



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2010년 2월
석사학위논문

한국 재정정책의 발전에 관한 연구

- 1910~1960년을 중심으로 -

조선대학교 대학원

경제학과

김영빈

한국 재정정책의 발전에 관한 연구

- 1910~1960년을 중심으로 -

A Study on the Development of Korean Financial Policy

- Focusing on the Period of 1910~1960 -

2010년 2월 25일

조선대학교 대학원

경제학과

김영빈

한국 재정정책의 발전에 관한 연구

- 1910~1960년을 중심으로 -

지도교수 : 김 정 식

이 논문을 경제학 석사학위신청 논문으로 제출함

2009년 10월

조선대학교 대학원

경제학과

김 영 빈

김영빈의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 김 제 안 (인)

위 원 조선대학교 교수 지 광 수 (인)

위 원 조선대학교 교수 김 정 식 (인)

2009년 11월

조선대학교 대학원

목 차

ABSTRACT

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 배경	4
제 3 절 연구의 범위 및 방법	9
제 2 장 재정정책의 이론적 고찰	10
제 1 절 현대재정정책의 개념	10
제 2 절 유수정책	14
1. 전기 뉴딜정책(1933~1937년)	17
2. 후기 뉴딜정책(1938~1939년)	19
제 3 절 보정적 재정정책	21
1. 보정적 재정정책의 등장	21
2. 보정적 재정정책의 발전	23
3. 재정투융자정책	27
제 3 장 한국 재정정책의 전개	34
제 1 절 1950년대 이전의 재정정책	34
1. 일제식민지 재정정책	34

2. 미군정기 재정정책	36
제 2 절 1950년대의 재정정책	39
1. 전후복구를 위한 국가재정의 원조의존과 반(半)독자성	39
2. 재정의 원조의존과 공업구조의 반(半)독자성	41
3. 1950년대 재정투융자정책	45
제 4 장 1950년대 재정정책의 분석 및 평가	58
제 1 절 1950년대 재정투융자정책의 배경	58
1. 미군정의 영향	58
2. 한국전쟁의 영향	60
3. 휴전 후 경제적 상황	63
제 2 절 1950년대 재정투융자정책의 분석	67
1. 재정투융자의 배분	67
2. 재정투융자 재원의 조달	70
제 3 절 1950년대 재정투융자 정책의 평가	71
1. 한국경제의 성장	72
2. 농업중심 경제구조의 귀결	74
3. 재정투융자정책의 개선방향	76
제 5 장 결론	78

<표 목 차>

< 표 3-1 >	조선총독부 재정세출의 변화추이(1911~1919).....	35
< 표 3-2 >	미군정하의 세입·세출비교(예·결산액).....	38
< 표 3-3 >	중앙재정의 규모(1953~1960).....	40
< 표 3-4 >	외국원조 수입 총괄.....	42
< 표 3-5 >	산업별 국민총생산 (1960년 불변시장가격).....	44
< 표 3-6 >	재정투융자 범위설정 기준.....	46
< 표 3-7 >	국민경제와 재정투융자의 규모(1953~1961).....	54
< 표 3-8 >	재정투융자재원(1953~1962).....	55
< 표 4-1 >	남한공업의 업종별 위축 상황(1940~1948).....	59
< 표 4-2 >	제조업 업종별 전쟁피해 상황(1951년 8월말 현재).....	61
< 표 4-3 >	6.25사변 산업시설피해 상황 총괄표.....	62
< 표 4-4 >	국내총생산의 산업부문별 구성과 성장률(1953~1961).....	64
< 표 4-5 >	주요경제지표(1953~1961).....	66
< 표 4-6 >	재정투자의 산업별 배분(1953~1959).....	68
< 표 4-7 >	재정융자의 산업별 배분(1953~1961).....	69
< 표 4-8 >	재정투융자재원(1953~1962)중 대충자금의 비중.....	70
< 표 4-9 >	1961년 이전의 한국경제 상황.....	73

<그 립 목 차>

<그림 3-1 >	대충자금의 운용(1954~1972)	52
-----------	---------------------------	----

ABSTRACT

A Study on the Development of Korean Financial Policy

- Focusing on the Period of 1910~1960 -

Kim, Young Been

Advisor : Prof. Kim, Jeong-Sik Ph. D.

Department of Economics,

Graduate School of Chosun University

This study examines theories on historical transition of financial policies, organizes historical facts of financial investment and loan policies in financial history of Korean modern and contemporary capitalism, and identifies investment and loan systems and policies and its contribution to national economy. It analyses effects of the investment and loan on national economy in the periods of major changes in our country to identify desirable directions of the investment and loan policy.

Financial policies in capitalistic economy can be categorized in many different

aspects, but when they are examined historically, the following classification is presented: the policy to World War I is called 「Neutral Financial Policy」, 「Negative Financial Policy」 to 1930s, and then 「positive financial policy」.

A financial policy means that the government operate taxes, expenditures and government bonds effectively for stability and growth of national economy and provides active effects of financing for economic variables such as employment, saving, investment, national income, prices, and balance of international payments to direct national economic activities as the government intends to.

In particular, the contemporary financial policy began from recognition of inherent instability because of changes in private investment. That is, changes in private investment as a component of total demand is in essence unstable. Individual companies' pursuing for their own goals causes gaps between productivity and effective demand and behaviors of companies to reduce the gaps contribute to expansion of the gaps to entire economy. Therefore, as the state monopoly capitalism as a modified capitalism to overcome such instability appeared, the role of the government comes to be important.

Financial history examine facts involved in financial theories and policies in a perspective of economic history. As all the history of human beings are involved in economic and historical aspects, the financial history is part of economic history as an area of historical economy. Furthermore, history of financial policies examines financial policies that were enacted and implemented in a certain geographical space in time-series.

To look at world history, for contemporary capitalistic economy, the government supervises economy as a public area and a private area, which indicates appearance of Mixed Economic System. Therefore, as economic

instability caused by changes in private investment can not be eliminated only with a built-in stabilizer, more positive financial policy to complement and reinforce it has been requested.

Therefore, the government should have more positive attitude to lead stable growth in economy instead of modifying and adjusting private demand. So, the essential task of contemporary capitalistic economy should target dynamic stabilization to stop harmful effects of unstable economy rather than stationary stability.

Developmental contexts of world financial history changed from negative financing for which the government modifies private demand to positive financing for which it leads stable growth of economy. The goal of stabilization in contemporary economic policies should be considered in duality: complete employment and maintaining stable prices. Here, main political goals are realization and maintaining of complete employment .

Though the policy of economic stabilization centering on the role of finance was not a product of World War II, the stability policy that was a main issue of economic policy in post-war capitalistic empires was essentially different from the conventional business cycle policy based on money which was dominant in 1920s. The problems of the stabilization policy are presented as follows: First, the policy is not confined to standardization of changes in business cycle, but aims to achieve complete or nearly complete employment while maintaining stable prices; Second, recent stabilization policy mainly relies on finance. In other words, the complete employment finance theory has attracted much attention as a stabilization policy from post-war western countries because its focus was changed from realization of complete employment to maintaining it.

To achieve complete employment in national economy, the two conditions should be met: capital equipment and other supplementary resources should exist for higher productivity of entire labor forces, and aggregate demand that corresponds to complete employment results should be below stable price levels. If the two conditions are met under the capitalism system, as a problem of employment will disappear, unfortunately, we can not find such tendency.

The urgent task of economic policy in the Great Depression in 1930s was to increase employment through increase of effective demand however, post-war conditions changed. Although the Korean War, and expansion of rearmament, economy of capitalistic empires including the USA. was not considered as an important subject because of abnormal conditions such as reconstruction of peace economy, unfortunately, the capitalistic economic organization has instability in essence, which tended to increase under complete employment.

As complete employment economy was weak to a shock of depression and inflation, prices increased when a society approached closer to complete employment. This unstability mainly comes from unstable investment demand among components of aggregate demand. Problems of present economy that can not take care of complete employment and price stabilization simultaneously come from such instability.

The goals of in stabilization policy contemporary economy should be dually identified: complete employment and maintaining stable prices. Therefore, this study found that basic characteristics of finance that played a very important part in modern and contemporary economy of Korea lied on 'complete employment and stable prices' and public and private investment was crucial to achievement of the stabilization policy and financial investment and loan policy

was the best means to achieve the goal.

Therefore, this study consists of as follows: chapter One, for preface; chapter Two, examines theories of financial policies centering on pump-priming policy, supplementary policy and financial investment and loan policy ; chapter Three, organizes the development of Korean modern and contemporary financial policies based on economic history ; chapter Four, discusses contribution to financial history by analysing Korean modern and contemporary financial policies ; and chapter Five, as a conclusion, reexamines whether the aim of this study is achieved and reorganizes important points.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

자본주의경제에 있어서 경제문제는 역사적으로 각각 차이성을 지니고 노정된다. 따라서 이 문제들을 해결하여 자본주의 경제조직과 정치제도를 유지, 발전시키고자 하였던 재정정책은 매우 다양하므로 여러 가지 측면에서 분류할 수 있으나 이를 역사적 측면에서 고찰할 때 제 1차 세계대전까지의 재정정책을 「중립적 재정정책」, 1차 세계대전 이후 1930년 대공황까지를 「소극적 재정정책」, 그리고 그 대공황기 1930년 이후의 재정정책을 「적극적 재정정책」으로 단계를 구분할 수 있다.

국민경제의 안정과 성장을 위하여 정부가 조세, 정부지출 및 공채조작 등을 효율적으로 운용하여 고용, 저축, 투자, 국민소득, 물가수준, 국제수지와 같은 경제변수에 재정의 활동효과를 부여하여 정부의 의도대로 국민경제의 활동을 유도하는 재정정책의 발전 과정상 현대 재정정책은 자본주의경제가 민간투자의 변동 때문에 어쩔 수 없이 항상 내포해 왔던 내재적 불안정성의 인식으로부터 출발하고 있다. 즉 총수요의 구성요소로서의 민간투자변동은 본질적으로 불안정적이다. 개개의 기업의 목표의 추구는 마침내 생산력과 유효수요의 갭을 생기게 하고 이 갭을 축소하기 위한 기업의 행동이 오히려 경제전체로서의 갭을 확대하는 불안정성으로 나타나게 되는 것이다.¹⁾ 따라서 이 불안정성을 극복하기 위하여 수정 자본주의로서 국가독점자본주의 정책 등이 등장하며 국가의 역할이 매우 중요하

1) 배복석, “조세정책의 최적경제효율화로의 접근”, 『성곡논총』 제 12집, 1981, pp.461~462.

게 된 것이다.²⁾

세계사적으로 현대 자본주의 경제는 공적영역(公的領域)으로서 정부가 경제 통제를 행함으로써 사적영역(私的領域)과 더불어 중요한 일역을 담당하는 혼합 경제체제(Mixed Economic System)로 나타나게 된 것이다. 따라서 자본주의 경제제도 내에 내재하는 자동안정장치(Built-in Stabilizer)만으로는 민간투자변동에 경제적 불안을 해소하기가 어려우므로 이 자동안정요인을 보완 또는 강화할 보다 적극적인 현대재정정책이 시대적으로 요구되어 왔다.

따라서 정부의 역할은 단순히 민간수요를 보정하고 조정하는데 그치는 것이 아니라 경제의 안정 성장을 이끌어 나간다는 적극성을 갖지 않으면 안 될 단계에 놓인 것이다. 그러므로 현대 자본주의 경제의 본질적 과제는 정태적 안정을 대상으로 하는 것이 아니라 경제 생산능력 그 자체가 증대하는 과정에서 발생하는 경제적 불안정의 폐해를 최저한에 그치도록 하려는 동태적 안정을 대상으로 하지 않으면 안 된다.³⁾

세계 재정사적 발전의 맥락은 정부의 역할은 단순히 민간수요를 보정하고 조정하는 소극적 재정정책의 시대로부터 적극적으로 경제의 안정 성장을 이끌어 나간다는 적극적 재정정책의 시대로 전환하여 왔다. 현대경제의 안정정책의 목표는 완전고용과 안정가격의 유지라는 이원적인 파악이 있어야 될 것이다. 여기서 정책적 주요 목표는 고용의 완전 실현과 유지이다.

재정의 역할을 중심으로 한 경제안정정책이라는 것도 제 2차 대전 후의 산물은 아니지만 전후 자본주의 제국의 경제정책론의 중심문제로 된 안정정책은 1920년대에 있어서 지배적이었던 전통적인 화폐적 경기대책과는 본질적으로 다르다. 현대 경제에 있어서 안정화정책(Stabilization Policy)의 문제는 첫째, 경기

2) R. A. Musgrave , 『Fiscal systems』 , New Haven : Yale university press, 1969.

3) 김명윤, 『재정학』 , 서울 : 법문사, 1970, pp.315~323.

변동의 평준화에만 국한되는 것이 아니고 물가의 안정을 지속하면서 완전고용 내지 완전고용에 가까운 높은 고용수준을 달성하는 데 있다는 것이며, 둘째 최근의 안정정책의 구상에 있어서는 재정 면에 큰 역할을 의뢰하고 있다. 환언하면 완전고용재정론이 전후구미제국에서 경제안정정책으로서 비상한 관심을 가지게 된 것은 완전고용정책론의 중점이 완전고용의 실현문제로부터 유지의 문제로 이행한 까닭이다.

국민경제에 있어 완전 고용상태가 성립하기 위해서는 전노동력에 대하여 고도의 생산력을 발휘하도록 자본설비, 그 밖의 보완적 자원이 존재할 것과 완전고용산출액에 일치하는 총수요가 안정한 물가수준 하에 존재해야 한다는 두 조건이 부단히 충족되어야 하는 것이다. 자본주의체제하에 있어서 두 조건이 스스로 충족된다면 고용문제는 정책론상 중요하게 될 필요가 없으나 불행히도 이와 같은 경향을 기대할 수가 없다.

1930년대 대불황기의 경제정책의 긴급과제는 재언할 필요도 없이 유효수요의 증대를 통하여 고용수준을 높이는 데 있었다. 그러나 전후 상황은 이것과는 달라졌다. 평화경제의 재건, 한국전쟁, 재군비확장이라는 비정상적인 사태로 말미암아 현재까지 미국을 위시한 자본주의제국의 경제는 정책대상으로서 중요시 되었을리가 없지만 불행스럽게도 자본주의경제조직은 본질적으로 불안정한 성질을 가지고 있으며 이 불안정성은 완전 고용상태 하에서는 오히려 증대하는 경향이 있다.

완전고용경제는 디플레이션 충격에 대하여 약할 뿐만 아니라 인플레이션 충격에 대해서도 약점을 가지고 있으므로 완전고용수준에 접근할수록 물가가 상승하게 되는 문제가 발생한다.⁴⁾ 이 불안정성은 총수요의 구성요소 중 주로 투자수요의 불안정성에 기인한다. 완전고용의 달성과 물가의 안정이라는 문제를 동시에

4) R. A. Musgrave, 『The Theory of Public Finance』, McGraw-Hill, 1959, pp.423~428.

해소할 수 없는 현실경제의 문제도 결국 그러한 불안정성에 근원을 두고 있다.

한국의 근·현대 자본주의경제에 있어서도 매우 중요한 위치를 점하는 재정의 기본적 특징은 ‘완전고용의 달성과 물가안정’이라는 재정목표에 있으며 공공투자와 민간투자는 안정정책의 목표달성을 위한 관건이고, 재정 투융자정책은 목표달성을 위한 최대의 방편이다. 따라서 본 연구논문의 목표는 근·현대 한국자본주의 재정사에 있어서 전개되어 온 재정투융자정책의 역사적 사실을 종합·정리하고 재정투융자 제도, 정책, 국민경제 기여도 등 재정투융자의 국민경제적효과를 경제사적 분석 및 평가를 내리고 재정투융자정책의 바람직한 방향을 가늠해 보는 데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 배경

재정사란 재정이론·재정정책과 관련된 사실을 경제사적 관점에서 탐구하는 영역이다. 모든 인류의 역사가 경제적 측면과 역사적 측면이 연관되어 있듯이 재정사 또한 경제학적 역사학, 또는 역사학적 경제학의 분야인 경제사의 일영역인 것이다. 나아가 재정정책사란 일정한 지리적 공간 안에서 입안되고 수행되어 온 재정정책들을 시계열적으로 탐구 분석하여 그 역사적 의의를 찾는 분야이다.

또한 세계사적으로 현대 자본주의경제에 있어서 매우 중요한 위치를 점하는 현대재정정책의 목표달성을 위한 정책적 수단으로서 보정적 경비정책과 보정적 조세정책을 통한 국민경제의 안정화가 추구되어 왔다.

물론 경제안정을 위한 재정정책이 보정적 경비정책과 보정적 조세정책에 국한되는 것은 아니나 경비와 조세 두 부분이 재정의 양면인 지출과 수입을 나타내듯 두 정책 또한 기본적인 중요한 재정정책인 것이며, “보정적 예산정책보다는

보정적 조세정책이 더 적극적이며 안정 효과도 크다고 보게 되며 이 보정적 조세정책보다도 보정적 경비정책은 한층 더 적극적이며 안정 효과는 보다 재정적이라고 보게 된다.”⁵⁾

공공경제의 목표는 완전고용에 있다. 공공정책을 통하여 경기변동에 수반되는 여러 가지 폐해를 제거하고 경기의 안정화를 도모하려는 희망과 노력이 스스로 조정되어 나왔다. “국가경제인 재정은 국민경제의 안정과 성장을 조정해야 할 목표와 기능을 가지므로” 국민경제에 있어 재정의 역할은 완전고용 면에 있어 매우 크게 인식되어 나온 것이다.

특히 자본주의체제하에서 경제안정정책의 모든 제안이 재정 금융면의 조치를 중심으로 하고 있으면 그것은 금융 면에 있어서의 화폐정책의 유효성(인플레이션 대책)은 인정하지만 경제안정 정책이 화폐적 조치로 만든 만족할 수 없으므로 경제안정을 위한 재정정책은 일반적으로 정부지출정책을 통해서 총유효수요면에 영향을 미치고 이러한 역할이 이른바 Keynes의 보정적 재정정책, Lerner의 기능적 재정정책, 또는 Hansen의 경기대항적 재정정책에 의하여 나타나는 것이며 이러한 정책들은 재정의 총수요 조정효과를 중요시하고 균형재정을 포기하는 특색을 지니고 있다.

즉 Keynes경제학의 확립 후 경제안정을 위한 재정정책의 이론적 기초가 주어졌으며 이 Keynes경제학의 이론적 기초는 다시 Hansen에 의하여 Fiscal Policy (경기대항적 재정정책)이라 불리우는 보정적 재정정책론으로 보다 엄밀하게 체계화 되었다.⁶⁾ 이러한 보정적 재정정책은 여러 가지 관점에서 분류할 수 있으나 다음과 같은 세 가지 방법으로 분류해 볼 수 있다.

첫째, ① 지출면의 조치 ② 수입면의 조치 ③ 채무처리에 관한 조치로 분류하

5) 배복석, “보정적 재정정책이 경제안정에 미치는 영향”, 『서울대학교 논문집』 제 11집, 1965, p.152.

6) A. H. Hansen, 『Fiscal policy and Business cycle』, 1941.

는 방법과 둘째, 보정적 효과가 발현되는 경로에 따라 분류하는 방법으로써 ① 유효수요수준에 대한 영향을 통하여 산출량, 고용, 물가수준에 영향을 미치는 조치와 ② 직접적인 경로를 통하여 산출량, 고용, 물가수준에 영향을 미치는 조치(가격보조금, 간접세에 관한 조치 등이 여기에 속한다)와 법인세, 개인소득세에 관한 조치도 근로의욕이나 경영노력에 대한 영향을 통하여 산출량이나 고용에 영향을 미칠 가능성이 있다. 셋째, 가장 중요시되는 분류방법으로서 보정적 재정조치가 발동되는 방식에 따르는 분류방법이 가장 중요하게 인식되므로 본론에서는 이 세 번째의 분류방법을 보다 중요한 정책수단의 정리에 도입함으로써 보정적 재정정책에 있어 한층 더 큰 비중을 둘 것이다. 이 방법에는 ① 자동적인 보정적 재정조치(Automatic Compensatory Fiscal Measures)와 ② 자유재량에 의한 보정적 재정조치(Discretionary Compensatory Fiscal Measures)라는 두개의 형태로 구분된다. 여기에서 자동적인 보정적 재정조치란 행정부 내지 입법부의 적극적인 의결없이 자동적으로 작용하는 재정상의 조치이며, 그 대표적인 것은 ‘예산의 구조적 신축성’(Built Budget Flexibility)내지 ‘자동적 안정장치’(Built-in Stabilizer)이다. 이것은 소극적인 조치로서 현대자본주의 재정제도 내에 내재되어 있는 일정한 조세구조 및 이전지출제도하의 세수나 이전지출액이 국민소득수준의 변동에 따라서 자동적으로 증감하는 경향을 이용하여 경기변동을 완화하려는 조치로서 경제안정이 자동적으로 이루어지는 경향이 있는 조치를 말한다. 즉 적극적인 안정정책을 취하지 않는다 해도 자동적 안정장치의 안정 효과 때문에 경제안정이 보장된다는 것이다.

이밖에 ‘정식적 신축성’(Formula Flexibility)에 기인한 재정상의 안정조치도 광의의 자동적인 보정적 재정정책의 일형태라고 볼 수 있다.⁷⁾ 이것은 가격지수, 고용지수의 변화에 따라서 자동적으로 세율이 변경되는 정식을 미리 입법적으로 준비한다는 방법이다. 그러나 이러한 적극적인 자동적 보정조치는 일부사람들에

7) 배복석, 전계서(1981), pp.748~749

한해서 그 실현의 가능성을 음미하는데 불과하다.

자유재량에 의한 보정적 재정조치라는 것은 행정당국이나 의회의 자유재량에 기인한 행동에 의해서 경제상황에 따라 세율, 공공투자수준 등을 자유로이 보정적으로 변경하려고 하는 보정적 조세정책과 보정적 경비정책을 통한 적극적인 조치이다. 즉 자동안정정책의 최대의 결함은 이러한 조정을 할 수 없다는 점이다. 이러한 결함을 보완하여 재정당국이 경기를 조정하기 위하여 적극적으로 재정수지를 조작하는 이른바 자유재량적 안정정책을 말한다. 이때의 조치는 입법부의 심의와 승인을 필요로 하느냐의 여부에 따라 ‘입법적 자유재량조치’(Legislative Discretionary Measures)와 ‘행정적 자유재량조치’(Administrative Discretionary Measures)로 이분할 수 있다.

자동적인 안정조치라 하여도 그 작용은 의회의 자유재량에 의한 결의에 의하여 지출되어 있는 것이다. 가령 경기변동과정을 통해서 세수가 변동하는데도 불구하고 세율을 고정해 두려는 태도는 일종의 소극적 결의를 의미하며 또한 정식적 신축성은 분명히 의회의 적극적 결의에 의하여 선택되는 것이며 또 언제든지 폐기할 수 있는 것이다. 이런 의미에 있어서는 자동적 및 자유재량이라는 구별은 상대적인 것에 불과하다. 이상과 같이 자본주의경제에 있어서 민간투자의 변동에 따른 모순점을 보완, 또는 보정의 필요성에서 제기되어 온 재정정책에 있어 경제안정을 유인하려면 정부지출정책과 과세조작 등을 통한 보정적 재정정책이 국민경제안정에 미치는 유효성이 무엇인가를 검토해 보아야 한다. 민간수요의 변동을 상계하는 것과 정확한 보정적 효과 문제, 경제안정 이외의 다른 중요한 정책목표의 달성에 대하여 중대한 저해적 효과는 없는가의 문제, 정확한 보정적 효과를 얻기 위하여 필요한 기본적 조건, 추가적 조건, 보정적 조건 등의 문제가 어떻게 갖추어져 있는가가 분석되어야 할 것이다.

