

地方經費의 諸形態와 事業效果 1951—1960

車 駟 權

<目 次>	
I. 序 言	1. 社會「서비스」의 內譯
II. 地方經費의 膨脹과 支出構成의 變化	2. 轉充用諸費의 增加와 그 意義
1. 支出規模	3. 團體別 一般事業部門의 歲出
2. 支出構成의 變化	IV. 特定事業部門의 歲出
3. 團體別支出規模와 그 構成	V. 教育事業部門의 歲出
III. 一般事業部門의 歲出	1. 義務教育機關의 擴張
1. 戰時行政과 地方經費	2. 中等教育機關의 擴張
2. 戰後再建과 公益事業部門의 擴張	3. 教育事業部門歲出의 推移
3. 經濟事業部門의 推移	VI. 結 語

I. 序 言

民族의 受難과 試練의 歷史로 시작된 1950年代는 우리나라의 政治 經濟 社會 文化等 各分野에 걸쳐 顕저한 變化를 記錄하였던 時期였으나 그 中에서도 特히 經濟·社會面에 일어난 諸變化는 實로 놀랄만한 것이었다.

1950年代에 政府가 追求한 諸目標은 戰爭遂行과 戰亂被害의 復舊 그리고 自立經濟體制의 土臺를 確立하기 위한 經濟 및 社會開發에 要約하여 볼 수 있다. 그리하여 이러한 諸目標을 追求한 結果로 政府의 經濟 및 社會「서비스」部門은 擴大되었고 그 一環으로서 地方自治團體의 活動도 多彩로운 內容을 갖게 되었으며 地方經費의 規模 및 그 構造에도 큰 變化가 일어났다.

公共經費의 支出은 政府部門에 의한 資源支配와 利用을 反映하는 것이지만 그 支出方向은 政治的環境이나 그밖의 特殊事情에 의하여 決定된다. 그러므로 公共經費의 評價에는 市場經濟의 基準만을 適用할 수 없고 또 實質의으로 社會의 費用과 社會의 利益을 正確하게 測定할 수 있는 것도 아니다. 그러나 公共經費水準의 推移와 그 構造의 變化를 考察함으로써 公益을 促進시키기 위한 政府部門의 活動과 그 變化를 概觀하여 볼 수 있는 것이다.

이 論文은 主로 1950年代를 對象으로 하여 먼저 地方政府歲出의 膨脹過程을 살펴 보고

다음에 地方經費의 諸形態와 그 推移 및 事業效果를 檢討하여 보려는 데 그 目的이 있다.

解放後 建國과 더불어 새로이 시작된 한 時期는 1960年 4·19 革命을 契機로 하여 그 完結을 告하였던 것이지만 1948年—1950年間に 일어난 地方財政歲出構造의 變化에 대해서는 信賴할 만한 資料에 限하여 本論의 內容에 包含시켰다는 것을 미리 밝혀 둔다.

II. 地方經費의 膨脹과 支出構成의 變化

1. 支出規模

1950年代에 일어난 地方自治團體의 構造의 機能的 諸變化를 數量的으로 把握하기 위하여 먼저 地方自治團體 支出規模의 變遷을 總括的으로 考察하여 보면 다음과 같다.

一般的으로 公共部門의 成長을 測定하기 위해서는 公共部門에 의하여 使用된 國富 또는 國民資源의 比率, 要素所得創造에 대한 公共部門의 寄與度, 或은 國民總生產으로 表現되는 一國의 支拂能力中에서 公共部門이 占하는 比重등을 尺度로 利用할 수 있으나 여기서는 資料의 便宜上 세번째의 尺度를 利用하여 地方自治團體歲出의 趨勢를 검토하기로 한다. 慣例에 따라 中央政府歲出에는 一般財政部門의 歲出만을 表示하고 地方自治團體의 歲出에는 一般事業部門(一般會計)歲出만을 計上한다. 따라서 經濟資源에 대한 公共部門의 需要는 多少 低評價되었다고 보아야 할 것이다. 또 國民總生產에 대한 中央 및 地方政府部門歲出의 比率는 貨幣量의 比率이기 때문에 實際의 變化를 完全히 나타내는 것은 아니지만 貨幣價値의 變化는 自動的으로 調整되기 때문에 各時期에 있어서의 中央 및 地方政府部門의 經濟資源에 대한 需要의 相對的 크기를 大體로 正確하게 나타낸다고 볼 수 있다.

第1表를 보면 1950年代에 있어서 地方自治團體歲出의 伸長度가 中央政府歲出의 增加率을 上廻하였지만 그러한 上昇過程은 3段階로 區別된다는 것을 알 수 있다. 첫째 中央 및 地方政府的 歲出水準은 6.25 戰亂期인 1951年—1953年 期間中에 飛躍的으로 上昇하였고, 둘째 戰後復興에 注力하였던 休戰以後 1956年까지의 期間中에 中央政府歲出의 增加趨勢는 多少 鈍化되었으나 地方政府歲出의 增加率은 上向趨勢를 堅持하였으며, 셋째 安定基調 위에서 經濟成長을 促進시키게 되었던 1957年以後에는 財政安定計劃이 實施됨에 따라 中央政府歲出이 緊縮基調를 維持한 結果 그 伸長度는 별로 높지 않았고 地方自治團體歲出 增加率은 下向趨勢를 나타내긴 했지만 中央政府歲出增加率을 훨씬 上廻하였던 것이다. 그리하여 國民總生產에 대한 地方自治團體歲出의 比率는 1953年度의 1.7%에서 1960년에는 6.2%로 上昇되었던 것이다.

위에서 考察한 地方自治團體歲出의 膨脹은 名目的인 것이었으나 第2表에서 볼 수 있

<第1表> 中央政府 및 地方自治團體歲出의 推移 (抽出年度) 單位: 億원

年 度	中 央 政 府 歲 出 (A) ⁽¹⁾	地 方 自 治 團 體 歲 出 (B) ⁽¹⁾	國 民 總 生 產 (C) ⁽²⁾	比 率 (%)	
				A/C	B/C
1943 (億圓)	16.7	4.6	40.2	41.5	11.4
1946 (")	80.1	10.2	?	?	?
1951	6.2	1.0	55.0	11.3	1.8
1953	60.7	7.5	441.0	13.8	1.7
1954 ⁽³⁾	142.4	25.3	894.0	15.9	2.8
1957	350.0	82.5	1,630.0	21.5	5.1
1959	400.0	121.4	1,855.0	21.6	6.5
1960	420.2	131.6	2,107.0	19.9	6.2

註: (1) 中央政府歲出은 一般財政部門歲出額이며, 地方自治團體歲出은 一般會計歲出額인. 1943年度 및 1946年度는 豫算額이며 其他年度는 決算額인.

(2) 1943年度는 推定額(朝鮮銀行, 『朝鮮經濟年報』, 1948年度, p. I-318)이며 1951年度는 財務部司稅局推計인. 1953年度以後의 國民總生產은 改編前推計며 1953年 및 1954年은 曆年額을 會計年度에 따라 換算한 것인.

(3) 政府部門歲出額은 15個月分인.

資料: 朝鮮銀行, 『朝鮮經濟年報』1948年版; 朝鮮總督府, 『地方財政要覽』1943年度; 經濟企劃院, 『豫算概要』1962年度; 內務部, 『地方自治團體決算概要』1963年度資料에서 作成함.

는 것과 같이 地方自治團體의 歲出規模는 實質의으로도 增大하였고 또 그 上昇率은 中央政府歲出의 膨脹率을 上廻하였던 것이다.

<第2表> 中央 및 地方財政支出의 伸長과 物價變動 1951年=100

年 度	中 央 財 政 支 出 ⁽¹⁾	地 方 財 政 支 出 ⁽²⁾	物 價 ⁽³⁾
1953	979	781	271
1957	6,545	8,594	1,006
1960	6,774	13,774	1,164

註: (1) 一般財政部門歲出決算額의 指數인.

(2) 一般會計歲出決算額의 指數인.

(3) 서울市都賣物價指數인.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』1961年度;

經濟企劃院, 『豫算概要』1962年度;

內務部, 『地方自治團體決算概要』1962年度에서 作成함.

地方政府部門의 總歲出은 一般會計·特別會計·教育區 및 教育委員會의 歲出로 構成되어 있었던 故로 地方政府部門歲出의 總體的 變遷을 살펴보기 위해서는 一般會計 以外에 特別會計 및 教育區·教育委員會 歲出規模의 變化를 考察하여야 할 것이다. 그러나 1956年以前에는 特別會計에 關한 資料가 不充分하기 때문에 1957年以後 1960年까지의 地方自治團體 總歲出規模의 推移를 보면 第3表와 같다. 이 期間中 地方自治團體의 總財政規模는 約 72%가 增加하였으며 이와 같은 地方政府部門의 發展은 主로 一般事業部門과

地方教育部門의 擴大에 基因하였던 것이지만 그와 함께 一般事業部門에 대한 特別事業部門의 相對的比重도 若干 上昇되었다. 즉 總財政規模에 대한 特別會計歲出額의 比重은 1957년에는 9.8%였으나 1958년에는 9.7%, 1959년에는 10.8%로 微騰하였고 1960년에는 9.5%로 下落하였으나 一般事業部門에 대한 特別事業部門의 比重은 1957년의 14.5%에서 1958년에는 15.0%, 1959년에는 17.6%로 着實한 上昇趨勢를 보여주었으며 1960년에는 15.9%로 下落되었지만 이 水準은 1957年度 水準을 多少 上廻하는 것이었다.

<第3表>

地方自治團體總財政規模의 推移

(1957—1960 歲出決算額)

單位：10億圓

年度	會計別	總 額	一般會計	特別會計	教育委員區會
1957		12.3	8.3 ⁽¹⁾	1.2 ⁽¹⁾	2.8
1958		15.4	10.0	1.5 ⁽²⁾	3.9
1959		19.4	11.9	2.1 ⁽³⁾	5.5
1960		21.1	13.2	2.1	5.8

註：(1) 一般會計의 規模는 『內務行政治績史』 1958年, p. 246의 計數에 依함. 特別會計의 規模에 是 濟州道의 市·邑·面의 特別會計가 包含되어 있지 않음.

(2) 內務部統計局, 『統計年鑑』 1960年, p. 339의 計數에 依함.

(3) 京畿道 各邑의 特別會計가 包含되어 있지 않음.

資料：經濟企劃院, 第8回 『韓國統計年鑑』 1961年, p. 332; 內務部統計局, 『統計年鑑』 1960年, p. 339.

各級地方自治團體가 特別會計를 設置하여 運營하였던 事業은 地方自治團體의 種類나 地域의 事情에 따라 그 內容을 달리하고 있었다. 道는 主로 中·高等學校單位의 教育事業을, 서울特別市는 水道·運輸·宅地造成·土地區劃整理·住宅資材生産·市公館 및 典當舖等의 諸事業을, 其他市는 水道·消防·運輸·病院·住宅·土地改良·市公館·典當舖等의 諸事業을, 그리고 邑面은 水道·病院·渡船·重機運營·貸與糧穀管理·住宅管理·畜牛管理 등 各種事業을 運營하였으나 水道·運輸·住宅事業등을 除外한 그밖의 事業은 大體로 그 規模도 작았고 또 그 性格도 企業의 이라기 보다는 社會關係的인 것이었다.

이와 같이 多彩로운 內容을 갖고 있던 地方自治團體 特定事業部門의 發展은 教育事業을 除外하고 보면 一般의 緩慢한 것이었으나 그 規模의 增大는 地方自治團體가 本來의 行政的職能 以外에 經濟活動에 대한 關心을 높였던 發展方向을 示唆하여 주는 것이라 하겠다.

地方自治團體 特定事業部門의 緩慢한 發展과는 對照的으로 地方教育事業部門의 比重은 着實한 上昇過程을 밟았다. 『적어도 初等教育은 義務的이며 無償으로 한다』는 憲法上의 規定에 따라 1950年 6月 1日을 期하여 初等教育에 關한 義務教育制가 實施되었고 이 어 1952年 5月에는 教育自治制를 實施하여 教育의 民主化를 위한 土臺를 確立하였으며,

1954년부터는 義務教育完成 6 個年計劃을 實施하여 學齡兒童의 就學, 國民學校의 增設, 그리고 教室의 增·新築 등 初等教育機關의 擴張에 注力하게 되었다. 이러한 制度確立과 教育施設의 擴張計劃을 反映하고 있는 教育財政의 規模는 第3表에서 볼 수 있는 것과 같이 1957년에는 地方政府總歲出의 22.8%를 占하고 있었으나 1958년에는 25.0%로 그리고 1960년에는 27.5%로 上昇되었다. 同時에 地方政府一般事業部門에 대한 地方教育事業部門의 比率도 1957年の 33.7%에서 1960년에는 43.9%로 上昇하였다.

한편 1951—1960年 期間中에 經常價格으로 表示하여 約 138 倍의 規模로 膨脹하고 1957—1960年 期間中에 있어서도 地方政府總歲出의 約 63.5%(平均値)를 占하였던 一般事業部門의 變遷過程을 概括하여 보면 第4表와 같다. 즉 地方自治團體의 一般事業部門財政規模의 膨脹은 主로 義務教育關係補助金を 主軸으로 한 轉充用諸費의 增加와 地方自治行政 및 國家委任事務의 增加를 反映하고 있는 一般行政費의 增加, 그리고 土木事業部門의 擴大를 의미하는 建設事業費의 增加에 基因하였던 것이다. 그러나 이와 같은 一般事業部門의 發展過程을 戰亂期, 戰後再建期 그리고 經濟自立期로 區分하여 보면 期別 支出方向 즉 地方自治團體의 活動內容은 뚜렷한 差異를 나타내고 있다. 戰亂期인 1951年에서 1953年까지의 期間中에는 地方自治團體 一般行政費의 膨脹이 가장 컸고 그 다음에 義務教育關係補助費를 包含한 轉充用諸費, 產業經濟費, 建設事業費 그리고 社會福祉費의 順位로 地方經費의 膨脹이 일어났으나 戰後再建期인 1953年 後半期부터 1957년까지에는 轉充用諸費의 伸長이 가장 컸고 그 다음에 一般行政費 및 建設事業費의 膨脹이 뒤따랐으며 產業經濟費 및 社會福祉費의 增加寄與率은 오히려 低下되었다. 그러나 自立體制의 土臺確立과 經濟成長을 꾀하였던 1957年 以後에는 轉充用諸費의 膨脹率이 가장 높았던 反面에 一般

<第4表> 地方自治團體歲出費目別增加寄與率⁽¹⁾ (1951—1960) 單位: 百分比

費目別	年度別	1951—1953	1953—1957	1957—1960	1951—1960
一般行政費		38.8	25.0	26.7	26.3
建設事業費		8.5	12.0	4.8	9.2
(그 중 土木費)		(7.7)	(11.7)	(1.0)	(7.5)
產業經濟費		10.9	5.5	-3.3	2.5
社會福祉費		7.1	5.2	7.5	6.1
轉充用諸費		34.8	52.3	64.2	55.9
(그 중 補助金)		(25.4)	(42.5)	(33.1)	(38.1)
合計 ⁽²⁾		100.0	75.0	100.0	100.0
歲出增加額(億圓)		6.5	100.0	49.1	130.6

註: (1) 一般會計歲出決算額임.

(2) 端數處理로 因하여 合計額은 一致하지 않음.

資料: 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』1962年, pp. 662—67에서 作成함.

行政費의 增加率은 微騰에 그쳤고 建設事業費나 産業經濟費의 大幅의인 減縮과는 對照의 으로 社會福祉費는 激增하였다.

이와 같은 地方自治團體一般事業部門의 變遷은 모두 特定期에 있어서 地方政府에게 負擔된 責任과 活動의 變化를 反映하고 있는 것이다. 즉 戰亂期에 일어났던 一般行政費의 膨脹은 戰爭遂行을 위한 兵事·徵用·徵稅·救護等 各種 行政事務의 激增과 그에 수반한 地方公務員의 增員에 그 主因이 있었으며 産業經濟費의 膨脹은 農產物增產, 旱害對策, 疲弊한 農村對策等 緊急的 諸事業의 擴充에 따르는 農業關係費의 增大에 그 原因이 있었던 것이다. 그러나 戰後再建期에는 戰災復舊事業에 關聯하여 地方建設事業費의 伸長度가 높아졌으며 義務教育關係補助金を 비롯하여 地方分與稅等 移轉의 支出의 規模가 飛躍的으로 增大되었고 地方政府의 一般事業이 緊急對策事業에서부터 平和時正常的事業으로 轉換됨에 따라 産業經濟費 및 社會福祉費의 膨脹率은 減縮되었던 것이다. 自立體制의 土臺確立을 위하여 注力하게 된 1957年以後의 地方經費膨脹이 轉充用諸費의 增大에 基因하였다는 點에 있어서는 戰後再建期와 同一한 類型에서 說明될 수 있다. 그러나 義務教育關係補助金を 包含하는 各種 補助金의 膨脹率은 低下된 反面에 交付財源인 地方分與稅의 增加率이 戰後再建期의 19.2%에서 24.5%로 上昇한 結果로 轉充用諸費의 增加寄與率은 64.2%에 達하였으며, 保健所의 設置等 社會「서비스」의 擴充에 따라 社會福祉費도 膨脹하였으나, 戰後復興事業이 進展됨에 따라 産業經濟費의 水準은 低下되었고 또 地方建設事業費의 增加率도 低下되었던 것이다.

以上과 같이 1950年代에 일어났던 地方財政規模의 膨脹은 時期別로 보면 그 原因을 달리하고 있었으나 教育區自治團體의 活動과 下級團體에 대한 財政統制活動의 增大를 反映하는 轉充用諸費의 增加를 論外로 한다면 地方自治團體一般事業部門에 있어서는 地方行政事務의 增加와 建設事業 및 社會的「서비스」의 擴大에 그 主因이 있었다고 볼 수 있다. 그 反面에 地域經濟開發을 위한 地方政府의 産業助成活動은 一般的으로 低調한 상태에서 벗어나지 못하였다. 이는 戰亂收拾과 戰後再建이라는 課題解決에 直面하였던 1950年代의 特殊事情에서 說明될 수 있을 것이다.

2. 支出構成의 變化

地方經費의 膨脹과 地方自治團體의 機能面에 일어났던 諸變化는 當然히 地方經費의 支出構造를 變化시켰다.

1951年度 一般事業部門歲出에 있어서 本來의 行政的業務를 위하여 支出한 一般行政費는

總支出額의 54.2%를 占하였으며 轉充用諸費를 除外한 事業의 經費의 比重은 28.1% 였다. 1951 年度의 歲出構成을 1940 年度에 對比시켜 보면 一般行政費와 產業經濟費의 比重이 현저히 높아진 反面에 公益事業費 社會「서비스」費 및 轉充用諸費의 比重은 低下되고 있다. 이러한 構造의 變化는 第 2 次世界大戰 勃發直前인 1940 年度와 國內에서 熾烈한 戰鬪가 계속된 1951 年度의 社會情勢의 差異를 反映하고 있는 것이다. 一般行政費의 急激한 膨脹은 戰時行政事務의 激增과 美軍政 아래 肥大하여 진 地方行政機關의 規模에도 關聯을 갖고 있었으며 產業經濟費의 比重이 높아졌던 것은 戰時中에 農業關係緊急對策費가 增加한 데 基因하였던 것이다. 그 反面에 公益事業費의 比重이 低下한 것은 戰亂으로 因하여 地方政府의 建設事業이 制約을 받았던 것과 1940 年度 公益事業費가 主로 軍用道路의 建設 등을 위하여 非正常的으로 增大되었던데 그 原因을 찾아 볼 수 있을 것 같다. 한편 社會「서비스」費의 比重도 低下되었으나 이는 1940 年度의 同費目中에 水道費가 包含되어 있기 때문이며 그러한 費目을 調整하고 보면 1951 年度 社會「서비스」費의 比重은 實質적으로 低下된 것은 아니었다. 또 轉充用諸費의 比重이 低下된 것도 1940 年度 同費目中에서 比重이 컸던 起債費가 1951 年度에는 大幅 減縮된 데 그 原因이 있었던 것이다.

<第 5 表> 地方自治團體一般會計歲出構成의 變化⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百分比

費 目	1940 ⁽²⁾	1951	1960
總 額(百萬圓)	289	96	13,156
一 般 行 政	30.0	54.2	26.5
公 益 事 業	28.0	4.1	7.9
產 業 經 濟	7.2	18.7	4.3
社 會 服 務	8.8	5.2	5.6
轉 充 用 諸 費	26.0	17.7	55.8
合 計 ⁽³⁾	100.0	100.0	100.0

註: (1) 1940 年度는 道 府(一般經濟)·邑·面의 豫算額이며 其他年度는 決算額임.

(2) 貨幣單位는 日貨百萬圓임. 公益事業費는 土木費이며, 社會「서비스」에는 水道費 및 消防費가 包含되어 있음. 轉充用諸費中에는 地方教育費가 包含되어 있음.

(3) 端數處理로 因하여 合計額은 一致하지 않음.

資料 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』1962 年度, pp. 662-67 에서 作成함

다음에 1960 年度의 歲出構成을 1951 年度에 對比시켜 보면 一般行政費의 比重은 2 分の 1 以下로 低下된 反面에 公益事業費의 比重은 2 倍以上으로 上昇하였고 產業經濟費의 比重은 約 7 分の 1 로 低下되었으며 社會「서비스」費의 比重은 若干 上昇하고 있다. 그러나 地方財政 支出構造에 있어서 革命的인 變化는 轉充用諸費의 比重이 急騰한 데 있다. 즉 1960 年度 地方一般會計歲出에 있어서 補助金, 地方分與稅, 還付金, 交付金 등 移轉的 支出은 總支出의

55.1%를 占하게 되었으며 地方財政에 대한 中央統制가 현저히 強化되었던 것을 알 수 있다.

한편 公益事業費의 比重이 높아졌음에도 不拘하고 地方政府一般事業部門의 事業의 經費는 큰 伸長을 보지 못하였다. 즉 1960年度의 公益事業, 産業經濟, 社會「서비스」에 關한 諸費는 一般事業部門 總支出의 17.8%를 占하였으며 이는 1951年度의 水準에 比하여 10.3「포인트」가 낮은 水準이었다. 그러나 이와 같은 事業的經費의 比重低下가 곧 企業的·非企業的資產에 대한 地方政府 投資活動의 低下를 의미하는 것은 아니었다. 資料未備로 因하여 地方政府에 의한 固定資本形成額의 推移를 正確하게 考察할 수는 없으나 1951—1960年 期間을 對象으로 하여 一般事業部門 建設事業費中 土木費, 林業費 및 基本財産造成費, 財産費 및 營繕費의 推移를 보면 第6表와 같다.

<第6表> 一般事業部門(一般會計)投資的經費의 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年 度	費 目	建 設 事 業 費 ⁽²⁾	財 産 費 및 營 繕 費
1951		8.5 (8.9)	4.1(4.3)
1953		62.1 (8.3)	28.6(3.8)
1954		332.2(13.1)	136.5(5.4)
1957		1,165.0(14.1)	292.3(3.5)
1960		1,220.3 (9.3)	556.6(4.2)

註: (1) 決算額임.

(2) 土木費·林業費·基本財産造成費임.

備考: ()內計數는 一般會計決算總額에 대한 百分比임

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』1963年度, pp. 350—59에서 作成함

이 表에 의하면 一般事業部門에 있어서 道路·造林·行政財産등 非企業的資產에 대한 地方政府의 公共投資額이 年年 增加되었다는 것을 알 수 있다. 즉 一般事業部門에 있어서 그러한 公共投資가 占하였던 比率는 1951年度에는 13.2%였으나, 1954년에는 18.5%에 그리고 1957년에는 17.6%에 達하였으며 1960년에는 13.5%로 下落하고 있다. 勿論 第6表에 表示되어 있는 建設事業費에는 土地改良費가 包含되어 있지 않고 또 建設事業費나 財産費 및 營繕費中에는 財貨 및 用役購入등 經常支出이 包含되어 있기 때문에 第6表의 投資的經費가 곧 固定資本形成額을 의미하고 있는 것은 아니지만 1954年 이래 地方政府에 의한 公共投資의 規模가 着實히 增加한 一般의 傾向을 찾아 볼 수 있다.

第7表는 그러한 事實을 立證하는 資料의 하나이다. 즉 1951年度 中央政府의 地方政府에 대한 資本移轉額은 不過 2.5百萬元이었으나 戰後復興期를 걸쳐 그 規模는 비약적으로 膨脹하였다. 教育區自治團體의 財政은 말할 나위도 없고 地方政府一般事業部門의 歲入에 있어서도 移轉收入의 比重이 1951年度의 58.2%에서 1960年度에는 71.6%에 達하였고 또 1960年度의 地方一般政府에 대한 中央政府의 資本移轉額 2,607百萬元이 地方一般

<第 7 表>

地方政府에 대한 中央政府의 資本移轉(抽出年度)

單位：百萬元

	一般事業	公益事業	社會事業	經濟事業	其 他	合 計
1949		0.6	1.5	1.8		3.9
1950		1.7	0.4	1.1		3.2
1951	0.7	0.3	0.6	0.9		2.5
1952	0.6	6.1	11.7	5.6		24.0
1953		16.1	10.2	51.8		78.1
1954		56.7	45.4	104.9		206.9
1957	18.1	731.9	312.3	98.9		1,161.2
1959	7.0	809.5	717.7	1,491.2	3.2	3,025.3
1960	66.2	655.9	861.3	999.2	24.4	2,607.0

備考：一般事業에는 一般行政, 國防, 司法 및 警察이, 公益事業에는 道路 및 水路, 消防, 水道 및 衛生등이, 社會事業에는 教育, 保健, 社會保障 및 特殊福祉事業등이, 經濟事業에는 農業 및 非鑛業資源, 燃料 및 動力, 鑛業 製造業 및 建設業, 運輸保管·通信등이, 其他에는 地方自治團體交付金이 各各 包含되어 있음.

1949—1954 年間은 試算임.

