

# 經濟開發과 財政政策

金 斗 熙\*

……………〈目 次〉……………	
I. 序 言	VII. 輸入關稅
II. 外國援助 및 借款	VIII. 國內消費稅
III. 直接投資	IX. 去來稅
IV. 赤字財政	X. 所得稅
V. 租稅外的 經常收入	XI. 財產稅
VI. 租 稅	

## I. 序 言

後進(backward), 低開發(underdeveloped) 또는 開發途上(developing)國의 經濟成長 또는 開發과 財政政策의 問題가 論議되기 시작한 것은 比較的 最近의 일이다. 그러나 經濟成長과 財政政策이란 問題가 最近까지 전혀 論議되지 않았던 것은 아니다. 財政活動에 의하여 資本蓄積이 沮害되어서는 안된다는 主張은 이미 古典的 財政政策論에서 強調되어 온 바 있다. 이렇듯 財政政策에 대하여 消極的인 主張을 한 古典的 政策論은 이른바 「세이의 法則」과 政府支出의 非生産性主張에 立脚하여 資本蓄積과 經濟發展을 促進하기 위해서는 豫算의 均衡을 堅持할 것을 主張하였던 것이다. 또 政府支出이 租稅收入으로 調達될지라도 課稅는 民間貯蓄을 沮害한다고 主張하여 그 規模의 可及的인 縮少를 主張하였다. 즉 古典的 財政政策에 의하면 均衡豫算의 堅持와 「값싼 政府」(cheap government)가 經濟成長을 促進하는 重要한 方途였다.

이에 反하여 現代의 財政政策論은 長期的 財政政策의 積極性을 主張하고 있다. 즉 經濟成長過程에 있어서의 財政의 起動的 役割을 重視하고, 經濟成長을 積極的으로 促進하는데 있어서 長期的 財政政策의 重要한 課題를 認定하려는 傾向이 增大하고 있다.

이러한 長期的 財政政策이 論議되기에 이른 것은 케인즈學派(Keynesian school)의 財政政策論에서이다. 그러나 이것이 그 發展初期에 있어서는 理論的 定式化에서 充分한 成功을

\* 本研究所 研究員, 서울大學校 經濟學科 教授

거두지 못한 것은 그 理論的 基盤인 케인즈의 理論이 본래 短期理論의 性格을 지니고 있었기 때문이다. 그러나 第二次大戰後 해로드(Harrod) 도마(Domar)등의 成長理論<sup>(1)</sup>에서 케인즈理論의 長期化가 이루어짐에 따라 財政을 包含하는 擴張된 成長모델이 樹立되었고, 나아가서는 長期的 財政政策의 理論的 基礎가 提供되게 되었다. 한편, 經濟成長을 促進시키기 위한 財政措置의 具體的 研究도 점차 重視되기에 이르렀다. 이 경우에 後進國의 開發問題가 이러한 研究에 있어서 強力한 推進力이 되어 온 것은 否認할 수 없는 事實이다. 왜냐하면 後進國 또는 開發途上國의 目的 및 그 國民의 要望은 經濟成長 또는 開發로 要約된다 할 수 있고, 經濟開發은 政府의 活動의 增大없이는 不可能하다는 信念이 굳어지고 있기 때문이다. 또 開發途上國內의 市場에서 獲得할 수 없는 財貨나 用役은 政府가 生産하거나 또는 外部로부터 購入하고, 實質所得을 社會 各 階層間에 再分配하는 것이 政府의 義務라는 信念이 增大하고 있기 때문이다.

實質所得水準의 向上이란 目標의 達成을 위해서는, 人的 資源을 包含한 모든 資源의 보다 能率的인 利用, 보다 높은 投資率, 非生産的 投資로부터 生産的 投資로의 보다 많은 轉換 그리고 보다 能率的인 投資財의 導入이 필요하다. 이러한 것들을 위한 追加資源은 完全利用되지 못하고 있는 生産資源의 動員, 消費減縮 및 資源의 投資轉換, 또는 援助나 借款形式에 의한 海外資本의 導入을 通하여 可能하다. 특히 新生 獨立國家가 아직 初期發展段階를 벗어나지 못하고 있는 時期에는 外國援助 또는 借款은 거의 必要不可缺한 要素라고 할 수 있다. 그러나, 그 効果는 國內資源을 充分히 動員할 수 있을만큼 財政制度가 確立되어 있을 경우에 限해서만 나타난다고 생각해야 할 것이다.<sup>(2)</sup>

## II. 外國援助 및 借款

援助는 後進國 또는 開發途上國 經濟의 構造的 變更을 通한 生産水準의 向上을 위하여 競争에 立脚한 生産能力의 擴大를 圖謀하는<sup>(3)</sup> 한편, 市場收益의 期待없이 後進國 또는 開發途上國에 移轉되는 資金 또는 物資의 形態를 取한다. 現物의 贈與와 貨幣의 그것은 어느정도 서로 轉換될 수 있다. 이것은 量的으로는 보통 크지 않지만 借款의 경우에서처럼 債務에 따르는 費用을 招來하지 않는다는 점에서 受援國으로서는 有利하다.

援助提供國의 政策은 第二次大戰後 初期에는 贈與의 形式을 取하는 傾向이 많았으나 國

(1) Harrod, R.F., *Towards a Dynamic Economics*, 1948; Domar, E.D., *Essays in the Theory of Economic Growth*, 1957.

(2) Kaldor, N., 後進國의 租稅制度, 金世鍊譯編, 後進國을 爲한 財政金融政策論集, 237面.

(3) Horowitz, D., 先進國과 後進國의 隔差와 國際援助를 通한 隔差縮小의 展望, 金世鍊譯編, 前揭書, 17面.

國際機關에 의한 援助의 發達과 더불어 借款이 그 支配的인 形態로 되었다. 이것은 이러한 機關으로의 資金의 流入을 維持하기 위하여 合理的인 收益率을 保障할 需要가 있기 때문이다.

