

政府投資機關 責任經營制의 政策效果

宋 大 熙
宋 明 姬

우리나라 公企業經營의 效率性提高를 위하여 1984년 25個政府投資機關에 도입한 責任經營制度和 그에 따른 經營實績評價制度의 效果를 측정하기 위하여 賣出原價率 改善程度에 관한 계량 분석과 경영개선 전반에 관한 設問分析을 실시하였다.

政府投資機關 任員職을 대상으로 한 設問調査에서 전체 응답자의 79%가 政府投資機關 最高經營陣의 경영개선 의지가 과거보다 새로워졌거나 아주 참신해졌다고 응답하였고 社長 이의 일반직원들의 경영개선을 위한 의식구조 변화에 있어서도 전체 응답자의 72%가 어느 정도 변하였거나 크게 변하였다고 응답하는 등 經營雰圍氣가 전반적으로 크게 변화를 겪고 있음을 나타냈다. 또한 새로운 公企業政策의 經營改善 效果를 계량적으로 분석한 결과 산업은행 등 25個政府投資機關의 1984~86년간 원가절감액은 단순평균치 기준으로는 1兆 1,281億원으로 추정되었으나 신뢰구간 등을 고려한 純原價節減額은 2,983億원으로 나타났다.

이러한 성과에도 불구하고 人事管理制度 運營에 대한 불만 잔존 및 경영계획의 실효성 미흡 등의 문제가 제기되고 있는바, 관련 정책당국의 보다 적극적인 責任經營制度 운영이 요청되고 있다.

사전적 경영간여 축소와 이에 따른 정부투자기관 경영자율성 증진 및 사후적 경영실적평가 강화를 골자로 하는 新公企業政策을 도입한 지 3년이 경과하였다.

그러한 責任經營制의 導入이 과연 당초 소기의 목적과 같이 政府投資機關 經營效率 增進에 어느 정도 기여하였는가 하는 문제제기는 여러 측면에서 우리의 관심을 끌고 있다. 그

I. 序 論

우리나라 국민경제에서 중요한 역할을 담당하고 있는 產業銀行 등 25個政府投資機關의 經營效率를 증진시키기 위하여 關聯主務部處의

筆者：宋大熙—本院 研究委員, 宋明姬—本院 主任研究員

* 草稿를 읽고 有益한 批評을 하여준 서울대 俞焘 教授와 本院의 姜信逸 博士께 감사드립니다.

것은, 첫째 公企業部門의 효율성제고가 국민 경제에 기여할 수 있는 정도가 엄청나게 크다는 데 있다. 司空壹(1982)은 公企業의 生産費用이 제도개선을 통한 경영합리화로 5%가 절감된다면 이는 GNP 1.7%에 상당하는 효과라고 강조하였다.

둘째 新公企業政策의 미비점이 있다면 많은 시간이 흐르기 전에 적절한 보완조치를 하여야 할 것이기 때문이다.

政府投資機關 責任經營制度 導入 이후의 公企業 經營改善에 관하여 李啓民(1986)은 획기적인 관리제도의 개혁으로 25個政府投資機關에 조용한 혁신이 일어나고 있다고 평가하였다. 또한 每日經濟新聞(1986)은 정부투자기관의 경영과 서비스가 눈에 띄게 개선되고 있으며 설립목적과 주어진 역할을 그런대로 수행하고 있으며 한때 공기업들에 만연되었던 무질서는 이제 사라져 가고 있다고 평가하였다. 또한 世界銀行의 Park(1986)은 파키스탄의 公企業評價制度和 韓國公企業評價制度를 비교한 論文에서 韓國公企業의 經營行態는 놀랄 만큼 개선되어가고 있음을 밝히고 있다. 그러나 兪焘(1987)은 정부투자기관의 예산편성과정이 간소화되고 物品購買, 工事契約 등의 업무가 개선되었으나 책임경영제의 핵심이라고 할 수 있는 경영자율화는 아직 정착되지 못하고 있음을 지적하고 있다.

政府投資機關管理基本法에 의한 책임경영제도의 효과분석은 1983년의 導入準備 및 試驗段階를 거쳐 1984년부터 본격적으로 실시되었으므로 1984~86년간의 경영효율 수준이 과거에 비하여 유의한 변화를 보이고 있는지 여부에 초점을 두어야 할 것이다. 본 연구에서는 정부투자기관의 책임경영제 도입효과를 財務

諸表 등에 나타난 計量的 實績分析과 정부투자기관 담당 임직원들에 대한 設問調査 등을 통하여 진단하고자 한다.

第Ⅱ章에서는 新公企業政策의 內容을 과거의 공기업정책과 대비하여 소개한 다음 이러한 신공기업정책의 대상이 되고 있는 정부투자기관의 성격을 검토하고 第Ⅲ章과 第Ⅳ章에서는 신공기업정책의 효과를 非計量的 方法과 計量的 模型을 통하여 각각 분석하고자 한다. 끝으로 第Ⅴ章에서는 政策效果分析을 종합하고 政策建議를 하고자 한다.

Ⅱ. 新公企業政策의 內容과 政府投資機關

1. 新公企業政策의 內容

新公企業政策은 정부투자기관 책임경영체제의 확립을 위하여 투자기관의 自律的 經營이 보장된다는 것을 명백히 하고 있을 뿐만 아니라(同法 第3條) 政府投資機關 經營評價委員會를 설치하여 투자기관의 사전적 경영목표 설정과 사후적 경영실적평가 실시(同法 第4條) 등을 그 主要骨子로 하고 있다.

가. 自律的 經營

新公企業政策이 보장하고 있는 自律的 經營은 예산편성 및 조정, 물품구매와 공사계약, 임직원의 인사 등 公企業經營의 核心的 部門에 주어지고 있다.

基本法은 예산편성 및 조정권을 政府投資機關에 일임하고 있다. 종전에는 經濟企劃院에서 예산편성지침을 시달하면 정부투자기관은 동지침에 의거 예산을 편성하여 關係主務部에 제

출하고 주무부의 심사를 거친 후 다시 경제기획원에 제출토록 하였으며 경제기획원의 調整案은 國務會議의 議決 및 大統領의 裁可를 거쳐 확정되었다.

또한 基本法은 政府投資機關의 物資調達 및 工事契約를 정부투자기관에 일임시키고 있다. 종래에는 정부투자기관의 물자조달 및 공사계약은 調達基金法에 의하여 政府部處와 같이 調達廳을 통하여 일괄 구매토록 되어 있어 물자관리의 專門性·技術性 및 時宜性 확보에 한계가 있었다.

끝으로 自律的 經營의 또 하나 주요한 내용은 임직원 인사의 독립성이다. 종래 정부투자기관의 임원에 해당하는 執行幹部の 任命權이 主務部長官으로부터 社長에게 이관되었고 또한 同執行幹部の 資格을 組織內部人士에 국한함으로써 當該機關의 經營내용이나 전문적 사항에 관한 지식과 경험이 부족한 외부인사가 임원으로 임명되는 것을 원천적으로 봉쇄하였다. 政府投資機關管理基本法이 제정되기 이전인 1983년 8월 현재 정부투자기관 임원의 外部任用比率는 53%에 이르고 있었다¹⁾.

나. 經營實績評價

우리나라에서 정부투자기관에 대한 經營實績評價制度가 최초로 도입된 것은 1968년으로 당시의 제도는 主務部長官이 傘下投資機關에 經營목표를 시달하고 각 투자기관은 익년도 1

월 31일까지 經營實績報告書를 主務部長官에게 제출하면 주무부장관은 동보고서를 평가하여 2월 28일까지 國務會議에 보고토록 되어 있었으나 당시의 經營목표는 단순한 예산상의 수치에 불과하여 과거 經營실적에 대비한 經營개선 효과를 측정하기 어려웠을 뿐만 아니라 經營評價結果에 따른 積極한 인센티브가 없었기 때문에 형식적인 제도로 그치고 말았다. 그 이후 1972년초부터 經濟企劃院을 중심으로 인센티브制度 도입 방안이 연구되어 1973년부터 政府投資機關管理法 및 政府投資機關豫算會計法에 의하여 새로운 經營평가제도가 도입·실시되었으나 評價指標가 私企業評價指標와 같이 재무비율 중심으로 구성되어 있었을 뿐만 아니라 인센티브도 차등화되지 못하고 거의 固定報酬化된 경향을 띄게 되어 정부투자기관 經營 개선에 도움이 되지 못하였다²⁾.

