

# 우리나라 財政政策의 効率的 執行에 關한 研究

金 東 建\*

<目 次>	
1. 財政政策執行의 意義	改善方向
2. 우리나라 財政構造의 特徵과 財政執行實績	가. 稅制改革 나. 財政支出構造의 再編 다. 財政의 物價安定 및 景氣調節機能의 強化
가. 우리나라 財政構造의 特徵 나. 財政執行實績	
3. 財政政策執行의 効率化를 위한	라. 豐算制度의 改善

## 1. 財政政策執行의 意義

「政策樹立」을 廣義로 해석하면 여러가지 多樣한 政策目標를 달성하기 위하여 가능한 限 모든 手段들을 고찰하고 이를 手段과 目的間의 相互依存性을 고려하면서 一貫性있는 手段一目的體系를 세우는 것이라 하겠다.<sup>(1)</sup> 이때 上位段階의 「目的」이 下位段階의 여러 「手段」을 통하여 達成되는 것을 우리는 「政策執行」이라 하며 이렇게 目的이 만족하게 達成될 때 그 計劃을 特·上 「一貫性있는 計劃」이라고 부르게 된다.

따라서 手段一目的體系가 일단 設定된 計劃은 그에 종속된 모든 下位段階에 의하여 執行된다. 計劃이 完全하고 모순이 없는 것이라면 執行의 問題는 별로 생기지 않을 것이다. 그러나 實제로 어떠한 政府計劃도 完全할 수는 없는 것이므로 計劃의 成敗여부는 執行에 의하여 좌우된다고 할 수 있겠다. 사실상 많은 後進開發國에 있어서의 現實的인 문제는 計劃作成 그 自體보다도 그 計劃의 執行에 있다고 하여도 과언은 아닐 것이다. 왜냐하면 後進國에서의 計劃執行은 計劃作成에 比해 專門性이 상당히 결여되어 있기 때문이다.

우리나라는 지난 20年間의 成功의 經濟成長에 비추어 볼 때 다른 開發途上國에 비하여 計劃作成뿐<sup>(1)</sup> 아니라 執行過程에 있어서도 상당히 有能하였다고 하겠다. 그러나 “有能”이란 意味가 어디까지나 相對的인 개념에 불과한 것이고 아직도 우리나라의 政策執行에 관련된 問題點은 許多하다고 하지 않을 수 없다. 本研究에서는 이러한 問題點을 財政政策의 側面에

\* 서울大學 行政大學院 副教授

(1) Leroy P. Jones and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Harvard University Press, 1980), pp. 39-40.

서 分析하고 그 改善方向을 提示하고자 하는데 그 目的이 있다. 그러나 이에 앞서 財政政策執行에 있어서의 理論的 基盤과 그 基本方向을 우선 定立해 볼 필요가 있다.

政策手段이란 “國民經濟的 効果를 얻기 위하여 政府스스로가 變更시킬 수 있는 것”<sup>(2)</sup>이라고 본다면 그 手段은 크게 財政, 金融, 換率, 直接統制 및 制度의 變更등의 5個「그룹」으로 분류되겠지. 그런데 政策執行이라는 것이 下位段階의 諸手段들에 의하여 上位段階의 目的 을 達成시키는 것이라 하더라도, 効率的 政策執行을 위해서는 어느特定 下位段階의手段만으로써는 만족할 만한 目的達成을 기할 수 없는 것이고 여러段階의 他手段들과 調和를 이룰 때에만 可能한 것이다. 다시 말하여 財政政策의 効率的 執行은 財政의手段, 즉 租稅, 政府支出 등 公債管理 등에 의해서만 可能한 것이 아니라, 金融, 換率, 直接統制, 그리고 制度의 變更등의 他段階의 여러手段들과의 調和를 통하여 이루워 진다는 것이다. 결국 財政政策의 執行문제를 논의할 때에 金融等의 諸側面을 고려하지 않은채 財政側面만을 고려한다면 이는 不完全한 分析이 되고 마는 것이다.

여러段階의 政策手段들간의 相互關聯性에 대한 例로써 財政政策과 金融政策간의 관계를 간략히 살펴보자. 金融政策은 中央銀行이 通貨量·利子率等의 政策手段을 사용하여 經濟目標를 달성하고자 하는 것인 反面, 財政政策은 金融政策과 同一한 目標를 달성하기 위하여 政府에서 主로 豫算의 編成 및 執行을 통하여 이루워 진다. 만약 政府가 均衡豫算(balanced budget)을 수립하고 이 균형 예산의 범주안에서 租稅 및 政府支出의 조정을 통해 政策目標를 달성하고자 한다면 이때에는 通貨量의 變化에 직접적인 영향을 주지 않으므로 金融政策과는 근본적인 관련은 없다. 그러나 政府가 赤字豫算(budget deficit)을 수립하고豫算의 赤字분을 中央銀行의 借入金으로 충당한다면 通貨量의 팽창은 不可避하다. 이때 다행히 金融政策當局이 똑같은 팽창정책을 수립하여 집행하고자 한다면 兩政策간의 마찰(conflict)은 없다. 그러나 만약 金融政策當局이 어떠한 理由때문에 通貨量을 축소하고자 하는 긴축정책을 집행한다면 兩政策은 正反對의 方向으로 執行되고 있으며 따라서 政策效果는 서로 상쇄될 뿐만아니라 도리어 經濟질서를 혼란시키는 要因이 되기도 하는 것이다. 政府가 赤字豫算의 赤字분을 民間人으로부터의 借入(즉 公債發行)으로 충당한다면 通貨量의 직접적인 變動은 없을 것이다.

이상의 간단한 例는 政策手段間의 調和가 절대적으로 필요하면서도, 그것이 항상 협조적으로 執行된다는 보장이 없다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 여기에 財政政策 執行의 一次의인 有用性과 限界性이 있다고 하겠다.

또한 財政政策의 諸手段들이 行政當局에 의해 裁量的(discretionary)으로 執行되느냐 혹은 非裁量的(non-discretionary)으로 執行되느냐 하는 問題도 執行의 効率性에 비추어 볼 때 매우 중요한 문제이다. 政府는 政策手段을 裁量에 의하여 임의로 변경시킴으로서 景氣를 조

(2) L.S. Kirschen, et. al. *Economic Policy in Our Time* (Amsterdam, 1968), pp. 15-16.

정할 수 있다. 그런데 裁量的財政政策이 가지고 있는 가장 큰 問題點으로서는 그 最適規模를 어떻게 決定하느냐 하는 것과 동시에 執行의 정확한 時期를 어떻게 選擇하느냐이다. 모든 經濟政策은 그 政策執行과 効果發生사이에 時差(time lag)가 항상 存在한다. 時差가 簡을수록 効率的인 政策이라고 하겠는데 時差에 대하여서는 다음의 세 가지가 고려되어야 한다.

첫째는 認知의 時差(recognition lag)이다. 어떠한 事態의 變化를 預測하고 그에 따른 政策變化의 必要성을 事前에 認知할 수 있는 時差를 말한다. 이 時差의 크기는 計量的豫測方法의 發展과 깊은 관련이 있다.

둘째는 執行의 時差(implementation lag)이다. 이것은 政策變更의 필요가 認知된 때 부터 實제로 執行될 때까지의 時差이다. 財政政策에서는 景氣後退가 認知되어 公共支出의 早期執行이 실현될 때까지, 또는 追加更正豫策이 편성되어 公共支出이 증가할 때까지, 혹은 減稅政策이 단행될 때까지의 時差를 말한다. 財政政策의 執行에는 公共部門의 복잡한 意思決定이 포함되어 있고 官僚機構內部의 調整이 뒤따라야 함으로 이러한 時差가 항상 문제가 된다. 더우기 많은 政策이 國會의 審議와 議決을 거쳐야 함으로 이 執行의 時差는 더욱 길어지게 된다.

끝으로 反應의 時差(response lag)이다. 즉 政策이 執行된 다음부터 政策目標에 實제로 영향을 미치기 까지의 時差를 말한다. 公共支出의 早期執行이 감행된 다음부터 總需要 및 雇傭에 變化가 발생하기 까지의 時差이다. 財政政策과 金融政策을 비교해 보면 執行時差는 金融政策이 분명히 짧지만 反應時差에 있어서는 財政政策이 도리어 짧게 되는 경우가 많다. 金融政策의 變更(예로 金利의 引下)이 金融市場에 反映되어 實제 企業投資의 증가를 유발하기 까지는 상당한 時間이 소요되기 때문이다.