안정정책의 목적은 완전고용이나 이에 가까운 고용의 유지와 일반물가수준의

안정성의 확보에 있으므로 이 목적달성을 위해서는 현행가격으로 평가된 완전고용 또는 이에 가까운 고용의 유지와 일반물가수준의 안정성의 확보에 있으므로 완전고용 내지 완전고용하의 산출액에 동등한 총수요가 보증되어야 한다. 현실의 총수요수준이 이것을 상회하든가 혹은 하회하는 경향을 나타내는 의미에 있어서 인플레이션 갭이나 디플레이션 갭이 존재하는 경우는 이 갭을 매우는 것이 안정정책의 과제로 된다. 그리하여 재정, 금융상의 안정조치를 통하여 총수요면에 영향을 미치는데 이에 의해서 이 갭은 메워진다. 따라서 총수요에 대한 영향력이 불확실한 조치를 이용해서는 적중된 보정적 효과를 기대치 못한다. 그러므로 총수요에 대하여 크고 확실한 영향력을 갖는다는 조건에 적합한 조치의 이용이 전략적으로 요망되는 것이다.

해방공간의 감격과 혼란 그 이후 불안정한 정치사회의 배경 하에 한국의 현대 재정정책은 재정투융자정책을 근간으로 나타났다. 한국 자본주의적 경제의 사회적 배경이 되는 1910년 경술국치, 일제식민지 35년, 그리고 1945년 8·15해방, 미군정, 대한민국 정부수립, 1950년 6·25전쟁, 1953년의 휴전 협정, 1960년 4.19, 1961년 5·16과 박정희 정권의 등장, 1980년 5·18 민중항쟁 등 한국 근·현대사는 숨 막히는 결전의 장이 되어 왔다.

일제식민지해방이 이루어지고 15년, 대한민국정부수립이후 12년이 경과한 1960년의 우리나라 1인당국민총생산량(GNP)은 미화 80달러에 불과했다. 그러나 지난 20여 년간의 성공적인 경제성장의 결과 1988년에는 1인당 GNP가 4,000달러를 넘고 수출은 600억 달러가 넘었다. 우리경제가 이와 같이 급속하게 성장할 수 있었던 데는 유리한 국제 경제적 여건, 후발국의 이점, 근면, 성실한 노동력, 높은 교육수준 등 여러 가지 요인이 있었겠지만 무엇보다도 정부주도하에 이루어진 경제개발계획의 효과적인 추진이 가장 중요한 역할을 하였다는 인식이 지배적이며 자본형성에 대한 정부개입의 핵심적 부분인 재정투융자는 6·25동란후

의 전채복구 및 경제부흥과 60년대 이후의 경제개발과정에서 주도적 역할을 담당하여온 정부의 재정정책수단으로서 중요한 역할을 담당해온 것이 사실이다. 따라서 한국 근·현대 경제에 있어서 재정정책의 근간은 재정투융자 정책이며 재정투융자 정책은 본 논문 연구의 배경을 이룬다.

제 3 절 연구의 범위 및 방법

본 연구 논문은 경제사 분야의 연구로서 재정사 연구를 수행한다. 주지하듯 재정사란 재정이론·재정정책과 관련된 구체적 사실들을 역사학적 관점에서 탐구하는 영역이며 재정정책 또한 역사적 측면이 있고 재정사 또한 재정학적 역사학, 또는 역사학적 재정학으로서 경제사의 일영역인 것이다. 나아가 재정정책사란 일정한 지리적 공간 안에서 입안되고 수행되어 온 재정정책들을 시계열적으로 탐구 분석하여 그 역사적 의의를 찾아야 한다. 그에 따라 본 연구 논문은 한국 현대재정정책을 한국정부수립 이후 한국현대재정정책의 연원이라 할 수 있는 1950년대 재정투융자정책을 중심으로 고찰 할 것이다. 본 연구논문이 수행하는 고찰의 순서로서 제 1장 서론에 이어, 제 2장에서는 유수정책과 보정적 재정정책의 이론을 중심으로 재정정책의 이론적 고찰을 한 다음, 제 3장에서는 한국 재정정책의 전개를 경제사적으로 정리하였으며, 제 4장에서 1950년대 재정정책의 분석 및 평가를 통해 그 재정사적 기여도와 의의를 논술하고, 제 5장 결론에서 본 논문의 목표달성 여부에 대한 재검토와 요점을 재정리함으로써 한국 자본주의경제 발전상 현대재정정책이 갖는 의의를 논결하고자 한다.

제 2 장 재정정책의 이론적 고찰

제 1 절 현대재정정책의 개념

재정정책을 크게 이대 분류에 따라 개념지어 보면 「전통적 재정정책」과 「현대적 재정정책」으로 구분할 수 있다. 「전통적 재정정책」은 1930년 이전의 고전과 경제학 및 신고전학과 경제학을 기초로 하여 「세이의 법칙」(Say's Law)을 신봉하고 가격체계가 신축성이 저해되지 않는 한 경제조직은 언제나 자동적으로 완전고용이 달성된다는 균형예산을 중요시하는 것이다. 「현대적 재정정책」은 1930년대 초기의 인수정책과 Keynes의 '일반이론'의 출간과 더불어 대두되어 왔던 보정적 재정정책을 포함하며 균형예산을 초과하는 특색을 지닌다. 또한 재정정책을 역사적으로 고찰할 때 제 1차 세계대전까지의 재정정책을 「중립적 재정정책」, 1930년까지를 「소극적 재정정책」, 그리고 그 후의 재정정책을 「적극적 재정정책」으로 시대적 구분을 할 수 있을 것이다.⁸⁾

1930년대 이후 시행된 「적극적 재정정책」은 「현대적 재정정책」을 의미하며 여기서 적극적 재정정책은 본 논문의 중심과제인 재정투융자정책을 포괄하는 개념이다. 적극적 재정정책이 세계경제의 전환과 재정정책의 일대 변혁을 가져다 준 1930년대의 대불황 극복과정에서 태동했다는 점에서 이는 또한 즉 보정적 재정정책을 포함하는 「현대적 재정정책」과 같은 맥락을 갖는다. 이 정책들은 경제안정화 및 불황 극복의 정책 목표를 추구하는 점에서는 동일하나 각국의 경제발전 또는 성장 환경과 각 시대의 경제상황의 변화에 따라 여러 가지 형태를 갖

8) 佐藤博, “불균형 예산론에 관한 고찰”, 『관유대학 경제논집』 제 10권 제 2호, 1960, p.27.

추게 되었다는 점을 인지해 볼 때 보정적 재정정책의 등장과 발전, 현대재정정책, 적극적 재정정책은 근본적으로 동일한 세계사를 배경으로 하여 온 것이다

「적극적 재정정책」 등장의 역사적 배경을 보면 제 1차 세계대전 이후 1920년대의 기술진보에 의한 확장은 결과적으로 생산설비의 만성적 과잉화를 격화시켰다. 특히 전쟁기의 호황이 거치면서 서서히 불황의 징후를 보이던 세계경제는 1929년 세계대공황이 발발하였고, 공황의 여파는 자본주의 국가의 공업생산지수를 1908~1909년의 수준으로 후퇴시켰다. 이 공황은 전반적으로 ① 심각성 ② 국제성 ③ 지속성을 특징으로 하여 급속히 세계경제를 대불황으로 빠뜨렸다. 이 대공황의 발단은 미국경제가 유럽제국의 만성적 농업공황에 따른 여파로 국내의 구매력저하라는 쇼크를 받게 되자 1929년 뉴욕 월가의 주식거래소부터 시작되어 그 깊이, 그 크기, 그 길이 등의 모든 점에서 미증유의 것이었다.

대공황은 불황의 심각성, 장기성 및 국제성을 갖고 확산되고 있었으므로 자본주의의 자동조정기능에만 의존해서는 극복될 수 없었다. 따라서 각국 정부는 마침내 자유방임정책을 포기하고 경제활동에의 적극적 개입을 펴 나가게 된다. 여기에 「국가독점자본주의」(State Monopoly Capitalism) 내지 「혼합경제」(Mixed Economy), 수정자본주의라 불리는 새로운 형태의 현대자본주의가 등장하게 되는 것이다. 새로운 형태의 현대자본주의의 등장과 함께 현대재정정책 또한 등장한 것이다.

그러나 공황극복 대책은 나라마다 상당한 차이가 있었다. 예를 들어 미국은 민주주의적 전통을 살리면서 공공투자의 증대와 유효수요를 창출하고자 하는 뉴딜정책을 통해서 과소소비를 해결하고자 하였다. 이에 반해서 독일에서는 전체주의, 전시체제, 나치즘의 이념 하에 사회·정책적 통제정책으로 실업을 구제하고 공황을 극복하려 하였다. 경제 각 부문에 대한 통제는 강화되고, 군사비지출의 확대, 노동조합의 해산 등이 이루어졌고 임금은 고정되었으며, 나치스 체제로 재

편되었다. 1932년 독일의 정부지출 중 군사비의 비중이 4.0%, 국민총생산(GNP) 대비 군사비 비중은 36.5%이던 것이 1938년에는 정부지출 중 군사비의 비중은 무려 42.7%, 총 GNP 대비 군사비 비중은 42.4%에 달했다.⁹⁾ 한편 영국의 경우 국가개입형태는 미국과 약간 달라서 공업정책으로는 보호관세, 합리화, 산업재편성 및 자금지원정책을 도입하고 농업정책으로써는 가격지지정책을 도입하는 등 미국과 유사하게 대응하였고, 프랑스 정부가 추구한 경제정책은 미국의 뉴딜정책의 축소판이라 할 수 있으나 그 기본이념은 독일 쪽에 가까웠다. 끝으로 이탈리아와 일본의 정책이념은 파시즘과 군국주의였고, 정책도 독일과 같은 방향에서 추구되었었다.

이 공황은 소련을 제외한 모든 자본주의 국가로 심각성을 가지고 확산되었다. 각 나라의 공업생산고를 약 44%감소시키고, 세계의 실업자 수는 1932년 현재 약 3,000만명에 달하였다. 특히 미국의 실업자는 1,200만명 이상으로 4명중 1명이 실업상태였다. 또한 공황에 의한 세계무역의 축소는 1929년부터 1933년 사이에 65%가 감소하였고, 이는 공업생산고의 축소를 상회하였다.¹⁰⁾

이 공황은 치열한 금융공황과 통화공황을 수반하면서 국제성을 띄었다. 1931년 5월 13일 오스트리아 최대의 은행인 크레디트 안슈타르트의 파산으로 시작된 은행 도산의 물결은 국제 단기자본의 극렬한 이동을 야기 시키며 독일, 영국으로 파급되었다. 영국은 1920년대에는 전반적으로 정체기에 있었기 때문에 그 타격은 비교적 가벼웠으나 조선·선철생산의 피해는 현저했으며, 다른 한편 국제적 신용의 교란(독일에서의 채권회수 불능, 각국의 예금인출)으로 인하여 1931년 9월 금본위제의 포기를 불가피하게 하였다. 미국도 1933년 격렬한 금융공황에 휘말려 1933년 4월 19일 금본위제를 이탈하였다. 또 마지막까지 금본위제를 고

9) 入江節次郎·高橋哲雄, 편 『대공황전후』, 동경 : 동문관, 1980, pp.115~116.

10) 김준호, 『경제사입문』, 백산서당, 1982, p.191.

수하던 프랑스 등 금본위제 블록도 1936년 드디어 관리 통화제로 이행하지 않으면 안 되었다. 이렇게 19세기 이래 계속되었던 국제통화제도마저 붕괴되기에 이른 것이다. 그리하여 금본위로부터의 이탈, 본위화 감가, 국제적 지불정지, 자본수출의 정지 등이 초래되었다. 이 공황에 의하여 가장 큰 타격을 받은 나라는 영국으로부터 많은 자본을 도입한 미국이었다. 프랑스는 1930년에 공황의 물결에 휩싸였으나 신용체계에 큰 혼란은 발생하지 않았다. 이와 같이 「대공황」은 전 자본주의 국가를 포괄하였고 그 심각함도 역사상 미증유의 것이었다.

이 공황은 장기적으로 지속되었다. 공황의 최저점은 32년에 통과되었으나 호황으로의 전환은 저지되었고, 장기간에 걸쳐 침체가 계속된다. 그 이유는 ① 설비과잉에 따른 갱신, 확장에의 장애 ② 만성적 실업에 의한 국내소비수요의 한계 ③ 식민지 시장의 현저한 독점화 등이다. 영국은 금본위제 폐기에 의한 공업제품수출의 증대와 Sterling권의 블록경제화를 강력히 추진하였다.

한편 미국은 평가절하, 농산물의 생산제한 및 가격인상, 공공투자 등을 내용으로 하는 이른바 New Deal정책을 채용하여 1935년 이후 지출증대정책에 따른 약간의 확장도 1937년에는 다시 중단되고 만다. 독일의 회복은 군비증대와 특정부문의 조세감면에 따라 철강, 시멘트 생산을 증진시켰으나 공업생산은 원료부족에 봉착하였고, 독일경제는 국가통제에 의한 원료, 자원배분의 필요에서 전면적 계획화가 이루어져 이른바 전시통제경제에 들어간다. 한편 프랑스에서는 금본위 유지와 농업의 불황이 수출저하와 공업생산의 지속적 감퇴를 야기 시켰다. 대공황의 영향은 공업생산, 고용, 국민소득 등 일련의 경제활동이 계속 악화되었고 실업도 급속히 증가되었다.

이상과 같은 장기불황 하에서 각국은 한편에서는 국가재정에 따른 군사지출의 확대와 다른 한편에서는 환 덩핑에 의한 수출증진이라는 정책을 시행하면서 판매시장, 원료공급지의 쟁탈을 위해, 이른바 「블럭경제」화를 적극적으로 추진하였

으며, 적극적 재정정책을 수행하였다.

제 2 절 유수정책

1929년에 시작되었던 세계대공황은 경제안정을 위한 균형요인(balancing factor)으로서의 재정수지정책을 포기케 하였고 따라서 1930년대 초 디스플레이션기의 경기회복의 수단으로서 새로운 재정정책이라 할 수 있는 유수정책(Pump-priming Policy)이 등장하였다. 이 유수정책의 개념은 “공공자금방출을 위한 일정액은 경제로 하여금 그 이상의 정부지출의 도움을 받지 않더라도 그 자신의 힘으로 자원의 완전이용이라는 방향으로 진행하도록 하는 효과를 가지는 것이라고 표현될 수 있다.”¹¹⁾ 즉 유수정책은 불황에 대한 일회한의 요법으로서 자본주의의 자동적 회복력을 전제로 하고 어느 정도의 공공투자를 행하면 그 후에 있어서는 정부의 원조가 없더라도 불황의 회복이 순조롭게 진행되어 간다고 신봉해 나왔다.¹²⁾

이에 해당한 정책이 미국의 New Deal정책, 독일의 노동진흥정책, 프랑스의 경험정책(experimentation), 일본의 시국광주정책(時局匡救政策) 등이 그 모델이다. 유수정책이 물론 승수의 개념을 내포하고는 있지만 언제까지나 자신의 동력을 가지고 운동을 계속 하고자 하는 자동적장치의 개념을 포함 하는 것은 아니다. 이와 같이 생각해 볼 때 유수정책은 경제사회가 순조롭게 기용해서 불황기로부터 회복하고자 하는 것을 방해하는 일시적 불조정에 대한 일요법으로 생각하는 것이다.¹³⁾ 경제 내에 보전의 필요가 쌓이고 쌓여서 다량의 자본지출을 필요로

11) 배복석, “보정적 재정정책이 경제안정에 미치는 영향”, 『서울대학교 논문집』 제 11집, 1965, p.150.

12) A. H. Hansen, 『Fiscal policy and Business cycles』, 1941, p.216.

13) A. P. Lemer, 『The economics of control』, Mccmillan, 1944. p.115.

하는 경우도 있고 혹은 신상품 신기술에 연관된 신기업의 신기술의 가용성이 쌓이고 쌓여서 신 투자의 길을 열어 놓는 길잡이가 되는 수도 있는 것이다. 한국이 계획·추진하고 있는 4대강 개발사업도 우수정책의 성격을 갖는다.

공황대책으로써 미국의 뉴딜정책은 대공황에 직면한 후버(H. C. Hoover)의 미연방정부도 1930년대에 들어서면서 적극적인 경기대책을 강구했다. 공공사업에 대한 지출 확대에 이어 1932년에는 부흥금융금고를 설치하고 금융기관을 지원하였으며, 1933년에는 실업구제 및 기타 부흥목적으로 연방정부의 지출을 증가하기도 하였다. 그러나 균형재정을 고수하고 자유방임주의에 입각하여 수행된 후버정부의 경기대책은 성과를 올릴 수가 없었다. 후버정부가 물러나고 루즈벨트(Roosevelt)정부가 등장하였다. 루즈벨트가 취임한 1933년 3월 4일은 대공황이 최악의 상태였다. 경제활동은 평상시의 60%이하로 떨어졌고 노동자의 25%가 실직상태였다. 금융공황도 최악의 사태에 직면하여 대은행의 모라토륨(Moratorium)선언이 잇달아 나타났고 연방준비은행마저도 휴업하게 되었다. 이와 같은 대공황을 고전적 자유방임정책으로는 도저히 극복할 수 없음이 명백해졌다. 이러한 가운데서 루즈벨트 대통령은 취임 직후 공황극복을 위한 경제정책으로 New Deal정책을 추진하였다. New Deal이란 용어는 제26대 대통령 T. Roosevelt의 반트러스트정책인 ‘공정한 대우’(Square Deal)와 제28대 대통령 Wilson이 부르짖은 신자유주의(New Freedom)에서 각각 New와 Deal을 따서 합성시킨 조어이다. New Deal은 3R정책이라고 말해지듯이 그 목표는 회복(Recovery), 구제(Relief) 및 개혁(Reform)에 두고 있었다.

뉴딜정책은 국가독점자본주의의 강화에 의해 미국 민주주의의 체제적 위기를 극복하려는 정책이었다. 국가독점자본주의란 공황 등 자본주의의 전반적 위기를 극복하기 위하여 독점자본체가 경제적·정치적 지위를 유지·강화하기 위해서 국가권력의 자신에 대한 종속을 강화하고, 독점체의 힘과 국가의 힘을 결합시키

게 된 그러한 형태의 자본주의를 말한다.

자본주의 발전과정상 자유경쟁자본주의 단계에 후행하는 제국주의, 즉 독점자본주의 단계에서는 자본주의의 전반적 위기가 드러난다. 자본주의의 기본적 모순이 격화되어 공황·전쟁·계급투쟁·혁명 등이 발생하는 독점자본의 위기가 뚜렷해지는 것이다. 위기 속에서 독점자본은 그 지배체제를 유지·강화하기 위해서 자본의 재생산과정에 대한 국가의 대대적인 개입을 상규화(常規化)할 필요가 절실해지는 것이다. 이와 같이 독점자본과 국가의 힘이 단일기구에 결합된 것이 바로 국가독점자본주의이다. 이러한 현상을 근대경제학에서는 혼합경제, 내지 이중경제, 혹은 수정자본주의, 나아가 「현대자본주의」라고 부른다.

국가독점자본주의의기능은 다음과 같다.

첫째, 편 자본적 재정정책이다. 국가재정규모를 현저하게 증대시켜 조세·공채·보조금 등을 통해서 국민소득을 독점체에 유리하도록 배분한다. 또한 국가재정을 통해서 국유화·국영기업에 투융자하며, 독점체에 유리한 필요자재·서비스를 저가격으로 제공한다.

둘째, 경제의 군사화를 추진하여, 독점자본의 해외진출을 돕는다.

셋째, 관리통화제도를 기초로 하는 국가의 금융정책을 통해서 독점체의 축적을 촉진하며, 또한 인플레이션 정책에 의한 국민의 수탈을 강화한다.

넷째, 소득정책 등에 의한 임금통제 및 스트라이크에 대한 개입 등 노동자 탄압, 중소기업·농업·유통기구에의 산업구조정책에 대한 개입이다.

다섯째, 무역·환경정책 및 경제원조 등의 자본수출정책에 의한 독점체의 국제적 지배의 강화이다.

여섯째, 독점체와 정부와의 인적결합의 강화이다. 이러한 기능은 독점체와 국가의 관료기구를 통해서 실현되는데, 그것을 통해서 독점자본은 보다 높은 이윤을 확보하게 되는 것이다.

이 정책은 자본주의 기구가 지닌 결함을 부분적으로 수정하는 것에 의해 자본주의의 유지 및 강화를 목적으로 하는 정책이었다. 그리고 국내시장의 부흥을 중심으로 한 공황극복체계라는 점에서 독일, 이탈리아, 일본 등의 군사적, 침략적이며 극우 통제경제의 성격과는 대조적인 ‘평화적 성격’의 정책이었다. 또한 전국노동관계법(Wagner법), 공정노동관계법, 독점조사법 등, 광범한 노동정책과 독점억제정책을 포함한 ‘진보적’정책이었다.

뉴딜정책은 전기와 후기로 나누어 구분할 수 있다.

1. 전기 뉴딜정책(1933~1937년)

18개 법안을 기초로 ‘구제와 부흥’ 위주의 긴급시책과 유수정책(誘水政策: pump-priming policy)이 행해진 시기이다. 고물가 정책으로 농산물가격과 공산물가격간의 불균형을 시정하기 위하여 농업조정법 (Agricultural Adjustment Act : AAA, 1933년 5월)을 제정, 정부보상금지급에 의해 농산물 가격이 전쟁이전 수준으로 회복되도록 하였다. 또한 가격협정, 경쟁의 제한, 기타 통제책에 의해서 생산축진을 억제하고 가격인하를 방지하기 위하여 전세기 이래 전통적이었던 반 트러스트법의 적용 중지를 허용하여 구매력의 촉진, 경기회복을 목표로 한 전국산업부흥법 (National Industry Recovery Act, NIRA, 1933. 6) 제 1부의 제정, 금가격인상에 의한 금매입계획 및 평가절하에 의한 가격인상정책을 취한 것이 주요한 것이었다.

이상과 같은 고물가정책을 취함과 동시에 생활 빈곤자와 실업자를 구제하기 위한 구제지출정책이 뉴딜정책의 중요한 정책의 하나로 되었었다. 구제정책은

① 공공기관이 생활 빈곤자에 대하여 현금 또는 현물을 급부하여 생활을 구호하

되 원칙상 대가적인 반대급부를 요구하지 않는 소위 직접구제, ② 생활이 곤란한 실업자에 대하여 실업대책사업으로 말미암아 고용의 우선적 제공을 하는 것, ③ 공공사업에 의한 고용창출을 통한 실업자의 흡수와 같은 기본적 정책을 하였다.¹⁴⁾

이러한 여러 가지 정책을 하기위하여 당시 정부지출이 급속적으로 증가하였으나 그것은 재정활동을 통한 경기회복을 의도하여 의식적인 지출정책을 취한 결과라기보다도 불황에 인한 실업자, 농민, 생활 빈곤자를 경기가 회복될 때까지 일시적으로 구제하려는 것이었을 뿐 불황극복을 위한 적극적 수단은 되지 못하였다.

