

韓國公企業部門의 國民經濟的 役割

司 空 壹

▷ 目 次 ◁

- I. 序 言
- II. 韓國公企業의 經濟的 役割
- III. 韓國公企業部門의 組織
- IV. 結言 및 앞으로의 課題

I. 序 言

公企業(public enterprise)이란 政府가 企業家(entrepreneur) 내지 經營人(manager)의 役割을 遂行하게 되는 主要經濟政策手段의 一環으로서 오늘날 대부분의 國家 특히 많은 後進國에서 널리 活用되고 있다. 우리의 경우 經濟開發을 위한 政策手段으로서 公企業의 活用은 高度成長이 始作된 1960年代에 들어와서부터 더욱 積極化하였다. 따라서 1977年末 現在

筆者：韓國開發研究院 研究委員 [이 論文은 出版豫定인 “Public Enterprises in Korea: A Macro-economic Overview”의 主要內容임.]

1) 1972年末 現在 印度의 同比率은 各各 9.4 「퍼센트」와 15.5 「퍼센트」였음. 아세아地域 諸國 公企業에 關한 比較分析 및 各國의 公企業과 經濟의 理念(economic ideology)에 關한 論議는 Pryor(1976), Jones-Sa-Kong(出版豫定) 및 SaKong (1979) 參照.

公企業部門의 附加價值가 GDP 및 非農林漁業 GDP 中에서 차지하는 比重은 各各 8.0 「퍼센트」와 10.6 「퍼센트」로서 놀랍게도 “社會主義形態의 社會”(socialist pattern of society)를 표방하는 印度의 경우에 가까운 높은 水準에 이르고 있다¹⁾.

물론 1960年 以前에도 公企業部門은 韓國經濟에서 큰 比重을 차지해 왔던 것도 사실이나 同公企業의 大部分은 日帝의 遺物로 우리 政府가 引受하게 된 것이었다. 즉, 解放과 더불어 우리 政府는 2,500餘個 以上の 大小 企業體를 日帝로부터 引受하여 이들의 大部分을 民間에게 拂下했으나 引受 當時 公企業形態를 띠고 있던 大部分의 企業(例, 電氣, 鐵道, 遞信, 煙草, 石炭 등과 관련된 企業)은 解放 後에도 계속 公企業으로 存續하게 되었다. 여하간 1960年末 現在 存續 公企業中 約 4/3 以上이 日帝 公私企業과 有關한 것으로서 經濟開發政策手段으로서 公企業을 積極的으로 活用하게 된 1960年 以後와 比較해서 棼 對照的이라고 할 수 있겠다. 1960年代에 들어와서 政府는 一部

既存 公企業을 民營化하는 반면 既存 公企業을 統合, 改編, 擴張하고 아울러 새로운 公企業을 設立하는 積極的인 態度를 取하게 되었으며 그 結果 1963년부터 1977년까지 14年間 韓國濟經는 年平均 9.3 「퍼센트」로 成長한 반면 公企業部門은 10.0 「퍼센트」로 成長하여 所謂 成長先導部門의 役割을 해왔다고 볼 수 있다.

同論文의 主目的은 이러한 우리나라 公企業部門의 國民經濟的 役割을 體係의 分析·整理하고 同部門의 效率性 (따라서 非效率性)에 至大한 影響을 미치는 公企業의 統制構造를 決定하는 重要한 要素인 法的 制度的 組織을 간단히 살펴봄으로써 同部門의 國民經濟的 重要性을 부각시키고 나아가서 同部門에 대한 앞으로의 課題를 透視하는 데 있다 하겠다.

II. 韓國公企業의 經濟的 役割

1. 公企業의 定義

公企業은 여러가지로 定義될 수 있으나 本論文에서는 Jones (1975)와 같이 政府의 所有 (ownership), 支配(controlability), 生産單位體로서의 識別可能性(production unit identifiability), 그 生産物의 販賣(marketability) 與否의 觀點에서 定義하기로 한다. 즉 同論文에서 公企業이란 “公共機關”(public authority)이

2) 資料關係上 保健, 教育, 國防에 關聯된 公企業은 除外.

3) 企業豫算會計法 第2條 參照.

4) 政府投資機關豫算會計法 第2條 및 政府投資機關管理法 第2條 參照.

5) 各公企業의 附加價値는 大部分의 경우 해당企業의 財務諸表에 의거 直接推計된 것이며, 財務諸表의 入手가 不可能한 경우에는 其他資料에 依한 賣出額 營業利益, 等に 産業聯關表(input-output table)를 利用하여 間接推計된 것임.

