



지방자치단체 재정력 지표의 한계 및 개선과제

기획관리관실 정책총괄담당관실 이지윤 분석관
예산분석실 행정예산분석과 박은형 분석관

논의 배경

- 2025년은 민선 지방자치 30주년을 맞이하는 해로, 지방재정은 규모와 위상 측면에서 괄목할 만한 성장을 이루었으나 낮은 세출분권 수준, 인구구조 변화 및 지역 간 불균형 등 복합적 도전과제에 직면

- 이러한 여건에서 지방자치단체가 지역 현안을 주도적으로 해결하기 위해서는 지방재정의 건전성·효율성·책임성이 뒷받침되어야 하며, 이를 위해 지방재정의 현황이 정확히 파악되고 재정 자원이 합리적으로 배분될 필요

- 지방재정 현황 파악과 지방재정조정제도의 재원 배분 근거로 재정자립도, 재정자주도 등과 같은 지방자치단체의 재정력 지표가 활용되고 있는 만큼, 지표가 다면적인 지방재정 여건을 합리적으로 반영하고 있는지 검토할 필요

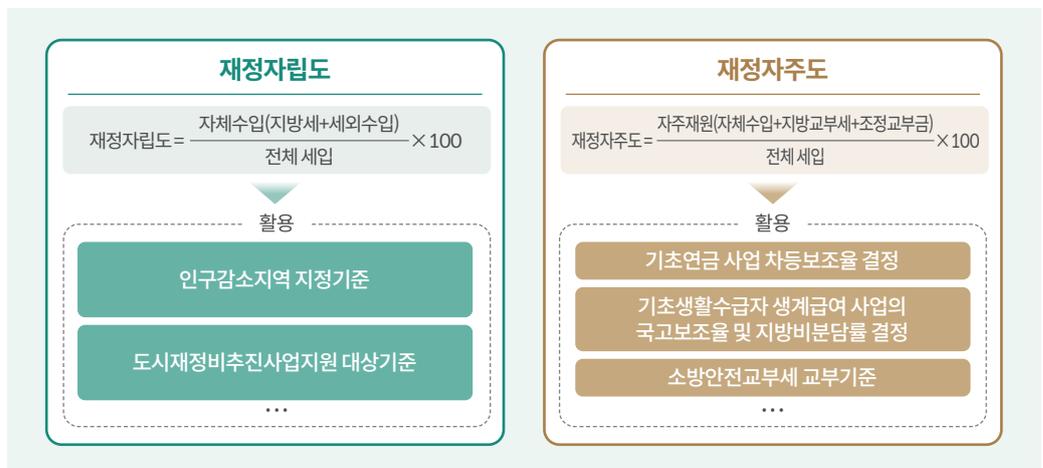
- 또한, 정부는 2026년도 예산안에서 지방소멸 위기 대응을 위한 ‘주요 재정 사업 지방우대 원칙’의 시범 도입과 ‘포괄보조 확대’를 추진하겠다고 밝힌 바 있으며, 이러한 정책이 실효성을 갖기 위해서는 지방재정 여건을 정확히 평가할 수 있는 합리적 지표 마련이 중요한 시점

지방자치단체 재정력 개념 및 주요 지표

- 지방자치단체의 재정력을 측정하는 대표적인 지표로 재정자립도, 재정자주도 등 활용

- (재정력의 개념) 지방자치단체의 재정력은 일반적으로 각 지방자치단체가 스스로 재정을 조달하고 이에 따라 행정서비스 및 공공사업을 수행할 수 있는 재정수준 혹은 자유재량에 의해 용처를 결정할 수 있는 재정적 능력으로 정의¹⁾

[그림 1] 주요 재정력 지표



1) 배인명(2000). 지방정부 자치재정력의 지방세출구조에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로, 한국행정학보, 34(2), pp.161-177; 김강배·장혜성(2021). 지방자치단체의 재정력에 따른 선택적 재정지출이 재정운영 결과에 미치는 영향; 행정단위에 따른 조절된 매개효과 분석, 정보회계연구, 19(3), pp.1-32. 참고



