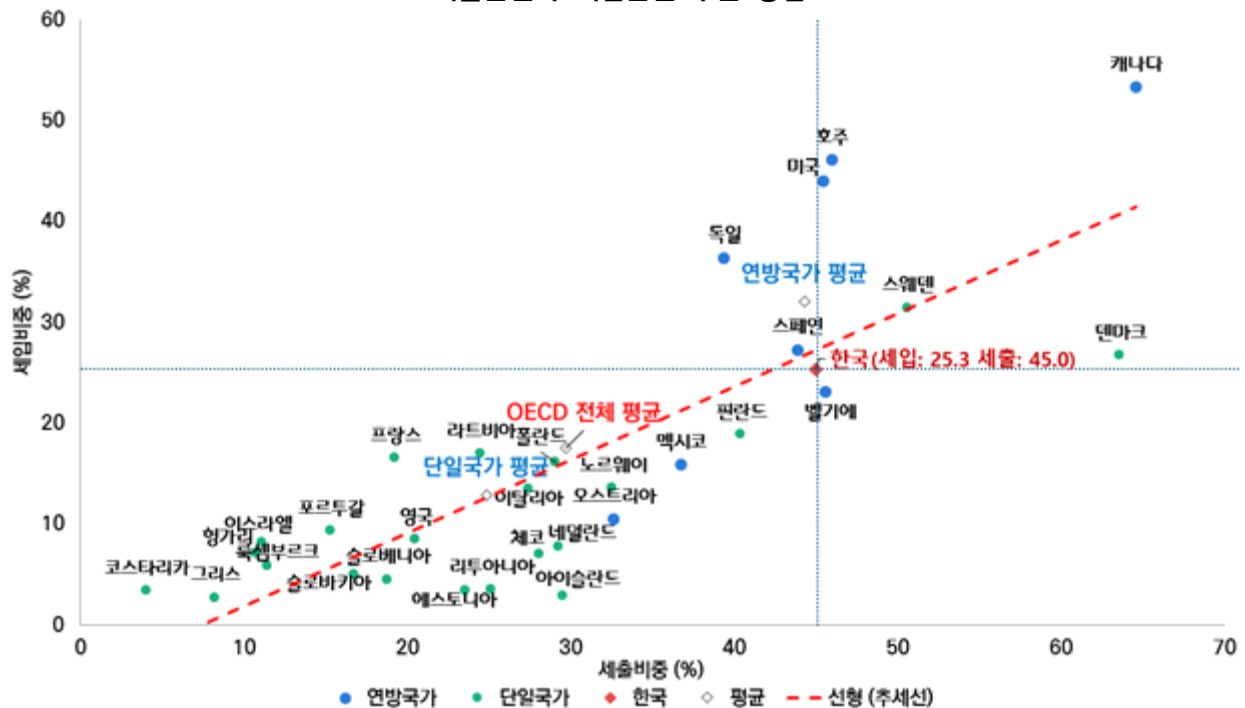
- 세출분권 대비 세입분권의 차이가 크다는 것은 부족한 세출만큼 이전재원이 증가하였다는 것을 의미하며, 이전재원의 증가는 우리나라와 같이 재량적 조세권한이 b2에만 집중되어 있는 경우 재정압박을 불러오게 됨
- 우리나라의 세출분권과 세입분권 수준의 차이는 2010년 21.1%p → 2018년 23.1%p → 2020년 18.7%p → 2024년 19.7%p로, 15년 내내 18~23%p 사이의 높은 수준으로 뚜렷한 변화가 없는 것으로 나타남
- 같은 기간 OECD 국가도 전반적으로 큰 변화는 없는 것으로 나타나나 공통적으로 세입과 세출의 차이가 증가하는 모습을 보임
 - OECD 평균은 10.9%p(2010) → 12.2%p(2024)로 1.3%p 상승, 연방국가 평균은 12.0%p(2010) → 12.2%p(2024)로 0.2%p 상승, 단일국가 평균은 10.3%p(2010) → 12.0%p(2024)로 1.7%p 상승함
- 우리나라의 차이과 OECD 평균 차이의 폭은 2010년 +10.2%p에서 2024년 +7.5%p로 소폭 축소됐지만, 이는 우리나라가 개선되었다기보다 비교집단의 차이가 더 빠르게 커지면서 상대적으로 좁혀진 것에 가까움



자료: OECD(2023) Fiscal Decentralization in Data base, Table 7, 9

- 2024년 기준 우리나라의 차이 19.7%p는 31개국 중 11위(차이가 큰 순) 수준임
 - 단일국가 중 우리나라보다 차이가 큰 나라는 덴마크(36.9%p), 아이슬란드(26.6%p), 리투아니아(21.7%p), 핀란드(21.5%p), 네덜란드(21.5%p), 체코(21.2%p), 에스토니아(20.2%p)임
 - 국가 간 비교에서 세출·세입이 모두 높는데 세입이 세출을 따라가지 못하는 유형(한국·핀란드·네덜란드형)과 분권 자체가 낮아 차이도 작은 유형(그리스·코스타리카 등)이 구분되며, 우리나라는 전자의 대표 사례임
 - 즉, 주어진 역할과 기능은 방대한데 이에 합당한 자주재원이 뒷받침 되지 못함에 따라 지방자치단체의 재정을 압박할 수 있는 수준인 것으로 판단됨

