

한국전력산업의 정부통제, 경쟁환경, 소유구조가 공공성 및 기업성 향상에 미치는 영향에 관한 실증적 연구

論 文

54A-7-7

A Study on the Effect of Publicity and Entrepreneurship by Government Control, Competitive Environment, and Shareholding Structure in Korea Electric Power Corporation

金 明 洙[†]
(M. S. Kim)

Abstract - The purpose of this study is to find out main factors affecting public enterprise's environment, which improves the performance of public enterprise. In detail, under the premises of keeping publicity in Korea Electricity Industry, the main target of this study is to seek after factors enhancing entrepreneurship and deals with publicity which is related with entrepreneurship. Questionnaires are distributed to the employee of public enterprise, public servants, and civil corps. A total of 553 copies are collected. The main contents of questionnaires are related with the effect of publicity and entrepreneurship by government control, competitive environment, and shareholding structure in Korea Electricity Power Corporation(KEPCO). The results of this survey are as follows : First, government control is negatively related to the entrepreneurship while it is positively related to the publicity. Second, this survey shows that competitive environment has a positive influence on promoting both publicity and entrepreneurship. Third, this survey in connection with shareholding structure indicates that present structure in KEPCO has a positive effect on publicity but negative effect on entrepreneurship. According to this empirical results, it is verified that the main issues on the performance of KEPCO are related with the level of government control and competitive environment in its industry.

Keywords : Government Control, Competitive Environment, Shareholding Structure

1. 서 론

한국전력이 거둔 안정적인 경영성과가 정부투자기관으로서의 법적지위와 독점적인 환경하에서 이루어졌다면 이를 그대로 인정해야만 하는가? 한국경제연구원에서는 시장구조가 독점적이고 각종 규제 및 조세감면 혜택 등으로 인한 경영효과라면 실질적으로 증진되었다고 볼 수 없다고 평가하고 있다[16].

공기업에 관한 정부의 정책은 공기업 조직내의 경영효율화를 증진하는 경영개선 정책과 자원배분의 효율성 증진을 위한 민영화 정책이 있다[16]. 공기업의 효율성 증진과 관련된 요소는 여러 가지로 분류할 수 있으나, 여러 학자들의 연구들을 종합하여 보면 크게 다음과 같이 분류할 수 있으며, 이렇게 분류된 요소에 따라 본 연구를 진행하였다.

첫 번째는 정부통제 요소이다. 윤성식은 공기업의 공공성과 기업성은 경영목표를 통해서 나타나는데, 경영목표의 달성이 이익의 달성처럼 명백하게 달성될 수 없기 때문에 경영목표의 달성을 위한 통제를 정부가 해야 하며, 경영의 자율성을 지나치게 저해하지 않을 정도로 적절한 선에서 통제가 이루어져야 한다는 견해를 제시하고 있다[10]. 조성봉은

공기업의 경우 상대적으로 다른 나라에 비하여 자율성이 크게 낮다고 판단하고 있다[14].

이처럼 정부통제 요소의 당위성은 공기업이 정부의 사회적, 경제적 목표를 달성하기 위하여 설립되는 경우가 많으므로, 정부는 행정수단을 동원하여 공기업의 경영방향을 이 목표에 부합하도록 통제한다는 점에서 찾을 수 있을 것이다.

두 번째는 경쟁환경 요소이다. 김재홍은 “공기업의 비효율성은 소유구조의 특성에 따른 대리인의 문제에도 그 원인이 있지만, 경쟁부재에 기인하는 바가 더 크다”고 경쟁의 필요성을 강조하고 있으며[5], 조성봉은 공기업의 효율성을 증진하기 위하여 민영화 정책을 시도하기 이전에 기업적 체질을 갖추고 해당 산업의 경쟁력을 확보하기 위하여 경쟁환경을 조성해야 한다고 주장하고 있다[14].

세 번째는 소유구조에 의한 요소이다. 공기업의 민영화에 관한 선행연구를 보면, 학자에 따라 여러 가지 견해가 있으나, 사기업이 공기업보다 효율성 측면에서 우위에 있다고 보는 이론이 지배적이라고 할 수 있다. 기업의 소유구조와 기업성과에 관한 소유권 이론은 일반적으로 볼 때 공적소유권이 사적소유권보다 비효율적이라는 데 의견을 같이하고 있다[5].

독점 환경 하에서의 한국전력공사의 경영은 공공성이 우선되었으며, 공공성의 확보라는 전제하에 기업성이 유지될 수 밖에 없었다. 그러나 전력산업에 경쟁환경이 조성됨으로써 공기업으로서의 한국전력공사가 정부의 정책과 지침에 의한 경영방식으로 기업성을 제고시키는데에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

[†] 교신저자, 正會員 : 韓國産業技術大學校 博士課程 修了

E-mail : kms@kepcoco.kr

接受日字 : 2005年 6月 7日

最終完了 : 2005年 6月 21日

본 연구에서는 이러한 공기업으로서의 한국전력공사가 앞으로 전개될 경쟁환경하에서 높은 효율성과 효과성의 창출을 통해 공공성과 기업성의 조화를 성취하고, 성장과 생존을 계속하기 위해서 요구되는 기업성의 제고에 영향을 미치는 요소들과의 관계를 실증적으로 분석하는 것을 연구의 목적(research purpose)으로 하고 있다.

2. 이론적 배경

2.1 공기업의 필요성 및 특징

공기업은 독점사업 혹은 독과점 민간기업의 왜곡된 자원 배분을 시정하기 위하여 설립된다. 공익산업과 같은 독점사업은 국가에서 공기업을 설립하여 운영하는 것이 일반적이며, 자원의 효율적인 배분을 저해하고 국가경제 성장을 가로막는 독과점 민간기업과 경쟁하게 함으로써 시장경제의 기능을 활성화하고 경제성장을 촉진하며, 나아가 효율적인 자원배분에 기여할 목적으로 설립되기도 한다. 우리나라의 경우에는 경제발전 추진과정에서 공기업을 자본축적의 수단으로 활용한 나라에 속한다[12]. 공기업은 국가소유, 독점, 규제 기업구조를 가지고 있으며, 추구하는 목표는 사회후생의 극대화이다. 여기에서 문제점은 소유(ownership), 감독(monitoring) 경영(management)이 분리되어 있고, 운영은 각종 규제에 제약되어 있다는 점이다. 대리인 문제는 자유재량적 행동에 의한 자기목적의 추구, 위험회피적 행동등의 양태로 나타난다[4]. 사기업이 일반적으로 이윤추구라는 단일목표를 가지고 있는데 반해 공기업은 공익성을 고려하면서 동시에 사업유지를 위한 수익성을 실현해야 한다는 점에서 목표가 다양해질 수 밖에 없다. 공기업이 환경적용면에서 사기업보다 뒤지기 쉬운 이유로서 공기업 목적과 목표의 다양성, 비가시성, 경직성 등이 사기업보다 크다는 점을 들 수 있다[17].