裁量的財政政策을 성공적으로 집행하기 위하여서는 그 規模와 時期決定이 무엇보다 중요하다. 그나 問題는 이것만이 아니다. 「뮈르달」(Gunnar Myrdal)의 主張처럼, 行政的裁量에 의한 政策執行의 効果는 政策 그 자체 보다도 “政府의 指示가 얼마나 확고하고明白한 것이며 또한 이 指示가 얼마나 정확히 임수되고 있는가”<sup>(3)</sup>에 달려있다고 하겠다. 이것은 결국 行政的裁量을 행사하는 政府 能力의 限界를 암시하고 있는 것이다. “能力과 誠實性을 具備한 行政 要員이 부족한 南아시아 諸國에서는 裁量的 政策을 効果的으로 執行하기란 매우 어려울 뿐만 아니라 道德的인 面에서 조차 所望스럽지 못하다. 이러한 點을 고려할 때 (政府는) 非裁量的 政策을 가능한 限 最大限으로 利用하는 것이 바람직하다”<sup>(4)</sup>라고 「뮈르달」은 말하고 있다.

「뮈르달」의 이러한 主張은 우리나라의 경우에 있어서는 상당히 逆說의이라고 하지 않을

(3) Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. (New York: Pantheon, 1968), p. 904.

(4) *Ibid.*, p. 905.

수 없다. 韓國에서의 각종 政策은 非裁量的이 아닌 裁量的인 것에 크게 의존하여 왔으며 그 결과는 어느정도 成功的이었다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 韓國에서의 이러한 逆說的 인 결과가 앞으로도 계속 가능할 것이며 또 바람직하다고 할 수 있겠는가?

우리나라에서 施行되어온 裁量的 政策의 예는 많다. 그중에서 財政問題와 관련시켜 物價安定政策<sup>(4)</sup> 執行을例로 들어보자. 지금까지 우리나라에서 채택된 物價安定政策은 대략 다음과 같이 세가지로 구분된다. 첫째로 對外援助資金에 의한 輸入을 통한 總供給管理, 둘째로 財政·金融政策을 통한 總需要management, 그리고 세째로 行政的直接價格統制이다. 첫번째 方法은 戰後 1950年代에支配的인 역할을 담당하였고 1960年代에 들어와서는 그 위치가 상당히 弱化되었다. 두번째의 物價安定方法은 그동안의 우리나라 財政·金融政策이 成長을 추구하는 方向에서樹立·執行되어 본만큼 總需要management를 통한 物價安定努力에 큰效果를 발휘하지 못한 것은 周知의 사실이다. 따라서 1960年代以後부터는 時期的으로 그强度의 차이는 있으나 일반적으로 세번째 方法인 直接價格統制에 크게 의존하여 왔다.

1960代<sup>(5)</sup> 價格統制는 대체로 選別的이거나 短期的이었고 따라서 裁量的일 수 밖에 없었다. 그러나 1960年代에는 政府가 公式的인 直接統制節次를 따르기 보다는 여러 生產者協會를 설득하여 不當한 價格引上을 저지하려는 소위 非公式 價格監視制度(informal price supervision)가 성행한 기간이었다고 볼 수 있다.<sup>(5)</sup> 이와같은 裁量的이면서도 非公式의 統制는 그런데로의 效力を 발생하였는데 그것은 與信을 억제하겠다는가 혹은 稅務查察과 같은 암시적인 위협을 통하여 실행되었기 때문이다. 1970年代에 들어서면서 특히 1972年 8月의 「經濟<sup>(6)</sup>」 安定과 成長에 관한 緊急命令에 따라 價格統制方法도 크게 달라졌다. 同措置는 選別的이라기 보다는 광범위하고 전면적인 일련의 行政的 統制를 시행하고자 한 것이다. 우선 全商品에 대한 價格凍結을 발표하였고 만약 特定產業에 費用引上(cost-push) 要因이 발생하면 그것을 價格引上으로 전환시키는 것이 아니라 間接補助金에 의해 상쇄시키도록 하였다. 國稅廳은 價格上昇을 감시하기 위하여 「物價團束班」을 설치하였으며 價格違反事例가 발견되면 위반자는 즉각 稅務查察을 받게끔 하였다.

이와같은 政府의 措置는 예상했던 대로 企業全般에 많은副作用을 야기하였다. 즉, 企業들은 價格統制를 피하기 위해 生產品目構成上의 再調整 및 各種의 不正한 方法을 통하여 統制를 피하려 하였고 여기에 대해 政府는 主要生產企業의 出荷量 1日點檢과 生產量制限이란 方法으로 대응하였다. 그러나 이러한 直接的인 統制에서 발생되는副作用은 1973年的石油波動과 더불어 더욱 惡化되었고 결국 1974年에 들어와서 그 統制方向을 바꾸지 않으면 안되게 되었던 것이다. 1975年 12月에 制定한 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」은 物價統制의 主對象이 市場의 全面的 統制로 부터 獨寡占品目的 統制로 전환하게 됨을 뜻하게 되

(5) Soon chough, "The Economics of Price Supervision," Seoul National University Economic Review (December, 1968), pp. 51-70. 참조.

있고 그동안의 많은 시행착오를 거쳐 1981年 4月에 制定된 「獨占規制 및公正去來에 관한法律」의 施行으로 귀착하게 된 것이다. 이것은 결국 政府가 民間主導型의 經濟體制를 바탕으로 價格決定의 自律化를 추구하면서 獨寡占市場에서의 競爭價格水準을 달성하기 위하여 選別的 統制를 사용하겠다는 의지로 받아진다. 이러한 「公正去來法」이 合理的으로 운영된다면 이것은 바로 우리나라의 物價安定政策이 裁量的인 것에서 非裁單的인 것으로 전환하게 됨을 의미하는 것이다.

이상의 간단한 事例分析을 통하여 여기서 강조하고자 하는 것은 앞으로의 政策執行方向은 裁量的인 것에 의존하기보다는 非裁量的인 것에 더 많은比重을 두어야 한다는 것이며 이것은 어찌할 어쩔수 없는 時代의 要求이기도 한 것이다. 行政的 裁量을 極小化하면서 選別的이나마 自動的으로 적용될 수 있는 잘 짜여진 規則(rules)에 의존함이 필요한 것이다.

財政政策의 執行에 있어서도 經濟成長, 物價安定, 雇傭增大, 所得分配 등의 諸經濟目標에 부합될 수 있는 公共支出 우선순위 및 租稅構造에 관한 一般的인 基準 및 制度가 먼저 확립되어야 하며, 이러한 基準과 制度에 의한 自動的인 政策執行이 이루워져야 할 것이다. 지금까지 주당히 等閑視되어 왔던 總需要管理에 의한 物價安定에 力點을 두어야 함은 물론이고 多岐의이고 差別的인 產業支援에서 탈피하여 이를 一般化하여 惠澤을 自動化시키는 財政政策이 要求된다. 이러한 의미에서 現在 추진중에 있는 中期財政計劃制度는 財源調達 및 配分에 관한 基本方向을 합리적으로 계획하고자 하는 것으로써 財政執行의 効率화에 크게 기여할 수 있다고 하게다.

財政政策은 多幸히 非裁量的인 自動安定化 裝置(automatic stabilizers)를 保有하고 있다. 이 自動安定化 裝置와 補整의인 政策手段이 서로 잘 융합함으로써 執行의 效果는 강력하게 나타나는 것이다. 한편 「豫算會計法」을 중심으로한 法的制度와 執行組織의 整備가 아울려補完되어 때 效率의인 政策執行이 궁극적으로 이루워 진다고 하겠다.

## 2. 우리나라 財政構造의 特徵과 財政執行實績

### 가. 우리나라 財政構造의 特徵

우리나라 財政構造를 우선 歲入面에서 살펴볼 때, 먼저 指適할 수 있는 점은 租稅收入의比重이 지나치게 높다는 사실이다. 論理的으로 볼 때 財政收入을 주로 租稅收入에 의존하는 것은 당연하고 바람직하다고 하겠으나 우리나라와 같이 지나치게 租稅收入에 依存하는 것은 財政의 追加財政確保에 많은 어려움을 주고 있으며 동시에 歲入豫算이 伸縮의으로 運用되는 것을 저해하게 된다.

다음 〈表 1〉은 우리나라 中央財政(一般會計)의 歲入構造를 보여주고 있다. 1970年代後半에 들어서서 租稅收入은 中央政府 一般會計歲入의 90%以上을 차지하게 되었는데, 이러한 租稅收入의 依存度는 대만의 74%, 日本의 64%와 비교해 볼 때 실로 過重하다고 아니 할

〈表 1〉 中央財政의 歲入構造(一般會計) (단위 : %)

	1970 <sup>1)</sup>	1975	1977	1979	1981 <sup>2)</sup>
租稅收入	82.7	90.6	95.7	94.7	92.3
內國稅	64.3	65.9	61.1	60.1	58.4
關稅	11.5	11.8	14.1	15.0	12.1
防衛稅	—	4.1	12.5	12.5	13.1
專賣益金	6.8	8.8	8.0	7.1	8.7
借入 및 其他收入	17.3	9.4	4.3	5.3	7.7
總歲入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註) 1) 一般財政部門規模임

2) 豫算임

資料：經濟企劃院，「豫算概要」，1981.

