

경영자율권 확대사업의 쟁점과 발전방향

유재민¹⁾

- 목 차 -

1. 서론	2
2. 경영자율권 확대사업의 개요	3
가. 이론적 배경	3
나. 사업의 일반현황	3
다. 추진 경과	6
라. 자율권 활용 사례	8
3. 경영자율권 확대사업 관련 쟁점	10
가. 조사 개요	10
나. 자율경영 평가제도의 쟁점	11
1) 단년 주기 평가	11
2) 평가지표의 합리성	12
3) 자율권 확대의 효과	13
4. 자율경영 평가제도 발전방향	15
가. 경영평가 제도와의 단계적 통합	15
나. 평가지표의 합리화	16
다. 효과성 평가방법 도입	18
5. 결론	20
참고문헌	22

1) 본고의 내용은 필자의 개인의견으로 공공기관연구센터의 공식적인 견해와 다를 수 있음

1. 서론

- 정부는 2010년부터 시행중인 경영자율권 확대사업을 통해 공공기관장에게 포괄적인 자율권을 부여하고, 그러한 권한에 상응하는 책임을 요구하고 있음
 - 이는 기존의 투입중심 성과관리에서 탈피하고 공공기관에 자율과 책임의 범위를 동시에 확대시켜 경영효율성을 높이기 위함임
- 2011, 12년도 점검 결과, 확대사업 대상기관들은 종전보다 도전적인 목표를 설정했음에도 각 연도에 달성하고자 하는 단계별 목표치를 정상적으로 달성하였다고 밝힘
 - 현재 5개 기관을 대상으로 실시되고 있는 사업을 보다 확대할 필요성이 있다는 의견이 있는데 이를 위해서는 현 제도상에 존재할 수 있는 문제점을 파악하는 것이 우선되어야 할 것으로 보임
- 시행 3년차를 맞이하고 있는 시점에서 경영자율권 확대사업의 쟁점과 발전방향을 짚어 보기 위해 주무부처, 전문가, 공공기관 관계자 등을 대상으로 의견수렴을 실시하였음
 - 조사 결과에 따르면 자율권 확대사업을 통한 성과향상 측면에서는 대체로 공감하고 있으나, 운영에 필요한 실질적인 자율권 보장수준은 여전히 미약하다고 밝히고 평가제도 전반에 관해서 많은 의견을 제시함
- 본 연구에서는 경영자율권 확대사업의 일반적인 사항에 알아보고, 관계자들의 의견을 바탕으로 하여 관련 쟁점을 파악한 후 평가제도의 합리화를 중심으로 한 경영자율권 확대사업의 향후 발전방안을 제시하고자 함

2. 경영자율권 확대사업의 개요

가. 이론적 배경

▣ 경영자율권 확대사업의 이론적 근거는 신공공관리론(NPM)에 있음

- 공공부문 성과관리에 관한 논의는 1970년대 후반 신자유주의(Neo-liberalism)의 등장과 함께 이를 위한 관리수단으로 신공공관리론(New Public Management)이 대두되며 본격적으로 시작
 - 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의가 결합되어 발전한 이론으로 민간기업의 관리방식을 공공부문에 도입하여 성과와 실적을 중시하고, 관리자의 책임을 강조하는 시장지향적 관리이론임

▣ 한국에서는 국민의 정부 이후 신공공관리론에 기반을 두어 정부혁신이 이루어진바 있으며, 공공기관에 대해서도 민영화, 목표관리제(MBO), 경영실적평가제 등 성과관리제도의 대폭적인 도입도 이에 근거함

▣ 경영자율권 확대사업은 이러한 신공공관리론의 개념을 공공기관에 확장하여, 투입위주에서 산출물 위주의 경영방식으로서의 전환을 통한 성과향상을 도모하기 위함으로 볼 수 있음

나. 사업의 일반현황

▣ 정부는 공공기관의 자율·책임경영 체제 확산을 목표로 2010년부터 경영자율권 확대사업을 실시

- 대상 기관은 자율 공모 후 민간전문가로 구성된 TFT의 심사를 거쳐 선정하도록 되어 있음
 - 자율권 요구내용 및 기관목표와의 관계, 성과목표의 적정성 및 합리성을 심사하여 사업 대상기관을 선정

■ 경영자율권 확대사업에 참여하는 기관에는 인력운영의 자율권·조직구성의 자율권·예산운영의 자율권을 부여함(김지영, 2010:67)

- **인력운영의 자율권**은 신규 사업을 추진하기 위해 필요한 인력을 자율경영계약에 명시된 범위 내에서 증원할 수 있도록 함
- **조직운영의 자율권**은 기관 내에 조직을 신설하고 직위나 직급을 운영하기 위하여 기존에 필요했던 주무부처와의 협의, 결재과정을 없애고 기관이 조직 구성에 대한 자율성을 가지도록 함. 단, 상위직급 비율 증가는 불허
- **예산운영의 자율권**은 공공기관 예산운영지침을 벗어나는 부가적인 급여·인센티브 체계를 수립할 수 있도록 함

