

# 근대국가의 재정혁명

- 조세제도를 통해 본 영국과 프랑스의 재정 비교\* -

윤 은 주

- I. 서 론 (1) 영국의 조세제도
- II. 본 론 (2) 프랑스의 조세제도
  - 1. 리바이어던의 탄생: 급증하는 세수입
  - 2. 영국과 프랑스의 조세제도 비교
  - 3. 재정혁명의 관건
- III. 결 론

## I. 서 론

근대 영국과 프랑스의 잇갈린 운명은 참으로 흥미롭다. 16, 17세기까지만 해도 유럽의 한 주변국에 불과했으며 전 유럽적인 대규모 전쟁에 주도적으로 참여하지 못했던 영국은 18세기에 이르러 군사대국으로 등장했다. 반면 프랑스는 16, 17세기에 유럽의 패권 국가를 꿈꿀 정도로 성장했음에도 불구하고 18세기에 들어서면서 영국과 관련된 전쟁에서 패전을 거듭했고, 급기야 7년 전쟁(1756-1763)에서는 영국에게 거의 모든 해외식민지를 양도하는 굴욕적인 평화조약에 조인해야 했다. 이렇게 뒤바뀐 두 나라의 세력 판도를 어떻게 설명해야 할까?

근대 유럽에서 전쟁은 한 국가의 운명을 좌우했다. 그리고 재정은 ‘전쟁의 관건’이라고 불릴 정도로 전쟁의 향방에 결정적인 영향력을 갖고 있었다. 개인화기의 발전으로부터 촉발된 새로운 무기류의 발전, 대규모 병력의 유지, 그리고 빈번한 전쟁은 유럽 국가들이 감당해야 할 준비 규모를 큰 폭으로 증가시켰다. 영국과 프랑스를 비롯한 유럽 국가들은 소모적인 이 전쟁을 계속

\* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2009-351-A00178).

하기 위해 막대한 전비를 마련해야 했고, 결국 자국이 가진 모든 역량을 총동원해야 하는 극적인 상황에 처했다. 따라서 많은 학자들은 1689년을 전후하여 나타난 영국과 프랑스의 역전 현상을 설명하는 유력한 하나의 방법으로 서 양국의 조세제도와 신용체제를 검토해왔다.

실제로 두 나라의 재정에 관한 연구는 앞서 말한 양국의 18세기 판도를 설명하는 방식으로 진행되어 왔다. 즉 영국 재정 연구는 대영제국 건설의 토대가 된 공공재정의 확립 과정에 집중하며 재정 혁신에 논점을 맞추었다. 재정혁명을 처음으로 거론했던 디슨은 이러한 변화의 요체를 신용의 확보라고 보고, 1688년 이후 영국은행의 설립, 장기채의 정착, 주식시장의 발달 등을 거론했다.<sup>1)</sup> 이후 존 브루어는 조세수입의 증가가 뒷받침되지 않는 한 재정혁명은 불가능했다고 주장하며, 세수 관리에서 나타난 혁신적인 변화를 재정혁명의 또 하나의 요건으로 제시했다.<sup>2)</sup>

반면, 프랑스 재정 연구는 엄청난 재정적자를 강조하고, 불합리한 징수 과정과 사적인 이해관계를 추구하는 부패한 재무관리를 비판하면서, 막대한 부채 앞에서 제대로 된 개혁을 추진하지 못했던 국왕들의 무력함을 지적해왔다. 그리고 이러한 무능과 부조리, 불합리성을 프랑스 재정의 고유한 특징으로 설명해 왔다.<sup>3)</sup> 즉 느리고 불확실한 징수 체제와 재정가들의 단기부채에 의존하는 불합리한 부패 구조를 프랑스 재정위기의 고유한 원인으로 진단해왔다. 이로부터 부패구조를 제때에 청산하지 못한 프랑스 구체제는 비효율적이고 퇴행적이었다는 결론이 도출되었다.

그러나 근대의 모든 국가들이 갖고 있었던 제도적 한계를 감안할 때 이런 식의 극명한 대비 구도는 성립하기 어렵다. 왜냐하면 두 국가의 재정구조는 부패와 부조리를 청산하지 못하고 있다는 점에서 많은 공통점을 가지고 있기 때문이다. 이러한 연구 상의 허점은 매우 중대한 오류를 낳았다. 즉 똑같은 재정상의 문제가 국가에 따라 전혀 다르게 해석되었던 것이다. 가령 프랑스

1) P. G. M. Dickson, *The Financial Revolution in England*(Hampshire: Macmillan and Company, 1967).  
 2) J. Brewer, *Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783* (Cambridge: Harvard University Press, 1990).  
 3) 거의 대부분의 프랑스 재정 연구서는 이러한 서술 경향을 가진다. 구체제 재정제도의 이러한 특징을 부각시켜 종합적인 의견을 제시한 연구서로는 J. F. Bosher, *French Finances, 1770-1795: From business to bureaucracy*(Cambridge: Cambridge University Press, 1970).

사가들은 재정 관원의 부패와 막대한 재정 부채를 구체제 파국의 원인으로 진단하고, 18세기 프랑스의 국력 쇠락과 프랑스 혁명이 이로부터 유래했다고 설명했다. 반면, 영국 사가들에게 이 같은 사실은 크게 문제되지 않았다. 오히려 의회제의 발달과 영국 은행이 제시한 손쉽고 값싼 신용 확보의 가능성에 주목하면서 영국 재정 구조의 내적 한계를 간과했던 것이다.

따라서 근대국가가 가진 공통의 재정적 한계와 각국이 이루어낸 놀라운 성취를 충분히 인지하기 위해서는 어느 한 나라의 재정 문제에만 천착하는 국가사적 연구 방법이 아니라, 두 나라의 재정구조를 비교하고 차이점과 유사점을 찾아내어 설명해야 한다. 이를 위한 첫 번째 시도로서 본고에서는 영국과 프랑스의 조세구조를 비교함으로써 근대국가의 재정 혁신을 분석한다. 물론 한 나라의 재정적 성취도를 평가하는 것은 전쟁에서의 자금 동원력이고, 전쟁이 발발했을 때 자금 동원은 새로운 세금의 신설이나 기존의 세금 인상이 아니라 대규모 차입을 통해 이루어진다. 그러나 전쟁이 종결되면 각국은 조세 개혁이나 징수 구조 개선을 통해 전쟁 시기에 체결된 차입금을 해결함으로써 다음 전쟁에 대비했다. 이 작업이야말로 각국 정부의 신용을 결정하고, 나아가 전쟁 역량을 제고하는 일이다. 따라서 두 나라의 재정을 비교하기 위해서는 조세구조 비교가 신용구조 비교에 선행해야 한다.

본문 첫 번째 장에서는 양국의 세입 규모와 국민의 조세 부담을 비교함으로써, 두 나라가 가진 재정적 역량의 차이를 확인할 것이다. 두 번째 장에서는 두 나라의 조세제도를 비교한다. 이를 통해 사적 이해관계에 의해 지배되는 부패한 프랑스의 재정구조와 공공성을 확보함으로써 재정 효율성을 재고한 영국의 재정구조라는 이분법이 역사적으로 그릇된 편견에 근거한 것임을 밝힐 것이다. 세 번째 장에서는 이른바 “재정혁명”을 뒷받침했던 영국의 특수성을 살필 것이다. 분명 영국이 18세기에 재정군사국가로 거듭나면서 보여준 재정적 역량은 괄목할 만한 것이다. 이러한 추동력의 배경이 무엇이었는지 알기 위해 우리는 왜 영국과 프랑스가 서로 다른 선택을 하게 되었는지를 규명할 것이다.

## II. 본 론

### 1. 리바이어던의 탄생: 급증하는 세수입

1976년 마티아스(P. Mathias)와 오브라이언(P. K. O'Brien)은 18세기 영국과 프랑스의 조세 규모를 비교한 논문에서 다음 두 가지 사실을 주장함으로써 학계에 큰 충격을 주었다. 하나는 1인당 조세 부담률이 프랑스에서보다 영국에서 더 무거웠고, 증가율 또한 더 빨랐다는 주장이고, 또 다른 하나는 부의 격차를 고려하지 않는 간접세의 비중이 프랑스에서보다 영국에서 더 높았기 때문에 영국 하층민들의 조세부담이 더 컸다는 주장이다.<sup>4)</sup> 이는 프랑스 혁명과 과도한 조세 부담 사이의 밀접한 연관성을 기정사실로 여기고 있던 학계의 상식을 뒤집은 것이고, 조세 부담을 낮춤으로써 국내 수요를 넓히고 저임금 구조를 공고히 하여 산업혁명의 기반을 조성했다는 주장 또한 설 자리를 잃게 만들었다. 1988년에 발표한 또 다른 논문에서도 오브라이언은 영국의 입헌군주제가 유럽 대륙의 전제정보다 국민총소득에서 더 많은 몫을 세금으로 거둘 수 있었다고 주장함으로써, 위의 사실을 재확인했다.<sup>5)</sup>

이들의 주장은 많은 후속 연구들의 뒷받침을 받았다. 브루어(J. Brewer)나 브래딕(M. Braddick) 같은 연구자들은 영국의 성취를 매우 이례적이었던 것으로 평가하며, 영국이 효과적으로 전쟁을 재정 지원하며 유럽 최강의 재정군사국가로 발돋움하는 데 고율의 세금이 밑거름이 되었다고 주장했다.<sup>6)</sup> 우리의 목적은 세수입 증가가 과연 영국만의 고유한 현상이었는지를 프랑스와의 비교를 통해서 확인하고, 영국 재정 혁신의 진정한 의미를 진단하는 것이다. 이를 위해 우리에게 우선적으로 필요한 작업은 마티아스와 오브라이언의

4) P. Mathias and P. K. O'Brien, "Taxation in Britain and France, 1715-1810: a comparison of the social and economic incidence of taxes collected for the central governments", *Journal of European Economic History*, Vol. 5(1976), pp. 601-650.