수 없다. 이러한 過重한 租稅依存 때문에 財政의 規模가 順次增加에 따라 納稅者들의 租稅負擔率을 치울 수 없이 引上시킬 수 밖에 없었다.

〈表 2〉은 國民總生產에 대한 政府財政規模의 比率(즉 財政負擔率)과 國民總生產에 대한 納稅負擔率를 보여주고 있다.

이 표는 1次에서 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃期間中의 財政負擔率과 租稅負擔率를 比較

〈表 2〉 經濟開發5個年計劃期間의 財政負擔率과 租稅負擔率 (단위 : %)

	財政負擔率 <sup>1)</sup>	租稅負擔率 <sup>2)</sup>
一次計畫期間(1962~66)	15.0	7.7
二次計畫期間(1967~71)	16.0	12.9
三次計畫期間(1972~76)	15.1	13.1
四次計畫期間(1977~81)	17.0	16.1

註) 1) 中央政府의 一般會計財政

2) 地方稅를 除外한 內國稅, 關稅, 防衛稅 및 專賣益金

資料：經濟企劃院，「豫算概要」，1971 및 1981.

〈表 3〉 總財政負擔率과 總租稅負擔率(1970~1981) (단위 : %)

	1970	1975	1977	1979	1981 <sup>1)</sup>
總財政負擔率 <sup>2)</sup>	25.8	25.3	26.0	29.4	32.8
中央政府	22.3	21.7	21.8	22.2	25.1
地方政府	3.5	3.6	4.2	7.2	7.7
總租稅負擔率 <sup>3)</sup>	14.8	15.8	17.4	18.4	18.3
國稅	13.6	14.2	15.4	16.4	16.3
地方稅	1.2	1.6	2.0	2.0	2.0

註) 1) 豫算임

2) 中央政府와 地方政府를 合친 總規模이며, 中央政府는 一般會計와 特別會計가 포함됨

3) 內國稅, 關稅, 防衛稅 및 地方稅를 포함

資料：經濟企劃院，「豫算概要」，1981.

하고 있는데 中央政府의 一般會計財政規模가 대체로 國民總生產의 15~17% 水準에 머물고 있는 반면에 租稅負擔率은 一次計劃期間(1962~66)의 7.7%에서 4次計劃期間(1977~81)의 16.1%로 增加되어 있음을 알 수 있다.

한편 〈表 3〉은 年度別로 좀더 細分하여 살펴본 것으로 이때의 財政規模는 中央政府의 一般會計 뿐만 아니라 特別會計와 地方政府의 財政까지 포함시킨 것이다. 租稅의 경우에도 의시 國稅뿐만 아니라 地方稅부과액을 포함하고 있다. 中央政府의 財政規模는 1970年代를 통하여 뚜렷한 變化가 없이 GNP의 約 22% 水準에 계속 머물러 있으나 1980年代에 들어와서 다시 增加趨勢에 있음을 알 수 있다. 中央政府와 地方政府를 합친 總財政規模는 1970年代에서는 GNP의 거의 30%를 육박하고 있었으며 1980年부터는 30% 水準을 초과하고 있다. 地方稅를 포함한 總租稅負擔率 역시 1970年代에 꾸준히 增加하여 1981年에는 約 18.3%의 負擔率이 될 것으로豫測되고 있다. 우리나라의 租稅負擔率이 外國에 比해 반드시 높다고는 할 수 없으나(例: 美國, 西獨, 日本의 1976年 租稅負擔率은 社會保障負擔金을 除外시키고도 각각 22.1%, 24.0%, 15.6%였다.) 문제는 階層間의 負擔이 衡平性을 잃고 있다는데 더 큰 問題가 있다고 하겠다.

歲入構造의 있어서 지적할 수 있는 또 하나의 特徵으로는 우리나라 租稅收入에서 間接稅의 比重이 두드러지게 높은 반면에, 直接稅의 比重이 너무나 낮다는 사실이다. 우리나라에 附加價值制가 도입된 1977年이전만 하더라도 直·間接稅의 稅收比率가 현재와 같은 정도의 격차를 보이지는 않았으나 附加價值制 實施以後 間接稅의 비중이 급격히 증가되어 間接稅 중심의 稅收構造로 전환되었다.

間接稅의 높은 比重은 經濟가 發展하면서 國內產業가 발전하고 따라서 消費稅 또는 流通稅가 租稅의 중심이 되는 발전단계에서 흔히 볼 수 있는 현상이다. 또한 間接稅는 直接稅에 비해서 利稅抵抗이 적고 徵稅行政이 간편하다는 現實的 利點때문에 租稅收入의 급격한 增大가 요구될 경우에는 이에 의존하고자 하는 경향이 많다. 그러나 間接稅는 일반적으로 單一稅率構造를 유지하고 있고 따라서 逆進的인 性質을 가지고 있으므로 所得再分配機能이 미약하고 物質上昇을 자극하는 脆弱點을 지니고 있는 것이다. 우리나라의 內國稅가운데서 間接稅의 比重은 〈表 4〉에서 표시된 바와 같이 1970年代後半을 통하여 60%를 초과하고 있다. 內國稅가운데의 間接稅와 關稅·防衛稅를 전부 포함시킨 總間接稅의 比重은 1979年の

〈表 4〉 直接稅와 間接稅의 性率(1970~1981)

(단위: %)

	1970	1975	1977	1979	1981(豫算)
直 接 稅	49.5	40.1	36.7	37.1	31.6
間 接 稅	50.5	59.9	63.3	62.9	68.4
內 國 稅	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：經濟企劃院, 「豫算概要」, 1981.

경우 總國稅收入의 73.6%나 차지하고 있으며 이것은 先進外國에 비해 너무나 높은 比重이다. (先進外國의 間接稅 比重은 總稅收入의 約 40% 정도를 차지하고 있다.)

우리나라도 經濟發展의 水準이 어느정도를 넘어서고부터는 間接稅의 比重을 줄이고 所得稅, 法人稅와 같은 直接稅의 比重을 높이는 것이 直接稅의 累進的인 性格에 비추어 보다 바람직한 일이라 하겠다.

한편 우리나라 歲出豫算의 構造的 特徵에서 누구나 다 인정하고 있듯이 豫算中 防衛費의 負擔이 그나치게 높다는 사실을 빼놓을 수 없다. 우리나라의 防衛費支出은 國民總生產의 約 6%水準。서 유지되고 있는데 이 額數는 1980年의 경우 中央政府 一般會計 歲出의 約 35%에 해당되는 것이다. (表 5 참조)

〈表 5〉 中央財政支出의 機能別 分類(一般會計) (단위 : %)

	1972	1975	1976	1979	1981 <sup>1)</sup>
一般行政	15.3	11.3	10.4	9.3	9.8
防衛費	24.2	28.8	32.8	30.8	35.3
經濟開發	15.5	26.6	25.0	27.8	20.0
社會開發 (教育)	18.8 (13.3)	19.4 (12.5)	21.0 (14.6)	22.7 (17.1)	24.5 (17.8)
其他 <sup>2)</sup>	26.2	13.9	10.8	9.4	10.4
總支 出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 1) 豫算임

2) 地方交付金, 債務償還等

資料: 經濟企劃院, 「豫算概要」, 各年度

우리나라의 財政規模가 아직도 零細性을 벗어나지 못하고 있음에도 불구하고 防衛費의 負擔이 그나치게 높아 餘他部門에 대한 政府의 可用資源이 크게 위축되어 있는 실정이며, 동시에 이것이 財政構造上의 硬直化를 가져오는 가장 중요한 要因으로 作用하고 있다. 歲出構造上 지적될 수 있는 또 하나의 중요한 問題點은 社會開發部門에 대한 投資比重問題이다. 우리나라의 社會開發部門에 대한 支出은 1970年代 初半에는 一般會計 總歲出의 約 20%정도였고, 1970年代 後半에는 대략 21~23% 水準을 유지하여 왔다(表 5 참조). 1980年代에 들어오면서 政府는 社會開發 및 福祉機能의 擴大를 基本目標로 삼고서 1981年에는 그 支出規模를 25% 水準까지 增加시키고자 노력하고 있으나, 급격히 증대되는 國民生活의 基本需要를 뒷받침하기에는 아직도 미약한 실정이다. 많은 先進外國에서는 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 우리나라의 이 分野에 있어서 아직 落後되어 있다고 하지 않을 수 없다. 더욱이 社會開發中에서도 그 대부분이 教育部門이 충당될 수 밖에 없는 現實情에서 教育에 대한 別途의 財源을 마련하지 않는限, 社會保障, 住宅 및 기타 社會福祉分野에 대한 支援은 매우 한정할 수 밖에 없는 問題를 지니고 있는 것이다.

