

國家豫算과 財政

朴 宗 淇

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 國家財政의 役割과 財政支出
- III. 國家財政과 豫算의 優先順位問題
- IV. 우리나라 豫算構造의 問題點과 改善方向

I. 序 論

최근에 와서 政府의 公共活動範圍과 國家財政의 適正規模問題가 國內·外的으로 많은 관심의 대상이 되고 있다. 대부분의 先進國에서는 政府支出이 지난 20年 동안 지속적으로 增大되어 왔다는 데 대한 反動으로 근래에 와서는 「작은 政府」(small government)를 追求하는 傾向이 두드러지게 나타나고 있다. 특히

美國과 英國 등 西方先進國 일부에서는 新保守主義의 傾向이 대두되면서 經濟難局 打開策의 一環으로 政府의 財政規模 縮小를 위한 大幅的인 減稅와 豫算削減이 推進되고 있다. 1979年 이후 執權중인 英國의 保守黨政府는 GDP의 44.3%에 달하던 國家財政規模를 1983~84年까지 40.7%¹⁾ 水準으로 減少시키기 위한 여러 措置를 취하고 있으며 美國의 「레이건」行政府는 1981會計年度에 무려 545億弗에 달하는 財政赤字를 1984會計年度까지 5億弗의 黑字로 轉換시킨다는 目標 아래 豫算削減計劃을 樹立하여 현재 推進중에 있다²⁾. 佛蘭西에서는 「미테랑」政府가 등장하면서 國有化를 통한 政府의 企業活動이 확대되고 있기는 하나 당면하고 있는 인플레이抑制政策의 일환으로 내년도 豫算을 크게 削減할 방침을 세우고 있다. 뿐만 아니라 이웃나라 日本에서도 年間 2,500億圓의 豫算節減을 위한 行政改革案이 활발하게 論議되고 있다³⁾.

이와 같은 先進諸國에서의 「작은 政府」傾向은 政府의 財政規模가 지나치게 비대해지고

筆者：韓國開發研究院 研究委員

1) Christopher Johnson, "A Monetarist Strategy," *Lloyds Bank Economic Bulletin*, No.17, May 1980.

2) The White House, *America's New Beginning: A Program for Economic Recovery*, Washington, D.C.: February 18, 1981, p.12.

3) 韓國日報, 1981年 9月 24日字.

있다는 사실을 前提로 하고 있다. 즉, GDP에 대한 政府支出推移를 보면 英國의 경우 그 比率이 1955~57年間 平均 32.3%에서 1974~76年間 平均 44.5%로 增大되었으며 美國도 同期間 25.9%에서 35.1%로 높아졌다. 이같은 現狀은 社會保障制度가 고도로 發達된 北歐諸國에 더욱 심해, 덴마크의 경우 GDP에 대한 政府支出의 比率이 같은 期間에 25.5%에서 46.4%로 增大되었다⁴⁾. 이와 더불어 美國의 「레이전」行政府는 美國經濟가 지금과 같은 「스태그플레이션」(stagflation)의 어려운 狀況에서 벗어나지 못하고 있는 主要因 중의 하나로서 國家財政規模의 膨脹을 들고 있다. 즉, 政府支出의 급격한 增大는 과중한 租稅負擔을 초래하게 되었으며 이로 인해 生産性和 投資意慾이 低下되고 있어 經濟가 不況의 늪에서 헤어나지 못하고 있다고 指摘하고 있다. 이와 같은 經濟難局을 극복하기 위하여 「레이전」行政府는 이미 350億弗의 82년도 豫算減縮計劃을 수립하여 이를 推進中에 있으나 아직까지 經濟回復에 實効를 거두지 못하고 있어 최근에 와서는 다시 130億弗에 해당하는 追加削減을 計劃하고 있는 중이다.

그러나 현실적인 면에서 政府의 財政規模를 대폭적으로 減縮한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 「와그너」(Adolph Wagner)는 이미 오래 전에 「國家活動의 漸進의 擴大法則」(Law of the Increasing Extension of State Activity)을 主張하여 經濟가 發展하고 所得水準이 向

上됨에 따라 政府活動과 國家財政規模는 增大될 수밖에 없다는 原理를 提唱한 바 있다⁵⁾. 「와그너」는 政府活動의 領域이 넓어지고 公共部門의 相對的 比重이 增大되는 理由로서 다음의 세가지를 指摘하고 있다. 첫째로 法的關係가 복잡해짐에 따라 國家의 政府 및 保護機能이 強化되게 되며 都市化와 人口集中現象으로 秩序와 治安維持 그리고 각종 社會·經濟的 規則을 施行하는 데 많은 政府支出이 所 要된다는 점이다. 둘째로 教育, 保健, 所得保障과 같은 公共財에 대한 需要의 所得彈力值가 1을 넘어 커지게 된다는 점이며, 끝으로 產業社會에서 필요로 하는 資本規模와 技術水準은 막대한 것이기 때문에 政府의 支援이 없이는 產業發展을 이룩하기가 곤란하게 된다는 것이다. 그리고 이미 一定水準에 있는 政府支出을 大幅 削減하여 「작은 政府」를 成就하는 것이 쉽지 않다는 것은 바로 이와 같은 理由들 때문이다. 西方 先進國들이 財政支出을 減縮하려는 것은 물론 豫算運用의 効率性を 높이고 또 民間部門의 投資意慾과 生産性 向上을 促進시키려는 데도 있겠지만 이보다는 오히려 政治的인 動機에 基因하고 있는 것으로 풀이하는 專門家들도 적지 않다.

美國과 英國 등 先進國에서 활발하게 論議되고 있는 「작은 政府」의 根本趣旨와는 다소 다르지만 우리나라도 第5共和國의 出帆과 5次 5個年計劃의 實施를 계기로 豫算節減을 위해 政府行政機構의 대폭적인 改編을 斷行하는 등 財政運用의 効率性 提高를 위한 다각적인 노력이 傾注되고 있다. 우리나라 財政運用에 필요한 財源은 주로 國民이 부담하는 租稅收入으로 充당되고 있으며 財政規模가 확대됨에 따라 國民의 租稅負擔도 증가하게 되기 때문

4) Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Expenditure Trends*, Studies in Resource Allocation, No.5, Paris: June 1978, pp 14-15.

5) Adolph Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig: C. F. Winter, 1883.

에 優先順位選定の 合理化와 豫算運用의 效率化가 중요한 政策課題로 대두되고 있다. 우리나라 財政規模와 豫算은 60年代와 70年代의 高度成長過程을 통해서 다양한 變遷過程을 밟아 왔다. 國民計定上의 政府財政規模는 1960年의 505億원에서 1980年의 77,188億원으로 크게 증대되었으며 이의 GNP에 대한 比率도 1960~65年 平均 18.9%에서 1976~80년에는 平均 21.1%로 증가했다. 이렇게 볼 때, 우리나라의 財政規模도 公共活動의 팽창과 더불어 점차 증대되어가는 경향을 보이고 있으며 國家財政이 國民經濟에 있어서 상당히 중요한 役割을 하고 있다는 사실을 알 수 있다.

本論文에서는 國家財政의 機能과 役割 그리고 豫算의 優先順位問題를 다루고 있는바, 그 主要目的은 韓國의 經濟發展過程에서 政府財政의 規模와 內容이 어떻게 변천되어 왔는지를 分析해 봄과 동시에 이를 뒷받침하는 豫算制度의 現況과 構造의 問題點을 살펴 보는 데 있다. 本論文의 內容은 크게 3가지로 구분된다. 첫째로, 國家財政의 機能과 役割의 變遷을 歷史的 背景을 통해서 살펴 본 다음 財政規模의 推移를 國際比較하고 있다. 또한 우리나라의 時系列 資料를 이용하여 國民所得과 國家財政의 比重과 役割을 比較·分析하고 있다. 둘째로, 政府部門의 資源配分과 優先順位決定이 國家豫算에 어떻게 반영되고 있는지를 우리나라의 豫算이 안고 있는 構造의 特徵과 問題點을 살펴 봄으로써 앞으로의 改善策을 摸索하고 있다.

