

經濟의 成長과 安定을 爲한 租稅政策의 基本方向

— 成長指向的 租稅負擔率의 適正水準模索을 中心으로 —

李 雄 根

<目 次>

I. 序 言

II. 租稅構造設定의 基本問題

- (1) 租稅政策의 本質
- (2) 租稅政策의 基準과 租稅構造
- (3) 成長型 租稅負擔率의 問題
 - 가. 租稅負擔率의 下限
 - 나. 高成長高負擔率의 限界
 - 다. 租稅負擔率의 上限

III. 우리 나라에 있어서의 成長指向的 適正租稅負擔率設定의 方向

- (1) 租稅負擔率과 財政中立的 負擔率의 推移分析
- (2) 成長率과 財政의 租稅依存度推移分析
- (3) 公共經費의 推移, 租稅負擔率의 推移 및 成長率과의 關係

結 言

I. 序 言

韓國經濟가 1次 2次의 五個年 計劃期間中 高度의 成長을 維持해 오는 過程에서 그에 隨伴하는 成長의 代價(Cost of Growth)도 적지 않게 치루어 왔다고 생각된다. 즉 對外的으로는 累積的인 貿易收支의 赤字, 對內的으로는 均衡成長을 이룩하지 못함으로써 招來된 經濟의 不安定 等, 高度의 成長裏面에서 派生되는 쓰라린 經驗을 치루어야만 했음은 어찌할 수 없는 진통이었다고 생각된다.

3次 5個年 計劃에 접어들면서 韓國經濟는 貿易收支의 黑字를 記錄하기 始作했으며 그에 따라 海外資本의 元利金償還에 따르는 資本計定上의 赤字를 보임으로써, 未成熟債務國으로 轉換될 劃期的인 基調를 보이기 시작했고 여기에 8·3措置 以後의 國內經濟의 安定勢는 어느정도 確保되었다고 볼 수 있게끔 되었다. 이와 같은 經濟的 基盤위에서 政治體制의 安定化와 더불어 100億弗輸出을 標榜한 政府의 措置는 長期政策的 展望으로서 輸出을 통한 高度의 經濟成長의 目標을 提示하게끔 되었다고 判斷된다. 따라서 1次, 2次 計劃期間中의 平

均成長率 11.4%에 비해 1981年度까지의年平均成長率은 14.4%라는 莫重한 目標成長率을 達成하지 않으면 안되게 되었고 그것을 뒷받침할 産業, 金融, 貿易, 財政等 諸般體制의 整備가 時急한 要請으로 登場하게끔 된 것이다.

韓國의 經濟發展의 生理가 高度의 技術革新에 그 依存度를 높이 두고 있다면, 輸出을 통한 成長은 當然한 歸結이며 이를 爲한 制度的 支援體制는 앞으로 우리가 當面한 政策的 課題라 아니 할 수 없다. 여기서 우리는 A. Lewis가 提示한 經濟發展과 貿易의 段階⁽¹⁾에 비추어 韓國經濟가 어떤 段階에 處해 있는가 먼저 檢討해볼 必要가 있다.

韓國의 經濟發展과 關聯한 貿易의 段階는 이미 輸入代替産業(Import Substitution Industry)의 育成을 거쳐 構造的 인플레이(Spiral Inflation)의 經驗을 보았고 오늘날은 「Bottleneck」의 除去段階(Removal of Bottleneck)에 突入할 時點이라고 볼 수 있다. 1次, 2次 計劃 期間中 社會間接資本을 爲主로 한 重工業投資와 輸入代替産業의 促進 過程에서 農工間의 二重構造와 不況을 隨伴한 構造的 인플레이를 脫皮하기 爲하여 앞으로의 安定的 成長은 對內的으로는 農工間의 均衡의 成長을 圖謀하고 對外的으로는 輸出의 擴大를 통한 Bottleneck의 打開策이 持續적으로 推進되어야 할 것이다. 農業의 成長은 그 自體가 하나의 輸入代替效果를 가져다 준다는 것은 國際收支面에서 볼 때 當然한 것이다. 따라서 一次産業 面에 있어서는 農業 生産性を 提高시킬 수 있는 地域社會開發運動, 綠色革命, 農村教育, 農業金融의 整備等 諸般制度를 確立시키는 새로운 農業政策을 展開할 必要가 있으며 二次産業面에 있어서는 輸入代替産業⁽²⁾에 補助金 支援策을 施行하여 國際競爭力을 強化한다는 姿勢보다는 幼稚産業⁽³⁾(Infant Industry)의 發掘을 爲主로 한 補助金 支援體制를 確立할 必要가 있으며 그것은 輸出의 質的 成長⁽⁴⁾을 提高시킬 수 있는 길이 되는 것이다.

이것이 곧 韓國經濟의 高度成長을 뒷받침해 줄 수 있는 安定基盤의 確立인 것이며 Bottleneck의 除去策이 될 수 있는 길이라고 생각된다.

이와 같이 韓國經濟의 長期政策的 展望과 關聯하여 本稿에서는 앞으로 우리 나라의 租稅政策의 方門을 安定基調下의 成長이라는 國家的 要望에 如何히 부응할 수 있을 것인가 하는데 主眼을 두고 支援體制로서의 租稅政策의 役割과 機能發揮를 爲한 基本方向을 提示해 보려고 하는데 그 目的이 있다. 따라서 研究의 內容은 租稅政策樹立의 基本的 前提가 되는 租稅負擔率의 成長과 安定을 위한 寄與度를 中心으로 成長指向의인 適正租稅負擔率의 設定

(1) 3次 1個年計劃 期間中の 成長率은 8.6%이다.

(2) 輸入代替産業의 범위는 長期費用曲線이 國際需要曲線을 上廻하므로써 長期的으로도 補助金 支援을 하지 않고서는 國際競爭力을 갖지 못하는 産業으로서 主로 國內需要이지만 充足시키는 役割을 하는 産業을 말한다.

(3) 幼稚産業의 범위는 短期에서는 關稅나 補助金의 保護를 通해야만 國際價格線을 下廻하지만 長期的으로 “Learning by doing”의 過程을 거쳐 그 費用曲線이 急히 下落하므로써 保護없이도 國際競爭力을 가질 수 있는 産業을 말한다.

(4) 外貨家得率이 높은 輸出을 意味한다.

問題를 三眼으로 分析檢討해 보고져 한다.

Ⅱ. 租稅構造設定의 基本問題

(1) 租稅政策의 本質

일찍이 英國은 나포레온 戰爭時에 住宅의 窓口數에 따라 租稅를 賦課하였다. 그것은 富者의 집이 가난한 者의 집보다도 窓口數가 많기 때문에, 窓口數로 支拂能力을 測定할 수 있다고 믿었기 때문이었다. 이러한 租稅制度의 設定은 곧 다음과 같은 波及效果로 나타나게 되었다. 즉, 窓口는 벽돌로 메워 쌓아 올리게 되어 國庫收入의 減少는 勿論, 住民의 福祉와 健康에도 커다란 損失을 가져⁽⁵⁾오는 愚昧한 結果만을 招來한 歷史的 經驗이 있었다.

