

지방재정의 의존성과 의존자원 추이분석¹⁾

주 만 수

한양대학교 경제학부 교수

I. 서론

최근 지방재정운영과 관련하여 다양한 문제들이 노정되고 있다. 지방채무는 2002년부터 2007년까지는 매년 17조원 내외로 매우 안정적으로 유지함에 따라 GDP 대비 비중도 1.9%까지 대폭 낮아졌으나 2008년의 세계경제위기를 극복하기 위한 확장적 재정정책기조에 의해 지방채 발행이 증가하여 2010년 말에는 사상 최대 규모인 29조원을 기록하였다. 이는 GDP 대비 2.5% 수준에 이르므로 지방재정의 건전성에 대한 우려를 낳고 있다. 또한 지방재정지출의 확장과정에서 세출의 낭비와 비효율 문제도 더욱 부각되는 경향을 보이고 있다. 특히 일부 지방자치단체의 호화청사 문제, 선심성 및 전시성 경비의 확대 등에 대한 사회적인 질타가 이어지고 있다.

1) 이 논문은 지방재정건전성 TF에서 수행한 주만수·최병호(2011)의 「지방재정 현황에 관한 실태 조사·분석」 일부를 발췌하여 발전시킨 것임.

실제로 지방재정의 운영이 중앙정부 재정에 비하여 상대적으로 방만하고 비효율적인 운영이 이루어지고 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그럼에도 지방재정운영에 대한 비판이 더욱 활발하게 이루어지는 중요한 이유는 지방자치단체들은 재정운영에 따르는 문제에 대해서 궁극적으로 책임을 지지 않고 중앙정부에 떠넘길 수 있다고 인식되기 때문이다. 즉, 지방자치단체들은 재정지출에 따른 재원부족이 축적되어 그 채무를 스스로 감당하기 어려운 상황에 이르면 이를 중앙정부 등 상위정부가 해결해줄 것이라는 연성예산제약의 상태에 있다고 인식된다. 따라서 지방자치단체는 필연적으로 중앙정부에 의존적 행태를 보일 것이라는 의심을 받는다.

지방자치단체의 연성예산제약의 문제는 분권 초기부터 제기되었으므로 중앙정부는 이 문제에 대처하고자 지방자치단체의 지방채 발행을 제한하는 등 지방자치단체의 수입능력을 초과한 과도한 지출 확대를 억제하였으며 동시에 지방의 수입능력을 향상시킬 수 있는 방안을 모색하여왔다. 그럼에도 세출 부문에서 지방자치단체의 역할은 크게 증가한 반면, 이를 뒷받침할 지방세 등 지방자치단체의 자체 재원은 충분히 증가하지 못하였다. 특히 최근 경제위기를 극복하기 위해 적극적 재정정책 기조를 유지하면서 지방자치단체의 사회복지비 등의 재정지출 확대를 유도하였으나 동시에 지방세 수입은 정채 혹은 감소됨으로써 재정수입은 충분히 증가하지 못하여 세출과 세입의 격차가 확대되었다. 이에 따라 지방자치단체들의 중앙정부 의존성이 더욱 심화되었다.

이 논문의 목적은 우리나라 지방재정의 실태를 재정의존성 측면에서 파악하는 것이다. 특히 재정의존성을 기존의 재정자립도와 재정자주도의 개념을 활용하고 이를 자치단체의 유형별로 구분하여 분석한다. 재정자립도는 일반회계예산규모에 대한 자체재원의 비중이므로 이를 역으로 해석하면 예산 규모에 대한 상위정부 재원의 비중으로 인식할 수 있다. 또한 재정자주도는 자체재원과 자주재원의 합계가 예산규모에서 차지하는 비중이므로 역으로 해석하여 각 자치단체가 지출자율권을 행사할 수 없는 상위정부의 보조금에 대한 의존도로 인식할 수 있다. 따라서 이러한 재정지표를 이용하여 재정의존성 추이를 파악하고 최근에 그 의존성이 심화되고 있지만 그 정도는 자치단체 유형별로 차이가 있음을 제시한다.

이를 위해 서론에 이어 제2장에서는 지방자치단체의 세출과 세입의 변화추이와 국세와 지방세의 배분에 대한 새로운 시각을 제시한다. 제3장에서는 재정자립도와 재정자주도를 이용하여 자치단체 유형

별 재정의존성의 변화추이와 그 특징을 설명한다. 이 때 정부가 발표하는 예산자료에 기반을 둔 재정 지표뿐 아니라 결산자료를 이용한 재정자립도와 재정자주도의 변화추이도 산출하여 제시한다. 마지막으로 제4장에서는 요약과 함께 정책적 시사점을 논의한다.

II. 지방세 수입의 변화추이

1. 지방자치단체 세출과 지방세 수입의 추이

지방재정의 역할은 분권 이후에 지속적으로 확대되어 2000년대 중반 이후 세출예산 사용액 기준으로 40%를 상회하고 있다. 비록 금융위기로 인하여 최근 그 비중이 약간 감소하였지만 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있다. 최근의 연도별 세출비중은 <표 1>에 제시한다.

<표 1> 정부유형별 세출예산액 비중

단위: %

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총액 (조원)	241.2	248.0	274.1	309.4	311.9	321.3
중앙정부	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
교육자치단체	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7
지방자치단체	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5

주: 예산사용액 기준
 자료: 행정안전부, 「2011년 지방자치단체 예산개요」, 2011.

그럼에도 지방자치단체 자체재원의 중요 원천인 지방세는 지방재정을 뒷받침하는 재원으로서 충분한 역할을 수행하지 못하고 있다. 1995년에는 징수액 기준 총조세수입 대비 지방세수입 비중이 21.2%이었으나 1990년대 후반 그 비중이 지속적으로 감소하여 2000년에는 18.1%까지 떨어졌다. 2000년대에는 국세의 지방세 이양 등 지방세제도가 다양한 방식으로 개편되었다. 2000년 주행세가 3.2%의 세율로 도입되고 2001년 11.5%로 확대되었으며 2001년부터는 지방교육세가 도입되고 경주마권세가 레저세로 확대되었다. 이에 따라 2001년에는 지방세 비중이 21.8%, 2002년에는 23.3%까지 높아졌다. 2005년에 종합토지세가 폐지되면서 부동산보유세가 강화되고 그 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 22.0%로 다소 낮아졌다. 2006년에는 부동산 경기 활성화와 부동산 과표의 인상에 힘입어 지

특 집

지방재정의 실태분석

방세 비중이 23%까지 높아졌으나, 최근 부동산경기 침체 등에 의해 세수가 감소하면서 21%대에 머물고 있다.

1995년 지방세 비중이 21.2%에서 2009년 21.5%로 약간 상승한 것에서 알 수 있듯이 분권이후 지방세의 연평균 증가율은 국세의 연평균 증가율을 조금 상회한다. 하지만 이러한 결과는 주로 2000년대 초반 활발하게 이루어진 국세의 지방세 이전에 의해 초래된 것이며 세목이 안정된 이후에는 국세의 증가율이 더 높았다. 특히 지방자치단체의 사회복지지출이 확대되기 시작한 2000년 중반 이후에는 부동산 과세표준을 상향조정했음에도 지방세가 국세에 비해 낮은 증가율을 나타낸다. 이는 다음의 <표 2>에 제시한다.

<표 2> 국세와 지방세의 연평균 증가율

단위: %

기간	1995-2000	2000-2005	2005-2009	1995-2009
국세	10.36	6.52	6.59	7.90
지방세	6.11	11.80	5.85	8.03

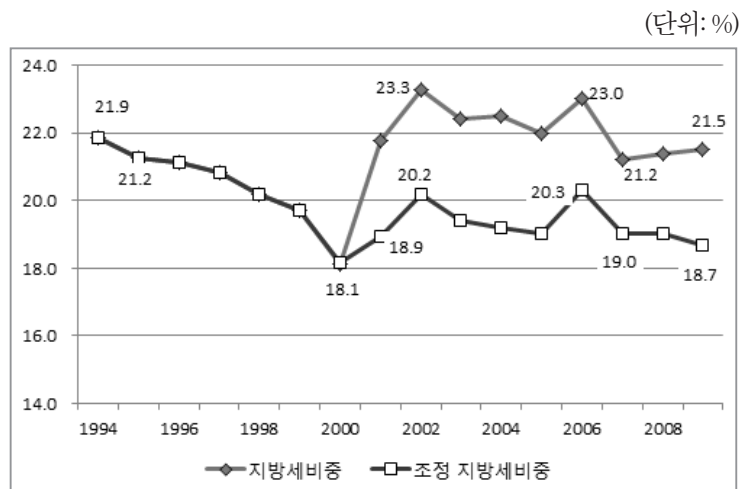
주: 국세와 지방세 수입은 결산기준임

자료: 디지털예산회계시스템 재정지표, www.digitalbrain.go.kr, 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도.

