

자료 11-03

공공기관 선진화 합동학술대회

공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래

2011. 5

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

한국조세연구원 한국공기업학회 한국행정학회

자료 11-03

공공기관 선진화 합동학술대회

공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래

2011. 5

개 요

□ 주 제 공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래

□ 일 시 2011년 5월 3일(화) 10:00~17:00

□ 장 소 은행회관 2층 국제회의실

□ 진행순서

10:00~10:20 **개회식**

- ▶ 개회사 원윤희 한국조세연구원 원장
- ▶ 축 사 류성걸 기획재정부 제2차관
- ▶ 축 사 장지인 한국공기업학회 회장
- ▶ 축 사 김병섭 한국행정학회 회장

10:30~12:10 **Session 1. 공공기관 선진화**

- ▶ 사회자 박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장
- ▶ 발표자 최준욱 한국조세연구원 공공정책연구팀장
「공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책과제」
윤대범 한국방송통신대 행정학과 교수
「공공기관 경영평가제도의 평가와 향후 발전방향」
- ▶ 토론자 김완희 경원대 회계·세무학과 교수
안현실 한국경제신문 논설위원
정하황 한국전력 기획처장
조성봉 한국경제연구원 선임연구위원
홍성걸 국민대 행정정책학부 교수

13:20~15:00 **Session 2. 노사관계 선진화와 성과연봉제**

- ▶ 사회자 최종원 서울대 행정대학원 교수
- ▶ 발표자 곽채기 동국대 행정학과 교수
「공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제」
박영범 한성대 경제학과 교수
「공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제」

- ▶ 토론자 강기원 한국거래소 경영지원본부 상무
- 김승택 한국노동연구원 고용정책연구본부장
- 김재구 명지대 경영학과 교수
- 박시룡 서울경제신문 논설실장
- 박주석 경희대 경영학부 교수

15:20~17:00 **Session 3. 성과관리 정책의 평가와 해외의 경험**

- ▶ 사회자 운영진 계명대 행정학과 교수
- ▶ 발표자 공동성 성균관대 사회과학부 교수
- 「MB 정부 공공기관 성과관리 정책의 평가와 발전방향」
- 허경선 한국조세연구원 경영평가연구팀장
- 「해외 주요국의 공공기관 성과관리제도」
- ▶ 토론자 박용성 단국대 행정학과 교수
- 송병진 한국석유공사 기획조정실장
- 온기운 매일경제신문 논설위원
- 이원희 한경대 행정학과 교수
- 이종원 가톨릭대 행정대학원장

17:00 **폐회**

총 목 차

Session 1

공공기관 선진화

- ◆ 공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책과제 3
최준욱 / 한국조세연구원 공공정책연구팀장
- ◆ 공공기관 경영평가제도의 평가와 향후 발전방향 25
윤태범 / 한국방송통신대 행정학과 교수

Session 2

노사관계 선진화와 성과연봉제

- ◆ 공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제 55
곽채기 / 동국대 행정학과 교수
- ◆ 공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제 73
박영범 / 한성대 경제학과 교수

Session 3

성과관리 정책의 평가와 해외의 경험

- ◆ MB 정부 공공기관 성과관리 정책의 평가와 발전방향 99
공동성 / 성균관대 사회과학부 교수
- ◆ 해외 주요국의 공공기관 성과관리제도 109
허경선 / 한국조세연구원 경영평가연구팀장



공공기관 선진화

- ◆ 공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책과제
최준욱 / 한국조세연구원 공공정책연구팀장
- ◆ 공공기관 경영평가제도의 평가와 향후 발전방향
윤태범 / 한국방송통신대 행정학과 교수

공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책과제

최준욱 (한국조세연구원 공공정책연구팀장)

I. 서론

- 정부는 2008년부터 공공기관 선진화 정책을 지속적이고 일관되게 추진한 결과, 상당한 성과를 달성
 - 경영효율화(정원감축) 및 통폐합, 보수체계 합리화 및 노사관계 선진화 등을 추진하여 성공적으로 완료하였거나 정상 추진 중
 - 특히, 주·토공 통합, 노사합의를 통한 보수삭감, 해외원전 수출 등 과거 정부가 오랫동안 이루지 못했던 과제를 성공적으로 완료

- 일반국민을 대상으로 한 인식조사 결과, 선진화 정책에 대한 인지도는 높은 수준이며, 선진화 정책의 필요성에 대한 공감대도 점점 확산되는 추세

- 현 정부에서의 “공공기관 선진화 정책”의 원활한 추진 및 중장기적인 공공기관 정책에 대한 논의가 필요
 - 비록 5년 단임제 정치구조에서 정책수립의 한계로 인해, 2008년의 선진화 계획에서 중장기적인 비전에 대한 명시적인 언급이 부족하였던 한계가 있지만,
 - 현 정부에서 추진하고 있는 공공기관 선진화 정책의 상당부분은 중장기적으로 추진되어야 하는 방향에 부합
 - 현 정부 선진화 정책 추진의 동력이 상실되지 않도록 하기 위해서도 현재의 선진화 정책이 중장기적인 정책방향과 부합되는 것이라는 점에 대한 인식을 확산시키는 것이 필요
 - 중장기적인 방향에 대한 논의를 통해 공공기관 관련 정책의 일관성 및 효과성 제고 필요

II. 공공기관 선진화 정책의 실적

1. 선진화 계획

가. 공공기관 구조개혁

- 민영화·통폐합·기능조정 계획 수립 (1차~3차, '08.8~10)
 - 민영화(24개) : 민영화(자산신탁 등 19개), 지분매각(인천공항 등 5개)
 - 통폐합(41개) : 통합(주공+토공 등 36→16개), 폐지(노동교육원 등 5개)
 - 기능조정(22개) : 비핵심기능 축소(관광공사 등), 4대보험 징수통합 등

- 129개 공공기관에 대한 경영효율화 계획 수립 (4차·6차)
 - 정원감축(△2.2만명, △12.7%), 예산절감, 유휴자산 매각 등
 - 4차('08.12.22) : 69개 기관, 6차('09.3.30) : 60개 기관

- 131개 출자회사에 대한 정리계획 수립 (5차, '09.1)

나. 보수체계 합리화 및 노사관계 선진화

- 공공기관 임직원 보수체계 합리화 추진
 - 기관장·감사 보수체계 개편을 위한 지침 마련 및 시달('08.6)
 - 기관장 기본연봉은 차관급, 감사는 기관장의 80%로 하향조정

- 공공기관의 대졸초임 인하 권고('09.2)

- 금융공공기관(9개)의 자율적 노사합의를 통한 기존직원 보수삭감('09.10~12)

- 노사관계 선진화 : 단체협약 공시, 불합리한 단체협약 개선 등

2. 선진화 추진실적

	선진화 계획	추진 현황
민영화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 24개 기관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 7개 기관이 매각 또는 상장 완료 * 나머지 17개도 자산평가 등 매각절차 추진중
통폐합	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 36개 기관 →16개 기관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주·토공 등 36개 기관 통합 완료 (16개 통합기관 출범)
경쟁도입	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2개 기관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2개 모두 '10년 중 완료를 목표로 추진중 (관련법 개정안 국회계류 중)
기능조정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20개 기관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12개 기관이 기능조정 완료 * 나머지 8개 기관도 2012년까지 완료 예정
경영효율화 (정원 감축)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 129개 기관 (2.2만명) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경영효율화 대상기관 모두 정원감축 완료 (현재 정원감축에 따른 초과현원 해소 추진중)
출자 회사 정리	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 131개 출자회사 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 74개 출자회사 정리 완료 * 나머지는 매각공고 등 매각절차 추진중

주 : 2010년말 기준
자료 : 공공기관 백서

	선진화 계획	추진 현황
보수체계 합리화	① 기관장·감사 기본연봉 하향조정('08.6) * 기관장(104개 기관) : 차관급(108백만원) * 감사(56개 기관) : 기관장의 80% 수준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상기관 모두 하향조정 완료 - 기관장 : 평균 Δ19.8% 인하 (137→110백만원) - 감사 : 평균 Δ23.6% 인하 (120→92백만원) * 금융공공기관(11개) : 기관장 Δ45.8%, 감사 Δ39.2% 인하
	② 대졸초임 인하 권고('09.2) * 252개 기관, 평균 Δ 15%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상기관 평균 Δ15.3% 인하 (2~4천만원 → 2~3천만원) * 대졸초임 평균 : (개편전) 29 → (개편후) 24백만원
	③ 금융공공기관 기존직원 보수삭감('09.10~12) * 10개 기관, Δ 5% 이상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상기관 모두 삭감 완료 * 산은, 기은, 수은, 신보, 기보, 예보, KAMCO, 주택금융공사, 예탁결제원, 한국거래소
	④ 간부직 대상 성과연봉제 표준모델 권고('10.6)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 우수사례 발굴 등을 통해 도입 확산 유도 추진중
노사관계 선진화	① 노사관계 항목의 공시('09.3) 및 평가('09.4) 반영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (공시) 노사관계 항목 공시 대상 포함('09~), 공시주기 단축 및 수시공시 확대('10~) ▪ (평가) 기관장 평가시 평가 반영('09~), 평가비중 확대 (15→20%)('10~)

3. 추진성과

- 그 동안 공공기관 선진화를 지속적이고 일관되게 추진한 결과, 상당한 성과를 달성
 - 경영효율화(정원감축) 및 통폐합, 보수체계 합리화 및 노사관계 선진화 등을 추진하여 성공적으로 완료하였거나 정상 추진 중
 - 특히, 주·토공 통합*, 노사합의를 통한 보수삭감**, 해외원전 수출 등 과거 정부가 오랫동안 이루지 못했던 과제를 성공적으로 완료
 - * 과거 15년간 끌어오던 주·토공 통합을 금번 정부에서 1년8개월 만에 완료
 - 통합과정에서 경영효율화를 통해 총정원(7,367명)의 24%(1,767명) 감축
 - ** 노사합의에 따라 금융공공기관의 기존직원 보수가 삭감된 것은 IMF 위기 극복기간 중에도 없었던 보기 힘든 사례

- 다만 민영화 및 출자회사 정리, 경쟁도입 등의 경우 일부기관의 계획 추진이 지연
 - (민영화·출자회사정리) 그동안의 어려웠던 경제여건 감안시 그간의 추진실적 및 준비상황은 전반적으로 양호한 편이나, 시장여건, 소수지분 구조 등으로 일부기관의 매각에 어려움
 - (경쟁도입) 가스산업, 방송광고시장 등의 경쟁도입을 위해 관련법 개정을 추진중이나, 이해관계자 반대 등으로 개정안 국회계류중

- 그 동안의 경영혁신 노력에도 불구하고 방만경영 문제가 계속 제기되고 있는 상황
 - 감사원, 국정감사, 언론 등이 과다하거나 부당한 인건비 및 복리후생 등 방만 경영 사례를 지적

4. 국민여론조사 결과

- 일반국민을 대상으로 한 인식조사 결과, 선진화 정책에 대한 인지도는 높은 수준이며, 선진화 정책의 필요성에 대한 공감대도 점점 확산되는 추세
 - 정책 인지도 : ('09.11월) 70.5% → ('11.1월) 92.0%
 - 정책 필요성 : ('09.11월) 80.3% → ('11.1월) 83.5%

- 민영화를 제외한 대부분의 세부 과제에 대해 긍정적 평가 (잘했다고 평가한 비율이 50% 이상)
 - '보수체계 개편'은 70.7%, '성과관리시스템 강화'는 68.1%,
 - '노사관계 선진화'는 66.2%, '기관 통폐합 및 기능조정'은 58.0%,
 - '인력조정'은 55.3%
 - '공기업 민영화'는 41.3%수준으로 잘했다는 평가 낮은 편

보수체계 개선 (%)			성과관리시스템 강화 (%)		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
70.7	21.7	7.7	68.1	23.9	7.9

노사관계 선진화 (%)			통폐합 및 기능조정 (%)		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
66.2	26.6	7.2	58.0	31.4	10.6

인력조정 (%)			공기업 민영화 (%)		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
55.3	31.4	13.3	41.3	41.3	17.4

- 전반적인 선진화 정책추진 성과에 대한 국민들의 시각도 긍정적으로 전환되는 추세
- 정책효과 : ('09년) '효과 있음' 21.1%, '보통' 42.1%, '효과 없다' 36.8%
('11년) '효과 있음' 25.5%, '보통' 47.6%, '효과 없다' 26.9%
- 이명박 정부 지난 2년의 성과를 묻는 모 언론기관의 여론조사에 따르면, 우리 국민들도 잘 한 일로서, ① UAE 원전 수주, ② 경제회복 주력, ③ G20 정상회담 유치에 이어 ④ 공기업 개혁을 꼽고 있음.

Ⅲ. 정책환경 및 향후 추진방향

1. 정책환경 및 추진방향

- 2011년부터는 이번 정부의 집권 후반기로 들어서고 있으며 정책추진의 환경이 변화
 - 긍정적인 요인에도 불구하고 노조 등 이해관계자의 요구가 증가할 가능성
 - 기관장의 상당수가 임기만료되는 상황

- 가장 중요한 전략은 국민의 지지를 바탕으로 선진화 정책의 지속적 추진 동력을 확보하는 것이며, 이를 위해서는 선진화 정책의 지속적인 추진의 필요성 및 주요성과에 대한 대국민 홍보 필요
 - 지속적인 공공기관 개혁의 필요성에 대한 국민적인 지지여론을 유지하기 위해서는 이미 이루어진 성과와 기대효과에 대한 대국민 홍보 강화 등에 지속적으로 노력할 필요
 - 이번 정부에서 추진하는 선진화 정책의 기초가 중장기 경제여건에서의 공공기관의 운영방향 및 역할과 부합한다는 점도 인식시킬 필요
 - 방만경영 사례는 공기업 관리정책 전반에 대한 불신으로 확산되는 문제가 있으며, 이러한 측면에서 방만경영 사례를 근절하려는 노력은 정권 후반기에는 더욱 중요

- 다만 국민들의 기대사항 중 한계가 있는 부분에 대해서는 국민들과의 적극적인 의사소통이 필요

- ※ 국민 여론조사 결과 향후 보다 역점적으로 추진해야 할 과제로는
 - 공공기관 투자확대 등을 통한 민간부문 일자리 창출(33.0%),
 - 노사관계 선진화(32.3%),
 - 성과관리 강화(30.6%),
 - 외부 감시기능 강화(27.8%),
 - 과도한 복리후생 조정(21.5%) 순으로 나타남

- 선진화 정책 추진 환경에서의 약점 요인을 극복하려는 노력도 필요
 - 기존에는 공공기관 기관장의 연임이 기관운영 실적과는 무관하게 결정된다는 인식이 지배적
 - 이로 인해 기관장들도 개혁 및 선진화를 지속적으로 추진할 동기가 약해지는 문제

- 선진화 정책을 적극적으로 추진하고 경영성과가 우수한 기관장의 연임을 확대하는 등의 정책방향을 고려할 필요
- 기존 선진화 계획을 지속적으로 추진·점검해 나가는 동시에, 그 동안의 외형적 구조개혁이 공공기관의 내부 체질개선 및 역량강화로 이어질 수 있도록 제도화·시스템화할 필요
 - 추진방식에 있어서도 모든 기관을 대상으로 한 획일적 접근에서 기관의 특성에 따른 선별적 맞춤형 접근으로, 정부주도의 Top-down방식에서 공공기관 자발적·능동적으로 추진해야 할 필요
 - 또한, 조직·인력 축소 등 비용절감형 선진화와 함께 내부성과관리와 Global 역량강화를 병행 추진함으로써 위기 극복 이후 새로운 부가가치를 창출하는데 기여하여야 할 필요
 - 각 공공기관의 특성과 설립취지를 감안해 효율화와 생산성 제고의 지속 가능한 체계화 작업이 추진되어야 할 필요
 - 기존의 하드웨어 개혁 중에서도 아직 완료되지 않은 부분은 지속해야 할 필요도 있지만 모든 기관에 획일적인 방식으로 추진하는 방식은 탈피해야 할 필요
 - 정부 주도의 하향식 선진화에서 공공기관 주도의 자율적 선진화로 방향을 전환할 필요
 - 공공기관의 외형적 구조개혁이 공공기관의 내부 체질개선 및 역량강화로 이어질 수 있도록 제도화·시스템화하기 위해서는 공공기관의 자발적이고 능동적인 자세가 무엇보다도 중요

IV. 향후 추진과제와 계획¹⁾

1. 민영화 및 지분매각 촉진

- 현재까지 민영화 및 출자회사 정리는 그동안 글로벌 금융위기 등 어려운 경제여건을 감안하면 사전준비와 매각 실적은 전반적으로 양호한 수준
 - 그러나 매각을 추진하고 있는 일부 기관의 경우는 낮은 시장가격, 경영권 없는 소수 지분 등으로 인해 유찰이 반복되는 등 매각에 어려움
 - 관련 산업의 경기 침체와 매각주체의 시장대응력 부족, 사후적 매각시비를 우려한 소극적 매각 등 현행 매각주체별 매각방식이 매각을 지연시키는 주요 요인으로 지적

- 이러한 매각 부진요인을 개선하기 위한 적극매각 기반조성 및 매각전문기관 활용 등의 보완책 마련이 필요
 - 정부는 수차례 입찰에서 유찰되는 등 매각이 부진하고 기관의 매각능력이 부족한 경우는 매각경험이 풍부하고 전문성이 축적되어 있는 외부전문기관에 매각을 위탁하는 방안을 검토할 필요
 - 보완책 마련과 더불어 관계부처와 합동으로 추진과정을 상시 점검하고 매각여건을 조속히 조성하기 위해 지속적으로 관리할 계획
 - 특히, 인천국제공항공사, 산업은행, 기업은행, 뉴서울CC, 88골프장 등 선진화정책의 상징적 효과가 큰 기관에 대해서는 주무부처와 함께 중점 관리해 나갈 계획

2. 경쟁도입

- 가스산업 경쟁도입의 경우, 지식경제부를 중심으로 도입가격 하락전망의 구체적 근거와 가스수급관리체계상의 안정성을 보완하여 반대론자들을 설득해나갈 계획
 - 법안 통과시 시행령과 시행규칙의 개정작업과 발전용 신규사업자의 허가작업을 조속히 시행하여, '11년내 발전용 가스산업 부문의 경쟁체제를 구축해 나갈 계획

- 방송광고산업 경쟁도입의 경우, 방송통신위원회를 중심으로 단일안 도출 및 국회 설득을 위한 노력을 지속할 것이며,

1) 주로 공공기관 백서(2011)의 내용을 요약한 것임.

- 법안통과에 맞춰, 공사 설립추진위원회 구성 등 후속법안의 차질 없는 준비로 2011년 중 신 공사가 출범하고, 민영 미디어랩 설립이 허가되어 경쟁체제 도입이 가능하도록 노력해 나갈 계획

3. 노사관계 선진화

- 그 동안 정부는 이러한 노사관계 선진화의 중요성을 깊이 인식하고 노사관계 항목의 경영공시 의무화, 기관장 평가시 노사관계 평가 강화 등을 통해 노사관계 선진화를 위한 제도적 기반을 적극 마련
 - 노사관계 선진화의 노력 중 특히 단체교섭의 불합리한 제도 및 관행의 선진화가 현 정부 노사관계 정책의 핵심
 - 그 결과, 2009년에 약 100여개의 공공기관이 단체협약을 개정하였고, 이 중 다수 기관이 노사협의를 통해 인사·경영권 침해조항을 삭제하는 등 불합리한 단체협약을 자발적으로 개선
- 전문가 집단에서는 이번 정부 선진화 정책의 가장 중요한 성과를 주로 노사관계 선진화로 보고 있으며,
 - 대국민 여론 조사에서도 노사관계 선진화에 대해 대체적으로 긍정적으로 평가
- 공공기관 단체협약이 전반적으로 개선되고 있으나, 여전히 추가적인 개선 여지가 잔존하고 있으며, 이를 위해 노력할 계획
 - 또한 연례적인 교섭과정에서 단체협약이 불합리하게 체결되지 않도록 국민의 감시와 정부의 관심이 지속적으로 필요
 - 노사담합적 관행을 청산하기 위한 노력의 일환으로 단체협약 개정시 경영공시 시스템에 즉시 공시토록 하고 단체협약 전문뿐만 아니라 주요 개정내용과 신규대비표를 함께 공시토록 하여 공공기관 상호간 또는 신·구 단협간 수평적·수직적인 비교·평가를 용이하도록 조치
 - 아울러 개정 노조법 시행("10.7.1)을 계기로 노조전임자 급여 지급을 금지하고 타임오프제도를 법정한도 내에서 합리적으로 운영하는 등 그간의 불합리한 전임자 관행을 근본적으로 개선하고 민간 부문에의 확산을 적극 유도하는 것이 필요

4. 성과연봉제 확산

- 공공기관의 간부직을 대상으로 하는 성과연봉제가 2011년부터 본격적으로 시행

되는데 앞으로는 실질적인 성과연봉제의 시작 단계로 이를 성공적으로 정착시키기 위해서는 많은 노력이 필요

- 우선, 합리적인 평가제도 운영을 통한 공정한 평가가 중요
- 연봉결정에 있어 개인의 성과가 공정하게 측정, 반영되지 않는다면 직원들의 수용도는 기대할 수 없는 문제
- 합리적이고 투명한 평가를 위해서는 공정하고 객관적인 성과평가시스템의 구축이 필요
- 기관의 목표를 고려하여 평가지표를 합리적으로 설정하고, 이를 통해 개인 및 조직을 평가할 수 있는 시스템 구축에 노력할 필요
- 또한 평가의 객관성을 유지할 수 있도록 평가자를 대상으로 하는 평가스킬(skill), 업무코치 역량 등에 대한 교육도 필요하다. 아울러 합리적 평가문화를 정착시키기 위한 조직문화 형성노력도 중요

- 정부도 공공기관의 공정하고 객관적인 평가를 위한 제도적인 기반을 마련하기 위해 체계적인 성과평가시스템에 대한 공통기준을 마련하여 공공기관에 제시함으로써 공공기관의 성과평가시스템 개선을 유도할 계획
 - 아울러, 공공기관의 생산성 및 경쟁력을 제고를 위해 도입한 성과연봉제의 취지를 고려할 때 적용대상을 지속적으로 확대해 나가야할 필요
 - 현재 시행중인 성과연봉제는 간부직을 우선 대상으로 하고 있어 공공기관 전체에 미치는 긍정적인 영향은 제한적
 - 다만, 성과연봉제의 전직원 도입은 신중히 접근할 필요가 있으므로 체계적인 성과평가시스템 구축정도, 평가를 자연스럽게 받아들일 수 있는 조직문화 정착, 공공기관 직원들의 수용도 향상 등을 감안하여 적용대상의 단계적 확대를 검토함

5. 경영자율권 확대

- 지난 3년간 공공기관은 민영화, 기관 통·폐합, 노사관계 선진화, 보수체계 합리화 등 강도 높은 선진화 계획의 추진으로 양적으로 슬림(slim)한 모습으로 거듭났다고 평가되지만,
 - 이제는 이러한 양적 개혁의 성과가 공공기관 내부적인 질적 성장으로 이어져 스마트(smart)한 공공기관으로 한 단계 더 나아가야 할 시점
 - 이를 위해 공공기관이 갖추어야 할 필수적인 요건이 바로 자율과 책임운영체계의 확립
 - 공공기관이 지니는 공공성의 특성상 정부는 국민의 대리인으로서 공공기관을 감시하고 감독할 필요가 있다. 이러한 감시와 감독이 때로는 과도한 절차와

규제로 이어져 일부 비효율이 발생

- 2010년부터 시행하고 있는 경영자율권 확대사업은 기존의 규제 중심의 관리에서 벗어나, 자율을 부여하되 그 결과에 대한 책임을 지도록 하는 성과 중심 관리로의 변화
- 정부는 경영자율권 확대에 적합한 6개 공기업 및 금융공공기관을 선정하여 이 사업을 수행중이며, 현재까지 추진성도가 우수하다고 판단
 - 각 기관들의 수익성이 개선되었으며, 종전보다 빠른 의사결정이 가능해져서 보다 효율적이고 신속한 경영이 가능하게 되었다는 평가
 - 비단 경영진 뿐 아니라 전 직원이 의욕적인 성과목표 달성에 동기부여(motivation)가 되어 합심하여 노력하는 문화가 일구어졌다는 평가
- 2010년도 한 해 동안 경영자율권 확대 대상기관들의 성과가 어떻게 개선되었는지의 정식 평가 결과는 조만간 결정될 예정이며, 정부는 이러한 평가 결과 등을 토대로 이 사업의 효과를 면밀히 분석하여 공공기관의 경영자율권 확대를 보다 내실화하고 제도적으로 정착시킬 계획

6. 내부건제시스템 강화

- 그동안의 내부건제기능 강화 노력에도 불구하고 공공기관의 방만경영과 관련한 문제가 지속적으로 제기
- 공공기관 감사의 방만경영 방지를 위해 내부 건제시스템을 강화해 나갈 계획
 - 구체적 계획으로는 공기업·준정부기관 2011년 상임감사 평가지표에 '방만경영 방지를 위한 노력 및 성과 지표'를 신설(10%)하여 '12년 상임감사 평가 시 적용될 예정
 - 그리고 '11년 공기업·준정부기관 감사매뉴얼을 개정하여 감사의 역할과 업무전반에 대해 이해도를 제고할 수 있도록 할 계획
 - 감사매뉴얼에는 특히 방만 경영 및 불공정·부당거래의 예방을 위한 감사활동과 경영지침 위반 여부에 대한 감사활동 등이 적절히 수행될 수 있도록 점검항목 등을 구체화할 계획
- 감사의 경영지침 위반사항에 대한 정부 보고 및 방만 경영 예방활동의 활성화를 위해 주기적인 모니터링을 실시하고, 감사부서 직원에 대한 동기부여를 위해 감사 평가결과를 감사부서 직원의 성과급과 연계할 계획
 - 그리고 '10년에 처음 개최된 감사워크숍과 비상임이사 워크숍을 정례화하여

정보공유 및 네트워크 구축을 통한 감사 및 비상임이사의 전문성과 역할을 강화하기 위한 장을 마련하도록 할 계획

- 비상임이사에 경영정보제공을 확대할 계획이며, 적발중심의 사후감사에서 벗어나 실시간으로 현업부서의 직무수행을 모니터링 할 수 있는 e-감사 시스템을 도입·확산할 계획
 - '방만경영 방지를 위한 노력 및 성과 지표에 e-감사 시스템 도입 및 운영 정도를 반영하여 공공기관에서 적극 활용하도록 할 계획

7. 재무건전성 강화

- 2009년말 현재 공공기관 자산은 610조 9천억원이며 부채는 347조 6천억원이다. 2005년이후 2009년까지 자산은 211조원이 증가하여 53%의 증가율을 보였으며, 부채는 128조 2천억원이 증가하여 58% 증가
 - 특징적인 것은 8개 공기업이 부채 총규모의 95.2%를 차지하는 등 일부기업이 부채의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있는점
 - 특히, 한국토지주택공사의 부채액이 전체 합계의 51.5%를 차지하며, 한국전력공사 13.6%, 한국도로공사 10.3%, 한국가스공사 8.4%, 한국철도공사와 한국석유공사가 각각 4.1%, 인천국제공항공사 1.7%, 그리고 한국수자원공사는 1.4% 수준
- 공공기관의 사업확대와 공공기관 자체의 비효율이 이와 같은 공공기관 재무구조의 악화의 원인으로 추정
 - 공공기관 부채는 자산이 부채보다 훨씬 크고, 당기순이익이 지속적으로 발생하고 있어, 자체 상황 여력은 충분할 것으로 전망
 - 2009년말 현재 공공기관 자산은 부채보다 263조 3천억원이 크며, 당기순이익도 7조 4천억 원으로 2005년도 이후 꾸준히 당기순이익 실현

<표 1> 공공기관 부채추이

(단위: 조원)

	'05 (A)	'06	'07	'08	'09 (B)	증감 (B-A)
합 계*	219.4	226.6	249.7	298.1	347.6	128.2
· 공기업	98.0	117.8	137.3	175.9	212.1	114.1
· 준정부기관	98.5	83.9	83.2	88.1	98.5	0.0
· 기타공공기관*	22.9	24.9	29.2	34.1	37.0	14.1

* 산은(정책금융공사, 산은지주 포함), 수은, 기은 등 5개 금융공기업 제외

<표 2> 공공기관 자산추이

(단위: 조원)

	'05 (A)	'06	'07	'08	'09 (B)	증감 (B-A)
합 계*	399.9	435.5	473.4	524.5	610.9	211.0
· 공기업	213.8	239.5	266.2	308.6	350.9	137.1
· 준정부기관	129.6	136.0	140.9	144.7	182.6	53.0
· 기타공공기관*	56.5	60.0	66.3	71.2	77.4	20.9

* 산은(정책금융공사, 산은지주 포함), 수은, 기은 등 5개 금융공기업 제외

- 그 간 정부는 공공기관의 자율·책임경영체제를 최대한 보장하면서 경영평가 등 간접적인 방식으로 공공기관 부채를 관리하였으나, 최근 부채증가속도가 빨라짐에 따라 부채관리를 보다 강화할 필요성이 제기
- 공공기관은 기관별로 재무여건이 달라 공통적이고 일관적인 관리방안 보다는 기관별 관리방안이 보다 바람직
 - 이에 따라 주요 기관별로 재무건전성을 점검할 계획이며 점검을 통해 재무건전성에 문제가 있는 기관에 대해서는 현재 추진 중인 공공기관 선진화와 별도로 자산매각, 인력조정, 경비절감 등 자구노력을 추가로 시행할 계획
 - 필요시 일부 사업도 시기 및 범위 등을 조정하는 방안도 검토할 계획이다 공공기관의 신규 사업에 대한 예비타당성 제도를 강화하여 사업 선정의 타당성과 집행의 효율성을 제고할 계획
 - 예비타당성 타당성 검증 대상과 절차를 명확히 규정하고 정부협의를 추가함으로써 불요불급한 사업 추진이 사전에 예방될 수 있을 것으로 기대된다 2010년 4월, 자산 2조원이상의 공기업 및 준정부기관에 대해 5년 단위의 '중

장기 재무관리계획을 매년 작성하여 정부 및 국회에 제출토록 국가재정법 및 공공기관운영법이 개정되어, 정부는 2011년부터 시험운용 등 사전준비를 할 계획

8. 청년일자리 창출 확대

- 정부는 공공기관 선진화 취지를 감안하여 공공기관의 인력을 보수적으로 관리함으로써 감축기조를 지속적으로 유지하되, 해외진출·신성장동력 발굴·R&D 기능 강화 등 신규 부가가치 창출사업에 대해서는 인력증원을 적극적으로 검토해 나갈 예정
 - 이러한 공공기관 인력운용방향에 따라 2010년말 기준 공공기관 정원은 2009년말보다 약 5천명 증가
 - 일부에서는 공공기관 선진화에 따른 인력감축과 증원 등을 통한 일자리 창출 간에 서로 상충되는 것이라고 지적도 있지만,
 - 그러나 인력감축의 목적은 민간과 역할이 중복되거나 불요불급한 기능·인력을 중심으로 경영효율화를 추진하여 공공기관의 비효율성을 제거하고 국민부담을 경감하기 위한 것이며
 - 이에 반해 증원은 법령개정에 따른 신규기능 수행, 필수 공공 서비스 확충, 자원개발, 부가가치 창출 등 필수적인 분야를 중심으로 이루어지고 있어 차이
- 청년인턴제도의 내실화를 통해 공공기관에 채용된 우수한 인턴이 그 공공기관에 채용될 수 있도록 취업 연계성을 강화해 나갈 필요
- 아울러 기획재정부는 공정사회 실현을 위해 채용과정의 투명성을 확보하고자 공공기관의 채용정보를 종합적으로 제공하는 “2010 공공기관 채용정보박람회(2010.12.22~23)”를 개최
- 2010년에 시범적으로 실시한 유연근무제와 관련하여 2011년부터는 모든 공기업과 준정부기관으로 확대해 나갈 예정

9. 공정한 사회 구현

- 압축성장의 과정에서 배태된 결과지상주의, 승자독식 등의 관행과 문화가 지속가능한 발전의 걸림돌로 작용한다는 문제가 제기됨에 따라 시장경제 시스템을 강화하고, 자유민주주의를 적극적으로 실현하기 위한 ‘공정한 사회’의 개념이 대두

- 이에 따라 정부는 2011년 2월, 국무총리실을 중심으로 '공정한 사회 추진방안'을 마련하였으며, 관련부처와의 논의를 통하여 5대 추진방향과 80개 추진과제를 설정
- 기획재정부를 중심으로 공정한 사회의 개념과 핵심가치 정립 및 중점 분야 선정 등의 작업이 이루어졌으며, '11년 3월 이를 종합한 '공공기관의 공정사회 추진방안'(기획재정부)을 발표하여 추진 중
- 2011년 3월 중 '공공기관의 공정사회 실천방안'을 발표하여 추진 중이며, 기본방향 및 중점 추진분야는 <Box. 1>에 정리

Box 1. 공정사회 실현 기본방향 및 중점 추진분야

선진 일류국가, 더 큰 대한민국

공정사회 실현을 선도하는 공공기관

추진전략

- | | |
|----------|-----------------------|
| ① 특성화 | 기관 특성에 맞춘 과제를 발굴·실천 |
| ② 학습·제도화 | 모범사례를 공유·확산, 경영평가에 반영 |
| ③ 네트워크화 | 협력업체·지역사회 등과 파트너십 형성 |

5대 실천과제

- | | |
|-------------|---|
| ① 성과주의 정착 | <ul style="list-style-type: none">성과 연봉제 확산평가시스템 개선, 인사제도 혁신 |
| ② 노사관계 선진화 | <ul style="list-style-type: none">불합리한 단체협약 개선 유도타임오프 제도 정착 |
| ③ 불공정 거래 개선 | <ul style="list-style-type: none">중소·협력업체 경쟁력 제고불공정한 하도급 거래 개선 |
| ④ 균등한 기회 | <ul style="list-style-type: none">사회형평적 인력 채용 확대사회적 기업 지원 활성화 |
| ⑤ 나눔의 문화 확산 | <ul style="list-style-type: none">체계적인 사회공헌활동 추진기부·봉사 문화 정착 |

V. 추가적인 중장기 정책과제

- 중장기적인 공공기관 정책 방향에 대한 논의도 필요
 - 중장기적인 방향에 대한 논의를 통해 공공기관 관련 정책의 일관성 및 효과성 제고 필요
 - 5년 단임제 정치구조에서 정책수립의 한계 극복

- 공공기관과 관련된 경제사회 환경도 크게 변화되고 있으며, 공공기관은 변화되는 환경에 대응하여 적절할 역할을 수행할 수 있도록 운영되어야 할 필요
 - 환경 변화에 대응하는 공공기관 운영 효율성 방안을 모색할 필요
 - 새로운 경제사회 환경 변화에 맞추어 공공기관은 새로운 역할과 기능을 모색해야 할 필요

1. 중장기 정책환경

- 경제의 전반적인 패러다임이 변화되고 있으며, 장기적으로는 그러한 변화는 더욱 심화될 전망
 - 물적자원 투입에 의존하는 성장 등이 한계에 달하고, 미래에는 창의와 혁신의 중요성이 확대
 - 경제가 발전하고 경제구조가 복잡해질수록 경직적인 규제 혹은 획일적인 관리방식이 초래하는 비효율이 커질 것이며, 공공기관이 혁신을 추구함에 있어 장애요인이 될 뿐 아니라, 공공기관 내부적으로도 개인의 창의력 활용에 장애요인으로 작용할 가능성
 - 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 공공기관의 책임성은 확보하되 자율성을 확대할 수 있는 방향으로의 정책 전환이 필요

- 저출산 고령화 등으로 인한 잠재성장률이 둔화
 - 공공기관의 전반적인 운영, 특히 상업성 있는 공공기관의 운영이 더 이상 일방적인 성장지향적인 패러다임에서 운영되는 것에 한계
 - 특히 상업적인 공공기관의 경우에는 성장둔화와 더불어 소득수준 증가의 영향으로 인해 향후 매출증가율이 둔화될 것으로 전망
 - 향후 공공기관을 통한 투자에서 부실 내지는 과잉투자의 문제가 발생하지 않도록 더욱 조심스러운 접근이 필요하며, 정부 차원에서도 이를 방지할 수 있는 제도적 장치 마련이 중요

- 아울러 국내시장이 포화상태에 달하기 때문에, 기존에 습득한 지식과 노하우를 효과적으로 활용하기 위해 공공기관이 해외진출을 통해 새로운 성장동력을 확보할 수 있는 길을 더 주어야 할 필요성도 확대

