

高度成長期の 日本財政

李 俊 求*

<目 次>

| |
|--------------------|
| I. 머리 말 |
| II. 高度成長期 日本財政의 概況 |
| III. 景氣循環과 財政運營 |
| IV. 成長促進的 財政運營 |
| V. 民生財政으로의 轉換 |
| VI. 맺 음 말 |

I. 머리 말

高度成長期에 있어서의 日本經濟는 많은 점에서 지금 우리가 목격하고 있는 韓國經濟의 현실과 비슷한 것처럼 보인다. 戰後의 폐허에서 오늘날의 놀라운 經濟基盤을 구축하는 과정상 中間段階로서의 高度成長期에 日本經濟가 경험해야 했던 것 중 많은 것이 비슷한 상황에서 出發했던 韓國經濟에 10년 내지 20년의 時差를 두고 그대로 반복되고 있는 것 같은 느낌을 준다. 따라서 이 시기의 日本經濟를 연구하는 것은 그 자체로도 흥미로운 일일 뿐 아니라 지금 그와 비슷한 숙제를 안고 있는 우리 經濟의 앞날에 어떤 示唆點을 발견할 수 있다는 면에서 더욱 우리의 관심을 끈다.

이 時期에 있어서 日本의 財政이 걸어온 길을 고찰해 보면 당시의 日本經濟와 지금의 韓國經濟가 現象의 特徵으로서 갖고 있는 共通點도 적지 않지만, 政府의 意識的 對應이란 측면에서 갖고 있는 共通點은 그보다 훨씬 더 많다는 사실을 발견하게 된다. 물론 비슷한 經濟的 狀況으로 말미암아 비슷한 政策對應이 나올 수 밖에 없었던 점도 있겠으나, 우리가 항상 官主導의 經濟基調를 유지해 온 점을 감안한다면 단순히 경제적 상황에 대한 受動的 對應의 결과로서 日本과 흡사한 정책을 채택하기에 이른 것만은 아니라는 생각이 든다. 우리의 政治·行政·經濟 엘리트들의 日本에 대한 독특한 태도를 빼놓는다면 이 現象에 대한 충분한 설명이 되지 못할 것이다. 한편으로는 日本의 놀랄 만한 經濟的 成果를 신망하여

* 本研究所 研究員, 서울大學校 經濟學科 副教授

이와 비슷한 것을 韓國에서도 再現시켜 보고 싶은 순수한 욕망도 가지고 있었지만, 다른 한편으로는 아무런 主體的 判斷도 없이 日本의 것을 그대로 베끼기만 하면 무언가 이루어 질 것이라는 安易한 태도를 가졌기 때문에 그러한 현상이 발생한 점을 간파해서는 안 되리 라고 생각한다.

하여간 조금 과장해서 표현한다면 그 時期의 日本財政을 보면서 마치 거울에 비친 가까운 과거의 우리 모습을 보는 것 같은 착각마저 느낀다고 할 수 있다. 이러한 측면이 高度成長期의 日本財政을 연구함에 있어 우리의 관심을 한층 더 높여 주는 것은 분명하나, 이 측면을 너무나 강조하는 것은 다음과 같은 점에서 볼 때 바람직하지 않을 것으로 보인다. 무엇보다도 우선 중요한 것은 所期の 研究目的을 달성하기 위해서는 연구의 對象 즉 高度成長期의 日本財政을 있는 그대로 객관적으로 볼 수 있는 눈을 갖춰야 한다는 사실이다. 우리와의 相似性을 지나치게 의식한다는 것은 이러한 客觀的인 眼目을 흐리게 하여 차치하면 我田引水式의 결론으로 흐르게 만들 가능성이 있다. 또한 주의해야 할 점은 相似性을 지나치게 강조하는 나머지 兩者간의 중요한 差異를 무시해서는 안된다는 것이다. 예컨대 日本經濟는 기본적으로 民主化된 政治體制를 그 배경으로 하고 있는 데 비해, 우리는 매우 미흡한 정도의 民主化밖에 달성하지 못한 정치체제를 배경으로 하고 있다는 중요한 차이가 존재한다. 皮相的으로 나타난 것에 너무 집착하여 이와 같은 중대한 차이를 인식하지 못한다면 高度成長期의 日本財政을 연구함으로써 우리가 얻을 수 있는 것은 매우 誤導된 含意에 지나지 않을지 모른다.

筆者가 이 論文을 통해 주로 부각시켜 보고자 하는 高度成長期의 日本財政의 特徵은, 변모하는 社會·經濟的 要求에 대한 財政의 對應様相이다. 高度成長期를 구체적으로 어느 時期로 잡을 것이냐에 대해 약간씩 다른 견해가 존재할 수 있지만 중론에 쫓아 대략 1955年으로부터 1973年에 이르는 時期로 잡는다면, 日本經濟의 결정적인 性格轉換이 이 시기에 일어났다고 말할 수 있다. 1950年代의 初盤은 日本이 敗戰의 쇼크에서 채 깨어나지 못한 때로서, 韓國戰爭 特需景氣로 인한 약간의 回生の 기반은 마련했다 할지라도 아직도 경제의 전반적 기반은 취약할 때였다. 따라서 당시의 至上課題는 成長基盤의 확립뿐이었으며 기타의 社會的 要求는 고려조차 될 수 없었던 시기였다.

그에 비해 高度成長期가 끝나는 1970年代에 들어 오면 敗戰의 쇼크는 완전히 가시고 經濟力에 대한 自信과 더불어 豊饒로운 生活에 대한 요구가 서서히 머리를 들기 시작하였다. 또한 高度成長의 裏面에서 住宅, 社會保障 등 民生에 관련된 투자는 여전히 答보상태를 면하지 못하고 있으며 公害, 都市化의 問題 등 고도성장이 창출해 낸 새로운 문제들이 社

會厚生을 떨어뜨리고 있는 데 대해 國民들은 눈에 띄게 不滿의 뜻을 나타내기 시작했다. 이러한 民心的 동향에 대해 日本政府는 비교적 재빠른 適應力을 보였다. 政府가 先導的 役割을 담당하기에 이르렀다고 말할 수는 없어도, 국민들의 불만이 폭발 직전에 이를 때까지 방치해 두지는 않는 기민함을 보였다. 비록 保守一色이기는 하지만 民意의 동향에 결코 무심할 수는 없는 日本의 政治狀況이 이같은 기민함을 일부분 설명해 줄 수 있다고 하겠다.

하여간 日本의 財政은 1965년을 전후해 커다란 性格變換을 경험하게 되고, 이때 정착된 성격이 現在의 日本財政의 기본적 골격을 이루고 있다고 할 수 있다. 그러므로 日本財政 전체의 흐름을 이해하기 위해서는 高度成長期에 있어서의 財政의 展開를 자세히 고찰해 보는 것이 필수적이라는 생각이 든다. 이 論文은 바로 이러한 問題意識을 염두에 두고 쓰여진 것이다.

이 論文의 대략적인 構成은 다음과 같다. 우선 다음의 第Ⅱ節에서는 高度成長期에 있어서의 日本財政의 概況에 대해 설명하고자 한다. 財政運營에 있어서의 구체적인 특징을 파악하기 이전에 財政概況에 대한 事前知識이 필요하다고 생각한다. 그 다음의 第Ⅲ節에서는 景氣安定化機能과 관련된 財政의 運營에 대해 논의하고자 한다. 전술한 바와 같이 1965년을 즈음하여 日本財政은 成長促進一邊倒의 재정운영에서 國民生活의 向上을 기조로 하는 재정운영으로 變換되었는데, 이 시기에 또 하나의 주요한 변화가 일어나고 있었다는 점에 주목해야 한다. 그것은 景氣安定에 관련하여 財政이 보다 적극적인 役割을 담당하기 시작했다는 것인데, 이것이 第Ⅲ節의 주제가 될 것이다.

第Ⅳ節에서는 高度成長期 前半部를 특징짓게 하는 成長促進型 財政運營의 내용을 살펴보고자 한다. 成長促進效果는 비단 歲出뿐 아니라 租稅 그리고 財政投融资에 이르는 多角度에서 발생했던 것이며, 이 節에서는 이러한 일련의 효과를 체계적으로 분석하는 데 중점이 두어지고 있다. 다음으로 第Ⅴ節에서는 成長促進에서 民生安定으로 재정운영의 기조가 바뀌게 된 과정에 대해 좀 더 자세히 고찰해 보기로 한다. 그리고 마지막 第Ⅵ節은 이때까지의 논의에 대한 간단한 要約과 더불어 이 論文의 논의에서 제기될 수 있는 몇 가지 畧意에 대해 언급하면서 끝맺음을 하게 된다.

II. 高度成長期 日本財政의 概況

戰後 새로이 태어난 日本財政은 美占領軍에 의해 위촉된 두개의 諮問團이 작성한 勸告案에 의해 그 기본골격이 잡혀지게 되었다. 1948年 12月 占領軍總司領部에 의해 발표된, 一

名 돛지 라인(Dodge line)이라고도 불리우는 「經濟安定九原則指令」은 돛지諮問團(the Dodge Mission)의 권고에 입각하여 작성된 것인데, 여기에는 均衡豫算의 유지를 비롯한 9개의 구체적 지침이 제시되어 있다. 이 均衡豫算의 原則은 거의 戰後 日本財政의 철칙이라 할 수 있을 정도로 엄격하게 준수되어 高度成長期의 前半部에까지 이르렀던 것이다.

또 하나의 諮問團은 1949年 8月 稅制의 基本骨格에 관한 권고의 내용을 담은 報告書를 제출한 샤옴諮問團(the Shoup Mission)이었다. 샤옴報告書는 전반적 租稅負擔의 再整理, 所得稅를 중심으로 하는 稅制改編 등 광범한 범위에 걸쳐 개선안을 제시하고 있는데 이 중에는 日本側으로 보아 全面受容이 힘든 부분도 많았다. 따라서 勸告案이 나오자마자 일부는 폐기되기도 하고 일부는 수정되기도 하였으나 새로운 稅制의 정착과정에 있어 큰 영향을 준 것은 사실이었다.

高度成長期는 이와 같은 終戰 直後의 美國의 영향에서 차차 탈피하여 완전히 日本的인 財政으로 정착되는 과정이라고 볼 수 있다. 그러나 이 時期의 初盤에는 아직도 두 諮問團의 영향이 상당히 남아 있었다고 생각된다. 그 단적인 예가 均衡豫算의 철칙한 이행이었으며, 所得稅 및 法人稅 중심의 租稅體系도 그러한 예의 하나였다. 또한 日本의 財政은 이 時期를 통해 줄곧 「값싼 政府」의 基調를 유지해왔는데 이것도 終戰直後의 占領當局 방침과 일관되는 일이라 할 수 있다.

이節에서는 高度成長期 日本財政의 概況을 歲出, 歲入, 地方財政 그리고 財政投融資의 순으로 차례로 설명하고자 한다.

1. 歲 出

1955年으로부터 1973年에 이르는 18년의 기간동안 中央政府의 歲出(一般會計) 規模는 1조182억圓에서 14조7,783억圓에 이르는 수준으로 급격히 신장되었다(〈表 1〉 참조). 이러한 신장속도는 年平均 16.0%에 달하는 수준으로서 〈表 2〉에서 볼 수 있듯이 同期間의 주요선진국에서의 歲出伸張率을 훨씬 上廻하였다. 그러나 이러한 정도의 伸張率이 과히 놀랄 만한 것은 아닌데, 왜냐하면 그 기간 동안의 日本經濟의 成長率 역시 이들 나라에 비해 훨씬 높았기 때문이다. 이처럼 높은 成長에 의해 政府支出의 伸張이 가능했었다는 사실은, 〈表 3〉에서 볼 수 있듯이 國內總支出에서 中央政府의 支出이 차지하는 비율이 11~12%의 선에서 그리 크게 변하지 않았다는 것에 의해서도 입증될 수 있다. 高度成長期의 끝부분 즉 1972년과 1973년에 와서야 12%의 수준을 넘었을 뿐 그 이전에는 줄곧 11%의 수준을 맴돌고 있었음을 볼 수 있다.

政府部門이 國內總支出에서 차지하는 비중은 中央과 地方을 모두 합쳐야 20% 내외에 머

〈表 1〉中央政府 一般會計 歳出 内譯

(單位：100萬圓，%)

| 年度 | 國家機關費 | 地方財政費 | 防衛關係費 | 對外處理費 | 國土保全 及 開發費 | 產業經濟費 |
|------|--------------|----------------|--------------|------------|----------------|----------------|
| 1955 | 110,582 10.9 | 159,878 15.7 | 135,968 13.4 | 11,647 1.1 | 132,153 13.0 | 67,705 6.6 |
| 1956 | 115,721 10.8 | 178,286 16.7 | 134,492 12.6 | 11,097 1.0 | 137,744 12.9 | 87,487 8.2 |
| 1957 | 127,025 10.7 | 196,035 16.5 | 152,973 12.9 | 22,666 1.9 | 168,539 14.2 | 84,546 7.1 |
| 1958 | 136,070 10.2 | 225,272 16.9 | 151,476 11.4 | 26,219 2.0 | 190,623 14.3 | 106,431 8.0 |
| 1959 | 148,382 9.9 | 259,999 17.4 | 157,138 10.5 | 32,573 2.2 | 248,284 16.6 | 76,522 5.1 |
| 1960 | 169,564 9.7 | 332,475 19.1 | 163,493 9.4 | 30,845 1.8 | 294,420 16.9 | 164,279 9.4 |
| 1961 | 192,106 9.3 | 391,838 19.0 | 182,744 8.9 | 27,605 1.3 | 370,077 17.9 | 175,908 8.5 |
| 1962 | 220,879 8.6 | 489,056 19.1 | 217,308 8.5 | 29,210 1.1 | 469,676 18.4 | 188,816 7.4 |
| 1963 | 259,047 8.5 | 586,815 19.3 | 245,170 8.1 | 24,020 0.8 | 538,179 17.7 | 217,264 10.0 |
| 1964 | 289,431 8.7 | 639,652 19.3 | 281,262 8.5 | 25,619 0.8 | 610,746 13.4 | 266,528 9.8 |
| 1965 | 330,777 8.9 | 720,067 19.3 | 306,937 8.2 | 19,750 0.5 | 714,303 19.2 | 307,802 8.3 |
| 1966 | 338,424 7.6 | 837,125 18.8 | 347,113 7.8 | 32,271 0.7 | 862,044 19.3 | 509,335 11.4 |
| 1967 | 374,814 7.3 | 997,448 19.5 | 385,089 7.5 | 30,086 0.6 | 955,653 18.7 | 566,865 11.1 |
| 1968 | 416,809 7.0 | 1,190,352 20.0 | 434,696 7.3 | 33,369 0.6 | 1,081,102 18.2 | 642,199 10.8 |
| 1969 | 464,973 6.7 | 1,460,198 21.1 | 499,212 7.2 | 29,387 0.4 | 1,167,460 16.9 | 839,706 12.1 |
| 1970 | 546,953 6.7 | 1,776,496 21.7 | 593,924 7.3 | 25,951 0.3 | 1,359,818 16.6 | 1,016,739 12.4 |
| 1971 | 636,078 6.7 | 1,986,497 20.8 | 693,637 7.3 | 23,561 0.2 | 1,791,658 18.7 | 1,117,865 11.7 |
| 1972 | 803,479 6.7 | 2,410,583 20.2 | 813,424 6.8 | 25,207 0.2 | 2,478,788 20.8 | 1,340,663 11.2 |
| 1973 | 900,317 6.1 | 3,255,167 22.0 | 960,801 6.5 | 20,199 0.1 | 2,385,601 16.1 | 1,989,518 13.5 |

| 年度 | 教育文化費 | 社會保障關係費 | 恩 給 費 | 國 債 費 | 其 他 | 合 計 |
|------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| 1955 | 124,878 12.3 | 139,956 13.1 | 88,809 8.7 | 44,218 4.3 | 2,375 0.2 | 1,018,169 |
| 1956 | 132,731 12.4 | 136,758 12.8 | 93,704 8.8 | 38,072 3.6 | 3,098 0.3 | 1,069,205 |
| 1957 | 153,752 12.9 | 147,724 12.4 | 97,635 8.2 | 35,179 3.0 | 1,604 0.1 | 1,187,676 |
| 1958 | 163,084 12.2 | 162,674 12.2 | 101,041 7.6 | 66,588 5.0 | 2,084 0.2 | 1,331,562 |
| 1959 | 176,838 11.8 | 196,071 13.1 | 112,227 7.5 | 54,247 3.6 | 32,758 2.2 | 1,495,040 |
| 1960 | 211,322 12.1 | 231,123 13.3 | 116,284 6.7 | 26,460 1.5 | 2,882 0.2 | 1,743,148 |
| 1961 | 256,174 12.4 | 302,423 14.7 | 121,535 5.9 | 39,779 1.9 | 3,279 0.2 | 2,063,468 |
| 1962 | 305,582 12.0 | 369,330 14.4 | 123,157 4.8 | 67,252 2.6 | 76,353 3.0 | 2,556,617 |
| 1963 | 369,779 12.1 | 453,898 14.9 | 133,289 4.4 | 114,589 3.8 | 102,243 0.5 | 3,044,292 |
| 1964 | 408,774 12.3 | 517,001 15.6 | 150,567 4.5 | 44,967 1.4 | 76,422 0.6 | 3,310,969 |
| 1965 | 471,847 12.7 | 640,211 17.2 | 157,086 4.2 | 13,008 0.3 | 41,230 1.1 | 3,723,017 |
| 1966 | 547,214 12.3 | 732,759 16.4 | 179,803 4.0 | 42,336 0.9 | 30,773 0.7 | 4,459,196 |
| 1967 | 622,222 12.2 | 845,745 16.5 | 199,876 3.9 | 105,238 2.1 | 30,000 0.6 | 5,113,035 |
| 1968 | 703,705 11.9 | 977,135 16.5 | 229,876 3.9 | 192,764 3.2 | 35,074 0.6 | 5,937,082 |
| 1969 | 796,357 11.5 | 1,084,345 15.7 | 266,037 3.8 | 275,333 4.0 | 34,829 0.5 | 6,917,838 |
| 1970 | 938,961 11.5 | 1,297,763 15.9 | 297,805 3.6 | 287,040 3.5 | 46,247 0.6 | 8,187,697 |
| 1971 | 1,099,556 11.5 | 1,495,665 15.6 | 331,230 3.5 | 320,637 3.4 | 64,749 0.7 | 9,561,131 |
| 1972 | 1,310,267 11.0 | 1,880,011 15.8 | 367,825 3.1 | 454,275 3.8 | 47,650 0.4 | 11,932,172 |
| 1973 | 1,587,441 10.7 | 2,483,109 16.8 | 483,777 3.3 | 684,933 4.6 | 27,440 0.2 | 14,788,303 |

