

公共性的 意義와 公企業管理政策方向

宋 大 熙

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 公共性的 意義
- III. 政府投資機關 主要事業의 公共性 分析
- IV. 結 論

I. 序 論

政府投資機關管理基本法이 1984년부터 시행되면서 責任經營制度가 도입되어 운영되어 오고 있다¹⁾. 責任經營制度가 도입된 이후 政府投資機關의 收益性은 눈에 띄게 개선되고 있

筆者：本院 研究委員

* 草稿를 읽고 助言해 준 姜信逸 博士께 깊이 감사드린다. 그러나 本稿의 견해나 어떠한 미비점도 筆者의 책임임을 밝히 둔다.

- 1) 政府投資機關管理基本法의 내용과 해설은 「새로운 政府投資機關管理秩序의 定着」(經濟企劃院, 1984. 8)을 參照.
- 2) 政府投資機關의 經營改善에 관한 言論界의 評價는 「政府投資機關의 成績表」(每日經濟新聞 社說, 1986. 6. 26)와 「國營企業體 萬年赤字에서 벗어나다」(李啓民 1986. 2.)를 參照.

다. 1985年度中 政府投資機關의 總營業利益은 1조 9,489억원으로 前年對比 20.6%의 증가율을 시현하고 있으며 25個機關中 當期純利益이 負의 값으로 되어 있는 機關은 海外開發公社 하나로 政府投資機關管理基本法 施行 이전인 1983年度의 5個機關에 비하여 크게 縮小되어 가고 있다²⁾.

그러나 公企業의 收益性增大에 대하여 새로운 의견이 公企業 안팎에서 제기되고 있다. 즉 그러한 公企業의 收益性增大은 公企業 設立目的인 公共性的 增進을 저해하고 있다는 意見과 따라서 收益性 增進은 어느 정도 수준에서 유지하고 나머지 여력은 公共性的 增進에 기여케 하는 均衡과 調和가 필요하다는 주장이다.

이와 같이 公企業 經營에 있어서 公共性和 收益性的 대립관계를 전제로 하는 것은 收益性이 낮아야 비로소 公共性이 높아진다는 주장이나 다름없다고 하겠다. 이것은 公企業管理政策, 나아가서는 國家의 公共政策樹立에 중대한 의미를 시사하고 있다.

公企業의 진정한 公共性은 과연 무엇인가? 本研究에서는 公企業의 公共性을 理論的으로 해명하고 政府投資機關의 主要事業을 통하여 個別機關의 公共性을 구체적으로 分析하고자 한다. 第Ⅱ章에서는 公共性의 概念을 理論的으로 體系化하려고 노력하였다. 특히 厚生經濟學的 接近方法을 도입하여 公共性의 內容을 정리하려고 하였다. 第Ⅲ章에서는 우리나라 25個政府投資機關의 主要事業의 意味를 통하여 公共性의 內容을 구체적으로 分析하였다. 그리고 끝으로 第Ⅳ章에서는 結論을 통하여 公共性과 관련하여 公企業管理政策方向을 提示하였다.

Ⅱ 公共性的 意義

公共性은 公企業에만 요구되는 行動基準이 아니다. 公共性은 政府를 포함하는 公共部門 全體가 公共政策을 樹立하거나 실천할 때 價値判斷의 기준이 될 뿐만 아니라 私企業의 經營戰略立案에 있어서도 중대한 영향을 미치고 있는 것이다.

公共性的 意義를 규명함에 있어서는 두 가지 接近方法이 있을 수 있다. 하나는 公共選

擇論의 接近方法이고 또 하나는 當爲論的 接近方法이다.

公共選擇論의 接近方法이란 現實的으로 公共性이 누구에 의해서 어떻게 具體化되느냐의 문제로서 「에로」(Arrow) 및 「부케난」(Buchanan) 등의 公共選擇理論을 중심으로 한 여러 가지 模型에 의해 分析되고 있다³⁾. 결국 公共性的 實體를 규명하는 것은 國民으로부터 公共意思決定을 수입받은 政府가 國民大衆, 각종 利害集團 및 私企業群의 慾求와 主張을 投票등의 意思決定 「메카니즘」을 통하여 合理的으로 그 實體를 具體化해 나간다는 것이다. 그러므로 公共性的 實體는 政府, 國民大衆, 利害團體 및 私企業群 등의 政治力學的 函數關係에 의하여 具體化된다는 것이다⁴⁾.

公共性的 內容을 규명함에 있어서 當爲論的 接近方法이란 公共性的 內容을 理論的 當爲性을 가지고 先驗的으로 考察해 들어가는 것을 말한다. 國家가 社會成員이 보다 잘 살도록 하기 위하여 당연히 추구해야 할 궁극적 목표가 公共性的 內容이 될 것이다. 政治學에서는 一般的으로 國家가 당연히 추구해야 할 궁극적 목표로서 세 가지를 들고 있다⁵⁾. 즉 國防(defense), 外交政策(foreign policy) 및 國內利害相衡調整(domestic conflicts coordination) 등 세 가지가 國家 또는 國家로부터 수입을 받은 政府가 마땅히 추구해야 할 궁극적 목표이고, 이 중 國內利害相衡調整에서는 대부분의 경우에 國家 또는 政府의 利害相衡調整 결과에 따라서 利益을 얻는 集團과 損害를 보는 集團이 있으므로 利를 最大化하고 害를 最小化하는 方向으로 政策選擇을 해야 할 것이 요청되고 있다.

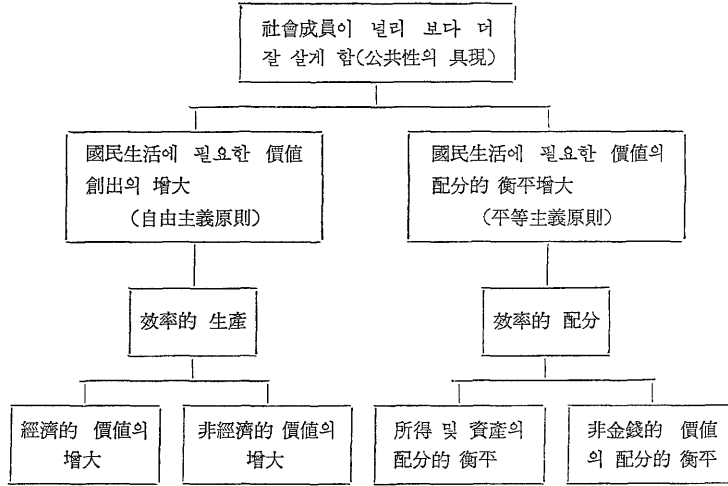
經濟學的 當爲性으로 볼 때 公共性的 增進이

3) Arrow, K.J.의 *Social Choice and Individual Values* 및 Buchanan, J.M. et al, *Theory of Public Choice*, 參照.

4) 王野井芳郎 ほか, 「公共政策の意思決定に關する諸問題」參照.

5) Dahl Lindblom은 公共政策이 궁극적으로 추구해야 할 目標을 自由(freedom), 合理(rationality), 民主主義(democracy), 平等(equality), 安保(security), 發展(progress), 적절한 範圍(appropriate inclusion) 등 7가지로 들고 있다.

[圖 1] 公共性的 內容



라 함은 社會成員이 널리 보다 더 잘 살 수 있도록 하는 것을 뜻하는바 이것은 [圖 1]에서 체계화된 것과 같이 궁극적으로 두가지 內容으로 구성되어 있다.

하나는 國民生活에 필요한 價値를 創出하거나 增大시키는 것이다. 이것은 다시 經濟的 價値의 增大와 非經濟的 價値의 增大로 세분될 수 있다⁶⁾. 經濟的 價値의 增大란 國富의 增大를 뜻하고 非經濟的 價値의 增大는 文化的·社會的 價値의 增大 등을 뜻하고 있다⁷⁾. 또 하나는 國民生活에 필요한 價値의 配分의 衡平을 具現하는 것이다. 이것 역시 증가된 所得 및 資産의 配分의 衡平和 非金錢的 價値의 配分의 衡平을 의미한다. 經濟的 또는 非經濟的 果實이 풍부하고 그러한 果實을 社會

成員이 모두 골고루 나누어 가진다면 그것은 우리가 부러워하는 잘 사는 社會임에는 틀림 없다.

따라서 公企業이 궁극적으로 지향하는 것은 그러한 社會를 建設하는 데 기여하는 것이라고 본다.