■ 기관이 행사할 수 있는 자율권 세부내용의 기준은 아래와 같음

<표-1> 행사 가능 자율권 세부내용

구분	자율권 세부내용
인력운영	· 해외사업 및 신규 사업 추진을 위한 인력 증원
조직운영	· 총 정원 범위내 인력·조직 운영 자율권
예산운영	· 초과이익·원기절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용(월봉의 100%한도) · 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용

자료 : 기획재정부 보도자료(12.1.13)

■ 기관이 수립하는 성과목표는 「고유성과과과제-공통과제」의 2개 부문으로 구성

- 자율경영 확대라는 제도의 취지상 고유성과과과제의 실적 달성도에 따른 계량평가를 기본으로 하되, 정부정책 이행 정도의 평가를 위해 공통과제를 가감방식으로 운영
- **고유성과과과제**는 기관 설립목적에 따른 기관별 핵심역량지표 위주로 선정
 - 고유목표는 기관별로 선정된 3~5개의 성과목표를 합산하여 85점 만점으로 구성되며, 목표대비 실적 달성도를 계량평가 수행
 - 일반 공공기관장의 계량지표 비중이 30%인데 반해, 자율경영 기관장의 계량지표 비중은 85%인 것이 특징
 - 과거 추세치 및 민간 경쟁사 대비 높은 수준의 성과목표 설정을 유도함

- 기관별 고유목표 설정 예시는 아래와 같음

<표-2> 기관별 고유목표 설정 예시

기관명	기관별 '12년도 고유목표 설정 예시
인천국제공항공사	▪ 해외사업 수익 '11년 대비 약 26% 증가
한국공항공사	▪ 국제여객 '11년 대비 약 23% 증가
한국가스공사	▪ 해외 지분투자 수익률 '11년 대비 약 28% 증가
한국지역난방공사	▪ 신재생에너지 생산량 '11년 대비 약 12% 증가

자료 : 기획재정부 보도자료(12.1.13)

- **공통과제**를 통해 핵심역량 제고의 적절성, 자율권 운영의 적정성에 대해 등급을 부여하여 15점 만점으로 비계량 평가함
 - 등급별 배점에 따라 결정된 점수의 합을 고유목표의 총점에서 가감함으로써 총점이 계산됨
- 자율경영계획서 이행실적평가는 일반적인 공공기관을 대상으로 하는 경영계획서 이행실적평가(기관장평가)에 비해 크게 간소화된 평가임
 - 현행 기관장평가는 기관평가 지표 90%, 중장기 미래대비 전략사업지표 10%로 구성되며, 기관평가 항목인 리더십·경영효율·주요사업지표를 준용함

1년 단위로 이루어지는 「자율경영계획서 이행실적평가」 결과에 따라 다음과 같은 후속조치가 이루어짐

<표-3> 평가결과 후속조치

등급		우수 (85 이상)	보통 (70이상~85미만)	부진 (70미만)
자율권 지속여부		지속		회수
기관장	인사	연임 건의	-	자진사퇴
	성과급	성과급 차등지급		미지급
임직원 성과급		1등급 범위 내 가산	-	1등급 범위 내 차감

자료 : 자율경영계획서 이행실적 평가지침

- 부진 등급 결정시 자율권 부여 이전 단계로 환원됨
- 성과급 차등지급은 기관평가(50%)+자율경영계획서 평가(50%) 결과를 합산하여 결정
- 임직원 성과급은 예산지침 상의 성과급지급률 상하한 범위 내에서 공운위에서 최종 결정
 - 기타공공기관의 경우 주무부처에서 성과급 지급률 결정시, 자율경영계획서 이행실적 평가결과를 고려하여 결정하도록 함
- 일반 공공기관을 대상으로 하는 기관장평가(A등급~E등급) 결과 아주미흡(E) 1회, 혹은 2회 연속 미흡(D) 기관장은 해임건의 받는 것에 비해 평가결과에 따른 인사조치가 보다 강화되었음

다. 추진 경과

- 기획재정부는 이명박 정부 집권 3년차로 접어드는 시점인 2009년 12월, '경영자율권 확대 공공기관 시범사업 공모'를 최초로 시작하였음
 - 이명박 정부는 출범 이후 민영화·통폐합·인력감축·보수체계 개편 등 외형적 구조개혁을 집중적으로 추진한 바 있음
 - 이어 집권 중반부로 들어서는 시점에서, 그동안의 구조개혁이 내부 체질개선으로 이어질 수 있도록 기관장에게 자율권을 부여하고 성과와 연계하는 책임 관리방식을 제도화 하겠다고 밝힘
 - 대상기관에 대해서는 기관장 평가 우수기관(전년도 평가 상위 10%), 민간과 경쟁 기관, 민영화 예정기관 중에서 선정할 계획이라고 제시하였음
- 민간전문가가 참여하는 TFT의 심사를 통해 최초로 4개 기관이 선정되어 기획재정부와 자율경영계약을 체결하였고, 이후 3개년도 동안 4~6개 기관이 사업에 참여함