資料：韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1956, 1958, 1960, 1961 各年度

政府 總資本形成額의 75.3%에 該當하였던 事實에서 미루어 볼때 地方一般政府의 資本支出方向은 中央政府資本移轉의 規模와 그 內容에 의하여 規制되었다고 보아야 할 것이다. 따라서 第 7 表가 大體로 地方一般政府의 公共投資方向을 表示한다고 보아도 큰 잘못은 없을 것이다. 즉 地方一般政府의 公共投資는 戰亂初期인 1951 年度에는 農業部門에 置重되었으나 1952 年度에는 住宅 및 其他公共施設에 그리고 1953 年度에는 農業部門 및 公益事業(主로 道路)部門에 重點적으로 行하여졌으며 戰亂期中 農業部門(灌溉施設·造林等)에 대한 投資가 그 絕對的規模에 있어서나 그 增加率에 있어서 제일 컸다. 그러나 戰後復興期인 1954—1957 年 期間中에는 道路 및 水道 그리고 衛生施設에 대한 公共投資가 비약적으로 增大하였으며 主로 教育施設의 復舊 및 擴充에 充當된 社會事業部門에 대한 公共投資規模도 커졌다. 그 反面에 農業部門에 대한 投資水準은 오히려 低下되었다. 이는 分明히 戰後再建을 위하여 公共施設의 復舊와 擴充에 投資의 重點이 옮겨졌던 것을 反映하고 있는 것이다. 그러나 1957 年 以後에는 다시금 地方政府의 公共投資는 農林業을 主軸로 하는 經濟事業에 重點적으로 行하여졌으며 教育施設의 擴張을 위한 公共投資는 年年 그 規模가 增大되었으나 公益事業部門에 대한 投資比重은 1958 年을 轉換點으로 하여 漸次 低下되었다.⁽¹⁾

(1) 韓國銀行調查部 資料에 의하면 1960年度 地方自治團體 資本의 支出(教育事業部門包含)의 規模는 歲出合計의 23.8%에 該當하는 3,463百萬元이었고 그 中 教育事業部門이 36%, 道路 및 上下水道 등 公益事業部門이 18.9%, 砂防 造林 土地改良 등 農林·水産部門이 28.3%를 各各 차지하였다. 韓國銀行調查部, 『調査月報』 第17卷 第 5 號, 1963 年 5 月, p. 24, p. 28. 參照.

3. 團體別 支出規模와 그 構成

各級地方自治團體의 經費水準을 比較하는 데 있어서는 人口 產業構成 歲入條件등 地域的 特殊條件의 差異를 考慮하여야 할 것이지만 여기서는 그러한 條件을 考慮外에 두고 團體別 支出規模의 趨勢를 살펴 보기로 한다. 또 公共支出의 構成을 表示하는 方法에는 各種 政府機能 또는 活動에 所要되는 資金에 대한 優先順位를 表示하는 「機能的分類」方法과 國民經濟計定속에 包含되는 公共部門의 經常去來와 資本去來 또는 財貨 및 用役의 購入과 移轉支出을 區別하는 「經濟的分類」方法이 있다. 前者는 政府의 各種機能에 대한 支出의 重要도와 그 變化를 表示하지만 後者는 社會 또는 經濟全體와의 關聯下에 政府의 經常的 需要充足과 貯蓄 또는 投資에의 資源配分을 表示한다. 政府支出의 趨勢를 考察하기 위해서는 前者보다 後者가 더 有用한 것이지만 過去에 公表된 豫算資料는 그러한 分類方法을 채택하고 있지 않다.

그러므로 여기서는 먼저 團體別 地方經費의 膨脹動向을 살펴 보고 다음에 經費의 機能的 分類에 의하여 地方經費의 支出方向을 團體別로 검토하여 보기로 한다.

먼저 團體別 一般會計歲出의 推移를 보면 第8-1表과 같다. 즉 1945-1960年 期間中 各級團體의 一般會計歲出規模는 모두 激增하였으며 그 中에서도 特別市·道 歲出規模의 變化가 현저하였다. 이와 같은 地方自治團體支出規模의 增大는 한편에서는 「인플레이션」에 基因한 名目的 支出增加를 反映하고 있었던 것이지만 또 다른 한편에서는 地方自治團體의 活動範圍가 擴大된 結果를 나타내고 있는 것이다. 즉 第8-2表에서 볼 수 있는 것과 같이 1951年-1960年 期間中에 特別市·道의 實質歲出規模는 16.4倍로 增大되었고 市의 實質歲出規模는 7.5倍로, 邑·面의 實質歲出規模는 4.8倍, 5.4倍로 各各 膨脹하였다.

地方自治團體의 總支出規模는 特히 建國前後期和 韓國動亂期에 急激히 擴大되었으나 1950年代를 通하여 地方歲出構造에는 큰 變化가 일어났다. 地方歲出에 있어서 特別市 및 道가 차지하는 比重은 1951年의 54.6%에서 1960년에는 77.1%를 上昇하였다. 이에 反하여 市·邑·面의 相對的 比重은 漸次的으로 低下되었다.

이와 같이 地方自治團體의 支出規模가 擴大됨에 따라 廣域團體의 相對的 地位가 強化되었던 것이지만 그러한 地方財政의 中央集權化傾向은 部分的으로는 戰爭의 結果였다는 것을 否認할 수 없다. 戰時에는 一般的으로 中央政府의 活動이 增大되는 反面에 地方自治團體의 活動은 縮少되는 傾向이 있으나 그러한 傾向은 基礎團體일수록 더욱 현저하다. 그러나 觀點을 달리하여 보면 廣域團體의 相對的 地位가 強化된 것은 地方自治團體의 經濟 및 社會活動分野에 있어서 基準의 統一이 더욱 強調되고 또 要望되었던 것을 反映하고 있

〈第8-1表〉 團體別 一般會計歲出規模의 推移 (抽出年度) 單位: 百萬元

年度	1946 ⁽¹⁾	1951	1954	1957	1960
特別市 및 道	0.4 (40.0)	53 (54.6)	1,663 (65.7)	6,117 (74.2)	10,144 (77.1)
市	0.2 (20.0)	11 (11.3)	237 (9.4)	683 (8.3)	961 (7.3)
邑	0.4 (40.0)	5 (5.2)	96 (3.8)	221 (2.7)	277 (2.1)
面		28 (28.9)	536 (21.2)	1,223 (14.8)	1,774 (13.5)
總 額	1.0(100.0)	97(100.0)	2,532(100.0)	8,244(100.0)	13,156(100.0)

註: (1) 豫算額임. 其他年度는 決算額임.

備考: ()內計數는 百分比임. 端數處理로 因하여 合計額은 一致하지 않음.

資料: 內務部 『地方自治團體決算概要』, 1963年度 pp. 654-707에서 作成함.

〈第8-2表〉 團體別 一般會計歲出實質規模의 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年度	特別市·道	市	邑	面	總 額 ⁽²⁾
1951	53	11	5	28	97
1954	475	68	27	153	723
1957	606	68	22	121	816
1960	867	82	24	152	1,124
1951-1960 期間中의 伸 長倍數(倍)	16.4	7.5	4.8	5.4	11.6

註: (1) 1951年度 不變價格 (서울都賣物價指數에 依함)

(2) 端數處理로 總額은 一致하지 않음.

資料: 內務部 『地方自治團體決算概要』 1962年度, pp. 654-707에서 作成함.

韓國銀行調查部, 『經濟統計年報』 1961年度, 서울都賣物價指數, p. 226.

는 것이다.

다음에 團體別 特別會計歲出規模의 變化를 보면 第9-1表과 같다. 1957年 以前에도 地方自治團體는 上水道事業을 비롯하여 中·高等教育事業 都市計劃事業 運輸事業 或은 洞里行政 凶作對策등을 위하여 各種 特別會計를 設置하고 있었으나 前述한 바와 같이 그 總括的인 規模나 內譯을 살펴 볼 수 있는 資料는 아직도 정리되어 있지 않다. 그리하여 第9-1表는 地方財政에 關한 資料가 정비되기 시작한 1957年 以後의 動向을 나타내고 있다.

이 表에서 알 수 있는 것과 같이 1957-1960年 期間中 特別會計歲出規模는 名目的으로 約 78%가 增加하였다. 이는 同期間中의 一般會計歲出增加率 60%를 훨씬 上廻하는 것이었다. 또 實質的으로도 特別會計歲出規模는 同期間中 53%가 增加되었으나 (第9-2表) 一般會計의 歲出은 37.7%가 增加하였을 따름이다.

이와 같이 1957年 이래 地方自治團體의 特定事業部門이 一般行政事業部門보다 더 急速히 擴大되었던 것이지만 그것은 主로 特別市 및 道所管 特別會計의 歲出이 增加된 데에 緣

〈第9-1表〉 團體別 特別會計歲出規模의 推移 (1957年—1960年)

單位：百萬圓

團體別 年 度	特別市·道	市	邑	面	總 額
1957	778(64.5)	386(32.0)	18(1.5)	24(2.0)	1,206(100.0)
1958	959(63.7)	458(30.4)	48(3.2)	41(2.7)	1,506(100.0)
1959	1,493(72.5)	510(24.8)	22(1.1)	35(1.7)	2,060(100.0)
1960	1,560(72.7)	513(23.9)	29(1.3)	45(2.1)	2,147(100.0)

備考：第3表의 註 (1) (2) (3) 參照.

資料：經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』第8回, 1961年, pp. 332—33.

內務部 統計局, 『統計年鑑』1960年, p. 339.

〈第9-2表〉 團體別 特別會計歲出實質規模의 推移⁽¹⁾ (1957年—1960年)

單位：百萬圓

團體別 年 度	特別市·道	市	邑	面	總 額
1957	778	386	18	24	1,206
1958	1,031	492	52	45	1,619
1959	1,493	510	22	35	2,060
1960	1,345	442	25	39	1,851
1957—1960 期間中의 伸 長倍數	1.7	1.1	1.4	1.6	1.5

註：(1) 1957年 不變價格(서울都賣價格指數에 依함)

備考：第3表의 註 (1) (2) (3) 參照.

資料：經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』第8回, 1961年, pp. 332—33.

內務部 統計局, 『統計年鑑』1960年, p. 339.

由하였으며 市·邑·面所管 特別會計의 歲出增加率은 一般會計의 歲出增加率을 下廻하였다. 그리하여 地方自治團體의 特別會計에 있어서도 廣域團體인 特別市 및 道の 相對的 比重이 上昇된 反面에 市の 相對的 比重은 下落되었고 邑·面의 相對的 地位에는 큰 變化가 없었다. 勿論 特別會計의 歲出增加率만을 보면 邑·面特別會計의 歲出規模膨脹率은 特別市 및 道特別會計의 歲出伸長率을 若干 下廻하였던 것이지만 地方自治團體의 特別會計 總歲出에 대한 그 比重이 極히 낮았기 때문에 特別會計의 總歲出增加에 대한 그 寄與度도 또한 낮았던 것이다.

끝으로 教育區·教育委員會歲出의 推移를 보면 第10表와 같다. 1950年 6月에 義務教育制度가 實施되었으나 그 直後 動亂이 發生하였고 義務教育의 實施는 停滯狀態에 빠졌다. 그러나 休戰과 더불어 1954年부터 義務教育完成 6個年計劃이 實施되었고 國民學校의 擴張, 戰亂으로 因하여 破壞된 施設의 復興 등 初等教育機關의 擴張이 進陞되었다. 그리하여 第10表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 教育區 및 教育委員會의 歲出規模는 1953年—

1960年 期間中에 名目的으로는 22.8倍, 實質的으로는 5.3倍로 늘어났다.

그리하여 豫算額으로 表示되어 있는 1953年度를 除外하면 地方自治團體一般會計歲出에 대한 教育區 및 教育委員會歲出의 比率은 漸次的으로 높아졌고 1959년에는 46%에 達하였으며 1960년에는 對前年比 2「포인트」가 낮은 44%에 머물렀다. 이는 다시 말할 것도 없이 地方經費中에서 教育區 및 教育委員會의 歲出이 占하는 比重도 漸次的으로 上昇되었던 것을 나타내고 있는 것이다.

<第 10 表> 教育區·教育委員會歲出의 推移 (抽出年度) 單位: 百萬元

年 度	經 常 價 格	不 變 價 格 ⁽¹⁾	地方自治團體一般會計歲出에 對한 比率(經常價格)%
1953 ⁽²⁾	254.6	254.6	43.3
1957	2,839.6	765.4	34.4
1958	3,880.2	1,115.7	39.0
1959	5,472.3	1,475.0	46.0
1960	5,805.1	1,353.2	44.0
1953—1960 期間中의 伸長倍數	22.8	5.3	

註: (1) 1953年 不變價格(서울都賣物價指數에 依함)

(2) 豫算額이며 서울特別市 中高校教育費를 包含하지 않음. 其他 年度는 決算額임.

資料: 內務部 地方局, 『地方財政概要』 1953年, pp. 72—3.

經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』 1961年, p. 338.

以上과 같이 戰時와 戰後復興期라는 緊急事態에 直面하였던 1950年代를 通하여 地方經費는 中央集權의 傾向 밑에서도 名目的으로나 實質的으로 增加하였던 것이지만 會計別로 보면 當面한 時代의 要求를 反映하여 그 伸長度에는 分명한 差異가 있었다. 즉 戰時中에는 一般會計의 歲出이 激增한 反面에 特別會計의 歲出이나 教育事業을 위한 支出은 당연히 抑制되었다. 그러나 戰後 再建期를 걸쳐 經濟가 漸次的으로 安定되어 간 1957年 以後에는 一般會計歲出의 伸長率보다 特別會計歲出이나 教育委員會歲出의 增加率이 더 컸으며 그에 따라 地方財政總支出에서 占하는 相對的 比重에 있어서도 前者의 比重이 低下된 反面에 後者의 比重은 上昇되었다.

이러한 一般的 傾向은 서울特別市 財政總支出規模의 推移에서도 찾아 볼 수 있다. (第 11 表) 서울特別市는 그 財政規模에 있어서나 또 그 歲出의 伸長率에 있어서 他地方團體에 比하여 特殊한 地位——大都市로서의 地位——를 갖고 있었으나 그 反面에 經費構造는 時代的 要請을 더욱 敏感하게 反映하였다고 볼 수 있다.

이 表에 나타나고 있는 것과 같이 財政總支出中에서 一般會計歲出이 占하는 比重이 急激히 增加한 時期는 戰時(1951—1953年)였고 그 後 1957年까지에는 그 比重이 多少 높

〈第 11 表〉

서울特別市財政總支出의 推移⁽¹⁾ (抽出年度)

單位：百萬圓

會計別 年度別	一般會計	特別會計	教育委員會 ⁽²⁾	總額
1947	0.4(50.0)	0.3(37.5)	0.1(12.5)	0.8(100.0)
1948	0.9(40.9)	0.5(22.7)	0.8(36.4)	2.2(100.0)
1949	1.5(31.9)	2.2(46.8)	1.0(21.3)	4.7(100.0)
1951	4.9(32.7)	5.9(39.3)	4.2(28.0)	15.0(100.0)
1954 ⁽³⁾	184.1(53.1)	70.6(20.4)	92.1(26.6)	346.8(100.0)
1957	642.2(57.3)	196.8(17.6)	281.5(25.1)	1,120.7(100.0)
1960	1,271.9(51.5)	501.5(20.3)	697.3(28.2)	2,470.7(100.0)

註：(1) 1951 年度까지는 豫算額, 其他年度는 決算額.

(2) 1951 年度까지는 特別經濟 또는 教育費特別會計豫算입.

(3) 15 個月間 決算額입.

備考：()內 計數는 百分比입. 端數處理로 因하여 合計는 一致하지 않음.

資料：서울特別市『市勢一覽』1948 年度, 1950 年度.

서울特別市『統計年報』第 2 回, 1962 年度.

아 졌으나 1960 年에는 그 比重이 低下되었다. 그러나 特別會計나 教育委員會의 歲出은 그에 相反된 움직임을 보여 주고 있다. 즉 戰時中에는 特別會計나 教育委員會歲出의 相對的 比重은 모두 低下되었고 特히 特別會計에 있어서 그러한 傾向은 현저하였다. 그러나 1957 年 以後에는 兩者의 相對的 比重은 모두 上昇하였던 것이다.

III. 一般事業部門의 歲出

이미 指摘한 바와 같이 1950 年代의 地方自治團體 一般事業部門의 歲出에는 重要한 세 가지 趨勢를 찾아 볼 수 있다. 첫째는 戰時中에 一般行政費 및 產業經濟費의 比重이 激增하였던 것이며, 둘째는 戰爭의 結果로써 當然히 일어난 것이지만 戰後에 公益事業費가 增加하였던 것이고 끝으로 戰時 또는 戰後를 通하여 地方自治團體의 一般會計歲出中에서 轉充用諸費가 占하는 比重이 현저히 높아졌던 事實이다.

第 12 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 1951 年度 地方自治團體一般會計歲出에 있어서 一般行政費가 차지하였던 比重은 54.2%였으며 休戰協定이 締結된 1953 年度에 있어서도 그 比重은 40%를 上廻하였다. 또 農業費를 主軸로 하였던 產業經濟費는 戰時中 地方自治團體의 一般會計歲出에 있어서 年平均 13%를 占하였으며 休戰이 成立된 1953 年度에 있어서도 그 相對的 比重은 低下되었으나 그 支出規模는 同年度の 公益事業費와 社會「서비스」費를 合한 金額을 多少 下廻하는 程度였다. 한편 社會「서비스」費는 1950 年代를 通하여 地方經費의 膨脹과 거의 平行的으로 增加하였으나 一般行政費 및 產業經濟費의 相對的 比重

〈第 12 表〉 地方自治團體一般會計歲出構成의 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位：百萬圓

年度 項目 ⁽²⁾	1951	1953	1954 ⁽³⁾	1957	1960
一般行政費	52 (54.2)	304 (40.8)	831 (32.8)	2,179 (26.4)	3,470 (26.5)
公益事業費	4 (4.2)	59 (7.9)	242 (9.6)	969 (11.7)	1,037 (7.9)
産業經濟費	18 (18.7)	94 (12.6)	284 (11.2)	506 (6.1)	561 (4.3)
社會福祉費	4 (4.2)	44 (5.9)	131 (5.2)	401 (4.9)	732 (5.6)
轉充用諸費	18 (18.7)	245 (32.8)	1,044 (41.2)	4,197 (50.9)	7,356 (55.8)
合 計	96(100.0)	746(100.0)	2,532(100.0)	8,252(100.0)	13,156(100.0)

註：(1) 決算額임.

(2) 費目區分은 韓國銀行 地方自治團體歲出狀況分類에 의함.

但 林業費는 産業經濟費에, 消防費는 公益事業費에 包含시킴.

(3) 15 個月分임.

備考：()內 計數는 歲出合計에 대한 百分比이며 端數處理로 因하여 百分比의 合計는 一致하지 않음.

資料：內務部, 『地方自治團體決算概要』, 1963 年度, pp. 363—71. 에서 作成함.

은 戰後에 漸次的으로 低下되었고 그 反面에 地方自治團體의 一般會計歲出에 있어서 轉充用諸費가 占하는 比重이 현저히 높아졌던 것이다. 同時에 休戰後부터는 戰災復興事業의 進陞에 따라 公益事業費의 相對的 比重이 上昇하였고 1955 年以後 그 支出規模는 各年度의 産業經濟費와 社會「서비스」費를 合한 金額을 上廻하였다. 이제 1950 年代에 일어났던 地方自治團體 一般會計歲出構成의 變化를 좀더 仔細히 살펴 보면 다음과 같다.

1. 戰時行政과 地方經費

一般行政費는 戰時中에 地方自治團體一般會計 歲出總額의 2 分の 1 을 上廻하였지만 이 는 主로 戰爭遂行을 위한 國家委任事務가 激增한 데에 그 原因이 있었다.

動亂의 勃發과 함께 兵務行政을 위시하여 救護 防疫 糧穀收納 農業增產 國道補修 國債消化 徵稅 등 人的·物的 資源의 動員을 위한 各種 業務가 激增하였다. 戰時中에 一般行政分野에 있어서 현저히 擴大된 地方自治團體의 機能을 細目別로 考察한다는 것은 分明히 不可能한 일이지만 一般行政費의 增加趨勢를 理解하기 위해서는 當時에 直面하였던 諸問題를 概觀하는 것이 必要할 것이다.

6·25 動亂이 勃發하자 1950 年 7 月에는 國民兵이 召集되었고 同年 9 月에는 兵役法이 實施되었다. 이어 同年 12 月에는 國民防衛軍이 設置되어 兵力增強을 위한 態勢가 確立되었다. 한편 1952 年 4 月에는 道行政機構에 兵務課가 新設되었고 戰力增強을 위한 兵務行政機構도 確立되었다. 1952 年 4 月 30 日 UN 本部非公式發表⁽²⁾에 의하면 1952 年 4 月 現

(2) 韓國銀行調查部 『經濟年鑑』 1945 年度, 統計編, p. 17.

在 國軍의 人命被害는 戰死 戰傷 行方不明등을 包含하여 301 千名에 達하였으며 1952 年 10 月에는 第 1 次 徵集이 實施되었다. 戰史上 未曾有의 苛烈한 戰鬪와 莫大한 出血속에서 國土防衛와 自由守護를 위하여 取하여 졌던 兵力增強態勢의 確立은 政府만이 아니라 地方自治團體에게도 戰爭遂行을 위한 集中的 活動을 要求하였던 것이며 兵務行政의 擴大 強化도 그러한 時代的 要求를 反映한 것에 지나지 않았다.

戰時中에는 社會「서비스」分野에 있어서도 地方自治團體의 活動領域이 擴大되었다. 6·25 動亂으로 인한 民間人命被害는 死亡 虐殺 負傷 拉致등을 包含하여 99 萬名을 上廻하였고 1951 年 3 月 現在 戰災로 因하여 救護를 必要로 하는 應急救護對象者數는 7,825 千名에 達하였으며 1953 年 休戰直前에는 그 數가 9,843 千名으로 增加하였다.⁽³⁾ 한편 戰災民을 救護하기 위하여 政府가 確保한 救護糧穀이나 友邦諸國政府와 非政府機關이 提供한 金品 寄贈(SUN 援助)과 美陸軍省豫算에서 支出된 美貨寄贈(SKO 援助)에 의하여 導入된 CRIK 援助物資도 莫大한 量에 達하였다.⁽⁴⁾ 그리하여 戰災民의 實態把握(全國難民一齊登錄과 그 移動狀況調査), 救護物資의 分配 或은 避難民의 收容과 救護 및 防疫등 地方自治團體의 責任이 急激히 增大되었다.

戰時에는 보통 各種 統制事務의 增加로 因하여 行政事務가 增加되는 법이지만 動亂期中에 施行한 食糧管理施策도 地方自治團體의 行政事務를 크게 增加시켰다. 糧穀의 需給과 價格調節 또는 配給과 消費의 統制등을 그 內容으로 하였던 食糧管理制度는 動亂期에 設定된 것은 아니었다. 解放後 美軍政時代부터 米穀統制는 계속되어 왔으며 1947 年度에 있어서도 軍政府는 自由市場價格의 21%에 該當하는 價格으로 米穀總生產量의 36.1%에 相當하는 米穀을 一般割當制에 의하여 收納하였으며 米穀의 自由市場形成은 極度로 抑制되었다.⁽⁵⁾ 建國初期에는 軍政時의 政策을 이어 받아 米穀의 全面的 統制를 劃策한 때도 있었으나 1950 年 2 月에는 糧穀管理法을 制定하여 政府가 買入할 수 있는 米穀量을 當該 米穀年度 米穀總生產量의 3 分の 1을 超過하지 않도록 定하는 한편 糧穀의 運搬과 賣買에 관한 量的인 制限을 解除하여 米穀의 自由市場이 成立할 수 있도록 措置하였다. 糧穀의 全面的 統制에서 部分的 統制에의 施策轉換은 糧穀配給計劃에 있어서도 全面配給에서 重點配給에의 移行을 의미하였던 것이다. 供出制를 止揚하고 買上制를 채택한 것이나 또는 重點配給을 指向하였던 糧穀政策의 轉換은 한편에서는 糧穀의 全面統制가 生産者 및 消費

(3) 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年度, 統計編, p. 17. 內務部, 『內務行政治績史』 1958年, p. 302.

(4) 1950—1953年 期間中 受入된 CRIK 援助는 398千弗(美貨)에 達하였으며 그 內譯은 食料品 醫療品 燃料 建築資材 衣類등으로 構成된 應急救護物資였다.

(5) 國韓銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年度, p. 1—84.

者에게 모두 不滿足스러운 結果를 나타냈기 때문이었고 또 다른 한편에서는 1950年 4月 부터 實施段階에 들어섰던 農地改革事業으로 因하여 地價償還條로 收納되는 糧穀을 政府管理糧穀의 主要한 供給源으로 삼을 수 있었기 때문이 있다고 볼 수 있다.

그러나 動亂이 勃發하자 軍用 公務員用 救護 및 그밖의 官需用 糧穀需要가 增加하였고 1951年 2月에는 全面的 食糧配給制度가 復活되었으며 糧穀統制는 다시금 強化되었다. 이어 1951年 9月에는 臨時土地收得稅法을 制定 公布하여 農地에 대한 地稅現物稅制度를 創設하였으며 土地收得稅條로 收納하는 糧穀을 政府管理糧穀의 主要 供給源으로 삼게 되었다.

