

政府投資機關 責任經營制의 實態에 관한 研究

俞 焄*

〈차 례〉	
I. 序 論	4. 物品購買・工事契約
1. 研究의 目的	5. 人事管理
2. 研究의 範圍 및 方法	6. 主務部의 統制
II. 責任經營制의 意義와 特徵	7. 內部監査와 外部監査
1. 責任經營制의 意義	8. 經營實績評價와 內部評價
2. 責任經營制의 特徵	IV. 責任經營制의 定着을 위한 課題
III. 責任經營制의 實態	1. 統制에 影響을 미치는 要因
1. 經營合理化努力	2. 責任經營制定着을 위한 課題
2. 理事會의 運營	3. 部分的 民營化와 自律性提高
3. 豫算의 審議確定	V. 結 論

〈요 약〉

政府投資機關管理基本法이 施行된지도 3年の 세월이 흘렀다. 새로운 制度의 定着에는 다소 不足한 時間이 있는지 모르나 責任經營制의 핵심이라 할 수 있는 經營自律化가 아직 定着되지 못했다. 다소 改善된 分野도 있으나 理事會의 運營에 問題點이 많으며 人事管理도 執行幹部의 內部起用外에는 큰 變化가 없다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 投資機關에 대한 主務部의 統制가 크게 완화되지 않고 있다는 事實이다.

責任經營制의 定着을 위해서는 投資機關關係者들의 努力도 必要하겠으나 무엇보다도 主務部關係者들의 行態變化가 要請된다고 하겠다. 이와 병행하여 經營實績評價制度의 改善을 위한 꾸준한 努力과 實績에 따른 嚴正한 問責도 실천에 옮겨져야 한다.

I. 序 論

1. 研究의 目的

1984年 3月부터 施行된 政府投資機關管理基本法은 投資機關의 자율적 운

* 서울大 行政大學院 教授

영향을 보장한 다음, 經營實績을 評價하여 그 結果에 따라 責任을 묻는 責任經營制를 도입했다.

그러나, 우리 나라의 많은 行政改革의 경우와 같이 責任經營制의 경우에 있어서도 行態의 變化가 制度改革을 뒤따르지 못하고 있다는 批判이 提起되고 있다. 管理基本法은 投資機關에 대한 政府部處의 統制를 完化하고 投資機關의 自律的 運營을 保障하고 있으나 實際에 있어서 投資機關에 대한 統制가 크게 完化되지 못했다는 것이다. 本 研究는 管理基本法 施行後의 責任經營制의 實態를 分析함으로써 責任經營制에 가해지고 있는 이러한 批判이 과연 適正한 것인가를 究明하는 데 그 目的이 있다.

2. 研究의 範圍 및 方法

2: 研究는 크게 2部分으로 나눌 수 있다. 第2項에서는 責任經營制의 意義와 特徵을 檢討한다. 責任經營制 特徵의 考察은 政府投資機關管理基本法에 의하여 導入된 制度를 과거의 制度와 對比하는데 重點을 두고자 한다. 이어서 第3項에서는 責任經營制의 實態를 考察하는데 開放式 設問調査와 典型적인 5肢選多型式 設問調査에 크게 依存했다.

4: 研究는 文獻調査, 既存資料의 分析, 設問調査 등 多樣한 方法을 통해서 遂行되었다. 責任經營制의 實態를 把握하기 위하여 두 가지 設問調査의 結果를 活用했다. 첫째는 25個 投資機關에 대한 開放式(open-ended) 設問調査이다. 이 設問調査는 投資機關의 公式的인 見解를 묻는 것이었으므로 술

〈表 1〉 應答者의 學歷別 分布

學 歷	人 員	比 率
高 卒 以 下	167	14.5%
大 學 卒 業	886	77.2
大 學 院 修 了 以 上	90	7.8
未 詳	5	0.4
合 計	1,148	99.9

〈表 2〉 應答者의 職級別 分布

職 級	人 員 數	比 率
平 社 員	430	37.5%
代 理 級(3級)	563	49.0
部 · 課 長 級(2級)	146	12.7
室 · 部 長 級(1級)	3	0.3
未 詳	6	0.5
合 計	1,148	100.0

〈表 3〉 應答者の 擔當分野別 分布

擔 當 分 野	人 員 數	比 率
企劃・豫算・法令	274	23.9%
經營評價・監査	131	11.4
營業(生産・販賣)	176	15.3
購買・契約	119	10.4
人事・組織管理	141	12.3
其 他	283	24.6
未 詳	24	2.1
合 計	1,148	100.0

한 見解의 개진에 다소 問題가 있었으나 後述하는 典型的 選多型 設問調査의 缺陷을 補完하고 選多型 設問調査에서는 入手할 수 없는 貴重한 情報과 資料의 획득을 가능하게 하는 有用한 調査였다. 다만 한 가지 유감스러운 것은 事情으로 인하여 25個 機關중 2個機關(住宅銀行・貿易振興公社)의 設問書를 活用할 수 없었다는 것이다.

둘째는 典型的인 選多型 設問調査인데 25個 機關의 職員을 對象으로 한 것으로서 1個 投資機關當 50名을 應答者로 삼았으나 機關에 따라 50名에 1,2名이 超過되거나 未達하기도 했다. 例外的으로 韓國綜合化學工業株式會社의 경우 9名만이 應答했으며, 韓國石油開發公社에서는 17名만이 設問에 應했다. 이 밖에 韓國觀光公社가 40名, 國定教科書株式會社가 39名の 應答者를 냈다. 이 4個 投資機關은 비교적 職員數가 적은 機關이다. 選多型 設問調査에 應한 1,148名の 投資機關職員들의 學歷別, 職級別, 擔當分野別 分布는 〈表 1〉, 〈表 2〉, 〈表 3〉과 같다. 끝으로 한가지 밝혀둘 것은 두가지 設問調査가 經濟企劃院 審査評價局 主管下에서 이루어진 것이나, 資料의 分析과 解釋은 어디까지나 筆者의 것이며, 따라서 誤謬에 대한 責任도 筆者만이 지어 한다는 것이다.

II. 責任經營制의 意義와 特徵

1. 責任經營制의 意義

政府投資機關管理基本法은 政府投資機關에 가해졌던 과도한 統制를 완화하고 責任經營制를 導入하는 데 그 目的이 있다. 責任經營制란 한 마디로 말해서 投資機關의 自律的 運營을 보장한 다음 經營實績을 評價하여 그 결과에 따라 責任을 묻는 것을 말한다.¹⁾

2. 責任經營制의 特徵

政府投資機關管理基本法이 지니고 있는 특징을 여러가지 들 수 있겠으나 責任經營制라는 觀點에서 살펴 본다면 다음과 같은 특징을 들 수 있겠다.

〈表 4〉 責任經營制의 도입에 따른 政策의 轉換

	責任經營制 導入前	責任經營制 導入後
關係法律	① 政府投資機關豫算會計法 ② 政府投資機關管理法	政府投資機關管理基本法
議決機關과 執行機關	一元化	二元化
執行幹部의 任用	外部任用可能	外部任用禁止
投資機關에 대한 統制	主務部統制와 中央統制 강함	主務部統制와 中央統制 완화
豫算의 審議·確定	主務部와 經濟企劃院의 査定을 거쳐 國務會議의 審議와 大統領의 承認을 얻어 確定	理事會의 議決만으로 確定
物價 購買·工事契約	調達廳이 管掌	投資機關에 一任
外部 監查	多元化	原則적으로 監查院만 擔當
經營實績 評價	制度가 있었으나 제대로 活用하지 못함	적극적으로 活用

1) 俞 焄, 公企業論[第 3 訂版](서울:法文社, 1985), p. 87.

