

# 政府投資機關과 間接投資機關에 대한 統制

俞 焄  
(教授)

## <目 次>

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 一. 序 言            | 1. 組織上の 統制       |
| 1. 研究의 目的         | 2. 人事上の 統制       |
| 2. 研究의 範圍         | 3. 豫算上の 統制       |
| 3. 研究의 方法         | 4. 監査院 監査        |
| 二. 統制의 制度的 側面     | 5. 投資計劃에 대한 統制   |
| 1. 組織 및 人事에 관한 統制 | 6. 各種統制의 強度      |
| 2. 豫算會計上の 統制      | 7. 職務遂行을 阻害하는 要因 |
| 3. 業務에 관한 統制      | 四. 結 論           |
| 三. 統制의 實態         |                  |

## 一. 序 言

### 1. 研究의 目的

디목(Dimock)이指摘한 바와 같이 公企業 經營上の 根本問題는 어떻게 하여 經營의 自主性(managerial independence)과 責任性(public accountability)을 調和시킴으로써 能率과 統制의 兩者中 어느쪽도 소홀히 하지 않도록 하느냐 하는데 있다.<sup>(1)</sup>

롭손(Robson)도 同一한 問題를 表現을 달리하여 다음과 같이 強調하고 있다. 公企業에 있어서 가장 重要한 問題의 하나는 어떻게 하면 日常的인 活動에 있어서 公企業에게 獨立性을 부여하면서 政府가 重要한 政策的인 問題를 위하여 最終決定權을 留保하느냐 하는 것이며 또하나의 問題는 公企業으로 하여금 企業性을 追求케 하면서 同時에 國家利益이 要求할 때에는 社會的, 政治的, 經濟的 目標도 追求케 하느냐 하는 것이다.<sup>(2)</sup>

(1) Marshall E. Dimock, "Government Corporation: A Focus on Policy and Administration II," *American Political Science Review*, December 1949, p. 1145

(2) W. A. Robson, "Ministerial Control of Nationalized Industries" in W. G. Friedmann and J. F. Garner (eds.), *Government Enterprise: A Comparative Study*, New York: Columbia University Press, 1970, p. 79

한마디로 말해서 公企業에 있어서 가장 重要한 課題의 하나는 政府가 公企業에 대하여 어떤 種類의 統制를 어느 程度 가할 것이냐 하는 問題이다.

本研究는 公企業에 대하여 가하여지고 있는 統制의 實態를 分析해 보자는데 그 目的이 있다. 公企業에 대한 統制는 從前에 주로 制度的인 側面에만 치우친 感이 있으며 統制의 實態에 대한 考察이 별로 없었던것 같다.<sup>(3)</sup>

本研究의 目的을 具體的으로 提示한다면 다음과 같은 몇가지로 要約할 수 있을것 같다.

① 政府各機關이 公企業에 대하여 지나친 統制를 가하고 있으며 細部的인 問題에까지 干渉하고 있다든 批判이 많이 提起되고 있는데 그것이 根據가 있는 것이냐를 살펴본다.

② 公企業에 가하여지는 統制의 強度가 公企業의 形態와는 直接的으로 關聯이 없다고 하는데 直接投資機關과 間接投資機關間에는 差異가 있는가를 考察한다.

③ 統制의 種類(投資에 대한 統制, 人事上的 統制, 販賣活動에 대한 統制等)에 따라서 強度가 다르다고 생각되는데 公企業에 대하여 가하여지는 統制中 가장 強度가 높은 統制는 어떤 種類의 統制인가를 檢討한다.

④ 公企業에 대하여 가하여지는 統制에 대해서 任員과 部長間에 perception에 差異가 있는가 하는 問題도 아울러 檢討한다.

## 2. 研究의 範圍

本研究는 公企業에 대한 統制의 實態를 考察한 것이다. 따라서 政府投資機關豫算會計法이나 政府投資機關管理法의 適用을 받는 政府投資機關뿐만 아니라 政府投資機關의 出資企業體

〔表 1〕 調查對象機關 및 調查對象者

機 關 別	機關數	人 員	
		人員數	構成比
金 融 機 關	1	19	18.63%
財務部傘下機關(非金融機關)	1	10	9.80
商工部傘下機關	2	21	20.59
建設部傘下機關	1	11	10.78
農水産部傘下機關	1	8	7.84
間接投資機關	2	33	32.33
合 計	8	102	100.00

即 間接投資機關도 研究의 對象에 포함시켰다.

調查對象機關은 表 1과 같이 商工部傘下機關 2個, 間接投資機關 2個이고, 金融機關, 財務部傘下機關(非金融機關), 建設部傘下機關, 農水産部傘下機關이 各各 1個이다. 앞으로는 可及의 모든 公企業을 調查對象에 포함시킬 豫定이나 이번에는 8個 公企業에 대한 調查結果만

(3) 統制의 實態를 研究한 것으로서는 姜信澤 「大韓航空公社에 대한 交通部長官의 統制」 行政論叢 第3卷 第1號(1965) pp. 179-194가 있다.

가지고 分析해 보기로 한 것이다.

〔表 2〕 調査對象者の 職級別分布

職 級 別	人員數	構 成 比
社長・副社長・監事	9名	8.82%
理事	24 "	23.53%
部長(事務職)	46 "	45.10%
部長(技術職)	23 "	22.55%
合 計	102名	100.00%

調査對象者の 職級別分布를 보면 表 2와 같이 社長・副社長・監事が 9名(8.82%), 理事가 24名(23.53%), 事務職部長이 46名(45.1%), 技術職部長이 23名(22.55%)이다.

