

연구총서·2002 - 12

# 노동자의 입장에서 본 한국의 조세·재정개혁

이 재 은

한국노총 중앙연구원

• • •  
책머리에

국가주도의 압축 성장을 실현해온 한국경제에서 조세와 재정은 언제나 자본축적을 위한 것이었다. 재정지출은 언제나 성장 지향적 사회자본 형성을 위한 재정 투융자가 중심이었으며 조세부담은 상대적으로 근로대중에게 과중하게 집중되었다. 여기에서 한국 재정과 재정정책에 내재하는 불공평성을 밝히고 노동자들의 삶의 질을 높이는 쪽으로 개혁방향을 도출하는 것은 21세기 복지사회를 지향하는 한국경제의 주요 과제라고 해야 할 것이다. 조세와 재정지출의 성격 분석을 통해 계층별 부담의 내용을 검토하는 것은 노동자의 입장에서 재정의 성격을 이해하는 출발점이다. 정부의 장단기 재정 정책 분석, 한국재정의 구조적 분석, 조세 재정 개혁의 방향, 정부의 조세정책과 관련된 노동조합의 입장을 분석하는 것은 대중적 지지 기반 위에서 개혁을 성공적으로 이끌기 위한 선결조건인 것이다.

선진국으로 도약하려는 21세기 문턱에서 한국사회가 추구하는 새로운 사회경제적 체제는 더불어 사는 사회, 지속가능한 발전이 이루어지는 사회여야 한다. 따라서 개혁의 과제도 이러한 사회경제적 요구에 적합한 것이어야 한다. 즉 사회적 통합을 실현하며 지속 가능한 발전을 이룩할 수 있는 경제사회를 구축하는 그런 개혁이어야 한다. 조세·재정개혁도 이제까지 자본축적에 치우쳤던 개혁과는 질적으로 다른 내용이어야 한다. 따라서 노동자의 입장에서 본 한국조세·재정구조의 분석을 바탕으로 도출되는 개혁과제는 노동자의 권익을 확보하려는 사회적 투쟁에 유용한 논리를 제공할 것이다. 특히 2003년은 새 정권이 출범하는 해로서 여러 가지 사회경제개혁이 추구될 것으로 기대된다. 이 때 노동자의 생활조건을 개선하는 방향으로 조세·재정개혁을 요구하는 실천적 논리를 마련할 필요가 있다.

아무쪼록 본 연구서가 국가의 재정정책에 대한 노동조합의 대안을 마련하는 데 유익한 참고자료가 되기를 기대하며 집필을 맡아주신 경기대학교의 이재은 교수에게 감사드립니다. 이 연구에 실린 내용은 연구자의 견해일 뿐, 한국노총의 공식적 입장과 다를 수 있음을 밝혀드립니다.

2002년 12월

한국노동조합총연맹  
위원장 이남순

# 목 차

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 제 1 장 왜 조세·재정개혁이 필요한가? .....        | 1  |
| 제 2 장 한국재정의 구조적 특징(1962 ~ 97) ..... | 01 |
| 1. 한국에서 국가의 역할과 변모 .....            | 10 |
| 2. 경제개발계획기 국가재정의 특징 .....           | 15 |
| 제 3 장 한국재정의 구조적 특징(1997년 이후) .....  | 12 |
| 1. 경제위기의 인식과 공공부문개혁의 파탄 .....       | 21 |
| 2. 위기관리재정의 총량적 특징과 문제점 .....        | 26 |
| 3. 위기관리재정의 세출구조와 문제점 .....          | 35 |
| 1) 위기관리재정의 세출구조 .....               | 35 |
| 2) 노동자의 삶의 질과 세출구조의 적정성 .....       | 38 |
| 4. 위기관리재정의 조세정책과 부담의 불공평성 .....     | 44 |
| 1) 위기관리재정의 조세정책 .....               | 44 |
| 2) 위기관리부담의 불공평성과 노동자생활의 열악화 .....   | 50 |
| 5. 재정의 중앙집권적 분산체제의 심화 .....         | 56 |
| 제 4 장 한국의 조세·재정개혁의 방향 .....         | 59 |
| 1. 재정개혁의 과제 .....                   | 59 |
| 2. 정부간 재정관계의 분권체제로의 개편 .....        | 63 |
| 3. 세출구조의 민주적 개혁과 복지정책 .....         | 65 |
| 4. 세제의 민주적 개혁과 공평한 부담 .....         | 70 |
| 1) 민주적 세제개혁의 기초 .....               | 70 |
| 2) 적정 조세부담률과 재정책임성 .....            | 71 |
| 3) 국세와 지방세 체계의 재편 .....             | 74 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 4) 개인소득세의 공정성 회복 .....        | 77 |
| 5) 법인소득세제의 개편 .....           | 81 |
| 6) 소비세제의 개편 .....             | 84 |
| 7) 재산과세의 강화와 부유세 도입 .....     | 86 |
| 8) 남של된 목적세의 폐지 .....         | 88 |
| 9) 세정의 합리화와 납세의식 함양 .....     | 89 |
| 5. 재정운용의 효율화를 위한 제도개혁 .....   | 91 |
| <br>                          |    |
| 제 5 장 결론 : 열린 협력사회를 위하여 ..... | 95 |
| <br>                          |    |
| 참고문헌 .....                    | 98 |

## 표 목 차

|   |     |
|---|-----|
| <표-1> 1997년 이전 중앙정부 통합재정수지 추이 .....         | 92  |
| <표-2> 연도별 재정규모 추이 .....                     | 9   |
| <표-3> 통합재정수지 및 보전내역 추이 .....                | 3   |
| <표-4> 실질적 통합재정수지 추이 .....                   | 2   |
| <표-5> 일반회계 기능별 세출 추이 .....                  | 3   |
| <표-6> 외환위기 이후 사회간접자본 예산의 추이 .....           | 8   |
| <표-7> 외환위기 이후 정보화 예산의 추이 .....              | 8   |
| <표-8> 외환위기 이후 중소기업지원 예산 추이 .....            | 3   |
| <표-9> 위기과정에서의 실업대책비 추이 .....                | 3   |
| <표-10> 사회복지비 추이 .....                       | 3   |
| <표-11> 총공교육비의 국제비교 .....                    | 3   |
| <표-12> 경직성 경비 비중 추이 .....                   | 4   |
| <표-13> 일반회계 세입 구성 추이 .....                  | 4   |
| <표-14> 조세부담추이(1997 ~ 2002) .....            | 8 4 |
| <표-15> 내국세 주요 세목별 구성 추이 .....               | 6   |
| <표-16> 과세표준 계급별 종합소득신고 인원, 소득, 세액 구성비 ..... | 2   |
| <표-17> 종합소득세 확정신고자 10분위 분포 .....            | 5   |
| <표-18> 근로소득 과세표준 계급별 구성비 .....              | 5   |
| <표-19> 신용카드 사용실적 추이 .....                   | 5   |
| <표-20> 음성탈루소득 세금추징실적 .....                  | 5   |
| <표-21> 국가-지방 세수배분 비교(2003년도 당초예산 기준) .....  | 7 5 |
| <표-22> GDP 대비 복지지출규모의 국제비교(1995년 기준) .....  | 96  |
| <표-23> 조세 및 국민부담률 .....                     | 3   |
| <표-24> 주식양도소득세율 현황 .....                    | 8   |
| <표-25> 주식소유자별 분포 현황 .....                   | 9   |

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| <표-26> 조세지출 실적 추이 .....              | 8  |
| <표-27> 부가가치세 간이과세·과세특례자 내역 .....     | 84 |
| <표-28> 부동산 관련 조세의 한일 비교(1999년) ..... | 8  |

## 제 1 장 왜 조세·재정개혁이 필요한가?

자본주의경제는 자본가계급과 노동자계급의 결합으로 이루어지며, 자본주의국가는 이러한 자본주의체제를 유지·확대하는 역할을 수행한다. 그런데 자본주의 발달과정에서 국가가 수행해온 역할은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 하나는 시장경제가 잘 작동하도록 각종 제도적 안전장치를 설정 유지하고 자본축적을 촉진시키는 축적기능(accumulation function)이며 다른 하나는 사유제라는 자본주의의 기본적 특징에서 비롯되는 부와 소득의 불균등을 완화하고 근로대중의 생활여건을 보장함으로써 이들이 체제유지에 협조하도록 하는 정당화기능(legitimization function)이다.

자본주의국가가 이러한 기능을 수행하는데 필요한 물적 기초를 제공하는 것이 재정이다. 자본주의국가는 본질적으로 무산국가이므로 징세권을 부여받아 국민소득의 생산·분배·지출국면에 과세망을 펼치고 세금을 징수한다. 이렇게 징수한 화폐자금으로 국민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공한다. 국민은 납세의 의무를 지는 대신 국가가 제공하는 공공서비스의 혜택을 누린다. 따라서 조세와 재정지출은 국민 개개인 특히 노동자·농민 등 생산대중들의 삶의 질과 밀접한 관계를 갖는다. 조세제도의 내용에 따라 부와 소득분배상태를 변화시키며 재정지출의 구성 여하에 따라 국민의 복지수준과 생활환경도 크게 달라진다.

조세와 재정지출이 노동자들의 삶의 질에 미치는 영향을 요약하면 다음과 같다. 첫째 조세가 노동자의 삶에 미치는 영향은 조세의 종류에 따라 가처분소득의 감소에 따른 영향과 생산요소나 소비물자의 가격변화에 따른 영향으로 구분할 수 있다. 전자는 개인소득세나 소득세의 의제적 표현인 재산과세에 의해 가처분소득이 변하면 상대적 소득분배상태가 변하며, 소비수준과 저축수준이 변한다. 한편 후자의 경우 소득세는 노동자들의 근로의욕에 영향을 미치고, 소



비과세는 소비물자의 가격을 상승시켜 노동자들의 생계비를 증가시킨다. 거의 모든 재화나 서비스의 구입시 부가가치세가, 대형냉장고나 자동차, 커피, 설탕, 청량음료 등에는 특별소비세가, 그리고 술 담배 등 기호품에는 주세와 담배소비세가 부과된다. 토지와 주택에 대한 재산과세는 노동자들의 주거비에 영향을 미친다. 최근에 부동산투기와 관련해서 부동산보유과세의 강화를 모색하는 것도 이런 영향에 연유한다.

둘째로 재정지출은 교육, 보건의료, 주택 등 노동자들의 생활관련 시설에 대한 지출과 사회보장지출에 의해 노동자들의 삶의 질을 결정한다. 사적 임금이 노동력재생산의 직접비용이라면 이러한 생활관련지출들은 사회적 임금으로서 노동자들의 노동력재생산 비용을 절약해준다.

이처럼 조세와 재정지출이 노동자들의 삶의 질에 직·간접적으로 영향을 미친다. 그런데 재정의 규모와 지출구성, 국민의 부담수준과 부담배분 등 재정의 구체적 내용은 사회경제적 여건의 변화에 따라 요구되는 정부기능의 변화, 그리고 이에 대응하는 사회적 세력관계에 의해 결정된다. 헌법상 합의된 과세권은 공평한 조세부담을 기본 정신으로 하지만 실제적인 조세부담의 공평성은 헌법상의 정신과는 별개로 사회적 세력관계에 의해 결정된다. 따라서 국가재정의 내용이나 성격도 자본주의발전과정에서 자본가계급과 노동자계급의 형성과정에 의해 규정된다.

그러면 한국재정의 성격을 살펴보기 전에 우선 한국자본주의에서 자본가계급의 형성과 축적과정을 살펴보자. 시민혁명을 경험하지 못한 한국사회에서 자본주의발전은 이중적이고 파행적으로 전개되었다. 즉 개화기와 식민지 시대를 거치면서 장을 중심으로 형성되어왔던 민족자본은 일부는 민족경제권에 머무르면서 침체되고 일부는 제국주의 모국자본에 편승해 매판자본으로 성장했다. 해방이후 미군정의 개입으로 식민청산에 좌절하면서 친일·부일세력과 일부 지주계급이 귀속재산의 불하와 원조물자 배정 그리고 각종 재정금융상

의 특혜를 배경으로 천민성을 지닌 초기독점-흔히 관료독점자본이라고도 불린다-을 형성했다. 그러나 외적 조건인 미국원조정책의 변화와 내적인 시설과잉 등이 어우러지며 경제가 침체되자 물적 토대가 약해진 이승만 독재정권은 부정부패로 몰락했다. 그 결과 이들 초기독점세력은 4.19혁명 이후 부정축재자로 몰리기도 했다.

그러나 이들 초기독점자본들은 군사쿠데타 이후 경제개발계획의 추진과정에서 군사정부와 타협하며 경제성장의 주축으로 살아났다. 이후 고도성장과정에서 정책적 특혜를 배경으로 급속하게 자본축적을 이룩하면서 재벌로 성장해간다. 특히 1970년대 중화학공업화로 거대한 독점체를 형성했고 1980년대에 들어와 경제운용방식이 정부주도형에서 점차 민간주도형으로 전환하면서 政·官·財 유착구조를 형성하며 재벌지배체제를 구축하고 심지어 권력장악을 시도하기도 한다.

한편 노동계급의 창출과정을 보면 식민지시대 토지조사사업을 필두로 진행된 과행적인 원시적 축적과정에서 강제이주 등 폭력적 방식을 통해 농민층의 분해가 이루어졌다. 해방 이후 노동자자주관리 등 노동계급이 주체적으로 발전할 수 있는 획기적인 기회가 주어졌다. 그러나 타율적 해방이라는 원초적 제약 속에서 강대국간 이데올로기대립을 전제로 자행된 남북분단의 결과 남한에서는 미군정이 등장했다. 이들은 남한에서 반공정권 수립을 목적으로 했기 때문에 사회주의적 요소인 노동자자주관리를 부정하고 폭력적으로 해체했다.

이후 농지개혁으로 지주계급의 해체와 자유농민의 창출과정에서 농지를 소유하지 못한 다수는 자유로운 임금노동자가 되었다. 1950년대 경제재건 과정에서 저곡가와 인플레이션은 끊임없이 농민을 분해하고 방대한 잠재실업을 바탕으로 저임금을 유지했다. 결국 이들 노동자 농민이 경제부흥의 실질적 담당자였으나, 한국전쟁 이후 지배이데올로기로 확립된 자유반공이데올로기는 종종 노동자들의 기본적 권리 요구마저도 탄압하는 구실로 이용되었다.

부정부패와 빈부의 양극화, 경제적 종속 등 1950년대의 경제적 파

탄은 4.19혁명으로 귀결되었다. 그러나 취약한 축적구조를 갖고 있던 자본가계급이 지배세력으로 등장하지 못한 채 성립한 민주당 정권은 사회통합능력을 발휘하지 못했고 결국 가장 강한 힘을 보유했던 군대가 쿠데타를 통해 강력한 군사정권을 형성했다. 그리고 이들은 1950년대 말부터 준비해왔던 경제개발계획을 실행에 옮기게 된다.

초기 공업화는 저임금을 바탕으로 노동집약적 산업이 주축을 이루었으며 이를 위한 노동력은 농업·농촌의 피폐화로 방출되는 이농인구로 충당했다. 이 과정에서 노동자들의 노동여건은 열악하였고, 노동자들의 권리는 보장받지 못했다.

그러나 고도성장의 실현은 점점 더 많은 노동인구를 필요로 했고 이 과정에서 노동자들의 의식도 성숙해갔다. 결국 저임금과 열악한 노동조건에 대한 노동자들의 저항이 강해지기 시작했고 그 과정에서 발생한 것이 전태일 분신사건이었다. 이후 노동운동이 활성화하고 민주화의 요구가 강해지자 1972년 10월 유신체제를 선포하고 이후 노동자들은 노동3권을 박탈당한 채 유신독재의 암흑기를 맞는다. 1979년 유신체제가 종말을 고했지만 또 다른 쿠데타에 의해 군사독재가 이어져 1987년 민주화운동을 통한 민주헌법을 쟁취하기까지 노동자계급은 노동3권을 제대로 보장받지 못했고 따라서 민주적 노동운동의 학습과정도 박탈당했다.

1987년 민주화 쟁취 이후 수년간 노동운동이 분출하는 과정에서 다소 과격한 모습을 보였던 것도 이러한 학습과정의 기여에 따른 당연한 결과였다. 그러나 반공이데올로기가 지배해온 한국사회에서는 정당한 노동자들의 권리투쟁도 이념적 공격대상이 되고 심지어 같은 노동계급끼리도 노동투쟁의 과격성을 비난하는 슬픈 현실을 경험하기도 했다. 1980년대 말 공산주의 중주국 소련이 붕괴하고 냉전체제가 종식되면서 노동운동의 이념적 지평도 크게 축소되었다. 동시에 노동집약적 생산공정이 대폭 자동화공정으로 대체되고 노동운동의 여건도 크게 변했다. 그러나 경제발전은 필연적으로 사회경제적 개혁을 수반한다는 역사적 사실은 한국에서도 그대로 확인되

었다.

1988년 이후 노동3권이 회복되고 이후 노자간 투쟁의 결과는 노동자의 상대적 지위에 많은 개선을 가져온 것도 사실이다. 그러나 WTO체제의 출범과 세계화의 추세 속에서 전근대적인 축적방식을 온존시킨 채 규제완화와 개방화로 치달린 한국경제는 재벌들의 무모하고도 무리한 과잉투자와 초국적자본의 공격으로 형성된 거품경제가 무너지면서 1997년 말 외환금융위기에 빠졌다. IMF의 자금지원을 받아 겨우 외환금융위기를 모면했으나 이를 배경으로 IMF가 요구하는 신자유주의적 경제개혁을 그대로 수용하면서 심각한 경기침체가 초래되어 수많은 기업과 금융기관이 부실화되는 전면적 경제위기로 빠져들었다.

그러자 경제위기 극복을 위한 4대 부문 개혁의 일환으로 기업과 금융부문의 구조조정이 진행되었고 이 과정에서 정리해고제와 파견근로제 등 전면적인 노동시장의 유연화 조치가 취해졌다. 그 결과 해방이후 처음으로 대규모 해고사태가 발생했고 동시에 임시직 고용이 고용형태의 절반을 차지할 만큼 노동자의 지위는 불안정해졌다. 소득분배가 급격히 악화되는 동시에 노동자들의 생활수준도 급격하게 악화되었다.

그러나 자본가계급은 이자율의 단기적 폭등으로 엄청난 금융소득을 얻었고 이어진 정책적 저금리정책으로 부풀려진 증권시장에서 천문학적 자본이득(capital gain)을 얻었다. 또한 경기회복을 위해 인위적인 부동산경기 부양조치를 취하자 부동산시장에도 거품이 형성되었고, 다시 대규모 자본이득이 발생했다. 이처럼 경제위기의 결과 부익부 빈익빈을 가속시켜 계층간 소득격차와 생활수준의 격차는 더욱 커지고, 강남 특정지역에 특별지대를 구축하기까지 했다. 경제위기는 극복되었는지도 몰라도 사회적 균열의 심화에 따른 사회통합의 위기는 아직 수습되지 않았다.

이처럼 한국자본주의의 성립과정이 갖는 파행성 이중성은 곧 노동자계급의 희생을 강요하는 고리로 작용했다. 즉 자본가계급과 노

동자계급의 세력관계도 과행적으로 귀결되었다. 그런데 한국자본주의의 성립·발전과정에서 노동자의 권리를 억압하고 급속한 자본축적을 위해 부와 소득의 불공평한 분배를 조장하는 정책을 추진했던 주체가 바로 개발독재로 규정되는 반민주적 국가권력이었다. 즉 재벌과 국가권력(정치가와 관료)의 유착구조를 가리키는 재벌지배체제가 노동대중의 노동조건을 억압하고 삶의 질을 악화시키는 기제로 작용해왔다. 자본축적이라는 빌미로 노동3권을 제한하며 강제했던 저임금구조, 자본편향적이었던 조세구조와 재정투융자, 높은 물가상승률, 부정부패 등은 빈부의 양극화를 조장했고 노동자계급의 생활조건은 상대적으로 열악한 상태에 놓여 있었다. 게다가 노동자들의 생활보장을 위한 요구는 노동자들끼리의 상부상조체계에 불과한 사회보험방식을 도입하여 해결해왔고 경제활동에서 탈락한 소외계층에 대해서는 최소한의 사회적 지출로 대응했다.

한편 한국경제가 국가주도의 압축성장을 실현하는 과정에서 산업정책을 비롯한 직접적 자원배분정책과 함께 축적을 지원했던 주요한 정책수단이 재정금융정책이었다. 조세정책과 재정정책은 언제나 자본축적 편향적이었다. 조세정책은 資本減稅 勞動增稅 정책으로 일관되어 조세부담은 언제나 근로대중에게 과중하게 집중되었다. 또한 재정지출도 언제나 성장지향적 사회자본형성을 위한 재정투융자가 중심이었다. 따라서 재정활동의 분배적 귀결은 부익부 빈익빈을 조장하는 쪽으로 전개되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

특히 IMF 지원체제 하에서도 국가재정은 자본편향적으로 전개되어 위기관리부담은 고스란히 노동대중에 집중되었다. 위기국면에서 기업과 금융부문이 붕괴되어 경제의 순환이 마비되었을 때 이를 수습할 수 있는 여력은 그동안 비교적 건전하게 운영되어왔던 재정부문뿐이었다. 그 결과 위기극복을 위한 정책적 부담이 재정부문으로 집중되었다. 기업과 금융부문의 부실을 구제하기 위해 150조원이 넘는 천문학적 금액이 공적자금이라는 이름으로 투입되었고 그 이자부담은 일반회계가 짊어졌다. 동시에 실업구제와 사회보장지출의 급

중, 경기회복을 위한 재정투입자의 증가 등으로 재정적자가 발생했고, 그 부담도 결국 국민부담의 증가로 귀결되었다.

자본의 무리한 과잉투자로 비롯된 위기의 부담이 방대한 실업과 국민부담의 증가로 고스란히 노동대중에게 집중되었음에도 불구하고 구조개혁의 전개과정에서 가진 자들은 위기관리부담에서 멀리 벗어나 있었다. 외환위기가 발생하자 기다렸다는 듯이 5년여의 교란 비용을 지불하며 준비해왔던 금융소득종합과세를 연기시켰다. 이는 고금리로 방대한 이자소득을 얻는 계층에게 과세 상 특혜를 부여한 꼴이 되었다. 게다가 근로소득계층의 부담을 줄여준다는 명분으로 각종 공제제도를 새로 도입하고 기존의 공제대상항목도 상한금액을 인상하여 저소득층보다 오히려 고소득층의 조세부담을 줄여주는 효과를 가져왔다. 또한 소득세의 누진세율을 인하하면서 최저세율은 1%인하한 반면 최고세율은 4% 인하하여 공제액의 인상과 세율인하 효과는 고스란히 가진 자의 부담완화로 귀결되기도 했다. 이것이 김대중 정권이 취했던 위기관리부담의 배분정책이었다.

경제위기의 결과 발생한 방대한 실업과 저소득계층에 대한 지출정책을 봐도 유사한 문제점이 발견된다. 실업대책을 위한 방대한 금액이 지출되었지만 그 혜택은 불공평하게 나타났다. 비록 구조조정으로 실직했지만 상당한 금액의 퇴직급여를 얻었던 계층에게는 다시 실업보험과 실업대책의 수혜가 주어졌다. 고용조건이 더욱 불안정해진 시간제 노동자나 저소득계층에게는 별로 혜택이 돌아가지 않자 생산적 복지라는 이름으로 사회복지정책을 확충하게 된다.

의료보험제도의 통폐합과정에서도 의사나 약사의 소득향상에는 크게 기여했지만 의료보험료의 부담은 노동자들에게 불공평하게 귀결되었다. 소득포착이 제대로 되지 않는 자영업자나 자본소득자들의 보험료부담에 비해 상대적으로 모든 소득이 포착되고 있는 노동자들의 부담이 컸다. 반면 의료혜택은 오히려 보험대상의 확대와 함께 중간 이상의 소득계층이 더 많이 누리는 결과를 가져왔다.

국민연금의 경우도 아직 수혜대상자가 본격적으로 나타나지 않았

지만 여전히 저소득계층보다 상위 소득계층이 더 많은 혜택을 누리는 구조로 되어 있다. 우선 연금부담에 있어 소득포착이 제대로 안 되는 고소득자영업자의 부담이 낮다는 문제점이 지적되고 있고, 또한 소득보장에 있어서도 불공평성이 내재해 있다. 그 결과 조기에 연금재정이 적자로 전락할 가능성이 크므로 지금 이에 대한 대응책 마련에 부심하고 있다.

이처럼 고도성장과정에서나 IMF지원체제하의 위기관리재정에서나 조세부담은 노동대중에게 집중되었고 사회복지수준은 낮은 수준에 머물러 있다. 이제 고성장시대는 끝나고 저성장시대로 전환하는 국면에서 부와 소득의 격차확대는 심각한 사회경제적 문제로 부각될 수밖에 없다. 따라서 점점 커지는 사회적 간극을 줄이고 사회적 통합을 이룩하기 위해서는 전반적인 경제개혁의 일환으로서 조세·재정개혁이 불가피하다. 즉 조세·재정정책에 내재하는 불공평성을 밝혀내고 조세와 재정지출을 노동자들의 삶의 질을 높이는 쪽으로 개혁하는 것은 21세기 복지사회를 구축하기 위한 선결과제이다.

따라서 조세와 재정지출에 내재하는 계급적 특성을 검토하는 것은 노동자의 입장에서 재정의 성격을 이해하는 출발점이다. 노동자의 입장에서 조세·재정구조를 분석하고 개혁과제를 도출하는 것은 대중적 지지기반을 확보하면서 노동자의 권익을 높이는 사회적 투쟁에 유용한 논리를 제공할 것이다. 이제 노동자들도 임금투쟁에 치중하던 방식을 벗어나 체계적 논리개발을 통해 합리적인 사회개혁 투쟁을 전개할 필요가 있기 때문이다.

선진국으로 도약하려는 21세기 문턱에서 한국사회가 추구하는 새로운 사회경제적 체제는 더불어 사는 사회, 지속가능한 발전이 이루어지는 사회, 성장의 힘을 스스로 再生成하는 자력성장이 가능한 사회여야 한다. 따라서 개혁의 과제도 이러한 사회경제적 요구에 걸맞는 것이어야 한다. 즉 사회적 통합을 실현하며 지속 가능한 발전을 이룩할 수 있는 경제사회를 구축하는 그런 개혁이어야 한다.

조세·재정개혁도 이제까지 자본축적에 치우쳤던 개혁과는 질적

으로 다른 내용이어야 한다. 특히 2003년 새로 출범하는 노무현 정권은 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 국정목표로 내걸고 ‘빈부격차 차별시정기획단’을 발족시켜 여러 가지 사회경제개혁을 추구하려 하고 있다. 그러나 개혁의 방향이나 성과는 예단하기 어렵다. 개혁과 온존을 둘러싼 힘 겨루기가 진행되고 있기 때문이다. 이 때 조세·재정의 구조가 노동자의 삶의 질을 높이는 방향으로 개혁될 수 있도록 확고한 논리적 기반에 근거해서 요구하는 것은 노동자의 당연한 권리이다.

본 연구는 한국재정의 전개과정을 개관하면서 조세·재정정책의 구조적 특징과 문제점을 살펴보고 그 동안 재정운영에 누적되어온 불공평성, 특히 경제위기의 수습과정에서 위기부담의 불공평성을 밝힘으로써 노동자의 입장에서 개혁과제를 도출하는데 목적이 있다.

연구방법은 문헌을 바탕으로 역사적 접근방식에 의해 재정의 역사적 특징 내지는 성격을 通史的으로 究明한다. 그리고 통계적 시계열자료를 통해 양적인 분석도 병행하지만 계량모형에 의한 수량분석은 하지 않는다.



## 제 2 장 한국재정의 구조적 특징(1962~97)

### 1. 한국에서 국가의 역할과 변모

한국경제가 고도성장을 실현하는 과정에서 국가가 수행해온 역할을 어떻게 평가할 것인가. 적어도 1997년 경제위기 이전까지는 많은 연구자들이 긍정적으로 평가했다. 특히 UN을 비롯해 IMF IBRD 등 국제기구의 간행물 속에서는 한국경제의 발전모형을 평가하면서 국가의 역할이 중요했음을 강조하는 견해는 쉽게 찾아볼 수 있다. 그러나 ‘정부의 개입’으로 표현되는 국가의 역할이 고도성장에 어떻게 얼마나 기여했는가는 좀 더 객관적인 분석과 평가가 필요하다.

경제발전론에서 후진국이 빈곤의 악순환을 벗어나기 위해서는 중앙집권적 국가의 주도자적 역할이 필요하다는 설명을 찾아볼 수 있다. 즉 자본주의적 경제발전을 추구하는 후진국에서 전근대적인 사회경제구조를 지양하고 자본주의적 생산조건을 창출하는 데에는 국가의 역할이 중요할 수밖에 없다는 것이다.

이것을 국가의 관점에서 도식화하면, 한국처럼 경제발전에 필요한 모든 자원이 부족한 저개발국가가 단기간에 ‘빈곤의 악순환’의 정체에서 벗어나 경제성장의 작동기구를 창출하려면 다음과 같은 조건들이 필요하다. 첫째로 국민에게 국가목표를 명시하여 그 정당성을 확보한 중앙집권적 국가를 구축하고, 국가가 주도적으로 경제계획을 수립 집행하여 단기간에 자본형성을 꾀한다. 둘째로 이를 위해서는 국민경제 내부에서 중산적 생산자의 자생적 발흥이나 능동적 자본 축적을 기다릴 여유가 없으므로 국가가 공업화에 필수적인 중요산업 부문에 자원을 집중 투입한다. 셋째로 자원동원을 위해 강제저축 수단을 활용하여 국내저축을 높이고 부족한 자원은 유상 무상의 외국자본을 활용한다. 넷째 유상차관을 활용하려면 수출주도형 전략이 불가피한 데 수출경쟁력을 위해서는 노동자의 임금이나 노동3권을

제한하고 분배문제는 선성장·후분배론으로 포장하여 연기시킨다. 끝으로 민주주의에 대한 민중의 요구를 억압하는 동시에 強權政治를 통해 정치·사회의 안정을 실현한다.<sup>1)</sup>

이제까지 후진국이 개발정책을 추진해온 과정을 살펴보면 개발초기에는 일정기간 국가의 強權이 정당화되는 사례가 많았다. 이른바 개발독재의 정당성을 엿볼 수 있다. 그러나 강권은 안정적이지도 못하며 오래 지속될 수도 없다. 때론 정치적 혼란이 다시 후진성의 굴레를 씌우기도 한다. 이러한 역사적 경험에 비추어 볼 때 동아시아 국가들의 경제발전이 세계적으로 주목받는 이유는 충분하다.

그런데 국가의 성격이 어떠하든 자본주의 국가가 경제성장을 촉진시키는 정책수단은 크게 법률이나 제도의 정비 또는 행정지도와 같은 직접적인 통제수단과 재정과 금융을 포함한 경제수단으로 구별할 수 있으며,<sup>2)</sup> 그 대상과 목적에 따라 개별적으로 또는 복합적으로 이용되고 있다.

국가의 정책적 개입수단을 살펴보면, 첫째 국가기간산업 또는 실험적인 산업, 석탄산업 같은 불황산업 등을 국유화하여 국가자본으로 조성한다.

둘째 재정에 의한 경제적 자극수단으로서, ㉠ 기업이나 개인에게 산업보조금 또는 생활보조금을 제공, ㉡기업과 개인의 경제활동에 대한 장기 저리의 재정투융자 제공, ㉢기업과 개인의 경제활동에 대한 조세감면(수출산업의 조세감면과 이자·배당소득의 분리과세에 의한 감세 등), ㉣ 경제활동에 필요한 사회자본시설을 제공, ㉤ 사회적 손실을 발생시키거나 공공지출로 수익을 얻는 자에게 과징금, 수익자부담금, 또는 목적세를 부과하는 것 등이 있다.

셋째로 직접적인 통제방법으로는, ㉠법률과 조례 또는 관습과 여

---

1) 이재은, 「1980년대 이후 국가재정의 전개와 과제」, 이재은 외 공저, 『한국경제』, (한울아카데미, 1998), 206-251쪽을 참조.