- 연도별 참여기관은 아래와 같음

<표-4> 연도별 자율권 확대사업 참여기관

연도	기관수	자율권 확대 대상공공기관	참여(+), 탈퇴(-)
'10	4	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행	
'11	6	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행, 한국공항공사, 산업은행	(+)한국공항공사, 산업은행
'12	4	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사	(-)기업은행, 산업은행
'13	5	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사, 부산항만공사	(+)부산항만공사

■ 2010년도 자율경영 공기업의 기관장 경영실적 평가결과를 모두 우수 등급으로 확정하였음

- 경영평가단은 4개 기관이 민간대비, 과거 추세대비 높은 성과를 달성하였다고 평가하고 89.52점~96.4점의 최종 점수를 부여
- 영업이익률 민간대비 우수실적(지역난방공사), 공항운영 기술 수출(인천공항), 해외 유전확보 매장량 대폭 증가(가스공사) 등이 대표적인 성과로 꼽힘

■ 2011년도 평가에는 한국공항공사, 산업은행이 추가되어 총 6개 기관으로 대상이 확대되었으며, 평가에서 역시 모두 우수 등급이 확정되었음

- 이후 중소기업은행과 산업은행이 공공기관에서 지정 해제되었고, 부산항만공사가 '13년부터 추가되어 현재 5개 기관이 사업에 참여하고 있음
- R&D 사업 매출 달성(한국공항), 해외 프로젝트 배당수익(가스공사), 국제화물 세계 2위 달성(인천공항) 등이 대표적인 성과로 꼽힘

■ 2012년도 평가에서도 평가대상 4개 기관에 대하여 모두 우수 등급이 확정되었음

라. 자율권 활용 사례

■ 자율권 확대사업에 참여하는 공공기관은 인력운영의 자율권을 가장 적극적으로 활용하고 있는 것으로 나타남

- 인력운영의 자율권이 가장 적극적으로 활용되고 있는 이유는 증원여력 확대라는 가시적인 효과가 성과창출이라는 측면에서 가장 효과적이기 때문임
- 조직운영의 자율권은 조직 신설이나 직급운영을 위한 주무부처와의 결재과정을 간소화한 것으로서 실질적인 자율권이라 볼 수 없으며, 더욱이 총 정원 범위 내에서 활용해야 한다는 한계를 갖기 때문에 많이 활용하고 있지 않는 것으로 나타남
- 예산운영의 자율권은 초과이익·원가절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용하고 있다고 밝힘

■ 인력운영의 자율권은 주로 기관 핵심사업, 신규사업, 해외사업 등에 활용하고 있는 것으로 나타남

- 핵심사업의 경우 전사적인 노력이 뒷받침 되어야 하나 기존에는 총정원관리의 한계로 인해 인력을 적극적으로 투입할 수 없었음. 그러나 자율권 확대사업을 통해 확보된 총 정원 대비 3~5%인력을 핵심사업에 투입할 수 있게 됨으로써 도전적인 목표에 상응하는 성과를 창출하는데 큰 도움이 됨
- 신규사업의 경우 주무부처 등과의 협의과정에서 인력을 적시에 투입할 수 있는 타이밍을 놓치는 경우가 있었는데, 자율권확보를 통해 확보된 인력을 유동적으로 투입함으로써 사업추진에 도움이 된다고 밝힘
- 해외사업의 경우 현지 사업추진에 필요한 인력을 적시에 확보하여 투입할 수 있는 효과가 있음

■ 그러나 자율권을 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 더욱 많은 경영상의 자율권과 예산의 자율권이 필요하다는 의견이 있음

- 기관장의 경영 자율권 측면에서 여전히 정부로부터 많은 통제를 받고 있기 때문에 확보된 인적자본을 효과적으로 투입할 수 있는 기관장의 경영상의 자율권이 필요하다고 밝힘

- 경영상의 자율권에는 기관장이 원하는 사업을 추진하기 위한 사업선택의 자율성, 예산인력 투입의 자율성을 예로 들 수 있음
- 또한 예산운영지침을 보다 완화하고 사업수행의 자율권을 확대하여 보다 적극적인 기관운영이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 의견이 있음

3. 경영자율권 확대사업 관련 쟁점

가. 조사 개요

- 공공기관연구센터에서는 경영자율권 확대사업 개선방향에 대하여 설문조사를 실시하였음²⁾
 - 조사대상은 주무부처, 경영평가단, 공공기관 임직원 등
 - 경영자율권 확대사업 관련 쟁점 파악을 위해 현행 제도의 문제점과 향후 개선방향에 대해 인력·조직운영의 경직성, 예산운영의 경직성, 평가지표 개선, 평가부담의 완화 등으로 나누어 질의하였음
 - 이하에서는 조사를 통해 제기된 문제 및 쟁점을 바탕으로 향후 제도 발전방향을 도출하고자 함