1995년부터 현재에 이르기까지 국세와 지방세는 다양한 세원교환이 이루어졌는데 그 과정에서 지방자치단체의 자체재원이 아니면서 지방세로 분류된 세목이 있으며 반대로 실질적으로는 지방자치단체의 자체재원이면서 국세로 분류된 세목도 있다. 먼저 2001년 신설된 지방교육세는 국세인 교육세 중에서 지방세의 부가세 형태로 과세하던 부분을 분리하여 단순히 분류체계를 지방세로 변환한 것이며 이는 지방자치단체가 징수하여 그 수입 전액을 교육자치단체에게 이전하므로 지방자치단체의 자체재원이라고 할 수 없다. 또한 주행세는 기본적으로 한미 자동차협정에 따라 자동차세 세율을 인하함으로써 감소하는 재원을 보전하기 위하여 신설하였다. 그 후 유가현실화정책에 따라 손실이 발생한 운수업에 대한 보조금 재원을 확보하기 위해 세율 인상을 통하여 주행세 수입을 확충하고 자치단체는 이 재원으로 중앙정부를 대신하여 보조금 지급업무를 수행한다. 따라서 주행세 규모의 상당 부분은 지방자치단체의 일반재원이 아니라 중앙정부의 역할을 위임받아 수행하는 것이므로 지방의 자체재원이 아니다. 특히 2008년부터 주행세 중 8,442억원의 고정금액을 지방의 자체재원인 자동차세보전분으로 설정하여 자치단체에게 자동차세의 징수액 비율에 따라 배분하는데 이는 물가가 상승함에 따라 실질가치는 하락할 것이다.

반면에 2005년 재산세와 종합토지세를 통합하여 재산보유세를 강화하고 부동산거래세인 취득세와 등록세를 인하하는 과정에서 부동산보유에 관한 지방세의 일부를 분리하여 국세인 종합부동산세를 신설하였는데 그 재원을 전액 지방자치단체에게 일반재원으로 이전하므로 실질적으로는 지방자치단체의 재원이라고 할 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체의 연도별 세원 배분의 추이를 일관된 방식으로 비교하기 위해서는 지방세의 일반재원 부분만을 이용하여 조정하여야 한다. 즉, 조정 지방세는 지방세 수입에서 지방교육세와 보조금분 주행세를 제외하고 종합부동산세를 합산하여 도출할 수 있다. 이러한 조정 전후의 총조세에 대한 지방세 비중은 <그림 1>에 제시한다.

<그림 1> 총조세 대비 지방세 비중



공식적으로 발표되는 지방세 비중과 조정 지방세 비중은 2000년까지 동일하지만 지방교육세가 도입되고 주행세로 운송업을 보조하기 시작한 2001년부터 달라진다. 실질적인 지방세 비중은 1990년대 후반부터 거의 20%에 미달하였으며 2000년대 후반에는 지속적으로 감소하여 2009년 18.7%에 불과하다. 이는 지방분권이 실시된 1995년에 비하여 2.5%p 하락한 것으로 총조세 중에서 실질적인 지방세 비중은 상당히 감소하였음을 의미한다.

2009년에 지방세 비중이 낮아진 것은 부동산 경기의 침체로 취득세와 등록세 수입이 감소한 것이 큰 이유이지만 중앙정부가 실시한 감세정책도 영향을 끼쳤다. 즉, 재산세와 종합부동산세의 세율을 인하

특 집

지방재정의 실태분석

하였으며 국세인 소득세와 법인세의 세율 인하로 인하여 주민세 수입이 감소하였다. 이러한 지방세 수입 감소를 극복하기 위하여 2010년 지방소비세를 도입하였으며 2011년부터는 취득세율의 감면기간이 만료되어 지방세 수입이 증가할 수 있었다. 하지만 2011년 초반 중앙정부의 부동산활성화 대책에 의해 취득세율이 더욱 낮게 인하되고 부동산보유세의 과세표준도 정체 상태이므로 2011년에도 지방세를 통한 자치단체의 재원조달은 제한적인 수준에 머물 것으로 예상된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체들의 세출비중은 확대되어 높게 유지되는 반면 지방세 수입 비중은 정체 혹은 감소 추세이므로 중앙정부 혹은 상위정부에 대한 재원의존성이 심화되었으며 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 판단된다.

2. 자치단체 유형별 지방세 수입 추이

2000년대 동안 지방세 총액은 연평균 9.11% 상승하였으나 전반기 신장률은 11.8%인 반면 후반기 신장률은 5.85%로 전반기의 절반 수준에 불과하다. 이러한 지방세의 신장률 추이는 거시경제 및 부동산 경기 등 지방세 환경뿐 아니라 지방세법 및 지방세 운영제도의 개편에 의하여 자치단체 유형별로 큰 차이를 나타낼 수 있다. <표 3>은 자치단체 유형별로 2000년부터 2009년까지 지방세 증가율을 제시한다.

<표 3> 자치단체 유형별 지방세 증가율 추이

단위: %

구분	총액	특별·광역시세	도세	시세	군세	자치구세
2000~2005	11.80	11.20	17.41	10.73	5.15	3.45
2005~2009	5.85	3.75	3.92	10.42	10.87	10.89
2000~2009	9.11	7.83	11.21	10.59	7.66	6.69

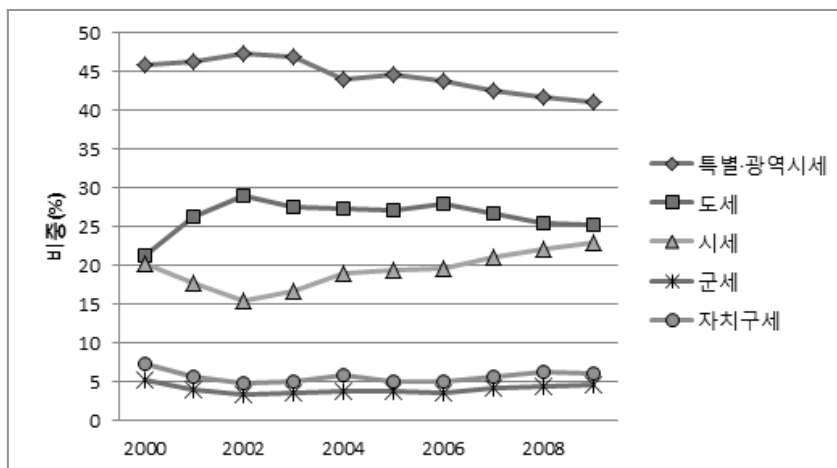
주: 특별시분 재산세는 자치구세에 포함됨
자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도

먼저 2000년대 초반에는 특별·광역시와 도의 광역자치단체 조세는 시·군·구의 기초자치단체 조세에 비하여 더 높은 신장률을 나타내지만 후반에는 반대의 증가율을 보인다. 이러한 세수 증가율의 차이는 자치단체별 경제상황의 변화 혹은 징수노력 등에 의해서 결정되기보다는 세목의 신설 및 구성,

정책의 변화 등 제도적 요인에 의해 결정되는 경향이 있다. 2000년대 초반에 광역자치단체세가 기초자치단체세에 비하여 더 크게 증가한 것은 지방교육세가 광역자치단체세로 신설된 것에 기인한 바 크다. 반면에 2000년대 후반 부동산보유세의 강화에 힘입어 기초자치단체세가 상대적으로 더 높은 증가율을 나타낸다. 기초자치단체 조세 중에서 시세와 군세는 자치구세에 비해 더 크게 증가한 것은 증가속도가 매우 빠른 주행세가 시·군세에 속하면서 자치구의 세목에는 포함되지 않기 때문이며 2000년대 초반 시세가 군세보다 빠르게 증가한 것은 경기도 광주와 화성이 군에서 시로 승격되어 분류유형이 변화하였기 때문이다.