- (재정자립도 및 재정자주도 의미) 재정자립도는 지방자치단체 전체 세입 중 자체수입(지방세 및 세외수입)이 차지하는 비율로 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 분석지표이고, 재정자주도는 지방자치단체 전체 세입 중 자주자원(자체수입, 지방교부세, 조정교부금)이 차지하는 비율로 실질적인 지방자치단체의 자원 활용능력을 나타내는 분석지표임
- (재정자립도 및 재정자주도의 활용) 재정자립도와 재정자주도는 지방재정조정제도의 자원 배분 근거로 활용되며, 지표값이 작을수록 중앙정부 등으로부터 더 많은 재정지원을 받는 구조
 - 재정자립도: (국토교통부) 도시재정비추진사업지원 대상기준, (행정안전부) 인구감소지역 지정 기준 등에 활용
 - 재정자주도: (보건복지부) 기초연금 사업 등 국고보조사업, (행정안전부) 소방안전교부세 등 교부세 교부기준 등에 활용

[표 1] 재정자립도 및 재정자주도 비교²⁾

구분	의미	한계
재정자립도	• 지방자치단체 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력을 나타내는 지표로 재정자립도가 100%에 가까울수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미	• 세출측면 부담 변화 반영 어려움 • 당초예산과 결산액 차이가 큰 지방재정 특성상 실질적 당해연도 세입규모 반영에 한계 • 자체자원 동일해도 이전자원 증가 시 재정력이 감소한 것으로 해석 왜곡 우려
재정자주도	• 전체 세입에서 사용처를 자율적으로 정하고 집행할 수 있는 재원이 얼마나 되는지를 나타내는 지표로 재정자주도가 100%에 가까울수록 재정운영 자율성이 높다는 의미	• 자율적 재정운영력이 핵심 개념이지만 실질적으로 해당 자원 중 상당부분이 의무적 경비부담에 활용되고 있어 개념과 실제 지표 의미 상 괴리 • 당초예산 기준으로 실질적 세입규모 반영 한계

재정력 지표의 한계 ①

- 세수추계 오차로 인한 실제 재정여건 반영 미흡

▪ 재정자립도와 재정자주도는 지방재정의 구조와 자율성을 평가하는 핵심지표이나, 당초예산³⁾을 기준으로 산정됨에 따라 결산 결과를 기준으로 한 실제 재정 지표와 괴리가 발생하고, 이로 인해 지표가 지방재정의 실질적 여건을 충분히 반영하지 못하는 문제 발생

- (세수추계 오차) 2019년부터 2023년까지 최근 5년간 세수추계 오차율은 약 24%~37% 수준으로 지방자치단체에서는 세입 예산안이 실제 결산보다 작게 편성되는 세수 과소 추계 경향성이 지속적으로 나타나는 추세

[표 2] 최근 5년간 지방자치단체 총수입 추이 및 추계오차 현황

(단위: 조원, %)

구분	당초예산(A)	결산(B)	오차액(C=B-A)	오차율(C/A)
2019년	252.7	334.8	82.1	32.5
2020년	279.8	374.6	94.8	33.9
2021년	285.0	391.6	106.6	37.4
2022년	315.8	423.6	107.8	34.1
2023년	342.8	423.9	81.1	23.7

주: 각 연도 총규모(일반회계+특별회계+기금) 순계 기준

자료: 각 연도 지방재정연감(예산), 지방재정연감(결산), 지방자치단체 통합재정개요 및 행정안전부 내부자료를 바탕으로 작성

2) 박병희(2006). 지방자치단체 재정자율성 측정 지표 활용에 관한 연구, 지방행정연구, 20(1), pp.165-190; 이현정(2021). 지방자치단체 재정적자 측정지표 활용의 문제점과 개선방안, 한국지방세연구원 연구보고서, p.3

3) 당초예산은 지방자치단체의 본예산을 의미하며, 최종예산은 본예산 편성 이후 마지막 추가경정예산 편성으로 확정된 예산을 의미

- (예산기준과 결산기준 지표값의 차이) 최근 6년간 전국 기초자치단체 평균을 분석한 결과, 결산액을 기준으로 측정한 경우 당초예산 기준 대비 재정자립도는 최소 △1.5%p에서 최대 7.5%p, 재정자주도는 최소 △4.9%p에서 최대 4.9%p까지 각각 차이가 발생

[표 3] 최근 6년간 기초자치단체 유형별 평균 재정자립도 비교(예·결산)