“所有” 또는 “支配” 하는 “識別可能한 生産單位體”로서 그 生産物이 “販賣”되는 경우에 限한다. 단 ① 公共機關이란 政府 혹은 政府가 直間接의 所有 또는 支配하고 있는 機關을, ② 所有란 政府의 直間接의 持分이 50 「퍼센트」 以上인 경우를, ③ 支配란 最高經營層의 任命權을 통하여 內部的인 意思決定에 參與하는 경우를, ④ 識別可能한 生産單位란 財貨와 用役을 生産하는 意思決定單位로서 獨立된 豫算, 혹은 分離可能한 豫算을 갖고 있는 경우를 말하며, ⑤ 生産物의 販賣란 經常收入으로 經常支出의 50 「퍼센트」 以上을 充當할 수 있을 때에 限定한다²⁾.

따라서 本論文의 調査對象인 公企業의 範圍는 보통 公企業으로 解析되는 政府部處의 形態를 지닌 實定法上의 政府企業³⁾과 資本金의 一部 혹은 全額을 政府가 直接 出資한 實定法上의 政府投資機關⁴⁾ 以外에도 實定法上 政府企業은 아니지만 政府部處의 一部로서 識別可能한 生産單位體로서의 諸般 特別會計 및 各種 基金과 實定法上 政府投資機關이 아닌 一部 政府出資機關 및 間接投資機關도 포함하는 좀더 擴範圍한 것임을 밝혀둔다.

2. 韓國公企業部門의 附加價値

序論에서 指摘한 바와 같이 公企業部門의 附加價値⁵⁾는 1963~77期間中 年平均 10.0 「퍼센트」로 成長하여 同期間의 高度成長에 先導的인 役割을 해왔다고 볼 수 있다(表 1 참조). 또한 <表 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 公企業部門의 附加價値는 주로 社會間接資本(social overhead capital) 및 直接生産活動(directly productive activities) 部門인 製造業部門에 集中되어 있는데 이는 1960年代에 들어와서 政府

는 公企業이란 政策手段을 通하여 直接生産 活動部門의 諸般隘路를 除去함으로써 同部門의 生産活動을 間接的으로 促進하였을 뿐 아니라 投資額, 投資懷妊期間, 投資危險負擔 등의 考慮에서 民間企業 「이니셔티브」(initiative)가 不足한 直接生産活動部門에도 直接 參與하여 왔음을 말해주고 있다고 볼 수 있겠다 (表 2 참조).

3. 産業聯關關係

여기서는 「체너리—와타나베」(Chenery-Watanabe)의 産業聯關 (industrial interdependence) 分析方法⁶⁾을 利用하여 韓國公企業部門의 經濟開發戰略上的 重要性을 考察하고자 한다.

〈表 1〉 GDP 및 公企業附加價值 推移

(단위: 經常 10億원)

	1963	1964	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
(1) 公企業 附加價值	31.41	41.57	220.75	253.82	315.37	417.30	537.56	737.52	1,014.58	1,191.16
(2) GDP	469.40	678.05	2,405.05	2,976.55	3,676.22	4,808.64	6,844.21	8,855.53	11,659.46	14,854.04
(3) 非農林漁業 GDP	253.45	346.27	1,695.20	2,103.32	2,637.93	3,538.77	5,079.92	6,553.54	8,702.10	11,286.34
(4) (1)/(2) (%)	6.7	6.1	9.2	8.5	8.6	8.7	7.9	8.3	8.7	8.0
(5) (1)/(3) (%)	12.4	12.0	13.0	12.1	12.0	11.8	10.6	11.3	11.7	10.6

資料: 大韓民國政府, 『歲入歲出決算報告書』, 1963~77.

大韓民國政府, 『基金決算報告書』, 1963~77.

財務部, 『政府投資機關決算書』, 1963~77.

其他公企業部門의 決算書, 1963~77.

韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 1978.

韓國銀行, 『産業聯關表』, 1970, 1975.

〈表 2〉 公企業의 産業別 附加價值構成

	1963	1964	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
(1) 農 林 漁 業	1.8	1.9	1.2	1.5	1.3	0.7	0.1	0.1	0.0	0.0
(2) 鑛 業 및 採 石 業	8.8	8.3	3.0	4.2	3.5	2.4	2.4	2.5	3.2	3.2
(3) 製 造 業	30.2	34.5	39.2	38.3	36.0	42.3	49.7	46.6	37.5	39.5
(4) 電氣가스 및 水道 事業	12.3	11.5	13.9	13.5	13.9	11.8	7.1	12.1	13.1	17.0
(5) 建 設 業	1.8	0.9	2.2	2.5	2.8	2.8	3.3	3.3	4.3	3.9
(6) 都 小 賣 業	3.0	4.1	1.6	2.0	2.2	2.3	1.8	1.9	0.6	0.9
(7) 運 輸 倉 庫 및 通 信 業	26.5	24.5	21.6	18.6	18.8	16.6	14.6	13.1	13.9	14.9
(8) 金 融 및 保 險 業	15.4	14.0	16.2	19.0	20.8	20.4	20.1	19.2	23.6	18.1
(9) 公 共 社 會 및 個 人 서 비 스 業	0.2	0.4	1.2	0.5	0.7	0.8	1.0	1.2	3.6	2.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: <表 1>과 同一함.