이들의 現職級 在任期間을 보면 表 3과 같이 現職級 在任期間이 3年未滿인 사람이 51%나 되며 5年以上인 사람은 25.5%에 지나지 않으나 그들의 當該公企業 總在任期間을 볼때 3年

〔表 3〕 現職級在任期間

在 任 期 間	人員數	構 成 比
1年 未滿	13	12.75%
1~2 "	24	25.53
2~3 "	13	12.75
3~4 "	11	10.78
4~5 "	11	10.78
5~10 "	25	24.51
10年 以上	1	0.98
未 詳	4	3.92
合 計	102	100.00

〔表 4〕 當該公企業總在任期間

在 任 期 間	人員數	構 成 比
1年 未滿	2	1.96%
1~2 "	3	2.94
2~3 "	3	2.94
3~4 "	4	3.92
4~5 "	11	10.78
5~10 "	46	45.10
10年 以上	30	29.41
未 詳	3	2.94
合 計	102	100.00

未滿인 사람은 7.8%에 지나지 않으며 5年以上인 사람이 74.5%에 達하므로 調査對象者들이 自己業界에 대해서 充分히 理解하고 있으며 設問의 內容을 熟知하고 있다고 보아도 좋을것

같다.

參考로 設問에 응한 調査對象者의 入社前의 主된 前職을 살펴 본다면 表 5와 같이 他公企業出身이 歴史的으로 많으며 (41.2%), 다음이 軍人(17.7%), 公務員(16.7%)의 順으로 되어 있다.

〔表 5〕 當該公企業入社前의 主된 前職

主 된 前 職	人員數	構成比
學 生	7名	6.86%
軍 人	18"	17.65"
公 務 員	17"	16.67"
教 授 · 教 師	5"	4.90"
他 企 業(金融機關包含)	42"	41.18"
會 社 員(私 企 業)	10"	9.80"
政 黨 從 事 者	—	—
言 論 人	—	—
其 他	—	—
無 應 答	3名	2.94%
合 計	102名	100.00%

### 3. 研究方法

本調査는 1975年中 筆者가 公企業의 任員·部長을 直接 面接하여 設問書를 통하여 調査한 內容을 分析한 것이다. 換言하면 郵送에 의한 調査나 設問書의 集團的인 配布 回收에 의한 調査가 아님으로 公企業의 任員·部長이 直接 表明한 見解를 主體로 한 것이라는 點을 강조 하고 싶다.

設問書는 無記名으로 되어 있으며 應答者의 意見은 統計的으로만 處理될 것이라는 點이 강조되었으나 公企業의 任員·部長들이 경우에 따라서는 率直한 見解를 表明하지 못했으리 라는 點도 分明히 하고 싶다.

調査對象으로 삼은 公企業의 全任員과 部長級 全員을 對象으로 하려고 했으나 調査當時 出張 其他 理由로 現地에 없었던 任員·部長은 除外했다.

끝으로 本研究는 公企業에 대한 統制의 實態를 分析하고 叙述하는데 目的이 있으며 制度 改善을 위한 規範的 研究가 아니라는 點을 明白히 하고 싶다.

## 二. 統制의 制度的側面

公企業에 대한 統制는 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있는 줄이나<sup>(4)</sup> 우리는 이

(4) 公企業에 대한 統制를 ① 立法府에 의한 統制, ② 主務部長官에 의한 統制, ③ 國庫長官에 의한 統制로 分類하는 사람이 있는가 하면 한손(Hanson)은 ① 主務部長官에 의한 統制, ② 財政上의 統制, ③ 立法府에 의한 統制로 區分하고 있다.

곳에서 ① 組織 및 人事에 관한 統制, ② 豫算會計上의 統制, ③ 業務에 관한 統制로 나누어서 考察하고자 한다.

## 1. 組織 및 人事에 관한 統制

### (a) 任員의 任命

組織 및 人事에 관한 統制中 가장 重要한 것은 任員의 任命이라 하겠다. 政府投資機關의 경우에 있어서는 過去에 多元化되어 있던 任員의 名稱, 任期, 任命方法이 政府投資機關管理法에 의하여 統一되었다.

첫째로 任員의 名稱부터 보면 過去에는 任員의 名稱이 多様했는데 政府投資機關管理法에 의하여 金融機關을 除外한 政府投資機關의 任員은 社長(또는 理事長), 副社長(또는 專務理事), 理事, 監事로 統一되었다.<sup>(5)</sup>

둘째로 任員의 任期도 多様했는데 이 역시 統一되어 社長·副社長 및 理事의 任期는 3年, 監事の 任期는 2年으로 되었다.<sup>(6)</sup>

셋째로 任員의 選任方法도 統一되어 商法에 의하여 設立된 것을 除外한 모든 政府投資機關의 社長은 主務部長官의 提請으로 大統領이 任命하며, 副社長 및 理事는 社長の 提請으로 主務部長官이 任命하도록 되어 있다. 그러나 所屬廳長의 監督을 받는 政府投資機關의 副社長 및 理事는 社長の 추천으로 廳長의 提請에 의하여 主務部長官이 任命한다.<sup>(7)</sup> 監事は 財務部長官과 協議하여 主務部長官이 任命한다고 되어 있는데 事實上 主務部長官이 任命하는 것이다.<sup>(8)</sup>

間接投資機關은 政府投資機關管理法의 適用을 받지 않으므로 商法の 規定에 따라서 任員의 選任이 이루어지고 있다.

### (b) 組織에 대한 統制

任員의 任命外에 組織 및 人事에 관한 統制에 該當되는 것으로서 定款의 變更에 대한 承認等を 들 수 있다. 過去에는 個別的인 設置法에서 規定하고 있던 事項인데 政府投資機關管理法은 定款의 記載事項을 明示하고 있을 뿐만 아니라 投資機關이 定款을 作成 또는 變更하고자 할 때에는 主務部長官의 認可를 받도록 하고 있다.<sup>(9)</sup>

## 2. 豫算會計上의 統制

後述하듯 各種 統制中 豫算上의 統制, 投資計劃에 대한 統制, 監査 및 會計制度에 대한 統制가 여기에 該當된다고 하겠다.

### (a) 豫算의 編成·議決

(5) 政府投資機關管理法 第5條

(6) 同法 第7條

(7) 同法 第6條 第1項 및 第2項

(8) 同法 第6條 第3項

(9) 同法 第3條

政府投資機關豫算會計法에 의하여 政府投資機關은 經常的支出과 資本的支出(投資)을 포함한 豫算의 編成·議決過程에 있어서 主務部와 經濟企劃院으로부터 많은 統制를 받게 되어 있다.

