

# 國家財政과 衡平

- 1960년대 이후 韓國財政의  
構造的 特徵과 構造的 不公平 -

李 載 殷\*

## 目 次

- I. 序
- II. 分配問題에의 視角
- III. 1960년 이후 韓國財政의 構造的 特徵과 衡平
- IV. 結 語

## I. 序

自由와 平等은 인간이 삶을 영위함에 있어 변함없이 추구해온 至高의 價値規範이다. 그런데 資本主義經濟에서 所有의 平等·不平等은 自由·不自由를 규정하고 있다. 즉 일상생활속에서 물질수단의 所有는 자유로운 인간실현의 물질적기초를 이루지만 無所有 곧 가난은 隷從에의 굴레를 씌운다.

따라서 自由와 平等은 일정한 범주안에서 동전의 양면적 관계를 지니고 있다.

그러나 인간의 勞働이 商品化되고 貨幣가 발명된 이래 사람들은 가난이라는 질병에 시달리고 있다. 富의 蓄積을 추구해온 資本主義經濟가 발전하면 할수록 더 많은 사람들이 自由와 平等을 갈망하며 가난에 도전해 왔다. 즉 私有의 전제아래 생성되는 所有와 無所有, 營利追求에 의해 관계를 맺고 있는 資本과 勞働, 이들 資本主義經濟의 대극적구조는 富와 貧困의 兩極의 蓄積이라는 矛盾을 확대재생산 해온 것이다.

國富論이래 支配的資本의 論理에 충실하며 화려한 변신을 거듭해온 근대 주류경제학은 精緻한 이론적 틀로 分配를 이야기하면서도 현실속에서 누적되어온 富와 貧困의 구조적모순은 해명하지 못해왔다. 貧困을 이야기하면서도 貧困은 무엇이며 왜 勞働이라는 直接生産者들이 貧困에 허덕이어야되는가를 명쾌하게 규명하지 못하고 있다. 더구나 오늘날 貧困은 절대적 개념이 아니라 상대적이고 역사적인 개념이다. 일시적 우

\* 京畿大學校 經濟學科 教授.

연적 현상이 아니라 사회경제제도에 의해 창출되는 구조적개념이다. 따라서 人間의 問題를 다루는 經濟學이라면 富의 原理보다도 貧困의 原理를 해명해야 하지 않을까?

資本主義的 發展의 不均等性和 飛躍性은 국가간에 있어서만 나타나는 것이 아니라 한 나라안의 지역간·부문간·계층간에 있어서도 그대로 반영되어 나타난다. 生産力의 비약적 발전은 높은 物的成長을 가져왔지만 절대적 빈곤으로 부터의 해방이라는 문제도 충분히 극복해주지 못한 채 새로운 형태의 빈곤문제를 생성시켜왔다.

생산된 社會的 生産物의 不均等分配에 따른 相對的 貧困의 심화가 그 하나이고, 물적진보에 수반되는 생태환경의 파괴와 이로 인한 '快樂한 生活의 質'의 악화가 다른 하나이다.

오늘날 貧困은 굶주림, 헐벗음과 같은 단순한 생존의 문제만이 아니라 모든 사람이 건강하고 문화적인 최저한의 인간다운 삶을 누려야 한다는 차원에서 파악되어야 한다. 이것이 이른바 實質的 貧困化라는 문제의식의 실체이다. 현실의 사회경제구조는 가진자와 못가진자, 누리는 자와 못누리는 자로의 양극분해경향을 두드러지게 나타내 資本主義經濟를 그 기저로 부터 위협하고 있다. 따라서 社會經濟的 均衡·安定을 이루는 첩경은 自由와 平等의 실현에 있고 그것은 또한 모든 사람이 가난(貧困)으로부터 자유로와야 비로서 실현된다는 인식위에서 衡平 즉 分配의 社會的 公正이 논의되어지게 된다.

獨占資本主義가 성숙된 현대자본주의국가에서 分配의 不公平은 論證할 필요도 없다. 近代經濟學, 政治經濟學, 또는 政治經濟學批判 어느 입장을 취하더라도 貧困問題의 해결, 나아가 分配의 社會的 公正을 실현하려는 國家의 役割은 正當化되고 따라서 國家의 物的基盤인 財政의 衡平性 그리고 그 再分配的 意義는 중요한 분석대상이 되고 있다.

특히 한국자본주의의 현상이 재생산구조면에서 외연적 축적과정을 추구해 왔고 분배면에서 자본축적우선의 재산소득우대정책이 추구되어 불공평한 소득분배로 귀결되고 있는 바, 이러한 불평등하고도 외연적인 경제구조의 형성과정에서 빼놓을 수 없는 요소가 항상 경직적이고 권위주의적으로 군림해온 國家權力이며 그 물적기반으로서의 國家財政의 역할이다. 1950년대 지배적 자본의 성격을 「官僚獨占資本」이라고 규정하려는 견해에서나 1960년대 이후의 고도성장을 강력한 국가주도경제개발의 성과로 보고 그 구조적 성격을 「國家獨占 資本主義」로 규정하려는 견해에서나 공통되는 객관적 사실은 한국자본주의의 자본축적과정에서 국가의 역할이 제1차적 動因이었다는 점이다. 그리고 國家財政이 지속적으로 市民의 論理보다는 資本의 論理에 지배되어 자본축적 방향으로 변질되어온 까닭이다.

외연적 재생산구조의 심화속에서 누적되어온 분배의 불공평성이 국가에 의해 귀결

된 것이라면 사회경제적 형평성을 회복하고 내포적·자립적발전의 길로 전환하는 것도 민족주의적·민주주의적 국가권력에 의해서만 실현가능하리라고 본다. 선진국 독점 자본의 이해가 관철되는 세계자본주의체제속에 체계적이고 편입되어온 국내독점자본은 스스로 외연적 축적과정을 추구할 수 밖에 없다는 자본의 운동논리를 이해할 때 도출되는 당연한 결론이다.

따라서 국가의 물질기반인 국가재정의 전개과정에 대한 분석과 이해는 한국자본주의의 구조적성격 해명과 방향성 모색에 불가결한 요소이다.

이 글은 고도성장기 국가재정의 구조가 지니는 성격과 그 구조적 불공평성에 대한 분석을 목적으로 하고 있다. 무릇 과거에 대한 올바른 인식은 현재의 좌표를 바르게 알고자 함이며 미래에 대한 志向性을 옳게 설정하고자 함이다.

한국재정의 구조적 특징을 구명하고 그 경제적 귀결을 해명하는 것은 한국경제의 절실한 과제인 민주적 개혁의 전제이다. 따라서 구조적 불공평성의 지적이 반복적으로 강조되어야 할 필요성은 상존한다는 인식에서 접근해 보고자 한다.

## II. 分配問題에의 視角

韓國經濟는 일제식민통치 35년의 긴 暗路속에서 自生的 近代化의 싹이 잘리우며 변질되었고 해방이후 40년이 경과한 1980년대 후반 이 시점에 이르기까지 수많은 변동의 굴절점을 거치면서, 경제적여건도 양적·질적으로 크게 변모되어 왔다. 특히 1960년대 초부터 적극적인 국가주도 경제개발정책의 추진으로 급속한 경제성장을 이룩하였으며, 한국경제도 이제 고도로 산업화된, 자본주의화된 사회로 변화하였다.

그러나 社會經濟的 構造變動에 대한 평가는 결코 긍정적이지만은 못한 것 같다. 정부의 대국민 홍보자료나 정부산하 정책연구기관 또는 관변경제학자들은 수량적 분석을 앞세워 양적고도성장의 실적이나 구조변동의 現象의 側面만을 찬미하여 왔고 실제로 국민의식속에는 아직도 환상적 성장이테올로기에의 연민이 짙게 깔려있다. 이에 반해 질적구조를 조망하는 비판적견해(특히 정치경제학비판적 시간)에서는 外延的 再生産構造가 심화되면서 不等價交換에 따른 경제잉여가 해외로 유출될 뿐만 아니라 대내적으로는 成長의 果實이 지역간·부문간·계층간에 不平等하게 분배되어 높은 경제성장속도에 비해 국민생활의 질적수준은 그만큼 높게 향상되지 못하였다고 지적한다. 이들 두 견해는 근본적으로 평가의 준거기준이 서로 다르고 따라서 서로 설득되기에는 너무나 큰 한계가 내재한다. 그러므로 한나라 경제구조를 분석·평가함에 있어 그 구체적 사실인식에 있어서는 價值中立(Wertfreiheit)이 요구되더라도 구체성의 추상화를 위한 視角의 設定과 當爲의 規準의 정립이 선행되어야 한다.

한나라 경제구조·경제정책의 총체적 해석에 있어 당위적 기준은 社會經濟의 지속적 發展可能性으로 포괄된다. 이때의 사회경제의 발전이란 단순히 물량적 차원에서의 평가가 아니라 그 사회경제의 내부에서 경제발전의 요인들을 生成—消耗—再生成하는 순환운동이 自生的으로 이루어지고, 또 그것이 그 사회의 價值志向性에 비추어 정당화 되어질 수 있는 質的發展으로 이어지고 있는가라는 시각에서 조명되어야 한다. 특히 質的發展이라함은 대외적으로는 自立的·自力成長構造가 확립된 再生產構造의 실현 여부가 대내적으로는 成長果實의 균점이라는 社會的衡平의 실현여부가 중요한 평가기준이 될 것이다. 그러므로 한국자본주의의 현실과 그 구조를 올바르게 인식하고 평가하려면 국민경제의 재생산구조가 지니는 성격과 그것으로부터 귀결되는 국민생활의 질을 구명하려는 측면에서 접근하여야함은 자명하다.

이러한 分析的 視角에서 韓國資本主義의 전개과정에 대한 평가는 內包的·自立的 發展의 길보다는 外延的·隸屬的 發展의 길이었고, 衡平의 실현보다는 隔差의 심화로 규정된다. 이른바 민주화의 물결속에서 勞動者·農民·都市貧民層의 社會運動은 무슨 거창한 이데올로기의 차원을 논하기 전에 인간다운 生存의 권리요구이며 高度成長過程에서 배태된 社會經濟의 不公平의 產物이다. 그러면 한국경제의 전개과정이 구체적으로 어떠하였기에 外延的再生產構造가 심화되고 社會的 不公平이 누적되어 왔는가? 다양한 요소들이 중첩된 가운데 상이한 해석이 가능하리라고 본다. 특히 方法論的으로 歷史的 必然인가 選擇의 結果인가라는 어려운 문제가 제기된다. 역사적 필연이 과학적 인식태도라는 점을 인정하더라도 때로는 정책기술적 선택이 방향을 규정짓기도 한다는 점에서 실제적으로는 복합적인 판단이 필요하다.

韓國의 역사적전제를 일별해 볼 때, 解放이라는 民族史的 轉換點에서 강대국의 냉전 이데올로기와 세계자본주의의 운동논리에 의해 규정되었던 外的要因과 溫存과 發展을 둘러싸고 전개되었던 계급간 이해다툼속에서 민족주의세력의 좌절이라는 內的要因이 어우러져 빚어낸 결과는 過去 즉 殖民地遺制를 청산·단절시키는 데 실패하고 만다. 그리고 구조적 성격의 援助가 내포하고 있는 국제국가독점자본주의의 운동논리(제3세계 후진국에 대한 과잉상품 수출을 통해 세계자본주의체제로의 예측적편입)를 인식하지 못한 채 당시의 열악한 生存條件을 배경으로 안이하고도 타협적인 選擇으로 치달은 短見이 오늘날 장기적으로 경제발전 나아가 경제자립을 끊임없이 제약하는 예측의 굴레로 작용하고 있다는 점으로 미루어 볼 때, 심화되는 外延的 再生產構造의 실마리는 파악될 수 있으리라 본다.