그리하여 政府管理糧穀은 糧穀管理法에 의하여 買入하는 糧穀과 農地代 償還條로 收納되는 糧穀 그리고 臨時土地收得稅法에 의하여 現物稅로 收納되는 糧穀으로 構成되었으며 戰時中에 擴大된 糧穀管理事業에 수반하여 地方自治團體의 行政業務도 激增하였다. 즉 政府管理糧穀의 收買目標量은 中央에서 서울特別市 및 各道別로 策定하고 市·郡이 直接, 收買事業에 關與하였으며 1950—1953年 期間中 市價의 46%에서 37%에 該當하는 價格으로 年間 米穀總生産量의 26%에서 19%에 達하는 米穀을 政府에 集中시켜 軍糧의 調達 公務員處遇改善 및 一般救護事業의 運營에 기여하였던 것이다.⁽⁶⁾

戰時에는 國防支出이나 後方治安關係費 또는 直接 間接으로 戰爭遂行에 關聯을 갖는 事業費 以外에 緊要도가 낮은 諸事業費는 抑制되는 것이 보통이다. 6·25 動亂이 勃發한 直後 1950年 7月에서 부터 同年 10日까지 月別로 編成 執行하였던 事變收拾非常豫算이 바로 그러한 典型的인 例였다. 즉 이 非常豫算의 75% 以上은 軍事費에 充當되었고 殘餘分도 主로 後方治安維持費 및 戰災民救護費에 充當되었다.⁽⁷⁾ 그러나 1951年度 中央政府 一般會計歲出의 構成에는 相當한 變化가 일어났다. 軍事治安費의 比重은 前年度에 比하여 若干 上昇한 64.2%를 占하였으나 農林業費를 主軸으로 한 產業經濟對策費와 農地改革事業費를 合한 經濟關係費의 比重은 前年度의 2.6%에서 8.2%로 急騰하였으며 徵稅費와 國債費를 除外한 一般行政費 또는 社會關係費의 相對的 比重은 모두 低下되었다.⁽⁸⁾

1951年度에 中央政府가 支出한 產業經濟對策費中에서 對前年比 그 比重이 현저히 높아졌던 費目은 農產物增產獎勵補助費 農業增產對策費 農地開發對策費 旱害對策費 家畜防疫 및 治療費 등이었으며 支出規模에 있어서는 林業助成對策費의 比重도 높았다. 이러한 諸經費는 모두 戰力增強에 直接 間接으로 關聯되어 있다는 點에 共通의인 特徵을 찾아볼 수

(6) 前掲書, p. I-84.

(7) 前掲書, pp. I-18~19.

(8) 前掲書, pp. I--20~2.

있으며 1951年—1953年 期間中 政府重要事業費中에서 上記한 諸費가 占하는 比重은 約 50%에서 約 81%에 達하였다. 그리하여 戰時 中央財政에 反映되었던 重點의 施策은 한편에서는 農產物增產 家畜登錄 屠畜檢査 砂防造林에 關한 國家委任事務를 增加시켰고 또 다른 한편에서는 地方經費의 構成에 있어서 農業關係費를 中心으로 한 產業經濟費의 比重을 높였던 것이다.

6·25 動亂은 莫大한 人命被害만이 아니라 莫甚한 物的被害를 남겼다. 政府의 公式發表에 의하면 1953年 7月 價格으로 推算한 經濟部門의 被害額은 412 億원에 達하였다.⁽⁹⁾ 그 中國道 및 地方道를 合한 道路 및 橋梁의 被害總額은 5.7 億원이 었고 被害延長은 約 560 km에 達하였다. 더우기 戰亂被害를 받지 않은 道路라 할지라도 그 路幅이 狹少하고 屈曲이 甚하였던 까닭에 軍事의 重要性을 띤 主要道路는 擴張改修가 必要하였다. 그리하여 戰時中 軍主要補給路는 軍·官·民 合同으로 補修 또는 改修되었으나 財政形便上 國民의 賦役에 크게 依存하지 않을 수 없었다. 戰亂以前에는 道路 및 治水事業을 主軸로 하는 公益事業을 위하여 每年 中央政府歲出豫算의 約 4.5%에 該當하는 經費가 支出되었으나 戰亂期間中에는 公益事業費의 比重은 年平均 約 1.2%로 低下되었다.⁽¹⁰⁾ 그러나 地方自治團體의 歲出構成에 있어서는 公益事業費의 比重이 1951年度의 4.2%에서 1953年度에는 7.9%로 上昇하였던 것이다. 이는 다시 말할 것도 없이 道路의 維持 擴張改修 또는 應急補改修 등을 위한 地方自治團體의 責任이 增大되었던 事實을 나타내고 있는 것이라 하겠다.

非常時에는 非常한 資金을 必要로 한다는 것은 하나의 眞理이며 그러한 眞理는 6·25 動亂中 우리나라의 財政에도 適用되었다. 1950—1953年 期間中 1949年을 基準으로 하여 中央政府의 總財政需要는 名目的으로 約 69倍가, 實質的으로는 2.6倍가 되었으며 그러한 膨脹의 主因은 다시 말할 것도 없이 軍事治安費 및 其他 戰亂과 直接 關聯한 財政需要의 急激한 膨脹에 있었다. 그리하여 한편에서는 戰費를 調達하고 또 다른 한편에서는 「인플레이션」을 抑制하기 위한 財政金融政策이 強力히 推進되었다. 政府는 1951年에 都市의 浮動資金을 吸收할 目的으로 1千萬원의 愛國福券을 發行하는 한편 第2回 5分利 建國國債 4千萬원을 發行하여 歲入에 充當하게 하였다. 同年度 歲入構成에 있어서 6.1%를 占하였던 國債金收入은 國債를 特殊立體消化 2千萬원, 金融機關消化 6百萬원, 一般平面消化 1千 4百萬원으로 割當하여 消化하게 하였으며 同時에 國債補助券을 發行하여 國債消化에 萬全을 期하였다.⁽¹¹⁾ 이에 1952年度에 있어서도 當初豫算에서 第3回 5分利

(9) 前掲書 統計編 p. 16.

(10) 韓國產業銀行調查部, 『韓國產業經濟十年史』1955年, p. 1024.

(11) 前掲書, p. 377.

建國國債 7千萬원을 發行하여 立體消化 25百萬원, 金融機關消化에 9百萬원, 平面消化 30百萬원, 補助券消化 6百萬원을 各各 割當하여 消化하도록 策定하였으며 同年度 歲入構成에 있어서 產業復興國債收入을 包含한 國債金收入은, 1億千萬원에 達하였고 그 收入比重은 5.5%를 차지하였다. ⁽¹²⁾

1951年度에 發行된 第2回 建國國債의 90%는 民間에 의하여 保有되었으며 非「인플레이」의 手段에 의하여 戰費를 調達하는 公共借入政策은 奏効하였던 것이지만 1952年度에 發行한 第3回建國國債의 消化는 不振하였다. 즉 1952年 8月 現在 國債의 消化實績은 目標額 7千萬원에 대하여 40%에 不過하였으며 區域別 國債消化責任制度를 實施하는 한편 關係機關으로 構成된 合同督勵班이 國債消化 督勵次 地方을 巡廻하는 등 國債消化의 推進을 위한 各種 對策이 施行되었다. ⁽¹³⁾

한편 動亂이 勃發하자 直接 間接으로 戰爭遂行에 關聯되는 地方自治團體의 財政需要가 激增한 反面에 戰亂으로 因하여 地方稅源은 萎縮되었다. 1950年末에는 戰時稅制의 一環으로서 地方自治團體의 主要한 稅收源이 었던 地稅附加稅 및 營業稅附加稅를 國稅에 吸收하였으며 그밖에 戰亂被害로 因하여 地方稅源은 實質적으로 減縮되었고 地方財政은 危機에 逢着하게 되었다.

그리하여 1951年 6日에는 地方稅制를 改革하여 取得稅의 課稅對象을 擴張하는 한편 特別行爲稅 狩獵稅 動力稅 船舶稅 金庫稅 接客人稅 舟稅를 新設하였다. 또 1951年 9月에 臨時土地收得稅法이 實施되자 農家에 대하여 從前에 賦課하였던 所得稅 戶別稅 教育稅 地稅 其他 公課負擔金의 賦課를 禁止하고 土地收得稅로 統一 單一化하게 되자 地方自治團體는 農業所得에 대하여 賦課하여 왔던 戶別稅 및 地方教育稅의 稅源을 喪失하게 되었다. 그리하여 1951年 9月에는 다시금 地方稅法을 改正하여 廣告稅 및 電話稅를 新設하고 戶別稅의 等級表를 改正하는 한편 各稅의 稅率을 引上 調整하는 등 稅制改革을 斷行하였다.

課稅對象의 擴張이나 新稅의 創設은 모두 地方稅의 賦課徵收事務를 增加시켰던 것이지만 그밖에 地方自治團體는 國稅의 徵收에도 積極 關與하였으며 그러한 것이 모두 地方行政事務를 激增시켰다.

以上과 같이 動亂期에 있어서는 戰爭遂行에 關聯되는 諸般行政이 急激히 增加하였던 것이지만 그밖에 6·25 動亂이 勃發하기 直前に 始作되고 戰時中에 있어서도 그 事業이 계속되었던 農地改革事業이나 1952年 5月에 처음으로 實施된 地方選舉와 地方議會의 構成도 地方行政事務를, 따라서 地方經費를 增加시켰다.

(12) 前掲書, pp. 378—79.

(13) 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年度, p. I—256.

그리하여 戰時中에 濟州道에 産業局을 新設한 것(1951年 4月), 各道 內務局에 兵務課를 新設한 것 以外에는 地方行政機構의 改革은 없었으나 上述한 바와 같은 各種國家委任事務의 增加 또는 地方自治團體의 成長에 수반하여 地方公務員의 定員은 1949年末 現在의 29,897名에서 1952年末에는 35,249名으로 增員되었다.⁽¹⁴⁾ 이와 같은 地方公務員의 定員動態는 同期間中 地方行政廳 一般會計國家公務員이 大幅 減少된 것과 對照的인 것이었다.

地方行政事務의 增加와 地方公務員의 增員은 必然的으로 地方自治團體의 一般行政費를 增加시켰던 것이지만 1950年 11월에 施行된 公務員處遇改善도 地方經費를 膨脹시킨 主要한 原因의 하나였다. 同年 10월에 遡及하여 俸給을 3倍引上하였던 公務員處遇改善은 實質的 改善을 의미하는 것은 아니었으나 一般行政費를 增加시킨 主要한 原因이었던 것이다.⁽¹⁵⁾

그러나 休戰이 成立한 1953年度부터는 地方自治團體 一般會計歲出에 있어서 一般行政費가 占하는 比重은 漸次的으로 低下되어 1960年度에는 26.6%가 되었다. 一般行政費의 比重이 低下된 것은 한편에서는 戰時行政에서 부터 平和時行政에의 移行을 의미하였고 또 다른 한편에서는 戰災復舊에 關聯된 諸活動의 比重이 높아졌던 것을 나타내고 있는 것이다.

休戰이 成立된 直後 政府는 公務員 35% 減員을 決定하였고 戰爭遂行에 集中하였던 努力을 再建事業에 轉換시킬 決意을 表明하였으며 戰時中에 激增한 地方公務員數는 1954年末에 22,913名으로 減員되었다.⁽¹⁶⁾ 그러나 그 後 復興事業의 進陞에 따라 地方公務員數는

<第 13 表> 地方自治團體一般行政費의 主要費目과 그 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年 度	議 會 費	事 務 費	徵 稅 費	諸 支 出 金
1951 ⁽²⁾	(36)(—)	25.2(26.5)	5.8(6.0)	15.6(16.3)
1953	11.1(1.5)	177.0(23.7)	22.1(3.0)	62.4(8.4)
1954	29.5(1.1)	463.4(18.3)	66.1(2.6)	124.6(4.9)
1957	103.6(1.3)	1,274.5(15.4)	189.0(2.3)	246.0(3.0)
1960	105.2(0.8)	2,015.6(15.3)	207.0(1.6)	262.3(2.0)

註: (1) 一般會計 歲出決算額임.

(2) 議會費의 金額單位는 1,000 원임.

備考: ()內 計數는 歲出總額에 對한 比重을 表示함.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 362-71에서 作成함.

(14) 內務部, 『地方行政治續史』 1958年, p. 210.

(15) 生計費와 直結되어 있는 全國小賣物價指數(1946年=100)는 1949年 3月의 117.0에서 1950年 9月에는 821.6으로 上昇하였다. 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年度, 統計編, p. 178 參照.

(16) 內務部, 『地方行政治續史』, 1958年, p. 210.

다시금 增加하여 1957年末에는 26,178名이 되었고 그後 漸次的으로 減員되어 1960年 11月 現在에는 23,932名이 되었다,⁽¹⁷⁾

地方公務員定員의 減員과 戰亂收拾에 關聯된 行政事務의 減少는 一般行政費의 50%—58%를 占하였던 事務費의 增加率을 漸次的으로 低下시켰다. 즉 戰亂期間中 事務費는 大體로 地方經費의 膨脹과 平行的으로 增加하였으나 1953年以後 그 增加率은 현저히 鈍化되었다. 1953—1957年 期間中 地方自治團體 一般會計歲出總額은 約 11倍로 增大되었으나 同期間中 事務費는 約 7倍가 增加하였을 따름이 있고, 1957年 以後 事務費는 다시금 地方經費의 增加率과 거의 같은 比率로 增加하였다.

2. 戰後再建과 公益事業部門의 擴張

戰後 地方自治團體의 歲出構成에 일어난 變化中에서 가장 현저한 變化는 一般行政費나 産業經濟費의 比重이 低下된데에 對하여 公益事業費 및 轉充用諸費의 比重이 漸次的으로 上昇한 것이 었다. 公益事業費나 轉充用諸費의 增加는 戰亂의 必然的인 結果이기도 하였 다. 動亂은 道路 港灣 治山 治水施設 都市公共施設 등에도 莫大한 被害를 남겼다. 이러한 公共施設은 그밖의 運輸 通信 電力 등 諸施設과 함께 經濟的 下部構造를 形成하며 産業 成長의 基礎가 된다. 그리하여 休戰成立과 함께 一聯의 復興計劃이 發表되었고⁽¹⁸⁾ 이어 1954年 2月에는 「對充資金特別會計法」 및 「經濟復興特別會計法」이 國會를 通過하여 經濟 復興에 必要한 事業費를 對充資金으로 充當하는 制度가 마련되었으며 同年 4月에는 重點 的인 計劃投資를 實現코자 國家投資銀行인 産業銀行이 創設되었다. 한편 同年 7月에 美國 에서 開催되었던 韓美軍事經濟會談의 結果로 經濟援助 2億 8千萬弗을 包含하는 對韓美 國援助基金 7億弗을 確保하게 되자 經濟復興豫算을 編成하여 經濟再建에 全力을 기울이 게 되었으며 復興豫算의 支援을 받아 道路整備 治水事業 都市計劃事業 등 地方自治團體 의 公益事業도 戰災復興과 成長을 위한 土臺構築을 目標로 하여 活潑히 推進하게 되었다. 이제 1950年代의 後半期에 있어서 그 相對的 重要性이 增加되었던 公益事業費의 內容을 살펴 보면 大略 다음과 같다.

道路는 經濟的 下部構造中에서도 基本的인 施設이지만 第 14表와 같이 그 戰禍는 莫基 하였다. 그밖에 都市의 下水道는 總延長 233 km가 破壞되었고 重要幹線下水道의 改修를 要하는 戰災區域은 46個都市에 達하였으며 23個都市의 土地整理事業, 72個都市의 上水

(17) 勞務員을 除外한 一般定員임. 地方局財政課, 『地方財政必携』 1961年度, pp. 102—3.

(18) 1953年 7月15日에는 「타스카」 3 個年對韓援助計劃이 發表되었고, 同年 9月24日에는 企劃處에서 作成한 1954年度 韓國經濟復興計劃이 發表되었다.

道施設復舊가 要請되었다. (19) 또 解放後의 財政難과 6·25 動亂으로 因하여 河川管理가 不完全하였던 까닭에 洪水被害를 免할 수 없었으며 河川改修도 時急한 課業의 하나였다.

〈第 14 表〉 戰亂으로 因한 道路被害狀況
(1950年 6月—1953年 7月)

	被 害 個 所	被 害 延 長 km (A)	動亂前 總延長 km (B)	A/B
道 路	1,656	499	25,183	% 19.8
國 道	528	189	5,213	36.3
地 方 道	1,128	310	19,970	15.5
橋 梁 ⁽¹⁾	1,466	34	130	26.2

註：(1) 合同通信社, 『合同年鑑』, 1959年度, p. 448.
資料：韓國產業銀行調查部, 『韓國產業經濟十年史』 1955年, p. 288.

그리하여 內務部는 1953 年에 道路建設 河川管理 都市計劃 上水道施設 등 事業別 目標을 設定하고 戰後 復興事業을 積極的으로 推進하였다.

먼저 道路建設事業의 計劃內容과 그 實績을 보면 第 15 表와 같다. 計劃目標은 戰災復舊만이 아니라 社會間接資本의 充實化를 期하기 위한 考慮 밑에 設定된 것이었으나, 1960 年末 事業別 實績累計는 모두 計劃目標에 훨씬 未達하였으며 그 事業效果는 높았다고 볼 수 없다. 이는 戰災復舊를 위하여 各種事業을 同時에 進行시켜야만 했던 當時의 事情에서 當

〈第 15 表〉 道 路 事 業 實 績⁽¹⁾ (1953—1960年)

單位 {km
(C) 內 百分比

事 業 別	目 標	1953年—1957年 實 績	1958年—1960年 實 績	累 計
國道 및 地方道改修	853	35.1 (4.1)	71.7 (8.4)	106.8(12.5)
國道 및 地方道補修	1,010	82.5 (8.2)	27.2 (2.7)	109.7(10.9)
國道 및 地方道鋪裝 ⁽²⁾	—	160.0(15.8)	338.5(33.5)	498.5(49.4)
戰災 橋梁復舊	33.9	14.4(42.5)	6.6(19.5)	21.0(61.9)
橋梁新設	73.8	5.9 (8.0)	17.0(23.0)	22.9(31.0)
橋梁補修 ⁽³⁾	—	—	4.0	4.0
工事所要資金(10億圓) ⁽⁴⁾	6.1	1.1(18.0)	1.6(26.2)	2.7(44.3)

註：(1) 事業別目標量 및 1953年—1957年 實績은 『合同年鑑』, 1959年度, 韓國編「經濟」部門에 수록된 計數에 依함. 1959年—1960年 實績은 建設部, 「道路建設」「橋梁建設」資料에 依함, 但 各年度 橋梁建設實績은 建設部 橋梁復舊實績에 依하여 修正하였음.

(2) 百分比는 國道 및 地方道補修目標에 對한 百分比임.

(3) 戰災橋梁復舊 또는 橋梁改修架設에 分類되지 않은 延長임.

(4) 地方政府負擔金은 包含하지 않음.

資料：合同通信社, 『合同年鑑』 1959年度, pp. 447—48.

建設部, 『建設年鑑』 1963年度, 統計, p. 31.

經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』 第 8 回, 1961年度, pp. 180—81.

(19) 合同通信社, 『合同年鑑』 1959年度, pp. 447—48.

然히 생겨난 일이지만 投資의 分散化와 施工의 散漫에 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있을 것 같다. 1953—1957 年 期間中에는 戰災橋梁復舊를 除外한 그밖의 事業이 모두 不振하였으나 外國援助에 의한 建設用資材 및 重裝備의 導入이 進陟됨에 따라 1957 年부터는 國道 및 地方道の 改修·舗裝 橋梁의 改修架設事業도 活潑히 進行되었다.

<第16表> 道路事業費年度別支出과 地方自治團體에의 移轉⁽¹⁾ (1951—1960年)

單位：百萬元

區分 年度別	道路事業費 ⁽²⁾	地方自治團體에의 移	區分 年度別	道路事業費 ⁽²⁾	地方自治團體에의 移
1951	1.8	0.3	1957	489.0	159.9
1952	8.1	5.7	1958	919.8	334.4
1953	36.4	15.5	1959	600.9	124.4
1954 ⁽³⁾	83.6	49.7	1960	512.6	203.8
1955 ⁽⁴⁾	515.9	205.6	合計	3,168.1	1,099.3

註：(1) 中央政府歲出決算額이며 1954年以後에는 經濟復興特別會計歲出額을 包含함.

(2) 建設費 工事用機材買入費 補助費등을 包含함.

(3) 1954年 4月—1955年 6月.

(4) 1955年 7月—1956年 12月.

資料：各年度政府決算書.

1953 年부터 1957 年까지에 支出된 道路建設事業費는 地方政府負擔金을 除外하여 27 億원에 達하였다. 그러나 建設用施設費 同補修費 그리고 施設物買入費 등을 加算하면 315 千萬원에 達하였으며 (第 16 表), 그中 109 千萬원이 地方自治團體에 補助金條로 交付되었다. 地方道路建設事業에 所要된 地方自治團體負擔金의 規模는 分明하지 않으나 1955 年 現在 地方土木事業에 대한 國庫補助率⁽²⁰⁾은 道路整備 및 道路修繕事業에 대하여 各各 50%, 戰災橋梁復舊事業에는 100%, 其他橋梁建設事業에는 85%, 道路舗裝事業에는 100%였으며 戰後 再建事業의 進展에 따라 地方自治團體의 地方道路建設事業費에 대한 負擔도 加增되었던 것이다.

다음에 治水事業의 計劃과 實績을 보면 第 17 表와 같다. 이 計劃中에 包含된 諸事業은 主로 洪水輕減의 方策으로서 着手된 것이며 水資源의 最大利用을 위한 開發事業은 아니었다. 局部的인 治水事業에서부터 水資源의 多目的利用을 위한 綜合開發事業에 進展하기 까지는 多少의 期間이 必要하였던 것이지만 解放以後 等閑視되었던 治水事業에 年年 巨額의 財政資金을 投資하기 始作한 것은 그 自體가 特別한 意義를 갖는 것이었다.

위에서 살펴본 道路建設事業과 같이 1953—1959 年 期間中에 施工된 治水事業의 實績도 計劃目標에 對比하여 보면 그 成果가 不振하였던 것이지만 同期間中 14 億원에 達하는

(20) 大韓地方行政協會. 『地方行政』 1956年 9月 p. 91.

財政投資가 行하여 졌고 그 中 67千萬원이 地方自治團體에 補助金條로 交付되었다 (第 18 表). 1955年 現在 地方自治團體의 治水事業에 對한 國庫補助率은 80%였으며 1959年度 地方自治團體 河川管理事業 總工事費 214百萬원의 財源은 國庫補助 172百萬원, 地方費 42百萬원으로 構成되고 있었다.

<第 17 表> 治水事業實績⁽¹⁾ (1953—1959年) 單位: km

事業別	1953—1957年		1958—1959年	
	目標	實績	確績	累計
築堤	655	143.3 (21.9)	104.9 (16.0)	248.2 (37.9)
護岸	251	59.9 (23.9)	41.6 (16.6)	101.5 (40.4)
掘鑿	—	19.9 (—)	12.9 (—)	32.8 (—)
河川改補修	1,195	145.8 (12.2)	138.1 (11.6)	283.9 (23.8)
構造物(個所)	393	244 (62.1)	86 (21.9)	330 (84.0)
工事所要資金(億 ⁽²⁾)	50.3	7.3 (14.5)	7.4 (14.7)	14.7 (29.2)

註: (1) 事業別目標量은 合同通信社, 『合同年鑑』 1959年度, 韓國編「經濟」部門에 수록된 計數에 의함. 1953年—1958年期間中의 實績은 內務部, 『內務行政治績史』 1958年度, 資料에 의함. 1950年度實績은 『合同年鑑』 1961年度, 『各道의 現勢』 및 內務部地方局, 『地方行政概要』 1960年度, 資料에 의함. ()內 計數는 目標에 對한 百分比인.

(2) 中央政府負擔金이며 地方費負擔額은 除外하였음.

資料: 合同通信社, 『合同年鑑』 1959年度, p. 448, 1961年度, pp. 357—85. 內務部, 『內務行政治績史』 1958年度, p. 328. 內務部地方局, 『地方行政概要』 1960年度 pp. 258—59.

<第 18 表> 治水事業費에 年度別支出規模와 地方自治團體에의 移轉⁽¹⁾ (1951—1960年)

單位: 百萬원

年度別	區分	治水事業費	地方自治團體에의 移轉
1951		4	—
1952		3.7	2.2
1953		14.7	6.2
1954 ⁽²⁾		40.3	9.9
1955 ⁽³⁾		359.8	163.2
1957		311.3	137.7
1958		406.6	181.5
1959		328.9	171.6
1960		440.4	220.8
合計		1,906.2	893.1

註: (1) 中央政府歲出決算額인

(2) 15個月分決算額인

(3) 18個月分決算額인

資料: 各會計年度決算資料에 의함.

都市化와 工業化 그리고 經濟發展은 모두 社會進步를 象徴하는 「過程」에 關聯된 類似한 발달이기도 하지만 戰後 우리나라의 都市는 戰災地區의 整理, 街道의 復舊 및 改善 下水道施設의 復舊와 急増하는 食水需要에 대한 對策등 廣範하고도 綜合的인 都市計劃事業의 推進을 必要로 하였다. 1953 年에 內務部가 設定한 計劃目標과 그 實績을 보면 第 19 表와 같다.

<第 19 表> 都市土木事業實績⁽¹⁾ (1953—1960 年) 單位 {km
()內百分比

事業別	1953—1957 年		1958—1960 年	
	目標	實績	實績	累計
土地區劃整理 (m ²)	6,038	1,907(31.6)	—	1,907(31.6)
都市道路建設	106	67(63.2)	8 (7.5)	75(70.8)
都市橋梁建設	3.2	1.2(37.5)	0.06 (1.9)	1.3(39.4)
下水道工事	1,489	248(16.7)	284(19.1)	532(35.7)
工事所要資金(億圓) ⁽²⁾	33.8	5.9(17.5)	6.7(19.8)	12.6(36.2)

註：(1) 事業別目標量은 『合同年鑑』 1959 年度, 韓國編 「經濟」部門에 수록된 計數에 의함. 實績은 建設部, 『建設年鑑』 1963 年度資料에 의함. ()內 計數는 目標에 대한 百分比임.

(2) 中央政府 및 地方政府負擔金の 合計임.

資料：合同通信社, 『合同年鑑』 1959 年度, pp. 447—48. 建設部, 『建設年鑑』 1963 年度 統計, pp. 91—5.

都市土木事業에 있어서도 都市道路建設을 除外한 其他事業의 施工實績은 計劃目標에 대하여 約 32—39% 程度였으나 1953—1960 年 期間中에 支出된 國庫補助 및 地方自治團體負擔金の 合計는 126 千萬圓에 達하였으며 그 中에서 國庫補助는 92 千萬圓이 었다. 都市土木事業費의 內譯과 그 支出實績은 第 20 表와 같으나 國庫補助의 激増과 함께 地方費가

<第 20 表> 都市土木事業費의 內譯과 支出實績 (1948—1960 年) 單位：百萬圓

年度別 細項	1948—1949		1950—1953		1954—1957		1958—1960	
	地方費 ⁽¹⁾	國費 ⁽¹⁾	地方費	國費	地方費	國費	地方費	國費
土地區域整理	—	—	—	—	—	57	5	16
街路築造	(12)	(6)	1	2	16	50	5	27
都市內橋梁	(14)	(8)	1	3	14	38	1	6
街路鋪裝	—	—	—	—	36	103	20	42
下水道	(86)	(106)	2	2	72	190	163	389
合計	(112)	(120)	4	7	138	438	194	480
總計	(232)		11		576		674	

註：(1) 百萬圓임.