經濟企劃院이 豫算編成指針案을 作成하여 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻는다. 大統領의 承認을 얻은 豫算編成指針은 늦어도 6月30日까지 經濟企劃院長官의 이름으로 政府投資機關의 長에게 示達된다.

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 審査를 거친 후 經濟企劃院長官에게 提出하여 그 査定을 받는다. 經濟企劃院의 査定이 끝난 뒤 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻음으로써 政府投資機關의 豫算은 確定되는 것이다.<sup>(10)</sup> 政府投資機關의 豫算은 政府部處의 豫算과는 달리 豫算總則·推定損益計算書·推定貸借對照表로 構成된다.<sup>(11)</sup>

間接投資機關의 豫算에 관해서는 規定이 따로 없으며 經濟企劃院의 直接的인 統制를 받지 않으나 母會社를 통하여 政府의 間接的인 統制를 받는다.

#### (b) 豫算執行過程의 統制

政府投資機關의 豫算이 決定되면 經濟企劃院長官은 이를 主務部長官에게 通知하며, 主務部長官은 이를 政府投資機關의 長에게 通知한다.<sup>(12)</sup> 政府投資機關의 長이 豫算決定通知를 받았을 때에는 遲滯없이 分期別事業施行計劃書를 作成하여 主務部長官·經濟企劃院長官과 財務部長官에게 提出해야 하며 分期마다 前分期의 事業實績과 收支狀況을 明白히 한 明細書를 作成하여 主務部長官·經濟企劃院長官·財務部長官에게 提出한다.<sup>(13)</sup>

豫算의 轉用과 豫備費의 使用을 본다면, 政府投資機關의 長은 豫算執行上 不可避하다고 認定할 경우에는 推定損益計算書의 各 項問의 金額을 轉用할 수 있으나 豫算總則으로 特別히 정한 費用은 主務部長官의 承認없이 轉用할 수 없으며, 豫備費의 使用은 主務部長官의 承認을 얻어야 한다.<sup>(14)</sup>

#### (c) 會計檢査를 통한 統制

各公企業의 設置法에 明文의 規定이 있는 경우도 있지만 監査院法의 規定에 의하여 모든 政府投資機關이 監査院의 會計檢査의 對象이 되고 있다고 할 수 있다.

監査院法 第22條의 規定에 의하여 「國家 또는 地方自治團體가 資本金의 二分의 一 이상을 出資한 法人」會計는 必要的 檢査事項으로 되어 있으며, 同法 第23條의 規定에 의하여 國家 또는 地方自治團體가 資本金의 一部를 出資한 者의 會計와 政府投資機關이 出資한 者의

(10) 政府投資機關豫算會計法 第9條 및 第10條

(11) 同法 第3條

(12) 同法 第2條

(13) 同法 第3條

(14) 同法 第4條 및 第15條

會計는 選擇的 檢査事項으로 되어 있다.

必要的 檢査事項이란 監査院이 만드시 檢査하여야 할 事項이며, 選擇的 檢査事項이란 監査院이 必要하다고 인정한 때 또는 國務總理의 要求가 있는 때에 檢査하는 事項을 말한다.

### 3. 業務에 관한 統制

後述하는 各種 統制中 事業計劃에 대한 統制를 위시하여 販賣活動에 대한 統制, 價格決定에 대한 統制, 生産活動에 대한 統制가 이에 該當된다고 하겠다.

個別的인 政府投資機關의 設置法에 明文의 規定이 있는 경우가 많으며,<sup>(15)</sup> 明文의 規定이 없더라도 長官의 權限으로 主務部長官이 그 傘下의 政府投資機關에 대하여 廣範圍한 統制權을 行使하고 있는 것이다.

## 三. 統制的 實態

### 1. 組織上的 統制

公企業에 대해지고 있는 組織上的 統制를 살펴 본다면 大部分의 公企業의 幹部(任員·部長)들이 組織上的 統制는 別로 엄하지 않다고 보는 것 같다. 表6과 같이 公企業 幹部의 26.5%가 機構의 新設·改編·廢止等은 各公企業에 一任되고 있다고 보고 있으며, 36.3%가 組織問題에 있어서 各公企業의 自律性이 尊重되나 多少 修正이 가해진다고 말하고 있다. 따라서 公企業의 組織問題에 있어서 比較的 自律性이 있다고 보는 사람은 62.7%에 達하고 있다고 하겠다. 統制가 심하여 自律性을 全然 發揮할 수 없다고 보는 사람이 9.8%라는 事實도 있어서는 안되겠다.

[表 6] 組織上的 統制(總括)

組織上的 統制	人員數	構成比
機構의 新設·改編·廢止等을 貴社에 一任하고 있다.	27名	26.47%
貴社의 自律性을 尊重하나 貴社案에 대해서 때로는 修正을 가한다.	37	36.27
統制가 比較的 심한 편이다.	22	21.57
統制가 심하여 自律性을 全然 發揮할 수가 없다.	10	9.80
모르겠다.	1	98
無回答	5	4.90
合 計	102	100.00

組織上의 統制에 대한 見解를 機關別로 본다면 表 7과 같이 政府投資機關과 間接投資機關에 현격한 差異가 있다는 것을 알 수 있다. 間接投資機關의 경우에 있어서는 幹部의 81.8%가 機構의 新設·改編·廢止等은 公企業에 一任되고 있다고 보고 있는데 대하여 政府投資

(15) 例를 들면 大韓住宅公社法 第25條는 「建設部長官은 公社의 業務를 指導, 監督한다」고 規定하고 있다.

機關의 경우에 있어서는 同一한 見解를 表明한 사람이 全無하다는 것은 特記할만 하다.

〔表 7〕 組織上の 統制(機關別)

組織上の 統制	機關別	政府投資機關	間接投資機關
機構	新設・改編・廢止등을 貴社에 一任하고 있다.	—	81.82%
貴社	自律性を 尊重하나 貴社案에 대해서 때로는 修正을 가한다.	47.83%	12.12
統制	比較的  심한 편이다.	30.43	3.03
統制	심하여 自律性を 發揮할 수 없다.	14.49	—
모르겠다.		—	3.03
無應答		7.25	—
合	計	100.00	100.00

統制가 甚하다고 보는 사람과 統制가 甚하며 自律性を 發揮할 수 없다는 사람이 間接投資機關의 경우에 있어서는 3%에 지나지 않은데 대하여 政府投資機關에 있어서는 44.9%에 達하고 있는 것이다.

