

國民所得에 있어서의 財政收支

金 斗 熙*

〈目 次〉

- I. 序
- II. 政府活動의 經濟的 性質
- III. 一般政府의 經濟的 性格
- IV. 政府의 最終生産物과 中間生産物
- V. 政府의 最終生産物의 評價

I. 序

國民所得이 一國의 經濟活動의 尺度로서 가장 便利하고 適切한 手段이 될 수 있는 것은 그것이 巨視的인 視點에서 民間部門과 政府部門 그리고 海外部門을 綜合的으로 表示할 수 있기 때문이다. 따라서 그것이 올바르게만 推計될 수 있다면 諸國民經濟의 活動水準을 比較한다든가 一國民經濟에 있어서의 異期間間의 經濟水準의 變動을 把握하는 데 있어서 不可缺한 手段이라는 것은 누구도 否認할 수 없는 事實이다. 그러나 政府部門을 國民所得系列에 調和的으로 綜合하는 데 있어서는 지금까지 여러가지 問題點이 露呈되어 왔으며 그 중에는 아직까지도 意見이 對立된 채로 있는 것들이 많다. 오늘날 全體國民經濟에서 차지하고 있는 政府의 經濟活動의 比重이 漸次 擴大되어 가고 있는 趨勢에 비추어 볼 때 이 問題는 간단히 보아낼길 性質의 것이 아니다. 政府部門이 國民所得算定에서 適切히 取扱되느냐 못되느냐 하는 것은 곧 國民經濟水準의 指標로서의 國民所得의 價値를 左右할 것이기 때문이다.

國民所得算定에서 政府部門을 올바르게 取扱한다는 것은 政府部門의 活動을 表示하는 財政收支의 各項目을 國民所得算定에서 어떠한 構成要素로 包含시키느냐 하는 것을 意味한다. 國民所得은 一年間에 一國에서 生産된 最終生産物의 總額으로 定義된다.

國民所得을 形成하는 財貨는 無數한 種類의 物理的 形態를 갖고 있기 때문에 이것을 綜合하기 위한 共通單位로 金額 즉 產出額이 選定된다. 그리고 이 金額은 各財貨의 市場에서

* 本研究所 研究員, 서울대학교 經濟學科 教授

의 交換過程에서 形成되는 市場價格에 그 數量을 곱함으로써 表示된다. 따라서 市場을 通過하지 않는 이른바 非市場財가 問題가 되지만 이 問題는 적어도 民間生産物에 關係서는 이미 거의 解決을 보았다고 할 수 있다. 즉 그 財貨의 性質上 市場財와 類似한 것은 그 類似한 市場財의 價格을 利用함으로써 評價하는 方法으로 解決하고 있다. 農家에서 自家消費되는 農作物이라든가 家庭主婦의 家事活動같은 것이 그것이다.

國民所得은 이것을 生産·分配·支出의 三面에서 把握할 수 있다.

生産面에서 把握된 國民所得을 生産物接近法에 의한 國民所得이라고도 한다. 이것은 一年 동안에 一國의 民間企業과 政府에서 生産된 모든 消費者財와 生産者財 중에서 中間生産物을 控除한 나머지의 產出額 總計이다.

分配面에서 把握한 國民所得을 要素接近法에 의한 國民所得이라고도 한다. 이것은 家計와 企業 및 政府의 純收入으로 形成되는데 賃金·俸給·原料代·利子·利潤 및 政府의 租稅收入 등이 包含된다.

끝으로 支出面에서 把握한 國民所得은 分配된 國民所得의 稼得者가 그 期間에 產出된 產出物의 購入을 위하여 支出하는 支出額을 意味하며 民間消費, 民間投資, 그리고 政府支出로 形成된다.

生産·分配·支出의 三面에서 把握된 國民所得은 理論적으로 同額이 될 수 밖에 없다. 지금 이것을 우선 政府部門이 存在하지 않는다는 假定下에서 살펴 보면 다음과 같다.

먼저 모든 最終生産物인 消費者財와 生産者財는 消費者財市場과 生産者財市場을 通하여 消費者 또는 企業에 販賣된다. 여기에서 形成되는 販賣價格의 總額이 生産面에서 把握된 國民所得이다. 이 경우에 販賣되지 않은 生産物은 그것을 生産한 企業自身이 購入한 것으로 看做된다. 그런데 이 販賣額은 一旦 企業의 販賣收入이 되지만 一部는 生産費로 家計에 支拂되어 家計의 所得을 形成하고 나머지는 企業의 利潤으로 分配되어 企業의 所得을 形成한다. 즉 生産國民所得은 賃金·俸給·原料費·利子·利潤 등으로 그 全額이 分配된다. 따라서 生産國民所得과 分配國民所得間에는 等價關係가 成立하게 된다.

다음에 家計 및 企業의 所得으로 分配된 分配所得은 그 一部는 消費者 및 企業家에 의하여 消費에 支出되고 그 나머지는 貯蓄된다. 貯蓄은 所得 중 消費로 支出되지 않은 部分이므로 消費와 貯蓄의 合計는 分配國民所得과 一致하지 않을 수 없다. 그런데 家計에 의하여 消費로 支出되는 所得은 生産國民所得을 形成하는 消費者財를 購入할 것이므로 生産國民所得 중 消費支出額에 該當하는 財貨量이 家計로 流入하게 되는데 만일 消費者財의 生産額이 消費支出額보다 많을 경우에 그 超過額은 消費者財를 生産한 企業의 在庫를 增加시켜 在庫

投資가 된다. 그리고 한편 家計와 企業의 貯蓄의 一部 또는 全部는 生産者財購入을 위하여 投資支出된다. 즉 生産國民所得의 一部는 企業으로 流入하게 된다. 여기서도 만일 企業의 投資支出額이 生産資財의 生産額보다 적을 때에는 生産者財의 超過額만큼 企業의 在庫投資가 된다. 여기에 있어서 支出國民所得인 消費支出額과 投資支出額의 合計는 또 生産國民所得과 一致하게 된다.

