

潛在歲入限度概念을 중심으로 한 地方歲入 分析模型에 관한 小考

吳 然 天*

〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 歲入分析을 위한 理論的인 模型—潛在歲入限度推計에
대한 基本的인 模型을 中心으로
- III. 經驗的인 研究를 위한 單純模型의 設定
- IV. 結 語

I. 序 言

우리나라 地方稅源의 상대적 分布가 지역적으로 不均等하다는 사실은 이미 여러 研究에서 누누히 지적되어 왔다. 그러나 각 自治團體가 거두어 들이는 地方稅가 과연 그 地域의 經濟力 또는 潛在的인 負擔能力에 비례하는지의 문제에 대해서는 經驗的인 研究가 활발하지 않은 실정이다. 地方稅의 稅源이 地域社會經濟의 規模 및 變動과 밀접한 關係를 가져야 한다는 命題를 염두에 둔다면, 地方財政自立的인 前提條件으로서 각 地方自治團體 자신의 經濟水準과 負擔能力에 맞는 稅收確保 노력이 보장되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 分析이 본격적으로 행해지지 않는 가장 중요한 이유는 自治團體의 經濟力을 측정할 수 있는 地方單位의 基本統計資料가 미비할 뿐만 아니라, 地方財政에 대한 관심과 인식이 中央財政에 비해서 매우 부족한 데에 기인하는 것으로 풀이된다.

이에 本考는 地域經濟가 負擔할 수 있는 假想的인 能力의 어느 수준까지를 地方自治團體가 實際歲入으로 확보하고 이러한 수준이 地方財政의 地域의 不均衡과 어떤 關係를 가지고 있나를 分析하기 위하여 「潛在歲入限度」(fiscal capacity)推計에 대한 기본적인 模型과 전통적인 測定方法을 소개하였다. 더 나아가서는 기본적인 模型을 기초로 經驗的인 研究를 위한 單純模型을 설정하였다. 그리고 單純模型에 입각하여, 地域經濟力을 測定하는 指標로서의 地域總生産을 설명한 후, 潛在歲入限度推計方法으로서 비교방법에 따른 平均地方稅負擔

* 韓國經濟研究院 首席研究員

率과 回歸分析方法, 實質擔稅係數 등의 개념을 차례로 언급하기로 한다.