II. 國家財政의 役割과 財政支出

1. 財政의 役割과 機能

資本主義經濟는 본질적으로 市場의 價格機能에 의존하는 經濟體制로서 政府의 直接的이며 積極的인 介入은 가능한 한 排除하는 것이 바람직하다는 것이 古典的 見解이다. 즉, 國家의 機能과 役割은 원칙적으로 國防, 治安, 外交 등 民間이 할 수 없는 필수적인 部門에 국한되어야 하며 그밖의 모든 經濟的 機能은 自由競爭에 입각한 個人의 私的 利潤追求行爲에 맡겨야 한다는 것이다⁶⁾. 그러나 지난 30~40年을 되돌아 볼 때 전세계적으로 政府의 機能과 財政의 役割은 傳統的인 固有領域뿐만 아니라 保健, 教育, 社會福祉, 環境保全 등 여러 분야에서 계속적으로 확대되어 왔음을 알 수 있다. 또한 市場機構가 內在的인 安定裝置를 상실하고 있으며 社會全體의 選好를 효과적으로 반영하지 못하고 있다는 認識도 차츰 높아져 왔다.

이와 같이 國家經營에서 政府의 責任과 財政의 役割이 확대된 裏面에는 몇가지 理由가 있다고 보여진다. 즉 우리가 일상생활에서 필요로 하는 많은 財貨나 서비스 중에는 市場에서의 供給이 부적합한 것들이 있는데 이들은 이른바 公共財(public goods)라고 불리우는 것으로서 非排除性(nonexcludability), 不可分性(indivisibility) 혹은 共同消費性과 같은 特性을 지니고 있기 때문이다. 즉, 國家存立의 基

6) Harold M. Groves(ed.), *Viewpoints on Public Finance*, New York: Henry Holt and Company, 1947, pp.526-527.

礎維持를 위한 國防, 治安, 外交行政이 이 부류에 속한다고 볼 수 있다. 그밖에도 教育, 醫療 등과 같은 價値財(merit goods)의 경우는 市場의 成立이 가능하나 消費者 個人이 評價하는 市場價値에 비해서 사회적 안목에서 평가된 價値나 効用이 월등히 높기 때문에 바람직한 資源配分을 위해서는 消費者 選好에만 의존할 수 없다고 풀이되고 있다.

따라서 이러한 公共財나 價値財의 안정적인 供給을 위해서는 政府의 적극적인 介入이 필요하며 國家財政의 役割도 증대되어야 한다는 것이다⁷⁾. 비단 公共財나 價値財가 아니라 할지라도 市場構造는 資源의 効率的 配分이란 측면에서 缺陷이 있을 수 있는데 이를테면 生産이나 消費의 過程에서 外部經濟(external economies) 혹은 外部不經濟(external diseconomies)가 수반되는 경우가 흔히 있으며 이러한 生産과 消費行爲를 적절히 장려하거나 규제하는 역할은 政府에 기대할 수밖에 없는 것이다.

國家經營에 있어서 財政의 役割이 확대되는 요인 중의 하나는 市場經濟體制가 갖는 不安定性이라 하겠다. 1929年 이후 계속된 세계적 인 大恐慌은 그 範圍나 持續期間에 있어서 前代未聞의 것으로 經濟의 自動調節機能에 심한 不信을 가져 왔을 뿐 아니라 金融政策도 거의 무기력한 상태였다. 그 당시 「케인즈」理論에 입각한 補整的 財政政策(compensatory fiscal policy)이 불황타개를 위한 政策手段으로 등장하였으며 經濟의 安定維持와 成長은 財政의 最우선 역할 중의 하나로 등장하게 되었다. 우

7) Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1959, pp.6-14.

리나라의 경우도 1973年의 石油波動 이후 계속되고 있는 인플레이 압력과 國際收支不均衡 問題는 우리 經濟의 安定的 成長을 크게 위협하고 있는데 財政의 運營은 이러한 문제를 是正, 改善할 수 있는 각도에서 이루어져야 할 것이다.

財政의 役割중 지적되어야 할 다른 하나는 所得再分配 機能이다. 自由經濟 體制下에서의 所得分配原理는 주로 財産의 所有狀態, 教育의 程度 등에 대부분 의존할 뿐만 아니라 이러한 生産要素의 所有狀態는 公平하지 못한 경우가 대부분이기 때문에 富의 偏在現象을 초래하기 쉬우며 財産의 相續, 教育機會의 不均等으로 貧富狀態가 世襲化되기 쉬운데 이는 社會集團間, 階層間 대립과 갈등을 야기시키는 원인이 될 수 있다. 이와 같은 富의 지나친 不平等分配狀態를 是正하고 衡平의 增進을

〈表 1〉 財政支出의 對GDP比率 國際比較 (1950~77)

(단위 : %)

	1950	1960	1970	1977	1977 比率 1950 比率
오스트리아	21.2	25.6	33.1	39.8	188
캐나다	19.0	25.7	32.2	36.9	194
덴마크	18.1	21.7	34.6	40.0	221
핀란드	20.4	22.2	27.6	35.6	175
프랑스	26.7	30.2	34.7	41.8	157
독일	28.3	28.2	31.6	41.3	146
그리스	19.6	17.8	22.4	29.0	148
에이페	23.0	25.6	34.3	43.3	188
네덜란드	23.9	27.8	39.6	52.3	219
스웨덴	23.7	26.9	37.1	55.6	235
스위스	19.3	17.5	21.3	30.4	158
영국	30.2	29.0	33.3	40.8	135
미국	20.0	25.7	30.3	32.6	163
평균	22.6	24.9	31.7	40.0	177

資料 : Morris Beck, "Public Sector Growth: A Real Perspective, *Public Finance*, No.3, 1979, pp.313-356.

실현하기 위해서 累進의인 租稅構造나 移轉支出과 같은 방법을 통하여 所得을 再分配하는 것이 財政의 중요한 機能 중의 하나이다.

이와 같이 政府의 役割이 변천하고 財政의 機能이 多樣化해짐에 따라 財政支出의 規模도 점차 확대되어 온 것이 지난 20~30年 동안의 세계적인 추세라고 할 수 있다. <表 1>에서 보는 바와 같이 13個 西方先進國의 경우 政府支出의 對GDP比率이 1950年의 18~28% 수준에서 1977年의 33~56% 수준으로 상승하였으며 이들 13個國의 平均值도 同期間 22.6%에서 40.0%로 크게 增大되었다. 특히 社會保障制度가 완벽하여 政府財政의 所得再分配機能이 크게 강화되어 있는 대부분의 國家에서는 GDP에 대한 財政規模가 1977年 현재 모두 40%線을 上廻하고 있으며 그 중에서도 스웨덴과 네덜란드의 경우는 각각 55.6%와 52.3%를 차지하고 있어 國家財政이 國民經濟를 크게 압도하고 있음을 알 수 있다. 總財政支出의 所得彈力值도 모두 1을 上廻하고 있는데 스웨덴의 경우는 1.38, 그리고 네덜란드는 1.28을 나타내고 있다⁸⁾.

中進國을 포함한 대부분의 開發途上國에 있어서도 지난 20년간 財政規模가 점진적으로 확대되고 있음을 볼 수 있다. 可用資料의 制限으로 總財政支出의 增加趨勢를 분석하기는 곤란하나 政府消費支出의 對GDP比率을 보면 1960~78年間 이란의 경우는 무려 113%나 增加했으며 인도네시아, 멕시코, 모로코, 파키스탄, 싱가포르 등도 50% 내지 80%씩 증대되어 왔음을 <表 2>를 통해서 확인할 수 있다.

8) Organization for Economic Cooperation and Development(1978), p.12 參照.

