

發展理論과 관련한 政府支出構造와 行政體制의 類型

Development Theory, Government Expenditure Structure, and Pattern of Administration System

金 暎 洙

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

- I. 序論
- II. 發展理論과 政府支出構造
 - 1. 經濟發展段階와 政府支出構造
 - 2. 政治體制와 政府支出構造
- III. 政府支出構造와 行政體制의 類型
 - 1. 政府支出構造와 行政體制類型에 관한 理論
 - 2. 政府支出構造와 行政體制의 機能
 - 3. 우리나라 政府支出構造와 行政體制의 類型
- IV. 結論

I. 序

民主主義 政治體制下에서 유권자의 集合的 需要에 대응하여 公共財 및 서비스 그리고 移轉

支出이 豫算을 통해 제공되므로 國民들의 진정한 選好를 나타내는데 民主的 過程이 성공을 거두는 豫算決定過程이 이루어 진다면 政府의 活動은 國民의 진정한 選好를 반영하고 있다고 할 수 있다.

즉, 政府의 豫算編成은 일차적으로 政府의 政策決定을 반영한다고 할 수 있다.

國民活動에 대한 指標로서 公共支出 데이터를 사용해 온 것은 오래전부터 이다. 政府支出의 實行이 반드시 目標의 實現이나 보다 良質의 서비스를 가져오는 것은 아니지만 支出金은 機會費用을 갖기 때문에 이들은 政府의 숨겨진 選好(hidden preference)를 示顯하는 것이다. 따라서 公共支出의 規模와 構造의 歷史的 展開過程에 관한 情報은 그 자체로서도 흥미있는 것일 뿐만 아니라, 實證理論에 의하여 설명되어야 할 事實들이다.

各國 國民들의 選好體系가 各나라의 政治社會的, 經濟的 背景에 따라 變化하지만 동일한 政治

社會的, 經濟的 發展段階에서는 同一한 형태를 취할 것이라고 가정하고 여러 다른 나라에서 나타난 政府支出의 變化 패턴(Pattern)이 韓國의 경우에도 適用될 수 있는지를 分析하는 것은 意味있는 일이다.

이와 관련하여 로즈(R.Rose)와 도이취(K.W.Deutsch)는 유럽 각국의 政府支出構造를 長期的으로 고찰하여 政府支出패턴이 어떤 一般的인 規則性을 나타내고 있음을 발견하였다.

그러나 公共部門의 長期的인 發展을 보다 광범위하게 經濟및 政治的 發展 理論으로 통합시키는데 도움을 줄 수 있는 것은 로스토우(W.W.Rostow)의 政治와 經濟의 成長段階에 관한 理論 및 로칸(S.Rokkan)의 國民國家建設論이라고 할 수 있다.

이와 같은 觀點에서 보면 行政體制의 役割 및 類型과 관련하여 行政體制의 役割과 類型에 관한 實證的 事實을 발견할 수 있겠다. 즉 體制維持型에서는 體制維持와 관련된 經費가 다른 經費에 비하여 그 比重이 클 것이고 價值創造型은 經濟開發과 관련된 經費가, 價值配分型은 價值的 配分, 즉 社會福祉와 관련된 經費가 그 比重에 있어서 더 클 것으로 예상되기 때문에 公共經費의 構造 變化 類型을 파악하므로써 동시에 行政體制의 役割構造의 變化와 行政體制의 類型을 도출해 낼 수 있다.

以上과 같은 觀點에서 發展理論과 關聯하여 政府支出을 分析함으로써 國家發展段階에 따라 政府支出構造의 變化 패턴을 파악할 수 있고, 國民의 行政體制에 대한 期待役割 뿐만 아니라 行政體制의 役割變化 過程을 파악하고, 이를 토대로 行政體制의 類型化를 시도해 볼 수 있다.

II. 發展理論과 政府支出構造

公共部門의 發展 패턴을 長期的으로 고찰하여, 經濟 및 政治的 發展理論과 結合시키려는 시도가 로스토우(W.W.Rostow)와 로칸(S. Rokkan)에 의하여 이루어 졌다.¹⁾

1. 政治 및 成長段階理論과 政府支出構造

로스토우(W.W.Rostow)의 政治 및 成長段階 理論은 첫째, 傳統社會(traditional society) 段階로서 중세유럽처럼 生産性이 낮고 주로 農業이 支配의이며 大家族制度下의 씨족적 유대가 社會組織을 支配하여 숙명적, 전근대적 가치관이 意識構造를 支配한다. 둘째, 跳躍을 위한 先行條件 充足段階(precondition for take-off)로서, 生産性이 높아지고 농업 및 채취산업의 生産력 증대와 社會間接資本의 擴充現象이 일어나고 人口增加, 교역량 증대 등이 나타난다. 그리고 이 段階에서는 새로운 엘리트가 中央集權的인 民族國家를 형성하여 經濟發展을 주도하게 된다.

세째, 跳躍段階(the take-off)로서 投資率이

1) Walt W.Rostow, Politics and the Stages of Growth (Cambridge:Cambridge University Press, 1971):S. Rokkan, "Dimensions of State Formation and Nation-Building:A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe." in Charles Tilly(ed.), The Formation of National States in Western Europe(Princeton, N. J.:Princeton University Press, 1975), pp. 562-600.

5-10% 이상으로 상승하고, 하나 이상의 先導產業이 급격히 성장하며 政治 및 社會的 構造가 근대적인 방향으로 變革을 이룩하는 시기를 말한다. 따라서 이 段階에서는 工業部門의 資本蓄積이 이루어 지고 社會間接資本이 급속도로 擴大되며 농업에서 商業爲主로 바뀌면서 각 산업부문에 기술혁신이 일어난다. 영국은 18C末, 미국은 19C末에 跳躍段階를 경험했다고 본다.

네째, 成熟段階(the drive to maturity)로서 前段階에 대체되는 새로운 서도부분으로 전기, 화학, 기계기구공업 등이 일어나며, 이들을 주축으로 급속한 經濟發展이 경제 전반에 확산되고 특히 資本財 및 중화학공업이 확대되고 근대적인 社會構造와 價値體系가 확립된다.

이 段階에서 所得分配의 不平等 問題가 관심 대상으로 대두되는데, 대체로 跳躍段階가 끝나고 40年 정도가 지나면 도달된다.