II. 歲入分析을 위한 理論的인 模型

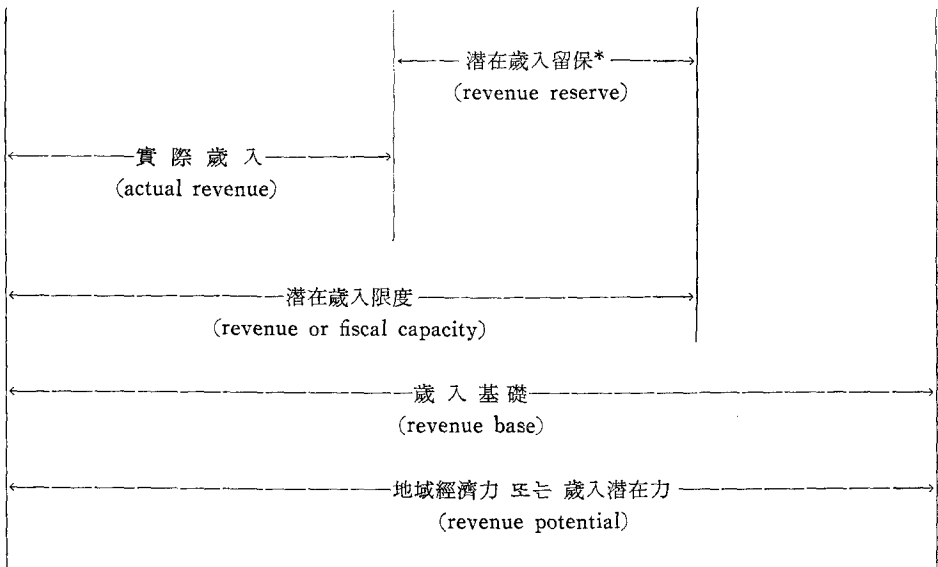
— 潛在歲入限度推計에 대한 基本的인 模型을 中心으로 —

歲入分析(revenue analysis)은 中央政府 및 地方自治團體의 歲入能力과 財源狀態를 把握하기 위한 보편적인 기법으로서 보통 4단계로 이루어 진다. <그림 1>은 歲入分析模型을 구성하는 기본개념들 간의 關係를 잘 나타내 주고 있다. 이러한 개념들을 구체적으로 설명하기 전에 간략하게 소개하면 다음과 같다.

우선 「地域經濟力」은 地方自治團體를 구성하는 地域社會가 自治團體의 財源을 공급해 줄 수 있는 총괄적인 經濟能力을 평가해 주는 것이고, 「歲入基礎」는 이러한 地域經濟力을 바탕으로 租稅法律主義 테두리 안에서 地方自治團體라는 公權力主體의 歲入對象이 되는 구체적인 財源을 의미하는 것인 반면에, 「潛在歲入限度」는 이러한 두 가지 개념에 입각하여 地方自治團體가 확보할 수 있는 假想的인 適正歲入上限(capacity)을 나타낸다. 그리고 潛在歲入限度와 「實際歲入」의 差額이 「潛在歲入留保」가 되는 셈이다.

1. 基本概念에 대한 설명

地方自治團體의 歲入은 各自治團體를 구성하는 地域社會의 經濟的 能力과 그것의 變化에



* 實際歲入이 潛在歲入限度보다 클 경우 陰의 潛在歲入留保가 발생하게 됨.

<그림 1> 歲入分析模型의 概念 간의 關係

따라 좌우된다. 이러한 기본적인 經濟能力은 歲入潛在力(revenue potential) 또는 地域經濟力으로 일컬어지고 있는데 本研究에서는 地域經濟力으로 稱하기로 한다. 이는 地方自治團體의 經濟的인 주춧돌을 구성하는 것으로서 自治團體의 財政上 建設計劃에 가장 큰 영향을 주는 요소이기 때문에 歲入分析의 첫 단계로서 중요한 의미를 지니고 있다.

이러한 地域經濟力을 결정해 주는 주요한 기준으로서 所得, 人口, 勞動力, 雇傭狀態 및 產業構造, 生産性 및 資本의 集約度(capital intensity) 등을 들 수 있으며, 이러한 요소들은 景氣變動이나 經濟政策에 따라 動態的으로 變化한다.

上記한 基準 中에서 地域經濟力을 평가하는 데 가장 기초적인 指標는 所得인데, 所得에 관련된 經濟的인 特徵은 所得의 수준 뿐만 아니라 所得의 成長, 安定, 分配狀態를 包含한다. <表 1>은 地域經濟力을 결정해 주는 각종 經濟지표를 例示的으로 보여주고 있다.

개개의 地方自治團體가 거두어 들이는 실제의 歲入과는 별도의 개념으로서의 地域經濟力이 결정되면 이러한 地域經濟力을 기반으로 하여 公權力主體가 강제력에 의거, 歲入을 확보할 수 있는 구체적인 方案이 마련되어야 하는데 歲入分析의 두번째 단계가 바로 이러한 歲入基礎(revenue base)를 算定하는 것이다. 地方自治團體가 어떠한 방식으로 地域社會로부터 財源을 거두어 들이는가에 대하여 法的 定義를 내리는 것이 바로 歲入基礎를 算定하는 것인데 歲入의 대종을 이루는 각종 租稅의 직접적인 課稅基礎가 이 단계의 핵심을 이루고 있다.

