

개발재정의 역사적 기원과 작동방식에 관한 연구: 산업화 시대 한국 국가는 ‘감세국가’인가?*

김 명 수**

요약

이 연구는 개발재정의 역사적 구성이란 관점에서 한국 조세재정체제의 기원을 고찰한다. ‘작은 조세(복지) 국가’의 기원을 관방주의적 지향에 따른 재정적 ‘선택’에서 찾는 ‘감세국가’론의 도식에서 벗어나, 개발 재원의 충당에 필요한 제도적 요건이 마련되는 현실의 역사적 경로를 탐구한다. 이에 개발자금의 조달과 배분을 관장하는 제도적 편제인 ‘개발재정체제’를 중심으로, 1960~70년대 한국의 산업화를 떠받쳤던 재정적 기제들이 어떻게 출현하여 작동했는가를 검토한다. 개발재정은 1960년대 중후반 원조 감소에 따른 재정수요 충당과 개발 자원 마련을 위한 세수 증대를 위해 확립되었는데, 이 과정에는 대내적 제도화의 경로 외에도 미국적 제도의 이식이라는 대외적 경로가 복합적으로 작용했다. 자원 조달의 측면에서 개발재정은 공공저축과 민간저축, 개발차관, 통화 증발 등 가용한 수단 모두를 동원하는 복합적인 재정 기제를 포괄했다. 특히나 민간저축이 부족했던 초창기에는 직접적인 조세동원과 국내외 차입금 전용을 위한 재정적 회로에 주로 의존했다. 이에 따라 1960년대 중후반~1970년대 초에 이르는 시기에는 소득세 위주의 증세 정책이 예외적으로 시도되었는데, 이러한 증세정책은 과세기술적 제약과 사회적 한계에 부딪혀 종결되고 만다. 이런 식으로 불거진 ‘조세 현대화’의 요구와 중화학공업화 등에 따른 새로운 재정수요가 맞물리면서, 민간저축을 직접 흡수하는 재정적 회로를 창출하는 전환이 개발재정 안에서 일어난다. 이러한 과정을 거치며 한국 특유의 역진적 조세(재정)체제가 탄생한 건 맞지만, 그 제도화의 경로만큼은 ‘감세국가’론이 제기한 인과적 논리에 부합하지 않는다. 이러한 연구 결과는 그간 경시되어왔던 개발재정의 중요성을 부각하는 한편, 한국의 산업화를 특정한 유형의 국가 자율성의 산물로 해석하는 시각을 거부한다. 복지국가 발전을 가로막는 재정적 압박 요인으로 흔히 거론되는 한국형 조세재정체제의 연원이 의외로 짧으며, 그 구조 역시 통설처럼 견고하지 않음을 주장한다.

주요어: 개발재정의 전면화, ‘감세국가’론 비판, 한국형 조세재정체제, 이중 기원, ‘조세동원’에서 ‘저축동원’으로

* 이 논문의 초고는 2022년 사회정책연합 공동학술대회와 정기 사회학대회에서 발표된 바 있다. 건설적 토론과 논평으로 글 맺음에 도움을 주신 윤홍식, 허용창, 박지훈 선생님과 익명의 심사위원들께 감사드린다. 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5B5A16084269).

** 전남대학교 사회학과 조교수(myeongsookim.brb@gmail.com)

1. 서론

최근 한국 사회정책 연구는 복지국가를 지탱하는 재정적 조건을 탐구하기 위해 노력해왔다. 복지라는 공적 목표를 충당하는데 필요한 공공재정의 조달과 배분에 관련된 제도적 구조를 문제 삼음으로써, 복지국가 발전에 필요한 재정적 조건과 이를 가로막는 제약을 동시에 성찰했다. 주된 연구 의제가 된 것은 조세와 복지가 결합하는 독특한 제도적 양태와 특성, 그러한 결합이 만들어낸 역사적 기원과 그 변형에 관한 물음이었다. 이를 통해 연구자들은 조세-복지체제를 특징짓는 중요한 속성 몇 가지를 발견했는데, 낮은 조세 규모(곧, 낮은 조세부담)와 낮은 복지지출, 소비세 중심의 역진적 조세 구조, 높은 조세지출 비중 등이 그것이었다(김미경, 2010, 2013, 2018; 양재진 외 2015; 윤희식, 2011, 2012; 신진욱, 2020).

그런데, 여기서 발견의 의의는 유형론적 분류 기준 몇몇을 찾아낸 데 국한되지 않는다. 오히려 더 큰 의미는 이 요소들이 일정한 사회적 효과를 창출하며 한국 사회를 주도해온 원천들이었다는 사실에서 찾을 필요가 있다. 이를테면, 한국 특유의 역진적 조세체제는 수출과 산업 지원을 목적으로 도입된 조세지출 수단을 통해 자본형성과 투자유인에 우호적인 경제적 효과를 만들어냈다. 저소득층의 생계지원 명목으로 탄생한 근로소득세 감면제도는 소득보장과 저축 동원이라는 순기능 이외에, 조세의 재분배적 기능의 약화라는 역기능도 유발했다. 마찬가지로, 소비세와 조세지출에 의존하여 발달한 조세구조 역시 불충분한 조세 기반과 재정 역량이라는 제도적 취약성의 원천이 됐다. 비교 사회적 관점에서 상대적으로 ‘작고’ ‘느린’ 복지국가 성장을 가져온 원인으로서 조세체제가 지목돼온 것도 이 때문이었다.

이렇듯 한국의 역진적 조세체제는 복지국가의 발전을 가로막는 재정 사회학적 압박 요인으로 인식되었다. 조세체제가 가하는 이 압박에는 복지 재원으로서 조세 재정에 덜 의존하는 재정 구조뿐만이 아니라, (증세에 대한 저항으로 대표되는) ‘복지 비용의 부담’을 둘러싼 합의의 어려움이라는 사회·정치적 제약의 측면도 포괄됐다. 하지만 다른 각도에서는, 장기 지속하는 구조의 지속성이나 그로부터 창출되는 제도적 압력을 지나치게 강조할 필요가 없다는 반론도 존재했다. 직접세와 소득세의 비중이 늘고 복지지출도 빠르게 증가하는 것처럼, 전승된 유산에서 벗어나는 ‘변형’ 또는 ‘이탈’의 양상이 민주화 이후 뚜렷하게 관찰되고 있다는 지적이 대표적이었다(안종석, 1997: 1274; 윤희식, 2011: 282-5; 신진욱, 2020). 제도적 유산의 힘 못지않게 현실에서 작동하는 정세적 조건과 권력관계의 영향 역시 중요하기에, 구조의 ‘지속성’과 ‘변화’를 복합적으로 사고해야 한다는 주장이었다(신진욱, 2020: 118-9).

학술적 측면에서든 실천의 측면에서든 저조세-저복지 구조의 ‘지속성’에 대한 반문은 충분히 의미 있는 문제 제기라 할 수 있다. 다만, 구조에 대한 재검토는 현재 시점에서 이루어지는

구조 변동에 대한 탐구에서뿐만 아니라, 과거 시점을 기준으로 하는 '기원'에 대한 정확한 해명의 측면에서도 이루어질 필요가 있다. 이 점에서, 한국 조세재정체제의 특성을 논의하는 많은 연구가 있음에도 불구하고, 그 역사적 기원 또는 제도적 구성을 본격적으로 다룬 논의가 드물다는 사실은 의아한 일이다. 예외적인 업적이 김미경의 '감세국가'론(2018)인데, 여기서 그는 '작은 복지국가'의 원인이 된 제도적 구조가 1960년대 전반에 이미 확립되었다고 주장한다. 하지만 사실 그러한 구조가 그때부터 존재했는지 아닌지의 여부를 떠나, 당대의 조세재정 제도가 어떤 식으로 작동했는지조차 제대로 규명된 바가 없다. 이러한 시각에서, 이 논문은 '감세국가'론이 제기한 명제들을 분석의 참조점으로 삼아, 1960~70년대 조세재정체제의 역사적 기원과 그 제도적 작동방식을 탐구하기로 한다. '작은 조세국가'와 '작은 복지국가' 사이의 연관을 묻는 현재로부터의 소급적 질문을 가급적 유보하는 가운데, '개발 재원의 마련이라는 제도적 요구가 어떤 형태로 충족되었는가'라는 질문을 중심으로 분석을 진행한다. 이에 개발자금의 조달과 배분에 관여하는 제도적 기제, 곧 '개발재정체제'를 초점으로, '작은 조세국가'로 흔히 이해되는 조세재정체제의 구조가 정말로 오래되고 견고한 것인지를 되묻는다.

2. '감세국가'의 기원과 관련된 학술적 쟁점

한국 조세체제의 기원을 다룬 연구 중 가장 선구적이면서 체계적인 연구 성과로는 단연 김미경의 '감세국가'론(2018)을 꼽을 수 있다. 이 이론은 '낮은 조세부담'과 '낮은 공공지출'의 조합을 특색으로 하는 조세체제의 제도적 기원을 협소한 세수 기반에 대한 정치적 선택에서 찾으며, 이를 현대 조세국가의 하위 유형인 '감세국가'로 개념화한다. 『감세국가의 함정』이라는 책의 제목이 대변하듯, '감세국가'론은 '감세국가'가 복지국가에 가하는 재정사회학적 제약에 관한 장기 분석을 통해 풍부한 논점을 제공한다. 이 중 '감세국가'의 기원과 관련된 설명은 다음의 몇 가지 명제로 요약할 수 있다.

첫째, 조세 재정에 대한 낮은 의존을 특징으로 하는 조세체제는 개발자금을 충당하기 위한 정치적 선택으로부터 기원했다(앞의 책, 48-9).

둘째, 한국 국가가 조세 재정에 의존하지 않은 이유는 '관방주의' 지향(cameralist orientations) 때문이다. '관방주의' 지향은 불안정한 국제관계에서의 생존이라는 최대 목적의 달성을 위해 "군사 능력, 경제 발전, 기술 발전, 인적 자원의 증대에서 진보를 성취할 수 있는 국가의 수행 능력을 정당성의 원천으로 삼는 권위주의 국가의 특성"을 가리킨다(Wagner, 2012: 126; 김미경, 2018: 51). 이 같은 지향을 가진 국가는 경제 질서에 참여하는 '기업가'적 행위자로서 조세 재정에 대한

의존을 최소화하는 한편, 다양한 비 조세 재원으로부터 조성한 자금의 할당이나 조세지출을 비롯한 자본감세 조치 등을 통해 자본축적을 유도한다. 산업화 시기 한국 국가가 조세보다 부채, 즉 외자와 통화 창출을 주된 성장 재원으로 활용한 것 역시 관방주의 지향에서 비롯된 일이다(앞의 책, 51-2; 154-5).¹⁾

셋째, 부채에 의존한 ‘감세국가’로의 전환은 박정희 정권을 거치며 일어났다. ‘감세국가’의 기원과 그 제도적 전환점에 관한 김미경의 논의에는 사실 두 계통의 설명이 혼재한다. 약간의 논리적 추론을 보태어 이를 ‘관방주의’적 정책 지향의 채택과 ‘감세국가’의 제도적 공고화라는 측면으로 구분할 수 있다. 먼저 전자를 살펴보자. ‘관방주의’ 지향에 따라 부채를 선호하는 재정적 선택은 박정희 정권의 성립을 기점으로 일어났다. 국가능력의 제약과 전쟁이라는 상황적 변수(원조 의존)로 인해 낮은 조세 재정 의존성을 유지할 수밖에 없었던 이승만 정권 때와 달리, 박정희 정권은 이러한 구조적 특성을 변화시킬 제도적 역량을 갖췄음에도 불구하고 의도적으로 부채를 선택했다.²⁾ 원조라는 외생적 재원이 줄어들던 상황에 대처하는 방법으로서 조세를 통한 재정 강화 노력이 아닌, 부채를 통한 개발재정 확보 방식을 제1차 경제개발 5개년계획 발표 직후부터 일관되게 추구했다(앞의 책, 48-9, 143-6).

이와 관련하여 넷째, 조세체제의 제도화라는 측면에서 ‘감세국가’의 공고화는 1970년대 후반에 진행됐다. 박정희 정권이 택한 관방주의 비전은 개발재원 확보를 위한 증세 요구와 투자 유인을 위한 감세 요구라는 상충적 효과를 유발하는데, ‘감세국가’는 이러한 제도적 딜레마를 세수의 안정적 보전을 꾀하면서 회피하려 했다. 이에 따라 조세수준의 급격한 변화가 발생하지 않는 구조적 특색이 고착됐다. 이 같은 제도화는 1970년대 중후반을 거치며 진행된 두 차례의 중요한 세제 개혁, 즉 1974년 이후의 대대적인 조세감면과 1977년의 부가가치세 도입을 통해 완성됐다(앞의 책, 155-62).

이러한 조건에서 다섯째, 재정지출을 통한 복지국가로의 발전경로는 원천적으로 봉쇄됐다. 그 대신 박정희 정부는 ‘조세정책을 통한 사회정책’의 수행이라는 방식을 창조했다(앞의 책, 156). 외자 의존형 발전을 추구했던 박정희 정권은 산업화의 심화에 따라 직면한 사회복지 지

1) 김미경에 따르면 ‘관방주의’ 국가는 (발전국가론의 주장처럼) 경제 질서 ‘외부’에 위치한 자율적인 개입주의 국가가 아니다. 오히려 ‘관방주의’ 국가는 재정적 역할을 내장한 자유주의 국가의 성격을 가진다. 이러한 속성으로 인해 한국 국가는 조세를 통해 현대국가가 맡았던 두 가지 기능, 즉 자본축적 기능과 정당화 기능(O’connor, 1973)을 지속적인 감세정책으로 대체하여 수행했다. 한국 자본주의의 신자유주의적 기원 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(김미경, 2018: 52-55, 115-7).

2) 김미경은 국가 재정의 확보 방식을 ① 국가의 기업이 역할을 통한 국부 증대, ② 원조나 에너지 자원의 보유를 통한 지대 수입 추구, ③ 조세 의존 등으로 나눈다. 그에 따르면, 한국 국가는 미군정과 이승만 정부의 원조 경제 시기에는 미국으로부터의 원조에 의존해 국가 재정을 확보했던 반면, 한국전쟁 후 장면 정부의 등장까지는 원조 감축에 대응하여 조세 재정의 비중을 높이려고 시도했다. 이와 반대로, 1961년 경제개발 5개년 계획의 수립과 시행 이후에는 ①의 방식으로 재전환했다(김미경, 2018: 48-9).

