

福祉財政強化와 不均衡의 是正

金 東 建*

<目 次>	
I. 序-財政機能의 재정립	IV. 財政運用의 合理性 提高
II. 福祉財政의 概念 및 수요전망	V. 政府 對 民間 間의 機能再調整
III. 福祉財政의 財源確保方案	VI. 맺는 말

<要 著>

本論文은 우리나라가 福祉財政을 강화하면서 그동안 누적되어온 계층간, 세대간, 산업간의 不均衡을 어떻게 시정할 수 있는가에 초점을 맞추어 서술되었다. 우리經濟가 1986年以後 급격히 변화되었고 이러한 과정에서 제기된 가장 중요한 課題가 不均衡의 是正이며 이의 시정을 복지체정의 강화라는 축에서 조명해 본 것이다.

國際收支의 黑字는 財政運用에 많은 어려움을 야기시켜 왔고, 政府의 財政機能을 재정립하는 계기를 마련하였다. 또한 福祉財政의 범위와 수요전망을 명확히 하지 않으면 혼란만을 수 있음을 인식하게 되었다. 무엇보다도 중요 것은 財源確保方案이며 다양하고 현실적인 방법을 강구하여야 된다. 그리고 財政運用의 효율성을 제고시키기 위해 예산지출항목의 능동적인 우선순위 설정이 있어야 할 것이다. 끝으로 民間部門과의 기능재조정이 절실히 요청되며 政府의 과감한 行政改革도 함께 이루어져야 할 것이다.

I. 序-財政機能의 再定立

우리經濟는 특히 第6次 5個年計劃 수립 이후 經濟社會與件이 급격히 변화하는 과정 속에 있다. 市場經濟의 原理가 더욱 강조되고 있으며 더우기 國際收支가 黑字로 전환되어짐에 따라 開放經濟로의 전환이 강력히 要請되고 있는 것이다. 이처럼 經濟社會가 본격적인 國際化時代로 전개되고 있는 현시점에서 政府의 財政機能에 대한 재검토는 당연한 시대적 과제인 것이다.

國際收支黑字는 財政運用上에 상당한 어려움을 야기시키고 있으며 이를 어떻게 슬기롭게 극복해 나가느냐가 우리經濟의 앞으로의 展望에 지대한 影響을 끼

* 서기대학교 行政大學院 教授. 本論文은 1989年 6月 16日~18日 제주도 서귀포에서의 韓國國際經濟學會주최 政策세미나, 「不均衡과 調整」에서 발표한 것을 보완한 것임.

된다. 國際收支의 黑字는 對外經濟壓力을 고조시키며 通貨膨脹의 압력을 고조시킨다. 또한 福祉財政에 對한 需要를 급증시키는 要因으로 作用하며 소득의 불균형, 地域開發의 불균형을 시정하고자 하는 국민적 욕구가 급격히 증대하는 기기가 된다. 이것은 자칫 財政의 肥大化를 야기시키고 「財政危機」를 초래할 있는 것이다. 따라서 財政需要의 증가에 대응하는 재정수입의 확보도 중요하지만 政府財政機能을 재정립하는 努力이 어느때보다도 必要한 것이다.

政府財政機能의 再定立을 위해서는 정부가 해야 할 부분과 정부가 할 수 없거나 정부가 하는 것이 비능률을 초래하는 부문을 구분하는 노력이 있어야 한다. 이러한 努力은 美國의 Hoover 委員會가 경험한 바와 같이 대단히 어려운 과업이지만 정부의 영역을 「純粹公共財」와 「準公共財」의 영역으로 区分하고 準公共財에 대해서는 철저한 再檢討가 있도록 하는 것이 바람직한 接近方向이라고 여겨진다.

國際收支黑字가 경착되면서 財政運用方向에 대하여 相反된 見解가 存在하고 있다.

첫번째의 견해는 보수적인 견해이다. 즉 海外部門에서 야기된 通貨증발압력과 金融部門과 협력하여 財政部門에서도 흡수해야 한다는 것이다. 다른 나라와 달리 우리나라에는 거액의 外債負擔을 안고 있기 때문에 이를 상환하기 위하여 일정으로 상당기간동안 國際收支黑字를 유지하여야 하며, 따라서 긴축재정정책 등 흑자재정으로서의 財政安定基調를 더욱 확고히 하는 것이 국제수지흑자를 계속 維持하면서 國內經氣 활성화에 따른 物價不安 요인을 흡수하는 바람직한 것이라는 주장이다.

