
公共部門의 膨脹과 影響에 관한 小考

崔 洸

目 次

- I. 序 論
- II. 公共部門의 膨脹과 適正規模
- III. 公共部門 活動의 經濟的 效果：
最近 主要論旨의 要約
- IV. Crowding-Out論爭
- V. 供給重視經濟學
- VI. 公共部門의 非效率性和 低生産性
- VII. 結 論

I. 序 論

國家에 따라서 다소의 차이는 있으나 先·後進國을 막론하고 戰後 經濟의 중요한 특징의 하나는 각국의 公共部門이 급격히 膨脹했다는 사실이다. 公共部門의 役割과 膨脹에 대해서 오랫동안 많은 論議가 있었으나 최근 각국이 高失業, 物價昂騰, 生産性低下 및 經濟成長鈍化 등의 諸問題로 經濟事情이 惡化되자

公共部門과 民間部門과의 관계가 다시금 일반의 많은 關心으로 등장하고 있다.

公共部門에 대한 一般大衆의 일반적인 認識은 政府組織이 너무 肥大하며 財政運用에 있어서도 浪費가 심하고 政府가 필요 이상으로 經濟活動에 干渉하고 있다는 것이다. 西方 先進國에서는 保守主義 思想이 高潮되고 있는 바 이를 信奉하는 사람들은 政府의 어떤 經濟活動關與도 바람직하지 못하며 현 사회의 모든 經濟的, 非經濟的 問題가 公共部門自體에서 비롯되며 公共部門이 그 規模面에서 적으면 적을수록 사회전체로서 더 有益할지 모른다고 극단적으로 이야기하고 있다. 「작은 政府」, 「民間主導」, 「自律化」 등의 用語의 빈번한 사용이 보여 주듯 國內에서도 公共部門規模의 縮小와 政府의 經濟活動關與 抑制를 중심으로 公共部門과 民間部門 關係의 再定立을 위한 論議가 進行되어 오고 있다.

지금까지의 論議를 살펴보면 그릇된 論理와 틀린 사실에 의거 公共部門이 罵倒되고 있음을 종종 발견하는데 본 論文은 이러한 誤謬를

是正하여 보다 더 바람직한 公共部門과 民間部門의 相互關係를 定立하는데 寄與함을 목적으로 한다. 本論文에서 다루어질 주요 과제는 첫째, 公共部門이 일반에게 認識된 정도로 過大하게 膨脹되어 있는가? 둘째, 公共部門의 膨脹이 각국의 經濟事情 惡化의 주된 原因으로 지적되고 있는데 이러한 主張은 어느 정도 事實인가? 등의 質問에 대해 筆者 나름의 分析을 試圖하는 데 있다. 韓國內 資料의 미비 및 研究不足으로 先進國의 資料나 研究結果가 주로 引用되고 있는 점은 讀者의 諒解를 구하는 바이다.

本論文의 構成은 먼저 第Ⅱ節에서 韓國 및 先進諸國의 資料를 중심으로 第2次 世界大戰 이후 각국의 公共部門規模가 어떻게 變遷되어 왔으며 현재의 規模가 適正線을 上廻 또는 下廻하느냐의 論議를 취급하였다. 第Ⅲ節은 公共部門膨脹과 經濟政策이 經濟全體에 미치는 效果에 대한 최근의 主要見解를 要約하며 이 見解들의 보다 자세한 分析和 批評이 第Ⅳ, Ⅴ, Ⅵ節에서 각기 주요 論爭點을 중심으로 다루지고 있다. 특히 第Ⅴ節에서는 최근 많이 論議되고 있는 供給重視經濟學의 주된 內容이 紹介되고 자세한 理論的, 實證的 批判이 提示되고 있다. 다루진 論題에 대한 結論은 論文의 여러 곳에 散在되어 있으나 第Ⅵ節에서 전체적 結論을 筆者 나름대로 提示코자 한다.

1) 本稿에서 公共部門의 財政支出을 중심으로 公共部門의 規模를 살펴보고자 한다. 韓國과 主要國의 公共部門雇傭現況 및 推移에 관해서는 崔洸(1982)을 참조. 公共部門의 經濟活動關與를 엄밀히 分析하기 위해서는 中央政府와 地方政府의 財政支出뿐만 아니라 基金, 企業特別會計, 政府投資機關 등의 活動도 포함되어야 할 것이며 各國에서 심한 차이를 보이고 있는 광범위한 行政指導에 대한 比較分析도 行하여져야 한다. 廣義의 韓國의 公共部門規模와 分類에 대해서는 金泰昇(1982) 참조.

Ⅱ. 公共部門의 膨脹과 適正規模

1. 公共部門 規模의 推移와 現況

現代 資本主義經濟에 있어서 公共部門의 役割이 매우 다양하므로 公共部門의 規模를 하나의 基準으로 測定하는 것은 쉬운 일이 아니다. 公共部門의 規模를 測定하기 위한 基準을 理論적으로 定立하기도 어렵지만 이를 실제로 測定하는 데 필요한 資料의 存在與否 및 入手可能與否 등의 制約 때문에 주어진 個個의 目的에 적합한 基準과 資料로서 調査分析에 임하고 있다. 예를 들어 公共部門의 消費者로서의 役割을 강조하는 경우 公共部門 消費支出의 對 GNP 比率이 하나의 적합한 基準으로 사용될 수 있을 것이며 公共部門의 雇傭者로서의 役割이 問題될 때는 公共部門 雇傭의 總勞動人口 比率이 하나의 좋은 尺度이며 公共部門의 所得再分配 役割이 問題의 焦點이던 移轉費支出의 GNP 對比 比率이나 租稅歸着에 관한 資料가 보다 적합할 것이다¹⁾.

公共部門 膨脹이 經濟에 미치는 影響에 대한 여러가지 論議를 檢討하기 前에 公共部門의 現 規模 및 推移를 자세히 살펴 보기로 하자. <表 1>은 OECD 諸國의 國民所得計定 資料를 중심으로 Warren Nutter가 調査한 公共部門 支出의 對 國民所得(national income) 比率을 보여 주고 있다. Nutter가 蒐集한 資料에 의하면 日本과 西歐先進國에서 2次大戰 이후 公共部門이 급격하게 增加하고 있음을 알

수 있다. <表 1>에 나타난 16개국의 경우 公共部門支出의 對 國民所得比率이 中位值(median) 基準으로 1955년에 35%였던 것이 1974년에는 50%까지 增加하였다. 1950年代에 公共部門이 상대적으로 컸던 나라는 프랑스·獨逸·英國이었지만 1970年代에는 네덜란드·노르웨이·스웨덴 등의 나라에서 公共部門이 큰 比重을 차지하고 日本과 스위스는 1950年代와 1970年代를 통털어 줄곧 상대적으로 작은 財政規模를 維持하고 있다. <表 1>에 나타난 16개國 중 半 이상인 9개國에서 公共部門의 支出이 國民所得의 半 이상을 차지하는바, 이러한 統計에 의해 一般大衆이나 識者들이 公共部門의 지나친 膨脹을 우려하는 것은 당연하다고 볼 수 있다. <表 1>은 公共部門支出額의 總

規模뿐만 아니라 論難의 對象이 되어 온 두 項目, 國防費와 所得移轉費(transfer-payments)의 變化推移도 보여 주고 있는데 公共部門 規模膨脹의 주된 要因이 所得移轉費의 급격한 膨脹에 있음을 곧 알 수 있다. 所得移轉費의 國民所得 比率이 中位值로 1955년에 8.3%였던 것이 1974년에는 18.6%에 달하여 급격히 增加하였으나 國防費의 상대적 重要性은 대부분의 國家에서 減少하였다.

<表 1>에서 政府支出의 對 國民所得比率을 計算하기 위해서 分母에 要素費用으로 評價된 國民所得(national income evaluated at factor cost)이 사용되고 分子에 公共部門 總支出이 사용되었으나 分子 分母에 다른 概念을 사용하면 그 결과에 많은 차이가 나타난다. 그 한

<表 1> 政府支出의 國民所得對比 比率(經常價格基準)

(단위: %)

	總 支 出		國 防 費		移 轉 費	
	1955	1974	1955	1974	1955	1974
오스트레일리아	28.6 ¹⁾	38.9	3.1 ¹⁾	3.0	7.6 ¹⁾	10.4
오스트리아	35.2	49.2 ²⁾	0.2	1.3 ²⁾	12.0	17.5 ²⁾
벨기에	29.8	48.3	4.1	2.9	11.7	18.3
캐나다	35.2	51.3	9.0	2.7	8.5	13.2
덴마크	28.9	58.7	3.8	2.8 ¹⁾	8.4	18.8
프랑스	42.4	50.3	6.5	4.9	18.2	25.4
독일	38.4	54.1	4.3	4.0	16.7	19.9
이탈리아	34.7	48.5 ²⁾	3.5	2.5 ²⁾	11.8	20.9 ²⁾
일본	18.8	29.3	2.0	1.0	5.2	7.0
룩셈부르크	34.9	50.9 ³⁾	3.2	1.2 ³⁾	13.5	22.0 ³⁾
네덜란드	35.4	61.0	6.9	3.7	9.1	30.3
노르웨이	35.3	62.9	4.6	4.2	8.3	22.6
스웨덴	38.5 ¹⁾	63.6	5.0 ¹⁾	4.5 ²⁾	10.5 ¹⁾	22.3
스위스	21.3	31.6	3.0	2.8 ⁴⁾	6.2	14.7
영국	39.6	55.3	9.4	6.3	7.1	13.8
미국	30.7	40.2 ²⁾	11.9	7.3 ²⁾	5.0	10.8 ²⁾

註: 1) 1960年值임.

2) 1973年值임.

3) 1972年值임.

4) 1967年值임.

資料: G. Warren Nutter, *Growth of Government in the West*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, Table B-3, pp. 58-73.

예로 <表 2>를 보기로 하자. 世界銀行資料에 의하면 公共部門 一般消費支出(general public consumption)의 國內總生産(GDP) 對比 比率은 대부분의 나라에서 20% 水準이며 모든 나라에서 지난 30여년간 增加하긴 하였으나 Nutter의 資料에 나타난 바와 같은 급격한 膨脹이 아님을 알 수 있다. <表 2>에 의하면 韓國의 公共消費支出規模는 西歐先進諸國 및 日本, 自由中國, 말레이지아 등의 國家들과 비교하여 볼 때 낮은 水準이며 1960年을 제외하고는 비교적 安定的인 增加를 보여주고 있다. <表 1>과 <表 2>의 비교에서 우리는 公共部門의 規模가 급격히 膨脹하긴 하여도 民間部門의 財貨 및 用役의 消費를 직접 줄이는 公共部門 자체의 消費增加에 基因한 것이 아니라

는 사실을 알 수 있다. 즉, 公共部門을 통하여 이루어 지는 支出의 規模는 상대적으로 많은 膨脹을 하였으나 公共部門이 직접 사용하는 總資源에 대한 持分은 일반적으로 알려진 만큼 增加하지는 않았다.