價値의 增大는 自由主義를 바탕으로 하고 있고, 價値의 配分은 平等主義를 바탕으로 하고 있지만 이들은 각각 生産의 效率性和 配分의 效率性을 통하여 그 政策效果의 극대화가 가능한 것이다. 公共性的 兩 가지 內容을 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

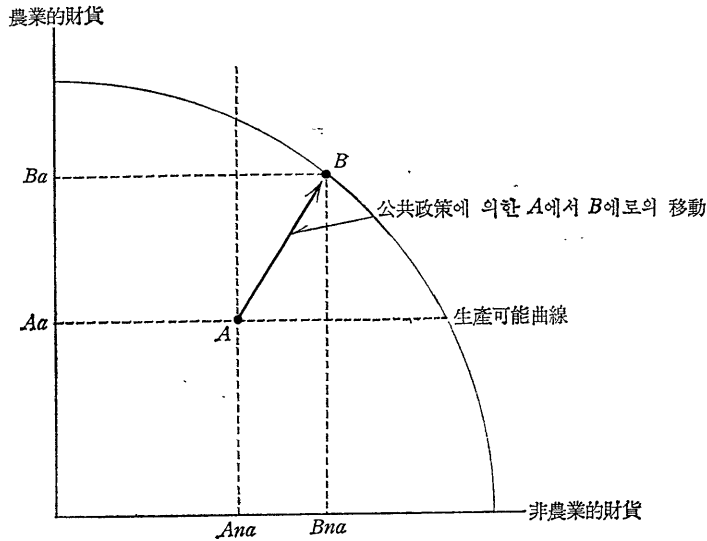
1. 國民生活에 필요한 價値創出의 增大

國民的 價値를 增大시키는 것은 社會成員을 널리 보다 더 잘 살 수 있게 하는 가장 基本的方法이라고 하겠다. 이것은 소위 厚生經濟學의 기초를 이루고 있는 「파레토」最適狀態를 유지하면서 社會成員의 效用을 增大시킬

6) 經濟學에서는 公企業의 타당성을 市場失敗(market failure)에서 찾고 있다. 獨寡占, 外部經濟效果(externalities) 등의 市場失敗要因이 있는 경우에는 公企業이 民間企業보다 더 많은 國民經濟的 價値創出을 할 수 있을 것으로 설명되고 있다.

7) 文化的·社會的 價値의 增大라 함은 傳統美의 復活이라든지 따뜻한 이웃 사랑 등 非金錢的 價値가 더욱 풍부해지는 것을 뜻한다.

〔圖 2〕 國富를 增大시키는 公共政策



수 있는 원천이 되기 때문이다. 즉 어떤 다른 社會成員의 效用을 감소시키지 않고 또 다른 일부 成員의 效用을 增大시킬 수 있는 것은 效用의 근거가 되는 財貨와 用役이 增加될 때이다. [圖 2]에서 國民經濟가 現時點에서 創出하고 있는 國富의 規模와 構成이 生産可能曲線의 내부에 위치한 點 A라고 할 때 點 B를 향하여 진행되는 國富增進 公共政策은 農業的 財貨(Q_A)와 非農業的 財貨(Q_{NA})를 동시에 增大시키게 되므로 分配條件등이 변화되지 않을 경우 社會構成員은 모두 조금씩 더 많은 農業的·非農業的 財貨를 享有할 수 있게 함으로써 國富를 增進시키고 있다고 하겠다.

[圖 2]에 있어서 國富를 增進시키는 點 A로부터의 公共政策方向은 點 B와 같이 點 A

의 右上方인 것이 보통이지만 경우에 따라서는 點 A의 左上方 또는 右下方일 수도 있다. 이와 같이 國富增進 公共政策方向이 點의 左上方이나 右下方인 경우에는 農業的 財貨나 非農業的 財貨間에 交換·對替關係가 發生하게 된다. 즉 點 A의 右下方의 경우에는 農業的 財貨의 供給을 줄이면서 非農業的 財貨의 供給을 늘려서 全體 國富는 늘어나게 되나 分配上의 문제가 남아 社會全體의 厚生福祉가 增加되었다고 단언할 수 없게 된다⁸⁾.

그러나 國富를 增進시킨다는 것이 구체적으로 各公企業에게 무엇을 意味하는가? 그것은 企業別 生産者剩餘의 增大를 意味하고 生産者剩餘란 다른 아닌 總收入에서 總費用을 공제한 것으로, 公企業 損益計算書上에서의 利益을 말한다.

그러면 公企業의 利益增大는 모든 경우 國民經濟的 價値의 增大를 나타내고 있는가? 그렇지 않다.

私企業이든 公企業이든 企業利益增大는 收

8) [圖 2]의 國富를 增進시키는 公共政策의 경우 農業的 財貨供給者의 所得은 農業的 財貨供給을 통하여 얻어지고 非農業的 財貨供給者의 所得은 非農業的 財貨供給만을 통하여 얻어진다는 가정을 할 경우 點 A로부터 右上方 이외의 政策追求는 「파레토」 원리를 위반하는 것이 된다.

入(revenue) 增加와 費用(cost) 減少의 두 가지 방법에 의하여 이루어진다. 收入 增加에는 다시 두 가지 零和的(zero-sum) 增加와 正和的(positive-sum) 增加가 있다. 零和的 增加라 함은 企業生産物 需要者의 需要者 剩餘의 축소를 통하여 企業收入이 增加되는 것을 意味한다. 즉 동일한 産出物의 價格引上을 통하여 되는 것을 意味한다. 동일한 産出物의 價格引上을 통하여 收入이 增加할 경우에는 需要者 剩餘의 축소와 企業의 生産者 剩餘의 증가가 零和를 이루기 때문이다. 正和的 增加라 함은 賣出産出物의 品質向上 등과 같은 生産性向上을 통하여 價格이 引上되어 追加의 收入이 發生하는 경우이다⁹⁾. 收入 增加와 마찬가지로 費用減少의 경우에도 中間財 供給者에게 追加의 負擔을 移轉시켜 費用을 節減시키는 零和的 費用減少와 生産性向上을 통한 正和的 費用減少로 나눌 수 있다.

上述한 바와 같은 公企業利益增大=國富增大=公企業公益性增大라는 等式은 正和的 方法에 의한 利益增大를 前提로 하고 있음을 유의할 필요가 있다¹⁰⁾.

2. 價値配分の 衡平性 具現

社會成員이 널리 잘 살 수 있는 두 가지 方法中에서 「파레토」 最適狀態原理를 유지하면

9) 製品의 品質向上 등과 같은 生産性向上이라 함은 製品의 機能이 더욱 多樣하고 高度化되어 消費者의 滿足을 倍加시키거나 同製品을 中間財로 사용하는 企業家에게 보다 價値있게 됨으로써 價格引上이 需要者의 追加의 負擔이 되지 않는 것을 意味한다.

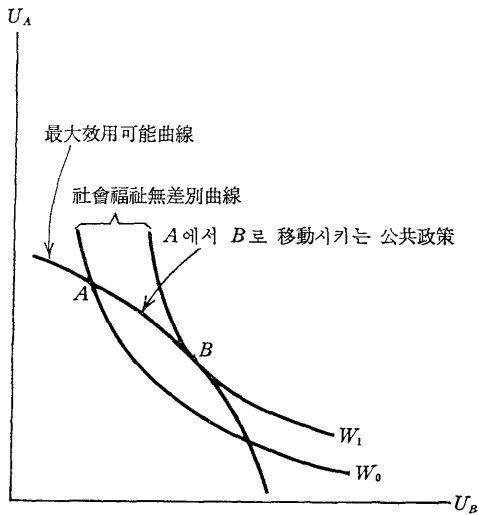
10) 生産性向上 등과 같은 正和的 方法에 의한 利益增大는 供給曲線을 下向시키거나 需要曲線을 上向시켜 消費者剩餘와 生産者剩餘의 合을 증대시켜 준다.

11) 朱鶴中 編, 『韓國의 所得分配와 決定要因(上)』, 韓國開發研究院, 1979. 9, pp. 27~29.