이러한 보수적인 견해에 대한 相反된 견해로서는 財政政策이 금융통화정책의 조작 수단으로 사용되는 소극적 자세에서 벗어나 黑字時代의 도래와 함께 財政政策을 좀 더 적극적이고 능동적인 政策手段으로 활용해야 한다는 주장을 내세울 수 있다. 즉 國際收支黑字와 함께 國民들로부터 國民福祉水準의 증대요구가 더욱 커질 것이라는 관점에서 적극적인 財政의 역할을 강조하는 것이다. 따라서 國民의 福祉需要를 충족하고 지역 간의 균형 발전을 위하여 公共投資는 더욱 확대되어야 하며 財源調達方案도 다양하게 적극적으로 검토될 수 있다는 견해이다.

이러한 상반된 두가지 見解가운데서 두번째의 積極的인 見解가 우리나라에서 타당하다고 판단된다. 본래 物價의 安定問題는 財政分野의 소관보다는 金融 通貨管理分野의 소관에 더 가깝다. 물론 여기서 강조되어야 하는 것은 財政인

플레◦션(fiscal inflation)을 유발시켜서는 안되며 이런 意味에서 赤字財政이 아닌 健全財政運用의 노력은 부단히 繼續되어야 한다는 점이다. 그러나 새로운 經濟事件變化에 財政政策이 능동적으로 대응해 나가기 위해서는 財政規模를 무조건 增大으로 運用하기보다는 經濟成長, 適正分配, 그리고 福祉社會建設等의 政策目標와 적절히 연계된 탄력적 운용이 要求되는 것이다. 따라서 앞으로의 財政運用課題는 擴大되는 財政의 재원조달을 어떻게 마련하느냐와 財政規模의 증大 속에서 세출의 효율성을 어떻게 최대로 달성할 수 있느냐이다.

Ⅱ. 福祉財政의 概念 및 需要展望

앞에서 이미 지적하였듯이 앞으로의 政府財政은 福祉機能을 강화하는 데 역점을 두지 않을 수 없다. 다시 말하여 재정이 經濟開發에서 차지하는 역할보다 앞으로는 社會開發에서 차지하는 역할의 증대에 더 많은 관심과 논의가 집중되고 있기 때문이다. 따라서 국가예산 또는 재정정책지표 등으로 활용될 수 있는 福祉財政의 概念 및 범위를 다시 정립할 必要가 있다.

돌이켜 보건데 지난 70年代의 우리나라 租稅 및 財政政策은 物價安定, 經濟成長, 所得分配改善 등 經濟目標를 달성하는 데 능동적 역할을 수행했다기보다는 經濟發展에 必要한 財源調達이라든가 輸出產業의 지원 등 보조적 역할(Supporting role)을 한 것에 불과하였다고 하겠다. 財政政策이 보조적 수단으로 이용되었다는 주장의 근거로서는 그 동안에 취한 각종 財政措置가 경제행위를 변동시키는 근본적이고 장기적인 조치들이었다고 하기보다는 단기적이고 임시적인 措置들이 대부분이었다는 점을 들 수 있다. 그 동안 추진되어온 大規模 公共投資事業들이 經濟成長에 밑거름이 되어 왔다는 점은 認定된다고 하더라도 재정운용이 경제조절적인 기능을 발휘하는 데는 미흡하였고 더욱이 所得分配狀態를 改善하는 데는 財政이 아무런 기여를 하지 못했던 것이다.

80年代에 들어와서 초반에는 安定的 成長이라는 가치아래 진축재정을 통하여 인플레이션要因을 억제하고 物價를 안정시키는 역할을 財政이 담당하였다. 이제는 1. 동안 소홀하였던 國民福祉增進과 衡平性제고 등 社會開發機能의 強化에 힘-을 쏟아야 하며 서구선진국들이 갖고 있는 福祉財政의 비중에 근접할 수 있는 기반이 第6次 5個年計劃期間中에 조성되어야 할 것이다.

