

財政學의 理論的 發展과 研究動向

車 駟 權*

<目 次>
I. 財政理論의 發展
II. 우리나라의 財政學 研究動向
III. 財政學의 主要研究課題

I. 財政理論의 發展

1. 財政學의 歷史的 起源과 位置

오늘날 各國의 經濟活動 속에서 政府部門의 公共活動이 占하고 있는 상대적 比重의 크기로 미루어 보나, 民間으로부터 資源을 獲得하여 公共서비스를 給付하는 政府部門의 活動이 民間部門의 資源配分이나 經濟全體를 통한 福祉의 分配에 미치는 效果의 크기로 미루어 보아 누구나 財政學의 重要性을 否認하지는 못할 것이다. 그러나 國家 및 地方自治團體에 의한 資源獲得과 利用이라는 財政現象을 研究對象으로 하는 財政學이 社會科學 속에서 獨立된 分野로서 存在하여야 할 것인가에 대하여는 經濟學이 政治經濟學으로서의 定義를 喪失하기 시작한 以來 계속 懷疑의이고 否定的인 立場이 강조되어 왔다고 할 수 있다.

元來 財政學의 歷史的 起源은 물론이 적절히 指摘하였던 것과 같이 政治·行政論的 色彩가 강하고 王侯中心의인 學問體系이었던 官房學과 國民經濟學의인 性格이 강하였던 古典經濟學의 「奇妙한 婚姻」에서 찾아 볼 수 있다.⁽¹⁾ 16~18世紀에 걸쳐 絕對主義國家의 治國富強의 經濟政策體系를 考察하는 傾向이나, 또는 絕對主義國家의 經營·行政을 綜合的 體系的으로 考察하는 傾向은 獨逸과 오스트리아에서 官房學으로 結實되었고 財政學의 첫째의 根源이 되었다. 이 官房學은 政務의 管理에 關係가 있는 모든 經濟的, 社會的, 財政的 事項을 包含하였고 또 이들 事項은 서로 關係를 갖고 있다고 생각되었으리 事實上 私經濟學部門과 公經濟學部門의 區別은 存在하지 않았다. 官房學은 本來 王侯國의 治國富強策 一般에

* 本研究所 研究員, 서울大學校 貿易學科 教授

(1) G. Colm, "Why Public Finance," in *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, 1955, pp. 6-8.

관한 研究로부터 出發하여 그 一部門에 해당하는 財務行政技術論으로 收歛되었던 關係로, 官房學의 主된 關心事는 王侯國의 經濟의 基礎인 國民經濟의 強大化와 國民福祉의 增大에 있었고, 이를 財政面에서 보면 國家財産(王有)의 能率的 運用에 의한 收益의 增大와 富國強兵의 目的을 달성하기 위한 支出이 가장 重要한 政策課題가 되었다.⁽²⁾

한편 市民社會의 成立과 함께 誕生한 古典派 經濟學은 財政學의 第2의 根源이 되었으나, 古典學派의 學問的 關心이 自律的 交換經濟의 理想을 基礎로 하는 經濟組織의 分析에 있었던 關係로, 政府活動은 거의 모두 經濟組織의 自然秩序에 變更을 加하는 外部的이고 非經濟的인 要因으로서 取扱되었다. 그리하여 古典派 經濟學은 最低水準의 經費, 均衡豫算, 租稅의 經濟의 中立성과 같은 財政運營의 大綱의 指針을 提示한 것 외에도 租稅原則의 展開와 租稅負擔의 轉嫁·歸着分析, 그리고 公債를 줄이기 위한 減債基金에 관한 研究 등 財政理論의 發展에 직접 寄與하였으나, 財政을 根本的으로 經濟外的인 攪亂要因으로 取扱하였기 때문에 오히려 獨立된 研究分野로서의 財政學의 發展에 否定的인 寄與를 하였다고 評價되고 있다.⁽³⁾

그리하여 卷筋의 指摘과 같이 自律的 經濟過程의 分析이 一般經濟學의 主要課題라고 確信하되, 經濟 및 財政에 관한 政務에 대하여는 文獻上, 學問·教育上 特別한 體系的 取扱이 필요하다는 것을 승인한 學者들에 依하여 財政學이 特殊한 分野로서 發展하게 되었다고 할 수 있다. 그렇지만 財政學이 한편에서는 政治論的·行政論的 色彩가 강한 官房學을 基礎로 하고, 또 다른 한편에서는 國民經濟學의인 性格이 강한 古典經濟學을 基礎로 하여 學問的 形成을 보게 되었다는 點에서 財政學의 研究對象이나 研究方法도 어느 系統(根源)을 代表하는가에 따라 상당히 큰 差異를 갖게 되었다고 할 수 있다.

오늘날 흔히 財政學은 公共部門의 經濟學이며 公共經濟學과 같은 것으로 定義되기도 하고,⁽⁴⁾ 또 財政現象의 分析이란 다름 아니라 財政(public finance)을 國家의 經濟政策手段(資源의 獲得과 利用)으로 보아 應用經濟學으로서 財政을 研究하는 것으로 생각되고 있기도 하다. 이 때 應用經濟學이란 經濟理論을 특정한 經濟的 側面에 적용하여 財政手段의 直·間接效果내지 影響을 검토한다는 것을 意味하고 있다. 租稅問題는 가장 直接的으로 所得이나 價格問題와 關係를 갖고 있고, 또 農業開發을 위한 政府支出은 農業生産과 關聯시켜 생각되어야 한다. 또한 社會保障費는 雇傭과 貸金問題와 밀접한 關係를 갖고 있고 公債管理

(2) *Ibid.*, p. 6.

(3) *Ibid.*, p. 7.

(4) C.V. Brown & P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, 1978, p. 3.

는 信用 및 金融一般과 關聯을 갖고 있다. 뿐만 아니라 政府收支는 國民所得의 흐름과 雇傭에 영향을 미친다. 따라서 各種 課稅形態나 政府經費 그리고 公債管理 등의 問題는 政府의 財政活動이 經濟의 테두리 속에서 이루어진다는 點에서 一般經濟學의 모든 分野에서 取扱될 수 밖에 없는 충분한 理由가 있다고 하겠다.

그러므로 財政學은 應用經濟學으로서 財政現象을 研究하고자 하는 것이며, 財政分析이란 經濟에 대한 政府經費와 租稅의 經濟的 效果를 分析하는 것으로 理解되고, 「公共財政의 理論을 經濟理論의 概念體系 속에 編入하고자 하는 폭넓은 構想을 갖는 여러가지 試圖」⁽⁵⁾가 되풀이되어 왔고 또 現在에도 되풀이되고 있는 것은 별로 놀라운 일은 아니다. 실로 財政學의 發展, 특히 財政에 關한 經濟理論의 進歩는 財政學分野의 專門家보다 一般經濟學分野의 學者들에 依하여 이루어졌으며 그 중에서도 빅셀, 다샬, 피구, 케인즈, 한센, 시몬즈, 사무엘슨, 프리드먼 등이 財政學에 미친 영향은 매우 컸다고 할 수 있다.

2. 財政理論의 生成·發展

財政理論에 關한 간단한 系譜에 따라 經濟思想의 變遷 속에서 古典派 經濟學을 기초로 하여 生成된 英美의 財政學이 어떠한 發展過程을 밟아 왔는가에 대하여 살펴 보면 다음과 같다.⁽⁶⁾ 브라운과 잭슨은 公共部門 經濟學이 理論經濟學 및 應用經濟學分野에서 가장 빨리 成長한 分野의 하나라고 보지만, 經濟學의 다른 分野와 같이 過去에는 微視經濟理論의 未發達로 그 發展이 制約되었다고 생각한다. 그러나 50年代에 微視經濟理論, 특히 一般均衡 分析의 開發로 公共部門 經濟學은 비약적인 발전을 보았고 오늘날에는 그 理論의 發展이 직접 微視經濟理論에 기여하게 되었다는 것이다.

아직도 많은 大學에서 公共經濟學은 「財政學」이라고 불리우고 있으나 財政學의 生成 初期에 있어서는 그 研究對象이 課稅側面에 집중되는 매우 협소한 研究分野에 限定되어 있다고 생각되었다. 그러나 公共部門 經濟學은 그 研究對象이 보다 一般的이고 또 전통적인 財政學으로부터 公共支出과 課稅라는 豫算의 兩側面을 모두 包括하는 公共選擇理論에의 轉移를 是認하고 있는 것이다.

(1) 古典派的 財政論

古典派 經濟學의 創始者로 불리우고 있는 아담 스미드는 財政學의 領域에 있어서도 종래의 여러 學說을 綜合하여 自由主義의 財政論을 體系化하였으나 政治家 또는 立法者를 위한

(5) G. Schmolders, *Finanzpolitik*, Dritte neu überarbeitete Auflage, 1970; 『財政政策』(日譯版), p. 2.

(6) 以下の 記述은 주로 Brown & Jackson, *op. cit.*, pp. 7-10 ("Public Finance in the History of Economic Thought")에 의거하고 있다.

