

세무회계저널
제6권 제2호 2005년 6월 pp.39~66
한국세무학회

국세와 지방세의 합리적 배분과 지방자치단체의 신용평가에 관한 연구

고성삼* · 김준곤**

〈요 약〉

지방자치의 실시이후 지방자치단체의 역할과 지방재정수요는 급격하게 증대하고 있다. 그러나 지방자치의 본질인 재정자주권의 문제는 여전히 미흡한 것이 사실이다. 지방자치단체의 경우 자구재원의 확충보다는 중앙정부의 의존재원에 치중하고 있어 재정자주권은 쉽게 개선되지 못한 실정이다.

본 연구는 이러한 상황에서 재정자주권 확보를 위한 국세와 지방세의 합리적 배분원칙과 배분방안을 살펴보고, 지방채발행을 위한 지방자치단체의 신용도를 평가하는 신용평가모형을 제시하고자 한다. 지방채에 대한 신용평가는 지방자치단체에 대한 신용평가를 의미한다. 각 지방자치단체가 처한 경제적인 상황이 모두 상이하기 때문에 신용등급에 절대적인 의미를 부여하는 것은 어려우나, 연차적이고 지속적으로 실시한다면 지방자치단체의 재정에 대한 평가지표로서 의의가 있을 것으로 본다. 실증분석을 위하여 14개 재정지표를 이용하여 신용평가요인을 추출하여 지방자치단체의 신용평가를 실시하였다. 이 결과 지방자치단체에 따라 B부터 E까지의 신용등급으로 평가되었으며, 전반적으로 지방자치단체간의 재정력 격차로 인한 신용등급의 차이가 크게 나타나 지방자치단체의 재정분권을 위한 제도적 개선이 시급함을 나타내고 있다.

<주제어> 지방자치단체, 지방세, 지방채, 신용평가

* 중앙대학교 경영대학 교수, sskoh@cau.ac.kr, 02-812-5563, 주저자

** 중앙대학교 회계학 박사수료, pcolo@paran.com, 019-277-7474

I. 서 론

우리나라의 지방자치제도는 1995년도부터 본격적으로 실시되었으며 참여정부는 12대 국정과제의 하나로 “지방분권과 국가균형발전”을 선정·추진하고 있다. “지방분권”은 중앙집권에 대칭되는 개념으로서 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 사무 그리고 재원을 보다 많이 지방 자치단체에 이양하여야 한다는 행정적 의미의 분권을 의미한다. 그리고 “국가균형발전”은 수도권에 집중되어 있는 정부, 기업, 대학 등의 중추관리기능과 경제력을 비수도권지역에 분산하자는 지방분산을 포함하고 있는 개념이라고 볼 수 있다.

2005년 4월 14일 현재 중앙정부의 각 기관의 1,090개의 사무가 지방자치단체로 이관하는 중에 있거나 완료된 상태이다. 이와 같이 사무의 이관으로 인한 비용을 부담하게 되는 지방자치단체는 추가적인 예산소요가 발생하고 있으나 이에 대한 세원은 이관되지 않고 있다.¹⁾

2003년도의 중앙정부와 지방정부의 통합재정의 총수입은 227.7조 원이다. 이 중 중앙정부와 지방재정, 지방교육재정이 79.9:19.6:0.5로 중앙정부의 수입이 절대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 이를 항목별로 구분하면 조세수입과 세외수입, 사외보장기여금이 각각 67.7:21.4:10.9로 나타나 조세수입이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.²⁾ 이에 따라 250개 기초자치단체 중 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 155개로 62%를 차지하고 세외수입까지 포함한 자체수입으로도 인건비를 해결하지 못하는 단체가 38개로 15%를 차지하고 있다. 그리고 특별시·광역시와 시의 세외수입이 전체 세외수입의 67%가 집중되어 있다. 이와 같은 지방자치단체의 재정여건하에서 재정이양이 수반되지 않는 채 권한과 사무만 이양된다고 할 경우 지방자치단체는 재정적인 어려움을 피할 수 없을 것으로 보인다.

2004년 12월말 현재 16개 시·도의 총부채는 16조 9,468여 억원으로 일반회계채가 50.5%를 차지하고 있고, 기타특별회계채가 27.4%, 공기업특별회계채가 22.1%를 차지하고 있다. 발행방법은 증서차입에 의한 발행이 약 93%, 증권발행에 의한 차입이 7%를 차지하고 있다. 상환기간은 5년~15년 사이의 중기채 및 중장기채가 약 93%를 차지하고 있으며 5% 미만의 이율이 83% 이다. 그러나 약 71.6%에 해당하는 상환재원이 지방비로 구분되어있어서 지방자치단체의 채무부담은 클 수 밖에 없는 구조이다.³⁾

그 동안 지방채에 관한 연구는 채무상환의 측면보다는 지방자치단체의 전체적인 재정상태를 나타내는 지표에 대한 연구를 중심으로 이루어져 지방자치단체에 대한 신용도를 평가하는 데에는 한계를 지니고 있다. 다시 말하면, 지방채가 기채행위라는 전제하에서 신용조사기법을 적용하거나 금융기관 혹은 신용조사기관의 신용평가와 같은 기법을 적용하는 것이 필요함에도 불구하고 이러한 것은 별로 반영되지 못하고 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 현재 국내에는 지방자치단체를 상대로 신용

1) <http://www.dpla.go.kr/> 대통령 소속 지방이양 추진위원회 정책자료 참조

2) 기획예산처에서 2004년 8월 17일 발표 보도한 통합재정수지

3) 행정자치부 지방채무현황(2004년 12월말 기준)

평가를 실시하고 있는 기관이 없는 실정이다. (주)한국신용평가, (주)한국신용정보, (주)한국기업평가 3개 회사가 금융감독위원회에 의해 신용평가전문기관으로 지정되어 있긴 하지만, 그것들은 모두 일반기업의 신용평가를 위한 것이다.

따라서 본 연구에서는 선행연구에 의하여 지방분권과 국가균형발전을 위한 국세와 지방세의 재배분에 관한 합리적인 배분방안을 살펴보고, 기존의 재정지표를 이용하여 지방채의 신용도를 평가하는 신용평가모형을 제시하고자 한다. 이를 위하여 본 논문의 연구대상은 1개의 특별시, 6개의 광역시를 비롯하여 9개의 도 본청에 대하여 신용평가를 실시하였다.

이를 위하여 통계방법으로는 요인분석(factor analysis)을 사용하였다. 선행연구의 검토를 통하여 안전성, 생산성, 성장성의 14개 재정지표에 대하여 주성분분석을 실시하였고, 신용평가에 사용될 3개의 요인을 추출하였다. 추출된 요인에 가중치를 산정하여 적용함으로써 신용등급을 산정하였다. 또한 모형의 타당성을 검증하기 위하여 선행연구의 결과와 비교하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 국세와 지방세의 재배분에 관한 현황과 최근의 연구사항을 살펴보았다. III장에서는 지방채와 지방채 신용평가의 여러 방법들과 한계점을 살펴보았고, IV장에서는 이를 바탕으로 신용평가모형을 만들어 실제로 지방자치단체의 신용도를 평가하여, 평가결과를 선행연구의 결과와 비교하였다. 끝으로 V장에서는 연구를 요약하고 연구의 한계점 및 연구과제에 대하여 논의하였다.

II. 국세와 지방세의 재배분

지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 필요한 재원을 법률적 작용에 의하여 주민 또는 이와 동일한 지위에 있는 자로부터 특정한 개별적 보상이나 반대급부없이 강제적으로 징수하는 재화이다. 지방세는 과세권의 주체가 지방자치단체인 점에서 중앙정부가 과세하는 국세와 구별되고, 지방자치단체가 그 자신의 존립목적인 주민의 복리에 관한 사무, 즉 자치사무를 처리하는데 소요되는 재원을 자체적으로 조달하기 위하여 국세와 별도로 징수하는 것이다. 또한 납세의무자도 당해 지방자치단체의 주민에 한정된다는 점에서 일반 국민이 납세의무자인 국세와 구별되지만, 그 밖의 점에 있어서는 국세와 근본적 차이가 없고 조세라는 개념 속에 포함시켜 생각할 수 있다.

지방자치단체는 국가와 독립된 법인격을 가지며 국가의 존립목적과 구분되는 별도의 존립 목적을 갖지만, 그렇다고 하여 지방자치단체가 국가에 준하는 법적 지위를 보장받겠다고 볼 수는 없고 오히려 국가를 구성하는 기관의 하나라고 보아야 한다. 즉, 지방자치제도는 독립된 국가를 인정하는 것이 아니라 중앙정부의 행정권한을 지역적으로 나누어 행사하는 행정권의 분할 내지 분권화를 의미하는 것이다.

지방세의 부과·징수는 권력작용의 전형으로서 지방자치단체가 자신의 존립목적인 주민복지증진을 위한 사무를 처리하는데 소요되는 경비를 자신의 힘으로 조달하도록 보장하는 것은 당연하기 때문에 지방세과세권은 자주재정권의 핵심이 된다.

1. 기능배분원칙과 사무이양현황

정부의 기능을 수행하기 위하여 이를 지원할 수 있는 재원이 정부가 수행하는 기능에 따라 세원이 배분되어야 한다. 따라서 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분 원칙에 대한 검토를 실시하고 있다.

미국 정부간관계자문위원회(US ACIR: Advisory Commission on Intergovernmental Relations)(1992)는 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성 그리고 정치적인 책임성을 동시에 고려하여 정부계층별로 기능을 배분하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 김수근(1996)의 연구에서는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 상급자치단체인 도는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다는 기능배분의 원칙을 제시하였다.

이러한 기능배분기준에 입각하여 세원이 각급 정부에 배분되어 있으며 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 경우 중앙 정부가 수행하는 사무가 지방자치단체로 이양되는 경우에는 재원이 수반되어 이양되어야 할 것이다.