開發途上國에 있어서는 國際機關에 의한 借款은 個別的인 資金에 의할 때에 비해 다음과 같은 몇 가지 長點을 가지고 있다. 즉 첫째로 物的 計劃樹立에 대한 實行可能性의 研究와 專門家의 助言을 얻을 수 있고, 둘째로는 補完的 費用과 並行作業에 대한 配慮가 行해질 수 있다. 셋째로는 주로 世界銀行으로부터의 借款에 局限되는 것이지만, 使用될 設備의 形態는 限定되어도 그 設備를 特定國에서 購入해야 한다는 制約이 없다. 그러나 計劃의 各局面에 關한 最新의 調査를 行할 需要가 있다는 理由에서 國際開發機構의 借款을 일는 데는 많은 時間이 걸릴 때가 있다. 따라서 借款의 時點을 다른 開發分野와 맞추기 곤란할 때도 있다. 우리나라의 1962年 以後의 外授受入狀況 및 1959年 以後의 外資導入狀況을 보면 다음과 같다.

外國援助受入狀況

(單位：千弗)

	合 計	美 國	
		PL 480	AID
1962	232,310	67,308	165,002
63	216,446	96,787	119,659
64	149,331	60,985	88,346
65	131,441	59,537	71,904
66	103,261	37,951	65,310
67	97,018	44,378	52,640
68	105,856	55,297	49,929
69	107,264	74,930	32,434
70	82,636	61,703	20,933
71	51,217	33,651	17,566
72	5,089	—	5,089
73	2,146	—	2,146
74	901	—	901

위에서 指摘한 바와 같이 開發途上國은 外國資金 利用의 많은 機會를 가지고 있지만, 借款에는 이에 따르는 公債費를 負擔해야 하므로 이에 대한 對策을 恒常 念頭에 두지 않으면 안된다. 債務國 즉 開發途上國이 이 負擔을 克服할 수 있는 方法으로는 다음과 같은 두가지 方法을 생각할 수 있을 뿐이다. 하나는 必要不可缺한 輸入뿐 아니라 債務償還을 可能케 할만한 輸出所得의 增大를 實現하는 일이고, 또 하나는 政府로 하여금 資金調達에 필요한 租稅收入의 增收을 可能케 해 줄만큼 國內 產出額을 增加시키는 일이다. 이 두가지 方法은 물

外資導入 總括  
(物資到着 基準) (단위 : 千弗)

	借 款		
	計	財 政 借 款	商 業 借 款
59-66	324,956	140,847	184,109
1967	229,620	105,619	124,001
1968	338,586	70,220	268,366
1969	547,605	138,934	408,671
1970	482,033	115,325	366,708
1971	648,588	303,395	345,193
1972	650,851	324,436	326,415
1973	712,889	368,463	344,426
1974	932,694	316,649	616,045
59-66	324,956	140,848	184,109
67-71	2,246,432	733,493	1,512,939
72-74	2,296,434	1,009,548	1,286,886

론 容易한 일은 아니지만, 그렇다고 해서 開發途上國으로서 전혀 不可能한 일은 아니다.

III. 直接投資

直接投資는 先進國에서 形成된 貯蓄을 開發途上國에 移轉하는 것이라는 點에서는 借款과 마찬가지로이다. 開發途上國에, 合理的이고 安定的인 政府의 保證이 있고 不意의 財産沒收라든가, 恣意的인 租稅의 賦課같은 危險性이 없을 경우에 限해서 直接投資는 行해될 수 있다. 우리 政府는 1969년부터 外國人 投資誘致에 總力을 기울였으며 그 結果 1971년부터 1973년까지의 外國人投資 全盛時代가 出現하기도 하였다.

1969年 外資誘致를 위한 綜合施策을 發表한 以來 政府는 1973年 3月 外資導入法을 改正, 특히 外國人投資家에게 상당한 刺戟을 주고 있으며, 機械·電子등 特定品目에 대해서는 投資比率에도 相當한 柔軟性을 賦與하고 있다. 이와 아울러 政府는 最近 歐羅巴 및 中東地域과의 經濟協力에 置重하고 있는 同時에 民間經濟協力을 積極 勸獎하고 있어, 民間經濟界에

外 國 人 投 資 狀 況

單位 : 千弗

59-66	25,485	1972	78,793
1967	7,595	1973	143,321
1968	19,160	1974	124,088
1969	12,661	59-66	25,485
1970	66,113	67-71	148,372
1971	42,834	72-74	346,202

서는 經濟協力委員會의 設立 運營에 注力하는 한편, 投資・通商使節團을 主要先進國에 派遣하여 對韓投資의 極大化를 追求하고 있다. 우리나라의 外國人 投資狀況은 위표와 같다.

#### IV. 赤字財政

그러나 대개의 開發途上國에 있어서 가장 重要한 것은, 비록 量的으로는 外資보다 적다 하더라도, 國內貯蓄이다. 開發途上國은 貧困하기 때문에 國內貯蓄에 期待를 걸 수 없는 것 같이 생각되기 쉽지만, 事實은 만드시 그런 것은 아니다. 開發途上國에서도 貯蓄性向이 相當히 높은 例를 많이 볼 수 있다. 開發을 위한 國內貯蓄의 增加는 두가지 問題를 內包하고 있다. 하나는 貯蓄을 增加시키는 問題이고 다른 하나는 政府 其他의 開發擔當者로 하여금 이를 利用할 수 있게 해주는 問題이다.

國內貯蓄을 開發을 위하여 動員하는 方法 중 가장 간단한 것은 赤字財政인 바, 그 經濟的 効果는 經濟資源에 대한 支配를 新規貨幣의 受領者로 移轉하는 것이며, 그들의 支出增加를 通하여 財貨에 대한, 어느 정도의 壓迫과 物價上昇이 發生하는 것이다. 이것은 所得이 增加하지 않는 사람들은 非自發的 또는 強制的 貯蓄을 強要당하게 되고, 資源에 대한 支配力을 갖게 되는 사람들은, 이 貯蓄을 生産的으로 利用하게 된다는 것을 意味한다. 그러나 開發途上國에서는 實質國民所得에 대한 效果는 勞動과 設備의 遊休源資이 있는 先進工業國에 比하여 훨씬 적다. 대개의 開發途上國에서는 勞動可能 年齡層에 餘裕가 있다 하더라도 有能한 工場勞動者가 不足하고 또 剩餘勞動者가 充分히 雇傭될만큼 많은 遊休設備도 存在하지 않는다. 여기에서 開發途上國의 赤字財政은 인플레이션의 進行을 거의 不可避하게 할 것이다. 赤字財政의 經濟的 效果 및 그 副作用은 國家에 따라서 差異가 있다. 그러한 差異는 開發計劃의 內容 및 그 實現의 方向의 差異에서 온다.