1984년 政府投資機關管理基本法에 의하여 새로이 도입된 經營實績評價는 여러 측면에서 과거의 평가제도와 상당히 차이를 보이고 있다. 첫째, 評價指標 선정에 있어서 재무비율 중심의 평가보다는 公기업의 設立目的에 따른 사업수행의 효율성평가에 중점이 두어졌으며, 計量的 經營指標 이외에 非計量的 指標도 추가되었다³⁾.

둘째, 政府投資機關의 經營評價用役團을 새로이 신설·운영하여 公기업 經營평가의 전문성과 객관성을 높였다. 과거에는 公企業 經營評價實務가 行政官僚에 의하여 수행된 데 비하여 新經營評價制度下에서는 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사, 國策연구기관의 박사급 연구위원 및 관계전문분야의 대학교수들로 經營評價團을 構成케 하여 評價指標作成業務 및 經營實績評價業務를 전담시키고 있다.

1) 經濟企劃院, 『새로운 政府投資機關管理秩序의 定着』, 1984 8, p. 33.

2) 金益沫, 「政府投資機關 管理制度改善」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 研究報告 84-03, 1984, pp. 417~431.

3) 經營評價指標選定原則 및 技法에 관해서는 宋大熙 등의 『公企業經營評價의 理論的 背景과 技法』(1987年)의 第 3章 및 第 5章을 參照.

〈表 1〉에서는 年度別 政府投資機關 經營評價團의 人的構成을 나타내고 있는바 대학교수와 공인회계사가 큰 비중을 차지하고 있고 그의 국책연구기관의 전문연구위원 및 민간기업의 전문경영인도 부분적으로 참여하게 되었다.

세계, 經營實績評價 결과에 따른 인센티브支給이 크게 차등화되었으며 이에 따라 각 정부투자기관의 최고경영자는 당해기관에 지급되는 인센티브수준에 예민한 반응을 보였다.

〈表 2〉는 年度別 經營實績評價結果 및 이에 따른 인센티브支給率을 나타내고 있는데 1986년부터는 인센티브差等化 폭이 더욱 세분되었다.

2. 政府投資機關의 國民經濟的 意義

제 1차 경제개발 5개년계획이 착수되던 1960년대 초반 하더라도 民間企業의 활동은 저조하였고 民間資本蓄積도 거의 부실한 상태에서 투자에 필요한 資本調達은 주로 해외로부터 정부에 의하여 이루어졌고 이와 관련하여 많은 公企業이 신설되었다.

60년대 및 70년대에 신설 또는 확대 개편된 政府投資機關의 數는 각각 11個와 8個나 되고 있다⁴⁾. 이 시기의 특징은 근대화를 위한 경제

〈表 1〉 年度別 政府投資機關 經營評價團 構成內譯¹⁾

	(단위:名)			
	1984	1985	1986	1987
大學教授 ²⁾	8	10	20	18
公認會計士	13	13	14	15
國策研究機關의 研究委員 ²⁾	4	4	2	—
民間專門經營人	—	2	2	—
其 他 ³⁾	1	3	52	44
計	26	32	90	77

註: 1) 年度는 經營評價團 構成年度로서 直前年度의 經營實績을 評價하도록 되어 있음.

2) KAIST 연구부 연구위원은 국책연구기관의 연구위원으로, 학사부 교수는 대학교수로 분류하였음.

3) 1986년 이후에는 평가단원으로 위촉된 것은 아니나, 경영평가운영단원에 포함되어 평가단원을 보조한 대학교조 등을 포함한 인원임.

〈表 2〉 年度別 政府投資機關經營評價結果 및 「인센티브」 보너스支給率

	1985		1986		1987	
	機關數	인센티브 보너스	機關數	인센티브 보너스	機關數	인센티브 보너스
秀	—	300	—	300~	—	300~
優	18	250	15	250~299	20	250~299
美	5	200	9	200~249	4	200~249
良	2	150	1	150~199	1	150~199
可	—	100	—	100~149	—	100~149

註: 1) 1986년부터는 綜合評點 每 1點에 10%의 「인센티브」를 연동시켜 같은 等級내에서도 50% 범위 내에서 인센티브를 差等化시켰음.

4) 60년대 및 70년대에 신설 또는 확대개편된 정부투자기관은 다음과 같다. 石炭公社(1962), 大韓航空(1962), 大韓貿易振興公社(1962), 湖南肥料(1963), 韓國水產開發(1963), 韓國再保險公社(1963), 水資源開發公社(1967), 鑛業振興公社(1967), 住宅銀行(1967), 道路公社(1969), 地下水開發公社(1969), 浦項製鐵(1972), 證券去來所(1972), 農漁村開發公社(1972), 國定教科書(株)(1972), 放送公社(1973), 海外開發公社(1976), 土地開發公社(1979), 石油開發公社(1979).

〈表 3〉 政府投資機關의 產業的 特徵

	全 產 業 (A)	25個 政府投資機關 (B)	對 比 (B/A)%
雇傭人員 (千人) ¹⁾	11,843	135	1.1
經營資產規模 (10億원) ²⁾	71,265	49,754	69.8
外債保有額 (億弗) ³⁾	467	120	25.7
前方產業關聯度 (1984)	0.4599	0.7217	156.9
或 長 率 (%) ⁴⁾	8.4	23.1	—

註: 1) 全產業의 雇傭人員은 非農林水産部門의 雇傭人員 (1985년말 기준)임.

2) 全產業의 經營資產規模는 韓國銀行의 『企業經營分析』에서 조사한 1985년말 기준 우리나라 매출액 3億원 이상의 10,197個 기업의 推定值임.

3) 1985년말 기준임.

4) 1980~86년간 연평균 附加價值增加率임.

개발의 중요성을 인식하고 그의 가속화를 위하여 산업 각 부문에 걸쳐 상당수의 정부투자기관을 설립하여 직접 경제개발의 尖兵役割을 담당하도록 하였다는 점이다. 그 결과로 70년대 초에 정부투자기관을 포함한 公企業의 國民總生産에서 차지하는 비중은 印度의 수준과 비슷하였으며 英國이나 이탈리아보다는 높은 수준이었다⁵⁾.

1987년 1월 현재 25個政府投資機關은 資本集約的이고 前後方產業關聯係數가 높을 뿐 아니라 성장속도가 높은 산업적 특징을 보유하고 있다. 〈表 3〉은 政府投資機關의 產業的 特徵을 나타내고 있는데, 25個政府投資機關의 총고용인원은 135千名으로서 非農林水産部門의 총고용인원 11,843千名の 1.1%에 불과하나 경영자산규모에 있어서는 25個投資機關이 49兆 7,540億원으로 매출액 3億원 이상의 10,197個 기업의 자산규모 71兆 2,650億원의 69.8%나 차지하고 있어 정부투자기관이 資本集約的임을 단적으로 나타내 주고 있다. 前方產業關聯度에 있어서도 全產業 平均이 .4599인 데 반하여 25個投資機關의 平均은 .7217로서 정부투자기관이

생산·공급하는 財貨와 서비스의 대부분이 他企業의 中間財로 쓰이고 있음을 나타내고 있다. 1985년말 현재 국내 總外債殘額 467億달러中 120億달러 이상이 25個政府投資機關에 기인하고 있는 것은 정부투자기관의 자산형성이 상당부분 外資調達로써 이루어졌음을 뜻하는 것이라고 할 수 있다. 또한 1980~86년 기간중 전체 경제성장률은 연평균 8.4%이나 정부투자기관부문의 附加價值增加率은 연평균 23.1%로서 政府投資機關部門이 가속적으로 증대되고 있음을 뜻한다.

