

# 통신事業의 獨立採算제에 關한 研究

黃 道 淵

## <目 次>

- 一. 序 論
- 二. 獨立採算제의 意義
  - 1. 基本的인 意義
  - 2. 財政的인 意義
  - 3. 國民經濟的인 意義
  - 4. 經營經濟的인 意義
- 三. 獨立採算제의 構造
  - 1. 收支適合의 原則
  - 2. 資本의 自己調達
  - 3. 利益金의 自己處分
- 四. 特別會計 採擇의 歷史的 背景
  - 1. 現代行政의 方向
  - 2. 美軍政下의 財政
  - 3. 政府樹立後의 財政
  - 4. 政府事業 特別會計制度의 採擇
- 五. 通信事業特別會計의 分析
  - 1. 構造分析
  - 2. 收支形態의 分析
  - 3. 資本調達의 分析
  - 4. 損益處分의 分析
  - 6. 事業에 미친 效果
- 六. 通信事業特別會計臨時措置法의 制定
- 七. 企業豫算會計法의 制定
- 八. 獨立採算제의 發展過程
  - 1. 收支適合原則의 樹立過程
  - 2. 資本調達制度의 確立過程
  - 3. 損益自己處分의 原則適用
- 九. 結 論

## 一. 序 論

우리 나라의 通信事業은 1950년에 이르러 通信事業特別會計法을 制定 公布하게 됨에 따라 史上 처음으로 一般會計로부터 財政上의 獨立을 하여 점차

그 기틀을 마련하기 시작하였다. 특히 最近에 이르러서는 經濟開發五個年計劃의 實施와 더불어 飛躍的인 發展을 하고 있다.

이러한 때를 맞이하여 公企業의 基本的인 指導原理로 되어 있는 獨立採算제에 관한 問題를 中心으로 하여 그 基本原理를 把握하고 아울러 通信事業의 獨立採算제가 어떻게 形成되었으며 또한 發展되고 있는가를 體系化함으로써 거기에서 導出되는 問題點을 提起하여 앞으로 갖추어야 할 方向을 모색한다는 것은 通信事業의 發展을 爲하여 매우 緊要한 것이라 하겠다.

따라서 筆者가 이를 研究의 對象으로 한 것도 여기에 그 意義가 있는 것이다.

本 論文을 記述함에 있어서 그 研究方法로서는 첫째, 獨立採算제의 基本原理에 대하여는 公企業研究者들이 發表한 文獻과 英國 및 日本 등의 制度를 中心으로 하여 論述하였고 둘째, 通信事業의 具體的인 內容에 대해서는 各種法令 遞信部의 資料 및 筆者가 이 事業의 計劃部門에서 實質的으로 얻은 經驗과 事實資料 등을 中心으로 하였다.

## 二. 獨立採算제의 意義

國營企業에 대한 獨立採算제의 意義는 이를 基本的인 意義, 財政的인 意義, 國民經濟的인 意義, 經營經濟的인 意義로 나누어 파악할 수 있다.

### 1. 基本的인 意義

獨立採算제의 基本的인 意義에 관해서는 여러가지로 說明할 수 있으나, 그 主된 것은 國營企業을 一般會計로부터 獨立化하여 收支의 對應 또는 均衡을 維持하여 財政上의 獨立을 劃策함으로써 企業의 自主化를 도모하고 合理化의 方向으로 發展시키기 위한 財政管理의 式方인 것이다.<sup>(1)</sup>

(1) 占部都美, 公共企業體論, 東京, 森山書店, 1955. p. 193.

따라서 이는 어디까지나 國營企業의 能率化를 期하여 그 公共性을 보다 높이 向上시키는 目的이 있는 것이다.

## 2. 財政的인 意義

國營企業은 그 收支의 形態面에서 區分한다면 不足經營, 原價補償經營, 營利的經營으로 나눌 수 있다.

不足經營의 國營企業은 그 不足된 額을 國家에서 補助하여야 하므로 自然 國民으로부터 租稅를 增收해야 할 問題가 생긴다. 따라서 이러한 國營企業을 獨立採算下에서 原價補償經營으로 轉換한다면 그만큼 財政的인 負擔이 줄어들고 또한 國民의 租稅負擔도 減少된다.

이러한 意味에서 國營企業의 獨立採算制는 財政的인 意義를 갖는다.

## 3. 國民經濟的인 意義

國營企業을 不足經營의 形態로서 經營하는 경우 그것은 社會政策的인 面이 支配되고 經營管理의 指導原理는 二次的인 것이 되고 만다. 따라서 이러한 形態下에 있는 國營企業은 經濟資源의 配分이나 利用 등이 非合理化되어 企業自體의 需要供給은 不均衡을 이룬다. 그러나 獨立採算下에 있는 國營企業은 그 收支의 獨立과 均衡에 의하여 經濟性에 立脚한 計算基準을 提供한다. 그러므로 이것은 곧 國民經濟上 經濟資源을 合理的으로 配分하고 또한 利用하는 基準을 維持한다.

이러한 面에서 國營企業의 獨立採算制는 國民經濟를 合理化하게 하는 手段이 된다.

## 4. 經營經濟的인 意義

獨立採算下의 國營企業은 그 收支의 均衡에 의하여 經濟計算을 하게 된다.

따라서 經濟性의 向上을 위한 意慾이 생기고 여기에 技術의 改良, 勞動條件의 改善 등 여러 가지의 手段이 講究된다.

이러한 面에서 經營經濟的인 意義를 갖는다.

以上에서 본 바와 같이 國營企業의 獨立採算制는 그 企業自體에 있어서 財務管理上의 指導原理가 되는 것 만이 아니라 그것은 오히려 그 制度를 通하

여 財政的인 意義를 갖고 또한 國民經濟를 合理化하게 하는 手段으로서 意義를 갖는 것이다.