<表 1> 地域經濟力測定을 위한 代表的인 指標

1. 소 득	(1) 1人當 個人소득 또는 平均가계소득 (2) 中位 個人소득 또는 中位 家계소득
2. 인 구	(1) 人口규모 (2) 연령구조 (3) 교육수준
3. 노 동 력	(1) 노동력규모 및 경제활동인구비율 (2) 임금 및 봉급율
4. 고용상태 및 산 업 구조	(1) 취업인구비율 (2) 제조업분야 취업비율 (3) 서비스분야 취업비율 (4) 농업분야 취업비율 (5) 내구재산업 취업비율
5. 생산성 및 자본 집약도	(1) 생산노동인구 1人當 부가가치 (2) 임금을 公제한 생산노동인구 1人當 부가가치

資料 : Robert Berne and Richard Schramm, *Financial Analysis of Public Organization*: (unpublished thesis), Chapter 6.

예를 들면 財産稅의 경우 財産의 評價價値가, 住民稅의 경우 個人 및 企業의 所得이 바로 課稅基礎가 된다. 구체적인 徵收方法과 歲入基礎가 把握되면 다음 단계로서 地方自治團體가 확보할 수 있는 假想的인 適正歲入上限線, 즉 潛在歲入限度를 歲入基礎를 바탕으로 推計하게 되는데, 이러한 潛在歲入限度와 實際歲入(actual revenue)을 비교함으로써 自治團體의 歲入確保水準을 측정할 수 있다.

2. 潛在歲入限度

歲入分析의 가장 중요한 단계는 上記한 3가지 개념을 기초로 地方自治團體가 확보할 수 있는 歲入可能限度를 推計하는 것이다. 이러한 歲入可能限度는 潛在歲入限度 또는 最適潛在歲入(revenue capacity/fiscal capacity)으로 표현되고 있는데 本研究에서는 潛在歲入限度로 통일하여 사용하기로 한다.

에킨教授는 潛在歲入限度에 대한 개념을 租稅收入을 中心으로 두가지 측면에서 설명하고 있다.⁽¹⁾

첫번째 개념은 稅率의 引上이 세금의 회피, 탈세 또는 人口, 富, 經濟活動의 이동을 야기함으로써 稅收入減小로 상쇄되는 단계에 이를 정도에서 地方政府가 取得할 수 있는 (attainable) 歲入의 極大值를 潛在歲入限度로 정의하는 것이다.

그는 이러한 定義가 개념적으로는 의미가 있으나 經驗的으로 측정하는 것이 사실상 不可能하다고 지적했다. 에킨教授는 극대개념 대신에 지속적인(sustainable) 潛在歲入限度라는 개념에 착안하여 境界의 유출현상이 일어나지 않을 정도의 정상적인 稅收增大努力 下에서 같은 特徵을 지닌 地方政府의 稅收確保努力에 대한 平均的인 형태분석이 歲入分析의 중심이 되어야 한다고 주장했다.

이러한 潛在歲入限度를 측정하고자 하는 根本的인 意義는 地方自治團體의 實際歲入이 潛在歲入限度를 초과하고 있는가 아니면 미달한 상태인가를 분석하기 위한 것이다.

단일 潛在歲入限度가 實際歲入을 초과했다면 그 差額은 歲入留保(reserve)를 의미하는 반면 實際歲入에 미달했을 경우 自治團體의 財源이 과도하게 동원되었음을 의미한다. 그러나 거두어 들이지 않은 潛在歲入이 存在한다는 사실은 이러한 歲入留保가 용이하게 추가 動員될 수 있음을 반드시 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 設령 財政分析의 측면에서 潛在歲入剩餘가 存在한다 할지라도 새로운 稅源의 개발에는 정치적인 제약이 뒤따르기 때문이다. 그럼에도 불구하고 潛在歲入限度가 중요한 의미를 지니고 있는 것은 歲入構造의 健全성을

(1) J.S. Akin, "Fiscal Capacity and Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations," *National Tax Journal*, June 1973, pp. 275-291.

평가하는 데 유용한 분석수단이 될 뿐더러 自治團體가 追加歲入을 확보하려고 시도할 때 財政的인 압박(pressure)의 정도를 가늠할 수 있기 때문이다.

