

재정분권 30년, 지방재정은 얼마나 나아졌나?

정재진 수원시정연구원 선임연구위원

요 약

■ 재정분권 30년 추진결과, 세원은 부족하고, 보조금은 넘치고, 자율성은 악화

- 역대 정부는 모두 재정분권을 추진해 왔으나 결과는 녹록치 않음
 - 국세:지방세 비중은 35년 평균 77.7:22.3로 지방세 3할의 벽을 넘지 못함
 - 재정자립도는 14.3%p, 재정자주도는 15.1%p 하락하여 지방재정 자율성은 후퇴
- 외형적 분권은 있었으나 이양된 재원의 상당 부분은 국고보조사업 매칭에 흡수
 - 국고보조금은 1995년 4조 1,092억원에서 2025년 89조 2,189억원으로 약 22배 증가
 - 지방자치단체 총 세출의 48.0%가 보조사업에 귀속, 자체사업 비중은 35.4%에 불과
- 다양성을 인정하지 않는 재정역차별은 균형발전의 논리에서 지속
 - 재정력이 높은 자치단체일수록 이전재원 산식에서 불이익을 받는 역차별 구조 지속
 - 수원시는 재정자립도 전국 9위임에도 재정자주도는 129위로 120계단 순위 역전
- 재정분권의 과실은 광역에 집중되고 기초는 소외되는 구조
 - 역사상 최대 규모 재정 이양인 지방소비세 2단계 인상, 지방소비세는 광역세목
 - 최근 15년간 기초자치단체의 세입 중 지방세 비중은 오히려 2.2%p 하락
 - 2025년 기준 82개 군 중 39개(47.6%)는 자체재원으로 인건비조차 감당 불가

■ 이러한 구조가 고착된 데는 세 가지 근본 원인에 귀인

- 첫째, 목적의 혼재: 재정분권(자율·책임·효율)과 균형발전(형평·재분배)이라는 이질적 목표를 동시에 추구하면서 어느 쪽도 온전히 달성하지 못함
- 둘째, 기능과 재원의 분리: 사무이양 없는 재원이양, 재원이양 없는 사무이양이 반복되면서 지방은 재원을 받고도 쓸 수 없는 역설에 처함
- 셋째, 세입분권(자주재원주의)과 세출분권(이전재원주의) 간의 구조적 이해충돌: 세원이 풍부한 수도권·대도시는 세입분권을, 세원이 취약한 비수도권은 교부세 확대를 선호하는 갈등 구조가 30년간 분권 논의를 가로막음

1. 왜 지금 재정분권을 논하는가

□ 재정분권의 필요성과 이에 대한 평가

- 재정분권은 통상 세 가지 층위의 목표를 동시에 지향하는 정책으로 이해됨
 - (정치적) 민선자치의 실질화: 지방정부가 스스로 세입·세출을 결정할 수 있는 자기책임성의 확보
 - (경제적) 지역 주민의 선호에 부합하는 공공재의 효율적 공급: 중앙집권적 획일적 배분이 갖는 비효율의 극복
 - (구조적) 중앙-지방 간 세원·사무 배분 체계 개편: 8:2로 고착된 국세:지방세 비율 등 제도적 불균형의 시정
- 그러나 30년간 세 층위 모두에서 추진되어 온 재정분권의 실태를 들여다보면, 그 평가는 결코 녹록지 않음
 - 국세:지방세 비율은 노무현 정부 이후 역대 정부가 예외 없이 개선을 국정과제로 내걸었음에도 여전히 8:2 안팎에서 벗어나지 못하고 있고, 지방재정자립도는 지속적으로 하락함
 - 지방세입의 신장성 약화는 중앙 또는 상급정부에 대한 재정종속성을 심화시켰고, 무엇보다 보조사업의 급격한 확대는 지방재정의 건전성을 매우 심각하게 제약하는 요인으로 작용함

□ 이재명 정부 들어 재정분권 논의는 재점화되었으나, 뚜렷한 진전은 없는 상황

- 국민주권정부는 출범과 함께 「지방재정 확충으로 자치재정권 확대 및 지역경제 활성화」를 국정과제(국정과제 53)로 채택하고, 2026년 1월 16일 범정부 재정분권TF(민간위원 6인·정부위원 5인)를 출범시킴
- 같은 해 3월 17일에는 한국지방재정학회·한국지방자치학회 및 지방4대협의체 공동으로 「국민주권정부의 재정분권 추진방안」 정책토론회가 개최되어 재정분권에 대한 폭넓은 논의가 이루어짐
- TF 출범 시 월 1회 이상 개최를 계획한 것과 달리, 이후 구체적인 실행방안이나 제도 개편으로 이어졌는지는 현재까지 공식적으로 뚜렷이 확인되지 않고 있어 또 다시 균형의 논리로 재정분권의 논리가 잠식되는 우려 존재

□ 재정분권이 대한민국의 미래 발전을 위한 수단으로 기능하기 위한 진단과 대안마련 시급

- 재정분권은 지방이 자기책임 하에 자원을 배분함으로써 지역경쟁력을 끌어올리고, 이를 통해 국가 전체의 발전 원동력을 만들어내는 수단으로 기능해야 함
- 대한민국을 둘러싼 국내외 환경의 불확실성이 심화되는 상황에서 이재명정부 초기 활발했던 재정분권 논의가 후속 조치로 충분히 이어나가기 위해서는 현 수준에 대한 진단과 추진 방향의 제시가 필요함
- 본 브리프는 재정분권 30년을 진단하는 연속기획 시리즈의 첫 편으로, 총 3편에 걸쳐 다음과 같이 구성됨
 - 1편: 국내 지표를 통한 재정분권 수준의 측정과 30년간의 변화 진단
 - 2편: OECD 주요 회원국과의 국제비교를 통한 우리나라의 상대적 위치 점검
 - 3편: 1·2편의 진단을 종합하여, 국가발전의 원동력으로 기능할 수 있는 바람직한 재정분권의 원칙과 방향 제언
- 이번 1편에서는 역대 정부별 재정분권 추진 내용과 특징을 살펴본 뒤(2절), 세입·세출분권 측정기준에 따라 지난 30년간 지방재정 지표의 변화를 종합적으로 진단하고자 함(3절)