따라서 國營企業의 獨立採算制는 國家의 健全財政을 維持하게 하고 國民經濟를 發展시키며 나아가서는 그 企業의 維持發展을 위한 基盤을 이룩하는 것이라고 할 것이다.

## 三. 獨立採算制의 構造

資本主義 經濟體制下에 있는 國營企業의 獨立採算制는 ① 收支適合의 原則 ② 資本의 自己調達 ③ 利益金の 自己處分이라는 構造를 이룬다.<sup>(2)</sup>

### 1. 收支適合의 原則

收支適合의 原則이란 國營企業에서 必要로 하는 支出은 그 企業自體의 收入에서 充當하는 것을 原則으로 한다.

그러므로 支出에 充當하기 위한 充分한 收入을 마련하여야 하므로 이는 收入이 基準尺度가 되는 同時에 料金價格을 얼마로 定할 것인가가 또한 中心이 된다.<sup>(3)</sup>

料金價格의 決定에 있어서도 이를 ① 料金を 얼마로 定할 것인가 ② 料金を 누가 定할 것인가 ③ 그 料금이 國民經濟적으로 妥當性을 갖는 것인가 등을 綜合적으로 檢討하지 않으면 안된다.

그러므로 收支適合의 原則은

① 料金決定의 基準

② 料金決定의 機構

③ 國民經濟的인 妥當性

을 中心으로 하여 考察하지 않으면 안된다.

가. 料金決定의 基準

國營企業의 料金決定의 原則에는 서어비스原價主義, 서어비스價値主義, 限界原價主義, 公正報酬主義 및 原價補償主義 등이 있다.<sup>(4)</sup>

그러나 우리 나라와 같은 新生國家에 있어서는 原價補償主義를 擇하는 것이 가장 合理的이다.

原價補償主義는 國營企業이 收支均衡을 維持하기 위한 것이므로 여기서는 收入의 限界를 定하기 爲한 料金の 構成要素를 策定하고 아울러 그 基準을 定하지 않으면 안된다.

(2) 占部都美, 前掲書 pp. 216—217.

(3) 李雄根, 崔城實, 宋壽恒, 黃道淵, 公企業經營論, 서울, 新雅社, 1964, pp. 154—155.

(4) 一瀬智司, 公企業財務管理, 東京, 春秋社, 1961. p. 36.

이에 관해서 占部都美는 「營業費, 減價償却費, 資本費用, 税金 外에 安定化準備金으로서 適當한金額 및 小規模의 建設改良費의 年割當費의 年割額을 考慮해야 한다.」<sup>(5)</sup>라고 하고, 通信訓練振興會에서 編著한 「料金事務」에서는 「① 營業費 ② 減價償却費 ③ 資本費用」<sup>(6)</sup>을 들고 있다.

筆者의 私案으로서는 우리 나라의 通信事業에 있어서 料金の 構成要素는 다음과 같은 것을 象對으로 하여야 할 줄 믿는다.

營業費(現業官署 費用)

一般管理費

支給利子

減債積立金

施設代替積立金

自己資本利子

建設改良費(小規模인 것)

附帶事業費(郵便保安費 및 電波管理費)

나. 料金決定의 機構

以上과 같이 料金決定의 範圍와 尺度가 決定되면 다음에는 料金決定의 機構가 問題된다.

料金決定의 機構에는 ① 政治的 決定機構 ② 行政的 決定機構 ③ 企業自體의 決定 ④ 審判所에 의한 決定 등의 方法이 있다.

이 중 審判所에 의한 決定方法이 가장 合理的인 것으로 알려져 있으나 그것은 經營者, 消費者, 勞動者, 그 밖에 利害關係者 以外에 있는 第三者의인 立場에서 決定하게 되므로 가장 公正하고 妥當한 料金を 決定할 수 있다고 보기 때문이다.

例를 든다면 美國에 있어서 電信電話料금이 美國聯邦通信委員會(Federal Communication Commission)에 의하여 決定되고 있는 것 등<sup>(7)</sup>이다. <sup>(8)</sup>

나. 國民經濟的인 妥當性

國營企業에 관한 料金は 最終的으로 國民經濟的인 立場에서 妥當性을 가져야 한다. <sup>(9)</sup>

왜냐하면 國營企業의 料金價格의 高低는 物價變動에 重大한 影響을 가져오게 되기 때문에 國民經濟的인 巨視的 立場에서 統制하지 않으면 안되기 때문이다.

## 2. 資本의 自己調達

國營企業에 必要한 資金은 國家의 財政에 依支하지 않고 自己의 責任下에서 調達하여야 한다. 이것이 곧, 獨立採算制下에서 갖추어야 할 또 하나의 基本的인 姿勢이다.

資金의 調達에는 外部資金의 調達方法과 内部資金의 調達方法이 있다.

外部資金은 債券의 發行 또는 借入으로써 調達하는 方法이며, 内部資金은 企業内部의 留保로써 調達하는 方法이다.

英國의 運輸事業이나 電力事業은 法律로써 定한 範圍內에서 다음 項目에 非하여는 債券으로써 必要한 資本을 調達하고 있다.

① 國有化에 있어서 株主에 대한 補償

② 建設費

③ 其他資本支出

④ 運輸資本의 調達

그리고 日本 電信電話公社의 경우를 보면 ① 長期借入金 ② 一時借入金, ③ 電信電話債券 ④ 外資電信電話債券으로써 資本調達을 하고 있다. <sup>(10)</sup>

우리 나라 政府企業의 경우도, ① 國債의 發行 ② 借入金의 借入<sup>(11)</sup>으로써 資本調達을 하고 있는 것이다.

以上에서 說明한 外에 内部資金의 調達로서는 損益計定에서 發生한 利益金を 資本計定에 轉出함으로써 自己金融에 의한 資本調達을 하고 있는 것이다.

## 3. 利益金の 自己處分

獨立採算制下的 國營企業은 그 利益金を 自己目的을 위하여 處分함을 原則으로 한다. 따라서 利益

(5) 占部都美, 公經營管理, 東京, 村報堂, 1954, p. 199.