開發過程의 最初の 局面은 固定資本의 設置가 中心이 된다. 이 局面에서는 巨額의 支出이 物價의 不均衡의 急騰을 招來하게 마련이다. 다음 第二의 局面에서는, 發生한 所得의 再分配로 말미암아 物價上昇 및 國際收支의 極端的인 惡化를 緩和시킬만한 貯蓄이 發生할 수 있을 것이다. 끝으로 第三의 局面에서는 諸資財의 供給이 增加하여 物價는 平準化되고 上昇勢는 緩和되며 심지어는 低落까지도 期待할 수 있다.<sup>(4)</sup> 그러나 開發支出의 tempos는 長期에 걸쳐 增大할 것이므로, 以上과 같은 三局面의 完全한 實現은 거의 期待하기 힘들다. 특히 赤字財政에 의하는 경우에는 最初の 局面에서 第二의 局面으로의 移轉을 몹시 힘들게

(4) Hicks, U.K., *Development Finance*, 1965, p. 99.

할 것이다.

여기에 있어서 計劃樹立者는 各種要因을 考慮하고 各者의 相對的 重要性을 比較檢討하지 않으면 안된다. 實行的 速度 및 能率을 考慮하여 가장 빨리 生産의 運營을 할 수 있는 建設形態를 택할 필요가 있다. 이것을 택하느냐 못하느냐가 赤字財政의 開發效果를 左右하게 된다. 그러나 開發效果에 가장 큰 差異를 가져오는 것은 第二의 局面에서 附加的 所得, 즉 인플레이션 利潤을 누가 얻느냐에 달려 있다. 企業心이 貧弱한 國家에서는 民間部門에서의 產出高의 增加는 크지 않을 것이다. 그러나 商人과 輸入業者는 迅速히 消費財의 輸入을 增加시킬 것이고, 萬一 이것이 國際收支를 惡化시키고 따라서 輸入制限이 행해진다고 할 것 같으면 物價의 暴騰이 招來될 것이다.<sup>(5)</sup>

이러한 結果를 招來하느냐 않느냐 하는 要因은 限界消費性向과 消費財의 供給彈力性이라고 할 수 있는바, 消費財의 供給彈力性은 賦存 自然資源 狀態에 크게 左右된다. 限界消費性向의 差異는, 展示效果와 傳統의인 貧困狀態 및 慾望狀態에 뿌리박고 있는 支出慣習의 差異에서 온다고 할 수 있다. 活動的인 勞動組合의 影響도 크게 作用한다. 그런 경우에는 需要 인플레이션은 쉽사리 코스트 인플레이션으로 轉化하여 進行의 惡循環을 招來할 것이다.

### V. 租稅外的 經常收入

國內에서 調達할 수 있는 가장 重要한 開發資金으로는 政府의 經常收入을 들 수 있는바, 政府의 經常收入에는 租稅外에 政府의 利子收入, 官有財産收入, 免許料 및 官業의 收益이 包含된다. 政府의 經常收入이 가장 重要하다는 것은 이미 檢討한 바와 같이 開發途上國에서는 必要資金이 많은데도 不拘하고 國內貯蓄은 量的으로 比重이 작고, 外國의 援助나 借款은 그 利用에 여러가지 곤란이 따르기 때문이다. 그러나 經常的 國內收入이라 하더라도 租稅 以外的 것은 開發自體에 대해서는 重要性을 거의 認定할 수 없을 程度이다.<sup>(6)</sup> 그러나

(5) Hicks, U.K., *ibid*, pp. 49-50.

(6) 우리나라의 1976年度의 一般財政歲入內譯은 다음과 같다.

單位 : (10億원, %)

	豫 算	構 成 比
租 稅	1,630.9	80.1
專 賣 益 金	178.0	8.7
稅 外 收 入	40.4	2.0
預託및回收金	30.0	1.5
財政借款預託	156.9	7.7
合 計	2,036.2	100.0

그 정도에 따라서 租稅에 加하는 壓力은 달라질 수 있다.

中央政府는 地方自治團體로부터 貸付利子를 받을 수 있으나, 이 경우에는 國民計定에서 附加的인 項目을 構成하지 않는다. 또 農業開發, 中小企業의 育成, 住宅建設等을 위한 個人貸付 利子도 받을 수 있다. 그러나 그것은 該當 協同組合이나 銀行, 公金庫等에 歸屬하여 그 機關의 運營資金으로 利用될 것이므로, 開發目的에는 一般的으로 使用되지 않는다.

官有財產 收入도 그 經常收入은 開發에 利用할 수 있는 純收入으로서는 큰 比重을 차지하지 않는 것이 보통이다.

免許料는 그 本來의 目的이 一定事業 또는 一定職業을 規制하는데 있으므로 豫算上의 必要에 의하여 過多한 免許料를 賦課하여 그 活動 또는 그 事業을 禁止할 수는 없다. TV의 視聽料도 TV가 環境改善, 특히 農村에서의 普通教育 또는 娛樂提供을 目的으로 하고 있다는 點에서 期待하기 어렵다. 自動車免許料는 規制의 目的도 가지고 있으나 租稅의 一形態라고 볼 수 있다.

官業은 開發財政이라는 觀點에서는 세 가지로 볼 수 있을 것이다. 하나는 專賣事業에서 볼 수 있는 政府獨占이고 또 하나는 民間企業과 競合하는 경우이고, 셋째는 公益事業인 바, 그것은 대개 一 地域에서 複數의 企業이 競合할 수 없다는 意味에서 一種의 自然獨占을 形成하는 傾向이 있다.

政府獨占은 實質的으로는 租稅와 같은 것이며, 直接的인 租稅에 의할 때에 比하여 長點보다는 短點을 더 가지고 있다고 할 수 있을 것이다. 公共當局의 立場에서는 事業經營上의 모든 問題를 處理하기 곤란하다는 점이 있고, 消費者의 立場에서는 購買商品의 種類의 制限 때문에 被害를 볼 可能性이 있기 때문이다. 收入面에서 볼 때에도 租稅보다 더 收益의 이라고 할 根據는 없다.

民間企業과 競合하는 경우에 있어서는 政府가 民間企業에 있어서보다도 能率的인 經營을 할 수 있느냐가 問題이다.

