

공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발

2013. 12

라영재·윤태범

서 언

2012년 말 기준으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 지정된 295개 공공기관의 현황을 보면 임직원 수 25만 4천명, 총자산 731조원, 총예산 575조원, 부채가 493조원에 이르고 있다. 공공기관의 임직원 수는 국가공무원 대비 40%, 공공기관 예산은 정부 예산 대비 1.7배, 공공기관의 부채는 일반정부 부채에 비하여 105%나 되고 있다. 물론 지방자치단체에 소속되어 있는 지방 직영기업이나 지방공사와 공단은 이 숫자에서 빠져있다. 이렇게 우리나라 국민경제에서 공공기관이 차지하는 비중은 대단히 높다는 것을 알 수 있다. OECD 국가들에서 공기업에다 준정부기관까지 포함하여 전체 공공기관의 규모와 현황을 단순 비교하기는 쉬운 일은 아니지만 우리나라 공공기관의 규모가 선진국의 평균보다는 낮다고 할 수 없다.

우리나라 공기업이 경제개발 시기에 경제발전을 촉진시키고, 사회간접자본을 형성하고 공공수요와 재정적 수요를 충족하기 위하여 설립되었으나 동시에 1960년대부터 1998년 외환위기 때까지 주기적으로 민간에 소유권을 이전하는 민영화도 추진되었다. 그래서 과거 정부투자기관이라고 불렸던 현재 공기업의 규모는 일부는 민영화되고 일부가 다시 설립되어서 현재 30여 개 수준에서 유지하고 있다. 물론 이 숫자 또한 국제적 재정통계기준인 원가보상률 기준으로 다시 분류하면 그 숫자는 더 커질 가능성이 존재한다. 어찌되었든 해방 이후 공기업의 숫자는 큰 변화가 없었지만 중요한 변화는 다양한 준정부기관이 지속적으로 생성되고 있다는 점이다. 이런 현상은 우리나라에서만 국한하여 나타나는 것은 아니고

중앙정부나 지방정부가 공동화되면서 준정부기관, 비정부기관(NGO)과 비영리단체(NPO)가 공공부문의 공적 역할을 담당하는 것은 이제는 국제적 현상이기도 하다. 그러나 새롭게 출현한 준정부기관의 경우도 전통적으로 국민의 대리인 관계에서 책임성 문제가 나타날 것이고, 또 다른 측면에서 공공기관 운영, 또는 경영의 비효율성 문제에 직면하게 된다.

1980년대 민간기업과 같이 관리주의(managerialism)를 도입하여 공공부문의 성과를 향상시키기 위해 신공공관리론(NPM)이 본격적으로 등장하기 전에 1970년대에 프랑스 정부와 프랑스 전력공사(EDF), 프랑스 철도공사(SNCF)는 재무적 성과를 제고하기 위하여 성과협약제도(Shareholder Performance Agreements)를 도입하였다. 이러한 공공부문에서 성과주의 확산은 준정부기관의 조직, 인사 및 재무관리에 직접적으로 영향을 주었다.

우리나라는 경제개발 시기에 「정부투자기관관리법」을 제정하여 당시 정부투자기관에 대한 기본운영계획을 수립하고 심사분석을 실시하도록 의무화함으로써 공공기관에 대한 경영평가제도가 태동할 수 있는 법적 토대를 만들었다. 또한 실제 공공기관에 대한 경영평가가 제대로 작동할 수 있었던 시기는 1984년 「정부투자기관관리기본법」이 제정된 다음으로 현행 경영평가모형과 시스템이 개발되면서 경영평가가 제도화가 되었다.

현행 경영평가제도는 지난 30여 년간 평가종류, 평가 대상, 평가지표체계, 평가방법, 평가 결과의 환류 부문에서 진화하고 발전하면서 우리나라 공공기관을 관리하고 통제하는 가장 강력한 정책적 수단이 되었다. 2004년부터 그간 경영평가를 받지 않았던 정부산하기관, 현재의 준정부기관까지 경영평가가 확대되면서 경영평가는 공공기관의 경영 효율성과 책임경영을 확보할 수 있는 사후적인 통제수단으로 자리매김을 하고 있다. 최근 공공기관의 개혁을 추진하고 있는 동남아시아나 남미 국가들에서도 공공기관의 성과관리에 대한 필요성이 증가하면서 우리나라 공공기관 경영평가

제도에 관심을 많이 보이고 있다. 이들 개발도상국가들은 국영기업이든 공기업이든 그 숫자와 영향력이 확대되고 국민경제적 비중이 높아지고 있다는 공통점이 있으나 문제는 이들 공기업의 실질적인 기업지배구조를 특정 권력층이나 제한 정치세력이 지배하고 있어서 효율적인 경영이 어려운 실정이다. 그래서 경제개발을 담당하는 예산 및 재정부처가 중심이 되어서 공기업의 성과통제와 효율적인 기관 관리를 위하여 우리나라에서 시행하는 경영평가제도에 많은 관심을 보이고 있는 것이다.

우리나라 공공기관 경영평가제도가 공공기관에 대한 대표적인 성과관리수단이나 성과모형으로 부각될수록 공공기관 경영평가제도의 효율성, 효과성, 타당성, 공정성에 대한 문제 제기는 더욱 증가하고 있다. 준정부기관까지 경영평가 대상이 확대되고 경영평가 성과급의 한도가 높아지고 경영에 따라서 기관장의 해임권고 가능성이 높아지면서 경영평가에서 공공기관 간 과당 경쟁이 나타나고, 단기적인 수익성 중심으로 경영평가를 실시하여 공공기관의 본질적인 사업의 공공성이 침해될 수 있다는 의견이 국회, 감사원 등에서 제기되고 있다. 특히 최근 전통적인 평가모형이나 평가이론에서도 기존의 획일적인 평가에서 맞춤형, 효용성 중심으로 평가모형을 전환해야 한다는 연구 결과도 나오고 있으며, 선형적 인과모형에 기반을 둔 평가모형에서 복잡한 시스템과 상호의존성에 기반을 둔 평가모형을 설계하는 것이 바람직하다는 발전적 평가(developmental evaluation) 개념의 제안과 같이, 경영평가도 이제 기존 전통적 방식에서 질적인 패러다임의 전환을 요구받고 있다.

이렇게 우리나라 공공기관이 국민경제적으로 차지하는 비중과 영향력이 지속적으로 높아지고 있어서 역대 정부가 지속적으로 공공기관 혁신과 개혁을 추진해왔지만 최근 공공기관의 부채 증가와 방만경영 문제로 인하여 국민으로부터 질타를 받는 상황에서 공공기관의 경영평가제도도 개편이 필요한 시점이다. 그리고 다양한

공공기관의 이해관계자들이 모두 수용할 수 있는 맞춤형 경영평가 제도로 개편할 수 있는 평가철학, 평가모형과 평가시스템은 없음을 고민해야 할 시점인 것 같다. 그런 측면에서 현행 경영평가 제도의 성과와 한계를 분석하고 새로운 모형을 제시하는 것은 시의적절한 연구가 될 것으로 보인다.

본 연구는 본원의 라영재 박사와 방송통신대학교 윤태범 교수가 공동으로 선행 연구문헌, 외국사례 및 설문조사를 진행해 주었다. 또한 연구과정에서 많은 경영평가위원 및 공공기관 직원들이 설문조사 및 심층인터뷰에 성실하게 답변을 해 주었는데 이에 감사의 마음을 전한다. 저지들은 아울러 중간 및 최종보고에서 고견을 주신 신완선, 김완희, 오영균 교수와 최종 심사과정에서 익명으로 유익한 조언을 주신 심사위원에게도 감사의 말씀을 드리고 있다.

또한 연구책임자를 도와서 기존 자료를 수집하고 정리해 준 원내의 유효정·홍윤진·봉우리·유재민·이강신 연구원과 변경숙 주임 행정원에게도 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 이번 연구가 경영평가제도의 학술적인 설명과 대안제시에 머물러 있지 않고, 공공기관 경영평가제도를 둘러싼 정부, 공공기관, 국민의 이해관계자 입장에서 모든 이해관계자가 수용할 수 있도록 경영평가제도를 개편하는 방향타와 같은 역할을 할 수 있기를 기대해 본다.

마지막으로 이번 연구보고서의 내용은 연구자들의 개인적 의견으로서 본원의 공식적 견해가 아님을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

본 연구는 선진국가보다 일찍 법적 기반을 가지고 제도화되어 운영되고 있는 우리나라 공공기관 경영평가제도에 대한 연구이다. 우리나라 공공기관 평가제도는 공공기관의 소유권 부처라고 할 수 있는 기획재정부에 의한 공공기관에 대한 통제수단, 공공기관 관리도구로서의 성격을 가지고 있다. 특히 공공기관 경영평가는 사업평가(program evaluation)를 포함하는 기관의 평가제도로서 모습을 가지고 있다. 이러한 공공기관 경영평가는 Radin(2006)이 말하는 바와 같이 공공기관의 성과(performance), 책임성(accountability), 투명성(transparency)을 제고하는 관리기제로서 작동하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 공기업 대상으로 한 연구이기는 하지만 경영평가를 실시한 이후에 조직역량, 생산성 및 수익성이 증가했다는 실증적 연구들이 있다. 다만 2004년부터 경영평가제도를 도입한 준정부기관의 경우도 경영평가 이후에 전반적으로 경영실적은 개선되었을 것으로 판단되기는 하지만 개별 준정부기관의 생산성이나 주요 사업의 성과지표의 비교 가능성이 낮기 때문에 실증적 성과와 개선 효과를 증명하기는 어렵다. 다만 준정부기관의 경우도 경영평가 이후에 고객만족도가 개선되고 단순한 비용억제 효과, 사업경비 감축 등의 일차원적 경영성고가 개선되고 있다. 그러나 공기업뿐만 아니라 준정부기관까지 경영평가 대상이 확대되

고 이에 따른 임원의 해임권고와 경영평가 성과급의 차등지급이 강화되면서 Daley(2003)가 말하는 바와 같이 불가피한 주관적인 측정, 기관 간의 상대평가로 인한 비교, 성과측정과 목표의 전치, 성과창출의 일관성 결여와 같은 문제점이 그대로 나타나고 있다. 공공기관의 입장에서는 경영평가로 인한 수검 부담이 증가하고 있다는 주장도 일리가 있으며, 더불어 공공기관 노동조합 등에서는 수익성을 중심으로 하는 경영평가로 인하여 공공기관의 공익성이 침해받고 있다는 주장을 하고 있다.

1984년, 현재의 모습을 가진 경영평가제도가 도입되면서 경영평가제도가 형성, 정착, 확장되고 있으므로 공공기관 경영평가를 평가종류, 평가대상 기관 수, 평가지표와 평가내용, 평균 성과급 지급률의 변화의 분기점을 기준으로 하여 경영평가제도가 강화되는 과정을 구분해 볼 수 있다. 4가지 기준을 가지고 변화 시기를 구분해 보면 1972년부터 박정희 정부 시기는 도입기 또는 태동기이고, 1984년 「공공기관투자관리기본법」의 제정으로 법적 기반을 갖추고 현행 경영평가의 모형이 개발된 전두환, 노태우, 김영삼 정부 기간은 형성기, 1998년부터 김대중, 노무현 정부기간은 기존 정부투자기관뿐만 아니라 산하기관인 준정부기관까지 경영평가가 확대되면서 경영평가제도가 정착되고 이후에는 경영평가제도가 강화된 시기를 거치고 있다고 분석된다. 다만 경영평가제도가 강화되는 방향으로 지속적으로 변화하면서 경영평가로 인한 공공기관의 평가의 부담이 가중되고 있으며 평가의 객관성 확보나 공익성의 침해라는 논쟁은 커지고 있는 상황이다.

또한 공기업과 준정부기관의 성과관리 수단으로서 기관 평

가, 기관장 평가의 현행 경영평가제도와 공공기관에 대한 재정사업 자율평가 등이 중첩적으로 시행되면서 공공기관의 평가수검비용은 증가하고 있다. 그래서 각종 정부가 공공기관에 시행하는 유사평가 제도 간의 정합성을 요구하는 각계의 주장과 학술적 연구들이 나타나고 있지만 각종 정부기관과 개별 공공기관의 복대리인 관계 또는 책무성 관계의 복잡성 및 중층성 때문에 각종 정부의 경영성과평가 제도 간의 수직적, 수평적 연계를 어렵게 하고 있다.

30여 년간 변화하고 발전해 온 현행 경영평가제도에 대하여 학계뿐만 아니라 국회 및 감사원의 국가기관까지 나서서 단일평가시스템과 평가유형 분류의 문제, 단기성과를 중심으로 하는 평가의 한계, 평가지표의 대표성 문제, 경영의 과도한 반영의 문제, 공공기관의 경영자율성 침해의 문제, 경영평가단의 전문성, 공정성 결여의 문제 등을 동일하게 지적하고 있다.

영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 중국의 공공기관에 대한 경영평가제도를 비교해 보면 국가마다 공기업의 국민경제에서 역할과 차지하는 비중이 다르고, 역사적 상황과 정치경제체제의 특성도 다르다. 그렇기 때문에 각 국가마다 공공기관의 소유권 부처, 정부가 관리하거나 평가하는 공공기관 대상과 숫자, 공공기관의 성과평가 모형과 평가방법도 모두 다르다. 특히 각 국가마다 조금씩 다르게 나타나고 있기는 하지만 정부의 재정 당국을 중심으로 공공기관 중에서 공기업에 대한 재무적, 비재무적 경영성과에 대한 점검이 강화되고 있다는 점이다. 특히, 영국, 프랑스, 스웨덴의 경우에는 정부의 공기업 소유권 당국이 공기업의 임원 선임, 투자의 결정 및 민영화 추진 등 공기업

경영에 직간접으로 개입하고 있으며, 상시적인 기능점검과 성과평가를 실시하고 있다는 점이 특징적이다. 이들 선진국가의 공공기관 관리정책의 공통적인 면은 공기업 소유권 부처가 공기업의 경영성과를 개선하기 위해서 공공기관의 기업지배구조 개선에 직간접적으로 관여하고 상시적인 경영모니터링과 평가를 실시하고 있다는 점이다.

본 연구는 지난 30여 년간 시행된 우리나라 공공기관 경영평가에 대하여 공공기관 평가위원과 직원들을 대상으로 현행 경영평가에 대한 진단과 미래 개편방향에 대한 설문조사를 실시하였는데, 두 집단 모두가 현행 경영평가제도는 공공기관의 경영 효율성과 책임성을 높이는 데는 기여하고 있지만 경영자울성을 침해하고 있다고 생각하고 있다. 두 집단 모두가 현행 경영평가지표는 공공기관의 경영실적을 잘 대표하고 있다고 보고 있으나 국민평가, 사회적 기여, 노사관리, 주요사업의 평가지표는 평가지표의 대표성에 다소 이견이 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 계량지표에 대해서는 공공기관 직원들보다 평가위원들이 공공기관의 실적을 정확하게 반영하지 못한다고 생각하고 있다. 앞으로 경영평가제도 개편에 대하여 두 집단 모두가 공공성의 강화, 공기업과 준정부기관 간의 차별적인 평가모형의 적용, 평가주기의 다양화, 기타공공기관의 평가 포함 여부, 사업서비스의 성격과 기관의 규모를 고려한 평가유형 구분에 동의하고 있다.

최근 경영평가의 이론적 논의를 보면 Shadish 외(1991)는 맞춤형 평가(tailored evaluation), Funnell and Rogers(2011)는 효율성 중심의 평가, Patton(2011)은 전통적 성과평가에서 발전적인 평가(developmental evaluation)라는 개념을 제시하고 있다.

그러므로 현행 공공기관 경영평가제도와 관련된 선행연구, 관련 정부기관의 지적, 전문가 및 공공기관 직원의 의견을 바탕으로 종합적인 개편방안을 마련하였다. 새로운 공공기관 경영평가모형과 시스템의 주요내용으로 첫째, 기존 경영평가모형과 시스템을 공기업, 준정부기관 간 차별화하여 평가유형별 평가지표체계 및 평가주기도 융통성을 주었고, 두번째로 평가지표체계는 평가유형별로 메뉴화하고 공공기관의 평가유형 및 공공기관별로 세부평가지표와 비중을 각각 모듈화하는 것으로 설계하였다. 물론 이러한 개편방향은 현행 경영평가를 둘러싸고 있는 이해관계자의 입장에 따라서 당장 시행하는 데 어려움이 있을 수 있겠지만 경영평가제도가 평가자와 피평가자 간 수평적 관계로 위치를 정립하고 궁극적으로 공공기관의 경영성과와 책임성을 제고하고 공공기관과 조직원을 혁신하고 학습하기 위한 수단이라는 점에서는 현행 경영평가제도는 반드시 개편되어야 할 것으로 본다.

목 차

I. 서 론	21
II. 경영평가의 의의와 분석틀	28
1. 공공기관 경영평가제도의 의의와 성격	28
2. 공공기관 경영평가의 성과와 한계	39
가. 경영평가의 효과성 연구	39
나. 경영평가의 부담과 한계	46
3. 경영평가의 패러다임 전환과 분석 틀	49
가. 이론적 패러다임 전환	49
나. 분석의 틀	57
III. 공공기관 경영평가제도의 변화	61
1. 현행 공공기관 경영평가제도	61
가. 공공기관 기관 평가	61
나. 공공기관 기관장 경영평가	62
다. 자율기관 평가	64
라. 상임감사 이행실적 평가	65
2. 경영평가제도의 변화요인 설명	66
가. 정권별 경영평가제도의 변화 과정	66
나. 경영평가제도 변화의 요인	73

IV. 경영평가제도 구성요소와 다른 평가와의 연계성	82
1. 공공기관 경영평가의 이해관계자	82
가. 경영평가에 대한 도전	82
나. 공공기관 경영평가제도와 이해관계자의 입장	83
2. 경영평가제도 구성요소의 문제점	83
가. 단일 평가시스템과 평가유형의 문제	83
나. 평가주기, 단기성과 중심 평가의 한계	85
다. 평가지표의 문제	86
라. 평가 결과 반영의 문제	87
마. 평가 타당성의 문제	89
바. 평가단 구성의 문제	91
3. 경영평가제도와 다른 평가제도와 연계성	95
가. 기관 평가와 기관장 평가, 자율경영, 감사평가의 연계성	97
나. 다른 평가제도와와의 연계성	97
V. 주요국의 공공기관 성과평가제도	109
1. 영국의 공공기관 성과평가제도	110
2. 프랑스의 공공기관 성과평가제도	117
3. 뉴질랜드의 공공기관 성과평가제도	121
4. 스웨덴의 공공기관 성과평가제도	123
5. 중국의 공공기관 성과평가제도	126
6. 주요국의 성과관리제도 비교분석	128
VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도	
개편방향 설문조사	133
1. 경영평가제도에 대한 설문조사 개요	133
2. 공공기관 직원의 인식조사	135

가. 설문조사 개요	135
나. 설문조사 분석 결과	136
3. 전문가 인식조사	161
가. 조사 개요	161
나. 조사 결과	163
4. 조사 결과의 요약 및 시사점	175
가. 조사 결과의 요약	175
나. 정책적 시사점	179
VII. 경영평가제도의 새로운 모형과 시스템	181
1. 공공기관 경영평가제도의 발전 방향	181
가. 경영평가모형의 현재와 미래	181
나. 공공기관 경영평가제도와 관련된 주요 쟁점	189
다. 현행 경영평가제도 개편 논의	193
2. 경영평가제도 개편 방안	196
가. 경영평가의 쟁점별 대안	196
나. 미래 경영평가제도의 개편 방향	206
VIII. 결 론	214
참고문헌	218
부록1. 공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모델연구 설문 조사지 (공공기관용)	229
부록2. 공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모델연구 설문 조사지 (전문가용)	241

표목차

〈표 II-1〉 경영평가 비용 억제 효과	42
〈표 II-2〉 축산물위해요소중점관리원 주요 사업성과 변화	42
〈표 II-3〉 한국보건복지정보개발원 주요 사업성과 변화	43
〈표 II-4〉 소상공인진흥원 주요 사업성과 변화	43
〈표 II-5〉 경영평가의 영향(준정부기관)	45
〈표 II-6〉 현행 경영평가의 문제점(준정부기관)	46
〈표 II-7〉 경영평가 수검 비용 추산	48
〈표 II-8〉 전통적 평가와 발전적 평가	52
〈표 III-1〉 경영평가 범주 및 평가지표 체계	61
〈표 III-2〉 기관장 경영평가 범주 및 평가지표 체계	63
〈표 III-3〉 자율경영계획의 평가부문 및 평가지표 체계	65
〈표 III-4〉 감사 평가부문 및 평가지표 체계	66
〈표 III-5〉 경영평가제도 변천 시대구분(장지인 외, 2013)	71
〈표 III-6〉 공공기관 관리정책과 경영평가제도의 변천	80
〈표 IV-1〉 현행 경영평가제도 개선을 위한 제도개선 요구사항 ..	94
〈표 IV-2〉 2013년도 기금운용평가 대상 기금 및 관리 주체 공공기관 ..	100
〈표 IV-3〉 보금자리주택사업에 적용되는 공공기관 경영평가 지표와 재정사업 자율평가의 성과지표 비교	103
〈표 IV-4〉 수도 사업에 적용되는 공공기관 경영평가지표와 재정사업 자율평가의 성과지표 비교	104

〈표 IV-5〉 수자원 개발 사업에 적용되는 공공기관 경영평가지표와 재정사업 자율평가의 성과지표 비교	107
〈표 V-1〉 영국 공기업실(ShEx)의 역할	112
〈표 V-2〉 국가투자청이 관리하는 공기업 현황	117
〈표 V-3〉 국가별 공공기관 성과평가제도의 특징	130
〈표 VI-1〉 공공기관 직원 응답자의 특성	135
〈표 VI-2〉 현재 정부의 공공기관 관리정책에서 가장 중시/취약한 가치	136
〈표 VI-3〉 공공기관이 추구하는 가치에 대한 경영실적평가의 기여도 · 137	
〈표 VI-4〉 현재의 평가지표가 기관의 노력과 실적을 반영하고 있는 정도	138
〈표 VI-5〉 경영평가단의 전문성 및 공정성	139
〈표 VI-6〉 경영평가 준비에 투입되는 인력·노력과 시간·경비의 적정성	139
〈표 VI-7〉 경영평가가 기관의 경영성과 개선에 도움 여부	140
〈표 VI-8〉 경영평가가 기관의 책임성 제고에 기여 여부	141
〈표 VI-9〉 경영평가가 기관의 경영 효율성 제고에 기여 여부 ..	142
〈표 VI-10〉 경영평가가 기관의 공공성 제고에 기여 여부	143
〈표 VI-11〉 경영평가가 기관의 수익성 제고에 기여 여부	144
〈표 VI-12〉 경영평가가 기관 및 임직원의 생산성 향상에 도움 여부 ·	145
〈표 VI-13〉 현재 기관장 평가가 기관의 성과를 제고하는 데 실효성이 있다고 생각하는지 여부	146
〈표 VI-14〉 공공기관 경영평가에서 가장 우선시되는 가치	147
〈표 VI-15〉 현재의 공공기관의 경영평가제도 중 가장 먼저 개편되어야 하는 것(복수응답)	148
〈표 VI-16〉 공기업 및 준정부기관 등 평가유형별로 평가모형을 차별적으로 적용하는 것이 바람직한지 여부	149

〈표 VI-17〉 향후 공기업에 대하여 성과나 결과 중심으로 경영평가 여부	150
〈표 VI-18〉 적절한 경영평가 주기	151
〈표 VI-19〉 준정부기관에 대하여 사업추진의 과정과 실적 중심으로 평가 여부	151
〈표 VI-20〉 향후 경영평가단의 구성과 운영의 개선점	152
〈표 VI-21〉 전문적인 연구기관의 경영평가 과정 참여 여부	153
〈표 VI-22〉 향후 경영평가를 받지 않는 기타공공기관의 경영평가 확대 여부	154
〈표 VI-23〉 기타공공기관의 경우에 현재 경영평가 모형보다 간소화된 경영실적 이행점검 시행 여부	155
〈표 VI-24〉 공기업·준정부기관 등 경영평가 유형을 세분화한다면 추가할 만한 평가유형 분류기준	156
〈표 VI-25〉 현 정부의 국정과제나 공공기관 합리화 정책과 관련된 평가지표를 경영평가에 반영 여부	156
〈표 VI-26〉 기관장 평가지표를 개선할 경우, 중심이 되어야 할 평가 영역	157
〈표 VI-27〉 경영자율권 확대 사업을 공기업·준정부기관의 경영평가 성적 우수기관에 적용 여부	158
〈표 VI-28〉 기관 및 기관장 경영평가의 평가 결과 환류의 개선 방향 ·	158
〈표 VI-29〉 경영평가가 기여하는 목표 간 상관행렬	159
〈표 VI-30〉 경영평가가 기여하는 목표 간 요인분석 결과	159
〈표 VI-31〉 경영평가지표 간 상관행렬	160
〈표 VI-32〉 경영평가지표 간 요인분석 결과	161
〈표 VI-33〉 전문가 설문지 조사항목	162
〈표 VI-34〉 경영평가기위원 응답자의 특성	163
〈표 VI-35〉 현행 공공기관 관리정책의 핵심·취약가치 및 향후방향 ·	164
〈표 VI-36〉 현행 공공기관 경영평가제도의 기관경영에 대한 기여 정도 ·	165

〈표 VI-37〉	적정한 경영평가주기	166
〈표 VI-38〉	기관 평가지표의 적절성	168
〈표 VI-39〉	계량지표의 적절성	170
〈표 VI-40〉	경영평가단 구성의 적절성	171
〈표 VI-41〉	경영평가의 효과성	172
〈표 VI-42〉	평가유형별 평가모형의 차별성	173
〈표 VI-43〉	유형별 평가모델	173
〈표 VI-44〉	경영평가 재편 시 평가유형분류 기준	174
〈표 VI-45〉	경영평가과정에서 주무부처 참여 및 기타공공기관으로의 평가대상 확대	174
〈표 VII-1〉	현행 공공기관 경영평가의 위치	183
〈표 VII-2〉	각 분야의 경영평가제도 공통 지적사항	190
〈표 VII-3〉	경영평가단의 개선 의견	191
〈표 VII-4〉	현 정부의 공공기관 경영평가제도 개편 방안	195
〈표 VII-5〉	현행 경영평가체계 개편 방안	213
〈요인분석표 1〉	경영평가지표 간 상관행렬	255
〈요인분석표 2〉	경영평가지표 간 요인분석 결과	256
〈요인분석표 3〉	경영평가가 기여하는 목표 간 상관행렬	256
〈요인분석표 4〉	경영평가가 기여하는 목표 간 요인분석 결과 ..	257

그림목차

[그림 II-1] 공공부문 성과의 영향 요인	33
[그림 II-2] 공공부문의 성과관리 과정	36
[그림 II-3] 비영리기관의 성과평가 과정	37
[그림 II-4] 공공부문의 성과평가 과정	38
[그림 II-5] 공공부문의 성과 분야	39
[그림 II-6] 공공기관 고객만족도 점수 변화	44
[그림 II-7] 제도의 발전과정	59
[그림 II-8] 경영평가의 규범적 인과관계	60
[그림 III-1] 공공기관 경영평가제도의 변천 과정	73
[그림 III-2] 평가종류의 변화(1984~2012년)	75
[그림 III-3] 평가 대상 기관 수 및 평가단의 변화(1984~2012년) ..	76
[그림 III-4] 평가지표와 평가내용의 변화(1984~2012년)	77
[그림 III-5] 평균성과급 지급률의 변화(1984~2012년)	77
[그림 IV-1] 공공기관 경영평가제도	97
[그림 IV-2] 기관 평가의 개념요소	98
[그림 VI-1] 공공기관에 대한 이해관계자와 책임성 관계	133
[그림 VII-1] 현행 경영평가 경향과 발전 방향	188
[그림 VII-2] 공공기관 성과평가모형의 차별화	198
[그림 VII-3] 경영평가 제도 개편안(평가제도의 모듈화)	207
[그림 VII-4] 공기업 평가시스템 개편안	209
[그림 VII-5] 준정부기관 평가시스템 개편안	210
[그림 VII-6] 평가주기별 종합과 간이평가 방안	211

I. 서론

니체(1885)는 인간에 대하여 가치를 평가하는(wertschätzen) 존재로 보았다(김기선 역, 2003). 그러나 신으로부터 인간성의 회복을 이야기하는 근대와 달리 현대의 불확실성 사회에 살아가는 인간들은 자신의 본질을 믿고 주체성을 찾기보다는 신과 같은 절대자의 존재에 의존하면서 살아가고 있는 것 같다. 그래서 인간의 자유의지를 중요하게 생각했던 근대 실존주의 철학자가 다시 살아서 온다고 해도 성경에서 “신만이 인간의 행위를 심판한다”(전도서 제12장 14절)고 말한 것과 같이 인간이 다른 인간의 행위를 해석하고 평가를 한다는 것은 대단히 어렵다고 생각을 했을 것이며, 현대의 복잡성, 불확실성 사회에서는 인간이 다른 인간이든 사물이든 사업이든 어떤 대상을 정확하게 판단하고 평가한다는 것은 실로 불가능할지 모른다. 그러나 실증주의(positivism)에서 출발하고 경험에 의한 관찰과 객관적 증거를 중시하는 현대 행태주의(behavioralism)의 영향으로 현대 사회에서 우리는 좋은 싫든 간에 인간이든 조직이든 누군가를 평가하기도 하고 평가를 받기도 하는 평가 만능의 세상에서 살아가고 있는 것 같다. 그렇다고 평가론에서 많이 회자되고 있는 “측정할 수 있는 것은 모두 수행할 수 있다(What gets measured get done; Peters and Waterman, 1982; Behn, 2010 :599 재인용)”는 말처럼 항상 조직평がい든 개인평がい든 정부기관의 정책평がい든 민간기업의 사업평がい든지 간에 모든 성과평가제도의 설계자나 운영자는 평가의 목적과 이유, 그 평가로 인한 효과

와 부작용을 항상 고려해야만 하며, 혹여나 평가제도가 평가를 위한 평가가 되지 않도록 제도의 탄력적 개편이 필요한 것 같다.

제3공화국은 상대적으로 정치제도의 발전은 늦었지만 행정주도의 경제발전을 강조하면서 이전의 정부보다 성취 지향적, 변동 지향적이었고 행정 엘리트는 도구적 역할을 담당하였다(안병만, 1999). 그래서 1960년대에 정치와 경제체제가 균형적으로 발전을 할 수 없었으므로 경제성장 중심의 국가발전 과정을 거치면서 경제개발을 위한 정부기구가 신설되고 정비되면서 동시에 공기업의 통제를 위한 수단으로서 공기업의 경영평가제도도 도입된 것으로 보인다. 1968년 처음 도입된 당시 정부투자기관 경영평가제도는 프랑스 정부와 전력공기업인 EDF(Electricite de France)가 맺은 경영성과협약제도¹⁾(le contrat de service public)를 본받았으며, 현재는 공기업, 준정부기관을 포함하는 공공기관의 이행실적을 점검하고 관리하기 위한 총괄적 평가제도로서 발전하였다. 그러나 1960년대 우리나라 정부가 정부투자기관의 경영성과를 높이기 위하여 선행적으로 경영계약제를 도입하지 않고 공기업에 대하여 경영평가를 먼저 실시하였던 이유를 명확하게 확인할 수는 없다. 다만 당시 정부투자기관 경영평가제도의 소기의 목적을 달성하지 못한 이유가 “정부의 통제위주의 관리정책, 경영평가와 인센티브의 연계성이 부족, 평가지표의 기술상 문제”에 기인한다는 주장(장지인 외, 2013: 40)에서 알 수 있는 바와 같이 “정부는 무슨 이유로 공기업의 경영평가를 실시하고 있는가?” 즉 Behn(2010)이 말하는 것처럼 “공기업의 경영성과를 왜 측정하려고 하는가?”라는

1) 최초로 프랑스에서 정부기관과 공기업인 EDF간에 성과목표의 계약으로서 성과협약제(Le contrat de service public)를 체결하였는데, 영어로는 Shareholder Performance contract 또는 Performance agreement로 사용하고 있으며 (Khza and Adam, 2007) 우리나라에서는 공운법에서는 ‘경영계약제’로 사용되고 있고 현 박근혜정부는 ‘성과협약제’의 실시를 대선공약으로 약속하였다.

질문에 대한 대답으로 당시 경제개발을 추진하기 위하여 공기업을 적극적으로 활용해야 했던 정부가 공기업을 어떻게든 통제하거나 관리할 정책적 수단으로서 경영평가제도를 도입했을 것으로 추정해 볼 수는 있다. 또한 정부가 공공기관의 성과를 측정해서 무엇을 하려고 하는 것인가에 대하여 그 일말의 단초를 제공해 줄 수 있는 것으로서 초기의 경영평가모형 탄생 근거로 알려진 1984년도 「정부투자기관관리기본법」 제정 배경으로 “정부투자기관의 자율적 책임경영제도를 확립하기 위해서 사후적 경영활동의 성과를 평가하기 위해서 경영평가제도를 도입하였다”고 적고 있다(이상철, 2007; 장지인 외, 2012). 그러나 2013년 현 시점에서 1984년의 초기 경영평가모형이 29년 동안 기존 공기업에서 준정부기관까지 평가대상이 넓어졌고 평가결과에 따른 경영평가 성과급의 한도 증가와 임원의 해임권고와 같이 정부가 경영평가모형 변화 및 제도 운영에 대한 영향력이 확대되면서 공공기관 경영평가제도는 공공기관에 대한 정부의 가장 강력한 관리수단으로서 자리를 잡아왔다고 할 수 있다. 공기업이나 준정부기관이 국민경제에서 차지하는 비중이나 공공기관의 수나 규모가 큰 영국, 프랑스 등 유럽 선진국가에서도 공공기관에 대한 일반적 관리제도로서 우리나라 공공기관 경영평가제도와 같이 정부가 평가제도를 활용하는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 우리나라 공공기관의 경영평가제도는 지속적으로 성장, 발전해 왔다. 그래서 우리나라 공공기관의 성과관리제도로써 경영평가제도가 지속적으로 강화된 정치경제적 환경이나 배경, 제도적 맥락을 밝혀내는 것도 향후 경영평가제도의 변화 가능성을 설명하기 위해서도 필요한 분석이고 연구라고 생각한다.

공공기관 개혁의 경험을 먼저 가지고 있는 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등이 공공기관 관리정책을 개혁한 핵심 내용을 살펴보면 우선 정부가 공기업의 소유권자로서 공기업의 지배구조를 개선하

는 것이 공기업의 성과를 개선하는 데 가장 큰 영향을 준 요인으로 보고 있다(Khoza and Adam, 2005)는 점이다. 그러므로 현재 우리나라 공공기관의 경영평가제도는 공공기관 지배구조의 개선수단들과 균형적인 연계 속에서 개혁과 지속적인 노력이 필요한 시기인 것 같다. 두 번째로 정부의 공기업 소유권 부처가 공기업의 통제, 관리의 영역을 확대시키면서 단순한 재무적 성과뿐만 아니라 비재무적 성과도 점검하고 관리한다는 것이다. 그런 차원에서 공공기관 경영평가제도는 정부의 일반적인 공공기관 관리 내지 통제수단으로서 뿐만 아니라 공공기관의 다양한 성과관리제도로써 변화·발전이 요구된다는 것이다.

최근 우리나라는 2007년에 「공공기관 운영에 관한 법률」을 제정함으로써 기존 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가제도가 통합되었고 현행 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 소유권 부처인 기획재정부의 가장 강력한 공공기관 관리수단이 되었으나 그에 따른 반작용으로 국회, 감사원뿐만 아니라 정부의 각각 주무부처 등에서 공공기관 경영평가제도의 개편 요구가 봇물처럼 터져나오고 있다. 이렇게 공공기관 경영평가를 둘러싼 이해관계자의 경영평가제도의 개편 요구가 많아질 수밖에 없는 논리로는 Julnes & Hozer(2001)가 말하는 바와 같이 “제도를 둘러싼 정치적, 문화적 요인”에 기인하기도 하지만 “경영평가제도 자체에 대한 합리적, 기술적인 요인”에 기인하기도 한다는 점이다.

그래서 공공기관 경영평가제도가 생성, 변화하는 과정에서 역사적 맥락이나 외부적 요인을 찾아봄으로써 현행 경영평가제도가 더 변화할 수 있는 정치경제적 환경과 제도를 운영하는 집권세력 및 정책당국의 의지를 확인해 볼 수도 있고, 또한 현행 경영평가제도의 합리적, 기술적 내부요인들이 어떻게 계층화되거나 분화되어가고 있는가를 확인함으로써 경영평가 제도 개혁의 방향성을 제시할

수 있을 것이다. 이렇게 현재 논의되고 있는 공공기관 경영평가제도의 개편과정에서도 이번 연구의 첫 번째 문제 제기인 “왜 정부는 공공기관의 성과를 측정하거나 평가하려고 하는가?”라는 질문에 Guerra-López(2008; 20-21)가 말하는 바와 같이 “국민들은 평가 자체가 목적이 아니라 평가 결과에서 발견된 성과의 개선사항이나 권고안에만 관심을 둔다.”라는 말에서 그 해답을 찾아보려고 한다. 두 번째로 Kaufman(2006)은 “모든 조직, 사업, 자원은 사회를 위한 긍정적인 성과나 결과와 연계되어야 한다”고 했는데 “현행 공공기관 경영평가가 평가를 위한 평가로서 작동하고 있는 것은 아닌가?”라는 경영평가와 관련된 이해관계자들의 문제 제기가 타당한 것인가? 그리고 그 해결방안은 무엇인지를 찾아보기 위하여 경영평가 전문가와 공공기관 직원에 대한 설문조사를 실시하였다. 이 두 집단의 설문조사 분석 결과에서 나온 의견들을 가지고 규범적인 평가이론적 논의를 바탕으로 하여 현행 경영평가제도의 개편방안을 제시해 보고자 한다. 특히 기존에 엄격한 과학적 방법론에 기반을 두고 경영평가모형이나 평가시스템이 개발되고 적용되어 왔다면 평가의 활용, 즉 개인 행위자와 조직의 발전과 혁신을 위한 활용과 효용성에 방점을 둔 평가의 패러다임 전환을 시도하고 있다. 현행 경영평가제도의 타당성과 수용성을 제고하기 위해서는 그간 변한 평가의 현장과 평가이론들의 변화에 모두 적응할 수 있는 이념형 경영평가모형을 구상해 보려고 한다.

본 연구 제II장에서는 공공기관 경영평가제도의 의의와 선행연구를 정리하였고, 연구의 방향성과 분석의 틀을 제시하였다. 제III장에서는 현행 공공기관 경영평가제도 성격과 제도로서 경영평가의 변화 과정과 배경을 역사적 제도주의적 시각에서 설명하고 분석을 하였다. 제IV장에서는 현행 경영평가제도의 구성 요소별 쟁점과 공공기관에 대한 다른 성과평가제 간 연계성을 설명해 보았

으며 여러가지 성과평가제도가 부분적으로만 연계가 되어 있다는 점을 밝혔고 이러한 문제점들로 인하여 공공기관에 대한 중층적 평가와 책임성 관계가 오히려 ‘평가의 과다’ 또는 ‘평가의 부담’이라는 문제점을 야기하고 있다는 점을 지적할 수 있었다. 제V장에서는 우리나라 공공기관 경영평가제도가 세계적으로 유례가 없을 정도로 오랜 기간 동안 진화해 온 공공기관의 성과를 관리하거나 통제하는 제도이기는 하지만 제2차 세계대전 이후 공기업을 통해서 경제발전을 이끌어오다가 1980년 이후 공기업 개혁을 단행한 선진국과 공산주의 국가 중에서 등소평의 개혁과 개방정책으로 인하여 시장경제를 도입하면서 국영기업의 개혁을 단행해 오고 있는 중국을 대상으로 공기업과 준정부기관 경영평가제도, 다른 관리정책과 관계 등을 벤치마킹하기 위하여 비교분석을 시도하여 보았다. 제2차 세계대전 이후 국민경제적으로 비중이 높았던 공기업을 1980년대 이후 민영화와 성과주의적 보상체계를 앞장서서 도입한 영국, 프랑스의 공기업 개혁사례와 스칸디나비아 복지국가의 체제에서 공기업의 역할과 책임이 최근 지속가능한 발전의 패러다임 전환 속에서 사회적 책임을 강화하고 있는 스웨덴의 공기업 관리정책 사례, 그리고 최근 국유기업의 개혁정책을 시행하고 있는 중국의 공공기관에 대한 경영평가제도를 비교분석해 봄으로써 현행 우리나라 경영평가제도의 과거, 현재, 미래의 이정표를 확인해 보는 의미가 있었다.

제VI장에서는 경영평가제도에 대한 실증적인 효과분석을 한 선행 연구들과 국회예산정책처, 감사연구원 및 국토부 등에서 현행 경영평가의 문제점과 한계에 대한 지적들을 바탕으로 하여 현행 경영평가제도의 성과과 한계 및 개편방향에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문조사의 객관성을 확보하기 위해 전문가를 대표해서 현행 경영평가위원을 대상으로 하는 설문조사와 피평가자를 대표

로 하는 공공기관 직원을 대상으로 하는 설문조사를 실시하였는데, 설문항목으로는 현행 경영평가제도에 대한 상위평가와 향후에 개편해야 하는 평가모형과 시스템에 대하여 의견을 조사하였다. 마지막으로 제Ⅶ장은 선행연구, 이해관계자의 지적, 주요국 사례, 설문조사 분석 결과를 바탕으로 해서 현재 논의되고 있는 경영평가모형의 진단과 미래 경영평가제도의 개편방향과 대안을 제시해 보았다.

II. 경영평가의 의의와 분석틀

1. 공공기관 경영평가제도의 의의와 성격

모든 유형의 공공기관(public bodies, entities)에 해당되는 논리라고 볼 수는 없지만 정부는 국민의 대리인으로서 공기업(SOE, Public corporation)의 통제자로서 공기업과 수직적 관계를 가지고 있기 때문에 공기업의 성과를 통제하거나 관리를 해야 한다고 한다(Ahoroni, 1981). 또한 공기업의 CEO가 정치인이나 정부관료 출신으로 선임되면서 “재무적·시장의 감각 결여, 기술발전 역량 부족, 최고관리자들의 단임, 정부 감독자의 순환보직” 등과 같은 여러 가지 원인으로 인하여 공기업은 장기적으로 성과 지향성을 갖기 어렵게 만들기 때문에 공기업의 성과를 관리하고 감독해야 하는 정부부처와 같은 행정기관은 미시적 차원에서 공기업의 관리정책을 시행한다는 것이다(Ring and Perry, 1985; Shirley and Nellis, 1991). 특히 정부부처가 산하 공공기관의 경영 비효율성을 통제하려면 성과측정을 통해서 경영성과에 대한 평가를 해야 한다(Bruns, 1993). 그러나 국가가 공기업을 경제적 발전, 정치적 목적, 사회적 배분요구의 반영 등과 같은 다양한 정책적 목적을 달성하는 관리수단으로 활용하기 때문에 공기업의 재무적 수익성(financial profitability)은 중요한 성과측정의 기준이 될 수가 있는데, 공기업의 다양한 사업목적들, 정부의 상충된 정책, 잘못된 인센티브 구조로 인하여 공기업의 경영성과는 항상 왜곡되게 된다. 그러므로 정부는 공기업의 성과평가에서 정책적 목적, 기업의 수익성 등 여러 가지 요인들을 고려할 수밖에 없다(Ahoroni,

1982, 2000). 정부는 거의 예외없이 공기업을 통해서 경제적 발전 등 국가의 정책적 목적을 달성하려는 의도를 가지고 있기 때문에 공기업 설립 목적의 달성, 즉 좋은 성과를 창출하는 것이 가장 중요할 수밖에 없다. 그렇다면 공기업의 경영성과가 무엇이며, 공기업 경영성과에 영향을 주는 요인이 무엇인가를 확인할 수 있어야만 공기업의 성과를 정확하게 측정할 수 있을 것이다.

공기업의 성과를 결정하는 요인으로는 정부 소유권보다는 국가의 특성, 정부의 정책, 공기업의 전략이라는 주장(De Castro and Uhlenbruck, 1997)이 있으며, 기반시설의 이용 가능성, 시장구조와 같은 객관적 요인, 공기업 관리자의 충원방식, 투자결정, 가격, 노동 정책, 자금과 관련된 외부요인들과 공기업의 내부 조직적 요인이 있다는 주장도 있다. 특히 공기업의 소유권 이전을 제외한다면 공기업 관리의 질, 관리방식, 경영전략, 경영시스템, 조직구조가 직접적으로 경영성과에 영향을 미친다. 그렇기 때문에 공기업의 경영자율성이 민간기업의 수준과 같은 정도로 될 때에 공기업의 경영성과는 더 개선될 수 있다고 한다(Aharoni, 2000). 이와 반대로 공기업의 경영성과에 나쁜 영향을 주는 요인으로 과도한 정부나 관료의 개입, 정부의 보조금 정책이나 정치적 후원의 목적으로 공기업의 활용, 과도한 공기업의 관리적 자율성을 요구하는 공기업 임직원 집단이기주의, 과도한 수익성 추구를 들 수 있다. 그러므로 정부가 공기업의 경영성과를 획기적이고 근본적으로 개선하기 위하여 경영평가를 통해서 경쟁체제를 유지하는 것보다 민영화 또는 관리적 계약(management contract)을 통해서 경영성과를 개선하는 것이 효과적이라는 연구도 있다. 그러나 공기업에 대한 단순한 정부 소유권 이전 없이도 가장 바람직한 성과 개선 방안으로 공기업 관리자에게 경영 효율성을 추구하도록 인센티브와 같은 유인책만 주어서는 불가능하며, 공기업의 약점을 개선할 수 있는 성과측정 모니터링이나 성과측정을 통한 운

영성과를 평가할 수 있는 경영성과평가시스템이 작동해야 한다고 한다(Aharoni, 2000;67).

정부나 시장이 공공기관의 경영성과를 평가를 하는 목적이 사업이나 조직의 성과를 개선하려는 것에 있다면 경영성과의 평가과정을 통해서 경영의 기대치와 성과나 결과를 비교한 다음에 기대하는 경영성과를 추동하는 요인과 장애요인을 찾아내서 그 해결방안을 개선할 수 있는 실행계획을 만들어낼 수 있어야만 한다. 그러므로 경영성과를 평가하는 사람, 즉 평가자는 문제의 해결방안으로써 최종적으로 성과목표를 달성하였는가를 확인하는 것보다는 왜 성과목표를 달성하지 못하였으며, 무엇을 통해서 성과목표를 달성할 수 있을까? 라는 차원에서 지속적인 모니터링, 수정, 개선과정과 같은 평가 환류가 있어야 한다. 또한 평가자는 미래 자금계획을 위한 환류가 되는가? 명령이나 지시에 순응을 확보할 수 있는가? 법적 요건을 충족하고는 있는가? 이해관계자들을 위한 부가된 가치가 투입되는가? 충분한 자원을 사용할 수 있는 권한이 있는가? 이미 결정된 의사결정의 정당성이 있는가?라는 것들을 경영평가 과정에서 확인할 수 있어야 한다(Guerra-López, 2007).

McDavid, Huse and Hawthorn(2013)가 “성과평가는 관리자와 평가자를 위한 수단이고 조직관리 중에서 하나의 수단”이라 한 것과 같이 공공기관의 성과평가제도로서 우리나라 공공기관 경영평가제도가 가지는 의의와 역할에 대하여도 “정부의 공공기관에 대한 통제수단(윤성식, 1998)”²⁾, “공공기관의 공공성과에 대해 평가하는 모형(유훈 외, 2010)”³⁾, “공공기관의 관리도구”(이상철, 2012)라고 한다. 이러

2) 윤성식(1998: 283)은 공기업의 경영에 따라서 공기업의 경영책임자에게 책임을 지울 수 있는 인사통제를 할 수 없으므로 진정한 경영평가가 아니라고 한다.

3) 공공기관의 공익성을 평가하기 위해서는 민간기업과는 다른 평가모델이 필요하다(유훈, 2010: 412).

한 공공기관의 경영평가제도를 기관 평가제도로 보는 입장도 있다(김현구, 2003)⁴⁾. 국내 학자들은 기관 평가 개념을 정부업무평가제도⁵⁾를 설명하는 데 주로 사용하는데 기관 평가제도로서 정부업무평가는 ①기관의 관리역량평가, ②정책과제평가, ③고객만족도 평가⁶⁾의 3가지 요소로 구성된다(김명수, 2002; 김현구, 2003). 그러므로 과거 정부투자기관 경영평가, 지방공기업 경영평가도 정부업무평가와 같은 기관 평가의 유형으로 보고 있다(김현구, 2003). 그러나 2000년 정부투자기관 사장 경영이행실적평가(현재 기관장 경영이행실적평가)나 2008년 상임감사 이행실적평가는 공공기관의 기관 또는 조직을 대상으로 한 경영평가가 아니라 개인의 성과평가적 성격을 가지고 있다는 점이 특징적이다. 이와 같이 기관 평가의 성격을 가진 기존의 공공기관 경영평가제도가 현행과 같이 기관장 평가, 기관 평가, 자율형 기관 평가, 감사평가 등과 같이 분화된 이유에 대하여 공공부문(public sector)에 대한 성과측정의 정치적 복잡성(Behn, 1999)에서 기인한 것으로 설명하는 것도 가능해 보인다. 민간기업보다 공공기관에 대해서는 정부, 국민, 고객, 언론 등 다양한 이해관계자가 존재하고 성과지표도 민간기업은 순이익, 매출액 등 재무적 지표 중심으로 구성되어 있지만 공공기관의 경우에는 재무적 지표와 함께 관리운영적 지표뿐만 아니라 정부 정책적 지표까지 포함될 수밖에 없기 때문에 평가지표체계가 더 복잡해질 수밖에 없다는 것이다.

4) 기관 평가를 기관의 정책총합(policy sum)에 대한 기관 단위의 다원적 종합 평가라고 한다(김현구, 2003).

5) 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 중앙행정기관 등이 행하는 정책 등을 평가하며 대상 기관은 중앙행정기관과 지방자치단체가 있다. 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지

http://www.evaluation.go.kr/psec/institution/sub01_01.jsp 인용

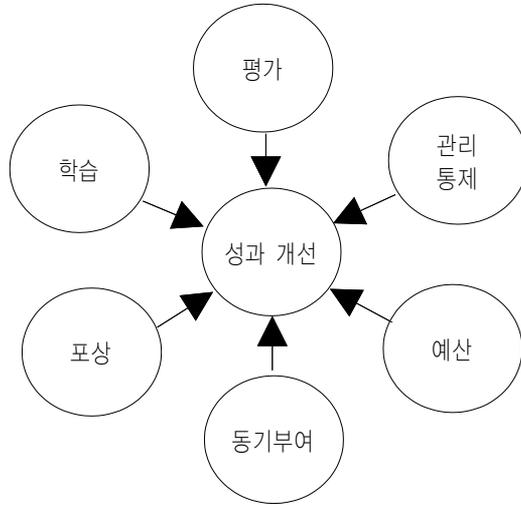
6) 1999년 국가고객만족지수(NCSI)를 사용했으나, 2004년 기획예산처는 준정부기관을 대상으로 하는 공공기관 고객만족도조사(PCSI) 모델을 개발하여 실시하였고, 2007년부터 모든 공공기관에 활용하고 있다(이상철, 2012: 275~276).

공공기관 성과평가에 대해서는 세 가지 기본적인 의문과 질문이 있을 수 있다. 그 첫 번째가 공공기관에 대한 성과측정(measuring performance)이나 성과평가를 실시하는 이유가 무엇인가? 두 번째로는 조직의 성과를 측정하는 것이 좋고 바람직하다는 전제 아래에서 공공기관의 성과는 무엇이고, 무엇을 측정하고 평가할 것인가? 세 번째는 어떻게 성과를 측정할 것인가?라는 것이다.

우선 공공부문 성과의 본질이 무엇인가에 대하여 다양한 논의와 연구들이 있는데, 민간기업에서는 수익성의 관점에서 성과를 바라본다면 행정기관을 중심으로 하는 공공부문(public sector)에서는 성과(performance), 책임성(accountability), 투명성(transparency)을 성과로 일관되게 보고 있다(Radin, 2006)

공공부문의 성과평가의 목적이나 배경을 보면 사업의 효과성을 나타내는 증거(Wholey, 1997), 외부적 책임성 확보(Hatry, 1999), 매년 공공부문의 책임성과 정책결정의 개선(Wholey and Newcomer, 1997), 관리과정의 뒷받침·자원배분 결정의 정보제공·감시·책임성 개선(Ammons, 1995), 고객의 성과가치 판단과 성과 개선(Osborne and Plastrik, 2000), 권한의 위임과 책임성의 개선(Kravchuck and Schack, 1996)과 같이 다양한 이해관계자의 입장에 따라서 여러 차원의 성과평가 목적이 있다고 한다. 공공기관의 관리자들은 이러한 성과측정을 평가, 통제, 예산, 동기 부여, 칭찬, 학습, 경영개선에 활용할 수 있다고 한다(Hatry, 1999). 그러나 공공기관들이 성과측정을 하는 실제적이고 중요한 목적은 공공기관의 경영성과를 개선하려는 것이고, 추가적인 평가목적들은 경영성과 개선을 위한 관리의 수단적 성격을 갖는 것이다(Hatry, 1999; Behn, 2010).

[그림 II-1] 공공부문 성과의 영향 요인



공공기관의 경영성과를 측정하는 직접적 이유는 경영성과를 평가하는 것이기 때문에 성과평가라는 개념은 성과측정을 포함하게 된다. 또한 조직 내·외부의 감독 및 관리자는 인적, 물적 자원의 효율적 관리를 위하여 성과측정을 활용한다. 조직의 예산편성은 성과측정에 의존할 수밖에 없으며, 성과측정의 결과는 정부의 산하기관이나 조직 구성원의 성과 창출에 대하여 포상, 성과급 지급, 승진, 교육훈련, 벌칙 등 동기 부여와 연계되어야 그 성과 개선의 효과성이 높아진다(Bruns, 1993; Behn, 2003). 결국 공공기관에 대한 성과측정과 성과평가는 공공기관에 대한 외부적인 경쟁 환경을 조성하게 되어서 자발적 조직혁신을 하게 되면 정부소유권을 민간에 이전하지 않더라도 공공기관의 경영성과를 개선할 수 있다는 것이다.

두 번째로 무엇을 공공기관의 성과로 보고 측정을 할 것인가?라는 질문에 대하여 민간기업은 공공기관과 달리 모든 성과를 거의 다 측정할 수 있고 특히 재무적 성과는 정확하게 측정할 수 있다.

반면 행정기관, 비정부조직, 공기업 등과 같은 공공부문의 성과는 재무적 성과만을 측정할 수 없으며. 이러한 재무적 성과마저 정확하게 측정할 수가 없다(Behn, 2010: 587). 공기업만 보더라도 공기업의 경제, 사회적 역할 때문에 여러 가지 성과평가의 측정기준이 존재하지만 정치적, 행정적 차원에서 정부에서 부여한 다양한 정책적 목적, 명확하지 않은 권력관계 등으로 인하여 단순히 경제적 관점의 성과측정만으로 성과평가를 실시하는 것은 불완전하며, 공기업의 사회경제적 활동과 외부성(externalities)마저도 성과로서 평가할 수 있어야 한다(Aharoni, 1982).

세 번째로는 공기업의 목적을 달성하는 데 있어서 공기업의 효과성을 측정하는 방법론으로는 사업의 성과뿐만 아니라 직원의 사기, 고객의 만족도, 삶의 질의 개선, 배분 요인, 외부에 기여와 같은 속성도 평가할 수 있고 다른 공기업 및 민간기업과 비교⁷⁾, 과거와 현재 성과달성 수준의 비교, 사업구조와 규제환경뿐만 아니라 내부조직의 동학(internal organizational dynamics)도 평가할 수 있다. 공기업의 성과측정도 수익성, 생산성, 성장률과 같은 하드데이터를 측정하는 것뿐만 아니라 고객만족도, 사업의 정당성, 관리의 인센티브와 적용 가능성과 소프트한 행태지표들도 측정할 수 있다(Aharoni, 1983). 재무적 성과측정과 더불어서 공기업의 사회적 역할이라고 볼 수 있는 생태주의, 소득배분, 지역발전, 기술개발, 빈곤 해소와 같은 정책적 목적으로 달성하고자 하는 정부부처의 정책적인 수단으로 공기업의 성과를 측정하는 경우도 있다. 공기업의 재무적 성과목표를 달성하는 것과는 달리 Aharoni(2000: 53)는 공기업의

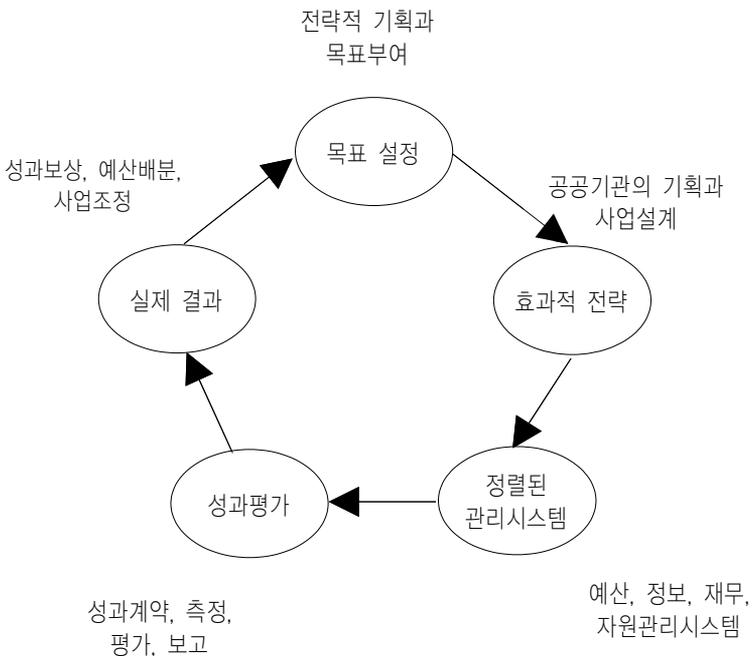
7) 우리나라와 같이 공공기관의 경영평가가 공기업 간, 준정부기관 간 평가유형 내에서 상대 평가적 성격을 가질 때는 Aharoni(2000)의 “공기업의 조직 규모, 자본비용, 주어진 서비스 유형 등에 따라 성과가 달라질 수 있다”는 점을 유의해야 한다.