租稅는 한마디로 均衡狀態를 破壞하는 힘을 지니고 있다. 즉 어떠한 새로운 租稅制度를 設定시킬 때 그러한 設定은 現實의 均衡에 對하여 攪亂作用을 加하며 一定한 時間의 흐름을 거쳐 그 結果를 發하게 되는데 그러한 效果가 바람직한 것이나, 아니냐에 따라 租稅政策의 良否가 選別되는 것이다. 이것은 곧 如何한 租稅라도 一定한 機能을 지니고 있다는 것을 意味한다. 예컨대 어떤 商品에 對한 物品稅의 引上은 消費者로 하여금 他商品을 代替消費하게 하고 法人稅의 增收는 非法人企業體의 增加를 招來시키며 利潤에 對한 課稅는 損費計定을 膨脹시키는 힘을 保有하고 있는 것이다.

租稅政策은 經濟政策의 한 部門이라고 말 할 수 있다. 따라서 經濟政策的인 次元에서 보는 租稅政策은 手段(instrument)이 된다. 經濟政策의 一般的 構造는 窮極目標(aim), 當面目標(objectives), 手段(instrument), 措置(measure)로 達成된다. 여기서 窮極目標은 社會福祉(social welfare)를 말하게 되며 當面目標은 目標成長率의 達成, 經濟安定, 國際收支의 改善, 所得再分配, 雇傭 등 現實적으로 達成하려는 長, 短期 目標을 말 한다. 그리고 手段은 그러한 當面目標을 達成시키기 爲한 諸般政策道具, 즉 金融通貨政策, 公共經費政策, 租稅政策, 等 諸般政策의 道具를 말하며 이에 따른 措置는 選擇된 政策道具의 實際의 適用을 意味하며 그때 그때의 處方을 말한다. 여기서 하나의 政策手段으로서의 租稅政策만을 생각하면 公共經費政策과는 달리 그 作用面에 있어서 當面目標을 達成하기 爲한 負(negative)의 效果의 最少化 즉 社會의 總犧牲의 最少化와 國民經濟에 對한 沮害의 作用의 極少化라는 問題로 歸着된다.

上述한 바 있는 英國의 住宅窓口數에 對한 課稅 措置는 社會福祉라는 窮極目標에 커다란 負의 效果를 發生시켰던 것이다. 그 結果 租稅政策이라는 手段의 使用은 다음과 같은 制約을 받게 되며 그것은 곧 租稅制度의 目的이라고도 할 수 있음과 同時에 租稅政策의 基準이

(5) K.E. Boulding, *Principles of Economic Policy*, Prentice-Hall, INC. 1959, pp.185.

되기도 하는 것이다.

(2) 租稅政策의 基準과 租稅構造

租稅政策의 基準은 租稅制度를 「디자인」 하는데 있어서 가장 優先的으로 考慮되어야 한다⁽⁶⁾.

(1) 財政上の 基準

- (i) 經濟充當을 爲한 財源의 調達이 可能할 것.
- (ii) 政府와 納稅者에게 最少의 犧牲으로 有效한 稅收를 이루도록 할 것

(2) 經濟的 基準

- (i) 民間經濟部門에 對해 期待되는 雇傭水準을 維持하도록 하며 景氣變動을 抑制시킬 것
- (ii) 國家的 利益과 經濟的 基盤에 더욱 符合할 수 있을 것인가의 如否에 따라 民間部門의 特別한 活動을 誘引, 規制하도록 할 것

(3) 社會的 基準

- (i) 所得과 富의 分配을 階層間에 規制할 수 있도록 할 것
- (ii) 社會的 基盤위에서 國民의 活動을 規制할 것.

(4) 政治上的 基準

- (i) 納稅者에게 適當하고 公平한 負擔을 주도록 할 것
- (ii) 政治的 批判의 對象이 되지 않도록 할 것.

以上과 같은 多岐化된 基準은 相互排他的(trade-off)인 方向으로 作用한다. 특히 公平한 負擔 즉 衡平의 原則(equity)은 稅務行政의 犧牲과 經濟的 要請의 犧牲이 다르게 마련이다. 즉 公平한 租稅負擔原則에 어긋나는 租稅減免措置가 경우에 따라서는 經濟成長을 爲해서는 有效한 政策이 될수도 있다는 것을 意味한다.

따라서 租稅政策은 어느 경우에도 以上의 4가지 基準을 모두 充足시켜 나아갈 수는 없는 것이다. 問題는 租稅制度를 取하고 있는 한 社會의 構成員이 가장 所望하고 있는 것이 무엇인가에 따라 租稅政策의 方向이 달라지며 租稅制度의 「디자인」도 달라지는 것이다. 例컨대 上述한 諸般 基準을 ① 國庫收入, ② 成長(民間貯蓄의 促進), ③ 安定, ④ 所得再分配, ⑤

<表 1>

基準	稅		基準	稅	
	直接稅	間接稅		直接稅	間接稅
① 國庫收入	1	2	④ 所得再分配	2	1
② 成 長	1	2	⑤ 稅務行政	1	2
③ 安 定	2	1	⑥ 公平課稅	2	1

(6) G.S.F. Wheatcroft: *Taxation Economics, Taxation Policy for Growth*, MacMillan 1969, pp. 74~75.

稅務行政 ⑥ 公平課稅 等이라고 集約하고 直接稅置重의 租稅構造를 設定할 것인가? 間接稅置重의 租稅構造를 設定할 것인가? 하는 問題에 直面한 A, B 兩國家가 있다고 假定하자. 그리고 直接稅와 間接稅의 上記의 基準(政策目標)에 對한 寄與度가 各其 다음과 같다고 假定하자

이와 같은 狀態下에서 A 國과 B 國의 社會全體構成員이 希求하는 目標의 評點이 다음과 같다고 假定하자.

〈表 2〉

基準	國家		基準	國家	
	A 國	B 國		A 國	B 國
① 國庫收入	6	1	④ 稅務行政	3	4
② 成 長	5	2	⑤ 所得再分配	2	5
③ 安 定	4	3	⑥ 公平課稅	1	6

이러한 原始的 假定下에서 A, B 兩國은 各各 直接稅와 間接稅에 對한 評價를 다음과 같이 내릴 것이다.

〈表 3〉

基準	A 國		B 國	
	直接稅	間接稅	直接稅	間接稅
① 國庫收入*	6	12	1	2
② 成 長*	5	10	2	4
③ 安 定	8	4	6	3
④ 稅務行政	3	6	4	8
⑤ 所得再分配	4	2	10	5
⑥ 公平課稅	2	1	12	6
合 計	28	35	35	28

*國庫收入은 成長과 관련이 있으나 여기서의 成長은 民間의 貯蓄에 對한 영향만을 考慮한다고 假定함.