(1) 과거에는 投資機關의 議決機關과 執行機關이 一元化되어 있었다. 다시 말해서 舊制度下에서는 理事長이 따로 없었으며 社長이 理事會를 소집하고 理事會의 議長이 되었다. 理事들은 理事會에 附議된 안건을 심의·결정했을 뿐만 아니라 직접 집행도 담당했다.

新制度下에서는 社長과 별도로 理事長이 있으며 理事長이 理事會를 소집하고 그 會議의 議長이 된다.²⁾ 理事들은 政策決定에만 참여하며 執行에는 관여하지 않는다. 舊制度에서의 理事들이 담당하던 執行業務를 담당케 하기 위하여 執行幹部라는 最高經營組織을 신설했다.

(2) 과거에는 政策決定과 執行業務를 동시에 담당하는 理事의 外部任用이 가능했다. 新制度下에서는 社長을 제외한 모든 理事(理事長 포함)를 非常任으로 하였으며 社長을 제외한 理事들은 政策決定만 담당하고 執行에는 관여하지 못하도록 했다. 社長과 함께 執行을 담당하는 執行幹部라는 制度를 신설하고 執行幹部的 外部任用을 금지했다.³⁾

(3) 과거에는 각 投資機關의 設立法, 政府投資機關豫算會計法 및 政府投資機關管理法에 의하여 投資機關에 대한 主務部の 統制와 中央統制가 엄격했으며 投資機關의 自律性 發揮가 어려웠다. 1984年 3월부터 발효한 政府投資機關管理基本法은 「投資機關의 自律的 運營을 보장한다.」⁴⁾는 明文의 규정을 두고 있을 뿐만 아니라 投資機關에 대한 主務部の 統制와 經濟企劃院·財務部 등에 의한 中央統制를 크게 완화했다. 이러한 통제의 완화를 몇가지 분야에 걸쳐 구체적으로 검토하기로 한다.

(4) 과거에는 우리 나라 政府投資機關의 豫算의 審議·確定은 行政府審議院에 속했으나 政府投資機關管理基本法에 의하여 自律的 確定型으로 전환되었다.⁵⁾ 다시 말해서 과거에는 投資機關의 豫算이 主務부와 經濟企劃院의

2) 政府投資機關管理基本法 第13條 第1項.

3) 同法 第15條 第1項.

4) 同法 第3條.

5) 公企業의 豫算編成·確定過程은 ① 立法府審議型, ② 行政府審議型, ③ 自律的 確定型으로 나눌 수 있다(俞 焄, 前揭書, pp. 425-426 참조).

査를 거쳐 國務會議의 審議와 大統領의 승인을 얻어 確定되었으나⁶⁾ 新制度⁷⁾에서는 投資機關의 理事會의 議決만으로 確定되게 되었다.

(5) 投資機關의 物品購買와 工事契約도 과거에는 調達廳長이 관장했으나 新制度下에서는 投資機關에 一任되었다.⁸⁾

(6) 投資機關에 대한 外部監査가 과거에는 多元化되어 있었다. 監査院 뿐만 아니라 主務部·財務部·기타 關聯機關들이 投資機關에 대한 監査를 실시했으나 新制度下에서는 원칙적으로 監査院監査로 一元化되었다. 예외적으로 主務部長官이 필요하다고 인정할 때에는 「監査院과 協議하여」 外部監査를 실시할 수 있다.⁹⁾

(7) 과거에도 經營實績評價制度가 없었던 것은 아니나 제대로 實效를 거두지 못했다. 新制度에서는 經營實績評價가 중요한 역할을 담당한다.

Ⅲ. 責任經營制의 實態

1. 經營合理化 努力

政府投資機關管理基本法の 制定을 통한 責任經營制의 導入으로 政府投資機關이 經營合理化를 위하여 얼마나 積極的으로 努力하고 있는가를 살펴 보기로 한다.

먼저 責任經營制 實施後 貴機關經營全般에 걸쳐 經營合理化가 어느정도 進展되어가고 있다고 보느냐는 質問에 대하여, <表 5>와 같이 매우 크게 進展되었다고 한 사람과 크게 進展되었다고 應答한 사람이 31.2%에 달하거나 50.6%의 應答者가 약간 進展되었다고 하고 있으며 전혀 進展되지 않았다고 보는 사람과 거의 進展되지 않았다고 보는 사람도 18.2%에 達하고 있다.

다음에 經營合理化를 위한 努力에 관한 質問을 좀더 具體化하여 社長이

6. 政府投資機關豫算會計法 第9條 및 第10條.

7. 政府投資機關管理基本法 第9條 第1項 第1號.

8. 同法 第27條.

9. 同法 第29條 第3項.

〈表 5〉 責任經營制 實施後 經營合理化的 進展度

項 目	頻 度	比 率
전혀 進展되지 않았다	27	2.3%
거의 進展되지 않았다	182	15.9
약간 進展되었다	581	50.6
크게 進展되었다	320	27.9
매우 크게 進展되었다	38	3.3
합 計	1,148	100.0

〈表 6〉 社長の 經營改善을 위한 經營哲學 및 經營意志

項 目	頻 度	比 率
전혀 갖고 있지 않다	30	2.6%
거의 갖고 있지 않다	39	3.4
그저 그렇다	195	17.0
다소 갖고 있다	308	26.8
많이 갖고 있다	576	50.2
합 計	1,148	100.0

經營改善을 위해 어느정도 經營哲學 및 經營意志를 갖고 있는 지를 알아 보았다. 〈表 6〉과 같이 社長이 經營改善을 위한 哲學 및 意志를 많이 갖고 있다는 應答者가 50.2%에 달하고 있으며 「다소 갖고있다」고 말한 사람도 26.8%를 차지하고 있다. 社長이 經營改善을 위한 哲學 및 意志를 전혀 갖고 있지 않거나 거의 갖고 있지 않다고 應答한 사람은 6%에 지나지 않는다. 〈表 6〉에는 나타나지 않으나 商工部傘下의 2個投資機關의 경우 經營改善을 위한 社長의 哲學이나 意志가 강하다고 보는 應答者가 다른 投資機關에 비하여 현저하게 낮다는 것이 눈에 띈다.

끝으로 經營改善을 위하여 應答者 自身은 얼마나 積極的으로 業務에 臨하고 있는가를 알아보았다. 〈表 7〉과 같이 積極的이라고 한 사람이 31.4%를 차지하고 있으며, 다소 積極的이라고 應答한 사람이 38.8%에 이르고 있다. 그러나, 從前과 마찬가지로 答辯한 사람도 26.8%에 달하고 있다는 事實을 잊어서는 안되겠다.