2) 이재은, 「개발계획기 재정의 구조와 특징」, 이재은 외 공저, 『한국경제의 구조』, (한울아카데미, 1993), 360-1쪽 참조.

론을 통해 사회적 규범을 정하고 이 규범을 따르도록 기업과 개인을 유도·장려·규제하고, 위반자를 법적 사회적으로 처벌하고, ⑥ 재판 등의 사법제도에 의해서 국가개입을 합법화하고, 또는 배상을 명하거나 영업행위 등 경제활동의 전부 또는 일부를 변경 또는 폐지하기도 한다.

이러한 수단들은 개입의 대상과 방식에 따라 개별적 또는 복합적으로 활용되고 있다. 이처럼 국가와 민간부문은 대단히 복잡하고도 밀접한 관계를 갖고 있다. 바로 이러한 복잡한 관계가 고도성장과정에서 국가와 대자본의 유착을 가능하게 만든 기제이기도 하다.

한편 국가가 경제발전을 위한 정책수단으로 재정을 활용하면 재정구조도 이를 반영하여 일정한 특징을 갖게 된다. 민간투자 활성화를 위해 외부경제효과가 있는 생산기반시설에 공공투자가 집중되는데, 그 재원은 내국소비세와 관세 등 대중과세를 통해 조달된다. 저축증대와 민간투자 촉진을 위해 광범위한 조세감면제도가 채택되며, 적자재정으로 인플레이션을 조장해 강제저축을 실현하기도 한다. 1960년대 이후 한국재정은 이러한 발전도상국 재정의 특징은 모두 갖고 있다.

경제개발계획의 추진과정에서 국가의 역할은 매우 다면적이었다. 직접적 개입 또는 간접적 유인조치를 통해서 성장을 지원했다. 특히 자본편향적 조세정책이나, 국가자본의 창설과 광범위한 재정투융자를 통해, 강압적인 노동력창출과 관리방식을 통해, 또는 각종 가격조작을 통해 직접·간접으로 자본의 고축적을 조장했다. 이러한 것들이 한국경제의 고도성장을 ‘정부주도형’이라고 규정하는 이유이다.

국가 전체가 마치 하나의 기업처럼 관리되고 산업발전을 위한 경제효율의 극대화를 국시로 하여 경제성장의 길로 매진했다고 표현되기도 한다. 그러나 그 이면에서 재벌중심의 과도한 독점화, 빈부양극화와 사회적 불평등, 환경파괴·오염문제, 농촌·도시문제, 국민생활의 곤란 등 광범위한 성장의 왜곡현상도 결국 국가에 의해 조장된 것이었다.

그러나 1980년대에 접어들며 국가의 역할도 변화하기 시작했다. 외적으로는 범세계적 축적을 추구하는 초국적 자본의 세계화 논리에 의해 개방화의 압력이 밀려오고, 내적으로도 정치·경제적 민주화에 대한 요구가 커지기 시작했다. 정치권력과 소수 대자본의 유착에 기초한 개발정책의 성공은 그 자체가 국민의 자각과 힘을 창출하여 과거의 경제발전경로에 대한 반성을 구하는 원천을 제공했다. 특히 급속한 공업화의 과정에서 생성된 노동계급과 중간계층이라 불리는 새로운 계급세력의 확대는 재벌체제로 불리는 개발동맹의 통일을 서서히 약화시켜 왔다. 각 계층의 다양한 요구는 ‘민주화’로 압축되면서 느슨하지만 ‘분배동맹’의 형성을 가능하게 만들었다.

이러한 사회경제적 구조변화는 그 동안 특권을 향유했던 자본부문 특히 재벌에 대한 국가의 보호나 특혜를 어렵게 만들었다. 즉 개발국가로서의 범위도 유효성도 크게 줄어들어 버린 것이다. 1980년대 후반부터 정부부문이나 기업부문이나 모두 새로운 경제운용의 틀을 요구하기 시작했다. 이들이 요구하는 개혁의 구체적인 내용이야 서로 달랐지만 한마디로 계급구조의 변화를 반영하는 현상이었다.

한국경제의 자본축적과정에서 국가가 추구한 역할은 중앙집권적이며 불균등을 조장하는 것이었다. 그것은 조직노동 기타 민중부문의 취약성과 이들에 대한 강압적 통제를 바탕으로 국가권력과 대자본의 개발동맹이 가능했기 때문이다. 그러나 노동부문의 성장으로 자본-노동의 세력불균형이 붕괴됨에 따라 국가의 경제 관리능력도 약화되어 결국 국가주도의 경제운용은 한계에 직면할 수밖에 없었다. 즉 경제운용의 기본 틀을 전면적으로 재정비하지 않으면 결국 축적방식의 내적 모순에 의해 스스로 파탄에 직면할 수밖에 없는 단계에 이른 것이다.

이러한 요구는 1987년 민주화운동으로 폭발되었다. 결국 민주적 절차에 의한 대통령선거를 쟁취하는 동시에 각 부문에서 민주적 개혁요구로 이어졌다. 그러나 온전한 민주정부로의 전환에는 실패하고 이어진 군사정권의 잔재는 경제민주화의 요구를 경제자유화로 대치

시키면서 재벌지배체제를 강화시키고 만다. 이후 온갖 정경유착의 고리에 의해 축적을 유지하던 경제구조는 시장경제체제가 제대로 작동할 수 있는 제도적 틀을 구축하지도 않은 채 재벌체제의 무모한 확장경쟁을 방치하고 동시에 선불리 개방화로 치달린 결과 1997년 기업과 금융기관의 연쇄부실로 외환금융위기를 맞고 만다.

한국경제가 자본주의적 발전을 지속하려면 경제운용방식을 전면적으로 개혁하지 않으면 안 되는 상황을 맞았다. 이제까지와 같은 政·官·財 유착구조를 온존시키는 자의적인 정부개입방식이 아니라 제도적 틀과 상호견제장치에 의해 건전한 경제질서가 정착되도록 만들어야 한다. 1997년 경제위기에서 IMF 등의 각종 정책권고는 그것이 한국경제를 초국적자본의 침탈대상으로 전락시킬 것이라는 우려를 압도해버렸다. 결국 위기극복과정에서 엄청난 국부가 해외로 유출되었고 국내시장은 급속하게 초국적자본의 지배하에 놓여버렸다.

게다가 외국자본의 국내투자를 용이하게 한다는 명목으로 시장개방과 규제완화 그리고 노동시장의 유연화 등 신자유주의적 개혁을 추진했다. 개혁은 변화의 결과를 예측하기 어려운 긴 어둠 속으로의 과정이다. 다만 그 결과가 국내인여의 해외유출 뿐 아니라 계층간 부와 소득의 분배를 더욱 악화시켜 최고소득계층의 몫은 점점 커졌고 중하위 노동대중의 몫은 더욱 작아졌다. 노동대중은 점점 인간다운 삶의 조건 자체를 위협받는 상황으로 내몰리고 있다. 따라서 사회경제적 구조변화의 성격을 충분히 고려하면서 국가의 역할 변화 그리고 재정개혁을 모색해야 할 필요성이 커지고 있다.

이제 국가의 역할은 변해야 한다. 조세와 재정정책의 기조도 변해야 한다. 단지 자본축적기능에 머물러서는 안 된다. 지속가능한 발전을 실현하기 위해서는 축적기능과 함께 사회통합기능을 내실화하여 더불어 사는 협력사회를 구축해야 한다. 21세기를 희망의 세기로 만들어야 한다.

## 2. 경제개발계획기 국가재정의 특징

1960년대 이후 한국경제의 고도성장과정에서 국가의 역할을 파악할 때 양적으로 파악하기 어려운 은갓 지시행정의 작용도 간과할 수 없다. 그러나 정부주도형 성장정책의 핵심수단은 양적으로나 질적으로나 국가재정과 정책금융이었다. 그러면 개발계획기 국가재정은 어떤 구조적 특징을 지니고 있었는가를 간략히 살펴보자.

1960년대 한국재정을 이해하려면 우선 1950년대 재정의 특징을 이해해야 한다. 해방과 분단, 그리고 정부수립과 한국전쟁 등 1950년대 한국경제와 재정은 파행적으로 전개될 수밖에 없었다. 휴전 성립 이후 경제재건기에도 한편에서는 백만대군이라는 구호 하에 방대한 군사비를 지출해야 했고 다른 한편에서는 전쟁피해를 복구하고 경제를 재건하기 위한 지출도 늘어났다. 그러나 농업부문을 제외하면 경제구조가 취약했고 징세행정도 낙후되어 국가재정 특히 일반회계의 절반 가량을 외국원조에 의존하는 기형적 상황을 탈피하지 못했다. 적어도 재정 면에서는 온전한 국민국가라고 보기 어려운 상황이었다.

그런데 1950년대 말 원조공여국의 경제여건이 변화함에 따라 원조감축과 함께 원조의 내용 자체도 무상에서 유상(차관)으로 전환하기 시작했다. 이러한 외적 조건의 변화와 함께 일부 원조물자 가공산업에서 시설과잉이 발생하며 침체에 빠지자 국민경제의 계획적 운용이 불가피해졌다. 1958년에 부흥부에 의해 작성된 경제개발 3개년 계획은 실행에 옮겨지지 못했고 민주당 정권에 의해 5개년 계획으로 수정되어 쿠데타로 등장한 군사정부가 실행에 옮기게 된다.

1962년부터 시작된 경제개발계획의 실행을 위해서는 내자조달이 필요했고 또한 생산활동의 일반적 조건을 정비하기 위한 적극적인 재정투융자도 필요했다. 따라서 자립재정의 실현은 1960년대 한국재정의 가장 중요한 과제였다. 이를 위해 적극적 세수확충노력을 기울였다. 1962년, 1966년 두 차례의 전면적 세제개혁을 단행하고 1966

년 국세청을 설치하면서 조세수입이 비약적으로 증가하여 1960년대 말에 이르러 겨우 자립재정의 가능성을 보였다. 1970년대 이후는 자립재정을 바탕으로 적극적인 개발재정이 전개되었다.

1960년대 이후 고도성장기 개발재정의 특징을 요약하면 다음과 같다.<sup>3)</sup> 첫째는 상대적으로 작은 재정규모를 유지했다는 점이다. 총량적으로는 1964년도에 재정규모가 GNP대비 16.9%에서 지속적인 팽창경향을 보이다가 1981년 29.5%를 정점으로 감소경향으로 전환되어 1988년도에 23.0%까지 낮아졌다가 이후 급증추세를 보여 1996년도에 30.9%를 보였다.

조세부담율도 비슷한 경향을 보였다. GNP기준 총조세부담률이 1964년도 7.1%에서 1970년도에 14.3% 그리고 1983년도에 18.5%로 크게 증가하였으나 이후 다소 감소추세를 보여 1986년도에는 17.0%로 낮아졌다가 다시 증가하여 1995년도에 20.5%로 높아졌다.

이러한 장기적 팽창경향에도 불구하고 1990년대에도 총재정규모가 국민총생산의 30%수준을 넘지 않았는데 이는 선진국에 비하면 상대적으로 낮은 수준이었다. 급속한 자본축적을 위해 자본, 자원, 노동력 등 한정된 자원을 정부부문보다 민간부문이 우선적으로 이용할 수 있도록 한 것이다. 재정의 역할이 작았다는 것은 금융부문의 역할이 컸음을 뜻한다. 그런데 군사비부담이 컸던 한국에서 군사비를 뺀 세출의 비중을 고려하면 한국의 재정규모가 결코 낮은 수준만은 아니다.

둘째 국방비와 경제개발비의 비중이 큰 반면 사회복지비의 비중이 절대적으로 작았다는 점이다. 중앙정부의 일반회계 세출의 기능별 구성을 보면 국방비가 1972년도에 25.9%에서 지속적 증가추세를 보여 1978년도에 37.0%까지 높아졌다가 이후 다소 낮아져 1980~83년도는 34%수준, 1984~88년도는 31%수준, 1990~94년도는 25%수

---

3) 이재은, 「1960년대 이후 재정의 전개과정」, 이재은 외, 『한국재정론』, (법문사, 1994), 96-156쪽; 줄고, 「1980년대 이후 국가재정의 전개와 과제」, 이재은 외, 『한국경제』, (한울아카데미, 1998), 205-251쪽을 참조바람.

준, 1995년이후는 22%수준으로 낮아지고 있다. 경제개발비는 1972년도에 26.5%에서 1973년도에 21.5%로 감소했다가 1979년도 27.8%까지 증가하고 이후 1983년도 17.2%까지 다시 낮아졌다가 1985년도에 20.2%로 높아진다. 이후 1990년도 14.1%까지 낮아지고 이후 1994년 23.1%까지 다시 증가한다. 교육을 포함한 사회개발비는 1973년도에 23.2%에서 감소1975년도 19.8%까지 낮아지고 이후 증가추세로 돌아서 1990년도에 29.3%까지 증가하여 1993년까지 유지되다가 이후 다소 감소하여 1995년도에 27%수준으로 낮아졌다. 그런데 사회개발비 중에서 교육이 20%수준을 차지하기 때문에 사회복지관련 지출은 7-9%수준을 넘지 못했다.

개발계획기에 공공투자중심의 개발비지출이 자본축적의 사회적 조건을 정비하여 급속한 자본축적의 견인차 역할을 했다는 것을 의미한다. 사회관계비는 주로 인력개발의 성격을 지닌 교육비는 높은 수준을 유지했지만 보건·의료·복지·환경 등 삶의 질을 위한 지출은 상대적으로 지체되었다. 즉 세출구조 면에서도 자본축적 편향적인 모습을 파악할 수 있다.

셋째 세입면에서도 재정규모와 함께 상대적으로 낮은 조세부담률 수준을 유지했으며, 조세는 소비과세를 중심으로 한 간접세 중심 구조를 강화해왔다. 상대적으로 낮은 조세부담수준은 민간부문의 자원 이용을 극대화하기 위한 것이었고, 간접세중심 세제는 소비를 억제하고 저축을 장려하며 조세부담을 대중에게 전가함으로써 자본축적을 촉진하기 위한 것이었다.

1960년대 이후에 거의 해마다 크고 작은 세제개혁을 통해 개발재원을 조달하며 자립재정을 실현하기 위해 노력했다. 조세구조는 1960년대 중반 직접세의 비중이 다소 높아지는 모습을 보이기도 했지만 1972년 세제개혁에서 성장지원을 위한 한국형 세제의 장기적 전망이 설정되었다. 즉 재원조달과 성장지원을 위해 부가가치세를 도입하기로 하고 사전준비조치로 1974년 종합소득세를 도입했으며 1977년에 부가가치세와 특별소비세를 도입하면서 한국형 세제의 틀



이 확립되었다.

종합소득세의 내용을 보면 실질적으로는 이자·배당·임대료 등 자산소득과 사업소득은 과세특례대상이 되거나 아니면 포착율이 매우 낮아 실질적으로는 근로소득자들이 중심이 되는 외형만 종합소득세였다. 대중과세의 전형인 부가가치세는 전단계세액공제도와 영세율제도를 갖추고 있는 소비형 부가가치세로서 자원배분에 중립적이며 동시에 수출 및 투자촉진효과가 큰 세제였다. 요약하자면 한국형 세제는 전체적으로 자본축적을 지원하는 세제로서 대중과세를 강화하는 간접세 중심 세제였다고 평가할 수 있다.

전체적으로 간접세 중심 세제의 내용을 살펴보면, 1970년도에 내국세 중 직접세의 비율이 50.5%로 겨우 우위를 차지했으나 1980년도에는 32.9%로 악화되었고 1980년대 이후 양도소득과세 등 소득세 수 증가에 힘입어 직접세의 비중이 계속 높아져 1994년도에 비로소 51.6%로 다소 우위를 차지하기 시작했다. 총조세의 경우에는 지방세가 재산관련조세로 구성되어 있어 내국세보다는 직접세의 비중이 훨씬 높아진다.

그런데 간접세 중심세제 하에서 소득과세의 내용을 보면 근로소득세의 부담이 높고 재산소득세의 부담이 낮은 이른바 노동중세·자본감세 정책을 지속해왔다는 점을 주목해야 한다. 우리나라 개인 소득세는 제도상으로는 종합소득세로 되어 있지만 엄밀한 의미에서는 종합소득세가 아니다. 우선 재산소득(이자·배당·임대료)은 저율·분리 과세되어 왔고 지금도 이자소득은 분리과세되고 있다. 게다가 개인의 증권거래에 따른 자본이득은 완전히 비과세되고 있다. 세계은행 등 국제기구가 개발재정으로서 소비를 억제하고 저축을 장려하는 간접세 중심 조세정책을 권고해왔고 이들의 권고가 세계개혁으로 반영된 결과였다. 그런데 이러한 특징이 1인당 국민총생산 1만 달러를 자랑하며 OECD가입으로 선진국 진입을 외치는 단계에서도 계속되고 있는 것이다.

자본축적을 위해 채택되었던 재산소득우대는 간접세중심 세제와

함께 분배의 불공평을 심화시키고, 자본축적구조를 특혜구조에 안주케 하는 파행성을 낳았다. 더욱 심각한 것은 소득종류별 세원포착율의 편차가 매우 크다는 점이다. 예컨대 근로소득은 원천 징수되어 脫漏 가능성이 거의 없지만 사업소득이나 재산소득은 제대로 포착되지 않고 탈루되는 세원이 많은 것으로 추정되고 있다. 특히 재산소득 중 배당소득과 이자소득은 분리과세의 영향 때문에 종합과세의 의미가 크게 훼손되고 있으며, 임대소득은 임대사업자로 등록하지 않는 한 거의 포착되지 않아 부동산투기를 가능하게 하는 원인의 하나가 되기도 한다.

이와 관련해서 반드시 지적되어야 할 것은 1993년 김영삼 정권에서 채택되었던 금융실명제와 금융소득종합과세의 실제적 귀결이다. 김영삼 정권 초기 관변연구기관을 중심으로 광범위하게 재정개혁과제를 검토했다. 중요한 내용은 보면, 첫째 사회자본과 복지확충을 위한 재정기능의 회복이 필요하며 이를 위해 적정재정규모로의 팽창이 필요하다고 주장하고, 둘째로 조세부담수준의 적정화라는 빌미로 조세부담률을 점진적으로 높이고, 수익자부담원칙, 원인자부담원칙의 관철을 주장하면서 다양한 목적세의 신설을 제기하고, 셋째 특별회계나 각종 기금의 남발에 따른 비효율을 개선하기 위해 정부부문의 생산성과 투명성을 확보하는 제도개편을 주장했다.

재정개혁에 관한 이러한 주장의 상당부분이 실현되었는바 그 중에서 가장 주목되는 것이 금융실명제, 부동산실명제, 금융종합과세, 목적세의 신설 등으로 이어지는 세제개편이다. 물론 세출면에서 사회자본이라는 이름으로 각종 대형건설사업이 착공되기도 했고, 특별회계나 기금의 통폐합과 통합관리체계가 정비되기도 했다. 그러나 김영삼 정권의 대표적 경제개혁은 역시 금융실명제와 부동산실명제이고 재정 면에서는 금융소득의 종합과세일 것이다. 그러나 주지하듯이 재벌지배체제의 과탄으로 초래된 IMF지원체제 하에서 엉뚱하게 엄청난 사회적 기회비용을 지불하며 준비해 왔던 금융소득 종합과세를 중지시켜 버렸다. 후술하듯이 금융종합과세를 빌미로 소득세

의 누진율체계 축소와 세율인하를 추진했음에도 금융소득종합과세가 원점으로 돌아감으로써 앞에서 언급한 생산대중의 부담만 가중시키는 대중과세의 강화로 귀결되고 만 것이다.

마지막으로 개발계획기 정부간 재정관계는 강력한 중앙집권적 집중체제를 구축했다. 우선 군사정부는 지방자치를 중지시키고 단체자치도 광역단체는 특별시와 도를 유지했지만 기초단체는 시·읍·면에서 읍면을 군으로 통합하여 시·군으로 설정함으로써 중앙정부에 의한 지방정부의 통제를 용이하게 만들었다. 재정 면에서는 지방재정의 재원보장을 위해 1961년에 지방교부세를 도입하고 세제개혁에서는 국세부가세를 설정하여 지방세수 확충을 도모하기도 했으나 1967년 세제개혁에서 국세부가세를 폐지하여 세원의 중앙집중을 꾀했다. 또한 1972년에는 대통령 긴급조치로 지방교부세 법정교부율 17.6%도 정지되었다. 이로써 한국형 정부간 재정관계, 즉 중앙집권적 집중체제의 틀이 완성되었고 이러한 틀은 지방자치가 부활될 때까지 유지되었다.

이상에서 개발계획기 한국재정의 구조적 특징을 개관했다. 요약하면 재정이 고도성장의 추진축으로 작용하는 이면에서 국민생활의 질적 개선은 지체되었고 재정의 민주적 통제도 마비되었다는 사실이다. 축적기능만이 우선된 채 국가의 사회통합기능은 소홀히 다루었다.

1960년대 이후 한국재정의 전개과정은 재정제도의 측면에서는 식민수탈과 원조의존의 파행적 재정구조를 청산하고 자립된 근대재정제도·구조를 확립하는 과정이라고 해석할 수 있다. 그러나 자립재정으로서 전개되면서도 식민시대에 이식된 왜곡된 재정제도·구조의 기본골격이 재정제도와 구조의 구석구석에 온존하여 민주적 재정개혁을 더디게 만들고 있다. 한편에서는 분단 이후 강제된 반공보수체제의 확립이라는 요구에 대응하는 사회경제체제를 구축하고 다른 한편에서는 자본주의적 발전을 위한 급속한 자본축적을 촉진하려는 정책적 요구를 담아내는 그러한 재정구조의 형성·정착이라는 독특한 특징을 지니고 있다.

## 제3장 한국재정의 구조적 특징(1997년 이후)

### 1. 경제위기의 인식과 공공부문개혁의 파탄

외환금융위기가 발생하여 IMF지원체제로 전락하는 국면에서 출범한 「국민의 정부」는 국가채무불이행 사태라는 급박한 외환위기의 충격을 극복하기 위해 우선 긴축정책을 기조로 하는 응급적 IMF프로그램을 그대로 따랐다. 그 영향으로 오히려 국민경제는 더욱 위축되어 급격한 위기상태로 빠져들자 경기회복을 위한 확장적 재정정책과 함께 위기의 원인으로 지적된 금융·기업·노동·공공부문 등 4대 부문의 구조개혁을 추진했다.

정부의 정책적 노력과 함께 노동자들의 고통스런 희생과 국민들의 눈물어린 지원에 힘입어 일단 외환유동성 위기는 벗어났다. 어느 정도 경기회복의 조짐이 보이자 정부는 성장과 안정이 조화된 경기회복을 달성했다고 자신했다. 그리고 위기를 수습하는 과정에서 정부는 민주주의, 시장경제, 생산적 복지를 3대 국정철학으로 설정하고 그 내용을 책<sup>4)</sup>으로 발간하여 국민들 사이에 개혁의 공감대를 넓히려 애썼다.

그러면 국민의 정부가 경제위기를 어떻게 인식했고 위기국면에서 추구했던 4대 개혁 중심의 정책은 어떻게 평가할 수 있는가? 국민의 정부는 초기에는 ‘선 구조조정 후 경기부양’을 표방했으나 1998년 10월부터 ‘구조조정과 경기부양의 동시 추진’으로 정책기조를 바꿨다.<sup>5)</sup> 그러나 실제로는 구조개혁에서 경기부양으로 정책의 초점을 옮기고 1999년부터 국내경제가 빠른 속도로 회복세를 보이자 더욱

4) 대한민국 정부, 『국민과 함께 내일을 연다-‘국민의 정부’ 경제청사진』, 1998.9.

5) 안국신, 「국민의 정부 1년:경제정책의 평가와 과제」, 변형운 외, 『IMF판 리후 한국의 경제정책』, 새날, 1999, 74-6쪽.

적극적으로 경기부양을 유도했다. 1999년 8월 15일 대통령 연설 이후 소득격차확대와 빈곤문제에 대응하는 생산적 복지 정책으로 확대된다.

이러한 정책기조의 변화는 위기 초반에 IMF의 요구에 따라 지나친 긴축과 고금리정책으로 실물경제가 급속하게 위축되면서 예상보다 경기침체가 가속되고 구조조정에 따른 대량실업과 함께 사회통합위기가 심각해졌기 때문이다. 또한 정책적 실패가 경기를 과도하게 위축시켰다는 비판에 대한 정치적 반응이기도 했다. 이처럼 위기 발생과 함께 출범한 김대중 정권의 정책기조가 외환위기 극복에서 구조개혁으로 다시 경기부양에서 생산적 복지 구현으로 전환 또는 확대됨에 따라 재정정책의 방향도 그대로 영향을 받았다.

위기관리정책을 총론적으로 보면 위기의 원인에 대한 인식에 비해 정책의 실행과정에서 구조조정과 경기부양 정책을 오락가락함으로써 구조조정도 제대로 안되고 경기부양도 지지부진한 모습을 보였다. 그러나 이전에 경험하지 못했던 심각한 경제위기 속에서 외환위기를 조기에 극복한 점, 구조개혁의 공감대 형성과 이를 위한 4대 부문 개혁을 추진하며 기반을 마련한 점, 대량실업에 직면하여 사회안전망을 구축한 점들은 긍정적 평가를 받고 있다.

그러나 1999년도 경기회복으로 긴장이 느슨해진 사이 개혁은 후퇴하고 기업부실과 금융부실은 더욱 커져 추가적인 공적자금 투입을 불가피하게 만들었다. 또 2000년도 각종 세제혜택을 부여하며 건설경기를 부양시킨 결과 부동산투기를 조장하여 국민경제에 거품을 초래하고 다시 세제를 통해 투기를 억제하면서 정책의 일관성과 신뢰성을 훼손했다. 게다가 벤처기업 육성을 비롯한 무리한 확장정책은 각종 비리를 수반하면서 재정지출의 효율성을 저해했다.

물론 김대중 정권의 위기 인식과 처방이 옳은 것인가에 대한 평가는 앞으로 좀 더 깊은 논의를 필요로 한다. 다만 경제위기의 원인을 정부주도형 성장방식에서 구하면서 신자유주의적 방식으로 일관한 개혁은 처음부터 성공하기 힘든 처방일 수밖에 없다. 금융개혁과

기업개혁에 적용하는 앵글로 색슨형 제도<sup>6)</sup>들은 그것을 뒷받침하는 정치·경제·사회적 틀과 윤리의식의 확립을 전제로 한다. 이러한 제도적 틀과 관행은 일종의 역사적 산물이기 때문에 쉽게 변하지 않는다. 역사적 배경에 대한 차이점을 고려하지 않는 개혁은 성공하기 어렵다.

한국경제의 위기는 한국자본주의가 내적 외적 조건 속에서 전근대적 축적방식에서 근대적 축적방식으로 이행하는 과정에서 발생하는 위기이며 일종의 산업혁명과정이다. 산업혁명을 거치는 과정은 영국과 독일, 일본이 다르듯이 획일적인 과정으로 진행되지 않는다. 일반적으로는 보호와 특혜가 아니라 자기경쟁력을 바탕으로 축적을 도모하는 산업자본의 확립과정이다.<sup>7)</sup> 현재의 경제위기는 내적으로는 경제발전구조의 불균형성, 생산력과 생산관계의 모순이 현실화된 것이며, 외적으로는 브레튼우즈 체제의 붕괴와 이를 대체할 만한 국제적인 시장통제체제의 틀을 구축하지 않은 채 전개된 세계화의 주변부적 파탄이다. 내외의 여건 변화에 의해 초래된 축적위기와 정당성의 위기가 동시에 진행된 복합위기였다.

따라서 21세기 사회 전체의 변화에 대한 장기적 전망을 갖고 정치체제, 사회체제, 경제체제의 종합적 개혁방향이 모색되어야 했다. WTO, IMF체제하의 세계화가 국민국가의 역할과 종래의 정책수단의 유효성을 크게 약화시키고 있다는 점을 인식할 필요가 있었다. 시장경제가 경쟁에 의한 효율화를 추구하는 체제라면 정치체제는 강력한 중앙집권체제가 아니라 분권체제이며, 사회체제는 공존 협력하는 공동체를 구축해야 사회 전체가 유기적으로 작동할 수 있다. 따라서 현재의 정치·행정체제는 그대로 유지하면서 민주주의 시장경제를 병행발전 시킨다는 것은 논리는 신자유주의적이면서 수단은

---

6) 이와 관련된 논의는 김상조, 「IMF관리체제의 금융구조조정」, 변형윤 외, 앞의 책, 92-144쪽을 참조 바람.

7) 최단옥, 「한국의 'IMF관리체제' : 비교사적 의미와 전망」, 경제사학회 1988년도 정기학술대회 논문집, 7-19쪽.

케인스파(Keynesian)를 추수하는 모습일 뿐이다.

김대중 정권이 추진해온 정부개혁과 재정개혁은 그 자체로서 많은 성과를 거두었다. 정부개혁을 통해 공무원, 교원, 공기업 근로자 모두 이제는 철밥통이 아니라는 인식을 각인시켰다. 그리고 지배자적 의식에 젖어 공급자 중심의 관료주의를 벗어나지 못하던 공공부문에 서비스 지향의 소비자중심 사고를 확산시키고 효율적인 운영을 위한 동기를 부여했다는 점에서 좋은 평가를 내릴 수 있다.

그러나 정부개혁이 기구의 통폐합에 그친 결과 한편에선 정치적 타협으로 기구개편이 오락가락했고, 다른 한편에서는 체계적인 상호협력과 견제의 틀을 파괴하여 개혁의 추진력과 위기관리능력을 감퇴시켰다. 그리고 행정조직의 효율화를 도모하는 행정개혁도 중앙과 지방간의 사무재배분을 전제로 추진되지 못했다. 행정사무 지방이양을 기치로 내걸었지만 소기의 성과를 거두지 못했다.

인원삭감도 하위 기능직 중심의 인원삭감에 치우쳤으며, 기구 통폐합이나 축소개편에 따른 잉여인원을 각종 명분으로 민간단체에까지 파견하여 위성기구화함으로써 비용절감에 기여하지 못했다. 관료기구의 자기증식성에 대한 철저한 개혁이 전제되지 않은 정부개혁은 성공할 수 없다는 또 하나의 사례가 되고 있다.

공기업부문의 개혁에서 관료제가 지배하고 전문경영인이 아닌 정치인이 경영자로 임명되는 공기업을 민영화하는 것은 효율이라는 관점에서 나름대로 설득력을 갖는다. 그러나 민영화라는 화두에 얽매어 효율화를 위한 다양한 제도개혁에 소홀했고 정치권의 이른바 낙하산인사방식은 더 기승을 부렸다.

공기업 민영화는 신자유주의적 이데올로기의 독단이 깔려 있다. 우선 민간대기업들이 소위 재벌총수의 독단에 의해 부실화에 빠져 위기를 초래했는데, 그 자체가 독과점적인 거대한 공기업을 민영화하더라도 효율적 경영이 보장되지 않는다. 조직이 거대해지면 그 자체가 관료제적 구조로 변해 버린다. 따라서 효율적 경영을 보장하는 틀을 구축하는 것이 중요하다. 민영화하면 초기에 경영효율성이 높

아지는 것처럼 보이지만 대부분 인원삭감의 효과에 불과하다. 인원 삭감에 치우친 효율화는 시간이 경과하면 그 효과는 사라지고 만다. 최근 두산중공업사태가 이를 잘 말해주고 있다. 게다가 민영화된 포항제철이나 한국통신의 경영진이 정치권의 영향에 의해 바뀌는 현실을 보면 과연 민영화가 전문경영인의 효율성을 담보할 수 있는지 의문이다.