6) Chenery, Hollis B., and Tsunehiko Watanabe (1958) 참조.

〈表 3〉 公企業部門의 投入—產出(input-output) 總計：(1975年) (단위：經常 10億원)

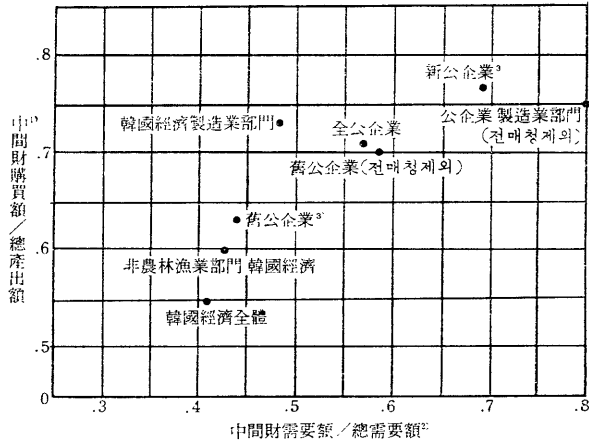
投 入(inputs)		產 出(outputs)	
(1) 中間財購買額	1,759.5	(1) 中間財需要	1,427.8
a. 國 產	1,374.1	(2) 消 費	769.5
b. 輸 入(競爭)	196.4	a. 民間消費	695.7
c. 輸 入(非競爭)	189.0	b. 政府消費	73.8
(2) 總附加價值	729.9	(3) 固定資本形成	155.8
a. 被傭者報酬	221.8	a. 民間固定資本形成	129.5
b. 地 代	5.7	b. 政府固定資本形成	26.3
c. 利 子	80.3	(4) 在 庫 增 加	23.6
d. 減 價 償 却	116.3	(5) 輸 出	112.7
e. 移 轉 所 得	15.0		
f. 剩 餘 金	290.8		
(3) 總 產 出 額	2,489.4		

資料：〈表 1〉과 同一함.

「체너리—와타나베」에 의하면 需要側面의 産業聯關關係 혹은 投入聯關關係(input-interdependence)는 j 産業部門의 中間財購買額과 總產出額과의 比率, 그리고 供給側面의 産業聯關關係 혹은 產出聯關關係(output-interdependence)는 i 産業部門의 中間財需要와 總需要와

의 比率로 推定된다. 그런데 同論文에서 利用된 公企業部門의 投入—產出 總計의 推計는 各公企業의 投入—產出構造가 該當産業의 그것과 大差 없다는 前提下에서 1975年의 産業聯關表에 나타난 各公企業 所屬産業의 比率를 利用하였음을 밝혀둔다⁷⁾.

〔圖 1〕 韓國公企業部門의 産業聯關關係



註：1) 國產과 中間財輸入을 포함함. 2) 國產에 限함 (直接輸入財는 제외)
3) 舊公企業이라 함은 1960年 12月 31日 以前부터 存續하던 公企業을 말하며, 新公企業이라 함은 그 以後에 新設된 것들을 말함.

資料：〈表 1〉과 同一함.

7) 따라서 個別企業과 同公企業所屬産業의 投入—產出構造에 蹉跎이 있는 만큼 同推計는 不正確한 것이며 또한 各公企業의 附加價值는 要素費用에 依하여 計算된 것이므로 産業聯關表上의 生産者價格과의 乖離에서 오는 不正確性을 內包하고 있음을 또한 밝혀둔다.

〈表 3〉은 上記한 方法에 따라 推計된 1975 年 韓國公企業部門의 投入—產出 總計이며 [圖 1]은 〈表 3〉에 依據하여 計算된 韓國公企業部門의 產業聯關比率과 이와 對照되는 韓國經濟全般에 관한 產業聯關比率을 보여주고 있다. [圖 1]에서 두드러지게 나타나는 特徵으로는 첫째 韓國公企業部門은 韓國經濟全般 혹은 非農林漁業部門에 비해 相對的으로 높은 投入 및 產出聯關關係를 갖고 있다는 點과, 둘째 製造業部門의 公企業⁹⁾과 韓國製造業全般과를 비교해 볼 때 投入聯關關係는 비슷한 반면 產出聯

關關係는 製造業部門의 公企業이 훨씬 높다는 點과, 셋째 1960年 以後에 新設된 公企業은 그 以前부터 存續해오던 公企業에 비해 投入, 產出 兩側面에서 훨씬 높은 產業聯關效果를 갖고 있다는 點⁹⁾ 등을 들 수 있겠다. 이러한 產業聯關關係는 公企業部門 특히 1960年 以後 新設된 公企業의 經濟開發戰略上的 重要性을 暗示해준다고 볼 수 있겠다.

