

公企業과 豫算制度

俞 煮

第一 公企業의 意義와 種類

一. 公企業의 意義

公企業이란 政府가 遂行하는 事業 中 企業의인 性格을 지닌것을遂行하는 機關을 말한다. 그러면 어떠한 事業이 企業의인 性格을 띠고 있다고 할것이냐하는 問題가 여기에 提起된다.

政府가 國民에게 物品 또는 サービス를 提供함에 있어서 私企業體와 같이 一一히 反對給付를 받고 提供하는 경우가 있는가 하면 反對給付없이 提供하고 그 費用을 租稅에 依하여 充當하는 경우가 있다. 前者の 경우를 企業의인 性格을 지닌 事業이라 함으로써 一般行政의인 事業으로 부터 區別하려는 것이다.

그러나 이와같은 區分에도 問題가 있다. 이 區分에 依하면 同一한 事業도 資金의 調達方法如何에 따라서 公企業이 되는 경우가 있는가 하면 그렇지 않은 경우가 생겨나게 된다. 例를 들면 똑같은 道路 또는 橋梁이라 할지라도 通過稅(toll)를 받는 경우는 公企業이요, 租稅에 依하여 建設되어 通過稅를 받지않는 경우에는 公企業이 아니라는 結論이 나오게 되는 것이다. 따라서 公企業의 定義란 어떻게 내리던간에 慎意的인 것이 아닐 수 없다(1).

이와같은 公企業은 先進國에 있어서나 後進國에 있어서나 간에 一般的으로 말해서 그 重要性이 漸次로 增加되어 가고 있다고 할 수 있다.

우리가 다 잘아는바와 같이 英國과 佛蘭西에 있어서는 第2次大戰以後의 大規模의인 國有化政策에 따라서 많은 公企業이 생겨나게 되었고 伊太利의 경우는 1930年代에 있어서 私企業의 破產을 막기 위하여 公企業化가 이루어졌던 것이다. 뿐만아니라 早速한 時日內에 經濟發展을 이루하려는 後進國家에 있어서는 民間資本의 不足 其他의 理由로 因하여相當히 廣範圍하게 公企業化가 이루워지고 있는 것이다.

후리드만(Friedman)教授는 各國의 公企業을 研究한 結果 公企業發達의 原因으로서 다음과 같은 네가지를 들고 있다.

- (a) 民間資本의 不足
- (b) 國防上 및 戰略上의 考慮

(1) Clair Wilcox, *Public Policies Toward Business*, revised edition, 1960, pp. 781—782.

(c) 獨占的 씨-비스

(d) 政治的 信條

그러나 大部分의 경우에 있어서 政治的 및 實際的인 要素의 混合이 公企業 發達의 決定的 인 動機라고 그는 말하고 있다(2).

二. 公企業의 種類

公企業은 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있을 것이나 먼저 그 事業의 性格 또는 範圍에 따라서 다음과 같이 나눌 수 있을 것이다.

(1) Public utilities (公益事業)——이는 우리 말로 適切한 表現을 찾기도 어려울뿐만 아니라 定義를 내리기도 어렵다. 나라에 따라서 public utilities의 概念이 多少 다를뿐만 아니라 同一國內에서도 學者에 따라 概念規定을 달리하고 있는 것 같다. 그러나 public utility의 概念은 적어도 다음과 같은 두 가지 條件을 內包해야 하는 것 같다. 첫째로 그 씨-비스가 國民生活에 必須不可缺의 것임으로 國家가 規制하거나 所有運營을 要하는 것이여야 하며 둘째로 그것이 獨占的인 性格을 띠는 產業이어야 한다.

이리하여 public utility라면 普通, 水道, ガス, 電氣, 港灣等은 勿論 包含되며 사람에 따라서는 交通, 通信도 이에 包含시키나 우리는 롭손(Robson)教授의 分類에 따라 交通과 通信은 別途로 取扱하기로 한다(3).

우리나라에서는 public utility가 全部 公企業임은 더 말할 것도 없다. 비단 우리나라뿐만 아니라 美國은例外이지만 거의 大部分의 나라에서 이는 오래前부터 公企業化하고 있는 것이다.

(2) 交通과 通信——鐵道, 빌스, 電車, 航空, 空港, 運河, 海運, 電信, 電話, 郵便等이 모다 여기에 包含된다. 벨기에, 伊太利, 獨逸 및 瑞西의 鐵道는 이미 19世紀末에 公企業化되었고 佛蘭西의 모든 鐵道는 1937年에 國有化되었다. 英國과 美國은例外이지만, 強大國을 包含한 50個以上的 나라의 鐵道가 이미 第2次大戰前에 國有化되었던 것이다. 都市의 交通事業은 公企業化된 곳이 많으며 郵便事業은 恒常 政府가 擔當하여 왔다. 거의 大部分의 나라에서 電信事業은 郵遞局이 함께 運營하고 있으며 電話事業은 歐羅巴의 경우를 보면 20世紀初에 公企業化되었다(4).

(3) 金融 및 保險——거의 모든 나라에 있어서 中央銀行은 國有化되어 있으며 많은 나라에 있어서 市中銀行과 保險會社도 公企業化되고 있다. 그 가장 代表的인 例로서 佛蘭西의 四大市中銀行과 伊太利의 三大市中銀行을 들 수 있다. 特殊金融機關으로서는 美國의 農地銀行

(2) Marshall E. Dimock, *Business and Government*, third edition, 1957, p. 527.

(3) William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, 1960, pp. 17—18.

(4) Wilcox, *op. cit.*, p. 783.

公企業과 豐算制度

(Farm Land Banks), 聯邦中期金融銀行(Federal Intermediate Credit Banks), 生產金融公社(Production Credit Corporation)等을 들 수 있다.

銀行뿐만 아니라 保險會社도 公企業化된 것이 많이 있다. 佛蘭西와 印度에는 國有化된 保險會社들이 있으며 뉴지랜드政府는 生命保險會社를 運營하고 있다. 美國에도 聯邦穀物保險公社(Federal Crop Insurance Corporation)를 위시하여 많은 國營 保險會社가 있다.

이 범주에 屬하는 公企業은 우리가 各國에서 찾아볼 수 있는데 특히 아루젠틴, 부라질, 濟洲, 佛蘭西, 伊太利, 캐나다, 智利, 멕시코, 南阿聯邦, 瑞西, 西獨等地에 있어서 많이 엿볼 수 있다. 美國만 하더라도 聯邦政府에 屬하는 機關으로서 各種의 金融 및 保險業務에 從事하고 있는 機關이 百餘個나 된다는 것이 第2次 후우버委員會의 調査에 依하여 判明되었다.

第1次 후우버委員會는 政府에 依한 直接的인 融資業務는 浪費, 情實, 政治的壓力 및 腐敗를 助長할 憂慮가 있다하여 이에 反對했으며 第2次 후우버委員會도 이와 大同小異한 見解를 表明하고 政府가 이 部門으로부터 손을 뗄 것을 建議했던 것이다.

如何其間에 金融 및 保險業務에 從事하는 公企業은 各國에서 널리 使用되고 있으며 앞으로도 隆盛一路를 걸을 것 같다. 우리나라에서도 產業銀行, 中小企業銀行을 위시하여 政府所有株가 總株式數의 46%를 차지하는 朝興銀行, 42%를 차지하는 商業銀行, 83%를 차지하는 第一銀行, 35%를 차지하는 韓一銀行, 79%를 차지하는 서울銀行은 다 이 범주에 屬하는 公企業이라 하겠다.

(4) 多目的開發事業(Multi-purpose development projects)——多目的的인 溪谷開發事業의 가장 代表的인 例는 1933年 루즈벨트大統領에 依하여 뉴딜政策의 一環으로서 設立된 테네시溪谷開發廳(T.V.A.)에서 찾아볼 수 있다. T.V.A.는 7個州에 걸쳐 있으며, 4百萬의 人口를 지니는 4萬平方浬의 廣大한 地域內에서 洪水統制, 航河의 改善, 農事方法의 改良, 土壤 및 鑛物資源의 保存, 森林綠化, 動力의 開發等 여러가지 目的을 지니고 있는 것이다.

T.V.A.는 設立者의豫想以上으로 成功을 거두어 많은 나라에서 이를 模倣하고 있는데 印度, 濟洲, 파키스탄, 아프가니스탄, 土耳其, 이스라엘, 이란, 에질트, 튜니시아, 페루, 포토리코, 멕시코, 부라질, 코림비아, 폴트칼, 佛蘭西, 가아나等地에서 T.V.A.와 類似한 河川溪谷開發事業을 이미 實踐에 옮겼거나 計劃中에 있다는 것이다(5).

이와는 좀 다른 種類의 多目的 事業으로서, 公式的으로는 파나마鐵道會社로 알려져 있는 파나마運河會社를 들 수 있다. 이는 100% 美聯邦政府의 所有에 屬하며 파나마運河의 運營을 擔當하고 있다. 이밖에도 同會社는 파나마 地域內에서 各種의 企業的인 性格을 지닌 事業에 從事하고 있는 것이다.

새로운 都市의 建設을 擔當하고 있는 英國의 開發公社(Development Corporation)들은 좀

(5) Dimock, *op. cit.*, pp. 305—307.

研究論文

色彩가 다른 多目的開發事業이며, 植民地開發公社(Colonial Development Corporation)는 이와
도 다른 多目的 開發事業이다.

(5) 既存 基幹產業(Basic established industries)——이는 本來 私企業으로서 發達하였으나
後에 國有化政策에 依하여 公企業化한 各種의 產業을 包含하되 前述한 諸 범주에 屬하는 것
은 除外함은 勿論이다. 英國, 佛蘭西, 伊太利等 諸國에 있어서 國有化된, 石炭, 鐵鋼, 石油
生産, 精油等 各種 產業이 이에 包含된다.

(6) 新產業——後進國에 있어서는 公企業에 依하여 새로운 產業이 이르켜지는 경우가 많다.
印度의 경우를 본다면 第1次 5個年計劃(1951~56)과 第2次 5個年計劃(1956~61)에 依하여
肥料工場 機關車工場, 飛行機工場, 製藥會社, 造船所, 製紙工場等 많은 公企業이 設立되었
는데, 이들은 다 印度가 以前에 지니지못한 新しい 產業을 開拓한 先驅者的인 企業인 것
이다.

우리나라에도 이 범주에 屬하는 公企業이 많이 있는데 몇 가지 代表的인 例를 든다면 忠州
肥料株式會社, 湖南肥料株式會社, 大韓海運公社, 大韓造船公社, 大韓石油公社等이 그것이다.