以上에서 본 바와 같이 生産·分配·支出의 三面에서 國民所得이 一致한다는 것은 國民所得의 性質上 政府가 存在할 때에도 마찬가지로 實現되어야 한다. 왜냐하면 政府部門이 存在할 때에는 生産面에서 民間生産物外에 政府生産物이 包含될 것이고 이것 역시 要素費用으로 分配되어야 하기 때문이다. 그리고 이것은 一部 民間家計와 民間企業에 의하여 消費 또는 投資될 것이고 一部는 政府에 의하여 消費 또는 投資될 것이기 때문이다.

以上과 같이 國民所得은 三面에서 等價이기 때문에 國民所得推計에 있어서는 이것을 生産物接近法에 의하거나 要素費用接近法에 의하거나 또는 支出面에서 把握하거나 모두 마찬가지로의 結果를 얻을 수 있다. 이것은 政府部門을 包含시키는 경우에 있어서도 當然히 同一해야 할 것이다. 그러나 政府部門의 經濟活動은 財政收支에 의하여 表示되고 있기 때문에 政府部門과 民間部門을 綜合하는 데는 여러가지 곤란한 問題가 따르게 마련이고 이 問題解決에 關係서는 앞서 指摘한 바와 같이 오래 前부터 意見이 對立되어 왔을 뿐 아니라, 아직까지도 完全한 意見의 一致에는 到達하지 못하고 있는 實情이다. 이 問題는 國民所得을 各面에서 把握할 때 政府의 財政收支를 어떻게 解決하고 이를 어떻게 取扱하느냐의 問題가 解決될 때에 비로소 解決될 수 있다.

이렇게 되면 政府의 租稅收入을 政府生産物의 販賣收入으로 보아야 하느냐 또는 民間企業의 要素費用으로 보아야 하느냐 하는 問題라든가, 또는 政府支出을 民間企業의 販賣收入으로 볼 것이냐 또는 政府生産物의 要素費用으로 볼 것이냐 하는 問題가 解決되지 않고서는 國民所得推計에서 올바른 結果를 期待할 수는 없다.

II. 政府活動의 經濟的 性質

財政收支를 올바르게 解決하고 올바르게 取扱하기 위해서는 政府活動의 本質을 올바르게 把握하지 않으면 안된다. 政府活動의 本質에 關係서는 오래 前부터 學說이 對立되어 왔다. 政府의 活動을 消費로 보는 學說과 이를 生産으로 보는 學說의 對立이 그것이다. 이것은 政府의 經費를 非生産的이라고 하는 主張과 이를 生産的이라고 하는 主張의 對立으로 나타

나고 있다.

經費의 消費性을 主張한 代表的 學者로는 아담·스미드(Adam Smith)를 들 수 있다. 스미드에 의하면 勞動은 生産的 勞動과 非生産的 勞動으로 分類되는 바 生産的 勞動은 첫째로 資本에 의하여 維持되며, 一定의 利潤을 가져오고 둘째로는 有形的인 商品의 形態로 나타난다는 두가지 條件을 具備한 것에 局限되고, 非生産的 勞動은 첫째로 收入에 의하여 維持되며 利潤을 가져오지 않고, 둘째로는 有形財를 生産하지 않는 勞動이다.⁽¹⁾ 政府의 機能 遂行을 擔當하는 사람들의 勞動은 利潤을 가져오지 못하는 것이므로 非生産的의이다. 스미드는 勞動을 購入하기 위한 經費에 關係서만 非生産性을 主張한 것이 아니고 모든 經費가 非生産的이라고 主張한다. 이것은 스미드가 政府를 最終消費者로 보고 있다는 것을 意味한다.

스미드가 政府의 機能이라고 하는 것은 治安·國防 및 特殊한 公共事業의 遂行만을 意味하는 것이고 이른바 政府企業의 活動은 이에 包含되지 않는다. 왜냐하면 그는 政府의 機能으로서의 이러한 것들만을 認定하고 있기 때문이다. 이른바 政府企業의 活動이 生産的이라는 것은 論議의 餘地가 없는 事實이다. 따라서 經費의 性質의 問題는 所謂 「一般政府」의 經費에 局限되어야 한다.

經費의 消費性을 主張하는 學者로는 스미드 外에 세이(J.B. Say), 리카도(D. Ricardo), 리츨(H. Ritschl) 등을 들 수 있고 美國의 商務省도 政府를 最終消費者로 看做하고 있다는 意味에서 같은 見解를 갖고 있다고 볼 수 있다.

美商務省은 生産者나 最終消費者나를 「再販賣하기 위한 購入」을 하느냐 않느냐를 基準으로 하여 決定하고 있다. 그의 主張에 의하면 「一般政府는 市場에서 再販賣하기 위하여 購入하지 않는다는 意味에서 最終消費者이며……이들의 購入은 市場을 위하여 生産된 生産物 價値內의 費用要素가 아니기」 때문에 「一般政府의 購入은 一國의 生産物全體를 完全히 算定하려는 어떤 경우에도 最終生産物로 看做되어야 한다」고 말하고 있다.⁽²⁾

經費의 生産性을 主張하는 學者로는 스미드 以前의 유스티를 비롯하여 獨逸歷史學派에 屬하는 많은 學者들 즉 리스트(F. List), 바그너(A. Wagner), 슈타인(L.v. Stein) 등과 케인즈 및 그 以後의 新經濟學者들을 들 수 있다.

바그너에 의하면 國家는 無形財를 生産하고 國家가 生産한 無形財는 使用價値를 갖고 있다. 그리고 이러한 無形財를 生産해 주는 國家自體는 國民財産이 된다. 國民財産으로서의 國家는 國民經濟의 生産過程에서는 國民資本 즉 生産要素의 하나로 나타나게 된다. 바그너

(1) Adam Smith, *The Wealth of Nations*, ed. by E. Cannan, pp. 313-4.

(2) "Objectives of National Income," *Review of Economic Statistics*, August 1948, p. 183.

에 있어서 國家活動 따라서 國家經費의 生産性은 그의 國家觀과 그의 生産概念에서 나오는 必然的 歸結이라고 할 수 있다.

케인즈(J.M. Keynes)는 1930年代의 英國을 觀察하여 現代資本主義國家의 가장 큰 弊害는 不完全雇傭과 所得의 不平等한 分配라고 하였으며 이러한 弊害를 除去하기 위해서는 政策分野에 있어서의 國家의 活動領域이 擴大되지 않으면 안된다고 생각하였다.