현재 우리나라는 중앙정부기능의 지방자치단체이양을 지속적으로 추진하고 있다. <표 1>을 살펴보면 '99. 9월부터 2003년 7월까지 총 170여 차례의 본위원회, 실무위원회, 분과위원회 회의를 개최하고 현장조사 및 전문가 간담회 등을 25회 실시하여 총 3,802개의 사무를 심의하여, 이 중 1,090개 사무에 대한 이양을 확정 하였다. 이양이 확정된 1,090개 사무를 구분해 보면 국가사무가 지방사무로 이양을 확정된 것은 465개 사무이고, 시·도사무에서 시·군·구사무로 재배분한 것은 391개 사무, 기타 234개 사무로 나타났다. 이 경우 기능배분원칙에 입각하여 접근할 경우 지방자치단체로 이관시킨 사무에 소요되는 비용만큼의 세원을 지방자치단체로 이양시켜야 할 것이다. 그러나, 이와 같은 방안은 지방자치단체마다 개별사무를 처리하기 위하여 소요되는 예산이 다양하기 때문에 적절한 비용을 산출하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 따른다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 부처별 이양확정 및 완료사무 현황('05.4.14 현재) (단위: 개, 사무)

구 분	계	법령개정 완료	법령개정 미완료
계	1,090	422	668
건설교통부	195	72	123
과학기술부	12	12	-
교육인적자원부	18	4	14
농림부	83	69	14
문화관광부	89	24	65
법무부	2	-	2
보건복지부	115	31	84
산업자원부	108	68	40
여성부	15	13	2
재정경제부	21	15	6
정보통신부	7	7	-
해양수산부	119	12	107
행정자치부	63	18	45
환경부	185	63	122
중소기업청	9	-	9
산림청	24	-	24
문화재청	6	2	4
해양경찰청	4	-	4
청소년보호위원회	12	12	-
공정거래위원회	3	-	3

자료 : www.dpla.go.kr

2. 보편성기준에 의한 재정분권 방안

지방자치단체의 재정분권은 국세의 지방세이양과 더불어 다양한 방안이 연구되어지고 있다. 이와 관련된 연구는 다음과 같은 4가지 방향으로 논의가 이루어져 왔다.

첫째, 현행 실시되고 있는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금에 대한 관련 규정을 신축적으로 적용하여 현행 제도를 유지하면서 지방자치단체의 재정문제를 해결하고자 하는 방안이다. 오연천·임도빈(2003)은 현재 지방재정조정제도를 구성하고 있는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금이 별개의 배분방식에 의해 고유 목적에 따라 운영되고 있을 뿐 상호간 유기적 연계가 결여되어 있어 지

방재정조정제도가 목표로 하고 있는 수평적 재정조정과 지역간·자치단체간 형평화 기능이 미흡하기 때문에 전반적인 체계를 일반보조금과 특정보조금으로 재구축함으로써 단순화를 도모하여 상호간 연계·조정할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 이창균(2004)은 자치단체간 재정조정을 확대하여 중앙정부에 의한 수직적 재정조정을 보완할 수 있도록 시·군재정조정교부금 제도를 신설하여 전 기초자치단체가 광역단위에서 재차 재정조정이 이루어질 수 있도록 하고, 해당 자치단체 내부에서 스스로 연도간의 재원을 조정할 수 있는 재정조정적립금제도의 신설을 통하여 자치단체의 재원조정이 종합적인 차원에서 체계적으로 이루어질 수 있도록 함으로써 자치단체의 재정이 보다 안정적으로 조정되고 재정불균형이 완화될 수 있을 것이라 주장하였다.

둘째, 양도소득세와 국가귀속부담금인 환경개선부담금, 과밀부담금, 교통범칙금 등의 세원을 지방자치단체로 세원을 이관함으로써 지방자치단체의 재정문제를 해결하고자 하는 방안이다. 김정희(1988)는 과세표준이 되는 부동산의 양도차익이 주로 지방자치단체의 지역개발활동에 의한 지가상승 등에 기인하는 경우가 많으므로 지방세의 응익원칙에 부합하고 또 양도소득세의 과세대상이 되는 토지나 건축물의 과세대장을 지방자치단체가 관장하고 있으므로 과세표준의 정확한 평가와 징세업무집행은 지방자치단체가 관리하는데 적절하다고 주장하고 있다.

셋째, 공동세를 추진하는 방안이다. 이는 국세의 일부를 지방자치단체의 세원으로 이관시켜서 공동세화를 추진하는 방안이다. 공동세는 부가가치세의 일부를 지방소비세로 하고, 법인세와 소득세의 일부를 지방소득세로 공동세화 함으로써 지방자치단체의 재정문제를 해결하고자 하는 방안이다. 이상용·라휘문(2003)은 부가가치세와 소득세를 지방소비세와 지방소득세로 공동세화하기 위한 여러 방안을 제시하고 있고, 오연천·임도빈(2003)은 부가가치세의 10%를 지방소비세로 소득세와 법인세의 10%를 지방소득세로 공동세화하기 위한 방안들을 제시하고 있다.

넷째, 지방세의 신설과 조정을 통하여 신규세원을 발굴하여 지방자치단체의 재정문제를 해결하고자 방안이다. 2004년 11월 18일 발표된 종합부동산세법안의 경우 2003년 기준으로 13조원에 달하는 거래단계 세수인 취득세와 등록세를 일부 하향조정하고, 2.5조원에 불과한 보유단계의 세수인 건물에 부과되던 재산세와 토지에 부과되던 종합토지세를 지방재산세로 통합하고 고액 부동산보유자를 대상으로 종합부동산세를 부과하는 방향으로 논의되고 있다. 이는 거래세의 부담이 높고 보유세의 부담이 낮은 현 부동산관련 지방세체계를 근본적으로 시정하기 위하여 거래세를 완화하여 원활한 부동산거래를 유도하고 보유세 부담을 강화함으로써 부동산의 과다보유를 억제함으로써 부동산에 대한 보유세의 부담의 불형평문제를 해소하기 위한 방안이다. 그러나 지방세인 지방재산세의 세율은 낮추고 국세인 종합부동산세의 세율을 높게 책정하는 경우 국세의 역할이 더욱 커질 수 있다. 이러한 경우 지방재정조정제도를 적극적으로 활용하여 자치단체간 불형평성문제를 완하시켜야 할 것이다.

III. 지방채와 지방자치단체의 신용평가

1. 지방채의 개념과 특성

지역주민의 복지증진을 위한 사업 재원을 지방정부는 균형재정 원칙에 따라 자주재원인 지방세·세외수입이나 의존재원인 지방교부세·지방양여금 및 보조금 등으로 충당하고 있다. 그러나 대규모 건설사업이나 사회간접시설, 지방 공기업의 설비투자, 재해복구 등의 경우에는 정상적인 수입으로써 필요한 경비를 조달하기 어려운 경우가 많다. 이러한 경우 지방정부는 차입에 의하여 필요한 자금을 조달하지 않을 수 없게 되며 지방채의 필요성이 여기에 있다. 그런데 우리나라 지방자치법과 지방재정법에는 지방채에 대하여 명확히 명문으로 규정하고 있지 않고 있다. 다만 지방자치법 제115조 제1항에서 ‘지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방채발행계획을 수립하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.’고 규정하고 있다. 또한 지방재정법 7조에서 ‘지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 한다’라고 하여 “지방채”라는 용어를 사용하고 있을 뿐이며, 지방채의 종류에 대해서는 지방재정법 시행령 제7조에 지방채 증권과 차입금으로 규정하고 있을 뿐이다. 이렇듯 “지방채”라는 용어를 사용할 뿐 지방채에 대하여 명확한 개념을 규정하고 있지는 않다.

일본의 경우도 일본 지방자치법 제230조 제1항에서 ‘보통자치단체는 다른 법에 이와 다른 규정 없는 한 예산의 한도 내에서 지방채를 발행할 수 있다.’라고 하거나, 또는 일본 지방재정법 제5조 제1항에서 ‘지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 갖되 그 재원은 편중되지 않아야 한다.’라고 하여 우리나라와 마찬가지로 지방채에 대해서 법적으로 명확한 개념규정을 하고 있지 않다.

그렇지만 일반적으로 지방채는 “지방정부가 재정수입의 부족을 보조할 목적으로 정부 또는 민간 부문으로부터 증서차입 혹은 증서발행의 방법에 의하여 자금을 조달하는 채권으로 그 상환기간은 1회계연도를 초과하는 장기차입금”으로 정의된다. 즉, 채무 주체가 지방정부이고, 기채행위와 더불어 자금이 조달되는 방식에 의해 채무를 부담하며, 궁극적으로 과세권을 담보로 하고 있으며, 채무의 상환이 2회계연도 이상에 걸쳐 행해지는 채무이다. 이렇게 볼 때 지방채는 다음과 같은 특징을 갖는다고 할 수 있다.

첫째, 지방채는 지방정부가 부담하는 채무이다. 따라서 지방정부의 분신이라고 할 수 있을지라도 지방공사나 지방공단과 같이 지방정부가 아닌 기타 단체나 기관의 채무는 지방채가 아니다.

둘째, 지방채는 재정수입의 부족을 보충하는 자금조달을 위한 것이다. 지방채는 채무의 일종이지만 자금을 조달하여 지출의 재원으로 삼는 것을 목적으로 한다는 점에서 자금이 이동하지 않는 다른 채무부담행위와는 다르다. 그와 같은 의미에서 현금의 지불을 대신해서 발행하는 교부공채도 지출을 위한 재원이라는 점에서 지방채로 간주한다.