過去 日本에 있어서는 政府가 公企業에 依하여 基幹產業을 이르키고, 그 產業 또는 企業
體가 政府의 補助 없이 獨立採算이 可能할 때 이를 民間企業家에게 넘겨 줄 으로써 日本의 經濟
發展을 위하여 政府가 主動的인 役割을 擔當하였던 것이다. 日本의 海運, 造船, 鎳業, 紡織
세멘트, 硝子, 製紙等의 諸 產業은 이와 같은 方法에 依하여 이룩되었으며 鐵鋼產業과 電力의
경우도 同一한 方法에 依했던 것이다.

(7) 文化活動——放送, 텔레비, 國立劇場等이 이에 屬한다. 이와 같은 文化活動은 傳統的으
로 一般行政機能으로 생각되고 있는 博物館이나 圖書館等의 運營과는 여러 가지 面에서 다르
다. 英國放送公社(B.B.C.)는 이 범주에 屬하는 代表的인 公企業이라 하겠다(6). 우리나라에
도 이와 같은 文化活動에 從事하고 있는 公企業이 많이 있음을 길게 說明할 必要가 없을 줄
안다. 過去에는 放送局特別會計, 國立劇場特別會計도 있었다.

以上으로서 우리는 公企業을 그 機能 또는 事業의 性格에 따라서 分類하여 보았는데 公企
業은 이와 같이 事業의 性格에 따라서 分類할 수 있을 뿐만 아니라 그 形態에 따라서도 여려
가지로 나눌 수가 있겠는데 우리는 다음과 같이 세 가지로 大別하고자 한다.

(1) 普通의 部省의 形態를 지니는 것이다. 우리나라의 交通部, 電信部, 專賣廳等은 이에
屬한다고 할 수 있다. 이는 先進國이건 後進國이건을 莫論하고 公企業이 取하는 가장 傳統
的인 形態라고 할 수 있으며, 鐵道, 通信, 港灣, 專賣事業 심지어는 製造業에도 이 組織形
態가 使用되어 왔던 것이다.

普通의 部省의 形態를 지니는 公企業은 純粹한 形態에 있어서 다음과 같은 特徵을 지닌다.

(6) Robson, *op. cit.*, pp. 19—23.

公企業과 豫算制度

(a) 이와같은 形態를 지니는 公企業은 每年 國會의 議決을 얻어 確定되는 豫算에 依하여 運營되며 그 收入의 全部 또는 大部分은 國庫로 들어 간다. 우리나라에서는 普通의 部省의 形態를 지니는 公企業을 위하여 特別會計를 마련하고 一般會計와는 別途로 經理하도록 하고 있으나 그 歲入歲出豫算에 關하여 每年 國會의 議決을 얻어야함은 勿論 企業豫算會計法은 「必要하다고 認定할때에는 閣議의 議決에 依하여 決算의 結果 생긴 利益金의 全部 또는 一部를 一般會計에 轉入할 수 있다」고 規定하고 있다(7).

(b) 이 形態의 公企業은 普通 一般政府機關에 適用되는 豫算, 會計 및 監查關係의 法令의 適用을 받는다. 우리나라에서도 1961年末까지 이것이 그대로 安當했다. 即 一般行政機關에 適用되던 財政法이 그대로 交通部, 電信部, 專賣廳等에도 適用되었던 것이다.

(c) 이 形態의 公企業의 職員은 普通 公務員이며 그들의 募集의 方法 勤務條件等은 一般公務員의 그것과 同一하다. 이는 우리나라에 그대로 適用된다.

(d) 이 形態의 公企業은 普通 中央官署 또는 그 傘下機關으로서 運營된다.

(e) 大陸法系의 國家인 경우에는 이 形態의 公企業은 國家의 公權을 지니며 政府의 同意없이 被訴되지 않는다(8).

以上과 같은 特徵을 지닌 이 形態의 公企業은 흔히 官僚的인 傾向으로 흐르기 쉬우며 企業運營에 必要한 創意力과 彈力性을喪失하기 쉽다고 한다. 그러나 이 形態가 지니는 短點은 相對的인 것이며 絶對的인 것이 아니다. 問題는 그 公企業이 어느 程度의 創意力과 彈力性을 必要로 하느냐 하는데 있다. 이 形態의 公企業은 그 種類 및 數量이 急變하지 않는 需要의 充足을 目的으로 하며 經營技術이 激變하지 않는 企業에 있어서 그 效果를 올릴 수 있는 것이다.

이밖에도 이 形態의 公企業의 成功與否는 權限의 委任이 어느 程度 이루워지고 있는냐? 法律에 依하여 規定된 豫算 會計 監查 制度가 어떤 性格의 것인가? 募集, 訓練, 昇任等人事行政이 어느程度 合理的으로 이루워지고 있는냐? 等 諸般條件에 달려 있다고 하겠다.

(2) 普通의 會社法에 依하여 設立된 株式會社의 形態를 지니는 것으로서 政府가 그 株의 全部 또는 一部를 所有하는 것이 있다. 우리나라에서는 이에 屬하는 것으로서 朝興, 商業, 第一, 韓一 및 서울의 五個市中銀行을 비롯하여 湖南肥料株式會社, 大韓海運公社等이 있다. 이밖에도 特別法에 依하여 設立은 되었으나 特別法에 特別한 規定이 있는 것을 除外하고는 商法의 適用을 받게 되어 있음으로 이 범주에 屬한다고 보아야 할 것으로서는 韓國電力株式會社 大韓石油公社等 많이 있다.

이와같은 株式會社의 形態를 지니는 公企業이 設立되는데에는 여러가지 理由가 있는데 경

(7) 企業豫算會計法 第29條 第1項.

(8) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, 1959, pp. 337—338.

研究論文

우에 따라서 政府는 國家的으로 重要한 事業에 從事하고 있는 企業體를 破產狀態에서 救濟키 위하여 그 企業體의 株式을 買入하는 일이 있다. 1920年代와 30年代에 있어서 歐羅巴諸國에서 이런 일이 빈번히 있었다.

또한 政府가, 技術과 資本을 提供하는 私企業體와 提供하여 새로운 企業體를 設立하기를 願하는 경우에도 이 形態를 利用하게 된다. 印度政府가 西獨의 크루프스(Krupps) 테막(Demag)의 兩大會社와 共同으로 設立한 힌두스탄鋼鐵(Hindustan Steel)은 그 代表的인 例라고 할 수 있다.

경우에 따라서는 政府는 어떤 公企業이 獨立採算이 可能하면 곧 民間人에게 拂下를 하기 위하여 株式會社의 形態를 지니는 公企業을 設立하는 경우도 있다. 南美諸國의 株式會社의 形態를 지닌 公企業은 大概 이러한 理由에서 設立되는 것이라고 하겠다(9).

(3) 公社制度인데 美國 및 英國의 公企業은 大概 이 公社制度를 擇하고 있는 것이다(10).

公社는 民主主義國家에 固有한, 「民主主義」와 「能率」이라는 二大原則間의 對立을 解決하기 위하여 생겨난 制度라고 할 수 있다(11). 따라서 그것은 英國의 롬슨(Robson)教授가 指摘한 바와 같이 現代에 있어서 가장 重要한 制度的改革의 하나인지 모르나 同時에 그것은 가장 問題가 많은 制度的改革의 하나라고 해야 할 것이다(12).

純粹型의 公社는 普通 다음과 같은 特徵을 지닌다.

(a) 이는 特別한 目的을 위하여 特別法에 依하여 設置된 것이다. 우리나라의 公社들도 거의例外없이 特別法에 依하여 設置되었다. 몇가지 例를 든다면 韓國產業銀行은 韓國產業銀行法에 依하여 韓國造幣公社는 韓國造幣公社法에 依하여 大韓石炭公社는 大韓石炭公社法에 依하여 各各 設立된 것이다.

(b) 全額 政府投資機關이다. 따라서 政府所有株가 總株式數의 80%에 該當하는 大韓海運公社나, 總株式의 99%를 政府가 所有하는 大韓造船公社는 純粹한 意味의 公社가 아닌 것이다.

(c) 政府가 그 運營에 對해서 最終的인 責任을 진다.

(d) 政府에서 任命한 管理人이 日常的인 問題에 對하여 責任을 진다.

(e) 公社는 法人으로서 當事者能力을 지닌다.

(f) 公社는 普通 一般政府機關에 適用되는 豊算, 會計 및 檢查 關係의 法令의 適用을 받지 않는다. 過去에 政府의 統一的인 豊算統制를 받지 않던 우리나라의 公社들도 앞으로는

(9) *Op. cit.*, pp. 351—351.

(10) Jesse Burkhead, *Government Budgeting*. New York, 1956, pp. 400—401.

(11) Amba Prasad, "The Theory and Practice of the Public Corporation in a Democracy," *The Indian Journal of Public Administration*, January—March, 1960, p. 27.

(12) Harold Seidman "The Theory of the Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal," Dwight Waldo (ed), *Ideas and Issues in Public Administration*, 1953, p. 157.

公企業과 豫算制度

政府投資機關豫算會計法에 依據하여 統一的인 豫算統制를 받게 되었는데 이 政府投資機關豫算會計法은 勿論 一般行政機關에 適用되는 豫算會計法과는 다르다.

(g) 大部分의 경우에 있어서 公社의 職員은 公務員이 아니며 任用 및 報酬規定은 公社가 스스로 規定할 수 있다(13).

(h) 公社는 國民을 위하여 그 機能을 遂行하는 故로 그 政策, 方法 및 結果에 關하여 直接 間接으로 國民에 對하여 責任을 진다. 따라서 롭손教授가 指摘한 바와 같이 利得은 公社의 合法的인 目標이기는 하나 가장 重要한 目標는 아니다(14).

第二 各國의 公企業

一. 美國의 公企業

美國의 公企業中 가장 歷史가 긴 것은 郵遞局일 것이다. 1789年에 第1代 聯邦議會는 74個의 郵遞局을 包含하는 郵便制度를 確立했는데 始初에는 大統領直屬下에 獨立機關으로서 그 機能을 發揮하게 되었다. 그러나가 1829年에 이르러 郵政長官(Postmaster General)이 閣員의 一員으로서 認定되었으며 1872年에는 郵政省이 省으로 昇格하게 되었던 것이다.

오늘날 美國의 郵便事業은 3萬7千個以上의 郵遞局과, 50萬以上의 從業員, 30億弗가까운 歲入을 올리는 巨大한 公企業으로 化했다. 그러나 美國의 郵政省은 그다지 能率的인 公企業은 못되는것 같다. 約 2萬에 達하는 一級 二級 및 三級 郵遞局長職은 政治的任命에 依하여 充員되며 그 외의 職은 聯邦人事委員會의 規制를 받게 된다.