〈表 7〉 責任經營制 導入後 經營改善을 위한 應答者의 努力

項 目	類 度	比 率
소극적이다	9	0.8%
다소 소극적이다	22	1.9
마찬가지다	308	26.8
다소 적극적이다	446	38.8
적극적이다	360	31.4
無 應 答	3	0.3
合 計	1,148	100.0

2. 理事會의 運營

前述한 바와 같이 政府投資機關管理基本法은 政府投資機關의 政策決定機關인 理事會를 執行部에서 獨立시켜 投資機關의 모든 중요한 사항에 관한 議決을 전담하도록 하고 있으며 理事會의 決定이 最終 決定이 되는 범위를 크게 擴大했다. 따라서 理事會가 어떻게 運營되느냐가 投資機關의 經營에 지대한 영향을 미친다고 생각된다.

그러나, 設問調査의 結果에 의하면 理事會의 運營에 問題點이 있다는 것이 발견되었다. 理事長 및 理事(社長除外)들의 經營에 대해 갖는 業務關心度가 어느정도라고 보느냐는 質問에 대해서 〈表 8〉과 같이 매우 크거나 크다고 答辯한 사람은 33.1%에 지나지 않으며, 43.6%의 應答者가 약간 있

〈表 8〉 理事長 및 理事들의 投資機關經營에 대해 갖는 業務關心度

項 目	類 度	比 率
전혀 없다	44	3.8%
저의 없다	221	19.2
약간이다	500	43.6
크 다	290	25.3
매우 크다	90	7.8
無 應 答	3	0.3
合 計	1,148	100.0

다고 답변하고 있다. 理事長이나 理事들의 業務에 대한 關心이 전혀 없거나 거의 없다고 보는 사람들도 23%에 달하고 있다. 觀點을 달리하여 理事會 案件處理狀況을 살펴 보면 <表 9>와 같이 1984年 5월부터 1985年 9월에 이르는 기간중 787件的 議決事案이 處理되었는데, 原案대로 議決된 事案은 612件으로써 77.8%에 達하며 修正議決된 事案은 175件(22.2%)이다. 이것을 機關別로 본다면 <表 10>과 같이 모든 議決案件을 原案대로 議決한 機關이 2個, 原案議決比率이 90~99%인 機關이 4個에 達하는가 하면 原案議決比率이 50%에 未達하는 機關도 있다. 나머지 18個 機關中 11個 機關은 原案議決比率이 70% 내지 89%이며 7個 機關은 50% 내지 69%이다.

理事들의 經營諮問役割이 어느정도라고 보느냐는 質問에 대해서도 比較的 眞疑의인 答辯을 하고 있는 사람들이 많다. 많이 하고 있는 편이라거나, 아

<表 9> 理事會 案件處理狀況(1984. 5~1985. 9)

議 決 案 件						報告案件
原 案 議 決		修 正 議 決		合 計		
案件數	比 率	案件數	比 率	案件數	比 率	
612	77.8%	175	22.2%	787	100.0%	207

資料：經濟企劃院

<表 10> 理事會 議決案件 原案議決 狀況(1984. 5~1985. 9)

原案議決比率	機 關 數	機 關 名
100%	2個	企業銀行, 證券去來所
90~99	4個	產業銀行, 國民銀行, 造幣公社, 住宅公社
70~89	11個	住宅銀行, 韓國電力, 石炭公社, 鑛振公社, 油開公社, 綜合化學, 土開公社, 通信公社, 觀光公社, 放送公社, 國定教科書
50~69	7個	貿易振興公社, 道路公社, 產開公社, 農振公社, 農流公社, 海開公社, 福社公社
50%未滿	1個	가스公社

資料：經濟企劃院

〈表 11〉理事들의 經營改善 및 組織發展 등을 위한 經營諮問役割

項 目	頻 度	比 率
전문지식이 없어 절대 못하고 있다	63	5.5%
아주 적게 하는 편이다	303	26.4
조금 하고 있는 편이다	438	38.2
많이 하고 있는 편이다	281	24.4
아주 많이 하고 있는 편이다	57	5.0
無 應 答	6	0.5
합 計	1,148	100.0

〈表 12〉當然職理事에 비한 民間理事들의 權限의 微弱與否

項 目	頻 度	比 率
결게 弱하지 않다	85	7.4%
弱하지 않다	119	10.4
그럭 그렇다	333	29.0
다소 弱한 편이다	250	21.8
물론 弱하다	351	30.6
無 應 答	10	0.9
합 計	1,148	100.1

주 많이 하고 있다고 應答한 사람은 29.4%를 차지하고 있으며 專門知識이 없어 절대 못하고 있다거나 아주 적게 하고 있는 편이라고 答辯한 사람이 31.9%에 이르고 있다. 38.2%의 應答者가 조금 하고 있는 편이라고 보고 있다.

理事會의 運營이 있어서 또하나의 問題點은 政府部處에서 나온 當然職理事의 發言權이 크고 民間理事들의 權限이 弱하다는 事實이다. 〈表 12〉와 같이 民間理事들의 權限이 當然職理事들에 비하여 弱하지 않다고 보는 사람은 17.8%에 지나지 않으며 弱하다고 보는 사람이 52.4%에 달하고 있다.

理事會의 權限이 強化되고 많은 경우 理事會의 決定이 最終決定이 되도록 하고 있으나 理事會에서 民間理事들보다 當然職理事들의 權限이 지나치게 强하다는 것은 責任經營制의 精神에 비추어 보아 바람직한 現象이라고 할

수는 없을 것 같다.

民間理事들이 當然職理事들에 비하여 發言權이 弱한 것은 專門性的 不足에도 原因이 있겠으나 主務部가 任命權을 保有하고 있는 出資·出捐機關의 長이나 團體·協會·組合 등 利益團體의 代表 등이 民間理事로 任命되는 데에 더 重要的 原因이 있다고 하겠다.

3. 豫算의 審議·確定

過去の 政府投資機關豫算會計法下에서는 投資機關의 豫算은 主務部와 經濟企劃院의 査定을 받은 후 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 確定되었으나 管理基本法下에서는 理事會의 議決만으로써 確定되도록 하였다.

그러나 實際에 있어서 아직도 大部分의 投資機關이 豫算案을 理事會에 附議하기 前에 主務部와 事前協議를 하고 그 調整을 받고 있는 것 같다. <表 13>과 같이 主務部와의 事前協議를 매우 많이 하고 있다거나 많이 하고 있다고 보는 應答者가 64.8%에 達하고 있으며 事前協議가 거의 없다거나 전혀 없다고 보는 應答者는 9%에 지나지 않는다.

<表 13>에는 나타나 있지 않으나 投資機關들은 豫算案을 理事會에 附議하기 前에 主務部뿐만 아니라 經濟企劃院과도 協議하고 있다는 것이 開放型 訪問調查에서 밝혀졌다.

主務部나 經濟企劃院과 協議하는 內容을 보면 ① 福祉厚生 등 人件費(17個

<表 13> 理事會 附議前의 豫算案에 관한 主務部와의 事前協議·調整

項 目	類 度	比 率
매우 많이 하고 있다	204	17.8%
많이 하고 있다	540	47.0
약간 있다	296	25.8
거의 없다	86	7.5
전혀 없다	17	1.5
無 應 答	5	0.4
合 計	1,148	100.0

〈表 14〉豫算確定過程에 있어서의 理事會의 機能遂行

項 目	頻 度	比 率
전히 제 機能을 發揮하지 못하고 있다	131	11.4%
제 機能을 發揮하지 못하고 있다	189	16.5
그저 그렇다	476	41.5
다소 제 機能을 發揮하고 있다	252	21.9
이주 제 機能을 다하고 있다	98	8.5
無 應 答	2	0.2
合 計	1,148	100.0

相關)와 ② 定員·組織(16個機關)에 관해서 協議한다고指摘한 機關이 가장 많으며 다음이 ③ 새로운 事業의 新設(11個 機關) ④ 事業의 規模 및 範圍(10個 機關)의 順이다.