2.2 공기업 기업성 제고의 핵심요소

2.2.1 정부통제

공기업은 공공성을 유지해야 하며 공공성은 사기업의 이익처럼 구체적이고 객관적인 기준이 존재하지 않는다. 공공성의 존재 때문에 공기업의 기업성은 일부분 수정되어야 하고 결국 공공성과 기업성을 달성했느냐의 여부는 경영평가라는 방법을 통하지 않을 수가 없다. 경영목표의 달성이 이익의 달성처럼 명백하게 판단할 수 있지 않기 때문에 경영목표의 달성을 위한 통제를 정부가 해야 한다[10]. 공기업에 대한 통제는 그 투자자본의 대부분이 국가에 의해 출자된 것이며 국민의 공적 소유에 속하기 때문에 그 실효성 있는 운용을 기하기 위해 필요하다[6]. 정부가 공기업에 대한 지분을 유지하여 통제권을 행사하고자 하는 것은 당해 서비스를 생산하여 소비자 또는 일반 국민들에게 제공함으로써 시장실패에 대응하려는 데 일차적 목적이 있다. 공기업은 시장이 아닌 정부에 그 생존을 의지하고 있다. 정부가 공기업을 과도하게 보호할 경우 타성과 비효율, 그리고 소비자의 요구

와 수요에 대한 반응성의 약화를 가져올 수 있다[2].

2.2.2 경쟁환경

독점은 자연적으로 발생하건 인위적으로 발생하건 사회적 후생의 관점에서 여러 가지 폐해를 야기시킨다[13]. 법적인 보호하에 독점적 지위를 누리고 있는 많은 공기업의 비효율성은 소유구조의 특성에 따른 대리인의 문제에도 그 원인이 있지만, 경쟁의不在에 기인하는 바가 더 크다[5]. 공적소유와 경쟁이 양립할 수 있느냐의 문제는 해당 산업의 민영화와 소유구조를 변화하는 데 주요한 요소로 작용할 수 있다. Vickers와 Yarrow는 공적소유가 곧 국가독점을 의미하는 것은 아니며, 사적소유가 곧 경쟁을 의미하는 것은 아니라는 점에서 공적소유와 경쟁의 양립가능성을 주장하고 있다. 공기업을 민영화하지 않고도 경쟁원리의 도입만으로도 해당 산업의 경영성과를 향상시킬 수 있다고 보고 있다[2]. 경쟁 도입은 생산성 증대와 함께 가격인하를 통한 배분적 효율성을 보장할 것이며, 민영화를 당장 추진할 수 없는 상황이라면 경쟁도입을 먼저 추진하는 방안을 검토해 보자[15].

전력산업 즉 네트워크 산업의 경쟁이 촉진되기 위해서는, 경쟁이 가능한 부문과 그렇지 못한 부문을 식별하고 경쟁이 가능한 부문에서 유효경쟁을 촉진하기 위한 메커니즘을 고안하며, 독점이 유지되어야 하는 부문에서 가격 및 품질을 효율적으로 규제하는 방안이 마련되어야 한다[11]. 경쟁은 산업내에서만 국한하지 않고 산업간에도 경쟁이 이루어져야 한다. 산업간의 경쟁, 즉 진입규제 완화는 특정산업에서 갖고 있는 경쟁력을 유사산업에서 적용함으로써 시너지 효과를 높이는 것이다. 전기, 가스, 전기통신의 통합적인 서비스 제공업자의 출현도 가능하게 하여 업종간의 경쟁을 촉진할 뿐만 아니라 네트워크 사업자들의 범위의 경제를 최대한 활용해야 한다.

2.2.3 소유구조

소유구조 측면에서 공기업은 중첩된 주인-대리인 문제(principal-agent problem)에 처해있다. 소유(ownership), 감독(monitoing), 경영(management)이 모두 분리되어 있어, 각 주체들의 상반된 이해관계가 상호작용하여 민간기업에 비해 복잡한 소유구조와 그에 따른 문제점을 안고 있다[15]. 기업의 소유구조와 기업성과에 관한 소유권 이론은 일반적으로 볼 때 공적 소유권이 사적 소유권 보다 비효율적이라는 데 의견을 같이 하고 있다[5]. 반면에 소유구조와 효율성과는 상관관계가 없다는 실증연구결과도 도출되었는데, Atkinson and Halvorsen(1986)은 민간기업과 공기업 모두 정부의 규제를 받고 있음을 고려하여 소유권의 형태와 정부 규제가 기업의 효율성에 미치는 영향을 동시에 살펴보았다. 그 결과 두 기업은 모두 비효율적이며 두 기업사이에 유의미한 차이는 발견하지 못했다. Caves and Christensen(1980)은 경쟁적인 시장구조하에서 경쟁을 하는 공기업과 민간기업을 비교분석한 결과 두 형태의 기업에서 효율성의 차이를 발견하지 못했다.

공기업의 소유구조의 변화추구는 다음과 같은 요소를 고려하여 이루어져야 한다. 첫째, 공기업의 설립동기중 하나가

공기업은 공익사업이나 국가 기간산업으로서 일반적으로 저 수익 산업임을 감안할 때 독자적인 수익성 확보가 이루어져야 한다. 둘째, 수익성이 높은 기업일지라도 시장에서 독점적인 위치를 차지하고 있느냐에 대한 기업의 경쟁성 측면이다. 셋째, 공기업의 생산물이 국가정책이나 전략적 성격을 가지고 있는지 검토해야 한다. 넷째, 정부개입의 필요성 여부가 중요한 요소로 고려되어야 한다.