5) P. K. O'Brien, "The political economy of British taxation, 1660-1815", *Economic History Review*, Vol. 41(1988), pp. 1-32.

6) J. Brewer, *Sinew of Power*, pp. 89-91; Michael J. Braddick, *The Nerves of state: taxation and the financing of the English state, 1558-1714*(Manchester and New York: Manchester University Press, 1996).

수치를 재검토하는 일이다. 다음은 마티아스와 오브라이언이 조사한 영국과 프랑스의 세수입 규모를 하나의 도표로 다시 정리한 것이다.<sup>7)</sup>

〈표 1〉 영국과 프랑스의 조세수입 비교(1715-1790)

연도	액면가치로 계산한 세수입		불변가치로 환산한 세수입			
	영국 (백만 £)	프랑스 (백만 Lt.)	1700년 가격 기준 영국 (백만 £)	1721-45년 기준 프랑스 (백만 Lt.)	1715년 세수입을 100으로 환산한 세수입	
					영국 (백만 £)	프랑스 (백만 Lt.)
1715	5.76	166	5.82	137	100	100
1720	6.11		6.40		110	
1725	5.92	198	5.84	171	100	125
1730	6.23	186	6.60	198	113	144
1735	5.71	236	6.27	238	108	174
1740	5.93	201	5.70	190	98	139
1745	6.95	245	7.37	219	127	160
1750	7.25	207	7.42	174	127	127
1755	7.21	253	6.83	214	117	156
1760	8.67		8.47		146	
1765	10.04	320	8.52	237	149	173
1770	10.42	318	8.67	188	143	137
1775	10.66	362	8.34	225	170	164
1780	12.57	419	9.91	272	190	199
1785	14.57	424	11.07	251	227	183
1790	17.51	500	13.21	287	266	209

이 표에 따르면, 세수입 증가는 영국만의 고유한 현상이 아니었다. 1715년부터 1790년까지 액면가치로 계산한 세수입이 양국 모두에서 대체로 3배 정도 인상되었기 때문이다. 즉 영국에서는 5백 7십 6만 파운드에서 천 7백 5십 1

7) P. Mathias & P. K. O'Brien, "Taxation in Britain and France, 1715-1810", pp. 604-605.

만 파운드로, 프랑스에서는 1억 6천 6백만 리브르에서 5억 리브르로 증가했다. 불변가치로 세수입을 평가하면, 양국 모두에서 증가율이 조금 낮아진다. 프랑스의 세수입은 1억 3천 7백만 리브르에서 2억 8천 7백만 리브르로 증가하여 두 배가 약간 넘는 인상률(2.09배)을 기록했고, 영국의 세수입은 5백 8십 2만 파운드에서 천 3백 2십 1만 파운드로 성장하여 역시 두 배가 조금 더 넘는 증가세(2.27배)를 나타냈다. 따라서 어떤 방식으로 조사하든 조세 인상을 분석만으로는 1715년부터 1789년까지 양국 사이에 결정적인 차이를 확인할 수 없다.

그런데 마티아스와 오브라이언이 영국의 과세 능력을 프랑스에 비해 월등한 것으로 평가했던 실제 근거는 국민총소득에 대한 과세율이었다. 그들은 생산량을 기준으로 국민총소득을 산출하고, 이 수치와 과세액을 비교했다. 그들이 제시한 생산량 대비 과세율을 재구성하여 하나의 표로 만들면 다음과 같다.<sup>8)</sup>

〈표 2〉 1715-1790년 프랑스와 영국의 국민총소득과 과세율 비교

연도	액면가치로 표시한 생산량		액면가치로 표시한 생산량 대비 과세율	
	영국 (백만 £)	프랑스 (백만 Lt.)	영국	프랑스
1715	35	1467	17%	11%
1720	35		17%	
1725	37	1500	16%	13%
1730	34	1261	18%	15%
1735	34	1363	18%	17%
1740	38	1492	16%	13%
1745	35	1627	20%	15%
1750	39	1848	18%	11%
1755	44	1970	16%	13%
1760	44		20%	
1765	52	2733	19%	12%

8) *Ibid.*, pp. 608-609.

연도	액면가로 표시한 생산량		액면가로 표시한 생산량 대비 과세율	
	영국 (백만 £)	프랑스 (백만 Lt.)	영국	프랑스
1770	55	3591	18%	9%
1775	60	3688	18%	10%
1780	61	3621	21%	12%
1785	69	4057	22%	10%
1790	76	4418	24%	11%

이에 따르면 영국의 과세율은 1780년 이후 20%를 크게 상회하는 반면, 프랑스의 과세율은 1735년 17%에 육박했던 것을 정점으로 다시 10% 수준으로 떨어진다. 영국 정부의 과세력이 프랑스의 2배에 달하는 것이다. 그런데 문제는 이 지표의 신뢰도이다. 생산량(physical output)에 기초하여 제시한 수치는 상업과 금융업에서 발생한 소득을 포괄하지 못하여 국민총소득 규모를 정확하게 드러내지 못하기 때문이다. 마티아스와 오브라이언도 인정하는 바와 같이, 18세기에는 상업과 금융업이 프랑스보다는 영국에서 더 활발했기 때문에, 이 부분을 제외하고 계산하면 영국의 국민총소득액은 저평가된다. 그리고 이는 국민총소득에 대한 영국의 과세율을 상대적으로 높게 평가하게 만든다.<sup>9)</sup> 따라서 영국과 프랑스의 과세율 격차를 논란의 여지없는 수치로 받아들여 두 나라의 과세능력 차이를 강조하기는 어렵다.

실제로 네덜란드 재정 연구자인 프리츠키(W. Fritschy)는 영국과 네덜란드, 특히 홀랜드에서의 국민총소득과 과세율을 비교하고, 마티아스, 오브라이언과는 상당히 다른 결론에 이르렀다.<sup>10)</sup> 그에 따르면, 생산량과 서비스업 즉

9) *Ibid.*, p. 607. 마티아스와 오브라이언이 이용한 프랑스 생산량 지표는 Marczewski et al의 프랑스 경제의 장기 성장 연구에 기초한 것이다. 영국의 국민 총소득 지표는 Dean과 Cole이 진행한 영국 경제의 장기 성장에 관한 연구로부터 얻은 수치이다. 연구자들은 프랑스에 대해서 구할 수 있는 유일한 지표가 생산량 추세이기 때문에, 전체적인 흐름을 파악하기 위해 수치의 오류를 감수할 수밖에 없었다고 연구의 한계를 고백했다.

10) W. Fritschy, "Taxation in Britain, France and Netherlands in the eighteenth century", *Economic and Social History in the Netherlands*(Amsterdam: NEHA, 1989-1997), Vol. 2(1990), pp. 64-65.

상업과 금융 소득을 모두 합하여 국민총소득을 산출한 결과 영국의 과세율은 18세기 내내 10%를 넘기지 못했다. 즉 과세율은 7%에서 9% 정도로 향상되다가, 1790년에 이르러야 10%에 이르렀다. 홀랜드에서의 과세율이 최소 10%, 최대 16%에 이르렀던 것과 비교하면, 영국의 과세율은 당대 최고 수준은 아닌 셈이다.

이처럼 마티아스와 오브라이언이 계산한 과세율이 영국과 프랑스의 과세수준 비교를 위한 완전히 신뢰할 만한 수치가 아니라 하더라도, 그것이 아무 것도 보여주지 않는 것은 아니다.<sup>11)</sup> 상업과 금융 소득을 모두 합하여 국민총소득을 계산한다면, 프랑스의 과세수준 또한 10%보다 다소 낮았을 것이기 때문이다. 따라서 영국의 과세능력이 프랑스보다 우세했다는 사실에는 변함이 없다.

양국의 1인당 조세부담률 비교 또한 같은 사실을 말해주고 있다. 마티아스와 오브라이언은 영국과 프랑스 두 나라의 1인당 조세부담률을 불변가치로 환산하여 증가율을 계산했다. 이로부터 프랑스의 1인당 조세부담률은 1715년 7.1리브르였던 것에 비해서 1790년 10.6리브르로 증가해서 49% 증가했으며, 영국의 1인당 조세부담률은 0.82파운드에서 1.36파운드로 증가하여 66% 성장했다는 결과가 나온다.<sup>12)</sup> 모리노(M. Morineau)는 양국의 1인당 조세 부담률을 하나의 통화 가치로 환산하여 비교했다. 그에 따르면, 18세기 첫 25년 동안 영국인은 1인당 17.6리브르를 부담하여, 프랑스에서의 8.1리브르를 능가했다.<sup>13)</sup> 더구나 1780년대 영국인은 46리브르를, 프랑스인은 17리브르를 조세로 냈다. 두 나라 사이에 조세 부담률 차이가 갈수록 커지고 있었던 셈이다. 프리츠키가 플로린으로 환산하여 제시한 1인당 조세부담액도 뚜렷하게 영국의 우세를 보여주고 있다. 1790년의 프랑스의 1인당 조세부담액은 6.3플로린,

11) 실제로 많은 영국 재정 연구자들이 마티아스와 오브라이언이 제시한 수치를 큰 의심 없이 받아들이고 있다. 가령 J. Brewer는 *Sineus of Powers* 제4장에서 마티아스와 오브라이언의 수치를 그대로 따르며, 영국의 성취를 다른 나라들과 비교하고 있다.