이러한 증가율의 차이에 의하여 각 유형별 자치단체들의 지방세 세수 비중도 변화하였는데 이는 <그림 2>에 제시한다. 특별·광역시와 도의 광역자치단체 조세의 비중은 지방교육세의 도입 등으로 2000년대 초반 급증하였으나 그 후 지속적인 감소추세를 나타낸다. 특별·광역시세는 2002년 최고 47.3%에서 2009년 41.2%로 6.2%p 하락하였으며 도세는 2002년 29.0%에서 2009년 25.3%로 4.7%p 하락하였다. 기초자치단체의 비중은 대체로 증가하는데 특히 시세의 비중은 2002년 15.4%에서 2009년 22.9%로 무려 7.5%p 상승하였다. 군세와 자치구세 비중은 2000년대 중반 이후 약하게나마 대체로 증가하였지만 2000년대 초반의 비중을 회복하지는 못하였다.

<그림 2> 자치단체 유형별 지방세 비중 추이



특 집

지방재정의 실태분석

2000년대 후반에 광역자치단체가 상대적으로 저조한 것은 부동산경기의 침체로 거래가 위축되어 취·등록세가 감소하였기 때문이다. <표 4>에 제시한 바처럼 취·등록세는 2002년 지방세의 40.5%를 차지하기도 하였으나 2009년에는 단지 30.9%에 불과하며 그 신장률은 최고 36.4%에서 최저 -7.4%에 이르기까지 매우 변동이 심하고 2007년 이후 지속적으로 감소하고 있다.

<표 4> 취득세 및 등록세의 비중과 신장률

(단위: 조원, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
금액	7.7	9.4	12.8	13.1	12.1	13.4	15.6	14.5	14.1	13.8
비중	37.3	35.1	40.5	39.4	35.3	37.3	37.8	33.3	30.9	30.5
신장률	-	22.1	36.4	2.1	-7.4	11.2	16.3	-7.1	-3.1	-2.0

자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도

취·등록세의 위축은 광역자치단체의 재정뿐 아니라 자치구의 재정에 큰 어려움을 초래한다. 2010년 현재 특별·광역시에는 취·등록세 수입의 40%~70%를 자치구에 대한 조정교부금 재원으로 사용한다. 2009년 결산 기준으로 자치구 재정수입에서 지방세의 비중은 10.0%에 불과한 반면 조정교부금의 비중은 21.4%에 달한다. 따라서 비록 지방세 총액 대비 자치구세 비중은 안정적인 수준을 유지한다고 하더라도 취·등록세 수입의 정체 혹은 감소는 자치구의 재정운동을 압박한다. 특히 조정교부금은 자치구들 사이의 재정형평화 기능을 수행하므로 보통교부금 불교부 자치구에 비하여 재정력이 열악한 자치구의 재정을 더욱 심하게 제약한다.

III. 지방재정의 의존성과 의존재원 추이

2011년 세출예산 사용액 기준 지방자치단체 비중은 42.5%로 중앙정부와 유사한 수준인 반면 지방세 수입의 비중은 20% 수준에 머물고 있으므로 지방자치단체의 재정운영은 중앙정부 혹은 상위정부에 의존적일 수밖에 없다. 이 장에서는 지방재정조정제도에 의한 이전재원의 추이와 자치단체 유형별 재원의존성의 변화추이를 논의한다.

1. 지방자치단체에 대한 중앙정부 이전재원의 추이

지방자치단체의 재정수입은 자체수입과 이전재원, 그리고 지방채로 구성되며 자체수입은 지방세와 세외수입, 그리고 이전재원은 지방교부세와 국고보조금으로 나눌 수 있다. <표 5>는 지방자치체도가 시행된 1995년과 2010년의 각 수입항목의 구성비중과 그 기간 동안 각 수입항목의 증가율을 추이를 제시한다.

〈표 5〉 지방재정수입의 구성과 증가율 추이

(단위: 10억원, %)

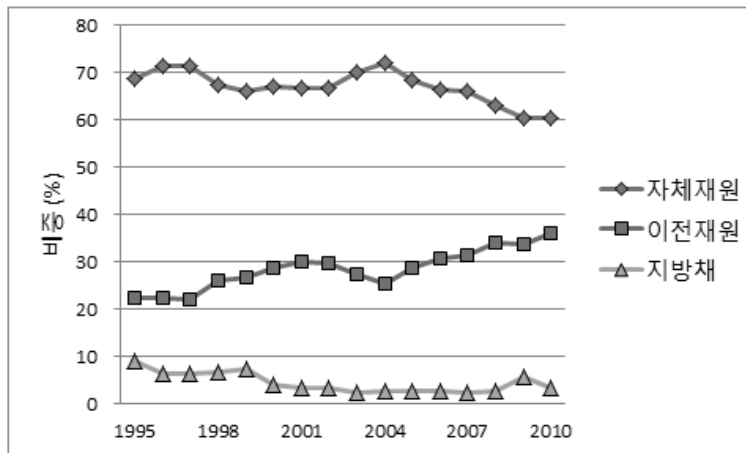
구분	세입 총액	자체재원			이전재원				지방채
		소계	지방세	세외 수입	소계	지방 교부세	지방 양여금	국고 보조금	
1995년 (10억원, %)	52,379 (100.0)	36,063 (68.9)	15,317 (29.2)	20,747 (39.6)	11,654 (22.2)	5,675 (10.8)	1,870 (3.6)	4,109 (7.8)	4,662 (8.9)
2000년 (10억원, %)	77,176 (100.0)	51,893 (67.2)	20,362 (26.4)	31,532 (40.9)	22,056 (28.6)	8,449 (10.9)	3,713 (4.8)	9,893 (12.8)	3,228 (4.2)
2005년 (10억원, %)	128,415 (100.0)	87,839 (68.3)	35,977 (28.0)	51,863 (40.4)	36,971 (28.8)	20,025 (15.6)	-	16,946 (13.2)	3,604 (2.8)
2010년 (10억원, %)	166,428 (100.0)	100,662 (60.5)	50,087 (30.1)	50,575 (30.4)	60,232 (36.2)	28,199 (16.9)	-	32,033 (19.3)	5,534 (3.3)
1995~2010	8.0	7.1	8.2	6.1	11.6	11.3	8.4	14.7	1.1
1995~2000	8.1	7.5	5.9	8.7	13.6	8.3	14.7	19.2	-7.1
2000~2005	10.7	11.1	12.1	10.5	10.9	18.8	0.9	11.4	2.2
2005~2010	5.3	2.8	6.8	-0.5	10.3	7.1	-	13.6	9.0

주1: 세입결산 순계 기준이며 ()안은 항목별 구성비중임
 주2: 지방양여금은 2005년에 폐지되고 지방교부세와 국고보조금에 흡수됨
 자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도

1995년에 지방재정의 규모는 52.4조원이었으며, 연평균 8.0%씩 성장하여 2010년에는 그보다 세배가 넘는 166.4조원에 달한다. 1995년 자체재원과 이전재원, 그리고 지방채의 비중은 각각 68.9%, 22.2%, 8.9%이었는데 2010년에는 60.5%, 36.2%, 3.3%로 구성비중이 크게 변화하였다. 즉, 지난 15년 동안 자체재원과 지방채의 비중은 각각 줄어든 반면 이전재원의 비중은 크게 증가하였다. 더욱이 2010년 지방 소비세의 신설로 지방세 확충이 이루어지지 않았더라면 이전재원의 비중은 더욱 확대되었을 것이다.

재원 구성비중의 변화는 연평균 증가율을 통해서도 확인할 수 있다. 전체 분석기간 동안 자체재원은 연평균 7.1%씩 증가한 반면 이전재원은 이보다 훨씬 빠른 11.6%씩 증가하였으며, 5년 단위로 구분하여 증가율을 파악할 때에도 국세의 지방세 전환이 활발하게 이루어진 2000년대 초반을 제외하곤 자체재원보다 이전재원의 증가율이 항상 높은 수준을 유지하였다. 따라서 지방재정규모의 확대를 위한 재원을 주로 이전재원 규모의 확충에 의해 조달하였음을 알 수 있다. 이러한 자체재원과 이전재원의 비중변화는 <그림 3>에 제시한다.