- 조사 결과, 현행 자율권 확대사업에서 가장 시급한 개선과제에 대해 인력운영의 경직성 완화와 평가제도 개선이 가장 높은 비율로 선택되었음
 - 인력운영의 경직성에 대해서는 기관재량으로 추가 인력확충이 가능하도록 하고 사후 통제를 강화하자는 의견이 다수를 차지. 그러나 이미 자율권을 통해 총정원 대비5% 내외의 인력증원이 허용되고 있고 이를 효과적으로 활용하고 있음
 - 또한 증원된 인력에 대해 성과부족을 이유로 이를 다시 통제하겠다는 것은 현실적으로 받아들이기 어려운 주장임
 - 평가제도의 개선에 대해서는 중장기관점에서의 전환, 평가지표의 합리성, 평가의 실효성 확보 필요성 등이 시급한 개선과제로 지적되었음

- 본 연구에서는 경영자율권 확대사업의 문제점으로 파악된 이상의 두 가지 쟁점 중에서 평가제도에 초점을 맞추어 구체적으로 살펴보는 것이 우선이라고 판단하였음
 - 평가제도의 합리성이 전제되지 않을 경우 자율권의 범위 확대가 실질적으로 경영성과에 긍정적으로 기여하였는지 증명할 수 없음. 따라서 인력 등 자율권의 범위 확대 논의 이전에 자율권의 확대를 통한 경영성과를 측정할 수 있는 평가제도의 완비가 선결되어야 함

2) 설문조사 결과의 세부내용은 대외비로서 공개하지 않음

■ 평가제도 이외의 쟁점에 대해서는 대상기관의 확대 및 자율성의 범위 확대를 검토해볼 필요가 있음

- 증시상장 공기업은 자율권 확대사업에 포함시키는 것이 타당
 - 상장 공기업은 주주의 기대에 상응하는 성과를 창출하기를 기대 받기 때문에 기관장에 대해 더 많은 자율권을 부여하여 책임경영을 이행할 수 있는 여건 마련 필요
 - 비상장 공기업 중에서도 상장예정 공기업이나 경영평가 우수기관은 자율권 확대기관에 포함시켜 공공의 기대에 부응하는 성과를 창출 하도록 유도하여야 함
- 공기업 이외에도, 자율권의 확대가 성과향상으로 이어질 수 있는 경우에는 준정부기타 공공기관에도 확대할 필요가 있음
 - 현행 자율권확대사업은 기관장 평가를 대체하는 것으로서 기관장 평가에 참여하지 않는 기타공공기관은 자율권 확대사업에 참여하고 있지 않으나, 과거 책임운영기관의 사례와 같이 경영자율성에 대해서는 기관의 규모가 절대적인 제약조건은 아님
 - 준정부기타공공기관 중 기관장 리더십에 따라 성과향상이 가능한 경우에는 자율권을 확보를 통해 적극적인 기관운영을 뒷받침해 줄 수 있음

나. 자율경영 평가제도의 쟁점

1) 단년주기 평가

■ 경영자율권 확대사업은 다른 경영평가, 기관장평가와 마찬가지로 1년 주기로 경영계약과 평가가 이루어짐

- 경영평가의 문제점으로 지적받는 단기성과 몰입, 중장기 과제의 추진역량 집중 저하 등의 문제가 자율경영평가에서도 여전히 대두됨
- 1년 주기의 평가로 인해 기관장이 임기 내 추진하고자 하는 중장기 관점의 목표수립 보다는 단기에 계량점수를 획득할 수 있는 지표에 집중할 우려
- 또한 경영평가와 매년 동시에 수검함으로 인해 자율권 확대사업 참여기관장도 대부분의 기관운영은 여전히 기관평가의 틀 안에서 이루어짐
- 이에 따라 자율경영기관은 자율경영평가를 중심으로 운영하되 기관평가를 통해 담보할 필요성이 있는 경영효율화, 노사관계 등은 자율경영 평가제도와 별개로 점검할 필요가 있음

- 특히 자율권 확대사업의 취지가 자율권의 확대를 바탕으로 과감한 성과향상을 통해 글로벌 스탠다드에 도달하기 위한 평가체제라는 것을 감안할 때, 단기 지표는 이에 적합하지 않음

▮ 단년도 지표를 구체적으로 살펴보면 특히 재무 분야 평가지표는 수익성 위주의 지표에 집중되고 있는 것을 알 수 있음

- 2010년도 4개 기관의 재무 분야 평가지표 총 12개의 지표 중 11개가 수익성을 평가하고 있음
- 이는 장기적인 재무안정성 측면에 대한 관리필요성이 고려되지 않고 있는 것으로서 안정성, 효율성 등 장기적 관점의 재무 건전성을 확보하기 위한 관점의 확보가 필요
- 따라서 재무건전성 관리는 일정시점(spot)보다 기관의 부채상환 능력을 고려한 중장기 관점(long-term)에서 관리될 필요