이상으로 이적된 財政構造上의 問題는 어제 오늘에 발생한 문제는 결코 아니다. 근본적으로 可用資源의 限界性 때문에 발생한 것으로 問題解決의 方向은 長期的이고 巨視的인 次元에서 可用資源의 增大를 畏하고 財源配分의 方向을 설정하므로서 財政構造를 단계적으로 再編해 나갈 수밖에 없는 것이다. 이러한 가운데서 무엇보다 중요한 것은豫算運用의 效率性을 提高하는 것이다. 財政의 인프레要因을 除去하고 財政의 景氣調節機能을 強化하여 國民經濟의 發展과 成長에 이바지하므로서 可用資源의 增大 및 財政構造의 改善을 꾀하는 것이다.

#### 나. 財政執行實績

財政執行의 實績을 分析하는데는 크게 두가지 接近方法이 있다. 하나는 微視的 接近方法으로 政府의 各執行部處別로 그 實績을 파악하는 것이며, 또 다른 方法은 巨視的 接近方法으로서 政府財政이 國家經濟全般에 끼친 效果를 分析하는 것이다. 첫번째 方法은 제각기 相異한 組織과 機能을 가진 執行機關을 대상으로 하기 때문에 實績評價의 기준이 統一될 수 없고 거기다가 行態分析까지 포함시켜야 되므로 상당히 難解한 課題이다. 따라서 여기서는 두번째 方法인 巨視的 接近方法을 택하여 財政의 國民所得 및 物價에 끼친 영향을 分析하는데 그치고자 한다. 이것은 순전히 經濟學的 分析이라 하겠는데 租稅實績과 政府支出實績으로 나누어 財政의 景氣調節 및 인프레效果를 分析하고자 한다.

##### (1) 租稅執行實績

앞에서도 잠시 언급한 바와 같이 우리나라의 租稅負擔率은 계속적인 上昇趨勢에 있다. 國稅만을 고려한 租稅負擔率은 1950年代 後半中에는 年平均 7.5%였는데 1970年代 中半에 와서는 年平均 15.5%로 2倍이상 增加되었다. 이러한 增加는 물론 租稅徵收를 가능하게 한 所得增大에 由來한다고 하겠다. 「로즈」(Jorgen Lotz)와 「모스」(Elliot Morss)는 52個開發途上國을 상대로 所得階層別 租稅負擔率을 검토한 바 있는데 1人當 國民總生產에 대한 租稅負擔率의 順位는 韓國이 1962~64年 기간중에 48位에 머물렀다.<sup>(6)</sup> 그러나 「로즈」와 「모스」가 사용한 方程式을 1974~76年 資料에 적용시켜보면 韓國은 52個國 가운데서 18位로 急騰하였음을 알 수 있다.<sup>(7)</sup> 이러한 사실은 韓國에서의 租稅徵收가 1人當 GNP增加에 의해 서 설명될 수 있는 것보다 훨씬 빠른 속도로 증가되어 있음을 보여줄 뿐 아니라 비슷한 所得水準에 있는 다른 開發途上國보다 租稅徵收가 엄격히 執行되어 왔다는 것을 알 수 있다.

적극적인 租稅徵收의 執行은 行政的으로 徵收가 容易한 間接稅을 통하여 이루워졌으나 直接稅의 徵收에 있어서도 1966年 國稅廳의 설립과 함께 상당한 行政的 ability을 갖추게 되었다. 國稅廳設立의 目的是 租稅收入의 增大와 腐敗, 脱稅 等의 除去를 통해 가능한 한 租稅行政을 非裁量的으로 운영해보자는 데 있었다. 그러나 그동안에 國稅廳의 꾸준한 노력에

(6) Jorgen Lotz and Elliot Morss, "Measuring Tax Effect in Developing Countries," *IMF Staff Papers*, Nov., 1967, pp. 478-499.

(7) 韓國資料는 韓國銀行, 「經濟統計年報」, 1977.

도 불구하고 아직도 租稅執行 「메카니즘」의 要請은 극히 선별적인 檢察行爲에 치중하는 인상이 깊다. 예를 들어 稅務查察의 경우만 하더라도 稅務查察對象法人을 選定할 時 반드시 稅法의 違反可能性만에 의해 調査對象企業을 선정하는 것은 아니다. 기타 각종의 裁量的 命令(예로 防衛誠金의 義務)에 不服한다면 그 會社가 稅務查察對象企業名單에 올라갈 가능성은 너나 높은 것이다. 이러한 措置는 國家的인 次元에서 볼 때肯定的인一面이 없는 것은 아니지만, 租稅行政이 근본적으로 非裁量的으로 運用되지 않는 한 租稅執行에 山績되어 있는 問題들을 제대로 해결할 수 없다. 個人이나 企業으로 하여금 점차 租稅申告를 자발적으로 정확히 하도록 誘導할 수 있는 非裁量的 制度가 필요한 것이다.

그러면 이러한 租稅執行이 國民經濟에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보자. 直接稅(所得稅)는 個人의 要素所得(被傭者 報酬, 財產 및 事業所得)에 賦課되므로 直接稅가 크면 將수록 個人的 可處分所得(稅金控除後 所得)을 감소시킨다. 〈表 6〉은 家計 및 民間非營利團體의 可處分所得과 純直接稅率의 變化를 보여주고 있다.

즉 個人要素所得(A)에 대한 個人直接稅(B)의 比率은 政府로부터의 純移轉受入(C)을 差減하고 之후의 純直接稅率로 계산하여 볼 때 1975年에는 2.2%, 1978年에는 3.5%, 1979年에는 2.9%에 불과하다. 이와같이 家計 및 民間非營利團體의 所得에 대한 實效所得率이 낮은 것은 其的 控除水準이 비교적 높아서 總勞動者中 納稅者가 25% 정도에 불과한데다가 利子配當所得에 대해서는 分離課稅를 하고 있는데 기인하다. 물론 위의 〈表 6〉이 直接稅의 個人所得에 끼친 效果를 전부 대변하고 있다고는 볼 수 없다. 所得稅는 累進率로 형성되어 있는만큼 累進度의 크기에 따라 個人들의 勞動意慾 및 貯蓄意慾에 상당한 영향을 미친다. 이러한 效果까지 모두 고려할 때에 최종적인 所得效果를 알 수 있겠는데 이러한 세부적인 분석은 資料의 빈곤으로 여기서는 생략되었다.

한편 間接稅의 경우는 賦課額이 物品價格에 轉嫁되므로서 物價를 上昇시키는 效果를 가지고 있다 반대로 企業에 대한 補助金은 物價를 安定시키는 효과가 있다. 間接稅에서 補

〈表 6〉 家計 및 民間非營利團體의 純直接稅率 (단위 : 10억 원 : %)

	個人要素所得 (A)	直 接 稅 (B)	經常移轉受入(純)		可處分所得 (A+B+C +D)	純直接稅率 (B-C) (A)
			對 政 府(C)	其 他(D) <sup>1)</sup>		
1975	7,434	233	72	77	7,350	2.2
1976	9,872	401	36	95	9,602	3.7
1977	12,649	470	47	83	12,308	3.3
1978	17,143	621	16	210	16,348	3.5
1979	21,541	794	168	913	21,108	2.9

註: 1) 海外로부터의 純移轉受入

資料: 南相祐, “1981年 經濟展望과 財政運用方向”, 國家豫算과 政策目標(KDI, 1981)의 〈表 3-12〉에 서 引用.

〈表 7〉 間接稅의 物價上昇寄與度

(단위 : 10억 원 : %)

	名目國民總生產 (A)	間接稅 (B)	補助金 (C)	純間接稅率 $\frac{(B-C)}{A}$	GNP 디플레이터 이터上昇率	純間接稅의 物價寄與率
1971	3,295	312	9	9.2	12.1	0.7
1972	4,029	354	12	8.5	15.6	0.6
1973	5,238	460	32	8.2	13.2	0.8
1974	7,333	719	218	6.8	29.6	0.7
1975	9,793	1,150	203	9.7	24.7	5.2
1976	13,273	1,648	172	11.1	17.7	3.4
1977	17,021	2,132	233	11.2	16.3	1.9
1978	22,918	2,928	307	11.4	20.6	2.6
1979	29,072	3,828	340	12.0	19.3	2.9
1980	35,031	4,901	561	12.4	27.7	3.8

資料：南相祐, “1981年 經濟展望과 財政運用方向”, 國家豫算과 政策目標(KDI, 1981)의 〈表 3-14〉에서 引用.