<그림 3> 지방재정 재원별 비중의 추이

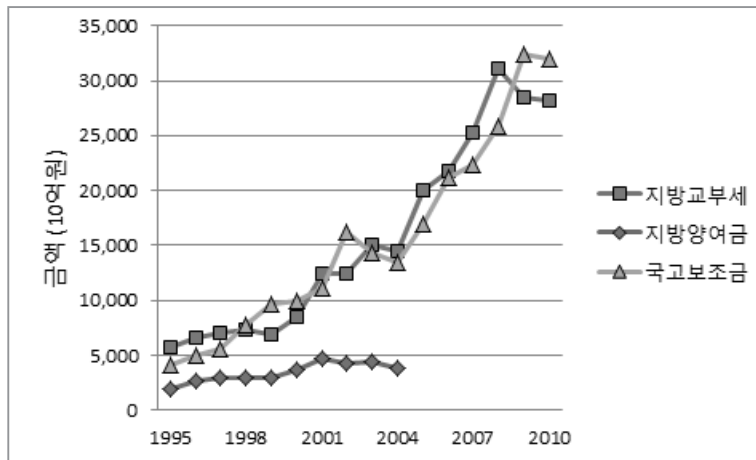


1990년대 후반 외환위기를 겪으면서 지방자치단체의 자체재원 증가율이 감소 혹은 정체되면서 이전재원 비중이 상대적으로 급격히 증가하였다. 2000년대 초반 국세의 지방세 이양이 이루어졌지만 동시에 내국세 수입 중 지방교부세 재원비중이 13.27%에서 15%로 증가하여 여전히 이전재원의 비중은 증가추세를 유지하였다. 2003년 이후 국고보조금의 감소 등으로 이전재원 비중이 감소하였으나 2004년 자체재원 비중이 71.9%로 최고수준을 기록한 이후 지방자치단체의 재정지출 수요는 주로 이전재원에 의해 조달됨에 따라 이전재원 비중이 급격하게 상승하여 2010년 36.2%에 이르게 되었다.

이전재원은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구성되었다가 2005년 지방양여금이 폐지되었다. 2005년 지방교부세와 국고보조금의 비중은 각각 15.6%와 13.2%로 지방교부세 비중이 높았다. 하지만 그 후 국고보조금은 지방교부세의 연평균 증가율 7.1%의 약 두 배에 이르는 연평균 13.6%로 증가

하여 2010년에는 지방교부세와 국고보조금의 비중이 각각 16.9%와 19.3%로 오히려 국고보조금의 비중이 높아졌다. 이러한 종류별 이전재원규모의 변화추이는 <그림 4>에 제시한다.

<그림 4> 이전재원 자원별 규모의 변화 추이



이상에서 살펴본 바와 같이 지방분권 이후에 지방재정의 확충이 자체재원에 의해 이루어지기보다는 이전재원에 대한 의존성이 더욱 증가하여 재정자율성을 향상시키는데 성공적이지 못하였다. 더욱이 이전재원 중에서도 지방자치단체가 세출자율성을 실현할 수 있는 지방교부세의 증가보다는 중앙 정부의 선호를 반영하는데 유효한 국고보조금의 증가가 더욱 빠른 속도로 이루어져서 지방재정의 자율적인 발전을 저해하였다.

2. 재정자립도에 의한 지방재정의 의존성 분석

가. 재정자립도의 의미와 한계

2재정자립도는 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입 합계의 비율로 측정하며 그 비율이 높을수록 자체세입의 징수기반이 건실한 것을 의미한다. 구체적으로 재정자립도는 다음과 같이 나타낸다.

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{지방세+세외수입}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100 \quad (1)$$

여기서 일반회계 예산규모는 지방교육세를 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금 및 조 정교부금, 보조금, 그리고 지방채 및 예치금회수의 합계이다, 또한 분자의 지방세도 지방교육세를 포 함하지 않으며 세외수입은 경상세외수입과 임시세외수입을 모두 포함한다. 지방교육세를 포함하지 않는 것은 세목이 지방세라고 하더라도 지방자치단체가 직접 그 재원을 사용하는 것이 아니라 교육자 치단체를 위하여 단순히 징수업무를 대행하는 것이기 때문이다.

재정자립도는 자체적인 세입확보능력을 나타내므로 재정자립도가 낮을수록 중앙정부 등 상위정부 에 대한 의존성이 증가한다는 것을 의미한다. 물론 재정자립도에 의해 자치단체의 재정자율성을 측정 하는데 한계를 갖는다. 즉, 자치단체의 재정부족에 대처하기 위해 중앙정부가 일반재원을 제공한다면 자치단체의 재정운영은 여유가 생길 수 있지만 재정자립도는 하락한다, 이에 따라 세입기반이 더욱 약 화된 것으로 나타나므로 재정자립도는 절대적 수준에 의한 단순한 해석보다는 지방재정 상태의 변화 추이를 관찰하는 수단으로 이용하여야 한다.

나. 재정자립도 추이 분석

1997년 이후 자치단체 유형별 재정자립도는 <표 6>에 제시한다. 지방자치단체 전국평균 재정자립 도는 1997년 63.0%에서 2011년 51.9%로 낮아져 중앙정부에 대한 의존도가 전체적으로 심화되었다. 특 히 2010년 지방소비세가 도입되어 지방세가 증가하였음에도 재정자립도가 별로 증가하지 못한 것은 자체재원에 비하여 의존재원이 더 빠르게 증가하였음을 의미한다.

<표 6> 지방자치단체 유형별 재정자립도 추이

(단위: %)

구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
1997	63.0	89.4	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	81.8	38.3	52.0	23.4	52.3

구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	82.9	35.6	43.4	18.1	45.0
2002	54.8	79.8	34.6	40.2	17.4	45.1
2003	56.3	82.2	39.4	38.0	16.3	42.3
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	73.8	39.5	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011	51.9	68.6	33.0	38.0	17.1	36.6

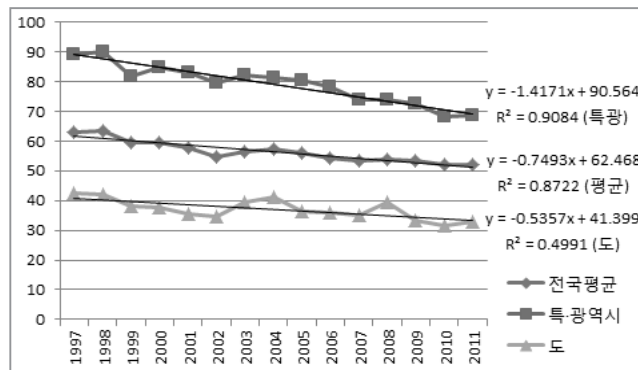
주1: 매년 당초예산 기준임

주2: 전국평균은 순계기준, 각 유형별 자치단체는 총계기준임, 따라서 전국평균과 광역자치단체의 재정지표는 중앙정부에 대한 재정의존도를 의미하며 기초자치단체의 재정지표는 중앙정부와 상위 광역자치단체에 대한 재정의존도를 의미함.

