

공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(Ⅱ)

2013. 2

장지인 · 광채기 · 신완선 · 오철호

Kipf 한국조세연구원

서 언

공공기관의 경쟁력과 조직문화에 기여해 온 경영평가제도가 어느덧 글로벌 베스트 프랙티스(Best Practice)로 인정받는 시점에 도달하였다. 이는 지난 28년 동안 수많은 정책 담당자, 전문가, 이해관계자들은 물론 공공기관 스스로 국가 발전을 위해 지속적으로 헌신해 온 결과이다. 그러한 의미에서, 공공기관 경영평가제도의 발전사를 종합적으로 조사·분석하여 그 결과를 보고서로 출간하게 된 것은 뜻깊은 일이라 하겠다.

본 보고서는 1983년에 도입된 정부투자기관 경영평가제도가 시대를 거치면서 어떻게 공공기관 경영평가제도로 발전되어왔는가에 초점을 맞추고 있다. 『공공기관 경영평가제도 변천연구(I)』가 주로 사실 위주의 정보를 정리한 반면, 본 후속 연구에서는 미처 다루지 못한 이슈들을 심층적으로 정리하고 그런 변천과정이 필연적으로 진행된 배경을 파악하려고 노력하였다.

본 보고서에서 주목할 만한 연구 결과는 ① 공공기관 관련 각종 평가제도(기관평가, 기관장평가, 상임감사평가, 자율기관평가, 혁신평가, 기금운용평가)의 연대기적 연관성, ② 경영평가제도 도입시점의 평가모델, ③ 경영평가제도의 법적 근거 및 운영 구조의 종합적 관점, ④ 평가지표의 세부내용의 변천(가중치, 계량 대 비계량지표, 지표 수, 지표 내용의 연대기적 변천 흐름도), ⑤ 정부산하기관 평가제도의 도입 배경과 발전 과정, ⑥ 사장경영계약 이행실적평가의 변천, 그리고 ⑦ 자율경영기관 평가제도 등이다. 특히, 경영평가 1기(1983년~1998년), 2기(1999년~2006년), 3기(2007년~2010년), 그리고 4기(2011년 이후)로 구분하여 시대적 발전과정을 도식적으로 제시한 노력도 주목할 만하다.

본 보고서를 통해서 제시된 공공기관 경영평가제도의 변천과정을 종합하면, 경영평가제도는 다음과 같은 측면에서 공공기관 발전에 기여했다고 볼 수 있다.

첫째, 공공기관 관련 커뮤니케이션상의 순기능 확보가 가능하다. 공공기관은 설립근거와 미션이 차별적인 경우에 그 가치를 인정받는다. 국가의 균형발전 차원에서 꼭 필요한 기능만 선도적으로 이끌어야 하기 때문이다. 이러한 차별성은 자칫 경영관리의 이질성으로 이어질 수 있는 위험성을 지니고 있다. 그러나 경영평가제도의 성공적인 정착에 기인하여 공공기관의 조직 운영과 관련하여 범국가적으로 공통의 커뮤니케이션 수단을 유지해 올 수 있었다. 최신의 경영기법 지도 자문 성격이 강했던 초기 경영평가제도의 목적이 진화하여 공공기관의 자체적 경쟁력 강화와 외부 전문가 평가에 근거한 환류 기능을 확보한 것도 가치 있는 결과로 판단된다.

둘째, 공공기관의 통폐합 및 분할에 대한 대응체계를 제공한다. 공공기관은 시대가 요구하는 환경적 요인에 의하여 통폐합되기도 하고 때로는 새로운 조직으로 신설되기도 한다. 경영평가제도는 이러한 상황에서 해당 조직에 명확한 시스템 구축의 지향점을 제공할 뿐만 아니라 타 공공기관의 우수사례를 활용할 수 있는 근간이 되어주고 있다. 평가체계를 계량과 비계량 지표로 구분하여 관리 관점의 균형을 추구하고 평가지표도 세부적인 내용이나 착안사항을 공유하여 책임 경영, 경영시스템, 주요 사업 등에서 명확한 지향점을 제시하였다.

셋째, 공공기관 경영효율화와 글로벌화를 선도하고 있다. 공공기관은 실적 향상을 위해서 우수기관의 경영시스템은 물론, 민간 혹은 글로벌 초우량 기업의 베스트 프랙티스(Best Practice)를 지속적으로 벤치마킹하고 있다. 경영평가제도가 항상 미래지향적으로 변천하는 것과 더불어 글로벌 경쟁력 제고를 목표로 진화하고 있음이 공유되었기 때문이다. 평가지표가 초기에는 기본적인 경영시스템을 적용하는 것에서 시작되었지만 최근 글로벌 비교우위 실적 제시를 요구할 정도에 이르게 된 것에서 공공기관의 경영개선 노력과 성과를 확인할 수 있다.

넷째, 리더십의 연속성을 지원한다. 공공기관의 특성상, 최고책임자나 임원들이 수시(예, 2~3년)로 교체되며 그들의 경력 또한 상당히 다양한 경우에 해당된다. 최고 경영진이 조직의 경쟁력에 미치는 영향력을 감안하면 리더십의 안정적 연속성을 유지하는 것이 절대적으로 중요하다. 경영평가제도는 새로운 경영진에게 기관의 현황을 신속하게 진단하고 리더십 방향을 설정하는 성문화된 수단을 제공한다. 지난 28년간 경영실적보고서 제출, 경영평가 실시, 경영평가보고서 작성, 인센티브 제도를 통한 경영평가 환류기능 강화를 변함없이 유지해온 운영체제는 그런 면에서 기여도가 크다. 리더십 연속성은 조직 업무의 연속성으로도 이어지도록 연계되어 있어서 지속가능경영의 경영관리 기반으로 작용하고 있다.

본 연구는 공공기관 경영평가 관련 다양한 이해관계자의 헌신적인 노력 덕분에 가능하였다. 우선, 초기 평가모델 구축과 정착에 기여해 온 송대희 원장, 김경섭 원장, 신준용 교수에게 감사를 드린다. 평가모델이 정착되던 시기에 대한 배경 정보는 중요한 정보로 공유될 것이다. 공공기관의 전임 및 현 평가담당자도 소중한 현장 정보를 제시하여 주었다. 한국전력공사의 신창환 실장, 박형덕 처장, 조폐공사의 김인동 처장, 박성현 팀장, 강경한 팀장, 수자원공사의 김선영 실장, 김수진 팀장, 철도공사의 장미경 팀장과 박만철 과장 등에게 감사를 드린다. 공공기관연구센터의 박정수 전임 소장과 허경선 박사의 헌신적인 지원 덕분에 마무리가 가능했다. 본 보고서를 출간하면서 다시 한 번 그 분들의 노고에 감사를 표하는 바이다.

끝으로 본 보고서는 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식견해를 반영한 것은 아님을 밝혀둔다.

2013년 2월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

본 연구는 1983년에 도입된 정부투자기관 경영평가제도가 시대를 거치면서 어떻게 공공기관 경영평가제도로 발전되어 왔는가에 초점을 맞추어 다양한 시각에서 분석하였다. 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구(I)』에서 미처 다루지 못한 이슈들에 대해서 사실 위주의 정보를 심층적으로 정리하는 것은 물론 그런 변천과정이 필연적으로 진행된 배경을 설명하고자 노력하였다.

본 보고서의 서론은 연구 방법론을 설명하는 동시에 기관평가, 기관장평가, 상임감사평가, 자율기관평가, 혁신평가, 기금운용평가 등이 어떻게 서로 연관되어 있는가를 연대기적 차원에서 제시하고 있다. 경영평가제도가 시대와 정권을 거치면서 공공기관의 기능과 경쟁력 강화의 수단으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다.

그동안 간과되어 왔던 초기 도입시점의 평가제도에 대해서 구체적으로 살펴보게 된 것은 당시 주도적인 역할을 하였던 전문가 그룹을 대상으로 한 면접 덕분이다. 제도가 탄생하게 된 배경, 운영상의 지향점, 그리고 초기 평가모형을 조사하여 현 공공기관 경영평가제도가 당초 도입된 모형에서 어느 정도 변천되었는가에 대한 기준점을 확보할 수 있었다. 연구 결과, 경영평가제도는 이미 제도 도입 2년 후인 1985년도부터 평가 방향, 평가지표 설계, 평가단 운영, 평가결과 활용 등 핵심부문에서 체계적으로 시작되었다. 국제전문가의 벤치마킹 지원과 초기 평가단의 객관적인 평가와 피드백에 대한 탁월한 리더십이 크게 기여한 것으로 판단된다.

경영평가체계의 변천에 대한 조사·분석은 정부투자기관, 정부

산하기관, 공기업·준정부기관 경영평가제도의 법적 근거, 경영평가 프로세스, 경영평가 관리기구, 경영평가지표, 평가단의 구성 및 운영 등 종합적인 관점에서 이루어졌다. 특히, 평가지표의 변천에 대해서는 지표의 가중치, 계량 대 비계량지표, 지표 수, 종합경영 평가지표, 주요 사업 및 경영효율화 지표에 대해서 세부적인 평가내용까지 변천 과정을 정리하였다. 조사분석 결과, 경영평가체계는 시대적 요구에 선제적 기능을 수행하는 방향으로 발전해 왔으며 현대적 경영관리시스템 정착을 지향한 것을 확인 할 수 있었다.

정부산하기관 평가제도가 도입된 배경과 준정부기관 경영평가 제도로 발전하는 과정도 연구에 포함시켰다. 정부투자기관 경영평가제도보다는 뒤늦게 도입되었지만 어떻게 기존의 제도운영체계를 활용하여 준정부기관의 경영수준을 진단하고 피드백하는 선순환 구조로 발달했는가에 초점을 맞추려고 노력하였다. 마지막으로 변천연구(I)에서 다루지 않았던 정부투자기관 사장경영계약 이행실적평가, 공기업·준정부기관 기관장평가, 그리고 자율경영기관 평가제도를 요약정리하였다. 그러한 제도의 도입배경과 변천과정을 공유함으로써 향후 발전방향을 모색할 수 있는 근거자료를 확보하고자 노력하였다.

공공기관 경영평가제도의 구성 및 관리 체계의 변천과정에 대해 연혁적 특징을 분석하기 위해서 지난 28년을 네 가지 세대로 구분하였다. 즉, 경영평가 1기(1983년~1998년), 2기(1999년~2006년), 3기(2007년~2010년), 그리고 4기(2011년 이후)에 대한 연대기적 변천 내용을 조사·분석하여 각 세대에 관련된 정부의 정책적 의도가 경영평가제도에 미치는 영향도 기술하려고 노력하였다.

경영평가 1기는 정부투자기관에 대한 경영평가제도를 도입하고 정착시킨 시기였다. 이 세대에서 개발 및 정착된 경영평가 모형

이 2기 이후에도 제도 개선의 근간이 될 정도로 명확한 논리적 근거하에 평가부문, 평가지표, 평가등급 등이 마련되었다. 오늘날 국제적으로 우수성을 인정받고 있는 공공기관경영평가제도의 성공요소 중의 한 가지가 바로 제도 도입 초기의 연구력과 실행력에 기인한다.

경영평가 2기는 평가제도를 확대·적용시킨 세대라고 평가할 수 있다. 이 기간 동안에 산하기관의 평가가 도입된 것을 비롯하여 사장경영계약이행실적 평가와 공공기관혁신평가가 도입되었다. IMF 시대를 거치면서 부각된 외부 이해관계자의 요구에 대응하려는 대외적인 노력과 근원적인 차원의 경쟁력을 점진 및 파악하는 것이 경영의 기본이라는 문제의식이 공유된 시점이었다는 사실을 입증하는 결과이다.

경영평가 3기는 출발점부터 공공기관 경영평가제도 자체의 선진화 혹은 글로벌화에 대해서 강력한 주문이 있었다. 경영품질의 글로벌스탠다드로 알려진 말콤 볼드리지 모형을 벤치마킹하기에 이르렀고 선진화 노력에 대한 구체적인 평가내용을 포함시켜서 공공기관의 자체 개혁에 박차를 가하였다. 상임감사평가가 이 기간에 도입되었고 자율기관을 시범적으로 지정하여 평가의 부담을 줄이고 권한을 위임하는 평가제도의 탄력적 운영도 일부 시도되었다. 공공기관 경영평가가 계획-집행-성과에 근거한 경영실적 관리로 이어져야 한다는 환류기능 강화에 기여하였으며 우수 기관에 대해서는 보다 유연한 평가제도의 적용을 검토할 필요가 있음도 부분적으로나마 그 타당성을 확인할 수 있었다.

마지막 4기는 현재의 공공기관 경영평가체계를 의미하는 것으로서 공공기관의 특성을 반영할 수 있는 '맞춤형 평가' 개념이 대두된 세대다. 사업의 다각화와 재무건전성 등에 대한 국민적 우려와 공감대에 적합한 평가제도를 발전시키려고 노력하는 시점이라고 볼 수 있다. 평가제도의 효율화, 단순화, 특성화를 목표로

공공기관 경영평가 제도를 한 단계 업그레이드하려는 집중적인 노력이 2011년 평가지표라고 볼 수 있다. 다만, 경영평가제도의 지속성을 감안하여 볼 때, 4기에 적용될 평가모형 역시 개선과 조정을 통해서 시대적인 요구를 선도하는 기능으로 진화되어 나아가야 할 것이다.

공공기관 경영평가제도의 형성 및 변천 과정에서 반복적으로 대두되는 핵심 이슈들이 있었다. 이들 모두 당시로서는 시대적 혹은 환경적 요인을 고려한 집단의사결정을 통해서 결정되었으며 나름 평가제도 발전에 기여해 왔다고 볼 수 있다. 경영평가제도에 대한 종합적인 조사·분석이 이루어진 본 연구 과정에서 도출된 이들 과제에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다.

1. 공기업과 준정부기관 경영평가제도의 통합·분리 문제

연혁적으로 보면 공기업과 준정부기관의 경영평가제도는 각각 독자적으로 도입되고 발전되어 왔다. 그러다가 2007년 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 2008년 경영실적평가 때부터 공공기관 경영평가제도로 통합되었다. 경영평가모델과 평가기준 및 평가방법이 일원화되었고, 경영평가단의 구성 및 운영도 통합 개념에서 운영되었다. 공기업과 준정부기관의 경영평가가 공공기관 경영평가제도로 통합 일원화됨으로써 벤치마킹의 범위 확대, 평가의 효율성 제고, 경쟁성의 확대 등의 측면에서는 긍정적인 개선 효과를 거두었다. 그러나 공기업과 준정부기관 간에는 설립 목적과 대상 사업의 특성, 대(對)정부관계 등에서 본질적인 차이로 인해서 평가지표, 평가기준 및 평가방법을 표준화하는 것은 평가의 형평성 측면에서 구조적인 문제점을 유발할 수 있다. 이러한 문제는 공공기관의 지방 이전과 맞물려 평가제도의 효율

적 운영에 대한 다양한 요구가 표출될 것으로 예상되는 상황이다. 따라서 공기업과 준정부기관 경영평가제도를 지금과 같은 통합 모델로 계속 유지할 것인지에 대한 체계적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 만일 통합 모델을 계속 존속시킬 경우에는, 공기업과 준정부기관의 특성을 차별적으로 반영할 수 있는 지표체계를 구축하기 위한 노력을 보다 적극적으로 전개할 필요가 있다.

2. 기관평가와 기관장평가의 통합·분리 문제

공공기관 경영평가제도는 그동안 조직 내 평가대상자와 관련하여 기관과 기관장의 경영성과를 이원적으로 구분하여 평가해 왔다. 그러나 공공기관 경영실적평가제도, 즉 기관평가도 당초 경영진의 노력을 통한 경영성과를 측정하는 데 목적을 두고 도입된 제도라는 점에서 볼 때, 기관평가와 기관장평가를 궁극적으로는 통합·일원화시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

두 제도 모두 공공기관의 책임경영을 확보하기 위한 제도적 장치이고, 경영성과 평가를 통해 공공기관의 대리인 문제와 효율성을 제고하는 데 그 목적이 있다. 하나의 기관을 대상으로 두 가지 평가를 동시에 실시하는 것은 중복적인 노력이 투입될 수밖에 없다. 따라서 경영평가제도의 유효성을 높이기 위해서는 기관평가를 중심으로 두 제도를 점차 통합·일원화시켜 나가야 할 것이다. 최근, 기관평가지표 중에서 기관장의 경영성과와 긴밀하게 연계되어 있는 리더십지표를 선별하여 기관장 평가지표로 활용되고 있으므로 이러한 발전방향을 더욱 정교하게 검토하고 분석하여 경영실적보고서 작성, 경영실적평가보고서 작성, 평가결과 피드백 등의 분야에서 제도운영의 수준을 향상시켜 나가야 할 것이다.

3. 경영평가 대상 기관의 범위와 분류 문제

현행 경영평가제도의 적용 대상 공공기관은 점진적으로 확대되고 있는 추세이다. 2004년도에 산하기관이 평가제도 대상 그룹으로 포함되면서 제도 운영의 폭이 넓어졌고 이러한 추세는 2007년 공기업과 준정부기관이 통합 운영되면서 더욱 강화된 것으로 국민에게 비쳐지고 있다. 최근, 지경부 산하 발전자회사도 평가에 포함하는 것으로 결정되어 과연 어느 범위까지 경영평가를 적용하는 것이 바람직한가에 대한 질문이 대두되고 있다. 또한, 지속적으로 우수한 성적을 거두는 기관도 매년 유사한 평가를 받는 것이 과연 효과적인가에 대한 의구심도 반복적으로 제기되는 상황이다. 이에 대응하기 위해서, 평가제도 운영에 따른 투입 노력과 효과를 감안하여 적용대상 범위 설정에 대한 체계적인 검토를 강화할 필요가 있다.

또한, 평가유형 분류의 합리성도 계속 개선되어야 할 중요한 이슈에 포함된다. 왜냐하면 평가유형이 기관 특성을 반영한 경영평가지표체계(평가지표의 구성, 계량 대 비계량 지표의 가중치 배분, 개별 지표의 가중치 설정 등)를 개발하기 위한 준거집단이 되기 때문이다. 기관 상호간 벤치마킹과 경쟁관계 형성은 물론 경영평가 결과의 비교가능성과 공정성 확보에 중요한 요소이므로 피평가기관의 큰 관심사로 작용하고 있다. 공기업과 준정부기관의 평가유형 분류가 내포하고 있는 이러한 요소들을 효과적으로 활용하고 관리하려는 지속적인 노력이 중요하다.

4. 평가지표체계의 특성화와 표준화 문제

공공기관의 평가유형 분류가 의미를 갖기 위해서는 평가군별 사업 특성을 반영한 평가군 고유지표의 개발, 지표별 가중치 배

분의 차별화 등을 통해 평가군별로 상이한 경영여건과 사업 특성, 기관의 규모, 산업의 성숙도 또는 사업의 성장성 등 평가대상 기관의 환경변수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 효과적으로 통제 또는 차단할 수 있는 경영평가지표체계(평가지표의 구성, 계량 대 비계량지표의 가중치 배분, 개별 지표의 가중치 설정 등)를 구축하는 것이 필요하다.

다양한 성격의 공공기관을 평가하여 비교할 수 있도록 하기 위해서는 지표체계가 일관성과 보편성을 갖추는 것이 필요하다. 공공기관별로 경영평가지표가 서로 다르거나 개별 공공기관의 특수성을 반영하기 위한 경영평가지표의 가중치가 높을 경우에는 공공기관 상호간 또는 평가유형 간 경영실적 비교평가 등 일관성 있는 평가를 하기가 어렵게 된다. 따라서 모든 기관에 공통적으로 적용할 수 있는 경영평가지표체계는 평가결과의 비교가능성 확보와 경쟁 확대에 기여할 수 있다. 또한 경영평가제도 운영의 투명성과 효율성 확보에도 나름대로 기여할 수 있는 부분이 있다.

경영평가지표체계의 표준화는 경영평가의 적실성과 타당성 확보 및 평가의 공정성과 공평성 확보 측면에서 약점을 나타냈다. 특히, 경영평가제도 설계 과정에서 준수해야 할 가장 핵심적인 지도 원리인 경쟁성 확보와 관련하여 결정적인 약점을 안고 있다. 공기업과 준정부기관 상호간 경쟁성을 확대하고, 이를 공공기관들이 긍정적으로 수용할 수 있도록 하기 위해서는 기관의 특성에 부합하는 차별화된 맞춤형 평가지표체계를 설계하여 평가의 공정성과 형평성을 확보하는 것이 중요하다.