資料：武田隆夫 外(1987)

〈表 2〉 主要國 中央政府的 歲出推移

(增加率 單位: %)

| 年度 | 日本(億圓) | | 美國(100萬\$) | | 英國(100萬파운드) | | 西獨(100萬DM) | | 프랑스(100萬프랑) | |
|---------|---------|---------|------------|---------|-------------|---------|------------|---------|-------------|---------|
| | 歲出 | 前年對比增加率 | 歲出 | 前年對比增加率 | 歲出 | 前年對比增加率 | 歲出 | 前年對比增加率 | 歲出 | 前年對比增加率 |
| 1955 | 10,182 | △2.2 | 68,444 | △3.4 | 4,763 | 4.6 | 22,419 | 7.4 | 39,451 | 6.6 |
| 1956 | 10,692 | 5.0 | 70,640 | 3.2 | 5,173 | 8.6 | 27,712 | 23.6 | 46,477 | 17.8 |
| 1957 | 11,876 | 11.1 | 76,578 | 8.4 | 5,256 | 1.6 | 31,594 | 14.0 | 56,403 | 21.4 |
| 1958 | 13,315 | 12.1 | 82,405 | 7.6 | 5,473 | 4.1 | 33,756 | 6.8 | 54,904 | △2.7 |
| 1959 | 14,950 | 12.3 | 92,098 | 11.8 | 5,629 | 2.9 | 36,865 | 9.2 | 59,464 | 8.3 |
| 1960 | 17,431 | 16.6 | 92,191 | 0.1 | 6,053 | 7.5 | 30,287 | — | 60,034 | 1.0 |
| 1961 | 20,634 | 18.4 | 97,723 | 6.0 | 6,545 | 8.1 | 43,054 | — | 66,549 | 10.9 |
| 1962 | 25,556 | 22.9 | 106,821 | 9.3 | 6,857 | 4.8 | 49,864 | 15.8 | 76,852 | 15.5 |
| 1963 | 30,442 | 19.1 | 111,316 | 4.2 | 7,198 | 5.0 | 54,762 | 9.8 | 90,805 | 18.2 |
| 1964 | 33,109 | 8.8 | 118,528 | 6.5 | 7,713 | 7.2 | 58,150 | 6.2 | 90,641 | △0.2 |
| 1965 | 37,230 | 12.4 | 118,228 | △0.3 | 8,456 | 9.6 | 64,192 | 10.4 | 98,208 | 8.3 |
| 1966 | 44,591 | 19.8 | 134,532 | 13.8 | 9,541 | 12.8 | 66,874 | 4.1 | 106,464 | 8.4 |
| 1967 | 51,130 | 14.7 | 157,464 | 17.0 | 10,871 | 13.9 | 74,642 | 11.6 | 121,995 | 14.6 |
| 1968 | 59,370 | 16.1 | 178,134 | 13.1 | 11,615 | 6.8 | 75,765 | 1.5 | 133,551 | 9.5 |
| 1969 | 69,178 | 16.5 | 183,640 | 3.1 | 12,822 | 10.4 | 82,256 | 8.6 | 147,788 | 10.7 |
| 1970 | 81,876 | 18.4 | 195,649 | 6.5 | 14,086 | 9.9 | 87,982 | 7.0 | 157,285 | 9.8 |
| 1971 | 95,611 | 16.8 | 210,172 | 7.4 | 15,549 | 10.4 | 98,472 | 13.0 | 168,532 | 7.2 |
| 1972 | 119,321 | 24.8 | 230,681 | 9.8 | 17,689 | 13.8 | 111,086 | 12.8 | 183,962 | 9.2 |
| 1973 | 147,783 | 23.9 | 245,707 | 6.5 | 19,965 | 12.9 | 122,557 | 10.3 | 206,224 | 12.1 |
| 期間平均增加率 | | 16.0 | | 7.4 | | 8.3 | | 9.9 | | 9.6 |

資料: 武田隆夫 外(1987)

물고 있어 앞서 말한 대로 「값싼 政府」의 基調를 유지하고 있었음을 볼 수 있다.⁽¹⁾ 周知하다시피 國防費의 부담이 거의 없었다는 사실도 값싼 政府의 基調가 정착하게 된 요인의 일부가 된 것을 부정할 수 없지만 이것만으로 모두를 설명하기는 힘들다고 생각한다. 〈表 3〉에서 볼 수 있듯이 政府部門의 비중은 1971년도에 20%의 선을 돌파한 것을 계기로 하여 그 후 꾸준히 증가하여, 표에 나와 있지는 않지만 1970年代末에 와서는 거의 30%의 수준에 육박하게 되었다. 이에 비해 1971년 이전의 10여년간에는 18~19%의 수준에서 줄곧 안정되어 왔다는 사실은, 값싼 政府의 基調가 단순히 國防費 부담의 不在뿐 아니라 적극적인 政策意志도 작용했기 때문에 가능했던 것을 시사해 주고 있다.

반면에 高度成長期가 거의 끝나가는 무렵인 1970年代初부터 政府支出의 증가추세가 현저

(1) 그런데 高度成長期의 재정운영을 그 以前의 시기에 있어서의 재정운영과 비교해 보면 훨씬 擴張指向의임을 볼 수 있다. 즉 成長基盤의 조성을 위해 적극적인 활동을 개시했다는 의미에서 그 이전의 더욱 保守的인 재정운영과 차이가 나는 것이다. 다시 말하면 진정으로 「값싼 政府」를 지향했던 것은 高度成長期 이전, 즉 1950年代 前半期까지라고 할 수 있다.

〈表 3〉中央 및 地方財政의 規模

(單位: 10億圓)

| 年度 | 中央 歲出 | | 地方 歲出 | 中央 地方 | 國內總支出對의 比較 | | | |
|------|----------|----------|----------|----------|------------|---------|---------|---------|
| | 一般會計① | 特別會計 | 普通會計② | 純計 ③ | 國內總支出 ④ | ①÷④ (%) | ②÷④ (%) | ③÷④ (%) |
| 1955 | 1,018.1 | 1,726.5 | 1,136.9 | 1,695.7 | 8,864.6 | 11.5 | 12.8 | 19.1 |
| 1956 | 1,069.2 | 2,007.4 | 1,206.1 | 1,802.1 | 9,950.9 | 10.7 | 12.1 | 18.1 |
| 1957 | 1,187.6 | 2,139.3 | 1,342.5 | 2,012.0 | 11,248.9 | 10.6 | 11.9 | 17.9 |
| 1958 | 1,331.5 | 2,802.7 | 1,455.6 | 2,340.9 | 11,785.0 | 11.3 | 12.4 | 19.9 |
| 1959 | 1,495.0 | 3,096.3 | 1,623.9 | 2,456.5 | 13,608.9 | 11.0 | 11.9 | 18.1 |
| 1960 | 1,743.1 | 3,555.0 | 1,924.9 | 2,863.1 | 16,207.0 | 10.8 | 11.9 | 17.7 |
| 1961 | 2,063.4 | 3,959.2 | 2,391.1 | 3,489.6 | 19,852.8 | 10.4 | 12.0 | 17.6 |
| 1962 | 2,556.6 | 4,283.6 | 2,887.4 | 4,261.1 | 21,659.5 | 11.8 | 13.3 | 19.7 |
| 1963 | 3,044.2 | 4,785.8 | 3,308.8 | 4,962.8 | 25,592.1 | 11.9 | 12.9 | 19.4 |
| 1964 | 3,310.9 | 5,557.5 | 3,822.0 | 5,575.9 | 29,661.9 | 11.2 | 12.9 | 18.8 |
| 1965 | 3,723.0 | 6,406.3 | 4,365.1 | 6,301.1 | 33,642.5 | 11.1 | 13.0 | 18.7 |
| 1966 | 4,459.1 | 7,669.8 | 5,026.2 | 7,439.0 | 39,550.4 | 11.3 | 12.7 | 18.8 |
| 1967 | 5,113.0 | 9,572.3 | 5,725.5 | 8,544.9 | 46,288.1 | 11.0 | 12.4 | 18.5 |
| 1968 | 5,937.0 | 11,902.7 | 6,729.6 | 9,960.6 | 54,843.6 | 10.8 | 12.3 | 18.2 |
| 1969 | 6,917.8 | 14,309.4 | 8,033.9 | 11,836.8 | 65,021.4 | 10.6 | 12.4 | 18.2 |
| 1970 | 8,187.6 | 16,007.5 | 9,814.9 | 14,315.4 | 75,238.2 | 10.9 | 13.0 | 19.0 |
| 1971 | 9,561.1 | 16,863.5 | 11,909.5 | 17,111.8 | 82,899.3 | 11.5 | 14.4 | 20.6 |
| 1972 | 11,932.1 | 19,369.7 | 14,618.3 | 20,913.7 | 96,486.3 | 12.4 | 15.2 | 21.7 |
| 1973 | 14,778.3 | 23,016.5 | 17,473.9 | 25,511.3 | 116,715.0 | 12.7 | 15.0 | 21.9 |

資料: 武田隆夫 外(1987)

해지기 시작한 것은 財政當局의 기본입장이 서서히 바뀌어가고 있음을 나타내 준다고 할 수 있다. 뒤에 보다 자세히 설명하겠지만 高度成長으로 인한 經濟力에의 自信感이 풍요로운 생활에 대한 요구를 顯在化하고, 정부가 이를 수용하여 國民生活의 向上을 위한 프로그램을 적극적으로 추진하는 과정에서 그러한 변화가 생겼던 것이다. 따라서 高度成長期 거의 전체를 특징짓는다고 볼 수 있는 값싼 政府의 基調는 1970年代에 들어오면서 서서히 퇴색했다고 볼 수 있다.

歲出의 內容을 보면 〈表 1〉에서 보듯이 地方財政費, 國土保全費 및 開發費, 教育文化費 그리고 社會保障關係費 등 주요지출항목이 줄곧 10%를 넘는 비중을 유지해 왔음을 알 수 있다. 그중 地方財政費와 社會保障關係費는 꾸준한 증가추세를 보여온 반면 教育文化費는 地方財政에로의 移管을 반영하여 약간 감소하는 추세를 보였다. 防衛關係費가 지극히 낮은 비율을 차지하고 있는 것은 우리의 예상이 그대로 맞음을 보여주고 있으며, 시간이 흐름에 따라 그 비율이 더욱 줄어들고 있다는 사실이 관심을 끈다. 日本財政의 중요한 특징, 특히 주요한 競爭相對國과 비교하여 상대적으로 보았을 때의 특징은 바로 이 輕微한 防衛費 부

답에 있음이 분명하다 할 것이다.

2. 歲入

中央政府 一般會計의 주요한 歲入源은 역시 租稅로서 <表 4>에서 보듯이 高度成長期 전 반에 걸쳐 70~80%의 비중을 점하고 있다. 이 기간동안에 나타난 歲入源上의 주요한 변화는, 1965년에 이르러 비로소 公債 및 借入金이 중요한 세입원중의 하나로 등장했다는 사실이다. 1947년에 제정된 「財政法」은 均衡豫算의 원칙을 명확히 함과 동시에 赤字를 메꾸기 위한 목적의 長期國債발행을 금지시켰다. 이러한 立法의 의도는 戰時的 公債 남발이 극도의 인플레이션을 유발하였다는 데 대한 반성과 더불어, 財政을 政治的 壓力에서 독립적으로 독립적으로 다루고자 하는 욕망이 포함되어 있었다. 그 이후 이 原則은 엄격히 준수되었으나 1965년의 景氣後退를 계기로 이를 완화해야 할 필요성이 제기되었다. 그리하여 「財政法」 改正

<表 4> 中央政府 一般會計의 歲入源別 構成 (單位: 100萬圓, %)

| 年 度 | 租 稅 | 印紙收入 | 事業收入 | 其他收入 | 公債 및 借入金 | 前年度移越 | 合 計 |
|------|----------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
| 1955 | 772,646 (68.6) | 23,311 (2.1) | 136,380 (12.1) | 49,750 (4.4) | — | 144,299 (12.8) | 1,126,387 (100.0) |
| 1960 | 1,567,695 (79.9) | 50,570 (2.6) | 187,895 (9.6) | 52,690 (2.7) | — | 102,174 (5.2) | 1,961,024 (100.0) |
| 1961 | 1,958,023 (77.8) | 59,606 (2.4) | 206,699 (8.2) | 73,728 (2.9) | — | 217,876 (8.7) | 2,515,931 (100.0) |
| 1962 | 2,134,610 (72.4) | 61,319 (2.1) | 207,937 (7.1) | 91,293 (3.1) | — | 452,463 (15.4) | 2,947,622 (100.0) |
| 1963 | 2,459,294 (76.1) | 70,955 (2.2) | 221,356 (6.9) | 88,604 (2.7) | — | 391,006 (12.1) | 3,231,214 (100.0) |
| 1964 | 2,871,784 (83.3) | 77,903 (2.3) | 205,531 (6.0) | 105,609 (3.1) | — | 185,942 (5.4) | 3,446,769 (100.0) |
| 1965 | 2,966,845 (78.6) | 82,714 (2.2) | 220,686 (5.9) | 169,853 (4.5) | 197,200 (5.2) | 135,799 (3.6) | 3,773,097 (100.0) |
| 1966 | 3,310,870 (72.7) | 94,942 (2.1) | 242,705 (5.3) | 187,999 (4.1) | 665,550 (14.6) | 50,080 (1.1) | 4,552,146 (100.0) |
| 1967 | 3,967,951 (74.9) | 125,668 (2.4) | 222,714 (4.2) | 180,792 (3.4) | 709,370 (13.4) | 92,951 (1.8) | 5,299,446 (100.0) |
| 1968 | 4,776,461 (78.8) | 147,419 (2.4) | 281,786 (4.7) | 206,151 (3.4) | 462,051 (7.6) | 186,004 (3.1) | 6,059,873 (100.0) |
| 1969 | 5,580,771 (82.3) | 173,529 (2.4) | 289,145 (4.1) | 260,482 (3.7) | 412,609 (5.8) | 122,732 (1.7) | 7,109,267 (100.0) |
| 1970 | 7,077,084 (83.7) | 218,714 (2.6) | 305,720 (3.6) | 319,854 (3.8) | 347,163 (4.1) | 190,647 (2.3) | 8,459,181 (100.0) |
| 1971 | 7,677,113 (77.0) | 250,132 (2.5) | 326,556 (3.3) | 258,434 (2.6) | 1,187,140 (11.9) | 271,485 (2.7) | 9,970,859 (100.0) |
| 1972 | 9,443,158 (73.8) | 326,946 (2.6) | 390,707 (3.1) | 273,370 (2.1) | 1,949,964 (15.2) | 409,728 (3.2) | 12,793,873 (100.0) |
| 1973 | 12,975,831 (77.4) | 389,691 (2.3) | 417,839 (2.5) | 350,716 (2.1) | 1,766,200 (10.5) | 861,701 (5.1) | 16,761,978 (100.0) |

資料: 武田隆夫 外(1987).