(6) 通信訓練振興會編, 料金事務(一), 東京, 一二三書店, 1956, pp. 8-12.

(7) E, W, Clemens, *Economics and Public Utilities*, New York Appleton-Century-Crofts, 1950. p.p.438~444

(8) 竹中龍雄譯, 公益企業經營編下卷, 東京, 다이iamond社, 1954, p. 155.

(9) 竹中龍雄, 公益企業料金論, 東京, 東洋經濟新報社, 1963, p. 151.

(10) 日本電信電話公社法 第62條.

(11) 企業豫算會計法 第18條.

金은 自己目的以外에 處分하여서는 안 된다.

英國에 있어서 公企業의 利益金은 一般적으로 다음과 같이 處分되고 있다.

- ① 資本利子配當
- ② 一般積立金에 轉入
- ③ 特別積立金에 轉入
- ④ 勞動條件의 改善
- ⑤ 서어비스의 向上 및 料金の 引下<sup>(12)</sup>

日本の 郵政事業이나 電氣通信事業의 경우를 보면 利益金을 積立하고 그 外의 目的에는 處分하지 않고 있다.<sup>(13)</sup>

우리 나라의 通信事業의 경우는 利益金을 다음 項目에 의하여 處分하는 것이 妥當한 方法 이라고 생각된다.

- 減債積入金
- 施設代替積立金
- 自己資本利子
- 安定化積立金
- 建設改良積立金
- 勤勞條件의 改善
- 利用者의 利益保護

#### 四. 特別會計 採擇의 歷史的 背景

政府는 1950年에 交通, 通信, 專賣事業에 대하여 特別會計로 改編할 것을 決定하고 關係法을 制定하였다.

이와 같이 政府事業을 特別會計로 하게 된 目的과 그 背景이 어디에 있었는 가를 分析할 必要가 있다. 왜냐 하면 이것은 우리 나라 公企業의 性格을 파악하는데 가장 重要한 部分에 屬하기 때문이다.

##### 1. 現代行政의 方向

現代行政은 20世紀初의 不景氣와 恐慌을 겪은 후부터 그 機能이 強化 擴大되어 積極的으로 國民의 福祉向上을 위한 方向으로 發展하고 있다.<sup>(14)</sup>

우리 나라도 憲法 前文에 明示되어 있는 바와같이 現代國家에서 볼 수 있는 福祉國家의 形態를 갖추고 있는 것이다.

따라서 모든 行政의 方向은 이러한 面으로 發展시키지 않으면 안된다.

##### 2. 美軍政下의 財政

1945年 日帝의 敗亡과 더불어 우리 나라는 美軍政이 實施되었는데 美軍政은 케인즈 經濟學에 基盤을 둔 成熟한 資本主義的 財政政策안을 爲主로 實施하였기 때문에 우리 나라에 適合한 政策이 되지 않아서 甚한 인플레이션과 物價高를 가져왔다<sup>(15)</sup> 그리하여 70億환에 達한 財政赤字를 招來했던 것이다.<sup>(16)</sup>

##### 3. 政府樹立後의 財政

따라서 우리는 1948年 政府樹立과 더불어 美軍政으로부터 넘어온 財政赤字를 克服하고 健全財政을 維持해야 하였는데 이를 위한 政策으로서 「經濟安定政策」을 採擇했던 것이다.

이로 因하여 交通, 通信, 專賣事業 등 政府事業에 대하여 特別會計를 採擇하게 되었는데<sup>(17)</sup> 이것은 그 主된 目的이 前記한 바와 같이 國民經濟의 安定을 도모하기 위한 것이었다.

따라서 우리 나라 政府事業을 特別會計로 轉換하게 한 것은 이러한 目的과 背景에서 이루어진 것이라고 할 수 있다.

##### 4. 政府事業 特別會計制度의 採擇

이러한 目的과 그 背景을 分析한다면 第一次의 인 目的은 經濟安定을 對象으로 하였고, 第二次의 人 目的은 政府事業의 經營合理化를 도모하고자 하는데 있다고 할 것이다.

#### 五. 通信事業特別會計의 分析

以上에서 본 目的에 따라 通信事業特別會計法案이 國會에 上程되어 여러 가지의 修正을 加한 뒤, 1950年 1月 25日에 最終通過를 보았다.

(12) 占部都美, 公共企業體論 pp. 224—227.

(13) 郵政事業特別會計法 第36條 및 日本電信電話公社法 第61條.

(14) 池野 武, 新版行政管理入門, 東京, 都政人協會, 1965, p. 11.

(15) 李昌世, 韓國財政의 近代化過程, 서울, 博英社, 1965, pp. 200—201.

(16) 朴熙賢, 「韓國財政의 展望」法政誌, 1949, 4月號, p. 37.

(17) 經濟安定15個原則, 財政通貨 및 金融 第5項.

이러하여 通信事業은 우리 나라 通信史上 처음으로 自體의 收入으로써, 自體의 支出을 充當하게 하는 獨立採算制를 採擇하게 된 것이다. 通信事業特別會計法의 內容에 따라 그것이 어떠한 性格을 지니고 있었는가를 分析할 必要가 있고, 아울러 同法이 通信事業의 發展을 위하여 어떠한 影響을 주었는가를 檢討할 必要가 있는 것이다.

왜냐 하면 이러한 分析을 하지 않고서는 通信事業의 獨立採算制에 관한 깊은 理解를 할 수 없기 때문이다.

### 1. 構造分析

構造上의 形態로서는 收支均衡의 原則, 資本調達의 原則 및 損益處分의 原則을 세웠다.

### 2. 收支形態의 分析

이 法의 施行下에서 通信事業의 豫算收支面을 보면 다음 表에서 보는 바와 같다.