또한 공기업은 대체로 사회자본시설이나 규모의 경제성이 발휘되는 기간산업이다. 그것은 일종의 사회적 안전장치이다. 기간산업은 경영의 효율성을 확보하는 제도적 장치를 갖추어 공기업으로 유지하는 것이 경제위기 발생국면에서 안전장치로 작용할 수 있다. 선진국에서 본격적인 재정위기가 발생했을 때 장기적으로 재정위기를 극복하는 방법으로서 공기업이나 국유화가 제안되기도 했다는 점에 유의해야 한다.<sup>8)</sup>

한편 고실업사회에서 공공서비스의 민간위탁 방법도 반드시 옳다고 볼 수 없다. 노동력 부족 상태에서는 조직의 합리화로 비용과 인원을 절감하여 노동력을 창출하는 것이 바람직하지만 고실업사회에서는 생산성이 낮은 부문에서의 공공노동이 실업구제지출보다 더 나올 수도 있다. 경기도의 어느 기초자치체에서는 청소용역을 민간위탁하면서 고용원의 절반 가량을 해고했는데 고용승계와 민간업자의 이윤을 보장하는 과정에서 청소예산은 오히려 더 증가하는 사례가 있었다. 실업자도 늘고 재정지출도 늘는 결과를 가져왔다. 신자유주의적 시장경쟁 논리를 공공부문에 적용한다고 반드시 효율을 담보하며 국민의 실질적 복지증진에 기여하는지 깊은 성찰이 필요하다.

재정개혁과 관련해서는 중앙정부에서 중기재정계획과 성과관리제도 등을 도입했다는 점은 긍정적으로 평가된다. 그러나 중기재정계획이 실제적인 예산편성의 틀로서 정착된 것은 아니었다. 재정의 건

---

8) J. O'connor, The Fiscal Crisis of Modern State(우명동 역, 『현대국가의 재정위기』, 이론과 실천) 참조.



전성 회복을 위한 재정규율을 논의할 때는 중기적 기획에 바탕을 둔 예산편성방식이 중요하다. 또한 예산편성과정에서 여전히 만연되어 있는 점증주의적 사고도 영기준예산제도의 응용을 통해 불식시켜야 한다. 재정관료들의 안이하고 낙관적인 예산편성과 운용방식, 특히 세입예측을 지나치게 보수적으로 접근하여 방대한 세제잉여금을 발생시키고 이를 바탕으로 추가경정예산을 편성하는 식의 구태의연한 모습은 불식되어야 한다.

지금 필요한 개혁은 단순한 외환금융위기의 해소가 아니라 장기적 발전의 토대를 구축한다는 관점에서 정치체제의 분권화와 민주화, 경제체제의 경쟁성 회복과 효율화, 사회체제의 공평성 실현과 협력의 도출이라는 삼각관계를 하나의 틀로 엮어내는 체제 전체의 유기적 개혁이다. 이른바 이들 세 부문을 어떻게 구조적으로 개혁해서 발전의 삼각 축으로 만드느냐가 지속적 발전을 가늠하는 관건이라는 점을 유념해야 한다. 따라서 정부부문에 필요한 개혁은 분권적인 개혁이다.

## 2. 위기관리재정의 총량적 특징과 문제점

외환위기 극복과 4대 부문 개혁을 중심으로 전개된 경제정책은 한국재정의 역할과 그 구조에도 많은 변화를 초래했다. 한국경제가 IMF지원체제로 전락한 1997년 12월 이후 경기회복과 구조조정을 위한 부담의 대부분을 재정이 떠 안게 됨으로써 대규모 재정적자를 기록하고 국가채무규모가 단기간에 급증했다. 한국재정이 IMF위기 이전에도 통합재정수지가 적자를 보이긴 했지만 일반회계의 적자와 이를 충당하기 위해 국채를 발행한 것은 1983년 이후 15년만의 일이다. 즉 위기 이전까지 한국재정은 비교적 건전한 상태를 유지하고 있었다. 국민경제가 파산지경에 이른 위기국면에서 재정이나마 이에 대응할 수 있는 여력을 갖고 있었다는 것은 한국경제를 위해서는 불행 중 다행이었다.<sup>9)</sup> 기업부문의 부실화, 금융의 기반붕괴, 이로

인한 신용질서의 마비 등 민간부문이 위기에 빠진 국면에서 재정부문이라도 적극적 역할을 담당할 여력을 갖고 있었기 때문이다.

경제위기 하에서 재정구조의 변화를 살펴보기 전에 우선 위기관리재정(1998~2002)의 정책기조를 살펴보자. 위기관리재정의 기조는 위기발생 직후 경제위기를 자문했던 IMF측의 정책권고에 의해 결정되었다. IMF의 제1차 의향서를 보면 통화관리부담을 덜고 규모를 특정할 수 없는 금융부문 구조조정 비용을 충당하기 위해 1998년도 재정은 긴축기조를 유지해야 한다고 권고하고, 1998년도 통합재정수지가 국내총생산 대비 0.8% 정도로 악화될 것으로 전망했다. 금융부문 구조조정을 위한 이자비용(재정부담액)을 국내총생산의 0.8%수준으로 추정하고, 재정수지의 균형 또는 약간의 흑자를 달성하려면 세입 및 세출 양면에서 국내총생산의 약 1.5%에 해당하는 대응조치가 취해져야 한다고 권고했다. 그 대안으로서, 세입 면에서는 부가가치세의 과세범위 확대 및 면제축소, 비과세 감면 등의 축소에 의한 법인세 과세기반 확대, 각종 소득공제 비과세 등의 축소에 의한 소득세 과세기반 확대, 특별소비세 및 교통세의 인상 등의 조치가, 세출 면에서는 경상지출의 삭감, 특히 민간기업부문에 대한 지원 삭감, 우선 순위가 낮은 자본지출의 삭감 등의 조치를 열거하고 있다.

그러면 실제로 재정운용은 어떻게 전개되었는가. 우선 1998년도 당초예산이 통과된 다음 외환위기가 발생하자 IMF와의 제1차 의향서에 따라 추가경정예산을 편성했다. 追更편성시 불가안정과 경상수지 개선을 뒷받침하기 위해 예산증가율을 일반회계 2.0%, 전체회계 6.8%로 설정하여 경상GNP성장률 7.7%보다 현저히 낮은 긴축예산으로 편성했다. 한편 일반회계에서는 세입 내 세출이라는 건전재정기조를 유지토록 하고, 통합재정수지는 실업대책과 관련한 고용보험기금의 지출확대로 소폭의 적자를 예상하였다.

그러나 경기가 급격히 위축되어 음(-)의 성장이 불가피해지자

9) 금융권에서는 경제성장과정에서 재정이 수행해야 할 역할을 모두 금융부문에서 떠안았기 때문에 금융위기가 누적되어왔다고 불평하기도 했다.

IMF측도 적자재정의 불가피성을 인정하고 적자허용수준을 몇 차례 수정하면서 확장적 추경예산 편성을 인정했다. 결산대비로 보면 중앙정부 일반회계가 전년대비 14.5% 증가하고 특별회계를 포함한 전 회계의 규모도 14.0% 증가하였다. 이에 따라 GDP대비 재정부담률도 1997년도의 14.1%에서 16.5%로 크게 높아졌다. 그러나 조세수입은 실질경제성장률 -5.5%를 반영하여 전년보다 절대액이 감소하여 일반회계의 국세의존도가 1997년도의 92.4%에서 78.8%로 급격히 감소했다. 그 결과 재정적자가 당초예상보다 크게 증가하여 GDP대비 4.2%를 기록했고 결국 1983년 이후 중단되었던 일반회계 적자보전용 국채를 다시 발행하게 된다. 재정적자가 예상보다 커지면서 위기감이 높아지자 균형재정을 조기달성하고자 1999년 1월부터 중기재정계획을 마련했다.

1999년도에는 실업대책, 경기회복 등을 위한 세출수요가 증가하며 두 차례 추경예산을 편성했지만 일반회계세출이 전년대비 9.9%, 전 회계가 8.2%로 다소 낮아졌다. 1999년 상반기부터 경기가 회복됨에 따라 조세부담이 크게 증가하여 통합재정수지는 GDP 2.7%의 적자를 기록했다. 2000년도 예산에서는 건전재정으로 조기 복귀한다는 취지에서 재정증가율을 성장률 전망치보다 낮게 설정하여 일반회계가 전년도 대비 3.3%, 전 회계는 4.0% 증가했으나 세계잉여금이 발생하자 추경을 편성하여 결산으로는 일반회계와 전 회계 모두 8.6% 증가했다. 경기회복으로 세수가 증가하면서 통합재정수지가 흑자로 전환되었다. 2001년도에도 전년도 세계잉여금이 크게 발생해 두 차례 추경예산을 편성하여 일반회계가 전년대비 11.8%나 증가했지만 통합재정수지는 흑자를 기록했다.

그러면 국가재정은 어떤 변화를 겪었는가? 앞에서 살펴보았듯이 양적으로는 중앙정부의 재정규모가 절대적으로나 상대적으로나 크게 증가했으며 중앙정부 통합재정수지도 흑자에서 대규모 적자로 전환되었고 그 결과 국가채무도 급증했다. 질적으로는 정부의 역할이 크게 변했고 따라서 재정구조도 큰 변화가 나타났다.

<표-2>에서 보듯이 위기 이후 정부재정규모는 크게 증가했다. 일반회계와 전회계의 증가율은 명목GDP증가율보다 높았고 그 결과 GDP대비 재정규모 비중도 일반회계가 1997년도의 14%에서 2001년도에 18.2%로, 중앙정부 총재정도 같은 기간에 20%에서 25.6%로 높아졌다. 위기 직후 재정규모의 상대적 비중이 크게 높아진 것은 위기관리를 위한 직접비용이 증가했기 때문이기도 하지만 경제활동 위축으로 국내총생산이 크게 줄어들었기 때문이었다.

한편 위기관리재정에서 세출수요는 크게 팽창하는데 경기침체로 과세기반이 줄어들면서 세수가 감소하자 통합재정수지는 급격히 적자재정으로 전환되었다. 1990년대 초까지 적자재정을 기록했던 한국재정이 1993~6년 4년 동안 흑자재정을 유지했으나<sup>10)</sup> 1997~9년 3년간에는 큰 적자를 기록했다.

한국재정은 그동안 성장지향적 자원배분기능을 중심으로 운영되어 왔는데 1997년 외환금융위기의 여파로 적극적인 경제안정화기능을 수행하며 적자재정으로 전환된 것이다. 경제안정정책의 성과는 비교적 성공적이었다고 평가된다.<sup>11)</sup> 그러나 20여년 만에 일반회계 적자를 담당하기 위한 적자공채를 발행하면서 그동안 비교적 건전하게 운영되었던 재정부문이 급속하게 국가채무누적과 이에 따른

10) 경제위기 이전에 한국재정이 비교적 건전재정으로 유지되어 온 것으로 보이지만 정부부문이 수행하는 여러 가지 역할 속에 은폐된 재정행위들을 포함하면 반드시 한국재정이 건전하게 운용되어 왔다고 보기 어렵다는 평가도 있다. 김동진, 「경제회복기 재정운영방향과 과제」, 1999년도 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2쪽.

<표-1> 1997년 이전 중앙정부 통합재정수지 추이

|             | 1989  | 1990   | 1991   | 1992   | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|-------------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 재정수지(조원)    | 0.0   | △1.6   | △4.0   | △1.7   | 0.8   | 1.4   | 1.2   | 1.1   |
| (GDP 대비, %) | (0.0) | (△0.9) | (△1.9) | (△0.7) | (0.3) | (0.4) | (0.3) | (0.3) |

자료: 기획예산처, 통합재정수지

11) 박형수, 김용선, 「최근 재정운영이 경기에 미친 영향과 정책과제」, 한국은행 조사월보, 2001.8.

이자상환비용으로 경직성이 높아지기 시작했다. 이러한 국가채무의 급증현상을 놓고 정치권에서는 소모적 논쟁도 벌어졌고, 재정위기를 염려하는 견해도 표출되고 있다.

<표-2> 연도별 재정규모 추이

(단위 : 10억 원, %)

| 재정규모                    | 1997    |      | 1998    |      | 1999    |      | 2000    |     | 2001    |      | 2002(추정)              |      |
|-------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|-----|---------|------|-----------------------|------|
|                         | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %   | 금액      | %    | 금액                    | %    |
| 일반회계(A)                 | 63,962  | 9.4  | 73,226  | 14.5 | 80,510  | 9.9  | 87,465  | 8.6 | 99,180  | 13.4 | 109,630               | 10.5 |
| 특별회계                    | 46,567  | 6.9  | 54,232  | 16.5 | 61,671  | 13.7 | 64,788  | 5.1 | 66,066  | 2.0  | 67,818                | 2.7  |
| 기업특별회계                  | 7,752   | 19.2 | 7,834   | 1.1  | 8,204   | 4.7  | 8,869   | 8.1 | 10,738  | 21.1 | 11,942                | 11.2 |
| 기타특별회계                  | 38,815  | 4.8  | 46,398  | 19.5 | 53,466  | 15.2 | 55,919  | 4.6 | 55,329  | -1.1 | 55,875                | 1.0  |
| 전회계(순)(B) <sup>1)</sup> | 92,464  | 10.5 | 105,451 | 14.0 | 114,148 | 8.2  | 123,916 | 8.6 | 139,488 | 12.6 | 149,713               | 7.3  |
| 명목GDP(C)                | 453,276 | 8.3  | 444,367 | -2.0 | 482,744 | 8.6  | 521,959 | 8.1 | 545,013 | 4.4  | 588,614 <sup>2)</sup> | 8.0  |
| A/C                     | 14.0    |      | 16.5    |      | 16.7    |      | 16.8    |     | 18.2    |      | 18.6                  |      |
| B/C                     | 20.0    |      | 23.7    |      | 23.6    |      | 23.7    |     | 25.6    |      | 25.4                  |      |

주: 1) 회계간 및 계정간 상호 거래분을 제외한 순계 기준

2) 정부 전망치

3) %는 전년 실적대비 증감률

그러면 한국재정은 지금 재정위기의 가능성을 안고 있는가? 만약 재정위기 가능성이 있다면 재정건전성 회복을 위해서는 무엇이 필요한가? 그런데 이런 논의에서 재정위기라는 개념이 너무 모호하게 사용되는 사례를 볼 수 있다. 재정위기란 만성적 적자재정으로 인해 국가채무 누적화 경향이 심화되는 것을 가리킨다. 다시 말해 재정위기는 사회경제적 위기의 결과인 것이다.

그러므로 재정위기를 논할 때에는 그 원인인 사회경제적 위기의 성격과 극복방안을 동시에 논급해야 한다. 단순히 건전재정을 회복한다고 재정위기가 해소되지는 않기 때문이다. 신자유주의의 또 다른 도그마의 하나가 건전재정원칙이다. 이러한 입장에서 보면 국가채무증가는 염려스러운 현상이다. 그러나 국가채무증가가 곧 재정위기는 아니다.

현실에서 재정위기를 거론하는 경우를 보면 재정위기의 본질보다는 위기부담의 배분문제에서 출발하는 경우가 많다. 그런 견해는 대체로 국가의 역할 축소와 재정지출의 긴축을 주장한다. 그 결과는 복지지출의 삭감과 근로대중의 조세부담 증가로 귀결되기 쉽다.

자본주의경제의 역사적 전환과정에서 발생하는 축적의 위기와 사회통합의 위기가 재정팽창을 초래하고 그 결과 재정위기가 발생한다. 즉 국민경제의 붕괴를 막기 위해 사회적 경제적 지출이 팽창하고 그로 인해 재정적자가 누적된다. 선진국의 역사를 살펴보면 이 같은 사실은 쉽게 인지된다.

한국의 통합수지 적자는 <표-3>에서 보듯이 적어도 공식적인 통계로는 아직 위기를 논의할 정도는 아니다. 다만 이 자료는 중앙정

<표-3> 통합재정수지 및 보전내역 추이

(단위 : 억원, %)

|             | 1997     | 1998     | 1999     | 2000     | 2001     | 2002(잠정) |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 중 앙 정 부     | -57,475  | -169,529 | -123,223 | 72,622   | 99,685   | 258,212  |
| 일 반 회 계     | 139,835  | 71,393   | 146,211  | 242,991  | 183,415  | 249,190  |
| 기타특별회계      | -130,534 | -168,921 | -218,313 | -198,209 | -166,514 | -148,739 |
| 공 공 기 금     | 8,710    | -10,431  | -35,604  | 30,811   | 85,469   | 159,893  |
| 세 입 세 출 외   | -75,486  | -61,571  | -15,516  | -2,971   | -2,811   | -2,132   |
| 비금융공기업      | -12,118  | -18,044  | -7,428   | -7,356   | -29,776  | -31,557  |
| 통합재정수지      | -69,593  | -187,573 | -130,651 | 65,266   | 72,680   | 226,656  |
| (대명목GDP 비율) | (-1.5)   | (-4.2)   | (-2.7)   | ( 1.3)   | (1.3)    | (3.9)    |
| 국 내 보 전     | -24      | 132,237  | 120,905  | -61,112  | -76,057  | -216,980 |
| 한 국 은 행     | -4,917   | 3,226    | 2,441    | 604      | -        | -        |
| 예 금 은 행     | -8,588   | -203     | -2,578   | -22,981  | -45,150  | -36,689  |
| 국 채 발 행     | 29,287   | 133,301  | 172,948  | 78,590   | 110,143  | 87,315   |
| 이월금사용       | 1,497    | 9,162    | -20,526  | -5,332   | 67,395   | 18,689   |
| 기 타         | -17,303  | -13,249  | -31,380  | -111,993 | -208,445 | -286,295 |
| 해 외 보 전     | 69,617   | 55,336   | 9,746    | -4,154   | -4,341   | -5,622   |

자료:기획예산처, 통합재정수지

부의 일반회계, 18개의 기타특별회계, 5개 기업특별회계를 포함한 예산과 외국환평형기금을 제외한 42개의 공공기금과 세입세출외 전대차관의 융자, 세계잉여금의 사용 등은 포함하고 있지만 지방재정과 정부보증채무 등은 빠져 있다. 즉 현재 정부가 발표하는 통합재정수지는 중앙과 지방을 포괄하는 정부재정 전체의 수지상태를 반영한 것이 아니기 때문에 재정활동의 건전성을 파악하기 위한 지표로서는 한정적이다.

광역시를 중심으로 지방자치단체의 채무가 급속히 증가하고 있고, 각종 연·기금과 공기업의 잠재적 부실이 앞으로 국가재정에 부담을 초래할 가능성이 있으므로 정부부문 전체의 통합재정수지를 정확하게 파악하는 것이 긴요하다는 주장은 경청해야 한다.

2000년부터 통합재정수지가 큰 폭의 흑자를 기록한 것도 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금, 보훈기금 등 5대 사회보장성 기금이 큰 폭의 흑자를 기록한 데에 그 원인이 있다. 이들 연·기금의 흑자를 제외하면 <표-4>에서 보듯이 통합재정수지가 적자로 반전된다. 따라서 장기적으로 한국재정의 탄력성을 제고하고 재정의 건전성을 회복하려면 체계적인 대응책을 마련할 필요가 있다. 그렇다고 재정위기관리를 위해 당장 정부의 역할을 축소 조정해야 한다고 주장하는 것은 논리비약이다.

적자재정 문제를 논의함에 있어 유의해야 할 것은 적자재정 그 자체보다도 재정적자의 지속성 여부, 경기회복의 가능성과 속도, 국

<표-4> 실질적 통합재정수지 추이

(단위 : %)

| 구 분                   | 1998  | 1999  | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------------|-------|-------|------|------|------|
| 통합재정수지                | -18.8 | -13.1 | 6.5  | 7.3  | 6.0  |
| 사회보장성 기금수지            | 6.1   | 7.4   | 12.5 | 15.5 | 14.4 |
| 통합재정수지<br>(사회보장성기금제외) | -24.9 | -20.5 | -6.0 | -8.2 | -8.4 |

자료:기획예산처, 통합재정수지

민부담률의 수준, 세수 신장 가능성과 속도 등을 종합적으로 검토해야 한다는 점이다. 지속적인 재정적자는 국가채무누적으로 나타나고 원리금 상환부담 증가로 재정의 경직성이 심화되면 결국 재정위기로 이어진다. 이는 1930년대 이후 케인스주의적 정책을 추진했던 선진국의 재정운용이 좋은 사례이다.

1980년대 만성적 재정적자와 국가채무의 누적경향에 대한 반동으로 등장한 것이 신자유주의였고, 이들이 제기했던 재정위기는 ‘작은 정부’론에 근거하고 있다. 즉 케인스주의적 복지국가의 과도한 사회보장지출과 고율 누진과세가 근로의욕과 저축투자의욕을 감퇴시켜 불황과 인플레이션이 동시에 발생하는 스태그플레이션을 초래했다는 인식에 근거한다. 대처정권과 레이건정권에 의한 재정개혁이 누진세율의 비례세화(flat rate)와 복지지출의 삭감, 그리고 군사지출의 증대, 그리고 규제완화와 공기업의 민영화로 치달릴 때 내건 이유가 이런 것이었다.<sup>12)</sup>

그러나 한국에서의 적자재정은 전환기에 발생한 국민경제의 일시적 파탄으로 인해 말 그대로 위기관리기능을 수행한 결과이지 아직 구조적 적자에 따른 국가채무의 누적이 나타난 것은 아니다. 재벌지배체제가 초래한 금융부문과 기업부문의 부실을 해소하기 위해 투입된 공적자금의 이자부담, 경기회복을 위한 공공투자의 확대, 그리고 구조조정과정에서 발생한 대량실업에 대한 최소한의 사회적 안전망 구축을 위한 지출에 기인한 것이다. 국민경제의 붕괴와 사회적 균열을 막기 위해 사회경제적 안전망을 구축하는 것은 국가의 기본 임무이다. 적어도 이러한 사회적 안전망이 있기 때문에 경제주체들이 모두 안심하고 경기회복에 매진할 수 있었다.

따라서 위기극복을 위한 불과 2~3년의 적자재정 운용과 그에 따른 채무누적을 두고 재정위기를 제기하는 것은 신자유주의적 재정개혁에 대한 열망에서 비롯된다. 국가채무규모의 적정성이나 그 효

---

12) 2001년에 집권한 미국의 부시대통령이 다시 한번 신보수주의적 재정정책을 들고 나오고 있음에도 유의할 필요가 있다.



율적 관리보다는 복지지출과 위기관리부담의 증대에 대한 방어적 논리에서 출발한 측면이 강하다.

적자재정운영의 기본원리는 경기회복에 따른 자연증수로 채무를 상환하는 것이다. 따라서 경기가 회복되면 자연증수가 가능한 세제를 구축하는 것이 선결요건이다. 예컨대 소득세의 기반확대나 자산소득의 합산과세 강화 등 세수증대를 위한 징세노력이 요구된다. 이러한 선결요건을 정비하는 문제는 소홀히 다루면서 재정위기를 강조하여 재정지출(사회복지지출)의 감축이나 자기부담원칙에 근거한 보험주의를 강화하려는 주장은 오히려 재정위기를 초래한 사회경제적 위기를 심화시킬 가능성이 크다는 점에 유의해야 한다.

오히려 위기관리재정의 문제점은 재정적자를 초래한 경제위기의 원인, 즉 기업과 금융의 부실화에 대한 자기책임원칙을 철저하게 추궁하지 못한 점, 적자감축을 위한 세수증대 노력을 소홀히 했던 점, 그리고 공적자금의 운용이나 위기관리지출을 효율적으로 관리하지 못한 점에 있었다. 다시 말해 국민경제의 전환기적 위기국면에서 일시적으로 증가하는 재정수요를 적자공채로 조달하더라도 근본적으로는 방대한 잉여세원을 발굴하여 세수를 증대해야 했으나, 오히려 분배가 악화되는 상황에서 근로대중의 조세부담으로 충당하려 했다.

요컨대 재정위기란 항상적 적자재정으로 인한 국가채무의 만성적 누적을 가리키는 것이다. 높은 조세부담률로 국민들의 재정부담능력이 한계에 직면한 상황에서 발생하는 현상이다. 일시적인 위기관리지출의 급팽창으로 비롯된 일시적 채무증가를 가리키는 말이 아니다. 지금 필요한 것은 재정위기를 걱정해서 경비지출을 삭감하기보다는 사회적 안전망을 강화하여 국민경제 전반에 깔려 있는 현재와 미래에 대한 불안감을 해소하는 것이 더 시급하다.

재정지출의 삭감과 감세를 정책수단으로 선택할 것이 아니라 교육, 정보화, 환경 등 성장잠재력이 큰 부문에 적극적으로 투자하여 새로운 성장기반을 확충하고 그 재원은 고소득층에게 고통을 분담시키는 적극적 조세정책을 활용하는 것이 경제성장과 재정재건을

동시에 실현할 수 있는 길이다. 과감한 재정지출과 소득세율 인상을 통한 조세증정으로 재정재건과 경기회복이라는 두 마리 토끼를 잡았던 1993년 이후 스웨덴의 성공, 부동산경기 부양을 통한 거품과 감세정책을 통해 경기회복을 꾀했다가 국가채무누적과 경기침체라는 깊은 늪에서 헤어나지 못하는 일본의 실패, 우리는 이 두 국가의 극명한 차이를 깊이 있게 검토하고 타산지석으로 삼아야 한다.

### 3. 위기관리재정의 세출구조와 문제점

#### 1) 위기관리재정의 세출구조

위기관리재정 하에서 일반회계 세출구조는 어떤 변화가 있었는가를 살펴보자. <표-5>에서 일반회계 세출의 기능별 구성을 보면, 1997년도에 비해 1998년도 경제개발비의 비중이 25.4%에서 30.3%로, 사회개발비의 비중이 9.2%에서 9.8%로 증가한 반면 일반행정비, 방위비, 교육비, 지방재정교부금은 감소하였다. 1999년도에는 사회개발비(11.0%)와 채무상환 기타(5.0%)의 비중이 크게 증가한 반면 일

<표-5> 일반회계 기능별 세출 추이

(단위 : 억원, %)

|         | 1997    |      | 1998    |      | 1999    |      | 2000    |      | 2001    |      | 2002(추경)  |      |
|---------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|-----------|------|
|         | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액        | %    |
| 일반행정비   | 68,218  | 10.7 | 73,048  | 10.0 | 78,115  | 9.7  | 81,644  | 9.3  | 91,902  | 9.2  | 100,405   | 9.2  |
| 방 위 비   | 136,532 | 21.3 | 141,620 | 19.3 | 139,155 | 17.3 | 154,792 | 17.7 | 161,713 | 16.4 | 171,060   | 15.6 |
| 교 육 비   | 120,679 | 18.9 | 121,310 | 16.6 | 114,179 | 14.2 | 127,043 | 14.5 | 178,686 | 18.1 | 187,107   | 17.1 |
| 사회개발비   | 58,993  | 9.2  | 72,040  | 9.8  | 92,003  | 11.4 | 105,996 | 12.1 | 136,061 | 13.8 | 139,009   | 12.7 |
| 경제개발비   | 162,814 | 25.4 | 221,909 | 30.3 | 234,990 | 29.2 | 238,793 | 27.3 | 254,930 | 25.0 | 274,545   | 25.0 |
| 지방재정교부금 | 67,987  | 10.6 | 70,392  | 9.6  | 67,108  | 8.3  | 82,665  | 9.5  | 122,890 | 12.5 | 121,094   | 11.0 |
| 채무상환 기타 | 6,967   | 1.1  | 6,111   | 0.8  | 18,461  | 2.3  | 25,491  | 2.9  | 22,336  | 2.3  | 20,012    | 1.8  |
| 재특회계지원  | 17,431  | 2.7  | 25,831  | 3.5  | 61,088  | 7.6  | 58,220  | 6.7  | 14,169  | 1.4  | 21,624    | 2.0  |
| 합 계     | 639,621 | 100  | 732,260 | 100  | 805,099 | 100  | 874,645 | 100  | 986,685 | 100  | 1,096,298 | 100  |

자료: 기획예산처, 예산개요, 각년도. 재정경제부, 결산개요, 각년도

반행정비, 방위비, 교육비, 지방재정교부금의 비중은 여전히 감소하고 있다.

한편 2000년도부터 경제개발비의 비중은 감소추세로 돌아섰고, 사회개발비는 고용안정을 위해 한시적으로 증가했던 지출이 줄었음에도 불구하고 의료보험(지역의료보험의 국고지원 확대), 국가기초생활보호제도(2000년 10월 도입) 등 복지·환경분야의 지원확대로 계속 증가해 2001년도에 13.8%로 상승했다. 감소하던 교육비도 선거공약에 따라 2000년부터 증가세로 바뀌어 2001년도에는 18.1%를 차지했고, 지방재정교부금도 지방교부세 법정교부율이 13.27%에서 15%로 인상됨에 따라 상승하여 2001년도에 12.5%를 차지했다. 채무상환비 기타도 1998년 0.8%에서 20001년도에 2.9%로 급증하고 2001년도에 2.1%를 차지했다.

외환위기 직후 가장 크게 증가했던 경제개발비의 중점투자분야의 변화를 살펴보면(<표-6>, <표-7>, <표-8> 참조), 위기 직후에는 주로 공항, 항만 등 사회간접자본의 확충과 중소기업 지원에 대한 지출이

<표-6> 외환위기 이후 사회간접자본 예산의 추이

(단위 : 억원, %)

| 연 도 | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 금 액 | 102,756 | 116,454 | 134,088 | 142,327 | 151,816 | 159,860 |
| 증가율 | 24.1    | 13.3    | 15.1    | 5.5     | 6.7     | 5.3     |

<표-7> 외환위기 이후 정보화 예산의 추이

(단위 : 억원, %)

| 연도별 | 1997  | 1998  | 1999  | 2000   | 2001   | 2002   |
|-----|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 금액  | 7,083 | 7,150 | 8,562 | 12,155 | 15,029 | 16,114 |
| 증가율 | 41.9  | 0.9   | 19.7  | 42.0   | 23.6   | 7.2    |
| (1) | 0.99  | 0.89  | 0.97  | 1.28   | 1.42   | 1.44   |

주: (1)은 일반회계와 재특순세입을 합산한 예산에서 차지하는 비중

<표-8> 외환위기 이후 중소기업지원 예산 추이

(단위 : 억원, %)

|            | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 중소기업지원 예산① | 29,235 | 38,437 | 45,094 | 37,092 | 35,879 | 35,968 |
| 증가율        | 45.5   | 31.5   | 17.3   | -17.7  | -3.3   | 2.5    |
| (금융 지원 ②)  | 16,306 | 26,545 | 29,767 | 21,816 | 17,092 | 17,060 |
| ② / ①      | 55.8   | 69.1   | 66.0   | 58.8   | 47.6   | 47.3   |

자료: 기획예산처, 예산개요, 각년도.

크게 증가했고 어느 정도 경기가 회복된 2000년부터는 신산업 즉 정보통신분야를 비롯한 벤처기업을 육성하기 위해 정보화부문에 대한 지원대책비 지출이 크게 증가하였다.

한편 위기 국면에서 세출구조의 변화를 초래한 가장 중요한 항목은 사회개발비이다. 위기 직후 대량실업에 대한 실업대책비가 크게 증가했다. 1998년도에 실업률 6.8%, 실업자수 148만명에 달했고, 1999년 2월은 실업률 8.6%, 실업자수 178만명에 달했으며, 이를 반영해서 <표-9>에서 보듯이 1999년도 실업대책 예산이 전년대비 57%나 증가하고 있다. 이후 실업률이 감소하면서 실업대책비는 계속 줄어들었고 내용도 공공예산에서 기금으로 중점이 바뀌었다.

위기관리재정의 사회개발비의 급증을 초래한 가장 중요한 항목은 빈부격차의 확대에 대한 대책으로 생산적 복지라는 이름으로 도입

<표-9> 위기과정에서의 실업대책비 추이

(단위 : 억원)

| 구 분      | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 실업대책     | 37,510 | 65,325 | 34,702 | 30,866 | 26,971 | 20,445 |
| 예산       | 16,993 | 29,910 | 15,113 | 10,949 | 9,452  | 5,268  |
| 공공근로(국고) | 8,034  | 20,926 | 9,693  | 4,750  | 3,482  | 775    |
| 기금       | 20,517 | 35,415 | 19,589 | 19,916 | 17,519 | 15,177 |

자료: 기획예산처, 예산개요, 각년도.