18개 법안을 기초로 ‘구제와 부흥’ 위주의 긴급시책들은 정부와 산업계의 협동체제하에 민간구매력을 회복하고 소비재 생산을 자극하여 민간투자의 증대를 꾀하는 것이었다. 그러나 팽배한 유휴설비 때문에 생산재부문에서 생산의 회복은 지지부진하였고 전국산업부흥법 (National Industry Recovery Act : NIRA)에 의한 카르텔 결성의 공인은 독점의 강화를 초래하였으며 반면 이 법이 보장한 노동자의 단결권은 점차 무시되어 노사(勞使)의 대립이 한층 격화되었다. 또 정부의 경제활동의 개입에 대한 자본층의 반발이 심해 최고재판소에서 전국산업부흥법 (National Industry Recovery Act : NIRA), 농업조정법 (Agricultural Adjustment Act : AAA)은 위헌판결을 받게 된다.

고물가 정책으로 구제지출은 어느 정도 성과를 가져왔으나 물가등귀율이 임금을 앞선 까닭에 경기회복책으로써 치명적 결점이 있었음을 루즈벨트 대통령이 시인하고 정책적 전환을 하였다. 따라서 1935~1937년 기간에는 유수정책(誘水政策: Pump-priming Policy)이 본격적으로 전개된다.

이 유수정책에 대해 Hansen은 “일정액의 공공지출이 경제로 하여금 그 이상

14) 유효근, 『재정정책이론』, 서울 : 법문사, 1976, p.54

의 정부지출의 원조가 없어도 그 자신의 힘으로 자원의 완전이용이라는 방향으로 전진하는 효과를 갖는다.”¹⁵⁾ 또는 “유수정책은 경제사회가 정상적인 양식으로 기능하고 불황에서 회복하려는 것을 방해하는 일시적 불조정에 대한 한 치료 방법으로 기도되어 있는 것이다.”¹⁶⁾라고 설명한 바 있다. 즉 이 유수정책은 재정자금을 철폐하여 민간의 유효수요를 높이고 또한 공공토목사업비의 지출도 고용노동자의 임금가득을 통한 소비수요의 증가, 가속도원리에 따른 기계 및 자재와 같은 생산재에 대한 수요증대를 초래하여 경기회복을 이룰 수 있다고 믿는 정책이다. 유수정책을 취한 결과 미국은 1936~1937년에 걸쳐서 경기가 거의 회복되어서 정부는 지출을 점차 감소하게 됨으로써 경기는 다시 무너져 불황으로 전환되고 말았다.

2. 후기 뉴딜정책(1938~1939년)

연방정부의 지출정책이 항구적인 보정적 재정정책 (補正的 財政政策 : Compensatory Fiscal Policy)으로 정착한 시기를 ‘후기 뉴딜’이라고 한다. 이 시기에 이르러 정책의 이론적 지주는 초기의 T. Moulton, E. S. Pearson, I. Fisher 등의 구매력보전설에서 A. H. Hansen으로 대표되는 공공투자이론으로 이행되었다.

이 시기에 있어서 재정정책은 지금까지의 정책과는 별도로 자본주의 경제의 가격기장의 자동적조정작용을 기대하지 않고 민간투자의 부족으로 인한 유효수요의 부족으로 말미암아 불완전고용상태에 머물고 있는 한 이 민간투자의 부족

15) A. H. Hansen, 『Fiscal policy and Business cycles』, 1941, p.218.

16) A. H. Hansen, Ibid., p.218.

을 적극적인 적자재정정책 특히 공공토목사업정책에 의하여 조정함으로써 경기 회복을 이룩하고 완전고용을 조성해야 된다는 보정적 재정정책으로 질적 발전을 하였던 시기라고 볼 수 있다.

1935~1937년 시기의 유수정책에 의해서 경기회복이 이루어져 자본주의경제자체가 불황이 없던 때처럼 아무런 모순 없이 재차 발전되면 다행이었으나 실제로는 그렇지 못하였으며 유수정책의 한계가 드러났다.¹⁷⁾ 미국에 있어 유수정책의 실시에 힘입어 1933년부터 미국의 경제는 상당히 회복세에 들어섰고 1936년에서 1937년에 걸쳐 경기가 거의 회복되었으므로 이제 유수정책이 성공리에 끝났다고 판단되어 정부지출을 점차로 삭감하자 미국경제는 다시 심각한 불황국면으로 들어서고 말았다. 따라서 유수정책의 한계가 표출되었고 불황이 계속하는 한 항구적으로 적자지출(Deficit Expenditure)을 실시하여 유효수요의 부족을 메우지 않으면 자본주의경제는 경기회복과 경제의 안정 성장을 달성할 수 없다는 보정적 재정정책의 사상이 등장하였고 “미국의 재정정책에 일대전환을 가져왔으며 그것이 바로 Keynes 이론을 기초로 하는 보정적 재정정책(Compensatory Fiscal Policy).”¹⁸⁾이었다.

미국이 뉴딜정책의 초기부터 구제지출정책, 유수정책, 보정적 재정정책과 같은 경기대책적인 재정정책을 적극 추진하였음에도 불구하고 경기회복 내지 완전고용을 달성할 수 없었다. 1940년대에 이르러 미국 경제는 전시체제로 개편되어 평화적 적자지출정책 대신 군비확충을 위한 자금철포정책을 취하게 되자 간신히 경기회복이 이루어지고 완전고용이 달성 되었다. 일본, 독일, 이탈리아 등은 대공황이 발생하자 미국이 평화적 적자지출정책에 의해 경기의 부활을 기도한 것과 달리 군사적 지출정책과 결부되어 빨리 공황으로부터 탈출하였다. 그렇지만

17) 유효근, 전계서(1976), p.60.

18) 김명윤, 전계서(1970), p.284.

각 국가가 군사적 지출정책에 의하여 공황을 탈출하려는 정책은 전쟁계획의 강화와 확대를 초래하여 제2차 세계대전을 촉발시키고 말았다.

제 3 절 보정적 재정정책

1. 보정적 재정정책의 등장

보정적 재정조치는 경기변동에 응한 재정지출의 증감과 이로 인한 재정부족이나 잉여가 총수요를 조정해서 안정 효과를 가져 오는 것을 기대하는 것이다. 이러한 까닭으로 경비자체의 정부수요효과와 승수 및 가속도효과, 가계 및 민간기업체에 대한 소비와 투자수요에 미친 영향뿐만 아니라 경비지출의 목적이나 용도에 의해서 민간투자를 조장하고 또는 억제하는 반향효과가 있다.

G. Colm에 의하면 “재정정책(Fiscal Policy)이란 정부의 경비, 수입, 공채관리를 조작함에 있어서 자원의 배분과 자금의 흐름에 미치는 효과를 통하여 재정조작이 소득수준, 가격수준 및 생산수준에 미치는 효과를 고려하는 정책이다.”¹⁹⁾라고 논술되고 있으며 이것은 재정정책의 보정적 입장을 잘 표현해 준 것이라고 본다.

1930년 이전에 있어서는 D. H. Robertson, G. Gassei, A. Spiethoft 및 T. Schumpeter등의 「과잉투자순환이론」(The Overinvestment Theory of Business Cycles)과 K. Marx, Lenin 등의 「주기적 공황이론」이 경기순환 내지 경기공황을 설명하는 이론으로서 학계의 주목을 받고 있었다.

19) G. Colm, 『Essays in public Finance and Fiscal policy』, Oxford university press, 1955, p.27.

H. D. Macleod, R. G. Hawtary, L. Y. Mises 및 F. A. Hayek 등의 「화폐적 경기이론」(The Monetary Theory of Business Cycles)은 중요하게 받아들여지고 있었음과 동시에 세계적인 규모로 실시되고 있었던 「국제적 금본위제도」와 결부되어 경기순환의 주인을 화폐적 요인에서 구하는 경향이 지배적이었다.²⁰⁾

그러나 1930년대의 세계대공황이 발생하자 화폐금융정책의 한계가 노정되었으며 가격체계의 기용으로 경기변동을 조정할 수 있다는 고전파적 주장이나 Winer학파의 화폐적 경기이론, 신고전파의 경제이론 등 즉 전통적 재정이론으로는 자본주의의 근본적 모순을 극복 할 수 없다는 보다 적극적인 재정정책이 필요성이 제기되었으며 따라서 1920년대의 화폐적 경기대책과는 본질적으로 다른 새로운 재정정책이 나타나게 되었다. 이렇게 새로이 등장한 현대재정정책의 초기인 1930년대 초의 이론은 주로 유수정책으로서 Pump-Priming 혹은 Short in The Arm의 이론으로서 경기가 회복되면 긴급지출을 체감함이 가용하고 또한 수입이 증가되면 균형예산이 성립된다는 생각이었었다. 이 단계에는 아직까지 경기순환에 대한 조직적인 대책은 거의 생각하고 있지 않았다. 더욱이 재정정책을 장기의 경제적 목표에 접합시킬 필요가 있다는 것을 생각하지 못하였었다.

그러나 전술해 온 세이의 법칙(Say's Law) 과는 달리 즉, 임금과 가격은 고전학파가 믿었던 바와는 달리 균형에 이르도록 신축성을 갖지 못하며, 총지출은 이자율에 의하여 전적으로 결정되는 것이 아니라 오히려 소득수준에 기본적으로 의존한다고 주장하면서 20세기 자본주의 획기적 전환, 자유방임자본주의의 불안정성에 대한 해답을 내리는 케인즈 혁명(The Keynesian Revolution)이 일어난다. 케인즈 일반이론: 총유효수요 분석이다. 정부가 완전고용수준의 산출을 유지하는 총유효수요가 보장되도록 조세, 정부지출, 통화량과 이자율의 조절 등에 강

20) 유희근, 전계서(1976), pp.40~41.

력한 권한을 행사하여야 한다는 것이다.²¹⁾ 유수정책의 한계가 노정되자 1936년에 출간된 Keynes의 「일반이론」과 더불어 보다 적극적인 보정적 재정정책이 등장하였고 자본주의경제는 보다 강력한 보정과 수정의 자세를 취하게 되었다.

2. 보정적 재정정책의 발전

이렇게 등장한 보정적 재정정책은 Keynes의 영향을 받은 미국의 Hansen교수의 지도하에서 경기대항적 재정정책이라 불리우는 보정적 재정정책론으로 보다 엄밀하게 체계화되었으며 이것이 바로 Hansen의 「재정정책과 경기순환」이다. 즉 국민소득효과를 통하여 경기회복을 향한 경기순환대책을 시인하는 논거를 명시하고 장기침체를 상쇄함에는 재정정책이 필요하다는 명제를 제정하였다.

이상에서 보아 온 바와 같이 “경제의 자동복원력을 신봉하는 ‘세이의 법칙’을 완전히 무너뜨린 것은 1930년 중엽의 J. M. Keynes의 역사적인 업적이었다.” J. M. Keynes는 재정정책의 효과를 분석하는 이론적 도구로서 「일반이론」을 제공했으며 그 특징은 거시분석(Macro Analysis)으로써 소득, 투자, 저축, 소비 등의 사회적 집계 개념을 포착해서 그 상호간의 함수관계를 분석하고 완전고용을 전제로 하는 고전파이론에 대해서 반성을 촉구했다. 특히 Keynes의 승수원리(The Multiplier Principle)는 유수정책의 결점을 지적하고 보정적 정책의 필요성을 강조한 것이다.²²⁾

이러한 Keynes의 보정적 재정정책의 개념은 열렬한 Keynesian 인 A. H. Hansen에 의하여 더욱 정밀화된 개념으로 체계화된 것이다. A. H. Hansen에 의하면 보정의 개념은 경제상태가 그 자신의 수정으로 인해서 진전되게 된다는 의

21) 김영봉, 『신경제체제론』, 박영사, 2008, pp.91~93.

22) 배복석, 『신재정학』, 박영사, 1978, p.644.

미를 갖고 있는 것이 아니라 공공투자라는 것이 단순히 민간투자의 감퇴를 보정하기 위하여 사용된다는 것을 의미함에 불과한 것이다²³⁾ 라고 하여 보정의 개념을 보다 정밀화시키고 있으며 또한 유수의 개념과도 분명히 구분하고 있다.

이상과 같이 1930년대의 대불황, 세계 제2차 대전의 전시, 전후의 경험, 특히 Keynes의 저작의 영향과, 한국전쟁, 재군비확장이라는 세계사적인 배경들을 계기로 하여 적극적, 혹은 현대적 재정정책을 대표하는 보정적 재정정책은 1936년 Keynes의 「일반이론」 공간에 따른 보정적 재정정책 또한 A. H. Hansen 「Fiscal Policy and Business cycle, 1941」에서 제시된 경기대항적 재정정책, 그리고 1943년에는 Lerner에 의한 「기능적 재정책」(Functional Finance)이라는 보정적 재정정책 등으로 나타나고 있으며 이러한 보정적 재정정책의 특징은 전술하였듯이 균형예산을 포기하는 특색을 지니고 있다. 또한 보정적 재정정책은 국민경제의 안정과 성장, 소득의 재분배, 자본축적과 투자의 촉진, 경기변동의 조절 등 경제정책의 목적을 위해 Fiscal Policy라는 재정의 적극적 정책화의 과정을 걸어온 것이며, 더욱이 최근의 재정동향²⁴⁾은 복지재정, 환경재정, 국제재정, 개발재정의 새로운 제 문제를 인식하기에 이르러 재정의 정책적 영역의 확장이 불가피하므로 앞으로 재정정책을 통한 보정 또는 수정의 역할은 더욱더 중대해질 것이 분명하며, 이것은 “자본주의는 사유재산권의 제한, 공적활동의 참가, 계획적 요소의 증대로 나가고, 사회주의는 국유화와 중앙집권적 계획에서 기업에 창의력을 갖게 하는 사회적 소유와 보다 자유로운 경제운영으로 나아가고 있는”²⁵⁾ 접근하는 자본주의와 사회주의의 새로운 경향에 따라 더욱 가속화 될 것이 분명하다. 그러나 어떻든 적극적 재정정책이 갖는 보정과 수정의 개념은 자본주의경제제도나 체제를 유지 발전시키고자 하는 근원적 문제를 망각 할 수는 없으며,

23) A. H. Hansen, op. cit, p.262.

24) R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, 『Public Finance in Theory and Practice』, McGraw-Hill Pub, 1989.

25) J. Tinbergen, 『On the theory of economic policy』, North-Holland, 1977, p.36.

적극적 재정정책 또한 이러한 점에서 볼 때 그 발전에는 분명한 한계가 있을 것이다.

보정적 재정정책에 있어 경비와 조세의 양면은 가장 중요하다. 이런 의미에서 보정적 경비정책과 보정적 조세정책은 재정정책에 있어 가장 중요한 정책이라 아니할 수 없다. 국민경제에 보다 직접적인 영향을 준다는 의미에서 보정적 경비정책은 보정적 조세정책보다도 국민경제의 안정 효과가 더욱 크다 하겠다. 이런 면에서 볼 때 재정활동의 참된 의의는 재정지출에 존재하는 것이며 양출제입 원칙은 바로 이것을 의미한다.

종래의 재정책이 조세학인 양 취급되어온 것은 하나의 오류이며 영국의 재정책자 Bastable은 재정수입의 획득에 기인해서 국민경제가 상실하는 재정지출에 기인한 국민경제에 주는바 한계가치와의 비교를 논하고 재정지출론에 입학해야 된다고 하였다.²⁶⁾ 자본주의사회에 있어서는 공공경제의 지출도 사영사업의 지출에 못지않게 국민소득수준을 유지하는데 공헌된다. 또한 사적 지출이 감퇴한 때는 정부만이 적극적인 지출증대로 그 소득을 유지해 나갈 수 있는 것이며 바로 이것이 보정적 경비정책이 국민경제의 안정성장과 직결되고 있음을 의미한다. 그러므로 보정적 경비조치에 의한 적극적인 재정조치에 의해서 소극적 재정조치에 의한 안정화의 한계가 어느 정도 극복되는가를 검토해야 한다.²⁷⁾ 즉, 정부의 전 재정지출활동의 범위와 규모의 확장수축 등의 경비정책면에 있어서 보다 적극적인 재정조치의 효과적 조작이 요구되는 것이다.

재정정책이 보정적 입장을 취한다는 것을 반대하는 반대론도 없지 않으나 이러한 반대론은 소비자주권을 전제하는 정책목표의 선택을 근본적으로 도외시키고 있다는 비평을 받고 있다. 즉 적극적 재정조치가 참된 민주제하에서 승인된

26) C. F. Bastable, 『Public Finance』, Macmillan, 1895.

27) A. H. Hansen, 『Monetary Theory and Fiscal policy』, McGraw-Hill, 1949, pp.181~183.

것처럼 최대다수의 국민의 사회적 선호를 반영하는 것이기 때문에 국민의 기초적 자유를 침범하는 것은 결코 아니다 라는 것이다. 그러므로 적극적 보정적 경비정책이 「자원의 최적배분의 원칙」을 침해하지 않고 공공지출계획을 실시함에는 다음과 같은 몇 가지 객관적 기준을 설정할 수 있다.

첫째, 불황기에 민간수요 특히 민간투자가 그 이상 자극되지 않는 경우 공공투자지출의 증가는 합리적이다.

둘째, 불황기에 민간지출이 확대되는 것 보다 공공지출계획에 의한 다른 유용한 활동 부문(예를 들자면 사회간접자본인 운수설계의 건설이나 노동자 주택의 건설 등)에 자원을 이용하는 편이 생산의 극대화를 위해서도 보다 효과적이라고 생각되며 정부는 민간보다 우수하며 자원배분상의 효율성을 만족케 하는 약간의 재화·용역의 제공이 가능하다. 이런 경우 불황기의 공공지출의 확대는 자원이용의 효율을 저해하지 않는다고 생각해도 무방하다.

셋째, 정부에 의하는 민간수요 자극조치(가령 불황기의 감세조치)가 실제로로 효과가 적다면 적극적 경비정책을 이용하는 것이 필요하다.

또한 이상과 같은 객관적 기준과 합치해서 ‘소득재분배’, ‘경제성장’ 등의 정책목표의 달성을 저해해서는 안 된다는 것은 물론이며 다음 조건에 의해서 보정적 효과를 나타내는지의 여부를 고찰해야 한다. 즉, 총수요에 대하여 확실한 영향력을 직접적으로 미치는데 있어서는 적극적인 조치 중 특히 조세의 보정적 조작보다도 공공지출의 직접적 조작이 한층 유효하며 불황대책으로는 더욱 그러하다.

첫째, 효과의 발현이 신속하도록 할 것, 적극적인 보정조치에 있어서 가장 강조해야 될 것이다. 그 이유는 자유재량조치에 의한다 하더라도 신속성의 결여가 일반적으로 필연적인 결함이라고 생각되기 때문이다.

둘째, 노동의욕을 저해하고 경영능력을 이완케 할 중대한 악영향을 가져오지 않을 것이라는 조건이 충족될 것. 보정적 조치가 시민의 사회적 선호에 기인해

서 그 실시대상과 시기의 선정에 신중해야 한다.

셋째, 생산자원의 상업간 혹은 지역 간의 대규모적인 이동을 요구하지 않을 것. 수요의 삭감 혹은 증대가 요망되는 부문이나 지역에 보정효과가 집중적으로 작용하는 일이 요망된다. 공공사업 등의 공공투자지출은 총수요가 전체적으로 효과를 파급함과 동시에 자원이용 면으로부터 특정한 시장의 수요를 자극하고 국소적으로 고용을 자극하는 것도 가능하다. 따라서 특정한 시장을 조성하든가 민간투자와 결합해서 교환하는 일도 생각하게 된다.²⁸⁾

이런 의미로 공공투자지출의 표적이 명중된다면 보정적 변경도 효과가 강력해진다고 생각하게 된다. 만일 적극적인 보정적 경비정책이 실시되지 못할 때에는 선택적으로 보정적 조세정책을 먼저 생각할 수 있는 것이다.

3. 재정투융자정책

재정투융자 정책의 개념은 정부재산의 증대를 위하여 정부가 총괄하는 정부의 재정지출가운데 인건비와 소비적 물건비를 제외한 일체의 지출과 재정융자를 포함하는 개념이다. 일반적으로 재정투융자라는 용어는 정부에 의한 투융자활동을 총괄하는 의미를 지니며 구체적으로는 “정부의 재정지출가운데 인건비와 소비적 물건비를 제외한 건물·설비·기계·도로건설·항만·국토보존·재고증가 등을 포함한 정부재산의 증대를 가져오는 일체의 지출과 재정융자를 포함하는 개념이다.”²⁹⁾ 이와 같이 정의된 재정투융자를 재정지출의 형태에 따라 살펴보면 직접적인 자본형성을 통하여 정부의 실물자산의 증대를 가져오는 직접투자, 민간사업 또는 정부사업을 위한 출자, 그리고 재정자금과 정부 관리기금에 의한 융자

28) 배복석, 전게서, pp.202~204.

29) 재무부, 『재정투융자백서』, 1982, p.10.

등으로 구성되어 있다. 그러나 경우에 따라서는 재정투용자가 직접투자를 제외하고 출자와 용자만을 포함하는 좁은 의미로 사용되기도 하는데 이는 정부의 자본적 재정 지출 중 금융적 측면이나 수익적 사업 활동을 중시하는 경우에 유용한 개념이다. 예를 들어 정부가 도로를 만들고 통행료를 징수하는 경우 도로는 수익자산이 된다. 따라서 수익적 사업은 출자나 용자 외에도 직접투자의 일부를 포함한다. 또한 연구와 같이 정부재정이 자본형성을 통하여 경제에 미친 효과를 분석의 중요한 대상으로 할 때에는 재정투용자를 직접투자를 포함하는 광의의 개념으로 보아야 할 것이다.

넓은 의미로 정의된 재정투용자는 분석목적이나 관점에 따라 몇 가지 방법으로 분류할 수 있다. 예를 들면 기업금융에 있어서 자기자본과 타인자본의 구분에 준하여 재정투용자를 직접투자와 출자를 포함하는 재정투자와 재정자금 및 용자기금의 용자를 포함하는 재정용자로 구분할 수 있다. 또한 직접적으로 자본형성에 이바지하는 직접투자와 출자나 용자와 같이 간접적으로 자본형성에 기여하는 금융적 투용자로 구분할 수도 있는데 여기서 직접투자는 재정투용자 중 재정적 성격을 지닌 부분이며 금융적 투용자는 앞에서 언급한 협의의 재정투용자와 같은 개념으로 재정투용자 중 금융적 성격을 지닌 부분으로 볼 수 있다.

개념정의에서 알 수 있는 바와 같이 재정투용자는 서로 다른 경제적 효과를 지니는 여러 가지 종류의 재정지출을 포괄하는 개념이다. 따라서 재정투용자의 경제적 효과를 정확히 이해하기 위해서는 재정투용자의 총규모뿐만 아니라 구성내용도 살펴볼 필요가 있다. 또한 재정투용자가 주로 자본형성에 기여하는 것은 사실이지만 모든 재정투용자가 직접적인 자본형성으로 나타나는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들면 직접투자가 기존의 실물자산을 취득하는 형태로 이루어지는 경우 정부의 자산이 증가하는 것은 사실이지만 새로이 국민경제의 자본이 형성되는 것은 아니며 출자나 용자도 자본형성 이외의 목적을 위

하여 사용될 수 있는 여지가 얼마든지 있다. 재정투용자가 정부재정의 자본적 지출임에도 불구하고 전액이 국민경제의 자본형성으로 나타나지 않는 이유는 출자나 용자의 일부가 실물자산의 취득으로 이어지지 않는 데도 있겠지만 재정투용자가 정부자산의 증감을 나타내는 정부회계상의 개념인 반면 국민경제의 자본형성은 국민계정상의 개념으로써 국민경제 전체의 자본증가를 나타내는 것이기 때문에 국민경제의 하위 부문간에 발생하는 실물자산의 거래는 상쇄되어 국민경제자본의 순증으로 나타나지 않는 데 있다. 그러나 재정투용자가 기존의 실물자산취득을 위해 충당되지 않는다 하더라도 자본재에 대한 수요를 증대시킴으로써 간접적으로 자본형성에 기여하는 효과를 지니고 있음을 유의하여야 할 것이다.