2. 역대 정부의 재정분권 정향

□ 재정분권에 대한 논의는 노무현 정부를 기점으로 이전과 이후로 구분

- 노태우정부: 민선 자치 도입에 앞서 명목적 자치제도 도입을 위한 인프라 구축기(동아시아연구소, 2006)
 - 지방자치의 당위성은 인정하나 활성화를 목표로 삼지 않음. 분권보다 분산 개념으로 지방자치 접근
 - 지방자치 실현을 위한 최소한의 자주재원 확충 추진: 담배소비세 신설(1991), 등록세, 자동차세, 주민세, 사업소세 세율인상(1991), 지역개발세 신설 및 탄력세율 도입(1992) 등
- 김영삼정부: 지방자치의 안정적 정착에 초점, 균형발전이 재정분권에 선행된 시기
 - 민선단체장 선출, 재정분권의 필요성에 대한 논의 보다 '한반도 균형 시대 달성'에 초점
 - 자주재원 강화를 위해 마관세의 경주마관세로 확대 개편, 1가구 2차량에 대한 중과세 신설(1993), 주민세 소득할 세율 인상(1995), 취득세, 등록세, 재산세에 대한 탄력세율 ± 50 도입(1997)
- 김대중 정부: 직면한 IMF 위기 극복에 초점, 학계 및 전문가를 중심으로 재정분권 논의 등장기
 - 세입분권: 주행세 도입(2000), 주행세·담배소비세율 인상(2001), 레저세 과세대상 추가(소싸움)(2002)
 - 세출분권: 지방교부세 법정율 인상(13.27% → 15%), 도세징수교부금 축소, 재정보전금 제도 도입(2000)
 - 지방재정 부담: 지방교부세 감액 근거 명문화(2002)로 중앙이 만든 규정을 준수해야 하는 상황 직면

□ 노무현 정부(2003~2008): 재정분권의 설계와 본격적 시작

- 참여정부 12대 국정과제 중 ③번(지방분권과 국가균형발전)의 4개 과제 중 ①번(지방분권의 획기적 추진)으로 선택, 역대 최대 규모의 재정분권(세출분권) 추진(박관규, 2026)
 - 국정과제에 따라 지방재정의 강화와 효율을 위한 “재정분권 로드맵” 설계·발표(2003)
- 세입분권: 등록세 과세 확대(소형선박 포함), 주행세율 인상(11.5%→17.5%), 취득세 과세 확대(골프연습장)(2004)
- 세출분권: 지방교부세 법정률 인상(15.0%→19.2%), 분권교부세·종합부동산세 신설, 국가균형발전 특별회계 설치(2005), 국고보조사업 149개 지방 이양, 재정보전금 배분 기준에 재정력지수 반영(2006)
- 지방재정 부담
 - 분권교부세·국가균형발전특별회계 등 신설하나, 사업목적·용도·지역 요건이 세세하게 붙어 실질적으로 중앙이 설계한 메뉴 안에서만 쓸 수 있게 설계
- 재정분권 특징: 의지는 강했으나 설계의 한계가 지금까지도 문제
 - 분권·부동산 교부세, 국가균형발전 특별회계 등의 설치로 이전 재원의 복잡화 문제의 시작
 - 분권교부세를 통해 이전되는 국고보조사업에 대응하고자 했으나 내국세의 0.83% 규모로 실질 대응 미흡

□ 이명박 정부(2008~2013): 지방소비세·지방소득세 신설, 그러나 지방세 준증은 미흡

- 이명박 정부 100대 국정과제 중 9번째 과제로 지방재원 확충 반영됨

● **세입분권: 지방소비세·지방소득세 도입(2010년)**

- 지방소비세는 지방세 임에도 불구하고, 부가가치에 연동되고, 권역별 가중치 적용에 따른 배분 산식으로 지방세입 확충과 재정균형 도모라는 두 가지 목적을 가짐에 따라 엄밀히 말해 세입분권으로 정의하기 한계가 있음
- 지방소비세 권역별 가중치: (수도권 100%, 광역시 150%, 도 200%), 광역자치단체 귀속 구조

● **세출분권: 분권교부세 5년 한시 일몰 기간연장(2014년까지), 국고보조사업 확대**

● **지방재정 부담**

- 지방재정위기 사전경보시스템 도입(2011), 취득세 감세로 ‘자율+책임’이 아닌 ‘구속+책임’ 구조 형성

● **재정분권 특징: 지방에 준 것 보다 더 많은 부담을 떠안게 만든 분권**

- 지방소비세 신설 및 지방소득세 도입에도 불구하고, 국세 감세(법인세, 소득세)에 따른 지방교부세 재원 감소에 대응으로 지방세수 순증은 제한적(김재훈, 2022)
- 기초노령연금 확대, 보육료 지원, 4대강 개발 등 보조사업 확대에 따라 지방재정 매칭 부담 가속화

□ 박근혜 정부(2013~2017): 담론은 있었으나 실질적 재정 이양 규모는 크지 않음

● **박근혜 정부 140대 국정과제 중 114번 과제로 ‘지방재정 확충 및 건전성 강화’ 반영**

● **세입분권: 지방소비세 6%p 인상(2014), 지방소득세 독립세 전환(2014)**

- 지방소비세 인상분 6%p는 취득세 영구인하에 따른 보전조치로 지방재정의 순증은 없음
- 지방소득세 독립세 전환은 국세와 지방세가 분리되어 중앙의 결정이 지방세입에 직접 연동되는 구조 탈피

● **세출분권: 분권교부세→보통교부세 통합(2015), 소방안전교부세 신설(2015), 특별재정보전금 폐지(2014), 조정교부금 배분 시 재정력지수 비중 확대(10%→30%)(2014)**

