

## 『公企業 經營評價의 理論的 背景과 技法』: 書評

宋大熙 외 3人 著 韓國開發研究院 刊(1987) 總 220面

郭 秀 一

\*

資本主義의 基本精神이라는 選擇의 自由(freedom of choice), 競爭의 原理(competition), 「인센티브」(incentive), 私有財産(private property)의 保障 등의 네 가지 基本概念下에서 企業은 經營활동을 수행한다.

完全競爭下의 市場價格機構가 보이지 않는 손(invisible hand)에 의해 자동적으로 운영된다면 非效率의 企業은 도태되게 마련이다. 完全競爭市場構造에서는 自動評價裝置에 의해 효율적인 企業과 비효율적인 企業이 정확하게 判別되는 體제가 존재하며 대부분의 私企業에는 위의 원리가 그대로 적용되는 것이 일반적이다.

그러나 公企業에는 自動評價裝置가 제대로 작동되지 못하는 두 가지 이유가 있다. 하나는 公企業의 대부분은 獨占의 産業을 운영함으로써 보이지 않는 손에 의한 自動的 評價가

불가능하다는 점이며, 다른 하나는 公企業이 생산하는 財貨는 公共性의 실현에 기초를 둔 것이기에 재화의 생산에서 얻은 결과가 바로 公企業의 效率性이나 競爭力에 직결되지 않기 때문에 自動評價裝置의 適用은 기대하기 어렵다는 것이다.

公企業의 獨占的 性格과 公益性의 추구에 따라 가격이 人爲的으로 결정되고 經營에 자율성이 결여되어 있고, 정부의 간섭에 의해 準官僚的 體制化되어서 經濟性의 原理가 결여되어 있으므로, 公企業에 資本主義의 概念을 도입하여 經營을 자율화하고 경쟁을 강화하여 경제성을 제고하여야 한다.

私企業의 경우에는 自動評價裝置에 의한 평가가 가능하나 公企業인 경우에는 人爲的 評價裝置의 개발에 의한 평가의 노력이 필요하므로 公企業을 資本主義 構造에 부합시켜서 평가하여야 國民경제에 公企業이 기여할 수 있다.

특히 우리나라의 公企業은 國民경제적으로 附加價值 寄與度는 1984년 GDP의 9.7%, 外債比重은 1985년말 현재 25.8%에 달하며 產

業聯關效果도 매우 크므로 국가경제에 公企業이 기여할 수 있도록 적절한 人爲的 評價裝置가 요구되고 있다.

이런 중요성을 지닌 公企業의 人爲的 評價裝置에 대해 韓國開發研究院의 公企業研究室에서 『公企業 經營評價의 理論的 背景과 技法』이란 題目과 「政府投資機關 經營評價를 중심으로」라는 副題로 그동안의 경험과 연구결과를 바탕으로 公企業評價에 대한 理論的 基礎와 實務技法에 대해 체계적으로 설명하고 있다.

이 著書는 세계에서 최초로 公企業, 즉 政府投資機關에 대해 經營評價를 實施하는 우리나라의 公企業評價에 큰 기여를 하리라고 기대된다.

政府投資機關의 國民經濟에 대한 중대한 영향을 고려하면 公企業의 經營효율성 여부는 매우 큰 의미를 지니고 있는 데 비해 그동안 私企業에 비해 저조한 실적을 보여왔고 政府投資機關에 대한 政府의 過剩統制로 말미암아 자율성이 결여되어 왔던 것이 사실이다.

물론 과거에 經營評價에 대한 制度的裝置 또한 未洽하여 政府投資機關의 非能率이 개선되지 못한 점도 사실이다.

위와 같은 政府投資機關의 非能率을 제거하고 經營개선을 유도하기 위한 韓國開發研究院의 「政府投資機關 管理制度의 問題點과 改善方向에 관한 研究」가 1981년 3월에 시작되었다. 그 基本方向은 投資機關의 經營에 대한 政府統制를 대폭 완화하고 經濟企劃院에 投資機關 經營評價를 위한 政府投資機關 經營評價調整委員會를 設置하며 最高經營層을 政策決定機能과 執行機能으로 分離하고 「인센티브」 制度를 대폭 확충하는 것 등이었다.

이 보고서를 기초로 하여 정부는 각종 법률을 정비하고 새로운 指標에 의거 試驗評價를 거친 후 새로운 基本法에 따라 1983년 年間實績에 대해 經營評價를 처음으로 실시하게 되어서 오늘에 이르고 있으므로 이 책은 公企業의 經營評價에 대해 전문지식이 없는 독자에게 公企業의 經營評價란 무엇인가를 가르쳐주는 「매뉴얼」(manual)의 性格을 갖고 있어서 그 분야에 대해 많은 사람의 궁금증을 풀어 줄 수 있는 좋은 指針書가 되리라고 생각된다.

이 책에서 다루고 있는 내용을 살펴보면, 公企業 經營評價의 必要性을 第2章 第2節에서 所有-代理關係理論(principal-agency theory)에 의해 論理的으로 설명하고 있으며 우리나라 公企業部門의 國民經濟的 役割을 통해서 그 필요성을 강조하고 있다.