□ 노동시장에서의 변화

- 1998년 이후 우리나라에서는 노동시장에서의 큰 변화가 시작되었으며, 특히 고용안정성(job security)이 하락하면서 상대적으로 고용안정성이 큰 공공부문 취업에 대한 선호도가 크게 상승
- 최근의 노동시장 여건은 아직까지 청년실업 등이 문제가 되는 상황이지만, 향후 저출산 고령화로 인해 2010년대 후반기 무렵부터는 노동공급이 크게 둔화될 전망
- 반면, 기존에 공공기관에 근무하는 인력은 상대적으로 고령화되는 추세가 진행될 가능성
- 개별 공공기관별로 중장기적인 시각에서 인력운영에 대한 계획을 검토하고 대응방안을 마련하는 것이 필요할 뿐 아니라,
- 공공기관의 고용은 단지 공공기관 자체의 인력 운영에는 물론이고, 전반적인 공공기관 관련 정책, 그리고 노동시장 정책에서도 중요한 영향을 미친다는 점도 감안할 필요

□ 저출산 고령화 등으로 인해 재정여건이 어려워질 것으로 전망

- 글로벌 금융위기 대응 과정에서의 국가부채가 확대
- 장기적으로 저출산 고령화, 그리고 전반적인 경제사회구조의 변화로 인해 복지지출 등이 증가하면서, 재정여건은 더욱 어려워질 전망
- 재정건전성 유지를 위해서는 직간접적으로 재정이 투입되는 다양한 공공기관의 활동에서의 효율성이 더욱 제고되어야 할 필요
- 뿐만 아니라 세계경제 환경도 변화되어 재정의 안정성을 유지하는 문제는 중요성이 배가되고 있는 상황
- 2010년에는 기존과는 달리 몇몇 유럽국가들에서 재정이 국가경제의 안정성을 위협하는 요인으로 등장
- 정부 부채에 포함되지는 않지만, 공공기관의 부채 증가가 국가경제에 불안요인으로 작용하지 않도록 관리할 필요성 증대

□ 경제에서의 불확실성이 커지고 있으며, 특히 국제경제에서의 불확실성이 커지고 있어, 적절한 위험관리 및 대응전략이 필요

- 에너지 및 식량 자원의 확보가 더욱 중요한 의미
- 에너지 자급률 제고는 이미 선진화 정책의 초기부터 석유공사 대형화 등을 통해 적극적으로 추진되고 있으며,
- 향후 식량 안보 등의 차원에서 관련 기관의 역할 조정 등이 필요

- 소득수준 및 국력의 변화 등에 따라 공공기관이 수행하여야 하는 새로운 역할이 중요시되고 있는 상황
 - 2010년에 한국은 DAC 가입하여, 원주수혜국에서 원조공여국으로 크게 변화
 - ODA 제공과 관련하여서도 공공기관이 일정한 역할을 수행할 수 있는 부분들 존재들도 있으며, 이를 통해 국격 제고에 기여

2. 관리 및 평가제도 제도 개선

- 변화되는 경제환경을 감안한 공공기관별 관리체제 및 평가제도에 대한 근본적인 논의가 필요
 - 우리나라 경영평가제도는 공기업 방만경영 방지 등에 크게 기여하고 있지만 반면 경직적인 제도로 인해 자율성과 창의성의 저해되고 평가순응비용이 크다는 비판도 제기
 - 평가제도 외에도 확실적인 성격이 강한 관리제도로 인해 방만경영 방지 등에는 기여하고 있으나, 비효율의 가능성에 대한 비판도 제기

- 체계적인 연구 및 합리적인 개선 방안 도출을 위한 지속적 논의가 필요
 - 기관평가와 기관장 평가의 통합으로 인해 평가 순응비용이 절감되는 등의 개선이 이루어지고 있지만, 지속적인 평가 순응비용(Compliance Cost) 경감을 위한 노력이 필요
 - 조세정책과 관련하여 납세순응 비용을 조사하듯이, 공공기관 평가순응 비용을 추정하고, 순응비용을 절감하면서도 효과적으로 평가가 이루어질 수 있는 방안 등 논의 필요
 - 기관별 맞춤형 평가는 기관의 특성과 목적에 맞게 합리적인 평가를 수행한다는 장점도 있지만, 자칫 개별 기관의 사정에 맞게 평가지표를 선정·운용함에 따라 평가체계가 지나치게 복잡해지고 기관간 평가의 일관성이나 비교 가능성을 낮출 우려도 제기
 - 제도의 복잡성을 피하되, 평가가 기업의 자율성 확대와 더불어 이를 사후적으로 점검하고 진단하는 성격을 가질 수 있게 하는 방향에 대한 지속적인 검토가 필요

- 각종 지침 및 규제에 대한 순응으로 인한 비효율 요인을 파악하고 개선하기 위한 노력도 필요

3. 임금체계 및 고용구조

- 공공기관 임금체계 개선을 위해 다양한 노력을 경주하였으나 아직도 많은 문제가 남아 있는 상황
 - 여전히 공공기관이 신의 직장으로 인식되는 경향이 있으며, 우수한 인력이 지나치게 공공부문으로 쏠릴 경우, 장기적으로 국가경쟁력 약화 요인으로 작용할 수 있는 우려
 - 단기적으로 해결책으로서 대졸초임 삭감 등을 추진하였으나, 향후 해결해야 할 많은 문제가 상존
 - 반면 일부에서는 대졸초임 삭감 등으로 우수한 경력직을 채용함에 있어 어려움이 있다는 의견도 피력

- 공공기관의 임금 문제는 절대 수준의 문제만이 아니며, 고용안정성 등이 중요한 요인이라는 지적
 - 공공기관의 임금이 민간기업에 비해 높지는 않지만, 상대적인 고용안정성을 감안한 임금은 높다는 의견도 제기

- 정확한 실태조사와 연구가 필요
 - 공공기관 임금문제를 단순히 절대적인 수준에서만 파악하는 대신, 고용안정성 등 다른 요인을 감안한 검토가 필요

- 공공기관 임금 문제는 단지 절대적인 수준만이 아니라 고용형태 등과 더불어 검토할 필요
 - 호봉제에 의한 단순한 인상보다는 성과요소의 강화 및 성과와 고용유연성의 연계 등

4. 재무건전성 관리 강화

- 공공기관 부채 증가 억제를 위한 대책이 마련되어 추진 중
 - 국가재정법 및 공공기관운영에관한법률이 개정되어, 주요 대형 공공기관을 대상으로 중장기 재무관리계획 작성할 계획
 - 공공기관 사업의 효율성을 제고하고, 부실사업이나 무분별한 사업 확장으로 인해 부채가 증가하는 것을 억제하기 위하여 그동안 다소 형식적으로만 운영되어왔던 공공기관의 타당성 조사에 대한 실효성이 강화될 예정

- 공기업 부채 문제 해결을 위해서는 LH 부채의 감축이 중요
 - LH 부채가 공공기관 전체 부채의 절반을 차지
 - LH 사업조정의 범위에 대한 검토 필요 (이해관계자의 반발 등을 감안하여, 현실적인 조정의 범위 검토 필요)
 - 경제환경 변화에 따른 stress test

- 공공기관이 글로벌 경제위기 대응과정에서 다양한 역할을 수행하였으나, 이로 인해 재무적인 위험성도 확대
 - 정책금융(신용보증, 무역보험 등)의 확대를 통해 경제위기 극복에 기여했으나, 정책금융 확대에 의해 잠재적인 부실 증가 가능성
 - 고유가 상황에서 전기 가스 요금 인상 억제를 통해 물가인상을 억제하고 서민경제 및 산업경쟁력 확보에 기여하였으나, 한전의 부채 증가, 가스공사의 미수금 증가 등으로 인해 공공기관 부채가 더욱 확대
 - 전기요금 인상 억제로 인해 에너지 시장의 왜곡 (전기에 과다하게 의존하여 전기 공급부족의 위험성 증가)

- 전기, 가스요금 등의 정상화에 대한 정책방향 논의 필요
 - 전기요금 정상화 및 가스요금 인상을 통한 가스공사의 미수금 해결 등이 필요
 - 그러나 2011년에도 고유가 상황이 다시 발생하는 상황이며, 유가 외에도 기타 요인으로 인해 물가인상 압력이 큰 상황
 - 유가인상이 투기적 요인에 의한 일시적인 것만이 아니라 구조적으로 상승한다는 의견 등(연중 유가 전망도 100불 이상일 것으로 전망)

- 신용보증 등 정책금융 분야에서의 출구전략, 잠재적 위험성, 그리고 향후 정책금융의 적절한 역할에 대한 검토가 필요

5. 공기업의 범위와 역할에 대한 논의

- 기후변화 협약의 이행, 유가 상승 등 에너지 관련 상황이 크게 변화되고 있어, 에너지 정책에 대한 국민대 공감대 도출 및 공기업의 역할에 대한 검토가 필요
 - 기후변화 협약 이행을 위한 논의가 본격화
 - 고유가의 지속성 여부에 대해서는 논란의 여지 : 투기세력의 존재로 인해 일시적이라는 견해 vs 구조적인 요인에 의해 고유가가 지속될 것이라는 견해
 - 일본 지진 이후 전세계적으로 원자력의 지속여부에 대한 찬반 의견도 대립되는 상황

공공기관 경영평가제도의 평가와 발전방향

윤태범 교수(한국방송통신대, 행정학)

I. 서론

- 국가별로 정도의 차이는 있지만 대부분 다양한 형태의 공공기관들을 설립하여 운영하고 있음. 물론 그 이유도 또한 다양하여, 국방상 혹은 전략상의 이유로 공공기관을 설립한 경우도 있고, 식민지를 경험한 경우 탈식민지 과정에서 기업의 국유화 과정을 통하여 공공기관이 만들어지기도 함.
- 그러나 많은 경우는 국가의 발전을 선도 혹은 발전을 위한 인프라의 구축 과정에서 공공기관들이 설립되었음. 우리의 경우만 해도 다수의 공공기관들이 국가 발전을 위한 전략적 선택의 한 방법으로서 설립되었음. 현재 공공기관으로 운영되고 있는 기관만이 아니라, 이미 민영화된 다수의 민간기업들이 한 때는 우리나라의 대표적 공공기관으로서 경제발전을 위한 초석의 역할을 담당하였음.
- 이와 같은 공공기관들은 대개 그 나라의 경제에서 독점적 지위를 갖는 경우가 많으며, 이 기관들이 생산, 공급하는 재화들은 해당 국가 및 국민들에게 필수불가결한 경우가 대부분임. 흔히 말하는 보편적 서비스의 제공 역할을 이와 같은 공공기관들이 담당하였음.
- 이와 같은 중요한 역할을 공공기관들은 그 나라의 시장경제에서 법, 제도적으로 독점적 지위를 인정받고 있으며, 이에 따라서 매우 안정적인 가운데 기업활동을 하였음. 공공기관에 의한 재화와 서비스의 공급으로 국민들은 상대적으로 비용에 대한 부담이 적었지만, 많은 공공기관들은 방만경영 등 비판적 지적을 받았음.
- 공공기관들은 기본적으로 국민에 대한 보편적 서비스의 제공과 국가경제의 발전을 위한 일정한 역할을 담당하고 있지만, 독점적 지위 등 구조적 특성으로 인하여 늘 비판을 받고 있음. 따라서 공공기관들은 늘 공적인 기여라는 긍정적 평가와 더불어 방만경영에 대한 비판적 지적을 받고 있음. 때문에 공공기관의 소유권자로서의 정부는 공공기관의 본래적 가치의 유지와 더불어 국민에 대한 책임성을 제대로 확보해야 할 책무를 갖고 있음.
- 이를 위하여 정부는 다양한 방법들을 활용하고 있는데, 이중 우리나라 정부가

가장 대표적으로 활용하고 있는 수단으로 경영평가제도를 들 수 있음. 이 제도는 그 동안 부침은 있었지만 1960년대부터 시작되어 현재에 이르기까지 약 50년 가까이 유지, 활용되었음. 이 제도가 현재의 모습과 유사한 체계를 갖추기 시작한 것은 1984년 이후라는 점에서, 짧게 잡아도 최소한 30년 가까운 역사를 갖고 있는 공공기관 관리제도임.

- 이 제도는 그 동안 다양한 변화를 거쳐서 현재의 상태에 이르렀음. 특히 2010년에는 상당한 변화를 겪어서 이전과는 상당히 차별화되는 평가체계를 갖추게 되었음.
- 본 연구는 짧게는 30년, 길게는 50년 가까운 역사를 갖고 있는 공공기관 경영평가제도의 역사, 특히 최근 있었던 변화를 살펴보고, 이를 통하여 경영평가제도가 공공기관의 운영에 있어서 어떤 의미를 갖고 있는지를 보며, 이를 토대로 향후 발전방향을 모색해 보고자 함.
- 공공기관 경영평가제도에 대해서는 거시적 논의에서 미시적 논의에 이르기까지 다양한 논의들이 있는데, 본고에서는 거시적 수준에서의 논의를 주로 하고자 함.

II. 환경 변화와 정부와 공공부문의 역할 증대

- 20세기 초반 전지구적으로 시장의 극심한 실패와 경제위기를 경험하였음. 또한 양차 세계대전 등 전쟁의 경험과 빈곤을 동시에 경험하였음.
 - 이것은 시장에 의한 개개인의 기본적 복지(생존)의 충족이 불가능하며,
 - 실패한 시장에 대한 보완재로서의 정부의 역할과 가능성을 인정하는 것을 의미함
 - 나아가서 시장에서 정부의 역할 및 권한의 확대에 대한 우호적인 분위기를 조성하는 기제로서 작용함
- 정부에 대한 역할 기대의 증대와 정부의 역할, 권한 등 증대
 - 이와 같은 환경이 조성됨에 따라서 자율적 조정을 전제로 하는 시장과 비교하여, 인위적 조절이 가능한 정부에 대한 국가 및 국민들의 의존도가 심화되었음.
 - 이로 인하여 정부 규모의 증가 및 정부 개입 영역의 확장이라는 현상이 나타남. 이 현상은 크게 두 방향으로 나타나는데, 하나는 정부조직 내부로 소화하여 영역이 확장되는 것이며(즉 부처의 설립 혹은 확장), 또 하나는 정부 외곽 조직(공기업 등 정부 유사조직들)의 설치를 통하여 확장됨.

- 시장실패의 경험과 정부실패의 경험의 반복
 - 1970년대 이후 시장실패의 보완재로서 정부의 역할이 확대, 강화되었지만, 시장실패와 마찬가지로 정부실패를 경험하게 됨. 이것은 정부조직 등 공공부문의 지속적 팽창 및 이와 관련된 문제들에서 비롯됨
 - 이에 따라서 정부실패에 대한 보완 및 시정의 요구가 증가함. 이것은 곧 규제완화, 규모축소, 민영화 등 정부를 포함한 공공부문의 축소를 의미함

- 공공부문 축소에 대한 공공부문의 저항
 - 많은 공공기관들이 결국 도마 위에 오르게 되며, 이들 공공기관들에 대해서 민영화, 민간위탁, 통폐합 등이 강하게 요구됨
 - 그러나 모든 조직이 생존에 집착하는 것이 일반적 생리이듯, 공공기관들도 생존을 위한 적응활동을 하게 됨. 즉 공공부문의 축소 자체에 대하여 적극적으로 저항하거나 혹은 소극적, 일시적 축소로 대응함

Ⅲ. 우리나라 공공기관의 규모¹⁾

1. 인력 현황

- 2010년말 현재 공공기관 전체 인력은 24만 8천명이며, 이중 공기업은 7만 5천명, 준정부기관은 6만 7천명, 기타공공기관은 10만 5천명임
 - 공공기관 인력이 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1%, 국가공무원 전체 인력과 비교할 때는 40% 정도이며, 경찰·교원 등을 제외한 일반직 국가공무원 보다는 약 1.9배가 많음
 - 민간부문과 비교할 경우, 삼성전자, 현대자동차 등 대기업 중 종업원수 상위 5개²⁾ 기업의 전체 고용인원을 합친 것보다 1만 3천명이 많음

1) 이 부분에 대한 자료는 기획재정부 자료에 의존함.

2) 2009년 기준 상시종업원수가 많은 기업은 삼성전자(8.5만명), 현대자동차(5.6만명), 기아자동차(3.3만명), KT(3.1만명), LG전자(3.0만명) 순이다.

<표 1> 공공기관 일반현황

(단위 : 명, 조원)

	인력 (2010년말)	예산 (2010년)	자산 ³⁾ (2009년말)	부채 ⁴⁾ (2009년말)	매출액 (2009년말)
공기업	75,442	181.5	350.9	212.1	83.4
준정부기관	66,940	173.9	182.6	98.5	63.4
기타공공기관	105,411	108.9	77.4	37.0	92.9
합계	247,793	464.3	610.9	347.6	239.7

주) 한국산업은행(한국정책금융공사, 산은금융지주 포함), 한국수출입은행, 중소기업은행 등 5개 금융공공기관 제외

2. 예산 현황

- 2010년 전체 공공기관 예산은 464조 3천억원이며 공기업은 181조 5천억원, 준정부기관은 173조 9천억원, 기타공공기관은 108조 9천억원임
 - 고유사업 예산은 전체 예산의 83.5%인 387조 9천억원이며, 나머지 76조 4천억원은 기금계정 예산임. 공공기관 예산을 GDP³⁾대비 43.7% 수준이며, 2010년 정부 일반회계 예산의 2.3배 수준임

3. 자산·부채·매출액 현황

- 2009년말 현재 공공기관 자산은 610조 9천억원이며 부채는 347조 6천억원임
 - 이중 공기업의 자산은 공공기관 총자산의 57.4%인 350조 9천억원이며, 부채는 61.0%인 212조 1천억원임
 - 공공기관의 자산규모는 삼성전자, 포스코, 현대자동차 등 금융기관과 공공기관을 제외한 자산 상위 10개⁴⁾ 대기업의 자산총액(313조 5천억원)보다 1.9배 정도 큼
 - 2009년말 현재 공공기관의 매출액은 239조 7천억원임. 공기업은 삼성전자의 매출액 89조 8천억원보다 6조 4천억원정도 적은 83조 4천억원이며, 준정부기관은 63조 4천억원, 기타공공기관은 92조 9천억원 수준임. 공공기관 매출액을 민간부문과 비교해 볼 때 금융기관과 공공기관을 제외한 매출액 상위 6개⁵⁾ 대기업의 매출액과 유사한 수준임

3) 2009년 명목GDP 1,063.1조원 기준

4) 2009년 기준 금융기관과 공공기관을 제외한 자산 상위 기업은 삼성전자(86.0조원), 포스코(40.0조원), 현대자동차(35.4조원), 현대중공업(24.9조원), KT(24.3조원), SK에너지(21.조원), LG전자(21.6조원), 삼성중공업(20.2조원), GS칼텍스(20.1조원), SK텔레콤(19.3조원) 순이다.

5) 2009년 기준 금융기관과 공공기관을 제외한 매출액 상위 기업은 삼성전자(89.8조원), SK에너지(35.8조원), 현대자동차(31.9조원), LG전자(30.5조원), 포스코(27.0조원), GS칼텍스(26.1조원) 순이다.

3. 부가가치

- 공공기관의 부가가치를 보면, 2008년에는 35조 6천억원 수준으로 GDP 대비 비중은 3.5% 정도임.
 - 2005년~2007년 중 40조원 내외 수준이던 부가가치가 2008년 들어 큰 폭으로 감소함에 따라 GDP 대비 비중도 4%대에서 3% 중반대로 하락하였음.
 - 2000년대 중반 이후 부가가치의 GDP 대비 비중은 3%~4% 대로 1970년~1980년대 8%~9% 대보다 상당히 낮아 추세적으로 축소됨. 이는 포항제철, 한국통신, 담배인삼공사 등 대규모 공기업이 민영화되는 동시에 민간부문이 빠른 속도로 성장하였기 때문임

<표 2> 공공기관의 부가가치 추이

(단위 : 조원, %)

	1970년	1975년	1980년	1986년	1990년	...	2005년	2006년	2007년	2008년
부가가치	0.3	0.9	3.6	9.0	18.0	...	39.5	40.8	40.8	35.6
GDP	2.8	10.5	39.1	100.3	191.4	...	865.2	908.7	975.0	1,026.5
비중	9.2	8.3	9.1	9.0	9.4	...	4.6	4.5	4.2	3.5

주1) 1970년~1990년까지 자료는 송대희의 연구결과(1994년)

주2) 2005년~2008년까지 자료는 한국조세연구원의 연구결과(2010년)이며, 동 연구에서는 부가가치 산출시 중간투입 항목에 포함되는지 여부를 판단하기 어려운 중간투입에 대해서는 최대·중간·최소를 가정하고 부가가치를 산출하여 부가가치가 범위로 추정되었으나, 여기서는 표기의 편의를 위해 추정값의 평균을 사용

IV. 공공기관과 경영평가

1. 공공기관

- 공공기관은 일반적으로
 - 정부에 의하여 직, 간접적으로 설립되며,
 - 정부 및 정부정책과 관련한 서비스를 생산 및 공급하며
 - 이와 같은 서비스를 보편적, 안정적, 지속적으로 제공하는 책무를 갖고 있음
- 그런데 이와 같은 공공부문(공공기관)의 활동들은 다음과 같은 일반적 특징들(긍정적, 부정적)을 갖고 있음
 - 포괄적이고 모호한 정부정책의 직접적 영향을 받으며
 - 공공기관에 대한 예산 등 투입이 경직적이며, 예측성도 낮음

- 산출, 결과물이 불명확하여 제대로 측정되기 어려우며,
 - 제한적인 자율성(책임성) 밖에 행사할 수 없으며,
 - 공공성과 기업성이 혼재되어 균형을 잡기가 쉽지 않음
- 이와 같은 특성을 갖고 있는 공공부문에서 비롯되는 문제들은 다음과 같음
- 늦은 정책결정
 - 결정된 정책의 가변성
 - 성과의 모호성 혹은 인식의 부재
 - 소극적 업무처리 및 무책임성
 - 자기 보호적 폐쇄성
 - 대리인 실패의 문제
 - X-비효율성의 문제
- 이로 인하여 공공부문에 대해서는 다음과 같은 전형적인 비판적 용어들이 사용되고 있음
- 방만경영
 - 신의 직장
 - 철밥통
 - 무사안일
 - 낙하산 인사
 - 주인없는 기업
 - 도덕적 해이

2. 공공기관의 변화를 위한 노력들

- 부정적 이미지의 공공기관 개혁을 위한 다양한 시도와 노력들이 있었음
- 신공공관리론 : 효율성의 지향
- 1980년대부터 영향
 - 국민의 정부하에서의 공공부문 개혁의 논리
 - 공공부문의 축소 등 개혁을 위한 논의
 - 구조조정, 민영화, 성과관리 등
 - NPM에 대한 부작용 지적
 - 공공성 가치의 훼손
 - 측정 가능한 목표에 대해서만 집중
 - 외양적, 단기적 성과에 치중
 - 의미있는 보편적 서비스의 지속적 확보는 소홀

- 거버넌스론 : 투명성, 협력
 - 1990년대부터 영향
 - 공공기관 관리방식의 새로운 시도 : 바람직한 지배구조 개선
 - 기존의 과도하고 자의적인 정부개입의 억제
 - 정부 책임의 명확화 및 협력적, 투명한 의사결정구조의 형성
 - 책임성
 - 투명성
 - 시장, 재화, 효율성, 비용의 개념보다 고객의 관점 강조
 - 공공기관의 소유주로서의 국민(고객)의 관점, 가치, 관심 강조

- 이와 같은 신공공관리와 거버넌스론이 축적되어 현재 공공기관에 영향을 주고 있음. 이를 집약하고 있는 것이 현재의 공운법임
 - 공운법의 핵심어 : 자율성, 책임성, 투명성

3. 공공기관에 대한 경영평가

- 공공기관들이 갖고 있는 문제의 해결과, 공공기관이 본연의 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 지원하는 역할을 하는 것이 공공기관 경영평가제도임. 이것은 현재는 물론 앞으로도 계속 필요함

- 소유권자로서, 국민의 대리인으로서의 정부의 역할도 여전히 필요함
 - 사업관리 부처(주무부처) : 사업타당성 확보 등 사업중심의 관리
 - 경영관리 부처(기획재정부) : 방만경영 방지 등 경영중심 관리, 특히 경영관리 부처에서는 기관에 대한 직접적 관리보다는 간접적 관리가 바람직하다고 할 수 있으며, 이 경우 가장 유효한 것으로서 경영평가제도가 여전히 유효함

- 공공기관에 대한 엄격한 경영평가가 필요한 이유
 - 보편적 서비스의 제공
 - 공공부문이 차지하는 국민경제적 중요성(과잉과는 별개로)
 - 정부정책 집행 기제의 효율적 활용 확보 필요
 - 공공기관의 구조적 어려움의 완화 기제
 - 다양한 주체들(주무부처, 기획재정부, 국회, 감사원, 청와대, 국민)의 공공기관에 대한 다양한 요구와 역할의 기대

- 물론 이와 같은 다양한 이해관계자들의 기대는 공공기관이라는 속성상 당연한 것이기도 한데,

- 늘 이 요구가 긍정적인 측면에서만 이루어지는 것은 아니며, 부정적 요구에 직면하기도 함. 예를 들어서 정치인의 부당한 요구, 과도한 낙하산 인사 등이 대표적임.
- 그리고 각 주체들의 요구와 기대는 모두 동일한 것이 아니라, 서로 상충하는 가운데 요구되고 있음. 예를 들어서 공공기관 입장에서는 생산, 공급하기에는 적절하지 않은 재화가 정치적 압력과 결정에 의하여 비효율적으로 공급하여야 하며, 이에 대해서 국민과 언론은 비판적 지적을 함 이와 같은 구조적 어려움속에서 공공기관이 활용할 수 있는 대응수단은 많지 않음
- 이로 인하여 공공기관은 '동네북' 비슷한 상황속에 놓여있기도 하였음
- 경영평가제도는 이와 같은 공공기관들이 처하고 있는 어려움을 완화시켜줄 수 있는 방과제의 역할도 일부 수행하고 있음. 즉 경영평가지표상 공공기관들이 경영혁신을 하도록 하고, 성과관리를 하도록 하고, 국민들의 신뢰를 받을 수 있는 경영활동을 하도록 요구하고, 이에 대한 공공기관들의 실적을 평가하는 것 자체가 공공기관에 대한 외부의 부당한 압력과 영향을 방지, 완화하고, 내부적으로는 방만해지기 쉬운 경영관리를 좀더 효율적으로 하도록 하는 압력수단으로 작동될 수 있음.

4. 공공기관 경영평가제도의 의의

- 공공기관 경영평가제도는 우리나라 공공기관 관리에 있어서 매우 중요한 의의를 갖고 있음. 이를 정리하면 다음과 같음(곽채기, 2010)
 - 경영평가제도는 '성과계약을 통해 정부와 공공기관의 관계를 재정립할 수 있음. 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의, 명문화함으로써 정부기관의 무분별한 개입 문제를 해소할 수 있으며, 특히 정부·공기업관계의 '탈정치화'를 실현할 수 있음.
 - 공기업 경영 및 준정부기관 관리에 있어서 창의성과 기업가정신이 발휘되기 위한 기관 운영 자율성의 보장 수단으로, 경영 자율성을 확대하는 대신에 경영성과에 대한 사후적 평가기능 강화하여 자율적 책임경영체제 구축
 - 기관의 성과를 평가함으로써 공공기관의 장에게 경영성과를 제고하도록 하는 동기를 부여할 수 있음. 또한 평가제도를 통해 조직구성원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 동기부여를 보다 강화할 수 있음.
 - 공공기관의 도덕적 해이, 즉 자유재량적 행동에 의한 자기목적의 추구, 위험 회피적 행동, 동기유발요인의 상실 등으로 인한 대리인 문제를 극복하기 위해서는 개별 공공기관별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요함 이러한 제도적 장치가 현재 시행되고 있는 공공기관 경영평가제도임.
 - 공공기관이 비효율적으로 운영되거나 여러 형태의 대리인 비용이 유발되는

원인 중의 하나로 기관 내·외부로부터의 경쟁압력이 결여되어 있다는 점을 꼽을 수 있음. 따라서 공공기관의 경영혁신 또는 경영성과를 제고하기 위해서는 경쟁요소 또는 압력을 작동시키는 것이 필요함. 공공기관 경영에 있어서 시장원리와 경쟁원리, 그리고 혁신적 기업가정신을 촉발하기 위한 제도적 장치의 하나가 바로 경영평가제도임.

- 경영평가 결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리순환 (management cycle)의 한 과정을 구성하고 있음. 경영평가 과정에서 경영현안에 대한 진단과 개선 방안이 도출될 수 있으며, 다른 기관의 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹하는 노력을 촉진할 수 있음
- 공공기관의 투명성을 제고함. 경영평가제도를 통해 공공기관의 경영 실태를 분석하여 그 결과를 국회에 보고하고 언론을 통해 국민에게 알림으로써 공공기관의 경영에 대한 공개성 및 투명성을 제고할 수 있음

V. 공공기관 경영평가제도의 진화

- 공공기관의 경영성과와 효율성 확보 및 제고를 위한 핵심적 관리수단으로 경영평가제도가 활용되고 있음. 공공기관 경영평가제도는 크게 다음과 같은 시기적 구분이 가능함.

1. 1984년 이전

- 1968년 경영실적평가제도 도입 통해 정부투자기관에 대한 최초의 경영평가 시작되었음. 주요 특징들을 정리하면 다음과 같음.
 - 주무부처에 의해 실적 평가
 - 주로 예산상 수치를 평가하는 수준에 그쳤으며 별도의 보상제도를 갖추지 못하였음
 - 1972년 경영실적평가의 실효성 제고 위하여 당시 경제기획원이 인센티브제도 도입을 골자로 하는 새로운 경영평가제도 도입
 - 평가주체로서의 학계, 경제기획원, 주무부처 관계자로 이루어진 자문기관이 평가 수행. 1977년에 경제기획원으로 그 주체가 일원화
 - 이시기에는 경영평가는 상·하반기 2번에 걸쳐 이루어지도록 하였음.
 - 기관 별로 4~13개의 지표로서 4등급 종합평가가 이루어졌음.
 - 평가결과에 따라서 50~200%의 상여금을 지급하도록 하였지만, 형식적 운영에 그친 것으로 평가

2. 1984년 정부투자기관관리기본법 제정 이후부터 1999년 까지

- 정부투자기관관리기본법이 시행된 1984년 이후부터 공기업 지배구조의 전면 개정이 이루어진 1999년 1월 이전까지의 시기임. 주요 특징들을 정리하면 다음과 같음
 - 1984년 정부투자기관관리기본법 시행 ; 정부투자기관의 자율성 및 효율성 제고 목적으로 제정됨
 - 당초는 경영개선 위한 상여금 지급 방안 중심 논의이었으나, 이후 입법과정을 거치면서 관련법을 통합하여 정투법 제정하기로 하여 입법화됨
 - 이전의 제도하에서는 정부투자기관이 주무부처로부터 경영에 대한 사전통제 및 조직개편 등과 같은 세부적인 사항까지 관리를 받음. 또한 경제기획원, 주무부, 재무부, 감사원 등 여러 행정기관으로부터 중복 관리를 받음. 이에 따라 정부투자기관관리기본법에서는 주무부처 및 중앙정부의 통제 완화하고 기관의 자율책임 경영제도를 확립 시도
 - 특히 전문가에 의한 실질적인 사후 경영평가제도가 처음 도입 주무부처로부터 상대적으로 자유롭게 만들어주되, 공공기관으로서의 책임성 강화를 위하여 경영평가제도는 좀 더 엄격하게 적용되도록 함
 - 즉 정부투자기관관리기본법을 통하여 의결기능을 수행하는 이사회와 집행기능을 수행하는 경영층을 분리함으로써 기관에 대한 주무부처의 개입을 최소화하고 내부의 책임경영을 강화하여, 최고경영책임자의 자율·책임권을 확대 하였음. 이것도 경영평가제도의 강화의 중요한 배경이 됨.
 - 1984년 정부투자기관관리기본법과 함께 전문 평가단에 의한 실질적인 경영평가제도가 도입. 경영평가는 정부투자기관을 대상으로 하고, 이후 공기업경영구조개선 및 민영화에 관한 법률에 해당하는 일부 기관은 대상에서 제외.
 - 체계적 평가제도 위해서 경영실적평가를 심의·의결하는 '정부투자기관 경영평가위원회' 설치하고, 평가 자문 및 연구용역 위해 상설기구인 '정부투자기관 경영평가단' 구성.
 - 매년 실적 평가기준인 '경영평가편람' 작성
 - 1988~1994년 기관간 형평성 위해 모든 기관에 동일 가중치 적용. 1995년부터 기관별 특성에 따라 가중치 차등 적용
 - 1986년 종합지표·설립목적수행지표·경영관리지표의 3가지 기준 활용
 - 1993년 종합경영부문·주요사업부문·관리효율부문·경영관리부문으로 세분
 - 1996년 5등급 평가를 9등급 평가로 전환
 - 인센티브 상여금 차등 폭 확대
 - 이 시기에 정부투자기관 경영평가제도가 제도화됨

3. 1999년 지배구조 전면 개선에서 2007년 공운법 제정까지

- 1999년 지배구조가 전면 수정됨. 즉 정투법상의 이사회 제도 대폭 개편하여 정부의 당연직 이사 폐지하고 상임이사 임명되도록 함. 사장추천위원회와 경영계약제도 신설하고, 경영공시제도 도입
- 2004년 4월 ‘정부산하기관관리기본법’ 제정하여 정부산하기관에 대한 관리 강화
 - 즉 정투법의 적용을 받지 않았던 정부산하기관이 경영효율성과 투명성이 결여되어 고비용·저효율의 방만경영이라는 비난이 지속되자, 산하기관의 비효율성을 제거하고 자율·책임·투명경영을 통한 새로운 정부산하기관 관리체계를 구축하기 위하여 정부산하기관 경영평가제도 도입함

<표 3> 정부투자기관 지배구조의 변화

	1999년 정투법 개정전	1999년 정투법 개정후
정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사회 제도	비상임이사 체제	상임+비상임이사(과반수)체제
사장추천위원회	없음	비상임이사(과반수)와 이사회추천 민간위원으로 구성 후 사장 임면 추천
사장 임명절차	주무부장관 제청→대통령 임명	사장추천위원회 추천→주무부장관 제청→대통령 임명
경영계약제도	없음	사장과의 경영계약제도 도입. 계약서에 경영계획 및 성과급 명시
이사임면절차	사장 제청→주무부 장관 임면	상임이사: 사장 제청→주무부 장관 임면 비상임이사: 사장 제청→운영위원회 의결→기획예산처장관 임면
경영공시제도	없음	도입
소액주주권제도	없음	도입

- 2000년부터 정부투자기관 지배구조를 개선하기 위해 도입된 사장경영계약제도와 연계하여 사장경영계약 이행실적 평가제도 시행
- 정부투자기관의 경우, 경영평가가 기관평가와 사장경영계약 이행실적평가로 이원화
 - 사장경영계약 이행실적평가는 비상임이사의 대표 또는 사장추천위원회의 위원장과 정부투자기관 사장간에 체결된 사장경영계약서상의 경영목표를 토대로 사장의 종합적인 경영관리능력과 목표지표의 질적 수준 등을 평가

- 평가대상기관과 평가지표체계는 기관평가와 동일하게 적용
- 평가결과 바탕으로 익년도 성과급 차등 지급
- 경영평가결과, 경영실적이 저조한 사장 및 상임이사에 대해 기획예산처 장관이 임명권자에게 해임을 건의할 수 있도록 함

□ 정부산하기관의 경우,

- 주무기관 장은 정부산하기관의 경영실적 평가 결과, 인사 또는 예산상 조치를 취하거나 권한 있는 자에게 그러한 조치를 취하도록 건의 또는 권고할 수 있도록 함.