- 2014년 재정보전금을 조정교부금으로 전환함과 더불어 불교부단체에 지원하던 우선보전율을 2016년 90%에서 2019년에 0%로 조정함으로써 불교부단체(대도시)의 재정악화 가속

● **지방재정 부담**

- 지방재정위기관리제도 법제화(2016), 위기 자치단체의 재정분야에 대해 중앙 직접 개입 가능
- 지방재정부담심위위원회 총리실 격상(2017), 지방비 매칭 조건을 중앙이 심사하는 모순

● **재정분권 특징: 지방자체재원을 이전재원 형태로 지원하여 지방재정의 건전성, 책임성 위협**

- 이명박 정부부터 누적된 지방재정 압박으로 2014년과 2015년 지방재정 위기자치단체 증가에 따라 지방재정 ‘건전성’이 정부간 재정관계의 핵심 주제로 설정되었고, 재정분권이 관리·감독 중심 기조로 전환
- 기초연금 확대 개편, 무상보육 전면 시행, 분권교부세 폐지 등 형식적 분권과 실질적 분권의 충돌

□ 문재인 정부(2017~2022): 1·2단계 재정분권, 역대 최대 재원이양에도 불구하고, 순증은 미미

● **문재인 정부 100대 국정과제 중 75번 과제로 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’ 반영**

● **세입분권: 지방소비세율 단계적 인상(1단계 10%p + 2단계 4.3%p), 지역자원시설세 세율 인상(화력발전)**

● **세출분권: 6.6조원 규모 균특회계 사업 지방이양(1단계 3.5조원, 2단계 3.1조원), 지역소멸대응기금(1조원) 신설(2022), 소방안전교부세율 인상(20%→35%→45%), 한국판 뉴딜 사업으로 보조사업 확대**

● 지방재정 부담

- 새로운 규정을 만들기보다는 기존 국고보조·복지 부담 구조를 유지한 채 복지와 목적교부를 확대하고, 재정 투자심사·재정부담 평가 기준을 강화함으로써 지방의 의무지출·경직비 관리 부담

● 재정분권 특징: 광역편중 재정이양, 세입분권에 따른 세출분권 충격, 이전재원 복잡화

- 2025년 기준 지방소비세 26.7조원 중 광역 23.6조원(88.0%) vs. 기초 3.2조원(12.0%)
- 1·2 단계 지방소비세 12.5조 이양 시 교부세 감소분 2.4조원
- 유사한 성격의 재정조정제도 복잡화: 균특회계·상생기금·소멸기금 등 병존(손희준, 2024)

□ 윤석열 정부(2022~2025): '지방시대' 선언과 관리 측면에서 '건전재정' 기조 회귀

● 윤석열 정부 120대 국정과제 중 112번에 '지방자치단체 재정력 강화'가 반영됨

- 그러나 지방자주재정 확충 또는 기능재조정 방안 등이 모호하고 추상적 수준으로 제시

● '지방시대' 명기하였으나 지방재정 국정과제는 상징과 반대 방향으로 구성(이재원, 2025)

- 문재인 정부의 지방세 중심 세입분권 → 지방교부세 중심 재원확충으로 전환
- 균특회계 재확대, 현금성 복지사업 관리 강화 → 보조사업 비중 확대로 재정자주도 오히려 하락

● 지방재정 부담

- 재정주의·위기단체 지정 기준 세분화, 위기단체에 대한 중앙의 관리·개입 권한 확대
- 주요재정사업평가를 모든 지자체에 의무화하고, 세출 건전성 부문 평가비중 확대

□ 이재명 정부(2025~): 범정부 TF와 새로운 분권 논의

● 국정과제 53번 「지방재정 확충으로 자치재정권 확대 및 지역경제 활성화」

- 2026.1.16. 국무조정실장 주재 범정부 재정분권TF 출범(총 11명: 정부위원 5명+민간위원 6명)

● 주요 논의 현황(2026.3.19. 제4차TF 회의 기준)

- 국세:지방세 비율 7:3 → 6:4 목표; 지방소비세 추가 확대, 교부세율 인상 방안 논의 중
- 이상범(2026): 기초 중심 세입 확충, 지방소비세 광역 편중 개선 요구
- 손희준(2026): “수단 선택의 싸움에서 원칙과 제도 설계의 문제로 접근해야”

<역대 정부별 재정분권 추진 내용과 특성>

정부	세입분권	세출분권	특징
노태우 (‘91~’93)	자주재원 위주(제한적)	교부세 13.27% 유지	분권=분산 혼용
김영삼 (‘93~’98)	자주재원 위주(제한적)		민선자치 정착 중앙 주창자 방식
김대중 (‘98~’03)		교부세 15.0% 인상 재정보전금 신설	지방을 구조조정 대상화 IMF 충격 극복에 초점
노무현 (‘03~’08)	신세원 발굴 보유과세 강화	균특회계 신설 사업이양 교부세 19.24% 인상 분권·부동산교부세 신설	역대 최대 세출분권 균형발전과 재정분권의 혼동 시작
이명박 (‘08~’13)	지방소비세 신설(5%) 지방소득세 도입	상생기금 신설 분권교부세 시한 연장 복지비 전가의 시작	재원증립 원칙 고수 보조금 규모가 교부세 규모 처음으로 초과(‘09)
박근혜 (‘13~’17)	지방소비세 11% 인상 지방소득세 독립세화	분권교부세→ 보통교부세 통합 소방안전교부세 신설 재정보전금→ 조정교부금으로 전환	건전성 기초 강화 시작 취득세 감면 등 지방재정악화
문재인 (‘17~’22)	지방소비세 25.3% 인상 (14.3%p ↑)	6.6조원 사업 이양 지방소멸기금 설치 소방안전교부세 45% 인상 이전재원 다원화·복잡화	역대 최대 규모의 재정이전 광역 편중·제도 복잡화 한계
윤석열 (‘22~’25)	지방세 확대 소극적	균특회계 재확대 보조사업 중심 유지	‘지방시대’ 선언 vs. 실질 후퇴 분권방향성 모호 분권동력 상실
이재명 (‘25~현재)	7:3→6:4 목표(논의 중)	이양사업 선정(논의 중) TF를 통한 종합 재설계	범정부TF 출범; 방향 설정 단계