재정투용자의 범위는 연구목적이나 자료의 수집가능성 등에 따라 여러 가지로 설정될 수 있다. 재정투용자의 경제적 기능을 보면 머스그레이브교수는 정부예산의 정책목표로 자원배분의 조정, 소득과 부의 재분배, 경제안정의 세 가지를 들고 있다.³⁰⁾ 이 세 가지 정책목표는 정부예산의 경제의 자원배분, 소득과 부의 분배, 그리고 물가와 고용에 미치는 효과에 대한 이해를 전제로 하고 있는데 예산의 경제적 효과가 갖는 이 세 가지 측면은 재정의 3대 기능으로 알려져 있으며 재정학의 중요한 분석틀로서 오랫동안 이용되어왔다. 말할 것도 없이 재정의 이 세 가지 경제적 기능은 분석의 편의를 위하여 구분한 것일 뿐 실제로 이 세 가지 중 하나의 기능을 선별적으로 활용할 수 있다는 것을 의미하는 것이 아니며 정부의 예산정책목표도 상호 독립적으로 추구할 수 있는 것이 아니다.

재정투용자는 재정의 하위개념이므로 그 경제적 효과나 정책기능에 대한 분석은 재정의 경제적 기능과 같은 분석틀에 따라 이루어질 수 있을 것이다. 여기서 재정투용자의 경제적 기능을 자원배분, 재분배, 경제안정의 세 가지 측면에서 살펴본다.

30) R. A. Musgrave(1959), p.5.

가. 자원배분기능

혼합경제체제하에서의 자원배분은 대부분 시장 기구를 통하여 이루어진다. 그러나 정부는 공공재의 생산·공급이나 외부효과의 교정, 자연독점산업의 조정, 민간부분이 감당하기 어려운 정도로 초기에 막대한 규모의 투자가 필요하거나 자본의 회임기간이 긴 사업 활동 등을 통하여 시장실패와 시장의 불완전한 발달로 인한 자원의 비효율적 배분을 수정하고 경제성장, 소득분배, 국토의 균형발전, 산업 구조합리화 등의 정책적인 고려에서 특정한 부문의 자원배분에 개입하게 되는데 재정투융자는 이러한 정부활동에 긴요한 정책수단이다. 재정투융자를 통한 정부의 자원배분조정은 여러 가지 부문에 걸쳐 이루어진다. 먼저 중요한 재정투융자 대상은 도로·항만·하천·댐·산림 등의 공공토목산업 및 국토보존, 철도·통신·전력 등 대규모 자본이 소요되는 기간산업, 환경보호·보건·위생·의료·교육 등 공공재의 성격이 강하거나 재분배에 긴요한 부문, 그리고 중화학공업·농수산업·중소기업·방위산업과 같이 소득분배·국토의 균형발전·산업구조합리화 등의 경제개발전략상의 이유로 중요한 부문 등 다양하다.

재정투융자의 자원배분기능은 재정투융자지출의 형태와도 밀접한 관련을 지니고 있다. 즉 재정투융자의 지출형태는 투융자사업의 공공성정도, 민간부분의 감당능력의 정도에 따라 구분될 수 있는데 일반적으로 국토보존, 사회간접자본, 환경보존, 보건, 위생, 교육 등 공공성이 매우 강한 비수익사업에 대한 재정투융자는 직접투자의 형태를 취하게 된다. 금융이나 전력, 석탄, 가스, 철강, 통신, 철도, 유료도로, 상·하수도 등의 사회간접자본이나 기간산업은 공공성과 수익사업의 성격을 동시에 지니는데 사업의 공공성이 중요하거나 자본, 기술, 관리, 운영 등의 이유로 민간부문에서 감당하기 어려운 사업을 정부가 주도적으로 운영할

필요가 있는 경우에는 직접투자나 출자의 형태로 재정투용자가 이루어진다. 끝으로 중화학공업, 농수산업, 중소기업, 방위산업과 같이 민간부문이 주도하는 산업부문에 대해서는 경제개발전략이나 기타 정책적인 이유로 용자를 통하여 지원이 이루어지는 것이 보통이다. 그러나 이러한 구분은 보편적인 경향을 나타내는 것일 뿐이다. 특히 수익사업의 경우 투용자지출은 직접투자(예 : 상·하수도, 철도), 출자, 용자 중 어떤 형태로도 이루어질 수 있으며 지출형태의 구체적인 선택은 정부와 민간부문의 관계에 대한 정책방향, 정부와 민간부문의 사업수행능력의 상대적 수준 등에 따라 달라질 수 있는 것이다.

재정투용자는 재정지출뿐만 아니라 재정지출에 필요한 재원을 조달하는 과정을 통하여서도 자원배분에 중요한 영향을 미친다. 예를 들면 1953년부터 중앙은행인수방식으로 발행되기 시작한 산업부흥채권의 경우 물가상승을 통한 강제저축메카니즘을 통해 재정투용자의 재원을 조달함으로써 국민경제의 소비와 저축의 구성에 영향을 미쳤으며 제1종, 제2종 국민주택채권과 같이 시장금리보다 낮은 금리로 액면발행하고 첨가소화방식으로 매출하는 경우는 시장금리로 채권을 발행할 때의 효과와 조세를 징수하는 효과가 동시에 있으므로 자원배분에도 채권의 시가발행과 조세징수에 의한 효과가 복합적으로 나타나게 된다. 또한 1973년에 설치된 국민투자기금의 경우와 같이 민간부문 저축을 정부가 정한 우선순위에 따라 전략적 산업부문에 투입하게 하는 경우 재정투용자는 민간부문의 투자 우선순위를 정부가 일방적으로 수정하는 효과를 지니게 된다.

나. 경제안정기능

재정투용자는 총수요 조절을 통한 경기안정정책의 수단으로 뛰어난 장점을 지니고 있다. 이는 정부의 재정지출 중 인건비, 소비적 지출, 또는 정부가 의무적

으로 지출하여야하는 경직성이 강한 항목과는 달리 자본적 지출인 재정투융자는 경제여건에 따라 규모와 시기를 신중적으로 조정하는 것이 용이하기 때문이다.

전통적으로 경기조절과 관련하여 중요시 되어온 재정투융자는 도로, 항만, 교량, 하천 등 공공성이 강하고 수익성이 낮은 공공토목사업이다. 경기부양책으로서의 공공토목사업은 이전지급과 달리 고용과 소득의 창출효과가 있을 뿐만 아니라 민간부문생산능력을 직접적으로 증가시키지 않으면서 사회간접자본의 축적을 가능하게 함으로써 단기적으로는 총수요조절에 효과적으로 기여하는 동시에 장기적으로는 경제성장을 촉진하게 된다. 반면 경기가 과열될 때에는 사업의 규모를 축소함으로써 총수요 축소와 노동수요 감소를 통한 경기조절을 가능하게 한다.

재정투융자의 경제안정기능이 수익성이 없거나 낮은 공공토목사업에 국한되어 있는 것은 아니다. 재정자금이나 기금의 융자나 출자를 조절함으로써 민간이 주도하는 수익사업 투자에 영향을 미칠 수도 있으며 정부가 주도적으로 참여하는 수익사업에 대한 직접투자나 출자를 조절함으로써도 경기조절에 기여할 수 있다.

다. 재분배기능

재정투융자는 특정지역이나 특정산업부문에 집중적인 편익을 제공함으로써 소득과 부의 분배에 영향을 미치게 된다. 특히 우리나라와 같이 경제발전의 기본전략이 불균형성장론에 입각하고 있는 경우는 경제발전에 따른 분배의 불평등이 심각한 문제로 나타나게 될 위험이 있다. 그러나 불균형 성장론에 기초한 개발전략은 산업부문간의 불균형성장이나 불평등한 복지분배 패턴이 고착되는 것을 의미하는 것이 아니라 지역간 또는 산업부분간의 전·후방연계를 통하여 일시적

으로 낙후된 지역이나 산업부문의 발전이 가속되어 선진지역이나 부문과 함께 발전하거나 추월하는 과정이 순환적으로 반복됨으로써 장기적으로는 모든 지역과 산업부문이 골고루 발전하게 하는 것을 주요내용으로 하고 있는데 이 순환적 경제성장과정에서 정부의 재정투융자는 사회간접자본의 형성이나 직·간접적인 산업지원을 통하여 민간부문의 경제활동을 보완하거나 선도하는 중요한 역할을 수행한다.

경제성장전략의 관점에서만 볼 때 재정투융자는 특정부문이나 지역의 발전을 선도함으로써 부문간·지역간 격차를 확대하기도하고 낙후된 부문이나 지역의 발전을 촉진함으로써 격차를 줄이기도 한다. 그러나 경제성장의 과실을 모든 국민이 공평하게 향유하여야 한다는 규범적인 이유뿐만 아니라 불평등의 과도한 심화와 장기화는 지속적이고도 안정적인 경제성장을 어렵게 할 수도 있다는 현실적 고려에서 경제성장의 결과 발생한 분배의 상대적 불평등을 축소하는 일은 정부의 중요한 정책과제가 된다. 즉, 경제발전과정에서 정부는 경제의 양적성장을 추진하는 동시에 소득과 부의 불공평한 분배를 완화할 필요가 있는데 이는 재정투융자의 적절한 지역간·산업간 배분을 통하여 부분적으로 달성될 수 있는 것이다. 재정투융자으로써 분배의 공평성에 기여하는 것으로 볼 수 있는 것은 사회간접자본의 형성을 통하여 낙후된 지역의 교통·통신·보건·위생·상하수도 등 필수적인 생활서비스의 공급을 확대하는 것 등을 들 수 있다.

제 3 장 한국 재정정책의 전개

제 1 절 1950년대 이전의 재정정책

1. 일제식민지 재정정책

한국자본주의는 일제식민지자본주의 단계를 경과한 후 미군정기에 ‘한국자본주의 재편’의 과정을 겪었다. 1910년 한일합병이 되고 따라서 나타나는 제1국면은 1911년부터 1918년 기간의 토지조사사업을 통해 본원적 자본축적을 이룬다. 이 시기에서는 일제가 폭력적이고 강탈적인 방법으로 토지조사사업을 전개하여 일본인·한국의 구봉건지주를 반봉건지주로 대두시키면서 생산수단인 토지로부터 농민을 강제 분리하여 반무산자화(半無產者化) 시켰다는 의미에서 자본의 원시적축적기로 설정된다. 일부 학자에 따라서는 1917~1924년의 임야조사사업까지를 본원적 축적기로 단계지우기도 한다.

일본제국주의의 식민지 지배의 커다란 특징의 하나는 식민지화의 초기에 토지 소유관계의 개혁을 철저히 행하는 것이었다. 그 내용은 구래(舊來)의 중층적(中層的)·전근대적(前近代的) 토지소유관계를 폐지하여 농민(자작농)의 토지소유를 배타적인 근대적 토지소유권으로 인정하는 것이며 그에 따라 소작농의 경작권·토지소유권을 부정하는 것이었다.³¹⁾ 이러한 토지조사사업의 결과 지주 3.4%가 조선 전 경지의 50.3%를 지배하게 된 사실 및 조선 후기에 존재했던 ‘문기’ 등 조선봉건제 내부에 실재했던 사적토지소유관계의 진전 사실을 무시하면서 어느 나라든지 자본주의화를 위해서는 전 근대적 소유관계를 폐지하고 자본주의에 적

31) 中村哲, 『세계자본주의의 이행 논쟁』, 안병직 역, 비봉출판사, 1992, pp.162~163.

합한 토지소유관계, 즉 근대적 토지소유를 확립하여야만 하는데 이를 조선과 대
만에서 일본이 위로부터 철저히 창출하였다고 강변하고 있는데 그의 토지조사사
업에 대한 관점은 비판적으로 인식하여야 할 필요가 있다. 따라서 토지조사사업
은 지주-소작관계를 중심으로 재편되었고 이것 위에 식민지 정치권력이 매개되
면서 식민지초과이윤은 경제외적인 수취체계를 통해 주어지게 된다.³²⁾ 그리고
이것은 광범하게 한국 민중을 상품·화폐경제로 끌어넣으면서 식민지·자본주의
화의 과정을 갖는다.

<표 3-1> 조선총독부 재정세출의 변화추이(1911~1919)

(단위 : 천원)

내역 \ 년도	1911	1915	1919
경상세출	25,561	34,724	39,248
행정비	13,468	14,501	21,509
사업비	9,039	11,953	8,468
각종시험소비	264	358	584
세관·세무서비	567	559	721
문화시설비	249	742	751
기 타	1,966	6,605	7,206
임시세출	20,611	22,145	53,778
은급·부조료·군대비	1,268	1,224	915
임시토지조사비	1,349	3,735	52
권업·보조장려비	2,012	3,892	4,910
토목비·관업비	13,984	12,291	25,144
기 타	1,992	1,060	22,749
세출 총 계	46,172	56,869	93,026

자료 : 이기수, “일제하의 경제사”, 전석담 외, 『조선경제사탐구』, 범우사, 1990, p.284

32) 박현채, 『한국경제구조론』, 일월서각, 1986, p.19.

<표 3-1>은 식민지·자본주의화 과정을 위한 원시적 자본축적기의 총독부재정의 세출 강화를 보여주는데 이 표에 의하여 이 시기 일제의 폭력적 재정정책의 성격을 여실히 들여다 볼 수 있다. 관리·경찰·군대·이왕가 부양 등의 순전한 기생적 지배기구(寄生的 支配機構)의 유지비가 1911년의 14,734,000원으로 세출총액의 약 32%를 차지하였던 것이 1919년에 22,424,000원으로 약 40%에 달하고, 총독의 관영사업비(평양광업소, 영림서, 통신·철도 작업비)와 시험소비용(농사시험장, 중앙시험소) 및 세관·세무서비를 합한 것이 1911년에 세출총액의 22%, 1919년에 25,144,000원으로 27%에 달한다. 이와 같이 행정비와 총독부 관영사업비와 토목건설, 철도건설, 임시토지조사비의 식민지 지배의 기초공작비를 합하면, 그것은 1911년에 세출총액의 85%, 1919년에는 80%에 달한다. 이에 대하여 문화시설비(학교, 도서관, 의원, 재생원지출금)는 1911년에 세출 전체의 0.5%, 1919년에 751,000원으로 0.8%에 불과하다. 세출구성의 이와 같은 내용은 곧 이 시기가 폭력적이고 강탈적인 식민지를 구조화하는 시기였음을 의미한다.

2. 미군정기 재정정책

1945년 9월 8일에 미군이 인천에 상륙하여 미군정청 법령 제33호를 공포함으로써 귀속재산(한국 국민에게 귀속되어야 할 재산)으로서 기일본국 또는 일본인 소유로 되어있던 귀속재산을 전시배상금의 명목으로 모조리 접수(남한 총재산의 80%이상에 달하는 것)함으로써 남한의 식민지 성격을 계승하고 남한경제에 대한 미독점자본의 영향 기반을 확립한다. 신한공사(구 동척)의 토지불하를 통해 농민층의 영세분해를 초래하고 반봉건적기생지주제를 온존시킴으로써 한국재정기반은 매우 취약하였다. 1948년 8월 이승만 정권의 등장과 더불어 민간 불하후

의 잔여귀속재산을 이승만 정권에 이양하는 대신 군정청시대의 거액의 부채를 이승만 정권에 승계시킴으로 한국의 재정부담은 증가하였다. 따라서 한국의 재정은 원조에 의존하지 않을 수 없었다. 해방정국의 원조는 1945~1950년 한국전쟁 발발 전 원조 5억 8천 3백만 달러 : GARIOA(점령지구제자금), ICA(미국제협력국자금), CRİK(한국민간구호계획) 자금 등의 명목으로 경제원조가 이루어졌으나, 미군정청과 이승만 정권은 이 몇 배를 넘는 군사비 지출을 하였다. 한국전쟁 발발 후 원조 : UNKRA(국제연합한국부흥국)자금원조, AID(미국제개발국)자금원조, 1957년부터는 PL480(잉여농산물원조법)원조가 본격적으로 시작되었는데 이것들은 경제원조라기 보다 군사력 증강을 위한 것이었다.

이승만 정권은 막대한 군사비 지출을 위하여 조세징수 한도를 최대한도로 인상하고, 부족부문(연평균 세출총액의 50%이상)을 대충자금으로 충당해야 했고 대충자금은 한미합동경제위원회(미국인이 주관한다)가 운용함으로써 대충자금에 의한 한국재정 경제의 종속화가 진전되었다.³³⁾한국통화에 대한 미 달러의 환율 인상 속에 적은 달러를 가지고 보다 많은 대충자금 획득하여 한국정권에 대한 미국의 지배적 지위가 강화되어 갔다.

미군정은 1945년 9월 말로써 조선총독부 재정회계를 봉쇄하고 새로이 1945년 10월 1일부터 1946년 3월 31일까지를 회계연도로 하는 실행예산을 편성하였다. 6개월간의 예산내역을 보면 세출 11억 7,668만원 그리고 세입 3억 2,810만원으로 8억 4,858만원의 적자예산이었다. 조선총독부의 예산이 1945년도의 31억여원이었던 점에 비추어 6개월간의 세출 11억원은 외형적으로 축소된 것이라 할 수 있으나 문제는 조선총독부 예산 31억원은 세입에 의하여 뒷받침되었던 것이었는데 반하여 미군정의 최초 6개월 예산은 행정이 마비되고 세입이 거의 뒷받침되지 않은 거의 순수한 적자예산이었다. 1945년도 6개월간의 예산집행 결과는 예산에

33) 고준석, 『한국경제사』, 동녘, 1989, p.115.

비해 세입이 크게 증대하였음에도 불구하고 실제 세출이 당초 예산보다 크게 증대하여 재정적자가 확대 되었다.³⁴⁾

군정 3년간 <표 3-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 명목적 예산 세출규모는 매년 거의 배가 되어 1948년도 세출예산액은 1946년도 세출예산액의 거의 3배에 달한다.³⁵⁾

1946년 4월 1일부터 1947년 3월 31일까지의 1946회계연도 예산은 1946년 7월에 편성되었다. 세출 118억원, 결산 세입 80억원으로 세출의 32.1%인 38억원이 적자로 계상되고 있었다. 실제의 집행결과는 세출이 15억 6,500만원 초과지출되었고 세입의 경우 당초 예산액보다 40억원이 증대된 78억 4,800만원에 달하였다. 1947회계연도와 1948회계연도의 경우 결산에 관한 자료의 미비로 예산과의 비교는 실질적으로 불가능하다.

<표 3-2> 미군정하의 세입·세출비교(예·결산액)

(단위:백만원, %)

구 분	1945회계연도 (1945.10~1946.3)		1946회계연도 (1946.4~1947.3)		1947회계연도 (1947.4~1948.3)		1948회계연도 (1948.4~1949.3)	
	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액
세 출	1,177	1,868	11,800	13,365	19,445	19,235	35,119	15,263
세 입	328	872	8,013	5,517	15,435	3,000	25,558	11,480
재 정 적 자	849	996	3,787	7,848	4,010	7,498	9,561	3,783
재정적자비율	72.1	53.3	32.1	58.7	20.6	40	27.2	24.8

자료: 최 광 외 4인, 『미군정시대의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1992, p.241의 <표5-2>와 <표5-3>에 의거 재작성.

34) 최 광 외 4인, 『미군정시대의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1992, pp.241~242.

35) 최 광씨의 견해에 의하면 이러한 팽창은 명목상이고 1945년 8월부터 1948년 9월에 이르는 기간에 물가수준이 10배 이상 폭등하였던 사실에 미루어 보면 군정말기의 실질적인 재정규모는 초기보다 오히려 축소되었다.

<표 3-2>에 나타난 1947회계연도 예산은 1947년 10월 10일에 편성되고 1948년 1월 10일에 발표된 추가예산이 포함된 수치로서 당초예산은 세출 117억 1,916만원, 세입 154억 3,485만원 그리고 재정적자 22억 8,431만원을 기록하고 있었다. 당초예산을 기준으로 1947회계연도 예산을 1946회계연도 예산과 비교해보면 예산규모의 상당한 증대에도 불구하고 1947년도에는 1946년도보다 적자규모를 적게 계상하였다. 추가예산을 감안하더라도 예산상으로는 재정적자규모가 크게 증대하지 않을 것으로 예측하였다. 미군정의 모든 기간을 통하여 재정은 적자를 시현했다.

군정하의 재정적자는 전적으로 조선은행으로부터의 차입금, 즉 통화증발에 의하여 보전되었다. 이러한 적자재정의 운영으로 조선은행의 정부에 대한 지불초과누계(=정부대상금-정부예산)는 급격히 증대되어 갔으며, 조선은행으로부터 차입으로 세출에 충당하는 것은 당시 증권시장이 제도화되어 있지 않았고 민간 또는 은행으로부터 차입을 할 수 있는 방법이 전혀 없었기 때문이기도 하였다.³⁶⁾

제 2 절 1950년대의 재정정책

1. 전후복구를 위한 국가재정의 원조의존과 반(半)독자성

휴전 후 1953년부터 1960년에 이르는 재정규모를 보면 GNP에 대한 비율이 1953년 22.6%, 1954년 20.2%(회계연도 변경으로 15개월분), 1955년 21.7%(회계

36) 최 광씨의 견해에 의하면 적자예산의 편성과 관련하여 군정당국의 견해는 당시 품미하고 있던 유수정책에 근거하여 생산의 촉진을 위하여 적자계산의 편성이 바람직하다는 견해를 가지고 있다.

연도 변경으로 18개월분)였으나 미국의 경제원조가 본격화되기 시작한 1957년부터 총재정규모는 GNP의 27%수준에서 29%대로 급격히 팽창하였다.<표 3-3> 참조). 즉, 이는 1954년~1957년간의 일반재정부문 세출실적에 의하면 세출총액 중 외원(外援)에 의한 부흥비가 14.6%(총 부흥비는 28.8%)였으나, 1955년에는 21.3%(총 부흥비는 31.9%)였고, 1957년에는 30.6%(총 부흥비는 41.9%)로 급증하듯 국가재정의 취약성과 원조 의존성의 심화를 보여 준다.³⁷⁾

<표 3-3> 중앙재정의 규모¹⁾ (1953~1960)

(단위 : 10억원, %)

연 도	국민총생산	총 재 정 규 모 ³⁾	일 반 재 정 ⁴⁾	기타 특별회계
		금액(GNP 대비율)	금액(GNP 대비율)	금액(GNP 대비율)
1953	52.52	11.88 (22.6)	6.07 (11.6)	5.81 (11.0)
1954 ²⁾	107.14	21.65 (20.2)	14.24 (13.3)	7.41 (6.9)
1955 ²⁾	209.17	45.38 (21.7)	28.14 (13.5)	17.24 (8.2)
1957	197.10	54.28 (27.5)	35.00 (17.8)	19.28 (9.8)
1958	204.70	59.90 (29.3)	41.10 (20.1)	18.80 (9.2)
1959	217.49	58.45 (26.9)	40.02 (18.4)	18.43 (8.5)
1960	244.93	71.47 (29.2)	42.00 (17.2)	29.47 (12.0)

자료 : 재무부, 『예산개요』, 1961.