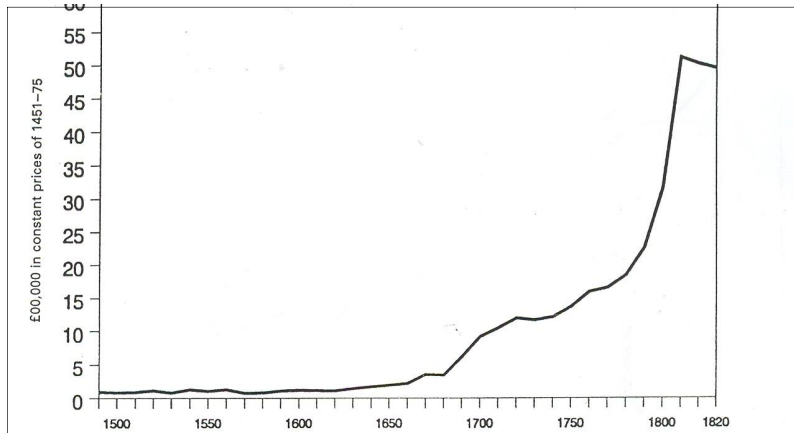
12) P. Mathias and P. K. O'Brien, "Taxation in Britain and France", pp. 604-605. 우선 1715년과 1790년 사이에 프랑스 인구는 천 9백만 명에서 2천 7백만 명으로 증가하였고, 영국 인구는 7백 십 2만 명에서 9백 7십만 명으로 증가했다. 그리고 프랑스에서 조세수입은 1억 3천 7백만 리브르에서 2억 8천 7백만 리브르로 증가했고, 영국의 조세수입은 5백 8십 2만 파운드에서 천 3백 2십 1만 파운드로 증가했다.

13) Michel Morineau, "Les budgets d'état et gestion des finances royales en France au dix-huitième siècle", *Revue historique*, vol. 536(1980), p. 320.

영국은 20.90플로린, 홀랜드는 34플로린이다.<sup>14)</sup>

이상의 논의로부터 18세기 내내 영국과 프랑스의 세수입 증가율은 생각처럼 큰 차이를 보이지는 않았지만, 국민총소득 대비 과세율 면에서나 1인당 과세액 면에서나 영국 정부가 프랑스 정부보다 유능했다는 사실을 확인할 수 있다. 그렇다면 영국과 프랑스의 과세 수준 차이는 18세기가 아니라 그 전에 나타난 것임을 알 수 있다.<sup>15)</sup>

1485년부터 1815년까지 영국의 세수입 장기동향을 연구했던 오브라이언과 헌트(P. A. Hunt)의 연구는 영국의 재정적 역량의 성장 추세를 확인할 수 있는 좋은 지표를 제공한다. 다음은 1451-75년의 가격을 기준으로 세수입을 계산하여 작성한 표이다.<sup>16)</sup>

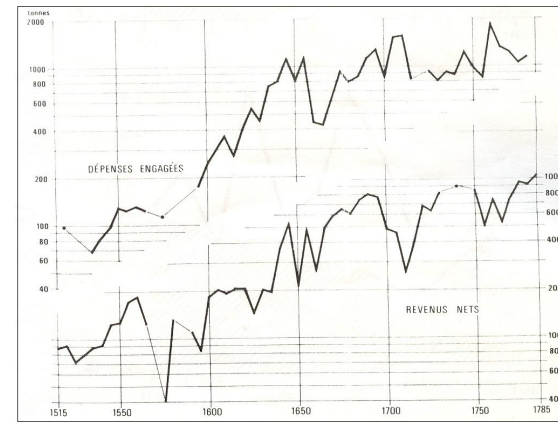


〈그래프 1〉 1490-1820년 전체 세수입

14) W. Fritschy, "Taxation in Britain, France and Netherlands", p. 65.  
 15) 정확히 언제부터 차이가 나타나기 시작했는지에 관해서는 학자마다 의견이 조금씩 다르다. J. 브루어는 1688년부터 1783년까지의 영국 재정 혁명에 관한 연구에서 조세수입이 왕정복고 시기에 급등하기 시작하여, 18세기에 들어서면 유럽의 어느 나라도 그 증가세를 따를 수 없었다고 주장했다. 반면 M. 브래딕은 영국 세수입이 증가하기 시작한 시기를 이보다 앞당겨서 그 시점을 1640년대로 잡았다. J. Brewer, *Sinews of Power*, pp. 89-91; Michael J. Braddick, *The Nerves of state*, pp. 1-20.  
 16) P. K. O'Brien and P. A. Hunt, "The rise of a fiscal state in England, 1485-1815", *Historical Research*, LXVI, No. 160(1993), p. 150.

이들에 따르면, 1500년부터 1640년까지 국왕의 세수입이 큰 변화 없이 낮은 수준으로 유지되고 있었다. 헨리 7세 이후로 계속된 이러한 장기적인 추세에서 벗어난 것은 공화국 시기에 접어들면서이다. 그 후 1680년대까지 세금은 서서히 오르기 시작했고, 1690년대 이후 18세기 내내 증가 속도는 점점 빨라져 1800년대에 들어서면서는 가파른 증가세를 나타냈다. 과세 수입이 내란 직전의 찰스 1세에게 허용되었던 액수보다 10배 이상 늘어난 셈이다.

1515년부터 1790년까지 프랑스에서도 세수입 증가가 확인된다. 알랭 게리는 여러 가지 비용을 공제한 국왕의 순수입을 은으로 환산하여 제시했다.<sup>17)</sup>



〈그래프 2〉 1515-1785년 은으로 평가한 프랑스 국왕의 수입과 지출

프랑스에서도 1640년을 전후하여 세수입이 은 200톤을 넘어서면서 이전의 재정적 한계를 극복했던 것으로 보인다. 루이 14세가 직접 통치를 시작하고 콜베르가 재정을 관리하면서, 세수입은 빠르게 성장하였고 1680년대를 전후한 시기에는 은 800톤에 이르렀다. 4배에 가까운 놀라운 성장을 한 셈이다. 이렇게 급성장했던 세수입은 1715년 급격히 하락하여 300톤으로 떨어지더니, 1785년에야 1000톤을 넘어서면서 1680년대의 수준을 넘어섰다. 따라서 1640

17) A. Guéry, "Finances de la monarchie française sous l'Ancien Régime", *Annales E.S.C.*, vol. 33(1978), p. 227.

년에서 1785년까지 프랑스의 세수입은 전체적으로 5배 정도 인상되었다.<sup>18)</sup>

이렇게 시간 간격을 좀 더 넓게 하여 보면, 영국과 프랑스의 조세 성장 패턴의 차이를 알 수 있다. 영국의 경우 1640년과 1790년 사이에 과세 능력이 지속적으로 성장하며 세수입이 10배 정도 증가했다. 반면 프랑스의 경우는 17세기 후반기에 크게 성장했다가 급격히 후퇴했고, 18세기 말에 가서야 17세기 후반의 수준을 돌파할 수 있었다. 18세기에 나타난 2-3배의 세수입 증가가 갖는 의미는 프랑스 정부의 과세능력 성장이 아니라, 사실상 17세기에 이미 도달했던 과세능력을 다시 회복했다는 데 있었던 것이다.

위의 사실들로부터 우리는 1640년과 1690년 사이에 영국과 프랑스의 조세 행정에서 큰 변화가 나타났음을 확인할 수 있었다. 영국에서는 이 변혁을 통해 과세능력의 지속적인 성장을 가져올 수 있었고, 프랑스에서는 일시적으로는 큰 효과를 보았던 개혁이 지속적인 결과물을 가져오는 데 이르지 못했다. 따라서 17세기에 영국에서 일어난 조세행정에서의 변모를 추적하여 그것이 지속적인 세수입 증대에 어떤 방식으로 기여했는지를 추적하는 일이 필요하다. 또한 콜베르 시대에 나타난 프랑스 세수행정 상의 변혁을 추적하되, 그것이 어떤 점에서 영국과 달랐는지를 살펴보는 일도 필요하다. 이 시기에 어떠한 세수입들이 징수되었고, 과세 행정이 어떻게 조직되었는지가 우리의 주요 관심이다. 이 작업은 영국의 이른바 재정혁명의 기초가 어떻게 마련되었는지를 설명할 것이다.

## 2. 영국과 프랑스의 조세제도 비교

### (1) 영국의 조세제도

재정운영의 목표는 수입과 지출을 잘 통제하여, 정부가 필요로 하는 자금을 원활하게 지원하는 것이다. 그러나 이러한 과제를 무리 없이 해결하는 것은 지극히 어려운 일이었다. 유럽 각국 정부는 중세 때부터 이 지난한 과제에 직면했으며, 근대에 들어와서도 거의 대부분의 국가가 해결의 실마리조차

18) P. Dickson & J. Sperling, "War Finance 1689-1714", J. S. Bromley (ed.), *New Cambridge Modern History*(Cambridge: Cambridge University Press, 1970), Vol. 6, p. 285. 이는 영국의 수치에 한참 못 미치는 수준이다. 이러한 결과가 나오게 된 데는 명예혁명 전까지 영국 국왕의 세수입이 프랑스의 1/5 수준으로 워낙 낮았기 때문이다. 그렇다 해도 두 나라의 과세수입이 시간이 갈수록 큰 격차를 벌였던 사실을 감출 수는 없다.

찾지 못하고 있었다. 따라서 17, 18세기에 영국이 어떤 방식으로든 이 문제를 해결하고 여러 가지 국가사업을 성공적으로 재정 지원한 사실을 두고 재정혁명이라 부르는 데는 충분한 이유가 있다.

