

租稅負擔率의 決定要因과 適正租稅負擔率의 摸索

— 既存研究의 概觀 및 政策方向 —

韓國租稅研究院

序 言

租稅收入은 다른 아닌 財政支出의 財源이다. 따라서 租稅收入의 增加가 없이는 財政支出의 增加가 가능하지 않은 것은 물론이다. 예컨대 사회간접자본의 확충, 사회보장제도의 확립, 공무원의 처우개선 등 우리 사회가 당면하고 있는 여러 가지 중요한 과제들을 해결하기 위해서는 稅負擔의 增加가 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 이에 대한 一般人들의 認識은 매우 부족한 듯하며 稅負擔의 增加에 대해서는 대부분의 사람들은 거부감을 나타낸다. 따라서 租稅抵抗을 最小化하면서 필요한 財政支出 財源을 確保하는 것이 정책당국의 최대 과제가 되고 있다. 이와 관련하여 適正財政規模 및 適正稅負擔率에 대한 정책당국의 관심 또한 매우 높다.

그러나 適正租稅負擔率의 문제는 主觀的인 價値判斷을 필요로 하는 문제로서 論理的으로 접근하는 데에는 한계가 있다. 따라서 우리나라에서 適正租稅負擔水準에 관한 논의는 주로 國際比較分析에 의존하여 왔다. 그 결과 우리나라의 租稅負擔率이 外國의 경우에 비해 낮으므로 國際平均水準으로 높여야 한다는 주장이 일반화되고 있다. 그러나 租稅負擔率은 美國과 日本, 유럽諸國 등 선진국들 간에도 큰 차이가 있으며 그러한 차이는 여러 가지 經濟的 및 經濟外的 要因에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 租稅負擔率에 영향을 미치는 여러 가지 要因에 대한 分析이 없이는 한 나라 租稅負擔率의 適正水準에 대한 올바른 판단을 내리기 어려울 것이다.

이러한 인식하에서 본 보고서는 適正租稅負擔率에 대한 논의를 租

稅負擔率의 決定要因分析으로부터 출발하고 있다. 따라서 그 동안의 논의가 주로 國際比較分析 結果의 敘述에 그친 데 비해 본 보고서는 한 걸음 더 나아가 租稅負擔率의 決定要因에 대한 既存의 研究結果를 概觀함으로써 우리나라의 租稅負擔率이 外國에 비해 낮은 이유를 규명하고자 하였다. 또한 이러한 檢討結果로부터 출발하여 우리나라의 낮은 租稅負擔率 水準이 과연 適正했는지를 살펴보고 앞으로의 바람직한 政策方向에 대해서도 논의하였다. 본 보고서의 意義는 무엇보다도 適正租稅負擔率의 摸索에 있어 새로운 視角을 제시하였다는 점에서 찾을 수 있으며 이런 점에서 본 보고서가 앞으로 適正租稅負擔率에 관한 논의를 보다 合理化하는 데 기여할 수 있기를 기대해 본다.

본 연구는 本院의 金明淑 博士가 수행하였다. 본 보고서의 내용은 전적으로 著者의 個人的인 見解이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다. 끝으로 저자는 자료의 수집과 정리에 도움을 준 金勇周 主任研究員, 成周錫 研究員, 趙明熙 研究助員에게 고마움을 표하고 있다.

1994年 4月

韓國租稅研究院

院長 朴宗淇

目 次

第 I 章 序 論	7
第 II 章 租稅負擔率의 變化推移와 國際比較	9
1. 租稅負擔率의 變化推移	9
2. 租稅負擔率의 國際比較	18
第 III 章 租稅負擔率의 決定要因	30
1. 擔稅能力의 決定要因	31
2. 公共選擇과 租稅負擔率	33
3. 韓國의 境遇	49
第 IV 章 適正租稅負擔率의 摸索	54
1. 單純理論에 의한 接近과 그 限界	54
2. 國際比較에 의한 接近의 問題點	56
3. 租稅負擔率이 經濟成長에 미치는 影響	61
4. 韓國의 境遇	72
第 V 章 結論 및 政策方向	75
參 考 文 獻	86

表 目 次

〈表 II-1〉	租稅負擔率의 變化 推移	11
〈表 II-2〉	主要 稅目別 負擔率 推移	14
〈表 II-3〉	國民負擔率의 國際比較	19
〈表 II-4〉	租稅負擔率의 國際比較	19
〈表 II-5〉	主要 國際比較 研究結果의 要約	22
〈表 II-6〉	우리나라의 徵稅努力指數	25
〈表 II-7〉	主要國 稅群別 負擔率과 稅收構成比	26
〈表 II-8〉	稅群別 負擔率과 稅收構成比의 國際比較	28
〈附 表〉	各國의 租稅收入 構成	99

圖 目 次

[圖 II-1]	租稅負擔率의 變化 推移	13
[圖 II-2]	主要 稅目別 負擔率 推移	16
[圖 II-3]	1人當 GNP와 租稅負擔率	21

第 I 章 序 論

租稅負擔率 水準을 결정하는 문제는 우리나라 조세정책 당국의 가장 큰 관심사의 하나로서 조세정책 목표 수립에 있어 핵심사항이 되고 있다. 따라서 어느 정도의 조세부담률 수준이 적정한가에 대해 해답을 제시하는 일이 매우 중요하게 인식되고 있으며 그에 대한 재정학자들의 역할이 요구되고 있다. 그러나 租稅負擔의 適正性 問題는 主觀的인 價値判斷을 필요로 하는 문제로서 그에 관한 理論的 論議는 극히 초보적인 수준에 머물고 있다. 예컨대 사회후생함수의 가정하에서 사회후생을 극대화하는 조세부담률을 適正租稅負擔率로 보는 것 등으로서 이러한 이론적인 접근만으로 租稅負擔率의 適正水準에 대한 一般的이고 客觀的인 解答을 제시하기는 곤란할 것이다.

이러한 理論的 接近의 限界點 때문에 우리나라에서는 주로 國際比較分析에 의존하여 적정조세부담률에 관한 논의가 이루어지고 있다. 예컨대 단순한 선형관계식의 추정을 통해 여러 나라의 平均的인 租稅負擔率 水準을 산출하고 이를 적정수준으로 규정하여 이보다 낮은 우리나라의 조세부담률을 그 수준까지 끌어올려야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 조세부담률이 外國과 비교할 때 낮은 수준이라고 해서 곧바로 조세부담률을 높여야 한다는 결론을 내려서는 안 될 것이다. 한 나라의 조세부담률 수준이 國際平均에 비해 낮은 데에는 긍정적이든 부정적이든 나름대로의 이유가 있을 것이며 이에 대한 正確한 理解와 評價가 없이는 올바른 결론을 내릴 수 없기 때문이다. 이런 점에서 조세부담률의 決定要因이 무엇이며 외국에 비해 한국의 조세부담률이 특별히 낮은 이유가 어디에 있는지 그리고 그것

이 과연 타당했는지를 살펴보는 것은 適正租稅負擔率의 摸索과 관련하여 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이와 관련하여 우리나라의 조세부담률 수준이 외국에 비해 낮은 이유가 무엇보다도 成長드라이브 정책에 연유한 바 크다는 견해가 일반화되고 있는바 租稅負擔水準이 成長에 미치는 영향에 대해 검토할 필요가 크다고 생각된다. 즉, 성장촉진을 위해서는 조세부담률이 낮아야 하는지, 그러한 점에서 우리나라의 낮은 조세부담률이 과연 성장에 기여했는지 하는 점들에 대한 검토가 필요하리라는 것이다. 나아가 成長과 分配가 相衡關係에 있다고 할 때 성장에의 집착이 과연 바람직했는가에 대한 검토도 이루어져야 할 것으로 생각된다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 第II章에서는 우리나라 조세부담률의 變化推移를 살펴본 다음 국제통계자료와의 비교분석을 통해 우리나라의 조세부담률 수준이 外國의 경우에 비해 어떠한지를 살펴본다. 第III章에서는 조세부담률에 영향을 미치는 여러 가지 決定要因에 대한 기존의 연구결과를 개관하고 이를 토대로 우리나라의 조세부담률 수준이 外國에 비해 왜 낮은지에 대한 나름대로의 결론을 제시한다. 第IV章에서는 적정조세부담률에 대한 理論的論議 및 國際比較接近方法을 비판적인 시각에서 소개한 후 租稅負擔率과 經濟成長의 相關關係에 대한 기존의 연구결과를 검토하고 이를 중심으로 우리나라 조세부담률 수준의 適正性에 대해 논의한다. 끝으로 第V章에서는 본 연구의 검토결과를 간략히 要約한 후 앞으로의 政策方向에 대해 논의한다.

第 II 章 租稅負擔率의 變化推移와 國際比較

1. 租稅負擔率의 變化推移¹⁾

먼저 <表 II-1>을 통해 우리나라 租稅負擔率의 變化推移를 살펴 보면 1953년의 5.1%에서 1993년의 19.1%로 지난 40년 동안 크게 상승한 것으로 나타나고 있다. 그러나 租稅負擔率의 上昇趨勢가 전 기간에 걸쳐 지속되었던 것은 아니며 1960년대 전반, 1972~73년, 그리고 1980년대 중반에는 조세부담률이 오히려 下落하였다.

기간별로 구분하여 보면 한국동란 이후 1960년대 초까지 教育稅(1958~62), 臨時外換特別稅(1958~61), 臨時土地收得稅(1951~61) 등 臨時的 租稅의 시행으로 조세부담률이 두 배 이상 상승하였다. 그러나 1961년 5·16쿠데타 이후 세수증대를 위한 일련의 稅制 및 稅收行政의 改革措置가 취해졌음에도 불구하고 조세부담률이 큰 폭으로 하락하여 1964년에는 7.1%를 기록하였다. 이와 같이 1962~65년 사이에 조세부담률이 예외적으로 낮았던 것은 前述한 임시 稅目들이 폐지된 외에도 자본형성과 투자촉진을 위한 租稅減免措置의 擴大, 인플레이션으로 인한 經常GNP의 급격한 增加, 상대적으로 낮은 稅率이 적용되는 農業部門의 成長主導, 환율의 저평가로 인한 關稅收入의 減少 등에 기인한 것이었다.

그러나 1960년대 중반 이후부터는 高度成長에 따른 課稅베이스의

1) 韓國開發研究院(1991) 참조.

成長, 國稅廳 新設(1966년)에 따른 徵稅行政의 強化, 增稅目的의 일련의 稅制改編으로 조세부담률이 크게 상승하였다. 특히 1967년의 稅制改編에서는 고액소득자에 대한 부분적인 종합소득세제 도입, 소득세·법인세·상속세의 세율 및 누진도의 상향조정·부동산투기억제세의 신설 등으로 直接稅 負擔을 대폭 증가시켰으며, 전화세의 신설, 물품세·주세·석유류세의 개편 등을 통해 間接稅의 擴充을 기하였다.

그러나 1971년의 稅制改編을 전환점으로 해서 조세정책의 기초가 경제개발에 필요한 재정재원 조달을 위한 增稅政策에서 민간부문의 자본축적 지원을 위한 減稅政策으로 전환되었다. 특히 1972년 기업재무구조 개선과 산업합리화를 위해 취해진 8·3措置는 所得稅와 法人稅 중심의 減稅政策을 加速化시키는 결정적 계기가 되었다. 즉, 정부는 이를 통해 중요산업의 고정자산에 대한 減價償却割增率 引上, 국내기자재를 이용하는 투자에 대한 投資稅額控除의 擴大, 증자로 인해 발생하는 소득에 대한 법인세 및 소득세의 면제, 산업합리화 기준에 순응하는 기업에 대한 법인세, 등록세, 부동산투기억제세 등의 감면 등 조세지원을 대폭 확대하였다. 이에 따라 1972년 法人稅와 所得稅는 稅收의 절대액이 감소하였으며 租稅負擔率도 1971년의 14.5%에서 1972년은 12.5%, 1973년에는 12.1%로 하락하였다.

이 밖에도 1980년대 초에 이르기까지 貯蓄 및 投資 促進 또는 輸出促進을 위한 목적으로 소득세 면세점의 인상, 소득세 및 법인세 세율의 인하, 조세감면제도의 확대가 빈번하게 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 조세부담률은 1974년 이후 꾸준히 상승하여 1983년에 18.5%를 기록하였는데, 이는 전면적 종합소득세제로의 개편(1974년), 방위세 신설(1975년), 부가가치세 및 특소세의 도입(1976년), 교육세 도입(1981년) 등의 결과라고 볼 수 있을 것이다.

그러나 1984년 이후 조세부담률이 하락하여 1986년에는 16.6%까지 떨어진 것으로 나타나고 있는데, 이는 3低現象 등에 힘입어 GNP규모가 급속히 증가한 반면에 안정위주의 緊縮的 財政運營으로

〈表 II-1〉 租稅負擔率の變化 推移

(單位：億圓，%)

	國 稅			地 方 稅			總 租 稅		GNP
	負擔額	GNP 對 比 比 率	總租稅 對 比 比 率	負擔額	GNP 對 比 比 率	總租稅 對 比 比 率	負擔額	GNP 對 比 比 率	
1953	25	4.76	92.59	2	0.38	7.41	27	5.14	525
1954	58	5.42	89.23	8	0.75	12.31	65	6.07	1,071
1955	121	5.78	87.68	18	0.86	13.04	138	6.60	2,092
1957	134	6.80	89.93	15	0.76	10.07	149	7.56	1,971
1958	168	8.21	90.81	17	0.83	9.19	185	9.04	2,047
1959	244	11.22	91.73	23	1.06	8.65	266	12.23	2,175
1960	273	11.15	92.54	22	0.90	7.46	295	12.05	2,449
1961	258	8.77	90.85	26	0.88	9.15	284	9.65	2,942
1962	324	9.11	85.49	52	1.46	13.72	379	10.66	3,555
1963	359	7.14	82.91	74	1.47	17.09	433	8.61	5,029
1964	419	5.85	82.64	88	1.23	17.36	507	7.08	7,163
1965	582	7.22	83.62	114	1.41	16.38	696	8.64	8,057
1966	951	9.17	85.44	162	1.56	14.56	1,113	10.73	10,370
1967	1,392	10.86	90.98	138	1.08	9.02	1,530	11.94	12,812
1968	2,107	12.75	91.61	193	1.17	8.39	2,300	13.91	16,529
1969	2,871	13.32	91.52	266	1.23	8.48	3,137	14.55	21,553
1970	3,648	13.10	91.64	332	1.19	8.34	3,981	14.29	27,850
1971	4,531	13.26	91.93	398	1.16	8.07	4,929	14.43	34,167
1972	4,763	11.36	91.09	466	1.11	8.91	5,229	12.48	41,912
1973	5,785	10.76	88.65	741	1.38	11.35	6,526	12.14	53,763
1974	9,137	12.03	89.43	1,080	1.42	10.57	10,217	13.45	75,974
1975	13,910	13.72	89.75	1,588	1.57	10.25	15,498	15.29	101,358
1976	20,927	15.04	90.46	2,206	1.59	9.54	23,133	16.63	139,127
1977	26,227	14.73	88.63	3,366	1.89	11.37	29,593	16.62	178,066

〈表 II-1〉의 繼續

(單位：億圓，%)

	國 稅			地 方 稅			總 租 稅		GNP
	負擔額	GNP 對 比 比 率	總租稅 對 比 比 率	負擔額	GNP 對 比 比 率	總租稅 對 比 比 率	負擔額	GNP 對 比 比 率	
1978	36,523	15.22	89.18	4,433	1.85	10.82	40,955	17.06	240,016
1979	47,617	15.46	88.82	5,992	1.95	11.18	53,609	17.40	308,018
1980	58,077	15.80	88.32	7,677	2.09	11.68	65,754	17.89	367,497
1981	72,579	15.94	88.81	9,144	2.01	11.19	81,723	17.95	455,281
1982	83,965	16.09	88.24	11,192	2.14	11.76	95,157	18.24	521,823
1983	100,507	16.28	87.80	13,972	2.26	12.20	114,479	18.55	617,223
1984	108,997	15.55	87.84	15,085	2.15	12.16	124,082	17.70	700,839
1985	118,764	14.98	87.77	16,546	2.09	12.23	135,311	17.06	793,001
1986	136,063	14.64	88.26	18,098	1.95	11.74	154,161	16.59	929,093
1987	163,437	14.89	88.17	21,924	2.00	11.83	185,361	16.89	1,097,265
1988	194,842	14.83	86.27	31,000	2.36	13.73	225,842	17.19	1,313,713
1989	212,341	14.35	81.06	49,608	3.35	18.94	261,949	17.71	1,479,416
1990	268,474	15.06	80.83	63,674	3.57	19.17	332,148	18.63	1,782,621
1991	303,198	14.15	79.05	80,352	3.75	20.95	383,550	17.90	2,142,399
1992	352,184	14.75	78.82	94,621	4.96	21.18	446,805	18.72	2,387,046
1993	404,423	15.33	80.30	99,244	3.76	19.70	503,667	19.09	2,638,609

註：1. 1955年은 18個月分, 1964年은 15個月分임.

2. 1953~55年의 GNP는 會計年度 基準, 1970年 以後의 GNP는 新 SNA 基準임.

3. 1953~77年은 專賣益金이 國稅에 包含됨.

4. 1993年度 GDP는 暫定值, 稅額은 豫算基準임.

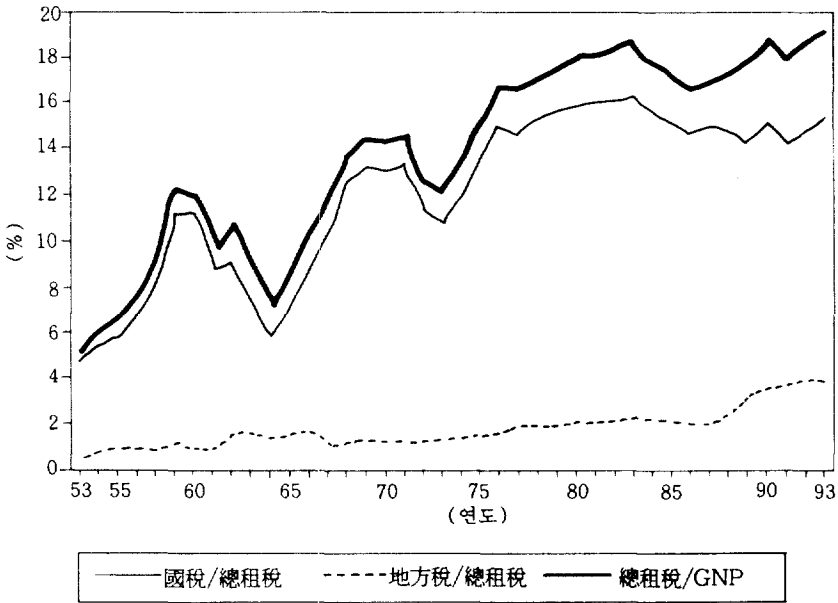
資料：經濟企劃院, 「財政關聯統計集」, 1993. 4.

國稅廳, 「國稅統計年報」, 1992.

韓國開發研究院, 「韓國財政 40年史」, 第4卷 財政統計篇, 1991. 9.

韓國銀行 國民所得課.

[圖 II-1] 租稅負擔率의 變化 推移(GNP對比)



資料 : <表 II-1>과 같음.

재정규모의 증가가 가급적 억제된 데 따른 결과라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 긴축적인 재정운영으로 사회간접자본투자의 부족, 복지 지출의 미흡 등의 問題點이 나타나고 이와 함께 재정기능을 正常化해야 한다는 주장이 설득력을 얻게 됨에 따라 조세부담률이 1987년부터 다시 상승하기 시작하여 1993년에는 19.1%를 기록하였다. 다만 1991년의 경우 조세부담률이 전년에 비해 낮아진 것으로 나타나고 있는데, 이는 防衛稅가 1990년 말로 폐지되고 그 일부만이 本稅에 흡수된 데 따른 것이다.

다음으로 <表 II-2>를 통해 主要 稅目的 對GNP 및 對總租稅 比率를 살펴보면 부가가치세의 비율이 가장 높고 소득세, 법인세, 특별

〈表 II-2〉 主要 稅目別 負擔率 推移

(單位：%)

	所得稅		法人稅		附加價值稅		特別消費稅		防衛稅	
	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比
1953	0.57	11.11	0.15	2.96	-	-	-	-	-	-
1954	0.75	12.31	0.19	3.08	-	-	-	-	-	-
1955	0.76	11.59	0.29	4.35	-	-	-	-	-	-
1957	0.71	9.40	0.25	3.36	-	-	-	-	-	-
1958	0.88	9.73	0.24	2.70	-	-	-	-	-	-
1959	1.01	8.27	0.32	2.63	-	-	-	-	-	-
1960	0.86	7.12	0.37	3.05	-	-	-	-	-	-
1961	0.85	8.80	0.58	5.99	-	-	-	-	-	-
1962	1.29	12.14	0.56	5.28	-	-	-	-	-	-
1963	1.17	13.63	0.60	6.93	-	-	-	-	-	-
1964	1.20	16.96	0.57	8.09	-	-	-	-	-	-
1965	1.45	16.81	0.71	8.19	-	-	-	-	-	-
1966	1.96	18.24	1.05	9.79	-	-	-	-	-	-
1967	2.42	20.26	1.24	10.39	-	-	-	-	-	-
1968	2.88	20.70	1.49	10.70	-	-	-	-	-	-
1969	3.23	22.19	1.54	10.55	-	-	-	-	-	-
1970	3.03	21.23	1.52	10.65	-	-	-	-	-	-
1971	3.15	21.83	1.66	11.50	-	-	-	-	-	-
1972	2.50	20.02	1.31	10.48	-	-	-	-	-	-
1973	2.30	18.95	0.93	7.63	-	-	-	-	-	-
1974	2.17	16.12	1.45	10.80	-	-	-	-	-	-
1975	1.96	12.81	1.29	8.42	-	-	-	-	-	-
1976	2.29	13.79	1.23	7.40	-	-	-	-	-	-
1977	11.92	11.92	1.32	7.94	-	-	-	-	-	-

〈表 II-2〉의 繼續

(單位：%)

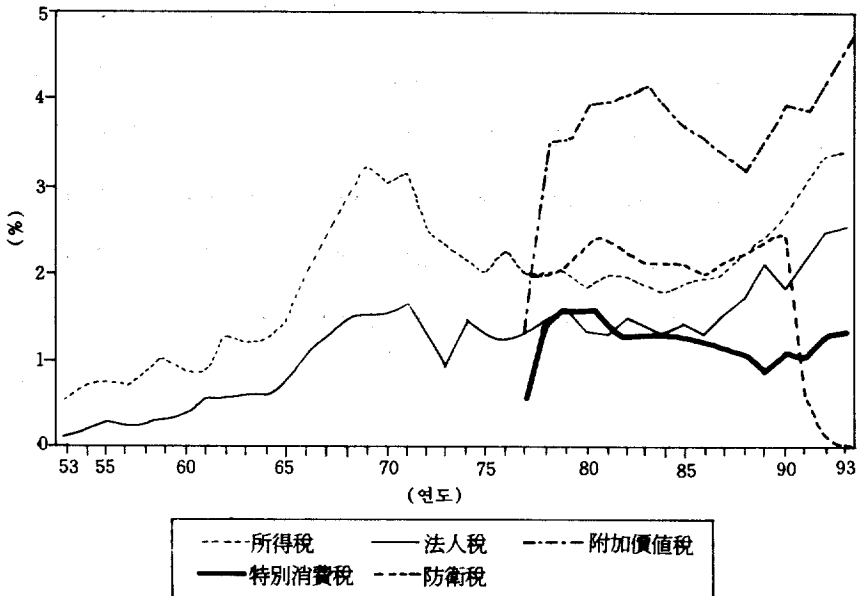
	所得稅		法人稅		附加價值稅		特別消費稅		防衛稅	
	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比	GNP 對比	總租稅 對比
1978	1.95	11.42	1.49	8.76	3.50	20.48	1.36	7.99	1.97	11.56
1979	2.00	11.47	1.60	9.20	3.53	20.31	1.57	9.04	2.05	11.79
1980	1.80	10.06	1.32	7.38	4.00	22.37	1.59	8.86	2.33	13.02
1981	1.95	10.84	1.30	7.27	3.96	22.08	1.46	8.14	2.40	13.36
1982	1.93	10.57	1.50	8.21	4.01	22.01	1.27	6.99	2.25	12.35
1983	1.84	9.92	1.40	7.54	4.15	22.36	1.29	6.93	2.12	11.41
1984	1.75	9.91	1.32	7.44	3.86	21.79	1.28	7.24	2.11	11.91
1985	1.87	10.95	1.42	8.33	3.66	21.44	1.24	7.25	2.10	12.29
1986	1.92	11.58	1.28	7.73	3.52	21.23	1.17	7.04	1.98	11.96
1987	1.97	11.65	1.53	9.08	3.33	19.70	1.08	6.42	2.11	12.51
1988	2.26	13.12	1.71	9.95	3.20	18.62	1.01	5.90	2.22	12.89
1989	2.40	13.58	2.10	11.86	3.56	20.08	0.85	4.80	2.35	13.30
1990	2.65	14.22	1.81	9.71	3.91	20.97	1.07	5.76	2.49	13.34
1991	3.02	16.84	2.14	11.96	3.85	21.52	1.05	5.86	0.59	3.29
1992	3.35	17.92	2.48	13.24	4.22	22.55	1.29	6.87	0.07	0.36
1993	3.38	17.71	2.51	13.14	4.55	22.83	1.32	6.91	0.04	0.20

註：1. 1955年은 18個月分, 1964年은 15個月分임.
 2. 防衛稅는 內國稅分 + 關稅分 + 地方稅分 + 過年度收入임.
 3. 1993年度 GNP는 暫定值, 稅額은 豫算基準임.

資料：經濟企劃院, 『財政關聯統計集』, 1993. 4.
 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1970, 1992.
 韓國開發研究院, 『韓國財政 40年史』, 第4卷 財政統計篇, 1991. 9.
 韓國銀行 國民所得課.

소비세의 순서로 낮아짐을 볼 수 있다. 또한 1993년 기준으로 볼 때 소득세와 법인세의 對總租稅 比率 합계가 30.9%로 부가가치세와 특별소비세의 對總租稅 比率를 합한 30.7%와 비슷한 수준이다. 그러나 1980년대 중반까지도 소득세와 법인세 비율의 합계가 부가가치세 비율에도 못 미쳤던 것으로 나타나고 있다. 한편 1990년 말로 폐지된 防衛稅는 부가가치세 다음으로 높은 비율을 차지하였는데 그 폐지와 함께 상당 부분이 本稅에 흡수됨에 따라 여타 稅目的 稅收가 그만큼 커지는 결과가 초래되었다.

[圖 II-2] 主要 稅目別 負擔率 推移(GNP對比)



資料 : <表 II-2>와 같음.