셋째, 지방채는 그 상환이행이 복수회계연도에 걸쳐서 이루어진다. 그러므로 예산내 지출을 하기 위해 일시적으로 차입하였다가 그 회계연도의 세금으로 상환하는 일시 차입금은 지방채가 아니다.

넷째, 지방채는 증서차입과 증권발행의 형태로 발행된다. 중앙정부의 국채는 증권발행 형식만을 말하며 증서차입에 의한 것은 장기 차입금이라고 한다. 지방재정법 제7조와 제8조는 지방채와 차입금을 구분하여 증권발행 형식만을 지방채로 하고 증서차입에 의한 것을 차입금이라고 규정하고 있다. 이와 같이 법조문상으로만 본다면 금융기관으로부터 차입하는 증서 차입채는 지방채가 아닌 것으로 오해될 수 있으나, 지방정부의 공채와 차입금은 차입증서의 형태만 다를 뿐이므로 일반적으로 지방채는 지방정부의 공채와 차입금을 포함하는 의미로 사용되고 있다. 단, 차입금 중 상환 기한이 1회계연도 내에 그치는 일시 차입금이 지방채에서 제외되는 것은 전술한 바와 같다. 이처럼 일반적으로 지방채는 공채와 차입금을 포함한다는 점에서 국채와 구별된다.

다섯째, 지방채는 지방정부의 과세권을 실질적 담보로 하는 채무이다. 지방채를 발행하는 지방정부는 증서차입이나 채권발행의 어느 경우를 막론하고 구체적인 담보를 제공하지 않는다.(정창현, 1995) 그것은 지방자치단체의 과세권을 신용으로 담보하고 있기 때문이다⁴⁾. 심지어 금융기관으로부터의 증서차입시 금융기관은 기업에 대해서는 철저히 신용평가를 하면서도 지방정부에 대해서는 신용평가를 생략하고 있다. 인구와 재정규모 등을 조사하긴 하나 그것은 참고사항으로 활용될 뿐이다.

2. 지방채 발행동향

지방채 수입이 지방재정에서 차지하는 구성비는 1970년도부터 1980년도까지는 11년간의 평균치가 5% 이었는데, 1981년 이후에는 적극적인 사회간접자본의 정비에 수반해서 그 비율이 10% 내외로 급상승되었다. 물론 1990년대에 들어서는 1990년 8.9%, 1996년 6.4%, 그리고 2000년 4.2% 등 서서히 낮아지고 있지만 지방세입 규모의 절대액이 급격히 신장하였다는 점을 감안할 때, 아직도 상당히 높은 비율을 보이고 있다. 지방채 수입의 절대액을 보면, 1971년도에 154억원에 달하였던 것이 1982년에는 5,000억원을 초과하였고, 1989년에는 1조원, 1993년 3조원, 그리고 1998년과 1999년에는 5조원을 초과하였고, 이후 지속적으로 감소하여 2004년 현재예산액 기준으로 2조6천억 수준으로 감소하고 있다. 이러한 지방채 발행규모의 변화는 <표 2>에서와 같이 1997년도 경제위기를 극복하는 과정에서 급격히 증가된 지방채를 2000년을 기점으로 본격적으로 상환하기 시작한 결과로 보인다.

4) 미국의 경우 State-Local Debt는 Full-Faith and Credit와 Non-guaranteed or Limited Liability로 구분된다. 그러나 그것은 주나 지방정부의 법률이나 헌법에의 직접 적용여부나 세금 및 이자율 등에 있어 차등이 있을 뿐 근본적으로는 당해 지방정부의 과세권을 최종의 담보권으로 한다고 보아야 할 것이다.

〈표 2〉 연도별 지방채발행

(단위 : 억원, %)

연도별	총규모			일반회계			특별회계		
	총규모	지방채	의존율	규모	지방채	의존율	규모	지방채	의존율
1996	532,062	40,271	7.6	378,769	8,736	2.3	153,293	31,535	20.1
1997	695,716	44,580	6.4	507,650	13,361	2.6	188,066	31,219	16.6
1998	575,401	51,934	9.0	424,733	21,398	5.0	150,668	30,536	20.3
1999	609,931	51,626	8.4	446,635	23,647	5.3	163,296	27,979	17.1
2000	771,761	32,276	4.2	576,532	8,224	1.4	195,229	24,052	12.3
2001	939,956	32,163	3.4	714,607	8,147	1.1	225,349	24,016	10.7
2002	728,838	37,223	5.1	547,919	7,783	1.4	180,919	29,440	16.3
2003	975,256	28,344	2.6	716,936	5,480	0.8	258,320	22,864	8.9
2004	872,840	26,690	3.1	631,299	2,493	0.4	241,541	24,197	10.0

주) 2002년도까지는 결산액, 2003년도 최종예산액, 2004년도 당초예산액

* 자료 : 행정자치부, 지방채무현황(2004년 12월 기준)

<표 3>을 살펴보면 2004년 12월 현재 16개 시·도의 총부채는 16조 9,468여 억원이다. 그 중에서 일반회계체가 8조5,543억으로 50.5%를 차지하고 있고, 기타특별회계체가 4조 6,409억으로 27.4%, 공기업특별회계체가 3조 7,516억으로 22.1%를 차지하고 있다. 발행방법으로 살펴보면 증서차입에 의한 발행이 약 93%, 증권발행에 의한 차입이 7%를 차지하고 있다. 상환기간은 5년~15년 사이의 중기채 및 중장기채가 약 93%를 차지하고 있으며 5% 미만의 이자율이 83% 이다. 이와 같이 지방자치단체의 채무는 증권발행보다는 증서차입에 의존하고 있으며, 장기채가 아닌 중기채가 대부분을 차지하고 있기 때문에 안정성이 다소 떨어지고 있다.

이자율은 대부분 5%미만으로 이루어져 있으나 17%의 채무는 5%이상의 높은 이자율을 부담하고 있다. 이러한 부채는 주로 지하철, 도로건설, 상하수도 사업부문에서 약 55%가 사용되었고, 국민주택건설, 택지공단조성, 재해복구에 17.6%가 사용되었으며, 기타사업부문에 27.4%가 사용되었다.

지방채의 상환재원으로 국비보조 상환은 4.5%에 불과하고, 지방비 상환이 71.6%, 특정재원 상환이 23.9%를 차지함으로써 지방자치단체의 부담이 매우 큼을 알 수 있다. 이를 자치단체별로 구분하면 시·도별 광역자치단체가 61.5%, 시 단위 기초자치단체가 28.9%를 차지하였고, 군·구 단위 기초자치단체는 9.6%를 차지하고 있다.

〈표 3〉 자치단체 및 회계별 채무현황

(단위 : 억원)

구분 시·도별	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
합 계	(100%) 169,468	(50.5%) 85,543	(27.4%) 46,409	(22.1%) 37,516
서울	10,774	467	9,277	1,030
부산	20,345	10,297	4,562	5,486
대구	23,520	8,392	11,944	3,184
인천	8,505	5,121	39	3,345
광주	9,537	5,254	2,911	1,372
대전	7,253	2,042	3,271	1,940
울산	5,245	2,547	675	2,023
경기	26,168	14,447	6,656	5,065
강원	8,717	6,341	429	1,947
충북	3,027	2,035	275	717
충남	5,308	2,338	1,438	1,532
전북	6,747	4,918	581	1,248
전남	7,672	3,027	1,914	2,731
경북	10,505	6,915	552	3,038
경남	9,272	6,688	662	1,922
제주	6,873	4,714	1,223	936

* 자료 : 행정자치부, 지방채무현황(2004년 12월 기준)

3. 신용평가

현대적인 의미에서 신용평가는 1909년 투자자의 이해를 돕고 신용위험을 관리할 목적으로 John Moody가 철도투자에 대한 분석(analysis of railroad investment)이란 재무관련 서적을 발간한 것이 효시이다. 당초 Moody는 250여개 철도관련 채권을 대상으로 신용등급을 판정했으나 1914년에는 회사채와 공공기관 채권까지 확대하고 1918년에는 지방채에 대해서도 신용평가 업무를 개시하기에 이르렀다. 초기만 해도 채무수단이 단순하고 위험관리의 인식수준이 낮아 신용평가산업의 위상은 미미하였으나 1930년대 대공황을 기점으로 신용평가의 유용성을 재인식시키는 계기가 되었다. 대공황기에 발행채권의 1/3이 파산하여 투자자들은 시장붕괴에 직면하자 신용위험의 신호를 제공하는 독립적인 평가기관이 필요하다는 것을 자각하였던 것이다.(Kenneth Pinkes, 1997) 그러나 신용평가기관의 형성

배경은 나라에 따라 다르다. 무디스, S&P 등 영미계통의 신용평가기관들은 자생적으로 시장에서 형성된 반면에 일본의 경우에는 주로 정부주도하에 정책적으로 육성되었다. 미국의 신용평가산업은 1930년대 대공황을 경험하면서 평가등급이 높은 채권일수록 채무불이행 빈도가 낮다는 사실을 새롭게 인식하여 신용평가가 투자자에게 가치 있는 정보로서 인정받기 시작하였다. 무디스나 S&P가 세계적인 신용평가기관으로 인정받기 시작한 것도 이 무렵이다.