4. 2007년 공운법 제정부터 2011년 평가까지

□ 정투법 및 정산법의 운영에도 불구하고 여전히 공공기관 운영상의 문제점 지적됨

- 공공기관의 범위 불분명하고 관리 사각지대 존재
- 사실상 동일한 공공기관 대상으로 하는 정투법과 정산법의 이중적 존재
- 사전 규제와 내부경영에 대한 지나친 관여 여전히 존재
- 이사회, 감사 등 내부견제장치의 형식적 운영

□ 정투법과 정산을 통합, 대체한 공운법 제정으로 제기된 문제점 해소

- 공운법상 관리대상 공공기관의 기준 및 범위 명확하게 설정
- 자체수입비율, 자산규모 등 기준으로 공공기관 유형화
- 공공기관 유형에 따른 지배구조의 차별적 설계
- 기관장의 책임경영체제 강화 위해 조직·인사·예산 등 경영자율성 부여
- 공공기관운영위원회의 경영감독을 목표설정과 사후평가 중심으로 운영
- 경영관련 예산·정원·보수·재무관리 등에 대해 최소한의 가이드라인 제시
- 경영평가 결과를 경영진의 연임·해임과 연계하는 등 성과평가 강화
- 투자기관과 산하기관으로 분리되어 있었던 것을 일원화하는 등 평가제도 전반을 개선
- 경영평가 대상기관 축소 및 평가지표의 차별화
- 위탁집행형기관 중 정원 500인 미만 기관은 계량지표만 평가
- 공공성 필요한 준정부기관은 고객만족도 비중 확대, 생산성 지표 비중 축소
- 비계량지표 비중 축소하고, 과정보다 경영성과 중심 평가 강화
- 2010년 공공기관정책연구센터 설치하여 경영평가제도 개선과 평가지표 개발 평가과정 정보화 관리 등 경영평가 전반 연구·지원
- 경영평가정보시스템 구축하여 경영평가과정 전산하고 평가정보를 DB화하여 평가자료 축적 및 관리 체계화
- 경영평가결과 경영개선에 반영되도록 컨설팅 기능 강화

<표 4> 공공기관 운영체계의 변천과정

시기	1962~1984	1984~1999	1999~2007	2007~2011
관련법	-정부투자기관예산회계법, -정부투자기관관리법	-정부투자기관관리기본법	-정부투자기관관리기본법, -정부산하기관관리기본법	-공공기관의 운영에 관한 법률
경영평가	-주무부처에 의한 경영실적평가제도 도입 -인센티브로서 성과상여금 최초 도입	-실질적 경영평가제도 도입 -정부투자기관 경영평가위원회·경영평가단 설치 -상여금 차등폭 확대	<투자기관> -사장경영계약이행실적평가와 기관평가로 이원화 -성과상여금 확대 <산하기관> -경영실적평가 최초 실시(2005)	-평가대상기관 축소 및 평가지표 차별화 -공공기관정책연구센터 설립 -경영평가정보시스템 구축 -평가결과 환류기능 제고 -2009 기관장 평가분리 운영 -2011 기관-기관장평가단 통합

5. 2011년 공공기관 경영평가제도 운영

1) 공기업·준정부기관 경영실적 평가

- 공공기관의 운영에 관한 법률에 근거하여 공기업 및 준정부기관을 대상으로 1년간의 경영실적 전반 평가하여 경영 책임성 확보 및 경영활동의 전반적 개선 유도
- 리더십·책임경영-경영효율-주요사업 3개 부문의 18여개 지표로 구성

<표 5> 평가 범주 및 지표 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

- 종합 평가결과는 부문별 평가점수 합산하여 '탁월', '우수', '양호', '보통', '미흡', '아주미흡'의 6등급으로 구분
- 경영평가 결과는 인사, 성과급 차등 지급, 예산환류 및 경영개선 등에 활용
 - 경영실적 부진 기관에 대해서는 기획재정부 장관이 해당 기관장과 상임이사에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 임명권자에게 해임 건의 가능
 - 경영평가 성과급의 경우, 직원은 기관 경영실적 평가결과 등을, 기관장·임원의 성과급은 기관장 경영계약 이행실적 평가결과 등을 고려하여 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 기획재정부장관이 구체적인 지급률 결정
 - 경영실적 우수기관은 차년도 예산편성시 경비예산을 1% 이내에서 증액 반영토록 하는 반면, 부진기관에 대해서는 1% 이내에서 감액 반영
 - 부진기관에 대해서는 경영 컨설팅 지원하고 경영개선계획을 제출받아 이행실적을 차년도 평가에 반영

2) 기관장 경영계약 이행실적 평가

- 기관장의 경영계획서 이행 노력과 실적의 평가로 기관 경영개선을 위한 기관장의 역할과 노력 등 전반적으로 평가
- 리더십·책임경영-경영효율-주요사업 3가지 범주, 9개 지표로 평가
 - 기본적으로 기관 평가지표 중에서 기관장의 역량·노력이 중요한 지표를 발췌하여 평가결과·방법을 준용
 - 기관장 역량 발휘가 특히 필요한 사업은 '지속발전 사업'지표에서 별도로 평가

<표 6> 기관장 평가 범주 및 지표 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)

- 종합 평가결과 부문별 평가점수를 합산하여 '탁월', '우수', '양호', '보통', '미흡', '아주미흡'의 6단계로 구분
- 평가결과가 '미흡'인 경우 경고조치하고 '아주 미흡'이거나 2회 연속 경고조치 대

상인 경우는 해임을 건의 또는 요구할 수 있음

- 1984년 경영평가제도 도입 이래 해임 건의 사례는 2001년 1건, 2008년도 평가결과 4건, 2009년도 평가결과 1건 해임 건의됨
- 평가결과는 기관장 성과급의 구체적인 지급률 산정 기준으로 활용
- ‘아주미흡’ 인 기관장은 성과급 미지급하고, 2회 연속 경고를 받은 기관장은 당해 연도 성과급의 50% 감액

3) 자율경영계획서 이행실적 평가

- 경영자율권 확대사업 시범 기관들의 경영실적 평가
 - 공공기관의 자율·책임경영체제 확대 위한 별도의 평가로, 기관장 경영계약 이행실적 평가를 대체
 - 2011년도 실시된 평가에서는 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사가 시범사업 대상기관으로 평가됨
 - 2012년도에는 한국공항공사와 한국산업은행이 추가로 평가됨
- 고유성과과과제, 공통과제 등 2가지 부문 4개 지표로 구성
 - 별도의 부문별 가중치는 정하지 않고, 고유 성과과과제를 100점 만점으로 평가 하되, 공통과제 부문은 총 3점 가점에서 15점 감점의 가감 항목으로 운용

<표 7> 자율경영계획 평가 부문 및 지표 체계

부문	고유성과과과제	공통과제	
가중치	100	가감방식 (각각 +1.5~△6점/ 최대 +3~△12점)	차감방식 (0~△3점)
평가 지표	▪ 기관별로 전년도에 선정된 3~4개 성과목표(성과목표별 가중치 부여)	▪ 공공기관 선진화 ▪ 노사관계 선진화	▪ 자율권 운영의 적정성

- 종합 평가결과는 부문별 평가점수를 합산하여 ‘우수’, ‘보통’, ‘부진’의 3단계로 구분
 - ‘우수’기관의 경우 자율권 확대 연장, 기관장에 대한 연임을 건의, 직원성과급을 1등급 범위 내에서 가산
 - ‘보통’기관의 경우 자율권 확대 1년 연장하되, 자율경영계획서를 재점검
 - ‘부진’기관의 경우 자율권 회수, 기관장은 자진사퇴, 직원 성과급을 1등급 범위 내에서 삭감

4) 상임감사 직무수행실적 평가

- 공공기관의 운영에 관한 법률에 근거하여 공기업·준정부기관의 상임감사 또는 상임감사위원을 1년 주기로 평가함
 - 공공기관의 운영에 관한 법률상의 의무·책임 또는 직무를 이행하지 않거나 게을리 한 경우 등 필요한 경우 수시 평가 가능
- 감사활동 적정성 및 직무성과와 기관 경영평가 결과 등 2가지 부문 7개 지표로 구성

<표 8> 감사 평가 부문 및 지표 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

- 종합 평가결과는 부문별 평가점수를 합산하여 총 6단계 등급(S, A, B, C, D, E)으로 산출
 - 평가결과에 따라 상임감사 성과급 차등지급

VI. 2010년 공공기관 경영평가제도 개편작업의 의미와 내용

1. 문제의 인식

- 경영평가제도의 긍정적 효과에 대해서는 대부분 공감하고 있음. 그러나 긍정적 효과가 경영평가제도가 갖고 있는 문제점이 용인될 수 있는 것은 아님. 대략 다음과 같은 문제점들 지적되었음.
 - 기관평가와 기관장평가의 중복성과 그에 따른 문제점 지적
 - 오랜 경영평가제의 실시에도 불구하고 여전히 공공기관 방만경영

- 공공기관의 평가부담 완화 필요성
- 기관의 특성의 충분한 고려 미흡
- 국제 기준에 걸맞는 공공기관 육성 유도 미흡
- 공공기관의 사회적, 공공적 책임성 확보 여전히 부족
- 국민의 눈높이 혹은 기대에 부응하는 평가 미흡

2. 2011년도 기관의 공공기관 운영에 적용되는 평가체계 내용

- 이에 따라서 기획재정부는 경영평가단, 공공기관정책연구센터 등과 공동으로 경영평가제도 개선을 위한 작업을 하였음.
- 즉 앞서 언급한 다양한 문제점의 해소와 더불어, 새롭게 강조되는 각종 요구와 흐름을 반영한 경영평가제도 개선안을 마련함. 다음과 같은 방향으로 작업이 진행되었음
 - 기관평가와 기관장평가 모델 통합 및 지표축소로 평가체계 간소화
 - 기관 유형별 특성을 반영한 평가지표, 가중치 등 개발, 적용
 - 공공기관의 글로벌화 위한 국제수준의 지표개발 및 적용
 - 동반성장 노력 등 사회공헌 활동 관련 지표 신설 강화
 - 해외시장 진출, 재무구조 개선 필요한 기관별 지표개발, 적용
 - 주인으로서 국민의 공공기관에 대한 인식도 조사결과 반영

3. 개편된 공공기관 경영평가제도 내용

1) 글로벌 기업의 경영실적과 비교 평가 강화

- 당해 기관의 전년도 실적 대비 개선도로 평가하는 방식에서, 우수한 글로벌 기업의 실적과 비교 평가하는 방식으로 전환
- 국제적인 경쟁 기업이 존재하고, 그 기업에서 매년 관련 실적을 공개하여 비교 평가가 가능한 경우 적용
- 한국전력, 인천공항, 가스공사 등 공기업에 우선 적용하고, 여건이 성숙된 준정부기관에도 점차 확대
 - * 한국전력(전력부하율, 송배전손실률), 철도공사(정시운행률, 철도사고율), 가스공사(도입가 경쟁력), 도로공사(하이패스 이용률), 부산항만(환적 경쟁력) 등

<표 9> '인천공항공사'평가지표 개편안(예시)

	2010년도 지표	2011년도 지표
업무 효율성	▪ 노동 생산성, 자본 생산성의 전년도 실적치와 비교 평가	▪ Global Top 5 공항(히드로, 샬드골, 프랑크푸르트, 스키폴, 책렘콕)의 ROA*와 비교 평가
공항 운영사업	▪ [사고발생·외부지적수/공항면적]을 전년도 실적치와 비교 평가	▪ ACI**발표 ASQ(Airport Service Quality) 3위 이내 기관의 개선도와 비교 평가
미래성장 사업	▪ 비항공사업 수익(상업시설 이용료 등)을 전년도 실적치와 비교 평가	▪ Global Top 5 공항의 비항공사업 수익의 비중과 비교 평가

* ROA(Return On Assets) : 자산수익률(당기순이익/자산총액)

** ACI(Airports Council International) : 국제항공협회

2) 사회적으로 책임있는 공기업 위한 '사회공헌'지표 신설

- 공정한 사회, 사회책임경영 등 최근의 국제적 흐름을 반영, 평가하는 '사회공헌' 지표를 신설
 - ① 일자리 창출(사회적 기업 육성 포함)을 위한 노력 평가
 - ② 동반성장(상생경영)을 위한 노력과 성과
 - ③ 기관의 사업특성에 맞는 사회적 기여·나눔 활동 노력과 성과
 - ④ 기타 공정사회구현을 위한 제도개선, 문화정착을 위한 노력과 성과

3) 기관·기관장 평가체계 통합 및 지표 간소화

- 2010년도 : 39개 수준(기관 28, 기관장 11)에서 2011년도 18개 수준으로 축소
 - 리더십(기관장) + 리더십·전략(기관) ⇒ 리더십·책임경영(통합)
 - 공공기관 선진화(기관장) + 경영시스템(기관) ⇒ 경영효율(통합)
 - 고유과제(기관장) + 주요사업 관련지표(기관) ⇒ 주요사업(통합)
 - * 통합, 지표수 간소화로 보고서 분량 대폭 축소 가능 (총 650 → 300쪽)
- 기관 평가지표 중에서 기관장의 역량·노력이 중요한 지표를 발췌하여 기관장 평가를 실시하되, 기관장의 창의경영 유도를 위해 기관장의 역량 발휘가 특히 필요한 사업*을 경영계획서에 제시하도록 하고, 그 이행실적을 평가
 - * 지속발전 사업 (비계량, 10점, 기관장 평가의 별도지표) : ①신성장동력확보, 시장개척 등 신규사업, ② 업무프로세스 개선 등 생산성 제고 과제 등

4) 기관 특성을 반영하는 평가체계 강화

□ 공기업, 연기금형 기관 세분화하여 관련지표 내용을 차별화함

	2010년도	2011년도	예시
공기업	<ul style="list-style-type: none"> 하나의 유형으로 관리 (평가단 운영을 위해 공기업1, 2로 편의상 구분) 	<ul style="list-style-type: none"> 시장개척 필요 (한국전력, 석유공사, 가스공사, 인천공항, 광물자원, 부산항만 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 재무예산성과 지표 내용을 차별화 *시장개척 (자산회전을 등) *재무구조 개선 (부채비율) *일반 (유동비율 등)
		<ul style="list-style-type: none"> 재무구조 개선 필요 (LH, 도로공사 등) 	
		<ul style="list-style-type: none"> 일반 공기업 (주택보증, 감정원, 마사회 등) 	
연기금형 준정부기관	<ul style="list-style-type: none"> 하나의 유형으로 관리 (평가단 운영을 위해 금융형, 비금융형으로 구분) 	<ul style="list-style-type: none"> 연금형 (국민연금, 공무원연금 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 재무예산성과 · 관리 대신 기금운영성과 · 관리로 평가하고, 기금운영성과 비중을 유형별로 차별화* * 기금운영성과 비중 <ul style="list-style-type: none"> - 연금형 (4점) - 정책금융형 (2점) - 사업기금형 (1점)
		<ul style="list-style-type: none"> 정책금융형 (기보, 신보, 예보, 자산관리 등) 	
		<ul style="list-style-type: none"> 사업기금형 (체육진흥, 중소기업진흥 등) 	

5) 기관특성에 따라 평가비중 및 방법 차별화

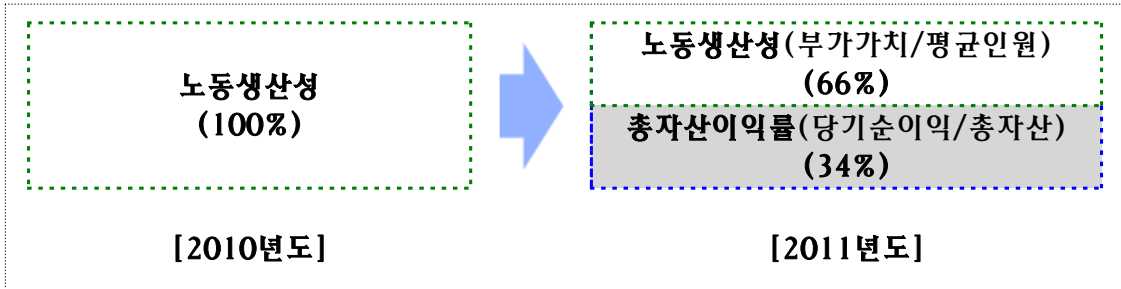
□ 공기업은 '업무효율', '재무예산 관리 · 성과' 지표 비중을 높이고, 준정부기관은 '국민평가' 지표 비중 확대

<표 10> 공기업 · 준정부기관 지표 비교 예시

[공기업]		[준정부기관]	
· 국민평가	5	· 국민평가	8
· 업무효율	8	· 업무효율	6
· 재무예산 관리 · 성과	10	· 재무예산 관리 · 성과	6

□ '업무효율' 지표 평가시 공통평가방식(자본생산성 · 노동생산성)에서 기관의 사업 특성을 고려한 평가 방식으로 변경

< 자산관리공사 사례 예시 >



6) 다양한 인사의 평가단 참여 및 평가단의 윤리성 강화

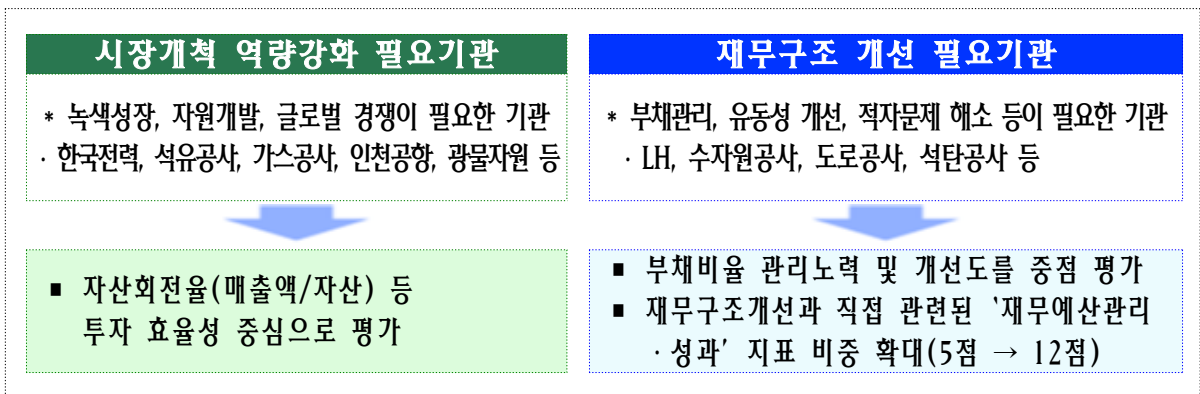
- 두 평가단을 '경영평가단'으로 통합 운영하고, 교수·회계사 등 전문가는 물론 민간기업 CEO 등 참여 확대
- 엄격한 상피제(연구용역, 친인척 근무) 적용, 도덕적 해이를 유발하는 평가위원은 평가 중이라도 해촉 등 평가단 책임 강화

7) 방만경영에 대해서는 득(得)보다 실(失)이 크도록 엄정하게 평가

- 그 동안 각종 지침과 경영평가, 경영공시 등을 통해 방만경영 방지를 위해 노력했으나, 실효성 있는 제재기제는 미정착. 현재는 복리후생 과다지출, 노조전임자 과다운영 등 정부지침을 위반한 경우에도 관련 평가지표에서 일부 불이익*을 주는 수준에 그치고 있음
 - 방만경영 적발시 해당지표에서 최하점(E등급)까지 부여
 - 국회, 감사원 지적사항은 평가시 필수 반영

8) 국민관심을 받는 현안과제 중점 평가

- 시장개척이 필요한 기관은 투자 효율성에 대한 평가를, 재무구조개선이 필요한 기관은 부채관리에 대한 평가를 강화



<표 11> 경영평가제도 개선 전후의 비교

(2010년도) 기관장 평가		(2010년도) 기관 평가		(2011년도) 기관 평가(공기업)				
범주	평가지표	범주	평가지표	범주	평가지표	비중		
						비계량	계량	
리더십	주요현안과제 선정 및 경영계획수립의 합리성(10)	리더십·전략	경영진 리더십(3)	리더십·책임경영	1. 리더십	5		
	지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력(10)		책임경영(4)		2. 책임경영	3		
공공기관 선진화	보수·성과 관리체계 합리화(10)	경영시스템	비전 및 전략개발(3)		3. 국민평가 (고객만족도, 국민체감도)		5	
	인력·기능조정 및 기타 효율화(10)		주요사업 추진계획(3)		4. 사회적 기여 - 사회 공헌 - 정부권장정책	2	5	
	노사관리(10)		주요사업 활동(15)	1. 업무효율		8		
	단체협약(10)		조직 및 인적자원 관리(3)	2. 조직 및 인적자원 관리	4			
			재무예산 관리(3)	3. 재무예산관리 및 성과 - 재무예산 관리 - 재무예산 성과 - 관리 업무비	4	6	2	
고유과제	성과지표설정의 타당성(5)	경영성과	보수관리(3)	경영효율	4. 보수 및 성과 관리 - 보수 및 성과 관리 - 총인건비 인상률	4	4	
	성과목표치 설정의 적정성(5)		노사관계 합리성(3)		5. 노사관리	3		
	문제해결의 합리성(5)		성과관리 체계(3)		주요사업	주요사업 계획·활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	15	30
	사업집행의 효율성(5)		공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리(2)					
	사업집행의 효율성(5)		주요사업성과(25)					
	성과목표치 달성도(20)		고객만족 개선도(5)	노동생산성(5)				
				자본생산성(5)				
			노동생산성(5)	계량 인건비(3)				
			자본생산성(5)	계량 관리업무비(4)				
			문제해결의 합리성(5)	총인건비 인상률(4)				
	사업집행의 효율성(5)	재무예산성과(2)						
	성과목표치 달성도(20)	정부권장정책(2)						
				합 계	40	60		

<표 12> 기관평가와 기관장 평가의 비교

기관 평가(공기업)				기관장 평가			
범주	평가지표	비중		범주	평가지표	비중	합계
		비계량	계량				
리더십·책임경영	1. 리더십	5		리더십	1. 리더십(비계량)	10	20
	2. 책임경영	3			2. 책임경영(비계량)	3	
	3. 국민평가		5		3. 국민평가(계량)	2	
	4. 사회적 기여	2	5		4. 사회적 기여(비계량) (사회공헌)	5	
경영효율	1. 업무효율		8	경영효율	1. 조직 및 인적자원 관리(비계량)	10	40
	2. 조직 및 인적자원 관리	4			2. 보수 및 성과 관리(비계량)	10	
	3. 재무예산관리 및 성과	4	8		3. 노사관리(비계량)	20	
	4. 보수 및 성과 관리	4	4				
	5. 노사관리	3					
주요사업	주요사업 활동, 계획(비계량) 성과(계량)을 통합 평가	15	30	주요사업	1. 주요사업을 30점으로 환산 * 비계량 15점을 10점, 계량 30점을 20점으로 각각 환산	30	40
					2. 지속발전 사업추진 노력·성과(비계량)	10	
합 계		40	60	합 계		100	100

4. 제도 개선의 의미

- 2011년 기관의 경영활동에 적용되어 2012년 평가시 적용되는 경영평가제도 개선안은 이전과 비교하여 많은 부분에서 큰 차이가 있음을 알 수 있음, 기관 및 기관장 평가제도의 통합이라는 외양에서부터 구체적인 지표 등에 이르기까지 많은 변화를 보이고 있음. 아직 이와 같은 지표로서 평가된 것이 아니기 때문에, 이 제도개선에 대해서 실질적 평가를 하기는 어렵지만 이와 같은 개선안이 갖고 있는 의미를 살펴보면 다음과 같음.

- ① 먼저 자주 지적되었던 기관장 평가와 기관 평가가 평가체계상 하나로 통합되었음. 물론 기관과 기관장 평가의 근본적 이유는 다르지만, 평가내용의 중복 가능성과 평가기관 및 피평가기관의 부담 등 여러 사정을 고려하여 통합하였다는 점에서 긍정적 평가가 가능함. 그리고 개선방안에서는 기관평가 내용 중 기관장의 책임성이 상대적으로 높은 일부 지표를 선별하여 별도의 가중치로 기관장 평가에 활용할 수 있도록 하여, 기관장 평가의 의미는 계속 유지하도록 하였음. 이에 대해서는 향후에도 문제 제기 가능성이 있을 것임. 즉 여전히 기관의 실적이 곧 기관장의 실적이라는 지적을 하는 전문가들이 있다는 점에서, 이와 같은 하나의 모델을 통하여 기관과 기관장 평가를 차별적으로 실행하는 안을 향후 더욱 정교하게 개선할 필요는 있음

- ② 다양한 공공기관들의 특성을 반영하는 소위 '맞춤형 평가'를 강조하고, 이에 맞게 일부 개선안을 제시하였음. 이것은 평가제도가 갖고 있는 양면성에 대한 것으로서, 평가의 일관성과 특수성을 조화시키려고 노력한 것으로 평가할 수 있음. 즉 100여개에 달하는 다양한 공공기관들을 평가함에 있어서 공정한 기준을 적용하는 것이 중요하며, 이 때문에 그 동안 획일적이라는 비판적 지적에도 불구하고 비교적 단순한 평가체계를 적용하였던 것도 사실임 이와 같은 공정한 평가가 갖는 장점에도 불구하고, 다수의 기관에서는 기관의 특별한 상황을 반영하지 못한 평가라는 지적도 하였음. 이를 반영하여 기관의 특수성을 반영하는 개선안을 제시하였음. 이 경우 결국 또 다시 평가 공정성의 시비가 발생할 가능성도 또한 동시에 존재하는 것이 사실임. 따라서 향후 어렵지만 평가의 공정성과 특수성을 균형있게 고려하는 작업은 지속적으로 이루어져야 할 것임

- ③ 최근 국가적으로 화두가 된 공정사회와 관련한 다양한 지표들을 이번 개선안에 포함하였음. 공공기관 자체가 본질적으로 '공공성'이라는 가치를 지향해야 하지만, 그 동안 '주인없는 기업, 방만한 경영, 신들의 직장'이라는 국민들의 따가운 시선과 불신을 고려한다면, 공공기관임에도 불구하고 다시금 '공정한 사회'를 위한 노력을 강조하고, 이를 반영하는 지표를 신설하는 것은 의미가 있음. 특히 최근에는 지속가능한 경영, 사회책임경영에 대한 국제표준인 ISO 26000의 시행을 고려한다면 의미있는 지표의 신설이라고 할 수 있음. 오히려 이 부분은 향후 더욱 강조되는 분야라고 할 수 있음

- ④ 과도한 부채의 효율적 관리 등 재무구조 개선을 위한 노력과 성과를 반영한 지표를 강화하였음. LH 공사를 포함하여 많은 공공기관들이 막대한 부채문제에 직면해 있으며, 이로 인하여 해당 공공기관 자체의 지속가능성을 유지하는 것 자체가 어렵다는 점에서, 부채 발생의 원인을 떠나서 부채문제에 대

한 체계적 대응은 매우 필요함. 따라서 이 부분을 강화하기 위하여 부채관리를 위한 노력과 성과를 평가지표로서 적용하는 것은 의미가 있음. 다만 이와 같은 의미에도 불구하고, 여전히 공공기관 부채의 절대적 부분이 사실상 정부 부채로서의 의미를 갖고 있다는 점에서, 부채규모 및 절감노력 등을 공공기관의 책임으로만 묻는 것은 한계가 있을 수밖에 없음. 따라서 이와 같은 문제를 계기로, 평가의 문제를 떠나서 공공기관 부채의 관리책임 및 해소방안에 대한 근본적 논의가 필요하다고 할 것임

- ⑤ 일부 논란이 없지는 않지만, 이미 다수의 공공기관들이 해외에 진출하여 활발하게 활동하고 있음. 그리고 일부 공공기관의 경우 국제수준에 비추어 손색이 없는 경영활동도 하고 있음. 그러나 기존의 평가체계나 측정방식은 이를 충분히 반영하지 못하였음. 특히 평가대상 공공기관의 전년도 실적과 비교하여 상승의 정도를 평가하는 방식으로는 해당 공공기관의 성과의 절대적 수준이 어느 정도인지를 확인하는 것이 어려움. 이러한 점에서 아직 일부 공공기관에만 적용되지만, 공공기관의 글로벌 수준 확보를 위하여 국제수준과 비교하는 방식을 도입한 것은 매우 획기적임. 이를 통하여 공공기관들의 적극적인 해외시장 진출을 지원함은 물론, 공공기관의 성과를 국제적 수준에서 확인할 수 있기 때문임. 현재는 공기업 중심으로 지표가 개발되는 단계인데, 향후 준정부기관으로도 적극 확대하여 글로벌 평가지표를 개발할 필요가 있음
- ⑥ 평가의 생명은 공정성이라고 할 수 있음. 평가지표가 피평가기관에게 공정하게 적용될 수 있어야 하며, 평가과정에서도 평가단이 공정하게 활동하여 할 것임. 이것이 확보되지 못할 때, 평가의 신뢰성은 물론 지속성도 확보하기 어려울 것임. 지난 30년 가까이 공공기관 경영평가제도가 유지될 수 있었던 이유 중의 하나도 바로 평가의 공정성 확보에 있었다고 할 것임. 따라서 이와 같은 평가의 공정성에 대한 강조는 반복해서 강조해도 부족할 것임. 이번 개선안에서도 평가단 구성 및 운영의 공정성 확보와 관련한 다양한 안들을 제시하였다는 점에서 바람직한 것으로 평가됨. 앞으로도 경영평가의 공정성을 확보하기 위한 제도적 노력은 지속적으로 강화될 필요가 있음

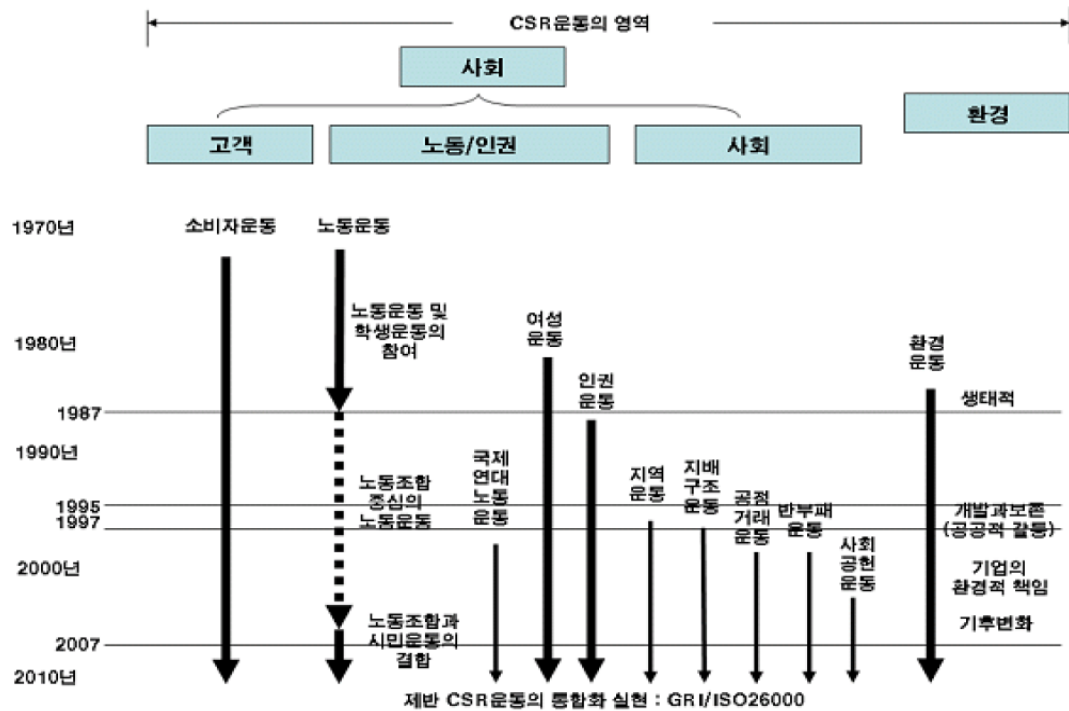
VII. 향후 발전방향

- 1984년 이래로 그 동안 공공기관의 경영평가제도는 지속적으로 진화되어 왔음. 평가제도 전반에서부터 구체적인 지표, 적용대상 기관, 평가결과 조치 등에 이르기까지 발전하여왔음.

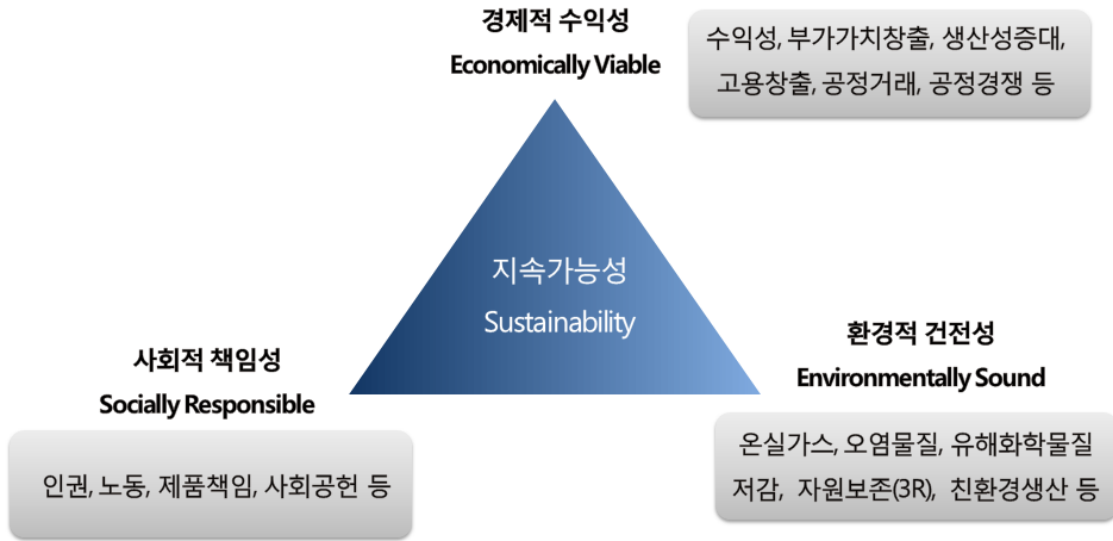
□ 공공기관 자체가 고정적인 것이 아니라 늘 변화하듯이, 이에 맞추어 경영평가제도도 앞으로 계속적으로 변화, 발전할 것임. 그러나 공공기관으로서 여전히 가장 중요시되어야 할 것은 국민에 대한 책임성, 투명성, 효율성, 그리고 윤리성임. 이것이 전제될 때, 공공기관이 국민으로부터 신뢰를 받음은 물론 지속적인 성장이 가능할 것임.

□ 특히 최근 ISO 26000의 제정을 계기로 사회적 책임(Social Responsibility)이 강조됨에 따라서, 중장기적으로는 이를 반영하는 경영평가제도의 재설계도 고려될 수 있을 것임.

<그림 1> 사회적 책임성의 수렴 과정



<그림 2> 지속가능성의 영역



- 다만 공공기관이 현재와 같이 앞으로든 현재와 같은 경영평가제도로써 평가, 관리되어야 하는가에 대해서는 다양한 의견들이 존재함. 이미 사기업과 같은 입장에 서서 공공기관에 대한 평가 무용론을 제기하는 사람들에서부터, 공공기관의 공공성, 사회적 책임성 등을 고려하면 향후 상당한 기간동안 이와 같은 평가제도가 지속되어야 한다고 주장하는 사람들도 있음.
- 우리나라에서 공공기관의 중요성을 고려한다면, 공공기관의 경영활동 전반에 대한 깊이있는 관찰, 평가, 분석 등이 지속적으로 이루어져야 할 것은 분명함. 다만 바람직한 것은 이와 같은 공공기관의 효율성과 책임성의 제고가 어렵기는 하지만, 공공기관의 자율적 노력을 통하여 이루어지는 것이라는 점에서, 지속적인 경영평가제도의 발전과 더불어 공공기관의 자율적인 노력에 의한 효율성과 책임성 확보가 이루어질 수 있어야 할 것임. 이에 대한 책임은 기획재정부에만 있는 것은 아니며, 대리인인 공공기관은 물론 본질적 주인인 국민에게도 있을 것임

참고문헌

- 감사연구원(2010), 공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구
감사원(2009), 공공기관 기관장 경영평가제도 개선을 위한 연구
공기업학회(2003), 우리나라 공기업 관리제도의 평가.
곽채기,이창우(2010), 공공기관 경영평가제도의 발전 방안, 한국조세연구원, 공공기관 동향 2호.
경제기획원, 정부투자기관 경영평가편람 1992~1994, 1991~1993
기획예산처, 정부투자기관 경영평가편람 1999~2006, 1999~2006
기획재정부(2011), 공공기관 선진화 백서
기획재정부,공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 2007~2010, 2007~2010
김준기(2001). “공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제”. 한국행정연구. 제10권 제1호. 한국행정연구원.
남성일·박재완 (1999). “정부투자기관의 사장경영계약제도와 기관경영평가제도의 연계방안”. 공기업논총. 제11권 제1호. 한국공기업학회.
송대희(1983). “공공성의 의의와 공기업 관리정책방향”.
송대희(2003). “우리나라 공기업 경영평가제도의 회고와 발전방향”. 2003년도 정부투자기관 경영평가제도 발전방향에 관한 토론회 발표 논문. 한국공기업학회.
송대희,송명희(1987), “정부투자기관 책임경영제의 정책효과”, 한국개발연구, 9권 2호.
송희준·장지인(2006), 「공공기관 경영평가제도 개선방안 연구」, 기획예산처
오연천(1991),“평가단의 구성 및 운영”, 『공기업논총』, 한국 공기업학회
오연천(1996).“경영평가제도의 회고와 방향”. 행정논총. 제34권 제1호. 서울대학교 행정대학원.
오연천·곽채기외(2003). “정부투자기관 경영평가제도의 발전방안”. 한국공기업학회.
장지인·곽채기(2000). “정부투자기관 경영평가제도 및 운영체계의 개편 방안”. 공기업논총. 제12권 제1호. 한국공기업학회.
장지인·이채일(2003), 「정부투자기관 경영평가단의 구성 및 운영체계의 적정성에 관한 연구」, 『공기업논총』, 한국 공기업학회.
재정경제원, 정부투자기관 경영평가편람 1995~1998, 1994~1998
정부투자기관경영평가위원회, 정부투자기관 경영평가편람 1983~1991, 1983~1990
정부산하기관운영위원회, 정부산하기관 경영평가편람 2004~2006,
한국개발연구원(2008), 공공기관 관리체계 개선방안 연구.
한국조세연구원(2010), 공기업의 국민경제적 기여도.



