

論 叢

1965年度豫算案의 概要와 問題点

企 劃 調 査 部

지난 9月3日 1965年度の豫算案과 現年度인 1964年度の第1次追加更正豫算案이 国会에 提出되었다. 그런데 이두가지豫算案中 現年度追加更正豫算案은 5.3換率變更에 따른 事後處理에 不過한것이므로 本論考에서 除外하고 다만 新年度豫算案의 몇가지 問題点만을 中心으로 簡單히 考察코져 한다.

新年度豫算案의 內容을 보면 總規模는 858億원으로서 現年度既定豫算보다 22.9%인 160億원이 그리고 追更豫算案에 比하여는 14.4%인 108億원이 增加되고 있다.

이것을 歲出入面에서 보면 歲入에서는 租稅收入이 439億원(内國稅340億원, 關稅99億원)으로서 總歲入額의 51.2%(内國稅39.6% 關稅11.6%)를 차지하고 있고 그외에 專売益金은 57億원으로서 6.6%, 稅外雜收入은 51億원으로서 5.9%, 不正蓄財還収金은 6億원으로서 0.7%의 構成比를 보이고 있는데 이로서 国内財源에 依한 歲入額合計는 573億원으로서 總歲入額의 66.8%를 차지하고 있고 殘額인 33.2%에 該當하는 285億원이 对充資金으로 充當되고 있다. 反面에 歲出面에서는 一般經費가 380億원으로서 總歲出額의 44.3%, 國防費가 275億원으로서 32.0%, 投融資가 200億원(投資159億원, 融資41億원)으로서 18.5%, 그리고 協定其他經費가 3億원으로서 0.4%로 構成되어 있다. 또한 年間 10%以內的 物價上昇과 5%의 經濟成長을 展望하고 있는 同豫算案의 主要指針으로서는 다음 몇가지로 要約할 수 있다.

即 歲入面에서는

- ① 財政「인프레」要因인 國債發行이나 借入金을 計上치 않은 均衡豫算을 編成하므로써 安定基調에 立脚하여 經濟成長을 指向하였다.

- ② 広範하게 税制를 改革하므로서 租税收入의 增加를 期함과 아울러 税外雜收入은 過去の 実績을 勘案하여 實現性 있게 策定하였다.
- ③ 公共料金は 受益者負担의 原則 아래 一部料金を 引上하므로서 60 億원 以上の 新規財源을 마련하였다.
- ④ 外援規模를 A I D原資材 8 千万弗과 P L 480 号 剩餘農産物 7 千万弗, 都合 1 億 5 千万弗로 展望하고서 285 億원의 对充資金收入을 計上하였다.

한편 歲出面에서는

- ① 財政投融資는 一般財政部門에서 200 億원, 企業特別會計에서 131 億원, 計 331 億원을 策定하고서 食糧増産, 輸出振興, 中小企業育成, 国土建設事業에 重点을 두되 資本의 懷妊期間이 짧은 既着手事業의 完成에 注力하도록하였다.
- ② 國家安全保障態勢의 強化를 爲하여 國防力強化와 治安維持에 330 億원을 配定하였다.
- ③ 國民의 自活意識을 鼓吹하기 爲하여 補助金支給을 되도록 減縮하고 可能한限 融資로 轉換시켰다.
- ④ 一般經費中の 教育費에 教育手当等の 新規經費를 包含하여 121 億원을 計上하므로서 義務教育 및 實業教育의 強化를 期하였다.
- ⑤ 政府機構의 改革과 定員調節로 一般經費를 節約하고 이 節約된 經費로서 公務員의 処遇改善을 期하고 있다.

以上에서 新年度豫算案의 主要한 編成指針을 要約하였거니와 國家豫算이란 當該年度の 經濟 및 諸般施策을 計數적으로 集約해서 나타내는 年間計劃으로서 여기에는 政策的照進에 못지않게 豫算의 構成要素인 基準資料의 正確성과 또한 執行効率의 期待値가 重要視

되는데 上述한 新年度豫算編成의 主要指標와 豫算規模를 分析해볼때 다음 몇가지 問題點을 指摘할 수 있다.