다소 角度가 다르나 豫算確定過程에 있어서 理事會가 제대로 機能을 수행하고 있다고 보느냐는 質問에 대해서 〈表 14〉와 같이 제 機能을 수행하고 있다고 보는 사람은 30.4%에 지나지 않으며 많은 應答者가 懷疑的이라는 것을 發見했다.

理事會의 豫算審議를 活性化하기 위한 方案으로서는 ① 充分한 事前檢討 期間 부여 ② 豫算內容의 充分한 說明, ③ 豫算執行後 結果報告 등을 들고 있는 機關이 많다.

○ 러한 問題點에도 不拘하고 投資機關의 「豫算自律化」措置로 過去에 비하여 豫算編成節次가 簡素化된 것 같다. 豫算自律化 以後 豫算編成節次가 어떻게 變化하였다고 생각하느냐는 質問에 대해서 複雜하여졌다든 사람이 15.1%, 별로 달라진 것이 없다는 사람도 34.8%를 차지하고 있으나 49.4%의 應答者가 簡素化되었다고 보고 있다.

○ 으므로 投資機關의 豫算編成과 豫算執行을 改善하기 위한 方案으로서 變動豫算制度의 導入, 豫算編成共通指針의 劃一的 適用排除 등을 들고 있는 機關이 있으나 많은 機關이 伸縮性的의 提高를 들고 있다. 企業性도 중요하나 公家性의 追求를 소홀히 할 수 없는 投資機關의 豫算에 보다 많은 伸縮性을 부여 할 수 있는 方案이 무엇인지는 慎重한 檢討를 要하는 問題라 하겠다.

〈表 15〉豫算編成節次의 變化

項 目	頻 度	比 率
아주 複雜하여졌다	39	3.4%
조금 複雜하여졌다	135	11.8
별로 달라진 게 없다	400	34.8
조금 簡素化되었다	430	37.5
많이 簡素化되었다	137	11.9
無 應 答	7	0.6
合 計	1,148	100.0

4. 物品購買・工事契約

過去에는 投資機關의 需要物資 중 貯藏品, 單價契約品 및 大量需要品目은 調達廳을 통하여 購買하도록 되어 있었으며 一定規模以上の 工事契約도 調達廳長이 체결하도록 되어 있었다. 管理基本法에 의하여 物品購買와 工事契約를 投資機關에 一任하게 되었다.

그런 結果, 物品購買를 본다면 外資는 아직도 大部分 調達廳에 委託하여 購買하고 있으나 內資는 70% 가까이를 自體購買하고 調達廳委託購買는 31% 內外에 지나지 않게 되었다. 이러한 物資購買의 自律化가 投資機關의 物資調達管理에 큰 改善을 가져왔다고 생각된다. 23個 投資機關에 대한 開放式 設問調査의 結果 大部分의 機關이 改善되었다고 應答하고 있으며 나빠졌다고 하는 機關은 全無하고 過去와 마찬가지로 答辯하고 있는 機關도 3個 機關에 지나지 않았다.

改善된 內容을 具體的으로 列擧해 달라는 要求에 대해서 많은 機關이 여러가지를 들고 있으나 이를 다음과 같은 몇가지로 要約할 수 있겠다. ① 大部分의 機關이 調達手數料의 節減을 들고 있는데 韓國電力公社와 같은 大規模 投資機關에서는 2年間 40億원이 節約되었다고 하고 있다. ② 購買節次의 簡素化를 들고 있는 機關도 많은데, 調達廳에 의한 集中購買보다 投資機關에 의한 自體購買가 購買節次의 簡素化를 가져온 것이 事實이라 하겠다. ③ 購買所要時日의 短縮과 適期購買가 可能하며 ④ 瑕疵發生時 直接處理가 可

〈表 16〉 物資購買의 自律化가 物資
調達管理에 미친 影響

項 目	頻 度
아주 改善되었다	10
대체로 改善되었다	10
마찬가지다	3
다소 나빠졌다	—
오히려 나빠졌다	—
合 計	23

註：25個機關中 住宅銀行과 貿易振興
公社は 除外되었음.

〈表 17〉 工事契約의 自律化가 工事契
約에 미친 影響

項 目	頻 度
아주 改善되었다	7
대체로 改善되었다	6
마찬가지다	9
다소 나빠졌다	—
오히려 나빠졌다	—
無 應 答	1
合 計	23

註：住宅銀行과 貿易振興公社 除外

能하므로 迅速한 처리가 可能하고 ⑤ 業務特性에 부합되는 規格과 디자인의 選擇이 可能하다는 機關들도 있었다. ⑥ 다소 異色的인 指摘으로서 價格과 品價面에서 調達廳에서 한 集中購買의 경우보다 有利하다는 機關이 있는가 하면 ⑦ 物資代 資金難이 解消되었다는 機關도 있다. 過去에는 物資引受前에 調達廳에 物資代를 支給한 事例가 있었던 것으로 推定된다.

다음에 工事契約을 본다면 工事契約이 없는 投資機關이 많으며 工事契約이 있는 投資機關의 경우 調達廳委託이 內資購買의 경우보다 더 比重이 낮은 것으로 되어있다. 工事契約의 自律化가 投資機關의 工事契約에 미친 影響을 살펴본다면 23個 機關中 改善되었다고 應答한 機關이 13個機關(56.5%)이며 마찬가지로 應答한 機關이 9個機關, 無應答이 1個 機關이다. 物資購買의 경우에 비하여 過去와 마찬가지로 答辯한 機關이 많은 것은 工事契約이 없는 機關이 많은 까닭이라고 생각된다.

工事契約이 改善되었다고 應答한 投資機關들이 들고있는 改善된 內容을 본다면 ① 契約節次의 簡素化 ② 契約業務所要日數 短縮 ③ 手數料의 節減 등이 더 () 健實한 業體選定으로 工事의 質的 水準向上을 들고 있는 機關도 있다.

5. 人事管理

政府投資機關管理基本法은 執行幹部の 內部任用外에는 投資機關의 人事管

리에 관하여 별로 規定하고 있지 않다.¹⁰⁾ 따라서 職員의 人事管理는 人力開發分野를 除外하고는 過去와 별로 달라지지 않을 것 같다.

먼저 任用·昇進 등 職員들의 人事管理가 過去에 비하여 얼마나 改善되었다고 생각하느냐는 質問에 대하여 改善되었다고 보는 사람은 20.2%에 지나지 않으며 43.8%의 應答者가 改善되지 않았다고 보고 있다.

投資機關의 人事管理가 過去에 비하여 改善된 점이 있다면 그것은 執行幹部의 內部起用이라고 보는 機關이 많다. 執行幹部의 內部起用制度가 實效를 거두기 위해서는 外部에서 任用된 部長級職員이 一定期間後에야 執行幹部로 昇進될 수 있도록 하는 制度가 바람직할런지 모른다. 現在 一般規程이건 特別規程이건을 막론하고 이러한 規程을 두고 있는 投資機關은 6個에 지나지 않는다.