2) 평가지표의 합리성

▮ 고유성과과제의 평가지표를 산출하기 위한 근거는 일의적으로 정해져있지 않음

- 각 기관별 평가지표 산출근거는 다음과 같음

<표-5> 기관별 평가지표 산출근거

구 분	평가지표 산출근거
A기관	▪ 전년실적+5개년 표준편차x130%
B기관	▪ 3개년평균x(1+GDP성장률의 1.5배) ▪ 기관의 합리적 판단(과거추세, 통계모형 합산)
C기관	▪ 5개년평균x평균 증가율 ▪ 기존 기관장경영계획서 최고목표x(1.5~1.7) ▪ 기관의 합리적 판단
D기관	▪ 동종 공기업 대비 1.1~1.5배 높은 수준 ▪ 기관의 합리적 판단

자료 : 기관장 자율경영계획서

■ 평가지표가 다양하게 나타나는 것에 대해 기관별 여건을 고려한 맞춤형 평가지표로서 타당하다는 의견이 있는 반면, 기관별 성과목표수준의 형평성과 공정성이 확보되지 못한다는 의견도 있음

- 목표 설정이 기관의 판단에 의한 경우 임의적으로 이루어졌다고 볼 여지가 있음. B기관의 경우 과거추세나 다변량회귀분석을 통해 과학적으로 지표를 설정하였으나, C·D 기관의 경우 목표설정의 근거를 명확하게 제시하지 못함

■ 공통과제에 대해서는 경영효율성과 상충된다는 의견이 있음

- 초기사업 시행 시에는 공공기관 선진화, 노사관계 선진화 과제로 구성되어 있었으나 2011년도 평가부터는 핵심역량 제고의 적정성 평가로 개편되었음
- 핵심역량 제고의 적정성 평가는 재무건전성, 노사관계, 민간·외국기업에 대한 비교우위 확보, 민영화 노력(지분매각, 경쟁도입, 증시상장 노력)을 평가함
- 공통과제 개편을 통해 대부분 경영자율권을 보충하기 위한 지표로 대체되었으며, 노사관계 등 경영효율성과 직접적인 관계가 없는 지표가 일부 존재

3) 자율권 확대의 효과

■ 목표달성도 평가는 자율권 부여가 경영성과에 미치는 인과관계를 판단하기에 부족함

- 목표대비 실적 평가는 목표달성도로 평가

$$\text{목표달성도}(Y) = \text{실적} / \text{목표치}$$

- 평가지표와 평가방법 모두에서 자율권의 확대가 성과향상에 미치는 영향에 대한 근거를 찾기 어려움
- 또한 자율권 확대사업 참여기관은 해외사업 진출을 성과목표로 설정하는 경우가 많으므로 통제 불가능한 대외상황변수 발생의 가능성을 평가지표에 고려할 필요가 있음. 리스크의 존재로 인해 평가지표를 보수적으로 설계하는 유인 발생 가능
- 평가지표가 자율권의 확대를 반영하고, 평가방법이 자율권 확대의 효과를 측정할 수 있어야 하며, 평가환류가 추가적인 자율권의 확대를 보장하는 체제의 구축이 요구됨

평가결과에 따른 후속조치가 3등급으로 간소화되어 우수 시(85점 이상) 기관장 연임 건의, 부진 시(70점미만) 자진 사퇴 등으로 강도 높게 이루어짐

- 달성여부가 불투명한 도전적인 목표 설정 시 평가결과에 따른 리스크가 과도하게 발생. 이에 따라 민간대비 우월하나 달성하기 어렵지 않은 지표를 선택하고자하는 유인이 발생할 수 있음
- 2010년도 평가에서 4개 기관 총점 평균 92.87점(표준편차 3.09), 2011년도 평가 6개 기관 총점 89.97점(표준편차 3.02)으로 전기관이 매년 우수등급 부여

<표-6> 연도별 득점 현황

연도 순위	2010년		2011년	
	기관명	총점	기관명	총점
1	지역난방공사	96.4	한국공항공사	94.0
2	중소기업은행	95.5	산업은행	92.4
3	인천국제공항공사	90.8	중소기업은행	91.9
4	한국가스공사	89.5	한국가스공사	88.3
5	-		인천국제공항공사	87.9
6			지역난방공사	85.3
평균	92.87		89.97	
표준편차	3.09		3.02	

- 자율권 대상기관은 성과우수 기관 중 공모를 통해 선발되었으므로 모두 '우수' 등급을 받은 것은 타당하다고 볼 수 있음. 다만 우수등급을 세분화하는 것이 평가의 취지와 동기부여에 더욱 효과적일 수 있음