Ⅲ. 新公企業政策의 經營改善效果에 관한 設問調查結果分析

1. 設問調查對象 및 方法

新公企業政策의 정부투자기관 경영개선효과를 損益計算書 등을 통하여 객관적으로 분석하기 위하여 同 新公企業政策의 영향을 가장 직접적으로 받고 있는 정부투자기관 임직원들의 주관적 의견을 조사하여 보았다. 이들 정부

5) 司空查·L.P. Jones, 『經濟開發과 政府 및 企業家의 役割』, 韓國開發研究院, 1981, p. 184.

투자기관 임직원들은 대부분 舊制度下에서도 근무하였었고 新公企業政策에 의한 영향을 직접 받고 있었기 때문에 舊制度和 대비한 新公企業政策의 效果에 관해서는 가장 정확한 견해를 가지고 있을 것이라는 판단 아래 정부투자기관 임직원 750명에 대하여 設問調査를 실시하였다.

이 調査에서는 投資機關別로 각각 30名을 기준으로 설문지를 배포하였으나 韓國電力公社와 國民銀行, 電氣通信公社는 그 규모가 他機關에 비하여 현저히 방대하므로 각각 40名分을 배부하였으며 반대로 경영규모가 작은 綜合化學株式會社에 10名分, 그리고 海外開發公社에 대하여는 20名分을 배포하였다. 설문응답자의 職級別 分布는 <表 4>에 나타난 바와 같이 執行

幹部級 3.9%를 포함하여 下位職으로 갈수록 대상인원을 늘려 가급적 업무에서의 의견을 수렴하려고 노력하였다.

설문응답자의 擔當部署別 分布는 <表 5>에 나타나 있는 바와 같이 기획·조정통제부서, 총무·인사·재무관리부서, 조사·연구개발부서, 판매·영업부서 및 생산·기술·기관고유 사업수행부서 등 5個部署로 나누되, 기획·조정통제부서에 다소 높은 비중을 두고 배부하였다. 또한 設問의 客觀性を 높이기 위하여 해당 投資機關名을 무기명으로 하되 所屬產業部門은 표시토록 하였는바, 產業部門別 應答分布는 <表 6>에 나타난 바와 같다.

<表 4> 設問應答者の 職級別 分布

(단위:名, %)

執行幹部級	部長(室長·處長)級	次·課長級	係長級	其他	計
29 (3.9)	67 (9.0)	212 (28.5)	285 (38.3)	151 (20.3)	744 (100)

<表 5> 設問應答者の 擔當部署別 分布

(단위:名, %)

企劃·調整 統制部門	總務·人事· 財務管理部門	調査·研究 開發部門	販賣·營業 部門	生産·技術 및 固有事業遂行 部門 등	計
278 (37.4)	138 (18.5)	109 (14.7)	101 (13.6)	118 (15.8)	744 (100.0)

<表 6> 設問應答者の 產業部門別 分布

(단위:名, %)

金融分科	建設分科	製造分科	서비스分科	通信 및 에너지分科	其他	計
154 (20.7)	146 (19.6)	68 (9.2)	175 (23.5)	194 (26.1)	7 (0.9)	744 (100.0)

註: 1) 分科別 政府投資機關 區分은 다음과 같다.

- 金融分科: 産業銀行, 中小企業銀行, 國民銀行, 住宅銀行, 證券去來所(5個)
- 製造分科: 綜合化學株式會社, 國定教科書株式會社, 造幣公社(3個)
- 建設分科: 道路公社, 住宅公社, 土地開發公社, 産業基地開發公社, 農業振興公社(5個)
- 서비스分科: 放送公社, 貿易振興公社, 農水產物流通公社, 海外開發公社, 勤勞福祉公社, 觀光公社(6個)
- 通信 및 에너지分科: 通信公社, 韓國電力公社, 鑛業振興公社, 石炭公社, 가스公社, 石油開發公社(6個)

2. 新公企業政策效果에 관한 設問 應答分析

가. 綜合的 經營合理化의 進展

먼저 責任經營制 實施(1984) 이후 경영 전반에 걸쳐서 진행된 경영합리화의 진전 정도에 대하여 전체 응답자중 64.4%가 “상당히 진전되었거나 많이 진전되고 있는 것”으로 판단하고 있다. 경영합리화의 진전 정도에 대한 응답을

〈表 7〉 經營合理化 進展程度에 대한 職級別 反應

	執行幹部級	部長級	次長 및 課長級	係長級	其 他	全職級
매우 진전되어 가고 있다	41.4	23.9	19.8	16.5	15.3	19.0
다소 진전되어 가고 있다	51.7	40.3	44.3	47.4	44.7	45.4
그저 그렇다	6.9	28.3	29.3	27.4	33.3	28.3
별로 진전되지 않고 있다	0	4.5	5.2	4.9	4.7	4.7
전혀 진전되지 않는다	0	3.0	1.4	3.8	2.0	2.6
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(단위 : %)

註 : 1) 執行幹部級 應答分布와 全職級の 應答分布의 χ^2 값은 14.107(자유도 : 4)로서 有意水準 1%로 相異한 分布임.

〈表 8〉 最高經營者의 經營意志變化

	執行幹部級	部長級	次長 및 課長級	係長級	其 他	全職級
아주 참신해짐	48.3	26.8	20.8	15.1	10.7	18.3
새로워짐	51.7	59.7	59.4	63.5	60.0	60.8
보 통	—	9.0	16.0	13.0	20.0	14.4
다소 미흡함	—	3.0	2.4	6.7	9.3	5.4
없 음	—	1.5	1.4	1.7	—	1.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(단위 : %)

〈表 9〉 最高經營者의 經營意志에 대한 業務部署別 反應

	企 劃	總 務	研 究	營 業	生 產	全 部 署
아주 참신해짐	19.1	19.6	21.1	11.9	17.1	18.3
새로워짐	55.4	61.6	53.2	71.3	71.2	60.8
보 통	19.4	10.8	17.5	12.8	4.5	14.4
다소 미흡함	4.3	7.3	7.3	4.0	5.4	5.4
없 음	1.8	0.7	0.9	—	1.8	1.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(단위 : %)

직급별로 분석해 보면 責任經營制度의 경영합리화 효과를 가장 많이 느끼고 있는 계층은 執行幹部級으로 나타났으며 집행간부의 93.1%가 전반적 운영합리화의 진전에 대하여 긍정적이었다. 그러나 部長以下 現業職員들은 대체로 비슷한 반응을 보여주었다.

나. 最高經營陣의 經營意志와 日常業務에 미치는 影響

〈表 8〉에서는 1983년 이전과 비교하여 정부

투자기관 最高經營者의 經營改善意志가 “새로
 와졌거나 아주 참신해졌다”고 응답한 비율은
 전체응답자의 79.1%에 이르고 있고, 次長・課
 長級 이상 간부급들은 80% 이상이 최고경영자
 의 경영개선 의지가 새로와졌다고 느끼고 있는
 것으로 나타났다. 특히 執行幹部級에 있어서는
 응답자 29명 전원이 최고경영자의 경영의지가
 새로와졌거나 아주 참신해졌다고 판단하고 있
 다. 또한 <表 9>에서는 최고경영자의 경영의지
 의 변화에 대한 擔當部署別 반응이 기획・조
 정통계부문(74.5%)이나 조사・연구개발부문
 (74.3%)보다는 생산・기술 등 기관고유사업
 수행부문(88.3%)에 종사하는 직원들이 경영
 의지의 변화를 더욱 절실히 느끼고 있는 것으
 로 나타났다. 이는 新公企業政策이 사업현장
 에서의 業務遂行態度에 크게 영향을 미치고
 있음을 의미하는 것으로 풀이할 수 있다.

또한 새로운 公企業政策에 의하여 도입된 經

營評價制度가 일상업무 수행에 미치는 정도에
 대한 部署別 반응을 <表 10>에서 보면 생산,
 기술 등 기관고유사업수행부문 등 現業部門
 (81.1%)에서 가장 큰 변화와 영향을 느끼고
 있는 것으로 나타났다.