一般的으로 政府 또는 國家가 「해야할 일」(agenda)은 各個人이 이미 하고 있는 行爲에 關한 것이 아니고 各個人의 領域 밖에 있는 機能, 國家가 하지 않는다면 아무도 하려 하지 않을 決定에 關한 것이라고 한다. 그리고 現代經濟社會의 弊害는 大개 危險, 不確實 및 無知의 結果라고 보고 이러한 것은 政府當局에 의한 通貨와 信用의 慎重한 管理, 事業狀態에 關한 資料의 大規模의인 蒐集과 播布, 貯蓄과 投資에 關한 「知的 判斷에 立脚한 共同行動」에 의해서만 除去될 수 있기 때문에 이러한 것들을 政府가 해야 할 일로 생각한다. 즉 그는 一種의 中央統制를 示唆하고 있다.⁽³⁾ 그러나 그가 示唆하고 있는 中央統制는 資本主義의 테두리 안에서 完全雇傭을 達成하고 不均等한 富와 恣意的인 所得의 分配를 修正하려는 것이며 그 手段으로서 政府의 經費가 가장 有利한 것으로 評價된다. 따라서 케인즈에 있어서는 政府經費는 國民所得의 增加를 가져올 수 있다는 意味에서 그 生産性이 認定되고 있다고 할 수 있다. 그러나 위의 論述로 보아 케인즈가 主張하는 經費의 生産性에는 經費支出이 生産을 助長시킬 수 있다는 말하자면 經費支出의 效果의 生産性이 混合되어 있으며 企業의 生産費支出같은 經費自體의 生産性만을 主張한 것이라고는 볼 수 없다. 그러나 그가 經費自體도 生産的으로 본 것만은 틀림없는 事實이다.

經費의 消費說과 마찬가지로 生産說에 있어서도 論議의 對象이 되는 것은 一般政府의 經費에 局限된다고 보아야 할 것이다. 政府企業에 있어서의 經費에 關해서는 새삼스럽게 生産性을 主張할 必要가 없기 때문이다. 經費의 生産性的 主張은 一般政府까지를 包含하여 政府를 生産經濟 즉 企業으로 본다는 것을 意味하게 된다.

III. 一般政府의 經濟的 性格

政府經費의 生産性을 主張하고 政府를 하나의 企業으로 보는 경우도 政府가 生産하는 財貨 또는 用役이 누구에게 供給된다고 보느냐에 따라 國民所得算定에 있어서의 政府의 位置는 달라지고 따라서 財政收支의 解釋 및 取扱이 달라진다. 하나는 政府가 그 生産物을 民

(3) J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Money and Interest*, 1936, Chapter 24.

間分野 즉 民間企業이나 民間家計에 供給한다고 보는 경우이고 하나는 政府가 그 生産物을 政府自身에게 供給한다고 보는 경우이다.

첫째의 경우에는 政府의 生産物은 民間家計에 供給되는 消費者財와 民間企業에 供給되는 生産者財로 區分된다. 이 見解에 의하면 政府의 國防·治安같은 것은 한편으로는 消費者들의 身體·生命의 安全을 保障해 준다는 意味에서 衣食住와 다를 바 없다. 따라서 이 範圍內에서 政府活動은 國民들에게 消費者財를 供給하고 있고 또 한편으로는 治安·國防은 企業들로 하여금 生産의 계속을 保障해 주기 때문에 그 範圍內에서 生産에 필요한 工場建物を 建築하고 機械를 設置하는 일과 같다는 意味에서 生産者財를 供給하고 있다고 보는 것이다.

쿠즈네츠(S. Kuznets)가 政府는 消費者와 企業의 兩者에 그 生産物을 供給한다고 主張하고 있는 것도 그가 政府에 관하여 이와 같은 見解를 갖고 있다는 것을 意味한다.

둘째의 경우는 政府活動은 生産이기는 하나 그 生産物은 民間家計나 民間企業에 供給되는 것이 아니고 政府의 機能遂行에 필요한 物的 基礎로 政府自身에게 提供된다고 본다. 이러한 主張은 샤우프(C.S. Shoup)에서 볼 수 있다.

그는 「政府用役의 大部分——아마 그 主要部分——은 消費者財도 아니고, 企業에 供給되는 用役도 아니다……이를테면 軍備의 維持, 裁判所制度같은 것이 그것이다」라고 말하고 있다.⁽⁴⁾ 그는 이러한 政府의 用役을 其他의 用役과 區分하여 「一般目的用 用役」이라고 부르고 있으며 그 用役に 어떤 것이 包含되느냐 하는 것은 경우에 따라 다르다고 한다.⁽⁵⁾ 그가 여기서 一般目的用 用役이라고 부르는 것은 대체로 보통 一般政府의 用役으로 불리우는 것과 같다고 보아도 無妨할 것이다. 이 主張과 같이 一般政府의 用役이 政府固有의 機能遂行을 위한 基礎로 政府自身에게 供給된다고 보는 경우 이러한 用役은 政府가 消費하는 消費者財라고 볼 수 있다.

무릇 政府라는 것은 그것이 存在하는 以上 存續하기 위해서는 治安·國防 등의 機能을 마땅히 遂行해야 한다. 그것은 마치 人間이 生을 維持하고 生活을 계속하기 위해서는 生命이 存續하는 限 마땅히 衣·食·住를 계속해야 하는 것과 마찬가지로이다. 政府機能의 遂行은 人間에 있어서의 衣·食·住에 比喩될 수 있다. 그런 意味에서 一般政府部門은 一面 用役의 生産者로서의 機能과 一面 用役의 消費者로서의 機能을 擔當하고 있다고 볼 수도 있다. 이렇게 보는 경우 政府部門은 企業(政府企業 및 一般目的用 用役의 生産者)과 家計(一般目的用 用役 및 民間生産의 消費者財의 消費者)로 兩分된다고 생각할 수도 있다.

(4) C.S. Shoup, *Principles of National Income Analysis*, 1947, p. 267.

(5) *Ibid.*, p. 267.