출 압력에 조세지출의 방법으로 대처했다. 특히, 심각한 재정위기 상황을 무릅쓰고 감행된 저소득층에 대한 조세감면책(1974년 1·14 긴급조치)이 대표적인 사례였다. 저소득층을 납세 부담에서 자유롭게 함으로써 발생하는 정치 효과, 즉 조세지출을 마치 복지지출처럼 느끼게 하는 '정치적 착시효과'를 거두는 것이 그 목적이었다(앞의 책, 184). 산업적, 정치적 고려로 감세정책을 유지해야 하는 상황, 게다가 대중들의 '반국가주의 정서'로 직접세 중심 체제로의 개편도 감행할 수 없는 상황에서 재정위기를 모면할 최종 대안으로 선택된 것이 바로 부가가치세로 상징되는 역진적 소비세였다(앞의 책, 203-5). 이 점에서, 부가가치세의 도입은 재정위기에 대한 '감세국가'의 정치적 선택이라는 위상과 조세정책의 사회정책적 기능의 정착이라는 위상을 동시에 갖는다.³⁾

산업적 시기 국가의 재정적 '선택'이 한국 자본주의와 민주주의에 남긴 구조적 제약을 분석한 첫 연구로서 '감세국가'론의 가치는 대단히 크다. 하지만 그럼에도 불구하고, '감세국가'론의 주장과 가정에는 이론과 경험 측면 모두에서 재검토되어야 할 내용이 적지 않다. 대표적인 쟁점들은 다음과 같다.

먼저, '감세국가'론의 주장은 한국 국가의 제도적 특성에 관한 특수한 이론적 가정에 기반을 둔다. 바로 '감세국가'라는 규정이다. 여기서 '감세국가'는 낮은 조세수준과 낮은 공적 지출 수준 사이의 균형을 추구하는 현대 '조세국가'의 하위 유형으로서, 이 둘 모두가 높은 유형인 복지국가의 대칭으로 규정된다. 공적 지출에 쓰이는 자원 면에서는 '조세'와 '부채'의 대비가 강조된다. 이러한 의미에서, '감세국가'는 공적 활동의 주된 재원으로 '조세'나 '부채' 어느 것에도 의존하지 않기에, 국가가 수행하는 공적 활동의 범위 자체가 매우 협소해지는 특징을 갖게 된다(앞의 책, 59-69). 조세·복지 결합체의 특성에 관한 유형론적 비교로서 이러한 설명은 충분히 설득력이 있다. 하지만 문제는 '감세국가'라는 국가 성격이나 '조세'-'부채'의 이항이 1960년대 이후 한국 조세체제의 작동을 설명하는 일반적 논리로 전제된다는 사실에 있다. 이 점에서, '감세국가'는 과세와 국가지출을 관장하는 역사 제도적 구성물이라기보다, 조세 또는 재정정책의 측면에서 국가의 결정이나 행동을 정당화하는 선형적 준거로 활용되는 경향이 있다.

이와 관련하여, '감세국가'론은 낮은 조세 의존성을 초래한 조세재정제도의 작동방식을 '관

3) 보통 부가가치세로 대변되는 역진적 세제로의 전환은 복지지출의 확대를 가져온 획기적인 계기로 인식된다. 물론, 변화의 원인을 놓고는 계급 포괄적(즉, 특정 계급에 대한 귀착성이 약한) 조세 징수를 가능케 하는 세제 형식적 특성에 주목하는 해석(Kato, 2003; Wilensky, 2002)과 조세정치적 세력관계의 측면을 중시하는 해석(Ganghof, 2006a, 2006b)이 대립한다. 그렇지만, 두 시각 모두 역진적 소비세가 복지국가 팽창의 계기로 기능했다는 사실에는 의견을 같이한다. 이와 달리, 한국에서는 부가가치세의 시행으로 역진적 조세구조가 매우 이른 시점에 제도화됐음에도 불구하고, 복지국가의 확대는 일어나지 않았다. 이 때문에 한국사례는 역진적 조세와 복지국가의 공존 가설을 거스르는 변칙사례로서 특별한 학술적 조명을 받았다(Kato, 2003; Ganghof, 2006b; 윤홍식, 2012).

방주의'라는 국가 지향성 또는 정책 '의도'의 문제로 상정한다. 특정한 정책 '자율성'에서 유래한 재정적 선택의 결과로 본 것인데, 이로부터 당대 개발재정 및 조세체제의 기원을 '관방주의'에서 찾을 수 있는지의 문제가 제기된다. 이에 관해, '감세국가'론은 조세 재정 능력을 확대시킬 수 있는 제도적 능력을 박정희 정부가 이미 갖췄음에도 불구하고, 정부 자신이 가진 '관방주의'적 지향으로 인해 오히려 외자 의존적 발전경로를 택했다고 주장한다. 산업화 시기 한국 정부가 정말 조세 대신에 부채를 개발 재원으로 '선택'한 것인지, 만약 '선택'했다면 그 기원을 '관방주의'를 좇는 국가의 내적 자율성에서 찾을 수 있는지가 논제가 된다. 이런 식으로, '감세국가'론은 개발재정의 기원과 그 작동방식에 관한 역사적 쟁점을 제기한다.

이러한 경험적 쟁점 가운데 가장 직접적인 논점은 산업화 시기 한국 국가가 '감세' 국가였는가에 관한 것이다. 증세 요구와 감세 요구 사이에 존재하는 제도적 딜레마를 역진적 조세를 통한 세수 보전의 방식으로 극복했다는 김미경의 주장과 달리, 개발연대 동안 조세부담률은 지속적으로 증가했다는 반박이 이미 제기된 바 있다(윤홍식, 2019: 398). 당대의 한국 국가가 다양한 조세지출 제도나 자본 감세 등의 세제 형식적 특성을 지닌 것을 넘어, 최종적 재원으로 조세를 보존하려는 동기 아래 조세부담을 낮게 유지하는 '감세국가'였는지는 명확히 검토될 필요가 있다.

마찬가지로, 부가가치세 도입으로 귀결되는 제도적 경로 역시 '감세국가'론의 설명을 넘어 복합적으로 탐구되어야 한다. '감세국가'론은 부가가치세의 제도화를 '감세국가'의 공고화를 가져온 중요한 계기로 설정한다. 그리고 이러한 전환을 가져온 설명 고리로는 근로소득세 감면의 '사회정책'적 활용이나 재정위기, 대중들의 '반국가주의 정서'로 인한 증세의 제약 등을 활용한다. 역진적 조세체제의 공고화를 낳은 역사적 경로에 대한 경험적 분석을 통해 이 같은 설명의 논리를 재검토할 필요가 있다.

결국, 이제까지의 논평은 '관방주의' 지향을 관철하기 위한 '감세국가'의 재정적 '선택'이란 도식에서 벗어나 실제의 역사적 경로를 분석할 것을 제안한다. 달리 말하자면, '감세국가'론의 명제는 1960~70년대 개발재정체제의 역사적 기원과 그 제도적 작동방식의 해명이라는 논점을 통해 재검토될 필요가 있다. '작은 복지국가'가 가진 재정적 압박이 어떻게 탄생했는가를 묻는 소급적 질문은 당분간 유보한다.

3. 개발재정체제의 기원과 초기 작동방식

한국과 같이 후후발 공업화에 나선 나라들이 직면한 가장 큰 어려움은 경제개발에 필요한 자본의 절대적인 부족에 있었다(공제욱·조석곤, 2005; 김정주, 2005). '감세국가'론은 에너지

자원에서 생기는 지대나 원조가 결여된 상황에서도 국가의 제도적 능력과 정책 의지만 있다면 재원 조달이 가능하다고 가정한다. '자본 기근' 문제를 가난한 약소국 스스로 해결할 수 있다는 것인데, 당대 한국 사회의 현실을 고려한다면 쉽게 받아들이기 어려운 주장이다.

공업화에 필요한 자본은 해외로부터 들여오거나 국내에서 모아야 한다. 널리 알려진 것처럼 박정희 시대의 산업화는 '외자'와 '수출'에 의존한 성장전략에 의해 뒷받침됐다. 여기서 유의할 것은, '외자'에 기대 수출주도형 성장노선의 공고화가 이루어진 시점이 5·16쿠데타와 제1차 경제개발 5개년계획의 발표가 있었던 1960년대 초가 아니라 1960년대 중반이었다는 사실이다. 박정희 정권이 처음 내놓은 경제개발계획의 중점도 '외자'와 '수출'이 아니라 '내자' 동원에 기반한 수입대체 전략에 있었다. 수출주도형 성장으로의 전환은 원계획의 실패와 미국의 정책 압력으로 수정계획이 입안되던 1962~4년을 시작으로, 로스토 노선(Rostow line)에 의해 동아시아의 지정·지경학적 구도가 재편된 1965년이라는 변곡점을 거치며 일어난다. '외자'라는 성장 재원 역시 한일 협정과 베트남전 파병을 통해 미국과 일본으로부터 유입된 달러 차관과 청구권 자금 등을 계기로 본격적으로 들어오게 된다(박태균, 2007: 4장; 김명수, 2022: 314-5).⁴⁾ 바꿔 말하자면, 고갈되는 '원조'를 대체하는 재원으로서의 '외자'는 결코 능력에 따라 확보할 수 있는 자원이 아니었다. 오히려 그것은 미국 주도의 동아시아 안보·경제 질서로의 편입을 조건으로 '제공'된 외부로부터의 예외적 자원이었다. 게다가 외자를 빌려온다고 하더라도 이를 개발 목적에 활용하기 위해서는 별도의 제도적 기반을 갖추어야 했다.

국내 자본은 크게 세 가지 방법으로 동원할 수 있다. 첫 번째는 '감세국가'론의 지적처럼 한국에서는 활용할 수 없었던 에너지 자원 등으로부터의 지대 수입이다. 두 번째는 조세 수입의 형태로 조성되는 공공저축이다. 물론, 공공저축을 경제개발에 쓸 정도로 확보하려면 (과세표준 [약칭 과표]으로 포착되는) 일정 규모 이상의 국민소득과 그만큼 진전된 조세 역량(extractive capacity)이 요구된다. 셋째가 민간저축인데, 이 역시 충분한 여유자금이 민간에 축적되어 있고 또 이를 증개할 금융시스템이 마련된 뒤에야 제대로 이용할 수 있다.

결국, 이러한 논의로부터 경제개발 초기 한국 사회가 당면했던 두 가지 현실을 확인할 수 있다. 먼저, 1960년대 초반의 한국 국가는 이들 중 어느 것도 쉽사리 확보할 수 없었다. 이보다 더 주목해야 하는 두 번째, 크게 부족한 이들 재원이라도 활용하기 위해서는 특별한 방법을 동원

4) 이러한 방식으로 도입된 외자를 군사·외교 관계에 의한 일회성 자금이라고 생각하기 쉽다. 그러나 주목할 것은 이때 형성된 지역 질서에 힘입어 외채 도입을 위한 제도적 통로가 열렸다는 점이다. 특히, 파병에 대한 반대급부로 G7 국가와 호주 등이 참여하는 대한국제경제협의회가 발족했는데, 이 단체가 향후 외채 도입을 위한 중요한 창구가 된다(윤소영, 2015: 36). 아울러, 1965년 로스토(W. W. Rostow)의 방한을 전후로 미국인을 비롯한 외국인 경제고문단이나 과학사절단, 투자단 등의 방문이 집중된다. 이들은 경제개발계획의 입안·시행에서 중요한 역할을 했을 뿐 아니라, 산업투자와 기술개발에 관한 자문도 제공한다(박태균, 2007: 4장; 박근호, 2017: 6장; 김명수, 2022: 314-5).

해야 했다. 재정이었다. 조세로 거둔 공공저축뿐만 아니라 외채를 개발 목적에 이용하는 데도, 그리고 금융시장이 충분히 발달하지 않은 조건에서 저축을 투자자금으로 이용하는 데도 모두 재정이 활용됐다. 이런 식으로, 개발 재원의 조성과 배분을 관리하는 제도적 기제, 곧 ‘개발재정(체제)’이 경제성장을 위한 핵심적인 재무적 조건, 경제개발에 필요한 자금(‘혈액’)을 공급하는 개발경제의 ‘심장’으로 기능했다. ‘조세’와 ‘부채’의 이분법에서는 크게 도드라지지 않았던 개발재정의 적극적 역할이 여기서 확인된다. 1960~70년대 한국의 산업화를 떠받쳤던 개발재정체제가 어떻게 형성되고 작동했는가를 살펴보자.

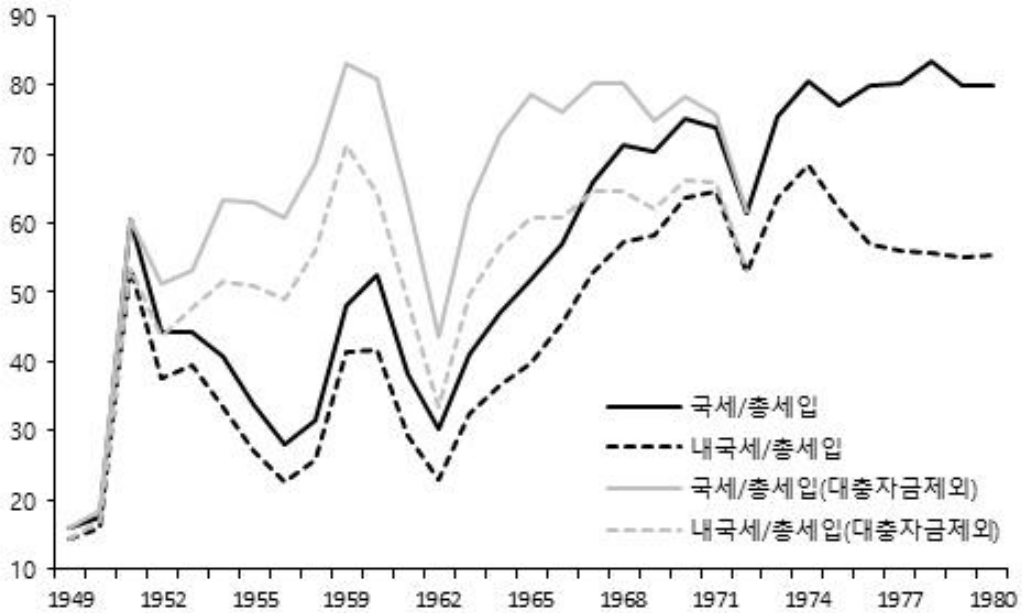
1) 개발재정의 이중 기원: ‘부채’에 대한 재정적 선택은 존재했는가?