자료: 박관규(2026), 이상범(2026), 김재훈(2022), 손희준(2018), 정재진(2009) 참조하여 재작성

□ 역대정부의 재정분권 추진 특징

① 목적의 혼재: 재정분권도, 균형발전도 온전히 달성하지 못함

- 재정분권과 균형발전은 본래 성격이 다른 목표임에도 두 목표를 동시에 추구
- 재정분권을 균형발전의 수단으로 활용한 결과, 균형발전이 강조될수록 자치단체의 자율성·책임성 약화(이재원, 2025; 김재훈, 2022)

② 기능-재원 연계의 실패: 재원은 이양됐으나 지방을 위해 쓰이지 못함

- 사무이양과 재원이양이 동반되지 않는 패턴이 반복되면서 보조사업 부담 지속 확대
 - 중앙은 재원 이양 시 국고보조 매칭 조건 병행 부과 → 이양 재원이 자체사업이 아닌 보조사업 매칭에 흡수
 - 복지사업 법령 의무화 시 지방의회·지자체 동의 없이 지방비 부담이 자동 발생 → 재정 확장 국면마다 신규 보조사업이 대거 신설되고, 목적 종료 후에도 존속하는 경직성 반복

③ 지방소비세의 역설: 세율은 올랐으나 자율성은 늘지 않음

- 세율 결정권이 중앙에 귀속되고 국세청이 징수 후 배분하는 구조로, 국세의 지방 배분금에 가까움

- 세율 인상 시마다 국고보조사업 이양·교부세 조정·복지 매칭 의무가 병행되면서 증가분의 상당 부분 환수

④ 역차별 구조의 고착: 재정력이 강할수록 불이익을 받는 구조

- 자체 세입이 일정 수준을 넘는 지자체는 보통교부세 불교부 또는 감액 교부 대상이 되어 세입 확충 노력이 교부세 감소로 상쇄되는 역유인 구조

- 수원·용인·화성 등 경기 주요 도시가 대표적 사례: 재정자립도는 높으나 자율적 재정 운용 여지는 오히려 제약

⑤ 자치단체의 특수성보다는 광역 세목 위주의 분권

- 역대 정부중 세입분권을 가장 강하게 추진한 문재인 정부의 카드는 지방소비세이나 이는 광역세목

- 정부 이양액의 87.4%가 광역에 귀속(이상범, 2026) → 세입분권 효과가 기초자치단체에 미치지 못함

3. 재정분권 30년과 지방재정의 변화와 특징

1. 재정분권 수준 진단 기준

□ 재정분권을 측정하는 주요 기관에서도 유사하나 차이가 있는 지표를 활용 중에 있음

- IMF는 ①총 정부 지출에서 지방자치단체 지출이 차지하는 비중, ②지방자치단체 총 세입 중 자체지방세 비율, ③지방세입 중 보조금 비중, ④지방세입 중 비조세 수입 비율 활용
- OECD는 ①총 조세 대비 지방세 비중, ②일반정부 세입 대비 지방정부 자체세입 비중, ③일반정부 세출 대비 지방정부 세출 비중, ④지방정부 세율·감면 결정 자율성 수준 활용
- WorldBank는 ①총 정부 지출 중 지방자치단체 지출 비율, ②총 정부 세입 중 지방자치단체 세입 비율, ③GDP 대비 지방자치단체 지출 비율, ④GDP 대비 지방자치단체 세입 비율, ⑤총 지방세 중 보조금 비율, ⑥지출 배정에서의 분권화 정도 등을 활용
- 국내에서도 대표적으로 하능식·이선영(2018), 임성일(2003)등 다수의 연구자들이 한국의 재정구조를 반영한 측정지표를 제안해 왔는데 IMF, OECD, WorldBank의 지표와 크게 다르지 않음

□ 주요 기관에서 활용하는 지표와 선행연구 등을 고려, 재정분권 측정 기준을 4가지로 요약

- 지표 설정 기준은 다음과 같음
 - 첫째, 유사한 진단 결과를 도출할 수 있는 다양한 지표들을 하나로 통합하여 대표 지표로 구성
 - 둘째, 우리나라 재정분석 및 평가 등에서 활용하는 공신력 있는 지표로 대체 가능할 경우 대체
 - 셋째, 현 수준에서 데이터 구득 가능성을 고려해 선정
- 세입분권을 측정하기 위한 지표는 국세대 지방세 비중과 재정자립도로 선정함
 - 국세대 지방세 비중은 중앙과 지방자치단체간 세입 기반 수준을 상대적으로 비교할 수 있는 지표임
 - 지방세입 비중이 높을수록 지방의 과세기반이 넓고 자주재원이 풍부해 재정여력이 높음을 의미

- 재정자립도는 자치단체 예산에서 차지하는 자체수입(지방세와 세외수입)의 비중으로 자치단체간 재정여력을 비교하고, 시계열로 분석하면 자치단체의 자율적 재정능력의 변화를 함께 알수 있음

- IMF, WorldBank 등에서는 국가 총 세입 중 지방자치단체의 자체세입이 차지하는 비중을 활용하는데 이는 전술한 국세대 지방세 비중과 유사함. 오히려 자치단체의 재정력을 판단하기 위한 지표로의 전환이 필요함

- 이와 관련하여 우리나라에서 재정분석 지표로 활용하는 지표로 재정자립도가 있음

● 세출분권 수준을 측정하기 위한 지표는 재정자주도와 보조금 이전재원 의존도로 선정함

- 재정자주도는 자치단체 예산에서 자체수입과 지방교부세, 조정교부금 등 꼬리표가 붙지 않는 이전재원의 비중으로 비록 이전재원이 포함된다 할지라도 자율성의 보장성을 판단할 수 있음