<표-10> 사회복지비 추이

(단위 : 억원, %)

| 구분        | 2000   |      | 2001   |      | 2002   |      | 2003    |      |
|-----------|--------|------|--------|------|--------|------|---------|------|
|           | 금액     | 구성비  | 금액     | 구성비  | 금액     | 구성비  | 금액      | 구성비  |
| 기초생활보장    | 22,453 | 31.9 | 31,499 | 33.6 | 32,343 | 32.4 | 33,560  | 30.8 |
| 건강보험지원    | 16,396 | 23.4 | 28,205 | 30.1 | 27,363 | 27.4 | 29,395  | 27.0 |
| 보건의료      | 2,161  | 3.1  | 2,867  | 3.1  | 3,207  | 3.2  | 4,045   | 3.7  |
| 국가유공자지원   | 11,966 | 17.1 | 13,688 | 14.6 | 16,104 | 16.1 | 18,914  | 17.4 |
| 취약계층지원    | 7,293  | 10.4 | 8,380  | 8.9  | 10,080 | 10.1 | 11,403  | 10.5 |
| 사회복지비     | 70,017 |      | 93,713 |      | 99,948 |      | 108,963 |      |
| 총예산 대비 비중 | 4.5    |      | 5.7    |      | 5.6    |      | 6.0     |      |

자료: 기획예산처, 예산개요, 각년도.

된 국민기초생활보장제도이다. <표-10>에서 사회복지비의 비중이 계속 증가해 2000년에 4.5%에서 2003년에 6.0%로 증가했다. 사회복지비 안에서는 기초생활보장이 3분의 1을 차지하고 있다. 기초생활보장제도는 1961년 생활보호법이 제정된 이후 실로 40년만에 생계급 여자를 40만명에서 일거에 150만명으로 증대시키는 등 공공부조정책에 획기적인 변화를 가져온 것이다. 비로소 국민최저수준(national minimum) 보장이라는 국가의 기본기능을 수행하기 시작한 것으로 평가할 수 있다. 이 제도의 도입 자체만으로 공공부조정책이 정착되었다고 말할 수는 없다. 아직도 절대빈곤층의 상당수가 선정조건 특성 때문에 대상에서 소외되는 문제점을 안고 있다.

끝으로 위기관리재정에서 주목할 점은 외환금융위기의 직접적 여파인 금융부문 구조조정과 기업구조조정을 위해 투입된 공적자금의 이자보전에 충당될 재정융자특별회계 지원비의 비중이 1998년도에는 3.5%였는데 1999년도 7.6%, 2000년도 6.7%로 크게 높아졌다가 2001년부터는 급감해서 1.4%로 낮아졌다.

## 2) 노동자의 삶의 질과 세출구조의 적정성

그러면 세출구조의 적정성을 노동자의 삶의 질과 관련해서 살펴

보고자 한다. 첫째 교육재정에 관해 살펴보자. 한국사회에서 가계지출의 가장 중요한 항목은 직접생계비를 제외하면 교육비 지출일 것이다. 자치단체 전입금, 납입금을 제외한 자체수입, 교육부 이외의 교육예산을 합해서 교육부문에 대한 재정지출 총규모는 2003년도에 명목GDP의 4.8%에 해당하는 30조5천억원에 달한다. 그런데 <표-11>에서 교육예산 총규모에 학부모의 수업료부담을 합한 총공교육비의 명목GDP대비 비중을 보면 OECD회원국 평균이 1999년도에 5.5%인데 비해 한국은 7.5%로 훨씬 더 높다. 특히 학부모의 부담이 독일이나 일본의 두 배가 넘는다는 것은 노동대중들의 교육비부담이 얼마나 험거운 것인가를 반증해준다. 앞으로 교육비지출은 양적인 확대보다는 공교육의 내실화가 더욱 중요함을 알 수 있다.

<표-11> 총공교육비의 국제비교

(단위 : %)

| 구 분          | OECD평균(1999) | 한국(2003) | 미국(1999) | 독일(1999) | 일본(1999) |
|--------------|--------------|----------|----------|----------|----------|
| 총공교육비의 GDP비중 | 5.5          | 7.5      | 6.5      | 5.6      | 4.7      |
| 정부 부담        | 4.9          | 4.8      | 4.9      | 4.3      | 3.5      |
| 학부모부담        | 0.6          | 2.7      | 1.6      | 1.3      | 1.2      |

자료: 기획예산처, 예산개요, 2003

한국의 교육정책은 공교육의 내실화에 목표를 두기보다는 거대한 교육재벌들의 이익을 위해 봉사하는 모습을 보이고 있다. 공교육에서 부실한 교육내용을 사교육에서 해결하는 구조가 정착되다 보니 이제는 학원과 같은 사교육이 중심이 되고 공교육이 보충역할을 수행하는 기형적 모습도 나타난다. 오늘날 교육은 개인의 인격을 함양하는 수단이 아니라 노동력재생산수단이다. 그런데 한국사회에서는 노동력재생산비용을 자본이나 사회가 부담하지 않고 노동자들의 생계비에서 부담하는 구조를 강제해왔다고 볼 수 있다. 더 이상 공교육의 황폐화를 방치하지 말고 공교육을 내실화해서 근로대중들의 노동력재생산비용을 줄여주어야 한다.

그런데 교육재정과 관련해서는 교육재정의 집행에 있어 수익자와 부담자의 대응관계가 형성되고 있지 않다는 문제점이 있다. 교육재정의 대부분은 지방교육재원으로 이전되지만 그것을 민주적으로 통제할 수 있는 제도적 장치가 미약하다. 다시 말해 형식적으로는 교육자치가 부여되어 있지만 주민참여와 통제, 그리고 재정책임이라는 자치의 기본요소가 갖추어져 있지 않다. 중앙정부나 지방정부나 교육재정을 지원해야 할 의무는 있지만 그것을 효과적으로 통제할 수단을 갖고 있지 않다. 따라서 교육자치를 일반자치와 통폐합하거나 아니면 교육구를 별도의 자치구로 설정하여 과세권과 집행권을 대응시켜 재정책임성을 확보하는 문제가 시급한 과제이다.

한편 과학기술인력의 부족현상도 교육분야의 중요한 과제이다. 과학기술분야에 대한 청소년들의 인식을 개선하기 위해서는 사회의 총체적인 노력이 필요하다. 상업언론들이 앞다투어 프로 스포츠, 연예 등 인기직업으로 누구나 쉽게 거액의 소득을 얻을 수 있는 것처럼 선정적으로 과대 홍보함으로써 어린 아이들에게 미치는 영향이 매우 크다. 너나 없이 어려서부터 연예인이나 운동선수가 되겠다면서 정상적인 교육과정의 지적 탐구를 소홀히 하는 모습은 앞으로 한국사회의 어두운 그림자로 남을 것이다.

더구나 교육과정이 모두 출세우기식 시험위주로 운영되다 보니 새로운 것에 대한 지적 탐구의 즐거움을 느끼지 못하고, 특히 실생활에 필요한 지식이 아니라 시험평가용 지식에 치중되어 교육이 올바른 인생관과 직업관을 확립해주지 못하는 문제점이 있다. 교육의 역할을 재정립하지 않으면 앞으로 지식산업사회에서 한국경제의 경쟁력은 확보되기 어려울 것이다.

공교육을 정상화하기 위해서는 우수한 인재가 교사로 진출할 수 있도록 교원, 특히 초등학교 교원의 보수를 대폭 인상해야 한다. 그리고 대학에서 기초학문분야에 우수인력이 지원할 수 있도록 장학과 연구지원이 강화될 필요가 있다. 지금까지 한국의 교육재정은 시설위주로 확대되어 왔으나 이제부터는 시설이 아니라 교육의 실제

를 확보하는 우수한 교원을 확충하고 교육의 질을 높이는 데에 중점을 두어야 한다. 이를 위해서는 교육과정이나 내용이 획일적으로 통제되는 중앙집권적 교육체제를 전면적으로 분권체제로 개편해야 한다.

교육관련 재정지출과 관련해서 앞으로 관심을 가져야 할 부분이 성인재교육문제이다. 이는 급속한 산업구조의 변화와 함께 생산현장에서 퇴출 되는 중년층 노동자들의 취업대책과도 관련이 있다. 한국의 교육은 우수한 젊은 노동력을 양성하는 데에만 집중되어 있지 일단 사회에 진출하면 재교육은 일부 대기업 등의 업무용 훈련인 사내교육을 통해서만 이루어질 뿐 사회적 재교육제도는 전무하다 해도 과언이 아니다.

그러나 고령화사회에 접어든 한국사회에서도 중년이후 퇴직하는 인력에 대해 체계적인 재훈련제도를 구축하는 것이 21세기 지식산업사회에 대비하는 하나의 전략이다. 이는 생산성 향상을 피하는 동시에 실업문제를 해결하는 길이기도 하다. 1990년대 스웨덴에서는 성인을 대상으로 중·고·대학을 설치하여 언제라도 자신이 새로운 직업을 위한 교육기회를 누릴 수 있는 일종의 사회안전망을 구축함으로써 이들이 정보화사회에서 훌륭한 인력으로 다시 태어나 침체 없는 안정성장의 기틀이 되었었다.

둘째 실업구제지출과 복지지출문제이다. 우선 방만한 실업구제지출의 이면에서 빈곤대책이 소홀했었다. 정리해고라고는 해도 거액의 퇴직수당을 받은 실업자에 대한 각종 지출이 극빈층에 대한 지출보다 방만했다. 고용보험의 내용도 저학력 저임금계층보다 고학력 고임금 전문직종이 더 유리한 구조를 갖고 있다. 실업대책으로서 구제지출보다 새로운 고용기회를 위한 체계적인 교육기회의 부여가 더 효과적이었으나 위기국면에서 전개된 재취업 훈련과정은 졸속한 과정으로 소기의 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 특히 최근에 청년실업이 사회문제로 대두되고 있는 바, 대기업의 채용방식이 신규대졸자가 아니라 경력자 중심으로 바뀌면서 인턴사원제와 같은 제도의



확대가 전제되지 않으면 앞으로 더욱 심각한 사회적 문제로 등장할 것이다.

공공부조제도인 기초생활보장제도와 관련해서 지적할 것은 현행 제도상으로는 소득이 최저생계비 이하지만 수급자로 선정되지 못한 빈곤층이 상당수 존재한다. 빈곤인구에 대한 추계는 많게는 800만명에서 적게는 300만명으로 추계방법에 따라 다양하다. 가장 보수적인 통계에서도 빈곤률은 약 7.2%(2000년 경우)로 나타나고 있다. 여기에서 기초보장 수급자 약 3.2%를 제외하면, 기초보장 비수급 빈곤층은 약 189만명(전인구의 약 4.0%)으로 추계할 수 있다.<sup>13)</sup>

이처럼 방치된 절대빈곤층이 존재하는 이유는 수급자 선정기준이 소득기준 이외에 부양의무자기준과 재산기준 등을 포함하고 있기 때문이다. 국민기초생활보장제도평가단(2001)의 조사결과 탈락한 가구의 탈락사유는 부양의무자기준 45.3%, 소득기준 17.1%, 재산 13.2% 순으로 나타났다. 특히 부양의무자로 인해 탈락한 가구들 중에서 안타까운 탈락자가 많으며, 이들 가구 중 73.8%가 부당하다고 응답하였다. 또한 동 평가단의 탈락가구 소득조사 결과 77.3%의 가구가 최저생계비 이하의 소득상태를 보이고 있고, 탈락가구 중 최저생계비 50% 미만의 소득상태를 보이는 가구도 23.9%나 되고, 생활이 매우 어렵다는 응답이 54.0%로 나타나는 등 최저생계비 이하의 가구이면서 수급자로 선정되지 못한 가구가 많은 것으로 나타났다. 이렇게 방치된 사람들 중 다수가 노동무능력자들이라는 점에서 우선적으로 부양의무자 기준의 개선이 시급하다.

사회보장지출과 관련해서 앞으로 현금지출형 사회복지의 한계가 있다는 점을 인식해야 한다. 즉 세계화·무국경화 시대가 급진전함에 따라 누진소득세와 현금급여를 축으로 하는 사회복지제도의 기반이 무너지고 있다. 자유로운 자본이동이 자산소득과세를 어렵게 만들고 있고 최고한계누진세율도 점점 낮아지고 있다. 이러한 여건

---

13) 이태수, 「신정부 복지정책 과제」, 『신정부의 경제개혁과제』, 서울사회경제연구소 창립 제10주년기념 공동학술세미나 논문집, 2003.3.

변화는 현금지출형 복지제도의 유지를 어렵게 한다. 앞으로는 현금 급여 대신에 사회적 共同性의 회복과 협력의 원리를 바탕으로 한 상호부조적 현물급여의 병행이 불가피할 것이다. 이러한 서비스는 중앙정부보다 지방자치체의 역할이 더 유효하기 때문에 사회복지정책과 관련해서도 분권개혁이 필요하게 될 것이다.

셋째 세출구조와 관련해서 항상 지적되는 문제가 재정의 경직성 문제이다. <표-12>이 중앙정부가 발표하는 경직성 경비의 구성내용이다. 주요 항목으로 지적되는 것이 인건비, 방위비와 함께 지방재정교부금 문제이다. 그런데 이것은 한국에서 중앙정부와 지방정부간의 재정관계의 특수성을 이해하고 논해야 한다. 즉 행정분권과 재정분권이 얼마나 이루어져 있느냐를 고려해야 한다. 중앙정부는 지방

<표-12> 경직성 경비 비중 추이

(단위 : 억원, %)

|                      | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001      | 2002      |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 경직성 경비(A)            | 386,784 | 425,258 | 460,106 | 517,361 | 637,918   | 663,846   |
| 인 건 비 <sup>2)</sup>  | 85,678  | 82,454  | 81,380  | 89,486  | 108,610   | 120,696   |
| 법정부담금 <sup>3)</sup>  | 7,387   | 6,773   | 12,049  | 10,989  | 15,081    | 11,542    |
| 방 위 비                | 143,496 | 143,755 | 143,368 | 150,816 | 160,617   | 171,060   |
| 지방교부금 <sup>4)</sup>  | 132,350 | 136,042 | 127,919 | 150,841 | 229,752   | 224,361   |
| 채무상환비용 <sup>5)</sup> | ..      | 36,000  | 68,559  | 82,636  | 81,015    | 90,987    |
| 기초생활보장               | 9,499   | 11,365  | 17,819  | 22,452  | 31,499    | 32,350    |
| 보훈보상금                | 8,374   | 8,869   | 9,012   | 10,141  | 11,344    | 12,850    |
| 재 정 규 모(B)           | 711,528 | 807,629 | 884,850 | 949,199 | 1,060,963 | 1,119,767 |
| 전년대비 증가율             | (12.3)  | (13.5)  | (9.6)   | (7.3)   | (5.6)     | (5.5)     |
| 경직성경비중(A/B)          | 54.4    | 52.7    | 52.0    | 54.7    | 60.1      | 59.3      |

주 : 1) 일반회계와 재특순세입을 합산한 예산(추경예산) 기준. 2002년은 본 예산 기준

2) 초·중·등교원 봉급교부금 포함

3) 공무원연금부담금 및 의료보험부담금

4) 지방재정교부금 및 지방교육재정교부금

5) 일반회계 적자보전용 국채이자 및 금융구조조정용 채권(예금보험기금 채권, 부실채권정리기금 채권)

으로의 이전재원이 중앙정부의 재정부담을 가중시킨다고 하지만 그것은 근본적으로 중앙집권적 구조에서 비롯된 것이다. 즉 후술하듯이 조세수입은 중앙에 집중되어 있는데 행정집행은 지방이 더 많이 담당하는 중앙집권적 분산체제에서 비롯된다. 이러한 구조를 그대로 두고는 중앙정부나 지방정부 모두가 효율적인 재정운영을 하기 어렵다. 이것이 분권개혁이 필요한 이유이기도 하다.

#### 4. 위기관리재정의 조세정책과 부담의 불공평성

##### 1) 위기관리재정의 조세정책

위기관리재정 하에서 일반회계 세입구조를 보면, <표-13>에서 보듯이 1997년도에 세입이 66조원인데 세출은 64조원으로 흑자를 기록했지만 1998년부터는 대규모 적자로 반전되었다. 그 내용을 보면, 일반회계의 국세의존도가 1997년도에 92.3%에서 1998년도에 78.8%, 1999년도에 77.2%로 낮아졌고 2000년도 이후 증가하기 시작하여

<표-13> 일반회계 세입 구성 추이

(단위 : 억원, %)

|      | 1997    |      | 1998    |      | 1999    |      | 2000    |      | 2001      |      | 2002(예산)  |      |
|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|-----------|------|-----------|------|
|      | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액        | %    | 금액        | %    |
| 국 세  | 609,110 | 92.3 | 588,376 | 78.8 | 650,670 | 77.2 | 819,846 | 84.7 | 864,188   | 84.7 | 942,858   | 83.2 |
| 내국세  | 495,748 | 75.2 | 484,962 | 65.0 | 531,224 | 63.0 | 677,842 | 73.2 | 702,103   | 68.8 | 795,505   | 70.2 |
| 관 세  | 57,976  | 8.8  | 38,360  | 5.1  | 46,873  | 5.6  | 57,997  | 6.3  | 59,234    | 5.8  | 66,013    | 5.8  |
| 교통세  | 55,471  | 8.4  | 65,040  | 8.7  | 72,557  | 8.6  | 84,036  | 9.1  | 102,861   | 10.1 | 81,332    | 7.2  |
| 기 타  | -85     | 0.0  | 14      | 0.0  | 16      | 0.0  | -29     | 0.0  | -         | -    | -         | -    |
| 세외수입 | 50,499  | 7.7  | 158,037 | 21.2 | 192,136 | 22.8 | 106,176 | 11.5 | 155,896   | 15.3 | 190,942   | 16.8 |
| 합 계  | 659,609 | 100  | 746,413 | 100  | 842,806 | 100  | 926,022 | 100  | 1,020,084 | 100  | 1,114,813 | 100  |

자료: 기획예산처, 예산개요, 각년도.

주 : 1) 국세는 특별회계 국세인 교육세, 농어촌특별세, 주세 및 전화세를 제외한 것임.

2002년도에는 88.6%를 높아졌다. 1998~9년도에는 내국세수입이 계속 부진하여 비중이 줄어들고 반면에 교통세는 1997년도의 8.4%에서 2001년도에는 10.1%로 높아졌다. 2000년 이후 지방주행세가 신설되어 세수가 일부 지방으로 이양되었음에도 불구하고 위기 이후 세수증대의 주축이 되었다.

조세의 재정조달율이 감소하는 이면에서 국채발행과 공기업 매각 수입을 포함하는 세외수입의 비중이 1998년도, 1999년도에는 21.2%, 22.8%로 급증했으나 2000년 이후 조세수입이 크게 증가하며 국채발행이 줄어들어 2000년도에는 11.5%로 낮아졌다.

위기국면에서의 조세정책을 좀 더 구체적으로 살펴보자.<sup>14)</sup> 위기 발생 초기에는 금융기업 구조조정과 일자리 창출 등 경제회복을 위한 당면과제 해결과 4대 부문 개혁을 뒷받침하기 위해서, 그리고 대량실업과 빈부격차 확대로 사회통합이 시급해진 1999년 8월 15일 이후에는 중산·서민층에 대한 지원확대, 고액 재산가와 고소득 자영업자에 대한 과세강화 등 소득분배 개선을 위해 稅制·稅政改革을 추진했다. 2000년도에는 균형재정의 조기회복을 위한 歲入基盤 확충, 生産的 福祉 구현을 위한 중산·서민층 지원, 기업 경쟁력 강화를 위한 지원 등을 내걸고 세제를 개편했다.

위기국면에서 전개된 조세정책의 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째 경제위기 극복을 위한 세제상의 지원조치로서 금융·기업구조조정과 일자리 창출 등 경제회복을 위한 조세감면조치를 강화하는 것이었다.

구조조정을 위한 조세감면조치로서, 합병·분할, 현물출자 등 조직변경 및 사업조정 지원조치, 부동산 매각시 양도소득세 면제 등 재무구조개선 지원조치, 기업구조조정전문회사 등 금융체제 구축을 위한 지원조치를 설정했다. 조세감면은 조세부담을 완전 감면해주는 것이 아니라 실제로 이익이 발생할 때까지 과세를 연기하는 방식이

---

14) 재정경제부, 『국민의 정부 조세정책의 운용과 성과』, 2000.9

었다.

또한 일반 법인간 배당에 대한 이중과세 조정을 허용하며, 금융기관 대손충당금의 손금산입한도 특례제도를 계속 존치시키고, 배당가능이익의 90%이상을 배당할 경우 배당금액을 소득공제받을 수 있는 법인의 범위에 기업구조조정투자회사를 추가하고, 노사정 합의사항인 차입금 과다법인에 대한 지급이자 손비 부인제도를 강화, 주택건설촉진을 위해 2000.9.1~2001.12.31 기간 중 1년 이상 보유한 기존주택을 양도하고 신축분양주택을 취득할 경우 기존주택에 대해 10% 특례세율을 적용하기로 했다

경기 활성화, 일자리 창출 등을 위해서는 설비투자 촉진을 위한 투자세액공제, 중소·벤처기업의 창업활성화를 위한 취득세·등록세 면제, 벤처기업 출자자에 대한 소득공제, 수도권 소재 기업의 지방이전에 대한 법인세 감면, 부동산경기 활성화를 위한 양도소득세의 과세조건 완화와 세율인하, 지식기반경제 구축을 위한 감면조치의 대폭 확대 등이 그것이다. 또한 소비수요증가를 위해 일부 가전제품, 생활용품, 식음료품, 스포츠용품 등 소비제품에 대한 특별소비세를 폐지했다.

기업 경쟁력 강화를 위한 지원조치로서, 전화세를 부가가치세로 흡수통합하여 매입세액공제를 허용하고, 연구개발 및 인력개발 세제 지원 대상업종을 일부업종(소비성 서비스업, 부동산업 등)을 제외한 모든 업종으로 확대하며, 전자상거래 등 정보화투자에 대해 투자세액공제를 신설하고, 개인사업자의 전자상거래 및 POS매출액에 대한 소득세 경감제도 등을 도입했다.

둘째로 위기과정에서 소득분배가 악화되자 중산·서민층의 세부담을 경감해주기 위한 조치로서, 각종 소득공제를 대폭 확대, 각종 비과세저축제도를 확대, 사업소득자의 소득과약을 위해 신용카드 사용액의 소득공제제도와 복권제도 등을 도입했다.

구체적으로 살펴보면, 근로소득공제 한도의 상향조정, 근로소득 특별공제 한도의 인상을 비롯해서 노인·장애인 등 소외계층을 위

한 비과세 저축 신설, 기부금의 소득공제를 확대하고, 근로자의 장기주택자금 이자 상환액에 대해 소득공제 등을 확대하고, 연금 불입액에 대한 전액 소득공제 등 연금소득 과세체계의 개편, 의료비·교육비 등의 공제도 확대하며, 의료비 소득공제한도 인상, 근로자 본인의 대학원 교육비 전액 소득공제, 장애인의 보장성 보험료공제 신설, 저축 및 성과배분제도 개선, 농·수협, 신협 등의 출자금, 예탁금 우대, 근로자우대저축 및 농어가 목돈마련저축의 비과세시한 2년간 연장, 기업의 스톡옵션 비용을 전액 손비 인정, 2년 이상 장기보유 우리스주의 배당에 대한 10% 저율과세를 비과세로 전환했다.

셋째로, 재정의 건전성 회복을 위해 세입증가를 목적으로 세제개편을 했다. 우선 고소득층의 탈루세원에 대한 과세를 강화하고 1997년 말에 중지시켰던 금융소득종합과세를 2001년도 귀속분부터 재실시하기로 정했다. 종전과 같이 부부합산 연간 금융소득 4,000만원 초과시 초과분을 소득세에 종합과세하는 동시에 원천징수세율(1999년 22%, 2000년 20%)은 15%로 인하했다.

그리고 고액 재산가의 변칙 상속증여에 대한 과세를 강화하기 위해 최고세율을 인상하고 적용범위를 확대했다. 특히 부정한 방법으로 재산을 누락시킨 경우 과세시효를 15년에서 평생으로 연장했고, 대주주의 상장주식 양도에 대한 과세도 강화했다.

고소득 자영업자의 소득세 과표를 현실화하기 위해 부가가치세 과세특례제도를 2000년 7월 1일부터 폐지하여 간이과세자(연간 매출액 4,800-1억 5,000만원)는 일반과세자로 통합하고, 과세특례자(연간 매출액 4,800만원 미만)는 간이과세자로 전환했다.

또한 세수증대를 위해 에너지세제를 개편하고, 일부 교육세의 시한을 2005년 말까지 연장하고, 지방세에 부가되던 교육세를 지방교육세로 전환하고 세율을 인상했다. 또 직접세 세수의 21.2%(1998년 기준)에 달하는 직접세 조세감면조치들을 대폭 축소·정비했다. 예컨대 외환위기 극복과정에서 한시적으로 도입된 특례제도 등 경제여건의 변화로 지원목적이 달성되었거나 유인조치로서 역할을 하지

못하는 제도 등을 축소 폐지했다.

끝으로 세정개혁도 추진했다. 국세청 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 개편하고, 공공기관이 보유하고 있는 각종 과세자료를 국세청에 의무적으로 통보케 하는 ‘과세자료제출 및 관리에 관한 법률’을 제정하여 과세정보를 집중시켜 자동적으로 과세되도록 했다.

이상에서 경제위기국면에서 실시된 조세정책을 살펴보았다. 정부는 빠른 경기회복과 세제·세정개혁으로 세수가 크게 증가하여 균형재정의 조기회복을 위한 기반을 마련했다고 자평한다.<sup>15)</sup> 1999년에는 세수가 당초예산 대비 약 4조원 증가했고, 2000년에도 예산대비 약 12조원 증가했다. 특히 음성탈루소득에 대한 세무조사 강화로 고소득층, 고소득 자영업자의 세부담이 1997년도에 0.23조원, 1998년도 1.6조원, 1999년도 2.5조원, 2000년도 3.5조원씩 증가했다.

이에 따라 조세부담율도 외환위기 직후 감소세에서 1999년 하반기부터 회복되어 2001년부터 22% 수준으로 높아졌다. 국세의 GDP 기준 조세부담률을 보면, 1997년도에 15.4%에서 1998년도 15.3%로 낮아졌다가, 1999년도 15.6%, 2000년도에는 17.8%까지 높아졌고 이후 17.6%수준을 유지하고 있다. <표-14>에서 총조세부담률의 변화

<표-14> 조세부담추이(1997~2002)

(단위 : 10억원, %)

| 구 분   | 1997   | 1998    | 1999   | 2000   | 2001예산  | 2002예산  |
|-------|--------|---------|--------|--------|---------|---------|
| 조세총액  | 88,333 | 84,947  | 94,244 | 98,177 | 119,350 | 129,810 |
| (증가율) | (7.3)  | (△3.8)  | (10.9) | (4.2)  | (21.6)  | (8.8)   |
| 내국세   | 52,153 | 51,238  | 56,393 | 58,142 | 72,101  | 80,832  |
| (증가율) | (6.0)  | (△1.8)  | (10.1) | (3.1)  | (24.0)  | (12.1)  |
| 교통세   | 5,547  | 6,504   | 7,256  | 9,442  | 11,022  | 10,129  |
| (증가율) | (15.0) | (17.2)  | (11.6) | (30.1) | (16.7)  | (△8.1)  |
| 관세    | 5,798  | 3,836   | 4,687  | 4,828  | 6,732   | 7,253   |
| (증가율) | (9.2)  | (△33.8) | (22.2) | (3.0)  | (39.4)  | (7.7)   |
| 교육세   | 5,399  | 5,203   | 5,297  | 5,857  | 3,624   | 3,673   |
| (증가율) | (30.9) | (△3.6)  | (1.8)  | (10.6) | (△38.1) | (1.3)   |

15) 같은 글.

| 구 분    | 1997    | 1998   | 1999   | 2000    | 2001예산 | 2002예산  |
|--------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|
| 농어촌특별세 | 1,040   | 1,015  | 2,023  | 1,434   | 2,420  | 1,763   |
| (증가율)  | (△30.0) | (△2.3) | (99.3) | (△29.2) | (68.8) | (△27.1) |
| 지방세    | 18,406  | 17,150 | 18,586 | 18,475  | 23,450 | 26,160  |
| (증가율)  | (5.8)   | (△6.8) | (8.4)  | (△0.6)  | (26.9) | (11.6)  |
| 조세부담율  | 19.5    | 19.1   | 19.5   | 21.8    | 22.5   | 22.1    |
| 내국세    | 11.5    | 11.5   | 11.7   | 11.1    | 12.5   | 13.7    |
| 교통세    | 1.2     | 1.5    | 1.5    | 1.8     | 1.9    | 1.7     |
| 관세     | 1.3     | 0.9    | 1.0    | 0.9     | 1.2    | 1.2     |
| 교육세    | 1.2     | 1.2    | 1.1    | 1.1     | 0.6    | 0.6     |
| 농어촌특별세 | 0.2     | 0.2    | 0.4    | 0.3     | 0.4    | 0.3     |
| 지방세    | 4.1     | 3.8    | 3.9    | 3.9     | 4.9    | 4.5     |
| 내국세    |         |        |        |         |        |         |
| 직접세    | 49.9    | 57.9   | 49.2   | 50.0    | 52.6   | 47.1    |
| 간접세    | 50.1    | 42.1   | 50.8   | 50.0    | 47.4   | 52.9    |
| 조세     |         |        |        |         |        |         |
| 직접세    | 50.5    | 55.3   | 49.5   | 48.8    | 49.8   | 47.5    |
| 간접세    | 49.5    | 44.7   | 50.5   | 51.2    | 50.2   | 52.5    |

자료: 재정경제부

주 : ① 결산기준임 ② 1999년까지 조세 중 내국세 및 교육세에는 지방(교육)양여금 포함. ③ 조세부담률은 GDP기준임.

를 보면 1997년도에 19.5%에서 2001년도에 22.5%로 3%포인트 증가하고 있는데 국세부담률은 2.2%포인트, 지방세부담률은 0.8%포인트 증가하고 있다. 이 과정에서 짧은 기간이지만 위기국면에서 지방세의 수입은 약간 감소한 수준에서 정체상태를 보였지만 국세는 크게 증가하고 있다.

<표-15>에서 세목별 구성을 보면, 1997년도에 내국세에 대한 소득세의 비중이 30.0%,법인세의 비중은 18.0%, 부가가치세의 비중이 39.3%이었는데, 1998년도에는 소득세와 법인세의 비중이 크게 높아지고(각각 35.5%, 22.2%) 부가가치세의 비중이 급감(32.4%)했다. 소득세와 법인세의 비중이 크게 증가한 것은 전년도 실적과 고금리 등의 영향이 나타난 것이다. 1999년도부터는 소득세의 비중이 낮아지고 부가가치세의 비중은 계속 높아졌으며, 법인세는 증감을 오르내렸다. 2002년도의 비중을 살펴보면 소득세는 25.8%, 법인세는



20.7%, 부가가치세는 41.0%를 차지하여 이들 3세목이 내국세의 87.5%를 조달하고 있다. 내국세의 직간비율을 보면 1997년도에 직접세의 비중이 51.7%에서 1998년도에는 60.0%로 크게 높아지다 1999년도 51.1%로 크게 낮아졌고 이후 2000년도 54.5% 2001년 52.4%, 2002년 47.8%로 감소추세를 보였다.