박정희 정권은 ‘개발 세제’의 확립을 위해 세제 개혁(곧, 1961년의 세제개편과 1962~4년의 보완 조치)을 연달아 단행한다. 그러나 기대만큼의 세수 증가는 없었다. 1960년의 조세 수준은 1965년에 이르러서야 회복되는데, ‘감세국가’론은 이를 조세를 통해 재정 능력을 확대하려는 시도의 부재를 가리키는 증거로 본다(김미경, 2018: 145). 실제로 ‘감세국가’론이 제시한 논거, 대충자금을 뺀 총세입에 견준 국세 비중(그림 1)의 회색 실선)을 보면 그러한 추세가 확인된다. 김미경은 ‘감세국가’의 주된 특징인 ‘낮은 조세 의존성’을 중앙정부 일반회계 세입 대비 70~80%의 조세 수준으로 보면서, 이러한 특성이 1960년경에 형성되어 1990년대 초반까지 유지되었다고 주장한다(앞의 책, 104-5). 그런데, 이 그림에는 다른 양상도 존재한다. ‘감세국가’론이 제외한 대충자금을 넣는다면 국세 비중은 1962년에서 1970년까지 1960년의 고점인 52.4%를 넘어 75.1%에 이를 정도로 커진다. 1950년대를 통틀어 총세입의 44.5%, 원조 감축이 진행되던 1960년대 전반에도 39.6%를 차지했던 대충자금의 대체 재원으로 조세에 대한 의존도가 줄곧 커진 것이다.⁵⁾ 따라서 낮은 조세 재정 규모의 지속이라는 ‘감세국가’론의 명제는 대충자금을 배제한 조건에서만 성립한다. ‘감세국가’론의 주장과 반대로, 박정희 정부는 원조 수입 감소에 따른 재정수요 확보와 경제성장에 필요한 투자재원 마련을 위한 세수 증대 방안을 찾기 위해 꾸준히 노력한다(이형구·전승훈, 2003: 53-4; 한국조세연구원, 2002: 24). 그러한 시도의 결과가 바로 앞서 살펴본 국세 비중과 조세부담률(그림 2)의 증가다.

5) 대충자금의 비중은 1960년대 후반 총세입의 10.0% 수준까지 떨어진 뒤 계속 줄어들다 1973년에 완전히 사라진다. 이러한 배경 위에서, 세수 증대를 통한 ‘재정 자립’이 1960년대 재정정책의 핵심 과제로 부상한다(차병권, 1986: 149; 이재은, 2002: 15; 이형구·전승훈, 2003: 233).

[그림 1] 총세입 대비 국세와 내국세 비중의 변화, 1949~1980

(단위: %)



주 1: 1956년은 회계연도 기준일 변경(4.1 → 1.1)으로 1955년과 1957년 회계연도로 분할 조정됨.

주 2: 1949~61: 총세입, 국세, 대총자금은 재경회·예우회(2012), 내국세는 한국조세연구원(2002)를 이용하여 계산.
/ 1962~80: 최광(1883)과 경제기획원(1982)에서 재구성.

자료: 경제기획원 (1982). 주요 경제지표; 최광 (편)(1983). 재정통계자료집. 한국개발연구원; 재경회, 예우회 (편)(2012). 한국의 재정 60년: 건전재정의 길. 매일경제신문사; 한국조세연구원 (2002). 한국 조세정책 50년 (전자자료).

[그림 2] 조세부담률의 변화, 1961~1980

(단위: %)



자료: 재경회, 예우회 (편)(2012). 한국의 재정 60년: 건전재정의 길. 매일경제신문사.

따라서 당대 한국 국가가 '조세' 대신 '부채'를 선택했다고 보기는 어렵다. 오히려, 박정희 정권은 전 근대적 조세체제가 계속 유지되는 조건에서 마주한 재무적 곤경, 즉 원조 감소가 예상되는데도 세수 증가율은 도리어 떨어지던 1962~4년의 상황을 일련의 제도적 변화를 통해 타개하려 했다. 널리 알려진 것처럼, 주된 변화의 계기는 1966년의 국세청 설립과 1967년의 세제 개혁을 통해 마련된다. 이 둘은 각기 '조세 행정 강화'와 '개발지원 세제의 확립'이란 측면에서 세수 증대 노력을 대표하는 것으로서, 개발재정체제를 이루는 중요한 제도(사)적 전기(轉機)가 된다.⁶⁾

먼저, 국세청이라는 국가기관 자체가 조세 행정의 강화를 통해 세수를 확보하려는 기획의 산물이었다. 실제로 국세청의 출범은 독립된 세무행정기관에 의한 강력한 조세 사정(司正)과 징세 방법의 개량만으로도 개발 세수를 확보할 수 있다는 정책적 판단에 따른 것이었다. 이러한 방향성은 '탈세 방지'와 '음성 세원 포착', '세무행정의 문란 방지'로 대표되는 국세청의 초기 활동 목표에서 여실히 확인된다(이우택, 1997: 808-10; 김영호, 2002: 25; 한국조세연구원, 2012: 25-30).⁷⁾

그러나 조세 행정의 강화만으로 재정수입을 크게 늘릴 수는 없었다. 결국, 제2차 경제개발 5개년계획 수행에 필요한 재원을 조달할 목적에서 세제 개혁이 뒤이어 단행된다. '개발지원 세제'의 성격이 뚜렷한 이 개혁의 초점은 다음과 같았다. 첫째, 재정확보와 투자재원 조달을 위해 증세가 단행됐다. 고소득자에 대한 과세 강화, 분류과세로 된 근로·사업·부동산소득의 최고세율 인상, 법인세 세율 인상, 신규 세원의 발굴 등이 주된 수단이었다. 둘째, 경제개발 지원과 투자지원을 위한 제도 개혁 조치, 특히 수출산업에 대한 세액감면과 특별상각제도, 중요 산업에 대한 투자공제 제도 등이 시행됐다. 셋째, 물품세 품목과 세율의 확대, 주세 강화 등 소비 과세의 강화를 통한 세수 증대 조치도 포함됐다(재무부, 1979; 이형구·전승훈, 2003: 53-4). 조세지출에 의한 산업지원이나 소비 과세의 확대, 소득세 강화를 통한 증세 등 가용한 세제 수단을 모두 동원하여 개발을 지원하려는 목적의 설계였다.

이렇듯, 충분히 주목할 만한 제도적 변화가 일어났다. 비록 그것이 조세 대신에 부채를 선택하는 재정적 결정은 아니더라도 현재까지 이어지는 제도적 유산, 가령 투자유인 목적의 감세

6) 물론, 개발재정체제의 형성을 뒷받침한 제도적 계기가 이 둘에 한정되지는 않는다. 재정 투용자의 기초로 작동했던 특별회계 제도의 기반은 '재정자금운용 특별회계'(1962년)와 '경제개발 특별회계'(1963년)의 양대 축의 도입을 통해 완성된다(이형구·전승훈, 2003: 302). 통화 및 국내 신용에 대한 전면적인 정부(재무부) 통제 역시 한국은행법의 개정(1962, 1963년)을 통해 실현된다(법제처 국가법령정보센터).

7) 국세청 신설의 직접적인 촉매는 1965~66년 '세무행정특별조사반'의 활동이 제공했다. 동 조사반은 세무 비리에 대한 특별조사를 통해 총 24억 7천만여 원에 달하는 조세 탈루를 적발했다. 이러한 결과에 고무되어 박정희는 세율 인상이 없어도 세무 행정의 강화를 통해 세수를 확대할 수 있다는 확신을 얻는다. 이를 배경으로 조세행정기관의 개혁을 제안하던 국내외의 요구가 현실화되기에 이른다(이우택, 1997: 808-10; 한국조세연구원, 2012: 28-30).

제도나 간접세에 대한 의존 등의 특징을 깊이 새기는 결정이었던 것만은 분명하다. 이러한 경향들은 이후 심화된 외자 의존적 성장 경로나 감세 기조로의 전환 등과 맞물려 '감세국가'적 속성들이 마치 사실인 것처럼 보이게 하는 '유사 확증'적 편향을 만들어냈다. 그런데, 사실 부채를 '선택'했다고 본 것만이 오인의 전부는 아니다. 개발재정으로의 제도적 전환이 관방주의 국가의 '내적 자율성'으로부터 비롯됐다고 본 것 역시 실제에 부합하지 않는다.

개발재정의 성립에는 '감세국가'론이 강조했던 대내적 기원 못지않게 대외적 기원도 강하게 작용했다. 외자(부채) 의존적 성장노선이 박정희 정부의 독자적 '선택'이 아니었던 것처럼, 개발자금 조달을 위한 제도적 기제나 그 핵심 수단 역시 '관방주의'적 정책 '의도'의 구현은 아니었다. 오히려, 1960년대 중반에 형성된 개발재정체제는 미국의 정책 자문과 지원을 바탕으로 진행된 제도 이식의 결과물이었다. 다시 말해, 조세·재정제도의 '미국화'를 보여주는 중요한 사례였다.⁸⁾

먼저 눈여겨볼 것은, 미 원조 당국이 산업화를 위한 조세·재정제도 운용의 기본 방향을 이미 1950년대부터, 그것도 상당히 일관된 형태로 제시해왔다는 점이다. 가장 대표적인 것이 네이산 협회가 작성한 '한국경제재건계획'(1954, 이른바 '네이산 보고' Nathan Report)인데, 여기에는 장차 개발재정의 근간이 될 제도적 요소들이 정책 처방의 형태로 담겨 있다. 가령, 네이산 보고는 민간저축이 부족한 후진 경제에서 정부는 재정정책을 통해 적극적인 자본 형성자 역할을 해야 한다고 주장한다(Robert R Nathan Associates, Inc., 2019: 222-3). 소득과 재분배 문제를 고려할 때도 저축과 자본형성에 미치는 영향을 무시하면 안 되며, 민간저축과 투자를 자극하고 유도하는 형태로 제도를 설계해야 한다고 지적한다(같은 책, 224-5). 독립된 조세행정기관의 설립을 통해 조세 신설 없이 세수 증대를 꾀할 수 있다고도 제안한다(같은 책, 256). 비록 네이산 보고가 이승만 정권에 의해 채택되지는 못했지만, 협회의 활동은 이대로 끝나지 않는다. 1960년대 네이산 협회는 미국 국제개발처(USAID)의 지원 아래 한국에 상주하면서 제2차 경제개발 5개년계획의 수립을 돕는 한편, 미국 정부(및 경제전문가)와 국제원조기구의 제안을

8) 그렇다고 해서 개발재정의 성격을 순수한 미국식 제도로 단정하기는 어렵다. 구래의 식민지 조세·재정제도의 유제뿐만 아니라 국제정 설립 과정에서 참고했던 일본식 제도의 특성도 병존했다. 이를테면, 당대 재정적자의 중요한 원인으로 작용했던 양곡관리기금이나 철도, 우편 사업의 운영과 관련된 일본식 '3부' 제도가 그것이었다(김흥기, 1999: 222). 게다가, 신생국가에서는 미국의 제도가 국내외의 정치경제적 역학관계와 현지 사정에 따라 변형된 채 이식되곤 했다. 대표적인 사례로 볼 수 있는 것이 전후 일본의 샤우프 개혁이다. 애당초 미국이 파견한 샤우프 사절단(Shoup mission)은 공평과세를 바탕으로 세원 확대를 꾀하기 위해 개혁을 추진한 바 있다. 하지만, 냉전 강화로 '역 코스'(reverse course)로 불리는 반공주의적 경제발전 전략이 등장하면서, 긴축과 세금 면제, 민간저축 동원 등을 통해 자본축적을 지원하는 '닷지 노선'(Dodge line)으로의 반전이 일어났다(Brownlee, 2009; Dower, 2009; 은민수, 2015). 1960~70년대 미국이 비서방 우방국들의 제도설계 과정에 관여했을 때도 엄격한 케인즈-뉴딜주의적 과세 원리를 요구하기보다 민간자본의 축적을 지원하는 세제를 제안하는 경향이 있었다.

전달하는 창구로 기능한다(Cole and Nam, 1969: 13-14). 이를 매개로 개발재정의 제도화가 막 이루어지던 1963~67년 연간에 조세행정 개혁과 조세부담률의 상향을 위한 미국과 국제기구 등의 정책 자문이 집중된다. 실제로 미국인 경제고문들은 1963년 이후 한미 안정화 협정의 집행 과정에서 세금 징수 강화와 조세 수입률 확대 방안을 자문한다(Brazinsky, 2011: 239-41). 네이산 협회도 이러한 작업에 관여했는데, 특히 세입 재원으로서 간접세의 역할에 주목할 것을 강조한다. 간접세 강화 정책의 대표적인 부작용인 물가상승이 일회적이고 그 효과도 통제할 수 있는 것에 비해, 소비 억제와 저축 유인 효과는 상대적으로 크다는 게 그 논거였다(Johnson, 1965).

무엇보다도 머스그레이브의 1965년 보고서가 조세·재정제도의 미국화 양상을 보여주는 가장 뚜렷한 증거였다. 당대 저명한 재정경제학자였던 머스그레이브는 네이산 협회의 요청으로 한국의 조세·재정정책을 검토하는데, 이때 그가 제출한 보고서가 1967년 세제 개혁안의 기본 골격이 된다(차병권, 1986: 160; Brazinsky, 2011: 242-3; 한국조세연구원, 2012: 28). 실제로 그의 보고에는 개발재정의 작동과 관련된 핵심 요소들이 고스란히 담겨 있다. 먼저 주목할 것이 재정에 부여한 적극적 기능이다. 그에 따르면, 재정은 후진국의 경제개발에서 사회간접자본 형성과 민간 소비 절감을 통한 저축의 동원이라는 이중적인 기능을 수행해야 한다. 가용한 민간저축이 거의 없는 상황에서는 공공재정에 대한 의존, 다시 말해 조세를 통한 세수의 증대 노력이 필연적이라고도 역설한다.⁹⁾ 세수 증대를 위한 방법으로는 세율 인상보다 과세소득과 판매세의 완전한 포착이 더 적합하다고 제안하며, 이를 근거로 (국세청 설립으로 귀결되는) 조세행정제도의 개혁을 요청한다. 여기서 흥미로운 것은, 세수 증대의 주요 원천으로 물품세 세율의 대폭 인상과 그 과세 품목의 확대를 포함한 간접세의 강화를 주장한다는 점이다. 한국 조세체제의 특징으로 이해되는 간접세에 대한 의존성이 이미 1960년대 중반이라는 시점부터 제도에 '기입'되고 있음에 주목할 필요가 있다. 물론, 수출 기업은 여기서 예외가 된다. 수출에 적용하는 영업세, 물품세의 면제 조치와 수출 원재료에 대한 관세 면제 조치를 유지함으로써 개발과 수출을 지원할 목적의 설계가 부각된다(Musgrave, 1965: 26-7, 47-8).