IV. 政府의 最終生産物과 中間生産物

國民所得이 一國의 最終生産物의 產出總額인 以上 그것이 民間企業에 의하여 生産되거나 政府에 의하여 生産되거나를 莫論하고 모두 總計되어야 한다. 그러나 앞서 指摘한 바와 같이 政府의 活動은 財政收支로 表示되고 있으므로 그것을 올바르게 解釋하여 올바르게 取扱할 때에 비로소 올바른 國民所得의 計算이 可能하다고 할 수 있다.

그런데 財政收支는 民間經濟의 收支가 그 經濟의 性格에 따라 달라지는 것과 마찬가지로 政府의 經濟的 性格에 따라서 그 內容이 달라진다고 할 수 있다. 이를테면 民間企業에 있어서 그 收入은 販賣收入 즉 生産額을 表示하고 그 支出은 生産費와 利潤, 즉 要素費用이지만 民間家計에 있어서는 그 收入은 要素所得이고, 그 支出은 消費支出이다. 政府의 活動도 이를 企業活動으로 보느냐 消費活動으로 보느냐에 따라서 그의 收入·支出은 各各 그 性格을 달리하게 된다. 政府企業, 이를테면 交通事業, 遞信事業 등에 관해서는 民間企業과 同一하게 取扱될 것이므로 여기서 새삼스럽게 論議할 필요가 없고, 一般政府에 焦點을 맞추어 論議할 필요가 있다.

一般政府에 관해서는 이미 위에서 詳細히 檢討한 바와 같이, 그 性質을 놓고 세가지의 見解가 鼎立하고 있다. 즉 이를 消費者로 보는 見解, 民間企業과 民間家計에 生産物을 供給하는 生産者로 보는 見解, 그리고 政府自身에게 生産物을 供給하는 生産者로 보는 見解가 있다.

첫째 경우, 즉 政府를 消費者로 보는 경우에는 政府의 生産物이란 생각할 수 없다. 國民所得은 民間企業에서 生産되는 最終生産物만으로 形成된다. 따라서 政府의 租稅收入은 民間企業이 負擔해야 하는 要素費用의 一部가 될 것이고, 政府의 支出은 民間企業의 販賣收入이 된다고 볼 수 밖에 없다. 이것을 國民所得의 三面에서 接近해 보면, 먼저 生産物 接近法에서는 民間에 대한 모든 消費者財와 모든 生産者財의 販賣收入과 政府에 대한 官需財의 販賣收入의 總計로 計算될 것이고 要素接近法에서는 民間企業의 要素費用, 즉 賃金·俸給·資材購入費·利子·利潤과 租稅를 總計함으로써 計算될 것이다. 그리고 支出에 의한 接近法에서는 家計의 消費支出, 民間企業의 投資支出 및 政府支出의 總計로 計算될 것이다.

다음에 둘째 見解, 즉 政府를 民間에 生産物을 供給하는 生産者로 보는 見解에 따를 경우에는 政府의 生産物의 產出額이 當然히 國民所得에 算入되어야 한다. 그러나 여기에는 먼저 解決되어야 할 두가지의 問題가 存在한다. 하나는 政府의 生産物을 어떻게 評價하느

나 하는 문제이다. 一般政府의 用役은 市場에서 販賣되는 것이 아니기 때문에 民間生産物 같이 市場價格으로 評價될 수 없기 때문이다. 그리고 다른 하나는 中間生産物의 產出額을 어떻게 評價하느냐 하는 문제이다. 中間生産物을 控除하기 위해서는 그것이 먼저 評價되어야 하기 때문이다. 먼저 中間生産物의 評價問題를 考察하고 다음에 政府生産物의 評價問題에 論及하기로 한다.

中間生産物은 그 期間에 生産된 生産物 중 他財貨의 一部가 된 것을 말한다. 그러므로 政府의 中間生産物은 政府의 生産物 중 企業에 供給되어 民間生産物의 一部가 되어 버린 것을 말한다. 中間生産物의 評價問題는 政府를 消費者로 보는 첫째 見解에서는 勿論이고 政府를 生産者로 보되 그 生産物이 政府自身(政府家計)에 供給된다고 보는 見解에서도 發生하지 않는다. 왜냐하면 政府가 政府家計에 供給하는 生産物은 政府機能遂行의 物的 基礎라는 意味에서 모두 消費財이므로 當然히 最終生産物로 보아야 할 것이기 때문이다.

둘째 見解에 立脚하여 政府가 그의 生産物을 民間經濟에 供給한다고 할 때에는 民間家計에 供給되는 것은 消費者財이므로 最終生産物임이 틀림없으나 民間企業에 供給되는 것은 企業의 生産에 利用되기 때문에 中間生産物로 보아야 한다. 그러나 無形의 用役을 消費者에 供給되는 것과 企業에 供給되는 것으로 分離 區別한다는 것은 容易한 일이 아니다. 이 問題에 관해서는 많은 學者들이 意見을 開陳하고 있다.

쿠즈네츠는 그의 初期의 主張에서 政府用役은 分離할 수 없는 混合物(indissoluble amalgam)이라고 보았기 때문에 이를 直接 項目別로 分離하는 것을 斷念하고 便宜의 方便으로 個人과 企業이 政府에 支拂하는 租稅를 採擇하여 間接의 最終生産物과 中間生産物을 推定하려 하였다.⁽⁶⁾ 이것은 租稅를 政府用役에 대한 價格으로 봄으로써 問題를 解決하려 한 것이다.

그의 解決方法은 企業의 租稅納付額을 企業에 대한 政府用役의 價値의 表現이고 個人의 租稅納付額을 個人에 대한 政府用役의 價値의 表現으로 보려 한다. 「國民所得의 算定에서 財貨·用役을 評價하는 一般의 基準은 市場에서 그것이 販賣되는 價格이므로 政府用役 역시 같은 基準으로 評價되어야 할 것으로 생각된다」, 「個人과 企業에 의해서 政府에 支拂되는 것이 그들에게 대하여 行해지는 經常用役의 市場價値로 생각된다」라고 그는 말하고 있다.⁽⁷⁾

이에 대하여 히크스(J.R. Hicks)는 한때 理論의 으로는 政府의 最終生産物과 中間生産物의 存在는 이를 認定하지만 兩者의 區分方法이 不確實하기 때문에 實際에 있어서 統計的으

(6) S. Kuznets, *National Income and Its Composition*, p. 45.