所得稅의 對GNP 比率은 1950년대 이후 1970년대에 이르기까지 1960~61년을 예외로 계속 상승추세를 보였으며 특히 1965년 이후 國稅廳 發足에 따른 세무행정 개선과 부분적 綜合所得稅制의 導入 및 課稅區間數의 擴大 등으로 인해 빠른 속도로 상승하여 1969년에는 3.23%로서 最高值를 기록하였다. 그러나 1972년 이후 세계개편 때마다 이루어진 免稅點의 引上和 資本所得에 대한 減免制度의 擴大 등으로 높은 누진도, 고도성장률 및 높은 인플레이율에도 불구하고 소득세의 비율이 계속 하락하여 1984년에는 最低值를 기록하였다. 물론 이 시기에 있어서도 세부담의 공정성 측면에서 고소득층을 증과 세하기 위한 최고세율 인상조치가 수차례 취해지기는 했지만 이러한 조치는 資產所得에 대한 폭넓은 非課稅 및 減免制度和 實名去來秩序의 未確立으로 실효를 거두지 못하였다. 1985년 이후 현재까지는 소득세 비율이 계속 상승한 것으로 나타나고 있는데 이것은 이 기간 동안 세계개편이 비교적 소폭으로 이루어진 결과 소득세의 自動的 稅收增大效果가 소득세의 裁量的 稅收減少效果보다 훨씬 컸기 때문이라고 할 수 있다.

法人稅의 對GNP 및 對總租稅 比率은 1953년의 각각 0.15%와 2.96%에서 1972년에는 각각 1.31%와 10.48%로 20년간 크게 상승하였다. 이와 같은 法人稅收의 급격한 증대는 무엇보다도 고도성장률에 따른 산업구조의 변화로 法人所得이 GNP보다 빠른 속도로 증가한 데 따른 것이다. 그러나 1972년 8·3措置를 계기로 重要産業 減免을 비롯하여 법인에 대한 감면이 큰 폭으로 확대됨에 따라 법인세 세수비율이 1980년대 중반에 이르기까지 상승하지 않았으며 그 이후에야 비로소 상승추세를 회복하고 있다. 한편 1980년대에 들어서는 1981年 稅法改正에서 법인세 세율을 인하하고 각종 공제액을 인상하는 대신 그 동안 방만하게 확대되어 온 중요산업에 대한 租稅 減免制度를 대폭 整備하였다. 그런가하면 1985년 이후에는 重要産業 支援制度를 대신하여 機能別 減免制度의 新設 또는 擴充이 폭넓게

이루어지고 있다.

附加價値稅와 特別消費稅는 1977년에 종전의 물품세, 영업세 등 8개 간접세를 대신하여 도입되었는데 附加價値稅는 1986~87년을 예외로 하면 도입 이래 계속해서 총조세수입의 20% 이상에 달하는 세수실적을 달성함으로써 우리나라 조세 중 가장 중요한 세입원으로 자리를 잡고 있다. 特別消費稅는 도입 이후 총조세수입의 4.8~9.0%를 차지하고 있는데 연도별로 기복이 있기는 하나 전반적으로는 감소추세를 보인다고 할 수 있다. 또한 1975년에 도입된 防衛稅도 1990년 말 폐지되기까지 총조세수입의 11.4~13.4%를 차지하여 부가가치세 다음으로 중요한 세입원의 역할을 담당하였다.

2. 租稅負擔率의 國際比較

韓國의 租稅負擔率은 경제성장에 따라 상당히 상승하였으나 1993년 현재 19.1%로서 아직도 先進國 水準에는 크게 못 미치고 있다. 특히 社會保障負擔을 포함한 國民負擔率은 사회보장제도가 시작 단계에 있는 우리나라의 경우 선진국과의 차이가 더욱 크게 나타나고 있다. <表 II-3>에서 알 수 있는 바와 같이 사회보장재원을 주로 조세로 충당하고 있는 英國의 경우 조세부담률이 높으며, 별도의 재원(사회보장기여금 등)으로 충당하고 있는 프랑스와 獨逸의 경우 사회보장부담률이 높게 나타나고 있다.

그러나 단순히 조세부담률만을 가지고 각국의 조세부담 정도를 비교해서는 안 될 것이다. 왜냐하면 累進稅制下에서는 두 나라의 稅率이 동일할지라도 1人當 所得에 따라 조세부담률이 다르게 나타나기 때문이다. 예컨대 두 나라의 (누진)세율이 동일하다면 가난한 나라의 평균세율이 낮게 나타나는 것은 당연할 것이다. 이런 점을 감안하여 <表 II-4>에서와 같이 1人當 GNP가 우리나라와 비슷했던 시기의 주요 선진국의 조세부담률과 우리나라의 조세부담률을 비교하

여 보아도 우리나라의 조세부담 수준이 낮은 편임을 알 수 있다. 다만 일본의 경우 1인당 GNP가 우리나라의 현재 수준에 비해 상당히 높았던 1978년의 경우에도 조세부담률은 16.9%로서 우리나라의 경우보다도 훨씬 낮게 나타나고 있으며 1980년대 중반에 이르러서야 급격히 증대한 것으로 알려지고 있다.

〈表 II-3〉 國民負擔率의 國際比較

(單位: %)

	韓國 (1991)	美國 (1990)	英國 (1991)	獨逸 (1991)	프랑스 (1991)	日本 (1990)
租稅負擔率	17.9	20.5	30.0	25.4	24.8	22.4
社會保障負擔率	0.8	8.6	6.5	13.3	19.4	9.3
國民負擔率	18.7	29.1	36.5	38.7	44.2	31.7

資料: 財務部 租稅政策課.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

韓國銀行 國民所得課.

OECD, *National Accounts 1960-1991*, Paris, 1993.

_____, *Revenue Statistics 1965-1991*, Paris, 1992.

〈表 II-4〉 租稅負擔率의 國際比較

(單位: 달러, %)

		韓國	美國	英國	西獨	프랑스	日本
1人當 GNP	7,000水準	7,007 (1992)	6,909 (1974)	7,518 (1979)	6,757 (1975)	6,736 (1976)	8,435 (1978)
	12,000-13,000 水準	12,700* (1997)	12,051 (1980)	12,102 (1987)	14,604 (1986)	13,133 (1986)	11,164 (1985)
租稅 負擔率	7,000水準	18.7 (1992)	21.4 (1974)	28.5 (1979)	23.7 (1975)	22.7 (1976)	16.9 (1978)
	12,000-13,000 水準	22-23* (1997)	20.8 (1980)	33.1 (1987)	23.6 (1986)	25.2 (1986)	19.4 (1985)

註: 1. 社會保障寄與金 除外. 2. *는 計劃值.

資料: 經濟企劃院 調查統計局, 『主要海外經濟指標』, 1992.

財務部 租稅政策課.

韓國銀行 國民所得課.

OECD, *National Accounts 1960-1991*, Paris, 1993.

_____, *Revenue Statistics 1965-1991*, Paris, 1992.

또한 一定 時點에서 각국의 租稅負擔率과 1人當 GNP의 관계를 線形式으로 추정하고 도표화한 [圖 II-3]을 보더라도 한국의 조세 부담률 수준은 국제 평균적인 수준에 미달한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이와 관련하여 특기할 만한 사실은 조세부담 수준이 나라별로 큰 차이가 있으며 특히 美國과 日本의 경우는 유럽諸國에 비해 조세부담 수준이 상당히 낮다는 점이다²⁾.

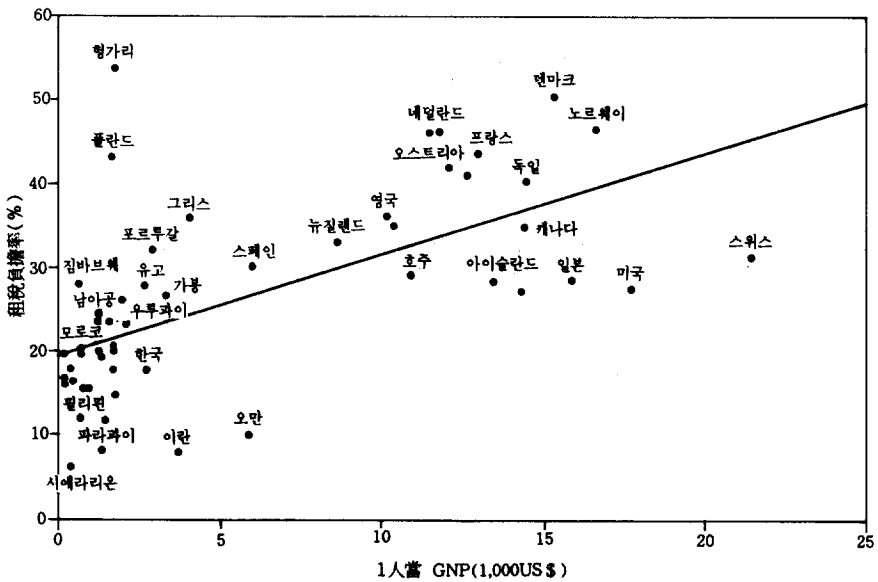
나아가 각국의 조세부담률을 단순히 1인당 GNP가 아닌 擔稅能力 (taxable capacity)에 對比시켜 비교하는 擔稅能力 分析의 결과도 우리나라의 조세부담률이 국제적으로 볼 때 선진국은 물론 개발도상국에 비해서도 상당히 낮은 수준에 있음을 말해주고 있다. 擔稅能力 分析이란 1960년대 말부터 IMF를 중심으로 자주 활용되어 온 국제 비교 방법인데, 이에 관한 자세한 논의는 第三章으로 미루기로 하고 여기서는 그 분석방법을 간단히 소개하고 기왕에 발표된 몇 가지 중요한 국내외 연구의 결과들을 우리나라를 중심으로 요약·제시하고자 한다. 擔稅能力 比較分析은 먼저 擔稅能力에 영향을 미치는 몇 개의 說明變數를 추출하고 開發途上國 資料를 이용하여 租稅負擔率과 이들 說明變數間的 線形關係式을 추정한 다음 각 나라별로 조세부담률의 추정치에 대한 실제치의 비율로 정의된 徵稅努力指數 (tax effort index)를 계산하고 이를 國際比較하는 방법이다. 따라서 徵稅努力指數란 회귀분석에서 설명변수로 사용된 각 나라의 사회·경제적 여건을 고려할 때 租稅負擔率의 實績值가 擔稅能力에 어느 정도 달하는가를 나타내는 지수라고 할 수 있다. <表 II-5>에는 主要 回歸分析 結果가 요약되어 있으며 <表 II-6>에는 이에 따라 계산된 우리나라의 徵稅努力指數와 그 順位가 정리되어 있다. <表 II-6>에 의하면

2) T를 總租稅收入, GNP_{pc} 를 1人當 GNP라고 하면 回歸方程式 推定結果는 다음과 같다.

$$T/GDP = 19.37 + 1.22 GNP_{pc} \quad R^2 = 0.3807 \\ (5.65)$$

우리나라의 징세노력지수는 1963~65년 기간중의 60~70% 수준에서 1969~71년 기간에는 118% 수준으로 상승하였으나 그 후 다시 감소하여 1980년대에는 80%를 웃도는 수준에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 우리나라의 徵稅努力指數의 順位는 1963~65년의 경우 최하위 수준에 머물렀으며(Lotz 등의 연구) 그 이후 점차 개선되어 1969~71년의 경우 중상위권에 포함되기도 했으나 다시 낮아져서 최근까지 중위수(median)에 미달하는 것으로 나타나고

[圖 II-3] 1人當 GNP와 租稅負擔率(GDP對比 比率)



註：〈表 II-8〉에서 列擧된 53個國의 1985~87年 平均임.
 資料：〈表 II-8〉과 같음.

〈表 II-5〉 主要 國際比較 研究結果의 要約

著 者	推 定 模 型		分析期間 分析國家數
Lotz等 (1967)	(1) $T/Y = 13.48 + 0.0081 Y_p$ (10.50)**	$R^2 = 0.606$	1963~65 72
	(2) $T/Y = 12.98 + 0.0080 Y_p$ (2.67)*	$R^2 = 0.107$	52
	(3) $T/Y = 10.47 + 0.0081 Y_p + 0.0790 F/Y$ (10.89)** (2.74)**	$R^2 = 0.639$	72
	(4) $T/Y = 10.21 + 0.0085 Y_p + 0.0712 F/Y$ (2.96)** (2.57)*	$R^2 = 0.197$	52
Chelliah (1971)	(1) $T/Y = 10.05 + 0.0031(Y_p - X_p) + 0.3973 N_p + 0.0881 X_p$ (0.77) (5.55) (1.89)	$R^2 = 0.393$	1966~68 49
	(2) $T/Y = 9.58 + 0.0074(Y_p - X_p) + 0.1360 X_p$ (1.86) (4.00)**	$R^2 = 0.248$	49
	(3) $T/Y = 13.98 + 0.0332 X_p - 0.0627 A_p + 0.2666 N_p$ (1.86) (1.636) (3.065)**	$R^2 = 0.408$	49
	(4) $T/Y = 14.95 - 0.0742 A_p + 0.2951 N_p$ (2.07)* (3.68)**	$R^2 = 0.411$	49
Bahl (1971)	(1) $T/Y = 14.95 - 0.00742 A_p + 0.2951 N_p$ (2.07)* (3.68)**	$R^2 = 0.411$	1966~68 49
	(2) $T/Y = 10.48 + 0.0026 Y_p + 0.0614 (X_p + M_p)$ (0.73) (2.75)**	$R^2 = 0.175$	49
	(3) $T/Y = 10.05 + 0.0031 (Y_p - X_p) + 0.3973 N_p + 0.0881 (X_p - X'_p)$ (0.77) (5.55)** (1.89)	$R^2 = 0.393$	49
Chelliah 等 (1975)	(1) $T/Y = 11.65 + 0.002 Y_p + 0.06 F/Y$ (0.50) (2.36)*	$R^2 = 0.110$	1969~71 47
	(2) $T/Y = 11.47 + 0.001 (Y_p - X_p) + 0.44 N_p + 0.05 X'_p$ (0.38) (5.45)** (1.17)	$R^2 = 0.376$	47

〈表 II-5〉의 繼續

著者	推 定 模 型		分析期間 分析國家數
	(3) $T/Y = 10.36 + 0.995 (Y_p - X_p) + 0.15 X,$ (1.32) (3.35)	$R^2 = 0.178$	47
	(4) $T/Y = 14.46 + 0.32 N_p - 0.07 A_p + 0.04 X,$ (3.85)** (-2.04)* (1.10)	$R^2 = 0.445$	47
	(5) $T/Y = 15.66 + 0.35 N_p - 0.08 A_p,$ (4.44)** (-2.37)	$R^2 = 0.442$	47
Tait 等 (1979)	(1) $T/Y = 6.5775 + 0.003 Y_p + 0.1457 F/Y$ (1.20) (5.28)**	$R^2 = 0.343$	1972~76 63
	(2) $T/Y = 9.9683 + 0.0003 Y_p + 0.1108 F/Y$ (0.18) (3.91)**	$R^2 = 0.267$	47
	(3) $T/Y = 7.1134 + 0.0024 (Y_p - X_p) + 0.5700 N_p + 0.2218 X_p'$ (0.94) (9.31)** (4.17)**	$R^2 = 0.581$	63
	(4) $T/Y_p = 9.9949 + 0.0008 (Y_p - X_p) + 0.4608 N_p + 0.1938 X_p'$ (-0.34) (5.41)** (3.12)**	$R^2 = 0.413$	47
Tabellini (1985)	(1) $T/Y = 10.3949 + 0.0023(Y_p - X_p) + 0.0731 N_p + 0.2137 X_p'$ (2.77)** (1.36) (5.19)**	$R^2 = 0.388$	1974~79 61
	(2) $T/Y = 9.7898 + 0.0091 Y_p + 0.0371 N_p + 0.1534 M_p,$ (2.35)* (0.71) (5.51)**	$R^2 = 0.419$	61
	(3) $R/Y = 0.8597 + 0.0021 Y_p + 0.1411 N_p + 0.0756 M_p,$ (3.75)** (3.92)** (3.71)** $-0.9505 G_p + 0.6379 E_p + 0.0068 D_p,$ (-7.98)** (11.37)** (0.22)	$R^2 = 0.928$	61
	(4) $R/Y = 1.0115 + 0.0023 Y_p + 0.1469 N_p + 0.0975 M_p,$ (3.09)** (2.52)* (3.04)** $-0.9037 G_p + 0.6081 E_p + 0.113 D_p,$ (-6.73)** (9.59)** (0.40)	$R^2 = 0.88$	48

〈表 II-5〉의 繼續

著 者	推 定 模 型	分析期間 分析國家數
	$(5) R/Y = 1.7555 + 0.0013 Y_p + 0.2232 N_s + 0.0620 M_s$ $(2.41) \quad (3.10)** \quad (1.93)$ $- 0.9037 G_s + 0.6081 E_s + 0.0113 D_s$ $(-4.63)** \quad (6.52)** \quad (0.38)$	R ² =0.82 1980~82 48
南相祐 (1986)	$(1) T/Y = -20.1 + 4.73 \ln Y_p + 0.013 E_s + 0.135T_s + 1.04T_s$ $(1.49) \quad (2.79) \quad (0.12) \quad (1.28) \quad (2.53)$	R ² =0.70 1972 31
	$(2) T/Y = -3.19 + 3.41 \ln Y_p + 0.052 E_s - 0.066 T_s + 0.569 T_s$ $(2.1) \quad (0.63) \quad (0.92) \quad (2.00)$	R ² =0.67 1981 39
李啓植 (1989)	$(1) T/Y = 0.1729 + 0.0137 Y_p$ $(7.00)**$	R ² =0.3287 1982~86 102
	$(2) T/Y = 0.2272 + 0.0092 Y_p - 0.2019 A_s + 0.0013 M_s$ $(3.77)** \quad (-2.92)** \quad (0.05)$	R ² =0.3845 102
稅制發展 審議會 (1991)	$(1) T/Y = -28.29 + 5.21 \ln Y_p + 0.20 E_s - 0.15 T_s + 0.36 T_s$ $(2.39) \quad (1.21) \quad (1.08) \quad (0.82)$	R ² =0.65 1987 26

註 : 1. () 안은 t-統計量, 2. * : 5%에서 有意, 3. ** 1%에서 有意.

4. T/Y = 總租稅/GNP, Y_p = 1人當所得, F/Y = (輸出 + 輸入)/GNP,
 M_s = 輸入/GDP, X_s = 輸出/GDP, X_p = 1人當輸出, X'_s = 鑛產物除外輸出/
 GDP, N_s = 鑛業/GDP, A_s = 農業/GDP, R/Y = 歲入/GDP, G_s = 交付金/
 GDP, E_s = 歲出/GDP, D_s = 政府負債/GDP, E_c = 社會開發關聯支出/中央政
 府支出, T_s = 間接稅收/中央政府租稅收入, T_c = 地方稅收/GDP를 나타냄.

있다³⁾.

이제 稅群別로 우리나라의 조세부담 수준을 외국의 경우와 비교하
 여 살펴보고자 하는바 먼저 〈表 II-7〉을 통해 1人當 GNP가 우리
 나라와 비슷했던 시기의 주요선진국 경우와 비교하여 보면 우리나라
 의 경우 個人所得稅와 社會保障寄與金の 비율이 특히 낮으며 法人所

3) 李啓植(1989) 참조.

〈表 II-6〉 우리나라의 徵稅努力指數

著 者	推定模型	分析期間	分析國家數	徵稅努力指數	韓國順位
Lotz 等 (1967)	(1)	1963~1965	72	62.6	68
	(2)	"	52	64.9	48
	(3)	"	72	71.0	65
	(4)	"	52	73.1	46
Chelliah (1971)	(1)	1966~1968	49	97.2	30
Bahl (1971)	(1)	1966~1968	49	92.7	31
	(2)	"	49	91.3	31
	(3)	"	49	97.2	29
Chelliah等 (1975)	(2)	1969~1971	47	118.1	13
Tait 等 (1979)	(3)	1972~1976	63	91.0	38
	(4)	"	47	85.8	29
Tabellini (1985)	(1)	1974~1979	61	84.1	40
	(2)	"	61	90.2	37
	(3)	"	61	98.0	37
	(4)	"	48	103.4	20
	(5)	1980~1986	48	99.7	28
南相祐 (1986)	(1)	1972	31	82.2	
	(2)	1981	39	86.8	
李啓植 (1989)	(1)	1982~1986	102	85.99	67
	(2)	"	"	80.35	71
稅制發展審 議會(1991)	(1)	1987	26	(140.0)	

〈表 II-7〉 主要國 稅群別 負擔率及 稅收構成比

(單位：%，US\$)

	韓國 (1992)	美國 (1975)	英國 (1979)	西獨 (1975)	프랑스 (1975)	日本 (1980)
總 租 稅 (對GDP)	19.1	29.0	32.4	36.6	36.9	25.4
個人所得稅 (對GDP)	3.4	9.5	10.3	9.7	4.5	6.2
(對總租稅)	18.0	32.8	31.6	26.6	12.3	24.3
法人所得稅 (對GDP)	2.5	3.1	2.5	3.3	1.9	5.5
(對總租稅)	12.8	10.8	7.7	8.9	5.2	21.8
社會保障寄與金 (對GDP)	0.9	7.1	5.4	13.6	15.0	7.4
(對總租稅)	4.8	24.6	16.5	37.1	40.6	29.1
財 產 課 稅 (對GDP)	2.2	3.8	4.0	1.1	1.3	2.1
(對總租稅)	11.3	13.2	12.4	3.0	3.4	8.2
消 費 課 稅 (對GDP)	7.7	5.4	8.2	8.9	12.3	4.2
(對總租稅)	40.5	18.5	25.4	24.4	33.3	16.3
貿 易 課 稅 (對GDP)	1.5	0.3	0.6	0.0	0.0	0.3
(對總租稅)	7.6	1.0	1.7	0.0	0.1	1.3
其 他 (對GDP)	0.9	0.0	1.5	0.0	1.9	0.0
(對總租稅)	5.0	0.0	4.7	0.0	5.1	0.0
1 人 當 G N P	7,007	7,401	7,518	6,757	6,436	9,046

註：韓國의 1992年度 GDP는 實績值，稅額은 豫算基準임。
 資料：統計廳，『主要海外經濟指標』，1986。
 韓國銀行，『經濟統計年報』，1993。
 韓國銀行 國民所得課。
 IMF, *Government Finance Statistics*, 1983。
 OECD, *Revenue Statistics 1965-1991*, Paris, 1992。

得稅의 비율도 낮은 것으로 나타나고 있다. 個人所得稅收의 對GDP 比率는 선진국들의 경우 최하 4.5%(프랑스)에서 최고 10.3%(영국)에까지 이르고 있으나 우리나라의 경우 3.4%에 불과하다. 또한 個人所得稅收가 總租稅收入에서 차지하는 比率도 소득세가 지배적인 세수입원인 선진국과 큰 차이를 보이고 있다. 프랑스를 예외로 하면 선진국의 경우 소득세가 총조세수입의 20% 이상을 차지하고 있으며 특히 미국과 영국의 경우는 30%를 초과하고 있으나 우리나라의 경우 18.0%에 머물고 있다. 반면에 우리나라의 消費課稅 比率는 유럽제국에 비해서는 낮으나 미국, 일본에 비해서는 높으며 우리나라의 貿易課稅 比率는 선진국에 비해 상당히 높게 나타나고 있다. 한편 우리나라의 財產課稅의 比率는 미국과 영국의 경우보다는 낮으나 일반적으로 알려진 것과는 달리 서독, 프랑스, 일본 등에 비해서는 높게 나타나고 있다.

다음으로 우리나라의 稅群別 부담수준을 53개국 平均水準과 비교하고 53개국 중에서 차지하는 우리나라의 順位를 정리하여 보면 <表 II-8>에 제시된 바와 같다. 1989년 우리나라 總租稅收入의 對GDP 比率는 18.3%로서 53개국 평균인 26.9%에 미달하며 53개국 중 제 37위의 낮은 순위를 나타내고 있다. 우리나라 個人所得稅와 法人所得稅의 對GDP 및 對總租稅 比率는 각각 전체 평균에 미달하여 낮은 순위를 차지하고 있는바 특히 개인소득세의 경우 그러한 경향이 강하게 나타나고 있다. 이는 우리나라 소득세의 세율과 누진도가 외국에 비해 높은 점을 고려할 때 課稅所得의 捕捉이 제대로 안 되고 非課稅 및 減免의 비중이 높음을 반영한 것이라고 할 수 있을 것이다. 또한 대부분을 雇用主가 부담하는 우리나라 社會保障寄與金(혹은 사회보장세)의 對GDP 및 對總租稅 比率는 최근 들어 급격히 높아지고 있기는 하나 53개국 평균에 크게 못 미치는 수준으로서 53개국 중 각각 제 33위와 제 31위를 차지하여 다른 어떤 세목보다도 낮은 순위를 나타내고 있다.

〈表 II-8〉 稅群別 負擔率과 稅收構成比의 國際比較(1985~87, 1989)

(單位: %, US\$)

	GDP 對比 比率						總租稅 對比 比率					
	1985~87			1989			1985~87			1989		
	世界	韓國	順位	世界	韓國	順位	世界	韓國	順位	世界	韓國	順位
總 租 稅	26.2	16.5	41	26.9	18.3	37	—	—	—	—	—	—
個人所得稅	5.4	2.4	27	5.6	3.0	28	17.7	14.6	26	17.6	16.4	25
法人所得稅	3.4	2.0	33	3.4	2.9	21	14.8	12.2	24	14.8	16.0	16
社會保障寄與金	4.9	0.3	36	4.8	0.7	33	14.9	1.6	36	14.0	4.1	31
財 產 課 稅	1.0	1.5	13	1.1	2.2	11	3.6	8.8	6	3.8	11.8	3
消 費 課 稅	8.2	7.2	32	8.4	6.8	32	31.9	43.9	12	31.8	37.2	16
貿 易 課 稅	2.5	2.6	24	2.5	1.9	27	14.0	15.7	20	13.5	10.1	22
其 他	0.8	0.5	20	1.2	0.8	22	3.0	3.1	16	4.6	4.5	20
1人當GNP	5,670	2,676	24	8,077	5,210	24	5,670	2,676	24	8,077	5,210	24

註: 1. 世界項目에 包含된 國家는 韓國, 말레이시아, 오만, 남아프리카공화국, 가봉, 포르투갈, 멕시코, 우루과이, 칠레, 필리핀, 태국, 터키, 키프로스, 예멘아랍공화국, 모로코, 튀니지, 이집트, 파라과이, 에콰도르, 콜롬비아, 인도네시아, 파키스탄, 인도, 잠비아, 시에라리온, 스리랑카, 탄자니아, 피지, 그리스, 노르웨이, 뉴질랜드, 獨逸, 美國, 룩셈부르크, 덴마크, 모리셔스, 벨기에, 스위스, 스페인, 아이슬란드, 英國, 오스트리아, 유고, 이란, 이탈리아, 日本, 짐바브웨, 캐나다, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 濠洲, 헝가리, 네덜란드 等 53個國임.

2. 1985~87年은, GFS 및 IFS를 參照한 孫光洛(1993)을 다시 參照함.

資料: 孫光洛, 「租稅體系의 適正化에 관한 研究」, 韓國租稅研究院, 1993. 9.

韓國銀行, 「經濟統計年報」, 1993.

韓國銀行 國民所得課.

IMF, *Government Finance Statistics*, 1989, 1991, 1992.