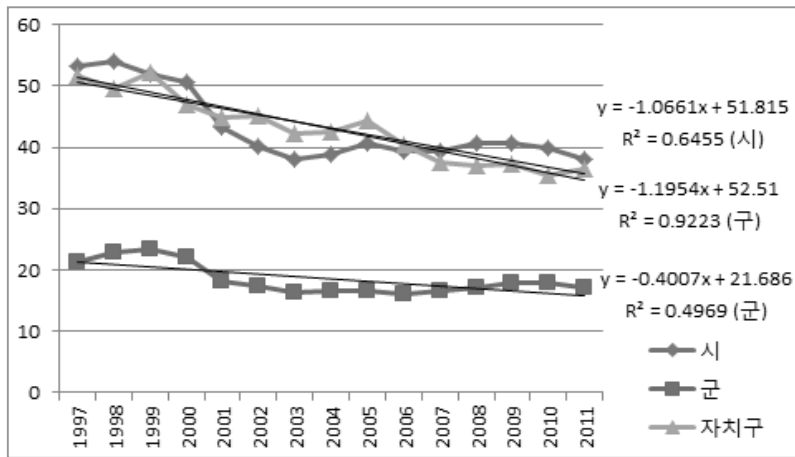
자료: 통계청, e-나라지표

〈표 6〉을 그래프로 표시하면 자치단체 유형별 재정자립도의 추세를 더 분명하게 인지할 수 있다. 〈그림 5〉과 〈그림 6〉에 제시한 바처럼, 모든 유형의 자치단체들이 재정자립도의 하락을 경험하고 있으나 유형별로 큰 차이를 나타낸다. 광역자치단체의 경우, 특별·광역시는 도에 비하여 더 급격한 하락 추세이며 기초자치단체의 경우, 군의 재정자립도는 비교적 안정적이지만 시와 자치구의 재정자립도가 비교적 큰 하락 추세를 나타낸다. 특히 2005년 이후 최근에 이르러서는 시보다 자치구의 재정자립도 하락 추세가 두드러진다. 반면에 2000년 이후의 추세만으로 보면 시와 군의 재정자립도는 회복은 있지만 상당히 안정적인 추세를 나타낸다고 할 수 있다.

〈그림 5〉 광역자치단체의 재정자립도 추이



〈그림 6〉 기초자치단체의 재정자립도 추이



다. 예산 및 결산 재정자립도 추이의 비교분석

정부가 발표하는 재정자립도는 통상적으로 당초예산을 이용하여 산정하므로 예산 재정자립도라고 할 수 있다. 하지만 지방재정통계에 있어서 예산자료와 결산자료의 괴리가 크므로 재정자립도를 결산 자료를 이용해서 산정하면 그 추이가 달라질 수 있다. 즉, 결산 재정자립도는 식(1)의 분모를 일반회계 결산규모로 바꾸고 분자의 지방세와 세외수입도 결산자료를 사용하여 산출할 수 있다. 예산과 결산자료의 가장 큰 차이는 대부분 세외수입 중 순세계잉여금과 이월금에서 발생한다. 이를 반영한 결산 재정자립도는 〈표 7〉로 정리할 수 있다.

〈표 7〉 결산기준 지방자치단체 재정자립도

(단위: %)

구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
2002	61.8	83.5	38.4	48.8	32.9	48.6
2003	65.9	84.5	42.3	53.4	40.4	45.7
2004	68.3	83.8	44.7	58.1	44.5	49.1
2005	63.9	81.5	43.0	53.3	36.9	48.6
2006	62.2	79.3	41.2	52.8	35.3	45.7

지방재정의 의존성과 의존자원 추이분석

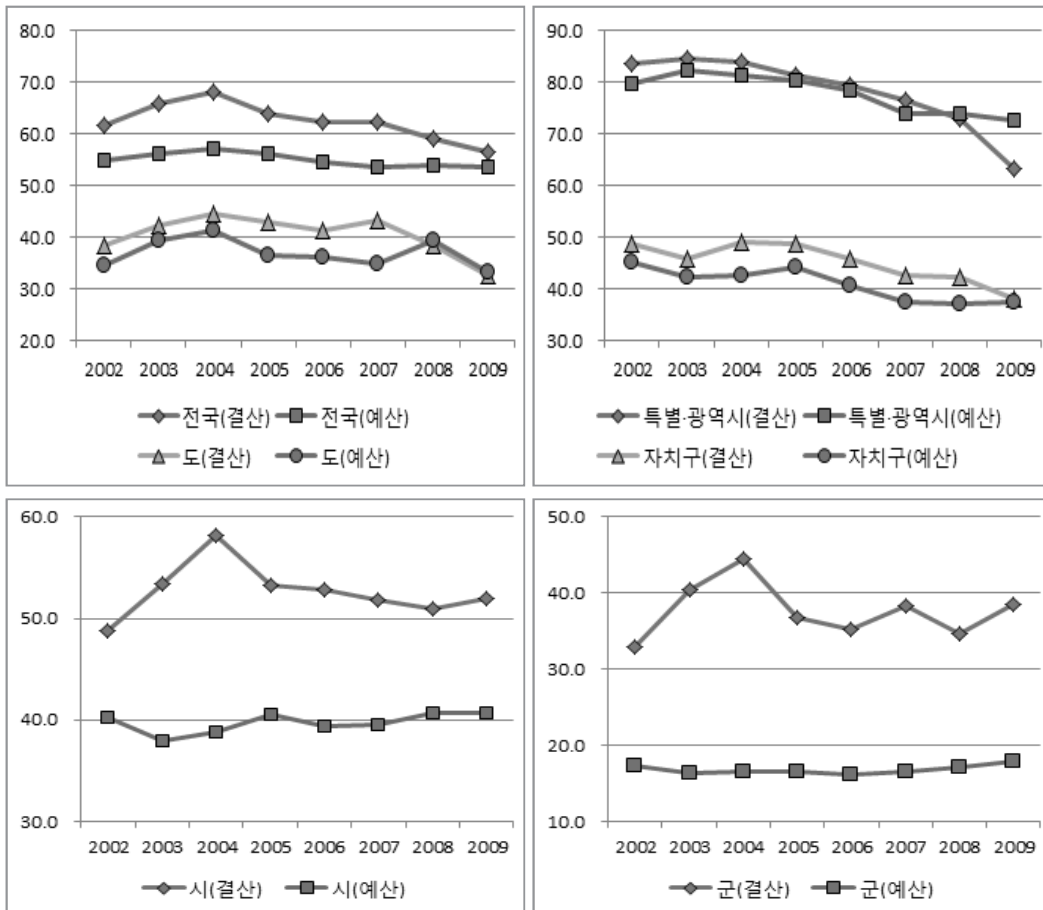
구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
2007	62.4	76.5	43.2	51.8	38.3	42.5
2008	59.0	73.0	38.4	51.0	34.7	42.4
2009	56.5	63.2	32.7	52.0	38.6	38.1

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각년도
 주: 전국평균은 순계기준, 각 유형별 자치단체는 총계기준임

예산 및 결산자료에 의해 산출한 재정자립도의 추이를 <그림 7>에서 비교한다. 전국 평균의 경우, 재정자립도의 절대적 수준은 예산자료에 비하여 결산자료에서 더 높지만 최근 재정자립도의 하락 속도는 결산자료가 빠른 편이다. 도의 예산 재정자립도는 일정한 범위 내에서 비교적 안정적 수준을 유지하여 왔으나 2009년 급격히 낮아졌다. 반면에 도의 결산 재정자립도는 예산 재정자립도에 비하여 대체로 높았으나 2007년 이후 뚜렷한 하락 추세를 나타내며 이에 따라 2008년과 2009년 경우에 예산 재정자립도보다 더 낮은 수준을 기록하였다. 시와 군의 경우 예산보다 결산자료의 이월금과 순세계잉여금이 훨씬 크기 때문에 결산 재정자립도의 절대적 수준이 훨씬 높으며 동시에 연도별 변동성도 예산 재정자립도에 비하여 매우 크다. 또한 2000년대 후반에 뚜렷한 하락 추세인 다른 유형 자치단체들의 재정자립도와는 달리 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있다. 예산자료와는 달리 자치구의 재정자립도는 시에 비해 확연히 낮으며 2009년에는 예상과 달리 군보다도 낮아졌다.

특별·광역시와 자치구의 예산 재정자립도는 2004년 이후 상대적으로 급격한 하락 추세였는데 결산 재정자립도는 이보다 더 빠르게 하락한다. 따라서 최근 지방재정이 전반적으로 어려움을 겪고 있지만 특별·광역시 혹은 자치구의 재정력은 더욱 빠르게 악화되고 있음을 알 수 있다. 이는 2000년대 후반 이후 사회복지지출의 증가에 의해 도시지역의 재정수요가 증가한 반면 <표 3>에서 설명한 바처럼 특별·광역시와 도의 2000년대 지방세 증가율이 상대적으로 저조한 것이 중요한 원인이다.

〈그림 8〉 재정자립도 결산자료와 예산자료 비교



3. 재정자주도에 의한 지방재정의 의존성 분석

가. 재정자주도의 의미와 유용성

재정자주도는 자치단체들의 자주적인 지출 능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세출에 관한 의사결정의 자주성이 뛰어난 것을 의미한다. 구체적으로 재정자주도는 다음과 같이 나타낸다.