〈表 18〉 任用·昇進 등 職員들의 人事管理의 改善

項 目	類 度	比 率
전혀 改善되지 않았다	164	14.3%
거의 改善되지 않았다	339	29.5
약간 改善되었다	412	35.9
크게 改善되었다	199	17.3
매우 크게 改善되었다	33	2.9
無 應 答	1	0.1
合 計	1,148	100.0

〈表 19〉 部長級の 執行幹部로의 昇進所要年數

機 關 名	規 程 的 內 容
韓 國 電 力	公社職員으로서 7年, 部長級(1級)으로 2年以上 在職
道 路 公 社	部長級으로 3年 在職(一般規程)
住 宅 公 社	部長級으로 3年 在職
土 地 開 發 公 社	部長級으로 4年 在職(一般規程)
海 外 開 發 公 社	部長級으로 1年 在職
勤 勞 福 祉 公 社	部長級으로 5年 在職(一般規程)

10) 俞 焄, 前揭書, p.78 참조.

〈表 20〉 能力있는 職員의 人事評定上の 優待

項 目	頻 度	比 率
전혀 改善되지 않았다	154	13.4%
거의 改善되지 않았다	197	17.2
그다지 그렇다	514	44.8
다소 改善되었다	188	16.4
아주 改善되었다	95	8.3
합 計	1,148	100.1

〈表 21〉 執行幹部 內部任用保障 以後의 職員 人力開發 및 訓練努力

項 目	頻 度	比 率
전혀 改善되지 않았다	76	6.6%
거의 改善되지 않았다	81	7.0
그다지 그렇다	422	36.8
다소 改善되었다	402	35.0
아주 改善되었다	166	14.5
無 應 答	1	0.1
합 計	1,148	100.0

그 밖의 投資機關들은 이러한 規程이 없으나 앞으로 規程을 둔다면 外部에서 任用된 部長級職員은 적어도 4年 以上 在職해야 執行幹部로 昇進할 수 있도록 規定해야 한다는 機關이 壓倒的으로 많다.

人事評定도 任用·昇進과 큰 차이가 없는 것 같다. 能力있는 職員의 人事評定上 優待與否에 관한 質問에 대하여 過去에 비하여 改善되었다고 보는 사람은 24.7%에 지나지 않으며 改善되지 않았다는 見解를 피력한 應答者가 30.6%를 차지하고 있다.

人事管理중에서 비교적 많은 改善이 이루어졌다고 應答者들이 보는 分野가 人力開發 및 訓練分野이다. 執行幹部 內部任用保障 以後 職員의 人力開發 및 訓練努力이 어느정도 改善되었다고 보는 사람이 50% 가까이 되며 改善되지 않았다는 사람은 13.6%에 지나지 않는다.

6. 主務部の 統制

政府投資機關管理基本法の 制定을 통하여 이루어진 責任經營制의 핵심은 投資機關에 대한 統制의 完화에 있다고 하겠으며 그중에서도 主務部에 의한 統制의 完화가 큰 比重을 차지한다고 하겠다.

그러나 管理基本法 施行後의 主務部의 各種統制가 과거에 비하여 크게 줄어든 것으로 나타나 있다. 管理基本法 施行後 主務部의 業務監督이 어느 정도 改善되었다고 보느냐는 質問에 대해서 <表 22>와 같이 改善되었다고 보는 應答者가 37.1%를 차지하기는 하나 예전과 마찬가지로 應答한 사람이 52.3%에 달하며 惡化되었다고 보는 사람도 10.7%를 占하고 있다.

同一한 質問이나 다소 表現을 바꾸어 「設立法 및 事業關聯法을 根據로 한 主務部의 業務監督이나 干涉」이 과거에 비하여 어느정도라고 보느냐는 質問

<表 22> 管理基本法 施行以後의 主務部의 業務監督

項 目	頻 度	比 率
오히려 惡化되었다	39	3.4%
다소 惡化되었다	84	7.3
예전과 마찬가지로	600	52.3
다소 改善되었다	329	28.7
많이 改善되었다	96	8.4
合 計	1,148	100.1

<表 23> 設立法 및 事業關聯法을 根據로 한 主務部의 業務監督

項 目	頻 度	比 率
오히려 強化되었다	138	12.0%
마찬가지다	532	46.3
약간 줄었다	347	30.2
크게 줄었다	114	9.9
매우 크게 줄었다	17	1.5
合 計	1,148	99.9

에 대해서 <表 23>과 같이 줄었다고 答辯한 應答者가 41.6%를 차지하나 强히 되거나 마찬가지로 보는 應答者가 58.3%에 달하고 있다.

○ 리하여 管理基本法에 의하여 投資機關의 理事會의 議決만으로써 確定되도록 되어있는 投資機關의 豫算도 理事會에 상정하기 前에 主務部와 協議를 하고 있는 實情이다. 前述한 바와 같이 主務部와 事前協議를 많이 하고 있다고 보는 應答者가 64.8%에 달하고 있는 것이다<表 13 참조>.

主務部에 의한 統制의 表現이라 할 수 있는 各種報告나 資料提出要求 및 指示事項 등이 과거에 비하여 減少되었다고 보느냐는 質問에 대해서 크게 減少되었다고 보는 사람은 12%에 지나지 않는다. 43.5%의 應答者가 약간 減少되었다고 보고 있으며 減少되지 않았다고 생각하는 사람이 44.3%에 이르고 있다.

이와같이 投資機關에 대한 主務部의 統制가 크게 改善되지 않은 理由에는 여러가지가 있겠으나 主務部側의 責任과 投資機關側의 責任으로 大別할 수 있을 것으로 생각된다.

먼저 主務部側의 責任을 본다면 主務部 關係者들의 意識構造의 轉換이 制度改革에 뒤따르지 못하고 있다는 事實을 들지 않을 수 없다.

管理基本法 施行後 主務部擔當職員들의 意識構造는 어느정도 改善되었다고 보느냐는 質問에 대해서 27.4%의 應答者가 改善되었다고 보고 있으나 改善되지 않았다고 보는 應答者가 31%를 차지하며 그저 그렇다는 사람이

<表 24> 各種報告나 資料提出要求 및 指示事項 등의 減少

項 目	類 度	比 率
전혀 減少되지 않았다	88	7.7%
거의 減少되지 않았다	420	36.6
약간 減少되었다	500	43.5
크게 減少되었다	127	11.1
매우 크게 減少되었다	12	1.0
無 應 答	1	0.1
合 計	1,148	100.0

〈表 25〉 主務部 擔當職員들의 意識構造의 轉換

項 目	頻 度	比 率
전혀 改善되지 않았다	214	18.6%
거의 改善되지 않았다	142	12.4
그저 그렇다	473	41.2
다소 改善되었다	230	20.0
대단히 改善되었다	85	7.4
無 應 答	4	0.3
合 計	1,148	99.9

41.2%에 이르고 있다.