하기야 1970年代~80年代에 걸쳐 財政의 절대 규모는 급속히 팽창하였으나 對 GNP 七重으로는 안정적인 水準을 유지하여 왔다. 이것은 健全財政運用이라는

〈表 1〉 中央政府 財政規模와 統合財政收支 赤字規模 (單位 : %)

	1970	1975	1981	1984	1987 ³⁾
財政規模(對 GNP 比率 ¹⁾	22.3	21.7	23.7	21.6	24.8
財政赤字規模(對 GNP 比率 ²⁾	0.9	4.8	4.2	1.6	0.8

注 : 1) 一般會計+特別會計

2) 一般會計+特別會計+政府管理基金

3) 豫算基準임.

資料 : 經濟企劃院

政策目標가 크게 반영된 것이다. 이러한 결과가 〈表 1〉에 잘 나타나 있다.

〈表 1〉에서 보듯이 1970年代와 1980年代에 걸쳐 中央政府의 財政規模은 對 GNP 比重으로 22%~24% 수준을 유지하였다. 한편 統合財政收支上의 적자규모를 볼 때 1970年代 후반부터 1980年에 이르기까지 상당한 것이었다. 그러나 1930年代에 들어서면서 그간의 과도한 정부간섭을 반성하고 政府部門의 지나친 예산팽창을 억제한 결과로 赤字規模가 크게 줄어들었다.

이제 福祉財政機能의 강화와 더불어 福祉財政의 概念을 經濟發展過程에서 야기된 問題들을 처리하는 사후적 치료법의 접근이 아니라 이에 한 걸음 더 나아가서 향후의 지속적·균형적 경제발전을 촉진하면서 동시에 국민의 복지를 향상시키는 적극적인 예방법이라는 측면에서考慮하여야 할 것이다.¹⁾ 이렇게 볼 때 福祉財政의 범위도 狹義의 概念과 廣義의 概念으로 区分하여 把握할 수 있다 狹義의 概念이라면 ① 정부의 社會保障活動, ② 각종 公的扶助活動, ③ 各種 社會福祉 施設運營 및 서비스活動, 그리고 ④ 보건관련 政府支出 등을 합친 것이라 하겠다. 한편 廣義의 概念으로 볼 때는 위의 狹義의 概念에 더하여 ① 生活環境改善을 위한 住宅·공해사업, ② 地域隔差解消를 위한 농촌개발사업, ③ 근로자 취업 및 고용안전사업, 그리고 끝으로 ④ 教育費 등을 포함시킨 것 이다.

狹義의 福祉財政概念에 입각하여 복지재정의 需要를 전망할 때 1984년 GDP 對七 2%水準인 것이 1990년대 초에 GDP對比 5%水準으로 증가할 것이라는 展望이 있다.²⁾ 그러나 이것은 美國과 日本의 복지모형을 기초로 한 것이고 만약 서구유럽형의 복지정책을 실시한다면 1990年代 初에 GDP 對比 12%까지 상승해야 한다는 추정이 제시되기도 하였다.³⁾

1) 이와 같은 견해가 韓國開發研究院의 정책연구보고서에서도 이미 지적된 바 있다. 韓國開發研究院, 國家豫算과 政策目標(1987年度) p.41, 참조.

2) 韓國開發研究院의 郭泰元박사(현 서울시립대학교수)의 추정치이다. 上揭書 p.93.

3) 上揭書, p.94.

經濟企劃院의 中期財政計劃에 의하면 1987年度 一般會計豫算 가운데서 社會開發費(教育費除外)의 比重이 8.2%였는데 이것을 1992年에 13.6%로 증가시키는 것으로 計劃되고 있다. 그런데 이 計劃值은 어디까지나 위의 狹義의 概念을 中心으로 한 것이며 廣義의 概念을 도입한다면 얘기는 달라진다. 現在 우리나라의 社會開發費의 구성요소는 형식상으로는 위의 廣義의 概念一部를 대포하고 있으나 그 規模는 아주 미미하다. 財政支出構造上 福祉支出의 適정수준을 일반회계의 社會開發費로 판단하는 것이 부정확할 수도 있겠으나 아무튼 현재의 社會開發費(教育費除外)의 구성요소를 확대하고 그 규모도 최소한 일반회계의 20%水準은 유지해야 할 것이다. 20%수준이라고 하더라도 이것은 美國이나 日本의 1985年 福祉支出比重의 절반에 불과한 것이다.