사회적 역할에 때문에 수익성 잣대로 보는 경영실패를 용인할 수 있어야 한다고 주장하기도 한다.

공기업의 성과 개선을 위해서는 근본적으로 정부 소유권을 민간에 이전하는 민영화 정책이 있으나 주인-대리인 간 정보의 불균형과 목표의 불일치 문제를 해결하기 위한 성과평가를 실시하였다. 그러나 전통적인 공기업이나 국영기업 이외에 현대 정부의 공동화 현상(Hollow-out state)으로 인하여 영국의 비정부부처기관(Non-Departmental Public Bodies, NDPB)과 같은 정부와 민간조직의 혼합조직(hybrid organization)이 증가하고 있다. 1980년대 신자유주의의 흐름에 따라서 행정기관 이외에 민간기업이나 비정부조직(NGO), 비영리단체(NPO)가 공공서비스를 전달하는 현상이 증가하거나 조직적으로 행정기관이 공사화, 혼합화, 책임기관화, 준정부조직화, 계약화, 민영화와 같은 행정조직의 진화(Pollitt, Caulfield & Smullen, 2004; 이상철, 2012: 86)에 의하여 준정부기관은 증가하고 있다. 행정기관과 민간기업의 중간의 조직형태를 가지고 있는 다양한 준정부기관의 성과 개선의 문제는 공기업의 성과 논리를 그대로 적용할 수 있는가? 준정부기관의 조직적 특성이나 공익성과 기업성의 조화라는 조직목적 가지고 있다면 넓은 의미로는 공기업과 준정부기관을 같은 의미로 볼 수 있다(이상철, 2012: 77-78). 그러나 오히려 전통적 의미의 공기업은 광의의 준정부기관의 개념에 속하는 하나의 조직 형태로 보는 것이 타당해 보인다. 행정기관의 효율성을 높이기 위해 준정부기관을 신설하여 정부사업을 위탁, 대행하는 공공서비스를 전달토록 했는데 ‘준정부기관의 역설(Mathew & McConnel, 1999; 이상철, 2012 재인용)’로 인하여 공기업과 같은 주인-대리인 문제인 경영의 비효율성이 나타나게 된다면 공기업과 같은 관리의 비효율성, 목표의 불일치 문제를 극복할 수 있는 지속적인 성과 개선의 노력은 공기업과 동일하게 필요하다. 다만 행정기관과 민간기업은 소유권, 법적 체계, 조직 특성, 공익·사

익성 등으로 명백하게 구분할 수 있지만 공기업과 준정부기관의 차이는 사업유형 이외에 시장성, 수익성에 한해서 제한적인 차이만 존재한다. 또한 공기업이 아닌 공공부문(public sector)이나 비정부기관(NGO), 비영리기관(NPO)은 성과평가를 포함하여 아래 그림과 같이 목표설정-집행-성과평가-보상의 성과관리가 중요해졌고 성과평가의 결과는 공공, 비영리, 정부기관의 투명성과 책임성의 개선을 가져왔다(MDavid, Huse and Hawhorn, 2013: 6~7).

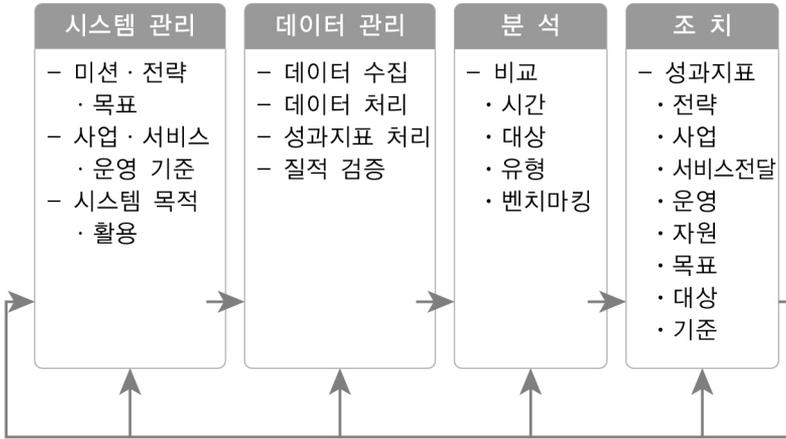
[그림 11-2] 공공부문의 성과관리 과정



비영리기관(NPO)을 통해서 공익적 서비스를 대행하는 역사, 환

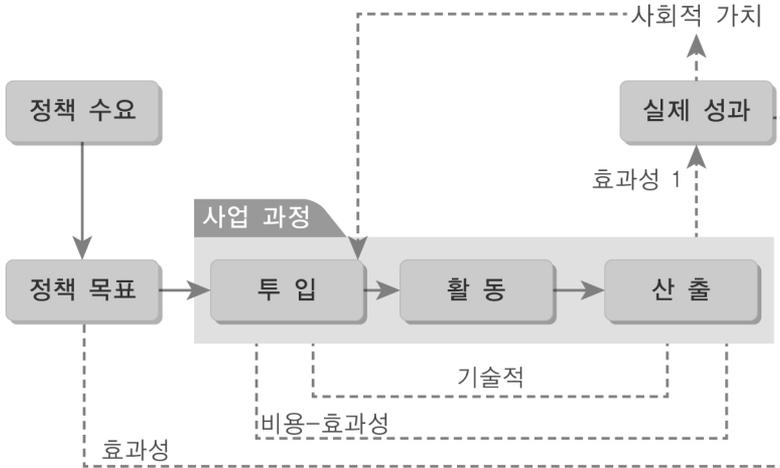
경이 조성된 미국에서 1990년대 행정에서 성과평가가 강화된 것과 같이 납세자들은 비영리기관의 관리자에게도 동일하게 성과평가를 실시하도록 요구를 하고 있다(Poister, 2003: 8).

[그림 II-3] 비영리기관의 성과평가 과정



그래서 박정수 외(2010: 34)는 준정부기관의 경우에 시대와 국가 행정 환경의 차이에 따라서 다르게 정의되고 있으므로 정치와 경제의 연속선상에서 다양한 준정부기관의 실체를 파악하고 맞춤형 성과관리가 필요하다고 주장하였다. 그런 차원에서 공기업과 달리 정부사업을 위탁·대행하는 준정부기관의 경우에는 민간기업의 수익성을 중심으로 성과를 측정하는 평가모델을 차용하기보다는 공공부문의 사업성과를 측정하는 평가모델을 참고할 필요가 있다.

[그림 II-4] 공공부문의 성과평가 과정



공공부문(public sector)의 사업의 성과는 조직 내부에서 투입, 집행, 산출 과정을 거쳐서 정책 및 사업의 목적의 달성 정도인 결과 및 성과(outcome)를 나타낸다. 다만 Watson 등(2004)의 지적처럼 공공부문의 성과는 즉각적인 직접 성과와 간접적인 성과가 모두 도출되는데, 간접적 성과와 최종 성과는 조직 외부, 정책 환경에 영향을 주는 최종적 정책목표의 달성 및 사회적 성과를 만들어 내는 단계이다. 공기업의 경우에도 주요 사업의 성과는 정책적 사업이나 사회적 영향을 줄 수 있는 성과도 있지만 주로 정부 사업을 대행·위탁받아서 집행하는 준정부기관의 경우에는 조직 내부의 공공서비스를 전달하는 산출물을 도출하는 것보다는 장기적인 관점이거나 측정하기 어려운 사업의 공익적 성과를 도출하는 경우가 많을 것이다. 그러므로 다음 그림과 같이 행정기관과 준정부기관의 성과평가를 하는 경우에 투입과 활동 중심으로 성과를 측정하는 경우가 많고 조직 외부에 영향을 준 직간접적인 최종 성과를 측정하는 것이 어렵다는 것이다.

[그림 II-5] 공공부문의 성과 분야



2. 공공기관 경영평가의 성과와 한계

가. 경영평가의 효과성 연구

공공부문의 성과평가는 국민 및 이해관계자에게 정보공개를 강화하게 되어서 공적인 책임성(public accountability)과 성과를 동시에 개선하는 효과가 있다고 한다(McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013). 실제 한국에서 경영평가의 효과성을 입증하는 실증적 연구들이 있다(박석희, 2006a, 2006b; 조택·송선하, 2010; 곽채기, 2003; 최성락·박민정, 2009; 김지영, 2010). 박석희(2006a)는 단일집단 전후 측정 설계로 알려진 차단된 시계열설계 방식을 통해 경영평가제도의 도입 및 강화가 공기업의 조직역량(인원 증감률, 인건비비율, 관리업 무비율, 부채비율, 금융비용률 등)에 미치는 영향에 대해 분석하여 경영평가제도 도입 및 개선 이후로 부채비율 등 공공기관의 자율적 경영혁신 노력만으로는 성과 개선이 불가능한 지표를 제외한 4가지 조직역량 변수들이 전반적으로 향상된 것으로 설명하고 있다. 또한 박석희(2006b)는 차우검정(chow-test)과 동일한 가변수 검정방법을 통해 경영평가제도를 포함한 공기업 성과관리제도의 강화로 인한 공기업 조직역량 향상이 조직생산성에 미친 효과에 대한 분석에서

경영평가제도의 강화를 나타내는 가변수와 이를 독립변수인 조직역량 변수(인원증감률, 관리업무비비율, 금융비용률)와 곱한 변수들을 투입하여 경영평가제도 강화 이전과 이후의 조직생산성 차이와 조직역량이 조직생산성에 미친 효과 차이 등을 추정하였으며, 경영평가제도 강화 이후로 평균노동생산성과 평균자본생산성이 전반적으로 개선되었고, 노동생산성과 부가가치생산액이 증가하였다고 밝혔다. 조택·송선하(2010)는 준정부기관의 경영평가제도가 도입된 2005년 전후 10년간의 경영 효율성을 조직·인사·재무관리 효율성으로 구분하여 GLM(General Linear Model)을 이용하여 비교하였는데 준정부기관의 경영 효율성에 대한 제반 영향요인을 통제하기 위해 조직 특성 요인인 기관의 자산, 예산, 연령을 통제변수로 설정하여 분석하였다. 그 결과 경영평가제도 도입 이후로 관리업무비비율, 인건비비율, 총인건비 증감률이 유의미하게 감소하였고, 정상인원증감률과 부채 비율은 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 광채기(2003)는 설문조사를 통해 경영평가제도의 환류기능이 어떻게 수행되었고, 효과가 어느 정도였는지에 대해서 분석하여 경영평가제도가 경영혁신 촉매 및 확산, 경영투명성 제고, 고객만족도 제고, 경영 효율성 제고 등의 측면에서 긍정적인 성과를 창출하였고, 경영자율성 확대에는 긍정적인 영향을 미치지 못한 것을 밝혀냈다. 최성락·박민정(2009)은 경영평가제도가 본래의 목적인 평가항목의 개선효과를 이끌어내고 있는지를 알아내기 위해 2001~2005년까지 경영평가결과 자료를 바탕으로 평균·분산에 대한 가설 검정 및 왜도·첨도 분석방법을 사용하여 검토하였는데 공기업 평가의 각 부문인 종합경영, 주요사업, 경영관리에서 유의미한 개선이 이루어지지 않는 것으로 나타났으므로 각 평가지표가 공기업의 효율성 및 생산성과 직접적인 연관을 맺을 수 있도록 지표에 대한 조정이 필요하다고 주장하였다. 김지영(2010)은 19개 공기업

의 경영성과, 재무지표, 시장환경 등의 변수를 포함하는 1999년부터 2009년까지의 패널 데이터를 구축하여 경영평가제도 도입 이후 공기업에 어떠한 변화가 나타났는지에 대해 연구한 결과 개별 공기업의 수익성이 경영평가제도 도입 이전보다 평가를 시행한 이후에 개선되었다고 분석하였다.

조택·송선하(2010)의 실증연구를 제외하고는 대부분 경영평가제도의 실증분석은 공기업의 경영평가제도 운영의 효과성이나 성과에 대한 것들이다. 실증적인 연구 결과는 아니지만 우리나라 공공기관의 경영평가를 통해서 ① 행정기관의 무분별한 개입문제 해소 및 정부와 공공기관 관계의 탈정치화, ② 자율적 책임경영체제 구축, ③ 공공기관 구성원에 대한 목표 달성의 책임의식, 동기부여, ④ 목표를 부여하고 사후 평가한 다음 인센티브 차등 지급으로 인한 대리인 문제의 극복, ⑤ 공공기관에 대한 경쟁원리 촉발, ⑥ 경영개선을 유도하는 관리순환, ⑦ 공공기관의 경영의 공개성, 투명성의 제고가 긍정적 효과가 있었다고 한다(유훈 외, 2010: 420~421; 장지인 외, 2013).

공공기관 경영평가에 대한 평가범주와 평가지표별 실증연구에서 보여주는 바와 같이 일부 경영 효율성 지표에서 경영성과에 대한 인과적으로 유의미한 개선과 차이를 보여 주고 있다. 경영평가를 받는 공기업·준정부기관과 경영평가를 받지 않는 기타공공기관의 경우에 두 그룹 모두가 정부의 예산편성 및 집행지침의 적용을 받고는 있지만 다음 표와 같이 경영평가를 받는 공기업·준정부기관과 경영평가를 받지 않는 기타공공기관의 경비 증감을 비교한 결과를 보면 공기업과 준정부기관의 경비 증가가 기타공공기관에 비해 낮아지고 있다. 즉, 공기업·준정부기관은 업무효율성, 재무예산성과 등의 평가로 인하여 직간접적인 비용통제 효과를 측정하고 있기 때문에 경영평가를 받게 되면 경영평가의 비용통제 효과가 있다고 볼 수 있는 것이다.

〈표 II-1〉 경영평가 비용 억제 효과

(단위: 백만원)

	2011년			2012년			경비/증가율	사업비/증가율	경비/사업비 변화
	경비	사업비	경비/사업비	경비	사업비	경비/사업비			
공기업 준정부 기관	7,005,199	263,442,030	2.66%	6,972,624	303,166,074	2.30%	-0.47%	15.08%	-0.36%
기타 공공 기관	2,048,723	77,762,888	2.63%	2,321,751	65,744,345	3.53%	13.33%	-15.46%	0.90%

매년 「공운법」에 근거해서 공공기관의 지정과 유형구분이 새롭게 이뤄지는데 이에 따라서 최근 기타공공기관에서 준정부기관으로 유형 변경된 공공기관의 주요사업을 분석한 결과를 보면, 경영평가 실시가 주요사업 성과 향상에 도움이 된 것으로 나타났다. 즉, 아래 표와 같이 경영평가를 받지 않는 기타공공기관 유형으로 있을 때보다 준정부기관으로 유형이 변경되어 경영평가를 받게 되면 주요사업 성과가 개선된다는 것이다.

〈표 II-2〉 축산물위해요소중점관리원 주요 사업성과 변화

지표명	사육단계 지정심사 실적			가공/유통단계 지정심사 실적			지정심사 중 보완 판정 감소 실적			방문 기술상담 실적		
	사육단계 지정심사 (건)	평균 인원 (명)	실적	가공/유통 단계 지정심사 (건)	평균 인원 (명)	실적	지정심사 보완건수 (건)	연간지정심사 (건)	실적	기술상담 건수 (건)	평균 인원 (명)	실적
2010년	762	29.62	25.73	377	26.92	14.00	814	1,488	0.55	1275	56.53	22.55
2011년	1,061	32.77	32.38	430	27.85	15.44	791	1,625	0.49	1524	60.61	25.14

〈표 II-3〉 한국보건복지정보개발원 주요 사업성과 변화

지표명	사회복지통합관리망 (행복e음) 운영			보건기관통합정보 시스템 운영(하향 지표)			전자바우처 통합정보시스템 운영			사회복지시설정보 시스템 운영		
	기능 개선 처리 총건수 (건)	기능 개선 처리 인원수 (명)	실적	2선 처리 요청 건수 (건)	사용자 요청 건수 (건)	실적 (%)	예외 결제 수단 이용 건수 (건)	서비스 제공 기관수 (건)	실적	후원 내역 전자적 처리 건수 (건)	후원 내역 총건수 (건)	실적 (%)
2009년	무실적			8,295	38,284	21.67	754,054	3,031	248.78	130,925	789,583	16.58
2010년	783	26,40	29.66	15,229	84,260	18.07	1,263,443	4,289	294.58	265,189	1,749,280	15.16
2011년	1,040	27,15	38.31	18,710	117,643	15.90	1,536,950	5,152	298.32	356,878	2,058,588	17.34
2012년	1142	27,08	42.17	17,787	137,555	12.93	1,070,458	6,488	164.99	444,676	2,324,689	19.13

〈표 II-4〉 소상공인지원센터 주요 사업성과 변화

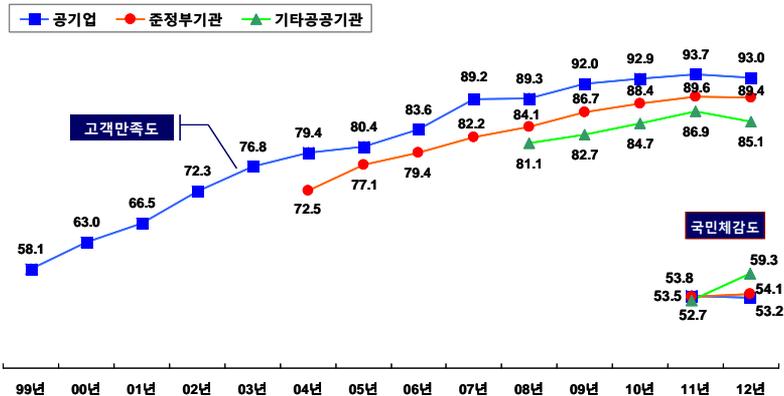
지표명	소상공인 경영역량 강화 사업			소상공인지원센터 운영			소규모점포 조직화사업			시니어 창업지원 사업		
	창업 교육 수요자 중 창업 후 6개월 이상 사업 수 (명)	창업 교육 수요자 수 (명)	실적	상담·현장 지도 건수 (건)	투입 인력 (명)	실적	나들가게 운영점포 연간 총 POS 이용횟수 (건)	점포별 POS 운영 일수합 (일)	실적	시니어 적합 분야 창업·취업 인원 (명)	시니어 창업 교육 수요자 중 총창업·취업 인원 (명)	실적
2010년	2,205	2,743	0.80	18,662	290	64.35	무실적			무실적		
2011년	377	475	0.79	19,175	280	68.48	152,647,291	1,346,607	113.36	216	258	0.84
2012년	894	1,048	0.85	20,123	274	73.44	338,009,480	2,704,42	124.98	441	481	0.92

또한 기타공공기관 중에서 기관장 경영평가를 받던 산업은행과 기업은행은 2012년 지정해제되었는데, 산업은행과 기업은행의 순

이자손익, 비이자손익, 영업이익, 당기순이익을 비교해보면 지정해제 후에는 금융공기업에 비해 실적이 하락했지만 민간은행에 비해서는 실적이 하락되지 않았다.

공기업의 경우 경영평가 도입으로 경영성과가 개선되었다는 실증연구들이 있으나 2004년부터 경영평가가 도입된 준정부기관의 경우 경영평가의 도입으로 계량적인 성과가 명백하게 개선되었다는 실증적인 연구는 없다. 준정부기관의 사업 특성상 경영 효율성이나 주요사업에 대한 비교 가능한 성과지표를 만들어내기가 어렵지만 2004년 경영평가가 실시된 이후에 고객만족도는 지속적으로 상승하고 있다. 특히 기타공공기관으로 지정되어 있을 때 고객만족도 점수와 준정부기관으로 지정 변경되어서 경영평가를 받을 때 고객만족도 점수의 증가폭이 차별적인 변화를 보이고 있다.⁸⁾

[그림 11-6] 공공기관 고객만족도 점수 변화



8) 2009년 변경된 중소기업진흥공단(82.6→85.357), 2010년 변경된 에너지기술평가원(80.2→85.03)의 경우는 고객만족도 점수가 향상되었고 2009년 지정 유형 변경으로 중소기업기술정보진흥원(87.2→86.3), 2011년 농수산식품기술기획평가원(82.9→82.812)로 고객만족도 점수가 하락한 경우도 있다.

다만 준정부기관은 아래 표와 같이 경영평가를 받는 경우에 사업의 특성상 계량적 성과 측정이 어렵지만 경영전략체계 구축, 내부적인 성과관리체계 도입, 투명성, 고객만족도 개선과 같은 경영시스템 전반이 개선되었다고 한다.⁹⁾

〈표 II-5〉 경영평가의 영향(준정부기관)

준정부 기관	경영제도 도입 후 경영변화	평가범주별 경영평가 효과	
		리더십 책임경영	경영효율
A	·고객만족도 개선	리더십 책임경영	·업무투명성 개선
		경영효율	·단체협약 내용이 합리적이고 이를 개선
		주요사업	-
B	·기관의 비전 및 전략체계 수립 ·내부 BSC 성과 평가제도 도입	리더십 책임경영	·비전전략체계 수립 ·청렴성 투명성 확대 ·사회적 책임 활동 이행
		경영효율	·체계적 조직개편 ·성과관리체계 구축 ·무분규 노사관계 정립
		주요사업	·기금관리체계 고도화, 부실정리 진행, 지원자금 회수
C	·리더십책임경영, 경영효율화, 주요 사업 관리시스템 구축	리더십 책임경영	·기관성과 전파 및 인지도 확산
		경영효율	·재무건전성 개선
		주요사업	·경영목표와 부합된 성과창출 및 정부정책 변화와 부합된 신규 정책 사업 개발
D	·윤리 청렴의식 제고, BSC 관점으로 개념을 재정립	리더십 책임경영	·설립목적·경영목표의 지속적인 개선
		경영효율	-
		주요사업	·외부 컨설팅 효과에 따른 비계량적 경영성과 개선

9) 경영성과를 계량적으로 측정할 수 없어서 2013년 10월 21일부터 일주일간 준정부기관의 평가담당자의 의견을 조사하였으며, 기금관리형 5개 공공기관 경영평가팀장이 답변을 주었다.

나. 경영평가의 부담과 한계

현행 공공기관 경영평가제도는 공공부문의 성과평가에서 공통적으로 나타나는 문제점인 불가피한 주관적인 측정, 기관 간의 상대평가로 인한 비교, 성과측정과 목표의 전치, 성과창출의 일관성 결여 등(Daley, 2003)이 나타난다고 추정해 볼 수 있다. 특히 2004년부터 준정부기관도 공기업과 같이 경영평가를 받기 시작하면서 경영평가를 받는 공공기관의 입장에서는 경영평가의 수검 부담이 증가하고 있다는 주장과 더불어서 노동조합 등에서는 수익성 중심의 경영평가로 인하여 공공기관의 존립 목적인 공익성이 침해받고 있다고 주장하기도 한다.

〈표 II-6〉 현행 경영평가의 문제점(준정부기관)

준정부 기관	경영평가로 인한 문제발생	경영평가의 개선방안
A	·목표부여 편차방식 적용 부작용 ·기금운용평가 인센티브와 경영평가 지표와 불일치	·계량관리업무비 및 사업수행 효율성 지표 폐지 ·예산관리 지표개선 필요 ·기금운용성과의 중복성 제거
B	·과도한 성과연봉 비중과 차등 폭	·예산관리 지표 중 기금관련 부분 삭제 ·수익성보다는 공익성 등의 관점 평가 차별화 ·절대평가 도입이 필요 ·평가우수 기관 경우, 평가를 1-2년간 유예
C	·고객만족도 점수가 90점대 임계치 근접 ·국민평가 지표의 평가방법 및 산식 변경 등 평가 재설계 필요 ·획일적인 노사관리 평가 기준으로 조직 문화 저해 ·경비절감과 동시에 부가가치 극대화하는 한계	·주요사업 범주 평가주기 차별화(2-3년) ·기금관리형의 경우, 예산관리지표를 제외 ·평가범주 및 평가단 구성을 공통, 주요 사업으로 축소 ·맞춤형 평가를 강화 ·준정부기관 평가유형을 공단과 공사를 구별 ·정부지침 준수 여부를 반영하는 지표의 경우 준수 여부를 판단하는 절대평가로 전환
D	·경영효율 지표가 기관 목표 달성 및 역량 발휘의 제약 ·성과연봉의 과도한 차등	·예산관리 지표 수정 ·노동생산성 가중치 축소, 총인건비 인상을 지표 폐지

지난 2010년에는 공공기관 경영평가제도의 평가부담 완화를 위한 평가제도 개편 작업이 이루어졌다. 2013년 공공기관 경영평가제도 기획재정부 설문조사(2013)에서도 공공기관의 경영 효율성 향상에 대하여 64.4%가 긍정적인 답변을 한 데 반해서 경영평가의 준비에 소요되는 인력(53.8%) 및 경비의 적정성(57.7%)에 대해서는 상대적으로 부정적인 응답이 많았다.

경영평가를 받는 모든 공공기관에 대한 경영평가 수검비용을 조사한 것은 아니지만 2012년도 경영평가를 받은 평가유형별 기관의 인건비와 경비를 살펴보면 각 기관별로 본사의 경영평가 전담 인원 수는 큰 차이가 없지만 본부, 지사 등 부서별 담당인력과 평가 준비 투입일수, 보고서 발간, 연구용역 및 자문비에서 차이를 보이고 있다. 2012년도 11개 경영평가를 받은 모든 공공기관의 경영평가 수검비용을 모두 추산할 수는 없지만 경영평가로 인한 경영성과 개선과 책임성을 제고하는 효과에 비하여 수검비용이 과도하다고 보기는 어렵다고 판단된다(〈표 II-7〉 참조).

〈표 II-7〉 경영평가 수검 비용 추산¹⁾

(단위: 백만원, 명, 회)

기관명	A	B	C	D	E	평균
유형	공기업 I	공기업 II	준정부 기관	준정부 기관	기타 공공기관	
1. 인건비	1,236	563	333	585	529	649.2
(1) 전담인력 인건비	408	228	216	266	286	280.8
- 전담인력	6	4	4	4	3	4.2
- 1인당 임금	68	57	54	66.5	95	68.2
(2) 관련인력 인건비	828	335	117	319	243	368.4
- 관련인력	60	41	30	24	17	34.4
- 직원평균임금	69	68	30	66.5	95	65.8
- 투입일수	60	29	30	-	34	38.3
- 업무비중	20%	12%	13%	20%	15%	0.2
2. 관련비용	226	113	50	103	59	110.2
(1) 보고서 발간비	28	14	5.0	7	3.4	11.5
(2) 교육훈련·워크숍(회수)	63(4)	91(13)	20(3)	27(4)	-	40,2(6)
(3) 연구용역·자문(회수)	77(4)	-	20(1)	64(16)	-	32,2(7)
(4) 기타 비용	58	8	5	5	55.5	26.3
총 연간평가비용	1,462	676	383	688	588	759.4

주: 1) 공기업 I, II, 위탁집행형 및 기금관리형 준정부기관, 기타공공기관 유형별로 2012년도 경영평가 수검비용을 조사하였다.

3. 경영평가의 패러다임 전환과 분석 틀

가. 이론적 패러다임 전환

과거 선진국에서 공기업에 대한 과도한 정부통제가 효과적이지 못하다는 판단 아래 공기업 경영의 기업가적 경영혁신이 필요함 시점에서 공기업에 대한 효율성 통제수단으로서 경영에 대한 성과 평가는 유효했다(Cassese, 1981). 그러나 프랑스와 같이 공기업의 국민경제적 비중이 높은 선진국보다도 우리나라는 1972년 처음으로 「정부투자관리법」에 평가의 근거조항이 만들어지고 1984년 현재의 경영평가모형이 제도화되었으니 우리나라의 공기업 경영평가 제도는 대단히 일찍부터 시작되었다고 볼 수 있다. 그래서 현재 110여 개 공기업과 준정부기관에 적용되는 현행 우리나라 공공기관의 경영평가제도는 국제적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하게 소유권 부처의 공공기관 관리 및 통제수단으로 작동하고 있다. 그러나 제도가 진화하여 강화되다 보면 반드시 제도 자체의 균열과 모순점이 드러나듯이 그리스 신화에서 나오는 ‘프로크루스테스의 침대(Procrustean bed)’¹⁰⁾와 같이 30여 년 된 현행 공공기관 경영평가제도는 개별 공공기관 사업적 특성을 고려하지 않은 채 모든 공공기관에게 무리한 획일화를 요구하고 있는 것은 아닌지 성찰이 필요하다. 물론 선진국과 같이 공공기관지배구조의 자율성과 책임성이 완벽하게 보장되지 않는 한국의 정치적·행정적 환경에서 현행 공공기관 경영평가제도가 공공기관의 경영 비효율

10) 그리스·로마 신화에서 프로크루스테스는 바다의 신인 포세이돈의 아들로서 평생 자기 침대에 행인을 눕혀서 다리가 길면 잘라서 죽이고 모자라면 잡아당겨서 죽이는 악행을 저질렀다. 결국 프로크루스테스는 테세우스에게 죽임을 당했다.

성을 수정하는 유효한 관리 또는 통제수단으로서 작동하고 있다는 점은 선행연구에서 충분히 입증되고 있다. 즉 영국, 프랑스 선진국과 같이 한국의 현행 경영평가가 수익성 중심의 경영이 가능한 공기업에 대한 경영성과의 개선과 책임성 제고의 기능과 역할은 충분히 담당하고 있다고 판단되지만 공익적 성격의 사업집행을 위해서 국가가 정책적으로 정부부처의 산하기관으로 설립한 준정부기관의 경우에는 현행 경영평가가 공익적·수익적인 조직의 설립 목적을 잘 달성하고 있는가를 정확하게 판단하고 환류시키고 있는가에 대해서는 신중하게 검토해 보아야 할 것 같다. 그러나 최근 평가이론과 평가모형의 진화도 행정기관의 정책집행이나 기관 평가에 대한 성과평가가 가능해 지면서 이러한 논란은 많이 줄어들고 있다. 오히려 Poister(2003)가 주장하는 바와 같이 비영리기관(NPO)이 정부의 공익적 사업을 위탁·대행하는 사례가 많아지면서 비영리기관에 대한 사업평가가 확대되고 있는 실정이다. 그러나 Funnell Rogers(2011)에 의하면 “어떤 평가이론에서도 모든 조직, 사업에 적용할 수 있는 범용(one-size-fits-all)의 평가모형, 방법은 없다.”고 주장한다. 또한 앞장에서 살펴본 선행 연구들에 의하면 “공기업에서 적용한 평가모형과 시스템을 준정부기관에도 동일하게 적용하는 것이 타당한가”라는 문제 제기는 이번 연구에서도 여전히 유효한 문제제기이다.

공공부문의 사업이든 조직평가이든 평가이론과 접근법의 발전은 Shadish 외(1991)에 의하면 “평가방법론, 평가목적, 평가의 가치, 실제의 평가 효과, 사업의 본질 및 문제 해결”이 모두 고려되어야 하는데 최근에는 “포괄적 평가(comprehensive evaluation), 맞춤형 평가(tailored evaluation), 이론지향형 평가(theory-driven evaluation)”로 수렴한다고 한다.

고전적 평가모형으로는 목표기반평가, 고객지향평가, 평가차이모

형, 목표배제평가, 고객중심평가, 효용성 중심 평가 등이 있고, Vedung(1995)은 이런 고전적 평가모형을 정리하여 효과성, 경제성, 전문가, 의사결정중심 모형을 기본으로 다시 목표달성 평가모형, 부수효과 평가모형, 목표배제 평가모형, 포괄적 평가모형, 고객지향적 평가모형, 관련자 평가모형, 정책위원회 평가모형, 생산성 평가모형, 효율성 평가모형을 제시하고 있다. Stufflebeam(1967)에 의해서 제안된 맥락, 투입, 과정, 산출의 평가지표에 근거한 CIPP 평가모형은 정책, 사업, 개인, 조직의 형성 및 총괄평가모형이다 (Guerra-López, 2008: 107). 그러나 최근에 개발된 공공부문에 대한 CIPP 평가모형이라고 해도 공공부의 성과를 한 번에 완벽하게 측정할 수 있는 평가모형은 존재하지 않으며, 공공부문이 추구하는 사업, 정책이나 조직의 목적을 달성할 수 있도록 성과관리수단으로 평가가 가능할 수 있으면 된다.

공공기관에 대한 정부의 소유권 정책은 공공기관 생성, 발전의 역사와 정치경제체제적 상황이 국가마다 다르기 때문에 다르게 나타나고 있다. 또한 공공기관의 경우에는 민간기업과는 달리 경영자 또는 관리자의 행태가 다르기 때문에 민간기업과 다른 지배구조 정책이 필요하다. 특히 국가마다 또는 개별 공공기관마다 공공기관의 설립 목표와 경영 전략을 자율적으로 결정할 수 있는 능력인 관리적 자율성(managerial discretion) 정도가 다르기 때문에 공공기관의 경영성과를 측정하는 주체, 내용, 방식도 달라져야 한다. 그러나 평가에서 측정하려는 추상적 변수들, 즉 평가모형, 지표 구성의 복잡성(complexity as a construct) 때문에 개인 행위자와 조직의 혁신과 성과를 적절하게 측정하고 평가하는 데 어려움이 있다. Funnell and Rogers(2011)는 조직이나 사업이 복잡하면 할수록 “평가의 효용성”이라는 차원에서 복잡성의 문제를 해결해야 한다고 한다. 그래서 Patton(2011)은 “발전적인 평가(developmental evaluation)”라는 개념

을 제시하면서 평가가 소망하는 바, 즉 목표와 그 결과와의 차이를 밝혀내고, 소망한 결과의 달성도를 측정하는 것도 중요하지만 평가를 통해서 문제를 예방하거나 변화된 시스템에서 해결책을 체화하는 시스템의 변화가 더 중요하다고 한다. 공공기관에 대한 경영평가를 통해서 경영의 비효율성을 예방하고 효율적인 경영이 될 수 있도록 경영시스템을 구축하고 운영하도록 하는 역할이 더 중요하다는 것이다. 그런 측면에서 우리나라 공공기관 경영평가는 단지 정책 집행이나 사업평가에서 머무르지 않고 주요사업뿐만 아니라 조직의 리더십, 전략과 조직, 인사, 재무 등 조직운동을 함께 평가하고 있다는 점에서 상당히 진보적이라고 평가할 수 있다. 아래 <표 II-8>과 같이 전통적인 성과평가와 달리 미래의 평가는 활용에 초점을 둔 접근으로서 특정 평가 내용, 모형, 방법, 이론만을 지지하지 말고 평가자들은 평가기준과 원칙 내에서 다양하고 가능한 평가 메뉴들을 제시해야 한다.

<표 II-8> 전통적 평가와 발전적 평가

	전통적 평가경향	발전적 평가방향
평가의 목적 및 상황		
- 평가목적	형성-총괄평가 이분법	동적환경에서 혁신·적응의 발전
- 평가상황	관리적 안정적 상황	복잡, 동적 상황
- 평가사고	효과성, 능률성, 영향, 안정성	혁신과 발전 기대, 실행 모형
평가의 초점과 대상		
- 변화목표	개인행위자와 성과지표의 변화	큰 문제에 주요하고 광범위한 영향을 주는 시스템 변화
- 평가동기	결과지향과 맥락으로서 시스템 관점	시스템 변화지향과 특정 결과 관점
- 평가결과 활용	모형의 개선을 위한 형성평가, 모든 실적, 가치, 성공과 실패의 판단을 하는 총괄평가	발전을 위한 적기 환류 제공, 발전과정에서 학습과 지원

〈표 II-8〉의 계속

	전통적 평가경향	발전적 평가방향
- 평가위치	하향식 또는 상향식	하향식과 상향식이 교차하는 지점에서 혁신지원
평가 모형과 방법		
- 모델링	선형적 인과모형에 기반한 평가설계	복잡한 시스템과 상호의존성에 기반을 둔 시스템 평가설계
- 측정법	선정된 목표와 SMART 결과에 대한 성과측정	결과로 나타난 발전정도 측정과 메커니즘 추적
- 평가설계책임	엄격한 평가자 관점	평가활용과 혁신을 위한 관계자와 공동 설계
- 측정방법 및 철학	전통적 조사방법론에 기반	맥락, 내용 활용에 초점을 둔 질적 방법론에 기반
- 해석과 추론	연역, 속성 분석	연역과 귀납의 중간, 기여분석
평가 역할과 관계		
- 평가자의 자세	평가자의 독립성, 신뢰성은 독립성에 의존	평가자는 조정자, 학습코치, 혁신의 근본적 가치 공유와 위임
- 평가자의 책임성	외부적 평가 기준과 시행	평가자와 피평가자 간 신뢰성에 기반을 둔 상호 존경의 관계에 의존
- 평가와 조직 연계	외부적 평가 및 조직 내 평가 순응 확보	실제 점검, 결과 지향, 학습 지향의 평가 리더십 기능
평가 결과와 영향		
- 평가결과 발견	타당성 높은 실제와 시계열 결과	적용 가능한 실제와 최소 설명서 역할을 한 정보 등 효과적 원칙
- 이니셔티브 확산	우수사례, 모형의 확산, 복제	적용 가능한 원칙 확산
- 보고 방식	세부적, 형식적, 학술적 보고	빠른, 실시간 환류, 현실적 보고
- 조직 문화 영향	실패에 두려움 양산	학습에 대한 욕구 제공
- 평가 역량	항상 객관성 갖지 않음. 엄격한 방법에 의한 평가 결과만 초점	평가과정에서 사고하고 관여하는 역량 배양
전문가의 자격		
- 평가자 속성	방법론상 역량과 독립성	방법론상 융통성과 절충주의, 적응성
- 평가기준과 윤리	전문가적 기준	전문가적 기준

자료: Patton, *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*, 2011, pp. 25~26. 수정 인용

1980년 신공공관리론(NPM)의 영향으로 정부조직뿐만 아니라 공공기관의 조직과 사업에 대한 경제성, 능률성, 수익성을 기준으로 하는 성과평가가 조직관리론의 대세를 이루고 있다. 특히 공기업의 민영화와 성과 중심의 경쟁체제 도입으로 인하여 공기업뿐만 아니라 공공부문의 효율성 및 경제성은 지속적으로 향상되고 있다. 그러나 과거 30여 년간 시장과 경쟁을 우선시하는 신자유주의적 경제사조는 최근 미국과 유럽의 경제 및 재정위기를 맞으면서 그간의 정부 공동화와 공공기관의 민영화, 민간화가 가져온 부작용과 폐해를 극복하기 위한 공공기관 개혁방향으로서 기존의 신공공관리론과 더불어서 새롭게 신관료제론(New Weberian State; NWS), 신공공거버넌스론(New Public Governance; NPG)과 같은 공공기관의 개혁논리가 나타나고 있다(Pollitt & Bouckaert, 2011). 현 정부는 미국 및 유럽의 재정위기를 겪으면서 서점가에서 베스트셀러가 된 칼레츠키의 『자본주의 4.0』을 차용한 것같이 “협업과 정보공유”를 주요 내용으로 하는 「정부 3.0」이라는 공공부문에 대한 행정 및 관리 개혁공약을 제시한 바 있다. 그러나 유럽국가, 우리나라도 시차만 있을 뿐이지 국가의 경제개발과 성장 시기에 경제 사회적 역할을 담당했던 공기업들이 태생적으로 가지고 있는 정보의 불균형과 목적-수단의 전치로 인하여 경영의 비효율성을 가질 수밖에 없기 때문에 국가적 상황에 따라 좀 다르기는 하지만 공기업의 소유권을 민간에 이전하는 민영화 정책이나 공기업의 경쟁력을 확보하고 내부 조직혁신을 유도하기 위한 상업화, 효율성 중심의 경영의 성과평가가 시행 중에 있다.

다만 서구 선진국가에서 1980년대 유행한 신공공관리론에 기반을 둔 공기업의 민영화와 성과평가가 우리나라에서는 1970년대부터 시작되었다는 것은 역사적으로 재평가가 필요한 것 같다. 그러나 30여년 전에 시작된 우리나라 정부투자기관의 경영평가가 공

업에서 정부의 사업을 단순 위탁·대행하는 준정부기관까지 확대되어 수익성 중심의 평가모형을 상대적으로 공익적 성격을 더 강조할 수밖에 없는 준정부기관에 적용하게 되면서 공공기관의 경영효율성은 개선되었지만 사업적 공익성을 침해하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 또한 최근 경영평가가 공공기관의 경영성과의 이행점검과 통제수단으로 기능하면서 공공기관의 임직원들은 동일 기관 유형 내에서 평가순위를 더 중요하게 생각하게 되고 경영평가 결과 주어지는 정부의 경영평가 성과급의 유인이 더 커진 상황이다. 그래서 공공기관의 주요사업에 대한 관리, 감독권이 있는 개별 정부의 주무부처도 현재 경영평가의 사업지표 설정에 참여하고 있으며 공공기관 경영평가를 받지 않는 기타공공기관이나 산하기관에 대한 자체평가를 확대하고 있다. 물론 최종적으로 공공기관에 대한 책임성 통제기관들인 감사원, 국회도 현행 경영평가제도의 문제점을 지적하는 동시에 공공기관의 경영비효율성 문제, 즉 소위 '방만경영'문제를 해결하기 위해서 공공기관에 대한 정부의 직접적 통제를 목적으로 하는 정책들을 평가지표화해야 한다고 경영평가제도의 강화, 확대를 주장하고 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

또 다른 측면에서 공공기관을 민영화하거나 공적 사업을 민간위탁하지 않는 한 공공기관 조직 내부의 경쟁성, 효율성이 중요하며,

11) 이렇게 국회에서 공공기관의 경영비효율성 문제가 지적되니 정부는 “공공기관 방만경영을 엄격관리 한다”(한국경제TV, 2013.11.14)거나 “공공기관의 파티 끝났다”라고 하면서 강도 높은 공공기관 개혁을 예고하고 있다(경제투데이, 2013.11.14). 이에 따라서 기획재정부는 정부합동으로 2013년 12월 11일 부채 및 방만경영을 정상화하겠다고 「공공기관 정상화 대책」을 발표하였다. 그래서 내년부터 공공기관 경영평가를 통해서 부채 및 방만경영요소를 해결하고자 할 것 같다. 그러나 한편으로 공공기관 노조는 “공공기관의 방만경영과 재무건전성에 대하여 정부 차원의 정책실패와 비정상적인 공공요금 억제정책로 인하여 야기된 문제로서 이번 대책으로 공공성을 파괴하게 될 것이고 획일적인 예산지침과 경영평가를 폐지해야 한다”(뉴스핌, 2013.11.14)고 주장하고 있다.

이를 위한 조직혁신이 필요하다지만 이는 공공기관의 존립 목적인 공공성, 공익성을 침해하지 않는 범위 내에서 가능해야 한다. 한국의 경영평가제도는 그동안 공공기관의 경영성과를 개선하는 데 일정한 성과를 보여왔지만 다음과 같은 7가지 정책과제가 남아 있다.¹²⁾ 7가지 정책과제는 첫째는 공기업과 준정부기관 경영평가제도의 통합과 분리, 둘째는 기관과 기관장 평가의 통합과 분리, 셋째는 경영평가 대상기관의 범위와 분류, 넷째는 평가지표체계의 특성화와 표준화, 다섯째는 경영평가모형 정립과 지표체계 간소화, 여섯째는 평가제도의 객관성 확보, 일곱째는 경영평가제도 환류체계 재정립 및 구체화이다. 그러나 이런 경영평가제도 개편 방안들을 보면 기존 공공기관의 개혁 논리인 신공공관리론에 기반을 둔 것을 부정할 수 없으며, 현재 논의되는 있는 신관료제나 신공공거버넌스론과 같은 새로운 공공기관 개혁논리를 담아낼 수 있는지는 의문이다. 다만 어떤 제도의 변화나 개혁이 그 제도의 생성과 변화해 온 역사적 맥락이나 정치사회적 환경을 무시하고 추진될 수 없듯이 지난 30여년간 변화하고 진화해 온 경영평가제도의 변화 요인들을 재평가해 보아야 한다. 그러므로 기존의 공공기관의 경영 효율성을 강화하기 위한 경영평가제도의 변화는 바람직하겠지만 정부가 존립 목적과 사업수행 방식이 다른 모든 공공기관을 단일 평가모형을 적용하여 통제하고 관리하는 시대는 지나가고 있는 것 같다.

그런 차원에서 21세기에 우리나라 공공기관이 국민경제에 차지하는 비중과 경제사회적 역할을 감안하여 우선 정부는 공공부문이 감당해야 할 미래의 역할을 먼저 설정하고 특정의 정부나 정부부처의 이익을 극대화하는 논리가 아니라 국민의 편익 증대라는 입장에서 공공기관의 개혁방향을 마련하는 것이 필요해 보인다. 그

12) 정책과제는 한국의 경영평가제도의 변천과정을 정리한 장지인(2013)의 연구에서 현행 평가제도의 문제점으로 지적된 내용을 바탕으로 정리하였다.

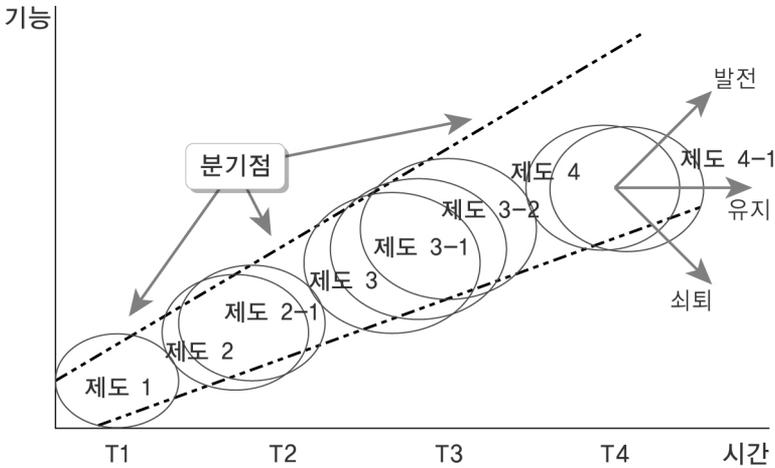
런 다음 공공기관의 관리정책 방향성에 부합하게 현재의 경영평가 제도의 개편방향을 정하는 것이 올바른 순서일 것이다. 다만 정부가 공공기관의 성과관리수단으로서 경영평가를 존속시키는 것이라면 정부가 직접 공공기관의 성과와 실적을 평가하는 본질적 목적이 공공기관의 책임성 강화와 경영성과 개선이라는 점을 잊지 말아야 한다. 그래서 현재의 경영평가제도가 공기업에는 과거 30여 년의 기간 동안, 준정부기관에는 10여 년 기간 동안 기관의 공적 책임성과 경영성과를 개선하는 순기능의 역할은 살리고 부작용을 최소화하는 방향으로 경영평가제도를 개편해야 할 것이다. 그러나 모든 제도 개혁이나 특정 제도를 둘러싼 이해관계자가 존재하듯이 기존의 경영평가제도는 평가자와 피평가자, 복수의 주인인 기획재정부와 주무부처 등 다양한 이해관계자의 이해를 반영하고 타협점이 존재해야 한다. 그러므로 점증적인 개선을 바라는 현상 유지를 원하는 세력과 과감한 개혁을 원하는 세력 간 타협을 이끌어낼 수 있는 개편 주체의 역량과 의지가 필요할 뿐만 아니라 실무적 차원에서는 피평가자의 수용성이 결여된 개편안은 평가를 위한 평가가 될 소지가 있다는 점을 명심해야 한다. 즉, 새로운 경영평가 제도는 이론적 기반을 가지면서도 제도의 규범력과 정당성을 확보한 다음에 현실적으로 제도의 수용성을 통해서 원래의 목적인 대리인 문제인 공적 책임성 강화와 경영성과 개선의 목적을 달성할 수 있어야 한다.

나. 분석의 틀

공공기관의 성과측정이나 성과평가제도에 영향을 주는 요인들에 대하여 Julnes & Holzer(2001)는 합리적, 기술적 요인들은 성과평

가제도의 도입이나 평가시스템의 채택 단계에서 영향을 미치고, 정치적·문화적 요인은 성과평가의 활용단계에서 영향을 미친다고 한다. 공공기관은 성과에 대하여 많은 이해관계자가 존재하기 때문에 성과측정을 통해서 공공기관의 성과평가, 통제, 예산배분이나 제재와 같은 성과측정의 활용에 더 많은 관심이 있다(Behn, 2010). 그러므로 정부가 소유권 이전과 같은 공기업 민영화 정책과는 다른 차원에서 공기업의 성과를 개선할 수 있는 관리제도로서 경영평가제도가 필요했을 것이고 정부의 관리 및 통제 대상 공공기관의 숫자가 증가하면서 경영평가제도는 확장되고 강화되었을 것이다. 또 다른 측면에서는 경영평가제도가 공공기관의 이사회역의 역할과 책임 강화와 같은 내부지배구조 개선요인들보다 더 강력한 공공기관의 관리수단으로서 자리매김함으로써 경영평가제도 자체 구성요소인 평가지표, 인센티브 구조 등은 강화되어 왔다. 이렇게 우리나라에서 오랜 기간 동안 공공기관의 가장 강력한 성과관리 수단으로서 제도의 분화와 영향력의 강화 과정을 거쳐 온 공공기관 경영평가제도는 제도 자체가 분화하기도 하고, 이해관계자들 간의 제도에 대한 동의 또는 합의의 균열도 나타나게 되었다. 다만 지난 30여 년간 강화하는 방향으로 진화해 온 경영평가제도는 제도의 자기 강화 과정과 더불어서 여전히 정부가 가진 공공기관에 대한 가장 유효한 관리수단으로서의 속성을 가지고 있기 때문에 경영평가제도 자체가 점진적 변화해 오고 있는데 향후에 경영평가제도가 내부적으로 발전적 해체와 재결합이 가능할지는 여전히 의문이다. Julnes & Holzer(2001)가 주장하는 정치적·문화적 차원과 합리적·기술적 차원으로 평가제도의 효용성을 분석한 연구를 빌려서 정치적, 환경적 맥락에서 제도 변화의 원인, 배경을 역사적 제도주의의 시각인 제도의 자기 강화 과정과 분기점에서 변화를 설명해 보고 정치경제적 환경과 이해관계자의 입장에서 제도의 재설계가 가능할 것인가를 예측해 볼 수 있을 것이다.

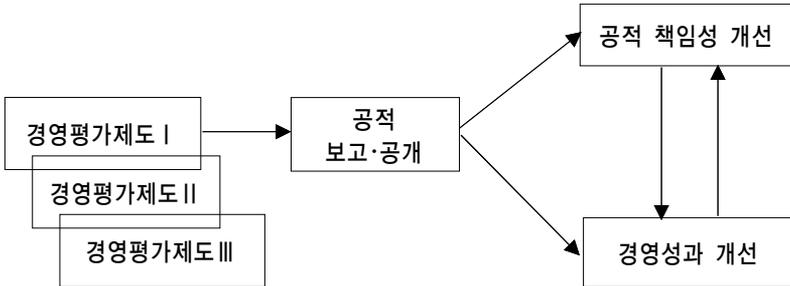
[그림 II-7] 제도의 발전과정



위 그림에서와 같이 경영평가제도도 제도로서 제도의 생성, 변화과정을 거쳐서 역사적 분기점에서 변화하는 것을 보여주는 것이고 T4는 현 시점을 의미하는 것으로, 현재 제도를 조직론에서 말하는 조직의 성장단계론에 근거해서 지속 성장, 합리적 재생 또는 현상유지, 쇠퇴기를 가정해 볼 수 있다.

두 번째로 성과평가는 이론적으로 조직 성과관리의 한 방법으로 서 결과에 근거한 관리(result-based management)로도 불리며, 신 공공관리론에 영향을 받은 조직관리의 접근법인데 이러한 정부조직이나 공공기관의 성과평가는 공적인 책임성을 높여주고 경영성과를 개선한다고 한다(McDavid, Huse and Hawthorn, 2013). 그렇다면 현재 우리나라 공공기관의 경영평가가 공공기관의 공적 책임성과 경영성과를 개선하는 제도의 취지와 목적을 얼마나 달성하고 있는가? 만약 경영평가로 경영성과 개선이나 책임성을 제고하지 못한다면 이는 제도의 문제인가?

[그림 11-8] 경영평가의 규범적 인과관계



현 시점의 경영평가제도가 합리적·기술적 관점에서 성과평가의 목적을 효과적으로 달성하고 있는가?라는 질문에 대하여 다양한 이해관계자의 입장과 문제 제기를 실증적인 설문조사를 통해서 확인하고 규범적인 평가이론과 기술적 논의를 바탕으로 해서 경영평가제도의 재설계 방향성을 제시해 볼 수 있을 것이다. 특히 1990년대 객관적·과학적 프로그램 이론에 기반을 두고 평가의 논리적 모형들이 최근 통합되고 있다(Funnel and Rogers, 2011). 그러나 현재까지 대부분 공공기관 개혁 논의와 시도는 기존의 신공공관리론(NPM)에 기반을 두고 있는데, 새로이 등장한 신관료제론(NWS)과 신공공거버넌스론(NPG)에 의한 공공기관의 개혁의 방향성을 모색하는 가운데(Pollitt and Bouckaert, 2011) 공공기관 경영평가의 개혁방향에는 어떤 영향이 있을지에 대해 생각해 보아야 한다. 그래서 기존 Vedung(1997)과 Stufflebeam(2001) 등이 제시하는 평가모형은 평가목적, 초점, 방법, 결과 등에서 전통적 평가 경향성을 가지고 있다. 최근 Patton(2011)은 “복잡성 상황에서 혁신과 활용을 목적으로 하는 발전적 평가(developmental evaluation)의 개념을 제시하면서 새로운 평가철학, 모형, 시스템을 시도해 볼 수 있다.”고 하는데 우리나라 경영평가의 개편방향과 대안을 기존의 전통적 평가모형과 발전적 평가모형의 이념형적 스펙트럼 내에서 제시해 보고자 한다.

Ⅲ. 공공기관 경영평가제도의 변화

1. 현행 공공기관 경영평가제도

가. 공공기관 기관 평가

정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 공기업 및 준정부기관을 대상으로 1년간의 경영실적 전반을 평가하여 경영의 책임성을 확보하고 경영활동의 전반적 개선을 유도하고자 하였다. 2013년 현재 경영평가는 아래 표와 같이 리더십·책임경영-경영효율-주요사업 3개 부문의 18여 개 지표로 구성되어 있다(기획재정부, 『경영평가편람』).

〈표 Ⅲ-1〉 경영평가 범주 및 평가지표 체계

평가범주	주요 평가지표
리더십· 책임경영	<ul style="list-style-type: none"> ■ 리더십 ■ 책임경영 ■ 국민평가 ■ 사회적기여(사회공헌, 정부권장정책)
경영효율	<ul style="list-style-type: none"> ■ 업무효율 ■ 조직 및 인적자원관리 ■ 재무예산관리 및 성과(재무예산관리, 재무예산성과, 계량관리업무비) * 연기금 유형은 기금운용관리 및 성과 ■ 보수 및 성과관리(보수 및 성과관리, 총인건비 인상률) ■ 노사관리
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2012. 참조

종합적인 경영평가 결과는 부문별 평가점수를 합산하여 탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡, 아주 미흡의 6등급으로 구분하여 발표하고 있으며, 경영평가의 결과는 인사, 성과급 차등지급, 예산환류 및 경영개선 등에 활용된다. 특히 경영실적이 부진한 공공기관에 대해서는 기획재정부장관이 해당 기관장과 상임이사에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐서 임명권자에게 해임을 건의할 수 있도록 하였다.

경영평가 성과급의 경우에 공공기관의 직원은 기관의 경영평가 결과를 기준으로 경영평가 성과급을 지급받고, 기관장·임원의 성과급은 기관장 경영계약 이행실적 평가(기관장 평가) 결과와 기관 평가 결과를 기준으로 하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐서 기획재정부장관이 구체적인 지급률을 결정하도록 되어 있다.¹³⁾ 또한 경영실적 우수기관은 차년도 예산을 편성할 때 경비예산을 1% 이내에서 증액 반영토록 하는 반면, 부진기관에 대해서는 1% 이내에서 감액 반영하도록 차별화하였다. 또한 부진기관에 대해서는 전문가에 의한 경영컨설팅을 지원하고 경영개선계획을 제출받아서 이행실적을 차년도 평가에 반영하도록 하고 있다.

나. 공공기관 기관장 경영평가

1984년부터 시행된 「정부투자기관관리기본법」은 1999년에 개정을 하면서 정부투자기관 사장과 의 계약제도 도입 및 실적평가를

13) 공공기관 기관장의 경영평가 성과급 지급에 기관장 평가와 기관 평가 결과를 반영하는 것에 대하여는 이견이 없지만 공공기관 직원의 경영평가 성과급 지급률 기준으로 기관장 평가 결과를 반영하는 것에 대하여는 반대하는 이견이 존재한다.

III. 공공기관 경영평가제도의 변화 63

대한 근거를 마련하였고 이에 따라서 기관에 대한 경영평가와 더불어 사장에 대한 평가가 동시에 이루어지게 되었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년에 제정되면서 「정부투자기관관리기본법」이 폐지되었고, 공운법에 따른 기관장 평가로 이어지게 되었다. 2007년 「공운법」 제정 이후 기관장 평가제도는 기관장 경영계약제와 연계되었고 최근 프랑스 등에서 시행되고 있는 성과협약제(performance contract, agreement)로 전환 문제가 논의되고 있다.