小包料金을 除外한 各種의 郵便料金은 聯邦議會가 定하며, 小包料金은 州際商業委員會에 依하여 定해지는 것이다. 그뿐만 아니라 郵政省 職員의 債給은 議會에 依하여 定해지며 郵政省의 支出은 議會를 通過한 豫算에 따라서 行하여져야 하며 모든 收入은 國庫에 拂入되어야 하는 것이다.

郵政省의 여러가지 缺陷은 第1次 후우버委員會에 依하여 많이 指摘되었으며 아이젠하우어 行政府의 郵政長官이었던 썬마힐드(Summerfield)의 努力에 依하여 많이 是正되었다고 한다(15).

郵政省 다음에 歷史가 긴 公企業은 파나마鐵道會社(Panama Railroad Co.)이다. 1903年 美國政府는 파나마運河와 파마나鐵道會社에 關하여 佛蘭西가 지니고 있던 利權을 買入하였는데 美國政府는 1950年에 이르기까지 파나마鐵道會社를 本來의 定款에 따라 運營을 해왔던 것이다. 1950年에 파나마運河會社(Panama Canal Co.)가 設立되어 파나마鐵道會社를 吸收하

(13) Hanson, *op. cit.*, p. 343.

Burkhead, *op. cit.*, p. 401.

(14) Prasad, *op. cit.*, p. 28.

(15) Wilcox, *op. cit.*, pp. 792—794.

研 究 論 文

였을뿐만 아니라 파나마運河의 運營도 맡게 되었다.

美國이 大規模的으로 公企業(公社의 形態를 지닌 것)이 大部分이다)을 設立하게 된 것은 第1次 大戰時였다고 할 수 있다. 美國住宅公社(United States Housing Corporation), 美國穀物公社(United States Grain Corporation), 戰時財政公社(War Finance Corporation)等이 연이어 設立을 보게 되었던 것이다. 이들 戰時에 設立된 公企業들은 經濟的危機에 直面해서 設立된 公企業들과는 달리 그 使命을 다한 다음에는 適當한 時期에 解體되었던 것이다.

第2次로 公企業이 大規模的으로 設立을 보게 된 것은 大恐慌時였다고 하겠다. 銀行, 保險會社, 鐵道會社 其他 各種의 私企業에 融資를 해줌으로써 恐慌에서 國民經濟를 救出할려는 意圖下에 1932年에 設置된 再建財政公社(Reconstruction Finance Corporation)를 필두로 하여 住宅金融公社(Home Owners Loan Corporation), 聯邦剩餘農產物公社(Federal Surplus Commodities Corporation)等 많은 公企業이 연이어 設置를 보게 되었다.

테네시溪谷開發廳(Tennessee Valley Authority)도 이때에 設置된 多目的의이고 公社의 形態를 지닌 公企業으로서 비단 美國뿐만 아니라 全世界에 그 이름이 널리 알려져 있는 機關임은 우리가 다 잘 아는 事實이다.

이밖에도 聯邦預金保險公社(Federal Deposit Insurance Corporation), 物品金融公社(Commodity Credit Corporation), 聯邦農場抵當公社(Federal Farm Mortgage Corporation), 聯邦住宅銀行(Federal Home Loan Banks)等 많은 公社의 形態를 지닌 公企業이 이때에 設置되었던 것이다.

第2次 世界大戰의 發發은 새로운 一連의 公企業의 設置를 促求하게 되었다. 大恐慌時에 設置된 再建財政公社의 傍系會社로서 많은 公社가 創設을 보게 되었을 뿐만 아니라 國防活動으로 因하여 住宅難이 심한 地域에 住宅을 建築하는 任務를 擔當한 國防住宅公社(Defense Home Corporation)를 위시하여 軍需品生產工場에 對한 融資 및 建設을 擔當한 國防施設公社(Defense Plant Corporation), 軍需品公社(Defense Supplies Corporation), 金屬貯藏會社(Metals Reserve Co.) 고무開發公社(Rubber Development Corporation)等 많은 公企業이 연달아 創設을 보게 되었던 것이다(16).

그러나 第2次 世界大戰이 終結되자 많은 公企業이 瘦止를 보게 되었으며 特히 아이젠하우어行政府에 들어와서는 共和黨政府의 目標의 하나인 "Getting the Government out of Business"에 따라 聯邦政府는 漸次 公企業의 數를 주웠을 뿐만 아니라 그대로 存續을 許諾한 公企業들에게 財政上의 制限을 많이 課했던 것이다. 이제 아이젠하우어行政府의 對公企業政策을 簡單히 살펴보기로 한다. 트루만行政府下에서 組織된 第1次 후우버委員會가 主로 組織

(16) V.O. Key, Jr. "Government Corporation," Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, second edition, 1959, pp. 225—228.

管管理의 問題만 取扱한데 對하여 아이젠하우어行政府下에서 組織된 第2次 후우버委員會는 組織管理의 問題뿐만 아니라 그것을 넘어서 어떤 活動을 政府가 繼續할 것인가 하는 問題까지 取扱했던 것이다. 그들은 政府가 많은 公企業에서 손을 뗄것을 勸告했으며 特히 電力과 金融部門에서 政府가 손을 뗄것을 強力히 主張했던 것이다. 이리하여 同委員會는 테네씨溪谷開發廳의 活動의 縮少 또는 終局的인 廢止를 建議하기에 이르렀던 것이다. 이와같은 第2次 후우버委員會의 建議는 테네씨溪谷開發廳을 "creeping socialism"의 代表的인 例라고 부른 아이젠하우어大統領의 意見과 呼吸이 맞어, 마침내는 이에 對한 財政的인 制限으로 나타나게 되었다. 뿐만아니라 1932年에 創設되어 大恐慌中 私企業을 救濟하고, 公共事業에 對한 財政的인 뒷바침을 해주었으며 第2次大戰中에는 軍需產業의 뒷바침을 크게 해준 再建財政公社가 1954年に 廢止된것을 위시하여 많은 公企業의 廉合이 斷行되었던 것이다(17).

綜合的으로 考察하건대 美國의 公企業이 美國經濟에 있어서 차지하는 比重은 微微한 것에 지나지 않는다. 1957年的 統計에 依하면 美國의 國民所得 3640億弗中 公企業(聯邦政府, 州政府, 地方自治團體의 公企業包含)의 所得은 42億弗이 있고 聯邦政府의 公企業所得은 28億弗로서 美國의 國民所得의 0.75%에 지나지 않는 것이다.

이와같은 事實에 비추어 볼진대 美國의 一部 實業家 또는 政治家들이 즐겨使用하는 "creeping socialism"은 아직 前途가 遼遠한 것 같다(18).

二. 英國의 公企業

英國에 있어서는 後述하는 佛蘭西의 경우와 달라서 公企業의 歷史나 傳統은 그다지 길지 않다. 19世紀 英國에 있어서는 아담·스미스를 위시한 여러 古典經濟學者들과 스펜서에 依하여 提唱된 自由放任主義가 깊은 뿌리를 박고 있었던 것이다. 그러나 英國에 있어서도 第2次 大戰이 始作되기 2·30年前부터 各種의 公企業이 設置를 보게 되었다.

泰晤士江 下流에 있는 독 및 港灣施設을 所有管理하기 위하여 로이드·조지의 이니시 아틸에 依하여 론돈港灣廳(Port of London Authority)이 設置를 보게 된 것이 1908年的 일이다. 이는 政府가 自願해서 設置한 것이 아니라 독을 經營하던 民間企業이 破產을 했고 英國의 主要港口를 現代化할 必要가 있었음으로 自由黨政府가 不得已 取한 措置였다고 하겠다.

깨스產業의 경우를 살펴본다면 第2次 大戰前의 英國깨스總生產量의 約 35%는 地方自治團體가 所有 運營하는 公企業이 차지했고, 나머지는 民間企業에 依하여 生產되었던 것이다. 地方自治團體所有이전 民間企業이전 간에 깨스產業은 價格, 利益, 供給義務, 質等에 關해서 中央政府의 徹底한 規制를 받았던 것이다.

(17) Dimock, *op. cit.*, pp. 409—410.

(18) Wilcox, *op. cit.*, p. 788.

研 究 論 文

電力의 경우에 있어서는 3分의 2가 地方自治團體所有이고 나머지 3分의 1이 民間企業에 依하여 所有 運營되었던 것이다. 그러나 送電業務의 重要性을 認識한 政府는 1926年에 全國의 高壓送電線網을 所有 管理하는 中央電力委員會(Central Electricity Board)라는 公社를 創設하게 되었던 것이다(19).

1927年에는 볼드윈(Baldwin)保守黨政府가 放送業務의 公企業化를 斷行했다. 1927年 1月 1日字로 英國放送公社(British Broadcasting Corporation)가 英國放送會社(British Broadcasting Co.)를 接受하여 設置를 보게 되었는데 이와같은 措置는 크로포드委員會(Crawford Committee)의 報告書에 依據하여 取해진 것이다. 放送事業을 公企業化해야 한다는 主張은 超黨派的인 支持를 獲得해온지가 오래인데 특히 民間放送의 宣傳時間의 過多와 總罷業時의 放送의 役割에 刺戟을 받아 放送事業은 民間企業에 마껴두기에는 너무나 重要하다는 輿論이 沸騰하여 마침내 英國放送公社의 設置를 보게 된 것이다.

首都周邊의 旅客運輸事業의 統合은 近 30年間에 걸친 深思熟考의 產物이라고 하겠다. 1931年의 맥도날드勞動黨政府는 그 以前의 保守黨政府의 案인 私企業에 依한 運輸事業의 統合案을 廢棄하고 公企業의 創設에 依하여 首都周邊의 交通網의 統合을 試圖했던 것이다. 이리하여 保守, 自由, 勞動의 三政黨間의 妥協에 依하여 마침내 1933年에 首都의 地下鐵, 빠스 및 電車網을 所有 管理하는 봉돈旅客運輸委員會가 創設되게 된 것이다.

1939年에 이르러서는 英國海外航空公社(British Overseas Airways Corporation)가 設置됨으로서 航空事業은 民間企業에 依한다는 英國의 傳統的인 政策의 變更을 가져오게 되었던 것이다(20).

그러나 어떻게 하든 간에 英國에 있어서는 1945年부터 1951年사이의 勞動黨의 國有化政策에 依하여 많은 公企業들이 新設을 보게 되었다. 勞動黨의 國有化政策을 理解하기 위해서는 多少歷史를 邇及해 올라가는 것이 必要할것 같다.