第3節에서는 公企業을 중앙정부 또는 지방자치단체 등 公權力組織이 소유하고 있는 企業이라고 정의하고 있으며, 公企業이 지니는 公共性和 企業性에 대해서도 비교적 명쾌히 규정짓고 있고 우리나라 公企業의 현실을 적용하여 설명하고 있다.

이 책의 第3章에서 公企業 經營評價指標 選定論을 논하고 있는 것은 중요한 부문이라고 생각된다.

評價指標의 設定은 純粹經營努力評價, 長·短期 經營評價, 結果中心 經營評價, 公共性 優先評價의 네 가지 원칙에 따라 실질적인 公共利益增進을 위한 단기적 내지 장기적 經營 노력을 평가하여야 한다고 설명하고 있다.

評價指標 設定時의 重點考慮事項을 公企業의 公共性和 企業性에 입각해서 여섯 가지로 설명하고 있으며 그 내용은 測定可能性

(measurability), 改善可能性(improvability), 管理可能性(controllability), 相對的重要性(relative materiality), 充分性(sufficiency), 比較可能性(comparability)으로 서로 보완적이면서도 상충되기도 하므로 이 모든 것을 구비한다기보다는 최소한도로 갖추어야 할 것을 시사하고 있는 것이라고 보인다.

더 나아가서 여기서는 評價指標을 기준으로 구체적인 評價算式과 等級區間까지 제시하고 있어서 매우 흥미있는 「매뉴얼」이라고 생각된다.

또 評價指標을 처음으로 대하게 되는 사람에게 유용하도록 評價指標의 設定方法을 상세히 설명하고 있다.

먼저 公企業의 主要事業을 분석하는 절차는 相關자료를 수집·검토하여 特定公企業을 이해하고 公企業의 設立目標에 비추어 기업이 달성해야 될 最上位의 目標과 그에 따른 下位目標을 확인하여 주어진 目標達成을 위한 주요 사업을 파악하여 業務흐름圖(flow chart)를 작성하는 것이 필요하다. 그리고 적정한 평가를 위해 기업의 주요사업과 관련된 統制不能要因을 파악하여 평가시에 고려를 하여야 한다. 마지막으로 重點管理分野를 파악하는 것으로 評價指標의 設定方法을 상세히 제시하였으며, 일단 정립한 指標을 올바르게 적용하기 위해 指標設定時期와 指標管理時期와의 時差에 따른 부조화를 보완·조정하는 評價指標의 수정에 대해서 第3節에서 구체적으로 상술하고 있다.

第4章은 公企業經營評價 實務論으로 경영실적을 평가지표에 따라 확인하고 평가하는데 필요한 구체적인 제반 업무절차 등에 대해서 체계적이고도 일반적으로 설명하고 있다.

예를 들면, 실무적으로 중요시되는 經營評價擔當者로 구성되는 評價團의 構成內容에서부터 경영실적을 문서화하는 經營實績報告書의 作成方法과 構成에 이르기까지 항목별로 잘 정리하여서 이 부분에 대해 경험이 부족한 사람에게 매우 좋은 지침이 되도록 상술하고 있다.

評價實績에 대한 評價計劃은 第3節에서 方法論 中心으로 설명되어 있고, 第4節에서는 經營實績의 實查確認과 經營評價調書 作成 및 檢討에 대해 포괄적으로 제시하고 있다.

특히 經營評價調書의 檢討에 대한 豫備檢討와 本檢討의 내용은 실무차원에서 유용하리라고 생각된다.

第4章의 마지막에 經營實績 評價結果 確定에 대해 상술하였고, 經營評價報告書 作成의 意義와 目的 그리고 內容 등에 관해 구체적으로 설명하고 있어서 경영실적에 대한 평가의 과정을 논리정연하게 제시하고 있다.