組織上の 統制에 관한 見解를 職級別로 본다면 表8과 같이 任員과 部長間에 다소 差異가

〔表 8〕 組織上の 統制(職級別)

組織上の 統制	職級別	任 員	部 長
機構	新設・改編・廢止등을 貴社에 一任하고 있다.	24.2%	27.5%
貴社	自律性を 尊重하나 貴社案에 대해서 때로는 修正을 가한다.	48.5	30.4"
統制	比較的  심한 편이다.	15.2	24.6
統制	심하여 自律性を 全然 發揮할 수가 없다.	3.0	13.0
모르겠다.		—	1.5
無應答		9.1	2.9
合	計	100.0	100.0

있다는 것을 알 수 있다. 任員의 경우에 있어서는 組織問題에 관하여 各公企業이 自律性を 지니고 있다고 보는 사람이 72.7%에 達하고 있는데 대하여 部長의 경우에 있어서는 57.9%를 차지하고 있는 것이다.

## 2. 人事上の 統制

公企業에 대한 人事上の 統制를 살펴 본다면 85.3%의 幹部들이 政府나 母會社가 任員의 人事에만 關與하고 外의 人事問題는 公企業에 一任되고 있다고 보고 있다. 主務部나 母會社가 公企業의 部長級이나 課長級 人事에까지 關與하고 있다고 보는 사람은 3.9%에 지나지 않는다.

人事上の 統制를 機關別로 考察하여 본다면 政府投資機關과 間接投資機關間에 다소 差異가 있다는 것을 알 수 있다. 表 10과 같이 間接投資機關에 있어서는 人事問題는 公企業에 一任되어 있다고 보는 幹部가 12.1%가 되며, 部長級이나 課長級 人事까지 母會社가 關與하고



[表 9] 人事上の統制(總括)

人事上の統制	人員數	構成比
人事問題는 貴社에 一任하고 있다.	6名	5.80%
任員의 人事에만 關與하고 그 外의 人事問題는 貴社에 一任하고 있다	87	85.29
部長級의 人事問題까지도 主務部/母會社에서 關與하는 것 같다.	3	2.94
課長級 및 以上의 人事問題에도 關與하고 있는 것 같다.	1	98
모르겠다.	—	—
無應答	5	4.90
合 計	102	100.00

[表 10] 人事上の統制(機關別)

人事上の統制	機關別	
	政府投資機關	間接投資機關
人事問題는 貴社에 一任하고 있다.	2.90%	12.12%
任員의 人事問題에만 關與하고 그 外의 人事問題는 貴社에 一任하고 있다.	84.06	87.88
部長級의 人事問題까지도 主務部/母會社에서 關與하는 것 같다.	4.35	—
課長級 및 以下의 人事問題에도 關與하고 있는 것 같다.	1.45	—
모르겠다	—	—
無應答	7.25	—
合 計	100.00	100.00

있다고 보는 사람은 全無한데 대하여 政府投資機關에 있어서는 人事問題는 公企業에 一任되어 있다고 보는 幹部는 2.9%에 지나지 않으며, 部長級 課長級 人事까지도 主務部가 關與하고 있다고 보는 幹部가 5.8%이기는 하나 있다고 하는 事實은 留意할만 하다.

[表 11] 人事上の統制(職級別)

人事上の統制	職級別	
	任 員	部 長
人事問題는 貴社에 一任하고 있다.	6.1%	5.80%
任員의 人事에만 關與하고 그 外의 人事問題는 貴社에 一任하고 있다.	84.9	85.50
部長級의 人事問題까지도 主務部/母會社에서 關與하는 것 같다.	—	4.35
課長級 및 以下의 人事問題에도 關與하고 있는 것 같다.	—	1.45
모르겠다.	—	—
無應答	9.1	2.90
合 計	100.0	100.00

人事上の統制에 관한 見解를 職級別로 본다면 表11과 같이 任員과 部長間에 큰 差異는 없는것 같다. 다만 하나 差異가 있다면 部長級 課長級의 人事問題에까지도 主務部나 母會社가 關與하고 있다고 보는 사람이 任員中에는 全無한데 대하여 極少數(5.8%)이기는 하나 部長中에는 部長級 課長級의 人事에까지 主務部나 母會社가 關與하고 있다고 보는 사람이 있다는 事實이다.

### 3. 豫算上の統制

豫算上の統制는 主務部・母會社에 의한統制와 經濟企劃院에 의한統制로 나누어서 생각할 수 있다.

우선 主務部・母會社에 의한豫算上の統制를 본다면 組織上の統制나 人事上の統制와는 달리統制가 심한 편이라는 것을 알 수 있다. 表 12와 같이 主務部・母會社에 의한豫算

〔表 12〕 主務部에 의한豫算上の統制(總括)

豫算上の統制	人員數	構成比
豫算의 編成 執行에 貴社에 一任하고 있다.	11名	10.78%
豫算의 編成 執行에 다소 關與하고 있다.	33	32.35
豫算의 編成 執行에 대한統制가 심한 편이다.	52	50.98
모르겠다	1	.98
無應答	5	4.90
合 計	102	100.00

上の統制가 심한 편이라고 보는 幹部가 過半數를 차지하고 있으며 豫算의 編成・執行은 公企業에 一任되고 있다고 보는 사람은 10.8%에 지나지 않는다.