助金을 差或한 금액인 純間接稅의 對 名目國民總生產比率은 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 1972~74년 만해도 9% 以下였으나 1970年代 後半에 상당히 上昇하여 1976~79년에는 11~12%, 1980年에는 12.4%에 달하였다. 1971~80年間 名目國民總生產은 年平均 29.3% 증가한 반면 之은 기간에 純間接稅는 年平均 32.6%씩 증가하였음을 알 수 있다.

間接稅의 物價上昇에 어느정도 寄與했는가를 파악하기 위하여는 物價上昇率中에서 純間接稅率이 占지하고 있는 비중을 계산하고 여기에다가 前年度에 대한 純間接稅率의 變化를 합하므로서 그 寄與度를 측정할 수 있다.<sup>(8)</sup> 즉

純間接稅의 物價上昇寄與 = [前年度에 대한 純間接稅率의 變化]

$$+ [\text{物價上昇率} \times \frac{\text{純間接稅}}{\text{名目國民總生產}}]$$

으로 계산된다. 이때 物價上昇率은 「GNP 디플레이터」 上昇率로 간주한다. 이렇게 계산된 「純間接稅」 年度別物價上昇寄與는 1971~74년까지 만해도 1%를 넘지 않았으나 1975년에는 5.2%까지 증가했고 1977년에는 다시 1.9%로 감소했다가 그후 꾸준히 증가하여 1980年에는 3.8%에 달하고 있다. 이렇게 間接稅의 物價에 대한 영향은 상당히 민감하게 변화하고 있는데, 여기에 첨부하여 物價上昇에 따라 物價와 貨金과의 相乘作用, 實質購買力의 減少를 통한 實質國民總生產의 鈍化 등 2次的인 波及效果가 발생하므로 이러한 效果까지 고려한 間接稅의 物價上昇寄與度는 〈表 7〉의 結果보다 더 크게 나타날 것이다.

## (2) 政府支出執行實績

政府支出가 國民經濟에 끼친 效果를 分析하는데 있어서 우선 먼저 살펴보아야 할 것은 政

(8) 南相祐, “1981年 經濟展望과 財政運用方向”, 國家豫算과 政策目標(韓國開發研究院, 1981), p. 108

府의 財政規模이다. 그러나 〈表 3〉에 제시된 總財政負擔率(總支出/國民總生產)을 중심으로 한 分析은 약간의 問題가 있다. 왜냐하면 總歲出에는 社會保障支出등의 移轉支出과 既存不動產의 買入등이 포함되어 있고 이러한 形態의 支出을 國民所得測定에 加算한다면 그것은 二重計算이 되기 때문이다. 따라서 政府支出의 國民總生產에 대한 1次的인 比重을 알기 위해서는 「國民所得計定」上의 政府消費와 政府投資만을 고려할 필요가 있는데 이는 政府의 消費와 投資가 바로 國民總生產에 대한 需要로 나타나기 때문이다.

〈表 8〉 政府支出의 對國民總生產比率

(단위 : %)

	政 府 支 出				政 府 支 出		
	合 計	政府消費	政府投資		合 計	政府消費	政府投資
1970	16.8	10.4	6.3	1979	17.4	11.1	6.3
1975	16.9	10.5	6.4	1980	19.8	12.6	7.2
1978	17.0	11.5	5.5				

資料：韓國銀行, 「國民所得計定」, 各年度

〈表 8〉은 이러한 政府支出의 對國民總生產比率을 표시하고 있다. 우리나라의 國民所得計定上 一般政府支出이 차지하는 比重은 1977~79년의 17~18%에서 1980년에는 19.8%에 이르고 있다. 이 比重은 다른 國家들과 비교하여 결코 높은 편이 아니다. 특히 政府消費支出은 대부분은 先進國家보다 현저히 낮은 수준이다. (美國, 英國, 西獨의 國民總生產에 대한 政府支出의 比率은 1978년의 경우 각각 19.7%, 22.7%, 23.3%였다.) 그대신 政府의 활발한 社會開拓施設投資 등으로 인하여 政府投資支出의 對 國民總生產比重은 1970~79년에는 5.5~6.4% 1980년에는 7.2%로서 이것은 外國에 比해 상당히 높은 水準이다. (美國, 英國, 西獨의 政府投資支出比重은 1978년에 각각 1.6%, 2.7%, 3.4%에 불과하였다.) 政府投資는 民間投資와 마찬가지로 國民所得을 增加시키는데 乘數的인 效果(multiplier effects)를 유발 시키므로, 經濟成長이나 景氣回復에 강력한 힘을 발휘한다. 이러한 政府投資는 民間投資와 비슷하여 보면 政府投資의 比重은 1961~70년間에는 總投資의 24.8%, 1971~79년間에는 18.0%, 그리고 1980년에는 23.3%에 달하는 높은 水準이었다.

그러나 〈表 8〉은 國民經濟에 대한 政府財政의 役割을 개괄적으로 파악하는데는 도움이 되지만, 國民經濟運用의 태두리안에서 財政部門의 通貨效果分析을 하는데는 매우 미약하다. 이를 위하서는 經濟企劃院이 1979年度부터 시도해오고 있는 「統合豫算」(unified budget)의 완벽한 制成이 要求된다. 統合豫算이란 一般會計와 特別會計의 統合은 물론이고 모든 基金을 年次預算에 통합시키고 이를 다시 經常收支와 資本收支로 區分시킨豫算이다. 統合豫算이 갖고 있는 利點으로서는 財政이 國民所得, 通貨, 國際收支에 미치는 효과를 파악할 수 있도록 하며 이를 토대로 정부에 의한 財源配分, 經濟安定 및 所得再分配를 위한 財政政策을 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 것이다.

그러면 이와 같은 統合豫算에 의한 政府部門에서의 通貨增發寄與度를 살펴보자. 우리나라의 政府部門에서 通貨增發을 일으키게 한 代表의인 要因으로서는 「양곡계정」과 「비료계정」의 계속적인 赤字分과 또한 公企業의 公益性保障에 따른 赤字분을 韓國銀行이나 預金銀行으로부터 借入하여 補填한 것에 기인하였다. 通貨增發은 消費·投資등의 需要를 增大시켜 國民總生產을 끌어올리지만, 과도한 通貨增發은 物價에 압박을 가해 政府支出自體는 물론 民間部門需要의 實質購買力を 줄임으로서 財政支出의 需要創出效果를 감소시키는 것이다. 政府部門의 通貨增發寄與度가 두드러진 해는 1972, 1974~75 그리고 1980년이 있는데, 이는 모두 에너지波動等에 따른 景氣부진으로 稅收가 상대적으로 줄어든 반면 經濟難打開를 위하여 財政赤字를 확대한 해였다. 1972~75年에는 政府部門이 通貨量增加의 무려 59%를 기여했던 것이다. 그러나 1976~79年間은 양곡과 비료계정을 통한 通貨增發에도 不拘하고 高度成長에 따른 稅收의 급속한 增加로 政府部門의 本源通貨(reserve base)는 黑字를 기록하였다.

〈表 9〉 統合豫算上의 財政收支補填

(단위 : 10億원)

	1980	1981(豫算)
財政赤字	1,226	1,038
<補填收支內容>		
韓銀借入	280	450
預金銀行借入	253	236
國公債發行	92	75
海外純借入	127	162
移越其他	474	115
<通貨關聯補填收支>	632	414
韓銀 및 預金銀行借入	533	686
(一)財政融資 및 政府預金	-99	272
糧穀管理基金	156	90
一般會計	350	287
其他	126	37

資料 : 南相祐, “1981年 經濟展望과 財政運用方向”, 國家豫算과 政策目標(KDI, 1981)의 〈表 3-8〉에서 引用.

〈表 9〉는 1980년과 1981년의 統合豫算에 의한 財政收支補填상황을 보여주고 있다. 1981年에는 統合豫算上 財政赤字 1兆380億원중 國公債發行, 借款導入 등을 제외한 6,860億원은 韓銀 및 預金銀行借入으로 補填되어 通貨增發要因이 되고 있다. 여기에다 財政融資 및 次期移越金(政府預金)의 增加 2,720億원을 차감한 4,140億원이 政府部門의 純通貨增發要因이 된다고 하였다. 1981年度는 財政의 景氣調節機能을 살리기 위해 總公共投資事業의 59%에 해당되는 1兆3,072億원을 1/4 分期中에 早期執行하고 中小企業部門에 3,500億원의 資金支援 등 일련의 景氣對策을 위해 一般會計에서 2,870億원의 韓銀借入을 計上하였음에도 不拘하

고 財政의 通貨增發要因은 1980年에 비해 감소하는 것으로 되어 있다<sup>(9)</sup>.