III. 福祉財政의 財源確保方案

福祉財政의 증가는 국민부담의 증가를 불가피하게 한다. 이것은 高福祉=高負擔이라는 원칙에서도 당연한 귀결이라고 하겠는데 다만 정책적인 問題는 福祉費增加率의 速度와 國民負擔增加率의 速度를 어떻게 상호조절하느냐이다.

우리 나라에 있어서 복지비의 증가율이 先進國의 경우와 마찬가지로 國民負擔의 增加率을 상회할 수 밖에 없을 것 같은데 따라서 이런 경우에 재원확충만이 불투명하게 된다. 既存稅制의 效率的 運營을 통해 稅收를 增大시키는 것이 가장 일차적으로 중요한 과제이지만 現行稅制는 너무나 많은 問題點들을 대포하고 있다. 政府는 1988年에 제 1 단계 稅制改編을 단행하여 1989年부터 應用하기로 하였는데 그간 수시로 소폭적인 稅制改編이 이루어져 왔으나 그 종합성으로 보아 10여년만에 처음으로 이루어진 改編이었다. 그 主要內容을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 稽収 간・所得間 稅負擔의 형평성을 제고하기 위하여 勤勞者 所得稅負擔을 대감시키고 消費가 대중화된 物品에 대한 特別消費稅를 완화했다.

둘째, 非實名 利子 및 配當所得에 대한 차등과세 폭을 확대(20%에서 40%로)하고 不動產讓渡所得에 대한 누진과세를 강화했다.

셋째, 公共法人의 稅率을 인상하고 個別產業 및 外國資本에 대한 租稅減免을 폐지하여 租稅體系의 效率性을 높였다.

넷째, 담배關聯稅를 담배消費稅로 통합하여 전액 地方稅로 이양시켰다.

이상이 작년의 主要 稅制改編內容인데 이는 그간 우리나라 租稅制度의 問題

黑으로 지적되어 온 것을 시정하려는 노력의 일환으로서는 그런대로 바람직한 改編方向이라 하겠으나 이것으로 근본적인 問題를 해결하기에는 너무나 미흡하다. 所得階層間의 稅負擔의 형평성은 여전히 결여되어 있으며, 오히려 所得稅, 關稅, 特別消費稅 등의 引下로 1989年度에 總 3조원 規模의 稅收減少가 예상된다는 政府發表가 나오고 있다. 더우기 1990年末과 1991年末에 방위세와 教育稅가 각기 시한만료되기 때문에 이를 다시 연장하든가 다른 稅로 전환시키지 않는 限 稅收결합要因은 더욱 크게 일어날 수 있게 된다.⁴⁾

그러나 어디까지나 時限附로 도입한 방위세와 教育稅를 다시 연장한다는 것은 바람직하지 못하며, 이를 폐지하든가 아니면 直接稅에 통합시키는 것이 원칙이라 하겠다. 따라서 바람직한 福祉財政 調達方案은 既存稅制를 거듭 강화시키는 것이다. 우리나라의 현행 稅制의 問題點은, 첫째 높은 間接稅比重으로 低所得層의 租稅負擔이 高所得層의 租稅負擔보다 상대적으로 높으며, 둘째 각종의 支援制度 및 差等租稅로 인하여 계층별, 事業形態別, 大企業과 中小企業間, 그리고 지역간 租稅負擔의 형평이 크게 왜곡되어 있으며, 세째 납부된 각종의 非課稅, 控除, 減免 등으로 租稅體系가 너무 복잡하고 행정편의 중심으로 되어있어 國民의 불편과 불만을 야기하고 있다는 것이다.

다라서 福祉財政과 연관한 稅制改編의 方向은 低所得層의 租稅負擔을 늘리지 않는 범위내에서의 稅收增大를 위하여 所得稅, 財產稅 등 直接稅分野에서의 課稅가 強化되는 것이다.

첫째, 所得稅機能의 강화를 위하여 금융자산실명화에 의한 金融資產所得의 종합과세, 전문직업인에 대한 과세강화, 주식 양도차익, 보험차익 등에 대한 課稅가 이루어져야 할 것이다. 둘째로, 財產稅機能을 강화하기 위하여 財產稅 과세 평가 및 稅率에 대한 전면적인 재검토가 있어야 하며 綜合財產稅制⁵⁾의 도입 및 財產價值가 있는 會員權 등의 無形財產에 대한 과세도 검토되어야 한다. 셋째, 신규 租稅減免은 원칙적으로 억제되어야 하며 기준 감면제도도 축소 또는 폐지되는 方向으로 나아가야 한다. 다만 고용증대를 위한 租稅誘因, 企業의 勵勞皆 복지비지출에 대한 稅制支援, 서민주택 마련에 대한 租稅支援 등 복지이념과 연관된 稅制支援은 적극 확대해 나갈 必要가 있다.