〈표 4〉 선진국 신용평가산업의 발전과정

구분	미국	유럽	일본
신용평가도입	19세기말 도입 1970년대 급성장	1970년대 후반 1980년대 발전	1980년대 중반
발전형태	시장주도형	시장주도형 (프랑스는 정부주도)	정부주도형
신용평가제도	신인도 인정받은 기관지정	자유경쟁체제	지정신용평가제도
신용평가기관	Moody's, S&P가 양대 신용평가기관	Fitch를 제외한 모든 신용평가기관이 Moody's, S&P에 흡수합병	R&I, JCRA

* 자료 : 신용평가의 발전방향(한상용, 2000)

1909년 Moody's가 최초의 신용평가를 실시한 이후 S&P(1922년), Fitch(1924년)가 신용평가산업에 진출하기 시작했다. 그러나 초창기에는 신용평가의 인식은 낮아서 성장속도가 미약하였다. 그러다가 1936년 미국 재무부가 은행 고유계정에서 투기등급(BBB 미만) 채권을 매입하지 못하도록 규제하는 조치를 취함으로써 신용평가산업은 도약의 발판을 마련하였다. 채권 발행기관은 BBB 이상의 평가등급을 받아야 함으로 신용평가기관이 채권발행 허가권을 사실상 보유하는 결과를 가져왔기 때문에 신용평가산업이 발전하는 결정적인 계기로 작용하였던 것이다. 그럼에도 무디스나 S&P가 오늘날과 같이 세계적인 신용평가기관으로 발전하게 된 것은 불과 1970년대 이후이다. 1973년 미국 증권거래위원회(SEC)는 공인신용평가회사(NRSRO) 지정제도를 도입하는 한편 증권, 연금, 은행, 부동산, 보험업 등에 신용평가를 의무적으로 받도록 규제하는 신용평가산업육성책을 시행하였다.

1980년대 들어와 미국계 신용평가기관인 무디스와 S&P가 Global Player로 성장하고 세계 신용평가 시장을 과점하는 단계에 이르렀다. 반면에 일본, 유럽의 비영미계 신용평가기관은 Local Player로 전락하면서 현상유지에 급급한 실정이다.

유럽의 경우 Euroratings이 파산한 이후 독일, 프랑스, 포르투갈, 스웨덴은 자국 신용평가기관들을 의도적으로 육성하여 국내시장을 확보할 수 있었으나, 오늘날에는 모두 폐업하거나 S&P와 IBCA에 흡수되었다. IBCA도 과점화된 세계 신용평가시장에서의 생존전략으로 1997년 미국의 Fitch사와 합병하여 Fitch IBCA로 재탄생하였고, 2000년 6월에는 다시 Buff & Phelps(DCR)를 흡수·합병하여 Fitch로

기관명을 변경하였으나, Fitch조차도 복합금융상품(structured financing)을 특화하는 Nitch Market Player에 불과하다⁵⁾.

일본의 신용평가산업은 유럽계와 유사하나 정부의 암묵적 보호정책에 힘입어 자국내 시장을 유지하고 있다. 당초 일본의 신용평가산업은 3개 기관이 있었으나 시장점유율이 가장 큰 일본공사채연구소와 일본투자서비스(JIS: Japan Invest Service)가 합병됨으로서 2개 기관이 남아 있다.

4. 지방채의 신용평가

지방채의 신용평가방법에는 현재의 지방채 발행기준인 채무비율법과 지방재정력 측정법 및 일반기업을 대상으로 하는 신용평가 방법인 재무분석법 등 세 가지가 있다.

가. 채무비율법

우리나라에는 지방채와 관련하여 그 신용을 평가하는 제도나 기관이 마련되어 있지 않고, 다만 행정자치부가 채무비 비율에 따라 실질수지 등을 보조기준으로 하여 기채승인을 하고 있을 뿐이다.

즉, 채무비율법이란 채무비 비율을 주된 지표로 하여 지방채 발행지침을 규정하고 있는 현행의 지방채 발행기준을 정의한 것이다. 행정자치부의 “지방채 발행지침”에서 정하고 있는 채무비 비율은 지방세, 경상적 세외수입, 조정교부금 등을 합한 일반재원의 수입총액에서 순 지방비로 상환한 지방채 상환액이 차지하는 비율의 4년간 평균을 의미한다. 실질수지 비율은 실질수지가 일반재원에서 차지하는 비율로서 재정건전도를 측정하기 위한 것이다. 일본 자치성의 경우 3~5%이면 바람직하다고 여기고 있다.(서정섭, 1996) 이 채무비 비율이 20%를 초과하지 않을 때에만 행정자치부는 기채목적과 현실적인 기채여건을 감안하여 기채승인을 하고 있다. 즉 이 채무비율법은 우리나라 지방채의 승인기준이라고 할 수 있다. 채무비 비율과 실질수지 비율을 측정하는 방법은 다음과 같다.

$$\text{* 채무비율} = \frac{\text{최근 4년간 순지방비로 상환한 평균 채무액}}{\text{최근 4년간 평균일반재원수입액}} \times 100(\%)$$

- 채무액 = 지방채원리금 + 경상적세외수입 + 조정교부금
- 일반재원 = 지방세 + 보통교부세 + 경상적세외수입 + 조정교부금

$$\text{* 실질수지비율} = \frac{\text{실질수지}}{\text{일반재원}} \times 100(\%)$$

- 실질수지 = 형식수지 - 전년도이월금

5) 한국금융연구원, “신용평가산업의 발전방향”, 2000. 9.

우리나라에서 기채승인의 조건으로 이용하고 있는 채무비율법은 복잡한 지표를 활용하지 않고도 세입측면의 단순한 분석만으로 기채허가 여부를 판단할 수 있다는 점에서 대단히 유용하지만 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 채무비율법은 부채액 그 자체만을 다루고 있거나 일반재원 중 실질수지만을 다루고 있다. 그러나 실제로 지방자치단체의 재무구조는 규모별·지역별·성격별로 실제 구성내용이 다양하기 때문에 어느 특정항목만으로 지방채의 상환여부를 판단하는 것은 무리이다.

둘째, 지역경제내의 경제주체는 지방정부·가계·기업의 3주체임에도 불구하고 채무비율법에서는 자치단체의 세입·세출 같은 내부적 재정능력만 고려하고 있어서 타 경제주체의 능력은 도외시되고 있다.

셋째, 채무비율법은 지방채 인수자에게 투자의 수익 및 안정성에 대하여 어떠한 정보도 주지 못한다. 지방채를 인수하고자 하는 투자자의 입장에서 중요한 것은 당해 정부의 채무비율이 아닌 그 채권 혹은 증권으로부터 얻을 수 있는 경제적 이익의 가능성이다. 그 가능성은 주로 채권의 가격(채권수익률)으로 표시되며, 채권의 가격만큼이나 중요한 것은 채무자인 당해 지방정부에 대한 신용도이다.

넷째, 채무비율법은 채무부담률(Debt Burden Measure)을 지향하고 있지만, 사실상 진정한 채무부담률은 반영하고 있지 못하고 있다. 채무부담률이란 잠재세입원에 의해 측정되는 채무의 상환능력과 비교하여 차입현재액이 어느 정도이고 그로 인해 신규차입이 가능한가를 판단하는 것이다.

나. 지방재정력 측정법

지방재정력(Local Fiscal Capacity)이란 최근에 사용되어진 말로서, 아직 그 개념이 명백히 확정되어 있지 않다. 지방재정력이란 때로는 지방 재정의 규모를 뜻하기도 하고, 때로는 주민의 행정수요에 대한 재정적 충족도를 뜻하기도 하며, 경우에 따라서는 지방재정의 건전도를 뜻하기도 하는 등 아직 그 개념이 정립되어 있지는 않고 있다. 이에 따라 재정력은 재정건강도·지불능력·재정상태 등의 유사한 용어와 혼용되고 있는데, 일본 地方自治協會의 「自治體の財政經營化と診斷」(1988)에 의하면 “각 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준의 행정을 수행하는데 필요한 재정수요(기준재정수요)를 충족시켜주는 세입액(기준재정수입)의 크기” 또는 “하나의 행정단위가 공공수요를 충족하는데 소요되는 재원을 그 관할지역으로부터 자체적으로 조달할 수 있는 능력” 등으로 이해되고 있다.(Akin, 1973)

지방정부의 재정력을 측정하고자 하는 접근방법은 재정력을 나타내 주는 변수를 무엇으로 볼 것이며 변수간의 가중치를 어떻게 측정할 것이냐 하는 점에서 매우 논란의 소지가 많다. 변수를 접근하는 방법으로는 소득접근법·지역내총생산액접근법·과표접근법·지역재정자립도·종합지표법 등이 있으나, 어느 하나만으로 재정력을 측정하기에는 각기 약점이 있다. 현재까지는 종합지표법이 가장 유력한 재정력 측정법으로 인용되고 있다.

재정력 측정법은 다음과 같은 한계가 있다.

(1) 재정력 지표의 포괄성

재정력 측정법은 그것이 추구하고 있는 바가 너무 포괄적이라는 비판을 면치 못하고 있다. 왜냐하면 다음과 같은 점에서 재정력 측정법에서는 지표들이 너무 포괄적이라는 비판을 받을 수 있기 때문이다.

- ① 재정력의 개념이 명확하지 않다.
- ② 연구개발된 지표가 너무 많다.
- ③ 연구목적에 따라 어떤 지표를 선택해야 할지 제시된 기준들이 중첩되는 것이 많다.
- ④ 용도에 따라 어떤 지표들이 선택되었다 하더라도 선택된 지표들 상호간의 가중치에 대한 검증이 어렵다.
- ⑤ 개발된 지표들의 유의도나 판별력이 아직 검증 중에 있다.
- ⑥ 개발자에 따라 지표명이 상호 중첩된다. 예컨대, 재정력 지수는 지표명이 동일하면서도 연구자마다 그 구성요소가 서로 다를 뿐만 아니라, 자주재원비율은 기존의 지방자립도와 다를 것이 없다.

(2) 신용평가능력 결여

재정력 측정법은 그 지표의 구성요소로서 객관화된 통계적 수치들을 사용하고 있어서 매우 객관적인 결과를 유도하고 있다. 그러나 기업에 대한 금융기관의 여신에 있어서는 당해 기업의 객관적인 재무분석상의 지표 외에도 채무자로서의 채무부담 능력 혹은 채무상환 능력을 중요하게 평가한다. 즉, 기업주와 종업원의 경제의지나 아이디어 및 당해 사업의 사업전망 등을 복합적으로 참고하여 채무상환 능력을 평가한다.