〈表 4〉는 上述한 投入, 產出聯關關係比率에 따라 韓國公企業部門 및 經濟全般의 生産活動을 最終製造業(final manufacture), 中間製造業(intermediate manufacture), 最終一次生産(final primary production) 및 中間一次生産(intermediate primary production)으로 分割한 것인데 여기서 볼 수 있는 重要한 特徵의 하나는 1960年 以前부터 存續해 오던 公企業部門의 生産物中 約 절반만이 中間製造業部門에서 起因한 데 반해 1960年以後 新設된 公企業部門의 生産物은 거의 대부분이 中間製造業部門에서 起因한 것이라는 點이다. 同中間製造業部門은 石油化學製品 및 鐵鋼 등 重要한 産業을 포함하고 있음을 指摘해 둘 필요가 있다. 또한 公企業部門의 最終一次生産의 대부분은 담배生産으로 1960年 以後 新設된 公企業의 경우 最終一次生産活動이 극히 미미하였음을 또한 볼 수 있다.

끝으로 指摘해 두고 싶은 것은 「체너리—와타나베」(1958)方法에 의한 產業聯關關係 分析은 間接的인 產業聯關效果를 포함하고 있지 않을 뿐 아니라 國內 및 國外聯關關係를 區分하고 있지 않다는 弱點이 있기 때문에 이를 보완하기 위하여 「허쉬만」의 前後方連鎖效果¹⁰⁾를 「존스」(Jones 1975, 1976)¹¹⁾와 같이 推定하였다. 그러나 그 推定效果는 1971年 資料에 依

〈表 4〉 「체너리—와타나베」方法에 의한 公企業部門產出構成(1975年)

1.000	最終製造業	中間製造業
.548	最終一次生産	中間一次生産
0		

(1) 全公企業

.15	.60
.13	.12

(2) 非農林漁業部門
韓國經濟

.30	.33
.15	.22

(3) 韓國經濟全體

.25	.28
.28	.19

(4) 韓國經濟製造業部門

.29	.61
.08	.02

(5) 舊公企業部門

.11	.54
.23	.12

(6) 新公企業部門

.20	.68
.01	.11

資料: 〈表 1〉과 同一함.

- 8) 專賣事業의 特異性을 考慮하여 專賣事業은 公企業製造業에서 除外됨.
- 9) 1960年 以前부터 存續해온 公企業에서 專賣事業을 除外한 경우도 마찬가지임.
- 10) Hirschman (1958) 參照.
- 11) 前後方連鎖效果는 $L_i^F = (1 + \alpha_i^1) \sum_j b_j^i$ 및 $L_i^B = (1 + \alpha_i^2) \sum_j a_j^i$ 로 推定된다. 但, L_i^F , L_i^B , a_j^i , b_j^i 는 前方連鎖效果, 後方連鎖效果, 國內投入計數行列, 및 國內産業計數行列을 各各 表示하며, α_i^1 와 α_i^2 는 各産業部門의 直接效果의 比率에서 도출된 것이다. Jones (1975) 參照.

據 分析된 「존스」(1975)의 結果와 마찬가지로 「체너리-와타나베」方法에 의하여 推計된 産業聯關效果와 큰 差異가 없기 때문에 여기서는 同效果에 대한 論述을 省略하였다.

대부분이 中間投入物로 直接配分되었다는 앞에서 이미 指摘한 事實과, 둘째 1960年以後 新設된 公企業部門과 舊公企業部門 產出物의 民間消費 및 民間資本 形成으로의 直接配分比의 差異, 셋째 韓國經濟 全般, 非農林漁業 및 製造業에 비해 公企業部門의 直接輸出은 훨씬 낮다는 事實이다.