서 社會成員의 效用을 增大시킬 수 있는 國富 增進에 관하여는 이미 상세히 論述하였다. 國富 增進 이외 또 하나의 方法은 富의 配分改善이다. 社會成員의 福祉增進에 配分問題를 중요시하는 立場은 「벤담」(Bentham)流의 功利主義 思想에 立脚한 古典學派의 「리카도」(David Ricardo), 「밀」(J.S. Mill), 「클라크」(J.B. Clark)에 이어 近代의 「미이드」(James E. Meade)와 「히치」(Charles J. Hitch)에 의해 代表되고 있다. 이들은 주어진 所得水準이나 經濟成長下에서 所得의 均霑 등 配分改善을 통하여 國民各自가 享有하는 效用 또는 滿足度의 總計를 더욱 높일 수 있다는데서 配分問題의 重要性을 펴고 있다¹¹⁾. 그러나 무엇이 配分改善인가에 관하여는 만족한 만한 定說이 아직 나오지 못하고 있다. 그것은 配分改善이란 一般的으로 社會階層間 또는 社會成員間 所得의 均衡化를 意味하여 低所得層의 所得增大를 지원하는 것이라고 인식하고 있지만 모든 階層 또는 모든 家口가 동일한 規模의 所得을 갖도록 하는 소위 劃一的인 所得配分이 가장 理想的인 配分改善이라고는 할 수 없기 때문이다. 所得創出能力과 社會開發 寄與度 등을 감안하지 않는 劃一的인 所得配分이 最善의 配分改善이 아니라면 階層間 또는 家口間 配分所得의 適切한 차이가 發生하는 것은 불가피하다. [圖 3]은 所得의 再配分이 社會全體의 效用 또는 滿足度의 總計를 어떻게 더 높일 수 있는가를 나타내 주고 있다.

[圖 3]에서 U_A, U_B 는 그룹(또는 개인) A, B 의 效用을 각각 나타내고 있으며 效用은 所得과 正의 比例關係에 있다고 가정한다. 따라서 點 A 에서 點 B 로 移動한다는 것은 그룹(또는 個人) A 의 所得은 줄고 또 A 의 所得의 주는

[表 3] 配分改善을 통한 社會福祉의 增進



만큼 B 의 所得이 늘어나서 配分의 調整이 일어나게 되는 것이다. 그러한 配分의 調整이 配分改善인지 改惡인지는 總體的인 社會福祉 函數에 의하여 判斷되고 있다.

W_0 와 W_1 은 社會福祉函數(social welfare function)를 나타내고 있으며 W_1 이 W_0 보다 더 높은 社會成員의 效用 또는 滿足度를 나타내고 있다. W_0, W_1 은 「베르그송」(Bergson) 타입의 社會福祉函數이다¹²⁾. 「베르그송」 타입의 社會福祉函數는 對替關係의 財貨와 用役을 消費하여 얻는 個人的 效用函數와 같이 원점에 대해 볼록한 特性을 갖게 된다. 즉 「베르그송」의 社會福祉函數는 다음과 같은 세가지 特性을 갖는다. (1) 어떤 한 個人的 效用에 영향을 주지 않는 한 다른 個人的 效用增大는 社會福祉의 增大가 된다. (2) 한 個人效用이 減少되던 또 다른 個人的 效用이 增大되어야 同一水準의

社會福祉가 유지된다. (3) 어떤 한 個人的 效用水準이 매우 높고 다른 個人的 效用水準이 매우 낮을때 前者의 效用을 줄인 만큼 後者의 效用을 늘이면 社會福祉의 增大가 가능하다.

社會福祉函數 W_0, W_1 은 觀念的 論理이지 實務的으로 客觀化시킬 수 없다. 그렇기 때문에 所得配分을 點 A 에서 點 B 의 方向으로 進行시키려고 하고 있으나 點 B 가 어디에 있는지를 정확하게 알 수가 없다. 즉 低所得階層에 대한 所得支援를 해주어야 한다는 것은 合意를 할 수 있으나 얼마만큼 해주는 것이 最善인지에 관해서는 合意할 수가 없게 된다. 그러나 분명한 것은 分配改善이 社會福祉의 增大를 가져올 수 있다는 사실이다.

[圖 2]에서 點 A 에서 點 B 로 所得分配의 調整이 행해짐으로써 社會의 總體的 福祉는 W_0 에서부터 W_1 으로 더욱 增大되고 있다. 일정한 全體 國民의 富의 수준하에서도 많이 가진 者로부터 적게 가진 者로의 所得移轉을 통하여 社會成員의 滿足度가 向上될 수 있는 것이다.

3. 公共性 增大를 위한 公企業의 役割

公共性的 增進이라 함은 前述한 바와 같이 社會成員이 널리 享有할 수 있는 財貨와 用役을 多量生産하는 것이나 生産된 財貨와 用役에 대한 消費能力, 즉 所得水準을 總社會效用 이 높은 方向으로 調整하는 것을 뜻한다. 그렇다면 公企業의 經營과 관련하여 볼 때 國富를 增大시킨다는 것과 分配를 改善한다는 것은 각각 무엇을 어떻게 하는 것을 意味하고 個別 公企業經營戰略에 어떤 영향을 주고 있

12) 社會福祉函數에 관해서는 Just et al(1981), "The Compensation Principle and the Welfare Function," *Applied Welfare Economics and Public Policy*의 Chapter III, 參照.

는가를 좀더 구체적으로 검토할 필요가 있다.

우선 公企業은 總社會效用的 근거가 되는 國富의 增大를 위하여 노력하여야 하되 正和的方法을 택하여야 한다. 즉 賣出商品의 單純價格 上昇이나 買入原材料의 單純價格 下向調整을 통해서가 아닌 生産性向上을 통한 公共利益的의 增大를 위하여 노력하여야 한다. 물론 이러한 公共利益的의 增大, 즉 國民經濟的 剩餘의 增大는 設立目的이나 政府政策에 의하여 주어진 事業範圍內에서 이루어져야 한다. 예를 들면 中小企業에의 金融 및 關聯業務支援를 目的으로 하여 設立된 中小企業銀行이 觀光호텔이나 百貨店을 운영하여 企業의 利益의 增大를 꾀할 수는 있으나 이는 中小企業 事業範圍를 逸脫하는 것이다. 中小企業金融 및 關聯業務를 추진해 나가면서 去來 中小企業에 보다 높은 貸出利子를 부과하여 公企業의 利益을 增大시키는 零和的 方法이 아니고 동일한 貸出利子下에서도 業務推進의 生産性을 높임으로써 公企業의 利益을 增大시킬 때 國家發展과 社會福祉가 增進되는 것이다.

마찬가지로 勤勞福祉公社가 産災病院을 관리하여 利益을 높인다고 하는 것은 診療費를 인상하거나 또는 患者에 대한 서비스를 줄이는 등 고객에 대한 負擔增加를 意味하는 것이 아니라 역시 동일한 質의 서비스를 동일한 價格으로 제공하면서도 業務遂行過程의 生産性을 높여 企業利益을 創出하고 그 利益을 근거로 하여 보다 많은 産災患者에게 서비스를 제공하는 것을 말한다.

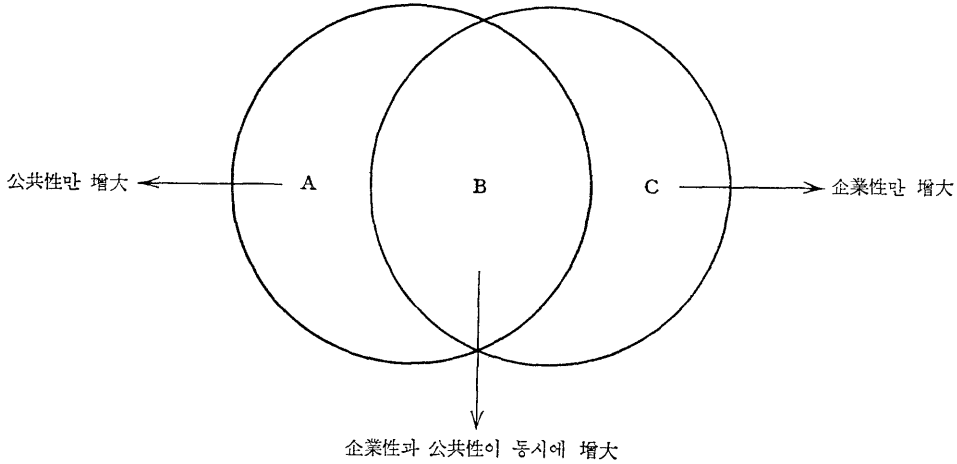
다음으로 公企業이 公共性提高를 위한 配分改善에 기여하는 方法은 두 가지가 있다. 한 가지는 設立目的이나 遂行事業 自體가 直接的으로 分配改善에 기여하도록 되어 있는 경우