學問의 一部라고 생각되었던 政治經濟學은 ① 國民에게 풍부한 收入을 提供하도록 하는 것과 ② 國家에 公共職務를 遂行하기 위한 充分한 收入을 供給하는 데 그 目的이 있다고 보았다.⁽⁷⁾ 그런데 國家의 收入은 國民의 收入으로부터 派生되기 때문에 國民의 收入을 增大시키는 일이 優先하고, 또 國家經費는 非生產的 勞動을 유지하기 위한 費用이므로 國家의 義務는 ① 國防 ② 司法 ③ 公共土木事業의 維持와 같이 社會全體의 一般的 利益을 증진시키지만, 私經濟가 스스로 充足하지 못하거나 또는 能率의 不足으로 充足할 수 없는 財貨 및 서비스의 生産에 限定되어야 한다고 主張하였다. 이같이 아담 스미드의 財政論은 國家理論과 財政理論을 區分한 데 그 特徵이 있었고 國家活動의 重要性을 否定하지는 않았으나⁽⁸⁾ 政府活動을 外部的 非經濟的 要因으로 取扱하였다. 이같은 아담 스미드의 財政論은 리카도에 의하여 더욱 精密化되었다. 즉 租稅에 의한 財政資金의 調達은 生産的 事業으로부터 資金을 거두어 들이는 것과 같기 때문에 政府經費를 節約할 수 있다면 그 節約分은 納稅者의 資本에 보탬이 되지 않더라도 所得을 늘리게 될 것이라고 보았다. 또한 資本蓄積을 減退시키거나 納稅者의 消費를 削減하는 租稅의 阻害的 效果는, 租稅의 種類에 따라 다르지만 그 阻害의 크기는 課稅對象의 選擇이라기 보다 全體로서의 課稅의 總體的 效果에서 찾아야 한다고 提言하였다.⁽⁹⁾

한편 아담 스미드는 戰時의 資金調達을 위한 方便으로서 公債에 의한 資金調達의 便宜와 商工·金融業者의 利益이 一致된다는 點에서 公債에 의한 資金調達을 不得已한 것으로 容認하였으나, 公債에 의한 政府收入調達은 生産的 勞動을 유지하기 위하여 使用되었던 資本을 非生產的 勞動을 유지하는 데 轉換시켜 年內에 消費 또는 浪費하게 되는 經濟的 效果가 있다고 보았다.⁽¹⁰⁾ 리카도도 나폴레옹戰時로 인한 國債의 累積과 그 處理方案으로서 한 個人에 대하여 賢明한 것은 한 國家에 대하여도 똑같이 賢明하다고 보았으며, 國債保有者가 元來의 償還을 받으면 반드시 收入을 발생하는 生産的 用途에 再投資하게 된다는 點을 들어 財產課稅의 收入으로 債務를 상환할 것을 主張하였다. 즉 政府가 公債發行을 抑制하면 産業資金供給이 增加되는 것으로 보았던 것이다.⁽¹¹⁾

(7) A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), ed. by Edwin Cannan. Vol. 1, p.395.

(8) "But Smith was far from an anarchist, and he recognized that indispensability of government in providing security, justice, and public works." H.M. Groves, *Tax Philosophers*, 1974, p.18.

(9) David Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation* (1817), 3rd ed. 1821.

(10) Smith, *op. cit.*, p. 410.

(11) D. Ricardo, *Essay on Funding System* (1820), in *Works of David Ricardo*, ed. by McCulloch, 1871, pp.537-40.

아담 스미드를 創始者로 하는 自由主義的 財政論은 밀(J.S. Mill)에 依하여 完成된 것으로 評價되고 있으나, 밀은 스미드-리카도로 계승된 自由主義的 財政論에 現實妥當性을 가미한 以外에도 다소의 修正을 가한 것으로 알려져 있다.

아담 스미드나 리카도는 公務員 등의 勞動이 非生産的이기 때문에 國家經費는 非生産的이라는 立場에서 있었으나, 밀은 公務員 등의 勞動이 全적으로 非生産的이라는 主張을 修正하였다. 즉 公務員 등의 勞動은 産業保護등을 위해서도 使用되는 間接的 勞動이기 때문에 善政을 베풀고 있는 나라에서는 그 費用(給與)보다 産業에 대한 寄與도가 더 크다고 보았던 것이다. 따라서 公務員 등의 勞動을 유지하기 위한 費用도 社會全體로서 보면 生産費의 一部가 된다.⁽¹²⁾ 한편 밀은 遊休資本(未使用資本)의 存在를 容認하고 政府가 資本을 創出하거나 租稅收入을 生産的으로 使用하는 경우도 있다는 것을 認定하였다. 더욱이 英國과 같이 資本蓄積이 큰 나라에서는 資本課稅를 반드시 反對할 理由는 없다고 보았다.

또 밀은 아담 스미드가 提示한 租稅 4原則(平等, 確實, 便宜, 節約)을 계승하되 課稅에 있어서 政治的 自由主義(民主主義)를 實現하는 同時에, 아울러 經濟的 自由主義(最少犧牲)도 實現하여야 한다는 要求를 充足하기 위하여 課稅의 平等을 主張하였으나, 밀에 依하면 課稅의 平等은 犧牲의 均等を 意味하였다. 즉 租稅負擔의 公平한 配分이란 모든 사람이 共同善을 위하여 納稅하고 그에 따라 均等한 犧牲이 이루어질 때 비로소 達成된다고 보았던 것이다.⁽¹³⁾

또한 公債에 대하여도 이미 國內生産에 사용되고 있거나 使用될 資本을 公債로 吸收하는 경우 最惡의 手段이 되지만, 外國資本의 借入이나 國內貯蓄이라 할지라도 消費되거나 外國에 送金되는 資本을 公債로 吸收하게 되면 그러한 弊害가 없다고 보았고, 公債發行이 産業資本을 減退시키는가의 與否는 公債發行으로 金利가 引上하는가의 與否에 따라 測定된다고 보았다. 뿐만 아니라 밀은 「富가 증가하고 있는 나라에 있어서는 政府의 所要經費가 資本 또는 人口와 같은 比率로 增加하지 않는다고 생각하는 것이 合理的인 것이므로 公債負擔은 항상 점차 작게 느껴지게 된다」⁽¹⁴⁾고 지적하였다.

아담 스미드로부터 리카도, 밀로 계승된 古典學派 財政論의 理念은 ① 最低水準의 經費가 最善의 經費水準이 되고, ② 收入은 항상 經費의 均等하여야 하며,⁽¹⁵⁾ ③ 課稅는 既存

(12) J.S. Mill, *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy* (1847), ed. by Ashley, pp.36-7.

(13) Groves, *op. cit.*, pp.32-38.

(14) Mill, *op. cit.*, pp.876-9.

(15) 均衡豫算에 관한 原則이며, 起債는 原則적으로 認定되지 않는다.

의 經濟過程을 攪亂하여서는 안된다는 이른바 必要惡, 均衡豫算, 經濟의 中立性에 관한 세 가지 定則에 要約되고 있으나, 위에서 살펴 보았던 것과 같이 아담 스미드, 리카도, 밀의 財政論은 18世紀 中葉에서 19世紀 中葉에 이르는 期間 중 英國의 經濟的 社會的 政治的 基盤이 크게 변천하였던 것을 反映하여 각기 다른 歷史的 性格을 갖고 있었던 데 각별히 留意할 必要가 있다.

(2) 經濟學에의 接近

財政學도 다른 學問과 같이 일단 아담 스미드나 바그너(Wagner)에 依하여 學問體系가 形成된 後에는 그 既定體系內에서 個別的 問題에 관한 研究가 精密化될 수 밖에 없었으나, 財政學이 보다 緊密하게 經濟學과 結合된 것은 마샬 以後였다고 할 수 있다. 財政의 領域에 있어서 마샬의 關心은 租稅轉嫁 및 租稅歸着理論에 限定되었으나, 마샬은 價格理論의 原理를 說明하기 위한 部分均衡分析의 一環으로서 租稅轉嫁를 利用하였다. 이에 따라 마샬의 比較靜態分析은 個人 및 企業에 대한 代替的 課稅의 相對的 價格效果와 產出效果를 分析하는 實證理論을 마련하게 되었다. 公共部門 經濟學의 이 分野는 本質的으로 價格理論의 應用이라고 할 수 있으나, 價格理論의 精密化에 따라 租稅歸着分析도 精密化되고 이제는 部分均衡分析이 一般均衡의 틀 속에서 適用되게 되었다.

마샬의 租稅歸着에 관한 實證理論에 더하여 1950年代까지는 피구의 功利主義的 接近에 基礎를 둔 課稅에 관한 規範理論이 追加되어 租稅負擔配分에 관한 研究가 進行되었다.⁽¹⁶⁾ 피구는 「均等限界犧牲」(equi-marginal sacrifice)에 따라 租稅負擔이 配分되어야 한다고 보고 租稅賦課에 依하여 個個人的 行動을 變更시키는 側面(announcement aspect)과 租稅負擔이 分配되는 側面(distributional aspect)으로 區分하여 個別租稅의 效果分析을 展開하였고, 그 밖에도 公共經費를 實質的 經費와 移轉的 經費로 區分하여 財政理論에 새로운 課題를 提起하였다. 그런데 1950年代 中葉에 이르기까지 英美에서는 마샬—피구流派의 財政學이 支配的이었다고 할 수 있으나, 그 理論構成에 있어서는 두가지 중요한 課題가 等閑視되고 있었다. 그 하나는 公共支出分野가 分析되지 못하였던 것이고 또 다른 하나는 公共意思決定過程의 研究分析이 全的으로 無視되었다는 것이다.⁽¹⁷⁾

3. 財政理論의 轉換

英美流派의 財政學은 1930年代末부터 새로운 轉換過程에 접어들었으나 그 發展方向은 大體로 두가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 그 하나는 케인즈理論이 財政學分野에 滲透한

(16) Groves, *op. cit.*, pp. 68-73.