이처럼 1950~60년대 미국이 한국에 이식하려 했던 재정·조세제도의 형태는 매우 뚜렷했다. 제도설계의 핵심 요건들로 개발 재원 조성 and 저축 동원, 공공저축(재정)의 적극적 역할, 개발 및 수출 지원 세제의 확립, 조세 행정 개혁의 필요성, 간접세의 역할에 대한 고려 등이 일관되게 제시된다. 이렇게 본다면, 국세청 설립과 1967년의 조세개혁에 대해 미국 정부가 내린, “세금 행정의 조용한 혁명”이라는 평가(Brazinsky, 2011: 242-3)는 한국 정부의 ‘성취’에 대한 외부

9) 2차 5개년계획 실행에 필요한 재원 마련을 위해 1965년 국내총생산 대비 11.5%(1965년)에 그쳤던 세수 증가율을 17.0%까지 늘릴 것을 조언한다.

로부터의 단순한 '찬사'가 아니었다. 오히려 그것은 미국의 오랜 제안과 요구가 마침내 실현된 데 따른 '인정'이었다. 아울러, 이 같은 제도화 양상은 개발재정의 대외적 기원과 함께, '감세국가'론이 부정했던 중요한 사실을 동시에 말해준다. 조세로 수집되는 공공저축(재정)을 포기하는 재정적 선택은 없었다. 오히려, 정권이 자력으로 확보할 수 있는 거의 유일한 재원이 바로 공공저축이었기에, 이를 동원하기 위한 정책적 노력이 집중될 수밖에 없었다.

2) 산업화 초기 개발재정의 작동방식

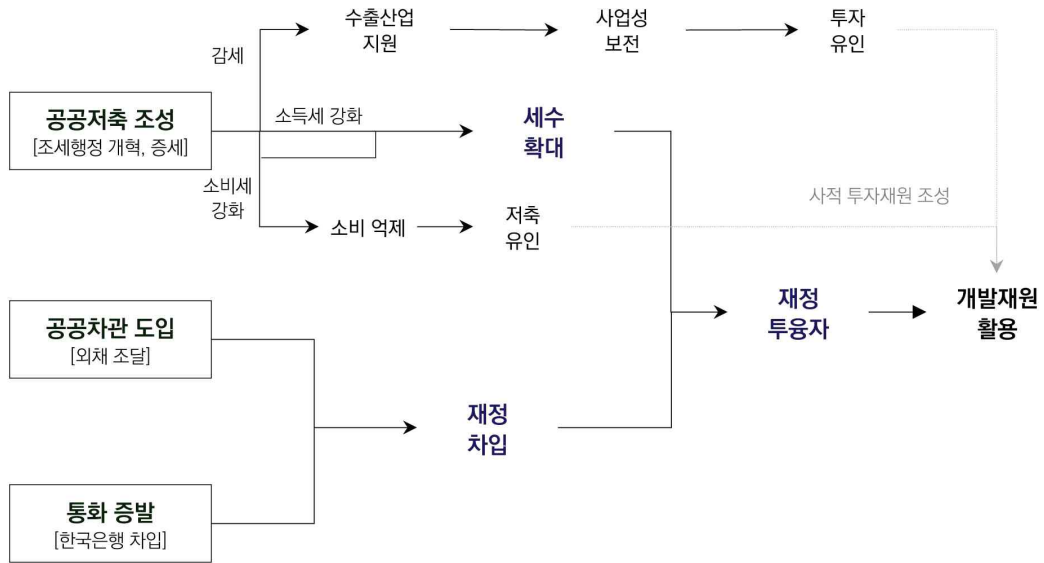
개발연대의 경제성장은 개발자금의 조달과 전용, 배분에 관여하는 재정적 통로로서 개발재정에 대한 의존을 전제로 이루어졌다. '조세' 대신 '부채'를 선택했다는 '감세국가'론의 주장과 달리, 개발재정은 공공저축(조세)과 민간저축, 개발차관(외채), 통화 증발 등 가용한 방법 모두를 동원하여 재원을 조성하는 복합적인 재정 기제를 포괄하고 있었다. 특히나 개발재정의 형성기에는 직접적인 조세 동원과 재정·금융 장치를 매개로 한 국내의 차입과 자원 할당이 주된 자금 동원 방법으로 활용됐다. 1960년대 중후반에서 1970년대의 초엽까지 지속된 초기 개발재정의 작동방식을 [그림 3]과 같이 요약할 수 있다.

민간저축이 부족한 조건에서 의존할 수밖에 없는 재원이 바로 공공저축이다. 앞서 논의했던 것처럼, 박정희 정권은 조세 행정의 개혁과 증세 정책을 통해 조세 수입을 늘리려 했다. 이때 조세제도는 크게 세 형태로 작동했는데, 그중 하나가 감세, 나머지 둘이 증세의 방식이었다. 이 중 첫 번째가 수출산업 등에 대한 조세감면 제도였다. 수출산업 등 특정 전략산업에 대한 조세 지출은 사업자의 수익 전망을 높여 사적 투자를 유인함과 동시에, 이를 바탕으로 민간 투자재원을 조성하는 방법이었다. '조세감면규제법'(1965년)의 제정을 통해 어지럽고 불합리한 조세 특례를 규제하려는 시도가 있기도 했지만, 조세감면에 의한 투자유인 정책은 개발지원이란 목표 아래 외려 확대되어갔다(임주영, 1997: 80-1; 이형구·전승훈, 2003: 214-5).¹⁰⁾ 증세 정책의 수단으로는 소득세와 소비세 모두가 사용됐다. 1960년대 중반 이래 소득세 확대 정책은 단기간에 조세부담률을 14.4%(1971년, [그림 2])까지 끌어올릴 정도로 뚜렷한 성과를 냈다. 물론 그렇다고 해서 1950년대 이래 지속된 간접세 중심의 조세 구조가 달라진 것은 아니었다. 영업세와 물품세로 대표되는 소비 세제는 세수 증대의 수단으로 여전히 강조됐을 뿐만 아니라, 민간 소비를 억제하여 저축을 형성하는 수단으로도 새로운 조명을 받았다. 실제로도 소비 억제는 군사정권이 추구했던 핵심 정책과제 중 하나였다. 박정희 정권은 민간 소비 수요를 투자수요로

10) 조세감면을 축적지원 수단으로 활용한 사례가 비단 처음은 아니다. 1950년대 이승만 정부 시기에 이미 자본에 우호적인 조세감면 정책을 도입한 바 있었다(최상오, 2005: 217; 김미경, 2018: 161-2).

전환하려는 계획하에 ‘사치성’ 소비재나 내구소비재에 대한 증과세 등 ‘소비 건전화’를 위한 조세개혁을 모색하는 한편, 내핍적 생활 규범을 창출하기 위한 개입을 ‘사회개발정책’ 등을 통해 추진하였다(기획조정실, 1968~1970; 김명수, 2020b). 자본 감세와는 다른 방식으로 민간저축을 조성하는 방법이 바로 소비세 강화정책이었다.

[그림 3] 초기 개발재정의 작동 회로 (1960년대 중후반~1970년대 초엽)



‘감세국가’론이 주목했던 부채, 곧 대외차관과 통화 증발 역시 개발자금을 충당하는 중요한 원천이었다. 다만, 여기에는 유의할 점이 있다. 먼저 앞서 지적한 것처럼, 외자는 가난한 저개발국가가 자율적 의사에 따라 확보할 수 있는 재원이 결코 아니었다. 성장 재원으로 쓰일 외자가 본격적으로 도입되기 시작한 것은 1960년대 중후반, 로스토 노선을 중심으로 재편된 역내 안보·경제 질서로 한국 사회가 편입된 시점 이후다. 이러한 기회구조를 활용하기 위한 정책적 노력이 행해진 것은 맞지만, 외자를 ‘선택’하는 재정적 결정이 이루어졌던 것은 아니다.

동시에 주목할 것은, 국내외를 막론하고 차입된 공공자금을 개발 재원으로 전용하기 위해서는 재정 장치를 거쳐야만 했다는 사실이다. ‘재정자금운용 특별회계’와 ‘경제개발 특별회계’라는 양대 특별회계 제도, 한국은행 차입의 형태로 창출하여 편성된 통화, 형식적 분류로 보면 재정이 아니지만 사실상 국가 목표에 예속되어 재정자금처럼 운용된 각종 공공기금 등의 준재정 활동(quasi-fiscal activities) 등이 모두 이에 속한다. 이렇게 조성된 자금은 재정 투융자를 통해 장기저리로 용자됨으로써 기업의 축적 기반을 제공했다. 하지만 이는 동시에 재정수지의 악화

라는 반작용을 만들어내는 구조적 요인이기도 했다. 재정적자를 메우기 위해 외자를 추가 도입하고, 그것조차 어려울 때에는 통화 증발로 이를 대신하는 순차적 대응이 점차 고착화됐다. 양곡관리특별계정과 비료계정 등에서 발생하는 만성 적자, 철도사업 등에 관여하는 국공영기업의 적자도 재정적자를 가중하는 요인이었다. 연쇄작용은 여기서 그치지 않았다. 재정적자와 통화증발, 적자관리를 위해 추가 도입한 외채가 창출한 과잉 유동성은 개발 인플레이션을 가속화하는 결과 또한 만들어냈다(이재은, 1994: 137-8; 김명수, 2022: 328-9). 재정적자와 인플레이션의 만성화라는 구조적 경향이 재정차입을 통한 자원조달 방식 안에 내장돼 있었다.

이제껏 살펴본 것처럼 한국의 경제개발은 개발재정체제의 '전면화'에 의해 가능했다. 비교 사회적 관점에서 볼 때 당대의 재정 규모는 분명히 상대적으로 작은 편에 속한다(이재은, 2002: 16). 하지만 그렇다고 하여 그 기능이나 역할이 작았던 것은 결코 아니다. 무엇보다, 개발자금이 절대적으로 부족한 산업화 초기에는 직접적인 조세 동원과 국내외 차입금 전용의 수단으로서 재정 장치에 대한 의존이 결정적이었다.

4. 개발재정체제의 전환: '조세 동원'에서 '저축 동원'으로

1) 소득세 강화를 통한 증세의 제도적 한계

1960년대 중후반 개발재정의 주된 초점은 증세에 있었다. 조세 동원, 즉 증세를 통한 공공저축의 조성이 개발재정의 주된 관심사였고, 그 결과 조세부담률의 빠른 확대도 나타났다. 하지만 문제는 증세 정책이 과세의 제도·기술적 측면이나 사회적 측면 모두에서 심각한 한계를 안고 수행됐다는 데 있었다. 증세의 성공에는 단순한 제도 개편을 넘어 세계 기술의 합리성과 담세집단의 수용이 모두 필요하지만, 당시의 조세 행정은 이 모두가 결여된 상태에서도 과세를 강제하고 있었다.

일차적인 한계는 당대의 증세 정책이 전래의 조세제도와 기술에 의존한 채 진행된 데서 비롯됐다. 먼저 과세 방식의 측면에서는 세무 당국이 소득과 과표, 세액을 결정함으로써 납세의무를 확정하는 부과 과세제가 유지되고 있었다. 현대화된 과세 행정의 기본 요건이라고 할 수 있는 근거에 기반한 신고 과세의 원리, 다시 말해 과세 장부 기장과 소득 신고, 증빙 등의 절차를 통해 과세의 투명성을 높이고 납세자의 동의를 얻는 과세 기술은 아직 제도화되지 않은 상태였다. 이렇게 납세자의 소득을 정확히 포착하는 역량을 못 갖춘 상태에서 세금은 결국 사업장 조사 등을 통해 추계한 간접자료에 기반하여 부과될 수밖에 없었다. 추계한 수입에서 과세

대상 소득의 비율을 업종별로 고시하는 ‘소득표준율(所得標準率)’, 동종업계 납세자의 매출과 과표에 견줘 세액을 부과하는 ‘권형사안(權衡査案)’, 개별 사업장을 세무관료가 주기적으로 방문 조사하여 과표를 책정하는 ‘호순조사(戶順調査)’와 같은 재량적 수단들이 그 방법들이었다(이우택, 1997: 832-3; 김영호, 2002: 57-8, 149-54, 199). 과세체계 역시 분류소득세 체계에 근간하고 있었다. 소득종별로 적용세율이 달랐고 개인소득을 종합하는 절차도 없어 담세력에 맞는 과세도 실현되지 않았다. 소비세제 체계에서도 다단계 누적 매상세(賣上稅) 형태인 영업세는 다중 과세의 문제를 안고 있었다. 물품세의 경우에는 개별 품목에 대한 차별과세에서 오는 과세 공평성 논란에 더해 과세 행정 자체의 복잡성도 문제가 됐다(Duignan and Kwon, 1972: 285; 차병권, 1986: 160-1; 이형구·전승훈, 2003: 81-2). 결과적으로 당대의 조세 행정은 소득 포착이 어렵고 조세 탈루나 과세 마찰 역시 클 수밖에 없는 세제 기반 위에서 이루어지고 있었다. 따라서 개발 세수를 마련하려면 과세 구조의 전근대성에서 오는 제약을 보완할 필요가 있었는데, 그 수단으로 활용된 것이 바로 세무조사와 사찰, 곧 조세 행정력이었다.

[표 1] 연도별 조세범칙 조사실적

(단위: 건, 백만원, %)

연도	조사건수	징수실적			범칙처리내용		
		계	추징세액	벌과금	통고	고발	무혐의
1966~1970	5,662	5,941	3,919	2,022	3,969	50	1,643
					70.1	0.9	27.7
1971~1975	2,186	20,582	17,467	3,115	1,670	152	364
					76.4	7.0	1.8
1976~1980	1,611	75,149	66,535	8,614	1,256	250	105
					78.0	15.5	0.1
1981~1985	784	85,342	79,905	5,437	565	118	101
					72.1	15.1	0.1
1986~1990	98	76,467	75,919	548	33	64	1
					33.7	65.3	0.0

자료: 한국조세연구원 (2002). 한국 조세정책 50년 (전자자료)에서 재구성.