이다. 前例한 中小企業銀行이나 勤勞福祉公社는 遂行事業 自體가 分配改善에 직접적으로 기여하고 있는 것이다. 또 다른 한 가지는 一般的 事業遂行 過程에서 公企業經營陣이 意圖的으로 分配改善에 노력하는 경우이다. 예를 들면 通信公社나 韓國電力公社가 通信서비스 提供業務나 電力供給 業務를 推進해 나가는 過程에서 零細庶民이나 中小企業階層에 보다 유리한 便益을 제공하는 것이다. 우리나라 公企業이 公共性 提高를 위한 配分改善에 기여하는 수단으로서 통상 내걸고 있는 經營方針은 “低廉한 價格과 安定的 供給”이라고 할 수 있다. 低廉한 價格이 갖는 궁극적 意圖는 一般大衆이 필요로 하는 公企業生産財貨 및 用役을 싼 값에 供給함으로써 一般消費大衆을 보호 또는 보조하자는데 있다고 하겠다. 安定的 供給이라는 것은 廉價提供과 똑같이 一般大衆이 필요로 하는 財貨를 부족없이 항상 供給함으로써 一般消費大衆의 便益을 增大시키자는 데 그 궁극적 意圖가 있다고 하겠다. 그러나 廉價提供이 庶民大衆 以外 企業家나 富裕層에게 동일하게 해당되고 公企業 生産品의 상당부분을 이들 富裕階層이 消費할 경우에는 廉價提供이 본래의 意圖와는 달리 오히려 分配改善을 阻害하는 경우가 發生할 수 있는 것이다.

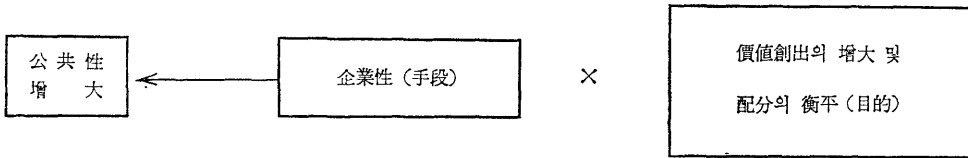
그러므로 無條件的인 廉價提供의 획일적인 適用이 반드시 分配改善에 기여하지 않고 있음을 유의할 필요가 있다. 分配改善의 다른 한 가지 手段, 즉 安定的 供給 또는 豊富한 供給도 他公共財 供給과 均衡을 맞추어 나가야만 주어진 資源下에서의 社會福祉 極大化가 이루어질 것이다. 그것은 한 消費者에게 一定 價額의 公企業 生産財들을 提供할 경우 各公企業 生産財의 限界效用이 均一하도록 供給해

〔圖 4〕 公共性和 企業性的 區分

〔圖 4-I〕 企業性を 企業利潤極大化(目的)로 인식할 경우



〔圖 4-II〕 企業性を 企業家精神(手段)으로 인식할 경우



줄 때 그 消費者의 效用이 極大化되는 것과 같은 原理이기 때문이다. 예를 들면 基本消費 電力供給이 부족한 狀態에서 先進國水準의 豊富한, 그리고 低廉한 TV방송 서비스提供은 社會福祉増進에 크게 기여하지 못할 것이기 때문이다.

4. 公共性和 企業性的 區分

公共性이란 前述한 바와 같이 國家社會가 잘 살 수 있도록 하는 것을 意味하고 있다. 흔히 公共性和 대조적으로 사용하는 企業性이란 企業이 잘 살 수 있도록 하는 것을 意味한다. 그렇다면 國家社會가 잘 살게 되면 企業이 잘 살게 되고 또 企業이 잘 살게 되면 國家社會

가 잘 살게 되는 正의 函數關係가 公共性和 企業性 사이에 지배적으로 존재할 것이다.

〔圖 4-I〕에서 集合 A, B는 公共성을 나타내고 集合 B, C는 企業성을 나타내고 있다. 이 중 集合 B에서는 公共性的 増進이 企業性的 増進으로 나타나고 있다. 生産性向上에 의한 正和的 利益増大가 이 경우이다. 集合 A에서는 公共性的 増大는 있어도 企業性的 増大는 없다. 어떤 行위의 結果로 國家社會는 잘 살게 되었는데 企業에게는 아무런 영향을 주지 않는 경우이다. 集合 C는 이와 반대로 어떤 行위의 結果로 企業은 더욱 잘 살게 되었으나 國家社會에는 아무런 영향을 미치지 않는 경우이다. 前述한 零和的 方法에 의한 企業利益은 集合 C에 해당한다.

上述한 企業性은 企業利益만을 追求하는 企業態度를 意味하고 있으나 또 다른 概念의 企業性이 우리 社會에는 사용되어지고 있는 것 같다. 우리가 ‘企業性을 가져라’고 할 때의 企業性은 위험(risk)에 과감히 도전하여 신사업을 개척해 나가는 야심적인 企業家精神을 뜻하고 있는 것이므로 이러한 企業性은 오히려 公共性을 增進하는 手段으로서 役割을 하게 될 것이다.¹³⁾

[圖 4-II]은 企業性이 公共性을 增大시키는 役割을 하고 있음을 나타낸다. 이 경우 企業性은 곧 效率性을 뜻하고 이는 公企業의 事業目的을 達成하는 手段으로서의 企業性, 즉 效率性을 意味하고 있다.

Ⅲ. 政府投資機關 主要事業의 公共性分析

前述한 바와 같이 公企業은 國民大衆이 享有할 대상인 財貨와 用役의 增産供給과 確保된 財貨와 用役의 分配改善을 통하여 그 公共性을 실현해 나가고 있다. 우리나라 公企業部門의 核心을 이루고 있는 25個 政府投資機關의 경우에 있어서는 各投資機關의 設立目的과 事業內容에 따라서 財貨와 用役의 增産供給, 즉 生産的 側面에 보다 높은 經營比重을 두는 機關과 財貨와 用役의 分配改善에 보다 높은

經營比重을 두는 機關으로 나눌 수 있을 것이다. <表 1>에 나타난 바와 같이 財貨와 用役의 增産供給, 즉 國民經濟發展側面을 보다 강조하고 있는 投資機關은 韓國產業銀行, 證券去來所, 韓國電力公社, 가스公社, 韓國綜合化學株式會社, 國定教科書株式會社, 造幣公社, 道路公社, 產業基地開發公社, 電氣通信公社 및 石油開發公社 등으로 나타났다.

반면 財貨와 用役의 分配改善, 즉 社會福祉 增進을 보다 강조하고 있는 投資機關은 勤勞福祉公社로 나타났으며 그의 住宅銀行, 中小企業銀行 등의 機關은 經濟發展과 社會福祉를 동시에 추구하는 것으로 구분되고 있다.

各政府投資機關의 設立目的과 經營內容을 좀더 구체적으로 分析해 보면 아래와 같다.

1. 金融部門 政府投資機關의 公共性

金融部門 政府投資機關으로는 產業銀行, 住宅銀行, 中小企業銀行, 國民銀行 등 4大國策銀行과 證券去來所가 있다. 이들 중 中小企業銀行, 住宅銀行 및 國民銀行은 設立動機가 競爭의 市場活動下에서는 자칫 소외될 가능성이 있는 中小企業群 및 庶民階層에 대한 金融支援에 있는 만큼 그것이 생산을 위한 것이든 소비를 위한 것이든 財貨와 用役의 分配改善에 상당한 우선순위를 두고 있다. 그러나 產業銀行과 證券去來所의 設立動機는 特殊社會階層에 대한 金融資産의 分配的 衡平보다는 國民經濟全體의 發展을 도모하는 데 있는 만큼 財貨와 用役의 增産供給에 보다 높은 優先順位를 두고 있다¹⁴⁾. 產業銀行과 證券去來所가 財貨와 用役의 增産의 效率에 보다 높은 비중을 두고

13) 俞燕(1985)은 企業性을 商品生産主體로서의 性格으로 定義하고 類似概念으로 自律性·獨立採算制·責任經營制 등을 들고 있어 目的的 側面보다 手段的 側面을 더욱 강조하고 있는 듯하다.

14) 產業銀行과 證券去來所의 經營目標은 특별히 庶民階層이나 中小企業群에 국한해서 서비스를 提供하는 데 있는 것이 아니고 國家產業發展에 필요한 金融의 調達·供給 및 資本市場의 育成支援에 두고 있다.