資料：建設部, 『建設年鑑』 1963 年 pp. 91—127 에서 作成함.

急増한 事實이나 1957年 以後에 있어서는 前者보다 後者の 增加率이 높았던 事實을 엿볼 수 있다.

<第 21 表> 地方自治團體主要事業費의 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年 度	土 木 費	農 業 費	保 健 費	社 會 事 業 費
1951	3.3 (3.4)	12.5(13.0)	1.2(1.2)	1.9(2.0)
1953	53.1 (7.1)	43.7 (5.9)	14.3(1.9)	14.7(2.0)
1954	229.8 (9.1)	159.9 (6.3)	57.5(2.3)	28.0(1.1)
1957	941.7(11.4)	211.4 (2.6)	202.0(2.4)	88.0(1.1)
1960	928.8 (7.1)	217.3 (1.7)	351.7(2.7)	198.4(1.5)

註: (1) 地方自治團體一般會計歲出決算額임.

備考: ()內 數字는 歲出決算總額에 대한 百分比임.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 362—71 에서 作成함.

以上과 같이 戰後 再建을 위하여 積極的으로 推進된 各種 建設事業은 當初의 計劃目標을 達成하지 못하였으나 中央財政支出단이 아니라 地方土木費의 規模를 急激히 擴張시켰다. 第 21 表에서 볼 수 있는 것과 같이 地方土木費는 1951—1960年 期間中에 28倍가 되었으며 1953年 이래 地方自治團體의 事業費中에서 차지하는 그 比重은 가장 높았다.

3. 經濟事業部門의 推移

戰亂이 農林業部門에 남긴 被害額은 1953年 7月 價格으로 105 億圓에 達하였으며 그 中에서 家畜被害는 67 億圓으로 推算되었다. 그리하여 政府는 戰局의 安定과 더불어 한편에서는 戰災復舊와 또 다른 한편에서는 食糧의 自給自足과 剩餘農產物輸出을 目標로 하는 米穀增產 5 個年計劃 및 麥類增產 5 個年計劃을, 家畜의 品種改良과 急速한 增殖을 目標로 하는 畜產復興 5 個年計劃을 各各 樹立하였다. 한편 第 2 次大戰中の 軍用材徵發 解放後의 盜伐 및 濫伐 그리고 動亂期中の 事業中斷으로 因하여 荒廢되었던 林相을 恢復시키는 한편 旱水害의 被害를 輕減시키기 위하여 政府는 第 2 次民有林造林計劃을 積極的으로 推進하는 同時에 1953年을 起點으로 하는 速成綠化 3 個年計劃, 1954年을 起點으로 하는 國有林造林 5 個年計劃 및 砂防事業 5 個年計劃을 各各 樹立하여 實踐에 옮겼다.

먼저 農業增產 5 個年計劃의 目標와 그 實績을 보면 第 22 表와 같다. 이 計劃은 農地改良에 의한 面積의 擴張과 耕作法改善 種子改良 및 肥料增施에 의해서 計劃期間中에 米穀收穫量을 漸次的으로 增加시켜 目標年度에는 1953年度基準에 比하여 30.7%가 增加한 18 百萬石을 收穫할 것을 豫定하였다. 또 麥類는 畚裏作과 田麥播種으로 播種面積을 增加시키는 한편 肥料施肥의 合理化등에 의하여 計劃期間中에 收穫量을 計劃基準에 比하여 91.3

<第 22 表> 第 1 次農業增產 5 個年計劃과 그 實績 (1953—1960 年)

區 分	計 劃		1957 年度 實績 ⁽²⁾
	1953 年度(基準年度)	1957 年度(目標年度) ⁽¹⁾	
米 穀:			
面 積 (千 町 步)	1,073	1,082 (100.8)	1,114 (102.9)
反 收 (合)	1,290	1,675 (129.8)	1,413 (84.4)
收 穫 量 (千 石)	13,851	18,108 (130.7)	15,738 (86.9)
麥 類:			
收 穫 量 (千 石)	4,406	8,430 (191.3)	5,180 (61.4)

註: (1) () 內 數字는 基準量에 대한 比率이며 百分比로 表示함.

(2) () 內 數字는 目標量에 대한 比率이며 百分比로 表示함.

資料: 韓國產業銀行調查部, 『韓國產業經濟十年史』 1955 年, pp. 65—8.

農業協同組合中央會, 『農業年鑑』 1963 年度, 統計編, pp. 30—1.

%를 增加시킬 것을 計劃하였다.

1957 年度の 生産實績을 보면 米穀生産量은 計劃基準보다 15.6%가 未達되었고 麥類의 收穫量은 計劃基準보다 38.9%가 不足하였으나 米穀의 植付面積은 計劃目標를 2.9% 上廻하였다. 또한 1957 年度 米穀의 反當 收穫量은 平년에 比하여 8%가 增加하였으며 解放後 最高의 土地生産力을 示顯하였다. 이는 主로 水利施設의 擴充 肥料의 增施 技術水準의 向上 農器具와 役畜등 營農裝備의 增加에 緣由한 것이었고 또 同年中의 自然條件이 매우 좋았던 데도 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있었다. 이에 反하여 麥類減收의 原因은 主로 不利하였던 自然條件에도 있었으나 增產計劃의 非現實性을 結果의으로 드러냈던 것이다.

이에 1958 年부터는 다시금 農業增產 5 個年計劃을 수립하여 各種 增產施策을 推進하였으며 計劃初年度인 1958 年에는 生産計劃量을 3% 上廻한 16.6 百萬石의 米穀이 生産되었고 麥類는 增產計劃量의 97.7%에 達하는 6.4 百萬石이 生産되었다. 또 第 3 次年度인 1960 年度에는 旱害로 因하여 米穀은 增收計劃量에 比하여 11.6%가 減收되었으나 麥類生産額은 計劃量 보다 0.3% 增產인 7.2 百萬石이 生産되었다.

이와 같이 第 1 次農業增產計劃이나 1958 年을 起點으로 하는 農業增產計劃은 多大한 成果를 거두었던 것이지만 이제 增產計劃을 達成하기 위하여 政府가 遂行한 施策의 一端을 考察하여 보면 다음과 같다.

自然條件에 크게 支配를 받는 우리나라의 農業生産을 增加시키 위한 施策中에서 가장 基幹의인 事業이 農地改良事業이라는 것은 再言할 必要조차 없다. 그리하여 解放以後 軍政過政을 걸쳐 政府樹立까지의 過渡期中에는 農地改良事業도 沈滯에 빠졌으나 建國後에는 倭政末期에 수립되었던 大小地區設置事業(水利組合設置事業) 및 干拓事業中 未完成事業을

계속하는 한편 歸屬農地의 修築등에 注力하여 1948—1949年 期間中에 130個地區, 31.5千町步를 竣工하였으며 121千石의 增收를 期하였다. 그러나 6.25動亂이 勃發하자 農地改良事業은 一時 中斷되었고 그밖에 施設物도 막심한 被害를 입었다.

그러자 1952년에는 農地改革事業特別會計를 設置하여 歸屬農地의 償還代錢을 主로 農地改良에 投資케 하는 財源措置가 取하여 졌고 第23表에서 볼 수 있는 것과 같이 農地改良事業은 크게 進陞되었다.

<第23表> 農地改良事業實績 (1946—1960年)⁽¹⁾

項 目	1946—1949年	1950—1952年	1953—1957年	1958—1960年
竣 工 地 區 數	141	128	3,121	9,113
中小規模事業 및 開墾事業	—	—	1,103	7,558
面 積 (千 町 步)	32.8	54.6	616.4	683.8
中小規模事業 및 開墾事業	—	—	23.8	122.3
增 收 量 (千 石)	132.3	117.4	650.4	1,389.2
中小規模事業 및 開墾事業	—	—	167.4	551.3
投 融 資 總 額(100萬圓) ⁽²⁾	9.0	166.0	7,660.1	3,764.2
中小規模事業 및 開墾事業에 대한 國庫補助	—	—	151.2	642.6

註：(1) 大小地區設置事業, 改補修事業, 災害復舊事業, 小規模事業, 農地保全事業, 開墾事業을 包含함.

(2) 國庫補助 및 長期債의 合計額임.

資料：建設部, 『國土計劃基本調査資料「노트」』 pp. 323—4.

그러나 本事業이 本軌道에 오르기 시작한 것은 1953年부터였다. 즉 1953년에는 UNK RA 援助에 의한 外援資金과 機資材의 援助가 投入되기 始作하였고 1954年부터는 外援資金의 增額과 農地改革特別會計에서의 補助金 및 産業復興國債發行基金에 의한 長期債를 財源으로 하는 國家豫算을 基盤으로 하여 戰災復舊 既存施設의 改良 防潮堤의 修築 大小地區의 設置事業 및 干拓事業등이 活潑히 進行되었다. 同時에 1957年度부터는 短時日內에 少額 投資의 效果를 거두어들일 수 있는 30町步內外의 小規模事業(小溜地事業)에 着手하기 始作하였고 年內에 1,058個地區 23.6千町步를 竣工하였으며 166千石의 增收를 期하였다⁽²¹⁾. 이어 1958—1960年 期間中에는 短期的 投資效果를 얻을 수 있는 小規模事業이 더욱 活潑히 進行되어 6,625個地區 117.8千町步가 竣工되었고 511.5千石의 增收를 期하였다. 한편 1957年부터는 開墾事業도 進陞되었으며 1960年까지에 978個地區 4.7千町步가 竣工되어 21.4千石의 增收를 올렸다.

(21) 內務部, 『內務行政治績史』 1958年度, pp. 339—40.

1951年에서 1960년까지의 期間中에 土地改良事業을 위하여 政府資金 約 116 億원이 投
融資되었으며 그 中에서 國庫補助는 約 60 億원이었다. 大小地區設置事業은 主로 農地改
良組合을 主體로 하여 施行되었으나 小溜地事業 및 開墾事業 改良事業등이 進陞됨에 따라
地方自治團體가 關與하는 分野도 擴大되었다.

農地改良事業과 함께 農業生産性을 높이는 데 寄與한 政府施策中에는 動亂中에도 그 事
業이 계속되었던 農地改革事業과 種子改良·肥料增産 및 普及獎勵 農機具普及獎勵·農藥
增産·作物改良등 多形로운 內容을 갖는 農業增産施策과 農村振興事業등이 있었다, 이러
한 諸事業의 內容을 制限된 紙面에서 모두 考察한다는 것은 거의 不可能한 일이다. 그러
므로 여기서는 中央政府의 一般會計, 農地改革特別會計 및 經濟復興特別會計歲出中에서 農
業增産對策을 위하여 支出된 農業關係費의 包括的 規模를 살펴 보면 第 24-1 表와 같다.

이 表에서 볼 수 있는 것과 같이 第 1次 農業增産計劃 初年度인 1953年부터 1958年까
지에 農業增産對策費는 急激히 膨脹하였다. 이는 增産計劃의 施行에 뒤따르는 當然한 結果
였으나 增産對策費의 增大와 함께 그 構成內容도 變化하였다. 즉 1951年까지는 農產物增
産獎勵費 및 纖維物增産獎勵費가 農業增産對策費의 主要한 內容이 되고 있었으나 1952年
부터 種子改良事業費의 比重이 현저히 높아졌다. 1953年度 農業增産對策費中에서 種子改
良事業費가 占하였던 比重은 69.6%였고 그 後 漸次的으로 그 比重은 低下되었으나 1960
年度에 있어서도 37%를 차지하였다. 한편 1955年부터는 農業增産對策費中에서 經濟復興
特別會計 農林部所管復興費에 의하여 導入된 肥料代錢이 占하는 比重이 높아졌고 1958

〈第 24-1 表〉 主要 農林關係中央歲出의 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年 度	農 業 增 産 對 策 費 ⁽²⁾	山 林 事 業 費 ⁽³⁾	砂 防 事 業 費 ⁽⁴⁾	畜 産 事 業 費 ⁽⁵⁾
1949	0.1	1.7	0.6	0.2
1951	2.2	1.3	3.5	0.5
1953	47.7	14.1	45.7	6.1
1954	97.3	55.8	95.0	47.2
1957	73.4	95.3	156.5	46.6
1958	165.4	212.6	356.4	62.3
1960	85.7	28.0	351.3	46.8

註: (1) 一般會計農地改革特別會計, 經濟復興特別會計 農林關係歲出決算額임.

(2) 農業團體育成費는 除外하였음.

(3) 產業經濟對策費中 國有林資源造成事業費, 民有林造成費 및 特殊林產物生産獎勵費, 經濟復興特別會計中 林業發展事業費임.

(4) 上流水源涵養事業費를 包含함.

(5) 家畜改良事業費, 飼料增産事業費, 獸醫務事業費 등임.

資料: 各年度 政府歲出決算書.

年度에는 農業增産對策費의 40%가 肥料買入代에 充當되었다.

以上과 같이 農業增産對策費의 構成內容은 政府의 重點의 施策과 步調를 一致하여 變化하였던 것이지만 그밖에 自給肥料增産 農藥生産 農機具普及 蠶業 特用作物增産 등 各種 獎勵事業의 進歩도 農業增産對策費의 增加에 寄與하였다.

<第 24-2 表> 地方自治團體 農林關係歲出의 推移(抽出年度) 單位: 百萬圓

年 度	項 目	農 業 費	林 業 費 ⁽¹⁾	畜 產 費 ⁽²⁾
1951		12.5	5.0	—
1953		43.7	38.1	—
1954		159.9	97.0	—
1957		211.4	220.1	—
1958		368.0	274.2	60.8
1960		217.3	216.0	78.5

註: (1) 砂防事業費를 包含함.

(2) 1957年度까지는 農業費에 包含됨.

資料: 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』 1962年度, p. 663.

中央政府의 農業關係支出增加는 곧 地方自治團體 農業費의 增加를 의미하였다. 中央政府의 一般會計 및 各特別會計에서 支出된 農業增産對策費는 그 70—90%가 地方自治團體에 交付되었으며 地方費와 함께 地方自治團體農業費의 財源이 되었다. 그리하여 第 24-2 表에서 볼 수 있는 것과 같이 地方自治團體의 農業費는 中央政府의 農業關係支出과 거의 같은 方向으로 變化하였다.

<第 25 表> 民有林(一般林)造林計劃과 實績 (1949—1960年)

單位: (面積: 千町步
數量: 百萬本)

期 間	計 劃 ⁽¹⁾		實 績		對 比		財政支出 ⁽²⁾ (百萬圓)
	面 積	數 量	面 積	數 量	%	%	
1949—1953年	706	1,594	319	896	40.9	56.2	9.5
1954—1958年 (a)	702	1,594	446	1,290	63.5	80.9	456.9
(b)	616	1,925	446	1,290	72.4	67.1	456.9
1959—1960年	220	850	249	528	122.3	62.1	203.9

註: (1) 1949—1954年間的 計劃은 1949年을 起點으로 하는 民有林造林 10個年計劃의 第 1 次 5個年計劃이며 1954—1958年間的 計劃 (a)는 同 第 2 次 5個年計劃임. 1954—1958年間的 計劃 (b)는 1955 年을 起點으로 하는 民有林 造林 10個年計劃에 의하여 修正한 計劃을 表示함.

(2) 一般會計 產業經濟對策費中 民有林造成事業費 및 經濟復興特別會計 復興費中 林業發展事業費임.

資料: 農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1958年度, pp. 213—5, 各年度 政府決算書.

다음에 1953年以後 施行되었던 各種 造林計劃中에서 民有林造林計劃과 그 實績을 살펴 보면 第 25 表와 같다.

1954年을 起點으로 하였던 第 2次 民有林造林計劃은 動亂期를 包含하였던 第 1次計劃에 比하여 그 事業效果는 컸으나 1958年末 實績은 計劃目標에 未達하였다. 第 2次計劃은 1955年을 起點으로 하는 民有林造林 10個年計劃에 의하여 代替되었으나 1958年末의 實績은 修正된 計劃目標에 比해서도 植栽面積에 있어서는 27.6%, 植栽本數에 있어서는 2.9%가 未達하였다. 1954年—1958年 期間中에 事業이 크게 擴張된 것은 1955年 이래 外援資金에 依하여 民有林造林에 대한 國庫補助가 增大한 것과 1957年부터 特殊林 5個年計劃을 수립하여 民有林造林事業의 一環으로서 農家副收入을 增加시킬 수 있는 特殊樹木의 增殖事業을 積極의으로 장려한 데 그 原因을 찾아 볼 수 있다. 그리하여 1960年度부터는 民有林造林事業에 대한 國庫補助가 漸次的으로 止揚되었으나 農家自力에 依한 自力造林이 推進되었고 그에 따라 37町步에 約 8百萬本이 植栽되었으며 그中 特殊樹種은 7百萬本에 達하였다. 그러나 이 實績도 特殊林造成 5個年計劃 第 4次年度 目標의 50%에 未達하였다⁽²²⁾.

民有林造林事業을 위해서도 莫大한 財政投資가 行하여졌다. 第 25 表에서 알 수 있는 것과 같이 1949年에서 1953年까지의 第 1次 民有林 造林計劃施行에 所要된 財政支出은 9.5 百萬圓에 未達하였으나 1954年—1958年 期間中에는 456.9百萬圓이 投資되었고 1959年—1960年 期間中에는 203.9百萬圓이 支出되었다. 1955年부터 主로 外援財源의 뒷받침을 받아 活潑히 展開되었던 民有林造成事業은 한편에서는 中央歲出林業關係費를 急激히 增大시켰으나 또 다른 한편에서는 民有林造成事業費의 大部分이 地方自治團體에 移轉되었던 까닭에 地方自治團體의 林業費도 增加시켰다.

한편 政府는 1947年末 現在 漢江 錦江 榮山江 蟾津江 洛東江등 5大江流域에 所在하는 要砂防造林地 449千町步와 要野溪砂防工事溪川 6,694km를 復舊할 計劃으로 1949年을 起點으로 하는 砂防事業 10個年計劃을 수립하고 所要經費 約 32百萬圓을 推定한바 있었으나 戰亂으로 因하여 所期の 目的을 達成하지 못하였다(第 26 表參照). 그리하여 1952年에는 兩次 1953年을 起點으로 하는 山地·野溪·海岸砂防事業 5個年計劃을 수립하여 前記한 5大江流域의 荒廢林野에 砂防造林 및 野溪砂防工事を 實施하였으며 國庫補助金을 交付하여 그 工事의 一部를 山林契事業으로 하게 하였다.

(22) 合同通信社, 『合同年鑑』 1961年度, p. 220.

<第26表> 砂防事業實績(1949年—1960年)

期 間	山 地 砂 防	海 岸 砂 防	上 流 水 源 養 事 業	野 溪 砂 防	財 政 支 出
	(千町步)	(町步)	(千町步)	(km)	(百萬圓)
1149—1952年	12.1	36	—	100.6	2.8
1953—1957年	106.2	799	—	1,131.9	521.5
1958—1960年	144.5	776	21.8	433.4	927.1

資料：農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1958年度, pp. 223—27.
 農林部, 『農林統計年報』 1961年度, pp. 248—49.
 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年度, pp. 92—3.
 各年度政府決算書.

이와 함께 過去에 實施한 山地·野溪砂防工事 施工地의 復舊를 위하여 1953年을 起點으로 하는 災害復舊 山地·野溪砂防事業 3 個年計劃을 實施하였으며, 同事業에 所要되는 資材代 및 特殊資金을 國庫 70%, 道費 30%로 負擔하고 勞力을 全的으로 地方山林契에서 提供하게 하였다. (23)

그 後 1953年부터 始作한 5 個年計劃이 計劃量을 完遂하지 못한 年限이 끝나러 하자 1956年末 現在의 要砂防造林地 686 千町步와 要砂防工事溪川 5,644km, 要海岸砂防 砂丘 約 6 千町步를 1957年을 起點으로 하여 10年間에 復舊하고자 새로운 第1次 砂防事業 5 個年計劃을 수립하였다. 이어 1959年 11月에는 砂防事業促進全國大會를 開催하고 每年 9 月 1日 부터 翌年 8 月 31日까지를 事業年度로 하는 砂防事業年度를 設定하는 한편 洪水 및 旱魃의 原因이 되는 全國의 荒廢林野 636 千町步를 5 個年間에 一掃하기 위하여 새로이 1959年을 起點으로 하는 砂防事業 5 個年計劃을 수립 實施하였다. 이 計劃은 公務員 軍人 學生 및 一般民을 動員하여 舉族的인 國民運動으로써 砂防事業을 推進시키기로 되어있었으며 1959年부터는 砂防事業施工法도 從來의 土木工事式에서 부터 上流水源地土壤 및 用水保全事業方式으로 轉換시켰다. (24)

이제 1953年을 起點으로 하였던 砂防事業 5 個年計劃과 1957年을 起點으로 하였던 第1次 砂防事業 5 個年計劃中 2 個年度의 計劃 및 1953年을 起點으로 하였던 災害復舊山地 野溪砂防事業 3 個年計劃의 實績을 보면 第 27—1, 2, 3 表와 같다.

이 諸表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 1953年—1957年 期間中의 實績은 修正된 計劃量에 대해서도 山地砂防事業은 11%, 野溪砂防事業은 30.1%, 海岸砂防事業은 39%를 各 達成하였을 다름이며 그 事業效果는 매우 낮았다. 그러나 1956年度부터 本格的으로, 投入되기 始作한 援助資金이 年間 247 百萬圓에 達하였던 1958年度에는 事業別實績이 모

(23) 農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1958年度, pp. 223—27.

(24) 農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1960年度, pp. 1—55—7.

<第27-1表> 山地砂防事業 5 個年計劃과 實績 (1953-1958年)

單位: {面積: 千町步
本數: 百萬本

期 間	計劃面積 ⁽¹⁾	實 績		
		實 行 面 積	植 栽 本 數	對 比 (%)
1953-1957年 (a)	231.0	20.8	156.1	9.0
" " (b)	188.5	20.8	156.1	11.0
1958年	32.9	23.8	31.3	72.3

註: (1) 1953年-1957年 期間中の 計劃 (a)는 1953年을 起點으로 하는 砂防事業 5 個年計劃이며 同期間中の 計劃 (b)는 1957年을 起點으로 하는 計劃에 의하여 修正한 計劃面積을 表示함.
資料: 農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1958年度, pp. 223-24; 農林部, 農林統計年報, 1961, pp. 248-49.

<第27-2表> 野溪·海岸砂防事業 5 個年計劃과 實績 (1953-1958年)

單位 {野溪砂防: km
海岸砂防: 町步

期 間	野 溪 砂 防 事 業			海 岸 砂 防 事 業		
	計劃量 ⁽¹⁾	施 行 量	對 比 %	計劃面積 ⁽²⁾	施 行 面 積	對 比 %
1953-1957年 (a)	2,920	650	22.3	1,800	799	44.4
" " (b)	2,160	650	30.1	2,050	799	39.0
1958年	350	255	72.9	600	335	55.8

註: (1) 1953-1957年 期間中の 計劃 (a)는 1953年을 起點으로 하는 砂防事業 5 個年計劃의 目標을 表示하며 同期間中の 計劃 (b)는 1957年을 起點으로 하는 計劃에 의하여 修正한 目標을 表示함.

資料: 農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1958年度, pp. 225-7.
農林部, 『農林統計年報』 1961年度, pp. 248-9.

<第27-3表> 災害復舊山地·野溪砂防事業 3 個年計劃과 實績

單位 {山地砂防面積: 千町步
野溪砂防: km

年 度	山 地 砂 防 事 業			野 溪 砂 防 事 業		
	計 劃 面 積	施 行 面 積	對 比 (%)	計 劃 量	施 行 量	對 比 (%)
1953	36.6	34.9	95.4	185.5	185.5	100.0
1954	39.2	42.2	109.0	149.9	149.9	100.0
1955	39.3	8.2	20.9	146.4	146.4	100.0
合 計	115.1	85.3	74.1	481.7	481.7	100.0

資料: 農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1958年度, pp. 223-26.

두 현저히 높아 졌다. 한편 國庫補助와 道費負擔 그리고 地方民의 勞力提供에 의하여 推進되었던 災害復舊砂防事業 3 個年計劃은 그 實績이 매우 높았으며 野溪砂防事業에 있어서는 目標量을 完全히 達成하였다.

새 로이 砂防事業年度가 設置된 1959 砂防事業年度中에는 初年度 計劃量인 10 萬町步를

全部 完了하였고 第2次年度인 1960 事業年度中の 實績은 72.7 千町步로서 計劃量 135 千町步에 대한 實績率은 53.9%에 達하였으나 이는 主로 革命後의 混亂으로 因하여 事業이 不振하였던 데에 그 原因이 있었다.

그러나 1953 年以後 計劃은 數次 變更되었으나 砂防事業이 積極的으로 推進됨에 따라 中央歲出 砂防事業費는 年年增加하였으며 그에 따라 地方自治團體의 砂防事業關係費(林業費에 包含)도 增加하였다.

1950 年代의 地方自治團體 農林關係歲出을 增加시킨 要因中에는 畜産事業의 發展도 包含된다. 6·25 動亂中 家畜被害를 輕減시키기 위하여 1951 年에는 牛馬屠殺禁止에 대한 行政措置를 取하는 한편 農耕에 必要한 畜力을 確保하고 또 増殖을 促進시키기 위하여 道間의 畜牛調整을 斷行하는 등 各種 施策을 實施하였으나 本格的인 畜産復興에 注力하기 始作한 것은 1953 年을 起點으로 하는 畜産復興 5 個年計劃을 實施한 以後였다. 第28 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 第1次 5 個年計劃 第2次年度(1954 年)末에는 畜牛는 計劃目標의 98%, 養豚은 計劃目標의 157%를 達成하였으며 그밖에 養鷄는 計劃目標의 214%를 達成하였다.