潛在歲入限度概念이 自治團體의 財務構造를 分析하는 데 艱요한 요소가 되는 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 潛在歲入限度와 課稅基礎나 地域經濟力의 相互關係는 상이한 地方自治團體들의 歲入確保能力의 수준을 가름해 주는 지표로서 중요한 의미를 지니고 있다. 둘째 特定自治團體의 實際歲入과 潛在歲入限度의 關係는 對外負債에 대한 支拂能力(solvency)을 반영하는 지표로 간주된다. 地方自治團體가 公債를 발행하거나 외부에서 借入을 하려고 할 때 自治團體가 보유하고 있는 潛在歲入能力, 즉 歲入留保는 金融市場에서 지불이자나 지불조건을 결정하는 데 중요한 變數가 된다. 세계 潛在歲入限度는 中央政府의 개개 지방정부에 대한 교부금과 각종 지원금을 산출하는 근거가 된다.

3. 潛在歲入限度에 대한 測定方法

그러면 이러한 潛在歲入限度를 어떠한 방법으로 測定할 것인가에 대해 간략하게 살펴 보기로 한다. 測定方法은 우선 潛在的인 歲入上限線을 결정하는 기준에 따라 法律的 방법, 주관적 방법, 그리고 비교방법의 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 適正潛在歲入限度를 測定하는 가장 단순한 방법은 법률적인 방법인데 이는 地方自治團體의 歲入을 可能케 하는 稅法上的의 규정, 즉 과세대상에 따른 최고세율을 하나의 歲入上限基準으로 간주함으로써 法的인 最大歲入限度額을 測定하는 것이다. 어떠한 地方自治團體도 租稅法律主義에 의거, 歲入源에 대한 구체적인 定義와 稅率을 정하고 있기 때문에 自治團體의 潛在歲入限度를 추산하는 데 매우 용이하다는 장점을 지니고 있다. 반면 이러한 법률적인 算定方法은 法的인 한도(limit)가 經濟적인 能力과 바람직한 財政狀態를 반드시 반영하는 것은 아니기 때문에 실질적인 歲入上限線과 괴리되는 수가 많다는 단점을 지니고 있다. 재정전문가들이 추계해 낸 潛在歲入限度에 관한 가이드라인(guideline)을 이용한 주관적인 측정방법이 法律的인 方法을 보완하기도 한다.

地方自治團體의 潛在歲入限度를 측정함에 있어 법률 또는 관례적인 지식(conventional wisdom)에 입각, 潛在歲入限度에 관한 절대적인 기준을 발견한다는 것은 사실상 용이하지 않다. 潛在歲入限度의 개념 자체가 어떠한 절대적인 기준에 입각했다기 보다는 상대적인 기준에 의해 설정되었다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다.

즉 潛在歲入限度를 평가하는 대부분의 보편적인 方法이 特定の 自治團體를 이와 유사한 조건을 지닌 여타의 自治團體(reference group)와 비교하는 데서 비롯된 것이다. 따라서 潛

在歲入限度를 측정하는 데 있어 법률적인 방법 등은 비교방법을 보충하는 데 지나지 않고, 주된 분석은 비교방법을 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다.⁽²⁾

비교측정방법은 분석대상이 되는 地方自治團體의 적정 潛在歲入限度를 결정하는 기준으로 같은 성격의 自治團體들의 평균적인 또는 대표적인 행태(representative behavior)를 비교의 척도로 이용하는 것이다. 潛在歲入限度에 대한 이러한 비교측정방법에는 평균세율 분석을 대증으로 하는 ACIR방법과, ACIR방법에 대한 비판론자들이 제기한 回歸分析方法을 들 수 있다.

4. ACIR方法和 回歸分析方法

美國 政府間關係諮問委員會(ACIR: the Advisory Commission on Intergovernmental Relations)가 州政府과 地方政府의 歲入能力을 評價하기 위해 고안해 낸 *Average Financing System*이 潛在歲入限度를 測定하는 데 가장 전통적인 方法이다. 이 方法은 ACIR이 전체 州 또는 전체 地方政府(local government)⁽³⁾의 平均稅率(average tax rate)을 산출하여 이를 특정 지방정부의 課稅基礎에 적용함으로써 얻어지는 數値를 특정 지방정부의 潛在歲入限度로 간주하는 것이다. ACIR의 平均稅率은 特定稅目的 全國總額을 그에 상응하는 課稅基礎總額으로 나눔으로써 얻어지는데 이러한 平均稅率을 個別地方政府의 課稅基礎에 곱함으로써 個別地方政府의 특정 조세에 대한 潛在歲入限度를 산출하는 것이다.