通信事業特別會計歲入歲出決算表

年 度	歲 入	歲 出	差引殘額
1949	百萬圓 3,745	百萬圓 3,357	百萬圓 388
1950	7,026	6,307	719
1951	百萬환 151	百萬환 137	百萬환 14
1952	507	465	42
1953	1,113	1,023	90
1954	3,248	2,747	501
1955	9,958	9,517	441
1957	11,674	11,418	256
1958	15,400	14,057	1,343
1959	19,290	18,203	1,087
1960	24,772	22,081	2,691

資料：逓信部, 歲入歲出決算表(1949~1960)

이 表에서 보면 每年 黑字經營인 것 같이 보인다. 그러나 1955年까지는 다음 表에서 보는 바와 같이 一般會計에서 巨額이 轉入되었다

(18) USOM 에 의한 統計인.

一般會計轉入金

年 度	金 額
1949	1,458千환
1950	1,732
1951	48,941
1952	101,400
1953	231,693
1954	1,031,500
1955	1,350,000
合 計	2,766,724

資料：逓信部, 歲入歲出決算表(1949~1960)

그 밖에 經濟復興特別會計에서 환貨 50億 3千 4百萬환과 美貨 千 7百 54萬弗을 投入하였으며, 또 韓 美軍剩餘物資 40萬弗<sup>(18)</sup>이 各各 投入된 것이다.

以上에서 본 바와 같이 이 期間 中の 後半期를 除外하고는 不足經營의 形態下에서 運營되었다. 뿐만 아니라 이것은 歲入歲出豫算上의 計數이므로 그 機能上 眞實한 收支를 意味한 것도 아니다. 따라서 收支形態는 基本姿勢를 갖추지 못한 것이라고 할 수 있다.

### 3. 資本調達의 分析

資本의 調達面에서 본다면 앞에서 말한 一般會計에서의 轉入金外에 經濟復興特別會計로부터 巨額이 轉入되었고 그 밖에 美軍援助物資 등을 받은 바 있는데, 이와 같은 것은 資本調達上의 原則을 適用하지 못하고 있는 것이라고 할 수 있다.

### 4. 損益處分의 分析

이와 같이 이 期間중은 不足經營의 形態下에서 運營되었으므로 自然 여기에는 利益이 생기지 않았다. 따라서 損益處分의 問題도 論議되지 않았다.

### 5. 事業에 미친 效果

以上에서 說明한 바와 같이 通信事業特別會計는 비록 그것이 獨立採算制로서의 基本姿勢는 갖추지 못하였지만 그래도 거기에는 다음 몇 가지의 큰 의의를 갖는 것이다.

가. 財務管理의 基本姿勢 樹立

從來의 通信事業은 國家의 收支와 一團이 되어 計理하여 왔기 때문에, 그 收入은 全部 國家의 收入으로 計上되어 國庫에 納付되었다. 따라서 이러

한 管理體制下에서는 事業에 대한 收支의 獨立이라는 것은 認定되지 않았고 또한 그 自主性도 찾을 수가 없었다. 그렇기 때문에 豫算은 浪費되었고 經營의 合理化나 創意力の 發揮등은 消極的인 狀態에 있었다. 왜냐 하면 아무리 收入을 增大시키고 費用을 節約한다 하더라도 그것은 결국, 國庫에 歸屬되기 때문이다.

그러나 特別會計를 採擇하게 됨에 따라 國家의 收支와 通信事業의 收支를 分離하여 獨立化하였으므로 여기에는 通信事業의 收入으로써 通信事業의 運營上 必要한 支出을 充當하게 하는 意慾과 努力을 集結시키는 作用을 하게 된다.

따라서 이러한 意慾 또는 努力은 결국, 經營의 能率化 또는 合理化의 方向으로 發展될 수 있으며 여기에는 財務管理上의 指導理念이 생기게 된다.

이것이 바로 財務管理의 原則이 樹立되는 過程이라고 볼 수 있다.

#### 나. 成果測定の 可能性

國家의 會計와 一團이 되어 計理된 形態下에서는 通信事業의 明確한 收支를 計算하지 않는다. 卽 通信事業의 收入은 國家의 收入이 되고 그 支出은 國庫에서 負擔하는 것이므로 通信事業 自體의 收入問題는 擡頭되지 않는다.

그러나 特別會計로 轉換됨에 따라 얼마만큼의 收入 또는 얼마만큼의 支出을 미리 豫測하게 되고 또한 그 計劃이 어떠한 結果를 가져 왔는가를 따지게 된다.

이와 같이 計劃을 樹立하려고 하는 作用, 또는 計劃에 대한 成果를 測定하려고 하는 作用은 바로 經營計劃 또는 經營分析을 하려는 바탕을 創造하게 된다.

여기에 앞서 말한 財務管理의 原則 뿐만 아니라 事業全般에 걸친 管理의 原則을 세우는 바탕을 이루게 된다.

따라서 經營管理의 分野까지 計劃作用이 일어나게 된다.

#### 다. 企業性의 追求

앞에서 說明한 財務管理 또는 經營管理의 作用은 通信事業이 從來 社會政策的 또는 國家性을 爲主로 하여 經營하던 側面에서 能率化하고 企業化하여 合理化方向으로 運營하려는 作用을 하게 된다. 이것

이 곧, 企業性을 追求하려는 理念이다.

따라서 投資資源의 導入, 投資效率의 測定 등 여러 가지 面에서 經濟性의 問題를 따지게 된다.

通信事業特別會計法 第2條에서 設備의 擴張과 改良에 必要한 資金을 補充하기 위하여 公債의 發行 또는 借入을 할 수 있도록 한 것은 近代企業에서 말하는 資金自己調達의 方法을 規定한 것인바 이것은 곧, 公企業에 있어서 獨立採算制를 確立하려는 目的에 있다고 할 수 있다.

#### 라. 公共性의 向上

以上에서 說明한 바와 같이 特別會計를 採擇하게 됨에 따라 通信事業을 企業化하고 能率化하여 經營의 合理化를 期하게 됨에 따라 여기에는 利益이 생기게 되고, 이 利益金은 다시 投資되어 施設의 現代化를 이루게 되므로 通信의 利用價値는 높아지게 된다.