다섯째, 高度大量消費段階(the high mass consumption)로서, 많은 자원이 耐久消費財와 서비스에 투입되고 1人當 實質所得의 향상으로

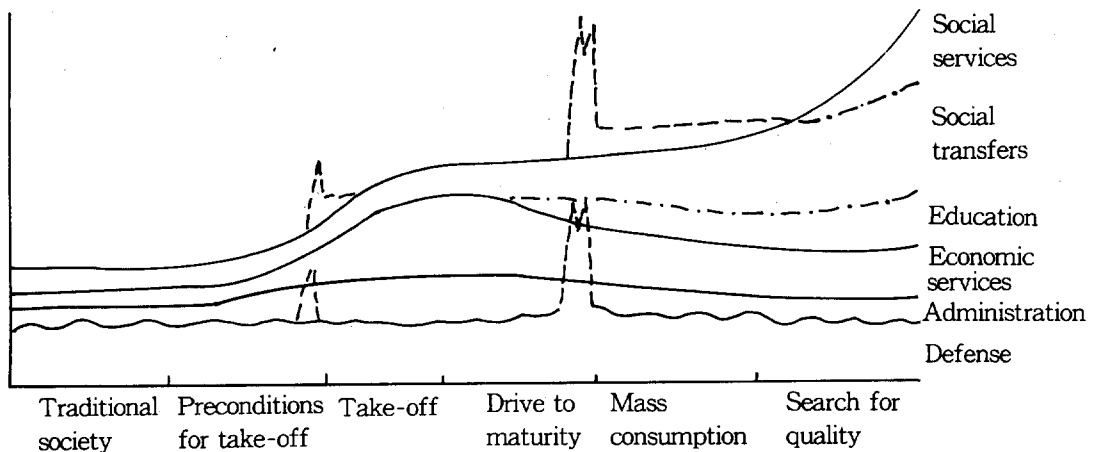
높은 水準의 消費를 누리게 된다. 그리고 마지막으로 質의 追求段階로 이어진다.

이처럼 로스토우(W. W. Rostow)의 政治 및 成長理論에 의하면 跳躍(take-off)을 위한 전제조건은 우선적으로 社會間接資本을 형성하는 것이다. 跳躍期 자체는 經濟成長을 위한 안정적인 經濟的, 社會的 및 制度的 준거들의 급속한 형성이 이루어지는 것이 특징이다. 또한 跳躍期에는 막스웨버(Max Weber)적인 의미에서 특히 金融 및 司法, 行政面에서 合理的인 官僚行政의 形成 또는 그 近代化를 포함한다.

制度的 下部構造에 대한 支出과 物質의 下部構造에 대한 公共投資는 여전히 낮은 수준의 國民總生産으로 부터 費用이 支拂되어야만 한다. 때문에 經濟全體의 總資源에 대한 國家의 請求는 급격히 상승된다.

그 후 自律持續的(self-sustaining)成長과 持續的 成熟을 추진하는 동안 產業化 過程을 수반하는 勞動運動과 政黨들은 社會保障制度 및 義務教育을 동반하는 教育制度를 중심으로 새로운 社會改革들을 요구하게 된다. 동시에

〈圖 1〉 政府支出의 發展패턴과 經濟成長 段階



經濟成長은 公共部門에 있어서 GNP의 비중이 급속히 증가될 필요가 없도록 公共部門의 收入을 증가케 해준다.

이러한 過程은 大量消費段階로 계속된다. 이 段階에서도 후에 로스토우(W. W. Rostow)가 質의 追求(search for quality)라는 根本的인 價値變化가 일어나 政治制度에 대한 緊張이 증가된다. 또한 産業의 成長에 따른 負의 外部效果가 知각된다.

不足한 公共財 및 教育서비스에 대한 意識이 높아지고 再配分問題가 강조됨에 따라 福祉 및 教育서비스에 대한 수요가 증대하게 된다. 이러한 모든 것들이 經濟成長率이 감소해가는 맥락속에서 일어나기 때문에 GNP에 대한 公共支出比率의 급속한 증가가 豫測된다. 이것을 그림으로 表現하면 <圖1>과 같다.²⁾

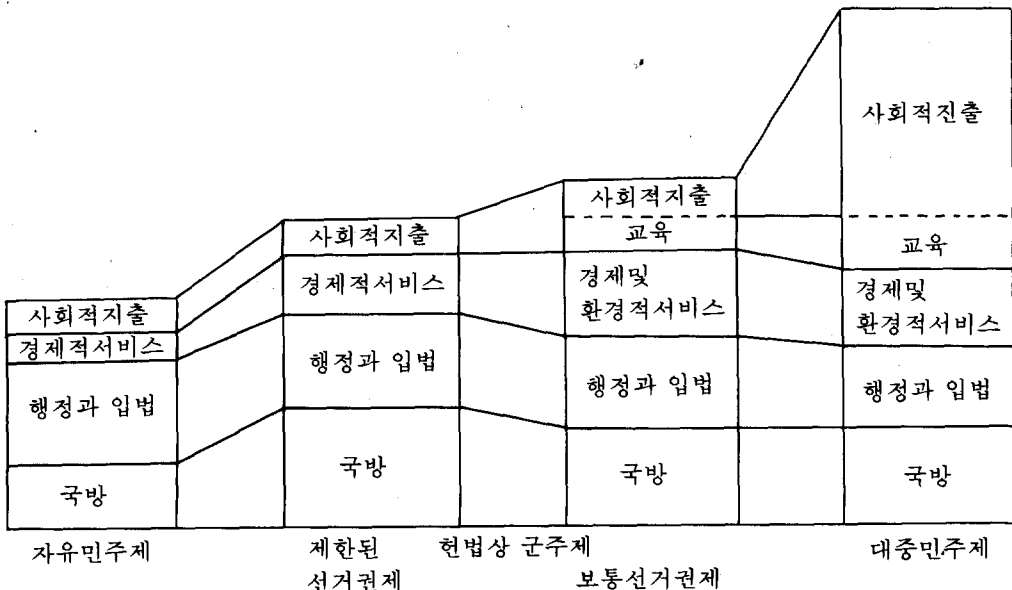
2. 政治體制와 政府支出構造

또하나의 公共支出 發展 패턴에 관한 모델로서는 로칸(S. Rokkan)의 國家·國民形成의 理論(theory of state and nation building)에 그 기초를 두고 있다.<圖 2 참조>

로칸(S. Rokkan)에 의하면 西歐유럽의 國民國家들은 계속적인 주요 發展上의 危機들을 통해 形成되었다. 그 가운데 가장 최근의 것들은 參與危機와 分配危機이다.³⁾

- 2) Jürgen Kohl, "The Functional Structure of Public Expenditures: Long-Term Change", In C.L. Taylor (ed.), Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size (Beverly Hills: Sage Publications, Inc., 1983), p.212
- 3) Gabriel A. Almond and G.B. Powell, Comparative

<圖 2> 相異한 政治制度下에서의 政府支出 規模와 構造



資料 : Jürgen Kohl, op.cit., p.213.