기관장 평가에서는 기관장의 경영계획서 이행 노력, 기관의 경영실적, 기관의 경영개선을 위한 기관장의 역할과 노력에 대해 전반적으로 평가가 이루어진다. 기관의 경영평가는 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업의 3가지 범주, 9개의 평가지표에 대해 이루어 지는데, 기본적으로 기관에 대한 평가지표 중에서 기관장의 역량·노력을 보는 중요한 평가지표를 뽑아서 기관장 평가의 평가 결과나 평가방법에 준용하도록 하였다. 또한 기관장의 역량 발휘가 필요한 사업은 지속발전 사업지표에서 별도로 평가하도록 하였다. 즉 기본적으로 기관장 평가와 기관 평가가 유기적인 연결이 되도록 구성하였다.

〈표 III-2〉 기관장 경영평가 범주 및 평가지표 체계

범주	리더십·책임경영	경영효율	주요사업
가중치	20	40	40
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 리더십(10) ■ 책임경영(3) ■ 국민평가(2) ■ 사회공헌(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조직 및 인적자원 관리(10) ■ 보수 및 성과관리(10) ■ 노사관리(20) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주요사업(30) ■ 지속발전사업(10)

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2012. 참조

기관장 실적평가는 종합평가 결과의 부문별 평가점수를 합산하여 탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡, 아주 미흡의 6단계로 구분하여 종합적인 평정을 한다. 평가 결과가 미흡인 경우에 경고조치하고 아주 미흡이거나 2회 연속 경고조치 대상인 경우는 기관장의 해임을 건의 또는 요구할 수 있도록 하였다. 1984년 경영평가제도 도입 이래 해임이 건의된 사례는 2001년 1건, 2008년도 평가 결과 4건, 2009년도 평가 결과 1건으로 많지 않다.

평가 결과는 기관장 성과급의 구체적인 지급률 산정 기준으로 활용되며, 아주 미흡인 기관장은 성과급을 미지급하고, 2회 연속 경고를 받은 기관장은 당해연도 성과급의 50%를 감액하도록 하고 있다.

다. 자율기관 평가

공공기관의 자율·책임경영체제를 확대하기 위해 경영자율권 확대 사업의 적용을 받는 시범 기관들의 경영실적을 별도로 평가하는 것으로서, 기관장 경영계약 이행실적 평가를 대체하는 것이다. 2011년도에 실시된 평가에서는 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사가 시범사업대상 기관으로 평가를 받았으며, 2012년도에는 한국공항공사와 한국산업은행이 추가로 평가대상이 되었다(기획재정부, 「2011 경영자율권 확대」 보도자료 참조).

자율권 확대사업의 평가지표체계는 고유성과 과제, 공통과제 등 2가지 평가부문, 4개 평가지표로 구성되어 있다. 별도 평가부문별 가중치는 정해지지 않았고, 고유한 성과과제를 100점 만점으로 평가하며 공통과제 평가부문은 총 3점 가점에서 15점 감점의 가감 항목으로 운용되도록 하였다(김지영 외, 2011).

〈표 III-3〉 자율경영계획의 평가부문 및 평가지표 체계

부문	고유성과 과제	공통과제	
가중치	100	가감방식 (각각 +1.5~△6점/ 최대 +3~△12점)	차감방식 (0~△3점)
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기관별로 전년도에 선정된 3~4개 성과목표 (성과목표별 가중치 부여) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공기관 선진화 ■ 노사관계 선진화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자율권 운영의 적정성

자료: 기획재정부, 「공기업·준정부기관 경영평가단 워크숍 자료집」, 2013. 참조

종합평가 결과는 부문별 평가점수를 합산하여 우수, 보통, 부진의 3단계로 구분하고 있다. 기획재정부는 우수한 평가를 받은 공공기관의 경우에 자율권 확대사업의 연장, 기관장에 대한 연임 건의, 직원 성과급을 1등급 범위 내에서 가산하도록 인센티브를 부여하고 있으며, 보통의 평가를 받은 공공기관의 경우에 자율권 확대를 1년간 연장을 받을 수 있으나, 자율경영계획서는 재점검하여야 한다. 그리고 부진한 평가를 받은 공공기관의 경우에는 자율권 회수, 기관장의 자진 사퇴, 직원의 성과급을 1등급 범위 내에서 삭감하도록 하고 있다.

라. 상임감사 이행실적 평가

정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 공기업·준정부기관의 상임감사 또는 상임감사위원을 1년 주기로 평가하고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 의무·책임 또는 직무를 이행하지 않거나 게을리한 경우 등 필요한 경우 수시평가가 가능하도록 규정되어 있다.

상임감사 이행실적 평가지표는 감사활동 적정성 및 직무성과와 기관 경영평가 결과 등 2가지 부문 7개 지표로 구성되어 있다.

〈표 III-4〉 감사 평가부문 및 평가지표 체계

평가부문	평가지표	가중치
감사활동의 적정성 및 직무성과	(1) 감사의 전문성·독립성·윤리성 확보노력 및 성과	15
	(2) 내부통제 기능강화 노력 및 성과	15
	(3) 내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성	25
	(4) 방만경영 예방활동과 재발방지를 위한 노력	10
	(5) 경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리의 적정성	10
	(6) 투명·윤리경영을 위한 노력	15
기관 경영 평가 결과	기관 경영평가 결과	10

자료: 기획재정부, 「공기업·준정부기관 경영평가단 워크숍 자료집」, 2013. 참조

종합 감사실적 평가의 결과는 부문별 평가점수를 합산하여 총 6단계 등급으로 산출하며, 평가 결과에 따라서 상임감사의 성과급과 감사실 직원의 성과급을 차등 지급하고 있다.

2. 경영평가제도의 변화요인 설명

가. 정권별 경영평가제도의 변화 과정

기존 선행연구에서는 경영평가제도의 변화를 단순히 관련 법령의 변화나 시기별로 살펴보았으나 경영평가제도는 정부의 공공기관 관리정책의 일환으로 추진되는 것이므로 관리정책과 평가제도

의 변천을 함께 살펴볼 필요가 있다.

본 장에서는 공공기관 경영평가제도의 새로운 모델을 모색하는 연구목적에 초점을 맞춰서 일단 평가제도의 변화를 ① 도입기, ② 형성기, ③ 정착기, ④ 확장기로 분류하였다. 경영평가제도에서 가장 큰 변화라고 볼 수 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 시행을 경영평가제도 변화의 분기점으로 사용하였으며, 우리나라는 정권이 바뀔 때마다 공공기관 관리정책의 변화가 있었으므로 본격적으로 경영평가제도가 형성된 1984년 이후에는 평가제도의 변화를 다시 4개 정권별로 세분화하였다. 그리고 이러한 시기별 특징을 정리하여 차후 경영평가제도의 새로운 변화 모형을 제시하고자 한다.

우선 정부별로 공공기관 관리정책을 살펴보면 다음과 같다. 박정희 정부는 1963년부터 시작된 경제개발 초기단계에서 민간부문의 경영능력 부족과 민간재원 부족으로 사회간접분야 개발을 위한 공기업 설립을 시작하였다(이상철, 2012: 220). 또한 설립된 개별 정부투자기관의 설립법과 1962년 「정부투자기관예산회계법」과 1972년 「정부투자기관관리법」을 제정하였는데 이 법에 정부투자기관의 자체 심사분석 및 평가시행(제12조), 재무부의 투자기관에 대한 경영분석(제14조)과 같은 경영평가의 근거조항이 나타난다. 또한 1968년도에는 본격적으로 제조, 운수, 항공 분야의 11개 공기업의 민영화를 추진하였다.

전두환·노태우 정부(1983~1992년)에는 효율성을 중시하고 공기업의 민영화가 주로 추진되었으며 「정부투자기관관리기본법(정투법)」(1984년 3월)이 제정되었다. 정투법은 정부투자기관의 자율성 및 효율성을 적극 달성하기 위해서 도입되었으며 이를 통해 이전의 비체계적인 관리체제를 개선하고 민영화 및 재정적자 해소 등 정부정책 기조에 따른 개혁프로그램을 동시에 진행하였다. 김영삼 정부(1993~1997년)에도 역시 공공기관 관리정책의 기본은 경영 효

율성의 제고 및 민영화 추진이었다.

김대중 정부(1998~2002년)는 IMF와 세계화, 정보화의 배경 속에 공공기관에 대한 개혁이 추진되었다. 국정과제의 10대 전략 중 ‘고객중심 기업형 행정으로 바꾸어나간다’는 전략에서 공공부문 개혁에 관한 내용을 제시하고 있으며, 100대 국정과제 중 5개 과제가 공공기관 개혁과 관련된 내용이었다.¹⁴⁾ 공공기관 개혁과 관련된 별도의 가이드라인은 없었지만 개혁의 대상을 중앙·지방정부에 국한하지 않고 공기업과 산하기관까지 포함한 공공부문 전체를 개혁 대상으로 포함시켰다는 데 그 의의가 있고 기획예산위원회(기획예산처)와 정부혁신추진위원회가 개혁의 추진을 담당하였다. 또한 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부라는 목표 아래 구조조정과 운영시스템 혁신, 대민서비스 개선을 주된 추진전략으로 사용하였다. 구체적으로 공기업의 민영화·자회사 정리·경영혁신, 공기업·산하기관 통폐합, 인력감축 등이 김대중 정부의 공공기관 개혁의 주된 추진내용이었다.

노무현 정부(2003~2007년)는 사회갈등과 중앙과 지역 간 격차, 혁신 격차, 신뢰 격차, 북핵위기, 테러상황 등을 공공기관 개혁이 추진된 배경으로 제시하고 있다. 공공기관에 대한 별도의 개혁 가이드라인인 ‘공공기관 혁신: 지배구조 개선과 종합관리대책’을 제시한 것은 노무현 정부의 특징이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 행정개혁전문위원회가 개혁의 추진을 담당했으며, 신뢰경영, 자율·책임경영체제 구축, 공공기관 운영시스템 혁신을 개혁의 목표로 삼아 합리적 인

14) 김대중 정부의 100대 과제 중 공공기관 개혁과 관련해서는 공기업과 산하 단체에 경영마인드 도입이라는 대과제 아래 공기업 경영혁신 추진계획 마련, 공기업의 민영화 및 구조조정 촉진, 공기업의 경영효율화, 철도경영 개선, 정부산하단체의 구조조정 촉진 등 5개 과제가 추진되었다.

15) 노무현 정부가 제시한 국정과제의 177개 핵심공약 중 공공기관과 관련된 것은 1개(정부산하기관 경영혁신)로 핵심공약에서 차지하는 비중은 낮았다.

III. 공공기관 경영평가제도의 변화 69

사체계 구축, 투명 윤리경영 실현, 사회적 책임의 제고, 경영자율성 확대, 성과관리체계 강화, 기능·인력 조정, 공공기관 지배구조 혁신 등을 추진전략으로 삼았다. 주요 추진내용은 고객만족 경영 체계 및 고객지향적 업무프로세스 구축, 알리오시스템 구축, 임원 인사시스템 개편, 경영평가제도 확대, 자율·책임경영 등이었다.

이명박 정부(2008~2012년)는 공공기관 경쟁력 제고와 공공과 민간의 역할을 재정립할 필요성에 따라 공공부문 선진화를 개혁의 비전으로 제시하였다. 이를 위해 선진화추진계획이라는 별도의 가이드라인을 제시하였고 공기업선진화추진위원회를 통해 이를 추진하였다. 개혁의 목표로 작은 정부 큰 시장으로 전환, 국민편익 증대, 사회적 비용 최소화, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안 추진을 내세우고 민영화와 통폐합, 기능 조정과 경영효율화를 주요 추진 전략으로 삼았다. 현재까지 6차에 걸친 선진화 계획이 추진되었으며 1~3차까지는 민영화와 통폐합, 기능조정 등을 중심으로 선진화 계획이 수립되었고, 4차에서는 경영효율화, 5차에서는 공공기관 출자회사의 지분매각, 모기업 흡수·통폐합 등의 내용이 추진되었다. 또한 6차에서는 4차 계획에 포함되지 않았던 기관에 대해 효율성을 10% 이상 향상시키는 것을 목표로 하는 경영효율화 계획이 추진되었다(기획재정부, 2011).

경영평가제도에 초점을 맞춰서 정부별 특징을 살펴보면 박정희 정부(1963~1979년)에서는 1972년 「정부투자관리법」 제정 당시 경영평가의 근거가 마련되었다.

전두환·노태우 정부(1983~1992년)에서는 「정부투자관리기본법」에 근거해서 실질적인 경영평가제도가 도입되었다. 이 시기에는 정부투자기관 경영평가위원회에서 심의의결을 맡았으며 정부투자기관이 평가대상이었다. 김영삼 정부(1993~1997년)는 경영평가제도의 측면에서는 전 정부와 큰 차이를 보이지 않았다.

김대중 정부(1998~2002년)에서는 「정부투자기관관리기본법」이 개정되었고 사장 경영계약이행 실적평가가 이루어졌다. 정부투자기관에 대한 심의의결기구나 평가대상은 이전과 큰 차이가 없었으나 「정투법」 개정을 통해 이사회 제도가 대폭 개편되고 정부의 당연직 이사제도 폐지, 상임이사 임명 등 지배구조 부분에서 큰 변화가 나타났다. 그 당시 사장 경영계약이행 실적평가는 비상임이사, 대표 또는 사장추천위원회의 위원장과 정부투자기관 사장 간에 체결된 사장경영계약서의 경영목표를 토대로 하여 사장의 종합적인 경영관리능력과 목표하는 평가지표 수준 등을 평가하는 것이었으나 평가지표체계는 현행 경영평가의 기관 평가 지표체계와 동일하다.

노무현 정부(2003~2007년)에서는 기존에 평가를 받던 정부투자기관뿐만 아니라 「정부산하기관관리기본법」에 의거해 정부산하기관도 경영평가 대상에 포함되었다. 이 법을 통해 정부산하기관의 비효율성을 제거하고 자율·책임·투명경영을 통한 새로운 관리체계 구축이 가능해진 점은 이 시기 경영평가제도의 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다.

이명박 정부(2008~2012년)에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 공기업과 준정부기관이 경영평가의 대상이 되었으며 공공기관운영위원회가 심의의결을 맡게 되었다. 이 시기에는 또한 자율경영이행 실적평가가 실시되고 평가 결과의 환류가 강화되는 등의 특징이 나타났다.

공공기관 경영평가제도는 1968년 정부투자기관으로 최초 도입되었고, 1984년 정부투자기관 경영평가가 본격적으로 운영되었다. 공공기관 경영평가제도의 시기별 변천 과정을 4단계로 구분하고 있다(장지인 외, 2012). 공공기관 경영평가제도는 정부투자기관(공기업)평가, 산하기관 평가, 기관장 평가, 자율기관 평가의 4가지 단위 평가제도를 중심으로 변천되어 왔다. 경영평가제도의 전반적인 운

III. 공공기관 경영평가제도의 변화 71

영 및 관리체계는 경영평가제도의 법적 기초, 경영평가제도의 정부 관리기구, 경영평가단의 구성 및 운영방법 등으로 형성되어 있다. 이를 바탕으로 해서 경영평가제도의 변화 시기를 (1) 1983~1989년, (2) 2000~2007년, (3) 2008~2010년, (4) 2011년 이후 등의 4 단계로 구분하고 있다.

〈표 III-5〉 경영평가제도 변천 시대구분(장지인 외, 2013)

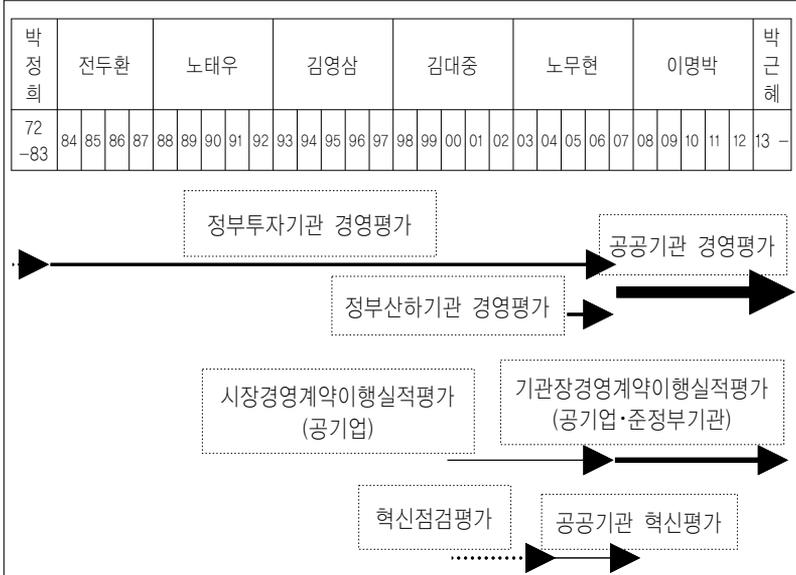
구분	경평 1기	경평 2기	경평 3기	경평 4기
의미	평가제도 도입 정착	평가제도 확대 적용	평가모형 글로벌화	평가모형 효율화
시기	1983~1998	1999~2006	2007~2010	2011 이후

제1기는 정부투자기관 경영평가제도가 1983년 제도화된 이후 1998년 이전까지 정부투자기관 경영평가제도로 유지되어 오다가 1998년 이후부터 공기업경영평가제도로 개편됨과 동시에 공기업·준정부기관 평가제도로 통합되는 기간이었다. 제2기는 1999년에 정부투자기관 사장경영계약제도가 도입되어 2000년부터 2007년까지는 정부투자기관만을 대상으로 실시되었던 사장경영계약 이행실적평가제도(기관장 평가제도)가 2008년부터 공기업과 준정부기관 전체를 대상으로 한 기관장 평가제도로 확대 개편되는 과정에 있었다. 제3기로는 2003년 「정부산하기관관리기본법」 제정으로 제도화된 정부산하기관 경영평가제도가 2004년부터 실시되어 2007년까지 정부산하기관 경영평가제도로 존재한 후 2008년부터 준정부기관 경영평가제도로 개편됨과 동시에 공기업·준정부기관 평가제도로 통합되는 과정이었다. 제4기는 이명박 정부에서 공공기관의 경영평가제도의 평가부담 완화라는 취지와 글로벌화를 위하여 개편한 시기이다.

기관 평가인 공공기관 경영평가제도와는 별도로 정권에 따라서 공공기관 개혁전략의 특징적 요소를 반영하기 위한 부가적인 평가제도가 도입·변천되는 과정이 있었다. 김대중 정부에서 경영평가제도와는 별도로 정부혁신추진위원회 산하에 ‘공기업 및 산하기관 경영혁신 점검·평가’를 실시하였고, 노무현 정부에서는 ‘공공기관 혁신평가’가 공공기관 경영평가와는 별도로 실시하였다. 이명박 정부에서는 2010년에 경영자율권 확대 시범사업과 연계하여 일부 대상기관에 대해서는 기관장 평가 대신에 자율경영계획서평가제도가 도입되었으며, 또한 2011년부터는 재무구조 건전성 측면에서 문제가 있는 특정 기관에 한해 별도 과제를 부여하는 평가제도가 새로 도입되었다.

1980년대 불어닥친 정부의 공기업 소유권 이전과 같은 민영화 정책과 더불어서 공기업의 성과를 개선하고자 하는 경쟁 환경을 만들기 위한 성과평가제와 같은 공기업 개혁방안은 경제적 쇠퇴기, 위기, 경제구조와 같은 경제적 요인, 정치지도자의 이데올로기 편향성과 성격에 기인한다고 한다(Esfahani & Ardakani, 1998).

[그림 III-1] 공공기관 경영평가제도의 변천 과정



나. 경영평가제도 변화의 요인

역사적 제도주의는 행태주의, 다원주의, 합리적 선택이론의 비판에서 출발하였다(하연섭, 2004: 38). 역사적 제도주의는 개인의 행위를 제약하는 공식적, 비공식적 제도의 영향력을 강조하고 인간행위의 결과는 구조적, 제도적 요인에 의해 형성된다고 주장한다(Koebler, 1995). 이러한 인간 개인의 선호와 의사결정은 제도의 산물이고, 제도적 규칙과 과정이 다시 인간의 선호와 의사결정을 왜곡할 수 있다(Immergut, 1998). 제도의 환경이 변화하게 되면 제도가 이에 적절히 적응하기 위해 변화하며 역사적 발전과정의 복잡성과 비효율성을 강조하고 있기도 하다(Krasner, 1984). 그래서 국가마다 서로 다른 형태로 나타나는 제도 차원 변수에 초점을 두고 있다(Thelen & Steinmo, 1992).

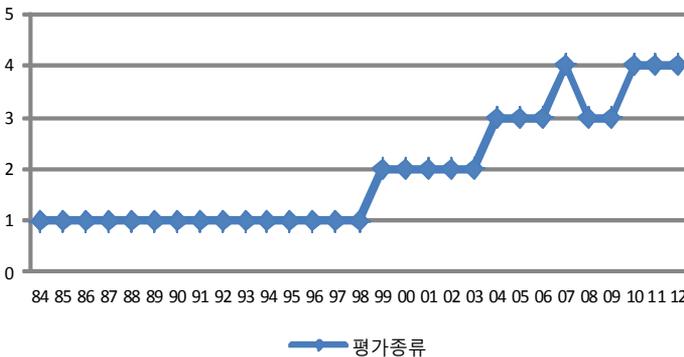
현 시점에서 존재하는 제도는 역사적 과정의 산물이고 특정 시점에서 형성된 제도는 사회경제적 환경이 바뀌어도 지속하려는 경향을 가지고 있다. 즉, 권오성(2012)이 말하는 바와 같이 제도가 형성된 역사적 맥락을 강조하는데 일정 시점에서의 선택이 그 이후 시점의 선택에 제약을 가하게 된다는 것으로 제도 변화는 경로의존성을 가진다. 제도 변화를 경로의존성과 함께 의도하지 않았던 결과를 중시하고 있다(Pierson & Skopol, 2003). 제도 변화의 요인으로 외적인 충격과 같은 역사적 전환점을 강조하고 있고(Ikenberry, 1988; Krasner, 1984), 제도가 근본적·결정적으로 변화하는 중대한 전환점에 의해 새로운 경로를 가진다. 또한 역사적 제도주의에서 North(1995)는 “제도적 변화요인으로 외부적 맥락만을 강조하는 것과 달리 제도의 내적 모순과 균열에 초점을 맞추어서 제도가 가지는 자체의 내부적 요인에 의해서도 제도변화가 가능하다”고 한다.

제도를 둘러싼 맥락이나 변화요인은 다차원적이다. 경영평가제도의 변화도 신제도주의는 제도 내부뿐만 아니라 사회적, 정치적 맥락의 여러 요소들을 가지고 설명할 수 있다. 경영평가제도의 시기별 변화에 대한 외부적 요인과 자기 강화 과정, 그리고 강화된 공공기관의 각종 경영평가 요소들 간의 모순, 균열에 의한 제도 변화를 설명할 수 있을 것이다. 경영평가제도가 제도 변화 과정으로서 제도 변화 유형은 점진적 변화 과정을 밟기도 하지만 경로의존모형에서 제도 변화 과정은 급격한 변화의 과정을 거치기도 할 것으로 추정할 수 있다. 또한 Thelen(2004)은 제도 변화의 결과로서 제도의 해체를 이해할 수 있기 위해서는 제도 자체의 재생산기제(reproduction mechanisms)에 주목할 수도 있다. 경영평가제도가 외부적인 충격이 가해지더라도 이것은 어떤 특정한 제도의 완전한 해체를 야기하는 것이 아니라 다른 행위자가 기존의 제도를 장악해서 자신의 목적대로 용도를 변경시킬 수 있는 가능성

이 있는데 이러한 제도 변화 유형이 기능전환(functional conversion)이다(라영재 외, 2008). 기능전환이 경영평가제도가 지속과 변화를 동시에 낳게 되는 주된 요인이 될 수도 있다. 라영재 외(2008)가 말하는 것처럼 경영평가제도도 “제도와 맥락의 변화에 적응해 가면서 제도적 요소의 층화(institutional layering)”가 이루어지고 있다. 제도의 핵심요소는 그대로 유지한 채 제도의 주변적 요소들을 수정하고 추가함으로써 제도가 유연하게 환경 변화에 적응해 갈 수 있다. 제도 변화 유형이 단지 특정 경로의 장기 강화 과정만이 아니라 기능대체, 제도적 층화, 표류, 전환, 소멸까지 포함한다면 기관과 구조의 요소들도 주목해야 한다(Streeck & Thelen, 2005; 라영재 외, 2008).

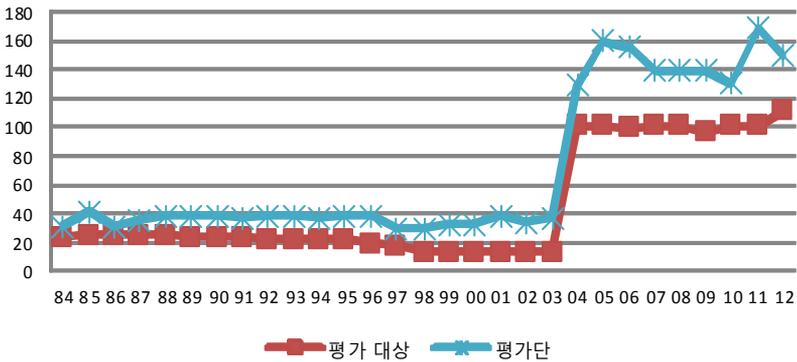
공공기관의 경영평가 제도는 ① 평가종류, ② 평가 대상 기관 수, ③ 평가지표와 평가내용, ④ 평균 성과급 지급률의 주요 요인들이 변화하는 분기점을 기준으로 하여 제도가 강화되는 과정을 재분류해 볼 수 있다. 첫 번째로 1968년 정부투자기관 경영평가제도 처음 도입된 이후 평가 종류는 2000년 사장(기관장)경영실적 평가, 2004년 공공기관 혁신평가, 2007년 상임감사 평가, 2010년 경영자율 평가가 차례로 도입·운영되었다.

[그림 III-2] 평가종류의 변화(1984~2012년)



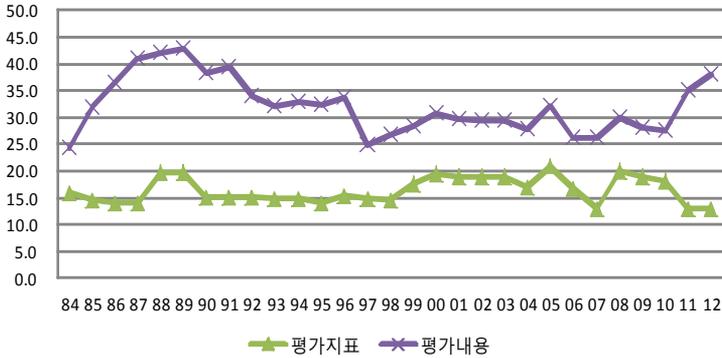
두 번째로 경영평가 대상은 최초에는 정부투자기관을 대상으로 하다가 1999년 민영화법에 의하여 평가대상이 줄었다가 2004년 정부산하기관이 평가대상에 포함되면서 현재 110여 개에 이르고 있다. 경영평가 대상이 확대되면서 평가위원도 비례하여 증가하고 있으며 평가위원이 많다는 외부 지적이 있어서 늘었다 줄었다를 반복하고 있다.

[그림 Ⅲ-3] 평가 대상 기관 수 및 평가단의 변화(1984~2012년)



세 번째로 경영평가제도가 강화하고 있는 가장 중요한 요인으로는 평가지표의 수와 평가내용의 강도를 확인하는 것인데, 현재 경영평가 기본틀이 도입된 1984년 이후 평균 평가지표는 큰 변화가 없이 공통평가지표만 보면 15개 내외에서 변화하고 있지만 세부 평가내용은 초기에는 큰 변화폭을 보인다 1999년 이후 30여 개 내외로 안정적으로 변화하다가 이명박 정부의 후반기는 평가 부담 완화를 위하여 평가지표는 줄어들었는데, 평가내용은 오히려 증가된 모습을 확인할 수 있다.¹⁶⁾

[그림 III-4] 평가지표와 평가내용의 변화(1984~2012년)



네 번째로 경영평가의 평균성과급 지급률은 최고한도가 500%로 정해져 있지만 실질 경영평가 성과급의 지급률을 보면 1998년 이후 기복이 있기는 하지만 증가하고 있는 것으로 보인다. 특히 1997년 외환위기 이후 김대중 정부에서는 기관장 및 임원의 해임권고권까지 부여되면서 경영평가제도의 평가 결과에 따른 영향력은 더욱 강화되었다고 볼 수 있다.

[그림 III-5] 평균 성과급 지급률의 변화(1984~2012년)



16) 각 정부부처의 정부권장정책 등이 경영평가 내용에 포함되고 있으며, 평가 착안사항이 분화, 확대되고 있다.

공공기관 경영평가 제도의 생성, 변화 과정을 역사적 제도주의 시각에서 평가종류, 평가 대상 기관, 평가내용, 인센티브의 4가지 주요 요인의 변화를 보면 경영평가가 생성된 이후 현재까지 제도의 자기 강화 과정을 거치고 있다고 볼 수 있다. 즉 경영평가 제도의 생성부터 강화과정을 ①도입기(1968~83년), ②형성기(1984~1998년) ③정착기(1999~2006년), ④확장기(2007년 이후)로 재해석해볼 수 있다. 경영평가제도 도입기에 해당하는 박정희 제3공화국은 행정 주도의 경제발전을 강조하고, 특히 경영평가가 첫 모습을 보인 1967년은 제2차 경제개발계획을 추진하였던 시기이다. 박정희 정부의 행정개혁을 보면 제3공화국 정권 초 10개이던 경제기구가 정권 말에는 16개로 증가한 것(안병만, 1999: 168~169)에서 알 수 있듯이 SOC, 에너지 등 국가인프라를 담당하는 정부투자기관 관리 필요성(정부조직 정부투자기관에 대한 내부적인 통제 필요성)이 나타났을 것으로 보인다.

경영평가제도의 형성기는 1984년 「정부투자기관관리기본법」의 제정을 계기로 법적 기반을 가지고 현재 경영평가제도의 기본틀이 잡힌 시기이다. 대부분의 학자들이 이 때를 현행 공공기관 관리제도 및 경영평가제가 본격적으로 시작한 시기로 보고 있다(유훈 외, 2010; 이상철, 2013; 윤태범, 2010; 장지인 외, 2013).

「정투법」이라는 기본법의 제정 동기는 국민경제적 중요성이 큰 정부투자기관이 경영환경의 변화에 신속적·창의적 대응이 가능하도록 경영자율을 보장함으로써 정부투자기관의 경영 효율성을 제고하고자 하는 정책적 목적이 있었다(경제기획원, 1988; 장지인 외, 2013: 76 재인용). 전두환 정부의 정부조직 개편방향은 정부간여 범위 축소, 행정절차의 간소화, 기구 축소를 통한 예산감축, 대국대과제, 인력 소수 정예화 등이었으며(안병만, 1999), 경제안정과 재정긴축을 위한 공기업 방만경영을 통제하기 위한 경제기획원의 일관된 통제와 경영평가, 최고지도자의 개혁의 의지가 영향을 미쳤다.

경영평가제도의 정착기에 1999년을 기점으로 「민영화법」에 의하여 평가대상 수가 줄어들기는 했지만 기관 경영평가와 함께 시장경영계약이행실적평가, 공공기관혁신점검평가가 도입된 배경은 1997년 외환위기 이후 새로이 집권한 김대중 정부의 공기업 구조조정과 개혁의 여파로 보아야 한다. 정부나 공기업 모두 공기업 개혁을 외환위기와 같은 외부의 충격으로 인하여 불가피하게 수용할 수밖에 없었고 당시 정부의 공기업 개혁 논리는 1980년대 영미를 중심으로 불기 시작한 신공공관리론(NPM)에 기인한 것이었다. 정부투자기관의 경영자율성 신장과 더불어 사장추천위원회 및 사장과 의 경영계약제 도입, 경영평가에 따른 성과상여금 인상, 경영평가에 따른 사장 및 상임이사 해임건의 강화 등 경영평가제도가 강화될 수 있는 여건을 조성하였다(기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002). 특히 이 시기에는 1999년을 기점으로 평가 종류의 확대, 평가지표 및 평가내용의 정착, 평가결과의 인센티브 확대가 이루어졌다.

경영평가제도의 확장기에는 2004년 「정부산하기관관리기본법」이 제정되면서 기존의 정부투자기관만 받던 경영평가를 수많은 정부산하기관들이 받게 되었다. 당시 노무현 정부는 공공기관의 변화하는 시장 환경에 적극적인 적응, 주인 있는 책임경영, 국민의 이익 극대화를 위해서 고객만족경영, 투명·윤리경영, 책임경영의 3대 전략을 시행하였다(『참여정부 국정운영백서』, 2008: 235). 그리고 자율과 책임에 기반을 둔 성과중심 경영을 위해서 경영평가제도의 확대가 있었다.¹⁷⁾

17) 기획예산처는 2007년 「공운법」 제정에 따라 정부투자기관과 산하기관 경영평가가 통합되면서 경영평가제도의 전면적 개편을 시도하였으며, 이 개편은 경영평가제도 간 중복 해소, 합리적인 평가체계 마련, 유형분류 기준 마련, 평가제 운영효율화, 평가단 구성 운영의 객관화, 신뢰 전문성 제고, 평가결과 활용성 강화를 목적으로 하고 있다. 특히, 이 때 경영성과측정을 위한 Driver-Infra and Activity-Result와 학습과 혁신을 강조하는 말콤볼드리지 평가 모델을 차용하였다(기획예산처, (2007. 9); 한국능률협회, 「공공기관 경영평가제도 재설계 보고서」).

〈표 III-6〉 공공기관 관리정책과 경영평가제도의 변천

정부별	박정희 정부 (1972~1979)	전두환· 노태우 정부 (1983~1992)	김영삼 정부 (1993~1997)	김대중 정부 (1998~2002)	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)
공공기관 관리 정책	추진 배경	경제개발		IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙과 지역간 격차, 혁신격차, 신뢰격차, 북핵위기, 테러상황	공공기관 경쟁력 제고 필요성, 공공과 민간의 역할 재정립
	비전			작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현	국민감동 서비스를 제공하는 세계 일류 공공기관 실현	공공부문 선진화
	목표	사회기반 조성		작은정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부	국민감동을 주는 신뢰경영 구축, 자율· 책임경영체제 구축, 공공기관 운영시스템 혁신	'작은정부 큰시장'으로 전환, 국민편익 증대, 사회적 비용 최소화, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안 투명하게 추진
	주요 추진 내용	공기업 설립, 민영화	-효율성 중시 -민영화 추진 -정부투자 관리기본법 제정	-경영 효율 성 제고 -민영화 추진	-공기업 민영화 -사회사정리 -인력감축 및 통폐합 -산하기관 통폐합 -투자기관 운영시스템 개선 -고객중심의 경영	-혁신시스템 도입 -민간 경영 기법 도입 -자율·책임경 영 -평가제도 확대 -성과급 차등지급 -고객만족경영

〈표 III-6〉의 계속

정부별	박정희 정부 (1972~1979)	전두환· 노태우 정부 (1983~1992)	김영삼 정부 (1993~1997)	김대중 정부 (1998~2002)	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	
시기별	도입기	형성기		정착기		강화기	
경영평가제도	근거 법령	정부투자 기관 관리법	정부투자 기관관리 기본법	정부투자 기관관리 기본법	정부투자 기관관리 기본법	정부투자 기관관리 기본법 정부산하 기관관리 기본법	공공 기관의 운영에 관한 법률
	심의 의결 기구	-	정부투자 기관경영 평가위원 회	정부투자 기관경영 평가위원 회	정부투자 기관운영 위원회	정부투자 기관운영 위원회 정부산하 기관운영 위원회	공공기관 운영 위원회
	주무 부처	주무부처	경제기획 원	경제기획 원 재정경제 원	예산청, 기획예산 위, 기획예산 처	기획예산 처	기획 재정부
	평가 대상	정부투자 기관	정부투자 기관	정부투자 기관	정부투자 기관	정부투자 기관 정부산하 기관	공기업, 준정부 기관

IV. 경영평가제도 구성요소와 다른 평가와의 연계성

1. 공공기관 경영평가의 이해관계자

가. 경영평가에 대한 도전

Scriven(1967)은 평가의 목적이 사업의 가치 또는 실적, 해결책을 찾는 것이고 Guerra-López(2007)는 사업과 조직의 성과를 개선하는 것이라면, 현행 공공기관 경영평가제도가 조직과 사업의 성과를 동시에 평가하려는 기관 평가적 의의가 가지고 있는데 모든 공공기관은 경영평가를 통해서 조직과 사업의 성과를 개선하고 있는가? 하는 것이 경영평가에 대한 첫 번째의 도전이다. 두 번째로, 성과평가는 기관 내외부의 여러 이해관계자가 있는데 이들은 각각 기대하는 평가기준이 다르기 때문에 이해관계자들의 평가제도에 대한 수용성이 중요하다(Guerra-López, 2007: 9). 그래서 우리나라 현행 공공기관의 경영평가제도는 대상기관 수의 확대, 평가자의 일원화 등으로 기획재정부와 주무부처, 공공기관 등 주요 이해관계자들 간 이견이 존재한다. 세 번째로, 다양한 이해관계자의 입장에서 각종 평가, 측정이 있을 수 있으므로 각종 평가와 측정이 다른 성과자료의 수집을 요구할 수 있고 기대된 목표치와 실적치 간의 괴리가 존재할 수 있으므로 무엇을 평가기준으로 인정할지 등과 관련하여 내외부 평가자들은 평가방법론상 모든 요소, 자료 등의 연계가 필요하다고 하는데 경영

평가제도가 기존 기관 평가 이외에 기관장 평가, 혁신 평가, 자율기관 평가 등으로 분화하면서 제도의 효과성에 의문을 갖게 되었다.

나. 공공기관 경영평가제도와 이해관계자의 입장

현행 경영평가제도가 동일한 기준으로 다양한 공공기관을 외부평가단이 평가한다는 점에 대해 기획재정부, 다른 감독부처, 감사원, 공공기관, 전문가들 간에 각각 다른 입장이 있다. 공공기관의 설립목적과 사업을 수행하는 환경이 이질적일 때 그것이 평가지표에 반영되지 않아서 불공평한 비교가 이루어진다는 지적이 있는 반면, 공공기관의 설립목적과 다른 방향으로 공공기관을 운영하게 되는 것은 비효율적이라는 입장과 평가 결과의 비교가 가능해야 간접적인 경쟁 환경이 조성될 수 있고 거래비용이 최소화되는 것이 중요하다는 입장도 있다.

학계 및 전문가 그리고 공공기관에서 공통적으로 지적하는 문제점은 평가위원의 잦은 교체로 인한 평가기준의 일관성 상실, 기관의 평가부담 과중, 기관운영의 자율성 침해, 평가지표의 변별력 상실 등이다. 앞서 살펴본 선행연구와 감사원, 국회, 그리고 해당 공공기관들의 제도개선 요구사항 등을 포함한 현행 공공기관 경영평가제도의 쟁점들을 정리해 보면 아래와 같다.

2. 경영평가제도 구성요소의 문제점

가. 단일 평가시스템과 평가유형의 문제

박미정(2010)은 각 기관이 위치한 산업의 특성, 설립목적, 역사 등

에 따라 상이한 평가기준 및 가중치가 적용되어야 하지만 현행 제도에서는 이러한 차이가 인정되지 않고 있고, 공기업과 준정부기관 간 가중치의 차이도 미미한 수준이므로 각 기관이 현재 처한 상황에 대한 면밀한 분석을 통해 공공기관 유형을 세분화하고, 각 유형별 평가지표 및 가중치를 다르게 적용해야 한다고 주장하고 있다. 또한 최종적으로 기관의 특성에 맞는 경영평가제도를 설계하기 위해서는 평가 결과의 서열화를 배제하는 것이 바람직하다고 강조하였다. 권민정·윤성식(1999)은 업종별 분류에 따라 각 평가그룹 간 경영평가 결과의 차별화가 발생하므로 이질성이 높은 SOC 및 기타 업종의 기관들에 대해서는 분류를 세분화하여 소그룹 간의 공통지표의 비중을 높이고, 기관 고유지표에 있어서 특수성을 보다 많이 고려할 필요가 있다고 주장하였다. 이석원(2005)은 동일한 기준으로 수많은 기관들을 평가하여 그 결과를 서로 비교할 경우 목적과 사업수행 환경의 이질성이 성과지표에 반영되지 않았기 때문에 불공평한 비교가 이루어질 수 있으며, 주어진 성과기준을 달성하는 데 유리한 대상들만 골라 선택적으로 서비스를 제공하는 소위 탈지행위(cream-skimming) 현상이 심화되거나 적은 비용이 소요되는 저질의 공공서비스를 제공하는 등 공공기관으로 하여금 왜곡된 행동을 유발시키는 부정적 동기 부여의 가능성이 존재한다고 주장하였다. 따라서 기관의 규모와 분류, 기관장의 출신배경 등 기관 특성을 통제한 조정성과지표(APM, Adjusted Performance Measure)를 공공기관 성과측정에 적용하여 평가결과의 타당성을 높일 것을 제안하였다. 반면 광채기(2004)는 기관별 특성을 반영하여 경영평가의 형평성과 타당성을 확보하는 것도 중요하지만, 그보다도 평가 결과의 비교 가능성을 통해 간접적으로 경쟁하는 환경의 조성, 평가의 독립성 확보, 평가제도 운영에 따른 거래비용의 최소화 등이 더 중요한 요소라고 주장하였다. 즉 비교가 가능한 경영성과 정보를 통해서 해당 공공기관의 상대적인 성과 수

준을 알 수 있고, 성과가 우수한 기관을 벤치마킹 사례로 활용함으로써 성과 향상을 이끌어낼 수 있다는 것이다.

이와 같이 공공기관 경영평가 체계에 관하여 가장 많은 논의가 이루어지는 것이 평가유형의 문제이다. 즉 경영평가 제도상의 유형 분류는 기관별로 상이한 경영현안, 사업의 성숙도, 기관규모 등이 충분히 반영되지 않아 유형에 따라 기관 간 형평성 확보의 어려움이 있다는 것이다. 또한 현행 평가지표는 유형 간 차별화가 이루어지지 않아 유형별 맞춤형 평가에 한계가 있다는 점과 기관 간 평가결과의 비교가능성과 형평성 확보 측면에서 그 문제를 살펴볼 수 있다. 개별 기관의 유형별로 살펴보면 공기업 유형은 상이한 경영현안, 사업의 성숙도, 공공기관의 규모 등이 유형 분류에 반영되지 않아 기관별로 유리하거나 불리할 수 있다는 점이 있다. 기금관리형 준정부기관 유형의 경우에 연금형, 정책금융형, 사업기금형으로 구분하고 있으나, 일부 평가지표에만 유형 분류의 취지를 살리고 있다. 그리고 중소형유형은 자산규모의 고려 없이 정원 500인 미만인 기관으로 구성되어 계량평가만을 받는데, 이는 공기업과 준정부기관 간 형평성에 문제가 있다는 지적이 있다. 이에 따라서 박미정(2010)은 일률적 평가로 인한 비효율 및 평가지표 간 연계성 부족 등 평가체계상의 문제점을 개선하기 위해서는 기관별 일률적인 평가기준을 적용하여 서열화하기보다는 공공기관 유형을 세분화하고, 각 유형별 평가지표 및 가중치를 다르게 적용할 필요성이 있다고 주장하였다.

나. 평가주기, 단기성과 중심 평가의 한계

공공기관의 경우 사업수행의 성과가 장기에 걸쳐 나타나는 경우가

많음에도 불구하고 1년 단위로 실시하는 경영평가로 인해 공공기관이 중장기 성과보다는 단기적 성과에 몰입하게 되고, 평가부담이 과중될 수 있다는 점이 평가주기의 문제점으로 지적되고 있다. 또한 경영평가 결과보고서가 매년 7월 중 발표되기 때문에 공공기관의 중장기 과제의 경우에 반기 내에 지적사항에 대한 개선이 현실적으로 어렵고 컨설팅기능이 부족할 수 있다는 점도 지적된다. 과중한 평가부담으로 기관의 목표와 수단인 경영평가가 전도된 경우가 다수 존재하므로 평가 우수기관에 대해서는 1~3년간 평가의 유예, 경영실적보고서 분량 제한 및 표준양식 적용, 평가주기를 기관장 임기와 연동하여 3~5년으로 하고 그 사이에는 소수의 핵심성과에 대한 계량지표만 점검하는 방안 등을 고려해야 한다는 지적(이오·유승현, 2010)도 있다.

이에 따라서 계량평가는 매년, 비계량평가는 2~3년 주기로 실시하는 방안과 평가지표별 평가주기의 차등화 등을 고려해 볼 수 있을 것이나 평가주기의 장기화 등 개편은 공공기관의 중장기적 경영계획과의 연계가 전제되었을 때 가능할 것으로 판단된다.

다. 평가지표의 문제

이창길·최성락(2009)은 2007년 경영평가 결과를 대상으로 평가과정에서 발생하는 상대평가의 오류 가능성을 분석하였고, 평가지표별 공공기관 간의 평가에 있어서 다른 공공기관들 평점의 분산 정도와 평균평점-평가점수의 차이 간에 유의미한 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 명목상 절대평가로 이루어지는 비계량평가가 실질적으로는 상대평가로 이루어지고 있을 가능성이 존재함을 의미하므로 절대평가의 기준을 명확히 해야 한다고 주장하였다. 김완

희(2010)는 주요사업 성과지표의 경우 대부분의 공공기관이 만점에 근접한 득점을 받는 등 지표 변별력에 심각한 문제가 제기되고 있으므로 난이도 상향조정, 적정성 평가 도입 등이 필요하며, 계량평가지표를 제정하는 과정에서 평가주체가 하향식 방식으로 주도하여 평가의 변별력을 높여줄 필요가 있다고 주장하였다. 또한 정책환경의 변화라는 위험요소가 평가편람에 과도한 예외사항으로 반영되고 있어 공공기관의 장기적 재정건전성에 대한 명확한 정보를 왜곡하는 부작용이 발생하고 있으므로 가감 없이 경영성과를 산출해야 한다고 한다. 박미정(2010)은 주관적이고 모호한 기준에 의한 비계량지표 평가의 신뢰도가 부족하므로 비계량지표 평가목표의 방향에 대한 평가단 차원의 합의와 피평가기관의 이해가 필요하고, 경영평가가 객관적인 평가지표 뿐만 아니라 공공기관 또는 기관장의 이미지에 영향을 받는 후광효과의 발생을 최소화하기 위해 평가여건에 대한 구체적 가이드라인을 제시해야 한다고 주장하였다. 또한 평가항목별 실질적 가중치의 편중현상이 발생하므로 주요사업 활동 및 성과의 실질적 가중치를 높여야 하며, 정부정책 이행실적 평가로 인해 공공기관의 운영상 자율성이 침해되므로 정부정책 이행 등 공공성 지표를 별도 평가지침으로 이행하도록 유도하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 남형우(2012)는 피평가기관들의 후광효과 극대화를 위한 경쟁적 노력이 평가 관련 부대비용을 증가시키고 평가에 대한 불만을 증폭시키므로 비계량지표를 최소화하고 계량지표를 확대하며 국민체감도 평가를 정교화하여 평가의 객관성을 제고해야 한다고 주장하였다.

라. 평가 결과 반영의 문제

1) 경영평가의 결과로 지급되는 성과급체계에 대한 지적

공공기관 특성상 통제하기 어려운 요인들이 반영된 경영평가 성과급의 지급은 조직 내에 불만을 야기하기도 한다. 또한 직원뿐 아니라 기관장 및 임원의 경영평가 성과급에 비해 직원의 성과급이 미미하여 동기 부여 기능이 부족하다는 의견도 있다. 또한 곽채기(2004)는 경영평가 결과를 기준으로 지급되는 경영평가 성과급이 기관간 경쟁 또는 동기유발 유인으로 제대로 작동하려면 실질적인 경영평가 성과급의 지급수준을 상향 조정하고 차등지급 폭을 현재보다 확대하는 것이 필요하다고 주장하였다.

2) 평가 결과의 공개

경영평가로 인한 결과를 반영하여 기관의 경영개선을 하기 위해서는 다른 공공기관의 벤치마킹이 필요한 경우도 있으나 평가 결과 및 해당 기관의 사업추진 내용 등에 대한 충분한 자료가 부족하다는 지적이 있다. 이는 전체적인 기관의 평가등급은 알 수 있으나, 평가 범주별로 결과를 알 수 없기 때문이다. 또한 평가 결과의 등급제(A-E등급) 발표로 인해 평가점수의 민감도는 낮출 수 있지만 미미한 점수 차이에 비해 성과급에서는 다소 큰 차이가 발생하기도 한다.

3) 경영컨설팅 기능 강화

국회예산정책처(2008)에 따르면 경영평가결과 보고서가 매년 7~8월에 나와서 경영평가 결과의 환류가 느리며, 각 공공기관에서 제출한 평가실적보고서를 면밀히 조사해 평정하는 평가업무와 경영현안에 대해 분석·자문하는 2가지 기능을 동시에 수행하기에는 현실적인 어려움이 존재한다. 따라서 경영평가단 구성 시 일부 평가위원을 추

가로 위축하여 평가결과의 환류를 통한 경영개선이 이루어질 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. 곽채기(2004)는 경영평가의 전년도 지적사항에 대해 당해연도 개선실적을 경영평가 시 반드시 점검하여 평가결과에 반영해야 하며, 우수경영사례를 발굴하여 모든 기관에 전파해야 한다고 강조하였다. 이오·유승현(2010)도 평가 결과에 대한 원인분석과 방안제시가 미흡하므로 경영컨설팅을 할 수 있는 전담평가위원을 별도로 선임하여 경영개선을 위한 조언을 수시로 제공하는 방안을 고려할 것을 주장하였고, 박미정(2010)도 현행 경영평가제도가 평가를 통한 인센티브 제공에만 초점이 맞추어져있으므로 현행 1년 주기로 이루어지는 경영평가의 주기 조정을 통해 컨설팅 기능을 강화해야 한다고 주장하였다.

마. 평가 타당성의 문제

1) 경영자율성 침해 우려

경영평가제도는 공공기관의 경영자율성을 최대한 보장하여 효율성을 제고하고, 이에 따른 책임성 확보를 위해 도입된 제도이다. 그러나 평가지표를 통한 미시적이고 사전적인 통제로 인해 경영자율성이 위축되는 결과를 초래하기도 한다는 지적이 있다. 또한 정부 정책사항 등의 이행·준수 여부를 점검하는 정부 권장정책 평가가 확대되어 자율·책임경영에 배치되고 경영실적 지표 간 상충현상이 발생하기도 한다. 따라서 이러한 평가제도가 공공기관의 경영자율성에 대한 사후적인 책임담보 기능보다는 기관의 자율·책임경영을 제한하는 부정적 효과를 야기할 수 있다는 지적이다.

2) 외부요인 평가반영에 대한 명확한 기준 미흡

공공기관 경영평가 대상 기관에 대해 외부요인이 평가에 반영되는 것에 대한 명확한 세부 평가기준이 부족하여 징벌적인 등급 하향이 이루어지거나 감사원 처분과 별도의 이중 처벌을 받을 수 있다는 우려가 있다. 외부적으로 왜곡되거나 과장된 보도에 대한 충분한 확인 절차 없이 평가에 반영됨으로써 기관에 불이익이 발생하거나 과거에 발생한 사건이 당해연도 평가에 영향을 주기도 한다는 우려가 제기되기도 한다. 그러나 정책 환경의 변화라는 위험요소가 평가편람에 과도한 예외사항으로 반영되고 있어 기관의 장기적 재무 건전성에 대한 명확한 정보를 왜곡하는 부작용이 발생하고 있으므로 가감 없이 경영성과를 산출해야 한다는 의견(김완희, 2010)도 있어 이에 따른 고민이 필요하다.

3) 기타공공기관에 대한 기관장 평가

공공기관 중 기타공공기관의 경우, 공공기관운영위원회의 의결을 통해 기관장 평가 대상기관을 결정하게 되어 있다. 이에 대한 법적 근거가 확보되지 않고 있어 주무부처와 기타공공기관의 반발 가능성이 존재한다.

4) 기관·기관장 평가 분리

박석희(2009)는 기관장 평가와 기관 평가의 이원적 평가를 균형적으로 운영하기 위해 단장은 분리운영하되 공동위원회를 설치하거나, 평가단을 분리하여 총괄간사 중심으로 운영하되 단일 평가단장을 선임하는 등 두 평가단을 통합적으로 운영할 필요가 있다고 주장하였

다. 이오·유승현(2010)도 평가단 분리운영의 결과로 기관 평가와 기관장 평가 등급 간 연계성이 미흡해 평가 결과에 대한 신뢰도와 수용성이 저해되므로 기관 평가로 통합하거나, 분리하여 운영하여도 기관장 평가의 고유지표를 강화해야 한다고 주장하였다. 남형우(2012)도 기관 평가 시 기관장 평가요소를 포함하여 평가하는 방식을 도입하는 등 기관·기관장 평가를 일원화하여 피평가기관의 부담을 줄여야 한다고 주장하였다.

5) 중소형기관의 평가

이오·유승현(2010)은 중소형기관에 대해서는 경영성과 항목에 대한 계량평가만 이루어지기 때문에 다른 유형의 기관들에 비해 높은 점수를 받는 불공정성이 발생하므로 중소형기관에 대해서도 일부 비계량지표를 도입하여 평가방법의 공정성을 제고할 것을 주장하였다. 박석희(2009)도 계량지표만으로 평가를 받는 중소형기관의 경우 실제 평가결과를 살펴보았을 때 공공기관 간 평점 편차가 적어 평가가 형식화될 우려가 있으므로 평가 결과의 변별력과 실효성을 확보하기 위해 비계량지표를 추가해야 한다고 주장하였다.

바. 평가단 구성의 문제

1) 경영평가단 전문성 강화

현행 공기업·준정부기관 경영평가단은 피평가기관과 평가위원의 유착을 방지하기 위한 목적으로 평가위원의 교체가 잦은 편이다. 그러나 평가위원의 잦은 교체가 평가의 일관성 및 평가단 전체의 전문성 축적

을 저해할 수 있다는 비판도 있다. 평가위원이 전년도에 이어 연임된 경우에도 동일 평가유형에 재배치되는 비율이 낮은 편에 속한다. 따라서 이오·유승현(2010)은 평가위원의 잦은 교체와 지속적인 참여 부재로 인한 평가기준의 일관성 상실로 평가의 객관성과 신뢰성이 훼손될 우려가 있으므로 경영평가단 구성 및 운영에 관한 명시적 기준을 마련하고 임기제를 도입해야 한다고 지적하였다. 박미정(2010)도 평가위원의 잦은 교체 및 출신·전공의 편중으로 인한 전문성 부족을 해결하기 위해서는 평가위원의 임기 보장 및 경영평가단의 지속적 운영을 통해 전문성을 강화시켜야 한다고 주장하였다. 박석희(2009)는 평가위원에 대한 일정기간 임기보장(2~3년)을 통해 평가과정·결과에 대한 책임성 및 전문성을 강화하고, 실무적이고 현실적인 평가 가이드북을 개발하여 평가단의 중립성과 공정성 및 객관성을 확보할 것을 주장하였다.

또한 평가위원 대부분이 행정·경영·경제학 분야의 교수로 구성되어 있어 해당 주요사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 어려움이 있기도 하다. 따라서 평가단의 비상설조직이고 잦은 평가위원의 교체로 인한 전문성 축적의 어려움과 해당사업 분야 관련 전문지식 부족 등이 평가단 구성의 공통적인 문제점으로 지적되고 있다. 이에 해당 공공기관들은 공기업의 경우 충실한 사전설명을 위해 현장실사 일정과 함께 사전방문 일정 등 공지, 평가단 사전면담 1회 제한, 사전면담 가이드라인이 필요하다는 입장이며, 준정부기관의 경우 팀별로 구성된 평가단을 2~3개로 소그룹화해 실사, 평가위원과의 상시온라인 소통채널을 마련하는 것이 필요하다고 주장한다. 더불어 주요사업에 대한 전문적 분석 및 평가의 어려움에 관하여서는 주무부처 평가위원 추천을 확대하여 주요사업 비계량 평가위원 2명중 1명은 해당 분야 전문가로 선정하는 방안 등을 요구하고 있다. 감사원(2011)에서는 평가위원 선발이 공정하고 객관적인 원칙 없이 운영되고 있으며 평가위원 대다수를 경제·경영·회계 및 행정·노동 분야 전공자로 구성함에 따라 다양한

전문분야에 대한 내용이 포함되어 있는 공공기관의 주요사업 지표에 대하여 심도 있는 평가가 이루어지기 어려우므로 평가위원 선정 기준을 명확히 하고 다양한 분야의 전문가를 경영평가단에 참가하게 하는 방안을 강구해야 한다고 주장하였다.