그리하여 이와 같이 計劃과 實績間의 差異가 현저하였던 까닭에 農林部는 家畜實態를 正確하게 把握하는 한편 1955 年을 起點으로 하는 畜産復興 3 個年計劃을 수립하여 第1次 計劃目標을 修正하였다. 그런데 第1次 計劃 最終年度인 1957 年度에 있어서도 畜牛는 計劃目標의 123%, 養豚은 計劃目標의 123%, 養鷄는 計劃目標의 150%를 各各 達成하였다.

〈第28表〉 家畜年次増殖計劃과 實績⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 千頭

年 度 ⁽²⁾	畜 牛		豚	
	増殖總數(年末目標)	年 末 實 績 ⁽³⁾	増殖總數(年末目標)	年 末 實 績 ⁽³⁾
1953	713	688 (96)	523	587(112)
1954	779	762 (98)	598	937(157)
1957	806	966(120)	1,003	1,233(123)
1958	978	1,000(102)	1,336	1,324 (99)
1960	995	1,010(102)	1,453	1,397 (96)

註: (1) 畜牛 및 養豚増殖計劃과 實績만을 表示함.

(2) 1953—1957年 期間은 第1次畜産復興 5 個年計劃期間인. 但 1957年度는 1955—1957年을 期間으로 하는 3 個年計劃에 의하여 修正된 目標을 表示함. 1958—1960年은 1958年을 起點으로 하는 第2次畜産復興 5 個年計劃의 初年度에서 第3次年度까지인.

(3) () 數字는 目標頭數에 대한 實績比率이며 百分比로 表示함.

資料: 韓國産業銀行調查部, 『韓國産業經濟十年史』 1955年度, p. 72.

農業銀行調查部, 『農業年鑑』 1952年度, pp. 190—4.

農業協同組合中央會, 『農業年鑑』 1963年度, 統計 p. 43.

이어 1958년부터는 家畜増殖과 함께 飼料資源의 開發利用 家畜飼養技術의 向上 防疫의 徹底를 期하기 위하여 家畜増殖計劃 飼料増産計劃 有畜農業造成計劃 등 第2次家畜復興計劃을 實施하게 되었다.

한편 1954년에는 家畜保護法을 制定 實施하여 獸醫師普及 種痘實施 暗屠殺防止등에 注力하였다. 이와 같은 諸般施策은 家畜増殖에 크게 寄與하였으나 同時に 中央 및 地方自治團體의 畜産關係費를 增加시켰다.

地方自治團體의 産業經濟費는 大分하여 農林關係費와 商工水産費로 構成되어 있었으나 1950年代를 通하여 後者の 比重은 그리 큰 것이 아니었다. 즉 第29表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 休戰이 成立된 1953年度에 있어서나 또는 戰後 再建計劃이 大體로 完了되고 經濟發展을 指向하는 새로운 段階에 들어 섰던 1957年度에 있어서도 産業經濟費에 있어서 占하는 그 比重은 15%에 未達하였으며 地方自治團體一般會計歲出總額에 대한 그 比重은 1953年 이래 漸次的으로 低下되었다.

1953年度에 商工水産費의 比重이 上昇한 것은 1952年 11월에 水産業獎勵補助金交付規則을 制定 施行하여 國庫補助에 의한 水産資源開發에 注力하게 된 것이나 戰後再建을 위한 商工調査 市場管理 등 諸事業費가 增加한 데에 그 原因을 찾아 볼 수 있다. 또 1957年度の 比重이 높아진 것은 水産獎勵를 包含하여 工藝品獎勵 등 産業振興事業을 위한 諸費가

<第29表> 地方自治團體商工水産費의 比重과 그 推移⁽¹⁾ (抽出年度)

年 度	商 工 水 産 費	産業經濟費에 대한 比重	歲出(一般會計)總額에 대한 比重
	(百萬元)	%	%
1951	0.7	3.9	0.7
1953	12.8	13.6	1.7
1954 ⁽¹⁾	27.0	9.5	1.1
1957	73.3	14.5	0.9
1960	50.2	8.9	0.4

註：(1) 決算額임.

(2) 15個月分임.

資料：內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 363—71에서 作成함.

增加한 데에 基因하였다. 그러나 商工水産部門에 있어서의 地方自治團體의 經濟的 「서비스」는 大體로 調査 生産獎勵 市場管理 計量器檢査 電氣事業 石炭燃料需給調整 등 行政的 「서비스」로 構成되어 있었던 까닭에 總歲出에 대한 商工水産費의 相對的 比重은 1953年 以後 오히려 低下되었던 것이다.

4. 社會「서비스」의 內譯

地方自治團體의 經濟的「서비스」分野에 있어서 農林關係活動의 增大가 현저하였던 것과 같이 社會「서비스」分野活動에 있어서 현저히 擴張되었던 部門은 教育事業이었다. 그러나 義務教育을 包含한 地方教育事業은 行財政上 別途로 取扱하였던 故로 여기서도 教育「서비스」는 後에 考察하기로 하고 먼저 保健・社會「서비스」등을 살펴보면 大略 다음과 같다.

保健施設의 維持管理에서 부터 傳染病豫防 不正醫業者團束 麻藥中毒者治療 防疫對策 清掃事業 公園 墓地의 管理등 多樣한 事業內容으로 構成되었던 保健事業分野의 地方經費는 第30表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 地方自治團體의 社會「서비스」費中에서 占하는 그 比重이 年年 上昇되었다. 動亂期中에 있어서도 그 比重은 比較的 높았으나 1957年 以後에는 地方自治團體 社會「서비스」費의 50% 前後를 차지하였다.

解放後 美軍政當局은 各市道에 保健所를 設置하고 救護醫療事業에 힘썼으나 그보다 앞서 各市道에는 32個의 道立病院을 包含하여 36個所의 公立病院이 設置되어 있었으며⁽²⁵⁾ 6.25 動亂中에는 罹災民의 保健問題에 緊急히 對處하기 위하여 保健診療所가 全國 各地에 設置되었고 1953年末 現在 그 數는 471個所에 達하였다.⁽²⁶⁾

休戰後에는 戰亂으로 因하여 破壞된 醫療施設의 復舊再建 및 新設에 注力하는 한편 地方保健行政을 改善하고 諸般保健事業을 強化하기 위하여 1956年末에는 保健所法이 制定 公布되었다. 이 法에 의하여 서울特別市의 各區와 各市에는 人口 20萬名에 1個所, 各郡에는 各郡에 1個所 都合 182個所의 保健所를 全國에 設置하고 保健所에는 專門的行政官

<第30表> 地方自治團體社會「서비스」費의 內譯과 그 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百分比

年 度	1951	1953	1954 ⁽²⁾	1957	1960
保 健 費	29.3	32.6	44.0	50.3	48.0
社 會 事 業 費	46.3	33.5	21.4	22.0	27.2
教 化 費	9.8	7.1	6.1	2.7	4.7
時 局 對 策 費 ⁽³⁾	14.6	26.9	28.5	25.0	20.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
支出總額(100萬圓)	4.1	43.9	130.8	401.2	732.2

註: (1) 決算額임.

(2) 15個月分임.

(3) 防空對策, 兵事費등을 包含함.

備考: 項目區分은 第12表 註(2)의 分類基準과 같음.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 363-71.

(25) 朝鮮銀行調查部, 『經濟年鑑』 1949年度, p. IV-237.

(26) 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1957年度, p. IV-323.

을 配置하여 諸般保健事業을 擔當케 하였다. 保健所設置計劃은 1959年부터 3個年計劃으로 實施하기로 하였으며 1958年末에는 全國에 設置되어 있었던 499個所의 保健診療所를 廢止하였고 그 代身에 1960年末까지에는 全國에 80個所의 保健所가 設置되었다.

한편 醫療「서비스」의 惠澤을 全然 받을수 없는 이른바 無醫面은 1957年末現在로 520個面に 達하고 있었으나 1958年中에 130個所의 公醫診療所를 各無醫面に 設置할 計劃을 수립한바 있었고 1959年부터 公醫를 配置하기 시작하여 1960年 8日까지에는 333個面に 公醫가 配置되었다.⁽²⁷⁾

地方醫療施設의 擴張과 함께 1955年부터는 援助資金을 財源으로 하여 公共共同井戸의 新設 및 改修 公衆便所의 新設, 公衆浴場의 新設 등 衛生施設改善事業이 推進되었다.

그밖에 國庫補助에 의하여 支援되었던 急性傳染病의 豫防事業이나 結核·癩病·性病 등 慢性病豫防事業 또는 不正醫業者團東, 麻藥管理 및 麻藥中毒者의 治療와 更生指導 등 諸事業도 漸次的으로 擴大되었다. 그러나 國庫補助에 의존하고 있는 모든 地方의 事業에 共通되는 現象이었지만 國庫補助의 增減에 따라 地方保健「서비스」는 制約을 받았다.⁽²⁸⁾

保健「서비스」分野에 있어서 살펴볼 수 있었던 것과 같이 社會福祉「서비스」分野에 있어서도 地方自治團體는 一般救護事業 軍警援護事業 勞動對策 婦女事業 등 諸事業에 直接 關與하였던 것이지만 休戰의 成立과 함께 應急救護活動이 漸次的으로 減縮되자 地方自治團體의 社會「서비스」費에서 占하는 社會福祉事業費의 比重도 下落하였다.

6.25 動亂이 勃發하기 1951年度에는 要救護對象者가 780萬名을 넘게 되었고 그 中 198萬名에 대해서 救護糧穀 30萬 9千石을 비롯하여 各種 救護物資를 配給하였으며 1953年까지 같은 程度의 救護事業이 實施되었다.⁽²⁹⁾ 그러나 休戰成立後에는 차차 그 數가 減少되어 1958년에는 各厚生施設에 收容된 兒童 老衰者 不具廢疾救護對象者 母子 등 施設收容者 72千名, 公共救護對象者 160千名, 定着難民對象者 118千名, 應急救護對象者 80千名 都合 43萬名으로 減少되었다.⁽³⁰⁾

한편 越南한 避難民 또는 疎開罹災民의 恒久的自活策을 圖謀하기 위하여 1952年 이래 外援의 支援을 받아 長期的繼續事業으로 推進된 難民定着事業은 1960年까지에 約 15萬世

(27) 合同通信社, 『合同年鑑』 1961年度, p. 292.

(28) 서울特別市의 例를 보면 1954年度에 保健事業費에 대한 國庫補助가 多少 減少되자 性癩病豫防事業의 一部가 保留되었고 1955年度에는 國庫補助의 減少로 因하여 同年度 麻藥事業費 不正醫業者取締費 傳染病豫防費 結核病豫防費 性病豫防費 衛生試驗所費 등이 節約 減少되었다. 서울特別市 1954年度, 1955年度決算書 參照.

(29) 合同通信社, 『合同年鑑』 1959年度, p. 473.

(30) 前掲書, p. 473.

帶를 歸農 또는 定着시켰으며 營農에 必要한 農牛 農機具 肥料 糧穀뿐만 아니라 住宅用 建築資材를 無償 供給하였고 1953年—1960年 期間中에 147千戶에 달하는 難民定着住宅이 建設되었다.⁽³¹⁾

動亂은 莫大한 物的被害만이 아니라 莫甚한 人的被害를 남겼으며 傷痍軍警 및 戰歿軍警 遺家族에 대한 援護事業은 政府의 새로운 責任으로 追加되었다. 傷痍軍警과 그 家族, 戰歿軍警遺家族 및 下士官以下の 軍人家族中 生計維持가 困難한 者에 대한 生活扶助 醫療扶助 助産·生業扶助 등 生計扶助의 支給, 除隊傷痍軍警에 대한 收容保護, 傷痍軍警 및 遺家族에 대한 職業輔導 등 援護事業은 1950年 4월에 制定 公布된 軍事援護法 및 警察援護法에 의하여 그 土臺가 마련되었고 이어 1952年 9월에는 軍警年金이 制定 公布되어 1953年 4월부터 軍警年金事業이 開始되었다.

軍警援護事業이나 年金事業은 中央政府의 財政的責任下에 推進되었으나 事業의 進陞에 따라 地方政府의 活動도 增大되었다. 戰時中에 軍警援護費가 激增하였던 것은 말할 나위도 없지만 1955年度에 있어서도 68萬 4千世帯에 대하여 106.6百萬원의 生計扶助가 支給되었고 1960年度에는 16萬 8千世帯에 79.5百萬원을 支給하였다.⁽³²⁾ 한편 戰傷으로 因하여 生活能力을 喪失하고 依持할 곳이 없는 傷痍軍警을 收容保護할 施設도 擴張되었다. 즉 1952年 6월에는 從來 釜山市內에 集中收容되어있던 傷痍除隊者를 各市道 10個所의 靜養院에 分散·收容하게 되었으며 在院者數도 1955년에는 4,955名에 달하였다. 그後 1960年까지에는 6個所의 靜養院이 廢鎖되고 在院者數도 1,793名(1960年 現在)으로 減少되었으나 그 代身에 國立再活院을 위시하여 서울 大田 光州에 各各 職業輔導院을 設置하여 在院者에 適合한 職業輔導를 實施하였고 1960年 現在の 輔導院 在院者數는 923名에 달하였다.⁽³³⁾ 또 1953年부터 開始한 年金事業도 年年 擴大되어 1960年 까지는 軍警年金對象者 192,502名中 149,333名에 대하여 年金給與가 發給되었다.⁽³⁴⁾

6.25 動亂은 戰鬥員뿐만 아니라 非戰鬥員에게도 莫甚한 被害를 남겼다. 1955年末 現在 確認된 軍警未亡人만 하더라도 5萬 3千名을 넘었고 이른바 戰爭孤兒를 包含하여 各種收容所에 收容된 浮浪兒 및 身體障害兒 數는 4萬 8千名을 超過하였으며 그後 그 數는 增加하였다.⁽³⁵⁾ 生計를 維持할 수 없는 戰災未亡人 및 그 子女 또는 孤兒 및 浮浪兒에 대한

(31) 經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』 1961年度, p. 178—79.

(32) 前掲書 pp. 374—85.

(33) 前掲書, pp. 386—87.

(34) 合同通信社, 『合同年鑑』 1961年度, p. 294.

(35) 經濟企劃院, 『韓國統計年報』 1961年度 pp. 390—93.

救護는 주로 一般篤志家가 設立한 收容施設에 委託되었으나 地方自治團體도 補助 또는 糧穀配給을 통하여 이들 施設을 支援하는 한편 母子院 授産場 兒童保護所등 施設을 設置하여 要救護對象者의 援護 및 職業輔導에 注力하였다. 그밖에 地方自治團體는 國庫補助에 의하여 殉國先烈遺族에 대한 生計扶助를 實施하였으며 選定된 扶助對象世帶數는 1951년에는 133世帶였으나 1960년에는 233世帶로 增加되었다. 한편 雇傭增大와 失業者救濟라는 重要한 課題는 地方自治團體의 힘만으로 解決할 수 없는 問題였으나 地方自治團體는 職業紹介所 勤勞者合宿所등을 經營하여 勞動者의 福祉를 增進시키는 한편 勞動調整에도 關與하였다.

以上과 같이 地方自治團體는 各種 社會福祉「서비스」를 擴大시켰던 것이지만 成人教育 文盲退治 國文普及 古蹟保存등 諸事業에도 關心을 기울였다. 이러한 「서비스」를 提供하기 위한 經費(敎化費)의 比重은 極히 낮았고 또 經費節約이 必要할 때에는 第1次로 削減對象이 되었지만 1950年代에 成就한 成人教育의 成果는 매우 컸다. 文盲率에 關한 統計는 調査機關에 따라 그 內容이 一致되었던 것은 아니지만 「유네스코」에 報告된 統計에 의하면 解放直後의 全國文盲率은 15歲以上이 60—65%에 達하고 있었으나 1959年末에는 24.4%(中央教育研究所 調査에 의한 公認統計)로 下落되었다.⁽³⁶⁾ 끝으로 戰爭遂行의 一環으로서 그 比重이 增大하였던 兵務行政 및 防空對等등 諸活動은 休戰의 成立과 함께 漸次 그 比重이 低下되었으나 1960年度에 있어서도 社會「서비스」費의 20.1%를 占하였으며 休戰後에도 臨戰態勢를 確立하기 위한 兵事行政의 強化가 계속 要求되었던 事實을 알 수 있다.

5. 轉充用諸費의 增加와 그 意義

1950年代의 地方自治團體歲出構成에 있어서 보다 현저한 變化를 보여 주었던 것은 地方歲出中에서 轉充用諸費가 占하는 比重이 1951年の 18.7%에서 1960년에는 55.8%로 增加한 事實이 었다.

轉充用諸費는 第31表와 같이 補助金 地方分與稅(1958년부터는 地方財政調整交付金) 地方債費등을 主軸로 하여 交付金 轉出金 還付金등으로 構成되어 있었으며 그밖에 敎育委員會費 道立大學費등도 이에 包含되었다. 이러한 諸費는 모두 移轉的經費였으나 그 性質에 따라 大體로 다음과 같은 세가지 種類로 區分하여 볼 수 있다. 첫째는 特別市·道를 통하여 下部團體인 市·邑·面에 交付되었던 財政補助金 및 그밖의 國庫補助金, 地方財政調整을 目的으로 하여 配分되었던 地方分與稅, 地方配付稅의 性格을 가졌던 還付金, 徵收交付

(36) 文敎部統計에 의하면 12歲以上 60歲未滿의 人口中 文盲者數는 解放直後 78%에 達하였으나 1958年 4月20日 現在로 4.1%로 減少하였다. 그러나 1960年 9月에는 中央教育研究所의 調査結果를 公式統計로 定하였다. “合同年鑑”, 1961年度, p. 330 參照

<第 31 表> 地方自治團體轉充用諸費의 內課과 그 推移⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百分比

項 目	年 度	1951	1953	1954 ⁽²⁾	1957	1960
補 助 金		69.0	72.8	79.5	80.7	68.1
地 方 分 與 稅		28.6	20.3	10.6	4.7	19.0
交 付 金		—	5.2	1.8	0.8	0.8
地 方 債 費		1.8	1.7	0.2	0.2	1.9
轉 出 金		0.6	—	7.9	4.5	6.5
還 付 金		—	—	—	9.1	3.7
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
轉充用諸費總額에 대 한 百 分 比		93.3	99.1	99.6	99.4	99.5
轉充用諸費 總額 (百萬元)		18	245	1,044	4,197	7,356

註: (1) 決算額임.

(2) 15 個月分임.

備考: 項目區分은 第 2 表 註(12)參照.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963 年度, pp. 363—71.

金등이고, 둘째는 地方自治團體가 民間에게 交付하였던 補助金 徵稅交付金 地方債費등이고, 셋째는 地方自治團體會計間에 轉出入되었던 轉出金이다. 그리하여 第 31 表에 表示되어 있는 補助金 및 交付金에는 下部交付財源이 包含되어 있는 까닭에 그 比重은 過大하게 表示되어 있으나 補助金中에서 民間에 交付된 經常 및 資本移轉額은 補助金總額의 10%內外였고 民間에 交付된 交付金은 僅少한 것이 었다. 따라서 1950 年代를 通하여 地方自治團體의 轉充用諸費中에서 補助金이 차지하는 比重이 漸次 上昇한 것은 한편에서는 地方財政의 國庫依存度가 높아 졌던 것과 또 다른 한편에서는 그러한 補助金이 廣域團體인 道를 通하여 下部團體에 移轉되었던 故로 地方財政의 中央集權化傾向이 強化되었던 것을 나타내고 있는 것이다.

轉充用諸費中에서 補助金 다음으로 그 比重이 컸던 費目은 地方分與稅(1958 年度부터는 地方財政調整交付金)였다. 地方分與稅나 地方財政調整交付金은 土地收得稅 遊興飲食稅 營業稅 入場稅 電氣「가스」稅등 國稅收入의 一部를 財源으로 하여 財政이 貧弱한 地方自治團體에게 交付되었던 國庫財源이 었으며 地方自治團體의 不足한 財源을 補填하는 데 寄與하였다. 그러나 그 反面에 地方財政에 대한 國家의 支配力 및 廣域團體인 道の 機能을 強化시켰다.

한편 1955 年 10 月부터 從來 財務部 司稅官署를 通하여 還付하던 第 1 種 土地收得稅 還付事務中 地方自治團體에 대한 還付金을 內務部에서 取扱하게 되자 市·邑·面에 대한 還付金도 轉充用諸費를 增加시키게 되었다.

轉充用諸費中에서 地方債費가 占하는 比重은 매우 낮았다. 一般的으로 地方自治團體의 起債는 金融政策이나 金融事情 또는 償還能力에 의하여 制約될 뿐만 아니라 中央統制를 받는 것이 보통이다. 戰時中에 地方債費의 比重이 多少 높았던 것은 財政缺陷을 補填하기 위한 借入金 增加에 基因하였던 것이지만, (37) 再建期에 들어서자 中央政府 및 民間의 資金需要가 激增됨에 따라 地方自治團體의 起債는 制限을 받게 되었으며 轉充用諸費中에서 地方債費가 차지하는 比重은 현저히 低下되었다. 그러자 戰後再建事業이 大體로 完了되고 經濟自立을 위한 土臺를 構築하는 데에 注力하기 시작하였던 1957年부터는 地方自治團體의 起債도 漸次的으로 增加하였으며 그에 따라 轉充用諸費中에서 地方債費가 占하는 比重도 上昇하기 始作하였다. (38) 한편 地方自治團體의 一般會計에서 中學校 및 高等學校 教育特別會計를 위시하여 水道事業 등 事業特別會計 또는 洞(里) 政費特別會計 등에 轉出되었던 轉出金の 比重이 높아진 것은 休戰과 함께 地方自治團體의 活動이 正常化됨에 따라 地方自治團體의 事業部門이 擴張된 데 基因한 것이라고 볼 수 있다.

以上과 같이 1950年代에 地方自治團體의 歲出中에서 轉出用諸費의 比重이 上昇한 것은 補助金の 增大, 地方財政調整制度의 實施, 地方自治團體 事業部門의 擴張 등 各種 要因에 緣由한 것이었으나 이미 論한 바와 같이 轉充用諸費의 增大는 廣域團體인 道の 機能을 현저히 強化시켰던 것이다. 이제 團體別 一般會計歲出의 構成과 그 推移를 살펴 보면 다음과 같다.

6. 團體別 一般事業部門의 歲出

特別市 및 道の 一般會計歲出中에서 一般行政費가 占하는 比重은 1951年 以後 漸次的으로 低下되어 1960년에는 12.9%가 되었다. 이와 같은 一般行政費의 動向은 戰時體制에서 平和時行政에의 移行과 經費節約을 위한 努力을 反映하고 있는 것이다. 그러나 戰後再建事業이 進陞됨에 따라 公益事業費는 激增하였다. 1960년에는 그 比重이 低下되었으나 同年度 公益事業費의 支出規模는 1951년에 比하여 689倍가 되었으며 그 伸長率은 가장 높았다.

(37) 1952年度 江原道の 道財政狀況을 보면 1951年度 一時借入金 未償還分 40萬圓과 舊債 52萬圓 都合 起債額은 923萬圓에 達하였으며 이는 同年度 一般經費豫算의 5.5%에 該當當하였다. 그 밖에 1951年度 事業費國庫補助中에서 一般經費로 流用한 金額은 1百萬圓에 達하였다. 大韓地方行政協會, 『地方行政』 1952年 9月號, pp. 63-4 參照.

(38) 元來 地方自治團體는 水道事業 運輸事業 公益典當舖 등을 經營하기 위한 財源의 一部를 起債에 依存하였으며 1957年度부터는 住宅事業 宅地造成 土地區域整理事業 등을 위한 起債額이 增加되었다.

<第32-1表> 特別市·道 一般會計歲出의 構成⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年度 項目	1951	1954 ⁽²⁾	1957	1960
一般行政費	14.9 (28.3)	227 (13.6)	745 (12.2)	1,303 (12.9)
公益事業費	1.5 (2.9)	150 (9.0)	617 (10.1)	734 (7.2)
産業經濟費	16.7 (31.7)	185 (11.1)	363 (5.9)	365 (3.6)
社會福祉費	2.3 (4.4)	70 (4.2)	240 (3.9)	473 (4.7)
轉充用諸費	17.2 (32.7)	1,032 (62.0)	4,159 (67.9)	7,269 (71.6)
中 補 助	11.4 (21.7)	825 (49.6)	3,359 (54.8)	4,976 (49.1)
合 計	52.6(100.0)	1,664(100.0)	6,124(100.0)	10,144(100.0)

註: (1) 決算額임.

(2) 15個月分임.

備考: ()內計數는 合計에 대한 百分比임. 百分比의 合計는 一致하지 않음. 項目分類基準은 第12表 註(2) 參照.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 362-370에서 作成함.

한편 農業費 및 林業費를 위주로 하는 産業經濟費의 比重은 1951年度의 31.7%에서 1960年度에는 不過 3.6%로 低下되였으나 이는 戰時中 戰時對策의 一環으로서 廣域團體가 集中的으로 供與하던 經濟「서비스」가 戰後에는 市·邑·面에 의하여 分擔되기 始作한데에 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있다. 그 反面에 戰時나 戰後를 通하여 社會福祉費의 比重에는 變化가 없었다. 이는 基準의 統一이 必要한 社會「서비스」分野에 있어서는 廣域團體의 계속적인 關與가 要請되였던 것을 나타내고 있는 것이다.

1950年代의 廣域團體 歲出構成에 일어난 變化中에서 가장 큰 變化는 轉充用諸費의 急激한 增加였다. 1951年에 있어서도 그 比重은 32.7%에 達하고 있었으나 1960年에는 71.6%로 上昇하였다. 前述한 바와 같이 轉充用諸費는 下部交付財源을 主로 하는 移轉

<第32-2表> 市一般會計 歲出의 構成⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年度 項目	1951	1954 ⁽²⁾	1957	1960
一般行政費	7.8 (69.6)	120 (50.6)	305 (44.7)	504 (52.4)
公益事業費	1.5 (13.4)	62 (26.2)	233 (34.1)	215 (22.4)
産業經濟費	0.3 (2.7)	14 (5.9)	28 (4.1)	42 (4.4)
社會福祉費	1.4 (12.5)	32 (13.5)	83 (12.2)	125 (13.0)
轉充用諸費	0.2 (1.8)	9 (3.8)	34 (5.0)	75 (7.8)
合 計	11.2(100.0)	237(100.0)	683(100.0)	961(100.0)

註: (1) 決算額임.