_____, *International Financial Statistics*, June 1993.

OECD, *Revenue Statistics 1965~1991*, 1992.

UN, *National Accounts Statistics 1990*, 1992.

한편 우리나라 財産課稅의 對GDP 및 對總租稅 比率은 일반적인 인식과는 달리 53개국 평균을 크게 上廻하는 수준으로 53개국 중 각각 제 11위와 제 3위를 차지하여 다른 어떤 세목에 비해 높은 순위를 나타내고 있다. 이는 무엇보다도 우리나라의 경우 외국에 비해 財産移轉에 따르는 登錄稅 및 取得稅의 부담이 매우 높은 데 기인한 것으로 풀이된다⁴⁾. 다음으로 消費課稅의 경우 對GDP 比率은 53개국 평균에 약간 못 미치는 수준이나 對總租稅 比率은 53개국 평균을 크게 초과하고 있으며 53개국 중 각각 제 32위와 제 16위를 나타내고 있다. 끝으로 한국은 많은 개발도상국과 마찬가지로 關稅收入에 크게 의존하고 있으나 우리나라 關稅의 對GDP 및 對總租稅 比率은 1980년대 후반 이후 점차 낮아져서 53개국 평균을 약간 밑돌고 있으며 53개국 중 각각 제 27위와 제 22위를 나타내고 있다.

종합적으로 볼 때 한국의 조세부담률은 외국에 비해 상당히 낮은 수준인바, 稅群別로는 개인소득세, 법인소득세, 사회보장기여금 등 所得關聯 租稅의 부담률이 특히 낮고 消費課稅나 關稅의 부담률도 낮은 편이며 財産課稅의 부담률만이 예상 밖으로 상당히 높게 나타나고 있다.

4) 李性旭 外(1993) 참조.

第 III 章 租稅負擔率의 決定要因

우리나라의 租稅負擔率이 외국에 비해 낮은 이유는 어디에 있는가? 이를 알아보기 위해 여기서는 먼저 기존의 연구결과를 중심으로 租稅負擔率의 決定要因에 대해 살펴보고자 한다.

租稅負擔率의 決定要因은 여러 가지 경제적, 사회적 및 정치적 요인들을 포함하고 있는바, 크게 擔稅能力(taxable capacity) 요인과 公共選擇(public choice) 요인의 두 가지로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 각국의 조세부담률은 우선 擔稅能力에 의해 제약을 받는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있으며, 후자의 경우에는 유권자, 정치가 및 관료, 이익단체 등의 상호작용에 의해 公共選擇적으로 결정된다고 볼 수 있기 때문이다. 예컨대 저소득국의 경우 담세능력이 작아 조세부담률이 주로 담세능력에 의해 제약을 받는다고 볼 수 있는 반면에 소득수준이 높아짐에 따라 담세능력이 커지면서 유권자의 선호와 정치가 및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을 하게 된다고 볼 수 있다. 아무리 민주주의 체제하에서라도 有權者의 選好가 조세부담률의 유일한 결정요인이라고 보기 어려우며 政治家 및 官僚는 이기적인 동기이든 이익단체의 압력에 의한 것이든 또는 개인적 신념의 추구이든 간에 그들 자신이 租稅負擔率의 決定에 影響力을 행사한다고 볼 수 있다⁵⁾.

5) Dudley, Leonard & Claude Montmarquette(1988, 1992) 참조. 한편 Kau & Rubin(1981), Ward(1982) 등은 미국 등 先進國의 경우에도 끝없는 財政需要의 擴大로 租稅負擔率이 擔稅能力에 의해 제약을 받으며 따라서 租稅行政要因이 중요하다고 주장한 바 있다. 또한 Peacock & Wiseman이 '견딜만한

본론에 들어가기에 앞서 한 가지 밝혀두고자 하는 것은 분석의 편의를 위해 財政赤字를 배제하고 앞으로의 논의를 전개해 나가겠다는 것이다. 다시 말해서 이는 앞으로의 논의 전개에 있어 租稅負擔率과 財政規模의 차이를 두지 않음을 의미한다. 國公債 등 국가의 채무는 결국 조세수입에 의해 補填되어야 한다는 점에서 미래의 조세라고 볼 수 있으므로 재정적자의 배제는 그다지 문제되지 않을 수도 있다. 그러나 財政赤字는 납세자의 財政錯覺을 불러일으킴으로써(즉, 납세자로 하여금 공공재의 상대가격을 실제보다 낮게 인식토록 함으로써) 조세에 비해 財政規模의 擴大를 가져온다는 주장이 여러 학자들에 의해 제기되고 있고 따라서 財政赤字는 租稅와 區分하여 별도로 취급될 필요가 있다고 하겠다⁶⁾.

1. 擔稅能力의 決定要因

擔稅能力에 영향을 미치는 요인은 크게 세 가지, 즉 發展의 段階(stage of development), 産業構造(industrial structure), 對外開放度(degree of openness)로 나누어 볼 수 있다.

1) 發展의 段階

한 나라의 擔稅能力은 무엇보다도 그 나라의 경제·사회적 발전의 단계와 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다. 즉, 發展의 段階가 높은 나라일수록 産業化(industrialization), 都市化(urbanization), 貨幣

조세부담률(tolerable burden of taxation)'이 존재한다고 가정한 것도 財政規模가 擔稅能力에 의해 制約받음을 의미한 것이라고 할 수 있는데 이들은 전쟁이나 대공황과 같이 특수한 상황에서는 세부담의 증가에 대한 容認度가 높아져 '견딜만한 조세부담률'이 繼續적으로 上昇하게 되고 이후 평상시로 회복되어도 조세부담률이 이전 수준으로 낮아지지 않는다는 이른바 轉移效果(displacement effect)에 의해 財政規模의 膨脹을 설명하였다. Peacock & Wiseman(1979), 朴鍾九(1989b) 참조.

6) Diamond(1989), Provopoulos & Zambaras(1991) 참조.

經濟化(monetization), 非文盲(literacy)의 정도가 높으며 이로 인해 課稅베이스가 급속히 증가하고 徵稅行政 또한 용이해진다는 것이다. 經濟發展은 여러 차원을 포괄하는 개념이기 때문에 하나의 변수에 의해 정확히 계측하기는 힘들다. 그러나 흔히 발전의 단계를 나타내는 변수로서 1人當 所得이 사용되고 있다. 따라서 담세능력과 1인당소득은 같은 방향으로 변화한다고 생각할 수 있는바, 前述한 IMF의 담세능력 분석에 의해 두 변수간에 陽의 상관관계가 확인되고 있다.

이 밖에 1人當 所得과 擔稅能力의 陽의 相關關係를 예상케 하는 또 다른 이유도 존재한다. 즉, 1인당 소득 수준이 낮은 나라에서는 私的 所得의 대부분이 주거비용 또는 식료품과 같은 생활필수품을 구입하는 데 사용되기 때문에 사적 소득이 公共의 용도로 충당될 여지가 적은 반면에 1인당 소득 수준이 높은 나라에서는 사적 소득 중 公共의 용도로 사용될 수 있는 '剩餘'의 부분이 크기 때문에 擔稅能力도 그만큼 크다고 할 수 있다는 것이다⁷⁾.

2) 產業構造

다음으로 產業構造의 特性, 즉 전체 산업에서 차지하는 농업이나 광공업 등의 비중이 발전의 단계와는 별도로 담세능력에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 예컨대 農業의 비중이 클수록 담세능력 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 농업부문이 상대적으로 큰 비중을 차지하는 국가는 1人當 所得 水準이 낮을 뿐 아니라 都市化, 商業化(commercialization) 또는 工業化(industrialization)가 미진한 상태에 있다고 할 수 있으며, 또한 많은 개발도상국가가 과세기술상의 이유에서나 정치적인 배려에서 농업부문에 대해 輕課稅하는 경향을 보이고 있는 데 따른 것이다. 그러나 農業의 比重은 발전의

7) Lots, et al.(1967) 참조.

단계를 나타내는 변수로 흔히 사용되는 1人當 所得과는 陰의 相關關係가 있기 때문에 두 변수를 동시에 사용하면 多重共線性的의 問題가 발생하는 것에 유의해야 할 것이다. 한편 전체 산업에서 차지하는 鑛業의 比重이 클수록 擔稅能力이 크다는 주장도 제기되어 왔다. 광업부문은 막대한 고정투자를 필요로 하기 때문에 일부 대기업만이 사업에 참여할 수 있으며 이에 따라서 수익률이 상대적으로 높고 조세행정이 비교적 용이하다는 점이 그러한 주장을 뒷받침하고 있다⁸⁾.

3) 對外開放度

끝으로 한 나라 경제의 對外開放度 또한 擔稅能力에 영향을 미치는 요인의 하나로 일찍이 알려져 왔다. 국제무역이 활발한 나라는 그렇지 않은 나라에 비해 貨幣經濟化·都市化·産業化가 더 진전되어 있으며, 그뿐만 아니라 국제거래에 대한 과세는 국내거래에 비해 징세행정면에서 보다 유리하고 특히 수입품에 대한 관세는 조세저항이 가장 작을 뿐 아니라 자원배분 왜곡효과도 작다. 따라서 한 나라 경제의 對外開放度, 즉 무역부문의 비중은 擔稅能力과 陽의 相關關係를 갖는다고 할 수 있다⁹⁾.

2. 公共選擇과 租稅負擔率

租稅를 公共서비스에 대한 代價라고 할 때 租稅負擔率은 담세능력에 의해 제약을 받지 않는 한 公共서비스에 대한 需要와 供給에 의

8) Bahl(1971), Chelliah, et al.(1975) 등 참조.

9) Hinrichs(1966), Lotz & Morss(1967, 1970) 참조. 한편 Lindbeck(1976)은 對外開放度가 財政需要에 陽의 영향을 미친다고 주장하고 있다. 즉, 대외개방도가 높을수록 국내경제가 세계경제에 의해 교란받기 쉽기 때문에 고용확대 및 국제경쟁력의 강화를 위해 재정지출의 규모를 늘릴 수밖에 없다는 것이다. 그러나 이러한 擔稅能力이나 需要側面의 논의와 관계없이 우리나라와 같이 강력한 輸出드라이브 政策을 추진하는 나라들의 경우 수출촉진을 위해 폭넓은 租稅減免制度가 시행됨에 따라 租稅負擔率과 對外開放度 사이에 陰의 相關關係가 나타날 가능성이 높다고 하겠다.

해 결정된다고 할 수 있다. 다시 公共서비스의 需要는 소득수준 및 상대가격, 인구변수, 財政錯覺(fiscal illusion) 등에 따라 결정되며 公共서비스의 供給은 공급비용은 물론 집권당의 이데올로기, 관료 및 정치가의 행태 등에 좌우된다고 할 수 있다¹⁰⁾. 이하에서는 이에 대해 차례로 살펴보고자 한다.

1) 所得水準과 所得彈力性

所得水準은 擔稅能力뿐만 아니라 實際 租稅負擔率을 결정하는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 所得水準의 上昇에 따라 公共서비스에 대한 需要가 增加하리라는 데 대해서는 異論의 여지가 없겠으나 문제는 需要增加의 所得彈力性이 1보다 크느냐 하는 것이다. 이에 관해서는 특히 19세기 말 독일의 경제학자 Adolph Wagner (1835~1917년)에 의해서 제창된 ‘公共經費 膨脹의 法則’이 관심을 모으고 있는데 이는 원래 소득수준의 증가뿐만 아니라 경제발전에서 따른 산업화, 도시화 또는 인구변이 등이 공공재 수요에 미치는 영향을 포괄하는 것이라고 할 수 있다. 이에 따르면 產業社會의 發展은 ‘社會進歩에 대한 國民의 壓力’을 증가시켜 공공부문의 끊임없는 확장, 공공지출 비중의 증대를 가져온다는 것이다. 특히 Wagner는 경제가 산업화함에 따라 법과 질서의 확립, 교통과 통신의 확충, 정부 규제활동의 강화, 교육과 보건 등 價値財 供給과 관련된 公共經費가 증대함을 강조하였다¹¹⁾.

그러나 이러한 ‘Wagner의 法則’은 서구의 진보적 국가들의 경험을 토대로 제시된 하나의 經驗法則일 뿐 모든 나라와 모든 시점에

10) Blackley(1986), Merrifield(1991), Diamond(1989), Mueller(1986), Borchering(1985) 등 참조.

11) ‘Wagner의 法則’에 대해서는 다양한 해석이 있으나 Musgrave 교수와 같이 1인당 소득의 증가에 따라 政府支出의 對GNP(혹은 對GDP) 比率이 上昇함을 의미하는 것으로 해석하는 것이 가장 일반적이라고 할 수 있다. Musgrave & Peacock(1958)에 실린 Wagner의 논문 참조.

성립되는 법칙이라고 보기는 어렵다. 所得의 增加에 따라 財政需要가 어떻게 변화하는가를 살펴보기 위해서는 우선 消費財와 資本財를 구별해야 할 필요가 있을 것이다.

그러나 먼저 소비재의 경우를 보더라도 社會的 消費財 需要의 所得彈力性이 私的 消費財 需要의 所得彈力性보다 반드시 크다고는 할 수 없다. 예컨대 고등교육, 고도의 보건서비스, 공원조성 등과 같이 奢侈品의 부류에 속하는 공공재 또는 공공서비스 수요의 소득탄력성은 상당히 높으리라고 기대할 수 있는 반면에 치안, 초등교육, 기초적인 공중위생시설 등과 같이 사치품이라기보다 必需品의 부류에 속하는 공공재 및 공공서비스 수요의 소득탄력성은 낮을 것이다.

다음으로 資本財의 경우를 보면 경제발전의 초기단계에서는 도로, 항만, 발전시설과 같은 社會間接資本의 건설이 중요하고 또 이러한 사회간접자본 투자는 일시에 거액의 자본을 필요로 할 뿐 아니라 外部效果가 크기 때문에 공적으로 공급되지 않으면 안 되며 따라서 公的 供給의 비율이 커질 것으로 기대된다. 그러나 경제발전이 진전됨에 따라 이러한 기초적인 사회간접자본이 어느 정도 정비되고 자본시장의 발달로 민간부문의 자본형성이 원활해짐에 따라 자본재의 공적 공급의 필요성은 작아질 것이다.

그러나 이와 반대로 산업의 발전에 따른 도시화 및 인구집중 현상은 대기오염이나 교통혼잡과 같은 外部不經濟의 문제를 발생시켜 공공투자의 증대를 필요로 하기도 한다. 따라서 經濟의 發展 또는 所得의 增加가 公的 資本財 需要에 미치는 영향에 대해서도 명확한 결론을 내리기가 어렵다.

한편 소득수준의 증가에 따른 移轉支出需要의 變化는 소득분배 상태의 변화, 재분배정책의 목적, 인구 연령분포의 변화 등에 의존한다고 할 수 있다. 즉, 소득수준이 증가함에 따라서 所得의 不均等이 深化(완화)된다면 이전지출의 필요성은 그만큼 커진다고(작아진다고) 할 수 있다¹²⁾. 또한 再分配政策의 目的을 어떻게 정하느냐에 따라,

소득수준의 증가와 더불어 再分配의 必要性이 變化한다. 어떤 일정한 相對的인 所得分配을 달성하는 것이 재분배정책의 목적인 경우에는 평균소득수준이 상승하였다고 하더라도 재분배의 필요성이 감소하지 않을 것이다. 반면에 최소한의 영양을 섭취하는 데 필요한 비용 등과 같이 絶對額 基準으로 最低所得水準을 보장하는 것이 재분배정책의 목적인 경우에는 평균소득수준이 상승함에 따라서 재분배의 필요성은 감소할 것이다.

실제적으로는 상대적인 소득분배 수준의 달성보다 생계유지를 위한 최저소득수준의 보장이 더 중요시되고 있다고 할 수 있으나 이 경우에도 최저소득수준이라는 것이 平均所得과 관련하여 결정되는 것이 일반적이므로 분명한 결론은 내리기가 어렵다. 그뿐만 아니라 移轉支出需要의 所得彈力性은 人口構造의 變化에 의해서도 좌우된다. 예컨대 소득수준의 증가와 함께 출산율의 급격한 감소로 인구증가율이 감소하고 노인인구비율이 증가하는 경우 노령자에 대한 이전지출의 필요성이 증가된다.

그러나 이전지출에 대한 수요는 이러한 요인 외에 분배에 대한 국민의 관심에 크게 좌우된다고 할 수 있는바 소득수준의 증가에 따라 단순히 성장뿐만 아니라 公正한 分配에 대한 國民的 關心이 크게 증대하면서 再分配를 목적으로 하는 移轉支出에 대한 需要가 급격히 증대한다고 할 수 있다. 이와 관련하여 Pelzman(1980), Lindbeck(1985) 등은 소득수준의 증가와 함께 分配不均等이 緩和되는 경우에도 불균등이 완화될수록 분배정의에 대한 관심이 고조되어 이전지출에 대한 수요가 늘어난다고 주장한다.

지금까지 소득의 증가에 따른 재정지출수요의 변화에 대해 살펴보

12) Melzer & Richard(1981, 1983)는 좀더 구체적으로 財政規模가 多數決原則에 의해 결정된다는 가정하에서 소득수준의 증가와 함께 平均所得(mean income)이 中位所得(median income)에 비해 더 크게 증가한다면 소득재분배로 이익을 받는 계층의 범위가 넓어지면서 所得再分配를 목적으로 하는 移轉支出의 增加와 함께 財政規模가 커지게 된다고 주장하였다.

있는바 財政支出需要의 所得彈力性은 재정지출의 구성, 경제발전의 단계 등에 크게 의존하며 이런 점에서 볼 때 'Wagner의 法則'은 실증분석을 필요로 하는 하나의 假說일 뿐 법칙으로 성립되지는 않는다고 할 수 있다. 'Wagner의 假說'에 대한 實證分析은 1950년대 말부터 활발히 이루어지고 있는데 가설 자체에 대한 해석이 다양하고 분석결과가 상당한 차이를 보임에도 불구하고 그 주된 결론을 요약하면 다음과 같다¹³⁾.

첫째, 'Wagner의 假說'은 대부분의 時系列分析에 의해 지지를 받는 것과는 달리 대부분의 橫斷面分析에 의해 지지를 받지 못하는 것으로 나타나고 있다는 것이다. 'Wagner의 假說'은 본래 경제발전에서 다른 한 나라 재정규모의 시계열 변화를 설명하는 데 초점이 맞추어져 있으므로 횡단면분석보다는 時系列分析에 의해 검증하는 것이 적절한 방법이라고 할 수 있으나 자료의 제약으로 횡단면분석에 의해 검증하는 경우가 많이 있다. 그러나 횡단면분석에 의한 검증은 국가간의 제도적, 정치적 차이가 재정규모에 미치는 영향을 제거해야 하는 어려움이 있기 때문에 검증결과와 신뢰도가 그만큼 낮다고 하겠다¹⁴⁾.

둘째, 20세기에 들어와서 미국, 영국, 독일 등 선진국에 있어 財政規模가 급격히 膨脹한 것으로 나타나고 있는데 이는 주로 移轉支出이 급격히 增加한 데 따른 것이라는 점이다¹⁵⁾.

셋째, 經濟發展의 段階別로 'Wagner의 假說'의 성립여부가 다르게 나타난다는 점이다. 특히 Abizadeh & Gray(1985) 등의 연구에 의하면 開發途上國(developing countries)에서는 'Wagner의 가설'이 성립하나 低所得國(poor countries)이나 先進國(developed countries)에서는 'Wagner의 가설'이 성립하지 않는다는 결과가 제

13) GNP와 財政規模의 因果關係는 兩面的이라고 할 수 있다. 第三章 참조.

14) Ram(1987), Abizadeh & Yousefi(1988) 등 참조.

15) Meltzer & Richard(1981, 1983), Pelzman(1980) 등 참조.

시되고 있다.

2) 公共部門의 生産性 鈍化와 相對價格의 變化

지금까지는 공공부문과 민간부문 생산물간의 상대가격 변화를 무시하고 經常價格기준으로 所得水準과 財政規模의 相關關係에 대해 살펴보았는바, 양 부문 생산물간의 相對價格 變化 또한 재정규모에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 특히 Beck(1976, 1979), Pluta(1979), Gemmell(1990) 등은 소득수준의 증대에 따라 재정규모의 비중이 증대한 것으로 나타나는 것은 주로 公共部門 生産物의 相對價格이 上昇한 데 기인하는 바 크며 不變價格을 기준으로 하면 그 반대의 결과가 나타난다고 주장하고 있다.

이러한 공공부문 생산물의 相對價格 上昇은 무엇보다도 공공부문의 낮은 生産性 增大에 기인하는 것으로 설명되고 있다¹⁶⁾. 민간부문에 비해 공공부문의 생산성 증대속도가 느린 것은 공공부문의 경우 勞動集約的인 서비스 生産에 치중함으로써 기술진보가 느리게 이루어지기 때문이며 또한 공공부문의 非效率的인 運營에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 공공부문의 낮은 생산성 증대는 공공서비스의 생산 비용을 증대시켜 公共서비스의 相對價格을 上昇시키며 이는 결국 公共部門의 比重을 過度하게 膨脹시킬 가능성을 높게 한다는 것이다.

그러나 공공부문의 생산성 둔화에 대한 설명이 어느 정도 설득력이 있는 것은 사실이나 반드시 타당하다고는 할 수 없다. 공공부문 중에서도 國防서비스는 대단히 資本集約的이며 막대한 연구개발 투자를 필요로 하기 때문이다. 또한 生産性 測定의 어려움 등으로 인해 그러한 설명에 대한 實證的인 檢證도 이루어지지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 설명이 타당하다는 전제하에서 볼 때 다음으로 검토되어야 할 문제는 公共서비스 需要의 價格彈力性이 얼마나

16) Baumol(1967) 참조.

큰가 하는 것이다. 왜냐하면 공공서비스수요의 가격탄력성의 크기에 따라서 공공서비스의 生産費用 增加가 공공서비스의 相對價格과 공공부문의 比重에 미치는 영향이 달라지기 때문이다. 즉, 공공서비스 수요의 가격탄력성이 작을수록(클수록) 공공서비스의 상대가격이 크게(작게) 상승하고 아울러 공공부문의 비중 또한 크게(작게) 증가한다고 할 수 있다. 공공서비스 수요의 가격탄력성은 대부분의 추정결과가 -1 보다 훨씬 彈力的인 것으로 나타나고 있는데 전술한 바와 같이 실증분석 결과 公共部門의 比重이 불변가격 기준으로는 감소하되 경상가격 기준으로는 증가한 것으로 나타난 것도 이러한 사실을 간접적으로 보여주는 것이라고 할 수 있을 것이다¹⁷⁾.

3) 人口變數와 財政支出需要

人口變數(demographic variables) 또한 공공서비스 수요를 결정하는 중요한 요인의 하나라고 할 수 있다. 특히 경제발전 과정에서 나타나는 다양한 人口變移(demographic change), 예컨대 도시화 현상이나 인구구조의 변화 등은 財政支出(수요)의 變化 推移 및 패턴에 중대한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 여기서는 먼저 대표적인 인구변수로 흔히 사용되는 都市化 比率(urbanization ratio), 兒童 및 老人扶養 人口 比率(dependency rate), 人口密度(population density), 人口規模(population size) 등이 재정지출 수요에 미치는 영향에 대해 간략히 서술한 다음 이에 관한 실증분석결과를 간략히 요약하고자 한다¹⁸⁾.

都市化는 다음과 같은 이유로 재정지출 수요를 증가시킨다고 할 수 있다. 도시로의 인구·산업 등의 집중현상은 社會間接資本에 대한 追加的인 需要를 발생시킬 뿐만 아니라 도시지역의 인구증가는 外部不經濟를 유발하여 법과 질서 유지비, 의료비 등의 지출 필요성을

17) Mueller(1986) 참조.

18) Kelly(1976), Bolinik(1978), Pearson, et al.(1989), 朴鍾九(1989a) 등 참조.

증대시킨다. 그뿐만 아니라 도시화로 인해 전통적인 대가족제도가 붕괴됨에 따라서 연금제도 등 社會保障制度의 필요성도 증대한다고 할 수 있다. 물론 도로, 위생시설 등 초기투자소요가 큰 공공서비스의 경우 인구가 집중할수록 규모의 경제에 의해 비용이 절감되는 효과가 있다. 그러나 전체적인 결과는 도시화의 재정지출수요 증대로 나타난다는 것이 통설이다.

다음으로 兒童 및 老人 扶養人口 比率의 증가 또한 이들 계층이 필요로 하는 공공서비스 수요의 증가를 통해 재정규모를 확대시키는 결과를 가져온다고 할 수 있다. 예컨대 출산율의 급격한 증가로 아동인구 비율이 증가하는 경우 아동관련 공공서비스, 즉 교육에 대한 재정수요가 증대한다고 할 수 있다. 또한 선진국에서와 같이 평균수명이 늘어났음에도 불구하고 출산율의 급격한 감소에 따라 인구가 감소하고 노인인구 비율이 증가하는 경우 의료와 연금 등 노인복지에 대한 재정수요가 크게 증가할 것이다.

끝으로 人口密度와 人口規模의 증가는 한편으로는 교육, 교통 등의 공공재 공급에 있어서 規模의 經濟를 실현시킴으로써 재정규모에 陰의 영향을 미치는 반면에 다른 한편으로는 혼잡 등에 의한 規模의 不經濟, 즉 외부불경제를 유발하여 재정규모에 陽의 영향을 미치므로 두 방향의 영향의 상대적 크기에 따라 재정규모에 陽 또는 陰의 영향을 미친다고 할 수 있다.

이와 관련하여 이들 人口變數와 財政支出 需要 및 財政規模의 相關關係를 밝히려는 實證分析이 다수 시도되었는바 이들 분석은 인구변수의 정의·측정상의 문제, 표본기간 및 표본국가수의 제약 등 限界點이 있음에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 의미있는 결과를 도출하고 있다. 첫째, 소득과 재정지출의 관계만을 가정한 單純變數模型(single variable model)에 비할 때 人口變數를 추가시킨 補完模型(demographic augmented model)이 훨씬 높은 統計的 說明力을 가진다는 점이다. 둘째, 인구변수 중 都市化 比率이 재정규모와 가장

높은 상관관계를 갖는다는 점이다. 도시화 비율은 대부분의 재정지출에 陽의 영향을 미친 것으로 나타났고 그 통계적 유의성 또한 높게 나타났다. 셋째, 扶養人口 比率의 증가는 재정지출, 특히 移轉支出의 증가에 상당한 영향을 미친다는 점이다. 그러나 開途國의 경우 예상과는 달리 아동부양인구 비율이 이전지출과 陰의 상관관계를 갖는 것으로 나타나기도 하는데 이는 아동부양인구의 증가가 재정증가의 제약요인으로 작용하기 때문인 것으로 풀이되고 있다.