근대 국가의 福祉活動은 거의 租稅와 社會保障 公課金으로 뒷받침되고 있으며

4) 1989年度 세입추계 18조 4천억원 중 방위세가 2조 9천억원, 그리고 教育稅가 3,700억 원을 차지하여 그 비중이 合 17.8%에 달하고 있다.

5) 政府는 1990년부터 綜合土地稅制를 導入할 計劃으로 있다.

〈表 2〉 西獨의 租稅 및 社會保障負擔率

(單位 : %, 對 GNP 比率)

	租 稅 負 擔 率	社會保障公課金負擔率	總 負 擔 率
1950	20.9	8.8	29.7
1960	23.8	10.3	34.1
1970	22.8	11.6	34.4
1980	24.6	15.5	40.1
1986	23.8	16.1	39.9

資料 : KDI

우리나라도 여기서例外일 수는 없을 것이다. 기존 稅制의 꾸준한 개편에도 불구하고 福祉財源이 여전히 부족한 경우 별도의 稅源이 불가피하게 마련되어야 할 것이다. 福祉國家로서比較的 성공한 國家인 西獨의 경우 지난 35년동안 租稅負擔率의 變化는 그리 크지 않았으나 그 대신 社會保障 공과금의 부담율은 2倍가사이 增加하였다. 〈表 2〉가 이를 보여주고 있는데 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라도 社會保障制度를 본격적으로 실시할 때 社會保障公課金 負擔率增加는 어느 정도 감수할 수 밖에 없다. 社會保障目的稅의 신설문제는 租稅 저항이라는側面에서 그리 간단한 問題가 아니므로 이를 위해 국민적 합의를 도출하는 절차가 있어야 하겠으나, 現在 시행되고 있고 時限이 곧 완료되는 目的稅(방위세 및 教育稅)를 부분적으로 社會保障目的稅로 대체하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

최근 福祉財源의 조달과 연관하여 國公債發行問題가 심도있게 논의되고 있다. 國公債發行을 지지하는 입장은 국제수지가 黑字로 전환되었기에 政府의 財政運用方向의 대전환을 촉구하면서 經濟의 균형발전을 위하여 정상적인 세입의範圍를 벗어서는 赤字豫算의 편성을 要求하는 것이다. 더욱이 國公債發行은 國際收支黑字에서 發生한 유동성을 흡수할 수 있고 이 資金으로 公共投資 및 福祉財政에 충당하면 二重의 效果를 거둘 수 있다는 주장이다.

그러나 여기서 거듭 강조되어야 할 것은 앞에서 언급한 바 대로 財政의 機能은 더욱 강조되고 확대되어야 하나 그 運用方式은 어디까지나健全財政運用下에서 이루어져야 한다는 것이다. 우리나라 國公債發行實績은 〈表 3〉에서 보듯이 다른나라에 비하여 저조하며 이런 점을 감안할 때 財政投融資의 재원으로 國公債發行을 검토할 수는 있다. 그러나 이것은 어디까지나 制限的이고 점진적으로 이루어져야하며 投資效果를 고려한 資本的支出에 한정시켜야 한다. 이렇게 볼 때 福祉財源으로서의 國公債發行은 원칙적으로는 바람직한 것은 아니며

〈表 3〉 國債發行殘額의 對GNP比重

(單位 : %)

	한 국	대 만	일 본	미 국	영 국	서 득
% 채 발 행 잔 액 / GNP	4.1	1.8	48.5	52.7	42.8	20.7

主 : 대만과 영국은 1985년 기준이며, 기타의 나라는 1986년 기준임.

資料 : KDI

다만 제한적으로 검토될 수 있을 것이다. 예컨대 公債發行財源을 社會福祉施設의 확충자금으로만 한정시키는 것 등이다. 그러나 과거 日本이 국제수지가 흑자로 전환되고 福祉財政이 본격화된 1965年부터 國債發行이 시작되었고 1974年부터 國債를 대량으로 發行했으나 그 후유증이 심화되어(國債費用의 對歲出比重이 20%를 차지함) 1986年부터 國債發行 및 이의 의존도를大幅 축소시키고 있음을 우리는 유의해야 할 것이다.