노사관계 선진화와 성과연봉제

- ◆ 공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제
곽채기 / 동국대 행정학과 교수
- ◆ 공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제
박영범 / 한성대 경제학과 교수

공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제

곽채기(동국대 행정학과 교수)

I. 서론

그 동안 공공기관의 보편적인 임금체계는 연공급으로서 생산성·경영실적과는 무관하게 임금 수준이 결정되었고, 퇴출 없는 안정된 직장, 내부경쟁 미흡 등으로 인해 내부 성과관리를 강화하는 유인이 부족하였다.

이러한 공공기관의 연공급적 보수체계를 극복하고 성과와 능력에 연동되는 보수체계를 구축하여 공공기관의 경영성과를 제고하기 위한 연봉제의 도입 노력은 1999년부터 시작되었다. 김대중 정부는 1999년 정부투자기관 예산편성지침을 통해 1999년에 사장, 감사 및 1급(처장) 이상 간부직원에 대해 연봉제를 실시하도록 하였다. 이어서 2000년에는 임원 등 부서장에 대한 경영계약제, 2급 이상 및 계약직 직원에 대한 연봉제를 실시하고, 기관 특성에 따라 일반직원에게 대해서도 연봉제를 확대하여 실시하도록 하였다(허문희, 2000: 43). 이처럼 정부투자기관의 생산성 향상을 위한 제도 개선 사항 중의 하나로 간부직원을 대상으로 도입되기 시작한 연봉제는 매년 정부경영평가를 통해 그 적용 대상을 점차 확대하도록 유도하였고 지속적인 제도 개선 노력을 촉진하여 왔다(신현호, 2010: 134). 그 결과 일부 선도 기관을 중심으로 전직원을 대상으로 한 누적식 연봉제가 도입되었고, 전체 연봉대비 성과관련 보수의 차등액 비중이 15%를 상회하는 기관이 나타나기도 하였다.

그러나 연봉제를 도입한 이후에도 과거의 연공중심의 보수체도를 완전히 극복하지 못하였다. 또한 일부 기관에서는 과거의 인센티브 상여금을 성과연봉이라는 이름으로 지급하는 상당히 형식적인 연봉제를 실시하는 경우도 있었다. 그리고 연봉제가 적용되는 간부 직원에 대해 시간외수당, 월차수당 등 각종 수당을 지급하는 등 연봉제의 근본취지에 부합하지 않는 요소들이 완전히 제거되지 못하였다. 특히, 근속연수에 따라 연봉이 자동적으로 인상되는 가운데 개인별 성과에 따른 차등 수준과 전체 연봉에서 차지하는 성과급 비중이 낮은 수준에 그치고 있어 '무늬만 연봉제'라는 비판을 받아왔다(기획재정부, 2011: 210). 이러한 문제는 동형화 압력에 의해 제도화된 관행(연봉제)을 도입할 경우 관행은 도입하지만 실제로는 실행하지 않는 상징적 동조(symbolic adoption) 현상의 일종이라고 할 수 있다(김동배, 2010: 36).

이명박 정부에서는 기존의 형식적인 연봉제를 성과 및 생산성과 연계된 보수체제로 개편하여 공공기관의 생산성 향상 및 경쟁력 강화를 도모하기 위하여 공공기관의 소프트웨어 개혁의 핵심과제로 성과연봉제 도입을 추진하게 되었다.¹⁾ 이명박 정부는 2010년 6월 공공기관운영위원회에서 의결한 공공기관 성과연봉제 권고지침에

따라 2010년 말까지 성과연봉제를 도입하도록 하였다. 그 결과 2011년 3월 현재 100개의 공기업과 준정부기관 중에서 98개 기관이 정부의 권고안에 따라 간부직을 대상으로 한 성과연봉제를 도입하였다(기획재정부, 2011b).

이에 본고에서는 이명박 정부의 공공기관 성과연봉제 도입 결과 및 성과를 분석하고, 새로 도입한 성과연봉제가 과거와 같은 상징적 동조(symbolic adoption) 현상을 유발하지 않고 성공적으로 정착되어 공공기관의 생산성 향상과 경쟁력 제고에 기여할 수 있도록 하기 위한 정책과제를 제시하는데 목적을 두고 있다.

1) 이명박 정부에서는 공공기관의 선진화를 위한 보수체계 개편 활동을 연차별로 지속적으로 추진하였는 바, 2008년에는 기관장·감사 보수체계를 개편하였고, 2009년에는 공공기관 대졸초임을 하향 조정하였다. 그리고 2010년에는 공공기관의 성과연봉제를 시행하였다(기획재정부, 2011a: 204-212).

II. 성과연봉제의 도입 필요성과 장단점

1. 임금체계의 종류와 특징 비교

우리나라 민간기업부문의 임금체계 변천과정을 분석해 보면 1970년대에는 생활급적 요소가 강한 연공급 임금체계를 형성하였으며, 1980년대에는 능력주의적 연공급으로 개편되었으며, 1990년대에는 능력급(직능급) 임금체계로 변모하였다. 그리고 2000년대에는 연봉제 및 직무급이 새로운 임금체계로 등장하였다. 이처럼 우리나라의 민간기업의 임금체계는 연공급이 점차 축소되고, 능력급·연봉제·직무급 등 성과급이 점차 확산되어 왔다. 즉 연공중심 임금체계에서 성과중심 임금체계로 변화하고 있다(박준성·김환일, 2008: 1-37).

1) 생활급

생활급은 노동자와 그 가족의 기본적인 생계유지를 보장하기 위한 것으로, 공공기관 보수체계에서 기본급의 결정기준으로 주로 활용되어 왔다.²⁾ 생활급을 정하는데 있어서 고려되는 변수들로는 직원의 연령, 가족수, 자녀들의 교육비 등이 고려되었다. 생활급은 생계비의 속성에 의해 사회환경에 따라 달라지는데, 예를 들어 국가에서 교육비를 사회보장의 한 부분으로 책임을 지고, 자녀에게 지급되는 가족수당을 지불할 경우 노동자의 생활급 비중은 그만큼 줄어든다(김중앙, 2008: 511).

2) 연공급(근속급)

연공급은 기본급이 연령, 근속, 학력, 성별, 경력 등 속인적 요소에 따라 결정되는 보수이다. 연공급은 노동자가 경력에 따라 업무를 처리하는 능력이 발전이 된다는 가정과, 노동자의 연령에 따라 생활비도 많이 들어간다는 가정에 기초하므로, 생활보장급적 성격을 갖고 있으며, 근속년수가 길어지면서 기본급이 상승한다. 노동자의 장기고용을 필요로 할 때 선호되며, 직종별 노동시장의 발달이 미약하고, 노동력 공급과잉에 따라 저임금노동력이 풍부하게 존재하는 조건에서 성립해 왔다. 공공부문 조직의 경우 업무의 실적에 대한 분명한 기준이 없다는 점에서, 공공기관 종사자의 근속을 장려하고, 기관귀속의식을 강화한다는 측면에서 연공급에 대한 가치가 상대적으로 크다고 할 수 있다. 그러나 연공급에 너무 높은 가치를 둘 경우 공공기관의 실적향상 동기를 자극하지 못한다는 점도 신중히 고려되어야 한다.

2) 직무급은 직위분류제 하에서의 보수체계라면, 생활급은 계급제 하에서의 보수체계이다.

3) 직무급

직무급은 공공기관 종사자가 담당하고 있는 직무의 책임도, 난이도, 중요성, 전문성 등의 상대적 가치에 따라 직무의 가치를 평가하여 개별임금을 결정하는 제도이다. 직무급은 동일직무에 대한 동일임금의 원칙(같은 직무를 수행하는 사람에 대해서는 연령·근속에 관계없이 같은 임금을 지급한다는 것)을 적용하여 보수의 공정성을 기하고자 하는데 기초하고 있다. 이러한 원칙을 반영하기 위해서는 직무평가에 의해 각 직무의 상대적 가치를 평가하고, 평가가치들을 등급화하여 같은 등급에 해당되는 직무에 대해 동일한 보수를 지급하여야 하므로, 직무분석과 직무평가를 기초로 한다. 주로 미국을 중심으로 발달되어온 임금체계이다.

직무급 도입의 전제조건은, 가장 낮은 직무에 종사하는 노동자의 임금이라 할지라도 그 자체로써 생계비가 보장되어야 하고, 철저한 직무평가에 의해 직무를 표준화·전문화하고 객관적 가치부여를 할 수 있도록 되어야 하며, 노동시장에서도 직종별로 임금이 형성되어야 한다는 것이다.

4) 직능급

직능급은 공공기관 종사자 개개인의 능력에 따라 보수를 차등화하는 보수체계로 일본에서 60년대 말 이후 '능력주의 관리'가 확산되는 과정에서 형성, 발달되었다.³⁾ 여기에서 능력은 일반적 능력이 아닌 직무를 수행하는 데 필요한 능력을 뜻한다. 직능급이 효과적으로 수행되기 위해서는, 직무분석에 의해 각 직무를 구성하는 요소들이 어떤 능력을 어느 정도 필요로 하는지에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

직능급은 보수를 직무수행에 있어서 실질적 능력과 연관을 시키기 때문에, 개인들의 능력발전에 대한 동기를 자극시킨다. 직능급이 효과적으로 수행될 수 있기 위해서는 개인들에 대한 능력평가제도가 합리적으로 구축되어야 한다. 능력평가제도에 의한 평가요소가 직무의 수행능력과 직결되도록 구성된다면 공공기관 종사자들은 자신들이 발전시켜야 할 능력이 무엇인가에 대한 정확한 정보를 바탕으로 능력을 개발할 수 있을 것이다. 또한 공공기관 종사자들에 대한 교육훈련에 있어서도 정확한 수요를 측정할 수 있게 한다는 장점이 있다.

그러나 노동자의 승진경쟁을 조장하면서 관료조직을 최대한 경량화하는 동시에 노동자간의 경쟁을 강화시키기 때문에, 노동조합의 단결력을 약화시켜 노동조합 기능을 마비시키거나 약화시킬 수 있고, 노동자의 직무수행능력 평가를 통해 운영되기 때문에 필연적으로 노동자에 대한 경영자측의 인사고과기능이 확대·강화된다고 비판하는 목소리도 있다. 또한 직능급에서의 '능력'의 개념은 '직무수행과정에서 현재 발휘되는 능력'이 아니라, 노동자에게 '기대되는 능력', '잠재적 능력'으로 평가자의 주관적인 판단에 대단히 많이 의존할 수밖에 없는 문제점도 안고 있다.

3) 노동자의 고령화 및 장기근속화에 따른 기업의 인건비 절감을 위한 임금체제로 등장한 것이다

5) 실적급(성과급)

실적급은 공공기관 종사자의 생산성을 기준으로 한 것이다. 직능급이 업무를 수행하는 데 있어서의 개인적 능력을 기초로 한 것인 반면, 실적급은 보수의 결정에 있어서 개인의 능력과 관계없이 실제로 개인에 의해 수행된 결과를 기준으로 한다. 실적급을 결정하기 위해서는 전년도에 근무실적을 평가하여 금년도의 기본급에 반영한다.

6) 성과연봉제

연봉제는 기존의 연공서열 임금체계를 대신하여 개개인의 능력, 실적 및 공헌도를 평가하여 그 결과를 바탕으로 개별적 계약에 의해서 연간 임금액이 결정되는 능력 중시형, 성과 중시형 임금체계를 말한다. 미국과 유럽과 같이 직종이나 직무에 따라 사회적인 임금수준이 확립되어 있는 곳에서 발달해 왔으며, 주로 임원, 관리직, 전문직 등에 적용되고 있다. 순수한 서구식 연봉제는 능력과 업적을 기준으로 매년 사용자와 개별 협상을 통하여 결정하는 방식이다.

우리나라에서는 연봉제가 1992년도에 총액임금제 추진시 논의되기 시작했고, 1993년에 우루과이 라운드(UR) 협상이 타결된 후 기업들의 위기감이 고조되면서 1993년 말에 두산그룹이 과장급 이상 모든 관리직에 연봉제를 실시함으로써 성과주의 임금 체계에 대한 논의가 가시화되기 시작했으며, 그 후 몇 년 사이에 100대 기업 가운데 2/3 가량이 이를 시행하게 되었다.

최근 연봉제 도입 경향을 보면, 이전 연봉제가 사무직 일부에 국한되던 것과 달리, 직종과 상관없이 공무원, 대학, 병원 등을 비롯하여 거의 전 업종에 걸쳐 도입되고 있으며, 관리직이나 일부 상위직책에만 국한되어 실시되던 경향과는 달리 최근에는 전 직원을 대상으로 전면적으로 도입되고 있다.

연봉제의 형태에 있어서도 기존과 같이 일정부분 연공적 성격을 유지하면서 부분적인 성과에 대한 성과급을 지급하는 형태의 부분적 연봉제가 아니라 호봉표를 완전히 폐지하기도 하고 미국식 연봉제를 모델로 한 이른바 완전연봉제를 실시하는 경우도 나타나고 있다. 그리고 이전에 도입된 연봉제는 인센티브를 가미한 플러스섬 방식을 택하고 있는 것이 특징이었으나, 최근 들어서는 업적이 떨어진 부서 및 성원의 급여를 감해서 유능한 부서나 성원에게 주는 제로섬(zero sum) 방식으로 나아가고 있다.

2. 연봉제의 유형과 장단점

1) 연봉제의 기본 유형

연봉제 방식은 크게 ‘완전연봉제’, ‘연봉(연간월례급)+평가에 의한 상여방식’, ‘연봉(연간월례급+상여기초분)+평가에 의한 상여방식’, ‘연수관리에 의한 연봉제’ 등으로 구분할 수 있다. 이들 연봉제 모델의 특징을 간략하게 정리하여 제시하면 아래와 같다.

<표 1> 지급방식에 따른 연봉제 구분

형태	특징
완전연봉제	- 연봉액을 12등분하여 매월 지급 - 월례급여분과 상여분 통합
연봉(연간월례급) + 평가상여	- 월례부분을 연봉액으로 결정 - 반기마다 업적·성과반영한 인센티브 지급
연봉(연간월례급 + 상여기초분) + 평가상여	- 월례부분을 연봉액으로 결정 - 상여부분을 사전에 ‘고정상여’와 ‘가산상여’로 구분, 가산상여 부분은 평가에 의해 차등지급
연수관리에 의한 연봉	- 연봉액을 16등분 또는 18등급하여 월례급과 상여급으로 구분 지급

2) 연봉제 도입의 장·단점

위에서 제시한 4가지 연봉제 모델은 각각의 장단점을 안고 있기 때문에 공공기관에 연봉제를 도입할 때에는 그 특징을 충분히 고려하여 공공기관의 특성과 도입 목적에 부합하는 모델을 채택하는 것이 중요하다. 일반적으로 연봉제를 도입할 경우 다음과 같은 장점이 기대된다.

- ① 개개인의 실적과 능력이 곧 임금과 직결되므로 조직 구성원으로 하여금 의욕적으로 근무하게 하고, 조직의 활성화와 사기 양양을 유도한다.
- ② 우수인재 확보를 상대적으로 용이하게 한다. 종래의 연공급으로서는 확보하기 어려웠던 국제적 감각을 지닌 관리자, 전문직 종사자, 하이테크 기술자, 특수기능 보유자 등 필요한 인재를 연봉제를 통해 확보할 수 있기 때문이다.
- ③ 보수관리가 간편해진다. 기존의 연공급 체계는 기본급, 각종수당, 상여금으로 구성되어 체계가 상당히 복잡하여 보수의 동기유발기능이 상실된 상태이다. 연봉제를 도입할 경우 복잡한 임금체계와 지급구조가 단순화되어 보수관리가 용이해지고, 효율성이 증대될 수 있다.

- ④ 상하간의 의사소통이 원활해진다. 연봉제 대상자는 매년 스스로 업무 목표를 세우고 이를 상사와의 면담을 통해 확인한 후 연말에 그 달성 정도를 평가받게 된다. 따라서 연봉제 대상자는 목표수립과 업무수행과정 그리고 평가시 상사와의 면담을 통해 자신의 의견을 충분히 밝히고 상사로부터 조언을 구할 수 있어 상하간에 의사소통이 원활해지는 것이다.
- ⑤ 연봉제는 공정한 평가문화를 조성하는데 기반이 된다. 연봉제하에서 명확한 기준을 설정하고 합의에 의해 급여액을 결정하는 관행이 이루어지면 자연스럽게 공정한 평가문화가 정착할 수 있는 분위기가 형성된다

연봉제도는 이와 같은 장점을 가지는 반면에 다음과 같은 문제점도 제기된다.

- ① 연봉제의 경우 그 액수를 직종이 다른 모든 조직 구성원에게 공평하게 조정하는 것이 거의 불가능하므로 평가의 객관성 및 공정성 문제가 야기될 수 있다
- ② 한국의 고유한 사회 문화적 전통인 유교의 장유유서(長幼有序) 의식과 선임자 우대원칙의 고용문화에 길들여진 중간관리층 이상의 구성원들에게는 연봉제가 조직 내 구성원간의 갈등과 연대감을 상실하게 할 우려가 있다.
- ③ 다수 노동자의 임금을 삭감시키게 되므로, 구성원의 사기가 저하될 수 있다.
- ④ 개인의 능력과 실적을 기반으로 하는 것이기 때문에 개인주의적 분위기로 흐르기 쉬워 구성원간의 관계가 소원해지고 지나친 경쟁심을 유발하여 갈등이 심화될 수 있으며, 집단적 노사관계 해체를 통해 노조가 무력화될 수 있다
- ⑤ 연봉결정에 있어서 그 평가기준으로 단기적 실적을 중요시하게 되므로 구성원간의 장기적인 안목과 관련된 부분에 대한 배려가 소홀해질 가능성이 높다
- ⑥ 목표관리와 인사고과의 강화를 통해 노동자의 노동강도를 강화시키며 고용 유연화와 맞물려 심각한 고용불안을 야기한다.

3. 공공기관의 성과연봉제 도입 필요성

성과연봉제는 획일적 평등의식과 나눠먹기식 분배 문화가 지배하고 있는 공공기관의 유전자(DNA)를 변화시킬 수 있는 제도적 장치로 인식되고 있다. 시장경쟁 압력이 효과적으로 작동하지 않는 공공기관에서는 동기유발 수준이 낮아 'X-비효율'이 발생하는 불활성(不活性) 영역이 폭넓게 존재할 수밖에 없다. 또한 퇴출 없는 안정된 직장, 내부경쟁 미흡 등으로 인해 공공기관은 성과적지(成果赤子) 문제를 숙명처럼 안고 있다. 특히, 개인의 역량 및 성과와 무관하게 임금이 연례적으로 상승하는 연공급제도는 공공기관의 생산성 저하와 경쟁력을 약화시키는 대표적인 요인으로 꼽혀왔다. 따라서 능력과 성과중심의 경영시스템을 구축하여 공공기관의 생산성과 경쟁력을 제고하기 위해서는 현재의 연공급적 임금체계를 개혁하는 것이 중요하다 이를 위해 이명박 정부가 공공기관의 소프트웨어 개혁을 위한 핵심 대안으로 제시

한 것이 바로 개인의 능력과 업적을 평가하여 연차별로 임금을 결정하고 차등지급하는 성과연봉제의 도입이었다.

성과연봉제를 도입하여 개인의 역량 및 직무성과와 연계하여 지급하는 성과연봉의 차등 폭을 확대하면 역동적인 내부경쟁시장(internal market)이 형성된다. 이를 통해 성과적자의 원인이 되는 공공기관 직원들의 도덕적 해이와 위험회피적 행동을 자율적으로 규율할 수 있다. 공공기관의 경우 기관장이 독자적으로 임직원들에게 제공할 수 있는 금전적 인센티브가 별로 없다. 이런 상황에서 경쟁원리가 접목된 성과연봉제를 도입하여 임금의 차등 지급이 가능한 새로운 인센티브 시스템을 구축하는 것은 효과적인 공공기관 혁신 전략이다. 또한 성과연봉제는 국민들로부터 불신이 높은 공공기관 임금체계의 투명성을 제고하는 데에도 기여할 수 있다.

이처럼 성과연봉제는 공공기관의 온정주의적 조직문화를 타파하고 역동적이고 경쟁친화적인 경영시스템과 조직문화를 형성할 수 있는 전략적 개혁 수단이다

Ⅲ. 이명박 정부의 공공기관 성과연봉제 권고 지침과 도입 결과 분석

1. 이명박 정부의 공공기관 성과연봉제 권고 지침

이명박 정부는 2010년 6월 공공기관운영위원회에서 의결한 공공기관 성과연봉제 권고지침에 따라 2010년까지 성과연봉제를 도입하도록 하였다. 이 권고지침을 통해 제시하고 있는 공공기관 성과연봉제의 추진 내용을 살펴보면 다음과 같다(기획재정부, 2010; 2011).

1) 연봉구조의 설계

연봉제 설계시 연봉구성 항목은 원칙적으로 기본연봉, 성과연봉, 기타 수당으로 구성하도록 하였다. 이것은 연봉구성 항목을 단순화함으로써 임금의 투명성을 제고하기 위한 것이다. 종전의 기본급 및 고정적·일률적으로 지급되었던 각종수당 등의 임금 구성항목(통상임금 성격)을 원칙적으로 기본연봉으로 통폐합하도록 하였고, 성과상여금(경영평가성과급 포함) 등 평가결과에 따라 개인별로 차등 지급되는 성격의 임금 구성항목은 성과연봉으로 구성하도록 하였다. 또한 급여성 복리후생비(급식비, 통근비, 하계휴양비, 선택적 복지비 등) 등 복리후생관련 수당은 원칙적으로 폐지하되, 성과연봉으로 전환하도록 하였고, 고정상여금, 자체성과급 등은 원칙적으로 폐지하되 성과연봉으로 전환하게 하였다. 그리고 직무관련 수당(직책수당, 직무수당 등)은 폐지후 기본연봉(직무급)으로 전환 또는 성과연봉 재원으로 활용하도록 하였다. 반면에 연차휴가보상금 등 일률적으로 지급되지 않는 법정수당 등은 기타수당으로 구성하도록 하였다.

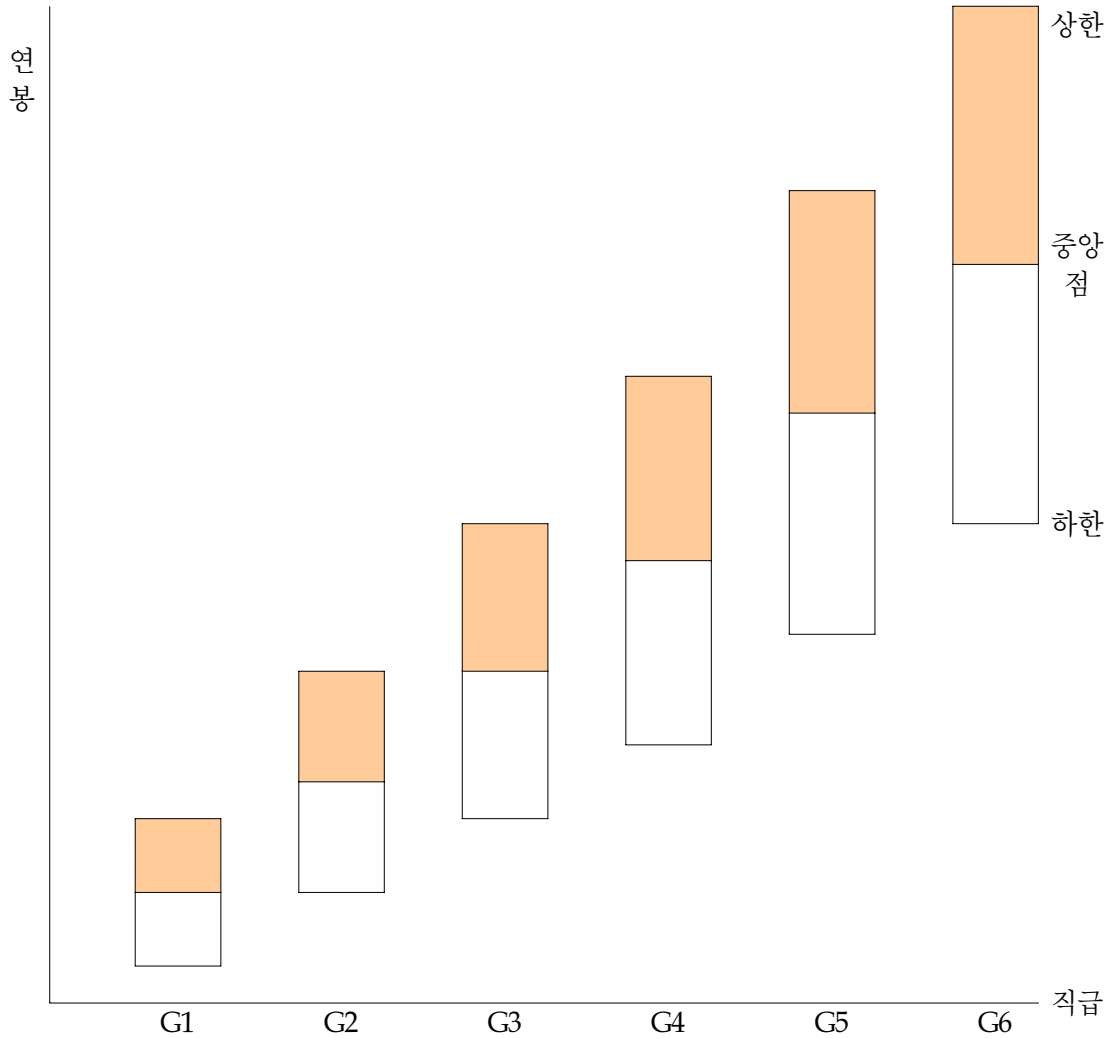
[그림 1] 공공기관 연봉제 구조 설계



2) 기본연봉체계 및 조정방식

기본연봉체계는 기존의 직급별 호봉 또는 연봉테이블은 폐지하고, 직급별 임금범위(pay-band)로 관리하는 방안을 권장하였다. 임금범위의 크기는 기관의 특성을 반영하되, 직급별 임금폭(range)을 중첩형으로 설계하고, 상위직급으로 갈수록 임금폭이 확대되는 구조로 설계하도록 하였다.

[그림 2] 직급별 pay-band 예시



* 일반적으로 민간부분의 경우 직급별 임금의 폭(range)을 직급의 중간값(mid-point)에서 $\pm 20\sim 30\%$ 의 폭을 유지하고 있음

또한 과거와는 달리 기본연봉이 근속연수와 연동되어 자동적으로 인상되는 것을 지양하고 평가를 통해 차등적으로 인상하도록 하였다. 근무실적, 업무수행능력, 태도 등에 대한 객관적이고 합리적인 평가를 통해 등급에 따라 기본연봉 인상률을 차등적으로 적용하되, 도입초기 상하위 등급간 2~3%로 설정하고, 향후 점진적으로 확대해 나가도록 하였다. 정부의 총인건비 인상률 범위 내에서 기관의 여건을 고려, 평가등급은 자율적으로 결정하되, 인원배분비율은 특정등급이 50% 초과하지 않고 최소 10% 이상으로 정규분포를 이룰 수 있도록 권장하였다.

<표 2> 기본연봉 인상률 결정방법(예시)

평가등급	S	A	B	C	D
인원비율	10%	20%	40%	20%	10%
인상률	$\alpha+1.0\%$	$\alpha+0.5\%$	α	$\alpha-0.5\%$	$\alpha-1.0\%$

주: α 는 기준인상률

한편, 기본연봉의 구성요소의 하나로 직무가치 또는 직무수행능력이 반영될 수 있도록 기본연봉에 직무급제를 도입하도록 권장하였다. 직무평가에 따라 동일 직급 내 3개 이상의 직무급을 설치하도록 하였고, 비누적식으로 처리하여 해당 직원의 직무가치 변동에 따라 보상이 유연해지도록 설계하였다. 그리고 직무급이 차지하는 비중은 기관의 특성과 여건을 고려하여 결정하되, 점진적으로 확대하는 방향으로 추진하도록 하였다.

3) 성과연봉 비중 및 차등폭

성과연봉 비중은 총연봉 대비 20~30% 이상(공기업은 30% 이상)으로 운영하도록 하였다.⁴⁾ 시장성이 높은 기관 및 대규모 기관의 성과연봉 비중은 높게, 단순 정부업무위탁기관 및 소규모기관의 성과연봉 비중은 낮게 설정할 수 있게 하였다. 성과연봉을 확대하기 위한 재원은 고정상여금, 고정수당 등을 활용하게 하였고, 성과연봉 차등폭은 평가에 따라 개인·집단의 성과(업적)가 합리적으로 연동되도록 설정하되, 최고-최저 등급간 최소 2배 이상이 되도록 기존 차등폭 보다 확대하였다. 즉 성과연봉의 차등폭은 2009년 말 기준 42.3% 수준에서 100% 이상(공기업 및 준정부기관 기준) 확대하도록 하였다. 차등등급 수는 5개 등급이상, 평가등급별 인원(부서) 비율은 최고-최저등급을 각각 10% 이상으로 하고 특정등급이 50%를 초과하지 않도록 하였으며, 평가 결과가 당해 연도에만 영향을 미치는 비누적식으로 운영하도록 하였다.

4) 임금조정방식 및 전체 연봉의 차등폭

연봉의 인상은 2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침상의 총인건비 인상률 범위내에서 결정하되, 기본연봉은 개인인사 평가결과가 차년도에도 영향을 미치는 '누적식'으로 운영하고, 성과연봉은 평가결과가 당해 연도에만 영향을 미치는 '비누적식(폐자부활식)'으로 운영하도록 하였다. 그리고 전체 연봉의 차등폭은 고성과자와 저성과자간에 단계적으로 20~30% 이상 되도록 기본연봉(조정방식) 및 성과연봉(비중·차등폭)을 설계하도록 하였다.

4) 2009년 말 기준 공공기관의 성과연봉 비중은 11.4% 수준(공기업 14.7%, 준정부기관 6.9%)을 나타내고 있다.

한편, 연봉제 전환 이후에는 수당 신설을 금지하였다. 연봉제 전환 이후에 수당 신설을 허용할 경우에는 임금관리 효율성이라는 연봉제 취지에 배치되고 의도하지 않은 임금인상 요인이 될 수 있어 공공기관의 책임성이 약화될 우려가 있기 때문에 이를 원칙으로 금지하도록 하였다.

5) 성과연봉제의 적용 대상

공공기관 연봉제 내실화를 위한 성과연봉제의 성공적 정착을 위해 연봉제 적용은 조직내 직원을 통솔(지도·감독·평가 등)하는 직위(보직)의 보유가 가능한 간부직부터 우선적으로 적용하고, 향후 이를 단계적으로 확대하는 것으로 하였다. 즉, 성과연봉제의 적용 대상 범위를 업무상 재량권, 권한과 책임, 성과측정의 용이성 등을 고려, 연봉제 시행효과가 큰 간부직을 우선 적용하고, 향후 연봉제 시행성과 등을 보아가며 적용대상을 단계적으로 확대하는 방안을 검토하도록 하였다.

2. 공공기관의 성과연봉제 도입 결과 분석

우선, 2011년 3월 현재 기준으로 100개의 공기업과 준정부기관 중에서 98개 기관이 위에서 설명한 정부의 공공기관 성과연봉제 권고안에 따라 간부직을 대상으로 한 성과연봉제를 도입하였다. 현재 한국관광공사와 한국거래소만 정부권고지침에 따른 성과연봉제 도입을 완료하지 못하고 있다. 성과연봉제를 도입한 98개 기관 중에서 15개의 공공기관(공기업 2개, 준정부기관 13개)은 전직원을 대상으로 한 성과연봉제(전직원 총연봉 차등수준 10% 이상 기준)를 도입하였다. 조직규모가 작은 중소형 준정부기관에서 보다 적극적으로 전직원 연봉제를 조기에 도입한 것으로 나타나고 있다.

둘째로, 100개의 공기업·준정부기관 중에서 95개 기관이 기본연봉을 누적식으로 차등인상하는 방식으로 설계하였고⁵⁾, 기본연봉 차등인상률은 공공기관 전체적으로 정부 권고안의 2%를 상회하는 2.3%를 기록하고 있다. 이중 시장형과 준시장형 공기업이 2.5%, 공기업(2.5%)이 준정부기관 (2.2%)보다 기본급의 차등인상률이 높게 설정된 것으로 확인되고 있다. 특히, 인천국제공항공사, 석유공사, JDC, 농수산물유통공사, 정보화진흥원 등 8개 기관은 4% 이상 차등인상률을 적용하고 있다.

셋째로, 기본연봉을 구성하는 요소 중의 하나인 직무급을 도입한 기관도 종전의 30개 기관에서 48개 기관이 증가한 78개 기관으로 확대되었다.

넷째로, 총연봉에서 성과연봉이 접하는 비율은 공공기관 전체적으로 종전 13.2%에서 22.8%로 확대되었다. 특히, 가스공사, 한국철도공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 광물자원공사, JDC, 부산항만공사, 한국방송광고공사, 예금보

5) 성과연봉제를 아직 도입하지 않은 2개 기관 외에 국민연금공단, 승강기안전관리원, 교육학술정보원이 기본연봉을 누적식 차등인상제도로 완전히 전환하지 않았다

협공사, 감정원 등의 12개 기관은 성과연봉비중이 30% 이상을 점하고 있다.

다섯째로, 평가 최고등급과 최저등급 간 성과연봉 차등폭은 공공기관 전체적으로 권고안의 2배를 상회하는 평균 2.1배 수준을 기록하고 있으며, 3배 이상인 기관도 석유공사(3.6배), 국립공원관리공단(3.2배), 주택금융공사(3.2배), 정보화진흥원(3배) 등의 4개 기관으로 확인되었다.

여섯째로, 고성과자와 저성과자 간의 총연봉 차등폭도 공공기관 전체적으로 종전 10.1%에서 21.3%로 2배 이상 확대되었으며, 30% 이상인 기관도 과학창의재단(34.3%), 석유공사(33.7%), 한국공항공사(32.9%) 등 3개 기관으로 나타났다. 시장성이 높고 기관규모가 클수록 총연봉의 차등폭이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 이명박 정부는 지난 1999년 정부투자기관 예산편성지침을 통해 공공기관 경영혁신을 위해 도입하고자 했던 연봉제가 형식적인 수준에 그쳤던 것을 혁파하고 명실상부한 성과연봉제로 재구축하였다. 새로운 성과연봉제의 핵심적 구성요소는 연봉구조를 기본연봉, 성과연봉, 기타수당으로 단순화하는 가운데 기본연봉과 성과연봉의 차등폭을 확대하여 고성과자와 저성과자 간의 총연봉의 차등폭을 공기업은 30%, 준정부기관은 20% 이상 수준으로 확대하는 것이라고 할 수 있다. 또한 총연봉 중 성과연봉의 비중을 역시 공기업은 30%, 준정부기관은 20% 이상 수준으로 확대하는 것이 그 핵심이다.

IV. 성과연봉제의 성공적 정착 및 공공기관의 성과 제고를 위한 정책과제

이명박 정부는 공공기관 성과연봉제의 도입에 따른 기대효과를 우수인재를 확보하고, 합리적 방식에 따른 임금지급 및 임금관리의 효율성을 통해 개인·조직의 생산성 향상 제고 등으로 설정하였다.