(7) S. Kuznets, *Studies in Income and Wealth*, Vol. 2, 1938, p. 297.

로 處理할 때에는 中間生産物도 모두 最終生産物에 算入하는 것이 좋다고 한 바 있다.⁽⁸⁾

린데만(J. Lindeman) 역시 分離에 適切한 데이터(data)가 없고, 또 비록 있다 하더라도 境界線이 모두 恣意的이 되기 때문에 모두 最終生産物로 取扱하려 하고 있다.⁽⁹⁾

以上은 모두 中間生産物의 存在를 認定하고 있고, 理論的으로 이를 國民所得에서 控除해야 된다는 것을 主張하면서도 實際에 있어서 技術的으로 그것을 分離 區分할 수 없기 때문에 不得已 그 控除를 斷念하고 있는 것이다.

이에 대하여 中間生産物의 存在를 認定하고 이를 實際에 있어서 測定하는 方法까지를 提示하고 있는 것은 워버튼(C. Warburton)이다. 그는 政府支出에 一定의 比率를 適用함으로써 中間生産物의 產出額을 測定하려 한다. 말하자면 政府支出을 要素費用으로 보고 그 要素費用의 一定比率를 最終生産物의 產出額으로 하고 나머지를 中間生産物의 產出額으로 보는 方法이다. 이를테면 行政과 軍隊·警察·衛生에 관해서는 그 部門에 대한 政府支出에 대하여 각각 1/2·1/4·3/4의 比率를 適用하여 最終生産物로 보고 나머지를 中間生産物로 보는 方法이다.

스웨덴에서 行해지는 方法도 이와 비슷하다. 中央政府의 用役에서는 最終生産物과 中間生産物을 各各 50퍼센트로 보고 地方政府의 用役에서는 貧困救濟나 公衆衛生 등 一部를 除外한 나머지 중 50퍼센트만을 中間生産物로 보고 있다, 그러나 分離方法 중 代表的이라고 할 수 있는 것은 넬슨(P.W. Nelson)과 잭슨(D. Jackson)의 것을 들 수 있다. 그들 역시 政府支出面에서 兩者를 區分하고 있다. 즉 政府支出을 「最終的 效用이 되는 것」과 「生産을 助長하는 것」으로 兩分하고 前者만을 國民所得에 包含시키려 하지만 明確히 兩範疇로 分離할 수 있는 支出을 除外한 曖昧한 支出에 관해서는 어떤 比率를 利用하는 道理 밖에 없다고 한다. 그들도 陸海軍·國會·裁判所같은 一般的인 政府用役에는 스웨덴方式을 따라 50퍼센트의 原則을 採用하고 있다. 그러나 다른 情報의 入手가 可能할 때에는 兩比率의 加重值(weight)에 差等を 둔다. 이를테면 道路에 대한 支出의 配分에서는 개솔린의 消費量을 利用하여 營業用的 消費가 全體의 60퍼센트이면 道路支出의 60퍼센트를 「生産을 助長하는 것」 즉 中間生産物로 計算한다.⁽¹⁰⁾

그러나 以上の 어느 分離方法도 完全無缺하다고는 할 수 없다. 따라서 問題의 解決은 머스그레이브(R.A. Musgrave)가 말하고 있는 바와 같이 豫算의 各支出項目의 質的 分析

(8) J.R. Hicks, "The Valuation of the Social Income," *Economica*, May 1940, p.118.

(9) J. Lindeman, "Income Measurement as Affected by Government Operations," *Studies in Income and Wealth*, Vol. 6, 1942, pp. 17~8.

(10) P.W. Nelson & D. Jackson, "Allocation of Benefits from Government Expenditures," *Studies in Income and Wealth*, Vol. 2, p. 332ff.

(qualitative analysis)에 의해서만 可能하다고 할 수 밖에 없다.⁽¹¹⁾

V. 政府의 最終生産物の 評價

政府用役을 評價하는 方法으로는 두가지가 主張되어 왔다. 그 하나는 租稅로 評價하려는 方法이고 다른 하나는 要素費用으로 評價하려는 方法이다.

첫째 方法은 쿠즈네츠가 主張하였고 美商務省이 1946년까지 實際로 採擇해 온 方法이다. 쿠즈네츠는 「國民所得의 算定에 있어서 財貨·用役을 評價하는 一般的 基準은 市場에서 그 것이 販賣되는 價格이므로 政府用役 역시 同一한 基準으로 評價되어야 할 것으로 생각한다」, 「個人과 企業이 政府에 대하여 支拂하는 것이 그들에게 대한 政府의 經常的 用役의 市場價值로 看做된다」라고 한다.⁽¹²⁾ 이에 의하면 企業의 租稅納付額은 企業에 대한 政府用役의 價值이고 個人的 租稅納付額은 個人에 대한 政府用役의 價值를 나타내는 것으로 假定되고 있다. 이 方法은 生産物接近法에 의하는 것이며 이 경우에 政府生産物을 民間生産物과 同一한 基準인 市場價格으로 評價하는 것이 政府用役을 國民所得系列에 調和있게 綜合할 수 있는 일이라고 생각하고 租稅를 市場價格에 代用하고 있는 것이다.

이에 대하여 要素費用에 의한 接近方法은 콜름(G. Colm)·하벌러(G. Haberler)·헤이건(E.E. Hagen) 등에 의하여 主張된 바 있다. 그것은 政府生産物の 產出額을 賃金·利子·및 資材購入費의 總計로 評價하려는 方法이다. 市場에서 評價되는 民間企業의 生産物の 價格이 利潤과 總費用의 合計라는 事實에 立脚하여 政府用役에서도 그 評價方法을 適用하려는 것이다. 그런데 民間企業의 경우에는 그 費用에 利子·賃金 및 資材購入費 外에 減價償却, 利潤 및 間接稅가 包含되지만 減價償却은 純價值測定에서는 除外되어야 하고 利潤은 政府의 性格上 생각할 수 없다. 그리고 政府用役의 경우에는 間接稅는 問題가 되지 않는다. 따라서 資材購入費와 利子 및 賃金の 三者만으로 評價하게 된다. 그러나 利子에 관해서는 그것을 要素費用으로 보아야 하느냐 또는 移轉支出로 보아야 하느냐에 관하여 若干의 疑問이 없지도 않다.