는 있다고 하나 직접적인 財貨와 用役의 生産活動에는 참가하지 않고 직접적인 生産活動을 하는 企業에 대한 金融支援 業務를 하고 있을 뿐이다. 이들의 金融支援 業務가 얼마나 增産의 效率에 기여하였는가는 金融支援을 받은 企業群들이 그러한 金融支援으로 하여 얼마나 더 成長發展하였는가에 달려 있다. 이들 國策金融機關이 經營目標을 얼마나 成功의으로 달성했는가는 1次的으로 國策金融機關의 金融支援을 받은 庶民과 企業의 滿足 또는 成功에 달려 있다고 하겠다.

그러나 그러한 金融支援을 받은 庶民과 企業의 滿足과 成功이 金融支援을 해준 國策金融機關의 損益과 負의 關係 또는 무관한 關係를 갖고 있다고 생각하는 것은 잘못이다. 여기에

〈表 1〉 政府投資機關의 公共性 內容

國民生活에 필요한 財貨와 用役의 增産供給에 높은 經營比重을 두는 機關	國民生活에 필요한 財貨와 用役의 分配改善에 높은 比重을 두는 機關	國民生活에 필요한 財貨와 用役의 增産 및 分配改善을 동시에 追求하는 機關
産業銀行, 證券去來所, 韓國電力公社, 石炭公社, 가스公社, 綜合化學株式會社, 國定教科書株式會社, 造幣公社, 道路公社, 産業基地開發公社, 農業振興公社, 土地開發公社, 放送公社, 電氣通信公社, 貿易振興公社, 石油開發公社, 觀光公社, 鑛業振興公社	勤勞福祉公社	住宅銀行, 中小企業銀行, 住宅公社, 農漁村開發公社, 海外開發公社, 國民銀行

15) 敗北한 者, 絶望한 者, 傷處받은 者를 國家가 무시해야 된다는 것은 아니다. 다만 그러한 者에 대한 支援은 國策金融機關등 公企業의 主業務가 아니고 報勳處나 기타 公의 扶助機關 등이 담당해야 할 일이다.

는 두가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 國策金融機關의 金融서비스는 그것이 價値増大的 産業銀行의 경우는 價値分配的 中小企業銀行의 경우는, 特定階層에 대한 조건없는 補助가 아니고 上환을 前提로 한 融資이기 때문에 金融서비스의 擴大가 金融機關의 缺損을 유발시키는 것이 아니다. 둘째, 特定階層에 대하여 融資을 하되 그 조건이 단순히 特定階層이기 때문에 融資을 해주는 것이 아니고 特定階層中에서도 成長潜在力이 높거나 社會的 기여도가 높거나 波及效果가 큰 企業 또는 消費者에게 融資을 해주는 것이기 때문에 이러한 經營活動이 잘 이루어진다면 不健全 與信比率도 낮아져서 오히려 國策金融機關의 收益性도 높아지게 될 것이다. 國策金融支援은 敗北한 企業에게 주는 慰勞金融이 아니고 오히려 成長潜在力이 있는 企業에게 주는 支援金融이기 때문이다¹⁵⁾.

2. 製造部門 政府投資機關의 公共性

製造業部門 政府投資機關으로는 國定教科書株式會社, 韓國造幣公社 및 韓國綜合化學工業株式會社가 있다.

이중 韓國綜合化學工業株式會社는 1985년 3월 忠州肥料工場을 賣却 處理하고 1986년 현재 嶺南化學, 鎭海化學, 南海化學, (株)韓洲, 東海펄프 등 5個의 子會社를 管理하는 持株會社의 역할을 하고 있다. 그러나 韓國綜合化學工業株式會社의 基本目標은 化學製品的 生産 및 販賣에 있다. 이들 製造部門 政府投資機關의 設立目的은 特殊社會階層에 대한 配分の 衡平性提高에 있는 것이 아니라 特殊 財貨 또는 用役의 增産供給에 있다고 하겠다. 國定教

科書株式會社는 教科書 등의 圖書를 製造 販賣하고, 韓國造幣公社는 貨幣·銀行券·國債·收入印紙 및 기타 證券 등과 같은 特殊用紙를 製造 販賣하는 公企業이다. 이들 公企業은 學校 및 韓國銀行과 같은 他公共機關에 그들의 全製品을 판매하므로 販賣獨占-買入獨占(monopoly-monopsony) 關係에 놓여 있다¹⁶⁾.

이들 製造部門 政府投資機關이 生産販賣하

는 製品의 需要에 대한 價格彈力性은 零에 가깝다. 이것은 教科書의 需要量은 初中等 學生數에 의하여 결정되기 때문이다. 販賣獨占者로서의 힘이 강하다면 엄청난 暴利를 거두어 들일 수도 있다. 그러나 이들 製品의 價格은 대체로 費用+適正利潤의 形式으로 결정된다. 適正利潤이란 通常費用에 대한 一定比率로써 결정된다. 이 경우 費用이 늘어나면 企業利潤

〈表 2〉 金融部門 政府投資機關의 經營目標

	設 立 目 的	主 要 業 務	公 共 性 의 內 容
韓國產業銀行	産業의 發展과 國民經濟의 發展을 촉진하기 위한 重要産業資金의 供給·管理 (韓國產業銀行法 第1條, 同行 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 重要産業資金支援을 위한 財源調達 • 重要産業資金의 供給 및 保證·引受 • 기타 主要産業資金支援業體의 企業指導등 附帶業務 	重要産業資金支援을 통하여 國民經濟의 發展을 追求하고 있음.
中小企業銀行	中小企業者에 대한 效率의인 信用創造를 確立함으로써 中小企業의 自主的인 經濟活動을 圓滑히 하고 그 經濟的 地位向上을 圖謀함. (中小企業銀行法 第1條, 同行 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 中小企業支援을 위한 財源調達 • 中小企業에 대한 資金의 支援 • 기타 企業指導業務등 附帶業務 	中小企業群에 대한 資金支援등 分配改善的 努力과 中小企業이 담당하는 産業發展을 유도하는 價値創出의 努力을 동시에 追求함.
國民銀行	一般國民과 小規模企業에 金融便宜를 提供함으로써 그 經濟的 地位向上을 圖謀함. (國民銀行法 第1條, 同行 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 小規模企業 및 一般國民을 支援하기 위한 財源調達 • 家計 및 企業資金의 供給 • 小企業支援을 위한 證券業務 • 小規模企業에 대한 企業指導業務 	小規模企業 및 一般庶民에 대한 資金支援등 分配改善的 努力과 小規模企業生産性增大등의 價値創出의 努力을 동시에 追求함.
韓國住宅銀行	庶民住宅資金의 造成을 뒷받침하고 住宅資金의 供給과 管理의 效率化를 期함. (住宅銀行法 第1條, 同行 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 庶民住宅資金支援을 위한 財源調達 • 庶民住宅資金의 支援 	庶民住宅資金支援 등과 같은 分配改善的 努力과 住宅建設産業發展支援努力을 동시에 追求함.
證券去來所	有價證券의 公正한 價格形成과 安定 및 그 流通의 圓滑을 期하기 위함. (證券去來所法 第1條, 同去來所 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 有價證券市場의 開設 및 管理 • 有價證券의 上場 및 管理 • 去來員 管理 	國內産業資金調達을 원활히 하기 위한 資本市場의 育成을 追求하고 있음.

16) 獨占力을 이용하여 利潤極大化를 취하더라도 이는 國民經濟的 價値를 極大化시키는 것이 되지 아니한다. 獨占의 利潤極大化는 오히려 國民經濟的 價値의 縮小 또는 減量을 유발시키게 된다.

이 늘어나는 기이한 현상이 일어나게 된다¹⁷⁾. 그러므로 이들 製造部門 公企業經營에 있어서의 1次의인 公共性은 費用을 줄이는 데 있다. 즉 生産過程의 效率性提高가 곧 公共性을 增大시키는 方法이 되고 있다. 실제 政府가 이들 機關製品的 價格決定過程에 있어서 費用認定에 상당히 인색한 것은 사실이다.

3. 에너지 및 通信部門 投資機關의 公共性

에너지關聯部門 政府投資機關으로는 大韓石炭公社, 韓國電力公社, 韓國가스公社, 石油開發公社, 鑛業振興公社 등이 있고 通信部門 政府投資機關으로는 電氣通信公社가 있다.