- IMF, WorldBank는 이전재원 의존도로 재정 종속성을 판단하고 있는데, 이에 이전재원 중 지방의 자율성이 거의 없고, 의무적 매칭을 통해 지방의 재정부담을 가속시키는 보조금 비중으로 지표를 마련하고자 함

- 수치가 높을수록 중앙정부에 대한 재정 종속성이 크고 지방의 자율적 재정운영이 어려움

<재정분권 수준 진단 지표>

구분	지표	산식	출처 및 당초 지표 산식
세입분권	국세:지방세 비중	지방세/총세입 vs 국세/총세입	IMF(2001), WorldBank(2002), OECD(2022), 임성일(2003) 지방세/(국세+지방세)×100
	재정자립도	지방세+세외수입/예산규모	IMF(2001), WorldBank(2002), OECD(2022) 지방정부 자체세입/일반정부 세입×100
세출분권	재정자주도	지방세+세외수입+교부세+조정교부금/예산규모	IMF(2001), WorldBank(2002), OECD(2022) 지방정부 세출/일반정부 세출(중앙+지방)×100
	보조금 비중	보조금/지방 총 지출	IMF(2001), WorldBank(2002), 임성일(2003). 하능식·이선영(2018) 이전재원/지방자치단체 총세입×100

2. 세입분권 수준 진단

□ 국세 지방세 비중 : 국가와 지방간 하는 일 만큼 세원은 배분되지 못함

● 1991년부터 2025년 현재까지 평균 국세와 지방세 비중은 77.7 : 22.3 수준

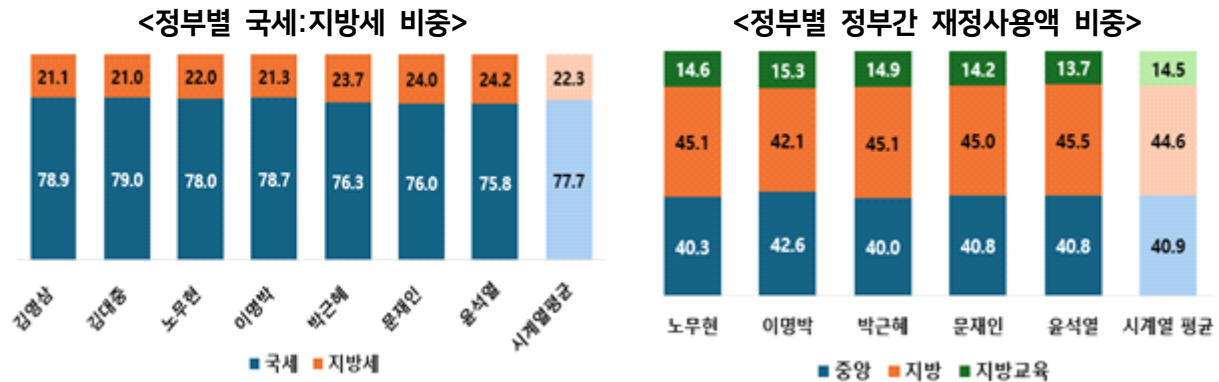
- 전체 평균 대비 지방세 비중 높은 정부는 문재인, 윤석열 정부, 노태우 정부는 평균과 동일
- 지방세 비중이 가장 큰 정부는 윤석열 정부(24.2%), 가장 낮은 정부는 김대중 정부(21.0%)

● 이전 정부 대비 지방세 비중의 증가 폭이 가장 큰 정부는 박근혜 정부(2.4%p), 문재인 정부(0.3%p) 순

- 박근혜 정부 때는 지방소비세율 인상과 지방소득세의 독립세화를 추진한 결과
- 문재인 정부 때는 지방소비세율의 대폭적인 인상에 따른 결과

● 지방세 비중이 3할에도 못미치는 현실보다 더 중요한 것은 지방 세출의 지방세 충족율이 크게 부족하다는 점

- 2008년부터 2025년까지 국가와 지방자치단체의 재정 사용액(순계기준) 평균 비중은 중앙 40.9%, 지방 44.6%, 지방교육재정 14.6% 수준
- 지방교육재정과 지방자치단체 재정을 통합할 경우 중앙과 지방의 세출 비는 40.9 : 59.1수준임. 세입과 세출의 부정합이 수치상 36.8%p로 이전재원의 확대와 재정책임성 하락이 발생될 수 밖에 없는 구조



자료: 행정안전부 통합재정개요 각년도

주1: 국세:지방세 수준은 해당 정부의 평균 값이며(평균 값은 이하 동일), 정부 연도 중복시 이전 정부의 실적으로 포함. 당해연도의 예산은 전년도 정부의 정책 가치가 반영되었다고 판단함. 정부별 정부간 재정사용액 비중은 해당 정부의 마지막 연도 실적

주2: 정부가 비교되지 않는 그림은 해당 자료가 부재하거나 관련 지표(지수)가 미개발되었기 때문(이하 모두 동일)

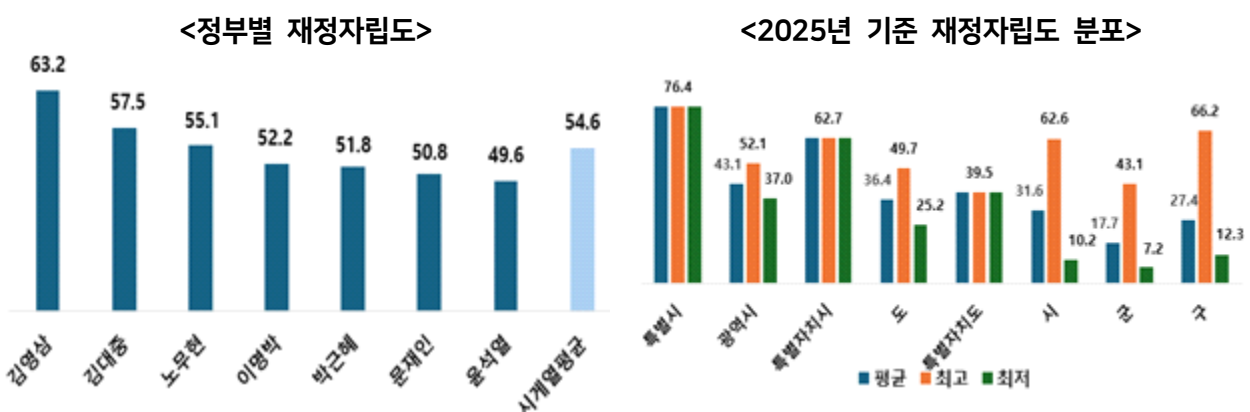
□ 재정자립도 : 지방이 할 일은 많아지는데, 자체재원은 그만큼 증가하지 못함