(단위: %, %p)

연도	시			군			구		
	당초예산 (A)	결산 (B)	차이 (B-A)	당초예산 (A)	결산 (B)	차이 (B-A)	당초예산 (A)	결산 (B)	차이 (B-A)
2019	36.8	38.0	1.2	18.3	23.0	4.7	29.8	31.9	2.1
2020	33.5	34.3	0.8	17.3	23.4	6.1	29.0	27.5	△1.5
2021	32.3	34.3	2.0	17.3	20.6	3.3	28.5	27.7	△0.8
2022	31.8	33.9	2.1	15.9	17.9	2.0	28.3	28.8	0.5
2023	32.3	36.9	4.6	16.6	24.1	7.5	29.0	31.6	2.6
2024	31.5	34.5	3.0	17.2	22.0	4.8	28.1	30	1.9

자료: 지방재정통합공개시스템 공시자료 근거 재계상

[표 4] 최근 6년간 기초자치단체 유형별 평균 재정자주도 비교(예·결산)

(단위: %, %p)

연도	시			군			구		
	당초예산 (A)	결산 (B)	차이 (B-A)	당초예산 (A)	결산 (B)	차이 (B-A)	당초예산 (A)	결산 (B)	차이 (B-A)
2019	64.8	69.0	4.2	65.3	69.8	4.5	46.1	50.7	4.6
2020	63.8	58.9	△4.9	64.9	62.8	△2.1	45.5	43.2	△2.3
2021	60.9	61.8	0.9	61.2	62.9	1.7	44.8	45.0	0.2
2022	62.5	65.9	3.4	64.2	69.1	4.9	45.2	48.7	3.5
2023	62.1	64.9	2.8	65.0	67.5	2.5	45.0	49.6	4.6
2024	59.9	61.8	1.9	62.4	64.6	2.2	43.0	45.7	2.7

자료: 지방재정통합공개시스템 공시자료 근거 재계상

- 세수 과소 추계에 따른 초과 세입은 지방자치단체 순세계잉여금⁴⁾의 상당 비중⁵⁾을 차지하기도 하는데, 순세계잉여금 발생 시 당해연도에 지출 가능한 경비가 다음 연도의 세입에 이입되어 사용되거나 추가경정예산의 재원으로 사용됨에 따라 재정 운용의 효율성을 저해할 수 있음⁶⁾

▪ 지방자치단체의 재정력 지표가 주요 지방재정조정제도의 자원 배분 근거로 활용되고 있는 만큼 실질적 재정여건을 보다 정확히 반영할 수 있도록 지표를 보완하는 방안을 검토할 필요

- (관련 사례) 보건복지부 기초연금 사업의 경우 재정자주도가 50% 미만인 시·군·구에 대해 차등보조를 실시하고 있으나, (n-2)년도 최종예산 자료에 근거하여 보조율을 산정하고 있어 당해 연도의 실질적 재정여건을 반영하지 못하는 한계 존재

4) 세입결산액에서 세출결산액을 제한 금액인 결산상 잉여금(세계잉여금)에서 이월액과 국고보조금 집행 잔액 등 법률이나 회계 처리상 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 없는 금액을 제외한 금액으로, 지방자치단체가 자유롭게 쓸 수 있는 실질적인 잉여 재원을 의미

5) 2023년 기준 순세계잉여금에서 초과세입이 차지하는 비율은 약 24.7%(자료: 행정안전부)

6) 이미애(2015). 지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구, 지방정부연구, 18(4), p. 497

재정력 지표의 한계 ②

- 의무지출·법정지출 비중에 대한 고려 미흡

▪ 재정자립도와 재정자주도는 세입 측면에서의 재정 구성의 자율성을 측정하는 지표이므로, 의무지출·법정지출 비중 등 세출 구조 측면에서의 재정 운용의 자율성은 반영하지 못하는 한계