에너지關聯部門 政府投資機關中 大韓石炭公

社, 韓國電力公社, 韓國가스公社 등은 石炭, 電力, 가스 등을 效率的으로 生産하여 安定的으로 공급하는 데 設立目的이 있으므로 公共性分類에 있어서 價値創出型에 속하고 있다. 이들 公企業은 企業自體가 직접 經濟的價値를 創出하고 있다. 石油開發公社와 鑛業振興公社는 石油産業과 鑛業의 發展을 促進시키는 데 그 設立目的이 있다는 데서 역시 價値創出型에 속하고 있으나 企業自體가 直接 石油나 鑛物을 生産하는 것보다 주로 同産業分野를 育成, 支援함으로써 經濟的價値를 增大하고 있는 것이다¹⁸⁾. 第3者에 대한 支援中 일부분을 이루고 있는 特殊金融支援의 경우에 있어서는 被支援 企業體의 經濟的價値 增大가 支援 公企業의 經濟的 價値의 增大로 연결되는 것은 産業銀行

〈表 3〉 製造部門 政府投資機關의 經營目標

	設 立 目 的	主 要 業 務	公共性의 內容
造幣公社	貨幣·銀行券·國債·有價證券 그리고 이에 소요되는 用紙, 特殊用紙, 特殊印刷物의 製造 및 外國政府, 外國公共團體에 대한 上記製品的 輸出과 이의 達成에 필요한 附帶事業의 영위 (造幣公社法 第1條, 同公社 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> 貨幣·銀行券 및 國債의 製造 政府, 地方自治團體, 政府投資機關 또는 銀行 등이 發行 使用하는 各種 有價證券, 特殊用紙 및 印刷物 製造 위 製품에 所要되는 各種用紙 製造 外國政府 또는 公共團體에 대한 貨幣, 有價證券 등의 輸出 政府의 命令 또는 認可 받은 附帶事業 	國民經濟的 價値 增大를 위한 經營活動
國定教科書	文敎部가 著作權을 가진 各급 學校의 教科書, 教師用 指導書와 기타 필요한 圖書의 發行, 販賣, 供給 및 이에 附帶한 事業一切를 經營함. (同社 定款 第1條)	<ul style="list-style-type: none"> 各級學校 教師用 圖書發行, 販賣, 供給 政府刊行物등 印刷出版에 관한 受注業務 위 業務에 관련되는 事業에 대한 投資 기타 會社의 目的達成에 필요한 業務 	學校用 圖書製作 産業의 發展을 통하여 國民經濟的 價値增大 追求
韓國綜合化學	化學製品的 生産과 販賣, 化學工業部門에 대한 投資와 그 投資會社에 대한 管理 및 이에 대한 附帶事業 및 상공부장관이 지정하는 事業	<ul style="list-style-type: none"> 投資事業의 合理的 管理 新規投資環境 造成 및 機會 포착 	化學工業의 發展을 통한 國民經濟的 發展을 追求함.

17) 費用이 늘어나면 企業利潤이 늘어난다고 하는 것은 $P=c+a$ 의 決定方法에서는 대체로 a 가 c 의 一定率로 定해짐으로 c 가 늘으면 利潤이 늘어나기 때문이다.

18) 同産業分野 育成支援이라 함은 주로 石油 및 鑛物에 대한 調査, 試驗, 業務指導 및 開發資金支援을 의미한다.

의 경우와 마찬가지로 論理로 설명될 수 있다¹⁹⁾. 通信部門 政府投資機關인 電氣通信公社는 1982년 1월 1일부터 종래의 遞信部 電務事業機能을 公社化시키면서 政府投資機關이 되었다. 公社法 第1條에 나타나 있는 設立目的은 “合理的이고 責任있는 經營을 통하여 國民의 便益을 增進하고 公共福利向上에 寄與하는 것”으로 되어 있다. 그러나 실제에 있어서는 國內外 電信電話事業에 대한 施設投資 및 그 運用을 통하여 國民經濟發展의 中추적인 역할을 하고 있다. 電信電話는 단순히 人間의 感情과 意思를 전달하는 生活便益을 제공할 뿐만 아니라 産業經濟活動에 神經體系와 같은 필수적인 역할을 하고 있으며, 특히 第3의 産業革命이라고도 불리워지는 情報化 時代의 主役이 바로 通信이라는 점에서 通信公社의 國民經濟의 重要性은 他公企業보다 높다고 할 수 있다.

4. 建設部門 政府投資機關의 公共性

建設部門 政府投資機關으로는 住宅公社, 道路公社, 産業基地開發公社, 農業振興公社 등이 있는바 道路公社, 産業基地開發公社, 農業振興公社 등은 道路建設, 産業基地造成, 農地改良事業 등 주로 社會間接資本形成에 經營의 力點을 두고 있고 住宅公社는 國民住宅의 造成供給을 主事業으로 하고 있다.

公企業의 社會間接資本形成은 國家産業活動

을 促進하는 데 있다. 즉 社會間接資本은 國民生活에 필요한 價値의 配分的 衡平 또는 配分的 正義의 具現과는 거리가 멀고 國民生活에 필요한 價値의 增大에 그 궁극적 目的이 있고 그렇게 하기 위해서는 대체로 巨額의 內外資를 소요하는 公企業의 社會間接資本形成이 사용되지 않는 過剩施設로 남게 되는 國家的 損失은 방지되어야 할 것이다²⁰⁾. 社會間接資本形成은 기존의 産業活動이 보다 원활히 이루어지도록 하고 있으나 또 한편 社會間接資本形成 자체가 새로운 産業活動을 유발시키는 면도 있다. 그러나 이것은 어디까지나 因果關係가 바뀌었을 뿐 産業活動支援과 社會間接資本間의 結合關係는 바뀌지 않고 있다. 설령 地域開發을 위하여 道路를 도장하고 工業團地를 조성하여도 결과적으로 그러한 道路와 工業團地가 궁극적으로 活用되지 않는다면 그러한 社會間接資本投資는 잘못된 것이라고 말할 수 있다.

그러나 住宅公社의 公共住宅供給은 住宅建設産業의 發展을 촉진시키는 측면과 정상적인 市場經濟活動을 통해서만 소외될 庶民階層의 住宅需要를 充足시켜 주는 價値配分的 측면을 동시에 추구하고 있다. 그러나 이 경우에 있어서도 庶民住宅供給價格이 낮으면 낮을수록 좋은 것은 아니다. 거기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 價格이 낮을수록 住宅公社의 收入은 축소되고 이러한 財源의 축소는 庶民住宅供給量의 축소를 의미하기 때문이다. 물론 政府補助를 늘리면 되지 않느냐고 할 수 있지만 政府補助의 增大는 다른 國家發展事業의 축소를 의미한다. 둘째, 價格이 아주 낮을 경우에는 이러한 廉價 혜택을 받는 일부 庶民에게 特惠를 몰아서 주는 격이 되어 오히려 價

19) 石油開發公社는 1985년도 중 石油開發基金 6,471억원을 조성하여 이 중 898억원을 民間企業에 補助 또는 融資해 주고 있으며, 鑛業振興公社는 약 457억원의 鑛業資金을 融資 또는 補助해 주고 있다.

20) 社會間接資本이 産業部門生産性 및 産業構造에 미친 實證分析에 관해서는 郭泰元(1986) 및 姜信逸(1986) 參照.