2.2.4 기업성 제고에 관한 선행연구

공기업의 기업성이란 공기업의 「기업」으로서의 성격 즉 계속적 상품생산의 주체로서의 성격을 말한다. 이러한 기업성은 근본적으로 사기업의 기업성과 동일한 것이라 할 수 있겠으나, 공기업에 있어서는 공공성의 제약을 받으며 공공성과 조화되어야 한다는 점이 공기업과 사기업의 차이점이라 하겠다[9]. 공기업의 기업성은 공기업의 목적을 달성하기 위한 수단으로서의 경영형태를 나타내는 개념이지 그 자체가 공기업의 목적은 아니다[6]. 공기업과 사기업간에는 지도원리 또는 추구하는 목표가 다르기 때문에 통상적으로 기업의 경영효율분석을 위한 수익성, 활동성 또는 생산성을 평가하는 재무제표 분석변수만으로 공기업의 효과성을 분석하는 것은 실질적으로 의미가 없다. 기업의 공공소유와 시장에서의 경쟁부족은 독점 공기업의 경영성과에 영향을 미친다. 독점 공기업은 경쟁촉진, 지배구조 개선 및 재무통제 강화를 통하여 경영성과를 향상시킬 수 있다.

공기업의 효율성에 관한 기존의 연구는 공기업 자체의 문제점으로 인한 비효율성 보다는 경쟁의 유인이 적은 환경적 요인 때문에 기인하는 것으로 분석하는 것을 많이 찾아볼 수 있다. 황찬영의 연구에서 공기업이 민영화되면 기업의 효율성이 증가한다는 가설이 현실과 맞지 않고 오히려 경쟁적 환경의 민영화가 민영화로 인해 기업의 인건비 대비 당기 순이익이 감소한 것으로 나타났다[18]. Meyer(1975), Neuberg(1977), Pescatrice and Trapani(1980)의 실증분석은 공기업이 오히려 민간기업보다 더 효율적이라는 결론을 도출하였다. 효율성 향상을 위한 가장 강력한 장치는 '경쟁'이다. 경쟁적인 시장구조가 성립한다면 그렇지 않은 경우보다 상당한 효율성의 증진을 가져올 수 있다[10]. 서울대 기초전력공학공동연구소가 시행한 국내의 35개 전력회사의 생산성 증가결과를 비교해보면 소유권 혹은 산업구조와 큰 관련성이 없는 것으로 나타나 민간 경쟁체제가 보다 빠른 생산성 증가를 가져올 것이라는 일반의 기대가 실증적으로 만족되지 않는다고 분석했다[7]. 그러나 전력회사가 경쟁적 환경에 처한다면 경쟁자를 의식하여야 하기 때문에 산출물 가격을 지나치게 높일 수 없으므로 가격회수율이 낮게 될 것이고 생산성 향상을 통한 경쟁력 향상이 주요한 경영전략이 될 것이므로 생산성 수준은 비교적 높게 달성되며, 이에 따라 산업구조가 보다 경쟁적으로 진행될수록 수익성은 하락되게 될 것이나 기업관계가 안정화되면서 생산성 증대를 통해 수익성이 향상될 것이라고 보았다.

3. 실증연구

3.1 연구모형의 도출

3.1.1 연구모형의 개요

관련 이론을 검토해 보면, 공기업에 대한 정부통제, 경쟁환경, 그리고 소유구조는 공공성 및 기업성과 일정한 관계를 갖고 있으며, 공기업에 대한 정부통제가 강하면 강할수록 공기업의 공공성 증진에 긍정적인 영향을 미치고, 기업성 증진에는 부정적인 영향을 미치며, 경쟁환경이 조성되면 공공성 증진에는 부정적인 영향을 미치는 반면, 기업성 증진에는 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 또한 공기업의 소유구조가 정부 관련 기관의 소유가 커지면 공기업의 경영에 대한 정부 관련 기관의 영향력이 커지기 때문에 공공성의 증진에는 긍정적인 영향을 미치나 기업성의 증진에는 자율성의 제약으로 인해 부정적인 영향을 미친다는 것이다.

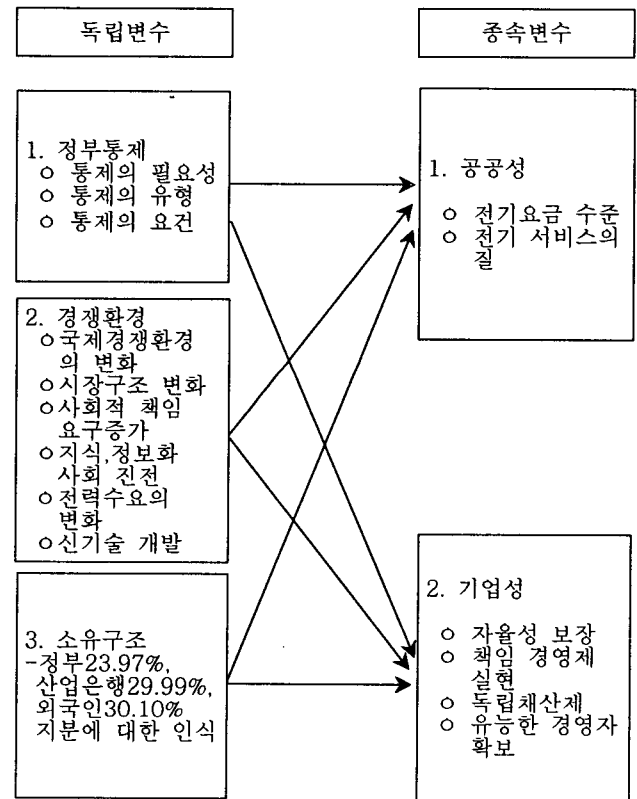


그림 1 연구모형

Fig. 1 Study Model

본 연구에서는 이러한 관련 이론과 선행연구를 토대로 하여 정부통제, 경쟁환경, 그리고 소유구조를 독립변수로 선정하고, 공공성과 기업성을 종속변수로 고려하여 연구모델로 설정하였다.