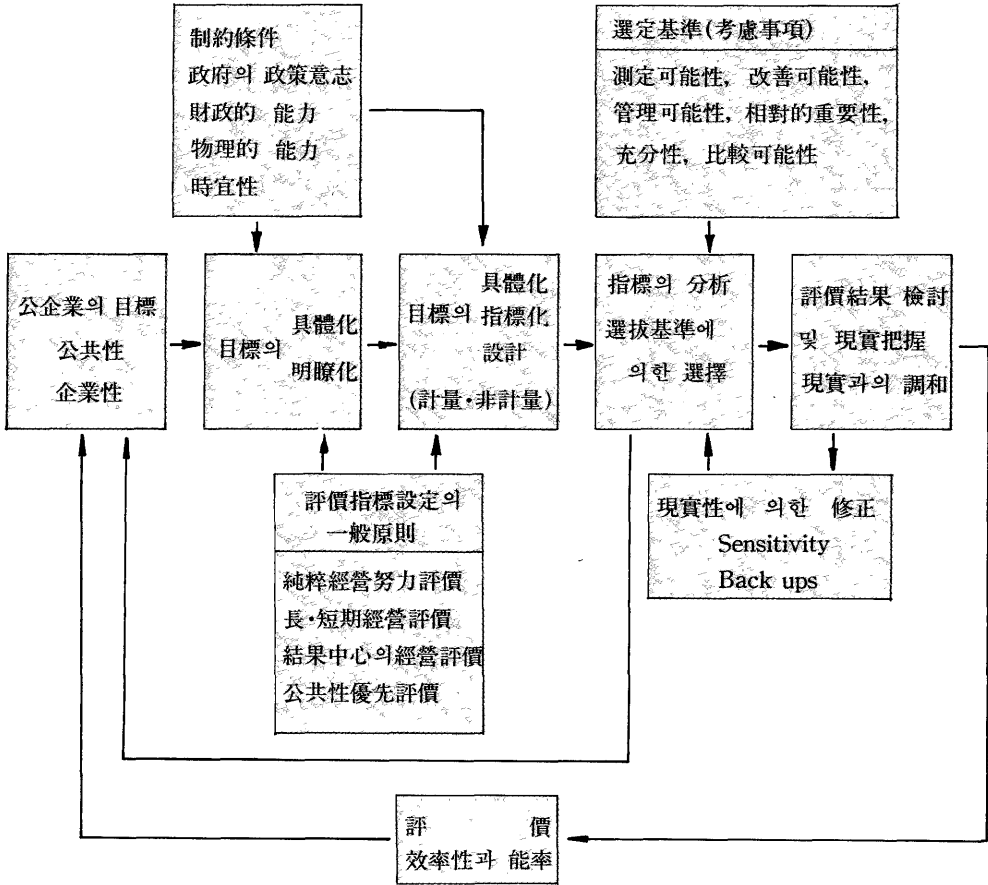
이 책의 마지막 章인 第5章에서는 우리나라 政府投資機關 經營評價制度의 現況에 대해서 經營評價의 意義와 經營評價의 導入背景 그리고 現行 評價指標의 特徵 등에 대해 앞의 이론을 바탕으로 현실감각에 따라 적절하고 합당하게 기술하였다.

이렇게 이 책은 總5章으로 구성되었으며 매우 유용한 정보를 관심있는 사람들에게 제시하고 있다.

이 책의 內容을 本人이 하나의 圖表로 요약해 보면 (圖 1)과 같다.

그러나 본 저술에서는 目標의 指標化 및 設計와 指標의 選定基準 등에 관해서 전술한 바와 같이 이론적으로 상세히 설명하고 있으나, 相互聯關性과 體系的 接近이 미비하다고 생각

[圖 1]



된다.

예를 들면, 評價指標의 設計에 있어서 本書에서 논하고 있는 一般原則들 즉, 純粹經營努力評價, 長·短期經營評價, 結果中心經營評價, 公共性優先評價 등이 실제로 特定 公企業의 評價指標 作成時에 어떻게 적용될 수 있는지 사례를 들어서 설명하였으면 더욱 좋은 「매뉴얼」이 되었을 것이다.

또 하나의 예로는, 指標의 選定基準에 있어서 測定可能性, 改善可能性, 管理可能性, 相對的 重要性, 充分性, 比較可能性 등의 6가지를 들고 있으나 이와 같은 選拔基準이 실제로 政府投資機關의 經營指標 作成時에 어떻게 적

용될 수 있는지 예시하였으면 더욱 좋았을 것이다.

결론적으로 評價指標의 設計를 할 때에 더욱 유용하려면 이 책에서 설명한 훌륭한 이론을 기초로 하여 구체적인 企業事例를 집중적으로 소개하여 보충하였으면 이해에 더 큰 도움이 되지 않았을까 하는 생각이 든다.

그리고 評價指標의 一般原則이 어떻게 公企業 目標의 指標化에 연결되는지에 대한 설명과 指標를 기초하여 분석하는데 어떤 연관관계가 있는지에 대한 설명이 있었으면 하는 생각도 든다.

『公企業 經營評價의 理論的 背景과 技法』은

世界最初로 政府投資機關에 대한 經營評價를 실시하는 우리나라의 經營評價方法을 국내는 물론 우리것을 배우려는 他國에 널리 소개하는 책으로 그 의의가 크다고 생각되며 이 研究業績의 功은 이것을 실시하려는 政府의 강력한 意志와 韓國開發研究院(KDI)의 研究努力에 있으므로 이들의 功績을 높이 인정해야 할 것이다.

다만 실제적인 사례를 통한 적용의 예를 좀 더 보완하고 각 내용의 훌륭한 이론들간의 체

계적인 연관에 대해 보다 상세히 기술하고 經營評價 각 단계별 이론이 어떻게 고려되어야 하는지에 대해 약간의 설명이 있었으면 하는 아쉬움이 남는다.

그리고 公企業 經營評價制度가 우리나라에서도 實施段階에 있으므로, 이에 대해 앞으로 많은 연구가 있어서, 公企業 經營評價의 基盤을 구축하였으면 하는 바람이 있으며, 이와 유사한 研究가 앞으로는 더 많이 이루어져야 한다고 생각한다.