다. 人事管理制度의 改善

<表 11>에서 보는 바와 같이 責任經營制 導入
 이후 人事管理制度가 다소 또는 크게 개선되었
 다고 생각하는 직원은 전응답자의 29.3%인 반
 면 미흡하거나 오히려 나빠졌다고 생각하는 직
 원도 15.2%나 되었다. 인사관리제도 개선에
 대한 의견은 職級別로 뚜렷한 격차를 보이고
 있으며 上位職級으로 갈수록 개선의 정도를 절
 실히 느끼는 것으로 나타났는데, 이는 執行幹
 部의 外部人士 採用禁止가 上位幹部級들에게는
 긍정적으로 평가되었기 때문인 것으로 추정된
 다.

<表 10> 經營評價制度가 日常業務執行에 미치는 影響

(단위 : %)

	企 劃	總 務	調 査	販 賣	生 産	全 部 署
크게 영향을 미침	34.9	40.0	33.0	36.6	37.9	35.8
다소 영향을 미침	41.4	37.8	44.0	37.6	43.2	41.0
보 통	19.1	20.3	15.6	20.8	14.4	18.2
거의 없음	3.2	3.6	6.4	4.0	2.7	3.7
전혀 없음	1.4	1.5	1.0	1.0	1.8	1.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<表 11> 人事管理制度 改善에 관한 職級別 反應

(단위 : %)

	執行幹部級	部 長 級	次長 및 課長級	係 長 級	其 他	全 職 級
크게 개선되었음	24.1	7.5	10.4	4.9	4.0	7.5
다소 개선되었음	44.9	31.3	22.2	22.1	12.0	21.8
보 통 임	31.0	55.2	56.5	53.4	64.0	55.5
미 흡 합	0.0	6.0	7.1	13.3	14.0	10.5
오히려 나빠질	0.0	0.0	3.8	6.3	6.0	4.7
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

라. 豫算管理 및 物品管理의 效率性增進度

豫算編成 및 執行의 합리적 개선 여부에 대하여는 <表 12>에서 보는 바와 같이 총응답의 60.5%가 상당히 또는 크게 개선되었다고 응답하고 있는 반면 3.1%는 오히려 나빠졌다고 응답하고 있다. 또한 上位職級으로 올라갈수록 예산관리의 개선을 더욱 많이 느끼고 있으며, 특히 執行幹部級은 75.8%가 상당히 또는 크게 개선되었다고 보고 있다. 이것은 豫算編成 및 執行에 있어서 對政府關係 業務負擔이 크게 들어든 반면 기관 자체의 內部的 豫算管理

業務는 상대적으로 작은 폭으로 개선된 것을 나타낸다고 할 것이다.

物品購買 및 工事契約業務의 效率性 증진 여부에 대하여는 <表 13>에서 보는 바와 같이 총응답자의 50.1%가 상당히 또는 크게 개선되었다고 응답했고, 1.0%는 오히려 악화되었다고 응답했으며, 44.8%는 예년과 비슷하다고 보았으며, 다소 미흡하다고 응답한 비율은 4.1%에 불과하였다. 물품관리 역시 上位職級으로 올라갈수록 그 개선정도를 크게 느끼고 있으며 執行幹部의 82.7%가 物品管理가 개선되었다고 믿고 있는 것으로 나타났다.

<表 12> 豫算編成 및 執行의 合理的 改善與否

(단위: %)

	執行幹部級	部長級	次長 및 課長級	係長級	其他	全職級
크게 개선됨	31.0	20.9	21.2	16.1	16.7	18.8
다소 개선됨	44.8	46.3	36.3	46.0	38.7	41.7
보통임	24.2	28.3	35.4	29.1	36.6	32.0
미흡함	0.0	3.0	3.8	4.9	6.0	4.4
악화됨	0.0	1.5	3.3	3.9	2.0	3.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 1) 執行幹部 應答分布와 全職級 應答分布의 χ^2 값은 4.954(자유도: 4)임.

<表 13> 物品購買 및 工事契約業務의 效率性 增進與否

(단위: %)

	執行幹部級	部長級	次長 및 課長級	係長級	其他	全職級
크게 개선됨	31.0	14.9	17.9	9.5	16.0	14.7
다소 개선되었음	51.7	38.8	34.0	39.7	24.7	35.4
보통임	17.2	40.3	46.2	42.8	52.7	44.8
미흡함	0.0	3.0	1.0	6.3	6.0	4.1
악화됨	0.0	3.0	0.5	1.1	1.0	1.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 1) 執行幹部 應答分布와 全職級 應答分布의 χ^2 값은 13.355(자유도: 4)로서 有意水準 2%에서 서로 다른 應答分布임.

<表 14> 研究開發業務의 活性化

(단위: %)

크게 활성화 되었음	다소 활성화 되었음	보통 수준임	다소 미흡함	낭비적이었음	計
21.6	39.8	32.7	4.4	1.5	100.0

마. 研究開發業務의 活性化

新公企業政策導入 이후 研究開發業務의 활성화에 관해서는 <表 14>에서 보는 바와 같이 응답자의 61.4%가 다소 또는 크게 활성화되었다고 보고 있으며 32.7%가 예년과 비슷하다고 보고 있는 반면, 다소 미흡하거나 낭비적이었다고 보는 견해도 5.9%나 있었다.

바. 對民서비스業務의 改善

新公企業政策導入 이후 對民서비스業務의 개선 여부에 대하여는 <表 15>에서 보는 바와 같이 응답자의 70.6%가 다소 또는 크게 개선되었다고 보고 있으며 27.1%가 예년 수준이라고 보고 있는 반면 아직 미흡하다는 견해가 2.3% 정도 있었다. 정부투자기관의 서비스개선율所

屬產業分科別로 분류해 보면 국민은행 등 金融部門은 응답자의 77.3%가 對民서비스가 다소 또는 크게 개선되었다고 응답하여 전체평균 70.6%에 비하여 서비스改善度가 가장 높은 것으로 나타났다.

사. 長期經營計劃 및 戰略方案的 有効性

新公企業政策導入 이후 評價指標에 의하여 각 투자기관이 권고를 받아 수립한 長期經營計劃 및 戰略方案이 실제 경영에 어느 정도 도움이 되는가에 대하여 <表 16>에 나타난 바와 같이 총응답자의 17.2%가 크게 도움이 된다고 보았고, 40.2%가 다소 도움이 된다고 보았고 31.4%가 예년 수준과 비슷하게 느끼고 있으며, 6.9%가 별로 도움이 되지 않는다고 응답했으며, 전혀 도움이 되지 않는다는 견해도

<表 15> 産業分科別 對民서비스 改善¹⁾

	金融部門投資機關 ²⁾	建設部門投資機關	製造部門投資機關	서비스部門投資機關	에너지 및 通信部門投資機關	全機關
크게 개선되었음	32.5	29.5	23.5	32.0	34.5	31.5
다소 개선되었음	44.8	44.5	27.9	36.6	36.1	39.1
예년 수준임	20.1	23.9	45.6	28.0	28.4	27.1
다소 미흡함	2.6	2.1	1.5	2.8	0.5	1.9
전혀 개선되지 않았음	0.0	0.0	1.5	0.6	0.5	0.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 1) 産業分科別 投資機關은 <表 6>의 註 1)을 참조.

2) 金融部門 投資機關 應答分布와 全機關 應答分布와의 χ^2 값은 4.822(자유도: 4)임.

<表 16> 長期經營計劃 및 戰略方案的 有効性

	執行幹部級	部長級	次長 및 課長級	係長級	其他	全職級
크게 도움이 됨	31.0	16.4	20.8	14.0	15.3	17.2
다소 도움이 됨	48.3	47.8	42.5	41.8	29.3	40.2
보통임	20.7	32.8	24.9	30.5	44.0	31.4
별로 도움이 안됨	0.0	1.5	6.6	9.1	6.7	6.9
전혀 도움이 안됨	0.0	1.5	5.2	4.6	4.7	4.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.3%나 되었다.

**아. 一般職員들의 經營改善을 위한
意識構造變化**

〈表 17〉에서는 新公企業政策導入 이후 경영 개선에 대한 일반직원들의 意識構造가 어느 정도 달라지고 있는가에 대하여 12.8%가 경영 개선을 위해 크게 변화하고 있다고 보고 있고 58.7%가 경영개선을 위해 어느 정도 변화하고 있다고 보고 있으며, 15.3%가 그저 그렇다고 답변하고 있다. 또한 경영개선에 대하여 다소 회의적이거나 부정적인 견해도 각각 11.3%와 1.9%로 나타났다.