〈表 4〉 에너지 및 通信部門 投資機關의 經營目標

	設 立 目 的	主 要 業 務	公共性的 內容
通 信 公 社	<ul style="list-style-type: none"> 公衆電氣通信事業의 合理的인 經營과 電氣通信技術의 振興을 圖謀함으로써 國民의 便益을 增進하고 公共福祉向上에 이바지함을 目的으로 한다. (公社法 第1條) (定款 第1條) 	<ul style="list-style-type: none"> 公衆電氣通信事業의 設置運營 公衆電氣通信에 관한 營業 公衆電氣通信에 관한 研究 및 實用化等 	<ul style="list-style-type: none"> 通信産業 發展을 통한 國民經濟發展을 追求
韓國電力公社	<ul style="list-style-type: none"> 電源開發 促進 電氣事業의 合理的 運營 電力需要의 安定圖謀 國民經濟發展에 寄與 (公社法 第1條) (定款 第1條) 	<ul style="list-style-type: none"> 電力資源의 開發 發電, 送電, 變電 및 配電 가스의 製造, 供給과 副産物의 生産 및 販賣等 	<ul style="list-style-type: none"> 電力産業開發을 통한 國民經濟發展을 追求
石 炭 公 社	<ul style="list-style-type: none"> 政府指定 石炭鑛山의 運營管理 石炭의 生産加工, 販賣 및 이의 附帶 事業經營 (公社法 第1條) (定款 第1條) 	<ul style="list-style-type: none"> 石炭鑛山의 運營 및 開發 石炭鑛山 및 加工에 관한 技術的 調査研究와 이에 關聯된 事業에 投資 石炭 및 副産物의 加工 또는 買入과 石炭 및 副産物 또는 加工品의 輸出入 輸送 및 販賣等 	<ul style="list-style-type: none"> 石炭産業發展을 통한 國民經濟發展 追求
石油開發公社	<ul style="list-style-type: none"> 石油資源開發, 石油備蓄 및 流通構造 改善事業의 効率的 遂行 石油需給安定圖謀 國民經濟發展에 寄與 (公社法 第1條) (定款 第1條) 	<ul style="list-style-type: none"> 國內外 石油資源開發 原油 및 石油製品의 備蓄 石油事業基金 管理 原油, 石油製品의 輸出入, 輸送 및 販賣等 	<ul style="list-style-type: none"> 石油 및 石油關聯産業의 發展을 통한 國民經濟發展 追求
鑛業振興公社	<ul style="list-style-type: none"> 民營鑛山의 合理的이며 劃期的인 開發 및 海外鑛物資源確保를 위하여 鑛山技術指導의 助成事業 및 鑛業開發을 擔當함으로써 國民經濟發展 圖謀 (公社法 第1條) (定款 第1條) 	<ul style="list-style-type: none"> 鑛床調査事業 探鑛推進 鑛業資金融資 技術指導事業 等 	<ul style="list-style-type: none"> 鑛業發展을 통한 國民經濟發展 追求
가 스 公 社	<ul style="list-style-type: none"> 가스의 長期安定的 供給 國民生活 便益增進 公共福利向上 寄與 (公社法 第1條) (定款 第1條) 	<ul style="list-style-type: none"> 天然가스의 製造供給, 副産物의 精製販賣 天然가스 引受基地 供給網의 建設·運營 天然가스의 開發 및 輸出入 液化石油가스開發 및 輸出入 	<ul style="list-style-type: none"> 가스産業 發展을 통한 國民經濟發展 追求

價의 配分의 衡平을 저해하게 될 수도 있기 때문이다.

5. 서비스 및 其他部門의 政府投資機關의 公共性

서비스 및 其他部門의 政府投資機關으로 大韓貿易振興公社, 農漁村開發公社, 韓國觀光公社, 韓國放送公社, 韓國海外開發公社, 勤勞福祉公社 등이 있다. 서비스部門의 公企業은 보통 非經濟的 設立動機를 갖는 것으로 생각하기 쉬우나 상술한 政府投資機關은 대부분 經

濟的 目的을 가지고 있다.

貿易振興公社法 第1條에는 “國際收支의 改善과 自立經濟의 確立에 기여함을 目的으로 한다”고 되어 있다. 海外市場을 개척하는 일이나 貿易情報를 수집, 조사, 보급하는 일이나 國內外 貿易博覽會 및 展示會에 관한 일 등은 모두 輸出振興을 통하여 國民經濟的 價値를 增大시키자는 데 基本目的을 두고 있다.

韓國觀光公社도 觀光事業을 진흥시켜 國家經濟發展과 國民福祉增進에 기여함을 設立目的으로 하고 있다. 觀光事業은 外國人觀光事業과 內國人觀光事業으로 나누어지고 있는바

〈表 5〉 建設部門 政府投資機關의 經營目標

	設 立 目 的	主 要 業 務	公 共 性 的 內 容
韓國道路公社	道路建設, 管理, 附帶事業 施行으로 道路交通發展에 寄與 (韓國道路公社法 第1條) (同社 定款 第1條)	• 道路의 新設, 改築, 維持管理 • 便益施設 設置管理	運輸 및 道路産業의 發展을 통하여 國民經濟的 價値增大를 위한 經營活動에 주력함.
大韓住宅公社	住宅의 建設 供給管理, 不良住宅의 改良으로 國民生活 安定과 公共福利 增進에 寄與 (大韓住宅公社法 第1條) (同社 定款 第1條)	• 住宅의 建設供給 改良管理 • 附帶福利施設 建設管理 • 都市計劃事業施行	庶民住宅의 建設供給과 같은 國民經濟的 價値配分과 住宅建設 産業發展을 동시에 추구하고 있음
韓國土地開發公社	土地를 取得, 開發, 供給함으로써 土地利用度를 增進시키고 土地資源의 效率의 利用을 促進하여 健全한 國民經濟發展에 寄與 (韓國土地開發公社法 第1條) (同社 定款 第1條)	• 土地取得, 開發, 供給 • 遊休地等の 買收 • 宅地開發事業 等	土地資源의 效率의 利用을 促進하여 健全한 國民經濟 發展을 追求함.
産業基地開發公社	産業基地開發, 特殊地域開發, 水資源 開發 및 工業用水施設 運營을 促進하여 國民經濟發展에 寄與 (産業基地開發促進法 第30條) (同社 定款 第1條)	• 産業基地開發 • 特殊地域開發 • 水資源開發事業 等	工業立地造成 등으로 國民經濟發展을 위한 經營活動에 주력함.
農業振興公社	農地改良事業, 農業機械化事業, 農家住宅改良 示範農村育成 및 農地改良 組合에 對한 技術 支援으로 農村近代化 促進 (農村近代化 促進法 第69條) (同社 定款 第1條)	• 農地改良事業 • 農業機械化事業 • 農地改良組合에 對한 技術支援 等	農業發展 促進을 통하여 國民經濟的 價値增大를 위한 經營活動에 주력함.

〈表 6〉 서비스部門 政府投資機關의 經營目標

	設 立 目 的	主 要 業 務	公共性의 內容
大韓貿易振興公社	輸出振興을 위한 海外市場의 調査, 開拓, 輸出入 去來의 斡旋, 商工部長官이 정하는 輸出入業務를 담당하여 國際收支의 개선과 自立經濟의 확립에 기여함. (大韓貿易振興公社法 第1條) (同公社 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 貿易去來의 斡旋 • 貿易에 관한 전시회, 博覽會의 開催 또는 이에의 參加 및 參加의 斡旋 • 海外市場의 調査開拓 및 情報의 蒐集과 그 成果의 普及 	輸出振興을 통하여 國民經濟發展을 追求함.
韓國觀光公社	觀光事業振興 觀光資源開發 觀光要員의 養成과 訓練, 其他 觀光事業의 發展에 必要한 先導事業을 行하게 함으로서 觀光客의 受容態勢에 萬全을 期하고, 外來 觀光客의 誘致를 增進하며 國民觀光을 發展시켜 國家經濟發展과 國民福祉增進에 寄與함을 目的으로 함. (韓國觀光公社法 第1條) (同公社 定款 第2條)	<ul style="list-style-type: none"> • 國際觀光振興 • 國民觀光振興 • 觀光資源開發 等 	海外觀光客 유치와 國民觀光產業發展을 통하여 國民經濟의 價値 增大를 追求함.
韓國海外開發公社	海外移住 및 海外就業에 관한 業務를 수행하여 國內就業安定 및 國家經濟發展에 寄與함 (韓國海外開發公社法 第1條) (同公社 定款 第1條)	<ul style="list-style-type: none"> • 海外就業開發斡旋, 手續, 送 出 • 海外移住 斡旋 및 手續 等 	勤勞者의 海外就業 및 移住를 통하여 勤勞所得 增大 및 外貨收入 增大로 產業發展을 追求함.
勤勞福祉公社	産業災害補償保險施設의 設置運營, 産業安全保健에 관한 事業, 勤勞者의 福利厚生에 관한 事業을 行하게 함으로써 勤勞者의 福祉增進에 寄與함. (勤勞福祉公社法 第1條) (同公社 定款 第1條)	<ul style="list-style-type: none"> • 産業災害補償保險施設의 設置運營 • 産業安全保健에 관한 事業 • 勤勞者의 福利厚生에 관한 事業 等 	災害勤勞者에 대한 醫療서비스를 增大시키는 價値配分의 經營活動이 중심을 이루고 있음.
韓國放送公社	國內외에 대한 放送實施와 放送文化의 普及 및 이에 수반하는 事業을 行함으로써 公共福祉의 增進, 社會正義의 實現, 國民의 基本權 擁護, 教育革新과 文化의 暢達, 國民體育의 振興, 國際協力の 增進에 寄與함. (韓國放送公社法 第1條) (同公社 定款 第1條)	<ul style="list-style-type: none"> • 放送實施業務 • 調查研究 • 放送附帶事業 等 	廣告產業發展促進에 寄與하고 있으나 주로 非經濟的·文化的 價値 創出에 주력하고 있음.
農漁村開發公社	農水産物의 貯藏, 處理 및 加工의 育成과 農水産物의 價格安定 및 流通改善事業을 통하여 農水産物 需給의 安定을 기함으로써 農漁民의 所得을 增進하게 함. (農漁村開發公社法 第1條) (同公社 定款 第1條)	<ul style="list-style-type: none"> • 農水産物의 需給調查 및 價格安定 • 農水産物 貯藏處理 및 加工業 開發育成 • 農水産物 流通改善 	農水産物의 貯藏, 加工業支援 및 農水産物 流通業務改善等 產業發展의 側面과 農水産物 價格安定等 農家所得保障의 側面을 동시에 追求함.