● 1994년부터 2025년까지 평균 지방재정자립도는 54.6%, 기간 중 14.3%p 하락

- 김영삼, 노태우, 노무현 정부까지는 시계열 평균 재정자립도보다 높은 반면, 이후 정부는 평균에 미달
- 김영삼 정부(63.2%)에서 윤석열 정부(49.6%)까지 13.6%p 감소
- 재정자립도 하락의 원인은 지방세입 불충분, 하락 가속화의 원인은 보조사업의 폭발적 증가

● 재정자립도 하락의 문제 뿐만 아니라 광역-기초간 재정자립도 편차가 크다는 것이 더 큰 문제

- 2025년 당초예산 기준 광역의 평균 재정자립도는 51.6%, 기초자치단체의 평균 재정자립도는 25.6% 수준
- 광역과 기초의 기능 및 세입 구조의 차이가 있다 할지라도 기초자치단체 중 최고 66.2% 대비 최저 7.2%간에는 59.0%의 편차가 있어 평균보다 편차가 큰 상황



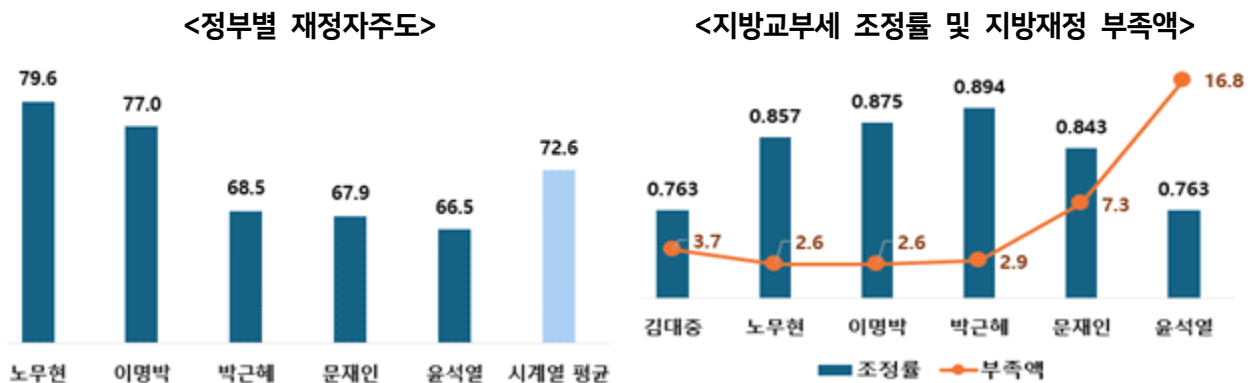
자료: 행정안전부 통합재정개요 각년도

주: 정부별 재정자립도는 해당 정부의 평균 값

3. 세출분권 수준 진단

□ 재정자주도 : 지방이 일을 할 수 있도록 충분한 재정이 지원되지 못함

- 2004년부터 2025년까지 평균 지방재정자주도는 72.6%, 기간 중 15.1%p 하락
 - 노무현, 이명박 정부까지는 시계열 평균 재정자주도보다 높은 반면, 이후 정부는 평균에 미달
 - 노무현 정부(79.6%)에서 윤석열 정부(66.5%)까지 13.1%p 감소
- 재정자주도가 하락된 원인은 중앙으로부터 이전되는 핵심 재원인 지방교부세의 조정기능 약화에 기인
 - 김대중 정부부터 박근혜 정부까지는 조정을 지속 증가, 지방 부족 재원 평균 3조원, 문재인 정부부터 조정을 감소, 윤석열 정부 때는 지방재정 수요 대비 부족액 16.8조원
 - 교부세 조정기능 약화 주요 원인은 지방소비세 위주의 재정분권으로 지방교부세 재원 감소



자료: 행정안전부 통합재정개요 각년도, 지방교부세 산정 내역 각년도

주: 재정자주도: 정부 평균 값, 지방교부세 조정률 및 지방재정 부족액: 해당 정부 평균 값, 단 김대중 정부만 자료부 자료 2003년 적용

- 재정자주도의 하락과 더불어 재정력지수의 반복 사용에 따라 재정력순위 역전 현상 발생
 - 교부세와 조정교부금 배분 산식에서 재정력지수의 동일 반복 사용은 재정력 순위의 역전 발생
 - 2025년 기준 수원시는 재정자립도 전국 9위였으나 재정자주도는 129위로 120위 하락

<세출분권에 따른 재정력 역전 현상>

자치단체	재정자립도		재정자주도		순위 차이(A-B)
	지수	순위(A)	지수	순위(B)	지수
서울중구	55.7	1	60.9	28	△27
서울강남구	54.8	2	60.7	30	△28
성남시	53.7	3	59.4	41	△38
서울서초구	52.6	4	57.2	66	△62
화성시	52.0	5	57.2	67	△62
용인시	47.9	6	56.6	73	△67
이천시	45.4	7	55.0	94	△87
하남시	43.2	8	53.5	117	△109
수원시	42.9	9	52.8	129	△120
인천중구	42.1	10	48.0	159	△149