5. 경영평가모형 정립과 지표체계 간소화 문제

공공기관 경영평가제도의 지향점은 경영평가 모형(model)이 추구하는 가치와 목표에 의해서 결정된다. 그동안 평가모형을 통해서 평가단이나 피평가기관이 추구해야 할 가치창출 목표나 업무추진 방식에서의 '공통의 언어'가 명확하게 제시되지 못하였다. 단순히 평가부문을 제시하고 전년도 대비 개선, 시스템 구축, 경영효율화 등과 같이 복합적으로 해석될 수 있는 접근방식은 경영평가의 궁극적인 목적인 공공기관의 경쟁력 향상과 국민경제 기여 노력을 지원하는 데 한계가 있다. 따라서 평가유형별 특성을 반영하면서도 경영평가가 지향하는 비전과 목표를 모형을 통해서 공유 및 전파시켜야 할 것이다.

경영평가지표의 간소화 혹은 세분화 문제는 평가모형의 개발 철학에 근거하여 구체화될 수 있다. 물론, 평가 관련 부담을 줄이기 위해서는 평가지표체계와 평가 내용의 간소화가 이루어져야 한다. 그러나 이미 지난 28년간 평가제도의 적용에 의해서 지표 체계는 상당 부문 최적화된 상태에 도달하고 있으며 지표 수정 및 개선 작업 역시 다양한 이해관계자의 의견수렴을 근거로 이루어지고 있다. 이제는 공공기관들이 '평가받고 싶은 사항'과 공공기관 경영평가의 목적을 감안하여 '평가해야 할 사항'을 엄격하게 구분하여 평가모형을 먼저 정립하고 그러한 관점에서 평가지표와 세부내용 설계가 순차적으로 수정·보완되어야 한다.

6. 평가제도의 객관성 확보 문제

공공기관 경영평가를 실시함에 있어서는 평가지표와 평가내용 등을 평가자나 평가시점의 상황에 따라 주관적으로 해석·적용하지 않아야 한다. 또한 실제의 경영실적과 평가결과가 일치·부합

하여야 한다. 이를 통해 경영평가의 객관성을 확보하고 공공기관의 예측가능성을 제고함으로써 경영평가에 대한 공공기관의 수용도와 경영개선 노력을 극대화할 수 있어야 한다.

그동안 경영평가의 객관성 확보를 위해 반복적으로 제기되어 왔던 과제 중의 하나는 계량지표의 비중을 확대하는 것이었다. 계량지표의 가중치를 확대하는 것은 일견 평가의 객관성 확보와 평가 작업의 단순화에 기여할 것으로 기대되지만 경영평가의 본질을 약화시키는 요인으로 작용할 수도 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 경영평가는 감사와 달리 경영개선에 기여할 수 있는 수단이라는 점을 중시해야 한다. 즉, 경영컨설팅 기능으로 연계될 수 있는 미래지향적인 평가 작업이 될 수 있도록 지속적인 노력을 하는 것이 더욱 중요하다. 따라서 경영평가의 객관성 확보는 단순히 계량지표의 가중치 상향 조정 노력에만 초점을 맞추는 것이 아니라 비계량 평가지표의 타당성 개선, 착안사항 체크리스트 개선, 평가위원 평가방식의 신뢰성 향상 등 다양한 관점에서 종합적인 점검 및 보완이 이루어져야 할 것이다.

7. 경영평가제도 환류체계 재정립 및 국제화 문제

경영평가제도가 성공적으로 정착됨에 따라서 정부, 국회, 감사원, 공공기관 등은 물론 시민단체나 학계에서도 공공기관 경영평가 과정과 평가보고서 공유에 대한 관심이 고조되고 있다. 최근에는 다양한 이해관계자가 복합적인 목적을 가지고 경영평가제도에 직간접적으로 영향을 미치려는 시도를 하고 있으며 그러한 노력이 개별적인 것인지 아니면 조직을 대표하는 활동인지를 구분하기가 어려운 경우가 발생하고 있다. 자칫 평가 관련 당사자의 가외적 노력과 부담으로까지 작용할 가능성이 증대되고 있다. 이러한 잠재적 손실과 리스크에 선제적으로 대응할 수 있도록 경영

평가제도의 환류체계를 재정립하여 목적(what), 수단(how), 그리고 시기(when)에 대해서 투명하게 관리하고 이해관계자의 요구사항을 파악하여 공식적이고 합리적인 참여와 모니터링 활동으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

이러한 시대적 요구에 대응하기 위해서 2009년도부터 ‘공공기관 경영평가시스템’을 구축 및 운영하기에 이르렀다. 경영평가 정보 수집, 평가내용 및 결과 등이 체계적으로 축적되고 관리되기 시작한 것으로 볼 수 있지만 아직 그 활용도는 기대에 미치지 못하는 수준이다. 향후 IT 기반 경영평가 지원시스템을 더욱 활성화하여 경영평가 경험과 프로세스 특성을 주요 이해관계자와 공유하고 의견을 수렴하는 핵심채널로 발전시켜 나가야 할 것이다.

또한 경영평가제도가 국제적으로 벤치마킹 대상이 되는 사례가 반복적으로 발생하고 있으므로 각국의 요구에 대응하는 방식이 아니라 보다 장기적인 관점으로 베스트 프랙티스 모델 확보 및 공유시스템을 구축하여 전향적인(proactive) 차원에서 준비할 시점이라고 판단된다. 곧 공공기관 경영평가제도가 30주년을 맞이하게 되므로, 때를 맞추어 평가모델, 적용프로세스, 실적관리 및 환류시스템에 대한 공공부문 지식서비스 국제화에 대비할 필요가 있다.

본 연구는 우리나라의 공공기관 경영평가제도가 지난 28년 동안 어떻게 변천해 왔는가를 조사하고 시대적 특징을 분석하여 정책적 시사점을 도출하려고 노력하였다. 또한, 제도적 측면, 운영적 측면, 기능적 측면 등 다양한 시각에서 평가제도를 요약 정리하여 향후 평가제도 운영 과정에서 활용될 수 있는 중요한 근거 자료를 제공하는 것에도 초점을 맞추었다. 본 연구보고서가 공공기관 경영평가제도에 대한 미래정책 입안은 물론 경영평가 관련 모든 이해관계자들이 평가제도를 정확하게 이해하고 글로벌 베스트 프랙티스로 인정하는 근거 자료로 활용되기를 기대한다.

목 차

제1장. 서 론	27
I. 공공기관 경영평가제도의 의의와 역할	27
II. 경영평가제도 변천과정 연구의 목적과 분석 틀	33
III. 연구방법	39
제2장 공공기관 경영평가제도의 도입 배경과 초기모형 (Original Model)	40
I. 정부투자기관 경영평가제도의 도입 배경	40
II. 정부투자기관 경영평가제도의 초기모형	51
제3장 공공기관 경영평가제도의 관리체계 변천과정	71
I. 공공기관 경영평가제도의 법적 기초의 변천	72
II. 공공기관 경영평가제도와 관리기구의 변천	104
III. 공공기관 경영평가단 구성 및 운영체계의 변천	132
제4장 공공기관 경영평가 지표체계의 변천	149
I. 평가지표 부문 구성 및 부문별 가중치	149
II. 경영평가지표 수의 변천	155
III. 평가지표의 구성 및 평가내용의 변천	161

제5장 준정부기관 경영평가제도 변천	233
I. 정부산하기관 경영평가제도	239
II. 준정부기관 경영평가제도	257
제6장 기관장평가제도 변천	278
I. 정부투자기관 사장경영계약 이행실적 평가제도	281
II. 공기업·준정부기관 기관장평가제도	302
III. 자율경영기관평가	360
제7장 연구 결과 요약 및 정책 제언	371
I. 연구 결과의 요약	371
II. 경영평가제도 합리화를 위한 정책과제	376
참고문헌	384
부록: 공공기관 경영평가제도에 관한 선행 연구 분석	388

표 목 차

〈표 2-1〉 초기의 경영실적 평가제도	43
〈표 2-2〉 초기 경영평가지표	44
〈표 2-3〉 경영평가 결과에 따른 인센티브 지급방안	50
〈표 2-4〉 1986년 경영목표지표 현황(예시)	60
〈표 2-5〉 1986년 계량지표 현황(예)	61
〈표 2-6〉 1986년 비계량지표 내용(예시)	63
〈표 2-7〉 연구개발(대한광업진흥공사)	63
〈표 2-8〉 가중치 배분 현황(1986)	64
〈표 2-9〉 비계량지표 등급별 평점기준 및 평점	67
〈표 2-10〉 종합평점별 기준	69
〈표 2-11〉 등급별 인센티브 지급률	70
〈표 3-1〉 「정부투자기관관리법」의 경영평가 관련 규정	74
〈표 3-2〉 「정부투자기관관리기본법」 시행 당시의 경영평가 관련 규정	78
〈표 3-3〉 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정 전후의 지배구조제도 변동	79
〈표 3-4〉 「정부투자기관관리기본법」 개정(1999년 2월) 이후 경영평가	80
〈표 3-5〉 「정부산하기관관리기본법」의 정부산하기관운영위원회 ..	83
〈표 3-6〉 「정부산하기관관리기본법」의 경영목표 및 사업계획 관련 규정	85
〈표 3-7〉 「정부산하기관관리기본법」의 경영실적평가 관련 규정 ..	86

〈표 3-8〉 「정부산하기관관리기본법시행령」의 경영실적평가 관련 규정	87
〈표 3-9〉 「정부산하기관관리기본법」의 외부감사 관련 규정	88
〈표 3-10〉 공공기관 유형별 지배구조의 특징	90
〈표 3-11〉 공공기관운영위원회의 심의·의결 사항 관련 규정 내용	92
〈표 3-12〉 공공기관운영위원회의 구성 관련 규정 내용	94
〈표 3-13〉 공공기관운영위원회의 회의 및 운영 관련 규정 내용	95
〈표 3-14〉 공공기관의 장과의 계약 등에 관한 규정 내용	96
〈표 3-15〉 경영목표의 수립에 관한 규정 내용	98
〈표 3-16〉 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 관련 규정 내용	99
〈표 3-17〉 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가 관련 규정	103
〈표 3-18〉 정부투자기관 경영평가제도 1기와 2기의 모델 비교	107
〈표 3-19〉 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도 비교	114
〈표 3-20〉 기존 투자기관·산하기관 경영평가제도와 공기업· 준정부기관 평가제도의 비교	119
〈표 3-21〉 공기업·준정부기관 경영목표 설정 절차의 변화	121
〈표 3-22〉 경영평가제도 심의·의결기구의 구성방법	124
〈표 3-23〉 심의·의결기구의 개편에 따른 변화(2007년 현재 기준)	126
〈표 3-24〉 경영평가제도 총괄관리기관의 변천	130
〈표 3-25〉 정부투자기관 경영평가단 규모의 변화	139
〈표 3-26〉 정부투자기관 및 산하기관 경영평가단 규모 (2004~2006)	140

〈표 3-27〉 공기업·준정부기관 경영평가단 규모	140
〈표 3-28〉 경영평가단 직업 구성의 변화	142
〈표 3-29〉 경영평가단 전공별 구성의 변화(대학교수 기준)	144
〈표 3-30〉 정부투자기관 경영평가단의 교체율 추이	147
〈표 3-31〉 공기업·준정부기관 경영평가단의 교체율 추이	148
〈표 4-1〉 기관 및 연도별 경영실적 평가 평가지표 수의 변화	157
〈표 4-2〉 종합경영(리더십/책임경영) 평가지표의 변천과정 (1983~2011)	164
〈표 4-3〉 경영시스템 평가지표의 변천 과정(1983~2011)	167
〈표 4-4〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '경영진 리더십'지표 세부 평가내용의 변천	171
〈표 4-5〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '책임경영'지표 평가내용의 변천	173
〈표 4-6〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: 'CS경영'지표 평가내용의 변천	177
〈표 4-7〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '경영혁신'지표 평가내용의 변천	179
〈표 4-8〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '정부권장 정책'지표 평가내용의 변천	182
〈표 4-9〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '전략경영'지표 평가내용의 변천	184
〈표 4-10〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '주요 사업 추진계획' 지표 평가내용의 변천	187
〈표 4-11〉 주요 사업 부문: '주요 사업'지표 평가내용의 변천	189
〈표 4-12〉 경영 효율화 부문: '조직 및 인적자원 관리'지표 평가내용의 변천	192
〈표 4-13〉 경영 효율화 부문: '재무예산 관리'지표 평가내용의 변천	194

〈표 4-14〉 경영 효율화 부문: '보수관리'지표 평가내용의 변천	197
〈표 4-15〉 경영 효율화 부문: '노사관계'지표 평가내용의 변천	200
〈표 4-16〉 경영 효율화 부문: '성과관리'지표 평가내용의 변천	202
〈표 4-17〉 경영 효율화 부문: '공공기관 선진화 및 경영 효율화' 지표 평가내용의 변천	203
〈표 4-18〉 경영효율화 부문 : '생산 및 품질관리(자재관리)'지표 평가내용의 변천	203
〈표 4-19〉 경영 효율화 부문: '경영정보관리'지표 평가내용의 변천	207
〈표 4-20〉 경영 효율화 부문: '연구개발'지표 평가내용의 변천	210
〈표 4-21〉 경영 효율화 부문: '출자회사관리'지표 평가내용의 변천	213
〈표 4-22〉 경영실적 평가 계량지표의 변천 과정(1983~2011)	215
〈표 4-23〉 계량지표 종합경영(자본생산성, 고정자본생산성, 공공이익률, 중간재투입비율, 사업성장성) 평가지표의 변천	219
〈표 4-24〉 계량지표 종합경영(수익자산관리, 영업수익관리, 영업이익률, 영업비용관리, 생산성향상, 노동생산성, 고객만족 개선도, 국민평가) 평가지표의 변천	222
〈표 4-25〉 계량지표 경영관리(업무효율, 경비절감률, 총인건비 인상률, 인건비 인상률 관리노력, 노무비 비율, 고객만족 개선도, 국민평가) 평가지표의 변천	225
〈표 4-26〉 계량지표 경영관리(재무예산성과, 이자보상률, 장기고정 적합이율, 자금조달실적, 불건전여신비율, 자금관리, 자산관리, EVA, 현업 인원 비율, 재고자산운용비율) 평가지표의 변천	228
〈표 4-27〉 계량지표 주요 사업(주요 사업평가) 평가지표의 변천	231

〈표 4-28〉 계량지표 기타(연구개발 투자율, 정부권장정책 이행실적, 퇴직연금제도 도입) 평가지표의 변천	231
〈표 5-1〉 준정부기관 경영평가 대상 기관 변천(2004~2006)	240
〈표 5-2〉 준정부기관의 평가 대상 기관 유형 분류 (2004~2006)	242
〈표 5-3〉 준정부기관의 계량·비계량지표 가중치 변천 (2004~2006)	243
〈표 5-4〉 계량지표 평가방법	252
〈표 5-5〉 연도별 계량지표 평가방법 변천(2004~2010)	253
〈표 5-6〉 계량지표의 평가등급 및 등급구간(1983~2010)	254
〈표 5-7〉 비계량지표의 평가등급 및 등급구간(1938~2010)	254
〈표 5-8〉 연도별 정부산하기관 기관평가 인센티브	256
〈표 5-9〉 연도별 정부산하기관 사장 및 임원평가 인센티브	256
〈표 5-10〉 준정부기관 경영평가 대상기관 변천 (2007~2010)	258
〈표 5-11〉 준정부기관의 계량·비계량지표 가중치 변천 (2007~2010)	261
〈표 5-12〉 준정부기관 지표가중치 구성	262
〈표 5-13〉 2007년과 2008년 지표 비교	265
〈표 5-14〉 공공기관 계량평가 비중 확대 추이	269
〈표 5-15〉 준정부기관 기관평가 인센티브(2007년도 실적평가)	274
〈표 5-16〉 공기업·준정부기관 기관장평가 인센티브	275
〈표 6-1〉 경영실적평가지표 대상 기관 분류체계의 변천과정	284
〈표 6-2〉 사장경영계약 이행실적 평가지표의 평가 부문	285
〈표 6-3〉 기관별 평가 부문 가중치 예시	287
〈표 6-4〉 진흥 및 서비스기관의 부문별 가중치	288
〈표 6-5〉 건설 및 제조기관의 부문별 가중치	288
〈표 6-6〉 2001년 계량 및 비계량 가중치	289

<표 6-7> 2002년 계량 및 비계량 가중치	290
<표 6-8> 2004년의 계량 및 비계량 가중치	291
<표 6-9> 2005년의 계량 및 비계량 가중치	294
<표 6-10> 2006년 평가지표 체계 및 내용	295
<표 6-11> 2007년 평가지표 체계 및 내용	296
<표 6-12> 비계량지표 9등급 평가 구간	298
<표 6-13> 사장경영계약 이행실적 평가단의 분과별 인원	299
<표 6-14> 사장 및 임원에 대한 인센티브 성과급 지급률 산정방식 변천과정	301
<표 6-15> 공공기관장 경영계약	304
<표 6-16> 공공기관장 경영평가의 변화	305
<표 6-17> 기관장평가 대상 기관	307
<표 6-18> 평가지표의 체계 및 예시	309
<표 6-19> 2008년도 기관장평가의 내용	310
<표 6-20> 주요 현안과제 평가내용 및 배점	312
<표 6-21> 선진화·경영 효율화 세부과제 및 평가내용	313
<표 6-22> 선진화·경영 효율화 과제수에 따른 가감점	314
<표 6-23> 가중치 배분 예시(대한무역투자진흥공사)	314
<표 6-24> 가중치 배분	316
<표 6-25> 리더십 비교표	319
<표 6-26> 2008년과 2009년의 기관장평가 가중치 비교	320
<표 6-27> 2008년 평가의 노사관계 관련 지표	322
<표 6-28> 2008년 92개 공공기관의 339개 현안과제의 평가 결과 분포	326
<표 6-29> 종합점수의 5단계 평가등급	327
<표 6-30> 2008년과 2009년의 기관장평가의 차이점	328
<표 6-31> 평가 부문별 주요 내용	330
<표 6-32> 평가 부문 및 지표체계	331
<표 6-33> 기관장평가지표체계 비교	332

〈표 6-34〉	기관장 리더십 평가지표 및 세부 평가내용	333
〈표 6-35〉	공공기관 선진화 평가지표 및 세부 평가내용	334
〈표 6-36〉	기관고유과제 평가지표 및 세부 평가내용	335
〈표 6-37〉	기관고유과제 평가지표체계 변경	336
〈표 6-38〉	경영평가제도 통합을 위한 대안 설계	339
〈표 6-39〉	평가 부문별 평가내용	341
〈표 6-40〉	평가 부문 및 지표체계	342
〈표 6-41〉	기관장 리더십 평가지표 및 세부 평가내용	343
〈표 6-42〉	공공기관 선진화 평가지표 및 세부 평가내용	344
〈표 6-43〉	기관 고유과제 평가지표 및 세부 평가내용	346
〈표 6-44〉	2009~2010년의 평가지표체계 대비	347
〈표 6-45〉	비계량평가 점수 환산표	349
〈표 6-46〉	적정목표치 산정 방법	350
〈표 6-47〉	종합점수의 4단계 평가등급	353
〈표 6-48〉	종합점수의 5단계 평가등급	353
〈표 6-49〉	2008년 평가의 종합평가 결과 분포	354
〈표 6-50〉	종합점수의 6단계 평가등급	354
〈표 6-51〉	자율권 확대 기관과 일반 공공기관의 비교	363
〈표 6-52〉	각 부문별 평가내용	364
〈표 6-53〉	공통과제 평가지표 및 세부 평가내용	365
〈표 6-54〉	자율경영기관별 고유목표	366
〈표 6-55〉	6등급 비계량평가 점수 환산표	367
〈표 6-56〉	3등급 비계량평가 점수 환산표	367
〈표 7-1〉	경영평가제도 변천연구의 세대별 요약	373

그림목차

[그림 1-1] 공공기관의 이해관계자와 공공기관 경영에 대한 역할 기대	30
[그림 1-2] 공공기관 경영평가제도의 변천 과정	37
[그림 2-1] 정부투자기관 경영평가제도 체계	52
[그림 3-1] 경영평가편람의 작성 절차	111
[그림 3-2] 정부투자기관의 경영실적 평가 절차(1984년 기준)	112
[그림 3-3] 정부투자기관의 경영실적 평가 절차(1999년 이후)	113
[그림 3-4] 공기업·준정부기관 경영평가단의 역할분담체계 (2010년 기준)	135
[그림 3-5] 공기업·준정부기관 경영평가단의 2010년도 운영 일정 사례	136
[그림 4-1] 공기업 평가지표 부문별 가중치의 변천(1985~2011)	151
[그림 4-2] 공기업 I 유형의 계량지표 대 비계량 지표의 가중치 변천(1983~2011)	154
[그림 4-3] 공기업 II 유형의 계량지표 대 비계량지표의 가중치 변천(1983~2011)	155
[그림 4-4] 경영실적 평가 평균 지표 수의 연도별 추세	159
[그림 4-5] 연도별 지표 수 산포	160

[그림 5-1] 준정부기관 계량지표 가중치 변천(2004~2010) ……	244
[그림 5-2] 준정부기관 비계량지표 가중치 변천(2004~2010) ..	245
[그림 5-3] 평가 부문별 평가범주와 지표(2008)	260
[그림 6-1] 평가지표의 구조	308

제1장

서론

I. 공공기관 경영평가제도의 의의와 역할

공공기관 경영평가제도는 공기업과 준정부기관의 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 사전적 관여를 최소화하고 공기업과 준정부기관에 자율경영을 보장하는 가운데 성과평가를 통해 경영실적에 대한 책임을 묻는 제도적 장치이다. 이를 위해 법률에 근거하여 공기업과 준정부기관이 달성한 연도별 경영실적을 사전에 설정한 경영평가기준에 따라 객관적으로 평가한다. 그리고 평가 결과를 차등 성과급 지급 등 임직원들을 대상으로 한 ‘인센티브’와 ‘패널티’ 제공에 활용하고, 공공기관에 환류하여 경영개선을 유도하고 있다.