4. 자율경영 평가제도 발전방향

가. 경영평가 제도와의 단계적 통합

- 1년 주기평가로 인해 중장기 과제의 추진을 위한 역량 집중이 어렵고 평가지표 또한 단기 수익성 위주로 집중되어 있음
 - 자율권 확대사업 참여기관이 설정하는 성과목표인 미래전략사업이나 해외사업의 경우 꾸준한 역량 집중을 통해 장기간에 걸쳐 성과가 나타나는 경우가 일반적
 - 그러나 사업 참여기관은 매년 평가를 받기 때문에 단기간에 성과를 낼 수 있는 영역에 투자를 집중하고 장기 성장을 위한 투자는 소홀히 하는 유인 발생
 - 자율권 확대사업 참여 공공기관은 확대된 자율권에 기반 하여 도전적인 성과목표를 달성할 것이 요구됨으로 평가제도에 있어 일반 공공기관에 비해 중장기적 관점을 더욱 강화하는 것을 기본으로 하여야 함
- 책임경영체제를 확고히 하기 위해서 자율경영기관에 대한 기관평가를 경영성과협약제와 3년 주기의 평가시점을 일치시키고, 이후 평가에서 자율경영의 취지에 맞는 기관운영이 정착되었다고 판단될 경우 기관평가와 자율경영평가를 통합하여야 함
 - 기관평가(경영실적평가)와 자율경영평가는 자율책임경영 체계의 확립을 위해 경영 노력과 성과를 평가하는 제도³⁾라는 것에 목적을 같이 하고 있음
 - 다만 기관평가를 통해 경영효율성확보 여부를 점검할 필요가 있어 양 평가를 병행하되, 자율경영평가에서는 핵심성과위주로 평가하고 이외의 평가에 대해서 기관평가를 통해 점검하여 독립적으로 운영
 - 그러나 자율경영권의 행사 측면에서 기관평가를 1년 단위로 받게 될 경우 여전히 단기 성과에 몰입될 우려가 있으므로 경영자율권 확대기관의 경우 기관평가를 자율경영 평가와 동일하게 3년 주기로 일치시켜야 함

3) 2012년도 공공기관 경영평가편람(2012)

- 3년 이후 기관평가, 자율경영평가 모두 최우수의 성적을 거둔 기관에 대해서는 기관평가를 자율경영평가에 통합시켜 기관 운영의 자율성을 과감하게 보장할 필요가 있음

<표-7> 연도별 수검대상 평가

0차년도	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
기관평가	-		기관평가	-		자율경영평가 (통합)
기관장평가	-		자율경영평가	-		

- 자율경영권 확대사업에 최초로 선정된 0차년도에는 기존대로 기관평가와 기관장평가를 받음
- 3차년도에는 기관평가와 자율경영평가를 받음
- 6차년도에는 직전(3차년도) 양 평가에서 모두 최우수 등급을 받은 기관은 통합된 자율경영평가를 받게 되고, 최우수 등급을 받지 못한 기관의 경우 기존과 같이 기관평가 및 자율경영평가를 받게 됨

나. 평가지표의 합리화

▮ 평가지표는 기관의 미션에 기초하여 글로벌 스탠다드 수준으로 구성하여야 함

- 다만 과거 추세를 고려하여 향후 3년간의 예측치를 설정한 후 이를 중장기 지표라 판단하는 것은 바람직하지 않음
 - 직원 1인당 매출액, '해외사업 매출총액' 등 글로벌 수준과 비교가 불가능하고 중장기 관점이 고려되지 않은 지표는 3개년 목표로 설정되었다 하더라도 그 성격은 단기목표와 다르지 않음
- 기관의 미션을 바탕으로 선진국 수준으로 접근할 필요가 있는 분야에 대해 1년간의 실적이 계획대로 목표치에 접근하고 있는지 단계적으로 평가할 수 있어야 함
- 감사원의 지적⁴⁾에서와 같이 해외물량확대 위주의 경직적 목표를 설정하는 것도 지양하여야 함. 물량 목표 달성을 위해 수익성이 없는 해외자원에 무리하게 투자하여 장기적 성장보다는 단기성과를 위해 역량을 집중하는 것은 바람직하지 않음

4) 감사원(2013.5) "공기업 재무 및 사업구조 관리실태"

■ 고유성과과과제 목표산출방법의 기준을 확보할 필요가 있음

- 자율경영기관의 경우 세계적 수준의 성과목표를 달성할 수 있도록 공신력 있는 지표를 활용하여 민간 우량기업이나 해외 선진기업 대비 비교가능토록 설계
- 지표설정에 있어 중장기적으로 추진하여야 하는 성과목표를 정하도록 하고, 평가에 있어서도 중간 점검은 가능하도록 하되 중간목표 미달성으로 인한 페널티는 축소하여 환경변화에 유동적으로 대응할 수 있는 기관운영의 자율성을 부여할 필요가 있음
- 또한 설정 근거를 ‘합리적 판단’ 이나 ‘정부와의 협의’ 등으로 제시하는 것을 지양하고 목표설정 근거를 과학적으로 제시하여야 함