지금까지 우리는 公共部門 支出規模를 經常價格基準으로 살펴보았다. 國民總生産에 포함된 個個 項目들의 價格이 一定期間 동안에 모두 같은 比率로 增加하지 않는 것과 마찬가지로 公共部門이 消費하는 財貨나 用役에 대한 價格上昇과 民間部門이 消費하는 財貨나 用役의 價格上昇이 同率일 이유는 없다. 따라서 公共部門이 消費하는 財貨나 用役의 價格이 民間部門의 그것보다 더 빨리 增加하면 公共部門의 規模가 名目的으로 확대되더라도 실질

<表 2> 政府 一般消費支出의 國內總生産對比 比率(經常價格基準) (단위: %)

	1955	1960	1965	1970	1977
오스트레일리아	10.0	9.7	11.6	12.6	16.7
오스트리아	12.4	12.7	13.4	14.7	17.4
벨기에	11.6	12.8	13.1	13.7	17.4
캐나다	14.0	13.6	14.9	19.2	20.3
덴마크	12.6	12.3	15.1	20.0	24.0
핀란드	11.5	12.6	14.6	15.9	20.4
프랑스	12.8	13.0	13.1	13.4	14.9
독일	13.3	13.5	15.3	15.9	20.0
에이케이	12.4	12.5	13.6	14.8	18.6
이탈리아	11.8	12.2	14.5	12.7	13.7
네덜란드	14.5	13.4	15.5	16.3	18.3
뉴질랜드	12.6	12.9	13.3	15.4	18.7
노르웨이	11.2	12.4	14.3	15.8	18.7
스웨덴	15.1	15.8	17.6	21.3	28.5
스위스	9.2	8.8	10.5	10.5	12.9
영국	17.2	16.5	16.8	17.7	20.8
미국	16.0	17.2	17.0	19.1	18.4
타이	18.9	19.1	17.2	18.3	17.3
말레이지아	10.8	10.8	14.6	15.4	16.7
일본	10.4	8.8	8.5	7.4	9.9
한국	8.9	14.6	9.4	10.5	11.9

資料: World Bank, *World Tables*, 2nd Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980, p. 386, 388.

적으로 公共部門이 사용하는 財貨나 用役의 전체에 대한 持分은 減少될 수도 있다. 公共部門의 실질規模가 民間部門에 비하여 상대적으로 增加하였는지의 與否를 살피기 위해서는 公共支出의 對國民生産比率이 不變價格基準으로 分析 檢討되어야 한다. 이러한 不變價格基準의 公共部門 規模에 관한 研究結果는 아직도 미미한데²⁾ 國際購買力評價分析으로 有名한 Kravis와 그의 同僚들에 의한 分析結果를 중심으로 살펴보기로 하자.

政府一般消費支出의 對 國民總生産額 比率

을 不變價格基準으로 보여주고 있는 <表 3>은 여러가지 재미있는 사실을 提示하고 있다. 첫째, 지난 30여년간 많은 나라에서 公共部門消費가 전반적으로 그다지 膨脹하지 않았다는 사실이다. 中位值를 基準으로 公共消費率이 1950년에 15%이었으며 1977년에도 같은水準에 머물고 있다. 둘째, 스웨덴과 英國을 제외하고는 公共部門消費率은 20%水準을 넘지 않으며 프랑스·獨逸·이탈리아·스위스·日本·싱가포르 등의 나라에서는 公共部門消費의 對 國內總生産 比率이 30여년동안 같은 수

<表 3> 政府消費支出의 國內總生産對比 比率(不變價格基準)

(단위 : %)

	1950	1960	1965	1970	1975	1977
오스트레일리아	9	11	12	12	13	15
오스트리아	15	15	15	15	16	16
벨기에	14	15	14	14	15	16
캐나다	10	12	12	15	14	14
덴마크	12	13	14	16	18	19
핀란드	14	14	15	14	15	17
프랑스	15	14	13	12	12	13
독일	13	10	11	11	13	12
에이레	16	16	16	16	19	18
이탈리아	12	12	13	11	12	12
네덜란드	14	14	14	14	15	16
뉴질랜드	9	10	11	12	14	15
노르웨이	12	13	14	13	14	16
스웨덴	12	13	14	15	17	21
스위스	12	10	10	10	11	12
英國	17	17	17	18	21	20
美國	12	17	17	19	19	18
싱가포르	—	16	17	16	13	13
필리핀	13	13	13	13	14	14
말레이시아	—	13	15	16	16	15
日本	14	12	11	9	10	10
韓 國	15	19	15	16	15	15

資料 : Robert Summers, Irving B. Kravis, and Alan Heston, "International Comparisons of Real Product and Its Composition: 1950~1977," *Review of Income and Wealth*, Series 26, March 1980, Basic Data Table, pp 34-66.

2) 不變價格基準의 公共部門 規模에 관한 分析은 Morris Beck(1976, 1979)과 Heller(1981) 참조.

準에 머물고 있거나 오히려 減少하고 있다.
 세계, 韓國의 實質公共部門消費率は 1960年
 에 급격히 上昇하였으나 1960年代와 1970年代
 를 통하여 15% 水準으로 거의 安定되어 있으
 며 다른 나라와 比較하여 볼 때 높지도 낮지
 도 않은 平均水準을 보이고 있다. 韓國의 一
 般政府(中央政府와 地方政府) 消費支出 推移
 를 經常價格 및 不變價格基準으로 살피기 위

해 時系列로 된 <表 4>를 보면 一般政府消費
 支出의 對 GNP 比率은 經常價格基準으로 지
 난 25年間 다소 起伏을 보이고 1964年 이후
 계속 增加하고 있으나 不變價格基準으로 볼
 때 一般政府消費支出의 對 GNP 比率은 계속
 減少하여 1950年代末 15~16%였던 것이 1970
 年代末에는 10%를 약간 上廻하고 있다. 國民
 所得計定에서 도출된 <表 4>의 資料와 購買力

<表 4> 韓國의 一般政府 消費支出推移

(단위 : 億원, %)

	經常 價格 基準			不變 價格 基準 ¹⁾		
	GNP	一般政府消費支出		GNP	一般政府消費支出	
		金 額	對GNP 比 率		金 額	對GNP 比 率
1955	1,161	101	8.7	9,382	1,520	16.2
1956	1,524	139	9.1	9,422	1,593	16.9
1957	1,978	214	10.8	10,144	1,592	15.7
1958	2,072	262	12.6	10,672	1,637	15.3
1959	2,210	309	14.0	11,083	1,625	14.7
1960	2,463	355	14.4	11,297	1,645	14.6
1961	2,942	401	13.6	30,046	4,243	14.1
1962	3,555	496	14.0	30,711	4,331	14.1
1963	5,029	547	10.9	33,507	4,513	13.5
1964	7,163	611	8.5	36,715	4,471	12.2
1965	8,057	748	9.3	38,850	4,688	12.1
1966	10,370	1,034	10.0	43,785	5,140	11.7
1967	12,812	1,302	10.2	46,694	5,564	11.9
1968	16,529	1,726	10.4	51,956	6,083	11.7
1969	21,553	2,207	10.2	59,114	6,600	11.2
1970	26,840	2,797	10.4	63,630	7,102	11.2
1971	32,948	3,528	10.7	69,625	7,846	11.2
1972	40,289	4,387	10.9	73,656	8,218	11.1
1973	52,383	4,814	9.2	84,635	8,478	10.0
1974	73,325	7,441	10.1	91,410	9,687	10.6
1975	97,929	10,247	10.5	97,929	10,247	10.5
1976	132,726	14,988	11.3	112,755	11,344	10.1
1977	170,214	19,886	11.7	124,323	12,623	10.2
1978	229,176	26,345	11.5	138,771	14,547	10.5
1979	290,721	32,372	11.1	147,591	14,466	9.8
1980	343,216	44,468	13.0	138,428	14,466	10.5

註 : 1) 1950~60; 1970年 不變價格. 1961~80; 1975年 不變價格.
 資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1975, p. 263.
 _____, 『經濟統計年報』, 1981, p. 279.
 _____, 『統計月報』, 1981.12, pp. 132~133.

評價(purchasing power parity)에 의거한 <表 3>의 Kravis 資料 모두 韓國의 一般政府消費支出이 그 상대적 規模면에서 실질적으로 減少하고 있음을 보여준다.

결국 公共部門이 購買하는 財貨나 用役의 相對價格(relative price)이 公共部門에 불리하게 進行되었기 때문에 名目公共消費의 名目 GNP 對比 比率는 增加現象을 보이고 있으나 實質公共消費의 實質 GNP에 대한 比率이 오히려 減少하고 있다. 이에 대한 要因으로 公共部門의 民間部門보다 낮은 生産性, 公共部門이 生産성이 낮은 産業體로부터 財貨와 用役을 調達하는 傾向, 公共部門生産의 硬直性, 民間部門과의 衡平維持를 위한 公務員의 給與 引上調整 등이 지적될 수 있다.

지금까지의 論議로 밝혀진 사실은 公共部門의 規模가 膨脹하였으나 一般的으로 認識되고 있는 만큼 危險水準이 아니며 公共部門을 통하여 이루어지는 支出規模가 龐大하다 하여 公共部門이 民間部門의 犠牲하에 그만큼 財貨나 用役을 消費하는 것으로 알려지고 있으나 이는 잘못된 것으로 公共部門이 최종적으로 消費하는 公共部門消費支出과 公共部門을 거치나 最終消費는 民間部門에서 이루어지는 所得移轉費 등의 諸支出과는 확연히 區分되어야 한다는 것이다. <表 3>과 <表 4>가 보여 주듯이 公共部門과 民間部門이 사용하는 財貨나 用役의 相對價格變化를 고려하면 公共部門의 相對的 規模가 오히려 減少한 것으로 나타나는데 두 部門의 相互關係 定立을 위해서는 이에 대한 보다 자세한 分析이 이루어져야 할 것이다.

2. 公共部門의 過大·過小膨脹에 대한 論議

公共部門의 財政規模는 政治經濟活動의 產物이다. 이러한 政治經濟活動의 結果로 나타나는 公共部門의 規模가 現在 지나치게 膨脹된 상태인지 아닌지에 대해서는 아직도 論難이 紛紛하다. 保守主義 經濟學者들은(conservative economists) 現 先進諸國의 公共規模가 適正線을 넘어 危險水位에 달하여 있다고 主張한다. 그러나 進歩主義 經濟學者들은(liberal economists) 아직도 公共部門의 活動範圍를 더 擴大시켜야 한다고 믿고 있다. 兩集團 모두 현실의 政治經濟制度上에 公共部門의 過大膨脹 및 過小膨脹을 야기시키는 組織的 偏見(systematic bias)이 內在하고 있다고 主張하는바, 이들의 主張을 간단히 살펴 보기로 하자.

A.C. Pigou가 그의 名著『厚生經濟論』(*Economics of Welfare*)에서 外部效果(externality) 概念을 根據로 市場機能에만 맡겨두면 社會가 원하는 많은 財貨나 用役이 過少供給될 것이므로 公共部門의 介入이 불가피하다고 逆說한 以來 많은 進歩主義 經濟學者들은 現實에 나타나는 公共部門規模는 適正線보다 낮으므로 더 擴大되어야 한다고 主張하는데 J.K. Galbraith와 Anthony Downs가 이러한 進歩主義者들의 見解를 代表하고 있다. Galbraith의 社會不均衡假說(social imbalance hypothesis)에 의하면 民間部門 企業들의 지나친 商品廣告宣傳은 消費者의 判斷을 그르쳐서 國民들로 하여금 社會財(social goods)보다 民間財(private goods)를 더 選好하게 만들며 이로 인해 公共部門에

서 供給되어야 할 各種의 서비스가 放置되고 있기 때문에 보다 많은 稅金을 거둬들여 政府가 보다 많은 社會財를 供給하여야 한다고 主張한다³⁾.

한편 Downs는 다른 論理를 展開하기는 하나 Galbraith와 같은 結論에 도달하고 있다. 民主國家에 있어서 公共部門의 適正規模는 政黨과 投票者인 國民이 完全한 情報를 가지고 각기 公共部門活動의 便益과 費用을 檢討한 結果로서 決定되어야 하는데 現實에 있어서는 投票者인 國民이 完全한 情報없이 代議政治에 參加하기 때문에 適正規模를 上廻 또는 下廻하는 水準에서 公共部門 規模가 보통 결정된다. Downs는 現實의 政治經濟過程을 거쳐 나타나는 公共部門의 規模는 適正線보다 下廻할 것이라 주장하는데 그 根據로 그는 어떤 公共事業을 展開할 것인가 아닌가를 決定할 경우 國民들의 計劃事業의 總當상 필요한 追加 租稅負擔은 확실히 직접적으로 피부로 느끼나 그 事業으로 나타날 便益은 보통의 경우 확실하지 않거나 間接적이기 때문에 대부분의 경우 計劃事業을 포기하는 傾向이 있음을 지적한다. 즉, Downs에 의하면 國民들이 完全한 情報를 못가짐으로 인해, 公共部門活動의 便益보다는 費用負擔을 직접적으로 認識하게 되며 完全한 情報가 있을 경우 便益과 費用의 衡平維持로 採擇되어질 수 있는 各種의 公共事業이 廢棄될 것이므로 公共部門은 適正線보다 낮은 規模에서 諸般活動을 떠나가게 된다는 것이다.