4. 公企業產出物의 配分 및 國際收支에의 寄與度

〈表 5〉는 〈表 3〉의 產出物 配分構成比로서 同表에서 눈에 띄는 特徵은 첫째 總產出物의

上記한 公企業部門의 輸出活動과 關聯하여 韓國公企業部門의 國際收支¹²⁾에 미친 影響을 考察하여 보기로 하자¹³⁾. 〈表 6〉에서 볼 수 있

〈表 5〉 韓國公企業部門 產出物의 配分比率(1975年)

	中間投入	消 費		固定資本形成		在庫增加	輸 出	總產出
		民間消費	政府消費	民間固定資本形成	政府固定資本形成			
(1) 韓國經濟								
a. 經濟全體	46.00	28.21	2.68	8.31	1.96	1.35	11.49	100.0
b. 製造業部門	55.58	15.66	1.08	7.70	0.74	1.54	17.70	100.0
c. 非農林漁業部門	48.20	23.10	3.08	9.59	2.30	1.04	12.69	100.0
(2) 公 企 業								
a. 全 部 門	57.36	27.94	2.96	5.20	1.06	0.95	4.53	100.0
b. 舊公企業部門	44.16	44.34	2.03	3.94	0.15	1.54	3.84	100.0
c. 新公企業部門	68.97	13.52	3.78	6.32	1.86	0.42	5.13	100.0

資料: 〈表 1〉과 同一함.

〈表 6〉 公企業活動과 國際收支(1975年, 輸入代替效果除外)

(단위: 經常 100萬원)

	輸 入			輸 出			貿 易 收 支	
	直 接	間 接	總 計	直 接	間 接	總 計	直 接	總 計
(1) 韓國經濟			3,612,580			2,748,440		-864,140
(2) 公 企 業								
a. 全 部 門	385,348	295,949	681,297	112,660	416,161	528,821	-272,688	-152,476
b. 舊公企業部門	62,029	121,360	183,389	44,720	152,940	197,660	-17,309	14,271
c. 新公企業部門	323,319	174,589	497,908	67,940	263,221	331,161	-255,379	-166,747
(3) 韓國經濟에 대한 公企業部門比率(%)								
a. 全 部 門	10.7	8.2	18.9	4.1	15.1	19.2	31.6	17.6
b. 舊公企業部門	1.7	3.4	5.1	1.6	5.6	7.2	2.0	-1.7
c. 新公企業部門	9.0	4.8	13.8	2.5	9.6	12.1	29.6	19.3

資料: 〈表 1〉과 同一함.

12) 經常計定에 關한 效果만 考慮함.

13) 同分析을 爲한 諸般假定은 「존스」(1975) 參照.

는 것은 첫째 公企業部門의 直接輸出은 全輸出의 約 5「퍼센트」미만인데 반해 同部門의 直接輸入은 全體輸入의 約 11「퍼센트」에 달하고 있다는 점과 둘째 直接輸出入效果를 包含한 總貿易收支面에서 볼 때 韓國公企業部門은 1975年 總貿易赤字의 約 18「퍼센트」에 該當하는 貿易赤字를 發生하였으며 이는 大韓油公을 포함하는 1960年 以後 新設된 公企業에 起因한 것 이라는 점이다.

〈表 7〉 公企業活動과 國際收支(1975年, 輸入代替效果 포함)

(단위: 經常 10億원)

總販賣額(非交易 新公企業部門)	656.0
—直接輸出	44.0
=總輸入代替	612.0
—直·間接中間財輸入	378.0
—輸出代置	55.4
=純輸入代替	178.6
貿易收支(輸入代替效果 除外)	-152.5
+純輸入代替調整 ¹⁾	556.6
=總貿易收支	404.1

註: 1) 純輸入代替에 直·間接中間財輸入을 調整한 것임.
資料: 〈表 1〉과 同一함.

앞에서 考察한 國際收支效果는 輸入代替效果를 포함하고 있지 않은 顯在化된 效果에 한하고 있다. 〈表 7〉은 韓國公企業部門의 輸入代替效果¹⁴⁾를 考慮한 總國際收支效果를 보여 주는 것인데 이는 韓國公企業部門 特히 新公企業部門生産活動의 輸入代替效果가 월등히 크다는 점을 暗示하고 있다. 따라서 韓國公企業部門은 直間接輸出을 통하여 國際收支均衡에 寄與하지 못한 반면 輸入代替效果를 통하여 國際收支均衡에 間接적으로 公헌하여 왔다고 말할 수 있겠다.