(17) Brown & Jackson, *op. cit.*, p. 8.

結果로 傳統的인 財政學과 다른 問題意識과 方法論을 갖는 財政理論(fiscal theory)이 生成되게 된 것이고, 또 다른 하나는 종래의 財政學이 等閑視하여 왔던 公共支出分野의 分析이나 公共意思決定過程에 대한 理論的 分析이 精密化되어 應用經濟學으로서의 公共部門 經濟學의 理論體系가 정비되기 시작하였던 것이다. 이로써 英美의 財政學은 1930年代 以後 財政學의 主流를 形成하게 되었다고 볼 수 있는데 그 轉換過程을 概觀하면 다음과 같다.

(1) 財政理論의 生成과 發展

1930年代 前半期에 進行된 일찌기 그 類例를 찾아 볼 수 없었던 世界的 經濟恐慌에 直面하여 既成 財政理論은 現實의 基盤을 喪失하게 되었으나 이러한 經濟的 財政的 事實을 背景으로 하여 生成된 케인즈의 『一般理論』은 財政支出이 社會의 總支出(有效需要總量)과 그 構造를 形成하고 規定하는 要因, 즉 일정 水準에 있어서 經濟均衡을 形成하는 內部的 要因이라는 것을 밝히는 한편, 財政支出의 經濟的 效果를 把握하는 데 有用한 理論을 提示하였다.⁽¹⁸⁾

이에 따라 實踐面에서는 高度내지 完全雇傭水準을 實現하기 위한 要因으로서의 財政的 經濟的 機能이 밝혀졌으며, 케인즈經濟學의 生成과 함께 財政學分野에서는 財政理論이 등장하게 되었다. 財政理論은 資本主義經濟를 安定的으로 維持하고 發展시키기 위한 이론바 財政政策의 理論的 研究部門이라고 할 수 있다. 財政政策내지 財政理論은 케인즈의 이론바 乘數理論, 이를 계승한 헤로드에 의한 加速度原理, 그리고 케인즈의 乘數理論과 헤로드의 加速度原理의 綜合을 시도한 한센의 補整的 財政政策論과 사뮤얼슨의 研究 등에 의하여 그 初期의 土臺가 마련되었다.

그러나 특히 2次大戰後에는 長期停滯내지 不況의 克服이라는 問題에서 벗어나 그 研究領域이 크게 擴大되고 또 理論的 精密화가 촉진되었다. 즉 經濟의 安定과 成長을 달성하기 위한 財政政策, 個別的 財政手段이나 財政全體가 갖는 景氣緩和效果, 財政手段의 效果比較, 財政의 自動的 安定化要因, 종래의 短期的 問題와 함께 長期的 財政政策, 財政機構와 財政手段이 갖는 經濟的作用에 관한 諸問題 등에 대한 研究成果가 蓄積되었고 머스그레이브에 의하여 總括되었다.⁽¹⁹⁾ 머스그레이브는 厚生經濟學的 立場에서 現經濟組織이 지니고 있는 缺陷에 對處하기 위한 財政의 機能을 資源配分の 調整, 所得分配의 調整, 經濟安定이라는 세가지 側面에서 파악하고, 그러한 機能을 追求하기 위한 財政政策의 體系로서 財政理論을 展開하였다고 볼 수 있다. 특히 머스그레이브는 종래의 財政學과 달리 欲望을 社會的

(18) J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, p. 220, p. 380.

(19) R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959.

欲望, 價値欲望, 私의 欲望으로 나누어 이를 基礎로 하는 理論을 展開하고, 豫算決定(財政政策決定)에 있어서의 政治的 行政的 側面내지 節次를, 주로 個人的 選好에 기초를 둔 利益說의 觀點에서 이루어지는 投票에 依한 民主的 意思決定模型에 따라 說明함으로써 財政理論이 갖는 抽象性和 非現實性을 극복하려고 시도하였다.

(2) 財政의 經濟理論에 대한 새로운 接近

① 系 譜

앞에서 言及한 바와 같이 英美의 傳統的 財政學은 公共經費問題와 公共意思決定過程에 관한 問題를 等閑視하였으나 1930年代末에서부터 1950年代 中葉에 이르는 期間 중 이들 問題에 대한 研究도 진척되었다.⁽²⁰⁾

1938년에 머스그레이브는 公共經濟의 自發的 交換理論에 관한 中心概念을 먼 먼지 提示하였고, 1943년에는 公共財의 需要와 投票에 관한 보웬의 有名한 論文이 발표되었다. 이어 1949년에는 부캐넌이 市場의 分析方法을 援用하여 公共의 規範的 分析을 批判하였으되, 50年代와 60年代에 이르러 公共財 및 公共意思決定過程에 대한 理論的 接近은 더욱 加速化되었다. 그 중 代表的인 研究業績단을 들어 보면 1954년에는 사뮤엘슨에 의하여 公共財需要理論이 발표되었고, 投票問題에 관한 보웬의 初期研究는 1948년에 블랙에 의하여 一般化된 데 이어, 1950년에는 에로우가 社會的 選擇 및 社會厚生函數의 論理的 問題를 검토하였다.

1962년에는 부캐넌과 톨록이 社會的 選擇, 意思決定準則 그리고 投票節次에 관한 研究成果를 모아 公共選擇의 理論(合意의 經濟論理)을 펴냈다. 이보다 앞서 1957년에는 다운즈가 『民主主義의 經濟理論』 속에서 政黨의 微觀經濟의 行態를 分析한 바 있고, 官僚制에 관한 理論은 1965년에 톨록, 1971년에는 니스카넌에 의하여 각각 展開되었다. 또한 最近에는 이탈리아 學者 포르테와 피에로에 의하여 「官僚制의 純粹模型」이 分析되었다.

한편 피콕과 와이즈만⁽²¹⁾은 1961년에 英國經濟(1890年以後)를 對象으로 政府經費의 發展

(20) Brown & Jackson, *op. cit.*, pp.9-10. 기타 참고문헌은 다음과 같다. R.A. Musgrave, "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy," *Quarterly Journal of Economics*, 53 (February 1938), pp.213-37; H.R. Bowen, "The Interpretation of Voting in the Allocation of Resources," *QJE*, 58 (November 1943), pp.27-48; J.M. Buchanan, "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach," *Journal of Political Economy*, 57 (December 1949), pp.496-505; P.A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, 36 (November 1954), pp.347-9; D. Black, "On the Rationale of Group Decision-Making," *JPE*, 57 (February 1948), pp.23-34; K.J. Arrow, "Difficulty in the Concept of Social Welfare," *JPE*, 58 (August 1950), pp.328-46; J.M. Buchanan & G. Tullock, *The Calculus of Consent*, 1962; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, 1957; W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971; Francesco Forte & Alberto di Piero, "A Pure Model of Public Bureaucracy," *Public Finance*, 35 (1980).

(21) A.T. Peacock & J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, 1961.

을 實證的 經驗的으로 검토한 結果로 經費動態의 類型을 가장 잘 說明할 수 있는 몇가지 새로운 概念을 設定하였다. 轉位效果(displacement effect), 負擔許容水準(tolerable level of taxation), 點檢效果(inspection effect), 經費의 集中過程(concentration process)이 그러한 것이다.

또한 1960年代에는 經費의 效率의인 支出을 確保하기 위한 手段으로서 費用·便益分析에 관한 理論構造도 폭넓게 檢討 展開되어 財政學分析에 새로운 經濟分析을 追加하게 되었다. 1958년에 에크슈타인⁽²²⁾이 費用·便益分析의 관한 正統的인 解說書를 펴낸 以後 1965년에는 프레스트와 터비⁽²³⁾에 依하여 費用·便益分析의 實際의 適用例가 概觀되고 브루킹즈研究所⁽²⁴⁾에 依하여 費用·便益分析適用에 관한 廣範한 論文集이 刊行되었다.

그러나 英美의 傳統的 財政學과 달리 北歐 및 其他 歐州諸國의 일부 學者들은 서로 간의 見解에 다소의 差異가 있기는 하였으나, 1880年代에 이미 租稅 및 支出의 決定과 市場에 있어서의 資源配分을 統合하고자 하는 共通的인 接近을 試圖하였다.⁽²⁵⁾ 빅셀, 마졸라(Mazzola), 판탈레오니(Pantaleoni), 삭스(Sax)와 마르코(De Viti De Marco) 등이 이에 해당한다. 이들은 公共財의 經濟分析, 社會選擇, 公共支出의 決定에 관한 現代理論의 概念과 모형의 創始者라고 할 수 있다. 이들은 租稅를 納稅者의 需要에 一致하는 公共서비스에 대한 價格으로 보았고, 享受하는 利益에 상응하는 租稅(價格)의 決定은 效率的인 資源配分을 위한 條件이라고 보고, 나아가 그러한 決定은 政治過程 또는 市場過程에 依하여 이루어지는 均衡條件이라고 생각하였다.