자료: 2025년 행정안전부 지방자치단체 예산 개요

□ 국고보조금 : 지방을 더욱 옹아매는 수단이자 자주재원의 이전재원화 가속

● 1995년 41,092억원에서 2025년 892,189억원으로 약 22배 증가

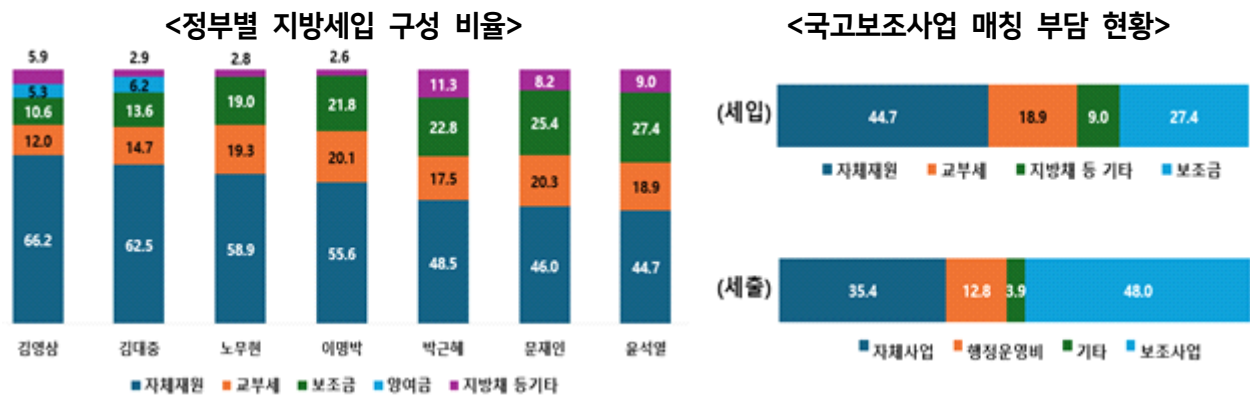
- 김영삼 정부 대비 윤석열 정부에서 지방재정 총액에서 차지하는 국고보조금 비중은 16.8%p 증가한 반면, 지방세와 세외수입의 비중인 자체재원은 21.5%p 감소
- 교부세와 조정교부금 규모를 보조금이 추월한 시점은 이명박 정부인 2009년부터
 - 교부세: '08(306,787억원), '09(280,998억원), 보조금: '08(259,703억원), '09(324,545억원)

● 보조금이 증가된 만큼 보조금 매칭 부담도 증가하여 지방의 자율적 재정 지출 저해

- 2025년 일반회계 기준 지방이 자유롭게 사용가능한 자체자원(지방세+세외수입)과 무조건부 보조금(지방교부세+조정교부금) 그리고 지방채 등 기타 자원 중 20.6%가 보조사업 매칭에 투입
- 지방자치단체로 이전된 보조금 비중은 27.4%이나 지방자치단체 총 세출에서 차지하는 비중은 48.0%

● 지방자치단체는 자체자원 중 80.1%만 자체사업에 투자할 수 있는 수준

- 세입 총액에서 차지하는 자체자원 규모 44.7%, 세출 총액에서 차지하는 자체사업 비중 35.4%

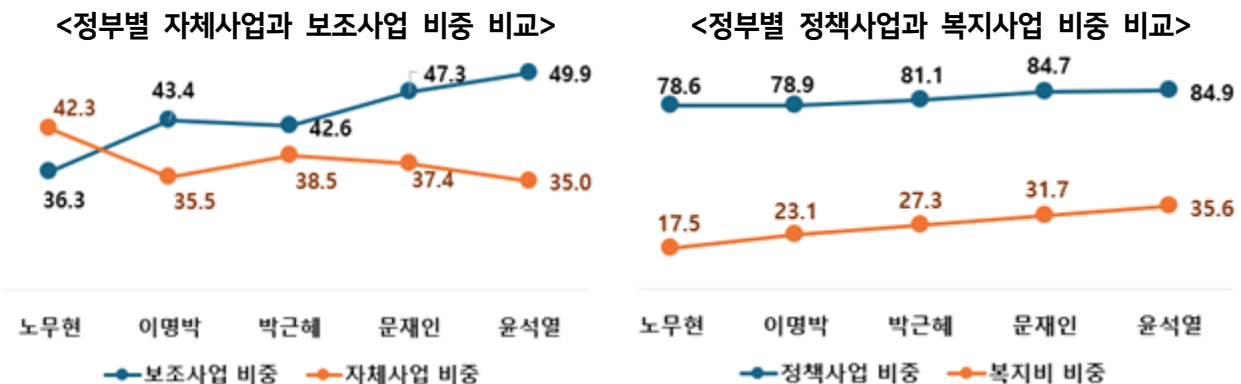


자료: 행정안전부 통합재정개요 각년도, 지방교부세 산정 내역 각년도

주: 정부별 지방세입 비중은 해당 정부의 마지막 년도 실적

● 보조금 증가는 상급 정부의 사업 확대를 의미하며, 이는 자치단체의 자체사업 추진 역량을 약화시킴

- 이명박 정부부터, 보조사업 비중이 자체사업 비중을 넘어서고, 윤석열 정부 들어서는 14.9%p 차이 발생
 - 보조금 증가의 주요 원인은 복지사무의 부담 증가로 복지비 지출비중이 2배 이상 증가
- 노무현 정부부터 윤석열 정부까지 정책사업 비중은 6.3%p 증가한 반면, 복지비 비중은 18.1%p 증가
 - 복지비는 한번 지출하고 나면 쉽게 줄이거나 없애지 못한다는 맥락에서 지방재정 건전성에 치명적



자료: 행정안전부 통합재정개요 각년도

주: 정부별 지방세입 비중은 해당 정부의 마지막 년도 실적

4. 지난 30년 재정분권 추진 결과

□ 정부별로 다양한 정책을 추진했음에도 차별성이 부족하고, 지방재정 악화는 막지 못함

● 세입분권 수준

- 지방세 비중이 가장 높은 정부는 윤석열 정부(24.2%), 가장 낮은 정부는 김대중 정부(21.0%)로, 35년간 지방세 비중은 3할의 벽을 넘지 못함
- 재정자립도는 김영삼 정부(63.2%)에서 윤석열 정부(49.6%)까지 13.6%p 감소
 - 이명박 정부 이후 단 한 번도 시계열 평균(54.6%) 회복하지 못함