3. 設問應答 綜合分析

新公企業政策이 정부투자기관 경영개선에 미

치는 영향에 관한 設問調査를 통하여 가장 두드러지게 긍정적인 응답을 얻은 부문은 〈表 18〉에서 나타난 바와 같이 최고경영책임자의 경영개선 의지변화였다. 전체응답자의 79.1%가 최고경영자의 경영개선 의지가 종전에 비하여 크게 새로워졌음을 느끼고 있다. 新公企業政策에 의한 經營評價制度의 導入을 전응답자의 76.8%가 일상업무 집행에서 경험하고 있으며, 일반직원들의 경영개선을 위한 의식구조도 크게 바뀌었으며 정부투자기관의 對民서비스도 크게 개선된 것으로 나타났다. 그러나 否定的인 반응이 10% 이상 나타난 부문은 人事管理制度, 長期經營計劃 및 戰略方案의 效率性, 一般職員들의 經營改善을 위한 意識構造變化 등의 분야로 나타났으며 이러한 분야에서는 아직도 개선의 여지가 많은 것으로 나타났다.

〈表 17〉 經營改善을 위한 意識構造의 變化

(단위: %)

	執行幹部級	部長級	次長 및 課長級	係長級	其他	全職級
크게 변화였음	34.5	13.4	14.6	11.2	8.0	12.8
어느 정도 변화였음	41.4	59.7	60.4	60.0	57.3	58.7
그저 그렇다	17.2	16.4	14.6	14.4	17.4	15.3
다소 회의적임	6.9	9.0	9.0	11.6	16.0	11.3
부정적인	0.0	1.5	1.4	2.8	1.3	1.9
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈表 18〉 設問應答 綜合分析

(단위: %)

設 問 內 容	肯定的反應 ¹⁾	否定的反應 ¹⁾	普 通
1. 綜合的 經營合理化的 進展	64.4	7.3	28.3
2. 最高經營陣의 經營意志와 日常經營에 미치는 영향	79.1	6.5	14.4
3. 人事管理制度의 改善	29.3	15.2	55.5
4. 豫算管理 및 物品管理의 效率性 增進度	55.3	6.3	38.4
5. 研究開發業務의 活性化	61.4	5.9	32.7
6. 對民서비스業務의 改善與否	70.6	2.3	27.1
7. 長期經營計劃 및 戰略方案의 效率性	57.4	11.2	31.4
8. 一般職員들의 經營改善을 위한 意識構造變化	71.5	13.2	15.3

註: 1) 肯定的 反應은 設問項目 1 (매우 긍정적)과 2 (다소 긍정적)의 합계이고 否定的 反應은 設問項目 4(다소 부정)와 5(매우 부정적)의 합계임.

設問分析을 통하여 두드러지게 나타난 또 다른 면은 新公企業政策效果에 대하여 執行幹部 및 部長 등 上級職員들이 係長 등 下級職員에 비하여 훨씬 더 긍정적이었다는 점이다. 이것은 新公企業政策實施로 인하여 중래의 理事級인 執行幹部(副社長, 副總裁, 副行長補 포함)에 대한 外部人事 기용이 법적으로 차단되어 1983년 新公企業政策 導入直前 執行幹部의 外部起用이 53%이던 것이 1986년말 현재에는 5%로 급격히 하락한 데 있는 것으로 보인다. 또한 設問分析에 의하면 新公企業政策은 現業部署에서 더욱 영향을 받고 있는 것으로 나타났다.

Ⅳ. 新公企業政策에 의한 賣出原價率의 下落과 原價節減成果推定

1. 原價節減成果分析 基本模型

1984년에 실시된 新公企業政策이 정부투자기관의 賣出原價率에 미치는 영향을 추정하기 위하여 1984년 이전까지의 자료를 이용하여 新公企業政策이 도입되지 아니할 경우 예상되는 1984, 1985, 1986년도의 賣出原價率을 추정한 후에 同推定賣出原價率을 實績賣出原價率과 대비하여 절감 여부를 판단하였다.

즉 賣出原價節減率(ΔR)는 다음과 같이 산출하였다.

$$\Delta R_{it} = R_{it} - \hat{R}_{it} \dots \dots \dots (1)$$

$$\hat{R}_{it} = \hat{\alpha}_i + \hat{\beta}_i X_{it} \dots \dots \dots (2)$$

$$R_{it} = \alpha_i + \beta_i X_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (3)$$

여기서 ΔR 는 實績賣出原價率 R 과 推定賣出原價率 \hat{R} 과의 率差를 나타내며, $\hat{\alpha}$ 와 $\hat{\beta}$ 는 賣出原價率 推定回歸方程式의 回歸係數를 나타내고 있다. 그리고 i 와 t 는 투자기관 및 연도를 나타내고 있다. 式 (2)의 $\hat{\alpha}$ 와 $\hat{\beta}$ 는 式 (3)의 모형으로부터 구하였다. 新公企業政策 도입으로 인한 賣出原價節減額의 추정은 1984년 이후 各年度別 賣出額에 賣出原價率差를 곱하여 구하였다.

$$\Delta C = \sum_i \sum_t \Delta C_{it} \dots \dots \dots (4)$$

$$\Delta C_{it} = S_{it} \Delta R_{it} \dots \dots \dots (5)$$

여기서 ΔC 는 1984~86년간 24個 政府投資機關의 總原價節減額, 그리고 S_{it} 는 i 投資機關의 t 年度 賣出額을 각각 나타내고 있다.

이러한 賣出原價率의 改善度와 原價節減額을 추정함에 있어서 투자기관별 年度別 推定賣出原價率 \hat{R}_{it} 를 구하는 것이 가장 핵심적인 과제였다. 매출원가율은 매출액에 대한 매출원가의 비율을 나타내므로 매출원가율의 결정에 영향을 미치는 요인들이란 결국 매출액이나 매출원가에 영향을 미치는 요인들로 구분될 수 있을 것이다.

2. 政府投資機關의 賣出原價率의 決定要因

賣出原價率의 決定要因을 賣出額 決定要因과 賣出原價 決定要因으로 나누어 분석해 보면 다음과 같다.

가. 賣出額 決定要因

賣出額은 賣出物量과 賣出價格에 의하여 결

정되므로 매출물량에 영향을 주는 요인과 매출가격에 영향을 주는 요인으로 다시 세분할 필요가 있다.

賣出物量은 시장에서의 超過需要가 없는 경우에는 시장의 有效需要가 매출물량을 결정하게 될 것이다. 그러나 시장에서 초과수요가 상존한다면 매출물량은 공급자의 능력에 따라 결정될 것이다. 정부투자기관이 生産・供給하는 財貨 및 用役의 價格變化에 영향을 주는 요인은 여러 가지가 있을 것이나 가장 직접적이고 근본적인 요인은 國民所得水準인 것이다. 국민소득수준은 超過需要狀態에 있는 정부투자기관의 공급능력에도 상당한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 즉 金融機關 與信規模를 결정짓는 자금조달은 家計 또는 企業貯蓄이며 저축은 국민소득의 函數인 것이다. 通信公社와 같은 투자기관의 투자규모는 경기가 호황이나 불황이냐에 따라 크게 영향을 받게 될 것이다.

政府投資機關의 賣出額에 영향을 주는 또 다른 요인은 賣出價格이다. 民間企業이 산출하는 상품의 매출가격은 시장에서의 수급 및 상품의 질 등에 의하여 결정되지만은 公企業의 賣出價格은 정부에 의하여 결정되고 있다. 전력요금, 전화통신료, 고속도로통행료, 방송시청료 등은 모두 정부에 의하여 결정되고 있으며 金融機關 與信의 價格이라고 볼 수 있는 貸出利率도 政府主導下에 결정되고 있다.

나. 賣出原價 決定要因

賣出原價는 投入資源要素의 物量 및 投入資源要素價格으로 결정된다. 投入資源要素의 物量은 매출물량이 일정할 경우 적으면 적을수록 좋다. 민간기업의 경우에 있어서는 賣出商品의 種類나 內容을 계속 변화시켜 나가지만 공기업

의 경우에 있어서는 매출물량의 내용, 즉 商品 및 서비스의 종류가 대체로 정하여져 있다. 그러므로 주어진 매출물량을 생산·공급하기 위하여 資本과 勞動을 어떻게 사용할 것인가 하는 것은 公企業經營의 主要戰略 내용이 되고 있다.

