

# 지방재정 운영의 자율성 확보를 위한 정부 간 재정관계 재정립 방안의 모색

: 재정분권 추진에 따른 우리 지방재정의 변화를 중심으로

Exploring Ways to Reconfigure Intergovernmental Fiscal Relations to Secure  
Autonomy in Local Fiscal Operations

: Focusing on Changes in Local Finance Following Fiscal Decentralization

이 방 무\*·윤 태 섭\*\*

Bangmoo Lee·Taeseop Yoon

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의: 재정분권과 재정자율성
- III. 재정분권의 추진과 우리 지방재정의 변화
- IV. 지방재정 현황에서의 주요 쟁점사항 및 개선방안
- V. 결론

본 연구는 1단계(2019년) 및 2단계(2020년~2022년) 재정분권 시행 전후 지방재정 지표의 변화를 지방재정 365 자료를 토대로 기술적(descriptive)으로 분석하는 제도·분석적 접근을 취하였다. 정부는 국세의 지방세 이양과 지방소비세율 인상 등 세입확충을 통한 재정분권을 적극적으로 추진하였으나, 전체 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도는 오히려 하락하거나 정체되는 등 세입자율성은 크게 개선되지 못하였다. 세출 측면에서도 기초자치단체의 자체사업 비중은 30%대의 낮은 수준에 머물러 있는 반면, 국가 보조사업 중심의 사회복지비 비중은 급증하여 지방재정을 심각하게 압박하고 있다. 특히 2026년 기준으로 226개 기초자치단체 중 절반에 가까운 110개 지방자치단체가 지방세만으로는 공무원 인건비조차 충당하지 못하는 실정이며, 이는 지방자치단체가 스스로의 재원조달 능력에 비해 과도한 사무와 기능을 부여받고 있음을 보여준

\* 제1저자, 충북대학교 일반대학원 행정학과 박사과정

\*\* 교신저자, 충북대학교 사회과학대학 행정학과 부교수

논문 접수일: 2026. 8. 10. 심사기간: 2026. 8. 10. ~ 2026. 9. 11. 게재확정일: 2026. 9. 11.

다. 따라서 지방재정의 실질적 자율성을 회복하기 위해서는 단순한 재정규모의 양적 팽창이나 무조건적인 일괄적 권한이양 방식을 전면 수정해야 한다. 국가사무를 지방으로 이양할 때 해당 지방자치단체가 지방세로 이를 감당할 수 있는지 재원조달 능력을 면밀히 고려하는 원칙이 수립되어야 한다. 구체적으로는 기초자치단체가 감당할 수 있는 수준으로 행정·재정적 기준에 따라 사무를 시급히 재분류해야 하며, 특히 재정부담이 큰 사회복지 분야의 보편적 서비스나 법률에 의한 지출 등은 국가나 광역자치단체의 기능으로 상향 및 회수하여 역할을 재분배할 필요가 있다.

□ 주제어: 재정분권, 재정자율성, 사무 및 기능배분, 정부 간 관계

This study takes an institutional-analytical approach to descriptively analyze the changes in local fiscal indicators before and after the implementation of the first (2019) and second (2020–2022) phases of fiscal decentralization, based on data from Local Finance 365. Although the government has actively promoted revenue decentralization through quantitative expansion, such as transferring national taxes to local taxes and increasing local consumption tax rates, the fiscal independence and fiscal autonomy rates of local governments have stagnated or declined, failing to improve actual revenue autonomy. On the expenditure side, the proportion of autonomous projects in basic local governments remains low at the 30% level, while the proportion of mandatory social welfare expenditures centered on national subsidy projects has skyrocketed, severely pressuring local finances. Notably, as of 2026, 110 out of 226 basic local governments cannot even cover their public officials' personnel expenses with their own local tax revenues, indicating that local governments are burdened with excessive administrative functions compared to their financial procurement capabilities. Therefore, to restore substantive autonomy in local finance, the approach of merely expanding the fiscal scale quantitatively or uniformly transferring authority must be entirely revised. A principle must be established to carefully consider the financial capacity of local governments to cover the costs with local taxes when transferring national functions to them. Specifically, it is urgent to reclassify administrative functions based on administrative and financial criteria to a level that basic local governments can actually manage. In particular, universal services and statutory expenditures in the social welfare sector, which impose a heavy financial burden, should be reassigned to the upper-level government as functions of the central or regional governments to reallocate roles and simplify the financial structure.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Fiscal Autonomy, Allocation of Administrative Affairs, Intergovernmental Relations

## I. 서론

지방자치단체가 스스로 재정의사결정을 내리고 그 결과에 대해 책임을 지는 제도적 토대, 즉 재정자치와 재정분권은 지방분권이 실질적으로 작동하기 위한 핵심 축이라 할 수 있다. 이러한 재정자치·분권의 필요성은 지방분권 정책이 추진되는 과정에서 꾸준히 부각되어 왔으며, 정부 또한 지방자치단체의 자치 역량 강화를 위해 여러 제도적 장치를 마련해 온 바 있다.

이에 정부에서는 국세 대 지방세 비율이 오랫동안 8:2 수준에 고착되어 온 구조를 단기적으로는 7:3, 장기적으로는 6:4까지 개선함으로써 지방재정의 실질적 자립 기반을 강화하고자 1·2단계 재정분권 정책을 추진한 바 있다. 이 정책의 핵심 수단은 국가의 기능과 재원을 지방으로 대폭 이양하여 국세와 지방세의 비율 구조 자체를 조정하는 것이었으며, 성과를 조기에 가시화하기 위해 지방소비세율을 단계적으로 인상하는 방식이 활용되었다.

그 결과 지방자치단체 전반의 재정규모는 확대되었고 재정분권의 외형적 성과 또한 어느 정도 관찰되었다. 그럼에도 불구하고 다수의 지방자치단체는 여전히 재정운영상의 어려움을 호소하고 있는 것이 현실이다. 나아가 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충이 실제로는 수도권 지방자치단체의 재정력만을 강화시켜 국가균형발전을 저해하고 있다는 비판도 제기되고 있다(윤태섭, 2024). 이러한 비판이 나오는 배경에는, 지방소비세율 인상에 따른 지방세수 확충 정책이 애초 기대했던 만큼의 세입 증대 효과를 거두지 못하고 있다는 사정이 자리한다.

전국 243개 지방자치단체를 하나의 재정단위로 놓고 보면, 지방세 규모의 증가로 국세 대 지방세 비율은 형식적으로 조정될 수 있을지 몰라도, 지방소비세가 늘어난 만큼 내국세 수입은 그만큼 줄어들게 된다. 내국세를 재원으로 삼는 지방교부세 역시 그에 비례하여 축소되므로, 수도권 일부 지역을 제외한 대다수 지방자치단체에서는 지방소비세 증가분이 지방교부세 감소분에 의해 상쇄되는 결과가 나타난다.

이 때문에 지방교부세 감소로 인한 세입 축소를 보완하기 위해 지역상생발전기금, 지역소멸대응기금 등의 재원이 별도로 조성·배분되고 있으나, 이러한 조치는 오히려 지방자치단체의 국가·중앙행정기관에 대한 재정의존도를 심화시키는 결과로 이어지고 있다. 결국 지방재정의 문제는 재정 규모를 양적으로 얼마나 늘리느냐의 차원을 넘어, 지방자치단체가 자신의 살림을 실질적으로 자율 운영할 수 있는가 하는 재정자치권의 실질화 문제로 재조명될 필요가 있는 시점이다.

이러한 논의는 지방자치단체의 재정운영 자율성을 어떻게 보장할 것인가라는 권한 배분의 문제와 직결되며, 나아가 국가와 지방 간 행정적·재정적 권한을 어떻게 적절하게 나눌 것인가라는 보다 근본적인 물음과도 맞닿아 있다. 이에 본 연구는 지방자치단체의 재정운영 자율성

을 실질적으로 확보하기 위한 정부 간 행·재정관계 재정립 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## II. 이론적 논의: 재정분권과 재정자율성

### 1. 재정분권

분권이란 한 곳에 집중되어 있던 권한과 그에 수반하는 책임을 나누어 분산시키는 것을 뜻한다. 이러한 개념에 비추어 볼 때 지방분권은 국가에 집중된 권한을 지방자치단체와 공유하고, 그 권한의 행사를 지방자치단체 스스로 결정하도록 하는 것을 의미한다. 유사한 개념으로 자치분권이 있는데, 이는 국가와 지방자치단체 간 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 양자의 기능이 조화를 이루도록 한다는 점에서는 지방분권과 맥을 같이하지만(윤영진, 2016), 정책 결정과 집행 과정에 주민이 직접 참여하는 폭을 넓힌다는 점에서 지방분권과 구별된다.

나아가 국가와 지방자치단체가 어떤 권한을 나누어 갖는지에 따라 지방분권의 유형을 구분해 볼 수 있는데, 국가로부터 지방자치단체로 이전되는 책임과 권한의 성격에 따라 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권 등으로 나뉜다(최병호, 2007).

#### 1) 재정분권의 개념

재정분권은 국가와 지방자치단체 간 재정관계에서의 권한과 책임을 지방자치단체 쪽으로 옮기는 것을 말한다(윤영진, 2016). 이는 곧 지방자치단체가 갖는 재정상의 권한과 책임이 강화됨을 뜻하며, 재원 확보와 재정 운영을 지방자치단체 자신의 책임과 판단 아래 수행하게 됨을 의미한다(윤영진, 2007).