(2) 15個月分임.

備考: ()內計數는 合計에 대한 百分比이며 그 合計는 端數處理로 因하여 一致하지 않음. 項目分類基準은 第12表 註(2) 參照.

資料: 內務部, 『地方自治團體概要』 1963年度, pp. 362-70에서 作成함.

的 經費였으며 그 增大는 廣域團體의 새로운 機能이 強化된 것을 의미하고 있는 것이다.

다음에 市一般會計歲出의 構成과 그 推移를 보면 第32-2表과 같다.

基礎團體에 共通的인 現象이었으나 市歲出에 있어서도 一般行政費가 占하는 比重은 相當히 높았다. 1951年度에는 一般會計歲出의 69.6%가 一般行政「서비스」를 위하여 充當되었으며 休戰以後에는 그 比重이 低下되었으나 廣域團體에서 찾아 볼 수 있었던 것과 같이 현저한 것은 아니었다. 이와 같이 높은 水準의 一般行政費를 維持하지 않을 수 없었던 것은 市團體의 固有事務와 더불어 國家委任事務의 增加에 그 原因이 있었던 것이지만 그로 因하여 市團體가 供與하였던 社會「서비스」部門은 큰 發展을 보지는 못하였다.

그러나 前述한 바와 같이 都市土木事業은 戰後再建計劃에서 重要な 部分을 차지하고 있었으며 市團體의 公益事業費는 休戰以後 1957年같이 비약적으로 增加하였고 1957년에는 市歲出의 34.1%를 占하였다. 同時에 戰後에는 經濟「서비스」나 市團體의 特定事業部門(이틀데먼 水道事業 등) 또는 民間部門에 대한 補助도 뚜렷이 增加하였으나 戰爭中 比較的 높은 水準을 維持하였던 社會「서비스」部門에는 別다른 變化가 없었다. 勿論 社會「서비스」의 內譯은 戰後에 많이 變化하였던 것이지만 當然히 擴張되어야 했던 이 分野는 戰時中의 水準과 거의 같은 水準에 머물렀던 것이다.

市の 歲出構成과 그 推移에서 살펴볼 수 있었던 諸特徵은 邑의 歲出構造에 있어서도 發見할 수 있다. 즉 第32-3表가 나타내고 있는 것과 같이 一般行政費의 比重은 매우 높았고 戰後에는 그 比重이 多少 低下되었으나 歲出總額의 57-69%를 下廻하지 않았다. 그로 因하여 各種事業部門은 制約을 받지 않을 수 없었던 것이다. 戰後에는 公益事業을 위시하여 經濟「서비스」 및 社會「서비스」가 擴張되었으나 多彩로운 內容을 가졌던 諸「서비스」의

<第32-3表>

邑一般會計 歲出의 構成⁽¹⁾ (抽出年度)

單位: 百萬元

年度 項目	1951	1954 ⁽²⁾	1957	1960
一般行政費	4.0 (85.1)	57 (59.4)	126 (57.0)	190 (68.6)
公益事業費	0.5 (6.4)	15 (15.6)	58 (26.2)	46 (16.6)
產業經濟費	0.2 (4.3)	15 (15.6)	20 (9.0)	16 (5.8)
社會福祉費	0.2 (4.3)	7 (7.3)	16 (7.2)	20 (7.2)
轉充用諸費	僅少	2 (2.1)	1 (0.5)	5 (1.8)
合計	4.7(100.0)	96(100.0)	221(100.0)	277(100.0)

註: (1) 決算額임.

(2) 15個月分임.

備考: ()內計數는 合計에 대한 百分比임. 端數處理로 因하여 百分比의 合計는 一致하지 않음.

項目分類基準은 第2表 註(2) 參照.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 362-70에서 作成함.

性格과 支出總額을 勘案할 때 그러한 諸「서비스」의 增大가 生産性을 높이는 데 있어서나 또는 社會福祉를 增進시키는 데 있어서 크게 寄與하였다고 생각할 수는 없을 것 같다. 가령 1957 年度의 邑當 平均 諸事業費을 計算하여 보면 公益事業費는 7.3 百萬元 産業經濟費는 2.5 百萬元 社會福祉費는 2 百萬元에 不過하였고 一般行政費는 15.8 百萬元이 었던 것이다.

끝으로 面一般會計의 歲出構成과 그 推移를 보면 第 32-4 表와 같다. 戰時中 一般行政費가 歲出總額의 93.5%를 占하였던 것은 戰爭을 遂行하기 위하여 不可避한 것이 었다고

〈第 32-4 表〉 面一般會計 歲出의 構成⁽¹⁾ (抽出年度) 單位: 百萬元

年度	1951	1954 ⁽²⁾	1957	1960
一般行政費	25.8(93.5)	427(79.7)	1,003(82.0)	1,473(83.0)
公益事業費	0.6(2.2)	16(3.0)	62(5.1)	42(2.4)
産業經濟費	1.0(3.6)	70(13.1)	94(7.6)	138(7.8)
社會福祉費	0.2(0.7)	22(4.1)	62(5.1)	114(6.4)
轉充用諸費	—	1(0.2)	2(0.2)	7(0.4)
合計	27.6(100.0)	536(100.0)	1,223(100.0)	1,774(100.0)

註: (1) 決算額임.

(2) 15個月分임.

備考: ()內計數는 合計에 대한 百分比임. 端數處理로 因하여 百分比의 合計는 一致하지 않음.

項目分類基準은 第 2 表 註 (2) 參照.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 362-70에서 作成함.

생각할 수 있으나 戰後에도 그 比重은 80%를 크게 下廻하지 않았다. 그리하여 面自治團體가 住民福祉를 增進시키기 위하여 地方的 特殊事情에 適合한 單獨事業을 運營할 餘地는 거의 없었던 것이다. 戰後 公益事業費나 産業經濟費 그리고 社會福祉費의 比重이나 그 絕對額이 높아졌던 것은 事實이지만 1957 年度의 面當 平均事業費支出額은 公益事業費가 4 萬원, 産業經濟費는 7 萬원, 社會福祉費는 4 萬원에 不過하였다. 그 反面에 面當 平均 一般行政費의 支出額은 70 萬원에 達하였으며 거의 自治團體로서의 機能을 遂行하지 못하였다. 이와같이 一般行政費의 比重이 壓倒의으로 컸던 것은 國家委任事務의 激增에도 原因의 一端을 찾아볼 수 있으나 더욱 重要한 原因은 規模의 不經濟가 適用되지 않을 수 없던 데에 있었던 것이다.

IV. 特定事業部門의 歲出

從前부터 地方自治團體는 水道事業과 같은 公營事業이나 敎育事業과 같은 特定事業을

運營하여 왔으며 그 會計는 一般會計와 分離되어 있었다.

政府樹立 前後期の 資料가 整理되어 있지 않기 때문에 地方自治團體가 運營하였던 特定事業部門의 消長을 全國的으로 概觀할 수는 없지만 서울特別市の 例(第 33 表)에서 살펴볼 수 있는 것과 같이 地方自治團體는 漸次的으로 그 特定事業部門을 擴張시켰던 것이다. 즉 1946 年度에 있어서는 特別經濟로써 會計處理되었던 初等教育事業을 위시하여 水道事業 救護事業 疎開事業 宅地造成事業 등 各種事業을 運營하였던 것이지만 1948 년에는 그밖에 用品調達, 救護物資取扱, 大衆食堂 및 市公館經營 등 諸事業이 追加되었다. 이어 1954 년에는 初級農業大學의 經營 軌道事業 公益典當舖事業이 追加되었고 洞政費를 分離시

<第 33 表> 서울特別市 特別會計의 內譯과 推移⁽¹⁾ 單位: 百萬元

會計別	年度	1946年 (百萬元)	1948年 (百萬元)	1954年	1955年	1960年
教育費 ⁽²⁾		125	955	91.7	243.3	697.3
水道費		99	146	37.7	145.0	374.4
市公館		—	14	13.7	9.4	3.6
運輸事業		—	—	8.2	18.5	1.1
公益典當舖		—	—	5.4	1.7	1.8
住宅費		—	—	—	61.0	41.2
土地區域整理費		7	—	1.3	0.9	13.5
宅地造成費		2	7	0.1	0.1	13.2
其他 ⁽³⁾		142	354	4.5	58.8	52.7
合計		375	1,476	162.6	538.7	1,198.8
一般會計歲出額에 대한特別會計歲出額의比率(%)		209.5	140.7	88.3	87.9	94.3

註: (1) 1946年度는 歲入決算額, 1948年度는 出豫算額이며 其他年度는 歲出決算額임.

(2) 1960年度는 市教育委員會 歲出決算額임.

(3) 1946年度에는 消防, 救護用品, 疎開地特別會計가 包含되어 있으며, 1948年度에는 救護物資大衆食堂救護費, 疎開地特別會計가 包含되어 있음.

資料: 서울特別市, 『市勢一覽』 1948年度, 1950年度.

서울特別市, 『歲入歲出決算書』 1955年度, 1960年度.

켜 會計하게 되었으며 1955 年부서는 住宅事業이 特定事業部門에 追加되었다.⁽³⁹⁾

各道の 特定事業部門은 主로 中學校 및 高等學校教育事業으로 構成되어 있었으나 京畿道와 같이 仙甘學園事業 社選殺管理事業을 經營하는 例(第 34 表)도 있었다.

各市가 經營하였던 特定事業部門中에서 그 歷史가 가장 오래고 또 그 規模가 컸을 뿐만 아니라 普遍的이 있던 事業은 上水道事業이었다. 1949 年末 現在 19 個市中에서 18 個市가 上水道事業을 經營하였고 1960 年까지에는 26 個市가 모두 上水道施設을 保有하게

(39) 서울特別市 『特別會計歲入歲出決算書』 各年度.

<第34表>

京畿道特別會計의 內譯과 推移⁽¹⁾

單位：百萬圓

年 度	1955年	1957年	1960年
會計別			
中高等學校教育費	54.2	76.9	121.1
仙甘學園	3.3	4.5	3.7
社還穀管理 ⁽²⁾	2.8	4.7	2.3
合 計	60.3	86.1	127.1
一般會計歲出額에 대한特別會計 歲出額의比率(%)	8.5	11.3	14.3

註：(1) 豫算額임.

(2) 1957년까지는 凶作對策穀物管理特別會計임.

資料：京畿道 財政課.

<第35表>

市 特別會計의 內譯 (慶尙北道, 1960年度)

單位：百萬圓

會 計 別	歲出決算額	比率(%)	會 計 別	歲出決算額	比率(%)
上水道事業	41.3	52.8	自動車事業	7.4	9.5
洞 費	20.6	26.3	合 計	78.2	100.0
住宅建設費	4.2	5.4	一般會計歲出額에 대한合計의比率(%)	46.0	—
土地區劃整理	4.7	6.0			

資料：慶尙北道, 『慶北統計年報』1961年度, pp. 158-9.

되었다. 그밖에 市團體는 公益典當舖의 經營을 위시하여 土地區劃整理事業 消防事業 汚物
清掃事業, 都市計劃事業 渡船 및 自動車事業 등 各種 事業에 關與하였으며 1950年代後
半期부터는 住宅建設事業도 市特定事業部門에 있어서 重要한 位置를 차지하게 되었다
(第35表).

한편 邑의 特定事業部門에 있어서도 가장 重要한 事業은 上水道事業이 었으나 그밖에
消防事業 등을 經營하였고 地方自治團體가 住宅建設事業分野에 關與하기 始作하자 邑特
別會計에 있어서도 住宅事業의 比重이 높아졌다.

끝으로 面의 特定事業部門을 例示하면 第36表와 같다. 1960年度 慶尙北道の 面特定
事業部門은 各種事業으로 構成되어 있었으나 그 歲出規模는 매우 작았으며 事業의 性格
을 可히 짐작하여 볼 수 있는 程度였다. 그밖에 一部 面에서는 渡船事業이나 上水道事業
등도 經營하였다.

以上과 같이 各級 地方自治團體가 經營하였던 特定事業部門의 內容은 地方自治團體의
機能이나 地域의 特殊條件에 따라 相當한 差異를 갖고 있었으나 그 中에서도 各道가 經營
하였던 中學校 및 高等學校教育事業, 市·邑이 經營하였던 上水道事業 그리고 各市·邑·
面이 關與하였던 住宅建設事業의 比重이 컸고 또 그러한 諸事業은 普遍的인 事業이 되어

<第 36 表>

面特別會計의 內譯(慶尙北道, 1960年度)

單位: 千원

會 計 別	歲出決算額	比 率(%)	會 計 別	歲出決算額	比 率(%)
住宅建設費	570	20.4	巡航船事業費	29	1.0
種 畜 費	862	30.8	合 計	2,795	100.0
自動車事業費	916	32.8	一般會計歲出額 에 대한 合計의 比率(%)	0.9	—
電氣事業費	418	15.0			

資料: 慶尙北道, 『慶北統計年報』1961年度, p. 161.

있었다. 즉 第 37 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 1959 年度 地方自治團體 特定事業部門에 있어서 中學校 및 高等學校教育事業은 歲出決算額의 47.2%를 차지하였고 上水道事

<第 37 表>

地方自治團體主要特別會計科目別歲出狀況⁽¹⁾ (1959年度決算額)

單位: 百萬元

市·道別 科目別	市 道 ⁽²⁾		總 額
	市 特別市	道	
中高校教育費	—	1,013(60.2)	1,013(47.2)
水 道 費	322(67.5)	292(17.4)	623(29.2)
住 宅 費	66(14.3)	61 (3.6)	127 (5.9)
洞(里)政費	—	113 (6.7)	113 (5.3)
建設資材生産費	34 (9.3)	—	34 (1.5)
渡 船 費	—	24 (1.4)	24 (1.1)
都市計劃 土地區域整理	3 (0.6)	19 (1.1)	21 (0.9)
運輸事業費	12 (2.6)	8 (0.5)	20 (0.9)
宅地造成費	20 (4.3)	—	20 (0.9)
典當舖費	2 (0.4)	7 (0.4)	9 (0.4)
消 防 費	—	6 (0.4)	6 (0.3)
市 場 費	—	6 (0.4)	6 (0.3)
合 計	459(99.4)	1,549(92.0)	2,016(94.0)
特別會計歲出總額	462(100.0)	1,683(100.0)	2,145(100.0)

註: (1) 歲出額 5 百萬元 以上만을 計上함.

(2) 道管轄區域內의 市·邑·面을 包含함.

備考: 端數는 四捨五入함. ()內計數는 百分比를 表示함.

資料: 內務部統計局, 『統計年報』1960年, pp. 396—97.

業은 29.2%, 住宅事業은 5.9%를 各各 占하였다. 그밖에 洞里行政 建設資材生産 渡船事業 등의 比重이 多少 높았으나 그 以外的 諸事業의 比重은 모두 1%에 未達하였다. 이는 各種 群小事業이 거의 모두 地域의인 事業이었다는 데 그 原因의 一端을 찾아볼 수 있고 또 地方自治團體의 特定事業部門이 主要한 몇가지 事業을 除外하면 實質的으로 그 內容이 보잘 것 없었다는 것을 나타내고 있는 것이다.

地方自治團體의 特定事業部門中에서 그 比重이 가장 높았던 教育事業에 대해서는 다음

에 考察하기로 하고 여기서는 上水道事業과 住宅事業의 內容을 살펴 보면 大略 다음과 같다.

1949年 現在 49個 市·邑·面에 上水道가 施設되어 있었고 1日 1人當 給水量은 54l에 不遇하였다.⁽⁴⁰⁾ 그러나 그 施設의 殆半이 老朽化되어 있었던 것은 말할 나위도 없고 戰亂으로 因하여 그 被害도 컸다. 그리하여 1953년에는 給水人口 625萬名에 대하여 1日 1人當給水量 100l를 供給할 豫定으로 生産量 67.8萬噸을 策定한 上水道復舊計劃이 수립되었다. 그 實績은 第38表에서 볼 수 있는 것과 같이 1957年度에는 1日 1人當 給水量

<第38表> 上水道事業實績⁽¹⁾ (1953—1960年)

	目 標	實 績	
		1957年 末	1960年 末
1日1人當給水量 (l)	100	87(87.0)	98.9(98.9)
生 産 量 (t) ⁽²⁾	677,520	389,520(57.2)	516,524(76.2)
工事所要資金(億圓) ⁽³⁾	29.1	6.7(23.0)	16.0(55.0)

註：(1) 目標量은 『合同年鑑』, 1959年度, 資料에 依함.

(2) 1957年末實績은 給水量임.

(3) 國庫補助 및 地方費의 合計額임.

備考：()內計數는 目標量에 對한 百分比임.

資料：建設部, 『建設年鑑』 1963年度, pp. 150—65.

合同通信社, 『合同度鑑』 1959年度, p. 448.

<第39表> 上水道事業費의 支出實績 (1951—1960年) 單位：百萬元

年 度	區 分	國 庫 補 助	地 方 費	合 計
1951	區 分	3	5	8
1952				
1952		4	8	12
1954		61	26	87
1955		207	50	257
1957		264	51	315
1958		237	63	300
1959		266	139	405
1960		167	58	225
合 計		1,209	400	1,609

資料：建設部, 『建設年鑑』 1963年度, pp. 132—47, pp. 168—71에서 作成함.

은 87l에 達하였고 1960年末에 98.9l에 達하였으며 上水道施設를 갖춘 市·邑·面數도 58個所로 늘어났다.⁽⁴¹⁾

(40) 建設部, 『建設年鑑』 1963年度, pp. 150—65.

(41) 前掲書, pp. 150—65.

는 1957년부터 ICA 援助導入資材와 對充資金을 財源으로 하여 建設한 이른바 ICA 計劃에 의한 再建住宅, 또는 水災民住宅이나 難民住宅 自助住宅 등이 그러한 有償住宅이었던 것이다.

이와 같이 政府事業으로서 各種 有償住宅의 建築이 進行되자 地方自治團體는 住宅營團과 함께 各種 有償住宅의 管理를 擔當하는 한편 國庫補助 또는 起債를 財源으로 하여 住宅建設에 關與하게 되었으며 1955年 이태 이 事業은 地方自治團體의 特定事業部門에 있어서 重要한 一部門을 차지하게 되었다.

V. 教育事業部門의 歲出

地方自治團體가 執行하였던 社會關係「서비스」中에서 教育事業은 가장 오랜 歷史를 갖고 있는 事業이었으나 民主的이고 普遍的인 그리고 秩序있는 教育制度의 創設을 본 것은 建國以後의 일이다.

『모든 國民은 均等하게 教育을 받을 權利가 있다. 적어도 初等教育은 義務的이며 無償으로 한다. 모든 教育機關은 國家의 監督을 받으며 教育制度는 法律로써 定한다.』⁽⁴²⁾라는 憲法上の 規範에 따라 1949年 12月 31日에는 教育法이 公布되었고 이어 1950年 6月 1日에는 義務教育制度가 實施되었으며 動亂中 戰局이 安定되자 1952年 5月에는 郡에 教育區를, 市에 教育委員會를 設置하여 義務教育을 擔當케 하고, 道·市에 教育委員會를 두어 中等 또는 高等教育機關을 設置 運營케 하는 教育自治制度가 實施되었다.

이와 같은 普遍的이고 民主的인 土臺위에서 教育事業部門은 1950年代에 長足の 進歩를 이룩하였다. 元來 教育事業은 教育에 대한 國家的要請의 重要性에 비추어 基準의 統一이 強調되지 않을 수 없고 國家의 規制에서 벗어날 수는 없는 것이지만 教育自治制度의 確立은 教育行政의 民主化와 自主性을 制度的으로 保障하였다는 點에서 教育事業의 發展을 助長하였던 것이다. 이제 教育自治團體인 教育區와 市가 管掌하였던 義務教育과 道 및 서울 特別市 釜山市가 運營하였던 中等 그리고 高等教育機關의 發展相을 살펴 보면 다음과 같다.

1. 義務教育機關의 擴張

政府가 수립된 直後인 1948年末 現在 國民學校數는 3,536校였고 그中 公立國民學校는 3,507校였다. 同年度의 總就學兒童數는 學齡超過兒童을 包含하여 235萬名에 達하였고

(42) 1948年憲法 第16條.

8·15 당시의 就學兒童數 136 萬名에 比하여 非약적인 增加를 보여 주고 있었으나 就學率은 74.8%에 不過하였다. (43) 動亂直前に 義務教育制度가 實施되고 이어 動亂中에 教育自治制가 實施되어 自主的인 教育行政의 土臺가 構築됨에 따라 1953 年末에는 國·公·私立國民學校數가 4,007 校로 增加되었다. 그러나 戰亂으로 因하여 義務教育의 推進은 沈滯에 빠지지 않을 수 없었다. 즉 國民學校敎員數는 1948 年末 現在의 37,056 名에서 1953 年末에는 37,320 名으로 增加하였을 따름이었고, 就學兒童數는 1948 年末의 235 萬名에서 1953 年末에는 225 萬名으로 減少되었으며 就學率은 69.8%로 低下되었다. (44) 그밖에 戰亂은 7,899 敎室을 完全히 破壞하였고, 8,162 敎室을 半燒半破시켰으며 被害를 입은 敎室數는 動亂前 敎室數의 約 70%에 該當하였다. (45) 따라서 休戰後에는 學齡兒童을 最大限으로 就學시키

〈第 41 表〉 年次計劃에 의한 義務就學計劃⁽¹⁾ 單位：千名

區分 年度	適齡兒童就學目標			學齡兒童就學目標		
	兒童數 (推定)	就學兒童 (計劃)	就學率 (%)	兒童數 (推定)	就學兒童數 (計劃)	就學率 (%)
第 1 次年度(1954)	549	522	95.1	3,072	2,729	88.4
第 2 次年度(1955)	557	535	96.1	3,108	2,852	91.8
第 3 次年度(1956)	558	542	97.2	3,222	3,011	93.5
第 4 次年度(1957)	563	553	98.1	3,393	3,252	95.8
第 5 次年度(1958)	572	562	98.1	3,413	3,277	96.0
第 6 次年度(1959)	578	572	99.0	3,459	3,326	96.1

註：(1) 學齡超過兒童을 考慮하지 않음.
資料：教育新報社, 『大韓教育年鑑』 1960 年度, p. 317.

〈第 42 表〉 年次計劃에 의한 國民學校 敎室建築計劃

區分 年次別	普通敎室數				特別敎室數			建築敎室合計
	所要敎室數	既存敎室數	不足敎室數	建築敎室數	所要敎室數	不足敎室數	建築敎室數	
第 1 次年度 (1954)	42,803	22,607	20,196	5,924	3,497	3,497	—	5,924
第 2 次年度 (1955)	45,164	28,531	16,633	5,929	3,709	3,709	—	5,929
第 3 次年度 (1956)	48,165	34,460	13,705	6,569	3,929	3,929	—	6,569
第 4 次年度 (1957)	50,866	41,029	9,837	6,269	4,140	4,140	—	6,269
第 5 次年度 (1958)	53,349	47,298	6,051	6,051	4,370	4,370	—	6,051
第 6 次年度 (1959)	54,470	53,349	1,121	1,121	4,523	4,523	4,523	5,644

資料：教育新報社, 『大韓教育年鑑』 1960 年度, p. 317.

(43) 1945 年度統計는 教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1961 年度, p. 350. 1948 年度統計는 朝鮮銀行, 『經濟年鑑』 1949 年度, p.IV-221, 就學率은 內務部, 『地方行政政治績史』 1958 年度, p. 317에서 各各 引用한 것임.

(44) 1953 年度統計는 前揭書, 『大韓教育年鑑』 1961 年度, p. 350. 就學率은 前揭書, 『地方行政政治績史』 p. 317에서 引用한 것임.

(45) 合同通信社, 『合同年鑑』 1959 年度, pp. 486-87,

는 한편 그에 必要한 施設을 復舊 擴張하는 데 注力하게 되었으며 1954 年을 起點으로 하는 義務教育完成 6 個年計劃이 수립되었다.

이計劃은 戰亂으로 因하여 沈滯되었던 義務教育을 振興시키는 데 그 基本目標가 있었으며 具體的으로는 適齡兒童就學率을 1953 年度의 72.4%에서 計劃初年度인 1954 年度에는 95.1%로 높이는 한편 學齡兒童就學率도 1953 年度의 59.6%에서 1954 年度에는 88.4%로 높이려는 것이었으며 計劃完成年度인 1959 年度에는 適齡兒童就學率을 99.0%로, 學齡兒童就學率을 96.1%로 各各 引上하려는 것이었다. 同時에 이러한 就學兒童의 急增에 對處하여 國民學校의 擴張과 教室의 增築도 計劃되었다. 年次別 國民學校教室建築計劃에 의하면 計劃初年度인 1954 年度에는 5,924 教室을 新築하고 計劃期間中 年次的으로 31,863 教室을 마련하여 計劃完成年度인 1959 年度末까지에는 所要教室을 完全히 施設하기로 되어 있었다.

그러나 義務教育의 正常化를 위한 6 個年計劃의 推進에 있어서 가장 問題된 것은 所要 財源의 調達方法이었으며 義務教育財政을 全的으로 國庫負擔에 의존할 수 없었다. 그리하여 計劃初年度인 1954 年度에는 義務教育費 618 百萬元中 그 21%에 該當하는 131 百萬元을 戶別稅附加金, 戶別稅特別賦課金 등 自體負擔으로 充當하였으며 就學實績이나 教室新築實績은 모두 計劃目標를 下廻하였다. 1955 年度(會計年度)에는 義務教育費에 대한 國家財政措置가 多少 正常化되어 義務教育費 2,519 百萬元에 대한 國庫負擔率은 72%로 上昇되었으나 土地收得稅 教育稅(國稅) 入場稅를 財源으로 하는 還付金の 相對的比重이 低下되었기 때문에 自體負擔의 比率은 前年보다 1%가 上昇한 22%로 되었다.⁽⁴⁶⁾ 그러나 國庫負擔이 增加된 結果로 國民學校敎員定員이 學級數와 同一하게 되고 7,500 教室을 新築하기 위한 財源이 마련되었으며 學級經費는 前年比 3 倍가 增額되었다.⁽⁴⁷⁾ 1957 年度에는 公務員處遇改善으로 因하여 敎員俸給財源이 激增하였고 그에 따라 義務教育費도 3,262 百萬元으로 膨脹되었다. 이는 1955 年度(會計年度—18 個月)의 規模보다 29.4%가 增加한 需要額이었으나 國庫負擔 및 還付金收入의 增加에 따라 自體負擔率은 20%로 低下되었다. 敎員俸給을 倍額으로 改善하고 그밖에 保健手當 月 6,000 圓을 支給하게 됨에 따라 教室建築事業이나 國民學校運營面의 改善은 自然히 制約되었으나 그 代身 國民學校師親會費가 廢止되고 學父兄負擔을 덜게 되었다.