■ 공통과제 중 자율권 및 경영효율화와 관련 없는 지표는 기관평가로 대체

- 사업 초기에는 공공기관 선진화와 노사관계 선진화를 공통과제에 포함시켜 평가하였으나, 이후 핵심역량 제고의 적정성으로 대체하여 평가하고 있음
 - 세부적으로는 재무건전성, 노사관계, 민간·외국기업에 대한 비교우위확보·민영화노력을 공통과제에서 평가하고 있음
- 민영화노력은 비계량평가로 유지하는 것이 타당하나, 재무건전성, 민간·외국기업에 대한 비교우위확보는 비계량평가로는 객관성과 구체성을 확보하기 어려울 소지
 - 따라서 고유성과과제나 기관평가로 대체하는 것을 검토
- 또한 노사관계를 자율경영평가에서 평가하는 것은 자율권 확대사업의 취지를 고려하여 재검토

■ 재무건전성은 기관의 부채상환 능력을 고려하여 중장기 관점에서 확보되어야 하므로 중장기 재무관리계획과 반드시 연계되어야 함

- '13년도 평가부터는 중장기 재무관리계획상의 부채비율을 평가항목으로 반영하도록 되어 있음
 - 그러나 중장기 재무관리계획 제출의무는 자산 2조원이상의 공기업·준정부기관이 부담하므로 향후 이에 해당하지 않는 기관이 자율권 확대사업에 참여할 경우 이에 준하는 의무를 부담하고 기재부가 점검할 필요

- 부채비율은 단기적인 출자회사 매각, 증시상장 등으로 크게 변동할 수 있는 단년도 지표 성격을 가지므로 이에 의존하는 것보다는 각 사업이 중장기 재무관리계획에 의거하여 수립, 집행될 수 있도록 기관장의 책임을 강화할 수 있는 제도 설계가 뒷받침 되어야 함
- 단, 감사원의 지적에서와 같이 자율경영계획서의 근거가 되는 경영목표가 중장기 재무관리계획과 불일치하는 경우가 있어 이에 대한 면밀한 점검이 필요함

다. 효과성 평가방법 도입

■ **현행 목표 대비실적 평가만으로는 자율권확대가 성과향상에 미치는 영향을 증명하기 어려움**

- 매년 모든 기관이 높은 점수를 획득하였는데, 이러한 결과가 자율권의 확대의 효과가 실제로 나타난 것인지, 높은 인센티브를 위해 자율권과 관계없이 생산성을 높인 결과인지, 아니면 지표를 낮게 설정한 것인지 판단할 근거를 현행 평가방법을 통해서 찾을 수 없음

■ **자율권의 확대가 성과향상에 미치는 영향을 분석하기 위해 「재정사업심층평가」가 수행하는 인과관계 추정방법론의 적용가능성을 검토할 필요**

- 재정사업심층평가는 여러 가지 과학적 기법을 통해 사업이 기대했던 성과를 달성하는데 기여한 정도를 파악하고, 성공요인 또는 실패요인을 파악하고자 시행됨
 - 심층평가는 적절성 평가와 효과성 평가로 나뉘는데 자율경영 평가에서 준용할 수 있는 방법은 효과성 평가임
 - 효과성 평가는 투입지표(인력, 예산 등)와 산출지표를 명확히 구분하는데, 이는 기존의 투입중심의 성과관리에서 탈피하고 경영효율성을 높이고자 하는 자율권 확대 사업의 근본 목적과 일치함
 - 평가모형으로는 회귀분석, 가치추정법, 내용분석 등이 사용됨

■ 목표대비 실적평가가 갖는 한계를 극복하고 산출중심의 성과관리 체계를 구축하기 위해서는 인과관계를 설명할 수 있는 평가방법을 추가하여야 함

- 단순히 기관이 설정한 지표에 의한 평가가 아닌 자율권의 확대가 성과향상에 미치는 긍정적인 영향을 판단하기 위함임
- 심층평가의 단점은 비용과 시간이 소요된다는 점인데 확대사업에 참여하는 기관의 수가 제한적이므로 단점이 상당부분 상쇄됨
- 해외사업의 경우 여러 상황변수에 따라 성과가 크게 달라질 수 있는데, 인과관계 모형에 이를 변수로서 고려하는 방법을 생각할 수 있음
- 또한 매년 모든 기관이 높은 점수를 획득하고 있는 상황에서 인과관계 모형을 통해 자율권의 확대 이외에 다른 변수가 성과향상에 기여하는지, 혹은 실질적인 성과향상이 없음에도 낮은 목표설정으로 성과가 과다 측정된 측면이 있는지 검토할 수 있음

■ 효과성 평가는 단순히 평가대상기관을 평가하는 것에만 머물지 않고, 책임자율성을 담보로 하는 전반적인 공공기관 관리정책의 패러다임을 수립하는데 기여할 수 있음

- 효과성 평가를 통해 자율권 확대가 성과에 미치는 긍정적인 영향을 증명할 수 있다면, 기관장의 자율성 확대를 바탕으로 한 책임경영체제를 일반 공공기관에 보다 쉽게 정착시킬 수 있을 것임
- 또한 현행 자율권 확대사업의 초점이 인력확충의 자율성에 집중되어있는 점을 감안할 때, 자율권의 범위를 조직관리·사업전략·예산운용의 자율성으로 확대하여 전체 공공기관 운영의 자율성을 추진 할 수 있는 근거로 활용할 수 있음
- 기관의 목표달성 여부를 쉽게 파악할 수 있도록 하는 목표대비 실적평가 및 자율권 확대사업의 실질적 효과를 파악할 수 있는 효과성 평가를 함께 수행하여 자율경영 공공기관에 대한 성과향상과 자율권 확대를 통한 공공기관 운영방식의 변화유도라는 두 가지 목표를 달성할 수 있기를 바람