이러한 ACIR方法은 가장 오래되었을 뿐 아니라 聯邦政府에 의해 보편적으로 사용되고 있지만 地方政府를 구성하는 지역사회의 潛在歲入限度를 적절하게 測定하지 못한다는 비판을 면치 못하고 있다.

애킨教授는 ACIR의 平均稅率方法이 特定租稅의 全國總計를 확보하는 데 필요한 가상적인 單一稅率을 逆算해 냄으로써 여러가지 課稅基礎間의 相互作用과 限界概念(marginal concept)을 무시했을 뿐만 아니라 각 지역의 경제적 특징이 동일하다는 가정 하에 이루어진 것이라고 비판하면서 回歸分析을 통한 潛在歲入限度를 추계하는 模型을 개발하였다.⁽⁴⁾ 즉 애킨教授는 州政府의 歲入과 이에 영향을 주는 주민의 所得水準, 축적된 富의 水準을 포함한 여러가지 變數로써 回歸分析(regression analysis)을 하여 여러가지 變數 中 州政府歲入과 相關係數가 높은 것을 選擇하여 潛在歲入限度를 推計할 수 있는 方法을 소개하였다. 이 方法은

(2) 潛在歲入限度에 대한 비교방법은 單一基準評價方法(single factor measure)과 復數基準評價方法(multifactor measure)으로 구분할 수 있다. 單一基準評價方法은 潛在歲入能力을 評價함에 있어 所得이나 人口, 富 등의 지표 중에서 하나를 選擇하여 비교의 基準으로 삼는 方法인데 반해 復數基準評價方法은 여러가지 지표를 비교의 척도로 사용하는 것이다.

(3) 여기서 말하는 地方政府는 郡(county), 市, 教育區를 의미한다.

(4) *Ibid.* pp. 275-9.

일단 經驗的 分析을 통하여 地方政府歲入에 밀접하게 영향을 주는 變數를 추출했을 뿐만 아니라 回歸係數가 平均稅率의 概念보다 全國的인 표준의 대표성에 충실하다는 점에서 ACIR 方法보다 進一步한 것이라고 말할 수 있다.

III. 經驗的인 研究를 위한 單純模型의 設定

지금까지 歲入分析을 위한 기본적인 개념과 이에 따른 分析模型을 간략하게 살펴 보았는데, 本章에서는 이러한 배경 하에 한국의 地方歲入에 대한 經驗的인 研究를 위하여 구체적인 模型과 方法을 설명하고자 한다. 먼저 潛在歲入限度의 推計를 위한 구체적인 模型을 앞에서 소개한 基本模型과 비교 설명하고 地域經濟力을 측정하는 基準으로서의 地域總生産(GRP)개념과 潛在歲入限度推計의 技法을 차례로 검토하기로 한다.

1. 潛在歲入限度推計를 위한 基本模型과 單純模型의 比較

歲入分析의 가장 핵심적인 부분이 바로 潛在歲入限度를 어떻게 推計하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 앞서 설명한 潛在歲入限度를 推計하는 理論的인 模型은 地域經濟力의 間接的인 背景 아래서 歲入基礎와 潛在歲入限度의 計量的인 關係를 設定하는 것인 데 반해, 本研究는 歲入基礎算定이라는 단계를 넘어서 직접 地域經濟力과 潛在歲入限度 간의 計量的 關係를 통하여 潛在歲入限度에 대한 推計模型을 설정하였다.