賣出原價에 영향을 미치는 또 하나의 요인은 要素價格이다. 요소가격은 公企業賃金上昇率과 같이 정부에 의하여 결정되는 경우와 原價收入價格 등과 같이 국내외시장의 수급상황에 의해 결정되는 경우와 같이 公企業經營陣이 管理不可能한 부분이 상당히 많은 것으로 보인다.

다. 政府投資機關 賣出原價率 決定變數

各 政府投資機關의 賣出額에 영향을 미치는 價格變數로서는 貸出利率(금융기관), 證券去來手數料(증권거래소), 貨幣發行手數料(조폐공사), 電力料金(한국전력공사), 無煙炭價格(석탄공사), 高速道路通行料(도로공사), 分讓住宅坪當單價(주택공사), 分讓工業團地坪當單價(산업기지개발공사), 分讓土地單價(토지개발공사), 工事監督料率(농업진흥공사), 政府農產物備蓄事業代 hands 手數料率(농어촌개발공사), 電話通信料金(전기통신공사), 視聽料率(방송공사), 教科書價格(국정교과서주식회사), 醫療酬價(근로복지공사) 등과 같이 거의 대부분이 기관별로 특정한 변수이다. 賣出額에 영향을 미치는 物量變數로서는 總通貨量(금융기관), 證券去來量(증권거래소), 貨幣發行量(조폐공사), 通行車輛臺數(도로공사), 住宅景氣(주택공사), 國定教科書發行部數(국정교과서주식회사) 등과 같이 기관별로 특정한 變數도 있으나 實質 GNP(한국전력공사, 전기통신공사, 관광공사)와 같이 機關간의 공통변수도 생각할 수

있다. 각 投資機關의 賣出原價에 영향을 미치는 價格變數로서는 預金利率(금융기관), 貨幣製造用필프價格(조폐공사), 發電燃料費用(한국전력공사), 電氣 및 水道 등 公共料金(석탄공사), 建設材料費(주택공사) 등은 기관별로 특정한 變數들이고 거의 대부분의 機關에 공통적으로 적용되는 變數로는 產業別 賃金指數를 생각할 수 있다.

3. 推定賣出原價率과 實績賣出原價率의 對比

政府投資機關 賣出原價率은 新公企業政策導入 이후 뚜렷한 하락세를 보이고 있으나 이런 하락현상이 반드시 신공기업정책 도입에 의한 것인지는 의문시되고 있다. 그러므로 式(2)와 같은 賣出原價率 推定模型을 이용하여 정부투자기관별 1984~86년간 연도별 推定賣出原價率 \hat{R}_{it} 를 구하고 이를 實績賣出原價率과 대비하여 그 差率을 신공기업정책 도입에 의한 정책효과로 처리하였다.

〈表 19〉는 1975~83년 9년간의 기관별로 특정한 變數인 價格 및 物量變數를 이용하여 추정된 賣出原價率 回歸方程式이다. 이러한 신공기업정책이 도입되지 않았던 과거자료로 구하여진 推定回歸方程式을 이용하여 1984~86년도의 推定賣出原價率을 구하여 實績賣出原價率과 대비한 것이 〈表 20〉이다. 政府投資機關別 賣出原價率을 추정함에 있어서 〈表 19〉에서 제외된 정부투자기관은 1975년 이후에 신설된 5個機關(전기통신공사, 석유개발공사, 토지개발공사, 가스공사, 근로복지공사)과 1975년 이후에 투자기관의 사업성격이 대폭 조정된 4個機關(산업은행, 농수산물유통공사, 방송공

사, 한국종합화학), 그리고 賣出額 및 費用의 認識基準 등 회계처리 방식이 80년대 초에 수정되므로 과거 결산자료와 일관성이 결여된 6個機關(주택공사, 산업기지개발공사, 무역진흥공사, 농업진흥공사, 도로공사, 증권거래소) 등이다. 이들에 대해서는 회계처리 방식이나 주요추진사업 성격이 同質的인 기간내에서 상호 대비분석을 하기 위하여 1983년 이전 3년간의 平均賣出原價率을 기준으로 하여 1984년 이후 3년간 대비하였다.

金融部門 政府投資機關 賣出原價率은 〈表 20〉에서 보는 바와 같이 1983년을 고비로 뚜렷한 하락세를 보여주고 있다. 신공기업정책 실시 초년도인 1984년의 推定賣出原價率은 82.3%인 데 비하여 實績賣出原價率은 80.5%, 2차년도인 1985년의 추정매출원가율은 83.1%인 데 비하여 실적매출원가율은 76.8%, 3차년도인 1986년의 추정매출원가율은 84.0%인 데 비하여 실적매출원가율은 76.9%로, 각각 실적매출원가율이 추정매출원가율을 하회하고 있다.

造幣公社, 國定教科書株式會社 등 제조부문 투자기관의 賣出原價率은 1981년 이후 현저한 하락세를 보이다가 1985~86년도에 다소 상승하는 추세를 보이고 있다. 回歸分析 및 기타 方法에 의해 추정한 推定賣出原價率은 1984년에는 77.7%, 1985년에는 81.1%, 1986년에는 79.0%로 각년도의 實績賣出原價率보다 각각 높은 것으로 나타났다.

韓國電力公社, 石炭公社, 鑛業振興公社, 電氣通信公社 등 通信 및 에너지關聯 政府投資機關의 賣出原價率은 신공기업정책 도입 이전에는 연평균 71.4%이었으나 책임경영제 도입 이후에는 연평균 65.7%로서 신공기업정책을

〈表 19〉 政府投資機關 賣出原價率推定式

	賣出原價率 推定式	標準偏差 (S)	相關係數 (R ²)	F 값
國 民 銀 行	$0.694 - 1.28 \times 10^{-6} \cdot RGNP - 1.03 \times 10^{-2} \cdot IRT + 1.02 \times 10^{-2} \cdot ORT + 6.66 \times 10^{-7} \cdot MOT$ (0.303) (0.705) (0.589) (1.754)	0.028	.805	4.114
中 小 企 業 銀 行	$0.464 + 7.02 \times 10^{-6} \cdot RGNP - 2.24 \times 10^{-2} \cdot IRT + 2.65 \times 10^{-2} \cdot ORT + 1.54 \times 10^{-7} \cdot MOT$ (1.525) (1.413) (1.410) (0.373)	0.030	.613	1.583
住 宅 銀 行	$0.917 - 5.03 \times 10^{-6} \cdot RGNP - 8.81 \times 10^{-2} \cdot IRT + 1.45 \times 10^{-2} \cdot ORT + 4.56 \times 10^{-8} \cdot MOT$ (0.411) (0.719) (0.997) (1.424)	0.024	.699	2.319
造 幣 公 社	$0.840 + 4.11 \times 10^{-1} \cdot NAW - 5.38 \times 10^{-2} \cdot WPI - 1.904 \times 10^{-7} \cdot MO$ (0.730) (0.174) (1.014)	0.032	.352	0.905
國定教科書株式會社	$0.905 - 2.26 \times 10^{-2} \cdot NAW - 3.20 \times 10^{-4} \cdot NRT - 1.50 \times 10^{-6} \cdot NRTA$ (0.155) (0.755) (0.743)	0.041	.657	3.192
韓 國 電 力 公 社	$0.797 + 9.92 \times 10^{-6} \cdot RGNP - 9.61 \times 10^{-2} \cdot COP + 1.18 \times 10^{-2} \cdot NAW + 3.63 \times 10^{-1} \cdot PPI$ (1.100) (0.695) (0.049) (3.143)	0.020	.895	8.535
大 韓 石 炭 公 社	$1.306 - 2.28 \times 10^{-1} \cdot WPI - 9.60 \times 10^{-1} \cdot PPI + 5.03 \times 10^{-1} \cdot KAW$ (0.265) (1.434) (1.410)	0.074	.643	2.399
鎭 業 振 興 公 社	$1.057 + 5.59 \times 10^{-6} \cdot RGNP - 2.26 \times 10^{-2} \cdot IRT + 1.69 \times 10^{-2} \cdot ORT + 2.24 \times 10^{-2} \cdot T$ (1.136) (5.074) (3.511) (2.022)	0.028	.783	8.140
韓 國 觀 光 公 社	$1.307 - 9.39 \times 10^{-6} \cdot RGNP + 1.07 \cdot NAW - 1.96 \times 10^{-1} \cdot T$ (1.186) (3.048) (2.771)	0.023	.799	5.303
海 外 開 發 公 社	$0.546 + 3.10 \times 10^{-1} \cdot NAW + 4.87 \times 10^{-2} \cdot WPI - 2.02 \times 10^{-2} \cdot T$ (0.353) (0.111) (0.201)	0.053	.843	7.137

註: 1) () 안의 數値는 t-檢證 値를 나타냄.