이에 1958 年 8 月에는 教育區 및 市教育委員會의 自主的財源을 確保하기 위한 措置로써

(46) 大韓教育聯合會, 『韓國教育年鑑』1964年度, pp. 534—35.

(47) 白賢基, 『教育財政』1963年, p. 191 參照.

教育稅法을 制定하여 獨立稅인 地方教育稅를 創設하여 義務教育費에 充當케 하였으며 1958年度以後 義務教育費에 대한 自體負擔率은 漸次的으로 低下되어 1960年度에는 不過 4%가 되었다. 그 反面에 國庫負擔率은 1958年度の 53%에서 81%로 上昇하였고 還付金收入의 比重은 15%線을 維持하였다. (48)

以上과 같이 義務教育은 6個年計劃期間中 漸次的으로 無償主義에 接近하게 되었으며 計劃期間中 師親會負擔을 除外하여 國庫負擔 113.8 億원 自體負擔 20.1 億원 還付金收入 17.7 億원 都合 151.6 億원의 義務教育費가 支出되었다. 그러나 그 中에서 74.9 億원(49.4%)는 敎員俸給財源이었으며 財源上의 制約으로 因하여 6個年計劃實績은 그리 滿足할만한 것이 못되었다.

國·公·私立國民學校數는 1953年末 現在의 4,007校에서 1960年 4月末에는 4,602校로 擴張되었고 그 中에서 教育區 및 市教育委員會가 管掌하여 經營한 公立國民學校의 擴張狀況은 第 43 表와 같다. 즉 1953年 12月末에서 1960年 4月末까지의 期間中에 554校가 增設되었고 敎員數는 25,177名이 增加하였으며 就學兒童數는 1,247千名이 增加하였다.

<第 43 表> 公立國民學校擴張狀況⁽¹⁾

區 分	1948年	1953年	1960年
學 校 數	3,507	3,930	4,484
學 級 數	40,005	40,451	62,708
敎 員 數	36,857	36,114	61,291
兒 童 數(千名) ⁽²⁾	2,343	2,330	3,577

註：(1) 1948年度 및 1953年度는 12月末現在, 1960年度는 4月末現在임.

(2) 千名以下는 切下함.

資料：朝鮮銀行調查部, 『經濟年鑑』 1949年, p. IV-227.

韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年, 統計, p. 264.

教育新報社, 『大韓教育年鑑』 1961年, p. 351.

그러나 義務教育完成 6個年計劃에서 策定한 主要目標을 實績과 對比하여 보면 1959年度에는 適齡兒童의 99%, 學齡兒童의 96.1%를 就學시킬 計劃이었으나 그 實績은 適齡兒童就學率이 89.4%, 學齡兒童就學率이 82.7%로서 各各 計劃目標에 未達하였으며 1959學年末 現在 敎師不足數는 1,166名에 達하였다. (49)

한편 就學兒童增加에 對處하기 위한 教室建築計劃에 의하면 計劃期間中 普通 및 特別教室을 合하여 36,386 教室을 新築하여 1959學年度末에는 所要教室數 58,989 教室을 完備하기로 되어 있었으나 1954-1959年 期間中에 新築된 教室數는 約 1萬 7千教室이었으며

(48) 大韓教育聯合會, 『韓國教育年鑑』 1964年度, pp. 534-35.

(49) 就學率에 대해서는 前掲書, 『韓國教育年鑑』 p. 27 參照. 敎室不足數는 前掲書, 『大韓教育年鑑』 1961年度, p. 146에서 引用한 것임.

1959 學年末 現在 不足教室數는 24,953 教室에 達하였다. (50)

이와 같이 就學計劃이나 施設計劃에 차질이 생기게 된 것은 첫째로 就學兒童의 自然增加를 低評價한 것과 둘째로 計劃策定時에 國家財政의 支援을 過大評價한 데에 그 原因이 있었던 것이다. 즉 計劃最終年度인 1959 年度만 하더라도 適齡兒童數는 688 千名에 達하였으며 이는 同年度의 推定數 578 千名을 훨씬 上廻하였고, 就學兒童數를 328 萬名으로 豫定하였으나 實際에는 學齡超過兒童을 包含하여 總就學兒童數는 355 萬名에 達하였던 것이다. (51)

2. 中等教育機關의 擴張

解放後 急激히 上昇한 教育熱은 初等教育機關만이 아니라 中等教育機關도 비약적으로 擴張시켰다. 이제 地方自治團體가 設置經營한 公立中等教育機關의 擴張狀況을 보면 第 44-1, 2 表와 같다.

<第 44-1 表> 中等教育機關의 擴張 (公立中學校)⁽⁴⁾

年 度	學 校 數	學 級 數	教 師 數	學 生 數(千名)
1947	280	2,753	5,021	146
1953	358	3,213	4,258	213
1960	591	5,874	7,977	325

註：(1) 1947 年 및 1953 年度狀況은 年末統計이며 1960 年度는 4 月末 現在 統計임. 그리고 1947 年度 狀況에는 公立實業學校를 包含함.

資料：朝鮮銀行調查部, 『經濟年鑑』 1949 年度, p. IV-221.

韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955 年度, 統計, p. 264

教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1961 年度, p. 161, p. 344.

<第 44-2 表> 中等教育機關의 擴張 (公立高等學校)⁽⁴⁾

年 度	學 校 數	學 級 數	教 師 數	學 生 數(千名)
1953	252	2,042	3,050	114
1960	354	3,906	6,338	151

註：(1) 人文系 및 實業系 高等學校임.

資料：韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955 年度, 統計, p. 264.

教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1961 年度, pp. 162-64, p. 344.

1947 年末 公立中學校數는 280 校(實業中學校包含, 師範學校除外)였으며 教師는 5 千名을 若干 上廻하였고 在學生數는 145 千名에 不過하였다. (52) 그러나 1960 年度에는 公立中學校 591 校와 公立高等學校 354 校 都合 945 校로 中等教育機關은 擴張되었으며 公立中·

(50) 教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1960 年度, p. 147.

(51) 前掲書, p. 75.

(52) 朝鮮銀行調查部, 『經濟年鑑』 1949 年度, p. IV-221.

高校의 教師數도 13,593 名으로, 在學生數는 476 千名으로 늘어났다.⁽⁵³⁾

이와 같이 急激한 中等教育機關의 增設은 進學希望者의 自然增加에 基因한 것이었으나 中等教育機關의 合理的이고 正常的인 運營을 위한 財政의 支援이 뒤따르지 못한 結果로 教育의 質의 低下를 免치 못하였다는 것이 지적되고 있다. 教育法을 公布 實施한 이래 그 規定에 따라 公立 中·高等學校 敎員俸給의 50%를 國庫에서 負擔하고 나머지 50%는 設立者인 特別市나 道가 負擔하게 되었으므로 敎師俸給財源은 確保되었으나 그밖의 經費는 地方自治團體一般會計로 부터의 轉入金과 收益者인 學生負擔의 授業料, 入學金 또는 期成會費師親會費 등으로 그 財源이 調達되어 왔으며 中等教育機關은 不安하고 不合理한 財政的인 土臺위에서 擴張되었던 것이다.

그러한 事實을 立證하는 例로써 敎師의 不足을 들 수 있다. 즉 1960 年度 現在 全國 公立中學校 591 校, 5,874 學級에 所要되는 敎師數는 14,439 名이었으나 豫算定員은 7,977 名에 不過하였다. 또 人文系 公立高等學校에 있어서도 同年度의 豫算定員은 法定定員의 54.4%에 該當하는 2,661 名이었고, 實業系 國公立高等學校에 있어서도 豫算定員은 法定定員의 49%에 該當하는 3,677 名에 不過하였으며 各級 中等教育機關의 敎師不足은 尤甚하였다.⁽⁵⁴⁾

그밖에 1950 年代에 나타난 傾向으로써 實業系 學生數가 年次的으로 減少되었던 事實을 들어 볼 수 있다. 第 45 表가 보여 주고 있는 것과 같이 1953 年以後 人文系公立高等學

< 第 45 表 > 人文系 및 實業系 公立高等學校學生數의 推移(抽出年度) 單位: 千名

區分 年度	人 文 系		實 業 系		合 計	
	學 校 數	學 生 數	學 校 數	學 生 數	學 校 數	學 生 數
1947 ⁽¹⁾	129	67(46.2)	151	78(53.8)	280	145
1953	98	37(36.3)	156	65(63.7)	244	102
1960	160	83(55.0)	194	67(45.0)	354	151

註: (1) 中學校 및 實業中學校인.

備考: 學生數 千名 以下는 切下함. ()內 計數는 合計에 대한 百分比인.

資料: 朝鮮銀行調查部, 『經濟年鑑』 1949 年度, p. IV-221.

韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955 年度, 統計, p. 264

教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1961 年度, pp. 162-4, p. 344.

校 學生數는 漸次的으로 增加하여 1960 年 4 月末 現在 83 千名에 達하였으며 公立高等學校學生數의 55%를 占하게 되었으나 實業系公立高等學校 學生數는 1953 年末 現在의 65 千名에서 1960 年 4 月末 現在 67 千名으로 不過 2 萬名이 增加하였으며 그 相對的의 比重은 1953

(53) 教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1961 年度, pp. 161-64, p. 348.

(54) 前掲書, pp. 161-64.

年度末의 63.7%에서 1960年 4月末에는 45%로 下落되었다. 이러한 現象은 비단 公立高等學校에 限定된 것은 아니었고 私立高等學校에 있어서도 實業系보다 人文系學生數의 相對的比重이 높아졌으며 國·公·私立高等學校學生總數에 대한 實業系學生數의 比率은 1951年度의 49.8%에서 1960年度에는 37.6%로 下落되었다. 이러한 現象은 다시 말할 것도 없이 『人文崇尚의 支配의 觀念이 解放後에 더욱 助長되었음에 基因하는 同時에 產業發展을 위한 國家의 綜合的施策이 貧困한 데 그 原因을 찾아 볼 수 있다.』⁽⁵⁵⁾

끝으로 公立中高等學校 敎員俸給의 50%는 國庫가 負擔하고 나머지 50%는 設立者인 特別市·道가 負擔하도록 되어 있었으나 地方自治團體의 財源不足으로 因하여 實質的으로는 設立者負擔 半額이 國庫에서 支出되는 地方財政補助費로 充當되는 形便이었고, 文敎部 豫算에 計上된 俸給半額도 總括的인 地方財政補助金에 包含되어 그 中 一部分이 中等教育特別會計에 轉入되었던 故로 轉入金은 中高等學校 敎員俸給不足額 全額을 充當하지 못할 뿐 더러 轉入되는 一部金額도 그 資金이 適期에 支給되지 않아 俸給支給이 1,2個月 遲延되는 일도 있었다.⁽⁵⁶⁾ 이러한 例는 모두 急激히 擴張된 中等教育機關이 지니고 있었던 缺陷을 나타내고 있는 것이다.

3. 教育事業歲出部門의 推移

地方自治團體가 管掌하였던 初等教育事業 및 中等教育事業部門의 擴張에 따라 地方教育事業歲出規模도 非약적으로 膨脹하였다. 1948年度의 義務教育費는 2百萬원을 多少 上廻하는 規模였으나 1960年度에는 5,363.5百萬원에 達하였고, 中高等學校特別會計의 歲出規模는 1951年度의 8百萬원(決算額)에서 1960年度에는 11億원(豫算額)을 上廻하게 되었다. 이제 地方教育事業部門歲出의 內譯과 그 推移를 살펴 보면 다음과 같다.

休戰이 成立되고 教育事業部門에 있어서의 政府活動도 正常化되기 시작한 1953年度 地方教育事業部門의 歲出內譯은 第46表와 같다. 6·25 動亂 直前に 實施된 義務教育制度和 動亂中에 實施된 教育自治制度는 地方教育事業部門歲出에서 占하는 初等教育事業費의 比重을 현저히 높였으며 1953年度에는 그 比重이 83.7%가 되었다. 初等教育事業部門의 歲出은 主로 國民學校敎師의 人件費에 充當되었으나 戰亂으로 因하여 破壞된 校舍 및 施設復舊 또는 新營에 充當된 施設費의 比重도 31%를 占하였다.

한편 中等教育事業部門의 比重은 16.3%에 不過하였고 中等教育費의 約 92%는 中高等

(55) 白賢基, 前掲書, pp. 138—39 參照.

(56) 教育新聞社, 『大韓教育年鑑』 1961年度, pp. 132—33.

<第 46 表>

1953 年度 地方教育事業部門 歲出內譯⁽¹⁾

單位：百萬圓

區 分	初 等 教 育 事 業		中 等 教 育 事 業		合 計	
	金 額	構成比(%)	金 額	構成比(%)	金 額	構成比(%)
經 常 的 支 出	165.6	65.0	47.2	95.4	212.8	70.0
教育委員會 ⁽²⁾	2.7	1.1	—	—	2.7	0.9
行政諸費 ⁽³⁾	31.1	12.2	1.4	2.8	32.5	10.7
事業費	131.2	51.5	45.5	91.9	176.7	58.1
國民學校	126.4	49.6	—	—	126.4	41.6
中學校	—	—	24.7	49.9	24.7	8.1
高等學校	—	—	20.1	40.6	20.1	6.6
其他 ⁽⁴⁾	4.8	1.9	0.7	1.3	5.5	1.8
經常移轉	0.6	0.2	0.3	0.6	0.9	0.3
資 本 的 支 出	79.0	31.0	2.0	4.0	81.0	26.6
財產費	3.3	1.3	—	—	3.3	1.1
基本財產造成費	1.4	0.5	—	—	1.4	0.4
營繕費	74.3	29.2	2.0	4.0	76.3	25.1
豫備費	10.0	3.9	0.3	0.6	10.3	3.4
合 計	254.6	100.0	49.5	100.0	304.1	100.0

註：(1) 教育區 教育委員會歲出 및 各道 中學校·高等學校 教育費特別會計 歲出豫算額인.

(2) 選舉費가 包含되어 있음.

(3) 事務費, 義務就學獎勵費, 接待費, 諸支出金등인.

(4) 初等教育事業에는 社會教育費, 中高等教育事業에는 教化費, 高等技術學校費가 包含되어 있음.

資料：內務部地方局, 『地方財政概要』 1953 年度, pp. 64—73 에서 作成함.

學校 教員俸給 및 經營費에 充當되었으며 施設復舊 및 新營費는 歲出總額의 4%를 넘지 못하였다. 戰亂으로 因하여 全燒 全破된 教室數가 2,097 教室, 半燒 半破된 教室數가 2,734 教室에 達하였음에도 不拘하고 이와 같이 施設復舊 및 擴張을 위한 經費를 過少하게 計上하였던 것은 한편에서는 地方教育財政의 貧困에 그 原因이 있었고 또 다른 한편에서는 中等教育事業이 受益者負擔에 크게 依存하고 있었다는 것을 나타내고 있는 것이라 하겠다.

그리하여 1953 年度 地方教育事業部門의 總括的 歲出內譯을 보면 教員俸給과 學校運營費등을 合한 事業費는 歲出總額의 58.1%를 占하였고 그 중에서 國民學校 經營費는 41.6%, 中等教育機關運營費는 14.7%를 차지하였으며 教育行政諸費를 包含한 經常的 支出은 70%에 達하였고 營繕費를 위주로 하는 資本的 支出의 構成比는 26.6%에 不過하였다. 勿論 위에서 分析한 諸內譯은 豫算額이며 歲出決算額은 義務教育關係費만 하더라도 그 規模는 304 億원이었고 豫算額보다 현저한 增加를 보여 주었던 것이지만, 第 46 表에 表示된 支出內容과 支出方向은 1950 年代初期에 있어서의 地方教育事業部門의 歲出內容과 支出方向을

나타내고 있는 것이라 하겠다.

그러나 休戰後에 義務教育完成 6 個年計劃이 수립되고 또 外國援助에 따르는 再建事業이 活潑히 進陞되기 始作한 1953 年度부터는 地方教育事業部門의 歲出入譯도 多少 變化하였다. 敎員俸給을 위주로 하는 經常的支出의 比重이 地方教育事業部門歲出의 大半을 차지한 것은 事實이 있으나 教室復舊費 및 新營費等 施設費의 比重이 현저히 높아 졌으며 中等教育機關의 急激한 擴張은 地方教育事業費에서 中學校 및 高等學校의 經營費가 占하는 比重을 上昇시켰다. 그러한 事實은 第 47 表에서도 찾아 볼 수 있다.

<第 47 表> 1955 年度 서울特別市教育事業部門歲出決算內譯 單位：百萬元

區 分	初等教育事業		中等教育事業		初級農業大學		合 計	
	金 額	構成比%	金 額	構成比%	金 額	構成比%	金 額	構成比%
經 常 的 支 出	98.7	60.6	41.9	52.1	1.0	90.9	141.6	57.9
教育委員會費	0.5	0.3					0.5	0.2
行政諸費 ⁽¹⁾	12.5	7.7	0.1	0.1			12.6	5.1
事業費	85.5	52.5	39.0	48.5	1.0	90.9	125.6	51.4
國民學校費	83.6	51.3					83.6	34.2
中學校費			13.7	17.1			13.7	5.6
高等學校費			25.3	31.4			25.3	10.4
初級農大費					1.0	90.9	1.0	0.4
社會教育費	1.9	1.2					1.9	0.8
經常移轉	0.2	0.1	2.8	3.5			3.0	1.2
資 本 的 支 出	64.3	39.4	38.4	47.9	0.1	9.1	102.8	42.1
財產費	1.6	1.0					1.6	0.7
財產造成費								
營繕費	62.7	38.4	38.4	47.9	0.1	9.1	101.2	41.4
合 計	163.0	100.0	80.3	100.0	1.1	100.0	244.4	100.0

註：(1) 事業費 義務就學費 諸支出金 徵稅費임.

資料：서울特別市, 『歲入歲出決算書』 1955 年度에서 作成함.

1953 年度 서울特別市 教育事業部門의 歲出規模(決算額)는 14.8 百萬元이었고 그 中에서 初等教育事業部門은 78.1%, 中等教育事業部門은 21.9%를 各各 차지하였다. 그러나 1955 年度에는 前者의 比重이 66.7%로 低下된 데 反하여 後者의 比重은 33.3%로 上昇하였으며 特히 高等學校의 擴張으로 因한 中等教育費의 增大가 刮目할만 하였다. 더우기 1953 年度에 있어서도 中高等學校特別會計歲出의 46.3%는 施設復舊 및 擴張에 充當되었으나 1955 年度에 있어서도 그 比重은 47.9%를 占하였다.

한편 初等教育事業部門에 있어서도 休戰後 數年間은 資本的支出의 比重이 높았다. 第 46 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 1953 年度 地方初等教育事業部門 歲出豫算額에 있어서

資本의 支出의 比重은 31%를 占하고 있었다. 또 서울特別市の 경우에는 1953年度에 初等教育特別會計歲出額(決算額)의 56.1%를 財産費 및 營繕費에 充當하였고 1955年度에 있어서도 그 比重은 40%에 近似하였다. 이는 主로 1953年度부터 시작된 UNKRA 및 ICA 援助의 支援을 받아 戰亂으로 因하여 破壞된 國民學校 및 中高等學校의 教室復舊事業이 活潑히 進行된 데 그 原因을 찾아 볼 수 있다⁽⁵⁷⁾.

그러나 義務教育完成 6 個年計劃이 進陞되고 또 進學希望者의 急激한 增加에 수반하여 中等教育機關이 비약적으로 增設됨에 따라 地方教育費의 大部分은 人件費를 위주로 하는 經常的 支出에 充當하게 되었으며 財源不足으로 因하여 各級學校의 施設擴張과 改善은 隘路에 逢着하게 되었다. 즉 義務教育完成 6 個年計劃 最終年인 1959年度 忠淸北道 初等教育事業部門의 歲出內譯이 보여 주고 있는 것과 같이 初等教育費의 84.6%는 教師俸給을 위시한 學校經營費 行政諸費등 經常的 支出에 充當되었으며 施設擴張등 資本的 支出은 不過 15.4%를 차지하였을 따름이었다. (第 48 表)

<第 48 表> 1959年度 忠淸北道教育委員會 歲出決算內譯 單位: 百萬元

項 目	金 額	構成比(%)	項 目	金 額	構成比(%)
經常的 支出	269.0	84.6	經常移轉	1.4	0.4
教育委員會費	1.0	0.3	資本的 支出	48.9	15.4
行政諸費 ⁽¹⁾	19.7	6.2	財産費	2.9	14.4
事業費	246.9	77.7	基本財産造成費	0.2	0.9
國民學校費	245.6	77.3	營繕費	45.8	0.1
社會教育費	0.4	0.1	歲出合計	317.9	100.0
文化事業費	0.9	0.3			

註: (1) 教育行政費, 義務就學費, 徵稅費, 諸支出金인.

資料: 內務部地方局, 『地方行政概要』 1960年度, pp. 270-71.

이와 같이 資本的 支出의 比重이 低下된 것은 施設擴張의 必要性이 減少된 것을 나타내고 있는 것은 아니다. 오히려 施設擴張이 緊急한 當面課題가 되어 있었음에도 不拘하고 한편에서는 經常的 支出規模가 肥大化하고 또 다른 한편에서는 財源의 貧困으로 因하여 資本的 支出의 規模가 制約된 데 그 原因이 있었던 것이다.

教育事業部門歲出에 있어서 經常的 支出의 比重이 上昇한 反面에 資本的 支出의 比重이 현저히 低下한 것은 初等教育部門에 限하여 일어난 事態는 아니었다. 第 49 表에서 볼 수

(57) 1951年--1957年 期間中 各級學校 教室復舊를 위하여 UNKRA 援助만 하더라도 5.8百萬元이 提供되었으며 1954--1960年 期間中 計劃援助로써 教育事業部門에 提供된 ICA 援助는 15.6百萬元에 達하였다. 그리하여 1957年 10月까지에는 戰亂으로 因하여 完全히 破壞되었던 國民學校 및 中·高等學校 教室 9,996教室中 4,538教室이 復舊되고 半燒半破된 10,896教室의 8.2%가 復舊되었다. 合同通信社, 『合同年鑑』 1959年度, p. 487 參照.

있는 것과 같이 中等教育事業部門에 있어서도 그러한 傾向은 현저하였다. 즉 1960年度 慶尙北道 中等學校教育費特別會計의 歲出內譯을 보면 教員俸給을 包含한 經常的支出이 94.3%를 占하였으며 資本的支出은 5.7%에 不過하였고 教育施設의 擴張 및 改善에 充當된 金額은 8.9百萬元이었다. 이를 同年度 現在 慶尙北道 公立中等學校 133校에 割當하여 보면 1校當 平均 6萬千원이 된다.

<第 49 表> 1960年度 慶尙北道中等學校教育費 (特別會計歲出決算內譯) 單位:百萬元

項 目	金 額	構成比(%)	項 目	金 額	構成比(%)
經常的支出	146.0	94.3	資本的支出	8.9	5.7
事務費	141.1	91.1	營繕費	8.9	5.7
諸支出金	1.7	1.1	歲出合計	154.9	100.0
補助費	3.2	2.1			

資料:慶尙北道,『慶北統計年報』1961年度, p. 157.

끝으로 1960年度 地方教育事業部門의 歲出內譯을 總括적으로 보면 第 50 表와 같다. 이 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 地方教育事業部門歲出의 62%는 國民學校 및 中等學校 教員의 俸給 등 人件費에 充當되었으며 教育施設의 擴張 및 改善에 所要된 支出額은 歲出總額의 18.9%를 차지하였다. 이 資本的支出의 規模는 1953年度 水準보다 7.7「포인트」가 낮은 水準이었고 이미 論한 바와 같이 義務教育財政의 危機와 함께 中等教育事業의 質的 低下를 表示하였던 證左라 하겠다. 한 財政學者의 말과 같이 教育이라는 것은 보통 그 受益者 一 또는 그 學父兄 一가 모든 障害를 무릅쓰고 戰取하고자 하는 「서비스」는 아니며 經

<第 50 表> 1960年度 地方教育事業部門歲出의 內譯⁽¹⁾ 單位:百萬元

項 目	金 額	構成比(%)	項 目	金 額	構成比(%)
經常的支出	6,112	81.1	資本形成(統)	1,248	16.6
給料와 勞賃	4,669	62.0	代置資本形成	173	2.3
財貨및 用役購入	1,402	16.8	既存資本財買入	—	—
經常移轉	41	0.5	歲出合計	7,533	100.0
資本的支出	1,421	18.9			

註:(1) 教育區, 教育委員會 및 道教育費特別會計歲出決算額內.

資料:韓國銀行調查部,『調查月報』1963年 5月 p. 23.

費節減이 要求될 때에는 어느 때나 먼저 豫算削減의 對象이 되기 쉽고 그러한 것이 秩序 있는 教育의 發展을 阻害한다는 것은 우리나라에 있어서도 例外가 될 수 없었던 것이다.

VI. 結 語

地方自治團體의 活動領域이 1950年代에 현저하게 擴張되었던 것은 明白한 事實이지만

그 反面에 地方自治團體의 自主인 活動領域은 오히려 縮少되었다. 이는 財政面에서는 地方財源中에서 重要な 地位를 차지하는 地方稅收入을 包含한 自體收入의 比重이 1951年度의 41.8%에서 1960年度에는 28.4%로 低下되었던 反面에 國庫支出金の 比重은 同期間中 58.2%에서 75.6%로 上昇한 事實에서 確認하여 볼 수 있다.