한편 한국경제는 1960년대 초까지 비교적 衡平性을 지니고 있었다고 지적되고 있다. 일제식민통치 35년 동안의 經濟的 收奪때문에 일부 親日·附日勢力을 제외한 한국인 전체가 절대적 빈곤에서 헤어나지 못하였다. 解放이후에는 歸屬財産拂下와 특혜적인

재정금융정책, 높은 인플레이션의 지속등이 급속한 獨占化를 초래하여 富의 偏在을 귀결하기도 하였으나, 農地改革, 6·25 動亂에 의한 施設破壞, 폭발적인 교육열 속에서 확대된 교육기회 등이 비교적 분배의 衡平化에 기여하였던 것도 사실이다.

그러나 60년대에 추진된 성장정책들은 시종일관 資本蓄積優先이었고 그 결과 급속한 獨占資本의 形成·強化가 진전되었다. 그리고 그 分配의 歸結은 소득분배의 衡平化에 유리하게 작용하였던 역사적 요인들의 영향력을 상쇄해버렸고, 해를 거듭할수록 구조적 요인의 相乘作用이 分配上 公平을 크게 저해하고 있다.

그러나 이제까지 우리 나라의 經濟成長과 所得分配에 관한 여러가지 研究結果들은, 한국은 경제성장과 함께 소득분배의 衡平化에도 비교적 성공한 나라로서, 不平等指標가 선진국과 비교해서도 양호하다고 지적하고 있다. 이러한 연구결과는 기초조사자료의 不足 속에서 方法論上의 문제점, 構造的 要因에 대한 일방적 해석 등 몇가지 誤謬를 내포하고 있으며, 그 結論의 타당성에 회의를 갖게 한다. 개발정책의 수행과정에서 「先成長·後分配」가 정책이념처럼 되풀이되었음은 주지의 사실인데 성장정책 25년이 지난 현시점에서 오류투성이의 결론이 사회적형평에 대한 국민적요구와 상반된 정책을 합리화하는 구실로 오용될 위험성이 크다.

실사 이들의 연구결과가 제시하는 數量的 指標가 옳다고 하더라도, 역사적 배경을看過한채 統計値의 비교로써만 평가하는 相對的 衡平性에 대한 논의는, 그 자체가 올바른 접근태도라고 할 수 없다. 예컨대 각종 係數로 표현된 不平等度가 같다고 하더라도, 貧富隔差가 형성되어온 時間의 長短과 사회경제 구조적 배경에 따라 사회구성원들의 容認의 정도는 전혀 다를 수 있다.

우리나라의 分配上 不公平은 동일세대내의 아주 짧은 기간동안에 집약적으로 생성되었으며 그나마 합리적인 경제논리의 추구결과라는 면보다는 政治·社會·經濟的 不條理를 수반하면서 진행된 일면이 있다는 점에서 貧富隔差에 대한 국민적공감대가 형성되지 못하고 있다. 더구나 사회후생의 극대화를 임무로 하는 國家의 경제정책이 분배의 불공평성을 확대시키는데 기여하고 있다는 점이 불공평의식을 가중시키고 있다.

양적고도성장속에서 전체적인 소득수준이 향상되었고 고용기회 확대가 실업해소를 통해 분배개선에 기여해왔음은 사실이다. 그러나 자본축적우선의 개발정책이 불평등하고도 외연적인 재생산구조를 귀결시킴으로써 실질적 빈곤화를 초래한 것이다. 여기서 분배구조가 파행적으로 진전되는 것이 재생산구조의 성격과 직접적으로 연관된다는데 유의해야 한다.

외연적 재생산구조하에서 대외의존적 독점자본은 필연적으로 생산적노동의 수탈을 통해서 低價輸出의 손실을 보상하고 이익을 확보하는 자본축적방식을 취하게 된다. 그리하여 저곡가·저임금을 바탕으로 축적해온 독점자본은 작업환경의 개선, 생산적 기

능공, 기술자예의 인력개발투자등으로 생산성향상에 의한 국제경쟁력강화를 꾀하기 보다는 저금리, 조세감면등 재정금융상의 특혜에 안주하여 외연적 성장만을 추구함으로써 우리나라가 지니고 있는 유일한 성장요인이 생산적노동을 소비만 해 온 것이다.

농업개발을 통한 국내산업기반의 강화, 생산적근로자에 대한 분배의 형평화를 통한 내수시장의 확충등이 진전되지 못함으로써 국내에서 창출된 경제잉여가 해외로 유출되고 국내에서 재투자되는 자력성장구조를 형성하지 못함으로써 생산적노동은 성장의 그늘에서 쇠퇴하고 있다.

오늘날 빈부격차가 실제로 나타나고 있는 것 이상으로 심각하게 받아들여지는 것은 富의 蓄積이 열심히 일하는 자가 잘 살게 된다는 자본주의의 기본적 분배원리인 貢獻度原理마저도 지켜지지 않고 생산현장에서 일하는 자의 몫보다는 불로소득층의 몫을 증가시켜왔을 뿐 아니라 독재권력의 제도적부패속에서 가질 수 없는 자들이 가지고 누리는 현실에서 비롯되는 것이 아닐까?

却說하고, 소득분배의 不平等要因은 일단 그 영향력을 형성하면, 분배 및 재분배정책을 상당히 오랜 기간 持續하지 않는 한 改善되지 않는다. 分配의 社會的 公正에 유리하게 작용하였던 역사적 요인을 保全하기 위한 적극적 관심과 노력이 요청되는 까닭도 여기에 있다.

分配의 正義의 실현은 民族的 自立經濟의 확립을 위해서도 긴요하다.

### Ⅲ. 1960年以後 韓國財政의 構造的 特徵과 衡平

#### 1. 開發財政의 構造的 特徵

國際經濟에 대한 의도된 개입을 전제로 운용되는 財政政策, 租稅政策은 國民의 熱望에 의해 그 방향이 도출되어야 한다. 後進國 國民의 열망은 貧困의 악순환이라는 後進性的의 굴레를 벗어나 國民經濟의 自立을 이룰 수 있는 경제발전을 이룩하는 것이다. 일정한 시기에 있어서 한 나라의 경제발전의 속도와 방향은 확보된 經濟剩餘(economic surplus)의 크기와 그 이용방법에 의해 규정된다. 그러나 後進國은 선진국 독점자본의 식민지적 수탈속에서 경제적잉여가 절대적으로 부족할 뿐아니라 확보된 경제잉여마저도 합리적 생산적으로 이용될 수 있는 여건이 마련되어 있지 못하다. 그러므로 후진국이 경제발전을 이룩하려면 보다 많은 경제잉여를 확보하고 이것을 산출량극대화에 가장 효과적이라도 생산적으로 투자하여야 한다. 후진국들은 시장기구가 정비되어 있지 못하므로 국가의 개입을 요구하게 된다. 후진국 정부의 비효율성 부패성에 대한 비판이 없는 것은 아니지만 후진국 경제발전에 있어 정부의 主導者的 役割은 중요한 의의

를 지닌다. 후진국정부의 역할은 경제발전계획의 입안, 작성자인 동시에 그 수행자로서 기능하는 것이다.

그리고 재정은 이러한 역할수행에 필요한 물적기반을 제공하여 주도자적 역할의 연료로서 구실하게 된다.

그리하여 經濟發展을 추구하는 개발도상국들의 財政政策은 經濟的剩餘의 극대화와 그 합리적 이용에 기초를 두게된다. 보다 구체적으로는 ① 最小經常消費 要求속에서 경제발전을 위해 人的·물적자원의 극대이용 ② 단기적 국제가격변동과 장기적 인플레이션 압력에 대처하여 經濟安定維持 ③ 生産效率을 침식하고, 正義를 침해하여 정치적 안정을 위협하는 富·所得·消費水準의 극심한 不平等을 감소시키는 것 등으로 열거되기도 한다. 이러한 당면과제들을 財政手段(fiscal measures)을 통해 구현하고자 할 때 재정양상은 그대로 특징을 지니게 된다. 외부경제창조를 위한 사회간접 자본시설에의 공공투자로 經費膨脹이 나타나고, 그 재원조달을 위해서는 내국소비세와 관세 등 大衆課稅가 실현되게 된다.

저축을 증가시키고 민간투자를 촉진하기 위해서는 각종 租稅減免制度가 채택되며, 인플레이션에 의한 強制貯蓄實現을 위해 赤字財政을 운용하기도 한다. 이러한 개발도상국재정의 일반적특징은 1960년대 고도성장정책을 추진하였던 韓國經濟에서도 그대로 적용되어 나타나고 있다. 특히 租稅政策은 經濟的 剩餘의 權力的再分配이라는 속성에 의해 자본축적에 직접·간접으로 기여하며, 1950年代의 獨占資本形成에 중요한 역할을 하였었다. 그리고 그러한 특징은 1960년대 이후 경제개발계획추진과정에서 더욱 명백하게 나타났으며 韓國經濟의 再生産構造를 규정짓는 한 요인으로 작용하여 왔다.

1960년대 이후 경제개발계획추진과정에서 국가의 역할은 정부주도형 고도성장이라는 표현으로 집약되듯이 모든 분야에 걸쳐 작용하였다. 성장의 추진축은 財政·金融手段의 활용이었지만 수량적으로 파악할 수 없는 指示的 行政의 작용도 간과해서는 안된다.

1960~70년대의 높은 경제성장의 적극적인 정부의 역할에 의해 이룩된 것은 틀림없다. 특히 개발재정으로서 전개된 租稅와 財政投融資가 그 기초를 이루었는바, 이는 自立財政의 추구에서부터 시작된다. 제1차계획 기간동안에 나타나는 투자재원의 자립도 개선(1957~61년 기간평균 30.8%에서 1962~66년간 기간평균 46.7%로 증가)은 주로 정부저축의 증대로 인한 것이다. 우선 재정적자를 억제하면서 세제개혁을 통해 개발지원세제를 추진하여 1965년도에는 재정흑자를 기록하게된다. 그러나 개발계획 전기간에 걸쳐 중앙정부의 일반회계를 제외하면 전반적으로 적자재정을 시현하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 기간에 원조의 감소에 따른 재정자립도의 제고는 개발재정의 추진을 용이하게 하는 계기가 되고 있다.

5차에 걸친 개발계획기간 동안의 재정구조가 지니는 특징을 개관해보면 첫째로 다소 굴곡은 있지만 명목적으로나 실질적으로나 재정규모는 확대경향을 보여왔다. 1950년대 하반기부터 긴축정책을 실시하여 다소 축소되었던 재정규모는 개발계획추진과 더불어 급팽창하기 시작하여 1962년도에 총재정규모는 전년대비 50.4%가 증가하여 對 GNP비중이 1961년도의 27.1%에서 33.7%로 나타났다. 그러나 개발초기의 곡가파동, 외환파동등 재정금융 확대에 따른 인플레이션이 악화되어 1963~64년도에는 긴축정책으로 전환하여 총재정규모의 국민총생산에 대한 비중도 1963년도 22.1%, 1964년도 16.9%로 격감을 보였으나 그 후 목표성장을 달성을 위한 재정팽창이 지속되어 1969년도에 26.8%, 1970, 71년도에는 22%수준으로 안정되고 있다. 제1차 석유파동이 일어난 1973, 74년도에 재정규모 수축이 두드러져 1972년도의 26.6%에서 1973년도 21.4%로 격감하기도 하였으나 이후 다시 증가경향이 지속되어 1980년도 이후에는 총재정규모가 29%수준을 나타내고 있으며 1986년도(예산)에는 31%로 증가하고 있다. 이처럼 재정규모가 팽창해 왔지만 세출구조속에서 경직성경비의 비중이 높아져 국민경제의 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 없다는 경향을 지니고 있다.

둘째로, 재정규모의 팽창은 세입면에서 租稅의 增徴을 수반하여 재정자립을 실현하고 있다.

1962년도 국민총생산기준 총조세부담율이 10.6%, 1963, 64년도에 각각 8.6%, 7.1%로 감소되었으나 이후에는 일관된 증가추세를 보여 1971년도에는 14.5%로 증가하여 1964년도의 2배를 넘어서고 있다. 이러한 세수증대에 힘입어 1960년대 말에는 원조의 존재정에서 자립재정으로 전환되고 있다. 즉 1957년도에는 일반재정세입의 53%가 원조재원이었으나 제2차계획 끝나는 1971년도에는 원조재원이 불과 4%(이중에는 2%의 월납과병지원금 포함됨) 수준에 불과하였다.