4) 租稅構造와 財政錯覺假說

租稅構造와 租稅負擔 水準 및 財政規模의 相關關係를 설명하는 데 있어서 중요한 개념이 財政錯覺(fiscal illusion)이다. 재정착각이란 납세자가 公共財에 대한 租稅價格을 實際水準보다 낮게 인식하는 것을 말하며 財政錯覺假說(fiscal illusion hypothesis)은 이러한 재정착각 개념을 이용하여 조세부담 수준 및 재정규모의 국별 차이와 변화 추이를 설명하는 가설이라고 할 수 있다. 財政錯覺은 무엇보다도 租稅構造와 관련하여 자주 논의되고 있으며 특히 다음과 같은 조세구조의 세 가지 특성이 논의의 중심을 이루고 있다¹⁹⁾.

첫째, 租稅構造의 複雜性이다. 즉, 租稅構造가 複雜할수록 납세자가 세부담을 제대로 파악하기 어려워 재정착각이 발생할 가능성이 커지며 그에 따라 조세부담 및 재정규모의 증대가 용이해진다는 것이다.

둘째, 租稅의 可視性(visibility of taxes)이다. 즉, 直接稅에 비해 덜 가시적인 間接稅의 比重이 높을수록 재정착각이 크게 나타나 조세부담 및 재정규모가 커진다는 것이다.

셋째, 租稅構造의 所得彈力性이다. 즉, 조세구조의 소득탄력성이 높을수록 재정착각으로 인해 조세부담 및 재정규모가 증가할 가능성

19) Misiolek & Elder(1988), Mueller(1986) 참조.

이 커진다는 것이다. 다시 말해서 소득탄력적인 조세구조하에서는 세율인상 등 세법개정에 의하지 않고서도 경제성장과 인플레이션에 따라 稅收의 증가가 가능하며 이러한 稅收의 自動的인 增加는 세법 개정을 필요로 하는 증세에 비해 재정착각을 일으킬 가능성이 크고 따라서 재정규모의 증대가 용이해진다는 것이다.

이러한 재정착각 가설에 관한 지금까지의 實證分析 結果는 대체로 첫번째와 세번째 가설을 뒷받침하고 있다. 첫번째 가설에 대해서는 Wagner(1976)와 Baker(1983)의 실증분석 결과가 타당성을 입증하고 있다. 두번째와 세번째 가설은 서로 반대되는 가설로 볼 수 있는데 실증분석의 결과 대체로 두번째 가설은 기각되고 세번째 가설은 타당성이 입증되고 있다. 먼저 Oates(1975)에 의해 租稅構造의 彈力性和 財政規模 增加의 相關關係가 최초로 검증되었는데 그 결과 조세구조의 탄력성이 재정규모에 陽의 영향을 미치고 그 통계적 유의성도 매우 높은 것으로 판명되었다. 또한 Cameron(1978)과 Craig & Heins(1980) 등의 분석결과에 의해 間接稅 比率과 GDP 對比 財政規模間에 陰의 상관관계가 있는 것으로 밝혀졌으며 따라서 재정규모의 지속적인 팽창은 직접세의 비중이 큰 나라에서 더욱 용이하게 이루어질 수 있다는 결론이 도출되었다. 또한 朴鍾九의 분석결과에 의해서도 租稅構造의 所得彈力性和 直接稅 比率 모두 財政規模와 陽의 상관관계가 있으며 그 통계적 유의성도 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 DiLorenzo(1982)는 租稅構造의 彈力性和 財政規模의 增加間에 陰의 상관관계가 있음을 밝히고 있으며 Feenberg and Rosen(1987)은 租稅構造의 所得彈力性이 財政規模의 增加에 유의한 영향을 미친다는 가설을 기각하였다.

이와 관련하여 특기할 만한 사항은 그 동안 우리나라에서는 간접세가 직접세에 비해 租稅抵抗을 작게 유발하므로 間接稅 比重이 높을수록 稅負擔의 增加가 용이하다는 것을 전제로 세부담 증대를 위해서는 간접세 비중을 높이는 것이 유리하다는 주장이 일반화되어

왔다는 점이다. 그러나 이러한 주장은 前述한 실증분석의 결과에 의할 때 타당성이 약하다고 할 수 있으며 간접세보다는 稅收彈力性이 큰 直接稅의 比重을 높이는 것이 分配正義의 실현에 기여하면서 동시에 稅負擔 增大의 결과를 가져올 가능성이 높다고 하겠다.

5) 執權黨의 이데올로기 및 政治的 性格

한 나라의 租稅負擔 水準과 財政規模는 그 나라 집권당의 이데올로기 및 정책 우선 순위에 크게 영향을 받는다고 할 수 있다. 다시 말해서 재정정책의 목표는 크게 經濟 成長의 촉진과 分配正義의 실현 등 두 가지로 볼 수 있는바 이 두 가지 중 주로 어디에 역점을 두느냐에 따라 정부의 역할과 재정규모가 달라진다는 것이다. 즉, 分配正義를 상당히 희생해서라도 經濟成長의 촉진에 역점을 두는 나라일수록 저축 및 투자 촉진을 위해 저율과세와 폭넓은 조세지원을 실시하게 됨에 따라 조세부담 수준 및 재정 규모가 낮게 유지된다고 할 수 있다. 반면에 分配正義를 강조하는 사회주의 색채가 강한 나라일수록 기본생활의 보장과 소득분포의 균등화 측면에서 政府의 役割이 강조되고 그에 따라 높은 수준의 조세부담 및 재정규모가 요구된다고 할 수 있다.

이러한 집권당의 이데올로기는 민주국가의 경우 결국 政府의 役割과 공공부문의 적정규모에 대한 有權者의 選好에 따른다고 볼 수 있으므로 公共서비스 需要 측면과 밀접하게 관련되어 있다. 예컨대 미국·일본과 유럽제국간에 조세부담 수준 및 재정규모가 큰 차이를 보이거나 같은 유럽제국 중에서도 스웨덴과 스위스의 경우 소득수준이 비슷하면서도 재정규모의 비율이 두 배 정도 차이가 나는 것은 國民의 選好 差異에 따른 執權黨 이데올로기의 差異를 반영한 것이라고 할 수 있을 것이다. 또한 민주국가에 있어 집권당의 이데올로기는 국내의 정치·경제적인 변화로 有權者의 選好가 變化함에 따라 계속

해서 변화한다고 할 수 있다²⁰⁾. 예컨대 미국의 경우 1930년대 대공황을 계기로 시장기구에 대한 신뢰성 자체가 크게 흔들리고 자원배분의 효율성과 경제의 안정화 측면에서 시장경제에 대한 적극적인 정부개입의 필요성이 대두됨에 따라 ‘큰 政府’를 지향하는 조류가 형성되었으며 그러한 큰 정부에의 지향은 요람에서 무덤까지 전국민의 생활을 보장하는 福祉國家 실현의 기치하에 1970년대에 절정에 달하였으나 복지지출 확대에 따른 成長鈍化로 1970년대 말경부터 新保守主義가 등장함에 따라 다시 ‘작은 政府’를 추구하는 목소리가 높아지고 있다.

그러나 아무리 민주주의가 발전한 나라라고 할지라도 選舉制度가 국민의 선호를 정책결정으로 이끌어 내는 데 크게 미흡한 것이 사실이며 따라서 有權者의 選好가 집권당의 정책결정에 그대로 반영된다고 보는 것은 비현실적이다. 일단 정권을 잡은 정치 세력은 재선의 필요성에 의해 제한을 받기는 하지만 단순히 유권자의 기존 선호를 충족시키기보다는 자기들의 政治理念을 擴散시키고자 권력과 영향력을 행사한다고 보는 것이 보다 현실적인 인식이 될 것이다. 특히 민주주의가 발전하지 못한 많은 나라의 경우 집권당의 이데올로기는 유권자의 진정한 선호보다는 소수 정치권력집단의 숨겨진 선호에 좌우되는 바가 크다고 할 것이다. 따라서 이들 나라들의 경우 이데올로기 및 經濟政策의 優先順位가 有權者의 選好와 乖離된 상태로 유지되다가 정치권력의 변화에 의해 급변하는 경우가 종종 있게 되는 바 칠레나 니카라과의 경우가 그러한 예라고 할 수 있을 것이며 최근의 소련 등 동구권의 변화도 그 극단적인 예라고 할 수 있을 것이다.

이상의 논의에서 한 나라의 재정규모는 執權黨의 이데올로기와 政策優先順位에 의해 영향을 받는데, 經濟成長의 촉진에 역점을 두는 나라일수록 조세부담 수준 및 재정규모가 낮게 유지될 가능성이 크

20) Lindauer & Velenchik(1992), Messere & Owens(1987) 참조.

다는 사실을 지적하였다. 이러한 이데올로기 요인 외에 執權黨의 政治的 性格 또한 조세부담 수준과 재정규모에 직접적인 영향을 미친다고 할 수 있는바 공산주의 국가를 논의로 할 때 獨裁政權일수록 조세부담 수준과 재정규모를 낮게 유지할 가능성이 크다고 할 수 있다. 우선 독재정권일수록 독재유지를 위해 예산자금 외에 방대한 非豫算資金을 운용하는 것이 일반적이나, 이는 예산자금의 확보에 제약요인으로 작용한다고 할 수 있을 것이다²¹⁾. 또한 독재정권의 경우 선별적인 세부담 구조와 恣意的인 稅政을 통해 租稅를 政權維持手段化하는 경향이 강하게 나타남으로써 國民의 納稅道義 수준을 떨어뜨리고 脫稅의 만연을 가져올 가능성이 크다고 하겠다. 특히 政經癡着과 그에 따른 부유층 脫稅의 만연은 독재정권의 일반적인 특징이라고 할 수 있을 것이다. 이와 함께 독재정권은 증대되는 국민의 公共財 需要(특히, 복지확대 및 재분배요구)를 억압하고 豫算極大化 행태를 보이는 관료집단과 이익단체를 무력화함으로써 재정지출 수준을 낮게 유지할 수 있는 것도 또한 사실이다. 끝으로 독재정권에 대한 불신과 의혹으로 재정규모의 팽창 자체를 無條件 警戒하는 사회분위기도 재정규모를 작게 유지하는 데 일조한다고 볼 수 있을 것이다²²⁾.

6) 官僚의 行態와 役割

한 나라의 조세부담 수준과 재정규모는 정책결정에 참여하는 또 다른 집단인 官僚의 行態와 役割에 의해서도 영향을 받는다. 官僚의

21) Joulfaian and Marlow(1991)는 豫算資金과 非豫算資金의 代替性에 대해 언급하고 있다.

22) 이와 관련하여 Anderson & Tollison(1988)의 연구가 흥미롭다. Anderson & Tollison은 정부의 재정활동을 납세자로부터 조세를 거두어 들여 공공재를 공급하는 것으로 보지 않고 납세자로부터 거두어 들인 조세수입을 利益集團에 再分配하는 것으로 보아 獨占的인 政府일수록 재분배규모, 즉 豫算規模가 작아진다는 주장을 전개하고 있다. 이와 아울러 미국의 주정부 자료를 이용하여 다수당의 의석수가 주정부가 부과하는 조세부담 수준에 陰의 영향을 미친다는 실증분석결과도 제시하고 있다.

行態와 관련하여서는 豫算極大化 假說이 널리 알려져 있다. Niskanen(1971), Downs(1957) 등에 의하면 관료도 다른 모든 개인과 마찬가지로 效用極大化를 목적으로 행동하며 이를 위해 예산극대화를 추구한다는 것이다. 다시 말해서 관료는 국민의 공복으로 공공이익에 헌신한다기보다 다른 개인과 마찬가지로 보다 높은 봉급, 보다 높은 지위, 보다 큰 조직, 보다 큰 힘을 얻고자 하는바, 이러한 것들이 그들이 소속된 부처의 예산규모와 직접적으로 관련되어 있기 때문에 豫算의 極大化를 추구하게 된다는 것이다. 이러한 관료의 예산극대화 가설은 극단적으로 이기적인 관료상을 상정하고 있다는 점에서 관료의 실제 행태와는 상당한 거리가 있는 것이 사실이지만²³⁾ 예산규모의 결정에 있어서 관료의 이기적 동기를 부각시키고 그에 따른 예산규모의 과대화 가능성을 밝히고 있다는 점에서 의의가 크다고 생각된다.

또한 관료는 이러한 이기적 동기 외에 利益集團으로부터의 압력에 따라 재정규모를 적정수준 이상으로 증대시킨다는 주장도 제기된 바 있다. 즉, 재정규모의 증가에 따른 이익은 少數 集團에게 귀속되나 그에 수반되는 조세부담의 증대는 不特定 多數에게 귀속되므로 이익 집단은 관료로 하여금 가능한 한 많은 사업을 추진하도록 압력을 가하게 되며 그에 따라 재정규모가 적정수준을 상회하게 된다는 것이다. 이러한 주장은 利益集團의 數와 政府規模 사이의 陽의 상관관계를 밝힌 실증분석 결과에 의해 부분적으로 뒷받침되고 있다²⁴⁾.

한편 관료가 이기적인 동기에 의해서이든 이익집단의 압력에 의해서이든 재정규모를 증대시키고자 하는 경우 어떠한 方法을 사용하는가 하는 데 대해서도 여러 가지 논의가 있다. 관료가 재정규모 결정에 영향력을 발휘하는 수단으로 무엇보다 중요하게 논의되는 것은 情報統制(information control), 案件統制(agenda control) 등이라

23) Gemmell(1990), Sigelman(1986) 등은 豫算極大化 假說을 반박하고 있다.

24) Buchanan & Tullock(1962), Olson(1982), Mueller & Murrell(1986) 참조.

고 할 수 있다. 또한 積極的인 選舉參與도 관료가 재정규모 결정에 영향을 미치는 방법의 하나로 논의되고 있는데 이에 대해서는 실증분석의 결과가 엇갈리고 있다²⁵⁾. 그 밖에 관료가 租稅構造의 造作을 통해 납세자로 하여금 租稅負擔을 最小限으로 認識하도록 함으로써 재정규모의 확대를 도모한다는 주장도 제기되고 있다²⁶⁾.

물론 이와 같은 관료의 재정규모 증대 시도는 一般國民의 抵抗과 議會의 豫算審議 및 立法 등에 의해 견제를 받는다고 할 수 있다. 이와 관련하여 Brennan and Buchanan(1977, 1980)은 관료를 예산극대화를 추구하는 「레비아단」(leviathan)으로 보고 이들에 의해 재정규모가 지나치게 커지는 것을 막기 위해서는 議會의 立法措置가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그러나 이에 대해 재정규모의 제한을 위해 취할 수 있는 立法措置의 種類가 상당히 限定되어 있다는 주장이 제기되고 있으며 이와 함께 그러한 입법조치가 재정규모 결정에 별다른 영향을 미치지 않고 있다는 실증분석 결과도 제시되고 있다²⁷⁾. 그 밖에 의회의 각 상임위원회는 소관부처와 긴밀한 관계하에 結託(logrolling) 등의 방법을 통해 소관부처의 예산규모를 늘리는데 일조하는 경우가 많다는 지적도 있으며 실증분석 결과 常任委員會의 數와 財政規模間에 陽의 상관관계가 있는 것으로 밝혀지고 있기도 하다²⁸⁾.

끝으로 관료가 재정규모 결정에 미치는 영향은 地方分權化의 정도에 따라서도 달라진다고 할 수 있다. 이와 관련하여 대표적인 가설은 일명 「레비아단 가설」(leviathan hypothesis)이라는 Brennan & Buchanan(1980)의 分權化假說(decentralization hypothesis)이다. 이에 따르면 지방분권화로 自治團體間의 競爭이 深化됨에 따라 공공

25) Joulfaian & Marlow(1991) 참조.

26) Cullis & Jones(1987) 참조.

27) Abrams & Dugan(1986) 참조.

28) Benson(1983), Crain, et al. (1985) 참조.

서비스 공급자로서 政府의 獨占的 地位가 弱화되고 그에 따라 관료에 의한 재정규모 증대가 억제된다는 것이다. 그러나 이러한 分權化 假說과는 반대로 지방분권화가 다음과 같은 이유에서 재정규모를 증대시킬 가능성도 없지 않다. 첫째, 중앙집권적인 경우에 비해 지방분권적인 경우 公共財 供給의 規模의 經濟(economies of scale)를 살리지 못하고 行政調整費用을 증가시키므로 재정규모가 커진다는 것이다. 둘째, 사람들이 지리적으로 인접해 있고 공공서비스 요구에 보다 민감하게 반응하는 地方政府에 대해 더 많은 機能과 役割을 부여하고자 함에 따라 지방분권화가 될수록 租稅負擔率과 財政規模가 增大하게 된다는 것이다²⁹⁾.

이와 관련하여 地方分權化의 정도와 財政規模의 相關關係를 추정 한 實證分析 結果를 살펴 보면 대체로 두 변수간에 陽의 상관관계가 있음을 보임으로써 分權化假說을 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다³⁰⁾. 반면에 Lotz & Morss(1970), Oates(1972) 등은 두 변수간에 陰의 상관관계가 있음을 보인 바 있으며 Oates(1985)는 두 변수간에 아무런 상관관계가 없음을 밝힘으로써 分權化假說을 지지하지 않음은 물론 더 나아가 官僚의 豫算極大化 假說 자체에 대한 회의적인 시각을 드러내고 있다.

한편 Park(1992)의 실증분석 결과에 의하면 우리나라의 경우 地方支出의 比重과 公共部門의 規模 사이에 陰의 상관관계가 있음이 밝혀짐으로써 분권화가설이 성립하지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 우리나라의 경우 재정규모의 결정이 매우 制限된 政治集團에 의해 이루어져 옴에 따라 관료의 예산극대화가설 자체가 성립한다고

29) Lotz & Morss(1970), Oates(1985) 참조. 이와 관련하여 南相祐(1986)는 중앙집권적인 경우에 비해 政府內의 自律的인 個別 官僚組織이 더 많이 존재하는 地方分權的인 경우에 관료조직의 재정규모 확대 성향이 더 강하게 나타나게 되므로 재정규모가 더 커지게 된다는 점과 또한 중앙의회에 비해 地方議會의 豫算統制 機能이 일반적으로 약하기 때문에 지방재정의 상대적 규모가 클수록 총재정규모의 확대가 용이해진다는 점을 지적하고 있다.

30) Park(1992), Joulfaian & Marlow(1991) 등 참조.

보기 어려우며 또한 분석기간 동안 地方議會조차 구성되지 않는 등 지방자치가 시행되지 않았기 때문에 단순히 地方支出 比重의 변화를 분권화의 정도를 나타내는 척도로 보기 어렵다는 점에서 과연 分權化假說의 검증이 필요했고 적절했는지에 대해 의문이 다소 제기된다고 하겠다.

따라서 결론적으로 관료가 재정규모의 결정주체로서 재정규모를 적정수준 이상으로 증대시키는 정도는 官僚의 利己的 動機, 각종 利益集團의 組織的 壓力, 國民과 國會의 견제기능, 地方分權化의 정도, 그 밖에 예산결정에 있어 자신들의 요구를 관철하는 官僚의 能力 등 복합적인 작용에 따라 달라진다고 할 수 있다.

3. 韓國의 境遇

지금까지 租稅負擔率에 영향을 미치는 여러 가지 決定要因에 대해 기존 연구결과를 중심으로 간략히 살펴보았다. 이제 韓國의 경우 이들 각 요인이 조세부담률에 미치는 영향을 살펴봄으로써 한국의 조세부담률 수준이 국제적으로 낮은 이유를 규명하고자 한다.

우선 租稅負擔率의 決定要因을 前述한 바와 같이 크게 擔稅能力 要因과 公共選擇 要因으로 구분하여 볼 때 한국의 경우 어느 쪽 요인이 결정적이라고 볼 수 있는가? 이에 대한 답은 1970년대 초를 전후하여 달라진다고 할 수 있는바 1970년대 초까지는 擔稅能力에 의해 좌우되었다고 볼 수 있는 반면에 그 이후에는 公共選擇의 결과였다고 볼 수 있다. 즉, 1970년대 초까지는 소득증가, 산업화, 개방화, 징세행정능력의 향상 등에 따라 擔稅能力이 급속히 증가함과 아울러 徵稅行政이 강화되고 증세를 위한 일련의 稅制改革 조치가 취해짐으로써 조세부담률이 큰 폭으로 증가하였다. 반면에 그 이후부터 1980년대 후반까지는 課稅베이스의 급속한 성장, 徵稅技術의 發達 등에 따라 擔稅能力은 계속해서 빠른 속도로 증가했음에도 불구하고

하고 租稅負擔率의 증가폭은 크게 둔화되었는바, 조세부담률이 擔稅能力에 의해 제약을 받았다고보다 政策的으로 낮게 유지된 측면이 강하다고 할 수 있다. 그렇다면 1970년대 초반 이후 우리나라의 조세부담률이 담세능력에 크게 못 미치는 낮은 수준으로 유지된 이유는 어디에 있는가? 이에 대한 해답을 찾기 위해 이하에서는 前述한 조세부담률의 여러 가지 결정요인들이 우리나라의 조세부담률 수준에 어떠한 영향을 미쳤는지 간략히 살펴보려고 한다.

첫째, 우리나라는 지난 20년간 국민소득이 급속히 증가하였는바 朴鍾九(1989)의 연구결과에 의하면 이러한 國民所得의 증가는 租稅負擔率을 증가시키는 방향으로 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그러나 總支出과 經常支出(이전지출 포함)의 所得彈力性은 1보다 크게 나타난 반면에 消費支出(국방비 포함, 이전지출 제외)의 所得彈力性은 1보다 작게 나타났다. 또한 盧基星(1991)의 財政支出 需要函數의 추정결과에 의하면 재정투자지출 수요의 경우 國民所得의 영향이 유의하게 나타나지 않았으며 政府所費支出 需要의 경우 國民所得의 영향이 유의하나 그 탄력성이 1보다 작게 나타났다.

둘째, 생산성 측정의 어려움으로 인해 공공부문과 민간부문의 생산성 차이에 대한 정확한 판단을 내리기는 어려우나 公共部門의 높은 生産性이 우리나라의 재정규모를 외국에 비해 낮게 유지하는 데 기여했다고는 볼 수 없을 것이다. 그보다는 오히려 재정규모의 제약 하에서 공무원 처우수준을 민간부문 수준보다 현저히 낮게 유지함에 따라 公務員의 生産性 低下와 不正腐敗 문제를 야기했다고 할 수 있다.

셋째, 근대화 과정에서 한국은 급격한 인구증가 및 도시화를 경험하였는바, Bahl 等(1986)의 연구에 의하면 이러한 人口變移가 재정규모에 미치는 영향이 상당히 컸던 것으로 나타나고 있다.

넷째, 우리나라의 租稅構造는 複雜多岐하고 間接稅 比重이 높으며 所得彈力性이 낮은 특징을 가지고 있는바 전술한 財政錯覺假說에 입

각하여 볼 때 조세구조가 재정규모에 미치는 영향은 불분명하다. 즉, 조세구조가 복잡다기하고 간접세 비중이 높아 조세의 可視性이 낮고 납세자의 저항이 작을 것으로 생각되는 반면에 소득탄력성이 낮아 소득증가에 따른 稅收의 자동증가는 기대하기 어려우며 둘 중 어느 쪽의 영향이 큰지 분명치 않다는 것이다.

다섯째, 우리나라 정부는 1980년대에 이르기까지 '先成長 後分配'의 기치하에 강력한 성장드라이브 정책을 추진해 왔는데, 이에 따른 저축 및 투자 촉진, 수출 촉진을 위한 광범위한 非課稅 및 減免制度의 실시가 우리나라의 조세부담 수준과 재정규모를 외국에 비해 낮게 유지하는 데 결정적 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그 밖에 성장 촉진을 위한 통화팽창과 低利率率 政策, 대규모의 외자도입 등으로 인플레이가 만성화됨에 따라 財政의 安定化 기능을 특히 강조하였던 것도 재정규모를 낮게 유지하는 데 일조했다고 할 수 있을 것이다. 한편 1980년대 중반 이후에는 分配問題에 대한 정책적 관심이 크게 확대되었는데, 이러한 정책우선순위의 변화는 재정규모를 증대시키는 방향으로 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

여섯째, 정책목표간의 우선순위 결정과정이나 그 밖의 여러 가지 면에서 그 동안의 우리 정부의 성격은 군사독재정권(제3~5공화국)과 과도민주정부(제6공화국)로 규정지어질 수 있는데, 이러한 歷代政權의 政治的 性格 또한 조세부담률 및 재정규모에 증대한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 즉, 권위주의적이고 비민주적인 정권은 그 성격상 당연히 방대한 정치자금 등 非豫算資金(off-budget)의 운용을 필요로 하는바 조세의 징수를 통한 豫算資金의 확보에는 그만큼 관심과 노력을 덜 기울여 왔다고 할 수 있다. 또한 높은 세율과 과다한 감면 등 극도로 선별적인 조세체계하에서 자의적인 세정운영으로 租稅가 政權維持를 위한 賞罰手段으로 활용됨에 따라 納稅道義가 실추되고 脫稅가 만연하게 되었으며 특히 부유층의 탈세로 소득세의 증가가 크게 제약을 받는 결과가 야기되었다고 할 수 있을 것이다.

이와 함께 소득수준의 증가에 따라 증대되는 복지재정수요의 억제, 낮은 공무원 처우수준의 유지, 비현실적인 예산단가의 책정 등 財政支出의 增加를 強壓적으로 抑制할 수 있었던 것도 작은 재정규모를 가능하게 했다고 할 수 있으며, 또한 정부에 대한 不信으로 재정규모의 팽창을 무조건 백안시하는 여론이 폭넓게 조성되었던 것도 재정규모를 낮게 유지하는 데 일조했다고 할 수 있을 것이다.

일곱째, 우리나라의 경우에도 官僚와 利益團體는 豫算極大化 假說에 따라 행동한다고 볼 수 있으나 이러한 관료와 이익단체의 豫算極大化 行態는 막강한 政治權力 앞에서 무력화되어 재정규모에 결정적인 영향을 미치지 어려웠다고 할 수 있다. 이에 따라 國會의 豫算統制 기능도 자연히 의미를 상실하게 되었던바 여당은 독자적인 예산심의 대신 당정합의에 치중하고 야당은 한편으로는 재정지원의 확대를 촉구하면서 동시에 다른 한편으로는 조세부담 및 재정규모의 팽창을 비판하는 모순된 태도를 보여주는 데 그쳤다고 할 수 있다³¹⁾.

우리나라는 1970년대 초까지 擔稅能力의 增加에 따라 조세부담률이 상당히 빠른 속도로 증가하였으나 그 이후 조세부담률의 상승속도가 크게 둔화되어 조세부담률이 외국에 비해 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 지금까지의 논의를 통해서 우리나라의 조세부담률 수준이 이처럼 외국에 비해 상당히 낮게 유지된 것은 適正財政規模에 대한 國民들의 選好를 반영한 것이라기보다 執權黨의 이데올로기 및 政治的 性格에 연유한 바 크다는 결론에 이르게 된다. 다시 말해서 5·16쿠데타를 통해 집권하게 된 우익군사정권의 성장제일주의와 그에 따른 감세정책, 권위주의적이고 비민주적인 정치적 성격이 우리나라의 조세부담률을 외국에 비해 낮게 유지시킨 주된 이유라고 할 수 있다는 것이다. 이제 文民政府의 출현으로 정치민주화가 급진전되는 상황에서 집권당의 非民主的 性格으로 인해 조세부담률이 적정

31) 辛海龍(1991) 참조.