채무부담 능력이 소극적이고 현재 지향적이라면 채무상환 능력은 포괄적이고 미래 지향적 개념이다. 그 동안의 재정력 측정법에서 개발된 지표들이 채무부담 능력을 측정할 수 있을지는 모르나 주관적 요소와 미래의 발전 가능성까지 감안한 채무상환 능력까지 평가하기에는 한계가 있다. 바로 이러한 점에서 재정력 측정법만으로 지방채를 발행하고자 하는 지방정부의 신용을 평가하기에는 한계가 있다고 하겠다.

다. 재무분석법

재무분석법은 재무제표와 기타 자료를 이용하여 기업의 재무상태와 경영성과를 평가·분석함으로써 경영자와 이해관계자의 의사결정에 유용한 정보를 제공하는 것이다. 금융기관이나 신용평가기관에서는 이를 신용조사법 혹은 신용평가법으로 부르기도 한다. 하지만 이것은 원래 사기업의 경영상태를 분석하기 위한 것이지 지방자치단체와 같은 정부의 공공회계를 분석하기 위한 것은 아니다.

채무의 상환능력을 파악하고자 할 때 적절히 이용되는 것이 재무분석이다. 재무분석 방법은 위에서 제시된 지표들을 참고하여 각 비율에 대한 객관적 결과와 분석자의 주관적 평가를 바탕으로 기업에 대하여 종합평점을 부여하는 방법이다. 재무분석법을 금융기관에서는 통상적으로 신용조사, 신

용평가, 신용분석 등으로 부른다. 이 세 가지 용어가 혼용되기도 하지만 굳이 분류한다면, 신용조사는 대출을 신청하거나 당좌예금, 가계종합예금 등의 개설을 희망하는 소규모 기업 혹은 개인을 대상으로 하여 간략한 절차와 항목만으로 신용상태를 평가하는 것을 말한다. 신용평가는 신용조사의 대상보다는 기업의 규모나 대출신청 금액이 클 때 적용하는 것으로서 금융기관에 따라 자체평가를 하거나 신용보증기금과 같은 외부 신용조사기관의 평가내용을 인용하기도 한다. 신용분석은 신용조사와 신용평가를 포괄하는 일반 개념으로 쓰인다. 그러나 반드시 이것이 모든 금융기관에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 제1금융기관 내에서도 은행마다 상호간 개념이 달리 사용되고 있으며, 증권회사에서는 (주)한국신용평가와 같은 전문 신용평가기관의 평가결과가 신용평가의 주된 기준으로 인용된다. 결국 재무분석법은 이와 같이 금융기관의 실무에서 널리 인용되고 있는 신용평가의 기본틀이라고 할 수 있다. 그러나 재무분석법이 금융기관에서는 실무적으로 매우 유용하게 이용되고 있음에도 불구하고 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 그것이 정부기관의 경영성과를 분석하기 위한 것이 아니라 사기업의 경영성과를 분석하기 위한 것이라는 점이다. 기업체에 대한 재무분석의 종합항목은 재무상태·사업현황 및 전망·은행과의 관계·경영형태 및 인적사항 등으로 이루어져 있다. “경영형태 및 인적사항” 항목은 지방정부의 행정적 요인과 유사하지만 타 항목들은 지방정부에 직접 적용하기에 적절하지 않다. 이유는 ①“재무상태”는 지방정부의 재정관리 측면과 유사하지만 그 구성지표들은 정부와는 달리 매우 기업적 성격이 강하며, ②“사업현황 및 전망”은 지방채 재원을 투자하고자 하는 지방정부의 당해 사업의 전망과 유사하긴 하나 기업에 대한 신용평가에 있어서는 그 지표들이 제품의 생산활동 및 판매 전망과 관련된 내용으로 구성되어 있으므로 공공재 공급을 존립목적으로 삼는 정부부문을 평가하기에 곤란하며, ③“은행과의 관계”는 기업의 은행에 대한 연체여부·연체경험 비율 등을 감안한 거래신뢰도와 담보를 중심으로 한 채무상환능력 등을 평가하기 위한 것이 주된 것이지만 과세권을 궁극적인 담보로 하는 정부부문에 직접 적용하기에는 적절하지 않기 때문이다.

둘째, 평가요소의 구성 방법과 가중치 부여방법 등에 문제가 있다는 점이다. 즉, 어떤 항목을 평가 기준으로 정할 것인가 하는 주관적 선정의 한계가 있고, 동일한 평가항목 내에서도 여러 지표 중 무엇을 포함시킬 것인지 선택해야 하며, 또한 전체적인 평가를 위해서는 각 항목의 평점점수에 대한 합계가 불가피하고 그 항목간의 가중치를 어떻게 부여할 것인가 하는 문제가 있다. 이러한 한계가 있으므로 사기업을 대상으로 하는 재무분석법을 지방정부의 지방채에 대한 평가의 기준으로 직접 적용할 수는 없다고 본다.

5. 신용평가모형의 설계

본 논문에서는 신용평가의 기준항목인 안정성, 생산성, 성장성의 3부분에 해당하는 지방재정지표를 통하여 신용평가를 하고자 한다. 또한 각 부문별 지표선정에 있어서는 다양한 지표를 제시하여 소수의 지표만으로 분석을 할 경우 발생할 수 있는 왜곡된 평가를 방지하고자 노력하였다. 지표의

선정은 우선 기존의 재정력 측정방법에 사용되었던 지방재정지표를 포괄적으로 검토한 후, 지방재정의 안정성, 생산성, 성장성을 가장 잘 나타낼 수 있는 지표들을 우선적으로 검증하였다.

본 연구에서는 다음과 같은 순서에 의해서 지방재정의 신용등급을 평가하였다.

첫째, 평가목적에 맞는 신용평가의 대상과 평가부문을 결정한다. 여기서 신용평가의 대상은 특별시, 광역시, 도를 의미하며, 평가목적이란 지방채의 미래 상환가능성을 의미한다.

둘째, 평가대상과 평가부문이 결정된 후에는 평가지표를 선정한다. 평가지표의 선정은 특별시, 광역시, 도의 지방자치단체별로 해당 지표들에 대하여 요인분석을 실시한다.

셋째, 요인분석을 통해 추출한 지표들을 바탕으로 대표지표를 선정한 후, 이를 통해 종합모형을 구성한다.

넷째, 신용평가 종합모형을 이용하여 16개 광역자치단체의 신용등급을 평가한다.

가. 신용평가모형의 지표구성

앞서 지방자치단체의 신용평가방법으로 채무비율법, 지방재정력측정법 그리고 재무분석법을 살펴 보았다. 이 방법 중 지방채의 상환능력을 평가하는 방법으로는 재무분석법이 가장 우월하다고 생각된다. 그 이유는 첫째, 재무분석법이 비록 기업의 재무상태를 분석하기 위한 것이긴 하지만 지금까지 금융기관에서 채무자의 재정상태를 판별하기 위하여 오랫동안 연구되고 시행되어온 금융기법이라는 점에서 다른 방법보다 우위에 있다고 판단하였기 때문이며, 둘째, 지방채는 어디까지나 채무이므로 재무분석법에서와 같이 지방채의 신용도를 평가하기 위해서는 채무자로서의 법인격체인 지방정부에 대한 채무관계 신용도를 평가하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 기존의 지방재정진단에 사용되어온 재무분석법과 재정력측정법을 절충하여 채무와 관련한 재원조달의 안정성, 주어진 재원에 대한 활용실태를 고려한 생산성 그리고 상환을 위한 미래의 잠재적 성장성 요인의 3가지 요소에 포함될 수 있는 지표를 김성봉(1998)의 연구와 행정자치부 홈페이지의 재정고(財政庫)를 검토하여 구성한다. 본 연구의 대상으로 채택된 7개 특별시·광역시, 9개 도(道)의 안정성, 생산성, 성장성을 잘 설명할 수 있다고 판단되는 14개 지표들을 선정하였다.

나. 분석에 사용되는 변수들

(1) 안정성 측정지표

재무분석상 안정성이라 함은 장·단기 채무의 상환능력, 타 자본에의 의존도, 자본조달의 안정성, 지속성, 현금흐름의 창출능력 등을 측정하는 지표이다. <표 5>에서는 안정성을 측정하는 6개의 지표에 대하여 설명하고 있다.