1972~74년기간에는 조세부담율이 다소 낮아졌으나 이후 빈번한 세제개혁과 함께 조세부담이 증대하여 1983년도에는 총조세부담율이 19.4% 까지 높아졌다.

세번째로, 稅收의 지속적 증가에도 불구하고 경비구조의 경직성과 비탄력적 조세구조가 어루러져 1965년을 제외한 전기간을 통해 만성적 재정적자를 나타내고 있다는 점이다. 적자재정은 성장지원세제로 남용된 조세특혜세제의 불합리성에서 비롯되는 세원잠식과 징세비증가, 그리고 합법적·비합법적 세원탈루등 조세면의 제약요인이 원인이기도 하지만, 경비구조의 경직성을 배경으로 예산편성기법상의 増分主義에서 초래되는 재정의 방만성에 주된 원인이 있다.

특히 행정기구의 확대와 공무원 정원의 증가가 인건비 중심의 경직적 일반경비증가의 주된원인이 되기도 하였다. 1970년대에 들어와 재정적자가 더욱 가속되고 있는 바, 이는 1960년대의 외연적 재생산구조가 위기에 처하면서 재정의 자본축적촉진작용이



강화되어 왔기 때문이다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 統合豫算의 財政赤字를 보면 1970년도에는 赤字率이 4.8% 이었으나 1972년도에는 22.7%로 증가하였고 절대액의 크기에 다소 변동을 보이면서 1981년도에는 적자액이 2조 1,269억원으로 적자율 18.5%에 이르고 있다. 적자재정의 補填財源을 보면 1970년대 전기간을 통해 해외차입이 주종을 이루어 1970년도에는 해외차입(공공차관)의 크기가 266억원으로 적자액 244억원보다 컸으며 이후 상대적 비중은 굴곡이 있으나 절대액은 지속적으로 증가하여 1981년도에는 4,602억원에 달하며, 적자액에 대한 비중은 1970~79년간 평균 58.7%를 보이고 있다. 이는 차관기업의 부실화에 따른 외자도입방식의 전환에 연유하며 이러한 외자가 재정투융자를 통해 독점자본의 축적기반을 제공하고 있는 것이다. 투융자가 장기저리 융자되고 있음을 감안할때 외자도입의 위험부담을 국민의 부담위에서 국가가 담보함으로써 축적조건의 악화를 해소해주고 있다고 할 수 있다.

한편 적자율이 20%를 상회하는 1972, 74, 75년에는 외자의 절대액이 증가함에도 불구하고 그 비중이 낮아서 한국은행통화증발로 메꾸고 있다. 즉 한은차입금의 적자액에 대한 비중은 같은 해에 각각 61.6%, 63.6%, 57.3%로 나타나고 있다. 이는 개발자금의 방출과 더불어 인플레이션을 가속시키는 요인으로 되고 있음이 자명하다. 여기에서 지적할 것은 적자재정의 심화가 곧 축적기반의 위기해소를 위한 국가재정의 대응에서 비롯된다는 점이다. 세출구조나 세입구조의 성격은 차치하고, 철도사업등 정부기업의 만성적적자, 비료계정 및 양곡관리특별계정의 적자가 가중요인으로 작용하고 있다. 이중에서 국공영기업의 적자는 군출신을 비롯한 정치예비군들로 구성되는 경영진의 비효율적 운영, 자본의 비용절감을 통해 생산비용을 절약해주기 위한 공공서비스의 低價供給原則이 그 주된 원인이라고 할 수 있다.

또한 비료계정적자와 양특적자는 종속적 재생산구조의 직접적 산물이다. 우선 미군정이래 잉여농산물원조와 농지개혁의 실패로 초래된 농업의 황폐화는 1960년대에 방대한 농촌잠재실업인구를 도시로 방출하면서 방대한 산업예비군을 창출하였고 여기에 저곡가정책이 실시되면서 저임금을 가능케하여 저가수출을 통한 외연적성장을 실현케 하였다. 그 결과 농민의 궁핍화가 진전되었고 그것이 사회적위기로인으로 작용하자 채택된 것이 이중곡가제도의 실시이었다. 그러나 가격차를 방만한 경비의 절감이나 조세에 의한 성장이득의 환수를 통해 보전하기 보다는 손쉬운 한국은행 통화증발로 메꾸으로써 만성적 인플레이션을 초래하여 온 것이다.

인플레이션의 효과가 농가나 도시근로자와 같은 정액소득자와 채권자에게 불리하게 작용한다는 점과 외부금융비율이 높은 독점자본의 재원조달패턴을 고려한다면 이중곡가제도의 허구성을 파악할 수 있으며, 국민적 부담위에서 종속적 독점자본의 외연적확대를 위한 기반을 제공하는 정책수단에 불가한 것이다. 더구나 농가생산비절감이라는

이유에서 가속되어온 비료계정의 적자도 비료공장 건설을 위한 합작투자 외자도입시 선진국독점자본이 이윤보장을 위해 설정된 의무적 高價購買라는 계약조건에서 비롯된 것임을 간과해서는 안된다.

## 2. 經費構造의 特徵과 衡平

1960년대이후 다소의 굴곡은 있었지만 명목적으로나 실질적으로 財政規模의 확대경향이 지속되어 왔으며, 이러한 經費膨脹의 경향은 1950년대 이래 각국에서 공통된 현상이다. 이 시기의 經費膨脹은 주로 一般行政費, 國防費와 經濟開發費이었다. 즉 중앙정부 일반회계세출의 크기가 1963년도에 728억원에서 1986년도에 13兆 8천억원으로 무려 200배에 가까운 증가를 보였으나 실질적으로는 훨씬 적게 증가하였다. 즉 國民總生産에 대한 비중이 1963년도에 14.5%에서 1982년도에 18.1%로 3.6% 포인트 증가하였다. 總支出의 구성을 보면, 일반행정비가 1962년도에 10.2%에서 다소 증가된 수준을 유지하다가 9.6%까지 감소하였으나 1972년도에는 16.4%로 다시 증가하였으며 1980년대에는 10% 수준을 유지하고 있다. 國防費의 비중은 1962년도에 23.2%에서 다소 진폭은 있었지만 계속 증가하여 1978년도에는 37%까지 높아졌다가 1986년도에 31.2%를 나타내고 있다. 한편 開發費의 추이를 보면 1962년도에 總歲出의 57% 비중을 보이다가 다소 감소 경향을 보여 1962~70년간에는 평균 50% 수준을 보이다가 1971~78년간에는 평균 43% 수준으로 저하하였고, 1986년도에는 44.2%로 나타나 있다. 一般行政費와 國防費를 합친 一般的 經費가 재정정책의 변동에 관계없이 그 비중이 경직적이며 오히려 증대하고 있는 것은 우리나라 재정구조를 제약하는 가장 큰 요인으로 지적할 수 있다. 이러한 일반적경비는 어떤 요인에서 일단 증가하면 인플레이를 억제하기 위한 긴축정책이 실시되더라도 거의 감소되지 않을 뿐 아니라 물가상승, 공무원의 증가, 행정기구의 확대 등으로 그 절대액은 계속 증가하게 된다. 특히 우리나라의 예산편성기법이 이른바 増分主義(incrementalism)에 의거하고 있기 때문에 財政支出의 방만성이 초래되어 왔다. “필요 이상으로 확대·증설된 정부기구와 정원증가가 대부분의 이유”인 一般的 經費가 60년대 이후 팽창하였던 것은, ‘행정기구와 정원의 수는 사무량과 관계없이 늘어난다’는 「파킨슨」의 법칙에 사로잡힌다는 점과 “군사혁명 이후 「파킨슨」의 법칙을 가속화한 것은 혁명후 군부출신의 많은 정치예비군을 위하여 기구가 확대되고 공무원의 정원이 늘어났다는 데 대부분의 이유”가 있다. 재정구조의 경직성을 초래하고 있는 것은 이러한 一般的 經費 이외에도 教育費와 地方財政交付金이 있다.

한편 개발비중에서 사회개발비의 비중을 보면 중앙정부 일반회계에 대한 비중이 1963년도에 23.8%에서 1970년도에는 26.1%, 1981년도에는 36.2%로 증가추세를 보였다. 그러나 사회개발비에는 교육비가 포함되어 있는바, 같은기간에 그 비중이 각각 14.7%,

17.7%, 18.5%이었고 사회보장 및 복지의 비중은 각각 6.6%, 5.2%, 6.2%로 별다른 변화를 보이고 있지 않다. 결국 국가재정에 의한 사회개발이 교육을 제외하면 그 내용은 극히 미약한 수준이었음을 알 수 있다.

1960년대 이후 재정의 전개방향이 시종일관 자본축적편향적이었으며, 사회개발도 축적의 애로요인인 사회간접자본시설이 주종을 이루고 사회복지를 위한 지출은 극히 미약했음을 고려할 때 국가활동의 물적표현인 경비구조상에도 분배적 의미에서의不公平性이 짙게 깔려있다고 할 수 있다.

자본축적편향적 재정운용은 재정투융자의 내용을 살펴보면 쉽사리 수긍할 수 있다.

財政投融資은 자본축적이 미약한 단계에서 그 축적을 촉진하고 경제발전의 기반을 구축하는 주요 수단으로서 資源配分の機能과 金融의機能을 수행하여 왔다. 개발계획기(1962~81년)에 經濟開發政策의 핵심적인 政策手段이었던 財政投融資의 실적과 그 효과 내지는 기능을 살펴보면, 財政投融資의 총규모는 1975년도 불변가격기준으로 12조2,447억원에 달하며, 이 중 財政投資가 77.3%, 財政融資가 22.7%이었다.

투융자의 대상사업을 크게 세가지 범주로 나누면, 특정부문의 민간기업에 장기·저리의 자금을 공급하여 직접적으로 자본축적을 보강하는 산업지원적 投融資, 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 産業(生産) 基盤造成을 위한 投融資, 주택, 교육, 보건위생 등 社會(生活) 基盤造成을 위한 投融資 등으로 구분된다. 개발계획기 재정투융자의 내역을 보면, 제1차계획기에는 산업지원부문이 48.7%, 산업기반조성이 45.2%이었고 사회기반조성은 불과 3.6%이었다. 제2차계획기에는 산업기반조성 41.8%, 산업지원 39.0%로 다소 비중이 감소된 반면, 社會기반조성이 15.7%로 늘어났고 그것은 교육이 8.8%로 급증한 데 기인한다. 제3차계획기에는 다시 산업지원이 늘어나 45.9%이었고 산업기반조성은 35.4%이었다. 제4차계획기에는 사회개발에 다소 관심이 주어져 사회기반조성이 17.3%로 나타나고 있다. 1962-81년간 종합적으로 보면, 산업지원투융자가 41.9%로 제일 많았고 産業基盤造成이 37.7%이었으며 社會基盤造成은 14.4%에 지나지 않았다. 보다 구체적으로는 제조업에 대한 지원이 18.6%, 농수산업에 대한 지원이 17.8%이었고, 교통통신에의 투자가 30.3%이었다. 社會基盤造成에서는 교육에의 투융자가 5.2%, 과학·기술부문이 3.5%이었고 주택, 상·하수도, 보건위생은 2% 내외의 수준에 지나지 않았다. 財政투융자 중에서 중화학공업육성 등 제조업에 대한 투융자는 주로 融資이었고, 社會間接資本施設에 대한 투융자는 投資가 주축이었다.