J.M. Buchanan과 G. Tullock도 Downs와 類似한 分析方法을 사용하나 結論은 正反對인

데, 그들은 民主國家에 있어서 公共規模는 適正線을 上廻할 경우가 더 많다고 主張한다. Buchanan과 Tullock은 代表民主主義 國家(representative government)에서 完全合意(unanimity rule)가 아닌 多數決(majority rule)로 결정이 이루어지고 있음에 착안하여 多數決로 公共支出에 대한 決定을 내리는 경우와 個人이 個人支出의 便益과 費用을 根據로 完全合意에 달하여 決定을 내리는 경우를 비교하여 前者의 경우에 後者の 경우보다 公共支出이 더 擴大될 가능성이 있음을 지적한다. 多數決로 公共部門 個人 事業의 採擇與否를 결정할 경우 廢棄로 기울기보다는 採擇 쪽으로 기울 가능성이 많은데 이는 入手 가능한 情報가 완전하지 않은 상태에서 特定事業의 採擇에는 그 事業으로 利益을 보게 되는 特定集團을 중심으로 단지 過半數의 贊成이 필요하나 費用은 贊成한 特定集團構成人外에도 反對한 集團, 즉, 國民 모두가 租稅의 형태로 負擔할 것이기 때문이다. 特定事業에 필요한 財源은 租稅의 形態로 國民 모두에 광범위하게 分散되나 事業으로 발생하는 惠澤은 特定集團에 집중적으로 歸屬될 것이므로 利害集團들은 가능한 많은 事業을 추진하려 할 것이므로 결국 公共事業이 계속 늘어나 公共部門은 適正水準을 上廻하여 과도하게 膨脹된다는 것이 Buchanan과 Tullock 主張의 要旨이다.

受惠의 獨占과 費用의 共分(concentrated benefits-dispersed cost)에 기인한 歲出의 膨脹은 다른 事業의 縮小나 增稅過程을 거치지 않고 政治的 反對勢力이 약한, 또 利害關係者가 직접적으로 없는 財政赤字나 借入金 등의 便法을 통하여 종종 이루어지는바, 歲出의 增加

3) Galbraith의 論旨에 대한 반박은 Hayek(1968) 참조.

와 이를 調達하기 위한 負擔의 增加가 相應하여 이루어지지 않을 때 財政은 膨脹하게 되는 것이다.

以上에서 살펴본 바와 같이 Galbraith나 Downs 같은 進歩主義 經濟學者와 Buchanan과 Tullock 같은 保守主義 經濟學者는 不完全한 情報라는 같은 根據에서 理論을 展開하여도 서로 相反된 結論에 도달한다. 이러한 극단적인 두 見解의 眞僞 與否를 判斷하기 위해서는 두 見解를 뒷받침하는 理論 자체의 보다 면밀한 檢討가 필요함과 동시에 두 見解에 대한 實證的 研究가 이루어져야 하는데 아직은 이렇다 할 實證的 調查가 없는 실정이다. 現實에 있어서는 극단적인 두 見解의 일부가 각기 타당성이 있으므로 아마 각국의 現 公共部門 規模가 各國의 사정을 고려할 때 適正規模 水準에서 크게 벗어난 水準이 아닌 것으로 思料된다⁴⁾.

Ⅲ. 公共部門 活動의 經濟的 效果：最近 主要論旨의 要約

公共部門이 膨脹하였는가 하지 않았는가 현재의 規模가 適正線을 上廻하고 있느냐 下廻하고 있느냐 하는 問題는 그 자체로서는 별로

중요한 것이 못되며 識者들이 오랫동안 公共部門의 役割과 規模膨脹에 대해 많은 관심을 표해 온 緣由는 公共部門의 膨脹 및 政府의 經濟政策이 經濟全般에 미치게 되는 諸 經濟的 效果 때문이었다. 특히 최근에는 각국이 當面하고 있는 物價上昇, 低成長, 高失業 등의 諸 問題가 公共部門 자체의 활동에서 基因한다는 主張이 대두되고 있는데, 本節에서는 이러한 見解 중 代表的인 것을 간단히 紹介하고자 하며 이들 論旨들의 구체적 評價는 다음 節 以下에서 살피고자 한다.

1. David Smith의 分析

Smith는 政府의 높은 消費支出이 經濟成長, 輸出 및 인플레이에 미치는 長期效果를 分析한 바 있다. 公共消費 增加의 構造的 效果分析에서 Smith는 公共消費의 增加는 消費支出보다 投資에 더 불리하게 작용하여 公共部門 膨脹이 經濟의 脫產業化(de-industrialization)를 초래한다고 結論짓는다⁵⁾. 公共消費의 增加가 民間部門의 投資를 減少시키는 이유에 대해서 Smith는 세 가지를 들고 있는데 첫째는, 支出을 增大시키기 위한 增稅가 貯蓄을 減少시키며, 둘째 擴大財政政策은 보통 緊縮通貨政策이 뒤따라야 하는바, 이는 보통 利子率의 上昇으로 나타나고 利子率이 올라가던 投資가 減少되며, 세째 租稅는 投資收益率을 減少시켜 投資가 減少된다는 理由 등이다. 施設投資 低下로 固定資本形成이 어려우면 經濟成長이 둔화되기 때문에 Smith는 公共支出의 增加가 결국 經濟成長을 低下시킨다고 본다. Smith는 1961~72年 기간동안 OECD國家 중에서 19個國의 資料를 回歸分析方法에 의해 分析하여

4) 「작은 政府」를 標榜한 「레이건」行政府의 誕生은 美國國民들이 適正規模를 上廻하는 現 公共部門에 대한 不滿吐露로 간주될 수 있으나 「레이건」支持者의 總有權者對比 比率은 25%를 下廻하였던 점으로 미루어 美國國民들이 現 美國의 公共部門이 適正線을 上廻한다고 생각하는지는 의문스럽다.

5) 脫產業化에 대해서는 최근 英國에서 많은 論議가 있는데 Blackaby(1979)를 참조.

公共部門의 增加가 낮은 投資를 가져온다는 것과 公共部門의 增大와 經濟成長이 反比例 관계에 있음을 보여주고 있다. 19個國의 資料에 의거한 Smith의 分析의 한 구체적 結論은 政府支出이 1% 增加하면 經濟成長이 0.2% 低下된다는 것이다. 政府의 消費支出보다 移轉費支出이 經濟成長에 끼치는 惡影響이 크다고 일반적으로 認識되고 있으나 Smith는 이러한 일반적 結論과는 반대로 財貨나 用役に 대한 消費支出이 經濟成長 低下에 미치는 影響이 移轉費支出 增加로 나타나는 成長鈍化 效果보다 더 심한 것으로 밝히고 있다.

2. Bacon과 Eltis의 理論

2次大戰 이후 先進國 중에서 가장 어려움을 겪고 있는 英國經濟에 대한 分析 및 解決策은 여러 사람들에 의해 提示되었는데 Bacon과 Eltis는 최근 그들의 共著, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*에서 英國經濟의 衰退에 대해 새로운 설명을 하고 있다. Bacon과 Eltis는 먼저 經濟를 두 部門으로 區分하는데, 이는 市場部門(market sector)과 非市場部門(non-market sector)이다. 市場部門은 一國經濟의 國內消費, 輸出 및 資本蓄積 등에 소요되는 모든 財貨와 用役을 生産, 販

賣하며 擴大再生産에 필요한 財源은 이 市場部門에서 生産된 財貨와 用役의 販賣로부터 자체적으로 充當되어질 수 있는 것이 이 部門의 特徵이다. 한편 公共部門의 大宗을 이루는 非市場部門은 財貨나 用役의 生産에 직접 참가하여 財貨나 用役의 供給增大에는 寄與하지 못하고 生産된 財貨나 用役의 需要만을 하는 部門으로 需要에 所要되는 財源이 租稅나 財政赤字 등으로 충당되는 것이 이 部門의 特徵이다. 市場部門에서는 財貨나 用役이 價格을 통하여 給付·反對給付 形式으로 제공되나 非市場部門에서는 무료로 제공됨이 두 部門의 차이로 지적된다.

Bacon과 Eltis의 見解는 經濟를 生産部門(productive sector)과 非生産部門(unproductive sector)으로 區分하였던 古典派經濟學者들의 立場⁶⁾과 農業단이 生産的이고 剩餘生産이 가능한 것으로 믿었던 重農主義學派의 主張과 그 類를 같이 한다. Bacon과 Eltis에 의하면 오늘날 英國經濟의 問題點은 經濟的 資源이 市場部門의 財貨나 用役의 生産보다 非市場部門의 用役生産에 더 많이 사용되는 사실에 起因한다는 것으로 지난 20여년간 英國總勞動人口 증 겹차로 더 많은 持分이 非市場部門에 雇傭되고 있음을 지적하고 있다.

Bacon과 Eltis의 分析內容을 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다. 市場部門이 Q_m 만큼을 生産하고 C_m 만큼 消費하면 剩餘는 $E_m = Q_m - C_m$ 이 된다. 이 剩餘生産이 市場部門의 投資, I_m , 非市場部門의 投資, I_u , 非市場部門의 消費, C_u , 그리고 輸出, B_m , 에 充當되므로 다음과 같은 基本恒等式이 성립된다.

$$E_m \equiv Q_m - C_m \equiv C_u + I_u + I_m + B_m \dots\dots(1)$$

6) 古典學者들간에도 生産部門과 非生産部門의 區분에 대해서는 차이가 있는데 R. Malthus는 可視的으로 再投資가 가능한 財貨로 生産하는 활동만을 生産的이라 보고, A. Smith는 모든 利潤追求活動이 生産的이라 보았다. 新古典學派가 지배하였던 1870년부터 1950年代 中半까지는 生産部門—非生産部門의 區분이 자취를 감추고 J.A. Schumpeter는 이러한 區분이 상아탑의 經濟學者들이 중요한 실질적 經濟問題와 그렇지 못한 것을 혼동한데서 비롯되는 아주 쓸데없는 것으로 酷評하였다. 이러한 것이 1950年代 後半期에 오면 Marxist 經濟學者들에 의해 生産部門—非生産部門의 구분이 다시 등장하게 된다.

式 (1)의 양변을 Q_m 으로 나누고, $e_m = \frac{E_m}{Q_m} = \frac{Q_m - C_m}{Q_m}$, $c_u = \frac{C_u}{Q_m}$, $i_u = \frac{I_u}{Q_m}$, $i_m = \frac{I_m}{Q_m}$, $b_m = \frac{B_m}{Q_m}$ 으로 자기 定義한 후 정리하면 다음의 基本恒等式을 얻게 된다.

$$i_m + b_m \equiv e_m - c_u - i_u \dots \dots \dots (2)$$

式 (2)가 보여 주는 것은 市場部門에서 再投資(i_m)와 輸出(b_m)이 이루어지기 위해서는 市場部門의 剩餘生産(e_m)이 非市場部門의 消費(c_u) 및 投資(i_u)를 증가하여야 한다는 것이다. 따라서 市場部門의 剩餘(e_m)가 고정되어 있는 한 非市場部門인 公共部門의 消費(c_u)와 投資(i_u)가 增加하면 市場部門의 投資(i_m) 및 輸出(b_m)이 減少하지 않을 수 없다. 한편 剩餘生産을 하는 市場部門이 꾸준히 成長하면 經濟全體가 인플레이 없이 安定成長을 維持하나 지난 20여년간 英國에 실제로 있었던 바와 같이 勞動力이 市場部門보다도 非市場部門에 더 많이 雇傭되게 되면 擴大再生産을 위한 投資 및 輸出이 부진하게 되고 經濟는 低成長과 國際收支의 赤字 등과 같은 問題에 직면하게 되는 것으로 Bacon과 Eltis는 主張한다.