끝으로 自然獨占을 形成하는 公益事業은 대개 資本費用(capital cost)이 많은 反面에 運轉費用(running cost)이 적은 것이 보통이다. 따라서 產出量이 增加할수록 單位當 費用은 低落한다. 물론 政府는 獨占者의 地位를 利用하여 純收入의 最大化를 保障해주는 價格水準을 維持할 수도 있다. 그러나 公益事業의 性質에 비추어 볼 것 같으면 오히려 낮은 價格으로 需要量의 增加를 圖謀할 필요가 있다. 需要量의 擴大가 企業의 總費用을 카비할 수도 있지만 그렇지 못한 경우도 있을 것이다. 이느 경우어나 開發資金에 대한 寄與는 크게 期待할 수 없을 것이다.

以上에서 開發資金調達을 위한 經常的 國內收入에서 租稅를 除外한 것은 모두 큰 重要性

을 갖고 있지 않다는 것을 알 수 있다.<sup>(7)</sup>

## VI. 租 稅

租稅는 開發資金調達의 가장 重要한 手段이며 直接 開發에 寄與함은 勿論, 間接적으로 統制와 意欲刺戟의 效果를 가질 수도 있고 또 可處分所得의 隔差를 縮小시키는데 寄與할 수도 있다. 開發途上國에서 強力한 租稅政策이 要望되는 것도 이러한 理由에서이다.

租稅政策에서의 問題는 開發에 가장 適切한 租稅의 選擇과, 보다 改善된 標準으로 租稅를 賦課하고 徵收하기 위한 措處의 두가지로 나눌 수 있을 것이다. 따라서 租稅政策에 있어서는 稅制面과 稅政面에서 考慮해야 할 점이 있다.

먼저 稅制面에서는 國民所得의 增加分을 效果的으로 政府에 移轉시킬 수 있는 租稅의 形態나 構造가 經濟成長에 必要한 誘因과 相衝하지 않도록 해야 한다는 점이다. 經濟成長 誘因과의 衝突은 直接稅에서 一般的으로 發生하지만, 間接稅에서도 發生할 수가 있다.<sup>(8)</sup>

또 開發途上國에서는 行政能力의 不足과 不正의 可能性때문에 複雜하고 包括的인 稅制의 運營을 期待하기 매우 힘들다. 따라서 複雜한 稅制보다는 簡便한 稅制를 마련해야 한다.

그리고 또 하나는 所得彈力성이 큰 租稅가 可及的 選擇되어야 한다. 다시 말하면 所得의 增加率보다도 租稅收入의 增加率이 높은 租稅를 選擇해야 한다. 그 典型的인 것이 累進率이 適用되는 個人所得稅지만, 이것만으로 滿足스러운 效果를 거두기는 힘든 일이므로 이와 마찬가지로 性格을 가진 其他의 租稅로 補完할 필요가 있다.

다음에 稅政面에서는 行政能力의 不足에서 오는 非能率과 不正의 除去를 위한 努力이 필요하다. 既存制度를 能率的으로, 그리고 正直하게 運營하기만 하면 稅率引上없이도 追加

(7) 우리나라의 1976年度 豫算에서 一般財政部門 및 其他特別會計의 財政投融資狀況을 보면 다음과 같다

單位：百萬元

區 分	一般財政部門	特 別 會 計					
		請求權 資 金	道路整備 事 業	鐵道事業	通信事業	專賣事業	其 他
農 林 水 產 業	155,612					1,173	1,608
鑛 工 業	51,163					16,664	
社 會 間 接 資 本	210,460		11,550	63,529	121,461		
其他서어비스業	123,009	1,054					2,836
合 計	540,244	1,054	11,550	63,529	121,461	17,637	4,444

(8) Davidson, R.K., 後進國에 있어서의 租稅問題, 金世鍊譯編, 前掲書, 254面.



歲入의 確保가 可能할 경우가 많다.

租稅는 開發過程에서 다음과 같은 點에서 寄與한다.<sup>(9)</sup> 즉 첫째로, 開發途上國에 있어서 는 政府로의 資源支配의 移轉을 保障하는 가장 效果의인 方法이고, 둘째로는 不足한 民間 貯蓄을 公共貯蓄으로 補充하는 手段이며, 셋째로는 高額所得層과 低額所得層間에 存在하는 可處分所得의 隔差를 縮小시킬 수 있다. 넷째로는 國民들로 하여금 開發過程에 있어서의 自身の 寄與를 理解하게 하고, 다섯째로는 開發過程에서 發生한 貨幣所得이 消費財에 加하는 壓力을 統制할 수 있다. 다시 말하면, 開發過程에서의 附加所得과 消費財供給量과의 均衡을 維持하게 할 수 있다.

開發過程에 있어서의 租稅의 以上과 같은 寄與중 가장 重要한 것은 政府로의 資源의 移轉과 國民計定에 있어서의 需要와 供給의 均衡이다. 따라서 以上の 두가지 寄與는 租稅의 選擇에 있어서 重要한 指針의 하나가 된다. 租稅體系가 以上과 같은 寄與 특히 需要와 供給의 均衡에 대한 寄與를 하기 위해서는 두 가지 條件이 必要하다.

그 하나는 生産國民所得에서 차지하는 政府收入의 比率이, 經濟活動一般의 水準, 특히 消費水準에 影響을 크게 미칠 수 있을 程度로 커야 한다는 것이다. 이것은 대략 GNP의 적어도 20%에 達해야 한다는 것을 意味한다. 開發途上國에 있어서의 이 比率은 先進國에 비하여 훨씬 낮다. 先進國에서는 20내지 30%에 達하는 것이 보통이지만 開發途上國에서는 8% 내지 15%가 고작이다.<sup>(10)</sup>

(9) Hicks, U.K., *ibid.* p. 67.