〈表 5〉 主要國의 租稅 및 社會保障負擔의 對GDP 比率

(單位: %)

| 國名 | 1965 | | | 1970 | | |
|--------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| | 租稅 | 社會保障負擔 | 計 | 租稅 | 社會保障負擔 | 計 |
| 日本 | 14.35 | 4.00 | 18.35 | 15.32 | 4.39 | 19.71 |
| 美國 | 22.00 | 4.31 | 26.31 | 24.04 | 5.75 | 29.79 |
| 英國 | 25.86 | 4.71 | 30.57 | 32.02 | 5.18 | 37.20 |
| 프랑스 | 23.03 | 11.94 | 34.97 | 22.69 | 12.89 | 35.58 |
| 西獨 | 23.14 | 8.46 | 31.60 | 22.95 | 9.44 | 32.93 |
| 캐나다 | 24.47 | 1.47 | 25.94 | 28.91 | 3.09 | 32.00 |
| 이탈리아 | 17.94 | 9.31 | 27.25 | 17.36 | 10.55 | 27.91 |
| 네델란드 | 23.23 | 10.33 | 33.56 | 24.52 | 13.29 | 37.81 |
| 스웨덴 | 31.35 | 4.33 | 35.68 | 34.22 | 6.01 | 40.23 |
| 덴마크 | 28.28 | 1.62 | 29.90 | 38.79 | 1.59 | 40.38 |
| 벨기에 | 21.09 | 9.67 | 30.76 | 24.49 | 10.73 | 35.22 |
| 오스트레리아 | 24.33 | — | 24.33 | 25.35 | — | 25.35 |
| 스페인 | 10.57 | 4.16 | 14.73 | 10.78 | 6.44 | 17.22 |

資料: 武田隆夫 外(1987)

을 통하여 國債發行을 통한 財源調達이라는 새로운 章을 열게 되었으며, 이와 더불어 赤字 支出을 통한 景氣安定機能의 발휘도 가능하게 된 것이다.

支出의 측면에서 앞서 본 바와 같이 保守的인 운영을 해 온 결과 국민들의 租稅負擔도 상대적으로 가벼울 수 밖에 없었다. 〈表 5〉에는 1965년과 1970년의 두 해에 조사한 日本 등 주요국가의 租稅 및 社會保障負擔率이 정리되어 있다. 이 표에서 의문의 여지가 없이 자명한 결론으로 나오는 것은 日本에 있어서의 負擔率이 상대적으로 무척 낮은 수준에 머물러 있다는 사실이다. 오직 스페인만이 日本보다 부담률이 가벼울 뿐, 나머지 나라는 모두 훨씬 더 무거운 부담률을 보이고 있다.

租稅收入의 내역은 〈表 6〉에 정리되어 있는데, 이 표에 의하면 日本의 租稅體系에서 압도적인 중요성을 가진 것이 所得稅와 法人稅의 두 稅라는 점이 명백해진다. 특히 所得稅의 경우에 있어서는 바로 뒤에서 설명할 수 많은 減稅措置에도 불구하고 高度成長期의 초기를 제외하고는 계속 그 비중을 늘려 왔음이 주의될 點이다. 累進稅率構造下에서 급격한 經濟成長은 반드시 급격한 所得稅收의 증가를 가져오기 마련이다. 따라서 高度成長期에 이 정도의 세수증가만이 발생한 것은 減稅를 통해 일방 부담을 낮춘 결과라고 보여진다. 直接稅와 間接稅의 상대적 비율도 高度成長期 초반에만 直接稅의 비중이 일시 낮아지고 있을 뿐 전반적으로 올라가는 추세를 견지하고 있다. 그리하여 마지막 해인 1973년에는 直接稅의 비중이 무려 78.3%에 이르게 되어 間接稅의 비중을 점차 늘려나가는 것이 새로운 과제로

〈表 6〉 主要國稅收入 內譯

(單位：100萬圓，%)

| 年 度 | 所 得 稅 | 法 人 稅 | 相 續 稅 | 酒 稅 | 砂糖消費稅 | 揮 發 油 稅 |
|------|----------------|----------------|-------------|--------------|------------|-------------|
| 1955 | 278,675 36.1 | 192,121 24.9 | 5,563 0.7 | 160,508 20.8 | 47,558 6.2 | 25,451 3.3 |
| 1956 | 304,945 33.1 | 259,808 28.2 | 7,083 0.8 | 172,800 18.8 | 54,049 5.9 | 32,584 3.5 |
| 1957 | 251,787 24.8 | 364,066 35.8 | 8,237 0.8 | 190,378 18.7 | 50,542 5.0 | 49,777 4.9 |
| 1958 | 259,310 26.1 | 308,320 31.0 | 8,386 0.8 | 195,581 19.7 | 56,251 5.7 | 56,731 5.7 |
| 1959 | 278,034 23.8 | 390,552 33.4 | 9,925 0.9 | 217,758 18.6 | 33,755 2.9 | 82,218 7.0 |
| 1960 | 390,606 24.9 | 573,353 36.6 | 12,285 0.8 | 248,523 15.9 | 28,106 1.8 | 103,029 6.6 |
| 1961 | 495,823 25.3 | 714,265 36.5 | 16,109 0.8 | 296,920 15.2 | 30,285 1.6 | 138,187 7.1 |
| 1962 | 579,528 27.2 | 780,374 36.6 | 21,158 1.0 | 277,601 13.0 | 32,363 1.5 | 162,786 7.6 |
| 1963 | 690,671 28.1 | 862,914 35.1 | 28,894 1.2 | 315,462 12.8 | 31,159 1.3 | 186,449 7.6 |
| 1964 | 837,410 29.2 | 975,389 34.0 | 33,836 1.2 | 381,809 13.3 | 28,281 1.0 | 228,130 7.9 |
| 1965 | 970,359 32.7 | 927,120 31.3 | 44,042 1.5 | 352,873 11.9 | 28,943 1.0 | 254,476 8.6 |
| 1966 | 1,084,167 32.8 | 1,031,698 31.1 | 55,858 1.7 | 390,294 11.8 | 29,407 0.9 | 292,359 8.8 |
| 1967 | 1,289,611 32.5 | 1,307,966 33.0 | 64,831 1.6 | 452,887 11.4 | 34,525 0.9 | 332,576 8.4 |
| 1968 | 1,613,107 33.8 | 1,591,885 33.3 | 77,632 1.6 | 507,902 10.6 | 36,118 0.8 | 379,628 8.0 |
| 1969 | 2,005,616 34.3 | 2,008,713 34.3 | 103,086 1.8 | 557,754 9.5 | 39,224 0.7 | 438,982 7.5 |
| 1970 | 2,428,170 34.3 | 2,567,168 36.3 | 139,070 2.0 | 613,606 8.7 | 44,228 0.6 | 498,722 7.1 |
| 1971 | 2,889,156 37.8 | 2,556,453 33.3 | 210,291 2.7 | 609,485 7.9 | 41,655 0.5 | 548,127 7.1 |
| 1972 | 3,726,051 39.5 | 2,992,223 31.7 | 318,552 3.4 | 715,949 7.6 | 47,071 0.9 | 601,008 6.4 |
| 1973 | 5,332,258 41.1 | 4,517,969 34.8 | 309,888 2.4 | 822,578 6.3 | 50,550 0.4 | 655,697 5.1 |

| 年 度 | 物 品 稅 | 關 稅 | 合 計 | 直・間 接 稅 比 率 | |
|------|-------------|-------------|------------------|-----------------|----------------|
| | | | | 直 接 稅 | 間 接 稅 |
| 1955 | 26,893 3.5 | 26,973 3.5 | 772,647 100.0 | 481,129 62.3 | 291,518 37.7 |
| 1956 | 32,863 3.6 | 46,181 5.0 | 921,692 100.0 | 576,655 62.6 | 345,037 37.4 |
| 1957 | 38,839 3.8 | 51,366 5.1 | 1,016,257 100.0 | 628,867 61.9 | 387,391 38.1 |
| 1958 | 47,481 4.8 | 51,286 5.2 | 995,463 100.0 | 580,267 58.3 | 415,196 41.7 |
| 1959 | 62,416 5.3 | 80,820 6.9 | 1,170,861 100.0 | 681,808 58.2 | 489,053 41.8 |
| 1960 | 82,246 5.3 | 109,782 7.0 | 1,567,695 100.0 | 978,337 62.4 | 589,359 37.6 |
| 1961 | 106,319 5.4 | 139,119 7.1 | 1,958,023 100.0 | 1,227,659 62.7 | 730,364 37.3 |
| 1962 | 103,551 4.9 | 148,366 7.0 | 2,134,610 100.0 | 1,381,521 64.7 | 753,090 35.3 |
| 1963 | 123,557 5.0 | 191,336 7.8 | 2,459,294 100.0 | 1,582,652 64.5 | 876,642 35.5 |
| 1964 | 141,529 4.9 | 219,524 7.6 | 2,871,784 100.0 | 1,846,766 64.3 | 1,025,018 35.7 |
| 1965 | 137,929 4.7 | 221,977 7.5 | 2,966,845 100.0 | 1,941,565 65.4 | 1,025,280 34.6 |
| 1966 | 136,897 4.1 | 255,709 7.7 | 3,310,870 100.0 | 2,171,820 65.6 | 1,139,050 34.4 |
| 1967 | 182,287 4.6 | 264,096 6.7 | 3,967,951 100.0 | 2,662,431 67.1 | 1,305,520 32.9 |
| 1968 | 244,857 5.1 | 271,492 5.7 | 4,776,461 100.0 | 3,282,644 68.7 | 1,493,817 31.3 |
| 1969 | 302,498 5.2 | 326,680 5.6 | 5,850,771 100.0 | 4,117,435 70.4 | 1,733,336 29.6 |
| 1970 | 339,498 4.8 | 381,524 5.4 | 7,077,082 100.0 | 5,134,413 72.5 | 1,942,669 27.5 |
| 1971 | 367,157 4.8 | 350,910 4.6 | 7,677,113 100.0 | 5,655,903 73.7 | 2,021,210 26.3 |
| 1972 | 472,634 5.0 | 355,520 3.8 | 9,443,159 100.0 | 7,040,325 74.6 | 2,402,834 25.4 |
| 1973 | 582,188 4.5 | 466,514 3.6 | 12,975,830 100.0 | 10,160,895 78.3 | 2,814,485 21.7 |

資料：武田隆夫 外(1987).

〈表 7〉 租稅의 所得彈力性値

| 年 度 | 全 租 稅 | 所 得 稅 | 法 人 稅 | 相 續 稅 | 其 他 稅 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1955 | 0.35 | 0.75 | -0.12 | 2.27 | 0.28 |
| 1956 | 1.37 | 1.28 | 2.42 | 2.18 | 0.96 |
| 1957 | 1.49 | 1.28 | 2.84 | 1.19 | 0.94 |
| 1958 | 0.12 | 1.06 | -2.48 | 0.50 | 1.33 |
| 1959 | 1.24 | 1.25 | 1.36 | 1.16 | 0.83 |
| 1960 | 1.64 | 2.12 | 2.45 | 1.27 | 0.99 |
| 1961 | 1.31 | 2.14 | 1.27 | 1.37 | 0.95 |
| 1962 | 1.06 | 2.97 | 1.02 | 3.48 | 0.09 |
| 1963 | 0.92 | 1.66 | 0.54 | 2.00 | 0.76 |
| 1964 | 1.22 | 1.98 | 1.05 | 1.07 | 0.89 |
| 1965 | 0.60 | 2.13 | -0.23 | 2.85 | 0.19 |
| 1966 | 1.01 | 1.52 | 0.92 | 1.57 | 0.66 |
| 1967 | 1.28 | 1.56 | 1.53 | 0.89 | 0.91 |
| 1968 | 1.33 | 1.91 | 1.22 | 1.11 | 0.99 |
| 1969 | 1.34 | 1.90 | 1.45 | 1.83 | 0.81 |
| 1970 | 1.44 | 2.07 | 1.51 | 2.14 | 0.80 |
| 1971 | 1.01 | 2.43 | -0.05 | 4.78 | 0.52 |
| 1955~1971 平均 | 1.22 | 1.77 | 0.98 | 1.86 | 0.76 |

資料 : Pechman and Kaizuka (1976).

등장하게 되었다.

高度成長期 日本財政의 歲入側面을 논의하면서 반드시 언급해야 할 것이 있는데 그것은 經濟成長과 더불어 자동적으로 발생하는 租稅의 自然增收現象과 이에 바탕을 둔 일련의 減稅措置이다. 日本의 租稅構造는 앞서 말한 바와 같이 直接稅의 비중이 매우 높고 그 중에서도 특히 所得稅의 중요성이 매우 커 稅收의 所得彈力性이 상당히 높아지는 결과를 가져왔다. 〈表 7〉은 페크만-카이즈카(J. Pechman and K. Kaizuka, 1976)가 계산한 租稅의 所得彈力性値인데 1955년~1971년 기간동안의 平均彈力性이 所得稅의 경우 1.77이나 되고 全體 租稅의 경우에도 1.22에 달하는 것으로 나타나 있다. 그러므로 年平均 10% 이상의 經濟成長이 계속된다고 할 때 해마다 막대한 규모의 自然增收가 예상되게 되고 이를 어떻게 처리할까를 둘러싸고 상이한 集團간의 利害가 對立되는 결과를 가져왔다.

마찌다(町田俊彦, 1978)는 이와 같은 集團간의 利害對立과 이에 대한 政府의 對應에 대해 자세히 고찰하고 있는데 그 요지를 추려 설명해 보면 다음과 같다. 우선 減稅에 대한 要求를 표출하는 채널을 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 利益集團을 통하는 것이고 또 하나는 매스컴을 통한 輿論化의 과정이다. 利益集團은 經團聯으로 대표되는 財

界와 中小企業團體가 중책을 이루고 있으며 農業團體나 醫師會 등도 포함될 수 있는데, 이들이 대표하고 있는 특정부류의 사람들에 혜택이 많이 돌아갈 수 있는 政策減稅를 주로 강조하고 있는 점이 눈길을 끈다. 예컨대 經團聯은 大企業의 입장에서 法人稅率 引下, 固定資產의 耐用年數 단축, 配當課稅의 개정 등을 끈질기게 요구하는 동시에 大企業을 優待하는 각종의 租稅特別措置를 정리하자라는 제의에 대해 극력 반대하는 입장을 고수하였다.

이에 비해 마스크를 통한 輿論은 특정한 利益集團에 의해 대표될 수 없는 一般大衆들의 요구를 담고 있었다. 따라서 給與所得者를 위한 所得稅 減稅의 요구가 그 주요내용이었다. 당시 사람들 사이에 널리 알려진 「九六四」라는 표현은 무거운 稅負擔이 시달리는 給與所得者의 不滿을 극명하게 나타내는 것으로서, 所得源 사이의 不均衡을 構造的으로 시정하는 것이 불가능하다면 최소한 一般的인 所得稅의 減稅를 통해서라도 이들의 부담을 가볍게 해주어야 한다는 요구가 팽배해 있었다.⁽²⁾

이처럼 예상되는 自然增收가 減稅措置로 이어지게 될 것을 둘러싼 集團간의 利害對立도 문제였거니와 이와 관련된 또 하나의 문제는 增加財源을 歲出의 增加로 써버리느냐 아니면 減稅로 상쇄시키느냐를 둘러싼 의견대립이었다. 아직도 「값싼 政府」를 견지하고자 하는 의욕이 강하게 남아 있었던 高度成長期의 초반에는 증가재원의 대부분이 減稅로 상쇄되는 양상을 보였다. 당시에는 所得稅의 부담이 과중했다는 인식이 지배적이었기 때문에 이처럼 대폭적인 減稅措置를 취해도 별 반발이 없었다. 그러나 1960년을 전후해서 增加財源의 配分을 둘러싼 대립이 표면화되기 시작하여 하나의 政治이슈화하는 양상으로 발전했다. 公共投資의 擴充을 주장하는 建設部會와 社會保障의 확충을 주장하는 社會保障調査會를 중심으로 하여 增加財源을 歲出增加로 사용하자는 의견이 강력히 대두되었고 政府와 黨의 지도급 인사들도 이에 동조하기 시작했기 때문이다. 이러한 對立은 1960년대에 들어 오면서 自然增收의 豫想規模가 커지면서 자연히 희석되고 말았으나 財源配分의 원칙적인 면에서는 항상 異見의 소지가 남아 있을 수 밖에 없었다.