첫째, 현재의 능력, 업적에 따른 대우를 요구하는 개인주의화 경향에 대응하는 임금체계 구현을 통해 우수인재의 확보 및 유지

둘째, 연봉을 결정하기 위한 평가를 장기적으로는 개인의 직무능력 향상을 위한 기초자료로 활용함으로써 우수인재의 육성 가능

셋째, 각 개인의 조직에 기여한 정도와 실제 달성한 성과에 기초해 임금이 결정되므로 합리적인 임금지급이 가능

넷째, 기존의 복잡한 임금체계를 단순화시켜 임금관리의 효율성 도모

다섯째, 평가라는 매개체를 통해 조직 상하간·동료간 의사소통의 활성화

이상과 같은 성과연봉제 도입 목표 중 현재까지의 제도화 과정을 통해 확보된 것은 임금체계의 간소화 효과뿐이다. 나머지 성과목표는 성과연봉제의 내실화와 효과적인 관리 및 운영을 통해 앞으로 중장기적 관점에서 지속적으로 구현해 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 가장 경계해야 할 것은 성과연봉제의 도입 및 운영 과정에서 상징적 동조 현상이 발생하지 않도록 하는 것이다.

정부의 직접적 통제하에 놓여 있는 공공기관의 경우에는 정부의 지침에 따라 연봉제를 도입할 수밖에 없는 상황에 처해있다. 그러나 정부지침에 따라 획일적으로 도입된 연봉제는 조직내부의 기술적 필요성이나 기존의 임금제도에 고착된 이해관계 등과의 갈등이 발생할 수 있으며, 그 결과 연봉제를 형식적으로 운영하는 방식으로서의 상징적 동조 행위가 발생할 수 있다(김동배, 2010: 59). 따라서 성과연봉제를 도입하여 운영하는 과정에서는 연봉제의 운영취지와 운영방안에 대하여 직원들과 충분한 대화와 논의를 통해 기관의 실정에 적합한 성과연봉제 모델 도출하는 것이 중요하며, 연봉제를 인건비 통제의 수단보다는 생산성 향상을 통한 조직목표의 달성 수단으로 활용하도록 해야 한다. 이런 점에서 공공기관의 성과연봉제에 대한 정부의 권고지침은 공기업과 준정부기관 등 기관유형별 차별적 특성을 고려한 다양한 성과연봉제 도입 모델 개발을 제약하는 측면이 있음에 유의할 필요가 있다.

이러한 상징적 동조 행위의 위험성 외에도 성과급 차등폭을 확대하는 방식의 성과연봉제는 부서간, 개인간 갈등을 심화시켜 조직위화감 조성, 부서할거주의 조장 및 팀워크 균형 등의 문제점을 유발할 수 있다. 이러한 상황에서는 협력을 통해 확보할 수 있는 조직구성원들의 신뢰 향상, 조직몰입의 향상, 안정감, 정보의 공유, 의사소통의 원활 등의 효과를 잠식하는 결과를 초래할 수 있다(이형우, 2005: 103).

결국 성과연봉의 차등 폭을 확대하여 임직원 상호간에 강한 경쟁 인센티브가 작용하면 조직내 협력관계가 약화되는 역기능이 발생할 수도 있다. '신바람'이라는 감

성적 집단문화가 작동하고 있는 우리나라의 현실에서 협력을 통해 창출되는 조직성과의 중요성도 무시할 수 없다. 따라서 성과연봉제의 단계적 도입 전략을 통해 성과연봉제가 공공기관의 조직내 협력시스템에 미치는 부정적 과급효과를 체계적으로 모니터링하고 이를 제어할 수 있는 제도적 안전장치를 마련하는 전략적 노력을 전개할 필요가 있다. 따라서 기본연봉과 성과연봉의 차등폭이 클수록 보다 바람직한 성과연봉제 모델인 것처럼 생각하는 방식에 대해서는 신중한 검토가 필요하다. 기본연봉과 성과연봉의 차등폭에 관한 최적 수준이 어느 정도인가에 대해서는 정답이 없기 때문에 새로 도입된 제도의 시행과정을 체계적으로 모니터링한 후 점진적으로 이를 수정 보완하는 노력을 전개할 필요가 있다. 특히, 내부경쟁의 확대를 통해 조직의 성과를 제고하는 것이 구조적으로 제약을 받고 있는 공공기관의 경우에는 기본연봉과 성과연봉의 차등폭 확대 및 성과연봉의 비중 확대가 조직성과 제고에 어느 정도 기여할 수 있을 것인가에 대한 체계적인 분석 작업을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

한편, 성과연봉제를 효과적으로 작동시키기 위해서는 직무수행 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 것이 관건이다. 성과연봉제에 대한 공정성 지각이 조직유효성 변수인 임금만족, 직무만족, 조직몰입에 영향을 미치게 된다. 신현호(2010:127-169)의 경험적 연구에 의하면 성과연봉제를 활용하여 직무만족과 조직몰입을 촉진하여 경영효율성을 제고하기 위해서는 객관성 및 공정성을 확보한 성과평가시스템의 정착이 필수적인 요소이며, 특히 평가기준 및 방법, 구성원들의 참여, 이의제기 절차 등 절차의 공정성 확보가 핵심적인 요소인 것으로 확인되고 있다. 이런 점에서 공정하고 객관적인 개인별 MBO 평가시스템이 아직 제대로 정착되지 않은 상태에서 성과연봉제를 전사적 차원에서 도입하는 것은 과거 정부의 성과연봉제 형식화 실패를 되풀이할 가능성이 높다. 따라서 업무상 재량권이 많아 성과측정이 용이하고 연봉제 도입을 통해 가장 큰 성과 창출을 기대할 수 있는 간부직에 성과연봉제를 우선 적용하는 단계적이고 점진적인 전략을 채택한 것은 매우 적절한 선택으로 평가된다.

앞으로 성과연봉제를 시행하는 과정에서 발생할 수밖에 없는 거래비용과 전환비용을 최소화하기 위해서는 앞으로 MBO 등 공정하고 객관적인 개인평가시스템을 구축하고 연봉 결정과정에 대한 신뢰성과 공정성 및 투명성을 확보할 수 있도록 성과연봉제의 운영 프로세스를 개선하기 위한 노력을 집중적으로 전개할 필요가 있다. 또한 과학적인 직무분석 및 정의, 직급체계의 정비, 직무배치의 공정성 확보, 생산성협약 임금제도, 경쟁친화적인 조직문화 형성 노력 등 성과연봉제의 성공적 운영을 뒷받침하는데 필요한 인사 및 조직관리제도, 임금 인상인상률 결정방법 개선 등의 노력을 종합적으로 전개해 나갈 필요가 있다.

결론적으로 공공기관이 국민으로부터 신뢰를 받기 위해서는 자발적인 고통분담과 효율화 노력을 적극적으로 펼쳐나가야 한다. 성과연봉제는 이를 위해 노력하는 공공기관의 모습을 국민에게 효과적으로 보여줄 수 있는 상징적인 개혁과제로 평가된다.

<참고문헌>

- 기획재정부(2010), 공공기관 성과연봉제 권고.
- 기획재정부(2011a), 「2008-2010 공공기관 선진화백서」, 기획재정부.
- 기획재정부(2011b), 보도자료(대부분의 공기업·준정부기관, 성과연봉제 도입 완료).
- 김동배(2010), 제도적 동형화와 상징적 동조 연봉제의 사례, 「노동정책연구」, 10(1): 36-67.
- 김태영(2004), 국내 공기업의 성공적인 연봉제 운영방안, 건국대학교 경영대학원 석사학위논문.
- 다카하시 노부오, 정경진 옮김(2007), 「성과주의의 허상」, 오즈컨설팅.
- 박준성(2004), 「임금관리: 이론과 실제」, 명경사.
- 박준성·김환일(2008), 한국기업 임금체계의 역사적 변화에 관한 연구, 「인사관리연구」, 32(3): 1-37.
- 신광영·이병훈 외, 「일의 가격은 어떻게 결정되는가 I」, 한울.
- 신현호(2010), 공기업의 성과중심 보수제도에 대한 공정성 지각이 조직유효성에 미치는 영향, 「노동연구」, 19: 127-169.
- 이형우(2005), 조직목표 달성요인으로서의 경쟁과 협력의 재조명, 「한국행정학보」, 39(2): 87-110.
- 허문희(2000), 공기업 경영성과 향상을 위한 연봉제 도입방안에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문.

공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제

박영범 (한성대 경제학과 교수)

I. 서론

공공기관의 경우 대리인비용의 문제로 인해 단체교섭 과정에서 노와 사가 대립하고 갈등하기 보다는 암묵적으로 담합하여 상호 이익을 취할 여지가 크다. 공공기관의 기관장은 조직의 소유자라기보다는 고용된 관리자라고 볼 수 있기 때문에 외견상으로 보이는 산업평화에 대한 대가로 노조에 대해 많은 것을 양보하는 구조가 형성되기 쉽기 때문이다.

이명박 정부는 공공기관의 노사관계 구조적 담합성에 주목하고 공공기관의 경영자들에게 대리인이 아니라 국민의 이익의 진정한 대변자로서 법과 원칙에 의거하여 공공기관의 노사관계를 관리할 것을 요구하여 왔다. 특히 경영평가를 통해 공공기관의 기관장 노사관계 관리능력을 평가함으로써 공공기관의 기관장이 우리나라 노사관계 선진화를 선도하는 역할을 기대하고 있다.¹⁾

본고에서는 이명박 정부 출범이후 공공기관 노사관계 선진화의 실적을 단체협약 내용의 변화 및 기획재정부가 주관하는 기관장경영계획 이행실적 평가에 근거하여 살펴보고 향후 과제를 제시하고자 한다.

II. 공공기관 노사관계 변화 추이

대부분의 공공기관에서 1987년 민주화이후 노조가 설립되었으나 공공기관의 보수적 성향을 반영하여 1997년 외환위기 발생 전까지는 민간부분에 비해 안정적 협조적 노사관계를 유지하여 왔다.

1998년 외환위기 이전에는 공공기관이 독점적 시장 환경 하에서 지속적 압축적으로 성장하여 왔는데, 노사 간에 갈등적 요소가 적었고 처우와 복지혜택이 민간부분에 비해 우위에 있었다. 외환위기 이전까지의 공공기관 노사관계는 회사간부와 노

1) 중앙정부의 공공기관에 대한 경영평가는 주로 기획재정부가 주관하는 기관평가에 의해 이루어지는데 2009년도부터 기관평가단에 의해 수행되던 기관장평가의 평가대상기관을 확대하고 별개의 평가단에 의해 평가를 하도록 하였다. 또한 기관장평가의 결과 실적이 아주 미흡한 기관장은 해임 조치할 수 있도록 하였다 2009년에는 2008년도 실적에 대한 평가결과에 따라 실적이 저조한 4개 기관장이 해임되었다. 2009년 실적을 기준으로 하는 2010년 기관장평가의 경우 노사관계의 비중이 기존의 15%에서 20%로 상향되어 기관장평가에서 노사관계의 관리역량이 더욱 중요하게 되었다.

주 간부를 중심으로 한 노사의 상층부 중심의 노사관계였다.

1997년 말 외환위기 발생이후 정부주도의 공공부분 개혁과정에서 공공기관 노사관계의 갈등적 요소가 발생하면서 온정주의에 기반을 둔 호혜적/쌍무적 노사관계가 종식되었다.

김대중 정부는 효율, 수익성을 강조하며 공공기관이 핵심 사업에 집중하도록 하고 공공기관에 대한 민영화, 사업 분할 등 고강도의 구조조정을 실시하여 1998년부터 2000년까지 공공부문 인력의 1/3이 감축되었고 퇴직금 등 복지혜택이 축소되고 성과주의 형 인사제도가 도입되었다. 민영화대상이었던 철도, 가스, 발전 부분은 민영화 추진과정 중에서 노사 갈등으로 노조의 소속 상급단체가 한국노총에서 민주노총으로 바뀌었다.

참여정부는 공기업을 소프트웨어 측면에서 개혁하고자 하였으나 공공부문의 역할을 중시하여 공기업을 포함한 공공부문이 양적으로 확대되었다. 참여정부 기간(2002년에서 2007년)중 공공기관은 260개에서 305개, 직원 수 19만 명에서 26만 명(철도공사의 민영화로 3만 명 증원 요인 발생)로 늘어났고, 반복적 기간제근로자 등 비정규직 근로자를 정규직화 하였고, 청년실업 해소차원에서 대졸 신입사원의 채용을 적극적으로 권장하였다.

‘작은 정부’를 지향하는 MB 정부는 그 이전 정부와 같이 공기업 인력감축, 공기업 통합 및 폐지의 공기업 선진화 시책을 시행하고 있다. 그러나 강제적인 인원의 조정은 크지 않아 밖으로 드러나는 사업장 단위 노사관계 갈등은 10년 전의 외환위기에 비해 상대적으로 적다.²⁾

이명박 정부의 공공기관 노사관계 정책은 전임 노무현정부와 대비된다. 전임 노무현 정부는 내부적인 혁신에 의해 공공기관의 효율성 증진을 유도하고 공공기관의 일자리 확대를 통해 나라 전체의 일자리를 늘려 청년실업 등을 해소하고자 하였다. 반면에 이명박 정부는 표면적인 산업평화가 일시적으로 깨지는 비용을 감수하고도 주인 된 입장에서 공공기관의 경영자가 노사관계에 원칙적으로 대응할 것을 요구하고 있다.

III. 공공기관 노사관계 선진화의 성과: SOC공기업 단협을 중심으로

노사관계는 이해대립과 이해공통이 동시에 존재하는 관계이고, 분배관계는 이해대립관계, 생산관계는 이해공통관계를 이룬다고 할 수 있다. 이해대립관계는 서로 간

2) 2009년 9월말로 완료된 주공과 토공의 통합에 대한 토공 노조의 적극적인 반대가 있었으나 국회에서 관련법이 통과된 후 토공노조도 통합을 수용하였다.

에 이해가 엇갈리기 때문에 협의에 의해 결정될 수 있고 노조가 있는 기업의 경우 이와 같은 협의의 과정을 단체교섭에 의해 법적으로 보장한다.

단체교섭의 결과 체결된 단체협약은 협상과정에서 사용자와 노동조합이 동의한 내용을 기록한 것으로 협약기간 중에 해당 기관의 임금 및 근로조건의 중요한 지침서이자 규칙서이다. 일반적으로 단체교섭제도의 기저에는 대립과 투쟁의 가치관이 있고 따라서 단체교섭의과정중 노사갈등이 발생하기도 하나 갈등과 대립을 통해 새로운 차원의 성장과 발전의 전기를 마련할 수 있다.

앞에서 언급된 대로 공공기관의 경우 단체교섭 과정에서 노와 사가 대립하고 갈등하기 보다는 암묵적으로 담합하여 상호 이익을 취할 여지가 크다.

2009년 초 시점에서 공공기관의 단체협약의 적정성을 노조 운명 및 지원의 적정성, 인사 및 경영권 침해 여부, 그리고 근로조건 및 쟁의행위의 과보호 여부 세 가지 측면에서 점수화된 방식으로 평가한 박영범(2009)에 의하면 전체 기관들의 단체협약의 100점을 적정하다고 보았을 때 80.4점으로 나타나 개선이 필요한 것으로 나타났다.³⁾ 단협의 분야별로 보면 특히 '노조운영 및 지원의 적정성' 부문에서 개선이 필요한 것으로 나타났다. 각 유형별로 평균점수를 비교하면 'SOC' 유형의 기관(75.3점)들의 평균 점수가 가장 낮은 반면 '교육지원' 유형 기관(84.7점)들이 상대적으로 점수가 높다.

주공 등 현 정부가 출범한 이후 취임한 현기관장들도 불합리한 단협 조항을 유지한 채 단협을 체결하였는데 2009년 초 현재 SOC 공기업들을 중심으로 현재 단협의 불합리한 조항은 다음과 같았다.

- 노조 가입 범위를 사전에 명시하는 것이 중요한데 명시하지 않음.
- 노조전임자의 수가 정부기준보다 많음
- 노조전임자의 근무평점을 최우수로 줌.
- 조합간부 인사 시 노조와 합의하여야 함.
- 근무시간 중 조합 활동이 통보로만 가능함.
- 쟁의 기간 중 인사는 노조와 합의하여야 함.
- 직원 채용 시 조합추천자를 심사위원에 포함하거나 일정 직급의 직원 채용에는 노조와 합의하여야 함.
- 다면평가제도 등 근로조건과 관련된 모든 규정 제도 개정은 노사합의를 필요로 함
- 징계위원회에 노조대표가 참여하거나 노사동수로 징계위원회가 구성됨.

3) 각 기관의 단체협약 비교를 위해 단체협약의 각 평가요소를 아래와 같이 점수화하였다. 각 평가 요소(예: 단체교섭의 대상) 별로 10점 만점을 기준으로 하여 세부기준이 2단계로 나누어 있으면 적정단계 10점, 그렇지 못하면 0점, 세부기준이 3단계로 나누어 있으면 적정단계 10점, 중간단계 5점, 가장 낮은 단계 0점을 주는 방식으로 각 평가요소 별로 점수를 부여하였다. 보다 자세한 논의는 박영범(2009, 2010) 참조.

- 단체협약의 효력기간이 만료되면 자동으로 갱신됨.

노동조합이 존재하는 대부분의 기관들의 경우 노사선진화 차원에서 가장 역점을 두고 전개한 작업이 노조 전임자 수를 정부기준대로 감축하고 노조운영 및 노조활동을 조정하는 것으로 보였는바, 많은 기관에서 노조 전임자 수를 감축하는 것이 성공적으로 이루어졌던 것으로 평가할 수 있고, 그 밖에 전임자 우대 조치를 폐지한 것도 눈에 띄는 성과로 볼 수 있다. 또한 조합 활동의 범위를 조정하고 노조의 권한을 축소하여 노사관계를 안정시켰으며 일련의 성과들이 전반적으로 인사·경영권 시설관리권 등이 경영효율화를 달성하는 방향에서 나타난 것으로 보이는데 긍정적인 성과로 판단된다.

상당 수 기관들이 2009년 하반기 또는 늦어도 2010년 상반기에 단협을 새로이 체결하거나 보충협약을 통해 단협을 개정하여 단협 내용을 상당부분 정부 기준대로 맞추어 나가고 있다. 이는 기관 평가를 대비한 차원일 수도 있겠지만 궁극적으로는 기관 자체의 노사관계 발전을 위한 것으로 평가할 수 있는바, 긍정적인 현상으로 평가된다.

2010년 4월 초 현재 SOC 공기업 단협의 주요 개선 실적은 아래와 같다

- 근무시간 중 조합 활동을 통지에서 협의로 개정
- 조합전임간부 인사 시 사전 동의 조항을 폐지 내지 협의로 개정,
- 상급단체 전임자는 기존 전임자 수 범위 내에서 인정
- 근무시간 중 조합 활동 범위 축소 및 제한
- 직원 채용 시 조합과 사전 협의 조항 삭제
- 승진제도에 관한 사항을 조합과 협의하는 조항 삭제
- 노사동수 징계 재심 특별위원회 폐지
- 쟁의기간 중 일상적 징계 및 전보 가능, 쟁의기간 중 조합 활동을 방해할 목적이 아니면 인사조치 가능
- 직원 특별승진 시 조합과 합의조항을 협의로 개정
- 징계권 제한 조항 삭제
- 긴박한 경영상의 사유로 조합원 해고 시 합의 조항 삭제
- 과도한 공가 조항 삭제

<표 1> SOC 공기업 단협의 변화의 주요내용

기관명	내용
토지구택공사	<p>대한주택공사</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용 (단체협약 체결일 : 2008.12.31) - 조합원 범위가 구체적으로 제한되어 있지 않음 노조법상 사용자 제외 모든 직원 가입 가능 - 전임자수 명시 불분명 : 적정수의 전임자를 협의하여 결정 - 조합 간부 인사 시 노조 합의 필요 - 승진에의 노조참여 : 직원 특별승진 시 조합과 사전 합의 필요 - 징계권 제한 : 일반징계위원회는 조합 추천 2명 참석 필요. 특별징계위원회는 노사동수 구성 및 과반수 찬성으로 의결함. - 단체협약해지권 제한 : 유효기간 만료 후 교섭진행시 자동 연장되며, 협약 효력을 정지하고자 할 때는 노사 쌍방 합의 필요
	<p>한국토지공사</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (단체협약 체결일 : 2006.11.8) - 근무시간 중 노조활동 : 조합이 주관하는 모든 활동 사전 통보 후 가능 - 전임자 수 범위 불분명 : 10명 이내 인정 - 상급단체 임원 취임 시 전임자 정원과 별도로 인정 - 채용 제한 : 3급 이상 채용 시 사전 합의 필요 - 승진 제한 제, 승진할당제 등을 도입하여야 하며 구체적인 사항은 노조와 상의하여야 함 - 징계위원회가 노사동수로 구성되어 징계권 행사에 제약이 따름 - 다면평가제도를 조합과 합의하여 시행하여야 함
	<p>○ 개선내용: 한국토지공사 노동조합의 단체협약.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 근무시간 중 조합 활동 범위를 통지에서 협의로 개정, - 조합의 경영참여 조항 삭제 - 조합전임간부 인사 시 사전 동의 조항을 협의로 개정 - 조합에의 시설편의 제공과 관련하여 차량 지원 삭제 - 특별채용 시 사전합의 조항을 사전협의로 개정 - 징계권 제한 조항 삭제, 특별휴가 조항 삭제 - 재해보상규정 개정, 주택공급 및 구입지원 조항 개정 - 정당한 쟁의행위만 보호하도록 조항 개정 등

기관명	내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개선내용: 한국토지주택공사 노동조합(주공)의 단체협약: <ul style="list-style-type: none"> - 조합 가입 자격 없는 직원의 범위 명확화 - 조합의 임원, 운영위원 및 중앙위원의 전보 시 사전 동의 조항을 협의로 개정 - 순직자 유가족 특별채용 조항 삭제 - 직원 특별승진 시 조합과 합의조항을 협의로 개정 - 징계권 제한 조항 삭제 - 파견근로자 사용제한 조항 삭제 - 업무수행 피해보상 조항 삭제 - 경영권 관련사항 교섭대상 제외 - 정당한 쟁의행위만 보호하도록 조항 개정 등
인천국제공항공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ (단체협약 체결일 : 2008.11.10) <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 범위가 구체적으로 제한되어 있지 않음 - 근무시간중 노조활동 : 사전 협의, 합의 없이 통보로 가능 - 전임자 처우 불합리성 : 전임종료 후 1년간 근무평가 최상평점으로 부여 - 인사이동 : 조합 간부 인사 시 노조 합의 필요 (간부 범위 불분명) - 조합 추천자 포상 의무 (조합의견을 최대한 존중하여야 함) - 징계위원회에 조합대표 반드시 참석 - 부당한 징계/해고로 판명될 경우 추가보상 필요 (노사합의로 결정) - 쟁의행위 기간 동안 사전 조합과 합의하여 인사조치 가능 - 당해 사업과 관계있는 자를 대체 금지하고 있음 ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 제외 범위 확대, 해고의 효력을 다루는 자의 조합원 자격을 노동조합 및 노동관계조정법에 맞추어 개정 - 조합간부교육을 분기별 8시간 이내로 제한, 전임자 우대 및 유급휴가 조항 삭제, 조합간부 전보 시 조합의 동의 조항 삭제 - 임원진 경영계약서 및 경영평가결과 제공 조항 삭제 - 조합원 인사결정 방침과 기준을 조합과 합의에서 협의로 개선 - 채용 시 조합원 우대 조항 삭제, 교대근로 선호여건 조성 조항 삭제 - 승진대상 합리적 조정, 포상심의위원회에 조합대표 참석 및 포상추천 조항 삭제, 부당노동행위 구제 시 추가보상 조항 삭제 - 직위해제 시 조합대표 참석 조항 및 징계위원회 조합대표 참석 조항 삭제, 2015년부터 정년 차별 폐지, 과도한 공가 조항 삭제

기관명	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 조합원 재해 시 보상 조항 삭제, 대체근로 조항을 노동조합 및 노동관계조정법에 맞추어 개선, 쟁의기간 중 조합 활동을 방해할 목적이 아니면 인사조치 가능하도록 개선 - 교통편의 제공 조항 - 재해보장연금보험 가입 조항, 자격증 보수교육 전액 - 능력개발비 월 75,000원 한도 내에서 지원하도록 하는 조항 삭제 등으로 단협 내용 개정
한국공항공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용(단체협약 체결일 : 2007.8.1) <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 범위가 구체적으로 제한되어 있지 않음 - 근무시간 중 노조활동 : 사전 협의, 합의 없이 통보로 가능 - 전임자 처우 : 최근 3년간 최상위 평점으로 평정 - 조합 간부 인사 시 노조와 사전 합의 - 징계위원회에 조합간부(3인 이내) 참석 - 불합리한 위로금 : 부당노동행위로 해고된 경우 평균임금의 200% 지급 - 쟁의행위 시 신규채용 및 대체근로 금지 ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 제외 범위 확대 및 구체화, 기관이 통지할 사항 축소 - 근무시간 중 조합원 교육과 관련하여 전 조합원 대상 분기 5시간 교육 삭제 - 임시전임자 조항 삭제, 전임자 근무평정 점수 우대조항 삭제 - 조합간부의 전보 또는 파견 시 사전 조합 동의 조항을 조합의 의견반영으로 개선 - 조합에의 시설편의 제공과 관련하여 업무용 차량 우선 지원 삭제 - 징계사유 제한 조항 삭제, 징계위원회 조합간부 참석 조항 삭제 - 경영사항 등에 의한 신분변동 예상 시 사전 조합 합의 조항을 고용안정위원회에서 결정하는 것으로 개정 - 긴박한 경영상의 사유로 조합원 해고 시 합의 조항 삭제, 경조휴가 2일 이내 왕복 소요일수 가산 조항 삭제 - 업무상 재해 인정 및 보상에 대하여 근로기준법 및 산업재해보상보험법에 따르도록 개선 - 단체교섭 대상 중 인사 및 조직. 기구의 변경에 관한 사항 삭제 등으로 내용 개정
한국도로공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용(단체협약 체결일 : 2008.11.6) <ul style="list-style-type: none"> - 근무시간 중 노조활동 : 사전 협의, 합의 없이 통보로 가능 - 전임자 인원 불분명 ("적정 수의 전임자 인정) - 전임자 처우 불합리 : 동일직급 상위 25% 평균 적용 - 조합 간부 인사 시 노조와 사전 협의 필요

기관명	내용
한국도로공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합에의 시설편의 제공과 관련하여 차량 이용 제외 - 임시상근자 조항 삭제, 조합의 징계 요구 권 삭제 - 연차휴가 사용 장려 조항 신설 - 직무급을 2010년부터 확대 시행하는 조항 신설 - 순직자 및 공상퇴직자의 배우자 또는 자녀 특별채용 조항 삭제 - 공상순직자 지원 조항 삭제, 아르바이트 학생 고용 조항 삭제 - 노사합동 해외연수를 연수로 개선 - 정년퇴직 시 부부동반 해외연수를 연수로 개선 - 신규채용 시 노조와 협의 조항 삭제, 장기 근속휴가 폐지 - 직원이 업무상 민사상 손해배상 청구를 받은 경우 - 형사피의자가 되었을 경우 보상 조항 삭제 등으로 내용 개정
한국석유공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용(단체협약 체결일 : 2007.12.31) <ul style="list-style-type: none"> - 근무시간 중 노조활동 : 사전 통보를 동의로 간주함 - 조합원 증가 및 업무 증가에 따라 전임자 수 증원 가능 - 상급단체 임원 취임의 경우 추가 전임이 인정됨 - 조합 간부 인사 시 노조와 사전 합의 필요 - 징계위원회가 노사동수로 구성되어 징계권 행사에 제약이 따름 ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합 가입 자격 없는 직원의 범위 확대 - 근무시간 중 조합 활동 범위 축소 및 제한 - 조합 홍보교육활동 시 기관 및 임직원의 명예 실추행위 금지 조항 신설 - 상급단체 등의 조합 사무실 출입과 관련하여 출입을 일부 또는 전부 제한할 수 있는 규정 신설 - 자료제공 및 열람과 관련하여 인사권과 관련한 자료제출을 거부할 수 있도록 개선 - 순직자 유가족 특별채용 조항 삭제 - 노사동수 특별위원회 조항 삭제 - 징계사유와 징계위원회 일시, 장소를 조합에게 통보하는 조항 - 징계위원회 위원장 또는 위원 기피신청 조항 삭제 등으로 내용 개정
한국수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용(단체협약 체결일 : 2007.12.21) <ul style="list-style-type: none"> - 근무시간 중 노조활동 : 사전 협의, 합의 없이 통보로 가능 - 전임자 수 불분명 (‘적정 수’의 전임자를 인정) - 상급단체 임원 취임의 경우 추가 전임이 인정됨 - 징계권 제한 : 징계특별위원회 노사 동수로 구성, 2/3찬성 필요

기관명	내용
한국수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합 가입 자격 없는 직원의 범위 확대, 지역 부위원장의 주 1일 활동 보장 조항 삭제 - 근무시간 중 상급단체 행사 참석 불가원칙 확립 - 전임자 근무성적 우대 폐지, 전임자 복귀 시 향후 2년간 보직 협의 조항 개선 - 조합의 시설관리권을 위반한 홍보활동을 제한함으로써 기관의 시설관리권 확보 - 조합 경영참여 조항 개선 순직 또는 공상퇴직자의 가족 특별채용 조항 삭제 - 노사동수 징계 재심 특별위원회 폐지 - 전 직원 연봉제 확대 시행 - 장기근속휴가 근속연수별 1일 축소 - 단체교섭대상 세분화 및 명확화, 쟁의기간 중 일상적 징계 및 전보 가능 - 부당한 노조집회 자체방지 위한 사전분쟁조정위원회 신설 등으로 내용 개정
한국전력공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용 (단체협약 체결일 : 2007.3.20) <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 범위가 구체적으로 제한되어 있지 않음 - 전임자 수 : 조합대표가 전임자수를 결정하며, 공사는 이에 협조합 - 조합 간부 인사 시 노조 사전 합의 필요
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합 가입 자격 없는 직원의 범위 확대 - 전임자 수 축소, 조합간부에 대한 인사이동시 조합과 합의조항 개선 - 순직 및 공상직원 가족 특별채용 조항 삭제 - 노조의 근로자 추천권 조항 삭제 - 임금피크제 도입 - 근무 중 피의자가 된 경우 기관의 보상규정 개선 등으로 내용 개정
한국지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용 (단체협약 체결일 : 2007.10.25) <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 범위가 구체적으로 제한되어 있지 않음 - 근무시간 중 노조활동 : 사전 협의, 합의 없이 상급단체 행사 등 참석 가능 - 상급단체 임원 취임 시 전임자 정원과 별도로 인정 - 전임자 처우 : 동일 직종, 직급의 최고수준으로 처우 - 조합 간부 인사 시 노조 사전 합의 필요 - 불합리한 관행 : 부당 징계 시 미지급 임금의 2배를 지급하여야 함

기관명	내용
한국지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개선내용 <ul style="list-style-type: none"> - 조합 가입 자격 없는 직원의 범위 확대 - 근무시간 중 조합 활동 범위를 축소 및 제한 - 전임자 수 축소, 전임자 우대 및 유급휴가 조항 삭제 - 조합사무실 관리유지비 부담조항 삭제 - 부당 노동행위 구제 시 추가보상 조항 삭제 - 해고의 효력을 다투는 조합원의 자격유지 조항 삭제 - 소정근로시간 계산방법 개선 - 유급휴일의 합리적 조정 - 업무상 재해 인정기준 개선 - 쟁의기간 중 일체의 인사조치 불가 조항 개선 등 내용 개정에 있어 다소 실적이 있다.
인천항만공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용(단체협약 체결일 : 2009.4.20) <ul style="list-style-type: none"> - 상급단체 임원 취임 시 전임자 정원과 별도로 인정 (별도 협의) - 조합 활동에 대한 물품 및 시설에 대한 유지관리비 부담 - 불합리한 관행 : 50일전 해고예고 없을 경우 90일분 평균임금을 해고예고수당으로 지급 - 단체협약해지권 제한 : 유효기간 만료 후 6개월경과 시 자동으로 갱신됨 ○ 개선내용: 2009년 4월 처음으로 단체협약을 체결하였고 단체협약 유효기간 중임에도 불구하고 불과 약 7개월 밖에 경과되지 않은 2009. 11. 23. 다시 단체협약을 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 조합 가입 자격 없는 직원의 범위 확대 - 상급단체 전임자는 기존 전임자 수 범위 내에서 인정, - 해고예고제도를 근로기준법에 맞추어 개선하는 등으로 내용 개정
부산항만공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 내용 (단체협약 체결일 : 2008.12.30) <ul style="list-style-type: none"> - 상급단체 임원 취임 시 전임자 정원과 별도로 인정 (별도 협의) - 조합 활동에 대한 물품 및 시설에 대한 유지관리비 부담 - 승진제도 : 내부승진제도를 원칙으로 하도록 함 ○ 개선내용: 2008. 12. 30. 처음으로 단체협약을 체결하였고 단체협약 유효기간 중임에도 불구하고 2009. 12. 30. 다시 단체협약을 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 가입 범위 제외 확대, 근무시간 중 조합 활동 범위를 축소 및 조항 추가 - 조합간부 인사 시 협의 대상 범위 축소 - 조합에의 시설편의 제공과 관련하여 전용사무실과 기관이 제공하는 비품을 전화 및 팩스로 제한하고 비용

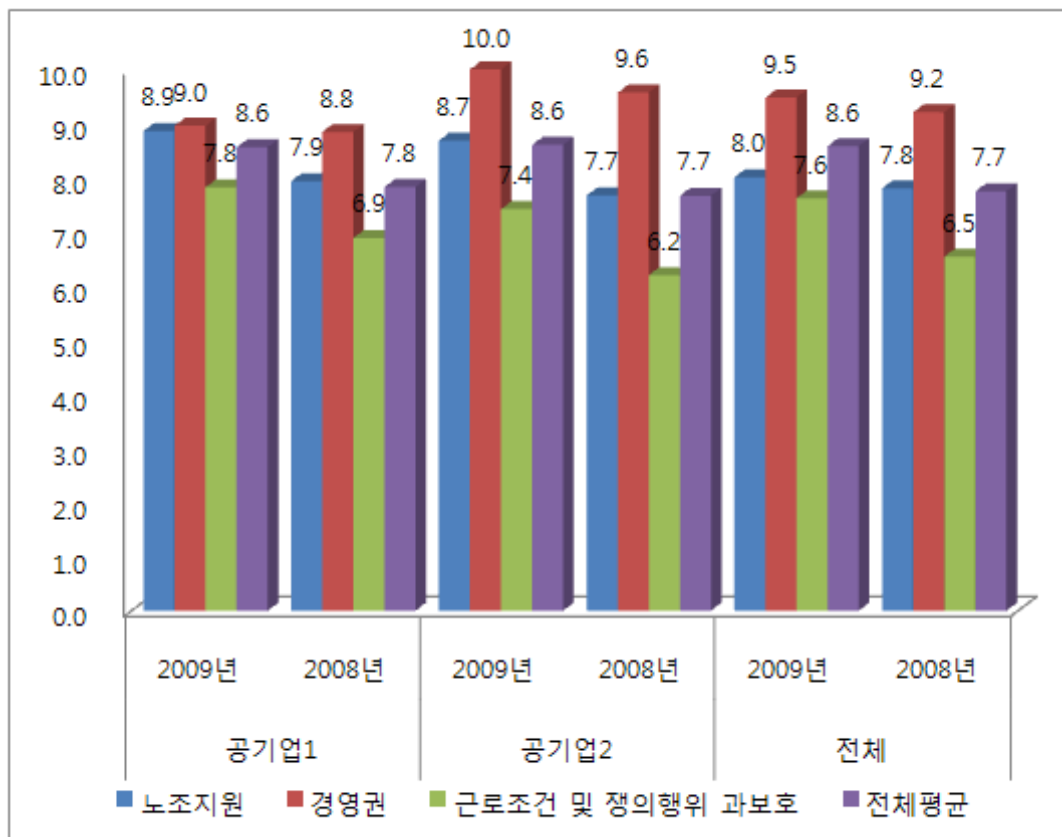
기관명	내용
	부담 의무 조항 삭제 - 기관이 조합에 통지할 사항 중 '정관 및 기구의 변동' 및 '임원 및 직원의 이동, 인력수급계획'을 삭제 - 직원 채용 시 조합과 사전 협의 조항 삭제 - 승진제도에 관한 사항을 조합과 협의하는 조항 삭제, 사전 조합 통보사항을 조합원의 '징계'로만 한정하는 등으로 단협 내용 개정
한국철도공사	○ 개선내용 - 노조간부 배치전환 시 협의대상 축소(1,409명⇒189명) - 3년 미만 직원의 순환전보 금지 조항 삭제 - 근무평정 방법에 대한 노사협의 조항 삭제 - 순직유가족 특별채용 삭제 - 징계위원회 의견진술인 참석개선(2명→1명) - 근무시간 중 조합원 교육시간을 반기 1회, 회당 2시간으로 제한하고 기관의 사전 승인 - 제헌절, 공사창립기념일, 노조창립기념일의 유급휴일 폐지 - 공무원 및 타 공공기관에 비해 과도한 청원휴가 축소 (연간 37일⇒21일) 퇴직휴가 축소 (60일⇒20일) 및 장기근속휴가 삭제 - 연장, 야간, 휴일근로수당 산식 기준 조정(174시간⇒209시간) - 업무량과 무관한 획일적 3조 2교대를 개선해 다양한 근무형태 도입(3개월간 시범운영 이후 고속철도 2단계 개통 시 시행) - 노조의 정치활동 보장 삭제 - 부당징계 시 위로금 200% 지급 삭제 - 근무시간 중 유급 조합 활동에 대한 합리적 기준 마련 - 파업 시 대체인력 투입 금지조항 삭제 - 새로운 근무체제 도입 시 사전협의 조항 삭제 후 법률취지에 맞게 수정 등

자료: '2008년 공공기관 경영계획 이행실적보고서, 2009(미발간자료),
 '2009년 공공기관 경영계획 이행실적보고서, 2010 (미발간자료)

공기업만을 대상으로 전년대비 개선 도를 보면 2009년 4월 현재 평점 7.7점에 비해 2010년 4월 현재 단협 평점은 8.6점으로 0.9 점 상승한 것으로 나타났다. 근로조건 및 쟁의행위 과보호 부문이 6.5점에서 7.6점으로 상승하여 개선도가 제일 높고, 인사 및 경영권부분이 0.3점 상승하여 개선도가 제일 낮다.