우리나라의 1971~80년의 通貨量 및 名目國民總生產은 年平均 각각 28.6%, 29.3%로 증가되어 비교적 안정적인 관계가 성립되어 왔다고 하겠다. 따라서 政府部門의 通貨供給도 安定的으로 一貫性있게 이루워졌다고 할 수 있으나, 景氣調節策으로 政府部門 通貨增發에 지나치게 의존한 나머지 景氣回復期에 높은 인플레 및 成長鈍化效果를 초래한 것으로 결론지을 수 있다. 政府는 단계적으로 양곡기금 및 비료계정의 赤字를 해소하기 위한 對策을 추진하여야 할 것이며, 短期의으로는 財政의 景氣對應機能을 보강하고 金融機關借入위주의 赤字補填에서 탈피하여 國公債發行으로 市中流通資金을 흡수하는 方案을 모색해야 할 것이다.

### 3. 財政政策執行의 效率化를 위한 改善方向

우리는 앞절에서 우리나라 財政構造의 特徵과 執行實績을 개략적이나마 살펴보았는데, 이러한 과정에서 대략 다음과 같은 네 가지의 重要課題를 지적할 수 있겠다.

첫째, 우리나라의 國民租稅負擔率은 外國에 비해 결코 높은 것은 아니지만 階層間의 負擔의 衡平性이 결여되어 있고 따라서 階層에 따라 租稅負擔이 過重한 단계에 도달하였다. 따라서 公平하고 合理的인 租稅改革이 필요하다.

둘째, 우리나라의 財政支出은 構造的으로 매우 硬直化되어 왔다. 教育·社會保障등의 財政機能에 대한 需要供給間의 격차가 심한데 이에 대한 對處가 아직 확립되지 못하고 있다. 따라서 經濟發展段階와 所得分配構造에 비추어 앞으로 縮少하여야 할 財政機能과 擴大하여야 할 財政機能이 整備되어야 한다. 이에 한 걸음 더 나아가서 民間主導의 經濟運用方式을 모색함에 있어서 政府와 民間部門間의 役割이 再調整되어야 한다.

세째, 現行財政運用에 있어서 物價安定과 景氣調節機能이 미약하다. 이에 대한 對策이 필요하다.

네째, 豊算執行上의 法的硬直性이 높다. 效率的인 財政運用을 위해 이에 관련된 豊算制度의 改善이 수반되어야 할 것이다.

財政執行이 完了되었을때 그 結果는 最初의 計劃과 어느정도一致하고 있고, 만약 執行實績이 最初의 計劃과一致하지 않는다면 그 主原因이 무엇인가를 알아보기 위하여 擔當公務員에게 設問調查를 실시하였다. 그 結果가 <表 10>과 <表 11>에 나타나 있는데 다행히 豊算執行의 最初計劃과 比較的 滿足하게一致하거나 거의一致하고 있다고 응답한 數가 過半數를 넘고 있으나(53.4%), 한편으로 응답者の 4.4%가 약간一致하거나 거의一致하고 있지 않다고 지적하였다. 實績이 計劃과 不一致한 主原因은 순서적으로 나열하면 最初計劃이 不適當하다고 지적한 것이 전체의 24.62%를 차지하고 있어 計劃作成의 중요성을 가장 크게 강조하고 있다. 그다음으로 急激한 景氣變動(17.47%)과 經濟外의 諸要因(16.94%)에

(9) 上 著書, pp. 98-99

〈表 10〉豫算執行計劃과 結果의 關係

(豫算의 執行이 完了되었을 때 그 結果는 最初의 計劃과 어느정도 一致하고 있습니까?)

	비 도	比 率(%)
① 거의 一致하고 있다.	56	11.50
② 比較的 滿足하게 一致하고 있다.	204	41.89
③ 약간 一致하고 있다.	182	37.37
④ 거의 一致하지 않고 있다.	33	6.78
⑤ 무 응답	12	2.46
계	487	100.00

〈表 11〉計劃과 實績이 一致하지 않는 理由

(執行實績이 最初의 計劃과 一致하지 않는다면 그 主要因은 무엇입니까?)

	比 率 (%)
① 最初計劃의 不適當	24.62
② 豫算 計定額의 過少	9.35
③ 資金 共給의 時間의 不一致	7.85
④ 資金 使⽤의 法的硬直性	13.23
⑤ 不完全한 意見傳達	3.08
⑥ 組織 및 人的 資源의 不合理	6.88
⑦ 急激한 景氣變動	17.47
⑧ 民間 部門의 不協助	0.52
⑨ 經濟 外의 諸要因(政治, 社會, 國際情勢 等)	16.94
⑩ 무 응답	0.06
계	100.00

그 原因을 찾고 있으며, 또한 資金使用의 法的硬直性(13.23%)을 主要原因으로 지적하고 있다.

이와같은 關係公務員들의 見解를 고려하면서 앞에서 언급한 財政政策執行의 效率化를 위한 네가지 重要政策課題에 대하여 하나씩 다시 살펴보자.

### 가. 租稅改革

租稅行政의 기본방향이 經濟活性화와 國民福祉를 지원하는데 중점을 두고, 公平하고 均衡있게 운용하여야 한다는 것은 아무도 부인할 수 없는 大原則이다. 그러나 公平하고 合理的인 稅政은 물론 稅政의 次元에서만 될 수 있는 것이 아니다. 租稅制度가 그렇게 되어있지를 못하면 稅政에서의 不公平과 無理를 배제하기 힘든 것이다. 따라서 稅政의 次元을 넘어 制度的 次元에서부터 公平性和 合理性를 추구해 나가야 한다.

그러면 租稅改革은 어떠한 方向으로 나아가야 할 것인가? 우리나라의 租稅制度 全般을 종합적으로 살펴볼 때 우선 韓國에서는 長期租稅制度가 定立되어 있지 않다는 것을 지적할 수 있다. 어느나라이건 稅政當局이 日常的인 業務에 바쁘다보면 長期的인 租稅制度의 發展을

위해 심사숙고할 時間的인 여유가 없다. 그러나 經濟의 급속한 발전은 막중한 構造的인 變動을 포함하고 있으므로 단일 租稅制度가 그대로 放置된 상태에서 운영되면 財貨와 用役이 非效率的으로 배분될 뿐 아니라 所得과 富의 分配에 있어서도 歪曲을 초래한다. 더우기 80年代의 政府支出豫算은 現行租稅制度下에서 自動的으로 増收되는 彈力의 租稅收入만으로는 그 支出를 원만히 充當할 수가 없다. 따라서 租稅收入彈力性과 직접 관련이 있는 租稅에 力點을 두면서, 그 租稅와 다른 租稅와의 關係, 그리고 租稅制度의 全般的인 衡平의 問題가 檢討되어야 할 것이다.

長期租稅制度는 韓國稅制에 關한 「IMF의 報告書」에서도 강조하고 있는 바처럼 租稅를 單純化시키는 방향으로 設定되어야 할 것이다.<sup>(10)</sup> 좀더 구체적으로는 綜合所得稅, 附加價值稅 그리고 關稅에 중점을 둔 制度로 移行하는데 主眼點을 두고, 關稅는 순전히 國內產業을 保護하는 措置로서만 機能을 발휘해야하고 租稅收入機能을 內國稅가 담당해야 한다. 綜合所得은 우리나라에 있어 가장 중요한 稅源으로 간주되어야 할 것이며 이것은 直接稅의 比重을 높힌다는 의미에서 또한 自動安定化機能을 강화시킨다는 뜻에서 매우 중요하다. 따라서 現在 分離課稅, 綜合課稅가 混合되어있는 所得稅制에서 순수한 綜合所得稅制로 전환되어야 할 것이 요구된다. 稅政이 公平하고, 資源의 効率의 配分을 위한다면 完全한 所得의 綜合(利子所得, 양도소득 포함)은 절대적으로 必要한 것이다. 附加價值稅는 可能한限 모든 財貨에 보편적으로 適用되어야하고 資源의 歪曲된 配分을 극소화하기 위해 單一稅率로 課稅되어야 할 것이다. 完全한 綜合所得稅로의 轉換과 동시에 所得稅의 累進構造를 개선, 稅率을 조정하는 것도 중요하다. 物價의 폭등으로 實質所得은 크게 후퇴하고 있는데도 名目所得에다 종전의 累進稅率을 그대로 적용한다는 것은 어떤 의미에서도 合理的일 수 없는 것이다. 納稅者로서는 實質所得의 감소에도 불구하고 稅負擔은 급증하는 二重苦를 겪어야 한다면 그것은 不合理하기 짝이 없는 것이다.