要素費用에 의한 評價에는 그것이 政府生産物の 價值를 正確히 評價할 수 없다는 難點을 內包하고 있다. 그것은 政府用役의 要素費用에 利潤이 包含되지 않는 데서 온다고 할 수 있다. 價格의 變動은 利潤外의 要素費用의 變動에도 基因하지만 利潤의 變動에도 基因한다. 특히 景氣循環의 各局面에서 가장 銳敏하게 變動하는 것이 利潤이다. 즉 好況期에는 利潤

(11) R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959, p. 188.

(12) S. Kuznets, *Studies in Income and Wealth*, Vol. 2, p. 297.

이 增加하고 不況期에는 減少한다. 그런데 政府用役에는 利潤이 包含되어 있지 않으므로 그 評價는 好況期에는 相對的으로 낮아지고 反對로 不況期에는 相對的으로 높아지게 된다. 즉 要素費用이 그 價値를 正確하게 나타낼 수 없게 된다. 또 政府의 賃金도 用役의 價値를 正確히 나타내지 못할 경우가 있다. 不況期에 政府가 行하는 救濟支出같은 것은 政府用役의 過大評價를 招來할 可能性이 있다.

以上에서 概觀한 政府生産物의 두가지 評價方法은 각각 生産物接近法과 要素費用接近法에 의할 때 市場價格을 갖고 있지 않은 政府用役에서 市場價格에 代替시킬 手段으로 하나는 租稅를 그리고 하나는 政府의 要素費用을 擇하고 있다. 本來 國民所得은 앞서 본 바와 같이 生産物接近法에 의하거나 要素費用에 의하거나 그 값이 一致하게 되어 있다. 그러므로 政府用役に 관해서도 어느 接近法에 의하거나 國民所得은 一致해야 될 것이다. 그러나 租稅收入과 政府의 要素費用이 一致할 때에는 兩接近法에 의한 國民所得은 同類이 될 것이지만 要素費用과 租稅收入이 一致하지 않을 때에는 政府用役에서 差異가 생겨 國民所得은 生産面과 分配面에서 不一致하게 될 것이다. 租稅收入과 要素費用의 不一致는 租稅가 經常支出 以上으로 徵收되는 경우와 經常支出의 財源을 租稅外的 借入에 依存하는 경우이다. 쿠즈네츠는 政府의 借入은, 政府用役의 費用調達을 租稅에만 依存할 경우에는 政府用役의 價格이 지나치게 비싸진다는 國民의 意見이 表示된 것이라고 說明함으로써⁽¹³⁾ 어디까지나 租稅를 價格으로 取扱하려는 그의 立場을 固守한다. 그러나 이 主張이 妥當性을 가지기 위해서는, 好況期에 借入을 償還하기 위하여 經常支出 以上の 租稅가 徵收되는 경우를 이 論法으로 說明할 수 있어야 한다. 이 論法으로 한다면 이 경우는 政府用役의 價格이 지나치게 싸기 때문에 그것을 引上해야 한다는 國民의 意見의 表現으로 보아야 한다. 이 主張이 說得力이 없다는 것은 다시 말할 필요도 없다. 이러한 豫算收支差額이 存在할 때 그 收支差額의 處理方法이 講究되지 않는 以上 分配面에서의 國民所得과 生産面에서의 그것은 一致될 수가 없다. 이러한 경우는 現實으로는 過去 均衡豫算의 堅持가 財政의 至上命令이었던 時期에는 큰 問題가 惹起되지 않았고 따라서 生産物接近法에 대한 疑問도 提起되지 않았으나 赤字財政이 主張되기 시작한 1930년에 이르러 이 疑問이 前面에 나타나게 되었다. 쿠즈네츠가 從來의 生産物接近法을 拋棄하고 要素接近法의 採擇을 主張한 것이나 美商務省이 要素費用法을 採擇하게 된 것도 以上과 같은 背景에서 說明될 수 있을 것이다.

政府用役을 民間에 供給되는 政府의 生産物이라고 보는 이 見解에 따른다면 國民所得의 算定은 三面에서 各各 다음과 같이 行해진다.

(13) *Ibid.*, p. 299.

먼저 生産物接近法에 의한 경우에는 政府收入 즉 租稅는 政府의 用役의 販賣收入으로 解釋되어야 한다. 따라서 民間企業의 販賣收入과 政府企業의 販賣收入에 租稅를 加算함으로써 算出해야 하지만 中間生産物の 產出額을 控除해야 하기 때문에 中間生産物の 販賣收入으로 보는 企業의 租稅納付額은 加算할 수 없다. 그리고 이미 指摘한 바와 같이 經常支出과 租稅收入이 一致하지 않을 경우에는 첫째 租稅收入이 不足하여 借入에 依存할 때에는 그 借入이 一般政府部門에 있어서의 個人的 租稅에 充當되는 것을 加算해야 할 것이다. 그리고 둘째로 稅收의 剩餘가 存在할 때에는 借入의 償還에 充當되는 額만큼을 租稅收入에서 控除하고 나머지 個人的 租稅만을 合算해야 할 것이다.

다음에 要素費用接近法에 의한 때에는 政府의 支出은 政府用役의 要素費用으로 解釋되기 때문에 民間企業 및 政府企業의 最終生産物の 要素費用에 一般政府部門의 最終生産物の 要素費用을 總計함으로써 算出된다. 그런데 最終生産物과 中間生産物の 要素費用을 分離 區分하는 方法은 위에서 檢討한 바와 같이 여러가지가 있다. 히스나 린데만같이 政府用役에서 中間生産物の 存在를 認定하면서도 技術적으로 最終生産物과의 分離方法을 斷念하는 立場에서는 一般政府分野의 모든 支出을 加算하게 된다. 이 경우에는 當然히 政府의 中間生産物の 產出額만큼 國民所得은 過大하게 評價된다.

政府用役의 中間生産物을 認定하고 또 그 評價方法을 마련하고 있는 위머튼, 스웨덴政府, 넬슨 및 잭슨 등의 立場에서는 各支出項目에 所定の 比率를 適用함으로써 算出되는 額을 最終生産物の 產出額으로 보고 이를 民間企業과 政府企業의 最終生産物の 產出額에 加算함으로써 算出하게 된다.