이들 大陸系 學者 중에서 특히 빅셀의 貢獻이 높게 評價되고 있으나, 이는 빅셀의 分析이 오늘날 부캐넌과 그 同僚들에 依하여 대표되고 있고 「公共選擇學派」를 크게 鼓舞할 수 있는 接近方法을 提示하였기 때문이다. 빅셀은 支出과 租稅가 同時에 決定되어야 한다는 利益說을 支持하였으나 公共意思決定을 政治過程과 社會的 選擇으로 보았던 것이다. 한편 스웨덴의 린달(Lindahl)은 1919년에 빅셀의 分析을 一般化하여 利益의 代價로서의 課稅를 自發的 交換으로 보고 그러한 交換問題를 해결하고자 하였다. 이에 따라 린달에 依해서는 利益說의 主張이 市場機構에 가까운 형태로 理解되게 되었다. 現代의 一般均衡理論家들은 이

(22) O. Eckstein, *Water Resources Development*, 1958.

(23) A.R. Prest & R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis: A Survey," *Economic Journal*, 75 (December 1965), pp. 683-735.

(24) R. Dorfman, ed., *Measuring Benefits of Government Investment*, The Brookings Institution, 1965.

(25) Brown & Jackson, *op. cit.*, p. 9; R.A. Musgrave & A.T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, 1958.

른바 「린달 均衡」이라고 불리우고 있는 公共部門 均衡理論의 特性을 검토하려는 試圖 속에서 린달의 分析을 더욱 一般化하였던 것이다.

② 公共選擇

財政에 관한 決定은 政治過程을 통하여 이루어지기 때문에 本質적으로 政治現象이 經濟化된 것으로 볼 수 있다. 그러므로 財政現象의 分析은 政治와 經濟의 兩面에서 接近되어야 한다는 어려움이 있으나 最近에는 이러한 問題에 대한 經濟學으로부터의 새로운 接近이 크게 脚光을 받고 있다. 이른바 公共選擇(public choice), 集團選擇(collective choice), 또는 社會的 選擇(social choice)이라고 불리우는 接近이 그러한 것이다. 이러한 接近은 「非市場의 意思決定」(non-market decision making)에 관한 經濟研究 또는 簡單히 政治學에 대한 經濟學의 應用이라고 定義되고 있다.⁽²⁶⁾

公共選擇의 主題는 政治學과 같이 國家理論, 投票의 準則, 投票者의 行態, 政黨政治, 官僚制 등이지만 公共選擇의 方法論은 經濟學의 方法論과 같다. 즉 經濟學의 경우와 같이 사람은 利己의이고 合理的이며 效用極大化를 追求한다고 본다. 그리하여 이러한 接近은 政治過程에 대한 經濟學의 侵略이라고 表現되기도 한다. 바꾸어 말하면 現實의 政治過程을 經濟社會에 있어서와 같이 利己的인 個人的 合理的 行動에 의하여 說明하고자 하는 것이다.

公共選擇이 하나의 研究分野로서 展開된 것은 1960年代이며 애로우의 個人的 選好를 社會的 厚生函數로 集計하는 可能性에 관한 著述, 블랙에 의한 單純多數決投票準則의 性質에 관한 研究, 다운즈에 의하여 展開된 政黨間 競爭理論, 부케넌과 톨록에 의한 立憲段階에 있어서의 準則選擇에 관한 研究, 그리고 올슨의 集團理論 등이 公共選擇의 理論構造를 형성하는 데 土臺가 되었다.⁽²⁷⁾

또 公共選擇은 各種 經濟理論의 適用 때문에 그 內容이 풍부하게 되었다. 첫째로 微視經濟理論으로부터는 個人的 意思決定에 관한 假定이 導出되었다. 즉 個人은 經濟的 領域이나 政治的 領域에 있어서 모두 合理的이고 一般的으로 利己的인 方法으로 行動한다고 假定한다. 個人이 生産者나 消費者 또는 政治家나 納稅者로 行動하든 그 行動動機는 모두 같다고 본다. 둘째로 財政學으로부터는 公共財 및 外部性에 관한 理論을 援用하고 있다. 셋째로 厚生經濟學의 영향은 社會的 厚生函數의 存在에 관한 議論에서 찾아 볼 수 있으나, 厚生經濟學에 있어서의 帕레토 最適性基準은 民主主義的 決定에 있어서의 全員一致의 必要條

(26) D.C. Mueller, *Public Choice*, 1979, p. 1.

(27) B.S. Frey, *Modern Political Economy*, 1978; K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed., 1963; D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, 1958; M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1965.

件과 類似하다. 네째로 公共選擇의 方法論은 게임理論의 影響을 크게 받고 있는 것이며 公共選擇에서 展開된 理論의 假說를 經驗的으로 檢證하기 위하여는 計量經濟學의 分析方法이 援用되고 있다. (28)

公共選擇에 관한 理論도 實證的 理論과 規範的 理論으로 區分되고 있다. (29) 前者는 앞에서 指摘한 것과 같이 ① 一般經濟學과 같이 合理的이고 效用極大化를 追求하는 個人的 行動에 관한 假定下에 ② 選好表示過程도 市場에 있어서의 過程과 같다고 보며 (投票者의 需要示顯이나 클럽에의 加入내지 脫退로 投票者가 交換에 參加함) ③ 傳統的인 價格理論과 같은 解答(均衡, 安定, 파레토最適 등)을 求하게 된다. 즉 政治過程에는 政治家, 政黨, 官僚, 個人投票者가 參加하게 되지만 이같은 個人投票者내지 기타 主體에 대하여 高有한 動機와 合理的인 行動이 規定되고 또한 政治決定準則(單純多數決 등)이 假定되면 相互聯關된 經濟模型 속에서 여러가지 問題點에 대한 解決方法(均衡解)을 구할 수 있다.

이에 대하여 規範的 理論은 公共選擇이 준수하여야 할 條件에 관한 것이며 社會厚生函數의 極大化 또는 일련의 規範的 基準의 充足을 위한 個人的 選好의 集計問題, 즉 個人投票者의 選好가 주어졌을 때 어떠한 社會狀態가 선택되어야 할 것인가 하는 問題에 집중된다. 그런데 이같은 最適集計方法의 探求는 投票準則을 통하여 選好를 集計하는 實際의 節次가 갖는 特性, 즉 서로 다른 投票準則下에서 일련의 選好가 주어졌을 때 어떠한 結果가 選擇될 것인가 하는 問題에 關心을 높여 왔다. 특정한 規範的 基準을 充足하는 社會選擇函數를 찾는 問題는 바로 相異한 投票準則下에서 均衡을 定하는 것과 같은 것이 된다.

부캐넌은 財政研究의 課題로서 세가지를 들고 있다. 첫째는 政府가 일정한 行動을 取할 때 民間經濟主體가 民間經濟部門에서 어떻게 反應하는가를 研究하는 일이며 이는 私的 選擇에 속한다. 둘째는 일정한 政治決定準則과 財政에 관한 基本法下에서 國民이 年年 어떠한 財政運營을 행하는가에 대한 研究이다. 이는 公共選擇에 속하며 具體的으로 年次 豫算編成, 歲出規模, 歲出內容의 決定이 이에 該當한다. 세째도 公共選擇의 領域에 속하지만 稅制의 選擇이나 地方財政制度의 選擇 등 財政에 관한 立憲段階의 決定에 관한 것이며, 둘째의 公共選擇과 같이 새로운 財政分析의 展開가 要求되는 公共選擇의 研究領域이라고 主張되고 있다. (30)

4. 財政政策學으로서의 接近⁽³¹⁾

(28) Frey, *op. cit.*, ch. 6 ("Public Choice").

(29) Mueller, *op. cit.*, pp. 2-8.

(30) J.M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process*, 1967.

(31) 이 記述은 G. Schmolders, *op. cit.*(日譯書), 第1章(序章)에 依據하고 있다.

(1) 研究對象

쉬윌더스는 財政學을 財政政策學으로 規定하고 財政學이 政治經濟學의 中核이 되어 있다고 보고 있다.

쉬윌더스는 數十年來 財政理論을 經濟理論의 概念體系 속에 편입하려는 폭넓은 構想이 展開되어 「財政學의 模型化」傾向이 생겨난 結果로, 財政理論의 對象이 實質的으로 擴大되었을 뿐만 아니라 形式上 經濟的 側面에만 限定되지 않게 되었으나, 단순한 모형에 의하여 財政現象을 分析하고자 하는 「純粹」財政理論은 經驗的이고 科學的인 財政政策學으로부터 分離되게 되었다고 주장한다. 抽象化된 合理的인 모형과 非合理的인 動機가 폭넓게 支配하는 實踐的인 財政政策現象間에는 불가피하게 齟齬가 생겨 날 수밖에 없으나, 純粹財政理論은 그러한 齟齬를 단지 修正의 要因이라든가 또는 必要惡으로 마지 못해 容認하게 된다. 그러나 經驗的인 科學的인 財政政策學은 그러한 齟齬를 결코 가볍게 取扱하지 않는다. 또한 財政政策學은 모든 政策의 合法則性은 받아들이지만 經濟理論模型이 어느 때나 出發點으로 삼고 있는 소당스러운 經濟全體의 均衡이란 合理的인 圖式은 받아 들이지 않는다.