수준보다 낮게 유지되는 문제는 머지않아 해소될 것으로 전망된다. 따라서 앞으로 適正租稅負擔率의 모색과 관련하여 중요한 문제는 租稅負擔率과 成長의 相關關係를 규명하고 이를 토대로 成長과 分配를 적절히 調和시키는 것이라고 할 수 있는바 다음 章에서는 이에 관해 논의하고자 한다.

第Ⅳ章 適正租稅負擔率의 摸索

1. 單純理論에 의한 接近과 그 限界

適正租稅負擔率(또는 적정재정규모)의 문제는 우리나라 조세정책 당국의 가장 큰 관심사의 하나로 租稅政策目標의 수립에 있어 핵심이 되고 있다. 그러나 조세부담의 적정성문제는 주관적인 가치판단을 필요로 하는 문제로 그에 관한 이론적 논의는 극히 초보적인 수준에 머물고 있으며 그나마 찾아보기 힘든 것이 사실이다.

Peacock and Wiseman은 사회에는 ‘견딜만한 租稅負擔率(tolerable burden of taxation)’ 혹은 ‘합리적인 租稅負擔率(reasonable burden of taxation)’이 존재한다고 가정하였다. 이들은 이러한 가정하에서 ‘견딜만한 조세부담률’이 전쟁이나 대공황과 같은 긴급상황으로 인해 일단 증가하게 되면 긴급상황이 지나간 뒤에도 다시 이전 수준으로 떨어지지 않는다는 轉移效果(displacement effect)로써 장기적인 조세부담률의 증가를 설명하고 있다. 그러나 ‘견딜만한 조세부담률’의 決定要因에 대해서는 별다른 언급을 하고 있지 않다는 점에서 한계를 지닌다고 할 수 있다³²⁾.

Colin Clark는 租稅負擔水準(엄밀히 말하면 적자재정 규모를 포함한 세출규모)이 GNP의 25% 이상을 넘어설 수 없다고 한다. 이 수준을 상회하면 2~3년간의 시차를 두고 인플레이(물가와 생산비의 인상)가 구조적으로 발생한다든지 또는 소비수준의 감소로 과업이

32) Peacock & Wiseman(1979), 朴鍾九(1986b) 참조.

발생하거나 이윤수준의 압박으로 투자가 감소하는 등의 문제점 때문에 所得對租稅比率, 즉 조세부담률을 더 이상 높일 수 없다는 것이다. 이러한 가설의 적합성 여부에 대하여는 논란이 많으나 지나친 조세부담이 경제 전체에 逆效果를 가져올 것이라는 면을 강조했다라는 점에서 주목할 만하다³³⁾.

다음으로 社會厚生理論은 社會厚生을 極大化하는 조세부담률을 적정조세부담률로 본다. 즉, 사회후생이론에서는 조세부담(재정규모)이 커짐에 따라 점차 하락하는 社會的 限界收益 曲線이 점차 상승하는 社會的 限界費用 曲線과 교차하는 점에서 적정조세부담률(적정재정규모)이 결정된다. 그러나 사회적 한계수익 곡선과 한계비용 곡선의 計測은 엄청난 정보를 필요로 하기 때문에 이러한 이론을 이용하여 적정조세부담률을 계산해 내는 것은 현실적으로 볼 때 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 또한 적정조세부담률의 계산이 가능하다 할지라도 그것을 실현시키는 現實的인 方法을 찾기가 결코 쉽지 않을 것이다³⁴⁾.

적정조세부담률의 모색을 위한 보다 현실적인 접근방법으로는 公共選擇理論에 의한 접근을 들 수 있다. 즉, 앞 章에서 논의된 바와 같이 각국의 조세부담률은 有權者, 政治家 및 官僚의 상호작용에 의해 공공선택적으로 결정된다고 할 수 있는바 이러한 조세부담률의 결정과정에서 나타날 수 있는 여러 가지 歪曲에 대한 是正方案을 제시함으로써 公共選擇의 結果를 適正化하고자 한다는 것이다. 이러한 접근방법의 長點은 무엇보다도 조세부담률의 결정을 공공선택에 맡기고 그 과정에서 나타나는 왜곡만을 시정하고자 한다는 점에서 現實 適用이 비교적 용이하다는 점일 것이다. 그러나 조세부담률의 결

33) Prest(1976) 참조.

34) Lindahl(1958), Samuelson(1954) 등은 公共財에 대한 自發的 選好의 실현이 이루어지고 社會厚生函數가 特定化되어 있다는 가정하에서 公共財의 生産과 그 費用負擔配分에 대한 解를 도출하였다. 이 밖에 Samuelson(1954), Lindahl(1958), Grieson(1975), Rankin(1987) 등 참조.

정과정에서 야기되는 여러 가지 歪曲을 正確히 把握하기란 결코 쉽지 않으며 이에 대한 학자들의 견해도 엇갈리고 있다. 예컨대 조세 부담률을 과대화하는 왜곡이 존재한다고 보아 실제 조세부담률 수준이 적정수준에 비해 과대하다고 주장하는가 하면 그 반대 주장도 있으며, 조세부담률 결정과정에서의 왜곡이 크게 문제가 되지 않는다고 보아 실제 조세부담률 수준이 적정수준을 크게 벗어나지 않는다고 보는 견해도 제시되고 있다. 그뿐만 아니라 왜곡에 대한 정확한 파악이 가능하다 할지라도 그에 대한 效果的인 是正方案을 마련하는 것 또한 결코 용이하지 않다. 예컨대 조세부담률의 결정과정에서 나타나는 왜곡을 줄여 조세부담률의 적정화를 기하기 위한 방안으로 投票機會의 擴大 및 投票方法의 改善, 官僚의 豫算極大化 行態에 制動을 거는 立法措置의 마련 등이 제시되고 있으나 이러한 방안들의 효과는 아직까지 미지수라고 할 수 있다³⁵⁾.

2. 國際比較에 의한 接近의 問題點

이러한 이론적 논의와 별개로 우리나라에 있어 適正租稅負擔率에 관한 논의는 第I章에서 소개한 擔稅能力分析에 크게 의존하고 있다. 이는 전술한 바와 같이 먼저 담세능력에 영향을 미치는 몇 개의 설명변수를 추출하고 개발도상국 자료를 이용하여 조세부담률과 이들 설명변수간의 線形關係式을 추정한다. 예컨대 각국의 조세부담률과 그 설명변수간에 선형관계가 있다는 가정하에서 각국의 租稅負擔率은 다음과 같이 표시될 수 있을 것이다.

$$T/Y = \alpha + \alpha Y_P + \beta X/Y + \gamma E/Y + \delta A/Y$$

여기서 T는 稅收, Y는 GNP, Y_P 는 1人當GNP, X는 輸出額, E

35) Musgrave(1985), Meltzer & Scott(1983) 참조.

는 鑛業의 產出高, A는 農業의 產出高이다. 추정결과 계수 α , β , γ 는 陽이고, δ 는 陰이 될 것이다. 다음은 第II章에서 설명한 바와 같이 각 나라별로 조세부담률의 추정치에 대한 실제치의 비율로 정의된 徵稅努力指數(tax effort index)를 계산하고 이를 國際比較한다.

이러한 擔稅能力分析은 前述한 바와 같이 1960년대 후반부터 IMF를 중심으로 개발도상국의 조세부담 수준을 비교하는 방법으로 활용되어 왔다³⁶⁾. 이러한 분석은 低開發國이 외자를 도입하여 국내 저축을 보완하는 대신 援助나 借款을 國內貯蓄의 代替資源으로 간주함으로써 경제개발을 위한 저축과 투자가 증진되기는커녕 오히려 감소하여 경제 전체의 효율을 떨어뜨리고 있다는 인식에서 비롯되었다. 그 결과 外資導入의 效果를 極大化하기 위해서는 稅收增大를 통한 政府貯蓄과 公共投資가 필요하다는 논리가 채택되었고 자연스럽게 低開發國의 擔稅能力을 평가하는 연구가 진행되었던 것이다³⁷⁾.

이러한 擔稅能力分析은 開發途上國의 租稅政策 樹立에 지대한 영향을 미쳤으며 우리나라의 경우에도 1980년대 중반에 처음으로 소개된 이래 租稅負擔의 國際比較뿐만 아니라 適正租稅負擔率의 算出에까지 자주 이용되고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 우리나라의 擔稅能力分析 結果는 분석기간, 분석국가, 설명변수 및 추정모형에 따라 상당히 차이가 있는 것이 사실이나 우리나라의 租稅負擔 水準이 1970년대 이후 줄곧 擔稅能力에 크게 못 미쳤던 것으로 나타나고 있다. 이를 근거로 우리나라는 조세부담을 현재의 수준보다 증대시킬 여지가 크며 또 그렇게 하는 것이 바람직한 정책방향이라는 주장이 일반화되고 있다³⁸⁾.

그러나 擔稅能力分析은 이론적 바탕 위에서 담세능력과 그것에 영

36) Lotz & Morss(1967), Bahl(1971), Chelliah(1971), Chelliah, et al.(1975), Tait, et al.(1979), Tabellini(1985) 등 참조.

37) Bird(1976), Ansari(1983) 참조.

38) Bahl, et al.(1986), 南相祐(1989), 李啓植(1989), 宋大熙 外(1990), 稅制發展審議會(1991), 孫光洛·安鐘範(1992), 孫光洛(1993) 등 참조.

향을 미치는 결정요인들간의 구조적 관계를 설정하고 이를 실증분석을 통해 검증하는 방법이 아니라 단순히 經驗的인 方法에 의해 擔稅能力을 推定하는 데 그치고 있기 때문에 그 結果의 解釋에 특별히 유의해야 할 것으로 생각된다³⁹⁾. 우선 擔稅능력분석에 있어서 回歸分析의 結果로 얻은 擔稅能力의 推定值를 과연 擔稅能力이라고 할 수 있는가 하는 점도 의문이다. 왜냐하면 擔稅능력의 정확한 추정을 위해서는 추정에 사용된 모든 설명변수가 擔稅능력에만 영향을 미치고 財政支出 需要에는 영향을 미치지 않아야 하는데 擔稅능력뿐만 아니라 재정지출 수요에도 영향을 미치는 것으로 널리 알려진 1人當 GNP가 설명변수의 하나로 포함되어 있기 때문이다. 이러한 租稅收入과 財政支出 결정의 聯立方程式 偏倚(simultaneity)에 따르는 識別의 問題(identification problem)는 개발도상국의 경우 재정지출 수요가 擔稅능력을 항상 초과하여 租稅負擔率이 전적으로 擔稅能力에 의해 제약을 받는다는 가정이 현실적으로 받아들여질 경우에는 물론 피할 수도 있을 것이다⁴⁰⁾. 그러나 Tabellini(1985)는 이러한 가설을 강력히 기각하고 擔稅능력을 추정하는 회귀모형은 거의가 잘못 설정되었다고 비판하였다. 이러한 오류를 피하기 위해 그는 回歸方程式의 從屬變數를 稅收 대신에 總歲入을 사용해야 한다고 주장했다. 그러나 그와 같은 방식도 聯立方程式 偏倚를 벗어나기에는 곤란한 것으로 판명되었다. 따라서 擔稅능력분석에 의해 徵稅努力이 부족하다고 평가된 국가가 반드시 租稅構造 및 政策의 잘못이 있었거나 정부의 徵稅努力이 부족했다고 결론을 내릴 수는 없으며 단순히 재정지출이 平均의 水準보다 낮은 경우이거나 누적된 공채가 적어 이자지출 부담이 없는 경우 또는 非租稅 財政收入이 많은

39) Bird(1976, 1988), Bolnick(1976), Ansari(1983) 등 참조.

40) Lotz & Morss(1967, 1970) 등 참조. 開發途上國의 경우 재정당국의 행위가 租稅負擔率에 의하여 먼저 결정되고 財政支出과 非租稅收入이 그 후에 결정되는 聯立方程式의 recursive system으로 묘사될 수 있다면 聯立方程式 偏倚는 문제되지 않을 수도 있다.

경우일 수도 있다.

이와 같이 국가간의 租稅負擔率의 差異가 擔稅能力의 差異뿐만 아니라 財政支出 需要의 差異 등을 반영한 것이라고 하면 推定值에 대한 實績值의 比率를 ‘徵稅努力指數’라고 정의하기보다는 Tait 等(1979)의 제안대로 정부의 징세노력에 보다 中立的인 ‘國際租稅比較(international tax comparisons; ITC)’라는 용어를 사용하는 것이 더 적절하다고 생각된다. 왜냐하면 담세능력분석에 의한 한 나라 租稅負擔率의 推定值는 그 나라의 擔稅能力을 나타내는 것이라기보다 그 나라와 經濟·社會的 與件이 비슷한 국가들의 平均的인 租稅負擔水準(average abstract hybrid of all countries)을 나타내는 데 불과하기 때문이다. 이러한 用語의 修正은 단순히 表現상의 문제라기보다 징세노력지수가 낮다고 해서 반드시 세수증대 노력이 부족하고 따라서 세수증대에 더 노력을 기울여야 함을 의미하는 것은 아니라는 것을 분명히 하는 것이라고 하겠다⁴¹⁾.

이와 같이 담세능력분석에 의한 조세부담률의 추정치가 담세능력이 아닌 경제적·사회적 여건이 비슷한 국가들의 平均的인 租稅負擔水準을 나타내는 데 불과하다고 할 때 그것이 租稅負擔率의 適正水準을 의미하지 않는 것은 분명하다. 다시 말해서 담세능력분석의 결과는 각 나라의 조세부담률이 國際 平均的인 水準과 얼마나 다른지를 보여줄 뿐 租稅負擔率의 適正水準에 대해 해답을 제공하는 것은 결코 아니라는 것이다. 따라서 담세능력분석의 결과만을 가지고 한 나라의 조세부담률을 높여야 한다든지 낮춰야 한다든지 하는 식으로 논의가 전개되어서는 안 될 것이며 나아가 담세능력분석의 결과를 적정조세부담률의 산출에 직접 이용하는 일은 피해야 할 것으로 생각된다.

또한 담세능력분석은 다음과 같은 計量技法上의 問題를 내포하고

41) Newlyn(1985) 참조.

42) Bolnick(1976) 참조.

있어서 국제조세비교분석으로서도 한계가 크다고 할 수 있다⁴²⁾. 첫째, 模型設定에서의 誤謬, 특히 설명변수 누락(omission of the variables)의 문제이다. 각 나라의 조세부담 수준은 앞 장에서 살펴본 바와 같이 그 나라에 特殊한 政治·社會·經濟的인 要因들에 의해 복합적으로 영향을 받는데, 資料의 制約과 數量化의 困難으로 인하여 중요한 요인들의 대부분이 분석에 포함되지 못하고 주로 1인당 소득, 농업 또는 광업 비중, 수출입 비중 등이 설명변수로 사용되고 있을 뿐이다. 따라서 非經濟的 要因의 영향을 다루지 못하고 있어서 추정결과의 信賴性이 의심을 받게 된다는 것이다. 둘째, 설명변수간의 多重共線性(multicollinearity) 問題이다. 즉, 다양한 요인들 사이에 상당한 상관관계가 있을 수 있어 설명변수의 수를 늘릴 경우 전체적으로는 설명력이 증가되는 반면 각 설명변수들은 제한된 설명력만을 갖게 되므로 통계적으로 유의한 설명변수를 발견하기 어렵다는 것이다.

한 나라의 適正租稅負擔 水準을 모색하는 데 있어서 다른 나라의 經驗이 중요한 참고자료가 되는 것은 더 말할 나위도 없다. 그러나 擔稅能力分析과 같이 單純한 回歸分析을 통해 조세부담의 적정성 문제에 접근하는 데에는 한계가 크다고 생각된다. 前述한 바와 같이 擔稅능력분석에 의한 조세부담률의 추정치는 經濟·社會的 與件이 비슷한 국가들의 平均的인 租稅負擔 水準을 나타내는 데 불과하며 따라서 그러한 推定値와 實際値의 差異만 가지고는 조세부담률의 적정수준에 대해 아무런 판단을 내릴 수가 없다. 조세부담률은 미국과 일본, 유럽제국 등 선진국들간에도 큰 차이가 있으며 그러한 차이는 前述한 바와 같이 여러 가지 경제적 및 경제외적 요인들에 기인한다. 따라서 한 나라가 租稅負擔率의 適正化를 기하기 위해서는 단순히 國際平均 水準에 접근시키기보다는 個別 國家들의 經驗에 대한 면밀한 검토를 토대로 主體的 價値判斷을 내려야 할 것으로 생각된다. 이러한 점에서 볼 때 適正租稅負擔率

의 摸索에 있어 擔稅能力分析의 結果가 갖는 의미는 상당히 制限되어 있다고 할 수 있다⁴³⁾.

3. 租稅負擔率이 經濟成長에 미치는 影響

前章의 논의를 통해서 우리나라 租稅負擔率이 外國에 비해 낮은 이유가 무엇보다도 강력한 성장드라이브 정책에 연유한다고 할 때 적정부담률의 모색과 관련하여 중요한 문제는 租稅負擔率이 成長에 미치는 영향을 검토하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 성장촉진을 위해서는 조세부담률이 낮아야 하는가, 그러한 점에서 우리나라의 낮은 조세부담률이 과연 성장에 기여했는가 하는 점이다. 이런 점에서 이하에서는 財政規模(조세부담률)와 經濟成長의 相關關係에 대한 기존의 연구결과를 중심으로 租稅負擔率이 經濟成長에 미치는 影響에 관해 살펴보고자 한다.

먼저 A. Lewis는 나라마다 처한 상황이 다르기는 하지만, 대개 開發途上國의 경우 成長에 필요한 貯蓄率을 확보하기 위해서는 조세부담률이 적어도 18%는 되어야 한다고 주장한 바 있다. 그 중의 절반이 경상서비스에 지출되고 민간부문의 저축률이 3%라고 한다면, 總貯蓄率이 12%에 달하게 되는데 바람직한 성장률을 유지하기 위해서는 최소한 이 정도의 저축률이 유지되어야 한다는 것이다. 이러한 주장은 모든 稅收가 국내 저축수준의 상승에 유용하다는 단순한 가정하에서 최소한의 성장률의 달성을 위해 필요한 조세부담률을 제시한 것이라고 할 수 있다. 즉, 주어진 성장률에 필요한 資本形成率

43) 동일한 회귀분석이라고 할지라도 모델國家를 설정하여 그 나라의 經驗과 비교하는 Bahl(1972)의 'representative tax system' 분석방법이 좀더 의미있는 결과를 가져올 수 있을 것으로 생각된다. 물론 초기의 擔稅能力分析은 외국무역의 비중 등 몇 가지 계측가능한 경제적인 변수와 담세능력간의 통계적 상관관계를 추정함으로써 擔稅能力의 決定要因을 밝히는 데 기여한 것이 사실이다(前章의 관련 논의 참조).

에서 民間貯蓄率을 제한 나머지 부분을 租稅에 의한 政府貯蓄으로 달성해야 한다는 것이다⁴⁴⁾.

같은 방법으로 일정한 目標成長率을 달성하기 위해 필요한 조세부담률은 다음과 같이 계산할 수 있을 것이다. 目標成長率의 달성을 위해서는 일정한 資本形成率, 즉 國民所得의 一定率로서의 投資支出이 필요하다. 이 비율을 z 라고 하면 限界 資本-產出比率을 사용하여 대강 추정될 수 있으며 다음과 같이 정의된다.

$$z = \frac{\Delta K}{\Delta Y} = \frac{I}{\Delta Y}$$

여기에서 K 는 資本스톡이며 I 는 年間投資額, Y 는 國民所得이다. 目標成長率을 g 라고 하면,

$$g = \frac{\Delta Y}{Y}$$

그리고 必要投資率 I/Y 는 다음과 같다.

$$\frac{I}{Y} = \frac{\Delta K}{\Delta Y} \cdot \frac{\Delta Y}{Y} = z \cdot g$$

이 投資率은 均衡을 달성하기 위해서는 貯蓄率과 일치해야 한다. 따라서

$$S_p + S_g = z \cdot g \cdot Y \dots\dots\dots (1)$$

여기에서 S_p 는 民間貯蓄, S_g 는 政府貯蓄이다. 民間貯蓄額은,

$$S_p = s(Y - T)$$

또는

44) Musgrave & Musgrave(1984), Bird(1976) 참조.

$$S_p = s(1 - t)Y \dots\dots\dots (2)$$

로 표시된다. 이때 s 는 可處分所得으로부터의 貯蓄性向, T 는 稅收, t 는 稅率이다. 한편 政府貯蓄額은 다음과 같다.

$$S_g = tY - \alpha Y \dots\dots\dots (3)$$

이때 α 는 國民所得에 대한 政府經常支出의 比率이다. 式 (2)와 式 (3)을 式 (1)에 대입하면 다음과 같이 필요한 세율, 즉 必要租稅負擔率을 구할 수 있다.

$$t = \frac{zg - s + \alpha}{1 - s} \dots\dots\dots (4)$$

그러나 모든 稅收가 국내저축 수준의 상승에 유용하다는 위의 가정은 現實性을 결여하고 있다고 할 수 있다. 租稅는 일반적으로 근로의욕과 저축 및 투자를 위축시키고 그에 따라 成長을 沮害하는 효과를 갖는 것으로 인식되고 있으며 다만 그러한 효과의 크기에 대해서만 견해의 차이가 있다. 높은 세부담이 국민총생산에 미치는 악영향은 특히 供給重視經濟學(supply-side economics)에 의해 극단적으로 강조되고 있다. 즉, 공급중시경제학에 의하면 稅率이 一定水準 이상으로 높아지면 근로의욕이 줄어들고 저축 및 투자가 저하되어 생산이 감소하고 결국에는 稅收까지 감소하게 된다는 것이다. 공급중시경제학은 특히 1980년대 미국의 레이거노믹스의 골격을 이루었는데 레이건 정부는 稅率引下가 景氣活性化에 필요할 뿐 아니라 稅收增大를 통해 財政赤字의 減縮에도 도움이 된다고 주장하였다.

그러나 공급중시경제학은 많은 問題點을 내포하고 있는 것으로 비판을 받고 있다. 이를 두 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공

45) Musgrave와 Musgrave(1984) 참조. Musgrave & Musgrave는 $z=3\%$, $g=4\%$, $s=3\%$, $\alpha=10\%$ 라고 가정할 때 $t=19.6\%$ 가 됨을 보여주었다.

공급중시경제학의 주된 개념으로 사용되고 있는 래퍼曲線(Laffer curve)이나 產出曲線(output curve)의 개념 자체가 너무 單純하다는 점이다. 세율의 변화가 총생산량이나 세수규모에 미치는 영향은 세율변화의 크기뿐만 아니라 조세의 누진도, 재정지출의 내용, 조세기피도(tax aversion), 지하경제의 규모 등 여러 가지 요인에 의해 좌우되는바, 稅率과 總生産, 稅率과 稅收의 關係를 하나의 곡선으로 집약하고 이에 의거하여 세율인하 효과를 논하는 것은 한마디로 무리라고 할 수 있다⁴⁵⁾. 둘째, 공급중시경제학은 實證分析에 의해 뒷받침되고 있지 않다는 점이다. 다시 말해서 勞動供給과 貯蓄 및 投資의 크기는 세율 외에 여러 가지 요인의 영향을 받아 결정되는데, 그 동안의 실증분석 결과에 의하면 稅率引上에 따른 노동공급 및 저축과 투자의 감소 규모는 稅收의 減少를 초래할 만큼 크다고 보기 어렵다. 먼저 稅率引上이 勞動供給에 미치는 영향은 순임금의 감소에 따른 陽의 所得效果와 陰의 代替效果의 상대적 크기에 좌우될 것이므로 그 방향조차 단정적으로 말할 수 없다. 다음으로 稅率引上이 貯蓄에 미치는 영향은 저축수익률 감소효과와 소득 감소효과를 통해서 陰의 방향으로 나타나는 것이 분명하다고 하겠으나 지금까지의 실증분석 결과에 의하면 그 영향이 그렇게 크다고 보기는 어렵다. 끝으로 稅率引上이 投資에 미치는 否定的인 영향에 대해서도 그 크기에 관한 분명한 결론이 아직까지 제시되지 못하고 있다⁴⁷⁾.

한편 租稅의 成長沮害 效果는 租稅構造에 따라서 달라진다. 즉, 조세구조에 따라 조세가 각 경제주체들의 행태에 미치는 영향이 다르

45) Musgrave & Musgrave(1984) 참조. Musgrave와 Musgrave는 $z=3\%$, $g=4\%$, $s=3\%$, $\alpha=10\%$ 라고 가정할 때 $t=19.6\%$ 가 됨을 보여주었다.

46) Gahvari(1988, 1989), Mirowsky(1982) 참조.

47) Skinner(1989, pp. 29~31)는 오히려 1970~80년간 111개국 자료에서 投資率과 稅率이 강한 陽의 상관관계에 있음을 보이고 있다. 이는 아마도 투자의 상당부분이 公共投資임을 반영한 것이라고 할 수 있다. 한편 Slemrod(1992)는 稅率引上이 貯蓄과 資本利得의 實現에 미치는 영향을 중심으로 공급중시경제학의 주장이 지나쳤음을 지적하고 있다.

므로 조세부담 수준이 같을 경우에도 소득과세나 소비과세나, 자본과세나 노동과세나, 동일한 자본과세 중에서도 개인과세나 기업과세나에 따라, 그리고 조세구조의 누진도 등에 따라 조세가 국민소득 및 성장을 저해하는 효과가 달라진다는 것이다. 다시 말해서 所得課稅에 비해 消費課稅가, 그리고 資本課稅에 비해 勞動課稅가 저축 및 성장에 미치는 저해효과가 작다는 것이 일반적인 주장이며, 또한 貯蓄보다는 投資가 조세에 더욱 민감하게 반응한다는 점에서 個人資本課稅에 비해 企業資本課稅의 성장저해 효과가 큰 것으로 알려져 있다. 또한 고소득층의 限界貯蓄性向이 상대적으로 높기 때문에 租稅構造의 累進度가 클수록 저축감소를 통한 성장저해 효과가 크다고 할 수 있다⁴⁸⁾.

또한 조세의 성장저해 효과는 財政支出이 成長에 미치는 효과와 함께 보아야 할 것이다. 재정지출이 성장에 미치는 영향은 肯定的 측면과 否定的 측면을 동시에 내포하고 있다고 할 수 있다. 즉, 재정지출은 국방, 치안 등과 같은 기본적인 公共財의 供給과 외부경제 효과가 큰 교육 및 研究開發 投資와 社會間接資本 投資 등을 통해 성장에 陽의 영향을 미친다고 할 수 있다. 그런가 하면 재정지출은 공공부문의 이윤동기 결여 및 경쟁 부재로 인한 非效率性, 官僚와 利益集團에 의한 歪曲 등으로 인해 경제성장에 陰의 영향을 미치는 것 또한 사실이다⁴⁹⁾.