<표-15> 내국세 주요 세목별 구성 추이

(단위 : 억원, %)

|         | 1997    |      | 1998    |      | 1999    |      | 2000    |      | 2001    |      | 2002(예산) |      |
|---------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|----------|------|
|         | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액      | %    | 금액       | %    |
| 직접세     | 256,202 | 51.7 | 291,092 | 60.0 | 271,385 | 51.1 | 369,134 | 54.5 | 367,599 | 52.4 | 372,035  | 47.8 |
| (소득세)   | 148,679 | 30.0 | 171,940 | 35.5 | 158,546 | 29.8 | 175,089 | 25.9 | 186,630 | 26.6 | 201,319  | 25.8 |
| (법인세)   | 94,247  | 19.0 | 107,758 | 22.2 | 93,654  | 17.6 | 178,784 | 26.4 | 169,751 | 24.2 | 161,387  | 20.7 |
| (상속세)   | 11,612  | 2.4  | 6,796   | 1.4  | 9,012   | 1.7  | 9,889   | 1.5  | 9,484   | 1.4  | 9,329    | 1.2  |
| 간접세     | 227,863 | 46.0 | 181,608 | 37.4 | 244,360 | 46.0 | 289,326 | 42.8 | 312,663 | 44.5 | 384,484  | 49.4 |
| (부가가치세) | 194,880 | 39.3 | 157,068 | 32.4 | 203,690 | 38.3 | 232,120 | 34.2 | 258,347 | 36.8 | 319,677  | 41.0 |
| (특별소비세) | 30,364  | 6.1  | 22,115  | 4.6  | 27,133  | 5.1  | 29,846  | 4.4  | 36,336  | 5.2  | 41,692   | 5.4  |
| (증권거래세) | 2,619   | 0.5  | 2,425   | 0.5  | 13,537  | 2.5  | 27,359  | 4.0  | 17,979  | 2.6  | 23,115   | 3.0  |
| 과년도 수입  | 7,782   | 1.6  | 9,228   | 1.9  | 11,770  | 2.2  | 14,528  | 2.1  | 17,103  | 2.4  | 17,907   | 2.3  |
| 인지세     | 3,901   | 0.8  | 3,035   | 0.6  | 3,709   | 0.7  | 3,876   | 0.6  | 4,766   | 0.7  | 4,583    | 0.6  |
| 합계      | 495,748 | 100  | 485,014 | 100  | 531,224 | 100  | 677,842 | 100  | 702,103 | 100  | 779,010  | 100  |

자료: 재정경제부, 조세개요, 2002.5.

## 2) 위기관리부담의 불공평성과 노동자생활의 열악화

IMF지원체제 하에서 조세는 위기관리재정의 재원조달수단으로서만이 아니라 구조조정과 경기부양을 촉진하는 정책수단으로 활용되었다. 그런데 위기국면에서의 조세정책은 대단히 불공평한 방식으로 전개되었다. 위기의 초기에 모든 소득에 구조조정세를 5% 정도 부과했어야 한다는 주장까지 제기되기도 했지만<sup>16)</sup> 국가는 위기의 부

16) 안국신, 「국민의 정부 1년:경제정책의 평가와 과제」, 변형윤 외, 앞의 책, 새날, 1999, 74-6쪽.

담을 분담시키는 조세정책을 전개하지 않았다. 일반 국민들은 아이의 돌 반지마저 꺼내다 위기극복의 재원조달에 기여하는 충성을 보였지만 국가는 오히려 위기를 계기로 엄청난 불로소득을 향유했던 고소득계층들에게 부담을 분담시키려는 노력을 게을리했다.

위기가 발생하자 부패한 정치권력은 4년여의 시장교란비용을 지불하며 정착시켜온 금융소득종합과세를 단숨에 유보시켜버렸다. 시행유보와 함께 분리세율을 인상함으로써 오히려 노동자 농민 등 생산대중의 소규모 저축까지도 이자소득세 부담을 증가시키는 결과만 초래했다. 반면에 가진 자들은 환차익, 고율이자, 증권시장의 자본이득 등으로 천문학적인 소득을 올리며, 당시 시중에는 ‘이대로’라는 유행어까지 나돌았다.

신용공황국면에서 금융소득종합과세의 유보가 소기의 효과를 발휘했다고 보기 어렵다. 외환·금융위기는 금융소득종합과세와 관계없이 내외의 구조적 요인과 결부되어 발생한 것이었고, 방대한 공적자금이 투입되지 않고는 회복할 수 없는 상황이었다. 오히려 조세수입을 증가시켜 사회안전망을 조속히 재구축하는 것이 더 유효한 수단이었을 수도 있다. 그러나 김대중 정권은 수백만의 근로대중이 줄지에 길거리로 내몰리는 상황에서도 위기극복을 위한 부담을 이들 근로대중에게 집중시켰다.

금융소득의 종합과세 유보와 관련해서 강조하고 싶은 것은 제도개혁의 순서에 관한 것이다. 김영삼 정권의 업적인 금융실명제는 매우 중요한 개혁조치였다. 그것은 부정부패를 차단하는 장치인 동시에 조세정의 실현하는 기초였기 때문이다. 그런데 금융소득종합과세를 검토할 때 과세기반이 확대되면 과도한 누진세율이 조세저항을 초래할 것이므로 이를 완화해야 한다는 논리가 제기되었다. 논리적으로 하자는 없다. 그러나 현실에서는 이러한 감세논리가 언제나 가진 자의 이익을 위해 봉사하게 된다는 점을 잊어서는 안 된다.

당시에 70%가 넘는 소득세의 최고한계세율이 50%로 인하되었고 이후 지속적으로 낮아져 이제 36%로 되었다. 그런데 한계세율 인하

<표-16> 과세표준 계급별 종합소득신고 인원, 소득, 세액 구성비

(단위 : %)

| 과세표준계급             | 세율 | 1997귀속 |      |      | 1998귀속 |      |      | 1999귀속 |      |      | 2000귀속 |      |      | 2001귀속 |      |      |
|--------------------|----|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|
|                    |    | 인원     | 소득   | 세액   | 인원     | 소득   | 세액   | 인원     | 소득   | 세액   | 인원     | 소득   | 세액   | 인원     | 소득   | 세액   |
| 합계                 | %  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  |
| 1천만원 이하            | 10 | 63.9   | 22.1 | 6.5  | 66.4   | 26.2 | 8.2  | 66.0   | 24.8 | 7.2  | 63.5   | 22.1 | 6.3  | 65.1   | 21.9 | 6.0  |
| 1천만원 초과<br>4천만원 이하 | 20 | 26.7   | 31.1 | 22.7 | 26.0   | 34.5 | 26.7 | 26.0   | 32.6 | 23.7 | 27.9   | 34.0 | 24.9 | 25.6   | 29.6 | 19.8 |
| 4천만원 초과<br>8천만원 이하 | 30 | 6.1    | 17.4 | 19.0 | 4.8    | 15.8 | 19.2 | 5.4    | 16.5 | 19.0 | 5.7    | 16.5 | 18.4 | 5.8    | 16.5 | 17.5 |
| 8천만원 초과<br>1억원 이하  | 40 | 1.1    | 4.8  | 6.2  | 0.7    | 3.8  | 5.7  | 0.9    | 4.3  | 6.1  | 0.9    | 4.3  | 6.0  | 1.1    | 4.8  | 6.4  |
| 1억원 초과<br>3억원 이하   | 40 | 1.9    | 14.5 | 23.8 | 1.1    | 9.5  | 18.2 | 1.5    | 12.3 | 22.5 | 1.7    | 12.8 | 22.7 | 2.0    | 15.1 | 25.0 |
| 3억원 초과<br>5억원 이하   | 40 | 0.2    | 3.3  | 6.6  | 0.1    | 1.5  | 3.4  | 0.1    | 2.7  | 5.8  | 0.2    | 2.8  | 5.8  | 0.2    | 3.3  | 6.4  |
| 5억원 초과             | 40 | 0.1    | 6.8  | 15.2 | 0.9    | 8.7  | 18.6 | 0.1    | 6.8  | 15.7 | 0.1    | 7.5  | 16.9 | 0.2    | 8.8  | 18.9 |

자료: 국세청, 국세통계연보, 각년도.

주: 1998년 귀속 5억원 초과에는 금융소득신고자(각각 0.9%, 6.9%, 14.1%)가 포함되어 있음.

의 직접적 계기가 되었던 금융소득종합과세는 2001년도 귀속분부터 실행되기 시작했다. 다시 말해 지난 10년간 이 땅의 최고소득계층은 최소 20%에서 최고 34%까지(지방세를 포함하면 더 높아진다) 절세 효과를 누렸던 것이다. <표-16>, <표-17>, <표-18>에서 최고소득계급구간의 인원과 소득과 세액의 비중을 고려하면 이들이 이 기간에 얻은 이득은 가히 천문학적 금액이었다는 점을 알 수 있다. 그런데도 아직도 소득세율을 더 내려야 한다고 주장하는 조세전문가들이 많다. 이들은 누구를 위해서 이론을 만드는가.

게다가 위기 직후의 고금리와 고환율 등을 고려한다면 왜 위기이후 소득분배가 악화되었는지를 이해할 수도 있을 것이다. <표-16>에서 1997년도에 과세표준 최고소득계급인 8천만원 이상의 종합소득신고자가 종합소득납세인원의 3.3%인데 이들의 과세소득비중은

<표-17> 종합소득세 확정신고자 10분위 분포

(단위 : 명, %)

| 계급       | 1998      |      | 1999      |      | 2000      |      | 2001      |      |
|----------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|          | 소득        | 세액   | 소득        | 세액   | 소득        | 세액   | 소득        | 세액   |
| 합계       | 100       | 100  | 100       | 100  | 100       | 100  | 100       | 100  |
| 상위 10%   | 45.6      | 69.8 | 47.9      | 72.4 | 47.8      | 72.5 | 51.2      | 75.9 |
| 10%-20%  | 16.0      | 13.5 | 15.5      | 12.5 | 16.1      | 12.4 | 15.4      | 11.3 |
| 20%-30%  | 10.3      | 6.6  | 10.0      | 6.0  | 10.4      | 6.4  | 9.5       | 5.3  |
| 30%-40%  | 7.5       | 3.6  | 7.1       | 3.2  | 7.2       | 3.3  | 6.6       | 2.8  |
| 40%-50%  | 5.7       | 2.3  | 5.5       | 2.1  | 5.3       | 2.0  | 5.0       | 1.7  |
| 50%-60%  | 4.6       | 1.6  | 4.3       | 1.4  | 4.2       | 1.4  | 3.9       | 1.2  |
| 60%-70%  | 3.7       | 1.1  | 3.5       | 1.0  | 3.3       | 0.9  | 3.2       | 0.8  |
| 70%-80%  | 3.1       | 0.7  | 2.9       | 0.7  | 2.7       | 0.6  | 2.5       | 0.5  |
| 80%-90%  | 2.4       | 0.5  | 2.2       | 0.5  | 2.1       | 0.4  | 1.9       | 0.4  |
| 90%-100% | 1.1       | 0.3  | 1.1       | 0.2  | 0.9       | 0.1  | 0.8       | 0.1  |
| 신고인원     | 1,225,614 |      | 1,342,153 |      | 1,616,244 |      | 1,782,369 |      |

자료: 국세청, 국세통계연보, 각년도.

주: 1998년도 귀속분 이후부터 자료가 공개됨.

29.4%였다. 그런데 2001년도 귀속분에서는 인원비율은 3.5%로 높고 과세소득비중도 32%로 높고 있다. <표-17>에서 종합소득세 확정신고자의 10분위분포를 보면 최고소득계층 10%의 소득몫은 1998년도에 45.6%에서 2001년도에 51.2%로 높고 있고 나머지 계층의 몫은 모두 줄고 있다. 결국 위기과정에서 최고소득계층이 몫이 크게 늘었음을 말해준다.

<표-18>에서 근로소득자의 경우에도 1997년도에 최고과세계급에 속하는 인원의 비중이 0.1%이고 그들의 과세표준이 1.7%였는데 2001년도에 인원 0.3%가 과세표준 5.4%를 점유하고 있다.

그런데 이렇게 최고소득구간의 몫이 크게 증가했지만 여기에는 자본소득이 제대로 포착되어 있지 않다. 따라서 위기국면에서 고소

득층의 소득이 훨씬 더 커졌을 것이라는 추정이 가능해진다. 이러한 결과에서 추론한다면 방대한 적자재정으로 전략한 위기국면에서 거액의 자본소득을 얻은 계층에게 근로자와 동등하게 종합소득세를 부과할 수 없었다면 적어도 저율의 構造調整稅라도 징수하여 근로대중의 고통분담에 응답했어야 했다.

<표-18> 근로소득 과세표준 계급별 구성비

| 과세표준계급             | 세율 | 1997귀속 |      |      | 1998귀속 |      |      | 1999귀속 |      |      | 2000귀속 |      |      | 2001귀속 |      |      |
|--------------------|----|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|
|                    |    | 인원     | 과표   | 세액   | 인원     | 과표   | 세액   | 인원     | 과표   | 세액   | 인원     | 과표   | 세액   | 인원     | 과표   | 세액   |
| 합계                 | %  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  | 100    | 100  | 100  |
| 1천만원 이하            | 10 | 74.7   | 32.7 | 18.8 | 76.6   | 34.2 | 19.6 | 75.0   | 32.4 | 17.5 | 68.3   | 27.0 | 13.7 | 65.8   | 23.9 | 12.6 |
| 1천만원 초과<br>4천만원 이하 | 20 | 24.3   | 59.4 | 65.1 | 22.5   | 56.8 | 60.7 | 23.7   | 54.7 | 54.5 | 29.8   | 58.3 | 56.2 | 32.2   | 61.4 | 58.7 |
| 4천만원 초과<br>8천만원 이하 | 30 | 0.9    | 6.2  | 11.4 | 0.8    | 5.9  | 10.7 | 1.0    | 7.4  | 13.0 | 1.5    | 8.8  | 14.7 | 1.7    | 9.3  | 14.7 |
| 8천만원 초과            | 40 | 0.1    | 1.7  | 4.7  | 0.1    | 3.1  | 9.0  | 0.3    | 5.5  | 15.0 | 0.4    | 5.9  | 15.4 | 0.3    | 5.4  | 14.0 |

물론 김대중 정부에서 사업소득의 포착을 위해 신용카드 사용을 확대시킨 것은 많은 효과를 거두었다. <표-19>에서 보듯이 1999년부터 3년간 신용카드 사용액은 세 배 이상 증가했고 민간소비에서 차지하는 비율도 1998년 12%에서 2001년도에는 무려 43.6%에 달하고 있다. 이러한 신용카드 사용액의 증가와 함께 탈루소득의 포착을 위해 징세노력을 기울인 결과 세수증가효과는 무시할 수 없이 컸다.

<표-19> 신용카드 사용실적 추이

(단위 : 억원, %)

| 구분          | 연도          | 1997 | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    |
|-------------|-------------|------|---------|---------|---------|---------|
|             | 신용카드<br>사용액 | 금액   | 381,800 | 308,308 | 426,339 | 795,923 |
| 증가율         |             | -    | -19.2   | 38.3    | 86.7    | 70.1    |
| 민간소비<br>점유율 |             | 15.0 | 12.7    | 15.7    | 26.6    | 43.6    |

자료: 재정경제부

<표-20> 음성탈루소득 세금추징실적

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | 1997  | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   |
|-----|-------|--------|--------|--------|--------|
| 금 액 | 2,300 | 16,000 | 25,019 | 34,730 | 35,117 |
| 증가율 | -     | 595.7  | 56.4   | 38.8   | 1.1    |

자료: 재정경제부

<표-20>에서 음성탈루소득의 추징실적을 보면 1998년에 1조 6천억원이었고 2001년도에는 3조 5,117억원에 달하고 있다.

그럼에도 불구하고 전체적인 측면에서 위기관리부담은 소득세의 증정보다는 부가가치세와 교통세와 같은 간접세를 통해 조달했다. 교통세는 대기오염을 유발하고 도로의 파손이나 소음 등 각종 환경오염을 초래하는 자동차에 대해 에너지사용량을 지표로 삼아 부과되는 목적세이다. 따라서 환경보존과 도로관리 등 자동차관련 재정수요가 증가할 때 교통세의 세율인상은 타당하다. 그러나 목적세를 통해 일반재원을 조달하는 정책은 조세논리에 어긋난다. 오히려 주세나 담배소비세와 같은 非價値財(demerit goods)의 경우에는 세율을 인상하여 세수증대를 꾀해도 가치기준에 어긋나지 않음에도 불구하고 1999년도 주세개편에서 외국자본의 압력에 굴복하여 양주의 세율을 인하하는 모순된 행동을 보였다.

소득분배가 악화되고 간접세 중심의 세수증대에 대한 비판이 제기되자 소득재분배기능을 확충한다는 명분으로 각종 공제제도를 확대했다. 중산층에게 이익을 준다면 각종 비과세 또는 저율분리과세 저축제도를 도입했다.<부표-2, 3> 참조) 이러한 공제제도의 도입은 과세기반의 침식을 가져올 뿐 아니라 그 효과가 저소득층보다 고소득층에 유리하다. 이는 간접세 중심 조세정책을 펼쳤던 개발연대와 흡사하다. 1980년대에 공제제도를 대폭 정비하고 세율을 인하하여 소득세 기능을 강화했던 것에 반하는 조치였다.

위기국면에서 빈부격차가 확대되고 있다는 비판에 대해 금융소득

과 자산소득의 포착율을 확대하고 종합과세하는 근본적 대책 대신에 근로소득자에게 각종 공제제도를 확대해주는 편법으로 대응한 것이다. 소득재분배의 혜택이 가장 필요한 계층은 중간이상의 계층이 아니라 소득세 면세점을 전후한 계층들이다. 공제를 인상하여 면세소득자를 더 많이 양산해봐도 저소득층의 소득은 증가하지 않는다. 오히려 높은 누진세율이 적용되는 고소득층이 더 많은 이득을 얻는다는 것은 기초상식이다. 다만 근로소득자의 경우 일률적인 기초공제의 인상보다는 필요경비적인 특별공제제도를 도입하는 것은 타당성이 있다.

## 5. 재정의 중앙집권적 분산체제의 심화

앞에서 외환금융위기 직후 지방재정은 절대액이 감소한 반면 중앙재정은 크게 확대되어 짧은 기간이지만 재정의 중앙집중화 현상이 나타났음을 보았다. 그러나 한국의 정부간 재정관계는 1961년 군사쿠데타 이후 형성된 중앙집권체제가 여전히 계속되고 있다.

1991년 지방자치가 부활된 이후 지방재정은 양적 질적으로 많이 발전했다. 특히 주민직선 단체장이 등장한 이후에는 행정기능의 지방이양과 함께 지방재정지출의 비중이 크게 높아졌다. 정부간 재정관계를 보면, <표-21>에서 보듯이 국세와 지방세의 비율이 80 : 20으로 대단히 중앙집권적이지만 중앙정부가 징수한 세금을 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 이전재원을 통해 지방에 이전한다면 실질적 재원배분을 보면 44 : 56으로 오히려 지방자치단체(지방교육재정 포함)의 몫이 더 많다. 이러한 정부간 재정관계를 중앙집권적 분산체제라고 규정한다.<sup>17)</sup> 자치의 부활이후 정부주도형 성장과정에서 형성되었던 강력한 중앙집권적 집중체제로부터 빠르게 분산체제로 이행해왔다.

17) 이재은, 「한국의 정부간 재정관계의 역사적 특질」, 『지방재정논집』 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002.12.

<표-21> 국가-지방 세수배분 비교(2003년도 당초예산기준)

(단위 : 억원)

| 구분                     | 중앙정부   | 일반자치단체   | 비고                     |
|------------------------|--|--|------------------------|
| ① 총조세수입<br>형식적 배분      | 국세: 1,136,152<br>80%   | 지방세: 288,165<br>20%  |                        |
| ② 국가에서 일반지<br>방재정으로 이전 | - 293,414<br>지방교부세 130,152<br>지방양여금 49,035<br>국고보조금 111,074<br>증액교부금 3,153 | + 293,414<br>지방교부세 130,152<br>지방양여금 49,035<br>국고보조금 111,074<br>증액교부금 3,153 | (농특포함)                 |
| ③ 국가에서 지방교<br>육재정으로 이전 | - 208,349<br>교육교부금 165,932<br>교육양여금 40,910<br>교육보조금 1,507                  | + 208,349<br>교육교부금 165,932<br>교육양여금 40,910<br>교육보조금 1,507                  |                        |
| ④ 실질적 세원배분<br>중앙정부입장   | ①-②-③ 634,389<br>44%   | ①+ ②+ ③ 789,928<br>56%   | 교육재정을<br>지방에 포함        |
| ⑤ 지방재정에서 교<br>육재정으로 이전 |  | - 55,556<br>지방교육세 36,688<br>사도세 전출 18,868                                  |                        |
| ⑥ 실질적 세원배분<br>지방정부입장   | 국가: 634,389<br>44%   | 자치단체: 526,023<br>37%   | 지방교육자차: 263,905<br>19% |

자료: 행정자치부

주: 지방의 교육재정지원은 지방교육세 전액, 사·도세 3.6%, 담배소비세 45%(특별·광역시), 중등교원인건비, 학교용지부담금 등이다. 중등교원 인건비 지원은 서울 100%, 부산 50%, 기타 광역시, 경기도는 10%임. 교 육청 재정은 수업료 등 자체수입은 포함되지 않은 것임.

그런데 1997년 경제위기를 거치면서 재원의 중앙집중은 더욱 심화되어 지방재정의 규모는 절대액이 감소하였다. 단기간이지만 위기에 나타나는 중앙집권화현상이 나타났다. 지방자치를 위해 각종 개혁을 공약했던 김대중 정부가 지방이양추진위원회를 만들어 기능이양을 추진해왔지만 기능이양의 성과는 차치하고라도 이양된 사무에 수반되는 재원배분은 별다른 진전이 없었다.

그런데 세계화, 정보화, 고령화, 저성장, 고실업 등 21세기 사회경제적 변화는 '지방의 시대'에 맞는 분권형 정부간 관계를 필요로 한다. 즉 중앙과 지방간의 기능재배분과 세원재배분을 요구하고 있다.



이러한 현상은 1980년대 이후 선진국에서 광범위하게 진전되고 있는 현상이다. 내외의 여건변화로 한국에서도 분권개혁의 필요성이 높아지고 있다. 그것은 수도권집중이라는 경제력의 집중을 해소하고 중앙집권이라는 권력집중의 폐해를 해소하는 실질적 민주화의 길이기 때문이다. 또한 최소한의 사회경제적 연대의 가능성마저 붕괴되고 있는 일종의 ‘지방의 반란’이기도 하다.

1961년 군사쿠데타에 의해 자치학습의 기회를 박탈당한 한국사회에서는 자치가 부활되었지만 주민이나 단체장이나 지방의원, 공무원 등 모두가 자치역량을 발휘하지 못하고 있다. 일부 단체장이나 지방의원들의 일탈된 행동, 과거의 지시간섭적 지방행정에 익숙한 지방공무원들의 타성 등은 지방자치에 대한 회의를 느끼게도 만들었다.

그러나 중앙정부의 민주적 운영에도 40년이 걸렸는데 이제 불과 10년도 안된 자치의 역사를 함부로 훼손해서는 안 된다. 오히려 권위주의적 중앙집권적 국가권력에 익숙해있는 정치인, 관료, 공무원 그리고 국민들이 자치학습의 기회를 갖지 못한 결과일 뿐이다. 게다가 지금의 지방행정 지방재정의 내용은 주민들이 참여와 책임을 느끼기 어려운 구조를 갖고 있다. 주민들이 가장 관심을 갖고 있는 교육, 주택, 의료, 환경, 사회복지 등 삶의 질에 관한 기능들이 대부분 중앙정부에 의해 수행되고 있다. 교육만 해도 실질적인 교육자치가 실시되지 못하면서 부담과 서비스의 대응관계를 체감할 수 없는 구조로 되어 있다. 따라서 분권개혁에 의해 주민의 삶의 질과 관련된 기능이 지방으로 이양되고 그러한 기능이 주민의 조세부담에 의해 수행된다면 주민들도 더 적극적으로 자치에 관심을 갖게 될 것이다.

## 제 4 장 한국의 조세·재정개혁의 방향

### 1. 재정개혁의 과제

‘세계화’ ‘정보화’ ‘소프트화’ ‘지방화’ ‘고령화’ 등등은 오래 전부터 21세기 사회경제적 여건변화를 지칭하는 표제어들이며, 국가의 역할과 재정정책의 과제를 규정하는 핵심요소이다. 적어도 사회경제적 개혁의 방향을 모색하고 그 내용을 검토할 때 하나의 지향성을 제시해주기도 한다.

변화해야 할 시점에 탄력적인 개혁으로 대응하지 못한 결과가 1997년 경제위기였다면 이제 그 위기를 수습하고 지속적 발전의 기반을 정비해야 하는 이 시점의 개혁은 변화의 방향에 부응하는 더 근본적인 개혁이어야 한다.

현대국가의 재정의 기능은 축적기능과 정당화기능으로 집약된다. 21세기의 변화에 부응한 재정의 역할을 재정립하기 위한 재정개혁의 과제는, 첫째 세계자본주의의 급변하는 경쟁환경 속에서 한국경제가 지속적 발전을 유지할 수 있는 경제구조를 구축하는 것이다. 지속적 발전은 다의적이지만 국민경제 내적으로 발전의 제 요인을 생성-소모-재생성하는 내포적 분업기반을 구축하고 상호의존적 대외 관계를 발전시키는 것을 말한다. 고도성장기와 같이 투입물의 양적 확대에 의존하는 성장의 시대는 지나갔다. 이제는 변화의 표제어들이 제시하듯이 지식정보사회에서 살아 남을 수 있는 끊임없는 혁신이 필요하다. 정부의 역할은 혁신을 위한 토대를 구축하는 것이다. 따라서 물질 투자 중심에서 이제는 인적 투자 중심으로 전환해야 한다. 그리고 인간다운 삶의 질이 보장되는 안전한 사회를 구축해야 한다. 따라서 21세기 재정의 역할은 지식산업의 기반이 되는 교육, 환경, 그리고 정보화로 집약될 수밖에 없다.

둘째로 자본축적을 위해서는 축적의 결과인 부문간 지역간 계층

간 경제적 불균형 불평등을 완화하고 인간다운 삶의 가능한 사회경제구조를 구축해야 한다. 경쟁에서 탈락한 사람과 지역을 발전의 순환 틀 안으로 포섭하는 국가의 역할은 시장경쟁이 작동할 수 있는 전제조건이다. 따라서 최소한의 인간다운 삶이 가능한 사회적 안전망을 구축하는 동시에 그 지역적 표현인 낙후지역의 발전을 배려해야 한다. 이를 경제논리로만 재단하려 하면 결국 국민경제의 유기적 순환 틀이 붕괴한다. 21세기의 세계경제가 무한경쟁을 전제로 한다면 그 속에서 생존할 수 있는 기반은 강한 사회적 결속이다. 협력과 共生의 원리가 작동되지 않으면 시장경쟁도 존재할 수 없다. 재정은 이러한 협력과 共生의 원리가 작동될 수 있는 사회체제를 구축하는 것이어야 한다. 교육문제, 의료문제, 주택문제, 교통문제, 물 문제, 과밀·과소지역문제, 환경문제 등 지금 우리 주변에서 가장 관심있는 주제들은 성장과 균형의 조화를 필요로 하는 것들이다. 이처럼 다양한 사회적 요구는 필연적으로 재정수요의 증가를 초래할 것이며 재원조달문제를 제기할 것이다.

셋째로 건전한 사회경제질서를 확립하는 것이다. 경제위기를 거치면서 경제질서와 경제윤리의 중요성이 부각되었다. 양적 고도성장을 위해 이제까지 용인되었던 불공정한 각종 관행들이 세계화 과정에서 부실화의 주요인으로 작용했다. 즉 아시아적 가치라고 미화되었던 여러 요인들이 초국적자본의 운동논리 앞에서 무차별적으로 파괴되었다. 그것을 자본주의 경제질서 또는 윤리라고 불렀다. 이러한 변화가 바람직한 것인가라는 근본적 질문은 별로 관심을 끌지 못하고 있다. 그렇다면 일단 자본주의경제의 장점인 역동성이 발휘될 수 있는 일정한 경제적 윤리와 틀을 마련해야 한다. 자본가 정신, 노동자 윤리, 정부의 공정한 역할과 시장의 경쟁질서 등등이 그것이다.

그러나 그동안 성장지상주의로 내달렸던 한국경제에서는 정부의 지시간섭적 개입이 자본주의적 경기규칙을 무시했다. 국가권력의 독단적 의사결정이 공정한 경제과정보다 불공정한 특혜과정에서 축적을 추구하는 불건전한 경제구조를 정착시켰다. 불공정한 경제관행은

부의 정당성을 부정하게 만들었고 각 경제주체들을 기생적 투기적 이득에 탐닉하게 만들었다. 그리곤 이제 그런 경제적 부와 권력이 구조조정을 제약하는 기득권으로 작용하고 있다. 이처럼 질서와 틀을 왜곡시킨 주범이 국가의 과행적 개입이었고 그 물적 토대가 국가재정과 금융이었다. 따라서 재정개혁은 특정부문의 정책적 요구에 의해 기형화된 재정제도와 재정구조를 공정하고 효율적인 제도와 구조로 복원하는 것이어야 한다.

이상에서 재정개혁의 기본과제를 살펴보았다. 이러한 과제를 실현하기 위한 구체적인 재정개혁은 재정제도를 민주적으로 개혁하여 국민의 재정권을 확립하는 것에서 출발해야 한다.

국민이 주권자로서 재정정보를 정확하게 알고, 그 편성과 용도에 관여하는 권리를 재정권이라고 부르며 이는 민주화의 역사적 과정에 의해 확립된다. 재정개혁은 재정권의 확립에서 출발한다. 그 요체는 국가와 지방자치단체의 재정내용을 국민이 알기 쉽게 작성하여 공개하는 것이다. 현실의 재정자료는 통제적 관점에서 작성되어 전문가도 이해하기 힘들다. 조세부담이나 재정투용자의 구체적 내용, 정부발주의 내역, 국가와 지방의 재정관계의 구체적 내용 등이 공개되면 재정에 대한 국민의 관심도 높아질 것이다. 특정이해집단과 관료에 의해 정보가 독점되면서 특정대상에 편향된 재정지출이나 조세감면이 이루어지는 사례는 곧 재정민주주의의 위기를 의미한다. 재정권의 확립에는 정치관료가 아닌 직업공무원들의 협조가 필요하다. 재정개혁은 국민의 의지가 반영되는 실질적 민주적 통제가 이루어질 수 있는 제도와 관행을 재구축하는 것이어야 한다.

재정권의 확립을 전제로 한 재정구조개혁은, 첫째 개발시대에 형성된 중앙집권적 재정운용방식을 분권형으로 개혁하는 것에서 출발해야 한다. 즉 정부주도형 경제개발계획의 실시를 위해서는 강력한 중앙집권적 집중체제가 필요했지만 이제는 그러한 재정운용방식이 불공평과 비효율을 초래하고 있다. 따라서 국민국가의 황혼을 맞이한 21세기에는 참여와 책임을 보장하는 분권체제를 구축해야 한다.

이는 중앙과 지방의 재정관계를 집권형에서 분권형으로 개혁하는 것을 의미한다. 지배-종속관계에 의한 획일적 재정운용은 급변하는 사회경제적 요구에 탄력적으로 대응할 수 없다. 이제는 중앙과 지방이 대등-협력관계를 바탕으로 실질적 지방자치를 보장하는 분권적 개혁이 필요하다. 분권개혁의 요체는 행정분권보다도 재정분권에 있다.

둘째 예산의 편성-집행-결산에 이르는 예산과정 전체에 대한 민주적 통제를 확립해야 한다. 관료제에 의한 통제 위주의 예산운용방식을 성과 중심으로 바꾸어야 한다. 우선 의회의 예산심의과정을 민주적으로 개혁하여 실질적 견제기능을 회복해야 하며 이를 위해서는 의회 내에 예산의 체계적 분석과 평가를 담당할 수 있는 상설기구가 필요하다. 또한 예산집행의 효율을 담보할 수 있는 견제와 균형이 가능한 사전 사후적 평가체계를 구축해야 한다.

셋째 재정의 제도적 틀과 운영방식의 민주적 개혁을 바탕으로 재정지출과 정부금융의 내용을 국민의 삶의 질을 높일 수 있는 방향으로 재편해나가야 한다. 이제는 개발시대의 성장우선논리에서 벗어나 지속가능한 발전이 가능한 사회경제구조를 구축하는 방향으로 재정이 운용되어야 한다.

넷째 조세와 사회보장기여금을 포함한 국민부담의 공평성을 회복해야 한다. 이를 위해서는 소득포착율의 불공평을 시정하고 각종 조세특별조치에 의한 과세기반의 침식을 제거하여 수평적 공평을 실현하는 동시에 계층간의 격차를 축소하는 소득재분배기능을 복원시켜야 한다.

다섯째 조세와 재정지출을 포함한 재정활동의 모든 내용과 성과를 국민이 알기 쉽게 좀 더 명확하게 공개하여 국민의 참여와 책임성을 이끌어내는 동시에 재정에서의 비효율과 불공평을 제어할 수 있도록 해야 한다.