바꾸어 말하면 재정분권이란 지방자치단체가 필요한 재정자원을 자체적으로 조달하여 이를 스스로의 의사와 판단에 따라 주민에게 필요한 서비스에 투입하는 것을 가리킨다(임성일, 2019). 이런 맥락에서 재정분권 개념에는 재정에 관한 자율적 결정권과 자기책임성이 함께 담겨 있으며(윤영진, 2007), 지방자치단체가 존립하며 기능을 수행하는 데 필요한 물적 기반을 제공한다는 점에서 분권의 본질적 요소로 꼽힌다(최병호, 2007).

재정분권을 추진하는 데 있어 가장 핵심적인 과제는 국가가 세입과 세출에 관한 재정적 권한과 기능을 지방자치단체에 이양하는 일이다(하능식, 2017). 이러한 재정분권은 국가와 지

방자치단체 간 재정권한 배분에 그치지 않고, 지방자치단체가 국가의 간섭이나 통제 없이 권한을 얼마나 행사할 수 있는지를 보여주는 척도이기도 하다(임성일, 2019). 이에 따라 재정분권은 재원 확보의 자주성을 가리키는 세입분권과, 재정자원을 자율적으로 지출하는 세출분권의 두 축으로 나누어 살펴볼 수 있다.

## 2) 재정분권과 정부 간 관계

재정분권의 이론적 뿌리는 재정연방주의(Fiscal federalism)에 있으며, 그 내용은 아래와 같이 정리된다.

〈표 1〉 재정연방주의

| 구분       | 내용                                                                                                                                                                                                                 |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 개요       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1789년 미연방이 성립되는 시점부터 시작</li> <li>• 개별주가 재정운영에 있어 독립적인 권한을 행사</li> <li>• 헌법에 의해 연방정부에 위임되지 않거나 주정부가 행사하는 것을 금지하지 않은 모든 권한은 주 또는 주민에게 유보</li> </ul>                         |
| 연방정부-주정부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입측면: 주정부는 연방헌법에 의해 정해진 제약을 제외하고는 세원과 세율을 자유롭게 정할 수 있음</li> <li>• 세출측면: 국방, 연금, 건강보험과 같은 몇 가지를 제외하고는 대부분을 주정부가 담당</li> <li>• 예산구조의 형성을 포함한 전면적인 재정자율권을 주정부에 보장</li> </ul> |
| 주정부-지방정부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주정부는 주 경계 내의 지방정부를 조직할 수 있는 권한을 보유</li> <li>• 주정부 권한으로 지방정부는 주정부에 귀속</li> <li>• 지방정부는 주의 관련 법률이나 주법의 위임하에 주민들에 의해 비준된 조례에 의해 부여된 기능을 수행</li> </ul>                        |

출처: 저자작성

이러한 재정연방주의의 규범적 근거는 Oates(1972)의 분권화 정리(Decentralization theorem)와 Tiebout(1956)의 지방공공재 배분 모형에서 찾을 수 있다. Oates(1972)는 지역 간 주민선호가 이질적이고 외부성이 크지 않은 공공재의 경우, 중앙정부가 전국적으로 동일한 수준의 서비스를 획일적으로 공급하는 것보다 지방정부가 각 지역 주민의 선호에 맞추어 서비스 수준을 결정하는 것이 사회 전체의 후생을 증대시킨다고 보았다. 이는 지방분권이 단순한 권한 배분의 문제가 아니라 자원배분의 효율성 제고라는 경제적 근거를 지님을 뜻한다.

한편 Tiebout(1956)는 주민들이 자신의 선호에 부합하는 조세·편익 조합을 제공하는 지역으로 이주함으로써 지방공공재에 대한 선호를 표출한다는 ‘발로하는 투표(voting with feet)’

모형을 제시하였다. 이 모형에 따르면 지방정부가 스스로 세율과 서비스 수준을 결정할 수 있을 때에만 주민의 선호와 지방재정 운영 간의 연계가 성립하며, 이는 앞서 언급한 지방세 가격기능(지방이 맡은 기능의 재원은 원칙적으로 지방세로 충당해야 한다는 원리)의 이론적 토대가 된다. 즉, 지방정부가 독자적인 과세권과 지출권을 행사할 수 있어야 비로소 주민이 부담하는 세금과 그 대가로 제공받는 서비스 수준이 합리적으로 결부되며, 이것이 재정분권이 지향하는 자원배분의 효율성과 재정책임성의 핵심 기제이다.

이상의 두 이론을 종합하여, 본 연구는 지방세 가격기능이 실제로 작동하기 위해서는 Tiebout(1956)이 전제하는 자유로운 선택·이동 조건에 앞서 ‘사무(기능) 배분과 재원조달 능력 간의 정합성’이 먼저 충족되어야 한다는 입장을 취한다. 즉, 지방자치단체가 감당할 수 있는 재원규모를 초과하는 사무를 떠맡고 있는 상태에서는 과세권·지출권이 형식적으로 지방에 부여되어 있더라도 Oates(1972)와 Tiebout(1956)이 상정하는 효율적 자원배분과 재정책임성은 실현되기 어렵다. 뒤에서 살펴볼 것처럼 우리나라 기초자치단체의 상당수가 지방세만으로 인건비조차 충당하지 못하는 현실은 사무-재원 정합성이라는 전체 조건 자체가 무너져 있음을 보여주는 것으로 이해할 수 있다. 본 연구는 이러한 이론적 입장을 기반으로 하여 세입·세출 지표를 통해 사무-재원 간 정합성의 실태를 진단하고 개선방안을 도출하고자 한다.

다음으로 살펴볼 것은 정부 간 재정관계의 설정과 기능 배분이다. 정부 간 기능배분이라는 개념은 행정분권과 맞닿아 있는 것으로, 민주주의 실현이라는 정치적 가치뿐 아니라 주민이 필요로 하는 행정수요를 가장 합리적이고 효과적으로 충족시키는 데 중점을 둔다(윤태섭, 2023). 국가와 지방 간 기능배분은 결국 주민을 위해 지방이 어떤 기능을 맡아야 하며 어떤 서비스를 제공할 수 있는가에 대한 답이라 할 수 있다.

정부 간 재정관계를 설정하려면 먼저 기능배분의 기준부터 마련되어야 한다. 이때 국가적 성격이 강한 기능과 지방적 성격이 두드러지는 기능을 가려내는 일이 중요하며, 그 구분 기준으로는 ① 업무를 전국적으로 통일해야 하는지 아니면 지역 특수성을 반영해야 하는지를 따지는 획일성 기준, ② 기획 성격이 강한지 집행 성격이 강한지를 가르는 업무 성질 기준, ③ 전문성 필요 여부 및 행정효과의 직접·간접성을 구분하는 효과성 기준, ④ 규모의 경제나 현지 비용 절감 여부를 따지는 비용 기준, ⑤ 원격 처리가 가능한지 근접성이 요구되는지를 보는 접근성 기준을 들 수 있다.

기능배분이 정해진 다음에는 이에 상응하는 재정관계를 설정해야 한다. 이때 가장 기본이 되는 원리가 바로 지방세 가격 기능, 즉 지방이 맡은 기능의 재원은 원칙적으로 지방세로 충당해야 한다는 원칙이다. 다만 지방세만으로 재원을 감당하기 어려운 경우가 많으므로 국가의 재정지원이 불가피하며, 이는 투명한 재원배분 규정, 즉 지방재정조정제도를 통해 해결되어야 한다.

## 2. 재정자율성

재정자율성이란 지방자치단체가 세입·세출에 관한 권한을 얼마나 자율적으로 행사할 수 있는지를 나타내는 개념이다. 이는 권한의 배분 정도뿐 아니라 국가의 간섭과 통제로부터 얼마나 자유롭게 권한을 행사할 수 있는가를 함께 담고 있다.

재정자율성은 재원 확보의 자율성을 뜻하는 세입 측면과, 재정자원의 자율적 지출을 뜻하는 세출 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 세입 측면의 자율성은 지방자치단체가 자체적으로 재원을 마련할 수 있는 능력을 가리키며, 흔히 전체 재원 중 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중으로 산출된다(라휘문, 2020). 다만 이러한 양적 지표 외에도 자체재원 조달 방식 자체에 대한 자율성, 즉 과세자주권·자율적 요금결정권·기채자주권과 같은 질적 요소 또한 중요하다. 이 가운데 과세자주권은 지방자치단체가 세목·세율 등을 스스로 정할 수 있는 권한을 의미하며, 진정한 지방세란 과세표준과 세율을 자율적으로 정하고 스스로 징수하여 그 세수가 온전히 해당 지방자치단체에 귀속되는 조세를 뜻한다. 자율적 요금결정권은 세외수입의 주요 원천인 공공요금을 자체적으로 결정할 수 있는 권한을 말한다(윤태섭, 2024). 결국 세입자율성은 자체재원이 전체 세입에서 차지하는 비중과, 그 자체재원 조달을 얼마나 자율적으로 결정할 수 있는지가 함께 좌우한다.

둘째, 세출 측면의 자율성은 국가-지방 간 재정관계에서 지방자치단체가 실질적으로 지출하는 재원의 비율을 뜻한다. 이는 형식적 측면(자체재원으로 충당하는 재원 비중)과 실질적 측면(자체재원만으로는 재정수요를 감당하기 어려워 의존재원까지 포함하는 관점)으로 나눌 수 있는데, 예산 편성·집행·관리 및 회계처리 등에서의 자율성을 뜻하는 실질적 측면이 특히 중요한 의미를 갖는다.