공기업 1군과 공기업 2군으로 분류하여 보면 전체나 부분별로 개선정도의 차이는 크지 않으나 2010년 4월 현재 부분별로 차이가 나는 부분은 2009년 4월 말 현재 단협이 차이가 나는 것에 기인한다.

<그림1> 공기업 단협의 2009년도 대비 2010년의 개선도



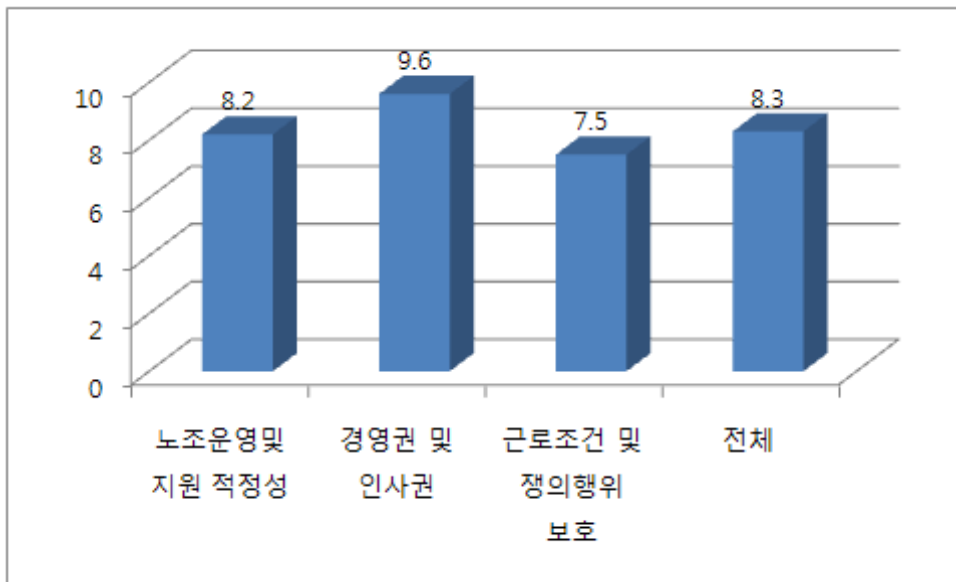
IV. 공공기관 노사관계 선진화 과제

IV-1. 2010년 4월 기준 단체협약의 평가 결과

1. 전체

공공기관 전체 단협 평균은 10점 만점에 8.3점으로 상당한 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 특히 근로조건 및 쟁의행위 보호 부분의 평점은 7.5점으로 많은 개선의 여지가 있다.

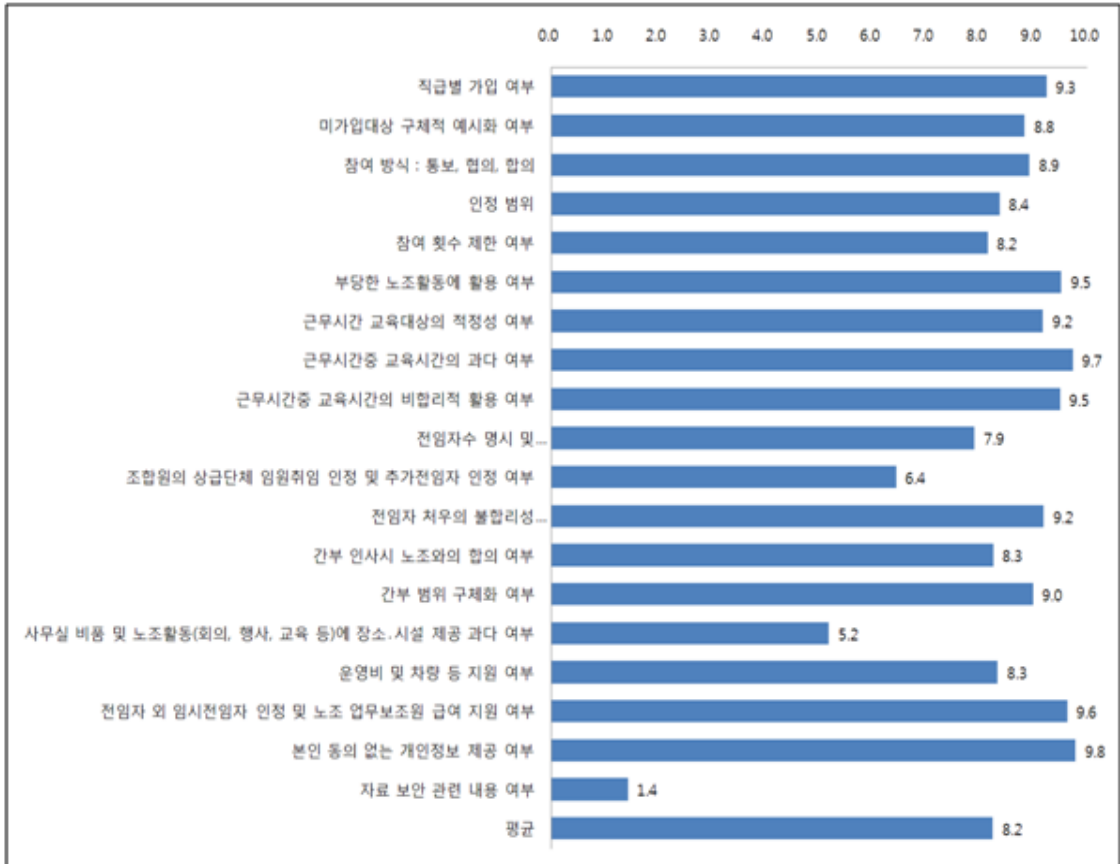
<그림 2> 공공기관 전체의 단협 평점: 2010년 4월



2. 노조운영 및 지원의 적정성

19개의 평가요소로 구성되어 있는 노조운영 및 지원의 적정성 부분의 평점은 8.2 점이다. 자료 보안과 관련된 규정이 대부분의 기관이 가지고 있지 않아 평점이 1.4 점으로 제일 낮고 그 다음으로 개선이 필요한 부분이 사무실 비품 및 노조활동에 장소, 시설의 제공 (5.2점), 조합원의 상급단체 임원 취임 시 추가 전임인정 여부 (6.4점), 전임자 수 (7.9점) 등이 상대적으로 개선이 많이 필요한 것으로 나타났다.

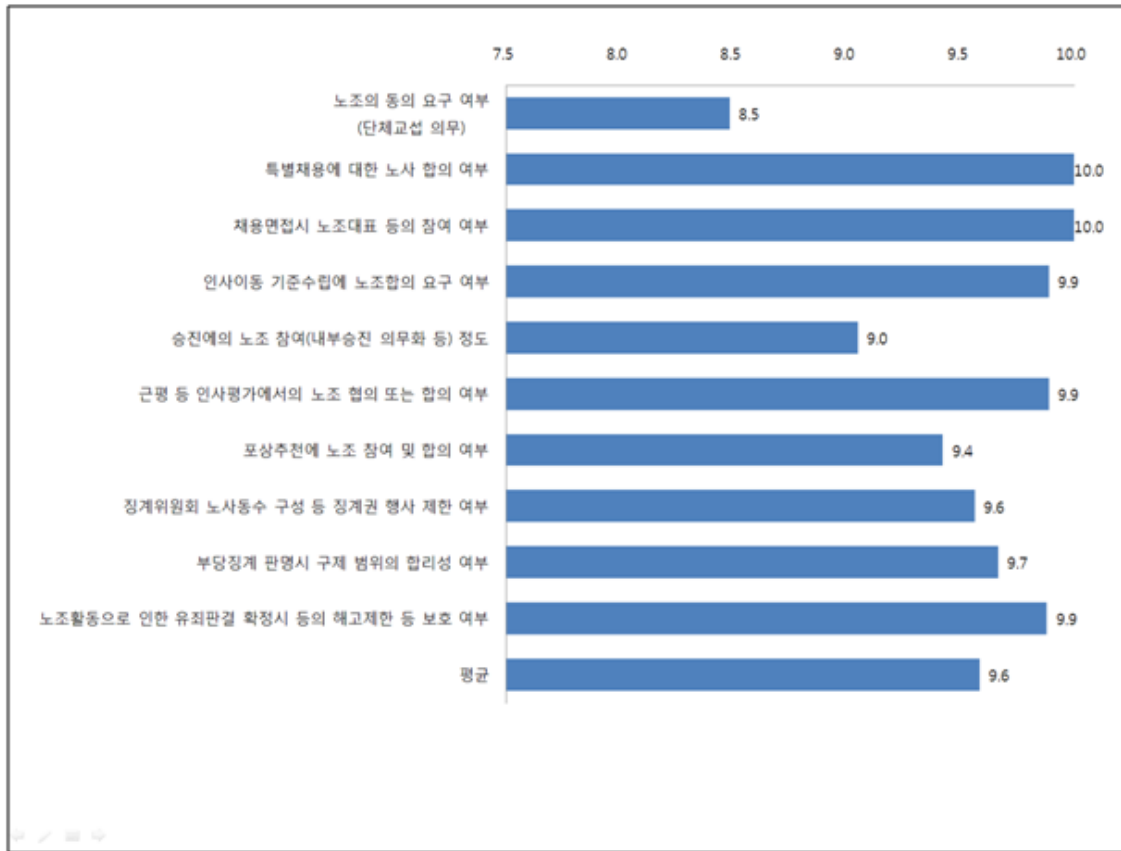
<그림 3> 노조 운영 및 지원의 적정성 부분 평점



3. 인사 및 경영권

10개의 평가요소로 구성되어 있는 인사 및 경영권의 침해여부의 평점은 9.6점으로 3개 부분 중 가장 높다. 그러나 일부 기관에서 직제와 정원의 운영에 노조와의 협의 내지 동의(8.5점)를 필요로 하는 것으로 나타났다. 또한 일부 공공기관은 승진 규모 및 승진의 평가 기준 등에 대해 노조와 사전적으로 협의하거나 노조의 요구에 의해 특정 승진제도를 실시하도록 강제하고 있다

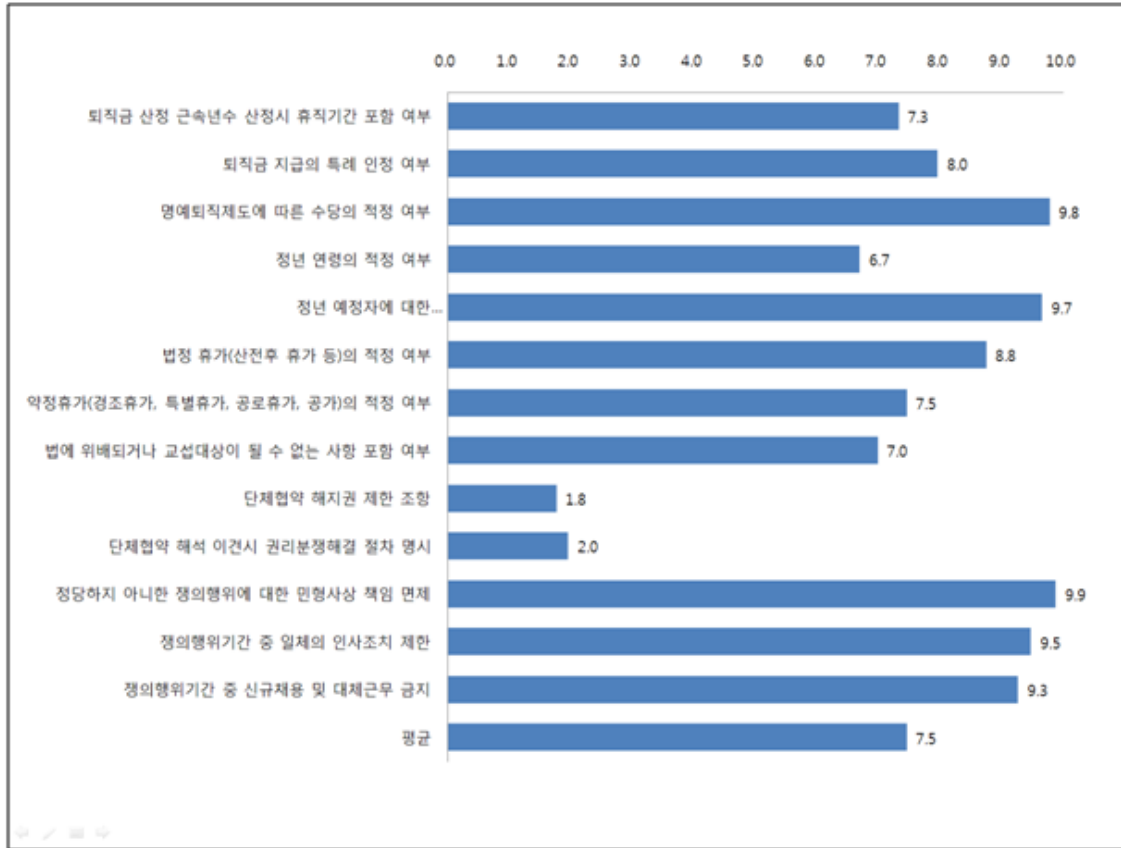
<그림 4> 인사 및 경영권 침해여부 부문 평점



4. 근로조건 및 쟁의행위의 과보호

14개 평가 요소로 구성된 근로조건 및 쟁의행위의 과보호 여부의 평점은 7.5점이다. 특히 단체협약의 효력과 해석에 있어서 자동연장 조항이나 자동갱신조항이 있거나 노사합의로만 단체협약을 해지할 수 있어 단체협약의 해권이 상당히 제한되고 있고 (1.8점) 단체협약의 해석에 이견 시 노사상호간 협의를 하거나 보충교섭을 실시하도록 하는 (2.0점)이 다수 있었다. 임금피크제 도입 등 정년연장과 관련된 제도 (6.7점), 약정휴가 (7.5점), 교섭대상 (7.0점) 등 도 개선이 필요한 것으로 나타났다.

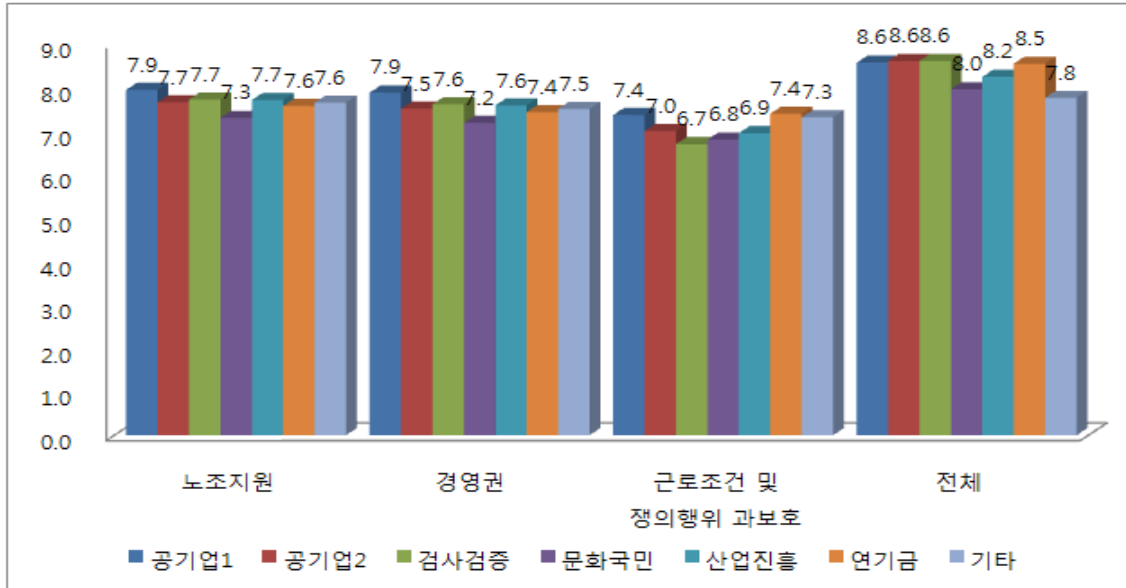
<그림 5> 근로조건 및 쟁의행위 과보호 부분 평점



5. 기관 유형에 따른 차이

기관유형별로 보면 공기업 1군 8.6점, 공기업 2군 8.6점, 검사검증 8.6점, 문화국민 8.0점, 산업진흥 8.2점, 연기금 8.5점, 기타 7.8점으로 문화국민 및 산업진흥 그리고 기타 공공기관의 단협이 개선할 점이 많은 것으로 나타났다.

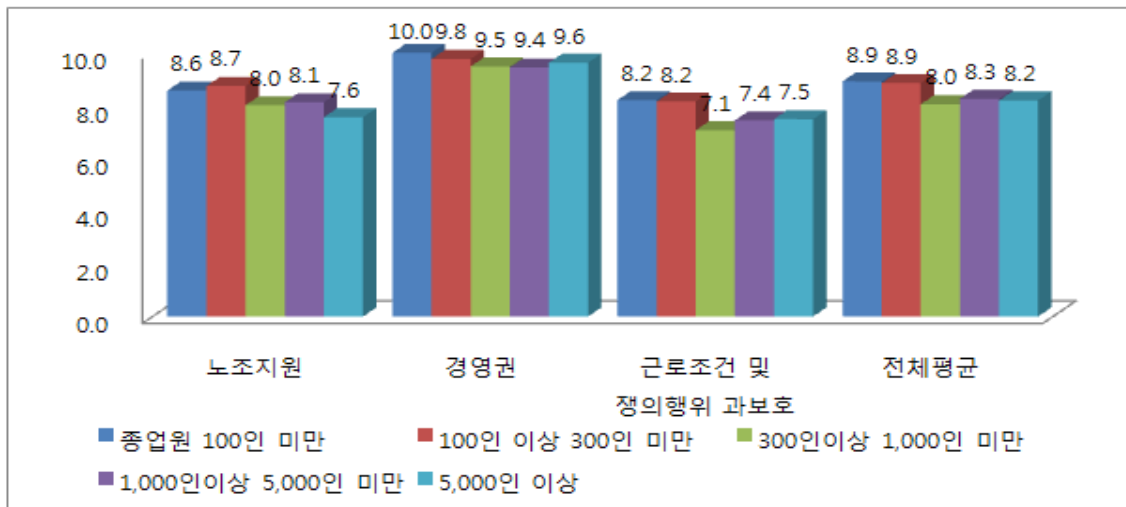
<그림 6> 기관유형에 따른 평점



6. 규모에 따른 차이

기업규모에 따른 단체협약의 평균 평점은 100인 미만 8.9점, 100인 이상 300인 미만 8.9점, 300인 이상 1,000인 미만 8.0점, 1,000인 이상 5,000인 미만 8.3점, 5,000인 이상 8.2점으로 나타나 규모가 큰 기관이 중소 공공기관에 비해 개선이 많이 필요한 것으로 나타났다. 규모가 큰 공공기관이 중소형 공공기관보다 단체협약에 보다 많은 개선이 필요로 한다는 것은 부문별로 차이가 없었다.

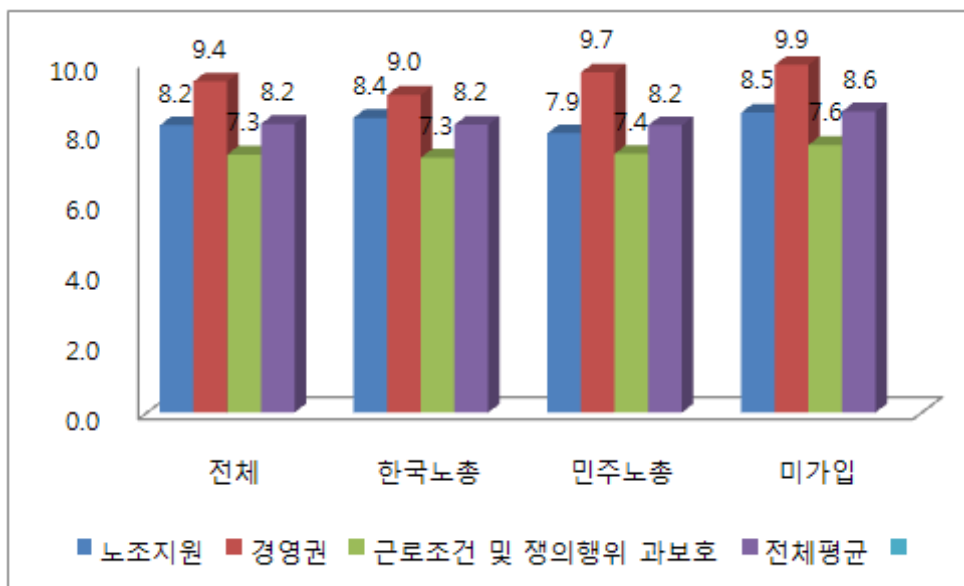
<그림 7> 규모에 따른 단체협약 평점



7. 노조 상급단체에 따른 차이

상급단체별로 보면 한국노총 8.2점, 민주노총 8.2점, 미 가입 8.6점으로 한국노총과 민주노총 간에 차이가 없었다. 그러나 부분별로 보면 민주노총 소속 노조 기관의 노조 운영 및 지원 부분의 점수가 상대적으로 낮고 인사 및 경영권 부분이 높아 민주노총 소속 노조의 기관은 노조 운영 및 지원 부분에 대해서는 개선이 필요하되, 경영권과 인사권은 상대적으로 잘 보호하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 8> 상급노조에 따른 차이



주: 1개 기관에 2개 노조가 있는 경우 2개 노조로 계산함.

8. 요약

공공기관 전체 단협의 평균은 10점 만점에 8.3점으로 상당한 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 특히 근로조건 및 쟁의행위의 보호 부분의 평점은 7.5점으로 많은 개선의 여지가 있다. 노조운영 및 지원과 관련 하여는 노조 전임자 (특히 상급단체 파견) 및 노조사무실 제공 등이 상대적으로 개선이 많이 필요한 것으로 나타났다. 인사 및 경영권과 관련 하여는 대부분 기관의 단협이 적정한 것으로 나타났으나 일부 기관에서 아직도 직제 및 정원 그리고 승진제도 운용과 관련하여 노조와 협의내지 합의를 하고 있는 것으로 나타났다. 상당수 기관에서 단협의 자동연장조항이나 자동갱신조합이 있어서 단체협약의 해지권이 상당히 제한되고 있는 것으로 나타났다. 또한 단협의 해석 시 보충교섭을 하는 기관도 상당히 있다.

기관유형별로 볼 때 문화국민, 산업진흥 그리고 기타공공기관의 단협이 상대적으로 많은 개선을 필요로 한다. 규모로 볼 때는 규모가 큰 공공기관의 단협이 상대적으로 많은 개선을 필요로 한다. 노조의 상급단체별로 볼 때 한국노총과 민주노총 간에 큰 차이가 없었다.

그러나 일부기관, 특히 금융공기업에서는 노조전임자 수가 정부기준보다 많다. 2010년 7월 1일부터 시행되는 타임오프제도라는 새로운 환경 하에서 현재 전임자와 관련하여 정부기준을 준수하고 있는 기관을 포함하여 모든 공공기관이 상급단체 파견자, 반전임자를 모두 포함하는 사용자가 인정하는 노조전임자의 유급근로활동을 철저히 관리할 필요가 있다.

기관장의 적극적인 노력에도 불구하고 역사가 오래되고 규모가 큰 기관들 그중에서도 특히 노동조합의 상급단체가 민주노총인 기관들의 단체협약 개선 내용이 미흡한 경우가 많았다.

IV-2. 공공기관 기관장 경영실적 이행평가 결과

2009년 공공기관 기관장 평가대상기관을 대상으로 노사관계 및 노사협력의 선진화를 위한 기관장의 역할과 노력, 노사 간의 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션, 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력, 단체협약 내용, 노사협의회 운영과 관련 하여에 대해 평가결과에 나타난 (앞에서 언급한 단체협약 내용의 적정성을 제외하고) 공공기관 노사관계 선진화를 위한 과제는 다음과 같다.

1. 노사관계 및 노사협력이 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는가?

많은 기관에서 임금동결 혹은 임금삭감 등의 조치가 노사합의로 이루어졌으며, 노사화합선언이나 이와 유사한 공동선언을 통하여 상생적 노사관계를 선언적이거나 보여주고 있다.

유노조 기관에서의 노사협력을 통한 경영혁신 성과가 무노조 기관에서보다 높은 것으로 나타났다. 특히 많은 유노조 기업에서 불합리한 노사관행과 단협에서의 불합리한 조항을 개선하려는 적극적인 노력이 있었다.

그러나 비 교섭사항에 대한 관리는 제대로 이루어지고 있는 기관이 거의 없는 것으로 드러나고 있어, 이에 대한 노력이 경주되어야 한다.

합리적 노사관계 개선을 위한 요인분석이 전반적으로 추상적인 것으로 보이며 기관별로 보다 구체적이고 과학적인 분석에 기반을 두어 노사관계를 접근할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2. 노사 간의 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션이 적절히 이루어지고 있는가?

노사 간의 커뮤니케이션은 그 채널의 다양성, 횟수, 상향적 커뮤니케이션의 정도 등에서 기관에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 전반적으로 노동조합이 있는 기관에 비해서 노동조합이 없으며 노사협의회만 존재하는 기관들의 커뮤니케이션 노력이 상대적으로 낮다.

집단적 수준의 커뮤니케이션과 개별적 수준의 커뮤니케이션을 균형 있게 실시하는 것이 중요하다. 개별적 커뮤니케이션 차원에서는 상향적 커뮤니케이션의 활성화가 노사 간의 공감대 형성에 매우 중요한데, 직원들의 의견을 수렴하여 정책에 반영한 실적이 대체적으로 미흡하다.

일부 기관의 경우 대부분의 커뮤니케이션 노력이 기관장 주도로 이루어지고 있으며, 기관차원의 노력이 미흡하다. 기관차원에서 다양한 커뮤니케이션 채널을 제도화하고 활성화하려는 노력이 필요하다.

3. 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력이 적절히 수행되고 있는가?

노무관리 담당자의 역량강화 노력의 경우 대부분의 기관이 외부 전문기관의 위탁 과정이나, 1회성 전문가 초청 특강에 의존하는 경우가 많다. 노무관리 전문가의 역량강화를 위해 기관의 중장기발전계획 연계 체계적인 노무관리 합리화를 위한 역량강화 로드맵을 구축하고 이에 따라 내·외부 교육프로그램과 커리큘럼을 개발할 필요가 있다. 특히 노무관리 역량강화를 위한 교육성과평가 노력이 대체로 미흡하다.

대부분의 기관에서 외부 전문가 활용이 적절하게 이루어지고 있으나 내부전문가 활용의 경우 체계적으로 노무관리 전문가를 육성하는 경력개발계획(CDP)이 부재하고, 중장기 활용계획도 미흡하다.

4. 노사협의회가 법 취지에 맞게 실질적이고 효율적으로 운영되고 있는가?

대부분 기관은 법에 정하여진 대로 노사협의회를 구성하고 운영하였다. 그러나 법에 의무적으로 구성하여 정기적으로 개최하게 되어 있는 노사협의회를 적게 개최하거나, 평가대상에 포함되어 뒤늦게 구성하여 법에 정한 기준을 충족시키지 못한 기관도 있었다.

IV-3. 중장기적 과제

공공기관에 대해 정부는 국민의 이익의 대변자 및 감시자로서의 역할과 사용자로서의 역할을 가지고 있다. 국민 이익의 대변자 및 감시자로서의 역할은 민간부문의 주주역할이라고 할 수 있는데 공공기관은 민간부분과는 달리 시장의 경쟁 압력에 놓여 있지 않음으로 주주로서의 역할이 민간부분과 다를 수밖에 없으며 이것이 공공기관의 경영 및 관리에 대해 정부가 때로는 과도하게 개입하거나 통제하는 결과가 된다.

통제위주의 공공기관에 대한 정책은 공공기관의 편법적인 인력관리나 인사관리의 관행을 유발하고 있다. 고용관리에 대한 정부의 임의적이고 획일적인 관여는 공공기관의 편법적인 인사나 노무관리 관행을 유발하고 공공기관이 자율적으로 경영혁신을 추진하는 체제를 정착시키는데 가장 큰 장애요인의 하나이다. 특히 노사관계에 있어서도 근로자들의 가장 큰 관심사인 보수 관리에 있어서 최고경영진의 재량권이 제한되어 있음으로 혁신적이고 통합적인 노사관계 관리가 이루어질 수 있는 환경이 조성되어 있지 않다.

우리나라의 공공기관 노조들이 정부에 대해 예산편성 개입의 부당성을 지적하고 폐지를 주장하여 왔지만 지금까지 유지되고 있는 것도 국민 이익의 대변자로서 정부 개입의 정당성이 있고 우리나라의 공공기관도 자율성을 최대한 보장받을 수 있을 정도로 사회적 신뢰를 구축하지 못하였다는 것을 반증하는 사례이다.

공공기관 고용관계에 있어서 정부의 관여가 필요하다는 것을 부인할 수 없다. 그러나 현재와 같이 형식적으로 자율성을 주나 실질적으로 상당 부문 경영에 관여하는 시스템 하에서 공공기관 노사 그리고 노사정간에 비합리적이고 불필요한 갈등관계를 해소할 필요가 있다.

공공기관에 대한 정부의 규제의 기초는 투명성과 일관성을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 정부는 공공기관의 인력 확충 및 조직 개편에 있어서 자율성이 확보되어 있다는 입장이나 실질적으로 공공기관이 인원을 늘리거나 조직을 개편하고자 하는 경우 정부와의 협의수준을 넘어서 승인을 받아야 한다. 정부가 국민 이익의 감시자로서, 주주로서 공공기관의 경영에 가입하는 정당성이 있음에도 불구하고 우리나라의 경우 개별적 사안별로 공공기관의 조직 확대나 인력확충 협의가 다루어지면서 결과적으로 일관된 기준이 적용되지 못하고 절차의 투명성이 확보되지 못한다.

정부의 공공기관에 대한 관리의 기초가 공공기관이 최대한 자율성을 가지고 운영하는 책임경영체제를 확보하는 것이라면 사전적인 관리는 최소한으로 하고 사후적인 평가를 철저히 하는 체제가 되어야 한다.

사전적인 관리를 최소화한다는 측면에서 공공기관의 성격에 따라 정부의 관리방식

이 차별화되어야 한다. 공공기관을 업무속성에 따라 분류하여 사업의 성격이 주인 한전, 도로공사 등과 정부기관의 서비스를 대행하는 성격이 주인 KOTRA와 같은 기관은 정부의 관리방식이 차별화되어야 한다.

수익성 사업이 주가 되는 공공기관, 즉 공기업의 경우 선진국과 같이 가격정책을 통해 민간부문과 유사한 경쟁 환경을 조성하여 주고 나머지 관리적 사항은 공공기관에 위임하는 것이 바람직하다. 그러나 공기업의 가격정책이 지금과 같이 정부에 의해 주도되는 임의적인 성격이 되어서는 안 되고 독립적인 제3의 기관에 의해 공기업 서비스의 가격이 결정되어야 한다.

중장기적으로 한국전력공사와 같은 영업활동을 하는 공공기관은 해당 기관의 완전자율교섭체계를 도입하는 것이 고려될 수 있다. 영업활동을 하는 공공기관에 대해 완전 자율권을 주는 경우 선진국과 같이 독점공공기관의 서비스 가격 결정의 합리성과 객관성이 제고되어야 한다.

기관장경영계약제, 기관경영평가, 이사회 운영, 사장선임절차 등 정부가 책임경영 확보를 위한 도입한 제도들이 형식과 실질이 일치하도록 운영되어야 한다. 형식적으로 운영되는 경우 제도 운영의 투명성이 확보되지 못하고 사전적 관여의 최소화 사후평가의 철저라는 기본원칙을 집행할 수 있는 제도적 기반이 상실된다.

정부 규제의 기준의 합리성이 제고되어야 한다. 인건비관리의 경우 현재와 같은 예산기준 인건비 총액대비 인상률 기준은 공공기관 간 임금격차를 확대시키는 구조적인 문제가 있다. 구체적으로 현재와 같이 인건비 관리에 대한 정부의 규제는 지속하되, 총액인건비 관리로 규제 방식이 개선되어야 하며, 나머지 노사 간의 핵심쟁점 사항에 대해서는 공공기관의 완전한 자율권을 보장하는 것을 고려하여야 한다.

공공기관의 자율적인 경영혁신을 유도하기 위해서는 공정하고 객관적인 평가시스템을 확립하고 평가결과에 따른 보상폭도 기관 간에 대폭적으로 차등화 되어야 한다.

요약하면, 정부의 공공기관 고용관계에 대한 관여를 사전적 차원에서 최소한으로 투명하게 하고 나머지는 자율적으로 결정하도록 함으로써 고용관리 시스템의 효율성을 제고시킬 수 있다.

객관적이고 공정한 사후평가시스템도 구축하여야만 민간부문의 노사관계를 선도할 수 있는 공공기관의 노사관계를 기대할 수 있다. 제도 도입시점에서 개별 공공기관의 인건비 총액의 적정성에 대한 검토가 이루어져야 한다.