결국 政府가 취한 조치는 所得稅의 일반적 減稅를 중심으로 한 일련의 減稅措置였으며 이를 통해 增加財源의 상당부분을 상쇄하였다. <表 8>에는 1956년부터 1973년에 이르는 기간동안의 自然增收에 대한 減稅의 比率이 정리되어 있어 당시의 상황을 말해주고 있다. 특히 1966년도의 경우에는 減稅의 규모가 自然增收를 上廻하기도 했었음을 볼 수 있다.

所得稅의 一般的 減稅는 稅率引下 그리고 給與所得控除의 引上을 통해서도 이루어졌으나

(2) 「九六四」란 각 사람이 벌어들이는 總所得중의 課稅對象捕捉率이 평균적으로 給與所得者는 90%, 事業所得者는 60%, 그리고 自由職業所得者는 40%라는 현실을 빚대어서 생긴 말이다.

〈表 8〉自然增收에 대한 減稅의 比率

(單位: 億圓, %)

| 年 度 | 國 稅 | | | 國稅中 所得稅 | | | 地 方 稅 | | | 國稅・地方稅 合計 | | |
|------|--------|-------|-------|---------|-------|-------|--------|-------|------|-----------|-------|-------|
| | 自然增收 | 減稅 | 比率 | 自然增收 | 減稅 | 比率 | 自然增收 | 減稅 | 比率 | 自然增收 | 減稅 | 比率 |
| 1956 | 519 | — | — | 75 | 151 | 201.3 | 256 | +79 | 30.9 | 775 | +79 | +10.2 |
| 1957 | 1,922 | 720 | 37.5 | 628 | 951 | 151.4 | 743 | 115 | 15.5 | 2,665 | 835 | 31.3 |
| 1958 | 1,051 | 261 | 24.8 | 198 | 51 | 25.8 | 598 | 144 | 24.1 | 1,649 | 405 | 24.6 |
| 1959 | 1,086 | 133 | 12.2 | 580 | 309 | 53.3 | 353 | 63 | 17.8 | 1,439 | 196 | 13.6 |
| 1960 | 2,096 | +58 | +2.8 | 590 | — | — | 927 | 106 | 11.4 | 3,023 | 48 | 1.6 |
| 1961 | 3,930 | 648 | 16.5 | 965 | 611 | 63.3 | 1,448 | 58 | 4.0 | 5,378 | 706 | 13.1 |
| 1962 | 4,807 | 987 | 20.5 | 1,968 | 433 | 22.0 | 1,782 | 345 | 19.4 | 6,589 | 1,332 | 20.2 |
| 1963 | 3,131 | 499 | 15.9 | 1,973 | 591 | 30.0 | 1,386 | 165 | 11.9 | 4,517 | 664 | 14.7 |
| 1964 | 6,826 | 836 | 12.2 | 2,017 | 655 | 32.5 | 2,670 | 409 | 15.3 | 9,496 | 1,245 | 13.1 |
| 1965 | 4,647 | 813 | 17.5 | 2,740 | 571 | 20.8 | 2,187 | 142 | 6.5 | 6,834 | 955 | 14.0 |
| 1966 | 1,190 | 2,090 | 175.6 | 1,893 | 1,344 | 71.0 | 1,199 | 406 | 33.9 | 2,389 | 2,496 | 104.5 |
| 1967 | 7,353 | 803 | 10.9 | 2,245 | 901 | 40.1 | 3,401 | 201 | 5.9 | 10,754 | 1,004 | 9.3 |
| 1968 | 9,476 | 550 | 5.8 | 3,924 | 1,050 | 26.8 | 4,411 | 349 | 7.9 | 13,887 | 899 | 6.5 |
| 1969 | 11,905 | 1,503 | 12.6 | 5,855 | 1,507 | 25.7 | 5,853 | 869 | 14.8 | 17,758 | 2,372 | 13.4 |
| 1970 | 13,771 | 1,768 | 12.8 | 6,480 | 2,431 | 37.5 | 6,628 | 878 | 13.2 | 20,399 | 2,646 | 13.0 |
| 1971 | 14,965 | 1,387 | 9.3 | 6,948 | 1,674 | 24.1 | 7,606 | 804 | 10.6 | 22,571 | 2,191 | 9.7 |
| 1972 | 5,732 | +48 | +0.8 | 5,932 | 246 | 4.1 | 4,030 | 911 | 22.6 | 9,762 | 863 | 8.8 |
| 1973 | 25,656 | 3,355 | 13.1 | 11,596 | 3,191 | 27.5 | 13,035 | 1,232 | 9.5 | 38,691 | 4,587 | 11.9 |

資料: 武田隆夫 外(1987).

〈表 9〉所得稅 課稅最低限의 推移(夫婦, 2子女 家庭의 경우)

(單位: 千圓)

| 改正年度 | 課 稅 最低限 | 基礎控除 | 配偶者 控 除 | 扶養家族 控 除 | 給 與 所 得 控 除 |
|------|---------|------|---------|-------------------|--|
| 1950 | 71 | 25 | 없음 | 36 ¹⁾ | 所得의 15%, 최고 3萬圓 |
| 1960 | 289 | 90 | 없음 | 130 ¹⁾ | 40萬圓까지 20%, 80萬圓까지 10%, 최고 12萬圓 |
| 1970 | 880 | 180 | 180 | 240 | 10萬圓 控除 후의 잔액에 대해 100萬圓까지 20%, 200萬圓까지 10%, 400萬圓까지 5%, 최고 50萬圓 |
| 1975 | 1,830 | 260 | 260 | 520 | 150萬圓까지 40%, 300萬圓까지 30%, 600萬圓까지 20%, 600萬圓초과분 10%(最低保障額 50萬圓) |

資料: 武田隆夫 外(1987).

註: 1) 扶養家族에 配偶者 包含.

보다 큰 증점이 두어진 것은 課稅最低限의 引上이었다. ⁽³⁾ 〈表 9〉는 1950년부터 1975년의 기간에서 몇 차례 행해진 所得稅 課稅最低限의 引上推移를 보여주고 있는데 1960년도의 引上幅은 네 배에 달하였고 다른 경우의 引上幅도 매우 컸음을 알 수 있다.

그러나 所得稅의 減稅가 主宗을 이루었던 高度成長期 초반의 사정은 그 이후 점차 달라지게 되었는데, 財界의 끈질긴 法人稅 減稅 要求와 中小企業의 間接稅 輕減 要求 때문에

(3) 給與所得控除란 韓國의 경우 勤勞所得控除에 해당한다.

所得稅의 감세폭을 줄여 나갈 수 밖에 없었기 때문이다. 그러나 정부가 대기업의 法人稅 감면 요구를 적극적으로 수용한 것은 아니었다. 法人稅率을 引下해달라는 요구에 대해서는 外國에 비해 과히 높은 편이 아니라는 이유에서 처음부터 소극적이었으며, 配當金에 대한 二重課稅를 시정해 달라는 요구도 부분적으로만 수용했을 뿐이다. 다만 固定資產의 耐用年數 短縮要求에 대해서는 競爭相對國인 美國과 英國의 조치에 자극되어 輸出產業의 設備를 중심으로 대폭 단축하는 조치를 취하였다. 반면에 1951년에서부터 1955년에 이르는 기간 동안 계속적으로 新設·擴充되어왔던 企業에 대한 각종 우대조치가 1956년부터 차츰 정리되기 시작했다. 그러나 이와 같은 租稅特別措置의 정리는 1960년대에 들어오면서 오히려 逆轉되는 양상을 보였다. 즉 또 다른 租稅特別措置의 新設·擴充을 통해 성장촉진 기능을 강화하려고 노력한 결과 法人稅의 減收幅은 예전보다 더욱 커지는 현상을 보이게 된 것이다.

이처럼 高度成長期에 있어서의 日本財政은 빠른 成長에 힘입어 潜在的 財源도 급격히 늘어 과연 이것을 어떻게 써야 하는가라는 행복한 고민의 상태에 있었다고 말할 수 있다. 바로 이러한 餘裕 때문에 계속적인 減稅를 통해 국민들의 支持를 끌어모을 수 있었던 것이다. 그러나 마찌다(町田俊彦)가 지적하고 있듯이 執權勢力인 自民黨의 특질 때문에 利益集團의 로비活動에 취약성을 보일 수 밖에 없어, 위에서 설명한 바대로 일관된 정책추진을 하지 못하고 利益集團의 요구를 종종 들어주는 양상을 빚게 되었다.

3. 地方財政⁽⁴⁾

高度成長期의 地方財政이 안고 있었던 가장 큰 숙제는 地域間 隔差를 해소하는 동시에 전반적인 收支改善을 도모하는 일이었다. 戰後 日本 地方財政의 골격을 형성하였던 샤옴勸告案은 納稅負擔과 稅源의 偏重이라는 부작용을 낳게 되어, 1954년 道府縣民稅의 復活 및 讓與稅制의 發足 등을 통해 이의 시정을 시도하게 되었다. 또한 地方財政衡平交付金制度를 통해 지역간 격차를 해소하려는 시도도 병행되었다. 이러한 노력을 필요로 하게 한 원인은 1950年代初에 계속 진행되어 온 地方財政의 收支惡化였다. 收支惡化의 주요한 원인은 地方稅 稅收의 伸張率이 급격히 떨어진 데 있었는데, 문제는 北海道 및 東北六縣 등 落後地域에서 특히 심각하였다.

1955년 1월에 공포된 「地方財政再建特別措置法」은 이와 같은 문제의 근본적인 해소를 향한 첫걸음이었으며, 이를 통해 赤字를 보이는 地方自治團體는 財政再建債權을 발행할 수 있게 되었고 財政再建計劃을 수립하여 실행에 옮길 수 있게 되었다. 그리하여 서서히 개선의 징후를 보여 1956년에는 赤字團體數가 격감하게 되었다. 그러나 이러한 改善의 추세는

(4) 이 부분의 논의는 今井勝人(1978)의 논의에 크게 의존하고 있다.

〈表 10〉 地方財政 歳出内譯

(單位：100萬圓，%)

| 年度 | 總計 | | 議會費 | | 總務費 | | 警察消防費 | | 土木費 | | 教育費 | |
|------|------------|-------|---------|-----|-----------|------|---------|-----|-----------|------|-----------|------|
| 1955 | 1,176,197 | 100.0 | 11,891 | 1.0 | 155,212 | 13.2 | 75,981 | 6.5 | 145,699 | 12.4 | 324,859 | 27.6 |
| 1960 | 1,992,806 | 100.0 | 19,932 | 1.0 | 256,934 | 12.9 | 113,573 | 5.7 | 342,624 | 17.2 | 539,478 | 27.1 |
| 1961 | 2,472,302 | 100.0 | 25,080 | 1.0 | 321,990 | 13.0 | 132,557 | 5.4 | 460,849 | 18.6 | 651,812 | 26.4 |
| 1962 | 2,992,480 | 100.0 | 29,322 | 1.0 | 397,500 | 13.3 | 157,574 | 5.2 | 583,569 | 19.5 | 790,235 | 26.4 |
| 1963 | 3,436,569 | 100.0 | 34,170 | 1.0 | 477,030 | 13.9 | 184,275 | 5.3 | 638,061 | 18.6 | 904,644 | 26.3 |
| 1964 | 3,964,333 | 100.0 | 40,280 | 1.0 | 410,544 | 10.4 | 217,933 | 5.5 | 834,753 | 21.1 | 1,030,161 | 26.0 |
| 1965 | 4,536,623 | 100.0 | 43,334 | 1.0 | 478,669 | 10.6 | 250,101 | 5.5 | 960,006 | 21.2 | 1,158,218 | 25.5 |
| 1966 | 5,241,918 | 100.0 | 47,409 | 0.9 | 553,857 | 10.6 | 283,549 | 5.4 | 1,130,289 | 21.6 | 1,305,655 | 24.9 |
| 1967 | 5,970,119 | 100.0 | 52,344 | 0.9 | 605,515 | 10.1 | 330,228 | 5.5 | 1,255,539 | 21.0 | 1,480,551 | 24.8 |
| 1968 | 7,053,907 | 100.0 | 60,136 | 0.9 | 710,690 | 10.1 | 379,664 | 5.3 | 1,605,130 | 22.8 | 1,690,795 | 24.0 |
| 1969 | 8,452,093 | 100.0 | 67,663 | 0.8 | 847,507 | 10.0 | 448,176 | 5.3 | 2,022,511 | 23.9 | 2,000,817 | 23.7 |
| 1970 | 10,300,011 | 100.0 | 79,439 | 0.8 | 1,002,930 | 9.7 | 553,757 | 5.4 | 2,541,091 | 24.7 | 2,460,475 | 23.9 |
| 1971 | 12,497,326 | 100.0 | 92,405 | 0.7 | 1,176,482 | 9.4 | 658,384 | 5.3 | 3,136,650 | 25.1 | 2,952,293 | 23.6 |
| 1972 | 15,386,116 | 100.0 | 112,391 | 0.7 | 1,411,055 | 9.2 | 796,375 | 5.2 | 3,789,168 | 24.6 | 3,481,155 | 22.6 |
| 1973 | 18,396,078 | 100.0 | 137,242 | 0.7 | 1,728,956 | 9.4 | 999,096 | 5.4 | 4,187,967 | 22.8 | 4,348,530 | 23.6 |

| 年度 | 社會・勞動施設費 | | 保健衛生費 | | 産業經濟費 | | 公債費 | | 其他 | | | | | |
|------|-----------|------|---------|-----|-----------|------|-----------|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|
| 1955 | 129,269 | 11.0 | 34,058 | 2.9 | 124,485 | 10.6 | 56,455 | 4.8 | 118,288 | 10.1 | | | | |
| 1960 | 191,902 | 9.6 | 47,878 | 2.4 | 230,037 | 11.5 | 100,599 | 5.0 | 149,849 | 7.5 | | | | |
| 1961 | 239,753 | 9.7 | 65,001 | 2.6 | 282,144 | 11.4 | 123,717 | 5.0 | 169,399 | 6.9 | | | | |
| 1962 | 289,252 | 9.7 | 93,092 | 3.1 | 344,504 | 11.5 | 108,813 | 3.6 | 198,619 | 6.6 | | | | |
| 1963 | 328,632 | 9.6 | 117,331 | 3.4 | 406,137 | 11.8 | 127,018 | 3.7 | 219,271 | 6.4 | | | | |
| | 民生費 | 勞動費 | | | 農林水産業費 | 商工費 | | | | | | | | |
| 1964 | 275,387 | 6.9 | 86,658 | 2.2 | 226,589 | 5.7 | 357,817 | 9.0 | 152,126 | 3.8 | 134,371 | 3.4 | 197,712 | 5.0 |
| 1965 | 321,404 | 7.1 | 92,161 | 2.0 | 263,854 | 5.8 | 419,584 | 9.2 | 167,357 | 3.7 | 157,347 | 3.5 | 224,588 | 5.0 |
| 1966 | 373,361 | 7.1 | 100,690 | 1.9 | 301,288 | 5.7 | 508,353 | 9.7 | 196,414 | 3.8 | 187,074 | 3.6 | 253,979 | 4.8 |
| 1967 | 440,142 | 7.4 | 111,734 | 2.0 | 371,812 | 5.5 | 582,963 | 9.8 | 234,639 | 3.9 | 230,073 | 3.8 | 274,579 | 4.6 |
| 1968 | 552,370 | 7.4 | 123,485 | 1.8 | 385,168 | 5.5 | 686,218 | 9.7 | 274,906 | 3.9 | 306,937 | 4.4 | 308,408 | 4.4 |
| 1969 | 618,032 | 7.3 | 144,222 | 1.7 | 462,498 | 5.5 | 844,261 | 10.0 | 341,757 | 4.0 | 324,912 | 3.8 | 334,737 | 4.0 |
| 1970 | 796,848 | 7.7 | 163,927 | 1.6 | 587,031 | 5.7 | 963,857 | 9.4 | 415,936 | 4.0 | 383,011 | 3.7 | 351,709 | 3.4 |
| 1971 | 979,002 | 7.8 | 188,325 | 1.5 | 730,689 | 5.8 | 1,202,147 | 9.6 | 500,913 | 4.0 | 452,659 | 3.6 | 427,377 | 3.4 |
| 1972 | 1,361,967 | 8.9 | 180,191 | 1.2 | 923,665 | 6.0 | 1,492,595 | 9.7 | 572,557 | 3.7 | 593,961 | 3.9 | 671,036 | 4.4 |
| 1973 | 1,852,433 | 10.1 | 215,760 | 1.2 | 1,166,857 | 6.3 | 1,685,258 | 9.2 | 715,216 | 3.9 | 685,178 | 3.7 | 674,558 | 3.7 |

資料：武田隆夫 外(1987).