## 3. 선행연구 검토

재정분권과 지방재정 자율성에 관한 선행연구는 크게 세 갈래로 축적되어 왔다.

첫째, 재정분권 정책의 성과와 한계를 진단한 연구이다. 윤태섭(2024)은 1·2단계 재정분권 추진정책을 중심으로 세입·세출 지표의 변화를 검토하여 세입분권 효과가 제한적이었음을 지적하였으며, 하능식·이선영(2016)과 하능식(2017)은 국제 비교를 통해 우리나라 재정분권 수준을 평가하고 정책적 시사점을 도출한 바 있다. 최근에는 조직·단체장의 인식을 중심으로 재정자율성 자체를 다차원적으로 측정하려는 시도(조창덕·김윤지, 2023)와, OECD 국가 지역 단위 패널자료를 이용해 세입분권이 오히려 지역 내 소득재분배 기능을 약화시킬 수 있음을

실증한 해외 연구(Petrovito, Pozzolo, Resce, & Scialà, 2023)도 제시되어, 재정분권의 효과를 다각도로 검증하려는 흐름이 이어지고 있다.

둘째, 지방재정조정제도와 재정지출 여건에 초점을 둔 연구이다. 김성주·윤태섭(2019)은 재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안을 모색하였고, 윤태섭(2023)은 지방자치단체 재정여건을 반영한 재정지출 수준의 적정성을 논의하였다. 아울러 한재명(2023)은 국고보조사업의 국고보조율 및 재원분담 관리제도의 개선방안을 제시하였으며, 한국지방세연구원(2023)은 지방소비세 배분체계의 개편 필요성과 방향을 검토하여 세입측 재정조정 수단의 구조적 한계를 지적한 바 있다.

셋째, 국가-지방 간 사무(기능) 배분과 복지재정 관계 재편을 다룬 연구이다. 이재원(2011)은 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제를 제시하였으며, 최병호(2007)는 재정분권과 지방재정의 적정구조라는 관점에서 기능배분의 원리를 정리하였다. 국회예산정책처(2021) 역시 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업을 분석하여, 중앙-지방 간 재정 배분 및 사업 조정 원칙이 불명확하다는 점을 지적함으로써 사무(기능) 배분 문제의 실증적 근거를 보탬다.

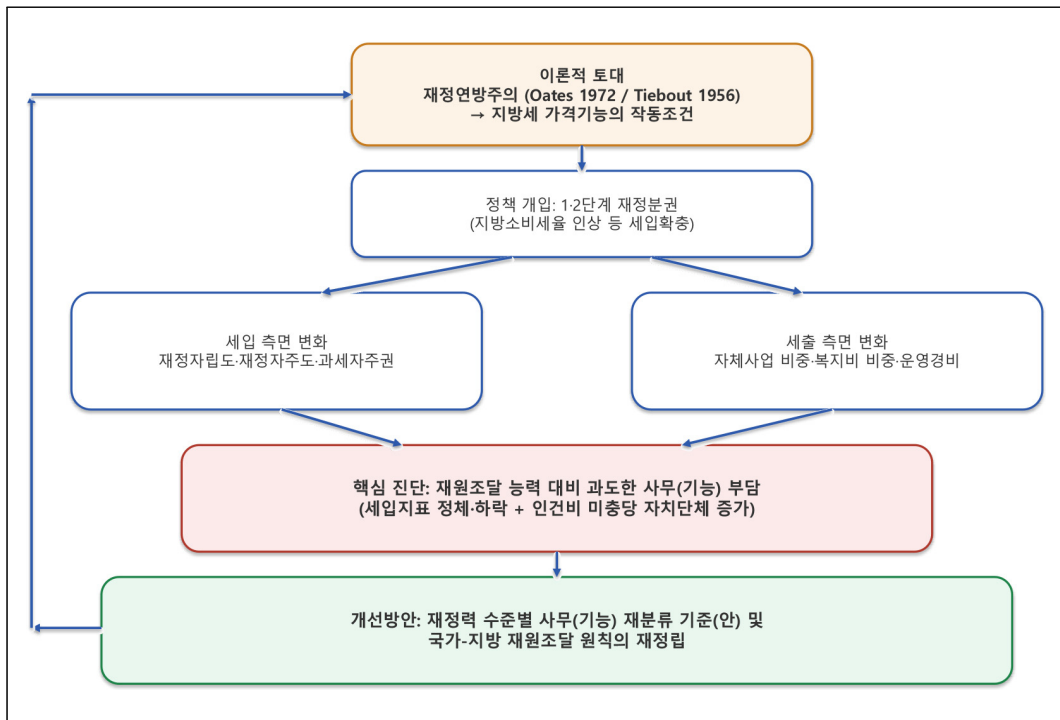
이러한 선행연구들은 재정분권 정책의 성과를 세입·세출 지표를 통해 진단하거나, 재정조정제도·복지재정 개편이라는 개별 제도 차원의 개선방안을 제시하는 데 주로 집중되어 왔다. 그러나 재정자립도·재정자주도와 같은 세입지표의 정체·하락이라는 현상과, 기초자치단체의 운영경비(인건비) 충당 불능이라는 조직 존립의 문제를 하나의 인과 사슬—즉 “재원조달 능력 대비 과도한 사무(기능) 부담”—로 연결하여 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구는 인건비 미충당 지방자치단체 현황(〈표 8〉)을 재정력 취약성의 조작적 지표로 활용함으로써, 세입분권의 정체와 세출측 사무 부담 간의 구조적 불일치를 실증적으로 드러내고, 이를 근거로 사무 재분류의 구체적 기준을 제시한다는 점에서 선행연구와 차별화된다. 특히 해외 실증 연구(Petrovito, Pozzolo, Resce, & Scialà, 2023) 역시 세입분권이 지역 간 소득재분배 기능에 미치는 거시적 효과를 다루었을 뿐, 개별 기초자치단체 수준에서 세입분권의 정체가 조직 운영(인건비 충당) 자체를 위협하는 미시적 인과 경로까지는 규명하지 않았다. 즉 국내외 선행연구를 종합하더라도, 세입지표의 정체·하락과 조직 존립 위기를 연결하는 실증적 분석은 여전히 공백으로 남아 있다.

아울러 본 연구의 IV장에서 제시하는 〈표 11〉 재정력 수준별 사무(기능) 조정 기준(안)은 사무배분 원칙을 정성적으로 제안하는 데 그친 기존연구(이재원, 2011; 최병호, 2007)와 달리 재정자립도·인건비 충당률 등 계량화된 재정력 구간별로 이양·회수 대상 사무를 구체적으로 매칭하는 조작적 대안이라는 점에서, 선행연구들이 제시한 대안과 구별되는 새로운 접근이라 할 수 있다.

#### 4. 연구의 분석틀

본 연구는 재정연방주의 이론(Oates, 1972; Tiebout, 1956)에서 도출한 지방세 가격기능의 작동조건을 이론적 출발점으로 삼아 1·2단계 재정분권이라는 정책개입이 세입·세출 양 측면의 지표 변화로 이어지는 과정을 추적하고, 이를 ‘재원조달 능력 대비 과도한 사무(기능) 부담’이라는 핵심진단으로 수렴시킨 후 재정력 수준별 사무 재분류라는 개선방안을 도출하는 순서로 논의를 전개하고자 한다. 아울러 개선방안이 다시 이론적 출발점(사무·재원 정합성)으로 환류하는 논리 구조를 취함으로써, 논문 전체를 관통하는 분석틀을 파악하기 쉽도록 하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



### Ⅲ. 재정분권의 추진과 우리 지방재정의 변화

#### 1. 이론적 측면에서의 정부 간 재정관계의 변화

##### 1) 재정분권 확대와 정부 간 재정관계의 변화

재정분권이란 국가로부터 세입·세출에 관한 재정적 권한을 넘겨받아 지방자치단체가 스스로의 책임 아래 공공서비스를 공급하고 자원을 배분하는 것을 뜻한다. 이를 통해 지방자치단체는 지역마다 다른 주민의 선호와 여건을 반영한 차별화된 서비스를 제공할 수 있게 되어 주민 만족도 제고로 이어진다(최병호, 2007).

재정분권이 확대된다는 것은 곧 지방자치단체의 세입·세출 권한이 넓어짐을 뜻하며, 특히 공공부문의 지출 책임이 주민과 가까운 지방자치단체로 옮겨감에 따라 지방자치단체와 주민(납세자) 간의 연계가 강화되고 정책 결정의 책임성 또한 높아진다(최병호, 2007).

다만 재정분권 확대는 지방자치단체의 재정규모 확대와 더불어 국가재정-지방재정 간 역학관계의 변화를 동반한다. 동시에 지방자치단체 간 재정불균형이 심화되어 재정갈등으로 이어지기도 한다. 즉, 재정분권 확대는 재정규모의 확대와 재정불균형의 심화를 함께 초래할 수 있으며, 이를 해소하기 위한 재정조정제도의 역할이 요구된다.

재정분권 확대에 따른 정부 간 재정관계의 변화는 다음 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지방재정 총량이 늘어난다. 국가의 세입권한이 지방으로 넘어가면서 지방세 순증 효과가 나타나 지방자치단체의 재정규모가 커진다. 둘째, 국세와 지방세의 상대적 비중이 달라진다. 국세가 지방세로 이양되면 국세수입은 줄고 지방세수입은 늘어 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 커진다. 셋째, 조세제도와 이전재원 제도 간의 역학관계와 역할이 바뀐다. 국세 일부가 지방세로 넘어가면 지방세수는 늘어나지만 국가가 이전재원으로 쓸 수 있는 재원은 줄어들어, 두 제도 간 관계와 역할 자체가 재편된다. 넷째, 지방자치단체 간 재정력 격차가 변화한다. 세입분권으로 지방재정 총량은 늘어나지만, 이것이 개별 지방자치단체별로 나뉘는 과정에서 상대적 재정력 격차가 발생하게 된다(윤태섭, 2023).