이처럼 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제를 구축하기 위한 핵심 장치이다. 경영평가를 통해 공공기관의 자율성과 효율성 및 투명성을 제고할 수 있고, 경영성과에 대한 책임을 담보할 수 있게 된다. 공공기관 경영평가제도의 역할과 기능을 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 경영평가제도는 ‘성과계약’을 통해 정부와 공공기관의 관계를 재정립하는 기반을 제공한다. 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 정부기관의 무분별한 개입에 따른 문제를 해소할 수 있으며, 특히 정부·공기업 관계의 ‘탈정치화’를 실현할 수 있다.

둘째, 공공기관의 경영성과를 좌우하는 조직 내부의 핵심적 요소의 하나는 창의성과 기업가 정신이 얼마나 효과적으로 발휘될 수

있는 경영체제와 여건을 갖추고 있느냐이다. 공기업 경영 및 준정부 기관 관리에 있어서 창의성과 기업가 정신이 발휘되기 위해서는 기관 운영의 자율성이 보장되어야 한다. 공공기관 경영평가제도는 바로 이런 취지에서 공공기관의 경영개선 활동을 촉진하고 국민경제적 성과 향상을 제고하기 위하여 경영 자율성을 확대하는 대신에 경영성과에 대한 사후적 평가기능을 강화함으로써 자율적 책임경영 체제를 구축하는 데 그 목적을 두고 있다.

셋째, 경영평가제도는 기관의 성과를 평가함으로써 공공기관의 경영진에게 경영성과를 제고하도록 하는 동기를 부여할 수 있다. 또한 평가제도를 통해 조직구성원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 동기 부여를 보다 강화할 수 있다.

넷째, 공공기관의 도덕적 해이, 즉 자유재량적 행동에 의한 자기 목적의 추구, 위험회피적 행동, 동기 유발요인의 상실 등으로 인한 대리인 문제를 극복하기 위해서는 개별 공공기관별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요하다. 이러한 제도적 장치가 현재 시행되고 있는 공공기관 경영평가제도이다.

다섯째, 공공기관이 비효율적으로 운영되거나 여러 형태의 대리인 비용이 유발되는 원인 중의 하나로 기관 내·외부로부터의 경쟁 압력이 결여되어 있다는 점을 꼽을 수 있다. 따라서 공공기관의 경영 혁신 또는 경영성과를 제고하기 위해서는 경쟁문화를 강화시키는 것이 필요하다. 공공기관 경영에 있어서 시장원리와 경쟁원리, 그리고 혁신적 기업가 정신을 촉발하기 위한 제도적 장치의 하나가 바로 경영평가제도이다.

여섯째, 경영평가제도는 평가 결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리순환(management cycle)의 한 과정을 구성하고 있다. 경영평가 과정에서 경영현안에 대한 진단과 개선방안이 도출될 수 있으며, 다른 기관의 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹하려는 노력을 촉진할 수 있다. 또한 조직운영과정에 대한 평

가는 공공기관으로 하여금 어떻게 관리능력을 향상시킬 수 있는지에 대한 지침을 제공해 줄 수 있다. 내부 과정을 평가함으로써 경영관리의 어디에 문제가 있고, 이를 어떻게 고쳐야 할 것인가를 파악할 수 있다. 아울러 평가 결과를 분석함으로써 조직목표 추진과정에서 나타난 문제점을 진단하여 수정할 수 있을 뿐 아니라 차기 목표를 수립함에 있어서 중요한 기준을 설정할 수 있다.

일곱째, 경영평가제도는 공공기관의 투명성을 제고한다. 경영평가제도를 통해 공공기관의 경영 실태를 분석하여 그 결과를 국회에 보고하고 언론을 통해 국민에게 알림으로써 공공기관의 경영에 대한 공개성 및 투명성을 제고할 수 있다.

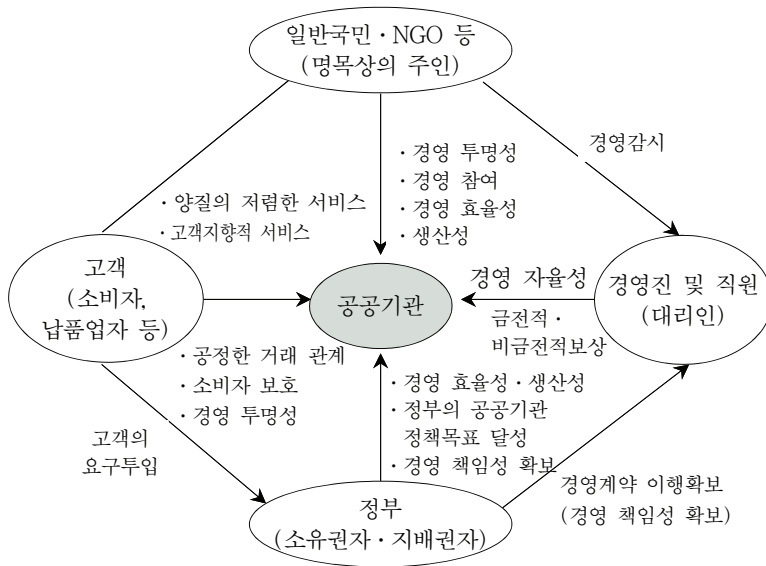
한편, 공공기관을 설립하여 운영하는 과정에서는 [그림 1-1]을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 공기업 및 준정부기관을 중심으로 일반국민, 정부, 공공기관의 경영진 및 직원, 공공기관의 고객(소비자, 납품업자 등) 등 다양한 이해관계자들의 요구와 역할 기대가 상호 작용하고 있다. 경영평가제도의 필요성과 정당성의 논거를 이러한 공공기관 경영에 참여하는 행위자 관점 또는 이해관계자의 관점에서도 이해할 필요가 있다.

우선, 일반국민과 NGO 등은 비록 명목상의 주인에 불과하지만, 공공기관의 주인으로서 공공기관의 높은 경영효율성과 생산성을 기대하고 있으며, 이를 담보하기 위해서는 공공기관 경영의 투명성을 확보하여 경영참여와 경영감시 활동을 효과적으로 수행할 수 있는 제도적 장치의 구비를 원한다.

공공기관 경영에 있어서는 공공기관의 주인인 국민과 그 대리인인 공공기관 또는 공공기관의 경영진 및 직원 간에 이해관계의 불일치 또는 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이나 역선택의 문제가 도사리고 있는바, 이를 해소하기 위한 효과적인 수단이 바로 공공기관 경영평가제도이다. 경영실적보고서와 경영실적 평가보고서를 통해 공공기관의 경영현황과 경영실적에 대한 풍부하고 정확한 경영정보를 생산하여 다양한 이해관계자들에게 공개함으로써 공공기

관의 경영 투명성을 제고할 수 있다. 그리고 공개된 정보를 통해 다양한 이해관계자, 특히 공공기관의 주인인 일반국민의 경영감시 및 경영참여를 활성화할 수 있다. 또한 경영평가제도는 사실상 국민이 주주인 공기업이 국민적 기대에 얼마나 부응하고 있는가를 판별하는 통로의 하나라는 점을 인식할 필요가 있다. 이런 관점에서 보면 경영평가제도는 공공기관이 국민에 대한 책임을 제고할 수 있는 유용한 장치라고 할 수 있다.

[그림 1-1] 공공기관의 이해관계자와 공공기관 경영에 대한 역할 기대



둘째, 공공기관의 소유·지배자인 정부는 역시 공공기관의 경영효율성과 생산성 제고를 기대하는 가운데 정부가 추구하는 공공기관 정책목표의 성공적인 실현을 기대하고 있다. 이를 위해 국민과 정부의 대리인으로서 공공기관의 경영에 참여하는 최고 경영진과 직원들의 경영 책임성을 확보하는 것이 필요하다. 특히, 공기업 및 준정

부기관의 기관장 경영계약 이행을 담보하는 것이 필요하다. 경영평가제도는 바로 정부가 공공기관의 경영에 대해 가지고 있는 이러한 이해관계를 효과적으로 투입하고 실현하기 위한 제도적 장치이다. 경영평가편람의 작성 과정을 통해 정부의 공공기관 정책목표를 효과적으로 설정하고 있으며, 경영실적평가와 인센티브 차등 제공 등을 통해 공공기관 임직원들에 대한 경영책임성을 확보함과 동시에 경영 효율성 제고 노력을 촉진하고 있다.

셋째, 대리인으로서 공공기관 경영에 직접 참여하는 공공기관의 경영진과 직원들은 공공기관 경영의 자율성을 보장받는 가운데 금전적·비금전적인 보상을 최대한 확보할 수 있기를 기대한다고 볼 수 있다. 사실상 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 경영 효율성을 제고하기 위해 공공기관의 경영 자율성을 최대한 보장하는 한편 경영 자율성 확대에 따른 책임성 확보를 위한 안전판으로 도입된 것이다. 또한 경영실적평가 결과와 연계하여 금전적·비금전적 인센티브를 차등적으로 제공함으로써 공공기관 임직원들의 보상기대에 부응하고 적극적인 동기 부여를 통해 공공기관 경영의 효율성을 제고하기 위한 제도적 장치로 개발된 것이다.

넷째, 공공기관의 제품이나 서비스를 소비하거나 공공기관에 납품하는 소비자 또는 고객은 공공기관의 경영과 관련하여 양질의 저렴한 서비스 및 고객지향적 서비스 제공, 공정한 거래관계, 소비자보호, 경영 투명성 등을 기대하고 있다. 경영평가제도는 공공기관 고객들의 이러한 요구에 부응하여 고객만족 경영과 공정하고 투명한 거래질서 형성 노력 등을 촉진하기 위한 제도적 장치로서 매우 효과적으로 작동하고 있다.

이와 같이 공공기관의 다양한 이해관계자들의 공공기관 경영 활동에 대한 요구와 역할 기대는 자율경영, 책임경영, 효율경영, 투명경영, 고객중심경영 등으로 집약할 수 있으며, 이러한 경영이념과 이해관계자들의 다양한 요구를 균형 있게 그리고 종합적으로 달성할 수 있는 공공기관 관리도구가 바로 경영평가제도이다. 특히 일반

국민, 정부, 공공기관의 임직원, 공공기관의 고객 등 다양한 이해관계자들의 요구사항과 공공기관 경영에 대한 역할 기대가 상호간에 충돌하거나 상충되는 경우가 많은바, 이를 국민경제적 관점에서 조화시키고 균형을 확보하기 위한 제도적 장치로 경영평가제도가 활용될 수 있다.

따라서 공공기관 경영평가제도의 존립 정당성은 다양한 이해관계자들의 요구와 역할 기대를 조화시키는 것에서도 찾아볼 수 있다. 비록 공공기관의 입장에서는 곤혹스러운 것(경영평가의 실시, 경영실적평가 결과 공개, 고객만족도 순위 공개 등)도 일반국민과 정부 및 고객 등 국민경제적 관점에서는 공공기관의 존립 정당성 확보와 기업가치 극대화를 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 사회적 제도로써 공공기관 경영평가제도도 절대적으로 정당한 것이라고 볼 수는 없는 것이고, 장단점이 함께 존재하는 상대적인 제도라고 할 수 있다. 따라서 제도 존립의 필요성과 정당성을 판단할 때, 다양한 이해관계자의 한 축을 구성하고 있을 뿐인 정부나 공공기관 임직원의 관점에서만 판단해서는 안 되고, 일반국민과 공공기관의 고객까지를 포함한 국민경제적 관점에서 종합적으로 판단하는 것이 올바른 접근방법이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 볼 때, 공공기관 경영평가제도는 일반국민·정부·공공기관 임직원·공공기관 고객 등 다양한 이해관계자들의 요구를 균형있게 조율하여 공공기관의 경영에 투입할 수 있는 제도적 장치로서 그 존립의 정당성이 인정된다. 또한 실제의 공공기관 경영성과가 이들의 요구나 역할 기대에 얼마나 부응하고 있는가를 주기적으로 확인·평가하여 환류함으로써 공공기관의 국민경제적 성과를 제고시키는 데에도 일조하고 있는 제도적 장치로서 그 존립의 정당성을 인정할 수 있다.

II. 경영평가제도 변천과정 연구의 목적과 분석 틀

1. 경영평가제도 변천과정 연구의 의의와 목적

공공기관 경영평가제도는 공공기관의 국민경제적인 성과와 경영 효율성을 제고하기 위한 가장 핵심적인 관리수단으로 활용되어 왔다. 특히, 공기업 분야에서 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성, 공기업이 하나의 '기업'으로서 확보해야 하는 기업성과 효율성에 대한 요구, 그리고 정치·관료적 통제 요구 등 서로 상충되는 요구들을 절묘하게 조화시켜 주는 공기업 경영관리제도로서의 중추적인 역할을 수행하여 왔다.

현재의 공공기관 경영평가제도는 1984년에 「정부투자기관관리기본법」에 의거하여 공기업의 자율·책임경영체제를 구축하기 위해 도입된 정부투자기관 경영평가제도를 모태로 형성되었다. 정부투자기관 경영평가제도에 이어서 2003년 12월에 「정부산하기관관리기본법」이 제정됨에 따라 2004년부터는 정부투자기관 경영평가제도와는 별도로 정부산하기관 경영평가제도가 새로 도입되었다. 정부산하기관 경영평가제도는 정부투자기관 경영평가제도의 기본 틀을 그대로 수용하였으나 평가제도의 관리방식이나 평가단 구성 및 운영 등의 측면에서는 나름대로 독자성을 확보하였다. 또한, 2000년부터는 정부투자기관 지배구조를 개선하기 위해 도입된 사장경영계약제도와 연계하여 사장경영계약 이행실적 평가제도가 새롭게 시행되었다.

이처럼 여러 경로와 과정을 거쳐 형성되어 왔던 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도가 2007년 4월 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관 경영평가제도로 통합 일원화되었다.¹⁾ 즉, 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행되면서 정부투자기

관과 정부산하기관으로 이원화되어 있던 경영평가제도가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되었고, 2008년부터 평가기준과 방법이 일원화되었다. 그러나 2009년에는 그동안 기관평가제도와 연계하여 운영해 왔던 기관장평가제도를 구조적으로 분리하여, 독자적으로 평가지표체계의 설계와 평가단 구성을 하여 운영하기 시작했다.

이처럼 우리나라의 공공기관 경영평가제도가 지난 27년 동안 공공부문의 성과관리제도로서 성공적으로 운영되어 왔고 국제적으로도 모범적인 제도 운영 사례로 인정받고 있는 원동력 중의 하나는 유연성과 개방성을 바탕으로 경영평가제도를 지속적으로 진화·발전시켜 왔다는 점을 꼽을 수 있다. 앞으로도 경영평가제도가 공공기관의 경영성과 관리를 위한 제도적 장치로서 그 효용성을 확보하기 위해서는 제도의 진화 능력을 발휘해야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 우리나라 공공기관 경영평가제도의 형성 및 변천 과정을 체계적으로 분석하여 경영평가제도가 어떤 요인들에 의해, 그리고 어떤 목적과 방향을 지향하면서 지속적으로 진화되어 왔는가를 규명할 필요가 있다.

또한 경영평가제도의 변화·발전 과정을 분석해 보면 반복적으로 제기되고 있는 핵심과제들을 확인할 수 있다. 그리고 이들 과제에 대한 개선 활동이 일정한 선택 대안을 놓고 순환적·반복적인 변화 과정을 거치는 경우가 많았다. 이러한 현상은 어떤 대안을 선택하더라도 장단점이 공존할 수밖에 없기 때문에 경영평가제도의 운영 목표가 변하고 그동안의 제도 운영 성과가 미흡한 것으로 인식되면 새로운 대안을 선택하는 실험을 반복적으로 하고 있는 데 기인한 것이다. 그러나 빈번한 경영평가제도의 개선, 특히 순환적·반복적

1) 이 과정에서 정부투자기관 경영평가제도와 정부산하기관 경영평가제도가 동일한 평가지표체계를 바탕으로 통합 일원화되었고, 평가단의 통합도 이루어지게 되었다. 또한 공공기관에 대해 기관평가와 기관장평가를 동시에 실시하는 것으로 제도를 설계함으로써 종전의 정부산하기관(현재의 준정부기관)에 대해서도 2008년도 경영실적 평가 때부터 기관장평가제도를 처음 적용하게 되었다.

인 제도 변화는 전환비용 또는 거래비용을 유발하고 경영평가제도의 안정성과 신뢰성을 약화시키는 부작용을 초래할 가능성이 많다. 따라서 공공기관 경영평가제도를 지속적으로 진화·발전시켜 나가는 과정에서 초래될 수 있는 이러한 역기능을 효과적으로 통제하기 위해서는 그동안 공공기관 경영평가제도의 변천 과정에서 어떤 요소들이 이러한 순환적·반복적 변화 과정을 거쳐 왔는가를 체계적으로 분석하는 것이 필요하다.

2. 경영평가제도 변천과정 분석 틀

우리나라 공공기관 경영평가제도의 변천과정에 대한 연구는 1983년 이후부터 2011년 현재까지를 분석대상 기간으로 설정한다. 이 기간 동안 이루어진 공공기관, 즉 정부투자기관(공기업)과 정부산하기관(준정부기관)의 경영평가제도(기관평가와 기관장평가)의 변천과정을 주제 단위(경영평가 구성요소)별로 정리하고, 이러한 변화를 초래한 원인과 그 특징 및 성과를 분석한다. 그런 다음에 경영평가제도 변천과정을 4단계로 구분한 후 각 시기별로 경영평가제도의 전반적인 구성요소가 어떻게 하나의 시스템으로 통합되었으며, 시기의 경과에 따라 어떤 변화의 흐름을 보여주고 있는가를 종합적으로 분석하여 그 특징적 모습을 제시하고자 한다.

우선 2011년 현재의 시점에서 공공기관 경영평가제도를 사후적으로 분석해 볼 때, 우리나라 공공기관 경영평가제도 변천과정 전반을 지배하는 네 가지 큰 요소를 확인할 수 있다.

첫째, 정부투자기관 경영평가제도가 1984년 제도화된 이후 1998년 이전까지 정부투자기관 경영평가제도로 유지되어 오다가 1998년 이후부터 공기업 경영평가제도로 개편됨과 동시에 공기업·준정부기관 평가제도로 통합되는 과정이 있다.

둘째, 1999년에 정부투자기관 사장경영계약제도가 도입되어 2000년부터 2007년까지는 정부투자기관만을 대상으로 실시되었던 사장

경영계약 이행실적 평가제도(기관장평가제도)가 2008년부터 공기업과 준정부기관 전체를 대상으로 한 기관장평가제도로 확대 개편되는 과정이 있다.