따라서 通信의 公共性도 높아지게 될 것이다.

#### 마. 企業會計制度의 基礎樹立

通信事業을 特別會計로 改革함에 따라 그 收支計算을 事業自體에서 實施하게 되므로 經營者나 이에 從事하는 職員들의 財務管理上의 態度가 企業化와 採算化의 方向으로 轉換될 수 있으며, 이는 또한 收入과 支出을 對應시키는 生態를 助成하게 되므로 企業會計를 導入할 수 있는 여러 가지의 整備가 이루어진다. 卽, 從來에 있어서는 通信事業의 支出을 그 收入과 관계 없이 一方的으로 國庫로부터 負擔하였으므로 收入과 支出은 아무런 關聯이 없는 것으로 생각되었으나 特別會計로 됨에 따라 收入과 支出은 恒常 對應되어 比較分析을 하게 되고 또한 이러한 思考方式은 管理者나 事業計劃을 擔當하는 側에서 더욱 主唱하게 된다.

따라서 이와 같은 整備計劃은 企業會計式 管理方法에 屬하는 것이므로 여기에는 企業會計를 實施하는 데 必要한 여러 가지의 整備가 이루어진다.

## 六. 通信事業特別會計臨時措置法の 制定

政府는 1960年 政府事業의 經營合理化를 위하여 企業會計制度를 採擇할 것을 決定하고, 이의 準備過程의 하나로서 豫算制度를 企業會計의 體制에 맞도록 改正하기 위하여 通信事業特別會計臨時措置法을 制定하였다.<sup>(19)</sup>

同法の豫算體制를 보면 從來, 經常, 資本, 用品으로 區分하던 豫算構造를 郵政, 電務, 行政管理, 등으로 區分한 豫算構造로 改編하였다. 그리고 이法은 1961年부터 1962年까지 2個年間 適用되었는데 이 期間中 特히 資本調達面에서 새로운 制度를 갖춘 것으로는 D.L.F 借款 350萬弗<sup>(20)</sup>을 借款하여 自動電話施設의 現代化에 投入하였다는 事實이다.

그러나 이 豫算構造는 企業會計上 基本的인 構造로 되어 있는 損益의 支出과 資本的 支出에 대한 明確한 區分을 갖추지 않았다는 點에서 有益한 것이 되지 못 했다.

이 豫算制度는 1961年度부터 1962年度까지 適用되었는데 1961年度の 歲入歲出豫算上의 決算數를 보면 다음과 같다.

1961年度 總歲入額	28,503 百萬韓
1961年度 總歲出額	36,254
殘 額	2,249

## 七. 企業豫算會計法の 制定

政府는 1961年 政府企業의 管理體制를 企業會計로 改編하기 위하여 企業豫算會計法을 制定하고 이 들 事業을 1962年度부터 企業會計로 改編하였다.

俞焄 教授는 「企業豫算會計法 制定의 必要性」에 관하여 「過去 우리 나라의 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 것이기 때문에 ① 事業에 投下된 老대한 資本의 流動過程을 計數的으로 파악 하기가 困難하여 資產計算이 不正確했으며 ② 事業의 經營成果를 밝힐 수 없었고 ③ 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 있던 것이다<sup>(21)</sup>」라고 說明하고, 李雄根 教授는 「企業會計制度를 採擇하여야 할 必要性」에 대하여 「① 發生主義에 立脚한 成果計算 ② 企業型豫算制度의 改編 原價計算制度의 確立에 의한 料金策定의 適正化 ④ 合理的 企業會計決算節次의 採擇<sup>(22)</sup>」등을

들고 있다.

企業豫算會計法에 의하면 政府企業의 合理的 經營을 위하여 그 豫算과 會計를 統一的으로 規制함으로써 그 健全한 發展에 寄與함을 目的으로 하고<sup>(23)</sup> 이들 事業에 대하여는 經營의 成果와 財政狀態를 明白히 하기 위하여 財產의 增減 및 變動을 그 發生의 事實에 따라 計理할 것을 明示함으로써 計理의 原則을 樹立하였다.

따라서 ① 計理原則의 採用 ② 資本과 負債의 區分 ③ 資本調達方法의 樹立 ④ 豫算의 彈性性 賦與 ⑤ 企業會計式 決算制度의 樹立 ⑥ 利益金의 處分制度의 確立등 여러 가지의 體制를 갖추게 된 것이다.

遞信部에서는 通信事業에 대한 企業會計制度를 樹立하기 위하여 1961年 3월에 이의 準備機關으로서 經理局內에 企業會計室을 두는 한편, 次官所屬下에 企業會計調查研究委員會를 두어 企業會計制度의 研究와 資產評價에 대한 作業을 시작하였다.

그리고 1961年末까지를 準備期間으로 定하고 ① 簿記制度의 研究 ② 會計規程의 草案 ③ 固定資產의 評價 ④ 資產과 負債의 調査<sup>(24)</sup> 등의 作業을 實施했다.

1962年 1月에는 經理局內에 企業會計課를 設置하고 이로 하여금 企業會計制度의 研究와 實務를 擔當하게 하여 現在에 이르고 있다.

## 八. 獨立採算制의 發展過程

企業豫算會計法の 施行과 더불어 通信事業의 獨立採算制는 그 構造上 ① 收支適合의 原則 ② 資本調達의 原則 ③ 損益自己處分의 原則 등 새로운 制度를 갖추기 시작했다.

여기서는 企業豫算會計法이 施行된 以來, 이러한 制度가 어떻게 形成되었으며 또 어떻게 發展되고 있는가를 考察하기로 한다.

### 1. 收支適合原則의 樹立過程

(19) 遞信部, 通信事業特別會計臨時措置法案提出理由, 서울, 1960.