##### 2) 조세제도와 이전재원 제도 간 관계변화

재정분권 확대가 가져오는 국가-지방 간 역학관계의 변화는 정부 간 재정관계 및 재원배분 논의로 직결된다(윤태섭, 2023). 이는 조세제도와 이전재원 제도 간 역할 변화가 재정분권 확대 시 재원배분 논의에서 핵심적인 위치를 차지하기 때문이다.

일반적으로 국가-지방 간 자원배분은 조세제도와 이전재원 제도라는 두 축을 중심으로 이루어지며, 국가에 따라 조세제도 중심으로 정부 간 재정관계를 구성하는 경우와 이전재원 중심으로 구성하는 경우로 나뉜다(임성일, 2019). 예컨대 지방정부가 소득세를 주도하는 스웨덴·노르웨이는 전자에 해당하고, 단일한 지방세만 운영하는 영국은 후자에 해당한다. 대다수 국가는 이 두 방식을 일정한 수준에서 혼합하여 국가-지방 간 재정관계를 구성하고 있다.

이러한 재정관계의 기본 골격과 운영방식은 각국의 역사·정치·경제·사회적 여건이 만들어 낸 산물이므로 어느 하나가 제도적으로 우월하다고 단정하기 어렵다. 이에 각국은 시대와 환경 변화에 맞추어 자국에 적합한 조세제도·이전재원 제도의 조합을 유연하게 모색하며 두 제도 간 연계를 최대화하려 노력하고 있다.

재정분권 가운데 세입분권의 확대는 곧 국세의 지방세 이양을 뜻하며, 이는 지방세의 양적 확충뿐 아니라 국세-지방세 간 역학관계와 비중의 변화를 동반한다. 이에 따라 재정분권을 확대함에 있어 국가-지방 간 자원배분을 어느 선까지 밀고 나갈 것인지에 대한 심도 있는 논의가 요구된다. 여기서 자주 제기되는 고전적 쟁점이 재정자율성 제고와 지역 간 재정력 격차 심화 사이의 충돌이다(윤태섭, 2023). 즉, 재정분권이 확대되면 세입·세출 권한이 국가에서 지방으로 넘어가 지방재정의 양적 확충과 재정운영의 자율성이 동시에 높아지게 된다.

그러나 문제는 이러한 양적 확충이 지방자치단체마다 고르게 이루어지지 않는다는 데 있다. 세원이 풍부한 지방자치단체는 재정분권에 따른 자원 확충과 재정자율성을 온전히 누리는 반면, 세원이 빈약한 지방자치단체는 오히려 재정력이 약화되는 역설적 결과를 맞아 지방자치단체 간 재정불균형이 심화된다.

## 2. 실제 우리 지방재정의 변화

본 연구는 1·2단계 재정분권 시행 전후의 세입·세출 지표변화를 시계열로 비교·분석하는 제도분석 연구로서, 수도권-비수도권 간 계량적 비교분석이나 회귀분석 등을 통한 정책효과와 통계적 인과추정은 수행하지 아니하였다. 이는 재정분권 시행과 동시기에 지방소비세율 인상, 코로나19에 따른 지방세입 변동, 지방교부세 법정률 조정 등 다수의 정책적·외생적 요인이 중첩적으로 작용하여 순수한 정책효과만을 분리해내기 어려운 현실적 제약이 있기 때문이다.

이에 본 연구는 재정분권 추진 이후(1단계: 2020년, 2단계: 2022년 기준)의 주요 세입·세출 지표 추이를 기술적으로 비교·분석하는 방식을 택하였으며, 이러한 방법론적 한계를 감안하여 이하 지표 해석에 있어서 인과관계의 확정적 설명을 지양하고 지표 변화의 개연성과 구조적 함의를 중심으로 논의를 전개하려 한다. 재정분권 추진에 따른 지방재정의 실제 변화는 앞서 논의한 대로 세입 측면과 세출 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

## 1) 세입측면

세입 측면의 변화는 재정자립도, 재정자주도, 과세자주권을 통해 확인할 수 있다.

### (1) 재정자립도

재정자립도는 일반회계 중 지방세와 세외수입이 차지하는 비중으로 산출되는, 지방자치단체의 자체 재원 충당능력을 나타내는 세입 지표이다. 수치가 높을수록 해당 지방자치단체의 세입 징수기반이 양호함을 뜻한다(윤태섭, 2024). 우리나라는 지방세에 탄력세율이 적용되어 지방자치단체의 징세 노력에 따라 세수가 달라질 수 있으므로, 재정자립도는 개별 지방자치단체의 세입여건을 가늠하는 지표로 활용된다.

산출 방식상 재정자립도는 총 세입 대비 자체재원의 비율이므로, 자체재원이 늘더라도 의존재원이 그보다 빠르게 늘면 오히려 하락할 수 있다. 즉 국가에 대한 재원의존도의 정도에 따라 재정자립도 수치가 달라진다.

이런 이유로 재정자립도·재정자주도와 같은 총세입규모 대비 비율 지표만으로는 세입분권의 실질적 효과 유무를 판단하는 데 한계가 있으며, 본 연구는 이러한 지표상 한계를 고려하여 이후 논의에서 지표 하락을 세입분권 효과의 완전한 부재로 단정하지 않고 지표 특성에 기인한 해석 가능성을 함께 제시하고자 한다.

〈표 2〉 지방자치단체 재정자립도 추이

| 구분  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전국  | 47.2% | 46.8% | 44.9% | 45.2% | 43.6% | 45.3% | 45.0% | 43.3% | 43.2% | 42.4% |
| 특별시 | 81.3% | 80.6% | 78.4% | 77.9% | 77.3% | 78.1% | 77.0% | 76.3% | 75.4% | 75.5% |
| 광역시 | 50.9% | 49.2% | 46.4% | 44.5% | 42.0% | 44.1% | 43.7% | 41.7% | 40.3% | 38.6% |
| 도   | 33.7% | 34.2% | 33.0% | 36.0% | 33.3% | 37.5% | 36.7% | 33.7% | 33.8% | 32.3% |
| 시   | 33.3% | 32.3% | 31.0% | 29.1% | 27.8% | 27.9% | 28.2% | 26.8% | 26.7% | 26.6% |
| 군   | 12.3% | 12.2% | 11.6% | 12.5% | 11.7% | 11.6% | 11.8% | 12.2% | 12.3% | 11.7% |
| 자치구 | 25.9% | 24.7% | 23.8% | 23.8% | 24.0% | 23.9% | 24.2% | 22.1% | 21.8% | 21.3% |

주 1: 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도

주 2: 일반회계, 당초예산 기준이며, 전국평균은 순계예산 기준, 자치단체별 평균은 총계예산 기준

출처: 지방재정365

〈표 2〉에서 보듯 국세의 지방세 이양 등 지속적인 세입분권 노력에도 불구하고 재정자립도 추이에는 뚜렷한 개선이 나타나지 않고 있다. 유형별로 보면 전국평균은 2017년 이후 큰 변동 없이 유지되고 있고, 도와 군은 소폭 상승한 반면 특별·광역시, 시·자치구는 오히려 하락하는

모습을 보인다. 다만, 재정자립도는 총세입규모 대비 자체재원의 비율로 산출되는 지표이므로, 세입분권을 통해 자체재원(지방세) 규모 자체는 늘었다 하더라도 지방교부세 등 의존재원이 그 보다 더 빠르게 증가했다면 지표상으로는 오히려 하락하거나 정체된 것처럼 나타날 수 있다. 따라서 위와 같은 지표상 정체·하락 양상만으로 세입분권 정책의 실질적 효과가 없었다고 단정하기는 어려우며, 이는 세입분권으로 확충된 자체재원의 증가분이 총세입 규모 대비 비율이라는 지표의 특성상 온전히 반영되지 못했을 가능성을 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다.

## (2) 재정자주도

재정자주도는 일반회계 중 자체재원(지방세+세외수입)에 지방교부세를 더한 일반재원(자주재원)이 차지하는 비중으로, 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 있는 재원 능력을 나타낸다(윤태섭, 2024). 이는 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 재원 규모가 전체 세입에서 차지하는 비율이므로, 국가의 통제나 규제 없이 활용 가능한 재원 비율, 즉 세출자율성을 세입 구조 측면에서 보여주는 지표이기도 하다.

재정자주도는 산식이 단순하고 의미가 분명하다는 장점이 있는데, 이는 지방교부세가 산식에 포함되기 때문이다. 지방교부세는 이전재원이지만 국가의 재량이 아닌 객관적 공식에 따라 배분되고, 재원의 일정 비율이 법률로 규정되어 있어 매년 안정적으로 확보될 수 있다는 특징을 지닌다.

산출 방식상 재정자주도는 총 세입 대비 자주재원(자체재원+지방교부세)의 비율이므로 재정자립도보다 높게 나타나는 경향이 있다(윤태섭, 2023). 아래 표는 2017년 이후 유형별 재정자주도 추이를 보여준다. 특별시가 가장 높은 수준을, 기초자치단체 중에서는 군이 비교적 높은 수준을 나타낸다. 군 유형은 재정자립도는 낮지만 지방교부세 의존도가 높아 재정자주도가 상대적으로 높게 나타난다.