문제는 이러한 형태의 징세 행정이 과세 행정력의 오·남용과 부패를 구조적으로 조장했다는 점에 있다. 게다가, 이러한 문제들은 당대의 증분주의(增分主義)적 세수 목표제로 인해 한층 더 커졌다. 과세 기반의 확대와 관계없이 개발정책의 필요에 따라 과잉 할당된 목표 세수를 달성하기 위해 갖은 위·편법 수단들이 난무했다. 어떤 면에서는 기발해 보이는 이 발명들도 기본 원리로 보면 대개 같았는데, 세무 관료의 재량적 평가에 기반한 과표의 상향 책정, 다시 말해 과표 현실화를 구실로 신고세액을 늘림으로써 과세 기반을 인위적으로 확대하는 방식이란 점에

서 그러했다. 물론, 합법을 가장하는 것만으로는 늘어나는 세수를 감당하기 어려웠던 시기도 있었다. 이때에는 더 극단적인 수단이 동원됐다. 다음 해 세금을 앞당겨 징수하는 '조상징수(繰上徵收)'나 없는 과표 자체를 만들어내는 가공부과(일명 '전봇대 과세'), 심지어 세무관료가 아예 차용증을 쓰고 업체로부터 세금을 빌려오는 일도 있었다. 조세법률주의나 실질과세 원리 모두와 어긋나는 일임에도 불구하고, 이러한 관행들이 세수 확보라는 당위 아래 자행되고 있었다(이우택, 1997: 814-7; 한국조세연구원, 2002: 46-9; 김영호, 2002: 36-7, 81-7; 이형구·전승훈, 2003: 292).

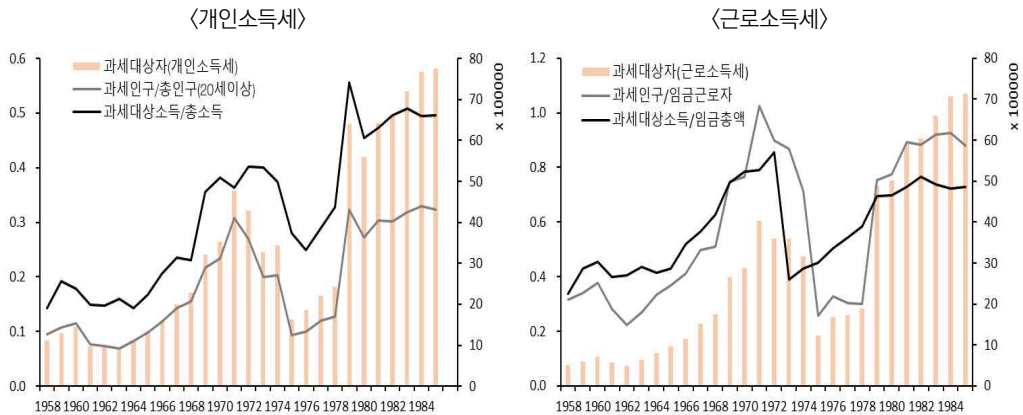
사업장 조사와 사찰이라는 조사 형태로 보나 관료의 재량적 평가에 기반한 추계 방식으로 보나 과세 행정을 둘러싼 청탁과 뇌물, 부패가 만연할 수밖에 없었다. 실제로 [표 1]에서 보는 것처럼 세무사찰에 의한 조세법칙 조사는 개발연대 내내 널리 행해졌다. 특히 1960년대 후반이 그러했다. 조사 건수 자체가 나머지 20년을 더한 것보다 많은 데다가, 무혐의 처리된 게 27.7%에 달할 정도로 행정력의 남용이 뚜렷했다.¹¹⁾ 남용되는 권력에는 부패가 따르기 마련이다. 1966~69년 사이 국세청이 자체적으로 실시한 복무 감찰에서만도 1,040명이 수뢰로 적발됐다. 이는 1969년 기준 국세청 정규직원의 1/8에 해당하는 숫자였다(김영호, 2002: 127). 만성화된 '탈세'에 대한 과세당국의 공격만큼 거대한, 어쩌면 그보다 큰 세정 전반에 대한 '불신'이 존재하던 형국이었다.

낙후된 세제나 행정력의 오남용과 같은 제도 기술적 한계에서 비롯된 불만 못지않게 중대한 문제가 조세부담의 불균형이었다. 이 점에서, 증세 정책은 늘어난 세금에 대한 부담을 특정 집단에 편중하는 방식으로 실행됐다. 앞서 살펴봤던 것처럼 개발지원 세제의 주된 특징 중 하나는 투자유인과 수출 지원을 위한 광범한 조세지출이었다. 비록 1967년 세제 개혁으로 법인세 세율이 인상되긴 했지만, 기업 부문, 특히 대기업 집단은 조세감면을 통해 이를 상쇄하고도 남는 혜택을 입었다. 이자·배당·증자 소득이나 부동산소득 등에 대해서는 비과세 또는 저율 분리과세가 유지된 데다가 소득 포착도 제대로 이루어지지 못했다. 사실상 자산소득에 대해서는 과세체계가 거의 작동하지 않았다(이진순, 1991: 197-202; 이재은, 2002: 18-9; 김명수, 2020a: 79-83).

11) 국세청 발족 첫해인 1966년의 세무사찰 건수는 무려 2,129건에 달한다(김영호, 2002: 129). 1966~1970년 사이 진행된 세무사찰의 35.8%가 한해에 일어난 것이다.

[그림 4] 소득세 과세 인구와 과세대상 소득의 비중: 1958~1985

(단위: 명, %)

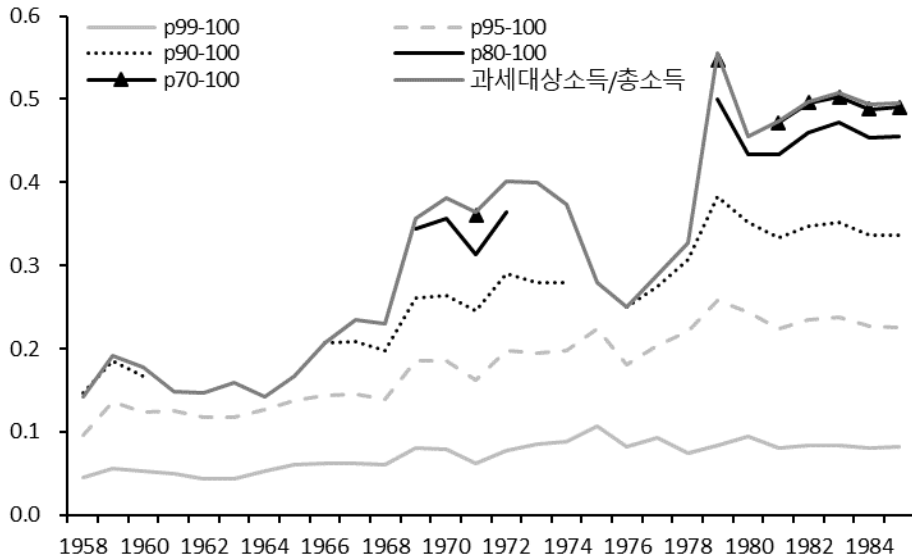


- 주 1: 과세대상 개인소득: 노동소득(임금, 보너스)+사업소득+재산소득.
 - 2: 총소득: 개인부문 '순본원소득 잔액'의 80%(NIII), 귀속소득(20% 수준으로 추정) 제외.
 - 3: 임금근로자: 경제활동인구조사 기준 임금근로자.
 - 4: 과세대상 근로소득: 원천징수 대상 근로소득.
 - 5: 임금총액: 국민계정 '임금및급여'에서 현물 제외(현물 비중은 '기업체노동비용조사'를 이용하여 계산).
- 자료: 한국은행 국민계정; 국세청 국세통계연보; 국세청 (1987). 소득세제과 통계자료; 홍민기 (2015a). 최상위 소득 비중의 장기 추세(1958~2013년). 경제발전연구 21(4); 홍민기 (2015b). 최상위 임금 비중의 장기 추세 (1958~2013년). 산업노동연구 21(1); 홍민기가 구축한 원자료(<https://sites.google.com/site/hminki00/>)에 기초하여 재구성.

반면, 세원 포착이 쉬운 도시 소상공업 부문과 봉급생활자들은 집중적인 표적이 되었다. 1960년대 중후반 이래의 증세 정책으로 담세집단의 규모가 얼마나 늘었는지는 [그림 4]에 잘 드러난다. 이 그림은 홍민기(2015a, 2015b)가 구축한 원자료와 소득과 임금에 관한 그의 추계 방법을 이용하여 개인소득세와 근로소득세의 과세인구와 과세대상 소득의 비중을 각기 추정한 것이다. 세원의 특성을 반영하여 개인소득세에서는 20세 이상 총인구와 총소득을, 근로소득세에서는 <경제활동인구조사>의 임금근로자를 비교의 준거로 삼았다. 이를 보면 1960년대 중반 이후 담세인구 및 과세대상 소득의 가파른 증가가 확인된다. 개인소득세 과세인구는 1965년 총인구의 9.9%인 134만여 명에서 1971년 30.8% 478만여 명, 과세대상 개인소득은 1965년 총소득의 16.8%인 1,063억 원에서 1972년 40.1% 1조 1,745억 원으로 확대된다. 마찬가지로 근로소득세도 그 과세인구가 1965년 임금근로자의 36.7%인 96만여 명에서 1971년 102.6% 403만여 명으로, 과세대상소득 또한 1965년 임금총액의 43.0%인 780억 원에서 1972년 85.5% 9,656억 원으로 급증한다. 겨우 6~7년여 만에 총소득의 23.3%와 임금총액의 42.5%가 과세 대상으로 새롭게 편입된 것이다.

[그림 5] 개인소득세 과세대상 소득의 분해: 소득집단별 비중

(단위: %)



주: 파레토 보간법을 이용하여 총소득에서 전체 과세 인구나 개별 소득집단의 소득이 차지하는 비중을 추계.
 자료: [그림 4]에 제시한 흥민기의 원자료에 기초하여 계산.

임금총액 대부분이 과세 대상으로 포착될 정도의 가파른 확대가 있었던 근로소득세와 견줘, 개인소득세의 성장 추세는 상대적으로 완만했다. 하지만 [그림 5]에서 보는 것처럼, 과세 집단의 범위는 이 시기를 거치며 확연히 커진다. 피케티와 사에즈(Piketty, 2003; Piketty and Saez, 2006)는 소득분포가 파레토 분포를 따른다는 가정 아래 개별 소득집단이 차지하는 소득 비중을 계산하는 보간법을 고안해냈다. 흔히 이 방법은 최상위 집단이 가진 소득 비중의 변동을 통해 소득분배의 불평등을 보여주는 지표로 사용되는데, 여기서는 과세인구에 편입된 소득집단의 범위와 개별 구간별 소득 비중을 추정하는 용도로 활용했다. 앞서와 마찬가지로 분석자료는 흥민기의 원자료를 사용했다. 분석 결과, 개인소득세 과세대상 소득은 1965년 이후 빠르게 성장하여 1972년에는 총소득의 40.1%까지를 포괄하게 된다. 여기서 보는 것처럼 개인소득세 부과 대상이 되는 소득의 규모는 1960년대 중반까지는 대체로 상위 10% 집단의 소득 비중과 유사한 수준이었다. 증세 정책이 강화되면서 그 범위는 1970년대 초까지 상위 20%, 나아가 (자료가 불연속적이어서 단정할 수는 없지만) 30% 수준까지 확대된다. 개인소득세의 과세 대상이 상위 30%에 속하는 소득집단으로까지 확장된 셈이다.

과세 기반(tax base) 자체가 이렇게 커진 데에는 근로소득뿐만 아니라 사업소득에 대한 증세가 주요했다. 영업세 과표의 현실화로부터 시작해 사업소득세 과표의 증가, 심지어 조상징수를 통해 사실상의 조세 '수탈'로 완성되는 징세 행정의 표적이 된 것이 바로 도시 소상공업 부문이었다.

1970년대 초반 조세저항의 사례로 평화·남대문·동대문 시장 상인들의 집단 철시가 논의되는 것도 이런 이유에서였다(김영호, 2002: 189-96; 이형구·전승훈, 2003: 273-4; 김도균, 2018: 33). 도시 소비에 가장 무거운 세금을 매기는 방식으로 조성한 세수를 경제건설을 위한 하부구조 투자에 사용했다는 지적 역시 이러한 현실을 관통하는 것이었다(Mason et al., 1981: 335).

이렇듯, 초기 개발재정은 봉급생활자와 도시 상인, 영세기업가들에 대한 증세를 통해 지탱되고 있었다.¹²⁾ 이 점에서, 이 시기 증세 정책을 ‘자본 감세’와 ‘대중(노동) 증세’라는 대쌍으로 요약할 수 있다. 그런데 사실 이 같은 이항은 1960~70년대 내내 유지된 특징에 해당한다. 오히려 이 시기 증세 정책의 변별성은 간접세 중심의 조세구조가 일관되게 유지되는 조건에서 감행된 예외적인 소득세 강화의 시도였다는 데에서 찾을 필요가 있다.¹³⁾ 경제개발을 위한 조세부담을 과세 효과가 투명하게 노출되는 소득세라는 세제 수단을 통해, 그것도 세제 기술의 미비와 행정력의 오·남용으로 과세 행정의 신뢰성 자체가 결여된 조건에서 대중 부문에 전가했던 것이다. ‘감세국가’론이 ‘반국가주의적 정서’라는 모호한 용어로 표현한 사회 정서의 실체는 바로 조세 ‘수탈’의 측면도 완전히 배제하기는 힘든 소득세 위주의 증세 정책에 대한 대중적 반감이었다. 이런 식으로, 조세 마찰과 저항에 대한 우려와 더불어, 조세개혁의 필요성에 관한 정책적 요구까지 불거졌다.