주 : 1) 결산액 기준 세출순계.

2) 1953~1955년 회계연도에 따라 조정(1954년: 15개월, 1955년:18개월).

3) 일반회계와 특별회계의 세출순계 합계(재무부, 『대한민국정부결산관통계자료』 제 一·二 輯, 1961).

4) 일반회계와 대충자금특별회계 및 경제부흥특별회계의 합계.

37) 일반재정부문 세출실적(1954~1957)은 한국개발연구원, 『한국재정 40년사』 제 7권, 한국개발연구원, 1991, p.15의 <표 1-11>을 참조.

또한 일반재정부문 세입실적(1954~1957)을 보면 세입구성비에서 원조가 점유하는 몫이 1954년(15개월) 30.0%, 1955년(18개월) 44.3%, 1957년 52.9%에 달함으로써 국가재정의 대외 종속성은 극대된다.³⁸⁾ 특히 외국원조 재원의 비중이 1958년 51.5%에서 1960년도에 34.6%로 떨어짐으로써 동기간에 외국원조 감축에 따른 재정투융자의 감소가 일어나 공익사업이나 경제적 경비의 비중이 모두 떨어지는 국가재정의 대외 예속성이 심각하였다.³⁹⁾

2. 재정의 원조의존과 공업구조의 반(半)독자성

1953년 7월 휴전협정이 조인된 후 한국경제는 국방력의 강화, 전쟁피해 생산시설의 복구, 인플레이션 수습에 모든 힘을 쏟게 되었다. 미국 및 UN에 의한 경제원조가 본격화되기 시작한 것도 이 시기였다. 1953년 8월부터 한미간에 경제재건과 재정안정을 위한 회담이 시작되어 동년 12월에는 이에 관한 한미합동경제위원회협약이 체결되었고⁴⁰⁾이 한미합동경제위원회를 통하여 미국은 사실상 당시의 한국경제를 지배 장악하게 되었다.⁴¹⁾ 이 협약에 의하여 이제까지 여러 갈래로 나뉘었던 외국원조를 효율적으로 통합 조정할 수 있게 되었고, 국제연합한국부흥단 물자에 의해 징수된 대충자금의 사용에 관한 결정은 이 단장의 합의가 필요한 것으로 명문화함으로써 원조물자의 반입 및 사용에 이르기까지 미국이 영향력을 행사하였다. 즉 미국은 1953년도에 7억 달러의 원조를 했지만 59.3%가 군사원조에 속했고, 1954년도분의 66%가 군사원조, 나머지는 치안 유지, 전략물자 개발, 군용도로 건설, 통신시설 복구 등 군사력을 보장하는데 투입

38) 일반재정부문 세입실적(1954~1957)은 한국개발연구원, 상계서(1991), p.20. <표 1-17>을 참조.

39) 한국개발연구원, 상계서(1991), p.15.

40) 통계청, 『한국통계발전사(Ⅱ)』, 통계청, 1992, p.48.

41) 고준석, 전계서(1989), pp.114~115.

<표 3-4> 외국원조 수입 총괄

(단위 : 千\$)

연 도	합 계	U S A				CRIK		UNKRA
		GARIOA	ECA & SEC	PL480 ¹⁾	AC	SUN	SKO	
1948	179,593	179,593	-	-	-	-	-	-
1949	116,509	92,703	23,806	-	-	-	-	-
1950	58,706	-	49,330	-	-	-	9,373	-
1951	106,542	-	31,972	-	-	74,448	-	122
1952	161,327	-	3,824	-	-	10,229	145,235	1,969
1953	194,170	-	323	-	5,571	8,365	150,422	29,580
1954	153,925	-	-	-	82,437	14,049	36,142	21,297
1955	236,707	-	-	-	205,815	4,950	3,761	22,181
1956	326,705	-	-	32,955	271,049	24	307	22,370
1957	382,893	-	-	45,522	323,268	-	-	14,103
1958	321,272	-	-	47,896	265,629	-	-	7,747
1959	222,204	-	-	11,436	208,297	-	-	2,471
1960	245,393	-	-	19,913	225,236	-	-	244
1961	199,245	-	-	44,926	154,319	-	-	-
1962	232,310	-	-	67,308	165,002	-	-	-
1963	216,446	-	-	96,787	119,659	-	-	-
1964	149,331	-	-	60,985	88,346	-	-	-
1965	131,441	-	-	59,537	71,904	-	-	-
1966	103,261	-	-	37,951	65,310	-	-	-
1967	97,018	-	-	44,378	52,642	-	-	-
1968	105,856	-	-	55,927	49,929	-	-	-
1969	107,264	-	-	74,830	32,434	-	-	-
1970	82,636	-	-	61,703	20,933	-	-	-
1971	51,227	-	-	33,651	17,566	-	-	-
총 계	4,181,971	272,296	109,164	795,705	2,425,344	112,135	345,243	122,084

자료 : 한국경제연보, 1974 ; 전국경제인연합회, 통계청, 『한국통계발전사(I)』, 통계청, 1992, p.210.

주 : 1) PL480호 제1관에 의거한 도입 잉여농산물 판매대전의 일부는 미국측이 사용하므로 이는 원조로 간주할 수 없으나 표에서 편의상 도입액을 게재.

2) GARIOA와 ECA는 주한미국경제협조처 사절단, SEC와 CRIK는 조달청, UNKRA는 국련한국재건단, AID와 PL480 제1관은 한국은행 및 주한미국경제협조처.

되었으며, 정작 경제부흥을 위한 공업용 물자는 겨우 0.03%정도에 지나지 않음으로써 원조를 통해 미국은 한국의 재정·경제에 대한 지배권을 장악하고 한국 경제를 미국의 군사적·정치적 목적에 이용하였다.⁴²⁾ 외국원조는 1945년 8월부터 1971년까지 약 44억 불이 도입되었는데 그 중 과반수에 해당하는 23억불이 1953~1961에 집중되었다(<표 3-4> 참조). 그리고 이 당시의 정부세입 중 연평균 43.2%를 대충자금으로 보충하고 여기에서 모자라면 한국은행 차입금으로 충당하는 실정이었으므로⁴³⁾ 한국경제의 대외종속성이 심화되었다.

휴전이 성립된 1953년에서 각종 생산시설이 건설되었던 1957년에 이르는 5년 간에 공업부문에 대한 주요 원조자금의 투자총액은 84,778천 달러에 달했다. 그 중에 UNKRA자금이 25,140천 달러, ICA자금이 59,638천 달러였는데, 이것을 부문별로 보면 섬유공업 15%, 화학공업 75.8%, 기계공업 7.6%, 기타공업에 1.5%가 투자되기도 했다. 그러나 외화대부 등을 포괄하는 외국원조의 투자방향이 소비재공업에 중점을 두었기 때문에 공장건설의 대부분이 경공업에 속하는 중소규모 공장으로 되지 않을 수 없었다.

그 결과 UNKRA자금에 의해 건설된 인천 판초자공장, 충주 비료공장, 문경 시멘트공장 등 3대 공장을 제외하면 원조자금에 의한 공장건설의 거의 전부가 소비재공업이었다. 그 가운데서도 이른바 삼백산업(三白産業)(제분, 제당, 면방)은 지나치게 난립되어 1958년경에는 부분적으로 시설 과잉상태에 빠졌던 것이다. 이처럼 소비재공업이 난립한 이유는 첫째, 한국에 소비재공업을 부식시켜 원료(원면, 원맥, 원당, 우지 등)를 지속적으로 판매하고자 했던 원조 제공처의 의도와, 둘째, 지속적인 인플레이션 경제하에서는 소비재공업에 투자하는 편이 보다 더 유리하다고 하는 기업가의 이윤동기가 그 요인이었다고 할 수 있다. 한편

42) 고준석, 상계서(1980), pp.114~116.

43) 통계청, 전계서(1992), p.44.

생산재공업부문을 보면 전체공업 중에 점하는 비중이 1953년의 14.7%에서 1957년에는 13.5%, 1961년에는 16.8%를 보여 별다른 진전이 없었다.

이와 같이 원조자금에 의한 소비재공업의 편중화는 공업구조의 불균형이라는 파행성을 배태시키며 국민경제발전의 대외의존적인 단초를 형성했던 것이다.⁴⁴⁾ 그러나 이 시기 한국경제는 대외종속성의 심화라는 구조적 문제점을 형성하는 가운데에서도 꾸준한 경제성장률을 보여준다.

<표 3-5> 산업별 국민총생산 (1960년 불변시장가격)

(단위 : 10억원)

연 도	국 민 총 생 산	제 1 차 산 업	제 2 차 산 업	제 3 차 산 업
1953	158.13 (100.0)	59.57 (100.0)	19.54 (100.0)	79.02 (100.0)
1954	167.66 (106.0)	64.05 (107.5)	22.78 (116.7)	80.83 (102.3)
1955	178.30 (112.8)	65.65 (110.2)	26.83 (137.3)	85.82 (108.6)
1956	180.67 (114.3)	61.86 (103.8)	29.52 (151.0)	89.29 (112.9)
1957	193.60 (122.4)	66.91 (112.3)	34.21 (175.0)	92.48 (117.0)
1958	205.41 (129.9)	72.22 (121.2)	36.52 (186.8)	96.67 (122.3)
1959	214.90 (135.9)	72.87 (120.6)	40.40 (206.7)	102.63 (129.8)
1960	218.78 (138.4)	71.92 (120.7)	42.52 (219.9)	103.89 (131.4)
1961	229.30 (145.0)	81.04 (136.0)	44.19 (226.1)	104.07 (131.7)
1962	237.37 (150.1)	74.17 (124.5)	50.58 (258.8)	112.62 (142.5)
1963	253.48 (160.3)	75.64 (126.9)	57.69 (295.2)	125.28 (152.0)

자료 : 한국은행조사부, 『한국의 국민소득(1953~1963)』, 1965, <1953~1963년 국민계정 제표(개편 소추계 계열)>, pp.12~13에 의해 작성.

한국정신문화연구원, 『현대한국경제사』, 1987, p.142.

주 : 1) 괄호 안은 1953 = 100 으로 한 지수 표시.

2) 제2차 산업에는 전기, 가스, 수도사업을 포함.

44) 이해주, 『한국근대경제사론』, 부산대학교출판부, 1991, pp.461~462.

<표 3-5>에 의하면 1953년에는 국민총생산이 1949년의 1,461억원을 상회하는 1,581억원에 달하게 되었으며 극심한 농업흉작에 기인한 1955~1956년의 일시 정체를 제외하고는 국민총생산이 연평균 6%의 성장률을 보여 전후 한국경제는 꾸준히 성장하여 왔음을 보여준다.

산업별 성장추세는 1차 산업의 굴곡적 완만성, 2차 산업의 급속성, 3차 산업의 지속적 완만성을 시현함으로써 농업부문의 희생 위에 공업화 정책을 우선했던 1950년대의 반독자적 정책의도가 엿보인다.

이와 같이 한국에 대한 미국의 경제원조는 어떠한 형태를 불문하고 GARIOA 부터 AID원조까지 전 과정을 통해 미국의 과잉생산품, 특히 소비재상품을 반입 하여 그 대금(대충자금)을 가지고 한국의 재정·경제를 지배하는 것이었고, 경제 건설, 부흥에는 전혀 유용하지 못하였다. 이 원조들은 명목상으로는 '무상원조'로 되어 있지만 실제로는 그 물자대금을 한국통화로 적립하여 이것을 초기에는 미국원조대표단의 지배를 후에는 한미합동경제위원회에 의한 미국인의 지배를 받아 한국에 대한 미국의 지배정책 및 대 사회주의권 군사전략에 사용되어졌다.

3. 1950년대 재정투융자정책⁴⁵⁾

윤건영의 「재정투융자」 연구에 의하면 재정투융자정책의 경제적 기능, 재정투융자와 관련된 일반회계, 특별회계, 기금 등의 제도적 측면, 재정투융자의 국민경제적 역할을 파악하기 위하여 휴전 이후의 재정투융자 규모와 내용을 정리하고 국민경제의 일반적 여건과 재정투융자정책의 내용, 운용방식, 그리고 성과를 종합적으로 분석 평가하고 있다.⁴⁶⁾ 1953~1961년 기간의 재정투융자 정책의

45) 한국개발연구원, 『한국재정40년사』 제7권, 1991, pp.445~456.

46) 재정사 자료의 제한성 때문에 본장은 주로 윤건영의 연구에 크게 의존하였음을 밝힌다.

현황, 재정투융자정책의 문제점, 재정투융자정책의 역사적 의의 등을 본다.

가. 재정지출 중 재정투융자의 범위

<표 3-6> 재정투융자 범위설정 기준

구분	예산운용여부	예 산					비 예 산			
	회계 및 유형별	일반 회계	기업 특별 회계	재 정 투융자 특별회계	기타 특별 회계	재정 차관 전대	융자 기금	현물 출자	사업 기금	
	성질별	직접 투자	직접 투자	융자	융자	융자	융자	융자	출자	직접 투자
광의의 재정 투융자	제1기준	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	제2기준	○	○	○	○	○	○	○	○	×
	제3기준	○	○	○	○	○	○	○	×	×
	제4기준	○	○	○	○	○	×	○	×	×
	제5기준	○	○	○	○	○	×	×	×	×
협의의 재정 투융자	제1기준	×	×	○	○	○	○	○	○	×
	제2기준	×	×	○	○	○	○	○	×	×
	제3기준	×	×	○	○	○	×	○	×	×
	제4기준	×	×	○	○	○	×	×	×	×
재정 융자	제1기준	×	×	○	×	×	○	○	×	×
	제2기준	×	×	○	×	×	×	○	×	×
	제3기준	×	×	○	×	×	×	×	×	×

자료 : 재무부, 『재정투융자백서』, 1982, p.13

경제기획원, 『예산개요』, 1988.

한국개발연구원, 『한국재정 40년사』 제 7권, 1991, p.449에서 재인용.

주 : 1988년도 기준.

재정투융자는 특별히 언급하는 경우를 제외하고는 일반회계와 기업특별회계의 직접투자, 재정투융자 특별회계의 출자와 융자, 기타특별회계의 출자, 그리고 예산의 범위 밖에 있는 융자기금의 융자를 포함한다.

<표 3-6>는 재정투융자의 범위를 예산운영, 예산과 비예산으로 대분하고 국민경제의 관점에서 재정투융자를 파악하고 있다. 이 때 특히 재정투융자의 자본형성기능은 매우 중요하다. 윤건영씨는 <표 3-6>의 분류에 의하여 광의의 재정투융자중 제4기준에 의한 정의에 따르는 연구를 기본으로 하여 재정투융자는 제2기준에 의한 정의를 따르는 연구를 하고 있다.⁴⁷⁾

나. 재정투융자제도의 형성과 변천⁴⁸⁾

(1) 재정투융자제도의 형성

1940년대 말 해방과 남북분단의 소용돌이 속에서 한국경제가 당면한 가장 시급한 과제는 기초생활필수품의 공급을 원활히 하고 물가를 안정시키는 일이었다. 이에 정부와 미원조당국은 주요물자의 증산을 촉진하는 일 외에 1948년부터 도입되기 시작한 경제협조처(ECA : Economic Cooperation Administration)의 원조물자를 국내시장에 판매하고 그 대전, 즉 대충자금을 적립하여 물자공급을 확대하고 통화를 환수함으로써 경제의 안정을 추구하였다.

1949년까지 쌀, 무연탄, 중석광, 고무신, 도자기, 면사, 전력 등 주요 물자의 생산은 1946년에 비해서는 21.7%, 1948년에 비해서는 41.5%나 증가함으로써 물가 상승압력을 완화하는데 기여하였다. 그러나 세출 억제와 세입 증대를 통한 건전재정의 유지에 대한 의지가 있었음에도 불구하고 정부수립직후의 각종 경비지출, 여순반란사건(1948.10)의 수습, 주한미군철수에 따른 국방비증대, 부흥예산을 포함하는 3차의 1949년도 추가예산의 편성, 세입부진, 미국의회의 ECA대한원조안(1억 5천만 달러, 1950년 미국회계년도)부결과 그에 따른 대충자금사용유보 등

47) 윤건영, 재정투융자, 한국개발연구원, 『한국재정40년사』, 제7권, 한국재정40년사편찬위원회, 1991, p.448.

48) 본 장은 윤건영 “재정투융자”, 한국재정40년사 편찬위원회, 『한국재정 40년사』 제7권, 재정운용의 주요과제별 분석, 1991, 한국개발연구원. pp.445~517을 참조.

으로 재정적자가 누적되고 물가상승은 더욱 악화되었다. 이에 정부는 한미간의 합의에 따라 재정·통화·금융의 안정과 생산의 증대를 통한 경제안정 15원칙을 실시하게 되고 그 결과 경제는 다소간의 안정을 이루게 되었다.

이어서 정부와 미원조당국은 그동안 1년 이상이나 한국은행에 거치되어 있던 대충자금의 방출하여 국내산업의 재건에 투입하기로 하였는데 그 결과가 1951년의 총규모 94억 원에 달하는 추가예산이었다. 이 추가예산은 우리나라에서 경제부흥을 위해 사실상 처음으로 재정자금을 동원한 것이라 할 수 있다. 그러나 이 추가예산이 편성된지 3개월 만에 일어난 6·25동란으로 인하여 추가예산에 따른 부흥투자계획은 대부분 중단되고, 1952년 5월 24일에 체결된 한미경제조정협정에 의하여 임시수도이던 부산과 제주도의 개발을 위한 10억 원의 지출 외에는 전액 한국정부의 국내채무상환에 충당하게 됨으로써 ECA대충자금의 부흥개발 계획은 일단락되었다.⁴⁹⁾

우리나라에서 실질적인 재정투자가 이루어진 것은 1953년 7월의 휴전성립 이후이었다. 휴전의 성립과 함께 전쟁의 피해를 복구하고 경제의 재건을 꾀하는 것이 정부의 가장 시급한 과제가 된 것은 말할 필요도 없다. 그러나 3여년간의 전쟁으로 인하여 경제전반이 폐허가 되다시피 한 당시의 상황에서 전쟁복구와 경제재건에 필요한 투자재원을 국내에서 조달한다는 것은 지극히 어려운 일이었으며 미국 등의 우방 국가들로부터의 원조에 의존하는 것이 불가피하였다. 좀더 구체적으로 살펴보면 1953년 12월 14일 한국정부와 UN군사령부사이의 「경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원협약」이 체결되어 재정금융의 균형, 단일환율의 책정, 자유기업원칙, 대충자금운용원칙 등 재정금융정책과 경제재건의 기본방향이 결정되었으며 동 협약에 의하여 재정안정계획이 수립·실시되었다. 또한 1954년 3월 12일 「대충자금특별회계법」과 「경제부흥특별회계법」

49) 한국산업은행(1964), pp.2~3.

이 공포되고 동년 5월 3일 「한미민간원조협정」이, 5월 31일 「미공법 480호에 의한 잉여농산물구매협정」이 각각 체결되어 원조물자의 도입절차가 마련되는 등 재정투융자의 제도적 기초가 마련되었다.⁵⁰⁾

대충자금특별회계는 경제건설과 재정·금융의 안정을 위하여 대충자금을 한국 경제의 부흥건설, 재정적자의 보전, 구호물자의 무상배급에 충당하게 되어 있는데 이 중 재정투융자는 생활필수품의 생산을 위한 소비재공업과 전력, 석탄 등의 기간산업을 대상으로 이루어졌다. 경제부흥특별회계도 대충자금을 세입으로 하였는데 주된 목적은 정부가 직영하는 경제부흥시설사업에 필요한 재정수요를 충당하는 것이었다.

그러나 원조자금의 도착이 지연되고 대충자금의 적립이 부진함에 따라 정부는 긴요산업의 장기부흥자금을 조달하기 위하여 1953년부터 한국은행이 전액을 인수하는 방식으로 산업부흥채권을 발행하고 조달된 자금은 산업은행을 통하여 수리자금 또는 각종 산업자금으로 대출하였다. 1953년 12월 30일에 제정된 「산업은행법」에 의하여 설립된 동 은행도 1954년부터 한국은행 인수방식으로 산업금융채권을 발행하였다. 발행규모는 1954, 1955회계연도에 각각 2억원, 1957회계연도에 4억원이었다. 그런데 여기서 유의하여야 할 것은 중앙은행인 한국은행이 전액 인수하는 방식의 채권발행은 통화증발로 물가상승압력을 발생시키는 강제저축수단이란 점이다. 물론 국내의 저축기반이 극도로 빈약하였던 당시의 경제여건에 비추어 볼 때 전재복구와 경제재건에 필요한 긴급한 산업자금수요를 충족하기 위하여 통화증발을 수반하는 중앙은행인수방식의 국채발행을 추진한 당시 정책당국의 고충을 이해하기는 어렵지 않다.

그러나 연간 물가 상승률이 30~60% 달하였던 당시의 상황에서 물가상승을 유발하는 산업부흥채권의 계속적인 발행은 곤란한 일이었다. 이에 1958년에 동

50) 재무부, 『한국세제사』, 1979, p.267, 재무부 『재정투융자백서』, 1982, p.31.

채권의 발행은 중단되었다.

같은 시기에 미국이 1958회계연도부터 대외원조방식을 증여형식의 군사원조와 차관형식의 경제원조로 분리할 움직임을 보이고 또한 대외원조가 감소하게 될 것으로 예측됨에 따라 재정자금의 조달은 어려운 국면을 맞게 되었다. 이에 1957년에는 귀속재산처리특별회계를 설치하여 귀속재산의 매각대금을 재원으로 한 적립금을 주택, 중소기업, 농업 등의 분야에 융자하고 1958년부터는 양곡관리 특별회계의 잉여금을 영농 및 수리사업을 위한 융자금으로 운용하고 농지개혁사업특별회계의 잉여금을 투자자금에서 융자금으로 전환하였다.

(2) 재정투융자 재원의 조달과 운용

한국 현대재정정책에 있어서 재정투융자의 재원은 일반회계예산, 일반회계로부터의 예탁금 또는 전입금, 타 특별회계나 기금의 여유자금, 대충자금, 청구권 자금, 재정차관자금 등 해외재원과 관련되어 시스템을 갖추어 운영되었다. 본 연구논문은 1950년대 한국의 재정이 대충자금 운영성격이 크므로 이를 중심으로 보고자 한다.

대충자금은 1954년부터 1972년까지 대충자금특별회계를 통하여 운용되었다. 대충자금특별회계는 원래 적립금계정, 징수금계정, 전입금계정, 융자금계정, 회수금계정의 5개 계정으로 구성되어 있었으며 주요 기능은 1953년 8월 28일 이후에 도착하는 모든 원조물자 및 용역의 판매대금을 세입으로 하여 한국경제의 부흥건설과 재정·금융의 안정을 위하여 재정적자의 보전, 구호물자의 무상배급, 산업개발과 수출지원을 위한 투융자 등을 담당하는 것이었다.