<참고문헌>

- 기획재정부, (2009), '2008년 공공기관 경영계획 이행실적보고서, (미발간자료),
기획재정부, (2010), '2009년 공공기관 경영계획 이행실적보고서, (미발간자료),
김정한·문무기·윤문희. (2003). 「단체협약분석」, 서울: 한국노동연구원
박영범 (2005) '공공부분의 노사관계와 정부규제', 「산업관계연구」, 2005
박영범 (2009) '공공기관의 단체협약의 적정성에 관한 연구, 「사회과학논집」 23집 2호
박영범 (2010) '경영자의 관점에서 본 공공기관의 단체협약 적정성 평가, 「사회과학논집」 24집 1호
박영범·이상덕 (1998), 「공공부분의 노사관계」. 서울: 한국노동연구원
최종태. (2003). 「현대노사관계론」. 서울: 경문사
www.alio.go.kr



성과관리 정책의 평가와 해외의 경험

- ◆ MB 정부 공공기관 성과관리 정책의 평가와 발전방향
공동성 / 성균관대 사회과학부 교수
- ◆ 해외 주요국의 공공기관 성과관리제도
허경선 / 한국조세연구원 경영평가연구팀장

MB 정부 공공기관 성과관리 정책의 평가와 발전방향

2011. 5. 3

공 동 성

 SUNGKYUNKWAN UNIVERSITY

1. 공공기관의 법적 개념

공공기관운영에 관한 법률

국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영하는 기관으로 '공공기관의 운영에 관한 법률' 제4조 제1항 각호 요건에 해당되어 기획재정부 장관이 지정한 기관

2. 공공기관의 법적 유형

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

구 분	유형 구분	지정현황 (286개)
· 공 기 업	자체수입비율 \geq 50%, 직원정원 \geq 50인	27
시장 형 공기업	자체수입비율 \geq 85%인 기관(자산 2조원이상)	14
준시장 형 공기업	시장 형 공기업을 제외한 공기업	13
· 준 정부기관	공기업이 아닌 공공기관, 직원정원 \geq 50인	83
기금관리 형 준 정부기관	중앙정부 기금을 관리하는 기관	17
위탁집행 형 준 정부기관	기금관리 형이 아닌 준 정부기관	66
· 기타공공기관	공기업, 준 정부기관을 제외한 공공기관	176

3

3. 공공기관 현황

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

	인력 (2010년 말)	예산 (2010년)	자산 ¹⁾ (2009년말)	부채 ¹⁾ (2009년말)	매출액 (2009년)
공 기 업	75,442	181.5	350.9	212.1	83.4
준 정부기관	66,940	173.9	182.6	98.5	63.4
기타공공기관	105,411	108.9	77.4	37.0	92.9
합 계	247,793	464.3	610.9	347.6	239.7

주1) 한국산업은행(한국정책금융공사, 산은 금융지주 포함), 한국수출입은행, 중소기업은행 등 5개 금융공공기관 제외

경제적 비중

· 경제성장, 민간영역의 발전과 함께 공공기관의 국민경제적 비중은 줄어들고 있으나, 여전히 국민경제에서 차지하는 규모는 상당함

인 력

· 국가공무원 전체인력 대비 40%
· 국가 공무원 대비(경찰, 교직원외) 1.9배

예 산

· 정부예산(세출예산-일반회계) 대비 2.3배

4

4. 공공기관 운영체계 변천과정

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

제1기 (1962.8~1984.2) 정부투자기관 운영을 위한 체계적 노력의 전기

정부투자기관예산회계법, 정부투자기관관리법에 의해 공공기관이 운영

- 1960년대 이후, 경제개발계획 및 산업진흥정책으로 공공부문의 역할이 증대되고 이에 많은 공기업이 신설 운영되면서 통일적이고 일관적인 관리체계가 필요해짐
- 정부투자기관예산회계법(1962)에서 최초로 정부투자기관의 법적 개념이 등장
 - 정부투자기관의 예산 및 회계에 관한 사항을 규정. 정부투자기관을 통한 국가재정관리가 이루어짐
- 정부투자기관관리법(1973) 시행으로 예산 이외의 관리운영측면을 체계화
 - 예산과 회계 이외 정관의 기재사항, 정부출자관리위원회의 설치, 운영, 임원의 자격, 임기, 임명절차 등
 - 감사의 법적 기준, 기본운영계획 및 심사분석의 실시

5

4. 공공기관 운영체계 변천과정

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

제2기 (1984.3~1999.1) 기관의 자율성 및 효율성의 달성 노력

정부투자기관관리기본법의 시행 [정부투자기관예산회계법, 정부투자기관관리법의 대체]

- 정부투자기관이 국민경제에서 차지하는 비중이 확대됨에 따라 기관의 자율성 및 효율성을 적극 달성하고자 도입
- 이전의 비체계적 관리체제의 개선, 민영화 및 재정적자 해소 등의 개혁프로그램의 시행
- 자율책임 경영제도의 확립, 전문가에 의한 실질적인 사후경영평가제도의 도입
- 민영화의 시도와 정부의 지분축소(1984년 25개 기관→2007년 14개)

6

4. 공공기관 운영체제 변천과정

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

제3기 (1999.2~2007.3) 자율책임·투명·경영의 정부산하기관 관리체계 구축

정부투자관리기본법의 수정

- 내부운영의 자율성을 저해하는 통제적 내용을 개선

- ➔ 정부투자관리기본법의 이사회제도를 개편(당연직 이사폐지, 상임이사의 임명, 사장추천위원회, 경영계약제도, 경영공시제도의 도입)

7

4. 공공기관 운영체제 변천과정

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

제4기 (2007.4~ 현재) 공공기관의 선진화

공공기관의 운영에 관한 법률 제정(2007. 4)

- 공공기관의 관리체계 합리적 개선 노력
 - 공공기관의 범위 및 유형분류
 - 내, 외부 지배구조의 개선
 - 임원임면의 공정성 확보
- 공공기관 선진화를 위한 운영체제 개혁 (S/W 중심)

8

5. 공공기관 경영평가제도

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

1 경영평가 제도의 의의

정부가 공공기관의 경영실적을 평가하여 그 결과를 인사·성과급 등에 연계함으로써 사전적으로 경영자율권을 보장하고 사후적으로 경영에 대한 책임 확보

역할 및 기능

- ① 사전적인 성과계약을 통해 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 정부의 사전적 경영개입을 최소화
- ② 공공기관의 경영혁신을 위한 경쟁원리를 도입해 경영진이 창의성 및 기업가 정신을 발휘할 수 있는 제도적 여건을 조성하고 조직구성원에게는 목표 달성에 대한 책임의식과 동기를 부여
- ③ 평가결과가 공공기관의 경영에 환류 되어 경영개선을 유도하는 관리순환(management cycle)의 과정을 구성하고 있어, 평가과정에서 경영현안에 대한 진단과 개선방안이 도출될 수 있으며, 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹 하는 노력을 촉진할 수 있음
- ④ 공공기관의 경영투명성을 제고

9

5. 공공기관 경영평가제도

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

2 이명박 정부의 주요 제도개편

글로벌 공기업 육성, 공정사회 구현 등 새로운 사회적 수요에 능동적으로 대응하고 공공기관의 방안 경영방지, 재무건전성 제고 등 국민의 의견을 반영하기 위해 2010년 12월에 경영평가제도 개편 추진

주요내용[2011년도 경영실적 평가부터 반영]

- 목표: 국민에게 사랑 받는 공공기관으로 탈바꿈
- ① 경쟁력 있는 글로벌 공기업 육성을 위해 글로벌 선진기업 실적과 직접 비교 평가하는 방법을 도입
 - ② 공공기관의 사회적 책임을 강화하기 위해 '사회공헌' 및 '일자리 창출' 노력과 성과를 비중 있게 평가
'사회공헌지표(2점) 신설, 사회적 약자 배려를 위한 정부권장정책 이행실적 강화(2점→5점), 신규채용노력 및 민간부문에서의 일자리창출 지원 노력을 핵심사항으로 평가
 - ③ 기관·기관장 평가체계를 통합하고 지표수를 축소 간소화
 - ④ 기관장 평가단을 '경영평가단'으로 통합 운영. 민간기업 CEO의 참여 확대를 통한 전문성 제고
 - ⑤ 기관의 방만경영 관련 지표의 평가비중을 확대
 - ⑥ 일반 국민들의 견해를 평가에 반영하도록 함(국민경제기여도, 신뢰도 등)

10

5. 공공기관 경영평가제도

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

3 경영평가제도의 종류

(1) 공기업·준정부기관 경영실적 평가

평가범주	주요평가지표
리더십·책임경영	<ul style="list-style-type: none"> • 리더십 • 책임경영 • 국민평가 • 사회적 기여(사회공헌, 정부권장정책)
경영효율	<ul style="list-style-type: none"> • 업무효율 • 조직 및 인적자원관리 • 재무예산관리 및 성과(재무예산관리, 재무예산성과, 계량관리업무비) • 연금유형은 기금운용관리 및 성과 • 보수 및 성과관리(보수 및 성과관리, 총 인건비 인상률) • 노사관리
주요사업	• 공공기관의 주요사업별 계획, 활동, 성과를 종합적으로 평가

11

5. 공공기관 경영평가제도

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

(2) 기관장 경영계약 이행실적 평가

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

(3) 자율경영계획서 이행실적 평가

범주	고유성과과제	공통과제	
가중치	100	가감방식 (각각 +1.5~△6점/ 최대 +3~△12점)	차감방식 (0~△3점)
평가지표	• 기관별로 전년도에 선정된 3~4개 성과목표(성과 목표별 가중치 부여)	• 공공기관 선진화 • 노사관계 선진화	• 자율권 운영의 적정성

12

5. 공공기관 경영평가제도

출처: 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화 백서, 2011

(4) 상임감사 직무수행실적 평가(공기업 & 준정부기관)

평가 부문	평가 지표	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
기관경영 평가결과	기관경영평가결과	10

13

6. 공공기관 성과관리 정책: 이명박 정부

■ 정책: 제도 운영에 관련한 원칙, 가치관, 접근방법, 전제

■ 이명박 정부 공공기관 선진화 추진 원칙

추진 원칙	주요 내용
작은 정부, 큰 시장	<ul style="list-style-type: none"> 공공부문 비중을 지속적으로 축소 민간과 경합되는 부분은 공공역할 조정
국민편익증대	<ul style="list-style-type: none"> 질 좋은 서비스 제공 정부지원 절감으로 국민의 부담 경감
사회적 비용 최소화	<ul style="list-style-type: none"> 전기, 가스, 수도, 의료보험은 민영화 대상에서 제외 고용안정을 최대한 보장 혁신도시는 지속적으로 추진
기관별 특성에 맞는 방안을 수립하여 투명하게 추진	<ul style="list-style-type: none"> 공개토론회 등 각계각층의 의견을 수렴 공공성, 경쟁성 등 공공기관별 특성을 감안하여 가장 적합한 방안을 수립

14

6. 공공기관 성과관리 정책: 이명박 정부

‘이명박 정부 성과관리 정책’ 개념 정의

“이명박 정부의 성과관리 정책”은 이명박 정부에서 실시되고 있는 성과관리 정책을 일컫음.
따라서 전 정부 정책을 계승 또는 발전시킨 것도 포함함.

- | | |
|----------------|---|
| (1) 정책 (전제/원칙) | 시장의 효율성이 정부의 효율성보다 높다 |
| | • 논점: 신뢰할 수 있는 과학적 연구가 있는가? |
| (2) 정책 (접근방법) | 정부지원 절감은 국민부담 경감 |
| | • 논점: 정부지원 절감은 국민의 시장에서의 부담을 증대시켜, 총 국민부담을 감소시키지는 않는다. |
| (3) 정책 (접근방법) | 상대적 경쟁원리에 의한 효율성 제고 |
| | • 논점: 비교그룹이 누구인가에 따라 평가등급이 달라짐 |
| (4) 정책 (접근방법) | 미래지향적 성과관리보다는 과거지향적 성과평가 |
| | • 논점: Mission/vision-driven 성과관리의 취약 |
| (5) 정책 (가치관) | 공공성(공익성)보다는 경영효율성에 초점 |
| | • 논점: doing the things right vs. doing the right things |

15

7. 공공기관 성과관리 발전방향

공공기관 “성과”의 재정립

- doing the things right
- mission / vision driven



성과관리의 목적 재확인

- ① 국민책무성 강화
- ② 미래지향적 관리(무형자산 관리)
- ③ 체계적 업무개선
- ④ 조직구성원의 역량강화

16

7. 공공기관 성과관리 발전방향



■ 접근방법의 재정립

- ① 성과평가 → 성과관리(mission / vision driven)
- ② “경쟁원리” 에 의한 상대평가 → 수준평가
- ③ 성과에 의한 처벌/상 →문제해결, 역량강화

성과 = f(투입, 역량, 노력, 외부변수)

- ④ 정부효율성 → 국가효율성
- ⑤ 1년 평가 → 중기 심층평가
- ⑥ 기타 제도적 발전방향

- 평가단 구성: 객관성/공정성 → 전문성 위주
- 단기적 정량평가 → 중기적 정성평가
- 평가의 중복성 해소 및 간소화(i.e. 상임감사 평가 & 감사원 심사)

감사합니다.

해외 주요국 공공기관의 성과관리

허경선 (한국조세연구원 경영평가연구팀장)

I. 서론

공공기관은 구조적으로 비효율이 발생하기 쉬운 구조를 가지고 있는데, 이는 공공기관의 궁극적 주인인 시민과 정부, 정부와 공공기관 간의 다층적 복대리인 문제로 인해 국민들의 감시에서 떨어져 있고 따라서 경영체제의 책임성 확보가 쉽지 않기 때문이다. 또한 공공부문의 특성상 성과측정이 쉽지 않기 때문에 정부부처에 의한 통제 또한 용이치 않을뿐더러, 도리어 관련부처와 긴밀한 네트워크가 형성된 공공기관 임원들과 주무부처 사이의 공모적 도덕적 해이가 발생할 가능성도 상존한다

이러한 문제를 해결하기 위해 공공기관의 효율성을 높이고 성과를 향상시키기 위한 노력은 오래전부터 시도되어왔다. 역대 정부들은 공공기관의 효율성을 높이기 위해 공공기관 개혁을 추진해 왔으며 이번 정부 들어서는 공공기관 선진화라는 정책과제로 추진되고 있다. 공공기관 선진화에서 민영화와 통폐합 등의 하드웨어 개혁과 더불어 중점적으로 추진하고 있는 것이 성과관리를 포함하여 공공기관의 체질을 개선할 수 있는 소프트웨어 개혁이다.

성과관리는 공공기관의 경영평가를 포함하여 기관의 성과를 관리하는 다양한 프로그램과 제도를 모두 포괄하는 개념이다. 다양한 종류와 차원의 성과관리방법이 존재하지만 관리를 수행하고 집행하는 주체에 따라 크게 내부성과관리와 외부 성과관리로 구분하여 볼 수 있다. 또한 성과관리의 초점에 따라 과정에 대한 성과관리와 사후적인 결과에 대한 성과 관리로 나누어 볼 수 있다. 이와 같이 성과관리는 그 범위가 매우 넓고 다양한 방법으로 이루어지고 있으므로 복합적이고 종합적인 접근이 필요하다.

공공기관의 비효율성과 방만 경영에 대한 우려는 비단 우리나라 뿐 아니라 세계 거의 모든 국가의 공공기관이 안고 있는 문제이기 때문에 공공기관의 효율적 경영을 도모하기 위한 노력은 글로벌한 이슈로 제시되어 왔다. 특히 공공부문에 시장원리를 도입하여 성과를 향상시키고자 하는 신공공관리론의 등장은 1990년대 초부터 영국, 미국 등에서 시작되어 우리나라에 이르기까지 공공부문의 성과관리에 관한 지속적인 관심과 노력을 가져왔다. 공공기관의 자율성과 책임성을 강조하는 신공공관리론은 과정보다는 성과를 중시하고 있으며, 이는 공공기관에 대한 경영평가의 대대적인 도입으로 연결되고 있다.

본고에서는 국내 공공기관의 성과관리시스템에 대해 간략히 살펴보고

해외 주요국-영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드-에서 시행중인 성과관리시스템을 검토하여 국내 공공기관의 성과관리방안에 대한 시사점을 얻고자 한다.

II. 우리나라 공공기관의 성과관리

1960년대 공공기관의 관리는 정부에서 예산이나 사업 계획 등을 사전에 통제하고 관리하는 형태를 취하는 것에서 시작되었다. 이 당시의 공공기관 성과제도는 정부 업무평가에 치중하여 이루어 졌다. 1984년에 제정된 「정부투자기관 관리기본법」은 공공기관의 성과관리를 사전통제중심에서 경영평가 중심의 사후 성과 관리 체계로 전환하는 계기가 되었다. 이 시기의 성과는 대부분 재무제표 중심의 전통적인 성과측정 방법이 많이 활용되었다 (한국행정학회, 2007). 이후 신공공관리론이 도입되고 1997년의 외환위기를 겪으면서 공공기관에 대한 성과의 중요성이 크게 부각되었다. 2001년에서 2003년 사이에는 석유개발공사 등 10개의 기관에서 BSC (Balanced Scorecard)를 도입하였는데, 이는 재무성과 위주의 기존 성과관리를 더욱 확대하여 재무와 비 재무, 장기와 단기, 선행과 후행, 내부와 외부, 조직과 개인에 관한 지표가 균형을 이루는데 목적을 두고 있다.

현재 공공기관에서는 다양한 성과관리 프로그램과 제도가 시행되고 있다. 공공기관이 내부적으로 성과를 향상시키기 위해 자체 도입하여 운영되는 프로그램이 있고 외부적으로 공공기관의 주무부처와 관리부처에서 시행하는 제도 들이 있다. 윤광재 (2007)는 공공기관의 성과관리 시스템을 내부성과시스템과 외부성과시스템으로 나누어서 살펴보고 있는데 내부성과관리시스템에는 근무성적평정과 BSC 등이 포함되며, 외부성과관리시스템에는 경영평가와 혁신평가 재정·기금평가 등이 포함된다고 구분하고 있다. 본 장에서는 국내 공공기관에 시행중인 내부성과관리와 외부 성과관리에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

1. 내부성과관리

가. 내부성과관리시스템의 정의

성과관리시스템의 개념에 대해서는 <표 1>과 같이 다양한 논의가 이뤄지고 있다. 다양한 논의를 종합하면 성과관리시스템은 성과계획부터 측정, 평가, 인사고과, 성과보상, 성과정보 활용 등을 모두 포함하는 일련의 성과관리 과정이며 동시에 기관과 개인의 성과를 측정하고 향상시키고 보상하고자 하는 종합적인 과정이라고 볼 수 있다(한국행정연구원, 2009). 내부성과관리시스템은 기관에서 자체적으로 도입하여 운영하는 프로그램에 해당하며, 기관구성원들의 인사관리에 반영하기 위해 전통적으로 구축되어 온 시스템과 최근에 도입된 다양한 성과평가시스템으로 나뉜다. 전자에는 근무성적평정과 다면평가가 포함되고 후자는 대표적으로BSC를 들 수 있다.

<표 1> 성과관리시스템의 개념 정의

연구자	개념
Rubinesak&Bovaird (1999)	관리자가 조직의 성공을 위해 조직의 목표 달성에 초점을 맞춘 하나의 관리 시스템
Schwartz (1999)	목표와 기대를 설정하고 이를 이해하고 지속적인 환류를 제공하고 성과고과(performance appraisal)를 행하는 하나의 관리시스템
Armstrong&Baron (2000)	조직 관리자가 조직, 집단, 개인의 성과를 향상시키기 위한 목적으로 하는 하나의 관리과정
Varma et al. (2008)	조직의 목표를 설정하고, 기준(standard)을 결정하고 업무를 배분하고 평가하는 관리시스템
Bricsoe&Claus (2008)	조직의 목표를 설정하고 성과기준(performance standard)을 결정하고 업무를 할당하고 성과환류를 제공하고 훈련과 발전의 수요를 정하고 보상을 분배하는 하나의 시스템

자료: 한국행정연구원(2009)

공공기관 경영실적 평가에서는 기관의 내부성과관리시스템을 ‘성과관리체계’지표를 통해서 평가하고 있는데, 성과관리체계 지표는 조직의 전부서와 계층에 걸쳐 성과를 어떻게 측정·분석·평가·개선하는지에 중점을 두고 있다. 내부성과관리시스템의 평가기준이 되는 세부평가내용은 ‘적정한 성과관리체계 및 평가지표의 운영, ‘성과관리체계의 합리적 운영 노력, ‘내부 성과평가체계와 외부평가체계의 연계, ‘성과관리체계 개선 및 성과평가 결과 환류가 포함되어 있다. 이러한 세부지표는 내부성과관리시스템이 지향하는 바와 어떻게 운영되어야 하는지를 직접적으로 보여주고 있다.

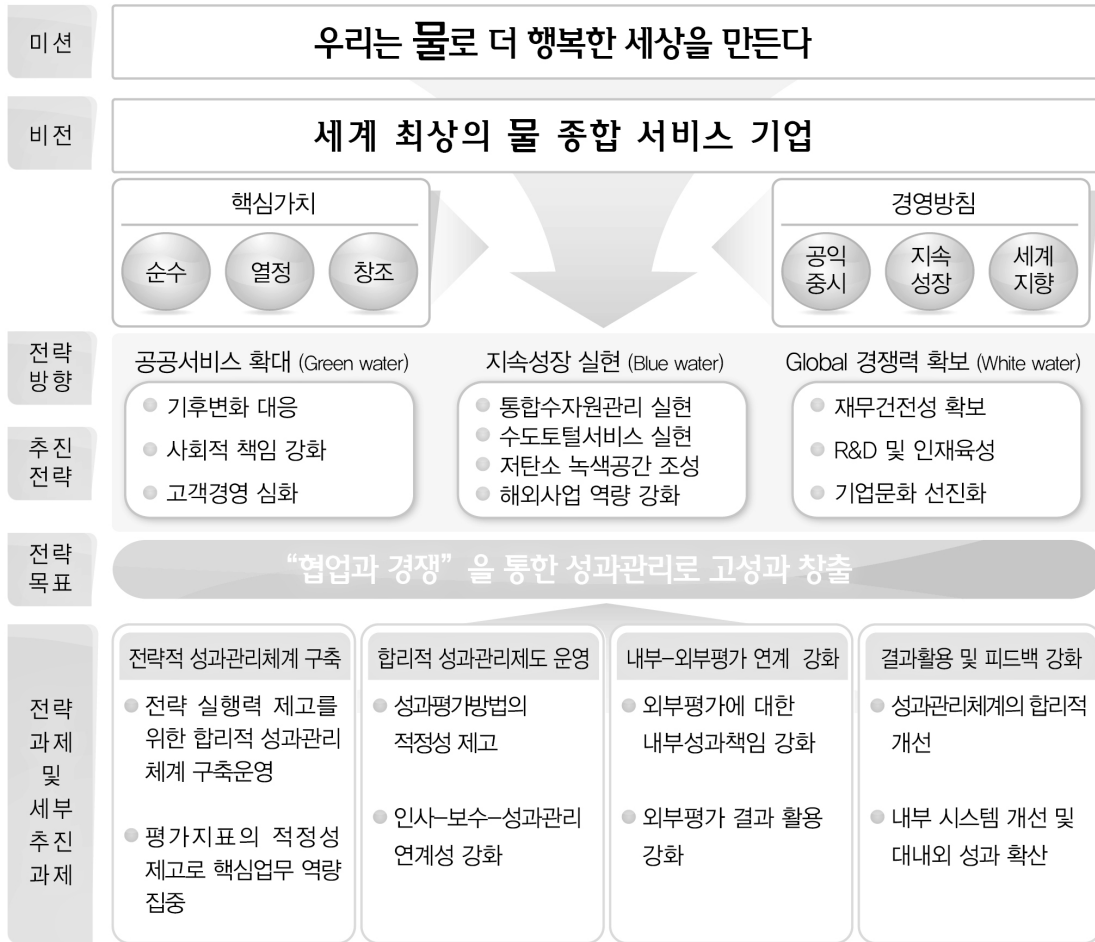
나. 공공기관의 내부성과관리시스템

공공기관의 내부성과관리 시스템은 기관의 목적과 특색에 맞게 다양하게 구성되어 있지만 최근에는 공통적인 사항을 많이 찾아볼 수 있다. 대부분의 공공기관이 내부성과관리시스템으로 근무성적평정시스템과 BSC를 구축하고 있는 것으로 보고되고 있으며, 그 외에도 BSC와 타 시스템의 연계나 성과관리시스템 제도 개선에 직원 참여 확대, 성과연봉제의 개선, 평가결과의 피드백 강화 등이 공통적으로 이루어지고 있다. 이 절에서는 공공기관에서 내부성과관리시스템이 실제 어떻게 설계되고 운영되는지를 살펴보기 위해 내부성과관리시스템이 잘 갖춰져 있는 것으로 알려진 한국수자원공사와 한국전력공사의 2010년 내부성과관리시스템을 중점적으로 살펴보고자 한다.

1) 2010년도 한국수자원공사 내부성과관리시스템

한국수자원공사에서는 다음과 같은 전략추진체계를 통해 성과관리를 실시하고 있다. 기관의 미션과 비전에 맞추어 주요 전략과 세부추진과제가 설정되었으며 이에 해당하는 주요성과지표 (KPI)를 설정하여 운영하고 있다.

[그림 1] 한국수자원공사 전략추진체계도



한국수자원공사는 BSC와 내부평가시스템을 통합하여 운영하고 있으며 전략과제 및 KPI를 재설정하고 명확한 성과책임 부여를 위해 전략별 책임부서를 설정하여 운영하고 있다. 또한 온·오프라인으로 상시 전략실행을 관리하고 모니터링을 실시하고 있으며 이를 통해 전략 실행력을 제고하고 있다. 사업별 IT시스템은 상세정보를 제공하고, BSC, ERM, EIS를 활용하여 전사 성과달성도를 공유하는 것을 가능하게 하고 있다. 이와 같은 기관의 성과는 본부별 성과관리회의, 분기별 심사평가 실시와 경영진 보고 및 피드백을 통해서 관리되고 있으며 전사 성과추진회의를 통하여 성과의 점검 및 공유를 하고 있다.

*** ERM(Enterprise Risk Management, 전사적 리스크 관리)**

재무·비재무 위험 등 공사 경영에 영향을 미치는 각종 위험과 위기상황의 통합관리를 통하여 기업의 성장과 지속가능경영을 도모하는 新경영관리기법

*** EIS(Executive Information System, 경영자정보시스템)**

최고경영자 등 관리자가 의사결정을 하는 데 도움이 되고 전체 사업과 활동을 감독하는 데 필요한 정보를 제공하는 시스템

성과에 대한 보상 역시 성과관리시스템의 중요한 축을 형성하고 있다. 성과연봉제의 개선으로 성과급 차등 폭을 확대하여 성과와 보수의 연계를 강화하고 있고 성과중심의 보상강화를 위해 개인업적평가제도를 개선하였다. 성과제도의 운영과 개선에 있어 직원의 참여도를 제고하기 위해 직원 맞춤형 의견수렴을 실시하고 CoP(Community of Practice, 실천공동체) 활동을 전개하고 있다. 이를 통해 성과관리를 피드백 중심 형으로 개선하고 맞춤형 자율성과관리회의를 통해 평가의 성과관리기능을 강화하고 있다.

2) 2010년도 한국전력공사 내부성과관리시스템

한국전력공사에서는 [그림 2]와 같은 전략에 따라 내부성과관리를 추진하고 있다. 성과관리체계 및 평가지표의 운영 측면에서 비전중기 사업계획-사업계획-경영목표에 따라 성과지표의 cascading이 이루어졌으며 전략과 사업계획을 연계하는 통합성과관리시스템이 구현되었다. 또한 성과지표 모형을 개발하여 합리적인 성과지표체계를 구축하고자 한다. 성과관리체계의 합리적 운영을 위해 zero base 기준 목표 설정 및 난이도 평가를 도입하고 성과평가 워크숍 등 제도개선에 직원 참여를 확대하였다. 이러한 성과시스템에 따라 평가를 한 후, 성과평가를 기준으로 연봉 차등을 대폭적으로 확대하고 있다. 또한 환류의 측면에서 평가주기별 결과분석을 토대로 취약분야 중심의 제도개선이 추진되었으며 성과평가결과에 의해서 경영전반에 걸쳐 피드백활동이 이루어지고 있다.

[그림 2] 전력공사 전략추진체계도



2. 외부성과관리

공공기관의 외부성과관리는 1년에 1회 실시하는 공공기관 경영실적평가를 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 경영실적평가 외에도 공공기관의 성과는 다양한 방법을 통해 관리 감독되고 있다. 아래 표는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 정하고 있는 다양한 성과관리와 감독에 대해서 보여주고 있는데, 여기에는 예산과 결산, 중기재정전략과 같은 재무에 대한 관리, 상시적인 감독 지침, 기관의 성과를 정기적으로 평가하는 경영평가와 상시적인 정보제공수단인 통합경영공시 감사원의 감사와 국회에의 보고와 같은 다양한 프로그램과 제도가 포함되어 있다. 좁은 의미의 성과관리시스템은 경영평가에 국한 될 수 있지만 광의의 성과관리는 이와 같이

기관의 활동에서 발생하는 성과에 대해 항상적이고 수시적인 감독과 자문, 모니터링 활동이 포함된다고 볼 수 있다.

<표 2> 공운법상 공공기관 유형별 보고, 평가, 감사

구분	공기업	준정부기관
예산편성	- 기관장 예산안 편성 - 이사회 제출, 의결 확정 (단, 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결 - 주무기관의 장의 승인 - 확정) - 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 기획재정부장관 주무기관의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고	
결산보고	다음연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출 - 3월 말일까지 승인 - 결산 확정	다음연도 2월 말일까지 주무기관의 장에게 제출 - 3월 말일까지 승인 - 결산 확정
중장기 재무관리계획	자산 규모 2조원 이상인 공기업과 준정부 기관은 해당년도 포함 5개년 이상의 중장기재무관리계획을 수립 후 이사회 의결을 거쳐 6월말까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출	
감독	- 기획재정부장관: 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 - 주무기관장: 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업	- 주무기관장은 경영지침 이행여부 감독 - 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등
경영실적평가	기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가 6월 20일 까지 국회와 대통령에게 보고	
비상임이사, 감사 직무수행실적 평가	- 기획재정부장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 - 기획재정부장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능	
통합경영공시	- 기획재정부장관은 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시	
경영지침	기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 경영지침을 정하고 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등	
감사원 감사	「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사, 결산서 검사를 실시하여 7월 31일 까지 기획재정부장관에게 제출, 8월 20일 까지 국회에 보고	
국회 보고	감사나 감사위원회가 실시한 감사결과를 종합한 감사보고서 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치 계획 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과를 국회 소관 상임위원회에 제출	

3. 국내 공공기관 성과관리의 이슈

윗 장에서 살펴본 국내 공공기관의 성과관리는 내부와 외부 성과관리, 사전적 사후적 성과관리가 혼용되어 운영되고 있음을 알 수 있다. 특히 외부 성과관리의 경우 경영실적평가 외에 상시적인 감독과 각종 보고 통합경영공시, 감사원 감사와 국회의 검토까지 성과관리에 포함한다면, 성과관리가 얼마나 광범위하게 시행되고 있는지를 확인할 수 있다. 이렇게 다양한 성과관리의 시행은 다면적으로 공공기관의 성과를 관리하고 투명한 경영을 유도할 수 있다는 장점이 있는 반면 공공기관에 게 과도한 성과관리 비용을 요구하고 있다는 단점도 존재한다. 따라서 공공기관의 자율성이 줄어들고 성과관리와 감독·보고에 지나치게 많은 시간과 비용을 쏟고 있다는 불만이 계속적으로 제기되고 있다.

다양한 성과관리의 방법이 존재하지만 이중에서도 경영실적평가에 대해 과도하게 집중하고 있다는 것 또한 지적해 볼 수 있다. 이는 기관의 경영평가결과가 기관의 성과급 결정에 직접적인 영향을 미치고 기관장 평가의 경우 기관장의 연임과 직접 연계되어 있다는 점에서 비롯된 문제일 수 있다. 기관의 경영평가결과와 그에 해당하는 보상이 적절한가에 대해서는 좀 더 논의가 필요한 부분이다. 경영실적평가의 결과가 기관전체의 성과급을 결정하기 때문에 기관입장에서는 평가에 과도한 비용과 시간을 투자하게 되고, 공공기관의 관리감독기구와 이해관계자는 평가제도에 더 많은 평가항목을 추가할 것을 요청하고 있다. 이는 평가제도가 더욱 복잡해지고 평가의 시행비용이 더 커지는 결과를 가져오고 있다.

공공기관의 내부성과관리는 이제 갖 도입되어 운용되고 있으며, 내부성과관리가 정착화 되고 이에 따른 성과주의 보상과 성과 연봉제가 정착되기 위해서는 아직은 시간이 필요한 것으로 보인다. 또한 내부성과관리와 외부성과관리가 별도로 운영됨에 따라 내부의 성과향상이 외부의 성과로 직접 연결되지 않아 이중으로 성과관리 체계를 운영해야 하는 부담이 아직까지는 존재하는 것으로 나타나고 있다. 조직의 미션과 장기목표, 내부의 성과지표와 외부의 성과지표가 체계적으로 연결되어 있을 때 성과관리제도 운영으로 인한 시너지가 발생 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 해외 주요국가의 성과관리

국내의 공공기관과 마찬가지로 해외 주요국가의 공공기관도 그 목적과 형태에 따라 다양한 분류가 가능하다. 크게 상업성을 추구하는 공기업과 정부의 공공서비스를 제공하는 준정부 기관으로 분류가 가능하며 해외 주요국가의 경우 아래 표와 같이 주요 공기업을 전담하는 전담부서가 별도로 존재한다. 공공기관의 성과관리도 주요공기업의 경우 공기업 전담부서에서 담당하는 경우가 많다. 본 장에서는 다양한 공공기관의 성과관리 방법 중에서 경영평가에 초점을 맞추어 해외 주요국의 사례를 살펴보고자 한다.

<표 3> 공기업 분류 기준과 공기업 전담부서

	영국	프랑스	스웨덴	뉴질랜드
공기업의 기준	자채수입이 전체 수입의 51% 이상	- 자본의 절반 이상, 의결권의 절반 이상을 국가가 소유 - 상공업 활동을 하는 법인	- 정부가 기업의 전부 혹은 일부 주식을 직접투자의 형태로 소유 - 경쟁시장에서 운영되거나 특별한 목적을 가지고 운영됨	기관의 주요 업무 목적이 공공의 이익과 상업적 이익을 추구함
공기업 전담 부서	사업·기업·규제 개혁부 (BERR) 내의 공기업실 (Shareholder Executive)	재무성 내의 국가 투자청 (APE)	기업 및 에너지 통신부 (Ministry of Enterprise, Energy and Communication)	재무부 내의 공기업 관리부(Crown Ownership Monitoring Unit, COMU)
담당하는 공기업의 수	28	55	40	57

1. 영국

가. 공공부문의 성과관리

영국 공공기관 성과평가는 다양한 이해관계자들과 거버넌스 체제를 형성하고 있다. 공공기관 성과평가 네트워크를 살펴보면 내각사무처(Cabinet Office)와 재무부(HM Treasury)를 중심으로 종합지출분석(CSR)과 공공서비스협약(PSA)을 각 부처와 협의한다. 중앙정부(재무부) 차원의 정책평가는 3년 주기의 지출 분석(Spending review, SR)과 장기적 관점의 종합지출분석(comprehensive spending review, CSR)으로 구분된다. 종합지출분석은 영점(zero-base)기준에서 정부활동을 전면적으로 분석·평가하고 지출 분석은 기존 활동에 근거하여 변화사항만을 판단한다. 그리고 이를 바탕으로 각 주무부처는 소속 공공기관을 관리하는 체계를 구축하고 있다. 즉, 공공기관의 주무부처는 정부 전체 목표 하에 부처별 세부 성과목표를 명확히 하고 및 재원투입 계획을 3년 단위로 세우고, 이를 다시 소관 공공기관의 성과목표설계를 할 때 반영을 한다.

영국의 공공부문 성과평가는 공공서비스협약(PSA, Public Service Agreement)과 서비스전달협약(SDA, Service Delivery Agreement)이 주무부처와 관련된 관리메커니즘이다. 부처를 대상으로 한 거시적 성과목표설정체계이고, 다시 주무부처는 다시 미시적인 실천전략으로서 서비스전달협약(Service Delivery Agreement, SDA)를 작성한다. 성과협력협약은 부처의 종합사업계획으로서 소관 공공기관의 성과협약 및 사업설계에 반영이 된다. 공공기관 주무부처는 공공서비스협약의 목표(PSAs target)

에 연계하여 산하 공공기관을 포함한 전 부처 차원에서 정책목표의 전략성과 연계성을 평가하는 종합평가, 그리고 각 부처의 특정 정책목표 집행과 관련된 산하 공공기관들의 정책과정 전반을 평가하는 사업성평가를 시행한다. 공공서비스협약(PSA)에서 제시된 정부정책의 우선순위가 서비스전달협약(SDA)를 통해서 보다 구체화된다. 서비스전달협약은 투입, 산출 그리고 과정 지표가 제시되며 결과 (outcome)와의 연계성을 보여준다.

나. 공기업의 성과관리

1) 소유권 행사

과거 영국의 소유권행사의 유형은 소유권을 가진 개별부처가 영향력을 행사하는 분권 모형이었으나 2003년 이후로 사업·기업·규제 개혁부 (BERR)내에 공기업실 (Shareholder Executive)이 설립되면서 중앙 집중형으로 전환되었다. 공기업실의 전략적 목표는 정부의 지분을 유지하고 효율적인 주주로서 정부의 정책 및 규제 그리고 소비자 변수 내에서 수익을 달성함에 있다. 2009년 기준 공기업부의 통제를 받는 28개의 공기업 중 23개에 대해 정부가 100%의 지분을 가진다.

영국 공기업 이사회는 주무부처에 의하여 임명되며, 정부가 지분을 완전히 보유한 공기업의 경우엔 정부대표이사가 없으나 일부 지분을 보유할 경우에는 1~2명의 정부대표이사를 선임하고 있다. 공공기관과 주무부처 간의 원활한 관계를 위하여 공공기관의 경력이 풍부한 자를 부처 내에 임용하여 의사소통을 촉진시키는 Fraser Figure제도를 시행하고 있다.