1900年 봉돈에서 社會主義者の 集團들과 勞動組合들은 모임을 가지고 勞動黨의 前身인 「勞動代表委員會」(Labor Representation Committee)를 構成하고 國會內에서 그들의 集團을 形成할 것을 다짐했던 것이다. 1906年 同委員會의 名稱은 英國勞動黨으로 改命되었으며 같은 해의 總選舉에 있어서 多少 議席을 차지할 수가 있었고 有權者들에게는 漸進的社會主義를 표방하는 政黨으로 알려졌던 것이다. 1918年的 勞動黨의 매니회사인 「勞動黨과 新社會秩序」(Labor and the New Social Order)는 労動黨의 國有化政策을闡明한 最初의 文書라고 할 수 있다(21). 웨b(Webb)夫妻에 依하여 起草된 이 「勞動黨과 新社會秩序」에서 그들은 鐵道,

(19) William A. Robson, "Nationalized Industries in Britain and France," *American Political Science Review*, June 1950, pp. 301—302.

(20) Herbert E. Weiner, *British Labor and Public Ownership*, 1960, pp. 39—42.

(21) William N. Loucks, *Comparative Economic Systems*, fifth edition, 1957, p. 277.

礦山 및 電力의 卽時 國有化를 主張했던 것이다(22).

1913年에는 52個의 議席을 지니고 있던 勞動黨은 1918年, 1922年, 1923年的 選舉에서 漸次로 議席數를 늘여서 1923年에는 191席을 차지함으로써 自由黨을 能가하게 되었다. 1924年 1月 保守黨政府가 議會에서 重要한 問題에 敗하자 辞任을 하고 第1次 勞動黨政府가 構成을 보게 되었다. 그러나 이 勞動黨政府는 至極히 微弱한 것이 었으며 오로지 自由黨의 支持를 獲得함으로서만이 延命할 수가 있었던 것이다. 勞動黨政府가 蘇聯과 交涉한 두個의 條約의批准을 保守 自由 兩黨이 拒否하자 國會는 解散되고 總選舉가 實施되었다. 勞動黨이 이 選舉에서 不過 151席을 차지하게되자 1年未滿의 壽命을 지닌 勞動黨內閣은 同年 11月에 辞任하게 되었다. 第2次 勞動黨政府는 1929年的 總選舉의 結果 勞動黨이 287席을 차지함으로써第一黨이 되자, 構成을 보게된 것인데 이 역시 短命으로 끝났다. 1930年代初의 恐慌은 勞動黨의 執權에 終止符를 찍게 되었다. 1931年的 總選舉에서 勞動黨은 敗하고, 1930年代의 「混亂과 紛爭」으로 陷入하게 되었다.

第2次 大戰中 勞動黨은 保守黨과 聯立內閣을 構成함으로써 政治的休戰을 하였으나 1945年 5月 勞動黨出身의 閣僚가 쳐一칠內閣에서 辞退함으로써 休戰은 끝났다. 1945年 7月의 總選舉에서 保守黨이 1000萬票, 自由黨이 220萬票를 얻은데 對하여 勞動黨은 1200萬票를 獲得함으로써 下院의 總議席 640席中 393席을 차지하고 堂堂히 第一黨이 되었을뿐만 아니라 처음으로 議席의 過半數를 차지하게 된것이다. 이리하여 1945年 8月 第3次 勞動黨政府가 構成되었다(23).

이와같이 하여 執權한 勞動黨政府는 그들의 宿願이던 國有化를 斷行하게 되었는데 後述하는 佛蘭西의 경우와 달라서 大規模的인 國有化政策을 實踐에 옮김에 있어서 勞動黨의 指導者들은 다음과 같은 比較的合理的인 基準에 依據했던 것이다.

- (a) 獨占的傾向이 있는 產業
- (b) 改編 또는 現代化가 必要한데 私企業家들이 이것을 實現할 能力이 없는 경우
- (c) 國民經濟에 至大한 影響을 비치는 產業

勞動黨에 依하여 國有化된 產業은 이와 같은 基準中 적어도 그 어느하나에 該當되는 것이 었다. 이리하여 英國銀行은 그 獨占的 性格과 國民經濟에 있어서 차지하는 比重때문에 國有化되었으며, 鐵道와 運送業은 그것이 가장 基本的인 サービス라는 點과 獨占的乃至는 準獨占的 性格때문에 國有化되었으며, 石炭產業은 그 重要性과, 現代化를 위하여 必要한 資本을 企業家들이 所有하지 못했던 까닭에, 鐵鋼產業은 그 國民經濟에 있어서 찾이하는 比重이 무겁고 前所有主들이 非進步의이며 先見之明이 없었던 까닭에 國有化되었다고 한

(22) R. Kelf-Cohen, *Nationalization in Britain*, London, 1958, pp. 4—5.

(23) Loucks, *op. cit.*, pp. 277—279.

다(24).

이와같이 勞動黨은 約四年半에 걸쳐서 經濟改革과 國有化를 斷行한 다음 1950年 2月에 總選舉를 實施했다. 勞動黨은 如前이 多數를 차지하기는 했으나 마一진(margin)을 줄어들어 625席中 315席을 獲得했던 것이다. 이를 가지고는 圓滑한 國政의 運營이 不可能함을 깨달은 勞動黨은 1951年 10月 다시 總選舉를 實施한 結果 總有效投票의 48.7%를 獲得함으로써 48.1%를 차지한 保守黨보다 많은 票를 얻었으나 多數代表制의 缺陷으로 因하여 保守黨이 321席을 차지한데 對하여 勞動黨은 295席, 自由黨은 6席, 無所屬이 3席을 차지함으로써 保守黨에게 議席의 絶對多數를 許容했던 것이다(25).

처一칠의 領導下에 이와같이 하여 執權한 保守黨은 國有化政策에 큰 修正을 加하지 않았다. 그들은 1953年法에 依하여 1949年的 鐵鋼法(Iron and Steel Act)을 廢止함으로써 國有化되었던 鐵鋼會社들을 하나씩 民間企業家들에게 拂下를 했으며, 1953年的 交通法(Transport Act)에 依하여 長距離運送業은 民有化하였으나 그 외의 國有化產業에 對해서는 손을 대지 않았던 것이다. 1953年 11月 3日에 發表된 처一칠首相의 다음과 같은 聲明은 이것을 立證하는 것이라고 할 수 있다. 「國有化를 위한 國有化라는 誤信은 反對한다. 그러나 炭礦, 鐵道, 航空, 鍋스 및 電氣와 같이 國有化를 繼續하는 產業에 關한限 그 成功을 위하여 우리는 最善을 다해왔으며 지금도 最善을 다하고 있다. 이와같은 우리의 政策이 勞動黨과 保守黨의 差異를 허미하게 한다는 것은 勿論 是認한다」(26).

三. 佛蘭西의 公企業

1789年의 大革命以前에 있어서 佛蘭西의 君主들은 政治的, 軍事的, 財政的 必要性과 重商主義思想의 影響으로 因하여 몇몇 種類의 經濟的活動을 營爲했던 것이다.

郵便制度의 起源은 15世紀에 佛蘭西를 統治한 루이 11世의 治世에서 찾아볼 수 있다. 그는 佛蘭西의 統一을 위하여 道路網을 創設한 사람이다. 루이 14世의 財務長官인 콜렐은 오늘날까지도 存續하고 있는 公企業(製造部門)의 創始者인 것이다(27).

그러나 19世紀에 있어서는 公企業은 別로 創設되지 않았다. 이리하여 1800年, 1803年 및 1806年の 法律들은 民間企業인 佛蘭西銀行의 創設을 規定하고 이에 貨幣發行에 關한 獨占의 權限을 賦與했던 것이다, 1810年的 鑛業法은 民間企業家에게 鑛山開發을 許容하고 이 部門에 對한 政府의 參與는 規定하지 않았던 것이다.

(24) Hiram M. Stout, *British Government*, New York, 1953, pp. 358—359.

(25) Loucks, *op. cit.*, p. 279.

(26) Kef-Cohen, *op. cit.*, pp. 279—280.

(27) Mario Einaudi, Maurice Bye and Ernesto Rossi, *Nationalization in France and Italy*, Ithaca, 1955, p. 67.

이期間中의 公企業의 設置는 다른 나라에 있어서도 普通 公企業의 形態로 運營되는 部門에 限定되었던 것이다. 郵便制度는 1839年 및 1851年的 法律에 依하여 確立되었으며, 造幣所는 1879年에, 政府印刷局은 1902年에 設置를 보게 되었던 것이다.

이와는 좀 다른 性格의 公企業으로서 1811年에 設置된 담배와 1872年에 設置된 석남의 專賣事業을 들 수 있다. 이들은 純全히 財政的인 理由로 因하여 設置된 公企業들이다.

그러나 佛蘭西에 있어서 公企業이 本格的으로 發達하기 始作한 것은 第1次 大戰以後의 일이라고 하겠다. 벨사이유條約에 依하여 佛蘭西에 返還된 알사스地方의 加里(potash)資源의 開發을 위한 公企業을 위시하여 많은 公企業이 設置를 보게 되었다.

1930年代의 經濟危機 또한 많은 私企業의 公企業化를 招來하였다. 政府는 財政的危機에 直面한 많은 企業體에 救助의 손길을 빼쳤는데 이러한 財政的 援助 代身에 政府는 그들 企業體의 株를 取得함으로써 이들을 公企業化했던 것이다.

그러다가 1936年의 人民戰線政府(Popular Front Government)의 樹立은 이러한 움직임에 이데오로기的인 要素까지 加味하여 이에 더한층 拍車를 加하게 되었다. 人民戰線政府가 取한 措置中 가장 重要한 것은 1936年 7月의 佛蘭西銀行의 改編, 1936年 8月의 彈藥 및 飛行機 製造產業의 國有化, 1937年 8月에 斷行된 鐵道의 國有化라고 하겠다.

英國의 경우와 마찬가지로 佛蘭西에 있어서도 第2次 大戰後에 大規模的인 國有化가 斷行되었는데 이와같이 佛蘭西가 大規模的인 國有化政策을 實踐에 옮긴데에는 다음과 같은 세가지 理由가 있다고 하겠다.

(1) 첫째는 私企業에 對한 不信이다. 佛蘭西의 左翼政黨들은 1930年代의 恐慌이 私企業으로 因하여 일어난 現象이라고 私企業을 非難하였다. 뿐만아니라 1940年에 佛蘭西가 그렇게도 쉽사리 敗北한 理由 中에는 佛蘭西企業家들의 非愛國的인 行動도 包含되어야 한다는 것이다. 거기에다가 獨逸占領下에 있어서 많은 企業家들이 附逆行爲를 했던 것이다. 그 가장 代表的인 例는 Renault 自動車會社의 경우에서 찾아볼 수 있는데 同會社가 開戰前에 佛蘭西陸軍에 納品한 軍需品은 至極히 不充分한 것이 있는데 獨逸占領中 獨逸軍을 위하여 製造供給한 軍需品은 無視할 수 없는 量에 达했음으로 聯合軍은 繼續的인 爆擊에 依하여 이를 막아야 했던 것이다. 이와같은 事實들이 佛蘭西國民들의 私企業에 對한 不信을 助長했으며 그것이 國有化를 招來하게 된 重要한 原因의 하나가 된 것이다.