3. Baumol의 理論

政府活動의 單位費用(unit cost) 增加가 公共部門膨脹의 주된 原因임은 잘 알려진 사실이다. W. Baumol에 의하면 이러한 單位費用상의 民間部門과 公共部門 차이는 두 部門의 生産性的 差異에 基因하며 이러한 生産性的 差異가 있을 경우 公共部門과 民間部門의 均衡成長을 실현하려는 어떠한 政策도 결국 全體經濟의 成長을 阻害하게 될 것이라고 主張하였다. Baumol은 經濟를 技術向上이 계속적

인(technologically progressive) 部門과 그렇지 않은 部門으로 區分하는데 政府에서 供給하는 각종 서비스, 敎育, 藝術活動, 기타 餘暇善用 活動 등은 後者部門에 속한다.

技術向上이 계속적으로 이루어지지 않고 間歇的으로 이루어지는 部門에서 生産성이 낮은 것은 이 部門活動의 大部分이 勞働集約的이기 때문이다. 우리의 關心은 公共部門의 活動이 勞働集約적이기 때문에 生産성이 낮아 政府活動의 單位費用增加가 불가피하다는 사실보다 公共部門과 民間部門의 生産性 차이가 있을 경우 兩部門의 均衡發展을 人爲的으로 도모할 경우에 發生할지도 모르는 심각한 問題에 있다.

生産성이 낮은 公共部門이 生産성이 높은 民間部門과 同率의 成長을 하기 위해서는 점차 더 많은 資源이 公共部門에 投入되어야 한다. 公共部門과 民間部門의 生産性에 차이가 있음에도 불구하고 두 部門의 均衡發展을 도모할 경우 더 많은 資源이 公共部門에 投入되어야 하고 이는 곧 全體經濟의 成長低下로 나타날 것이다. 따라서 두 部門間에 生産性 차이가 있는한 公共部門의 膨脹은 결국 經濟成長의 低下로 연결된다고 Baumol은 主張한다.

4. Denison의 推論(conjectures)

經濟成長要因分析의 大家인 E.F. Denison은 최근의 한 研究에서 美國의 勤勞雇傭者 一人當 所得成長率이 1948年과 1973年 사이에 年 2.6%였던 것이 어떻게 해서 1973年과 1976年 사이에는 3.2%가 떨어져 年 -0.6%가 되었는가를 分析하였다. 分析結果 Denison은 1973年 이후 成長惡化의 주된 原因을 자신도

잘 모르겠다고 솔직이 是認하면서 第1次 石油波動 이후의 負의 生産性向上은 하나의 ‘미스테리’라고 불렀다. 하지만 그는 단순한 ‘미스테리’라고 부르는데 만족하지 않고 17가지 事項을 가장 가능한 要因으로 分析 提示하였는데 이 중 7個 項目이 公共部門의 經濟活動에 관련되어 있으며 그들은 다음과 같다.

- ① 政府規制活動에 따르기 위한 諸生産要素의 本來目的外的 轉換
- ② 過重한 對 政府書類 및 事務處理
- ③ 規制 및 租稅로 야기된 企業家들의 努力分散
- ④ 政府規制로 인한 各種 計劃事業의 遲延
- ⑤ 規制 및 租稅에 따른 資源配分の 歪曲
- ⑥ 高稅率로 인한 效率性的 低下
- ⑦ 高稅率(특히 固定資產買賣差益에 대한)로 인한 貯蓄의 減少

Denison은 政府의 각종 規制活動과 國民 및 企業의 租稅負擔增加가 生産性低下에 다소 寄與하지 않았나 推測하고 있으나 그 자신도 위의 要因들이 주된 原因이라고 보지는 않는다. 위의 要因들이 第1次 石油波動 이후의 生産性低下의 元兇이었다면 그 성격상 生産性低下가 서서히 發生하여야 했었는데 실제에 있어서는 生産性 低下가 갑자기 나타났기 때문에 최근 美國의 經濟成長鈍化가 政府活動에 起因한다고 보기는 어렵다.

5. 不安定性 假說 : Stop-Go 政策

多數의 理論經濟學者 및 實務家들은 낮은 經濟成長이 朝令暮改한 政府政策 때문이라고 主張하고 있다. 즉, 政府가 安定政策을 追求

하는 過程에서 經濟政策을 너무 자주 바꿈으로 해서 오히려 經濟가 安定되기보다는 景氣變動의 振幅變化가 심화되고 이로 인해 不確實性이 高潮되어 經濟成長이 둔화되었다는 것이다.

不安定性假說(instability hypothesis)의 眞僞與否는 다음과 같은 2段階의 論理가 모두 옳은 것으로 밝혀져야 하는데 그 첫째는, 低成長이 豫測이 不可能한 큰 景氣變動에 의해서 惹起되었으며 둘째는, 이러한 景氣變動이 政府의 Stop-go政策에 의한 것이라는 것이다. 政府의 景氣安定을 위한 Stop-go 政策이 景氣變動을 둔화시켰는지 심화시켰는지는 經濟學者간 격심한 論爭의 대상이 되어 왔으며 Friedman 같은 經濟學者는 政府의 總需要管理政策이 景氣變動을 더 심화시킨다고 理論的으로 보여 주고 있으나 실제 資料에 의한 충분한 證明은 지금까지 나오지 않고 있다.

政府의 安定化 政策이 오히려 景氣不安定을 초래하는 이유로서 關聯變數들 相互關係에 대한 현재 우리의 經濟知識이 완전하지 못한 점, 政策決定이 때로는 利害集團의 壓力에 의해서 이루어지는 점, 問題의 把握, 政策의 立案 및 決定 그리고 政策效果의 達成過程에 內在되어 있는 時差(time lag)의 存在, 價值判斷의 差異로 말미암아 發生하는 政策目標設定에 대한 異見 등이 지적되고 있다. 과연 政府의 安定化政策이 景氣變動을 심화시켰는지에 대해서는 分명한 結論이 아직 나와 있지 않으나 政府의 安定化政策이 적극적으로 導入되었던 戰後의 景氣變動과 그렇지 않았던 戰前의 景氣變動을 先進國 中心으로 비교하여 얻을 수 있는 結論은 戰後의 景氣變動이 戰前에 비해 심하지 않았던 것으로 보아 政府의 安定化政策

이 景氣의 安定化에 寄與한 것으로 볼 수 있지 않나 한다.

그러면 不安定性이나 심한 景氣變動이 經濟成長을 阻害한다는 根據는 무엇인가? Madison은 주된 이유로 投資가 減少되고 이로 인해 經濟成長이 둔화된다고 지적한다. 政府의 經濟政策이 변덕스러울 경우 投資收益에 대한 危險性이 增加하게 되므로 投資가 적게 이루어지며 또한 投資를 할 경우에도 生産性이 높은 長期施設投資보다는 投機性的 短期投資를 하게 되므로 政府가 固執한 安定化政策을 펴 나가는 경우보다 經濟成長이 낮아진다는 것이다.

Bacon과 Eltis도 Madison과 비슷한 論旨를 펴고 있으나 政府의 Stop-go政策이 製造業部門 施設投資에 미치는 影響을 강조한다. 앞에서 살펴본 대로 一國의 經濟成長은 市場部門인 製造業의 健全한 成長으로 가능한데 政府의 安定化政策이 景氣變動을 심화시킬 경우 다른 部門보다 製造業部門의 施設投資가 더 阻害되며 이는 곧 全體經濟의 生産能力低下를 의미하는바, 결국 經濟成長이 둔화된다는 것이다.

Madison, Bacon 그리고 Eltis는 모두 安定化政策이 投資에 미치는 影響, 그리고 投資가 經濟成長에 미치는 影響을 중심으로 政府의 Stop-go 政策의 經濟成長에 대한 效果를 分析하고 있는 반면 스웨덴의 經濟學者 Erik Lundberg는 景氣變動사이클 동안에 進行되는 賃金上昇이 物價와 輸出에 미치는 影響을 分析함으로써 政府의 安定化政策과 經濟成長과의 關係를 類推하고 있다. 景氣가 上昇局面에 접어들면 勞動需要가 늘어나 賃金과 所得이 올라가나 下降局面에 접어들더라도 賃金과 所得은 내려가지 않는다. 景氣沈滯時에는 生産

性이 低下되거나 上昇하더라도 그 정도가 好況時만 못하게 되는바, 이는 곧 生産單位當 賃金原價의 上昇을 의미한다. 이러한 賃金上昇으로 인한 生産單位當 原價上昇은 國內需要面에서는 별 問題를 提起하지 않으나 輸出에 있어서는 阻害要因으로 등장한다. 따라서 輸出主導型 經濟成長을 追求하는 나라에 있어서는 政府의 Stop-go政策이 經濟成長을 阻害할 여지가 있다.

以上에서 살펴본 不安定性 假說에 대한 實證的 研究은 아직 미미하나 主要先進國의 戰後資料에 의한 分析決果는 同假說에 대해 疑問을 제기하고 있다. T. Wilson과 A. Whiting은 각기 完全하지는 못하나 合理的인 不安定性에 대한 資料를 考案하여 각국의 經濟成長率과 비교하여 본 결과 가장 빨리 經濟가 成長한 日本의 경우 景氣變動의 變化가 가장 심하였으며 成長이 느렸던 英國의 경우에는 景氣變動의 振幅이 덜 심하였던 사실을 알아내어 不安定性假說을 現實資料가 立證하지 못한다고 主張한다.

지금까지 살펴본 論議들에 의하면 規模膨脹으로 또는 政策의 一貫性 缺如로 公共部門은 經濟全般에 利보다는 害를 많이 끼치는 것으로 나타난다.

本節에서 살펴본 見解들에는 많은 論旨가 포함되어 있으나 크게 세 가지로 要約될 수 있다. 그 첫째는, 公共部門의 支出增大가 民間支出 특히 民間投資支出을 減少시킨다는 소위 Crowding-out 效果이며, 둘째는 增大된 支出을 충당하기 위해 高率의 租稅가 賦課될 경우 勞動供給, 投資 및 貯蓄이 減少되어 經濟成長이 低下된다는 것과, 셋째 公共部門은 본질적으로 非效率的이며 生産性이 낮다는 主張이

다. 그러면 이러한 주장들이 과연 타당한가? 이러한 주장을 根據로 政策이 樹立 執行되어도 問題가 없는가? 하는 등의 疑問이 提起되는 바 다음에서는 上記의 세가지 論旨를 論理 展開와 實證을 중심으로 구체적으로 각기 살펴보기로 한다.

IV. Crowding-Out 論爭

政府支出이 增大하면 民間部門의 支出 특히 投資支出이 政府支出 增大만큼 減少하며 經濟全體의 總支出에는 변화가 없으나 오히려 總投資는 減少하게 되어 결국 經濟成長이 鈍化된다는 Crowding-out 效果 概念이 公共部門 膨脹에 대한 論議가 있을 때마다 學論되어 왔다. Crowding-out 效果에 대한 論議는 政策的 見地와 理論的 見地에서 행하여 졌는데 政策的 立場에서는 公共部門의 膨脹이 民間資本形成에 惡影響을 미치느냐 안미치느냐를 중심으로 展開되었으며 經濟理論상으로는 「케인즈」學派와 通貨論者들간에 財政政策과 通貨政策의 有效性 與否를 결정하는 關鍵으로 論議가 進行되어 왔다.

Crowding-out 效果를 信奉하는 사람들은 政府支出의 增加는 利子率을 上昇시키게 되고 利子率의 上昇은 民間投資를 減少시키므로 결국은 經濟成長이 鈍化된다고 主張한다. 이는 결국 政府支出擴大가 주 內容인 財政政策의 無用論으로 歸着되는데 財政政策無用論은 政

府支出增大→利子率上昇→投資減少로 이어지는 論理外에도 최근 몇몇 經濟學者들에 의해 주장된 超合理性(ultrarationality) 概念에 의해서도 說明될 수 있다. 家計部門의 超合理性 概念은 消費主體인 家計部門이 企業部門과 公共部門을 별도의 個體로 보지 않고 家計部門의 立場에 불과하며 家計部門의 目的을 위해 存在한다는 假定에 根據를 두고 있다⁷⁾. 간단한 예를 들어 설명하면 政府의 財政赤字 累積이 진행되면 이는 곧 家計部門에 대한 미래의 租稅增大로 償還이 이루어져야 하는데 超合理性 概念 主唱者들은 家計部門이 이러한 未來의 모든 결과를 고려하여 現在에 超合理的으로 經濟行爲를 영위한다는 것이다.