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{자체재원} + \text{자주재원}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100 \quad (2)$$

여기서 자체재원은 식 (1)에서의 분자와 동일하게 지방교육세를 제외한 지방세와 세외수입의 합계이며 자주재원은 이전재원 중에서 지출용도를 자치단체의 자율에 의해 결정할 수 있는 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금을 포함한다. 물론 지방교부세의 특별교부세처럼 이들 이전재원의 일부에 대한 지출용도를 교부단체가 결정하지만 그 규모가 상대적으로 작으므로 이를 구분하지 않고 총액을 포함하여 재정자주도를 산출한다.

재정자주도는 자주적인 지출 능력을 나타내므로 재정자주도가 낮을수록 중앙정부 등 상위정부의 특정재원에 대한 의존성이 크다는 것을 의미한다. 물론 재정자주도에 의해 자치단체의 재정지출의 자율성을 측정하는데 항상 유효한 것은 아니다. 예를 들어, 자치단체의 일반재원 부족 상황을 타개하기 위하여 중앙정부가 국고보조금을 제공한다면 그 용도가 자치단체의 선호가 반영된 것이라고 하더라도 재정자주도는 하락하게 된다. 따라서 재정자립도처럼 재정자주도도 절대적 수준보다는 전반적인 변화추이를 관찰하는 것이 바람직하다. 재정자주도는 중앙정부 등 상위정부의 선호를 반영하여 지출용도가 결정되는 보조금을 제외한 비중이므로 재정자주도 추이를 분석한다면 지방자치단체의 세출 자율성 수준을 파악하는데 유용하다.

나. 재정자주도 추이 분석

2001년 이후 자치단체 유형별 재정자주도는 <표 8>에 제시한다. 재정자치단체 전국평균 재정자주도는 2001년 75.7%에서 2011년 76.7%로 약간 증가하여 10년 전과 비교할 때 중앙정부 등 상위정부의 특정재원에 의한 간섭이 증가하였다고는 할 수 없다. 하지만 2005년 지방양여금이 폐지되면서 그 재원의 일부가 지방교부세 재원으로 전환되어 형식적으로는 변화하였지만 실질적으로는 유사한 재정운영이 지속되었다. 즉, 지방교부세 재원의 크기가 내국세의 15%에서 2005년 19.13%, 2006년 다시 19.24%로 증가하였으므로 분모는 이전과 동일한 추세를 유지한 반면 분자에 포함된 지방교부세가 증가하였으므로 재정자주도가 급증한 결과를 초래하였다. 따라서 2005년 이후의 재정자주도 추이를 분리하여 파악하는 것이 최근의 지방재정에 대한 이해에 도움이 될 것이다. 실제로 전국평균 재정자립도는 2005년 81.6%를 기록한 이후 약 5%p 하락하였으므로 자주적인 지출능력이 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 지방자치단체 유형별 재정자주도 추이

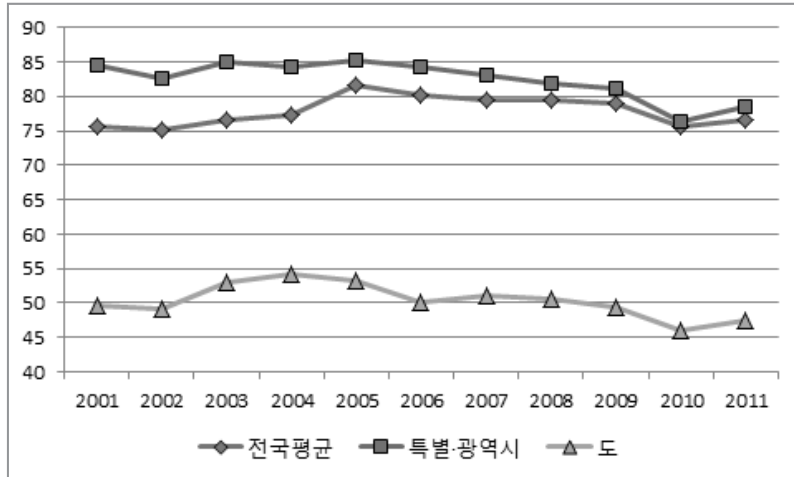
(단위: %)

구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
2001	75.7	84.5	49.6	68.7	56.5	77.6
2002	75.1	82.7	49.1	68.0	58.9	74.8
2003	76.5	85.1	52.9	66.7	58.9	76.5
2004	77.4	84.2	54.2	68.4	59.5	76.7
2005	81.6	85.3	53.3	74.5	66.9	75.9
2006	80.2	84.3	50.0	74.6	65.9	70.7
2007	79.5	83.1	51.0	72.1	65.3	67.6
2008	79.5	82.0	50.7	72.0	64.8	63.1
2009	78.9	81.2	49.5	71.5	64.6	61.8
2010	75.7	76.3	46.0	69.1	62.2	57.9
2011	76.7	78.5	47.5	68.7	62.7	56.2

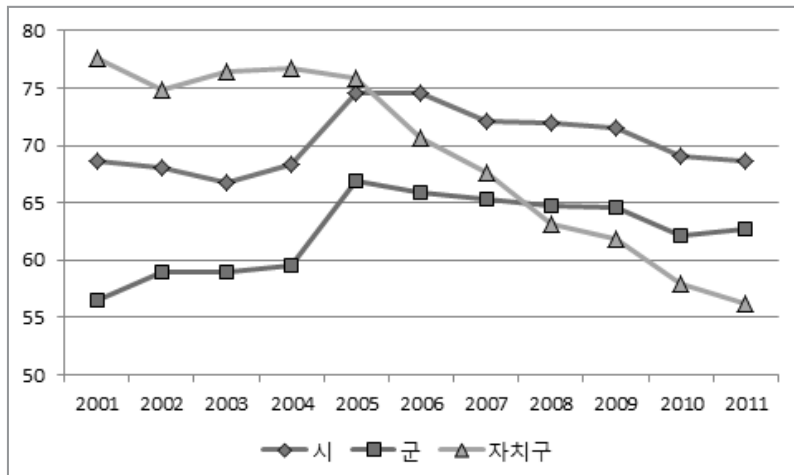
자료: 행정안전부(2006, 2011), 지방자치단체 예산개요,
 주1) 매년 당초예산 기준임
 주2) 전국평균은 순계기준, 각 유형별 자치단체는 총계기준임

〈표 8〉을 그래프로 표시하면 자치단체 유형별 재정자주도의 추세를 더 분명하게 인지할 수 있다. 〈그림 8〉과 〈그림 9〉에 제시한 바처럼, 2005년 이후 모든 유형의 자치단체들이 재정자주도의 하락을 경험하고 있으나 유형별로 큰 차이를 나타낸다. 광역자치단체의 경우, 특별·광역시가 도에 비하여 더 높은 수준의 재정자주도를 갖고 있지만 유사한 하락 추세이다. 기초자치단체의 경우, 시와 군의 재정자주도는 2005년 이후 비슷한 비율로 하락하였다. 자치구의 재정자주도는 2001년 기초자치단체 중에서 가장 높은 77.6%였으며 2005년 75.9%로 비교적 안정적인 수준을 유지하였으나 그 이후 약 20%p에 이르는 매우 급격한 하락 추세를 지속하여 기초자치단체 중에서 가장 낮은 수준에 이르렀다. 정리하면, 2000년대 중반 이후 모든 유형의 자치단체들에서 재정지출의 자주적 결정권이 축소되었으며 특히 자치구의 재정지출 결정권은 가장 급격하게 위축되었다.

〈그림 8〉 광역자치단체 재정자주도



〈그림 9〉 기초자치단체 재정자주도



다. 예산 및 결산 재정자주도 추이의 비교분석

재정자립도와 마찬가지로 재정자주도 역시 당초예산으로 산출하므로 실제 자치단체에 발생한 재정 운영과는 괴리를 나타낼 수 있다. 따라서 식 (2)에 결산자료를 대입하여 결산 재정자주도를 산출하고 이를 〈표 9〉에 제시한다. 예산과 결산자료의 큰 차이는 순세계잉여금과 이월금 외에 지방교부세와 조

정교부금 등의 자주재원에서 발생한다.