한편 現行의 減免稅構造가 재검토되어야 한다. 輸出促進을 위해, 重化學工業化를 위해, 中小企業育成을 위해, 農水產業保護를 위해, 物價 및 庶民生活安定을 위해, 기타 갖가지 이유와 그에 그대의 필요에 의해 減免稅조치를 추가시켜온 결과 이제는 正常的인 것보다例外的인 경이 더 많을 정도로 制度 그 자체를 형들여 놓았고 稅收의 減少를 빚어왔다. 그러면서도 稅收目標를 달성해야 한다는 必要때문에 한쪽에서 생긴 결함을 다른 쪽의 重課로 보완하고자 하였기에 전체로서의 重壓感을 필요이상으로 조장해 왔던 것이다. 租稅의 改革은 減免稅규정의 조정으로부터 착수해야 한다는데 異論이 별로 없겠는데, 문제는 稅率을 조정하고 稅制를 再編成하는데서 생기는 稅收결함을 어떻게 할 것인가 하는 점이다.

사실 現行稅制가 衡平을 잃고 있다면 그것은 稅制改編에 대한 技術不足이라기 보다는 防

(10) A.A. Tait, A.G. Faria, and P.S. Heller, 1980年代의 韓國稅制에 關한 IMF 報告書(財務部, 19: 0).

衛費와 經濟開發費 등의 支出이 급증하는데 이러한 支出를 뒷받침하기 위하여 無理와 不合理가 누적되어 있다고 보아도 큰 잘못이 없다. 금년부터 시작된 5次計劃의 計劃目標 역시 종전과 달리 없이 의욕적으로 作成되었으며, 防衛費는 줄어들 조짐이 없이 國民福祉의 增進을 최대化로 표방하고 있다. 당장 教育에 대한 支出도 대폭 늘이지 않으면 안되게 되어 있다. 그러나 그렇다고 하더라도 稅制의 無理와 不合理를 그대로 인정할 수 밖에 없다는 말은 아니다. 不合理와 不公平은 당연히 시정되어야 할 것이며, 이것 때문에 所期의 増稅가 어려울 수밖에 없는 것이라면 남은 길은 支出을 조정하는 길밖에 도리가 없는 것이다. 財政支出의 조정이 稅制改善의 일환으로 당연히 고려되어야 할 것이다.

本研究隊이 실시한 調査에서도 이와같은 見解를 관계공무원들이 가지고 있음이 發見됐다. 즉 現行租稅負擔率이 상당히 過重하므로 現行租稅負擔率下에서 財政을 이끌어 가야할 것이라는 見解가 응답자의 60% 이상을 차지하였고(表 12 참조), 財政金融政策의 効果를 높이기 위하여 가장 우선순위가 높은 當面課題로써는 財政投資의 調整(응답자의 40%) 및 稅制의 合理화(응답자의 33%)라고 지적하였다(表 13 참조).

〈表 12〉 現行租稅負擔率의 適正與否

(現行租稅負擔率은 GNP에 對하여 18.4% 程度입니다. 飽和하는 財政需要에 대처하여 租稅負擔率을 21~22% 水準으로 올리는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?)

	번 도	比 率(%)
① 經濟 및 社會開發의 促進을 위해 必要하다면 現行租稅負擔率을 引上시킬 수 있다.	174	35.73
② 現行租稅負擔率이 이미 過重하므로 도리어 引下시키던가 혹은 現行租稅負擔率下에서 財政을 이끌어 가야할 것이다.	295	60.57
③ 모르겠다.	10	2.05
④ 무 응답	8	1.65
계	487	100.00

〈表 13〉 効率的 財政金融政策을 위한 當面課題

(財政金融政策의 効果를 높이기 위하여 가장 優先順位가 높은 當面課題는 무엇이라고 생각하십니까?)

	번 도	比 率(%)
① 社會保険의 擴大推進	50	10.27
② 稅制의 合理화	161	33.06
③ 財政投資의 調整	195	40.04
④ 金融의 自律化	73	14.99
⑤ 外資導入의 促進	8	1.64
계	487	100.00

#### 나. 財政支出構造의 再編

經濟企劃院에서 算出한 財政支出의 構造의 硬直要因을 보면 一般行政費中에서 司法 및 경

찰활동 등을 위한 國家基本所要費, 附衛費全額, 社會開發費中에서 주로 教育費, 經濟開發費中에서 社會間接資本施設費, 그리고 地方財政交付金전액으로서, 硬直的 財政支出의 比重이豫算의 82% (1980年度)을 占하고 있다. 이와같이 國도의 財政硬直性은 財政運用의 効率性을 저하하는 가장 큰 원인이 되어왔음이 분명하다.

財政의 硬直性을 탈피하고 財政의 政策의 機能을 活性化시키기 위해서는 財政機能 자체를 再編하고 分擔시키는 수밖에 없다. 政府財政構造에서 어느 機能을 축소하고 어느 機能을 확대시켜야 하느냐의 決定이 이루워져야 하겠는데, 이에 앞서先行되어야 할 것은 政府의 役割이 國民經濟에 대해 과연 어느 범위까지 미쳐야 하느냐의 決定問題이다. 다시 말하여 政府財政과 民間部門間의 分擔問題가 먼저 이루워져야 할 것이다.

80年代의 經濟政策課題는 政府도 수차 강조해온 바와 같이 量的擴大보다도 質的 高度化를 추구하는 일이다. 質的 高度화의 달성은 經濟의 效率을 높이고 產業部門間의 均衡을 이룩하므로서 가능할 것이다. 經濟各部門間의 效率을 높이기 위해서는 해당초 어떤 산업을 일으킬 것인가 하는 投資決定過程에서부터, 누가 어떻게 하는 것이 가장 投資效率이 높은가를 따져보는 것이 매우 중요하다. 限定된 資源을 최대한으로 활용하고 配分하는 것은 投資의 經濟性을 완벽하게 따지는데서 이루워지기 때문이다. 이러한 기능은 원래 부터 企業家の 實務에 속한다. 重化學이든, 輸出產業이든, 內需產業이든 가릴 것 없이 철저한 商業「베이스」에서 타당성이 검토되는 풍토가 조성되어야 한다.

이러한 때에 政府가 할 일은 個別事業에 대한 직접적인 관여가 아니라, 總量計劃의 大綱을 잡고 緣哲적 지원방향만 제시, 民間의 經濟活動을 유도하는 형태가 바람직하다. 앞節에서도 잠시 언급한 바와 같이 앞으로 政府의 產業政策은 差別的이고 裁量的인 產業支援에서 탈피하여 一般的이고 無差別的인 基準, 즉 國제경쟁력 및 기타 경쟁력등을 중심으로한 產業支援으로 바꾸어져야 하며 이렇게 하므로서 民間企業을 자극함이 바람직한 것이다.

그러면 이와같은 民間主導型의 經濟體制속에서 政府財政自體의 支出構造는 어떻게 再編되어야 할 것인가. 우선 세로운 財政需要가 急增하는 政府部門은 社會開發部門으로서 教育施設擴充, 庶民住宅建設, 都市交通難緩化, 上水道와 같은 環境改善, 零細民 保護等이며 經濟開發의 持續을 위한 基礎與件을 다지기 위한 에너지開發, 科學技術振興, 人力開發, 交通·通信과 같은 社會間接資本施設等이다. 이러한 部門은 모두 公共財(public goods)나 價值財(merit goods)의 安定的인 供給을 위해서 政府財政의 役割이 不可避하게 요청되는 분야이다. 公共財나 價值財는 消費의 非排除性이라는 特性때문에 市場機構에 맡겨서는 安定的인 供給을 기대하기가 어려울 뿐만 아니라, 生產이나 消費過程에서 外部效果가 발생하므로 生產과 消費行爲는 적절히 장려하거나 規制하는 役割은 政府에 의존할 수 밖에 없는 것이다.

그러나 教能部門에서 高等教育을 어느정도 國家負擔으로 할 것인가 또는 受益者負擔原則을 어느정도 적용할 것인가 하는 問題와 에너지, 交通, 通信등의 운영에 있어 政府事業으

로 할 것인가, 또는 公企業形態로 할 것인가, 財源調達上 受益者負擔原則과 어떻게 調和시킬 것인가 하는 問題等은 政府財政支出構造와 관련시켜 앞으로 해결하여야 할 중요한 課題라고 하겠다.

한편으로 政府財政機能의 縮少가 檢討될 수 있는 部門으로는 두 가지를 지적할 수 있겠다. 즉 輸出 및 重化學工業에 대한 政策金融이 擴大됨에 따라 발생한 利差補填을 줄이고 公企業에 대한 財政支援을 縮少할 수 없는 가이다. 물론 政策金融에 대한 利差補填과 公企業에 대한 財政支援을 축소하는데 政策的인 制約要因이 없는 것은 아니다. 輸出 및 重化學工業에 필요한 長期設備資金을 企業이 自體 調達하는데 限界性이 있고 政府의 利差補填을 줄일 경우 高金利로 따르는 國際競爭力이 弱化될 가능성이 높다. 또한 公企業에 대한 財政支援을 줄일 경우 公共料金의 價格引上을 부채질하게 된다. 그러나 이러한 制約要因은 우리가 어차피 극복해야 할 課題이고 市場經濟의 活性화를 통해 企業의 경쟁력을 배양하고 公企業의 재임경영체제의 확립등으로 어느정도 극복할 수 있을 것으로 믿는다.