美國의 경우 總貯蓄率은 15% 水準으로 變化없이 安定的인 것으로 밝혀지고 있는데 이 사실은 처음으로 調查研究한 사람인 E.G. Denison의 이름을 따라, 이러한 安定的 貯蓄率을 Denison의 法則이라 하는데 超合理性主義者들은 이 Denison의 法則이 超合理性 概念의 實證的 證明이라 주장한다. 즉, 美國에 있어서 財政赤字는 줄곧 擴大되어 왔는데 國民들의 總貯蓄率이 一定率을 계속 유지하고 있는 것은 家計部門이 未來의 增稅를 미리 豫見하여 행동하기 때문이라는 것이다. 家計部門이 財政赤字를 公共投資로 간주하고 公共投資의 民間投資가 완전히 相互代替가 가능한 것으로 받아들여지면 財政赤字의 增大에도 불구하고 貯蓄率은 一定水準을 계속 유지하게 될 것이다.

Crowding-out 效果를 檢討할 때는 Crowding-out 現象이 전부나 Crowding-out 現象이 전혀 存在하지 않느냐 하는 극단적 觀點에서 論議가 이루어져서는 안될 것이다. 政府支出 增大

7) 超合理性 假說에 관하여는 Barro (1974), Feldstein (1975), David and Scadding (1974), Kochin(1974) 참조.

가 Crowding-out 효과를 초래하는지의 與否는 經濟가 처해있는 狀態와 支出의 內容에 좌우된다. 經濟가 完全雇傭狀態에 이미 달하여 있으면 公共部門은 財貨와 用役의 需要 側面에서 民間部門과 競爭關係를 가지게 될 뿐만 아니라 勞動 및 資本 기타 資源의 配分上에서도 競爭關係에 서게 되므로 公共部門의 增大는 民間部門의 縮小를 필연적으로 가져와서 Crowding-out 현상이 발생한다. 한편 經濟가 潜在的 生産能力 以下の 水準에서 運用되고 있을 경우 政府支出 增大로 實際生産이 潜在水準까지 擴大될 수 있으면 Crowding-out이 發生하지 않게 될 것이다. 따라서 Crowding-out 현상을 論議할 때는 經濟의 現狀態에 대한 고려가 충분히 이루어져야 한다. 지난 수십년간 각국의 經濟가 潜在能力보다 훨씬 낮은 수준에서 運用되고 있는 사실은 Crowding-out 효과를 論議할 때 留意하여야 할 點이다.

Crowding-out 현상을 통해서 公共部門支出 增大가 經濟成長에 미치는 影響을 論議할 경우 增大된 支出의 規模도 중요하나 支出의 構成內容이 때로는 더 중요한 要素이다. 政府의 支出은 消費支出과 投資支出로 구분할 수 있는데 자기 民間部門의 消費支出 및 投資支出과 相互補完(complement), 相互代替(substitute), 獨立的(independent) 關係를 가질 수 있다. 公共支出과 民間支出이 相互代替의 關係일 경우에만 그리고 公共部門의 生産性이 民間部門의 生産性보다 현저히 낮을 때에만 公共支出 增大가 經濟成長을 阻害시킨다는 論理가 成立될 수 있다.

以上の 두 條件이 充足되어 Crowding-out 현상이 招來될 경우가 없지는 않겠지만 公共支出의 많은 部門이 民間部門의 財貨나 用役生

産에 補完的인 中間財生産에 使用되고 있는 點이 지적되어야 할 것이다. 특히, 社會間接 資本에의 公共部門投資는 民間投資와 相互補完的인데 이 경우 公共部門投資는 民間投資의 生産性을 높이고 需要를 增大시켜 全體經濟의 景氣振作을 圖謀하게 된다. 政府는 教育投資를 통하여 勞動力の 生産性 向上을 圖謀하고 研究開發投資를 통하여 民間部門에서 活用될 수 있는 최신 技術開發을 꾀하는바, 이러한 活動들은 公共財(public goods) 또는 準公共財이므로 民間部門에서 擔當할 수 없는 것들이다.

Crowding-out 現象에 대한 實證的 研究는 確固한 結論을 내릴 만큼 충분하지는 못하다. 美國의 資料를 중심으로 한 Anderson, Jordan Keren, Klein, Fromm 등의 研究結果에 의하면 Crowding-out 現象이 실제로 일어났던 것으로 나타나나 英國資料가 중심이 된 Arestis 나 Artis의 分析에 의하면 Crowding-out 現象이 전혀 없었거나 무시할 수 있을 정도이며 때로는 負의 Crowding-out 이 있었던 것으로 밝혀지고 있다.

韓國과 印度에 있어서 公共部門投資와 民間部門投資의 相互補完性 與否를 比較檢討한 「순다라잔」(Sundarajan)과 「타쿠르」(Thakur)에 의하면 韓國의 경우 公共部門投資와 民間部門投資는 相互代替의이기보다는 相互補完的의어서 Crowding-out 효과가 없는 것으로 나타나고 있다. 즉, 公共投資의 增大는 民間投資를 減少시키기보다는 增加시켰으며 總生産의 期待心理에 긍정적 影響을 미친 것으로 보고되고 있다.

구체적으로 설명하고 이의 問題點을 論議함으로써 租稅와 關聯한 公共部門의 役割을 살펴 보코자 한다.

V. 供給重視經濟學

1. 供給重視經濟學의 內容

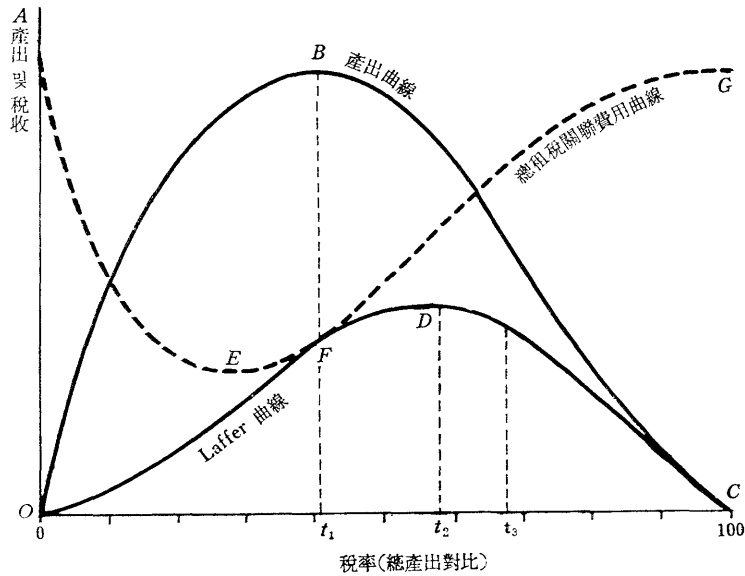
公共部門의 상대적 規模가 膨脹함에 따라 全體經濟의 成長이 低下된다는 주장에 대한 보다 合理的 根據은 膨脹된 公共經費가 經濟에 미치는 영향보다는 膨脹된 經費의 調達을 위해 增稅하는 경우에 발생하는 高率 租稅의 惡影響이 지적될 수 있다. 특히, 근래 미국 「레이건」行政府의 出帆과 더불어 脚光을 받고 있는 供給重視經濟學은 高率의 稅金이 勞動供給, 貯蓄 및 投資에 미치는 惡影響에 대해 강조하고 있다. 供給重視經濟學者들은 政府의 지나친 經濟規制活動과 더불어 國民의 租稅負擔增加가 各國의 昨今の 高失業, 低成長, 物價昂騰 등의 諸 經濟問題의 주된 原因으로 지적하여 租稅削減과 政府의 統·規制 緩和를 經濟再建의 유일한 處方으로 제시하고 있다⁸⁾. 公共部門 膨脹의 주된 原因이 失業者保險費, 零細民補助費 등의 社會福祉費 增加인데 이러한 福祉費의 증대는 勞動者들의 健康을 유지해 주고, 技術向上에 기여하고 總需要를 지명하여 준다는 본래의 좋은 意圖에도 불구하고 그 정도가 지나쳐 오히려 經濟의 生産性과 效率性을 低下시키고 經濟發展에 沮害要因으로 작용하였기 때문에 歲出쪽에서도 果敢한 縮小가 필요하다고 供給重視論者들은 주장한다. 本節에서는 供給重視經濟學의 骨字를 簡略하나마

供給重視經濟學은 租稅의 經濟安定을 위한 巨視經濟的 기능보다 資源配分에 租稅가 미치는 微視經濟的 기능을 한층 더 강조하는 것으로 이의 基本的 內容은 [圖 1]로써 要約 說明될 수 있다. [圖 1]에서 縱軸은 生産水準과 稅入水準을 橫軸은 稅率을 生産水準 對比로 각각 나타낸다. 稅率이 零이거나 매우 낮을 경우 租稅徵收가 없거나 매우 낮을 것이며, 적절한 稅收없이는 國防 및 治安과 같은 國家의 基本 서비스 供給이 없어 經濟活動이 미미할 것이며, 生産은 없거나 있더라도 아주 낮은 水準을 벗어나지 못할 것이다. 稅率을 다소 높여 확보된 稅收로 國防 및 治安維持가 달성되고 經濟活動에 필요한 여러가지 制度가 確立되면 經濟活動은 점차 活氣를 띠고, 따라서 國民生産은 증가하게 될 것이다. 그러나, 稅率이 어느 水準을 넘어서면 지나친 租稅負擔으로 勤勞意慾이 줄어들고 貯蓄 및 投資가 低下되어 결국 生産이 減少하게 되며 극단적인 경우 아무도 일할 意慾이 없어 生産活動에 참여하지 않게 될 것이므로 100%의 稅率은 零의 國民總生産으로 나타난다. 以上에서 說明된 稅率과 總生産과의 관계는 [圖 1]상의 曲線 *OBC*로 표현될 수 있으며, 이를 產出曲線(output curve)이라 부른다.

曲線 *OFDC*는 稅率과 租稅收入과의 關係를 나타내는 데 이는 단순히 주어진 稅率에 總生産을 곱함으로써 얻어진다. 즉, 總生産을 Y , 稅率을 t 로 각기 표시하면 總稅入은 $R=tY$ 이다. 따라서 產出曲線에 나타난 總生産 Y 에 橫軸의 稅率을 곱하면 *OFDC*의 曲線이 誘導

8) 「레이건」行政府의 구체적 經濟再建計劃에 관해서는 崔洸(1982) 참조.

〔圖 1〕 產出曲線 및 Laffer 曲線



되는바, 이 곡선이 供給重視經濟學의 旗手로 알려진 Laffer 教授의 Laffer 曲線이다⁹⁾. 產出 曲線의 頂點 B와 Laffer 曲線의 頂點 D는 같 은 稅率에서 이루어지지 않으며 보통의 경우 [圖 1]에 表示된 바와 같이 頂點 D가 頂點 B 의 右편에 나타나게 될 것이다.

非效率性 때문에 喪失되었거나 租稅 때문에 이루어지지 않은 總生産을 稅率別로 표시하면 AEEFG로서 나타난다. 이 곡선은 주어진 資 源으로 가능한 최대 總生産額과 실제로 받은 可處分所得과의 차이를 나타내는 것으로 總租 稅關聯費用曲線이라 命名되어질 수 있을 것이 다. 總租稅關聯費用曲線은 [圖 1]에 나타난 形態를 취할 것인데 이는 稅率이 매우 높거나 낮은 경우 非效率로 인한 總生産의 損失이 아

주 클 것이며 이러한 兩極 사이 어느 一定 稅 率下에서는 적절한 政府 서비스의 供給과 더 붙어 效率이 증대되어 租稅關聯費用이 減少할 것이기 때문이다.