이러한 意識構造의 轉換이 이루어지지 않은 事由가 어디에 있다고 보느냐
 答: 開放式 質問에 대한 應答으로 다음과 같은 것들이 提示되었다. ① 政府
 投資機關 經營能力에 대한 不信, ② 政策과 事業의 限界 모호 ③ 官僚主義의
 思考의 癡배 ④ 도와주는 行政보다 自己便宜의 行政處理 ⑤ 指導監督을 統
 制手段으로 活用하는 자세, ⑥ 主務監督部署의 組織肥大, ⑦ 投資機關의 不
 負責經營責任이 主務부에 있다는 생각, ⑧ 投資機關의 主人은 主務부이므로 經
 營에 干涉하는 것이 당연하다는 생각, ⑨ 投資機關이 主務部の 下部行政組
 織이라는 認識 등이다. 이러한 事項들 중에는 主務部の 意識構造의 轉換이
 이루어지지 않은 事由라기보다는 主務部の 舊態依然한 意識構造의 表現이라
 고 할 수 있는 事項도 있다는 것을 알 수 있다.

둘째로 投資機關側의 責任을 본다면 主務部 關係者들 뿐만 아니라 投資機
 關 關係者들의 意識構造도 轉換되지 않았다는 것을 들 수 있겠다. 이러한 現
 象의 事由가 어디에 있다고 보느냐는 開放式 設問에 대한 應答으로서는 다
 음과 같은 것들이 지적되었다.

① 自律化에 대한 消極的·被動的 자세, ② 主人意識의 缺如, ③ 官尊民
 卑思想의 潛在로 인한 政府機關에의 盲從, ④ 惰性에 의한 先例 답습, ⑤
 기급적 上部機關과의 마찰을 피하려는 業務姿勢, ⑥ 責任回避의 手段으로서
 主務부에 依存하려는 傾向, ⑦ 外部監査를 意識한 消極的 業務遂行態度 등

〈表 26〉主務部の 介入을 誘導하는 事例의 改善

項 目	頻 度	比 率
전혀 改善되지 않았다	62	5.4%
거의 改善되지 않았다	199	17.3
그저 그렇다	303	26.4
약간 改善되었다	270	23.5
매우 改善되었다	67	5.8
無 應 答	247	21.5
合 計	1,148	99.9

이다.

主務部の 경우와 같이 投資機關의 경우에도 여기에 나열된 事項중에는 意識轉換이 미흡한 事由라기 보다는 投資機關의 낮은 意識構造의 表現이라고 볼 수 있는 것들이 있다는 것을 알 수 있다.

投資機關側의 이러한 問題點은 客觀式 設問調査에도 反映되어 있다. 主務部와의 마찰이나 責任回避 등을 고려하여 主務部の 介入을 誘導하는 事例가 얼마나 改善되었다고 보느냐는 質問에 대해서 改善되었다고 보는 應答者는 29.3%에 지나지 않는다. 改善되지 않았다는 應答者가 22.7%를 차지하며 그저 그렇다는 사람이 26.4%에 이르고 있다. 異例的으로 이 質問에 대해서는 無 應答者가 21.5%에 달하고 있다.

1. 內部監査와 外部監査

投資機關豫算의 編成·執行이 과거에 비하여 많이 自律化되었을 뿐만 아니라 과거에 調達廳이 담당하던 購買·契約 등의 業務가 投資機關에 一任됨에 따라 이러한 業務에 대한 自律性은 많이 提高되었다. 따라서 이러한 業務에 대한 內部監査나 外部監査의 強化는 그것이 事後監査인 한, 責任經營制의 趣旨에 違背되는 것이라 할 수는 없을 것이다.

특히 外部監査의 경우와 달리 內部監査는 強化되는 것이 責任經營制의 具現을 위하여 도리어 바람직하다고 할런지 모른다. 豫算·購買·契約 등의 業務에 대한 內部監査가 強化되었다고 보느냐는 質問에 대해서 매우 크게 强

〈表 27〉豫算·購買·契約 등의 業務에 대한 内部監査

項 目	頻 度	比 率
매우 크게 強化되었다	136	11.8%
크게 強化되었다	550	47.9
약간 強化되었다	374	32.6
거의 強化되지 않았다	67	2.8
전혀 強化되지 않았다	11	1.0
無 應 答	10	0.9
合 計	1,148	100.0

〈表 28〉豫算·購買·契約 등의 業務에 대한 外部監査

項 目	頻 度	比 率
매우 크게 強化되었다	85	7.4%
크게 強化되었다	466	40.6
약간 強化되었다	483	42.1
거의 強化되지 않았다	96	8.4
전혀 強化되지 않았다	4	0.3
無 應 答	14	1.2
合 計	1,148	100.0

化되었다거나 크게 強化되었다고 보는 사람이 應答者의 60%에 達하고 있다. 여기에다가 약간 強化되었다는 職員들까지 포함한다면 應答者의 92%가 豫算·購買·契約 등의 業務에 대한 内部監査가 強化되었다고 보고 있는 것이다.

投資機關에 대한 外部監査는 과거에 多元化되어 있었으나 政府投資機關管 理基本法에 의하여 原則적으로 監査院 監査로 一元化되었다는 것은 前述한 바 있다.

投資機關의 豫算·購買·契約 등의 業務에 대한 外部監査도 内部監査의 경우와 같이 強化되었다고 보는 것이 投資機關職員들의 見解인 것 같다. 이러한 業務 등에 대한 外部監査가 매우 強化되었다고 보는 사람이 48%에 달하며 약간 強化되었다는 職員까지 합치면 90%의 職員들이 이러한 業務에

대항 外部監査도 強化되었다고 보고 있는 것이다.

8. 經營實績評價와 內部評價

() 經營實績評價

投資機關에 대한 自律性的 부여와 經營實績評價의 實施는 責任經營制의 2大要素라 하겠다. 前述한 바와 같이 責任經營制란 投資機關의 自律的 運營을 보장한 다음 經營實績을 평가하여 그 결과에 따라 責任을 묻는 것이다. 따라서 經營實績評價 없이는 責任經營制가 實效를 거둘 수 없다고 해도 過言이 아니다. 各國 公企業의 많은 問題點의 原因이 經營實績評價制度의 不實에 있다고 주장할 정도로 經營實績評價制度의 重要性을 강조하는 사람도 있다.¹¹⁾

우리나라에서 公企業에 대한 經營實績評價制度가 처음으로 도입된 것은 1968年의 일이다. 그러나 이 制度가 지나치게 形式에 흐르자 1973年부터 인센티브制度를 토대로 한 經營評價制度가 도입되어 1982年까지 시행되었다. 이 인센티브制度는 評價機關을 1973年부터 1976年까지는 主務部長官으로 하였으나 1977年부터는 經濟企劃院으로 一元化하는 등 다소 改善되기는 했으나 經營實績評價의 前題條件이라 할 수 있는 公企業의 自律性的 保障이 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 상여금의 差等支給이 거의 이루어지지 못하여 인센티브制度가 無意味한 데다가 評價指標에도 많은 問題가 있었으므로 실효를 거두지 못했다.¹²⁾

政府投資機關管理基本法の 制定과 步調를 맞추어 도입된 經營實績評價制度는 과거의 制度에 비하여 면모를 一新한 것일뿐만 아니라 管理基本法の 制定으로 이루어진 投資機關의 自律性 提高로 그 實效성이 크게 向上되었다고 하겠다.