그리고 머스그레이크같이 各支出項目의 質的 分析에 依해야 한다는 立場에서는 各項目別로 檢討하여 最終生産物の 要素費用을 檢討하는 道理 밖에 없다. 그러나 이 方法이 實際에 있어서 어느 程度의 效果를 거둘 수 있을지는 疑問이다.

다음에 一般用役을 政府에 의하여 政府家計에 生産 供給되는 財貨라고 보는 세계 경우에는 政府의 支出은 政府用役의 要素費用이라고 할 수 있으나 政府의 收入에 관해서는 若干의 問題가 있다. 이것을 市場價格 즉 政府의 販賣收入으로 보기는 곤란하다. 政府가 앞서 본 둘째 경우처럼 그 生産物을 民間에 賣却한다면 民間部門에서 政府에 支出하는 租稅는 價格으로도 解釋될 수 있지만 이 경우에는 政府의 生産物은 政府自體에 供給되고 租稅는 民間이 負擔하기 때문에 價格의 本質에 비추어 볼 때 價格으로 看做할 수는 없다. 이 경우에는 租稅는 政府가 一般目的用 用役生産을 위한 經費의 調達이라고 볼 수 밖에 없다. 政府는 아무런 代價 없이 無償으로 이를 徵收하고 無償이기 때문에 強制力에 의할 수 밖에 없

다. 強制的 無償의 收入인 政府단의 收入形態로서의 租稅의 本質에 비추어 볼 때에도 政府의 經費調達手段으로 보는 것이 가장 正當할 것이다.

이 경우에 生産物接近法에 의할 때에는 民間企業 및 政府企業의 最終財의 販賣收入에 政府의 生産物을 加算해야 할 것이지만 租稅를 販賣收入으로는 加算할 수 없으므로 政府用役에서만은 要素接近法을 援用하여 租稅를 費用으로 보든지 그렇지 않으면 이를 國民所得에 加算하지 않든지 하는 方法 밖에는 없다. 만일 이것을 加算하지 않는다고 할 경우 租稅額만큼 國民所得은 減少된다. 다음에 要素接近法에 의할 때에는 民間企業의 最終生産物의 要素費用과 政府企業의 最終生産物의 要素費用 그리고 政府의 一般目的用 用役의 要素費用을 總計함으로써 算出될 수 있다.

그리고 支出面에서 接近할 경우 民間家計의 消費支出, 民間企業의 投資支出 및 政府支出의 合計로 算出될 수 있다. 여기서 政府支出에는 勿論 政府企業의 支出과 一般政府의 支出이 包含된다. 여기에 있어서 國民所得이 三面에서 一致될 수 있는 것은 生産面에서 一般目的用 用役의 產出額으로 租稅收入을 利用하는 便法을 쓸 때 뿐이고 만일 租稅收入을 加算하지 않을 경우에는 一致는 이루어지지 않고 生産面에서 본 國民所得은 다른 면에서 본 國民所得보다 租稅額만큼 적게 評價된다. 이 경우에 國民所得의 評價를 어느 편이 올바르다고 볼 것인가는 若干의 檢討를 필요로 한다.

政府의 一般用役이 政府에 의해서 그 機能遂行의 物的 基礎로 쓰인다고 보는 立場에서도 그것이 最終生産物이라는 意味에서는 마땅히 國民所得에 包含되어야 한다. 그러나 國民所得이 國民의 物的 福利의 指標로서 國民間的 物的 福利를 比較한다든가 또는 期間間的 國民의 物的 福利를 比較하기 위한 手段으로 利用된다는 事實을 생각할 때에는 一般目的用 用役을 最終生産財라고 해서 國民所得에 包含시킨다는 것은 若干의 問題가 있다. 왜냐하면 一般目的用 用役은 國民의 物的 福利를 만드시 增進시킨다고는 볼 수 없기 때문이다. 오히려 反對의 경우도 생각할 수 있다. 治安·國防같은 一般目的用 用役은 國家의 平穩·安寧·秩序 등의 維持를 의미한다. 政府의 이를 維持하는 活動이 적은 데도 不拘하고 그것이 많은 때와 마찬가지로 國民의 生活이 平穩한 가운데 秩序있게 行해질 수 있다면 아마 그 程度까지 物的 福利라는 意味에서는 더 良好한 狀態에 있다. 다른 點에서는 同一한 두 나라에서 國民의 法律遵守의 程度가 높고 따라서 自身이 願하는 것의 供給을 위하여 政府의 活動을 더 많이 利用할 수 있는 나라는 아마 物的 福利의 享有도가 높을 것이다.⁽¹⁴⁾ 政府가 治安·國防을 위한 經費를 따라서 이에 필요한 資源을 民間生産에 轉用한다면 國民의 物的 福利를 그만큼

(14) Shoup, *op. cit.*, p. 267.

증대시킬 것은 당연한 일이다. 국민所得額은 그것이 적어도 국민의 物的 福利의 指標가 되기 위해서는 이러한 事實을 反映해야 할 것이다. 그러나 最終生産物을 無條件 國民所得에 包含시켜야 한다는 立場을 固守할 경우에는 이러한 事實을 國民所得에 反映시킬 수는 없다. 政府가 堤防構築·海溢防止에 支出하는 貨幣는 惠澤이 아니고 經濟的 負擔이다. 이런 觀點에서 볼 때에는 政府支出은 費用이 되고 租稅는 費用의 調達이라는 主張이 正當性을 가지게 된다. 그것은 一般目的用 用役의 生産에 必要한 費用이고 一般目的用 用役은 國民의 物的 福利를 增進시키지 않는다는 意味에서 國民費用이라고 할 수 있다.