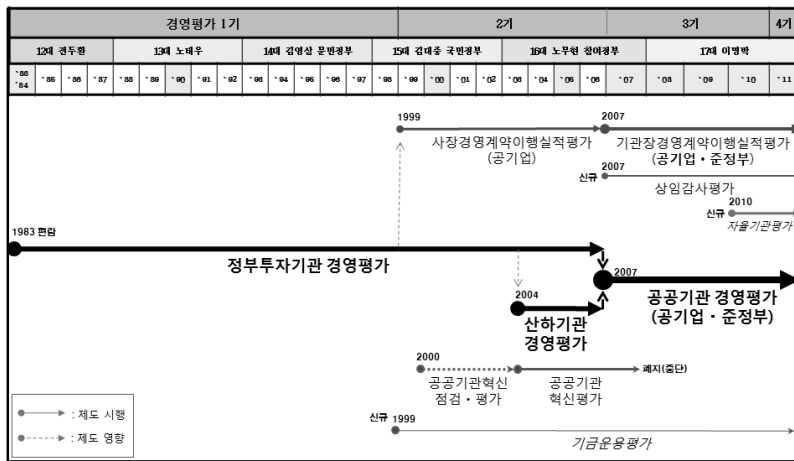
셋째, 2003년 「정부산하기관관리기본법」 제정으로 제도화된 정부산하기관 경영평가제도가 2004년부터 실시되어 2007년까지 정부산하기관 경영평가제도로 존재한 후 2008년부터 준정부기관 경영평가제도로 개편됨과 동시에 공기업·준정부기관 평가제도로 통합되는 과정이 있다.

넷째, 경제위기로 인해 공공부문에 대한 IMF와 국민적 요구에 직면했던 김대중 정부에서는 경영평가제도 이외에 정부혁신추진위원회 산하에 ‘공기업 및 산하기관 경영혁신 점검·평가’를 실시한 이후 노무현 정부에서는 ‘공공기관 혁신평가’가 경영평가와는 별도로 실시되었다. 그리고 이명박 정부에서는 기관장 경영평가 대상을 기타공공기관으로 확대하였으며, 2010년에는 경영자율권 확대 시범사업과 연계하여 일부 대상 기관에 대해서는 기관장평가 대신에 자율경영계획서평가제도가 도입되었으며, 또한 2011년부터는 재무구조 건전성 측면에서 문제가 있는 특정 기관에 한해 별도 과제를 부여하는 평가제도가 새로 도입되었다. 이처럼 통상적인 공공기관 경영평가제도와는 별도로 정권단위별 공공기관 개혁 전략의 특징적 요소를 반영하기 위한 부가적인 평가제도가 도입·변천되는 과정이 존재한다.

이들 평가제도의 변천 과정을 흐름도로 나타내면 [그림 1-2]와 같다. 공공기관 경영평가를 중심 축으로 제도가 운영되어 왔으며 기관장 경영계약이행실적평가, 상임감사평가, 자율기관평가, 혁신평가, 자금운영평가 등이 신규로 도입되거나 일부는 폐지되는 과정을 거치면서 발전해 왔다는 것을 알 수 있다.

본 연구에서는 공공기관 경영평가제도가 평가대상 단위에 초점을 맞추어 변천되어 왔다는 점에 기초하여 4가지 (다시 말해서, 정부투

[그림 1-2] 공공기관 경영평가제도의 변천 과정



주: 본 평가제도 변천 흐름도는 편람연도 기준으로 작성되었음

자기관(공기업)평가, 산하기관평가, 기관장평가, 자율평가) 단위평가 제도별로 제도 변천과정을 분석한 다음에 그 결과를 종합적으로 정리하여 주요 특징적 요소들을 도출하여 제시하고자 한다. 공기업평가와 산하기관평가가 공공기관평가로 통합 운영되고 있지만 두 평가제도의 기능과 역할이 현재도 별개로 유지되고 있는 점을 반영하여 분석 대상을 구분하게 되었다.

4가지 단위 경영평가제도의 변천과정을 체계적으로 분석하기 위해서는 각 단위 평가제도의 구성요소를 확인하는 작업이 선행되어야 한다. 이와 관련하여 본 연구에서는 단위 경영평가제도의 제도적 구성요소를 기관(평가)유형분류, 평가지표체계(평가지표 부문 구성 및 부문별 가중치, 계량지표 대 비계량지표의 가중치 비중, 공통지표 대 기관별 특성지표의 구성, 평가지표 수), 지표별 평가내용, 평가방법(기본점수 부여, 평가등급 구분, 비계량지표의 평가기준, 비계량지표의 평가방법, 계량지표의 평가방법), 평가 결과 활용 등으로 구분하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 상기한 4가지 단위 경영평가제도를 대상으로 각 평가제도의 구성요소별 변천 과정과 그 원인

및 성과를 분석하는 데 역점을 두고자 한다.

한편, 공공기관 경영평가제도 구성체계의 변천과는 별도로 공공기관 경영평가제도의 전반적인 운영 및 관리체계의 변천과정에 대한 분석도 별도로 수행되어야 한다. 경영평가제도의 전반적인 운영 및 관리체계는 경영평가제도의 법적 기초, 경영평가제도의 정부 관리기구, 경영평가단의 구성 및 운영방법 등으로 형성되어 있다. 그런데 이러한 경영평가제도의 전반적인 운영 및 관리체계는 단위 경영평가제도별로 형성되는 측면과 함께 공공기관 경영평가제도 전체를 대상으로 형성되는 측면이 동시에 존재하고 있다. 따라서 본 연구에서는 공공기관 경영평가 관리체계의 변천과정을 상기한 네 가지 경영평가제도 전체를 대상으로 분석하고자 한다.

공공기관 경영평가제도의 관리체계와 공공기관 경영평가제도 구성체계의 변천과정의 특징적 모습을 체계적으로 분석하기 위해서는 지난 28년 동안의 공공기관 경영평가제도의 변천과정을 시기적 관점에서 구분하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 공공기관 경영평가제도의 주요한 변천과정의 흐름을 종합하여, 시기 구분을 (1) 1983년²⁾ ~ 1998년, (2) 1999년 ~ 2006년, (3) 2007년 ~ 2010년, (4) 2011년 이후 등의 4단계로 구분하고자 한다. 이들 시기 구분은 주로 정부의 제도적 차원의 변화와 발전에 기초를 두고 있어서 정권 간의 차이점은 크게 부각시키지 않았다. 다만, 각종 지표와 흐름도에 정권에 대한 분류도 포함시키는 방식을 통해서 관련 정부의 정책적 의도가 경영평가제도에 미치는 영향도 기술하고자 노력하였다.

변천과정을 연혁적 측면과 정권교체 관점에서 동시에 살펴보는 것은 부분적으로는 중요한 해석이 될 수 있다. 예를 들어, 경영평가 2기가 시작되는 1999년이 IMF 경제위기에 공공부문이 선도적으로 대응해야 했던 시점이며 3기가 시작되던 2007년은 이명박 정부가 글로

2) 경영평가제도는 1983년 말에 입법화되어 1984년도에 본격적으로 도입되었다. 평가제도의 특성상, 경영평가편람이 전년도인 1983년도 경영실적평가를 목적으로 작성 및 운영되었기 때문에 경영평가편람 연도와 경영평가이행 연도 간에 1년이라는 시기적 차이가 있다.

별 경쟁력을 중시하였다. 그러한 정부의 정책방향이 공공기관 경영평가제도에 영향을 미친 것은 당연하다. 그러나 본 연구에서는 제도 개선 노력이 국가 발전이라는 포괄적 관점에서 이루어졌음을 중시하였다. 왜냐하면 평가제도 운영은 물론 지표 내용 변천 모두가 당시 정부 정책 및 사회적 요구에 대응하려는 선제적인 노력을 의미하기 때문이다. 따라서, 변천과정에 대한 서술은 전체적으로 시대적 흐름을 중시하였으며 정부 정책과 직접적으로 연관성이 있는 부분은 환경적 요인을 추가적으로 적시하고자 노력하였음을 미리 밝혀둔다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구에서는 우선 공공기관 경영평가제도의 구성요소별 변천내용을 분석하기 위하여 기존 경영평가제도 변천 관련 정부 발간자료, 연차별 공공기관 경영평가편람, 경영평가 결과보고서, 경영평가단 워크숍 자료, 연구보고서, 연구논문 등의 자료를 수집하여 분석하였다.

공공기관 경영평가제도의 구성요소별 변천과정과 변천내용을 정리한 후 해당 요소별 변천과정에 어떤 요인들이 작용하였고, 이 제도를 변화시키는 과정에서 누가 주도적 역할을 수행하였는가 등을 확인하기 위하여 과거 핵심적인 변화가 이루어진 시기에 공기업 및 정부산하기관 경영평가단에 참여하였던 평가위원, 그리고 당시 공기업 및 정부산하기관 경영평가업무를 담당하였던 주무부처의 고위 공무원 및 담당부서의 핵심 공무원 등을 대상으로 심층면접조사를 실시하였다.

조사분석에 근거하여 확보된 자료를 바탕으로 공공기관 경영평가제도의 초기모형, 관리제도의 변천, 평가체계의 변천, 산하기관 평가제도, 기관장 평가제도 등의 순서로 핵심내용을 정리하고 그 과정에서 시사점을 도출하였다.

제 2 장

공공기관 경영평가제도의 도입 배경과 초기모형 (Original Model)

우리나라 현행 공공기관 평가제도의 초기모형은 1984년부터 실시된 정부투자기관 경영평가제도이다. 따라서 제2장에서는 정부투자기관 경영평가제도를 대상으로 우리나라 공공기관 경영평가제도의 도입 배경과 제도의 초기모형을 제시하고자 한다. 본장에서 제시된 정부투자기관 경영평가제도의 초기모형, 즉 제도의 원형은 이후 정부투자기관(공기업) 경영평가제도 변천과정의 출발점이 될 것이다.

I. 정부투자기관 경영평가제도의 도입 배경

현행과 같은 공공기관 경영평가제도가 도입되기 이전인 1968년부터 우리나라는 경영평가제도 운영을 시도한 바 있다. 이는 프랑스가 1967년 정부와 공기업 사이에 체결되는 경영계약제도 이행실적을 관리하기 위해서 평가제도를 운영한 국제적 사례에 영향을 받았을 가능성이 크다. 그러나 당시 우리나라의 경영평가제도는 그 본래의 취지를 달성하지 못하고 형식적으로 운영되었다. 과거의 경영평가제도가 소기의 성과를 달성하지 못한 것은 경영실적평가를 가능케 하는 전제 조건이 결여되어 있었기 때문이었다. 즉 경영실적의 평가는 공공기관의 권한과 책임이 보장된 자율권이 전제되어야 하는데 정부의 통제 위주의 관리방식으로 인해 경영평가는 한계를 가질 수밖에 없었다. 또한 평가와 인센티브의 연계성이 부족하고 평가지표의 기술상의 문제점도 그 원인으로 지적될 수 있다.

위와 같은 공공기관의 비효율성을 제거하기 위한 근본적인 제도

적 보완에 대한 요청이 1980년대 초반부터 정부 내부에 등장하기 시작하였다. 시대적으로 볼 때, 영국, 미국, 프랑스 등을 중심으로 '신공공관리론'이 부각되던 시기였다는 점을 주목할 필요가 있다. 관료주의를 타파하고 작은 정부를 구현하여 효율성을 높이기 위해서 시장주의와 신관리주의(new managerialism))를 결합하고자 했던 국제적인 흐름이 국내 공공기관 운영 기조에도 크게 영향을 미치기 시작했던 것이다. 신공공관리의 주요 정책 수단이 민영화, 책임운영기관, 규제완화, 인력감축, 재정지출 억제였던 점을 염두에 두고 초기 경영평가제도의 내용을 대비시켜 이해할 필요가 있는 부분이다.

정부투자기관 관리제도의 문제점을 개선하기 위한 본격적인 작업은 1981년 1월 대통령 지시사항(1981.1.16.) '국영기업 경영개선을 위한 상여금 지급방안 강구'에 따라 경제기획원이 기본방향을 수립하고 한국개발연구원을 중심으로 작업을 수행하여 1981년 9월 『정부투자기관 관리제도 개선방안』이란 보고서를 발표하게 되었다.³⁾

상기 보고서에서는 정부투자기관의 효율화를 위한 기본조치로 네 가지 개선방안을 제시하였다.⁴⁾ 첫째, 정부의 정부투자기관에 대한 과잉 통제를 과감히 완화하여 기업경영의 자율성을 보장하고, 둘째, '정부투자기관평가조정위원회'를 경제기획원에 설치하여 정부투자기관 관리정책을 통합조정하고 책임경영제의 도입에 따른 경영평가를 총괄하게 하며, 셋째, 국영기업의 최고 경영층 조직을 개편하여 사외 이사제도를 적극 활용토록 하고 사장을 포함하는 최고 경영진은 사내 전문경영인으로 구성하여 책임경영을 담당하도록 하는 동시에, 넷째, 임직원의 동기를 충분히 유발하고 기업의 경영성과가 극대화되도록 새로운 경영평가지표를 도입하고 인센티브제도를 대폭 확충할 것을 제안하였다.

이 보고서를 기초로 하여 정부는 관계부처의 의견을 수렴하여 정

3) 상세보고서는 동일한 제목으로 1982년 8월 한국개발연구원 단기정책보고서 82-14로 발간되었다.

4) 한국개발연구원, 『정부투자기관 관리제도 개선방안』, 1981.9

부의 개선방안을 확정하고 종래의 「정부투자기관예산회계법」 및 「정부투자기관관리법」을 흡수통합한 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 1983년 12월 31일 공포하게 되었다. 이에 따라 1983년 상반기 실적을 새로 개발한 지표에 의거, 시험평가한 후 새로운 법률에 따라 1983년의 경영실적에 대해 1984년 3월~6월 사이에 처음으로 경영평가를 실시하게 되었다.

1. 「정부투자기관관리기본법」 제정 이전의 경영평가제도

정부투자기관에 대한 경영평가제도는 1968년 최초로 도입되어 1973년에 이르러 다소 개선되기는 했으나 1976년까지는 평가기관이 주무부 장관이었으므로 실효를 거두지 못했다. 1977년부터 평가기관을 경제기획원으로 일원화하기는 했으나 경영실적평가의 전제조건이라 할 수 있는 공기업의 자율성 보장이 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 상여금의 차등지급이 거의 이루어지지 못하여 인센티브제도가 무의미한 데다 평가지표에도 많은 문제가 있었으므로 소기의 성과를 거두지 못했다.⁵⁾

1983년 「정부투자기관관리기본법」이 제정되기 이전의 경영성과평가제도는 <표 2-1>에 나타나 있는 바와 같이 정부투자기관의 분기별 재무보고, 심사분석 및 경영분석 등과 같이 당해기관이 자체적으로 분석하여 보고하는 것과 「정부투자기관예산총칙」에 규정된 인센티브 보너스 지급을 위하여 연 2회에 걸쳐 정부투자기관의 경영실적을 정부가 직접 분석평가하는 것으로 대별할 수 있다.⁶⁾

당시의 제도하에서 경영실적평가제도는 주무부 장관이 산하 정부투자기관에 경영목표를 시달하고 각 투자기관이 경영실적보고서를 주무부 장관에게 제출하면 주무부 장관은 동 보고서를 평가하여 국무

5) 유훈, 「정부투자기관 통제제도의 변모」, 『행정논총』, 35(2), 1997.12, p.209

6) 송대희, 「공기업경영성과평가의 새로운 접근방법」, 『한국개발연구』(1983 여름호), 한국개발연구원, pp.108~109

〈표 2-1〉 초기의 경영실적 평가제도

종류	내용	관계기관	근거
재무 보고	분기별 사업집행계획에 따른 사업실적 및 수지 상황조서	정부투자기관의 장이 작성하여 주무부, 경제기획원 및 재무부장관에게 제출	정부투자기관 예산회계법 제13조
심사 분석	분기별 기본운영계획 집행결과를 심사분석 평가하되 분기의 경우에는 분기 종료 후 40일 이내, 연도의 경우에는 연도 종료 후 50일 이내에 실시함	분기: 정부투자기관의 장(長)이 시행 연도: 정부투자기관의 장(長)이 시행 후 주무부 장관에게 보고	정부투자기관 관리법 제12조
경영 분석	회계연도마다 투자기관에 대하여 경영분석 실시	재무부장관이 실시	정부투자기관 관리법 제14조
인센티브 제도에 따른 경영평가	반기 또는 연도별 경영실적을 인센티브제도에 따른 경영평가지표에 따라 평가함	재무투자기관의 장(長)이 자체평가 자료제출, 주무부 및 경제기획원 장관이 종합평가함	정부투자기관 예산총칙

자료: 송대희(1983, p.109)

회의에 보고하여야 했다. 그러나 당시의 경영목표는 단순한 예산상의 수치에 불과해서 과거의 경영실적에 대비한 경영 개선 효과를 측정하기 어려웠을 뿐만 아니라 경영평가 결과에 따라 적절한 보상이 이루어지지 않았기 때문에 형식적인 제도에 그치고 말았다.

또한 경영평가제도에서 사용하는 경영평가지표는 주요업무를 그 성질에 따라 수익성, 생산 및 판매, 원가절감, 재무구조 개선 및 인사관리 등 9개 부문으로 구분하고 정부투자기관별로 4~13개의 지표를 계량화하여 반기별로 주무부를 거쳐 경제기획원에서 평가하였다. 각 정부투자기관별 경영평가지표의 가중치, 표준치 및 득점구간

〈표 2-2〉 초기 경영평가지표

대한광업진흥공사	한국도로공사	한국석유개발공사
연체율 대손율 굴진사업진도율 시추사업진도율 광상조사사업진도율 광산보안교육진도율 1인당 관리비 관리직원 대 현업인원 PO 대 TO	경영자본이익률 매출원가율 1인당 관리비 정원 대 현원 현업 직원 대 관리 직원 Km당 유지관리인원 1인당 매출액	총자본수익률 1인당 경비 인건비 대 총비용률 PO 대 TO

의 결정은 주무부와 협의하여 경제기획원이 종합 결정하였으며 이렇게 설정된 평가지표에 의한 경영실적의 분석·심사도 1차로 주무부가 실시하고 최종적으로 경제기획원이 그 결과를 종합평가하였다. 당시의 경영평가지표의 사례는 〈표 2-2〉에 제시된 바와 같다.

당시 평가지표는 단기적이고 통제 위주적이며 재무 분석적이고 중복적이라는 비판이 많았으며, 특히 이익률지표에 대해서는 정부투자기관의 수익성을 평가하는 주요 지표로 사용되기에는 문제점이 많다는 비판이 제기되었다. 공기업의 이익은 순수한 사회적 이익을 의미하며 이에선 인플레이나 투기 또는 가격등락에 의한 손익 등과 같이 경제주체간의 단순 이전적 손익항목은 제외되어야 한다는 비판과 함께 ‘공공이익률지표’ 개발의 필요성이 제기되었다.

평가지표에 대한 문제점뿐만 아니라 평가제도의 전제조건이라 할 수 있는 정부투자기관의 자율성 보장이 거의 이루어지지 않아 형식적으로 운영되었다는 비판이 있었다. 또한 경영실적평가 결과에 따라 200% 범위 내에서 차등적인 보너스를 지급하도록 되어 있었으나 실제로는 거의 모든 정부투자기관이 200%의 인센티브 보너스를 지급받고 있어 인센티브 상여금이 고정 보수화된 현상을 초래하였다(송대희, 1983 p.109).

위와 같은 문제점을 해소하기 위해 정부는 1984년부터 「정부투자기관관리기본법」에 의해 자율경영과 책임경영제를 보장한 새로운 경영평가제도를 도입하게 되었다.

2. 「정부투자기관관리기본법」의 제정

1980년대에 들어서면서 우리나라의 경제규모가 커지고 경제활동이 복잡해짐에 따라 공기업 관리에 있어서도 많은 한계점이 나타나게 되었다. 즉, 경제규모가 작았을 때에는 정부에 의한 효율적인 공기업 통제가 가능하였으나, 경제의 비약적인 성장과 함께 공기업의 규모가 거대해지고 경영이 복잡해짐에 따라 비전문적인 소수의 공무원에 의한 과잉간섭 및 통제는 공기업 관리에 한계를 드러내게 되었다. 이러한 경영여건 변화로 인해 새로운 공기업 관리방식을 모색하고 이를 통해 공기업 경영을 합리화해야 할 필요성이 대두되었다.

종래의 공기업 관리제도에 대한 근본적인 개편 필요성이 점차 확산되고 있던 중 1981년 1월 경제기획원 주요 업무계획 보고 시 '국영기업의 경영개선을 위한 상여금지금 방안'을 강구하라는 대통령의 지시를 계기로 새로운 정부투자기관 관리제도의 도입을 위한 작업이 본격적으로 추진되었다.