參與危機에 있어서 利益表明과 統合의 채널과 形態가 근본적으로 再構築되어 왔다. 이것은 資源의 動員과 配分, 그리고 社會에 있어서 個人과 集團사이의 便益, 負擔配分에 대한 政治的 意思決定에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

따라서 政治的 參與 制度化에 관한 諸 形態와 타이밍(timing)이 分配危機에 있어서 秩序問題와 政策代案의 決定을 설명하는데 있어서 특히 관련을 갖는 것이다.

初期의 브르조아民主主義의 특징은 議會에 대한 政府의 責任과 市民들의 選舉權의 制限을 들 수 있다. 이들 國家들은 國家行動 範圍와 國家支出規模를 가능한 한 낮게 維持시킨다고 가정된다.

經濟的 資格에 따른 選舉權의 制限은 부유층을 유리하게 하고 經濟的 自由主義 原理에 의하여 支持된다. 또한 그들은 市場매카니즘(market mechanism)을 혼란케하는 經濟的·社會的 政策介入을 강력히 反對한다.

이 때의 國家責任의 適正한 範圍는 平和스러운 삶을 함께 영위해 나가고, 個人的 利益을 추구할 수 있는 一般의 條件을 維持시키는 데 限定된 것처럼 보인다. 즉 公共秩序와 安全保障을 위한 支出, 그리고 司法行政 및 行政의 기타 業務를 수행하기 위한 公共支出이 豫算의 가장 큰 몫을 차지할 것으로 豫想된다.

議會에 대하여 完全한 責任을 지지 않는 行政府는 相對的으로 支出規模가 높은 水準이고

支出構造도 다소 상이하리라고 豫想할 수 있다. 특히 軍事費支出이 보다 중요한 役割을 수행한다. 中産層의 힘이 강력하지 못한 경우에는 行政府는 經濟的 自由主義의 原理에 크게 종속되지 않았다.

또한 이러한 行政府는 重商主義 傳統下에서 經濟活動을 하는데 거의 防害를 받지 않았으며 때로는 위로부터(下向式)의 近代化를 하기도 했다.

社會 및 教育政策의 範圍는 政治的 參與가 얼마만큼 制度化되어 있는가의 程度에 따라 달라진다. 選舉權이 制限될 때, 議會에 의한 福祉 및 教育部門에 대한 支出 역시 制限된다. 選舉權이 擴大됨에 따라, 部分的으로는 사람들은 物質的인 補償을 통해 政治的 要求에 대한 관심을 돌리든가, 혹은 낮은 階層의 忠誠心을 받아들여 그들을 國民共同體속으로 統合시킴으로서 政府는 社會에 대한 政策介入을 보다 많이 하려는 傾向이 있게 된다.

現代의 大衆民主主義는 政治的으로 관련된 大衆의 거대한 膨脹과 政治制度의 보다 높은 對應性(responsiveness)을 그 特徵으로 한다. 普通選舉權에 의해 주어진 參與의 機會는 競爭의 政黨體制의 매카니즘(mechanism)에 의해서 강화된 政黨과 社會團體들의 組織化된 下位體制에 의하여 더욱 効果的인 것이 되었다.

政治的으로 表明된 諸要求들은 支出規模를 增加시키며, 이것은 社會의 支出에 있어서 부적절한 增加를 초래하곤 한다.

이러한 두 模型은 政府支出의 發展의 趨勢의 傾向에 대한 劃一性을 지닌다는 것을 설명하는 듯 하다. 政治的 模型은 社會·經濟的 發展水準과는 상관없이 政治體制사이의 構造的인 차이를 강조한다.

Politics: Developmental Approach (Boston: Little, Brown and Company, 1966), p.73

J.Lapalombara, "Distribution: A Crisis of Resource Management," in Leonard Binder(ed.), Crisis and Sequences in Political Development (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971), pp. 233-282.

經濟的 模型이 政府支出을 위한 財源調達을 고려하기 때문에 經濟的 模型이 總公共支出水準에 대해 보다 結論的인 命題를 도출하고 있다. 반면에 政治的 模型은 公共支出과 政治體制의 構造的 特徵을 關連시킴으로써 公共支出의 機能的 構造에 관하여 더 具體的인 假說을 도출하고 있다.

이러한 模型들을 보다 엄격하게 檢證하기 위해서는 보다 많은 數의 經濟的·政治的 變數들에 관한 보다 많은 時系列資料가 필요하다. 그렇지만 로스토우(W. W. Rostow)와 로칸(S. Rokkan)에 의해 開發된 광범위한 分析의 틀 속에서의 歷史的 比較方法들은 확실히 우리에게 지난 一世紀에 걸친 政府內에서의 優先順位의 變化와 그에 따른 政府支出構造에 있어서의 變化에 대한 理解를 더 깊게 해주었다고 할 수 있다.⁴⁾

Ⅲ. 政府支出構造와 行政體制的 類型

1. 政府支出構造와 行政體制的 類型에 관한 理論

도이치(K. W. Deutsch)는 政府支出의 構造를 分析하여 政府支出構造의 趨勢를 다음과 같이 어떤 機能이 그 政府에서 優位를 占하느냐에 따라서 세가지 類型으로 나누었다.

第1類型은 國防費 및 一般行政費 支出이 모든

經濟 및 社會的 서비스 支出을 합한 것보다 큰 경우를 말한다. 第2類型은 第1類型과 정반대인 것, 즉 經濟 및 社會的 서비스 支出이 國防費 및 一般行政費의 합계 보다 큰 경우를 말한다. 第3類型은 社會的 서비스 支出(教育費 포함)이 國防費 및 一般行政費 支出의 합계를 능가하는 경우를 말한다.⁵⁾

주요 國家들을 이러한 類型에 따라 分類해 보면 <表1>과 같다.