한편 財政政策學의 研究對象이 本來의 國家機關活動과 關聯된 公共收入이나 公共支出의 範圍에 限定되지 않고 完全雇傭, 成長, 物價安定, 公正한 所得分配 등 經濟政策的인 目標을 달성하기 위한 財政活動에까지 擴大됨에 따라 全體經濟政策的인 틀 속에서 財政政策과 貨幣政策的인 區別⁽³²⁾이 필요하게 되었으나, 貨幣政策이 해결하여야 할 問題의 範圍가 一元的내지 二元的인 데 반하여 財政政策的인 問題는 多元的이라고 본다. 즉 貨幣政策은 根本的으로 國內的인 또는 對外的인 通貨價値의 安定이란 目標에 固定되어 있으나 財政政策的인 目標은 歷史의 흐름 속에서 부단히 變化되어 왔다고 본다. 官房學이 展開되었던 時代에는 支配的인 公平觀念이나 國民經濟的인 考慮를 輕視하고 무엇보다 먼저 領主의 金庫를 풍부하게 채우는 일인 一方的인 國庫目標이 되었으나 自由主義時代에는 根本的으로 租稅 및 기타 公課金에 의하여 本來의 國家需要를 充足하는 일만이 重要視되었다.

現代國家에 있어서는 多樣한 目標이 많이 併存하고 있는 데에서 財政政策的인 多元性을 찾아 볼 수 있으나, 「國家財政經濟的인 固有需要的인 充足이란 古典的인 目標」과 그 밖의 이른바 經濟政策的인 社會政策的인 目標間에 있어서 어느 것이 優先하는가의 問題는 最終的으로 社會에 있어서의 政治的인 意見이나 意思形成의 結果에 따라 決定된다. 이 때 科學은 個個의 財政政策的인 措置가 갖는 合目的性 또는 非合目的性을 判斷하는 데 있어서 寄與할 수 있고 또

(32) *Ibid.*, p. 4. 쉬윌더스는 國家의 財政運營上의 實驗에서 보던 그러한 區別이 행하여지는 것은 극히 例外라고 主張한다.

寄與하여야 하기 때문에 科學的 財政政策學은 「政治的 認識의 手段인 同時에 政治活動의 道標」가 될 수도 있다. 따라서 科學的 財政政策學은 모든 財政政策이 實行될 때의 「制度나 過程에 特유한 政治的·心理的 法則」을 항상 念頭에 두어야 한다고 主張한다.⁽³³⁾

(2) 研究方法

公共部門의 經濟活動도 人間의 活動이기 때문에 財政學研究에 있어서는 오늘날의 純粹經濟理論이 人間的인 要素와의 接觸을 喪失하고 있는 것과 달리, 公共經濟活動에 關여하는 모든 個人과 集團의 各種 動機와 反應에 대한 認識이 重要性을 갖게 된다. 즉 人間活動으로서의 財政現象을 分析하기 위하여서는 經濟主體의 合理的(功利主義的) 行動을 前提로 하는 時間과 空間을 超越한 認識만으로서는 不充分하며, 人間의 要素(合理的 行動과 非合理的 行動)와 集團力學을 體系的으로 受容하는 現實接近的 研究方法에 의하여 補完되어야 한다. 그리하여 쉬윌더스는 財政政策學研究에 있어서 個人心理學 및 集團心理學的 考察, 즉 財政心理學의 方法의 重要性을 강조한다.

쉬윌더스에 依하면 財政心理學은 「公共財政經濟를 對象으로 하는 體系的인 行動研究으로서의 特徵」을 가지며 「經驗的 社會研究方法이 適用되는 財政學의 特유한 研究方向」이 된다.⁽³⁴⁾ 즉 人間에 關한 다른 모든 科學, 특히 心理學, 社會學 및 社會心理學과 關聯하여, 한편에서는 議會에 있어서 意思形成의 固有한 力學을 形式이나 制度의 裏面에서 規定하고, 또 다른 한편에서는 租稅를 納付하고 公共서비스의 給付를 요구하는 國民의 態度나 反應을 規定하고 있는 人間的인 것이 갖고 있는 非合理的인 諸力을 探究 分析하는 研究方向이 그러한 것이다. 또한 이 研究方向은 經驗적으로 立證할 수 있을 것같지도 않는 合理的 內省的인 心理學에 근거를 두고 假說을 세우는 誤謬를 피하기 위하여, 먼저 經濟現實에 關한 體系的인 基礎研究에 따라 展開된 假說을 客觀적으로 研究하고, 그러한 假說을 立證내지 反證하기 위하여 經驗的 社會研究方法을 適用하게 된다.

心理學이 個人을 社會的 脈絡 속에서 다루게 될 경우에도 무엇보다 먼저 個個의 人間을 問題로 삼는 데 대하여, 財政心理學은 모든 社會經濟的, 社會心理的 그리고 社會學的 研究과 같이 人間의 共同生活에 있어서의 合法則性이나 問題 등에 關心을 갖는다. 이때 社會學이나 社會心理學은 社會나 各種 社會集團의 機能을 研究하고, 社會經濟學的 行動研究은 企業家, 勤勞者, 消費者 등으로서의 人間의 重要한 國民經濟的 行動에 注意를 集中한다. 이에 대하여 財政心理學은 政治家, 公務員, 納稅者, 公共서비스의 受患者 등 公共財政에 實

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

(34) *Ibid.*, p. 9.

質的 또는 觀念的으로 參加하는 모든 人間의 重要한 財政經濟的 行動에 關心을 集中한다. 즉 財政心理學은 단지 財政政策의 現實과 經驗, 現行制度, 記錄, 法規와 立法資料를 事實에 따라 分析 檢討하여 그 속에 立法者, 政治家, 公務員, 國民 및 納稅者의 態度나 行動이 어떻게 反映되어 있는가를 研究하게 된다. 이와 함께 財政心理學은 財政活動에 關聯되는 모든 人間의 態度나 行動을 直接 研究하기도 하며 그러한 研究結果로서 財政政策學에 대하여 重要한 人間行動의 習慣, 動機, 傾向 및 規則性에 관한 認識이 생겨 나게 된다.

같은로 쉬필더스는 財政政策理論은 「經驗的 研究方法」가 아니라 歷史的 理解의 方法」을 根據로 삼을 수 있다고 한다.⁽³⁵⁾ 이 方法은 일정한 財政政策의 節次的 規準, 예컨대 數百年間의 經驗에 依하여 歲入·歲出에 관한 豫算原則의 動機를 찾고 正當化하고 그리고 理解시키는데 그 特徵이 있다. 이 때 經驗科學의 方法論이라는 意味에서 「歷史的 方法」은 그다지 重要하다고지 않으나 實施되는 政策의 誤謬나 缺陷으로부터 學習하고자 하는 努力을 重要하보는 것이다.

그리하여 財政政策에 관한 經驗的 理論은 豫算의 實質的 또는 機能的 管理라는 意味에서는 公共豫算經濟와 公共部門의 個別的 支出과 收入을 取扱하게 되지만, 財政心理學은 그러한 經驗的 理論의 方法을 利用하여 財政上의 意見形成과 意思形成으로부터 始作하여 行政府에 의한 財政政策의 執行과 國民의 行動이나 反應, 公共團體나 制度에 대한 國民의 基本的 態度, 公共서비스에 대한 要求와 課稅에 대한 反撥에 이르기까지 모든 關係者의 行動樣式이나 動機를 研究하게 된다. 그러므로 財政政策의 經驗理論은 財政基本法이나 財政收入과 같은 制度的 틀의 條件에서부터 시작하여 豫算 속에 具體化되고 있는 財政政策의 意見形成이나 意思形成의 原動力, 公債政策에 그 結果가 반영되는 支出政策이나 收入政策의 目標과 手段 및 限界를 研究 分析하는 데 그치지 않고 財政政策活動의 成敗를 가름하는 尺度를 발견하여야 한다.

II. 우리나라의 財政學 研究動向

우리나라의 財政學 研究動向을 李基俊 編著, 『資料 韓國經濟學發達史』(一潮閣, 1980)에 따라 概觀하여 보면 다음과 같다.

1. 著書와 譯書

우리나라에서 財政學에 관한 著書가 처음으로 出版된 것은 年度는 未詳(1907~8年으로 推定)이나 元應常著·申海永校閱, 『財政學』이 嚆矢였던 것으로 밝혀 지고 있다.⁽³⁶⁾ 그런데

(35) *Ibid.*, p. 15.

(36) 李基俊 編著, 『資料 韓國經濟學發達史』, 一潮閣, 1980, p. 14.