존 브루어는 이러한 재정혁명을 왕정복고부터 18세기 중반까지 점진적으로 이루어진 영국 조세제도 개혁의 직접적인 결과로 보았다. 그는 이 개혁을 일컬어 “잡다함파 아마추어성이 두드러진 세수체계에서 전문적인 국가 관료들에 의한 체계적인 공적 자금 관리를 특징으로 하는 세수행정으로의 변모”라고 했다.<sup>19)</sup> 이보다 훨씬 앞서 스페터가 왕령국가에서 조세국가로의 이행을 근대국가 탄생의 한 조건으로 정리하면서, 대의체에 의해 승인된 조세 징수와 이 자금의 관리를 위한 관료제적 장치의 창설에 매우 중요한 정치적 의미를 부여했던 것도 존 브루어의 설명과 상통한다.<sup>20)</sup> 그러나 이 시기의 영국 과세제도는 이러한 설명과는 거리가 있어 보인다.

왕정복고 이후 한참동안 영국의 과세제도는 체계적인 행정 관리 장치에 의해 제어되지 못했다. 17세기 후반까지 영국에서 징수되던 세금의 종류에는 크게 세 가지가 있다. 국제 교역품, 주로 수입품에 부과되던 관세(customs), 국내 생산품들 특히 주류에 부과되던 물품세(excise), 그리고 각 가정에 설치되어 있던 화로의 수에 따라 부과되던 재산세인 노세(爐稅, hearth tax)가 그것이다. 그런데 이 모든 세금의 징수는 정부에 의해 관리되지 않고, 개인 사업자에게 청구되고 있었다.

징세청부는 근대 유럽의 여러 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 먼저 징세청부업자를 통한 차입이 주는 편의를 왕실 입장에서 무시할 수 없었다. 재정적으로 궁핍했던 군주에게 징세청부업은 상당액의 현금이 규칙적이고 예상할 수 있는 방식으로 군주의 수중에 들어온다는 것을 의미했다. 게다가 정확한 세수 측정이 어렵고 이 세금을 징수하기에 필요한 전문 인력과 수단이 국왕에게 없었다는 것도 직접징세보다 징세청부를 더 효과적인 것으로 만들었다. 또한 징세에 대한 불만을 징세청부업자에게 돌릴 수 있었다는 것도 왕으로서의 징세청부를 선호하는 하나의 이유가 되었을 것이다. 이러한 이유들 때문에 정부는 특정 조세의 징수권을 상당액의 선금을 받는 대가로 일반인에게 매각했고, 이런 식으로 세금징수인과 정부 채권자가 일치하는 현상

19) J. Brewer, *Sinews of Power*, p. 91.

20) J. A. Schumpeter, "The crisis of the tax state", *International Economic Papers*, IV(1954), pp. 5-38.

이 나타나게 되었다. 그 결과 몇몇 거대 채권자들에게 조세 징수 업무가 이양되면서 정부는 한 개인 혹은 집단에 재정적으로 종속되는 파행이 나타났다.

조세징수에서 흔하게 발생했던 이상의 관례들은 근대 유럽의 거의 모든 국가들에서 나타나고 있었다. 그러나 이 문제에 대한 대처 방법은 나라마다 달랐다. 특히 영국은 징세청부업 폐지라는 매우 이례적인 조치를 취했다. 조지다우닝 같은 재무성 관리들의 주도 하에 이루어진 이 개혁의 목적은 재무행정을 대재정이 집단으로부터 독립시켜 재무성의 세수입 통제력을 제고하기 위한 것이었다.<sup>21)</sup> 이러한 취지하에 1671년 관세 징세청부가 취하되었고, 물품세 징세청부는 1683년에 더 이상 갱신되지 않았으며, 노세 징세청부도 그 다음 해에 종료되었다.

그러나 조세 징수를 정부가 직접 관할하게 되었다고 해서, 조세 징수 영역에 효율적인 통제장치가 제도화되었던 것 같지는 않다. 물론 징세청부업의 청산은 매우 중요한 출발점이었다. 조세개혁이 군주의 직접적인 관심사항이 되었다는 점에서 그리고 국왕이 군주권을 강화할 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점에서 그러하다.<sup>22)</sup> 그러나 실제로 조세가 징수되는 방식에서 관료제적인 통제가 효과를 발휘하기까지는 시간이 필요했다.

대대적인 조세 개혁 작업이 진행된 1688년부터 1789년까지 영국 정부가 거둬들이는 세금의 90% 이상을 주로 관세, 물품세, 그리고 토지세가 차지했다. 이 가운데 직접세로서는 유일했던 토지세가 1689년 정률세로 신설되면서 가장 높은 세수입을 보장하는 세금이 될 가능성이 있었다.<sup>23)</sup> 그러나 이 세금은 그 역할을 다하지 못했다.

21) Howard Tomlinson, "Financial and administrative developments in England, 1660-1688", J. R. Jones (ed.), *Restored Monarchy, 1660-1688*(London: Rowman and Littlefield, 1979), pp. 95-105.

22) Hughes, *Studies in Administration and Finance, 1558-1825*(Manchester: Manchester University Press, 1934), pp. 159-160; St. B. Baxter, *Development of the Treasury, 1660-1702*(Cambridge: Harvard University Press, 1957), pp. 91-93.

23) 모든 사람이 과세대상으로 똑같은 세율이 적용되었다. 이 세금은 토지의 연간 수입, 상품, 녹봉에 부과되었다. 도입 첫 해에는 1파운드 당 1실링, 즉 5%를 부과했고, 그 다음 해에는 3실링으로 인상되었다. R. Douglas, *Taxation in Britain since 1660* (London: Macmillan, 1999), pp. 15-19. 이 세금에 대한 더 자세한 소개한 글로는 J. V. Beckett, "Land Tax or Excise: the Levying of Taxation in Seventeenth- and Eighteenth-century England", *English Historical Review*, vol. 100(1985), pp. 285-308.

우선 토지세 징수를 위해 임명된 사람은 지역명사들 가운데 중앙 거물급 인사의 추천을 받은 사람들이었다. 따라서 임명 과정에서 징수관의 조세 관련 전문 지식은 전혀 고려되지 않았다.<sup>24)</sup> 또한 직접세 징수에 대한 재무성의 실질적인 관리도 없었고 성과에 대한 제재나 포상이 없었기 때문에, 세액 사정자와 조세 징수자에게 공정한 업무를 통한 세수입의 극대화 노력을 기대할 수 없었다. 더욱 심각한 문제는 토지세 부과의 근거가 될 재산 실사가 부적절하고 불공평하게 이루어졌다는 점이다.<sup>25)</sup> 재산 평가에 대한 거부감이 팽배해지고 재산 평가에 따른 토지세 징수액이 오히려 감소세를 보이게 되면서, 1692년부터 세수액을 보호한다는 미명하에 다시 할당제로 돌아가게 되었다. 따라서 재산가치의 증대에 따른 증세 효과를 기대할 수 없었다.

간접세 부문이라고 해서 사정이 크게 달랐던 것은 아니다. 특히 관세 부문에서는 직접 징수가 조직된 이후로도 관료제적 통제장치가 성숙하기까지 많은 시간이 필요했다. 능력이 아닌 후견에 따른 정실 인사, 게다가 재무성 고위 관료의 정치적 영향력에서 벗어나지 못했다는 것이 관세 행정을 부패시키는 주된 원인이었다.<sup>26)</sup> 업무 능력 제고를 위한 제도적 장치도 미진했다. 밀무역의 비롯한 여러 가지 형태의 조세 회피를 막기 위한 한 방편으로 정부는 관료에 대한 감독 체계를 마련했지만, 큰 효과를 보지는 못했다.<sup>27)</sup>

반면, 물품세는 사정이 달랐다. 물품세 관리는 다른 세금 징수 요원들의 선발 방식보다 훨씬 더 체계적이었다. 정치적인 후견의 영향이 전혀 없었던 것

24) E. Kiser and J. Kane, "The bureaucratization of tax administration in early modern England and France", *The American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 1(Jul. 2001), p. 200.

25) Braddick, *The nerves of the state*, pp. 95-99.

26) J. Brewer, *Sinews of Power*, p. 101.

27) A. Coleby, *Central Government and the localities: Hampshire, 1649-1689* (Cambridge: Cambridge University, 1987), p. 171. 관세청 관료는 관세청 위원과 재무성의 철저한 감독을 받아야 했고, 조세 사기를 목인한 관료는 재교육을 받도록 했다. 관세청 위원들은 수시로 감사를 나가야 했고, 수시로 담당구역이 바뀌었다. 밀무역을 줄이기 위해 더 많은 관원들이 고용되었다. 그럼에도 불구하고 관세 행정에 부패 관행이 만연했던 이유 중 하나는 관원의 봉급이 너무 적었다는 데 있었다. 18세기에 인플레이션이 심해지면서, 이들이 받는 봉급은 더욱 줄어들었다. 그 결과 관원들의 수입에서 뇌물과 과히 다르지 않은 소위 "사례금"이 차지하는 비율이 점점 더 높아졌고, 납세자인 상인과 관원의 유착관계는 더욱 강해졌다. J. E. D. Binney, *British Public Finance and Administration, 1774-92*(Oxford: Clarendon Press, 1958), p. 32.

은 아니지만, 몇 달 동안의 수련 기간을 거친 후에 치러지는 시험에 근거해서 채용이 이루어졌다. 납세자들과의 유착관계를 근절하기 위한 여러 가지 방법들도 고안되었다. 먼저 물품세 관리들은 출생지에 배정될 수 없었고, 그들이 과세하는 사람들과의 상거래는 금지되었다. 또한 근무지가 자주 변경되었고 감독관들에 의한 업무 감시가 상시적으로 이루어졌다.<sup>28)</sup> 높은 봉급과 능력에 따른 승급체계도 물품세의 효율성을 높이는 중요한 요소였다. 1683년부터 물품세 관원의 봉급 기준이 마련되었고 퇴직 연금 제도도 마련되어 있었다.