2) 賣出原價率 推定式의 說明變數는 다음과 같이 定義되고 있음.

- RGNP : 實質國民總生產額(80年價格)
- WPI : 都賣物價指數
- NAW, KAW : 實金指數 (機關이 속한 產業의 産業別實金指數)
- MOT : 總通貨(M₂)
- MO : 貨幣發行額(年末基準)
- NRT : 教科書價格指數
- IRT : 收入利子率(商業이음 割引金利)
- RT : 支給利子率(1年안기 定期預金金利)
- COP : 燃料價格指數(石油類 및 製品都賣物價指數)
- PPI : 公共料金指數(水道料, 電氣料, 交通費, 通信費의 都賣物價指數)
- PPPI : 電氣料金指數
- NRTA : 教科書發行量

전후한 原價率差는 약 6%나 되었다. 통신 및 에너지부문 투자기관의 매출원가율은 1980년 68.9%에서 점차 악화되기 시작하여 1982년에는 75.6%로 가장 높았으며 1984년 책임경영제 실시이후 계속 하락하여 1986년도에는 62.0%까지 하락하였다. 回歸分析 및 기타 方法에 의하여 추정한 추정매출원가율이 실적매출원가율보다 1984년에는 2.7% 1985년에는 2.4%, 그리고 1986년에는 4.5%가 각각 낮았다.

道路公社, 住宅公社, 産業基地開發公社, 土地開發公社 등 건설관련 政府投資機關의 賣出原價率은 신공기업정책 도입전 연평균 83.2%이었으나 책임경영제도입 이후는 연평균 77.6%를 시현하고 있으며, 回歸分析 및 기타 方法에 의해 추정한 推定賣出原價率과 實績賣出原價率과의 差率은 1984년에 1.4%, 1985년에 5.8%, 1986년에 6.3%로 연평균 4.5%의 原價率節減效果를 보이고 있다.

放送公社, 勤勞福祉公社, 觀光公社, 農水產

〈表 20〉 政府投資機關 實績賣出原價率과 推定賣出原價率의 對比

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(金融分科)							
實績賣出原價率	77.7	80.5	84.0	81.7	80.5	76.8	76.9
推定賣出原價率	—	—	—	—	82.3	83.1	84.0
差 率	—	—	—	—	1.8	6.3	7.1
(建設分科)							
實績賣出原價率	84.3	84.1	81.2	78.2	80.3	76.2	76.3
推定賣出原價率	—	—	—	—	81.7	82.0	82.6
差 率	—	—	—	—	1.4	5.8	6.3
(製造分科)							
實績賣出原價率	80.7	84.6	77.6	75.8	73.4	79.0	74.5
推定賣出原價率	—	—	—	—	77.7	81.1	79.0
差 率	—	—	—	—	4.3	2.1	4.5
(서비스分科)							
實績賣出原價率	68.1	72.8	63.1	59.6	54.1	59.9	64.7
推定賣出原價率	—	—	—	—	70.1	70.0	70.3
差 率	—	—	—	—	16.0	10.8	5.6
(에너지通信分科)							
實績賣出原價率	68.9	69.6	75.6	74.2	68.2	67.0	62.0
推定賣出原價率	—	—	—	—	70.9	69.4	66.5
差 率	—	—	—	—	2.7	2.4	4.5
(全體投資機關)							
實績賣出原價率	74.2	74.3	77.8	75.7	71.7	70.2	67.7
推定賣出原價率	—	—	—	—	74.7	74.3	73.1
差 率	—	—	—	—	3.0	4.1	5.4

註: 1) 差率은 推定賣出原價率에서 實績賣出原價率을 控除한 것임.

2) 分科別 推定賣出原價率은 소속 個別投資機關의 推定值를 加重平均한 것임.

3) 分科別 소속 投資機關 區分은 〈表 6〉의 註를 참조하되, 기관의 업무성격상 매출원가율이 의미가 없는 綜合化學(株), 農業振興公社, 石油開發公社, 貿易振興公社는 除外하였음.

物流公社, 海外開發公社 등 서비스部門의 政府投資機關의 賣出原價率은 신공기업정책도입 이전에는 연평균 68.0%이었으나 책임경영제 도입 이후에는 연평균 59.6%로서 8.4%의 原價率 差를 시현하고 있다. 서비스부문의 정부 투자기관의 推定賣出原價率보다 實績賣出原價率이 1984년에는 16.0%, 1985년에는 10.8%, 1986년에는 5.6% 각각 높게 나타났다.

4. 新公企業政策에 의한 賣出額 原價節減額 推定

基本模型의 式 (5)에서는 原價節減額을 추정 매출원가율과 실적매출원가율과의 差率을 금액으로 환산한 것을 賣出原價節減額으로 하였다. 그러나 推定回歸方程式을 이용하여 구한 각 年度別 機關別 推定値는 標準값(mean)이기 때문에 <表 21>에서는 각 추정값의 표준편차를 고려하여 Type I 誤差가 5%미만인 純原價節減額을 산출하였다.

1984년부터 신공기업정책이 실시된 이후 전체 투자기관의 總原價節減額은 1984년에 538億원, 1985년에 880億원, 1986년에 1,565億원으로 추정되어, 해를 거듭할수록 원가절감 효과가 점차 확대되고 있는 것으로 나타났다.

정부투자기관의 연도별 원가절감 효과를 産業分科別로 분석해 보면 서비스分科는 1984년에 162億원의 원가절감을 달성한 후 1986년에는 6億원여의 원가절감을 이루어 效果漸減型을 나타내고 있는 반면에 金融分科, 建設分科, 에너지通信分科, 製造分科 등을 1984년의 원가절감보다 1986년의 원가절감액이 더욱 확대되는 效果漸增型을 시현하고 있다. 1984~86년 3년간 가장 크게 원가절감을 이룩한 分科는 金融

分科로서 1,815億원이나 되고 있다. 다음으로 에너지通信分科의 원가절감액이 889億원에 달하였다.

金融部門이 3년간 1,815億원의 원가절감을 이룬 것은 國民銀行의 原價節減額 1,158億과 住宅銀行의 原價節減額 493億원의 원가절감액에 주로 기인하고 있다. 産業銀行의 경우에는 1984년과 1985년에 추정매출원가보다 실적매출원가가 크게 나타나서 오히려 원가 낭비요인이 있었던 것으로 보였고 1986년에는 147億원의 원가절감이 있는 듯 보였으나 有意水準 5%를 넘지 못하였다.

製造分科에서는 有意水準 5%에서 원가절감액을 구하면 1984~86년간 20億원에 그치고 있다. 造幣公社는 1984~85년에는 有意한 원가절감을 달성하지 못했으나 1986년에는 12億원의 원가절감을 이룬 것으로 나타났다.

에너지 및 通信分科의 1984~86년간 有意한 원가절감액은 889億원에 이르고 있으나 이는 韓國電力公社의 원가절감액 867億원에 주로 기인하고 있다. 電氣通信公社는 1986년에 809億원의 原價差를 보이고 있으나 5% 有意水準을 넘지 못하였다.

建設分科의 1984~86년간 有意한 원가절감액은 89億원에 그치고 있으며 이는 곧 産業基地開發公社의 원가절감액과 동일하다. 住宅公社, 道路公社, 土地開發公社 등에서도 상당한 原價差를 보이고 있으나 모두 5% 有意水準을 넘지 못하였다.