지금까지의 논의를 통해서 조세부담수준(재정규모)이 성장에 미치는 영향은 租稅負擔 水準 自體뿐만 아니라 租稅構造 및 支出內容에 의존함을 알 수 있다. 따라서 이 문제에 대해서는 일률적이고 분명한 결론을 내리기가 어려우며 그러한 점에서 나라별, 기간별로 실증분석이 필요하다고 하겠다. 財政規模가 成長率에 미치는 영향은

48) 각종 조세가 經濟主體들의 行態에 미치는 영향에 관한 보다 상세한 논의는 Skinner(1989), Musgrave & Musgrave(1984) 참조.

49) Grossman(1988), Diamond(1989) 참조.

대개 陰의 방향으로 나타나고 있다. GNP에 대한 재정지출의 비율을 독립변수로 하고 1인당소득 증가율을 종속변수로 한 Landau (1983)의 單純回歸分析은 96개 低開發國의 경험에서 재정규모가 클수록 성장률이 낮았다는 것을 보여준다. 재정지출을 4개의 범주로 세분화하고 성장률에 영향을 미치는 다른 변수들, 예를 들면 1인당 소득, 생산구조, 인구의 특성 등을 추가적으로 고려한 Landau (1986)의 擴張된 模型의 결과도 비슷한 결론에 도달하고 있다. 19개 先進國의 1960~80년 자료를 이용한 Marlow(1986)의 실증분석 또한 공공부문의 규모와 거시경제적 성장이 陰의 상관관계가 있음을 나타내었다. 재정규모를 租稅收入으로 측정한 실증연구 결과도 비슷한 방향이라고 할 수 있다. 흔히 인용되는 Marsden(1983)의 연구는 1970년대에 1인당소득이 비슷하지만 GDP에 대한 총조세수입이 상이한 10쌍의 나라들을 비교한 결과 모든 경우에서 稅率이 낮은 나라가 높은 나라보다 成長率이 높았음을 보여주었다. Skinner(1987)는 사하라 이남 31개 아프리카 低開發國을 대상으로 한 연구에서 租稅의 形態에 따라 成長效果를 측정하였는데 총평균조세율과 개인소득세, 법인세의 경우에서 陰의 관계를 얻었다. Koester & Kormendi (1988)는 平均稅率과 限界稅率의 成長效果를 분석하였다. 63개국 자료에서 그는 稅率이 成長에 미치는 陰의 영향은 1인당소득에 따라 평균세율이 내생적으로 결정되는 가능성과 1인당소득 수준과 그 성장률의 관계 등을 고려하면 설명될 수 있다고 결론지었다. 또한 平均稅率이 같을 때 限界稅率은 경제활동에 陰의 효과를 가짐을 밝힘으로써 累進稅 減免의 成長效果 假說을 지지하고 있다.

이에 반해 Ram(1986)의 연구는 財政規模와 成長率 사이에 陽의 상관관계가 있다고 결론지었다. 그는 先進國과 低開發國을 포함한 115개국의 1960~80년간 자료를 토대로 생산함수와 유사한 모형을 이용, 회귀분석을 시도하여 이와 같은 결론을 내렸다. 그러나 그의 모형은 재정규모보다 財政規模의 増分 變數를 주로 사용하고 있으며

로 單期的인 成長率 變動效果를 살피는 것이지 長期成長率에 대한 영향을 판단하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 또한 모형에 공공 부문과 민간부문의 기술진보 속도가 다르다는 가정을 포함하고 聯立方程式 偏倚(simultaneous equation bias)를 제거하면 결과가 달라지는 문제도 내포되어 있다⁵⁰⁾.

Koester & Kormendi(1988)나 Dowrick(1992) 등이 명시적으로 지적하는 바와 같이 재정규모와 성장률의 상관관계에서 因果關係를 解釋해 내는 데에는 주의를 요한다. 즉, 조세부담률은 국민소득이 높아짐에 따라 커지고(Wagner의 법칙) 소득수준과 성장률이 陰의 관계에 있다고 하면 租稅負擔率과 成長率이 陰의 상관관계를 가질 것은 당연하다. 그렇다면 조세부담률과 성장률의 陰의 관계는, 성장률이 높아짐에 따라 재정규모도 높아지나 재정규모 상승이 성장률 상승에 미치지 못한다는 것을 의미할 수도 있는 것이다. 인과관계 식별을 염두에 둔 Conte & Darrat(1988)의 연구는 Granger causality 접근을 원용하여 OECD 國家들의 財政規模 增加는 經濟成長率에 미친 영향이 거의 없거나 불분명하다고 결론지었다.

지금까지의 논의를 통해서 財政規模의 增大는 成長沮害 效果를 갖는다는 결론에 도달하게 되는바 이러한 결론은 A. Smith를 비롯한 古典派 經濟學者들의 견해와 대체로 일치하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 고전과 경제학자들은 공공재의 공급과 외부효과와 내부화 등의 경우를 제외한 모든 政府活動을 非生産的인 것으로 보아 財政規模를 가급적 抑制하는 것이 租稅에 의한 歪曲을 줄이고 經濟의 效率性 및 生産性을 높여 경제성장을 촉진한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 고전과 경제학자들이 이와 같이 長期的인 관점에서 財政이 潛在成長率에 미치는 영향에 관심을 집중시킨 것과는 달리 케인지안의 경우에는 보다 短期的인 관점에서 財政의 景氣扶養 效果에 관심을 가지

50) Dowrick(1992) 참조.

고 이른바 有效需要理論을 제창하였다. 유효수요이론에 의하면 소득 수준은 단기적으로 볼 때 공급요인과는 관계없이 有效需要에 의해 결정되므로 財政支出의 擴大는 유효수요의 증대를 통해 所得水準을 높이는 데 기여한다고 할 수 있다. 케인즈는 이러한 유효수요이론을 통해 시장경제에 대한 정부의 적극적인 개입 필요성을 역설하였는바 이는 시장기구에 대한 신뢰성 자체가 크게 흔들렸던 1930년대의 세계적 대공황기에 이론적으로나 현실적으로 정당화되었다.

케인즈의 유효수요이론에 의하면 균형재정을 가정할 경우 재정지출의 확대는 +1의 乘數效果를 갖는다. 그러나 이러한 케인즈의 승수효과 주장은 재정지출의 驅逐效果(crowding-out effect)를 주장하는 사람들에 의해 도전을 받고 있다. 驅逐效果란 재정지출의 증가에 따라 利子率이 상승하여 민간부문의 지출 특히 투자지출이 감소하는 것을 말하는바 이러한 구축효과로 인해 승수효과에 따른 소득의 증가가 줄어들고 나아가 승수효과가 완전히 사라지는 결과가 야기될 수도 있게 된다.

재정지출의 증대가 어느 정도의 구축효과를 초래하고 국민소득(및 성장)에 어떤 영향을 미치는가 하는 것은 무엇보다도 財政支出이 民間投資와 상호 代替의이나 상호 補完的의이나에 의존한다고 할 수 있다. 즉, 재정지출이 민간투자와 상호 대체적일 경우에는 재정지출의 구축효과가 나타날 것이나 재정지출이 민간투자와 상호 보완적일 경우에는 재정지출이 민간투자를 감소시키기보다는 오히려 증가시켜 소득증가에 상당히 기여할 것이다. 따라서 재정지출의 영향은 財政支出의 內容에 좌우된다고 할 수 있는바 재정소비지출, 특히 이전지출은 민간투자를 구축한다고 볼 수 있는 반면에 사회간접투자, 연구개발투자 등 재정투자지출은 민간투자지출과 높은 보완성을 갖고 소득증대에 기여한다고 볼 수 있을 것이다. 이를 유추해석하면 다음과 같다. 經濟成長의 初期段階에서는 공공지출의 상대적 규모도 작고 재정지출의 대부분은 투자의 성격을 띤다. 따라서 민간소비에

대한 공공지출의 대체효과는 크지 않다. 따라서 경제성장 초기에는 財政支出의 乘數效果가 크다. 그러나 경제의 성장과 더불어 재정지출의 상대적 규모가 커지게 되면서 乘數效果는 현저히 작아지는데 이는 재정지출의 더 많은 부분이 消費, 특히 移轉支出에 할당되기 때문이다. 이러한 재정지출의 경제적 효과는 또한 財政支出의 變化가 얼마나 持續的이나 一時的이나에 따라서도 달라진다. 일시적인 재정지출의 증가는 民間部門의 認識 정도에 따라 소비나 투자행위에 변화를 주지 않기 때문이다⁵¹⁾.

한편 재정지출의 승수효과는 租稅構造에 따라서도 달라진다⁵²⁾. 케인지안들은 單期的인 관점에서 lump-sum tax를 가정하고 前述한 조세의 왜곡효과를 고려하지 않은 것이 일반적이다. 그러나 lump-sum tax의 가정은 현실성을 결여하고 있으며 단기라고 할지라도 조세가 경제에 미치는 여러 가지 歪曲效果를 무시할 수는 없을 것이다. 이러한 조세의 왜곡효과가 클수록 財政支出의 乘數效果는 작아지게 되는데 租稅構造에 따라 租稅의 歪曲效果가 달라지므로 財政支出의 乘數效果 또한 달라진다고 하겠다.

財政支出의 驅逐效果에 대한 실증적 연구는 확고한 결론을 내릴 수 있을 만큼 충분하지는 않다⁵³⁾. 그러나 그로 인해 乘數效果가 완전히 상쇄되는 경우는 찾아보기 힘들며 陰의 驅逐效果로 인해 乘數效果가 1보다 크게 나타나는 경우도 발견된다. 또한 재정지출의 승수효과는 前述한 바와 같이 支出內譯에 따라서도 달리 나타나는데 消費支出의 경우 1보다 작게 나타나나 投資支出의 경우 1보다 크게 나타나고 있다. 특히 韓國의 경우에는 재정투자와 민간투자의 상호보완성이 커서 財政支出의 乘數效果가 상당히 큰 것으로 추정되고

51) 李之舜(1988) 참조.

52) 租稅構造가 乘數效果에 미치는 영향에 관한 연구로는 Laramie(1991), Molana & Moutos(1992) 등 참조.

53) 金誠恂(1991), Aschauer(1985, 1988, 1989), Barro(1981), Arestis(1979) 등 참조.

있다. 金誠恂(1991)은 우리나라 국민소득 통계자료를 이용하여 실증분석한 결과 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 첫째, 政府投資支出은 民間消費, 民間投資, 所得(GDP)에 대하여 陽의 영향을 미치는 것으로 나타남으로써 정부투자지출의 증가가 民間資本의 限界生産性을 높이는 外部效果가 존재하는 것으로 보여진다. 둘째, 정부소비지출은 이론적 모형의 결과에서나 실증적 결과에 있어서 民間投資 및 所得에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 總政府支出도 民間消費, 民間投資 및 所得에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났는데, 다만 民間消費에 대해서는 더미變數를 도입할 경우 陰의 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 所得에 대해서도 소득에서 정부지출을 차감할 경우 陰의 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과에 의해 우리나라의 경우 民間投資와 政府投資 사이에 補完性이 존재하고, 民間消費와 政府消費 사이에 代替性이 존재한다고 볼 수 있다.

지금까지 租稅(재정지출)가 成長에 미치는 효과에 대해 살펴 보았는바 조세의 증가는 대체로 성장저해효과를 갖는다고 볼 수 있으나 다음과 같은 사항에 유의해야 한다는 결론에 도달하게 된다.

첫째, 재정정책이 경제성장에 미치는 영향은 租稅負擔率 水準뿐만 아니라 租稅構造 및 支出內容에 좌우된다는 점이다. 다시 말해서 조세부담률 수준이 비슷한 경우라도 조세구조나 지출내용의 차이에 따라 재정정책이 경제성장에 미치는 영향이 달라진다는 것이다. 따라서 과거의 재정정책을 평가하는 데 있어서나 앞으로의 재정정책의 방향을 수립하는 데 있어서 단순히 조세부담률 수준에 대해서만 관심을 집중시킬 것이 아니라 이와 함께 어떤 방법으로 조세를 거두어들이고 또 그것을 어떻게 지출하느냐에 대해 더 큰 관심을 기울여야 할 것이다.

둘째, 財政政策이 經濟成長에 미치는 영향뿐만 아니라 雇傭과 物價에 미치는 영향도 함께 고려해야 한다는 점이다. 財政規模의 增加

는 전술한 바와 같이 長期的으로는 貯蓄 및 投資의 萎縮을 통해 자본형성을 저해함으로써 成長潛在力을 떨어뜨리는 반면에 短期的으로는 케인즈의 주장대로 有效需要의 增大를 통해 雇傭 및 所得을 增大시키는 면이 있다. 또한 재정규모의 팽창에 따른 유효수요의 증가는 단기에 있어서 物價를 상승시키는 면도 있다. 그러나 재정지출이 사회간접자본 투자 등 投資支出에 집중될 경우 자본형성을 통해 潛在生産能力을 제고함으로써 長期的으로는 成長과 物價安定에 기여하기도 한다⁵⁴⁾. 따라서 財政政策이 경제성장뿐만 아니라 고용 및 물가 등에 미치는 영향을 종합적으로 고려해서 財政規模(조세부담률)와 함께 租稅構造 및 支出內容을 적절히 결정해야 할 것이다.

셋째, 財政政策의 再分配效果도 고려해야 한다는 점이다. 재정정책은 前述한 경제적 효과 외에 재분배효과도 갖는바 일반적으로 經濟成長의 추구하고 分配正義의 실현은 상충관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 경제성장과 분배의 상충관계하에서 어느 정도의 분배정의를 희생하여 성장을 추구할 것인지 결정하는 것은 재정정책의 방향을 좌우하는 중요한 문제라고 할 수 있다. 예컨대, 분배정의를 상당히 희생하면서도 經濟成長의 극대화를 기하고자 하는 경우에는 租稅負擔 水準(재정규모)은 가급적 낮게 유지하고, 租稅構造는 所得課稅보다 消費課稅 중심으로 운영하며, 재정지출은 사회간접자본투자 등에 집중시킬 필요가 있을 것이다. 반대로 재정정책의 우선순위를 경제성장보다는 分配正義의 실현에 두는 경우에는 조세부담수준은 높게 유지하면서, 조세구조는 消費課稅보다 所得課稅 및 財產課稅 중심으로 운영하며, 移轉支出의 비중을 가급적 높게 유지하

54) 柳潤河(1991)는 分期計量模型을 이용하여 財政支出이 생산, 고용, 물가, 국제수지 등 주요 巨視經濟變數에 미치는 효과를 고찰하였다. 그 결과 財政支出의 增加는 消費支出이나 投資支出 모두 短期에 있어서 總需要를 增大시켜 생산, 고용을 늘리면서 동시에 약간의 時差를 가지고 물가와 국제수지를 악화시킨다고 결론지었다. 그러나 投資支出의 경우 長期的으로는 潛在生産能力을 확충시킴으로써 물가압력을 상쇄시키고 생산증대를 돕는 효과도 보이는 것으로 나타났다.

는 것이 바람직한 정책방향이 될 것이다. 이는 거시모델뿐만 아니라 사회후생함수를 필요로 하는 價值非中立的인 문제로서 이에 대한 일반적이고 객관적인 답은 존재하지 않는다. 물론 이론적으로는 사회후생함수를 가정하여 적정조세부담률의 도출 등 適正財政政策의 수립이 가능하다고 말할 수 있을지 모르나 현실 설명에 설득력을 갖기는 어려울 것이다. 결국 이러한 결정에 있어 무엇보다도 중요한 것은 國民的 合意이고 정책판단이라고 할 수 있다.

4. 韓國의 境遇

韓國의 租稅負擔率은 지난 40년간 크게 상승하였으나 선진국은 물론 비슷한 소득수준의 외국과 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 또한 각국의 조세부담률을 그 나라의 擔稅能力(taxable capacity)에 대비시켜 비교하는 擔稅能力 分析의 결과도 우리나라의 조세부담률이 국제적으로 볼 때 선진국은 물론 개발도상국에 비해서도 상당히 낮은 수준에 있음을 말해주고 있다. 그러나 조세부담률이 이와 같이 외국과 비교할 때 낮은 수준이라고 해서 곧 바로 조세부담률을 높여야 한다는 결론을 내려서는 안 될 것이다. 前述한 바와 같이 담세능력분석에 의한 조세부담률의 추정치는 經濟·社會的 與件이 비슷한 국가들의 平均的인 租稅負擔 水準을 나타내는 데 불과하며 따라서 그러한 推定値와 實際値의 差異만 가지고는 조세부담률의 적정수준에 대한 아무런 판단을 내릴 수 없다.

우리나라 租稅負擔率이 外國에 비해 낮은 이유가 前述한 바와 같이 무엇보다도 강력한 성장드라이브 정책에 연유한다고 할 때 적정 조세부담률의 모색에 있어서 보다 중요한 것은 租稅負擔率이 成長에 미치는 영향에 관해 살펴보는 것이며 이런 점에서 그에 관한 앞에서의 논의는 우리에게 시사하는 바 크다고 할 수 있다. 이하에서는 租稅負擔率이 成長에 미치는 영향에 관한 앞에서의 논의에 비추어 그

동안의 우리나라의 조세정책 및 재정정책이 과연 적정했는지 그리고 앞으로의 바람직한 정책방향은 무엇인지에 대해 간략히 논의하고자 한다. 우리나라는 그 동안 經濟成長을 국가정책의 최우선 목적으로 삼아 왔는바, 租稅政策 및 財政政策도 그러한 정책목적에 상당히 부합되는 것이었다고 할 수 있다. 즉, 조세부담률 수준이 비슷한 소득수준의 외국에 비해 상당히 낮았을 뿐 아니라 租稅構造面에서도 所得課稅보다는 消費課稅의 비중이 상대적으로 높았기 때문에 조세의 성장저해 효과가 작았다고 할 수 있다. 다시 말해서 개인소득세 및 법인소득세를 輕課稅하는 한편 소비과세를 상대적으로 重課稅함으로써 가계, 특히 한계저축성향이 높은 고소득층 가계의 貯蓄을 增大시키고 기업의 投資를 增大시킨 결과 租稅로 인한 成長沮害效果가 작았다고 할 수 있다. 또한 작은 재정규모이지만 재정지출이 산업기반시설의 건설을 위한 公共投資에 집중적으로 투입됨에 따라 재정지출이 民間投資의 촉적을 가속화시켜 成長促進的인 역할을 해왔다고 할 수 있다.

그러나 1980년대 들어 3低現象 등에 힘입어 경제규모가 급격히 확대됨에 따라 사회간접자본 서비스 수요가 급증한 반면 강력한 安定化施策의 실시로 재정규모의 증가가 최대한 억제됨에 따라 도로·항만 등 社會間接資本의 不足 현상이 발생하였으며 이러한 사회간접자본의 부족이 物流費用의 增大를 통해 經濟成長의 隘路要因(제약요인)으로 작용하기에 이르렀다. 따라서 앞으로는 재정규모의 증가를 최대한 억제하는 데에만 급급할 것이 아니라 재정규모를 늘려서라도 경제의 長期的인 成長基盤이 되는 社會間接資本을 擴充토록 하는 것이 지속적인 경제성장의 달성은 물론 장기적인 안정기반의 구축에 기여하는 바 클 것으로 생각된다.

또 다른 중요한 문제는 이러한 성장제일주의가 國民이 진정으로 원하는 것이었는가 하는 것이다. 다시 말해서 경제성장의 추구하고 분배정의의 실현이 상충관계에 있다고 할 때 과연 분배의 희생하에 추진된 성장드라이브 정책에 대해 國民的 合意가 있었는가 하는 점이

다. 이에 대해서는 부정적인 견해가 많았던 것도 사실이지만 상당수의 국민이 “先成長 後分配” 정책을 지지했던 것 또한 사실이며 특히 사후적으로는 1960~70년대의 우리 경제의 고도성장에 대해 높게 평가하는 분위기가 지배적이라고 할 수 있다. 그러나 1980년대 들어 와서는 소득수준의 향상으로 교육, 의료, 환경 등 복지확충에 대한 財政需要가 크게 增加하고 所得分配의 改善과 地域間·部門間 不均衡 解消에 대한 국민적 요구가 크게 증대됨에 따라 성장을 다소 희생해서라도 福祉擴充 및 分配改善을 위해 적극적인 노력을 기울여야 한다는 주장이 널리 확산되고 있다. 따라서 이러한 변화에 부응하여 租稅政策 및 財政政策의 優先順位가 재조정되어야 할 것으로 생각되는바, 이제는 더 이상 租稅減免을 통한 저축 및 투자촉진, 성장촉진에만 집착할 것이 아니라 재정규모를 확대함과 아울러 복지비 지출을 늘리고 조세의 재분배효과를 제고시킴으로써 財政의 福祉 및 再分配 機能을 強化해 나가는 것이 바람직한 정책방향이 아닌가 생각된다.

또한 재정의 복지기능 및 재분배기능의 강화는 최근 들어 급진전되고 있는 민주화 추세에 비추어 볼 때 政治的인 必然이 될 것으로 전망된다. 왜냐하면 민주화의 진전에 따라 國民의 再分配要求를 가급적 많이 수용하는 정당일수록 국민 다수의 지지를 얻어 선거에서 승리할 가능성이 높기 때문이다. 서구 선진 자본주의 국가의 경우에도 20세기에 들어와 복지비 지출이 급격히 증가하였는데 이는 무엇보다도 참정권의 확대 등 민주주의의 발전과 함께 국민 다수의 복지비 지출 증대 요구가 정치적인 압력으로 나타난 데 따른 결과라고 볼 수 있다. 물론 1980년대 이후에는 稅率의 引下와 財政膨脹의 抑制가 미국, 영국, 독일, 캐나다 등 서구 선진국의 공통된 추세라고 할 수 있는데 이들 나라들의 경우 제2차대전 이후 복지비 지출의 급격한 증가로 경제성장이 크게 둔화됨에 따라 보수주의가 등장한 것이라고 볼 수 있으며 민주주의 발전 초기 단계에 있는 우리나라의 현재 상황은 그와는 상당히 다른 것이 분명하다.

第 V 章 結論 및 政策方向

韓國의 租稅負擔率은 지난 40년간 크게 상승하였으나 선진국은 물론 비슷한 소득수준의 외국과 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 그러나 조세부담률이 이와같이 외국과 비교할 때 낮은 수준이라고 해서 곧 바로 조세부담률을 높여야 한다는 결론을 내려서는 안 될 것이다. 한 나라의 조세부담률 수준이 國際平均에 비해 낮은 데에는 긍정적이든 부정적이든 나름대로의 이유가 있을 것이며 이에 대한 正確한 理解와 評價가 없이는 올바른 결론을 내릴 수 없기 때문이다. 이런 점에서 조세부담률의 決定要因이 무엇이며 외국에 비해 한국의 조세부담률이 특별히 낮은 이유가 어디에 있는지 그리고 그것이 과연 타당했는지를 살펴보는 것은 適正租稅負擔率의 摸索과 관련하여 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

한 나라의 조세부담률은 經濟的, 社會的 및 政治的인 여러 가지 요인의 영향을 받아 결정된다고 볼 수 있기 때문에 우리나라의 조세부담률이 외국에 비해 왜 낮은지에 대해 분명한 결론을 제시하는 것은 결코 용이한 일이 아님은 물론이려니와 특별히 신중을 기해야 하는 일이기도 하다. 그럼에도 불구하고 第II章의 분석을 통해서 우리나라의 조세부담률이 외국에 비해 낮은 이유는 무엇보다도 집권세력의 이데올로기 및 정치적 성격에 연유한 바 크다는 결론에 도달하게 된다. 즉, 5·16쿠데타에 의해 정권을 잡은 군사독재정권은 1980년대에 이르기까지 강력한 성장드라이브 정책을 추진해 왔는바, 그에 따른 貯蓄 및 投資 促進과 輸出 促進을 위한 광범위한 非課稅 및 減免制度의 실시, 독재유지를 위한 막대한 非豫算資金의 조성, 恣意的

인 稅政運營과 그에 따른 富裕層 脫稅의 만연, 強壓의인 財政需要의 抑制 등이 우리나라의 조세부담률과 재정규모를 외국에 비해 낮게 유지시킨 주된 이유라고 할 수 있을 것이다.

이제 文民政府의 출현으로 민주화가 급진전되고 있는 상황에서 독재정권의 몰락과 정치민주화를 역사적 필연으로 받아들일 때 適正租稅負擔率의 모색과 관련하여 중요한 문제는 낮은 조세부담률 수준이 과연 經濟成長에 기여했는지, 그리고 더 나아가 成長과 分配의 相衡關係下에서 성장에의 집착이 과연 바람직했는지를 따져보는 일이라고 할 수 있다. 우선 財政政策이 國民所得水準 및 成長에 미치는 영향은 租稅負擔率 수준뿐만 아니라 租稅構造 및 財政支出 內容에 좌우된다고 할 수 있는바, 낮은 조세부담률 수준은 消費課稅 중심의 조세구조와 상대적으로 높은 經濟開發費 支出比重과 함께 경제성장에 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 경제규모가 급팽창한 1980년대 중반 이후 社會間接資本의 不足 문제가 심각하게 대두됨에 따라 낮은 조세부담률과 작은 재정규모의 유지가 短期的인 物價安定에 기여하는 면은 있지만 成長潛在力 培養과 長期的인 安定基盤 構築에 制約要因으로 작용하리라는 지적이 자주 제기되고 있다.

다음으로 성장과 분배의 우선순위의 문제는 결국 사회구성원의 價値判斷에 좌우될 문제라고 할 수 있는데 분배의 희생하에 추진된 성장드라이브 정책에 대해서는 비판적 견해가 많았던 것도 사실이지만 상당수 국민이 ‘先成長 後分配’ 政策을 支持했던 것 또한 사실이다. 그러나 1980년대에 들어와서는 소득수준의 향상으로 단순히 성장뿐만 아니라 公正한 分配에 대한 국민적 관심이 증대함에 따라 성장을 다소 희생해서라도 분배정의의 실현을 위해 노력을 기울여야 한다는 인식이 널리 확산되고 있다.

따라서 앞으로는 국민의 조세부담을 다소 증가시켜서라도 성장기반이 되는 社會間接資本投資를 擴充토록 하는 것이 지속적인 경제성장의 달성과 장기적인 안정기반의 구축을 위해 필요하다고 생각되며

더 나아가 이제는 성장에 지나치게 집착하기보다는 성장을 다소 희생해서라도 복지비 지출을 늘리고 조세의 재분배 효과를 제고시켜 財政의 福祉機能과 再分配機能을 強化해야 될 때가 아닌가 생각된다. 이와 같이 사회간접자본투자의 확충과 복지비 지출의 증대를 위해 재정규모를 확대해 나가면서 동시에 조세의 재분배효과를 제고시키기 위해서는 무엇보다도 所得과 財産에 대한 課稅가 強化되어야 할 것으로 생각된다.

所得課稅는 소득이 담세능력을 나타내는 대표적인 지표라는 점 외에 세수의 소득탄력성이 높다는 장점을 가지고 있기 때문에 先進國 租稅의 중심적 역할을 하고 있다. 그러나 韓國의 경우 소득과세의 비중이 낮고 소비과세 중심의 稅制를 유지하고 있다. 물론 消費課稅는 징세비용이 적게 든다는 이점이 있을 뿐 아니라 소득과세에 비해 근로의욕, 저축 및 투자를 저해하는 효과가 작으며, 동시에 소비를 억제함으로써 저축을 증대시키는 효과가 있기 때문에 개발재원의 확보에 적합한 세목이라고 할 수 있다. 그러나 소비과세는 應能課稅 原則에 違背될 뿐 아니라 稅收의 所得彈力性이 작기 때문에 소비과세의 확충만으로는 조세의 재분배기능을 제고시키고 소득증가에 따라 늘어나는 財政需要를 충족시키기 어렵다고 하겠다. 따라서 實名制 實施로 소득과세 행정이 보다 용이해지는 것을 계기로 소득과세를 크게 강화함으로써 先進財政의 기틀을 마련해야 할 것이다.