이처럼 방대하게 확대된 財政投融資은 1980년도 불변가격기준 國民總生産이 1962년도 127억달러에서 1981년에 601억달러로 증가하는데 기여하였으며, 전반적으로 산업근대화, 생산증대, 수출증대 그리고 자본축적에 이바지하였다. 財政投融資의 경제발전 기여도를 國內固定資本形成과 관련하여 살펴보면, 제1차계획기에 財政投融資總額이

1975년도 불변가격으로 9,448억원으로서 23.4%, 국민총생산의 5.1%이었고 國內總固定資本形成에 대한 비율도 34.7%이었다. 이후에도 재정투융자의 규모는 절대적으로나 상대적으로 팽창경향을 지속하여 제4차계획기에는 총 5조 9,839억원에 달했고 재정규모의 37.5%, 국민총생산의 8.6%이었으며 國內總固定資本形成에 대한 비율은 오히려 28.4%로 감소하였다. 1962~81년간 종합적으로 보면, 재정投融资가 財政規模의 33.4%, 국민총생산의 7.5%이었고 총고정자본형성의 29.3%이다. 財政融資만을 살펴보면 같은 기간동안 상대적 비중이 계속 증가하여 제1차계획기의 17.3%에서 제4차계획기에 26.6%로 증가하여 재정투융자가 점차 융자의 형태로 전환하고 있다. 이렇게 資本形成에 크게 기여하며 경제성장의 지렛대 역할을 해온 재정투융자가 우리나라와 같은 개발도상국에서도 경기조절기능을 수행하기도 하였다. 즉 성장정책하에서 경기과열이 나타나자 긴축재정이 실시되었던 1964年, 1973年, 1977年에는 재정투융자의 상대적 규모가 크게 축소되었으나, 확장정책을 꾀한 1966年, 1969年, 1975年度에는 재정투융자가 더욱 크게 팽창하고 있다.

한편 개발계획기의 財政投融资의 재원을 보면 제1차계획기에는 미국원조에 의한 대충자금 58.8%, 차관자금 18.4%, 대일청구권 자금 1.4%로 해외의존재원이 79.6%에 달하였다. 제2차계획기에는 政府貯蓄이 53.8% 대충자금 33.4%이었고 차관자금이 6.7%로 줄어들었다. 제3차계획에는 1973년도부터 실시된 예산외의 재정융자기금에 의한 융자제도로 국내재원의 비중이 증가하여 政府貯蓄 59.6%, 융자기금 15.6%이었고, 海外財源은 원조가 중단되고 차관으로 전환되어 그 비중이 20%로 증가하였다. 제4차계획기에는 政府貯蓄이 60.1%, 融資基金이 26.6%, 借款資金이 13.3%이었다. 1962~81년 종합적으로는 政府貯蓄이 55.9%, 融資基金이 17.3% 이었고, 對充資金 10.5%, 借款資金이 14.6%로 나타나 4분의 1이 해외 재원에 의존하여 왔다.

이상에서 財政投融资의 운용실태를 개관하였는 바, 국민경제적 의의는 어떻게 평가되어 질 수 있는가? 경제성장을 촉진시키고자 그 규모나 활동대상이 지속적으로 확대되어 왔고, 최근에는 예산내의 投融资規模는 감소시키고 예산외의 재정투융자기금에 의한 투융자활동을 확대하는 동시에 財政投資보다는 財政融資의 비중이 증가되는 방향으로 財政投融资의 구조개편이 이루어지고 있다. 그러면서도 재정투융자는 경비팽창의 주인을 이루며 財政赤字 속에서 개발재정이 인플레이를 일으키는 요인이 되기도 하였다. 여하튼 재정투융자는 기간산업의 건설을 비롯하여 산업구조를 개선하였고 경제 성장과 자본축적에 기여하기도 하였다. 그러나 財政投融资의 효과를 正의 측면에서만 평가하기에는 여러가지 문제점이 내포되어 있다. 분배적 시각은 그만두더라도 자원 배분의 효율이나 자본축적 「패턴」이라는 측면에서도 문제점을 안고 있다.

우선 자원의 動員 및 配分이라는 財政投融资의 중요한 기능을 살펴보면 개발계획기

에 財政投融資은 직접생산수단으로서의 민간자본축적을 촉진하기 위해 社會間接資本을 형성하여 외부경제를 창조하여 왔다. 財政投融資은 민간투자의 위험과 부담을 대신 짊어지고 추가수요를 창출하여 資本蓄積을 촉진하는 기능을 수행한다. 그러나 사회간접자본시설의 조성은 본래 민간기업이 담당해야 할 영역인데 정부부문이 이를 대행함으로써 민간기업은 국민적 부담에 의해 창조된 外部經濟를 內部經濟化하여 보다 높은 이윤을 실현하게 되고, 나아가 사회간접자본형성을 기업생산활동에서 항구적으로 분리시켜 외생조건화하여 경제성장이 진행될수록 보다 많은 공공투자를 요구하게 된다. Smith에 의하면 공공사업, 공공시설의 범위는 도로, 항만, 교량 등 상업·교통을 위한 토목사업 및 국방, 사법, 교육을 위한 공공시설 등이고 산업자본주의단계의 현실로서 도시문제대책에 한정된 보건·환경위생시설이 추가되었을 뿐이다. 그러나 獨占資本의 형성과 더불어 기술적 발전과 자본의 집중·집적 그리고 유기적 구성의 고도화가 진전되면, 산업교통용 사업분야가 양적·질적으로 증대할 뿐만 아니라 자원에너지 개발, 주택, 고등교육, 실업대책, 사회복지 등등 새로운 분야가 증가하게 된다. 그리하여 이질적인 내용의 제사업을 公共投資라는 개념으로 통일하고 그 스톡으로서의 제자산을 社會資本이라는 자본개념으로 파악하게 된다.

이때 獨占資本이 진전되면 社會的 生産手段과 社會的 消費手段에 대한 수요가 증대하지만, 회전의 장기성과 낭비적 성격이라는 자본으로서의 특성때문에 필요한 모든 수단을 건설하려면 獨占資本의 利潤이 저하하게 된다. 따라서 현실적으로 이러한 수단의 대다수가 공공사업 또는 공기업에 맡겨지고 있으며, 獨占資本은 公共施設의 利用으로 많은 초과이윤을 획득하는 것이다. 물론 공공사업 또는 공기업은 社會的 生産手段分野에서 자본의 회전이 느린 사업을 담당해줌으로써 민간자본 전체의 회전을 촉진하고 국민경제의 생산력을 높여주기도 하고, 社會的 消費手段分野에서는 勞動力再生産條件의 정비 및 사회적손실대책을 통하여 국민생활의 기초조건을 마련해 주는 일반적·사회적 성격을 가지기도 한다. 그러나 독점자본주의적 생산관계하에서는 이러한 이익의 대부분이 獨占資本에 의해 향수되고 공공투자정책에도 獨占資本의 이해가 강하게 작용하고 있다. 그러므로 한정된 자원의 효율적 이용이라는 자원배분의 시각에서 방대한 재정투융자가 公共性이라는 명분하에서 반드시 효율적으로 이용되는 것만은 아니다.

財政投融資의 문제점은 자본축적의 성격 및 그 분배적 의의에서 더욱 명료해진다. 재정투융자의 추이면에서 生産基盤造成에 중점이 두어져 왔고 특히 산업지원적 성격이 강했다는 점에서 資本蓄積에 크게 기여하였다. 더구나 최근 투자로 부터 융자로의 구조변화는 한국기업의 자금조달패턴이 외부금융 그것도 海外借款과 저리의 政策金融에 의존하고 있다는 배경하에서 獨占資本의 비효율과 이윤저하를 국민적부담으로 보완해 주는 성격을 지니고 있다. 더구나 外延的 資本蓄積의 심화과정에서 투자재원의

자력조달구조 실현과는 괴리된 채, '金錢的 規模의 經濟性'(pecuniary economies of scale) 만을 누리면서 안주하려는 독점기업의 자본축적을 촉진시켜줄 뿐이다. 외채누적과 국제수지역조의 심화, 국민경제의 해외의존도심화 등이 단적으로 이를 입증해 주고 있다. 더구나 財政投融资가 농업보다는 제조업, 중소기업보다는 대기업 중심으로 운용되면서 그 투자재원의 부담은 간접세중심의 대중과세와 강제저축수단으로 조달되고 있다는 점을 고려하면 分配的 不公平을 가중시키는 하나의 요인으로도 된다. 이 밖에도 고도성장의 왜곡현상이 누적되면서 생활관련공공시설의 부족과 환경악화가 실질적 생활수준의 향상을 저해하고 있다. 공공투자와 지역개발정책이 각종 공혜원을 증대시키는 모순적 결과를 가져오기도 하였으며, 그런 가운데서도 獨寡占企業들은 용지의 매매가격차와 개발사업의 과급효과로서의 지가상승에 의해 이득을 얻는 토지투기를 일삼아 막대한 資本利得을 획득하여 低所得의 택지난을 가중시켜 왔다.

끝으로 財政投資에서 財政融資로 전환하는 과정에서 예산외 융자금의 비중이 증대되고 있는 것은 앞에서 지적한 적자재정의 심화와 관련하여 財政民主主義에 위기를 초래하고 있다. 즉 입법부에 의한 예산의 민주적통제는 租稅法律主義와 아울러 財政民主主義의 기본요소이다. 그러나 행정부우위의 강력한 중앙집권화경향속에서 예산에 대한 견제와 균형의 기능이 제대로 작동되지 않아 재정투융자의 효율적 관리에 행정부의 자의가 개재할 가능성을 안고 있으며, 나아가 적자재정행동에 대한 법적구속력이나 제도적제약을 무력하게 만들고 있다. 이러한 민주적 통제의 약화는 관료와 獨占資本의 인적유착관계를 통해 특정기업인에 대한 특혜용자와 같은 부정행위가 발생하기 쉽다는 문제점을 안고 있다.

### 3. 租稅構造의 特徵과 衡平

#### 1) 公平한 課稅觀의 意義

資本主義經濟는 法制上 國家權力과 분리된 私有財産權을 바탕으로 영위되는 商品生産經濟이다. 그러므로 資本主義國家는 본래 經濟手段을 상실한 無産國家이다. 따라서 資本主義는 그 收入의 원천을 租稅에서 구하는 '租稅國家'(Steurstaa)로서 성립한다. 그런데 無償·強制的으로 징수되는 租稅는 等價交換原理가 지배하는 시장경제에서 私有財産權의 침해라는 矛盾을 內包하고 있다. 이 矛盾은 近代國家의 存立根據를 資本主義的 生産關係의 展開 및 維持에서 구함으로써 정치적으로 해결한다. 資本主義國家의 存立으로부터 徵稅權이 정당화되더라도 課稅에는 일정한 원칙이 있다. 즉 租稅關係가 성립하려면 經濟的 基礎가 확립되어야 하고 資本主義的 租稅關係는 資本制生産關係라는 경제적 기초위에서 성립하고 있다. 資本制生産의 직접목적 내지 동기는 剩餘價値의

生産이며, 剩餘價值(Mehrwerts)는 소득분배의 기본범주인 동시에 資本主義經濟發展의 기초가 되고 있다. 그러므로 자본주의적 租稅關係는 剩餘價値의 생산이 유지·확대될 때 비로소 성립한다. 따라서 資本主義社會에 있어서 稅源은 본질적으로 社會的生産物의 剩餘分 즉 剩餘價値의 일부이어야 한다.

그러나 오늘날 社會的 分業의 진전과 資本의 機能分화를 수반하면서 發展되어 온 資本主義經濟에서는 本源의所得과 派生的所得의 흐름이 複雜多岐化하여 올바른 稅源의 파악을 어렵게 하고 있다. 그리하여 오늘날 國家의 活動領域이 확대되고 이와함께 財政規模의 膨脹이 지속됨에 따라 稅源의 성격도 변질되었다. 즉 社會的總資本의 再生産過程에 대한 본질적 파악보다도 현상적으로만 다루어 국민소득순환의 모든 국면에서 임금, 이자, 지대, 이윤 등 所得一般을 稅源으로 파악하여 大衆課稅의 기초를 마련하고 있다.