〈表 1〉 財政學著書 分類 (1949~78)

(單位:人,卷)

區 分	1949~59		1960~69		1970~78	
	著 者	著 書	著 者	著 書	著 者	著 書
一 般	5	12	15	22	17	25
豫 算	—	—	3	3	3	3
租 稅	2	2	4	4	1	1
地 方 財 政	—	—	2	2	1	1
韓 國 財 政	—	—	4 (2)	4 (2)	1	1
其 他	—	—	—	—	7	7

資料:李基俊 編著,『資料 韓國經濟學發達史』,一潮閣,1980.

註:()內는 重複分除外.

「財政學」에 관한 著書도 政府樹立後 70年代에 이르기까지 그 種類가 많이 늘어났을 뿐만 아니라 研究分野가 專門化되는 傾向을 나타냈다.

刊行된 財政學分野 著書を 分野別, 年代別로 分類하여 보면 〈表 1〉과 같이 60年代에 著作物의 數가 크게 늘어났을 뿐만 아니라 研究分野가 專門化되는 傾向이 두드러지게 나타나게 되었으며, 60年代로 移行하는 가운데 著書의 빈번한 改訂이 이루어졌을 뿐만 아니라 새로운 著者에 의한 著書의 出刊도 크게 늘어났다. 이러한 現象은 50年代 前半에 케인즈 理論이 본격적으로 導入 紹介됨에 따라, 財政學에 관한 著書의 內容構成에도 傳統的 接近의 範圍를 벗어나, 케인즈 理論에 기초를 두고 있는 財政政策과 그 理論的 研究部門으로서의 財政理論을 重要的 內容으로서 追加하게 된 데 연유하고 있다. 이러한 傾向은 70年代에도 계속되었으나 특히 70年代에는 豫算制度 및 豫算改革에 관한 研究, 머스그레이브流의

〈表 2〉 財政學分野의 主要譯書

譯 書 出版年度	原 著		
	著 者	著 書 名	出版年度
1955	汐見三郎	『財政學入門』	—
1956, 1959	A.H. Hansen	<i>Monetary Theory & Fiscal Policy</i>	1947
1957, 1962	U.K. Hicks	<i>Public Finance (2nd ed.)</i>	1953
1960	E.D. Allen & O.H. Brownlee	<i>Economics of Public Finance</i>	1947
1960	A.H. Hansen	<i>Fiscal Policy and Business Cycles</i>	1941
1966	J. Burkhead	<i>Government Budgeting</i>	1956
1973	R.A. Musgrave	<i>Fiscal System</i>	1969
1981	J.M. Buchanan & R.E. Wagner	<i>Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes</i>	1977

資料:李基俊 編著, 前掲書.

財政理論, 公共選擇理論 등이 財政學에 관한 著書에서 重要的 內容이 되었다.

그러나 50~70年代를 통하여 財政學에 관한 譯書는 매우 貧弱하였던 것으로 밝혀지고 있다. 한센의 *Monetary Theory and Fiscal Policy*와 히스(U.K. Hicks)의 *Public Finance*는 比較的 初期에 번역되어 케인즈理論에 기초를 둔 財政政策論과 英國의 새로운 財政學이 紹介되었으나, 그 밖의 譯書는 거의 손꼽을 程度에 지나지 않았으며 譯書를 통한 새로운 理論내지 研究結果의 導入은 60~70年代를 통하여 극히 不振하였던 것을 알 수 있다(表 2參照).

2. 論文과 研究報告書

이러한 現象은 1929~78年 期間 중 提出된 經濟學分野 博士學位論文(國內外) 403篇 중 財政學分野의 論文이 15篇⁽³⁷⁾(國內 9篇)에 不過하다는 事實과도 相當한 聯關性을 갖고 있는 것으로 보인다.

〈表 3〉 學術論文 分類

(單位: 篇)

	1945年以前	1945. 8~49	1950~59	1960~69	1970~78
財政理論·政策	14	1	5	21	13
政府支出과 豫算	13	—	—	13	16
國稅·補助金	22	2	1	19	44
地方財政	1	—	—	7	5

資料: 李基俊 編著, 前掲書.

한편 解放後 50年代末에 이르기까지 財政學分野의 研究活動은 매우 不振하였고 50年代에 발표된 財政學分野 學術論文은 不過 6篇에 지나지 않았으나, 60年代에 이르러 財政學分野에 있어서도 分野別 研究活動이 크게 振作되었다. 그런데 60年代의 財政學研究活動은 주로 財政政策理論의 展開와 우리나라를 對象으로 하는 實證的 研究에 集中되었다고 볼 수 있다. 70年代의 研究活動도 大體로 60年代의 一般的 傾向을 계승하기는 하였으나 60年代와 달리 財政學研究의 方法論, 豫算決定理論, 豫算管理와 豫算統制, 公共支出의 計量分析, 最適豫算理論, 租稅意識, 租稅의 公表效果, 都市土地課稅, 實效關稅保護, 國際財政, 稅收豫測方法과 稅制改革, 農業稅制, 公害課稅, 保健 및 社會保障財政, 地方財政交付金制度와 地方財政構造 및 地方稅源開發 등 分野에 걸쳐 폭넓은 學術論文이 발표되었으며 財政學이 公共經濟學分野에 더욱 接近되는 傾向이 나타나게 되었다.

끝으로 60年代부터 財政學分野를 對象으로 하는 研究活動도 「政府 및 USAID」의 支援을

(37) 『資料 韓國經濟學發達史』의 分類는 14篇이지만 國際財政에 관한 學位論文(原分類는 國際經濟) 1篇을 追加하였다.

〈表 4〉 研究報告書 分類

(單位: 篇)

	1945~49	1950~59	1960~69	1970~78
財政理論·政策	—	—	1	6
政府支出과 豫算	—	—	4	4
國稅·補助金	—	—	15	29
地方財政	—	—	2	9

資料: 李基俊 編著, 前掲書.

받아 크게 擴大되었으나 이를 分野別로 보면 國稅·補助金에 관한 研究가 압도적인 比重을 占하였다. 物品稅, 內國消費稅負擔, 韓國產業의 實效保護率計測, 法人稅, 綜合所得稅, 附加價値稅, 相續稅, 財産稅 등 主要稅目別 實證的 研究가 推進되었고 나아가 自己賦課, 納稅意識, 稅務行政 등 分野에까지 研究領域이 擴大되었다. 그 밖에 地方財政分野에 있어서도 地方教育財政, 首都 및 地方都市財政, 地方交付金制度 등에 대한 研究가 展開되었다.

III. 財政學의 主要研究課題

經濟理論의 精緻化에 따라 財政理論도 租稅와 公共支出을 對象으로 하는 傳統的인 政策論에서부터 財政理論, 그리고 公共經濟學의 領域과 重첩되는 領域으로 擴大되고 있다. 그리하여 現代財政學이란 바로 公共部門 經濟學을 뜻하는 것으로 理解되고 또 定義되고 있기도 하다. 그러나 財政現象이 政治經濟的 現象이라는 點에서 經濟學의 接近은 흔히 非現實的인 結論에 도달하거나 實踐的인 意味를 喪失하게 될 우려가 있다. 콜름⁽³⁸⁾이 1948년에 한 論文에서 제기한 이같은 方法論上의 問題는 財政에 대한 經濟學的 接近이 精緻化됨에 따라 더욱 뚜렷하게 나타나게 되었다고 할 수 있다. 이러한 問題를 中心으로 하여 財政研究의 몇가지 課題를 검토하여 보면 다음과 같다.

1. 公共支出과 政治的 意思決定問題

1950년대부터 發展한 公共財(public goods)理論은 資源의 效率의 配分이란 觀點에서 財政의 役割 — 所望스러운 公共支出水準의 達成 — 에 대한 認識을 새롭게 하였으나, 資源配分の 效率化를 이룩하기 위한 적극적인 시스템을 提示하지 못하고 있다. 즉 公共財理論은 消費者로 하여금 個人的이 아니라 集團的으로 效用을 追求하도록 하는 打算이 없는 政治過程을

(38) Colm, *op. cit.*, p. 8. "That is why their analysis and recommendations are often characterized as utopian and unrealistic by the specialists in public finance."

假定하고 있으나 그러한 것이 어떠한 시스템인가를 적극적으로 밝히지 못하고 있다.⁽³⁹⁾ 뿐만 아니라 公共財에 관한 定義 自體가 公共支出의 範圍를 決定하는 데 있어서 명확한 基準을 提供하는 것도 아니다. 國防이나 司法과 같은 純粹한 公共財는 該當이 되지 않으나 오늘날 公共部門은 排除原則이 適用可能한 많은 財貨·서비스를 準公共財내지 混合財로서 提供하고 있다.⁽⁴⁰⁾

그러하여 規範的인 公共財理論은 財政支出에 관한 決定이 政治的으로 이루어진다는 點에서 說得力 있는 實踐的인 提案을 提示하지 못하고 있고, 이같은 問題에 挑戰하여 經濟分析에 依해 政治的인 行動을 說明하는 實踐的인 理論을 構築하고자 한 것이 부캐넌을 中心으로 하는 公共選擇(public choice)의 理論이라고 할 수 있다. 그런데 이 理論은 現實의 政治過程이 經濟社會와 같이 利己的인 個人的인 合理的인 行動을 基礎로 하여 이루어진다고 假定하지만 많은 政治學者들이 公共選擇模型을 「政治的인 行動의 순진한 諷刺」라고 생각하고 있다.⁽⁴¹⁾ 이는 보통 經濟的인 世界와 政治的인 世界가 個人과 集團과 같이 峻別되기 때문이다. 즉 前者는 經濟的인 利益을 追求하는 目標指向的인 行動이 基礎가 되어 있으나 後者は 그 內容을 確定하기가 어려운 政治的인 利害를 土臺로 삼고 있기 때문에 目標指向的인 行動으로서 合理的인 解釋이 어렵다고 생각되고 있는 것이다.