〈표 3〉 지방자치단체 재정자주도 추이

| 구분  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전국  | 68.4% | 68.7% | 67.8% | 68.7% | 65.7% | 68.8% | 69.0% | 65.7% | 65.0% | 64.1% |
| 특별시 | 82.0% | 81.3% | 79.2% | 78.7% | 77.9% | 78.8% | 77.6% | 76.8% | 75.7% | 75.6% |
| 광역시 | 63.2% | 61.9% | 61.3% | 59.0% | 55.6% | 58.7% | 58.7% | 56.0% | 54.5% | 53.3% |
| 도   | 44.5% | 45.3% | 44.9% | 47.2% | 43.3% | 48.2% | 48.6% | 44.1% | 43.7% | 42.0% |
| 시   | 61.3% | 60.8% | 59.1% | 59.4% | 56.4% | 58.5% | 58.0% | 55.2% | 54.6% | 54.3% |
| 군   | 57.7% | 58.9% | 58.7% | 60.1% | 55.7% | 59.9% | 60.2% | 57.4% | 57.3% | 56.5% |
| 자치구 | 43.9% | 41.5% | 40.0% | 40.3% | 40.3% | 40.8% | 40.3% | 37.0% | 36.5% | 36.1% |

주 1: 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자주도

주 2: 일반회계, 당초예산 기준이며, 전국평균은 순계예산 기준, 자치단체별 평균은 총계예산 기준

출처: 지방재정365

재정자주도 역시 재정자립도와 마찬가지로 2017년 이후 대부분 유형에서 하락하는 추이를 보인다. 그러나 재정자주도 역시 총세입 규모를 분모로 하는 비율 지표라는 점에서 재정자립도와 동일한 해석상의 한계를 지닌다. 즉, 자체재원과 지방교부세를 합한 자주재원의 절대 규모가 확대되었더라도, 국고보조사업 등 의존재원의 증가 속도가 이를 상회하면 비율은 하락할 수 있다. 따라서 이러한 하락 추이는 세입분권 정책의 실패를 곧바로 의미한다기보다, 세출 즉, 의존재원(특히 사회복지분야 국고보조사업)의 팽창속도가 세입분권을 통한 자주재원 확충 속도를 앞지르고 있음을 함께 시사하는 것으로 해석하는 것이 보다 타당하다.

### (3) 1인당 지방세 규모

앞서 살펴본 재정자립도와 재정자주도는 모두 총세입을 분모로 하는 비율 지표라는 공통적 한계를 지닌다. 이러한 비율지표는 지방세의 절대적 규모가 실제로 확충되었는지 여부와 무관하게, 국고보조사업 등 의존재원이 지방세보다 더 빠르게 증가하기만 해도 하락하거나 정체된 것으로 나타날 수 있다. 따라서 재정자립도·재정자주도의 정체·하락이 지방세 확충 자체의 실패에 기인한 것인지, 아니면 비율지표 특유의 분모 효과에 기인한 것인지를 판별하기 위해서는 지방세의 절대적 조달 규모를 별도로 살펴볼 필요가 있다. 이에 인구 규모의 차이를 통제한 1인당 지방세 규모를 보완지표로 활용하여, 비율 지표 이면에 있는 지방세 확충의 실질적 추이를 함께 확인하고자 한다.

〈표 4〉 지방자치단체 1인당 지방세 규모 추이

(단위: 천원)

| 구분  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전국  | 1,377 | 1,505 | 1,579 | 1,754 | 1,787 | 2,101 | 2,241 | 2,157 | 2,247 | 2,309 |
| 특별시 | 1,466 | 1,625 | 1,697 | 1,864 | 1,902 | 2,237 | 2,433 | 2,404 | 2,481 | 2,630 |
| 광역시 | 1,069 | 1,149 | 1,171 | 1,249 | 1,279 | 1,479 | 1,575 | 1,511 | 1,549 | 1,568 |
| 도   | 712   | 781   | 819   | 979   | 985   | 1,222 | 1,250 | 1,195 | 1,264 | 1,258 |
| 시   | 622   | 684   | 729   | 743   | 744   | 834   | 917   | 881   | 918   | 972   |
| 군   | 521   | 565   | 595   | 732   | 742   | 826   | 912   | 919   | 938   | 960   |
| 자치구 | 217   | 233   | 259   | 299   | 331   | 378   | 419   | 387   | 404   | 419   |

주: 일반회계, 당초예산 기준이며, 전국평균은 순계예산 기준, 자치단체별 평균은 총계예산 기준  
출처: 지방재정365

〈표 4〉에서 보듯이 1인당 지방세 규모는 모든 유형에서 2017년 이후 지속적으로 증가하였다. 이는 앞서 확인한 재정자립도·재정자주도의 정체·하락이 지방세 절대규모의 정체에서 비

못된 것이 아니라, 총세입(의존재원 포함) 증가 속도가 지방세 증가 속도를 상회한 데 따른 비율지표상의 결과임을 실증적으로 뒷받침한다. 다만 유형별로는 특별시의 1인당 지방세가 2026년 당초예산 기준 2,630천원인 반면 자치구는 419천원에 불과하여 증가율 측면에서는 자치구·군 등 재정취약 유형의 상승폭이 상대적으로 컸음에도 절대 금액의 격차는 2017년 1,249천원에서 2026년 2,211천원으로 오히려 확대되었다. 이는 재정분권을 통한 지방세 확충 효과가 지역 간에 고르게 배분되지 못하고 있음을 보여주며, 서론에서 지적한 수도권 편중 문제(윤태섭, 2024)와 궤를 같이하는 결과라 할 수 있다.

#### (4) 과세자주권

과세자주권은 세목·과표·세율·감면에 대한 결정 권한으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 세목결정권은 헌법 제59조의 조세법률주의 원칙에 따라 원칙적으로 국가에 귀속되나, 예외적으로 지역자원시설세에 한해 지방자치단체에 세목선택권이 부여되어 있다.

다음으로 세율결정권 역시 원칙적으로는 국가가 법률로 정하도록 되어 있으나, 표준세율·제한세율 제도에 따라 지방자치단체가 조례로 세율을 조정할 수 있는 권한, 즉 탄력세율 제도가 예외적으로 허용되고 있다. 우리나라에 적용되는 지방세 탄력세율 범위는 아래 표와 같다.

〈표 5〉 지방세 탄력세율 적용범위

| 세목구분     |       | 적용범위      | 세목구분      |        | 적용범위            |
|----------|-------|-----------|-----------|--------|-----------------|
| 취득세      |       | ±50%      | 지방소득세     |        | ±50%            |
| 주민세      | 법인균등분 | ±50%      | 재산세       |        | ±50%            |
|          | 개인균등분 | 1만원 이내    | 재산세 도시지역분 |        | 0.23% 이내(0.14%) |
|          | 종업원분  | 0.5% 이하   | 지역자원      | 특정부동산분 | ±50%            |
|          | 재산분   | 250원/㎡ 이하 | 시설세       | 특정자원분  | ±50%            |
| 지방교육세    |       | ±50%      | 등록면허세 부동산 |        | ±50%            |
| 자동차세 소유분 |       | ±50%      |           |        |                 |

출처: 정지선, 2021

## 2) 세출측면

세출 측면의 변화는 자체사업 비중, 사회복지비 비중, 운영경비 충당정도로 살펴볼 수 있다.

### (1) 자체사업 비중

지방자치단체의 정책사업은 국고보조·시도비보조·기금 등을 재원으로 하는 보조사업과, 지방자치단체가 자율적으로 편성·집행하는 자체사업으로 구분된다. 자체사업비중은 총세출 중 자체사업 예산이 차지하는 비율로서 세출자율성의 대리지표로 활용되고 있으나, 법정·의무지출까지 포함하고 있어 자율성을 온전히 반영하지 못한다는 한계가 있다(윤태섭, 2024).

〈표 6〉 지방자치단체 자체사업 비중 추이

| 구분  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전국  | 38.5% | 38.7% | 38.0% | 38.1% | 36.3% | 37.4% | 37.8% | 35.8% | 35.0% | 33.8% |
| 특별시 | 54.2% | 53.0% | 50.6% | 50.5% | 49.7% | 49.8% | 50.2% | 50.2% | 49.3% | 48.3% |
| 광역시 | 42.5% | 42.2% | 41.0% | 39.3% | 37.9% | 39.4% | 40.0% | 37.0% | 36.0% | 34.9% |
| 도   | 32.7% | 33.9% | 32.6% | 35.4% | 32.2% | 35.5% | 35.1% | 32.9% | 32.5% | 29.8% |
| 시   | 32.4% | 33.3% | 32.0% | 31.0% | 29.3% | 29.8% | 30.3% | 28.8% | 28.4% | 28.0% |
| 군   | 28.7% | 30.0% | 30.4% | 30.0% | 27.4% | 29.3% | 30.5% | 28.3% | 28.7% | 28.1% |
| 자치구 | 18.0% | 17.9% | 17.2% | 17.4% | 17.3% | 18.1% | 18.3% | 16.9% | 16.4% | 15.8% |

주: 일반회계, 당초예산 기준이며, 전국평균은 순계예산 기준, 자치단체별 평균은 총계예산 기준  
출처: 지방재정365

자체사업비중은 2023년까지는 다소 증가세를 보이다가 2024년 이후 뚜렷한 하락세로 전환되었다. 유형별로는 특별시·광역시가 상대적으로 높은 수준을 유지하는 반면, 자치구는 가장 낮은 수준에 머물러 있다(윤태섭, 2024).