〈표 9〉 결산기준 지방자치단체 재정자주도

(단위: %)

구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
2002	77.2	86.7	48.7	70.3	60.7	77.8
2003	82.1	87.4	57.0	73.6	66.8	79.9
2004	83.8	86.5	56.2	78.7	73.7	80.1
2005	84.8	85.5	55.9	80.4	74.6	77.7
2006	83.0	85.6	54.9	80.0	70.3	73.6
2007	84.6	84.8	58.3	79.1	75.9	71.8
2008	83.3	82.3	54.6	78.3	74.6	67.9
2009	76.8	73.2	46.7	74.2	70.3	62.4

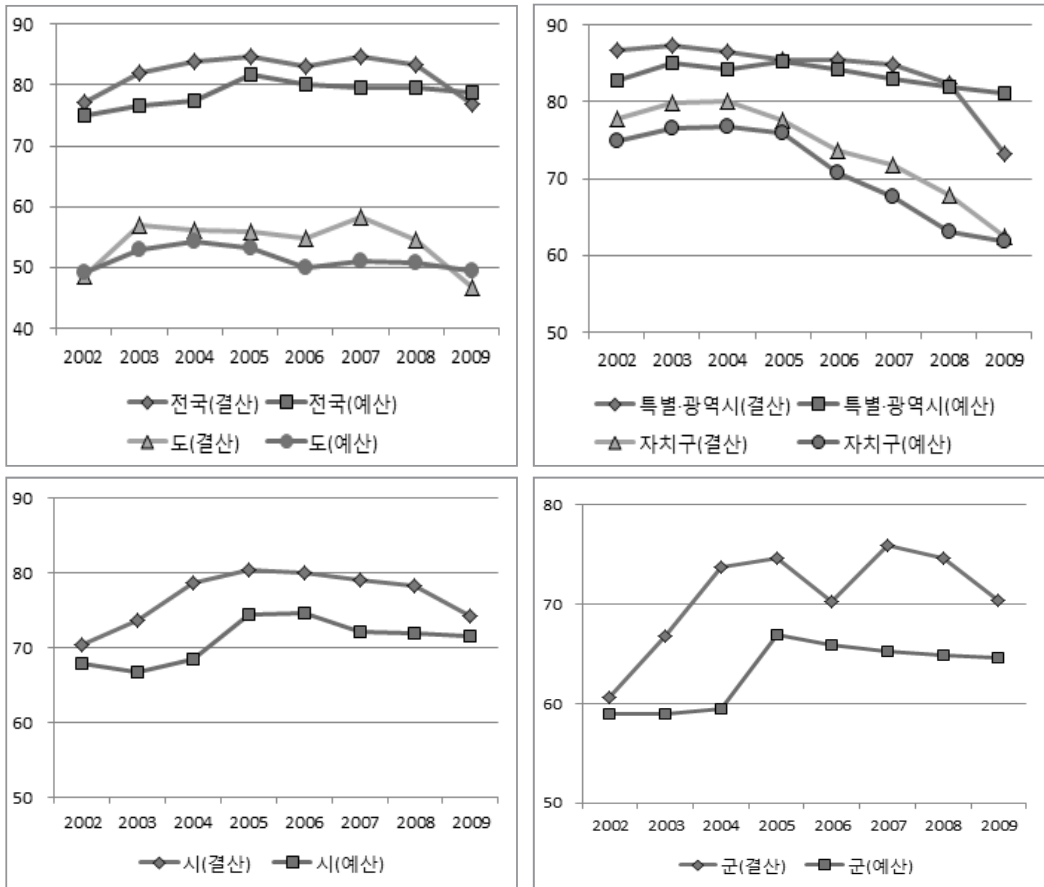
자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각년도
 주: 전국평균은 순계기준, 각 유형별 자치단체는 총계기준임

예산 및 결산자료에 의해 산출한 재정자주도의 추이를 〈그림 10〉에서 비교한다. 전국 평균의 경우, 재정자주도의 절대적 수준은 예산자료에 비하여 결산자료에서 더 높았지만 2005년 이후 정체 상태에 머물다가 2009년 결산 재정자주도의 급격한 하락으로 예산 재정자주도보다 더 낮아졌다. 도의 예산 재정자주도는 일정한 범위 내에서 비교적 안정적 수준을 유지하는 반면결산 재정자주도는 2007년 이후 뚜렷한 하락 추세를 나타내며 이에 따라 2009년에는 예산 재정자주도보다 더 낮은 수준을 기록하였다. 시와 군의 경우 예산보다 결산자료의 이월금과 순세계잉여금이 훨씬 크기 때문에 결산 재정자주도의 절대적 수준이 더 높으며 2007년 이후 예산 재정자주도에 비해 결산 재정자주도의 하락추세는 더욱 뚜렷하다. 또한 군의 경우 결산 재정자주도의 연도별 변동성은 예산 재정자주도에 비하여 매우 크다.

특별·광역시와 자치구의 예산 재정자주도는 2004년 이후 상대적으로 급격한 하락 추세를 나타내는데 결산 재정자주도는 이보다 더 빠르게 하락한다는 점에서 재정자립도의 변화추이와 동일하다. 2005년의 지방재정조정제도 변화가 도, 시, 군 유형의 자치단체에게 더 큰 자주재원을 제공하여 재정자주도의 상승에 도움을 준 반면 특별·광역시와 자치구의 재정자주도에는 별로 기여하지 못하였다. 정리하면, 2000년대 중반, 특히 2007년 이후 전국적으로 지방자치단체의 중앙정부 및 상

위정부의 특정재원에 대한 재정 의존도는 더욱 심화되어 자치단체의 재정자율성은 크게 훼손되었다. 특히 특별·광역시 혹은 자치구의 재정력은 더욱 빠르게 악화되고 있다. 2000년대 후반 자치구의 재정자주도는 60%대로 떨어져서 기초자치단체 유형 중 가장 낮은 수준이다. 이는 자치구가 중앙정부 등 상위정부의 세출 선호에 따라 지출업무를 대행하는 수준으로 전락하고 있음을 의미한다.

〈그림 10〉 재정자주도 예산과 결산 비교



4. 시도별 재정자립도와 재정자주도 변화 추이

재정자립도와 재정자주도의 변화 추이는 자치단체 유형별로 다를 뿐 아니라 시도별로도 큰 차이를 나타내므로 재정운영의 자율성은 지역에 따라 서로 다르게 전개되어 왔다고 할 수 있다. <표 10>은 2003년부터 2011년까지 전국 16개 시도별 재정자립도와 재정자주도의 변화추이를 제시한다.

<표 10> 시도별 재정자립도와 재정자주도 추이

(단위: %, %p)

구분	재정자립도						재정자주도					
	2003	2007	2011	2003-2007	2007-2011	2003-2011	2003	2007	2011	2003-2007	2007-2011	2003-2011
합계	56.3	53.6	51.9	-2.7	-1.7	-4.4	76.5	79.5	76.7	3.0	-2.8	0.2
서울	95.9	90.5	90.3	-5.4	-0.2	-5.6	95.9	94.4	91.7	-1.5	-2.7	-4.2
부산	74.9	62.9	56.4	-12.0	-6.5	-18.5	79.4	76.9	74.3	-2.5	-2.6	-5.1
대구	76.4	63.9	53.5	-12.5	-10.4	-22.9	82.8	80.8	74.1	-2.0	-6.7	-8.7
인천	74.6	69.8	69.3	-4.8	-0.5	-5.3	80.1	79.7	79.4	-0.4	-0.3	-0.7
광주	63.0	54.2	47.5	-8.8	-6.7	-15.5	74.0	75.9	69.9	1.9	-6.0	-4.1
대전	73.6	72.1	57.2	-1.5	-14.9	-16.4	80.9	83.1	74.9	2.2	-8.2	-6.0
울산	71.6	68.4	69.1	-3.2	0.7	-2.5	79.6	84.6	81.0	5.0	-3.6	1.4
경기	78.0	74.9	72.5	-3.1	-2.4	-5.5	84.5	85.1	81.8	0.6	-3.3	-2.7
강원	26.7	28.3	27.5	1.6	-0.8	0.8	68.6	75.8	73.3	7.2	-2.5	4.7
충북	31.4	33.3	32.7	1.9	-0.6	1.3	68.5	76.9	71.5	8.4	-5.4	3.0
충남	29.8	36.9	35.4	7.1	-1.5	5.6	65.0	73.3	71.1	8.3	-2.2	6.1
전북	25.6	23.5	24.5	-2.1	1.0	-1.1	64.3	69.8	67.8	5.5	-2.0	3.5
전남	21.0	20.1	20.7	-0.9	0.6	-0.3	60.7	67.0	65.2	6.3	-1.8	4.5
경북	29.2	28.9	28.1	-0.3	-0.8	-1.1	69.0	75.9	73.6	6.9	-2.3	4.6
경남	37.2	39.1	42.6	1.9	3.5	5.4	67.7	74.8	74.2	7.1	-0.6	6.5
제주	37.4	26.4	25.1	-11.0	-1.3	-12.3	64.3	63.7	63.9	-0.6	0.2	-0.4