2) 과중한 평가부담 완화

남형우(2012)는 공공기관 경영평가가 매년 실시되어 피평가기관들이 본연의 업무를 추진하기보다는 평가 결과에 따른 대외 여론에 관심을 두게 되고 기관별 평가수감 준비로 인해 실질적으로는 약 6개월의 실적을 평가받는 결과를 초래하므로 재무건전성은 매년 평가하되, 주요사업 활동과 경영시스템 부문은 최소 2년 이상의 주기로 평가해야 한다고 주장하였다. 이오·유승현(2010)은 과중한 평가부담으로 기관의 목표(일상업무)와 수단(경영평가)이 전도된 경우가 다수 존재하므로 평가주기를 기관장 임기와 연동, 경영실적보고서 분량 제한 및 표준양식 적용, 평가 우수기관에 대한 1~3년간 평가유예 등의 방안을 고려해야 한다고 주장하였다. 감사원(2011)에서도 기획재정부가 평가부담 완화를 위해 2010년 보고서 작성 부담 완화 조치를 시행하였지만 보고서 작성양식 간소화 등의 조치 없이 단순히 분량만 50쪽 축소함으로써 실질적인 효과가 없었으므로 경영실적보고서 작성방법을 단순화하는 등의 방안을 강구하여야 한다고 주장하였다. 김완희(2010)는 공통계량지표의 평가 대상영역의 중복성을 해소해야 할 필요가 있음을 주장하였고, 박석희(2009)는 비계량지표 중 유사한 지표들을 통합하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

〈표 IV-1〉 현행 경영평가제도 개선을 위한 제도개선 요구사항

	공기업	준정부	중소형	기타
평가 주기	-계량평가는 매년, 비계량평가는 2~3년 주기 실시 -지표별 평가주기 차등화 -평가주기 장기화는 중기경영계획과의 연계들을 고려해 충분한 논의 필요	-2~3년 주기평가 -지표별 평가주기 차등화	-격년주기 평가	-신축적 평가주기 운영
평가 유형	-유형 재분류 필요	-중전 정부투자기관이 평가 에 유리한 면이 있어 유형 재분류 필요	-기관장 평가에서 중소형 기관에 맞는 유형 신설	
평가 제도 일반	-특정 장소에서의 평가로 기관의 평가 준비 업무 부담 경감 -기관장 평가제도 폐지	-준정부기관 계량 가중치를 현행 유지하는 경우 공기업 과 준정부기관 별도 평가방 안 마련 필요 -평가를 상반기에 완료 -계량, 비계량평가 일정 분리	-중소형기관 부담 완화 필요 -기관장 평가에서 대규 모 기관, 중소기업 간 격 차해소 필요	-공공성을 감안한 평가지표 조정
평가 등급		-평가유형별로 평가등급별도 적용 및 등급별 적용 비율 형평성 유지 -편람 등급체계와 실제평가 결과 등급체계 상이로 혼란 유발, 편람등급 준수 필요 -등급별 구간, 등급별 성과 급 지급률, 기관장 성과급 지급률 산정방식, 평가단 구성운영 기준 명확화	-기관장 평가 시 중소 형은 평가등급을 별도 부여	-공기업 준정부 기관의 계량 가중치가 다르므로 별도 등급 구분이 바람직

IV. 경영평가제도 구성요소와 다른 평가와 연계성 95

〈표 IV-1〉의 계속

	공기업	준정부	중소형	기타
평가 등급		-평가결과 평균 점수 및 등급별 구간을 함께 알려 수 용성 제고 -계량 비중이 서로 다르므로 준정부기관 등급구간을 공기업과는 다르게 설정 -계량평가와 비계량평가 종합평가 결과 간 연계 강화	-기관장 평가 시 중소형은 평가등급을 별도 부여	-공기업 준정부 기관의 계량 비중치가 다르므로 별도 등급 구분이 바람직
경영 실적 보고서	-보고서 분량 300p 이내로 축소	-보고서 분량 200p 이내로 축소		
평가 결과 보고서		-평가결과 및 경영실적보고서를 기관담당자가 열람할 수 있도록 공개 -비계량지표의 세부평가 내용별 평가점수 공개		
사후 조치		-경영평가 우수기관은 조직·예산의 자율권 강화		
성과급	-성과급 차등방식 개선	-성과급 비중 및 차등폭 축소 -성과급 지급률을 전기관 동 일하게 적용		

3. 경영평가제도와 다른 평가제도와 연계성

공공기관은 주주 자본주의가 적용되는 민간기업과 달리 소유권 부처, 감독부처, 납세자인 일반국민, 고객, 공공기관의 노동조합 등 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 공공기관의 성과측정이나 평가는 정치적 복잡성(Behn, 2003)이 있다. 그래서 경영평가모형과 제도

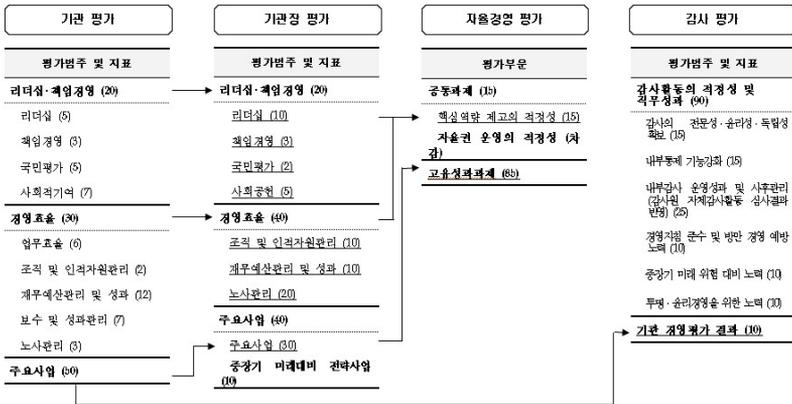
는 획일적이기보다는 신축적으로 변화에 대응해 왔다. 현실적으로 민간기업은 재무적 효율성만을 성과지표로서 측정하면 되지만 공공기관의 경우에 성과기준으로 Aharoni(2000)은 배분적 효율성(allocative efficiency)과 동태적 효율성(dynamic efficiency)을 제시하고 있는 반면에 Leibenstein(1966)은 비시장적 투입 효율성(input efficiency)과 같은 동기 부여 요인이 중요하다고 하는데, 공기업의 경영 비효율성(x-inefficiency)은 민간기업과는 달리 공공기관 구성원의 개인적, 집단적 동기부여 요인이 더 중요하다고 한다(Aharoni, 2000: 53). 또한 공기업뿐만 아니라 다양한 혼합조직인 준정부기관의 성과기준은 수익성보다는 공익성을 더 많이 측정해야 하고 최근 공익성 평가모형으로서 GRI 등 공공기관의 지속가능경영모형을 도입하면서 성과기준 및 평가모형은 더욱 더 다양해졌다(라영재, 2012). 특히 정부정책이나 사업평가적 성격을 가진 재정사업자율평가, 재정사업심층평가, 기금운용평가, 보조사업운용평가가 있는데 정부의 평가목적, 평가 대상 기관이 다르지만 공공기관 경영평가가 조직자원의 관리역량, 정책 및 사업의 성과, 고객만족도라는 3개 분야를 평가하고 있으므로 정부의 정책평가가 공공기관의 사업에 대한 평가에 해당하는 경우에 평가지표의 차원과 내용에서 차이가 있을 수 있지만 김현구(2003)의 정책총합평가(policy sum model)의 측면에서 평가지표 간의 연계성을 확보하는 것이 필요하다.

공기업과 준정부기관의 성과관리 수단으로서 평가제도들이 중첩적으로 시행되고 평가 수검비용이 증가하면서 각종 정부 평가제도 간의 정합성을 요구하거나 정부-공공기관의 복대리인 관계 또는 책무성 관계 차원에서 각종 정부의 경영평가 간 수직적, 수평적 연계가 필요해졌다.

가. 기관 평가와 기관장 평가, 자율경영, 감사 평가의 연계성

현재 기관·기관장·자율 평가, 감사 평가는 평가종류 간 평가 범주 및 지표의 유사성이 상당히 높고 기관 평가 결과를 다른 평가 결과에 반영하고 있다. 이에 따라 동일한 대상기관에 실시한 유사한 평가 결과가 상이한 경우 평가의 원래 목적인 경영성과 개선보다는 정부가 공공기관 임직원의 행태 통제에 중점을 두었다는 비판을 받을 수 있다.

[그림 IV-1] 공공기관 경영평가제도



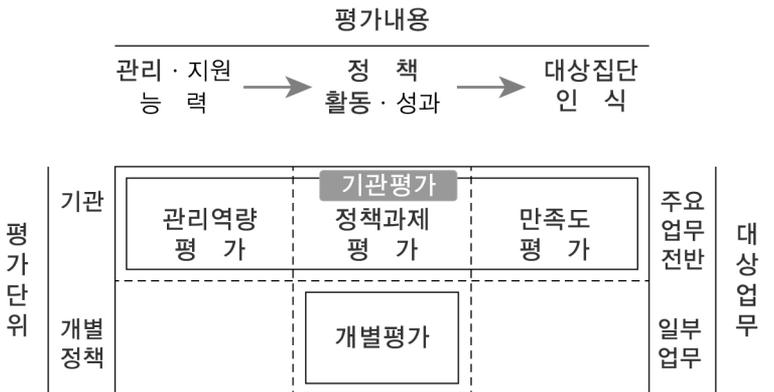
나. 다른 평가제도와의 연계성

공공기관 경영평가는 일종의 기관 평가인데 김현구(2003)에 따르면 기관 평가는 지금까지 행정 현실에서 실무적으로 정립 활용되어 온 개념으로서 우리나라에서는 1998년 국민의 정부에 의해서

정부업무 평가에 기관 평가제가 도입된 이래 기관 평가에 대한 관심이 높아졌다. 그래서 기관 평가는 기본적으로 정책평가를 기관의 활동이나 운영 차원에서 파악하는 개념으로서 “행정기관이 추진하는 주요업무 전반에 대한 기관 단위의 다원적 종합평가”라고 하고 있다.

공공기관 경영평가는 김현구(2003)가 정의한 바와 같이 기관 평가와는 다소 차이가 있지만 “행정기관이 추진하는 주요 정책(업무)을 수행하는 기관에 대한 기관 단위 평가”라는 점에서는 일맥상통한다. 김현구(2003)에 따르면 전형적인 기관 평가는 [그림 IV-2]에서 제시된 바와 같이 당해 기관의 기능을 대변할 수 있는 주요 업무와 정책 전반을 포괄적으로 검토하게 된다. 그리고 기관 평가에서는 정책적 과제뿐만 아니라 기관의 관리역량과 대상 집단인 국민과 주민의 만족도에 이르기까지 다양한 차원의 내용을 종합적으로 평가한다. 그리고 정책과제에 대하여는 성과뿐만 아니라 형성이나 집행까지 포괄하는 정책과정 전반을 평가대상으로 한다.

[그림 IV-2] 기관 평가의 개념요소



자료: 김현구(2003), 『정부업무 기관 평가의 이론적 논고』 인용

IV. 경영평가제도 구성요소와 다른 평가와 연계성 99

공공기관 경영평가의 주요사업 평가는 기관 평가의 요소 중에서 정책과제평가에 해당한다. 공공기관 주요사업 평가와 동일하거나 유사한 범위의 사업을 대상으로 하는 평가에는 재정사업자율평가 및 심층평가, 기금운용평가, 보조사업 운용평가, 그리고 기금 관련 법 등에 의해 주무부처가 실시하는 사업 평가 등이 있다.

1) 공공기관 평가의 순기능 향상 조건

김현구(2003)에 따르면 기관 평가는 다음과 같은 유용성을 가지고 있다. 첫째, 기관 평가는 기관의 주요 업무 전반에 대한 진단평가로서의 성격을 지니므로 기관혁신에 유용한 근거자료를 제공한다. 둘째, 기관 평가는 평가의 실효성 제고에 도움이 된다. 셋째, 기관 평가는 정책과제뿐만 아니라 관리역량과 국민 만족도까지 포괄하는 종합적 평가이므로 평가의 타당성을 높여준다. 넷째, 기관 평가는 평가를 통한 환류기능을 행정의 일상적 과정으로 정착시키는 데 기여한다. 김현구(2003)는 기관 평가의 순기능적 요소를 살리기 위해 고려되어야 할 네 가지 사항 중에서 첫 번째로 평가운영의 효율성과 진단평가로서의 유용성을 높이기 위해 여러 평가 유형들 간에 통합적 연계가 이루어져야 한다고 제시했다. 그리고 두 번째로 기존의 각종 평가 관련 업무를 기관 평가의 틀 속에 통합적으로 흡수하여 피평가기관의 평가부담을 덜어줌으로써 평가 중복과 과잉으로 행정력의 낭비가 생기지 않도록 하고 '평가를 위한 평가'라는 형식주의에 빠지지 않도록 해야 한다고 주장하고 있다. 그러므로 공공기관 경영평가는 기본적으로 기관 평가적 속성을 가지고 있으므로 다른 정부부처가 시행하는 사업 및 정책평가와 연계성을 확보하도록 노력해야 한다. 또한 외부평가인 경영평가지표와 공공기관 내부평가의 지표체계도 연계성을 가져야 할 것이다.

2) 평가 유형들 간의 통합적 연계 정도 검토

현재 공공기관 경영평가와 가장 연계가 잘 되어 있는 평가는 기금운용평가이다. 공공기관 경영평가는 「국가재정법」(제82조)에 따라 기금운용평가를 받는 공공기관과 「과학기술기본법」(제32조)에 따른 평가를 받는 공공기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용하고 있다. 송희준·조택(2006)에 따르면 기금운용평가를 받는 공공기관의 경우에는 「공공기관 운영에 관한 법률」 제48조 2항에 따라 기금운용평가단이 수행한 경영평가 결과를 활용하여 「공운법」과 「국가재정법」 사이의 충돌 가능성을 방지하고 중복평가를 방지하고 있다.¹⁸⁾

기금관리형 준정부기관이 운영하는 기금은 자산운용평가점수를 경영평가에 반영(2%p)한다(국회예산정책처, 2012). 총 38개의 2013년도 자산운용평가 대상 기금 중 공공기관 기금관리형 준정부기관이 운영하는 기금은 19개로 전체의 50%에 해당하며, 이들 기금에 대한 기금운용평가 결과는 2013년도 공공기관 경영평가에서 경영효율 범주의 기금운용관리 및 성과지표로 활용된다.

〈표 IV-2〉 2013년도 기금운용평가 대상 기금 및 관리 주체 공공기관

주무부처	기금명	기금 유형	경영평가 대상여부	관리주체 공공기관
기획재정부	복권기금	사업성		
	산업기반신용보증기금	금융성	대상	신용보증기금
교육과학기술부	과학기술진흥기금	사업성		
	사립학교교직원연금기금	연금성	대상	사립학교 교직원연금공단
	원자력연구개발기금	사업성		

18) 기획재정부장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용평가를 받는 공공기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관등의 육성)제2항의 규정에 따라 평가를 받는 공공기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다. 「공운법」 참조

IV. 경영평가제도 구성요소와 다른 평가와 연계성 101

〈표 IV-2〉의 계속

주무부처	기금명	기금 유형	경영평가 대상여부	관리주체 공공기관
행정안전부	공무원연금기금	연금성	대상	공무원연금공단
문화체육 관광부	관광진흥개발기금	사업성		
	국민체육진흥기금	사업성	대상	국민체육진흥공단
	문화예술진흥기금	사업성	대상	문화예술진흥위원회
	언론진흥기금	사업성	대상	신문발전위원회
	영화발전기금	사업성	대상	영화진흥위원회
	지역신문발전기금	사업성	대상	한국언론재단
농림수산 식품부	농산물가격안정기금	사업성		
	농어업재해보험기금	사업성		
	농지관리기금	사업성		
	수산물발전기금	사업성		
	쌀소득보전변동직불기금	사업성		
산업자원 통상부	축산발전기금	사업성		
	방사성폐기물관리기금	사업성	대상	한국방사성폐기물 관리공단
	무역보험기금	금융성	대상	무역보험공사
	전력산업기반기금	사업성		
보건복지부	특정물질사용합리화기금	사업성		
	국민연금기금	연금성	대상	국민연금관리공단
고용 노동부	고용보험기금	연금성		
	극로자복지진흥기금	사업성	대상	근로복지공단
	산업재해보상보험및예방기금	연금성		
	임금채권보장기금	사업성		
	장애인고용촉진및직업재활기금	사업성		
국토교통부	국민주택기금	사업성		
금융 위원회	기술신용보증기금	금융성	대상	기술신용보증기금
	농림수산업자신용보증기금	금융성		
	신용보증기금	금융성	대상	신용보증기금
	예금보험기금채권상환기금	금융성	대상	예금보험공사
	주택금융신용보증기금	금융성	대상	주택금융공사
	구조조정기금	금융성	대상	자산관리공사
방송통신 위원회	방송통신발전기금	사업성	대상	방송통신전파 진흥원
중소기업청	중소기업창업및진흥기금	사업성	대상	중소기업진흥공단
문화재청	문화재보호기금	사업성		

정책과제에 대한 대표적 평가인 재정사업 자율평가의 경우 기관별, 사업별로 연계 정도가 다르게 나타났다. 예를 들어 한국토지주택공사의 보금자리주택사업과 한국수자원공사의 수자원개발사업의 경우 재정사업 자율평가와 경영평가가 유기적으로 잘 연계되어 있는 반면, 한국수자원공사의 수도사업에 대한 재정사업 자율평가와 경영평가는 잘 연계되어 있지 않은 것으로 판단된다.

가) 평가 간 연계가 잘 되어 있는 경우

한국토지주택공사(이하 LH공사)의 ‘보금자리주택사업’은 ‘서민중심의 주거복지를 실현한다’는 국토해양부 성과목표의 9가지 관리과제에 속한 사업이다. 그리고 2012년 공공기관 경영평가에서는 5가지 주요사업지표 중 ‘1. 주거복지사업’의 평가 대상 사업범위에 속한다.

재정사업 자율평가와 공공기관 경영평가가 LH공사의 보금자리주택사업에 대해 적용하는 지표를 통해 양 평가 간 연계 정도를 살펴보면, 재정사업 자율평가 성과지표 중 미임대율을 제외하면 공공기관 경영평가의 평가지표와 경영평가의 주요 요소 중 하나인 고객만족도 점수와 유기적으로 잘 연계되어 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-3〉 보금자리주택사업에 적용되는 공공기관 경영평가 지표와 재정사업 자율평가의 성과지표 비교

	평가(성과) 지표	목표치	측정산식 또는 자료출처
공공기관 경영평가	보금자리주택사업 확대노력 (평가방식: 목표부여)	최고목표: 전년도 실적의 110% 최저목표: 전년도 실적의 80%	$\frac{\text{보금자리주택 승인호수}}{\text{보금자리주택 계획호수}}$
재정사업 자율평가	임대주택 누적공급 호수 (호)	345,255(호) ⇒ 국민(09~13), 영구(09~13), 다가구(04~13), 전세(05~13) 주택 지원실적 및 '11년 보금자리주택 공급계획 대비 실적률(84%) 반영하여 목표설정	사업승인실적 및 지원호수
	고객만족도 (점)	95점 ⇒ '11년 임대주택 고객만족도 결과 및 전년도 목표수준을 고려하여 설정	LH 공기업 고객만족도 조사결과
	미입대율(%)	0.7 ⇒ '11년 임대주택 미입대를 결과치 고려 목표 상향조정	LH 임대주택 미입대율

자료: 국토해양부, 『2012년도 공공기관 경영평가편람(수정)』 (2012.11.) 및 『2013년도 성과계획서』

나) 평가 간 연계가 잘 되어 있지 않은 경우

한국수자원공사의 수도사업은 국토해양부의 2013년 성과전략 중, '건설산업을 선진화하고 친환경·체계적 수자원관리를 촉진한다'는 성과전략에 속하는 15가지 관리과제 중 공업용수도건설, 광역상수도건설 및 상수도조사관리 과제의 세부 사업들을 포괄하고, 경영평가 주요사업 지표상 '3. 수도사업'의 평가 대상 사업 범위에 속한다.

양 평가의 지표들을 통해 평가 간 연계 정도를 살펴보면, 수도사업을 평가하는 공공기관 경영평가지표는 해당 공공 서비스의 질과

효율성을 평가하는 데 초점이 맞추어져 있다. 이에 반해 재정사업 자율평가의 성과지표는 공공서비스의 양적 확대를 측정하도록 설정되어 있어 양 평가지표가 유기적으로 연계되어 있지 않으므로 동일한 사업을 대상으로 한 평가임에도 불구하고 결과가 다르게 나타날 수 있다.

〈표 IV-4〉 수도 사업에 적용되는 공공기관 경영평가지표와 재정사업 자율평가의 성과지표 비교

	성과(평가) 지표	목표치	측정산식 또는 자료출처
공공 기관 경영 평가	단수사고 저감 노력도 (평가방식 : 목표부여 (편차))	최고목표: 전년도 실적-0.9×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적+2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{단수건수}}{\text{노후관개량연장}(km)}$
	생·공용수 유수율 (평가방식: 목표부여 (편차))	최고목표: 전년도 실적+1×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적-2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{유수량}}{\text{용수생산량}}$
	지방상수도 효율성 (평가방식: 목표부여 (편차))	최고목표: 전년도 실적+1×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적-2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{매출액}}{\text{시설용량}}$
	수질기준 달성률 글로벌 경쟁력 (평가방식: 글로벌실적 비교)	최고목표: 전년도 실적+1×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적-2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{글로벌수질기준달성횟수}}{\text{먹는물수질기준검사횟수}}$
	수돗물 공급 효율성	최고목표: 일본, 유럽1위 기관 실적 중 작은 값 최저목표: 일본, 유럽1위 기관 실적 중 큰 값	$\frac{\text{전기사용량}(kWh)}{\text{수돗물공급량}(m^3)}$

IV. 경영평가제도 구성요소와 다른 평가와 연계성 105

〈표 IV-4〉의 계속

	성과(평가) 지표	목표치	측정산식 또는 자료출처
공공 기관 경영 평가	글로벌 경쟁력 (평가방식: 글로벌실적 비교, 하향지표)		
재정 사업 자율 평가	공업용수도 시설용량 (천m ³ /일)	3,694	기존 공업용수도 시설용량 + 시설용량 변동분
	공업용수도 가동율(%)	85.4	[일최대공급량/시설용량 ×100]
	광역상수도 시설용량 (천m ³ /일)	13,833	기존 광역상수도 시설용량 + 시설용량 변동분
	광역상수도 가동율(%)	66.6 ⇒ 과거 가동률 실적치 (‘11년⇒ ‘12년, 증 0.3%)를 감안한 상향 목표 설정	[일최대공급량/시설용량 ×100]
	당해연도 상수도 조사 및 연구 실적(건)	2	상수도 관련 조사 및 연구 실적(건)
	목표연도 (‘25) 상수도 조사 및 연구 실적(%)	27.9	(2010년 이후 누계건수)/(2025년까지 계획건수) × 100(%)

자료: 『2012년도 공공기관 경영평가편람(수정)』 (2012.11.) 및 『2013년도 성과계획서』 (국토해양부)

또한, 수자원공사의 수자원개발 사업은 15가지 관리과제 중 댐 치수능력증대사업, 댐 건설, 댐 설계 및 조사, 댐 운영지원, 국가 하천정비지원, 굴포천방수로사업 과제의 세부 사업들과 경영평가 주요사업 지표상 '1. 수자원개발사업' 및 '2. 수자원관리사업'의 평가 대상 사업 범위에 속한다.

수자원개발사업의 경우, 공공기관 경영평가 지표는 주로 수자원 개발사업의 양적인 측면을 평가하는 데 반해, 재정사업 자율평가 지표는 양적인 측면과 질적인 측면을 함께 평가하고 있다. 이에 따라 양 평가의 결과 간 연계성이 낮게 나타날 수 있다.

〈표 IV-5〉 수자원 개발 사업에 적용되는 공공기관 경영평가지표와 재정사업 자율평가의 성과지표 비교

	성과(평가) 지표	목표치	측정산식 또는 자료출처
공공기관 경영평가	신규댐 개발 효율성 (평가방식: 목표부여 (편차))	최고목표: 전년도 실적+1×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적-2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{저수용량(백만m}^3\text{)}}{\text{평균인원}}$ *저수용량=(당해 연도까지 누적 투자 실적치/총사업비)×총저수용량 **총저수용량은 건설중인 신규댐의 사업계획상 총저수용량
	수자원시설 활용도 (평가방식: 목표부여 (편차))	최고목표: 전년도 실적+1×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적-2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{용수공급물량}}{\text{시설용량}}$
	홍수조절능력 확보율 (평가방식: 목표부여 (편차))	최고목표: 전년도 실적+1×표준편차(과거 5개년) 최저목표: 전년도 실적-2×표준편차(과거 5개년)	$\frac{\text{홍수조절능력(m}^3\text{)}}{\text{총저수용량(백만m}^3\text{)}}$ *홍수조절능력=홍수조절능력 목표치×사업추진 공정률 **공정률=(당해연도까지 누적 투자 실적치/총사업비)×100
재정사업 자율평가	치수능력 증대사업 공정률(%)	47.9	[당해년도까지 투자비/총사업비]×100
	댐건설사업 공정률(%)	63.5 ⇒ 댐건설 사업에 대한 '13년 누계 목표 공정률	[당해년도까지 투자비/총사업비]×100
	수자원개발 조사 및 연구개발 활용률(%)	100 ⇒ '13년 영양댐 타당성조사 용역 완료(예정)에 대한 활용률을 목표치로 설정	(후속절차 활용건수/용역수행(완료)누계건수)×100

〈표 IV-5〉의 계속

재 정 사 업 자 율 평 가	금호강 수질개 선 (BOD 기준 수질등 급)	Ⅲ ⇒ 금호강 강창교 지점 BOD 기준 Ⅲ등급 유지	강창교 지점 BOD 농도
	기존댐 주변지 역정비 사업만 족도 (100점 만점)	60	설문조사를 통한 지역주민 만족도 조사
	경인아 라벳길 사업 지원률 (%)	34 ⇒ 연도별 예산확보 및 조속한 수공 재무건전성 확보를 위해 '13년 34%까지 지원	누적지원율/총사업비 ×100

자료: 국토해양부, 『2012년도 공공기관 경영평가편람(수정)』 (2012.11.) 및 『2013
년도 성과계획서』

이상과 같이 기금운용평가와 재정사업 자율평가를 통해 평가 유형들 간 연계 정도를 검토한 결과, 평가별·기관별·사업별로 그 연계 정도가 다를 수 있었다. 향후 여러 평가들 간 연계 정도를 높임으로써 평가가 형식주의에 빠지는 것을 경계하고 사업에 대한 실질적인 평가가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

V. 주요국의 공공기관 성과평가제도¹⁹⁾

제Ⅲ장에서 공공기관 관리정책이나 경영평가제도는 국가마다 처한 정치체제, 산업적 환경, 시대적 배경과 역사적 맥락, 정치경제적 환경의 영향을 받고 있음을 설명하였다. 공공기관의 국가경제적·사회적 역할은 국가와 시대에 따라서 변화하고 있지만 과거에 공기업의 역할과 비중이 높았거나 현재도 역할과 비중이 높은 국가들에서 정부의 공공기관 관리정책의 일환으로서 공공기관에 대한 성과평가 또는 성과모니터링 사례를 확인해 볼 필요가 있다.

해외 주요 국가의 공공기관에 대한 정부의 성과평가제도를 비교하기 위해서는 일정 기간 동안 공공기관에 대한 성과평가, 점검 및 관리제도를 실시하였던 국가들 중에서 선진국의 사례를 벤치마킹하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이에 따라 OECD 선진국가 중에서 공기업 비중이 높았거나 현재도 정부의 소유권 부처가 강력한 공기업 관리정책을 시행하고 있는 영국, 프랑스, 뉴질랜드, 스웨덴을 비교대상 국가로 선정하였고 등소평의 시장개방정책으로 인하여 중앙정부가 국영기업의 관리정책을 도입한 중국의 사례를 OECD 선진국과 함께 비교하여 보았다.

우리나라에서 공공기관 경영평가제도가 발전하게 된 요인으로 보

19) 이 장은 한국조세재정연구원(2013) 『주요국의 공공기관 관리방식』 제V장의 기본적인 내용을 참고하였고, 영국, 프랑스, 스웨덴의 공기업 관리정책과 현황은 저자의 2013년 9월 7일부터 15일까지 영국의 공기업실(ShEX), 프랑스의 국가투자청(APE), 스웨덴 공기업실의 출장 결과를 바탕으로 비교분석하였다.

고 있는 1) 법률적인 평가나 점검 근거, 2) 외부 평가 및 모니터링, 3) 평가 및 모니터링 과정, 절차, 평가주기, 4) 평가지표 및 방법, 5) 평가 및 모니터링 결과의 환류의 측면에서 5개 국가의 공공기관의 경영평가와 모니터링 사례를 비교분석하였다.

1. 영국의 공공기관 성과평가제도

영국에서는 공공기관에 대한 정부의 재정 지원이 확대되면서 성과평가의 중요성이 부각되기 시작하였고, 특히 공기업 민영화와 민간 위탁이 추진되면서 공공기관에 대한 정부의 감독과 평가의 중요성이 더욱 증대되었다(국회예산정책처, 2008).

영국의 비정부부처 공공기관(Non-departmental Public Bodies, NDPBs)을 대상으로 한 평가제도는 1988년부터 2002년도까지는 5년 주기의 평가가 중심이었으나,²⁰⁾ 2002년도에 성과관리제도의 변화가 나타났다. 기존의 평가가 국가 전체의 관점에서 보면 공공기관 존립의 타당성과 업무수행의 효율성을 효과적으로 평가하지 못하고 있다고 판단을 하고 이를 개선하기 위하여 2002년부터 기존의 중앙집권적 성과평가를 관리감독부처가 주도하는 사업성 평가 중심의 분권적인 평가체제로 전환한 것이다. 즉, 비정부부처 공공기관을 관리감독하는 정부부처가 상호 공공서비스 협정(성과협약)에서 명시하고 있는 각종 정책목표에 대한 2차적인 성과(outcomes) 및 3차적인 정책결과(results)를 얻어 내기 위해서 전 부처 차원에서 공공기관의 정책과정 전반을 평가하는 사업성 평가(business review of end process)

20) 영국의 공공기관 5주기 평가는 내각사무처가 공공서비스를 제공하는 모든 책임운영기관(agency)과 비정부부처 공공기관(NDPBs)을 대상으로 책임성과 업무 효율성을 매 5년마다 정기적으로 평가하는 제도이다.

중심으로 성과평가제도가 개편된 것이다.

또한 공기업의 정부소유권 기능은 2003년 내각사무처 산하 공기업실(Shareholder Executive; ShEx)의 설치·운영을 통해서 집중화를 추구하게 되었다. 영국 정부의 공기업 소유권 정책은 정부 소유기업(SOE)에 대한 효과적·전문적인 소유자로서의 역할을 수행하는 것과 국민인 납세자의 입장에서 최적의 금전적인 가치추구(best value for money)를 위하여 정부의 공기업의 투자 등 기업지배구조와 성과평가에 직접적으로 개입하는 것으로 나타나고 있다(라영재, 2013). 현재 공기업에 대한 소유권 정부기구(전담부서, ShEx)는 재무부(HMT), 내각사무처, 다른 정부부처와 공동으로 중요한 공기업의 관리정책에 직접 개입을 하는 준독립 정부부서로서 기업혁신기술부(BIS) 내에 편제되어 있다.

이러한 공기업 소유권 전담부서는 2005년 「OECD의 공기업 지배구조가이드라인」의 제정에 따라서 공기업의 소유권을 주로 재정부에 집중한 것으로서 공기업의 포트폴리오를 관리하는 차원에서 개별 공기업의 성과평가를 실시하고 있다. 또한 다른 정부부처 산하 공기업에 대한 투자와 재정지원의 정책을 수행하고 있다. 영국의 공기업실(ShEx)은 첫째, 소유권, 법적 기반, 주요사업, 시장과 규제현황, 소비자로서의 역할 등에 대하여 정기적 점검기능을 수행하고 둘째, 정부의 공기업 정책과 공기업의 상업적 목표 설정, 공적 소유와 사적 투자 범위를 설정하는 공기업의 장기적 전략을 수립한다. 공기업실은 셋째는 개별 공기업의 성과 변화를 포함하여 기업의 가치에 대한 점검과 평가를 실시한다. 넷째는 정부정책의 수용 및 상업적 목표 달성 정도에 대한 기관운영 성과평가를 실시한다. 마지막으로 이사회와 관리팀의 운영성과를 점검하고 성과 목표 설정과 달성도를 평가하며 보상 및 인센티브에 반영한다.

〈표 V-1〉 영국 공기업실(ShEx)의 역할

정책	포트폴리오 관리	공기업재무관리
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 효율성, 상업성, 소유권 도전 • 기업의 지배구조 참여 및 성과 모니터링 • 자산의 매각 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부부처의 기업 재무, 금융자문 • 자산매각, 투자, 금융지원, 기업관여, 사업조정 등

영국에서 공기업에 대한 정부의 관리정책은 2008년에 개정된 「기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code on Corporate Governance)」에 근거하여 이뤄지고 있다. 공기업실이나 관리감독 부처들은 관리대상이 되는 공기업과 성과협약을 맺고 이를 통해 공식적으로 공기업을 관리하고 있으며, 이 외에도 투자심의 및 요금규제, 모니터링 등의 공기업 관리방식을 활용한다. 2003년부터 공기업은 월 1회 공기업실(ShEx)에 사업계획, 예산, 사업성과 등을 보고해야 하며, 의회와 공기업실은 연 1회 공기업에 대한 경영성과평가를 실시하고, 공기업의 최고관리자와 이사회는 연례적인 재정정보보고서를 의회에 제출하고 있다.

이에 반해서 영국에서 우리나라 준정부기관에 해당하는 비정부 부처 공공기관(NDPB)에 대한 성과평가는 내각사무처에서 작성한 지침에 의거하여 시행되고 있다.²¹⁾ 내각사무처는 2004년 9월 공공기관의 설립, 운영, 인사, 예산, 평가, 폐지 등을 규정한 「공공기관 관리지침서」를 발간하였고 2006년 6월에는 적용범위를 확대한 새로운 지침서인 「Non Department Public Bodies: A Guide for Departments」

21) 영국에서 공공기관의 설립 및 운영에 관한 일차적 책임은 각 주무부처가 지고 있으나, 공공기관 전체를 아우르는 관리지침을 제정하고 각 주무부처의 효율적인 공공기관 관리활동을 지원하는 역할은 내각사무처(Cabinet Office)가 담당하고 있다. 한국조세연구원(2010), 『주요국의 공공기관 I』 참조

를 발간하였다. 이 지침에는 경영성과에 관한 평가규정 외에도 기관의 설립 타당성 및 기존 유형의 적정성, 존치 필요성 등을 판단하는 기준도 포함되어 있다.²²⁾ 또한 2010년 영국의 내각사무처가 각 주무부처의 비정부부처 공공기관 관리활동에 대한 지침서로 작성한 「Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies」는 2006년 가이드가 제시한 지침들을 바탕으로 발간되었으며 정부부처가 비정부부처 공공기관의 존립 필요성에 대한 점검을 실시할 때 이용할 수 있는 원칙들과 과정을 상세히 기재하고 있다. 특히 성과 점검과정을 뒷받침하는 상세한 요구사항들과 모든 점검과정이 어떻게 수행되어야 하는지에 대한 원칙들과, 점검과정 자체에 대한 조언들도 제공된다. 이 지침이 규정하고 있는 점검지침은 점검의 핵심원칙, 범위, 시간, 목표, 형태와 내용, 계획과 준비, 감사팀에 대한 지침, 점검 보고, 이해관계자의 포함, 지배구조에 대한 점검, 점검결과의 보고, 비용으로 총 12가지 영역에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있다.

영국에서는 2003년 내각사무처 산하로 공기업실((ShEx)²³⁾이 설립되면서 각 정부부처별로 분산되어 있던 공기업에 대한 관리·감독 기능이 공기업실로 일원화되었다. 그러나 공기업실이 공기업 관리·감독에 중추적인 역할을 수행하고 있는 것은 사실이지만 공

22) 지침에 포함된 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 NDPB의 분류와 평가에 대한 지침(Case assessment and classification of a Public Bodies)과 NDPB의 특징과 관련 정책(Policy and Characteristics of a Public Bodies), NDPB의 설립조건에 관한 지침(Setting up a New Public Body), NDPB의 임직원과 재무관리에 관한 지침(Public Body Staff, Financial Management), NDPB 운영현황에 관한 공시와 책임성 관한 지침(Policy-Openness and Accountability), NDPB의 존치 필요성 및 조직형태의 적정성 등에 관한 점검지침(Reviewing a Public Body, Dissolving a Public Body) 등이다.

23) 공기업실은 사업·혁신·기술부(Department for Business, Innovation and Skills(BIS))내에 설립되었으며 공기업에 대한 관리감독 기능을 수행한다.

기업실이 전담하지 않는 공기업의 경우는 개별 정부부처가 소유권을 가지고 있다. 그러나 공기업실은 관리대상이 되지 않는 공기업에 대한 전반적인 경영상황도 각 정부부처의 장관과 내각사무처에 보고 및 조언하는 등의 역할을 수행하고 있다. 공기업과는 달리 비정부부처 공공기관과 책임운영기관(Agency)은 2002년 이후부터 관리감독 부처로 평가, 점검 주체가 변경되었다. 또한 영국에서는 개별 기관별로 독립된 평가단이 구성·운영되며, 컨설팅기관과 대학 등 관련분야에서 경험과 전문성을 보유하고 있는 외부 집단을 평가단으로 적절히 활용하고 있다.

영국의 공기업은 일반적으로 월 1회 공기업실에 공기업 계획과 예산에 대한 사업성과를 보고하게 되어 있다(OECD, 2005). 공기업실은 관리기관의 경영활동에 대해 매주 또는 월단위로 점검 및 자문을 수행하면서, 6개월 주기로 이에 대한 결과를 반기보고서²⁴⁾로 발행하고 있다. 또한 공기업은 3년 단위로 자체 경영성과보고서(Triennial Review)를 발간하고, 공기업실은 관리대상 공기업들에 대한 연차보고서를 1년 단위로 발간한다. 공기업실의 연차보고서에는 자체 경영성과보고서(Triennial Review) 작성 대상이 되는 공기업 목록이 포함되어 있으며, 공기업의 민영화·합병·분리 등 공기업실의 주요 경영성과에 대한 내용과 1년 동안의 재무적 성과에 대한 내용이 포함되어 있다. 내각사무처(Cabinet Office)는 1년 단위로 전체 부처가 관리하는 비정부부처 공공기관(NDPBs)의 경영성과 및 정보에 관한 연차보고서를 발간하고 있으며, 비정부부처 공공기관 역시 3년 단위로 자체 경영성과보고서를 발간한다. 내각사무처의 연차보고서에도 역시 Triennial Review 작성 대상이 되는 비정부부처 공공기관의 목록이 포함되어 있다. 비정부부처 공공기

24) 이 보고서는 초록(양호), 노랑(보통), 빨강(미흡)의 위험신호를 표시되어 있다.

관은 1단계(조직형태 및 목적달성)와 2단계(업무효율 증진방안)로 단계적으로 평가를 진행하고 있으며, 소규모 공공기관의 경우에는 1·2단계를 통합하여 평가하는 것도 가능하다.

영국 공기업실이 관리기관을 점검하는 항목은 정부 주주와의 관계, 공기업실의 관리모형의 적용 상태, 경영진의 질적 수준, 경영 전략, 재정성과, 성과의 균형성과 위험의 6개 항목이며, 각각의 점검항목은 4~9개의 세부 내용과 총 35개의 점검내용으로 구성되어 있다. 영국 비정부부처 공공기관의 평가대상은 횡단적 평가대상과 종단적 평가대상으로 나누어져 있으며, 종단적 평가대상은 다시 대외적 관점과 대내적 관점으로 세분화되어 있다. 횡단적 측면에서 평가대상은 사업성 평가의 핵심내용으로서 정책과정 전체를 대상으로 하여 공공기관의 성과를 판단하며, 종단적 측면에서의 평가대상은 평가대상의 계층제적 위치를 의미한다. 대외적으로는 해당 공공기관이 관리감독부처의 공공서비스협약과 어떠한 관계인지를 평가하고, 이어 이해관계자들과의 역할 분담 및 협조체계 등을 평가하며 대내적으로는 먼저 해당 조직의 지속적인 존재 여부, 즉 조직형태의 적정성을 평가하고, 이 단계에서 해당 조직이 계속 필요하다는 결과가 나오면 다음으로는 그 임무와 기능을 적절히 달성하고 있는지 그리고 이를 합리적·효율적으로 달성하기 위한 관리방안을 채택하고 있는지를 평가한다.

영국에서 정부부처와 공기업 간 체결한 공공서비스협약의 경영 성과는 정책적인 측면에서 공공기관의 존속 여부를 결정하게 되며, 재무부나 내각사무처가 해당 공공기관이 제공하는 공공서비스는 국가 전체적인 차원에서 합리적·효율적으로 제공·집행되고 있는지 판단하는 자료로도 활용된다. 관리감독 정부부처는 1단계 조직형태의 적정성 평가결과에 근거하여 해당 공공기관이 신설되어야 했던 상황의 지속 여부를 확인하고, 공공기관 기능의 존립 필요성이 확

보되지 않으면 해당 공공기관을 폐지하는 조치를 취할 수도 있다. 해당 공공기관의 존립 필요성이 인정될 경우에도 현행 조직형태의 적정성 여부를 평가하고, 그 결과에 따라 민영화를 포함한 새로운 조직형태를 채택할 수 있다. 또한 관리적인 측면에서 공공서비스협약의 성과 결과를 통해 효율적인 업무추진 방안의 개선을 탐색한다. 즉, 2단계 성과향상 방안에 대한 평가 결과에 근거하여 관리감독부처와 해당 공공기관이 공동으로 미래의 성과 증진을 위한 다양한 관리전략을 개발한다. 여기에서의 관리전략은 지배구조, 조직, 예산, 인력, 이해관계자와의 관계, 고객 관계 등 업무효율을 증진하기 위한 모든 사항을 포괄한다. 즉, 영국의 공공기관 평가는 해당 조직의 존폐 여부를 결정할 수 있으며 동시에 성과 향상을 위한 다양한 전략개발을 위한 정책자료로 활용되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 영국에서 공기업은 평가 결과를 개인 및 기관 차원에서 모두 인센티브제도로 활용한다. 개인 수준에서 평가 결과는 공기업의 기관장 및 이사회 구성원의 성과급 및 재임과 연계시켜 활용된다. 평가 결과가 좋을 경우에는 연례 성과급을 받게 되며 평가 결과가 최상위일 경우에는 장기 성과급을 지급받기도 한다. 그리고 이사회 구성원으로서 재임용 결정 시에도 평가 결과가 많이 고려된다. 기관 차원에서는 평가 결과가 우수한 공기업에 대해서 차기연도의 성과평가가 면제된다. 주무부처의 장관과 소관 공공기관은 매년 공공서비스협약뿐만 아니라 성과계획서를 작성하고, 두 기관 간 협의를 통하여 공공기관 구성원의 성과급제를 실시하며 성과 향상에 대한 보상으로는 임금인상 이외에 다양한 유형의 인센티브가 제공하고 있고 개별적인 개인 인사고과에도 반영된다. 그리고 공공기관의 개별 직원의 성과급제도는 우리나라처럼 정부가 경영평가성과급을 지급하는 경우는 없고 공공기관별로 개별적인 성과급제도를 시행하고 있다.

2. 프랑스의 공공기관 성과평가제도

프랑스에서는 중앙정부의 기획위원회 주관으로 공공기관에 대한 성과평가가 정부부처별로 실시되다가 2003년 공기업 전담기관으로 재무부(The Minister of the Economy, Finances and Industry, 일명, Minister of finance)에 공기업 소유권 전담기구인 국가투자청(APE, Agence des Participations de l'Etat)을 설립하였다.²⁵⁾ 국가투자청(APE)이 설립되면서 공기업에 대한 관리감독 권한이 국가투자청으로 집중되게 되었다.

〈표 V-2〉 국가투자청이 관리하는 공기업 현황

분야	국방	에너지	네트워크 인프라	금융	방송통신	제조	기타
공기업	ADIT 등 14개	EDF 등7개	SFTRF 등 9개	Orange 등 9개	Arte France 등 7개	LFB 등 4개	EPFR 등 4개
매출	11.6 Mds 유로	47.8	3.7	5.5	0	0	-
비중	15%	72%	5%	6%	1%	1%	-

그러나 최근에는 공기업의 성과평가에 대한 중요도가 낮아지면서 대부분의 공공기관에 대해서 정부의 주무부처가 간접적인 형태로 경영 전반을 감시·감독하는 경향이 강화되고 있고, 국가투자청은 상업성을 띠는 대표적인 공기업만을 직접 관리하고 있다.

25) 2013년 현재 국가투자청(APE)은 경제재무장관(minister for economy and finance)과 산업혁신장관(minister for industrial renewal)의 복수장관 체제 아래 소속되어 있다. 국가투자청의 장은 재무부와 산업부가 공동으로 추천하여 의회에서 임명된다.

프랑스의 경우에 공기업 CEO를 대상으로 하는 직접적인 성과평가나 별도의 기관 경영평가제도를 실시하고 있지 않으나, 최고경영자와의 경영계약(성과협약)을 체결하고 이를 바탕으로 하여 경영성과에 대한 평가를 실시하고 있다. 프랑스의 공기업의 성과평가제도는 민간기업의 경영평가시스템과 같이 공기업 경영성과에 대한 평가에 적용하고 있다. 정부의 모든 평가활동의 내용과 절차를 5년 단위로 이루어지는 경영계약서(성과협약서)²⁶⁾(Contrat de service public) 내에 제시하고 있으며 5년 단위 중장기 경영목표 설정과 1년 단위 이행사항 점검을 및 목표를 수정하고 있다. 또한 공기업들은 일종의 자체 경영성과보고서인 경영보고서(Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social)를 정부에 제출하도록 되어 있다.

프랑스 정부와 공기업 간의 경영계약(성과협약)제도를 기반으로 한 성과협약제의 평가는 오래전부터 공기업 관리수단으로 사용되어오고 있다. 즉, 정부는 공기업과 3년 내지 4년을 주기로 하는 경영계약을 체결하여 장기적인 경영목표를 공기업에 부여하고, 공기업은 이 경영계약에 따라서 매분기 경영성과를 정부에 보고하면 정부는 이를 점검하는 방식으로 공기업을 통제하는 것이다. 이는 정부가 해당 공기업을 통해 이루고자 하는 사회적·정치적 목표를 경영계약에 반영하고 대신 공기업에 자율권을 줌으로써 공기업들을 간접적으로 규제하는 방식이다.

프랑스에서는 1967년부터 공기업 관리의 기본 틀로서 정부와 공

26) 영국에서 정부부처와 공기업이 체결하는 공공서비스협약(계약)과 같은 것으로 볼 수 있고, 우리나라 「공운법」 제46조는 경영목표의 수립을 규정하고 있고 제47조는 ‘기관장이 체결한 계약이행’이라고 규정하고 있으며, 기관장 경영계약서 작성지침에 경영계약서라는 개념이 등장한다. 그러므로 본 연구에서는 경영계약과 성과협약을 같은 개념으로 혼용하고 있다. 다만 공공서비스협약(계약)은 프랑스의 전력공사(EDF)와 사례와 같이 공공기관이 수행하는 공공서비스와 관련 사업 전반 조건과 성과를 함께 계약한다는 의미에서 차별적인 개념으로 사용한다.

기업 사이에 경영계약을 체결하도록 하고, 정부가 공기업을 통해 달성하고자 하는 사회적·정치적 경영목표를 명확히 설정하도록 하였다. 프랑스 공기업 관리의 제도적 틀을 규정하고 있는 법률은 N°83-675이며, 경영계약에 의거 공기업은 매분기마다 경영성과를 정부에 보고하고, 정부는 매년 경영성과를 점검하여 공기업을 통제한다. 특히 중요성이 높은 공기업은 이 경영계약에 대한 규율을 특별법으로 제정하기도 한다. 또한 경영계약에 기반을 두어 공기업은 대차대조표, 손익계산서 및 현금흐름표 등과 같은 경제적 성과들에 대한 경영보고서를 제출하는데 이 보고서는 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐 정부 주무부처와 재정경제산업부에 제출된다. 또한 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 분야에 한정하여 법적영역과 임의영역을 망라한 사회보고서를 작성·제출하도록 법으로 명시하고 있다.²⁷⁾

프랑스 공기업의 성과평가는 국가투자청(Agence des participations de l'État : APE)과 회계감사원(Cour de Comptes)에서 담당하고 있으며 국가투자청은 공기업에 대한 성과 및 일반적인 관리감독을, 회계감사원은 사후적인 감사를 담당한다. 국가투자청은 공기업의 경영성과에 대한 평가 및 모니터링, 컨설팅 등 관리적 역할을 수행하는 반면에 회계감사원은 주로 정부기관에 대한 금융 및 회계감사를 담당하는 기관으로 공기업에 대한 감사도 실시하고 있으며 최근 공기업들이 정부가 투자한 주식회사 형태로 바뀐에 따라서 공기업 내 감사 결과를 확인하는 기능을 수행하고 있다. 또한 국가투자청은 공기업의 경영평가를 위한 별도의 평가위원회 또는 평가전담반을 구성하거나, 전문가 그룹을 외부에 형성하지 않고 국가투자청의 공무원을 중심으로 직접적인 경영의 감독과 자문을 실시하고 있어 공기업에

27) 1977년 법제화를 추진하여 1979년 보고서 제출을 법제화하는 Blian Social 을 제정하였다.

대한 일상적 관리가 지속적으로 이루어지고 있다. 국가투자청의 각 실국은 전임직 또는 계약직 형태의 다양한 외부 전문가들로 구성되어 있는데, 대표적으로 대학교수, 금융인, 공무원, 그리고 민간기업 출신 등이 포함된다.²⁸⁾

프랑스는 국가투자청(APE)이 담당하는 64개의 공기업을 포함하여 공적자본이 투입된 상장 주식회사(Societe Anonyme)와 상공분야 공기업(Etablissement public industriel et commercial : EPIC) 형태로 운영되고 있는 기업을 포함한 약 1,200여개의 이르는 공공기관이 각 부처의 평가대상이다.

프랑스 공기업의 연도별 경영보고서(Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social)에 대한 정기감사 및 경영평가는 주무부처, 유관부처와 각 공기업 간 3~5년 단위로 이루어지는 경영계약에 의해 이루어진다. 공기업과 정부는 경영계약을 실시하며 이를 통해 공기업을 통해 달성하고자 하는 사회적·정치적 목표를 명확히 규정하고 자율권을 부여한다. 일반적으로 정부와 공기업 사장 간에 3년 내지 4년의 경영계약을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여되면 공기업은 이에 의거하여 매 분기 경영성적을 정부에 보고하고 정부는 이에 대한 경영성과 점검을 통해 공기업을 관리한다. 과거에는 매년 주기적으로 평가가 이루어졌으나 현재는 공기업의 중기경영전략에 의거하여 연도별 또는 중기경영전략 기간 말에 평

28) 국가투자청은 다른 정부부처와 함께 공기업에 대한 투자, 재정지원의 투자, 매각, 사업적 협력, 조사 등에 계약을 체결하며, 정부 소유주로서 APE는 계약 대상과 집행결과를 제출받고 있다. APE는 공기업의 의사결정에 정부대표로 참여하고 공기업의 이사 등 의사결정의 구성원을 선임 및 해임할 수 있다. APE는 다른 적절한 정부기관과 함께 공기업 관리정책이 행 정도를 정기적으로 평가하며 공기업의 감사들은 법규, 재무적 관리, 성과 조건을 감사할 수 있고, 재무 및 국가통계의 일반적 감사원은 그 결과를 활용하고 있다. 2013년 9월 현재 APE는 50여명의 직원이 있다(감사, 회계, 재정, 법률, 인력관리 전문가와 계약직 채용).

가를 실시하고 있다.

프랑스는 각 산업부문별로 다른 경영평가지표를 사용하므로 경영계약에 따른 공기업의 성과평가지표에도 차이가 존재한다. 공기업을 평가하기 위해서 경영보고서(Annual Report)에서 사용되는 지표는 재무적 측면에서 운영성과를 평가하는 운영수익, 투자수익률, 시장수익률, 총자산, 자기자본이익률 등의 경제적 지표이다. 반면 사회보고서(Bilan Social)에서는 고용 및 임금관리, 근로조건, 노사관계, 복리후생, 경영투명성 등으로 공기업의 고용정책, 교육훈련, 안전위생 및 복리후생 등의 지표를 적용한다.

프랑스는 국가투자자의 경영평가 결과를 비롯한 연도별 경영보고서(또는 재무보고서, Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social)를 외부에 공표한다. 또한 경영공시를 위해서 홈페이지를 통한 포괄적 공시와 통합연차보고서(부문별 공기업 분석, 재무부 발간) 발행, 반기보고서 등이 제출된다. 또한 프랑스 공기업에 대한 평가는 구성원의 인센티브 문제보다는 대국민 공공서비스 만족도 제고에 초점이 맞춰져 있어서 공공서비스의 미비 또는 오류 부분에 대한 지적과 함께 정상 운영을 위한 지원체제에 중점을 두고 있다.

3. 뉴질랜드의 공공기관 성과평가제도²⁹⁾

뉴질랜드는 1984년 노동당이 집권하면서 신공공관리론을 이론적 바탕으로 한 공공기관 개혁을 추진하였다.³⁰⁾ 공공기관 개혁 모델로

29) 영국, 프랑스, 스웨덴의 공공기관 성과평가 사례비교와는 달리 뉴질랜드의 공공기관 경영평가 사례는 뉴질랜드 재무부(The Treasury)에서 발간한 “Owner's Expectations Manual: Crown Ownership Monitoring Unit”을 참조하였다.

30) 1980년대 정부는 광의의 정부부문(broader state sector), 즉 공공부문의

서 민영화, 기업화, 상업화, 실적주의를 도입하였으며, 공공기관의 경영진이 성과에 대하여 직접 책임을 지는 제도를 구축하였다. 또한 정부는 재무부 내 공기업 전담부처인 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)를 통해서 경영목표설정과 성과분석, 실적평가로 이어지는 일련의 성과관리 개혁을 추진하였고 이와 동시에 공기업의 민영화, 통폐합 등 구조조정에도 힘을 쏟았다. 이러한 공공기관 관리개혁의 맥락에서 뉴질랜드의 공공기관에 대한 성과평가도 공공기관 운영목표의 설정-평가-환류로 이어지는 성과관리의 일환으로 도입되었다.

뉴질랜드의 공기업의 성과관리 및 성과평가는 기본적으로 1986년에 제정된 「공기업법(State-Owned Enterprises Act)」에 근거하여 수행되고 있으며 이 법에서는 공기업의 지배구조 및 운영에 관한 전반적인 사항과 공기업의 성과평가에 대한 사항을 규정하고 있다. 또한 민간기업과 동일하게 적용되는 일반적인 사항에 대해서는 「회사법(Companies Act)」을 적용받는다.

뉴질랜드에서는 재무부(Treasury) 내 COMU에서 각 공기업이 작성하는 기업경영목표(SCI)를 기준으로 목표 대비 성취도 평가가 잘 이루어지고 있는지를 감독하고 평가한다. 다만 뉴질랜드에서는 COMU 내부에 공기업의 감독, 기업지배구조, 재무, 성과·회계 각 팀으로 역할을 나누고 있으며, 외부 전문기관은 참여하지 않는다.

뉴질랜드 성과평가 대상은 16개 시장형 공기업(SOE)과 11개 준시장형 공기업(CROC) 등 총 27개 기관이며(2012년 기준), 주무부처가 공기업에 경영전망서를 송부하면 공기업에서 경영전략서를 작성하여 제출하고, 기업-주무부처-COMU 간 협의를 통해서 기업경영목표를 확정하면 이에 따라서 사업을 수행하고 경영성과평가

개혁을 민간기업의 모형을 차용하였다. 뉴질랜드 “Owner's Expectations Manual”, 2013, p. 10. 인용.

를 받는 절차를 거치며 공기업 연차보고서를 발간한다.

평가지표³¹⁾는 각 공기업과 담당 주무부처의 합의하에 자율적으로 결정되기 때문에 각 공기업의 특성과 경영목표에 따라 평가지표에는 차이가 있으며 해당 분야의 특성을 반영하는 전문적인 지표가 다수 포함되어 있다. 또한 대규모 공기업의 경우 지속가능성(sustainability) 지표를 설정하여 보고서를 작성하여야 한다.

뉴질랜드의 성과평가 결과는 차기 이사회 및 임원 구성, 그리고 보수책정에 고려될 수 있다. 평가 결과는 원칙적으로 이사회가 직무 성과를 분석하고 문제점 발굴 및 개선책을 찾는 데 활용되기 때문에 평가 결과가 이사회 및 임원의 임면 및 보수에 직접적으로 영향을 미치도록 하는 법적 구속력은 없다. 또한 경영목표를 임직원의 개인 성과평가와 연계시킨 경우에는 기업의 목표지수 달성에 기여도가 큰 임직원에게 승진, 급여 상승 등의 인센티브가 주어질 수도 있다.

뉴질랜드의 공공기관 관리모형을 정리하면 공기업 모형(SOE model)과 비공기업 모형(Non-SOE model)으로 나뉘지만 유형만 나눠져 있을뿐 실제 성과평가의 지표, 과정, 평가방법 등은 공통의 매뉴얼을 기준으로 COMU이 평가를 한다.

4. 스웨덴의 공공기관 성과평가제도

스웨덴은 북유럽 사민주의(social democracy) 이념을 통치기반으로 하는 대표적인 복지국가로서 국민들에게 최대한의 서비스를 제

31) 공기업 모형의 원칙적 평가지표는 1) 민간기업과 비교할 수 있는 수익성, 효율성, 2) 사회적 책임, 3) 정책적으로 주어진 비상업적 활동의 보상, 4) 공기업의 경쟁중립성을 등을 설정하고 있다. 뉴질랜드 「Owner's Expectations Manual」, 2013, pp. 10~11 인용.