IV. 財政運用의 合理性 提高

福祉財政의 강화는 財政支出構造의 變更을 고려하지 않고는 이룩할 수가 없다 現在와 같이 硬直性經費가 세출의 3분의 2이상을 차지하고 있는 상황에서는 새로운 福祉財政需要에 대처하기 어려우므로 경직성경비의 감축을 위한 노력이 그 어느 때보다도 必要한 시점에 이르렀다고 하겠다.

〈表 4〉에서 보듯이 경직성경비의 주요예산항목들은 防衛費, 人件費, 教育財政交付金, 地方財政交付金의 順으로 구성되어 있다. 防衛費는 GNP에 연계되어 왔고, 地方財政交付金과 教育財政交付金은 內國稅의 일정비율로 묶여 운영되어 왔다. 人件費는 호봉승급 등 자연증가가 매년 1,500億원 정도 소요되고 있으며 만약 공무원 처우개선을 1% 달성時 약 270億원이 추가로 소요되는 등 그 경직도가 매우 높은 실정이다.

나라서 늘어나는 福祉費를 조달하기 위해서는 現在의 경직적 구조의 改善은 불가피하다. 다시 말하여 이러한 구조적 변화없이 社會開發費의 比重을 세출의 20%水準까지 높인다는 것은 절대 불가능하다는 것이다. 硬直性 經費의 감축은 防衛費의 조정에서부터 시작될 수밖에 없다. 지금까지 防衛費編成은 對 GNP 비율로 결정되었으므로 GNP의 증가속도가 급격함에 따라 防衛費의 증가분이 다른 항목보다 월등히 크게 되어 一般財政에 압박을 가중시켜 왔다. 1989年度에 算定서부터는 對GNP比重이 아니라 對歲出豫算比重의 일정범위내에서 防衛費를 결정토록 한 것은 進一步한 것이라 생각되나 이 보다는 實所要判斷에 따

〈表.4〉 우리나라 豫算의 硬直性 經費內譯(一般會計)

(單位 : 10億원)

	'88 豫 算		'89 豫 算	
	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)
一 硬直性 經費	11,946	68.4	13,446.3	69.4
◦ 防衛費	5,730.1	32.8	6,356.0	32.8
◦ 地方財政交付金	1,514.7	8.7	1,760.2	9.1
◦ 教育財政交付金	1,796.1	10.3	1,968.4	10.2
◦ 人件費	2,572.0	14.7	2,992.3	15.4
◦ 豫備費	333.2	1.9	369.4	1.9
一 基本行政費	252.5	1.4	273.2	1.4
一 事業費	5,265.9	30.2	5,651.7	29.2
合 計	17,464.4	100.0	19,371.2	100.0

資料 經濟企劃院

라 결론하는 것이 바람직하고 또한 이것이 原則일 것이다.

물론 우리나라가 처해 있는 地政學의 要因때문에 實所要의 概念 및 規模把握이 용이한 것은 아니다. 특히 戰力增强投資費에 대한 소요판단이 어려울 뿐만 아니라 個別事業에 대하여 他部處豫算事業과의 우선순위결정에 있어서 많은 어려움이 있을 것이다. 따라서 이러한 모든 점을 고려할 때 당장의 實所要判斷은 어렵다고 하더라도 福祉費의 증가와 더불어 防衛費政策에 어느 정도의 融通性을 주여 할 수 있는 길을 마련해야 할 것이다.

現在 地方自治團體에 대한 國庫支援은 國庫補助金과 地方財政交付金으로 대별되고 있다. 이와 같은 地方財政支援規模는 1988年度 一般會計豫算의 5.6%와 8.7%로서 합계 14.3%에 해당된다. 그런데 현재 國庫補助金制度에서 크게 문제점으로 부각되는 것은 國家事務와 자치 단체의 固有事務에 대한 판단기준 및 범위에 관하여 法令上의 規程이 완비되어 있지 않아 國庫補助事業의 決定時補助內額과 보조규모에 항상 문제가 발생된다는 것이다. 地方財政交付金制度에 있어서는 法定交付金을 內國稅의 13.27%로 總額決定토록 되어서 中央財政運營의 경증 요인으로 作用하고 있다는 것이다.