이상에서 재정개혁과 조세개혁의 일반적 과제를 살펴보았다. 이를 노동의 삶의 질 향상이라는 관점에서 정리하면 다음과 같다.

첫째 세출구조에 있어 자본축적 편향적 지출구조를 개혁해야 한다. 사회자본 투자에 있어 실물자본의 비용을 감소시켜주는 사회자본시설투자 중심에서 노동력재생산의 비용을 줄이고 노동력의 질적 향상을 통해 지식기반산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 생활관련 사회자본의 확충으로 중점이 전환되어야 한다. 특히 국가의 자본에 대한 보조금이 보복관세의 대상이 되고 있는 현실에서 노동력재생산의 비용을 줄여주는 것은 곧 자본의 부담을 줄이면서 자본축적을 촉진시키는 방안이기 때문이다.

둘째 조세부담구조에서 자본감세 노동증세 구조를 공평과세의 관점에서 재편성해야 한다. 특히 자본소득을 얻는 고소득계층에 대한 부담구조의 현실화는 貯量(stock)경제화 사회에서 사회복지시설이나 사회보장수준의 증대에 부응하는 재원조달을 위해서도 불가결하다. 이제는 협력의 원리를 바탕으로 사회통합을 통해 국가경쟁력을 확보하는 수준높은 조세정책을 전개해야 할 시점이다.

## 2. 정부간 재정관계의 분권체제로의 개편

세계화, 정보화, 고령화, 저성장, 고실업 등 21세기 사회경제적 변화는 ‘지방의 시대’에 맞는 분권형 정부간 관계를 필요로 한다. 즉 중앙과 지방간의 기능재배분과 세원재배분을 요구하고 있다. 이러한 현상은 1980년대 이후 선진국에서 광범위하게 진전되고 있는 현상이다. 내외의 여건변화로 한국에서도 분권개혁의 필요성이 높아지고 있다. 그것은 수도권집중이라는 경제력의 집중을 해소하고 중앙집권이라는 권력집중의 폐해를 해소하는 실질적 민주화의 길이기 때문이다.

지금의 지방행정 지방재정의 내용은 주민들이 참여와 책임을 느끼기 어려운 구조를 갖고 있다. 주민들이 가장 관심을 갖고 있는 교육, 주택, 의료, 환경, 사회복지 등 삶의 질에 관한 기능들이 대부분 중앙정부에 의해 수행되고 있다. 교육만 해도 실질적인 교육자치가

실시되지 못하면서 부담과 서비스의 대응관계를 체감할 수 없는 구조로 되어 있다. 따라서 분권개혁에 의해 주민의 삶의 질과 관련된 기능이 지방으로 이양되고 그러한 기능이 주민의 조세부담에 의해 수행된다면 주민들도 더 적극적으로 자치에 관심을 갖게 될 것이다.

따라서 21세기형 사회경제구조를 전망하는 현 시점에서 조세개혁을 논의할 때에는 정부간 관계의 재편을 전제로 한 재정관계의 재편 그리고 세원배분의 재편도 포함하여 논의할 필요가 있다. 21세기는 지방화시대이기 때문이다. 그것은 소득재분배정책이 이제까지는 현금급여 중심이었기 때문에 중앙정부가 더 유효했지만 앞으로 세계화가 더욱 진전되고 고령화사회가 대두되면 누진소득세와 사회보장지출의 조합으로 하는 소득재분배정책은 한계에 직면한다. 분권적 구조를 구축하여 주민에 가까이 있는 지방정부가 현금급여를 중심으로 더불어 사는 사회를 조성하는 책임을 맡아야 한다. 국세와 지방세간 세원의 전면적 재배분이 필요한 이유가 여기에 있다.

지금 분권개혁이 추진되고 있지만 집권지향적 세력들은 세원의 지역간 불균등을 이유로 세원이양을 반대하고 있지만 지역간 세수 불균등을 완화할 수 있는 다양한 방안을 마련하여 세원을 지방으로 이양하고 낙후지역에 대한 중앙정부의 재정조정책임을 강화하는 근본적 개혁을 검토해야 할 시점이다. 그것은 단순한 지방자치를 위해서가 아니라 변화하는 사회경제적 여건에 맞는 사회경제적 틀을 마련하기 위한 것이라는 점에 유의해야 한다.

한국의 국세와 지방세 배분방식은 원칙적으로 세원분리방식이지만 실제로는 국세와 지방세 모두 일부 세원을 공유하고 있다. 다만 지방정부에는 조세자율권이 없다. 게다가 세수의 대부분이 국세로 집중되어 있어 지방재정은 이전재원에 의해 운영되고 있고 그 결과 재정책임성이 확보되지 못해 방만한 재정운용의 원인이 되고 있다.

따라서 지방재정의 발전을 위해서는 자주재원의 확충이 필요하고 이것이 분권개혁에서 핵심 쟁점으로 등장하고 있다. 자주재원인 지방세를 확충하려면 국세를 지방세로 이양해야 한다. 그러나 국세의

지방세 이양은 중앙정부의 반대에 직면해 매우 어려운 과제가 되고 있다. 최근에도 경제부총리가 국세의 지방세 이양불가를 밝혀 논란이 되고 있다.

국세의 지방세 이양을 반대하는 이유는 지방단체간 재정력 불균등, 자치단체의 징세능력한계, 자치단체간 조세경쟁 가능성 등이 거론되고 있다. 그러다 보니 이전재원인 지방교부세의 확충을 지지하는 논자가 많다. 그러나 이러한 논의는 분권개혁의 당위성에 대한 이해부족에서 비롯된다.

분권개혁은 변화하는 여건 속에서 지방의 역할이 증대하고 있고, 국내적으로는 수도권에 과도한 경제력 집중과 지역의 과소한 경제력 쇠퇴가 지역사회의 존립자체를 위태롭게 만들고 나아가 경제적 효율도 떨어뜨리고 있다는 인식에서 출발한다. 즉 과밀과 과소의 문제를 해결하고 지역주민의 삶의 질은 보장하기 위해서도 분권적 개혁이 필요하다는 것이다. 분권개혁은 자율과 협력과 혁신 그리고 연대의 원리에 입각하여 새로운 사회체제를 구축하는 것이다. 지금 우리 사회엔 분권개혁에 대한 일정한 공감대가 형성되고 있다. 분권개혁의 핵심은 행정사무권한의 지방이양을 축으로 한 행정분권과 국세의 지방이양을 축으로 한 재정분권이 있다.

### 3. 세출구조의 민주적 개혁과 복지정책

경제위기의 진전과 함께 재정규모가 크게 팽창하고 재정적자가 발생하고 국가채무가 누적되는 변화가 나타났다. 경기의 빠른 회복으로 재정적자는 해소되었지만 앞으로 발생할 가능성이 있는 국가채무를 고려하면 재정건전성은 중요한 과제이다. 재정건전성을 문제로 삼게 되면 우선 검토되는 것이 세출구조의 적성성이다. 세출구조의 개편에서 고려해야 할 사항을 검토해보기로 하겠다.

세출구조의 합리화를 위해서는 첫째 관행적으로 추진되어 왔던 사업의 타당성을 재검토하고 위기국면에서 급격히 팽창했던 경비항



목들을 차분히 영점기준에 입각해서 재검토하는 것이다. 그동안 각 부문에서 정치적 고려가 개입된 정책적 지출항목들이 많았다. 특히 목적세를 근거로 GNP 몇%라는 형태로 재원을 확보하여 이루어진 항목들에는 많은 낭비적 요소들이 포함되어 있다. 예컨대 농어촌특별세를 바탕으로 한 농어촌개발사업, 교육세를 바탕으로 한 교육재정의 방만성, 위기국면에서 실업구제지출이나 벤처기업 지원예산, 정보화지원예산, 대형 S.O.C사업 등에 대한 엄밀한 평가가 필요하다.

그리고 낭비적 요소를 안고 있거나 사업의 타당성이 줄어든 사업, 중복 지원되는 사업 등은 엄정하게 가려내어 폐지해야 한다. 지속적 경비팽창을 유발할 가능성이 있는 항목들은 그 타당성을 더욱 엄밀하게 평가하여 재정책임성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그리고 경비지출의 효율성을 확보하기 위해서 필요한 또 하나의 조치는 정책실명제를 정착시키고 사후감사를 통해 책임성을 확보하는 제도적 장치의 도입이다.

둘째로 방만한 재정운용이 초래하는 비효율적 낭비를 시정하기 위한 조치의 하나는 경직적 경비를 축소하는 것이다. 경직적 경비로서 열거되는 것은 인건비, 방위비, 국채이자, 국민기초생활보장제도 그리고 지방재정교부금 등이다. 이 중에서 인건비는 공무원의 봉급현실화가 진행되면 더욱 커질 것이다. 그러나 그 이면에서는 파킨슨의 법칙에 의한 기구확장이 오히려 문제이다. 따라서 중앙이나 지방의 총정원제를 도입하여 인원의 증가를 체계적으로 억제할 필요가 있다. 그동안 군출신과 고급관료, 그리고 정치예비군을 위한 기구들이 확대되어 왔다. 노무현 정권에서도 이런 모습은 계속되고 있다. 이러한 기구팽창에 따른 인건비 상승을 억제하는 노력이 필요하다.

방위비의 경우에도 국방력 강화를 위해 가장 효율적인 방안을 모색하는 노력이 필요하다. 미국의 예에서 보는 것처럼 방위비의 지출이 군수자본의 이익을 위해 봉사하면서 낭비되는 사례를 차단할 필요가 있다. 철저히 비용·편익분석을 적용하여 방위비의 효율을 높여야 한다. 앞으로 미군부대의 재배치와 함께 방위비의 증가가 예상

되므로 방위비 지출의 효율화는 더욱 중요해질 것이다. 지방재정교부금 문제는 앞에서 기술했듯이 정부간 재정관계의 근본적 재편을 전제로 배분기준과 배분방법의 효율화가 모색되어야 할 것이다.

셋째로는 재정지출에 대한 대기업과 정치권력의 기생성이 단절되도록 재정운용을 민주화해야 한다. 기생성의 구조는 다양하다. 특정 집단의 이익을 위해 사업계획이 선택되는 사례, 정부발주가 특정집단에 집중되고 고가로 구매되는 사례, 행정서비스의 손해가 특혜적 저가격으로 공급되는 사례 등은 자주 언론에 보도되는 것들이다. 이러한 사례들은 공정성의 차원에서나 효율성의 차원에서 당연히 시정되어야 한다. 이를 위해서는 정부사업에 대한 최저입찰제도, 사전적 사후적 평가제도 등을 통해 견제와 감시가 이루어져야 할 것이다.

세번째로 공공투자를 포함한 재정투융자의 민주화와 효율화이다. 이제까지 공공투자가 대규모 생산기반시설에 집중되어 왔다. 앞으로는 생산기반시설로부터 생활기반시설로 전환되어야 한다. 그러나 복지관련분야를 포함한 국민생활과 직결된 분야에서 무계획성이 비효율을 초래하기도 한다. 우선 생활기반시설 중에서도 주택·상하수도·공공교통 등 기간시설투자만이 아니라 교육·의료·문화시설·공원 등 삶의 질을 높이는 투자로 그 중점이 전환되어야 한다. 이러한 지출은 그 필요성이 과소 평가되고 행정의 책임이 은폐되는 경향이 있다. 특히 국가의 고유한 기능이 효율을 빌미로 점점 특별회계나 기금 등 일반회계 밖으로 전가되어 자조정신을 바탕으로 한 근린 상호부조적 형태로 재편되는 것은 특별회계나 기금재정의 비효율이라는 점에서도 시정되어야 한다.

재정투융자와 관련해서 용자제도의 효율화문제도 검토되어야 한다. 용자제도의 도입목적이 변질되었거나 중첩되는 경우 또는 집행률이나 사업성이 떨어지는 경우 등 용자제도의 폐지문제를 엄밀히 검토해야 하며 가능하면 일몰제(sunset law)를 도입하여 기득권화 만성화되지 않도록 해야 한다. 그리고 사후적 평가관리를 통해 사업

의 지속성을 점검하는 것도 필요하다.

넷째로 지적할 것은 앞서도 언급했듯이 재정건전성이 부각되는 것을 이유로 세출삭감이 논의되고 있으나 이는 관료제에 의한 방만한 세출증가의 가능성을 억제하면서 재정지출을 효율화하는 차원에서 검토해야 한다. 정부기능의 재편과 이에 따른 재정지출구조의 개편은 바람직하지만 이 때 비용편익분석에 의한 평가에는 신중할 필요가 있다. 생활관련시설은 생산관련시설보다 편익측정이 어렵기 때문에 과소 평가되기 쉽다. 그러나 보면 효율성의 관점에서 세출의 합리화를 추구할 경우 대체로 생활관련지출이 삭감되기 쉽다. 재정지출 그 자체의 효과가 아니라 사회적 통합을 통해 성장기반을 구축하는 적극적 사고가 필요하다.

마지막으로 가장 중요한 것은 세출구조를 21세기형 복지사회를 구축하는 방향으로 전환하는 것이다. 경제위기를 거치면서 한국사회는 부익부 빈익빈이 더욱 고착되는 모습을 보이고 있다. 더구나 저성장 저량(stock)경제화 경향 속에서 자산소유계층과 무소유계층의 간극이 더욱 확대되는 모습도 보이고 있다. 또한 가족과 공동체의 붕괴와 함께 아동, 노인, 장애우 등 소외되고 있는 계층에 대한 사회적 안전망 구축은 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보장한다는 측면에서도 필수적이다. 이러한 사회적 변화를 전제로 할 때 더불어 사는 복지사회를 구축하는 국가의 역할이 더욱 시급하게 요청되고 있다.

따라서 기존의 기초생활보장제도의 확충, 영유아의 육아와 교육, 장애수당, 노인연금의 확충, 공공보건의료체계의 구축, 노인이나 장애인 관련시설의 확충, 기타 보편적 사회복지서비스를 위한 정부의 역할은 지속적으로 증가되어야 할 것이다. 이러한 사회복지지출의 예상소요를 보면 현재의 사회복지지출보다 2배이상 증가해야 하는 것으로 나타나고 있다. <표-22>에서 보듯이 한국의 사회복지지출의 수준은 GDP 대비 7.5% 수준으로서 OECD주요선진국의 평균 22.5%의 3분의 1수준에 불과하다. 특히 한국의 복지지출구조는 연금, 보

건, 노동정책 순이며 사회복지는 불과 복지지출 중에서 7.5%수준에 불과하다. 이는 앞으로 연금재정, 건강보험 등 연금 보험의 개혁과 함께 복지제도의 확충이 중요하다는 것을 말해준다. 따라서 앞으로 사회복지지출의 확대를 도모하는 것이 세출개혁의 가장 중요한 목표가 되어야 할 것이다.

<표-22> GDP 대비 복지지출규모의 국제비교(1995년 기준)

(단위 : %, US\$)

| 국가            | 총계                | 연금·<br>채해보장 <sup>1)</sup> | 사회복지             | 보 건             | 노동정책            | 1인당<br>GDP |
|---------------|-------------------|---------------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------|
| 호 주           | 16.11<br>(100.00) | 4.73<br>(29.37)           | 3.32<br>(20.62)  | 5.88<br>(36.51) | 2.81<br>(13.51) | 19,890     |
| 프랑스           | 30.07<br>(100.00) | 13.67<br>(45.46)          | 5.32<br>(17.70)  | 7.98<br>(26.55) | 3.09<br>(10.29) | 21,240     |
| 독 일           | 28.02<br>(100.00) | 12.30<br>(43.91)          | 3.85<br>(13.75)  | 8.13<br>(29.02) | 3.73<br>(13.32) | 30,106     |
| 일 본           | 13.96<br>(100.00) | 6.85<br>(49.10)           | 0.94<br>(6.76)   | 5.64<br>(40.41) | 0.52<br>(3.74)  | 22,790     |
| 스웨덴           | 33.01<br>(100.00) | 11.80<br>(35.74)          | 10.62<br>(32.16) | 5.90<br>(17.86) | 4.70<br>(14.23) | 19,270     |
| 터 키           | 6.79<br>(100.00)  | 3.86<br>(56.89)           | 0.60<br>(8.88)   | 2.31<br>(34.09) | 0.01<br>(0.15)  | 5,660      |
| 영 국           | 22.81<br>(100.00) | 10.24<br>(44.89)          | 5.41<br>(23.71)  | 5.81<br>(25.46) | 1.36<br>(5.94)  | 19,500     |
| 미 국           | 15.61<br>(100.00) | 7.25<br>(46.45)           | 1.54<br>(9.90)   | 6.27<br>(40.14) | 0.55<br>(3.50)  | 27,330     |
| 평 균           | 22.53<br>(100.00) | 9.76<br>(43.89)           | 4.12<br>(17.12)  | 5.94<br>(27.98) | 2.70<br>(11.00) | 20,353     |
| 한 국<br>( '99) | 7.53<br>(100.00)  | 2.52<br>(33.42)           | 0.57<br>(7.52)   | 2.98<br>(39.55) | 1.47<br>(19.51) | 8,893      |

주: 1) 연금채해보장: OECD 분류기준 중 1,2,3,6 포함, 사회복지: 4,5,7,8,12,13 포함, 노동정책: 9,10 포함.

2) ( )은 구성비

자료: Social Expenditure Database 1980~96, OECD, 1999.

## 4. 세제의 민주적 개혁과 공평한 부담

### 1) 민주적 세제개혁의 기초

새 정부의 조세정책 내지는 세제개혁의 방향을 논의할 때 고려할 점은, 하나는 새 정부가 제시한 다양한 정책구현에 필요한 세입확보를 위한 단기적 정책과제가 있을 수 있고, 또 하나는 세입을 확보하면서도 장기적으로 바람직한 세제개혁의 틀을 구축하는 것이다. 어느 것이든 기존의 세제를 대폭 개편하지 않으면 불가능하다. 다만 여기에서 그것을 전부 논의하는 것은 불가능하므로 세제개혁의 필요성을 언급하는 선에서 장기적으로 바람직한 세제를 설정하면서 세입을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 절충적 논의에 그치고자 한다.

지금 세제개혁을 논의하는 것은 재정건전화라는 당면한 필요와 동시에 조세의 재원조달기능을 회복하기 위해서이다. 경제위기 이후 세입증가를 공기업매각과 국채발행 등으로 메우면서 조세의 재원조달기능이 약화되었다. 그런데 국채발행은 재정의 건전성을 해치므로 앞으로 건전재정 운용원칙에 따라 억제될 수밖에 없다. 오히려 이제부터 국채상환을 위한 감채기금의 설정이 필요하다. 한편 공기업 민영화의 결과로 공기업매각대금이 일시적으로 급증했으나 이는 임시적 수입일 뿐이다. 공기업 민영화의 타당성 논의는 접어두더라도 위기의 부담을 위기발생주체나 위기로 인해 오히려 거대한 불로소득을 얻은 계층에게 부담시키는 대신 손쉬운 공기업매각수입으로 재원을 조달하고 이것을 정상적 재원으로 사용한 것은 국민의 지지라는 당파적 이익을 위해 재정운용의 기본원칙을 벗어난 행위였다는 지적을 벗어날 수 없다. 이러한 현상은 지방자치단체에서도 나타났다. 공유재산의 매각으로 손쉽게 재원을 조달하여 업적과시형 사업을 추진하여 주민의 환심을 사려는 재정운용행태는 그것이 도리어 일정한 시점이 지나면 재정지출의 증대를 초래할 수도 있다는 점에

서 엄격하게 평가받아야 한다. 결국 중앙이든 지방이든 조세의 재원 조달기능을 회복하기 위해서는 세제개혁이 필요하다.

세제개혁을 논의할 때 우선 검토해야 할 점은 조세체계의 기본원칙을 어디에 둘 것인가와 조세부담수준을 어떻게 설정할 것인가이다. 전자는 효율이나 공평이나를 둘러싼 우선순위의 문제이고 후자는 재원조달기능의 문제이다. 앞에서 논급한 21세기 변화의 표제어들은 효율과 공평의 조화를 요구하고 있다. 다만 한국의 세제가 공평보다는 효율과 재원조달기능에 치중해왔었다는 점에서 공평에 대한 배려가 필요하다.

세제개혁의 논의는 그 목적에 따라 범주가 정해질 수 있지만 대략 다섯 가지 사항을 검토해야 한다. 세제개혁 논의는 첫째 국세·지방세·사회보험료부담 세 가지 모두 포함한 국민부담체계와 수준을 종합적으로 검토해야 한다. 둘째 국세와 지방세의 전체적 배분체계와 구체적 세목을 검토해야 한다. 셋째 세제에 존재하는 불공정요소를 검토해야 한다. 넷째 세제가 초래하는 비효율요인을 검토해야 한다. 다섯째 세정의 합리 효율화와 납세의식의 제고방법을 검토해야 한다. 이하에서는 중요도에 따라 몇 가지 주요 쟁점을 기술하고자 한다.

## 2) 적정 조세부담률과 재정책임성

세제개혁의 구체적 방향을 논하기 전에 적정부담수준에 대한 검토가 필요하다. 국가활동을 위한 국민의 부담을 나타내는 지표는 조세부담률이나 국민부담률이다.<sup>18)</sup> 국민부담의 규모가 논의되는 이유는 대략 두 가지이다. 하나는 현재 국민에게 제공되는 공공서비스에 비해 국민부담이 적정한가 여부이고, 다른 하나는 재정위기를 포함

18) 조세부담률은 총조세(국세+ 지방세)를 GDP로 나눈 몫을 말하고, 국민부담률은 조세와 사회보장기여금의 합을 GDP로 나눈 몫이다. 사회보장기여금은 의료보험, 각종 공적연금, 실업보험, 산재보상보험의 부담금을 포괄한다.

해 국민들이 요구하는 각종 공공서비스를 충당하는데 현재의 부담 수준으로 가능하겠는가 이다.

국민부담의 적정성 문제는 가치기준에 따라서 크게 다를 수 있는데 현실적으로는 세계적 추세를 기준으로 평가하는 경우가 많다. 1980년대 이후 신자유주의적 논리가 거세짐에 따라 시장경제에 대한 국가개입을 철폐 내지는 축소해야 한다는 주장이 높아졌다. 이것은 1930년대 이래 자본주의의 위기를 극복하기 위한 팽창을 거듭했던 케인스주의적 복지국가에 대한 반동현상이다.

그러나 국가의 역할은 사회경제적 여건의 변화에 따라 그 내용이 달라지는 것이지 단순히 양적 규모의 주기적 순환으로 평가될 문제는 아니다. 지금은 20세기형 국가의 역할에서 21세기형 국가의 역할로 변화하는 전환기이다. 따라서 국민부담률의 적정성문제도 이러한 시대적 요구에 맞는 국가의 역할을 명확하게 파악하고 이에 걸맞게 조정해야 한다. 그리고 경기침체와 재정위기를 동시에 해결하고 경기회복과 재정재건을 실현할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

한국의 국민부담률 수준은 선진국에 비해 높지 않다. 주요 선진국이 우리나라와 비슷한 소득 수준이었을 때와 비교해도 높지 않다. 예컨대 2000년 기준 한국의 조세부담률은 21.8%로 OECD국가들의 평균 28.0%에 비해 낮고, 1인당 GDP 1만달러 수준이었을 때의 조세부담률이 일본 19.3%, 미국 21.6%, 영국 30.8%, 프랑스 23.9%, 독일 25.1% 수준이었음과 비교해도 그다지 높지 않다.<sup>19)</sup>

한국의 조세부담률이 1997년 이후 급증하고 있다. 1998년도에 19.1%에서 2001년도에 22.5%로 불과 3년 만에 3.4%나 급증하여 과거 10년간 1%포인트 정도 증가했던 것과 대조된다. 이것은 경기가 예상보다 빨리 호전되어 세수가 증가한 것도 이유이지만, 재정수요

---

19) 미국과 일본의 조세부담률이 낮은 이유는 일본은 경기회복을 위해 계속 대폭 감세조치를 취한 결과이고 그 결과 엄청난 국가채무누적을 안고 있으며, 미국은 사회기반시설투자가 잘 되어 있고, 사회보장수준도 유럽국가들에 비해 낮기 때문이다.

<표-23> 조세 및 국민부담률

(단위 : 억원, %)

| 구 분     | 1999    | 2000    | 2001    | 2002(예산)  | 2003(예산)  |
|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 국 세     | 756,580 | 929,347 | 957,928 | 1,036,499 | 1,136,152 |
| 지방세     | 185,862 | 206,006 | 266,649 | 249,097   | 288,163   |
| 조세부담률   | 19.5    | 21.8    | 22.5    | 21.8      | 22.3      |
| 사회보장기여금 | 120,080 | 147,979 | 175,383 | 181,501   | 201,218   |
| 국민부담률   | 22.0    | 24.6    | 25.7    | 24.9      | 25.5      |

자료: 기획예산처, 예산개요, 각년도

주: 통합계정상 사회보장기여금.

증가에 부응하여 과세표준 양성화를 위한 노력(신용카드사용확대, 부가가치세 과세대상 확대)이 강화되었고, 동시에 교통세, 주세 등 간접세를 증정한 결과이다.

그러나 공적자금 등 국가채무상환과 복지수요의 증가, 지역개발수요의 증가 등 재정수요는 계속 증가할 것으로 예상되는 반면 법인 소득세와 개인소득세의 세율인하 요구도 높아지고 있어 앞으로 세원확충을 위한 어려움과 조세부담배분을 둘러싼 계층간 갈등이 점점 높아질 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 새로운 재정수요에 대해서는 새로운 조세부담의 증대가 수반된다는 재정책임성을 강조할 필요가 있다.

이 때 기존의 조세부담논리와는 다른 사회임금론적 시각에서 접근하는 것도 필요하다. 다시 말해 자본주의의 재생산이 민간부문의 책임으로 진행되었던 산업자본주의시대와는 달리 생산규모가 비약적으로 확대되는 독점자본주의 단계에서는 사적 재생산만으로는 사회체제의 유지가 힘들며 사회적 재생산을 통해 보완되어야 한다. 즉 사적 임금만으로 노동력재생산이 이루어지던 시대와는 달리 사회적 임금을 통해 노동력재생산비용이 보완되어야 사회통합을 이루면서 자본주의적 축적이 원활하게 유지될 수 있다.

이 때 사회적 임금을 조달하는 중요한 수단이 누진성을 갖는 직



접세이다. 따라서 자본축적기능과 함께 사회통합기능이 점점 더 확대되고 있는 한국사회에서는 미시적 효율과 공평의 논리가 아니라 체제유지적 관점에서 직접세의 강화를 통한 사회적 임금의 지급이 필요하다는 점을 인식해야 한다. 적정한 조세부담은 대중과세의 강화가 아니라 이제까지 과세상 특혜를 누렸던 고소득층의 고통분담에 의해 조달되어야 한다.

### 3) 국세와 지방세 체계의 재편

세제개혁은 검토할 때 첫번째 제기되는 문제는 한국의 세제가 너무 많은 세목으로 구성되어 있고 또 부가세방식이 많다는 점이다. 세목의 수를 보면 국세가 14개, 지방세가 17로 모두 31개 세목이다. 이는 선진국에 비해서 너무 많다. 게다가 세금에 다시 세금이 부과되는 부가세(surtax)가 남용되고 있는데 특히 이들 부가세가 대부분 목적세라는 점에서 이중의 문제를 안고 있다. 이러한 복잡한 세제를 단순화시키는 것은 한국세제의 과제이다.

여기에서는 세제의 중장기적 재편은 일단 유보하고 기존 세제의 구성을 재편하는 방안만을 검토하기로 한다. 이때 우선 검토할 것이 국세와 지방세의 배분체계이다. 한국의 국세와 지방세 배분방식은 원칙적으로 세원분리방식이지만 실제로는 국세와 지방세 모두 일부 세원을 공유하고 있다. 다만 지방정부에는 조세자율권이 없다. 게다가 세수의 대부분이 국세로 집중되어 있어 지방재정은 이전재원에 의해 운영되고 있고 그 결과 재정책임성이 확보되지 못해 지방재정이 방만한 이유가 되고 있다. 따라서 지방재정의 발전을 위해서는 자주재원의 확충이 필요하고 이것이 분권개혁에서 핵심 쟁점으로 등장하고 있다. 분권개혁은 행정사무권한의 지방이양을 축으로 한 행정분권과 국세의 지방이양을 축으로 한 재정분권이 있다.

재정분권은 지방세의 이양을 전제로 하는데 그 논의는 두 갈래이다. 하나는 지방소득세와 지방소비세를 중심으로 한 기간세의 도입

문제이고, 다른 하나는 법정외세목을 설정할 수 있는 조세자율권의 보장 문제이다. 여기에서는 주로 전자에 대한 반대론과 그 대안을 설명한다.

우선 지방세를 검토할 때 지역간 불균등을 거론하면 모든 지역이 똑같이 좋아질 수 있는 조세제도는 아무 것도 없다는 점을 지적할 수 있다. 세원이양을 하면 상대적으로 재정의 자주성을 확보할 수 있는 지역이 있는 반면, 그 지역에서 징수한 국세를 모두 그 지방에 이전해도 자주성을 확보할 수 없는 낙후지역이 있다. 이는 불균형성장전략의 현실적 결과이며 앞으로도 해소될 가능성이 매우 희박하다. 따라서 이러한 지역에 대해서는 중앙정부가 지역균형발전정책에 의해 외생적으로 발전을 꾀해야 할 것이다. 따라서 지방분권과 지역균형발전의 논리적 차이를 분명히 인식하고 정책을 추진해야 실효성이 확보될 수 있다.

지방소득소비세의 도입이 경제력이 좋은 대도시지역에만 유리하고 여타 지역에는 실효성이 없다는 것이 세원이양 반대의 핵심이유이지만 이는 과세대상과 과세표준 그리고 세율구조를 어떻게 설정하느냐에 의해 얼마든지 해결 가능하다.

지방소득세는 국세부가세가 아니라 독립세로 하고 비례세율로 부과하면 현재의 주민세보다는 불균등성이 줄어들 것이라는 점이다. 현재의 주민세 소득할은 국세 소득세액을 과세표준으로 10% 세율로 부과된다. 그 결과 누진세율 구조(0.9%, 1.8%, 2.7%, 3.6%)를 갖게 된다. 즉 고소득층이 많이 모여 있는 대도시지역이 상대적으로 더 유리해진다. 따라서 새로 도입하는 지방소득세를 단일비례세율로 하자는 주장이다. 이것은 소득과세를 기초세율은 지방소득세로서 균등하게 부과하고 그 위에 누진세율은 국세로 부과하는 이원구조를 전제로 한다. 그러면 세제가 복잡하지도 않고 지방세는 이익설적 입장을, 국세는 능력설적 입장을 동시에 반영할 수 있다. 스웨덴 등에서 채택하고 있는 방식이다.

지방소득세의 도입은 기존의 주민세 소득할을 그대로 두고 새로

운 세목을 도입하는 것이 아니라 주민세 소득할의 개편을 포함하여 소득과세의 틀을 바꾸자는 것이다. 주민의 부담은 추가적으로 증가하지 않고 기존 세제의 불합리한 점을 개선하며 동시에 장기적으로 지방세수의 탄력적 증가를 확보하기 위한 방안이다.

지방소득세의 도입에 대한 반대의견은 지역간 소득수준의 불균등이 세수의 불균등으로 나타난다는 점이다. 그러나 이 문제는 기존의 주민세 소득할이 지역간에 비교적 고루 분포되어 있다는 사실로도 설명되지만, 두 가지 차원에서 완화시킬 수 있다. 소득의 지역간 불균등의 가장 큰 요인은 금융소득으로서 전체 세수의 40% 정도가 수도권에 집중되어 있다. 따라서 금융소득을 지방소득세의 과세표준에서 제외하고 근로소득과 사업소득 중심으로 부과하면 지역간 불균등성은 크게 완화된다. 다음으로 현행 주민세의 누진세율을 비례세율로 바꾸면 수도권의 세수는 증가하지 않고 지방의 세수가 더 크게 증가하여 지역간 세수격차를 완화시킬 수 있다는 점이다.