主務部・母會社에 의한豫算上の統制를 機關別로 본다면 表13과 같이 政府投資機關과 間接投資機關間에 큰 差異가 있다는 것을 알 수 있다. 政府投資機關에 있어서는 主務部에 의한豫算上の統制가 심한 편이라고 보는 사람이 60.9%나 되며 公企業에 一任되고 있다고

〔表 13〕 主務部에 의한豫算上の統制(機關別)

豫算上の統制	機關別	
	政府投資機關	間接投資機關
豫算의 編成 執行을 貴社에 一任하고 있다.	2.90%	27.27%
豫算의 編成 執行에 다소 關與하고 있다.	27.54	42.42
豫算의 編成 執行에 대한統制가 심한 편이다.	60.87	30.30
모르겠다.	1.45	—
無應答	7.25	—
合 計	100.00	100.00

보는 사람은 2.9%에 지나지 않는데 대하여 間接投資機關에 있어서는 母會社에 의한豫算上の統制가 심한 편이라고 보는 幹部가 30.3%에 지나지 않으며 豫算의 編成・執行에 母會社가 關與하지 않는다고 보는 사람이 27.3%를 차지하고 있는 것이다.

이를 職級別로 본다면 表14와 같이 큰 差異는 없으나 主務部・母會社에 의한統制가 심한 편이라고 보는 사람이 任員의 경우 57.6%를 차지하고 있는데 대하여 部長의 경우에 있어서는 47.8%라는 것을 指摘할 수 있겠다.

經濟企劃院에 의한豫算上の統制를 考察하여 본다면 表15와 같이 主務部・母會社에 의한

[表 14] 主務部에 의한 豫算上의 統制(職級別)

豫算上의 統制	職級別	
	任 員	部 長
豫算의 編成·執行을 貴社에게 一任하고 있다.	9.09%	11.59%
豫算의 編成·執行에 다소 關與하고 있다.	24.24	36.23
豫算의 編成·執行에 대한 統制가 심한 편이다.	57.58	47.83
모르겠다.	—	1.45
無應答	9.09	2.90
合 計	100.00	100.00

豫算上의 統制처럼 强하지 않다는 것을 알 수 있다. 經濟企劃院에 의한 豫算上의 統制가 심한 편이라고 보는 사람은 32.4%이며 經濟企劃院의 豫算統制를 받지 않는다고 보는 사람이 33.3%에 이르고 있다. 이는 後述하는 바와 같이 間接投資機關이 經濟企劃院의 豫算統制를 받지 않는데 起因한다고 하겠다.

[表 15] 經濟企劃院에 의한 豫算上의 統制(總括)

豫算上의 統制	人 員 數	構 成 比
豫算의 編成·執行에 別로 關與하지 않는다.	34名	33.33%
豫算의 編成·執行에 다소 關與한다.	29	28.43
豫算의 編成·執行에 대한 統制가 심한 편이다.	33	32.35
모르겠다.	1	98
無應答	5	4.90
合 計	102	100.00%

이를 機關別로 본다면 政府投資機關과 間接投資機關間에 큰 差異가 있다는 것을 알 수 있다. 表16과 같이 間接投資機關에 있어서는 經濟企劃院의 豫算統制를 받지 않는다고 보는 幹部가 97%에 達하고 있는데 대하여 政府投資機關에 있어서는 經濟企劃院의 豫算統制를 別로 받지 않다고 보는 사람은 2.9%에 지나지 않으며, 經濟企劃院의 豫算統制가 심한 편이라고 보는 사람이 47.8%에 達하고 있다.

政府投資機關豫算會計法에 의하여 政府投資機關은 그 豫算에 관하여 經濟企劃院의 調整을

[表 16] 經濟企劃院에 의한 豫算上의 統制(機關別)

豫算上의 統制	機關別	
	政府投資機關	間接投資機關
豫算의 編成·執行에 別로 關與하지 않는다.	2.90%	96.97%
豫算의 編成·執行에 다소 關與하고 있다.	40.58	3.03
豫算의 編成·執行에 대한 統制가 심한 편이다.	47.83	—
모르겠다.	1.45	—
無應答	7.25	—
合 計	100.00	100.00

만도록 되어 있으나 間接投資機關은 直接的으로 經濟企劃院의 豫算統制를 받지 않으며 母會社를 통하여 間接的으로 經濟企劃院의 豫算統制를 받고 있는데 지나지 않는 까닭이다.

經濟企劃院에 의한 豫算上的 統制를 職級別로 본다면 表17과 같이 任員과 部長間에 거의

[表 17] 經濟企劃院에 의한 豫算上的 統制(職級別)

豫算上的 統制	職級別	任 員	部 長
豫算編成・執行에 別로 關與하지 않는다.		30.3%	34.78%
豫算의 編成・執行에 다소 關與하고 있다.		30.3	27.54
豫算의 編成・執行에 대한 統制가 심한 편이다.		30.3	33.33
모르겠다.		—	1.45
無應答		9.09	2.90
合	計	100.00	100.00

見解의 差異가 없다는 것을 알 수 있다.

#### 4. 監査院 監査

監査院의 公企業에 대한 監査를 살펴 본다면 表18과 같이 過半數의 幹部들이 監査院 監査가 比較的 嚴格하므로 業務를 執行할때 이를 염두에 두지 않을 수 없다고 말하고 있다. 監査를 받지 않는다고 말하고 있는 사람이 16.7%나 되는 것은 後述하는 바와 같이 嶺南化學工業株式會社의 경우때문이다.

[表 18] 監査院 監査(總括)

監査院 監査	人 員 數	構 成 比	
年例行事 내지 要式行爲로 생각할 정도이다.	1名	98%	
比較的 엄격하므로 業務를 執行할때 監査院監査를 염두에 두지 않을 수 없다	63	61.76	
상당히 엄격하여 業務遂行에 지장을 주고 있다.	15	14.71	
모르겠다.	1	98	
監査를 받지 않는다	17	16.67	
無應答	5	4.90	
合	計	102	100.00

이를 機關別로 본다면 表19와 같이 政府投資機關과 間接投資機關間에 큰 差異가 있다는 것을 알 수 있다.

政府投資機關에 있어서는 監査院 監査가 比較的 嚴格하다고 보는 사람이 71%에 達하며 業務遂行에 支障을 주고 있다고 보는 사람이 20.3%나 되는데 대하여 間接投資機關의 경우는 이와 많이 다르다. 綜合化學傘下企業인 嶺南化學의 幹部 全員은 監査院 監査를 받지 않는다고 하고 있는데 대하여 産銀管理企業體인 韓國肥料의 幹部들은 大部分 監査院 監査가 比較的 嚴格하다고 하고 있으며 한사람이 「相當히 嚴格하여 業務遂行에 지장을 주고 있다」

고 하고 있다.