(20) 遞信部, 大韓民國政府와 美合衆國開發借款基金과의 借款協定書, 서울, 1959, p. 2.

(21) 俞焄, 財務行政論, 서울, 法文社, 1963, pp. 351—352.

(22) 李雄根, 公企業財政論, 서울 1962, pp. 20—25.

(23) 企業豫算會計法 第1條, 5條.

(24) 遞信部, 官公企業會計制度轉換事務推進計劃書, 서울, 1961.

收支適合의 原則은 앞에서 說明한 바와 같이 通信料金の 決定問題가 中心이 된다.

따라서 企業豫算會計法이 施行된 以來 通信料金を 어떻게 決定하였는가를 먼저 檢討할 必要가 있다.

收支適合原則의 樹立過程으로서는 通信料金の 決定, 設備料 및 裝置料의 改正, 通信料金の 改正으로 나누어 說明할 수 있다.

#### 가. 通信料金の 決定

企業豫算會計法上 通信料金の 決定原則은 原價補償主義를 바탕으로 하고 있다.<sup>(25)</sup>

그리고 그 決定은 公共料金審査委員會와 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 決定하게 되었으므로<sup>(26)</sup> 이는 行政的인 決定方法을 擇하고 있는 것이다.

#### 나. 設備料 및 裝置料의 改正

遞信部는 1964년에 電話設備料와 裝置料를 改正하였는데, 이 때, 事業上 처음으로 이들 料金에 대한 原價計算을 하여 그에 따라 改正하였다.

이 料金에 대한 原價計算은 級地別原價計算方式을 適用하였는데<sup>(27)</sup> 이의 基本的인 方法은 通信事業의 公共性과 企業性을 調和한 形態下에서 改正된 것으로서 이와 같은 것은 通信事業 經營의 近代化過程에 있어서 劃期的인 事實인 것이다.

#### 다. 通信料金の 改正

遞信部는 1965년에 郵便料金과 電氣通信料金を 改正하였다.

이에 관한 基本的인 改正理由는 ① 一面一局主義의 完成 ② 郵便施設의 改善 ③ 電信電話施設의 擴張등에 所要되는 資金調達을 目的으로 한 것이다.<sup>(28)</sup> 이 料金の 引上으로 可用資源 約 750億원이 第二次經濟開發五個年計劃 중에 調達하게 되는 것이

다.

以上에서 본 바와 같이 通信事業은 經營의 合理化 또는 料金の 改正 등으로 獨立採算制의 基本原則의 하나인 收支適合의 原則을 適用하기에 이른 것이다.

## 2. 資本調達制度의 確立過程

通信事業의 資本調達의 方法은 一般原則에 따라 外部資金의 調達方法과 内部資金의 調達方法으로 區分된다.

1962年度부터 適用된 이의 構造와 內容을 體系化하던 大略 다음과 같다.

#### 가. 外部資金의 調達

外部資金의 調達方法으로서는 電話債券의 發行, 借款 등으로 區分된다.

政府는 1962年 電話債券法을 制定公布하여 電話債券을 發行하고, 이로써 電話施設에 必要한 資金을 調達하였는데<sup>(29)</sup> 그 實績을 보면

1962年度 249,912,000원

1963 " 192,598,500원

合 計 442,510,500원<sup>(30)</sup>

이다. 이와 같이 債券으로써 資本調達을 하게 된 것은 우리 나라 通信史上 처음으로 이루어진 것이다.

借款으로서는 ① 第一 西獨借款 ② AID借款 ③ 第二次西獨借款 등이다.

第一次 西獨借款은 3,500萬마르크인데, 이는 重要都市에 대한 自動電話施設을 위하여 投入되었다.

<sup>(31)</sup> 그리고 AID 借款은 840萬弗인데 이것은 마이 크로웨이브 施設을 위하여 投入하게 되어 있다.<sup>(32)</sup>

第二次 西獨借款은 1,900萬 마르크인데, 이것은 E.M.D型 電話自動交換臺의 國產化計劃에 의한 것이다.<sup>(33)</sup>

이와 같은 것은 우리 나라 通信事業이 自己의 責

(25) 企業豫算會計法 第3條와 第8條.

(26) 豫算會計法 第3條.

(27) 遞信部, 電話設備料 및 裝置料 改正案, 서울, 1964, pp. 1-2.

(28) 遞信部, 遞信料金の 調整, 서울, 1965, pp. 2-6.

(29) 電話債券法 第1條.

(30) 1964年度부터 電話設備料와 裝置料를 引上하게 됨에 따라 電話債券의 發行은 中止되었다.

(31) 遞信部, 大韓民國과 再建銀行間의 借款協定書, 서울, 1962, 第一章.

(32) 遞信部, 大韓民國 및 遞信部와 北美合衆國과의 借款協定書, 서울, 1964, p. 7.

(33) 遞信部, Projects of the German loans, 1965, p. 5.



任下에서 調達한 것이므로, 이는 獨立採算制의 基本原則의 하나인 資本調達の 機能을 完全히 發揮하고 있는 것이다.

나. 内部資金の 調達

内部資金の 調達方法으로서는 ① 損益計定轉入金 ② 設備負擔金 ③ 資産處分收入 ④ 資産充當 등의 方法이 있다.

損益計定轉入金으로서는 減價償却充當金과 當期純利益 등의 方法을 擇하고 있는데 1962年부터 이에 대한 實績을 보면 다음과 같다.<sup>(34)</sup>

年度別	減價償却充當金	當期純利益	合計
			千圓
1962年	298,052	459,192	757,244
1963年	259,303	994,324	1,253,627
1964年	348,362	1,198,462	1,546,824
1965年	443,057	1,806,233	2,249,290

設備負擔金은 ① 電話設備料 ② 加入電信設備料 ③ 線路設備料 ④ 專用設備料 ⑤ 國際加入電信設備料 등을 말한 것인데, 이에 대한 1962年度以後의 實績을 보면 다음과 같다.<sup>(35)</sup>

1962年	196,809千圓
1963年	186,946
1964年	386,642
1965年	554,283

資産處分收入이란 固定資産賣却代와 不用物品의 賣却代를 말한 것인데 이의 實績을 보면<sup>(36)</sup>

1963年	5,675千圓
1964年	10,777
1965年	12,792

이다.