● 세출분권 수준

- 재정자주도는 노무현 정부(79.6%)에서 윤석열 정부(66.5%)까지 13.1%p 하락
 - 박근혜 정부 이후 시계열 평균(72.6%)을 지속 하회
- 지방재정 부족액은 노무현 정부 평균 2.6조원 → 윤석열 정부 평균 16.8조원으로 급증
- 지방보조금은 이명박 정부(2009년)를 기점으로 지방교부세 규모 추월
 - 윤석열 정부 기준 지방세입 예산의 27.4% 차지(김영삼 정부 15.9% 대비 11.5%p 증가)

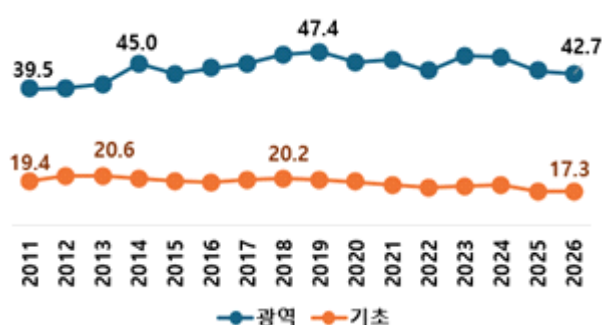
□ 재정분권과 균형발전의 혼재: 어느 쪽도 달성하지 못한 구조

- 역대 정부는 재정분권을 균형발전의 수단으로 활용, 자율·책임·효율과 형평·재분배 어느 목표도 온전히 달성하지 못함(김재훈, 2022; 이재원, 2025)
 - 세원이 풍부한 수도권·대도시 → 세입분권(직접적 세원 확보) 선호
 - 세원이 취약한 비수도권·농산어촌 → 교부세 확대(균형발전 기능) 선호
 - 이 구조적 갈등이 30년간 재정분권 논의를 복잡하게 만든 핵심 원인

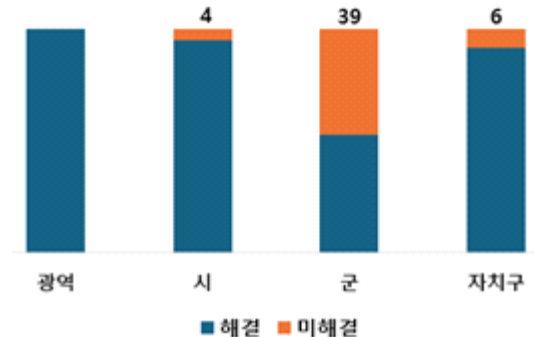
□ 차등분권을 하지 못했고, 무엇보다 광역과 기초간 불균형 심화

- 2025년 기준 중앙 조정재원(교부세 60조 385억원 + 보조금 84조 5,899억원 = 144조 6,284억원)이 지방세(115조 667억원)를 초과 → 구조적 재정종속성 심화
 - 최근 15년간 광역의 지방세 비중은 3.2%p 증가한 반면, 기초의 지방세 비중은 2.1%p 하락
 - 2025년 기준 82개 군 중 39개(47.6%)가 자체재원으로 인건비조차 미해결

<최근 10년간 광역과 기초 지방세 기여수준>



<지방세+세외수입으로 인건비 총당수준>



자료: 행정안전부 통합재정개요 각년도

주. 지방세 기여수준은 세입 총액에서 지방세입이 차지하는 비중

■ 참고문헌

- 박관규(2026). 「역대 정부의 재정분권 추진 경과와 미래방향」. 국민주권정부의 재정분권 추진방안 정책토론회 발제문. 한국지방재정학회·지방4대협의체 공동주최. 2026.3.17.
- 이상범(2026). 「이재명 정부의 재정분권 추진 방향과 과제」. 동 정책토론회 발제문. 2026.3.17.
- 손희준(2026). 좌장 발언 및 종합토론. 동 정책토론회. 2026.3.17.
- 손희준(2018). 역대 정부의 재정분권 국정과제. 지방소멸시대 지방재정 대응NARS간담회 자료집 재구성.
- 이재원(2025). 「국정과제와 지방재정: 재정분권 혁신의 실천력 확보를 위한 조건」. 한국지방재정학회 하계학술대회.
- 김재훈(2022). 「재정분권과 신화: 지방소비세 도입과 확대를 중심으로」. 한국지방재정논집27(2).
- 박근후 외(2019). 『재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정격차 해소방안』. 국회예산정책처.
- 정재진(2009). 『재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석』. 고려대학교 박사학위논문.
- 정재진(2022). 『도·시·군간 재정제도 실태 분석과 개선방안』. 수원시정연구원.
- 국무조정실(2026.1.16). 범정부 재정분권TF 출범, 제1차 회의 개최 보도자료.
- 범정부 재정분권TF(2026.3.19). 제4차 재정분권TF 회의 안건.
- NARS간담회(2024.1.24). 지방소멸시대의 지방재정 대응 자료집.
- 행정안전부. 지방자치단체 통합재정개요(각년도). 지방재정365.
- Kim, J. Lotz, J. & Blochliger, H. (2013). 「Measuring Fiscal Decentralization: Concepts and Policies」. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing.
- EAI분권화센터. (2006). 「국가-지방정부관계 재정립을 위한 헌법개정안 연구」.
- Ebel, R. D. and Yilmaz, S. (2002). "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization." Policy Research Working Paper 2809. World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division.
- OECD. (2022). Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. OECD Publishing.
- Journard, I. and Kongsrud, P. M. (2003). "Fiscal Relations across Government Levels." OECD Economics Department Working Papers, No. 375. OECD Publishing.
- de Mello, L. and Barenstein, M. (2001). "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis." IMF Working Paper, WP/01/71. International Monetary Fund.

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	2026.08.18.
제144호	안희자, 신한나	수원 로컬관광 가이드투어 활성화 방안	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