以上과 같이 A 國과 B 國은 그들 나라가 指向하는 目標의 優先 順位の 差異에 따라 A 國은 間接稅 置重國이 될 것이고 B 國은 直接稅 置重國이 되는 것이다. 이러한 論議는 至極히 原始的인 論議에 不過하지만 一般的으 後進國이 間接稅에 큰 比重을 두고 있다는 理由를 把握하는데 도움이 될 수 있는 것이다. 實際로 直接稅와 間接稅의 目標에 對한 寄與度 〈表 1〉라는 것은 則定키 困難할 것이며 또한 目標의 優先 順위를 設定한다는 것도 價值判斷(Value Judgement)의 問題이므로 이를 計量化한다는 것도 어려운 問題인 것이다.

要컨대, 以上の 租稅政策上의 基準은 租稅構造에 影響을 미치는 要因이 되고 있다는 것은 分명한 것이며 政策決定의 基準으로서 政策擔當者가 留意하지 않으면 안될 것임은 두말 할

나위도 없는 것이다.

우리 나라와 같은開發途上 國家에 있어서는 政策目標의 큰 比重이 經濟成長에 두어져 있다. 따라서 그러한 高度 成長을 뒷받침할 內資動員의 問題는 매우 重大한 問題라 아니할 수 없으며 이것은 곧 激增하는 財政需要를 充足시켜야 한다는 租稅에 의한 財源調達의 問題를 浮刻시키는 同時에 高度 成長을 主導하는 產業政策을 支援할 수 있는 支援稅制로서의 民間經濟活動에 對한 刺戟과 誘引問題를 불러 일으키는 것이다. 또한 安定的 基調下의 成長이라는 經濟安定問題도 租稅政策의 支援를 要請하지 않을 수 없게 되는 것이다.

(3) 成長 및 租稅 負擔率의 問題

現代에 있어서는 이미 아담스미스의인 租稅에 對한 恐怖의 時代는 하나의 幻想에 不過하다⁽⁷⁾. 따라서 現代의 財政下에서는 公共經費의 成長에 對한 役割은 特別히 厚生經濟學者들에 의해 많이 強調되고 있으며 그 結果「高成長高負擔」이라는 것은 當然한 常識처럼 一般적으로 認識되고 있다⁽⁸⁾. 그러나 「高成長, 高負擔率」에도 一定한 限界가 存在하는 것이며⁽⁹⁾ 그 것이 어느 정도의 限界를 넘을 때 「低成長, 高負擔率」의 結果를 가져올 수도 있는 것이다. 이런 경우에 租稅負擔의 限界는 論者에 따라 說이 區區하며 그 限界⁽¹⁰⁾를 斷言한다는 것은 矛盾이며 不可能한 일이지만 이러한 租稅負擔率의 適正限界를 把握기 爲한 基準 내지 推移는 充分히 分析研究의 價値가 있는 것이다.

가. 租稅負擔率의 下限

國民所得의 흐름 過程에서 Leakage⁽¹¹⁾로서의 租稅의 크기⁽¹²⁾는 주로 財政規模에 의해 영향을 받는다. 따라서 公共經費가 오르면 租稅規模가 커진다는 것은 當然하다. 그 結果 租稅負擔率의 크기는 곧 公共經費의 規模라고도 말할 수 있다⁽¹³⁾. 이 경우 成長과 關聯한 租稅負擔率의 問題를 본다면 租稅負擔率의 下限基準은 곧 財政政策(公共經費政策)과 密接히 關聯된 條件下에서 導出이 될 것이다. 그것은 곧 財政의 中立性을 維持시킬 수 있는 租稅負擔率의 基準인 것이다⁽¹⁴⁾. 이제 租稅負擔率의 下限을 導出하기 爲하여

(7) Ibid., p. 73.

(8) 谷山洋雄, 租稅政策論, 東京 東洋經濟新報社 1970, p. 6.

(9) 1968年 日本의 稅制調査會는 「基本的인 問題는 經濟社會의 發展과 同時에 增大하는 財政需要를 充足시킨다는 觀點에서 考慮하고 反面에 急激히 上昇하는 租稅負擔을 回避하여 國民의 負擔을 恒時 適正妥當하게끔 考慮할 必要가 있다」고 말하고 있다.

(10) C.F. Eastable은 國民所得의 15%를 過度한 것(1892)이라고 말하고 Colin Clark는 25%를 課稅能力의 限度라고 말하고 있다. 그러나 그러한 限度를 超過하는 國家는 多數存在한다[美國 30%(1962), 英國 43.4%(1968), 獨逸 43.7%(1962)].

(11) $C+S-T+M=C+I+G+X$ 左邊은 國民經濟에 對한 leakage or withdrawl이며 右邊은 injection이라고 말하고 있다.

(12) 우리 나라의 경우 租稅負擔率의 測定은 GNP에 의하고 있으므로 間接稅가 包含되어 있고 補助金은 除外되어 있다.

(13) 公債發行의 경우를 除外하는 경우.

(14) 藤野正三郎, 宇田川璋仁: 經濟成長과 財政金融政策, 勁草書房, 東京 p. 21.

民間貯蓄率……s 租稅負擔率……t $\frac{\text{政府經常支出}}{\text{GNP}} \dots\dots g$

投資의 生産性…… σ (즉 $\frac{1}{ICOK}$) 라고 한다면,

財政이 介入된 必要成長率 G_g 는

$$G_g = \sigma[(1-t)s + t - g] \dots\dots (1)$$

라고 表示할 수 있다.

이제 財政이 介入되지 않는 民間部門이 主導하는 經濟成長率을 G_p 라고 할 때

$$G_p = \sigma s \dots\dots (2)$$

라고 表示될 수 있다.

이 경우 (1)과 (2)로부터 우리는 주어진 $\frac{\text{經常支出}}{\text{GNP}}$ 下에서 民間 經濟成長에 中立的인 租稅負擔率을 導出할 수가 있는데 그것은 $G_g = G_p$ 를 一致시켜 주는 水準의 租稅負擔率이 된다.

즉,

$$\sigma[(1-t)s + t - g] = \sigma s$$

이 式을 풀면

$$t = g / (1-s) \dots\dots (3)$$

과 같이 된다⁽¹⁵⁾.

以上의 模型에서 1969年度 우리 나라의 財政中立的 租稅負擔率을 導出해 보고 同年度의 實際負擔率을 보기로 한다. 1969年度 우리 나라의 民間貯蓄率은 (s) 9.7%를 達成하였고 經常支出 / GNP (g)는 11.9%에 達하였다. 따라서 財政中立的 租稅負擔率은

$$t = \frac{0.119}{1 - 0.097}$$

으로 13.0%가 되는데, 이러한 13.0%의 意味는 純全히 成長率만을 考慮의 對象으로 할 경우, 만일 實際의 租稅負擔率이 13.0% 보다 낮다면, 그것은 民間部門으로부터의 租稅가 民間部門의 成長率에 負의 效果를 준 것이라고 볼 수 있다.