그리고 資産充當은 ① 歲入歲出決算上剩餘金<sup>(37)</sup>과 ② 剩餘物資를 對象으로 한 것인데 이의 實績은

1962年	213,322千圓
1963年	374,231
1964年	1,067,996
1965年	854,077

의 資金調達을 한 것이다.

다. 資金使途分析

앞에서 본 資金은 어떠한 目的에 使用되었는가?

이에 관한 內容을 分析하는 것은 資本調達の 原則上 重要한 部分이다.

通信事業特別會計의 調達資金은 다음과 같은 用途에 使用되고 있다.

- 固定資産取得費
- 國債金償還
- 借款金償還
- 返還金
- 預託金

그리고 이를 計定式으로 綜合하여 表示하면 다음과 같은 形態를 이룬다.

資 本 計 定

支 出	收 入
郵政資産取得費	當期純利益
電務資産取得費	減價償却充當金
管理資産取得費	設備負擔金
附帶資産取得費	資産處分收入
國債金	資産充當
借款金	借款金
返還金	國債金
預託金	

電話債券法 또는 借款協定の 內容으로 봐서 이에 調達된 資金은 電信電話의 施設擴張用에 使用하여야 한다는 것은 이미 關係欄에서 說明하였다.

따라서 이는 電務資産取得費에 充當하여야 하며 設備負擔金은 電話設備料가 爲主인바 이 역시 電務資産取得費에 使用하여야 한다.

資産處分收入은 資産의 賣却收入이므로 이도 資産取得費에 使用하여야 하며, 資産充當은 前年度 移越金과 在庫資金이므로 이 역시 資産取得費에 使用하여야 할 것이다.

이렇게 따져 보면 資産取得費 以外에 使用할 수 있는 源泉은 當期純利益 뿐인 것 같다. 바꾸어 말

(34) 逓信部, 通信事業特別會計決算書 (1962~1965)

(35) 上掲書.

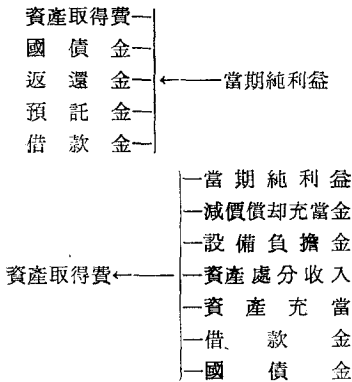
(36) 上掲書.

(37) 豫算會計法 第5條

하면 當期純利益으로써 國債金, 借款金, 返還金 및 預託金の 支出에 充當하지 않으면 안 되게 된다.

以上에서 보면 資本計定에 있어서 當期純利益의 比重이 얼마나 크다는 것을 判斷할 수 있다. 그러므로 經營成果를 높인다는 것이 事業上 얼마나 重大한 것인가를 우리는 再認識하지 않을 수 없는 것이다.

이를 圖表로써 보면 다음과 같다.



### 3. 損益自己處分の 原則適用

損益의 自己處分の 面에서 본다면 通信事業特別會計法에서는 앞에서 說明한 바와 같은 現金의 收入과 支出만을 計算하는 것이었기 때문에 眞實한 損益을 計算할 수가 없었다. 따라서 會計年度마다 利益이 發生했는지 또는 損失이 生겼는지의 判斷조차 할 수가 없었다.

그러나 企業豫算會計法에서는 貸借對照表計定과 損益計算書計定으로 區分하여, 計理하게 되므로<sup>(38)</sup> 資本去來와 損益去來가 區分되고 이로 인하여 每會計年度の 損益은 明白히 算出하게 되는 것이다.

이 損益은 企業豫算會計法 第29條에 의하여 利益이 生겼을 경우에는 利益剩餘金으로 積立하고, 缺損이 生겼을 때에는 利益剩餘金 중에서 整理한다. 그러나 決算上 利益金은 필요에 따라서 그 一部 또는 全部를 一般會計에 轉入할 수 있는 것이다. 그러므로 專賣事業을 除外하고는 利益金을 積立하는 것을 原則으로 하고, 例外的으로 國庫納付制度를 採擇하고 있는 셈이다. 이 國庫納付制度에 관해서는 뒤에서 說明하는 바와 같이 여러 가지의 物議를

자아내고 있다.

1962年 以來 每年 利益積立金으로서 積立한 額은 다음에서 보는 바와 같다.

1962	459,192千원
1963	994,324
1964	1,198,462
1965	1,806,233

## 九. 結 論

다음은 通信事業特別會計法下에서의 獨立採算制와 企業豫算會計法下에서의 獨立採算制를 比較分析하고 거기에서 나온 몇 가지의 問題點을 먼저 檢討해 보기로 한다.

通信事業特別會計法下에서의 獨立採算制는 앞에서 說明한 바와 같이 財政安定計劃에 따라 國家財政에서 通信事業의 赤字財政을 無制限으로 負擔할 수가 없었기 때문에 이를 國家財政으로부터 獨立化하여 그 收支採算을 맞추자는데 目的이 있었는데 反하여 企業豫算會計法에서의 獨立採算制는 收支均衡을 維持할 수 있는 自立的인 體制를 確立하였다고 볼 수 있다. 왜냐 하면 通信事業特別會計法下의 通信事業은 앞에서 指摘한 바와 같이 不足經營의 形態下에 있었기 때문에 그 料金は 原價以下의 線에서 策定되었고, 그 不足額은 自體의 經營合理化나 또는 國家財政에 依存할 수 밖에 없었는데 反하여 企業豫算會計法下에서는 事業에 대한 經營의 指導理念이 根本적으로 轉換되어 不足經營으로부터 原價補償經營의 形態로 發展되었음을 의미하게 되고, 이는 同時에 經濟的인 自立을 할 수 있는 기틀을 마련한 것이 되기 때문이다. 이러한 觀點에서 본다면 通信事業은 育成段階에서 벗어나 發展段階로 轉換하고 있음을 알 수 있다.