<세출분권과 세입분권 수준 종합>



- 우리나라는 지방정부에 지출권한을 OECD국가에 비해 매우 크게 이양했지만 그에 상응하는 세입권한(특히 자체 조세)은 충분히 이양하지 않은 채 이전재원으로 메우는 구조를 15년 이상 고착화시켜 왔음
- 지방정부 예산의 약 20%p에 해당하는 재원이 매년 중앙정부의 배분 결정(지방교부세 산정방식, 지방소비세 배분율 등)에 좌우되므로, 지방정부의 중장기 재정계획 수립이 중앙정부 정책 변경에 취약해짐
- 세출은 지방이 결정·집행하지만 세입의 상당 부분을 중앙이 결정하므로, 재정 건전성에 대한 책임이 세출·세입 어느 쪽에도 온전히 귀속되지 않는 문제가 발생됨

4. 재정분권의 국가간 비교 종합 및 시사점

□ 우리나라의 재정분권은 "양(量)은 상위권, 질(質)은 중하위권"인 이중적 특성을 보임

- 조세권한·세입분권·세출분권을 국제비교의 틀에서 종합하면, 우리나라의 재정분권은 상반된 특징을 보임
 - 세출분권(45.0%, 전체 7위·단일국가 3위)과 세입분권(25.3%, 전체 10위·단일국가 5위)은 단일국가 중 최상위권으로, 지방자치단체가 실질적인 재정 주체로서 기능하는 정도는 국제적으로도 매우 높은 수준
 - 그러나 조세권한(재정적 조세 73.8%, 전체 24위·단일국가 중위권)은 절대 수치만 평균을 웃돌 뿐, 내용은 b2 단일 유형에 전적으로 의존하는 구조로 뉴질랜드, 덴마크, 이탈리아 등 폭넓은 자율을 확보한 국가와는 재정분권의 질적 수준이 낮음

- 이 이중성은 시계열에서 더욱 뚜렷함. 세입·세출분권은 2010년 이후 각각 +3.6%p, +2.2%p 개선된 반면, 조세권한은 2019년 이후 오히려 4.8%p 하락함
 - 세 지표 관통하는 공통 원인은 우리나라가 그동안 재정분권의 수단으로 지방소비세를 선호했기 때문임
 - 지방소비세는 세입 규모(Table 7)와 세출 여력(Table 5)은 확대시키지만, 그 배분율을 중앙정부가 결정한다는 점에서 조세권한(taxpower)상으로는 비재량 영역(e코드)에 귀속되기 때문
 - 즉 지방재정의 양적 확대와 과세자주권의 질적 정체·후퇴가 동일한 정책 수단에서 동시에 발생되고 있음

□ 세출분권-세입분권 차이는 이중구조의 재정적 귀결

- 세출분권과 세입분권의 차이 19.7%p(전체 31개국 중 11위)는 앞선 이중구조가 낳은 결과임
 - 사무(세출)는 대폭 이양되었으나 그에 상응하는 자체재원(세입)은 뒤따르지 못했고, 그 간극은 지방교부세·조정교부금 등 중앙(광역)정부가 결정권을 진 이전재원으로 메워져 왔음
- 15년간 이 차이가 18~23%p에서 벗어나지 못했다는 사실은, 그간의 재정분권 정책이 차이를 구조적으로 축소시키는 데는 뚜렷한 효과를 내지 못했음을 시사함

□ 시사점

- “국세:지방세 7:3” 목표는 양적 목표일 뿐, 질적 전환이 병행되어야 함
 - 이재명 정부의 재정분권 방향 중 지방세 비중 10%p 확대라는 목표는 재정분권의 완성을 의미하지 않음
 - 관건은 확대되는 지방세수가 어떤 유형의 조세권한(a/b/c 중 어느 등급)으로 배분되는가에 있음
 - 지방소비세와 같은 이전재원성 세입만 늘리는 방식으로는 7:3 목표를 달성하더라도 조세권한상의 실질적 자율성은 오히려 후퇴할 수 있기 때문임
 - 따라서 향후 재정분권 추진계획에는 세입 비중 목표(7:3)와 함께 재량적 조세(a+b+c) 비중 목표를 병행 설정하고, 그 중에서도 b2에 국한된 자율성을 b1(무제한 자율) 또는 a2(협의 자율) 단계로 끌어올리는 방향의 세부 로드맵이 필요함
- 세출분권과 세입분권의 차이 축소는 세출 억제라 아니라 자체재원 확충으로 접근해야 함
 - 세출분권은 이미 연방국가 평균과 대등한 수준(2019·2020·2024년 상회)에 도달해 있어, 차이 축소를 세출 이양 축소로 접근하는 것은 그간의 지방분권 성과를 후퇴시키는 결과를 낳을 수 있음
 - 대신 지방소비세처럼 배분율을 중앙정부가 결정하는 세목을, 지방정부가 세율 결정에 참여할 수 있는 구조(taxpower b1·b2 등급)로 단계적으로 전환하는 것이 차이 축소와 조세권한 확충을 동시에 달성할 수 있는 방향임
 - 라트비아·체코·칠레처럼 비재량적 조세(d3 등) 비중이 높은 국가들의 차이가 큰 경향을 보인다는 결과는, 차이 축소와 조세권한 확충이 별개의 과제가 아니라 하나의 정책 수단(세입 구조의 재량화)으로 함께 풀어야 할 문제라는 점을 반증함

■ 참고문헌

행정안전부. 지방자치단체 통합재정개요(각년도). 지방재정365.

Besley, T., & Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1), 25-45.

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.

Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.

OECD(2024) Fiscal Decentralisation Database

OECD(2023) Tax Autonomy Survey: Methodological Guide

Kim, J., Lotz, J. & Blochliger, H. (2013). *Measuring Fiscal Decentralization: Concepts and Policies*. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing.

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	수저우에서 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.



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