공하고자 큰 정부를 유지하고 있다. 이에 따라서 스웨덴의 다양한 산업분야에서 공공부문이 차지하는 비중이 상당히 크며, 공기업은 산업발전과 고용 확보를 위한 중요한 공익적 역할을 하고 있다. 공기업의 효율적인 운영을 위해서 스웨덴 정부는 공기업의 소유주로서의 역할을 수행하고 있으며, 공기업이 민간기업과 동일한 방식으로 투명하고 효율적으로 운영될 수 있도록 국가회계기준의 적용을 통해서 공기업의 평가기준을 마련하였다.

회계감사를 중심으로 한 스웨덴 공기업의 성과관리 및 경영평가는 민간기업과 동일하게 「회사법(Companies Act)」의 적용을 받는다. 민간 유한책임회사와 마찬가지로 유한책임의 공기업은 회사법의 적용을 받으며, 공기업에만 적용되는 특별조항은 없다. 또한 시장경쟁체제의 유지나 회계감사 등을 위해 민간기업에 적용되는 「경쟁법(Legislation on competition)」, 「회계법(Accounting legislation)」, 「내부자법(Insider Act)」 등이 공기업에도 동일하게 적용된다. 다만 스웨덴의 공기업은 「스웨덴의 기업지배구조 코드(Swedish Corporate Governance Code)」에 따른 경영을 해야 한다. 스웨덴의 기업지배구조 코드는 스웨덴 공기업정책의 기본원칙으로서 정부가 소유지분을 가지고 있는 공기업은 이 원칙을 지키도록 요구 받는다.³²⁾ 이 코드에는 공기업 기업지배구조, 이사회 및 경영진에 대한 성과평가와 관련된 포괄적인 규정이 포함되어 있다. 그러므로 스웨덴의 공기업은 「회사법」에 근거한 기업 외부공시 가이드라인 및 스웨덴 기업지배구조 코드에 따라 운영되고 평가된다고 볼 수 있다.

스웨덴에서 2009년까지는 정부소유기업(SOE)의 소유권은 기업에 너지통신부(Ministry of enterprise, energy and communications)에 있었으나, 2010년부터 재무부(Ministry of finance)에서 소유권을 가

32) 다만 개별 공기업이 이를 적용하지 않을만한 합당한 이유를 제시할 수 있다면, 지키지 않아도 관계없다.

지고 있다.³³⁾ 즉 현재는 재무부 내 공기업국(Division for SOEs) 및 기업분석국(Division for corporate governance and analysis)에서 회계감사 중심의 경영공시 및 보고서 발간 등의 업무를 수행한다. 공기업은 외부공시 의무에 따라서 연차보고서를 공기업국(Division for SOEs)에 제출하고, 공기업국은 이를 요약해서 공기업에 대한 통합연차보고서를 발행한다. 즉, 스웨덴 정부는 공기업 성과평가에 적극적으로 관여하기보다는 연차보고서 발간 등의 업무를 통해서 공기업의 운영이 기업의 가치를 극대화하고 사회적 가치에 부합하도록 유도하는 경영정보 공개를 강조하고 있다.

2013년 9월 말 기준으로 스웨덴 재무부의 공기업국이 관리하는 대상 공기업은 정부가 100%의 지분을 보유한 공기업(43개)과 일부 지분을 보유한 공기업(10개)이다. 정부가 연간 공기업을 관리하는 과정은 정부 주무부처와 이사회 간 경영목표 설정→연차보고서(Annual Report)의 제출→지속가능성 보고서(Sustainability Report)의 제출→재무부의 공기업 통합연차보고서(Annual Report State-owned Companies) 발행의 순서대로 이루어진다.

공기업에 대한 성과평가지표는 스웨덴 기업지배구조 코드를 바탕으로 공기업과 주무부처의 합의에 따라 자율적으로 결정되며 ‘시장이윤을 추구하는 기업’과 ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’은 모니터링의 성과지표를 다르게 설정할 수 있다. 시장이윤을 추구하는 기업은 원칙적으로 재무적인 성과를 평가받으며, 특별한 사회적 이익을 추구하는 기업은 사회경제적 목표가 설정되고 시장

33) 2013년 9월 현재 보수당 정부가 집권하면서 정부소유기업의 소유권을 재무부로 일원화하였다. 주요 SOE 소유권이 기업에너지통신부에서 재무부로 이관되었지만 전통적으로 개별 정부부처가 가지고 있던 기업의 소유권은 그대로 개별 정부부처에 남아 있다. 현재 재무부의 장관은 재무 장관(minister for finance, Anders Borg)과 재무적 시장 장관(minister for financial market, Peter Norman)의 복수 장관이 재임하고 있다.

이윤을 추구하는 기업과 재무적 목표의 요구조건이 다르다. 성과 평가의 결과는 공기업 이사회에 의한 고위직의 임면과 보수 수준 결정의 근거자료로 활용되며 이사회에 제공되어 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용된다.

5. 중국의 공공기관 성과평가제도³⁴⁾

개혁·개방정책 이후 중국은 분권화된 경제발전 정책을 실시하면서 지방인 성(省)별 경쟁을 통한 경제발전을 도모하였으며, 이를 위해 중앙정부는 지방정부 및 개별 국유기업의 경영진의 임면과 관련하여 국내총생산에 기여한 정도를 주요 평가지표로 삼았다(김지홍, 2007). 또한 국유자산감독관리위원회는 2004년부터 3단계에 걸쳐 중앙공기업 책임자의 업무실적 평가체계를 계획하고 각 단계별로 목표를 설정하였다. 1단계(2004~2006년)에서는 목표관리에 치중하면서 경제수익과 자산경영효율의 제고를 지향하였으며, 2단계(2007~2009년)에서는 전략관리에 치중하면서 전면 예산관리(전략계획에서 예산집행까지)와 업무실적평가와 기업전략관리를 결합시키는 것을 목표로 하였다. 그리고 마지막으로 3단계(2010~2012년)에서는 세계 선진 수준을 기준으로 전반적인 경영실적 제고, 자본가치의 극대화, 글로벌화와 시장화 등을 지향하였다.

중국의 중앙공기업에 대한 성과평가는 국무원 국유자산감독관리위원회령으로 발표된 「중앙공기업 책임자 업무실적평가 임시방법(中央企业负责人经营业绩考核暂行办法), 이하 ‘방법」에 근거를 두고 실시된다.

34) 중국 공공기관의 성과평가제도는 한국조세연구원(2011) 『주요국의 공공기관』을 바탕으로 선행연구를 참고하여 정리하였다.

중국의 중앙공기업 성과평가의 주체는 국무원 국유자산감독관리위원회(國務院國有資產監督管理委員會, 이하 국자위)이다. 국자위는 중앙 공기업 및 그 국유자산을 관리·감독하는 임무를 수행하기 위해 국무원 산하에 설립된 위원회로 국유기업의 최고경영자를 임명, 해임할 수 있고, 법적인 절차에 따라 성과를 평가하며 성과에 따른 상벌 조치를 시행할 수 있다. 또한 국자위의 주임(主任)³⁵⁾(혹은 권한을 위임받은 대표)은 중앙기업 책임자와 임기·연도 운영실적책임서(经营业绩责任书)를 조인하며, 운영실적책임서의 집행상황에 대해 감독·감시한다. 또한 중국에서는 국자위 외에도 기업 내부의 감사위원회가 기업이 제출한 총결산분석보고서를 검토하고 평가견해를 제출하는 방식으로 평가에 일정부분 참여하고 있다.

중국에서 성과관리 대상은 국무원 국유자산감독관리위원회가 출자인으로서의 역할을 수행하는 중앙 공기업의 책임자로 총경리나, 대표이사 등을 의미한다.³⁶⁾ 2011년도 연도운영실적평가 대상인 중앙공기업은 118개였다. 중국에서 성과관리는 국자위가 승인한 운영실적책임서를 바탕으로 재무결산 데이터에 대한 회계감사에 근거하여 연도(임기)운영실적의 평가목표 달성 정도에 대한 총결산분석을 실시하고 그 결과보고서를 국자위와 기업의 감사위원회에 제출한다. 이후에 국자위는 중앙공기업 책임자의 운영실적 총결산보고와 감사위원회의 평가 견해 등을 종합하여 평가하며 평가결과는 기업 책임자의 확인과 의견 조회 등을 거쳐 확정된다.

35) 국유자산감독관리위원회 주임은 국유자산감독관리위원회를 총괄하는 위원회의 장으로 장관급이다.

36) 평가대상을 좀 더 자세히 살펴보면 국유독자기업(国有独资企业)의 총경리(총재), 부총경리(부총재), 총회계사, 국유독자공사(国有独资公司)의 대표이사(동사장), 부대표이사, 이사, 국자위가 임명한 당위원회 관리의 총경리(총재), 부총경리(부총재), 총회계사, 국유자본지주회사(国有资本控股公司) 국유 주주권 대표 임무를 가진 대표이사, 부대표이사, 이사, 국자위가 임명한 당위원회 관리의 총경리(총재), 부총경리(부총재), 총회계사 등이다.

중국의 국영기업의 개혁의 일환으로 1970년대 프랑스에서 도입된 성과협약제(performance contracts)를 500개 국영기업에 도입하여 그 경영성과를 실증적으로 분석한 논문에 의하면 성과협약제는 높은 인센티브 부여, 민감한 사업대상 선정, 장기적 경영권한 위임, 경쟁적 경영환경이 주어질 때 생산성이 높아졌다. 그리고 국영기업의 경영성과는 정부의 감사, 더 많은 경쟁, 작은 기업, 이전 경영성과가 높은 기업이 더 좋게 나타났다(Shirley and Xu, 2001).

6. 주요국의 성과관리제도 비교분석

영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드의 공공기관 성과평가를 제도와 모형들을 보면 일단 국회예산정책처(2012)의 분석과 같이 공기업의 정부 내 소유권 부처가 다르고 관리대상 공공기관 범위도 약간 다르다. 그러나 2005년 「OECD 공기업 기업지배구조」 가이드라인이 제정된 이후에 대부분 OECD 국가들은 공기업, 국영기업에 대한 소유권의 집중과 성과평가를 강화하고 있는 추세이다(OECD, 2011). 또한 2000년대 이후 영국, 뉴질랜드에서 보는 바와 같이 준정부기관에 대한 성과평가와 점검도 강화되고 있으며 준치평가와도 연계되어 있다. 스웨덴과 같이 공공부문이 큰 복지국가에서 공기업, 국유기업의 성과평가가 강화되고 있으며 동시에 사회적 책임도 선도하고 있다.

주요국의 공공기관에 대한 성과평가제도 특징을 살펴보면 <표 V-3>과 같다. 성과관리를 위한 별도의 법률 제정과 별도의 관리부처 설치 등은 스웨덴을 제외한 다른 국가에서도 공통적으로 나타나는 특징이었으나 뉴질랜드와 스웨덴은 공기업의 점검에 외부기관을 참여시키지 않는 것으로 나타났다. 정부의 평가 및 점검

대상에는 공기업이 모두 포함되고 있으나 영국과 프랑스는 공기업 외의 공공기관도 성과평가에 포함하고 있다. 이 경우 공기업 소유권 부처나 수상실에서 준정부기관에 대한 성과평가 및 점검 메뉴얼이나 가이드라인을 제시하고 있다. 대부분의 국가에서 성과평가 모형은 기관 평가의 형태를 띠고 있었으나 중국은 기관장 평가의 형태로 성과평가를 하고 있다. 성과평가의 지표체계는 비재무적 지표와 재무적 지표로 구성되어 있으며 평가 결과에 대한 연간보고서는 중국을 제외한 모든 국가에서 발간하였다. 영국과 뉴질랜드, 스웨덴은 1년 주기, 프랑스는 3~5년 주기의 평가가 이루어지고 있으며, 중국은 예외적으로 1년 주기 평가와 3년 주기 평가가 함께 이루어지고 있다. 마지막으로 평가 결과의 환류 측면에서 영국과 중국에서는 결과가 보수와 연계될 수 있고 성과급의 지급³⁷⁾에 영향을 미쳤으나, 기관장이나 임원의 임면 결과와 직접적으로 연계되어 있는 강제규정은 없다.

주요국의 공공기관에 대한 성과평가 및 관리 사례를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 현재 한국의 공공기관 소유권 부처인 기획재정부가 「공공기관 정상화 대책」(2013)에서 “과거 5년간 부채 증가를 주도한 12개 공공기관을 중점관리하고, 복리후생 등에서 비효율적 요소가 있는 20개 공공기관을 중점적으로 관리하겠다”고 하는데 영국, 프랑스, 스웨덴과 같이 공기업에 대한 자율경영 보장 즉, 기업지배구조 개선과 투자 및 사업조정 등에 대한 의사결정에 적극적으로 참여하면서 중장기적으로 수익성이 강화되는 방향으로 경영개혁을 할 수 있도록 공기업 경영

37) 영국, 프랑스 등 선진국의 경영성과 평가결과 인센티브는 구조는 이사회 결정으로 이사회 임원에게 경영성과급을 지급하고 있으며 직원들의 경우에는 자체적인 성과평가에 의한 자체성과급을 지급하고 있다. 즉 우리나라와 같이 소유권 정부가 일괄적 평가와 평가 결과에 다른 임직원 모두를 대상으로 하여 성과급을 지급하는 경우는 없다.

평가모형을 차별화 해야 한다. 또한 준정부기관에 대한 경영평가 제도는 공익성을 강화하고 주무부처의 정책에 준정부기관의 평가 지표가 직·간접적으로 연계도록 평가지표체계를 개편하고 주무부처가 준정부기관의 경영평가에 참여하여 경영성과에 대한 공동 책임을 지도록 해야 한다.

〈표 V-3〉 국가별 공공기관 성과평가제도의 특징

구분		영국	프랑스	뉴질랜드	스웨덴	중국	
법적근거	별도의 법률적 근거	○	○	○	×	○	
평가주체	평가주관	○	○	○	×	○	
	외부기관 참여여부	○	○	×	×	○	
평가대상범위	공기업	○	○	○	○	○	
	그 외 공공기관	○	○	×	×	×	
평가대상에 따른 유형화	기관 평가	○	○	○	○	×	
평가과정	평가절차	연간보고서 발간	○	○	○	○	×
		평가주기	1년	3~5년	1년	1년	1년(연도) 3년(임기)
	평가지표 및 방법	재무적 지표	○	○	○	○	○
		비재무적 지표	○	○	○	○	×
평가결과환류	결과보수 연계	성과급 지급과 직접 연계 ¹⁾	○	×	×	×	○
	결과임면 연계	임면과 연계 (강제 규정)	×	×	×	×	×
	기타	기타 공기업 관리정책과의 연계 ¹⁾	○	○	○	○	×

주: 1. 성과급 지급이 명시되어 있지 않고 참고사항으로 쓰이는 경우는 X로 표시

1) 기관의 존폐 여부나 공기업의 경영목표 수정이나 사업관리의 근거자료로 활용 등

자료: 한국조세재정연구원(2013)

둘째, 현재 한국의 경영평가와 관련된 자세한 내용은 법률적인 근거인 「공운법」이 아닌 공운위의 심의·의결을 거친 「경영실적평가편람」에 포함되어 있다. 주요국의 제도를 분석한 결과 근거법률의 수준에서 평가지표 등의 내용이 포함된 경우와 지침이나 규정 등에 포함된 경우가 모두 나타나고 있다. 그러므로 우리나라의 제도는 시의적절성과 강제성·영속성 중 어떤 측면에 좀 더 초점을 맞추는 것이 적절할지에 대해 판단 뒤, 이러한 판단을 근거로 법률안에 포함시킬지 여부를 결정해야 할 것이다.

셋째, 우리나라에서는 경영평가를 기획재정부와 공공기관운영위원회에서 주관하고 있는데 주무부처의 역할을 확대해야 한다는 의견도 제기되고 있다. 뉴질랜드나 영국의 경우 소유권 정부부처 및 주관부처 외에 주무부처가 평가에 함께 참여하고 있으므로 한국에 있어서도 주요사업의 성과평가 등에 있어서 주무부처의 적극적 참여를 검토해볼 수 있다.

넷째, 평가대상 공공기관의 범위에 대해서도 대상을 확대해야 한다는 주장과 축소해야 한다는 주장이 공존하고 있다. 그러나 평가대상의 범위를 확대하거나 축소하는 문제는 경영평가를 실시하는 목적과 운영상의 문제, 기관부담 등의 측면에서 다양한 접근이 가능하기 때문에 외국의 경우 주로 평가대상이 공기업이라는 점과 기관 유형에 따라서 평가주기 등을 다르게 적용하고 있다는 점 등을 참고할 수 있다.

다섯째, 평가주기와 관련해서 현행 평가제도는 1년 단위로 평가가 이루어지고 있지만 프랑스 등에서는 3년 이상 중장기 성과협약을 체결하고 3년 단위의 경영성과 평가를 실시하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 이 경우에 영국과 프랑스의 성과협약 평가와 중국의 임기운영실적평가제도의 사례를 참고하면 현재의 경영평가 결과의 환류 등에 있어서도 시사점을 도출할 수 있다.

여섯째, 우리나라의 경영평가지표체계는 재무적 지표와 비재무적 지표가 함께 적용되고 있으나 해외의 경우 공기업에 한정되기는 하지만 재무적 성과지표를 주된 평가지표로 적용하고 보조적·보충적으로 비재무적 성과지표를 활용하고 있다. 특히 시장형 공기업의 경우 재무적 성과지표에 초점을 맞춰서 평가가 이루어지고 있으므로 한국의 경우는 이를 적용하는 방법을 검토해볼 수 있다. 다만 스웨덴은 공기업의 사회적 책임을 강조하고 있고, 한국에서도 점차 사회책임보고서를 발행하고 있는 기관이 증가하고 있으므로 이 내용을 비재무적 평가에 활용하는 방안도 함께 모색할 수 있을 것이다.

일곱째, 향후 정부와 기관장 간 성과협약제를 강조하게 되면 프랑스와 같이 현행 경영계약제를 대대적으로 개편해야 하며 평가방법에 있어서도 수정과 보완이 필요하다. 이 경우에 중국에서 평가 기준치와 목표치를 비교하여 이에 따라서 가(감)점을 부여하는 방법이나 이전의 기관장 이행실적 평가에서 기준치와 목표치를 비교하는 평가방법을 재검토해 볼 수 있다.

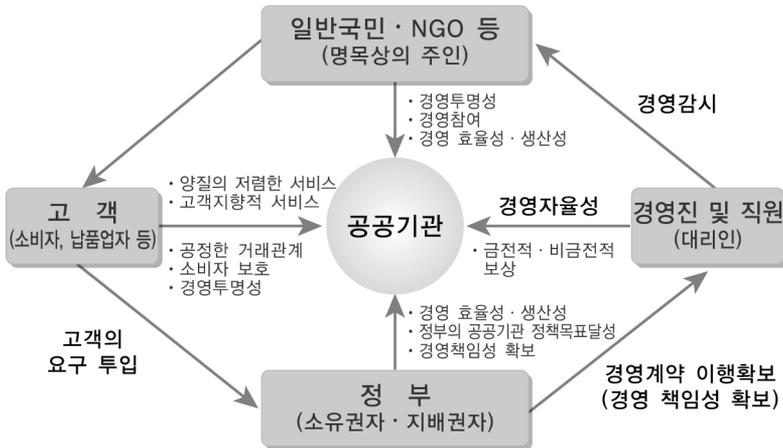
마지막으로 평가 결과를 임면이나 보수와 연계하는 문제도 최근 지난 정부에서 간부직 성과연봉제가 확대되면서 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 성과협약제를 도입하는 경우에 성과급의 지급문제는 중국의 임기운영실적평가 결과와 성과급을 연계하는 방법을 활용할 수도 있고, 기관장과 임원 임면의 측면에서는 연임의 여부에 연계할 수 있을 것으로 판단된다.

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사

1. 경영평가제도에 대한 설문조사 개요

현행 경영평가의 직접적 당사자로서는 평가자인 경영평가단이 있고 피평가자인 공공기관의 임직원이 있다. 간접적인 이해관계자로서는 공공기관의 소유권 기관으로 기획재정부와 사업의 주무부처가 있으며, 공공기관의 감사와 국정감사기관으로 국회 및 감사원이 있다. 또한 공공기관이 생산하는 재화나 전달하는 공공서비스의 수혜자로서 고객이 있을 것이고 최종적인 공공기관의 주인으로서의 납세자인 국민이 있다.

[그림 VI-1] 공공기관에 대한 이해관계자와 책임성 관계



자료: 장재인 외, 2013 인용

현행 경영평가에 대한 성과와 한계에 대한 많은 연구 및 논의가 있다. 경영평가제도는 1984년 이전부터 공기업의 경영통제 수단으로 도입되었고 현재 준정부기관을 포함한 공공기관의 경영성과를 평가하고 이를 환류하는 가장 중요하고 강력한 공공기관에 대한 성과관리제도로 발전하였다. 그러나 경영평가제도가 강화될수록 공공기관의 경영성과 개선과 책임성이 좋아지는 데 기여를 하고 있는가? 오히려 공공기관의 경영에 부담을 주는 것은 아닌가?라는 질문에 대해 이해관계자들 간의 다른 시각이 있을 수밖에 없다.

또한 경영평가제도가 성과평가제도로써 이론적이고 규범적인 평가모형의 진화를 따라가고 있는 것인가? 그리고 평가의 객관성, 타당성, 공정성과 수용성을 확보하고 있으며 평가의 근본적인 목적인 공공기관의 경영성과와 책임성을 제고하는 데 순기능적 요소가 있는가? 등에 대해 정확하게 응답을 할 수 있어야 하며, 지속적으로 평가제도의 수정과 변화가 가능해야만 평가제도의 신뢰성과 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

30여 년간 지속되면서 발전되어온 공공기관 경영평가제도에 대한 직접적 이해관계자는 경영평가단의 전문가 그룹과 피평가자인 공공기관의 임직원들이다. 이들을 대상으로 기존의 학술적인 연구와 다른 이해관계자들이 제기한 경영평가의 문제점과 향후 개편방향에 대한 설문조사를 실시하였다. 첫 번째 설문조사는 2013년 9월 5, 6일 양일간 공공기관 정책워크숍에 참석한 공공기관의 임직원을 대상으로 실시하였고, 두 번째 설문조사는 2013년 7월 10부터 20일까지 10일간 현재 경영평가위원을 대상으로 실시하였다.

2. 공공기관 직원의 인식조사

가. 설문조사 개요

현재 경영평가제도에 대한 공공기관 직원들의 인식과 바람직한 경영평가제도의 발전방향에 대해 알아보기 위해 공공기관 직원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2013년 9월 5~6일 「2013 공공기관 정책 워크숍」에 참석한 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 직원들을 대상으로 실시되었으며 총 961부의 설문지가 회수되었다. 본 연구에서는 이 중 불성실한 응답 21부³⁸⁾을 제외하고 총 940부에 대해서 분석을 실시하였다.

〈표 W-1〉 공공기관 직원 응답자의 특성

(단위: 명, %)

성별	연령		소속		담당업무		
	남성	739(78.6)	20대	33(3.5)	공기업 I	99(10.5)	경영평가
여성	153(16.3)	30대	369(39.3)	공기업 II	133(14.1)	재무	125(13.3)
모름/ 무응답	48(5.1)	40대	424(45.1)	준정부 (위탁집행)	304(32.3)	인사	141(15.0)
합계	940(100.0)	50대	64(6.8)	준정부 (기금관리)	114(12.1)	기타	180(19.1)
		60대	2(0.2)	강소형	193(20.5)	모름/ 무응답	51(5.4)
		모름/ 무응답	48(5.1)	기타 공공기관	40(4.3)	합계	940(100.0)
		합계	940(100.0)	기타	4(0.4)		
				모름/무응답	53(5.6)		
				합계	940(100.0)		

38) 전체 설문지의 80% 이상을 응답하지 않은 경우 불성실한 응답으로 처리하였다.

설문에 응답한 응답자의 특성을 살펴보면 <표 VI-1>과 같다. 응답자 중 남성(78.6%)이 여성보다 많고 연령은 30대(39.3%)와 40대(45.1%)가 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 위탁집행형 준정부기관(32.3%)과 공기업II(14.1)의 응답비율이 높았으며 담당업무는 경영평가(47.1%)가 가장 많았다.

나. 설문조사 분석 결과

1) 현행 경영평가 체계

현재의 공공기관 관리정책에서 가장 중시되고 있는 가치가 무엇이라고 생각하는지에 대해 효율성이 가장 중시되고 있다는 의견이 전체의 41.6%로 가장 높게 나타난 반면 자율성은 가장 취약하다고 생각하는 것으로 나타났다(전체의 2.6%). 공공성의 경우 공공기관 관리정책에서 중요한 가치라고 생각한다는 응답(34.1%)과 취약하다는 응답(18.5%)이 모두 높게 나타나 공공성에 대해서는 기관에 따라 의견이 다르다는 것을 알 수 있다.

<표 VI-2> 현재 정부의 공공기관 관리정책에서 가장 중시/취약한 가치

(단위: %)

	효율성	공공성	책임성	자율성	수익성	모름/무응답
중요 가치	41.6	34.1	16.3	2.6	4.4	1.1
취약한 가치	6.3	18.5	8.4	56.4	9.4	1.1

현재 공공기관이 추구하는 가치에 대해 경영실적평가가 얼마나 기여하고 있는지는 질문에 대해서는 책임성과 효율성에는 긍정적인 답변³⁹⁾이 가장 높게 나타났다. 반면에 공공성은 ‘보통이다’라는

39) ‘그렇다’와 ‘그렇지 않다’는 응답을 합쳐서 긍정적인 답변으로 보고 ‘그렇지

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사 137

응답이 긍정적인 답변보다 높게 나타났으며 자율성의 측면에서는 부정적인 답변이 가장 높게 나타났다. 수익성 제고의 측면에서도 경영실적평가가 기여한 정도에 대해서는 부정적인 응답이 많이 나왔다.

〈표 VI-3〉 공공기관이 추구하는 가치에 대한 경영실적평가의 기여도

(단위: %, 점)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	평균
책임성 제고	4.5	16.3	39.8	34.7	4.0	0.7	3.2
효율성 제고	5.6	18.1	36.0	34.8	4.7	0.9	3.1
공공성 제고	5.9	21.1	38.5	30.6	3.0	1.0	3.0
자율성 인정	20.3	34.1	30.0	12.9	1.8	0.9	2.4
수익성 제고	7.2	23.3	40.7	23.8	3.9	1.0	2.9

현재의 경영실적 평가지표가 기관의 노력과 얼마만큼 반영하고 있다고 생각하는지에 대해서는 대부분의 지표에서 긍정적인 답변이 가장 높게 나타났다. 특히 주요사업 지표와 리더십, 책임경영, 조직 및 인적자원관리 지표에 대해서는 긍정적인 답변이 높은 편이었다. 반면에 총인건비 인상률과 정부권장정책, 국민평가 계량 지표, 업무효율 계량지표에 대해서는 부정적인 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

‘않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’는 응답을 합해 부정적인 응답으로 해석하였다.

〈표 VI-4〉 현재의 평가지표가 기관의 노력과 실적을 반영하고 있는 정도

(단위: %, 점)

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	평균	
리더십	3.7	11.6	41.7	36.5	3.7	2.8	3.3	
책임경영	2.4	12.7	42.8	35.0	4.4	2.8	3.3	
국민 평가	비계량	3.6	15.6	44.8	28.2	4.5	3.3	3.1
	계량	5.0	19.3	42.7	26.3	3.4	3.4	3.0
사회적 기여	3.7	15.3	43.8	30.5	3.6	3.0	3.2	
정부권장정책	6.0	18.9	38.8	28.4	4.7	3.2	3.1	
업무 효율	비계량	5.3	15.7	40.2	31.5	3.6	3.6	3.1
	계량	5.9	17.9	40.2	29.3	3.2	3.6	3.1
조직 및 인적자원 관리	3.5	13.1	40.1	35.7	4.0	3.5	3.2	
충인건비 인상률	9.9	18.9	37.0	25.1	5.9	3.2	3.0	
재무 예산	비계량	4.7	16.8	40.9	29.9	4.7	3.1	3.1
	계량	5.0	17.6	41.8	29.3	3.2	3.2	3.1
보수 및 성과	5.1	16.5	39.9	32.1	3.2	3.2	3.1	
노사관리	4.8	16.3	42.0	29.8	3.4	3.7	3.1	
주요 사업	비계량	2.0	7.8	27.3	31.9	7.7	23.3	3.5
	계량	2.6	10.3	33.7	35.9	5.9	11.7	3.4

경영평가단의 전문성 및 공정성에 대해서는 긍정적인 답변이 각각 39.2%와 34.1%로 높게 나타났지만 공정성의 경우 부정적인 응답도 24.9%인 것으로 나타났다.

〈표 VI-5〉 경영평가단의 전문성 및 공정성

(단위: %, 점)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	평균
전문성	4.6	14.3	40.1	34.9	4.3	1.9	3.2
공정성	5.3	19.6	39.1	30.0	4.1	1.8	3.1

경영평가 준비에 투입되는 인력 및 노력과 시간, 경비가 적정한지에 대해서는 부정적인 응답이 높게 나타났다. 투입되는 인력이 적정한지에 대해서는 부정적인 응답이 50.9%였으며, 노력과 시간은 50.0%, 경비는 45.3%로 공공기관은 경영평가 수검비용이 적정하지 않다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

〈표 VI-6〉 경영평가 준비에 투입되는 인력·노력과 시간·경비의 적정성

(단위: %, 점)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	평균
인력	12.2	38.7	29.3	15.7	1.6	2.4	2.5
노력과 시간	13.3	36.7	25.5	17.9	3.9	2.7	2.6
경비	13.1	32.2	34.0	16.1	2.1	2.4	2.6

2) 경영평가의 효과

경영평가가 기관의 경영성과 개선에 도움이 되는지 여부에 대해 공기업의 경우 긍정적인 답변이 상대적으로 많았으며, 강소형기관의 경우 부정적인 답변이 많았다. 기관유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.05$).

또한 공공기관 직원의 경우 긍정적인 답변이 많은 것에 비해, 평가자인 평가단의 경우에는 보통이라는 의견이 과반수 이상을 차지하였고, 공공기관과 평가단의 집단 간 구분에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.05$).

〈표 VI-7〉 경영평가가 기관의 경영성과 개선에 도움 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	13	37	82	86	8	6	232
	(5.6)	(15.9)	(35.3)	(37.1)	(3.4)	(2.6)	(100)
준정부 (위탁·기금)	22	82	170	122	19	3	418
	(5.3)	(19.6)	(40.7)	(29.2)	(4.5)	(0.7)	(100)
준정부 (강소형)	11	50	70	59	3	0	193
	(5.7)	(25.9)	(36.3)	(30.6)	(1.6)	(0)	(100)
전체	46	169	322	267	30	9	843
	(5.5)	(20)	(38.2)	(31.7)	(3.6)	(1.1)	(100)
$\chi^2 = 20.602, df=10, p=0.024 < 0.05$							
공공기관	46	169	322	267	30	9	843
	(5.5)	(20.0)	(38.2)	(31.7)	(3.6)	(1.1)	(100.0)
평가단	0	6	36	14	2	0	58
	(0)	(10.3)	(62.1)	(24.1)	(3.4)	(0)	(100.0)
전체	46	175	358	281	32	9	901
	(5.1)	(19.4)	(39.7)	(31.2)	(3.6)	(1.0)	(100.0)
$\chi^2 = 15.187, df=5, p=0.010 < 0.05$							

경영평가가 기관의 책임성 제고에 기여하는지 여부에 대해서 공기업, 위탁·기금, 강소형기관의 순으로 긍정적인 답변이 많았으나

유형에 따른 차이가 통계적으로 의미는 없었다(p>0.1).

공공기관 직원의 경우 보통이다, 혹은 그렇다라는 의견이 많았으나, 평가단은 부정적인 답변이 훨씬 큰 비율을 차지함으로써 경영평가의 책임성 제고에 대해 부정적으로 바라보는 것으로 나타났으며 통계적으로 유의미하였다(p<0.01).

<표 VI-8> 경영평가가 기관의 책임성 제고에 기여 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	8	32	87	92	11	2	232
	(3.4)	(13.8)	(37.5)	(39.7)	(4.7)	(.9)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	19	66	165	145	20	3	418
	(4.5)	(15.8)	(39.5)	(34.7)	(4.8)	(.7)	(100.0)
준정부 (강소형)	11	36	83	58	3	2	193
	(5.7)	(18.7)	(43.0)	(30.1)	(1.6)	(1.0)	(100.0)
전체	38	134	335	295	34	7	843
	(4.5)	(15.9)	(39.7)	(35.0)	(4.0)	(.8)	(100.0)
$\chi^2 = 10.354, df=10, p=0.410 > 0.1$							
공공기관	38	134	335	295	34	7	843
	(4.5)	(15.9)	(39.7)	(35.0)	(4.0)	(.8)	(100.0)
평가단	30	15	13	0	1	0	59
	(50.8)	(25.4)	(22.0)	(.0)	(1.7)	(.0)	(100.0)
전체	68	149	348	295	35	7	902
	(7.5)	(16.5)	(38.6)	(32.7)	(3.9)	(.8)	(100.0)
$\chi^2 = 186.489, df=5, p=0.00 < 0.01$							

경영평가가 기관 경영 효율성 제고에 기여하는지 여부에 대해서

공기업의 경우 긍정적인 응답이 가장 많았으며 나머지 유형은 유사한 응답의 비율을 보였고, 그 결과는 통계적으로 유의미하였다 ($p < 0.01$).

또한 평가단의 경우 공공기관 직원에 비해 경영평가의 경영 효율성 제고 기여에 대해 긍정적으로 바라보는 것으로 나타났으며 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

〈표 VI-9〉 경영평가 기관의 경영 효율성 제고에 기여 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	10	26	87	91	16	2	232
	(4.3)	(11.2)	(37.5)	(39.2)	(6.9)	(.9)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	27	85	147	134	22	3	418
	(6.5)	(20.3)	(35.2)	(32.1)	(5.3)	(.7)	(100.0)
준정부 (강소형)	10	42	71	66	1	3	193
	(5.2)	(21.8)	(36.8)	(34.2)	(.5)	(1.6)	(100.0)
전체	47	153	305	291	39	8	843
	(5.6)	(18.1)	(36.2)	(34.5)	(4.6)	(.9)	(100.0)

$$\chi^2 = 23.423, df=10, p=0.009 < 0.01$$

공공기관	47	153	305	291	39	8	843
	(5.6)	(18.1)	(36.2)	(34.5)	(4.6)	(.9)	(100.0)
평가단	0	2	9	33	15	0	59
	(.0)	(3.4)	(15.3)	(55.9)	(25.4)	(.0)	(100.0)
전체	47	155	314	324	54	8	902
	(5.2)	(17.2)	(34.8)	(35.9)	(6.0)	(.9)	(100.0)

$$\chi^2 = 64.653, df=5, p=0.000 < 0.01$$

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사 143

경영평가가 공공성 제고에 기여하는지 여부에 대해 긍정적인 의견은 공기업, 기금·위탁, 강소형 순으로 많았으며 통계적으로 유의미하였다(p<0.01).

또한 평가단의 경우 공공기관에 비해 경영평가의 공공성 강화 기능에 대해 긍정적으로 바라보는 것으로 나타났다(p<0.1).

〈표 Ⅶ-10〉 경영평가가 기관의 공공성 제고에 기여 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	10	43	92	75	10	2	232
	(4.3)	(18.5)	(39.7)	(32.3)	(4.3)	(.9)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	33	76	161	132	12	4	418
	(7.9)	(18.2)	(38.5)	(31.6)	(2.9)	(1.0)	(100.0)
준정부 (강소형)	7	55	68	58	2	3	193
	(3.6)	(28.5)	(35.2)	(30.1)	(1.0)	(1.6)	(100.0)
전체	50	174	321	265	24	9	843
	(5.9)	(20.6)	(38.1)	(31.4)	(2.8)	(1.1)	(100.0)
$\chi^2 = 18.266, df=10, p=0.009 < 0.01$							
공공기관	50	174	321	265	24	9	843
	(5.9)	(20.6)	(38.1)	(31.4)	(2.8)	(1.1)	(100.0)
평가단	0	2	4	38	15	0	59
	(.0)	(3.4)	(6.8)	(64.4)	(25.4)	(.0)	(100.0)
전체	50	176	325	303	39	9	902
	(5.5)	(19.5)	(36.0)	(33.6)	(4.3)	(1.0)	(100.0)
$\chi^2 = 110.379, df=10, p=0.051 < 0.1$							

경영평가가 기관의 수익성 제고에 기여하는지 여부에 대해 강소형, 위탁·기금, 공기업의 순으로 부정적인 의견이 많았으며 통계적

으로 유의미하였다($p < 0.012$).

또한 공공기관 직원의 경우 평가단에 비해 긍정적인 응답이 많았으나 그 차이가 통계적인 의미는 없는 것으로 나타났다($p > 0.1$).

〈표 Ⅶ-11〉 경영평가가 기관의 수익성 제고에 기여 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	14	37	102	60	16	3	232
	(6.0)	(15.9)	(44.0)	(25.9)	(6.9)	(1.3)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	31	96	176	99	13	3	418
	(7.4)	(23.0)	(42.1)	(23.7)	(3.1)	(.7)	(100.0)
준정부 (강소형)	15	59	71	42	3	3	193
	(7.8)	(30.6)	(36.8)	(21.8)	(1.6)	(1.6)	(100.0)
전체	60	192	349	201	32	9	843
	(7.1)	(22.8)	(41.4)	(23.8)	(3.8)	(1.1)	(100.0)
$\chi^2 = 22.583, df=10, p=0.012 < 0.05$							
공공기관	60	192	349	201	32	9	843
	(7.1)	(22.8)	(41.4)	(23.8)	(3.8)	(1.1)	(100.0)
평가단	1	18	27	10	3	0	59
	(1.7)	(30.5)	(45.8)	(16.9)	(5.1)	(.0)	(100.0)
전체	61	210	376	211	35	9	902
	(6.8)	(23.3)	(41.7)	(23.4)	(3.9)	(1.0)	(100.0)
$\chi^2 = 6.052, df=5, p=0.301 > 0.1$							

경영평가가 생산성 향상에 도움을 주는지 여부에 대해서는 공기업의 경우 긍정적인 답변이 상대적으로 많았으며, 강소형기관의 경우 부정적인 답변이 많았다. 기관 유형에 따른 응답의 차이는

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사 145

통계적으로 유의미하였다($p < 0.05$).

또한 공공기관 직원의 경우 보통이라는 답변이 가장 많았던 것에 비해, 평가자인 평가단의 경우에는 긍정적이라는 답변이 절대적으로 높은 비율을 차지하였다. 공공기관과 평가단의 집단 간 구분에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

〈표 Ⅶ-12〉 경영평가가 기관 및 임직원의 생산성 향상에 도움 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	19	49	78	73	7	6	232
	(8,2)	(21,1)	(33,6)	(31,5)	(3,0)	(2,6)	(100,0)
준정부 (위탁·기금)	36	101	160	103	15	3	418
	(8,6)	(24,2)	(38,3)	(24,6)	(3,6)	(0,7)	(100,0)
준정부 (강소형)	16	68	60	44	5	0	193
	(8,3)	(35,2)	(31,1)	(22,8)	(2,6)	(0,0)	(100,0)
전체	71	218	298	220	27	9	843
	(8,4)	(25,9)	(35,3)	(26,1)	(3,2)	(1,1)	(100,0)
$\chi^2 = 22,979, df=10, p=0,011 < 0,05$							
공공기관	71	218	298	220	27	9	843
	(8,4)	(25,9)	(35,3)	(26,1)	(3,2)	(1,1)	(100,0)
평가단	0	0	2	40	17	0	59
	(,0)	(,0)	(3,4)	(67,8)	(28,8)	(,0)	(100,0)
전체	71	218	300	260	44	9	902
	(7,9)	(24,2)	(33,3)	(28,8)	(4,9)	(1,0)	(100,0)
$\chi^2 = 145,197, df=5, p=0,000 < 0,01$							

기관장 평가가 기관의 성과를 제고하는 데 실효성이 있다고 생각하는지 여부에 대해서는 공기업의 경우 긍정적인 응답이 상대적

으로 많았으며, 강소형의 경우 부정적인 응답이 많았다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

또한 평가단의 경우 공공기관 직원에 비해 기관장 평가의 실효성에 대해 부정적이라는 답변이 상대적으로 많은 것으로 나타났으며, 공공기관과 평가단의 집단 간 구분에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

〈표 VI-13〉 현재 기관장 평가가 기관의 성과를 제고하는 데 실효성이 있다고 생각하는지 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	24	36	80	70	12	10	232
	(10.3)	(15.5)	(34.5)	(30.2)	(5.2)	(4.3)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	42	93	160	92	20	11	418
	(10.0)	(22.2)	(38.3)	(22.0)	(4.8)	(2.6)	(100.0)
준정부 (강소형)	15	54	74	46	1	3	193
	(7.8)	(28.0)	(38.3)	(23.8)	(.5)	(1.6)	(100.0)
전체	81	183	314	208	33	24	843
	(9.6)	(21.7)	(37.2)	(24.7)	(3.9)	(2.8)	(100.0)

$\chi^2 = 23.678, df=10, p=0.009 < 0.01$

공공기관	81	183	314	208	33	24	843
	(9.6)	(21.7)	(37.2)	(24.7)	(3.9)	(2.8)	(100.0)
평가단	13	16	10	17	3	0	59
	(22.0)	(27.1)	(16.9)	(28.8)	(5.1)	(.0)	(100.0)
전체	94	199	324	225	36	24	902
	(10.4)	(22.1)	(35.9)	(24.9)	(4.0)	(2.7)	(100.0)

$\chi^2 = 17.474, df=5, p=0.004 < 0.01$

3) 미래 경영평가제도의 변화 방향

경영평가에서 가장 우선시되는 가치에 대해서는 모든 유형에서 공공성을 가장 많이 선택하였으나 수익성은 공기업, 위탁·기금, 강소형의 순으로 많이 선택함으로써, 기관 유형 분류의 취지와 동일한 결과가 나타났다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다 ($p < 0.01$).

〈표 Ⅵ-14〉 공공기관 경영평가에서 가장 우선시되는 가치

(단위: 명, %)

유형	공공성	수익성	사회적 책임	기타	모름/무응답	합계
공기업	159	19	37	7	10	232
	(68.5)	(8.2)	(15.9)	(3.0)	(4.3)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	282	20	101	7	8	418
	(67.5)	(4.8)	(24.2)	(1.7)	(1.9)	(100.0)
준정부 (강소형)	135	3	49	3	3	193
	(69.9)	(1.6)	(25.4)	(1.6)	(1.6)	(100.0)
전체	576	42	187	17	21	843
	(68.3)	(5.0)	(22.2)	(2.0)	(2.5)	(100.0)

$\chi^2 = 21.114, df=8, p=0.007 < 0.01$

경영평가제도 중 가장 먼저 개편되어야 하는 것에 대해서는 모든 유형에서 평가지표 개선을 가장 많이 선택하였다. 그 다음으로 공기업의 경우 평가단의 전문성·공정성 강화를 상대적으로 많이 선택하였고, 위탁·기금 및 강소형의 경우 기관 평가와 기관장 평가 통합을 많이 선택하였다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.05$).

〈표 VI-15〉 현재의 공공기관의 경영평가제도 중 가장 먼저 개편되어야 하는 것(복수응답)

(단위: 명, %)

유형	평가 대상의 확대 혹은 축소	평가 유형의 세분화	평가 주기 변경	기관 평가 및 기관장 평가 통합 등 평가체계 재구성	평가단의 전문성·공정성 강화	평가 지표 개선	기타	합계
공기업	8	4	30	34	36	54	3	169
	(4.7)	(2.4)	(17.8)	(20.1)	(21.3)	(32.0)	(1.8)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	8	32	40	73	51	100	4	308
	(2.6)	(10.4)	(13.0)	(23.7)	(16.6)	(32.5)	(1.3)	(100.0)
준정부 (강소형)	7	10	31	44	20	51	0	163
	(4.3)	(6.1)	(19.0)	(27.0)	(12.3)	(31.3)	(.0)	(100.0)
전체	23	46	101	151	107	205	7	640
	(3.6)	(7.2)	(15.8)	(23.6)	(16.7)	(32.0)	(1.1)	(100.0)

$\chi^2 = 23.204, df=12, p=0.026 < 0.05$

평가 유형별로 평가모형을 차별적으로 적용하는 것이 바람직한지 여부에 대해서는 강소형 유형의 경우 긍정적인 응답이 상대적으로 많아 강소형기관의 특성에 따른 평가유형 적용을 원하는 것으로 나타났다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

또한 평가단의 경우 공공기관 직원에 비해 긍정적인 답변이 상대적으로 많은 것을 볼 수 있었으며, 집단 간 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.05$).

〈표 VI-16〉 공기업 및 준정부기관 등 평가유형별로 평가모형을 차별적으로 적용하는 것이 바람직한지 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	합계
공기업	5	15	59	101	41	11	232
	(2,2)	(6,5)	(25,4)	(43,5)	(17,7)	(4,7)	(100,0)
준정부 (위탁·기금)	11	24	75	185	113	10	418
	(2,6)	(5,7)	(17,9)	(44,3)	(27,0)	(2,4)	(100,0)
준정부 (강소형)	1	9	29	76	75	3	193
	(,5)	(4,7)	(15,0)	(39,4)	(38,9)	(1,6)	(100,0)
전체	17	48	163	362	229	24	843
	(2,0)	(5,7)	(19,3)	(42,9)	(27,2)	(2,8)	(100,0)
$\chi^2 = 32,826, df=10, p=0,000<0,01$							
공공기관	17	48	163	362	229	24	843
	(2,0)	(5,7)	(19,3)	(42,9)	(27,2)	(2,8)	(100,0)
평가단	0	3	3	38	15	0	59
	(,0)	(5,1)	(5,1)	(64,4)	(25,4)	(,0)	(100,0)
전체	17	51	166	400	244	24	902
	(1,9)	(5,7)	(18,4)	(44,3)	(27,1)	(2,7)	(100,0)
$\chi^2 = 14,781, df=5, p=0,011<0,05$							

공기업에 대해 성과나 결과 중심으로 경영평가의 초점을 맞추는 것이 적절한지 여부에 대해서는 공기업의 경우 부정적인 의견의 높게 나타나 성과 중심의 경영평가에 대해 다소 거부감을 갖고 있는 것으로 판단된다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0,01$).

또한 평가단의 경우 향후 성과나 결과 중심으로 평가가 이루어져야 한다는 의견이 공공기관 직원에 비해 상대적으로 많았으며

집단 간 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

〈표 Ⅵ-17〉 향후 공기업에 대하여 성과나 결과 중심으로 경영평가 여부
(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	14 (6.0)	64 (27.6)	61 (26.3)	74 (31.9)	11 (4.7)	8 (3.4)	232 (100.0)
준정부 (위탁·기금)	25 (6.0)	84 (20.1)	155 (37.1)	113 (27.0)	17 (4.1)	24 (5.7)	418 (100.0)
준정부 (강소형)	10 (5.2)	31 (16.1)	54 (28.0)	64 (33.2)	11 (5.7)	23 (11.9)	193 (100.0)
전체	49 (5.8)	179 (21.2)	270 (32.0)	251 (29.8)	39 (4.6)	55 (6.5)	843 (100.0)
$\chi^2 = 29.249, df=10, p=0.001 < 0.01$							
공공기관	49 (5.8)	179 (21.2)	270 (32.0)	251 (29.8)	39 (4.6)	55 (6.5)	843 (100.0)
평가단	0 (.0)	8 (13.6)	16 (27.1)	31 (52.5)	4 (6.8)	0 (.0)	59 (100.0)
전체	49 (5.4)	187 (20.7)	286 (31.7)	282 (31.3)	43 (4.8)	55 (6.1)	902 (100.0)
$\chi^2 = 18.943, df=5, p=0.002 < 0.01$							

준정부기관에 대해 사업추진의 과정과 실적 중심으로 평가하는 것에 대해 위탁·기금 준정부기관의 경우 부정적인 답변이 상대적으로 많았으며, 강소형 준정부기관의 경우 긍정적인 답변이 상대적으로 많아 같은 준정부기관 유형 안에서도 위탁·기금과 강소형 유형의 반응이 다르게 나타났다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$).

〈표 VI-18〉 적절한 경영평가 주기

(단위: 명, %)

유형	1년	2년	3년	4년	모름/ 무응답	합계
공기업	18	66	119	20	9	232
	(7.8)	(28.4)	(51.3)	(8.6)	(3.9)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	41	118	217	29	13	418
	(9.8)	(28.2)	(51.9)	(6.9)	(3.1)	(100.0)
준정부 (강소형)	17	57	105	7	7	193
	(8.8)	(29.5)	(54.4)	(3.6)	(3.6)	(100.0)
전체	76	241	441	56	29	843
	(9.0)	(28.6)	(52.3)	(6.6)	(3.4)	(100.0)

$$\chi^2 = 5.354, df=8, p=0.719 > 0.1$$

적절한 경영평가 주기에 대해서는 3년을 가장 많이 선택하였으며, 2년이 적절하다는 의견이 뒤를 이었다. 또한 유형별로 응답의 차이는 통계적으로 의미가 있을 만큼 두드러지지 않았다(p>9.1).

〈표 VI-19〉 준정부기관에 대하여 사업추진의 과정과 실적 중심으로 평가 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	모름/ 무응답	합계
공기업	7	30	73	76	10	36	232
	3.0)	12.9)	31.5)	32.8)	4.3)	15.5)	100.0)
준정부 (위탁·기금)	27	63	146	140	33	9	418
	(6.5)	15.1)	34.9)	33.5)	7.9)	2.2)	100.0)
준정부 (강소형)	6	23	62	82	17	3	193
	3.1)	11.9)	32.1)	42.5)	8.8)	1.6)	100.0)
전체	40	116	281	298	60	48	843
	4.7)	13.8)	33.3)	35.3)	7.1)	5.7)	100.0)

$$\chi^2 = 68.557, df=10, p=0.000 < 0.01$$

〈표 VI-19〉의 계속

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름/무응답	합계
공공기관	40	116	281	298	60	48	843
	(4.7)	(13.8)	(33.3)	(35.3)	(7.1)	(5.7)	(100.0)
평가단	0	8	14	29	8	0	59
	(.0)	(13.6)	(23.7)	(49.2)	(13.6)	(.0)	(100.0)
전체	40	124	295	327	68	48	902
	(4.4)	(13.7)	(32.7)	(36.3)	(7.5)	(5.3)	(100.0)

$$\chi^2 = 13.649, df=5, p=0.018(0.05)$$

향후 평가단 구성 및 운영의 개선점에 대해 준정부기관은 전문성과 공정성을 유사한 비율로 선택한 데 비해, 공기업은 공정성을 가장 많이 선택하였다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.1$).

〈표 VI-20〉 향후 경영평가단의 구성과 운영의 개선점

(단위: 명, %)

유형	전문성	공정성	청렴성	성실성	기타	모름/무응답	합계
공기업	68	97	24	19	9	15	232
	(29.3)	(41.8)	(10.3)	(8.2)	(3.9)	(6.5)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	158	161	39	26	15	19	418
	(37.8)	(38.5)	(9.3)	(6.2)	(3.6)	(4.5)	(100.0)
준정부 (강소형)	77	77	12	20	3	4	193
	(39.9)	(39.9)	(6.2)	(10.4)	(1.6)	(2.1)	(100.0)
전체	303	335	75	65	27	38	843
	(35.9)	(39.7)	(8.9)	(7.7)	(3.2)	(4.5)	(100.0)

$$\chi^2 = 16.390, df=10, p=0.089(0.1)$$

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사 153

전문적인 연구기관의 경영평가 과정에의 참여 여부에 대해서는 공기업의 경우 긍정적인 응답이 다른 유형에 비해 상대적으로 많았다. 그러나 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다($p>0.1$).

〈표 VI-21〉 전문적인 연구기관의 경영평가 과정 참여 여부

(단위: 명)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 / 무응답	합계
공기업	32	44	63	74	11	8	232
	(13.8)	(19.0)	(27.2)	(31.9)	(4.7)	(3.4)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	40	70	167	113	18	10	418
	(9.6)	(16.7)	(40.0)	(27.0)	(4.3)	(2.4)	(100.0)
준정부 (강소형)	18	30	73	61	8	3	193
	(9.3)	(15.5)	(37.8)	(31.6)	(4.1)	(1.6)	(100.0)
전체	90	144	303	248	37	21	843
	(10.7)	(17.1)	(35.9)	(29.4)	(4.4)	(2.5)	(100.0)

$$\chi^2 = 13.995, df=10, p=0.173 > 0.1$$

기타공공기관으로의 경영평가 확대 여부에 대해서는 유형별로 응답이 고르게 분포되었으며 통계적인 차이도 두드러지지 않았다($p>0.1$).

그러나 평가단의 경우 긍정적인 답변이 과반수 이상을 차지해 기타공공기관에 대한 평가 확대 필요성을 선호하는 것으로 나타났고, 그 차이는 통계적으로 유의미하였다($p<0.01$).

〈표 VI-22〉 향후 경영평기를 받지 않는 기타공공기관의 경영평가 확대 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	합계
공기업	25	51	71	64	12	9	232
	(10,8)	(22,0)	(30,6)	(27,6)	(5,2)	(3,9)	(100,0)
준정부 (위탁·기금)	43	86	133	112	34	10	418
	(10,3)	(20,6)	(31,8)	(26,8)	(8,1)	(2,4)	(100,0)
준정부 (강소형)	26	53	53	42	15	4	193
	(13,5)	(27,5)	(27,5)	(21,8)	(7,8)	(2,1)	(100,0)
전체	94	190	257	218	61	23	843
	(11,2)	(22,5)	(30,5)	(25,9)	(7,2)	(2,7)	(100,0)

 $\chi^2 = 10,061, df=10, p=0,435 > 0,1$

공공기관	94	190	257	218	61	23	843
	(11,2)	(22,5)	(30,5)	(25,9)	(7,2)	(2,7)	(100,0)
평가단	2	11	6	27	13	0	59
	(3,4)	(18,6)	(10,2)	(45,8)	(22,0)	(0)	(100,0)
전체	96	201	263	245	74	23	902
	(10,6)	(22,3)	(29,2)	(27,2)	(8,2)	(2,5)	(100,0)

 $\chi^2 = 35,671, df=5, p=0,000 < 0,01$

기타공공기관에 대한 경영평가보다 간소화된 경영실적 이행점검의 시행 필요성에 대해서는 모든 유형에서 긍정적인 응답이 과반수를 차지하였고, 통계적으로 집단 간 차이가 있지 않은 것으로 나타났다($p>0,1$).

평가단의 경우 공공기관 직원보다 긍정적인 응답이 상대적으로 많았으나 역시 통계적인 차이는 없는 것으로 나타났다($p>0,1$).

〈표 VI-23〉 기타공공기관의 경우에 현재 경영평가 모형보다 간소화된 경영실적 이행점검 시행 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	합계
공기업	4	11	12	34	14	1	76
	(5.3)	(14.5)	(15.8)	(44.7)	(18.4)	(1.3)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	5	17	23	53	28	3	129
	(3.9)	(13.2)	(17.8)	(41.1)	(21.7)	(2.3)	(100.0)
준정부 (강소형)	3	7	13	38	17	1	79
	(3.8)	(8.9)	(16.5)	(48.1)	(21.5)	(1.3)	(100.0)
전체	12	35	48	125	59	5	284
	(4.2)	(12.3)	(16.9)	(44.0)	(20.8)	(1.8)	(100.0)
$\chi^2 = 2.7937, df=10, p=0.986 > 0.1$							
공공기관	12	35	48	125	59	5	284
	(4.2)	(12.3)	(16.9)	(44.0)	(20.8)	(1.8)	(100.0)
평가단	0	0	2	11	3	0	16
	(.0)	(.0)	(12.5)	(68.8)	(18.8)	(.0)	(100.0)
전체	12	35	50	136	62	5	300
	(4.0)	(11.7)	(16.7)	(45.3)	(20.7)	(1.7)	(100.0)
$\chi^2 = 5.180, df=5, p=0.394 > 0.1$							

경영평가 유형을 세분화하는 경우 선택 가능한 유형분류를 기준으로 서비스유형을 가장 많이 선택하였고, 기관의 인력규모를 선택한 경우도 많았다. 다만 강소형의 경우 기관의 예산규모를 추가하는 것이 타당하다는 의견이 상대적으로 많았으며 유형에 따른 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$)

〈표 VI-24〉 공기업·준정부기관 등 경영평가 유형을 세분화한다면
추가할 만한 평가유형 분류기준

(단위: 명, %)

유형	기관의 예산규모	기관의 인력규모	서비스 유형	기타	모름/ 무응답	합계
공기업	35	81	97	7	12	232
	(15.1)	(34.9)	(41.8)	(3.0)	(5.2)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	74	115	204	10	15	418
	(17.7)	(27.5)	(48.8)	(2.4)	(3.6)	(100.0)
준정부 (강소형)	53	59	67	9	5	193
	(27.5)	(30.6)	(34.7)	(4.7)	(2.6)	(100.0)
전체	162	255	368	26	32	843
	(19.2)	(30.2)	(43.7)	(3.1)	(3.8)	(100.0)

$$\chi^2 = 22.504, df=8, p=0.004 < 0.01$$

국정과제를 경영평가에 반영하는 것에 대해서는 대체로 긍정적인 답변이 부정적인 답변보다 많았으며, 통계적으로 유의미한 집단 간 차이는 없는 것으로 나타났다($p > 0.1$).