여기에서도 보는 바와 같이 西歐와 各國은 社會開發費 및 經濟開發費의 比重이 優위를 占하게 된 시점은 第1次世界大戰 直後의 일이다. 이와 같이 福祉와 關聯된 支出이 國防費 및 一般行政費의 합계보다도 능가하는 時點을 近代福祉國家(modern welfare state)의 出現이라 부른다. 이러한 經費構造의 轉換은 西歐國家에서는 거의 同時에 일어났다.

政府가 優先順位를 두고 있는 機能이 무엇인가를 評價하는데 있어서 豫算에 있어서 各支出比率이 充分한 그리고 積정한 指標가 될 수 있다. 그러나 國家介入의 정도가 評價될 수 있을 때에는 國民總生産에 있어서 政府支出이 차지하는 비중도 고려되어야만 한다.

國家의 政策關心(policy concerns)에 있어서의 變化가 成長을 意味한다고 주장할 수 있기 위해서는 政府가 포기하는 活動보다 새로이 增加하는 活動이 더 많아야 한다는 前提下에서 가능하다.

支出과 關聯하여 본다면 支出構造의 變化가 없어도 成長은 가능하며 모든 活動도 증가가

5) Karl W. Deutsch, "Functions and Transformations of the State: Notes Toward a General Theory," Wissenschaftszentrum - Berlin (Berlin: International Institute for Comparative Social Research (1980)

4) Jürgen Kohl, op.cit., pp.214-215.

〈表 1〉 政府支出의 構造에 따른 國家의 類型

국 가	수 준	제 1 유형	제 2 유형	제 3 유형
벨 기 에	Central	1835-1900	1931-1938 1953-1975	1934-1936 1959-1975
	Central	1869-1901	1929/1938 1952-1975	1929-1938 1952-1975
덴 마 크	Central	1882-1884 1918-1920 1939-1945	1885-1917 1921-1938 1946-1952, 1967-1975	1967-1975
	Central	1822-1931 1933/1937/1938 1952/1953	1932/1934-1936 1947-1951 1954-1975	1962-1975
프 랑 스	Central	1913	1925-1932 1950-1975	1925-1932 1950-1975
	Central	1872-1900	1906-1913 1925-1935 1948-1975	1925-1934 1948-1975
독 일	Central	1862-1904 1906-1907 1909-1920/1922 1925-1930 1934-1944	1905/1908 1921/1923/1924 1931-1933 1945-1973	1958-1973
	Central	1850-1922 1933, 1937-1939 1948-1954	1923-1932, 1934-1936 1955-1975	1958-1975
네 델 란 드	Central	1865-1918	1919-1939 1916-1975	1920-1938 1946-1975
	Central	1865-1897 1913-1920, 1924 1940-1944	1915/1920 1925-1971	1920 1925-1971
노 르 웨 이	Central	1865-1897 1913-1920, 1924 1940-1944	1922, 1926-1938 1946-1975	1948-1975
	Central	1890-1920 1938	1913-1938 1946-1958	1913/1914 1920-1938, 1946-1958
스 웨 덴	Central	1890-1920 1938	1921-1937 1950-1975	1923-1936 1950/1951, 1956-1975
	Central	1890-1900 1915-1918	1905-1913 1920-1975	1921-1975
영 국	Central	1890-1920 1938	1921-1937 1950-1975	1923-1936 1950/1951, 1956-1975
	Central	1890-1900 1915-1918	1905-1913 1920-1975	1921-1975

資料 : Jürgen Kohl, "The Functional Structure of Public Expenditures : Long - Term Changes," in Charles L. Taylor(ed.), *op. cit.*, p. 208.

가능하다. 그리고 우선순위는 限定된 資源條件 下에서도 변화가능하다.

政府支出이 國內總生産에서 차지하는 비율의 증가가 새로운 豫算에 있어서의 우선순위 변화와 과거 활동의 減少가 있어야 된다는 것을 의미하지는 않는다. 福祉 및 教育費 支出이 國家 豫算에 있어서 우선순위를 획득해 왔으며 GNP에서 차지하는 비중도 증가하고 있다.

一般的으로 政府支出의 構造 패턴은 第1類型에서 第2類型을 거쳐 第3類型으로 변해간다고 할 수 있다.

本 論文에서는 政府支出構造가 第1類型일때의 行政體制를 體制維持型이라 하고, 政府支出構造가 第2類型일때의 行政體制를 價値創造型, 政府支出構造가 第3類型일때의 行政體制를 價値配分型이라고 할 수 있겠다.

그러나 모든 나라가 이러한 순서로 政府支出構造의 類型이 變化해 간다고 할 수는 없다. 그것은 各國이 發展段階에 따라 한 段階를 건너

뛰거나 혹은 상이한 類型을 나타낼 수도 있기 때문이다.

2. 政府支出構造와 行政體制의 機能

公共支出에 관한 國家間 分析은 우선적으로 總支出水準의 比較와 經濟成長과 社會·經濟的 發展水準의 설명에 중점을 둔다. 이들 分析에 대한 概觀은 머스그레이브(R. A. Musgrave)에 의해 이루어 졌다.⁶⁾ 한 나라에 관한 歷史的 分析은 대개 支出構成上의 變化를 고찰하는데 중점을 두어 왔다.⁷⁾

6) R.A.Musgrave, Fiscal Systems(New Haven, CT. and London:Yale University Press, 1973)

7) A.Peacock and J.Wiseman, op.cit.:S.Andic and J. Veverka, "The Growth Government Expenditure in Germany Since Unification," Finanzarchiv(January, 1984).

<表 2> 政府支出의 범주와 國家機能의 理論的 概念과의 關聯性

정부 지출의 범 주	기능적 분류	국가의 기능			本論文의 立場
		Rostow	Rose	Deutsch	
국 방	국 방	안 보	영토의 방위	질서유지(외부위협) 권력의 추구	體制維持
일반 행정 사법, 경찰	행정, 사법	헌정질서	자금동원, 내부 질서유지	내부위협으로부터의 질서유지	
산업, 상업 농업, 운수, 통신	경제적 및 환경적서비스	성 장	물리적자원 동원	부의 추구(경제 발전을 통하여)	價値創造
사회보장 보건 주택, 교육과 과학, 공채이자	사회적서비스 (좁은의미) (넓은의미)	복 지	사회적 편익의 제공	사회적, 의료상, 교육서비스를 통한 복지의 제공	價値配分

資料 : Jürgen Kohl, *op. cit.*, p. 203.