즉, (1) 式과 (2) 式에서

$G_i > G_g$ 의 結果가 된 것을 意味하는 것이다.

이는 곧 財政의 介入에 의한 成長이 民間主導成長에 따르지 못함을 나타내고 있는 것이다. 同年度의 우리나라 實際 租稅負擔率은 15.4%로서 13.0%를 上廻하는 數値를 보였으므로 우리는 同年度에 있어서의 財政이 成長指向型이었음을 알수가 있는 것이다. Nathan 經濟顧問團도 韓國의 租稅負擔率 水準을 17%⁽¹⁶⁾로 올릴 것을 勸告한 것은 이러한 成長指向型 思考

(15) 藤野正三郎, 宇田川璋仁編, 經濟成長과 財政金融政策, 勁草書房, 東京, 1967, pp.16~21.

(16) Nathan Economic Advisory Group, Work Order No. 18, "Tax Policies for the Second Five-year Economic Development Plan" 1965.

에서 到來된 것이라고 볼 수 있는 것이다.

다음에는 反對로 「高成長 高負擔率」이라는 것에는 어떠한 限界가 있지 않는가? 하는 問題를 考察해 볼 必要가 있다고 생각된다.

(나) 高成長高負擔率의 限界

이것은 곧 租稅負擔率의 限界問題라 할 수 있다. 즉 成長率과 租稅負擔率의 比例的 函數關係가 持續的인 것인가 하는 問題이다. 本稿에서는 이를 爲한 分析을 爲해 英國의 成長率과 租稅負擔率의 實證的 檢討를 加한 後 一般的 結論을 導出하는데 그치고자 한다.

英國과 같은 先進國家의 경우 租稅負擔率이 後進國에 비해 훨씬 높다는 것은 周知의 事實이다. 英國의 어떤 經濟學者는 一國의 經濟成長은 GNP에 對한 租稅의 比率에 의해 判斷되며 만일 그 比率이 30% 水準 以上으로 上昇한다면 그것은 成長에 對한 危險信號라고 말하고 있다⁽¹⁷⁾. 그러나 成長과 租稅負擔率을 關聯시켜 생각할 때, 그러한 判斷은 誤謬를 낳지 못할 것이다. 왜냐하면, 政府가 徵收하는 稅金으로 政府가 어떤 事業을 할 것이냐? 하는 問題가 考慮되어 있지 않기 때문이다. 例컨대, 모든 國民에게 x만큼의 人頭稅(poll tax)를 課한다고 假定하고 다시 各個의 國民에 對해 x만큼의 惠澤을 준다고 假定하면, GNP에 對한 租稅의 上率은 徵稅費를 無視한다면 모든 國民에게 何等의 損害를 준 것이 아니며 그 結果 租稅負擔率의 몇 「퍼센트」가 成長에 危險하다고 斷定的으로 말하기는 어려울 것이다. 이와 같은 問題에 對해서 wheatcroft 教授도 英國의 選別 雇傭稅⁽¹⁸⁾(Selective Employment Tax)를 例擧하면서 成長과 關聯된 租稅負擔率을 測定하는 경우 「GNP에 對한 租稅의 比率을 考慮함에 있어서 우리는 總租稅 收入으로부터 年金, 補助金 또는 公債利子로 納稅者에게 還付되는 金額을 除外시킬 必要가 있다」⁽¹⁹⁾고 말하고 있는 것이다.

그러나 以上과 같은 論議는 英國과 같이 社會保障制度가 徹底한 國家에서 取해지는 立場이라고 생각되며 開發途上國에서 補助金의 財政支出에 있어서 차지하는 比重도 작은 뿐만

(17) G.S.A. Wheatcroft, *op. cit.*, p.80.

(18) 選別雇傭稅는 1966年 9月 創設되었다. 本稅는 雇傭者에 對하여 그 被傭者 1人 1人에 對하여 賦課하고 社會保障 據出金에 合致시켜 社會保障省이 徵收한다. 同選別雇傭稅는 後日 製造業에 對해서는 約 30%의 프리미엄을 부쳐 還付시켜 주고 漁業, 鑛業, 採石業, 輸送 및 農林業에 對해서는 稅額相當額이 還付되고 其他 建設業이나 서비스業(小賣, 都賣, 保險, 金融業等)에 對해서는 還付되지 아니하는 租稅이다. 이러한 還付는 勞動省이 營掌하고 있고 稅率은 被傭者의 性別, 年齡에 따라 1人當 다음과 같이 定해져 있다.

一週當稅額		프리미엄
男(18歲未滿)	12실링 6펜스	3실링 9펜스
男(18歲以上)	25실링	7실링 6펜스
女(18歲未滿)	8실링	2실링 6펜스
女(18歲以上)	12실링 6펜스	3실링 9펜스

同稅 賦課의 目的은 서비스業의 勞動力을 節約시키고 그 部分의 勞動力을 勞動力不足으로 成長에 損害를 當하고 있는 製造業 등으로 轉換시키므로써 全體로서의 經濟成長을 促進시키고 國際收支의 改善에 寄與하는데, 目的이 있는 것이다.

(19) G.S.A V wheatcroft, *op. cit.*, p.75.

아니라 캐나다도 産業補助金이 補助金의 大宗을 이루기 때문에 租稅收入에서의 補助金控除措置는 甚 實益이 없다고 보겠다. 그러나 成長과 關聯한 租稅 負擔率의 國際比較에 있어서는 上述의 移轉支出이 控除된 後의 租稅負擔率에 의거하여 比較考察을 할 必要가 있는 것이다.

이제 成長率과 關聯한 租稅負擔率의 關係를 살펴 보기로 한다.

〈表 4〉 英 國 의 財 政 構 造

(百萬 파운드)

	1958	1964(%)	1968-9(%)
〈租 稅〉			
所 得 稅	2,704	3,523(30)	6,021(71)
財 產 稅	182	308(69)	481(56)
支 出 稅	3,040	4,458(47)	6,894(54)
社 會 保 障 稅	859	1,444(68)	2,215(53)
(A) 總 租 稅 收 入	6,785	9,733(43)	15,611(60)
其 他 政 府 收 入	1,003	1,818(81)	2,670(47)
(B) 總 歲 入	7,788	11,551(48)	18,281(58)
〈經 費〉			
財 貨 및 用 役 購 入 (經常計定)	3,673	5,399(47)	7,536(40)
(資本計定)	1,508	2,610(73)	4,085(57)
計	5,181	8,009(55)	11,621(45)
年 金 및 補 助 金 (經常計定)	1,946	3,041(56)	4,840(59)
(資本計定)	71	148(108)	608(311)
(C) 計	2,017	3,189(58)	5,448(71)
(D) 公 債 利 子	1,046	1,368(31)	2,078(52)
(E) 總 經 費	8,244	12,566(52)	19,147(52)
(F) (B)-(E)	-456	-1.015	-866
(G) (A)-(C)-(D)	3,722	5,176(39)	8,085(56)
(H) GDP	20,130	28,822(43)	36,000(25)
(I) (G)÷(H)	18.5%	18.0%	22.5%
(J) (A)÷(H)	33.7%	33.8%	43.4%

*資料 : 1958~1964: National Income and Expenditure 1967, Table 1, and 52.
1968~1969: Budget White Paper 1968, Table 10.