그러나 브라질, 스리랑카, 韓國을 포함한 3個國에서는 同比率이 같은 기간동안 예외적으로 감소되었음을 보여 주고 있는데 이는 政府消費支出의 增加樣相이 심한 변화를 나타내고 있기 때문인 것으로 풀이되고 있다. 그리고 비록 政府消費支出의 比重이 감소해 왔다 할지라도 政府投資나 移轉支出의 比重이 줄어들었을 것이라는 추측은 곤란하기 때문에 이들 國家의 總財政規模比重이 반드시 감소했을 것이라고 판단하기는 어려울 것이다.

經濟가 발전함에 따라서 政府活動이 膨脹하고 國家財政規模가 점진적으로 증대된다는 「와그너」法則은 과거의 많은 實證的 研究結果를 통해서 그 妥當性이 立證되어 왔다. 즉, 先進國에 있어서의 歷史的 政府支出資料의 時系列分析結果는 한결같이 公共部門의 점진적 擴大

<表 2> 政府消費支出의 對GDP比率 國際比較
(단위 : %)

	1960	1978	1978比率
			1960比率
아르헨티나	9.2	10.2	111
브라질	13.3	9.6	72
콜롬비아	6.2	7.0	113
홍콩	6.0	7.2	120
인도네시아	6.3	10.7	170
이란	9.8	20.9	213
케냐	13.9	19.2	138
말레이시아	12.4	16.7	135
멕시코	6.3	11.4	181
모로코	13.4	21.6	161
파키스탄	6.4	10.0	156
필리핀	7.8	10.2	131
싱가폴	7.5	11.3	151
스리랑카	13.3	12.0	90
타이	9.9	12.8	129
한국	14.6	11.4	78
평균	9.8	12.6	129

資料 : U.N. Yearbook of National Accounts Statistics. 1972, 1973, 1979, 1980.

原理를 뒷받침해 왔다⁹⁾. 그러나 實質價値를 반영하는 政府支出을 기준으로 分析해 볼 때 이들 대부분 國家에서 財政規模의 상대적 比重은 오히려 감소하고 있다는 최근의 研究結果는 「와그너」法則에 예외가 있음을 示唆하고 있으며 따라서 이 法則이 보편적으로 받아들여질 수 없다는 反論을 提起하고 있다. 특히 프랑스, 독일, 스위스, 日本, 엘살바도르, 필리핀 등의 經驗은 「와그너」法則과는 상당한 乖離가 있음이 立證되고 있는데 이들 國家群이 一定地域이나 一定所得水準에 局限되어 있지 않다는 事實을 주목할 만하다¹⁰⁾.

2. 韓國財政支出의 時系列分析

여기서 財政支出이라 함은 國民所得計定上의 政府支出을 의미하는 것으로서 政府部門의 범위는 中央政府와 地方政府를 포괄하고 있으며 이는 다시 그 機能에 따라 一般政府和 政府企業으로 대별하게 된다. 一般政府는 中央政府 및 地府의 활동 중 一般會計 및 기타 特別會計로 구성되며 政府企業은 糧穀管理, 專賣事業, 鐵道事業, 通信事業, 調達事業 등 中央의 企業特別會計와 糧穀基金, 調達基金 그리고 地下鐵事業, 上水道事業 등 地方의 2個

企業特別會計로 구성된다¹¹⁾.

이와 같은 國民計定上 資料에 의하면 우리나라의 財政規模는 1960年代와 70年代의 高度成長過程을 통해서 꾸준히 팽창해 왔음을 알 수 있다. 즉, 政府總財政支出은 經常價格으로 1960年の 505億원에서 1980年の 77,189億원으로 크게 增大되었으며 이의 GNP에 대한 比率도 同期間에 20.6%에서 22.0%로 증가했다(表 3 參照). 그러나 우리나라 財政支出의 對GNP 比率 推移를 20년간의 長期間을 통해서 檢討해 볼 때는 심한 起伏을 나타내고 있음을 알 수 있다(圖 1 參照).

經常價格으로 표시된 우리나라 財政規模比率는 1960~80년간 1.4%「포인트」 그리고 1975~80年間은 3.4%「포인트」 증가한 데 비하여 不變價格을 기준으로 한 同比率는 같은 기간에 각각 0.4%「포인트」와 1.3%「포인트」씩 증가한 것으로 나타나고 있어 經常價格으로 표시된 財政規模의 對GNP比率이 증대된 가장 중요한 要因은 物價上昇인 것으로 밝혀지고

〈表 3〉 韓國財政支出規模의 推移(1960~80)

(단위 : 億원, %)

	總支出額	對GNP比率
1960	505	20.6
1965	1,313	16.3
1970	5,157	19.2
1971	6,022	18.3
1972	6,704	16.6
1973	8,014	15.3
1974	12,235	16.7
1975	18,221	18.6
1976	27,519	20.7
1977	34,615	20.3
1978	47,471	20.7
1979	62,670	21.6
1980	77,189	22.0

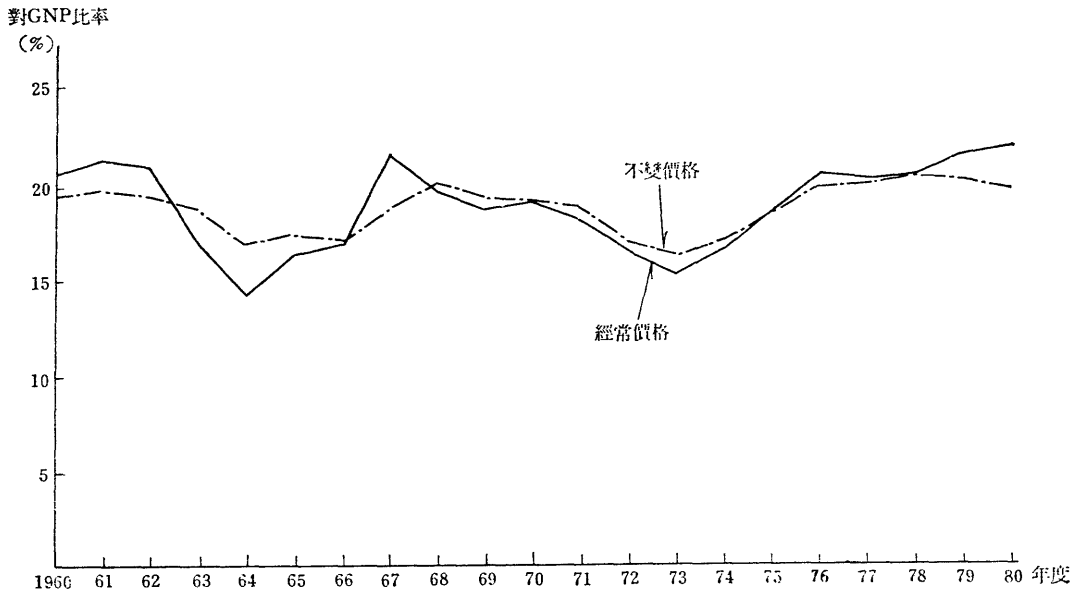
資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1981.

9) A. T. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London: George Allen and Unwin, 1961; Richard M. Bird, "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity," *Public Finance*, No.1, 1971; Jesse Burkhead and J. Miner, *Public Expenditure*, Chicago: Aldine-Atherton, 1972 등 參照.

10) Richard E. Wagner and Warren E. Weber, "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government," *National Tax Journal*, March 1977; Morris Beck, "The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence," *National Tax Journal*, March 1976 參照.

11) 韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 1978 參照.

[圖 1] 韓國 財政支出의 對 GNP 比率



있다(表 4 参照). 즉, 政府部門에서 購買하는 財貨나 서비스의 「디플레이터」(implicit price deflator)가 GNP의 종합적인 「디플레이터」(GNP deflator)보다 빠른 속도로 증가했기 때문인데 前者의 경우는 1960~80년간 3,071% 증대 한 데 반하여 後者は 同期間에 2,828% 늘어났다. 특히 政府總財政支出 중 消費支出에 대한 「디플레이터」의 增加率은 더욱 빨라 1960~80年間 무려 3,555%나 늘어났으며 최근 5년 동안의 伸張率이 예외적으로 높게 나타나고

있는데 이는 주로 그동안 非現實的으로 낮게 책정되었던 公務員의 報酬를 引上·調整해 온 데에 기인하는 것으로 풀이될 수 있겠다(表 5 参照).