이런 점을 염두에 둔다면 먼저 國家의 機能과 政府支出構造는 밀접한 관계를 가진다고 할 수 있다. 行政體制가 遂行하는 機能을 體制維持機能, 價値創造機能, 價値配分機能 등으로 分類할 수 있는데 다음에 제시된 분류표의 기초를 이루는 國家機能의 概念化는 도이취(K. W. Deutsch), 로스토우(W. W. Rostow), 로즈(R. Rose) 등에 의해 개발된 것이며(表 2참조), 명칭의 다양화에도 불구하고 이들 세가지 分類는 相關 機能面에서 一致를 보이고 있다.⁸⁾

앞에서 公共支出의 機能的 構造가 자원배분에서의 政府의 選好를 반영하는 것으로 받아들여질 수 있다고 했었다. 政府의 우선순위의 변화는 여타의 組織別 分類에 의한 분석보다 이러한 방법에 의해 민감하게 나타난다. 優先順位의 變化는 아무런 機構上의 變化가 없을 때라도 나타날 수 있다.

現代國家에서는 實際의 優先順位는 천천히 變化한다고 할 수 있다. 그러나 中期 혹은 長期에서 구조적 변화는 틀림없이 觀察될 수 있는 것이다.

3. 우리나라의 政府支出構造와 行政體制的 類型

우리나라 政府支出의 推移를 보면 對GNP 比率이 계속적으로 增加趨勢를 보이고 있다.⁹⁾ 그러나 우리나라 政府支出의 增加는 人口·都

市化·經濟成長과 政治的 混亂 등의 복합된 影響으로 인하여 연속적인 類型을 보여주고 있진 못하다.¹⁰⁾ 이러한 增加趨勢에 크게 作用하는 要因으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 北韓의 軍事的 위협과 自主國防의 必要性 增大에 따른 防衛費의 增大와 社會的 不安要素에 따른 治安維持費의 增大가 주요한 要因으로서 作用하고 있다.

둘째, 國民의 높은 教育열에 따른 教育支援 및 文化費의 增大을 들 수 있다. 셋째, 經濟開發 政策에 따른 社會間接資本의 擴充과 農水産 支援政策 등으로 인한 支出의 增大를 들 수 있으며, 넷째, 높은 一般行政費의 增大, 다섯째, 硬直的인 性格을 더욱 포함하는 人件費의 높은 比率 등을 들 수 있다.

앞으로도 계속 國防費나 一般行政費의 축소요인이 없는 가운데에서 社會福祉費의 상대적 증가와 地域間, 産業間, 所得階層間의 均衡發展을 유지하기 위한 經濟開發費의 增大가 豫想된다.

韓國의 政府支出構造를 로즈(R. Rose)의 分析에서처럼 機能別로 國防費, 一般行政費, 經濟開發費, 社會開發費, 教育費 및 기타로 分類하여 그 變化趨勢를 나타내보면 <圖 3>과 같다.

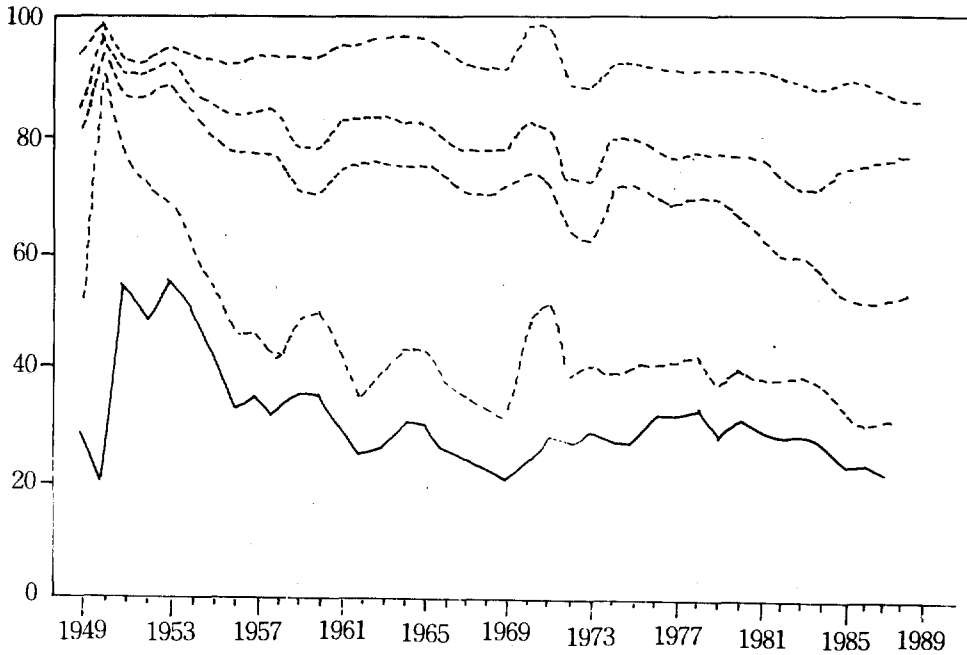
이것은 각각의 項目을 中央政府의 總歲出로 나눈 것으로서 그림의 曲線사이의 넓이가 各項目의 構成費를 나타내고 있는 것이다.(단, 社會開發費를 나타내는 S는 教育費를 제외하였음) <圖 3>에서 보여주는 바와 같이 우리나라의

8) Jürgen Kohl, "The Functional Structure of Public Expenditures: Long-Term Changes." in C.L. Taylor (ed), op.cit. p. 203

9) 金完淳, "韓國財政政策의 展望과 發展方向," 韓國租稅研究 第3卷(서울: 韓國租稅學會, 1987), p.80.

10) Roy Bahl, C.K. Kim and C.K. Park, Public Finances During the Korean Modernization Process(Cambridge: Harvard University Press, 1986), p. 139.