첫째. 新年度豫算案이 歲入面에 있어서 그의 編成內容自体가 赤字要因을 內包하고 있으므로 新年度 經濟施策의 基本命題인 「安定基調에 立脚한 經濟成長」에 暗影을 끼치고 있다는 것이다. 即 同豫算案이 計數面에서는 財政赤字要因인 借入金이나 國債發行을 計上치 않으므로서 健全한 均衡을 形成하고 있지만 歲入의 增加를 期하기 爲하여 広範한 稅制改革을 통한 租稅收入의 增加와 受益者負擔原則에 立却한 官營料金の 引上 그리고 毎年 減縮一路에 있는 外援規模를 今年과 同水準인 1億5千萬弗로 前提한 對充資金收入을 計上하고 있다는 것이다.

即 總歲入規模의 51.2%의 比重을 차지하고 있는 租稅收入은 現年度 既定豫算에 比하여 89億圓(25.3%)이 增額策定되고 있고 이에따라 國民의 租稅負擔率도 現年度의 9%에서 9.5%로 0.5%가 增加되고 있다. 그런데 國內物價推移를 보면 昨年度와 現年度上半期中 있어서 全國의 都売物價水準이 各各 30%의 上昇을 보였으며 이에 따라 國民의 生計費支出도 越等히 增加되고 있을뿐아니라 貨幣의 對外價值도 昨년에 比하여 約50%가 低下되었고 또한 大部分의 企業은 輸入抑制에 따른 原料難과 市中購買力減退로 稼働率이 날로 低下되고 있음을 勘案할때 아무리 陰性稅源의 補促이라던가 独占企業의 暴利吸收 그리고 高所得層에 對한 累進課稅基準의 再調整等 合理的인 稅制改革을 前提로 한다하더라도 國民의 担稅水準을 過大히 評價하였음을 指摘할 수 있다.

다음 官營公共料金は 受益者負擔의 原則을 세워 現在 이미 引上策定된 電氣, 石炭 및 肥料값 外에 鐵道料金等 一部料金を 引上하므로서 約60億圓以上の 新規財源確保를 計上하고 있다. 勿論 官營

公共料金の引上을 통하여 官營公共事業의 經營上損失을 受益者負擔으로 轉嫁시킴으로서 여태까지의 慢性的인 政府依存을 止揚한다는 데는 커다란 意義가 있다고 하겠으나 受益者의 負擔能力에는 限界가 있는 것이고 無作定하게 強要할 수는 없을뿐 아니라 受益負擔의 原則 그 自体가 物價變動體系에 있어서의 心理的尺度와 그의 被及效果로 全物價體系에 있어서의 安定構造를 變動시킬 憂慮가 있는 것이다。

그리고 對充資金收入을 總歲入規模의 33.2%인 285億원으로 計上上하므로써 新年度 外援規模를 現年度와 同水準인 A I D原資材 8千萬弗, P L 480号剩餘農物 7千萬弗, 計 1億 5千萬弗로 展望하고 있는데 美國의 外援規模가 毎年 減縮되고 있을뿐만 아니라 65年度 A I D / S A 資金中에서 2千萬弗을 64年度中에 早期使用하겠다고 하면서 S A 資金 8千萬弗에 對한 充資를 計上하고 있음은 歲入財源上의 不確實性을 보여주는 것이라 하겠다。

以上에서 歲入豫算面에 있어서의 虛點을 指摘하였거니와 均衡豫算이란 國債나 借入金等の 明白한 赤字原因이 計上되고 있지않다고 해서 充足되는것이 아니다。不確定的인 財源에의 期待와 稅率引上 및 公共料金引上 등을 통하여 歲入增收를 避하는 豫算案은 그 自体가 「인프레」要因을 內包하는 것으로서 政府스스로가 名目上의 財政規模膨大를 避하는 均衡破壞的인 不健全性을 犯하고 있다고 할 수 있을 것이다。

둘째. 新年度豫算案에 있어서의 投融資規模를 보면 一般財政部門에서 200億원 企業特別會計에서 131億원 都合 331億원을 策定하고 있는데 이는 現年度の 235億원 (一般財政部門에서 163億원 ; 企業特別會計에서 72億원)에 比하여 97億원이 增額되어 있다。 그런데 新年度豫算案에 있어서의 投融資規模가 計數上으로는 現年度水準보다 97億원이 增加策定되고 있으나 앞으로 物價上昇이 一切