2) 개발재정체제의 전환: ‘조세 동원’에서 ‘저축 동원’으로

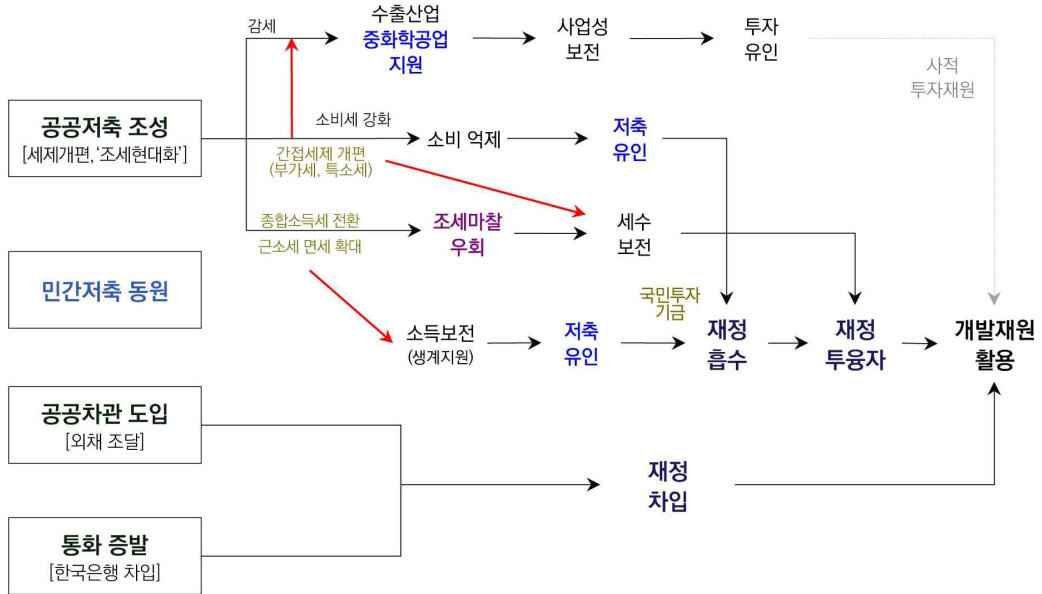
소득세 강화를 통한 ‘대중 증세’의 지속 불가능성은 개발재정의 재구조화를 낳는 계기가 된다. 공공저축(조세) 조성과 공공차관 도입, 통화 증발로 시작되는 종래의 재정적 흐름이 계속 작동하는 가운데, 저축 동원이 중요한 재원 조달 통로로 부상하는 변화가 진행된다. 이를 토대로 직접적인 조세 동원에서 간접적인 저축 동원으로의 개발재정의 전환이 일어난다. 이러한 전환을 가능하게 했던 것은 경제성장과 함께 축적되기 시작한 민간저축의 존재였다. 민간저축이 어느 정도 성장하면서 내자 동원의 수단으로서 공공저축의 중요성은 상대적으로 줄어들게 된다. 더구나 앞서 살펴본 것처럼, 소득세 강화를 통한 증세 정책은 이미 지속 불가능한 것으로 판가름 난 상황이었다. 이에 따라 조세 갈등을 우회하면서 저절로 증가하는 과세 기반을 찾아야 할 제도적 필요¹⁴⁾가 생겨났다. 중화학공업화 등에 필요한 개발 재원을 민간저축으로부터 흡

12) 전방위적인 증세 정책으로 고소득 피고용자가 느끼는 과세 부담 역시 커졌다(배준호, 1997: 337-8).

13) 부가가치세 도입으로 대표되는 세제 개혁을 중시하다 보면 1970년대 말에 간접세 중심 체계로의 전환이 이루어졌다는 착상에 빠지기 쉽다. 그렇지만, 사실 간접세 중심의 조세구조는 1960~70년대를 통틀어 지속된 일관된 특성이었다(이재은, 2002: 17-8; 국회예산정책처, 2018: 55). 1960년대 후반의 소득세 강화정책이 이에서 벗어나는 예외적인 흐름이었는데, 그러한 시도조차 1971~2년을 기점으로 퇴조하면서 소비세 중심의 구조로 다시 돌아간다.

수·전용할 재정적 기제를 창출해야 하는 요구 역시 동시에 제기됐다.

[그림 6] 개발재정체제의 전환 (1970년대 초~1970년대 후반)



다만, 오해하지 말아야 할 것이 있다. 먼저, '조세 동원'에서 '저축 동원'으로의 전환은 둘 사이의 전면적인 대체(trade-off) 관계를 의미하지 않는다. 앞서 말한 대로 종래의 재정적 통로들은 여전히 작동했으며 조세 동원의 기제 역시 사라지지 않았다. '전환'이 가리키는 것은 오히려 민간저축을 직접 동원하는 재정적 기제, 민간저축을 곧바로 흡수할 뿐만 아니라 이를 사기업, 특히 중화학공업 부문 재벌들에게 (재정용자로) 할당하는 재정적 경로가 개발재정의 제도적 편제 안에 자리하였다는 사실이다. 이와 더불어, 개발재정 제도의 개편이 조세저항에 대한 정치(책)적 대응으로 촉발되지 않았다는 점도 유의해야 한다. 증세와 징세 행정에 대한 불만이 팽배했었다 하더라도, 통치 정당성의 위기로 변질 정도의 가시적이고 직접적인 조세저항은 없었다. 이 점에서, 당대 조세·재정 제도의 변형은 사후적이라기보다 선제적인 성격을 띤 것이었다. 다만, 그러한 정책 대응이 1970년대 초중반에 마주한 정세적, 경제적 조건들을 따라 단속(斷續)적으로 이루어진 것뿐이었다.

'저축 동원'과 '자동적 세수 기반의 확보'(이른바 '조세 현대화')를 위한 개발재정체제의 재구성은 [그림 6]으로 요약할 수 있다. 먼저 밝혀둘 것은 외자도입과 통화 증발로 조성한 자금을 전

14) 1970년대 조세개혁은 세수의 자동적 증대를 위한 세제 개혁(곧 '조세 현대화')을 중요한 장기 개혁 목표로 삼았다. 이형구·전승훈(2003)에 담긴 당대 세무·재정 분야 관료들의 회고를 참고하라.

용하는 재정적 통로는 여전히 작동했다는 사실이다. 이러한 조건에서 변화는 개발재정체제, 그 중에서도 조세제도와 재정 제도의 연계를 앞서 언급한 두 목표 모두를 충족하는 형태로 재구성하는 방향으로 일어났다.

세제 개혁은 분류과세 기반의 소득세제를 종합소득세제로 일원화하는 것으로부터 시작됐다. 이전 시대의 증세 행정이 부른 조세 마찰을 과세체계의 재정비, 누진 종합과세의 도입과 담세력에 맞는 응능(應能) 과세의 실현을 통해 우회하려는 시도였다. 소득세제 개혁의 또 다른 초점은 소득공제 제도의 확대를 통해 근로소득자의 과세 부담을 경감하는 데 있었다. 1974년 긴급조치 3호(‘국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치’, 1·14조치)와 그 후속 입법(같은 해 세제 개혁을 통한 인적 공제의 제도화)을 시작으로 단계적으로 인상된 근로소득세 면세점이 그 대표적인 수단이었다. 근로소득세 면세점 제도는 저소득층의 세 부담을 경감하는 소득보장 수단으로서, 조세제도의 ‘사회정책’적 활용을 보여주는 독특한 제도적 사례로 해석된 바 있다(김도균, 2018; 김미경, 2018). 나아가, 사회정책에 대한 공적 지출 압력을 조세지출로 대체함으로써, 이를 마치 복지지출로 여기게 하는 정치적 ‘착시’ 효과를 일으킨다는 적극적인 평가(김미경, 2018: 184)까지 제기되기도 했다.

근로소득세 감면제도가 가진 사회정책적 기능을 부정할 수는 없겠지만, 국가의 정당성 기능을 향한 사회적 압력을 조세감면을 통해 누그러뜨렸다는 식의 적극적인 의미 부여는 재고할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 먼저, 근로소득세 감면정책의 주된 목적 중 하나가 저축 확대를 위한 세제적 유인에 있었다는 사실을 지적할 수 있다. 긴급조치 3호를 거치며 확대된 조세감면에 비해서 눈에는 확실히 덜 띄지만, 1970년대 조세정책, 그중에서도 개인 부문 세제의 개혁안은 ‘소비 건전화’라는 명시적 목표를 달성하기 위한 수단으로도 고안된 것이었다. 근로소득세에 대한 감면 조치 역시 ‘건전 저축’을 실현하기 위한 실천 방법으로서 경제과학심의회가 내놓은 조세 개편안(1971년)에서 이미 제안된 내용이었다(경제과학심의회, 1971; 김명수, 2020b: 147-8). [그림 6]의 중앙부에 옹기 재무적 경로, 곧 개인 ‘소득의 보전’을 통해 개발 재원으로 쓰일 ‘저축을 유인’하는 것이 근로소득세 감면정책의 또 다른 중요 목표였다.¹⁵⁾

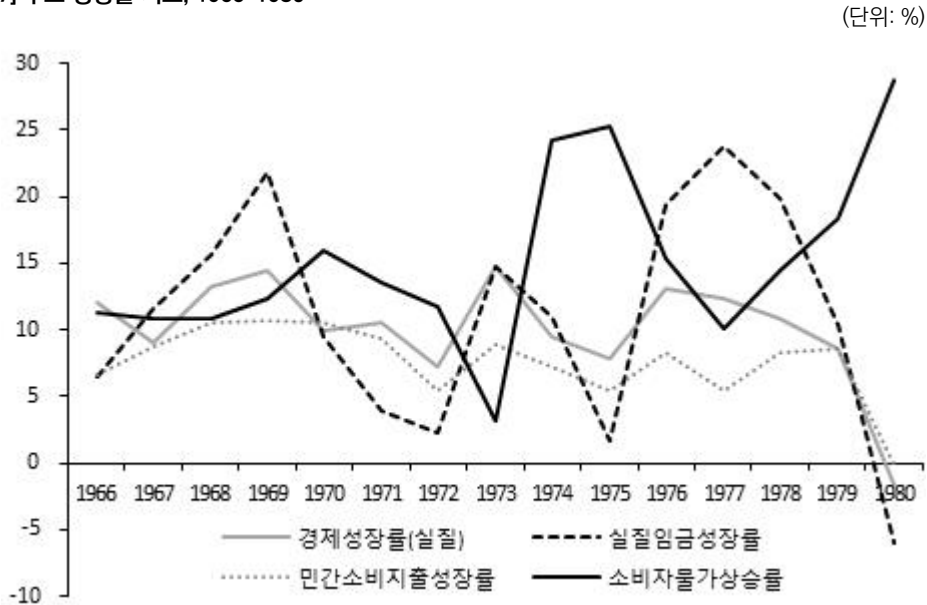
이와 더불어 주목할 것은, 긴급조치 3호가 1970~71년 외채위기와 1973년의 1차 석유파동으로 생긴 물가상승에 대응하는 변칙(예외) 수단이었다는 사실이다. [그림 7]에서 보는 것처럼, 1970년대는 소비자물가상승률이 실질임금 성장률을 대개 웃돌 정도로 인플레이션이 만연한 시기였다. 3장 2절의 논의처럼 개발 인플레이션이 만성화된 조건에서 도래한 석유파동으로 소비자물가는 더욱 가파르게 치솟았다. 경기침체가 몇 해에 걸쳐 거듭되고 임금 역시 경제성장률

15) 근로소득세 면세점 제도가 저소득층에 대한 소득보장의 수단으로 기능한 것은 사실이지만, 역설적이게도 그 제도적 혜택은 저소득층보다 중간층 이상의 소득계층에 더 많이 돌아갔다(김도균, 2018: 72-4).

아래로 관리되던 1970년대 전반기의 상황을 고려하면, 물가상승이 얼마나 큰 생활고를 낳았을지는 어렵지 않게 추론할 수 있다. 인플레이션이 증가하고 실질임금이 급격히 줄어드는 상황에서 세금 부담이 유지되거나 커지면 어떻게 되겠는가? 소득세 감면의 주된 목적은 점증하는 개발 인플레이션의 위험을 완화하는 소극적 '헷지(hedge) 수단'으로서의 최저생계 보장에 있다고 보는 것이 타당하다. 그렇다고 이 말이 유신체제를 전후로 조성된 사회정치적 불만이나 물가 폭등과 생활난이 초래할 경제 불안과 관련된 정치(통치)적 고려가 없었다는 뜻은 아니다. 여기서 강조하는 것은 1974년의 소득세 감면이 산업화의 심화로 생긴 사회지출 압력에 대처하려는 차원에서 행해진 '사회정책'적 고려의 산물이라고 단정하기는 어렵다는 점이다.¹⁶⁾ 긴급조치 3호에 담긴 경기(물가) 정책적 성격은 함께 추진된 다음의 두 조치에서도 찾아볼 수 있다. 그중 하나가, 불공정거래와 경쟁 제한 행위에 대한 규제, 표준가격의 지정 고시와 독과점가격 결정에 대한 개입 등으로 대표되는 물가통제 정책이다(박진근, 2009: 168~71; 한국경제60년사편찬위원회, 2010: 32~3). 이보다 더 중요한 다른 하나는, '사치성' 소비 품목에 대한 소비세나 '사치성' 소비장소에 대한 입장세의 인상 등에서 확인되는 소비 억제를 위한 간접세 강화 조치다. [그림 6]의 상단 중앙에 옳긴 소비 세제의 기능, 소비 억제를 통해 저축을 유인하려는 목적에 따른 조치이며, 이는 1976년에 도입된 특별소비세로 계승된다.

16) 면세점 인상의 폭과 인적 공제의 규모를 둘러싼 '조세감면의 정치'가 의회 안팎의 정치적 쟁점으로 제도화된 것은 외려 긴급조치가 법제화된 이후의 일이다(김도균, 2018: 56-66).

[그림 7] 주요 성장률 지표, 1966~1980



자료: 한국은행 경제통계시스템; 노동부(청) (1972·1983·1993). (한국)노동통계연감.

잘 알려진 것처럼, 소득세제 개편에 따른 세수 결손을 보충하면서 안정적으로 세수를 늘릴 대안으로 도입된 것이 바로 부가가치세다.¹⁷⁾ 부가가치세는 (수출산업에 대한 영(0)세율과 투자재에 대한 세액공제를 통해) 수출과 투자지원 효과를 내면서 세수 증대에 이바지하는 방법이자 (신고 기장의 의무화와 납세자 간 상호 검증을 통해) 탈세를 막고 근거과세를 실현할 수 있는 대안, 나아가 소비 억제 기능까지 있는 세목으로 간주됐다. 다단계 누적 대상세인 영업세 아래에서 만연했던 인정(認定)과세를 최종단계에서의 정률 근거과세로 전환하고 또 복잡·다양했던 간접세 세목도 일원화함으로써, 징세를 둘러싼 마찰을 완화하면서 세수를 늘릴 수 있는 ‘비 가시’적이고 ‘중립’적인 세제 수단이라는 이점도 있었다(차병권, 1986; 재무부, 1990; 이형구·전승훈, 2003; 한국조세연구원, 2012).