〈圖 3〉 韓國政府支出의 構造變化



여기서 D : 국방비 Ed : 교육비
 A : 일반행정비 S : 사회개발비
 E : 경제개발비 O : 기타

資料 : 財務部, 韓國의 財政統計, 1990. 財務部, 決算概要, 各年度

政府支出構造의 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 높은 國防費 負擔率이다. 로즈(R. Rose)가 分析對象으로 한 西歐의 經驗과는 달리 國防費의 比重이 總歲出 가운데 일정한 水準을 유지하거나 오히려 증가추세를 나타내고 있다는 것이다.

둘째로, 1960年代 및 1970年代의 經濟開發費의 比重이 西歐의 20%內外 수준보다 훨씬 높은 25% 정도의 수준에 이르고 있다는 점이다. 이것은 政府主導型의 經濟成長 戰略에 기인한 것이기는 하지만 이와 같은 經濟面에서의 과도한 介入主義는 經濟開發 初期段階에서는 상당한

成果를 보여주고 있지만 어느 段階가 지나면 오히려 自生的 成長基盤을 저해할 지도 모른다.”

셋째로, 1970年代에 이미 西歐의 거의 모든 國家의 社會的 서비스(教育費를 포함)에 대한 支出이 40% 以上の 水準에 이르고 있는데 비해 우리나라의 경우는 教育을 포함한 社會開發費의 比重이 40% 수준에 이른 것은 1980年代에 들어

11) 韓瑛煥, “情報化 社會로의 進入과 政府-企業間의 새로운 關係設定,” 中央行政論集 第2卷(서울: 中央行政研究會, 1988), pp.3-10.

와서 부터라고 하겠다. 그러나 이러한 社會開發費의 내역을 보면, 우리나라의 경우는 社會福祉關聯 支出은 그 比率이 극히 낮고 教育서비스 支出이 매우 높다¹²⁾는 점에서 西歐의 경우와 상이한 形態를 나타내고 있는 것이다.

經濟成長과 더불어 우리나라의 1人當 國民所得이 증가함에 따라 로스토우(W.W.Rostow) 등이 주장하는 바와 같이 社會의 서비스에 대한 需要가 增加한다는 點을 고려하면, 우리나라의 社會福祉關聯 支出은 1980年代에 들어와 점차 增加하는 趨勢이지만 아직 매우 낮은 水準이라 하겠다.

우리나라의 政府支出構造의 패턴을 도이치(K.W.Deutsch)의 세가지 類型別 分析에 비추어 보면 1948년부터 1955년까지는 第1類型에 해당이 되고, 1956년부터 1979년까지는 第2類型에 해당이되며, 1980년에는 社會의 서비스(教育費 포함)에 대한 支出만으로도 國防費와 一般行政費의 合計를 상회하게 되므로써 第3類型에 접어들었다고 할 수 있다.¹³⁾

그러나 엄밀히 말하면 우리나라의 社會開發費(教育費를 포함하는 경우)내역에서 教育費의 支出이 큰 比重을 차지하므로 앞서의 分析과 마찬가지로 1980년이 第3類型으로 넘어가는

轉換點이라고 하기에는 무리가 있기는 하다.¹⁴⁾

아무튼 政府支出構造의 패턴에 따라서 行政體制를 類型化 한다면 도이치(K.W.Deutsch)가 分類한 第1類型(國防費와 一般行政費의 合計가 모든 經濟開發費와 社會의 서비스費의 合計보다 큰 경우를 말한다), 第2類型(모든 經濟開發費와 社會의 서비스費의 合計가 國防費와 一般行政費의 合計보다 큰 경우를 말한다), 第3類型(社會의 서비스費만도 國防費와 一般行政費의 合計보다 큰 경우를 말한다)은 각각 本論文에서 論議한 行政體제의 세 類型인 體制維持型, 價値創造型, 價値配分型에 해당된다.

이렇게 본다면 政府支出構造의 分析에 의하면 1948년부터 1955년까지의 行政體制를 體制維持型, 1956년부터 1979년까지의 行政體制를 價値創造型, 1980년以後의 行政體制를 價値配分型이라고 볼 수 있겠다.

또 다른 觀點에서 政府支出을 機能別로 分類하면 一般行政費, 國防費, 經濟開發費, 社會開發費, 教育費, 기타 등으로 分類할 수 있는데, 이것을 行政體제의 機能 즉, 體制維持機能, 價値創造機能, 價値配分機能으로 分類한 것과 관련하여 보면 體制維持機能에 속하는 것은 一般行政費와 國防費이고, 價値創造機能에 속하는 것은 經濟開發費이며, 價値配分機能에 속하는 것으로는 社會開發費와 教育費를 들 수 있다. 이에 따라 우리나라의 政府支出構造를 分類하여 보면 <表3>과 같다.

14) 西歐國家의 경우, 나라마다 第3類型에 도달한 時期는 상이하다. 즉 영국-1950, 서독-1950, 프랑스-1962, 이탈리아-1958, 스웨덴-1948, 덴마크-1952, 노르웨이-1946, 핀란드-1967年 등이다.

12) 韓國經濟研究院, 財政規模의 持續的 膨脹과 是正方案 (1986. 8), p.16.

13) 도이치(K.W.Deutsch)는 公共支出의 構造에 따라서 國家의 類型을 第1類型, 第2類型, 第3類型으로 나누었다. Karl W.Deutsch, "Functions and Transformations of the State:Notes Toward a General Theory," Wissenschaftszentrum-Berlin (Berlin:International Institute for Comparative Social Research, 1980). 한국의 경우 類型區分할 때 다른 類型을 떠는 年度도 있다.