1965년을 전후해 다시 惡化로 反轉되고 특히 大都市의 경우에 있어서는 만성적 적자에 시달리기 시작했다.

地方財政의 규모는 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 高度成長期 進반에 걸쳐 中央政府의 一般會計의 규모를 약간씩 上廻하는 경향을 보였다. 그러나 中央政府의 一般歳出에는 실제로 있어 地方自治團體에 의해 최종적으로 쓰여지게 될 地方交付稅 및 國庫補助金이 상당액 포

합되어 있으므로 最終的인 支出의 규모로 판단한다면 中央政府보다 약 2배에 달하는 규모의 금액이 地方自治團體에 의해서 사용되었다.⁽⁵⁾

地方自治團體에 의한 歲出중 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 土木費, 教育費로서 각각 20%정도씩을 차지하고 있었다. 다음으로 總務費, 社會 및 勞動施設費 그리고 產業經濟費가 각각 10%정도씩을 차지하였다(〈表 10〉 참조). 그런데 土木費의 비중이 점차 늘어나 1970년을 전후해서는 가장 비중이 컸던 教育費를 일시적으로 증가했던 사실이 관심을 끈다. 이는 地方財政도 中央政府의 財政과 마찬가지로 高度成長을 위한 產業基盤強化에 주력했음을 의미하는 것이다. 그러나 道路나 橋梁의 건설은 전국적인 네트워크의 정비가 절실히 요구되는 부문인데 地域間的 財政力 隔差로 말미암아 이의 원활한 추진이 힘들었다는 사실이 문제로 등장하였다. 地域間 隔差 解消는 이런 의미에서도 중요한 과제로 간주되었던 것이다.

地方財政의 歲入側面을 보면 地方稅의 收入이 總歲入의 1/3내외를 차지하고 있고 國庫補助金이 약 20% 내외, 그리고 地方交付稅가 15% 수준을 점하고 있다. 한 가지 특기할 만한 사실은 中央政府에 의존함으로써 얻어질 수 있는 財源이 총세입의 40%정도를 차지하고 있다는 것이다. 이러한 높은 依存度는 아무래도 地方自治團體의 自律性을 制約하는 방향으로 작용했을 것이라고 쉽사리 짐작할 수 있다.

高度成長期의 地方稅收入 伸張率은 10~20%를 보여 꽤 순조로운 양상을 보였다. 이는 1954년의 地方稅制度 改正에도 힘입은 바 있지만, 전반적인 經濟成長과 더불어 自然增加한 부분이 상당히 크리라고 생각할 수 있다. 그런데 地方稅收의 상당부분을 차지하고 있는 市町村民稅, 道府縣民稅 그리고 事業稅가 國稅중의 所得稅 및 法人稅와 同一한 稅源을 갖고 있다는 사실이 새로운 문제로 떠오르기 시작했다. 왜냐하면 앞서 논의된 바 있는 減稅措置는 地方稅의 수입에도 뜻하지 않은 감소를 초래했기 때문이다. 따라서 國稅와 地方稅를 어떻게 적절히 연관시키느냐가 당시의 또 하나의 숙제로 등장하게 되었다.

4. 財政投融資

政府가 직접 開發費 등의 형태로 投資를 행하는 것과 특별한 公企業 및 私企業에 대해 融資를 해주는 것을 통털어 일컫는 財政投融資의 경우 高度成長期의 18년동안 年平均 19.6%의 伸張率을 보임으로써 一般會計歲出 伸張率 16.0%를 上廻하였다. 그 결과 〈表 11〉에서 볼 수 있듯이 財政投融資의 一般會計歲出에 대한 비중이 1965년까지 급속히 커지는 추세를 보이게 되었다. 이와 같은 財政投融資의 伸張에 대해 전문가의 평가가 엇갈리고 있

(5) 國庫補助金이 日本에서는 「國庫支出金」이란 명칭으로 불리우고 있다.

음을 본다.

우선 다케하라(竹原憲雄, 1988)는 이러한 현상을 「一般會計의 財政投融資化」의 과정이라고 명명하고 이것이 日本特有的 財政膨脹政策을 보여주는 것이라고 주장하였다. 그에 의하면 이처럼 一般會計의 歲出으로써 담당하여야 할 역할을 財政投融資로 하여금 대신 떠맡게 함으로서 稅源을 절약하는 동시에 稅負擔을 경감시키면서 광범한 財政需要를 충족할 수 있

〈表 11〉 財政投融資의 推移 (單位: 億圓)

| 年 度 | 財政投融資(1) | 前年對比增加率(%) | 一般會計歲出(2) | (1)÷(2)(%) |
|------|----------|------------|-----------|------------|
| 1955 | 2,998 | 4.2 | 10,181 | 29.4 |
| 1960 | 6,251 | 11.2 | 17,431 | 35.9 |
| 1965 | 17,765 | 26.6 | 37,230 | 47.7 |
| 1970 | 35,799 | 19.4 | 81,876 | 43.7 |
| 1975 | 93,100 | 21.2 | 208,608 | 44.6 |

資料: 武田隆夫 外(1987).

註: 1) 財政投融資의 前年對比 增加率은 中村隆英 (1978)에 의거하여 계산.

〈表 12〉 財政投融資의 目的別 構成比率 (單位: %)

| 目 的 \ 年 度 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 |
|-------------|-------|-------|---------|---------|----------|
| 住 宅 | 13.8 | 12.6 | 14.4 | 19.3 | 21.4 |
| 生 活 環 境 整 備 | 7.7 | 9.1 | 11.5 | 11.6 | 16.7 |
| 厚 生 福 祉 | 2.1 | 1.7 | 3.3 | 2.8 | 3.4 |
| 文 教 | 4.5 | 3.4 | 2.7 | 2.2 | 2.9 |
| 中 小 企 業 | 8.1 | 12.5 | 12.8 | 15.4 | 15.6 |
| 農 林 漁 業 | 8.9 | 7.0 | 5.8 | 5.0 | 4.1 |
| 小 計(1) | 45.1 | 46.5 | 50.5 | 56.3 | 64.1 |
| 國土保全·災害復舊 | 7.7 | 6.4 | 3.8 | 1.6 | 1.2 |
| 道 路 | 3.7 | 4.4 | 8.0 | 8.6 | 8.0 |
| 運 輸 通 信 | 12.2 | 14.6 | 13.9 | 13.2 | 12.7 |
| 地 域 開 發 | 8.5 | 7.0 | 6.4 | 4.0 | 3.3 |
| 小 計(2) | 32.1 | 32.4 | 32.1 | 27.4 | 25.2 |
| 基 幹 產 業 | 15.8 | 13.4 | 8.9 | 5.7 | 3.0 |
| 貿 易·經 濟 協 力 | 7.0 | 7.7 | 8.5 | 10.6 | 7.7 |
| 合 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 總 規 模(10억圓) | 297.8 | 625.1 | 1,776.4 | 3,799.0 | 11,465.5 |
| 對 GNP 比율(%) | 3.36 | 3.86 | 5.41 | 5.20 | 7.67 |

資料: 武田隆夫 外(1987).

註: 1) 小計(1)은 국민생활의 安定 및 向上을 위한 投融資로 분류할 수 있으며 小計 (2)는 국민생활의 基盤을 형성하기 위한 投融資로 분류할 수 있음.

〈表 13〉 財政投融資의 財源別 構成比率

(單位：%)

| 財源 | 年度 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 |
|----------|----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 一般會計 | | 3.7 | — | — | — | — |
| 産業投資特別會計 | | 6.0 | 6.4 | 2.4 | 2.7 | 0.6 |
| 資金運用部資金 | | 51.0 | 55.5 | 66.8 | 73.5 | 86.4 |
| 郵便貯金 | | 27.4 | 24.1 | 26.1 | 37.4 | 44.0 |
| 厚生年金 | | 10.5 | 14.7 | 18.3 | 22.5 | 18.5 |
| 國民年金 | | — | — | 2.6 | 4.4 | 0 |
| 其他 | | 13.3 | 16.7 | 19.9 | 9.1 | 23.7 |
| 簡保資金 | | 16.1 | 19.2 | 6.2 | 10.7 | 9.0 |
| 剩餘農產物資金 | | 6.0 | — | — | — | — |
| 以上小計 | | 82.8 | 81.1 | 75.4 | 86.9 | 96.0 |
| 公募債借入金 | | 17.2 | 17.3 | 24.6 | 13.1 | 4.0 |
| 外貨債等 | | — | 1.6 | — | — | — |
| 合計 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

資料：武田隆夫 外(1987).

있다는 것이다. 또한 行政서비스를 事業化하고 有料化함으로써 補助金を 절약할 수 있는 효과도 거두었다고 부연하고 있다. 다케하라는 이러한 현상을 요약해서 표현하면 日本資本主義의 高蓄積을 보강하려는 의도에서 행해진 것이라고 말하고 있다.

이러한 견해에 대조적으로 하야시(林健久, 1978)는 財政投融資의 伸張이 반드시 資本蓄積과 직결되는 것은 아니었다고 주장하고 있다. 그 증거로서 高度成長期間 동안 基幹産業에 대한 投融資가 대폭 하락하고 道路나 運輸・通信 등에 대한 투용자가 정체상태에 있었던 반면에 住宅, 生活環境費, 文教 등 生活關聯領域에 대한 투용자가 꾸준히 증가한 사실을 지적하였다(〈表 12〉 참조). 하야시는 高度成長이 시작되기 이전에 特定한 基幹産業의 育成을 위해 설립된 財政投融資가 成長이 어느 정도 수준에 이른 1970年代를 즈음해서는 高度成長으로 인해 생긴 정책과제, 즉 公害, 都市人口過密, 中小企業의 不振 등에 관심을 전환한 사실을 보다 증시해야 한다고 말했다.

한편 나가무라(中村隆英, 1978)는 財政投融資의 焦點이 1960年代 後半 이후 生活與件의 改善으로 전환된 사실에는 동의하면서, 그 이전에는 財政投融資가 經濟成長에 중요한 역할을 담당했음을 강조하고 있다. 그러나 사실에 있어서 서로 대조적인 견해를 보이고 있다고 인용한 위 세 사람의 입장이 서로 相衝하는 것만은 아님에 주의해야 한다. 다케하라는 財政投融資가 成長基盤의 확충에 적극적 역할을 수행했던 高度成長期 초반에 초점을 맞추고 있는 반면, 하야시는 生活與件의 改善에 중점이 옮겨진 후반에 초점을 맞췄기 때문에 그와

같이 상반되게 보이는 평가를 내릴 수 있었던 것이다. 그런데 나카무라는 高度成長期の 전반에 걸친 평가를 하고자 했기 때문에 그와같은 折衷的 見解를 제시할 수 있었다. 결국 高度成長期の 財政投融资은 초반에는 成長基盤의 확충, 그리고 후반에는 生活與件의 개선에 그 중점이 두어졌다는 사실에 큰 異見은 있을 수 없다고 생각된다.

財政投融资의 財源別 構成比率을 보면 <表 13>에서 볼 수 있는 바와 같이 資金運用部資金이 압도적인 중요성을 가지고 있으며 그 비중은 시간이 흐름에 따라 점차 커졌음을 알 수 있다. 資金運用部資金 중에서 반을 넘는 부분이 郵便貯金을 통해서 조달되었으며 그 비중도 점차 커졌음을 보게 된다. 이처럼 資金運用部資金의 비중이 높아졌기 때문에 다른 財源의 중요성은 상대적으로 감소될 수 밖에 없었다. 産業投資特別會計나 簡保資金의 경우도 그렇지만 특히 公債借入金의 경우에는 초기에 거의 20%의 비중을 차지하던 것이 高度成長期の 끝부분에 가서는 10%이하로 비중이 떨어지고 있음을 볼 수 있다.

III. 景氣循環과 財政運營

高度成長期에 있어서의 景氣循環과 관련된 財政運營의 양상을 이해하기 위해서는 우선 다음과 같은 두 가지의 기본적 사실에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그 첫번째 것은 앞서 말한 바와 같이 終戰 直後에 세워진 均衡豫算 維持의 원칙이 高度成長期 전반까지 계속 효력을 발휘하고 있었다는 사실이다. 1965년의 財政收支危機로 말미암아 포기되기에 이르렀지만 均衡豫算의 원칙은 그 때까지 엄격히 준수되고 있었다. 두번째는 財政政策은 물론 經濟政策의 전반적 기조가 成長, 投資 그리고 輸出促進이라는 至上課題에 묶여 있었던 기간이 高度成長期の 거의 끝부분까지 지속되었다는 사실이다.

이러한 사실은 적극적인 財政運營을 통한 景氣安定을 기한다는 측면에서 보면 커다란 制約으로 작용할 수 밖에 없었다. 따라서 보다 積極的인 역할은 金融政策에 의해서 수행되었고 財政政策은 기껏해야 補助的인 역할밖에 수행할 수 없는 틀이 애초부터 짜여져 있었다고 볼 수 있다. 그런데 당시의 상황을 보면 활발한 民間設備投資에 힘입어 總需要不足의 문제는 거의 일어나지 않았다.⁽⁶⁾ 따라서 景氣安定政策은 浮揚하는 쪽보다 어떤 필요에 의해서 抑制하는 쪽으로 사용될 경우가 많았다. 景氣의 抑制가 필요한 이유로서 가장 중요한 것은 國際收支의 赤字였으며, 이 때마다 金融當局은 金利引上이나 窓口管理를 통해 緊縮의

(6) 물론 民間設備投資가 활발했던 데에는 低金利의 기조를 줄곧 유지한 金融政策에 힘입은 바 큼을 부정할 수 없다.

기능을 전담해 왔음을 볼 수 있다. 한편 財政當局은 支出의 抑制 등을 통해 보조적인 역할을 수행하고자 하는 노력을 보였으나 金融과 財政의 協調體制는 크게 효율적이지 못했다는 평가가 있다. 특히 租稅政策의 경우에는 景氣安定的이 아니라 그 반대의 방향으로 나간 경우도 많았다고 지적되고 있다.⁽⁷⁾

따라서 우리는 高度成長期 財政政策의 기초가 短期的인 總需要安定이란 목표와는 초연한 관계를 유지해 왔다고 결론지을 수 있다. 물론 이러한 기초는 高度成長期의 초반에만 해당되는 것이고 조금 뒤에 보다 자세히 설명하겠지만 1965년을 전후해서 급격한 변화를 경험하게 된다. 하여간 우리에게 떠오르는 의문은, 만약 財政政策이 短期的 安定이란 목표에 초연하여 비교적 일관된 政策基調를 유지한 것이라면 그 기초는 전반적으로 總需要를 抑制하는 방향에서 운영되어온 것인가 아니면 促進하는 방향에서 운영되어온 것인가라는 것이 된다.

이에 대해 상당히 대조적인 견해들을 보게 된다. 애클리와 이시(G. Ackley and H. Ishi, 1976)는 당시 日本의 巨視經濟政策이 金融政策은 기본적으로 促進的인 반면 財政政策은 抑制的인 일종의 分業體制를 운영했다는 관찰결과를 제시하고 있다. 그들은 政府에 의한 貯蓄이 總豫算의 20~40%에 달할 정도로 항상 높았다는 것을 그 증거로 삼고 있다.⁽⁸⁾ 그러나 財政政策이 金融政策에 비교되는 경우에 상대적으로 抑制的인 성격을 가진 것으로 느껴지는 것은 인정할 수 있다 하더라도, 재정정책 그 자체만을 놓고 總需要를 絶對적으로 抑制했다고 말하기는 힘들 것으로 생각된다. 왜냐하면 재정정책의 기초가 成長 및 投資促進에 있음이 자명한데 그렇다면 기본적으로 抑制的인 것이라고 할 수 없기 때문이다. 비록 그 정도가 크지는 않았다 하더라도 방향만은 總需要促進的이었다는 평가가 보다 타당하지 않나 생각한다. 그런 의미에서 마쓰모토(松本和日子, 1978)의 다음과 같은 평가를 귀담아 들을 필요가 있다고 생각한다.