(2) 經濟再建의 緊急性이다. 第2次 大戰後의 佛蘭西의 經濟事情은 大端히 緊迫했는데 이와같이 緊急한 經濟再建의 重大課業을 私企業에만 마침 수 없다는 見解가 支配的이었다. 1930年代에 있어서 私企業에 依한 投資란 거의 없었다는 事實에 비추어 볼때 經濟再建이라는 重大한 課業은 私企業에만 마침 수 없으며 政府에 依한 強力한 統制乃至는 國有化가 必要하다는 見解가 擡頭하게 된것도 無理가 아니라고 하겠다.

研究論文

(3) 國有化政策이 勤勞階級의 福祉를 增進시킨다는 것이다. 大規模的인 國有化政策을 實踐에 옮김으로써 勤勞者는 高額의 賃金을 받을 수 있을뿐만 아니라 消費者로서 싼값으로 良質의 物件을 購入할 수 있음으로 一舉兩得이라는 것이다. 左翼政黨이 得勢를 한 第2次 大戰 卽後의 佛蘭西에 있어서 이러한 主張이 나오는 것은 當然하다고 하겠다.

이와같이 2次大戰後의 佛蘭西의 大規模的인 國有化는 여러가지 理由에 依하여 이루어진 것인데, 그 理由는 무엇이든간에 大部分의 佛蘭西國民이 國有化政策에 依해서만이 經濟的 社會的 民主主義를 위한 構造的 改革이 可能하다고 믿었다는 것은 佛蘭西議會에 있어서 佛蘭西銀行 및 四大銀行의 國有化法은 521對 35로, 까스電力國有化法은 512對 64로, 保險會社 國有化法은 487對 63으로, 炭礦國有化法은 滿場一致로 通過되었다는 事實에 依해서도 짐작할수 있다(28).

다음 2次大戰後의 國有化를 簡單히 살펴보기로 한다. 佛蘭西의 北部地方과 Pas des Calais의 炭礦은 1944年 12月 13日과 1945年 10月 12日附의 大統領令에 依하여 國有化되었는데 이들 炭礦의 從業員은 20萬名 以上에 達하며 그 石炭生產量은 佛蘭西의 總生產量의 3分의 2에 達하는 것이다. 이뿐만 아니라 1946年 4月의 法律에 依하여 몇個의 群少炭礦을 除外한 모든 炭礦이 國有化되었던 것이다.

같은달에 通過된 다른 法律에 依하여 電氣와 ガス의 生產과 配定을 擔當한 企業은 群少企業을 除外하고는 모두 國有化되었을뿐만 아니라 1945年 12月의 法律에 依하여 佛蘭西銀行과 몇個의 市中銀行이 國有化되었다.

또한 保險料所得總額의 65%를 占하는 35個의 保險會社도 公企業化되었고 여러個의 航空會社가 하나의 公企業으로 統合되었다.

이와같이 石炭, ガス, 電氣, 銀行, 保險等의 主要產業外에 몇個의 私企業이 附逆行爲의 嫌疑로 因하여 國有化되었는데 가장 代表的인 例로서 佛蘭西最大의 飛行機엔진生產工場인 Societe Anonyme des Moteurs Gnome-Rhone 와 Renault 自動車會社를 들 수 있다(29).

2次大戰前의 佛蘭西의 公企業들은 政府部處의 形態와 株式會社의 形態를 지니는 것이 많았으나 2次大戰後의 公企業의 大部分은 公社의 形態를 지니게 되었다. 石炭, 銀行, 保險, ガス, 電氣部門의 公企業과 Renault 自動車工場은 公社의 形態를 지니고 있는 것이다(30).

以上으로서 佛蘭西에 있어서의 公企業의 問題를 簡單히 考察했는데 佛蘭西와 英國이 同一하게 2次大戰後에 大規模的인 國有化를 斷行했다는 事實을 알았다. 그러나 英國의 國有化와 佛蘭西의 그것이 여러가지 點에 있어서 다르다는 事實을 注意할 必要가 있다.

(28) Warren C. Baum, *The French Economy and the State*, Princeton, 1958, pp. 171—178.

(29) Robson, *Political Science Review*, pp. 304—307.

(30) Adolf Sturmthal, "The Structure of Nationalized Industry in France," *Political Science Quarterly* September, 1952, p. 358.

(1) 첫째로 佛蘭西의 國有化는 2次大戰의 直接的인 產物이었는데 對하여 英國의 경우는 이와 좀 事情이 다르다는 것이다. 英國의 勞動黨이 終戰後인 1945年에 執權하게 되었으며, 2次大戰이 그 直接的인 褒機가 되었다는 것도 事實이다. 그러나 英國에 있어서의 社會的 變革, 自由黨의 没落, 自由黨의 基盤이 었던 中產階級이 勞動黨을 支持하기에 이르게된 現象等은 長時日을 두고 徐徐히 이루워진 것이지 短時日內에 이러한 일은 아님 것이다. 2次大戰이 이에 最後의 拍車를 加한것만은 事實이나, 2次大戰 없이도 이러한 現象은 能히 이러한 날 수가 있었던 것이다. 그러나 佛蘭西의 경우에 있어서는 2次大戰 없이는 大規模的인 國有化만 있을 수 없었다는 것이다. 第2次大戰, 이에 따르는 뷔치政府, 나치占領이라는 쓰라린 經驗, 여기에 이은 抵抗運動, 解放等 一連의 事實들이 原因이 되어 佛蘭西의 國有化를 招來 하였던 것이다. 2次大戰前에 있어서도 國有化를 主張한 政黨이 없은 것은 아니다. 그러나 大規模的인 國有化를 反對하는 劢力이란 決定的인 것이었으며 2次大戰과 이에 隨伴되는 一連의 事件이 없었던들 大規模的인 國有化만 있을 수 없었다는 것이다.

(2) 둘째로 이미 考察한바와 같이 英國의 國有化는相當히 合理的인 基準에 依據하여 斷行되었는데 對하여 佛蘭西의 國有化는 政治的 및 感情的인 要因의 影響을 많이 받았다는 것이다. 그 一例로서 佛蘭西에 있어서는 國有化가 獨逸占領時의 附逆者를 處罰하기 위한手段으로서 크게 作用하였다는 事實을 들 수 있다. 따라서 같은 自動車產業內에서도 나치에 協力한 Renault 工場만이 國有化되었는가 하면 能率的으로 運營되고 있는 炭礦을 國有化하였음에도 不拘하고 施設이 極히 老朽할 뿐만 아니라 准獨占的인 地位에 있었음으로 因해서 마땅히 國有化되었어야 할 鐵鋼產業은 도리혀 國有化를 免했던 것이다.

(3) 佛蘭西의 國有化가 政治的要因의 影響을 크게 받았다는 또 하나의 證據는 國有化法들이 至極히 짧은 時日內에 制定되었다는 事實에서 찾아볼 수 있다. 英國의 國有化가 5年이라는 歲月을 두고, 研究와 論議를 거듭하여 徐徐히 이루워졌는데 對하여立法節次가 느리기로有名한 佛蘭西에 있어서 私有財產의 侵害을 意味하는 國有化가 不過 4個月間에 이루워졌다는 事實은 特記할만한 것이다. 이것만이 아니다. 佛蘭西의 國有化法들은 第四共和國의 憲法의 起草를 맡은 第1次 制憲議會에 依하여 制定되었던 것이다. 이 第1次 制憲議會가 起草한 憲法案은 國民投票에서 否決되었음으로 同制憲議會가 남긴 業績이라고는 國有化法의 制定밖에 없다고 해도 過言이 아니다.

經濟的으로 말해서 英國의 國有化도 基本的인 政治的決定의 產物임에는 틀림 없으나 그래도 英國에서는 國有化를 斷行함에 있어서 理性을 잃지 않고 經濟的必要性을 恒常 考慮에 넣었는데 對하여 佛蘭西의 國有化는 처음부터 끝까지 政治的인 要因에 依하여 左右되었다고 해도 過言이 아니다(31).

(31) Einaudi et al., *op. cit.*, pp. 33—36.

四. 後進國의 公企業

지금까지 우리가 考察한 先進國의 경우와 달라서 後進國에 있어서는 全혀 다른 理由로 因하여 많은 公企業이 設立되고 있다. 前述한바와 같이 후리드만教授는 公企業發達의 原因으로서 (a) 民間資本의 不足, (b) 國防上 및 戰略上의 考慮, (c) 獨占的 씨-비스, (d) 政治的信條를 들고 있으나 後進國에 있어서는 民間資本의 不足으로 因하여 公企業이 設立되는 경우가 많다고 하겠다. 印度에 있어서는 第1次 및 第2次 5個年計劃에 依하여 肥料工場, 機關車工場, 飛行機工場, 製藥會社, 造船所, 製紙工場等 많은 公企業이 設立되었는데 이들은 다 印度가 以前에 지니지 못한 새로운 產業을 開拓한 企業인 것이다. 비단 印度뿐만 아니라 過去 日本에 있어서도 政府가 公企業에 依하여 基幹產業을 이르키고, 그 產業 또는 企業體가 政府의 補助 없이 獨立採算이 可能할 때 이를 民間企業家에게 넘겨줌으로써 日本의 經濟發展을 위하여 政府가 主動的인 役割을 擔當하였다는 것은 이미 言及하였다.

後進國家가 早速한 時日內에 經濟發展을 達成함에 있어서는 資本의 不足에 허덕이는 民間企業家에게만 依存할 수는 없고 政府의 直接投資에 依한 公企業의 設立이 不可避하게 되는 것이다. 아무리 公企業化를 避하는 後進國家라 할지라도 經濟發展의 基礎가 되는 電力, 交通, 通信과 漑灌事業, 肥料工場, 農業金融機關等을 包含하는 農業生產을 增加시키기 위한 諸般措置는 公企業에 依存하지 않을 수 없는 實情에 있는 것이다. 오늘날의 後進國에 있어서 電力, 交通, 通信을 民間資本에 依하여 세우고 움지겨 나갈 企業家를 찾는다는 것은 不可能에 가까운 까닭이다(32).