3.1.2 연구모형의 주요 구성개념과 변수

본 연구에서 한국전력에 대한 정부통제 변수로는 통제의 필요성, 통제유형, 그리고 통제의 요건을 고려하여 구성하였으며, 경쟁환경 변수는 국제환경의 변화, 시장구조 변화, 사회적 책임요구 증가, 지식·정보화 사회의 진전, 전력수요의 변화, 신기술 개발 등을 하위요인으로 포함시켰다. 소유구조 변수로는 정부가 보유한 지분(정부 23.97%, 산업은행 29.99%)에 대하여 어떻게 인식하는지를 분석하고자 하였다. 이러한 독립변수와 함께 종속변수로서 공공성과 기업성을 고려하였다. 공공성은 전력요금의 수준과 전기서비스의 질에 대한 소비자들의 인식을 바탕으로 측정하고자 하위 요인으로 고려하였다. 이와 함께 기업성은 공기업으로서의 한국전력이 앞에서 제시한 공공성의 증진과 함께 기업으로서의 성장과 생존에 필요한 전략적 경영의 프로세스와 경영성과 창출을 위한 경영시스템을 말한다. 따라서 본 연구에서는 이론검토를 통해 기업성을 구성하는 하위 차원들로서 자율성보장정도, 책임경영체의 실행정도, 독립채산제의 실현정도, 그리고 유능한 경영자의 확보를 위한 제도의 실행정도를 고려하였다.

3.2 연구가설의 설정

3.2.1 정부통제와 공공성 및 기업성간의 관계

[가설1] 한국전력에 대한 정부통제 정도는 한국전력의 공공성 및 기업성 증진에 유의한 영향을 미칠 것이다.

(가설1-1) 한국전력에 대한 정부통제 정도가 크면 클수록 한국전력의 공공성 증진에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

(가설1-2) 한국전력에 대한 정부통제 정도가 크면 클수록 한국전력의 기업성 증진에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

3.2.2 경쟁구조와 공공성 및 기업성간의 관계

[가설2] 한국전력 산업의 경쟁구조는 한국전력의 공공성 및 기업성 증진에 유의한 영향을 미칠 것이다.

(가설2-1) 한국전력 산업의 경쟁구조가 경쟁적이면 경쟁적일수록 한국전력의 공공성 증진에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

(가설2-2) 한국전력 산업의 경쟁구조가 경쟁적이면 경쟁적일수록 한국전력의 기업성 증진에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

3.2.3 소유구조와 공공성 및 기업성간의 관계

[가설3] 한국전력의 현재의 소유구조는 한국전력의 공공성 및 기업성 증진에 유의한 영향을 미칠 것이다.

(가설3-1) 한국전력의 현재 소유구조는 한국전력의 공공성 증진에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

(가설3-2) 한국전력의 현재 소유구조는 한국전력의 기업성 증진에 유의한 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

3.3 변수의 조작적 정의와 측정방법

3.3.1 정부통제 변수

3.3.1.1 통제 필요성 인식

통제의 필요성에 대한 인식 정도는 정부가 사회적 및 경제적 목표를 달성하기 위하여 한국전력에 대하여 영향력을 행사하는 통제에 대하여 이해관계자들이 필요하다고 인식하는 정도를 말하며 4문항으로 구성하였다.

3.3.1.2 통제의 유형에 대한 인식

정부가 공기업으로서의 한국전력의 사회적 및 경제적 목표를 달성하기 위하여 영향력을 행사하는 통제가 어느 기관에 의해서 어느 영역에 이루어지고 있는지에 대한 이해관계자들의 인식 정도를 말하며 7개 문항으로 구성하였다.

3.3.1.3 통제의 요건에 대한 인식

정부가 한국전력에 대하여 사회적 및 경제적 목표를 달성하기 위하여 영향력을 행사하는 통제가 궁극적으로 달성하고자 하는 목표의 요건을 포함하고 있는 정도에 대한 이해관계자들의 인식 정도를 말하며 5개 문항으로 구성하였다.

3.3.2 경쟁환경 변수

3.3.2.1 국제적 경쟁환경

국내에서 독점적 시장지위를 누리고 있는 한국전력의 경영성과와 경영관리에 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 국제적 경쟁환경의 변화를 말하며 3개 문항으로 구성하였다.

3.3.2.2 시장구조 변화

한국전력이 누리고 있는 독점적 시장에 대하여 무한경쟁 환경에서의 자율경쟁에 대한 요구로 변화되는 시장구조를 말하며 3개 문항으로 구성하였다.

3.3.2.3 사회적 책임의 요구증가

공기업으로서의 한국전력이 공적 기관으로서 정부, 주주, 시민, 지역사회, 종업원, 그리고 환경에 대하여 공헌할 것을 요구하는 정도가 증대되는 것을 말하며 4개 문항으로 구성하였다.

3.3.2.4 지식·정보화 사회의 진전

지식·정보화 사회의 진전은 IT 기술과 정보시스템 기술의 발전과 신지식 개념의 확산으로 한국전력의 경영관리와 경영성과에 영향을 미치는 지식경영이나 정보화가 도입되는 정도를 말하며 4개 문항으로 구성하였다.

3.3.2.5 전력수요 변화

전력수요의 변화는 한국전력이 점증적으로 증가할 것으로 예상되는 전력소비를 전망하여 새로운 공급전략을 수립하고 있는지를 말하며 3개 문항으로 구성하였다.

3.3.2.6 신기술 개발

신기술개발 정도는 한국전력이 전력을 생산하고 공급하는데 활용하고 있는 관련 기술에 대하여 새로운 기술이 개발되고 있는 정도를 말하며 4개 문항으로 구성하였다.