(10) 우리나라의 租稅負擔率의 變遷 및 各國의 租稅負擔率을 보면 다음과 같다. 單位: %

	租 稅 負 擔 率						
	韓 國	自由中國	日 本	美 國	英 國	西 獨	佛 蘭 西
1961	9.5	—	—	—	—	—	—
1962	10.8	—	—	—	—	—	—
1963	8.9	—	—	—	—	—	—
1964	7.3	—	—	—	—	—	—
1965	8.6	—	—	—	—	—	—
1966	10.8	—	—	—	—	—	—
1967	12.0	—	—	—	—	—	—
1968	14.4	—	—	—	—	—	—
1969	15.1	—	—	—	—	—	—
1970	15.4	—	—	—	—	—	—
1971	15.6	—	—	—	—	—	—
1972	13.5	—	—	29.7	37.6	31.1	28.0
1973	13.2	16.1	20.7	—	—	—	—
1974	14.5	—	—	—	—	—	—
1975	13.8	—	—	—	—	—	—

이것은 開發途上國에서는 貧困때문에 租稅能力이 낮다는 理由와 稅源의 捕捉이 힘들다는 理由에서 온다고 할 수 있다.

그런데 政府收入이 經濟活動水準 및 消費水準에 미치는 影響의 程度는 稅收의 規模뿐 아니라 租稅體系에도 依存하는 것이므로 稅收의 量과 規模를 擴大시킬 수 있는 租稅制度가 마련되고 그것이 能率的으로 運營되어야 한다. 여기에 있어서, 앞서 指摘한 稅制面과 稅政面에서 考慮해야 할 점들은 바로 租稅의 다섯 가지 機能, 특히 經濟活動水準 및 消費水準에 影響을 미치는 機能을 效果的으로 遂行하기 위한 條件이라고 할 수 있다.

租稅를 間接稅와 直接稅로 分類할 것 같으면 開發途上國에서는 傳統的으로 間接稅 즉 주로 關稅 其他의 消費稅에 크게 依存하여 왔다. 그러나 최근 經濟開發計劃의 進展과 더불어 直接稅 특히 所得稅의 比重이 漸次 增大하는 傾向이 있다. 그러나 아직도 所得稅의 比重이 낮은 國家가 많아 租稅에 있어서의 間接稅의 重要性이 크게 減少했다고는 하기 힘들다. 우리나라의 直接稅와 間接稅의 比率을 보면 다음과 같다.

直接稅와 間接稅의 比率

單位：(10億원, %)

	1972		1973		1974		1975		1976	
	決 算	構成比	決 算	構成比	決 算	構成比	最終豫算	構成比	豫 算	構成比
內 國 稅	374.3	100.0	439.1	100.0	718.0	100.0	991.6	100.0	1,212.6	100.0
直 接 稅	175.4	46.9	198.5	45.2	313.1	43.6	357.7	36.1	450.0	37.1
間 接 稅	198.9	53.1	240.6	54.8	404.9	56.4	633.9	63.9	762.6	62.9

間接稅의 主要한 形態로는 關稅 國內消費稅 去來등을 들 수 있다.

間接稅는 一般的으로 逆進的(regressive)이다. 따라서 이 租稅는 高額所得層과 低額所得層間의 所得隔差를 縮小시켜야 한다는 規範에는 違背된다. 물론 高額所得層만이 消費하는 奢侈品 또는 이와 類似한 物品에만 賦課하는 方法을 擇한다면 어느 정도 問題는 解消될 수도 있다. 그러나 消費를 統制하기 위하여 消費稅를 利用하려 할 때에는, 廣範圍한 稅源을 保有해야 하므로 大量消費品을 選擇하여 이에 極히 낮은 稅率을 適用하는 것이 바람직하기 때문에, 逆進의 問題는 간단히 解決하기 힘들다. 間接稅의 重要한 것을 檢討할 것 같으면 다음과 같다.

## VII. 輸入關稅

輸入關稅는 開發途上國에서는 相當히 重要한 比重을 차지하고 있으며 租稅收入의 약 30%에 달하는 國家도 있다. 이것은 輸入關稅는 그 徵收가 容易하다는 利點에서 온다고 할 수

있다. 關稅擔當公務員은 所得稅 擔當公務員에게 要求되는 것 같은 高度의 專門知識이 必要 없고, 다만 基礎知識과 誠實性만이 要求된다. 또 輸入關稅는 稅收確保의 效果外에 再分配的 效果도 가져온다. 輸入品은 대체로 都市의 富裕層이 消費하는 奢侈品 또는 準奢侈品이며, 그들의 所得이 農民其他의 低所得層의 所得보다도 빨리 增加할 것이기 때문이다. 그러나 輸入關稅에는 考慮되어야 할 몇가지 점이 있다.

그 逆進性을 考慮하여 奢侈品 또는 準奢侈品에는 重課하되 國民의 基礎的 必需品에 대해서는 免稅할 필요가 있다.

둘째로 製造過程이나 流通過程에 投入되는 輸入原料와 中間財에 대하여는 免稅 또는 低率 또는 低率의 關稅를 賦課하는 措處를 取해야 한다. 이에 대한 課稅는 國內產業의 發展을 沮害할 憂慮가 있기 때문이다. 그러나 이러한 措處에는 높은 費用과 非能率的인 經營을 하는 國內生産業者로 하여금 輸入關稅障壁內에서 避難處를 求하게 할 危險이 內在하고 있다. 이러한 弊端을 除去하기 위해서는 輸入品과 同率의 消費稅를 國內商品에 賦課하여 非能率的인 國內產業을 除去하는 方法도 생각할 수 있다.<sup>(11)</sup> 또 이러한 免稅 또는 輕課稅措處에 便乘하여 觀光業이 重要な 位置를 차지하고 있는 國家에서는 호텔의 家具, 備品, 其他 設備에 대한 免稅 또는 減稅의 要求도 나올 수 있다. 그러나 이것은 消費財 또는 이에 準하는 財貨라고 보아야 할 것이므로, 產業設備과 같이 取扱할 수는 없다. 이에 대하여는 嚴重한 規制를 해야 할 것이다. 그렇지 않으면 純粹한 民間消費에까지 免稅 또는 輕課稅의 惠澤이 擴大될 憂慮가 있기 때문이다.

輸入關稅에 있어서는 密輸가 發生하게 마련이므로 그 防止를 위한 對策이 講究되어야 한다. 이 不法行爲는 自國의 關稅率뿐 아니라 外國의 關稅率에도 依存하고 또 開發途上國이 強烈히 需要하는 商品을 隣近外國에서 生産하느냐 않느냐에도 依存한다. 對策으로는 經濟的인 考慮에만 立脚하여 極端의 高率의 關稅를 賦課하지 않도록 하는 한편, 效果的인 密輸防止行政을 確立하고 警察力의 支援을 받도록 하는 일이다.