〈表 4〉는 1958, 1964, 그리고 1968-9(推定值)에 對한 租稅收入, 其他收入, 公共經費 및 GDP(Gross Domestic Product)를 보이고 있다. 그리고 괄호 안의 數字는 1964年의 경우는 1958年에 對한 6年間的 增加率을 가리키고 1968-9의 경우는 1964年에 對한 4½年間的 增加率을 나타 낸 것이다.

〈表 4〉에서 總經費의 增加率을 보면 1958年에서 1964年까지의 6年間 52%의 增加를 보았고 1968—9年까지의 4½年間에도 역시 52%의 增加率을 보이고 있다. 後者の 期間은 緊縮財政의 時期(a period of savage cut)였음에도 不拘하고 前年보다 實質적으로 높은 經費膨脹率을 보이고 있다. 이제 兩期間中の 租稅增加率을 보면 各其 43%와 60%로 나타나 있다. 여기서 (G)欄의 移轉支出을 控除한 後의 租稅收入 增加率을 보면 各其 39%와 56%로서 租稅 增加率 43%와 60%와 비슷한 推移를 보인다. 그리고 前 6年間の GDP 增加率은 43%로서 租稅增加率 43%와 同一하다. 그러나 다음 期間인 4½年間에는 GDP 增加率이 25% 밖에 증대하지 못하여 租稅 增加率 60%에 훨씬 未達할 뿐만 아니라 (G)欄의 移轉支出을 控除한 後의 租稅 收入增加率 56%에도 훨씬 未達하고 있다.

이러한 現象은 (I)와 (J)欄에 最終 Percentage로 나타나는 바 (J)欄의 경우는 1958年 33.7%에서 1964年 33.8%로서 거의 租稅 負擔率에서는 變動이 없었으나 成長率은 43%를 達成하였고 反面 1964年 33.8%에서 1968—9년에는 43.4%로 租稅負擔率의 急上昇이 있었으나 (H)欄의 成長率은 43%에서 25%로 急下落하였음을 볼 수 있다. 勿論 (I)欄의 경우와 成長率을 比較해 봐도 前者와 同一한 現象을 보이고 있음을 볼 수가 있는 것이다. 따라서 「高成長, 高負擔率」이라는 論理는 無條件 받아 드릴 수 없는 命題인 것만은 틀림없는 事實이다. 즉 〈表 4〉가 示唆해 주는 것은 租稅負擔率은 一定한데 成長率은 크게 오르고(1958~1964年間) 租稅 負擔率은 急上昇했는데 成長率은 크게 鈍化되었다(1964~1968—9年間)는 事實을 明白히 보여 주고 있는 것이다. 따라서 「高成長, 高負擔率」의 命題는 不當하다고 생각되는 것이며, 그것은 곧 確保된 租稅收入 이 如何히 運營되는가에 달려 있는 것이지—즉 公共經費의 效率이 問題되는 것이다—經費膨脹만이 成長의 原動力이라는 思考方式은 그릇된 것이다.

따라서 經濟成長을 爲한 租稅政策(Tax Policy for Economic Growth)이 租稅成長을 爲한 政策(Policy for Tax Growth)으로 歪曲되어서는 안 된다.

그 結果, 「高成長 高負擔率」에는 一定한 限界가 있음을 알 수 있는 것이다.

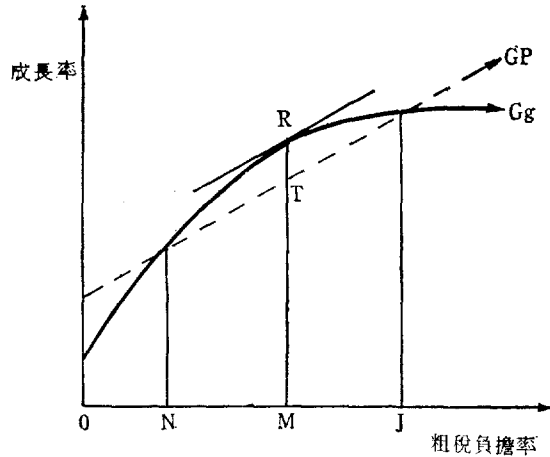
(다) 租稅 負擔率의 上限

以上에서 본 바와 같이 租稅負擔率의 上限은 存在하긴 하나 그것이 어떠한 水準이며 몇 「퍼센트」인가는 斷言하기 어려운 것이다. 그러나 우리는 이러한 租稅 負擔率의 增大를 經濟成長과 關聯시켜서, 어떠한 危險信號(Risk signal)가 나타날 때 그 경우의 租稅負擔率은 限界에 達한 것이 아닌가? 하는 問題를 擧論할 수는 있을 것이다. 즉 租稅 負擔率의 上限의 問題는 다음과 같은 觀點에서 考察될 必要가 있다.

다음 圖에서 Gp線을 財政의 中立的인 成長率이라 한다면⁽²⁰⁾ ON의 租稅負擔率은 (1)項

(20) Gp線은 財政의 硬直化 現象이 存在하고 있음을 假定한 曲線이다.

에서 既述한 바 있는 $t = \frac{g}{1-s}$ 에 該當하는 租稅負擔率(稅率)이 될 것이며 OM은 成長의 極大化



를 爲한 租稅負擔率(稅率)이 될 것이다. 여기서 RT는 財政의 成長에 對한 寄與度(寄與度)를 가리키고 있는 것이니 OM의 租稅負擔率(稅率)水準에서 그 寄與度(寄與度)가 가장 크다. 이러한 OM의 水準은 어느 水準(水準)이라고 말하기 困難(困難)하나. 다만 租稅負擔率(稅率)과 成長率(成長率)間의 相關關係(相關關係)에서 租稅負擔率(稅率)이 增大(增大)되었음에도 不拘(不拘)하고 成長率(成長率)이 下落(下落)하기 始作(始作)한다면 그것은 곧 過度(過度)한 租稅負擔率(稅率)(이 말은 곧 總費(總費)의 非效率(非效率)과 같다)이라고 말 할 수 있다⁽²¹⁾.