〈表 2〉가 설명하는 바와 같이 本研究의 模型은 潛在歲入限度에 간접적인 영향을 주는 地域經濟力을 潛在歲入限度를 결정해주는 獨立變數로 취했다는 점에서 歲入分析의 基本模型과는 좋은 대조를 이루고 있으며 基本模型과 구별하기 위한 意圖로 本研究에서는 單純模型이라고 칭했다. 本研究는 地域經濟力을 직접 獨立變數로 사용함으로써 歲入基礎의 지역적인 特徵이나 법률적인 制限을 고려하지 않았다는 점에서 일정한 限界를 지니고 있는 동시에 地域經濟의 총체적인 측면에서 潛在歲入限度를 직접 推定한다는 잇점을 안고 있다고도 말할 수 있다. 本研究가 歲入의 구체적 기반이 되는 歲入基礎 대신 地域經濟力을 사용

〈表 2〉 潛在歲入限度推計를 위한 基本模型과 單純模型의 比較

基本模型	地域經濟力—————→歲入基礎—————→潛在歲入限度 $Y=f_1(RB), RB=f_2(RP), \text{ 즉 } Y=f_1[f_2(RP)]$
單純模型	地域經濟力—————→潛在歲入限度 $Y=f_3(RP)$

註: RP =地域經濟力, RB =歲入基礎, Y =潛在歲入限度.

한 이유는 地方歲入의 歲入基礎 특히 地方稅의 歲入基礎에 대한 精밀한 統計資料를 지역단위로 취득한다는 것이 거의 불가능하기 때문이다.

2. 地域經濟力과 地域總生産

潛在歲入限度가 地域經濟力의 函數라는 전제가 이루어지면 과연 어떠한 經濟指標를 이용하여 地域經濟力을 測定할 것인가의 문제에 이르게 된다. 地域經濟力은 앞서 지적한 바와 같이 所得을 포함한 人口, 勞動, 就業, 産業構造 및 生産性 등의 복합적인 요소에 의해 결정되는데 潛在力과 生産力, 購買力의 3가지 측면을 지니고 있다.⁽⁵⁾ 本研究은 지역의 生産力을 반영하는 地域總生産(GRP: Gross Regional Product)을 地域經濟力을 측정하는 單一指標로 사용하였다.⁽⁶⁾ 地域總生産은 國民總生産(GNP)의 地域單位概念으로서, 일정 지역에서 일정기간 동안 생산되는 모든 財貨와 用役의 總附加價値를 의미한다. 地方財政의 歲入能力을 測定하기 위해서는 地域經濟力을 購買力의 側面에서 본 地域可處分所得이나 地域個人所得을 分析의 指標로 사용하는 것이 이상적이겠으나 자료취득이 용이하지 않아 地域總生産을 地域經濟力測定の 單一基準으로 삼은 것이다.⁽⁷⁾

따라서 潛在歲入限度는 地域經濟力의 函數라는 單純模型 $Y=f(RP)$ 에서 獨立變數인 地域經濟力(RP)을 地域總生産(GRP)으로 代替함으로써 다음과 같이 表現할 수 있다.

$$Y=f(GRP).$$

여기서 다시 地域的인 概念을 추가하면 다음과 같다.

$$Y_i=f(GRP_i).$$

단, $GRP_i=i$ 지역의 地域總生産, $Y_i=i$ 지역의 潛在歲入限度.

한편 地域總生産은 해당지역의 住民에게 귀속되지 않는 所得까지를 포함한 總附加價値概念이기 때문에 購買力을 反映하는 住民의 實際所得보다 많은 액수로 되어 있으며 특히 「전국적 성격의 대기업이 많은 지역일수록 地域總生産이 實際住民所得에 비해 과도하게 評價되는 반면, 지방적 성격의 산업이 많을수록 地域總生産에서 住民所得이 차지하는 比率은 높아지는 경향을 보이고」⁽⁸⁾ 있음에 유의해야 한다. 따라서 각 지역의 對 GNP 住民所得總計의 비율이 變異를 보이는 만큼, GRP가 지역의 潛在歲入限度를 반영하는 데는 制限된 의미를 갖게 된다.