輸入關稅에서 또 하나 問題가 되는 것은 國內의 幼稚產業保護와 關聯된 것이다. 開發途上國은 輸入關稅를 通하여 國內의 幼稚產業을 保護할 수 있다. 그러나 政府로서는 그 產業이 果然 保護받을 必要가 있는 것인지의 與否를 綿密히 檢討하지 않으면 안된다. 獨自의인 潛在的 市場을 가지고 있는 產業일 때에는, 그 保護는 短期的인 保護關稅로 充分할 것이고 또 그것이 必要할 것이다. 그러나 非能率的인 產業을 保護하기 위하여 長期에 걸쳐 保護關稅를 賦課함으로써 消費者들로부터, 보다 有利한 選擇의 機會를 빼앗는다는 것은 適切한 資源配分이라고도 할 수 없고, 國民의 物的 福祉面에서도 바람직할 狀態는 되지 못한다.

(11) Davidson, R.K., 前掲論文, 金世練譯編. 前掲書, 258面.

### VIII. 國內消費稅

國內消費稅는 國內産業의 範圍가 좁은 開發途上國의 初期段階에 있어서는 需要가 非彈力的인 少數의 財貨 이를테면 嗜好品에 대하여 重課하게 되는데, 이것은 稅率의 急激한 引上이 있더라도 購買量이 크게 減少하지 않고 따라서 豫算編成 및 生産에 대한 支障을 最少限度로 抑制하려는 데서 오는 것이다. 그러나 이 경우에도 密輸에 있어서와 마찬가지로 脫稅의 防止手段을 講究하는 한편 稅率을 어느 정도로 하느냐를 慎重히 檢討하지 않으면 안될 것이다. 이 段階에 있는 開發途上國에서는 消費稅收入에 큰 期待를 걸 수 없다. 그러나 開發이 進展됨에 따라 以上과 같은 嗜好品の 消費가 增加할 뿐 아니라, 廣範圍한 國內製品에 課稅할 수 있게 됨으로 消費稅는 效果的인 收入源이 된다. 輸入代替産業이 發達하면, 國內消費稅收入이 增加하는 대신, 關稅收入의 激減을 招來할 憂慮도 없지 않다. 그러나 輸入代替産業의 範圍가 좁을 때에는 關稅收入은 크게 減少하지 않을 뿐 아니라, 開發의 進展에 따라 輸入財의 範圍가, 特別한 規制를 받지 않는 한, 漸次 擴大하여 關稅收入의 增加를 期待할 수 있게 된다. 高額所得層의 輸入品에 대한 需要가 增加할 것이기 때문이다.

### IX. 去來高稅

本來의 意味의 去來高稅(turnover tax)는 財貨가 企業에서 企業을 거쳐 最終적으로 消費에 이르기까지의 財貨의 總販賣價格에 賦課되는 租稅이다. 따라서 本質적으로는 一種의 企業稅(business tax)지만<sup>(12)</sup> 企業이 租稅를 生産物의 販賣價格에 添加할 것 같으면 一種의 消費稅로서의 作用을 하게 되어 消費를 統制하는 힘을 가지게 되고 또 當然히 逆進性을 가지게 된다. 實際에 있어서도 企業은 그 大部分을 곧 轉嫁하고 있는 것이 보통이다. 去來高稅를 이렇듯 一種의 企業稅로 볼 것 같으면 그 賦課에 있어서 經常計定과 資本計定の 區別이 行해지지 않으므로 新投資나 償却을 評價할 必要가 없다는 點에서 所得稅보다 便利하다. 그러나 이 租稅에는 短點도 따른다. 우선 稅務行政上的 問題로 店舖를 갖고 있거나 또는 市場에서 合理的으로 秩序있게 販賣하는 企業만을 對象으로 할 수 있다. 企業이 販賣時에 租稅를 徵收하는 것을 確認하고 稅率이 引上되었을 때 增稅된 分 以上の 價格을 要求하는 일이 없도록 監視해야 하기 때문이다.

다음은 査察業務를 철저히 해야 한다. 販賣場所가 많이 分散되어 있을 때에는 租稅의 漏

(12) 우리나라의 營業稅는 一種의 去來高稅로 볼 수 있다.

직임을 完全히 把握하기란 힘든 일이기 때문이다.

다음은 純利潤에 賦課되는 租稅에 比하여 不完全하고 不明確한 租稅라는 非難을 免할 수 없다. 販賣段階마다에서의 價格은 그 段階에 있어서의 租稅를 包含하게 됨으로, 財貨가 企業을 거침에 따라 租稅는 累積된다. 따라서 最終消費者는 生産 및 販賣費用보다 훨씬 많이 支拂하지 않으면 안된다.

끝으로 企業의 立場에서 보던 여러 生産過程을 統合하던 去來高稅가 節約되고 따라서 販賣價格을 引下할 수 있으므로 大企業은 企業의 統合을 促進하여 小企業들을 壓迫하고, 競爭을 沮害하기 쉽다. 이 점을 除去하기 위해서는 附加價值稅方式이 훨씬 合理的이라고 할 수 있다.

附加價值稅制度는 프랑스와 브라질에서는 이미 括目할만한 成果를 거두고 있고, 덴마크와 스웨덴等 몇몇 國家에서도 現在 實施하고 있다. 이 制度에 의하던 租稅는 總販賣價值에 대해서가 아니고, 販賣에서 前段階에서의 購買를 控除한 部分에 대해서만 賦課된다. 즉 各 企業이 雇傭하는 勞動이 產出한 附加價值에 대해서만 賦課된다.

附加價值稅에 관한 行政은 극히 간단하다. 企業은 法人組織이거나 아니거나 一旦 모두 登錄된 後, 自身の 販賣價值에 關한 定期的인 申告書를 作成하여, 前段階의 企業으로부터의 購入을 證明하는 領收證을 添加하여 當局에 提出한다. 그리고 租稅는 直接 이 申告에 立脚하여 賦課된다. 虛僞申告의 憂慮는 거의 存在하지 않는다.