後進國에 있어서의 公企業의 必要性은 「民間資本의 不足」에서 찾을 수 있을뿐만 아니라 루이스(Lewis)가 말하는 「開拓的機能」(pioneering function)에서도 찾아볼 수 있다. 先進國과 같이 後進國에는 經驗이 豐富한 企業家가 많지 않다. 따라서 將次 收益性이 높을 企業임에도 不拘하고 民間企業家들은 經驗의 不足, 無智, 危險(risk)에 對한 不安全感等으로 因하여 이에 손을 대지 못하는 경우가 많음으로 政府가 開拓者로서의 役割을 擔當해야 한다는 것이다. 日本이 早速한 時日內에 經濟發展을 이룩할 수가 있은 것도 政府가 이와 같은 開拓者로서의 役割을 勇敢히 擔當한 까닭이라고 해도 過言이 아닐 것이다(33).

한손(Hanson)은 公企業과 關聯하여 後進國을 다음과 같은 세 가지 類型으로 分類하고 있다.

(1) 첫째로 經濟分野에 있어서의 政府의 役割을 可及的이면 限定하려고 하는 部類의 國家를 들 수 있다. 이 部類의 나라들은 經濟發展의 初創期에 있어서는 政府가 廣範圍한 分野에

(32) Edward S. Mason, *Economic Planning in Underdeveloped Areas: Government and Business*, New York, 1958, p. 17.

(33) W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Homewood, 1955, pp. 349—500.

걸쳐서 이니씨아틸을 取하되 私企業이 發達함에 따라 政府는 漸次로 손을 빼야 한다는 것이다. 이 部類에 屬하는 나라로서 우리는 日本과 멕시코를 그 代表的인 例로 들 수 있다.

(2) 둘째는 共產圈에 屬한 後進國들이다. 이 경우에 있어서는 民間企業이란 反社會의이며 따라서 過渡的現象에 지나지 않으며 早晚間 企業은 全部가 公企業化되어야 한다는 것이다.

(3) 셋째는 (1)과 (2)의 中間을 걷는 나라들로서 公企業과 民間企業의 永久的인 共存을 主張한다. 이에 屬하는 나라로서 印度, 우루파이等을 들 수 있다.

共產圈에 屬하는 後進國은 너무나 그 特徵이 뚜렷함으로 問題될것이 없으나 첫째 部類와 셋째 部類의 나라를 어떻게 區別할 것인가 하는 問題가 여기에 提起된다. “한손”이 밀한바와 같이 이 兩者의 區別은 公企業의 數보다는 公企業에 對한 態度의 差異에서 찾아야 할 것이다. 即 첫째 部類의 나라에 있어서는 公企業은 必要하기는 하나 유감스러운 存在라고 보고 政府는 可能한 限 速히 民間企業家에게 넘겨 줌으로써 公企業에서 손을 뗀다는 것이다. 이에 對하여 셋째 部類의 나라들은 公企業을 國民經濟의 有用하고도 恒久的인 部分으로 보는 것이다. 公企業에 依해서 政府는 國民들에게 보다 넓은 物品과 サービ스를 보다 찬 값으로 提供할 수 있다고 믿는 것이다(34).

五. 우리나라의 公企業

우리나라에 있어서도 다른 後進國의 경우와 마찬가지로 主로 民間資本의 不足으로 因하여 많은 公企業이 設立되었고 앞으로도 더욱 더 많은 公企業의 創設을 보게될 것이다. 經濟開發五個年計劃에 依하면 計劃期間中 政府에 依한 直接投資가 總資本形成의 37.9%인 約 1千億원에 達하며 財政融資額은 18.9%인 五百十億원에 達하는 것이다(35). 財政融資는 몰라도 政府에 依한 直接投資는 公企業의 新設乃至 既存公企業의 擴張, 強化를 招來하는 要因이 되리라는 것은 긴 說明을 要하지 않을 줄 안다.

現在 우리나라의 交通, 運信, 專賣와 같은 政府部處의 形態를 지닌 公企業(企業豫算會計法은 이를 政府企業이라고 부른다)外에 株式會社와 公社의 形態를 지니는 公企業(政府投資機關豫算會計法은 이 兩者를 合쳐서 政府投資機關이라고 부르고 있다)이 많이 있다. 政府投資機關이라고 불리우는 株式會社의 形態를 지니는 公企業과 公社의 形態를 지니는 公企業中 重要한 것에 關하여 그 政府保有比率, 設立經緯, 業務內容等을 살펴보면 다음表와 같다(36).

(34) Hanson, *op. cit.*, pp. 13—16.

(35) 洪性固, 韓國經濟와 美國援助, 서울, 1962, p. 204.

(36) 財務部管財局企業資產課, 政府出資 및 歸屬企業體現況(1962年 9月 20日 現在) 이밖에 大韓石油公社法, 忠州肥料株式會社法, 仁川重工業株式會社法等 參照.

研究論文

政府投資機關現況

企 業 體 名	政府保有比率	設 立 經 輯	業 務 內 容
韓國產業銀行	100%	1954年 產銀法에 依하여 設立	產業復興을 위한 產業資金의 供給管理
中小企業銀行	86	1961年 7月 同行法 公布로 農銀에서 分離設立	中小企業者에 對한 信用體制確立
韓國造幣公社	100	1951年 造幣公社法에 依하여 設立, 1961年 12月 同法改正	貨幣 國債等의 製造
韓國電力株式會社	80	1961年 7月 電力三社統合發足 韓國電力株式會社法의 制定	電源發開促進 및 運營
大韓石炭公社	100	1950年 石公法에 依하여 公社로 設立, 1961年 法改正	石炭의 生產, 加工販賣
大韓造船公社	99	1950年 設立, 1962年 4月 公社法改正	船舶의 製造 및 修理
韓國鑄業製鍊公社	100	1961年 9月 同公社法에 依하여 設立 (前長項製鍊 三成鑄業)	非鐵金屬鑄業의 開發
大韓貿易振興公社	100	1962年 4月 同公社法에 依하여 設立	海外市場 調査 開拓, 輸入斡旋
大韓石油公社	100	1962年 7月 同公社法에 依하여 設立	石油類의 生產 加工, 販賣
仁川重工業株式會社	100	1962年 8月 同會社法에 依하여 設立	製鋼 壓延等
大韓鑄鐵株式會社	100	1956年 設立, 商法上의 株式會社	鐵等 鑄物의 採掘賣買 및 製鍊
大韓重石株式會社	80	1934年 設立, 商法上의 株式會社	鑄山開發 鑄物賣買
朝鮮機械製作所	100	1937年 設立 歸屬財產處理法에 依한 管理人制	製鋼品 機械加工品等 綜合機械製作
忠州肥料株式會社	100	1962年 9月 同會社法에 依하여 設立	肥料의 生產 및 販賣
湖南肥料株式會社	100	1955年 設立 (商法上의 株式會社)建設中	肥料의 生產 및 販賣
國定教科書株式會社	51	1952年 設立, 商法上의 株式會社	教科用圖書의 頒刻發行 및 販賣
大韓海運公社	80	1950年 設立, 商法上의 株式會社	海運 및 輸出入業
國際觀光公社	100	1962年 4月 同公社法에 依하여 設立	觀光의 宣傳, 誘致 및 該事業發展
大韓航空公社	100	1962年 3月 同公社法에 依하여 設立	航空運送事業
大韓住宅公社	100	1941年 設立, 1962年 1月 同公社法의 制定으로 公社化	住宅의 建設 및 管理

第三 公企業과豫算

一. 問題點

Dimock(Dimock)의 말을 빌릴것도 없이 어떻게 하여 「民主主義」와 「能率」을 調和시키느냐 하는 問題는 民主主義國家의 行政一般에 適用될 問題이나(37) 公企業에 있어서는 더욱 더 「民主主義」와 「能率」의 調和點을 어디에 求하느냐하는 點이 重要性을 지니게 된다. 日本學者들은 公企業에 있어서의 「民主主義」와 「能率」의 問題를 「公共性」과 「企業性」이라는 말로서 表現하고 있다(38).

(37) Marshall E. Dimock, "Administrative Efficiency Within a Democratic Polity," in *New Horizons in Public Administration*, University of Alabama Press, 1945, p. 24.

(38) 例を 들면 永日一郎「公企業法における 能率化」行政管理研究會編 行政管理と 經營管理, 東京 1961, p. 237.

그런데 우리가 公企業에 있어서의 「民主主義」와 「能率」 또는 「公共性」과 「企業性」의 問題를 考察함에 있어서 우리나라에서 政府企業이라고 부르는 普通의 政府部處의 形態를 지니는 公企業과 우리나라에서 政府投資機關이라고 부르는 株式會社 및 公社의 形態를 지니는 公企業을 나누어서 생각할 必要가 있다.

所謂 政府企業에 있어서는 「民主主義」나 「公共性」이라는 것은 別로 問題가 될 것 없고 主로 「能率」 또는 「企業性」이 問題되는데 反하여 所謂 政府投資機關에 있어서는 「能率」 또는 「企業性」을 損傷하지 않는 範圍內에서 「民主的統制」乃至는 「公共性」을 어떻게 살리느냐하는 點이 問題되는 까닭이다.

아이젠하우어行政府의 郵政長官이었던 썬마힐드에 依한 美聯邦郵政省의 改編이나(39) 우리나라에 있어서의 企業豫算會計法의 制定은 政府企業의 「能率」 또는 「企業性」을 높이기 위한 措置라고 하겠다.

株式會社의 形態를 지니는 公企業과 公社의 形態를 지니는 公企業(政府投資機關)에 對한 「民主的統制」의 問題는 議會 및 行政府에 依한 統制를 어느 程度 公企業에 加할 것인가 하는 問題로 歸着된다고 할 수 있다. 民主主義國家의 公企業이라면 議會 및 行政府를 通하여 最終的으로 納稅者인 國民에 對하여 責任을 지는 것이 當然하다 하겠다.

公企業(政府投資機關)에 對한 統制의 問題를 考察함에 있어서 먼저 英國의 경우를 살펴본다면 1920年代에 設置된 公企業들은 中央政府로부터 完全히 獨立되어 있었다. 英國放送公社, 中央電力委員會, 런던旅客運輸委員會等은 中央政府의 統制를 전연 받지 않았던 것이다. 이러한 公企業의 理事陣은 長官에 依하여 任命되었으나 一旦 任命되면 이들은 比較的 自由를 누렸던 것이다. 第2次 大戰後에 勞動黨에 依한 大規模的인 國有化의 結果로 主로 公社의 形態를 지닌 많은 公企業의 新設을 보게 되자 政府의 公企業에 對한 統制도 若干 强化되었다. 卽 主務省長官은 公企業의 理事陣의 任命에 對해서 責任을 질 뿐만 아니라 公企業의 重要한 政策決定에 對해서도 責任을 지게 되었다. 뿐만아니라 收支均衡을 맞추지 못한 까닭으로 政府로부터 補助金을 받는 公企業은 財務省의 財政統制를 받게 되었고 政府의 補助를 받지 않는 公企業은 日常的인 運營에 關해서 財務省의 財政統制를 받지 아니하되 資本的支出에 關해서는 財務省의 查定 및 承認을 要하게 되었다(40). 그러나 英國의 公企業은豫算을 財務省이나 議會에 提出하여 그查定審議를 받을 必要가 없을 뿐만 아니라 會計檢查院의 監查를 받지 않고 主務省長官이 指定한 職業監查人(professional auditors)의 監查를 받게 되어 있는 것이다(41).