부가가치세의 세원을 공유하는 지방소비세의 도입도 동일한 논리로 반대의견이 제기되고 있다. 우선 부가가치세 역시 주민의 추가부담이 아니라 기존의 부가가치세 10% 중에서 일부를 지방소비세로 이전하는 것이므로 부담을 증가시키지 않는다. 지역간 불균등성 문제는 외국수입분 부가가치세는 대부분 수도권에 집중되지만 국내생산소비분에 대한 부가가치세는 전국에 고루 분포되어 있기 때문에 국내분에 대한 지방소비세를 도입하면 지역간 불균등을 악화시키지 않고 지방세수를 증가시킬 수 있다.

그런데 또 한 가지 지적할 것은 국세를 지방세로 이양하면 국가재정수요를 조달하기 어렵다는 문제인식에 관한 것이다. 이 논의도 두 가지 차원으로 나누어진다. 하나는 기존의 국가와 지방의 실질적 자원배분비율(2003년도 예산에서 국세:지방세는 8:2, 이전재원을 포함하면 국가:지방은 4.4:5.6이다)을 변화시키지 않고 지방으로 이전되는 재원의 일정부분을 자주재원으로 지방에 이양하자는 주장이고, 다른 하나는 근본적으로 국가사무의 지방이양이 진전되고 있으니

이에 상응하는 새로운 세원을 배분해달라는 것이다. 후자는 앞으로 분권개혁의 진전에 따라 논의할 사항이지만 전자는 현재의 구조 속에서 요구하는 것이다. 다시 말해 중앙의존적 재정운용에서 지방자율적 재정운용의 가능성을 요구하는 것이다.

마지막 문제는 세원을 이양해도 취약한 지방자치단체에 대한 문제이다. 이것은 말 그대로 중앙정부의 재정조정책임에 의해 해결할 수밖에 없다. 다시 말해 지방교부세를 통해 기초재정수요를 충족시켜주어야 하는 것은 공공서비스의 균일성에 비추어 중앙정부의 책임이기 때문이다. 따라서 지방세의 이양으로 재정자립도가 높아진 단체는 참여와 재정책임성을 구현하는 지방재정을 통해 내발적 발전을 추구하도록 하면 된다. 그리고 재정력이 취약한 낙후지역은 지방조정제도를 통해 최소한의 균질한 공공서비스를 제공하는 동시에 경제기반을 구축하도록 지역균형발전정책을 활용하는 것이 필요하다.

#### 4) 개인소득세의 공평성 회복

소득재분배와 세제의 합리화를 위한 세제개혁의 최우선 과제는 소득종류간, 계층간 공평과세의 실현이다. 우리나라 개인소득세제는 ① 이자배당소득, 주식·토지의 양도소득 등 자산성소득의 과세가 특별공제나 분리과세에 의해 空洞化되고 있고, ② 정치가, 종교인, 의사, 변호사 등 특권계층의 과세가 불철저하고, ③ 근로소득에 상대적으로 무겁게 과세되고 있고, ④ 소득원천별 세원포착율에 차이가 현격하다는 문제점을 안고 있다.

따라서 소득과세의 개혁은 크게 두 가지 문제로 요약된다. 하나는 근로소득과 재산소득의 포착율 차이와 금융소득 분리과세에서 비롯되는 수평적 불공평문제이다. 다른 하나는 동일한 근로소득 또는 사업소득자간의 수직적 불공평 문제이다.

소득과세는 재원조달기능과 소득재분배기능을 동시에 수행하는 가장 바람직한 세목의 하나이다. 그러나 외형상 종합소득과세를 포

방하고 있지만 실질적으로는 근로소득 중과제도로 전락해왔던 우리나라의 소득세기능을 강화하는 것이 소득세 개혁의 요체이다.

첫째로 고도성장의 流量(flow)경제에서 저성장의 저량경제로 전환해가는 시점에서 종합소득세제의 본래의 기능을 회복하려면 이자·배당·임대료 등 자산소득과 함께 資本利得(capital gain)까지도 모두 과세대상으로 포함시켜야 한다.

2001년도 귀속분부터 금융소득의 종합과세가 실시되고 있지만 부부합산문제가 위헌판결을 받아 합산금액 4천만원 이상에서 개인별 4천만원으로 하향 개정되었다. 그러나 처음의 금융소득종합과세 도입의도를 살리려면 최소한 개인별 2천만원 이상으로 낮추어야 한다. 나아가 저금리 구조를 전제로 할 때는 징세비가 더 많이 들어가는 수준을 고려하여 소액예금을 제외한 모든 금융소득을 합산과세하는 방향으로 개혁해야 한다.

한편 자본이득과세의 도입근거는 너무나 자명하다. 장바구니 아줌마의 생활비와 대학생의 등록금으로 증권투기를 하는 나라, 증권사

<표-24> 주식양도소득세율 현황

| 구 분              |              |                       |          | 세율  |
|------------------|--------------|-----------------------|----------|-----|
| 비상장·비등락<br>기업    | 중소기업 발행 주식   |                       |          | 10% |
|                  | 대기업<br>발행 주식 | 소액주주 및 대주주 (1년 이상 보유) |          | 20% |
|                  |              | 대주주 (1년 미만 보유)        |          | 30% |
| 거래소·코스닥<br>상장 주식 | 대주주          | 중소기업 발행 주식            |          | 10% |
|                  |              | 대기업 발행<br>주식          | 1년 이상 보유 | 20% |
|                  |              |                       | 1년 미만 보유 | 30% |
|                  | 소액주주         |                       |          | 비과세 |

자료: 재정경제부, 『간추린 개정세법』, 2002.

주: 1) 대주주의 범위는 지분비율 3% 이상 또는 시가총액 100억원 이상.

2) 거래소·코스닥법인의 소액주주라도 유가증권시장·협회중개시장 외에서 거래하는 경우는 과세대상이 됨(세율: 중소기업주식 10%, 대기업주식 20%).

객장을 가득 메우는 개인투기꾼이 빈둥거리는 나라에서 근면, 검약, 창의력과 같은 자본주의정신이 발휘될 것이라고 기대하는 것은 자가당착이다. 특히 온갖 변칙적 수단을 동원하고 단타매매로 초단기 투기이득을 얻으려는 행위는 신금융기법이 아니라 일종의 도박이다. 수평적 공평만이 아니라 건전한 투자를 위해서도 자본이득과세의 도입은 필요하다.

<표-24>에서 보듯이 시가총액 100억원 이상의 대주주가 1년미만 보유하여 얻은 자본이득도 근로소득세 최고세율 36%보다 낮으며 1년 이상 보유한 경우 20%로 부과되고 있다. 대주주가 아닌 일반투자자는 소액주주로 분류되어 비과세되고 있다. 그런데 <표-25>에서 보듯이 개인이 보유한 주식수를 보면 거래소 주식의 38.5%, 코스닥 주식의 62.3%이며 시가총액기준으로는 거래소 22.3%, 코스닥 46.5%를 개인이 보유하고 있다. 따라서 근로소득이나 불로소득이냐는 소득의 성질을 구분하기 이전에 동일소득에 대해서는 동일한 부담이라는 수평적 공평의 관점에서조차 자본이득과세는 조속히 도입되어야 한다. 증권시장에 미치는 영향을 빌미로 도입에 반대하는 논리가 있

<표-25> 주식소유자별 분포 현황(2001)

(단위 : %)

| 소유자별  | 주식수  |      | 시가총액 |      |
|-------|------|------|------|------|
|       | 거래소  | 코스닥  | 거래소  | 코스닥  |
| 정부    | 7.3  | 5.5  | 8.2  | 12.9 |
| 기관투자자 | 19.2 | 10.2 | 15.8 | 13.4 |
| 일반법인  | 20.3 | 16.9 | 17.2 | 16.9 |
| 개인    | 38.5 | 62.3 | 22.3 | 46.5 |
| 외국인   | 14.7 | 5.1  | 36.6 | 10.3 |

자료: 증권거래소, 「2001년도 주식분포상황조사」, 『주식』, 2002년 4월호.

주: 1)정부는 정부 및 정부관리기업을 포함한 것임.

2) 기관투자자는 증권회사, 보험회사, 투자신탁회사, 은행, 종합금융회사, 상호신용금고, 기금공제회의 보유 몫을 합산한 것임.

으나, 금융종합과세의 도입과정에서도 동일한 논리를 폈으나 실제로 종합과세가 시행되어도 그것 때문에 금융시장이 큰 충격을 받았다는 증거는 분명치 않다.

둘째로 수평적 공평을 실현하기 위해서는 소득원천별 포착율의 차이를 해소시킬 수 있는 제도적 장치를 지속적으로 발전시켜야 한다. 소득과약에서 가장 중요한 대상이 자영업자의 소득포착이었고, 이를 위해 신용카드 사용을 확대 장려한 결과 세원포착율 제고와 세수증대에 크게 기여했다. 그러나 미성년자에게 까지 무분별한 카드남발로 방만한 소비지출이 조장된 측면이 있으며 이로 인해 각종 범죄가 발생하고 급기야 개인파산문제를 유발하는 부작용을 낳고 있다.

이제는 직불카드와 현금영수증제를 포함한 현금사용확대방안을 모색해야 한다. 직불카드의 이용율이 낮은 것은 카드판독기를 설치한 업체가 적기 때문이므로 징세비용의 일부를 활용하여 모든 영업장에 카드판독기를 설치해주고 신용카드 사용액의 소득공제는 줄이면서 직불카드와 현금영수증제의 공제액을 확대해가는 정책적 노력이 필요하다.

포착율 차이와 관련해서 언급할 점은 지금처럼 근로소득의 포착율이 상대적으로 높기 때문에 각종 소득공제의 한도를 계속 인상하여 소득세의 재분배기능을 현저하게 약화시키고 있는 문제를 해결하는 방안이다. 노동자의 입장에서는 우리 사회의 거래관행과 납세 의식이 현저하게 높아지기 전까지는 근로소득을 분리해서 소득공제를 줄이는 대신 저율과세하는 방법을 도입하는 것도 요구할 수 있다.

둘째로, 과세최저한과 누진세율의 실효성 확보문제이다. 과세최저한은 근로소득에 대해서는 필요경비의 공제와 같다는 점에서 그 의의가 크다. 그러나 우리나라의 과세최저한은 분배의 불평등이나 간접세 부담증대를 보완하는 보상적 의미로 확대되어 왔다. 경제위기 과정에서 교통세 인상 등 간접세를 통해 조세부담률이 높아지자 각종 공제제도를 확대했다. 따라서 저소득층에 대한 재분배효과보다

도 오히려 세원침식만 크게 만들었다.

예컨대 1999년도 근로소득의 납세인원이 납세의무자의 54%, 종합소득과세의 경우 과세미달이 52%이다. 따라서 근로소득과 종합소득의 과세기반을 확대하는 것이 바람직하다. 과세기반확대를 위해 면세점을 낮추는 것은 정치적 부담이 커서 실현하기 힘들 것이다. 이를 위해서는 직접세 부담의 증가에 부응하여 간접세의 부담을 낮추는 방법이 있을 수 있다.

그런데 최근의 조세정책에서는 공제제도의 확대와 함께 2001년부터 세율을 구간별로 10%씩 인하했으나 거기에는 고소득층에 대한 배려가 깔려 있다. 최저소득계층은 1% 낮아졌지만 최고소득계층은 4%나 낮아졌다. 아무런 논리적 근거도 없다. 일률적으로 1%를 인하는 것이었다면 최고소득계층의 세율도 39%로 설정되어야 했다. 세제개혁이 소득재분배효과를 높이는 것이 아니라 오히려 고소득층의 조세부담을 감면해주는 쪽으로 이루어졌다. 앞에서 기술했듯이 고소득층들은 과거 10년동안 금융소득 종합과세를 빌미로 진행되었던 세율인하로 큰 혜택을 누렸다. 따라서 앞으로 재정건전성 회복과 새로운 재정수요에 부응하여 세입확보가 필요할 경우 그 방법은 고소득층의 고통분담을 요구하는 최고세율 인상을 통해서 진행되어야 할 것이다.

##### 5) 법인소득세제의 개편

세제개혁에서 법인세와 관련된 논의는 대체로 법인세율의 인하문제와 조세특별조치의 폐지문제이다. 최근에도 새 정부의 경제부총리가 경기회복을 위해 법인세율을 점진적으로 인하하겠다는 발표를 했고 이를 대통령이 수정하는 진기한 현상이 벌어졌다. 경기회복을 위해 감세가 유효한가 재정지출이 유효한가는 이미 여러 차례 전개되었다. 따라서 여기에서 그 논쟁을 다시 전개할 생각은 없다.

투자유인을 위해 법인세를 인하한다는 논리는 이론적으로도 몇



가지 전제가 필요하다. 간단히 말해 투자의 결정요인은 수익률이고 법인세가 수익률제고에 큰 영향을 미친다는 것이다. 한계논리에서 보면 타당하다. 그러나 케인스가 지적했듯이 투자는 투자자의 주관적 판단에 의한 예상수익율에 의해 결정된다. 이자율이나 세율을 아무리 내려도 미래에 대한 불확실성이 너무 크면 투자자는 투자를 하지 않는다. 단기적인 수익률이 아무리 높아도 장기적 시장전망이 어두우면 기업들은 시설투자를 늘리지 않는다.

지금 한국경제에서 실물투자가 이루어지지 않는 것은 수익률의 문제라기 보다 시장전망의 불투명성과 여러 가지 경제불안요인에 기인한다. 따라서 감세를 통한 경기회복은 저성장경제에서는 상대적으로 효과가 낮다. 게다가 일시적 투자세액공제와 같은 부분감세는 일정기간이 지나면 세수증가로 돌아오지만 세율인하와 같은 일반감세는 장기적으로 세수감소가 계속된다. 재정건전성이 우려되는 한국 경제에서는 법인세율의 인하보다는 정부가 오히려 사회적 신뢰를 회복할 수 있는 기반투자에 치중하는 것이 더 효과적이다. 1990년대 이후 계속된 감세정책에도 불구하고 일본경제가 회복되지 못하고 오히려 국가채무만 누적되어 일본경제의 신용기반까지 위협받고 있다. 또 최근에 대만은 재정적자해소를 위해 법인세율인상을 피하고 있다.

감세논의와는 별개로 현재의 법인세가 경제효율의 관점에서 문제점이 있다는 지적이 많다. 현재의 2단계 세율에서 최고한계세율과 낮은 세율의 차이가 크다보니 낮은 세율을 적용받는 법인의 수가 90%에 달하고 평균법인부담율이 23%정도에 불과하다. 국제적 비교에 의한 세율인하 논리는 타당성이 낮지만 한계세율의 비효율이라는 측면에서는 개편의 필요성이 있긴 하다.

이런 세율구조가 형성된 이유는 정책적으로 남용되어 온 수 많은 조세감면조치 때문이다. <표-26>에서 국세의 조세지출(조세감면) 추이를 보면 조세지출비율이 1999년에 14.6%에서 감소추세를 보이긴 하지만 2002년도에도 13%를 차지하고 있다. 이러한 조세지출의 대

<표-26> 조세지출 실적 추이

(단위 : 억원, %)

|      |                   | 1999    | 2000    |      | 2001    |       | 2002    |      |
|------|-------------------|---------|---------|------|---------|-------|---------|------|
|      |                   | 금액      | 금액      | 증가율  | 금액      | 증가율   | 금액      | 증가율  |
| 조세지출 | 총액 ①              | 105,419 | 132,824 | 26.0 | 137,298 | 3.3   | 144,002 | 4.9  |
|      | 직접세               | 73,689  | 95,147  | 29.1 | 97,183  | 2.1   | 101,099 | 4.0  |
|      | 간접세               | 31,730  | 36,293  | 14.4 | 39,025  | 7.5   | 41,489  | 6.3  |
|      | 관세                |         | 1,384   | -    | 1,090   | -21.2 | 1,414   | 29.7 |
|      | 관련국세 ②            | 614,532 | 832,214 |      | 886,020 | 6.5   | 961,324 | 8.5  |
|      | 조세지출비율<br>(①/①+②) | 14.6    | 13.8    |      | 13.4    |       | 13.0    |      |

자료: 재정경제부, '2002년 조세지출보고서', 2002.10

부분이 직접세 그 중에서도 법인세에 집중되어 있다는 점을 고려하면 법인세제의 개편은 우선 이러한 조세감면조치들을 과감하게 정비하는 것이다. 그런 다음 전체적인 세수추이를 고려하여 한계세율을 조정하는 것을 검토할 수도 있다.

끝으로 전경련을 비롯한 일부 연구자들이 법인세의 폐지론을 제기하고 있다. 그들은 법인소득세와 배당소득세의 이중과세론을 근거로 법인세를 폐지하고 배당소득세를 강화하면 된다고 주장한다. 이중과세론에 대한 이론적 논쟁이 있고 필자는 이중과세론을 인정하지 않는다. 다만 설사 그들이 주장하는 바가 옳다고 하더라도 개혁의 방법론에 대해서는 이의를 제기하고 싶다. 그것은 앞에서 금융실명제 도입시의 세율인하에 대한 문제점을 지적했듯이 제도도입의 순서에 관한 것이다. 만일 법인세와 배당소득세의 이중과세를 해소하고 법인세를 폐지하자고 주장하려면 먼저 배당소득의 철저한 포착이 이루어지고 동시에 내부유보에 의거해서 발생하는 자본이득에 대한 과세도 도입한 다음 이러한 자본소득과세의 수입이 증가하는 것에 비례해서 법인세의 세율은 단계적으로 인하해야 한다는 점이다. 더구나 현재 한국의 대부분 기업이 적자기업이며 법인세율인하

로 이득을 얻는 기업은 이미 투자여력을 갖고 있는 일부 거대기업이라는 사실도 유념해야 한다.

### 6) 소비세제의 개편

소득재분배적 관점에서 부가가치세제의 합리적 개편은 사업소득자의 과세기반강화와 밀접한 관련이 있다. 이 때 거론되는 가장 중요한 요소가 간이과세자문제와 면세, 영세율문제이다. 우선 경제위기 국면에서 그동안 문제가 되던 과세특례제도를 폐지하고 일반과세와 간이과세로 간소하게 개편했다. 이것이 경제위기 국면이 아니었다면 정치권의 반대로 실현이 쉽지 않았을 것이다. 왜냐하면 과세특례자들은 이른바 상당한 소득수준을 누리는 자영업자들로서 정·관계 유착구조의 이면에서 이득을 취하는 중간계층이며 이들이 이른바 보수정치권의 핵심적인 지지세력이기 때문이다. 위기국면에서 세수확충을 위해 과세특례를 폐지하고 신용카드 사용 등을 통해 이들 자영업자의 소득과약율이 높아지고 있는 것은 매우 바람직한 현실이다.

그러나 <표-27>에서 보듯이 과세특례를 폐지하고 간이과세로 전

<표-27> 부가가치세 간이과세·과세특례자 내역

(단위 : 천명, 억원)

| 연도   | 신고인원  |       |       |       |      | 과세표준         |         |     |         |     |
|------|-------|-------|-------|-------|------|--------------|---------|-----|---------|-----|
|      | 간이과세자 |       | 과세특례자 |       |      | 과세표준<br>합계 ④ | 간이과세자   |     | 과세특례자   |     |
|      | 합계 ①  | 인원②   | ②/①   | 인원③   | ③/①  |              | 금액⑤     | ⑤/④ | 금액⑥     | ⑥/④ |
| 1996 | 2,580 | 273   | 10.6  | 1,211 | 46.9 | 960,6041     | 53,382  | 0.6 | 149,373 | 1.6 |
| 1997 | 2,930 | 490   | 16.7  | 1,243 | 42.4 | 1,085,9827   | 132,579 | 1.2 | 158,942 | 1.5 |
| 1998 | 2,855 | 546   | 19.1  | 1,133 | 39.7 | 1,056,9437   | 125,864 | 1.2 | 135,789 | 1.3 |
| 1999 | 2,999 | 587   | 19.6  | 1,121 | 37.4 | 1,171,7850   | 158,356 | 1.4 | 139,004 | 1.2 |
| 2000 | 3,391 | 1,669 | 49.2  | -     | -    | 1,385,6522   | 211,875 | 1.5 | 74,553  | 0.5 |
| 2001 | 3,709 | 1,815 | 48.9  | -     | -    | 1,515,3891   | 266,125 | 1.8 | -       | -   |

자료: 국세청, 국세통계연보, 각년도.

환했지만 그 기준이 너무 높아서 간이과세자가 전체 부가가치사업자의 48.9%(2001년)에 달한다. 그런데도 이들이 납부한 세수는 1.76%에 불과하다. 이것이 간이과세제도의 문제점을 그대로 드러내 준다. 앞으로 단계적으로 과표를 현실화해서 간이과세제도를 점차 축소하되 영세사업자에 대한 납세편의를 위해서는 소액부징수제도를 도입하는 방안을 검토해야 한다.

다음으로 면세의 범위도 점차 축소하는 문제가 있으나 여기에서는 생략하겠다.

한편 개별소비세로서 주세율의 인상문제를 검토하고자 한다. WTO의 결정에 따라 주세율을 개편하여 소주세율을 인상하고 위스키와 맥주의 세율을 인하했는데 여전히 맥주의 세율이 더 높다. 그리고 위스키의 소비량이 급증했다는 보도나 전 세계에서 위스키 소비량이 최고라는 언론보도를 볼 때 세율구조의 불합리성을 고쳐야 한다. 처음부터 학계에서는 위스키 세율인하를 반대하고 소주세율의 인상을 요구했으나 바로 그 소주생산업자들의 로비에 의해 위스키 세율이 인하되었다. 소주생산업자가 위스키 수입업자라는 두 얼굴이 사회적 비용을 증가시키고 있다.

따라서 소주세율을 인상해서라도 위스키의 세율을 인상하여 금지적 과세의 목적을 달성하면서 재원조달효과를 얻은 것이 바람직하다. 물론 일반근로대중들은 소주가 서민의 술인데 소주세율을 인상하면 서민의 부담이 늘어난다고 느껴 반대여론을 제기하는 것을 보게 된다. 그러나 이미 한국인의 음주량이 세계적인 수준이라는 사실을 고려한다면, 그리고 음주에 따른 사회적 비용이 국부의 해외유출로 이어진다는 사실을 고려하면 소주세율의 인상을 통해 위스키에 대한 세율인상을 유도하는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 이것은 사회적 관점에서 적정음주문화를 유도하기 위한 일종의 금지적 과세로서 의미를 가진다.

끝으로 근로자의 삶의 질과 관련해서 검토해야 할 점은 앞에서 말한 법인과세의 감세와 소비과세의 감세에 관한 것이다. 정부는 경

기회복을 위해 자본소득과 법인세 등 직접세를 감세해야 한다고 주장한다. 그것은 저축성향이 높은 고소득층의 소득이 증가하면 저축이 증가하고 투자가 증가할 것이라는 논리틀에 기초한 것이다. 그러나 경기회복을 투자증대를 통해서 실현할 것인가 소비증대를 통해서 실현할 것인가는 선택의 문제이다. 특히 내수시장의 비중이 낮아 상대적으로 해외의존도가 높은 한국경제도 점차 내수시장의 비중을 높여야 한다. 그렇다면 경기회복수단으로 감세를 선택할 경우 법인세 감세보다는 소비세 감세를 통해 소비를 유도하고 소비증가를 통해 투자를 유도하는 정책이 더 효과적이라는 점이다. 특히 근로대중의 생활필수품에 대한 부가가치세율의 인하는 소득재분배효과도 높으면서 노동자의 삶의 질을 향상시킬 수 있기 때문이다.

#### 7) 재산과세의 강화와 부유세 도입

소득격차를 사전적으로 축소하는 수단 중 하나가 재산과세이다. 새 정부는 상속·증여세의 완전포괄주의를 공약으로 내걸었고 지금 개혁을 추진 중이다. 조세법률주의에 배치된다는 문제가 제기되고 있으나 이것은 단순한 법리싸움이 아니라 체제의 본질에 관한 문제이다. 선진국에서 누진차별과세가 처음 도입될 때 그 대상이 상속소득이었다는 점을 상기하면 상속문제로 인해 자본주의에서 기회불균등이 확대되는 것이 얼마나 중요한 문제인가를 알 수 있다.

상속·증여세의 세수효과는 현재로서는 그다지 크지 않아 경제에 미치는 파장에 비해 그 효과를 낮게 평가하는 견해도 있다. 그러나 소득분배의 공정성 확보문제는 사회 전체의 통합을 유지하는 기본 전제이다. 더구나 정당한 경쟁의 결과 얻어진 불평등에 대한 시정이 요구되는 현실에서 전혀 본인의 노력이 수반되지 않는 거대한 부의 상속은 자본주의체제에 대한 부정적 인식을 확산시킬 수도 있기 때문이다.

재산과세의 강화와 관련해서 강조되는 것이 보유과세의 강화문제

이다. 이는 오랜 동안 이론적 실증적으로 제기되어온 문제임에도 불구하고 실질적인 효과를 얻지 못하고 있다. 보유과세가 강조되는 이유는 한국의 부동산세제가 유통과세의 부담이 크고 오히려 보유과세의 부담이 낮기 때문이다.(<표-28> 참조) 그러나 유통과세는 매매시 1회성 과세인 반면 보유세는 항구적 조세라는 점에서 재정적 효과는 보유과세가 훨씬 안정적이다. 그래서 유통과세를 줄이는 대신 보유과세를 늘리라는 요구가 계속되고 있다.

그런데 보유과세의 강화가 제기되는 현실적 이유를 보면 부동산 투기억제인데 이는 정책의 수단에 잘못이 있다. 투기억제는 보유세가 아니라 양도차익과세로 해결해야 한다. 자본주의의 본질이 사유제라면 자산보유 자체를 억제하는 것은 정책논리가 전도된 것이다.

<표-28> 부동산 관련 조세의 한일 비교(1999년)

| 구 분            | 한 국 (10억원)        | 일 본 (10억엔)     |
|----------------|-------------------|----------------|
|                | 3,207.5           | 8,903.3        |
| 보유과세(A)        | 종합토지세: 1,330.2    | 고정자산세: 7,479.4 |
|                | 재산세: 711.0        | 토지: 3,798.6    |
|                | 도시계획세: 828.1      | 가옥: 3,680.8    |
|                | 공동시설세: 338.2      | 특별토지보유세: 47.5  |
|                |                   | 지가세:* 1.7      |
|                |                   | 도시계획세: 1,374.9 |
| 유통과세(B)        | 6,124.9           | 579.6          |
|                | 취득세: 2,754.6      | 부동산취득세: 579.6  |
|                |                   | 등록면허세:* -      |
|                | 등록세(부동산): 3,370.3 |                |
| 합 계(C=A+B)     | 9,332.4           | 9,482.9        |
| 거래과세 비율(D=B/C) | 65.6%             | 6.1%           |

자료: 행정자치부, 지방세정연감 2000; 일본 재무성 재무총합정책연구소, 재정금융통계월보(588권), (2001.4), 일본 재무성 홈페이지(www.mof.go.jp)

주: \* 표시한 일본의 지가세와 등록면허세는 국세, 나머지는 지방세이고, 등록면허세의 “-”는 금액이 소액임.

그것은 주택정책의 기본원리를 자가보유로 설정하고 있는 것과 배치된다. 저소득층이 주거를 위해 고통받는 문제를 해결하는 방법은 공영주택의 공급이 오히려 효과적인 정책이기 때문이다. 더구나 투기문제는 서울과 경기도 신도시 개발지역 그리고 일부 대도시 고급주택지역에서의 문제이기 때문에 전국적인 보유과세 강화는 누진소득과세의 강화보다 더 직접적인 조세저항이 나온다.

보유과세 강화가 공공서비스의 제공과 대응관계를 갖도록 하기 위해서는 교육재원과 연계되는 것이 효과적이지만 현재의 교육자치제도하에서는 이것이 불가능하다. 이것은 분권개혁의 문제와도 관련된 근본적 문제로서 종합적 개혁조치가 수반되어야 실효를 거둘 수 있다.

그런데 보유세 강화와 관련해서 더 바람직한 방법은 부유세 도입 문제를 검토하는 것이다. 현행 재산세나 종합토지세가 약간의 누진율구조로 되어 있어 일종의 부유세적 성격을 갖고 있다. 그러나 과표현실화를 통해 보유과세를 강화하는 것은 앞에서 살펴본 대로 노동대중이 삶을 꾸리는 주택공간에 대해서도 동일하게 세부담의 증가를 초래한다. 이것은 반드시 소득수준에 비례한다고 말할 수 없다. 따라서 일정수준 이상의 부를 소유한 계층에 대해서 부유세를 부과하는 것이 공평과세원리에 적합하다. 그 재원으로 교육, 사회복지 등 사회통합기능을 확대시킬 필요가 있다. 2002년 말 대통령선거 과정에서 민주노동당에서 선거공약으로 제시하여 많은 관심을 끌었는데 이는 반드시 노동자들의 입장에서만이 아니라 사회적 공정을 실현하기 위해서도 필요한 세목이라고 할 수 있다.

## 8) 남של된 목적세의 폐지

목적세의 남של과 재원의 비효율적 이용을 개선하는 것도 중요하다. 그동안 대통령 선거 등에서 특정분야의 지출을 국민소득의 몇 %로 설정하고 이를 위해 목적세를 도입하는 사례가 많았다. 과거의

방위세에서 시작해서 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등의 세수가 국세에서 차지하는 비중은 17% 수준에 달한다. 이러한 목적세는 대부분 부가세방식이며 그 수입이 특정목적에 강제 배정되어 예산총계주의에 어긋날 뿐 아니라 칸막이식 재정운용으로 특정 부서가 남용하는 사례가 적지 않았다. 게다가 이러한 특정 목적세 수입의 구체적인 용도와 그 성과에 대한 평가가 수반되지 않아 비효율적 재정운용의 주요사례로 지적되고 있다.

따라서 조세부담과 수혜자의 상관관계가 별로 없는 농어촌특별세와 교육세는 시한이 되면 본세로 통합하거나 폐지하고 환경세적 성격을 갖는 교통세는 외부성을 시정하는 효과를 수행하면서 세수조달기능을 수행할 수 있으므로 존치시키되 세출의 효율성을 확보할 수 있도록 일반세로 전환하는 것도 검토해야 한다.

그런데 이러한 목적세의 남용과 관련해서 노동자 농민 등 생산대중이 주목해야 할 점은 정부가 중간층 이상의 고소득층의 조세부담을 증가시키지 않고 세수를 확보하기 위한 방법으로 목적세를 신설하는 경우가 대부분이라는 점이다. 그것이 바로 부가세방식을 이용하는 이유이기도 하다. 즉 세수증대가 필요하면 소득세율을 인상하면 되는데 그렇게 되면 아무래도 고소득층의 세율을 더 많이 올릴 수밖에 없다. 따라서 각종 세목에 부가세형태로 도입하면 납세자가 불특정 다수로 확산되어 조세저항을 피하면서 동시에 대중과세를 강화할 수 있는 것이다. 따라서 노동자들의 입장에서는 목적세의 도입에 대해서는 그 부담관계를 엄밀하게 검토해서 가능하면 일반세로 도입하도록 요구해야 한다.

## 9) 세정의 합리화와 납세의식 함양

이상에서 세제의 개편방안을 살펴보았다. 그러나 세계개혁과 함께 징세비용과 납세협력비용의 감소를 위한 세정의 합리화도 중요하다. 이와 관련해서는 국세, 사회보험료, 지방세의 통합적 징수문제가 논



의되어 왔으며 통합적 기구의 설치문제도 여러 제안이 나오고 있다. 물론 법률적 행정적 제약이 수반되어 쉽지 않겠지만 그러나 국민의 재산권에 대한 침해를 최소화한다는 관점에서 적극적인 검토가 필요하다.

끝으로 세제와 세정이 개혁된다고 조세문제가 해결되는 것은 아니다. 징세당국이 조세제도와 운용방법을 개선하더라도 국민들의 조세인식이 변하지 않으면 세제발전도 지체될 수밖에 없다. 그동안 불공평한 조세구조에 대한 불만과 불신으로 자발적이고 합리적인 납세의식이 낮았던 것이 사실이다. 국가가 세수증대에 따른 불만을 불합리한 세제로 해소하면서 납세의식을 훼손해온 것도 사실이다. 따라서 국가활동에 대한 감시와 함께 국민의 의무로서의 납세의식을 개선하고 국민皆稅주의에 입각하여 특혜를 누리는 불공평요소를 근본적으로 해소할 필요가 있다.