國民所得의 再生産은 사회적총자본의 再生産에 의해서 규정되고 國民所得의 分配·再分配는 자본축적을 규정함으로써 社會的總資本의 再生産으로 연결된다. 이때 租稅는 國民所得의 分配過程에 개입하여 자본축적에 영향을 미친다. 그러므로 資本主義經濟에서는 「租稅는 資本蓄積을 방해하여 社會的總資本의 再生産의 維持·擴大를 저해해서는 안된다」라는 과세의 기본원칙이 성립하게 된다. 결국 租稅는 자본제 생산관계에 적합한 때에만 또 적합한 형태로서만 용인되게 된다. 그런데 현실적으로는 財政需要를 충당하면서 社會的 生産關係가 유지되도록 하려면 어떤 稅種을 어떻게 조직할 것인가라는 實行上의 문제에 직면하게 된다. 이것은 각 경제주체들간에 租稅負擔을 어떻게 分配할 것인가라는 문제로 집약되며, 오랜동안 지지되어 온 가장 중요한 準據基準이 공정 또는 공평한 課稅의 원칙이다. 그러나 그 구체적 내용은 자본주의의 발전단계에 따라 형태를 달리하고 있다.

經濟的 自由主義를 바탕으로 전개되어 온 產業資本主義段階에서는 資本의 성격에 따라서 比例的 租稅負擔이 公平한 것으로 간주되었다. 즉, A.Smith는 “모든 國家의 臣民은 각자의 能力(abilities)에 될 수 있는대로 비례하여, 다시 말하면 그들이 각각 國家의 보호하에서 享受하는 收入(the revenue which they respectively enjoy)에 비례하여 정부를 유지하기 위해 貢納하지 않으면 안된다”라고 서술하였다. Smith의 견해는 오늘날 서로 대립적으로 이해되는 能力原則(The Ability-to-Pay Principle)과 利益原則(The Benefit Principle)을 同一視하고 있다. 國家活動과 生産關係에 관한 Smith의 파악에 있어서는 서로 모순되지 않고 있다. 이 시기를 주도했던 產業資本은 國家의 干涉·介入을 최소화하고 營業의 自由, 私的經的活動의 自由를 최대화하고자 하였다. 특히 租稅에 대한 요구가 가장 첨예한 것이었다. 그것은 자본주의의 생산과정에서 租稅가 종종 자유로운 商品流通을 방해하고 資本蓄積의 장애요인으로 되었기 때문이다. 租

稅負擔 그 자체는 生産力 및 資本蓄積基盤을 권력적으로 직접 삭감한다. 그러므로 이 시기 租稅政策의 가장 중요한 목적은 自由競爭을 통하여 실현되는 生産·分配關係를 교란하지 않고 나아가 자본축적을 저해하지 않는 것이었다. 즉 中立的租稅(neutral tax)가 最良의 租稅로 지지되었다. 이러한 課稅觀의 바탕은 自然法思想과 社會契約說이다. 租稅와 公共「서비스」의 享受는 生産關係를 매개로 해서 비로서 성립되는 間接的補償關係에 지나지 않는다고 보는 夜警國家觀이 깃들여 있다. 그러므로 個人의 自由와 秘密을 침해하는 租稅는 거부하고 따라서 外形標準에 따른 比例收益稅와 奢侈品에의 關稅·消費稅가 바람직한 租稅로 요구되었다. 이러한 Smith의 體系에서는 租稅는 財源調達手段으로서만 파악되고 副次的 政策目的은 기대되지 않았다.

한편, 資本主義가 獨占段階로 이행되면서 價格機構의 자동조절기능이 마비되고 恐慌이 주기적으로 나타났다. 이에 따라 國民經濟에 대해 國家가 介入하기 시작하였고 1930년대 大恐慌을 계기로 全面的干涉이 일반화되었다. 國家活動의 內包·外延의 擴大는 經費膨脹을 불가피하게 하였고 그 결과 租稅의 增徴이 요청되었다. 이렇게 租稅負擔水準의 上昇이 보편화된다면 中立的인 比例收益稅로서는 재정수요를 충당할 수 없게 된다. 또한 貧富隔差의 해소라는 社會政策의 요청에도 유효하게 기능하지 못하게 된다. 따라서 각국의 歷史的 조건에 따라 다소 차이는 있지만 累進的·差別的 所得稅와 關稅, 消費稅가 채택되어 大衆課稅의 보편화가 진행되었고, 公平의 내용 또한 收益에 따른 比例制로 부터 能力에 따른 累進制로 변화하게 된다. 이러한 변화는 租稅의 目的이 收入調達에 국한되지 않고 政策的 目的으로까지 확대되었음을 의미한다. A.Wagner는 “租稅는 사회정책적 의미에서 말한다면 財政上의 필요를 충당하는 동시에 또는 그 필요의 유·무에 불구하고 經濟的·法律의 질서에 의해 정해져 있는 國民所得 및 財産의 分配에, 또한 때로는 그 所得 또는 財産의 사용방법에 통제를 가하고 이를 變改코자 하는 목적으로 징수되는 賦課”이며 “所得 및 財産의 절대적 증가보다도 더 強度있는 累進率로 증가하는 經濟的 給付能力에 대하여 累進的으로 과세한다...근로소득보다는 재산소득에 重課하고” “부양가족의 다소 등 個人사정을 고려한다.”고 주장하였다. 이러한 獨逸正統派財政學者들의 견해는 個人에 우월하는 國家의 歷史的·理論的 필연성을 강조하고 租稅는 有機的 全體로서의 國家의 이익을 위해 징수되는 것이며 납세자 개개인의 打算을 초월한 崇高한 義務라고 하는 國家有機體設위에 서있다. 따라서 公平의 내용도 負擔能力에서 구하여 累進課稅의 근거를 마련하고 있다. 이렇게 公平의 내용이 변질된 것은, 資本의 集中과 獨占 中小資本의 몰락, 근로대중의 貧困化 등이 수반되는 獨占資本主義段階에서 생성되는 다양한 요구를 반영·조정하기 위해서이다. 때로는 國家權力에 奉仕하며, 때로는 資本의 利益과 安全을 도모하며, 때로는 勞動者階級の 불만에 대한 진정제로서 기능하고자 하는 妥協의 產物인 것이다.



社會政策的 累進課稅를 중시하는 Wagner의 公平課稅觀은 獨占資本主義가 全般的 危機를 맞이한 1930年代에 다소 성격을 달리하는 Keynes體系로 이어진다. 세계적 규모의 만성적 불황을 극복하고자 自由放任에 종지부를 찍고 정부에 의한 현명한 管理로 선회하게 되었으며, 이에 따라 財政이 國民經濟의 均衡化要素(balancing factor)로 기능하게 되었다. 따라서 租稅에 대한 요구도 성격을 달리하게 된다. 不況의 원인을 有效需要의 부족에서 구하고, 有效需要 부족은 資本의 有機的 構成이 고도화되어 貧富의 差가 현저해진 데에 근본원인이 있다고 본다. 따라서 累進差別課稅에 의한 所得再分配로 소비지출을 증대시키는 동시에 投資支出에 대한 각종 租稅上 特혜 조치로 投資를 촉진시켜 乘數過程을 통한 擴張의 效果를 얻으려는 것이 Keynes體系의 내용이다. 이것은 궁극적으로 재정에 의한 獨占資本의 高度蓄積促進이라는 성격의 조세정책적 표현에 불과한 것이다. 더구나 누진과세는 실제로 있어서는 高額所得層·大資本家에 대한 個人所得稅上의 각종 우대조치와 법인소득세상의 우대조치가 유기적으로 결합·보완되어 資本의 고도축적에 적극적으로 기여하고 있음이 그 실체인 것이다.

以上에서 公平한 課稅觀의 역사적 의의를 살펴보았다. 그리고 그 구체적 내용은 역사적 제약에 의해 상이한 것으로 나타나고 있음도 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 오늘날 각국의 租稅體系의 稅收의 상대적 비중에는 다소 차이가 있지만 外形上으로는 類似性을 지니고 있다. 즉 累進所得稅와 內國消費稅·關稅를 주축으로 生産·分配·支出의 모든 국면에 課稅하는 租稅體系의 普遍化 傾向이 나타나고 있다. 그러나 外形上의 類似性속에 內包되어 있는 構造의 特性은 현저한 차이점이 있으며, 이는 우리나라 租稅構造를 이해하는 데에도 그대로 적용될 수 있다.

解放 이후 해마다 부분적이든 전면적이든 稅制改革이 있어 왔다. 그리고 시종일관 공통된 특징은 租稅増大이었고 租稅負擔配分の 성격은 資本蓄積에 편향된 大衆課稅의 強化이었다. 우리나라 租稅構造의 特徵은 韓國經濟의 構造의 特徵을 가름짓는 중요한 하나의 하나이며 오늘에 있어서는 경제구조가 다시 조세정책의 방향을 규제하고 있다. 租稅政策은 기본적으로 자본축적을 지향한 配分的效率에 우선순위를 두어왔으며 分配上 正義를 실현하려는 租稅負擔配分の 公平性은 財源調達을 위한 租稅改革의 구실에 그쳐버렸다.

더구나 세수증대와 자본축적촉진에 치우친 결과는 조세체계의 구성에 있어 어느 나라와도 비교할 수 없는 구조적 불공평을 안고 있다. 간접세중심의 세제를 역사적 배경으로 하는 EC국가의 예를 들어 부가가치세가 도입되면서 소득과세가 약화되었으나 EC 국가의 경우에도 상대적으로는 간접세의 비중이 높다하더라도 소득과세의 강화를 통한 형평을 유지하고 있다.

제 외국의 세제가 세제개혁의 사례로 인용되면서 각국세제의 장점을 구실로 각종 조

세적 변용이 추구되었으나 결과는 각국세제의 가장 불공평한 요소만 갖춘 결과를 낳고 있음은 아이러니컬하다고 밖에 말할 수 없다.

## 2) 租稅構造의 特徵

우리나라에서는 해방이후 거의 매년 부분적이든 전면적이든 稅制改革이 있어왔다. 각 稅制改革의 목적과 내용은 다르지만 한가지 공통된 특징은 稅收増大를 꾀하고 있었다는 점이다. 그것은 租稅負擔率推移에서 명료하게 나타났다. 1962~74年 기간을 제외하고는 國民總租稅負擔率이 지속적으로 증가하여 왔으며 1984년부터 다소 하향추세를 보이고 있다. 즉 국민총생산기준 부담율이 1961년도의 9.6%에서 1983년도에는 19.4%로 증가하였으며 1985년도에 18.6%를 나타냈다. 이처럼 租稅負擔率이 상승된 것은 부분적으로는 防衛費와 開發費라는 경직적인 경비구조하에서 국민들이 '容認할 수 있는 租稅負擔率水準의 상향이동'이라는 轉位效果(displacement effect)로 설명될 수도 있고, 조세개혁에 의한 징세노력과 세정합리화에 의한 納稅協力増進으로 설명될 수도 있다. 그러나 우리나라 세제는 국민소득변화에 대한 感應度가 낮은 구조적 취약성을 안고 있다. 따라서 財源調達이라는 본질적 기능면에서나 경제안정을 위한 自動安定裝置(built-in-stabilizer)로서의 기능면에서 한계를 노정하였다. 이 때문에 開發支援稅制의 확립이라는 차원에서만이 아니라 단순한 財源確保의 차원에서도 빈번한 세제개혁이 이루어져 왔다. 예컨대 1962~64년간의 조세부담율이 현저하게 저하하였던 것은 間接稅 특히 物品稅와 關稅의 세수부진이 주된 원인이었고, 1971~73년간의 稅負擔率減少趨勢(1971年 14.5에서 1973年 12.5%) 법인소득세와 개인소득세의 세수신장이 크게 부진하였던 데에 기인한다. 특히 8.3긴급조치가 취해졌던 1972년도에는 직접세의 신장율이 負(-)의 값을 보이고 있다.