〈표 VI-25〉 현 정부의 국정과제나 공공기관 합리화 정책과 관련된
평가지표를 경영평가에 반영 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다	모름/ 무응답	합계
공기업	15	35	95	73	6	8	232
	(6.5)	(15.1)	(40.9)	(31.5)	(2.6)	(3.4)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	32	68	182	113	12	11	418
	(7.7)	(16.3)	(43.5)	(27.0)	(2.9)	(2.6)	(100.0)
준정부 (강소형)	12	28	81	63	6	3	193
	(6.2)	(14.5)	(42.0)	(32.6)	(3.1)	(1.6)	(100.0)
전체	59	131	358	249	24	22	843
	(7.0)	(15.5)	(42.5)	(29.5)	(2.8)	(2.6)	(100.0)

$$\chi^2 = 4.438, df=10, p=0.925 > 0.1$$

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사 157

기관장 평가지표를 개선할 경우, 중심이 되어야 할 영역에 대해서는 공기업과 위탁·기금형은 리더십 및 역량을 선택한 경우가 많았으나, 강소형의 경우 상대적으로 주요사업 실적을 선택한 비율이 높게 나타났고 그 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0.1$).

〈표 Ⅱ-26〉 기관장 평가지표를 개선할 경우, 중심이 되어야 할 평가 영역
(단위: 명, %)

유형	리더십 및 역량	주요사업 실적	기관장 역점사업	기관혁신	노사관계	모름/ 무응답	합계
공기업	95	62	42	18	7	8	232
	(40.9)	(26.7)	(18.1)	(7.8)	(3.0)	(3.4)	(100.0)
준정부 (위탁·기금)	164	111	66	39	26	12	418
	(39.2)	(26.6)	(15.8)	(9.3)	(6.2)	(2.9)	(100.0)
준정부 (강소형)	58	58	51	13	12	1	193
	(30.1)	(30.1)	(26.4)	(6.7)	(6.2)	(.5)	(100.0)
전체	317	231	159	70	45	21	843
	(37.6)	(27.4)	(18.9)	(8.3)	(5.3)	(2.5)	(100.0)

$\chi^2 = 16.390, df=10, p=0.089 < 0.1$

경영자율권 확대사업을 성적 우수기관에 적용하는 것에 대해서는 대체로 보통이라는 답변과 긍정적인 답변이 유사한 비율로 선택되었고, 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다($p > 0.1$).

〈표 VI-27〉 경영자율권 확대 사업을 공기업·준정부기관의 경영평가 성적 우수기관에 적용 여부

(단위: 명, %)

유형	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	모름 /무응답	합계
공기업	15 (6,5)	35 (15,1)	98 (42,2)	59 (25,4)	19 (8,2)	6 (2,6)	232 (100,0)
준정부 (위탁·기금)	17 (4,1)	61 (14,6)	171 (40,9)	127 (30,4)	33 (7,9)	9 (2,2)	418 (100,0)
준정부 (강소형)	6 (3,1)	31 (16,1)	81 (42,0)	64 (33,2)	8 (4,1)	3 (1,6)	193 (100,0)
전체	38 (4,5)	127 (15,1)	350 (41,5)	250 (29,7)	60 (7,1)	18 (2,1)	843 (100,0)

$$\chi^2 = 9,178, df=10, p=0,515 > 0,1$$

평가 결과 환류의 개선방향에 대해서 공기업은 성과급의 격차를 개선해야 한다는 의견이 과반수 이상을 차지하였고, 준정부기관은 기관 간 성과급의 차이를 개선해야 한다는 의견이 많았다. 유형에 따른 응답의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p < 0,01$).

〈표 VI-28〉 기관 및 기관장 경영평가의 평가 결과 환류의 개선 방향

(단위: 명, %)

유형	기관간 경영성과급의 규모 및 비중 차이	기관 내부 경영평가 및 성과급의 격차	부진 기관의 기관장 해임 권고	부진기관에 대한 컨설팅 기능 강화	기 타	모름 /무응답	합계
공기업	52 (22,4)	123 (53,0)	19 (8,2)	28 (12,1)	4 (1,7)	6 (2,6)	232 (100,0)
준정부 (위탁·기금)	188 (45,0)	99 (23,7)	35 (8,4)	78 (18,7)	3 (,7)	15 (3,6)	418 (100,0)
준정부 (강소형)	92 (47,7)	50 (25,9)	22 (11,4)	29 (15,0)	0 (,0)	0 (,0)	193 (100,0)
전체	332 (39,4)	272 (32,3)	76 (9,0)	135 (16,0)	7 (,8)	21 (2,5)	843 (100,0)

$$\chi^2 = 83,088, df=10, p=0,000 < 0,01$$

VI. 현행 경영평가제도에 대한 평가 및 제도 개편방향 설문조사 159

공공기관 직원의 설문조사에서 경영평가가 지향하는 공공기관 목표들 간의 요인분석을 통해 변수 간 상관관계를 분석한 결과, 경영 효율성과 수익성의 상관관계가 가장 높게 나타났다. 공공기관 직원들은 현행 공공기관 경영평가는 수익성을 중심으로 하는 경영 효율성 평가가 가장 중요한 요인으로 보고 있는 것과 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 그러나 공공기관의 가치나 설립목적은 공공성, 수익성, 경영 효율성, 책임성이 상호 연계되어 있다는 점에서 BSC에서 말하는 것과 같이 평가지표의 균형성 확보가 중요하다는 것을 확인해 주는 것이라고 볼 수 있다.

〈표 VI-29〉 경영평가가 기여하는 목표 간 상관행렬

	책임성	경영 효율성	공공성	수익성
책임성	1.000			
경영 효율성	.593	1.000		
공공성	.502	.602	1.000	
수익성	.528	.621	.461	1.000

요인분석 결과 하나의 성분만 추출되어 경영평가가 기여하는 목표들을 개별 요인으로 묶을 수 없었다.

〈표 VI-30〉 경영평가가 기여하는 목표 간 요인분석 결과

지 표	성분1
경영 효율성	.871
책임성	.803
수익성	.800
공공성	.783

경영평가지표 간 요인분석 결과 하나의 성분만 추출되어 경영평가지표들을 개별 요인으로 묶을 수 없었으나, 주요사업의 경우 공통성이 제일 낮게 나타났다. 이는 지표들이 3개로 범주로 나뉘어져 있음에도 불구하고 각 지표가 기관의 노력과 실적을 잘 반영하는지 여부에 대해서는 평가범주 간 차이가 있다고 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다.

〈표 VI-31〉 경영평가지표 간 상관행렬

	리더십	책임경영	국민평가	사회적기여	업무효율	조직인적자원	재무예산	보수성과	노사관리	주요사업
리더십	1.000									
책임경영	.826	1.000								
국민평가	.642	.706	1.000							
사회적기여	.715	.764	.736	1.000						
업무효율	.643	.682	.580	.641	1.000					
조직인적	.660	.687	.626	.672	.646	1.000				
재무예산	.545	.615	.542	.579	.640	.589	1.000			
보수성과	.618	.661	.573	.646	.629	.686	.597	1.000		
노사관리	.641	.707	.653	.695	.606	.691	.560	.670	1.000	
주요사업	.218	.230	.171	.241	.186	.199	.148	.117	.219	1.000

제Ⅲ장의 평가지표의 변화를 분석한 결과와 동일하게 평가범주의 변화를 통해서 평가지표를 확인할 수 없는 것과 같이 평가범주보다는 세부평가지표의 변화가 평가지표로서 더 중요하고 규범적, 평가모형에 구분하는 리더십, 경영효율화, 주요사업 범주의 구분은 무의미하다고 볼 수 있다. 다만 공공기관의 경우에 공공성의 대표

지표를 주요사업 지표라고 말하는데 실증적으로 현행 주요사업지표가 다른 지표와 상관성이 낮은 것으로 나타나는 것은 분명 지표 설계나 평가결과에서 문제가 있음을 알 수 있다.

〈표 VI-32〉 경영평가지표 간 요인분석 결과

지 표	성분1
책임경영	.894
사회적기여	.867
리더십	.846
조직 및 인적자원관리	.838
노사관리	.835
국민평가	.810
업무효율	.810
보수성과	.809
재무예산	.751
주요사업	.274

3. 전문가 인식조사

가. 조사 개요

두 번째로 공공기관 경영평가위원을 대상으로 하는 설문조사를 실시하였는데 공공기관의 본질적 가치, 관리의 방향, 관리수단으로서의 경영평가제의 활용, 경영평가제도와 관련한 구체적 항목 등에 대한 인식을 확인하기 위하여 조사가 이루어졌다. 설문조사를 위하여 현행 경영평가제도를 자세히 알고 있는 경영평가위원 150

명을 대상으로 관련 내용을 2013년 7월 10일~20일까지 10일간 이메일을 활용하여 조사하였다. 분석은 설문조사에 응한 59명의 응답결과만을 대상으로 이루어졌다.

〈표 VI-33〉 전문가 설문지 조사항목

부문	내용
공공기관 관리의 핵심 가치	·효율성,공공성,책임성,자율성,수익성 등
현행 평가제도에 대한 인식	·평가 실시 목적(책임성, 경영 효율성, 경영자율성)
	·평가의 공공성/수익성에의 기여 정도
	·평가의 적정 주기
현 평가 모델	·평가지표별 기관의 노력과 실적의 반영 적정성
	·계량평가지표별 공공기관 성과 반영 적정성
	·강소형기관 평가지표체계의 적정성
적평가단 구성, 운영 적정성	·전문성, 공정성
평가 결과의 활용	·인사, 교육 등
미래 경영평가제도의 변화 방향	·향후 공공기관에서 가장 우선시되는 가치
	·공익성/수익성 지표 개선방안
	·공공기관 유형별 평가모델 차별성
	·공기업의 성과중심 평가 강화 필요성
	·준정부기관의 사업과정과 실적 중심 평가 필요성
	·경영평가와 주무부처의 참여 확대 필요성
	·기타 공공기관으로 경영평가 대상기관 확대 필요성
	·평가유형 재분류 기준

〈표 VI-34〉 전문가 응답자의 특성

(단위: 명, %)

성별		연령		직업		전공	
남성	56(94.9)	30대	3(5.1)	교수	44(74.6)	회계·경영학	29(49.2)
여성	3(5.1)	40대	26(44.1)	회계사	9(15.3)	경제학	4(6.8)
합계	59(100.0)	50대	29(49.2)	연구원	2(3.4)	정책·행정학	20(33.9)
		60대	1(1.7)	기업인	1(1.7)	공학·자연과학	3(5.1)
		합계	59(100.0)	기타	3(5.1)	기타	3(5.1)
				합계	59(100.0)	합계	59(100.0)

나. 조사 결과

1) 공공기관의 관리정책의 핵심가치

전문가들은 현재 공공기관 관리정책에서 강조하는 핵심가치를 공공성, 효율성, 책임성, 수익성의 순으로 응답하고 있는데, 이는 공공기관의 관련법이나 설립법의 근거, 목적이나 방향성과 일치하고 있다고 볼 수 있다.

반면 정부의 공공기관 관리정책의 가치와 지향 중에서 가장 취약한 가치로 전문가들은 자율성, 효율성을 들고 있다. 1984년 「정부투자기관관리기본법」의 제정 방향이나 2007년 「공운법」의 제정 목적이 공공기관의 자율과 책임경영이지만 아직도 실제 공공기관 관리정책 방향에서는 공공기관의 자율성이나 경영 효율성 가치가 부족한 것으로 판단된다.

〈표 VI-35〉 현행 공공기관 관리정책의 핵심·취약가치 및 향후방향

(단위: %, 명)

	효율성	공공성	책임성	수익성	자율성	무응답	합계
핵심가치	40.7(24)	30.5(18)	23.7(14)	5.1(3)	-	-	100(59)
취약가치	22.0(13)	8.5(5)	8.5(5)	13.6(8)	44.1(26)	1.7(1)	100(59)
향후방향	28.8(17)	45.8(27)	15.3(9)	1.7(1)	8.5(5)	-	100(59)

향후 정부가 공공기관 관리정책에서 강화해야 할 가치에 대해 전문가는 공공성, 효율성, 책임성 순으로 응답하고 있다. 1980년대 이후 신공공관리론의 등장 이후 공공기관의 개혁 방향은 기관의 운영의 효율성이었고 현재도 공공기관의 효율성은 가장 중요한 가치판단의 근거이다. 또한 기관의 설립목적 및 존립의 정당성인 공공성도 강화되어야 할 가치로 보고 있다.

평가위원들은 공공기관의 관리정책이 강조해야 할 가치가 공공성이라고 응답한 반면 현행 경영평가가 추구하는 가치나 목적으로는 효율성, 공공성, 책임성의 순으로 응답하였다. 이는 현재의 경영 효율성 중심의 평가지표를 개편하는 경우 공공성의 가치를 추가해야 필요성이 있다는 답변으로도 해석할 수 있을 것이다.

2) 현행 경영평가제도에 대한 인식

현행 공공기관 경영평가제도는 경영 책임성을 제고하고 있다는 긍정적 응답이 81.3%이고, 경영효율의 제고에 기여하였다는 긍정적 응답은 89.8%로 책임성 제고보다 더 높게 응답하였다.

반면 현행 경영평가제도가 공공기관의 경영 자율성을 제고하는 데는 긍정적이라는 응답이 22%, 부정적 응답이 32.2%로 나타나 경영 자율성을 제고하는 데 공공기관 경영평가가 취약함을 보여준다.

〈표 VI-36〉 현행 공공기관 경영평가제도의 기관경영에 대한 기여 정도

(단위: %, 명)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계
책임성	-	3,4(2)	15,3(9)	55,9(33)	25,4(15)	100(59)
효율성	-	3,4(2)	6,8(4)	64,4(38)	25,4(15)	100(59)
자율성	1,7(1)	18(30,5)	27(45,8)	16,9(10)	5,1(3)	100(59)
공공성	-	6,8(4)	20,3(12)	57,6(34)	15,3(9)	100(59)
수익성	-	8,5(5)	30,5(18)	52,5(31)	8,5(5)	100(59)

현행 경영평가제도가 효율성과 공공성 추구에 기여한다는 응답이 있었으며 공공성의 제고에도 평가위원 72.9%가 긍정적으로 응답하였다. 또한 공공기관의 수익성 개선에는 61%가 긍정적으로 기여하고 있다고 답변하였다. 앞의 실증분석들이 경영평가제도가 경영 효율성 제고에 기여하고 있고, 특히 공기업의 경우에는 경영평가 전후 수익성의 차이가 통계적으로 유의하다는 김지영(2010) 등의 연구와 달리 실제 평가위원들은 경영평가로 인한 수익성 제고 효과가 크지 않다고 판단하는 것으로 해석할 수 있다.

현 경영평가가 기관의 경영 자율성을 수용하지 못한다고 부정적으로 응답한 경우, 현재의 경영평가제도상 기관의 경영 자율성을 침해하는 요인은 평가지표를 가장 많이 지적하였으며(70.6%), 평가결과의 활용을 경영자율성 저해요인으로 응답한 것은 26.3%(5명)였다. 이는 현재의 경영평가지표가 주요 사업지표를 제외하고는 기관의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 평가결과가 기관별 성과급 배분의 기준으로 작용하고 있음을 반영한 것이라고 할 수 있다.

평가위원들은 67.8%가 현행과 같은 매년 평가를 선호하는 것으로

나타났으며 2년 주기 경영평가가 적절하다는 응답도 25.4%로 나타났다. 다만 3년 단위의 중장기 경영평가와 매년 실적 점검제도에 대해서는 평가위원들의 89.9%가 필요하다고 응답하고 있다.

〈표 VI-37〉 적절한 경영평가주기

(단위: %, 명)

	1년	2년	3년	기타	합계
적정 평가주기	67.8(40)	25.4(15)	3.4(2)	3.4(2)	100(59)

리더십·책임경영 범주 중 리더십 지표가 기관 실적을 어느 정도 반영하고 있는지에 대해서 응답자의 72.8%가 긍정적⁴⁰⁾으로 응답하였으며, 부정적인 응답은 1.7%에 불과하였다. 이것은 리더십 지표가 전 공공기관에 공통적으로 적용되는 지표이지만, 지표가 기관의 실적과 성과를 반영하는 데 큰 문제는 없는 것으로 판단할 수 있다.

리더십·책임경영 범주 중 공공기관에 대한 공공기관의 인지도를 확인하는 국민평가에 대해서, 긍정적인 응답을 한 경우는 전체의 40.7%이며, 보통이라고 응답한 경우는 전체의 과반수인 50.8%로 나타났다. 이것은 리더십지표와 비교하여 긍정적인 응답이 상대적으로 낮은 것으로서, 공공기관의 사업 특성으로 인하여 대국민 인지도가 낮은 기관의 경우 상대적으로 평가상 불리함을 반영한 것이라고 할 수 있다.

리더십·책임경영 범주 중 사회적 기여 지표의 경우, 일자리 창출, 공정사회 구현, 중소기업과의 동반성장, 사회봉사 활동 등

40) 본장에서는 “매우 그렇다, 그렇다”로 답한 응답은 긍정적 응답으로, “그저 그렇다, 전혀 그렇지 않다”로 답한 응답은 부정적 응답으로 해석하였다.

을 측정하는 지표인데, 이 지표가 공공기관의 실적과 성과를 어느 정도나 반영할 수 있는가에 대해서 긍정적인 응답은 35.6%이며, 부정적인 응답은 13.6%로 나타나서, 이 지표의 활용에 대한 긍정적인 응답이 높지 않은 것으로 나타났다.

경영 효율화 범주 중 재무예산 관리 및 성과의 기관 특성 반영 정도에 대해서 긍정적인 응답은 67.8%로 나타났으며, 보통이 23.7%로서 경영 효율 관련 지표중 상대적으로 낮게 조사되었다. 이 지표는 재무구조의 안정성 등과 관련한 비계량적 평가와 부채 비율, 이자보상비율 등 계량지표로 구성되어 있다. 이 중 계량지표의 부채비율의 경우 기관이 자율적으로 통제하는 데 일부 현실적 한계가 있다는 점에서 상대적으로 긍정적 비율의 정도가 낮은 것으로 판단된다.

경영 효율화 범주 중 보수 및 성과관리지표의 경우, 보수관리에 대한 비계량적 평가와 더불어 총인건비 인상률에 대한 계량적 지표로 구성되어 있다. 보수 및 성과관리 지표가 기관의 실적과 성과를 충분히 반영하는가에 대해서 긍정적인 응답의 비율이 71.2%로 나타났으며, 부정적인 응답은 6.8%로 나타났다. 특히 총인건비 인상률은 기관의 관리 노력 여하에 따라서 조절 가능하다는 점에서 긍정적인 평가가 이루어졌다고 할 수 있다.

〈표 VI-38〉 기관 평가지표의 적정성

(단위: %, 명)

평가지표		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	무응답	합계
리더십 · 책임 경영	리더십	-	1.7(1)	25.4(15)	55.9(33)	16.9(10)	-	100(59)
	책임경영	-	3.4(2)	25.4(15)	59.3(35)	11.9(7)	-	100(59)
	국민평가	-	8.5(5)	50.8(30)	33.9(20)	6.8(4)	-	100(59)
	사회적 기여	-	13.6(8)	50.8(30)	28.8(17)	6.8(4)	-	100(59)
경영 효율	업무효율	-	3.4(2)	20.3(12)	31.0(36)	13.6(8)	1.7(1)	100(59)
	조직· 인적자원 관리	-	5.1(3)	16.9(10)	61.0(36)	15.3(9)	1.7(1)	100(59)
	재무예산 관리· 성과	-	6.8(4)	23.7(14)	54.2(32)	13.6(8)	1.7(1)	100(59)
	보수· 성과관리	-	6.8(4)	20.3(12)	57.6(34)	13.6(8)	1.7(1)	100(59)
	노사관리	-	3.4(2)	35.6(21)	49.2(29)	10.2(6)	1.7(1)	100(59)
주요 사업	주요사업	-	3.4(2)	22.0(13)	42.4(25)	16.9(10)	15.3(9)	100(59)

국민평가가 기관의 노력과 실적을 충분히 반영하는가에 대해서 긍정적인 평가는 32.2%에 그쳤으며, 대신 그저 그렇다는 다소 유보적인 평가가 과반수에 달하는 52.5%, 부정적 평가도 다른 지표보다 상대적으로 높은 10.2%로 나타났다. 이것은 국민평가가 기관의 노력과 실적을 일부 반영하기는 하지만, 공공기관들에 대한 국민들의 인식에 크게 좌우되어 공공기관의 입장에서 관리하기가 쉽지 않은 지표라고 할 수 있다.

계량지표로서 정부 권장정책이 공공기관의 노력과 실적을 충분히

반영하는가에 대해서 긍정적 평가는 33.9%에 그쳤으며, 부정적 평가가 13.6%, 보통이라는 응답은 47.5%로 나타나서, 전반적으로 긍정적인 응답의 비율이 낮게 나타났다. 정부 권장정책은 정부의 정책적 목적으로 적용되는 지표이지만 기관별로 업무 특성에 의하여 적용의 정도가 매우 상이하기 때문에 기관의 노력과 성과를 구조적으로 반영하기 어려운 지표임을 보여준 응답이라고 할 수 있다.

업무 효율과 관련된 계량지표가 기관의 노력과 성과를 반영하는 정도에 대해서 긍정적 응답이 57.7%로 높게 나타났으며, 부정적 응답은 6.8%에 그쳐서 기관의 노력 여하에 따라서 상당한 정도로 관리가 가능한 평가지표라고 할 수 있다.

부채관리 등 계량적인 재무예산성과의 평가지표가 기관의 노력과 실적을 어느 정도나 반영하는가에 대해서 긍정적 평가가 61.1%로 상당히 높게 나타났다. 반면 부정적 평가도 11.9%로서 적지 않은 것으로 나타났다. 기관별로 재무예산 성과지표를 관리하기 어려운 기관도 존재함을 반영한 결과라고 할 수 있다.

총인건비 인상률과 관련해서는 긍정적 평가가 66.1%로 높게 나타났으며, 부정적 평가는 5.1%로 나타났다. 예외적인 경우를 제외하고는 기관의 노력 여하에 따라서 상당한 정도로 관리가 가능한 지표라고 할 수 있다.

주요 사업의 계량지표가 기관의 노력과 실적을 충분히 반영하고 있는가에 대해서 긍정적 응답은 47.5%에 그쳤으며, 부정적 응답도 비교적 높은 13.6%로 나타났다. 현재의 주요사업평가가 기관의 모든 사업을 평가하는 것이 아니며, 특히 계량지표의 경우 기관 실적을 충분히 반영하지 못하는 지표가 현실적으로 존재한다는 점에서 이와 같은 긍정적 평가의 비율이 상대적으로 적게 나왔다고 할 수 있다.

〈표 VI-39〉 계량지표의 적절성

(단위: %, 명)

평가지표		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	무응답	합계
리더십 · 책임 경영	국민평가	-	10.2(6)	52.5(31)	23.7(14)	8.5(5)	3(5.1)	100(59)
	정부권장 정책	3.4(2)	10.2(6)	47.5(28)	20.3(12)	13.6(8)	5.1(3)	100(59)
경영 효율	업무효율	-	6.8(4)	28.8(17)	10.2(6)	6.8(4)	1.7(1)	100(59)
	재무예산 성과	-	11.9(7)	22.0(13)	49.2(29)	11.9(7)	5.1(3)	100(59)
	총인건비 인상률	-	5.1(3)	23.7(14)	45.8(27)	20.3(12)	5.1(3)	100(59)
주요 사업	주요사업	3.4(2)	10.2(6)	27.1(16)	40.7(24)	6.8(4)	11.9(7)	100(59)

경영평가단의 평가 전문성에 대해서 긍정적 평가가 67.8%로 높게 나타났다. 반면 부정적 평가도 8.5%로 적지 않은 비율이라고 할 수 있다. 비록 긍정적 평가의 비율이 높다고 하여도, 평가의 중요성을 고려할 때 이와 같은 부정적 의견이 나왔다는 것은 매우 의미 있게 반영할 필요가 있을 것이다. 현 평가단이 공공기관의 노력과 실적을 공정하게 평가하고 있는가에 대해서 평가위원들의 긍정적 평가는 84.8%로 매우 높게 나타났으며, 부정적 평가는 3.4%에 그쳤다. 평가위원들은 공공기관에 대한 평가가 공정하게 이루어지고 있는 것으로 평가하고 있다.

〈표 VI-40〉 경영평가단 구성의 적절성

(단위: %, 명)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계
전문성	1.7(1)	6.8(4)	23.7(14)	62.7(37)	5.1(3)	100(59)
공정성	-	3.4(2)	11.9(7)	78.0(46)	6.8(4)	100(59)

공공기관에 대한 경영평가 결과가 기관의 경영 개선에 도움이 되는가에 대해서 긍정적 평가가 전체 응답자의 96.6%로 나타나, 경영평가가 기관의 경영 개선을 유도하는 것으로 긍정적으로 평가하였다. 경영평가가 결과가 기관의 생산성 향상에 도움을 주는가에 대해서 긍정적 평가가 79.7%로 매우 높게 나타났으며, 부정적 평가는 매우 적은 3.4%로 조사되었다.

경영평가 결과에 따라 기관별로 차등적으로 성과급이 지급되고 있는데 평가결과에 따른 금전적 동기 부여에 대해서 긍정적 평가가 74.6%로 높게 나타났으며, 부정적 평가는 5.1%에 그쳤다. 현재와 같은 경영평가 결과에 따라서 성과급을 차등 지급하는 것이 적정하다는 평가라고 할 수 있다. 경영평가 결과가 성과급 등 금전적 인센티브 제공 이외에 인사와 교육훈련에 적절하게 반영되는가에 대해서, 긍정적 평가는 56.0%로 조사되었다. 그러나 부정적 평가도 10.2%에 달하여 적지 않은 것으로 조사되어 현재의 경영평가 결과는 비금전적 인센티브의 설계에 충분히 반영되지 않고 있다고 평가할 수 있다.

또한 현재는 경영평가 결과를 6단계로 등급화하여 발표하고 있는데, 이것이 적정한 것인가에 대해서 현재가 바람직하다는 의견이 64.4%로 절대적으로 많았으며, 등급을 확대하자는 의견은 16.9%에 그쳤다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」상 평가대상이 되는 공공기관은 매년 경영평가를 받아야 하는데, 이에 대해서 평가 결과가 우수할 경우 차년도 평가를 면제해주는 의견이 제시되고 있다. 이에 대한 조사에서 33.9%가 면제하여 주자는 의견에 찬성하였으며, 현행대로 하자는 의견이 49.1%로 높게 나타나서, 현재와 같이 매년 평가하는 것이 바람직하다는 의견이 다수로 조사되었다.

〈표 Ⅵ-41〉 경영평가의 효과성

(단위: %, 명)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	무응답	합계
경영성과 개선	-	-	3.4(2)	67.8(40)	28.8(17)	-	100(59)
생산성 향상	-	3.4(2)	16.9(10)	64.4(38)	15.3(9)	-	100(59)
금전적 동기부여	-	5.1(3)	18.6(11)	61.0(36)	13.6(8)	1.7(1)	100(59)
비금전적 동기부여	-	10.2(6)	32.2(19)	42.4(25)	13.6(8)	1.7(1)	100(59)

3) 경영평가제도 개편 방향

공공기관은 일반적으로 공공성과 더불어 수익성을 동시에 추구해야 한다. 향후 공공기관에서 가장 우선시되어야 하는 가치는 무엇인가에 대해, 81.4%가 공공성이라고 응답하여 절대 다수가 공공성을 강조하였다. 즉 공공성과 수익성이 상호 대조적인 가치이기는 하지만, 향후 공공성 가치가 우선적으로 추구되어야 한다고 응답하여, 공공기관의 핵심적인 정체성은 공공성에 있다고 본 것이다.

〈표 VI-42〉 평가유형별 평가모형의 차별성

(단위: %, 명)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
현행 평가유형별 평가모형의 차별성	1.7(1)	18.6(11)	25.4(15)	45.8(27)	8.5(5)	100(59)
향후 평가유형별 평가모형의 차별의 필요성	-	5.1(3)	5.1(3)	64.4(38)	25.4(15)	100(59)

현재는 공공기관을 공기업 I,II, 기금관리형, 위탁집행형, 강소형의 5가지 유형으로 분류하여 경영평가를 실시하고 있다. 이들 유형간 평가모델의 차이가 존재하는가에 대해서, 54.1%는 모형 간 차이가 있다고 응답하였으며, 20.3%는 차이가 없다고 응답하였다. 수치상으로는 모델의 차이를 언급한 응답이 많지만, 부정적 응답의 규모를 고려할 때 모형 간 차별성을 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

공공기관의 유형별로 평가모형을 차별화하자는 주장이 제기되고 있다. 공공기관 유형별로 평가모형을 차별적으로 적용하는 것이 바람직한가에 대해서, 89.8%가 필요하다고 응답하였으며, 부정적인 응답은 5.1%에 불과하다. 현재의 모형의 차별성이 존재하는지 여부와 관계없이 평가모형은 공공기관 유형별로 차별적으로 구성되어야 함을 강조한 것이라고 할 수 있다.

〈표 VI-43〉 유형별 평가모형

(단위: %, 명)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
성과 중심의 공기업 평가	13.6(8)	27.1(16)	52.5(31)	6.8(4)	6.8(4)	100(59)
사업 추진과정 중심 준정부기관 평가	-	13.6(8)	23.7(14)	49.2(29)	13.6(8)	100(59)

평가모델을 공공기관 유형별로 차별화할 경우, 공기업의 경우에 성과 중심으로 평가하는 것에 대해서 59.3%가 긍정적으로 응답하였으며, 부정적인 응답은 13.6%로 조사되었다. 그러나 성과 중심의 평가에 대한 부정적 응답도 적지 않다는 점에서, 공기업이라고 하여 무조건적으로 성과 중심으로 평가하는 것은 주의할 필요가 있을 것이다. 반대로 준정부기관의 경우에는 사업추진 과정과 실적 중심으로 평가하는 것이 바람직한가에 대해서, 62.8%가 긍정적으로 응답하였으며, 부정적인 응답은 13.6%로 낮게 나타났다.

〈표 Ⅵ-44〉 경영평가 재편 시 평가유형분류 기준

(단위: %, 명)

	기관 예산규모	기관 인력규모	서비스 유형	기타	무응답	합계
유형분류기준	5.1(3)	13.6(8)	64.4(38)	11.9(7)	5.1(3)	100(59)

만일 현재의 평가유형을 재분류한다면 어떤 기준으로 평가유형을 구분하는 것이 적절할 것인가에 대해서, 응답자의 64.4%가 서비스 유형별 기준을 제시하였으며, 이어서 기관의 인력규모를 기준으로 제시한 경우가 13.6%로 나타났다. 공공기관은 기본적으로 서비스 특성에 따라서 달라질 수 있다는 점에서, 이것을 기준으로 활용하는 것이 바람직하다는 의견이 가장 많이 제시되었다.

〈표 Ⅵ-45〉 경영평가과정에서 주무부처 참여 및 기타공공기관으로의 평가대상 확대

(단위: %, 명)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
주무부처의 참여확대 필요성	5.1(3)	28.8(17)	33.9(20)	23.4(14)	8.5(5)	100(59)
기타공공기관의 평가대상 포함 필요성	3.4(2)	18.6(11)	10.2(6)	45.8(27)	22.0(13)	100(59)

현재 경영평가는 기획재정부 주관하에 평가단을 구성하여 이루어지고 있으며, 평가지표 및 평가단 구성 등에 일부 주무부처의 참여가 이루어지고 있다. 평가과정에 주무부처의 적극적 참여를 확대하는 방안에 대해서 긍정적인 응답은 32.2%로 나타났으며, 부정적인 응답은 33.9%로 나타났다. 소유권자로서의 기획재정부에 의한, 즉 주무부처로부터 독립된 부처에 의한 평가가 상대적으로 의미가 있음이 반영된 의견이라고 할 수 있다.

또한 현재의 경영평가는 공기업과 준정부기관 중심으로 적용되고 있다. 기타 공공기관으로 경영평가 대상기관을 확대하는 방안과 관련하여, 67.8%가 찬성하는 의견을 제시하였으며, 반대하는 의견은 22%로 나타났다. 찬성의견이 절대적으로 많기는 하지만, 부정적인 의견도 다수라는 점에서 신중한 논의가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

4. 조사 결과의 요약 및 시사점

가. 조사 결과의 요약

1) 공공기관 정책방향

공공기관의 직원들은 현 정부가 지향하는 공공기관 관리정책의 방향성으로 '효율성과 공공성'을 들고 있고 자율성이 가장 취약하다고 보고 있다. 경영평가위원들도 현 정부의 공공기관 관리정책과 관련하여 가장 중요시 하는 가치로서 가장 많은 응답자들이 '효율성'이라고 답하였으며, 현 정부의 공공기관 관리정책에서 가장 취약한 가치로 '자율성'이 부족하다고 지적하였다. 두 집단이 공공기

관의 관리개혁의 방향성에 대하여 효율성과 공공성이라는 기본적인 존재 목적을 추구하면서 공공기관의 경영 자율성을 확대해야 한다는 데 생각을 같이 하고 있는 것이다.

2) 현행 경영평가제도

첫 번째로, 공공기관의 직원들은 정부가 경영평가를 시행하는 것이 공공기관의 경영 효율성, 공공성, 책임성을 제고하려는 목적을 가지고 있고 생각하고 있으나 현행 경영평가가 공공기관의 책임성과 경영 효율성, 공공성을 제고하고 있다는 것에는 긍정하지만 수익성 제고에는 긍정과 부정이 비슷하고 공공기관의 경영 자율성 제고에는 부정적 응답이 많았다. 경영평가위원들도 현행 경영평가가 공공기관의 책임성, 경영 효율성, 공공성, 수익성을 제고하는 데 긍정적으로 기여한다고 본 반면 「공운법」의 양대 가치 중의 하나인 공공기관의 경영 자율성에 대해서는 현행 경영평가가 적극적으로 기여하지 못한다고 보고 있다.

두 번째로, 공공기관 직원들은 경영평가 지표별로 기관의 경영실적을 잘 반영하고 있는지에 대하여 리더십, 책임경영 범주는 전체적으로 긍정적으로 보고 있으나 국민평가지표와 사회적 기여지표의 긍정적 응답은 전통적인 리더십과 책임경영지표보다는 다소 낮게 나타났다. 경영 효율성 범주에서는 업무효율, 조직·인적자원관리, 재무예산관리·성과, 보수·성과관리, 노사관리 모든 지표가 기관의 실적을 반영하고 있다고 보고 있다. 주요사업 평가범주도 기관의 실적을 반영하고 있다는 응답이 높았다. 반면 경영평가위원들은 리더십, 책임경영은 기관의 노력과 실적을 충분히 반영하는 지표라고 긍정적으로 평가한 반면, 국민평가와 사회적 기여지표는 기관의 노력과 성과를

반영하기 어려운 지표라고 응답하였다.

경영 효율성 범주의 경우에 업무효율, 조직 및 인적자원관리, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 성과관리 등 지표 전반에 대해서 기관의 노력과 실적을 반영하기 용이한 지표라고 긍정적으로 응답하였다. 반면 노사관리지표, 주요사업지표는 기관의 노력과 실적을 반영하는 데 다소 한계가 있다고 응답하였다. 즉 두 집단이 현행 평가지표가 기관의 실적을 대체로 잘 반영하고 있다고 보고 있으나 국민평가, 사회적 기여, 노사관리, 주요사업지표는 다소 이견이 있는 것으로 나타나고 있다.

세 번째로, 평가지표 중에서 계량지표의 적정성 문제인데, 공공기관 직원들은 주요사업, 업무효율, 재무예산성과, 정부 권장정책, 총인건비 인상률 순으로 긍정적 응답이 많았다. 다만 경영평가위원들은 국민평가지표와 정부 권장정책지표, 주요사업지표는 기관의 노력이나 실적을 계량적으로 반영하기 어려운 반면, 업무효율지표, 재무예산성과, 총인건비 인상률 계량지표는 기관의 노력을 반영하는 지표라고 긍정적으로 응답하였다. 경영평가위원들이 공공기관 직원들보다 계량지표가 기관의 실적을 적절하게 반영하고 있는지에 대하여 다소 부정적으로 보고 있다.

네 번째로, 경영평가단의 전문성과 공정성에 대하여 공공기관 직원들과 경영평가위원들 모두 부정보다는 긍정적인 응답이 많았다.

다섯 번째로, 경영평가의 효과성에 대하여 공공기관 직원들은 공공기관의 경영성과를 개선한다는 데는 긍정적 응답이 많았으나 임직원의 생산성 향상, 임직원의 금전적, 비금전적 인센티브로서의 효과성에는 부정적인 응답이 많았다. 그러나 경영평가단은 기관의 경영개선, 생산성 향상, 임직원의 금전적인 동기 부여에 긍정적인 영향을 미친다고 응답하였다. 반면 비금전적 동기 부여의 측면에서는 한계가 있는 것으로 부정적으로 응답하였다.

여섯 번째로, 공공기관의 경영평가 성과급 문제로서 공공기관 직원들은 경영성과급 지급률, 규모 등에서 부정적 응답이 많았고 경영평가위원들도 경영평가 결과에 따른 기관별 성과급 지급률의 적절성에 대해서는 과반수 정도만이 긍정적인 평가를 하였으며, 경영평가 결과에 따른 기관별 성과급 규모의 적절성에 대해서도 절반 정도만이 신뢰하여 성과급과 관련한 제도적 개선이 필요함을 확인할 수 있다.

3) 경영평가제도 개편 방향

첫 번째로, 미래 경영평가가 지향해야 할 가치로 공공기관 직원들이나 경영평가위원들 모두 공공성이라고 보고 있으며, 공공기관 직원들은 기관 평가와 기관장 평가의 통합, 평가주기 조정, 평가대상 조정, 평가지표 개선 순으로 평가제도 개편이 필요하다고 응답을 하였다.

두 번째로, 공기업과 준정부기관에 대한 차별적인 평가모형을 적용해야 하는가에 대하여 공공기관 직원들과 경영평가위원들 모두 찬성하고 있으며, 공기업의 경우는 결과 중심으로 평가를 하고 준정부기관의 경우에는 과정 중심으로 평가를 하는 것에 대하여는 공공기관 직원들과 경영평가위원들 모두 긍정적이었으나 준정부기관의 과정 중심으로 경영평가제도를 개편하는 것에는 경영평가위원들과 공공기관 직원들 모두 높은 찬성을 보이고 있다.

세 번째로, 평가주기의 개편에 대하여도 공공기관 직원은 3년, 2년, 1년 주기로 평가하는 것이 바람직하다고 응답하고 있으며, 주무부처의 경영평가에 대하여는 공공기관 직원, 경영평가단 모두 부정적인 응답이 많았다.

네 번째로, 경영평가단의 개선사항으로는 공공기관 직원은 공정성, 전문성 순으로 강화해야 한다고 보고 있으며 그런 차원에서 전문연

구기관의 평가 참여가 필요하다고 응답하고 있다.

다섯 번째로, 현재 경영평가를 받지 않고 있는 기타공공기관까지 경영평가를 확대 실시할 필요가 있는가에 대하여 공공기관 직원, 경영평가위원 모두 찬성하고 있으며, 이럴 경우에 간이평가나 모니터링이 필요하다는 응답이 높았다.

마지막으로 경영평가 유형을 세분화하는 것에 대하여 공공기관 직원, 경영평가위원 모두 찬성하고 있으며, 어떤 분류기준이 적한가에 대하여도 서비스유형, 기관 규모 순으로 같은 응답을 하고 있다.

나. 정책적 시사점

첫 번째로, 공공기관의 관리정책 방향과 관련하여 일반적으로 공공성과 효율성 간의 균형성 문제가 핵심적 이슈로 고려된다. 이는 어느 하나 쉽게 포기하기 어려운 매우 중요한 가치이나 현재까지의 정책방향은 효율성 중심인 것으로 평가되고 있다. 즉 효율성의 관점에서 공공기관에 대한 관리정책의 방향이 설정되었다는 것이다. 그러나 향후 중요하게 고려되어야 할 가치로서 공공성을 지적하고 있다는 점에서, 적어도 공공성 가치가 훼손되지 않는 방향으로 관리정책의 방향이 설정될 필요가 있을 것이다. 물론 이와 같은 관리정책의 방향은 구체적인 정책에서 개별적으로 반영될 수 있을 것이다.

두 번째로, 공공기관의 관리정책과 관련하여 가장 미흡한 부분으로서 공공기관 자율성 부족이 가장 많이 지적되고 있다. 공공기관의 설립 근거나 구조적 특성으로 인하여 정부정책과 밀접하게 관련되어 관리되는 것은 맞지만, 정부가 아닌 기업으로서 필요한

자율성이 매우 부족하다는 지적이다. 공공기관으로서의 국민과 정부에 대한 책임성을 충분히 담보할 수 있는 가운데 공공기관의 자율성을 제고할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 특히 자율경영 대상 기업이 제한적으로 확대되고 있는데, 실질적인 자율성을 부여할 수 있는 방안의 적극적 모색이 필요하다.

세 번째로, 최근 논란이 되고 있는 경영평가주기의 연장과 관련하여, 기관장의 경우 현행 1년 단위의 평가를 3년 단위로 연장하자는 논의가 있고, 기관 평가의 경우는 1년 주기의 평가가 필요하다는 주장도 많다. 또한 유럽국가와 같이 3년 이상의 중장기 기준으로 평가주기가 조정된다고 하더라도 매년도 경영실적에 대한 별도의 이행점검이 필요하다는 주장도 있다.

네 번째로, 경영평가지표는 공공기관의 실적과 노력을 충분히 반영할 수 있어야 지표로서의 타당성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 현재 리더십, 책임경영, 업무효율, 조직 및 인적자원 관리, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 성과관리 등의 지표는 기관의 노력과 실적을 반영하기 용이한 지표인 반면, 국민평가와 사회적 기여지표는 기관의 노력과 성과를 반영하기 어렵다는 점에서, 이 부분에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있다.

다섯 번째로, 소규모 공공기관의 경우 현재 기관의 평가 부담을 완화한다는 이유로 계량실적 중심으로 평가를 받고 있는데, 오히려 이것이 중소형 기관의 노력과 실적을 적절히 반영하는 데 어려움이 있다는 것이다. 때문에 평가의 본질적 목적을 고려한다면 비계량적 실적에 대한 평가의 가능성도 검토할 필요성이 있다.

여섯 번째로, 평가 결과의 활용과 관련하여 다양한 문제들이 지적되고 있다. 가장 많이 거론되는 것이 성과급 지급률과 규모에 대한 것이다. 현재 공기업과 준정부기관에 대해서 차등적으로 결정되고 있는데, 이 부분에 대한 적정성 검토가 필요하다.

Ⅶ. 경영평가제도의 새로운 모형과 시스템

1. 공공기관 경영평가제도의 발전 방향

가. 경영평가모형의 현재와 미래

지난 30여 년 동안 변화하고 발전해 온 현행 경영평가제도의 속성, 영향력, 성과와 한계들을 앞 장에서 선행연구를 통해서 확인해 보고 역사적 제도주의적 시각으로 제도가 변화해 온 과정과 배경을 살펴 보았고, 현행 경영평가제도와 다른 성과평가제도와 연계성이 부족하여 공공기관은 평가의 부담을 가중시키는 문제도 확인해 보았다. 또한 선진국의 소유권 부처가 최근 공기업의 관리제도를 개혁한 사례를 통해서 우리나라 공공기관 경영평가제도의 개편의 시사점을 얻을 수 있었다.

우리나라 경영평가제도는 조직관리에서 성과주의를 강조하는 관리주의(managerialism)나 공공부문의 성과개혁의 근거가 된 신공공관리론이 유행하기도 전에 도입되었다는 점에서 선도적이었다. 이런 경영평가제도가 지속적으로 발전을 해 온 이유는 1972년 「정부투자기관관리법」과 1984년 「정부투자기관관리기본법」과 같은 법적 기반을 가지고 시작하였고 당시 경제기획원과 같은 예산재무부처가 주도하였기 때문이다. 반면에 최근 기획재정부나 다른 정부부처가 소관하는 정책의 투입효과를 빨리 보기 위해서 공공기관 경영평가의 세

부평가 내용에 반영하거나, 반영해 달라는 요구가 많아지고 있다. 이는 결국 정부의 과도한 공공기관 경영개입으로 이어져 경영성과의 왜곡을 불러올 수 있다는 우려가 있다(박주석, 2013 공공기관 경영평가 워크숍).

Funnell Rogers(2011)가 주장하는 바와 같이 모든 조직, 사업에 적용할 수 있는 범용(one-size-fits-all)의 평가모형, 방법은 없다. 현행 경영평가제도가 평가 종류와 평가 대상이 확대되었으나 기본적으로 단일 평가지표체계를 가지고 감으로써 장지인 외(2012)와 신완선 외(2013)의 지적과 같이 정부정책을 효율적으로 집행하는 효율성 평가는 가능했지만 정부정책의 타당성과 유효성을 평가하는 역할은 다해 내지 못하였다. 특히 지속적으로 평가지표의 세부평가 내용이 확대되고 있는데 결과지표나 성과지표보다는 투입지표와 과정지표도 증가하였고 성과지표로 보기 어려운 각종 정부부처의 통제지표가 증가하여 공공기관의 경영성과를 평가한다는 의의를 약화시킨 요인도 있다.

일반적으로 Shadish 외(1991)에 의하면 최근에는 ‘포괄적 평가(comprehensive evaluation), 맞춤형 평가(tailored evaluation), 이론지향형 평가(theory-driven evaluation)’로 수렴하고 있으며 Funnell and Rogers(2011)는 조직이나 사업이 복잡할수록 ‘평가의 효용성’이라는 차원에서 복잡성의 문제를 해결해야 한다고 한다. 그래서 Patton(2011)은 ‘발전적인 평가(developmental evaluation)’라는 개념을 제시하면서 평가가 소망하는 바, 즉 목표와 그 결과와의 차이를 밝혀내고, 소망한 결과의 달성도를 측정하는 것도 중요하지만 평가를 통해서 문제를 예방하거나 변화된 시스템에서 해결책을 체화하는 시스템의 변화가 더 중요하다고 한다. 본 연구의 제II장 제3절에서 평가이론의 패러다임이 전환되고 있다고 했는데 Patton(2011)의 전통적 평가와 발전적 평가의 이분법에 근거해서 보면 현행 경영평가제도는 평가의 목적, 평가의 초점과 동기, 평가결과의 활용, 측정법, 평가단의 역할 등으로 보면

전통적 평가 경향에 가깝다. 신완선 외(2013)는 현행 공공기관 경영평가제도가 대부분 전통적 평가 경향에 가깝지만 동적 환경에서 혁신과 적응, 결과로 나타난 반절정도 측정, 학습지향, 평가 결과의 빠른 환류와 보고 등에서 발전적 평가경향을 보이고 있다고 보고 있으나, 현행 경영평가모형이 BSC 모형이 접목되면서 일부 발전적 평가모형으로 진화된 측면이 있으나 전체적으로는 전통적 평가모형에 가깝다고 볼 수 있다. 신완선 외(2013)도 지적하고 있듯이 그간의 경영평가와 관련한 주요 쟁점들은 발전적 평가 경향 중에서 공공기관의 개별적인 환경변화를 고려하여 평가를 하고 경영평가를 통해서 시스템의 변화를 유도하며, 평가 결과의 적기 환류와 학습 지원, 공공기관의 지속적 적응이 가능한 원칙 제시 등과 같은 방향 제시와 같다는 것이다. 다만 현행 경영평가제도의 개편안은 기본적으로 결과 지향의 성과지표 강화, SMART 결과에 의한 성과측정 확대 등과 같은 전통적 평가 경향을 강화하는 방향으로 개편하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 현행 공공기관 경영평가의 위치

	전통적 평가	발전적 평가
평가의 목적 및 상황		
- 평가목적	형성·총괄평가 이분법	동적환경에서 혁신·적응의 발전
- 평가상황	관리적 안정적 상황	복잡, 동적 상황
- 평가사고	효과성, 능률성, 영향, 안정성	혁신과 발전 기대, 실행 모형
평가의 초점과 대상		
- 변화목표	개인행위자와 성과지표의 변화	큰 문제에 대한 주, 상호 영향을 주는 혁신, 시스템 변화
- 평가동기	결과지향과 맥락으로서 시스템 관점	시스템변화지향과 특정 결과 관점

〈표 VII-1〉의 계속

	전통적 평가	발전적 평가
- 평가 결과 활용	모형의 개선을 위한 형성평가, 모든 실적, 가치, 성공과 실패의 판단을 하는 총괄평가	발전을 위한 적기 환류 제공, 발전과정에서 학습과 지원
- 평가위치	하향식 또는 상향식	하향식과 상향식의 교차하는 지점에서 혁신지원
평가 모형과 방법		
- 모델링	선형적 인과모형에 기반 평가설계	복잡한 시스템과 상호의존성에 기반을 둔 시스템 평가 설계
- 측정법	선정된 목표와 SMART 결과에 대한 성과측정	결과로 나타난 발전 정도 측정과 메커니즘 추적
- 평가설계책임	엄격한 평가자 관점	평가활용과 혁신을 위한 관계자와 공동 설계
- 측정방법 및 철학	전통적 조사방법론에 기반	맥락, 내용 활용에 초점을 둔 질적 방법론에 기반
- 해석과 추론	연역, 속성 분석	연역과 귀납의 중간, 기여분석
평가 역할과 관계		
- 평가자의 자세	평가자의 독립성, 신뢰성은 독립성에 의존	평가자는 조정자, 학습코치, 혁신의 근본적 가치 공유와 위임
- 평가자의 책임성	외부적 평가 기준과 시행	평가자와 피평가자 간 신뢰성에 기반을 둔 상호 존경의 관계에 의존
- 평가와 조직 연계	외부적 평가 및 조직 내 평가순응 확보	실제 점검, 결과지향, 학습지향의 평가 리더십 기능
평가 결과와 영향		
- 평가결과 발견	타당성 높은 실제와 시계열 결과	적용 가능한 실제와 최소 설명서 역할을 한 정보 등 효과적 원칙
- 이니셔티브, 확산	우수사례, 모형의 확산, 복제	적용 가능한 원칙 확산
- 보고 방식	세부적, 형식적, 학술적 보고	빠른, 실시간 환류, 현실적 보고
- 조직 문화 영향	실패에 두려움 양산	학습에 대한 욕구 제공

〈표 VII-1〉의 계속

	전통적 평가	발전적 평가
- 평가 역량	항상 객관성 갖지 않음, 엄격한 방법에 의한 평가결과만 초점	평가과정에서 사고하고 관여하는 역량 배양
전문가의 자격		
- 평가자 속성	방법론상 역량과 독립성	방법론상 융통성과 절충주의, 적응성
- 평가기준과 윤리	전문가적 기준	전문가적 기준

주: 음영: 우리나라 현행 공공기관 경영평가제도가 가깝다고 판단되는 경향을 음영으로 표시함

자료: Patton, *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. 2011, p. 25-26. 수정 인용

두 번째로, 장지인 외(2012)의 연구에서 1983년 평가제도 도입, 1999년 평가제도 확대 적용, 2007년 평가모형의 글로벌화, 2011년 이후 평가모형이 효율화되었다고 진단하고 있는 데 앞 장에서 설명한 바와 같이 현행 경영평가제도의 구성요소의 분화와 변화라는 차원에서 보면 1972년 도입되고, 1984년 형성기, 1998년 정착기, 2008년 강화기로 볼 수 있으며, 평가모형이라는 측면에서 보면 전통적 평가모형을 원형으로 하고 있다고 보는 것이 타당하다.

세 번째로, 공공기관을 민영화하거나 공적 사업을 민간위탁하지 않은 한 공공기관 조직 내부의 경쟁성, 효율성이 중요하며, 이를 위한 조직혁신이 필요하다지만, 이는 공공기관의 존립 목적인 공공성, 공익성을 침해하지 않는 범위 내에서 가능해야 한다. 그렇다면 그동안 공공기관의 경영성과를 개선하는 데 일정한 효과를 보인 우리나라 경영평가제도의 변천과정을 정리한 장지인 외(2013)의 연구 결과에서 현행 경영평가제도가 가진 문제점을 바탕으로 ① 공기업과 준정부기관 경영평가제도의 통합과 분리, ② 기

관과 기관장 평가의 통합과 분리, ③ 경영평가 대상기관의 범위와 분류, ④ 평가지표체계의 특성화와 표준화, ⑤ 경영평가모형 정립과 지표체계 간소화, ⑥ 평가제도의 객관성 확보, ⑦ 경영평가제도 환류체계 재정립 및 구체화의 6가지 정책과제를 남기고 있다.

그러나 이러한 경영평가제도에 대한 개편방안들을 보면 기존 공공기관의 관리개혁 논리인 신공공관리론에 기반을 두고 있다는 점을 부정할 수 없으며, 현재 논의되는 있는 신관료제나 신공공거버넌스론과 같은 새로운 공공기관 관리개혁 논리를 담아낼 수 있을지는 의문이다. 다만 어떤 제도의 변화나 개혁이 그 제도의 생성과 변화해 온 역사적 맥락이나 정치사회적 환경을 무시하고 추진할 수 없듯이 지난 30여 년간 변화하고 진화해 온 경영평가제도의 변화 요인들을 재평가하고 그 변화와 발전의 연장선상에서 질적 변혁을 유도해야 한다. 그러므로 공공기관의 경영 효율성을 강화하기 위한 방향으로 경영평가제도를 개편하는 것은 바람직하겠지만 정부가 존립 목적과 사업수행 방식이 다른 모든 공공기관을 단일한 평가모형을 적용하여 통제하고 관리하는 시대는 지나가고 있는 것도 명심해야 한다. 그런 차원에서 21세기에서 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중과 경제사회적 역할을 감안하여 우선 정부는 공공기관이 감당해야 할 미래의 공익적 역할을 먼저 설정하고 특정의 정부나 정부부처의 이익 극대화 논리가 아니라 국민의 편의 증대라는 입장에서 공공기관의 관리개혁의 방향을 마련하는 것이 필요해 보인다. 그런 다음 공공기관의 관리정책 방향성에 부합하도록 현행 경영평가제도의 개편방향을 정하는 것이 올바른 순서일 것이다. 다만 정부가 공공기관에 대한 성과관리수단으로서 경영평가제도를 존속시키는 것이라면 정부가 직접적 공공기관의 성과와 실적을 평가하는 본질적 목적이 공공기관의 책임성을 강화하고 경영성과를 개선하려는 것이라는 점을 잊지 말아야 한다.⁴¹⁾

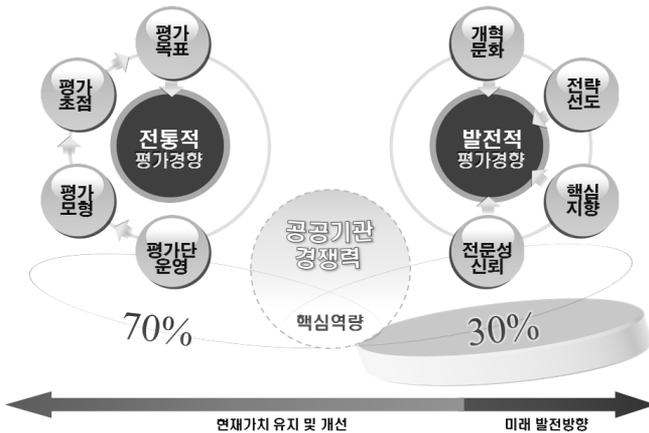
그래서 현행 경영평가제도가 공기업은 과거 30여 년 기간 동안, 준정부기관에는 10여 년 동안 기관의 공적인 책임성과 경영성과를 개선하는 순기능적인 역할은 담당하였으므로 그런 성과는 살리고 부작용을 최소화하는 방향으로 경영평가제도를 개편해야 할 것이다. 그러나 모든 제도개혁에 있어 특정 제도를 둘러싼 이해관계자가 존재하듯이 현행 공공기관 경영평가제도는 평가자와 피평가자, 복수의 주인인 기획재정부와 주무부처 등 다양한 이해관계자의 이해를 반영하고 있다. 그러므로 이러한 복잡한 이해관계 속에서 발전해온 경영평가제도의 개편에 대하여 전통적인 평가경향의 강화를 원하는 세력과 발전적 평가경향을 가진 과감한 경영평가제도의 개혁을 원하는 세력 간에 적절한 타협을 이끌어낼 수 있어야 한다. 그런 측면에서 그간 경영평가제도의 점증적 변화 속에서 공공기관 관리수단으로 강화되어 온 경영평가제도의 질적 변화와 평가 모형의 패러다임 전환이 필요한 시점이다. 그러므로 새 정부의 경영평가제도 개편은 좀 더 평가 경향의 발전적 모형과 시스템에 부합하게 연구되고 논의될 필요가 있다. 즉, 새로운 경영평가제도는 이론적 기반을 가지면서도 제도의 규범력과 정당성을 확보한 다음에 현실적으로 제도의 수용성을 강화하는 측면에서 원래 평가의 목적이었던 공공기관의 대리인 문제의 핵심인 공적인 책임성을 강화하고 경영성과를 개선하는 두가지 목적을 달성할 수 있도록 개편되어야 한다.

마지막으로, 앞 장에서 Patton(2011)의 연구에 따라서 우리나라 경영평가제도를 두 가지 평가경향과 비교 분석한 결과를 보면 평

41) 공공기관에 대한 경영평가가 정부가 직접적으로 공공기관의 성과를 평가하는 외부평가의 성격을 가지고 있지만 평가의 결과를 공공기관 내재화하는 것이 평가의 목적이므로 이석환(2013)은 ‘자체평가와 통제(self-control)’를 유도해야 한다고 한다. 신완선·라영재(2013), 『공공기관 경영평가제도 현황과 발전방안』 인용

가목적, 평가초점, 평가모형과 방법, 평가단 역할 등에서 전통적 평가경향에 가까우며, 평가 결과 활용 차원에서만 발전적 경향에 근접한 것으로 판단된다. 현행 공공기관 경영평가모형이 전체적으로 전통적인 평가 경향을 따라가고 있으며 아직도 총괄평가의 강화, 선형모형에 기반을 둔 평가모형 설계, 평가자의 독립성, 신뢰성 강화와 같은 문제점을 지속적으로 개선해야 하겠지만 동시에 기존의 통제적, 수직적인 외부평가 관점에서 공공기관이 자발적으로 동적 환경 변화에 적응하고 혁신할 수 있도록 도와주는 외부평가와 내부평가가 연계되도록 경영평가모형과 시스템이 전환되어야 할 것이다. 종합적으로 볼 때, 현행 경영평가제도의 개편은 평가목표, 평가초점, 평가모형, 평가단 운영 측면에서 전통적 평가경향을 유지하면서도 공공기관의 개혁문화, 중장기전략 선도, 핵심 현안 해결, 그리고 신뢰받는 전문성을 기반으로 공공기관 경쟁력 강화에 필요한 핵심역량을 확보해 나아갈 시점인 것이다(신완선 외, 2013).