### (2) 사회복지비 비중

사회복지비는 지방재정을 압박하는 핵심요인으로 지목되어 왔다(라휘문, 2020). 국고보조사업 형태로 편성되는 경우가 많고 의무성 지출의 성격이 강하며, 기초연금·기초생활보장급여 등은 지방자치단체가 법률에 따라 일정 비율을 의무적으로 부담해야 한다.

〈표 7〉 지방자치단체 사회복지비 비중 추이

| 구분  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전국  | 25.6% | 27.1% | 28.6% | 29.7% | 30.6% | 30.5% | 31.5% | 35.0% | 35.6% | 36.4% |
| 특별시 | 31.9% | 31.8% | 33.5% | 35.8% | 36.1% | 36.1% | 36.1% | 40.5% | 40.4% | 40.1% |
| 광역시 | 31.3% | 33.3% | 35.4% | 36.0% | 37.0% | 37.2% | 39.2% | 45.2% | 45.2% | 46.1% |
| 도   | 33.3% | 35.4% | 37.3% | 38.6% | 37.7% | 37.0% | 38.8% | 39.1% | 38.9% | 40.0% |
| 시   | 26.4% | 28.2% | 29.9% | 30.8% | 32.1% | 32.3% | 33.4% | 40.3% | 40.3% | 41.3% |
| 군   | 18.8% | 19.8% | 20.7% | 21.5% | 21.9% | 21.4% | 21.6% | 24.9% | 25.3% | 25.4% |
| 자치구 | 51.9% | 53.0% | 54.8% | 55.7% | 56.3% | 56.0% | 57.5% | 61.5% | 62.2% | 62.8% |

주: 일반회계, 당초예산 기준이며, 전국평균은 순계예산 기준, 자치단체별 평균은 총계예산 기준

출처: 지방재정365

사회복지비비중은 2017년 25.6%에서 2026년 36.4%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이며, 특히 자치구의 경우 2026년 기준 50%를 상회하여 전체 세출의 절반 이상이 사회복지비로 지출되는 것으로 나타났다. 반면 군의 경우 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있다.

### (3) 운영경비 충당정도

조직이론의 관점에서 볼 때, 자체수입만으로 조직 운영에 필요한 최소 경비(인건비)조차 충당하지 못하는 조직은 자립적 존립 기반을 갖추지 못한 것으로 평가된다(윤태섭, 2024). 이러한 관점을 지방자치단체에 적용하여 지방세만으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체 현황을 살펴본 것이 아래 표이다.

〈표 8〉 인건비 미충당 지방자치단체 현황

| 구분             | 전국  | 특별·광역시·도 | 시  | 군  | 자치구 |
|----------------|-----|----------|----|----|-----|
| 자체재원 기준<br>미충당 | 52  | 0        | 3  | 43 | 6   |
| 지방세 기준<br>미충당  | 110 | 0        | 17 | 69 | 24  |

주: 일반회계, 당초예산 기준

출처: 지방재정365

〈표 9〉 지방자치단체 인건비 비중(2026년 예산기준)

(단위: 백만원, %)

| 구분  | 예산액<br>(A)  | 자체재원<br>(B) | 지방세<br>(C)  | 인건비<br>(D) | 인건비 비율(%)    |               |              |
|-----|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|---------------|--------------|
|     |             |             |             |            | 예산액<br>(D/A) | 자체재원<br>(D/B) | 지방세<br>(D/C) |
| 전국  | 417,556,886 | 133,575,814 | 118,015,132 | 26,968,684 | 6.46         | 20.19         | 22.85        |
| 특별시 | 36,978,665  | 26,491,972  | 24,462,319  | 919,470    | 2.49         | 3.47          | 3.76         |
| 광역시 | 53,643,187  | 21,648,820  | 20,331,511  | 1,881,612  | 3.51         | 8.69          | 9.25         |
| 도   | 111,664,821 | 38,677,122  | 36,289,973  | 2,641,399  | 2.37         | 6.83          | 7.28         |
| 시   | 108,356,199 | 28,792,885  | 24,047,972  | 9,861,755  | 9.10         | 34.25         | 41.01        |
| 군   | 50,474,626  | 5,919,980   | 4,029,642   | 5,099,337  | 10.10        | 86.14         | 126.55       |
| 자치구 | 56,439,388  | 12,045,035  | 8,853,716   | 6,565,111  | 11.63        | 54.50         | 74.15        |

주: 일반회계, 당초예산 기준이며, 전국평균은 순계예산 기준, 자치단체별 평균은 총계예산 기준  
출처: 지방재정365

〈표 8〉과 〈표 9〉를 지방자치단체 유형별로 교차하여 살펴보면, 세입·세출 지표의 하락·정체가 지방자치단체 유형에 따라 서로 다른 양상으로 조직 운영의 위기와 결합되고 있음을 확인할 수 있다. 자치구는 〈표 6〉에서 자체사업비중이 가장 낮고(19.6%), 〈표 7〉에서 사회복지비중이 가장 높은(50.7%) 유형이지만, 지방세 대비 인건비비율은 74.15%로 군(126.55%)보다 상대적으로 인건비 충당 여력이 남아 있다. 반면 군은 자체사업비중과 사회복지비중이 모두 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고 지방세 대비 인건비비율이 126.55%에 달하여, 세입기반 자체가 빈약하여 조직 운영 경비조차 감당하지 못하는 구조적 취약성을 갖고 있다고 보인다. 이는 사회복지비부담이 큰 도시형 자치단체(자치구)와 세입기반이 빈약한 농산어촌형 자치단체(군)가 서로 다른 원인(자치구는 의무지출 팽창, 군은 세원 빈약)으로 동일하게 ‘재원조달 능력 대비 과도한 사무부담’이라는 결과에 도달하고 있음을 시사하며, 개선방안 역시 유형별로 차별화될 필요가 있음을 뒷받침하는 근거가 된다.

이상의 결과는 지방세만으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 자체재원 기준 52개, 지방세 기준 110개에 이른다는 점을 보여준다. 조직이론적 관점에서 볼 때 이는 상당수의 지방자치단체가 스스로의 힘만으로는 존립하기 어려운 상태에 있음을 뜻하며, 이는 결국 지방자치단체가 재정능력에 비해 과도한 기능과 사무를 부여받고 있다는 사실을 방증하는 것이라 할 수 있다.

## IV. 지방재정 현황에서의 주요 쟁점사항 및 개선방안

### 1. 주요 쟁점사항

앞서 살펴본 세입·세출 측면의 추이 분석을 토대로 우리나라 지방재정의 주요 쟁점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 10〉 주요 쟁점사항

| 구분        | 주요 쟁점사항                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 세입측면      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 확충 등의 방안으로 지속적인 세입분권이 추진되어 왔음에도 불구하고 재정자립도 및 재정자주도 추이에 별다른 영향을 미치고 있지 않음</li> <li>• 재정자립도와 재정자주도의 경우 일부 자치단체 유형에서는 재정분권 추진 이후 오히려 하락한 수치를 보이고 있음</li> <li>• 과세자주권 측면에서의 세입자율성의 경우 탄력세율 제도를 통해 세율조정권이 부여되어 지방자치단체가 조례로써 세율을 조정할 수 있는 권한을 위임받아 행사할 수 있으나 이의 활용이 매우 제한적임</li> </ul> |
| 세출측면      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체가 세출측면에서 자율성을 갖고 추진할 수 있는 사업예산의 정도를 보여주는 자체사업 비중이 50%가 되지 않으며 특히, 기초자치단체의 경우 30%대의 낮은 수준을 보이고 있음</li> <li>• 지방재정을 압박하는 주요 원인으로 작용하고 있는 사회복지비 비중은 지속적으로 증가하고 있으며 자치구의 경우 50%를 넘는 수준을 보이고 있음</li> </ul>                                                                                         |
| 운영경비 충당능력 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세 수입으로 운영경비 특히, 인건비를 충당하지 못하는 지방자치단체가 2026년 기준으로 기초자치단체 226개 중 110개에 달하고 있음</li> <li>• 지방세로 인건비를 해결할 수 없다는 것은 조직이론 관점에서 스스로의 힘으로 조직을 운영할 수 없는 상태에 있다는 것을 의미함</li> <li>• 자신이 갖고 있는 재정적 능력 대비 과한 기능 또는 사무를 부담하고 있다고 보여짐</li> </ul>                                                                  |

출처: 저자작성

#### 1) 자원 조달 능력 대비 과도한 사무(기능)의 부담

##### (1) 국가-지방 간 사무(기능) 배분과 재정관계의 설정

재정연방주의 이론에 따르면 정부 간 기능배분에서 핵심은 국가적 성격이 강한 기능과 지방적 성격이 강한 기능을 구분하여 적절히 나누어 맡기는 데 있다.

우리나라는 지방자치법을 통해 지방자치단체가 처리할 사무의 종류와 범위를 정하고 있다. 지방자치법 제11조(사무배분의 기본원칙)와 제13조(지방자치단체의 사무범위)는 종합성, 자

율성 및 포괄성, 기초자치단체 우선배분의 원칙에 따라 지방자치단체 사무를 ① 구역·조직·행정관리 관련 사무, ② 주민복지 증진, ③ 농림·수산·상공업 등 산업진흥, ④ 지역개발·자연환경보전·생활환경시설 설치관리, ⑤ 교육·체육·문화·예술 진흥, ⑥ 지역 민방위·소방, ⑦ 국제교류·협력의 일곱 가지로 열거하고 있다(윤태섭, 2023). 또한 동법 제14조는 광역-기초 간 사무배분 기준을 규정하여, 2개 이상 기초자치단체에 영향을 미치는 광역적 사무, 통일적 처리가 필요한 사무, 기초 단독으로 처리하기 어려운 사무 등을 광역자치단체가 담당하도록 정하고 있다.