그리고 앞으로 地方自治實施와 더불어 中央의 地方財政에 대한 支援을 강화시키기로 어려울 것인 바, 그래도 地方自治團體의 中央財政에의 의존도를 줄이기 위해선 地方稅의 新稅源開發 및 稅率引上, 法定外稅目的 설치, 地方稅 非課稅・減免의 合理的 조정 등을 통하여 지방자치재원의 확충을 도모하여야 할 것이다. 또한 國庫補助金制度와 地方財政交付金制度의 중간형태라고 할 수 있

는 地方讓與稅制度의 도입을 적극 검토하여야 할 것이다. 이러한 제도는 선진국에서 이미 실시하고 있는 것으로 매우 바람직한 것이다.⁶⁾

中央財政이 맡고 있는 教育財政交付金은 奉給交付金과 經常交付金으로 區分되는데, 奉給交付金은 初·中等教員의 奉給을 지원하며(의무교육기관은 100%, 기타기관에는 50% 지원), 경상교부금은 內國稅의 11.8%에 해당하는 金額과 教育稅 전액을 지원토록 하고 이 交付金으로 初·中等教育機關의 각종 人件費, 運營費 및 施設費에 充當토록 하고 있다.

教育에 대한 국가지원은 福祉國家의 次元에서 절대적으로 중요하므로 이의 지원은 지금의 規模보다大幅增加하여야 한다. 또한 이를 위해 앞으로 지방자체단체의 교육재정지원 확대방안이 강구되어야 하며, 특정분야에 있어서는 受益者負擔原則을 강화할 수 있는 방안도 함께 고려할必要가 있을 것이다. 그리고 國立大學의 재정운용의 자율성확보와 재원확대방안의 하나로서 「國立大學特別會計」를 도입할必要가 있다. 大學運用은 一般行政業務와는 본질적으로 다르므로 一般會計의 준칙을 따르기에는 어려운 데가 많으며 또한 寄附金, 教育課金, 財產賣却 등 다양하고 독자적인 재원을 마련할 수 있는 길을 터놓는다는 의미에서 이 特別會計가 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

V. 政府對民間間의 機能再調整

政府의 福祉財政확충과 연관하여 民間部門과의 機能 재조정이 절실히 要請된다. 정부가 經濟開發戰略의 일환으로서 民間에 대하여 金融, 財政, 稅制等 다양한 지원을 해왔음은 주지의 사실이다. 政府豫算에서의 對民間直接支援만 하더라도 補助金, 출연금 등의 형태로 1988年度의 경우 약 4조 5천억원의 지원이 있었다. 이제 정부의 역할이 經濟開發에서 社會開發로 비중이 변하는 상황에서 政府의 對民間 직접지원은 가능한 한 축소함으로써 民間의 自律과 경쟁력을 높여 주여야 한다. 예컨대 民間補助事業의 效果가 적은 部門에 대한 지원은 중단하고, 유사·중복적인 支援은 통·폐합함으로써 事業遂行의 效率性을 저해하지 않도록 하여야 할 것이다.

한편 民間補助 및 지원의 축소와 함께 民間에게의 機能移讓도 아울러 일어나

i) 우리나라에서는 아직 地方讓與稅制度에 대하여 공식적으로 검토된 바는 없으나, 그 동안 關聯部處에서 道路의 建設과 管理를 위하여 道路關聯 國稅(즉 연료 및 차량에 대한 特別消費稅)를 地方讓與稅化하는 방안을 논의해 온 바가 있다.

야 한다. 그 동안 정부는 民間部門에서 수행하여도 될 기능을 직접 수행 함으로써 民間의 自律性을 신장하려는 民主化趨勢에 부응하지 못하였고 民間部門 스스로의 解決능력 신장에도 도움을 주지 못하였다. 근래에 들어와 民間部門의 規模가 확대되고 民間領域도 多元化됨으로써 정부의 民間部門에 대한 규제 및 관리 능력에 한계가 드러났다고 하겠다. 이제는 民間移讓이 가능한 업무는 과감히 이 양시켜야 할 것이며 이렇게 함으로써 政府는 복지기능에 더욱 전념할 수 있는 것이다.