5. 韓國公企業部門의 貯蓄·投資活動

經濟開發의 促進을 爲한 高率의 投資와 이를 뒷받침할 수 있는 最大限의 國內貯蓄動員의 重要性은 여기서 再論할 餘地가 없다. 〈表 8〉은 韓國公企業部門의 投資·貯蓄活動을 其他經濟部門과 比較要約한 것이다. 同表에 나

〈表 8〉 各部門의 投資貯蓄이 總投資 貯蓄에서 차지하는 比率

(단위: %)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970~75 平 均
(1) 固定資本形成	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a. 公 企 業	18.9	29.1	38.1	17.9	25.6	33.2	27.9
b. 政 府	19.1	18.7	17.4	12.4	10.9	11.6	13.5
c. 民 間 企 業	42.2	33.5	26.5	46.9	39.3	31.9	36.5
d. 個 人 ¹⁾	19.8	18.8	18.0	22.8	24.2	23.2	22.1
(2) 貯 蓄	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a. 公 企 業	7.9	5.8	9.4	9.8	7.6	7.9	8.1
b. 政 府	18.2	17.0	9.1	9.0	2.7	9.9	9.2
c. 民 間 企 業	20.2	20.8	27.0	30.0	23.7	24.3	24.6
d. 個 人 ¹⁾	26.3	24.4	34.5	48.7	36.0	24.9	32.3
e. 海 外	26.9	35.4	16.5	9.2	36.0	31.7	27.9
f. 統計의 不一致	0.4	-3.4	3.4	-6.7	-6.1	1.3	-2.1

註: 1) 家計, 民間非營利團體, 非法人企業을 포함함.

資料: 韓國銀行, 『韓國의 資金循環』, 1978.
其他 〈表 1〉과 同一함.

14) 輸入代替效果 推定方法은 「존스」(1975) 參照.

타난 한가지 특징은 韓國公企業部門은 1970~75年間 年平均 總固定資本 形成의 約 30「퍼센트」에 달하는 高率의 投資를 持續해 왔다는 點이다. 반면, 總貯蓄에의 寄與率은 同期間 年平均 10「퍼센트」미만으로 미미한 것이었다. 公·私企業을 莫論하고 企業이란 貯蓄보다 投資主體로서 더욱 重要視되는 것은 事實이나 民間法人企業에 比較해보더라도 投資/貯蓄比率은 훨씬 높은 것이 특징이다. 이는 韓國公企業部門의 外部金融依存度의 深化를 暗示하는 것으로도 볼 수 있겠다¹⁵⁾.

6. 韓國公企業部門의 經濟的 目的構造

公企業의 企業으로서의 役割은 크게 나누

어 私企業活動의 代替(private entrepreneurial substitution), 私企業活動의 支援(private entrepreneurial support), 및 私企業經營의 代替(managerial substitution)로 區分할 수 있다. 반면에 公企業을 통한 政府의 企業活動參與目的은 社會財(social goods)의 供給, 價値財(merit goods)의 供給, 自然的 獨點(natural monopolies)의 存在, 外部非經濟(external diseconomies)防止 등 「아담·스미스」(Adam Smith) 以來의 傳統的 目的과 後進國 特有的 事情에 따른 其他 參與目的으로 區分할 수 있겠다¹⁶⁾.

〈表 9〉는 該當企業의 附加價値合計를 公企業의 目的構造와 經濟的 役割에 따라 區分한 것이다. 同表에서 볼 수 있는 것은 韓國公企業의 主된 經濟的 役割이 私企業의 代替(公企業部門 附加價値의 87「퍼센트」)로서 주로 自然

〈表 9〉 公企業의 目的構造와 經濟的 役割(1973年)

(단위: 經常 100萬원)

	私企業活動의 支 援	私企業活動의 代 替	私企業經營의 代 替	合 計
(1) 傳 統 的 的 目 的				
a. 社 會 財 의 供 給		9,465		9,465
b. 價 值 財 의 供 給	11,661	12,059		23,720
c. 自 然 的 獨 占		127,444		127,444
d. 外 部 非 經 濟 의 防 止		1,895	19,164	21,059
e. 小 計	11,661	150,607	19,164	181,688 (41.5)
(2) 其 他 目 的				
a. 其 他 不 完 全 競 爭 要 素 除 去	26,355	104,227		130,582
b. 私 經 濟 力 集 中 防 止		27,717		27,717
c. 行 政 上 規 模 經 濟 와 便 宜 圖 謀		8,960		8,960
d. 政 府 歲 入 確 保		88,433		88,433
e. 小 計	26,355	228,337		255,692 (58.5)
(3) 總 計((1)+(2))	38,016 (8.7)	380,200 (86.9)	19,164 (4.4)	437,380 (100.0)

註: ()안의 숫자는 「퍼센트」임.

資料: <表 1>과 同一함.

15) 또한 이는 公企業產出物의 價格政策, 社會間接資本 等 資本集約의 產業에의 集中, 低附加價値生産部門에의 集中 等 여러가지 要素를 反映하는 것으로서 低貯蓄率 自體의 平面的인 評價는 非하여야 할 것이다.