〈표 5〉 안정성 지표 계산식

지표	산정방법
재정자립도	$\text{재정자립도} = \frac{\text{일반회계자체수입(지방세 + 세외수입)}}{\text{일반회계 세입결산액}} \times 100\%$ 재정 수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하여 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미
경상수지비율	$\text{경상수지비율} = \frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원결산액}} \times 100\%$ - 경상경비: 당해 회계연도 결산결과 세출과목의 인건비 + 관서운영비 + 경상적경비 - 일반재원결산액: 당해 회계연도 결산결과 세입과목의 지방세 + 경상적세외구입 + 보통교부세 + 조정교부금 경상경비의 일반재원 수입 충당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반회계의 일반재원 세입결산액대비 경상경비비율로 측정하며 비율이 낮을수록 재무구조의 탄력성이 좋은 것을 의미
주민 1인당 자체수입액	$\text{주민 1인당 자체수입액} = \frac{\text{일반회계자체수입(지방세 + 세외수입)}}{\text{주민수}}$ 지방자치단체의 공공사무수행에 따른 재원을 지역주민이 부담하는 절대액으로 나타내는 세입 비교분석으로 자치단체의 주민부담 자체수입을 인구수로 나누어 산정하여 단체간 직접적인 비교기준으로 활용
세입세출충당비율	$\text{세입세출충당비율} = \frac{\text{세출소요액}}{\text{세입결산액} - \text{조상충용액}} \times 100\%$ - 세출소요액: 당해 회계연도 세출결산액 + 이월사업비 + 국도비사용잔액 + 국도비보조사업미부담액 + 지방채미상환액(원금+이자) - 세입결산액: 당해 회계연도 결산결과세입총액 세출소요액을 당해연도 세입으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반 및 기타특별회계의 세입결산액대비 당해연도에 지출하여야 할 세출소요액의 비율로 측정하며 100%에 근접할수록 균형을 이루고 100%가 넘는 경우 실질상 적자상태를 의미
지방채상환비율	$\text{지방채상환비율} = \frac{\text{최근4년간 평균지방채무상환액}}{\text{최근4년간 평균일반재원결산액}} \times 100\%$ - 일반재원 = 지방세 + 경상적세외수입 + 보통교부세 + 조정교부금 - 지방채무상환액: 지방채원리금+채무부담상환액 지방채상환액의 일반재원충당능력을 나타내는 지표로, 최근 4년간의 평균일반재원결산액대비 최근 4년간 평균지방채상환액의 실적을 비율로 측정하며 비율이 낮을수록 채무구조가 좋은 상태를 의미
지방채수입비율	$\text{지방채수입비율} = \frac{\text{지방채수입}}{\text{세입총액}} \times 100\%$ 지방채수입 = 지방채 + 차입금 + 차관

자료 : <http://www.mogaha.go.kr>

이것이 지방재정에 적용될 경우에는 지방채의 채무부담과 관련하여 재원의 안정적인 충족능력으로 해석될 수 있다. 여기에는 일반재원 중 사기업의 자기자본 비율에 해당하는 자주재원비율, 유동비율에 해당하는 지방채 대비 지역자산비율, 고정비율에 해당하는 지역자산 대비 투자비 비율, 부채비율에 해당하는 지방채부담 비 자산비율 등이 검토되어야 한다. 그러나 이러한 지표는 객관적으로 산정하기 어려운 것이 현실이다. 왜냐하면 정부의 회계현실에서 지역 내 자산가치를 측정하기란 쉬운 일이 아니기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 지방채 발행을 위한 재정상태에 대한 신용평가를 위해서는 그 동안 개발된 지표들 중에서 지방자치단체 재정조달 능력의 안정성 측정과 관련된 지표들로 재정자립도, 경상수지비율, 주민 1인당자체수입액, 세입세출충당비율, 지방채상환비율, 지방채수입비율 등이 고려될 수 있다.

(2) 생산성지표

생산성이란 투입된 생산량에 대한 산출량의 비율로서 지방재정의 경우에는 투입된 재원에 대한 효율성으로 해석될 수 있다. 그러나 생산성 측정은 지방재정의 목적이 공익추구에 있기 때문에 계수로서 산출하기에는 많은 어려움이 있다. 따라서 지방재정의 생산성측정에는 경비측면의 분석과 운영측면의 분석이 불가피하다. <표 6>에서는 생산성을 측정하는 3개 지표에 대하여 설명하고 있다.

경비분석으로는 인건비나 의무적·경상적 경비의 비율이 전체 세출에서 차지하는 비율을 비교하여 조직측면의 경직성과 관리측면의 낭비요인을 보는 방법이 있다. 또한 운영측면의 분석으로는 재정계획운영비율, 세입예산반영비율 등을 고려할 수 있다. 이러한 점에서 본다면, 지방재정의 생산성은 자체수입대인건비, 재정계획운영비율, 세입예산반영비율 등이 검토될 수 있다. 또한 지방자치단체예산개요에서는 투자비비율을 생산성지표로 분류하고 있으나 지표의 재조정으로 성장성지표로 분류하였다.

〈표 6〉 생산성 지표 계산식

지표	산정방법
자체수입대인건비	$\text{인건비자체충당능력지수} = \text{인건비}/\text{자체수입}(\text{지방세}+\text{세외수입})$ 일반회계 자체수입 대 인건비 비교분석은 자치단체 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 충당하는 능력정도를 분석하는 것으로 세입과 세출을 동시에 고려하여 분석하는 지표임
재정계획운영비율	$\text{세입예산운영비율} = \text{최종사업예산액}/\text{지방재정계획의 사업비} \times 100\%$ - 최종사업예산액 : 당해 회계연도 최종예산의 사업예산총액 - 지방재정계획의 사업비 : 당해 회계연도 전년도에 수립·확정한 중기지방재정계획의 사업예산총액 지방재정계획상 투자사업계획의 실제예산반영정도를 나타내는 지표로, 지방재정계획의 사업비대비 당해회계연도 사업예산액의 비율로 측정하며 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미

지표	산정방법
세입예산반영비율	$\text{세입예산반영비율} = \text{세입예산액} / (\text{세입결산액} - \text{전년도이월액}) \times 100\%$ • 세입예산액 : 당해 회계연도 최종예산액 • 세입결산액 : 당해 회계연도 세입결산액 • 전년도이월액 : 전 회계연도에서 당해 회계연도로 이월된 금액 지방세입의 예산반영정도를 나타내는 지표로, 당해연도 실제세입결산액 대비 세입예산액의 비율로 측정하며 비율이 100%에 근접할수록 세입예산의 계획적 운용을 의미

자료 : <http://www.mogaha.go.kr>

(3) 성장성 지표

성장성은 활동의 외형 및 실질적인 성장여부를 측정하여 성장추세와 성장의 잠재력을 예측하고자 하는 것으로서, 지방재정과 관련하여서는 재정규모의 성장가능성, 지방세입의 확대가능성 등이 당해 지방재정활동에 대한 수요측면인 기초수요의 증대와 지역경제력 등과 비교하여 검토될 수 있다. 여기서 지역경제력을 측정하기 위한 유력한 지표로 손희준·강병주(1992)는 지역소득, 생산기반, 경제활동, 연구활동, 금융재정물가, 건설부동산과 같은 6가지 지표를 제시하고 있다. 이를 바탕으로 <표 7>에서는 지방재정의 성장성을 나타낼 수 있는 5개 지표를 설명하고 있다. 성장성 지표에는 재정력 지수, 자체수입증감율, 경상경비증감율, 투자비비율, 지방채세입비율 등이 포함될 수 있다.

<표 7> 성장성 지표 계산식

지표	산정방법
재정력지수	$\text{재정력지수} = \text{기준재정수입액} / \text{기준재정수요액} \times 100\%$ • 기준재정수요액 : 28개 측정항목 • 기준재정수입액 : 11개 보통세목 기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로, 기준재정수요액대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입자주기반이 좋은 것을 의미
자체수입증감율	$\text{자체수입증감율} = \text{당해연도자체수입결산액} / \text{전년도자체수입결산액} \times 100\%$ • 자체수입결산액 : 당해 회계연도 세입결산결과 지방세+경상적 세외수입 자체수입의 연도간 증감상황을 나타내는 세입분석지표로, 전년도 자체수입결산액 대비 당해 연도 자체수입결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입징수노력이 좋은 것을 의미
경상경비증감율	$\text{경상경비증감율} = \text{당해연도경상경비결산액} / \text{전년도경상경비결산액} \times 100\%$ • 경상경비결산액 : 당해 회계연도 세출결산결과 인건비 + 관서운영비 + 경상적경비 경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석지표로, 전년도 경상경비결산액 대비 당해연도 경상경비결산액의 비율로 측정하며 비율이 낮을수록 경상경비의 절감효과가 높은 것을 의미

지표	산정방법
투자비비율	$\text{투자비비율} = \text{사업비결산액} / \text{세출결산액} \times 100\%$ • 사업비결산액 : 당해 회계연도 결산결과 사업비 총액 • 세출결산액 : 당해 회계연도 결산결과 세출총액 투자사업비의 전체결산액 중 점유비를 나타내는 세출분석지표로, 세출결산액대비 사업비결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미
지방채세입비율	$\text{지방채세입비율} = \text{지방채수입} / \text{세입총액} \times 100\%$ $\text{지방채수입} = \text{지방채} + \text{차입금} + \text{차관}$

자료 : <http://www.mogaha.go.kr>

IV. 실증분석

1. 변수의 선정

신용평가모형의 구축을 위하여 7개의 특별시·광역시와 9개 도본청을 대상으로 14개 재정지표변수에 대한 요인분석을 실시하였다. <표 8>에서 주성분분석을 통하여 14개의 변수가 모두 의미있는 변수로 판명되었고, 요인은 3개가 추출되었다.

요인 1은 재정자립도, 경상수지비율, 주민1인당 자체수입액, 세입세출충당비용, 지방채상환비율, 지방채수입비율, 자체수입대인건비, 재정력지수, 경상경비증감율, 투자비비율, 지방채세입비율이 추출되었다. 요인 1로 추출된 9개의 변수 중 요인적재값이 가장 큰 재정자립도를 대표지수로 선정하였다.

요인 2는 지방채상환비율, 지방채수입비율, 세입예산반영비율, 자체수입증감율이 추출되었다. 요인 2로 추출된 4개의 변수 중 요인적재값이 가장 큰 지방채상환비율을 대표지수로 선정하였다.

요인 3은 재정계획운영비율 1개 변수로 구성된 요인으로 대표지표로 선정하였다.

이와 같이 주성분분석을 통하여 5개의 요인을 분석하였으나, 분석결과 유효한 요인은 3개 요인으로 재정자립도와 지방채상환비율 그리고 재정계획운영비율을 대표지표로 하는 신용평가의 평가요인으로 선정하였다. 1 요인은 53.8%, 2 요인은 20.5%, 3 요인은 7.5%로 3요인의 요인적재값은 81.9%로 나타났으며, 이를 종합평정지표에 사용한 가중치로 사용하였다.