2) 외부성과관리

외부평가 중심인 영국 공기업의 성과관리체계는 크게 3가지로 수행된다. 첫째는 공기업실의 공기업 성과에 대한 상시적인 모니터링(on-going monitoring)으로 공기업은 월 1회 주기적으로 공기업부에 공기업의 계획 및 예산과 관련된 성과정보를 보고한다. 또한 공기업실은 공기업의 경영활동을 점검 한 후, 결과를 6개월 마다 발행하는데 점검 항목은 정부주주와의 관계, 공기업실 모형의 적용, 경영진의 질적 수준, 경영전략, 재정성과, 성과의 균형성과 위험 등 6개 항목이다. 둘째는 의회의 공기업실과 정부소유공기업에 대한 경영성과 평가로서 공기업 기관장 및 이사회는 매년 연례보고서를 의회에 제출해야 하며 의회는 성과에 대해 사후 모니터링을 담당한다. 연례 보고서는 공기업의 재정보고서(Financial Statements) 및 비재정보고서(Specific Reporting)의 성과정보를 포괄하며 2005년부터는 종합보고서(Aggregate Annual Reports)도 첨부되고 있다. 셋째는 매년 실시되는 독립적 외부감사기관으로서 감사원의 공기업에 대한 경영성과 감사이다. 감사원의 감사 결과는 의회에 보고

되는 연례보고서에 첨부된다. 감사원 발간 보고서인 ‘Value For Money’ 보고서는 공공사업을 경제성, 효율성, 효과성 관점에서 분석평가 한다.

3) 평가결과의 활용

영국에서는 평가결과를 개인 및 기관 수준에서 모두 인센티브 제도로 활용한다. 우선 개인수준의 인센티브 제도를 살펴보면, 공기업 기관장 및 이사회 구성원의 성과급 및 재임과 연계시켜 활용한다. 기관장 및 이사의 보수체계는 기본급 외에 성과급이 추가되는 인센티브 구조이며, 평가결과가 좋을 경우에 연례 성과급을 받게 된다. 다만 평가결과가 최상위일 경우에는 장기 성과급을 지급받기도 한다. 또한 이사회 멤버로서 재임용 결정 시에도 평가결과를 많이 고려한다. 기관수준의 인센티브 제도로써 평가결과가 우수한 공기업에 대해 차기년도의 성과 평가를 면제해 준다.

다. 비부처공공기관 (NDPB)의 성과관리

1) NDPB 성과관리 주체

영국에서는 공공기관 평가를 위해서 모든 공공기관의 평가를 관장하는 단일한 평가단이 존재하는 것이 아니라 개별 기관별로 독립된 평가단이 구성되어 운영되고 있다. NDPB가 경영의 자율성을 가지고 주무부처의 통제로부터 일정한 거리를 가지고 운영됨에도 불구하고, 의회와의 관계에 있어 NDPB 성과에 대한 궁극적인 책임은 결국 주무부처의 장관에게 귀결된다. 따라서 주무부처는 의회에 대한 책임을 다하기 위해서, NDPB 경영의 비용과 효과성을 측정할 수 있는 충분한 정보를 보유해야 하고 NDPB에 자원을 배분할 시에도 그러한 실증적인 근거에 기반 하여 배분할 필요가 있다. 또한 주무부처는 NDPB가 부처의 목적달성을 위해서 임무를 수행하고 있고, PSA목표 달성에 중요한 기여를 하고 있다는 신뢰성이 높고 시기적절한 정보를 파악하고 있을 필요가 있다. 따라서 주무부처의 의무는 첫째, NDPB의 전략적 목적과 정책가이드라인을 파악하여야 하며 둘째, NDPB의 성과에 대하여 의회에 보고할 책임이 있으며, 셋째, NDPB에 투입된 자원에 대하여 의회의 승인을 받을 책임이 있다.

이를 위하여 주무부처의 장관은 NDPB의 기관장과 지속적으로 관계를 유지하면서 기관의 제반사항과 성과에 관하여 파악하고 주무부처의 장으로서 소관 공공기관에 책임을 져야할 의무가 있다.

2) 주무부처 회계책임자

주무부처 회계책임자는 의회에 NDPB의 성과에 대하여 보고할 때에 실질적인 책임을 지고, NDPB의 기관장(Chief Executive)의 임명에도 관여한다. 주무부처 회계책임자의 의무를 간략히 정리하면 다음과 같다.

- NDPB의 전략과 주무부처 PSA와의 연계성을 파악함
- NDPB의 Value for Money 확보를 위한 효율적인 통제방법을 모색해야 함
- NDPB 자체평가에 대한 조언을 제공함
- NDPB에게 공급된 보조금 사용에 대하여 효율성 및 적실성 파악을 파악함
- 또한 주무부처 회계책임자는 매년 6월 30일까지 제출되는 공공기관의 연간보고서를 평가하고, 다음 회계연도 성과목표 설정에 적극적인 역할을 수행

3) NDPB의 성과보고서

공공기관의 성과보고서의 내용을 살펴보면 주무부처와 협의하고 지난해의 성과보고서를 기반으로 회계연도내의 성과목표달성정도에 초점이 맞춰져 있다 즉, 성과보고서 작성을 위해 다음과 같은 순서로 보고서를 구성하고 있는 것이다. 첫째, 주무부처 정책과 관련하여 기관 임무(Aim) 설정, 둘째 성과측정을 위한 업무량을 파악하고 하위 목표에 따른 성과달성도를 작성, 셋째, 성과에 대한 타당성을 검증, 넷째, 지출내역 공개를 통한 책임성 확보, 다섯째, 성과결과 활용을 통한 다음연도 성과 목표제시를 그 내용으로 한다.

4) 성과결과의 내부 활용

영국 공공기관의 인사행정 체계는 조직원의 보수 지급 기준으로 실적을 강조하고 있다. 영국 감사원에 따르면 주무부처 장관과 소관 공공기관은 매년 성과계획서를 작성하고 두 기관 간 협의를 통하여 공공기관 구성원의 성과급제를 실시하고 있다. 성과 향상에 대한 보상으로는 임금 인상 이외에 다양한 유형의 인센티브가 제공되며 인사고과에도 반영됨을 알 수 있다. 공공기관 성과급제는 일괄적으로 실시되는 것이 아니라 각 주무부처와 공공기관 간 협의를 통하여 실시할 수 있다.

2. 프랑스

가. 경영평가

프랑스의 공기업 평가관리 제도는 크게 경영보고서 사회보고서 그리고 경영계약 평가로 이루어진다. 매년 작성되는 경영보고서는 이사회 및 주주총회의 확인 및

평가를 거쳐서 정부 주무부처와 재정경제산업부에 제출하게 되는 데 그 주된 내용은 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 투자 수익률, 시장 수익률과 같은 세부 경제적 성과를 나타내는 것들로 구성된다.

1984년 이후부터 시행된 사회보고서 (Bilan Social) 는 종업원 50명이상 기업의 경우 작성하도록 되어있는데, 사회보고서 역시 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐 담당 근로감독관을 통해서 프랑스 노동부에 제출하도록 되어있다. 그 주된 내용은 고용관리, 근로시간, 교육훈련, 임금지표, 복리후생, 산업안전보건 및 노사관계 등과 같은 사회적 성과를 나타내는 지표들로 이루어져 있다.

1967년부터 공기업 관리의 기본 틀로서 사용된 경영계약제도는 프랑스 정부와 공기업사이에 체결되는 경영계약을 기본으로 한다. 프랑스 정부는 공기업간에 3년 내지 4년을 주기로 경영계약을 체결하여 장기적인 경영목표를 공기업에 부여하고 공기업은 이 경영계약에 따라 매분기마다 경영성과를 정부에 보고하며 정부는 경영성과를 점검하여 공기업을 통제하고 있다. 정부는 해당 공기업을 통해 이루고자 하는 사회적 정치적 목표를 경영계약에 반영하고 공기업에 자율권을 줌으로써 공기업들을 간접적으로 규제할 수 있다.

프랑스 공기업 평가제도는 다음과 같이 운영된다.

1) 경영평가의 주체

프랑스의 공기업 경영평가의 주체는 2003년을 기점으로 하여 이전에는 정부의 기획위원회 주관으로 정부부처의 관료들에 의해 평가가 이루어지다가 2003년 국가투자청이 설립되면서 국가투자청은 모니터링, 컨설팅 등의 관리감독 역할을 수행하고, 회계감사원은 사후감사를 맡으며 기존의 기획위원회는 전략분석원이 되어 제한된 역할을 하게 된다.

2) 경영평가주기

공기업에 대한 정기 감사 및 경영평가는 정부와 공기업간에 체결한 경영계약에 의해 이루어진다. 과거에는 매년 주기적으로 평가가 이루어졌으나 현재는 공기업의 중기경영전략에 의거하여 연도별로 또는 중기경영전략의 기간 말에 평가를 시행한다

3) 경영평가의 운영

프랑스는 각 산업부문별로 다른 경영 평가지표를 사용한다. 평가지표는 공기업에 대한 지표와 공공서비스에 대한 고객만족도, 정부정책 수행도 등을 포함하며, 평가에 따른 공기업간 순위결정이나 평점산정 등의 방식은 찾아보기 어렵다. 이보다는 성과보고서 및 사회보고서 등의 공기업 자체 보고서나 경영계약 내용을 중심으

로 취약한 부분에 대해 자문을 하는 컨설팅형 평가관리방식을 볼 수 있다. 프랑스는 공기업 경영평가 시 동종 산업의 성과 평균치를 기준으로 평가한다

4) 경영평가의 이용

공기업 경영평가에서 동종 산업의 성과 평균치를 기준으로 그 이하의 성과를 보인 기업들은 다음 년도에 미진한 사업에 대해 시정 및 투자증대를 할 것을 요구받는다. 공기업의 경영성과가 미흡한 경우에도 이를 임금이나 수당, 인센티브등과 연결하여 제재를 가하지는 않는다. 임금 등은 기업내부의 고유 권한으로 기업의 경영진이 결정하는 것으로 인식되어지기 때문이다. 이와 같이, 미흡한 업무성과에 대해 공식적 제재수단을 이용하기 보다는 국가투자청이 이를 지도, 지원하는 것으로 이용하고 있다.

나. 경영 공시

프랑스의 경영공시를 위한 제도로는 홈페이지를 통한 포괄적 공시와 통합 연차 보고서 발행, 반기보고서의 제출 등이 있다. 홈페이지를 위한 포괄적 공시는 국제회계기준(IFRS)에 맞추어 결합 재무제표를 공개해야 하며, 통합연차보고서는 재무부에 의해 발행되는데 그 내용은 부문별 공기업을 분석한 것이다. 특히 공기업의 사회적 측면을 강조한다.

이와는 별도로, 2004년부터 주식발행 공기업의 경우, 반기보고서 제출을 의무적으로 하게끔 요구하고 있다. 반기보고서에 포함될 내용은 재무제표, 자본지출, 회사경영환경 변화 등이다.

다. 외부 감사

프랑스의 감사원(Cours des Comptes)은 행정부와 입법부로부터 독립된 조직이며 감사 실시 후에 결과에 대해서 행정부에 보고한다. 또한 공기업 또는 감사위원회에서 선정한 외부회계전문가에 의한 감사를 의무화하고 있다

라. 정부 감독

정부의 주무부처는 기술적 감독과 규제·경쟁·지역정책 등 정부정책에 대해 공기업이 얼마나 순응했는가를 평가 감독한다. 프랑스의 재무부가 주식투자/매각 및 기관경영관련 포괄적 감독권을 행사하고 있다. 감독 및 보고는 국가투자청(APE) 주도의 성과지표에 근거한다.

3. 스웨덴

스웨덴의 성과관리는 정부부처가 국가의 재산을 적극적으로 감시·감독하여 그 가치를 극대화하고 특별한 사회적 이익에 부합하도록 해야 한다는 방향으로 전개되고 있다. 구체적으로 성과관리는 재무적, 사회경제적 목적 및 여타 목표에 대한 설립과 사후점검, 그리고 평가에 의해 이루어지고 있다. 설정된 목표는 관련된 사안에 따라 이사회, 정기주주총회, 법률이나 정책, 또는 정부와 기업 간의 합의로 정해지며, 합의가 이루어진 목표는 정기적으로 검토되며 정부의 방침 안에서 평가하는 것을 원칙으로 삼고 있다.

가. 공기업 유형분류에 따른 성과 평가

1) 시장 조건하에서 운영되는 기업의 평가

시장 조건하에서 운영되는 공기업은 시장의 다른 민간 참여자들과 동일한 필수 사항과 요구조건을 만족시켜야 한다는 전제하에서 평가를 받고 있다. 이를 통해 공기업의 장기 경쟁력, 가치의 증가, 자본의 효율적 사용을 보장하며, 경쟁을 왜곡시킬 위험을 최소화 할 수 있기 때문이다. 이런 이유로 시장 조건하에서 운영되는 기업의 재무적 목표의 설정과 사후점검은 기업운영에 필수적 요소이다

2) 특별한 사회적 이익을 위한 기업의 평가

특별한 사회적 이익이 있는 기업에는 사회경제적 목적이 설정되며 온전히 시장 조건 하에서 운영되는 기업과는 재무적 목표의 요구조건이 다르게 설정된다. 이들 기업은 주로 자본의 가장 효율적인 사용, 사회에 가장 큰 혜택을 창출하는 것 등을 위해 노력하는 것을 목적으로 삼고 있다. 예를 들어, 상업적 측면에서는 수익성이 낮음에도 불구하고 스웨덴의 특정 지역에서의 활동이 요구될 수 있다. 사회경제적 목적과 재무적 목표의 갈등이 발생할 경우에는 재무적 목표를 설정하는 것으로 이러한 갈등을 해소할 수 있으며, 소유주와 경영진으로 하여금 보다 쉽게 우선순위를 정할 수 있게 한다. 따라서 소유주와 기업은 사회경제적 목표에 대한 보완책으로 재무적 목표를 설정하여 기업의 효율성을 측정할 수 있다

나. 성과 목표의 분류

1) 공기업의 재무적 목표

스웨덴 공기업의 재무적 목표는 연차주주총회에서 결정되는데 특정 분야의 수

이익률이 장기적인 감소세에 있거나, 이자율의 장기적인 변화가 있는 등의 장기 변화 시에는 목표가 수정되어야 한다. 재무적 목표는 다음의 범주로 설정되고 평가된다

- 수익성 목표 (profitability targets)
 - 자기자본 이익률 (return on equity)
 - 영업이익률 (operating margin)
- 자본구조 (capital structure)
 - 자본자산비율 (the equity/asset ratio)
 - 이자보상비율 (interest coverage ratio)
- 배당 목표 (dividend targets)
 - 순이익비율 (the share of net profit)
 - 자본비율 (the share of net equity)

기업 자본의 효율적 이용을 위해 소유주는 자기자본비용을 알맞게 설정해야 한다. 자기자본비용은 기업으로 하여금 한정된 자원 아래 자본을 효율적으로 사용할 노력의 동기를 제공하는 한편, 투자와 관련하여 기업의 우선권을 만들게 한다. 공기업의 경우 자기자본비용은 최소한 무위험 이자율에 상응해야 하는데, 그렇지 않으면, 기업은 소유주의 자본 (차입금) 대신 다른 방법의 자금조달을 할 유인이 없기 때문이다.

2) 공기업의 사회경제적 목표

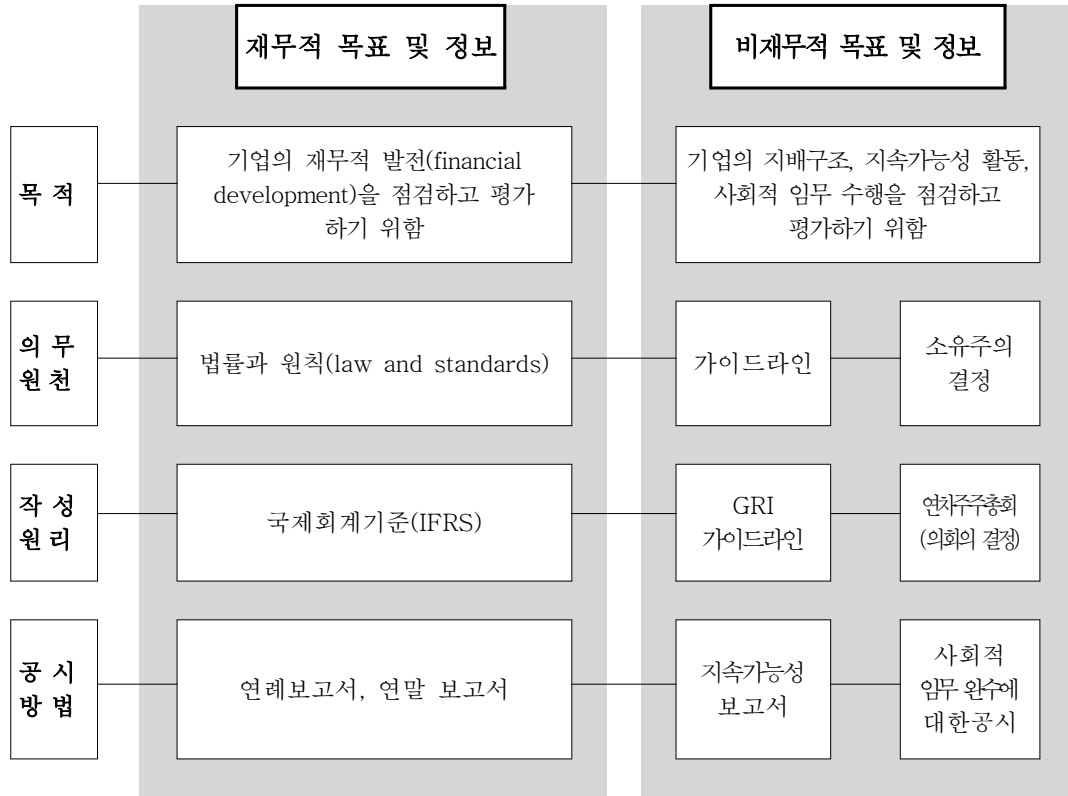
사회경제적 목표는 공기업마다 상당히 다르게 나타나는데 사회경제적 목표는 법에 의해 설정될 수도 있으며, 정부정책 혹은 기업과 정부의 협의로 결정될 수 있다. 사회경제적 목표에 대한 평가와 사후점검은 첫째 사회경제적 목표 혹은 부문정책 목표에 기인한 양적 기준 둘째, 목표달성의 효율성과 요구사항에 따라 성과가 결정된다.

기업의 효율성은 비용요소를 기업끼리 서로 비교하거나 해당 기업의 수입과 비교하여 측정한다. 종업원 수, 경비, 사회경제적 혹은 부문 목표에 따른 다른 측정요소들과 관련된 영업요소, 생산성 요소, 비용요소가 측정에 이용될 수 있다). 결과를 다른 기업과 비교할 수 없는 경우에는 다른 해의 목표와 비교하여 판단한다

특별한 목표와 관련한 국가 소유 정책의 중요한 점은 공기업이 환경문제 사회 이슈, 인간의 권리, 성 평등, 다양성, 윤리, 비재무적 위험 등의 지속성 정보와 관련한 문제를 관리하고 알리는 데에 적절한 전략을 가지는 것이다.

1) 예를 들어, Samhall의 경우는 직업상 무능자의 고용인 수를 이용함.

[그림 3] 스웨덴 공기업의 재무적/비재무적 목표 및 정보에 대한 원칙



자료 : Annual Report State-Owned companies(2007)

다. 성과정보의 공시

스웨덴 공기업 성과관리에 있어서 목표와 비교분석한 공시(reporting)는 기업의 표준 변화, 때로는 목표의 수정을 결정하는 기초가 된다. 재무적 목표는 기업과 소유주 양측에 의해 결정되기 때문에 두 수준에서 의사소통과 사후점검이 이루어지며 소유주는 “공기업의 연차보고서”를 통해, 기업은 기업의 연례보고서와 내부 점검을 통해 이를 수행한다. 아래 표는 2007년 스웨덴 공기업 연례보고서에 공시한 공기업의 목표와 성과에 대한 요약을 보여주고 있다.

스웨덴 공기업의 사후점검과 평가는 경영공시와 더불어 이루어지는데 스웨덴의 공기업들은 사후정보공개 의무가 있으며 공기업은 외부 공시에 대한 가이드라인을 준수해야 하므로 이러한 의무를 이행하고 있다. 가이드라인의 원칙에 따라 스웨덴의 모든 공기업은 연례보고서 등을 제출, 공시하고 정부부처인 기업 및 에너지통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications)에서 매년 공기업 통합 연간보고서에 공기업의 공시내용을 요약 발표한다. 연례보고서의 약 80%와 분기보고서 약 50% 이상이 공기업의 웹사이트에 올라가며 이러한 각 공기업의 보고서와 공기업 통합 연간보고서는 국회 감사기관에 제출된다. 국회는 공기업의 소유자의

권한으로서 국회 감사기관이 연례보고서, 연차보고서와 관련하여 특별한 권고안을 내놓을 수 있다.

<표 4> 스웨덴 공기업 연례 보고서의 목표 및 성과 비교 공시의 예

(단위: %)

공기업명	수익성		자본구조		배당 목표		특별한 목표 (○/×)
	목표	성과	목표	성과	목표	성과	
AkademiskaHus	8.2	4.9	35	47.4	50	50	○
Arbetslivsresurs	5-8	음(-)의 성과	30	26	50	0	○
GreenCargo	10	11	30	43	50	85	×
Kasernen	6.5	12.1	25	73	50	4	×
Lernia	5	10.4	40~50	55	변동가능	25	×
LKAB	12	22	50 이상	75	30~50	39	×
Posten	10	24	25	37	40	625	×
SJ	10	14	30	37	33	169	×

자료 : Annual Report State-Owned companies(2007)

4. 뉴질랜드

뉴질랜드는 1960년대 말부터 시작된 공기업의 위기 극복을 위해 시장의 원리를 정부 공공기관과 공기업 경영에 적극 도입하여 경쟁력 강화와 효율성 향상을 도모하고 있다. 이때부터 공공기관 및 공기업의 경영은 발생주의 회계를 기반으로 한 일반기업회계기준 도입, 성과중심의 경영평가, 재정낭비 최소화, 민영기업과의 자율 경쟁 등 일반 사기업과 유사한 형태를 갖추기 시작하였다. 현재, 뉴질랜드의 공기업은 정부의 개입 및 재정 지원이 최소화된 시장경제 원리 하에서 국민의 세금을 자본으로 하여 독립채산제로 운영되고 있다.

가. 공기업의 성과관리

1) 성과관리 주체

뉴질랜드 공기업에 대한 법령 및 규제관련 업무는 재무부 내의 공기업관리부(COMU: Crown Ownership Monitoring Unit)가 주도적 역할을 한다. 공기업관리부

는 주로 공기업의 경영 감독을 담당하는데 공기업의 사업 계획, 투자, 및 자산 매입/매각 등 경영활동 전반에 관한 정보를 재무부 등 소유부처에 제공하여 소유부처들의 공기업 관리를 지원한다.

2) 경영평가

공기업의 경영평가는 크게 이사회 평가와 기관 평가로 구분되어 진다 이사회 평가는 이사회 평가, 이사회 의장 평가, 이사 개인별 평가 등으로 구성되어 있으며 이사회 평가와 이사회 의장 평가는 재무부 산하의 독립운영기관인 CCMAU가 담당하고 있으며 이사 개인의 평가는 이사회 의장이 담당한다. 기관평가는 공기업관리부(COMU)에서 담당하고 있다. 뉴질랜드 공기업은 경영평가 시 민간 기업에서 널리 사용하는 주요성과지표(KPIs: Key Performance Indicators) 제도를 도입하여 사업계획의 성취정도 측정에 노력한다. 각 공기업의 성과지표 설정은 자율에 맡겨지므로 각 기업마다 경영방향 및 환경에 따라 성과지표가 조금씩 달라진다 또한 주무부처와의 합의가 필요하므로 관련 산업의 전문성을 띤 구체적인 지표가 많이 포함되게 된다. 성과지표는 당장의 경영실적을 측정하기 위한 목적보다는 공기업의 중장기적인 전략목표 및 임무 완성을 위해 달성해야하는 기관의 단기 목표로 간주된다

일반적으로 기관의 평가 지표는 이사회 및 경영진의 성과평가 지표와도 연결되어있어서 목표치 달성을 위한 각 개인의 기여도가 구체적으로 평가된다 성과평가의 결과는 향후 승진 및 보수에 실제로 반영하여서 기업 임무를 달성하기 위한 구성원들의 자발적 협력을 유도한다.

3) 경영공시

뉴질랜드 공기업 이사회 및 경영진은 경영계약서(Statements of Corporate Intent)를 매 회계연도 마다 작성하여 공기업 웹사이트를 통해 공개한다. 경영계약서는 전략적 목표, 사업의 성격과 범위, 성과목표 및 성과지표, 주요한 사업, 회계원리 등의 내용을 담는다. 전략적 목표 달성을 위한 재정 및 비재정 성과지표도 수립하는데, 향후 3년 정도의 목표치를 보여준다. 공기업 평가는 공기업관리부 (COMU)가 담당하며, 공시된 경영계약에 준하여 목표대비 성과평가에 대한 감독을 민간 상장기업과 동일한 수준으로 실시하며 경영평가 결과는 공기업의 연차보고서를 통해 공시된다. 한편 재무관련 자료는 감사원을 통해 정부감사와 외부회계감사를 마친 후 공시된다. 각 기관의 손익계산서 및 재무제표는 일반 기업회계기준에 따라 작성되는데, 감사원장 산하 정부 감사기관 (Audit New Zealand)의 감사의견과 함께 공개된다. 특히 기업의 경제적 가치의 변화를 산출하는 VBR(Value-Based Reporting) 중심으로 보고가 이루어지고 있으며, 규모가 큰 공기업의 경우에는 연례 보고서에 지속가능성(sustainability) 보고서를 포함한다.

나. 정부기관형 공공기관의 성과관리

1) 성과관리 가이드라인

정부기관형 공공기관의 감독·관리업무는 주로 정부기관관리부(State Service Commission, SSC)에서 담당한다. 정부기관관리부는 성과관리를 통한 공공기관 서비스 개선을 위하여 다음과 같은 가이드라인을 제안한다.

- 성과에 근거한 공공분야 관리를 위해서는 명확한 목표설정, 자율적 관리, 및 효과적인 성과평가 등이 필요하다.
- 공공기관의 성과관리에 대한 주무부처의 명확한 이해가 우선시 되어야 하다.
- 공공기관의 특별한 이슈 및 위험관리 능력에 관한 평가를 정기적으로 시행한다.
- 성과평가를 위한 정부시스템 구축 및 책임성 확보가 필요하다
- 기관이 제공하는 서비스의 효율성, 효과성 뿐 아니라 공공부문 및 사회전반에 미치는 궁극적인 영향 (Impact)에 근거한 성과관리체계를 구축한다.
- 성과관리는 성과평가와 연계하여 이루어져야 한다
- 성과평가를 통하여 공공기관에게 명확한 메시지를 전달하고 환류하여야 한다

2) 성과관리체계

뉴질랜드 정부기관형 공공기관의 평가는 자체평가가 중심이다 매년 주무부처와 재정지원협약(Crown Funding Agreement, CFA)를 작성하고 그에 따라 성과목표를 설정한다. 성과목표는 장기목표(3-4년) 및 단기목표(분기-1년)로 설정되며 분기별로 주무부처에 성과보고를 한다. 성과보고서 제출 빈도는 주무부처와 공공기관의 사정에 따라 다르다.

일반적인 뉴질랜드 공공기관의 성과평가 주기는 다음과 같다.

- 공공기관은 회계연도(6월 30일) 3개월 후인 9월 30일까지 재무제표 및 공공서비스평가서를 포함하는 연례성과보고서를 평가단에게 제출한다
- 평가단은 연례성과보고서를 1개월에 걸쳐 평가된 후 10월 31일 안에 공공기관에 전달한다.
- 공공기관은 평가보고서를 받은 15일 이내 주무부처에 제출하고, 주무부처는 공공기관으로부터 평가보고서를 받은 후 5일 이내에 의회에 제출한다.
- 끝으로 공공기관은 의회제출 후 10일 이내에 평가보고서를 출간한다.

매년 정부기관형 공공기관은 장·단기 성과지표를 주무부처와의 협의 하에 작성한다. 성과지표는 주무부처와의 협의사항 그리고 서비스의 유형에 따라 각 기관별로 상이하며 주무부처 및 재무부와 협의하여 수립된다.

5. OECD

공공기관 지배구조의 개선방향을 제시하고 있는 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인에서는 성과평가에 대해 많은 부분을 할애하고 있지 않지만, V.E.1절에서 공기업이 기업의 목적과 성취도에 대해 국민들에게 명확히 밝힐 것을 권장하고 있다. OECD에서 발간한 “책임성과 투명성 (OECD, 2010)”에서는 기업의 목적이 상시적인 성과 검토와 매년 실시하는 성과 검토를 받을 것을 권장한다. 더불어 민간 기업이나 해외의 비슷한 기업의 성과를 벤치마킹 하는 것도 제시하고 있다.

공기업의 상업적 활동과 비상업적 활동의 우선순위를 조사한 OECD의 최근 보고서 (OECD, 2011)는 이스라엘과 노르웨이의 사례조사를 통해 비상업적 활동을 하는 준정부기관에 대한 성과평가가 더욱 엄격하게 이루어지고 있다고 밝히고 있다. 이것은 준정부기관이 받는 정부 보조금이 정부의 예산관련 성과평가와 연계되어 엄격하게 평가받기 때문인 것으로 알려졌다. 공기업의 경우 공기업의 투자수익률 (rate-of-return, ROR)에 대한 요구사항과 수익을 최대화할 것을 요청 받고 있다. 상업적 활동을 주로 하는 공기업의 비상업적 활동은 기업의 상시적인 이사회 활동의 모니터링의 일부로 이루어지고 있다. 다만 규제받는 공익기관의 공공서비스 의무 (Public Service Obligation)에 대해서는 엄격한 검토가 이루어지는데 노르웨이의 경우 1년에 두 번 성과실적보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.

IV. 시사점

성과관리는 각 국가의 공공기관 관리 시스템에 맞게 발전되어 왔으며 국가별로 특징과 형태가 상이하지만 중요한 부분에서는 공통적인 모습도 찾을 수 있었다. 해외 주요국의 성과관리 방안을 살펴본 결과, 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 해외 주요국의 성과평가는 기관의 유형에 따라 다르게 운영되는 이중적인 구조를 가지고 있다. 대부분의 해외주요국가에서 수익성을 목표로 하는 공기업과 정부의 공공서비스를 시행하는 준정부기관은 관리기구와 지배구조가 다르게 운영되고 있으며, 성과관리 방법 역시 상이한 특징을 보여주고 있다. 수익성을 추구하는 공기업의 경우 수익성을 기준으로 기관의 성과가 측정되며, 엄격하고 정기적인 평가대신, 관리기구와의 상시적인 성과보고와 업무협의, 컨설팅과 자문의 형식으로 성과관리가 이루어지고 있다. 반면 정부의 공공서비스를 집행하는 준정부기관의 경우 오히려 엄격한 성과평가를 받고 있는 경우가 많았는데 이는 준정부기관에 제공하는 정부의 보조금을 정부의 예산에 대한 성과평가와 연계하여 함께 평가하기 때문으로 밝혀져졌다. 성과평가의 경우도 주무부처의 성과와 함께 준정부기관의 역할이 평가되고 평가의 지표 역시 주어진 목표의 달성여부가 우선적으로 평가되고 목표가 달성된 경우 얼마나 효율적으로 달성하였는지가 2차적으로 평가되고 있다.

<표 5> 공공기관 유형별 성과관리 방법

기관 유형	활동 유형	성과평가지표	성과관리 방법
공기업	상업적 활동	- 투자수익률 - 수입 최대화	- 정부대표가 비상임 이사로 참여 - 소유권기관과 기업의 상시적인 업무 협의 - 소유권 기관에 성과보고 - 소유권 기관의 자문 및 컨설팅 - 연례보고서 발간
	비상업적 활동	- 목표의 달성여부	- 이사회 활동 평가의 일부로 모니터링 - 보조금을 지급받는 공공서비스 의무(PSO)의 경우 엄격한 평가
준정부 기관	비상업적 활동	- 목표의 달성여부 - 목표달성의 효율성	- 주무부처의 성과평가와 연계된 엄격한 평가

둘째, 공공기관의 성과관리는 성과 목표에 대한 계약을 설정하고 이에 대한 달성도 여부에 대한 평가로 이루어지고 있다. 성과목표는 기관의 유형에 따라 수익성과 비수익성 목표로 구분되며, 성과목표의 달성에 걸리는 기간에 따라 평가의 시기가 조절된다. 국내의 경우 특히 외부 성과관리에 있어서 성과평가를 위한 성과목표가 사전적으로 수립 되는 것이 많지 않은데, 성과목표와 달성기간이 공공기관과 평가 주체간에 합의가 된다면 평가가 더욱 수월하게 진행될 수 있으며 평가에 소요되는 비용도 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 공공기관의 성과관리에 이사회가 중요한 부분을 차지하고 있다는 점이다. 이사회를 통한 상시적인 성과의 통제와 평가가 강조되고 있으며 이사회 활동에 대한 성과평가를 받는 경우도 있다. 이사회의 구성에 정부의 공무원이 의무적으로 참여 (영국, 프랑스, 스웨덴의 특정 공기업)하여 이사회의 권한을 통해 공공기관의 상시적인 성과관리를 수행하고 있다. 또한 이사회와 임원에 대한 보수 가이드라인을 통해 공공기관의 성과를 성과급으로 지급하고 있으며 또한 장기 성과급을 통해 기관의 중장기 목표 달성 시 장기 성과급을 지급하도록 하고 있다.

넷째, 공기업의 경우 성과지표는 투자수익률이나 전체 매출 등으로 매우 간소화되어 있으며 이와 더불어 성과를 달성하기 위한 경영의 자율성이 보장되고 있다. 또한 소유권 관리기구의 역할 역시 수익성 향상에 대해 전문성을 확보한 직원이 각 기업에 대해 상시적인 컨설팅과 자문의 역할을 하고 있어서 공기업이 최대의 성과를 달성하도록 돕는 역할을 하고 있다.

다섯째, 공기업의 경우 대부분 독점의 형태를 띠고 있기 때문에 기업의 성과를 객관적으로 비교하고 판단하기 어려운 점이 있다. OECD에서 발간한 “책임성과 투명성 (OECD, 2010)”에서는 공공기관의 성과를 판단하기 위해서는 민간 기업이나 해외의 비슷한 기업의 성과를 벤치마킹 하는 것을 제시하고 있다. 최근 국내 공공

기관 경영실적 평가제도의 개선방향으로 제시된 글로벌 지표의 개발은 이런 점에서 특히 의미 있는 시도로 볼 수 있다.

여섯째, 국내 공공기관 성과관리의 경우 현재 경영실적평가에 과도한 집중이 이루어지고 있으며, 공공기관 성과평가라는 본연의 목적과 더불어 공공기관에 대한 지칭 목적의 지표들이 추가되고 있다. 이는 경영실적평가 이외의 다른 성과관리 제도들이 성공적으로 역할하지 성과평가 본연의 목적으로 사용하고 기관의 통제는 다른 통제시스템 활용하는 것이 바람직할 것이다.

국내 공공기관의 성과관리는 현재 다양한 성과관리시스템을 운영하고 있으며 계속적인 시행착오의 과정을 걸쳐 진화하고 있다. 각 기관의 목표와 비전에 맞게 기관의 성과를 최대화시키기 위해서는 내부와 외부 성과관리가 충분히 연계되어 중복성을 줄이고 평가결과에 적절한 보상체계를 확립하는 것이 시급하다. 해외 주요국의 공공기관 성과관리 사례는 유형별 기관별 특성에 맞게 성과관리시스템을 디자인하고 체질화 하는 것이 필요함을 보여주고 있다.

참고문헌

- 기획재정부, 「공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람수정」, 2010
윤광재, 「공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구」, 한국정책과학학회보, 11(4),
137~157, 2007
최성락, 박민정, 「공기업 경영 평가 제도의 성과 분석」, 행정논총, 47 (1), 2009
한국개발연구원, 「공공부문의 성과관리」, 2004
한국행정연구원, 「중앙행정기관 성과관리시스템의 실태분석 및 개선방안 연구」, 2009
한국행정학회, 「공공기관 성과관리 운영 실태 및 발전 방안」, 2007
한국수자원공사 2010년도 경영실적보고서
한국전력공사 2010년도 경영실적보고서
한국조세연구원, 주요국의 공공기관 I. 영국, 프랑스, 스웨덴, 미국. 2010
한국조세연구원, 주요국의 공공기관 II. 캐나다, 뉴질랜드, 일본, 독일. 2010
OECD, Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership. 2010
OECD, Balancing Competitive and Non-competitive Priorities of State-owned Enterprises. 2011.