3.3.3 소유구조 변수

소유구조는 현재 한국전력의 주식을 소유하고 있는 형태로서 공적소유인가, 사적소유인가의 정도를 말한다. 현재 한국전력의 소유구조를 보면, 정부 23.97%, 산업은행 29.99% (정부지분으로 포함됨), 그리고 외국인 지분 30.10%로 되어 있어, 이러한 소유구조를 변화시킴으로써 공기기업으로서의 한국전력의 공공성과 기업성 및 효율성 증진에 어떠한 영향을 미치는지 관심이 모아지고 있다. 본 연구에서는 이러한 소유구조에 대하여 현재의 소유구조와 주주이익, 현재의 소유구조와 사회적 편익, 현재의 소유구조와 경쟁력 확보, 현재의 소유구조와 최고경영층의 경영의사결정, 그리고 현재의 소유구조와 사원들의 후생에 대한 인식정도 등 6개 문항으로 구성하였다.

3.3.4 공공성 변수

3.3.4.1 전기요금의 수준

시민들이 한국전력에서 공급하는 전력의 사용에 대하여 지불하는 요금수준에 대하여 적정하다고 지각하는 정도를 말하며 4개 문항으로 구성하였다.

3.3.4.2 전기 서비스의 질

전기서비스의 질은 한국전력이 공급하는 전력의 사용에 있어서 시민들이 경험하는 질적 서비스의 수준을 말하며 5개 문항으로 구성하였다.

3.3.5 기업성 변수

3.3.5.1 자율성 보장

공기기업으로서의 한국전력이 기업의 효율성 증진을 위해서 전반적인 경영관리에 있어서 자율적으로 목표를 설정하고 실행하며 성과에 대해서 측정·평가하는 정도를 말하며 5개 문항으로 구성하였다.

3.3.5.2 책임경영제

한국전력이 기업의 경영관리과정에서 계획의 수립과 실행,

인적자원의 모집과 선발 및 평가와 보상, 재무적자원의 조달과 배분 및 활용, 전력의 생산·송전 및 배전, 그리고 마케팅 및 영업활동을 자율적으로 실행한 후 결과에 대하여 책임을 지는 정도를 말하며 5개 문항으로 구성하였다.

3.3.5.3 독립채산제

독립채산제는 한국전력이 경영활동에서 수직적합의 원칙, 이익자기처분의 원칙, 그리고 국가재정의존 탈피의 원칙에 따라 독립적으로 경영성과를 창출하고 처분하는 정도를 말하며 4개 문항으로 구성하였다.

3.3.5.4 유능한 경영자의 확보

유능한 경영자의 확보는 최고경영자의 영입이 전문성 위주로 이루어져 직원들의 영입의지와 일치하고, 최고경영자의 경영전략 수립 및 실행에 있어서 전문성을 발휘함으로써 경영효율성이 증진되는 정도를 말하며 8개 문항으로 구성하였다.

3.3 측정도구와 자료의 수집

본 연구에서는 한전, 투자기관, 시민단체, 상공인, 민영화기관, 그리고 기타 정부기관에 근무하는 직원들 중 578명을 최종 표본으로 선정하였다. 설문지에 응답하는 과정에서 발생할 수 있는 문제는 무엇인지를 발견하여 이에 대한 수정 조치를 취하기 위하여 예비조사(pilot test)를 실시하였다. 이러한 예비조사는 한전, 투자기관, 민영화기관, 그리고 시민단체에 소속하고 있는 직원 각 10명을 대상으로 2005년 3월10일부터 13일까지 4일간 실시하였다. 본 조사에서는 위에서 제시한 표본선정 기준에 따라 최종 표본으로 선정한 578명에 대하여 직접방문조사를 실시하여 자료를 수집하였으며, 조사기간은 2005년 3월 20일부터 4월 20일까지 1 개월을 거쳐 이루어졌다. 이렇게 하여 수집된 자료를 예비적으로 검토해 본 결과 25매는 설문에 불성실하게 응답하여 활용할 수 없는 설문지라고 판단되어 제거하고 최종적으로 분석에는 553매를 활용하였다. 측정도구의 타당성은 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 통해 검증하며, 신뢰성 검증은 크론바 알파(Cronbach's Alpha) 값을 산출하여 검증하고자 하였다. 본 연구에서 설정한 가설을 검증하기 위해서는 각각 독립변수들과 종속변수들 간의 관계를 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 통해 검증하였다.

4. 가설검증 결과 및 결과의 해석

4.1 측정도구의 타당성과 신뢰성 검증

4.1.1 타당성 검증 결과

본 연구에서 측정도구에 대한 타당성을 검증하기 위한 요인분석은 공통요인분석(common factor analysis: CFA)에 의해 실시하였으며, 하나의 요인에 높이 적재되는 변수의 수

를 줄여서 요인의 해석에 중점을 두는 방식인 VARIMAX 방식을 사용하였다. 요인의 추출은 아이겐 값(eigen-value)이 1.0 이상인 것으로 확정하였으며, 요인적재량은 ± 0.4 를 기준으로 하였으며, 그 보다 작은 요인적재량을 갖는 문항은 제거하였다. 이러한 타당성 검증을 위한 요인분석에 대한 이론적 근거를 바탕으로 실시한 요인분석 결과를 보면 다음과 같다.

4.1.1.1 정부통제 변수

정부통제 변수는 통제의 필요성, 통제유형, 그리고 통제요건 등 3개의 요인이 추출되었으며, 이러한 요인들은 정부통제 문항에 의한 총 분산 중에서 요인 1인 통제유형이 35.60%, 요인 2인 통제요건이 18.39%, 그리고 요인 3인 통제의 필요성이 9.09%를 설명함으로써 전체 분산의 63.03%를 설명하는 것으로 나타났다.

4.1.1.2 경쟁환경 변수

경쟁환경 변수는 5개의 요인으로 구성되었으며, 이러한 요인들은 경쟁환경변수에 의한 총 분산 중에서 요인 1인 신기술개발이 25.65%, 요인 2인 지식·정보화 사회의 진전이 13.66%, 요인 3인 시장구조변화가 11.23%, 요인 4인 국제적 경쟁환경이 8.59%, 그리고 요인 5인 사회적 책임요구가 7.06%를 설명함으로써 전체 분산의 66.19%를 설명하고 있다.

4.1.1.3 소유구조 변수

요인분석 결과에 의하면, 소유구조변수는 단일요인으로 구성되었으며, 요인 1인 소유구조가 전체분산의 40.66%를 설명하고 있는 것으로 나타났다.