작11(1988年)에 발족한 行政改革委員會에서는 정부기능과 민간기능의 재조정을 위한 範圍劃定의 基準으로서 다음과 같은 기준을 제시한 바 있다.

가) 政府에서 계속 수행하여야 할 機能

- 國家公權力的 機能(國民의 權利·義務와 직접 關係되는 機能)
- 國家의 存立·維持를 위한 基本的 機能(外交, 國防, 治安 등)
- 規模나 性質上 民間部門에서 수행 할 수 없거나 遂行이 부적절한 機能(基本 公共財供給)

나) 政府機能에 追加·強化되어야 할 機能

- 社會發展의 유도·조성·촉진機能
- 社會變動의 대응 및 미래예측 機能
- 國民의 基本的 生活向上과 직결되는 機能
- 一系로운 國民文化的 機能

다) 政府機能의 民間移讓이 가능한 機能

- 民間部門의 경쟁기반 구축을 저해하는 각종 行政規制 機能
- 民間部門의 사무에 대한 단순한 협의, 승인, 추천 등 형식적인 機能
- 民間部門과 경쟁적 관계에 있는 機能으로서 民間部門의 발전이 요청되는 機能
- 企業의 性格을 지니고 있거나 한정된 고객에만 行政서비스를 제공하는 機能
- 非權力的 管理機能으로서
 - 試驗, 檢查, 研究, 調査 등 전문적 지식·기술을 요하는 事務
 - 確認·등록·수리·통지업무
 - 청소, 도로, 수도, 하천, 시설의 관리 등 단순한 事實行為

以上으로 제시된 諸基準은 나름대로의 중요성이 있으므로 이에 대한 좀더 구체적「作業」이 진행되어야 한다고 믿는다. 여기서 특히 주목하여야 할 사항이 각종 行政規制의 완화이다. 그 동안 行行政規制가 너무나 과다하고 광범위하였고

〈表 5〉 行政規制의 種類

(1987. 12. 현재)

	인가	허가	특허	승인	추천	등록	신고	증명	확인	기타	계
種類	223	592	48	280	36	181	786	377	48	1,047	3,618
%	6	16	1	8	1	5	22	10	1	29	100

資料：總務處

어떤 경우는 法令에 근거조차 없는 行政規制가 허락하였다. 〈表 5〉가 바로 이 점을 암시하고 있다. 그러나 이 表의 内容은 어디까지나 第1次的 規制에 관한 것而已, 第1次的 規制를 위반하였을 경우에 대한 각종 規制, 즉 벌금, 과태료를 부과한다든가 또는 취소, 사용제한 등의 第2次的 規制까지를 함께 고려한다면 行政規制의 範圍는 더욱 커지게 된다. 따라서 새로운 行政 환경의 변화에 부응하여 行政規制事項은 대폭 정비할 必要가 있는 것이다.⁷⁾

VII. 맷는 말

財政의 새로운 국면을 맞아 財政運用의 일대전환이 要求된다. 經濟政策을 운용하는 데 있어서 金融, 財政, 貿易 등의 각 部門에서 공통적인 努力과 협조가 이루어져야 함은 당연하다. 그러나 앞으로의 財政政策과 財政運用은 과거처럼 他政策分野의 보조적 수단으로 이용되는 것에서 벗어나 基本公共財의 공급, 國民福祉增大라는 본질적인 목적을 달성하기 위하여 보다 能動的이고 積極的인 方向으로 활용되어야 한다.

財政運用의 효율성과 관련하여 行政의合理化 내지 能率化가 진행되어야 한다. 그동안 行政改善을 위한 政府의 꾸준한 努力이 있었으나 이제 한 걸음 더 나아가 行政改革이 이루어져야 한다. 政府가 할 일과 民間이 할 일을 분명히 하고 이에 합당한 정부부처의 기능이 재정립되고 그래서 적절한 정부기구의 개편이 있어야 할 것이다. 이런 의미에서 현재 진행중인 行政組織改編作業에 관심이 집중된다고 하겠다.

7) 그동안 行政委에서는 現行 行政規制 對象中 약 850여 가지에 대하여 폐지, 통폐합 또는 완화를 검토하여 온 것으로 알려지고 있다. 예컨대, 폐지대상규제로서 정부의 수출검사제도 및 수출승인, 추천, 지정제도 등을 들 수 있겠다.