적립금계정은 1960년까지 유지되었는데 대충자금적립금차입금과 잉여농산물 및 원조물자의 판매수입을 징수금계정으로부터 전입 받아 일반회계, 경제부흥특별회계, 외자특별회계, 대충자금특별회계의 전입금계정과 융자금계정 등에 자금

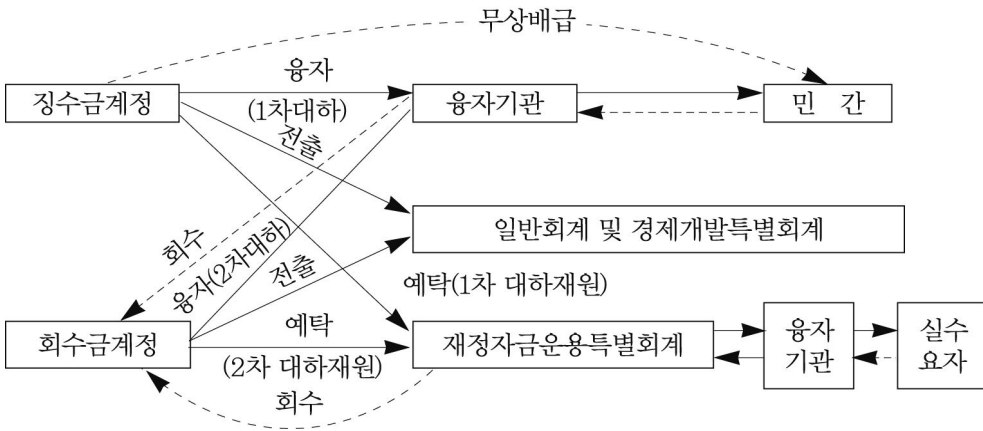
을 공급하는 역할을 하였다.

그러나 적립금계정의 역할은 1961년에 징수금계정에 통합되었다. 징수금계정은 미공법480(PL480 : Public Law 480)에 의한 잉여농산물, 미국의 방위지원 및 경제재건원조인 FOA(Foreign Operation Administration)원조와 국제협조처(ICA : International Cooperation Administration), ICA원조의 후신인 AID(Act for International Development)원조(1962~1972), 한국민간구호계획(CRIK : Civil Relief in Korea), UN한국재건단(UNKRA : The United Nations Korean Reconstruction Agency)등의 원조물자의 판매대금을 세입으로 하였으며 1960년까지는 수입금을 적립차입금의 상환을 위하여 적립금계정에 적립하거나 전출하였으며 1961년부터는 적립금계정의 기능을 흡수하여 직접 일반회계와 경제부흥특별회계(1963년부터 경제개발특별회계, 외자특별회계)(1961), 국토건설특별회계(1962) 등에 전출하거나 재정자금운용특별회계에 예탁(1963년부터)하였으며 1961~1962년 사이에는 민간용자금으로도 활용하였다. 전입금계정과 용자금계정은 1954~1955년에만 존속하였는데 모두 전입금계정으로부터 자금을 전입 받아 세입으로 하였다. 전입금계정은 전란수급비특별회계, 경제부흥특별회계, 외자특별회계에 전출로 자금을 공급하는 것이 주 임무였으며 용자금계정은 교통사업특별회계와 통신사업특별회계, 그리고 민간에 대한 용자를 담당하였다.

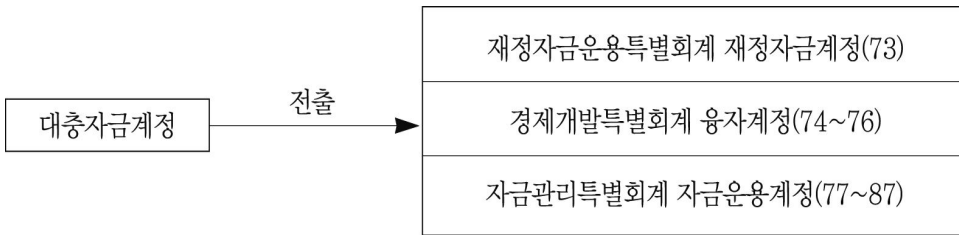
끝으로 회수금계정은 1959년에 활동을 개시하였는데 업무의 내용은 민간용자금을 회수하여 1961~1962년 사이에는 일반회계(1962)와 경제부흥특별회계(1961~1962)에 전출하였으며, 1963~1966년 기간에는 경제개발특별회계에 전출하였고 1967~1972년 기간에는 재정자금에 예탁하였다.

<그림 3-1> 대충자금의 운용(1954~1972)

(1) 대충자금특별회계를 통한 운용



(2) 대충자금계정에 의한 운용



자료 : 재무부, 『재정투융자백서』, 1982, p.146
 경제기획원, 『예산개요』, 1988, pp.322~325
 한국개발연구원, 『한국재정 40년사』, 전계서, p.464에서 재인용.

<그림 3-1>은 1954~1972년 기간의 대충자금의 운용을 정수금계정과 회수금계정을 중심으로 요약하여 보여주고 있다. 그 후 1973년 대충자금특별회계법이 폐지됨에 따라 대충자금특별회계기능의 일부는 일반회계에 의하여 승계되고 나머지는 재정자금운용특별회계(1973), 경제개발특별회계(1974~1976), 자금관리특별회계(1977~1987)의 대충자금계정으로 이어져오다 1988년에 재정투융자특별회

계의 용자계정에 통합되었다.⁵¹⁾ 1973~1987년 기간의 대충자금계정을 통한 자금의 운용은 대충자금계정이 속한 특별회계의 용자담당계정으로 진출되어 용자재원으로 활용하는 단순한 형태를 취하게 되었으며 1988년부터는 재정투융자특별회계에서 직접용자재원으로 활용하게 된다.

다. 국민경제와 재정투융자

전쟁에 따른 경제기반의 상실과 국토의 황폐화, 낮은 국민소득수준과 한정된 국내자원조달능력, 전재복구와 경제부흥에 투입되어야 할 막대한 규모의 재원소요량, 대규모해외원조 등은 당시의 한국경제의 어려운 상황을 반영하는 동시에 우리나라 재정투융자제도의 형성과 발전에 특유한 경제적 여건을 구성하고 있었다고 볼 수 있다.

<표 3-7>은 1953~1961년간의 몇 가지 주요 국민경제지표와 재정투융자의 구성과 규모를 보여주고 있는데 1956년(1955회계연도)까지만 해도 재정투융자는 GNP의 4%이하에 머물러 있었으며 이는 일반재정부문 재정규모의 30%, 국내고정자본형성의 39%에도 미치지 못하는 수준이었다. 그러나 전쟁피해복구가 마무리되어가던 1957년에는 재정투융자규모가 GNP대비 7.5%, 국내고정자본형성대비 70.8%에 이르는 등 1953~1961년 기간 중 최대수준에 달하였으며 불변가격으로 보면 절대적인 규모도 1961년과 비슷한 수준이었다. 1957년에 전재복구가 일단락되자 전반적으로 안정과 중·장기적인 경제건설을 중요시하는 경제운용의 방침이 정해지고 전액 한국은행인수방식에 의하여 1953년부터 8회에 걸쳐 발행되어온 산업부흥채권의 발행이 1958년에 중단되었다.

51) <그림 3-1> 참조.

<표3-7> 국민경제와 재정투융자의 규모(1953~1961)

(단위 : 억원(경상가격), %)

년도	국민 총생 산액 (A)	국내 고정 자본 형성 (B)	재정 규모 (일반재 정부문) (C)	재정투 융자 ¹⁾ (D)	재정 투자 (E)	재정 융자 (F)	B/A	C/A	D/A	D/B	D/C	E/D
1953	479	34.6	—	10.9	5.9	5.0	7.2	—	2.1 ³⁾	26.4 ³⁾	—	54.1
1954	662	61.2	142.4	39.6	18.0	21.5 ²⁾	9.2	27.1	3.7 ³⁾	37.9 ³⁾	27.8	45.5
1955	1,145	117.2	281.4	83.8	50.9	32.9 ²⁾	10.2	26.3	4.0 ³⁾	38.9 ³⁾	29.8	60.7
1956	1,515	156.8	—	—	—	—	10.3	—	—	—	—	—
1957	1,971	209.6	350.0	148.5	96.7	51.8	10.6	17.8	7.5	70.8	42.4	65.1
1958	2,047	208.2	411.0	144.2	86.0	58.2	10.2	20.1	7.0	69.3	35.1	59.6
1959	2,175	240.9	400.0	122.7	73.5	49.2	11.0	18.4	5.6	50.9	30.7	59.9
1960	2,449	265.4	419.9	103.8	72.1	31.7	10.8	17.1	4.2	39.1	24.7	69.5
1961	2,942	342.9	572.0	189.5	104.7	84.8	11.7	19.4	6.4	55.3	33.1	55.3
평균							10.1	21.4	5.0	47.7	31.6	58.4

자료 : 한국산업은행, 『조사월보』, 1964년 8월호

한국은행, 『통계월보』, 1973년 2월호, 1974년 9월호

최 광, 『재정통계자료집』, 한국개발연구원, 1983

주 : 1) 정부기업특별회계(교통, 통신, 전매)의 직접투자제외.

2) 1954회계연도는 1954.4~1955.6(15개월), 1955회계연도는 1955.6~1956.12(18개월)임.

3) (A) 와 (B)는 당해 회계연도 중 포함된 역년의 비중을 이용하여 가중합산함.

단, 1953회계연도는 1953.4.~1954.3.까지의 12개월임.

또한 산업부흥채권발행의 중지 외에도 해외원조규모가 장기적으로 감축될 것으로 예상되고, 1958회계연도부터 미국의 대외원조방식이 종래의 군사원조는 무상으로 계속하되 경제원조는 차관형식으로 변화하게 될 움직임이 나타남에 따라 1958년에는 재정투융자의 규모와 재원조달 면에서도 상당한 변화가 있었다.

<표 3-8>에서 보는 바와 같이 1958년에는 대충자금이 전년대비 15.9억원 증가하고 일반회계에서 조달된 재원도 7.7억원 증가하였음에도 불구하고 산업부흥채권의 발행 중지로 총재정투융자규모는 오히려 줄어들었다.

<표 3-8> 재정투융자재원 (1953~1962)

(단위 : 백만원)

구 분	1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960	1961	1962
대 총 자 금	-	1,721	5,464	10,437	12,026	9,135	6,274	8,019	12,892
투 자 ²⁾	-	826	4,036	8,627	7,120	5,772	4,664	4,100	4,265
융 자	-	895	1,429	1,810	4,906	3,363	1,610	3,097	6,852
전 출 ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	822	1,775
일 반 회 계 ⁴⁾	456	730	885	714	1,479 ³⁾	1,578 ³⁾	2,550 ³⁾	6,248	9,049
투 자	456	730	885	714	1,479	1,578	2,550	3,048	6,413
융 자	-	-	-	-	-	-	-	700	452
전 출	-	-	-	-	-	-	-	2,500	2,184
산업부흥국채금특회	500	1,256	1,860	2,551	-	-	-	2,984	-
귀 속 재산처리특회	-	-	-	820	640	608	602	660	850
양 곡 관 리 특 회	-	-	-	-	200	830	681	250	-
농 지 개혁사업특회	137	278	169	326	70	118	56	-	-
공 무 원 연 금특회	-	-	-	-	-	-	220	730	953
전 매 자 금	-	-	-	-	-	-	-	60	90
국 고 일 시 여유금	-	-	-	-	-	-	-	90	63
이 월 금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	1,093	3,955	8,378	14,848	14,415	12,269	10,383	18,951	23,897

자료 : 한국산업은행, 『조사월보』, 1964년 9월호

주 : 1) 교통, 통신, 전매사업직접투자제외. 일반회계, 경제부흥특별회계, 국토건설사업 특별회계, 1957년까지의 농지개혁사업특별회계의 재원은 재정투자에 투입되고 나머지는 모두 투자재원으로 운용되었음.

2) 대총자금에 의한 직접투자는 경제부흥특별회계를 통하여 이루어짐.

3) 국토건설사업특별회계의 전출입. 1961~1962년간의 동 특별회계의 투자재원을 일반회계와 대총자금특별회계의 전출만으로 구성됨.

4) 1958~1961의 일반회계 숫자는 예산액임.

총투자율(총투자 / GNP)이 1957년의 15.4%에서 계속 하락하여 1960년에는 고정투자율(고정자본형성 / GNP)과 거의 같은 10.8%로 낮아졌음을 보여주고 있는데 이는 같은 기간 동안에 GNP에 대한 재정투융자 비율이 7.5%에서 4.2%로 하

락하고 고정자본형성에 대한 재정투융자 비율이 70.8%에서 39.1%로 지속적으로 그리고 급속히 하락한 것과 맥을 같이 하고 있다.

이러한 일련의 현상은 1950년대의 국민경제의 자본형성이 재정투융자에 크게 의존하고 있었음을 뜻한다. 그 후 일반회계를 통한 재정투융자의 재원조달은 지속적으로 증가하였으나 1958년을 정점으로 하여 대충자금의 급격히 줄어들게 됨에 따라 재정투융자의 규모는 불변가격기준 뿐만 아니라 경상가격기준으로도 1960년까지 계속 감소하였다. 그러나 1961년부터 대충자금이 다시 늘어나고 경제제일주의를 표방한 5·16군사정부가 일반회계를 통한 투융자재원의 조달을 급속히 증가시켰으며 1961년에는 1958년 이래 중단되었던 산업부흥채권을 다시 발행함에 따라 재정투융자규모는 1961년부터 다시 늘어나기 시작하였다.

전쟁피해복구와 경제건설에 있어 주도적 역할을 담당한 재정투융자활동은 경제성장률의 추이와도 밀접한 관련이 있었다. 1954~1955년 사이에는 4.5~5.5%의 실질성장률을 기록하였으나 1956년에는 불순한 기후조건으로 인하여 쌀 생산량이 18%나 줄어들고 농업부문이 -6.9%의 부의 성장을 함에 따라 경제전체의 성장률도 -1.4%로 낮아지게 되었다. 1957년에는 전년도의 부의 성장과 재정투융자의 확대 등 팽창적 경제운용에 힘입어 7.6%의 높은 실질성장률을 보였다.

그러나 1958년부터 경제복구에서 경제안정으로 경제운용의 기조가 전환되고 물가안정과 정부재정의 긴축운용을 이유로 산업부흥채권의 발행이 중지되고 재정투융자가 감소하게 됨에 따라 물가상승은 현저히 둔화되었지만 경제의 실질성장률은 계속 감소하여 1960년에는 인구성장률에도 못 미치는 1.1%를 기록하는 불황으로 빠져들게 되었다. 1958년부터 지속되어 온 경기의 하강은 5·16이후 정부의 강력한 팽창정책에 의하여 일시적으로 반전되는데 이 때 재정투융자가 중요한 경기부양수단이 되었다는 사실은 재정투융자의 규모가 1961년에 무려 82.6%나 증가되었다는 사실에서 쉽게 알 수 있다.

재정투융자재원을 재정투자와 재정융자에 따라 구분해 보면 재정투자는 일반회계의 직접투자, 대충자금 재원으로 한 경제부흥특별회계의 직접투자, 대충자금특별회계와 일반회계에서 전출된 재원에 의하여 이루어진 국토건설사업특별회계의 직접투자, 1957년 이전의 농지개혁사업특별회계의 직접투자를 포함하며 나머지는 모두 재정융자이다. 여기서 관심을 끄는 것은 1957~1958년 사이에 귀속재산처리특별회계와 양곡처리특별회계의 여유자금이 융자금으로 활용되기 시작하고 1958년에는 농지개혁사업특별회계의 여유자금이 투자재원에서 융자금으로 전환된 사실인데 이러한 융자재원조달의 다원화는 1958년에 산업부흥채권의 발행이 중지되고 해외원조의 감소가 예상되던 당시의 어려웠던 재원조달여건을 부분적으로 반영한다고 볼 수 있다. 또한 <표 3-7>에 의하면 1953~1961년의 재정투융자 중 1954회계연도를 제외하면 재정투자가 재정융자보다 더 큰 비중을 차지하고 있었으며 1954~1956년간의 투자비중보다 1957~1961년 기간의 투자비중이 더 높았던 것으로 나타나고 있다. 좀 더 자세히 살펴보면 대충자금의 방출이 없었던 1953년을 제외한 1954~1957년 기간에는 재정투융자의 총규모와 함께 재정투자의 비중이 증가되어 왔으며 그 후 1959년까지는 재정투융자의 총규모가 감소함과 동시에 재정융자의 비중이 높아져가는 추세가 뚜렷이 나타나는데 이는 1957년까지는 전쟁피해복구를 위해서 정부가 직접투자를 통해서 농업이나 사회간접자본부문에 깊이 개입할 필요가 있었으나 1958년부터는 보다 장기적인 관점에서 민간부문의 산업기반을 확충하는 것이 상대적으로 더 중요해졌다는 판단하에 민간주도의 자본형성을 재정융자를 통하여 지원하는 방향으로 재정투융자정책의 기초를 전환하였음을 나타낸다.

제 4 장 1950년대 재정정책의 분석 및 평가

제 1 절 1950년대 재정투융자정책의 배경

1. 미군정의 영향

미군정기는 이식자본주의 그 내부에 한국민중 열망에 의한 해체국면을 배태하고 있다 하더라도 그 단계는 일·미 식민지자본주의 최후 단계로 설정된다. <표 4-1>이 보여주듯이 일제식민지 유산을 계승한 미군정의 결과는 혼란의 해방정국 속에서 일제식민지 유산의 생산 위축과 위기에 따른 해체국면의 성격을 갖는다.

미군정은 한국경제를 자유시장원칙에 입각한 자본주의경제체제로 전환시키려는 것을 기본정책으로 하였음이 명시적·묵시적으로 분명한데도 해방직후 정치적·사회적 혼란을 수습하는데 급급하였을 뿐이고, 자유자본주의 경제체제로의 전환과 한국경제의 장기적 발전 방향을 위한 청사진을 제시하지 못하였다. 미군정 3년간은 대한민국정부의 수립, 치안확보, 그리고 질병과 기근의 방지가 정책의 주안점이었으므로 경제 및 사회에 대해서는 기본적인 정책이 없이 소극적이고 임시적·편의적인 정책이 대부분이었다.

미군정은 당시 남한 경제의 실상에 대한 정확한 인식이 부족하였으며 시장경제체제로의 전환을 위해 구상해 놓은 구체적인 방안이 있는 것도 아니었기 때문에 막연히 전제된 시장경제정책은 당시의 남한 경제를 재건하는데 대부분 실패하여 경제의 혼란을 가중시키기까지 하였다. 즉 미군정의 성격은 새롭게 전개되

는 상황에 따라 자국의 이해를 한반도에 관철시키고 자국의 영향력 내지 활동권을 확대하려고 했으며, 동시에 한반도가 당면한 현안문제와 장기적 방향의 설정에서도 자국의 체제와 정책을 그대로 옮겨다 채택하려고 했다는 점이다. 말하자면 한반도가 당면한 현안문제나 장기적 계획보다는 점령군의 군사적·정치적 이해가 우선되었다고 볼 수 있다.

<표 4-1> 남한공업의 업종별 위축 상황(1940~1948)

(단위 : 백만원)

구 분	1940년도 생산액	1948년 가격으로 환산액 (가)	1948년도 생산액 (나)	나/가 (%)
방 직 공 업	166.9	61,456	21,568	35.0
금 속 공 업	13.6	4,900	2,209	45.1
기 계 공 업	38.3	13,856	3,381	24.4
화 학 공 업	84.8	30,685	15,158	49.4
요 업	11.9	4,314	1,427	33.1
목 재 공 업	13.6	4,928	697	14.1
인 쇄 제 본	17.2	6,225	1,620	26.0
식 품 양 조	210.1	75,992	6,587	8.7
기 타	126.5	45,748	-	-
합 계	686.0	248,104	52,647	21.2

자료 : 홍성하, "미군정경제정책의 허실", 『월간중앙』, 1969. 8월호, p.105.

이대근, 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』, 1987, 서울 : 까치글방, p.50.

미군정 통치의 3년간은 대한민국의 탄생과 탄생후의 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에 지대한 영향을 미쳤고 많은 분야에서 결정적인 역할을 하였다. 미국의 사전 준비부족과 경험미숙 그리고 타의적 해방에 의한 우리 자신의 준비부족과 사상적 대립에 의한 혼란으로 신생 독립국가의 튼튼한 기반을 확립하는 과정에서 우리의 기대를 충분히 충족시켜주지 못한 것이 미군정 3년간이었다.

2. 한국전쟁의 영향

이승만 정부 수립에 이어 1949년 여름 동안 남북한간에 있어서 38도선 상의 수 차례의 접전과 게릴라전에 뒤이어 1950년 6월의 한국전쟁이 개시되었고⁵²⁾ 이 한국전쟁의 결과 1) 반봉건적 농업경제의 해체 2) 남-북 분단의 물질적 토대 구축 3) 경제사회 성격변화의 전환을 이루면서 전시경제의 전개와 축적기반의 파괴를 통하여 이식자본주의의 경제적 관계는 내면적으로 외면적으로 해체국면의 확대로 나타난다.⁵³⁾ 한국전쟁을 통한 귀속재산의 전쟁피해 상황은 전재산건 수를 기준으로 할 때 약 46%의 피해율을 보이고 특히 그 중에서도 농지개혁의 지주대책과 관련되는 귀속 기업체의 경우 피해율이 약 70%에 이르고 있다. 1951년 10월 말경의 결과만 보더라도 서울시내 소재 귀속 기업체 322개 중 약 58%에 해당하는 기업체가 시설 파괴를 당하고, 운영 가능한 업체 수는 겨우 144개에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다.

6.25전쟁은 산업기반의 파괴라는 관점에서나 생활기반의 파괴라는 관점에서 좀처럼 돌이킬 수 없을 만큼의 심대한 영향을 안겨 주었다. ECA당국은 이미 1950년 10월 당시 전쟁 전 생활수준으로 되돌아 갈 만큼의 산업생산을 가져오기 위해서는 최소한 46.5백만 달러의 원조자금이 필요하다는 결론을 내렸다.⁵⁴⁾ 이 무렵 정부 기획처의 조사에 의하면 제조업부문 피해액이 35.4백만 달러에 달하는 것으로, 다시 이 피해규모는 “1.4후퇴” 과정을 겪고 난 1951년 8월에 오면 115.3백만 달러로 늘어나는 것으로 각기 발표되고 있다.(<표 4-2> 참조).

52) Bruce Cummings and Jon Halliday, 『한국전쟁의 전개과정』, 차성수·양동주 공역, 태암, 1989, p.52.

53) 이대근, 『식산조사월보』 제6권 제1호, p.49

54) 한국산업은행 조사부, 『한국산업경제 10년사』, 1955, p.180.

<표 4-2> 제조업 업종별 전쟁피해 상황(1951년 8월말 현재)

구 분	피 해 액(천 \$)				원상에 대한 피해율(%)	
	건 물	시 설	원자재 · 제품	합 계	건 물	시 설
가. 금속공업	414	127	112	673	26	26
1) 철강	312	108	65	485	25	25
2) 비철금속	102	19	47	168	27	27
나. 기계공업	407	106	280	793	35	35
1) 자동차	139	33	115	286	26	26
2) 자동차	152	0.9	35	188	11	11
3) 조선	45	30	34	108	60	60
4) 방직기계	64	35	76	174	50	50
5) 차량	8	8	20	37	45	45
라. 방직공업	41,902	50,820	-	92,722	62	64
1) 면방직	41,417	42,938	-	84,347	64	64
2) 모방직	179	56	-	235	24	25
3) 견방직	303	138	-	440	60	64
4) 염색가공	4	7,696	-	7,700	100	100
마. 화학공업	4,731	10,633	49	15,412	35	33
1) 고무	1,141	4,245	0.2	5,386	20	20
2) 피혁	1,630	674	0.6	2,304	40	30
3) 제지	1,403	3,935	2	5,339	20	20
4) 유지	186	1,343	0.1	1,529	40	20
5) 무기화학	372	435	46	854	30	34
바. 요업	1,429	215	0.2	1,644	25	40
사. 식품공업	1,216	378	0.1	1,954	30	20
아. 인쇄공업	908	1,537	0.3	2,444	75	75
합 계	51,006	63,815	441	115,262	44	42

자료 : 한국산업은행조사부, 『한국산업경제10년사(1945~1955)』, 1955, pp.996~997.