부가가치세의 세제적 기능에 대해서는 이렇다 할 논쟁점이 없겠지만, 부가가치세의 도입을 가져온 역사적 경로에 대해서는 다뤄야 할 쟁점이 남아있다. 이를테면, ‘감세국가’론은 ‘감세국가의 재정위기 → 직접세(누진소득세) 위주 증세 정책의 실패 & 조세감면의 ‘사회정책’적 활용에 따른 재정부담 증가 → 재정위기의 심화 → 부가가치세 도입(역진적 조세체제의 공고화)’이

17) 다만, 부가가치세 중심의 간접세제 개편에 따른 간접세 세입의 실제 증가 폭은 그리 크지 않다. 국세 중 간접세 비중은 1976년 54.6%에서 1980년 59.8%로 5%가량 증가했을 뿐이다. 소득과세 개편에 따른 세수 결손(직접세 비중 1972년 40.5%→76년 28.6%) 대부분을 충당한 것은 사실 1975년 신설된 방위세였다. 실제로 방위세를 포함한 기타 세목의 비중은 1974년 2.6%에서 1980년 17.9%로 증가했다(국회예산정책처, 2018: 55).

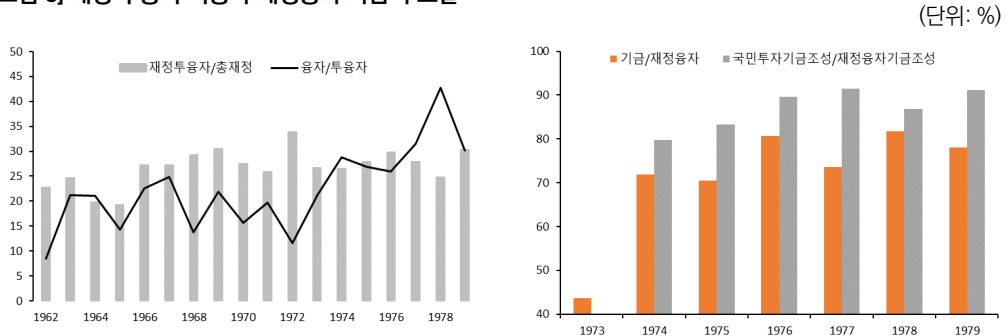
라는 인과적 경로를 제시한다. 일단, '감세국가'라는 국가 성격에 관해서는 줄곧 이견을 표시한 바 있다. 소득세 강화를 통한 증세 정책의 실패가 1970년대의 조세개혁보다 역사적으로 선행했음도 앞서 규명한 바 있다. 종합소득세제로 대표되는 소득세제 개편의 기본 목적은 직접적인 세수 증대가 아니라, 조세 마찰과 형평성 논란을 우회할 수 있는 자동적 세제 기반의 창출, 즉 '조세 현대화'에 있었다. '감세국가'론도 지적한 바 있듯이, 종합소득세와 단일 매상세 또는 부가가치세 체제로의 전환은 이미 1971년부터 장기 세제 개혁 과제로 추진되었으며, 재무부 내부 심의와 조사, 외국 전문가의 자문을 통한 세제 검토도 해마다 되풀이돼왔던 일이다(강만수, 2005: 32~37, 63~65; 한국조세연구원, 2012: 29~33; 김미경, 2018: 176).

따라서 남아있는 것은 '재정위기'의 심각성에 관한 판단 문제다. '감세국가'론은 심각한 재정 위기 상황에 '사회정책'적 성격의 조세감면까지 껴치면서 부가가치세 도입을 위한 정책적 계기가 마련됐다고 지적한다. 이와 더불어, 심각한 재정위기에도 저소득층에 대한 조세감면이 이루어졌다는 사실이 그만큼 커다란 사회지출 압력이 존재함을, 달리 말해 국가가 정당성 위기에 처해 있음을 보여준다고 강조한다(김미경, 2018: 181~4). 부가가치세가 '재정위기'와 '정당성 위기'라는 이중 위기를 극복하기 위한 선택이라는 주장인데, 일단 앞서 논의했던 것처럼 1974년의 조세감면을 당면한 '정당성 위기'에 대한 대응 수단으로 단정하기는 어렵다. 재정위기에 관한 판단에도 주의가 요구된다. '감세국가'론도 인정하듯이 박정희 정부의 재정위기는 '지출'보다는 '세입' 측면의 위기(앞의 책, 182~3)이며, 재정 '위기'의 원인으로 제시하는 요소들, 이를테면 부채 의존적 발전에서 오는 재정부담이나 고미가 정책 등은 사실 오래전부터 만성적 재정적자를 유발해온 구조적 요인에 해당한다. 다시 말해, 부가가치세라는 새로운 세목의 도입이 필요했을 정도로 심각한 재정 '위기'를 조장한 정세(국면)적 요인으로 보기는 어렵다. 기실 1970년대의 통합재정수지는 1980년까지 국내총생산 대비 평균 -2.5%대(IMF 집계로는 -3.5%)의 보합 수준을 유지하고 있었기에, 심각한 수준의 '재정위기'가 실재했다고 판단할 근거는 뚜렷지 않다(이형구·전승훈, 2003: 87). 물론, 1975년 4.6%로 늘어난 재정적자가 부가가치세 도입을 이끈 촉매가 됐던 것도, 소득세 감면에 따른 세수 결손을 메우고 자본축적을 지원하려는 목적에서 세제개편이 행해진 것도 모두 부정할 수 없는 사실이다. 자본 감세로 인한 과세 손실을 보이지 않게 전가하는 '비용 사회화'의 기제로서 부가가치세가 가진 역진성이나 계급 편향성에 대한 비판 또한 정당하다고 하겠다. 하지만, 그렇다고 해서 '재정위기'를 실증하는 논증과 분석이 '감세국가'론에서 수행되었다고 볼 수는 없다. (오코너가 단편적으로 제시한 바 있었던) '재정위기'에 관한 불확실하고 모호한 개념화, 곧 "국가수입과 국가지출 사이의 구조적 격차" 정도의 용어법(O'connor, 1973: 9)을 넘어, ('재정위기'로 치닫는 구조적 경향에 대한 분석을 통해 이 개념의 분석적 가치를 그 스스로 입증했던) 축적 비용의 사회화와 이윤의 사적 전유 사

이의 모순을 중심으로 펼쳐지는 사회적 권력(계급)관계의 동학과 이를 조건으로 일어나는 재정 장치 및 사회(정책적) 제도의 변형에 관한 인과적 설명이 제공되지 않기 때문이다. 보다 깊이 있는 역사 제도적 연구를 통해 규명될 필요가 있다.

결국, 1970년대 조세개혁의 양대 초점이 된 것은 ‘저축 동원’과 ‘자동적 세제 기반’의 확립이었다. 물론 ‘조세 현대화’를 향한 당대의 개혁은 과세의 형평성과 실효성을 결여한 형식적인 전환에 그쳤고, ‘자본 감세’-‘대중 증세’로 요약되는 조세제도의 계급적 편향성은 오히려 강화돼 갔다. 그렇다고 하더라도, 개발재정체제의 작동이란 측면에서는 중요한 전환이 나타났다. 소득세 축소와 간접세 확대를 큰 줄기로 하는 1970년대의 조세 개편은 ‘소비 억제’와 ‘소득 보전’이라는 효과를 창출함으로써 민간 ‘저축’의 형성을 유도하는 역할을 했다. 그리고 이렇게 조성된 저축은 재정 제도라는 매개를 거쳐 ‘제4의’ 개발자금 원천으로 탈바꿈됐다.

[그림 8] 재정 투융자 비중과 재정용자 자금의 조달



자료: 재무부(1982). 재정투융자백서. 재무부; 재경회, 예우회(편)(2012). 한국의 재정 60년: 건전재정의 길. 매일경제신문사.

재정 장치로 흡수된 민간저축의 존재는 1970년대 중반을 거치며 확대된 재정용자에서 확인된다. [그림 8]에서 보는 것처럼, 재정용자의 비중이 뚜렷하게 커지는 변화는 1973~4년을 기점으로 시작된다. 개발재정의 대표적인 특성이라 할 수 있는 높은 재정 투융자의 비중이 유지되면서도, 재정용자의 비중이 상대적으로 커지는 변화가 진행된다(원편). 그렇게 공급된 자금의 7~80%가량은 재정용자기금에서 집행되었는데, 그 대부분이 사실 국민투자기금으로 조성된 자금이었다(오른편). 국민투자기금의 주된 특징 중 하나는 은행이나 보험회사 등에 축적된 민간저축을 ‘국민투자채권’을 발행함으로써 인수했던, 그 독특하고도 변칙적인 기금조성방식에 있다.¹⁸⁾ 민간 금융기관에 축적된 저축자금을 직접 흡수하는 회로를 ‘국민투자기금’이라는 준 재정적 장치가 제공한 것이다. 이렇게 조성한 자금을 중화학공업용 투자재원으로 제공하는 통로

18) 정부·지방자치단체 및 여타 공공단체가 관리·보조 또는 출연하는 기금으로부터 예탁받은 자금도 일부 포함한다.

역시 재정용자라는 또 다른 재정적 수단에 의해 마련된다. 1960년대와 비교할 수 없을 정도로 빠른 자본축적이 일어났음에도 불구하고, 개발자금을 조성하고 분배하는 재정적 기제로서 개발재정체제의 중요성은 (비록 그 작동방식은 달라졌지만) 여전했다.

5. 결론

이 글은 개발재정의 역사적 구성이란 관점에서 한국 조세재정체제의 기원을 고찰했다. '작은 조세(/복지)국가'의 기원을 관방주의적 지향에 따른 재정적 '선택'에서 찾는 '감세국가'론의 도식에서 벗어나, 개발 재원의 충당에 필요한 제도적 요건이 마련되는 현실의 역사적 경로를 탐험했다. 이에 개발자금의 조달과 배분을 관장하는 제도적 편제인 '개발재정체제'를 중심으로, 1960~70년대 한국의 산업화를 떠받쳤던 재정적 기제들이 어떻게 출현하여 작동했는가를 검토했다.

주된 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 조세를 포기하고 부채를 선택하는 재정적 결정은 없었다. 낮은 조세 재정 의존을 특징으로 하는 제도적 구조가 1960년대 초에 이미 확립되었다는 '감세국가'론의 주장과 달리, 개발재정은 1960년대 중후반, 원조 감소에 따른 재정수요 충당과 개발 자원 마련을 위한 세수 증대 노력이 집중되던 그때를 거치며 형성됐다. 둘째, 개발재정으로의 제도적 전환은 '관방주의'적 '국가 자율성'이나 정책 '의지'로부터 비롯되지 않았다. 개발재정의 성립에는 '조세행정 강화'와 '개발지원 세계의 확립'으로 대표되는 대내적 경로뿐만 아니라, 미국식 조세·재정 제도의 (변형) 이식이라는 대외적 경로 역시 중요하게 작용했다. 오늘날 한국 사례의 변별적 특징으로 이해되고 있는 제도적 요소들, 이를테면 공공저축(재정)의 적극적인 역할이나 개발 및 수출 지원 세계의 특성, 저축과 투자유인 효과, 간접세에 대한 의존 등도 실은 이식된 '자유주의'로부터 유래한 속성들이었다. 셋째, 개발재정은 공공저축(조세)과 민간저축, 개발차관(외채), 통화 증발 등 가용한 방법 모두를 통해 자금을 조달하는 복합적인 재정 기제로 구성되었고, 특히나 민간저축이 부족한 산업화 초기에는 직접적인 조세 동원과 국내외 차입금 전용을 위한 재정적 회로가 중요한 역할을 했다. 이 점에서 넷째, 1960년대 중후반에서 1970년대 초엽에 이르는 초기 개발재정의 역사는 소득세 강화 위주의 증세 정책이 감행된 예외적 시도로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 증세 정책은 과세제도·기술의 미비와 행정력의 오남용, 과세 부담의 편향 배분 등에 따른 사회 제도적 한계에 부딪혀 종결된다. 이런 식으로 불거진 '조세 현대화'의 (곧, 조세 갈등을 우회하며 증가하는 과세 기반을 찾아야 할) 요구와 중화 학공업화 등에 필요한 재정적 수요 등이 맞물리면서, 다섯째, '조세 동원'에서 '저축 동원'으로

의 전환을 중심으로 하는 개발재정의 재구조화가 1970년대 초중반을 거치며 일어난다. 여기서 변화의 핵심은 '소비 억제'와 '소득 보전'이라는 효과를 유발하여 민간저축을 유도하는 세제 개혁과 이렇게 조성된 저축을 제4의 개발 재원으로 전용하는 ('국민투자기금'과 '재정용자'로 대표되는) 재정적 회로의 창출에 있었다. 이러한 과정을 거치며 한국 특유의 역진적 조세·재정 제도가 탄생한 것은 맞지만, 여섯째, 그 제도화의 경로만큼은 '감세국가'론의 인과적 논리에 부합한다고 보기 어렵다. '감세국가'라는 국가 규정뿐만 아니라 '재정위기'와 '정당성 위기'의 존재를 뒷받침할 경험적 근거가 불충분한 데다가, 부가가치세 도입의 성격 역시 이와 같은 이중 위기에 대한 대응으로 단정하기 어렵다. 현실의 역사 제도적 동학을 깊이 들여다보는 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

이러한 연구 결과는 한국 산업화의 경제적 조건과 그 제도적 유산을 새로운 각도에서 성찰할 수 있게 한다. 먼저 제기할 것은 개발재정의 기능에 관한 재평가다. 그간 많은 연구들은 한국의 고도성장이 특유의 산업정책, 곧 특정 산업과 기업에 대한 선별적 자금 지원(정책금융)에 의해 가능했다고 주장했다. 이를테면 '발전국가'론은 산업정책으로 대표되는 개입주의적 국가 자율성을 경제성장을 이끈 실질적 원천으로 설정했다. 개입주의적 국가 역할을 강조하는 '발전국가'론의 이러한 논점에 대해 '감세국가'론은 일정한 반론을 제기했다. 당대 국가의 역할은 오히려 감세와 자본축적 지원으로 요약되는 자유주의적 재정 역할로 특징지을 수 있다는 주장이었다. 이런 식으로 '감세국가'론은 조세정책에 대한 나름의 특성화에 기초하여 자유주의 국가라는 대당을 제기했다. 그렇지만, 그러한 정책 방향이 '관방주의'라는 국가 '의지'에서 비롯됐다고 보는 점에서, 이 이론 역시 다른 유형의 국가 '자율성'론을 지지한다. 이에 비해, 이 논문은 이 두 가지 정책 과정 모두가 개발재정으로 포괄되는 제도적 기제에 의해 뒷받침되었다고 지적한다. 이를 통해 이 연구는 그간 상대적으로 경시되어왔던 개발재정(즉, 재정·조세제도)의 중요성을 부각하는 동시에, 한국의 산업화를 특정한 유형의 국가 자율성의 산물로 해석하려는 시각과 거리를 둔다. 이를테면, 개발재정의 형성과 전환은 당대의 구조적, 정세적 조건들이 뒤엉키고 이질적인 제도적 원천들이 결합하면서 비결정적인 형태로 일어났다. 여기에는 대내적, 대외적 경로가 혼재할 뿐만 아니라, 미국식 '자유주의' 요소와 일본식 '(전시) 계획주의' 요소 역시 병존한다.¹⁹⁾ 이 점에서, 한국의 개발재정은 이식된 재정·조세제도를 바탕으로 성장을 조직하는 측면에서 '자유주의적 기초'로 확립됐으면서도, 그 제도의 기능 자체가 민간저축을 직접 흡

19) 이러한 연구 결과는 장기 시계열의 관점에서 조세재정체제의 변화를 탐구할 것을 제기한다. 이 논문에서 필자는 1960~70년대의 개발재정만을 분석 대상으로 삼았는데, 이는 (한국 조세재정체제의 근간을 이룸에도 불구하고) 개발재정에 관한 제도적 연구가 제대로 수행되지 못한 데서 기인한 불가피한 판단이었다. 이에 이 논문은 개발재정의 역사적 기원과 그 작동방식을 실체적으로 해명하는 것을 연구의 기본 과제로 삼았다. 부족하나마 이 연구가 개발재정 이전과 그 이후를 포괄하는 장기 제도 역사 연구, 나아가 비교 제도 연구의 마중물이 되길 바란다.