이에 경제기획원은 상여금지금제도의 효과를 제고하고 국영기업 관리제도 개선을 위한 '정부투자기관 관리제도의 개선방안'을 수립하여 동년 2월 '경제장관 협의회'를 통하여 제도 개선의 추진원칙을 확립하였으며, 동년 3월에는 한국개발연구원(KDI)과 합동으로 개선방안 수립을 위한 연구실무작업반을 편성하고 또 동년 7월에는 '정부투자기관 관리제도의 개선'이 「성장발전 저해요인 개선의 주요과제」로 선정되어 동 작업에 대한 정부의 강력한 의지를 표명하였다.

한편 한국개발연구원(KDI)에서는 동년 9월 그동안 자유중국(대만) 공기업에 대한 현황조사, 대상 정부투자기관 임·직원과의 토의·검토, 전문가의 자문 등을 토대로 작성한 연구결과를 대통령에

게 보고하였고, 경제기획원은 이와 같은 한국개발연구원(KDI)의 연구보고서를 기초로 「정부투자기관 관리제도개선 방안의 추진계획」을 작성하여 동년 12월 '경제장관협의회'와 대통령의 재가를 거쳐 확정하였다.

동 보고서는 각 정부투자기관의 사업 및 경영규모의 확대, 자체 경영 노력의 성숙 등 기업경영 여건이 크게 변화하고 있는 데 반해 정부가 합법성 위주로 지나치게 광범위하고 세분화된 부분까지 직접 통제하고 있는 정부투자기관 관리제도에 한계가 있다는 것을 지적하였다.

동 보고서는 이를 개선하기 위하여 철도, 전매 등 정부기업의 공사화나 기존 국영기업의 민영화 및 기업별 기능 재조정 등 경영체제의 정비와 함께 각 기관이 자율적으로 책임경영제도를 확립할 수 있도록 기업경영의 자율성 제고와 정부통제의 질적 개선을 도모하는 새로운 관리방식의 모색이 절실히 요구된다고 주장하였다. 이를 위해서 예산·인사·감사 등 정부의 사전 통제제도를 목표관리나 경영평가 중심의 사후평가제도로 전환하고 주무부, 재무부, 경제기획원, 감사원 등으로 다원화되어 있는 관리체계를 일원화하며 각 기관에 인사의 독립성을 보장하는 것 등이 필요하다고 보았다.

또한 동 보고서는 향후 제도개선 추진계획과 관련하여 실행 가능한 사항부터 연차적으로 추진하되 정부투자기관 전체에 일률적으로 적용한다는 기본방침에 따라 1982년에는 경영평가제도의 개선방안의 강구와 업무감독 기본설정 등 사전 준비작업을 실시하고 1983년부터 전면적으로 실시하도록 계획하였다. 결국 동 보고서를 통하여 정부투자기관 관리제도 개선의 기본골격은 이미 갖추어졌다는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다. 1982년에 들어서면서 경제기획원은 상기 보고 내용을 실시하기 위한 조치를 본격적으로 추진하였다. 동년 1월 경제기획원은 동 개선방안에 대한 당정협의를 실시하였고 동년 2월부터 3월까지 「성장저해요인 실행위원회」에의 보고 및 2차례의 관계부처 차관회의, 5차례의 경제장·차관 회의를 거쳐 관계부처 간

상반되는 이견을 조정하여 마침내 동년 3월 20일 개선방안이 대통령의 재가를 받아 확정되었다.

이후 동년 5월 「경영평가심의위원회」가 설치되고, 경영평가업무를 실질적으로 수행할 수 있는 관계전문가로 이루어진 「경영평가단」이 구성되었으며, 관계 장관 및 정부투자기관의 이해 증진을 위한 교육의 실시와 함께 투자기관별 경영 현황에 대한 검토 작업도 추진되어 전면 실행을 위한 여건 조성에 주력하였다.

당초 관리제도 개선을 위한 입법 작업은 「정부투자기관예산회계법」, 「정부투자기관관리법」 및 개별 설립법 등 기존 법률을 개정하거나 보완하자는 의견도 있었으나 약 40여개에 달하는 개별법을 일일이 개정하는 것은 절차상 번잡하고 새로운 정부투자기관 관리제도는 기존 방식을 근본적으로 변화시킨다는 점에서 기본법을 제정하는 형식을 취한다는 방향으로 의견이 모아졌다.

이에 따라 종래의 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 흡수·통합한 「정부투자기관관리기본법」을 제정하는 작업이 추진되었으나 당초 1982년 중에 정부안을 확정시킨다는 계획과는 달리 동 작업이 다소 지연되어 1983년 10월 6일 국무회의의 의결을 거쳐 동년 10월 21일 국회에 제출되었다.

이에 대해 국회 경제과학위원회에서 법안심사소위원회의 심사결과를 토대로 1983년 12월 13일에 수정 의결하였다. 다음날인 동년 12월 14일 동 법안은 법제사법위원회로 이송되어 법안 자구의 일부 수정과 법(안) 시행일을 1984년 1월 1일에서 동년 3월 1일로 조정하고 기타 부분은 원안대로 수정 의결하였다.

각 상임위원회와 소위원회의 심사를 거친 「정부투자기관관리기본법(안)」은 1983년 12월 16일 국회 본회의에 상정되어 그동안의 심사 결과대로 의결됨으로써 「정부투자기관관리기본법」은 동년 12월 31일 전문 31조, 부칙 7조를 가진 법률 제3690호로 공포되어 정부투자기관 관리제도의 새로운 장이 열리게 되었다.

3. 새로운 경영평가제도의 탄생

1984년 3월 「정부투자기관관리기본법」에 의해 시행된 새로운 정부투자기관 관리제도의 기본방향은 자율적 책임경영제도의 정착에 있었다. 즉, 정부는 정부투자기관이 달성하여야 할 주요 목표만을 제시하고 집행 과정에 대해서는 통제를 축소하여 기업의 자율성과 신축성을 부여하는 한편 사후적으로 경영활동의 성과를 평가하도록 함으로써 정부투자기관의 자율적 책임경영제도를 확립하도록 하였다.

자율적 책임경영제도의 핵심은 경영평가제도의 혁신이며, 정부는 1981년 9월 「정부투자기관 관리제도 개선방안」에서 제안된 평가 및 인센티브 제도의 개선안을 근간으로 1984년부터 실시된 새로운 경영평가제도의 틀을 구성하였다. 새로운 평가제도 틀을 구성하는 핵심적인 내용은 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다.⁷⁾

가) 경영평가지표의 개선

기존 평가지표는 단기적 경영성과의 평가에 치중하여 장기적인 성과를 충분히 고려하지 못했으며 통제 위주적, 재무 분석적 및 중복적이라는 문제점을 안고 있었다. 또한 기존 평가제도하에서는 경영층의 의사결정 범주 밖의 여건(국제원자재가격, 정부통제가격 등) 변화가 경영평가 결과에 영향을 미치는 불합리성을 내포하고 있었다.

이를 개선하기 위해 새로운 경영평가지표는 단기적 경영평가지표와 장기적 경영평가지표로 이원화하여 평가지표체계를 구성하였다. 첫째, 단기적 경영성과를 평가하기 위해 공공이익률 개념을 도입하였다. 공공이익률은 공공이익의 경영고정자산에 대한 비율로 측정된다. 여기서 공공이익이라 함은 공기업과 타 경제주체와의 이전적 비용 및 이익을 제외한 순사회적 이익을 의미한다. 그리고 경영고정자산이란 총자산에서 건설가계정, 투자 및 기타자산, 이연자산 및 유

7) 한국개발연구원, 「정부투자기관 관리제도 개선방안」, 1981.9

동자산을 제외한 유형고정자산 및 무형고정자산을 의미한다. 즉, 평가기간 중 공기업의 직접경영활동을 위하여 실제로 사용되었던 자산을 의미한다. 또한 경영 외적 요소를 제거하여 공기업 경영진의 경영 노력을 정당하게 평가하기 위하여 공공이익률은 불변가격기준으로 산정하였다.⁸⁾ 공공이익률지표는 새로운 평가지표 체계에서 가장 핵심적인 계량평가지표로 도입되었다.

둘째, 장기적 경영평가지표로는 기업의 성장과 사회적 책임을 이행하도록 유도하기 위하여 장기경영계획의 적절성, 관리제도 개선 노력, 기술발전 및 품질향상 노력, 투자계획 및 집행관리 노력, 평가 결과의 환류체계 등을 포함하도록 제안하였다. 장기 경영성과지표는 단기적인 평가기간 내에 경영실적이 쉽게 계량적으로 측정될 수 없는 비계량지표로 자리매김하게 되었다.

나) 적절한 인센티브체계의 확립

상여금 500% 중 200%는 경영성과에 따라 차등지급하도록 하고 있었으나, 임직원의 동기 유발에 미흡할 뿐만 아니라 운영 측면에서 거의 균일하게 200%씩 지급되고 있어 사실상 고정보수화되어 있어 인센티브제도를 대폭 개선하였다. 개선의 방향은 첫째, 상여금 400%는 고정보수화하고 추가상여금 300%를 금전적 인센티브로 운영하고, 둘째, 비금전적 인센티브로 표창 및 훈장 수여, 시정조치 시달 및 경영감사 실시, 임직원에게 대한 인사조치 등을 활용할 것을 건의하였다. 개선안에 나타난 인센티브 지급방안은 <표 2-3>과 같다.⁹⁾

8) 공공이익의 불변화 방법으로는 Divisia Price Index를 deflator로 사용하였으며, 경영고정자본도 물가배율과 적정감손율을 이용하여 불변화하였다.

9) 한국개발연구원, 「정부투자기관 관리제도 개선방안」, 1981.9, p.25

〈표 2-3〉 경영평가 결과에 따른 인센티브 지급방안

종합득점	금전적 인센티브	비금전적인 인센티브
300점 이상	300%	<ul style="list-style-type: none"> • 230점 이상: 사장 및 간부직원에 대한 대통령 표창 • 180~229점: 사장 및 간부직원에 대한 국무총리 표창 • -20~-100점: 사장 및 간부직원에 대한 경고 시정조치의 시달과 반기별 실적보고의 요청 • -100점 미만 : 사장 및 간부직원에 대한 인사조치 특별경영감사 실시
295~299	295%	
290~294	290%	
285~289	285%	
280~284	280%	
중간생략	중간생략	<ul style="list-style-type: none"> ■ 각 기업의 연도별 종합득점은 최고 경영자의 재임명 및 승진결정을 위한 주요자료로 사용할 것임
20~24	20	
15~19	15	
10~14	10	
5~9	5	
0~4	0	
0점 미만	0	

다) 경영평가총괄기구

정부투자기관 관리정책을 종합적으로 조정하고 경영관리업무의 중복과 상충을 제거하기 위하여 경제기획원 내에 '정부투자기관 평가조정위원회'를 설치 운영하도록 개선안에서 권고하였다.¹⁰⁾ 위원회의 구성은 경제기획원 차관을 위원장으로 하며 위원은 주무부 차관, 재무부 차관, 감사원 사무총장 및 민간전문가로 구성하도록 하였다. 주요기능은 기업별 경영목표, 사업계획, 예산편성의 심의조정이었다. 개선안의 '정부투자기관 평가조정위원회'는 1983년 12월 공포된 「정부투자기관관리기본법」하의 '정부투자기관 경영평가위원회'의 기초가 되었다.

10) 한국개발연구원, 「정부투자기관 관리제도 개선방안」, 1981.9, p.18

II. 정부투자기관 경영평가제도의 초기모형¹¹⁾

정부투자기관 경영평가제도 초기모형에는 「정부투자기관관리기본법」하의 경영평가 운영체계, 경영평가 지표체계, 가중치 배분 및 평가방법, 인센티브상여금 지급방법 등을 포함하고 있다. 여기서 초기모형이라 함은 1984년 3~6월 최초로 이루어진 정부투자기관 경영평가 모형을 말한다. 단, 경영평가지표 체계 및 인센티브 상여금 지급방법 등은 1983년부터 1986년까지 계속 변화하여 1986년 이후 안정된 모형을 유지하고 있어 1986년 평가지표를 초기모형의 평가지표로 간주하여 소개한다.

1. 경영평가 운영체계

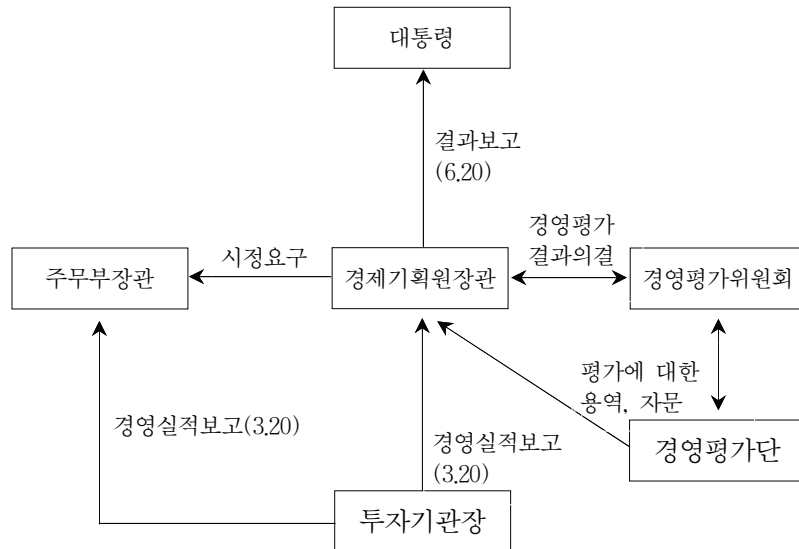
가) 정부투자기관 경영평가의 절차

정부투자기관의 장은 매년 당해연도의 경영실적보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 경제기획원장관에게 제출하고 경제기획원장관은 동 실적보고서를 토대로 정부투자기관의 경영실적평가를 6월 20일까지 완료하도록 하였다. 동 평가결과는 대통령에게 보고되고 평가결과, 시정을 요하는 사항이 있을 경우에는 시정을 요구하거나 임원의 해임을 요구할 수 있도록 규정되어 평가에 따른 사후책임이 종래에 비해 훨씬 강화되었다.

따라서 평가의 합리성이나 공정성에 대한 요구도 강하게 제기되어 경영실적평가에 관한 사항은 '정부투자기관 경영평가위원회'의 의결을 거치도록 하고, 전문적·기술적인 분야에 관한 용역과 자문에 응하기 위하여 경영평가단을 구성·운영할 수 있도록 하였다.

11) 초기모형에 대한 이론적 배경이나 실무적 내용은 다음 문헌을 참조. 송대회 외, 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법-정부투자기관 경영평가를 중심으로-』, 연구보고서, 한국개발연구원, 1987.

[그림 2-1] 정부투자기관 경영평가제도 체계



나) 경영평가 주기

경영실적평가의 주기는 매년 4/4분기 중 경영평가단(경영평가지표개선팀)이 정부투자기관의 차년도 평가지표를 설정하는 것으로부터 시작된다. 이 경우 평가단(경영평가지표개선팀)의 구성은 경영실적평가를 위한 평가단과 비슷하나, 구성원 수는 경영실적평가단보다 적은 것이 보통이다. 평가지표가 설정되면, 투자기관의 임직원들은 평가 대상 연도에 평가지표상에 나타난 경영목표와 각종 지표를 달성하려는 노력을 하면서 경영에 임한다.

평가 대상 연도가 종료한 다음 연도 1/4분기 중 정부투자기관은 경영실적보고서를 준비하는데 이는 주로 평가지표의 달성 수준에 관한 것이며, 3월 20일까지 최종 경영실적보고서를 '정부투자기관 경영평가위원회'에 제출하여야 한다. 경제기획원장관은 경영평가단을 구성하고, 경영평가단은 정부투자기관이 작성한 경영실적보고서

에 기초하여 정부투자기관의 경영실적을 6월 중순까지 평가한 다음, 경영실적평가보고서를 작성하여 경제기획원장관에게 제출한다. 경제기획원장관은 경영평가 결과를 6월 20일까지 '정부투자기관 경영평가위원회'의 심의·의결을 거쳐 확정된 다음에 대통령에게 보고한다.

다) 경영평가 과정

1) 종합계획 수립

이 단계에서는 경영실적평가를 위한 종합계획이 수립되는데, 평가업무 시 활용할 수 있는 예산금액, 평가단에 대한 경비지출계획, 경영평가 개시부터 완료까지의 작업일정계획 등이 포함되며, 평가단에 대한 기타 지원도 이 단계에서 준비된다.

2) 경영평가단의 구성

경영평가단 구성은 투자기관 업무에 대한 전문지식과 경험이 풍부하고 경영평가에 적절한 전문가를 선정하는 것이 매우 중요하다. 경제기획원장관은 주무부, 관련기관 등의 추천을 받아, '정부투자기관 경영평가위원회'에 보고한 후 경영평가단을 구성하며, 경영평가단원들은 임명 전에 경영평가 절차나 평가에 투입할 시간과 노력에 대해 자체적으로 토의하고 운영방향을 독립적으로 결정한다.

3) 평가단의 역할분담

경영평가단은 총괄반과 분과반으로 나누어지며, 분과반은 다시 계량반과 비계량반으로 구분된다. 계량반은 주로 공인회계사로 구성되며, 계량반원은 보통 2개 정부투자기관의 계량지표를 평가하는 업무를 담당한다. 비계량반은 대학교수 등의 전문가로 구성되는데 장기경영, 경영관리개선, 내부평가, 연구개발 및 서비스 등의 주요 분야 평가팀으로 다시 나누어진다. 비계량 분야별 평가팀은 모든 정부투

자기관의 해당 지표의 평가업무를 담당한다.

4) 세부평가계획 수립

각 평가단은 담당분야에 대한 작업일정, 평가기준 등이 포함된 세부평가계획을 수립한다. 세부평가계획에는 상세한 평가 체크리스트도 포함되는데 경제기획원은 이런 체크리스트를 작성하는 데 필요한 정보를 경영평가단원에게 제공하기도 한다.

5) 경영평가단의 실사

평가단이 실적보고서와 관련자료 검토, 현장방문 등에 의거 평가 지표에 대한 평점을 부여한다. 이 단계에서 경영평가단과 정부투자기관 간에 빈번한 회합과 토의가 이루어지는데 구체적으로는 경영평가단 사무실에서의 요약 보고회가 열리며, 그 후 자료수집 및 검증과 집중면접을 하기 위해 경영평가단원이 정부투자기관을 방문하며 관련 자료와 증빙서류에 대한 세밀한 검토가 이루어진다.

경영평가단원은 평가의 객관성과 공정성 제고를 위하여 각 부문별로 팀으로서 활동하며 중요한 회의결과는 문서화되고 부문별 평가 결과는 평가조서로 작성되어 각 정부투자기관별로 취합된다.

6) 검토 및 조정

평가단의 각 부문별 평가조서는 총괄반에서 세밀하게 검토된다. 부문별 검토결과가 총괄반에 의해서 작성되며, 총괄반과 부문별 평가단에 의해 세밀한 토의·검토가 이루어진다. 이 과정에서 경영평가단은 필요할 경우 관계부처의 의견수렴을 하기도 한다.

7) 평가완료, 인센티브 상여금 지급률 결정 및 대통령 보고

경영평가단이 제출한 경영실적평가 최종안은 '정부투자기관 경영

평가위원회'에서 의결·확정된다. 경영평가위원회는 6월 20일까지 정부투자기관별 평가등급 및 점수와 그에 따른 인센티브상여금 수준을 최종 확정하며, 그 결과는 대통령에게 보고된다.

라) 경영평가위원회 및 경영평가단의 설치·운영

1) 경영평가위원회

새로운 관리제도하에서는 정부투자기관 관리의 구심점으로 '정부투자기관 경영평가위원회'를 설치·운영하며 경영목표의 조정, 경영실적 평가, 예산편성공통지침의 작성 등 투자기관 관리에 관한 주요 사항을 심의·의결하도록 하였다. 위원회는 투자기관의 업무를 주관하는 주무부장관 및 대통령이 위촉하는 5인 이내의 민간인으로 구성되며 경제기획원장관이 위원장이 된다. 또한 위원회는 경제기획원의 심사평가국장을 간사로 하여 지원업무를 담당하게 하였다.

이와 같은 경영평가위원회를 설치하게 된 것은 다음과 같은 필요성 때문이었다. 첫째, 경영자율화의 궁극적 목표인 경영합리화를 위해서는 경영성과에 대한 철저한 평가가 선행되어야 하며 이를 전담할 독자적 기관이 필요하다는 점, 둘째 경영평가의 객관성을 확보하고 합리적인 평가방법을 계속 개발하기 위해서는 각 주무부의 개별적 평가보다는 독립된 평가기구에 의한 종합평가가 바람직하다는 점, 셋째 경영목표를 책정함에 있어서도 투자기관별로 그 난이도의 공평성과 객관성이 유지되어야 하기 때문에 경영평가위원회에서 각 투자기관이 제시한 경영목표를 종합적인 관점에서 심의·조정해 줄 필요가 있기 때문이었다.