11) L.P. Jones, "Towards a Performance Evaluation Methodology for Public Enterprise: With Special Reference to Pakistan," Unpublished Paper, Boston University, November 1981, p. 2.

12) 金益洙, 「政府投資機關管理制度의 改善」, 金重雄·崔 沈編, 國家豫算과 政策目標(서울:韓國開發研究院, 1984), pp. 427-431.

〈表 29〉 經營評價의 經營改善에 대한 役割

項 目	頻 度	比 率
매우 否定的인 役割을 했다	52	4.5%
否定的인 役割을 했다	79	6.9
별로 도움이 되지 못했다	340	29.6
다소 도움이 되었다	545	47.5
대단히 도움이 되었다	132	11.5
合 計	1,148	100.0

〈表 30〉 經營評價制度가 責任經營制에 미친 영향

項 目	頻 度	比 率
오히려 副作用이 많이 發生하였다	41	3.6%
副作用이 다소 發生하였다	71	6.2
별로 도움이 되지 못했다	297	25.9
약간 도움이 되었다	409	35.6
많이 도움이 되었다	83	7.2
無 應 答	247	21.5
合 計	1,148	100.0

投資機關職員들은 經營實績評價制度에 대해서 대체로 好意的인 反應을 보이고 있다고 해도 좋을 것 같다. 經營實績評價制度가 投資機關의 經營改善에 어떤 役割을 하고 있다고 보느냐는 質問에 대해서 도움이 되었다고 應答한 職員이 59%에 달하며 否定的인 役割을 했거나 별로 도움이 되지 못했다고 보는 사람이 41%를 차지하고 있다.

다소 角度는 다르나 經營評價制度가 責任經營制의 構築에 도움이 되었다고 보느냐는 質問에 대해서는 도움이 되었다고 應答한 職員이 42.8%이며 도움이 되지 못했다는 사람이 32.4%를 차지하고 있다. 37個 質問중에서 35個 質問이었던 關係로 無應答者가 247名(21.5%)에 달했으므로 도움이 되었다고 應答한 職員의 比率이 낮아진 것 같다. 應答한 사람만 가지고 본다면 經營實績評價制度가 責任經營制의 構築에 도움이 되었다고 보는 사람이 51.6%에 달하고 있다.

經營實績評價가 投資機關의 經營管理에 어떻게 도움이 되었다고 보느냐는 開放式 設問에 대해서 投資機關들이 들고 있는 것은 ① 目標意識의 고취, ② 經營合理化 努力의 增大, ③ 原價意識의 고취, ④ 收益性에 대한 關心度提高, ⑤ 責任意識 고취, ⑥ 業務開發努力 유도, ⑦ 向後 計劃의 正確度 提高 등이 다. 그러나 投資機關職員의 相當數가 現行 評價制度를 監査와 同一視하고 있다는 事實을 잊어서는 안되겠다. 現行 評價制度를 監査의 一種으로 보느냐는 質問에 대해서 아니라고 答辯한 사람은 35.5%에 지나지 않으며 그럴 수도 있다는 職員이 42.3%, 經營實績評價가 監査의 一種이라고 한 사람이 22.2%를 차지하고 있다.

經營實績評價의 具體的인 問題點에 들어가 經營實績評價가 新規事業開發 努力의 소홀을 招來할 우려가 있다는 問題가 있다.

「投資機關은 經營評價에서 좋은 成績을 받기 위하여 既存의 評價指標에

〈表 31〉 現行 評價制度和 監査와의 同一性 與否

項 目	頻 度	比 率
물론 그렇다	117	10.2%
대체로 그렇다	138	12.0
그럴 수도 있다	486	42.3
아니다	248	21.6
절대 아니다	159	13.9
합 計	1,148	100.0

〈表 32〉 經營評價가 新規事業開發努力에 미치는 영향

項 目	頻 度	比 率
물론 소홀하게 된다	225	15.6%
대체로 소홀하게 된다	269	23.4
그저 그렇다	228	19.9
소홀하지 않다	207	18.0
절대 소홀하지 않다	216	18.8
無 應 答	3	0.3
합 計	1,148	100.0

기착하는 性向이 있기 때문에 評價指標로 設定되지 않은 創意的인 新規開發 事業努力이 소홀하게 된다]고 생각하느냐는 質問에 대해서 소홀하게 된다고 回答한 사람이 39%를 차지하고 있으며 소홀하지 않는다고 答辯한 職員이 66.8%를 占하고 있다. 新規事業開發努力을 評價할 수 있는 指標의 開發이 시급할 것이다.

經營實績評價에 있어서 또하나의 問題點은 客觀性的의 確保이다. 아직은 많은 投資機關職員들이 經濟企劃院의 主觀이 評價結果에 영향을 미친다고 보고 있는 것 같다. 應答者의 62.9%가 영향을 미친다고 보고 있으며 영향을 미치지 않는다고 보는 사람은 18.3%에 지나지 않는다. 그동안 經營實績評價의 客觀性和 專門性을 提高하기 위하여 여러가지 試圖이 있었으나 앞으로는 客觀性 提高를 위한 努力이 持續되어야 할 것이다.

(2) 內部評價

政府投資機關管理基本法은 經營實績評價에 관해서만 規定하고 있으나 大部分의 投資機關이 經營實績評價制과 併行하여 內部評價制度를 運用하고 있다. 內部評價制度는 投資機關의 經營改善에 이바지할 뿐만 아니라 經營實績評價制度를 定着시키는 데에도 도움이 되고 있다.

첫째로 內部評價制度가 投資機關의 經營改善에 어떻게 이바지하고 있는지를 본다면 ① 各部署別 善意의 競爭을 통한 經營改善을 可能케 하며, ② 經營方針의 下部擴散을 促進한다. ③ 計劃事業의 推進狀況點檢을 可能케 하고 不振項目에 대한 對策樹立을 促求한다. ④ 目標管理方式에 의한 自律經營體

〈表 33〉 經濟企劃院의 主觀이 評價結果에 미치는 與否

項 目	類 度	比 率
물론 그렇다	369	32.1%
대체로 그렇다	354	30.8
그저 그렇다	214	18.6
아 니 다	151	13.2
절대 아니다	59	5.1
無 應 答	1	0.1
合 計	1,148	99.9

制 基盤의 造成에 이바지하며, ⑤ 實績에 따른 인센티브 賞與金의 差等支給 및 포상실시로 적극적 業務姿勢의 유도에 이바지할 수 있다는 것이다.

둘째로 內部評價制度가 어떻게 經營實績評價制度의 定着에 이바지하고 있는가를 본다면 많은 投資機關에서 經營評價指標를 內部評價項目에 反映시킴으로서 內部評價와 經營實績評價制度를 연계시키도록 努力하고 있을 뿐만 아니라 內部評價가 經營實績評價의 趣旨를 組織全體에 擴散시키는 契機를 마련하고 있다고 할 수 있겠다.

이와 같이 內部評價가 여러가지 좋은 機能을 수행하고 있으나 投資機關職員들의 動機誘發을 크게 促進할 정도로 報償이 充分하다고 하기는 어려운 것 같다. 內部評價制度가 職員들의 動機誘發을 促進시켜줄 만한 報償을 어느정도 完備하고 있다고 보느냐는 質問에 대해서 <表 34>와 같이 充分하다고 보는 사람은 10%에 지나지 않으며 54.3%의 應答者가 미흡하다고 보고 있다. 制限된 與件下에서 充分한 報償을 支給한다는 것이 容易하지는 않을 것이나 內部評價制度가 所期の 成果를 거두기 위해서는 報償의 擴充이 必要할 것으로 생각된다.