一般(一般)적으로 말해 租稅負擔率(稅率)의 決定問題(決定問題)는 他國(他國)과 比較(比較)하여 評價(評價)할 問題(問題)는 될 수 있으나 硬直(硬直)으로 몇 「퍼센트」가 適正(適正)負擔率(負擔率)이라고 말 할 問題(問題)는 아니다. 이러한 決定(決定)은 財政規模(財政規模)의 膨脹(膨脹)과 關聯(關聯)하여 어떠한 階級(階級), 階層(階層) 또는 어떠한 所得水準(所得水準)의 層(層)에 稅負擔(稅負擔)이 이루어지고 있는가 하는 것이 더욱 重要(重要)한 問題(問題)⁽²²⁾라고 생각해야 할 것이다. 急激(急激)한 稅收入(稅收入)의 增大(增大)는 租稅抵抗(租稅抵抗)과 租稅負擔(租稅負擔)에 對(對)한 二重(二重)의 錯覺(錯覺)을 낳(낳)게 되어 脫稅(脫稅)의 助長(助長)과 勤勞意慾(勤勞意慾) 納稅意慾(納稅意慾)의 沮喪(沮喪)要因(要因)이 될 수도 있다. 또한 稅收增大(稅收增大)를 爲(爲)한 限界租稅率(限界租稅率)의 增大(增大) 역시 時間(時間)의 흐름이 要求(要求)하는 것이기 때문에 急激(急激)한 稅收增大(稅收增大)는 止揚(止揚)해야 할 것이고 適正(適正)하고도 꾸준(꾸준)한 速度(adequate and steady pace)로 그 比率(比率)을 增大(增大)시켜야 할 것이다.

[圖 1의 OM 水準(水準)의 成長極大型(成長極大型) 租稅負擔率(稅率)이 곧 適正(適正)負擔率(負擔率)이라는 것은 아니며 그것은 다만 租稅負擔率(稅率)과 成長率(成長率)을 考慮(考慮)할 때(때)만 論議(論議)되어야 할 것이다. 왜냐하면 適正(適正)負擔率(負擔率)의 概念(概念)에는 어떤 階層(階層)에 어떻게 負擔(負擔)이 될 것이냐 하는 問題(問題)도 考慮(考慮)되어 있기 때문인 것이다.

(21) 勿論(勿論), 이것은 成長(成長)만을 考慮(考慮)한 경우(경우)를 말하고 있는 것이다.

(22) 行山治雄(行山治雄), 租稅政策論(租稅政策論), 東洋經濟新報社(東洋經濟新報社), 東京(東京) p.10.

Ⅲ. 우리나라에 있어서의 成長指向의 適正租稅負擔率 設定의 方向

以上과 같은 租稅負擔의 下限과 上限에 對한 基準下에서 우리나라의 租稅負擔率의 位置를 把握하고 앞으로의 成長指向의 租稅負擔率은 어떠한 方向으로 그 水準을 設定하여 이끌어 나갈 것인가 하는 問題를 考察해 보기로 한다.

(1) 租稅負擔率과 財政中立的 負擔率의 推移分析

먼저 우리나라의 租稅負擔率과 財政中立的 租稅負擔率의 推移分析을 爲해 租稅負擔率의 下限基準으로서 1962年부터 1976年(1972~76年 까지는 3次 5個年計劃의 計劃值임)까지의 實際租稅負擔率과 財政中立的 租稅負擔率間의 關係를 보기로 한다.

〈表 5〉

〈단위 : 億원〉

年 度	GNP (經常 價格)	對前年度 GNP增 加率(不 變價格)	經 常 支 出	g (經常支出 GNP)	租 稅 收 入	t (租稅收入 GNP)	民 間 貯 蓄	s (民間貯蓄 GNP)	財政中立的 租稅負擔率 ($\frac{g}{1-s}$)	($t - \frac{g}{1-s}$)	
1 次 計 劃 期 間	1962	3, 86	3.5	487	13.9	382	10.9	100	2.9	14.3	-3.4
	1963	4, 80	9.1	524	10.8	440	9.0	350	7.2	11.7	-2.7
	1964	6, 68	8.3	592	8.5	521	7.5	453	6.5	9.1	-1.6
	1965	8, 59	7.4	704	8.7	703	8.7	467	5.8	9.2	-0.5
	1966	10, 20	13.4	1, 028	10.0	1, 126	10.9	922	9.0	11.0	-0.1
2 次 計 劃 期 間	1967	12, 24	8.9	1, 367	11.0	1, 549	12.4	848	6.8	11.8	0.6
	1968	15, 57	13.3	1, 848	11.8	2, 306	14.7	1, 080	6.9	12.7	2.0
	1969	20, 71	15.9	2, 442	11.9	3, 151	15.4	1, 989	9.7	13.0	2.4
	1970	25, 20	9.7	3, 110	12.1	4, 021	15.7	2, 570	10.0	13.4	2.3
	1971	28, 82	10.2	3, 636	12.9	4, 629	16.4	2, 664	9.4	14.2	2.2
3 次 計 劃 期 間	1972	30, 18	9.0	4, 249	13.8	5, 238	17.1	3, 126	10.2	15.4	1.7
	1973	33, 29	8.5	4, 737	14.2	5, 730	17.2	3, 661	11.0	15.9	1.3
	1974	36, 62	8.5	5, 250	14.5	6, 252	17.3	4, 270	11.8	16.4	0.9
	1975	39, 36	8.5	5, 843	14.8	6, 820	17.4	5, 050	12.9	17.0	0.4
	1976	42, 71	8.5	6, 505	15.3	7, 438	17.5	5, 941	14.0	17.8	-0.3