또 附加價值稅는 利潤稅와 反對로 經濟의 配分效果를 改善시킬 수 있다. 附加價值稅는 能率의인 企業의인 企業體의 成長을 助長하는 反面, 非能率의인 企業에 대해서는 徵罰의 效果를 가진다. 왜냐하면 同等한 附加價值稅를 負擔할 때는 利潤稅를 가장 많이 納付하는 企業은 그 地位를 加一層 改善하게 될 것이고, 反對로 利潤稅 納付가 거의 없는 企業은 보다 많은 稅負擔을 느끼게 될 것이기 때문이다. 이에 대하여 高率의 利潤稅 制度는 보통 많은 免稅條項이 配合되어 있으며, 實質的으로는 限界利潤에 대한 課稅이므로 非能率의인 企業을 競爭으로부터 保護하는 役割을 擔當하고 있다.<sup>(13)</sup>

## X. 所得稅

經費調達 및 大量의 消費統制에 있어서 間接稅가 크게 寄與할 수 있다는 것은 否認할 수 없는 事實이다. 그러나 開發을 위한 財政手段으로는 完全한 것이 못된다. 長期的인 觀點에서는 直接稅制度가 보다 더 合理的이고 效果의인 方法이다. 直接稅는 個人 및 企業의 所得

(13) Kaldor, N.K., 前掲論文, 金世鍊譯編, 前掲書 244面.

에 대한 課稅와 財産에 賦課되는 租稅로 나눌 수 있다.

모든 開發途上國에서 所得稅 및 財産稅制度가 實施되고 있으나, 그것이 實際에 있어서 效果的으로 運營되고 있는 國家는 少數에 不過하다. 그 理由로는 稅法上的 缺陷, 財産所有權의 不明確, 非效率的이고 腐敗한 租稅行政등을 들 수 있다. 물론 租稅立法 및 租稅行政上的 改革을 成功的으로 遂行한 國家도 없지 않다.

所得稅는 消費稅에 비하여 여러가지 長點을 가지고 있다. 첫째로 消費稅는 그 最終負擔者가 不分明할 때가 많으나 所得稅는 보통 所得에 直接賦課되기 때문에 轉嫁되지 않고, 따라서 負擔시키고자 하는 사람에게 確實한 賦課를 할 수 있다. 둘째로 消費稅는 最終負擔者가 推定되는 경우에 있어서도 擔稅力의 差異를 考慮할 餘地가 적다. 單位當의 稅率이 同一하기 때문에 購買力 隔差에서 오는 消費量의 多寡가 參酌되지 않는다. 단일 稅收增大를 위하여 必需品에 課稅될 것 같으면 必然的으로 逆進課稅가 된다. 또 같은 目的에서 財貨에 따라 稅率을 달리 할 것 같으면, 消費者는 높은 稅率의 財貨의 購入을 縮少시키고 낮은 稅率의 財貨의 購入을 增大시킬 것이다. 이것은 國民의 最適 福利狀態에서 離脫하는 일이다. 이에 대하여 所得稅는 그 負擔을 納稅者의 個人的 狀況에 따라 差別化할 수 있을 뿐 아니라 累進課稅가 行해지므로 公平이라는 一般的 社會的 通念과도 一致한다. 끝으로 消費稅는 自動安定裝置(built-in-stabilizer)로서의 機能을 거의 할 수 없는데 대하여 所得稅는 이 機能을 強力히 遂行할 수 있다. 課稅純所得의 變動, 累進稅率, 控除制度, 源泉徵收와 申告納稅의 課稅方法 등이 이 機能遂行을 可能하게 하고 있다. 그러나 最近에는 所得稅가 大衆課稅化하는 한편 累進度가 引上됨에 따라 그것이 納稅者에 있어서 가장 負擔感이 크고 또 勤勞意欲, 貯蓄供給, 事業意欲, 危險負擔 등을 沮害하여 結局은 經濟成長을 沮害하게 된다는 主張도 나오게 되었다.

이미 指摘한 바와 같이 開發途上國에서는 所得稅의 比率는 消費稅의 比率보다도 작다. 國民이 一般的으로 貧困하고 또 農業人口가 많기 때문이다. 開發이 進行됨에 따라 所得稅 購入의 比率도 漸次 增大하게 된다.

所得稅가 開發財源으로서 보다 많은 寄與를 하도록 하기 위해서는 充分한 報酬를 받고 있는 熟練된 專門公務員에 의하여, 모든 源泉에서 오는 總所得에 賦課될 것과, 納稅者를 完全히 判別하여 效果的으로 追跡할 수 있는 大規模의 信賴받는 公務員에 의하여 徵收되어야 한다.

先進國에서는 事務的 勤勞者의 低位層과 團體勞動者의 上位層의 限界에서 所得稅의 免稅點을 設定하고 있다. 이 점에서 累進이 進行하여 最高率에까지 달하게 되어 있다. 그러나 開發途上國에서는 先進國과 同一한 水準에서 免稅點을 設定할 것 같으면, 公正面에 있어서

나 統制面에 있어서나 지나치게 높다고 해야 할 것이다. 具體的으로 一定의 免稅點이 適切한가 않은가는 여러가지 事情은 考慮하지 않고서는 判斷하기가 곤란하다.

低額所得層에서는 賦課 및 徵收上的 곤란으로 말미암아 急激한 累進率을 適用할 수가 없지만, 新興財閥이나 大財産所有者에 대해서는 適切한 累進課稅가 행해져야 한다. 모든 開發途上國에서는 所得이 매우 不均等하게 分配되기 쉬우므로 富裕層에 重課하는 것은 分配上으로나 經濟的으로나 正當한 일이다. 그러나 稅率이 지나치게 높을 때에는 意慾減殺效果와 法에 대한 不信感을 招來하게 될 것이다. 한편 財産所得은 開發過程에 대한 寄與가 거의 없으므로 重課하는 것이 오히려 正當하고 바람직하다.

非個人所得 즉 利潤에 대한 課稅는 企業數가 增加하는 開發途上國에서는 當然히 重要한 地位를 차지하게 된다. 一般的으로 開發國의 製造業은, 工業化된 先進國의 製造業에 비하여 훨씬 많은 危險要素를 內包하고 있다. 우선 많은 未知의 要因에 直面하게 되고, 그것을 自身の 努力으로 開發하지 않으면 안된다. 이러한 危險은 國內企業에도 存在하지만 外國企業에 있어서는 더욱 危險性이 크다. 言語와 習慣을 달리고 相互理解가 不完全한 國家와 國民들 사이에서 經營을 하고 있기 때문이다. 이러한 危險은 곧 投資의 危險으로 進展된다. 投資의 危險을 減少시키기 위한 政府의 措處는 直接 經濟成長에 寄與하게 될 것이다.