4.1.1.4 공공성 변수

공공성 변수에 대한 요인분석결과 2개의 요인이 추출되었으며, 요인 1인 전기서비스의 질은 공공성 변수에 대한 총 분산의 43.55%를 설명하고 있으며, 요인 2인 전력요금수준은 14.07%를 설명하고 있어 두 개의 요인이 전체 분산의 57.60%를 설명하고 있는 것으로 나타났다

4.1.1.5 기업성 변수

기업성 변수에 대한 요인분석 결과에 의하면, 총 4개의 요인이 추출되었으며, 요인 1인 유능한 경영자확보는 전체분산의 38.48%를 설명하고 있으며, 요인 2인 책임경영체의 실현은 11.18%, 요인 3인 자율성 보장은 7.96%, 그리고 독립채산제는 6.29%를 설명하고 있어 전체적으로 4개의 요인이 총 분산의 63.92%를 설명하고 있는 것으로 나타났다.

4.1.2 신뢰성 검증 결과

신뢰성 검증은 측정도구가 측정하고자 하는 대상을 어느

정도 일관성 있고, 정확하게 측정하였는가의 정도를 의미하는 것으로서 동일한 대상에 대하여 동일한 또는 비슷한 방법으로 반복적으로 측정하는 경우 동일하거나 비슷한 결과를 얻을 수 있는 정도를 말한다. 본 연구에서는 Cronbach's Alpha 계수를 이용하여 신뢰성을 검증하고자 하였다. 이렇게 Cronbach's Alpha 계수를 이용하여 측정도구의 신뢰성을 검증하는 경우, Cronbach's Alpha 계수가 어느 정도 되어야 하는지에 대하여 학자들간의 주장에 약간의 차이가 있다. 그러나 일반적으로 탐색적 연구(exploratory research)의 경우, 0.6 이상이면 된다고 하고 있다(Van de Ven and Ferry, 1980). 이러한 이론적 근거를 바탕으로 신뢰성 검증 결과는 다음과 같다.

4.1.2.1 독립변수

정부통제 변수는 Cronbach's Alpha 계수가 0.7029이며 각 요인들의 Cronbach's Alpha 계수를 살펴보면, 통제의 필요성 0.8359, 통제유형 0.8934, 그리고 통제요건 0.8303으로 나타났다. 또한 경쟁환경 변수는 0.6995로 나타났으며 각 요인들의 Cronbach's Alpha 계수를 살펴보면, 국제적 경쟁환경 변화 0.6470, 시장구조변화 0.7147, 사회적책임 0.5966, 지식정보화사회 0.9119, 그리고 신기술개발 0.8391로 나타났다. 그리고 소유구조는 0.6234로 산출되었다.

4.1.2.2 종속변수

공공성 변수는 0.8281의 Cronbach's Alpha 계수를 보이고 있으며, 그 하위요인으로서 전력요금수준은 0.7556, 그리고 전기서비스의 질은 0.7901의 Cronbach's Alpha 계수를 보이고 있다. 그리고 기업성 변수는 0.9149의 Cronbach's Alpha 계수를 보이고 있으며, 그 하위요인으로서 자율성보장은 0.7647, 책임경영체는 0.8962, 독립채산제는 0.6732, 그리고 유능한 경영자확보는 0.9285의 비교적 높은 Cronbach's Alpha 계수를 보이고 있다. 이러한 각 변수와 요인들에 대해서 산출된 Cronbach's Alpha 계수는 신뢰성검증과 관련된 방법론적 기준에 의하면 비교적 높은 계수라고 할 수 있으며, 따라서 각 요인의 문항들 간에 내적 일관성이 높다고 할 수 있다. 이러한 분석결과에 따라서 본 연구에서 분석에 활용하기 위해서 사용하고 있는 측정도구의 신뢰성은 확보되었다고 할 수 있다.

4.2 기술통계량의 산출

각 변수들간의 상관관계를 산출하기 위하여 독립변수로서 정부통제, 경쟁환경 그리고 소유구조 변수를 고려하였으며, 종속변수로서 공공성과 기업성 변수를 고려하여, 이 변수들 간에 피어슨 상관계수(Pearson Correlation Coefficient)를 산출함으로써 변수들의 관계를 살펴본 결과는 다음과 같다.

정부통제는 공공성($r=0.17$, $p < .001$)에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 기업성($r=-0.26$, $p < .001$)에는 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 정부통제가 한국전력의 전기요금수준을 낮추고 전기품질의 수준을 높이는 공공성에는 긍정적이지만 한국전력의 기업성 측면에서는 부

정적인 면을 보이고 있다. 경쟁환경은 공공성($r=0.40$, $p < .001$)에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 기업성($r=0.29$, $p < .001$)에 통계적으로 유의한 정(+)의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 이는 경쟁환경 즉 한국전력 산업의 경쟁은 공공성과 기업성에 긍정적인 효과를 가져옴을 의미하는 것이다. 소유구조는 공공성($r=0.14$, $p < .001$)에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 기업성($r=-0.44$, $p < .001$)에 통계적으로 유의한 부(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 한국전력의 현재 소유구조(정부 53.96%보유)는 공공성 증진에는 바람직한 소유구조이지만 기업성 증진 측면에서는 소유구조의 검토가 필요함을 나타낸 것이라 할 수 있다.

4.3 가설검증 결과

4.3.1 가설 1의 검증 결과

가설1은 정부통제와 한국전력의 경영성과로서 공공성과 기업성 간의 영향관계를 분석하여 검증하는 것이다. 이러한 변수들 간의 영향관계를 분석하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 분석결과를 보면, 회귀모형은 모두 유의수준 $p < .001$ 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 정부통제($t=4.19$, $p=.0001$)는 공공성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 한국전력에 대한 정부통제가 강하면 강할수록 한국전력의 공공성은 증대된다고 할 수 있으며, 이는 정부통제와 공공성이 불가분의 관계가 있음을 밝혀준 것이다. 또한 정부통제가 기업성에 미치는 영향관계를 분석한 자료를 종합적으로 분석한 결과, 정부통제는 한국전력의 기업성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향($t=-6.55$, $p=.0001$)을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 한국전력에 대한 정부통제는 한국전력의 공공성 증진에는 긍정적인 영향을 미치나(가설1-1), 기업성 증진에는 부정적인 영향을 미친다(가설 1-2)고 할 수 있으며 가설1은 채택되었다.