마쓰모토는 高度成長期의 日本財政이 不況期에 景氣浮揚을 시도함은 물론 好況期에도 投資促進的 基調를 유지함으로써 전반적으로 總需要를 促進하는 분위기를 조성했다고 결론짓고 있다. 그녀는 財政政策이 景氣에 대해 中立的이거나 安定的인 역할을 했다는 견해에 대해 비판하고 있다. 그와 같은 견해는 政府支出의 GNP에 대한 비율이 經濟成長率과 逆의 關係를 보이는 것에서 그 논리적 근거를 찾고 있는데, 그것은 景氣와 財政의 相互메카니즘에 대한 이해의 결여에서 비롯된 잘못이라는 것이다.

마쓰모토에 의하면 不況期에 있어서 財政膨脹이 생겨 財政支出의 對 GNP比率이 높아지

(7) 예를 들어 Ackley and Ishi(1976)를 참조하라.

(8) 그러나 Ackley and Ishi(1976)는 政府에 의한 投資 역시 활발했음을 인정하고 있다. 즉 기본적으로 抑制的이긴 하되 抑制一邊倒는 아니었음을 인정하는 것이다.

는 것은 당연한 결과이나, 好況期에서 그 比率이 낮아지는 것은 좀 더 자세히 들여다 볼 필요가 있다. 財政政策이 中立의 내지는 安定的이었다고 주장하는 사람들은 이 현상이 단지 事後的 統計處理의 귀결이었다는 것을 간과했다는 것이다. 그녀는 好況期에서 계속적인 財政膨脹을 통해 성장을 자극한 결과 GNP가 財政支出의 伸張率을 넘는 비율로 성장하게 되어 그러한 현상이 일어난 것으로 해석하고 있다. 그녀는 이러한 해석의 타당성이 豫算을 編成할 때의 財政當局의 태도를 보면 입증될 수 있다고 덧붙이고 있다. 財政當局은 항상 豫想成長率보다 높은 財政膨脹을 유지해 왔음을 주의해야 한다고 지적했다. 특히 1959년을 전후하여 예상되는 自然增收를 減稅로 돌리는 부분이 현저히 작아지고 支出增加로 이어진 현상에 주목하여 財政政策의 基調가 總需要促進의임을 역설하였다.

지금까지 설명한 景氣安定과 관련된 財政運營은 高度成長期의 초반부에 특히 적합한 설명이라고 할 수 있다. 왜냐하면 1965년을 起點으로 하여 고도성장기 후반부를 특징지우는 새로운 현상이 나타났기 때문이다. 이 새로운 현상이란 다름 아닌 公債發行의 개시에 의해서 생겨났다. 戰後 줄곧 견지되어온 均衡財政의 원칙이 서서히 퇴조하고 1962년부터는 財政赤字가 나타나기 시작했다. 이처럼 赤字가 발생한 원인은 不況에 의해 稅收의 自然增加가 둔화된 반면 人件費라든가 社會保障費 등 硬直性 支出이 大宗을 이루고 있는 歲出측의 억제가 쉽지 않았던 데서 찾을 수 있다. 그러나 1963, 64년에는 종래의 財政運營에서 생긴 여유가 아직도 남아 있어 문제가 그다지 심각하게 인식되지 않았다. 1965년에 가서야 중대한 歲入缺陷이 생겼음을 인식하고 이에 대한 대책 마련에 부심하게 되었다.⁽⁹⁾

그 對策으로 고려대상이 되었던 增稅나 支出削減은 政治的·行政的 理由로 곤란하다고 생각되어 포기되고, 마지막으로 남은 선택가능성이 公債를 발행하는 일이었다. 그리하여 1965년 戰後 처음으로 財源不足을 메꾸기 위한 公債의 대규모발행이 시작되고 이로써 均衡豫算主義는 붕괴하고 말았다. 그런데 그 직후 景氣가 回復되었으나 財政의 公債依存은 계속되어 <表 14>에서 보듯이 公債累積規模는 급격히 불어나게 되었다. 이러한 높은 公債依存은 利子支出 등의 새로운 硬直性 支出增加의 요인이 되어 1968년 이래 財政當局의 危機感은 계속 심화되어 갔다. 따라서 엄격한 예산편성태도와 더불어 總合豫算主義 혹은 財源公開主義라고 불리우는 새로운 豫算編成方式도 도입되기에 이르렀다.

이처럼 財政赤字를 메꾸는 수단으로서 도입된 公債發行이 高度成長期 후반의 새로운 財政時代의 막을 열게 된 데는 公債가 景氣安定政策에 활용될 수 있었다는 속성에 그 중요한 이유가 있었다. 즉 均衡財政의 속박을 벗어난 財政當局은 보다 적극적으로 公債를 운용하

(9) 이례의 歲入缺陷은 당초 好況을 예상했으나 不況으로 판명된 것에도 크게 기인하고 있다.

〈表 14〉 國債 및 借入金 現在高의 推移

(單位：億圓)

| 年 度 | 總 額 | 國 債 | | | 短期證券 | 借 入 金 | 一 時 借 入 金 | 政 府 保 證 債 務 | 國債合計 國民所得 (%) |
|------|---------|--------|--------|-----|--------|--------|--------------|----------------|---------------------|
| | | 合 計 | 內 國 債 | 外 債 | | | | | |
| 1955 | 10,572 | 5,146 | 4,258 | 888 | 4,551 | 864 | 9 | 473 | 7.1 |
| 1956 | 10,002 | 4,937 | 4,093 | 844 | 4,098 | 957 | 8 | 875 | 6.0 |
| 1957 | 9,702 | 4,864 | 4,057 | 807 | 3,630 | 1,196 | 10 | 1,264 | 5.2 |
| 1958 | 10,754 | 4,870 | 4,001 | 868 | 4,673 | 1,201 | 9 | 1,488 | 5.1 |
| 1959 | 12,529 | 5,414 | 4,598 | 816 | 5,782 | 1,327 | 5 | 2,005 | 4.9 |
| 1960 | 13,402 | 5,208 | 4,468 | 740 | 6,796 | 1,392 | 5 | 2,552 | 3.9 |
| 1961 | 12,229 | 4,926 | 4,363 | 563 | 5,811 | 1,490 | 0.5 | 3,434 | 3.1 |
| 1962 | 12,806 | 4,618 | 4,136 | 481 | 6,671 | 1,515 | 1 | 4,437 | 2.6 |
| 1963 | 11,845 | 4,708 | 4,245 | 463 | 5,546 | 1,620 | — | 5,711 | 2.3 |
| 1964 | 13,492 | 4,940 | 4,332 | 607 | 6,555 | 1,993 | 2 | 7,246 | 2.1 |
| 1965 | 17,665 | 7,456 | 6,883 | 573 | 7,185 | 3,023 | — | 10,044 | 2.9 |
| 1966 | 26,622 | 14,760 | 14,218 | 542 | 8,234 | 3,627 | — | 13,624 | 4.8 |
| 1967 | 38,184 | 22,134 | 21,550 | 584 | 12,056 | 3,992 | — | 16,749 | 6.1 |
| 1968 | 47,858 | 27,327 | 26,748 | 579 | 15,845 | 4,684 | — | 18,930 | 6.4 |
| 1969 | 4,793 | 31,354 | 30,775 | 579 | 18,254 | 5,184 | — | 20,587 | 6.3 |
| 1970 | 62,263 | 36,516 | 35,974 | 541 | 19,414 | 6,332 | — | 21,273 | 6.2 |
| 1971 | 76,056 | 47,329 | 46,855 | 474 | 20,631 | 8,095 | — | 22,856 | 7.2 |
| 1972 | 117,042 | 65,520 | 65,084 | 435 | 35,410 | 11,112 | 5,000 | 23,670 | 8.6 |
| 1973 | 131,544 | 83,068 | 82,671 | 397 | 32,567 | 10,909 | 5,000 | 23,528 | 9.0 |

資料：武田隆夫 外(1987).

여 케인즈적인 景氣安定政策을 활용할 수 있는 기회를 가지게 된 것이다. 따라서 景氣安定이란 측면에서 본 財政政策은 1965년을 전후하여 하나의 큰 轉機를 맞게 된 것이며 이후의 소위 「借金財政」이 본격적으로 시작될 전조가 보이기 시작했던 것이다. 이러한 진전은 1960년대말에 가서는 金融政策과 財政政策의 적절한 配合(policy mix)까지 논의될 정도로 적극적으로 활용되는 단계에까지 이르렀다.

IV. 成長促進的 財政運營

高度成長期에서의 日本財政의 특징을 극명하게 나타내주고 있는 것은 바로 이 成長促進的인 재정운영일 것이다.⁽¹⁰⁾ 앞서도 말한 바 있지만 1950년대와 60년대에 걸쳐 政策當局이 오직 염두에 두었던 것은 高成長, 投資促進 그리고 輸出增加였으며 따라서 財政運營도 이러한 至上課題의 달성에 초점을 맞추지 않을 수 없었다. 日本의 오늘날의 成功을 가져오

(10) 柴垣和夫(1978)는 이러한 재정운영기조를 「資本蓄積型」이라고 부르고 있다. 成長促進的이란 말 이든 이 말이든 어느 것이라도 상관없으리라 생각한다.

게 된 근본적인 動因으로서 效率的인 政府介入을 그 하나로서 들고 있는 사람이 많은데 財政運營도 단지 成長促進이란 측면에 국한해서 본다면 상당히 긍정적인 평가를 받을만 하다는 생각이 든다.

成長促進을 위한 財政運營은 단순히 支出측에서만 행해진 것이 아니라 租稅 그리고 財政投融資 등 재정 전반에 걸친 總力戰이라고 불려도 좋을 만큼의 광범한 범위로 수행되었다. 따라서 이러한 재정운영은 자연히 企業쪽에 特惠를 집중시키는 결과를 가져오게 되었고, 그런 의미에서 볼 때 韓國의 최근 경험을 방불하게 하는 상황이 만들어졌다고 하겠다. 이와 같은 재정운영은 우리의 경험에서 알 수 있듯이 公平性에 있어서의 심각한 문제를 발생시킬 소지를 제공할 수도 있었는데, 日本의 경우에는 비록 충분히 公平한 社會를 이룩하였다고 말할 수는 없을지 몰라도 그다지 심각한 문제를 만들어내지 않았다는 사실이 우리의 관심을 끈다.

序論에서 말했듯이 高度成長期의 日本을 보면서 가까운 과거의 우리를 거울에 보는 듯한 착각을 일으킬 수 있을 정도인데, 成長促進을 위한 갖가지의 特惠措置를 보면 더욱 그러한 느낌을 짙게 가지게 된다. 결과론적인 말이지만 이와 같은 완벽한 模倣이 반드시 똑같은 結果까지 보장한 것은 아니었다. 政治的·社會的·文化的 背景이 다른 터에 단순히 어떤 制度만을 移植한다는 것의 限界性을 명백하게 보여주는 예라 하겠다. 똑같은 特惠措置를 가지고도 日本의 경우 심각한 公平性의 문제를 야기하지 않은 데 대해 여러가지로 설명이 가능하겠지만, 그 중 가장 중요한 한 가지만을 뽑으라고 한다면 政治的 民主化를 들어야 하리라고 생각한다. 이로 말미암아 政府의 清廉性이 어느 정도 보장되고 政經癒着에서 오는 큰 문제는 막을 수 있었지 않나 생각한다. 물론 日本이라 해서 완전히 만족스러운 상태를 달성했다고 말하는 것은 무리일지 모르지만 최소한 韓國에서 보는 정도의 심각한 상황을 회피했다는 점에서 성공적이라 할 수 있을 것이다.

아래에서는 成長促進을 위한 財政運營이 구체적으로 支出側面, 租稅側面 그리고 財政投融資의 側面에서 어떻게 진행되었는지 차례로 살피기로 한다.

1. 歲出側面

高度成長을 가능하게 했던 기본적인 原動力이 무엇이었느냐라는 물음에 대해 대부분의 전문가들은 주저없이 民間部門에서의 활발한 投資意欲이었다고 지적하고 있음을 본다. 즉 당시의 높은 成長率에 대한 가장 중요한 說明因子로서 民間設備投資를 들고 있는 것이다. 이러한 상황에서 政府가 成長促進을 염두에 두고 財政運營을 한다고 할 때 최선의 방책은 租稅上的 誘因을 부여하여 투자욕을 더욱 부추기는 한편 歲出側面에서는 社會間接資本

〈表 15〉政府支出의 消費・資本形成 構成比

| 年 度 | 支 出 額(10億圓) | | | 構 成 比(%) | |
|------|--------------|----------|----------|----------|------|
| | 政府最終 消費支出 | 總資本形成 | 計 | 消費支出 | 資本形成 |
| 1955 | 900.6 | 683.8 | 1,584.4 | 56.8 | 43.2 |
| 1956 | 944.0 | 653.9 | 1,597.9 | 59.1 | 40.9 |
| 1957 | 1,029.7 | 764.4 | 1,794.1 | 57.4 | 42.6 |
| 1958 | 1,124.7 | 890.2 | 2,014.9 | 55.8 | 44.2 |
| 1959 | 1,235.0 | 1,073.5 | 2,308.5 | 53.5 | 46.5 |
| 1960 | 1,421.1 | 1,252.9 | 2,674.0 | 53.1 | 46.9 |
| 1961 | 1,666.6 | 1,623.1 | 3,289.7 | 50.7 | 49.3 |
| 1962 | 1,942.5 | 2,110.7 | 4,053.2 | 47.9 | 52.1 |
| 1963 | 2,274.1 | 2,325.0 | 4,599.1 | 49.4 | 50.6 |
| 1964 | 2,656.9 | 2,671.0 | 5,327.9 | 49.9 | 50.1 |
| 1965 | 2,763.9 | 3,046.6 | 5,810.5 | 47.6 | 52.4 |
| 1966 | 3,131.4 | 3,628.4 | 6,759.5 | 46.3 | 53.7 |
| 1967 | 3,512.5 | 4,238.8 | 7,751.3 | 45.3 | 54.7 |
| 1968 | 4,057.0 | 4,830.1 | 8,887.1 | 45.7 | 54.3 |
| 1969 | 4,724.2 | 5,296.7 | 10,038.9 | 47.1 | 52.9 |
| 1970 | 5,646.9 | 6,083.6 | 11,730.5 | 48.1 | 51.9 |
| 1971 | 6,639.0 | 7,443.2 | 14,072.2 | 47.2 | 52.8 |
| 1972 | 7,794.6 | 9,275.3 | 17,069.9 | 45.7 | 54.3 |
| 1973 | 9,680.0 | 10,449.9 | 20,129.9 | 48.1 | 51.9 |

資料：武田隆夫 外(1987).

등 産業基盤造成을 통해 측면에서 도와주는 일일 것이다. 또한 民間部門의 活力에 의해 경제가 이끌려가고 있을 때 政府가 과도한 財政支出을 삼가함으로써 이 活力을 相殺하지 않는 방향으로 나가는 것도 현명한 일이었을 것이다.

高度成長期 日本財政의 歲出側面을 보면 사려 깊은 選擇의 결과였는지 아니었는지 잘 모르지만 단순히 결과로서 나타난 것만을 놓고 볼 때 이러한 狀況이 요구하는 바를 비교적 잘 수용했다는 평가가 가능하다고 생각된다. 사실 筆者의 솔직한 느낌을 말하자면, 結果로서 過程을 전적으로 美化하려는 것은 약간 무리가 아닐 수 없고, 당시의 財政을 둘러싼 一般의인 狀況이 그러한 歲出運營을 어느 정도 불가피하게 했고 그것이 좋은 結果를 빚었던 면도 꽤 강했다는 것이다.