[表 19] 監 查 院 監 查 (機 關 別)

監查院監查	機關別	
	政府投資機關	間接投資機關
年例行事 이외 要式行爲로 생각할 정도이다.	1.45%	—
比較的 엄격하므로 업무를 執行할 때 監查院 監查를 업무에 두지 않을 수 없다	71.01	42.42%
상당히 엄격하여 業務遂行에 지장을 주고 있다.	20.29	3.03
모르겠다.	—	3.03
監查를 받지 않는다.	—	51.52
無應答	7.25	—
合 計	100.00	100.00

이와 같이 政府投資機關과 間接投資機關이 다른것은 前述한 바와같이 監查院法의 規定에 의하여 政府投資機關의 會計는 必要的 檢查事項인데 대하여 間接投資機關의 會計는 選擇的 檢查事項인 까닭이다. 必要的 檢查事項은 監查院이 반드시 檢查하여야 하는데 대하여 選擇的 檢查事項은 監查院이 必要하다고 認定할 때 또는 國務總理의 要請이 있을때 監查할 수 있는 事項이다. <sup>16)</sup>

같은 間接投資機關이라도 嶺南化學과 韓國肥料가 다른 것은 嶺南化學은 스위프트(Swift) 借款團과 綜合化學의 合作企業으로서 基本協定에 의하여 嶺南化學은 監查院 監查를 받지 않도록 되어 있는데 대하여 韓國肥料의 會計는 選擇的 檢查事項으로서 지금까지 한번 監查院 監查를 받는일이 있는 까닭이다.

[表 20] 監 查 院 監 查 (職 級 別)

監查院監查	職級別	
	任 員	部 長
年例行事 이외 要式行爲로 생각할 정도이다.	—	1.45%
比較的 엄격하므로 업무를 執行할 때 監查院 監查를 업무에 두지 않을 수 없다	63.64%	60.87
상당히 엄격하여 業務遂行에 지장을 주고 있다.	15.15	14.49
모르겠다.	—	1.45
監查를 받지 않는다	12.12	18.84
無應答	9.09	2.90
合 計	100.00	100.00

監查院 監查에 대한 見解는 職級別로 考察하여 본다면 表20과 같이 任員과 部長間에 이렇다할 差異가 없다는 것을 알 수 있다.

(16) 監查院은 必要的 檢查事項에 속하는 政府投資機關의 會計에 대해서는 每年 定期的으로 監查를 實施하여 그 結果를 政府投資機關決算報告에 수록하나 選擇的 檢查事項에 속하는 其他 出資法人(間接投資機關 包含)에 대해서는 不定期的으로 監查를 實施한다. 1972年度에는 9個의 其他出資法人의 會計檢查結果를 政府投資機關決算報告에 수록했으며 1973年度에는 8個의 其他出資法人의 檢查結果가 收錄되었다.

### 5. 投資計劃에 대한 統制

投資計劃에 대한 統制는 前述한 豫算上의 統制에 포함시킬 수 있는 것이나 投資計劃의 重要性에 비추어 別途로 考察하려는 것이다.

表21과 같이 投資計劃은 公企業에서 initiative를 取하고 있으며 主務部나 母會社의 統制를 크게 받지 않는다고 보는 사람은 23.5%에 지나지 않으며, 47.1%의 幹部가 公企業의 投資計劃에 대해서 主務部·母會社가 많이 修正을 가하고 있다고 말하고 있다.

公企業의 投資計劃에 대하여 經濟企劃院이 많은 修正을 가하고 있다고 보는 幹部도 다소 있으며, 投資計劃은 主務部·母會社가 樹立하는 것이나 다름없다는 幹部도 몇사람 있다.

〔表 21〕 投資計劃에 대한 統制(總括)

投資計劃	人員數	構成比
貴社에서 Initiative를 取하고 있다.	24名	23.53%
貴社에서 發案하나 主務部/母會社에서 많이 修正을 가하고 있다.	48	47.06
貴社에서 發案하나 經濟企劃院에서 많이 修正을 가하고 있다.	18	17.65
主務部/母會社가 樹立하는 것이나 다름없다.	5	4.90
모르겠다.	1	98
無應答	6	5.88
合 計	102	100.00

投資計劃에 대한 統制를 機關別로 考察하여 본다면 역시 政府投資機關과 間接投資機關間에 많은 差異가 있다는 것을 알 수 있다. 政府投資機關의 경우 投資計劃에 대하여 主務部가 많은 修正을 가하고 있다고 보는 幹部가 大多數(53.6%)인데 대하여 間接投資機關에 있어서는 公企業에서 投資計劃에 대한 initiative를 取하고 있다는 幹部가 많다(48.5%).

〔表 22〕 投資計劃에 대한 統制(機關別)

投資計劃	機關別	
	政府投資機關	間接投資機關
貴社에서 Initiative를 取하고 있다.	11.59%	48.48%
貴社에서 發案하나 主務部/母會社에서 많이 修正을 가하고 있다.	53.62	33.33
貴社에서 發案하나 經濟企劃院에서 많이 修正을 가하고 있다.	17.39	18.18
主務部/母會社가 樹立하는 것이나 다름없다.	7.25	—
모르겠다.	1.45	—
無應答	8.70	—
合 計	100.00	100.00

表22에는 나타나 있지 않으나 같은 間接投資機關이라 할지라도 韓美合作企業인 嶺南化學과 產銀管理企業體인 韓國肥料間에 差異가 있다. 嶺南化學의 경우는 應答者の 65%가 投資計劃은 嶺南化學에서 initiative를 取하고 있다고 보고 있으며 35%가 嶺南化學의 投資計劃에 대해서 母會社가 많이 修正을 가하고 있다고 보고 있다. 韓國肥料의 경우 投資計劃은 韓國

肥料가 initiative를 取하고 있다는 사람과 母會社에서 많이 修正을 가한다는 사람이 各各 31%를 차지하며, 經濟企劃院에서 많이 修正을 가한다는 사람이 38%에 달하고 있다.