이러한 세급별 징수 상황은 각 세금의 징수 실적에 그대로 나타났다.<sup>29)</sup> 1688년부터 1710년까지 토지세는 전체 세수입 가운데 40%에 육박할 정도로 높은 비중을 차지했다. 그러나 그 후 급격히 줄어들어서 세기 내내 20%대에 머물렀고, 1770년대 들어서는 17-19%를 오르내렸다.<sup>30)</sup> 물품세의 역사는 그 반대이다. 1713년 전까지만 해도 물품세 총액이 세입의 30%를 넘기지 못할 때가 더 많았다. 그러나 1720년부터 비중이 40%를 훌쩍 뛰어넘더니, 7년전쟁 때까지 가파른 증가세를 나타내기 시작하여 50%에 육박했다. 그후 약간 떨어지기는 했지만 대체로 45% 수준을 유지했다. 반면, 관세 수입은 20-30% 구간에서 등락을 거듭하면서 25% 정도 수준을 꾸준히 유지했다.<sup>31)</sup> 이 외에 우편세와 인지세가 있었는데, 18세기 후반에 접어들면서 꽤 늘어나 10%대를

28) 근무지의 잦은 변경은 근무자의 업무 평가에 큰 도움을 주었다. 왜냐하면 해당 지역의 물품세 징수 실적이 근무자의 업무 능력에서 유래한 것인지 아니면 그 지역의 고유한 특색에서 발생한 것인지를 구분할 수 있게 하기 때문이다.

29) J. Brewer, *Sinews of Power*, pp. 95-101. P. Mathias and P. O'Brien, "The Social and Economic Burden of Tax Revenue collected for Central Government in Britain and France, 1715-85", p. 807.

30) 영국 전체 세금 역사 속에서 윌리엄과 메리 그리고 앤 여왕의 시기는 특수한 시기였다. 이 시기에 지주층에 대한 중과세에도 불구하고 토지세가 선호되었던 것이다. 그 이유는 다음과 같다. 우선 이 시기는 하원이 행정을 통제할 수 있었다. 즉 토지세의 징수와 세율을 하원이 정할 수 있었다. 또한 토지세의 징수과정을 대부분이 휘그파인 지방의 첼트리가 통제하고 있었다. 즉 하원은 국왕에게 재정적 자립성을 부여하지 않기 위해 토지세라는 교육지출을 사용한 것이다.

31) 액수로 보자면, 물품세 수입은 1690년에 75만 파운드에 불과하던 것이 1790년대 650만으로 크게 늘면서 8.7배 성장했다. 관세 수입은 40만 파운드에서 330만 파운드로 8.2배 성장했다. 토지세 수입은 120만에서 250만 파운드로 증가하여 2배 정도의 성장에 그쳤다.

유지했다. 결국 영국의 조세수입 증가를 이끌었던 것은 전체 세입 가운데 70-80%를 차지했던 간접세, 즉 물품세와 관세였다.

영국의 입헌군주제가 대륙의 절대왕정보다 과세 능력이 탁월했다는 오브라이언의 주장 속에는 유념해야 할 것이 있다. 의회는 주로 토지소유권이나 주택 그리고 가정의 부를 드러내 보이는 사치품들에 대해 직접 과세하지 않았다. 즉 지배층의 사회적 저항을 유발시켰던 직접세는 회피한 채, 세금 인상을 위해 간접세에만 의존했다. 직접세 과세 대상인 공채 이자에 대한 과세율도 극히 낮은 수준으로 유지되었고, 간접세에 대한 과세도 사치품이 아니라 생필품을 대상으로 한 것이어서 조세 부담이 하층민을 포함한 전체 영국인들에게 분산되었다.<sup>32)</sup> 의회는 지배층의 사회적 저항을 유발시켰던 직접세는 회피한 채, 세금 인상을 위해 간접세에만 의존했던 것이다. 의회는 정부의 직접세 인상에 강력히 저항하면서 전쟁과 같은 예외적인 경우가 아니라면 직접세 인상에 반대했다.

따라서 영국의 과세율이 프랑스에 비해 높았던 것은 의회제가 절대왕정에 대해서 갖고 있다고 여겨지는 우위로부터 나온 것이라기보다는 바로 간접세를 주요 세금으로 선택한 정책 덕분이었다. 이러한 결정 덕분에 영국 정부는 비약적으로 성장하는 경제 활동에 대해 과세할 수 있는 제도적 역량을 가지게 되었던 것이다. 영국의회는 차입을 결정할 때마다 원금과 이자의 상환을 위한 담보로 물품세 과세 품목을 추가했다. 특히 물품세 선정에 있어서 산업적 기반이 제법 탄탄하고 상품에 대한 수요도 제법 안정적이어서 고율의 과세에도 견딜 수 있는 상품을 선별해 낸 신중함이 과세 능력 제고에 크게 기여했다.<sup>33)</sup>

영국이 관료에 의한 직접 징수를 제도화함으로써 공공재정을 향한 첫 걸음을 걸기 시작했던 것은 사실이다. 그러나 이 제도를 움직였던 것은 여전히 사적인 이해관계였으며, 이로 인한 부패가 재무행정을 비효율적으로 만들었다. 18세기 영국의 재정혁명을 뒷받침했던 것은 재정의 공공화가 아니었다. 비교적 관료제적 통제가 잘 이루어졌던 물품세를 제외하면, 중앙과 지역의

32) W. Fritschy, "Taxation in Britain, France and the Netherlands", p. 68. 영국에서 물품세 총액 가운데 50% 가까이가 생필품에 대한 과세 수입이었다. 반면, 18세기 말 홀랜드에서는 콩, 감자, 그리고 하층민이 주로 소비했던 주류에 대해 물품세를 면제했다.

33) 영국에서는 물품세 품목을 제한하여 징수 업무를 원활히 하는 대신, 소비 규모가 컸던 품목을 선정하여 조세수입을 확보했다. 물품세 품목은 맥주, 주정, 포도주, 시드르, 말트, 호프, 소금, 가죽, 비누, 양초, 종이, 실크 등이다.

정치적 후원으로 얽힌 “낡은 부패(old corruption)”가 전형적으로 나타나고 있었다. 또한 징세 관원들의 납세자들과의 유착도 뿌리가 깊어 세수입 누수의 주요 원인이 되었다. 게다가 직접세와 관세 행정 부분에서는 여전히 조세 행정에 대한 전문적인 지식을 갖추지 못한 관원들이 징수작업을 지휘하고 있었다. 납세자로부터 징수된 현금은 재무성으로 직접 입금되지 않은 채 사적으로 유용되면서 관원들의 주요한 수입원이 되었다. 따라서 17세기에 이루어진 영국의 세제개혁이 국가의 조세행정에 미친 긍정적 효과를 검토했던 브루어의 주장과는 달리,<sup>34)</sup> 영국 조세구조는 관료제적 통제장치와는 거리가 멀었다.

## (2) 프랑스의 조세제도

1659년 피레네 평화조약 이후 프랑스에서도 재정개혁은 시급한 과제로 떠올랐다. 그 중책은 젊은 왕 루이 14세의 재무총감 장 바티스트 콜베르에게 맡겨졌다. 그는 같은 시기 영국 재무성의 개혁 관료들이 추진했던 바와 같은 재정개혁을 주도할 수 있었을까? 절대주의 국가건설과 국가재정을 소개하는 많은 연구자들은 콜베르의 개혁을 새로운 관료제적인 절차를 도입하여 국가 재정을 일신하고 빈사 상태의 프랑스를 구제할 시도로 소개했다.<sup>35)</sup> 이들이 말한 바와 같이 콜베르가 프랑스 재정에 체계적인 행정 절차를 도입하고 효율성을 제고하는 데 성공한 것은 분명하다. 그러나 1660-1670년대 프랑스 재정 체계의 효율성을 높이고 군사력을 증강시켰던 것은 영국에서처럼 징세청 부업을 폐지하여 국가의 행정력을 강화하는 것이 아니라, 기존의 재정조직을 오히려 확대 개편하여 왕국 내에 잠재해 있는 부를 가장 효율적으로 결집시키는 것이었다. 그리고 족벌주의와 후견제의 조직적 강화를 통해 국가권력을 장악하고, 권력층과의 유대를 강화할 수 있었다.

이를 위해 콜베르는 먼저 기존의 수납총관, 출납총관 등 조세 징수와 세출을 담당하는 재무관들을 정의법정을 통해 퇴출시키고 자신의 친족과 후견인들을 기용하면서 조직을 장악했다.<sup>36)</sup> 그리고 자신의 후견 하에 있는 재정 관

34) J. Brewer, *Sinews of Power*, p.91.

35) E. Lavissee, *Louis XIV: histoire d'un grand règne 1643-1715, Histoire de France depuis les origines jusqu'à la Révolution*(Paris: Hachette, 1905-1908), t. 7-1, p.172. 콜베르와 콜베르주의에 관해서는 이영림, 『루이 14세는 없다』(푸른역사, 2009), 43-117쪽을 참조할 것.