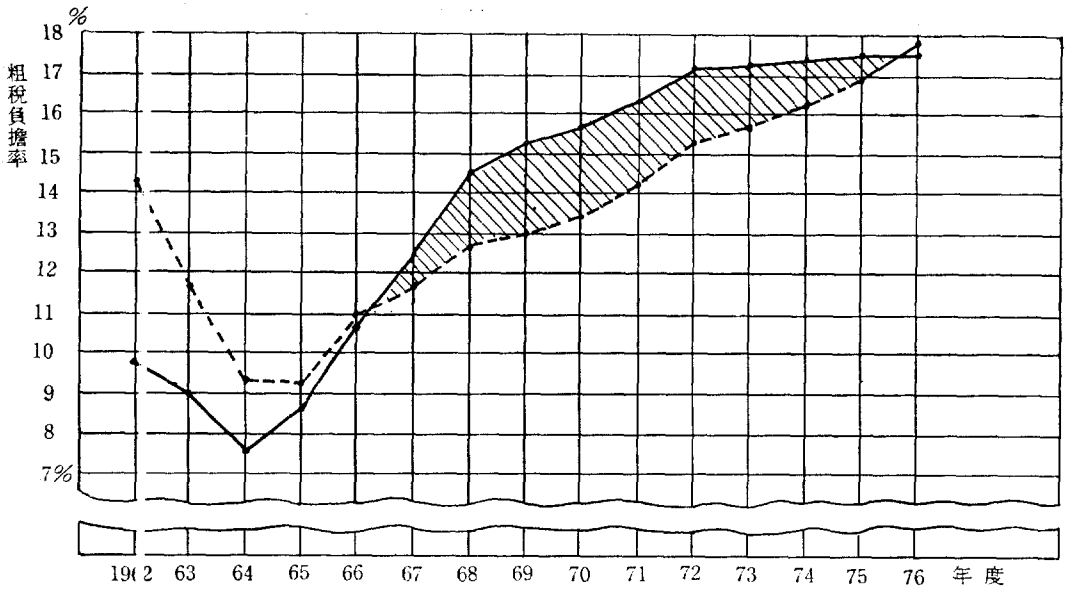
資料 : 1971~1976年の 數値는 3次 5個年計劃 1971 大韓民國政府, 1962~1970年(GNP租稅收入) 國稅統計年報 國稅廳, 1962~1970年(經常支出) 韓國統計年鑑 經濟企劃院, 1970年(民間貯蓄) 3次 5個年計劃 1971 大韓民國政府, 1962~1969年(民間貯蓄) 經濟統計年報 韓國銀行

〈表 5〉에서 이제 ⁽¹³⁾ 實際租稅負擔率(t)과 ⁽²⁴⁾ 財政中立的 租稅負擔率($\frac{g}{1-s}$)을 別途로 考察해 보면 다음과 같다.

〈圖 2〉를 볼 것 같으면 第一次五個年計劃期間인 1962—1966年까지는 實際의 租稅負擔率이

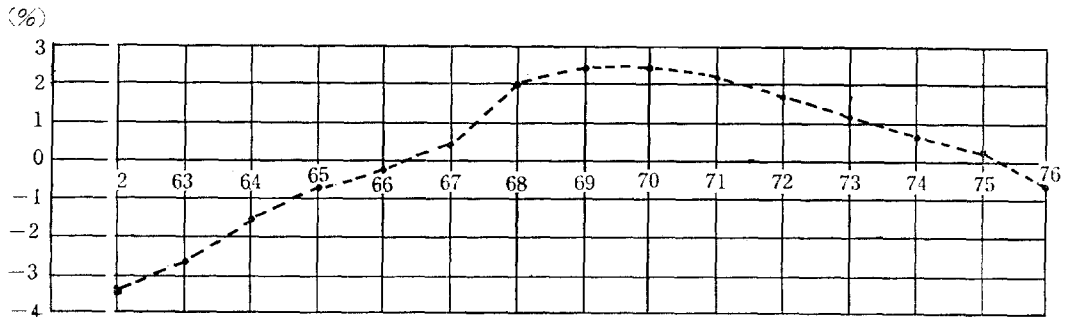
(23) 여기서 實際租稅負擔率이라 함은 財政의 中立度를 離脫하고 있는 租稅負擔率로서 政府活動이 經濟成長에 영향을 준 경우의 租稅負擔率이다.

(24) 財政中立的 租稅負擔率은 財政이 經濟成長에 아무런 介入이 없이 純全한 民間主導型 經濟成長이 이루어지는 경우를 말한다.



(—實際租稅負擔率)
(.....財政中立的租稅負擔率)

財政中立的租稅負擔率을 下廻하므로써 租稅收入에 依한 經濟成長의 寄與度는 財政中立的인 經濟成長을 下廻하고 있음을 보인다⁽²⁵⁾. 그러나 第2次5個年計劃의 始發年度인 1967年에 접어들면서 實際租稅負擔率이 財政中立的租稅負擔率을 超過하기 시작하므로써 租稅收入成長에 對한 寄與度가 增大되고 있음을 보여 주고 있다. 이것을 <圖 1>과 關聯시켜 본다면 1967年度에 접어들면서 비로소 ON水準의 租稅負擔率, 즉 成長型租稅負擔率을 達成하였다고 볼 수 있다. 第2次5個年計劃期間의 3年次度인 1969年에서는 兩者의 差異는 가장 높은 2.4%의 差를 보이고 있으며 (<表 5>의 $(t - \frac{g}{1-s})$ 欄 參照) 그 以後로는 漸次 그 差異가 <圖 3>



(25) <圖 1>과 關聯시켜 보면 同計劃期間中 租稅收入의 成長에 對한 寄與度는 ON의 水準 未滿에 머물러 있음을 알 수 있다(但, 租稅收入이 第一次의 經常支出에 投入됨을 假定함).

下落하기 治作하여 3次 5個年 最終年度인 1976年度에 와서는 다시 實際租稅負擔率이 財政 中立的 租稅負擔率을 下廻하기 시작하므로써 租稅收入의 成長에 對한 寄與度는 다시 民間主 導型的 成長率을 下廻하기 시작한다. 이것을 <圖 1>과 關聯시켜서 볼 때는 1976年度의 租 稅負擔率^o OJ 以上の 成長下向型 租稅負擔率이 될을 볼 수 있다⁽²⁶⁾.

이제 <表 5>의 $(t - \frac{g}{1-s})$ 를 理解의 便宜를 爲해 圖示하면 다음과 같다.

(2) 成長率과 財政의 租稅依存度推移分析

以上の 論議下에서 다음 成長率의 問題를 보기로 한다. 成長率과 租稅負擔間의 關係를 알 기 爲해서는 財政의 租稅依存度問題⁽²⁷⁾가 반드시 前提되어야 한다. 왜냐하면 政府活動의 財 源의 全體가 租稅收入으로 構成되어 있지 않는 限, 成長率과 租稅負擔率間의 關係를 말하는 것은 無意味하다고 볼 수 있기 때문이다. 다음 成長率과 財政의 租稅依存度の 推移를 보기 로 한다.

<表 6>

(단위 %)

年度	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76
成長率	9.1	8.3	7.4	13.4	8.9	13.3	15.9	9.7	10.2	9.0	8.5	8.5	8.5	8.5
財政의 租稅依存度	47.3	52.8	55.2	61.9	70.0	76.5	76.3	72.0	71.8	74.3	74.0	74.5	74.5	74.9

資料 : 成長率은 <表 5> 參照

財政의 租稅依存度 : 63~69 韓國統計年鑑 經濟企劃院, 70~76 第 3次 5個年計劃 大韓民國政府 *財政의 租稅依存度에는 專賣益金의 包含되어 있다.