한편 財政支出構造의 推移를 經濟的, 機能別로 보면 <表 6>에서와 같이 總財政支出 중 消費支出이 차지하는 비중은 1960年の 77.0%에서 1980年の 52.2%로 계속 감소했으나 移轉支出의 構成比는 그동안의 社會保障制度의 擴充에 힘입어 같은 기간에 6.1%에서 18.9%로 크게 증대되었다. 資本支出의 경우는 1960年에 總財政支出의 16.8%를 점하고 있었으나

<表 4> 財政支出의 對 GNP 比率

	(단위 : %)				
	1960	1975	1980	比率變化 (%「포인트」)	
				1960 ~80	1975 ~80
總 支 出					
經常 價格	20.6	18.6	22.0	+1.4	+3.4
不變 價格	19.5	18.6	19.9	+0.4	+1.3
消 費 支 出					
經常 價格	14.5	10.5	12.6	-1.9	+2.1
不變 價格	15.0	10.5	10.4	-4.5	-0.1

<表 5> 部門別 「디플레이터」의 上昇率比較

	(단위 : %)		
	1960~80	1970~75	1975~80
G N P	2,828	138	152
總 政府 支出	3,071	141	182
政府 消費 支出	3,555	116	258

資料 : 韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 1978 및 『經濟統計年報』, 1981.

〈表 6〉 財政支出의 經濟的 分類

(단위 : 75년 不變價格, 億원)

	1960	1965	1970	1975	1980
消費支出	4,270	4,688	7,102	10,247	14,475
移轉支出	341	332	818	3,723	5,230
資本支出	934	1,769	4,383	4,251	8,024
總支出	5,545	6,789	12,303	18,221	27,729
	構 成 比(%)				
消費支出	77.0	69.1	57.7	56.2	52.2
移轉支出	6.1	4.9	6.6	20.4	18.9
資本支出	16.8	26.0	35.6	23.3	28.9
總支出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1981.

經濟開發5個年計劃에 의한 公共投資의 增大로 1970년에는 35.6% 수준까지 달했다가 그 후로는 감소하는 추세가 계속되어 1980년에 와서는 28.9%까지 하락했다.

위에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 財政規模가 지난 20년간 名目上으로는 크게 膨脹했으나 그 동안의 國民經濟規模의 擴大, 產業構造의 變化, 人口增加 및 都市化, 物價上昇 등을 감안할 때 그 상대적 比重은 꽤 완만하게 增大되어 왔음을 볼 수 있다. 그러므로 여기서는 政府部門의 財政支出規模나 그 상대적 比重이 GNP, 製造業部門의 附加價值比率, 都市人口比率 등 여러 經濟·社會指標와 어떤 關係를 갖고 변화되어 왔는지를 1960~80년간의 時系列 資料를 이용한 回歸分析을 통하여 檢證해 보고자 한다. 그런데 여기에 이용된 1960~80년 資料는 金額의 경우 物價上昇에 의한 變化要因을 제거하기 위하여 不變價格(1975年) 基準值를 사용하였는데 推計結果는 아

12) 參考로 1960~76년간 總財政支出의 所得彈力值는 日本과 그리스와 比較, 각각 1.13과 1.10으로 우리나라 보다 약간 높으나 대부분의 先進國들은 1.30 내지 1.40을 나타내고 있어 우리나라에 비해서 현저히 높게 나타나고 있다. Organization for Economic Cooperation and Development(1978), p.12 參照.

래와 같다.

$$\log E = -2.316 + 1.072 \log Y \dots\dots\dots(1)$$

(-3.518) (14.708)

$$R^2 = 0.993, D.W. = 1.020$$

$$\log EC = -0.712 + 0.833 \log Y \dots\dots\dots(2)$$

(-2.634) (27.445)

$$R^2 = 0.994, D.W. = 2.292$$

$$\log(E - EC) = -5.719 + 1.353 \log Y \dots\dots\dots(3)$$

(-5.799) (12.245)

$$R^2 = 0.980, D.W. = 1.127$$

$$\log(E/P) = -2.164 + 1.091 \log(Y/P) \dots\dots\dots(4)$$

(-4.434) (12.300)

$$\dots\dots\dots(4)$$

$$R^2 = 0.989, D.W. = 1.024$$

$$E/GNP = 16.845 + 0.089(Y_M/Y) \dots\dots\dots(5)$$

(9.290) (1.213)

$$R^2 = 0.563, D.W. = 1.137$$

$$EC/GNP = 14.543 - 0.081(U/P) \dots\dots\dots(6)$$

(11.791) (-2.956)

$$R^2 = 0.901, D.W. = 2.388$$

$$E/GNP = 16.631 + 0.050(U/P) \dots\dots\dots(7)$$

(5.375) (0.741)

$$R^2 = 0.540, D.W. = 1.181$$

단, Y : 國民總生產額(GNP)

E : 總財政支出

EC : 一般政府消費支出

Y_M : 製造業部門의 附加價值比率

P : 人口

U : 都市人口

먼저 總財政支出과 GNP와의 關係를 log 函數를 이용하여 推定해 본 결과, 彈性值를 나타내는 回歸係數가 1.072로 약간 彈力的임을 나타내고 있는 데 반하여 一般政府消費支出을 從屬變數로 할 경우 彈性值는 0.883으로 1에 미달하고 있다(式(1), (2) 參照)¹²⁾. 다시 말해서 總財政支出은 GNP에 민감하나 一般政府消費支出은 GNP에 민감하지 않은 것으로 나

타난다. 이러한 결과와 함께 一般政府消費支出 이외의 財政支出, 즉 一般政府 및 政府企業의 固定資本形成이나 一般政府의 家計, 民間非營利團體 및 企業에 대한 移轉支出이 GNP에 대해서 매우 彈力的이라는 사실을 式(3)을 통해서 確認할 수 있다.

그런데 GNP의 增加要因에는 1人當 所得의 增加도 있겠지만 全體人口의 成長이 다른 主要因이 될 수도 있다. 式(4)는 1人當 GNP의 增加와 1人當 財政支出額變化와의 函數關係를 나타내고 있는데 그 回歸係數는 1.091로서 式(1)의 結果와 비슷한 彈性值를 보이고 있다.

한편 全產業의 工業化程度와 財政規模比率과의 函數關係를 알아 보기 위해서 GNP에 대한 製造業部門의 附加價值比重을 獨立變數로 하여 回歸分析을 해보았다. 式(5)는 그 推計結果를 보여주고 있는데 여기서는 決定係數(R^2)가 0.584로 비교적 낮게 나타나고 있다. 또한 回歸係數는 0.089로서 낮은 數值인 반면 常數項은 16.845로서 總財政支出의 對GNP比率變化의 상당부분은 常數項으로 설명되기 때문에 좋은 回歸結果라고 보기는 곤란하다. 그 理由는 獨立變數인 工業化率(Y_M/Y)은 지난 20년간 지속적으로 上昇되어 왔는데 반해서 從屬變數인 總財政規模의 對GNP比率(E/Y)은 다소 增大되기는 해왔으나 순탄한 上昇이 아니라 週期的인 屈曲을 가지고 변화해 왔기 때문이다.

그리고 經濟·社會構造가 점차 都市化됨에 따라 政府의 役割이 계속 증대될 것이라는 假定下에서 全體人口에서 都市人口가 차지하는 比重을 獨立變數로 하고 總財政支出規模 및 一般政府消費支出의 對GNP比率를 각각의 從屬變數로 하여 回歸係數를 推定하여 보았다.