Laffer와 같은 供給重視論者들은 美國의 現 稅率이 t_3 水準과 같이 높은 水準이므로 稅率 을 t_2 水準까지 내리면 初期에 短期的으로 稅 收減少가 발생하여 財政赤字가 확대될지 모르 나 결국 租稅의 勞動供給, 貯蓄 및 投資에 대 한 效果가 나타나기 시작하면 總生産이 증가 하게 되고 生産增加는 곧 稅收增大로 나타날 것이므로 租稅削減이 財政赤字를 解消하게 될 것이라 주장한다. 일반적으로 Laffer 曲線만에 의존하여 t_2 水準까지의 稅率引下가 바람직한 것으로 主張되고 있으나 社會的 觀點에서 最 適의 稅率은 t_1 이지 t_2 가 아님이 지적되어야 하는데, 이는 社會的 觀點에서 總生産의 極大 化가 目的이지 稅收의 極大化가 目的이 아니 기 때문이다.

9) 높은 租稅負擔은 物價交換(barter)과 地下經濟(underground economy)를 유발하므로 이러한 사실이 고려 될 경우 稅率과 稅收와의 관계는 [圖 1]에 나타난 Laffer 曲線과는 다른 양상을 띠 것인바, 일반적으로 오른쪽으로 더 치우친 모양이 될 것이다. Gutmann (1979) 참조.

2. 供給重視經濟學의 問題點

以上에서 간단히 살펴본 供給重視經濟學은 상당한 호소력이 있으며 美國의 「레이건」行政府는 이에 의거하여 經濟再建計劃을 추진하고 있음은 이미 잘 알려진 사실이다. 앞으로의 進行過程을 지켜보아야 하겠지만 供給重視經濟學은 그 자체로서 많은 問題點을 안고 있는데 이를 要約하면 다음과 같다. 첫째, 供給重視經濟學의 주된 概念으로 사용되고 있는 Laffer 曲線이나 產出曲線의 概念 自體가 너무 단순하다. 물론 단순한 理論이 필요 이상으로 번거로운 理論보다 바람직하겠지만 供給重視經濟學은 複雜多岐한 經濟現象을 너무 단순히 취급하지 않나 생각된다. 租稅削減이 經濟에 미치는 影響 및 稅收에 미치는 影響은 稼動率, 失業率, 投資水準, 利率, 物價上昇率, 貯蓄率, 財政赤字, 貨幣供給, 期待心理 등등 수 많은 要因의 相互作用 結果에 좌우될 것인 바 이들에 대한 구체적 論議없이 稅率과 生産, 稅率과 稅收關係를 하나의 曲線으로 集約하고 이에 의거 政策의 大轉換을 試圖하는 데는 무리가 있다고 判斷된다.

供給重視經濟學의 두번째 問題點은 아직도 實證的 資料에 의해 뒷받침되지 않은 理論에 근거하고 있다는 것이다. 租稅의 削減으로 勤勞者는 더 열심히 일하고, 企業은 投資를 더 많이 하고, 家計는 더 많은 貯蓄을 하게 되리라는 것이 供給重視論者들의 주장인데 問題는 租稅削減이 이러한 效果를 誘導할 수 있느냐 하는 것이다. 經濟學者들에 의한 지금까지의 實證的 研究結果를 分析하면 減稅의 勞動供給 增大, 貯蓄增加, 投資增加에 대한 效果는 부

정적인데 이를 좀 더 구체적으로 살펴 보기로 하자.

가. 租稅의 勞動供給에 대한 影響

租稅의 增加가 勞動力供給을 增加시킬 것인가 減少시킬 것인가 하는 問題는 追加稅金負擔으로 發生하는 所得效果 및 代替效果의 結果에 좌우될 것이다. 勞動을 택하느냐 餘暇善用을 택하느냐 하는 選擇過程에서 勤勞所得에 稅金이 賦課되면 餘暇善用이 상대적으로 유리하게 되므로 勤勞者들은 勞動보다는 餘暇善用을 택하게 되어 勞動供給이 줄어들 것이다. 한편 勤勞所得에 稅金賦課로 일정 기간의 勞動에 대해 所得이 절대적으로 줄어들면 餘暇善用할 여유가 없게 되어 餘暇善用이 줄어 들고 勞動에 더 많은 時間을 보낼 것이다. 한편 낮아진 賃金率로 증전과 같은 所得을 유지하기 원하면 더 많은 時間동안 勞動力을 供給하여야 한다. 따라서 勤勞所得에 대한 稅率을 引上되면 勤勞와 餘暇善用간의 相對價格 變化로 인한 代替效果는 勞動力供給을 減少시키는 방향으로, 絕對所得減少로 인한 所得效果는 勞動供給을 증대시키는 방향으로 작용하는 바, 최종 結果는 이 두 效果의 相對的 規模에 左右된다. 勤勞所得稅 減少의 경우에도 그 최종 結果를 斷定지어 말할 수 없다.

사실 勞動供給은 稅金뿐만 아니라 수많은 經濟的, 社會的, 文化的 要素에 의해 결정되므로 勤勞所得稅率 引上이 勞動供給을 증대시킬 것인가 減少시킬 것인가는 더더욱 분명하지 않다. 租稅의 勞動供給에 미치는 影響에 대해서는 상당수의 經濟學者들이 지금까지 標本調查(sample survey), 計量經濟學의 方法, 그리고 實際實驗(income maintenance experiments)

등으로 實證的 調査를 進行하여 왔으나 명확한 結論에 도달하지 못하고 있다¹⁰⁾. 우리가 이 時點에서 분명히 말할 수 있는 하나의 사실은 理論的 分析, 實證的 研究 모두 勤勞所得稅率 引上 또는 引下의 勞動供給에 대한 效果가 微微한 것으로 結論짓고 있다는 것이다.

나. 租稅의 貯蓄에 대한 影響

사실 租稅가 貯蓄에 어떤 影響을 미치느냐 하는 問題를 檢討하기 전에 貯蓄과 經濟成長과의 關係 그리고 貯蓄의 決定要因에 대한 分析이 먼저 이루어져야 할 것이다. 貯蓄은 投資財源을 供給하는 點에서 經濟成長의 重要한 先行條件으로 지적되고 있다. 한편 어떠한 要因들이 貯蓄行爲에 보다 큰 影響을 미치느냐에 대해서는 지금까지 많은 分析이 나왔으나 불행하게도 어느 理論도 實證的 分析으로 완벽하게 立證된 것이 없는 실정이다. 租稅의 勞動供給에 대한 影響分析에 있어서와 마찬가지로 租稅의 貯蓄에 대한 效果는 貯蓄으로 發生하는 利子所得에 대한 租稅의 所得效果 및 代替效果에 左右된다¹¹⁾. 理論上 이 두 效果는 서로 相反되므로 實證的 研究없이 租稅가 貯蓄을 증대시킬 것인가를 結論지을 수 없다.

貯蓄의 경우 代替效果는 매우 약하며 상대적으로 所得效果가 매우 강한 것으로 結論지워지고 있다. 만약 相對價格變化로 인한 代替效果가 매우 약하면 租稅가 賦課되는 所得階層의 限界貯蓄性向이 租稅의 貯蓄에 대한 效

果를 分析하는데 매우 중요한 要因으로 등장한다. 즉, 所得效果가 지배적인 경우 租稅의 貯蓄에 대한 影響分析에서는 稅率이 얼마만큼 높으나 하는 것보다 稅率이 어느 정도 累進의 으로 어느 所得階層에 稅金이 賦課되느냐가 더 중요하다. 이러한 觀點에서 일반적으로 高所得者의 限界貯蓄性向이 低所得者의 限界貯蓄性向보다 높으므로 「레이건」美國大統領이 취한 全所得階層에 一率的으로 25%씩 引下한 것은 低所得層에 더 많이 그리고 高所得層에 적게 稅率을 引下하는 것보다는 貯蓄增大에 더 效率的이라고 볼 수 있다.

租稅의 貯蓄에 대한 影響은 직접적인 實證分析보다는 貯蓄이 利子率에 대한 彈力性을 調査함으로써 간접적으로 進行되어 왔다. 貯蓄이 利子率의 變化에 민감한지의 與否는 그동안 많은 實證的 調査에도 불구하고 뚜렷한 結論에 도달하지 못하고 있는 실정이다. Boskin은 최근의 研究에서 稅金控除後의 實質利子率이 10% 減少하면 貯蓄이 4% 減少하는 것으로 밝히고 있으나 Blinder와 Wright의 研究結果에 의하면 貯蓄의 利子彈力性은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 貯蓄의 利子率彈力性이 다소 큰 것으로 나타난 Boskin의 結果를 받아들여더라도 租稅削減으로 증대된 貯蓄規模는 租稅削減自體가 大幅的 規模가 아니면 별로 크지 않을 것이다.

다. 租稅의 投資에 대한 影響

租稅는 貯蓄增減을 통해 資本形成에 影響을 미칠 뿐만 아니라 資本財의 需要에 影響을 미친다. 租稅의 投資에 대한 效果는 두 가지로 구분되어 分析될 수 있다. 그 첫째는, 減稅가 投資財源(investable funds)을 더 늘여줌으로

10) Godfrey(1975)는 租稅의 勞動供給에 미치는 影響에 대한 最近까지의 研究結果를 잘 要約하고 있다.

11) 엄밀히 말하여 租稅의 貯蓄에 대한 效果와 租稅의 利子所得에 대한 效果는 다른 것이나 지금까지의 經濟學研究에서는 租稅의 貯蓄에 대한 效果를 직접적으로 檢定하기보다는 租稅가 利子所得에 미치는 影響을 分析하는 간접적 方法으로 進行되어 왔다.

해서 投資가 늘어나게 되는 경우이고 둘째는, 減稅가 投資誘因(investment incentives)으로 작용하여 投資가 증가하는 경우이다. 특히 새로운 企業의 경우 외부로부터 資金調達이 매우 어려운데 減稅로 投資財源이 더 확보되면 投資가 더욱 促進될 것이다. 高率의 法人稅는 資本費用을 상대적으로 높여 企業은 資本보다 勞動에 더욱 의존하게 되어 固定資本에 대한 投資가 減少하게 될 것이다.

法人稅가 投資를 減少시킨다는 사실은 法人稅가 轉嫁되지 않으며 限界投資(marginal investment)가 企業의 負債資本(debt capital)이 아닌 株式資本(equity capital)에서 調達된다는 등 두 가지 假定이 사실일 때만 有效한 理論的 結論이다. 法人稅 轉嫁與否는 市場構造(market structure)에 좌우되므로 租稅가 投資에 미치는 영향을 分析할 때는 새로운 投資로 生産된 製品의 市場構造를 考慮對象에 넣어야 한다. 새로운 投資가 社債發行으로 이루어지고 經濟的 耐用年數에 따라 減價償却이 허용되면 租稅는 投資意思決定에 아무런 영향을 미치지 못한다는 理論的 結論도 減稅의 投資에 대한 效果의 分析에서 유의되어야 할 사실이다.

租稅가 投資에 미치는 영향에 대한 實證的 研究은 많은 經濟學者들에 의해 상당히 廣範圍하게 進行되어 있음에도 불구하고 확정적 結論에는 아직 이르지 못하고 있다.

〈表 5〉는 美國에 있어서 有效法人稅率이 1% 減少할 경우 豫想되는 投資效果를 要約하고 있다. 〈表 5〉에서 우리가 읽을 수 있는 사실은 投資支出이 法人所得稅에 상당히 非彈力的이므로 法人稅를 半減하든가 廢止하는 등의 급진적 變化가 없는 한 法人稅 減稅로 投資의

〈表 5〉 法人稅率 減少의 投資增大效果에 관한 實證的 研究 要約

調 査 者	有效法人稅率 1% 減少에 따른 投資增大	
	金 額 (億弗, 1958년 기준)	比 率 ¹⁾ (%)
Jorgenson	4	0.6
Thurow	5	0.8
Okun	8	1.3
Brookings	0	0
Kuh	4	0.6
Klein	3	0.5
Eisner	0	0

註: 1) 減稅에 따른 投資增大額을 當該年度 設備投資總額으로 나눈 수치임.