5. 결론

- 경영자율권 확대사업은 투입위주의 관리에서 산출물 위주의 경영방식으로서의 전환을 통해 성과향상을 도모하였다는 평가를 받고 있음
 - 올해로 시행 3년차를 맞아 제도의 정착기에 접어드는 시점에서 확대사업을 보다 내실화 할 수 있는 방안에 대해 연구하였음
 - 본 연구에서는 평가제도의 개선문제가 가장 중요한 쟁점이라고 판단

- 본 연구는 경영자율권 확대사업의 쟁점을 평가제도를 중심으로 파악하였고, 그에 따른 향후 발전방향을 다음과 같이 제시함
 - 첫째, 자율경영 평가주기는 기관평가(경영실적평가) 주기와 3년으로 일치시켜야 하며, 이후 우수기관에 대해서는 평가제도를 통합하여야 함(<표-7> 참조)
 - 기관평가가 1년 주기로 이루어질 경우 기관운영은 여전히 단기적 관점에서 이루어질 수밖에 없음
 - 우수한 성과를 바탕으로 자율권확대사업에 참여하였으므로 기관평가를 매년 수검하도록 하기 보다는 중장기적 관점에서 책임을 지도록 하는 것이 바람직함
 - 기관평가, 자율경영평가가 모두 우수한 기관에 대해서는 기관평가를 자율경영평가에 통합시켜 기관운영에 대해 전폭적인 자율성을 부여하여야 함
 - 둘째, 평가지표 산출근거를 보다 객관화하고 투입(자율권 활용)과 산출(성과)의 연계에 대해 장기전망과 회귀분석 등 과학적 방법을 활용하여 설정하여야 함
 - 자율권확대를 통해 확보된 인력 등을 사전에 어떻게 활용할 것인지 제시하는 과정을 산출근거에 설명하고, 성과향상에 어떻게 기여할 수 있을지 제시하여야 함
 - 평가결과의 비교가능성을 확보하기 위해서 해외 선진기업과의 비교 또는 국제적 지표를 활용하도록 하여야 함
 - 자율권확대와 관련 없는 지표는 자율경영평가에서 제외하여야 함

- 셋째, 자율경영 평가방법에 효과성평가를 추가하여 자율권이 성과향상에 미치는 영향과 이를 위한 기관 및 기관장의 노력 정도를 명확히 평가하여야 함
 - 자율권확대가 성과에 미치는 효과를 분석할 수 있도록 재정사업심층평가와 유사한 인과관계 모형을 도입함으로써, 자율권확대가 실제로 경영성으로 이어지는지를 평가할 수 있어야 함
 - 효과성 평가를 통해 얻은 결과는 ‘자율권 활용의 적절성’을 평가하기 위한 비계량 지표 등으로 활용할 수 있음
 - 자율권의 확대가 경영성과에 미치는 긍정적인 영향을 밝힘으로써 책임·자율경영을 바탕으로 한 전반적인 공공기관 관리정책의 패러다임을 수립하는데 필요한 증거를 찾을 수 있음

■ 자율권 확대사업의 평가 내실화를 통해 자율권 확대가 실질적인 경영효율성 증대로 이어져 다른 공기업에도 확산되는 계기를 마련할 필요가 있음

- 궁극적으로는 정부는 공공기관의 운영원칙을 제시하는 가이드라인을 제시하고, 공공기관은 자율적으로 기관을 운영함으로써 성과향상을 도모하는 선순환구조로의 개선이 이루어져야 함
- 경영자율권 확대사업이 보다 많은 기관에 확산됨으로써, 자율성을 바탕으로 한 효율적이고 성과중심의 공공기관 관리이념이 자리 잡기를 바람

참고문헌

- 감사원(2013.5). 『감사결과보고서-공기업 재무 및 사업구조 관리실태』
- 고영산·김정호(2007). 『재정사업 심층평가 지침』. 한국개발연구원
- 국회예산정책처(2012). 『2012~2016년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가』
- 김준기(2001). 공기업 민영화정책의 평가와 향후과제. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」.
45-68
- 김지영·허경선(2010). 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』. 한국조세연구원
- 라영재(2011). 공공기관의 성과관리 현황과 쟁점. 「서울행정학회 발표논문집」. 77-91
- 윤광재(2007). 공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 11(4).
137-157
- 이남국(2006). 우리나라 책임운영기관 평가제도 및 운영의 개선에 관한 연구. 「한국거버넌스 학회보」. 13(3). 79-111
- 이재은(2003). 신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰. 「현대사회와 행정」. 13(2).
135-154