(5) 金安濟, 「地域經濟水準(民力度)測定에 관한 研究(前篇)」, 『環境論叢』, 第10卷(1982), pp. 6-9.
(6) 내무부, 『주민소득연보』(1980)는 75년에서 78년에 걸쳐 地域別 附加價値總額 즉 地域總生産을 수록하고 있다. 아울러 80年度の 地域別 附加價値總額도 내무부에 의해 推定 集計되었다.
(7) 地域別 住民所得에 대한 資料는 研究目的의 일부 지역을 제외하고는 파악되지 않고 있다. 김안제·남문희, 『民力度測定에 관한 연구』, 경복, 1982.
(8) 金安濟, 「지역경제의 발전」, 『地方財政』, 1982年 8月, pp. 66-67.

3. 潛在歲入限度推計의 技法—比較方法에 따른 平均地方稅負擔率과 回歸分析

다음에는 지금까지 설명한 獨立變數로서의 地域總生産과 從屬變數로서의 潛在歲入限度 사이의 관계를 어떻게 計量的으로 設定할 것인가에 대하여 언급하기로 한다.

앞에서 소개한 $Y_i=f(GRP_i)$ 函數式은 分析을 위한 목적에서 다음과 같이 一次函數式으로 표현할 수 있다.

$$Y_i=aGRP_i+b.$$

地域總生産과 潛在歲入限度 사이의 計量的인 關係를 발견함에 있어서 各 地域의 平均的인 또는 代表的인 行態를 基準으로 삼는 比較方法을 설명하기로 한다.

各 地域의 平均的인 行態는 地域總生産(GRP_i)과 從屬變數로서의 潛在歲入限度(Y_i)의 關聯係數 a 와 Y 축의 절편 b 를 계산해 냄으로써 발견될 수 있다. 關聯係數 a 와 Y 축의 절편 b 를 推計하는 方法으로서 ACIR方法을 수정한 單純平均稅率方法과 이를 보완하는 의미에서 回歸分析方法이 아울러 이용될 수 있다.

우선 ACIR方法을 수정한 單純平均稅率分析은 各 市道の 地方稅收入總計를 住民總生産總計로 나눈 전국의 平均地方稅負擔率을 關聯係數 a 로 간주, 潛在歲入限度推計模型을 만드는 것인데, 各 市道の 潛在歲入限度는 平均地方稅負擔率 a 를 各개의 地域總生産에 곱함으로써 얻을 수 있다.

$$a=\text{平均地方稅負擔率}=\frac{\text{各市道地方稅收入總計}}{\text{各市道住民總生産總計}}.$$

$$Y_i=a \cdot GRP_i \quad (b=0).^{(9)}$$

이러한 分析方法이 ACIR方法과 다른 점은 대략 다음과 같다.

첫째, ACIR方法이 各 地方稅 稅目別로 潛在歲入限度推計模型을 설정한 반면 여기에서는 個別地方稅收入別로 推計模型을 설정하는 것이 자료의 제약상 어렵기 때문에 地方稅收入을 일괄하여 하나의 單位로 취급할 수 밖에 없다.

둘째, ACIR方法은 潛在歲入限度推計模型의 獨立變數로 各중 課稅基礎(tax base)를 직접 취했는데 비해 여기에서는 課稅基礎의 기반이 되는 地域經濟力을 가름하는 指標 중의 하나인 附加價值總額을 獨立變數로서 사용한다는 것이다.

平均稅率分析 外에 潛在歲入限度를 推計함에 있어 전국적인 代表性을 보다 더 精確히 반영하고자 하는 의도에서 回歸分析方法도 아울러 이용하는 것이 바람직하다. 이 方法은 各 지역의 地域總生産을 獨立變數로, 實際稅收를 從屬變數로 하는 回歸分析을 통해 潛在歲入

(9) b 의 값이 零이 되는 것은 平均地方稅負擔率에 의거한 推計模型의 경우, Y 축의 절편이 자연적으로 零이 되기 때문이다.

限度推計模型의 回歸係數 a 를 산출하는 것이다.