總租稅負擔水準의 상대적 크기를 외국의 경우와 비교해 보면, 社會保障分擔金을 포함한 조세부담에서 社會保障 등 이전지출을 공제한 純租稅負擔의 國內總生産(GDP)에 대한 비율을 비교해 볼 때 우리나라는 이미 선진국 수준을 능가하고 있다. 특히 우리나라보다도 더 고도성장을 이룩해 왔던 日本이 1978년도에 純租稅負擔率이 13% 수준에 불과하였으나 같은 해에 우리나라는 17.9% 수준을 나타냈고, 이것은 社會保障制度가 성숙된 서구제국과 비슷한 수준임을 보여주고 있다. 이는 防衛費支出이 높은 수준(1980년도 중앙정부 一般會計歳出의 35.6%, GNP의 6.5%)를 차지하고 있다는 특수성을 감안하더라도 국민의 담세력은 이미 한계에 이르렀음을 말해준다고 할 수 있다. 더구나 동일한 수준의 租稅負擔이라도 소득수준이 높은 단계에서와 낮은 단계에서 그 희생이 같을 수 없다고 본다면 상대적으로 1人當 국민소득이 낮은 우리나라 국민들이 고부담에 시달리고 있다고 볼 수 있다. 특히 財政規模의 확대가 生産의 效率에만 치우

처 生産基盤施設에의 投融資에 의해 주도되었고 生活環境施設 등 社會開發投資에는 소홀하였다는 점을 고려한다면 부담의 衡平性도 유지되었다고 볼 수 없다.

總租稅負擔의 性格을 稅收構造面에서 살펴보면, 우선 관세와 전매입금을 포함한 우리나라의 전체적인 조세구조는 간접세중심체제이다. 5차에 걸쳐 경제개발5개년계획이 추진되었던 1962~85년 사이의 조세구조변화를 直間接稅로 대별해 볼 때 1962년을 기점으로 間接稅中心에서 直間稅中心으로 이행되다가 1971년을 고비로 다시 間接稅中心으로 전환되어 오늘에 이르고 있다. 그러나 內國稅에 한정해 보면, 1962년도에 間接稅의 비중이 59.9%에서 점차 감소추세를 보여 1969년도에는 47.2%로 나타났고 이후 1971년도의 48.6%를 분기점으로 하여 지속적인 증가추세를 보여 1980년도에는 67.1%까지 증가하였으며 그 이후 다소 줄어들어 1985년도에 63.4%를 나타내고 있다.

개발계획기의 높은 租稅負擔이 역진적인 間接稅中心으로 調達되고 있었다는 것은, 財政 자체에 대해서나 국민경제에 대해서 중요한 문제점을 제기해 주고 있다. 우선 세제가 국민소득증가와 더불어 膨脹하는 財政需要를 탄력적으로 충당해주지 못함으로써 財政赤字의 한 요인을 형성하였다. 그리고 세수증대를 위한 빈번한 稅制改革이 資源配分을 교란시켜 비효율성을 높여 왔으며 經濟安定에도 제대로 기여하지 못하는 결과를 가져왔다. 그러나 그것보다도 課稅上公平의 시각에서 所得分配에 미친 역기능은 대단히 크다고 하지 않을 수 없다. 60년대에 직접세 비중이 높아졌던 것은 비록 분류소득세이지만 소득세의 팔목할만한 신장에 기인한다. 즉 내국세총액에서 소득세가 차지하는 비중이 1961년도에는 13.7%이었으나 1961년말 세제개혁이후 점차 증가하여 1969년도에는 31.9%까지 증가하였으며 1973년도 이후 급속히 감소하여 1980년도에는 18%까지 내려갔으며 1985년도에 19.8%로 나타나고 있다. 1961년도 세제개혁에도 저축과 투자를 촉진한다는 이른바 개발지원세제로의 개편을 목적하였음에도 직접세의 신장이 수반되었음은 세제의 성격이 비교적 형평을 반영하고 있었다고도 해석할 수 있다. 그러나 8.3조치에서 입증되듯이 외자기업의 부실화를 국민적 희생위에 보완하려는 강압적 조치가 세제의 골격을 형편없이 왜곡시켜 각종 조세감면을 무원칙할 만큼 확대시켰으며, 간접세중심체제로 강화하여 갔다. 더구나 1977년부터 도입된 附加價值稅는 그 본래의 의미가 퇴색된 채 세수확보에 중요한 수단이 되고 있다.

발전의 불균등성에서 오는 계층간 불균등분배를 개선해야할 국가가 직접세 중심체제로의 전환은 커녕 축적기반의 강화를 위한 대중과세의 강화로 일관하였음을 그 세수가 자본축적편향적인 지출에 충당되었음과 더불어 국민적 부담위에서 예측적 독점자본의 축적을 촉진하여 왔음을 말해준다.

결국 1960년도 이후의 세제는 경제개발의 財源調達이라는 명목하에 大衆課稅가 누적적으로 확대되어 왔고, 이에 따른 부담의 불공평성이 逆再分配的으로 작용하였음을

간접적으로 시사해 준다.

그러나 역진적인 間接稅中心의 조세구조 자체보다도 중요한 의의를 지니고 있는 것은, 경제개발계획의 추진과정에서 빈번하게 행정상의 특혜로서 이용되어 온 조세감면 제도이다. 1961년의 세제개혁 이래 저축·투자의 촉진, 국제수지개선, 기간산업육성 등 經濟開發을 지원하기 위하여 세제상의 각종 유인조치가 채택되어 졌다. 널리 이용되어져 온 조세감면조치로서는 ① 저축에 대한 감면세 ② 저축수익(預金利子, 配當所得) 등에 대한 감면세, ③ 양도소득, 특히 주식 등 유가증권거래에 의한 양도차익에 대한 감면세 ④ 유보이윤에 대한 법인세 경감, ⑤ 감가상각에 대한 우대, 예를 들면 加速償却制度(accelerated depreciation) ⑥ 신투자자금의 일부를 과세소득에서 공제하는 投資控除制度 ⑦ 수출소득의 공제제도 ⑧ 경제개발에 기여하는 주요산업에 대한 일정기간 감면세 등이 있다.

경제개발을 지원하기 위한 內國稅減免實績을 살펴보면, 1968년도에 142억원으로서 내국세 징수액의 9.1%를 차지하였으나 점차 증가하여 1977년도에는 내국세징수액의 56.9%인 9,524억원에 달하였고 이후 다소 감소하여 1982년도에 내국세징수액에 대한 비중이 17.1%로 나타나 있다. 70년대 중반에 감면액의 비중이 높게 나타난 것은 重化學工業建設이 본격화되면서 중요산업감면 등 租稅減免規制法의 적용대상이 증가하였기 때문이며, 전반적으로는 외화획득에 대한 감면세가 대종을 이루어 왔다. 그런데 內資動員과 經濟開發支援을 위한 租稅減免은 그 혜택이 주로 대기업으로 집중되었고 中小企業은 거의 그 혜택을 받지 못하고 있음이 지적되고 있다. 여기에서 1960년대 이래 지속적으로 자본축적의 하나의 축이 세제지원에 있었음을 알 수 있으며 특히 세제자본주의의 불황이 심화되는 1970년대 중반에 이룩한 한국경제의 상대적 고성장은 자본의 운동 결과가 아니라 국가 주도의 성장정책에 따른 축적기반의 강화조치의 산물이었음을 알 수 있다. 특히 세계경제여건의 악화에 따른 외연적 재생산구조의 위기를 수축적 조정을 통한 내포적 확충의 길을 택하지 않고 국가권력의 반민족적 성격으로 미루기보다는 독점자본이 국가재정을 위기해소의 수단화하였음에서 이해해야 하리라고 본다. 그것은 내자동원과 개발지원이라는 명목하에 주어진 조세감면이 민족자본으로 성장할 수 있는 중소토착기업보다는 독점적 대기업에 집중되어 있음에서도 입증된다. 예를 들면, 1978년도 법인세의 징수실적에 있어 과세표준에 대한 징수액의 비율을 實効稅率이라고 보고 법인소득계급별 실효세율분포를 살펴보면, 所得階級이 50억원 이상인 거대기업의 실효세율은 불과 11.9%인 반면 소득계급 1,000만원에서 3억원사이의 중간기업의 실효세율은 최고 34.2%까지 나타나고 있으며 소득계급 300만원이하의 최소구간에 서의 실효세율도 24.3%로 나타내고 있다. 논리적으로는 도저히 설명도 이해도 할 수 없는 현상이 위기관리 재정의 한 단면으로 나타나고 있음이다.

수출·성장산업부문을 중심으로 부여된 막대한 세제상의 혜택을 비롯한 재정금융적 특혜에 힘입어 거대한 독점자본으로 형성되었지만 이들 독점자본은 규모의 이익과 기술혁신을 실현하여 국내생산력기반을 강화하고 성장의 과실을 노동자·농민 그리고 소비자에게 나누어 줌으로써 국내시장기반을 확충하기는 커녕, 오히려 국내시장 기반과 토지등 생산요소에서의 독점적 지배를 강화하면서 외연적 재생산의 불가피한 배출구인 해외덤핑수출에서의 손실을 최저생계비에도 못미치는 저임금과 높은 독점가격의 설정으로 노동자·소비자에게 전가시키는 등 국민경제의 성장기반을 파괴하여 왔다. 더구나 생산초기의 위험부담을 경감시켜 투자를 촉진하려던 조세감면조치가 거대독점기업으로 성장한 다음에도 만성화·경직화·기득권화하여 경영의 비효율을 조장하는 요인으로도 작용하였다.

또한 감면세로 인해 초래되는 막대한 稅收缺陷이 당연히 다른 조세로 다른 계층에 의해 부담되어야 하는 데, 이를 附加價值稅와 같은 지극히 역직적인 간접세로 충당하였다는 점에서 소득분배에 미친 효과는 불공평을 조성하는 방향으로 나타났음이 자명하다. 결국 우리나라 감면세제도는 특정 산업부문과 大企業에 편중된 결과 稅收缺陷과 課稅上 公平의 파괴라는 국민대중에게 이중의 희생을 강요해 왔으며, 그것은 결국 韓國의 獨占資本의 형성·強化에 적극적으로 기여하였다고 할 수 있다. 국가재정의 기능이 자본축적촉진기능만이 있는 것이 아니라 사회통합화라는 정당화기능도 수행하여야 한다. 그러나 위기관리재정의 구조적 특징은 세입·세출구조전체에 축적기반강화의 논리만 관철되고 있을 뿐 시민의 논리는 전혀 반영되지 않고 있으며 이러한 불공평한 재정운용은 구조적 모순을 보다 심화시켜 왔다. 결국 앞으로 福祉社會를 지향함에 있어 팽창될 財政需要의 충당을 위해 요망되는 租稅改編方向은 減免稅의 혜택이 건전한 자본가정신을 배양하고 근로의욕을 제고시킬 수 있도록 中小企業과 勞動大衆에게로 전환되어질 필요가 있음을 제시해 준다.

### 3) 不公平課稅의 構造 : 소득과세를 중심으로

課稅의 公平은 시간과 공간을 초월하여 요구되어 왔지만, 그것이 달성된 적도 별로 없었다. 아담 스미드 이래 많은 과세원칙에 공통적으로 포함되었던 가장 중요한 과세원칙이었고 오늘날에도 변함없이 중요한 것이 과세상 공평이다. 그러나 과세의 현실은 不公平의 정도가 강해지고 있고, 개인 및 집단의 이해대립 속에서 政治過稅를 통해 결정되는 세제는 공평한 과세일수록 실현이 어렵고 실현이 어렵기때문에 더욱 강하게 요구된다는 상호작용이 강해져왔다는 사실에서 과세의 공평이 중요한 문제임을 확인하게 된다. 이는 公平課稅의 기초이론이 빈곤함에도 연유한다.

우리나라 조세구조 속에 내포된 不公平性は 여러가지 면에서 문제로 된다. 근본적으

로 간접세중심세제가 강화되고 있다는 사실은 그 부담의 인간관계포착이 어렵다하더라도 역진적면에서 반드시 지적되어야 할 것이다. 또한 소득포착율면에서 불공평, 양도소득비과세, 이자, 배당소득 저율분리과세등 조세특별조치면의 불공평, 과세소득의 탈루면에서 불공평등도 자주 거론되는 요소들이다. 여기에서는 稅制의 근간이 되는 소득과세의 구조를 중심으로 공평한 과세의 실상과 그 불공평성을 검토하고자 한다. 그것은 현대세제의 불공평성이 가장 기본적으로 작용하고 있는 것이 소득과세이기 때문이다.