[그림 Ⅲ-1] 현행 경영평가 경향과 발전 방향



자료: 신완선 외, 2013.

나. 공공기관 경영평가제도와 관련된 주요 쟁점

앞서 살펴본 바와 같이 선행연구들은 경영평가의 효과성을 입증하고 있는 반면에 국회, 감사원, 주무부처와 같은 이해관계자들은 현행 경영평가제도의 문제점을 지적하고 있다. 학계나 이해관계자 모두가 평가유형의 형평성, 평가로 인한 경영자율성의 침해, 단기 성과 중심의 평가, 평가단의 전문성 및 지속성의 확보 등을 현행 경영평가의 문제점으로 보고 있다. 특히 공공기관에서는 평가대상이자 평가 결과의 직접적 수용자 입장에서 평가 유형의 형평성, 과중한 평가 업무를 줄이기 위한 평가주기 조정, 평가위원의 사업 분야 전문성 확보 등과 같은 문제점을 해결해 줄 것으로 요구하고 있고 특히 경영평가의 결과와 직결되는 조직·예산의 자율권 강화를 주장하고 있다. 감사원의 경우는 공공기관의 재무건전성 및 부채, 방만경영과 같은 이슈들을 중심으로 평가지표와의 연계성 검토를 요구하고 있으며, 평가 결과를 통해서 공공기관의 경영을 개선하는 효과가 미미하다는 점을 지적하고 있다.

이러한 학계와 평가대상인 공공기관, 국회와 감사원 등의 공통적인 지적사항으로는 평가의 형평성 확보를 위한 평가유형의 변화와 지표의 변화에 관한 개선요구가 많았으며, 평가의 과중한 부담을 완화하기 위한 평가주기 조정을 통한 제도적 보완, 평가단의 전문성, 객관성 확보 등으로 요약할 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 각 분야의 경영평가제도 공통 지적사항

쟁점	내용	학계	감사원	예정처	주무부처	기관
평가대상기관 유형 구분의 적절성 논란	<ul style="list-style-type: none"> - 기관 간 형평성 확보의 어려움 - 유형분류에 있어 기관별로 상이한 경영현안, 사업의 성숙도, 기관규모 등이 충분히 반영되지 않아 유형에 따라 기관 간 형평성 문제 - 현행 평가지표는 유형간 차별화가 이루어지지 않아 유형별 맞춤형 평가에 한계가 있다는 점 			○		○
평가로 인한 경영 자율성 침해 소지	<ul style="list-style-type: none"> - 경영자율성에 대한 사후적 책임담보 기능보다 기관의 자율·책임경영을 제한하는 부정적 효과 야기할 수 있음 - 정부정책사항 등의 이행·준수 여부를 점검하는 평가항목을 통해 공공기관을 사전통제 가능성 	○				○
평가주기	<ul style="list-style-type: none"> - 지표별 평가주기의 차등화 필요(기관) - 단기성과 중심 평가의 한계, 과중한 평가부담 완화를 위한 평가주기의 변화 필요 	○		○		○
평가지표	<ul style="list-style-type: none"> - 재무건전성 등 중장기 평가지표의 강화(감사원) - 주요사업 범위의 다양성 혹은 모호성 - 계량지표값 상승 지향적 평가의 한계 - 비계량지표 평가의 객관성 확보 어려움 - 비상업지표 중심 평가(국토부) 	○	○	○	○	
평가단의 전문성, 독립성, 객관성	<ul style="list-style-type: none"> - 비상설조직이고 잦은 평가위원 교체로 전문성 축적에 어려움이 있고 해당사업 분야 관련 전문지식 부족 - 경영평가단 구성 및 운영에 관한 명시적 기준을 마련하고 임기제를 도입 - 평가의 신뢰성 문제로 인하여 주무부처 평가참여(국토부) 	○	○	○	○	○
평가결과의 반영 또는 환류	<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과의 환류가 느려 기관경영 개선에 미치는 영향이 제한적(NABO) - 평가결과의 환류를 통한 경영개선이 이루어질 수 있도록 조치필요 	○	○	○		

아래 표에서 보는 바와 같이 현행 경영평가제도에 대한 학계, 정부기관, 공공기관의 지적과 관련해 현행 경영평가단의 평가위원도 유사한 지적과 대안을 제시하고 있다. 평가위원별로 제시한 대안과 해결방안들을 보면 일부는 전통적 평가 관점에서 기존 경영평가제도의 문제점을 단순 개선하는 점증적 대안을 제시하기도 하지만 일부 평가위원들은 현행 평가의 평가지표체계 및 평가유형을 개편하는 것을 전제로 하여 대안을 제시하고 있다. 특히 준정부기관의 수익성 중심의 평가, 기관 특성을 고려하지 않은 평가유형, 주요사업의 중장기 평가 미흡 등은 결국에는 맞춤형 평가로 전환되어야만 해결될 수 있는 사안들이다. 다만 현행 경영평가시스템 내에서 평가위원들은 경영평가가 종료된 후에 평가지표의 개선에 한정되어서 경영평가편람의 개선 작업을 시행하게 됨으로써 근본적인 경영평가제도 개편을 할 수 없게 된다.

〈표 Ⅲ-3〉 경영평가단의 개선 의견¹⁾

쟁점 분야	문제점	해결방안
리더십 책임 경영	·미션·비전·전략·사업의 형식적 체계 ·리더십과 책임경영의 중복 ·강소형의 평가지표가 과다	·기관의 전략체계는 주요사업 과제에 반영 ·정부 권장정책 중 일부지표는 삭제
평가 지 표	·MBO, 유연근문제 등 형식적 제도 도입 ·중기재무계수립여부, 재무리스크 시스템 구축 등 재무관리 수단에 대한 평가 ·위탁집행형 준정부기관의 노동 생산성, 계량관리업무비 통제 ·위탁집행형 수익성보다는 공익성 추구사업 많음 ·성과관리시스템이 BSC 관점을 활용	·매출액 및 예산집행액의 관리 ·기관 설립취지, 사회적 기여와 같은 공익성 평가기준 마련 ·내부적인 성과관리시스템이 구축되고 내재화한 다음에 성과 연봉제도 강화 ·경영효율지표도 기관의 특수성 반영

〈표 VII-3〉의 계속

쟁점 분야		문제점	해결방안
평가 지표	주요 사업	·기관사업의 대표성, 난이도, 형성 문제 ·강소형의 경우 PDCA 관점에서 집행실적만 나열	·정부가 주어진 정책사업지표와 기관고유지표 구분 ·주요사업 특성 따른 2-3년 성과 지표 선정 ·동일 업종군에 다른 차별화된 평가기준
평가유형		·공기업 II의 경우, 다양한 성격의 기관 구성 ·기관 규모에 따른 불이익	·공기업 II를 두 개 유형으로 나눔 ·동일 유형 내 소규모 별도 평가
평가방법		·과거 실적치 근거한 편차방식 ·평가결과의 상대평가	·과거추세와 미래지향적 평가방법 병행 ·절대평가 전환 ·주요사업 선정 관련 상향식과 하향식 균형 계량지표와 비계량지표 지분의 다양화
평가결과		·경영평가지표의 방향성 이해 부족 ·평가결과는 기관규모 및 속성 반영	·공기업과 준정부기관 분리평가 및 규모 효과 제거 ·피평가 교육 제도화
평가단		·평가위원의 전문성 미흡 ·평가종류 후 피평가기관의 무분별한 방문	·평가위원의 자격요건 구체화 및 교육 강화 ·평가 종류 후 피평가자와 소통 원칙 수립 ·평가유형별 자문위원 운영 ·평가위원 교육 강화

주: 1) 경영평가단 평가위원들이 2012년도 경영평가를 수행한 후에 공통평가항목, 리더십·책임, 경영효율, 주요사업 범주별로 세부평가유형별 팀장이 평가지표의 문제점과 개선사항을 발표하였다. 이 중 일부를 요약 정리하였다.
 자료: 공공기관 경영평가단(2013), 「2013년도 공공기관 경영평가단 워크숍」 자료집 인용 정리

다. 현행 경영평가제도 개편 논의⁴²⁾

정부는 모든 공기업과 준정부기관의 경영실적을 매년 평가하도록 하는 규정이 공공기관의 평가부담을 과중하고 있다고 판단하고 2014년 경영평가부터 다음과 같이 제도를 개선하겠다고 발표하였다. 개선 방향은 첫째, 경영평가 실효성이 높은 대규모 공공기관 중심으로 경영평가를 하고 소규모기관은 간이평가를 실시하며 둘째, 경영실적 우수기관은 1년간 평가를 유예하고, 소규모기관은 평가주기를 조정하는 방안 검토한다. 셋째, 기관·기관장 평가 통합 등 평가체계를 개편하고 넷째, 평가지표의 공정성과 객관성을 높이는 방향으로 개편하며 다섯째, 리더십·책임경영평가 범주를 폐지하여 경영성과협약제의 평가 요소로 이관하고 객관성·투명성 논란이 있는 비계량 평가 비중은 축소(45점→30점)한다. 여섯째, 기관당 5~6개인 주요사업 계량지표를 3~4개의 핵심지표로 구성하고, 비계량지표의 경우 필수항목만 유지(7개→4개)하고, 마지막으로 주요 국정과제와 부채·안전·협업 지표 등 새 정부 정책기조를 반영키로 하였다(기획재정부, 2013.11.5. 「공공기관 경영평가 개선방향 설명회 자료집」).

현행 정부의 경영평가 개편방안이 제도로서 아직 확정된 것은 아니지만 2014년도 평가편람으로 확정하기 위해서 개별 공공기관 별로 세부적으로 평가지표 및 착안사항을 확정해야 한다. 또한 현재 「공운법」 개정이 논의 중이라 확정하지 못하고 있지만 평가 대상 기관 변화 및 세부적인 평가유형을 나누는 작업도 진행해야 한다. 그리고 간이평가와 평가유예 방안도 마련해야 할 것이다. <표 VII-4>와 같은 평가범주 및 평가지표의 개편안은 공기업을 대상으

42) 현 정부(기획재정부)는 대선공약 및 공공기관합리화 정책에 근거해서 2013년 8월부터 12월까지 민간전문가가 참여하는 경영평가제도 개편 TF를 구성하여 제도개편팀과 지표개선팀으로 나누어서 개편방안을 논의하고 있다. 본 저자도 경영평가제도 개편팀에 참여하고 있다.

로 하는 평가지표체계로서 준정부기관 및 간이평가의 지표체계도 확정해야 할 것이다.⁴³⁾ 아직 현 정부의 경영평가 개편안이 확정되지는 않았지만 현재까지의 논의 사항만을 보면 기존의 경영평가 모형을 수정할 것으로 예측된다. 그러나 앞 장에서 분석해 보았듯이 리더십, 책임경영 평가범주의 폐지와 주요사업의 평가지표 수가 축소될 것으로 예상되지만 세부적인 평가 내용 및 착안사항, 평가지표의 속성 등이 실질적으로 변화할 것인지는 두고 보아야 할 것이다. 다만 경영평가의 객관성과 공정성 확보를 위하여 계량지표의 비중을 확대하는 것으로 되어 있는데, 양적 평가의 확대가 경영평가의 객관성은 확대할 수 있겠지만 그렇다고 평가의 질을 개선하는 것은 아니며 준정부기관의 경우에 계량적인 평가지표 개발이 쉽지 않기 때문에 현행 개편안이 정착하려면 공공기관 및 평가위원들의 지속적인 평가지표 개선 노력이 있어야 할 것이다.

마지막으로 현재 논의되는 개편안에서 아쉬운 점이 있다면 평가 모형 및 대상에 따라서 평가주기의 조정이나 평가유형별 평가지표의 탄력성을 높일 수 있어야만 맞춤형 평가로 전환 되는 것인데 공기업, 준정부기관, 강소형의 경우에 일부 평가지표 및 배점의 차별화 수준에서 논의를 마무리하고 있다는 점을 미루어 볼 때 앞으로 현행 경영평가제도 개편 논의는 더 많은 숙제를 남기고 있다.

현 정부의 경영평가의 개편안을 평가이론의 패러다임 전환 시기에 맞추어서 설명해 보면 현행 경영평가제도에 나타난 문제점에 대한 개편안으로서는 일정한 의의가 있다. 그러나 Patton(2011)이 말하는 ‘발전적 평가’라는 관점에서 본다면 기존의 전통적 성과평가방안의 개편안 수준에 머물고 있다고 볼 수 있다.

43) 공기업을 대상으로 하는 평가지표체계를 원형으로 해서 경영관리와 주요사업의 평가범주는 동일하고 준정부기관의 평가지표는 공기업의 평가지표에 비하여 부채관리 및 방만경영 관리의 배점, 재무예산관리 및 성과의 비중에서 차이가 있을 것 같다. 강소형의 평가지표로는 고객만족도, 정부권장정책, 업무효율, 재무예산성과, 보수 및 복리후생관리, 주요사업평가가 필요하다는 공감대가 경영평가 제도개편TF에서 형성되어 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 현 정부의 공공기관 경영평가제도 개편 방안

현 행				개 선 (안)					
범 주	평가지표	비중		범 주	평가지표	비중			
		비계량	계량			비계량	계량		
리더십·책임경영	1. 리더십	5		경영관리	1. 경영 전략 및 사회공헌				
	2. 책임경영	3			- 전략 기획	5			
	3. 국민평가		5		- 국민평가		5		
	4. 사회적 기여	2			- 사회적 기여 (정부권장정책)		5		
	- 사회 공헌								
- 정부 권장정책		5	2. 업무효율			8			
소 계	10	10	3. 조직, 인적자원 및 노사관리	5					
경영효율	1. 업무효율		6	4. 재무예산관리 및 성과	6	6	2		
	2. 조직 및 인적 자원 관리	4		- 재무예산 관리					
	3. 재무예산관리 및 성과	4		- 재무예산 성과					
	- 재무예산 관리					- 관리 업무비			
	- 재무예산 성과					5. 보수 및 성과 관리	4		
	- 관리 업무비		2	- 보수 및 성과 관리					
4. 보수 및 성과 관리	4		- 총인건비 인상률						
- 보수 및 성과 관리					- 총인건비 인상률		4		
5. 노사관리	3		소 계	20	30				
소 계	13	17	주요사업 계획·활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	10*	40				
주요사업	주요사업 계획·활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	22	28	합 계	30	70			
합 계		45	55						

2. 경영평가제도 개편 방안

가. 경영평가의 쟁점별 대안

1) 공기업과 준정부기관의 평가모형의 차별화

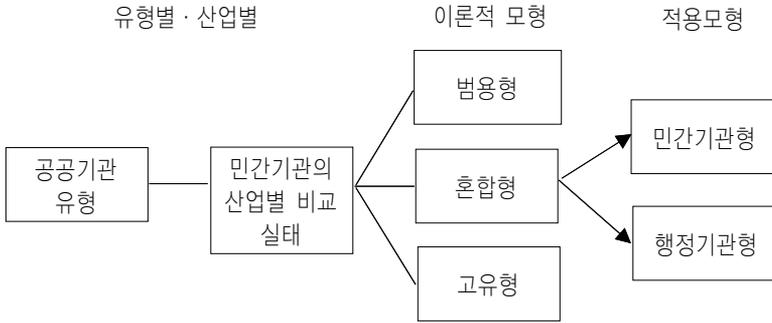
2007년 「공운법」 제정으로 과거 정부투자기관 경영평가와 산하기관 경영평가가 통합되면서 공기업과 준정부기관을 대상으로 단일 평가모형과 평가시스템에 의하여 현재까지 정부가 경영평가를 실시하고 있다. 2003년 제정된 「정부산하기관기본법」에 근거하여 2004년부터 실시된 준정부기관의 경영평가는 이전의 정부투자기관, 즉 공기업의 경영평가모형을 그대로 수용하였다. 그러나 수익성 측정이 가능한 공기업과 달리 정부사업의 위탁대행 사업이 주가 되는 준정부기관의 사업 특성과 같은 공기업과 준정부기관이라고 해도 기관의 인력, 예산, 자산 등 규모가 작은 경우, 즉 상대평가로 인한 평가의 조직규모(Size) 효과가 발생하기 때문에 장지인 외(2013)의 연구 및 선행연구들에서도 통합모형과 단일 평가시스템에서 나타난 문제점을 해결하기 위한 대책이 필요해 보인다.

특히 평가위원과 공공기관의 직원의 설문조사 결과에서도 수익성 중심의 평가유형과 단일 평가시스템에 대한 선행연구들과 동일한 문제인식을 보여준다. 유럽 선진국과 같이 공공기관에 대한 직접적 경영평가를 실시하기보다는 평가 가이드라인을 제시하거나 상위평가를 통해서 이 문제를 해결하는 것과 같이 정부가 직접평가를 하더라도 이론적으로 말하는 맞춤형 평가(tailored evaluation)와 절대평가를 지향해야 할 것이다. 정부가 직접평가를 하는 한 완벽한 맞춤형 평가가 불가능하겠지만 최소한 현행 공기업과 준정부기관의 평가체계 및 지표의 차별화는 불가피해 보인다. 공공기관별 맞춤형 평가의 경우에

프랑스 전력공사(EDF) 사례와 같이 정부와 개별 공기업이 공적 서비스 계약을 체결하고 그 내용을 점검하거나 평가한다면 완벽한 맞춤형 평가가 될 수 있겠지만 우리나라의 경우에는 성과협약제도가 정착되지 않았기 때문에 유형별 평가모형을 세분화, 차별화하는 것이 바람직해 보인다.

공공기관에 대한 성과평가 방식이 외부평가이든 내부평가든 공공기관의 성과평가 방법 및 모형은 민간기업의 성과평가, 성과관리에서 영향을 받았으므로 행정기관형 조직과 민간기업형 조직의 특성을 기준으로 하여 공공기관과 민간기업 모두에게 적용할 수 있는 범용의 성과평가모형에서부터 혼합형, 고유모형으로 구분해 볼 수 있다(Radin, 2006). 그래서 다시 공공기관의 성과평가모형도 기업성, 수익성의 성격과 조직규모를 기준으로 해서 시장형, 준시장형의 기업모형, 이익성을 갖는 기금관리형, 위탁집행형의 모형, 두 기준으로 분류되지 않는 기타공공기관의 평가모형을 구분해 볼 수 있다. 그러므로 앞 장의 설문조사 결과에도 나타난 바와 같이 공공기관의 성격과 서비스 유형에 따라서 이념형으로 민간기업의 성과평가모형을 수용할 수 있는 민간기업형 성과평가 모형과 행정기관형 성과평가모형으로 구분하고, 기타공공기관은 전체적으로 내부성과평가 도입 수준이 편차가 심하여 ① 민간기업형, ② 혼합형, ③ 행정기관형의 세 가지 모형으로 분류하나 단계적으로 성과평가모형의 차별화를 시도해 볼 수 있다.

[그림 Ⅲ-2] 공공기관 성과평가모형의 차별화



2) 경영평가 대상과 유형 구분

영국, 프랑스 등 유럽 선진국가에서는 공기업 소유권 정부부처는 공기업 또는 정부소유기업(SOE)만을 대상으로 투자결정, 이사회 참여 및 성과평가를 실시하고 있으며, 각 국가마다 다양한 준정부기관의 경우에는 공공기관 준치평가 및 실적 이행점검 가이드라인을 제정하고, 정부 주무부처는 사업의 감독과 실적점검을 하는 경영실적 모니터링 사례가 대부분이다. 이는 유럽국가들의 경우에 제2차 세계 대전 이후 국영기업 및 공기업 개혁 정책의 일환으로 공기업의 민영화 추진과 더불어 준정부기관의 공공서비스 혁신을 추진한 바 있으며, 정치적 엽관주의와 정실주의가 사라지면서 공공기관의 이사회 등 전문성과 역량 있는 CEO 선임이 가능해진 역사적 배경을 가지고 있다. 다만 공기업과 달리 정부의 공동화로 인하여 준정부기관이 증가하면서 준정부기관에 대한 준치평가 등과 같은 기능별 점검, 이행 모니터링제도가 등장하였다. 그러나 우리나라의 경우에 2007년 「공운법」 제정 이후 준정부기관의 기관장, 감사 추천 및 선임 절차를 개선했으나 전문성과 역량이 있는 기관장, 감사 선임이 한계를 가지

고 있기 때문에 예산 및 정부 소유권 정부기관의 독립적인 경영평가의 유효성이 존재하고 있다.

앞에서 현행 경영평가가 매년 기관의 성과 개선도를 평가하고, 평가유형 내에서 기관 간 평가 등급과 순위를 알 수 있는 상대평가를 실시하는 한 평가 유형 구분의 문제로 인한 공공기관 평가 결과의 유풀리 문제는 완벽하게 해결할 수 없다. 특히 공기업도 그렇지만 준정부기관의 경우에 민간산업과 비교할 수 없는 공익적 서비스를 제공하는 비교가 불가능한 사업 영역을 가지고 있는 경우가 많다. 그러므로 현행 경영평가를 절대평가, 질적 평가의 보완 등 맞춤형 평가를 전환하지 않는 한 준정부기관의 경우에 공공서비스 유형과 기관 규모에 따른 평가 유형을 세분화하는 방안밖에는 없어 보인다.

두 번째 문제로는, 평가 대상의 문제인데 1984년부터 정부투자기관, 현재는 공기업이 평가 대상이었고 2004년부터 준정부기관(구 정부산하기관)까지 확대되었다. 선진국도 그렇고 공기업의 경영평가 대상이 되는 것에는 학계나 이해관계자 간에 이견이 없어 보인다. 다만 앞 장의 설문조사 결과에서 보듯이 현행 「공운법」 체계에서 준정부기관으로 분류되기만 하면 경영평가를 받아야 하고, 그 수가 준정부기관보다 더 많은 기타공공기관의 경우에는 경영평가를 받지 않아도 되는가에 대하여 문제 제기가 있다. 그러나 현행 공공기관의 지정분류 체계상 기타공공기관 유형에 대하여 납세자인 국민의 입장에서 보면 의료기관, 자회사, 금융성 기관 등 기관의 국민경제적 역할과 비중, 기관 규모가 작지 않은 공공기관이 포함되어 있기 때문에 「공운법」 상 지정기준을 개정할 필요가 있다.⁴⁴⁾ 현행 총괄평가적인 성격

44) 현행 「공운법」상 공기업의 지정과 유형 구분은 자체수입비율(자체수입액/총수입액)을 기준으로 하며, 직원 정원이 50인 이상 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관을 자체수입비율에 근거해서 구분하고 공기업과 준정부기관이 아닌 기관은 기타공공기관이 된다. 그러나 UN SNA의 공기업 구분 기준인 원가보상률(SNA판매액/생산원가)과 정부판매비율(정부대상판매액

의 기관의 경영평가모형을 공공서비스 성격도 다르고 상대적으로 인력, 총수입액, 자산의 규모도 작은 기타공공기관까지 확대하는 것이 필요한가에 대해서는 합의된 의견이 있는 것은 아니지만 기타공공기관의 유형 중에서 국책연구원, 대학병원 등과 같이 별도 정부 평가를 받거나 평가의 실익이 없는 기타공공기관을 제외하고는 현재 기관장 경영평가를 받는 기관⁴⁵⁾이거나 기관의 규모가 큰 공공기관은 경영평가를 받지 않을 이유는 없다고 볼 수 있다. 다만 현 정부가 「공운법」상 공공기관 지정 및 유형구분의 법 조항을 어떻게 개정하는가에 따라서 평가 대상의 확정과 평가 유형의 구분은 다시 검토해야 하겠지만, 「공운법」 제정 당시부터 기타공공기관의 지정 및 유형구분에 대한 문제 제기가 있었기 때문에 기타공공기관 내에 준정부기관의 세부 평가유형과 같이 별도 세부 평가유형을 만들든가⁴⁶⁾ 아니면 기타공공기관의 유형을 폐지하는 것이 타당해 보인다.

3) 경영평가지표 체계 및 평가 주기

우리나라 경영평가는 기관 평가적 성격을 가지고 있기 때문에 기관역량, 주요사업, 고객만족의 세가지 요소를 평가하고 있다. 2013년 경영평가 범주별 비중을 보면 주요사업 50%, 경영효율 30%, 리더십·책임경영 20% 비중으로 배분되어 있어서 주요사업이 많은 비중을 차지하고 있지만 실제 주요 사업의 득점률은 90점대에 분포되어 있고,

/SNA판매액)의 재정통계 기준으로 하여 공기업을 재지정하려고 한다.

- 45) 2012년 기관장 평가를 받는 기타공공기관으로 한국수출입은행, 한국투자공사, 한국정책금융공사, 학교법인 한국폴리텍, 한국국제협력단의 5개 기타공공기관이 있다.
- 46) 현재 「공운법」 개정 논의에서 기타공공기관을 폐지하고 공기업이나 준정부기관 유형을 편입시키는 안과 기타공공기관을 관리형과 자율형으로 구분하는 안이 논의되고 있다.

경영효율과 리더십·책임경영의 득점률은 70점대에 분포하고 있어서 실제 경영평가 결과의 순위는 경영효율과 같은 기관의 인적, 조직, 재무, 노사관리와 같은 조직관리 변수가 결정한다고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

1984년 현행 경영평가모형이 실시된 이후 평가범주, 평가지표는 계속해서 변화해 오고 있다. 평가지표명은 시기별로 변경되었지만 비계량지표로는 전략경영체계, 조직 및 인사관리, 예산운영의 효율적 관리, 고객만족도 개선 노력이 현재까지 남아 있고, 비계량지표로는 자본생산성, 계량관리업무비 정도가 남아 있다. 세부적인 평가지표는 시대적인 환경에 영향을 받기 때문에 평가지표명이나 세부적인 평가 내용은 변화할 수밖에 없을 것이다. 다만 공공기관의 경영평가가 기관 평가적 요소를 가지고 있는 한 조직의 역량과 사업평가적 요소를 함께 평가할 수밖에 없을 것이다. 다만 현재 기관 평가와 기관장 평가로 경영평가가 이원화되어 있기 때문에 리더십, 전략체계에 대한 평가는 일원화해야 한다는 주장이 있다. 이러한 문제 제기는 현행 기관장 평가가 2014년 경영평가부터 폐지되고 기관 평가만 남게 되면서 자연스럽게 중첩의 문제는 해결이 될 것 같다. 다만 경영평가 체계 중에서 계량과 비계량지표의 상대적인 비중의 적정성에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있는데 1984년 이후 계량과 비계량지표 비중은 계속 조금씩 변화해 왔는데 평가의 객관성이 강조되면 계량 지표 비중이 확대되고 공공기관의 명확한 계량평가지표 발굴의 한계로 인하여 외부적 환경요인에 의한 평가에 영향이 커지는 문제 등이 개선되면서 비계량평가지표가 확대되곤 했다. 최근에는 경영평가제도의 객관과 공정성 문제를 이유로 계량평가지표 비중을 확대해야

47) 2012년도 기관 평가 결과 유형별 주요사업 득점률을 보면 공기업 82.39, 준정부기관 82.97, 강소형기관 86.73점이고, 유형별 경영효율 득점율을 보면 공기업 72.7, 준정부기관 73.6점이고, 유형별 리더십·책임경영 득점률은 공기업 76.39, 준정부기관 75.72점이다.

한다는 주장이 있다. 경영평가는 공공기관의 경영성과를 객관적으로 측정하여 인센티브를 제공하고 환류하는 것이 목적이므로 최대한 계량적인 성과지표를 발굴하고 객관적으로 측정하는 것이 바람직하겠지만 민간기업과 달리 사업의 특성상 성과지표를 계량화하는 데 한계가 있을 것이고 불가피하게 조직이나 사업의 투입과 과정을 평가하는 경우에는 계량적인 평가지표를 개발하는 데 근본적으로 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 공기업과는 달리 정부의 사업을 위탁받아 집행하는 준정부기관의 경우에는 공공기관 직원과 평가위원의 설문조사에서도 나타난 바와 같이 Stufflebeam(1967)이 제안한 CIPP 평가모형 중에서 투입과 과정 중심의 평가모형을 일부는 도입할 수밖에 없다고 판단된다.

두 번째로, 경영평가 주기와 관련해서는 서국 선진국가의 공기업 경영평가가 3~5년의 경영계약제에 근거해서 3~5년 후 성과를 평가를 실시하기도 하고 매년 경영평가를 하는 경우도 있다. 다만 선진국의 소유권 정부기관에서 중장기적으로 경영평가를 한다고 해도 매년 이행실적을 점검하고 있다는 점에서 매년 이행실적의 점검 없이 3년 또는 5년에 한 번 경영평가를 하자고 주장하는 것은 타당성이 없어 보인다. 현재의 1년 주기 경영평가는 단기적인 실적을 중심으로 평가하기 때문에 장기적 시각에서 성과를 측정할 수 없어서 공공기관의 본질적인 존재 이유인 공익성이 침해될 수 있다는 지적에 대해서는 평가주기를 조정하는 것도 방법이지만 중장기적 관점에서 평가지표를 개발하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 현실적으로 정부가 공공기관에 대해 매년 이행실적 점검을 할 수 있는 방법이 있다면 격년 또는 3년에 한번 현행과 같이 계량, 비계량지표를 모두 측정하는 종합적인 총괄평가를 채택하는 것도 고려해 볼 수 있다.

4) 경영평가 결과의 활용과 피드백

정부가 공공기관의 성과를 평가하는 이유는 Aharoni(2000)가 주장하는 것처럼 공공기관의 경영성과를 개선하는 것과 책임성을 제고하려는 것이고 Hatry(1999)와 Behn(2010)의 지적처럼 개별 공공기관 단위에서는 목표설정 → 전략수립 → 관리시스템 → 성과평가 → 실제 효과의 경영시스템 내에서 선순환이 이루어져야 하며, 성과측정의 결과는 평가를 통해서 성과계약, 결과공개, 성과보상, 예산배분, 사업조정으로 환류가 되어야 한다. 그러나 현재는 매년 외부 경영평가단의 평가와 평가보고서 작업이 늦어지면서 개별 공공기관은 지적사항 조치, 평가편람 수정에 필요한 시간이 부족하다고 한다. 또한 경영평가 결과에 따른 보상의 문제로서 1984년 이전에도 경영평가 제도가 도입되는 했으나 주무부처가 평가를 하고 성과평가의 인센티브가 없어서 경영평가가 활성화되지 못하였다고 한다. 그러나 매년 경영평가 결과 평가등급에 따라서 직원의 경우에 월기본급의 최대 250%까지 경영평가 성과급이 지급되고 2010년 이후는 간부직 성과연봉제가 실시되면서 경영평가 성과급이든 내부평가에 의한 성과급이든 구분없이 동일 직급 내에 최고와 최저 간 2배 이상 차등을 두어야 하고 총연봉액 중 성과급 비중이 공기업의 경우는 30%, 준정부기관의 경우에는 20%가 되어야 한다는 정부의 「성과연봉제 권고안(기획재정부, 2010)」에 따라서 성과급이 차등지급되면서 공공기관 임직원의 경영평가 결과의 민감성이 더 높아졌다. 다만 객관적인 성과평가가 되지 않고서 상대적인 성과급 차등지급은 평가 결과에 대한 피평가자의 불만과 저항을 야기할 수도 있고 지나친 성과주의 경쟁은 협력적 조직문화를 파괴할 수도 있는 점에서 공공기관의 임직원이 수용할 수 있고 성과인센티브 기제가 작동할 수 있는 현행 성과급 제도의 개편이 필요해 보인다.

좀 다른 주장이기는 하지만 경영평가의 결과가 주무부처와 공공기관의 모두에게 반영되어야 하는데 현재는 공공기관에만 적용된다는 문제점도 있다(신완선·라영재, 2013). 즉, 프랑스의 사례에서 보듯이 정부와 공공기관의 성과협약제도를 전제로 하여 경영평가가 이루어지게 되면 성과협약의 양 당사자인 정부의 주무부처와 공공기관에 대하여 경영평가 결과를 환류시킬 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

5) 경영평가단 운영

공운법 제정 이전에 공기업과 준정부기관의 경영평가를 이원적으로 실시할 때와 같이 경영평가단의 운영을 분리할 것인가, 현행 준정부기관의 평가주체를 소유권 부처인 기획재정부가 담당하지 않고 과거와 같이 주무부처로 다시 평가주체를 환원할 것에 대하여 국토부 등 주무부처는 이견이 있을 것이다. 그러나 경영평가의 지표와 가중치 등을 평가모형에 따라서 차별화하고 특히 수익성 중심의 공기업 경영평가와 공익성을 강화하는 준정부기관의 경영평가모형을 구별할 수만 있다면 누가 평가를 하는가의 문제보다는 현재와 같이 경영평가의 공정성, 객관성, 전문성을 확보하는 것이 수월한 소유권 부처 내외에 전문적, 독립적 외부 평가단을 구성하고 운영하는 것이 타당해 보인다.

서구 선진국가에서 공기업의 경영평가는 정부가 직접 평가를 하지

48) 프랑스 정부와 전력회사(EDF)와의 공적 서비스 계약(협약)을 보면 프랑스 정부를 대표하여 수상, 경제재정부 장관, 산업부 장관, 환경지속가능개발부 장관, 국토부 장관과 프랑스전력공사 사장과 계약을 체결하였고, 계약 내용은 전력판매요금 변경조건, 계약이행에 따른 비용보전방식, 전력판매 비선택 고객을 위한 전력공급, 전력생산과 판매, 배전망 관리, 송전망 관리, 공적서비스 계약 모니터링방식 등을 규정하고 있으며, 계약을 3년마다 갱신한다.

는 않지만 공공기관의 외부 전문가에 의해서 자체평가를 하게 하던지 아니면 뉴질랜드와 같이 별도의 상설조직을 구성하여 공공기관의 경영평가를 실시한다.⁴⁹⁾ 공공기관의 경영평가이든 프로그램평가이든 모든 평가과정에서 평가의 객관성, 타당성, 신뢰성, 공정성을 확보하지 못하게 되면 평가 결과는 활용할 수 없으며 황성돈(2004)이 말하는 바와 같이 평가가 '과학적 지식의 오용'으로 귀결될 수도 있다. 서론에서 말한 바와 같이 인간의 과학적 지식과 객관적 평가시스템에 기반을 두고 평가를 할 수 있으나 현행 공공기관 경영평가 체계가 다양한 공공기관의 사업평가를 하기 때문에 평가의 전문성 문제가 제기되고 있고 또 다른 측면에서 중요사업지표 설계의 전문성 문제도 발생하고 있다. 평가의 전문성 문제를 해결하기 위해서 결과 중심의 지표 설계나 계량평가지표 비중을 확대하는 방안도 있을 수 있으나 재무적 지표나 수익성 중심의 평가지표를 만들기 쉬운 민간기업과 달리 결과 지표, 계량지표를 개발하는 데 한계가 있는 공공기관에서 얼마나 좋은 평가지표를 만들 수 있는가가 객관적인 성과지표 문제를 해결하는데 관건이 될 것이다. 아울러서 평가자의 객관성, 전문성과 공정성을 확보하는 것도 평가 결과의 수용성과 정당성을 확보하는 데 중요한 요인인데, 이를 위해서는 합리적인 평가시스템의 구축과 평가자와 피평가자와 소통절차(communication process)를 만드는 방법뿐이 없다는 것이다. 특히 Patton(2011)의 주장하는 '발전적 평가'로 공공기관 경영평가가 전환하려면 기존의 양적 결과 중심의 평가가 질적이고 연역과 귀납의 통합적 평가시스템의 전환이 필요한 시점에서 독립적인 평가자의 객관성, 공정성을 확보할 수 있도록 제도화하는 것은 과거나 현재나 미래나 가장 중요한 요소가 될 것이다. 그런 차원에서 현행 경영평가의 주요사업 평가지표를 개발하는 데 주무부처의 적극적

49) 뉴질랜드의 경우에는 재무부(Treasury) 내에서 평가를 한다.

참여와 확인 및 전문적인 국책연구기관의 전문가를 공공기관별 주요 사업 평가지표 개발에 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

나. 미래 경영평가제도의 개편 방향

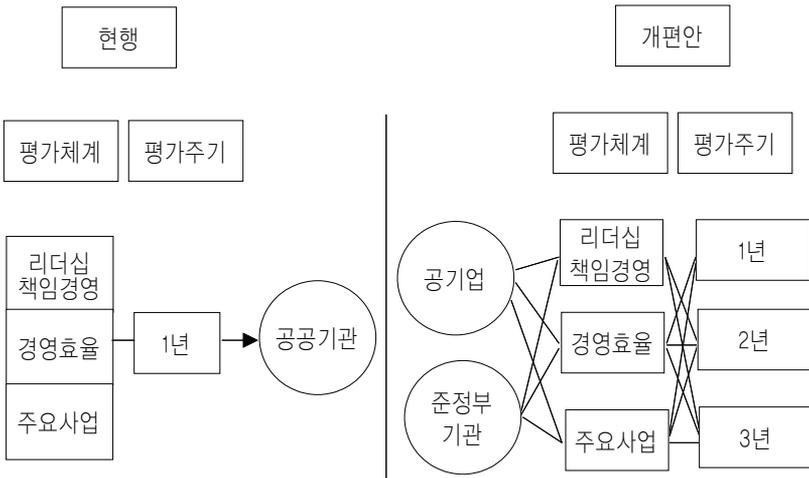
현행 경영평가제도는 기관장 평가와 강소형 공공기관의 평가지표의 차이, 공기업과 준정부기관 간 평가비중의 차이 이외에는 공기업과 준정부기관에 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업의 평가범주와 매년 평가를 하는 단일한 평가시스템을 적용하고 있다. 그러나 개별 공공기관의 성과 제고와 책임성 강화라는 공공기관 경영평가의 본질적 목적을 달성하기 위해서는 포괄적(comprehensive) 평가에서 맞춤형(tailored) 평가로 평가시스템의 전환을 시도해야 한다.

현행 경영평가 지표체계로서 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업의 평가 범주와 매년 주기로 평가가 가능한 공공기관 유형은 상업성이 강한 공기업에만 가능하다고 볼 수 있다. 다만 현행 공기업의 평가유형에서 「공운법」상 정원이 50인 이상 공기업의 지정과 유형 구분이 되고 있으므로 기관의 규모와 관계없이 서비스 특성에 따른 공기업 I, II 평가유형으로 분류하고 있다. 그러다 보니 2012년 공기업 평가유형 기준으로 정원 500인 미만 공기업인 대한주택보증 등 8개 기관이 들어와 있다. 다만 자체수입비율이 50% 이상으로 시장성이 강한 공기업의 경우는 상장된 민간기업과 같이 매년 결산을 통해서 매출액, 당기순이익 등 재무제표상 손익을 검증할 수 있기 때문에 현행과 같이 수익성 위주의 경영평가가 가능하다고 볼 수 있다. 또한 UN SNA 공기업 통계기준인 원가보상률과 정부판매율에 따라서 공기업 지정과 유형 구분을 새롭게 개정하게 되면 현재 30개 정도인 공기업의 수는 대폭 증가할 것이다.

현행 경영평가 범주 중에서 리더십·책임경영과 경영효율 범주는 1년 단위 평가의 실효성이 낮다는 지적도 있다. 민간기업과 같이 기관장 및 이사회에 경영 자율성이 낮은 경우에 조직, 인력관리 및 보수·성과관리와 같은 경영 효율성 평가지표는 매년 높은 계량적 성과를 내는 것이 무리라는 것이다. 오히려 1년 단위 평가로 인하여 중장기적 경영혁신이 어렵다는 지적도 있다. 그래서 아래 그림과 같이 평가주기별로 평가범주를 달리할 수 있는 방안도 생각해 볼 수도 있을 것이다.

두 번째로, 준정부기관의 경영평가는 준정부기관의 사업 특성상 정부주무부처의 정책을 위탁받아 대행하는 주요사업 전체의 평가 비중을 줄이거나, 주요사업의 계량평가 비중을 줄일 필요가 있다. 다만 공기업과는 달리 준정부기관의 조직 및 사업의 특성이 경영 자율성이 없는 대신 수동적으로 주어지는 정책사업의 집행과정에서 조직운영의 비효율성 문제가 발생할 수 있으므로 경영 효율성 범주는 강화해야 할 필요성이 있다.

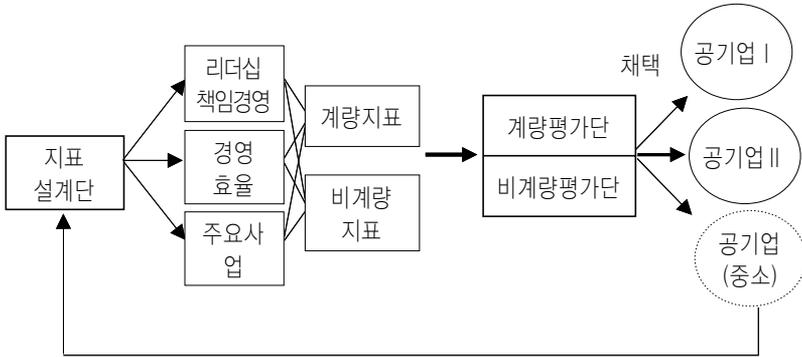
[그림 Ⅶ-3] 경영평가 제도 개편안(평가제도의 모듈화)



위 그림에서 현행 포괄적인 기관 평가모형인 평가범주와 평가지표를 기본으로 해서 공기업과 준정부기관의 사업서비스 성격을 고려하여 최소한 공기업 경영평가지표 체계와 준정부기관의 평가지표체계를 나누어 볼 수 있다. 이 또한 절대평가나 맞춤형평가를 지향한다면 평가지표별, 평가주기별 메뉴 및 모듈화가 가능해질 것이다.

공기업의 경영평가는 경영평가단의 전문성, 객관성을 강화하고 현행 평가지표별 개선도 즉, 목표 부여 편차나 추세치의 평가방식으로 인한 증장기적 관점에서 경영성과 개선을 하는 것이 아니라 매년 실적이 전년도에 비해 조금이라도 개선되어야 하는 보수적 목표설정 방식의 문제를 해소하기 위하여 국내외 공기업의 비교가 가능한 성과 목표치의 설계가 가능하도록 직접 평가하는 그룹과 세부 맞춤형 성과지표를 개발하는 평가지표 설계 그룹으로 외부 평가단을 이원화해 볼 수 있다. 공기업의 평가모형의 가장 큰 문제로는 정원, 총수입액, 자산 등 규모가 작은 공기업이라고 해도 기존 직원 정원, 총수입액, 자산의 규모가 큰 공기업과 함께 경영평가를 받는다는 것이다. 물론 경영평가를 기존의 상대평가에서 절대평가로 전환한다면 기관 규모(Size) 효과에 따른 평가 결과의 결정이라는 문제는 많이 희석될 것이다. 또한 공기업의 기관 규모가 절대적으로 작은 기관의 경우에 주요 사업 등 일부 계량적, 재무적 성과지표 중심으로 평가를 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

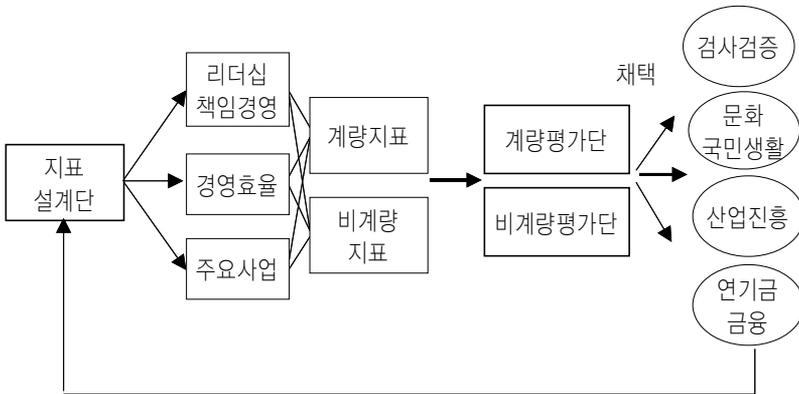
[그림 Ⅶ-4] 공기업 평가시스템 개편안



현행 「공운법」상 공기업의 아닌 공공기관은 모두 준정부기관 이거나 기타공공기관으로 분류된다. 「공운법」을 개정하여 준정부 기관과 같은 사업유형을 가지고 있는 많은 수의 기타공공기관 유형을 없애는 것도 고려해 볼 수 있지만 현행 준정부기관 평가의 가장 큰 문제는 일부 평가지표의 비중과 수익성, 계량지표를 공기업과 달리 보고는 있지만 공기업보다 수익성이 작은 준정부 기관의 평가지표 체계는 달라야 한다는 것이 선행연구 및 평가 위원과 공공기관 직원의 설문조사 결과와 같다. 그러므로 앞의 그림에서 보는 바와 같이 준정부기관의 평가지표 체계는 공기업 과 달리 평가지표, 비중을 달리 적용하고 평가주기도 2년 단위로 조정해 볼 수도 있다. 또한 이론적으로 최종 성과와 결과 중심의 평가모형보다는 투입, 과정지표도 인정해주는 모형을 사용하는 것도 필요해 보인다. 다만 준정부기관의 경우에는 기관별 절대평 가로 가는 것이 바람직하겠지만 사업성격이 다른 수많은 공공기 관을 불가피하게 2004년부터 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진 흥, 교육·연구지원, 연기금운용 등으로 유형을 나누고 있는데 더 유형을 나눌 수 있느냐는 의문이 들고 또한 기타공공기관 유형

을 그대로 둔다고 하더라도 기존 기관장 평가를 받았던 한국수출입은행, 한국투자공사, 한국정책금융공사, 학교법인 폴리텍, 한국국제협력단과 같이 기관의 규모가 큰 기타공공기관은 기관 평가를 받지 않아도 되는 것인가라는 문제가 남아 있다. 그래서 바람직하게는 「공운법」 개정을 통해서 기타공공기관 유형을 없애고 준정부기관으로 일원화하여 정원, 총수입액, 자산을 기준으로 일정 규모 이상의 준정부기관의 경우에 경영평가를 받는 것이 타당해 보인다.

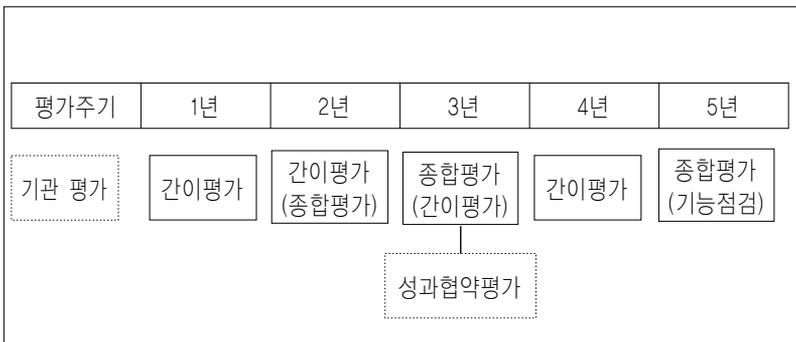
[그림 Ⅲ-5] 준정부기관 평가시스템 개편안



만약 현행 1년 주기의 기관 평가 방식을 바꿀 수 있다면 현행 경영평가 지표체계인 리더십, 경영효율화, 주요사업의 기관 평가 체계를 종합평가라고 했을 때 종합평가는 2년 내지 3년 단위로 실시하고 매년 계량평가지표나 경영효율화 중심의 간이평가를 실시할 수 있을 것이다. 물론 지난 정부에서 경영계약제의 실효성을 확보하고 기관장의 성과 추동자로서의 역할과 성과를 평가하기 위한 성과협약제 및 평가를 도입하기로 공약했는데 영국,

프랑스 등 선진국가에서는 기관장 성과와 기관 성과를 나누어 경영성과를 평가하고 있지 않으며 논리적으로도 기관장의 경영 성과를 최종적으로 기관의 경영성과와 일치시키는 것이 바람직해 보인다. 그런 차원에서 현행 기관장 평가를 폐지하려는 경영평가제도 개편 논의는 타당해 보인다. 그러나 그간 기관장 경영계약제의 실효성이 미흡했던 이유를 고려해 보면 현 박근혜정부의 대선공약인 3년 단위 성과협약제는 현행 경영계약제를 전면적으로 대체해야 한다. 이 경우 정부와 공공기관장의 성과협약의 결과 즉, 계약기간 내 경영성과는 기관 평가의 평가로 갈음할 것인지, 아니면 기존의 기관장 평가와 같이 별도 성과협약제의 성과평가를 할 것인지를 문제를 먼저 해결해야 한다. 가장 바람직한 개편방향은 성과협약제를 전면 개편하고 앞서 논의한 탄력적인 맞춤형 경영평가지표 메뉴와 차별화된 경영평가시스템 모듈에 의해서 공공기관 유형별 평가모형을 선택하면 가장 효과적일 것이다.

[그림 Ⅲ-6] 평가주기별 종합과 간이평가 방안



마지막으로 생각해 봐야 할 문제로 공기업과 준정부기관에 대하여 정부가 주기적 경영평가를 실시하는 이유로 경영성과 평가

를 통해서 성과 개선을 유도하려는 의도도 있겠지만 공기업인 경우에 사업의 성과, 준정부기관의 경우에는 사업의 효과성과 기관의 존속 필요성을 점검해야 할 것이다. 공공기관 소유권의 민간 이전이나 사업의 존폐 평가 및 점검이 가능해야 공공기관의 근본적인 경영 비효율성 유인을 제거할 수 있기 때문이다. 이를 위해 현행 경영평가 결과는 영국과 같이 5년 정도 기간의 경영평가 결과는 사업의 존치나 기관의 존치평가에 활용할 수 있어야 된다. 현행 경영평가제도를 바꾸는 데 현실적으로 어려운 또 다른 이유는 기획재정부로 평가주체가 일원화되었고 공공기관 임직원에게는 경영평가 성과급을 지급하여 평가제도의 실효성을 확보했기 때문이다. 그런데 현행 경영평가체계 및 주기를 변경할 경우에 경영평가 성과급을 어떻게 지급할 것인가하는 문제는 공공기관 임직원에게는 민감한 보상의 문제이기도 하고 그간 「근로기준법」이나 「노동법」 관련한 대법원 판례가 진보적인 입장이므로 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

〈표 VII-5〉는 「공운법」과 현행 평가모형, 평가지표 체계, 평가 주기를 차별적으로 개편하는 경우 2012년 평가 대상을 기준으로 평가유형, 방식, 주기, 평가단의 변화를 가정해 볼 것이다. 앞에서 논의하지 않는 것으로는 간이평가 대상 공공기관과 달리 정원 100인 이하 공공기관의 경우에 정부의 직접적 경영평가를 없애는 대신 정부업무평가와 같이 기존 경영평가모형과 지표체계를 기본으로 하여 공공기관이 자체평가를 실시하는 것이다. 이 경우 영국, 프랑스와 같이 개별 공공기관은 전문기관에 평가를 의뢰하고 자체평가 결과는 소유권 정부부처나 주무부처, 기존의 정부의 경영평가단에 의해 상위평가를 하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

〈표 VII-5〉 현행 경영평가체계 개편 방안

지정유형	평가 유형	평가지표 체계	평가주기	평가단
공기업	공기업 I	종합	매년	외부
	공기업 II	종합	매년	외부
	공기업(중형)	간이(계량지표)	매년 또는 격년	외부
	공기업(소형)	간이(재무지표)	매년 또는 격년	자체 및 상위평가
기금 관리형	기금관리형	종합	매년	외부
	기금관리형 (중형)	간이(계량지표)	매년 또는 격년	외부
위탁 집행형	위탁집행형	종합	매년	외부
	위탁집행형 (중형)	간이(계량지표)	매년 또는 격년	외부
	위탁집행형 (소형)	간이(경영효율지 표)	매년 또는 격년	자체 및 상위평가

VIII. 결 론

역사적으로 공기업의 성과는 경제성장의 장애요인이라는 World Bank의 지적(1995)에 대하여 “민간기업의 역량만으로 여러 가지 경제성장의 어려운 점을 극복했다고 볼 수 없으며 그 실증적인 자료도 모호하다”는 주장이 있다(Aharoni, 2000). 역사적으로 우리나라 공기업은 경제개발시기에는 국민경제적 역할을 담당하였고 최근에는 사회문화적 영역에서 준정부기관의 역할이 확대되고 있다. 우리나라에서 기존 정부의 투자기관으로 불렸던 공기업 일부가 민영화되기는 하였지만 여전히 철도, 도로, 전력, 항공, 항만 등 국가기반시설을 공기업이 담당하고 있으며 준정부기관을 중심으로 새로운 공공서비스의 전달 주체가 급증하고 있다. 그러나 명확한 주인이 없기 때문에 경영 비효율성과 같은 복대리인의 문제를 태생적으로 가지고 있는 공기업 성과의 결핍 문제는 물론이고 최근에 정부의 공동화로 인한 준정부기관의 증가(Salamon, 1999)나 혼합조직의 증가(Cornforth, 2005; 이상철, 2012 재인용)로 결국 공공부문(public sectors) 전체가 증가하게 되어 국가의 효율성이 침해될 수 있고 공공부문의 특성상 성과 측정이 어렵기 때문에 공기업보다도 더 객관적이고 타당한 정부부처에 의한 성과관리와 성과평가가 필요해질 것이다. 다만 정부의 통제나 관리수단적 목적에서 만들어진 공공기관의 경영평가제도가 이제는 제도 자체가 생명력을 가지고 확장되면서 그간 다양한 이해관계자들이 암묵적인 합의와 타협에 의해서 경영평가의 모형, 평가지표체계 등 일부 평가요소가 형식적 평가를 받게 만들었고 정부의 다른 정책평가나 공공기관 내부 성과평가와 연계성이 떨어지면서

경영평가의 부담과 같은 부작용이 나타나고 있다. 이렇게 우리나라 경영평가제도는 한편으로 제도가 분화와 강화과정을 거치면서 제도의 영향력이 확대되었지만 또 다른 측면에서는 제도의 구성요소 간 상호 정합성에 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다.

1972년 「정부투자기관관리법」 제정으로 정부투자기관의 경영평가제도가 그 모습을 드러낸 후, 1984년 현재의 경영평가모형이 제도화되고, 1999년 IMF 외환위기 이후 기관장 평가 등으로 분화, 2004년부터 준정부기관의 경영평가가 실시되면서 우리나라 공공기관에 대한 정부의 경영평가제도는 확장·강화되어 왔는데 현행 경영평가제도가 계속해서 분화하고 강화될 것인지 아니면 질적 변화를 통해서 새롭게 변화하는 계기를 맞을지는 두고 보아야 할 것 같다.

다만 현행 공공기관 경영평가제도가 그동안 공공기관의 내외부 기업 지배구조가 발전하지 않은 상황에서 유일하게 정부의 공공기관 성과관리제도로서 일정한 역할을 담당하였고 경영개선의 효과가 있었던 것은 분명하다. 그러나 2004년부터 정부산하기관에 대하여도 경영평가제도가 시행되면서 경영평가는 자체가 생명력을 가지고 영향력이 커지면서 ‘평가를 위한 평가’라는 지적도 끊임없이 제기되고 있는 실정이다.

미국이 경제위기를 겪으면서 신자유주의를 대체할 경제적 패러다임 변화에 대하여 Kaletsky(2010)는 ‘자본주의 4.0’을 주창하였다. 정부도 대선공약과 공공기관 합리화 정책(기획재정부, 2013)에서 “공공기관 경영평가제도를 개편하겠다”고 약속을 했다. 그러나 정부의 소유권 부처인 기획재정부는 경영평가제도의 개편에 앞서서 주무부처, 공공기관 등 이해관계자의 경영평가 부담 완화 요구를 수용하는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 납세자인 국민의 입장에서 “왜 공공기관이 경영성과를 일정한 주기로 평가를 받아야 하고 국민에 대한 책임성을 저야 하는지”에 대한 근본적 질문에 답할 수 있어야 한다. 그런 다음에 현행 경영평가제도가 기존 신공공관리론에 근거한 성과평가 수단으로서 전통적 평

가경향의 관점에서는 어떤 점을 더 보강하고 발전적 평가방향에서는 무엇을 더 갖추어야 할지를 연구하고 고민해야 한다. 즉, 앞으로 우리나라 공공기관의 국민경제적 역할과 성과는 무엇이어야 하고 이를 정부가 점검하고 평가할 수 있는 평가모형, 평가시스템으로서 현행 경영평가시스템이 이를 얼마나 충족하고 있는지를 객관적 입장에서 성찰해 봐야 한다. 현 정부가 정부 3.0 공약으로 '협업과 정보 공유'를 규정하고 있는데 단순한 전자정부를 추구하는 것이 아니라 개별 공공기관의 수익성 추구도 중요하지만 전체 공공기관의 총합으로 공익성과 효율성을 위하여 공공기관 경영평가제도는 어떻게 기여할 수 있는지를 고민해 보아야 할 것이다. 그런 의미에서 공공기관의 개혁방향이 기존의 신공공관리론과 더불어 신관료제론, 신공공거버넌스론이 논의되고 있는데, 이들의 공공기관 관리개혁 논리를 담아 낼 수 있는 공공기관 경영평가 제도로 개편이 필요한 시기이다. 그러므로 공공기관 관리개혁 흐름에서 경영평가제도가 어떤 역할을 담당하고 있는가라는 관점에서 1972년 처음 도입되어 발전해 온 공공기관 경영평가제도를 시기별 특징을 대입해 보면 처음 정부가 공공기관을 관료적 통제의 수단으로서 경영평가를 도입한 시기, 두 번째로 신공공관리론에 근거하여 공공기관의 합리적 관리수단으로서 경영평가를 적용한 시기, 그리고 앞으로 공공기관의 경영 자율성 확대와 공공성을 확보하는 시기로 구분해 볼 수도 있을 것이다. 현 시점에서 우리나라 공공기관의 국민경제적 역할과 기능이 여전히 유효하나 민간기업이나 국제적으로 비교하여 경영성과가 양호한지는 여전히 의문이다. 그러므로 현행 경영평가제도의 이론적 기반으로 신공공관리론인 경쟁력을 갖도록 하는 상대적인 성과평가는 여전히 생명력을 가지고 있으나 Ahoroni(2000)의 지적과 같이 공공기관에 대한 경영평가를 통해서 공공기관의 경영성과를 높이는 역할과 국민에 대한 책임성을 강화하는 기능을 실현할 수 있는 방향으로 개편해야 한다. 공공기관 설립 목적인 공공성을 강화할 수 있도록 Patton(2011)의 발전적

평가 개념에 따라서 경영평가가 성과를 제고하는 수단이라는 측면에서 효율성 중심(utility-centered)으로 평가제도가 진화해야 한다.