〈表 3〉

行政體制的 機能別 政府支出構造

년도	구분	체제유지비(%)	가치창조비(%)	가치배분비(%)	기 타(%)
1949		44.3	29.1	19.0	7.6
1950		69.4	11.1	15.7	3.8
1951		74.2	9.7	8.0	8.1
1952		69.3	15.4	7.7	7.6
1953		67.2	19.5	16.2	5.5
1954		61.5	21.1	16.2	6.2
1955		49.7	24.8	18.6	6.9
1956		41.7	28.2	21.5	8.6
1957		40.9	28.7	23.7	6.7
1958		37.6	32.1	28.1	6.2
1959		40.5	20.0	32.5	7.0
1960		42.3	16.9	33.8	7.0
1961		35.9	29.0	30.3	4.8
1962		30.3	35.7	28.5	5.5
1963		40.6	24.8	22.9	12.7
1964		45.2	20.6	26.5	7.8
1965		45.3	20.9	26.3	7.4
1966		40.4	23.5	26.7	9.3
1967		41.0	17.9	27.8	13.3
1968		37.1	20.2	29.9	12.8
1969		34.2	21.8	30.5	13.3
1970		34.8	21.1	30.7	13.4
1971		35.4	20.9	21.2	22.5
1972		42.2	17.5	19.3	17.0
1973		39.8	20.8	22.5	16.9
1974		38.9	20.4	19.3	21.4
1975		38.6	25.8	18.8	16.8
1976		43.1	26.6	19.0	11.3
1977		45.3	25.1	19.5	10.1
1978		46.4	21.9	21.9	9.8
1979		44.0	25.7	22.8	7.5
1980		34.1	22.7	34.2	9.0
1981		32.4	21.7	37.2	8.7
1982		31.2	18.5	40.7	9.6
1983		32.2	16.9	40.4	10.5
1984		30.5	16.3	41.6	11.6
1985		27.5	16.7	45.7	10.1
1986		37.5	18.1	29.5	14.9
1987		34.9	17.7	31.4	16.0
1988		35.0	19.3	31.4	14.3

1950年代의 경우를 보면 政府支出의 優先順位가 體制維持費, 價値創造費, 價値配分費의 순서로 되어 있고, 1960年代와 1970年代 初半(엄격히 말하면 1973년까지)까지는 그 優先順位는 體制維持費, 價値配分費, 價値創造費의 順으로 되어 있고, 1970年代 後半(엄격히 말하면 1974년부터 1979년까지)은 그 優先順位가 體制維持費, 價値創造費, 價値配分費 順으로 되어 있고, 1980年以後에는 價値配分費, 體制維持費, 價値創造費 順으로 그 優先順位가 되어 있다.

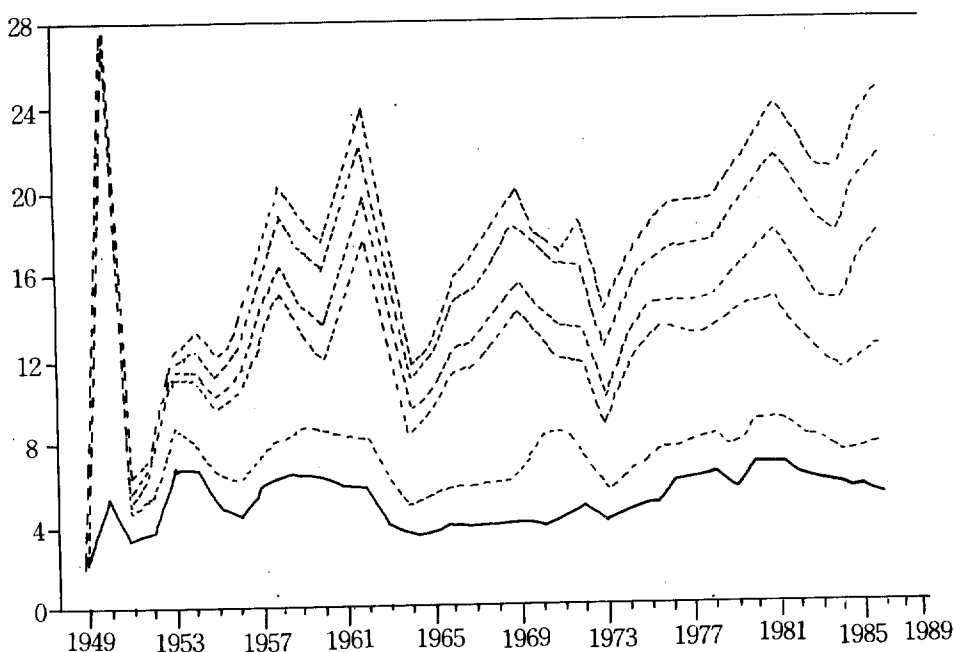
다음은 우리나라의 政府支出과 로스토우(W.W.Rostow)의 發展段階說을 검토해 보겠다. <圖 4>은 政府支出의 各 項目을 名目 GNP

와 대비시킨 것이다.

우리나라의 政府支出의 構造 패턴은 대체로 로스토우(W.W.Rostow)의 논의가 적용되는 것처럼 보인다. 즉, 公共投資 등 經濟開發費가 낮은 수준의 GNP에 비해 높은 비중을 차지하게 되는 跳躍期(take-off)의 특징은 우리나라의 경우 1960년대 초반부터 나타난다고 할 수 있다. 그리고 政府支出構造의 側面에서 볼 때 成熟社會로의 導入期(drive to maturity)는 1970年代 後半부터 시작되었다고 할 수 있다.

그러나 이러한 政府支出構造의 패턴 變化에도 불구하고 우리나라의 경우는 로스토우(W. Rostow)가 말하는 成熟社會의 特徵인 勞動運

<圖 4> 政府支出構造의 對GNP比率



여기서 D : 국방비 Ed : 교육비
 A : 일반행정비 S : 사회개발비
 E : 경제개발비 O : 기타

資料 : 財務部, 韓國의 財政統計, 1990.

動과 社會保障政策의 要求 등은 매우 약하게 나타났다. 이것은 韓國의 勞動組合活動 및 政黨活動이 여러가지 內外部的 要因에 의해 충분히 이루어 지지 못하고 있음을 나타내 주는 것¹⁵⁾ 이라고 할 수 있다.

1980年代에 들어와서는 產業의 外延的 成長에 따른 負의 外部效果 自覺 및 再分配政策의 요구 등 로스토우(W.W.Rostow)가 말하는 大衆消費段階(mass consumption)의 특징이 발견된다.¹⁶⁾

그러나 韓國의 1980年代 政府支出構造를 보면 福祉關聯 支出이 약간 점증하고 있기는 하지만 이러한 요구를 充足시키기에는 未洽하다. 이러한 事實은 최근의 한 輿論調查의 結果를 통해서도 잘 나타나고 있다.¹⁷⁾

同 調查結果에 따르면 우리나라의 政府가

우선적으로 解決해야 할 課題로서는 貧富隔差問題, 物價安定, 民生治安確立問題 등을 지적하고 있으며,¹⁸⁾ 11개 重要기관에 대한 信賴度 調查結果는 與黨, 野黨 등의 政黨이 세무서, 경찰, 대기업보다도 信賴를 받지 못하고 있는 것으로 나타나 있을 뿐 아니라¹⁹⁾ 政府가 위의 當面問題의 處理에 있어서 심한 不滿을 나타내고 있다.¹⁹⁾

이것은 政府의 豫算決定 過程이 國民의 진정한 選好를 반영할 수 있는 民主的 過程과는 상당한 거리가 있음을 反證하는 것이라고 하겠다.