우선 財政支出의 構成을 보면 終戰 直後의 막대한 終戰處理費의 부담이 이때에 와서는 거의 없어지게 되었고, 또한 高度成長期 끝부분에서 나타나기 시작한 社會政策費의 팽창압력도 아직 머리를 들지 않았다는 사실에 주의해야 한다. 이러한 당시의 時代的 與件으로 말미암아 財政當局은 비교적 자유롭게 産業基盤造成에 역점을 둔 歲出構造를 유지할 수 있

〈表 16〉 高度成長期 동안의 總需要構成比率 (單位: 10億圓(%))

| 期 間 | 消 費 | 政 府 經常支出 | 民 間 固定資本 | 政 府 固定資本 | 在庫增加 | 輸 出 | 總 需 要 |
|---------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 1952~57 | 2,568 (47.8) | 330 (5.9) | 1,332 (23.9) | 370 (6.6) | 276 (5.0) | 595 (10.7) | 5,560 (100) |
| 1957~61 | 3,807 (40.4) | 637 (6.8) | 2,807 (29.8) | 872 (9.3) | 746 (7.9) | 556 (5.9) | 9,426 (100) |
| 1961~64 | 6,046 (57.1) | 990 (9.3) | 1,989 (18.8) | 935 (8.8) | -547 (-5.2) | 1,183 (11.2) | 10,595 (100) |
| 1964~69 | 15,948 (44.4) | 2,424 (6.7) | 9,998 (27.8) | 2,531 (7.0) | 934 (2.6) | 4,086 (11.4) | 35,920 (100) |
| 1969~73 | 26,849 (43.9) | 5,331 (8.7) | 15,231 (24.9) | 5,516 (9.0) | 2,258 (4.7) | 6,005 (9.8) | 61,189 (100) |

資料: 中村隆英(1978)

있다고 볼 수 있다. 또한 전반적인 支出水準으로 볼 때 戰後 일관되게 유지되었던 均衡豫算主義 때문에 과도한 팽창이 불가능했고 따라서 民間의 活力을 相殺시키는 부작용을 미연에 방지할 수 있었던 것이다. 하여튼 高度成長期 초반의 경제적 상황은 政府가 積極的인 財政支出을 통해 성장을 촉진하려고 노력하지 않아도 좋은 상태였고 이러한 狀況의 要求에 政府가 순응했다는 사실만은 분명하리라 생각한다.

그러나 한 가지 간과해서는 안될 것이 있는데 그것은 高度成長期의 資本形成에 있어 政府가 수행한 역할도 상당히 중요했다는 사실이다. 〈表 15〉에서 볼 수 있듯이 政府의 總支出중 資本形成에 쓰여진 부분이 점차 늘어나 60年代 후반에 가서는 거의 55%의 수준에까지 육박하였다. 이러한 높은 비율은 高度成長期가 시작하기 이전이나 그 이후에는 보기 힘든 數值였다. 〈表 16〉은 이 사실을 약간 다른 각도에서 보여주고 있는데 總需要構成比率上의 政府固定資本의 비중은 民間固定資本보다는 훨씬 규모가 작지만 그래도 상당한 수준임을 말해주고 있다.

2. 租稅側面

高度成長期의 成長促進을 위한 財政運營의 특징은 租稅上의 각종 特別措置에서 극명하게 나타나고 있다. 이때의 租稅制度를 보면 貯蓄과 投資를 촉진하기 위한 각종의 특별한 규정으로 꽉 채워져 있는 느낌을 준다. 물론 이와 같은 특별규정은 特惠를 의미하는 것으로서 貯蓄과 投資行爲와 보다 직접적인 연관을 가지고 있다고 믿어지는 高所得層에게 압도적인 賦을 주는 결과를 가져왔다. 그러면서도 앞서 잠깐 언급한 바와 같이 日本의 社會에 公平性을 둘러싼 심각한 문제를 야기시키지 않고 成熟段階로 넘어 온 사실은 그들의 經濟發展의 한 成功事例이라고 말할 수 있다. 물론 이 論文의 범위를 넘어서는 일이기 때문에 더 이상 자세히 논의하려 하지 않으나 비슷한 처지에서 失敗를 맛보았던 우리로서는 보다 큰 관

〈表 17〉 租稅特別措置에 의한 稅收減少

(單位: 億圓)

| 目 的 | 年 度 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 |
|--------------------|-----|-------|-------|--------|--------|--------|---------|
| 貯蓄獎勵 | | 3 | 274 | 510 | 1,363 | 1,864 | 2,710 |
| 內部留保促進 및 企業體質強化 | | 5 | 392 | 503 | 355 | 194 | 890 |
| 技術振興·設備近代化 | | — | 28 | 140 | 210 | 535 | 1,110 |
| 產業育成 | | 5 | 128 | 265 | 265 | — | — |
| 環境改善·地域開發 | | — | — | — | — | — | 1,570 |
| 社會開發 | | — | — | — | — | 625 | — |
| 資源開發 | | — | — | — | — | 124 | 290 |
| 輸出促進 | | — | — | — | — | 785 | — |
| 其 他 | | — | — | △11 | △76 | △286 | △960 |
| 合 計 (1) | | 13 | 934 | 1,407 | 2,117 | 3,841 | 5,610 |
| 國稅總額(豫算) (2) | | 4,446 | 7,748 | 13,366 | 32,877 | 69,384 | 173,400 |
| (1)÷(2)×100 | | 0.3 | 12.1 | 10.5 | 6.4 | 5.5 | 3.2 |

資料: 武田隆夫 外(1987).

심을 기울여 그 성공의 이유를 찾아 보아야 할 것이라 생각한다.

〈表 17〉에는 각종의 租稅特別措置에 의한 稅收減少의 내역을 정리해 놓았다. 稅收減少의 규모가 1950년에는 國稅總額의 0.3%밖에 되지 않던 것이 1955년에 12.1%로 뛰어오른 것을 보면 이 때를 전후해서 얼마나 많은 特別措置들이 도입되었는가를 가히 짐작할 수 있다. 여러 가지 특별조치중에 가장 큰 규모의 減收를 유발한 것은 貯蓄獎勵를 위한 특별조치였으며 해를 거듭함에 따라 더욱 그 비중이 커졌음을 알 수 있다. 高度成長期 중반에는 內部留保強化 및 企業體質強化를 위한 특별조치의 비중도 컸으나 그 후 약간 비중이 떨어졌고, 반면에 技術振興과 設備近代化를 위한 특별조치의 비중이 점차 커졌음을 볼 수 있다. 高度成長期의 끝부분에 가서 관심의 대상이 점차 國際競爭力의 提高로 선회해 갔음을 보여 주는 예라 하겠다. 뒤에 다시 언급하겠지만 社會開發, 環境改善, 地域開發 등 국민의 생활수준 향상과 직결되는 부문은 뒤에 가서야 그 중요성이 인정되기 시작했음을 이 표를 통해 살펴볼 수 있다.

貯蓄獎勵를 위한 租稅制度上的 특징은 우선 利子所得 및 配當所得에 대한 각종의 免稅·輕減의 특혜조치에서 찾아볼 수 있다. 1952년에 利子所得의 非課稅限度가 3만圓으로부터 10만圓으로 상향조정되고, 그 다음 해에는 모든 利子所得이 10%의 分離課稅의 적용을 받게 됨으로써 高所得層은 막대한 이득을 볼 수 있었다. 1954년에는 1년이상의 長期貯蓄의 경우 分離課稅率이 5%로 인하되었는데, 이에 그치지 않고 그 다음해인 1955년에는 완전히

〈表 18〉 法人稅 特別措置에 의한 受惠現況(事例調査)

| 區 分 | | 1959年 | | 1961年 | |
|-----------|------------|-------|------|-------|------|
| | | 大企業 | 中小企業 | 大企業 | 中小企業 |
| 調査對象法人數 | | 136 | 300 | 190 | 170 |
| 總所得(%) | | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 各種特別措置(%) | 重要物産免稅所得 | 0.9 | — | 0.3 | — |
| | 增資配當免稅 | — | 0.3 | — | — |
| | 輸出所得의 損金算入 | 3.1 | 1.5 | 2.6 | 2.2 |
| | 貸倒準備金 | 2.9 | 2.2 | 3.4 | 5.4 |
| | 價格變動準備金 | 3.4 | 3.0 | 0.3 | 2.1 |
| | 退職給與積立金 | 6.3 | 1.3 | 5.1 | 2.1 |
| | 特別償却 | 3.9 | 0.5 | 6.3 | 0.3 |
| 合計(%) | | 20.5 | 8.8 | 18.0 | 12.0 |

資料：柴垣和夫(1976).

非課稅로 전환되었다. ⁽¹¹⁾ 非課稅限度도 여러번 上向調整되어 1965년에는 小額貯蓄에 대해서 100만圓까지 非課稅되기에 이르렀다.

配當所得에 대해서는 配當稅額控除와 源泉徵收稅率의 引下를 통해 우대를 실시하였으며 小株主에 대해서는 低率의 源泉分離課稅가 적용될 수 있는 길을 열어 주었다. 그 밖에 有價證券讓渡所得의 非課稅나 生命保險料控除 등의 여러 특별조치가 모두 貯蓄의 촉진을 염두에 두고 도입된 것이었다. 이러한 여러가지의 특혜는 貯蓄을 촉진시킨다는 소기의 目標을 달성했지만 所得稅의 전반적인 累進性을 현저하게 弱화시키는 부작용을 낳게 되었다.

法人稅의 경우에서도 그 稅率을 아주 낮게 책정함으로써 資本蓄積에 유리한 분위기를 제공해 주었다. 당시의 美國, 英國 등 선진제국이 内部留保된 利潤에 대해 50%를 넘는 稅率을 적용시키고 있었는데 日本은 高度成長期 전반에 걸쳐 40%이하의 세율을 견지하였다. 특히 1961년부터는 配當된 利潤에 대해서 28%라는 지극히 낮은 稅率을 특별히 적용하기 시작했으며, 1964년에 이르러서는 26%로 한층 더 낮아지게 되었다. 그밖에도 投資를 촉진시키기 위해 法人稅制上的 특혜를 베풀고 있는 각종의 稅額控除, 所得控除, 特別償却, 準備金은 일일이 열거할 수 없을 만큼 많은 것이 도입되었다. 이러한 特惠措置는 모든 나라에서 어느 정도 존재하는 것이지만 高度成長期의 日本에서는 특히 그 종류가 많았던 것이 눈에 띈다. ⁽¹²⁾

(11) 그후 長期貯蓄에 대한 分離課稅가 부활되어 시기에 따라 5% 혹은 10%의 세율이 적용되었다.

(12) 물론 韓國의 경우도 高度成長期의 日本보다 그 정도가 더하면 더 했지 덜하지는 않을 것이다. 우리나라의 「租稅減免規制法」은 각종 特惠措置의 百科事典이라 해도 좋을 것으로 생각된다.

이와 같은 法人稅制上의 特惠措置가 실제의 資本蓄積에 얼마나 기여했는가에 대해서 의견이 엇갈리고 있다. 예컨대 고미야(小宮隆太郎, 1975)는 그것이 總投資水準에 미친 영향이라는 관점에서 볼 때 그다지 효과적이지 못했다고 평가한 반면, 시바가끼(柴垣和夫, 1978)는 매우 효과적이었다고 평가하고 있다. 시바가끼는 그러한 조치의 효과를 企業이나 個別産業의 관점에서 볼 때 資源再配分에 중요한 영향을 미쳤음을 확인할 수 있다고 주장했다. 그는 각종 특별조치가 新興産業이나 輸出産業에 경도되어 있으며 大企業일수록 그 利用度가 높다는 점에 주의해야 한다고 지적했다. 그의 지적에 의하면 <表 18>에서 보는 바와 같이 法人總所得中 特惠의 대상이 된 所得의 비중이 中小企業보다 大企業이 현저히 높았다는 것이다. 그는 이 사실을 통하여 高度成長過程을 주도했던 重化學工業의 資本蓄積에 이 특별조치의 기여가 컸던 것을 확인할 수 있다고 주장했다. 그의 논의를 요약하면 法人稅上의 특별조치들이 巨視的 觀點에서 볼 때 總投資水準에는 별 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보일지 모르지만 微視的 觀點에서 보면 産業이나 企業간의 資源再配分에 대해 큰 영향을 끼쳤음을 알 수 있다는 것이었다.

3. 財政投融資의 側面

앞에서 본 <表 12>에 의하면 高度成長期 初인 1955년의 財政投融資중 가장 높은 비중을 차지한 것이 基幹産業에 대한 투융자였다. 다음으로 높은 것이 運輸通信이었는데 1960년 에 가서는 兩者의 順位가 뒤바뀌었음을 볼 수 있다. 이렇게 순서가 뒤바뀌기는 했지만 여전히 上位를 독차지하고 있다는 사실은 財政投融資도 역시 成長促進을 主안점으로 하여 운영되고 있었음을 입증해 주는 것이라고 할 수 있다. 반면에 高度成長期 후반에 들어서면서 점차 비중을 늘려가게 되는 國民生活의 安定 및 向上 도모를 위한 投融資는 아직 별로 큰 중요성을 띠지 않고 있었다.

앞에서 본 바와 같이 財政投融資의 가장 중요한 財源은 郵便貯蓄이었고 그 다음이 厚生年金이었다. 이와 같은 財源調達樣相을 바로 앞에서 말한 目的別 構成比率과 연결시켜 고찰해 본다면, 高度成長期의 財政投融資는 大衆의 貯蓄을 동원하여 成長基盤을 확충하는 것을 그 기본소임으로 하여 운영되었다는 전반적 골격을 이해할 수 있다.

V. 民生財政으로의 轉換

앞의 節에서 설명한 經濟成長促進 爲主의 財政運營은 1970년을 전후하여 중요한 轉機를 맞게 된다. 經濟成長이 至上課題였던 1960년대 초반까지만 해도 정부가 사용할 수 있는 모

〈表 19〉 高度成長期の 經濟計劃

| 計劃名稱 | 期間 | 主要目標 | 當面課題 |
|----------------|---------|--|--|
| 經濟自立 5 個年計劃 | 1955~60 | 經濟自立과 完全雇傭의 달성 | 산업기반 강화, 무역진흥, 국토개발촉진, 고용증대 및 물가안정, 건전재정건지 및 금융정상화 |
| 新長期 經濟計劃 | 1958~62 | 높은 成長率의 지속적 유지, 국민생활수준 향상 | 수출증대, 자본축적촉진, 산업구조고도화, 농업근대화, 고용촉진 |
| 國民所得 倍增計劃 | 1961~70 | 국민생활수준의 현저한 상승, 安定的 成長의 極大化 | 사회자본충실, 산업구조고도화, 국제협력, 과학기술진흥, 二重構造의 해소 |
| 中長期 經濟計劃 | 1964~68 | 경제에 발생한 歪曲의 是正, 落後部門 해소로 조화 있는 발전 추구 | 무역진흥, 산업구조고도화, 과학기술진흥, 저생산성부분근대화, 환경정비, 사회보장충실, 공해방지 |
| 經濟社會 發展計劃 | 1967~71 | 國際社會의 변모에 적응, 균형있고 충실한 경제·사회 발전 | 물가안정, 경제효율화, 사회개발추진, 장기성장조건정비, 사회자본충실 |
| 新經濟社會 發展計劃 | 1970~75 | 國際化 적극 추진, 살기좋은 日本의 건설 | 국제적시점에서 경제효율화, 물가안정, 사회개발추진, 적정경제성장기반조성 |
| 經濟社會 基本計劃 | 1973~77 | 豊富하고 安定된 생활여건조 성, 國際協調 추진 | 공해방지, 토지가격안정억제, 사회보장의 충실, 대의균형달성, 국제적 협조, 제정의 탄력적 운용 |

資料：中村隆英(1978).

능력을 동원하여 成長의 基盤을 제공해 주는 것에 대해서 별다른 異議나 不滿이 있을 수 없었다. 그러나 經濟成長이 어느 정도 궤도에 올랐음을 자신하게 된 때부터는 이와 같은 成長一邊倒의 맹목적인 財政運營에 차츰 懷疑의 소리가 제기되기 시작했다.

당시 日本國民들이 가지기 시작했던 불만중 가장 큰 것은 成長이 그 정도로 눈부시게 이루어졌으면서도 國民들의 生活은 크게 나아진 것도 없었다는 것이었다. 그뿐 아니라 成長이 貧困에서의 解放을 가져오긴 했지만 다른 한편으로는 중래에 보지 못하던 새로운 問題들을 야기시킨 데 대해서도 관심을 돌리기 시작했다. 公害問題와 都市問題로 대표되는 대규모의 環境破壞, 人間破壞는 高度成長이 가져온 바람직하지 못한 부산물로서 하루 빨리 是正을 요하는 긴급한 과제로 등장하였다. 또한 적절한 福祉政策이 不在한 상태에서 국민들의 相對的 缺乏感은 점차 가중되어 갔다.