서비스分科의 1984~86년간 有意한 원가절감액은 170億원에 달하고 있으며 이는 韓國放送公社, 韓國觀光公社, 農水產物流通公社의 原價節減效果에 기인한 것으로 보인다. 특히 新公企業政策實施 초년도인 1984년의 韓國放送公

〈表 21〉 年度別 政府投資機關別 推定原價差 및 純原價節減額

(단위 : 百萬元)

機 關 別 ¹⁾	1984			1985			1986		
	原價差 ²⁾	標準偏差	原價節減額 ³⁾	原價差 ²⁾	標準偏差	原價節減額 ³⁾	原價差 ²⁾	標準偏差	原價節減額 ³⁾
産業銀行*	△21,752	—	—	△ 2,474	—	—	14,748	—	—
國民銀行	22,171	9,724	4,084	67,422	10,407	48,065	84,202	11,052	63,645
中小企業銀行	16,234	7,429	2,416	20,417	8,033	5,476	21,590	9,196	4,485
住宅銀行	14,217	6,093	2,884	36,284	6,211	24,732	33,706	6,454	21,702
證券去來所*	273	95	96	786	110	581	3,697	183	3,357
小 計	—	—	(9,480)	—	—	(78,854)	—	—	(93,183)
造幣公社	412	—	—	1,309	—	—	3,371	1,184	1,169
國定教科書株式會社	2,830	1,068	844	168	—	—	△275	—	—
小 計	—	—	(844)	—	—	(0)	—	—	(1,169)
韓國電力公社	133,733	57,314	27,129	116,462	58,231	8,152	153,265	54,738	51,452
電氣通信公社*	△2,776	—	—	△9,634	—	—	80,918	—	—
大韓石炭公社	△1,042	—	—	20,760	—	—	23,128	11,760	1,254
鑛業振興公社	368	—	—	790	294	243	1,223	301	663
小 計	—	—	(27,129)	—	—	(8,395)	—	—	(53,369)
大韓住宅公社*	△1,473	10,167	—	△10,491	9,442	—	21,631	13,169	0
道路公社*	1,900	—	—	5,189	—	—	17,302	—	—
産業基地開發公社*	7,670	4,054	157	14,893	7,714	545	23,546	8,241	8,218
土地開發公社*	5,408	25,700	0	63,614	43,938	0	28,245	39,018	0
小 計	—	—	(130)	—	—	(545)	—	—	(8,218)
農水產物流通公社*	2,710	664	1,475	958	831	0	△2,611	1,089	0
韓國觀光公社	473	—	—	2,178	1,045	234	3,321	1,469	589
韓國放送公社*	50,379	19,170	14,723	32,638	18,728	0	18,480	18,303	0
海外開發公社	△119	—	—	△124	—	—	237	—	—
勤勞福祉公社*	1,440	—	—	2,508	—	—	1,664	—	—
小 計	—	—	(16,198)	—	—	(234)	—	—	(589)
總 計	—	—	(53,781)	—	—	(88,028)	—	—	(156,534)

註 : 1) *한 投資機關의 推定賣出額의 標準值(Mean)은 $(\sum X_i)/n$ 로, 標準偏差(standard error)는 $\sqrt{\sum(X_i - \bar{X})^2/n - 1}$ 로 구 하였으며 나머지는 〈表 19〉에 의한 추정값으로 구하였음.

2) 推定賣出原價에서 實績賣出原價를 控除한 差를 나타냄.

3) 原價差額에서 標準偏差의 1.86倍를 控除한 것임. 즉 (原價差) - (1.86)(標準偏差) = 原價節減額. 이것은 Type I 誤差를 5% 수준에서 억제한 것으로 眞實일 수 있는 確率이 95% 수준임.

社와 農水產物流通公社의 원가절감액은 각각 147億원과 15億에 달하여 1984~86년간 서비스分科 總原價節減額 170億원의 95%에 달하였다.

V. 結 論

우리나라 국민경제에서 중요한 역할을 담당하고 있는 公企業의 經營能率을 提高시키기 위하여 1984년에 도입된 新公企業政策으로 인하

여 産業銀行, 韓國電力公社, 電氣通信公社 등 25個政府投資機關은 경영행태가 크게 변화하고 있는 과정에 있을 뿐만 아니라 設立目的 遂行 事業의 生産의能率(productive efficiency)도 상당히 증진된 것으로 분석되었다.

25個政府投資機關 임직원 750名에 대한 설문 조사결과 전체응답자 744명의 79.1%인 588名이 정부투자기관 최고경영진의 경영개선의지가 과거보다 새로워졌거나 참신해졌다고 응답하였고, 응답자의 76.8%인 571名이 정부투자기관 경영실적평가제도가 일상 실무집행에 직접 영향을 미치고 있다고 응답했으며, 특히 생산활동에 참여하는 現業部署 任職員들의 81.0%가 경영실적평가제도의 일상업무집행 영향을 인정하고 있는 것으로 나타났다. 社長 이외 一般職員들의 경영개선을 위한 의식구조변화에 있어서도 전체응답자의 71.5%가 전반적인 의식구조의 변화를 인정하고 있었다.

이와 같이 정부투자기관의 경영개선에 대한 의지는 最高經營層으로부터 一般職員에 이르기까지, 또한 企劃管理部署로부터 設立目的 遂行 現業部署에 이르기까지 널리 확산되고 있는 것으로 분석되었다.

또한 新公企業政策에 의한 경영개선 효과를 計量的 回歸分析을 통하여 추정한 결과 産業銀行 등 政府投資機關의 1984~86년 3년간 純原價節減은 總 2,983億원에 이르는 것으로 추정되었다. 신공기업정책 도입 이후 3년간 전체 정부투자기관의 평균 매출액원가율은 69.9%로 나타났으며 이는 신공기업정책이 도입되지 않았을 경우의 평균 추정매출액원가율 74.0%보다도 4.1%나 낮은 것으로서 금액으로 환산하면 1兆1 281億원 상단에 달한다. 그러나 추정매출액원가율의 신뢰구간을 고려하여 추정매출액원가율과 실적매출액원가율의 차이가 추정매출액원가율의 표준편차의 1.86배 이상 확실하게 격차가 나는 것만을 고려할 때 1984년도에 538億원, 1985년에 880億원, 그리고 1986년에 1,565億원의 純原價節減이 이루어진 것으로 분석되었다.

이와 같은 政策效果가 앞으로도 지속되기 위해서는 实效性있는 經營評價指標의 開發, 經營評價團의 專門性과 獨立性 確保, 인센티브制度의 擴充 및 政府投資機關 經營自律性의 保障 등을 위한 정부의 노력이 지속되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 『새로운 政府投資機關管理秩序의 定着』, 1984. 8.
 金益洙, 「政府投資機關管理制度的 改善」, 『國家豫算과 政策目標(1984)』, 研究報告 84-03, 韓國開發研究院, 1984. 8.
 每日經濟新聞, “政府投資機關의 成績表”, 每日經濟新聞社 社說, 1986. 6. 26.

司空壹·宋大熙, 『政府投資機關管理制度改善 方案』, 短期政策報告 82-14, 韓國開發研究院, 1982. 8.
 司空壹·L.P. Jones, 『經濟開發과 政府 및 企業家의 役割』, 韓國開發研究院, 1981.
 宋大熙·李正求·金尙基·俞興在, 『公企業經營評價의 理論的 背景과 技法』, 韓國開發

研究院, 1987. 5.

俞 焘, 「政府投資機關 責任經營制의 實態에 관한 研究」, 『行政論叢』, 서울大學校, 1987.

李啓民, 「국영기업체 단년적자에서 벗어나다」, 『2000年』, 1986. 2月號.

韓國銀行, 『企業經營分析』, 各年度.

産業銀行外 24個政府投資機關, 『決算書』, 各年度.

Park Young-chul, “Reform of the Public Enterprise Sector in Korea With Special Reference to Performance Evaluation of Government Invested Enterprises”, Public Sector Management Division, West Africa Projects Department, World Bank, October 1985.