자본주의에서 자본과 노동간의 조세부담의 불공평은 본질적인 문제이며 불공평세제는 자본주의와 그 재정에 대해서 우연한 것이 아니라 필연적인 것이다. 거꾸로 말하면 자본주의 틀 속에서 어느 정도까지 불공평세제를 시정할 수 있는가는 노동계층의 조세문제에 관한 인식과 정치적 역량의 성장여하에 달려 있다. 그리고 여기에는 정당한 소득에는 합리적인 세부담이 수반된다는 의식이 정착되어야 함은 물론이다. 특히 이제까지 노동조합은 임금에 부과되는 개인소득세의 감면을 위한 투쟁을 중심으로 삼아왔다. 그러나 각종공제율의 인상이나 누진세율의 인하는 고소득층에게 더 큰 효과를 갖는 것으로 오히려 소득재분배기능을 저해하는 것이다. 게다가 개인소득세의 감소는 곧바로 간접세를 통한 조세의 증정으로 나타나기 때문에 오히려 보이지 않은 역재분배효과가 나타난다는 점을 인식해야 한다.

따라서 노동조합도 이제는 직접세의 인상을 통한 사회복지의 확충을 요구하는 쪽으로 투쟁의 방향을 전환해야 한다. 더구나 세계화가 더 진전되면 될 수록 직접세의 인상이 어려워질 것이라는 점을

예상한다면 앞으로 조세를 둘러싼 투쟁은 훨씬 힘든 과정이 될 것이다. 따라서 조세투쟁과 함께 지출구조의 전환을 요구하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

## 5. 재정운용의 효율화를 위한 제도개혁

이상에서 세출과 세입면의 개편방향을 살펴보았다. 그러나 제도의 개혁은 그것을 얼마나 효율적으로 운영하느냐에 의해 성과가 결정된다. 최근 다양한 논의들이 제기되고 있다. 그 중에서 중요한 점만 몇가지 지적하고자 한다.

재정운영의 효율화를 위해서는 우선 재정의 투명성과 책임성을 제고해야 한다. 재정의 투명성, 책임성을 제고하려면 첫째, 재정정보의 공개, 통합재정에 지방정부를 포함한 재정정보의 공개, 조세부담의 내역에 대한 더 구체적인 자료의 공개, 예컨대 소득계층별 조세부담 내역을 종합소득신고분에 대해서만 부분적으로 공개하는데 이것을 근로소득, 사업소득, 재산소득으로 구분해서 발표하던지 아니면 종합소득세의 특성에 맞게 원천징수와 신고징수를 종합해서 계층별 조세부담내역을 공표하면 조세개혁에 대한 국민의 동의를 얻기도 용이할 것이다.

둘째 재정정보의 공개와 관련해서 조세감면의 내역공개, 즉 조세지출예산제도의 내역을 확대할 필요가 있다. 조세감면은 정책목적을 위해서는 필요한 조치이지만 그 결과는 조세부담의 불공평을 조장하는 경우가 많다. 그리고 기득권화, 만성화되어 세원만 잠식할 뿐 정책효과를 기대할 수 없는 사례가 생길 수도 있다. 따라서 국민개세주의에 입각해 조세부담의 공평성을 확보하려면 조세감면의 내역을 공개하고 정책효과를 고려한 일몰제의 도입 등이 필요하다.

셋째 앞에서 지적한 기금과 특별회계제도의 축소 개편, 기금과 부담금관리제도의 개선도 중요한 과제이다.

그리고 수없이 지적되어 왔지만 관료주의의 장벽 때문에 극복되

지 못하고 있는 것이 특별회계와 기금문제이다. 물론 위기관리국면에서 특별회계와 기금이 대폭 폐지 또는 정리되었고 기금관리기본법 등을 제정하여 효율화를 도모했다. 그러나 특별회계와 기금의 칸막이식 재정운용은 상당부분 그대로 존치되어 있다. 2002년도 현재 5개 기업특별회계와 17개의 기타특별회계의 예산총액은 약 68조원이다. 기금도 2002년 8월 현재 모두 58개로 운용규모는 193조원에 달한다. 이러한 방대한 기금도 이제는 예산심의과정에서 영기준에서 출발하여 유사한 기금의 통폐합과 함께 존치여부가 결정되어야 한다. 특히 일반회계나 특별회계로 수행해도 되는 기금은 폐지되어야 한다. 특별회계도 유사성격의 사업은 기금과 함께 창구의 단일화가 필요하며, 전입금에 대한 의존도가 높은 특별회계는 일반회계로 전환해야 한다.

한편 선거공약이라는 이유로 특정대상사업에 대한 GNP 몇% 보장이라는 식의 예산편성은 한국재정의 고질적인 문제이다. 대통령 선거철만 되면 특정분야에 대한 확정비율 예산요구가 봇물을 이룬다. 그러나 특정대상사업의 중요성이 아무리 높아도 지출액을 미리 약정하는 것은 비효율적이다. 그것은 예산편성의 경직성만이 아니라 재원 나아가 자원의 효율적 배분을 위해서도 바람직하지 않다. 아울러 용도가 지정된 목적세의 남용도 세출의 비효율을 초래하는 중요한 요인이다.

방위세와 방위성금이 초래했던 방위비의 방만한 집행, 교육세와 농어촌특별세와 교육비 및 농어촌관련 지출의 방만성 등도 한 예이다. 이러한 목적세에 의한 용도의 제한은 재정경직성을 완화하고 한정된 재원을 효율적으로 이용한다는 측면에서 원칙적으로 폐지되어야 한다. 교육재정 확충을 위해 도입된 교육세가 교육여건의 개선과 교육의 질적 향상을 가져왔는지는 의문이다. 방대한 자금을 어떻게 효율적으로 집행할 것인가 보다는 예산이 있으니 쓸 곳을 찾아야 하는 병폐는 시정되어야 한다.

다음으로 재정의 효율화를 위해서는 예산편성 및 운용방식의 개

편도 필요하다. 재정은 경제체제와 사회체제 그리고 정치체제를 매개하는 연결고리이다. 그러나 그 물적기반은 경제체제로부터 나온다. 따라서 국민의 부담을 최소화하면서 재정의 역할을 효율적으로 수행하는 것이 재정운용의 기본원칙이다. 그러나 정치체제는 정치집단과 관료제의 특성 때문에 기본적으로 시간의 경과 속에서 팽창하는 경향이 있다. 이것이 이른바 재정수요팽창의 법칙이라고도 불리는 것인데, 이러한 재정팽창은 위기발생시에는 그 시급성 때문에 관심을 끌지 못하지만 일단 위기가 해소되면 그 적정성과 효율성 등이 문제로 된다. 한국재정도 1997년 IMF지원체제로 전락하던 시점에서는 정책수단의 적합성보다는 위기극복이라는 당위성이 압도해 버렸고 그 결과 재정팽창과 함께 낭비적 요소가 많았던 것도 사실이다. 이제는 차분히 중장기적 재정운영의 효율성을 추구할 필요가 있다.

재정수요의 자기증식성을 억제하기 위해서는 예산편성방식이 중요하다. 이제까지 많은 연구자들이 지적해왔던 영기준(zero-base)예산제도, 성과주의 예산제도, 그리고 중기재정계획과 다년도 예산편성, 투자계획의 사전심사제도 등 재정지출의 효율성을 확보하는데 필요한 제도들을 정착시킴으로써 재정수요의 방만한 팽창을 억제해야 한다.

재정의 효율성을 확보하기 위해서는 지출통제 위주의 단년도 예산편성방식의 문제점을 극복하는 것이 필요하다. 경직성 경비를 축소하고 한정된 재원을 효율적으로 사용하기 위해서는 단년도 예산보다는 실질적인 중기재정계획에 근거한 다년도 예산편성이 효과적이다.

과거 개발연대에는 경제개발 5개년 계획이 재정운용의 기본지침이 되었다. 그러나 1997년 신경제 5개년 계획의 종료와 함께 IMF지원체제로 전락한 이후 재정운영은 당장 시급한 과제들을 해소하는데 급급했고, 그것도 정상적 수입이 아니라 공채발행으로 조달하면서 재정파탄의 위기감이 고조되었다. 그래서 1998년도에 세출수요를

예측하고 조세수입을 예측하여 중기적 재정운영방향을 수립하는 중기재정계획(1999~2002)이 수립 공포되었다. 그러나 당시의 위기적 상황에서 급속한 경기회복의 가능성을 예측하지 못했기 때문에 중기재정계획이 예산편성에 있어 제대로 기능하지 못했다.

앞으로 저성장 구조가 정착될 것으로 예상되므로 한정된 재원을 국가발전전략에 따라 효율적으로 배분하기 위해서는 중기재정계획을 수립하고 이에 연계된 다년도 예산편성방식으로 도입해야 할 필요성이 있다. 특히 정치권에서는 선거를 위한 선심성 공약이 남발되고, 관료제는 점증주의적 예산편성을 선호한다. 따라서 중기적인 경제전망과 재정계획을 바탕으로 성과를 지속적으로 평가하여 예산편성에 연계시키는 중기재정계획을 확립해야 효율적 재정운용이 가능해질 수 있다.

이러한 중기재정제도와 다년도 예산편성방법의 활용과 함께 예산운용의 기준을 지출통제로부터 성과통제로의 전환하는 노력도 필요하다. 예컨대 하향식 예산편성의 총사업비방식과 성과주의예산제도의 활용 등이 다양하게 연구되고 있다. 이러한 제도들의 도입에는 공무원들의 적응이 필요하고 따라서 도입에는 시간이 필요하겠지만 중요한 것은 예산의 효율적 사용의식을 높일 수 있는 학습효과를 위해서 유용한 방안들이라고 할 수 있다.

## 제 5 장 결론 : 열린 협력사회를 위하여

21세기 사회경제구조의 변화를 규정하는 기호는 ‘세계화’ ‘지방화’ ‘고령화’ ‘정보화’라고 한다. 이제 국가의 역할도 변하고 있다. 이에 맞추어 재정제도와 재정운용방식도 바뀌어야 한다. 노무현 정권은 자신들의 국정목표를 ‘국민과 함께 하는 민주주의’ ‘더불어 사는 균형발전사회’와 ‘평화와 번영의 동북아시아’로 설정하고 이러한 국정목표를 달성하기 위해 12대 국정과제를 제시했다. 이러한 국정목표와 국정과제를 실현하기 위한 재정개혁의 방향은 민주적 개혁이다. 민주적 개혁은 제도의 내용이 민주적으로 개혁되어야 하고, 제도의 운영방식과 관행이 민주적으로 개혁되어야 한다. 그리고 그 성과도 민주적이어야 한다. 다시 말해 개혁의 중심주체는 국민이어야 한다.

이러한 민주적 재정개혁은 국가의 틀을 바꾸는 것에서 출발해야 한다. 따라서 정치-경제-사회라는 사회 전체의 세 하부체제가 유기적 보완관계를 갖도록 국가체제의 종합적 개혁이 필요하다. 이는 중앙집권적 구조, 수도권 집중적 경제구조를 개혁하는 또 다른 민주화 과정을 의미한다. 따라서 경제민주화와 정치민주화, 그리고 사회민주화를 위해서는 참여와 책임이 수반되는 분권과 분산체제를 구축하는 것이 시급한 과제이다. 그리고 재정개혁은 이러한 분권과 분산을 가능하게 하는 그런 내용을 갖도록 진행되어야 한다.

더불어 사는 열린 사회를 구축하기 위해서 요구되는 재정·조세 개혁은 기득권층의 이해가 관철되는 그런 개혁이 아니다. 세출의 내용이 국민의 삶의 질을 높이는 데 중점을 두어야 하고 세출과 조세의 대응을 통해 지속적 발전이 가능한 사회경제체제를 구축하는 것이어야 한다. 경제위기를 통해 대두된 재정재건과 경기회복의 문제를 동시에 해결하는 방안의 하나는 모두에게 고통분담을 요구하는 것이어야 한다. 근로대중의 희생으로 귀착되는 기존의 재정·조세구

조는 근본적으로 개편되어야 한다.

복지지출의 팽창으로 만성적 적자에 허덕이며 IMF지원체제를 경험했던 스웨덴은 1993년부터 재정재건과 경기회복이라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 과감한 재정정책을 전개했다. 한편에서는 복지혜택을 줄이며 저소득층의 희생을 요구하면서 다른 한편으로는 최고 소득세율을 높여 세수를 증가시켰고, 이렇게 해서 생긴 재정의 여력으로 교육, 환경, 정보화에 집중 투자하여 경기회복을 실현했다. 1990년대 후반 스웨덴은 대부분의 선진국들이 재정적자와 경기침체로 고통받을 때 재정흑자, 경기회복, 낮은 실업률이라는 복수의 목표를 모두 실현하고 있다. 여기에서 배울 점은 경쟁이 아니라 협력을 강조하며 더불어 사는 사회의 원리를 국민들에 전파했다는 점이다.

작금의 한국사회가 어쭙잖은 세계표준논리를 내세워 경쟁을 앞세우고 국민의 삶의 기반을 붕괴시키고 근로대중을 대립시키며 사회에 대한 신뢰를 허물어버린 것은 그것이 사회통합의 위기로 나타나겠지만 곧 그것은 축적의 위기로 나타난다는 점에서 깊은 통찰이 필요하다.

앞으로 21세기형 한국경제를 위한 구조조정은 반테일러주의(non-Taylorism)의 길을 가야 한다. 지금처럼 기계에 종속되어 있는 인간의 노동을 더욱 단순화시켜 인간의 사용을 가능한 한 절약하는 구조조정을 한 다음 남은 단순한 노동을 가능한 한 비정규종업원이나 외부위탁(outsourcing)에 맡기는 방식의 개혁으로는 미래에 희망이 없다. 중화학공업을 기축으로 하는 산업구조에서 정보·지식산업을 기축으로 하는 산업구조로 전환을 피하는 길은 기계라는 노동수단이 아니라 인간이라는 노동주체의 능력향상을 목표로 하는 것이어야 한다. 그래야만 열려진 협력과 근면을 얻을 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 정부가 재정을 통해 사회적 안전망을 펼쳐야 한다.

정부는 소득세와 법인세를 기간세로 재원을 조달하고 이를 사회적 안전망을 구축하는데 지출해야 한다. 부동산경기의 부양이나 감세논리를 통해 경기회복이나 피하는 정책은 거품만을 조성할 뿐 경쟁력

있는 경제구조를 형성할 수 없다. 정부는 국민들이 ‘높은 조세부담은 곧 국가에 대한 자부심의 표현’이라고 인식할 수 있도록 사회경제구조를 민주적으로 개혁하고 이를 바탕으로 증세를 통해 교육, 보건, 환경, 주택, 그리고 정보화 등 미래형 산업기반을 강화하는데 적극 투자하는 정책을 추구해야 한다.

그런데 최근의 정부정책을 보면 이러한 방향과는 차이가 있어 우려된다. 예컨대 감세논리도 당장 경기회복에 기여할지 몰라도 경기가 회복된 다음에 세수증대로 이어지지 않기 때문에 재정건전화를 위해서는 결국 대중적 부담을 증가시키는 방향으로 전개될 우려가 매우 크다. 서울 강남의 부동산 투기를 빌미로, 신도시 건설을 발표하고 경기침체를 이유로 금리를 인하했는데 이런 유형의 정책이 일본 경제의 몰락을 가져온 1980년대말 거품경제를 조성했던 바로 그런 정책이다. 한국경제가 어디로 가려하는가?

끝으로 열린 협력사회를 구축하기 위해서는 집권구조를 타파하고 분권형 사회를 구축해야 한다. 그런데 분권개혁을 위한 요구도 집권세력은 반대하고 있다. 기존의 집권적 경제운용방식에서 이익을 누리던 기득권 계층은 변화의 고통을 느끼겠지만 이제는 변화해야 할 때이다. 이미 변화를 갈망하는 국민적 의지가 선거과정을 통해 표출되었다. 이제는 국민적 공감대를 바탕으로 민주적 절차에 의한 개혁을 실천하는 것이 과제일 뿐이다. 노동운동의 방향도 이제는 임금투쟁에서 인간다운 노동조건을 확보하고 더불어 사는 협력사회를 구축하는 사회개혁투쟁으로 전환되어야 한다.



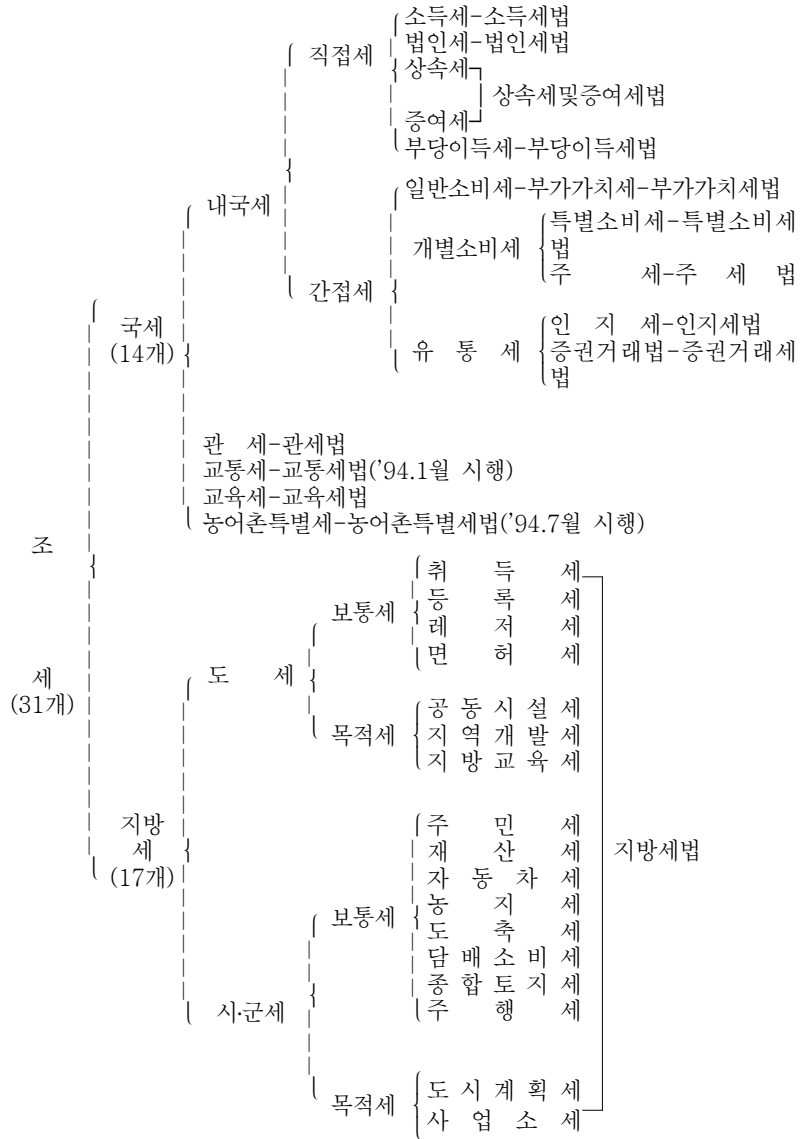
## 참 고 문 헌

- 변형윤 외, IMF관리후 한국의 경제정책, 새날, 1999.
- 李載殷, 「새 정부 조세·재정개혁의 과제」, 『신정부의 경제개혁과 제』, 한국사회경제학회, 한국경제발전학회, 서울사회경제연구소 공동학술심포지움, 2003.03.
- \_\_\_\_\_, 「분권형사회를 지향한 지방세계개혁」, 지방분권정책대안 학술심포지움 『지방분권과 지역발전』, 2001.11.2
- \_\_\_\_\_, 「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」, 『지방재정연구』(창간호), 한국지방재정학회, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「韓國の政府間財政關係の歴史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「IMF경제위기 하의 조세·재정정책의 특징」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2000.10
- \_\_\_\_\_, 「韓國財政の現状と課題, -IMF支援體制下の財政運用を中心して-, 『東アジアにおける 税財政の諸問題』, 日本財政學會 國際シンポジウム, 1999
- \_\_\_\_\_, 「21세기 사회경제적 변화와 지방정부의 대응-분권형 사회를 지향한 개혁을 위하여-」, 『뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력 강화 전략』, 충북경제포럼·한국경제연구학회·충북개발연구원, 2000.2.
- \_\_\_\_\_, 「현대자본주의국가의 정부간 재정관계의 변용과 그 의의」, 『지방재정연구』(제2호), 한국지방재정학회, 1998.6.
- \_\_\_\_\_, 「分權型社會を目指す地方税制改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2002.6.1-2.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체의 자주재원 확충: 성과와 발전과제」, 2002 지방재정세미나 『민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전 방향』, 한국지방재정학회.
- \_\_\_\_\_, 「분권화를 위한 지방세계 개혁」, 『한국지방재정논집』 제7권 제1호, 2002.8, 한국지방재정학회

- \_\_\_\_\_, 「재정분권과 지역경제발전」, 『지방분권과 국가개혁』(강원비전포럼 2002 제2차 정기포럼 발표논문집, 2002.10.
- \_\_\_\_\_, 「한국재정과 소득재분배」, 성균관대 박사학위청구논문, 1984
- \_\_\_\_\_, 「재정의 민주적개혁과제와 방향」, 재정논총, 한국재정학회, 1988
- \_\_\_\_\_, 「국가재정과 형평」, 제3회 국제한국인경제학자학술대회 발표논문, 1988.
- \_\_\_\_\_, 「소득재분배정책의 실상과 허상」, 정경세계 제6집, 국제사회과학학술연구소, 1991, 가을호.
- \_\_\_\_\_, 최임환, 「전환기한국재정의 구조개혁과제와 방향」, 한국재정학회 정기학술대회 1992.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 조세정책의 전개과정과 구조개혁의 기본방향」, 한국경제연구회, 1994년도 학술심포지엄 논문집, 1994.6.
- \_\_\_\_\_, 「민주적 세계개혁의 기본방향」, 전국민중노동조합총연맹, 정책토론회, 1995.3.
- \_\_\_\_\_, 「개인소득세제의 불공평과 세계개혁의 기본방향」, 전국민중금속노동조합연맹, 제1차 정책토론회, 1996.2
- \_\_\_\_\_.具正模, 「韓國における地方分権化改革の現状と課題」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2000.6
- \_\_\_\_\_.김기태·김성기·김재훈, 『한국경제』, 한올아카데미, 1998.
- \_\_\_\_\_.김기태·정재철, 『한국재정론』 법문사, 1994.
- \_\_\_\_\_.김기태·최단옥·정재철, 『한국경제의 구조』, 한올아카데미, 1993.
- 이태수, 「신정부의 복지정책과제」, 『신정부의 경제개혁과제』, 한국사회경제학회, 한국경제발전학회, 서울사회경제연구소 공동학술심포지엄, 2003.03.
- 최단옥, 「한국의 「IMF관리체제」 : 비교사적 의미와 전망」, 경제사회학회 1988년도 정기학술대회 논문집.
- 대한민국 정부, 『국민과 함께 내일을 연다-「국민의 정부」 경제청사진』, 1998.9.
- 기획예산처, 『한국의 재정』, 각년도, 매일경제신문사.
- \_\_\_\_\_, 『예산개요』, 각년도

- 재정경제부, 『조세개요』, 각년도.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.
- 한국개발연구원, 『국가예산과 정책목표』, 각년도.
- 한국재정학회, 『재정논집』, 각년도
- 한국지방재정학회, 『지방재정논집』, 각년도
- 岡崎哲二·奥野正寛 編, 『現代日本經濟システムの源流』, 日本經濟新聞社.
- 大島通義, 宮本憲一, 林健久 編, 『政府間財政關係論』, 有斐閣, 1989.
- 加藤淳子, 『稅制改革と官僚制』, 東京大學出版會, 1997.
- 金子勝, 『市場と制度の政治經濟學』, 東京大學出版會, 1997.
- 川瀬光義, 『臺灣韓國の地方財政』, 日本經濟評論社, 1996.
- 齊藤忠雄, 『現代財政の構造と運動-日本財政の國際的特質』, 批評社, 東京, 1994
- 神野直彦, 「轉換期の稅制改革」, 岩波講座, 『現代の法』1, 岩波書店, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『システム改革の政治經濟學』, 岩波書店, (1998a). (이재은 역, 『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000)
- \_\_\_\_\_.金子勝 編, 『地方に稅源を』, 東洋經濟新報社, 1998.
- 林健久·加藤榮一 編, 『福祉國家財政の國際比較』, 東京大學出版會.
- 林榮夫 外 3人編, 『現代財政學體系』 第1-4卷, 有斐閣, 1974
- 宮本憲一, 『補助金の政治經濟學』, 朝日新聞社, 1990.
- 林健久, 『福祉國家の財政學』, 有斐閣, 1992.
- Bennett, Robert J., ed., Decentralizations Local and Markets, Claredon Press, 1990.
- I.U.L.A., Local Government Finance, Wien Congress, the Hague, 1969.
- Maddick, H., Democracy, Decentralization and Development, Bombay, Asia publishing House, 1963.
- Steinmo, Sven, Taxation and Democracy, Yale University Press, 1993.
- Steinmo, Sven, Why Tax Reform? Understanding Tax Reform in its Political and Economic Context, 1995.

<부표-1> 한국의 조세체계(2002년도 말 현재)



\* 토지초과이득세는 1998.12.28 폐지, 자산재평가세는 2000.12.31 폐지, 전화세는 2001. 9. 1일 폐지, 2001. 1월부터 지방세분 교육세(국세)가 지방교육세(지방세)로 전환

<부표-2> 근로소득공제의 변천

| 연도            | 공제액  | 연도            | 공제액  |
|---------------|--|---------------|--|
| 1981<br>-1982 | 88만원 이하: 전액<br>88만원 초과-300만원 이하: 20%<br>300만원 초과: 10%<br>공제한도: 170만원   | 1995          | 310만원 이하: 전액<br>310만원 초과: 30%<br>공제한도: 690만원   |
| 1983<br>-1988 | 94만원 이하: 전액<br>94만원초과-300만원 이하: 20%<br>300만원 초과: 10%<br>공제한도: 170만원    | 1996          | 400만원 이하: 전액<br>400만원 초과: 30%<br>공제한도: 800만원   |
| 1989<br>-1990 | 140만원 이하: 전액<br>140만원 초과-400만원 이하: 25%<br>400만원 초과: 15%<br>공제한도: 230만원 | 1997<br>-1998 | 500만원 이하: 전액<br>500만원 초과: 30%<br>공제한도: 900만원   |
| 1991<br>-1992 | 230만원 이하: 전액<br>230만원 초과: 30%<br>공제한도: 490만원                           | 2000          | 500만원 이하: 전액<br>500만원 초과-1,500만원 이하: 500만원<br>+ 500만원 초과분의 40%<br>1500만원 초과: 900만원 + 1500만원<br>초과분의 10%<br>공제한도: 1,200만원   |
| 1993          | 250만원 이하: 전액<br>250만원 초과: 30%<br>공제한도: 600만원                           | 2001          | 500만원 이하: 전액<br>500만원 초과-1,500만원 이하: 500만원<br>+ 500만원 초과분의 40%<br>1,500만원 초과-4,500만원 이하: 900만<br>원 + 1,500만원 초과분의 10%<br>4,500만원 초과: 1,200만원 + 4,500만<br>원 초과분의 5%   |
| 1994          | 270만원 이하: 전액<br>270만원 초과: 30%<br>공제한도: 620만원                           | 2002<br>-2003 | 500만원 이하: 전액<br>500만원 초과-1,500만원 이하: 500만원<br>+ 500만원 초과분의 45%<br>1,500만원 초과-3,000만원 이하:<br>950만원 + 1,500만원 초과분의 15%<br>3,000만원 초과-4,500만원 이하: 1,175<br>만원 + 3,000만원 초과분의 10%<br>4,500만원 초과: 1,325만원 + 4,500만<br>원 초과분의 5% |

자료: 재정경제부, 조세개요, 각년도.

<부표-3> 근로소득세액공제의 변천

| 연도        | 세액공제 변천 내용  |
|-----------|---|
| 1979      | 근로소득자: 월정급여액 50만원 이하: 산출세액의 30%<br>월정급여액 50만원 초과: 산출세액의 20%<br>일용근로자: 산출세액의 30%<br>사업소득자: 사업소득 600만원 이하인 자는 중간예납세액의 30% |
| 1981      | 근로소득자: 월정급여액 30만원 이하: 산출세액의 20%<br>월정급여액 30만원 초과 50만원 이하: 산출세액의 10%<br>일용근로자: 산출세액의 20%<br>사업소득자 규정은 삭제                 |
| 1982      | 근로소득자: 월정급여액 30만원 이하: 산출세액의 20%<br>월정급여액 40만원 이하: 산출세액의 10%<br>일용근로자: 산출세액의 20%<br>임시특별세액공제 → 근로소득세액공제로 변경              |
| 1983-1988 | 근로소득자: 월정급여액 30만원 이하: 산출세액의 30%<br>월정급여액 40만원 이하: 산출세액의 20%<br>월정급여액 50만원 이하: 산출세액의 10%<br>일용근로자: 산출세액의 30%             |
| 1989      | 폐지  |
| 1990      | 근로소득공제 재도입<br>모든 근로소득자: 산출세액의 20%, 30만원 한도<br>일용근로자: 산출세액의 20%  |
| 1990.8    | 근로소득자: 월정급여액 100만원 이하: 산출세액의 40%, 80만원 한도<br>월정급여액 100만원 초과: 산출세액의 30%, 80만원 한도<br>일용근로자: 산출세액의 40%                     |
| 1991      | 근로소득자: 연간 급여총액 3,600만원 이하: 산출세액의 20%, 50만원 한도<br>일용근로자: 산출세액의 20%   |
| 1992-1995 | 모든 근로자: 산출세액의 20%, 50만원 한도  |
| 1996      | 산출세액 50만원 이하분: 45%<br>산출세액 50만원 초과분: 20%, 50만원 한도   |
| 1997-2003 | 산출세액 50만원 이하분: 45%<br>산출세액 50만원 초과분: 30%  |

자료: 재정경제부, 조세개요, 각년도.

## [저자 약력]

### • 이 재 은

#### 【주요경력】

- 청주교 졸업, 성균관대 경제학과 졸업 (경제학사)
- 성균관대 대학원 경제학과 (경제학석사·박사)  
(박사학위논문: 한국재정과 소득재분배)
- 1979.8월부터 현재까지 경기대학교 경제학과 교수
- 미국 텍사스주립대학(Austin) 경제학과 객원교수
- 일본 도쿄(東京)대학 경제학부 객원연구원
- 경기대학교 사회과학연구소장, 국제대학원장 역임
- 한국경제학회 사무국장, 이사, 발간위원장 역임
- 한국재정학회 회장 역임,
- 현재 사단법인 한국농어촌정책연구소장  
경기도 지방재정계획 심의위원  
경기지방노동위원회 공익조정위원  
한국재정·공공경제학회 고문  
한국지방재정학회 차기회장,  
지방분권국민운동 정책위원장

#### 【주요 저·역서】

- 재정학개론(공저, 법문사, 1986, 1993)
- 재정학(공저, 법문사, 1998)
- 한국재정론(공저, 법문사, 1994)
- 한국경제의 구조(공저, 한울아카데미, 1993)
- 한국경제(공저, 한울아카데미, 1998)
- 도시 및 지역경제론(공저, 진영사, 1995)
- 지방분권 정책대안(공저, 한울아카데미, 2002)
- 21세기 한국의 대안적 발전모델(공저, 한울아카데미, 2002)
- 도시 및 지역경제론(공저, 진영사, 1995)
- 역서: 중국경제의 역사적 전개(한울아카데미, 1992),  
체제개혁의 정치경제학(한울아카데미, 2000)

연구총서·2002-12

---

## 노동자의 입장에서 본 한국의 조세재정개혁

---

2002년 12월 21일 인쇄  
2002년 12월 31일 발행

---

발행인 이남순

---

발행처 한국노동조합총연맹  
주소 서울시 용산구 청암동 168-24  
(代) 02-715-0898

---

등록 81. 8. 21 (13-31호)

---

인쇄 (주)성문티디피  
(代) 02-2268-0520

---

가격 : 7,000원