式(6), (7)에서 보는 바와 같이 總財政支出比重을 從屬變數로 할 경우 回歸係數는 正의 關係를 보이는 반면, 一般政府消費支出의 比重을 從屬變數로 한 경우 負의 關係를 나타내었다. 여기에는 여러가지 解釋이 가해질 수 있으나 대체로 都市化에 따라 財政支出이 증가해 왔는데 그 財政支出의 內容을 다시 分析해 보면 政府消費支出의 比重은 감소된 반면 社會間接資本에 대한 投資, 政府企業의 資本形成 및 民間에 대한 經常補助 등의 支出比重이 보다 빠른 속도로 增加되어 왔기 때문이라고 說明될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 國家財政과 豫算의 優先順位問題

1. 國家財政과 豫算

일반적으로 財政을 통한 政府의 經濟活動은 民間部門의 경우와는 구별되는 特性을 가지고 있다. 公共部門이나 民間部門의 모든 經濟活動은 제한된 可用資源의 범위내에서 人間의 欲求를 최대한으로 充足하고자 하는 데 目的을 두고 있다는 점에서는 동일하나 어떠한 方法을 통하여 그 欲求를 최대한으로 充足하느냐를 決定하는 過程에 있어서는 커다란 차이를 보이고 있다. 즉 民間部門의 企業體나 家計의 經濟行爲는 市場의 價格機能에 의해서 결정되나 公共部門은 市場의 成立이 곤란하기 때문에 價格機能에 의존할 수 없으며 그 결과 다른 方法에 의해서 合理的 資源配分을 추구하게 되는 것이다. 대체적으로 公共部門에서 財

공되는 財貨나 用役은 投票, 또는 다른 政治的手段에 의해서 그 상대적인 價値와 効用이 결정되어 總體的인 合意(consensus)에 이르게 되는 것이 一般的이라고 하겠다¹³⁾. 그런데 그 과정에서 社會構成員의 集團的 意思에 따라 公共部門의 資源配分과 優先順位가 구체적으로 표현되는 것이 바로 國家豫算인 것이다.

따라서 國家豫算은 一定期間 동안의 國家財政運營에 대한 豫定的 立案이라 할 수 있는데 財政運營의 과정에서는 일정한 法的 拘束力을 가지게 된다. 이와 같이 豫算은 財政運營에 대한 立案일 뿐만 아니라 拘束力을 가지기 때문에 확실한 歲入, 歲出이 명시되어야 하고 또한 經濟的 運用이라는 점에서 人的, 物的 資源을 최대한 効率的으로 이용할 수 있는 體系的인 計劃案이어야 하는 것이다. 이와 같이 豫算의 機能은 크게 미래의 財政運營에 대한 計劃案이라는 점과 미래의 歲入, 歲出에 대해서 拘束力을 가진다는 점을 들 수 있는데 특히 豫算이 가지는 拘束力은 다른 經濟主體의 計劃案과는 구별되는 性格으로서 이를 근거로 하여 事後 決算過程에서 財政의 合理的 運營與否를 評價하는 基準으로서의 機能이 주어진다.

이러한 機能을 가진 豫算은 충분히 공개되어 國民의 理解를 얻어야 함과 동시에 國民으로부터 監督을 받아야 하는 것이 原則인데 현실적으로 國民의 監督은 國民을 대표하는 國

會로부터의 事前 議決과 事後 決算을 통하여 이루어지고 있는 것이다. 또한 豫算內譯의 公開은 國民의 理解와 納得을 도모하기 위한 것이기 때문에 가능한 한 쉽게 이해될 수 있도록 명료하게 표현되어야 하며 豫算이 본래의 目的대로 충실하게 執行되기 위해서는 目的外 使用을 規制할 필요가 있으며 이를 위해서는 計定間 혹은 歲出項目間에는 원칙적으로 엄밀한 구분이 있어야 하는 것이다¹⁴⁾.

豫算은 國家의 財政運營計劃이기 때문에 그 執行過程에서 상당한 強制力이 附與되고 있는데 이러한 강제력은 필요 이상으로 남용되어서는 안되는 것이며 또 豫算을 집행하는 行政官僚도 利潤動機를 가지고 처리하는 것이 아니기 때문에 非効率性的의 問題가 제기될 수도 있는 것이다. 이와 같은 理由 때문에 豫算에 대해서는 많은 規制와 監督이 뒤따르게 된다. 그러나 이러한 規制가 지나칠 경우는 彈力的 財政運營이 불가능하여 주어진 여건에 伸縮性있게 대처하지 못함으로써 오히려 惡影響을 미칠 수도 있으며 所期의 目的을 달성하는 데에 차질이 생기게 되는 것이다. 따라서 國家財政의 合理的 運營은 統制指向的인 豫算制度만으로 이루어질 수 있는 것이 아니며 이를 위해서는 統制와 伸縮性的의 적절한 調和가 요구되는 것이다¹⁵⁾.

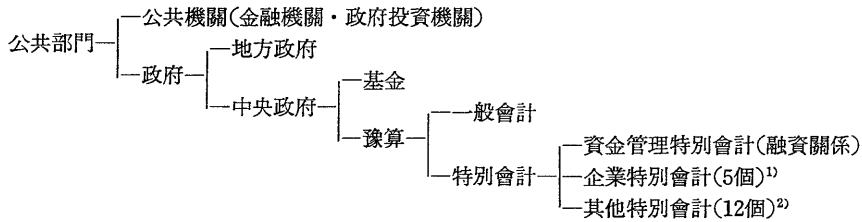
현재 우리나라 國家豫算은 國民의 租稅負擔과 직접 관련되는 一般會計, 企業活動의 性格을 갖는 5個의 企業特別會計 및 12個의 其他特別會計 등으로 대별되고 있다(圖 2 參照). 그러나 이들 會計가 國家財政活動의 전부를 총망라하는 것으로 볼 수는 없을 것이다. 왜냐하면 財政의 領域에 속하는 것으로 볼 수 있는 여타부분들이 豫算外로 처리되고 있기

13) Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley and Sons, Inc.: New York, 1951.

14) Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, John Wiley and Sons, Inc.: New York, 1956 및 俞焘, 『豫算制度論』, 博英社, 1973 參照.

15) 全炳日, 「豫算制度」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗漢·李奎燮(編), 韓國開發研究院, 1981, pp.581~582.

〔圖 2〕 國家財政과 豫算의 分類體系



註：1) 糧穀管理, 專賣事業, 鐵道事業, 通信事業, 調達.

2) 文化財管理, 國立大學附屬病院, 國有林野管理, 公務員年金, 軍人年金, 援護, 矯道作業, 產業災害補償保險, 軍用施設郊外移轉, 國民福祉年金, 司法施設, 國立醫療院.

때문인데 基金活動의 경우가 그 대표적인 예가 되겠다. 그런데 調達基金과 糧穀管理基金을 포함하는 20個에 달하는 基金活動의 規模는 1981년에 무려 4兆 5千億원에 이르고 있다 (表 7 參照). 豫算이란 본래 國家財政의 구체적 내용을 밝히기 위한 것이기 때문에 이는 어디까지나 그 전모를 파악할 수 있는 것이어

야 한다. 國家財政活動의 일부만을 파악해서는 國家豫算이 國民經濟에 미치는 영향을 제대로 分析할 수 없기 때문에 政府의 모든 財政活動을 통합하여 총괄적으로 표현할 수 있는 統合豫算制度가 필요하게 되는 것이다. <表 7>에서 보여주는 바와 같이 1979년에 처음 도입된 統合豫算의 分類體系는 우리나라 豫算과 政府活動의 經濟的 效果를 分析하고 理解하는데 큰 도움이 되고 있다.

〈表 7〉 豫算規模와 統合豫算規模의 比較(1981)

(단위 : 10億원)

	豫算規模		統合豫算規模	
	總計	純計 ¹⁾	總計	純計 ¹⁾
中央政府	9,489	11,196	11,008	9,368
一般會計	7,851	7,367	7,851	7,157
其他特別會計	1,638	1,305	1,638	967
一般基金 ²⁾	—	—	1,519	1,244
非金融公企業	4,520	2,524	7,471	5,111
企業特別會計	4,520	2,524	4,520	2,515
調達基金	—	—	1,226	1,156
糧穀基金	—	—	1,725	1,440
總規模	14,009	11,196	18,479	14,479 (10,913) ³⁾

註：1) 純計規模는 會計 또는 基金內計定間去來 및 會計間(또는 會計·基金間)去來를 相計處理한 數值임.