民間企業에서 이러한 費用이 發生할 때에는 生産物價格指數로 國民所得을 調整함으로써 物的 福利의 指標로서의 正確한 國民所得額을 求할 수 있다. 民間企業이 事務所의 廢房을 위하여 보다 많은 石炭을 땔 必要가 있을 때에는 그 生産物의 價格을 引上할 것이다. 만일 販賣價格을 引上하지 않을 경우에는 利潤은 低下하고 따라서 物價指數를 낮게 調整하지 않더라도 國民所得은 減少한다. 이 說明에는 餘分の 石炭을 採掘하기 위하여 雇傭되어 있는 勞動者는 이에 依하여 다른 職業에서 轉用되어 어디에선가 最終生産物의 量이 줄게 된다는 것이 假定되어 있다. 그러나 이 勞動者가 失業者라면 餘分の 石炭生産은 다른 生産을 전혀 沮害하지 않을 것이다. 즉 物的 福利의 尺度로서의 國民所得에는 變動이 없을 것이다.⁽¹⁵⁾

民間企業이 아니고 政府가 裁判所의 廢房을 위하여 前보다 많은 石炭을 필요로 할 경우, 이 經濟狀態의 惡化를 生産物價格의 引上이라든가 生産要素의 價格引下로 轉稼할 方法은 아무 것도 없다. 더 많은 石炭의 採掘을 위하여 勞動者의 雇傭을 增加시켜야 하고 이들에게 賃金を 支拂하기 위하여 租稅를 增加 徵收해야 한다. 萬一 失業者가 存在한다면 失業者를 石炭增産을 위하여 雇傭하면 되지만 失業者가 없을 때에는 다른 生産部門의 勞動者를 轉用하는 수 밖에 없다. 이때에는 모두 政府用役의 生産量을 增加하게 되지만 民間에 供給되는 最終財 즉 國民所得은 增加하지 않는다. 失業者가 存在할 때에는 國民所得은 不變이고, 失業者가 存在하지 않을 때에는 勞動者가 轉用된 部門의 生産量을 減少시킬 것이므로 國民所得은 減少할 可能性이 많다. 즉 政府의 一般目的用 用役의 生産增加는 國民의 物的 福利를 減少시킬 可能性이 있다.

一般의 國民所得分析에서는 이러한 政府用役 즉 一般目的用 用役이 指摘되지 않았으나 1930年代의 獨逸의 政府推計에서 비로소 나타나게 되었다. 거기에서는 政府生産物을 政府支出面에서 세가지 즉 消費者用役을 위한 政府支出生産部門을 위한 政府支出 및 「國家目的을 위한」政府支出로 나누고 國民所得에는 첫째 것 즉 消費者用役만을 包含시켰는데 國家目

(15) Shoup, *op. cit.*, p. 267.

的을 위한 政府의 用役이 바로 一般目的用 用役에 該當된다. 이것을 國民所得에서 除外하는 것은 그것이 비록 最終生産物이기는 하나 一般國民의 物的 福利의 增進에 寄與하지 못하기 때문이라고 보아야 할 것이다.

一般目的用 用役을 위한 支出에는 國防費·軍事費·治安費 등이 包含될 수 있다. 一般行政費라는 것도 대개 이에 包含될 것이다. 샤우프가 말하고 있는 바와 같이 戰爭用役이 消費者財의 享有를 위해 아무리 필요하다 하더라도 그것을 (一般國民의) 消費者財 自體라고는 생각할 수 없다. 敵을 擊退하기 위한 彈藥製造用으로 採掘하는 石炭은 바닷물을 퍼내버리는 펌프를 돌리기 위해 採掘하는 石炭과 같다.⁽¹⁶⁾

따라서 國民所得에서 政府의 一般目的用 用役을 除外할 경우에는 美國, 英國을 비롯한 대개의 國家의 國民所得은 지금의 推計額보다도 엄청나게 적게 推計될 것이다. 特히 戰時에 있어서는 말할 수 없이 적게 推計될 것이다. 戰時에 있어서 거의 모든 資源이 軍需財生産에 轉用되어 莫大한 量의 武器와 彈藥이 生産되었다 하더라도 國民들의 物質的 生活은 조금도 富裕해지지 않는다. 이미 여러차례의 戰爭을 經驗한 國民들은 戰時的 國民生活이 얼마나 物質的으로 窮乏한 것인가를 잘 알고 있다. 그럼에도 不拘하고 國民所得은 莫大한 增加를 보이게 된다. 모든 人的 物的 資源을 動員한 武器·彈藥·其他軍需財의 生産이 모두 國民所得에 包含되기 때문이다. 이것은 物的 福利의 增進이 아니고 物的 福利를 維持하기 위한 費用에 지나지 않는다. 國民所得이 物的 福利의 指標가 되기 위해서는 物的 福利를 正確히 測定할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 政府의 一般目的用 用役은 비록 그것이 最終生産物이라 하더라도 國民所得에 包含시키지 않는 것이 合理的일 것이다.

以上과 같이 一般目的用 用役이 國民所得에서 除外되어야 함에도 不拘하고, 國民所得推計에서 一般的으로 戰費의 控除를 拒否하는 것은 아마 戰時中에 國民이 알고자 하는 것이 그들의 生活狀態가 아니고 그들이 利用한 努力의 量이라고 하는 意見을 따른 때문일 것이다.⁽¹⁷⁾

以上과 같은 立場에서 一般目的用 用役이 비록 最終生産物이기는 하나 國民所得에는 包含되지 않는다고 생각한다면 生産物接近法에 의하여 國民所得을 測定할 때는 民間企業의 販賣收入과 政府企業에서의 販賣收入만이 總計될 것이고 租稅는 除外된다. 여기에서는 一般目的用 用役은 除外되기 때문이고 또 租稅는 政府生産收入으로가 아니고 國民費用으로 解釋되기 때문이다. 다음에 要素費用接近法에 의할 때에는 民間企業과 政府企業의 最終生産物의 要素費用을 總計하면 된다. 一般目的用 用役이 國民所得에서 除外되기 때문이라는 것은 다시 말할 필요가 없다. 끝으로 支出面에서는 民間家計의 消費支出과 民間企業 및 政府企業

(16) Shoup, *op. cit.*, p. 269.

(17) Shoup, *op. cit.*, p. 270.

의 投資支出이 總計됨으로써 算出될 수 있다. 이렇게 國民所得이 算出될 때에는 生産·分配·支出面에서 國民所得額은 同額이 된다. 生産物接近에서 租稅가 控除되는 만큼 要素費用面에서 一般目的用 用役의 要素費用이 除去되고 또 支出面에서는 一般政府의 消費支出이 除外되기 때문이다.