경영평가위원회의 주요기능은 ① 정부투자기관의 경영목표 수립 및 조정, ② 정부투자기관의 예산편성 공통지침 작성, ③ 정부투자기관의 경영실적 평가, ④ 기타 정부투자기관의 경영에 관한 주요사항 등에 대한 심의·의결권으로 집약될 수 있다. 또한 경영평가지표와

목표치를 설정하고, 경영실적평가 결과에 따른 인센티브 상여금 지급률을 결정하며 경영실적 평가 결과 시정이 요구되는 사항에 중대한 책임이 있는 정부투자기관 임원의 해임을 건의할 수도 있도록 규정했다.

2) 경영평가단

경영평가위원회에 대하여 경영평가와 관련되는 기술적이고 전문적인 사항을 자문하기 위해 구성된 경영평가단은 정부투자기관 평가의 기준이 되는 경영평가편람을 사전에 작성하고 또한 기관이 달성한 성과를 사후에 평가하는 업무를 담당하였다.

정부투자기관의 실적을 공정하고 정확하게 평가하기 위해서는 평가분야에 대한 이론과 실무에 정통한 전문가가 필요하다. 「정부투자기관관리기본법」과 동법 시행령에 의하면 평가단원은 다음과 같은 지침에 근거하여 경제기획원장관이 위촉했다.

- ① 공기업의 경영 및 기타 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 교수
- ② 정부출연 연구기관에 소속된 박사학위 소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
- ③ 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사
- ④ 공기업의 경영 및 기타 관련분야에 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자로서 주무부장관이 추천하는 자

이들 평가단은 지표 설정 시와 기관의 경영실적 평가 시에 각각 위촉되며 해당 지표 설정 작업이나 평가 작업이 종료되면 자동적으로 해체되도록 하였다.

평가단의 임무는 기관의 설립목적에 따른 주요 사업 내용을 분석하여 각 사업의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 사업별 중점관리분야를 밝히고 이 중 통제 가능하고 개선 가능한 분야에 평가지표를 설정하여 기관으로 하여금 경영 노력을 경주하도록 하는 경영평

가지표 설정업무와 경영실적을 기 설정된 지표에 의거, 사후에 평가하는 평가업무로 구분할 수 있다. 평가단의 구체적인 임무는 평가단의 구성내용에 따라 총괄반, 계량지표 평가반, 비계량지표 평가반으로 구분될 수 있다. 총괄반의 임무는 전 평가 과정에 대한 전반적인 책임을 지며 전체적인 평가 계획과 일정 수립, 업무 진행의 점검, 평가 결과의 검토 및 조정, 평가보고서 내용의 검토 및 조정 그리고 종합보고서를 작성하는 것이다. 계량지표 평가반은 담당기관에 대한 평가 계획을 수립하여 지표별 실적을 확인하는 평가 업무를 수행하며 평가 과정과 결과에 대한 평가조서를 작성하고 계량분야에 대한 평가보고서를 작성하는 것이다. 또한 비계량지표 평가반은 비계량지표에 대한 평가, 계획작성, 평가, 평가보고로 대체로 계량평가반과 유사한 임무를 수행했다.

평가단(원)은 정부투자기관의 경영실적을 평가하거나 이를 위한 경영평가편람을 작성하게 되는데 이와 같은 업무가 공평하고 독립적으로 수행되게 하기 위해서는 평가단이 독립성을 유지할 수 있도록 해야 한다. 또한 업무가 성실히 수행될 수 있도록 평가단이 준수해야 할 사항과 책임을 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해 「정부투자기관 경영평가단원 윤리강령」을 제정하여 평가단원의 책무를 규정하였다.

2. 경영평가 지표체계 및 내용

1983년 12월 31일 「투자기관관리기본법」이 공포된 후 최초의 경영평가는 1983년의 경영실적에 대해 1984년 3~6월 사이에 실시되었다. 1983년 새로 개발된 평가편람에 의거한 최초의 경영평가는 현행 공공기관 경영평가와 매우 유사한 모형을 가지고 있었다. 그러나 1983년 편람상의 지표체계는 매년 약간씩의 변화를 가져오다 1986년 편람 이후부터 안정적으로 그 틀을 유지하고 있으며 현행 평가제도의 틀과 매우 유사한 모습을 보여주고 있다. 따라서 본절에서

소개하는 정부투자기관 경영평가지표 초기모형은 1986년 평가편람을 기초로 서술한다.¹²⁾

가) 지표체계

초기 경영평가지표는 추구하는 목적에 따라 종합지표, 설립목적수행지표, 경영관리지표로 구분되었다.

- (1) 종합지표: 종합경영 효율성, 경영고정자본 생산성, 수지관리 등 경영의 종합적인 결과를 평가하기 위한 지표
- (2) 설립목적 수행지표: 「정부투자기관관리기본법」에 의해 정부가 국가정책수행 시 요구하는 사항과 설립목적과 관련되어 설정되는 사항, 또한 이를 효율적으로 달성하기 위한 수단으로 설정하는 지표
- (3) 경영관리지표: 주로 비계량지표로 장기경영관리, 관리제도 개선, 내부평가제도의 내재화, 연구개발 등 단기적인 성과를 위해서보다는 투자기관의 장기적인 경영개선을 유도하기 위해 설정되는 지표

나) 지표형태별 분류

경영평가지표는 지표형태에 근거하여 정략적 성과를 평가하는 계량지표와 정성적 실적을 평가하는 비계량지표로 분류되었다.

- (1) 계량지표: 추세치, 목표 대 실적 등의 객관적 수치에 의한 평

12) 1983년 및 1984년 평가편람의 지표체계는 계량지표와 비계량지표로 구분되어 있으며, 1985년의 지표체계는 전체 지표를 6개 그룹으로 구분(종합지표, 경영목표지표, 경영관리지표, 효율성지표, 서비스지표, 연구개발지표)하였으며, 1986년 이후의 편람은 현행 지표분류체계와 거의 유사하게 종합지표, 설립목적 수행지표, 경영관리지표의 3개 그룹으로 구분하고 있다.

가기준을 가지고 있는 지표

- (2) 비계량지표: 5등급에 의한 등급별 평가기준을 가지고 있는 지표들로서 실적의 계량화나 객관화가 불가능하거나 평가대상의 질적 측면을 평가하기 위한 지표

다) 지표별 세부내용

1) 종합경영 효율성지표

25개 정부투자기관의 종합지표 내에 종합경영 효율성지표(비계량 지표, 가중치 3)를 설정하고 있다. 이 지표의 설정목적은 경영평가의 실시로 투자기관이 평가지표에 관련된 업무에만 치중하는 등 경직적인 경영을 초래할 가능성을 가능한 한 최소화하기 위한 것이다. 이 지표의 평가내용은 주로 투자기관의 창의력, 환경변화에 대한 적응력, 직원의 사기, 동기 유발과 기타 평가지표로 판단할 수 없는 사항으로서 투자기관의 경영관리에 중요한 사항, 경영환경의 급격한 변화 등에 따른 지표관리상의 문제점 조정 등을 포함하고 있다.

2) 경영목표지표

경영목표지표는 「정부투자기관관리기본법」 제5조(경영목표의 설정)에 근거하여 결정된 목표를 평가대상으로 하고 있는 지표이다. 경영목표지표의 설정대상은 다음과 같다.

- 설립취지 및 업무기능을 감안한 생산량, 판매량, 투자사업 진척도
- 예산편성의 주요 전제가 되는 사업목표
- 경영에 중요하다고 판단되는 특정 연구개발사업, 서비스 개선 사업
- 사장이 1년 동안 역점을 두어 추진하고자 하는 사업

경영목표지표는 대부분 목표 대 실적의 계량지표로 평가하고 있

으나 목표 대상의 계량화가 불가능하거나 질적인 수준의 평가가 요구될 때에는 비계량지표로도 설정하고 있다. 이 지표의 가중치는 연도별 변화의 특성 등에 따라 차이를 보이고는 있지만 일반적으로 10 ~ 15의 가중치를 원칙으로 목표의 중요도, 난이도에 따라 목표지표별로 가중치를 배분하여 평가한다. 또한 정부정책이나 경영여건 변화 등으로 경영목표가 변경될 때에는 당초 설정된 목표가 아니라 타당성을 고려, 본질적으로 변경된 내용을 중심으로 그 실적을 평가하고 있다. 예시로 3개 기관의 1986년도 경영목표지표의 내용, 평가방법, 가중치를 살펴보면 <표 2-4>과 같다.

<표 2-4> 1986년 경영목표지표 현황(예시)

기관명	지 표 명	평가방법	가중치
대한광업진흥공사	광산조사	목표 대 실적	2
	탐광시추	목표 대 실적	2
	탐광굴진	목표 대 실적	2
	광산보안교육	목표 대 실적	1
	광업자금융자	목표 대 실적	5
			(12)
한국석유개발공사	대륙붕 탐사	목표 대 실적	4
	해외유전개발	목표 대 실적	4
	비축시설건설	목표 대 실적	5
	비축유 확보	목표 대 실적	2
	석유정보 발간	목표 대 실적	5
			(20)
한국도로공사	정부고속도로 건설	목표 대 실적	6
	고속도로 확장	목표 대 실적	6
	안전시설 보강	목표 대 실적	2
	편의시설 확충	목표 대 실적	1
			(15)

3) 계량지표

계량지표는 평가기준과 실적이 객관적인 수치로 결정되는 지표들을 말한다. 추세치, β 분포치, 목표 대 실적치(주로 경영목표지표)

등의 평가방법을 적용하고 있는 계량지표는 해당 투자기관의 수익성, 효율성, 사업달성도 등 대부분 단기적인 성과측정을 위한 것이다. 이 지표들은 현재 각 기관의 설립목적, 주요 사업내용, 앞으로의 방향, 중점 관리분야 등을 적절히 고려하여 설정하고 있다. 주로 경영결과 및 경영 효율성에 대한 평가지표인 계량지표는 기관의 지표 관리 측면에서나 객관성 면에서 개발이 강화될 분야로 판단되었다. 앞의 예시한 3개 기관의 계량지표(목표 대 실적지표 제외)를 보면 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 1986년 계량지표 현황(예)

	지 표 명	평가기준	평가법	가중치
대한광업진흥공사	시추사업			
	- 석탄광	석탄광확보광량 = f(석탄광시추량)	7개년 추세치	5
	- 금속광	금속광확보광량 = f(금속광시추량)	7개년 추세치	2.5
	- 비금속광	비금속광확보광량 = f(비금속광시추량)	7개년 추세치	2.5
	암추회수량	암추회수량 = f(시추량)	5개년 추세치	3
	공곡률	수평평차 / 공곡측정 대상 공연심도	3개년 β분포	3
	채고자산운용	월평균채고액 = f(월평균사용액)	5개년 추세치	3
	비수익사업비	비수익사업비 = f(영업비용)	5개년 추세치	4
	굴진사업			
	- 석탄광	석탄광확보광량 = f(석탄광시추량)	5개년 추세치	5
	- 금속광	금속광확보광량 = f(금속광시추량)	7개년 추세치	2.5
	- 비금속광	비금속광확보광량 = f(비금속광시추량)	7개년 추세치	2.5
	일반광굴진	회수액 = f(탄광굴진지원금)	5개년 추세치	3
	지원금회수액			
	광업자금융자사업			
	- 지연액	지연액 = f(총대출액)	7개년 추세치	5
	영세광산용자액	영세광산용자액 = f(총용자금액)	5개년 추세치	5
	일반관리			
	- 관리업무비	관리업무비 = f(총수입)	7개년 추세치	3

(49)

〈표 2-5〉의 계속

	지 표 명	평가기준	평가법	가중치
한국석유개발공사	개발사업비	개발사업비 = f (총사업비)	6개년 추세치	5
	원유(T-1)	당기비축관리비/당기일평균비축량	3개년 β 분포	7
	제품(G-1)	당기비축관리비/당기일평균비축량	5개년 β 분포	3
	제품(K-1)	당기비축관리비/당기일평균비축량	3개년 β 분포	5
	관리업무비	관리업무비 = f (총비용)	6개년 추세치	5
				(25)
한국도로공사	종합지표			
	- 경영고정자본	영업이익 = f (경영자본)	7개년 추세치	15
	생산성			
	- 매출원가관리	매출원가 = f (매출액)	7개년 추세치	10
	도로관리사업비	도로관리사업비 = f (도로면적)	7개년 추세치	9
관리업무비	관리업무비 = f (총매출액)	7개년 추세치	7	
현업인건비	현업인건비 = f (총인건비)	7개년 추세치	3	
				(44)

주: 연구개발지표와 서비스지표는 공통사항이나 기관의 실정에 따라 설정되지 않은 기관도 있음

4) 비계량지표

5등급 평가방법을 적용하는 비계량지표는 주로 단기적인 성과보다는 장기적인 성과를 고려한 것으로 관리제도 및 수행사업의 질적 측면을 평가하기 위한 것이다. 비계량지표에는 〈표 2-6〉과 같이 종합경영 효율성, 장기경영관리, 관리제도개선, 내부평가제도의 내실화, 연구개발 등과 같이 25개 기관에 거의 공통적으로 적용되는 지표와 각 기관의 특수성을 반영하는 지표들로 구성되어 있다. 비계량지표는 가능한 한 평가자의 주관적 판단의 개입을 제거하기 위해 지표별로 각 기관의 특성에 맞는 구체적인 평가항목 및 내용을 마련하고 있다. 대한광업진흥공사의 연구개발지표의 구체적인 평가항목 및 내용을 살펴보면 〈표 2-6〉과 같다.

〈표 2-6〉 1986년 비계량지표 내용(예시)

	대한광업진흥공사		한국석유개발공사		한국도로공사	
	지표명	가중치	지표명	가중치	지표명	가중치
공 통 지 표	종합경영 효율성	3	종합경영 효율성	3	종합경영 효율성	3
	장기경영관리	4	장기경영관리	6	장기경영관리	3
	관리제도개선	9	관리제도개선	13	관리제도개선	10
	내부평가제도의 내실화	7	내부평가제도의 내실화	7	내부평가제도의 내실화	7
	연구개발	4	연구개발	6	연구개발	3
		(27)		(35)		(26)
기 관 별 특 수 지 표	광상조사 효율성	2	개발사업집행	6	고속도로건설관리	3
	시추사업 효율성	1	효율성	6	고속도로개량관리	2
	굴진사업수행	1	비축사업집행	6	88고속도로관리	1
	효율성	1	효율성	6	고속도로유지관리	4
	용자사업개선	2	유통구조개선사업	4	휴게소운영	1
	해외자원개발	1	집행 효율성	4	서비스개선	4
	효율성	1	석유사업기금관리	4		
	국고보조사무	2				
	광산보안적절성	2				
	기술이전	1				
		(12)		(20)		(15)
계		〈49〉		〈55〉		〈41〉

〈표 2-7〉 연구개발(대한광업진흥공사)

평가항목	평가내용
1. 연구개발 내용 및 기법의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 연구개발계획의 수립운영 및 기관 경영전략과의 부합 여부 - 조사과정의 사용된 기법의 타당성 - 연구개발 우선순위의 적정성 - 신기술 도입 및 검토
2. 연구개발실적 및 결과의 경영개선 기여도	<ul style="list-style-type: none"> - 광산 중심의 교육 활성화를 위한 노력도 - 선진기법의 도입 운영 및 새로운 정보의 수집 노력도 - 연구결과의 광산지도에 대한 활용실적과 기여도

라) 가중치 배분

가중치는 평가의 대상이 되는 주요 사업과의 관련하에서 업무의 중요도, 경영개선 기여도, 관리 가능성 정도 등을 고려하여 합목적적으로 고려하고 있다. 계량지표의 가중치는 최대 60점, 최소 40점

〈표 2-8〉 가중치 배분 현황(1986)

기관명	종합지표			설립목적지표			경영관리지표			계		
	계 량	비 계 량	소 계	계 량	비 계 량	소 계	계 량	비 계 량	소 계	계 량	비 계 량	소 계
1. 한국산업은행	20	3	23	40	12	52	-	25	25	60	40	100
2. 중소기업은행	20	3	23	40	12	52	-	25	25	60	40	100
3. 국민은행	20	3	23	40	12	52	-	25	25	60	40	100
4. 한국주택은행	20	3	23	40	12	52	-	25	25	60	40	100
5. 한국증권거래소	25	3	28	15	27	42	-	30	30	40	60	100
6. 한국조폐공사	14	3	17	46	12	58	-	25	25	60	40	100
7. 한국전력공사	27	3	30	38	9	47	-	23	23	65	35	100
8. 대한석탄공사	15	3	18	45	15	60	-	22	22	60	40	100
9. 광업진흥공사	-	3	3	60	13	73	-	24	24	60	40	100
10. 한국석유개발공사	-	3	3	45	20	65	-	32	32	45	55	100
11. 한국종합화학(주)	-	3	3	45	21	66	-	31	31	45	55	100
12. 대한무역진흥공사	-	3	3	55	20	75	-	22	22	55	45	100
13. 한국도로공사	25	3	28	35	10	45	-	27	27	60	40	100
14. 대한주택공사	20	3	23	40	10	50	-	27	27	60	40	100
15. 산업기지개발공사	25	3	28	35	10	45	-	27	27	60	40	100
16. 한국토지개발공회	22	3	25	38	10	48	-	27	27	60	40	100
17. 농업진흥공사	10	3	13	50	12	62	-	25	25	60	40	100
18. 농어촌개발공사	10	3	13	43	18	61	7	19	26	60	40	100
19. 한국전기통신공사	21	3	24	36	17	53	-	23	23	57	43	100
20. 한국관광공사	-	3	3	52	22	74	3	20	23	55	45	100
21. 한국방송공사	-	3	3	44	33	77	-	20	20	44	56	100
22. 국정교과서주식회사	20	3	23	40	15	55	-	22	22	60	40	100
23. 한국해외개발공사	4	3	7	46	32	78	-	15	15	50	50	100
24. 근로복지공사	12	3	15	43	15	58	-	27	27	55	45	100
25. 한국가스공사	-	3	3	40	30	70	-	27	27	40	60	100
평 균	13.2	3.0	16.2	42.0	16.8	58.8	0.4	24.6	25.0	55.6	44.4	100

의 범위 내에서 기관의 특성을 고려하여 이를 합리적으로 조정하여 결정한다. 대체로 성질이 유사한 기관의 경우에는 기관별 계량·비계량의 가중치를 가급적 유사하게 부여하고 있다. 1986년도 경영평가지표의 기관별 계량·비계량 및 지표 성질별 가중치 배분 현황을 보면 <표 2-8>와 같다.

마) 평가방법¹³⁾

평가방법은 계량지표, 목표 대 실적지표, 비계량지표에 따라 각각 상이하게 적용하고 있다.

1) 계량지표

(가) 기준치 설정방법

계량지표(목표달성도지표 제외)의 기준치 설정방법으로는 회귀분석에 의한 방법과 β 분포에 의한 방법을 대부분 적용하고 있으며 특수한 경우에 한해서 단순평균치방법 등을 사용하고 있다.

(1) 회귀분석에 의한 방법

추세치는 원칙적으로 1차 회귀모형(linear regression model)을 채택하고 있으며 시간(연도)과 통계적 유의성이 있는 경우에는 시간을 독립변수로 하고 있으며(예: 경영고정자본생산성: 공공이익/경영고정자본= $f(t)$), 시간 이외에 종속변수와 상관관계가 있는 변수가 있을 경우에는 이를 독립변수로 설정하고 있다(예: 관리업무비: 관리업무비= f (매출액)). 추세는 해당 기업의 과거 실적을 근거로 기업의 특성, 달성가능 정도 등에 따라 3년 내지 7년의 추세로 표준

13) 평가방법에 대한 세부적인 해설이 편람에 기재되기 시작한 것은 1985년 평가편람부터이며, 1983년 및 1984년 평가편람에는 별도의 평가방법에 대한 해설이 없으며 대신 기관별로 개별지표에 대한 설명이 편람에 나타나 있다.

치 및 등급을 결정하기 위한 표준편차를 계산하고 있다.