4. 實質擔稅係數와 實質稅外負擔係數

다음은 지금까지 간추려 설명한 歲入分析의 理論的 模型을 바탕으로 각 地域別로 실제 地方稅收入이 地域經濟力과 어떤 연관을 가지며, 실제 地方稅收入이 潛在歲入限度를 어느 정도 포용하는가를 알아보기 위하여 각 自治團體가 潛在歲入限度 중 어느 정도 比率로 地方稅를 거두어 들이는가를 나타내는 實質擔稅係數 또는 擔稅努力係數(coefficient of tax effort)의 개념을 원용하였다.

實質擔稅係數는 각 地域別 實際地方稅收入을 潛在歲入限度로 나눔으로써 얻어진다.

$$\text{實質擔稅係數} = \frac{\text{實際地方稅收入}}{\text{地方稅에 대한 潛在歲入限度}} \times 100.$$

이 係數가 100 이상일 경우 地方自治團體의 稅收確保努力이 과도하여 潛在歲入限度를 넘어선 것을 의미하는 반면, 100 미만일 경우 自治團體의 潛在歲入剩餘(reserve)가 존재한다는 것을 의미한다. 또한 實質擔稅係數의 개념을 원용하여 각 自治團體가 稅外收入(재산매각수입, 재산운영수입, 使用料, 手數料, 轉入金, 地方債 기타)에 대한 潛在歲入限度額 중 어느 정도의 비율로 실제 稅外收入을 확보하는가를 나타내는 實質稅外負擔係數⁽¹⁰⁾를 算定해 낼 수 있다. 實質稅外負擔係數는 각 지역별 實際稅外收入을 稅外收入에 대한 潛在歲入限度로 나눔으로써 얻어진다.

$$\text{實質稅外負擔係數} = \frac{\text{實際稅外收入}}{\text{稅外收入에 대한 潛在歲入限度}} \times 100.$$

IV. 結 語

本考는 地方政府의 公權力에 의거한 民間部門으로부터의 財源動員의 水準을 評價하는 主眼點을 두어 潛在歲入限度와 歲入確保努力에 대한 測定模型을 설정하였다. 그런데 本考의 潛在歲入推計模型은 각 地域의 潛在歲入限度를 推計함에 있어 潛在歲入限度와 1次的인 函數關係를 가지는 歲入基礎에 의존하지 않고 2次的인 關係를 가지는 地域經濟力에 기초하였을 뿐 아니라 地域經濟力을 地域總生産이라는 單一指標에 의해 測定하고자 하였다. 또한 각 地域의 平均的인 또는 代表性的인 行態(例, 平均地方稅負擔率, 回歸係數)를 潛在歲入限度를 결정하는 基準으로 삼았는데, 이러한 平均的인 行態가 地域經濟의 實質的인 潛在歲入限度

(10) 地方稅外收入은 地方稅에 비해 강제적 성격이 약하면서 市場機能에 의존한다는 점에서 地方稅와 본질적인 차이를 보이지만, 대부분의 財源이 地方自治團體가 속한 지역의 地域經濟에 의존한다는 점에서 地方稅收入의 分析이 적용될 수 있다.

를 어느 정도 反映하는 것인가에 따라서 本歲入分析模型의 有用性이 決定될 것이다. 따라서 地域總生産과 地方稅收入, 地方稅外收入의 計量的인 關係를 相關關係分析을 통해 밝힘으로써 地域總生産과 潛在歲入限度 間의 計量的 關係 設定을 主眼點으로 하는 研究模型의 타당성을 확인하는 노력이 필요하다.

끝으로, 本考의 研究模型에 입각하여 地方財政의 歲入構造, 특히 地方稅收入이 地域經濟力과 어떠한 有機的 聯關을 가지며, 地方自治團體는 地域經濟가 負擔할 수 있는 假想的인 能力의 어느 水準까지를 實際歲入으로 確保하고 있고 이러한 水準이 地方財政의 地域的 不均衡과 어떤 關係를 가지고 있나에 대한 經驗的 研究가 進行되리라 믿는다.