지난 30여 년간 정부의 공공기관 관리수단으로서, 그리고 가장 강력한 제도로서 자리매김한 경영평가제도도 공공기관의 자율경영의 확대, 자체적인 이사회 활성화와 책임성 강화와 같은 기업지배구조의 역할 강화와 균형을 맞추면서 발전해야 할 것이다. 다만 우리나라 경영평가제도 개편의 정치경제적 상황이 1998년 외환위기 때와 같은 외부적 경제위기 상황에 의한 공공기관 개혁 시기가 아니므로 새로운 정부가 현행 경영평가제도 제도적·기술적 합리성에 근거해서 주무부처나 공공기관 임직원 등 다양한 이해관계자의 개편 의견을 적극적으로 수렴하되 강력한 공공기관 관리개혁의 정치적 의지를 가지고 공공기관의 합리적인 관리제도로써 현행 경영평가제도를 한 단계 도약시키는 제도 개편을 기대해 본다.

끝으로 본 연구는 오랜 기간 동안 시행된 경영평가제도의 사례를 제도적으로 비교하는 분석에 머물고 있다. 각 장의 연구 주제에 따라서 추가적인 실증적 분석과 연구가 뒷받침되어야 할 것이다. 그리고 현행 경영평가제도의 개편방향을 제시하면서 최근 학계에서 논의되는 평가 이론에 근거해서 경영평가제도의 개편방안을 제안을 하고 있는데 이는 앞으로 후속 연구와 논의가 더 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 감사연구원, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구: '08년 경영실적평가제도를 중심으로』, 2010.
- 감사원, 『감사결과 처분요구서-공공기관 경영평가제도 운영실태』, 감사원, 2011.
- 곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과」, 『공기업논총』, 제15권 제1호, 2003.
- 곽채기, 『정부투자기관 경영평가제도의 문제와 개선방안』, 제67회 정책 & 지식 포럼, 한국정책지식센터, 2004.
- 공공기관 경영평가단, 「2013년 공공기관 경영평가단 워크숍」 자료집, 2013.
- 권오성, 『이명박정부 주요정책의 성과와 과제』 (제1권), KIPA 연구보고서. 2012.
- 국회예산정책처, 『공공기관 경영평가제도 평가』, 국회예산정책처, 2008.
- 국회예산정책처, 『해외 공공기관 관리기구 연구』. 2012.
- 권미정·윤성식, 「정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석」, 『한국행정학보』, 제33권 제1호, 1999.
- 기획예산처, 『공공개혁백서』, 2002.
- ____, 『공공기관 경영평가제도 재설계 보고서』, 능률협회, 2007.
- 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2010.
- ____, 『2008-2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

- ____, 「공공기관 경영평가 설문조사 결과」(미공개), 2013.
- ____, 『공공기관 경영평가 개선방향 설명 자료집』, 2013.
- ____, 『2013년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2012.
- ____, 『2013년 공기업·준정부기관 경영평가단 워크숍 자료집』
- ____, 『2013년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2013.
- 김명수, 『공공정책평가론』, 박영사, 1998.
- 김완희, 『공공기관의 핵심성과 평가를 위한 계량지표체계의 개선방안 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 김지영, 『경영평가제도와 공기업의 수익성』, 『재정포럼』, 10월호, 한국조세연구원. 2010.
- 김지영·허경선, 『경영자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 김현구, 「정부업무 기관 평가의 이론적 논고」, 『한국행정학보』, 제37권 제4호, 2003.
- 남형우, 「준정부기관의 재무적 특성과 조직성과 간의 상관관계 연구」, 『국제회계연구』, 제41집, 2012.
- 대외경제정책연구원, 『주요 국가의 공공기관 제도』, 2008.
- 라영재·김형성, 「국무총리 제도변호의 신제도주의적 분석」. 『한국행정학회 발표논문집』, 2008.
- 라영재, 『공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발』, 한국조세연구원 2012.
- 박기찬, 「공기업 경영평가시스템에 대한 특성 비교: 프랑스 공기업의 평가사례를 중심으로」, 『경영교육연구』, 제12권 제1호, 2008.
- ____, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 『한국행정학회』
- ____, 2009년 동계학술대회 및 정기총회 논문집』, 한국행정학회,
- ____, 2009.박미정, 『공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제』,
- ____, NARS 현안보고서 제102호, 국회입법조사처, 2010.

- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석」, 『한국행정학보』, 제40권 제3호, 2006.
- _____, 「공기업의 성과관리와 조직생산성: 가변수 검정방법을 통한 경영평가제도의 영향분석」, 『한국행정학보』, 제40권 제4호, 2006.
- _____, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 2009.
- _____, 「주요국 공공기관 관리체계 비교 및 시사점」, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 2012.
- 박정수·윤태범·허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세연구원, 2010.
- 배용수, 『공공기관의 관리체계와 개선과제』, 『공공행정연구』 제9권 제1호, 2008.
- 신완선·라영재, 「공공기관 경영평가제도 현황과 발전방안」 정책&지식포럼, 2013.
- 유훈·배용수·이원희, 『공기업론』, 법문사, 2010.
- 윤성식, 『공기업론』, 박영사, 1998.
- 이상철, 『한국 공기업의 이해』, 대영문화사, 2012.
- 이석원, 「조정성과지표를 사용한 공공기관의 성과측정: 정부투자기관경영평가에의 적용」, 『한국행정학보』, 제39권 제4호, 2005.
- 이오·유승현, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구 '08년도 경영실적평가제도를 중심으로』, 감사연구원, 2010.
- 이찬구, 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제2호, 2009.
- 이창길·최성락, 「공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석」, 『행정논총』, 제48권 1호, 2009.
- 장지인·곽채기·신완선·오철호, 『공공기관 경영평가제도의 변천연구』, 한국조세연구원, 2012.

- 정부합동, 「공공기관 정상화 대책」. 기획재정부. 2013.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 국정운영백서』, 2008.
- 조택·송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영 효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 제17권 제3호, 2010.
- 최성락·박민정, 「공기업 경영평가제도의 성과 분석」, 『행정논총』, 제47권 1호, 2009.
- 프리드리히 니체, 『유고』, 책세상, 2003.
- 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』, 다산출판사, 2004.
- 한국법제연구원, 『주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석』, 2012.
- 한국정책평가연구원. 『산하 공공기관 경영실적평가지표분석 및 개선을 위한 연구』, 국토해양부 연구보고서. 2012.
- 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010.
- _____, 『주요국의 공공기관 II』, 2010.
- _____, 『주요국의 공공기관 III』, 2011.
- _____, 『주요국의 성과관리제도』, 2011.
- 한국조세재정연구원, 『주요국의 공공기관 관리방식』, 2013.
- 한국행정연구원, 『정책평가제도에 대한 외국사례 연구』, 2005.
- 허경선, 「해외 주요국 공공기관의 성과관리와 시사점」, 『재정포럼』, 현안분석, 한국조세연구원, 2011.
- 황성돈, 「과학적 지식의 정치적 오용: 서울특별시의 민생관련 취약분야 반부패 지수조사의 타당성에 관한 비판이론적 검토」, 『한국행정연구』, 제13권 2호, 2004.
- 國務院國有資產監督管理委員會, 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」, 2003, 2006, 2009, 2012
- 中华人民共和国中央人民政府, 「国务院国资委公布中央企业2008年度总体运行情况」, 2009. 9. 18

- Ammons, David N., "Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services," *Public Administrations Review* 55(1).
- Ahoroni, Y., "Comprehensive audit of management performance in U.S. state-owned enterprises," *annals of Public and Co-operative Economy* 54(1).
- _____, "Performance evaluation of state-owned enterprises," edited by Pier Angelo Tonininelli, 『*The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.
- _____, "Performance evaluation of state-owned enterprises: A proses perspective," *Management Science*, 27, 1981, pp. 1345~1346.
- _____, "State-owned enterprises: An agent without a principal," In *Public enterprise in less-development countries*, ed L. P. Jones, pp. 67~76.
- APE, "The French State as Shareholder 2012 report," 2012.
- Behn, Robert. D, "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures," *Public Administration Review*, Vol. 63. No. 5. 2003.
- Bruns, William J, "Responsibility Centers and Performance Measurement," Note 9-193-101, Boston, MA: Harvard Business School, 1993.
- Cabinet Office, "Public Bodies: A Guide for Departments," 2006
- Cabinet Office, "Public Bodies 2012," 2012.
- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management*

- Reform: A Comparative Analysis; New Public Management, Governance, and The Neo-Weberian State*, 2011. Oxford University Press.
- Core. John E, Wayne R. Guay, Randall S. Thomas, “CEO Compensation Inefficient Pay without Performance,” *Michigan Law Review*. Vol. 103. No. 6. 2005.
- COMU, *Guidance on the Monitoring of State-owned Enterprises*, New Zealand Government, 2011.
- _____, *Owner's Expectation Manual*, New Zealand Government, 2012.
- _____, *2012 Annual Portfolio Report*, New Zealand Government, 2013.
- Daley, Dennis, “The Trials and Tribulations of Performance Appraisal: Problem and Prospects on Entering the Twenty-First Century,” Hays, Steven and Richard C. Kearney, 2003. *Public Personnel Administration: Problem and Prospects*, Prentice Hall, New Jersey, 2003.
- Donaldson, Stewart I. *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*, Lawrence Erlbaum Associates, 2007.
- Esfahani, Hadi Salehi & Ali Toossi Ardakani, “What Determines the Extent of Public Owership?”, Economic Research Forum Working Paper, 1998.
- Evert Vedung. *Public Policy & Program Evaluation*, 이경옥 옮김, 『정책평가개론』, 한울, 1995.
- Funnell, Sue and Patricia J. Rogers, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model*.

- Jossey-Bass. 2011.
- Guerra-López, I., *Evaluation impact: Evaluation and continual improvement for performance practitioners*, Champaign, IL: Human Resource Development Press, 2007.
- Hatry, Harry P., *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, DC: Urban Institute, 1999.
- Ikeberry, G, John, "Conclusion: An Institutional Approach to America Foreign Economic Policy," *International Organization* 42(1), 1988.
- Immergut, Ellen M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society* 26(1), 1998.
- Jose Edgardo Campos and Hadi Salehi Esfahani, "Why and When Do Governments Initiate Public Enterprise Reform?," *The World Bank Economic Review*, Vol. 10. No. 3. 1996.
- Kannan Ramaswamy, "Organizational Ownership, Competitive Intensity, and Firm Performance: An Empirical Study of the Indian Manufacturing Sector," *Strategic Management Journal*, Vol. 22, No. 10. 2001.
- Kaufmann, Robert R, "Approaches to the Study of State Reform in Latin American and Postsocialist Countries," *Comparative Politics* 31(3) 1999.
- Koelbe, Thomas A, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology," *Comparative Politics* 27. 1995.
- Krasner, Stephen D, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*
- Kravchuk, R.S. and Schack, R.W.(1996), *Public Administration Review*, Vol.56 No.4, 1984, pp. 348-5816.

- Mathison, S.(Ed.). "Encyclopedia of evaluation," *Thousand Oaks*, CA: Sage. 2005.
- McDavid, James C, Irene Huse, and R.L. Hawthorn, "Program evaluation & performance measurement: an introduction to practice," SAGE Publications. 2006.
- M. Phang, "*Outputs and Performance Measures*," Univ. of Canterbury, 2006.
- North, Douglass C. "Five Propositions about International Change," in Jack Knight and Itai Sened(eds), *Explaining Social Institutions*, University of Michigan Press, 1995, pp. 15~26.
- OECD, "Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005," 2011.
- Patria de Lancer Julnes and Marc Holzer, "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organization: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation," *Public Administration Review*, Vol. 61. No. 6. 2001.
- Patton, Michael Quinn, *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*, The Guilford Press. 2011.
- Patria de Lancer Julnes and Marc Holzer, "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organization: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation," *Public Administration Review*, Vol. 61. No. 6. 2001.
- Peter Smith, "The Use of Performance Indicators in the Public Sector," *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 153. No. 1. 1990.

- Poister, Theodore H. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass. 2003.
- Pollitt, C; Caulfield, J & Smullen, *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, PalgraveMacmillan, 2004.
- Radin, Beryl, *Challenging the performance movement: accountability, complexity and democratic values*, Georgetown University Press. 2006.
- Raymond Vernon and Yair Ahoroni. (eds.) *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, Routledge. 1981.
- Regeringskansliet, *Increasing responsibility through transparency?*, Government offices of Sweden, 2012.
- Regeringskansliet, *Annual Report State-owned Companies*, Government offices of Sweden, 2012.
- Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 1999.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press, pp. 1~32.
- Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, 1999, 이형진 옮김, 『NPO란 무엇인가』아르케, 2000.
- Scriven, M, "The methodology of evaluation", In R. Tyler, R. Gagne & M. Scriven(Eds), *Perspectives on curriculum evaluation*, New York: McGraw-Hill, 1967.
- Shareholder Executive, *Annual Review 2011/2012*, 2012.

- Shareholder Executive, *Shareholder Executive: Portfolio Unit*, 2012.
- Stufflebeam, D. "The evaluation of context, input, process, and product in elementary and secondary education," Paper commissioned by and presented to the U.S Office of education, 1967.
- Swedish Corporate Governance Board, *The Swedish Corporate Governance Code*, Government offices of Sweden, 2010.
- Watson, D., Broemeling, A., & Wang, S, "A result-based logic model for primary healthcare: Laying an evidence-based foundation to guide performance measurement," monitoring and evaluation, Vancouver, British Columbia, Canada: center for Health Services and Policy Research.
- Wholey, Joseph S. Clarifying Goals, Reporting Results, in *Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice and Methods*, New Directions for Evaluation 76, edited by Debra J. Rog and Deborah Fournier, Jossey-Bass. 1997, pp. 95~105.
- Wholey, Joseph S., and Kathryn E. Newcomer, "Clarifying Goals, Reporting Results," In *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, New Directions for Evaluation 75, edited by Kathryn E. Newcomer, Jossey-Bass, 1997, pp. 91~98.
- World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D. C.: 1995.

국무원국유자산감독관리위원회 <http://www.sasac.gov.cn/n1180/index.html>

스웨덴 재무부 홈페이지 <http://www.government.se/sb/d/2062>

영국 공기업실 <https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive>

영국내각부 <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>

영국정부 <https://www.gov.uk/>

중화인민공화국중앙인민정부 <http://www.gov.cn/>

중화인민공화국국가통계국 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>

COMU 홈페이지 <http://www.comu.govt.nz/>

부록 1.

통계법 33조(비밀의 보호)에 의거 본 조사에서 개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격히 보호됩니다.

ID				
----	--	--	--	--

공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모형연구 설문 조사지 (공공기관용)

안녕하십니까?

한국조세연구원 공공기관연구센터에서는 기본과제로 「공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모델 연구」를 진행하고 있습니다.

이를 위해 현재 경영평가제도에 대한 공공기관의 인식과 경영평가제도의 향후 발전방향에 대해 조사하려고 합니다. 귀하의 고견은 향후 경영평가제도가 지속적인 발전을 이루어나가는 데 매우 중요한 자료로 활용될 것입니다. 또한 귀하의 응답은 통계법에 의거 철저히 비밀이 보장되며, 통계분석을 위한 자료 이외 타 목적으로는 일체 사용되지 않습니다. 다소 시간이 걸리더라도 평가제도의 개선을 위하여 각 문항에 대해 빠짐없이 응답해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

귀중한 시간을 내주셔서 대단히 감사합니다.

2013년 9월

한국조세연구원 공공기관연구센터
부소장 라영재

I. 공공기관 관리의 핵심 가치

문1. 다음은 공공기관 관리정책의 핵심 가치와 관련된 전반적인 질문입니다. 아래의 각각에 대한 정의를 참고하셔서 각 질문에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목에 체크(✓)해 주십시오.

※ 각각의 가치 개념은 연구목적에 따라 다음과 같이 정의하며, 이를 기준으로 응답하여 주세요.

효율성	공공기관 운영 및 사업의 효율적이고 경제적인 추진
공공성	공공기관의 본연의 목적에 충실하게 집행
책임성	주무부처의 정책이나 사업의 충실한 이행
자율성	주무부처의 과도한 간섭을 받지 않는 자율적 경영
수익성	재무적 수익성의 확보

내용	①	②	③	④	⑤
	효율성	공공성	책임성	자율성	수익성
1-1 현재 공공기관 관리정책에서 가장 중시되고 있는 가치는 무엇이라고 생각하십니까?					
1-2 현재의 공공기관 관리정책에서 가장 취약한 가치는 무엇이라고 생각하십니까?					
1-3 향후 공공기관 관리정책에서 가장 강조되어야 할 가치는 무엇이라고 생각하십니까?					
1-4 현재 공공기관 경영평가를 실시하는 가장 우선적인 목적(가치)은 무엇이라고 생각하십니까?					

II. 현행 공공기관 경영평가제도에 대한 인식

문2. 다음은 경영실적평가를 실시하는 목적과 관련된 전반적인 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호에 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
2-1 현재의 경영평가가 기관의 책 임성을 제고하는 데 기여하고 있다고 생각하십니까?					
2-2 현재의 경영평가가 기관의 경 영 효율성을 제고하는 데 기 여하고 있다고 생각하십니까?					
2-3 현재의 경영평가가 기관의 공 공성 제고에 기여하고 있다고 생각하십니까?					
2-4 현재의 경영평가가 기관의 수 익성 제고에 기여하고 있다고 생각하십니까?					
2-5 현재의 경영평가가 기관의 경 영자율성을 인정하고 있다고 생각하십니까?					
2-5-1. (2-5에서 ①, ②라고 응답한 경우에만 답변) 현재의 경영평가가 경영 자 율성을 침해한다면 가장 큰 요인은 무엇이라고 생각하십니까? ()					
①평가지표 ②평가주기 ③평가주체 ④평가 결과활용 ⑤ 기타()					

문3. 다음은 현재 경영실적평가 모델과 관련된 전반적인 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목에 체크(√)해 주십시오.

3-1 다음의 경영실적평가지표들은 기관의 노력과 실적을 잘 반영하고 있다고 생각하십니까?

(계량, 비계량지표를 함께 고려하여 응답하여 주세요)

평가 범주	평가지표(계량+비계량)	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1. 리더십 , 책임 경영	1-1. 리더십					
	1-2. 책임경영					
	1-3. 국민평가					
	1-4. 사회적 기여					
2. 경영 효율	2-1. 업무효율					
	2-2. 조직 및 인적자원관리					
	2-3. 재무예산관리 및 성과					
	2-4. 보수 및 성과관리					
	2-5. 노사관리					
3. 주요사업						

3-2 다음의 계량평가지표가 공공기관의 성과를 잘 반영하고 있다고 생각하십니까?

평가 범주	계량평가지표	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1. 리더십, 책임 경영	1-1. 국민평가					
	1-2. 정부권장정책					
2. 경영 효율	2-1. 업무효율					
	2-2. 재무예산성과					
	2-3. 총인건비 인상률					
3. 주요사업(계량성과)						

문4. 다음은 경영실적평가단의 구성 및 운영과 관련된 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
4-1 현재의 경영평가단이 평가에 대한 전문성을 가지고 있다고 생각하십니까?					
4-2 현재의 경영평가단이 기관의 노력과 성과를 공정하게 평가하고 있다고 생각하십니까?					

문5. 다음은 경영실적평가의 활용과 관련된 전반적인 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
5-1 현재 경영평가가 기관의 경영개선에 도움이 된다고 생각하십니까?					
5-2 현재 경영평가가 기관의 생산성 향상에 도움을 준다고 생각하십니까?					
5-3 현재 경영평가가 임직원의 금전적인 동기부여(성과급 등)에 도움이 된다고 생각하십니까?					
5-4 현재 경영평가가 임직원의 비금전적 동기부여(인사, 교육 훈련 등)에 도움이 된다고 생각하십니까?					
5-5 현재 경영평가 결과에 따라서 차등적으로 지급되는 기관별 성과급의 지급률이 적절하다고 생각하십니까?					
5-6 현재 경영평가 결과에 따라서 지급되고 있는 기관별 성과급 규모는 적절하다고 생각하십니까?	공기업 준정부				
5-7 현재 경영평가 성과급의 규모가 기관의 경영혁신 노력을 촉진하는 데 충분하다고 생각하십니까?	공기업 준정부				
5-8 현재 경영평가 성과급의 규모가 임직원의 성과 향상을 제고시키는 데 충분하다고 생각하십니까?	공기업 준정부				

Ⅲ. 이사회 및 기관장 평가

문6. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(√)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
6-1 비상임이사가 기관의 경영책 임성을 제고하는데 도움을 준다고 생각하십니까?					
6-2 비상임이사가 기관의 경영성 과를 제고하는데 도움을 준 다고 생각하십니까?					
6-3 이사회 운영이 기관의 경영성 과를 제고하는데 도움을 주고 있다고 생각하십니까?					

6-4 비상임이사의 역할을 활성화하기 위해 가장 우선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ①전문성 강화 ②충분한 정보의 제공 ③회의 등의 확대
④기타()

6-5 상임감사(감사위원)의 역량과 역할이 강화되는 것이 기관의 경영성과 제고에 도움을 준다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

6-6 귀하는 현재의 기관장 평가가 실효성이 있다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

Ⅳ. 미래 경영평가제도의 변화 방향

문7 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적어주십시오.

8-1 공공기관은 일반적으로 공공성과 더불어 수익성을 동시에 추구해야 한다고 합니다. 공공기관에서 가장 우선시되는 가치는 무엇이라고 생각하십니까? ()

① 공공성 ② 수익성 ③ 기타 ()

8-1-1 (8-1에서 ①이라고 응답한 경우만 답변) 만일 공공성을 강화해야 한다면, 현재의 평가지표 중 어떤 지표가 우선적으로 강화되어야 한다고 생각하십니까?

8-1-2 (8-1에서 ②이라고 응답한 경우만 답변) 만일 수익성을 강화해야 한다면, 현재의 평가지표 중 어떤 지표가 우선적으로 강화되어야 한다고 생각하십니까?

8-2 현재의 공공기관의 경영평가제도 중 가장 먼저 개편되어야 하는 것은 무엇이라고 생각하십니까?

(우선순위에 따라 2개 응답) (,)

- ① 평가대상의 확대 혹은 축소
- ② 평가유형 조정
- ③ 평가주기 변경
- ④ 평가체계 재구성
- ⑤ 평가단의 전문성·공정성 강화
- ⑥ 평가지표 개선
- ⑦ 기관 평가 및 기관장 평가 통합

8-3 평가유형별로 평가모델을 차별적으로 적용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

8-4 공기업을 성과중심으로 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?()

(예를 들어서 전체 평가지표 중 성과지표의 비중을 대폭 확대)

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

8-5 준정부기관을 사업추진 과정과 실적 중심으로 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

(예를 들어서 전체 평가지표 중 과정과 실적 지표의 비중을 대폭 확대)

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

8-6 현재 1년 단위인 평가주기를 변경한다면 주기는 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 이상

8-7 현재 경영평가는 기획재정부 주관 하에 평가단을 구성하여 이루어지고 있으며, 평가지표 및 평가단 구성 등에 일부 주무부처의 참여가 이루어지고 있습니다. 평가과정에 주무부처의 적극적 참여를 확대하는 것에 대해 찬성하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

8-8 현재 경영평가단에서 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 전문성 ② 공정성 ③ 청렴성 ④ 성실성 ⑤ 기타 ()

8-9 향후 경영평가단 외에 전문적인 기관이 계량지표 등의 공통항목에 대한 주기적인 점검을 실시하고 이를 평가에 반영한다면 평가의 공정성을 향상시키는데 도움이 될 수 있다고 생각하십니까?()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

8-10 기타 공공기관으로 경영평가 대상기관을 확대하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

8-10-1. (8-10에서 ①, ②로 응답한 경우만 답변) 기타공공기관의 경우에 경영평가 모델보다 간소화된 경영실적 이행점검을 실시하는 것은 바람직하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

8-11 만일 현재의 평가유형을 재분류한다면 어떤 기준으로 평가유형을 구분하는 것이 적절하다고 생각하십니까? ()

- ①기관의 예산규모 ②기관의 인력규모 ③서비스 유형 ④기타()

8-12 현 정부의 국정과제나 공공기관 합리화 정책과 관련된 항목을 평가지표에 반영하는 것이 적절하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

8-13 현재의 공공기관 경영평가와 기관장 평가를 통합하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 찬성 ② 반대 ③ 모름

8-14 현재의 기관장 평가지표를 개선한다면 어떤 부분을 중심으로 평가가 이루어져야 한다고 생각하십니까?()

- ① 리더십 및 역량 ② 주요사업 실적 ③ 기관장 역점 사업 ④ 기관혁신
⑤ 노사관계

8-15 현행 기관 및 기관장 경영평가의 평가 결과 환류와 관련해서 가장 우선적으로 개선되어야 하는 점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 공기업과 준정부기관의 경영성과급의 차이
- ② 공공기관 내부성과급의 격차
- ③ 부진기관의 기관장 해임 권고
- ④ 컨설팅 기능 강화
- ⑤ 기타 ()

V. 자료 분류를 위한 설문항목

1. 귀하의 연령 ()

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대

2. 귀하의 성별 ()

- ① 남성 ② 여성

3. 귀하의 소속기관 ()

- ① 공기업 I ② 공기업 II ③ 위탁집행형 준정부기관
- ④ 기금관리형 준정부기관 ⑤ 강소형기관
- ⑥ 기타공공기관 ⑦ 기타 ()

4. 담당업무

- ① 경영평가 ② 재무 ③ 인사 ④ 기타 ()

설문을 위하여 귀중한 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다.
조사결과는 연구에 잘 반영되도록 하겠습니다. 감사합니다.
(연구진 일동)

부록 2.

통계법 33조(비밀의 보호)에 의거 본 조사에서 개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격히 보호됩니다.

ID

공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모형연구 설문 조사지 (전문가용)

안녕하십니까?

본 설문지는 한국조세연구원 공공기관연구센터에서 수행하는 『공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모델 연구』의 일부로 설문을 통해 현재의 경영평가제도에 대한 인식과 경영평가제도가 변화해 나가야하는 방향 등에 관해 파악하고자 합니다.

귀하의 고견은 향후 경영평가제도가 지속적인 발전을 이루어나는데 매우 중요한 자료로 활용될 것입니다. 또한 귀하의 응답은 통계법에 의거 철저히 비밀이 보장되며, 통계분석을 위한 자료 이외 타 목적으로는 일체 사용되지 않습니다. 다소 시간이 걸리더라도 각 문항에 대해 빠짐없이 응답해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

귀중한 시간을 내주셔서 대단히 감사합니다.

2013년 7월

연구진 윤태범(방송통신대학교 교수)

I. 공공기관 관리의 핵심 가치

문1. 다음은 공공기관 관리정책의 핵심 가치와 관련된 전반적인 질문입니다. 아래의 각각에 대한 정의를 참고하셔서 각 질문에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목에 체크(✓)해 주십시오.

※ 각각의 가치 개념은 연구목적에 따라 다음과 같이 정의하며, 이를 기준으로 응답하여 주세요.

효율성	공공기관 운영 및 사업의 효율적이고 경제적인 추진
공공성	공공기관의 본연의 목적에 충실하게 집행
책임성	주무부처의 정책이나 사업의 충실한 이행
자율성	주무부처의 과도한 간섭을 받지 않는 자율적 경영
수익성	재무적 수익성의 확보

내용	①	②	③	④	⑤
	효율성	공공성	책임성	자율성	수익성
(1) 현재 공공기관 관리정책에서 가장 중시되고 있는 가치는 무엇이라고 생각하십니까?					
(2) 현재의 공공기관 관리정책에서 가장 취약한 가치는 무엇이라고 생각하십니까?					
(3) 향후 공공기관 관리정책에서 가장 강조되어야 할 가치는 무엇이라고 생각하십니까?					
(4) 현재 공공기관 경영평가를 실시하는 가장 우선적인 목적(가치)은 무엇이라고 생각하십니까?					

II. 현행 공공기관 경영평가제도에 대한 인식

문1. 다음은 경영실적평가를 실시하는 목적과 관련된 전반적인 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호에 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
(1) 현재의 경영평가가 기관의 책 임성을 제고하는 데 기여하고 있다고 생각하십니까?					
(2) 현재의 경영평가가 기관의 경 영 효율성을 제고하는 데 기 여하고 있다고 생각하십니까?					
(3) 현재의 경영평가가 기관의 경 영자율성을 인정하고 있다고 생각하십니까?					

(3)-1. ((3)에서 ①, ②라고 응답한 경우에만 답변)

현재의 경영평가가 경영 자율성을 침해한다면 가장 큰 요인은 무엇이라
고 생각하십니까? ()

① 평가지표 ② 평가주기 ③ 평가주체 ④ 활용 ⑤ 기타 ()

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
(4) 현재의 경영평가가 기관의 공 공성 제고에 기여하고 있다고 생각하십니까?					
(5) 현재의 경영평가가 기관의 수 익성 제고에 기여하고 있다고 생각하십니까?					

문2. 다음은 경영실적평가 주기와 관련된 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적어주십시오.

(1) 공공기관에 대한 경영평가 주기는 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까? ()

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 기타()

(2) 3년 이상의 중장기 평가를 하는 경우 매년 기관의 실적을 점검하는 것이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

문3. 다음은 현재 경영실적평가 모델과 관련된 전반적인 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목에 체크(√)해 주십시오.

(1) 다음의 경영실적평가지표들은 기관의 노력과 실적을 잘 반영하고 있다고 생각하십니까? (계량, 비계량지표를 함께 고려하여 응답하여 주세요)

평가주	평가지표(계량+비계량)	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1. 리더십 , 책임 경영	1-1. 리더십					
	1-2. 책임경영					
	1-3. 국민평가					
	1-4. 사회적 기여					
2. 경영 효율	2-1. 업무효율					
	2-2. 조직 및 인적자원관리					
	2-3. 재무예산관리 및 성과					
	2-4. 보수 및 성과관리					
	2-5. 노사관리					
	3. 주요사업					

(2) 다음의 계량평가지표가 공공기관의 성과를 잘 반영하고 있다고 생각하십니까?

평가 범주	계량평가지표	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1. 리더십 , 책임 경영	1-1. 국민평가					
	1-2. 정부권장정책					
2. 경영 효율	2-1. 업무효율					
	2-2. 재무예산성과					
	2-3. 총인건비인상율					
	3. 주요사업(계량성과)					

(3) 현재 강소형기관은 ‘주요사업 성과관리의 적정성’ 지표를 제외하고는 모두 계량지표로 평가를 하고 있습니다. 현재의 평가지표체계가 강소형기관의 노력과 실적을 잘 평가하고 있다고 생각하십니까?()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(3)-1. ((3)에서 ①, ②라고 응답한 경우에만 답변)
강소형기관에 대해 현재보다 비계량지표를 확대하여 평가하는 것에 대해서 찬성하십니까?()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

문4. 다음은 경영실적평가단의 구성 및 운영과 관련된 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
(1) 현재의 경영평가단이 평가에 대한 전문성을 가지고 있다고 생각하십니까?					

(1)-1. ((1)에서 ①, ②라고 응답한 경우에만 답변)

경영평가단의 전문성을 제고하기 위해서 가장 우선적으로 개선되어야 할 점은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
(2) 현재의 경영평가단이 기관의 노력과 성과를 공정하게 평가하고 있다고 생각하십니까?					

(2)-1. ((2)에서 ①, ②라고 응답한 경우에만 답변)

경영평가단의 공정성을 제고하기 위해서 가장 우선적으로 개선되어야 할 점은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?

(3) 현재 경영평가단에서는 평가위원들이 동일한 유형 내에서 4년 이상 평가하지 못하도록 자체적으로 제한하고 있습니다. 동일 유형 내 평가 참여기간은 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까? ()

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 이상 ⑤ 기타 ()

문5. 다음은 경영실적평가의 활용과 관련된 전반적인 질문입니다. 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
(1) 현재 경영평가가 기관의 경영 개선에 도움이 된다고 생각하십니까?					
(2) 현재 경영평가가 임직원의 생산성 향상에 도움을 준다고 생각하십니까?					
(2) 현재 경영평가가 임직원의 금전적인 동기부여(성과급 등)에 도움이 된다고 생각하십니까?					
(3) 현재 경영평가가 임직원의 비금전적 동기부여(인사, 교육훈련 등)에 도움이 된다고 생각하십니까?					
(4) 현재 경영에 따라서 지급되고 있는 기관별 성과급 규모는 적절하다고 생각하십니까?	공기업 준정부 기관				
(5) 현재 경영에 따라서 차등적으로 지급되는 기관별 성과급의 지급률이 적절하다고 생각하십니까?					
(6) 현재 경영평가 성과급의 규모가 기관의 경영혁신 노력을 촉진하는데 충분하다고 생각하십니까?	공기업 준정부 기관				
(7) 현재 경영평가 성과급의 규모가 임직원의 성과 향상을 제고시키는 데 충분하다고 생각하십니까?	공기업 준정부 기관				

(8) 현재는 경영을 6단계로 등급화하고 있습니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 축소가 바람직 ② 현재가 적절함 ③ 확대가 바람직
④ 기타()

(9) 경영 우수기관에 대해 차년도 평가를 면제해주는 방안에 대해서 찬성하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

Ⅲ. 기관장 평가 및 성과협약제

※ 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(✓)해 주십시오.

(1) 귀하는 현재의 기관장 평가가 실효성이 있다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(2) 다음은 기관장 평가체계를 구성하는 평가지표입니다. 각각의 지표가 기관장의 노력을 잘 반영하고 있다고 생각하십니까?

평가 범주	평가지표	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1. 리더십 , 책임 경영	1-1. 리더십					
	1-2. 책임경영					
	1-3. 국민평가					
	1-4. 사회공헌					
2. 경영 효율	2-1. 조직 및 인적자원 관리					
	2-2. 보수 및 성과관리					
	2-3. 노사관리					
3. 주요 사업	3-1. 주요사업					
	3-2. 지속발전사업					

(3) '성과협약제'는 기관장이 달성하고자 하는 성과에 대해 주무부처와 경영성과협약을 체결한 후, 이에 따라 기관경영을 하는 것을 의미합니다. 현재 기관장 경영계약제를 기관장 성과협약제로 전환하여 3년 주기로 평가하면 기관장의 책임성을 제고할 수 있다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

(4) 기관장 성과협약평가에 현재의 기관 평가지표(경영효율화, 정부권장정책 등)를 활용하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

- 기관장의 성과평가지표는 주로 무엇을 보아야 한다고 생각하십니까?

Ⅳ. 이사회 책임성

※ 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적거나 체크(✓)해 주십시오.

내용	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통 이다	④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다
(1) 비상임이사가 기관의 경영책임성을 제고하는데 도움을 준다고 생각하십니까?					
(2) 비상임이사가 기관의 경영성과를 제고하는데 도움을 준다고 생각하십니까?					
(3) 이사회 운영이 기관의 경영성과를 제고하는데 도움을 주고 있다고 생각하십니까?					

(3) 비상임이사의 역할을 활성화하기 위해 가장 우선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 전문성 강화 ② 충분한 정보의 제공 ③회의 등의 확대
④ 기타 ()

(4) 상임 감사(감사위원)의 역량과 역할이 강화되는 것이 기관의 경영성과 제고에 도움을 준다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

V. 미래 경영평가제도의 변화 방향

※ 각 질문에 대해서 귀하의 생각과 가장 일치하는 응답 항목의 번호를 적어주십시오.

(1) 공공기관은 일반적으로 공공성과 더불어 수익성을 동시에 추구해야 한다고 합니다. 공공기관에서 가장 우선시되어야 하는 가치는 무엇이라고 생각하십니까? ()

① 공공성 ② 수익성 ③ 기타 ()

(1)-1 (1)에서 ①이라고 응답한 경우만 답변)
만일 공공성을 강화해야 한다면, 현재의 평가지표 중 어떤 지표가 우선적으로 강화되어야 한다고 생각하십니까?

(1)-2 (1)에서 ②이라고 응답한 경우만 답변)
만일 수익성을 강화해야 한다면, 현재의 평가지표 중 어떤 지표가 우선적으로 강화되어야 한다고 생각하십니까?

(2) 현재는 공공기관을 공기업 I,II, 기금관리형, 위탁집행형, 강소형의 5가지 유형으로 분류하여 경영평가를 실시하고 있습니다. 이들 유형간에 평가모델의 차이가 존재한다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(3) 평가유형별로 평가모델을 차별적으로 적용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(4) 공기업의 경우에 성과 중심으로 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

(예를 들어서 전체 평가지표 중 성과지표의 비중을 대폭 확대)

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(5) 준정부기관을 사업추진 과정과 실적 중심으로 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

(예를 들어서 전체 평가지표 중 과정과 실적 지표의 비중을 대폭 확대)

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(6) 현재 경영평가는 기획재정부 주관 하에 평가단을 구성하여 이루어지고 있으며, 평가지표 및 평가단 구성 등에 일부 주무부처의 참여가 이루어지고 있습니다. 평가과정에 주무부처의 적극적 참여를 확대하는 것에 대해 찬성하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

(6)-1. ((6)에서 ④, ⑤로 응답한 경우 답변)

경영평가 과정에서 주무부처의 참여를 확대할 수 있는 방안이 있다면 적어주십시오.

(예를 들어서 주요사업에 대해서는 주무부처가 평가위원 풀을 추천 등)

(7) 기타 공공기관으로 경영평가 대상기관을 확대하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 보통이다
- ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

- 그렇지 않다면 기타공공기관의 경우에 경영평가 모델보다 간소화된 경영실적 이행점검을 실시하는 것은 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 보통이다
- ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

(8) 만일 현재의 평가유형을 재분류한다면 어떤 기준으로 평가유형을 구분하는 것이 적절하다고 생각하십니까? ()

- ① 기관의 예산 규모
- ② 기관의 인력 규모
- ③ 서비스 유형
- ④ 기타 ()

Ⅵ. 자료 분류를 위한 설문항목

(1) 귀하의 연령 ()

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대

(2) 귀하의 성별 ()

- ① 남성 ② 여성

(3) 귀하의 직업 ()

- ① 교수 ② 회계사 ③ 연구원 ④ 기업인
⑤ 기타 ()

(4) 귀하의 전공 ()

- ① 회계·경영학 ② 경제학 ③ 정책·행정학 ④ 공학, 자연과학
⑤ 기타 ()

(5) 현재('13년) 경영평가단 평가위원 참여 여부 ()

- ① 그렇다 ② 아니다

(6) 평가위원 전체 활동 기간 ()년

유형	총괄반	공기업	준정부기관	강소형
평가기관 (년)	년	년	년	년

<요인분석>

가. 경영평가지표 간 요인분석

<요인분석표 1> 경영평가지표 간 상관행렬

	리더십	책임 경영	국민 평가	사회적 기여	업무 효율	조직 인적 자원	재무 예산	보수 성과	노사 관리	주요 사업
리더십	1.000									
책임 경영	.826	1.000								
국민 평가	.642	.706	1.000							
사회적 기여	.715	.764	.736	1.000						
업무 효율	.643	.682	.580	.641	1.000					
조직 인적	.660	.687	.626	.672	.646	1.000				
재무 예산	.545	.615	.542	.579	.640	.589	1.000			
보수 성과	.618	.661	.573	.646	.629	.686	.597	1.000		
노사 관리	.641	.707	.653	.695	.606	.691	.560	.670	1.000	
주요 사업	.218	.230	.171	.241	.186	.199	.148	.117	.219	1.000

요인분석을 통해 변수 간 상관관계를 분석한 결과, 대체로 리더십·책임경영 범주의 지표들 간 상관계수가 높게 나타났다.

〈요인분석표 2〉 경영평가지표 간 요인분석 결과

지 표	성분1
책임경영	.894
사회적기여	.867
리더십	.846
조직 및 인적자원관리	.838
노사관리	.835
국민평가	.810
업무효율	.810
보수성과	.809
재무예산	.751
주요사업	.274

요인분석 결과, 하나의 성분만 추출되어 경영평가지표들을 개별 요인으로 묶을 수 없었으나, 주요사업의 경우 공통성이 제일 낮게 나타났다. 이는 지표들이 3개로 범주로 나뉘어져있음에도 불구하고 각 지표가 기관의 노력과 실적을 잘 반영하는지 여부에 대해서는 평가범주 간 차이가 있다고 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다.

나. 경영평가가 기여하는 목표 간 요인분석

〈요인분석표 3〉 경영평가가 기여하는 목표 간 상관행렬

	책임성	경영 효율성	공공성	수익성
책임성	1.000			
경영 효율성	.593	1.000		
공공성	.502	.602	1.000	
수익성	.528	.621	.461	1.000

요인분석을 통해 변수 간 상관관계를 분석한 결과 경영 효율성과 수익성의 상관관계가 가장 높게 나타났다.

〈요인분석표 4〉 경영평가가 기여하는 목표 간 요인분석 결과

지 표	성분1
경영 효율성	.871
책임성	.803
수익성	.800
공공성	.783

요인분석 결과, 하나의 성분만 추출되어 경영평가가 기여하는 목표들을 개별 요인으로 묶을 수 없었다.

<국문요약>

공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발

라영재·윤태범

본 연구는 법적 기반을 가지고 제도화되어 운영되고 있는 우리나라 공공기관 경영평가제도에 대한 연구이다. 우리나라 공공기관 평가제도는 공공기관의 소유권 부처라고 할 수 있는 기획재정부의 공공기관에 대한 통제수단, 공공기관 관리도구로서의 성격을 가지고 있다. 특히 공공기관 경영평가는 사업평가(program evaluation)를 포함하는 기관의 평가제도로서 모습을 가지고 있다. 이러한 공공기관 경영평가가 Radin(2006)이 말하는 바와 같이 공공기관의 성과(performance), 책임성(accountability), 투명성(transparency)을 제고하는 관리기제로서 작동하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 공기업을 대상으로 한 연구이기는 하지만 경영평가를 실시한 이후에 조직역량, 생산성 및 수익성이 증가했다는 실증적 연구들이 있다. 다만 2004년부터 경영평가제도를 도입한 준정부기관의 경우도 경영평가 이후에 전반적으로 경영실적은 개선되었을 것으로 생각되기는 하지만 개별 준정부기관의 생산성이나 주요사업의 성과지표의 비교가능성이 낮기 때문에 실증적 성과 개선 효과를 증명하기는 어렵다. 다만 준정부기관의 경우도 경영평가 이후에 고객만족도가 개선되고 단순한 비용억제 효과, 사업경비 감축 등의 일차원적 경영성과가 개선되고 있다. 그러나 공기업뿐만 아니라 준정부기관까지 경영평가 대상이 확대되고 에 따른 임원의 해임권고와 경영평가 성과급의 차등지급이 강화되면서 Daley(2003)가 말하는 바와 같이

불가피한 주관적인 측정, 기관 간의 상대평가로 인한 비교, 성과 측정과 목표의 전치, 성과창출의 일관성 결여와 같은 문제점이 그대로 나타나고 있다. 공공기관의 입장에서는 경영평가로 인한 수검 부담이 증가하고 있다는 주장도 일리가 있으며, 더불어 공공기관 노동조합 등에서는 수익성을 중심으로 하는 경영평가로 인하여 공공기관의 공익성이 침해받고 있다는 주장을 하고 있다.

1984년 현재의 모습을 가진 경영평가제도가 도입되면서 경영평가 제도가 형성, 정착, 확장하고 있으므로 공공기관 경영평가를 평가종류, 평가대상 기관 수, 평가지표와 평가내용, 평균성과급 지급률의 변화의 분기점을 기준으로 하여 경영평가제도가 강화되는 과정을 구분해 볼 수 있다. 4가지 기준으로 변화 시기를 구분해보면 1972년부터 박정희 정부까지의 시기는 도입기 또는 태동기이고, 1984년 「공공기관투자관리기본법」의 제정으로 법적 기반을 갖추고 현행 경영평가의 모형이 개발된 전두환, 노태우, 김영삼 정부 기간은 형성기, 1998년부터 김대중, 노무현 정부 기간은 기존 정부투자기관뿐만 아니라 산하기관인 준정부기관까지 경영평가가 확대되면서 경영평가제도가 정착되고 이후에는 경영평가제도가 강화된 시기를 거치고 있다고 분석된다. 다만 경영평가제도의 강화되는 방향으로 지속적으로 변화하면서 경영평가로 인한 공공기관의 평가의 부담이 가중되고 있으며 평가의 객관성 확보나 공익성의 침해라는 논쟁은 커지고 있는 상황이다.

또한 공기업과 준정부기관의 성과관리 수단으로서 기관 평가, 기관장 평가의 현행 경영평가제도와 공공기관에 대한 재정사업 자율평가 등이 중첩적으로 시행되면서 공공기관의 평가수검 비용은 증가하고 있다. 그래서 각종 정부가 공공기관에 시행하는 유사평가 제도 간의 정합성을 요구하는 각계의 주장과 학술적 연구들이 나타나고 있지만 각종 정부기관과 개별 공공기관의 복대리인 관계 또는 책무성 관계의 복잡성 및 증충성은 각종 정부의 경영성과평

가제도 간의 수직적, 수평적 연계를 어렵게 하고 있다.

30여 년간 변화하고 발전해 온 현행 경영평가제도에 대하여 학계뿐만 아니라 국회 및 감사원의 국가기관까지 나서서 단일 평가 시스템과 평가유형 분류의 문제, 단기성과를 중심으로 하는 평가의 한계, 평가지표의 대표성 문제, 경영의 과도한 반영 문제, 공공기관의 경영자율성 침해 문제, 경영평가단의 전문성, 공정성 결여의 문제 등을 동일하게 지적하고 있다.

영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 중국의 공공기관에 대한 경영평가제도를 비교해 보면, 국가마다 공기업의 국민경제에서 역할과 차지하는 비중이 다르고, 역사적 상황과 정치경제체제의 특성도 다르다. 그렇기 때문에 각 국가마다 공공기관의 소유권의 부처, 정부가 관리하거나 평가하는 공공기관 대상과 숫자, 공공기관의 성과평가모형과 평가방법도 모두 다르다. 특히 각 국가마다 조금씩 다르게 나타나고 있기는 하지만 정부의 재정당국을 중심으로 공공기관 중에서 공기업에 대한 재무적, 비재무적 경영성과에 대한 점검이 강화되고 있다는 점이다. 특히, 영국, 프랑스, 스웨덴의 경우에는 정부의 공기업 소유권 당국이 공기업의 임원 선임, 투자의 결정 및 민영화 추진 등 공기업 경영에 직간접적으로 개입하고 있으며, 상시적인 기능점검과 성과평가를 실시하고 있다는 점이 특징적이다. 이들 선진국가의 공공기관 관리정책의 공통적인 면은 공기업 소유권 부처가 공기업의 경영성과를 개선하기 위해서 공공기관의 기업지배구조 개선에 직간접적으로 관여하고 상시적인 경영모니터링과 평가를 실시하고 있다는 점이다.

본 연구는 지난 30여 년간 시행된 우리나라 공공기관 경영평가에 대하여 공공기관 평가위원과 직원들을 대상으로 현행 경영평가의 진단과 미래 개편 방향에 대한 설문조사를 실시하였는데, 두 집단 모두가 현행 경영평가제도는 공공기관의 경영 효율성과 책임성을 높이는 데는 기여하고 있지만 경영 자율성을 침해하고 있다

고 생각하고 있었다. 두 집단 모두가 현행 경영평가지표는 공공기관의 경영실적을 잘 대표하고 있다고 보고 있으나 국민평가, 사회적 기여, 노사관리, 주요사업의 평가지표는 다소 평가지표로서의 대표성에 이견이 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 계량지표에 대하여는 공공기관 직원들보다 평가위원들이 공공기관의 실적을 정확하게 반영하지 못한다고 생각하고 있다. 앞으로 경영평가제도 개편에 대하여 두 집단 모두가 공공성의 강화, 공기업과 준정부기관 간의 차별적인 평가모형의 적용, 평가주기의 다양화, 기타공공기관의 평가에의 포함, 사업서비스의 성격과 기관의 규모를 고려한 평가유형 구분에 동의하고 있다.

최근 경영평가의 이론적 논의를 보면 Shadish 외(1991)는 맞춤형 평가(tailored evaluation), Funnell and Rogers(2011)는 효용성 중심의 평가, Patton(2011)은 전통적 성과평가에서 발전적인 평가(developmental evaluation)라는 개념을 제시하고 있다. 그러므로 현행 공공기관 경영평가제도와 관련된 선행연구, 관련 정부기관의 지적, 전문가 및 공공기관 직원의 의견을 바탕으로 종합적인 개편 방안을 마련하였다. 새로운 공공기관 경영평가모형과 시스템의 주요 내용으로 첫째, 기존 경영평가모형과 시스템을 공기업, 준정부기관에 차별화하여 평가 유형별 평가지표체계 및 평가주기도 융통성을 주었고, 두 번째로, 평가지표체계는 평가 유형별로 메뉴화하고 공공기관의 평가 유형 및 공공기관별로 세부평가지표와 비중을 각각 모듈화하는 것으로 설계하였다. 물론 이러한 개편방향은 현행 경영평가를 둘러싸고 있는 이해관계자의 입장에 따라서 당장 시행하는 데 어려움이 있을 수 있겠지만 경영평가제도가 평가자와 피평가자 간 수평적 관계를 회복하고 궁극적으로 공공기관의 경영성과와 책임성을 제고하고 공공기관과 조직원을 혁신하고 학습하기 위한 수단이라는 점에서는 반드시 현행 경영평가제도는 개편되어야 할 것으로 본다.

<Abstract>

An Analysis and a Proposal for Restructuring the Management Evaluation System of Public Institutions in Korea

Youngjae Ra·Taebeom Yun

This research is a systematic study on the management evaluation system of public institutions in Korea, which had been systemized based on legal ground earlier than other advanced nations. The management evaluation system of public institutions in Korea is a means of control and oversight for public institutions by the Ministry of Strategy and Finance which has the ownership over the country's public institutions. The management evaluation system of public institutions is an institution evaluation which involves program evaluation as well. The evaluation system, as described by Radin (2006), has functioned as a management mechanism for improving the performance, accountability, and transparency of public institutions. The empirical studies which surveyed public corporations in Korea report that the introduction of the management evaluation system has enhanced the organizational capacity, productivity, and profitability. Quasi-governmental organizations which have adopted the management evaluation system since 2004 are also regarded as having improved their general business performances after the adoption; however, proving the

effectiveness of such empirical improvements would be difficult as productivity or performance indicators of core businesses of individual quasi-governmental organizations are hard to be compared with one another. Such quasi-governmental organizations, however, also see improvements in their customer satisfaction as well as other primary administrative performances such as cost containment and expense reduction. However, as Daley(2003) mentioned, since the management evaluation system has been expanded to quasi-governmental organizations as well as public corporations and strengthened its follow-up measures such as the official suggestion for the dismissal of executives and differentiated incentives depending on the evaluation results, problems such as inevitable subjectivity of the evaluation, comparison between institutions due to relative evaluation, transposition of evaluation and goals, and the lack of consistency in performances have been arising. Public institutions file reasonable complaints about increasing burdens of the evaluation while public labor unions argue that the management evaluation of public institutions is so centered on profitability that the evaluation obstructs public institutions from pursuing public interests.

In 1984, the management evaluation system as it is now, was introduced and has been in the processes of forming, settling and expanding in the country. The system reinforcement phases can be observed under the following 4 criteria - evaluation type, number of public institutions subject to the evaluation, evaluation indicators and the contents, and the turning points of average incentive payment rates. Period of change can be divided into four – from

1972 during the Jeonghee Park administration period is an introductory or beginning period, the Duhwan Jeon administration is a formative period during which the Framework Act on Public Institutions Investment Management was established to give a legal ground to the evaluation and the management evaluation model was developed as it is now. From the year 1998 and the Daejung Kim and Muhyeon Noh administrations are the period when the evaluation was expanded and settled beyond government investment organizations to their controlled agencies as quasi-governmental organizations and thereafter the evaluation continued to be reinforced. As the management evaluation system has been continually fortified, public institutions have seen increasing burden of evaluation accordingly; this inevitably produced sprawling controversies over the evaluation objectivity or infringement of public interests.

Moreover, Budgetary Program Assessment (BPA, Korean PART) is also being conducted above the institution evaluation and institution head evaluation consisting the current management evaluation system as a means to control public corporations and quasi-governmental organizations, further increasing public institutions' burden of evaluation. Diverse voices and a variety of academic research have been demanding consistency between similar evaluation systems on public institutions; +however, the complexity and multi-layered nature of subagent or responsibility relationship between various government organizations and individual public institutions complicated vertical or horizontal connections among various performance evaluation systems of the government.

For the management evaluation system, which has changed and developed for over 3 decades, the academia, National Assembly and even national organizations like the Audit Inspection Board are all pointing out problems such as the single evaluation system, classification of evaluation types, focus on short-term performances, representativeness of evaluation indicators, excessive use of evaluation results, infringement of public organization's management autonomy, expertise of evaluators, and the lack of fairness.

A comparative look at the management evaluation systems of public institutions in the UK, France, Sweden, New Zealand and China, reveals that they are much different from each other in their roles and significance in their national economies as they have different historical, political and economic backgrounds. As such, ownership agency, the number of public institutions subject to central government management or evaluation, and the evaluation models and methods for performance evaluation differ in each country. Despite the slight differences that exist between countries, evaluation on financial and non-financial business performances of public institutions, especially public corporations, has been reinforced by central financial authorities of each country. In the UK, France, and Sweden, in particular, government authorities holding the ownership of public corporations directly and indirectly interfere into the public corporations' administration by appointing executives, investment decisions, privatization plans, and other administrative strategies while constantly inspecting their functions and conducting performance evaluations. What is common about these advanced countries' management policies for public institutions

is that a government authority with the ownership of public institutions is involved both directly and indirectly in the improvement of their governance structure and conducts constant monitoring and evaluation on their management to improve business performances of public institutions.

The present research has surveyed public institutions' performance evaluators and employees for the current management evaluation system that has been in place for about 30 years in the country and its future improvements. The two groups identically answered that the present evaluation system has contributed to the improvement of management efficiency and the responsibility of public institutions, however, on the other hand, infringed management autonomy of public institutions. The two groups also responded that the current management evaluation indicators well represented business performances of public institutions; however, they showed different opinions on the representativeness of indicators regarding evaluation by the general public, contribution to the society, labor-management relations, and core businesses. As for quantitative indicators, in particular, evaluators, rather than employees of public institutions, were found to believe that the indicators do not accurately represent the business performances of public institutions. Regarding future improvements, both groups all agreed to the following needs: the need to fortify public interests, to apply differentiated evaluation models between public corporations and quasi-governmental organizations, to diversify evaluation period, to include non-classified public institutions into the management evaluation system, and to consider the nature of a public institution's business

services and its size in classifying the evaluation types.

In recent theoretic discussions on the management evaluation, Shadish, et al. (1991) proposed a tailored evaluation; Funnell and Rogers(2011), an effectiveness-oriented evaluation; and Patton(2011), a developmental evaluation from traditional performance evaluation. In this research, we studied previous literatures on the current management evaluation system of public institutions, relevant government agencies' advices, and opinions of experts and employees of public institutions. And we proposed a comprehensive set of improvement plans. The main improvements of the new management evaluation model are as follows; first, we differentiated the existing evaluation model for public corporations and for quasi-governmental organizations and allowed flexibility in the evaluation period and the evaluation indicators for each evaluation type. Second, we established evaluation indicator menus for each evaluation type and modularized sub-evaluation indicators and their significance weights for each evaluation type and individual public institutions. Such improvement strategies, of course, may face difficulties to be implemented immediately due to possible conflicts of interest among stakeholders. However, the current management evaluation system is deemed to be improved since it is a means to restore the horizontal relationship between evaluators and the evaluated, to improve performance and accountability of public institutions, and to ultimately innovate and enlighten public institutions and their employees.

〈저자약력〉

라영재

성균관대학교 정치외교학과 졸업
한국외국어대학교 행정학 박사
협성대학교 교수
현, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 부소장

윤태범

국민대학교 행정학과 졸업
서울대학교 행정학 박사
충남대 행정학과 교수
현, 한국방송통신대학교 행정학과 교수

자료 수집 및 정리

유효정 한국조세재정연구원 연구원
홍윤진 한국조세재정연구원 연구원
봉우리 한국조세재정연구원 연구원
유재민 한국조세재정연구원 연구원
이강신 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 13-17

공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발

2013년 12월 23일 인쇄
2013년 12월 30일 발행

저 자 라영재·윤태범
발행인 옥동석
발행처 한국조세재정연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 (주)정인 I&D

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-689-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 10,000원