英國의 議會가 公企業에 對하여 統制를 加할 수 있는 方法에는 세 가지가 있다. 첫째는 質

(39) 前述 美國의 公企業을 參照.

(40) Burkhead, *op. cit.*, pp. 408—409.

(41) Sir Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge University Press, 1957, pp. 348—349.

研究論文

問時間인데 議會는 公企業의 「政策」의 問題에 關하여 主務省長官에게 質問을 할 수 있으며, 둘째로 公企業에 依하여 提出된 年次報告書를 檢討하는 方法이 있다. 마지막으로, 1951年과 52年に 下院에 設置된 國有產業에 關한 委員會의 建議에 따라서 限定된 性格의 것이나마, 下院에 國有產業에 關한 分科委員會를 設置할 것을 1959年 5月에 決定함으로써 公企業에 對한 議會의 統制가多少 強化되었다(42).

다음은 美國의 경우인데 美國의 公企業들도 初에는相當한 自治를 享有하고 있었는데 이러한 傾向은 1935年부터 是正되게 되었다. 卽 이해로부터 主로 公社의 形態를 지닌 多數의 公企業들은 그들의 事務費에 關한 豐算要求書를 每年 豐算局에 提出하게 되었는데 1942年에 이르러 이와같은 規定은 大部分의 公企業에 適用되게 되었다. 또한 1938年以前에 있어서는 公企業들은 聯邦人事委員會의 管轄下에 있었는데 1938年에 이르러 法律에 依하여 特別히 免除된 것을 除外한 모든 公企業에게 그 適用範圍가 擴張되게 되었다. 뿐만아니라 1939年的 機構改革計劃에 依하여 T. V. A.와 聯邦預金保險公社(Federal Deposit Insurance Corporation)를 除外한 모든 公企業은 各省 其他의 政府機關의 管轄下에 들어가게 되었다. 이와같은 公企業에 對한 統制의 漸進的 強化는 1945年的 公社統制法(Government Corporation Control Act)에 依하여 그 絶頂에 達했다고 하겠다.

第2次 大戰後의 保守主義的傾向의 表現이라고 볼 수 있는(43) 이 公社統制法은 公社를 全額政府投資(wholly-owned)公社와 一部政府投資(mixed-owned)公社의 二種으로 區別하고 兩者間에 若干의 差異를 두고 있다. 一部政府投資公社란 企業資本의 一部를個人이 出資한 경우를 말하는데 이는 正確히 말해서 우리가 여기서 말하는 公社의 範疇에는 屬하지 않고 株式會社의 形態를 지닌 公企業이라 하는 것이 宜當하다.

이 公社統制法은 聯邦法律에 依하지 않고 行政命令에 依하여 새로운 公社를 設置하는 것을 禁했을 뿐만 아니라 다음과 같은 財政的인 統制를 公社에게 課했다.

- (a) 全額政府投資公社는 企業會計式(business-type)豫算을 豫算局에 提出하고 그들의 事業計劃에 對한 解明을 하여야 한다.
- (b) 뿐만 아니라 이들 全額政府投資公社의 代表들은 議會의 歲出委員會의 分科委員會에 出席하여야 하나 豫算의 細部에 이르기 까지 解明할 必要는 없다.
- (c) 一部政府投資公社도 資本의支出에 關해서는 議會의 承認을 받아야 한다.
- (d) 全額投資公社이건 一部投資公社이건 間에 社債의 發行 其他의 債務負擔行爲는 議會의 承認을 받아야 한다.

(42) Sydney D. Bailey, *British Parliamentary Democracy*, London, 1958, pp. 232--234.
Jennings, *op. cit.*, p. 353.

(43) Burkhead, *op. cit.*, p. 411.

公企業과 豫算制度

(e) 어느 種類의 公社이던 間에 會計檢查院의 商業式(commercial-type)檢查를 받아야 하며 會計檢查院長은 公社의 財政處分에 不正을 發見했을 때에는 이를 議會에 報告하여야 한다(44).

이와 같이 英美兩國에 있어서의 政府 및 議會에 依한 公企業의 統制를 고찰하여 볼 때 우리는 다음과 같은 세가지 事實을 發見할 수가 있다.

(1) 첫째로 公企業에 對한 統制가 一般的으로 漸次 強化되고 있다는 點이다. 特히 第2次 大戰以前에 比해서 戰後에 있어서는 이러한 傾向이 두드러지게 나타나고 있다는 事實을 發見할 수 있다. 그 理由에는 여러가지가 있겠으나 國家에 依한 國民經濟의 統制乃至 計劃化的 度가 增大一路에 있는 오늘날에 있어서 公企業에 對하여 보다 強力한 統制를 加할 必要를 느낀 까닭이라고 할 수 있겠다. 英國勞動黨內閣(1945~51)의 副首相을 지낸바 있으며 勞動黨屈指의 理論家인 모리슨(Morison)의 말을 빌린다면 「公企業의 政府에 對한 責任性을 確保하고 公企業으로 하여금 政府의 經濟的 및 社會的 政策에 順應케 하기 위해서는」 戰前의 統制로서는 不充分하다는 것이다(45).

(2) 둘째로 英美兩國에 있어서 公企業에 對한 統制가 漸次로 強化되고 있는 것은 事實이나 존슨(Johnson)도 指摘하고 있는 바와같이 英美兩國을 比較하여 볼때 英國보다 美國에 있어서 公企業에 對한 統制가 더 嚴格하다는 것이다(46). 이와 같은 差異가 생기는 原因은 여러가지가 있겠으나 가장 根本的인 原因은 이 兩國에 있어서 公企業이 國民經濟에 있어서 차지하는 經濟的, 政治的 役割의 差異에서 찾아야 할 줄 안다(47).

(3) 마지막으로 公企業에 對하여 統制를 課하는 方法에는 여러가지가 있으나, 國家의 財政權을 通한 事前 또는 事後的 統制에 많이 依存하고 있다는 事實이다.

그런데 이는 비단 英美兩國에 限定된 事實이 아니며, 캐나다, 佛蘭西(48), 日本(49) 等地에서도 同一한 現象을 發見할 수 있다. 例컨대 캐나다에 있어서는前述한 美國의 公社統制法에 該當하는 것으로서 1951年에 制定된 財務行政法(Financial Administration Act) 第三編이 있는데, 이에 依據하여 政府가 課하는 財政的統制는 政府가 公企業에 對하여 課하는 여

(44) L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, fourth edition, New York, 1955, p. 135.

Burkhead, *op. cit.*, pp. 406—407.

(45) Herbert Morrison, *Government and Parliament, A Survey From the Inside*, London, 1954, p. 251.

(46) Eldon L. Johnson, "The Accountability of the British Nationalized Industries," *American Political Science Review*, June 1954, p. 367.

(47) Burkhead, *op. cit.*, pp. 410—411.

(48) Edward G. Lewis, "Parliamentary Control of Nationalized Industry in France," *American Political Science Review*, September, 1957, pp. 670, 679—683.

(49) 山田幸男, 公企業法(法律學全集 第13卷) 東京, 1957, pp. 176—177.

研究論文

의 統制方法中 가장 中樞的인 位置를 찾이하고 있는 것이다(50).

따라서 이번에 우리나라에서 制定된 政府投資機關豫算會計法은 여기에 그 制定의 意義를 찾아야 한다고 생각한다.

二. 우리나라의 公企業과 豫算

우리가 다 잘 아는바와 같이 最近에 우리나라에 있어서는 企業豫算會計法과 政府投資機關豫算會計法이라는 두個의 公企業에 關한 法律이 制定되었는데 그 名稱은 多少 類似性을 지니나 그 制定의 動機는 全혀 다르다고 하겠다.

前述한 바와 같이 民主主義國家의 公企業에 있어서는 「民主的統制」와 「能率」, 「公共性」과 「企業性」을 어떻게 調和시키느냐 하는 問題가 提起되나, 普通의 政府部處의 形態를 지닌 公企業 即 우리나라에서 말하는 政府企業에 있어서는 「民主的統制」나 「公共性」은 別로 問題가 될것 없고 主로 「能率」 또는 「企業性」이 問題되는데 反하여 株式會社와 公社의 形態를 지닌 公企業 即 우리나라의 政府投資機關에 있어서는 「能率」 또는 「企業性」을 損傷하지 않는 範圍內에서 「民主的統制」乃至는 「公共性」을 어떻게 살리느냐 하는 點이 問題되는데, 이번에 制定된 企業豫算會計法은 바로 政府企業의 「能率」 또는 「企業性」을 높이기 위한것이며, 政府投資機關豫算會計法은 株式會社와 公社의 形態를 지닌 公企業의 「公共性」을 높이고 그들에 對한 國家의 統制機能을 強化하고자 하는데 그 制定의 動機가 있는 까닭이다. 여기서 이 두 法律에 關하여 簡單히 考察해 보기로 한다.

(1) 企業豫算會計法

交通事業, 通信事業, 專賣事業, 糧穀管理 및 調達의 五個 特別會計에 適用되는 企業豫算會計法은 財務部의 案을 土臺로 豫算會計制度改革委員會가 審議 決定한 内容을 基礎로하여 1961年 12月 31日字 法律 928號로서 制定公布된 것이다.

普通의 政府部處의 形態를 지닌 公企業은 그것이 部處의 形態를 지니고 있기는 하나 一般行政機能을 擔當한 部處들과는 區別되어야 함에도 不拘하고 過去 우리나라에서는 特別會計를 두어 一般會計와 別途로 經理하는 것이 고작이 었고 一般會計이전 特別會計이전을 莫論하고 同一하게 財政法의 適用을 받았음으로 政府企業(官企業)豫算은 一般會計에 準하여 編成했던 것이다. 換言하면 過去의 우리나라의 所謂 政府企業特別會計는 現金의 收支事實만을 記錄, 計算, 整理하는 消費經濟會計였던 것이다. 그러한 까닭에 過去의 우리나라의 政府企業會計制度는 (a) 事業에 投下된 老大한 資本의 流動過程을 計數的으로 把握하기가 困難하

(50) Lloyd D. Musolf, *Public Ownership and Accountability, The Canadian Experience*, Harvard University Press, 1959, pp. 2, 40.