없을 것으로 假定한다 하더라도 昨年度와 今年上半期中에 物價水進이 各各 30%式 上昇되고 있을 뿐만 아니라 新年度의 投融資內容에 있어서도 大部分이 鐵道, 通信, 專売事業等 間接資本形成에 重点이 두어져있고 또한 製造業部門에 現年度보다 19億원이 增加된 54億원이 策定되어 있지만 이中에는 長項 및 蔚山 肥料工場建設을 爲한 政府出資와 同工場을 爲한 港灣施設等에 26億원이 配定되고 있음을 勘案한다면 新年度의 實質的인 投融資水進은 今年度와 別差 없는것으로 보아야 할 것이며 現年度에 이어 市中의 資金事情은 破塞의度가 加重될것으로 보여진다. 다만 新年度의 投融資指針에서 投資效率이 높은 中小企業의 育成과 이의 一部 輸出產業으로의 轉換을 爲한 基本的構想이라던가 經濟開發 5個年計劃의 補完을 爲하여 資本의 懷妊期間이 짧은 既着工事業의 完成을 爲한 投資順位의 策定 그리고 從來의 貨幣撤布式인 農村振興策을 一掃하고 生産性의 昂揚을 爲한 諸事業等이 新年度豫算案에 反映되어 있음은 特記할 点이라 하겠다.

세계 總歲出豫算額의 44.3%를 形成하고있는 一般經費의 規模는 380億원으로서 現年度에 比하여 75億원(24.8%)이다. 大幅增額되고있서 歲出費月中에서도 가장 높은 增加率을 보이고있다. 勿論 換率, 公共料金, 穀價等の 引上에 따른 法定經費의 自然增加와 下級公務員의 処遇改善 그리고 教育費의 自然增加等으로 因하여 一般經費의 增加策定이 어느程度 不可避하다 할지라도 財政投融資의 增加額보다 一般經費의 增加分이 더욱 높다함은 安定成長을 指向하는 政府의 緊縮財政政策에 逆行하는 矛盾을 自招하고 있는 것이라 하겠다. 特히 前述한바와 같이 新年度豫算案이 歲入의 編成內容自体에 있어서 財政「인프테」要因을 內包하고 있음을 勘案할때 이 財政「인프테」를 金融「인프테」로서 補填하지 않고 打開하는 唯一한

方策은 一般經費의 節減관심을 생각할때 여태까지 口舌에만 그쳤던, 政府機構의 改編과 人員調整等を 果敢히 斷行하므로서 可能한 限의 一般經費節減을 期함이 時急하다 하겠다.

끝으로 一般財政部門에 있어서의 國防費規模는 現年度보다 47億원이 많은 275億원으로 策定되어 있는데 여기에다 豫備費中에 計上되어 있는 軍処遇改善費 5億원을 合친다면 新年度에 있어서의 實質的인 國防費總額은 280億원으로 되며 이는 新年度豫算案에 計上된 對充資金收入과 거의 問題인 것이다. 이렇게 볼때 우리는 新年度에 1億5千萬弗의 外援을 展望하고 있지만 이것이 全額 그대로 들어온다 할지라도 國防費의 充當에 不過하고 經濟開發이나 其他經費는 國內財源에 依存하는 것임을 알수있다. 特히 近間에 美國의 對韓軍援一部를 國內財源으로 代替한다는 軍援移管計劃이 美政府當局에서 推進되고 있음을 勘案할때 國防費가 國民經濟에 미치는 圧迫은 加重될 것임으로 앞으로 國防費調運에 對한 根本的인 再檢討가 要望되는 바이다.

以上에서 指摘한 新年度豫算案의 歲出入面에서의 問題點을 綜合해서 보면 同豫算案은 名目上으로는 5%의 經濟成長을 達成기 爲한 健全豫算으로 編成되어 있지만 그의 實質內容에 있어서는 經濟成長을 度外視하고 安定均衡自体를 爲하여 無理한 計數의 羅列에 吸吸하였음을 알수있다. 또한 安定을 爲하여 成長을 拋棄하면서도 稅制改革, 公共料金引上 등으로 歲入增加를 期함으로서 安定基調自体마저 흐리게 하고 있다. 이렇게 볼때 結論的으로 要望하고 싶은 것은 豫算執行面에서의 財政的蹉跌을 金融面에 轉嫁시켰던 過法의 弊端을 一掃하고 이것을 財政自体內에서 解決하여 슬것을 비는 마음懇切한 바이다.