資料: Lester C. Thurow, *The Impact of Taxes on the American Economy*, New York: Praeger, 1971, p. 33.

大幅增大는 기대할 수 없다는 것이다. 投資가 法人稅率 變化에 非彈力的이라는 사실은 租稅보다도 다른 要因들이 投資에 더 강하게 影響을 미친다는 것을 意味하며 投資增大를 위하여 租稅뿐만 아니라 다른 政策手段들에 대한 檢討가 있어야 한다. 投資를 促進하기 위하여는 不況없는 經濟가 運營되는 것이 무엇보다 중요하다. 不況이 계속되어 景氣가 沈滯되어 있는 한 아무리 강력한 租稅誘引이 提供되더라도 投資는 增大되지 않을 것이다.

以上에서 살펴본 問題點 以外에도 供給重視 經濟學은 所得分配問題를 소홀히 취급하고 있는 점이 큰 問題點으로 지적될 수 있는 바, 安定的 成長과 國民福祉擴大를 동시에 政策目標로 추구하는 나라들에 있어서나 國家政策上 成長보다 安定, 그리고 國民福祉를 강조하는 國家들에 있어서는 供給重視經濟學은 그 有效性이 制約될 수밖에 없다.

V. 公共部門의 非效率性和 低生産性

浪費的 支出, 非效率性, 低生産性 등이 政府活動의 특징으로 언급되고 企業에서 볼 수 있는 利潤追求動機가 公共部門活動에는 缺如되어 있기 때문에, 官僚的 煩文縲禮(red tape)가 지나치기 때문에, 그리고 政府活動이 合理性의 追求보다 政治的 動機에 의해 決定되기 때문에 公共部門은 본질적으로 非能率的이라고 보통 認識되고 있다. 만약 政府가 企業에 있어서와 같은 費用節減을 가져오는 諸措置를 취하면 公共部門에서도 民間部門과 같은 效率이 成就·提高될 수 있으리라 主張되고 있다.

公共部門과 民間部門간에 어느 쪽이 상대적으로 더 效率의이냐 하는 問題는 많은 論議의 대상이 되어 왔다. 公共部門이 民間部門보다 더 非效率的이라는 일반적 認識은 理論的 根據가 없는 것은 아니지만 筆者는 지금까지의 論難이 잘못 進行되어 왔으며 一般的 認識에 대한 決定的인 實證的 證據는 아직 提示되지 않고 있음을 지적하고자 한다. 公共部門과 民間部門의 相對的 效率性의 優位를 비교하기 위해서는 效率性의 概念自體를 명확히 할 필요가 있다. 效率性은 여러가지 의미가 內包된 概念으로 때로는 論者의 주관적 要素가 效率

性의 概念에 포함되어 있음을 종종 본다. 民間部門에서 效率性이란 概念을 쓸 때는 보통 주어진 목적을 어떻게 最少의 費用으로 達成하느냐 또는 주어진 資源으로 어떻게 生産을 극대화하느냐 하는 意味로 사용된다. 公共部門에서는 이러한 협의의 效率性뿐만 아니라 公平한 所得分配, 經濟安定, 經濟成長, 福利增進 등의 諸政策目標가 內包된 廣義의 效率性 追求를 목적으로 한다. 民間部門이 公共部門보다 더 效率的이라는 一般的 認識은 狹義의 效率性에 그 根據를 두고 있는바, 이러한 認識과 그 根據는 항상 타당한 것은 아니다.

政府가 提供하는 서비스를 수량적으로 測定하는 데는 많은 어려움이 있는데 본질적으로 公共部門이 非效率的이라는 主張에는 이러한 測定상의 問題點이 그 一翼을 擔當하고 있다. Mancur Olson 같은 經濟學者는 公共部門活動의 일부는 원칙적으로 非效率的이며 이러한 非效率性이 不可避함을 다음과 같은 四段階 論法으로 展開시키고 있다. 첫째, 公共部門은 公共財(public good)를 生産하거나 外部效果(externality)로 惹起되는 市場失敗(market failure)를 矯正하는 것이 하나의 주된 업무이다. 둘째, 公共財의 生産 및 外部效果의 統制와 관련하여 消費者의 精確한 選好(preferece)를 구하기가 극히 힘들다. 셋째, 公共財의 供給 및 外部效果統制에 대한 計測化가 거의 不可能하다. 넷째, 產出物에 대한 計量化가 不可能하므로 效率性이 測定될 수 없는 이상 이의 達成은 더 더욱 어려운 것이다¹²⁾.

政府가 提供하는 서비스의 값어치를 測定할 수 없는 한 民間企業에서 통상적으로 사용하는 방법으로 政府活動의 效率性을 論할 수 없다. 公共部門 活動의 非效率性은 公共部門이 어떤

12) 公共部門에서 生産性을 향상시키는 것은 企業에 있어서보다 어려운데, 이는 公共部門의 生産性을 計測하는데 따르는 問題點도 있지만 組織上으로 職員の 수를 늘려 많은 사업을 벌이는 官僚에게만 功이 돌아가고, 節約하여 生産性을 향상시키는 官僚는 補償은 커녕 자리를 잃게 되는 현실의 輿件도 중요한 要因이다.

財貨와 用役을 生産하는 過程에서 民間部門보다 非能率의인 것보다는 오히려 公共部門이 生産供給하는 財貨나 用役自體의 本질적 特性에 起因한다. 때로는 公共部門產出物의 값어치가 投入物의 값어치로 測定되는데 이 경우 生産性은 항상 1이며 生産性 增加는 제로(0)인 것이다. 이러한 상황에서 公共部門과 民間部門의 效率性을 比較 評價하는 것은 無意味하다. 浪費와 非效率性은 民間部門에서도 非一非再함이 지적되어야 할 중요한 사실이다. 公共部門의 財政規模가 總 GNP의 1/3에 달한다고 하여 浪費와 非效率이 公共部門에 주로 發生한다고 주장함은 잘못이다¹³⁾. 이러한 誤謬는 公共支出과 公共部門 生産을 혼동하는 데서 起因한다. 公共部門의 支出이 GNP의 1/3에 달하고 있으나 이 支出에 의한 실제 生産活動의 상당부분은 利潤動機에 支配받는 民間企業에서 이루어지고 있다. 適正하게 測定되었을 때 公共部門의 生産性이 民間部門의 生産性보다 낮을 줄 모르나 民間部門의 어떤 분야 특히 第3次産業인 서비스業에서는 生産性이 公共部門만큼 낮음이 밝혀지고 있다. 公共部門과 民間部門인 서비스部門 모두 生産性이 낮은 것은 아마도 共通된 要因이 있을 것으로 推定되는데 雇傭勞動力의 低質, 勞動集約的인 投入要素構造, 技術革新의 低調 등이 지적될 수 있을 것이다. 예일大學의 Nordhaus 教授는 1948年에서 1971年 동안의 美國에 있어서의 勞動生産性의 低下를 分析한 결과 그 주된 原因이 經濟의 産業別 構成의 變遷에 있

음을 밝히고 있는데 이에는 公共部門뿐만 아니라 金融業, 保險業, 不動產業 및 農業이 포함되어 있다. 즉, 經濟全體의 生産性 低下는 公共部門의 低生産性 때문만은 아니며 民間部門에서도 生産性이 낮아 經濟全體의 生産性을 低下시키는 部門이 있음을 Nordhaus 教授 研究結果가 보여 주고 있다. 公共部門과 民間部門간의 生産性 및 效率性에 있어서의 상대적 優位問題는 理論에 의한 類推보다는 實證的 分析으로 比較되어야 할 것인데 民間部門이 더 效率的이고 生産性이 높다고 밝힌 實證的 研究가 있으나 반대의 結果를 보인 實證的 分析도 나와 있다. 그 一例로 美國 몬타나州에서 쓰레기 및 汚物수거를 地方政府에서 직접 하기도 하고 民間企業이 하기도 하는데 한 實證的 分析結果에 의하면 地方政府에서 직접하는 것이 民間企業의 경우보다 效率성과 生産性이 높은 것으로 밝혀지고 있다¹⁴⁾.

公共部門의 生産性이 언제나 낮다든지 항상 非效率的이라고 단정하는 것은 다소 지나친 감이 있지 않나 생각된다. 우리가 현실에서 보는 民間部門도 缺點투성이며 사실 公共部門의 많은 活動이 이러한 民間部門의 失敗와 問題點을 시정하기 위한 것이다. 물론 公共部門이 이러한 活動을 수행하는 過程에서 보다 더 效率的으로 수행할 여지는 많이 있음을 본다. 公共部門과 民間部門을 比較할 때는 完全한 어느 한쪽과 不完全한 다른 한쪽을 比較할 것이 아니라 完全한 경우의 두 部門 또는 不完全한 두 部門을 相互比較하여 보다 현실성 있는 分析과 處方이 이루어져야 할 것이다. 즉, 比較의 대상으로 完全한 公共部門과 不完全한 民間部門이 되어서는 아니되며 不完全한 公共部門과 完全한 民間部門이 되어서도 아니된

13) 公共部門에 浪費가 없음을 否認하는 것은 아니며 制度의 改善 및 公務員의 認識刷新으로 公共部門에서의 浪費除去는 물론 必要支出經費의 效率性도 최대한으로 제고되어야 할 것이다.

14) Pier, Vernon and Wicks(1974) 참조.

다. 현실에 있어서는 民間部門, 公共部門 모두 不完全하므로 어떻게 하면 각기 더 效率的으로 運用될 수 있으며 相互補完될 수 있는지를 면밀히 檢討해야 된다.

Ⅶ. 結 論

최근까지만 하여도 經濟學者들의 주된 關心은 豫算政策의 經濟的 效果分析 및 歲入 및 歲出에 대한 規範的 基準(normative criteria) 設定 등의 問題에 局限되어 왔으며 公共部門과 民間部門의 相互關係나 公共部門膨脹에 수반되어 派生되는 여러가지 問題點 등에 대해서는 理論的·實證的 研究가 소홀했었다. 보통 經濟는 家計, 企業, 政府로 구분되어 分析되는 바 家計 및 企業에 대해서는 消費理論 및 生産理論이 經濟學에서 잘 發達, 整理되어 있으나 이에 비견할 만한 公共部門 經濟理論이 아직 定立되어 있지 않다. 經濟分析을 위해 公共部門을 導入하는 경우에도 보통 公共部門은 外生的으로 주어지는 變數(exogeneous variable)로 취급되거나 內生的으로 결정되는 變數(endogenous variable)로 다루어질 경우에도 대부분의 경우 論理展開의 편의를 위해 다른 變數와의 關係를 단순히 임의적으로 假定하여 分析이 進行되고 있음을 흔히 본다. 따라서 지금까지의 論議로부터 분명한 사실은 첫째, 公共部門自體에 대한 理論的·實證的 分析이 더 進行되어야 한다는 것과 公共部門과 民間部門 相互關係에 대해서도 단순한 主張보다 면밀한 分析과 檢討가 있어야 한다는 것이다.

公共部門과 民間部門과의 關係가 論議될 때 대부분의 경우 科學的 事實보다는 論者의 主觀, 즉, 論者의 社會觀, 哲學觀, 價值判斷(value judgement)이 더 많이 介在되어 있는데도 불구하고 순전히 科學的 根據만에 의해 자신의 主張, 즉, 公共部門이 過大膨脹되어 있다든지 過小膨脹되어 있다든지 하는데 이는 止揚되어야 할 것이다. 經濟學의 다른 論爭에 있어서도 保守主義者와 進歩主義者의 見解差가 있지만 특히, 公共部門의 適正規模水準 및 役割에 대하여 兩集團의 見解가 兩極을 치닫고 있는 사실 자체가 理論的 科學的 論據 외에도 理想상의 차이가 더 큰 比重을 차지함을 알 수 있다. 保守主義者들은 公共部門이 膨脹될수록 個人的 自由가 줄어든다고 생각하기 때문에 公共部門의 膨脹을 두려운 눈으로 지켜본다. 經濟學에서 가장 중요한 두가지 概念은 筆者의 見解로는 經濟的 效率性(economic efficiency)과 公平(equity)인데 불행하게도 많은 경우 두 概念이 兩立할 수 없다. 保守主義者들은 經濟的 效率性을 더 강조하나 進歩主義者들은 公平性을 더 重視한다.