〈표 8〉 주성분분석

구분	성분				
	1	2	3	4	5
재정자립도	<u>.974</u>	6.98E-02	-9.68E-02	-.139	8.72E-02
경상수지비율	<u>-.809</u>	.291	.217	.263	.166
주민1인당자체수입액	<u>.655</u>	-.447	.169	.353	.398
세입세출충당비율	<u>-.821</u>	.327	-.183	-.207	.277
지방채상환비비율	.252	<u>.903</u>	.106	.184	-.104
지방채수입비율	.498	<u>.707</u>	.263	.180	2.013E-02
자체수입대인건비	<u>-.939</u>	1.17E-02	-.103	8.58E-02	-4.85E-02
재정계획운영비율	-.428	.184	<u>.660</u>	-.564	.134
세입예산반영비율	-.448	<u>.591</u>	-.434	-1.60E-02	.392
재정력지수	<u>.962</u>	-7.70E-02	-6.81E-02	-.160	7.92E-02
자체수입증감율	-.503	<u>-.655</u>	.260	.133	.263
경상경비증감율	<u>.668</u>	.391	.351	.172	3.17E-02
투자비비율	<u>-.884</u>	-.312	.172	.163	-.176
지방채세입비율	<u>.922</u>	-.312	-4.63E-02	-.116	.107

〈표 9〉 요인의 설명력

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값		
	전체	% 분산	% 누적	전체	% 분산	% 누적
1	7.537	53.838	53.838	7.537	53.838	53.838
2	2.878	20.558	74.396	2.878	20.558	74.396
3	1.061	7.581	81.977	1.061	7.581	81.977
4	.760	5.431	87.408	.760	5.431	87.408
5	.575	4.104	91.513	.575	4.104	91.513
6	.478	3.411	94.924	.478	3.411	94.924
7	.250	1.784	96.709			
8	.203	1.447	98.155			
9	.169	1.204	99.359			
10	5.596E-02	.400	99.759			
11	2.251E-02	.161	99.920			
12	8.366E-03	5.976E-02	99.980			
13	2.143E-03	1.531E-02	99.995			
14	7.231E-04	5.165E-03	100.000			

2. 평가방법

단일지표가 아닌 종합지표를 평정하는 방법에는 요인분석방법과 평점부여방법, 그리고 순위부여방법 등이 있다. 본 연구의 지방채 신용평가모형은 금융기관에서의 신용평가방법과 유사한 평점부여방법을 채택하였다.

평점부여방법은 주로 5단계 평점부여방식을 많이 선택하고 있다. 평점부여방식은 재정상태를 나타내는 지표를 일정한 기준으로 분류한 후 각 지방자치단체의 수준을 전국평균과 비교하여 평가하고 개별지표들의 평점을 합산하여 종합평가하는 방식이다. 평점이 부여되는 항목은 각 계층별로 추출된 요인의 대표지표이다. 평점을 부여하는 방법은 각 지표별로 전체평균을 구하되, 평균으로부터 표준편차의 거리에 따라 평점점수를 최하 0에서 최고 5점까지 부여하는 방법을 채택하였다. 표준편차에 따른 평점점수의 부여방식은 <표 10>과 같다.

결국, 평점은 타 평가대상과의 상대비교를 통해 객관적으로 부여된다. 종합평정점수는 이 과정을 거쳐 평가된 모든 대표지표들에 각각의 가중치를 곱한 값을 합하여 구해진다.

신용평가종합지표에 부여된 종합점수는 전체 지방자치단체에 대한 평균점으로부터의 상대적 위치에 따라 일정한 점수가 부여되었다. 이 경우의 문제는 종합평정점수에 대하여 외국의 신용평가기관에서 우리나라에 대해 평가한 신용평가한 점수와 어떻게 조화를 이룰 것인가 하는 점과 해석단위의 카테고리를 어떻게 결정할 것인가 하는 점이다. Moody's에서는 우리나라의 신용등급을 3번째 등급에 해당하는 A3으로 평가하고 있으며, S&P는 '99.1.25 투자적격(BBB-)으로 부여한 후에, '02.7.24에 A-로 신용등급을 상향조정하고 전망으로는 Stable을 유지하고 있다. Fitch는 '99. 1.19 투자적격단계인 BBB-로 상향조정된 이후, '02.6.27에 A로 조정하고 전망으로 Stable을 부여하였다.

이러한 외국신용평가기관의 평정결과를 참고할 때, 우리나라의 지방자치단체에 대해서는 카테고리로서 종합점수를 해석할 수 있다. 여기서 전국 평균 이상과 미만의 카테고리는 각각 3단계이다. 그리고 평균으로부터 표준편차의 거리에 따라 등분을 하되 1S단위로 구분한다. 단 2S 이상에 대해서는 동일하게 해석한다.

〈표 10〉 개별지표의 평정방법

측정값	등급	평점	상환능력
$M+2S \leq P$	A	5	우수함
$M+S \leq P < M+2S$	B	4	약간 보통임
$M \leq P < M+S$	C	3	보통임
$M-S \leq P < M$	D	2	열악함
$M-2S \leq P < M-S$	E	1	매우 열악함
$P < M-2S$	F	0	적극적인 주의를 요함

M : 각 지표별 계층별 지방정부의 평균

P : 평가대상 지방정부의 측정치

S : 각 지표별 지방정부 평균의 표준편차

3. 신용평가모형의 평가방법

본 연구에서 제시된 신용평가모형의 타당성을 확인하기 위해서 16개의 특별시, 광역시, 도 본청을 대상으로 평가하였다. 평점은 타 평가대상기관과의 상대비교를 통해 객관적으로 부여하였다.

1요인의 설명력은 53.838%이고 2요인의 설명력은 20.558%, 3요인의 설명력은 7.581%로 나타났다. <표 11>에서는 총 81.977%의 설명력을 가진 3개의 요인을 100%로 환산하여 평점가중치를 산출하였다. 환산한 결과 1요인의 가중치는 65.67%이고 2요인의 가중치는 25.08%, 3요인의 가중치는 9.25%가 된다. 이 평점가중치를 이용하여 종합평점점수를 산정하여 대표지표들에 적용함으로써 신용등급을 산정하였다.

<표 11> 특별시·광역시와 도 본청의 신용평가모형

평가요인	대표지표	배점						평점가중치 (100%)
		A(5)	B(4)	C(3)	D(2)	E(1)	F(0)	
1요인	재정자립도							65.67
2요인	지방채상환비율							25.08
3요인	재정계획운영비율							9.25
종합평점		총점			신용평가			

4. 평가결과

종합평점점수를 이용하여 지방자치단체의 신용평가모형을 실시한 결과는 <표 12>와 같다.

<표 12> 특별시·광역시와 도 본청의 평가결과

구분		신용 등급	재정자립도 (65.67%)		지방채상환비율 (25.08%)		재정계획운영비율 (9.25%)	
서울	347.17	B	95.10	4.00	2.90	3.00	86.20	1.00
부산	249.84	D	71.60	3.00	16.90	1.00	105.20	3.00
대구	215.51	D	74.40	3.00	24.20	0	101.40	2.00
인천	300.00	C	73.80	3.00	5.10	3.00	105.00	3.00
광주	249.84	D	58.10	3.00	16.20	1.00	107.50	3.00
대전	265.67	C	69.30	3.00	9.90	2.00	94.40	2.00
울산	274.92	C	67.50	3.00	11.60	2.00	104.40	3.00
경기	315.83	B	75.80	3.00	1.90	4.00	99.40	2.00
강원	168.66	E	21.70	1.00	4.90	3.00	106.70	3.00

구분		신용 등급	재정자립도 (65.67%)		지방채상환비율 (25.08%)		재정계획운영비율 (9.25%)	
충북	243.58	D	25.60	2.00	3.80	3.00	118.40	4.00
충남	225.08	D	24.30	2.00	8.30	3.00	99.80	2.00
전북	187.16	E	18.00	1.00	5.90	3.00	138.30	5.00
전남	150.16	E	14.00	1.00	6.90	3.00	86.00	1.00
경북	234.33	D	22.00	2.00	8.20	3.00	106.90	3.00
경남	315.83	B	33.40	3.00	2.40	4.00	98.30	2.00
제주	274.92	C	33.10	3.00	10.00	2.00	105.90	3.00

재정자립도에 65.67%, 지방채상환비율에 25.08%, 재정계획운영비율에 9.25%의 가중치를 부여하여 각각에 대한 신용도를 종합하여 평가한 결과 최고등급인 “A”등급에 해당하는 지방자치단체는 하나도 없었다. 연구대상 중 서울특별시, 경기도, 경상남도가 “B”등급으로 가장 높게 평가되었고, 강원도, 전라북도, 전라남도가 “E”등급으로 가장 낮게 평가되었다.

이것은 서울을 비롯한 수도권과 경남이 비교적 지방채의 상환능력이 더 낫다는 것을 의미하고 강원도와 전라남도, 전라북도지역의 상환능력이 비교적 열악하다는 것을 의미한다.

5. 선행연구결과와의 비교

신용평가모형의 결과를 검증하기 위해서는 다른 방법과의 비교가 필요하다. 본 연구의 결과와 비교될 수 있는 선행연구로는 김성봉(1999)의 지방정부 신용평가와 권찬태·권기정(2001)의 지방채 신용평가모형과 비교할 수 있다.