企業所得稅 制度에서 投資의 危險을 減少시키고 産業化를 促進시키기 위하여 택할 수 있는 措處로서는 두 가지를 생각할 수 있다. 그 하나는 損失의 無期限 移越, 資本設備原價의 早期償却 및 初年度의 高率償却이나 加速償却의 方法에 의하여 減價償却準備金을 資產壽命의 初期에 集中시킬 수 있도록 하는 方法이다. 다른 하나는 두 가지 方法으로 區分되는데 첫째 것은 投資準備金을 認定하는 方法으로 初年度 高率償還의 延長이라고 할 수 있는 것으로, 設備原價의 100% 以上의 一種의 補助金의 使用을 可能케 하는 것이므로, 初年度 高率償却과 마찬가지로 單純한 先拂이 아니고, 確實한 即時拂이다. 이 投資準備金制度를 初年度 高率償却制度和 꼭 같이 自國의 必要에 맞게 制定하여 모든 企業에 適用할 수 있다. 둘째 것은 先驅者의 性格을 지닌 新投資에 대하여 免稅期間을 設定하는 方法이다. 그러나 이 方法은 既存企業에 의한 發達을 促進시킬 수 없다는 短點을 갖고 있을 뿐 아니라, 그들의 租稅負擔을 增加시키는 일까지도 있을 수 있다.

## XI. 財産稅

直接稅制度가 效果를 거두기 위해서는 個人 및 企業의 所得에 賦課되는 租稅와 함께 財産稅도 賦課되어야 한다. 個人에 따라 可處分財産과 貨幣所得에 差異가 있으므로 所得稅와는

別途로 純財産에도 課稅하는 것이 所得의 量만을 考慮의 對象으로 하는 것보다 公正하다고 할 수 있다. 財産에 대한 課稅에는 다음과 같은 두 가지 形態가 있다. 하나는 純財産에 대한 年別課稅로 이것은 실론, 印度 및 스칸디나비아諸國에서 實施되고 있다. 勤勞所得과 不勞所得의 區分에 立脚한 課稅보다 더 效果的으로 더 公正하게, 追加的인 負擔能力을 捕捉할 수 있다. 所得과 財産에 대한 年別課稅를 同時에 併用할 것 같으면, 租稅通脫을 훨씬 곤란하게 할 것이다. 다른 하나는 贈與 및 相續稅인 바 이것은 財産의 無償移轉의 경우 受贈人 또는 相續人의 總財産에 따라 그에게 累進的으로 賦課한다. 受贈人 또는 相續人의 財産程度에 따라 賦課되기 때문에 公正한 租稅라고 할 수 있다.

우리나라의 1976年度 豫算에서 國稅收入狀況을 보면 아래 表와 같다.

國稅收入內譯

單位：(百萬元, %)

	1976	
	豫算	構成比
內國稅	1,212,635	74.4
所得稅	216,971	13.3
法人稅	167,623	10.3
相續稅	10,310	0.6
登錄稅	48,007	3.0
資產再評價稅	6,958	0.4
不動產投機抑制稅	1	0.0
不當利得稅	100	0.0
營業稅	245,011	15.0
通行稅	18,265	1.1
酒稅	113,497	7.0
物品稅	149,649	9.2
織物類稅	17,529	1.1
石油類稅	140,942	8.6
電氣가스稅	16,549	1.0
入場稅	14,013	0.9
電話稅	14,926	0.9
過年度收入	18,330	1.1
印紙收入	13,954	0.9
關稅	203,862	12.5
防衛稅	214,447	13.1
合計	1,630,944	100.0

위에서 보아 온 바와 같이 租稅構造는 經濟發展을 위한 重要한 關鍵이다. 開發途上國은 經濟的 및 政治的으로 可能한 方式에 따라 經濟成長을 促進할 수 있는 租稅構造를 마련하여야 한다. 물론 行政能力의 不足이라든가 關係資料의 不足같은 事情을 考慮에 넣지 않으면



안된다. 그러나 租稅構造는 政府의 歲出構造를 度外視하고는 이를 考察할 수 없다. 즉 課稅는 徵收된 租稅의 使用과 分離하여 생각할 수 없다. 보통, 財政에서는 이른바 「量出制入의 原則」이 支配한다고 論議되어 오고 있다. 그러나 開發途上國에서는 이 原則이 반드시 適用되는 것이 아니다. 오히려 反對인 경우가 一般的이라고 할 수 있다. 社會間接資本과 經濟開發 및 其他의 政府機能 遂行에 필요한 支出이 莫大하므로, 支出이 經濟的 政治的으로 可能的 租稅徵收額에 의하여 制限을 받게 마련이다. 따라서 萬一 支出이, 成長을 促進시킴으로써 다음 年度에 所得의 增加가 있고 그것이 稅收를 增加시킬 것을 期待할 수 없다고 할 것 같으면 成長企圖은 拋棄할 수 밖에 없다. 즉 支出은 不可能해진다. 여기에 있어서, 成長이 促進되어 開發資源이 調達될 수 있으리라는 期待가 앞서지 않고서는 成長을 위한 支出計劃은 樹立될 수 없다.

또 長期的 觀點에서 볼 때 租稅制度는 所得彈力的이어야 한다. 이것은 開發途上國은 歲入의 激甚한 短期的 變動이, 合理的인 開發開劃에 대하여 威脅이 되고 있다는데서 더욱 緊要한 要請이 되고 있다. 低開發國家에서는 租稅의 所得彈力性은 所得이 增加할 때에는 크고 所請이 減少할 때에는 작은 것이 바람직하지만 現實에 있어서는 不可能한 일일 것이다. 그러나 한편 所得彈力的인 租稅는 經濟成長誘因을 沮害하기 쉽다는 點도 있다. 最少의 實質費用으로 成長이라는 目標를 達成하는 한편 租稅政策을 包含한 財政政策의 諸目標를 調和시키기 위해서는 全租稅體系를 細密이 檢討해야 할 것이다. 그리고 經濟成長이라는 長期的 目標에 비추어 볼 때에는 間接稅 위주의 租稅構造는 直接稅 특히 所得稅 위주의 租稅構造로 轉換하지 않으면 안될 것이다.