<표 4-3>은 전쟁 개시 후 1년까지 발생한 산업시설의 피해 상황을 총괄적으로 보여주고 있는바 전 산업 시설 중 가장 피해가 큰 산업분야는 가스공업, 광업, 전기부문이고 특히 그 중 가스공업 및 광업부문은 100%~70%이상의 시설 파괴를 당하고 있다.

<표 4-3> 6.25사변 산업시설피해 상황 총괄표

(1951. 5.15일 현재)

부 문 별	업 종	피 해 율	
전 기 부 문	조 선 전 업	건 물 40% 시 설 67% 이상	
	경 성 전 기 남 선 전 기	40-47% 이상 건 물 40% 시 설 15% 이상	
공 업 부 문	서 선 전 기 직 유 공 업	시 설 20% 이상 57-69%	
	화 학 공 업	건 물 19-29% 시 설 25-35%	
	기 계 공 업	건 물 44-54% 시 설 29-39%	
광 무 부 문	연 탄 공 업	건 물 60-70% 자 재 40-50%	
	가 스 공 업	건 물 95% 시 설 100%	
	유 정 공 업	건 물 40-50% 시 설 30-40%	
	광 업	건 물 30-40% 시 설 70-80%	
	탄 광	건 물 45-55% 시 설 50-60%	
	수 산 부 문	건 물	38-42%
		어 선	15-18%
어 항		6-10%	
자재 및 생산제품 통조림·급제빙공장		6-10% 20-25%	
상 무 부 문	물 자 대행기관	약 40% 추산	
	직 할 사 업 체	약 80% 추산	
	상 점	약 10% 추산	

자료 : 대한민국국방부정훈민전사편찬회, 『한국전란1년지』, 1950~1951, pp.24~25.

그 밖의 산업부문도 거의 약 30~40%이상의 시설 피해율을 보이고 있다. 이
러하듯 6.25는 강제개항→일제식민지→미군정기로 이어져 온 이식자본주의기의
경제적 유제에 치명적 손실을 가함으로써 이식자본주의 경제관계 외면적 파괴라
는 결과적 성격을 형성한다. 한국동란의 공업부문의 피해는 다른 생산부문보다

훨씬 큰 것이었다. 그것은 공업시설이 일반적으로 도시 및 그 근교에 집중되고 있었기 때문에 전쟁의 피해는 더욱 컸다. 이리하여 원래 빈약한 시설이었던 기간공업의 중공업부문은 거의 전부가 파괴되었다.⁵⁵⁾

따라서 한국자본주의 재편의 당위성은 전후복구, 귀속재산 불하 및 재정투융자정책, 농업자본의 축적, 상업자본의 축적, 원조에 의한 자본축적, 공업자본 축적의 필요성에 의해 주어진다.

3. 휴전 후 경제적 상황

1953년 7월 23일 휴전이 성립됨에 따라 전쟁은 일단 중지되었다. 3년여에 걸친 전쟁의 피해는 실로 엄청난 것이었다. 농업부문에서는 전쟁의 혼란속에서 쌀의 경작면적이 1948년의 1,121천 정보에서 1952년에는 27.4%나 줄어든 814천 정보에 불과하였으며 설상가상으로 비료, 노동력, 용수의 부족, 한해 등으로 인하여 쌀의 생산량은 1948년의 15,486천석에서 1952년에는 무려 40%나 줄어든 9,284천석에 지나지 않았다. <표 4-4>에서 보는 바와 같이 1953년까지만 해도 국민총생산(GNP)에서 농림·산업이 차지한 비중이 47.3%의 높은 수준에 있었던 것을 고려하면 농업부문의 이러한 황폐화는 전쟁으로 인한 국민경제의 피해가 얼마나 심각한 것이었는가를 단적으로 보여주는 것이다. 공업부문의 피해는 더욱 심각하였다. 1951년 8월까지 공업부문이 입은 피해율은 평균 60%나 되었으며 섬유업의 피해율은 67%나 되었다.

55) 이해주, “원조경제하의 소비재 공업발전과 자본축적”, 『경제학연구』 제30집, 한국경제학회, 1982, p.297.

<표 4-4> 국내총생산의 산업부문별 구성과 성장률(1953~1961)

(단위 : %)

년 도	농림어업		광공업		사회간접자본·기타서비스			계	
	구성비	성장률	구성비	성장률	구성비	성장률	사회 간접자본	구성비	성장률
1953	47.3	—	10.1	—	42.6	—	—	100.0	—
1954	39.8	8.0	12.7	11.5	47.5	2.0	23.6	100.0	5.1
1955	44.5	1.5	12.6	19.9	42.9	5.9	7.0	100.0	4.5
1956	47.0	-6.9	12.7	13.6	40.3	2.6	7.9	100.0	-1.4
1957	45.2	9.4	12.7	9.9	42.1	5.3	14.3	100.0	7.6
1958	40.7	7.3	14.4	9.1	44.9	3.0	8.2	100.0	5.5
1959	33.8	-0.3	15.9	14.0	50.3	7.2	19.8	100.0	3.8
1960	36.8	-2.1	15.9	10.9	47.3	2.5	4.8	100.0	1.1
1961	39.1	12.2	15.5	4.4	45.4	-0.5	5.6	100.0	5.6

자료 : 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1978

한국개발연구원, 『한국재정40년사』, 전계서, p.474, 재인용.

주 : 구성비는 경상가격기준, 성장률은 불변가격 기준임.

1953년까지만 해도 우리나라 경제는 광공업의 GNP비중이 10.1%에 불과한 농업위주의 산업구조를 지니고 있었지만 제조업의 대부분이 기초생활필수품을 생산하는 경공업위주로 되어있었기 때문에 공업기반의 파괴로 인한 물자부족이 국민생활에 미치는 직접적인 충격은 컸으며 피해복구에 소요되는 재원의 규모도 당시의 우리나라 경제력에 비하면 매우 큰 것이었다.

사회간접자본부문도 큰 피해를 입었는데 전력의 경우 수력발전소시설의 56%, 화력발전소시설의 52%가 파괴되었으며 발전실적은 1950년 5월의 7.4만KW에서 같은 해 8월에는 무려 85%나 줄어든 1.1만KW에 지나지 않았다. 그 외 철도시설은 47%, 주요도시의 전화시설은 80%, 시외회선은 60%가 파괴되었다.

전란에 따른 혼란, 산업생산시설과 사회간접자본의 파괴, 국토의 황폐화는 장기적으로는 피해복구와 경제재건이라는 무거운 부담을 우리경제에 지우게 되었

으며 단기적으로는 극심한 물자부족을 초래하여 GNP디플레이트로 측정된 물가 상승률은 1954년에 31.8%, 1955년에는 62.1%에 달하였다. 이와 같이 어려운 여건 하에서 당면한 정부의 경제정책과제는 전쟁의 피해를 신속히 복구하여 산업 생산력을 회복하고 물자의 공급을 확대함으로써 단기적으로는 국민경제의 안정을 도모하고 중장기적으로는 경제부흥의 기반을 다지는 일이었다.

그러나 <표 4-5>에서 보는 바와 같이 전후 우리나라의 1인당 GNP는 미화 70 달러에도 미치지 못하는 낮은 수준에 있었으므로 국내저축을 동원하여 전재복구와 경제부흥을 위한 투자재원을 마련할 수 있는 여지는 극히 제한되어 있었다. 또한 1953~1961년의 8년간 GNP대비 민간저축은 평균 6.7%에 불과하였을 뿐만 아니라 정부는 연평균 2.6%의 재정적자를 시현하고 있었기 때문에 국민 저축률은 연평균 4.1%에 불과하였다.

그러나 다행히도 1953년 5월부터 1955년 6월까지의 2년에 걸쳐 미국의 FOA 원조물자가 도입되었으며 FOA의 후신으로 1955년 7월 발족한 ICA원조가 1961년 말까지 계속되고 1956년부터는 미공법480에 의한 잉여농산물의 도입도 이루어지게 되었다. 미국의 대한경제원조는 1962년부터 케네디 행정부의 AID원조로 이어져 1970년대 초까지 계속되었다. 이에 앞서 UN을 통한 원조도 있었는데 동란중인 1950년 설치된 한국민간구호계획(CRIK)의 원조물자가 1951년에서 1961년까지 도입되었으며 역시 1950년 12월에 설치된 UNKRA도 1951년부터 그 기능을 개시하여 1953년부터 본격적인 경제 재건사업을 시작하였으며 원조물자도입은 1961년까지 계속되었다.⁵⁶⁾

2년여에 걸친 FOA원조는 총 2억 600만 달러에 달하였는데 그중 시설재가 33.5%를 차지하였으며 나머지 66.5%는 원자재로 구성되어 있었다. 1955년 7월부터 1961년 말까지의 ICA원조도 FOA원조와 같이 원자재의 비중이 압도적으로

56) CRIK와 UNKRA의 물자도입은 1957회계연도부터 급속히 감소하였음, 재무부, 『결산개요』, 각년도

높았는데 시설부문에서는 철도가 수입총액의 8.8%, 제도가공업이 4.2%, 전력 3.0% 등이었으며 원자재는 비료 19.1%, 원면10.0%, 석유류 8.3%, 목재·시멘트·판초자 등 판매용원자재 10.2%, 인건사 3.0% 등이었다.

<표 4-5> 주요경제지표(1953~1961)

년도	국민총생산		1인당 GNP (달러)	투자율		저축률				GNP (1975년 기준)	물가 상승 률	실질 경제 성장 률
	억원	백만 달러		국내 총투 자	고정 투자	국내	정부	민간	해외		GNP 기준	
1953	479	1,353	67	15.4	7.2	8.8	-2.4	11.2	6.6	2.2	—	—
1954	662	1,452	70	11.9	9.2	6.6	-2.7	9.3	5.3	2.9	31.8	5.1
1955	1,145	1,395	65	12.3	10.2	5.2	-2.4	7.6	7.1	4.7	62.1	4.5
1956	1,515	1,450	66	8.9	10.3	-1.9	-2.9	1.0	10.9	6.3	34.0	-1.4
1957	1,971	1,666	74	15.3	10.6	5.5	-3.1	8.6	9.8	7.7	22.2	7.6
1958	2,047	1,875	80	12.9	10.2	4.9	-3.1	8.0	8.0	7.6	-1.3	5.5
1959	2,175	1,949	81	11.1	11.0	4.2	-2.7	6.9	6.9	7.7	1.3	3.8
1960	2,449	1,948	80	10.9	10.8	0.8	-2.1	2.9	8.6	8.6	11.7	1.1
1961	2,942	2,103	82	13.2	11.7	2.9	-1.8	4.7	8.6	9.8	14.0	5.6
평균				12.4	10.1	4.1	-2.6	6.7	8.0		22.0	

자료 : 최 광, 『재정통계자료집』, 한국개발연구원, 1983
한국개발연구원, 『한국재정40년사』, 상계서, p.475, 재인용.

해외원조물자의 도입이 국민경제에 미친 효과는 <표 4-5>에 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 1953~1961년간의 해외저축률이 연평균 8.0%에 달했으며 이는 정부와 민간을 합친 국민저축률의 약 두 배에 달하는 규모이었다는 사실과 같은 기간 동안 해외저축이 국내고정자본형성의 80%, 총자본형성의 66%에 달하는 재원을 조달하였다는 사실은 전후 한국의 경제재건의 외국원조에 절대적으로 의존

하고 있었다는 것을 의미한다. 외국의 원조에 힘입어 1954년부터는 경제재건을 위한 노력이 본격적으로 이루어졌는데 특히 1954~1957년 기간에는 전재복구에 주력하였고 1958년부터는 경제의 안정과 장기적인 경제건설에 보다 많은 비중을 두게 되었다.

제 2 절 1950년대 재정투융자정책의 분석

1. 재정투융자의 배분

<표 4-6>은 1953~1959년 사이에 이루어진 재정투자의 산업별배분을 보여주고 있는데 1953~1954회계연도에 분류되지 않은 “기타”항목의 비중이 31.5~42.9%나 되고 1957~1959회계연도에는 36.6~54.5%에 달하는 도입물자대가 산업별로 분류되지 않아 재정투자의 산업간 배분을 정확하게 파악하기는 어렵다. 그러나 1953년 5월부터 1955년 6월까지 도입된 FOA원조 2억 600만 달러 중 시설재가 33.5%, 원자재가 66.5%이었으며 1955년 7월부터 1962년 12월까지 도입된 ICA원조 물자도 시설재와 원자재의 구성 비율이 FOA원조와 비슷하였으며 시설재로는 철도시설, 제조가공업, 전력이 각각 총 도입액의 8.8%, 4.2%, 3.0%를 차지하였던 사실을 감안하면 재정투자는 주로 당시의 가장 큰 산업부문이었던 농업부분과 공공토목, 항만, 철도, 통신 등 공공성이 크며 경제재건에 긴요하나 민간부문에서 감당하기 어려운 사회간접투자에 집중되었으며 교육, 주택 등 사회개발에 중요한 부문은 상대적으로 소홀히 하였다고 볼 수 있다. 이처럼 사회간접투자부분의 집중투자는 경제적 필요성보다 군사적입장이 고려된 정치상황의 결과로 보인다. 그러나 이러한 재정투자의 배분은 당시의 심각하였던 식량문제

를 해소하고 산업기반을 복구·확충하기 위한 기초를 튼튼히 함으로써 경제부흥을 이루는데 재정투융자정책의 초점이 맞추어진 결과로도 해석된다.

<표 4-6> 재정투자의 산업별 배분(1953~1959)

년도	농업		공공토목		항만		철도·통신		도입물자대		교통		주택		기타		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1953	183.1	38.8	121.5	25.7	12.3	2.6	0	0.0	△	△	2.6	0.1	4.9	1.0	149.3	31.5	473.6	100
1954	492.4	32.3	311.3	20.5	47.1	3.1	7.4	0.5	△	△	2.6	0.2	10.7	0.7	654.6	42.9	1,526.1	100
1955	992	23.5	1,322	31.3	411	9.7	677	16.1	61	1.4	△	△	△	758	18.0	4,221	100	
1957	1,355	12.0	1,690	15.8	901	8.0	651	5.8	5,934	52.6	△	△	△	742	6.6	11,274	100	
1958	1,160	16.3	853	12.0	31.9	4.5	302	4.2	3,879	54.5	△	△	△	607	8.5	7,120	100	
1959	1,283	22.2	1,036	17.9	419	7.3	261	4.5	36.6	36.6	△	△	△	659	11.4	5,772	100	

자료 : 한국은행, 『조사월보』, 1958년 6월호.

한국산업은행, 『조사월보』, 1964년 8월호; 한국개발연구원, 『한국재정40년사』, 상계서, p.481, 재인용.

주 : 1. 1953~1954년은 한국은행(1958)에서 작성하고 1955년 이후는 한국산업은행(1964)에서 인용 함.

2. 공공토목에는 도로건설, 도시토목이 포함됨.

3. 1955년은 일반회계, 경제부흥특별회계(대충자금), 농지개혁사업특별회계 자금에 의한 투자의 합계액이며 1957년은 일반회계와 대충자금의 합계액. 1958~59년은 경제부흥특별회계를 통한 직접투자만 계상함.

4. 자료의 차이에 기인하여 1955년의 1953~1954년의 총액이 타 기관별 자료와 일치하지 않는 것은 본 표의 총투자액은 전년도 이월분을 제외하였음.

5. 1957년은 예산액, 나머지는 결산액임.

6. △은 분류되지 않은 항목을 나타냄.

<표 4-7>은 1953~1961년의 재정용자의 산업별배분을 보여주고 있는데 전쟁 피해복구의 초기에는 대부분의 용자재원의 일반산업자금으로 산업시설의 복구와 산업생산능력의 확충에 투입되었음을 알 수 있다. 중소기업자금과 수출진흥기금에 대한 용자를 광공업부문에 대한 용자로 분류하면 50~100%의 용자재원에 광공업과 사회간접자본부문에 투입된 것으로 볼 수 있다. 일반산업자금의 분배를 담당한 한국산업은행의 대출 잔액의 구성은 1961년 말 현재 농림어업 1.2%, 광업 6.8%, 제조업 52.4%, 건설업 11.5%, 전기·가스·수도·위생 25.7% 운수·보관·통신 1.9%, 기타 0.5%로 되어 있는데 이로 미루어 볼 때 재정용자 비중은 광공업이 가장 크고 그 다음이 전기·가스·수도·위생의 사회 간접자본, 건설업 등의 순이었던 것으로 보인다.

<표 4-7> 재정용자의 산업별 배분(1953~1961)

구분 년도	일반산업 자금		수리 · 농사자금		중소기업자금		주택자금		수출진흥기금		합계	
	금액	구성 비	금액	구성 비	금액	구성 비	금액	구성 비	금액	구성 비	금액	구성 비
1953	500	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	500	100.0
1954	1,695	78.8	456	21.2	—	—	—	—	—	—	2,151	100.0
1955	2,029	61.7	1,160	35.3	—	—	100	3.0	—	—	3,289	100.0
1957	2,624	50.6	1,644	31.7	600	11.6	313	6.0	—	—	5,181	100.0
1958	3,192	54.9	2,204	37.9	50	0.9	370	6.4	—	—	5,816	100.0
1959	2,453	49.9	1,750	35.6	48	1.0	668	13.6	—	—	4,919	100.0
1960	1,480	46.7	1,227	38.7	122	3.8	210	6.6	130	4.1	3,169	100.0
1961	5,785	68.2	1,796	21.2	500	5.9	330	3.6	70	0.8	8,481	100.0

자료 : 한국산업은행, 『조사월보』, 1964년 8월호.

한국개발연구원, 『한국재정40년사』, 전계서, p.482, 재인용.

2. 재정투융자 재원의 조달

이전의 <표 4-7> 재정투융자 재원 (1953~1962) 중 대충자금의 비중에서 보여 주듯이 당시 재정투융자(정부기업특별회계 재원조달)의 가장 큰 특징은 전 기간을 통하여 대충자금의 비중이 압도적으로 컸다는 점이다. 1958년 발행이 중단되기 전까지는 산업부흥채권이 대충자금 다음가는 비중을 차지하고 있었으며 1954~1957년 기간에는 대충자금과 산업부흥채권발행을 통하여 전체 투융자재원의 75.0~87.5%가 조달되었으며 산업부흥채권의 발행이 중단된 1958년에는 대충자금의 비중이 무려 83.4%에 달하였다.

<표 4-8> 재정투융자재원(1953~1962)중 대충자금의 비중

(단위 : 백만원)

구분	1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960	1961
대충자금	-	1,721	5,464	10,437	12,026	9,135	6,274	8,019
합계	1,093	3,955	8,378	14,848	14,415	12,269	10,383	18,951

자료 : 한국산업은행, 『조사월보』, 1964년 9월호에서 재작성.

그러나 1959~1960년에는 대충자금의 비중뿐만 아니라 절대액도 급속히 줄어들어 1960년에는 전체 투융자재원의 60.4%를 조달하는데 그쳤다. 반면 1958년부터 산업부흥채권을 대신하여 두번째로 중요한 자금 조달원으로 부상한 일반회계는 재원조달규모를 급속히 증가시켜 1960년에는 그 비중이 24.6%나 되었다. 동시에 1959부터 감소해오던 대충자금도 늘어나 무려 82.5%에 달하는 재정투융자의 팽창을 가능하게 하였다. 1961~1962년 기간 동안에 늘어난 대충자금은 주로 재정융자의 확대에 충당되었으며 나머지는 국토건설사업특별회계로 진출되어 투

자재원으로 활용되었다. 그러나 일반회계를 통해 조달된 재원의 증가분은 극히 일부만 용자재원으로 활용되었을 뿐 대부분 일반회계자체의 투자재원으로 사용되거나 국토건설사업특별회계로 진출되어 투자재원으로 사용되었다. 참고로 1961~1962년 동안 존속된 국토건설사업특별회계의 세입은 대충자금특별회계와 일반회계에서 전입된 자금만으로 조성되었으며 이는 모두 직접투자에 충당하였다.

제 3 절 1950년대 재정투융자 정책의 평가

1950년대 재정투융자는 전쟁피해복구와 경제부흥을 위한 노력에 집중되었으며 1960년대 이후는 경제발전, 그리고 1980년대에는 경제발전과 함께 사회개발과 사회복지에 역점을 두었다. 이와 같이 재정투융자의 역할이 달라져온 데는 시대마다 나름대로의 이유가 있었다. 1950년대의 경우 국민경제의 기반이 극도로 빈약했던 상황에서 전채까지 겹쳐 전쟁피해복구와 경제부흥을 위한 막대한 규모의 투자가 긴급히 요구되었으나 소요재원을 국내에서 조달하는 것이 불가능하여 무상의 해외원조자금에 의존하여야만 하였던 어려운 여건 하에서 정부가 재정투융자를 통하여 경제건설에 적극적으로 개입하게 된 것에 대하여는 긴 설명이 필요하지 않다.

1960년대의 경제개발과정에서 정부가 재정투융자를 통하여 국민경제의 자원배분에 깊이 개입하게 된 것도 재정투융자지출의 필요성과 소요자금의 조달원의 특징에서 찾아볼 수 있다. 지출면에서 보면 지속적인 고도성장을 위해서는 사회간접자본의 대폭적인 확충과 기간산업의 육성이 필요하였으나 투자의 공공성, 투자수익의 특징(장기, 저율), 대규모자본소요 등으로 민간부문만으로는 감당하

기 어려운 사업이 많았다. 따라서 이러한 사업에 대해서는 정부가 재정투융자를 통하여 지원할 필요가 있었으며 정부개입의 필요성은 재원조달이 재정차관, 대출자금, 청구권자금 등 해외 저축에 많이 의존하였기 때문에 더욱 절실하게 되었다. 1980년대의 재정투융자가 경제개발의 비중을 낮추고 사회개발·사회복지의 비중을 늘린 것은 장기간의 고도성장결과 산업생산의 기반이 상당히 성숙되고 재분배에 대한 사회적 욕구가 분출한 데 대한 정부의 대응이었던 것이 분명하지만 경제적 복지의 공평한 향유없이 지속적인 고도성장이 불가능하다는 관점에서 도 긍정적으로 평가되어야 할 것이다.

1953년부터 지금까지의 재정투융자를 종합적으로 볼 때 전 기간을 통하여 재정투융자는 국민경제의 자원배분에 대한 정부개입의 중요한 그리고 강력한 정책 수단이었다. 그러나 재정투융자정책이 과연 성공적이었는가를 판단하기 위해서는 보다 깊이 있는 연구가 필요하다. 다만 지난 30여 년간 정부가 종합적인 경제개발계획을 성공적으로 수립·추진하는 과정에서 재정투융자를 중요한 정책수단으로 적극 활용하였다는 점에서 재정투융자는 대체로 성공적이었을 것이란 추측은 할 수 있다.

1. 한국경제의 성장

<표 4-9>에 의하면 1950년대의 한국경제상황은 전후복구기에 해당하는 1954년에서 1961년까지 저소득(1인당 GNP 70~80달러)→저저축(3.7%)→저투자(12.0%)→저성장(3.9%)→저소득의 빈곤의 악순환에 시달렸다. 그리고 만성적인 인플레이션과 외국원조에 의존하는 소비경제를 벗어나지 못했다. 한국경제의 위기는 미독점자본의 수출, 통화팽창, 물가의 등귀, 악성인플레이션 등에 의한 위

기적 증상을 드러냈고, 한국은 농업국이면서도 매년 500만석의 식량을 수입해야 하는 실정에 처했으며 노동자의 40%가 실업자였고, 국제수지적자는 매년 3억 달러에 이르렀다.