投資計劃에 대한 統制를 職級別로 본다면 任員과 部長間에 큰 差異는 없으나 任員의 경우

[表 23] 投資計劃에 대한 統制(職級別)

投資計劃	職級別	任 員	部 長
貴社에서 Initiative를 取하고 있다.		24.24%	23.19%
貴社에서 提案하나 主務部/母會社에서 많이 修正을 가하고 있다.		57.58	42.03
貴社에서 提案하나 經濟企劃院에서 많이 修正을 가하고 있다.		3.03	24.64
主務部/母會社가 樹立하는 것이나 다름없다.		6.06	4.35
모르겠다.		—	1.45
無應答		9.09	4.35
合 計		100.00	100.00

主務部・母會社에서 많은 修正을 가한다고 보는 사람이 57.6%로서 過半數를 차지하고 있으며 經濟企劃院에서 많이 修正을 가한다는 任員은 3%에 지나지 않는데 대하여 部長의 경우에 있어서 主務部・母會社에서 많이 修正한다는 사람은 42%이며 經濟企劃院에서 많이 修正한다는 部長이 25%에 달하고 있다는 것을 指摘할 수 있겠다.

### 6. 各種統制의 強度

筆者는 다음과 같은 問項을 통하여 各種統制의 強度를 比較하여 보려고 試圖했다.

貴社에 對하여 어느정도의 各種 統制가 主務部/母會社로 부터 행하여 지는지 表示하여 주십시오.

	대 단히 업 격 함			업 격 하 지 않 음	
가. 事業計劃에 대한 統制	1	2	3	4	5
나. 組織상의 統制(機構의 新設, 改編, 廢止 등)	1	2	3	4	5
다. 人事상의 統制	1	2	3	4	5
라. 豫算상의 統制	1	2	3	4	5
마. 投資計劃에 대한 統制	1	2	3	4	5
바. 販賣活動에 대한 統制	1	2	3	4	5
사. 價格決定에 대한 統制	1	2	3	4	5
아. 生産 및 販賣活動에 대한 統制	1	2	3	4	5
자. 監査 및 會計制度에 대한 統制	1	2	3	4	5

【圖 1】

各種統制的 強度(總括)

統制的 種類	統制的 程度	5. (엄격하지않음)	4.	3.	2.	1. (과단히엄격함)
事業計劃에 대한 統制					(2.485)	
組織上的 統制(機構의 新設 改編廢止등)				(2.871)		
다人事上的 統制			(4.001)			
豫算上的 統制					(2.049)	
投資計劃에 대한 統制					(1.980)	
販賣活動에 대한 統制			(3.720)			
價格決定에 대한 統制				(2.277)		
生産活動에 대한 統制			(3.615)			
監査 및 會計制度에 대한 統制					(2.039)	

公企業 各部들의 應答를 平均하여 圖1과 같은 結果를 얻었다. 이것을 알아보기 쉽도록 가장 강한 統制부터 다시 整理하여 본다면 다음과 같다.

順位	統 制 的 種 類
1	投資計劃에 대한 統制
2	監査 및 會計制度에 대한 統制
3	豫算上的 統制
4	價格決定에 대한 統制
5	事業計劃에 대한 統制
6	組織上的 統制
7	生産活動에 대한 統制
8	販賣活動에 대한 統制
9	人事上的 統制

이와 같은 結果를 檢討함에 있어서 몇가지 注意할 것이 있다. 첫째로 이結果는 前述한바 있는 組織」의 統制, 人事上的 統制等 個別的인 問項의 結果와 반드시 一致하지 않는 다는 것이다. 例를 들면 個別的인 問項에서는 豫算上的 統制가 投資計劃에 대한 統制보다 강한 것으로 나타나 있으나 本問項에서는 投資計劃에 대한 統制가 가장 강한 것으로 나타나고 있다는 것이다.

둘째로 應答者가 面接過程에서 느낀것인데 많은 應答者들이 「스케일」에 익숙하지 못하다는 事實이다. 따라서 本問項에서 얻은 結果는 그야말로 大體的인 傾向을 알아보는데에만 活用되어야 할 것이다.

세째로 따라서 大體的인 傾向을 살펴 본다면, 投資計劃에 대한 統制, 監査 및 會計制度에 대한 統制, 豫算上的 統制等 財政權을 통한 統制가 다른 統制보다 強하다는 事實만은 分明한것 같다.

各種統制的 強度를 機關別로 본다면 圖2와 같이 人事上的 統制, 投資計劃에 대한 統制, 販賣活動에 대한 統制와 같은 政府投資機關과 間接投資機關間에 別差異가 없는 경우도 있



나 그외의 경우에 있어서는 兩者間에 差異가 있다.

組織上의 統制, 事業計劃에 대한 統制와 같이 政府投資機關에 대한 統制가 間接投資機關에 대한 統制보다 현저하게 強하게 나타난 경우가 있는가 하면 豫算上의 統制, 監査 및 會計制度에 대한 統制와 같이 差異가 크지는 않으나 政府投資機關에 대한 統制가 強하게 나타난 경우가 있다.

〔圖 2〕 各種統制의 強度(機關別)

統制의 種類	機關別	強度				
		5. (엄격하지 않음)	4.	3.	2.	1. (대단히 엄격함)
事業計劃에 대한 統制					(2.116)	(3.281)
組織上의 統制(機構의 新設·改編·廢止 등)					(2.130)	(4.469)
人事上의 統制				(3.928)		(4.188)
豫算上의 統制				(2.531)		(1.826)
投資計劃에 대한 統制					(1.986)	(1.970)
販賣活動에 대한 統制				(3.636)		(3.767)
價格決定에 대한 統制				(2.557)		(1.758)
生産活動에 대한 統制				(3.724)		(3.424)
監査 및 會計制度에 대한 統制					(1.884)	(2.364)

끝으로 지적할 것은 價格決定에 대한 統制, 生産活動에 대한 統制의 경우에 있어서는 間接投資機關에 대한 統制가 政府投資機關에 대한 統制보다 強하게 나타나고 있다는 事實이다. 이것을 調査對象에 든 間接投資機關이 둘 다 肥料製造에 從事하고 있는 까닭에 價格決定에 대한 統制와 生産活動에 대한 統制가 強하게 나타나는 것도 無理가 아니라고 생각된다.