주: 재정자립도와 재정자주도는 각 시도별 혹은 전국의 순계자료임
 자료: 통계청, 국가통계포털, e-지방지표

먼저 재정자립도의 경우 2003년 이후 전국평균이 4.4%p 하락하는 등 12개 시도에서는 하락하고 충남, 경남, 충북, 강원 4개 시도에서만 상승하였다. 기간을 4년 단위로 구분할 때 전·후반기에 모두 재정자립도가 상승한 지역은 경남뿐이며 그 외에 전반기에는 충남, 충북, 강원 3개 시도가 상승하였고 후반기에

는 울산, 전북, 전남이 상승하였다. 재정자립도가 크게 하락한 지역은 주로 광역시들인데 구체적으로 대구 22.9%p, 부산 18.5%p, 대전 16.4%p, 광주 15.5%p 등으로 큰 하락을 나타낸다. 이는 지난 약 10년 동안 도 지역에 비하여 광역시 지역의 중앙정부 의존도가 크게 상승하였음을 의미한다. 반면에 재정자립도가 가장 열악한 전남, 전북, 강원 등은 비교적 안정적인 수준을 유지하였다.

시도별 재정자립도는 재정자립도와 조금 다른 추세를 나타낸다. 2003년부터 2011년까지의 기간에는 울산을 제외한 모든 특별·광역시의 재정자립도가 하락하였으며 특히 대구, 대전, 부산이 각각 8.7%p, 6.0%p, 5.1%p의 하락을 나타낸다. 이 결과는 재정자립도가 특별·광역시 본청과 자치구에서 급격히 하락하였다는 자치단체 유형별 분석결과와 일치하지만 동시에 특별·광역시들 사이에도 상당한 차이가 있음을 의미한다. 반면에 경기와 제주를 제외한 도 지역은 이 기간에 재정자립도가 증가하였으므로 재정지출의 자율성이 개선되었다고 할 수 있다. 이 결과는 기간을 전반기와 후반기로 구분할 때 확연히 다르다. 2005년 내국세에서 차지하는 지방교부세의 자원비중이 15%에서 19.13%로 크게 확대되고 부동산교부세가 도입되는 등의 정책변화에 힘입어 2003년~2007년 기간 동안에는 재정자립도의 전국 평균이 3%p 상승하는 등 일부 특별·광역시를 제외한 11개 시도의 재정자립도가 상승하였다. 그러나 2007년~2011년의 기간에는 금융위기를 겪으면서 제주를 제외한 모든 시도의 재정자립도가 하락하였다. 따라서 자치단체들이 재정운영을 자율적으로 운영할 수 있는 능력은 크게 훼손되었으며 중앙정부의 국고보조금에 대한 의존도가 확대되었다.

IV. 요약과 정책적 시사점

이 논문은 지난 약 10년 동안 우리나라 자치단체들의 중앙정부 등 상위정부에 대한 재정의존성을 분석하여 최근 그 의존성이 심화되었으며 그 심화 정도는 자치단체 유형별로 차이가 있음을 제시한다. 먼저 분권 이후 국가의 총세출 대비 지방자치단체 세출비중은 크게 증가하여 2000년대 중반 이후 안정되게 40%를 유지하는 반면 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 분권시점인 1995년의 수준과 유사하게 20% 수준에서 변동하고 있다. 지방세 비중이 20%대에서 유지되고 있는 것은 다양한 지방세법 개편을 통해서 이루어진 것이며 지방세 중에서 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원 비중은 공식 발표보다 훨씬 낮아서 2009년 18.7%에 불과하다. 또한 자치단체 유형별로 구분할 때

2005년 이후 광역자치단체의 지방세 수입 증가율은 연평균 3%대에 머물러서 더 큰 재원부족을 경험하였다. 특히 2007년 이후 부동산경기 침체로 취득·등록세 수입은 오히려 감소하고 있으며 각 특별·광역시로부터 취득·등록세 수입의 상당 부분을 조정교부금으로 배분받는 자치구들도 재원부족에 의한 어려움이 심화되었다. 이와 같이 지방세 수입 등 자체수입의 증가속도가 낮아지면서 지방재정 세입에서 이전재원이 차지하는 비중은 2000년대 중반 이후 꾸준히 증가하였으며 특히 일반재원인 지방교부세 보다는 국고보조금이 더 빠른 속도로 증가하여 지방자치단체의 재정의존성을 심화시켰을 뿐 아니라 세출의 자율성도 훼손하였다.

이러한 지방재정의 중앙정부 의존성 심화과정은 재정자립도와 재정자주도의 재정지표를 이용하여 파악할 수 있다. 먼저 공식적으로 발표되는 이들 재정지표는 당초예산자료를 이용하는 것이므로 결산 자료를 이용하여 이들을 다시 산출하면 절대 수준은 대체로 더 높아지지만 2000년대 중반 이후의 하락 추세는 더욱 급격히 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 지방재정수입 구성의 변화추이와 동일한 의미를 갖는다. 또한 재정자립도와 재정자주도를 자치단체 유형별로 구분하여 분석할 수 있다. 2005년 이후 시와 군의 재정자립도 추이는 비교적 일정수준을 유지하고 있는 반면 특별·광역시와 자치구의 재정자립도는 급격히 하락하였다. 이는 특별·광역시 본청과 자치구의 중앙정부 혹은 상위정부에 대한 재정의존성이 더욱 심화되었음을 의미한다. 재정자주도의 최근 추이는 재정자립도와 유사하다. 시와 군의 재정자주도는 하락추세이지만 그 정도는 크지 않아서 비교적 안정적이다. 반면에 특별·광역시와 자치구뿐 아니라 도의 재정자주도 역시 상당히 빠르게 하락하고 있으며 자치구의 하락속도는 매우 급격하다. 이는 광역자치단체와 자치구들은 세출부문에 관한 의사결정에 있어서도 자율성이 제한되고 중앙정부 등 상위정부에 대한 의존성이 더욱 심화되었음을 의미한다.

이상에서 분석한 지방재정의 의존성에 관한 단순한 논의는 다양한 정책적 함의를 갖는다. 가장 중요한 사안은 지방세 등 지방자치단체 자체수입의 확충 필요성이다. 가격기능이 작동하는 자체재원을 일정수준으로 상향조정하여야 연성예산제약에 따른 지방재정의 의존성 심화를 극복할 수 있으며 재정지출의 효율성을 유도할 수 있다. 또한 중앙정부 재정에 비하여 안정적인 지출수요에 대응해야하는 지방재정의 역할을 고려할 때 경기에 민감하게 반응하는 취득·등록세 등의 세목을 지방세로 유지하는 것이 적합한 것인가에 대한 의문과 함께 지방세와 국세의 전반적인 조정의 필요성도 제기한다. 마지막으로 자치구 재정은 사회복지비 등 경상지출 비중이 상대적으로 높아서 재원의 안정성이 더욱 요구되며

거시경제의 불경기에는 더 큰 사회복지 재원이 필요한데 비하여 일반재원을 조달하는 중요한 재원인 조정교부금의 원천은 각 특별·광역시외의 취·등록세이므로 매우 불안정할 뿐 아니라 지역별로 재원의 편차가 크며 불경기일 때 오히려 감소한다. 따라서 자치구가 재원을 안정적으로 확보하며 자치구들이 속한 특별·광역시에 관계없이 일정 수준의 공공서비스를 제공할 수 있도록 자치구를 위한 재정조정제도의 재검토가 필요하다.