다음은 로칸(S.Rokkan)의 政治的 模型과 韓國의 政府支出構造를 比較 分析해 보고자 한다. 1950年代는 自由民主主義(liberal democracies) 體制의 政府支出構造를 보이고 있고

15) 安秉永, "韓國의 利益集團과 政治發展", 韓國政治學會報 第11輯(서울: 韓國政治學會, 1977), pp.72-76; 尹亨燮, "韓國의 政治過程", 金雲泰 編, 韓國政治論(서울: 博英社, 1982), pp.380-393; 韓相震, 吉延日, 韓國利益集團의 實態와 改善方案(서울: 현대사회연구소, 1985).

16) 로스토우(W.Rostow)의 經濟發展段階를 우리나라에 適用시켜 經濟政策의 變化過程을 논의한 학자도 있다. 1945년 해방이후부터 第1次 經濟開發5個年計劃이 시작되기 직전인 1961년 까지를 傳統社會 및 跳躍을 위한 先行條件段階, 經濟開發計劃의 적극추진으로 高度 經濟成長을 강조한 1960-1970년대의 중반까지를 跳躍段階(1962-1976), 1977년 第4次經濟社會發展 5個年計劃 추진 이후 현재까지를 成熟段階(1977-현재)로 보았으며, 日本의 경우는 1854-1877까지를 傳統社會 및 跳躍을 위한 先行條件充足段階, 1878-1939년 跳躍段階, 1940-1975년을 成熟段階, 1976년 이후를 高度大衆消費段階 및 質의 追求段階로 보았다. 崔恒洵, 經濟發展과 政府官僚制의 役割에 관한 研究, (中央大學校 行政學博士學位論文, 1987, 12), pp.15-63.

17) 中央日報(1989년 9월 22일)는 國民의 政治意識調查에서 政府가 우선적으로 解決해야 할 課題가 무엇이라고 생각하는지를 2가지만 선택토록 했다. 그 결과 物價安定 및 貧富隔差(62.4%), 民生治安確立(44.6%), 光州問題(21.2%), 5공화국당시의 비리청산(19.2%), 南北韓關係의 改善(14.1%), 教育問題解決(13.5%), 勞務問題解決(12.5%) 순으로 나타났다.

18) 東亞日報(1987년 4월 1일)는 高麗大 新聞放送學科와 공동으로 실시한 11개 重要기관에 대한 信賴度 조사에 의하면 "전적으로 믿을 수 없다"를 10점 만점으로 評價토록 한 결과 學校(7.8점), 病院(6.6점), 法院(6.5점), 新聞(6.4), 檢察(5.8점), 放送(5.5점), 稅務署(5.3점), 警察, 大企業(5.1점), 野黨(5.0점), 與黨(4.5점)의 순으로 우리나라 政黨이 그 어떤 기관보다 신뢰도가 가장 낮은 것으로 나타났다.

19) 앞의 中央日報(1989년 9월 22일) 調查에 의하면 政府가 當面問題를 얼마나 잘 처리한다고 보느냐는 질문에 대하여 貧富隔差問題: 73.6%, 物價安定問題: 77.6%, 民生治安問題: 78.9%, 教育問題: 53.7%가 불만을 나타냈다.

1960年代~1970年代는 制限된 選舉權(restricted suffrage) 體制的 政府支出構造를 1980年代에는 普通選舉權(universal suffrage) 體制的 政府支出構造를 나타내고 있다.

分配問題와 관련된 社會開發費의 비중이 낮다는 사실은 비록 普通選舉權이 일반화 되었다 하더라도 政治的 參與의 制度化가 이루어 지지 않았거나 혹은 뿌리를 깊게 내리지 못한 경우에 나타날 수 있다.

만일 우리의 政治制度가 로칸(S.Rokkan)의 개념 규정에 의한 大衆民主主義(mass democracies)에 도달해 있다면 政治的 參與機會의 확대로 社會保障支出을 포함한 社會開發費의 增大要求가 급증하여 그 비중이 급격히 상승하였을 것이다.

本 研究者가 제시한 行政體制的 類型과 관련시켜서 본다면 體制維持型은 自由民主主義制度 및 制限된 選舉權制度和 관련되고, 價値創造型은 普通選舉權制度和 그리고 價値配分型은 大衆民主主義制度和 관련된다고 할 수 있다.

이러한 觀點에서 본다면 우리나라의 現行 政治體制가 수행해야 할 役割을 제대로 수행하고 있지 못하다고 할 수 있다.

즉, 競爭的 政黨制度의 매카니즘에 의해 각 정당과 단체들의 組織的 下部構造가 강화되어 참여기회가 대폭 확대되는 大衆民主主義 時代에 있어서는 社會保障支出을 포함한 福祉關聯 社會

開發費가 급증하게 되고, 經濟發展과 더불어 國民의 自治意識 水準이 向上되어 參與의 機會가 擴大됨에 따라 國民의 欲求가 不滿의 形態로 제기되고 있는데, 이에 對應한 政府支出構造를 갖추기 위해서는 豫算決定 過程에 있어서 보다 民主的 過程이 이루어 질 수 있는 體制를 갖출 것이 요구된다.

IV. 結論

以上으로 政府支出에 관한 두 模型은 政府支出의 展開趨勢와 構造變化類型에 관한 結論에 있어서는 兩立可能하다. 經濟模型은 政府支出 傾向의 劃一性을 說明하려고 하는 것이고, 政治模型은 經濟·社會의 發展水準과 관계없이 政治體制사이에 있어서의 支出構造의 差異를 강조한다.

結論적으로 政府支出은 行政體制的 役割變化 過程을 살펴보는 가장 직접적인 方法이라고 본다면 앞에서 分析한 바와 같이 1948年~1955년까지는 體制維持役割을 수행했고, 1956년부터 1979년까지는 價値創造役割을 수행했으며, 1980年以後에는 價値配分役割을 수행했다고 볼 수 있다.