#### 다. 財政의 物價安定 및 景氣調節機能의 強化

우리나라 財政運用이 物價安定에 크게 기여하지 못한 원인은 財政部門에서 本源的 通貨增發이 발시하여왔고, 財政政策에 의한 總需要管理가 적절히 수행되지 못하였기 때문이라 는 것은 앞에서 이미 지적하였다.

物價安定기란 通貨價值의 안정을 의미하는 것으로서 通貨價值의 安定化는 通貨金融政策이 지니고 있는 一次的 課題이다. 그러나 지금의 인플레 主因이 成長을 서두르기 위한 財源調達過程에서 비롯된 것이라면, 財政政策의 입장에서는 앞으로 여하히 「인플레」없는 財源調達을 가능케하느냐가 財政policy이 당면하고 있는 課題의 초점이라고 하겠다. 이러한 경지에서 財政政策과 通貨金融政策 및 他政策과의 調和가 다시 한번 강조되겠는데 이점은 이미 앞에서 언급되었으므로 반복을 생략하겠다. 다만 物價安定을 위한 財政政策은 景氣調節機能과 별도로 분리해서 생각할 수는 없는 것이므로 이를 한데 묶어 「經濟安定化施策」이라는 측면에서 財政政策의 方向을 論하는 것이 타당할 것이다.

設問調査에서도 이러한 見解가 반영되었다. 즉 物價安定을 위해 어떠한 措置가 效果의인 質問에 自動安定化裝置와 豊算制度의 改善을 지적한 것이 가장 많고(41.48%) 그 다음으로 減稅와 政府支出에 의한 總需要를 조정하여야 한다는 見解가 많았다(表 14 참조). 이것은 財政이 갖고 있는 經濟安定化機能을 대다수의 公務員들이 강조하고 있는 것이라 하겠다.

經濟安定化施策을 財政面에서 뒷받침하기 위한 政策手段은 다음과 같은 네 가지 方向에서 推進되어야 한다.

첫째는 糧穀 및 肥料計定의 運用改善을 通하여 우리 財政이 갖고 있는 構造的 赤字要因을 해소하는 것이다.

〈表 14〉 物價安定達成을 위한 效果的措置  
 (物價穩定을 달성하기 위하여 어떠한 措置가 가장 效果의이라고 생각하십니까?)

	百分比	率 投(%)
① 投資 <sup>5</sup> · 低下하더라도 高金利 및 信用供給抑制政策을 유지한다.	51	10.47
② 減稅 <sup>5</sup> · 政府支出에 의하여 總需要를 조정한다.	115	23.61
③ 豊算制度와 自動安定裝置의 效果를 強化하도록 制度改善을 한다.	202	41.48
④ 財政政策보다 金融政策을 우선한다.	99	20.33
⑤ 응 力 계	20	4.11
계	487	100.00

둘째는 景氣對策上 財政赤字가 불가피하게 발생한다면 이 赤字分의 補填을 韓銀의 借入에 의존하는 것을 가능한限 止揚하고 國公債制度의 改善을 통해 財源調達이 가능토록하는 것이다. 동시에 國·公債管理를 景氣對應의으로 운영하므로서 財政의 景氣調節機能을 강화하는 것이다.

세째는 景氣變動에 따른 豊算編成 및 執行을 伸縮性있게 하므로서 財政이 갖는 景氣調節機能을 替代하는 것이다.

네째는 經濟安定化施策의 추진과정에서 불가피하게 换率, 金利등 코스트引上 要因이 발생할 수 있는데 이로 인한 서민생활의 不安과 中小企業의 隘路등을 해소하기 위하여 景氣對策의 財政支出을 촉진하는 것이다.

#### 라. 豊算制度의 改善

우리는 지금까지 財政政策의 効率的 執行을 위하여 여러측면에 걸쳐 간략하나마 많은 것을 지적해 왔다.

그러나 政府의 財政運用은 결국 法的 規約속에서 실시되는 것이므로 이에 對應하는 關係法規의 补完 없이는 效率的 財政運用이란 기대할 수 없다.

經濟企劃院은 8次改憲에서 財政關係條項이 一部 补完됨을 계기로 하여 이에 맞는 豊算制度를 정착하도록 現行豫算會計法等 關係法規를 정비작업하여왔다. 따라서 여기서는 現在 經濟企劃院이 작업추진중에 있는 豊算會計法規의 改善課題中에서 豊算執行과 관련된 主要內容만을 각주려 소개하는 것에 그치고자 한다.<sup>(10)</sup>

우선 첫째로, 豊算의 景氣調節機能을 강화하기 위하여, 早期資金配定 및 隨時資金配定등의 활용이 중요한데 이에 대한 法的 근거를 신설하여야 한다. 豊算執行의 效率化를 위해서는 豊算<sup>5</sup> 配定과 資金의 供給이 有機的으로 잘 조정되어야 함에도 불구하고 兩者間이 상당히 혹은 完全히 遊離되어 있다는 公務員들의 見解가 31.01%에 달한다는 것이 설문조사를 통해 나타났다. 물론 比較的 원만하나 가끔 資金使用에 不便이 있다가 49.08%로써 가장 많

(10) 經濟企劃院 豊算室, 現行豫算制度와 改善課題(豫算制度 改善資料 81-1, 1981).

〈表 15〉 豊算의 配定과 資金의 供給

(豫算의 配定과 資金의 供給에 대하여 資下의 意見은?)

	빈 도	比 率(%)
① 有機的으로 잘 조정되어 있어 豊算執行에 큰 問題가 없다.	82	16.84
② 比較的 단하나 가끔 資金使用에 不便이 있다.	239	49.08
③ 豊算配定과 資金供給이 상당히 遊離되어 있다.	142	29.16
④ 豊算配定과 資金供給의 完全히 遊離되어 있다.	9	1.85
⑤ 무 응답	15	3.08
계	487	100.00

은 見解이고 資金供給面에서 豊算執行에 큰 問題가 없다가 16.84%나 되여 肯定的인 答이 66%에 달한다는 것은 매우 다행한 일이다. 〈表 15 참조〉. 그러나 앞으로 早期配定 및 隨時配定의 적극적인 活用이 더욱 要求되는 만큼 이에 대한 法的補完이 필요하다고 하겠다. 또한 豊算剩餘金도 경기상황에 따라 신축성있게 國債元利金 및 借入金상황에 충당하도록 明示함이 요구된다. 또한 一定한 歲出豫算에 대하여는 翌年度에 걸친 支出原因行爲를 허용하여 이에 따른 豊算移越制度의 新設이 필요하다.

둘째로, 大規模事業 및 長期事業의 效율적 추진을 위하여 繼續費制度를 補完하여야 한다. 새로 改正된 憲法에는 繼續費가 强制規定되어 있는데 豊算會計法에는 任意規定으로 두고 있기에 憲法規定에 마춰 豊算會計法도 强制規定화하는 것이 필요하다. 필요한 경우에는 繼續費의 年限을 연장하고 金額을 변경할 수 있는 근거를 마련함과 아울러 繼續費의 총액계약 근거를 명시하여 早期施行이 필요한 繼續費工事는 年賦額에 관계없이 계속 執行하도록 탄력성을 주어야 할 것이다.

세째로, 會計年度獨立의 原則을 완화하는例外근거를 新設하면서 出納整理期間을 1個月 단축하고, 決算前에 概算決算制度를 마련하여 決算資料를 翌年度 豊算編成에 반영하도록 함이 필요하다.

네째로, 豊算執行을合理化하기 위하여 執行官署의 豊算要求, 執行, 決算報告등 財政活動에 대하여 自律的으로 内部統制와 管理를 할 수 있는 制度의 장치를 마련할 필요가 있다. 하나의 例로서 프랑스의 경우처럼 財務省에서 支出統制官(財務官)을 파견하여 各執行部處의 支出原區行爲를 담당하게 하는 方法도 생각해 볼 수 있다.

끝으로, 이번에 導入되는 中期財政計劃은 經濟開發 5個年計劃을 年次別 經濟運用計劃에 連動化시키고 이에 따른 財源動員과 配分方向을 계획하는 것으로서 종국적으로 單年度 豊算編成 및 執行의合理性를 提高하려는 制度이다. 따라서 財政運營의 效率性을 높이기 위하여 이 制度가 절대적으로 중요한데 이의 法的 樹立根據를 제공할 필요가 있다.