- 재정 경직성은 법률·제도·계약 등의 요인으로 인해 정부가 예산의 구성이나 지출 운용에서 제약을 받는 정도를 의미하며, 지방자치단체의 경우 인건비, 조직운영비, 채무이자, 계약관계에 따른 보조사업비 등과 같은 의무지출이 주요 경직성 지출 항목을 구성⁷⁾
- 이러한 경직성 지출의 비중이 높을 경우 지방자치단체의 자율적 재정운용 여력은 제한되는데, 실제로 2023년 기준 지방자치단체의 의무지출 비율은 54.52%로 전년 대비 소폭 감소했으나, 코로나19 이전 수준(2018년 54.38%, 2019년 51.31%)과 비교하면 여전히 높은 수준을 유지⁸⁾
- 특히 지방자치단체의 의무지출이 복지분야 국고보조사업을 중심으로 확대되고 있어, 중앙 정부 보조사업의 지방비 매칭 의무가 지방재정의 경직성을 심화시키는 주요 요인으로 작용

▪ 지방자치단체의 실질적 재정력을 평가하기 위해서는 자주자원 규모를 확인하는 데서 나아가 지출 측면의 자체사업비 규모와 비중, 자율적으로 집행 가능한 가용재원의 크기와 배분권한, 예산집행의 자율성 등을 종합적으로 고려할 필요⁹⁾

- 예컨대 사회복지예산이나 국고보조사업 등의 법정무지출 비중이 높은 지방자치단체의 경우, 당초예산 기준으로 산출된 재정자주도 수치가 높더라도 이를 곧바로 재정운용의 자율성이 높다고 해석하기는 어려움

결론 및 개선과제

▪ 지방재정의 실질적 자율성과 지표의 신뢰성을 높이기 위해 재정자주도 및 재정자립도 등 재정력 지표의 구조적 보완 필요

- (세입 측면) 예산 대비 결산 간 괴리를 줄이기 위해 결산 기준 병행 지표를 도입하여 세입 추계의 정확도 및 재정분석 지표의 신뢰성 제고 필요(세수오차비율 개선도¹⁰⁾ 등)
- (세출 측면) 지방자치단체가 실제로 자율적으로 운용할 수 있는 재원의 규모를 평가할 수 있도록, 인건비·법정의무지출 등 재량이 제한된 경비를 명확히 반영한 세출 중심 보완지표 개발 추진 필요(가용자원비율¹¹⁾ 등)
- (지표체계 개선) 실제 재정 운용 결과를 반영하는 순세계잉여금 등 결산 측면을 고려하고, 세입·세출 양 측면을 통합한 복합적 재정력 평가체계를 구축하는 한편, 정책목적별로 예산·결산 기준을 구분하여 활용할 수 있는 다층적 지표체계 정비 필요

※ 보다 구체적인 내용은 「2025 대한민국 지방재정」(국회예산정책처, 2025.9. 발간) 「[보론 4] 지방자치단체 재정력 지표 분석」 참고

7) 한국지방세연구원, 지방재정 지표를 활용한 지방자치단체 재정 경직성 분석, 2024.6.
 8) 행정안전부·한국지방세연구원, 「FY2023 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 2024.12. p.109
 · 2018년 54.38%, 2019년 51.31%, 2020년 61.45%, 2021년 60.48%, 2022년 57.54%, 2023년 54.52%
 9) 박병희(2006). 지방자치단체 재정자율성 측정 지표 활용에 관한 연구, 지방행정연구, 20(1), pp.165-190; 조창덕·김윤지(2023). 지방정부의 재정자율성 측정에 대한 탐색적 시도: 조직과 단체장 시각을 중심으로, 한국지방재정논집, 28(3), pp.31-68. 참고
 10) 세수오차비율 개선도는 지방자치단체의 세입 예측 정확도가 전년보다 얼마나 향상되었는지를 당초·최종예산액과 세입결산액 간 오차비율의 개선 정도로 나타내는 지표(자료: 한재명(2022), 지방자치단체 재정분석 지표 개선 방안 연구, 한국지방행정연구원, p.51)
 11) 가용자원비율은 지방자치단체의 당초예산 중 인건비·법정의무지출 등 재량이 제한된 경비를 제외한 자율적 가용재원의 비중을 나타내는 세출 중심 지표로, 기존 재정자주도·재정자립도가 세입 구조만을 반영해 실질적 자율성을 과대평가할 수 있다는 한계를 보완하기 위해 제안된 개념(자료: 한재명(2022), 지방자치단체 재정분석 지표 개선 방안 연구, 한국지방행정연구원, p.51)