政策當局은 이러한 분위기를 감지하고 財政運營의 基調를 바꾸지 않으면 안된다는 인식을 가지게 되었다. 매년 政府에 의해서 발행되는 『經濟白書』를 들여다 보면 이와 같은 인식의 변화를 잘 파악할 수 있다. 1960년대 초반까지만 해도 『經濟白書』에 제시된 國家의 當面課題는 항상 成長과 관련된 것이었다. 1963년의 『經濟白書』에 이르러서야 民間設備投

〈表 20〉 公共事業關係支出 內譯

(單位：%)

| 年度 | 住宅 | 下水道衛生 | 空港港灣 | 農業基盤 | 林道工業用水 | 道路整備 | 治山治水 | 災復舊費 | 其他 |
|------|------|-------|------|------|--------|------|------|------|-----|
| 1955 | 10.4 | 0.7 | 4.1 | 14.7 | 3.0 | 16.1 | 20.4 | 30.7 | 0.0 |
| 1960 | 4.5 | 1.7 | 7.0 | 13.4 | 2.8 | 34.0 | 16.3 | 20.0 | 0.3 |
| 1965 | 4.9 | 3.1 | 7.5 | 12.5 | 2.9 | 43.0 | 16.4 | 9.1 | 0.6 |
| 1970 | 6.7 | 4.5 | 8.3 | 13.4 | 2.5 | 41.6 | 16.8 | 5.7 | 0.5 |
| 1975 | 10.1 | 9.8 | 8.2 | 12.3 | 2.5 | 32.9 | 15.5 | 8.3 | 0.4 |
| 1980 | 11.3 | 14.5 | 8.0 | 13.5 | 2.7 | 28.7 | 16.6 | 4.5 | 0.2 |

資料：武田隆夫 外(1987).

資의 왕성함에 비추어 볼 때 公共投資의 부진함을 개탄하는 구절이 처음 등장하게 되었다. 그러나 이때 公共投資를 강조한 것은 국민복지에 직접적으로 기여하고자 하는 의미도 있지만 이것을 成長의 牽引車로 삼아 高福祉와 더불어 高成長도 꾀할 수 있다는, 다시 말하면 高成長이 아직도 중요성을 갖는 과도기적 발상에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그 다음 해인 1964년에 가면 이제 量的 成長은 어느 정도 달성되었으며 적극적인 福祉를 생각하기 시작할 때라고 하는 발상을 보게 된다.

이러한 인식의 변화는 〈表 19〉에 정리된 高度成長期 동안에 작성된 일련의 經濟計劃의 내용을 살펴 보면 잘 파악할 수 있다. 1964년에 시작되는 中長期經濟計劃에는 成長으로 인해 발생한 歪曲의 시정이 주요한 과제로 지적되고 있음을 보게 된다. 그러나 그후의 經濟計劃에서는 이 점에 대해 언급을 하고 있기는 하나 아직도 經濟의 效率化에 대한 강조가 둔화되지 않고 있다는 사실을 감지할 수 있다. 1973년의 經濟社會基本計劃에 가서야 비로소 적극적인 福祉政策의 추진이 중심적 과제로 정착하게 되었다.

이러한 여러 사실들을 종합해 보면 1960년대 中盤에 가서 인식되기 시작한 財政基調轉換의 필요성은 1970년쯤 되어서야 비로소 具體化되기 시작했다는 결론에 이르게 된다. 財政基調轉換의 징표는 여러 군데에서 찾아 볼 수 있다. 우선 앞에서 본 〈表 1〉에서 보이는 바와 같이 社會保障關係費의 비중이 점차 늘어 1975년에 가서는 總支出의 20%를 증가한 것에서 적극적인 福祉로의 기조전환을 읽을 수 있다. 또한 〈表 20〉에 정리되어 있는 公共事業關係支出 내역을 보면 住宅과 下水道·衛生에 충당된 부분이 급격히 증가하고 있음을 볼 수 있다. 그에 비해 道路整備 같은 成長基盤의 확충과 관련된 사업의 비중은 현저히 감소했던 것이다.

經濟의 量的 成長뿐 아니라 質的 充實도 같이 도모해야 한다는 인식은 1970년 이래 公共投資의 확충이 財政政策의 최우선순위를 차지하게 하는 결과를 가져왔다. 그리하여 정부의 公共投資는 1975년에 이르기까지 매년 두자리의 伸張率을 계속하였다. 1965년의 戰後

最初の 國債發行이 이 사실과 무관하지 않다고 볼 수 있다. 즉 정부는 과감한 공공투자를 통해 環境汚染, 住宅難, 分配不平等의 문제를 해결하려고 시도했으며 그 과정에서 「큰 政府」로의 전환이 불가피했던 것이다.

1971년 稅制調査會는 長期稅制의 改編方向에 대한 首相에의 자문을 통해 高福祉・高負擔의 필요성을 역설했다. 그런데 당시의 당면과제가 높은 福祉水準의 추구였다는 데는 의문의 여지가 없지만, 과연 그 高負擔을 어떠한 형태로 실현시키는가를 둘러싸고서는 異議가 발생할 소지가 있었다. 예컨대 이 稅制委員會는 附加稅의 導入을 검토해야 한다고 제의하고 있으나 그 문제가 최근까지도 현안문제로 남겨져 있었던 것을 보면 부담의 측면에서는 완전한 社會的 意見의 一致를 보지 못하고 있었다는 평가가 가능하다.

財政投融資의 경우에도 앞서 본 <表 12>에 나타나 있는 바와 같이 住宅, 生活環境整備 등의 목적에 대한 투용자가 점차 비중을 크게 하고 있었다. 中小企業에 대한 투용자가 늘고 있는 것은 大企業爲主의 高度成長이 가져온 歪曲을 시정한다는 차원의 일이라 볼 수 있다. 따라서 이러한 변화 역시 成長一邊倒의 재정운영에서 떨어져 나오고 있음을 입증해 주는 것이라고 할 수 있다.

租稅制度上에 나타난 변화로는 第Ⅳ節에서 언급되었던 資本蓄積促進을 위한 각종 特別措置를 정리・합리화하기 시작한 것을 들 수 있다. 이 정리의 과정에서 폐지된 것은 利子分離課稅・増資配當免稅, 概算所得控除 등 여러 가지이며 각종 非課稅 準備金 및 積立金の 범위도 축소되었다. 다만 이러한 整理・合理化는 때때로 거꾸로의 方向으로 진전된 적도 있으나 큰 흐름은 축소하는 방향으로 진척되었다.

정부가 豫算이나 財政投融資 등의 財政機構를 통하지 않고 制度上的 변화등을 통해 民生에 보다 큰 관심을 기울이기 시작한 예로서 環境問題에 대한 대응을 들 수 있다. 1965년 公害審議會 설치를 필두로 하여, 1967년에는 「公害對策基本法」을 마련하고, 1971년에는 環境廳을 발족시켰다. 이러한 制度改編을 통해 보다 적극적인 자세로 環境淨化에 노력하는 한편 각종의 社會福祉 프로그램을 발족시켜 1972년을 福祉元年이라고 칭할 정도에까지 이르렀다.

이렇게 高度成長期 끝부분에서의 財政基調의 轉換은 뚜렷하게 진행되었다. 1973년의 세계적인 石油波動은 새로운 基調의 정착을 약간 늦추는 결과를 가져왔지만 그렇다고 예전의 回歸까지 가져오지는 않았다. 石油波動의 성공적인 극복은 財政政策이 成長을 위해 구태여 노력하지 않아도 된다는 自信感을 불러 일으켰고 따라서 社會福祉의 增進이라는 목표를 계속 재정운영의 최우선순위에 놓을 수 있었다. 그후의 日本財政은 國際化時代에의

適應이라는 새로운 과제를 안게 되었으나 社會福祉提高의 중요성은 여전히 퇴색되지 않고 오늘에 이르렀다고 할 수 있다.

VI. 맺 음 말

이 論文을 통해서 주로 밝히고자 했던 것은 日本의 財政이 戰後의 回復段階를 지나 高度成長의 길로 진입하는 데 있어 어떠한 역할을 수행하였으며, 高度成長 끝부분의 成熟된 단계로의 진입을 어떻게 준비하였는가에 있었다. 당시의 財政運營을 歲出과 歲入 그리고 財政投融資의 여러 각도에서 분석한 결과를 종합해 보면 高度成長이란 至上課題의 달성을 위해 모든 財政機構를 동원하여 뒷받침을 했다는 사실이 명백하게 떠오른다.

흔히 말하듯 日本의 經濟的 成長이 「日本會社(Japan, Incorporated)」라고 불려도 좋을 만큼 단단한 政治·行政 그리고 財界의 結合에 의해서 가능했다는 견해를 이와 같은 財政基調에 비추어 정당화하려고 하는 사람도 있을 것이다. 그러나 그러한 방향으로 재정이 운영되었다 해서 그것이 結果로서의 高度成長까지 보장해 주는 것은 아님에 주의해야 한다. 日本의 成功을 가능하게 한 근본적인 動因은 民間部門의 活力이었으며 政府의 役割은 잘해야 補助的인 것에 지나지 않았다고 보는 것이 옳을 것이라 생각한다. 우리가 볼 수 있는 것은 오직 成功한 日本의 姿態일 뿐이며, 따라서 성공을 이룩하는 과정에서 정부가 행한 모든 일이 소급되어 正當化될 가능성이 다분히 있다. 이러한 현상은 비단 財政運營에 국한된 것이 아니라 日本的인 혹은 日本人이 행한 모든 것에 대해서도 마찬가지라 할 것이다. 日本을 배우자는 熱氣가 때로는 무분별하다는 느낌을 주는 것은 바로 이러한 이유에서라고 생각된다.

그렇다고 해서 日本의 財政이 거둔 성과를 깎아내릴 의도는 전혀 가지고 있지 않다. 經濟的 成功에 어느 정도 기여했는지를 명확히 구별해 내기는 힘들지만 하여튼 成功을 이끈 데 있어 내는 과정에서 한 몫을 했다는 것만은 분명하기 때문이다. 筆者는 日本의 財政當局, 보다 넓게 말하여 政策立案者들에 대해 다음과 같은 점과 관련하여 특별히 肯定的인 評價를 보내고 싶다. 그 첫번째는 그들이 社會의 變化 혹은 民心의 動向에 상당히 민첩한 적응을 보였다는 점이다. 앞에서 설명한 바와 같이 高度成長期의 日本財政의 基調는 前後半에 있어 확연한 구별이 가능할 정도로 커다란 轉換을 경험하였다. 高度成長이 어느 정도 달성되자 곧 바로 法人稅上의 각종 特惠措置에 착수하여 企業의 離乳를 시도한 것이라든가, 高度成長의 그늘에 묻힌 문제점들을 시정하려 한 것이라든가 하는 것들이 모두 政策當局의 민

첩한 반응을 입증하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 재빠른 變身은 긍정적 평가가 마땅하다고 생각한다.

또한 日本의 경우에는 그 많은 特惠措置에도 불구하고 심각한 不公平의 문제를 야기시킨 것이 없이 成熟段階로 이행하는 것이 가능했다는 점에서도 政策當局이 긍정적 평가를 받을만하다고 생각한다. 이 점에 관해서는 좀 더 세심한 분석이 필요하리라 생각하지만 우선 피상적으로 말할 수 있는 것은 特惠가 결부된 資源配分의 과정에서 官僚機構가 비교적 中立的인 자세를 견지할 수 있었기 때문이 아니었나 하는 추측이 가능하다. 또한 이것이 가능한 데에는 政治的인 民主化가 이루어진 것이라든가 官僚들의 資質이 우수했다든가 하는 배경상황을 생각해 볼 수 있겠으나 이것 역시 추측에 지나지 않는다.

하여간 비슷한 經路—짧은 시간안에 달성한 빠른 成長이란 면에서의—를 오래지 않은 과거에 밝은 경험이 있는 우리로서 가장 부럽게 느껴지는 점은 바로 이 두 가지라고 생각된다. 우리가 어차피 日本에게서 한두 수를 배울 수 밖에 없었다면 단순히 制度만을 모방하는 데 그치지 않고 그 制度를 운영하는 良識과 經綸까지 배웠어야 하는 것이 아니었나 하는 아쉬움이 남는다. 그렇지 못하고 단순히 制度만을 모방했기 때문에 成長이란 측면에서는 日本에 버금가는 성과를 올렸으면서도 分配의 측면에 있어서는 아주 낙후된 跛行的 狀況이 야기되지 않았나 하는 생각이 든다. 진정으로 유익하게 日本에게서 배울 수 있는 방법이 무엇인가를 다시 한 번 냉철하게 반성해야 할 것이다.

日本에 있어 가능했던 일이 韓國에서 불가능해지는 경우가 있는 것처럼 日本에서 불가능했던 일이 韓國에서 가능한 경우도 있을 수 있는 법이다. 日本이 앞서 가고 있다면 그만큼 試行錯誤의 위험성도 많이 가지고 있는 것이라 할 수 있다. 그러므로 日本의 經驗을 유심히 관찰하면 지금의 우리 段階에서는 많은 유익한 示唆을 얻을 수 있다고 생각한다. 다만 그 觀察이 단순한 皮相的인 次元에 머물러 있다던가 혹은 模倣만 하고자 하는 동기에서 출발된 것이라면 得보다 失이 더 많음을 경계해야 할 것이다. 이런 의미에서 財政運營을 위시한 日本의 經驗을 냉철히 분석하는 作業이 우리에게 필요하다고 생각되며, 이 論文은 이 作業에 작은 보탬이나마 되어볼까 하는 희망을 가지고 쓰여진 것이다.

參 考 文 獻

加藤隆俊 編, 『圖說日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1988.

今井勝人, 「高度成長と地方財政」, 武田隆夫・林健久 編, 『現代日本の財政金融 I』, 東京大

- 學出版會, 1978.
- 南亮進, 『日本の經濟發展』, 東洋經濟新報社, 1978.
- 大藏省大臣官房調査企劃課 編, 『戦後財政金融政策史』, 財經詳報社, 1978.
- 武田隆夫・林健久・今井勝人 編, 『日本財政要覽(第三版)』, 東京大學出版會, 1987.
- 小宮隆太郎, 『現代日本經濟研究』, 東京大學出版會, 1975.
- 松本和日子, 「景氣變動と金融・財政」, 武田隆夫・林健久 編, 『現代日本の財政金融 I』, 東京大學出版會, 1978.
- 林健久, 「昭和四〇年代財政金融の展開」, 武田隆夫・林健久 編, 『現代日本の財政金融 I』, 東京大學出版會, 1978.
- 一河秀洋, 「戦後の財政運営」, 中央大學經濟研究所 編, 『戦後の日本經濟』, 中央大學出版部, 1975.
- 柴垣和夫, 「資本蓄積型租稅構造」, 武田隆夫・林健久 編, 『現代日本の財政金融 I』, 東京大學出版會, 1978.
- 町田俊彦, 「財政政策の形成過程」, 武田隆夫・林健久 編, 『現代日本の財政金融 I』, 東京大學出版會, 1978.
- 篠原三代平 編, 『日本經濟講義』, 東洋經濟新報社, 1986.
- 佐和隆光, 『高度成長: 「理念」と政策の同時代史』, NHK ブックス, 1984.
- 竹原憲雄, 『戦後日本の財政投融资』, 文眞堂, 1988.
- 中村隆英, 『日本經濟: その成長と構造』, 東京大學出版會, 1978.
- 河野惟隆, 「財政投融资のストックとコスト」, 武田隆夫・林健久 編, 『現代日本の財政金融 I』, 東京大學出版會, 1978.
- Ackley, G., and Ishi, H., "Fiscal, Monetary, and Related Policies," in H. Patrick and H. Rosovsky (eds.), *Asia's New Giant*, Washington, D.C.: Brookings, 1976.
- Noguchi, Y., "Public Finance," in T. Inoguchi and D. Okimoto (eds.), *The Political Economy of Japan*, Stanford: Stanford University Press, 1988.
- Pechman, J., and Kaizuka, K., "Taxation," in H. Patrick and H. Rosovsky(eds.), *Asia's New Giant*, Washington, D.C.: Brookings, 1976.
- Trezise, P., and Suzuki, Y., "Politics, Government and Economic Growth in Japan," in H. Patrick and H. Rosovsky (eds.) *Asia's New Giant*, Washington, D.C.: Brookings, 1976.