수하는 형태로 변형·확장되는 변화를 겪는다. 성장 경로의 특수성과 제도적 왜곡을 강조해온 그간의 통설에서 벗어나, 한국 자본주의의 성장을 뒷받침한 제도들의 구성과 작동을 보다 입체적으로 탐구할 필요가 있다.

이와 더불어, 이 논문은 한국 조세재정체제의 연원이 통념에 비해 더 짧고 그리 견고하지도 않음을 주장한다. 한국 복지국가의 발전을 가로막는 재정적 압박 요인으로 '작은 조세국가'가 기능해온 것은 물론 사실이다. 하지만 그러한 제도적 유산은 사실 1970년대 중후반 이후에야 비로소 착근한 것이며, 사회적 권력관계의 동역학으로부터 분리된 불변의 제도적 특성으로 각인된 것도 아니다. 이렇게 본다면, 역진적 조세체제가 제도적 틀을 갖추고 온전히 기능한 시기는 1980년대를 전후한 10여 년에 지나지 않는다. 게다가 최근 연구들이 밝힌 것처럼, 민주화 이후에는 그러한 구조의 위상과 영향력마저도 상당 부분 흔들리고 있다. 결국, 이러한 사실은 조세재정체제의 구조적 지속성이나 그로부터 창출되는 압력을 지나치게 과대평가할 필요가 없음을 시사한다. 현실의 정세적 조건과 권력관계의 재배치에 따라 충분한 변화가 가능함을 강조하며 글을 맺는다.

■ 참고문헌 ■

- 경제과학심의회 (1971.8.23). 70년대 세계 개혁의 방향: 종합건의 및 제3부 소비건전화 세계.
- 경제기획원 (1982). 주요 경제지표.
- 공제욱·조석곤 (2005). 서론: 1950-1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용. 조석곤·공제욱 편. 1950-1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정: 내부동원형 성장모델의 후퇴와 외부의존형 성장모델의 형성. 한울아카데미.
- 국회예산정책처 (2018). 한국 조세제도의 발전과정과 현황. 국회예산정책처.
- 기획조정실 (1968~70). 제2차 경제개발개년계획 1~3차년도 평가보고서(평가교수단). 기획조정실.
- 김도균 (2018). 한국 복지자본주의의 역사: 자산기반복지의 형성과 변화. 서울대학교출판문화원.
- 김명수 (2020a). 내 집에 갇힌 사회: 생존과 투기 사이에서. 창비.
- 김명수 (2020b). 박정희 정권의 사회 개입과 유예된 현대: 1960~70년대 사회개발정책과 소비적 삶의 문제. 사회와 역사. 127. 129-183.
- 김명수 (2022). 한국 자본주의의 변동: 발전주의에서 신자유주의로. 백승욱·구분우·박찬중·윤종희·김명수. 세계화와 사회변동. 한울아카데미.
- 김미경 (2010). 조세구조의 정치경제학. 한국정치학회보. 44(4). 189-211.
- 김미경 (2013). 조세체제와 자본주의 다양성. 국제정치논총. 53(4). 225-257.
- 김미경 (2018). 감세국가의 함정: 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰. 휴머니티스.
- 김영호 (2002). 실록국세청 제1권. 한국세무경영사.
- 김정주 (2005). 1950-1960년대 한국의 자본축적과 국가기구의 전면화 과정. 조석곤·공제욱 편. 1950-1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정: 내부동원형 성장모델의 후퇴와 외부의존형 성장모델의 형성. 한울아카데미.
- 김흥기 편(1999). 영육의 한국경제: 비사 경제기획원 33년. 매일경제신문사.
- 나중남(역) (2011). 대한민국 만들기, 1945-1987. Brazinsky, Gregg. (2009). *Nation building in South Korea*. 책과함께.
- 노동부(청) (1972·1983·1993). (한국)노동통계연감.
- 다이그난·권유시 (1975). 한국의 (종합소득세 및) 부가가치세 도입 가능성에 대한 연구보고서. Duignan, James C. and Yu Shi Kwon. (1972). 부가가치세의 이론과 실제. 재무부 세계국.
- 머스그레이브 (1965). 한국의 경제발전을 위한 세입정책. Musgrave, Richard A. (1965). Revenue Policy for Korea's Economic Development. 한은조사월보 120. 26-88.
- 한국개발연구원(역) (1981). 한국 경제·사회의 근대화. Mason, Edward S., Kim, Mahn Je Kim, Perkins, Dwight H., Kim Kwang Suk, & Cole, David C. (1980). *The economic and social modernization of the Republic of Korea*. 한국개발연구원.
- 박근호 (2017). 박정희 경제신화 해부: 정책 없는 고도성장. 회화나무.
- 박진근 (2009). 한국 역대정권의 주요 경제정책. 한국경제연구원.
- 박태균 (2007). 원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원. 서울대학교출판부.
- 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>.

- 배준호 (1997). 소득세. 최광·현진건 편. 한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가. 한국조세연구원.
- 신진욱 (2020). 한국 국가의 조세·분배 역량의 장기 변동: 복지·조세규모와 조세구조의 이념형적 분석. 한국사회정책 27(2). 93-124.
- 안중석 (2012). 조세부담과 조세구조의 변천. 한국조세연구원. 한국세제사. 제2편. 주제별 역사와 평가. 제1권. 조세체계·소득과세. 한국조세연구원.
- 양재진, 안재홍, 김상철, 유범상, 권혁용 (2015). 복지국가의 조세와 정치. 집문당.
- 국회도서관 입법조사국(역) (1966). 제2차경제개발5개년계획을위한 조세정책: 연구정책 제16호. 네이산보 고서(중권)[입법참고자료 제51호], Johnson, Robert H. (1965). 제목 불명. 국회도서관 입법조사국.
- 은민수 (2015). 칼 샤우프(Carl Shoup)의 조세개혁 실패와 일본의 저부담 조세구조의 형성. 아태연구 22(4). 129-163.
- 이우택 (1997). 세무행정. 최광·현진건 편. 한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가. 한국조세연구원.
- 이재은 (1994). 1960년대 이후 재정의 발전과정. 김기태·정재철·이재은 편저. 한국재정론. 법문사.
- 이재은 (2002). 노동자의 입장에서 본 한국의 조세재정개혁. 한국노총중앙연구원.
- 이진순 (1991). 조세정책. 한국재정40년사편찬위원회 편. 한국재정 40년사 제7권: 재정운용의 주요과제별 분석. 한국개발연구원.
- 이형구, 전승훈 (편)(2003). 조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가. 한국조세연구원.
- 임주영 (1997). 조세지출예산제도의 도입에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 윤소영 (2015). 한국사회성격 논쟁 세미나(1). 공감.
- 윤희식 (2011). 복지국가의 조세체계와 함의. 한국사회복지학. 63(4). 277-299.
- 윤희식 (2012). 복지국가 조세체계의 변화: 복지국가는 어떻게 조세규모를 확대했을까? 한국사회복지행정학. 14(1). 195-226.
- 윤희식 (2019). 한국 복지국가의 기원과 궤적 2 반공개발국가 복지체계의 형성-1945년부터 1980년까지. 서울: 사회평론사.
- 조영준·류상윤·홍제환(역해) (2019). 한국경제의 재건을 위한 진단과 처방: 『네이산보고』(1954)의 재발견. Robert R. Nathan Associates, Inc. (1954). *An economic programme for Korean reconstruction*. 한국학중앙연구원출판부.
- 재경희, 예우회 (편)(2012). 한국의 재정 60년: 건전재정의 길. 매일경제신문사.
- 재무부 (1979). 한국 세제사 상권. 재무부.
- 재무부 (1982). 재정투융자백서. 재무부.
- 재무부 (1990). 부가가치세제사. 재무부.
- 차병권 (1986). 개발연대의 세제 개혁과 부가가치세의 도입경위. 경제논집 25(2). 149-180.
- 최광 (편)(1983). 재정통계자료집. 한국개발연구원.
- 최상오 (2005). 1950-1960년대 중반 무역·외환정책의 형성과 전환: 수출정책을 중심으로. 공제욱·조석곤 편. 1950-1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정: 내부동원형 성장모델의 후퇴와 외부의 존형 성장모델의 형성. 한울
- 최은석(역) (2009). 패배를 껴안고. Dower, John W. (1999). *Embracing defeat: Japan in the wake of World War II*. 민음사.

- 한국경제60년사편찬위원회 (2010). 한국경제 60년사 I 경제일반. 한국개발연구원.
- 한국조세연구원 (2002). 한국 조세정책 50년 (전자자료).
- 한국조세연구원 (2012). 한국세제사 제2편: 주제별 역사와 평가, 제4권 국세행정. 한국조세연구원.
- 홍민기 (2015a). 최상위 소득 비중의 장기 추세(1958~2013년). *경제발전연구* 21(4). 1-34.
- 홍민기 (2015b). 최상위 임금 비중의 장기 추세(1958~2013년). *산업노동연구* 21(1). 191-220.
- Brownlee, W. Elliot. (2009). The Shoup mission to Japan: Two political economies intersect. In Martin, Isaac William, Mehrotra, Ajay K., & Prasad, Monica. (eds), *The new fiscal sociology*. New York: Cambridge University Press.
- Coal, David C., & Nam, Young Woo. (1969). The pattern and significance of economic planning in Korea. In Adelman, Irma. (ed.), *Practical approaches to development planning*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Ganghof, S. (2006a). *The politics of income taxation: A comparative analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Ganghof, S. (2006b). Tax mixes and the size of the welfare state: Causal mechanisms and policy implication. *Journal of European Social Policy*. 16(4). 360-373.
- Kato, J. (2003). *Regressive taxation and the welfare state: Path dependence and policy diffusion*. New York: Cambridge University Press.
- O'Connor, James. (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press.
- Piketty, T. (2003). Income inequality in France, 1901-1998. *Journal of Political Economy*. 111(5). 1004-42.
- Piketty, T. & Saez, E. 2006. Income inequality in the United States, 1913-1998. *Quarterly Journal of Economics*. 118(1). 1-39
- Wagner, Richard E. (2012). The cameralists: Fertile sources for a new science of public finance. In Schmidt, Karl-Heinz. (ed.), *Handbook of the history of economic thought: Insights on the founders of the modern economics*. New York: Springer.
- Wilensky, H. (2002). *Rich democracies: Political economy, public policy, and performance*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Abstract

A Study on the Historical Origins and Operation of Developmental Public Finance: Was Korea a 'low tax state' in the Park Chung-hee era?

Myeongsoo KIM*

This study examines the origins of the Korea's tax and fiscal system from the perspective of the historical composition of developmental public finance. Escaping from the scheme of the theory of 'low tax state', which finds the origin of the 'small tax (/welfare) state' in a financial 'choice' according to the cameralist orientations, it explores the actual historical path through which institutional requirements for the provision of development funds are prepared. In this regard, therefore, reviews how the fiscal mechanisms that supported Korea's industrialization in the 1960s and 1970s emerged and operated, focusing on the 'developmental public finance system', an institutional organization that takes charge of the procurement and the distribution of development funds. As a result of the analysis, developmental public finance was established in the mid to late 1960s to meet fiscal demand due to the decrease in aid and increase tax revenue to raise development funds, and this transition was not only due to domestic changes, but also to the external path of transplanting American institutions. This established development finance consisted of a complex fiscal mechanism that used all available means, including public and private savings, development loans, and currency evaporation, which relied mainly on financial circuits for direct tax mobilization and domestic and foreign borrowing, especially in the early days when private savings were scarce. Accordingly, from the mid to late 1960s to the early 1970s, a tax increase policy focused on income tax was exceptionally attempted, but this policy came to an end due to limitations in taxation technology and social restrictions. As the demand for 'tax modernization' raised in this way and the new financial demand due to heavy and chemical industrialization coincide, a transition to create a financial circuit that directly absorbs private savings takes place within the development public finance. It is true that Korea's unique regressive tax (fiscal) system was born through this process, but the path of institutionalization does not conform to the causal logic proposed by the theory of 'low tax state'. These findings highlight the importance of developmental public finance, which has been neglected, while rejecting the view of interpreting Korea's industrialization as a product of a specific type of state autonomy. At the same time, it is argued that the origin of the Korean tax and fiscal system, which is often cited as a factor of financial pressure hindering the development of the welfare state, is surprisingly short, and its structure is not as solid as conventional view says.

Keywords: the rise of developmental public finance, criticism of the 'low tax state' theory, Korean-style tax and fiscal system, dual origins, from 'tax mobilization' to 'savings mobilization'

◆ 2023. 1. 24. 접수 / 2023. 2. 21. 1차수정 / 2023. 2. 26. 게재확정

* Assistant professor, Department of Sociology, Chonnam National University (myeongsookim.brb@gmail.com)