물론 슈몰더스의 指摘⁽⁴²⁾과 같이 科學的인 研究에 있어서 「合理的」모형의 價値와 現實認識에 대한 그 意義를 否定的으로 判斷할 수는 없으나, 合理的인 規範과 現實의 行動을 先驗的으로 同一視하게 되면 合理的인 經濟的인 範疇로서는 把握할 수 없는 影響力을 모두 等閑視하게 되는 誤謬를 犯하게 된다. 예컨대 納稅者의 納稅道義에 관한 相反된 非現實的인 假說은 모두 잘못된 結論을 導出할 수 있으며 理論模型에서 導出된 認識은 人間的인 要素와 集團力學을 體系的으로 받아 들인 現實接近的인 研究方法에 依하여 補充될 必要가 있는 것이다.

이와 함께 經濟와 政治間의 相互關係分析에 있어서는 프레이의 提案과 같이 公共選擇의 理論의 接近과 非正統派 經濟學의 接近을 서로 補充 結合하여 새로운 政治經濟學으로 發展시킬 必要가 강조될 수도 있다.⁽⁴³⁾ 즉 公共選擇의 長點은 單純한 分析技法을 經濟와 政治

(39) 公共經濟的인 分析 틀(framework)은 많은 消費者의 選好를 集計하는 方法이 不明確하고, 政治過程에 있어서 政治家나 官僚는 經濟的인 合理性이나 利己心만으로 行動하지 않으며, 政治經濟的인 過程에 있어서 參加者의 異質性, 目的의 多樣性, 價値基準의 複數化가 포함되면 總體의 最適化 達成 試圖는 效力을 喪失하게 된다.

(40) 交通, 清掃, 水道, 地域開發, 教育, 防疫, 放送 등 그 領域은 매우 넓다.

(41) Mueller, *op. cit.*, p. 5.

(42) Schmolders, 前掲譯書, pp. 7-8.

(43) Frey, *op. cit.*, Ch. 12. 非正統派 經濟學者에는 갈브레이드(Kenneth J. Galbraith)나 뮈르달(Gunnar Myrdal)이 包含되고 있다.

에 모두 應用하여 理論的인 嚴密性을 유지하면서 두 領域의 緊急한 結合을 可能하게 하는 데 있다. 그러나 非正統派의 長點은 그 假定과 結論이 革新的이며 重要한 問題를 研究하지만 傳統的으로 無視되어 온 問題에 대하여는 關心을 두지 않는 데 있다. 한편 公共選擇의 短點은 그 假定이 偏狹하고, 흔히 適切하지 못하며, 단순한 모형의 遊戲에 그치지 않고 貧弱한 結果를 導出하는 데 比하여 지나치게 數學을 강조하는 데 있으나, 非正統派의 短點은 論議가 一貫性을 결여하고 때때로 矛盾되며, 愼重한 假定을 세우고 엄밀한 結論을 도출하는 일이 소홀하다는 데 있다. 따라서 이 두 學說을 活用하는 새로운 政治經濟學에 統合하는 것이 有益하다고 보는 것이다. 이는 그러한 統合으로써 지금까지 價格體系에 執着한 나머지 「制度」를 無視하여 온 經濟學으로 하여금 現代社會를 理解하는 데 貢獻하게 할 수 있는 重大한 轉換을 마련할 수 있다고 보기 때문이다.

2. 租稅理論의 研究動向

傳統的 財政理論의 가장 重要한 研究分野의 하나는 租稅의 攪亂의 作用을 分析하는 일이었고, 이 問題에 대하여 主體의 均衡에 대한 課稅의 影響이나 轉嫁·歸着概念 또는 超過負擔問題로서 分析을 가하여 왔다. 租稅의 轉嫁·歸着分析은 50年代以後 歸着概念의 正確한 再定義와 經濟全體의 相互依存效果를 고려하는 一般均衡論的 接近의 導入, 動態의 歸着概念의 導入과 法人稅의 歸着分析 및 法人稅轉嫁의 實證分析 등을 통하여 歸着理論의 精密化와 發展이 이루어졌다. 超過負擔問題도 從來에는 民間經濟가 最適狀態(完全競爭)를 充足하고 있을 때 발생하게 될 租稅의 攪亂이 論議의 對象이 되었으나 現實經濟가 最適狀態를 充足하지 못하고 있는 現實的인 想定下에 最善의 最適狀態를 次善의 狀態에 따라 追求하는 次善(second best)의 最適化를 검토하게 되었다. 70年代 이래 租稅理論은 특히 이 分野에서 最適課稅論으로 理論의 精密化와 發展이 이루어지고 있다.⁽⁴⁴⁾

그런데 最適課稅論은 ① 課稅問題를 效率性이란 觀點에서만 考察하고 課稅에 있어서 가장 重要한 基準인 公平의 觀點내지 分配의 側面을 無視하고, ② 政府의 最適化行動을 公式化하는 데 있어서 일정한 稅收를 確保하기 위하여 어떠한 商品課稅가 最適課稅인가를 問題로 삼지만 必要한 稅收額의 決定도 政府의 最適化行動의 一部라는 點을 考慮하지 않는 點, ③ 規範的으로 課稅의 選擇을 效用基準에 두고 있기 때문에 最適課稅에 도달하기 위하여서는 個人間 效用比較가 이루어져야 한다는 點, ④ 技術 및 行動에 관한 假定이 주어졌을 때 最適課稅는 課稅後 社會厚生函數를 極大化시키는 條件을 充足하여야 하지만 그러한

(44) Agnar Sandmo, "Optimal Taxation, an Introduction to the Literature," *Journal of Public Economics*, 6 (1976), pp. 38-54; J.A. Mirrlees, "Optimal Tax Theory, A Synthesis," *JPE*, 6 (November 1976), pp. 327-58.

假定的變化에 따라 最適所得課稅形態에 관한 結論도 變化하게 된다는 點 등의 問題點이 지적되고 있다. 그리하여 最適課稅論은 公共經濟學이나 厚生經濟學分野에 있어서 重要理論의 貢獻을 한 것은 事實이지만 最適課稅論이 實用的 實踐的 意味를 갖기 위하여서는 最適課稅模型 自體에 대한 外生的 考慮가 追加되어야 한다고 지적되고 있다.⁽⁴⁵⁾

參考로 브루킹즈研究所가 1980년에 펴 낸 *The Economics of Taxation*에 수록되어 있는 21篇의 論文을 主題別로 보면 다음과 같다. 第1部「租稅負擔의 配分」에는 5篇의 論文이 실려 있는데 主題別로 보면, 水平的 公平과 稅負擔의 配分, 公平·效率·所得稅論, 稅制改革, 稅負擔의 回避, 總租稅負擔과 家計所得分配에 대한 效果를 다루고 있다. 第2部「租稅支出의 概念」에는 3篇의 論文이 수록되어 있는데, 租稅支出과 所得分配, 租稅支出理論에 대한 寄稿, 租稅支出의 概念과 立法過程을 主題로 하는 理論과 實證的 研究가 그것이다. 第3部「租稅베이스」에는 最適稅制의 設計에 관한 要素供給과 課稅베이스의 選擇·稅率·會計單位間의 關係, 課稅所得의 長期的 平均化, 綜合支出稅(expenditure tax)에 관한 勸告와 妥當性, 貯蓄·資本所得·課稅를 主題로 하는 4篇의 論文이 실려 있다. 第4部「課稅上 家族의 取扱」에는 所得課稅에 있어서 家族을 어떻게 取扱하고 또 課稅單位로서 夫婦인 者와 獨身者를 어떻게 取扱하는가에 대한 2篇의 論文이 수록되어 있다. 第5部「投資의 中立性」에는 租稅의 中立性과 投資稅額控除, 投資誘因의 租稅中立性을 主題로 하는 2篇의 論文이 수록되어 있고, 第6部「聯邦財政問題」에는 聯邦制度下의 租稅原則, 法人稅에 관한 2篇의 論文이 실려 있다. 끝으로 第7部「其他」에는 財政政策의 檢討, 財政危機論, 新規預備에 대한 租稅特惠를 主題로 하는 3篇의 論文을 실고 있다.

以上과 같이 오늘날에 있어서도 租稅에 관한 論議는 規範的인 理論과 政治經濟的 側面이 포함되는 幅 넓은 領域에 걸쳐 多樣한 見解와 分析方法이 제시되고 있다.