이와 같이 國庫支出金は 間接적으로 地方自治團體의 自體收入에 代替되었던 것이지만 一般적으로 國庫支出金の 增加가 地方財政에 대한 不利한 要因이라고 생각할 수는 없다. 國庫支出金は 地方財源을 援助하기 위하여 交付되는 財政調整交付金 또는 交付稅와 地方自治團體의 特定事業에 대하여 交付되는 補助金으로 構成되어 있었으나 이러한 國庫支出金は 첫째 地方財源의 強化, 둘째 特定「서비스」의 獎勵, 셋째 地方財源의 平準化등에 기여할 수 있었다.

그러나 地方財政調整交付金 또는 交付稅의 配분에 關聯된 諸問題 또는 特定事業補助金이 地方財政支出에 미치는 影響등의 問題를 考慮外에 두더라도 國庫支出金の 增大가 中央의 統制를 받는 「서비스」의 領域을 擴張시킨 反面에 地方自治團體가 自由로이 行할 수 있는 諸活動을 制限하였던 것은 明白한 事實이다. 그리하여 地方自治團體는 漸次 中央政府를 위하여 各種 行政을 代行하는 機關으로서의 地位를 甘受하게 되었다고 볼 수 있으며 그러한 傾向은 地方自治團體의 成長에 수반하여 地方「서비스」가 廣域團體의 手中에 더욱 集中되었던 事實에서도 지적하여 볼 수 있다. 그러나 中央政府만이 社會 및 經濟開發을 推進시킬 수 있는 것도 아니고 또 上級團體만이 地域社會의 開發을 위하여 創意的活動을 할 수 있는 것은 아니다. 그리하여 能率基準의 尊重과 公共「서비스」水準均等化의 推進이 地方自治團體의 自由와 兩立될 수 있는가의 問題는 이미 1950年代 後半期에 提起되었던 것이지만 地方自治의 政治面 또는 經濟面에 關聯하여 그러한 問題解決의 必要性이 切實히 認識되기 까지에는 두 차례의 社會的變革과 時間의 經過를 必要로 하였던 것이다.

한편 1950年代에 地方自治團體가 各種事業部門에서 이룩한 業績은 多彩로운 것이었으나 이미 概觀하였던 것과 같이 個別的 事業業績은 모두 滿足스러운 水準에 到達하지 못하였다. 이는 公共事業部門의 再建計劃을 비롯하여 農林關係 및 敎育關係 諸計劃이 모두 計劃目標을 過度하게 策定하거나 또는 計劃遂行에 必要한 財源調達問題를 過少評價한데 基因하였던 것이지만 各種 計劃自體가 分散의이고 計劃間의 有機的關聯을 缺如하고 있었던 데도 그 原因을 찾아볼 수 있다. 그밖에 1953年 以後 設定된 各種 事業部門別 計劃은 모두 國家的利益과 關聯되는 事業의 再建과 發展을 目標로 하였고 기 때문에 事業을 推進하기 위한 財源調達의 責任은 政府에 있었던 것이지만 政府의 財源措置가 充分하지 못하였

을 뿐만 아니라 計劃事業에 대하여 全額補助가 行하여 지지 않을 경우에는 地方負擔을 加增시키는 例도 없지 않았으며 地方自治團體의 自主的活動을 더욱 縮少시켰던 것이다.

一般的으로 地方自治團體가 그 本來의 機能을 發揮하기 위해서는 最少限 껏 地方住民의 關心을 모을 수 있고 또 地方住民의 意思를 忠實하게 反映할 수 있는 議員이 地方議會에 選出될 수 있는 政治的條件이 維持되어야 하고, 둘째 地方議會 및 地方行政執行機關의 意思와 創意가 中央政府에 充分히 反映되어야 하는 것이지만 1950年代에 있어서 그러한 最少限의 要件이 滿足할 만한 程度로 充足되었다고 볼 수 없으며 小地域團體의 存在와 함께 地方經費의 效率性을 減少시켰던 것이다.

{ 筆者 서울大學校 商科大學
韓國經濟研究所 研究員
서울大學校 商科大學 副教授 }

<Summary>

Local Expenditures and Community Benefits The Korean Case, 1950's

*Byung-Kwon Cha**

During 1950's Korea experienced violent changes in every aspects of social life, in which those changes occurred in economic and social sectors were more remarkable than it has been at any time in Korean history.

The national efforts were devoted to attainment of diverse objectives such as defence, rehabilitation of war damages and economic and social development in relation to stages of transition in 1950's. All of these efforts carried the levels of many governmental activities on at higher levels, leading to greater expenditures both for the central government and various levels of local governments.

This paper is concerned with the process of increase in local expenditures, taking into consideration the benefits from the various activities of local governments. It consists of four sections: The first section examines the growth in local expenditures by sector and by level of local governments. The second section attempts to show both the causes of the increase in local expenditures and accomplishments of local expenditure programs, in detail. The discussion is however, confined within general services provided by local governments. The third section argues local expenditures and their benefits in relation to the special activities which were designed to increase the economic well-being of certain groups in the economy. Finally, the fourth section deals with the growth of educational services provided by local governments.

I. Growth in local government expenditures and changes in local expenditure patterns

There are three primary measures for evaluation of growth in public sector:

* The author is associate professor of public finance, College of Commerce, Seoul National University. He is also research member of the Institute of Economic Research, Seoul National University.

the ratio of government purchases of goods and services to gross national product, the ratio of income originating in the governmental sector to total national income, the ratio of total government expenditures to gross national product. While each measure has its particular usefulness, the last one is used in this paper to measure the relative importance of local government sector in the national economy as shown in table 1.

Table 1. Government expenditures for the central and local governments.

(At current prices, Selected years, 1943--1960)

In 100 million won

Year	Central gov't expenditures ⁽¹⁾	Local gov't expenditures ⁽¹⁾	Ratio to G.N.P. ⁽²⁾ (per cent)	
	A	B	A	B
1943	16.7	41.6	41.5	11.4
1946	80.1	10.2	—	—
1951	6.2	1.0	11.3	1.8
1953	60.7	7.5	13.8	1.7
1954 ⁽³⁾	142.4	25.3	15.9	2.8
1957	350.0	82.5	21.5	5.1
1959	400.0	121.4	21.6	6.5
1960	420.2	131.6	19.9	6.2

Note:

(1) Expenditures of general government sectors. Expenditures of FY1943 and FY1946 are estimates.

(2) Figures for 1943 and 1951 are estimates. G.N.P. since 1953 are based on figures before revision.

(3) 15 months.

Source: The Bank of Korea, *Annual Economic Review*, 1948;

E.P.B., 1962 data; Ministry of Home Affairs, 1963 data.

The government expenditures shown in table 1 does not include some forms of expenditures, such as expenditures of special account sector and educational service sector. But the ratio shown in the table does measure trends of the influence of governmental activities, because the general government sectors almost represent governmental activities both on the national and local levels.

In 1950's local government expenditures rose much more rapidly than the central government expenditures in terms of the ratio to G.N.P. During the war-time, government expenditures for all levels of government rose tremendously. After the truce, the growth of expenditures at the central level slowed down, but the local government expenditures kept on growing. Since 1957 the

growth in the government expenditures was held down in keeping pace with the stabilization program. The local government expenditures, however, increased more rapidly than the central government expenditures in ratio terms. Thus the ratio of local government expenditures to G.N.P. rose 1.8 per cent in 1951 to 6.2 per cent in 1960. Even if the absolute figures of government expenditures are adjusted for price level changes, the growth of expenditures at local level has been phenomenal. While the whole-sale price index (Seoul City) rose from 271 (base year: 1951=100) in 1953 to 1,164 in 1960, the index of the central government expenditures increase 979 (base year: 1951=100) in 1953 to 6,774 in 1960, and the index of the local government expenditures rose from 781 in 1953 to 13,774 in 1960.

Because local government sector consists of general government sector, special service sector and educational service sector, it is necessary to examine the trends of expenditures for each sector as a whole in order to measure the trends of local expenditures. However, completely accurate data of expenditures related to special service sector and educational sector are not available before 1957. Accordingly, the combined expenditures of all levels of local governments by function since 1957 are shown in table 2.

Table 2. Combined local expenditures of all levels of local government
by major function In billion won

Year	Total	General account	Special account	School district
1957	12.3	8.3	1.2	2.8
1958	15.4	10.0	1.5	3.9
1959	19.4	11.9	2.1	5.5
1960	21.1	13.2	2.1	5.8

Source: E.P.B., *Korea Statistical Yearbook*, 1961.

Between 1957—1960, local expenditure as a whole increased approximately 72 per cent. This change is attributable largely to the increase in expenditures of general government sector and school district. However, the relative importance of the special service sector rose gradually over the year. For instance the ratio of expenditures for special services to that of the general government sector was 14.5 per cent in 1957, but it rose to 17.6 per cent in 1959 and

declined to 15.9 per cent in 1960.

The special service sector of local governments consisted of a complex of services which were designed to increase the social benefit of certain groups in the local society. The provincial government provided the educational service at the level of middle and high school. Each city provided many services such as water supply, transportation, construction of site and dwellings, fire protection, and city planning. Besides, several cities operates hospitals, public halls and libraries, pawnshops and so on. Rural governments, *ub* and *myon*, provided the same services such as water supply, fire protection, transportation, machine work, land reclamation, loans advanced by grains and so on, though the services provided were not universal and the levels of expenditures in the special service sector were not relatively high.

In contrast with the special service sector, the expenditures of school district have grown tremendously in 1950's. The increase of school district expenditures in this decade was associated with a complex of factors such as compulsory education system, introduction of self-governing body in the field of educational administration and expansion of educational facilities based on the 6 year program for accomplishment of compulsory education which was started in 1954.

As table 2 shows, expenditures of school district amounted to 22.8 per cent of combined local expenditures in 1957, but its relative importance rose to 43.9 per cent in 1960.

Thus local governments spent more money in 1960 than they did at the beginning of 1950's. The expenditure of the general government sector (whose relative importance accounted for approximately 63.5 per cent in total local expenditures in this decade,) in current price increased about 138 times between 1951 and 1960. Such a remarkable increase of local expenditures in the general government sector was mainly attributed to greater increase of transfer expenditures inclusive of educational grants, spending for general administration and expenditures for community services during the period. However, major cause of the increase in local expenditures of the general government sector was different

before and after 1953 when the armistice was realized. During the Korean War 1951—1953, the most important single factor, caused the increase of local expenditure, was the rise of cost for general administration associates with conducting war. However, after truce, the increase of transfer expenditures and cost of rehabilitation led the local expenditures to higher levels. Even since 1957, the increase of transfer expenditures were far greater than before, but the introduction of the various welfare programs carried the level of expenditures for social service on at higher levels in contrast with declining trends of relative importance in expenditures for community services and economic services.

Following the increase in local expenditures, the structure of local government expenditures was naturally changed as shown in the table 3.

Table 3. Local expenditures by major purposes
(Selected years, 1940—1960) Per cent

Total expenditures (million won)	1940	1951	1960
		189 ⁽¹⁾	96
General administration	30.0	54.2	26.9
Community service	28.0	4.2	9.1
Economic service	7.2	18.7	2.9
Social service	8.8	5.2	6.1
Transfer expenditure	26.0	17.7	55.0
Total	100.0	100.0	100.0

Note (1) Japanese yen.

Source: Ministry of Home Affairs, *Summary of Settled Budget for FY1962*.

In FY1951, expenditures for general administration accounted for 54.2 per cent of the total in the general government sector of local governments. The economic service, which accounted for 18.7 per cent, was next in importance, followed by transfer expenses (17.7 per cent) and social service (5.2 per cent). In comparison with the expenditure pattern of 1940, when Japan entered the World War II, a substantially different picture of the relative activities of the local governments is given. Both expenditures for general administration and transfer activities were relatively at high levels, but the relative importance of community service and social service declined considerably. However, the rela-

tive importance of economic service rose sharply in 1951. Such a change in local expenditure pattern in 1951 is largely due to difference of social and economic circumstances between 1940 and 1951. (In 1940 Japanese colonial government concentrated its efforts on preparation for conducting the World War II, but in 1951 severe fighting was conducted inland of Korea.)

Local expenditure pattern, however, varied markedly in 1960. While spending for general service and transfer activity usually dominated the local expenditure picture, their relative magnitudes changed significantly. The relative importance of the spending for general service declined to less than one half that of 1951. In contrast, over half of all local government expenditures in general government sector was made for purposes related to transfer activity in 1960, though it accounts for 17.7 per cent of the total in 1951. On the other hand, spending for economic service increased in the absolute terms, its relative magnitude declined from 18.7 per cent in 1951 to 2.6 per cent in 1960.

Following the growth in local government expenditures and changes in expenditure pattern, a major change has occurred in the relative magnitudes of the expenditures of various levels of local government. In the general government sector, the provincial expenditures, accounted for 40 per cent of the total in 1946, rose most rapidly over the year, and in 1960, outranked the others with 77.1 per cent, compared to 7.3 per cent for city expenditures, 2.1 per cent for *ub* (small city) expenditures and 13.5 per cent for *myon* (rural community) expenditures, including inter-governmental grants. Even in the special service sector, the same trends were indicated. Thus the financial role of the provincial government became predominant at the end of 1950's.

II. Expenditures of general government sector

As it was shown in the previous section, the causes of the increase in local expenditures for general government sector were due to expansion of general services during the Korean War, expansion of community services related to rehabilitation after the war and growth of transfer activity during and after the war.

The growth in spending for general administration was the direct product of the war. During the war period government expenditures were concentrated for a relatively few purposes such as mobilization of armed forces personnel, relief services, grain collection, encouragement of agricultural production, repair and maintenance of highways, bond selling campaign, tax collection and so on. These increased governmental activities, naturally, led to high general administration cost of local governments. In addition, the land reform service and the constitution of local assembly extended local government activities, too.

The phenomenal growth of operating cost of local governments is indicated in the figure of local government employees. Between 1949 and 1952, the local government employees inclusive of employees appointed by the central government increased from 29,897 to 35,249, though national government employees were decreased at the same period.

The second major cause of the increase in local expenditures consists of a complex of factors which led to the introduction of the various post-war reconstruction programs.

The war brought disastrous damages on economic and social facilities. An official announcement, in 1953, estimated war damages in public work sector: During the war period 36.3 per cent of national roads, 15.5 per cent of local roads and 26.2 per cent of existing bridges were destroyed respectively. Besides, damages in drainage facilities reached 233 km and water supply facilities of 72 cities were required urgent recovery.

The Ministry of Home Affairs, therefore, set up the rehabilitation programs in relation to roads, city planning, water supply and river development and so on, in order to meet urgent requirement for post-war recovery from damages and to enlarge social infra-structure.

During 1953—1960 period the central government spent 2.7 billion won for road construction projects, of which about 101 billion won were transferred to local governments, at the same period the total length of newly constructed and repaired roads(national and local) reached 216 km, paved roads, 498 km

respectively. Besides, the total length of rehabilitated and newly constructed bridges amounted to 44 km.

In fact these accomplishments were far below the estimates in the plan, but the post-war public construction works increased local financial burdens considerably on account of insufficient grants-in-aid.

In connection with the post-war rehabilitation works, the central government spent 14.7 billion won for flood control until 1959, of which about one half was transferred to local governments. But it was also the proportional grants and covered approximately 80 per cent of the local expenditures for flood control works. On the other hand, the central government and local governments spent 12,6 billion won during 1953—1960 period for rehabilitation and construction of city facilities inclusive road and bridge, drainage and so on.

As the accomplishments of road construction project were far from the planned target, both flood control projects and city planning projects could not attain the goals, too. The ratios of accomplishments in both projects to the targets were about 30—40 per cent on the average.

In keeping with the rehabilitation programs in the sector of public works, a series of programs were also set up in the agricultural sector. It was estimated that the total war damage in the agricultural sector amounted to 10.5 billion *hwan* at the price of July 1953. Therefore, the Ministry of Agriculture and Forestry set up five-year plans in relation to agricultural production, live stocks, afforestation, forest erosion control works and so on.

In the five-year plan for increasing farm products, it was expected that the output of rice would be increased by 30.7 per cent and that of barley, 91.3 per cent during the plan period, 1953—1957 (grain year), taking advantage of irrigation and land reclamation, the intensified use of arable land, the improvement of seed, appropriate fertilization and so on.

The five-year plan for increasing farm products brought about satisfying results. At the target year 1957, the output of rice increased about 1.9 million *suk* and that of barley, about 700 thousand *suk* as compared with the base year,

1953. However, the outputs of rice and barley in 1957 grain year could not reach the target by 15.6 per cent and 38.6 per cent respectively. Nevertheless, in the second five year plan which was started in 1958 grain year, the annual ratio of performance went beyond the target.

In connection with the plan for increasing farm products, about 1.3 million *chong-bo* (one *chong-bo*=2.45 acres) were brought in under cultivation or favored by land reclamation and irrigation projects during 1953—1960 period, and a total sum of 11.4 billion won was invested or loaned out by the central government, of which approximately 6 billion won was subsidized to local governments and private sector. It was, however, noteworthy that the small scale irrigation works were started since 1957, in order to achieve investment effect in the short period.

On the other hand, many governmental services were expanded to increase farm production. It is almost impossible to list all of them. However, it should be noted that over the years, such activities as improvement of seed, encouragement of farm production, fertilizer and use of farming machine, use of insecticides, extension service were important ones to lead greater expenditures, most of these governmental activities were in part financed by the central government through grants-in-aid, which increased the burden of local government.

Besides the five-year plan for increasing farm products, afforestation projects and forest erosion control projects kept development of the agricultural sector. Though afforestation plan was revised several times since 1949, the nation-wide program for afforestation was positively carried and under the financial support by the foreign aids since 1955. During 1954—1960 period, a sum of 660 million won was spent for afforestation of private sector, and the area of afforestation under taken came up to 695 thousand *chong-bo*. But this accomplishment was nothing but less than 70 per cent as compared with the plan target.

Immediately after the government was set up, the government attempted to undertake erosion control works under the ten-year plan. But the plan was in vain on account of the Korean War. In 1953 a new program was set up, but it

was replaced by the other plan in 1957. The 1957 plan was also revised in 1959 once more. Thus the erosion control projects were revised twice even after the war. Although the plan was revised to raise the effect of project, achievements were very poor until 1967. For instance, the revised plan for forest erosion control in mountain was completed only 11 per cent as compared with the target until 1957. Even the erosion control in seaside completed 39 per cent of the target by the same time. In and after 1958, when the third revised plan was carried and, the ratio of completion to the target rose sharply. It was, in part, due to the increase of foreign aid.

During 1953—1960 period the central government financed 1.4 billion won most of it transferred to local governments and caused the proportional increase of local expenditures.

Growth of local expenditures in connection with the cost of the agricultural service, in part, attributable to expansion of service for increasing live stock production. As it was mentioned, immediately after the war the five-year plan for increasing live stock production was carried out, which led to greater expenditures related to service for live stocks.

Expenditures for economic service of local governments consisted of expenditures related to agriculture, forestry, fishery, commerce and industry. However, the relative importance of the expenditure for non-agricultural sector was very low. The relative magnitude of expenditures for commerce and industry inclusive of fishery was nothing but 3.6 per cent in 1951, and it rose to 8.9 per cent in 1960.

In 1950's various local social services were introduced. Even before the government was set up, the local communities were providing many social services related to hospital, relief, public health and so on within the limit of financial support.

During the war and the post-war period, the needs for public health service and welfare service were critical, in 1951 the number of persons who needed urgent relief was estimated to be 7.8 million, inclusive of war-refugees, war

orphans and war-widows and their dependants. Over the years, the number decreased gradually, but in turn the services for war veterans and their dependants expanded. War veteran benefits were financed by the central government. But local governments extended the services for the aged distressed women, vocational and employment guidance, accommodation of physically handicapped or vagrant children and so on. At the same time, activities related to public health were expanded, too. For instance, 80 local health centres were set up until 1960 and medical services were extended to towns and villages without physician. It is, however, undeniable that development of local social services were in fact restricted on account of financial strain in part. Thus the local expenditures for social service exclusive of education, increased almost parallel with total local expenditures, though the need for social services was critical.

It was the transfer expenditures of local government that brought in remarkable change in the structure of local government expenditure. As it was shown its relative importance in local government expenditures rose from 18.7 per cent in 1951 to 55.8 per cent in 1960.

Considering that grants-in-aid occupied about 70—80 per cent of transfer expenditure on the average, the change occurred in the local expenditure pattern meant centralization of functions into provincial governments. In fact, expenditure pattern of the provincial government changed remarkably during 1950's. In 1951, 31.7 per cent of the total provincial expenditures was spent for economic service, and 32.7 per cent of the total for transfer activities. But in 1960 the relative importance of transfer expenditure rose to 71.6 per cent of the total. In contrast, transfer expenditures of city government rose from 2 million won 1951 to 75 million won in 1960. Its relative importance changed from 1.8 per cent to 7.8 per cent at the same period. Both in *ub'* and *myon* the transfer expenditures were almost negligible. It is, therefore, clear that rise of the relative importance of transfer expenditures in provincial governments accounts for trend of centralizing functions into the upper levels of governments.

III. Expenditures for special service sector

The process of expansion in the field of special services of local governments

Table 4. Special account (S/A) expenditures of Seoul City In. million won

By Account	1946 ⁽¹⁾	1948 ⁽¹⁾	1954	1955	1960
Education	125	955	91.7	243.3	697.3
Water supply	99	146	37.7	145.0	374.4
Public hall	—	14	13.7	9.4	3.6
Transportation	—	—	8.2	18.5	1.1
Pawnshop	—	—	5.4	1.7	1.8
Housing	—	—	—	61.0	41.2
City planning	7	—	1.3	0.9	13.5
Construction of site	2	7	0.1	0.1	13.2
Others ⁽²⁾	142	354	4.5	58.8	52.7
Total	375	1,476	162.6	538.7	1,198.8
Ratio of S/A expenditure to cost of general government (per cent)	209.5	140.7	88.3	87.9	94.3

Note: (1) Japanes yen.

(2) In 1946, inclusive of relief goods, fire-protection S/A etc.; in 1948, inclusive of relief goods, public restraurants S/A etc.

Source: *Annual Report of Seoul City, 1948, 1950.*

Summary of Settled Budget, 1954, 1955, 1960.

is clearly shown in the case of Seoul City. (table 4)

As it was already mentioned, the provincial level of governments provided the educational service at the level of middle and high school, but their activities in this field of special service were rather limited. Most of special services designed to benefit special groups in the community was performed by city levels of government. Indeed city governments, as shown in the case of Seoul City, provided various special services. One of the representative services was water supply. In the end of 1949, 18 cities out of 19 provided water supply service and until 1960 it increased to 28 cities. Moreover, since 1955 housing service added to the list as the most important one. It is noted that *ub* and *myon* governments also provided a few special services such as fire-protection, housing, city planning, transportation and so on, but their relative magnitudes were rather small.

In 1959 the local expenditures for special service sector amounted to 2.1 billion won, of which 47.2 per cent was spent for middle education, 29.2 per cent for water supply, 5.9 per cent for housing, and the rest for various special

services, respectively.

IV Development of local educational service and its expenditure

Though educational service of local government has an old history, it was 1950's when the foundation of its development has established.

As of December 1948, there were 3,536 primary schools, of which 3,507 schools were public. But the ratio of school attendance was nothing but 74.8 per cent. The government tried to expand the facilities of primary school through the promotion of compulsory education, but in vain on account of the Korean War, which decreased the ratio of school attendance to 69.8 per cent and destroyed about 70 per cent of the existing class-rooms.

In face of such a critical condition, the government set up the six-year plan for completion of compulsory education in 1953, and concentrated efforts to raise the school attendance ratio and expansion of school facilities.

The plan, started in 1954, expected to raise the ratio of school attendance to 96.1 per cent until 1959, and to clean off the problem of class-room.

During the plan period, a total sum of 15 billion won was spent for the primary school, exclusive of special assessment on beneficiaries, of which 13 billion won by the central government and 2 billion won by local government. But 49.4 per cent of the total was made for purpose related to the salary of teachers.

Thus, in consequence of financial strain, the achievements of the six-year plan was unsatisfactory. For instance, number of primary schools increased to 4,620 as of april 1960 but the ratio of school attendance rose to only 82.7 per cent and class-rooms in shortage amounted to 24,953.

The difference between the plan targets and accomplishment was largely attributable to under-evaluation of the number of natural increase in children of school age, and incomplete financial program.

Educational facilities at the level of middle and high school also expanded rapidly. As of December 1947 the number of public middle school was 280. But in 1960 it increased to 945. Such a rapid expansion obviously resulted in

several undesirable problems: not only increased the financial strain of local governments, but also forced heavy burdens upon beneficiaries. At the same time, insufficient financial condition caused unsatisfactory operation of schools. For instance, it was announced that the number of teachers both in the middle and high schools, as of April 1960, was approximately one half that of required.

However, local expenditure for educational service rapidly increased over the year, in 1948 the expenditure for the primary school was a little over 2 million won, but in 1960 it reached to 53 billion won. On the other hand, the expenditures for middle school was 8 million won in 1951, but it rose to 1.1 billion won in 1960. Indeed the increase in expenditure for educational service was remarkable. But over 50—60 per cent of the total expenditures was made for current expenses in 1953, and its ratio rose up to over 80 per cent in 1960. Thus it is clear that most of school expenditures was appropriated for teacher's salary and administration cost and so on.

V. Summary and conclusion

It is clear that local government activities has been significantly expanded in 1950's but their self-governing activities were rather restricted. It is ascertained in revenue side, too. The relative importance of local governments own revenue, inclusive of local tax decreased from 41.8 per cent in to 28.4 per cent in 1960. In contrast, that of grants-in-aid rose from 58.2 per cent in 1951 to 75.6 per cent in 1960.

Although grants-in-aid give various advantages to local governments, they, in fact, have possibility to centralize governmental functions, as it was examined in the trends of local expenditure pattern. Thus, the fundamental issue, whether local autonomy is compatible with administrative efficiency, is presented in 1950's, but no clear solution was given at the decade.

On the other hand local governments took part in various development projects, but their achievements were almost unsatisfactory. It was largely due to incompleteness of planning itself, but, in part, insufficient financial measures by the central government. Furthermore the political condition did not allow the faithful local representatives to be elected for local assembly and local opinions to be reflected to the central government in 1950's.