〔圖 3〕 各種 統制의 強度(職級別)

統制의 種類	統制의 程度	強度				
		5. (엄격하지 않음)	4.	3.	2.	1. (대단히 엄격함)
事業計劃에 대한 統制					(2.219)	(2.609)
組織上의 統制(機構의 新設·改編·廢止 등)				(2.906)		(2.855)
人事上의 統制				(4.250)		(3.899)
豫算上의 統制					(1.813)	(2.159)
投資計劃에 대한 統制					(1.909)	(2.015)
販賣活動에 대한 統制				(4.033)		(3.556)
價格決定에 대한 統制				(2.742)		(2.048)
生産活動에 대한 統制				(3.862)		(3.500)
監査 및 會計制度에 대한 統制					(1.788)	(2.159)

統制의 強弱을 職級別로 본다면 圖3과 같이 任員과 部長間에 큰 差異는 없으나 例外的으로 販賣活動에 대한 統制와 價格決定에 대한 統制에 있어서 部長들이 任員에 비하여 다소 統制를 強하게 느끼고 있는 것 같다.

### 7. 職務遂行을 阻害하는 要因

이 問項은 直接的으로는 公企業에 대한 統制와 關係가 없으나 項目속에 「統制의 多元化」 「統制의 過甚」 등을 포함시켜 한사람이 셋까지 表記할 수 있도록 한 結果 表24와 같이 「政府部處의 統制의 多元化」를 지적한 사람이 41名(40.2%)이나 되며 「嚴格한 監査院 監査」 「人事의 沈滯」 「適正하지 못한 報酬」를 지적한 사람이 各各 24名, 「主務部・母會社의 지나친 統制」를 지적한 사람이 19名이었다.

〔表 24〕 職務遂行을 阻害하는 要因(總括)

阻害要因	人員數	構成比
主務部/母會社의 政策의 一貫性 缺如	7名	3.80%
主務部/母會社의 지나친 統制	19	10.33
政府部處의 統制의 多元化	41	22.28
嚴格한 監査院 監査	24	13.04
人事의 沈滯	24	13.04
身分保障의 缺如	11	5.98
適正하지 못한 報酬	24	13.04
經營目標의 不明確	4	2.17
外部에 알려진 會社의 名聲	3	1.63
其他	13	7.07
無 應 答	14	7.61
合 計	184	100.00

〔表 25〕 職務遂行을 阻害하는 要因(機關別)

阻害要因	機關別	
	政府投資機關	間接投資機關
主務部/母會社의 政策의 一貫性 缺如	2.86%	6.82%
主務部/母會社의 지나친 統制	12.14	4.55
政府部處의 統制의 多元化	22.86	20.45
嚴格한 監査院 監査	16.43	2.27
人事의 沈滯	13.57	11.36
身分保障의 缺如	7.86	—
適正하지 못한 報酬	12.14	15.91
經營目標의 不明確	2.14	2.27
外部에 알려진 會社의 名聲	2.14	—
其他	2.86	20.45
無 應 答	5.00	15.91
合 計	100.00	100.00

이것을 機關別로 考察하여 본다면 政府投資機關에 있어서는 「統制의 多元化」와 「嚴格한 「監査院 監査」를 지적한 사람이 많은데 대하여 間接投資機關에 있어서는 「統制의 多元化」를 지적한 사람이 많으며 「統制의 過多」나 「監査院 監査」를 지적한 사람은 극소수에 不過하다.

끝으로 이를 職級別로 考察하여 본다면 任員과 部長間에 別差異가 없으며 兩者가 다 「統制의 多元化」를 沮害要因으로 지적한 사람이 가장 많다.

〔表 26〕 職務遂行을 沮害하는 要因(職級別)

沮害要因	職級別	
	任 員	部 長
主務部, 母會社의 政策의 一貫性 缺如	3.85%	3.79%
主務部, 母會社의 지나친 統制	9.62	10.61
政府部, 會社의 統制의 多元化	25.00	21.21
嚴格한 監査院 監査	11.54	13.64
人事의 沈滯	9.62	14.39
身分保障의 缺如	5.77	6.06
適正하지 못한 報酬	13.46	12.88
經營目標의 不明確	—	3.03
外部에 알려진 會社의 名聲	1.92	1.52
其 他	5.77	7.58
無 應 答	13.46	5.30
合 計	100.00	100.00

#### 四. 結 論

우리는 33名の 任員과 69名の 部長 合計 102名の 幹部를 對象으로 한 調査를 통하여 公企業에 대한 統制를 考察하여 보았는데 이 調査에서 얻은 結果中 重要な 것만 要約하여 보면 다음과 같다.

① 公企業에 대한 統制의 過多와 統制의 多元化가 公企業의 幹部들에 의하여 많이 指摘되고 있다.

② 政府投資機關(直接投資機關)과 間接投資機關間에는 가하여지는 統制의 強度에 있어서 많은 差異가 있다는 것을 發見했다. 特히 豫算上의 統制, 投資計劃에 대한 統制, 監査 및 會計制度에 대한 統制等に 있어서 間接投資機關에 비하여 政府投資機關은 嚴格한 統制를 받고 있다는 것이 判明되었다.

③ 公企業에 대하여 가하여지는 統制中 豫算上의 統制, 投資計劃에 대한 統制, 監査 및 會計制度에 대한 統制等이 比較的 嚴格하며, 人事問題(任員人事除外), 販賣活動, 生産活動等 諸分項에 있어서는 公企業의 自律性이 다소 높다는 것을 發見했다.

④ 公企業에 대하여 가하여지는 統制에 대하여 任員과 部長이 지니고 있는 perception에는 큰 差異가 없다는 것을 發見했다.