종속 변수	독립 변수	추정치		표준 오차	t-value	P-value	R2
		표준화 전 (B)	표준화 후 (β)				
공공성	Intercept	2.40803	0	0.20897	11.52	0.0001	0.0309
	정부통제	0.27137	0.17580	0.06473	4.19***	0.0001	
기업성	Intercept	1.86439	0	0.16833	11.08	0.0001	0.0721
	정부통제	-0.34132	-0.26860	-0.05215	-6.55***	0.0001	

4.3.2 가설 2의 검증 결과

가설2는 한국전력산업의 경쟁환경과 공공성 및 기업성 간의 영향관계를 분석하는 것이다. 이러한 분석을 위해서 독립 변수로서 경쟁환경 변수의 구성요인들과 종속 변수로서의 공공성 및 기업성 간에 다중회귀분석을 실시해 보았다. 경쟁환경이 공공성에 미치는 영향관계를 종합적으로 분석한 결과를 보면 경쟁환경은 한국전력의 공공성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향($t=10.46$, $p=.0001$)을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 경쟁환경이 공공성에 부(-)의 영향을 미칠 것이라는 가설 2-1은 기각되었다. 경쟁환경 변수의 변화가 한국전력의 기업성에 미치는 영향관계를 종합적으로 분석한 다중회귀분석결과를 보면, 경쟁환경은 한국전력의 기업성에

통계적으로 유의한 정(+)의 영향($t=7.35$, $p=.0001$)을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 경쟁환경이 기업성에 정(+)의 영향을 미친다는 가설 2-2는 유의수준 $p < .001$ 수준에 채택되었다.

종속 변수	독립 변수	추정치		표준 오차	t-value	P-value	R2
		표준화 전 (B)	표준화 후 (β)				
공공성	Intercept	0.94895	0	0.22386	4.24	0.0001	0.1657
	경쟁구조	0.67954	0.40707	0.06496	10.46***	0.0001	
기업성	Intercept	1.55022	0	0.19254	8.05	0.0001	0.0893
	경쟁구조	0.41079	0.29891	0.05587	7.35***	0.0001	

4.3.3 가설 3의 검증 결과

가설3은 현재 한국전력의 소유구조가 공공성과 기업성에 미치는 영향관계를 검증하는 것이다. 한국전력의 현재 소유구조 변화와 공공성간의 영향관계를 분석한 결과를 종합해보면 통계적으로 유의한 정(+)의 영향($t=3.42$, $p=.0007$)을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 현재의 소유구조가 공공성 증진에 정(+)의 영향을 미친다는 가설3-1은 유의수준 $p < .001$ 수준에 채택되었다. 한편 한국전력의 소유구조 변화와 기업성간의 영향관계를 분석한 결과를 종합해보면, 통계적으로 유의한 부(-)의 영향($t=-11.55$, $p=.0001$)을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 현재의 소유구조가 기업성 증진에 부(-)의 영향을 미친다는 가설3-2는 유의수준 $p < .001$ 수준에 채택되었다.

종속 변수	독립 변수	추정치		표준 오차	t-value	P-value	R2
		표준화 전 (B)	표준화 후 (β)				
공공성	Intercept	2.84978	0	0.12754	22.34	0.0001	0.0208
	소유구조	0.15050	0.14434	0.04396	3.42***	0.0007	
기업성	Intercept	4.15471	0	0.10548	39.39	0.0001	0.1948
	소유구조	-0.37885	-0.44134	0.03282	-11.55***	0.0001	

5. 결론

5.1 연구결과 요약 및 결론

한국전력의 경영구조 개선을 위한 정책수립에서 많은 관심이 주어지고 있는 정부통제, 경쟁환경, 그리고 소유구조를 독립변수로 고려하고, 한국전력의 경영성과 측정의 지표가 되고 있는 공공성과 기업성을 종속변수로 고려하여 이 변수들 간의 영향관계를 종합적으로 분석하여 그 결과를 다음과 같이 구체화 하였다.

첫째, 한국전력에 대한 정부통제는 공공성증진에 유의수준 $p < .001$ 수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 영향($t=4.19$, $p=.0001$)을 미치는 것으로 나타났으며, 기업성 증진에는 유의수준 $p < .001$ 수준에서 통계적으로 유의한 부(-)의 영향($t=-6.55$, $p=.0001$)을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 정부가 한국전력에 대하여 여러 가치를 측면에서 통제를 하면 할수록 공공성은 증진되나 기업성은 떨어진다고 할 수 있다. 이러한 분석결과에 의해 가설1은 채택되었다.

둘째, 한국전력의 경쟁환경은 공공성과 기업성 증진에 유의수준 $p < .001$ 수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 영향($t=10.46, p=.0001; t=7.35, p=.0001$)을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 한국전력의 공공성과 기업성을 증진시키기 위해서는 현재의 독점적 경쟁체제 보다는 시장에서의 경쟁을 통한 자율경쟁체제의 도입이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 분석결과에 의해서 가설2는 부분적으로 채택되었다.

셋째, 한국전력의 현재 소유구조는 공공성에는 유의수준 $p < .001$ 수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 영향($t=3.42, p=.0007$)을 미치는 것으로 나타났다. 공공성 변수를 구성하는 하위요인인 전력요금수준($t=4.01, p=.0001$)과 전기서비스의 질($t=2.06, p=.0401$)에 각각 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 기업성에는 유의수준 $p < .001$ 수준에서 통계적으로 유의한 부(-)의 영향($t=-11.55, p=.0001$)을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설3은 채택되었다. 즉 현재 한국전력의 소유구조는 한국전력의 공공성 증진에는 긍정적인 영향을 미치나, 기업성 증진에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 한국전력의 기업성 증진을 위해서는 현재의 소유구조에 대한 개선노력이 있어야 할 것으로 판단된다.

5.2 연구의 시사점

본 연구는 실증적 분석을 통해 산출된 결과를 토대로 정부의 공기업 효율성 증진을 위한 정책수립에 다음과 같은 이론적 근거를 제시하고 있다.