과세의 공평을 이야기할 때 기본적인 문제는 앞에서 지적한 稅源의 문제이다. 잉여생산물인가, 소득일반인가? 소득일반이 세원으로 인식되고 있음은 주지의 사실이다. 그러나 근로소득과 배당소득(재산소득의 한 예로서만 사용한다)이 같은 차원에서 처리될 수 있는가? 賃金이 必需勞動量에 의해 규정된다는 사실은 접어두고라도 노동의 단순재생산에 필요한 비용지출이 공제되지 않는다는 사실과 접대비마저도 비용으로 공제된다는 사실은 어떻게 해석할 수 있는가? 결국 현실적 개념의 내용에는 대중과세를 보편화하는 정당성을 마련해주기 급급한 것들로 가득 차 있다. 또한 소득일반을 세원으로 인정한다 하더라도 공평한 부담의 올바른 척도가 소득인가, 富의 크기인가 아니면 소비지출인가라는 문제가 제기되며 여기에서도 이론과 실제의 괴리가 크다.

稅源의 문제를 접어둔다면 과세의 공평에는 부담배분의 공평이라는 점에서 水平的의 公平과 垂直的의 公平이 문제로 된다. 동등한 상태에 있는 사람은 과세상 평등하게 취급하여야 한다는 수평적 공평의 기준은 소득과세면에서 같은 재산소득, 불로소득에 대해, 또는 같은 근로소득에 대해 과세상 평등을 꾀한다는 의미에서 소득종류별로 소득을 파악하고 그것을 종합해서 과세해야 함을 요구한다. 상이한 상태에 있는 사람을 차이에 따라 상이하게 취급하여야 한다는 수직적 공평의 기준은 고소득에 높은 세율로 부과하고 저소득에는 輕課해야 하며 따라서 누진과세를 요구한다. 이러한 요구를 충족시키는 것으로서 개인소득에 대해 소득종류별, 소득계층별 종합누진과세하는 제도가 채택되고 있다. 이러한 종합누진과세를 중심으로 하는 세제는 간접세가 역진적이더라도 그 역진성을 누진효과로 메워 세제전체로서는 衡平을 기할 수 있는 것이다.

그러나 역사적으로 생성되어 온 종합누진소득과세제도도 그 내용에 있어서는 독점자본주의 단계에서 대중과세의 방편으로 이용되어 왔다는 사실에 유의할 필요가 있다. 자본주의 발전에 적응하며 변모되어 온 소득세제의 기본구조 속에는 중요한 문제점이 내포되어 있다. 즉, 所得範疇의 無概念性이 그 하나이고, 綜合累進稅制의 실제적 역할이 다른 하나이다. 소득 범주의 무개념성이란, 다양한 소득의 경제적 성질을 무시한 채 모든 소득을 均質한 것으로 파악하는 것을 의미한다. 勤勞의 所得에서는 실질적인 의미에서 경비인 家計費 등이 경비로서 공제되지 않고 收入과 소득이 동일하게 취급된다.

이에 반해 資産所得이나 資本利得에 있어서는 그 원천과의 진정한 관계가 은폐되고 있다. 그 결과 경제적 성질에 따라 담세력의 크기가 다름에도 불구하고 소득의 크기가 같으면 그것은 동등한 것으로 간주되는 것이다.

한편, 綜合·累進稅制가 실제로 지니고 있는 역할은 어떠한가. 累進稅制는, 대중부담으로 귀착되는 간접세나 낮은 收益稅의 증징에 반대하는 세제개혁운동을 배경으로 부득이 채택되었던 일종의 증수책이었다. 그러면서도 모든 종류의 소득을 양적으로만 다루는 소득세제하에서 경제적 성질의 차이에 의한 담세력의 차이를 累進稅制에 의해 해결되도록 기대하였다. 그러나 이로써 고소득층에 대한 실질적인 累進負擔이 실현되는 것이 아니다. 公平負擔이라는 것은 그것을 형성하는 내용을 무시한 채 형식적으로 이해할 때에는 간단히 징세자의 논리로 전화되고 만다. 綜合·累進構造는 무엇보다도 담세력의 면밀하고도 철저한 파악에 의해 公平負擔의 논리하에서 가급적이면 최대한의 세수를 확보하려는 수단이 되고 그 방향은 대중적인 소득으로 향하게 된다. 오늘날 個人所得稅制는 광범위한 근로자 대중을 과세 대상으로 포함하고 있으며, 세율면에서의 누진의 등급은 소득의 대중적 상승영역에서 가장 급하다. 최고소득세층에의 세율은 틀림없이 높은 수준에 이르고 있었으나, 세율은 고소득층에서 累退比例稅化傾向을 보여주고 있고 또 누진구조를 완화시키는 여러가지 조치가 도입되어 왔다. 이러한 경향은 조세가 고도자본축적을 촉진시키는 지주로서 역할함에 따라 더욱 확실하게 된다. 그 결과, 누진세제는 大衆的 所得의 증가를 담세력으로서 놓치지 않고 파악하는 예리한 수단으로 전화되고 인플레이션은 개인소득세의 大衆稅化를 더욱 진전시키는 것이다. 이것이 개인소득세가 지니고 있는 경제적인 의미이며 그 본질적 성격이다. 그러면 우리나라 소득세제는 어떠한가?

우리나라의 個人所得稅制가 종합누진소득세제로 확립된 것은 1975년으로 부가가치세 도입에 따른 조세저항을 완화하려는 조치였다. 그러나 간접세의 역진성을 보완한다는 의미는 퇴색되고 수평적·수직적 공평이 제대로 반영되어 있지 못한 것이 현실이다.

分類所得稅制에서 綜合所得稅制로 이행되는 과정에서 각종 정책목적달성을 이유로 非課稅, 分離課稅, 減免稅制 등이 수시로 채택되어 왔고 그 결과 公平負擔이라는 과세의 기본원칙이 무너지고 소득세제로서의 기본적 의의를 찾기 어려운 골격을 지니고 있다. 이로 인해 所得再分配機能의 약화는 물론이고 資源配分의 中立性이라는 시각에서도 국민경제의 교란요인으로 작용하여 왔고, 장기적으로 成長과 衡平의 조화 특히 복지국가를 지향하는 社會정책적 차원에서 늘어나는 재원조달과 과세상의 공평실현이라는 조세제도의 기본적 요건마저도 상실하고 있다.

個人所得稅는 국가소득의 증가와 함께 세수증대를 가져오는 내재적 장치를 갖추고 있다. 우리나라 所得稅 徵收額의 규모와 상대적 비중은, 60년대 이전에는 세수규모가

국민총생산의 1% 미만, 내국세의 10% 전후에 불과하였으나, 1961년의 세계개혁 이후 급신장하여 1961년도에 국민총생산의 0.8%, 내국세의 13.7%에서 1971년도에는 국민총생산의 3.3%, 내국세의 30.3%로 크게 증가하고 있다. 그러나 1971년과 1974년의 세계개혁을 거치면서, 세수의 절대액의 지속적 증가에도 불구하고 그 상대적 비중은 지속적으로 감소경향을 보여주고 있다. 즉 國民總生産에 대한 비중이 1971년도 3.3%에서 1980년도에는 1.9%로, 내국세에 대한 비중도 1971년도 30.3%에서 1980년도 18.0%로 크게 감소하고 있으며, 1985년도에는 국민총생산의 2.0%, 내국세의 19.7%를 접하고 있다.

이러한 비중감소추세는 累進·綜合所得稅라는 기본적 성격과 더불어 個人所得稅의 경제적 의의를 크게 약화시키고 있다. 특히 附加價値稅의 導入에 따른 부담의 不公平性을 완화한다던 綜合所得稅의 강화는 그 자체의 결함으로 인해 국민대중의 실질적 부담증가를 보편화시키고 있다. 財源調達手段으로서의 개인소득세의 기능약화보다도 더 중요한 것은 과세상 공평의 시각에서 나타나는 구조적 불공평이다.

개인소득세의 공평과세는 稅率構造, 課稅最低限, 租稅特別措置에 의해 규정된다. 누진세율과 과세최저한에 의해 고소득자가 높은 조세 부담을 하게되고 그 결과 고소득층과 중·저소득층간의 소득격차가 축소된다. 그런데 현행 個人所得稅制는 과세대상중 과세최저한에 미달되는 소득을 얻고 있는 계층이 綜合所得의 경우 1975년도에 55.8%, 1985년도에는 64%, 勤勞所得의 경우 1975년도에 78.9%, 1985년도에 53.7%에 달하기 때문에 격차축소효과는 일정한 수준 이상의 소득계층에서만 나타나고 있다. 이러한 제약때문에 흔히 이용되는 Gini 係數로 계측되는 전체적인 不平等度緩和效果가 의미를 갖지 못한다. 오히려 일정한 소득계층간의 격차축소 효과로서 파악하는 것이 설명력을 가지게 된다.

여기에서는 우리나라 개인소득세제의 구조 속에서 분배의 공평성을 저해하는 요소들을 지적함으로써 간접세중심세제 속에서 역진성을 완화해 줄 수 있는 유일한 장치가 어떻게 교란되고 있는가를 밝혀보고자 한다.

우선 누진세율구조면에서 명목세율은 비교적 높으나 실효세율면에서는 한계가 있다. 예를 들면, 1978년도에 연간소득이 課稅最低限에도 못미치는 과세미달자가 전체 과세인원의 63.4%인데 이들의 과세표준(이하에서 과표라고 약칭함)액은 과세표준총액의 34.4%에 불과한 반면, 課標 3,600만원 초과인 사람들의 구성비는 0.01%인데 과표총액의 11.2%를 차지하고 있다. 이는 간접적으로 소득분포의 불공평성을 반영하고 있다. 그런데 과세후에는 과세미달자의 소득액이 총액의 41.5%로 증가하고 課標 3,600만원 이상자들의 소득액 비중은 5.2%로 감소하고 있다. 이 자체만으로는 再分配效果가 나타난다고 볼 수도 있다. 그러나 實効稅率面에서 최저 8%에서 최고 70.9%까지 높은 누



진구조이었지만, 實効稅率이 30% 이상인 계층이 전체 과세인원의 0.2%, 총과세표준액의 13.8%라는 점을 감안하면 누진세율구조 자체에 커다란 결함이 내재해 있다고 판단된다. 결국 개인소득세부담이 중간소득층에게 무거운 부담으로 되어 있는 것이다.

누진세율구조의 문제점은 ① 지나친 누진도로 인해서 오히려 과표계급간의 한계소득자에게는 근로의욕의 저해적 작용을 초래할지도 모르며, 또 物價上昇에 의해 名目賃金이 上昇하는 경우 누진세율로 실질소득은 감소하는 예가 나타날 수도 있다. ② 전체 근로자의 약 3분의 2가 과세미달됨으로써 누진율은 중간소득계층에게 稅부담을 가중시키게 되며, 또한 경제성장에 따른 稅收增大效果가 약화된다. 더구나 累進課稅의 대상이 되는 소득은 주로 근로소득이며, 이자, 배당, 자본이득 등 불로소득에 해당하는 財產所得은 저율분리과세되고 있음을 감안한다면, 個人所得稅가 분배의 불공정성을 개선하기 보다는 오히려 악화시키고 있고 노동력의 질적가치를 저하시키는 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

다음으로 課稅最低限의 빈번한 인상은 근로소득에 대해서는 필요 경비의 공제와 같다는 점에서 그 의미가 크다고 볼 수도 있다. 그러나 우리나라의 과세최저한은 1977년도에 인적공제액이 1인당 국민총생산의 315%에 달할만큼 높은 수준인바, 이는 면세점 이하의 저소득층에게는 감세의 효과가 없으며 동일하게 공제가 적용됨으로써 저소득층보다 한계세율이 높은 고소득층이 오히려 유리하게 된다.