그 중 外國人觀光事業은 명백히 外貨獲得이 主目的으로 되어 있고 內國人觀光事業도 소의 계층에 대한 價値의 配分的 衡平과는 거리가 멀다. 특히 觀光事業財源 마련을 위한 空港免稅販賣店은 순수 利潤追求 組織이다.

韓國海外開發公社도 國內勤勞者를 海外에 進出케 하여 外貨收入을 올리자는 것이 主目的으로 되어 있어 그 公益性的 내용이 勤勞階層에 대한 상대적 所得配分과 國民經濟的 價値의 增大를 동시에 추구하고 있다고 하겠다. 國內人力的 海外進出方案으로 海外就業과 海外移住가 있는바 需要國의 필요에 따라 高級 및 低級人력을 就業 또는 移住시키고 있다.

農漁村開發公社 역시 國民經濟的 配分的 正義具現보다는 關聯産業發展에 더욱 力點을 두고 있는 것으로 보인다. 農漁村開發公社의 主要業務로 되어 있는 加工業의 開發育成, 流通改善事業 및 農水産物의 貯藏處理 등은 效率性和 企業性を 增大시켜 國民經濟的 價値를 增大시키자는 데 궁극적 目的이 있다고 보아야 할 것이다.

韓國放送公社 역시 價値配分的이기보다는 價値増大的이라고 보아야 할 것이다. 韓國放送公社는 그 性格上 특수계층에 대한 所得配分보다는 사회전체를 위한 公的 價値増大를 추구하고 있다. 연간 3,000억원을 쓰고 있는 韓國放送公社가 그 이상의 價値를 창출하여 社會에 供給하기를 國民은 바라고 있는 것이다.

勤勞福祉公社는 産業災害勤勞者에게 醫療서비스를 提供하는 것을 主要事業으로 하고 있다. 勤勞福祉公社는 그 設立目的 자체가 價値増大보다는 價値配분에 있다고 하겠으나 그러

나 그러한 目的을 遂行하는 過程에서는 일정한 酬價에 보다 많은 醫療서비스를 제공해 주든지 일정한 醫療서비스를 제공함에 있어서 原價節減 등 生産性向上을 통해서 酬價를 引下시켜 주는 등의 노력을 계속해 나가야 할 것이다. 勤勞福祉公社는 設立目的에 의하여 이미 遂行事業이 정하여졌기 때문에 經營陣의 관심은 오히려 衡平性보다는 效率성에 있다고 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 結 論

향구적인 國家發展을 기약할 수 있고 오늘의 社會를 운택한 삶의 場으로 만들어가기 위한 公共性的 增進은 우리나라의 모든 기업과 국민이 지향하고 있는 궁극적인 行動目標이라고 할 수 있다. 公共性이 政府만의 관심이고 公企業만의 領域인 것은 아니다. 公共性은 觀念的 抽象이 아니고 實體的 當爲인 것이다. 個體의 發展과 幸福이 모여서 國家의 發展과 福祉가 다듬어지기 때문에 公共性和 企業性是 對立關係에 있기보다는 補完關係에 있다고 하겠다.

公企業 하나하나가 모두 健全하고 效率的으로 움직일 때 비로소 公企業의 公共性도 보다 만족스럽게 達成될 수 있는 것이다. 非效率的이고 퇴행적인 公企業이 어떻게 公共性的 增進에 기여하겠는가, 落後公企業은 오히려 國民의 負擔이 되어 公共性增進에 逆行하고 있을 뿐이다²¹⁾.

公企業이 公共性 때문에 企業성을 살릴 수 없거나 企業性 때문에 公共성을 增進시킬

21) 公企業이 잘못 운영되어 國民의 負擔이 되고 있음을 崔靑林(1986)은 많은 事例를 통하여 지적하고 있다.

수 없다고 하는 것은 公共性에 대한 認識不足에서 온다고 할 수 있다. 우선 대부분의 公企業은 設立 당시부터 遂行하여야 할 主要事業이 결정되어 있기 때문에 企業性이란 이러한 公益事業을 遂行하는 과정에서 生産性向上 등을 통하여 살려나갈 수밖에 없을 것이다. 그것은 中小企業銀行이 觀光호텔事業을 할 수 없는 것과 같다. 主要事業을 구체적으로 집행하는 과정에서도 主要事業設定 기본정신에 비추어 보면 어떻게 代案選擇을 해야 하는지는 명백해질 것이다. 결국 公共性을 달성하면서 企業性을 增進시켜야 하고 그러기 위해서는 生産性 또는 效率性を 提高시킬 도리밖에 없다.

生産性 또는 效率성이 아주 높은 수준에 와 있다면 國民과 政府는 그러한 公企業의 經營現實에 만족해야 한다. 企業性을 위와 같이 企業利益 또는 企業價値의 극대화로 인식하지 아니하고 創造的이고 開拓的이며 效率的이고 자 하는 企業家精神으로 이해한다면 이러한

企業性은 더욱 公共性을 相乘的으로 增大시켜 公企業發展에 核心的인 要素가 될 것이다.

우리나라 현행 25個 政府投資機關에 대하여 國民과 政府가 요망하고 있는 主要事業의 內容을 분석해 보면 25個 政府投資機關의 대부분은 國民生活에 필요한 價値를 配分하는 측면보다는 國民生活에 필요한 價値를 증대시키는 측면이 더욱 강조되고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 건전한 國民經濟發展을 도모하고자 設立된 대부분의 기관들이 그와 같은 設立目的事業을 잘 수행하는 것이 公企業의 公共性을 높이는 것이다.

國民生活에 필요한 價値의 配分的 衡平만이 公共性을 增進시키는 것이 아니라니와 그러한 측면의 公共性 달성도 非效率的인 과대한 비용을 통하여 이루어진다면 그 효과가 半減될 것이다. 公企業의 公共性을 반드시 살려나아야 할 것이되, 公共性을 이유로 企業性이 무시되거나 效率성이 의면당해서는 궁극적으로 그 公共性마저도 달성할 수 없게 될 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜信逸, 「우리나라 公企業의 投資行態分析」, 『1986年度 國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1986. 9.
 郭泰元, 「社會間接投資의 産業支援效果分析」, 『1986年度 國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1986. 9.
 經濟企劃院, 『새로운 政府投資機關管理秩序의 定着』, 1984. 8.
 每日經濟新聞, 「政府投資機關의 成績表」, 新聞社說, 1986. 6. 26.
 汪野井芳郎ほか, 『公共政策の意思決定に關す

る諸問題』, 日本經濟研究ヒンター, 1973.
 兪焄, 『公企業論』, 法文社, 1985.
 李啓民, 「國營企業體 萬年赤字에서 벗어나다」, 『2000年』, 1986. 2.
 朱鶴中, 『韓國의 所得分配와 決定要因(上)』, 韓國開發研究院, 1979.
 崔青林, 「서울地下鐵, 하루 10億씩 적자난다」 『月刊朝鮮』, 朝鮮日報社, 1986. 11.
 Arrow, K.J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 1963.
 Buchanan, J.M. and R.D. Tollison, *Theory*

of Public Choice, University of Michigan Press, 1972.

Dahl, R.A. and C.E. Lindblom, *Politics Economics and Welfare*, The University of Chicago Press, 1976.

Jones, L.P., *Public Enterprise and Economic*

Development: The Korean Case, Korea Development Institute, 1975.

Just, R.E. and et al, *Applied Welfare Economics and Public Policy*, Prentice-Hall, Inc. 1981.