이러한 원칙에 따르면 국가-광역-기초 간 재정관계 설정에서 가장 근간이 되는 것은 지방세의 가격 기능, 즉 지방자치단체가 맡은 사무의 재원은 원칙적으로 지방세로 충당해야 한다는 원리이다.

그러나 실제로는 지방세만으로 배분받은 사무를 감당할 수 있는 지방자치단체가 많지 않아 국가의 재정지원이 뒤따라야 하며, 이는 재정조정제도를 통한 이전재원과 세제개혁을 통한 과세권 확대라는 두 축으로 해결되어야 한다.

## (2) 지방자치단체 사무(기능)와 자원조달 간 불균형

우리나라는 지방자치단체의 사무 배분과 그 수행을 위한 자원조달 수단(지방세)을 모두 법률로 정하고 있다(윤태섭, 2024). 자치사무는 지방자치법의 포괄적 예시주의에 따라, 지방세는 조세법률주의에 따라 지방세법으로 각각 규정된다.

이를 지방자치단체 입장에서 보면, 자신이 수행할 사무와 그에 필요한 자원조달 수단 모두 국가 법률의 제·개정을 통해서만 바뀔 수 있다는 뜻이며, 개별 지방자치단체가 스스로의 여건에 맞추어 조정할 수 있는 영역이 아니라는 것을 의미한다(윤태섭, 2023).

이에 국가는 법정 사무 수행에 필요한 재원이 지방세만으로 충분치 않은 지방자치단체를 대상으로 이전재원을 통해 부족분을 메워주는 재정조정제도를 운영하고 있다. 그런데 지방분권이 진행되면서 지방에 이양되는 사무 규모는 꾸준히 늘어난 반면 지방세 규모의 증가 속도는 이를 따라가지 못해, 사무와 자원 간의 격차가 갈수록 커지고 있다. 그 결과 사무 이양이 늘어날수록 이전재원 의존도는 오히려 높아지는 역설적 상황이 벌어지고 있으며, 이는 분권이 진전될수록 자치는 후퇴하는 현상으로 이어지고 있다고 볼 수 있다.

## 2) 지방세 가격 기능의 미작동

### (1) 사무(기능) 배분과 자원조달 원칙의 문제

재정연방주의 이론에 따르면 지방자치단체의 사무는 지방세로 재원을 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 지방세가 지닌 한계로 인해 지방자치단체가 처리해야 할 사무에 비해 지방세로 거둘 수 있는 세입이 부족한 경우가 빈번하다.

이처럼 사무와 조달 가능한 지방세 규모 사이에 간극이 생길 경우 대응 방식은 크게 두 가지로 나뉜다. 우리나라는 지방교부세를 중심으로 한 재정조정제도를 통해 부족분을 보전해주는 방식을 택하고 있는 반면, 미국의 지방정부는 조달 가능한 지방세 규모에 맞추어 수행할 사무의 종류와 규모 자체를 조정하는 방식을 취한다.

두 방식 중 어느 쪽이 우월하다고 단정할 수는 없으나, 한쪽으로 치우치는 것은 각기 문제를 낳는다. 우리나라의 재원보전 방식은 필수 공공재·서비스의 안정적 공급이라는 장점이 있는 반면, 정부의 재정능력과 공급 규모가 서로 연동되지 않는다는 단점을 안고 있다. 반대로 미국식 접근은 재정능력과 공급 규모가 연동되어 지방세 가격 기능이 제대로 작동한다는 장점이 있지만, 주민에게 필요한 필수 서비스 공급이 불안정해질 위험이 있다는 한계를 지닌다.

### (2) 공공재·서비스 공급 규모 및 조직운영경비 규모와 지방세 규모의 불일치 심화

지방자치단체가 수행할 사무가 법률로 고정된 상태에서 지방분권 확대에 따라 국가기능의 지방이양은 계속 늘어나 왔다(윤태섭, 2023). 이에 따라 행정수요는 지속적으로 늘었지만 재원조달 능력은 그만큼 늘지 못했다.

지방이양 사무 증가에 대응해 지방소득세·지방소비세 도입·확대 등 국세의 지방세 이양이 이루어졌으나, 행정수요 증가는 전국 지방자치단체 전반에 걸쳐 나타나는 반면 지방세 확충 효과는 일부 지방자치단체에 편중되는 불균형이 발생한다(윤태섭, 2023).

이에 행정수요 증가에 대응하기 위한 이전재원 확대가 이어졌고, 결과적으로 사무이양 증가는 국가에 대한 재원의존도를 오히려 높이는 결과를 낳았다. 아울러 사무이양에 따른 행정수요 증가는 조직운영경비의 증가로 이어졌으며, 지방세 확충 효과가 미미한 지방자치단체일수록 지방세만으로 인건비를 해결하지 못하는 현상이 더욱 뚜렷해지고 있다.

## 2. 주요 쟁점사항 개선방안의 모색

### 1) 사무(기능) 이양시 재원조달 원칙의 고려가 필요

정부 간 관계이론에 비추어 볼 때 국가사무를 지방으로 이양할 때에는 재원조달 원칙을 함께 고려해야 한다. 권한 배분에만 매몰된 일괄적 사무이양 방식은 지양하고, 개별 지방자치단체가 해당 사무를 실제로 감당할 수 있는 재정능력을 지니고 있는지를 우선적으로 점검할 필요가 있다. 이에 따라 재원보전 방식은 유지하되, 신규사무를 이양할 때에는 해당 지방자치단체의 재원조달 능력을 사전에 고려하는 원칙을 새롭게 마련할 필요가 있다(윤태섭, 2024).

이러한 개선방안은 Ⅲ장의 실증진단에 대한 사후적 대응에 그치는 것이 아니라, Ⅱ장에서 제시한 필자의 이론적 입장-즉, 지방세 가격기능이 작동하기 위해서는 사무(기능) 배분과 재원조달 능력 간의 정합성이 먼저 충족되어야 한다는 명제-으로부터 연역되는 정책적 함의이다. Ⅲ장에서 확인한 재정자립도·재정자주도의 정체·하락, 그리고 지방세만으로 인건비를 충당하지 못하는 지방자치단체가 110개에 이른다는 사실은 바로 이 정합성의 전제 조건이 현실에서 충족되지 못하고 있음을 실증적으로 보여주는 증거이다. 따라서 이하에 제시하는 사무재분류 방안은 ‘분석결과가 이러하니 이렇게 하자’는 필자의 사후적 주장이 아니라, 재정연방주의 이론과 필자의 이론적 입장이 요구하는 정합적 조건을 회복하기 위한 이론적으로 정당화된 정책방향이다.

### 2) 공공재(서비스)·조직규모·지방세 규모의 연계강화가 필요

현행 재원보전 방식은 필수 공공서비스의 안정적 공급이라는 장점을 갖지만, 조직규모·지방세 규모와 공공서비스 공급 규모가 서로 맞물리지 않는다는 문제를 안고 있다.

지방분권이론, 재정관계이론, 법적 검토를 종합하여, 현행 지방자치법상 사무 배분이 지방자치단체의 재정적·경제적·사회적·지리적·문화적 여건과 주민 수요에 부합하는지를 전반적으로 재점검할 필요가 있다(윤태섭, 2024). 재정분권의 기초이론에 근거할 때, 기초자치단체가 부과받고 있는 사무가 해당 자치단체의 재정여건에 비추어 적절한 수준인지에 대한 재검토가 요구된다.

### 3) 지방자치단체 사무(기능)의 재분류가 필요

재정여건, 특히 지방세를 통한 재원조달 능력을 기준으로 지방자치단체가 실제로 감당 가능한 수준에서 사무를 재분류할 필요가 있다(윤태섭, 2024). 이를 위해서는 지방자치법상 자

치사무 전반에 대한 총조사를 실시하여, 기초자치단체가 각 사무를 수행할 수 있는지를 행정적·재정적 기준에서 재검토해야 한다. 전면적·동시적 총조사는 현실적으로 어려우므로 분야별로 순차적인 총조사를 실시하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 지방교부세 산정 시 활용되는 행정수요는 일반행정비, 문화관광비, 사회복지비, 지역경제비의 4개 항목으로 구성되는데, 이 중 사회복지비는 국고보조 비중과 의존재원 비중이 특히 높아 우선적인 재분류 대상으로 검토될 필요가 있다.

재정력 취약성을 판별하는 조작적 기준으로는 앞서 제시한 지방세 대비 인건비 비율을 활용할 수 있을 것이다. 인건비를 지방세만으로 충당하지 못한다는 것은 해당 지방자치단체가 자체 재원조달 능력의 한계를 이미 넘어선 상태임을 의미하므로, 이 비율의 수준에 따라 사무조정 of 강도를 차등화하는 기준을 설정할 수 있을 것이다.