課稅最低限과 관련하여 지적될 것은 租稅侵蝕(tax erosion) 現象과 이에 따른 包括的 所得稅(comprehensive income tax)에 대한 論議이다. 우리나라에서도 간접세중심세제를 보완한다는 목적하에서 課稅最低限의 무원칙적 인상으로 소득세의 골격이 크게 손상되어 왔다. 예를 들면 1976년도 귀속 종합소득세부담면에서 전체적으로 총소득액의 32.8%가 所得控除로 빠지고 다시 3.8%의 稅額控除가 이루어져 實効稅率이 16.7%로 나타났다. 그런데 이를 소득계층별로 보면, 전국에서 100위 이상의 최고액소득자들의 경우, 產出稅額이 전체소득자 산출세액의 15.1%이었는데, 稅額控除率이 종합소득액의 38.5%나 되어 실효세율은 불과 29.8%이고 납세액의 비중도 8.1%로 감소하고 있다. 이렇게 稅額控除와 같은 減免稅의 혜택이 저소득층보다는 고소득층에게 더 큰 혜택을 주고 있다는 것은 개인소득세제의 결함으로 지적될 수 있다. 따라서 간접세중심세제에서 직접세중심세제로 전환하면서 세수증대를 꾀하려면, 모든 소득계층이 고루 조세부담을 하는 저율의 包括的 所得稅가 고려될 수도 있다.

그러나 세율구조와 과세최저한의 의미보다도 더 근본적인 문제점은 소득포착율의 불균형과 차별과세문제이다. 재무부자료에 따르면, 근로소득의 포착율은 1977년도에 69.2%에서 1983년도에 75.0%로 증가하였으나, 재산소득은 같은 기간에 31.6%에서 32.1%로 불과 0.5% 포인트 증가하였으며 賃料所得은 16.6%에서 11.8%로 오히려 줄어들

고 있다. 1983년도에 이자소득은 40.2%, 배당소득은 51%의 포착율을 보이고 있고 비농업 개인기업소득은 75% 포착된 것으로 나타났다. 결국 경제성장과정에 직접생산활동에 참가하는 근로소득자가 불로소득인 부동산소득등 재산소득자보다 높은 소득세를 부담한 것으로 되어 수직적·수평적 불공평이 나타나고 있음을 알 수 있다.

한편, 근로소득과 재산소득의 불공평과세는 포착율면만이 아니라 低率分離課稅에서 더 명료하게 나타난다. 우리나라 국민소득 분배구성면에서 재산소득의 비중이 크게 신장되어 왔음은 주지의 사실이다. 그러나 利子, 配當所得과 양도소득이 낮은 세율로 분리과세되어 왔으며 증권거래등 유가증권의 매매에 따른 자본이득이 비과세되고 있다. 이러한 재산소득 우대조치는 고소득층에게 유리하게 작용함은 물론이다. 그것은 고소득층의 소득구성은 주로 賃料, 配當, 利子 등 재산소득으로 되어 있고, 이러한 財產所得에 대한 課稅上 捕捉率이 낮은 수준에 불과하며, 고소득층일수록 限界稅率이 높으므로 分離課稅의 감세효과가 상대적으로 더 크기 때문이다. 특히 分配의 불공평에 대한 의식이 근로소득보다는 재산소득 특히 인플레이션의 진행 속에서 각종 투기의 결과로 얻는 資本利得에 대해서 더욱 민감하다는 점을 고려할 때, 우리나라 개인소득세제의 差別課稅는 많은 문제점을 안고 있다. 배당·이자의 과세상 우대가 저축·투자증대를 목적으로 한다해서 현재와 같은 분리과세는 과세의 공평성이라는 시각에서 시급히 철폐되어야 한다. 현실에서 實名去來制가 실시되지 않고 있다는 문제점이 우선 지적될 수도 있다. 그러나 세제발전심의위원회 자료에 의하면 이미 실명화율이 은행저축성 예금의 경우 1987년 12월 현재 99.1%, 증권이 84.7%로 나타나 있고 1987년도 이자·배당의 분리과세에 있어 배당이자지급액의 실명화율이 97% 수준으로 되어 있는데 실명, 비실명 차등세율적용은 사실상 의미가 없어진 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 지적되어야 할 것은 기존의 실명제가 여전히 가공인물 또는 타인의 이름을 빌려서 거래에 사용하는 형식적 실명제라는 점이다. 아울러 배당·이자소득의 종합과세뿐 아니라 부동산, 증권등의 자본이득에 대한 종합과세도 실행상의 어려움이 예상되긴 하지만 衡平의 시각에서, 그리고 근로의욕등 건전한 사회기풍을 위해서도 반드시 이루어져야 할 것이다.

고도성장과정에서 투자재원조달을 이유로 저축성향이 낮은 저소득층보다는 고소득층에의 분배우선이 세계 속에 깃들여 있다. 그러나 개발도상국으로서의 제약때문에 불가피하다고는 하더라도 이렇게 우대된 재산소득이 반드시 生産的으로 투하된다고는 할 수 없으며, 때로는 저리성소비, 각종 불건전한 투기행위 등으로 건전한 資本主義氣風造成에 저해적인 경우도 있고, 특히 大企業들이 技術革新이나 財務構造改善 등으로 國際競爭力을 강화하기 보다는 국토공간의 협소성을 바탕으로 부동산에 투자하여 지가상승의 차익이나 얻으려는 안일한 경영태도를 노출시키고 있기도 한다면 재산소득

우대제도철폐의 당위성은 재론의 여지가 없을 것이다.

끝으로 학술논문에서 논의되어야 할 성질이 아니라고 할지도 모르지만 세무행정상의 부조리문제는 앞으로 세수증대와 함께 반드시 지적되어야 할 것이다.

#### IV. 結 論

경제발전은 궁극적으로 '生活의 質'을 높이는 데 목적이 있다. 고도경제성장과정에서 國民總生産의 제고와 경제효율에 치우친 계획, 국민생활과 환경보존을 경시한 계획이 가져온 결과는 단순한 貨幣所得의 不均等分配만이 아니라, 과밀·과소, 산업공해와 도시공해, 환경파괴와 생활위협 등 개개인의 건강하고도 문화적인 최저생활수준의 실현을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

국민경제 전체로서 생산의 확대를 구하고 빈곤의 악순환으로부터 탈출을 꾀하는 시기에는 경제적 합리성, 즉 생산의 논리가 사회적합리성, 즉 생활의 논리에 우선하며, 개발계획을 실질적으로 주도하는 행정부문이나 기업부문이 모두 경제적 합리성이라는 획기적인 가치수준에 비추어 계획을 수립·실시한다. 이러한 경제논리의 중시는 分配의 社會的 公正이라는 문제도 貢獻度基準을 중시하게 된다. 그러나 자본주의경제의 기본 원리인 공헌도기준은 市場價格機構에 내재하는 결함으로 效率과 公正의 모순을 해결하지 못한다.

인간은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 이것은 分配面에서 최저생활의 보장이라는 必要度基準의 명문화라고 할 수 있다. 사회구성원 모두의 최저생활수준보장은 인간다운 생활을 위로부터의 시혜가 아니라 권리로서 보장하는 것이며, A.M.Okun이 말하는 "사회構成員에게 인간으로서의 존엄을 보증"하는 것이다.

分配의 사회적 공정성에 관한 이러한 견해는 K.E.Boulding이 말하는 "누구도 자신이 살고 있는 사회로부터 소외되어서는 안 된다."라는 관념을 포함하고 있다. 비소외(disalienation)의 관념은 생산적 비공헌자, 즉 아동, 노인, 병약자, 비자발적 실업자, 심신장애자 등에 대해서도 함께 사회를 형성하고 있다는 사회적 연대의식에 바탕을 두고 있다. 最低생활수준의 설정이 단지 실질소득에 의해서만이 아니라 생활자산·환경과의 관계에서 고려되어야 한다면, 分配의 社會的 公正은 소득분배로부터 자산분배·환경까지 확대되어 적용되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 권리·자유·기회·자존기반과 함께 소득·자산을 포함시켜 社會의 基本財(social primary goods)로 정의하고, 그러한 것을 가장 누리지 못하는 개인에게 중점을 두고 기본재를 증대시키는 분배가 가장 공정하다고 보는 J.Rawls의 "相對의 最低水準의 最大化原則"에 주목할 필요가 있다.

필요도기준에 의한 분배가 최저수준을 초과하는 필요도에 대한 효용비교에 있어서는 사회구성원의 합의가 이루어지지 않는다는 비판이 있다. 또한 소득분배가 생산에 공헌하지 않는 자에게까지 미치기 때문에, 공헌자의 생산의욕 또는 그 유인이 현저하게 저해되어 실질소득 자체의 감소를 가져올수 있다는 비판도 있다. 그러나 연대적正義에 의한 분배의 경우 생산공헌자의 이기심에 대해서도 스스로의 소득증대를 구하기 보다는 안정을 구하는 일종의 사회보험이며, 소득의 최대화와 안정화의 상형관계를 극복함에 있어, 必要度基準은 분배상 공정실현을 위한 하나의 타협점을 제공해 준다고 할 수 있다.

또한 자기개인의 厚生을 포함한 사회 전반의 福祉向上을 실현하고자 市場 또는 政策 메카니즘을 포함한 社會經濟構築에 노력해 왔음에도 불구하고, 그 經濟體가 社會的 厚生을 충분히 실현할 수 없다면, 개개인의 社會에 대한 불평불만이 누적되고 사회의 分裂・崩壞의 위기가 빠르게 된다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 分配의 社會的 公正의 실현은 사회를 안정시키고 그 分裂을 해소하며 社會統合化의 방향으로 기여하게 될 것이다.

결국 分配의 社會的 公正은 分配의 기준을 포함한 社會制度의 선택이라는 문제와 연계된다. 여기에서 福祉社會를 지향하는 한국경제의 構造가 지니는 현실적 의의가 노출된다. 外資依存的 體質의 分配의 不均等性과 결합되어 한국경제의 발전을 制約하는 굴레로서 작용할 수 있다.

따라서 발전의 持續을 위해서는 再生産構造의 內的 擴充이 제제되어야 하고, 그것은 生産意慾(勞動者의 勞動意慾뿐 아니라 企業家の 利潤追求動機도 포함)을 저해하지 않는 범위 안에서 分配의 公正性을 회복할 때 비로소 가능하다. 그러나 經濟構造의 性格이 다르다는 점을 무시한 채 선진국에서 그동안 추진된 사회보장제도의 高度化가 資本家精神을 감퇴시켜 成長鈍化를 가져왔다고 보고 경기회복을 위해 減稅政策을 실시하고 사회보장제도를 후퇴시킨 '레이건'의 경제정책에서 供給經濟學이 선불리 正當性을 추구하는 것은, 사회보장 제도가 전혀 실시되지 않고 한국경제의 內包的發展에 오히려 저해요소가 될 수도 있을 것이다.

무릇 올바른 이론에 바탕하지 않는 사회적 실천운동이 그릇된 결과를 초래할 위험이 크듯이 올바른 사회적 실천을 목적으로지 않는 이론연구도 연구자개인의 관념적유희에 그쳐버리거나 아니면 민중억압의 통치이데올로기로 전락될 가능성이 크다. 오늘날 한국경제학도에게 던져지는 질책과 자성의 소리는 바로 이러한 理論과 實踐의 괴리가능성이 현실로 나타나고 있음에 연유한다. 언제까지 국가재정이 가진자의 입장을 보호하고 대중에의 부담만을 가중시키도록 방치할 것인가? 그것은 스스로 知性에의 反逆임을 자인하며 豫算의 民主的統制強化를 통한 福祉財政支出의 擴大와 課稅上 公平實現

을 위한 財政의 民主的改革을 촉구하는 市民運動, 그리고 公平한 課稅가 실천되지 않은 경우에는 租稅抵抗運動을 제창하며 이 글을 맺는다.