(2) β 분포에 의한 방법

추세치 분석에 유의성이 적은 경우에 적용하고 있으며 기관에 따라 3개년 내지 5개년의 과거 실적에 근거를 두고 있다. β 분포치에 의한 평가의 경우 표준치 및 표준편차는 다음과 같이 계산한다.

$$\text{표준치: } Y = \frac{a+4m+b}{6}$$

$$\text{표준편차: } S = \sqrt{\frac{(b-a)^2}{36}}$$

a: 과거 실적치 중 최하위 실적치

b: 과거 실적치 중 최상위 실적치

m: 평가 직전 연도 실적치

(3) 5등급 구간설정 및 평점

추세치나 β 분포 방법에 의해 표준편차를 설정한 다음 등급구간을 실적치가 추세치로 부터 어떤 수준의 확률범위내에서 가감되느냐로 구분될 수 있다. 등급구분은 '수', '우', '미', '양', '가'의 5등급으로 하며 각각의 확률분포는 '수'의 경우는 최상위 10%, '우'는 중상위 20%, '미'는 중위 40%, '양'은 중하위 20%, '가'는 최하위 10%로 하고 있다. 평점의 상한치 및 하한치는 각각 100점, 75점으로 하여 이를 초과하거나 미달할 수 없도록 하고 있다.

2) 목표 대 실적지표

목표달성도지표의 평가는 목표 대 실적의 백분율인 목표달성도로 평가하고 있다. 각 기관의 관련지표에서 별도의 평가방법이 제시되지 않은 경우와 해당 기관별로 특별히 설정된 변동목표와 목표부여지표를 제외하고는 일반적인 목표 대 실적지표는 다음과 같이 목표

달성도를 계산하고 있다.

$$\text{목표달성도}(\%) = \frac{\text{실적}}{\text{목표}} \times 100$$

목표의 성격상 목표달성도가 높을수록 경영성적이 좋은 경우(상향목표)와 낮을수록 경영성적이 좋은 경우(하향목표)로 분류할 수 있는바 목표달성도별 평점은 다음과 같다.¹⁴⁾

상향목표 : $75\text{점} + \frac{X_i - 85}{15} \times 25\text{점}$ 하향목표 : $75\text{점} - \frac{X_i - 100}{15} \times 25\text{점} ()$

주: X=실적년도의 목표달성도

3) 비계량지표

실적을 계량화할 수 없는 비계량지표는 '수', '우', '미', '양', '가'의 5등급으로 평가를 하고 있으며 보다 객관성을 확보하기 위해 등

〈표 2-9〉 비계량지표 등급별 평점기준 및 평점

등급	평 점 기 준	평점
수	- 평가지표에서 요구하는 평가내용을 충분히 만족시킨 경우 - 탁월한 창의력에 의한 실적 - 특별한 경영개선 노력의 결과로 예년 실적을 훨씬 상회하는 실적 - 효율적 운영을 위한 기존제도의 개선, 정보응용방법의 개선 등의 실적 - 타 기관의 모범이 될 수 있는 실적	100점

14) 1985년 평가편람에 의하면 1986년 편람과는 달리 상향목표와 하향목표의 산식을 제시하는 대신, 목표달성도의 구간을 5개로 설정하여 평점을 부여하도록 하고 있다. 예컨대 상향목표의 경우 목표달성도가 95% 이상 100% 미만의 경우 90점을 부여하도록 하고 있어 1986년에 비해 정교하지 못함을 보여주고 있다.

〈표 2-9〉의 계속

등급	평 점 기 준	평점
우	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항을 상당수준 만족시킨 경우 - 상당한 관리수준의 성취 - 예년 실적을 상당히 상회하는 실적 - 예년에 사용하던 제도의 상당한 개선 	93.75
미	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항을 겨우 만족시킨 경우 - 예년 실적과 주어진 여건하에서 당연히 기대되는 실적 - 예년에 사용하던 제도를 답습하여 나타난 실적 	87.50
양	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항을 만족시키기 위해서는 노력이 필요한 경우 - 예년 실적보다 상당히 미흡한 실적 - 예년의 제도에 미흡하는 운영 - 경영수준의 개선을 위하여 노력이 요구되는 경우 	81.25
가	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 평가내용의 상당부분이 결여되어있거나 부족한 경우 - 예년 실적보다 현저하게 미흡한 실적 - 예년에 사용하던 제도보다 훨씬 저하된 운영 - 경영관리상에 문제가 있는 경우 	75.00

급별 평점기준을 설정하여 평가하고 있다. 등급별 평점기준 및 평점은 〈표 2-9〉와 같다.¹⁵⁾

4) 종합평점

종합평점은 계량지표(목표 대 실적지표 포함) 및 비계량지표의 평점에 지표별로 배분된 가중치를 곱한 점수를 합산하여 계산한다. 종합평점이 나타내는 의미를 보면 〈표 2-10〉과 같다.

15) 1983년 및 1984년 평가에서는 비계량지표의 등급설정을 3등급 즉, 상(97.5점), 중(87.5점), 하(77.5점)로 설정하였다.

〈표 2-10〉 종합평점별 기준

종합평점	등급	기준
95 ~ 100점	수	경영실적이 전년보다 탁월한 기관
90 ~ 95점 미만	우	경영실적이 전년보다 개선된 기관
85 ~ 90점 미만	미	경영실적이 전년보다 비슷한 기관
80 ~ 85점 미만	양	경영실적이 전년보다 부진한 기관
75 ~ 80점 미만	가	경영실적이 전년보다 현저히 부진한 기관

3. 인센티브제도

경영평가제도가 기관에 수용되어 경영개선의 동기 유발 수단으로 활용되기 위해서는 경영실적에 대한 합당한 인센티브제도와 연계되어야 한다. 초기모형에서 경영평가에 대한 인센티브 지급률은 최고 300%에서 최저 100%로 200%의 차등폭을 두고 있다. 이 제도가 도입된 1983년과 1984년의 경우 인센티브 지급률은 등급에 따라 차이를 두었으나 1985년부터는 '수' 등급 300%를 제외하고는 각 등급별 종합점수에 따라 각각 지급률을 변경하였다(〈표 2-11〉 참조). 이것은 종래의 방법에 의하면 등급구간 상·하한치 1점에 의해 50%의 차이가 발생했던 것을 10%의 차이로 변경시킴으로써 등급구간 상·하한치의 인센티브 지급률의 차이를 완화하기 위한 것이었다.¹⁶⁾

또한 정부투자기관의 경영실적을 평가한 결과 중대한 책임이 있는 정부투자기관의 사장에 대하여는 그 해임을 건의할 수 있도록 함으로써 책임경영체제를 강화하였다.

16) 예를 들면 1984년의 경우 종합득점이 '미' 등급인 85 ~ 89점에 속해 있으면 200%를 지급받았으나 1985년에는 85점은 200%, 86점은 210%, 87점은 220%와 같은 지급률을 적용하였다.

〈표 2-11〉 등급별 인센티브 지급률

(단위: %)

종합점수	등급	인센티브 지급률(실적연도 기준)	
		1983 ~ 1984년	1985년 이후
95~100점	수	300	300
90~94점	우	250	250~290
85~89점	미	200	200~240
80점~84점	양	150	150~190
75~79점	가	100	100~140

제3장

공공기관 경영평가제도의 관리체계 변천과정

우리나라 공공기관 경영평가제도의 관리체계는 1984년부터 2003년까지는 정부투자기관 경영평가제도를 대상으로 구축되어 운영되어 왔고, 2004년부터 2007년까지는 정부투자기관 경영평가제도의 관리체계와 정부산하기관 경영평가제도의 관리체계로 이원화되어 있었다. 그러다가 2007년 4월 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 이원화되었던 정부투자기관 경영평가제도와 정부산하기관 경영평가제도가 공기업·준정부기관 경영평가제도로 통합·일원화되면서 공공기관 경영평가제도의 관리체계도 통합되었다. 다만, 2008년 이후에도 2008년부터 2010년까지는 기관평가단과 기관장평가단이 이원화되었다가, 2011년 이후에는 다시 두 평가단이 통합·일원화되는 과정을 거쳤다.

이러한 공공기관 경영평가제도의 전반적인 운영 및 관리체계의 변천 과정을 경영평가제도의 법적 기초, 경영평가제도를 관리하는 정부기구, 경영평가단의 구성 및 운영방법 등을 중심으로 분석하면 다음과 같다.

I. 공공기관 경영평가제도의 법적 기초의 변천

현재 우리나라에서 공공기관 경영평가제도의 원형(original model)이 되는 제도적 장치는 1983년 12월에 제정된 「정부투자기관관리기본법」의 관련 규정에 의해 도입되었던 정부투자기관 경영평가제도이다. 그러나 1973년 2월에 제정된 「정부투자관리법」의 ‘심사분석 및 평가’와 ‘경영분석’에 관한 법적 규정과 이에 기초하여 운영되었던 경영평가제도가 원시적 형태로 존재하였다.

우리나라에서 공기업 경영평가제도는 1968년에 최초로 도입되었으며, 1973년 「정부투자기관관리법」이 제정되면서 평가제도의 개선이 이루어지기도 하였으나 1976년까지는 평가기관이 주무부 장관으로 규정되어 있어 평가의 실효성을 확보하지 못하였다. 그리고 1977년부터는 평가기관을 주무부 장관에서 경제기획원 장관으로 일원화하여 경영평가제도가 운영되었으나, 이 당시에는 정부의 과도한 사전 통제로 인해 정부투자기관에 대한 경영관리 수단으로서 경영평가제도가 큰 의미를 갖지 못하였다. 특히, 경영평가제도의 전제조건이라고 할 수 있는 정부투자기관의 경영 자율성이 보장되지 않았고, 상여금의 차등지급을 통한 인센티브 제공 장치가 제도화되지 않아 소기의 성과를 거두지 못하였다. 그러다가 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 정부투자기관에 대한 정부의 직접적이고 사전적인 통제를 대폭 축소하는 대신에 사후적 성과평가를 중심으로 한 자율적 책임경영체제를 구축하게 됨에 따라 경영평가제도가 정부투자기관 경영관리를 위한 핵심 수단으로 등장하게 되었다.

따라서 여기서는 1984년부터 시행된 정부투자기관 경영평가제도 구축의 토대가 되었던 1984년 이전에 실시된 경영평가제도에 관한 법적 기초를 제공하였던 「정부투자기관관리법」의 관련 규정도 함께 살펴보기로 한다.

1. 「정부투자기관관리법」

정부투자기관 경영평가제도가 최초로 도입된 것은 1968년이지만 1973년에 제정된 「정부투자기관관리법」을 통해 이에 대한 법적 기초가 마련되었다. 정부투자기관 경영평가와 관련한 최초의 법적 근거를 마련한 「정부투자기관관리법」은 1973년 2월 6일 법률 제2477호로 제정되었고, 1973년 3월 9일부터 시행되었다.

당시 이 법은 정부투자기관의 운영과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정부투자기관의 건전한 육성과 정부출자의 합리적 관리를 위하여 각 정부투자기관에 대한 관리기준을 정하는 것을 입법 목적으로 밝히고 있다. 이 법의 주요 내용은 정부출자관리위원회의 설치·운영, 임원의 자격·임기·임명절차, 정부투자기관에 대한 외부감사의 통합실시에 관한 사항과 자체 감사준칙의 법적 근거 규정, 기본운영계획 및 심사분석 의무화, 물품관리에 관하여 통일적인 관리기준 설정 등으로 구성되어 있었다.

그런데 「정부투자기관관리법」에서는 경영평가라는 용어 대신에 '심사분석 및 평가'와 '경영분석'이라는 용어를 사용하였다. 심사분석 및 평가는 먼저 투자기관 자율적으로 행하도록 하였으며, 그 결과를 사후적으로 주무부장관에게 보고하도록 하여 자율적 평가가 이루어졌다. 또한 심사분석 및 평가와는 별도로 경영분석을 실시하는 제도가 규정되고 있다. 경영분석은 당시 재무부장관에 의하여 이루어지도록 하여, 공공기관에 대한 경영평가가 이원화되어 규정되었음을 알 수 있다.

이와 같이 1983년 「정부투자기관관리기본법」이 제정되기 이전의 경영평가제도는 정부투자기관관리법의 관련 규정에 따라 정부투자기관의 분기별 재무보고, 심사분석 및 경영분석 등과 같이 당해 기관이 자체적으로 분석하여 보고하는 것과 「정부투자기관예산총칙」에 규정된 인센티브 보너스 지급을 위하여 연 2회에 걸쳐 정부투자기관의 경영실적을 정부가 직접 분석평가하는 방식으로 실시되었다.

〈표 3-1〉 「정부투자기관관리법」의 경영평가 관련 규정

제12조 (심사분석) 투자기관의 장은 그 소관업무 및 기본운영계획의 집행 결과에 대하여 분기별로 그 분기가 끝난 40일 이내에 스스로 심사분석하여 이를 평가하여야 하며, 연도 심사분석 및 평가는 그 연도가 끝난 50일 이내에 행하고 각각 그 결과를 주무부장관에게 보고하여야 한다.

제13조 (심사분석결과의 처리) 주무부장관은 전조의 규정에 의하여 보고된 심사분석 결과에 의하여 시정을 요하는 사항이 있을 때에는 투자기관의 장에게 그 시정을 요구할 수 있으며, 이에 따라 투자기관의 장은 그 시정 조치를 한 후 그 결과를 주무부장관에게 보고하여야 한다.

제14조 (경영분석) ① 재무부장관은 회계연도마다 투자기관에 대하여 경영 분석을 실시한다.
 ②재무부장관은 전항의 규정에 의한 경영분석을 행함에 있어서 필요할 때에는 이를 전문기관에 의뢰할 수 있다.

이 당시 경영평가제도하에서는 주무부장관이 산하 정부투자기관에 경영목표를 시달하고 각 투자기관이 경영실적보고서를 주무부장관에게 제출하면 주무부장관은 동 보고서를 평가하여 국무회의에 보고하여야 했다. 그러나 당시의 경영목표는 단순한 예산상의 수치에 불과하여 과거의 경영실적에 대비한 경영개선 효과를 측정하기 어려웠을 뿐만 아니라 경영평가 결과에 따라 적정한 보상이 주어지지 않았기 때문에 형식적인 제도에 그치고 말았다.

경영평가제도가 효과를 거두지 못함에 따라 1972년 초부터 경제기획원을 중심으로 ‘인센티브제도’ 도입방안이 연구되기 시작하였다. 그 결과로 1973년부터 고려대학교 기업경영연구소의 용역연구를 토대로 한 인센티브제도가 도입되어 1982년까지 시행되었다. 동 제도는 당시 주무부처로 설정되어 있던 평가기관을 1977년부터 경제기획원으로 일원화시킨 것 이외에는 그 기본골격을 그대로 유지하였다. 1977년 이후 적용되었던 정부투자기관 경영평가제도의 주요 내용은 다음과 같다(경제기획원, 1988 p.191).

첫째, 경영평가는 연간 상·하반기로 두 번에 나누어 실시한다.

둘째, 경영평가지표는 주요 업무를 그 성질에 따라 수익성, 생산

및 판매, 원가절감, 재무구조개선 및 인사관리 등 9개 부문으로 구분하고 정부투자기관별로 4~13개의 지표를 계량화하여 각 지표별로 과거 실적치를 기준으로 해서 기준치를 결정한 후 지표별 기준치를 중심으로 4등급의 득점 구간을 결정하였다. 각 정부투자기관별 경영평가지표의 가중치, 표준치 및 득점구간의 결정은 주무부와 협의하여 경제기획원이 종합적으로 결정하였으며 이렇게 설정된 평가 지표에 의한 경영실적의 분석·심사도 반기별로 1차로 주무부가 실시하고 최종적으로 경제기획원이 그 결과를 종합평가하였다.

셋째, 지표별 득점을 합산하여 4등급으로 종합평가하여 연간 50~200%까지의 상여금을 차등지급한다. 이 인센티브제도는 각 정부투자기관별 경영성과에 따라 200% 범위 내에서 금전적 인센티브를 지급하여 정부투자기관의 경영효율을 증진하는 데 그 목적이 있었다.

그러나 이 당시 경영평가제도는 평가제도의 전제조건이라 할 수 있는 정부투자기관의 자율성 보장이 거의 이루어지지 않아 형식적으로 운영되었다. 또한 경영실적평가 결과에 따라 200% 범위 내에서 차등적인 보너스를 지급하도록 되어 있었으나 실제로는 거의 모든 정부투자기관이 200%의 인센티브 보너스를 지급받고 있어 고정 보수화되었고 평가지표도 체계적이지 못해 실효를 거두지 못하고 유명무실한 제도로 전락하고 말았다.¹⁷⁾ 이러한 문제점을 해소하기 위해 정부는 1984년부터 1983년에 제정된 「정부투자기관관리기본법」에 의해 자율경영과 책임경영제를 보장한 새로운 경영평가제도를 도입하게 되었다.

17) 예를 들어 1978~1980년의 경우 전체 평가 대상 기관 중 1개 기관을 제외한 나머지 모든 기관이 200% 상여금을 지급받았고, 1981년과 1982년에는 모든 기관이 200% 상여금을 지급받았다(경제기획원, 1988, p.191).

2. 「정부투자기관관리기본법」

가. 「정부투자기관관리기본법」 제정과 새로운 경영평가제도 도입의 의의

1983년에 기존의 주무부처 중심의 사전통제방식에 따른 정부투자기관 관리제도의 법적 기초를 제공하였던 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 폐지하고, 정부투자기관의 자율책임 경영체제 구축을 지향하는 「정부투자기관관리기본법」이 제정됨으로써 오늘날의 공기업 경영관리제도와 경영평가제도의 제도적 토대가 구축되었다. 이 법은 정부투자기관의 자율적 운영을 통한 책임경영 체제로의 전환을 입법 목표로 삼았으며, 그 핵심적 수단인 하나로 경영평가제도를 활용하도록 규정하였다. 즉, 정부투자기관에 대한 정부 개입 방식을 기존의 주무부처 중심의 사전통제에서 사후평가 위주로 전환하였으며, 이를 위해 경영평가제도를 도입하였다.

1984년 3월 「정부투자기관관리기본법」에 의해 시행된 새로운 정부투자기관 관리제도의 도입 동기는 국민경제적 중요성이 큰 정부투자기관이 경영환경 변화에 신속적이고 창의적으로 대응할 수 있도록 경영자율을 보장함으로써 정부투자기관의 경영효율을 제고하는 데 있었다(경제기획원, 1988, p.198). 즉, 정부는 정부투자기관이 달성하여야 할 주요 목표만을 제시하고 집행과정에 대한 통제를 축소하여 기업의 자율성과 신속성을 부여하는 한편, 사후적으로 경영활동의 성과를 평가하도록 함으로써 정부투자기관의 자율적 책임경영체도를 확립하도록 하였다. 이러한 정부투자기관 경영의 자율성을 보장하기 위하여 「정부투자기관관리기본법」은 정부투자기관 경영자율원칙을 선언한 후(정부투자기관관리기본법 제3조), 자율적 운영을 위한 제도적 장치로서 사장의 집행간부 임면권, 정부투자기관 자체 예산 편성권(정부투자기관관리기본법 제15조 및 제22조), 사장의 물자조달 및 시설공사 계약체결권(정부투자기관관리기본법 제27조),

물품관리의 자율화 및 외부감사의 축소(정부투자기관관리기본법 제 28조 및 제29조)등을 명시하고 있다.

나. 「정부투자기관관리기본법」 제정 당시의 경영평가제도 관련 규정

「정부투자기관관리기본법」에서는 제6조(경영실적 등의 보고)와 제7조(경영실적평가)를 통해 경영실적보고와 평가에 관한 사항을 규정하였다. 이에 따라 정부투자기관의 장은 매년 당해연도의 경영실적보고서 등을 작성하여 다음연도 3월 20일까지 경제기획원장관과 주무부장관에게 제출하고, 경제기획원장관은 투자기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 기관의 경영실적을 평가하였다. 경제기획원장관은 경영평가 결과를 6월 20일까지 종료하고 그 결과를 대통령에게 보고하고, 평가 결과 시정을 요하는 사항이 있다고 인정할 때에는 그 시정을 주무부장관에게 요구하고, 임원의 해임을 건의할 수 있도록 하였다.¹⁸⁾ 그리고 시정요구를 받은 주무부장관은 이에 대한 필요한 조치를 하도록 규정하였다.

또한 「정부투자기관관리기본법」 제4조에서는 정부투자기관 경영평가제도와 관련한 정부의 최고 심의·의결기관으로 '정부투자기관 경영평가위원회'의 구성 및 역할에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 위원회는 투자기관의 경영실적평가방법, 경영실적평가 결과에 따른 투자기관별 상여금지급률, 임원의 해임건의, 위원회의 위원장 또는 위원이 투자기관의 관리에 관하여 의결사항으로 부의하는 사항 등을 심의·의결하는 역할을 담당하였다.