첫째, 정부가 한국전력의 효율성 증진을 위한 정책을 수립하는데 있어 공공성과 기업성이 동반해서 향상될 수 있는 이론적 근거를 제시하고 있다.

둘째, 경쟁환경이 한국전력의 공공성과 기업성 증진에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 제시함으로써, 앞으로 경쟁을 통한 경쟁력의 향상과 효율성 및 효과성의 증진을 위한 정책을 수립하는데 이론적 근거를 제시하고 있다.

셋째, 한국전력의 현재 소유구조가 공공성을 증진시키는 데는 긍정적인 영향을 미치나 기업성을 증진시키는 데는 부정적인 영향을 미치고 있음을 제시함으로써 한국전력의 자율경영실현, 책임경영제, 독립채산제운영, 그리고 유능한 경영자의 확보를 통한 기업성의 제고를 위해 소유구조 개선을 위한 이론적 근거를 제시하고 있다.

5.3 연구의 한계와 앞으로의 연구방향

첫째, 조사를 위한 표본의 선정이 더욱 다양한 계층으로부터 이루어져야 함에도 불구하고 연구의 한정된 집단으로부터 선정한 표본을 대상으로 조사가 이루어짐으로써 그 결과를 일반화(generalization) 시키는데 어려움이 있을 수 있음을 밝혀둔다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 후속적인 연구에서 연구에 활용할 표본을 더욱 확대하고 층화시킴으로써 표본의 대표성을 확보하기 위한 노력을 해야 할 것으로 판단된다.

둘째, 공기업의 공공성과 기업성을 설명하는 대표적인 변수의 선정에 관한 문제이다. 본 연구에서는 한국전력의 공공성과 기업성 증진에 영향을 미치는 변수로서 정부통제,

경쟁환경, 그리고 소유구조를 선정하여 한정적으로 분석하고 있다. 후속적인 연구에서는 더욱 다양한 변수를 추가시킴으로써 후속적인 확장적 연구가 필요함을 지적하고자 한다.

참고 문헌

- [1] 가재창, "한국공기업 민영화 정책의 변천과 향후방향," 충남대 사회과학논집, 1998
- [2] 곽채기, "정부-기업관계의 새로운 제도형성과정으로서의 공기업 민영화에 관한 연구," 서울대학교 행정대학원 박사학위, 1994
- [3] 김남일, "경쟁적 전략시장에서의 전략적 행동과 규제," 에너지경제연구원, 2003
- [4] 김상배, "공기업의 경영효율성 제고방안에 관한 연구," 서울대학교 행정대학원 석사학위, 1998
- [5] 김재홍, "진입규제의 이론과 실제," 한국경제연구원, 2002 "공기업의 소유 구조적 특성과 행동에 관한 연구," 한국경제연구원, 1991
- [6] 문인수, "정부투자기관의 민영화," 경일대 논문집, 1993
- [7] 서울대 기초전력공학연구소, "국내전력산업의 경쟁력 국제 비교 및 향상방안에 관한 연구," 1998
- [8] 송대희, "국제화의 진전과 주요 독점기업의 대응전략," KDI 보고서, 1995
- [9] 유 훈, 공기업론, 법문사, 2004
- [10] 윤성식, 공기업론, 박영사, 2003
- [11] 윤우진 외, "네트워크산업 민영화 과정에서의 경쟁과 규제," 산업연구원, 2001
- [12] 이상철 외, 공기업의 이해, 대명문화사, 2003
- [13] 전용덕, "경쟁과 독점," 규제완화, 1994
- [14] 조성봉, "우리나라 전력산업의 구조개편과 민영화," 에너지경제연구원, 2001
- [15] 조 신, "공기업의 비효율성과 개선방향," 통신개발연구원, 1993
- [16] 한국경제연구원, "공기업 민영화 방법의 선택," 1994
- [17] 한정화, "공기업 부문의 전략경영," 공기업의 경영혁신에 관한 산업경영연구소 심포지움, 연세대학교 산업경영연구소, 1993
- [18] 황찬영, "공기업의 민영화가 기업의 재무적 성과에 미치는 영향에 대한 연구," 서울대학교 경영학 석사학위, 2000
- [19] Barzel, Yorman, "Economic Analysis of Property Rights," Cambridge : Cambridge University Press, 1989
- [20] Beesley, M.E., "Privatization, Regulation and Deregulation," London : Routledge, 1992
- [21] Breyer, S., "Regulation and Deregulation in the United States," In G. Majone, Deregulation or Re-regulation?, London : Pinter Publishers, 1990
- [22] Corbo, Vittorion, and Sang-Mok Suh, ed., "Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country : The Korean Experience," Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1992
- [23] Donahue, John D., "The Privatization Decision, Public Ends, Private Means," New York : Basic Books, Inc., Publishers, 1989
- [24] Edward S. Herman, "Corporate Control, Corporate Power," 1981

- [25] Electricity Journal, "What the U.S. could learn from Western Europe and Elsewhere," 2003
"The case for Competition in the U.S. Electricity Business," June 2003
"The angle of Response in electricity Restructuring : The 2003 Energy Act, FERC and the Outlook for transmission Investment," 2004
- [26] Friedman, W. "Public and Private Enterprise in Mixed Economy," New York : Columbia University Press, 1988
- [27] Giandomenico Majone, "Cross-National Source of Regulatory Policy making in Europe and the United States, Journal of Public Policy," 1990
- [28] Jerrold Oppenheim, "A Century of Successful Democratic Regulation of Private Monopolies ; A Half-decade of Failure of Experiments in Competition," 2003
- [29] Leroy P. Jones, "Public Enterprises and Economic Development : The Korean Case," Seoul, KDI, 1975
- [30] Richardson, Jeremy, "Privatization and Deregulation in Canada and Britain," Aldershot : Dartmouth, 1990

저 자 소 개



김명수(金明洙)

1952년 10월 9일생.

1991년 고려대 경영대학원 졸업

2003년 한국산업기술대학교

에너지대학원 박사과정 수료.

현재 한국전력공사 충북지사장

Tel : 043-251-2200

E-mail : kms@kepco.co.kr