16) 政府의 役割에 關한 論議는 Smith (1937), Keynes (1927), Robbins (1968), Mason (1958), Kindleberger (1965) 等 參照.

的獨點과 其他 市場不完全要素를 除去 내지 緩和하기 위하여 參與하였다는 것이다. 이러한 公企業部門의 目的構造와 經濟的 役割을 통하여 推理할 수 있는 것은 1960年代에 들어와서 부터 더욱 積極的으로 活用하게 된 政策手段으로서의 公企業의 採擇은 새로운 政策當局의 經濟的 理念(economic ideology)의 變化를 반영한다기보다는 經濟開發에 注力하는 政府의 實用主義(pragmatism)의 態度를 反映하는 것이라고 보는 것이 妥當할 것이다¹⁷⁾.

Ⅲ. 韓國公企業部門의 組織

所有와 經營이 分離되어 있는 現代의 大企業의 經濟的 行爲는 所有者 혹은 小數 所有者群에 依하여 直接 經營되는 中小 企業의 그것과

는 다른 點이 많다는 것은 周知의 事實이다¹⁸⁾. 또한 公企業의 경우 所有와 經營의 分離自體는 現代의 大企業과 다른 點이 없다고 볼 수 있겠다. 즉 公企業 經營인과 公企業 統制機關과의 關係는 現代의 大企業과 株主總會와의 關係와 흡사하기 때문이다¹⁹⁾. 따라서 公企業과 이와 類似한 現代의 大企業의 行爲가 만약 一致하지 않는다면 이는 其他 事情이 同一한 限 統制方法의 差異에서 오는 것이라고 봄이 當然한 것이다.

現代의 民間大企業의 경우 株主總會에서 選定된 最高經營者들은 經營權限을 위임받아 同企業을 經營하고 그 功過는 事後的으로 評價 받는 것이 通例인데 반하여 公企業의 경우 經營權의 위임정도는 극히 制限되어 있을 뿐 아니라 主로 事前的인 統制를 거치게 되어 있는 것이 보통이다²⁰⁾. 따라서 公企業의 相對的 效率性 乃至 非效率性分析의 核心은 統制構造에

〈表 10〉 公企業附加價値의 形態別 構成(1977年)

(단위: 經常 100萬원)

	1975年		1976年		1977年	
	附加價値	企業數	附加價値	企業數	附加價値	企業數
政府部處形態의 企業	281,502	19	414,166	23	487,976	24
政府 企業	269,387	5	376,939	5	452,257	5
其他	12,115	14	37,227	18	35,719	19
公 社	111,228	17	209,056	22	192,177	22
法人形態의 企業	237,451	49	238,912	48	281,531	49
公社/法人形態의 企業 ¹⁾	107,341	4	152,445	3	229,473	3
合 計	737,522	89	1,014,579	96	1,191,157	98

註: 1) 法人形態로 組織되어 있는 同時에 同會社에 관한 特別法이 따로 制定되어 있는 一部 公企業을 뜻함.
資料: 〈表 1〉과 同一함.

17) 이에 關한 論議는 Jones-SaKong (出版豫定) 및 SaKong (1979) 參照.

18) Baldwin (1964) 參照.

19) Furubotn-Pejovich (1972) 參照. 所謂 財產權(property rights)에 關한 論議에서는 소련의 國營企業과 國家統制機關과의 關係도 이와 유사하게 본다.

20) Leibenstein (1975) 參照. 「라이브스타인」은 너무나 지나친 統制는 일할 意慾을 저하시키는 물론 外部 「시그널」(signal)에 대한 反應意慾을 상실케 한다고 主張한다.

두어야 된다고 할 수 있겠다.

이렇게 重要視되는 統制構造는 各公企業의 相異한 法的 制度的 構造에 연유하는 것인데 여기서는 <表 10>에서 볼 수 있는 바와 같이 韓國公企業部門의 法的 制度的 構造만을 要約하기로 한다²¹⁾. 우리나라의 公企業部門은 其他諸國의 경우와 마찬가지로 政府部處形態의 企業(departmental agencies), 公社(public corporations) 및 株式會社(joint stock companies)形態의 企業으로 構成되어 있다. 政府部處形態의 公企業은 實定法上的 政府企業(government enterprises)과 其他 特別會計 및 各種基金 등으로 構成되어 있으며 株式會社形態의 公企業의 大部分은 持株會社(holding company)로서의 產業銀行, 農魚村開發公社, 韓國綜合化學株式會社 산하 子會社들과, 所有는 없으나 支配하고 있는 產業銀行산하 관리企業體이며, 또한 所有는 없으나 支配하고 있는 市中銀行도 包含되어 있다²²⁾.