3. 財政政策의 論點

景氣對策으로서의 財政政策에 대하여는 먼저 그 有效性에 관한 論議가 있다. 그런데 이러한 論議는 現代經濟學에 있어서 通貨論者와 케인지안 간의 對立에서 연유되고 있는 面도 있다. 通貨論者의 극단한 主張에 의하면 公債發行을 수반하는 財政支出擴大나 減稅도 經濟活動全體에 影響을 미치지 못하게 된다. 즉 公債發行에 따른 크라우딩·아웃(crowding out) 效果의 發生⁽⁴⁶⁾과 一時的 減稅의 貯蓄增加效果 때문에 財政支出擴張 및 減稅效果가 相殺된다

(45) Sandmo, *ibid.*, pp. 52-3.

(46) W.H. Buiter, "Crowding Out and the Effectiveness of Fiscal Policy," *Journal of Public Economics*, 7 (1977), pp. 309-28.

고 보는 것이다.⁽⁴⁷⁾ 또한 온건한 通貨論者라 할지라도 經濟全體의 有效需要가 財政政策 만으로는 左右되지 않고 金融政策(通貨供給)에 依存한다고 본다. 즉 財政支出擴張도 通貨供給이 늘어나지 않으면 景氣를 자극하지 못하고 또 過大한 通貨供給의 增加는 인플레이션을 촉진시킨다고 보는 것이다. 그밖에 通貨論者는 裁量政策의 效果가 不安定하다는 點에서 自動安定裝置(built-in stabilizer)의 活用을 提案한다. 通貨論者와 케인즈안 간의 政策對立은 前者가 金融政策과 通貨供給量에 重點을 두는 데에 대하여, 後者는 財政政策과 金利水準을 重視하는 데 있으며, 財政政策의 有效性은 各政策手段이 現實的으로 經濟實體에 어떠한 영향을 미치는가에 따라 規定되고 있다고 할 수 있다.⁽⁴⁸⁾

이에 따라 財政政策의 有效性을 評價하기 위하여서는 財政政策의 量的 效果를 測定하여 볼 必要가 있으나 巨視的 모형에 의한 乘數效果의 測定結果는 각종 모형의 函數形態와 標本期間에 의하여 상당히 左右되는 問題點이 있다. 따라서 한 時點에 있어서 財政政策의 效果를 量的으로 判定하는 일은 매우 어려우며 그 대신 단순한 方法으로서 財政政策의 效果를 「類推」하는 方法을 利用할 수도 있다. 그러나 이같은 類推도 결국 一定한 前提條件下에서 可能하기 때문에 財政政策의 量的 效果도 일정한 前提條件下에서 理解되어야 한다.

끝으로 부캐년 등에 의한 赤字財政批判과 같이 赤字財政을 容認하는 財政政策은 政府支出의 擴大를 유발하는 偏向이 있으며, 財政規律(健全財政主義)을 훼손하게 된다.⁽⁴⁹⁾ 물론 부캐년의 主張은 基本的으로 公債發行이 未來의 負擔을 발생시키지 않는다는 錯覺을 前提로 하고 있으나 現實의 政治過程에서 보면 公債發行이 財政規律을 훼손할 可能性은 크다고 할 수 있다. 그런 點에서 財政政策의 運用에 있어서는 財政規律의 維持라는 二律背反的인 課題를 아울러 考慮하여야 한다. 이와 함께 「經濟政策이란 昨今에 있어서는 어디서나 매우 褪色하게 된 케인즈主義의 幻想을 갖고 接近할 수 있는 것도 아니고, 또 形式主義的인 생각에 기초를 두고 있는 通貨論者의 機械的인 貨幣數量說에 依해서도 正鵠을 期할 수 없다」는 슈필더스⁽⁵⁰⁾의 主張에 留意할 必要도 있다. 이는 貨幣政策이나 財政政策이 모두 人間이 하는 일이고 그러한 政策이 人間에 영향을 미치는 것은 當然하며, 結局 人間의 行動이 經濟現象을 規定하기 때문이다.

4. 財政選擇의 課題

오늘날 政府의 規模가 膨脹하고 있는 傾向은 거의 모든 나라에서 찾아 볼 수 있고 그 基

(47) M. Friedman, *A Theory of Consumption Functions*, 1957.

(48) R. Gordon, ed., *Milton Friedman's Monetary Framework*, 1974; M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962.

(49) J.M. Buchanan, J. Burton & R.E. Wagner, *The Consequences of Mr. Keynes*, 1978.

(50) Schmolders, 前掲日譯書, p. iv.

本的原因은 福祉國家에의 移行에 따라 政府의 機能이 擴大된 데에 있다고 할 수 있으나, 最近 數年來 政府部門의 擴大過程에 制動을 거는 한편 그 方向을 逆轉시키고자 하는 움직임이 나타나고 있다.⁽⁵¹⁾ 즉 「큰 政府로부터 작은 政府」를 指向하는 政策基調의 轉換이 그러한 움직임을 대표하고 있으며 財政學은 이러한 政策基調의 變化가 갖고 있는 意義와 그 原因, 適正規模의 政府와 그 機能의 限界에 대하여도 體系의인 說明을 提示하고 適切한 財政選擇의 方向과 그에 關聯된 諸問題를 研究 檢討하여야 한다.

60年代까지만 하더라도 政府의 役割을 擴大 解釋하는 傾向이 없지 않았으나 이는 經濟成長의 促進이나 市場의 失敗를 補完하기 위한 政府의 積極的인 役割 때문이라고 할 수 있다. 그러나 80年代에 접어들면서 「작은 政府」를 指向하는 政策轉換이 이루어지기 시작한 것은 國民負擔의 上昇에 따른 國民의 拒否反應과 政府活動내지 役割이 갖는 限界에 대한 認識에 연유하고 있다고 할 수 있다.

元來 「작은 政府」論은 시카고學派에 依하여 主張되어 왔다고 볼 수 있기 때문에 프리드만의 所論⁽⁵²⁾을 中心으로 政府의 機能을 縮小하기 위한 몇가지 중요한 具體的인 方向을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째로 政府의 基本的 機能은 日常經濟活動의 기본적 틀(framework)이나 準則(rule)을 設定하고 이를 運用하는 根源의 機能에 限定되어야 한다고 본다. 國防, 法과 秩序의 維持, 財產權의 定義, 貨幣制度의 維持가 그러한 것이다. 그밖의 分野의 政府活動에 대하여는 獨占이나 外部經濟 및 不經濟效果가 存在하는 경우에는 政府活動을 容인하되 그것도 限定되어야 한다고 생각하며 農産物價格支持, 輸入關稅와 輸出制限, 產出量統制, 賃金과 價格統制 등 政府活動 중에서 廢止되어야 할 일련의 리스트를 提示하고 있다.⁽⁵³⁾

둘째로 現行의 잡다한 福祉 프로그램을 廢止하는 대신에 現金에 依한 所得補償 즉 「負의 所得稅」制度和 같은 單一 包括的인 프로그램을 導入하여 現行 福祉體制를 근본적으로 改善할 것을 提案한다. 이와 함께 現行 社會保障制度를 解體하되 이미 公約한 事業은 모두 完結하거나 또는 個人의 責任下에 스스로 解決하도록 해야 한다고 생각한다.⁽⁵⁴⁾

셋째로 政府支出總額의 伸長率이 會計年度開始前에 終了하는 最終年度의 名目GNP 伸長率을 上廻하지 못하도록 하고 인플레이션率이 3%를 超過할 때는 그 超過인플레이션率

(51) 美國의 리건行政府의 豫算政策, 英國의 政府機能縮小를 위한 行政政策 등이 그 代表的인 例이다.

(52) M. Friedman, *Capitalism...*, 1962; Milton & Rose Friedman, *Free to Choose*, 1979.

(53) 産業規制, 言論統制, 社會保障制度, 老年年金, 職業免許, 公營住宅, 國立公園, 郵便事業, 公營有料道路 등의 廢止가 포함되어 있다.

(54) Milton & Rose Friedman, *op. cit.*, pp.110-15.

에 따라 支出總額을 削減하도록 하여 政府支出總額을 制限할 것을 提案한다.⁽⁵⁵⁾

네째로 課稅도 制限하되 所得稅의 稅率은 20% 以下の 比例稅率로 하고, 基礎控除, 職業上의 費用控除을 除外한 모든 控除項目을 排除하여 法人稅는 廢止하도록 한다.⁽⁵⁶⁾

결으므로 通貨供給率의 適正化에 依하여 物價의 安定과 經濟의 安定的 運營을 도모하고 財政은 本來의 機能으로 되돌아 가게 한다.⁽⁵⁷⁾

그런데 이같은 「작은 政府」를 指向하는 政府機能에 대한 再檢討와 政策基調의 變化 조짐은 財政學研究에 있어서도 財政心理學的인 接近의 必要성과 「財政現象과 制度를 政治·社會學的인 側面에서도 考察」하여야 할 當爲性을 더욱 질실히 강조하게 되었다고 볼 수 있다

(55) *Ibid.*, p. 301.

(56) *Ibid.*, p. 294.

(57) Friedman, *Capitalism*, Ch. 5 ("Fiscal Policy").