所得課稅의 強化는 물론 세율의 인상이 아닌 課稅베이스의 擴大를 통해 이루어져야 할 것이다. 現行 所得稅制는 높은 名目稅率과 教育稅, 住民稅 등의 부가로 稅率水準이 외국에 비해 상당히 높은 편이다. 따라서 이처럼 높은 세율에도 불구하고 所得稅收가 GNP에서 차지하는 비중이 낮은 것은 소득세의 課稅베이스가 작기 때문인 것으로 볼 수밖에 없을 것이다. 따라서 소득과세의 강화를 위해서는 각종 비과세 및 감면 등 例外條項을 最少化하고 稅務行政의 電算化·科學化를 통해 세원의 탈루를 최대한 방지함으로써 課稅베이스를 최

대한 확대해야 할 것이다. 이와 함께 所得稅 稅率水準 및 累進度는 세부담의 적정화를 기한다는 측면에서 인하해야 할 것이다.

이와 같이 所得稅의 課稅베이스를 확대하면서 稅率을 인하하는 것은 최근 선진국의 세제개혁 방향과도 일치하는 것으로서 다음과 같은 몇 가지 점에서 바람직한 효과를 가져올 것으로 기대할 수 있다. 첫째, 조세부담의 水平的 衡平의 提高와 이를 통한 垂直的 衡平의 實質的 提高를 가능하게 한다는 점이다. 둘째, 과세베이스의 확대와 그에 따른 세율수준과 누진도의 하향조정은 租稅의 超過負擔(excess burden)을 줄여 資源配分의 效率性을 제고시킬 수 있다는 점이다. 셋째, 稅收의 所得彈力性을 높여 중장기적으로 세수확대의 기반조성에 기여할 수 있다는 점이다. 넷째, 恣意的인 稅政運營의 가능성을 줄임과 동시에 과도한 조세회피 노력과 감면 요구를 줄임으로써 脫稅의 縮小와 健全한 納稅風土의 造成에 기여할 수 있다는 점이다.

다음으로 財産의 保有에 대한 課稅는 전통적으로 각국 조세체계의 중추적 위치를 차지하고 있었으나 20세기에 들어와 소득세의 발달과 함께 所得稅의 補完稅로 그 역할이 축소되었다. 소득세와 비교할 때 財産保有稅는 재산의 평가를 필요로 한다는 점에서 公正性 確保에 어려움이 있으며 이는 곧 재산보유세의 稅收確保 機能에 制約要因으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 우리나라 財産課稅의 GNP 對比 比率은 흔히 알려져 있는 것과는 달리 외국과 비교하여 낮은 편이 아니며 선진국에 비해서도 소득과세처럼 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 이는 우리나라의 경우 취득세와 등록세 등 財産去來 課稅의 비율이 주요국에 비해 매우 높기 때문이며 財産保有 課稅의 비율은 매우 낮은 편이다. 따라서 우리나라의 경우 財産保有 課稅가 소득세의 補完稅로서 제 기능을 다 하고 있지 못함은 물론 재산보유비용의 증대를 통해 不動產의 投機的 需要를 抑制하는 데에도 실패하고 있다. 따라서 소득에 대한 과세와 함께 財産保有에 대한 課稅도 強化하는 것이 바람직하다고 생각되는바 이와 아울러 현행 財産

保有課稅는 다음과 같은 방향으로의 改編이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 소득세의 보완세로서 재산세 제도를 대신하여 純資產稅(Net Worth Tax or Net Wealth Tax) 制度를 도입하는 방안을 검토한다. 財產稅 制度는 人別로 종합과세되는 人稅와는 달리 물건단위로 부과되는 物稅로서 부채의 공제가 배제되고 있으며 과세대상이 포착이 용이한 부동산 중심으로 한정되어 있어 應能課稅의 原則에 충실하지 않는 문제점을 내포하고 있다. 그뿐만 아니라 재산세 중 建築物稅의 경우 그 일부가 임차인(임대주택의 경우)이나 재화 또는 용역의 소비자(상업용 건축물의 경우)에게 전가되므로 逆進的인 再分配 效果를 갖는 문제점도 내포하고 있다. 이에 비해 純資產稅는 모든 종류의 재산을 所有者別로 合算하고 거기서 부채총액을 차감한 순자산에 대해 부과되는 조세로 所得稅를 補完하는 가장 理想的인 財產保有稅의 형태라고 할 수 있다. 흔히 순자산세 도입이 어려운 이유로 行政上의 어려움이 거론되고 있으나 포착 및 가치평가가 극히 어려운 現金이나 寶石 및 骨董品 등을 과세대상에서 제외시킨다면 순자산세가 소득세 및 재산세에 비해 행정면에서 크게 어려울 것은 없다고 생각된다⁵⁵⁾.

둘째, 토지투기의 억제를 위해 순자산세 제도와 별도로 綜合土地稅 制度를 존속시키되 土地用途別 差等課稅를 撤廢함으로써 토지세의 전통적인 장점인 中立性을 살림과 동시에 土地投機 抑制의 실효를 거두도록 한다. 綜合土地稅는 과세대상 토지를 用途에 따라 綜合累進課稅 對象, 別途累進課稅 對象, 分離比例課稅 對象의 세 가지로 분류하여 差等課稅하고 있는바, 이로 인해 세무행정이 복잡하고 세무공무원의 자의성이 개입될 여지가 크다고 하겠다. 그뿐만 아니라 이러한 토지용도별 차등과세는 전통적으로 주장되어 온 중립적인 토지세와 달리 土地利用 樣態에 영향을 미침으로써 資源配分을 歪曲하

55) 金明淑(1989) 참조.

는 효과를 갖는다고 할 수 있다. 특히 業務用土地에 대한 상대적인 低率課稅는 업무용토지로의 위장 유인을 제공함과 동시에 업무용토지 수요를 증가시켜 토지투기를 유발할 가능성이 높다고 하겠다⁵⁶⁾.

한편 財産保有稅의 強化와 관련하여 재산보유세의 세부담이 낮은 것은 과표현실화율이 낮기 때문이므로 세부담의 증대를 위해서는 課標現實化가 필요하다는 견해가 일반화되고 있다. 그러나 과표현실화와 관계없이 어떤 과표현실화율하에서도 名目稅率의 상승을 통해 세부담의 증대가 가능하다고 할 때 과표현실화율이 낮기 때문에 세부담이 낮다기보다는 세부담을 증가시키기 어려웠기 때문에 과표현실화율이 낮게 유지되었다고 보는 것이 타당하리라고 생각된다. 또한 세부담증대를 위해서도 과표를 현실화하기보다는 세율을 조정하는 것이 租稅法律主義 精神에 부합된다고 할 수 있다. 다시 말해서 부동산 가격 변화에 따른 과표조정이 아닌 한 국회의 심의를 거쳐야 하는 세율은 그대로 둔 채 課標의 調整을 통해 행정부가 임의로 세부담을 변화시키는 것은 조세법률주의 정신에 위배되는 행정편의주의적 편법으로 볼 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 과표의 현실화보다는 課標階級別 實質稅率의 상승을 중심으로 세부담의 증대방안을 마련하는 것이 추가적인 세부담의 정도를 과표계급별로 적절히 조정할 수 있다는 점에서 바람직하다고 생각된다. 재산보유세의 세부담 증대를 위해 보다 더 중요한 것은 과표현실화가 아니라 課標算定의 公正性 確保일 것이다. 왜냐하면 과표산정의 공정성이 확보되지 않는 한 재산보유세의 세부담 증대에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다⁵⁷⁾.

所得課稅와 財産課稅의 擴大는 곧 부유층의 세부담 증대를 의미

56) 金明淑(1990) 참조.

57) 극단적인 예가 되겠지만 英國의 경우 財産評價에 대한 不滿이 재산세의 일종인 레이트(rate)의 폐지 주장으로 이어졌으며 결국 레이트가 완전히 폐지되고 住民稅가 도입되는 사태가 발생하기도 하였다(金明淑(1992) 참조).

하는바 경제에 미치는 악영향을 최소화하면서 이를 실현하기 위해서는 무엇보다도 부유층 스스로가 稅負擔 增大의 必要性을 깨닫고 이에 동참하는 것이 중요하다고 하겠다. 왜냐하면 부유층이 세부담의 증가를 회피하기 위해 여러 가지 노력을 기울일수록 세부담 증가에 따르는 부작용이 크게 나타나 經濟成長 沮害效果도 그만큼 커질 것이기 때문이다. 어떠한 세부담의 증가에 대해서도 저항감을 갖는 것이 인지상정일 것이다. 그러나 이는 분배문제의 심각성과 정치적 현실을 인식하지 못한 短見에 불과하다고 할 수 있다. 어려운 이웃이 있다는 것은 체제붕괴로까지 이어지지는 않더라도 사회불안 등을 통해 반드시 費用을 수반한다고 볼 수 있으며 前述한 바와 같이 민주주의 발전의 초기단계에서는 부유층의 세부담 증대를 통한 福祉費支出의 擴大가 정치적 필연이라고 볼 수 있기 때문이다.

또한 납세자의 조세저항을 최소화하면서 세부담 증가를 실현하기 위해서는 정부가 국민으로부터 信賴와 支持를 받는 것도 매우 중요하다고 할 수 있다. 세부담의 증가는 다름 아닌 재정지출의 증가를 의미하므로 그에 대한 저항의 문제는 마땅히 財政支出需要에 좌우될 문제라고 할 수 있다. 그러나 租稅負擔과 財政支出은 직접적으로 연결되지 않은 채 별개로 다루어지는 경우가 많기 때문에 어떠한 세부담의 증가도 재정지출수요에 관계없이 抵抗感을 유발하는 것이 일반적이며 그러한 조세저항의 정도는 정부가 국민으로부터 얼마나 신뢰와 지지를 받느냐에 따라 달라진다고 할 수 있다. 예컨대 정부가 국민으로부터 높은 신뢰와 지지를 받을수록 세부담 증가에 대한 조세저항이 작으리라고 생각할 수 있는데 이는 여론조사를 통해 다수 국민이 세금을 더 내더라도 깨끗한 정부수립에 동참할 의사가 있음을 밝힌 데서도 확인되고 있다.

그런데 우리 정부는 그 동안 대다수 국민으로부터 강한 不信을 받아왔으며 그에 따라 국민에 대한 설득보다는 變則的인 方法으로 재

정을 운용하고 그로 인해 불신을 더욱 증폭시키는 악순환을 유발한 것이 사실이다. 예컨대 정부에 대한 강한 불신으로 財政規模의 擴大를 무조건 백안시하는 여론이 조성됨에 따라 1980년대 중반 이후 경제규모의 급팽창으로 財政需要의 增加와 함께 稅收가 급격히 增加되었음에도 불구하고 재정지출의 증가에 대해서는 反對輿論이 심하였다. 그에 따라 정부는 歲計剩餘金 發生과 追更 編成을 되풀이하는 변칙적인 방법으로 재정규모의 확대를 도모하였으며 이는 다시 정부에 대한 不信을 더욱 심화시키는 요인으로 작용했다고 할 수 있을 것이다.

따라서 稅負擔 增加에 따르는 納稅者의 租稅抵抗을 최소화하기 위해서는 政府에 대한 國民의 不信을 해소하는 것이 매우 중요하다고 할 것인바, 이와 관련하여 가장 필요하다고 생각되는 몇 가지 사항에 대해 지적하면 다음과 같다. 첫째, 準租稅 성격의 寄附金, 즉 강제성을 띤 기부금을 과감히 정비해야 한다는 것이다. 강제성을 띤 준조세 성격의 기부금에는 방위성금, 보훈성금, 새마을성금, 체육성금, 각종 의연금(찬조금) 및 후원금 등이 있는데 그 종류가 매우 다양하고 규모가 커서 기업에 큰 부담을 주고 있는 것이 사실이다. 이러한 준조세 성격의 기부금 부담으로 인해 우리나라의 조세부담률이 외국에 비해 상당히 낮음에도 불구하고 實質的인 國民負擔은 외국에 비해 오히려 높거나 그다지 낮지 않다는 것이 일반적인 인식이다. 이러한 기부금 규모에 대한 정확한 통계는 없지만 기부금 자금의 운용은 국민의 대표기관인 국회로 하여금 예산 심의권과 과세권을 행사토록 한 財政民主主義 原則에 위배될 뿐 아니라 기부금 액수에 따라 기업활동에 영향을 미치는 등 기업간의 공정한 경쟁관계를 해쳐 政經癒着의 결과를 초래하므로써 기업 당사자는 물론 온 국민의 지탄의 대상이 되어온 것이 사실이다. 따라서 國民의 信賴를 바탕으로 稅負擔 增大를 무리없이 실현시키기 위해서는 이들 준조세 성격의 寄附金을 과감히 整備하는 것이 필

요하리라고 생각된다. 이를 위해서는 첫째, 어떤 명분하에서도 기부금의 強制的 募金은 중단토록 하고 둘째, 불요불급한 행사 및 활동을 지양함으로써 必要經費 自體를 줄이도록 하며 셋째, 반드시 필요한 사업은 계속하되 기부금이 아닌 예산으로 경비를 충당토록 해야 할 것이다⁵⁸⁾.

둘째, 租稅行政의 恣意性을 최대한 배제하는 것이다. 우리 정부는 그 동안 세법상으로는 세부담을 높게 한 상태에서 대다수 국민에 대해 嚴格한 稅法適用을 猶豫하고 일부 세무조사 대상자에 대해서만 징벌차원에서 세법을 엄격히 적용하여 온 것이 사실이다. 이와 같은 세정운영의 결과 선의의 시민조차 탈세범이 되는 등 脫稅가 당연시 되는 풍조가 만연하였으며 세무조사가 統治手段으로 활용되고 있다는 등 稅政運營의 恣意性에 대한 批判輿論과 함께 稅政에 대한 不信이 팽배하게 되었다. 따라서 앞으로 국민적 저항을 최소화하면서 세부담의 증대를 기하기 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 비과세 및 감면 등의 例外條項을 줄임과 아울러 稅政運營의 正常化를 통해 稅政에 대한 國民의 不信을 解消해야 할 것으로 생각된다. 이를 위해서는 무엇보다도 세무행정의 「크로스 체크」(cross check), 「랜덤 체크」(random check) 기능을 활성화함으로써 稅務調査의 客觀性을 確保함과 동시에 稅務調査 效果의 極大化를 기해야 할 것이다. 이와

58) 韓國經濟研究院에서는 1984년 이후 여러 번에 걸쳐 準租稅 規模를 산출·발표하고 있으나 준조세의 概念定立이 제대로 안 된 상태이다. 즉, 韓國經濟研究院은 강제적 기부금 외에 각종 수수료, 산재보험료 및 의료보험료, 각종 부담금 등을 준조세에 포함시키고 있으나 단순히 直接的인 生産費用이 아니라고 해서 성격이 판이한 여러 가지 비용을 준조세의 개념으로 한 데 묶어 논의하는 것은 문제가 있다고 생각된다. 우리나라 기업의 준조세 부담이 많은 것은 사실이었으나 그것이 다른 나라보다 얼마나 많은지 그리고 매년 어떤 정도로 변화하고 있는지에 대한 정확한 판단을 내리기 위해서는 準租稅에 관한 보다 分명한 概念定立과 함께 그에 관한 客觀的이고 信賴性 있는 資料의 確保 및 檢討가 이루어져야 할 것이다. 한편 雙龍經濟研究所는 1992년 12월 말 결산기업 중 375개사를 대상으로 '상장기업 기부금 실태'라는 자료를 내어 놓은 바 있는데 그에 따르면 1992년 한 해 동안 회사당 평균 7억 8,400만원의 기부금을 부담하였으며 특히 경상이익이 감소한 가운데 기부금이 증가한 회사가 많아 經常利益 對比 寄附金 負擔率이 1989년의 8.1%에서 계속 증가하여 1992년에는 14.3%에 달한 것으로 나타나고 있다.

관련하여 한 가지 지적하고자 하는 것은 脫漏稅源의 縮小을 위해 혹은 세수목표의 달성을 위해 稅政強化의 필요성이 자주 논의되고 있는데 稅政의 客觀性이 확립되지 않은 상태에서의 세정강화가 短期的으로는 탈세를 줄이고 세수를 확대하는 효과를 거둘 수 있을지 모르나 長期的으로는 稅政의 恣意性을 증대시켜 문제를 더욱 악화시킬 위험이 크다는 점이다. 특히 景氣不振에 따른 稅收不足을 메우기 위한 세정강화는 緊縮財政과 마찬가지로의 효과를 가져와 경기를 더욱 위축시킬 가능성이 높으므로 신중을 기해야 할 것으로 생각된다.

끝으로 세부담의 증대는 가급적 서서히 漸進的으로 이루어져야 하며 세부담의 급격한 증가에 대해서는 그에 앞서서 반드시 具體的인 支出計劃이 수립·제시되어야 한다는 점을 지적하고자 한다. 이와 관련하여 사회보장, 사회간접자본, 환경, 농업구조조정 등의 분야에서 급격한 재정수요의 증대에 대응하기 위해 目的稅의 도입이 필요하다는 주장이 자주 제기되고 있는데 목적세의 도입을 위해서도 세부적인 투자계획의 수립이 무엇보다도 선행되어야 할 것으로 생각된다. 목적세는 지출용도를 지정함으로써 납세자의 支出優先順位를 정책에 보다 잘 반영할 수 있는 이점이 있는 것이 사실이다. 예컨대 목적세를 활용하게 되면 납세자의 지출우선순위에 따라 조세저항의 크기가 달라지므로 지출우선순위가 높은 분야의 경우 追加財源의 확보가 훨씬 용이해진다고 할 수 있다. 그러나 목적세는 利益課稅 原則에 입각하지 않을 경우 재정운영의 경직성을 초래하여 조세수입의 사업간의 적절한 배분을 방해하는 문제점이 있으며 특히 장기화되는 경우 이러한 문제점이 심각하게 나타날 가능성이 크다. 이러한 목적세의 이점과 문제점에 비추어 볼 때 목적세는 國民的 合意를 전제로 限時的으로만 활용되어야 할 것이며 따라서 목적세의 도입을 위해서는 그에 앞서서 세부적인 투자계획을 수립·제시함으로써 추가재원 확보의 필요성과 시급성에 대한 국민적 합의를 이끌어내고 投資效果의

極大化를 기하는 데 각별한 노력을 기울여야 할 것이다⁵⁹⁾.

59) 目的稅는 利益課稅 原則에 입각하여 그 납세액이 특정서비스의 수혜자에게 부과되는 使用料와 유사한 역할을 하는 경우에 한해서 재정지출의 효율성 및 公平성을 동시에 달성할 수 있다는 이유로 그 유용성이 인정되고 있다. 이 밖에 목적세의 장단점에 대한 보다 상세한 논의는 Buchanan(1963), Teja(1988), McCleary(1991) 등 참조.

參 考 文 獻

- 郭泰元·李在鶴·趙誠敏,「福祉財政 需要擴大와 財源調達方案」,『財政論集』,第2輯,韓國財政學會,1988. 3.
- 金明淑,「財產保有稅의 改編方向과 政策效果」,李啓植·沈相達(編),『國家豫算과 政策目標』,韓國開發研究院,1989.
- _____,「土地稅의 投機抑制效果와 改編方向」,『韓國租稅研究』,第6卷,韓國租稅學會,1990.
- _____,「英國의 地方財政改革과 住民稅 波瀾」,『韓國租稅研究』,第8卷,韓國租稅學會,1992.
- 金誠恂,「一般均衡模型을 利用한 財政支出의 經濟的 效果分析」,『財政論集』,第5輯,韓國財政學會,1991. 3.
- 南相祐,「6次 計劃期間中の 適正租稅 負擔率 展望」,第6次 經濟社會發展 5個年計劃 關聯課題 研究,1986. 2.
- 盧基星,「우리나라 財政規模의 中長期的 展望」,『國家豫算과 政策目標』,韓國開發研究院,1991.
- 朴鐘九,「公共部門의 膨脹要因에 관한 小考 - 人口假說에 관한 實證分析」,『財政論集』,第3輯,1989a.
- _____,「韓國公共支出의 增加要因과 構造的 變化에 관한 實證分析」,『經濟學研究』,第37輯 第1號,韓國經濟學會,1989b.
- _____,「公共部門의 膨脹과 財政錯誤 - 財政錯誤 假說에 관한 實證分析」,『韓國經濟研究』,第4卷 第1號,韓國經濟研究院,1990. 8.
- 稅制發展審議委員會,『財政의 役割增大와 適正租稅負擔水準』,稅制發展審議委員會 總括制度研究分科委員會,1991. 4.

- 孫光洛,『租稅體系的適正化에 관한 研究』,研究報告書 93-01,韓國租稅研究院,1993. 9.
- 孫光洛·安鍾範,「租稅負擔率 決定要因에 관한 研究」,『韓國租稅研究』,第8卷,韓國租稅學會,1992.
- 宋大熙·柳一鎬·文亨杓,「財政의 役割과 運用方案」,『KDI 分期別 經濟展望』,第9卷 第3號,韓國開發研究院,1990.
- 辛海龍,「韓國財政支出의 公共選擇의 分析」,『財政論集』,第5輯,韓國財政學會,1991. 3.
- 柳潤河,「財政支出의 巨視經濟效果」,『KDI 分期別 經濟展望』,第10卷 第1號,韓國開發研究院,1991. 1/4.
- 李啓植,『우리나라 歲入構造의 效率의 改編方向』,第6次 經濟社會發展 5個年計劃 關聯課題 研究,1986. 2.
- _____,「財政機能의 正常化와 租稅負擔의 增大可能性」,李啓植·沈相達(編),『國家豫算과 政策目標』,韓國開發研究院,1989.
- 李性旭·韓相國·崔明根,『土地稅制의 評價와 向後 政策方向』,研究報告書 93-05,韓國租稅研究院,1993.
- 李之舜,「公共支出과 經濟活動」,『經濟論集』,第27卷 第4號,서울大學校 經濟研究所,1988, pp. 575~94.
- 趙允相,「韓國財政의 特性分析: 財政規模 및 財政構造를 中心으로」,『財政論集』,第2輯,1988. 3.
- 崔 洸,「公共部門의 膨脹과 影響에 관한 小考」,『韓國開發研究』,第4卷 第1號,韓國開發研究院,1982. 4.
- _____,「21世紀를 향한 租稅政策의 課題와 方向」,韓國租稅研究院,1992. 10.
- 韓國開發研究院,「政策運用의 時代別 分析」,『韓國財政 40年史』,第6卷,韓國財政40年史編纂委員會,1991. 5.
- _____,「財政運用의 主要課題別 分析」,『韓國財政 40年史』,第7卷,韓國財政40年史編纂委員會,1991. 5.

韓國經濟研究院, 『財政規模의 持續的 膨脹과 是正方案』, 短期政策研究 1-86-01, 韓國經濟研究院, 1986. 8.

_____, 『租稅負擔의 測定과 適正負擔率에 관한 研究』, 研究叢書 5, 세-3-8, 韓國經濟研究院, 1982. 6.

韓國銀行, 「우리나라 財政構造의 變動推移」, 『調查統計月報』, 第42卷 通卷476號, 1988. 7.

Abizadeh, Sohrab and John Gray, "Wagner's Law: A Pooled Time-Series, Cross-Section Comparison," *National Tax Journal*, Vol. 38, No. 2, June 1985.

Abizadeh, Sohrab and Mahmood Yousefi, "An Empirical Re-Examination of Wagner's Law," *Economics Letters*, Vol. 26, 1988.

Abrams, B. A. and W. R. Dugan, "The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending," *Public Choice*, Vol. 49, No. 2, 1986.

Anderson, G. M. and R. D. Tollison, "Legislative Monopoly and the Size of Government," *Southern Economic Journal*, Vol. 54, No. 3, Jan. 1988.

Ansari, M. M., "Tax Ratio and Tax Effort Analysis: A Critical Evaluation," *Bulletin of International Fiscal Documents*, Vol. 37, Aug. 1983.

Arestis, P., "The 'Crowding - Out' of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation," *Public Finance*, Vol. 34, No. 1, 1979.

Aschauer, David Alan, "Fiscal Policy and Aggregate Demand," *American Economic Review*, Vol. 75, March 1985.

_____, "The Equilibrium Approach to Fiscal Policy," *Journal of*

- Money, Credit and Banking*, Vol. 20, No. 1, Feb. 1988.
- _____, "Does Public Capital Crowd out Private Capital?," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 24, No. 2, September 1989.
- Bahl, R. W., "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis," *IMF Staff Paper*, Vol. 18, No. 3, Nov. 1971.
- _____, "A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries," *IMF Staff Paper*, Vol. 19, No. 1, March 1972.
- Bahl, R. W., C. K. Kim, and C. K. Park, *Public Finances During the Korean Modernization Process*, Harvard University Press, 1986.
- Baker, Samuel H., "The Determinants of Median Voter Tax Liability: An Empirical Test of the Fiscal Illusion Hypothesis," *Public Finance Quarterly*, Vol. 11, 1983.
- Barro, Robert J., "Output Effects of Government Purchases," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 6, Dec. 1981.
- Baumol, William J., "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis," *American Economic Review*, Vol. 57, June 1967.
- Beck, M., "The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence," *National Tax Journal*, Vol. 29, No. 1, March 1976.
- _____, "Public Sector Growth: A Real Perspective," *Public Finance*, Vol. 34, No. 3, 1979, pp. 313~56.
- Benson, B. L., "Logrolling and High Demand Committee Review," *Public Choice*, Vol. 41, No. 3, 1983.