36) D. Dessert et J.-L. Jourmet, “Le Lobby Colbert: Un Royaume, ou une Affaire de

리들이 파리와 지방의 귀족과 부르주아로부터 여유 자금을 동원할 수 있도록 직접세 수납 과정과 출납 과정을 재조정했다. 이를 통해 직접세 총액 전부에 대해서 재정 관리를 매개로 하고 왕국의 부호들이 떠받치는 단기 차입 구조를 정착시키고, 출납부에서도 출납총관의 신용을 통한 출납 행정을 조직했다.<sup>37)</sup> 재무 관리들이 조세를 담보로 정부에 자금을 대어하는 일은 오랜 관행이었다. 그러나 이들에게 조세에 대한 전권을 허용하고, 이를 제도적으로 체계화함으로써 재무 관리들의 신용을 최고조로 끌어올린 사람은 콜베르이다.<sup>38)</sup>

간접세 징세청부업에 대한 개혁도 마찬가지로의 목적을 위해 진행되었다. 여기서도 징세청부업을 폐지하는 것이 아니라, 이를 더 크고 더 효율적인 단위로 재조직하여 대금주들에게 더욱 안전한 투자처로 만드는 것이 급선무였다.<sup>39)</sup> 1664년 염세와 관세가 하나로 통합되었고, 1668년에는 5대징세청부업을 통해 징수되던 내륙 통행세 그리고 역시 별도의 조직을 통해 징수되던 보조세가 여기에 추가되었다. 1680년에는 왕령수입마저 징세청부업에 편입되면서 국왕의 거의 모든 간접세가 하나의 징세청부회사를 통해 징수되기에 이르렀다. 예상했던 대로 새로이 확대된 이 징수회사로 왕국의 여유 자금이 집중되었다.<sup>40)</sup>

결국 콜베르의 개혁은 조세를 매개로 한 단기 차입을 조직화하여 왕국의 부를 결집시키는 것이었다. 또한 징세청부업을 통합하면서 정부는 이들과 더 높은 가격에 계약을 체결함으로써 단기적으로 조세수입을 인상할 수 있었다. 콜베르의 재정운영은 매우 큰 효과를 발휘하여 공채 판매도 재임 기간 동안

Famille?”, *Annales ESC*, vol. 30, no. 6(nov.-dec., 1975), pp.1308-1310. D. Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand siècle*(Paris: Fayard, 1984), pp. 354-355, 362-365.

37) 보다 자세한 내용을 확인하고자 한다면, 윤은주, 「18세기 프랑스 재정구조와 재정 엘리트의 탄생」, 『프랑스사 연구』 제13호(2005. 8), 58-64쪽; 윤은주, 『프랑스 절대왕정의 재정적 기초』, 최갑수 외, 『프랑스 구체제의 권력구조와 사회』(한성대 출판부, 2009), 227-235쪽 참조.

38) Fr. Bayard, *Le monde des financiers au XVII<sup>e</sup> siècle*(Paris: Fayard, 1988), pp. 242-248.

39) Y. Durand, *Les Fermiers Généraux au XVIII<sup>e</sup> Siècle*(Paris: PUF, 1971), p. 51; G. Matthews, *The Royal General Farms in Eighteenth Century France*(New York: Columbia University Press, 1958), pp. 47-50.

40) D. Dessert, *Argent, Pouvoir et société*, pp.358-361.

단 3차례에 그쳤고, 적자를 메우기 위해 시행되던 관직 판매도 크게 줄어들어 이러한 ‘특별사업’을 통해 근근이 연명하던 그간의 재정 파행이 사라지는 듯 보였다. 그러나 1688년에 시작되어 거의 20년간 지속되었던 전쟁은 콜베르의 개혁이 갖고 있는 구조적인 한계를 노출시켰다. 콜베르가 사망하자 정부는 천문학적인 전쟁 비용을 감당할 수 없었고, 콜베르가 퇴출시키고자 그토록 애썼던 ‘특별사업들’이 다시 사용되기 시작했다. 프랑스식 재정개혁의 한계가 드러난 것이다.

이렇게 구조화된 프랑스 조세제도는 18세기에 이르러 영국과 여러 면에서 차이가 났다. 우선 직접세가 전체 세입의 거의 절반을 차지하여, 영국의 2배를 훌쩍 넘어섰다.<sup>41)</sup> 그 종류 또한 다양했다. 타유세, 인두세, 1/10세, 1/20세의 명목으로 프랑스 절대왕정은 농업생산물, 지대수입, 봉건적 부과조, 공채수입, 이자수입, 녹봉, 거래수입, 생산수익 등 다양한 출처의 수입에 대해 직접세를 부과했다. 1789년 이전에 프랑스의 정치체제가 영국에 비해 덜 발전되어 있었고, 직접세가 간접세보다 더 진보적이라는 일반적인 상식에서 볼 때, 프랑스에서 직접세 비중이 이처럼 높았다는 것은 아이러니이다.

그러나 프랑스 직접세의 사회적 영향력에 대한 평가는 보다 신중한 접근을 요구한다. 우선 18세기 프랑스에서 직접세 납세자는 영국에서와 달랐다. 18세기 영국에서는 일반 농민들이 토지보유자가 될 수 없었기 때문에, 토지세 과세 대상자가 대체로 유산자들이었다. 반면 프랑스에서는 세금의 종류와 거주 지역에 따라 다르긴 했지만 귀족이나 도시민들이 면세 혹은 감면 혜택을 받았기 때문에, 직접세가 하층민들에게 더 많이 부과되는 역진적인 성격을 가지고 있었다.<sup>42)</sup> 그럼에도 불구하고 프랑스에서는 직접세의 비중이 높았고, 다양한 종류의 직접세가 개발되면서 사회 지배층에 대한 과세율이 높아졌다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 세금 문제에서 프랑스 정부는 영국 정부보다 더 큰 사회적 저항을 불러일으킬 수밖에 없었다.

또한 주요 납세자의 조세 부담이 이미 한계 상황에 도달해 있었다는 것도 문제였다. 세금의 종류와 거주 지역에 따라 다르긴 했지만 귀족이나 도시민들이 면세 혹은 감면 혜택을 받았기 때문에, 직접세가 하층민들에게 더 많이 부과되었다. 세금 가운데 가장 큰 부담을 주었던 타유세는 거의 전적으로 농

41) P. Mathias and P. O'Brien, "The Social and Economic Burden of Tax Revenue", p. 808.

42) *Ibid.*, pp. 814-816.

민들에게 부과되었고, 이론적으로 조세 특권을 인정하지 않았던 인두세와 1/20세의 징수 과정에서도 귀족과 성직자는 여러 가지 방식으로 부담을 크게 줄일 수 있었다. 더군다나 공채 같은 동산수익에 부과되던 세금은 토지 수입에 대한 세금보다 훨씬 적었다.<sup>43)</sup>

더 큰 문제는 자연스러운 세수입 증가를 기대할 수 없었다는 것이다. 우선 직접세는 정률세가 아니라 할당세였다. 타유세의 증세는 최고법원들의 인준을 받지 않는 한 원천적으로 불가능했고, 징세구들 사이의 분납금조차 조정할 수 없었다. 인두세와 1/20세 부분에서도 점진적인 세액 증가를 기대하기는 어려웠다.<sup>44)</sup> 그렇다고 해서 프랑스 정부가 경제성장을 통한 간접세의 자연스러운 인상을 기대할 수 있었던 것도 아니었다. 프랑스에서는 혁명 직전까지도 여전히 징세청부업을 통해 간접세를 징수하고 있었기 때문이다. 정부는 6년마다 새로이 계약 경신할 때마다, 간접세 선금을 인상했다. 실제로 1726년 징세청부회사와의 계약을 통해 약속 받은 간접세 세액은 8천만 리브르였고, 1787년 간접세 수입이 2억 5천만 리브르에 육박했다. 그렇지만 같은 기간 동안 영국의 간접세 성장이 8배에 이르렀던 점을 고려한다면, 프랑스에서의 간접세 총액의 상승률은 턱없이 저조하다.

그러나 프랑스 구체제의 조세행정을 비효율과 부패로만 낙인찍고 말기에는 결코 무시할 수 없는 중요한 사실이 하나 있다. 프랑스의 재무행정을 둘러싼 정치적 사회적 장애물들을 감안할 때, 프랑스 국왕이 신민들로부터 거둬들인 세수입 총액은 프랑스 국왕으로 하여금 이탈리아 전선, 동부 전선, 저지대 국가 저지선 그리고 영불해협에서의 값비싼 전쟁을 동시에 수행할 수 있게 할 정도로 막대했기 때문이다. 본문 1장에서 보았던 것처럼, 18세기만 보자면 조세수입의 증가 면에서 프랑스 절대왕정은 영국의 입헌군주제에 뒤떨어지지 않았다. 농민들이 거의 전적으로 부담해야 했던 타유세는 3천 8백만에서 6천 2백만 리브르 정도의 증가에 그쳤지만, 인두세는 세계개혁을 통해 2.4배나 인상되었다. 1749년에는 1/20세를 신설하여 2천 2백만 리브르라는 막대한 추가수입을 기대할 수 있었고, 이후 제2, 제3의 1/20세를 추가함으로써 7천 6백만 리브르가 새로이 징수되었다. 간접세 부분에서도 6년에 한 번씩 계약이 경신되면서, 세수입 총액이 꾸준히 인상되었다.

43) 윤은주, 「프랑스 절대왕정의 재정적 기초」, 217-218쪽.

44) 같은 논문, 216-219쪽; 윤은주, 「18세기 프랑스 재정구조와 재정 엘리트의 탄생」, 46-53쪽.

여기서 중요한 것은 이 모든 조세수입의 인상이 국왕이 주도하는 세법 개정으로 이루어졌다는 것이다. 그리고 그 과정에서 조세가 많은 정치적·사회적 논란의 중심 주제로 떠올랐다. 고등법원을 비롯한 최고법원들은 조세 인상안이 제시될 때마다 그 조치의 정당성을 반박하고 부패한 조세행정을 성토했다. 이러한 논란 속에서 국왕은 개혁안을 원안대로 통과시키지 못했을 뿐만 아니라, 최고법원을 중심으로 하는 조세 저항에 부딪히며 권위에 큰 손상을 입었다.

18세기 말에 이르면 왕실은 재정개혁의 주체가 되지 못하고, 어떠한 재정개혁 시도도 관철시킬 수 없는 무능력 상태에 빠지게 되었다. 결국 18세기 말의 프랑스 재정위기는 부패의 문제에서 발생한 것이 아니라, 그동안 재정개혁을 주도하고 재무행정을 이끌어왔던 국왕권이 정치적으로 제약을 받으면서 발생한 것이다. 재정위기를 해결할 자체적인 능력을 잃어버리고 프랑스 혁명에 이르기까지 재정개혁 논의를 “절대주의적”인 방식으로 진전시키지 못했다는 것이 프랑스 절대왕정의 진정한 문제였다.