그러면 公共部門의 膨脹이 現先·後進國의 經濟가 당면하고 있는 諸 經濟問題의 주된 原因인가? 지금까지의 理論的·實證的 研究結果는 이 質問에 대한 解答을 주기에는 충분하지 않다. 그러나 公共部門의 膨脹이 勞動供給 貯蓄 및 投資에 惡影響을 미쳐 결국 經濟成長을 阻害시켰다는 見解를 筆者는 받아들이기 어려운데 이는 다음과 같은 두가지 種類의 實證的 資料에 根據를 두고 있다. 첫째는, 公共部門이 世界 各國에서 2次大戰後 1950年代, 1960年代, 1970年代를 걸쳐 急속 膨脹하여 왔는데 (앞서 살펴본 바와 같이 이 사실자체도 의문

시되지만) 1950年代 初半부터 1970年代 初半까지 각국에서 例外없이 公共部門이 膨脹하여 왔으나 經濟成長은 戰前보다 더 빨리 進行되었다는 사실이며, 둘째는 日本과 같이 公共部門規模가 낮은 國家들이 빠른 經濟成長을 한 것도 사실이지만 西獨, 프랑스와 같은 나라는 公共部門規模가 상대적으로 크에도 불구하고 높은 經濟成長을 達成하였다.

각국의 經濟가 病들어 있는 것은 사실이지

만 膨脹된 公共部門 때문이라든지 政府의 經濟政策自體 때문이라는 診斷은 誤診이며 병든 환자(經濟)의 치료를 위해서는 새로운 診斷이 필요하다. 이 過程에서 公共部門과 民間部門은 서로 상대방에 責任轉嫁를 하기에 앞서 각자의 活力을 되찾도록 努力하여야 하며 相互排他的인 면보다 相互補完的인 면을 중심으로 改善策이 追求되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

金泰昇, 「統合豫算의 構造와 經濟效果 分析」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗淇, 李奎億 編, 韓國開發研究院, 1982.

崔 洸, 「主要國의 經濟 및 財政再建計劃과 韓國의 財政運用」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗淇·李奎億 編, 韓國開發研究院, 1982.

Anderson, Leonall C. and Jerry L. Jordan., "Monetary and Fiscal Action: A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilizaion", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, November 1968, pp. 12-24.

Arestis, P., "The 'Crowding-Out' of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation", *Public Finance*, Vol. 34, No. 1, 1979, pp. 36-49.

Artis, M.J., "Fiscal Policy and Crowding Out", in Michael Posner (ed.), *Demand Management*, London: Heinemann Educational Books, 1978.

Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.

Bacon, R.W. and W.A. Eltis., "Stop-Go and De-industrialization", *National Westminster Bank Quarterly Review*, November 1975, pp. 31-43.

_____, "The Implications for Inflation, Employment and Growth of a Fall in the Share of Output That is Marketed", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Vol. 37, November 1975, pp. 269-296.

Bacon, Robert and Walter Eltis., *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, London: St. Martin's Press, 1976 and 1978.

_____, "The Measurement of the Growth of the Non-Market Sector and Its Influence", *Economic Journal*, Vol. 89, June 1979, pp. 402-415.

Barro, R.J., "Are Government Bonds Net Wealth", *Journal of Political Economy*, Vol. 82, December 1974, pp. 1095-1117.

Bator, Francis M., *The Question of Government Spending*, New York: Harper and Brothers, 1960.

- Baumol, William J., "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, Vol. 57, June 1967, pp. 415-426.
- Baumol, William J. and Wallace E. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1975.
- Beck, M., "The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence", *National Tax Journal*, Vol. 29, March 1976, pp. 15-21.
- _____, "Inflation, Government Spending, and Real Size of the Public Sector", *Atlantic Economic Journal*, Vol. III, September 1979, pp. 25-34.
- _____, "Estimating Changes in Real Size of the Public Sector", *Economic Letters*, Vol. 2, No. 3, 1979, pp. 245-249.
- _____, "Public Sector Growth: A Real Perspective", *Public Finance*, Vol. 34, No. 3, 1979, pp. 313-343.
- Bird, Richard M., *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970.
- Blackaby, Frank (ed.), *De-Industrialization*, London: Heinemann Educational Books, 1979.
- Blinder, A. S., "Distributional Effects of Aggregate Consumption Function", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, June 1975, pp. 447-475.
- Boskin, M.J., "Taxation, Saving and the Rate of Interest", *Journal of Political Economy*, Vol. 86, April 1978, pp. 3-27.
- Brown, C.V. and P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, Oxford: Martin Robertson, 1978.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Business Week, "Government Growth Crowds Out Investment", October 18, 1976, pp. 138-145.
- Christ, Carl F., and Alan A. Walters, "The Mythology of Tax Cuts," *Policy Review*, Vol. 16, Spring 1981, pp. 73-86.
- Clark, Colin, *Taxmanship*, London: Institute for Economic Affairs, 1970.
- David, P.A. and J.L. Scadding, "Private Saving: Ultrarationality, Aggregation and Denison's Law", *Journal of Political Economy*, Vol. 82, March-April 1976, pp. 225-249.
- Davidson, Paul, "Why Money Matters: Lessons from a Half-Century of Monetary Theory", *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol. 1, Fall 1978, pp. 46-70.
- Denison, Edward F., "A Note of Private Saving", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 40, August 1958, pp. 261-269.
- _____, *Accounting for Slower Economic Growth: The United States in the 1970's*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- _____, "Why the Government Budget is too Small in a Democracy," *World Politics*, Vol. 21, July 1960, pp. 541-562.
- Drucker, Peter F., The Sickness of Government, *The Public Interest*, Vol. 5, Winter 1969.
- Eckstein, Otto, *Public Finance*, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice Hall, 1973.
- Eltis, W.A. "Is Stop-Go Inevitable?" *National Westminster Bank Quarterly Review*, November 1969.
- _____, "How Rapid Public Sector Can Undermine the Growth of the National

- Product", in W. Beckerman (ed.), *Slow Growth in Britain*, Oxford: Clarendon, 1979.
- Feldstein, M.J., "Perceived Wealth in Bonds and Social Security: A Comment", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, April 1975, pp. 331-336.
- _____, "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Accumulation", *Journal of Political Economy*, Vol. 82, September-October 1974, pp. 905-926.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- _____, "The Line We Dare Not Cross: The Fragility of Freedom at 60 percent", *Encounter*, Vol. 47, November 1976, pp. 5-14.
- Fromm, Gary and Lawrence R. Klein, "A Comparison of Eleven Econometric Models of the United States", *American Economic Review*, Vol. 63, May 1973, pp. 385-393.
- Galbraith, John Kenneth, *The Affluent Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1958.
- Godfrey, L., *Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxations on the Supply of Labor*, Paris: OECD, 1975.
- Gutmann, Peter M., "Taxes and the Supply of National Output", *Financial Analysis Journal*, November-December 1979, pp. 64-66.
- Hadjimatheou, G. and A. Skouras, "Britain's Economic Problem: The Growth of the Nonmarket Sector?", *Economic Journal*, Vol. 89, June 1979, pp. 392-401.
- Hayek, F.A., "The Non-Sequitur of the Dependence Effect", *Southern Economic Journal*, Vol. 27, April 1968, pp. 346-348.
- Heller, Peter S., "Diverging Trends in the Shares of Real Government Expenditure in GDP: Implications for Policy," *National Tax Journal*, Vol. XXXIV, No. 1, 1981, pp. 60-74.
- Hymer, S. and S. Resnick, "Interaction Between the Government and the Private Sector: An Analysis of Government Expenditure Policy and the Reflection Ratio", in I.G. Stewart (ed.), *Economic Development and Cultural Change*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1969.
- Keleher, Robert E., "Supply-Side Effects of Fiscal Policy: Some Preliminary Hypotheses", Research Paper, No. 9, *Federal Reserve Bank of Atlanta*, June 1979.
- _____, "Supply-Side Effects of Fiscal Policy: Some Historical Perspectives", Working Paper, *Federal Reserve Bank of Atlanta*, August 1980.
- Keren, Michael W., "Monetary and Fiscal Influences on Economic Activity—The Historical Evidence", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, November 1969, pp. 5-24.
- Kochin, L.A., "Are Future Taxes Anticipated by Consumers?", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 6, February 1974, pp. 385-394.
- Laffe, Arthur B., "Government Exactions and Revenue Deficiencies," *Cato Journal*, Vol. 1, Spring 1981, pp. 136-159.
- Lutz, Joergen R., "Some Economic Effects of Increasing Public Expenditure: An Empirical Study of Selected Developed Countries", *Public Finance*, Vol. 24, No. 4, 1969, pp. 577-596.
- Lundberg, Erik, *Instability and Economic Growth*, New Haven: Yale University Press, 1968.
- Maddison, Angus, *Economic Growth in the West-Comparative Experience in Europe*

- and North America, New York: Twentieth Century Fund, 1964.
- Nordhaus, William D., "The Recent Productivity Slowdown", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 3, 1973, pp. 493-545.
- Nutter, G. Warren, *Growth of Government in the West*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.
- Olson, Mancur, "Evaluating Performance in the Public Sector", in Milton Mess (ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, New York: National Bureau of Economic Research, 1973.
- Palomba, N.A., "Stability and Real Economic Growth: An International Comparison", *Kyklos*, Vol. 22, Fasc. 4, 1969, pp. 589-592.
- Pechman, Joseph A., "Fiscal Policies in a Troubled Economy," *Eastern Economic Journal*, Vol. VI, August-October 1980, pp. 167-177.
- Pier, William J., Robert W. Vernon and John H. Wicks, "An Empirical Comparison of Government and Private Production Efficiency", *National Tax Journal*, Vol. 27, December 1974, pp. 653-656.
- Smith, D., "Public Consumption and Economic Performance", *National Westminster Bank Quarterly Review*, November 1975, pp. 17-30.
- Spann, Robert M., "The Macroeconomics of Unbalanced Growth and the Expanding Public Sector", *Journal of Public Economics*, Vol. 8, December 1977, pp. 397-404.
- Summer, R., Irving B. Kravis, and Alan Heston, "International Comparisons of Real Product and Its Compositions: 1950-1977," *Review of Income and Wealth*, Series 26, March 1980, pp. 19-66.
- Sundarajan, V. and Subhash Thakur, "Public Investment, Crowding Out and Growth: A Dynamic Model Applied to India and Korea," *IMF Staff Papers*, Vol. 27, December 1980, pp. 814-855.
- Thurow, L C , *The Impact of Taxes on the American Economy*, New York: Praeger, 1971.
- Tobin, James, "Supply-Side Economics: What Is It? Will It Work?," *Economic Outlook USA*, Summer 1981, pp. 51-53.
- Von Furstenberg, George M., "The Effect of the Changing Size and Composition of Government Purchases on Potential Output", *Review of Economics and Statistics*, Vol XLII, February 1980, pp. 74-80.
- Von Furstenberg, George M. and Burton G. Malkiel, "The Government and Capital Formation: A Survey of Recent Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. XV, September 1977.
- Watson, William, "Bacon and Eltis on Growth, Government and Welfare", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 2, March 1978, pp. 43-56.
- Whiting, A., "An International Comparison of the Instability of Economic Growth," *Three Banks Review*, No. 109, March 1976, pp. 26-46.
- Wilson, Thomas, "Instability and the Rate of Growth", *Lloyds Bank Review*, No. 81, July 1966, pp. 16-32.
- Wright, C., "Saving and the Rates of Interest", in A.C. Harberger and M.J. Bailey (eds.), *The Taxation of Income from Capital*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1969.