<表 10>에서 公企業部門 附加價値의 大部分은 政府企業 형태의 公企業에 기인하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 이는 同形態의 公企業部門附加價値 中 約 60퍼센트)에 해당하는 專賣廳이 포함되어 있기 때문이란 것을 指摘해 둘 必要가 있다.

IV. 結言 및 앞으로의 課題

앞에서 본 바와 같이 韓國公企業部門은 量的으로나, 質的으로 國民經濟發展에 重要的 位置를 占하고 있다. 따라서 同部門이 주어진 國民經濟的 役割과 任務를 效率的으로 遂行하고 있는지의 與否는 앞으로 좀더 體系的으로 研究分析되어야 할 것이며, 이러한 分析을 土臺로 하여 公企業部門에 관한 앞으로의 政策은 一貫性있게 펼쳐져야 할 것이다. 이러한 研究分析은 個別企業의 內部經營制度에서보다 內部經營制度 自體를 決定하는 外部統制制度에서 出發하여야 할 것임을 強調해 둘 必要가 있겠다.

近來에 와서 政府企業의 公社化, 其他 政府投資機關 및 管理企業의 民營化 등이 論議되고 있는데 특히 政府企業의 公社化論議는 該當公企業의 統制制度를 變更함으로써 이들 公企業의 效率化를 기하려는 의도에서 始作된 것이라면 우선 환영할 만한 일이나 統制制度의 큰 變化를 隨件하지 않는 形態만의 變更을 考慮하는 것이라면 큰 意義가 없다고 보아도 無妨할 것이다. 또한 앞에서 數次 指摘한 바와 같이 1960年代의 公企業은 經濟開發을 위한 積極的인 政策手段으로서 活用되어 왔으나 經濟與件이 달라지고 특히 民間企業의 能力이 크게 成長한 現時點에서 既存 公企業의 段繼的 民營化政策이 과감히 推進되어야 할 것임은 當然하다고 하겠다.

21) 相異한 統制構造와 公企業의 業績에 관한 分析은 經濟的 的 Jones, Leroy P., Kwak Soo Il, and Il SaKong, "Performance of Public Enterprises: The Korean Fertilizer Industry Case," (出版豫定) 참조.

22) 金融機關에 관한 臨時措置法 (1961年)에 의거 民間株主의 株主權行使가 制限되어 있기 때문에 所有없이 支配가 可能함.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 大韓民國政府, 『歲入歲出決算報告書』 1963~77.
- , 『基金 決算報告書』, 1963~77.
- 財務部, 『政府 投資 機關 決算書』, 1963~77.
- 韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 1978.
- , 『韓國의 資金循環』, 1978.
- , 『產業聯關表』, 1970, 1975.
- Baldwin, William L., "The Motives of Managers, Environmental Restraints, and the theory of Managerial Enterprise," *The Quarterly Journal of Economics*, May 1964.
- Chenery, Hollis B., and Tsunchiko Watanabe, "International Comparisons of the Structure of Production." *Econometrica*, October 1958.
- Furubotn, Eirik G., and Svetozar Pejovich, "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature," *Journal of Economic Literature*, December 1972.
- Hirschman, Albert O., *The Strategy of Economic Development*. (New Haven and London: Yale University Press, 1958)
- Jones, Leroy P., *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case* (Seoul: KDI Press, 1975)
- , "A Balanced-Growth Version of the Linkage Hypothesis: Comment" *The Quarterly Journal of Economics*, November 1976.
- , and Il SaKong, *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Harvard University Council in East Asian Studies) (出版豫定)
- Jones, Leroy P., Kwak Soo Il, and Il SaKong, *Performance of Public Enterprise: The Korean Fertilizer Industry Case*, (出版豫定).
- Keynes, John Maynard, *The End of Laissez Faire* (London: Leonard and Virginia Wolff, 1927)
- Kindleberger, Charles P., *Economic Development* (New York: McGraw-Hill, 1965)
- Leibenstein, Harvey, "Aspects of the X-efficiency Theory of the Firm," *The Bell Journal of Economics*, Autumn 1975.
- Mason, Edward S. *Economic Planning in Underdeveloped Areas* (New York: Fordham University Press, 1958)
- Pryor, Frederic, "Public Ownership: Some Quantitative Dimensions" in Shepherd William G. (ed.), *Public Enterprise* (Lexington: D.C. Heath, 1976)
- Robbins, Lionel, *The Theory of Economic Development in the History of Economic Thought* (New York: St. Martin's Press, 1968)
- SaKong, Il "Macro-economic Aspects of Public Enterprise in Asia: A Comparative Study" KDI Working Paper 7902.
- Smith, Adam, *The Wealth of Nations* (New York: Modern Library, 1937).