2) 山林開發基金, 農產物價格安定基金, 職業訓練促進基金, 機械工業進興基金 등 18個基金을 包含하고 있음.

3) 非金融企業의 營業收支를 差減한 營業剩餘金만을 반영한 數值임.

資料：經濟企劃院, 『豫算概要』, 1981.

이와 같은 統合豫算의 分類體系는 歲出 및 純融資의 機能別 分類, 歲入 및 歲出豫算의 經濟的 分類, 補填收支의 去來對象別 區分 등을 主要內容으로 하고 있다. 그 특징을 살펴 보면 機能別 分類에 있어서 그 對象이 一般會計 또는 特別會計 등 豫算에만 국한되는 것이 아니라 各種 基金을 포함한 모든 政府活動을 對象으로 하며 歲出豫算에 포함된 補填去來項目, 예를 들면 借入金償還, 轉出金 등은 제외된다는 것이다. 한편 歲入豫算의 經濟的 分類에 있어서는 歲入이 經常收入, 資本收入 또는 租稅, 稅外收入 등으로 구분되기 때문에 政府貯蓄推計 및 其他 財政政策樹立과 運用에 필요한 정보도 동시에 제공하는 長點도 있다¹⁶⁾.

그러나 豫算이 아무리 포괄적이라 할지라도 명료하게 이해될 수 없을 때에는 그 價値가 半減된다는 점도 指摘되어야 할 것이다. 흔히

16) 經濟企劃院 豫算政策擔當官室, 「81年度 統合財政收支 分析」, 1981.1, pp.8~9.

豫算에 대한 論議나 研究가 公共部門의 극히 적은 일부에 지나지 않는 中央政府 一般會計에 한정되는 경우가 많은데 이는 現行 特別會計와 基金活動의 복잡성에 크게 기인된다고 볼 수 있다. 現行 特別會計는 1970년대 초반에 비해서 많이 整備되었기는 하나 아직까지도 會計內에서의 計定間 혹은 一般會計와 特別會計間 去來가 복잡하기 때문에 總括的인 理解가 지극히 곤란한 상태이고 동시에 이는 納稅者의 豫算에 대한 접근을 가로막는 커다란 障礙要因이 되고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 政府活動 전반을 포함해야 한다는 豫算의 包括性은 쉽게 理解될 수 있어야 한다는 明瞭性과 並行되어야 할 것이다.

2. 國家豫算과 優先順位

國家豫算이란 방대한 政府活動에 필요한 費用支出의 결정과 所要財源의 檢出을 集計해 놓은 하나의 計劃案에 지나지 않은 것으로 이해되기 쉬우나 실은 그 이상의 폭넓은 의미를 지니고 있다. 즉, 豫算의 規模와 所要費用을 뒷받침하기 위한 여러가지 財源調達方式은 國民生産, 雇傭 및 物價上昇率, 所得分配 등에 지대한 영향을 미치게 된다. 뿐만 아니라 豫算은 民間欲求와 公共欲求, 國防費와 기타 非國防 公共支出, 經濟開發部門과 社會開發部門 등 그 相對的 重要性에 따라 支出이 행해지므로 國家 總資源의 配分을 결정하는 하나의 중

요한 手段이 되기도 한다. 또한 豫算의 財源確保를 위한 稅金賦課의 方法選擇은 政府事業의 費用負擔을 어떤 人口階層이 얼마씩 分擔해야 하는가를 실질적으로 결정하게 되는 것이다. 이와 같이 國家豫算은 公共部門의 經濟活動을 포괄하며 그 구체적 내용을 밝히기 때문에 政府施策의 基本方向을 示唆해 주는 가장 概括的이고도 유일한 計劃案이라 할 수 있다.

그런데 우리나라 豫算의 編成과 運用은 위에서 지적된 바와 같이 지나치게 복잡하며 統制爲主의 傳統的인 性格에서 크게 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 아직도 통일된 豫算의 概念이 定立되지 못하여 一般國民이 豫算의 內容을 제대로 이해하기가 어렵게 되어 있다. 뿐만 아니라 지금까지 經濟計劃과 豫算이 制度面에서나 運營面에서 相互間의 有機的인 一貫性이 결여되어 왔기 때문에 豫算의 效率的인 運用에 적지 않은 問題點을 야기시키고 있으며 中央政府 豫算과 地方自治團體 豫算間의 連繫性이 미흡하고 機能分擔이 모호하여 國家財源의 效率的 活用이 沮害되고 있다¹⁷⁾.

이와 더불어 1980년대에 들어서면서 生活水準의 相對的 隔差에 대한 社會的 輿論이 漸高되고 있으며 인간다운 삶에 대한 국민들의 認識과 社會的 欲求가 증대되고 있어 社會福祉 財政需要가 계속해서 急增할 것으로 전망되고 있다. 그런데 대부분의 財政支出이 현재 國防費와 教育費에 집중되고 있어 他部門 可用財源이 크게 제한을 받고 있는 실정이며 歲出豫算 中 人件費, 地方交付金, 기타 法定經費 등 硬直的 經費가 큰 比重을 차지하고 있어 豫算의 彈力的 運用이 매우 어려운 상태에 있을 뿐만 아니라 地方財政의 基盤이 지나치게 빈약하다는 점도 중요한 문제점으로 지적되고 있다.

17) 第5次經濟社會發展 5個年計劃이 실시되는 1982년부터 中期財政計劃制度가 처음으로 도입됨으로써 앞으로는 中長期開發計劃과 財政計劃間의 連繫性이 維持되어 財政運用의 效率性이 提高될 것으로 기대되고 있다. 康奉均, 「中期財政計劃制度」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗漢, 李奎億(編), 韓國開發研究院, 1981, pp.599~619 參照.

이와 아울러 歲入은 租稅收入에만 편중되고 있으며 租稅收入도 所得彈力性이 낮고 逆進性이 높은 間接稅에 크게 의존하고 있어 財源調達上에 큰 제한을 받고 있다. 뿐만 아니라 産業支援을 위한 租稅減免對象과 範圍가 계속 擴大되고 長期化되어감에 따라 막대한 稅收缺陷이 발생되고 있으며 더 나아가서는 稅負擔의 不均衡과 資源配分の 歪曲現象을 야기시키고 있다. 따라서 증대되는 財政需要를 원만하게 충족시키기 위해서는 歲出豫算의 優先順位의 合理化, 財源調達의 効率化, 稅負擔의 適正化를 위한 다각적인 檢討가 있어야 할 것이다.

지난 20년간 政府役割의 현저한 增大와 豫算規模의 膨脹은 國家施策의 優先順位選定에 있어서 새로운 문제를 부각시키고 있다. 즉, 環境保全, 技術革新, 社會福祉 등 새로운 部門에 대한 政府의 責任과 役割이 더욱 요청되고 있는 가운데 많은 納稅者들은 늘어나는 國民의 稅金이 효율적으로 쓰여지고 있는지 또 기대했던 效果를 거두고 있는지를 보다 확실히 알고자 한다. 이와 같이 늘어나는 政府의 役割, 그리고 國民의 政府에 대한 새로운 기대와 태도의 변화는 國家豫算의 優先順位選定

에 있어서 새로운 接近方法을 요청하고 있는 것이다. 이와 더불어 世界的으로 번지고 있는 「작은 政府」運動과 民間主導에 의한 經濟運用으로의 轉換은 國家財源의 効率的 活用이라는 측면에서 새로운 反省을 喚起시키고 있다.