公企業과 豫算制度

여 資產計算이 不正確했으며, (b) 事業의 經營成果를 밝힐 수 없었고, (c) 따라서 經營成果를 分析 比較檢討할 수 없었던 까닭에 經營의 合理性을 缺하고 있었던 것이다.

그러므로 이를 企業會計制度로 改編하여 近代的會計原理에 立脚한 貸借對照表와 損益計算書를 作成하여서 資產狀態를 正確히 把握 保全함과 同時に 經營成果 즉 損益計算을 分明히 하고, 나아가서는 發生主義에 立脚한 原價計算에 의하여 合理的인 料金을 策定하는 등 豫算會計制度를 通한 經營管理의 機能을 確立함으로써 政府企業의 「能率」을 增進하고 그 「企業性」을 높이는 것이 切實히 要請되었던 것이다(51).

여러가지 不足한 點은 있으나 이와 같은 要求를 充足시키기 위하여 制定된 것이 企業豫算會計法이라 할 수 있다. 다음 이 法律의 特色을 簡單히 살펴본다면 아래와 같다.

(a) 企業豫算會計法의 適用을 받는 五個特別會計는 事業經營成果 및 財政狀態를 明白히 하기 위하여 財產의 增減 및 變動을 發生의 事實에 따라 計理한다고 規定함으로써 現金主義아닌 發生主義原則의 採擇을 明白히 하였다(52).

(b) 또한 각 特別會計는 事業能率의 增進 經營管理 및 料金決定의 基礎를 提供하기 위하여 闕令의 定하는 바에 依하여 原價計算을 하여야 한다(53).

(c) 그리고 固定資產中 減價償却을 必要로 하는 資產 즉 債却資產에 대하여 每會計年度마다 減價償却을 하여야 하는 것이다(54).

(d) 뿐만 아니라 이들 特別會計의豫算을 要求함에 있어서는 (가) 當該年度의 事業計劃書 및 資金計劃書, (나) 前前年度의 原價計算書, (다) 前年度 및 當該年度의 推定損益計算書 및 推定貸借對照表, (라) 前前年度의 損益計算書, 貸借對照表 및 그 附屬書類, (마) 其他豫算의 内容을 明白하게 함에 必要한 書類를 提出케 함으로써 政府企業의 特色을 살리도록 하고 있다(55).

(e) 마지막으로 企業豫算會計法은豫算의 伸縮性을 賦與하기 위하여 (가) 收入金마련 支出制度를 두어 政府企業特別會計가 그 事業을 合理的으로 運營하기 위하여 需要의 增加로 因한豫算超過收入 또는 超過할것이豫測되는 收入을豫算이定하는 바에 依하여 그 超過收入에 關聯된 直接費에 使用할 수 있도록 하였고, (나) 目間流用에 있어서 一般行政機關의 경우와는 달리 經濟企劃院長의 承認을 要하지 않게 하였다(56).

(2) 政府投資機關豫算會計法

(51) 俞熙, 趙錫俊 共著, 行政學大意, 1962, pp. 304—306 參照.

(52) 企業豫算會計法 第5條

(53) 同法 第8條

(54) 同法 第15條

(55) 同法 第21條

(56) 同法 第24條, 第25條

研究論文

前述한바와 같이 英美를 위시한 各國에 있어서는 株式會社나 公社의 形態를 지닌 公企業(政府投資機關)에 對하여 漸次로 그 統制을 強化하고 있는데 그 理由에는 여러가지가 있겠으나 國家에 依한 國民經濟의 統制乃至 計劃化的 度가 增大一路에 있는 오늘날에 있어서는 이들 公企業에 對하여 보다 強力한 統制를 加할 必要를 느낀 까닭이라고 할 수 있겠다. 特히 우리나라와 같은 後進國家에 있어서는 公企業의 運營은 經濟開發計劃의 遂行上 重要한 比重을 占하고 있는 까닭에 主務部長官에 依한 散發的인 統制代身에 國民經濟全般의 觀點에서 이를 統制調整할 必要性이 切實하게 되는 것이다.

그러나 政府投資機關을 運營함에 있어서 이에 對하여 過度한 國家의 直接的統制를 加한다는 것은 「公共性」을 強調하는 나머지 「能率」乃至는 「企業性」을 蹤躡하는 結果를 招來할 憂慮가 있음으로 「企業性」을 損傷하지 않는 範圍내에서 「公共性」을 強調하고 政府施策에 있어서의 統一性을 確保하기 위해서는 國家의 財政權을 通한 事前 또는 事後的 統制를 加하는 것이 各國에서 많이 使用되는 方法일뿐만 아니라 가장妥當한 方法이라고 생각되는 것이다.

1962年 8月 13日字 法律 1119號로서 公布된 政府投資機關豫算會計法은 이와 같은 動機에서 制定된 法律이며 따라서 이는 美國의 公社統制法, 캐나다의 財務行政法 第三編에 該當하는 것이라 할 수 있다.

政府投資機關豫算會計法은 그 第3條에서 同法의 適用範圍를 (a) 資本金의 五割以上을 政府가 出資한 投資機關, (b) 歸屬財產處理法 第2條의 規定에 該當하는 歸屬財產中 그 財產의 五割以上이 政府에 歸屬된 企業體, (c) 韓國銀行에 限定하고 있다. 換言하면 公社全部와 株式會社의 形態를 지닌 公企業中 五割以上이 政府에 歸屬되는 機關들이 本法의 適用範圍에 들어가게 되는 것이다. 그러나 同法施行令은 그 第1條에서 具體적으로 同法의 適用을 받는 機關으로서 韓國銀行外에前述한바와 같은(57) 19個의 企業體를 들고 있다. 인제 同法의 骨子를 살펴보면 大略 다음과 같다.

(a) 豫算의 編成 및 議決 — 經濟企劃院 豫算局은 豫算編成指針을 起案하여 閣議의 議決을 얻어야 한다. 이와 같이 閣議의 議決을 얻은 豫算編成指針은 政府投資機關豫算會計法 第9條의 規定에 依據하여 늦어도 6月 30日까지 經濟企劃院長의 이름으로 各政府投資機關의 長에게 示達되어야 하는 것이다. 1963年度 指針의 경우를 본다면 ① 參照, ② 豫算編成循期, ③ 豫算編成目標, ④ 豫算編成區分, ⑤ 豫算計上基準, ⑥ 豫算添附書類의 六個項에 걸친 豫算編成指針外에 豫算編成基準까지 合한, 276面에 達하는 長大한 文書가 「1963年度 政府投資機關 豫算編成指針」이라는 이름으로 各投資機關長에게 示達되었던 것이다.

豫算編成指針을 받은 政府投資機關의 長은 豫算을 編成하여 8月 31日까지 主務部長官에게 提出하여 그 審查를 거친後 經濟企劃院長에게 提出하는데 各 機關의 豫算은 豫算局에 依하여

(57) 前述 우리나라의 公企業 參照

신중하게 檢討된다. 豫算局의 調整이 끝나면 閣議의 議決을 얻음으로써 政府投資機關의 豫算은 確定되는 것이다(58). 財務部 原案에는 政府投資機關의 豫算은 立法院의 議決까지 얻도록 되어 있었으나 時期尚早라는 理由로 豫算會計制度改革委員會 一部 委員들의 猛烈한 反對에 直面하였고, 그後 次官會議에서도 1年間 그 制定을 保留하도록 決議되는 등 많은迂餘曲折을 겪어 豫算會計制度改革委員會의 後身인 豫算會計制度改革審議會에서 閣議의 議決까지 얻도록 된 것이다. 그러나 理論的으로 볼때 「民主的統制」乃至는 「公共性」을 높이기 위해서는 政府投資機關의 豫算은 立法院의 議決까지 얻도록 하는것이 妥當하다고 생각한다.

우리가 注意할 것은 여기서 말하는 「豫算」이란 어디까지나 「對外豫算」을 말하며 公企業의 「對內豫算」을 말하는 것이 아니라는 點이다. 또한 政府投資機關이 提出하는 豫算是 豫算總則, 推定損益計算書 및 推定貸借對照表로 構成될뿐만 아니라 豫算要求時에는 (가) 當該年度의 事業計劃書와 資金計劃書, (나) 當該年度 및 前年度의 推定原價計算書, (다) 前前年度의 損益計算書, 貸借對照表, 剩餘金處分計算書 및 그 附屬書類, (라) 其他 豫算의 内容을 明白하게 함에 必要한 書類를 添付케 함으로써(59) 政府投資機關에 對한 國家의 統制機能을 強化하되 그 「企業性」을 損傷하는 일이 없도록 細心한 注意를 備注하고 있다.

(b) 豫算의 執行——政府投資機關의 長은, 經濟企劃院長으로부터 豫算決定通知를 받았을 때에는 4分期別 事業施行計劃書를, 每 4分期마다는 前分期의 事業實績과 收支狀況을 明白히 한 調書를, 作成하여 主務部長官, 經濟企劃院長과 財務部長官에게 提出하여야 하는 것이다(60).

特記할만한 事實은 政府投資機關豫算會計法은 그 第5條에서 「政府投資機關의 豫算에는 그 事業의 能率的經營을 期하기 위하여 需要의 增加, 經濟事情의 變動 其他豫測할 수 없는 事態에 適應할 수 있도록 充分한 彈力性을 賦與한다」고 規定함으로써 豫算의 彈力性에 關한 原則를 明白히 하였을뿐만 아니라 豫備費의 使用, 豫算의 流用等에 있어서 彈力性을 賦與하기 위한 規定을 設定하고 있다(61).

以上으로서 企業豫算會計法과 政府投資機關豫算會計法을 中心으로 하여 우리나라에 있어 서의 豫算制度와 公企業 特히 그 統制에 關한 問題의 考察를 끝내기로 하겠는데 結論的으로 말할 수 있는 것은 우리나라에 있어서도 이 두法律의 制定을 契機로 하여, 世界的的傾向에 따라 政府企業의 경우에는 그 「企業性」乃至는 「能率」을 높이는 方向으로 나가고 政府投資機關의 경우에는 「公共性」을 높이고 「國家的統制」를 強化하는 方向으로 나감으로써 政府企業과 政府投資機關의 差異가 많이 줄어들었다는 事實이다. <本大學院 助教授>

(58) 政府投資機關豫算會計法 第9條 및 第10條 第 1, 3, 4, 5項

(59) 同法 第10條 第2項

(60) 同法 第13條

(61) 同法 第10條 및 15條