### 3. 재정혁명의 관건

영국과 프랑스의 재정구조 차이를 설명할 때, 영국의회는 역사가들의 많은 주목을 받아왔다. 분명 17세기 내내 영국에서 의회와 국왕은 재정문제로 갈등을 표출했다. 또한 의회가 명예혁명 이후 과세에 대한 결정권과 예산 감사권을 확보함으로써 국왕의 자의적인 과세 시도와 편법적인 조세운명을 막는데 성공했던 것도 사실이다. 그러나 영국의회의 존재만을 지적하고 말기에는 석연치 않은 점이 있다.

프랑스와 비교할 때, 튜더 왕조 때까지 영국에서는 조세 문제가 큰 화두가 되지 못했다. 실제로 의회가 국왕의 조세수입에 대해 발언권을 행사하게 된 것은 내란을 전후한 시기였다. 따라서 그때까지 영국의회가 재정에서 차지하는 역할은 그리 크지 않았다. 국왕은 사실상 자신의 고유 권한으로 부과해왔던 관세와 왕령수입을 가지고 있었고, 의회의 승인이 필요했던 세금들도 의회는 사실상 별다른 이의 없이 즉위하는 왕에게 승인해왔다.<sup>45)</sup> 게다가 내란과 혁명 전까지 영국의 조세 규모는 매우 작았다. 어느 학자는 프랑스의 1인당 조세 부담률이 영국의 3-4배나 되었으며, 국민 총소득에서 차지하는 비

45) 조경래, 「英國 Absolutism의 成立과 그 特性-政治 및 財政政策을 中心으로-」, 『상명사학』 제6호(1977), 423-478쪽.

율에서도 프랑스가 영국보다 5배는 높았던 것으로 계산했다.<sup>46)</sup> 실제로 1620년대 루이 13세가 노르망디에서 얻는 수입만 해도 찰스 1세가 누리던 경상수입 전체와 맞먹었다.<sup>47)</sup> 16, 17세기 영국의 과세에 대한 한 분석에서도 다음과 같은 결론이 도출되었다. “과세는 영국 경제생활에 어떤 중요한 역할을 하지 못했다. 경제활동과 사회구조의 발전은 대체로 조세압박에 의해 왜곡되지 않았다.”<sup>48)</sup>

따라서 재정적 자립성 확보를 위한 군주의 정책을 지지함으로써, 의회가 절대왕정의 성장을 막았다는 것은 다른 조건들을 전제한 상태에서만 사실이다. 영국의회가 왕의 과세권을 성공적으로 견제했다는 것은 충분한 설명방식이 아닌 것이다.

프랑스와 비교할 때 영국의 가장 큰 특징은 내란 이전까지 재정군사 국가로의 성장 조짐이 전혀 없었다는 데 있다. 14, 15세기에 영국은 막강한 군대와 군사적 능력을 갖춘, 유럽에서 가장 효율적인 국가들 가운데 하나였다. 그러나 프랑스의 샤를 7세가 영국을 거의 대부분의 프랑스 지역으로부터 몰아낸 뒤부터 영국은 군사적인 면에서 두드러진 후퇴를 겪었다. 우선 17세기 말 까지도 유럽 대륙국가 간의 군사적 충돌에 영국이 참전하는 경우는 매우 적었다. 1689년 루이 14세와의 군사적 충돌이 개시될 때까지 영국은 주요 전투의 참전국 명단에서 빠져 있었다. 병력면에서도 유럽 주요국들이 10배 정도의 성장을 보였던 반면, 영국의 상비군은 중세 말의 수준에도 못 미치면서 오히려 크게 후퇴했다. 17세기 말 에스파냐는 7만, 네덜란드는 11만, 프랑스는 12만, 스웨덴은 6만 3천, 러시아는 13만 대군을 거느렸다. 그런데 영국은 만 5천 명에 불과했고, 이는 1475년 수준보다도 낮은 수치이다.<sup>49)</sup>

그 차이는 컸다. 영국은 피할 수 있었던 재정적 압박을 프랑스 같은 당대의 주요 참전국들은 약 200여 년 동안 지속적으로 직면해야 했던 것이다. 근대 내내 주변 국가들과의 전쟁에 휘말렸던 프랑스에서 조세수입은 늘 부족했

46) J. U. Nef, *Industry and Government in France and England, 1540-1640* (Philadelphia: American Philosophical Society, 1940), pp. 126-129.

47) Lawrence Stone, *The Crisis of the Aristocracy, 1558-1641* (Oxford: Oxford University Press, 1965), p. 503.

48) C. G. A. Clay, *Economic Expansion and Social Change: England 1500-1700* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), Vol. 2, p. 253.

49) Geoffrey Parker, “The ‘Military Revolution’, 1560-1660 - a Myth?”, *Journal of Modern History*, Vol. 48(1976), p. 206.

고 정부 재정은 대개 적자였다. 따라서 왕실은 이를 만회하기 위해 왕령지를 매각하고, 정화의 귀금속 함량을 조정하고, 관직을 매각했으며, 대상인들에게 고율의 이자를 약속하며 부족분을 차입해야 했다.

문제는 이러한 재정 압박이 프랑스의 권력구조에 뚜렷한 자취를 남겼다는 점이다. 특히 매관제를 통한 공권력의 사유화가 두드러지게 진행되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 프랑스에서는 관직매매가 그 유례를 찾기 어려울 정도로 정교한 제도로 정착했다. 프랑수아 1세는 관직매매관리국을 신설하여 이 관행을 제도화했고, 1604년에는 폴레트세를 신설하여 관원으로부터 관직가격의 1/60에 해당하는 액수를 받는 대가로 관직에 대한 관원의 소유권을 인정했다. 이 정책의 결과, 16세기 후반에 이미 5만 개의 관직이 만들어질 정도로 거대한 관료제가 양산되었고,<sup>50)</sup> 17세기에 들어서는 관직매매세 수입이 8%에서 39%를 오르내릴 정도로 매관제가 전방위로 진행되었다.<sup>51)</sup>

관직매매가 유발한 가장 큰 문제는 지배 권력 내부에 막강한 기득권 세력을 양산했다는 것이다. 이들은 국왕권을 떠받들면서 왕국의 생존과 번영에 일조했지만, 자신들의 이해관계가 위협받을 때엔 국왕에 맞서 대항할 수 있었다. 따라서 이들의 막강한 존재 앞에서, 그리고 당면한 재정위기 앞에서 왕실은 대규모의 개혁을 감행하기가 어려웠다. 리슐리외, 콜베르 등의 재정개혁을 막은 것은 바로 이것이었다. 당면한 재정문제를 재빨리 해결하기 위해서 이들은 영국과 같은 간접세 징세청부업 폐지를 선택할 수 없었고, 직접세 수납에 관료제적 통제장치를 도입할 수 없었다. 국왕권에 대한 재정가들과 부호들의 집단적인 권력행사는 1716-1720년의 존로체제 이후 더욱 조직화되었다. 재정 엘리트 집단은 국왕의 재정개혁들을 무산시킬 수 있을 정도로 막대한 힘을 발휘했다. 고등법원을 중심으로 한 관료 집단 또한 왕권의 자의적인

50) MacCaffrey가 계산한 바에 따르면, 엘리자베스 시대 영국에서 왕실 관원 수는 1200명에 불과하여 인구 4000명당 1명꼴이었다. 그러나 프랑스에서는 4만 명을 넘어서서, 400명당 1명꼴로 많았다. W. MacCaffrey, "Place and patronage in Elizabethan politics", S. T. Bindoff, J. Hurstfield and C. H. Williams (ed.), *Elizabethan Government and Society. Essays Presented to Sir John Neale*(London: Athlone Press, 1961), p. 108.

51) M. M. Bonney, "The State and its revenue in ancien régime France", *Historical Research*, Vol. 65(1992), p. 160. Roland Mousnier, *La Venalité des offices sous Henry IV and Louis XIII*(Paris: Presses universitaires de France, 1971), pp. 391-394.

권력행사에 맞서며 귀족을 비롯한 지배 집단들을 결집시켰다. 절대주의는 이들 이익 집단의 압력에 점점 더 구속되는 경향을 보이며 무력해졌다.<sup>52)</sup>

영국에도 관직매매는 있었다. 하지만 이 정도로 밀집되고 광범위한 권력을 형성하지는 못했다. 영국에서 관직매매가 성행하지 못한 데는 여러 가지 이유가 있다. 새로운 관직을 만들어서 매각하는 데 대한 법적 제약이 강했고, 관직 자체가 프랑스에서처럼 많은 특권과 보상을 주지 못하여 그만큼의 수요를 찾을 수 없었으며, 이러한 관행에 대한 의회의 저항도 컸다. 그러나 이 관행에 대한 거부감은 왕에게도 있었다. 찰스 1세가 1630년대 하원으로부터 재정적으로 자립하고자 여러 가지 노력을 경주했을 때조차, 관직매매는 늘어나지 않았다.<sup>53)</sup> 사실 16, 17세기의 어느 나라, 어느 통치자에게든 관직매매는 달갑지 않았다. 프랑스의 쉴리, 리슐리외, 마자랭, 콜베르도 그러했고, 에스파냐의 필리페 2세와 올리바레스도 관직매매가 초래하는 정치적·재정적 부담을 충분히 인식하고 있었다. 그렇다면, 영국과 프랑스의 차이는 무엇인가?