Ⅳ. 우리나라 豫算構造의 問題點과 改善方向

우리나라 豫算은 構造面에서 많은 問題點을 안고 있는데 이것은 늘어나는 財政需要를 충족시키는데 큰 隘路가 되고 있다. 먼저 歲入構造面에서 살펴볼 때 지적될 수 있는 점은 租稅收入의 比重이 지나치게 높다는 사실이다(表 8 參照). 1960년대 중반이후 外稅이 급격하게 감소됨에 따라 財政收入의 租稅에 대한 의존은 크게 증가되기 시작하였는데 이와 같은 歲入豫算의 租稅依存傾向은 계속 증가되어 1970년대 후반에 들어서서는 一般會計 總豫算規模 중 95%이상을 租稅收入에 의존하게 되었다(臺灣은 74%, 日本은 64%). 극히 최근 즉, 1980년과 1981년 豫算에서는 이러한 경향이

〈表 8〉 豫算의 歲入構造(一般會計)

(단위 : %)

	1970 ¹⁾	1975	1977	1979	1980	1981
租 稅 收 入	82.7	90.6	95.7	94.7	89.3	92.3
內 國 稅	64.3	65.9	61.1	60.1	56.5	58.4
關 稅	11.5	11.8	14.1	15.0	12.3	12.1
防 衛 稅	—	4.1	12.5	12.5	12.6	13.1
專 賣 益 金	6.8	8.8	8.0	7.1	7.9	8.7
借入 및 其他 收入	17.3 ²⁾	9.4	4.3	5.3	10.7	7.7
總 歲 入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註 : 1) 一般財政部門 規模임.

2) 對充資金特別會計規模 4.0% 「포인트」 포함.

資料 : 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1980, 1981.

약간 완화된 듯한 느낌을 주나 財政의 租稅收入 偏重性은 여전히 계속되고 있는 실정이다. 1981년의 경우 租稅外收入이 總歲入에서 차지하는 比重은 7.7%인데 여기서 銀行借入金에 해당되는 3.7%를 제외하고 나면 순수한 稅外收入은 불과 4.0%에 지나지 않는다.

일반적으로 豫算收入은 주로 租稅에 의존하는 것이 당연하다는 견해가 보편화되어 있으나 우리나라와 같이 지나친 租稅收入依存은 追加財源確保에 많은 어려움을 주고 있으며 동시에 歲入豫算의 運用이 伸縮性을 상실하게 되기 때문에 歲入源을 가능한 한 多樣化할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 費用負擔을 未來世代에게 轉嫁할 필요가 있다고 認定되는 事業이나 또는 일시적 支出擴大가 요구되는 性格의 事業은 國公債의 발행으로 그 財源을 확보할 수도 있을 것이다. 특히 최근에 우리나라 民間貯蓄이 증대되고 있고 또한 적지 않은 規模의 會社債도 현재 市中에서 消化되고 있음을 감안할 때 國公債도 發行條件만 갖추어진다면 그 消化가 가능할 것으로 보여진다. 또한 社會保障部門중의 일부 負擔은 受益者負擔原則이 가능한 社會保險方式을 채택함으로써 財源을 넓혀 나갈 수도 있을 것이다.

다음으로 歲入의 大宗을 이루는 租稅收入의

構成을 볼 때 間接稅의 比重이 두드러지게 높은 반면, 直接稅와 社會保障稅의 比重이 낮은 것이 우리나라 豫算構造上的 또 다른 특징이라 하겠다. 社會保險制度의 實施가 미흡한 우리의 실정에 따라 社會保障稅는 論外로 하더라도 直接稅에 비하여 間接稅의 比重이 과거 수년간 급격하게 높아지고 있다는 데에는 상당한 문제가 있는 것으로 판단된다. 우리나라에 附加價值稅制가 도입된 1977년 이전만 하더라도 直·間接稅의 稅收比率이 현재와 같은 정도의 격차를 보이지는 않았으나 附加價值稅制 실시 이후 間接稅의 比重이 급격히 증가되어 間接稅 중심의 稅收構造로 전환되었다. 즉, 1970년만 해도 總內國稅收 중 間接稅의 비율이 50.5%였으나 附加價值稅가 도입된지 2년후인 1977년에는 63.3%, 그리고 1980년에 다시 67.0%로 급격하게 증가되었다(表 9 參照). 累進稅率構造를 가진 所得稅를 포함한 直接稅의 比重이 점차 줄어들고 逆進的인 間接稅의 比重이 점차 커짐에 따라 總租稅收入의 所得彈力值도 크게 감소되고 있다. 즉 國民總生産에 대한 租稅收入의 彈力值은 1974~76년간의 평균 1.5에서 1977~79년간의 평균 0.96으로 크게 하락되었다.

일반적으로 間接稅는 直接稅에 비해서 租稅

〈表 9〉 租稅收入의 直·間稅 및 國·地方稅比率

(단위: %)

	1970	1975	1977	1979	1980	1981
直接稅	49.5	40.1	36.7	37.1	33.0	31.6
間接稅	50.5	59.9	63.3	62.9	67.0	68.4
內國稅總收入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
國稅 ¹⁾	91.7	89.8	88.6	88.8	88.2	88.7
地方稅	8.3	10.2	11.4	11.2	11.8	11.3
總租稅收入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 1) 內國稅, 關稅, 防衛稅 및 專賣益金.
資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1981.

抵抗이 적고 徵稅行政이 간편하다는 現實的利點이 있기 때문에 租稅收入의 급격한 확대가 요구될 경우 이에 대한 의존이 높아지기 쉽다. 그러나 間接稅는 特別消費稅와 같이 奢侈性 物品에 差等稅率을 적용하여 重課하는 경우를 제외하고는 대부분 單一稅率構造(附加價值稅)를 채택하고 있어 높은 逆進性을 가지기 때문에 財政의 重要機能중의 하나인 所得再分配機能이 저해될 素地가 많으며 物價上昇을 자극할 우려가 높다는 脆弱點을 안고 있다.

그 밖에 지적되어야 할 豫算構造上 또 하나의 問題點은 우리나라의 地方財政이 지나치게 영세하여 中央政府財政支援에 크게 의존하고 있다는 사실이다. 현재 地方自治團體의 財政收入중에서 自體收入이 차지하는 比重은 全國的으로 62%에 불과하며 財政狀態가 진실한 서울特別市를 제외할 경우 이 比率는 52%에 지나지 않는다. 즉 전국적으로 中央財政에서支給되는 地方交付金과 각종 補助金이 地方財源의 38%를 점하고 있는 실정이다. <表 9>에서 보는 바와 같이 우리나라 總租稅收入(地方稅 포함)에서 차지하는 地方稅의 比重은 지난 수년간 11%수준을 유지하고 있어 1970년대 초

의 8%에 비하면 증대되었으나 1960년대 중반의 15%, 그리고 日本(37%)이나 臺灣(34%) 등 外國의 경우에 비해서는 아직 낮은 수준에 있다.

한편 우리나라 歲出豫算의 構造的 問題點을 살펴 보면, 먼저 防衛費 負擔이 지나치게 높다는 사실을 들 수 있다. 현재 우리나라의 防衛費支出은 國民總生産의 6%수준에서 유지되고 있는데 이 額數는 1981년의 경우 中央政府一般會計 歲出規模의 35%에 해당된다(表 10 參照). 10년전인 1971년의 對國民總生産比率 4%, 그리고 總歲出規模에 대한 比率 26%에 비하여 볼 때 防衛費支出의 國家經濟的, 財政的 負擔이 얼마나 加重되고 있는가를 알 수 있다. 전체적인 財政規模가 영세한데도 불구하고 防衛費 負擔이 매우 높기 때문에 여타의 非防衛部門에 대한 政府의 可用財源은 크게 위축되어 있는 실정이다. 동시에 防衛費는 연도별로 伸縮性있게 運用될 여지가 거의 없는 性格의 것이기 때문에 財政構造上 硬直化를 가져오는 가장 주요한 要因으로 작용하고 있다. 특히 1980년과 같이 經濟가 負의 成長을 기록하여 沈滯狀態에 있을 경우 防衛費의 相對的 比重이

<表 10> 歲出豫算의 機能別 分類(一般會計)

	(단위 : %)					
	1972	1975	1976	1979	1980 (豫算)	1981 (豫算)
一 般 行 政	15.3	11.3	10.4	9.3	9.4	9.8
防 衛 費	24.2	28.8	32.8	30.8	35.8	35.3
經 濟 開 發	15.5	26.6	25.0	27.8	20.7	20.0
社 會 開 發	18.8	19.4	21.0	22.7	24.4	24.5
教 育	13.3	12.5	14.6	17.1	17.0	17.8
其 他	5.5	6.9	6.4	5.6	7.4	6.7
其 他	26.2	13.9	10.8	9.4	9.7	10.4
總 支 出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註 : 1) 地方財政交付金, 債務償還 및 其他.