<표 4-9> 1961년 이전의 한국경제 상황

(단위 : %)

구 분		1954	1961	1954~1961
경제성율		5.1	5.6	3.9
1인당GNP(경상 弗)		70	82	-
투자율		11.9	13.2	12.0
국내저축률		6.6	2.9	3.7
전국도매물가		28.0	13.2	22.2
산업 구조	농림수산업	39.4	38.7	40.5
	광공업제조업	12.6(11.6)	15.4(13.5)	14.0(12.4)
	SOC 및 기타	48.0	45.9	45.5
인구증가율		2.88	3.25	2.93
외국원조(백만弗)		154	199	261
수출(백만弗)		24	41	25
수입(백만弗)		243	316	344

자료: 경제기획원, 『경제교육교재』, 1986년 5월, p.6.

유광호·민경국·유임수·정중재 공저, 『한국 제3공화국의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1999, p.73 재인용.

또한 1959년 7월부터 1960년 말까지의 18개월간 한국경제 재건에 필요한 물자의 총액은 4억7,824만 달러에 이르렀으나 이 가운데 한국에서 생산될 수 있는 것은 전 수요량의 4.8%에 해당하는 2,325만 달러에 불과하였다. 한마디로 한국

경제의 대외 의존도는 95.2%에 달하였다.⁵⁷⁾ 또한 급속한 인구의 증가(3%)와 높은 실업률(22%)은 경제성장에 대한 국민적 갈망을 높여주었다.⁵⁸⁾ 1950년대 연평균 성장률은 4%정도에 불과했다.

2. 농업중심 경제구조의 귀결

이처럼 해방직후 우리나라 경제는 방대한 외원자금의 도입을 통해서 6.25 전쟁피해의 복구와 경제재건을 이룩했음에도 불구하고 1961년까지 농업중심의 제1차 산업이 지배적이었다. 1950년대의 경제구조의 후진성 속에 제기된 한국경제의 민족주의적 요구는 4.19, 그리고 5.16이후 민족자립경제의 지향으로 나타났으나 경제개발계획은 외자의존적 수출입국형이 됨으로써 한국경제에 대한 외국자본의 진출과 영향을 초래하게 되었다.⁵⁹⁾

그러나 1960년대 전반기에 형성되기 시작한 수출 주도형 공업 중심의 경제구조로의 재편은 그 후 약 30여 년간 한국경제의 고성장을 가능하게 한 단초가 되었다. 특히 1950년대 재정투융자 정책의 결과 한국경제의 특징이 형성되었다. 한국경제의 특징은 1960년대 이래 높은 공업부문의 성장과 공업구조의 변화로 주어진다. 생산액 기준으로 1960년대 전반기의 공업구조의 변화를 보면 경공업의 생산액이 1963년 111.771억으로 제조업 중 67.0%를 점유하였고, 중화학공업은 1963년 생산액이 55.07억으로 제조업 중 점유비중 33.0%였던 것이, 1966년에는 경공업이 265.627억으로 제조업 중 63.6%로 점유비중이 3.4% 감소하였고, 중화학공업은 151.470억으로 제조업 중 점유비중이 36.4%로 3.4%가 증가함으로써 Hoffmann비율이 상승하는 공업구조발전의 측면을 보여주고 있다. 또한 동기간

57) 고준석, 『한국경제사』, 동녘, 1989, p.129.

58) 유광호·민경국·유임수·정중재 공저, 『한국 제3공화국의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1999, pp.72~73.

59) 김정식, 『한국경제사신론』, 조선대학교출판국, 1998, p.388.

경공업과 중화학공업의 절대생산액은 모두 크게 증대함으로써 이 시기에 한국경제가 크게 발전하고 있음을 보여주고 있다.⁶⁰⁾ 1962년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년 계획은 계획목표를 훨씬 상회하는 결과를 가져오면서 우리나라 공업화의 본격적인 출발점이 되었다는 점에서 경제발전사의 중대한 의의가 있었던 것이다.⁶¹⁾

1950년대 초반은 해방과 정부수립직후의 사회·정치적 어려움이 완전히 해소되지 않았을 뿐만 아니라 6·25동란이 발생함으로 인하여 경제발전을 기대하기는 어려웠던 시기였지만 1953년부터 전쟁피해의 극복에 국력을 집중한 결과 1957년까지 긴급한 전쟁재해복구는 완료되고 긴축적인 재정·금융정책을 시행한 결과 1958년 이후에는 물가수준도 안정을 되찾게 되었다. 그러나 1958년 이후의 한국경제는 실질성장률이 1957년의 7.6%에서 계속 하락하여 1960년에는 1.1%까지 떨어지는 불황의 늪에 빠져들게 되었으며 5.16직후의 경제제일주의를 표방하는 군사정부의 팽창적 재정운용에 힘입어 성장률이 일시적으로 5.6%로 상승하는 효과를 얻었다. 그러나 잘 알려진 바와 같이 보다 체계적이고 지속적인 경제개발노력은 제 1차 경제개발 5개년 계획이 시작된 1962년부터 이루어졌는데 제 1차 5개년 계획기간(1962~1966)에는 연평균 7.9%의 성장을 이루었으며 제 2차 5개년 계획기간(1967~1971)에는 연평균 9.6%의 성장을 이루었다. 그 후에도 이어서 제 3차(1972~1976), 제 4차(1977~1981), 제 5차 계획기간(1982~1986)동안 각각 9.7%, 6.1%,와 9.1%의 고도성장을 이룩하였다. 제 4차 5개년 계획기간의 평균성장률이 낮은 것은 1979년의 대통령피살에 따른 정치적 혼란과 불순한 일기로 인한 1980년 농업생산의 20%감소에 큰 원인이 있었으며 부의 성장을 기록한 1980년을 제외한 4년간의 평균성장률은 8.6%이다.⁶²⁾

60) 문병집, 『한국경제론』, 법문사, 1989, pp.165~167.

61) 권병무, 『한국경제』, 법문사, 1989, pp.74~77.

62) 한국개발연구원, 『한국재정40년사』 제7권, 1991, pp.485~486참조.

3. 재정투융자정책의 개선방향

재정투융자에 대한 긍정적인 평가 이면에 중요한 문제를 간추려 살펴보면 첫째 투융자창구의 분산이다. 직접투자는 1960년대 이후 주로 경제개발특별회계나 일반회계 그리고 독립채산의 원칙에 의하여 운영되는 정부기업특별회계를 통하여 이루어져 왔으므로 창구의 다원화가 심각한 문제이었다고 할 수 없으나 재정융자의 경우는 재정자금의 융자창구 외에도⁶³⁾ 1973년부터 시작된 기금의 융자창구가 있는데 1988년 현재 융자기금의 수는 무려 15개나 되어 융자창구의 다원화가 심각한 실정이다.⁶⁴⁾ 융자창구의 다원화는 기금의 특성을 살릴 수 있는 장점이 있다고 할 수 있지만 기금의 관리·운용에 수반되는 비용을 늘리면 보다 근본적으로는 자금의 집중을 통한 기동성 있는 자금의 동원을 어렵게 하며 일관성 있는 융자기준과 융자조건의 적용을 통한 자금의 효율적인 운영을 어렵게 한다.

둘째 회계운영의 경직성이다. 이는 융자기금이나 기업특별회계보다 일반회계에 의한 직접투자와 재정자금의 융자에 주로 관련되는 문제인데 이들 투융자는 예산과정을 통하여 운용되기 때문에 자본적 지출의 특성을 살려 규모와 집행시기를 신축적으로 조정하기 어렵다는 것이다. 이는 경기의 변동에 대한 재정투융자의 조절작용이 극히 미약함을 뜻하는데 예산의 경상적 지출에 비해 신축적으로 운용될 수 있는 재정투융자의 경기조절기능을 활용하지 않음으로써 총수요관리를 위하여 통화정책과 조세정책에만 의존하는 결과를 가져오게 된다.

셋째 기금의 양적팽창이다. 기금은 일반회계나 특별회계와 달리 예산에 포함되지 않기 때문에 정부관리기금의 경우 소관부처장의 재량의 여지가 넓으므로 자금의 운용면에서 예산보다는 신축적일 수 있다. 반면 경제효과면에서는 기금

63) <그림 3-1>참조.

64) <표 3-6>참조.

에 의한 용자나 재정자금의 용자가 동일할 뿐만 아니라 기금의 경우 예산과정을 통한 국회의 통제가 제대로 이루어지지 않으므로 기금운용의 책임성이 낮아지게 될 위험이 있다. 특히 1988년 말 현재 15개 용자기금의 조성누계가 8조 8,807억원, 운용규모가 3조 1,918억원에 달하여 각각 1988년 중앙정부세출예산(일반회계 + 특별회계)의 42%와 15%에 달하는 규모이며⁶⁵⁾ 그 중 국민투자기금과 국민주택기금의 기금이 각각 2조 7,083억원과 3조 9,809억원이며 운용규모는 5,600억원과 1조 5,310억원이나 되었는데 이와 같은 대규모자금의 관리·집행한다는 것은 바람직하지 않다.

끝으로 기금조달의 강제성 문제이다. 민간출연의 경우 외형상으로는 자발적인 출연으로 보이는 경우라도 실제로는 비자발적출연의 성격을 띠는 경우가 있으며 국민투자기금의 국민투자채권발행과 예수, 국민주택기금의 국민주택채권의 발행과 청약예금 등은 비자발적일 뿐만 아니라 규모도 큰 자금동원수단이다. 정부가 비자발적인 방법으로 재정용자재원을 동원할 경우 민간부문에서 형성된 재원을 정부가 선점함으로써 인하여 민간부문의 가용투자재원이 줄어들고 투자가 위축되게 마련이다. 그 뿐만 아니라 재정용자는 이자율과 상환기간 등의 용자조건 면에서도 민간부문의 그것보다 유리한 것이 보통인데 이는 정부가 지원하는 부문의 과도한 팽창과 정부가 지원하지 않는 부문의 과도한 축소를 가져오는 위험을 더욱 높이게 된다. 이러한 위험의 예는 1970년대 후반의 중화학공업부문에 대한 과다투자의 경험에서 쉽게 찾아 볼 수 있다.

65) 기금의 팽창문제는 재정투용자에만 관련되는 것이 아니지만 여기서는 재정투용자를 중심으로 논의한다. 1988년에 예산은 21조 5,253억원이었다. 기금의 규모와 운용금액은 계획치임.

제 5 장 결 론

기술하여 온 바와 같이 본 연구 논문은 경제사 분야의 연구로서 재정사 연구를 수행하여 한국의 재정발달사를 역사적 측면에서 고찰하였고, 그 범주는 한국 정부수립 이후 한국현대재정정책의 연원이라 할 수 있는 1950년대 재정투융자정책을 중심으로 고찰하였다.

현대재정정책의 개념, 유수정책과 보정적 재정정책, 재정투융자정책 이론을 중심으로 재정정책의 이론적 고찰을 하였고, 한국 재정정책의 전개를 1950년대 이전과 이후로 나눈 후 1950년대 이전의 재정정책을 일제식민지 재정정책과 미군정기 재정정책으로 구분지어 개관 한 후 1950년대 재정투융자정책을 집중 탐구하였다. 재정지출 중 재정투융자의 범위기준을 예산운영, 예산과 비예산으로 대분하고 국민경제의 관점에서 재정투융자를 파악하였음을 밝힌 후, 재정투융자제도의 형성과 변천을 살펴보았다.

재정투융자제도의 형성에서 1940년대 말 해방과 남북분단의 소용돌이 속에서 한국경제가 당면한 가장 시급한 과제는 기초생활필수품의 공급을 원활히 하고 물가를 안정시키는 일이었다. 이에 정부와 미원조당국은 주요물자의 증산을 촉진하는 일 외에 1948년부터 도입되기 시작한 경제협조처(ECA : Economic Cooperation Administration)의 원조물자를 국내시장에 판매하고 그 대전, 즉 대충자금을 적립하여 물자공급을 확대하고 통화를 환수함으로써 경제의 안정을 추구하였던 문제를 고찰하였다.

정부와 미원조당국은 그동안 1년 이상이나 한국은행에 거치되어 있던 대충자금을 방출하여 국내산업의 재건에 투입하기로 하였는데 그 결과가 1951년의 총규모 94억 원에 달하는 추가예산이었다. 이 추가예산은 우리나라에서 경제부흥

을 위한 최초의 재정자금이었다.

재정투융자재원의 조달과 운용에 있어서 한국현대재정정책에 있어서 재정투융자의 재원은 일반회계예산, 일반회계로부터의 예탁금 또는 전입금, 타 특별회계나 기금의 여유자금, 대충자금, 청구권자금, 재정차관자금 등 해외재원과 관련하여 시스템을 갖추어 운영되었다. 대충자금은 1954년부터 1972년까지 대충자금특별회계를 통하여 운용되었고, 대충자금특별회계는 원래 적립금계정, 징수금계정, 전입금계정, 융자금계정, 회수금계정의 5개 계정으로 구성되어 있었으며 주요 기능은 1953년 8월 28일 이후에 도착하는 모든 원조물자 및 용역의 판매대금을 세입으로 하여 한국경제의 부흥건설과 재정·금융의 안정을 위하여 재정적자의 보전, 구호물자의 무상배급, 산업개발과 수출지원을 위한 투융자 등을 담당하는 것이었다.

적립금계정은 1960년까지 유지되었는데 대충자금적립금차입금과 잉여농산물 및 원조물자의 판매수입을 징수금계정으로부터 전입 받아 일반회계, 경제부흥특별회계, 외자특별회계, 대충자금특별회계의 전입금계정과 융자금계정 등에 자금을 공급하는 역할을 하였다. 그러나 적립금계정의 역할은 1961년에 징수금계정에 통합되었다.

국민경제와 재정투융자의 관계는 전쟁에 따른 경제기반의 상실과 국토의 황폐화, 낮은 국민소득수준과 한정된 국내재원조달능력, 전재복구와 경제부흥에 투입되어야 할 막대한 규모의 재원소요량, 대규모해외원조 등은 당시의 한국경제의 어려운 상황을 반영하는 동시에 우리나라 재정투융자제도의 형성과 발전에 특유한 경제적 여건을 구성하고 있었다고 보았다.

특히 본 연구에 의하면 1961년부터 대충자금이 다시 늘어나고 경제제일주의를 표방한 5·16군사정부가 일반회계를 통한 투융자재원의 조달을 급속히 증가시켰으며 1961년에는 1958년 이래 중단되었던 산업부흥채권을 다시 발행함에 따라

재정투융자규모는 1961년부터 다시 늘어나기 시작하였다. 재정투자규모와 재정융자규모도 재정투융자와 비슷한 추이를 보이고 있다. 즉 재정투자는 재정투융자총액과 동일한 추이를 보이면서 1958년부터 1960년까지 지속적으로 감소하였으며 재정융자는 1958년까지 증가하다 1959~1960년 기간에 감소하고 있었다.

1950년대 재정투융자 정책의 역사적 의의의 평가는 휴전 후 1953년부터 1960년에 이르는 재정규모를 보면 GNP에 대한 비율이 1953년 22.6%, 1954년 20.2%(회계연도 변경으로 15개월분), 1951년 21.7%(회계연도 변경으로 18개월분)였으나 미국의 경제원조가 본격화되기 시작한 1957년부터 총재정규모는 GNP의 27%수준에서 29%대로 급격히 팽창하였다. 1954년~1957년간의 일반재정부문 세출실적에 의하면 세출총액 중 외원(外援)에 의한 부흥비가 14.6%(총 부흥비는 28.8%)였으나, 1955년에는 21.3%(총 부흥비 31.9%)였고, 1957년에는 30.6%(총 부흥비 41.9%)로 급증하듯 국가재정의 위약성과 원조 의존성의 심화를 보여 주고 있다.

또한 일반재정부문 세입실적(1954~1957)을 보면 세입구성비에서 원조가 점유하는 몫이 1954년(15개월) 30.0%, 1955년(18개월) 44.3%, 1957년 52.9%에 달함으로써 국가재정의 대외 종속성은 극대된다. 특히 외국원조 재원의 비중이 1958년 51.5%에서 1960년도에 34.6%로 떨어짐으로써 동기간에 외국원조 감축에 따른 재정투융자의 감소가 일어나 공익사업이나 경제적 경비의 비중이 모두 떨어지는 국가재정의 대외 예속성이 심각하였다.

대외종속적 경제구조가 고착화되어 가면서 한국경제는 극심한 물가상승과 인플레이션을 경험하였고 따라서 이러한 인플레이션과 물가변동에 편승하여 이 시기의 기업들은 생산시설 투자보다는 유통과정상의 이윤 추구, 부동산 투자 등에 열을 올림으로써 자립경제를 시현 하고자 하는 의지가 결핍되었고 한국경제의 재건이라는 역사적 소명을 외면함으로써 이 시기 한국경제는 도약의 계기를 포

착하지 못하고 상업 자본을 중심으로 하는 자본축적 구도를 갖는다. 그러나 한편으로는 원조자금에 의한 소비재공업의 편중화는 공업구조의 불균형이라는 과행성을 배태시키며 국민경제발전의 대외의존적인 단초를 형성하면서 이 시기 한국경제는 대외종속성의 심화라는 구조적 문제점을 형성하는 가운데에서도 꾸준한 경제성장률을 보여주었다.

1950년대 재정투융자를 종합적으로 볼 때 전 기간을 통하여 재정투융자는 국민경제의 자원배분에 대한 정부개입의 중요한 그리고 강력한 정책수단이었다. 외세종속적 대외의존의 한계는 있으나 우리정부가 재정투융자를 중요한 정책수단으로 적극 활용하였다는 점에서 재정투융자정책의 역사적 의미는 주어진다.

1950년대 그 이후 한국 경제는 1960년대부터 급성장하였다. 재정자금의 주요 조달원이 다양해 진 이후에도 1950년대의 경험과 역사적 교훈이 한국 현대재정 정책에 있어서 보다 적극적 재정정책의 성격 강화를 가져오면서 정부의 역할을 강화하였다. 그러나 1960년대 이후 재정투융자에 대한 긍정적인 평가 이면에도 중요한 문제들이 나타나고 있다. 그 문제점은 첫째 투융자창구의 분산, 둘째 회계운영의 경직성, 셋째 기금의 양적팽창, 넷째 기금조달의 강제성 문제이다.

1960년대 초반까지는 대충자금이 재정자금의 주요 조달원이었으며 1966~1968년까지는 대충자금 외에 재정차관자금과 청구권자금이 중요한 역할을 하였다.

결론적으로 한국의 현대 재정정책은 1950년대 재정투융자정책을 연원으로 하여 오늘에 이르고 있다. 민간투자의 변동에서 기인하는 자본주의 경제의 내재적 불안정성을 극복하기 위하여 지금까지 많은 노력을 기울여 왔으며 문제의 극복 또한 하여 왔으나 아직도 문제의 해소를 위한 시대적 변민은 계속되고 있다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 고준석. 『한국경제사』, 동녘, 1989.
- 권병무. 『한국경제』, 법문사, 1989.
- 김명윤. 『재정학』, 법문사, 1970.
- 김영봉. 『신경제체제론』, 박영사, 2008.
- 김정식. 『한국경제사 신론』, 조선대학교 출판국, 1998.
- _____. 『한국경제의 역사적 이해』, 유평출판사, 2009.
- 김정환. 『재정학 신론』, 법정학회, 1976.
- 김준호. 『경제사입문』, 백산서당, 1982.
- 문병집. 『한국경제론』, 법문사, 1989.
- 박현채. 『한국경제구조론』, 일월서각, 1986.
- 배복석. 『신재정학』, 박영사, 1978.
- _____. “보정적 재정정책이 경제안정에 미치는 영향”, 『서울대학교 논문집』 제11집, 1965.
- _____. “조세정책의 최적경제효율화로의 접근”, 『성곡논총』 제 12집, 1981.
- 유광호·민경국·유임수·정중재 공저. 『한국 제3공화국 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1999.
- 유호근. 『재정정책이론』, 법문사, 1976.
- 이대근. 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』, 서울 : 까치, 1987.
- 이해주. 『한국근대경제사론』, 부산대학교 출판부, 1991.

- _____. “원조경제하의 소비재 공업발전과 자본축적”, 『경제학 연구』 제 30집,
한국경제학회, 1982.
- 전석담 외. 『조선경제사탐구』, 범우사, 1990.
- 재무부. 『재정투융자백서』, 1982.
- _____. 『한국세제사』, 상권, 1979.
- 최 광. 『재정통계자료집』, 한국개발연구원, 1983.
- 최 광 외 4인. 『미군정시대의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1992.
- 통계청. 『한국통계발전사(Ⅰ)』, 통계청, 1992.
- _____. 『한국통계발전사(Ⅱ)』, 통계청, 1992.
- 한국개발연구원. 『한국재정 40년사』 제7권, 한국재정40년사편찬위원회, 1991.
- 한국산업은행 조사부. 『한국산업경제10년사(1945~1955)』, 1955.
- 한국은행. 『한국의 국민소득』, 1978.
- _____. 『휴전후의 재정투융자』, 『조사월보』, 1958년 6월호.
- 한국은행조사부. 『한국의 국민소득(1953~1963)』, 1965.
- 한국정신문화연구원. 『현대한국경제사』, 1987.

2. 외국문헌

- 入江節次郎·高橋哲雄. 편 『대공황전후』, 동경: 동문관, 1980.
- 中村哲. 『세계자본주의의 이행 논쟁』, 안병직 역, 비봉출판사, 1992.
- 佐藤博. “불균형 예산론에 관한 고찰”, 『관유대학 경제논집』 제 10권 제 2호, 1960.
- Bastable, C. F. 『Public Finance』, London : Macmillan, 1895
- Bruce Cummings and Jon Halliday. 『한국전쟁의 전개과정』, 차성수·양동주 공역 ,
태암, 1989.
- Colm, G. 『Essays in public Finance and Fiscal policy』, Oxford university
press, 1955.
- Friedlaender, H. E. and Jacob Oser. 『Economic history of modern Europe』 ,
New York : Prentice-Hall, 1953.
- Hansen, A. H. 『Fiscal policy and Business cycle』 , 1941.
_____. 『Monetary Theory and Fiscal policy』 , McGraw-Hill, 1949.
- Hirschman, A. O. 『The Strategy of Economic Development』 , Yale University
Press, 1958.
- Lerner, A. P. 『The economics of control』 , Mccmillan, 1944.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. 『Public Finance in Theory and Practice』 ,
McGraw-Hill Pub, 1989.
- Musgrave, R. A. 『The Theory of Public Finance』 , McGraw-Hill, 1959.
_____. 『Fiscal systems』 , New Haven : Yale University Press, 1969.
- Tinbergen, J. 『On the theory of economic policy』 , North-Holland, 1977.

저작물 이용 허락서

학 과	경제학과	학 번	20087038	과 정	석 사
성 명	한글 : 김 영 빈, 한문 : 金 永 彬, 영문 : Kim, Young Been				
주 소	광주광역시 서구 쌍촌동 964-13 3층				
연락처	E-mail : youngbk1020@hanmail.net				
논문제목	한글 : 한국 재정정책의 발전에 관한 연구 - 1910~1960년을 중심으로 -				
	영문 : A Study on the Development of Korean Financial Policy - Focusing on the Period of 1910~1960 -				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건 아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함.
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집과 형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사 표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물 이용의 허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음.
7. 소속 대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

동의여부 : 동의(0) 반대()

2010년 2월

저작자 : 김 영 빈 (인)

조선대학교 총장 귀하