〈표 13〉 선행연구와 결과비교

구분	A연구 (김성봉)	B연구 (권찬태)	신용등급	구분	A연구 (김성봉)	B연구 (권찬태)	신용등급
서울	B	B	B	강원	D	D	E
부산	D	C	D	충북	D	D	D
대구	C	C	D	충남	E	D	D
인천	E	B	C	전북	C	D	E
광주	D	B	D	전남	D	E	E
대전	B	D	C	경북	D	D	D
울산	E	C	C	경남	C	E	B
경기	B	B	B	제주	C	D	C

<표 13>은 선행연구와 본 연구의 시·도 광역자치단체에 대한 신용평가 결과를 비교한 것이다. 선행연구와 비교한 결과 가장 우수한 등급으로 평가된 B등급을 받은 서울특별시와 경기도는 두 연구의 결과와 일치하였으나 경상남도에 대한 평가의 경우 엇갈리고 있고, 가장 열악한 등급으로 평가된 E등급을 받은 강원도와 전라북도, 전라남도는 두 연구에서도 D등급 혹은 E등급을 부여하고 있다. 보통수준으로 평가된 지역은 C등급 혹은 D등급으로 유사한 수준을 유지하고 있다.

V. 결 론

지방자치의 실시이후 지방자치단체의 역할과 지방재정수요는 급격하게 증대하고 있다. 그러나 지방자치의 본질인 재정자주권의 문제는 여전히 미흡한 실정이다. 지방자치단체가 중앙정부에 의존하는 재원이 예산의 34.6%에 이르고, 현재 1,090개의 사무가 지방자치단체로 이관된 상황에 비추어 세원의 추가적인 이관은 불가피하다고 생각된다. 이와 같이 지방자치단체의 경우 자주재원의 확충보다는 중앙정부의 의존재원에 치중하고 있어 재정자주권은 쉽게 개선되지 못한 실정이다.

본 연구는 이러한 상황에서 재정자주권의 확보를 위한 국세와 지방세의 합리적인 배분원칙으로 기능배분의 원칙과 보편성기준에 의한 원칙을 살펴보고, 지방채 발행을 위한 지방자치단체의 신용도를 평가하는 신용평가모형을 제시하였다.

현재의 기채승인제도를 통한 지방채무에 대한 중앙정부의 직접규제는 자원배분의 비효율성을 초래한다. 물론 시장실패가 불가피한 상황에서는 정부개입의 정당성이 확보될 수는 있지만 개입양식은 시장친화적이며 간접적인 형태로 이루어지는 것이 바람직하다는 점은 이론의 여지가 없이 분명한 사실이다.

본 연구는 지방채의 발행을 전제로 한 지방자치단체의 신용평가를 실시하였다. 지방채에 대한 신용평가는 지방자치단체에 대한 신용평가를 의미한다. 이와 같은 신용평가는 금융시장에 만연한 정보의 비대칭 문제를 어떻게 효과적으로 통제할 수 있는가에 대한 해답을 제공한다. 또한 신용평가제도는 정보유통과 관련한 사회적 거래비용을 절감시킨다. 신용평가기관이 공시하는 신용등급은 신용위험의 신호를 투자자에게 전달하며 투자자는 저렴한 비용으로 이 정보를 입수함으로써 신속하게 가격에 반영시킬 수 있다. 신용위험에 대한 미래의 불확실성이 반영된 가격은 가격차별화로 이어지며 중국에 가서는 시장내 가격기구의 조정기능에 의하여 효율적인 자원배분을 가져온다.

지방자치단체의 신용평가결과 서울특별시와 경기도, 경상남도는 B등급으로 평가되었고, 강원도와 전라북도, 전라남도는 E등급으로 평가되었다. 그러나 우리나라의 지방채 시장은 중앙정부와 자치단체간, 그리고 기초단체와 광역단체간의 내부거래가 80% 이상을 점유하는 기형적인 시장이다. 이와 반대로 신용평가와 직접적으로 관련된 채무는 15%에도 미치지 못하고 있다. 덧붙여 시장원리에 따른 자기책임성을 구현하는 제도적 장치와 사회적 여건의 마련이 시급한 실정이다.

이러한 현실에서는 신용평가도입으로 인한 시장실패가 기채승인제도에 잠재된 정부실패를 압도

하는 역기능이 발생할 수 있다. 시장실패의 가능성은 신용평가기관이 사회적 역할을 제대로 발휘하지 못할 때 현저하게 증가하는데 국내에서 활동하는 신용평가기관의 위상을 고려한다면 지극히 회의적이다. 먼저 국내 신용평가기관은 지방채 신용평가모형을 자체적으로 개발하지도 않았고, 지방채를 대상으로 신용평가를 실시한 경험이 없다. 따라서 신용평가가 정부실패를 보완하기 위한 유력한 수단으로서 보기는 어렵다.

그러나 이러한 지방자치단체의 신용평가는 정부실패를 보완하기 위한 수단보다는 지속적인 평가로써 더욱 의미가 있다. 그 이유는 각 지방자치단체에 대한 지속적인 평가를 통하여 지방자치단체의 신용등급이 악화 혹은 개선되는 정도를 살펴보는 것이 더욱 중요하기 때문이다. 이와 같은 지방자치단체에 대한 지속적인 평가를 통하여 자치단체장의 책임행정을 평가하는 척도로 사용될 수 있을 것이다.

지방분권은 지방자치의 가치는 살려 나가되, 그 부작용은 최소화할 수 있는 방향으로 검토되고 개선되어야 할 것이다. 지방자치단체에 대한 세원의 재배분에 대한 체계적인 연구를 통하여 합리적인 재정분권을 이루어야 하며, 지방채의 신용평가모형을 통한 재정평가를 통하여 책임행정의 촉진과 지방자치제도의 발전이 궁극적으로 국가경쟁력 제고와 민주발전을 구현할 수 있도록 하여야 할 것이다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함.”

참고문헌

- 권찬태·권기정. 2001.12. “지방채신용평가모형의 개발”. 재무와 회계정보저널 12. 한국회계정보학회.
- 김성봉. 1999. “지방채 발행을 위한 지방정부 신용평가에 관한 연구. 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김수근. 1996. “지방자치와 지방세: 지방자치와 바람직한 지방세의 역할” 지방행정연구. 한국지방행정학회.
- 김정희. 1988. “우리나라 양도소득세의 개선방향에 관한 연구”. 고려대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 서정섭. 1996.10. “지방재정지표의 합리적 개선방안”. 지방행정연구. 한국지방행정학회.
- 손희준·강병주. 1992. “지역경제분석기법 및 지표에 관한 연구”. 연구보고서. 한국지방행정연구원 139호.
- 이상용·라휘문. 2003.4. “국세와 지방세의 합리적 재배분방안”. 지방행정연구. 한국지방행정학회.
- 이창균. 2004.9. “3대 특별법 이후 지방재정조정제도의 개편방안 연구”. 지방행정연구. 한국지방행정학회.
- 오연천·임도빈. 2003.9. “재정분권의 실천전략”. 연구보고서. 정부혁신지방분권위원회.
- 정장현. 1995. 「지방자치단체의 재정현황과 과제」. 푸른숲.
- 한상일. 2000.9. “신용평가산업의 발전방향”. 연구보고서. 금융연구원.
- 행정자치부. 2004. 「지방재정연감」.
- 행정자치부. 2004. 「지방자치단체 예산개요」.
- 日本 地方自治協會. 1988. 「自治體の財政經營化と診斷」. 東京. 學陽書房.
- ACIR, 1992. *State and Local Roles in the Federal System*.
- John, S. Akin. 1973. 6. Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *National Tax Journal*. Vol.26. No.2.
- Kenneth, Pinkes. 1997.11. The Function of Ratings in Capital Markets. *Moody's Special Report*.
- Shah, Anwar. 1994. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy. *Washington D.C.;The World Bank*.
- 기획예산처 홈페이지. <http://www.mpb.go.kr>
- 정부혁신지방분권위원회 홈페이지. www.innovation.go.kr
- 지방이양추진위원회 홈페이지. www.dpla.go.kr
- 지방행정연구소 홈페이지. <http://www.lari.re.kr>
- 지방행정연구원 홈페이지. <http://www.krila.re.kr>
- 행정자치부 홈페이지. <http://www.mogaha.go.kr>
- Moody's사 홈페이지. <http://www.moody.com>

The Study of the Reassignment National Tax and Local Tax, of the Credit Assessment System

Sung Sam Koh* · Jun Gon Kim**

—〈Abstract〉—

The fiscal relationship between the central and local governments indicates that the central government dominates in terms of tax revenues. The allocation of authority and tax bases are specified in the Local Tax Law, which is established by the central government. Income tax and consumption taxes, which are considered stable revenue sources and elastic, are assigned to the central government.

On the other hand, most local taxes correspond to property taxes. This tax assignment creates fiscal centralization and is considered as a barrier to local autonomy. Regional differences in economic base and activity, resulting from partial economic development, incur fiscal disparities among local governments.

In this background, the purpose of this paper is to study the reassignment of tax sources between national tax and local tax for the expansion of local finance. The results of this study are as follows: First, the functional distribution and the reallocation of work should be considered to make the fiscal relationship between the national and local government. Second, the redistribution of tax bases and fair fiscal burden corresponding to function carried by each level of government should be considered. Third, the central government should minimize control to help local governments secure fiscal autonomy. At the same, local governments themselves should be able to enhance their problem-solving capacity. Thus the tax sources between national tax and local tax should be reassigned for the expansion of local finance. The alternatives are the introduction of local consumption tax and local income tax.

The study evaluates the financial analysis system which was introduced by the Ministry of Government Administration and Home Affairs. The criteria of evaluation are validity and reliability of analysing Method. The scope of financial analysis and measuring formula of indicators are reviewed. The method of comparison among local governments in various level is also evaluated. This article deals with the criteria to select local government to be diagnosed.

This article suggests that the indicators outside the financial structure should be developed such as performance indicators, and reviewed on the basis of theoretical background. And a couple of alternatives of reform are also suggested as reform agendas. They are the establishment of financial diagnosis organization, the solution of time lag between financial analysis and the feedback of analysed results in the financial management process.

<Key Words> local governments, local taxes, the credit assessment system

* Professor, School of Business, Chung-ang University

** Doctoral Student, Chung-ang University