영국의 군사작전은 당시 유럽 최강국들의 전쟁규모에 비해 크게 제한되어 있었다. 전투는 매우 드물었고, 전쟁 비용은 프랑스에 비해 크게 낮았다. 따라서 국왕의 국정 장악력을 현저히 떨어뜨리는 관직, 특권, 작위 매매의 관행은 영국에서 결코 광범위하게 진행되지 않았다.<sup>54)</sup> 스톤에 따르면, 찰스 1세가 통치했던 25년 동안 관직매매를 통해 얻은 수입은 국왕의 수입 가운데 5%에 불과했던 것이다.<sup>55)</sup>

영국에서 재무성이 세입과 세출 부서를 총괄하게 되고 재정가들을 통제하고 간접세에 대한 징세청부를 폐지할 수 있었던 것은 바로 이러한 맥락에서 가능했다. 그것은 관직매매와 차입을 통해 정부를 움아냈던 프랑스 재정가들과는 달리, 영국 재정가들은 자신들의 이해관계를 지켜 낼만큼 정부를 재정적으로 장악하지 못했기 때문이다. 따라서 관직 폐지에 따른 정부의 재정적 부담이 그리 크지 않았고, 이러한 조치에 대한 재정가들의 저항이 프랑스에

52) H. L. Root, *The Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England*(Berkeley: University of California Press, 1994), p. 39.

53) G. Aylmer, *The King's Servants: the Civil Service of Charles I, 1625-1642*(New York: Columbia University Press, 1961), p. 230.

54) *Ibid.*, pp. 239-240.

55) Lawrence Stone, *The Crisis of the Aristocracy, 1558-1641*(Oxford: Clarendon Press, 1965), p. 127.

서처럼 조직적이지 못했다.

반면 루이 14세와 콜베르에게 영국식의 제도 개혁은 상상하기조차 불가능했다. 고가의 관직과 막대한 차입금을 담보로 지닌 재정가들, 그리고 이들과 금전적으로 얽혀있던 지배층을 일시에 청산하는 것도 불가능했다. 프랑스에서는 재정가들의 조직 재편을 통한 안정성 확보와 이를 기반으로 한 단기차입금 유도라는 방식 이외의 해결책을 찾기는 어려웠다. 프랑스에서 재정가를 배제하는 재정개혁은 애초에 불가능했다. 영국과는 사정이 달랐던 것이다.

이러한 주장이 프랑스 재무행정의 무능을 뜻하는 것은 아니다. 반대로 과세하고 돈을 차입하는 데 있어서, 프랑스는 영국보다 적어도 17세기 말까지는 훨씬 더 뛰어난 능력을 보여주었다. 프랑스 군주는 영국 왕실이 그 일부조차 거둬보지도, 써보지도 못했던 정도의 자금을 가지고 있었다. 프랑스 절대왕정의 조세제도를 재정가들의 사적인 이해관계에 의존한 비효율적인 체제로만 정의하는 것은 프랑스가 수많은 전쟁을 성공적으로 수행하고 주변 국가들을 상대로 왕국의 이해관계를 지켜냈다는 점을 간과하는 것이다. 프랑스의 재정제도는 부패하긴 했어도 결코 비효율적이지는 않았다.

### III. 결 론

이상에서 우리는 영국과 프랑스라는 두 근대국가의 조세제도를 비교하였다. 이를 통해 조세제도 개혁으로 높은 과세율을 이끌어냈다는 영국의 재정혁신이 갖는 의미를 재평가하고, 부패와 비효율로 치부되던 프랑스의 조세제도가 나름의 경제적 합리성을 지니고 있었음을 확인했다. 또한 양국의 제도적 차이를 만들어 낸 배경을 설명하고자 근대국가가 갖춰야 할 혁신의 조건들을 탐색했다.

18세기 영국에서의 세수입 인상을 유도한 것은 재정의 공공화가 아니었다. 분명 1670년대 이후 징세청부업이 폐지되고 직접 징수 체제가 도입되었다. 하지만 재무행정에서 관료제적 통제장치가 정착하기까지는 19세기까지 기다려야 했다. 18세기 내내 여전히 후원제도와 유착관계에서 기원한 사적인 이해관계가 제도 곳곳에 도사리고 있었고, 징수행정의 효율성을 떨어뜨리고 있었던 것이다. 결국 18세기 영국에서 과세율을 높였던 것은 간접세에 주력했던 세수행정 전략이었다. 직접세 인상을 통한 지배층에 대한 과세 강화가 초래할 수도 있는 정치적 갈등을 회피하는 대신, 인구성장과 경제성장의 과실

을 그대로 세수입으로 흡수함으로써 국가사업에 필요한 최소한의 자금을 확보해냈던 것이다.

프랑스에서도 영국과 비슷한 시기에 조세제도가 개혁되었다. 프랑스에서는 재정가들을 조직화하고 이들의 사적인 이해관계를 통한 이윤 추구를 제도적으로 인정하는 대신 국왕이 안정적인 세금과 단기차입을 확보하는 방식으로 방향이 정해졌다. 즉 부패를 조직화하면서 재무행정의 효율성을 높이는 것이었다. 이 개혁은 단기적으로 매우 높은 성과를 보여주어 루이 14세의 전쟁을 재정적으로 가능하게 만들었다. 그러나 국가권력이 점점 더 재정가와 이들을 매개로 한 왕국의 부유층의 이해관계에 밀착되는 결과가 발생했다. 또한 간접세가 징세청부업에 묶여 있었기 때문에, 18세기 프랑스에서의 경제성장은 세수입의 자연스러운 증가로 연결되지 못했다. 결국 조세수입 인상은 국왕이 주도하는 직접세 개혁으로만 가능했다. 이는 지배세력 내에서 치열한 정치적 갈등을 유발시켰고, 국왕의 정치적 권위를 크게 훼손하였다.

따라서 양국 모두에서 재정적자와 부패는 고질적이었다. 양국은 근대국가로서 해결하기 어려운 재정적 한계에 공히 직면했다. 이처럼 18세기까지 양국의 재정운영이 차이점만큼이나 공통점이 많았다고 해서, 영국이 이른 첫 성취를 외면해서는 안 된다. 적어도 영국에서는 징세청부업이 청산되었고, 물품세 부문에서만큼은 전문적인 관료에 의한 조세 징수가 제도로서 정착하기 시작했기 때문이다. 오직 영국에서만 이러한 혁신이 가능했던 것은 대륙국가들과는 달리 영국은 오랜 전쟁이 가져온 재정적 압박으로부터 벗어나 있었기 때문이다. 왕정복고와 명예혁명 이후 영국이 새로운 출발을 시작했을 때, 그들에게는 청산해야 할 전방위의 재정 권력도, 해결해야 할 과거의 빚도 없었다. 의회가 국왕권에 맞서 재정의 공공화를 위한 시도에 나설 수 있었던 것은 바로 이러한 바탕 위에서 가능했다. (국민대학교 국사학과)

〈투고일자: 2011. 1. 15 심사일자: 2011. 1. 29 게재확정일자: 2011. 2. 9〉

주제어 : 재정혁명(Financial Revolution), 조세개혁(Tax Reform), 매관제(Venality), 공공재정(Public Finance), 근대국가(Modern State)

## 〈Résumé〉

**La Révolution financière de l'Etat moderne:  
Une étude comparative sur la fiscalité en Angleterre et en  
France**

Eun-Joo YOON

Cet article vise à analyser un aspect de la révolution financière, les réformes fiscales de l'Etat moderne. Une étude comparative sur la fiscalité en Angleterre et en France nous montre trois points comme suit:

Premièrement, les modèles de la croissance d'impôt de deux pays étaient différents l'un de l'autre. En Angleterre, les recettes fiscales ont fait de la croissance explosive et régulière depuis la Restauration. Au contraire, en France, elles ont continué à fluctuer tout au long du 17ème et du 18ème siècles.

Deuxièmement, la réforme fiscale en Angleterre doit être réexaminée. Malgré la suppression de la ferme d'impôt et la centralisation des fiscalités, l'administration fiscale a été loin d'être les finances publiques. Les intérêts privés régnaient avec tenacité sur les finances en Angleterre. D'autre part, la France a trouvé un moyen d'accroître les recettes, en approuvant la poursuite de l'intérêt privé des financiers et en assurant les prêts à court terme de leur part.

Troisièmement, les différents chemins de deux Etats résultaient non seulement de la présence du Parlement en Angleterre, mais aussi de la guerre. L'Angleterre, éloignée des guerres continentales, n'a pas souffert de la difficulté financière qui a ruiné le trésor royal de France et qui l'a contrainte à vendre les offices. De ce fait, la France n'a pas pu liquider les financiers qui ont pris les rênes du gouvernement à travers la vénalité, tandis que l'Angleterre a poursuivi les réformes fiscales, en supprimant la ferme d'impôt et en établissant le contrôle des recettes fiscales.

## 〈Summary〉

**The Financial Revolution of the Modern State:  
A Comparative Study on the Taxation in England and in France**

Eun-Joo YOON

This article aims to analyze one aspect of the financial revolution, the tax reforms of the modern state. A comparative study on the taxation in England and in France shows us three points as follows:

First, the pattern of tax increase was different between England and France. Tax revenues of England made explosive and steady growth since the Restoration. On the contrary, those of France continued to fluctuate throughout the 17th and 18th centuries.

Second, the tax reform in England should be reviewed. In spite of the abolition of tax farming and the centralization of taxation, the tax administration was far from the public finance. The notorious private interest prevailed tenaciously over the finance of England. On the other hand, France found a way to enhance the fiscal efficiency by institutionalizing the pursuit of private interests of the financiers and by ensuring the short term loan from them.

Third, the different paths of the two states resulted not only from the presence of the parliament but also from the war. England, saved from the continental wars, didn't suffer from the financial pressure that ruined the royal treasury of France and forced her to sell the offices. Thus, France couldn't liquidate financiers who took the reins of government through the venality, while England pursued the tax reforms abolishing the tax farming and establishing the control of the tax revenue.