<表 6>에서 알 수 있듯이 財政의 租稅依存度는 1次 5個年 計劃期間中 50%~60%에 該當 하는 推移를 보이고 2次 및 3次 5個年 計劃期間에는 70% 以上の 水準을 維持하고 있다. 따라서 1次 5個年 計劃期間中의 經濟成長에 對한 租稅部門의 役割은 이미 앞서 보았듯이 成長下向型的이었고, 成長의 主要役割은 租稅以外的 財源에 의해 이루어졌음을 알 수 있 다⁽²⁸⁾. 이는 當時의 成長率을 達成하기 위해서는 租稅部門의 役割이 公共經費(財政의 硬直 的 部分)를 充當하기에 不足하였기 때문에 代充資金에 의한 財源에 依存하지 않을 수 없 었다.

(3) 公共經費의 推移, 租稅負擔率의 推移 및 成長率과의 關係

이제 成長率과 關聯하여 公共經費의 規模를 먼저 考察해 볼 필요가 있다. 民間貯蓄率이 一定하다는 前提下에서 財政中立的 租稅負擔率이 낮게 되려면 그것은 公共經費가 減少되어

(26) 三次五 個年計劃期間의 數值가 그대로 達成됨을 假定하고 있다.

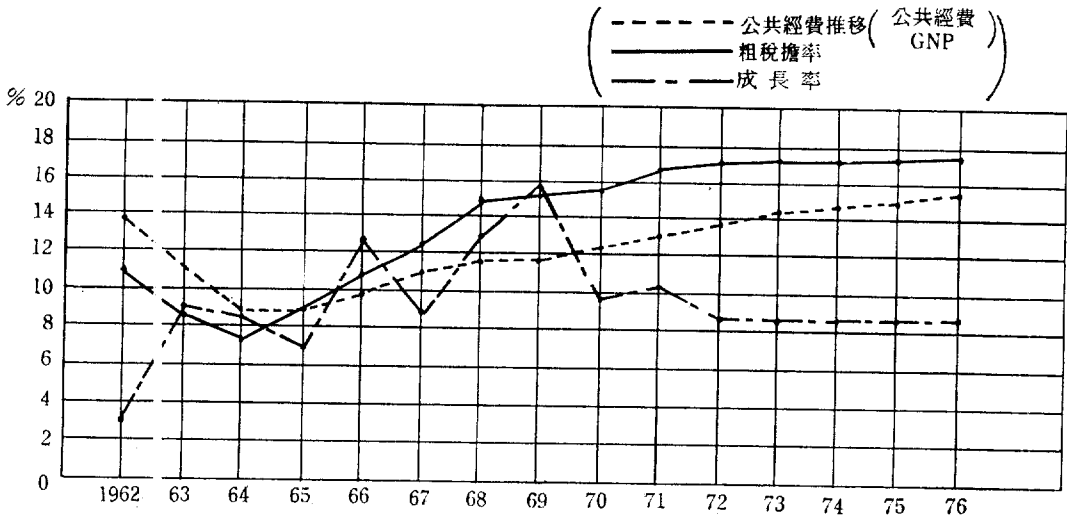
(27) 財政規模에 對한 租稅收入의 比重으로 限定함.

(28) 財政의 代充資金依存度를 보면 다음과 같다.

年 度	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
財政의 代充 資金 依存度	34.7%	35.3%	34.2%	25.0%	17.7%	11.2%	5.8%

야 한다는 결론에 귀착된다⁽²⁹⁾. 즉 $t = \frac{g}{1-s}$ (前述 (3)式 参照)를 생각하면 알 수 있을 것이다. 이때 財政中立의 租稅負擔率 t 가 低水準 일수록 租稅의 成長에 對한 寄與度는 增加하게 된다. 이러한 觀點에 立脚하여 우리 나라의 1次, 2次 및 3次 計劃期間中の 公共經費推移와 租稅負擔率의 推移, 그리고 成長率間의 關係를 圖表로 살펴 보면 다음의 [圖 4]로써 나타 낼 수 있다.

〈圖 4〉



上圖에서 알 수 있듯이 1965年度를 起點으로 租稅負擔率이 公共經費率 $\left(\frac{\text{政府經常支出}}{\text{GNP}}\right)$ 을 上廻하기 시작하였고 1969年度까지는 租稅負擔率의 增加速度가 公共經費率의 增加速度를 上廻하여 왔으나 71年度以後에서는 오히려 公共經費率의 增加速度가 租稅負擔率의 增加速度를 上廻하기 시작하므로써 財政의 硬直化 現象은 더욱 뚜렷이 나타나고 있다. 그리고 1965年度 以前에 있어서는 租稅負擔率의 減少速度가 公共經費率의 減少速度보다 完滿하게 나타나고 있다. 결국 1962년부터 1969年度까지의 急速한 成長率의 增大趨勢는(비록 增減變動은 있었으나) 租稅負擔率의 增加率의 增大와 公共經費率의 增加率의 減少(1964年~1971年)와 租稅負擔率의 減少率의 減少와 公共經費率 減少率의 增加(1962~1963年)에 起因하였던 것이라고 볼 수 있다. 反面 1971年度以後는 公共經費 膨脹率이 租稅負擔率의 上昇率을 上廻하므로써 成長率은 減少 내지 固定的인 推移로 나타나고 있다. 따라서 租稅負擔率이 아무리 높아도 公共經費率이 계속 膨脹되는 限 成長을 爲한 高負擔率은 한낱 妄想에 不適當한 것으로 볼 수 있다. 淸컨데 成長型 租稅負擔率의 適正規模는 우리 나라의 立場에서 現在の 公共經費 膨脹率의 推移가 不可避한 것이라면 17% 水準은 不足한 負擔率이라 볼 수 있는 것이며 만

(29) 水野正一, 經濟成長과 財政收支, 筑摩書房經濟學全集 18 別冊, 筑摩書房, 東京 1972, p. 17.

일 公共經費의 膨脹率이 調整 可能한 것이라면(例컨대 國防費의 減少, 諸人件費 節約 等), 17%의 水準은 民間의 貯蓄率이 急速히 膨脹되지 않는限 成長指向的 租稅負擔率이 될 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

結 言

一般的으로, 赤字財政은 인플레이이고 黑字財政은 인플레이 抑制的이고 均衡財政은 中立的이라고 한다. 그러나 그 判斷은 그리 容易한 것은 아니다. 마찬가지로 어떤 一定水準의 租稅負擔率이 成長指向的이나 또는 成長抑制的인가 또는 中立的인가 하는 것은 單純하게 判斷될 수 없다. 元來 財政과 經濟活動과의 關係에 있어서 問題가 되는 것은 財政의 收支出과 規模 및 構造이며 따라서 成長指向的 租稅負擔率의 適正水準을 設定해 나감에 있어서도 公共經費의 規模 및 그 推移, 租稅負擔率의 推移 그리고 成長率과의 相互的交互關係下에서 判斷되어야만 하는 것이다.

이러한 意味에서 볼때에 以上에서의 諸分析은 앞으로 우리 나라의 成長과 安定을 위한 租稅負擔率의 適正水準을 設定해 나가는데에 있어서 充分히 示唆하는 바 있을 것으로 생각한다.