資料 : 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1981.

財務部, 『韓國의 財政統計』, 1979, 1980.

예외적으로 높아지고 있어 큰 財政負擔이 되고 있다.

歲出構造上 지적될 수 있는 중요한 問題點 중의 하나는 社會開發部門에 대한 支出比重이 아직 매우 낮다는 사실이다. 지난 10년간 社會開發部門의 支出變化 推移를 보면 1970년대 초반은 20%정도, 혹은 그 미만이었으나 1970년대 후반에는 22~23%수준으로 약간 증가하였고 1980년대 초반에 해당되는 현재 25%정도로 유지되고 있다(表 10 參照). 教育, 保健醫療, 社會保障, 住宅 및 生活環境改善 등 社會開發部門에 대한 國民의 基本需要는 급격히 증대되고 있는 데 반해서 同部門에 대한 財政支出의 增加速度는 이와 같이 매우 완만한 상태에 있다. 특히 外國의 경우, 中央政府 總豫算規模의 절반 혹은 그 이상이 社會開發部門에 投入되고 있다는 사실에 비추어 볼 때 우리나라가 이 분야에 있어서 아직 落後되어 있음을 알 수 있다. 뿐만아니라 社會開發중에서도 그 대부분이 教育部門(1981년의 경우 總社會開發支出의 73%, 總財政支出의 17.8%)에 充당되기 때문에 여타 社會開發分野는 매우 등한시되고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 다시 말해서 歲出構造上 社會開發部門에 대한 支出比重 자체가 매우 낮을 뿐만 아니라 그 대부분이 教育分野에 집중되고 있기 때문에 保健醫療分野를 비롯하여 社會保障, 住宅 및 기타 社會福祉서비스 分野에 대한 支援은 매우 빈약한 상태라는 것이 중요한 問題로 남아 있다고 하겠다.

이와 같이 社會開發部門의 歲出比重이 낮은 原因은 防衛費 負擔의 過大 외에도 一般行政費와 經濟開發費가 外國에 비해서 다소 높은 比重을 차지한다는 점에서도 일부 찾을 수 있겠

다. <表 10>에서 볼 수 있는 바와 같이 一般行政費의 경우 1970년대 초반의 12~15%수준에서 1970년대 후반에는 10%이하로 減少趨勢에 있기는 하나 일반적인 外國水準(臺灣 5%, 美國 3.7%)에 비해서 아직도 높은 수준에 있는 것으로 보여진다. 그리고 經濟開發部門의 支出比重은 그동안 많은 변화를 보여 왔으나 대체적으로 1970년대 후반에 社會開發部門 支出規模를 上廻해 왔다. 현재는 經濟開發部門의 支出이 상대적으로 감소되어 社會開發보다 낮은 수준에 머물러 있기는 하나 經濟開發部門의 支出比重이 앞으로도 계속 줄어들 수 있을지 의문시된다고 하겠다.

지금까지 우리나라의 豫算構造를 歲入과 歲出의 측면에서 나누어 살펴보았다. 그런데 전반적인 歲出構造를 보면 防衛費 및 教育費 支出이 總豫算規模의 53%나 차지하고 있어 他部門의 可用財源은 크게 制限을 받고 있다. 뿐만 아니라 防衛費, 人件費, 地方交付金, 法定費用 등 彈力的 運用이 거의 불가능한 費用이 總歲出豫算 중에서 큰 比重(1981년의 경우 78%)을 차지하고 있어 財政의 硬直度가 매우 높으며 그 결과 景氣調節과 같은 財政의 고유한 機能이 크게 위축되고 있는 실정이다(表 11

<表 11> 財政硬直度(1981年 豫算)

(단위 : 10億원, %)

	金 額	構 成 比
硬直性經費	6,139	78.2
防衛費	2,770	35.3
人件費	1,216	15.5
地方交付金	1,101	14.0
法定經費 ¹⁾	1,052	13.4
其他經費	1,712	21.8
總歲出	7,851	100.0

註 : 1) 利差補填 및 借入金補償 등 포함.

資料 : 經濟企劃院, 內部資料.

參照).

이와 같은 國家豫算의 構造的 問題點들은 결코 단시일내에 解決될 性質의 것이 아니라는 사실이 인식되어야 할 것이다. 특히 歲出部門의 대부분 問題點들은 可用財源의 限界性으로 인하여 발생된 것이기 때문에 豫算規模의 擴大가 유일한 解決策인지도 모른다. 그러나 현실적으로 歲入部門의 制約은 豫算規模의 擴大를 쉽게 許容하지 않기 때문에 兩者는 相互矛盾의 관계에 있다고 하겠다. 이러한 矛盾의 解決은 政策基調의 急變에 의해서가 아니라 國家經濟의 成長·發展過程에서 財政部門의 可用財源 增加와 함께 점차적으로 개선되어 나갈 수 있다고 판단되며, 豫算構造上 問題의

解決을 위한 接近方法도 長期的인 觀點에서 파악되고 또 計劃되어야 할 것이다.

그러나 現在의 歲入·歲出構造가 주어진 財政規模內에서 취할 수 있는 최적의 상태가 아니라고 판단되는 이상 財政需要의 變化에 副應할 수 있는 歲出의 部門別 優先順位再調整과 歲入構造의 改編을 위한 노력도 並行되어야 하겠다.

따라서 第5次 經濟社會發展 5個年計劃(1982~86년)의 실시와 배틀 같이 하여 새로 도입되는 中期財政計劃制度는 財源調達 및 配分에 관한 基本方向을 합리적으로 計劃함으로써 위에서 論議된 財政運用上の 問題點을 극복하는데 크게 寄與할 것으로 期待된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 康奉均, 「中期財政計劃制度」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗淇·李奎億(編), 韓國開發研究院, 1981.
- 經濟企劃院 豫算政策擔當官室, 「81年度 統合財政收支分析」, 1981. 1.
- 朴宗淇·李奎億(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1981.
- 俞 焄, 『豫算制度論』, 博英社, 1973.
- 全炳日, 「豫算制度」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗淇·李奎億(編), 韓國開發研究院, 1981.
- 韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 1978.
- Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley and Sons, Inc.: New York, 1951.
- Beck, Morris, "The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence," *National Tax Journal*, March 1976.
- Bird Richard M., "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity", *Public Finance*, No.1, 1971.
- Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, John Wiley and Sons, Inc.: New York, 1956.
- Burkhead, Jesse and J. Miner, *Public Expenditure*, Chicago:Aldine-Atherton, 1972.
- Groves, Harold M. (ed.), *Viewpoints on Public Finance*, New York: Henry Holt and Company, 1947.
- Johnson, Christopher, "A Monetarist Strategy," *Lloyds Bank Economic Bulletin*, No.17, May 1980.
- Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1959.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Expenditure Trends*,

- Studies in Resource Allocation, No. 5,
Paris: June 1978.
- Peacock, A.T. and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London: George Allen and Unwin, 1961.
- Wagner, Adolph, *Finanzwissenschaft*, Leipzig: C.F. Winter, 1883.
- Wagner, Richard E. and Warren E. Weber, "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government," *National Tax Journal*, March 1977.
- The White House, *America's New Beginning: A Program, for Economic Recovery*, Washington D.C., February 18, 1981.