即, 이제는 國庫의 補助가 없이도 獨立採算制를 維持할 수 있다는 것을 의미 한다.

그러나 여기서 看過해서는 안 될 重要한 問題가 놓여 있다. 그것은 企業豫算會計法 第29條의 規定이다. 즉 이들 事業은 每會計年度の 剩餘金을 原則적으로 事業自體內에서 積立하도록 하였으나 同條 但書에서 剩餘金의 一部 또는 全部를 一般會計에

(38) 企業豫算會計法, 第7條.

轉入할 수 있는 制度를 둔 것이다. 여기에는 여러 가지의 是非點이 놓여 있다.

왜냐 하면 利益金이 생겼다는 것은 料金價格이 適正한 限, 그것은 事業內部에서 經營의 合理化를 期했다는 結果로서 이루어진 것이며, 同時に 從業員의 勞動生産性을 높였다는 結果이기 때문에 이것은 當然히 事業의 維持發展을 위하여 使用하지 않으면 안되기 때문이다.

이러한 의미에서 日本의 國有鐵道나 郵政事業 또는 電氣通信事業에 있어서는 그 利益金을 一般會計에 轉入하지 않고 事業自體內에서 處分하고 있다.

(39)

그러나 이것을 國民經濟의인 觀點에서 본다면 國民經濟의 均衡의인 發展을 圖謀하고 財政의 安定을 기하기 위해서는 國營企業의 利益金을 事業上 支障이 없는 限에 있어서는 利益金의 一部를 一般會計에 轉入시켜서 全 國民의 利益을 위하여 使用한다는 것도 巨擘的인 經濟理論上 考慮할 수 있는 問題인 것이다.

왜냐 하면 現代國家는 앞에서도 言及한 바와 같이 福祉國家의 建設을 目標로 하기 때문에 國民經濟의 均衡的인 發展을 위해서는 그러한 方法이 妥當하다고 생각되기 때문이다. 英國과 같이 社會保障制度가 確立된 國家에 있어서는 通信事業의 利益金의 一部를 國庫에 納付하는 制度를 採用하고 있는 것도 그러한 實例이라고 할 수 있다.

問題의 解決은 國庫에의 納付與否가 重要하다고 하기 보다는 오히려 오늘의 通信事業自體가 實質的으로 財政調達을 할 수 있는 能力이 具備되어 있는가의 問題를 充分히 分析하여서 決定할 問題이다.

그리고 企業豫算會計法 第29條 但書 規定에 관하여 國庫納付를 한다 하더라도 現行規定과 같이 아무런 尺度나 基準이 없이 施行한다는 것은 官僚化와 非能率化의 弊端을 가져오기 쉬우므로 이에 관해서는 國庫納付의 基準에 대한 尺度를 明確히 해야 할 것이다. 例를 든다면 英國通信事業과 같이 國庫에 納付하는 金額比率을 稅金額에 相當한 額<sup>(40)</sup>

으로 定한다든지 또는 固有資本에 대한 一定率의 報酬를 定한다든지 할 수도 있을 것이다. 이러한 基準과 條件을 明確히 하지 않고서는 眞實한 의미에 있어서의 獨立採算制는 確立될 수 없을 것으로 생각 된다.

如何든 企業豫算會計法에서의 通信事業은 獨立採算制에 대한 一大變革을 가져왔다는 것 만은 事實이다.

以上에서 보면 通信事業의 獨立採算制는 獨立化의 問題에 대해서는 매우 發展을 보았지만 獨立採算의 本來의 使命으로 되어있는 여러 가지의 問題들이 解決되지 않고 있다. 獨立採算制는 國家財政으로부터 獨立化하는 것 만이 의의가 있는 것이 아니라 그 獨立化의 機能을 充分히 維持하고 發展할 수 있는 體制를 갖추는 데 더 큰 의의가 있는 것이다. 그러기 위해서는 첫째, 收支適合의 原則에서는 消極的으로 收支를 均衡시키자는 데만 있는 것이 아니라 積極的으로 收益의 増大를 가져올 수 있는 體制를 樹立하는 것이 要請되며 이를 위해서는 豫算制度를 企業化하고 會計制度를 現代化하여 國會나 行政으로부터의 自主化形態를 갖추지 않으면 안 된다.

둘째, 資本의 調達面에서는 政府나 國會로부터의 完全統制에서 벗어나 通信事業의 用役이나 財貨에 대한 需要供給의 面에서 計劃하여 公共性和 企業性을 서로 살릴 수 있는 自主化의 體制를 갖추어야 할 것이다.

셋째, 損益處分에 대한 問題는 앞에서 重點的으로 說明하였지만 事業의 維持發展과 勞動條件의 改善 및 料金價額의 調達 등에 使用되어야 하며 國庫納付에 대한 問題는 이러한 條件을 充足시킨 然後에 考慮해야 할 問題가 아닌가 생각된다.

以上에서는 獨立採算制를 中心으로 한 財務管理의 問題만을 說明한 것이나 獨立採算制 그 自體가 經營의 自主化를 위한 하나의 手段이므로 經營의 自主化體制를 確立하기 위해서는 財政의인 面에 局限할 것이 아니라 組織과 管理의 面에서도 自主化體制를 確立하지 않으면 안된다. 즉 組織 人事 및 財政의 面에서 政治로부터의 自主化, 行政으로부터의 自主化, 財政으로부터의 自主化를 이루지 않고서는 經營의 自主化는 期待할 수 없는 것이다.

(39) 郵政事業特別會計法, 第26條.

日本電信電話公社法, 第61條.

(40) Post office act, 第2條.