〈표 11〉 재정력 수준별 사무(기능) 조정 기준(안)

| 재정력 구간<br>(지방세 대비 인건비 비율) | 해당 유형(예시)<br>(2026년 당초예산 기준)                                | 사무 조정 방향                                                  |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 100% 미만(자립 가능)            | 특별·광역시·도 등 대부분                                              | 현행 사무 유지, 자율적 사무 확대 검토                                    |
| 100%~150%(자립 곤란)          | 시(41.0%), 자치구(74.2%)<br>평균 수준 자치단체                          | 신규 사무 이양 시 재원조달 능력<br>사전 심사 의무화<br>의무성 지출 사업 일부 상향 검토     |
| 150% 이상(자립 불능)            | 군(126.6%) 및 인건비 미충당<br>상위 자치단체<br>지방세 기준 110개 중 재정력<br>최하위권 | 사회복지 등 의존재원 비중이 높은<br>사무를 광역·국가로 상향·회수<br>신규 사무 이양 원칙적 배제 |

출처: 저자작성

다만 위 구간은 2026년도 단년도 당초예산자료만을 기준으로 한 예시적 분류에 불과하므로 실제 정책에 적용하기 위해서는 최소 5년 이상의 평균치를 활용하여 연도별 변동성을 통제하고, 인구·면적 등 규모 요인을 통제한 표준화 지표로 보완해야 한다.

그리고 아래 〈표 12〉의 사회복지 분야 사무 재정립 방안은 이재원(2011)이 제시한 정부 간 복지재정 역할분담 논의를 위 재정력 구간 기준과 결합하여 저자가 재구성한 것이다. 즉, 이 재원(2011)의 논의가 복지기능의 성격(보편적/선택적)에 따른 역할분담 원칙을 제시하는 데 그쳤다면, 본 연구는 이를 개별 지방자치단체의 실제 재정력 수준(인건비 충당률)과 연계함으로써 ‘어떠한 재정력의 자치단체가 어떤 유형의 사무를 상향해야 하는가’라는 조작적 적용 기준을 추가하였다.

〈표 12〉 사회복지 분야 사무(기능) 재정립 방안(예시)

| 재정립 방안                | 시행방식(예시)                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정부간 사회복지기능 역할 재분배     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률(예: 국민기초생활보장법)에 의한 사회복지지출은 국가기능으로 회수</li> <li>• 보편적 서비스는 광역 또는 국가 기능으로 상향</li> <li>• 지역별 다양성이 요구되는 사회복지기능은 기초로 하향 또는 유지</li> <li>• 재정력이 취약한 기초자치단체의 사회복지기능은 광역으로 상향</li> </ul> |
| 재원구성의 간소화 및 광역의 역할 강화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초자치단체를 일선 사회복지전달체계로 활용하는 광역중심의 사회복지 서비스 전달체계로의 재구조화</li> <li>• 국가-광역-기초의 중층적 구조를 국가-광역, 국가-기초, 광역-기초의 재원 구조로 간소화</li> </ul>                                                     |

출처: 이재원, 2011 재구성

## V. 결론

본 연구는 정부가 그동안 추진해온 재정분권 정책의 한계를 점검하고, 그에 따른 지방재정 여건의 실질적 변화를 분석함으로써 지방자치단체의 진정한 재정운영 자율성을 확보하기 위한 정부 간 재정관계 재정립 방안을 모색하는 데 목적을 두었다.

정부는 국세-지방세 비율을 7:3 수준으로 개선하여 지방재정 자립을 도모하고자 지방소비세율 인상 등의 세입확충 정책을 적극 펼쳐왔다. 그러나 이러한 양적 확대는 오히려 수도권 지방자치단체의 재정력만을 강화시켜 국가균형발전을 저해하는 부작용을 낳았다(윤태섭, 2024). 특히 지방소비세율 인상으로 늘어난 지방세만큼 내국세가 줄어들면서 이를 재원으로 하는 지방교부세도 함께 줄어들었고, 이를 메우기 위한 각종 이전재원 배분은 결국 지방자치단체의 국가 의존도를 높이는 모순적 결과로 이어졌다.

실제 지표로 확인한 지방재정의 현주소는 재정분권이라는 정책 취지를 무색하게 할 만큼 엄중하다. 지속적인 세입분권 노력에도 불구하고 재정자립도와 재정자주도는 오히려 하락하거나 정체되는 모습을 보였다. 이는 총세입 규모 대비 비율로 산출되는 지표의 특성상 의존재원의 상대적 증가 속도가 자체재원 확충 효과를 상쇄한 결과로 해석되며, 적어도 비율지표를 기준으로 볼 때 세입자율성의 가시적 개선은 확인되지 않았다고 평가할 수 있다. 세출 측면에서도 기초자치단체의 자체사업 비중은 30%대에 머무는 반면, 의무성 사회복지비 비중은 급증하여 대도시 자치구의 경우 예산의 절반을 넘어서며 재정을 짓누르고 있다. 게다가 2026년 기준 226개 기초자치단체 중 110개가 지방세만으로는 인건비조차 감당하지 못하는 실정으로, 이는 현재 지방자치단체가 자신의 재원조달 능력을 훨씬 웃도는 사무와 기능을 떠안고 있

어 조직 운영의 자립 기반마저 흔들리고 있음을 보여준다.

따라서 지방재정의 실질적 자율성을 되찾으려면 단순한 재정규모 확대나 일괄적 권한이양 방식에서 벗어나야 한다. 국가사무를 지방으로 이양할 때는 분권이라는 명분만으로 일괄 이양할 것이 아니라, 해당 지방자치단체가 지방세로 이를 감당할 수 있는지를 면밀히 검토하는 원칙을 세워야 한다. 아울러 현행 지방자치법상 기초자치단체의 사무 배분이 재정적·사회적·환경적 여건에 부합하는지 종합적으로 재검토하여 공공서비스 공급 규모와 지방세 규모 간의 연계를 강화해야 한다. 이를 구체적으로 실현하기 위해서는 지방자치단체가 실제로 감당할 수 있는 수준으로 사무와 기능을 행정·재정적 기준에 따라 재분류하는 작업이 시급하며, 특히 재정 압박이 가장 크고 의존재원 비중이 높은 사회복지 분야를 우선적인 재분류 대상으로 삼아야 한다. 국민기초생활보장법 등 법정 지출이나 보편적 복지서비스는 국가·광역자치단체의 기능으로 상향·회수하고, 지역별 다양성이 요구되는 복지기능만 기초자치단체에 남겨 재원구조를 간소화하는 방향으로 역할을 재분배할 필요가 있다.

결국 진정한 재정자치와 재정분권은 예산의 규모를 키우는 데 그치지 않고, 지방자치단체가 자신의 재정능력에 걸맞은 책임을 지며 자율적으로 의사결정을 내릴 수 있도록 권한과 재원을 조화롭게 배분할 때 비로소 실현될 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 국회예산정책처. (2021). 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석. 「NABO 브리핑」, 106.
- 김성주·윤태섭. (2019). 「재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 라휘문. (2020). 정부 간 행정관계와 차이의 정치. 「지역정책연구」, 31(2): 47-69.
- 윤영진. (2007). 사회복지재정 분권화의 의의와 정책과제. 「한국사회과학연구」, 26(1): 63-85.
- 윤영진. (2016). 「새지방재정론」. 대영문화사.
- 윤태섭. (2023). 지방자치단체 재정여건을 반영한 재정지출 수준의 모색: 재정지출 여건 및 제도를 중심으로. 「한국행정논집」, 35(3): 391-414.
- 윤태섭. (2024). 재정분권 추진정책의 성과와 한계, 그리고 제안: 1단계, 2단계 재정분권 추진정책을 중심으로. 「국가정책연구」, 38(4): 1-22.
- 이재원. (2011). 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제. 「보건복지포럼」, 8: 37-48.
- 임성일. (2019). 「우리나라 재산세의 편익과세 기능 강화에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- 정지선. (2021). 「탄력세율 제도의 개선방안에 대한 연구」. 한국지방세연구원.
- 조창덕·김윤지. (2023). 지방정부의 재정자율성 측정에 대한 탐색적 시도: 조직과 단체장 시각을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 28(3): 31-68.
- 최병호. (2007). 「재정분권과 지방재정의 적정구조」. 한국경제연구원.
- 하능식. (2017). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점. 「지방세포럼」, 1-16.
- 하능식·이선영. (2016). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점. 「네트워크포럼」, 1-96.
- 한국지방세연구원. (2023). 「지방소비세 배분체계 개편 필요성과 방향」. 한국지방세연구원.
- 한재명. (2023). 국고보조사업 재원분담 관리제도 개선방안 연구. 「지방행정연구」, 37(1): 43-70.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Pietroviato, F., Pozzolo, A. F., Resce, G., & Scialà, A. (2023). Fiscal decentralization and income (re)distribution in OECD countries' regions. *Structural Change and Economic Dynamics*, 67: 69-81.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- 국가법령정보센터. (n.d.). <http://www.law.go.kr>
- 지방재정 365. (n.d.). <https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>

**이 방 무:** 충북대학교 일반대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이며, 현재 행정안전부 자치혁신실 사회연대 경제국 국장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 자치분권, 지방재정, 재정분권, 정부 간 재정관계, 지역금융 등이다(E-mail: bangmoolee@gmail.com).

**윤 태 섭:** 미국 플로리다주립대학교 (The Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고 (논문 제목: Budget growth, property tax relief, or risk reduction? Empirical analyses of factors affecting changes in revenue structures and fiscal impacts on Florida counties), 현재 충북대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 재무행정, 지방재정, 정부 간 재정관계 등이며 최근 논문으로는 “재정위기에 대응하는 지방재정 투자사업 타당성 조사 개선방향(2026)”, “자치재정권 측면에서 바라본 지방자치단체의 재정위기 (2025)”, “A Study on the Factors Influencing the Size of Budget Slacks in Local Government(2025)” 등이 있다(E-mail: tsyoon@chungbuk.ac.kr).