<表 34> 內部評價制度의 動機誘發 可能性 與否

項 目	頻 度	比 率
아주 不足하다	168	14.6%
미흡하다	456	39.7
그저 그렇다	407	35.5
充分하다	104	9.0
지나치다	11	1.0
無 應 答	2	0.2
合 計	1,148	100.0

IV. 責任經營制의 定着을 위한 課題

1 統制에 영향을 미치는 要因

우리는 위에서 責任經營制를 위한 經營自律化의 實態를 살펴 보았다. 과

거에 비하여 改善된 分野도 있으나 政府投資機關管理基本法이 保障하고 있는 「投資機關의 自律的 運營」에 미흡한 점이 많다는 것을 알았다. 特히 主務部の 各種 統制가 과거에 비하여 크게 줄지 않았다는 것을 發見했다.

主務部の 公企業에 대한 統制에 영향을 미치는 要因으로서 ① 經濟計劃에 대한 姿勢, ② 公企業 任員의 水準, ③ 公企業의 重要性 등을 들고 있는 사람이 있는데¹³⁾ 이러한 要因들이 우리나라에서도 重要하다는 것을 알 수 있다. 첫째로 거의 放任하다시피 했던 政府投資機關에 대한 主務部の 統制가 1960年代 以後 크게 強化된 것은 1962년에 制定된 政府投資機關豫算會計法 제도 原因이 있겠으나 1962년부터 執行되기 시작한 5個年計劃에도 그 原因이 있었다고 하겠다. 둘째로 公企業任員의 水準이 낮다고 생각할 때 主務部の 公企業에 대한 統制가 強化된다는 것도 事實인 것 같다. 投資機關에 대한 主務部の 統制가 完化되지 않은 理由로서 「投資機關의 經營能力에 대한 不信」이 指摘되고 있다는 것은 前述한 바와 같다. 세계로 重要的 公企業일 수록 主務部長官이 더 많은 關心을 가지게 되며, 따라서 보다 많은 統制를 관을 可能性이 있다는 것도 事實이다.

그러나 1980年代에 들어와서 이러한 세가지 要因에 變化가 일어났다. 첫째로 經濟計劃이 重要性을 喪失한 것은 아니나 「市場經濟秩序의 창달과 政府機能의 再定立」이 강조되고 있으므로¹⁴⁾ 民間企業 뿐만 아니라 政府投資機關도 自律性이 提高되어야 한다. 둘째로 投資機關의 經營을 담당할 執行幹部의 內部任用으로 投資機關의 經營能力이 向上될 것으로 생각되며 投資機關의 經營能力에 대한 不信을 불식할 때가 되었다. 세계로 經濟規模가 커짐에 따라 公企業의 重要性이 과거에 비하여 減少되어 간다고 하겠다.

2. 責任經營制 定着을 위한 課題

이러한 與件의 變動에 비추어 主務部の 投資機關에 대한 統制를 完化하고

13) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*(London: Routledge and Kegan Paul, 1959), pp. 371-375.

14) 大韓民國政府, 第6次經濟社會發展 5個年計劃(서울: 經濟企劃院, 1986), p. 133.

管理基本法이 規定하고 있는 「投資機關의 自律的 運營」을 保障할 때가 된 것 같다. 政府投資機關豫算會計法 制定以來 20여년간 持續되어온 投資機關에 대한 엄격한 統制를 하루아침에 止揚하기는 어려울런지 모르나 主務部關係者들의 意識構造의 轉換이 要請되는 時點이라 하겠다.

이와 併行하여 投資機關側의 努力도 必要하다. 自律化에 대한 消極的 姿勢나 惰性에 의한 先例에서 脫皮하고 主務部와의 마찰이나 責任回避 등을 고려하여 主務部의 介入을 誘導하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

따라서 責任經營制는 經營自律化만으로써 이루어지는 것이 아니다. 經營實績을 評價하여 그 結果에 따라 責任을 물어야 한다. 그동안 經營實績評價制度의 改善을 위한 努力이 持續되어 온 것은 事實이나 投資機關의 信賴를 받을 수 있는 專門性和 客觀性이 保障된 經營評價制度의 確立을 위한 꾸준한 努力이 앞으로도 持續되어야 하며 實績에 따른 問責도 보다 嚴正하게 이루어져야 한다.

3. 部分的 民營化와 自律性提高

최근 우리나라에서도 各國의 추세에 보조를 맞추어 公企業의 民營化가 많이 論議되고 있다. 民營化의 對象과 民營化의 方法에 관해서는 앞으로도 많은 論難이 있을 것으로 豫想되는데 民營化의 方法으로서 公企業을 완전히 民間에 賣却하는 完全民營化와 公企業株式의 일부를 賣却하는 部分的 民營化를 생각할 수 있다.

完全民營化의 경우에는 公企業이 民間企業으로 轉換되므로 公企業의 범주에서 벗어나는 것이나 部分的 民營化는 公企業으로 存續하면서 民間株主의 發言權을 強化하는 結果를 초래하게 된다. 최근 이러한 部分的 民營化가 公企業의 自律性和 能率性的 提高에 이바지한다는 主張이 대두되고 있다. 部分的 民營化는 公企業運營에 있어서 民間株主의 發言權을 強化하게 되므로 民間株主들이 政府의 干涉을 排除하고 이들 混合會社(hybrid company) 管理자들이 能率을 높이도록 壓力을 가하게 된다는 것이다.¹⁵⁾

15) David R. Steel and David A. Heald, "Privatizing Public Enterprise: An Ana-

V. 結 論

政府投資機關의 責任經營制의 導入을 骨子로 하는 政府投資機關管理基本法이 施行된 지도 3年の 세월이 흘렀다. 새로운 制度의 定着에는 다소 不足한 時間이 있는지 모르나 責任經營制의 핵심이라 할 수 있는 經營自律化가 아직 定着되지 못했다는 것을 發見했다.

과거에 비하여 豫算過程이 簡素化되고 物品購買·工事契約 등의 業務가 改善되었으나 投資機關의 모든 중요한 사항에 관한 議決을 담당하도록 되어 있는 理事會의 運營에 問題點이 많으며 人事管理도 執行幹部의 內部起用外에는 큰 變化가 없다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 投資機關에 대한 主務部의 統制가 크게 完化되지 않고 있으며 政府投資機關管理基本法이 保障하고 있는 「投資機關의 自律的 運營」이 제대로 實現되지 않고 있다는 事實이다.

責任經營制의 定着을 위해서는 投資機關 關係者들의 自律化에 대한 積極的 姿勢도 必要하겠으나 무엇보다도 主務部 關係者들의 行態變化가 要請된다. 그 하겠다. 이와 병행하여 經營實績評價制度의 改善을 위한 꾸준한 努力과 實績에 따른 嚴正한 問責도 실천에 옮겨져야 한다고 생각된다.

lysis of the Government's Case, "Political Quarterly, July-September 1982, pp. 340-341.