- Bird, R. M., "Assessing Tax Performance in Developing Countries," J. F. J. Toye(ed.), *Finanzarchiv*, 1976.
- _____, "A Note on the Fragility of International Tax Comparisons," *Bulletin of International Fiscal Documents*, Vol. 42, No. 5, May 1988.
- Blackley, Paul R., "Causality between Revenues and Expenditures and the Size of the Federal Budget," *Public Finance Quarterly*, Vol. 14, No. 2, April 1986.
- Bolnick, Bruce R., "Demographic Effects on Tax Ratio in Developing Countries," *Journal of Development Economics*, Vol. 5, No. 3, Sept. 1978.
- _____, "Tax Effort in Developing Countries: What Do Regression Measures Really Measure?," J. F. J. Toye(ed.), *Taxation and Economic Development*, London: Frank Cass, 1978.
- Borcherding, T. E., "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence," *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 3, Dec. 1985.
- Brennan, G. H. and J. M. Buchanan, "Towards a Tax Constitution for Leviathan," *Journal of Public Economics*, Vol. 8, 1977.
- _____, *The Power to Tax*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Buchanan, J. M., "Earmarked Taxes," R. W. Houghton(ed.), *Public Finance*, Penguin Books, 1970.
- Buchanan, J. M. and G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.
- Cameron, D., "The Expansion of the Public Economy: A Compar-

- ative Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 72, 1978.
- Chelliah, R. J., "Trends in Taxation in Developing Countries," *IMF Staff Paper*, Vol. 18, No. 2, July 1971.
- Chelliah, R. J., H. J. Baas, and M. R. Kelly, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-71," *IMF Staff Paper*, Vol. 22, No. 1, March 1975.
- Conte, Michael A. and Ali F. Darrat, "Economic Growth and the Expanding Public Sector: A Reexamination," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 70, No. 2, 1988.
- Craig, A. H. and J. A. Heins, "The Effect of Tax Elasticity on Government Spending," *Public Choice*, Vol. 35, No. 2, 1980.
- Crain, W. M., et al., "Legislator Specialization and the Size of Government," *Public Choice*, Vol. 46, No. 3, 1985.
- Cullis, J. G. and P. R. Jones, "Fiscal Illusion and 'Excessive' Budgets: Some Indirect Evidence," *Public Finance Quarterly*, Vol. 15, No. 2, April 1987.
- Diamond, J., "A Note on the Public Choice Approach to the Growth in Government Expenditure," *Public Finance Quarterly*, Vol. 17, No. 4, Oct. 1989.
- Dilorenzo, T., "Tax Elasticity and the Growth of Local Public Expenditure," *Public Finance Quarterly*, Vol. 10, No. 3, 1982.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row Publishers, 1957.
- Dowrick, Steve, "Estimating the Impact of Government Consumption on Growth: Growth Accounting and Optimising

- Models," IMF Working Paper, No. 243, March 1992.
- Dudley, Leonard and Claude Montmarquette, "A Disequilibrium Model of Public Spending," *Economics Letters*, Vol. 26, 1988.
- _____, "Is Public Spending Determined by Voter Choice or Fiscal Capacity?," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 74, No. 3, Aug. 1992.
- Feenberg, D. R. and H. S. Rosen, "Tax Structure and Public Sector Growth," NBER Working Paper, No. 2020, 1986.
- Gahvari, Firouz, "Does the Laffer Curve Ever Slope Down?," *National Tax Journal*, Vol. 41, No. 2, June 1988.
- _____, "The Nature of Government Expenditures and the Shape of the Laffer Curve," *Journal of Public Economics*, Vol. 40, 1989.
- Gemmell, N., "Public Employees' Preferences and the Size of the Public Sector," *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 14, Dec. 1990.
- _____, "Wagner's Law, Relative Prices and the Size of the Public Sector," *Manchester School of Economics and Social Studies*, Vol. 58, No. 4, Dec. 1990.
- Grieson, Ronald E., "On the Optimal Level of Taxation, Borrowing, and Government Expenditures," *National Tax Journal*, Vol. 28, No. 2, 1975.
- Grossman, P. J., "Government and Economic Growth: A Non-Linear Relationship," *Public Choice*, Vol. 56, No. 2, 1988.
- Hinrichs, Harley H., *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*, Cambridge: The Law School of Harvard University, 1966.

- Joulfaian, David and Michael L. Marlow, "Public Sector Employment, Competition, and Government Size," *Public Finance*, Vol. 46, No. 2, 1991.
- _____, "The Relationship between On-Budget and Off-Budget Government," *Economic Letters*, Vol. 35, No. 3, March 1991.
- Kau, J. B. and P. H. Rubin, "The Size of Government," *Public Choice*, Vol. 37, 1981.
- Kelley, A. C., "Demographic Change and the Size of the Government Sector," *Southern Economic Journal*, Vol. 43, No. 2, Oct. 1976.
- Koester, Reinhard B. and Roger C. Kormendi, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses," *Economic Inquiry*, Vol. 26, 1988.
- Landau, Daniel, "Government Expenditures and Economic Growth: A Cross-Country Study," *Southern Economic Journal*, Vol. 49, Jan. 1983.
- _____, "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 35, No. 1, Oct. 1986.
- Laramie, Anthony J., "Taxation and Kalecki's Distribution Factors," *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 13, 1991.
- Lindahl, Erik, "Just Taxation: A Positive Solution," R. A. Musgrave and Alan Peacock(eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, International Economic Associa-

- tion, London: MacMillan, 1958.
- Lindauer, D. L. and A. D. Velenchik, "Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes, and Consequences," *World Bank Research Observer*, Vol. 7, No. 1, Jan. 1992.
- Lindbeck, A., "Stabilization Policy in Open Economics with Endogenous Politicians," *American Economic Review*, Vol. 66, 1976.
- Lotz, Joergen R. and Elliott R. Morss, "Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries," *IMF Staff Paper*, Vol. 14, No. 3, 1967.
- _____, "A Theory of Tax Level Determinants for Developing Countries," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 18, No. 3, April 1970.
- Marlow, Michael L., "Private Sector Shrinkage and the Growth of Industrialized Economies," *Public Choice*, Vol. 49, 1986.
- Marsden, K., "Taxes and Growth," *Finance and Development*, Vol. 20, No. 3, Sept. 1983.
- McCleary, Willian, "The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience," *World Bank Research Observer*, Vol. 6, No. 1, Jan. 1991.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 5, Oct. 1981.
- _____, "Tests of a Rational Theory of the Size of Government," *Public Choice*, Vol. 41, 1983.
- Merrifield, J., "The Institutional and Political Factors Which Influence Taxation," *Public Choice*, Vol. 69, No. 3, March

- 1991.
- Messere, K. C. and J. P. Owens, "International Comparisons of Tax Levels: Pitfalls and Insights," *OECD Economic Studies*, Vol. 8, Spring 1987.
- Mirowski, Philip, "What's Wrong with the Laffer Curve?," *Journal Economic Issues*, Vol. 16, No. 3, Sept. 1982.
- Misiolek, Walter S. and Harold W. Elder, "Tax Structure and the Size of Government: An Empirical Analysis of the Fiscal Illusion and Fiscal Stress Arguments," *Public Choice*, Vol. 57, No. 3, June 1988.
- Molana, H. and T. Moutos, "A Note on Taxation, Imperfect Competition and the Balanced Budget Multiplier," *Oxford Economic Papers*, Vol. 44, No. 1, Jan. 1992.
- Mueller, D. C. and P. Murrell, "Interest Groups and Size of Government," *Public Choice*, Vol. 48, No. 2, 1968.
- Mueller, Dennis C., "The Growth of Government: A Public Choice Perspective," IMF Department Paper, DM/86/33, May 1986.
- Musgrave, Richard A., "Excess Bias and the Nature of Budget Growth," *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 3, Dec. 1985.
- Musgrave, R. A. and A. Peacock(eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York: MacMillan, 1958.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th edition, McGraw-Hill, 1984.
- Newlyn, W. T., "Measuring Tax Effort in Developing Countries," *Journal of Developing Studies*, Vol. 21, No. 3, April 1985.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*,

- Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- _____, "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, Vol. 75, 1985.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982.
- Park, Jhungsoo, "Can Decentralization Policy Constrain the Leviathan?: A Time Series Study of Fiscal Decentralization in Korea, 1960-1990," Ph. D. Dissertation, University of Pittsburgh, 1992.
- Peacock, Alan T. and Jack Wiseman, "Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth," *Public Finance Quarterly*, Vol. 7, 1979.
- Pearson, M., S. Simth, and S. White, "Demographic Influence on Public Spending," *Fiscal Studies*, Vol. 10, No. 2, May 1989.
- Pelzman, Sam, "The Growth of Government," *Journal of Law and Economics*, Vol. 23, Oct. 1980.
- Pluta, J. E., "The Declining Public Sector Thesis: An Additional Test and Implications for Developing Regions," *Social and Economic Studies*, Vol. 28, No. 4, Dec. 1979.
- Prest, A. R., "The Taxable Capacity of a Country," J. F. J. Toye (ed.), *Taxation and Economic Development*, London: Frank Cass and Company Limited, 1978.
- Provopulos, George and Athanassios Zamvaras, "Testing for Causality between Government Spending and Taxation," *Public Choice*, Vol. 68, 1991.

- Ram, Rati, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data," *American Economic Review*, Vol. 76, March 1986.
- _____, "Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from 'Real' Data for 115 Countries," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 2, May 1987.
- Rankin, Neal, "Disequilibrium and the Welfare-Maximising Levels of Government Spending, Taxation and Debt," *Economic Journal*, Vol. 97, March 1987.
- Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, Nov. 1954.
- Sigelman, L., "The Bureaucrat as Budget Maximizer: An Assumption Examined," *Public Budget Finance*, Vol. 6, No. 1, Spring 1986.
- Skinner, Jonathan, "Taxation and Output Growth: Evidence from African Countries," NBER Working Paper, No. 2335, August 1987.
- _____, "Do Taxes Matter?: A Review of the Taxation on Economic Behavior and Output," World Bank Working Paper, WPS 48, August 1989.
- Slemrod, Joel, "Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's," *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 82, No. 2, May 1992.
- Tabellini, Guido, "International Tax Comparisons Reconsidered," IMF Department Paper, DM/85/34, 1985.
- Tait, A. A., W. L. M. Gratz, and B. J. Eichengreen, "International Comparisons of Taxation for Selected Developing

- Countries, 1972-76," *IMF Staff Paper*, Vol. 26, No. 1, March 1979.
- Tanzi, Vito, "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries," IMF Fiscal Affairs Department Paper, DM/83/79, 1983. (David Newbery & Nicholas Stern (eds.), *The Theory of Taxation in Developing Countries*, Oxford University Press, 1987)
- Teja, Ranjit S., "The Case for Earmarked Taxes: Theory and an Example," IMF Working Paper, WP/88/18, Feb. 1988.
- Toye, J.F.J., *Taxation and Economic Development*, London: Frank Cass, 1978.
- Wagner, Richard E., "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice," *Public Choice*, Vol. 25, Spring 1976.
- Ward, B., "Taxes and the Size of Government," *American Economic Review*, Vol. 72, No. 2, May 1982.

〈附表〉

各國의 租稅收入 構成(1989)

(單位: %, US\$)

국 가	연 도	1인당 GNP	G D P 對 比 比 率										기타
			총조세	소득 과 세			사회보장 기여금	재산 과세	소비 과세	무 역 과 세			
				계	개인	법인				계	수입	수출	
미 국(G)	1989	21,197	27.4	12.8	10.4	2.5	6.9	3.0	4.4	0.3	0.3	0.0	0.0
캐 나 다(G)	1989	20,227	35.4	16.6	13.6	3.0	4.7	3.2	9.6	0.7	0.7	0.0	0.7
호 주(G)	1989	16,070	29.2	16.2	13.3	2.8	0.0	2.8	7.3	1.1	1.0	0.1	1.8
일 본(G)	1989	23,493	31.2	15.3	7.7	7.6	8.8	3.2	3.7	0.2	0.2	0.0	0.2
뉴질랜드(G)	1989	12,159	38.6	21.6	18.1	3.5	0.0	2.4	11.7	0.9	0.9	0.0	1.9
오스트리아(G)	1989	16,434	40.2	9.8	8.2	1.6	13.1	1.1	12.5	0.6	0.6	0.0	3.1
벨기에(G)	1989	15,886	43.9	16.1	13.2	2.9	15.0	1.2	10.9	0.5	0.5	0.0	0.2
덴마크(G)	1989	19,637	51.1	28.1	26.2	1.9	1.3	2.2	17.0	0.2	0.2	0.0	2.1
핀란드(G)	1989	22,769	36.5	8.4	7.7	0.7	3.6	1.4	14.0	0.3	0.3	0.0	8.8
프랑스(G)	1989	17,098	42.5	7.0	4.6	2.4	17.6	0.9	12.5	0.2	0.2	0.0	4.4
독일(G)	1989	19,299	40.6	13.6	9.8	3.8	15.7	1.0	10.1	0.3	0.3	0.0	0.0
그리스(G)	1989	5,336	30.5	5.7	4.2	1.6	10.4	1.7	13.9	0.4	0.3	0.1	0.0
아이슬란드(G)	1989	20,707	32.4	8.8	7.8	1.0	0.8	2.6	15.4	2.6	2.6	0.0	2.3
이탈리아(G)	1989	14,929	37.9	13.6	10.9	2.7	11.0	0.5	11.0	0.0	0.0	0.0	1.9
룩셈부르크(G)	1989	25,044	48.8	19.7	11.3	8.5	13.4	4.0	11.7	0.0	0.0	0.0	0.0
네덜란드(G)	1989	15,405	46.2	13.0	9.5	3.5	18.6	1.1	11.1	0.6	0.5	0.1	1.8
노르웨이(G)	1989	20,665	44.8	15.0	12.6	2.5	11.6	1.3	16.3	0.2	0.2	0.0	0.4
* 포르투갈(G)	1989	4,535	34.9	6.2	4.9	1.4	9.2	0.5	14.5	1.3	1.3	0.0	3.2
스페인(G)	1989	9,697	34.3	11.3	7.9	3.4	11.7	1.3	9.1	0.8	0.8	0.0	0.1
스위스(G)	1989	28,055	31.7	12.7	10.6	2.1	10.4	2.7	4.5	1.4	1.4	0.0	0.0
영국(G)	1989	14,770	36.9	14.3	9.8	4.5	6.2	4.7	11.5	0.4	0.3	0.1	0.1
모리셔스(C)	1989	2,035	21.7	3.0	1.3	1.7	1.0	1.2	5.0	11.5	9.5	2.0	0.1
* 모로코(C)	1987	849	21.1	4.3	2.5	1.8	1.2	0.6	10.9	3.0	2.9	0.1	1.2
* 시에라리온(B)	1989	183	8.1	2.2	0.7	1.5	0.0	0.0	2.2	3.8	3.7	0.1	0.0
* 남아공화국(G)	1989	2,477	30.0	14.3	8.7	5.6	0.6	1.4	10.4	2.7	2.7	0.0	0.6
* 탄자니아(C)	83-85	290	16.0	5.5	2.7	2.8	0.0	0.1	8.9	1.2	1.2	0.0	0.3
* 튀니지(C)	1989	1,295	23.3	3.1	1.7	1.4	3.4	0.5	6.1	8.5	8.2	0.3	1.8
* 잠비아(C)	1988	365	20.8	8.1	1.8	6.4	0.0	0.0	8.5	3.7	3.7	0.0	0.7
짐바브웨(G)	1989	537	29.5	13.1	8.4	4.7	0.0	0.1	9.5	5.2	5.1	0.1	1.7
* 피지(B)	1989	1,628	20.5	8.7	6.2	2.6	0.0	0.0	3.3	7.8	7.5	0.3	0.6

〈附表〉의 繼續

(單位 : %, US\$)

국 가	연 도	1인당 GNP	G D P 對 比 比 率										
			총조세	소득과세			사회보장	재산	소비	무역과세			기타
				계	개인	법인	기여금	과세	과세	계	수입	수출	
*인도(G)	1989	340	14.5	1.9	0.9	1.0	0.0	0.2	8.6	3.5	3.5	0.0	0.4
*인도네시아(G)	1989	502	16.3	10.0	1.0	9.0	0.0	0.5	4.5	1.1	1.0	0.1	0.3
*한국(G)	1989	5,210	18.3	5.9	3.0	2.9	0.7	2.2	6.8	1.9	1.9	0.0	0.8
*말레이시아(G)	1989	2,033	17.7	7.2	2.0	5.2	0.2	0.1	5.1	4.7	2.9	1.8	0.5
*파키스탄(C)	84-86	340	13.0	1.9	0.0	1.9	0.0	0.0	5.7	5.4	5.1	0.3	0.0
*필리핀(G)	1989	699	13.8	2.8	1.2	1.6	0.0	0.5	5.0	3.9	3.9	0.0	1.6
*스리랑카(C)	1989	406	18.8	2.0	0.9	1.2	0.0	1.1	9.2	6.6	5.9	0.7	0.0
*태국(G)	1989	1,235	17.0	3.6	1.6	2.1	0.0	0.6	8.7	4.0	3.7	0.3	0.2
*키프로스(C)	1989	6,746	22.6	5.1	3.7	1.4	4.3	0.7	4.9	4.7	4.7	0.0	3.0
형가리(G)	1989	2,817	49.9	13.5	5.4	8.1	15.7	0.4	17.4	2.8	2.8	0.0	0.2
폴란드(G)	1988	1,398	44.6	14.8	0.8	14.0	7.9	1.6	13.1	2.3	1.1	1.2	4.9
*터키(C)	1989	1,463	15.2	8.0	5.9	2.1	0.0	0.0	5.5	1.2	1.2	0.0	0.5
유고(G)	1989	4,143	21.1	4.6	2.8	1.8	11.1	0.0	3.9	1.3	1.3	0.0	0.2
*이집트(C)	1989	1,980	19.0	4.0	0.5	3.4	4.2	0.3	3.5	4.2	4.2	0.0	2.9
이란(G)	1989	7,065	9.9	1.6	0.4	1.2	1.4	0.4	0.7	4.8	1.3	3.5	1.1
*오만(B)	1989	5,066	9.6	8.2	0.1	8.2	0.0	0.1	0.3	0.9	0.9	0.0	0.2
*예멘아랍공(C)	1987	667	17.9	5.9	1.8	4.1	0.0	0.3	3.1	6.2	6.2	0.0	2.5
*칠레(G)	1988	1,581	22.3	6.6	1.0	5.6	1.7	0.1	10.9	2.8	2.4	0.4	0.3
*콜롬비아(G)	1985	1,184	12.6	2.6	1.5	1.1	1.3	0.4	5.1	2.0	1.7	0.3	1.3
*에콰도르(B)	1989	867	15.8	9.3	1.7	7.6	0.0	0.3	3.5	2.5	2.3	0.2	0.3
*멕시코(G)	1987	5,753	17.2	4.1	2.0	2.1	1.8	0.0	11.0	0.9	0.9	0.0	0.0
*파라과이(G)	1989	1,070	9.0	1.2	0.0	1.2	0.0	1.2	2.4	2.4	1.3	1.1	1.8
*우루과이(G)	1989	2,481	22.3	1.6	0.6	1.0	6.8	1.2	10.4	2.2	1.7	1.5	0.2
53개국 평균		8,077	26.9	9.0	5.6	3.4	4.8	1.1	8.4	2.5	2.2	0.3	1.2
*27개국 평균		1,901	18.1	5.3	2.2	3.2	1.3	0.5	6.6	3.4	3.2	0.2	0.9
기타국 평균		14,990	36.1	12.9	9.1	3.6	8.4	1.8	10.3	1.5	1.2	0.3	1.3

〈附表〉의 繼續

(單位 : %, US\$)

국 가	연 도	1인당 GNP	總 租 稅 對 比 比 率									
			소득 과 세			사회보장	재산	소비	무 역 과 세			기타
			계	개인	법인	기여금	과세	과세	계	수입	수출	
미 국(G)	1989	21,197	46.7	37.8	9.0	25.2	10.9	16.0	1.2	1.1	0.1	0.0
캐 나 다(G)	1989	20,227	47.0	38.4	8.6	13.1	9.0	27.0	2.0	2.0	0.0	1.9
호 주(G)	1989	16,070	55.3	45.6	9.7	0.0	9.7	25.1	3.7	3.6	0.1	6.3
일 본(G)	1989	23,493	48.9	24.7	24.3	28.1	10.2	11.8	0.7	0.7	0.0	0.2
뉴질랜드(G)	1989	12,159	56.1	46.9	9.2	0.0	6.3	30.5	2.3	2.3	0.0	5.0
오스트리아(G)	1989	16,434	24.5	20.4	4.0	32.7	2.7	31.0	1.4	1.4	0.0	7.7
벨기에(G)	1989	15,886	36.7	30.1	6.6	34.1	2.7	24.9	1.2	1.0	0.2	0.4
덴마크(G)	1989	19,637	55.0	51.3	3.7	2.7	4.3	33.3	0.5	0.5	0.0	4.2
핀란드(G)	1989	22,769	23.0	21.1	2.0	9.9	3.8	38.4	0.8	0.8	0.0	24.1
프랑스(G)	1989	17,098	16.5	10.8	5.7	41.4	2.0	29.3	0.4	0.4	0.0	10.3
독일(G)	1989	19,299	33.4	24.2	9.2	38.5	2.4	25.0	0.8	0.7	0.1	0.0
그리스(G)	1989	5,336	18.8	13.6	5.1	34.1	5.6	45.4	1.3	1.0	0.3	0.0
아이슬란드(G)	1989	20,707	27.1	24.2	3.0	2.6	8.0	47.4	7.9	7.9	0.0	7.0
이탈리아(G)	1989	14,929	35.7	28.7	7.0	29.1	1.2	29.1	0.0	0.0	0.0	4.9
룩셈부르크(G)	1989	25,044	40.4	23.0	17.4	27.5	8.2	24.0	0.0	0.0	0.0	0.0
네덜란드(G)	1989	15,405	28.1	20.6	7.5	40.2	2.4	24.0	1.3	1.1	0.2	4.0
노르웨이(G)	1989	20,665	33.5	28.1	5.5	25.7	3.0	36.4	0.5	0.4	0.1	0.9
* 포르투갈(G)	1989	4,535	17.8	14.0	3.9	26.3	1.5	41.4	3.6	3.6	0.0	9.3
스페인(G)	1989	9,697	33.0	23.0	9.9	34.1	3.8	26.5	2.4	2.3	0.1	0.3
스위스(G)	1989	28,055	39.9	33.4	6.5	32.7	8.6	14.3	4.4	4.4	0.0	0.0
영국(G)	1989	14,770	38.6	26.4	12.1	16.7	12.6	31.0	1.0	0.9	0.1	0.2
모리셔스(C)	1989	2,035	14.0	6.1	7.9	4.6	5.3	22.9	52.8	43.6	9.2	0.5
* 모로코(C)	1987	849	20.4	11.9	8.5	5.5	3.0	51.3	14.2	13.5	0.7	5.7
* 시에라리온(B)	1989	183	27.1	8.4	18.8	0.0	0.0	26.5	46.1	44.9	1.2	0.4
* 남아공화국(G)	1989	2,477	47.6	29.0	18.7	1.9	4.7	34.7	9.1	9.0	0.1	1.9
* 탄자니아(C)	83-85	290	34.2	16.8	17.4	0.0	0.7	55.7	7.6	7.3	0.3	1.8
* 튀니지(C)	1989	1,295	13.3	7.3	6.0	14.4	2.3	26.0	36.2	35.2	1.0	7.8
* 잠비아(C)	1988	365	39.0	8.5	30.5	0.0	0.2	40.5	17.3	17.0	0.3	3.1
짐바브웨(G)	1989	537	44.2	28.5	15.7	0.0	0.4	32.2	17.6	17.1	0.5	5.6
* 피지(B)	1989	1,628	42.4	30.0	12.4	0.0	0.0	16.2	38.2	36.4	1.8	3.1

〈附表〉의 繼續

(單位 : %, US\$)

국 가	연 도	1인당 GNP	總 租 稅 對 比 比 率									
			소득과세			사회보장	재산	소비	무역과세			기타
			계	개인	법인	기여금	과세	과세	계	수입	수출	
*인도(G)	1989	340	13.1	6.4	6.7	0.0	1.1	59.3	23.9	23.8	0.1	2.7
*인도네시아(G)	1989	502	61.0	6.1	54.9	0.0	3.2	27.8	6.5	5.8	0.7	1.6
*한국(G)	1989	5,210	32.4	16.4	16.0	4.1	11.8	37.2	10.1	10.1	0.0	4.5
*말레이시아(G)	1989	2,033	40.6	11.4	29.2	1.2	0.4	28.8	26.3	16.1	10.2	2.7
*파키스탄(C)	84-86	340	15.0	0.0	15.0	0.0	0.3	43.7	41.1	39.4	1.7	0.0
*필리핀(G)	1989	699	20.3	8.6	11.7	0.0	3.9	36.2	28.5	28.1	0.4	11.2
*스리랑카(C)	1989	406	10.8	4.7	6.2	0.0	5.7	48.8	34.7	31.4	3.4	0.0
*태국(G)	1989	1,235	21.3	9.1	12.2	0.1	3.3	51.1	23.2	21.6	1.6	1.0
*키프로스(C)	1989	6,746	22.5	16.5	6.1	18.9	3.1	21.7	20.7	20.7	0.0	13.1
헝가리(G)	1989	2,817	27.0	10.8	16.2	31.4	0.7	34.8	5.7	5.7	0.0	0.4
폴란드(G)	1988	1,398	33.2	1.8	31.4	17.7	3.6	29.4	5.7	2.5	3.2	11.0
*터키(C)	1989	1,463	52.7	38.6	14.1	0.0	0.2	35.9	7.7	7.7	0.0	3.5
유고(G)	1989	4,143	21.8	13.1	8.7	52.4	0.2	18.6	6.3	6.3	0.0	0.7
*이집트(C)	1989	1,980	20.7	2.8	17.9	22.2	1.4	18.5	21.8	21.8	0.0	15.4
이란(G)	1989	7,065	16.5	4.2	12.3	14.3	4.1	6.5	48.0	12.6	35.4	10.6
*오만(B)	1989	5,066	85.1	0.7	84.4	0.0	0.7	2.7	9.4	9.4	0.0	2.1
*예멘아랍공(C)	1987	667	32.7	10.0	22.6	0.0	1.6	17.1	34.6	34.6	0.0	14.1
*칠레(G)	1988	1,581	29.5	4.6	24.9	7.6	0.5	48.7	12.4	10.7	1.7	1.3
*콜롬비아(G)	1985	1,184	20.6	12.0	8.5	10.6	2.8	40.0	15.6	13.5	2.1	10.6
*에콰도르(B)	1989	867	58.7	10.9	47.9	0.0	1.6	22.3	15.8	14.4	1.4	1.6
*멕시코(G)	1987	5,753	23.7	11.6	12.0	10.5	0.0	63.8	5.1	5.1	0.0	0.0
*파라과이(G)	1989	1,070	13.7	0.0	13.7	0.0	13.2	26.5	26.8	14.3	12.5	19.8
*우루과이(G)	1989	2,481	7.0	2.7	4.3	30.7	5.2	46.6	9.8	7.7	2.1	0.7
53개국 평균		8,077	32.4	17.6	14.8	14.0	3.8	31.8	13.5	11.8	1.7	4.6
*27개국 평균		1,901	30.5	11.1	19.4	5.7	2.7	35.9	20.2	18.6	1.6	5.1
기타국 평균		14,990	35.0	24.5	9.9	22.6	5.1	27.5	6.5	4.6	1.9	3.6

註 : 1. *는 27개국으로 분류된 국가임.

2. G는 일반정부, C는 중앙정부, B는 중앙정부예산 기준임.

3. 탄자니아와 파키스탄은 孫光洛(1993)을 참조했음.

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1989, 1991, 1992.

International Financial Statistics, June 1993.

OECD, *Revenue Statistics 1965-1991*, 1992.

UN, *National Statistics 1990*, 1992.

孫光洛, 「租稅體系의 適正化에 관한 研究」, 韓國租稅研究院, 1993. 9.

統計廳, 「主要經濟指標」, 1992.

韓國銀行, 「經濟統計年報」, 1993.

韓國銀行 國民所得課.