18) 「정부투자기관관리기본법시행령」 제10조를 통해 임원의 해임에 대한 구체적 절차를 규정하였다. 즉, 경제기획원장관은 동법 규정에 의하여 투자기관의 경영실적을 평가한 결과 시정을 요하는 사항이 있고, 그 시정을 요하는 사항에 대하여 중대한 책임이 있다고 인정되는 임원이 있는 때에는 위원회의 의결을 거쳐 그 임원의 해임을 임면권자에게 건의할 수 있으며, 이 경우, 이사장 및 사장(금융기관인 투자기관의 경우에는 총재 또는 은행장)의 해임건의에 관하여는 주무부장관과의 협의를 거치도록 하였다.

〈표 3-2〉 「정부투자기관관리기본법」 시행 당시의 경영평가 관련 규정

제4조(정부투자기관 경영평가위원회) ①투자기관의 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 경제기획원에 정부투자기관 경영평가위원회(이하 '경영평가위원회'라고 한다)를 둔다.

②투자기관에 관한 다음 각호의 사항은 경영평가위원회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 경영목표 설정을 위한 지침의 작성
 2. 경영목표의 조정
 3. 예산편성에 관한 공통지침의 작성
 4. 경영실적평가
 5. 기타 투자기관의 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사항
- ③경영평가위원회는 경제기획원장관, 재무부장관 및 각 투자기관의 업무를 주관하는 원·부·처의 장(이하 '주무부장관'이라 한다)과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 비상근위원으로 구성하며, 경제기획원장관이 위원장이 된다.
- ④경제기획원장관은 경영평가위원회의 심의·의결사항의 전문적, 기술적인 분야에 관한 연구용역을 하거나 자문에 응하기 위하여 필요한 경우에는 관계전문가로 구성되는 정부투자기관경영평가단(이하 '경영평가단'이라 한다)을 운영할 수 있다.
- ⑤경영평가위원회와 경영평가단의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(경영실적보고) ①투자기관의 사장은 매년 당해연도의 경영실적보고서를 작성하여 다음연도 3월 20일까지 경제기획원장관과 주무부장관에게 제출하여야 한다.

② 제1항의 경영실적보고서에는 결산서(제25조 제2항에 규정된 서류를 포함한다)와 경제기획원 장관이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.

제7조(경영실적평가) ①경제기획원장관은 제6조의 규정에 의하여 투자기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 투자기관의 경영실적을 평가한다.

②투자기관의 경영실적의 평가방법은 경제기획원장관이 정하되, 투자기관의 공익성·경영목표의 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정할 수 있게 정하여야 한다.

③경제기획원장관은 투자기관의 경영실적평가를 6월 20일까지 종료하고, 그 결과를 대통령에게 보고한다.

④경제기획원장관은 투자기관의 경영실적을 평가한 결과 시정을 요하는 사항이 있다고 인정할 때에는 그 시정을 주무부장관에게 요구하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 임원의 해임을 건의할 수 있다.

⑤주무부장관은 제4항의 규정에 의한 시정요구를 받은 경우에는 이에 필요한 조치를 하여야 한다.

다. 「정부투자기관관리기본법」의 경영평가제도 관련
규정의 변화

「정부투자기관관리기본법」은 1984년 3월 시행 이후 수차례 개정되었으며, 1999년 2월에 기업지배구조 관련 규정이 전면적으로 개정되었다. 「정부투자기관관리기본법」의 전면개정은 정부투자기관에 대하여 주무부 장관이 관여할 수 있는 여지를 줄여 정부투자기관의 자율성을 높이는 한편, 사장추천제를 도입하고 임원의 손해배상책임을

〈표 3-3〉 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정 전후의 지배구조
제도 변동

구 분	종 전	개 정
정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사회 제도	비상임이사 체제	상임+비상임이사(과반수)체제
이사의 수	10인 이내	15인 이내
사장추천위원회	없음	비상임이사(과반수)와 이사회 추천 민간위원으로 구성 후 사장임면 추천
사장 임명절차	주무부 장관 제청 → 대통령 임명	사장추천위원회 추천 → 주무부 장관 제청 → 대통령 임명
경영계약제도	없음	사장과의 경영계약제도 도입: 계약서에 경영계획 및 성과급 명시
이사임면절차	사장 제청 → 주무부 장관 임면	상임이사: 사장제청 → 주무부 장관 임면 비상임이사: 사장제청 → 운영위원회 의결 → 기획예산처 장관 임면
직원 임용제도	집행간부 내부임용	상임이사에 외부인사 임용 가능
경영공시제도	없음	도입
소수주주권제도	없음	도입
이사·감사의 손해배상제도	미규정	법령, 정관위반, 기타 임무위배행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대배상책임

강화하여 책임경영제도를 확보하며, 경영공시제도를 도입하여 경영의 투명성을 높이는 등 정부투자기관 관리에 관한 기존 제도를 전면적으로 정비하려는 데 목적을 두고 있었다.

1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정에 따라 '정부투자기관운영위원회'가 설치되었으며, 운영위원회는 투자기관 비상임이사와 감사의 추천에 관한 심의의결을 담당했다. 또한 투자기관별로 기획예산처장관이 임면하는 비상임이사와 주무부 장관이 임면하는 상임이사로 구성된 이사회가 업무를 집행했다. 관리기본법 개정 전후의 정부투자기관 기업지배구조상의 변동사항은 <표 3-3>과 같다.

이러한 정부투자기관 지배구조의 전면 개편과정에서 정부투자기관 사장경영계약제도가 도입되었으며, 이와 연계하여 사장경영계약 이행실적평가제도가 도입되었다. 또한 경영평가 결과를 국회에 보고하는 장치도 새로 도입되었다. 그 결과 「정부투자기관관리기본법」의 경영평가 관련 규정은 다음과 같이 변경되었다.

<표 3-4> 「정부투자기관관리기본법」 개정(1999년 2월) 이후 경영평가 관련 규정

제6조(경영실적 등의 보고) ①투자기관의 사장은 매년 당해연도의 경영실적보고서와 제13조의 5의 규정에 의하여 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 다음연도 3월 20일까지 국회·기획예산처장관 및 주무부 장관에게 제출하여야 한다.

②제1항의 경영실적보고서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.<개정 1999.2.5>

1. 결산서
2. 재무제표와 그 부속서류

제7조(경영실적평가) ①기획예산처장관은 제6조의 규정에 의하여 투자기관이 제출한 경영실적보고서와 제13조의 5의 규정에 의하여 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 토대로 투자기관의 경영실적을 평가한다.

②기획예산처장관은 제1항의 규정에 의한 평가를 위하여 필요한 경우 투자기관의 사장에게 관련자료를 요청할 수 있다.

〈표 3-4〉의 계속

<p>③투자기관의 경영실적의 평가방법은 기획예산처장관이 정하되, 투자기관의 공익성·경영목표의 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정할 수 있게 정하여야 한다.</p> <p>④기획예산처장관은 투자기관의 경영실적평가를 6월 20일까지 종료하고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.</p> <p>⑤기획예산처장관은 투자기관의 경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조한 투자기관에 대하여는 사장 및 상임이사의 임면권자에게 그 해임을 건의할 수 있다.</p> <p>⑥경영실적평가에 관하여 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제13조의 5(사장과의 계약) 투자기관은 사장이 임명된 경우 주무부장관의 승인을 얻은 계약안에 따라 사장과 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 추천위원장을 맡은 비상임이사가 투자기관을 대표하여 계약서에 서명한다.</p>

이와 같이 정부투자기관 경영평가제도의 법적 기초를 제공하였던 「정부투자기관관리기본법」은 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년 1월 19일 제정됨에 따라 「정부산하기관관리기본법」과 함께 폐지되었다.

3. 「정부산하기관관리기본법」

가. 「정부산하기관관리기본법」 제정의 의의와 과정

준정부기관에 대한 경영평가제도는 2003년 12월 31일에 제정되어 2004년 4월 1일부터 시행된 「정부산하기관관리기본법」에 의해 최초로 도입되었다. 「정부산하기관관리기본법」 시행 이후 2005년부터 2007년까지는 ‘정부산하기관 경영평가제도’로 운영되었고, 2007년 4월 1일 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 2008년부터는 ‘준정부기관 경영평가제도’로 전환되었다.

우리나라에서 정부산하기관에 대한 체계적인 관리 필요성은 김대중 정부에서 처음으로 공식적으로 제기되었다. 김대중 정부 당시까

지 개별 설립법 또는 정관에 따라 주무부처 중심으로 관리되어 오던 정부산하기관에 대해서는 종합관리와 평가 등에 대한 법적 근거가 없는 상황에서 낙하산 인사, 조직과 인력의 방만 등 다양한 형태의 도덕적 해이가 발생하고 있었다. 국민생활, 복지, 산업진흥 등과 밀접하게 관련된 업무를 수행하는 가운데 정부예산이나 정부위탁 수수료 등을 지원받는 정부산하기관은 법적 근거, 수행 기능, 조직 규모 등 그 형태가 다양하고 기관 수가 많을 뿐 아니라 종합적·통일적인 관리체계가 미흡한 실정이었다. 따라서 정부는 예산지원이나 정부위탁 수수료 등을 주 수입원으로 하는 정부산하기관의 범주를 어느 정도 압축하여 이를 체계적으로 관리할 필요가 있었다. 이들 산하기관에 대해서는 정부투자기관과 마찬가지로 사후 평가시스템을 도입하여 책임경영체제를 갖추고 경영평가 결과를 예산과 인사 등에 반영하는 체제가 필요하였다(김판석, 2003, p.61).

정부산하기관이 노정하고 있던 이러한 문제점을 인식한 김대중 정부에서는 정부산하기관 경영혁신을 공공부문 개혁의 주요 과제 중의 하나로 설정하였다. 이에 따라 김대중 정부에서는 정부산하기관에 대한 성과관리시스템 구축, 일하는 방식 개선, 고객에 대한 서비스 개선 등 경영혁신을 독려했다. 또한 2001년 이후 산하기관 관리를 위하여 정부산하기관관리기본법 제정을 추진하였으나, 대통령 임기 말의 어려운 시기에 노조 등 이해당사자의 반대로 입법에 실패하였다. 그러나 2003년 출범한 노무현 정부는 2003년 9월 정기국회에 '정부투자기관관리기본법안'을 제출하였다. 이때에도 노조 측은 물론, 산하기관들의 주무부처들의 반대가 심하였으나 2003년 12월 31일 정부원안대로 「정부투자기관관리기본법」을 제정하였다(송희준, 2004, pp. 85 ~ 87).

이 법의 제정으로 정부산하기관에 대한 경영평가가 2005년부터 최초로 실시되었고, 기관장 공개모집, 경영공시, 고객만족도 조사 등 정부산하기관 관리의 기본 틀이 체계적으로 마련되었다. 다시 말해서 그동안 정부의 기본 감독체계에서 제외되어 있었던 정부산하기관에 대한 관리의 기본 틀이 「정부산하기관관리기본법」 제정을 통

해 비로소 마련되었다.

나. 「정부산하기관관리기본법」의 경영평가 관련 규정

「정부산하기관관리기본법」 제정 당시 정부는 동법의 제정 이유를 정부산하기관을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 정부산하기관에 대한 경영평가제도 등을 도입함으로써 정부산하기관의 효율적인 운영과 책임경영체제를 도모하려는 것으로 설명하였다. 따라서 「정부산하기관관리기본법」 제1조에서는 동법의 목적을 “정부산하기관의 운영·관리에 관한 기본적인 사항 및 자율·책임 경영체제에 관한 사항을 규정함으로써 정부산하기관의 경영합리화와 운영의 투명성을 도모함을 목적으로 한다”로 규정하고 있다.

그런데 「정부산하기관관리기본법」의 경영평가제도 관련 규정은 당시에 실행되고 있던 정부투자기관 경영평가제도와 유사하게 작성되었다. 정부산하기관 경영평가제도와 관련된 동법의 정부산하기관 운영위원회 구성, 경영실적보고서 제출 및 평가, 경영실적평가방법 및 기준의 설정, 경영평가단의 구성, 경영실적평가 결과의 공개, 경영평가 결과의 활용 등에 관한 규정들을 살펴보면 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 「정부산하기관관리기본법」의 정부산하기관운영위원회
관련 규정

<p>제8조(정부산하기관운영위원회) ①정부산하기관의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부산하기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>②정부산하기관에 관한 다음 각 호의 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제11조 제2항의 규정에 의한 경영실적평가방법 및 평가기준 2. 제11조 제4항의 규정에 의한 경영실적의 평가결과 3. 제11조 제5장의 규정에 의한 경영실적의 평가주체·평가방법 및 평가기준 등 4. 제11조 제7항의 규정에 의한 인사 또는 예산상의 조치

〈표 3-5〉의 계속

5. 제14조의 규정에 의하여 외부감사를 받아야 하는 정부산하기관
 6. 제15조의 규정에 의한 예산관리기준
 7. 제16조 제1항 제6호의 규정에 관한 사항
 8. 제17조 제2항의 규정에 의하여 고객만족도 조사를 실시하여야 하는 정부산하기관
 9. 그 밖에 정부산하기관의 운영에 관하여 대통령령이 정하는 사항
- ③운영위원회는 20인 이내의 위원으로 구성하되, 다음 각 호의 자로 구성한다.
1. 기획예산처장관
 2. 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원 10인 이내
 3. 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 10인 이내
- ④운영위원회의 위원장은 기획예산처장관이 된다.
 ⑤제3항 제3호의 민간위원의 임기는 3년으로 한다.
 ⑥그 밖에 운영위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1) 정부산하기관운영위원회

「정부산하기관관리기본법」에서는 정부산하기관의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부산하기관운영위원회를 설치하여 운영하도록 하였다. 동 위원회의 심의·의결사항과 위원회의 구성 관련 「정부산하기관관리기본법」 제8조의 규정 내용은 다음과 같다.

2) 경영목표와 사업계획의 수립

「정부산하기관관리기본법」에서는 경영실적평가와 직결되어 있는 경영목표와 사업계획의 수립 및 조정 등과 관련하여 다음과 같은 규정을 마련하였다. 동법 제9조에 따르면 정부산하기관은 매년 경영목표와 사업계획을 수립하고 예산을 편성하여 주무기관의 장에게 제출하고, 주무기관의 장은 제출된 경영목표와 사업계획을 조정할 수 있도록 하였다.

〈표 3-6〉 「정부산하기관관리기본법」의 경영목표 및 사업계획 관련 규정

제9조(경영목표 및 사업계획 등) ①기관장은 매년 정부산하기관의 경영목표와 사업계획을 수립하고 예산을 편성하여 당해 회계연도 개시 전까지 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
②주무기관의 장은 기관장과 협의하여 제1항의 규정에 따라 제출된 경영목표 및 사업계획 등을 조정할 수 있다.
③이 법 시행 후 이 법의 적용을 받게 되는 정부산하기관의 기관장은 제1항의 규정에 불구하고 이 법의 적용을 받게 되는 날부터 1월 이내에 경영목표 및 사업계획 등을 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

3) 경영실적보고서의 제출 및 경영실적평가

「정부산하기관관리기본법」 제10조에서는 정부산하기관에 대한 경영실적을 평가하기 위하여 정부산하기관의 장으로 하여금 경영실적보고서와 결산서 등을 다음연도 3월 말까지 주무기관의 장에게 제출하도록 하였다. 또한 동법 제11조에서는 경영실적을 평가하기 위하여 필요한 경영실적평가방법 및 기준의 설정, 경영평가단의 구성, 경영실적 평가결과의 공개, 평가결과에 따른 인사 또는 예산상의 조치 및 건의·권고 등에 대한 권한을 주무기관의 장에게 부여하였다. 다만, 주무기관의 장의 경영실적의 평가가 공정성·객관성 등을 결여하여 정당한 경영실적의 평가가 이루어지지 아니한 경우에는 그 주무기관 소관의 해당 정부산하기관에 대하여 운영위원회가 평가주체·평가방법 및 평가기준 등을 달리 정하여 경영실적을 평가하게 할 수 있도록 하였다.

한편, 「정부산하기관관리기본법시행령」 제9조에서는 법률에서 위임된 경영실적평가 관련 사항을 구체적으로 규정하였다. 다양한 성격을 지닌 정부산하기관들을 대상으로 경영평가가 이루어진다는 점에서 획일적인 기준에 의하여 평가가 이루어질 경우, 피평가기관의 특성을 충분히 반영하지 못하는 등 문제가 있을 수 있다는 점에서

〈표 3-7〉 「정부산하기관관리기본법」의 경영실적평가 관련 규정

제10조(경영실적보고서 등의 제출) 기관장은 매년 당해 연도 경영실적보고서와 결산서, 재무제표와 그 부속서류를 다음 연도 3월말까지 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

제11조(경영실적평가) ①주무기관의 장은 제10조의 규정에 의하여 정부산하기관이 제출한 경영실적보고서 등을 토대로 정부산하기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 주무기관의 장은 기금관리기본법 제12조의 규정에 의하여 기금운용평가를 받는 정부산하기관과 과학기술기본법 제32조 제2항의 규정에 의하여 평가를 받는 정부산하기관에 대하여는 그 평가결과를 활용한다.

②주무기관의 장은 정부산하기관의 공익성·효율성 및 경영목표 달성도 등을 객관적으로 측정할 수 있도록 소관 기관장의 의견을 들은 후 운영위원회의 의결을 거쳐 경영실적의 평가방법 및 평가기준을 정한다.

③주무기관의 장은 정부산하기관에 대한 제1항의 규정에 의한 경영실적의 평가를 공정하고 객관적으로 실시하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계전문가로 경영평가단을 구성하여 운영할 수 있다.

④주무기관의 장은 매년 6월 말까지 소관 정부산하기관에 대한 전년도 경영실적의 평가결과를 기획예산처장관 및 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 제출된 경영실적의 평가결과를 종합하여 운영위원회에 상정한다.

⑤주무기관의 장의 경영실적의 평가가 공정성·객관성 등을 결여하여 정당한 경영실적의 평가가 이루어지지 아니한 경우에는 그 주무기관 소관의 해당 정부산하기관에 대하여 운영위원회가 평가주체·평가방법 및 평가기준 등을 달리 정하여 경영실적을 평가하게 할 수 있다. 이 경우 평가주체는 해당 정부산하기관에 대한 경영실적 평가결과를 기획예산처장관에게 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 이를 운영위원회에 상정한다.

⑥주무기관의 장은 운영위원회의 의결을 거친 경영실적의 평가결과를 대통령령이 정하는 바에 따라 공표하여야 하고, 기획예산처장관은 이를 8월말까지 국회에 제출하여야 한다.

⑦주무기관의 장은 정부산하기관의 경영실적을 평가한 결과에 따라 인사 또는 예산상의 조치(주무기관의 장에게 권한이 있는 경우에 한한다)를 취하거나 권한이 있는 자에게 인사 또는 예산상의 조치를 취하도록 건의 또는 권고할 수 있으며, 이 경우 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다.

⑧그 밖에 경영실적평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

동법 시행령에서는 경영실적 평가방법 및 기준, 그리고 평가단 구성에 있어서 정부산하기관들의 특성을 반영하도록 규정하였다. 특히, 정부산하기관이 수행하는 업무의 성격 등을 고려하여 정부산하기관의 유형별로 공통의 평가방법 및 평가기준을 결정할 수 있고, 다른 주무기관의 장과 공동으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있도록 규정하였다.

〈표 3-8〉 「정부산하기관관리기본법시행령」의 경영실적평가 관련 규정

<p>제9조(경영실적평가) ①운영위원회는 법 제8조 제2항 제1호의 규정에 의한 경영실적 평가방법 및 평가기준을 의결하는 경우에는 정부산하기관이 수행하는 업무의 성격 등을 고려하여 정부산하기관의 유형별로 공통의 평가방법 및 평가기준을 의결할 수 있다.</p> <p>②주무기관의 장은 법 제8조 제2항 제1호의 규정에 의하여 운영위원회가 의결한 경영실적 평가방법 및 평가기준에 따라 매 회계연도 개시 전까지 경영평가에 관한 편람을 작성하여야 한다. 다만, 제3조 제2항의 규정에 의하여 새로이 고시된 정부산하기관의 주무기관의 장은 고시일로부터 4월 이내에 경영평가에 관한 편람을 작성하여야 한다.</p> <p>③주무기관의 장은 법 제11조 제3항의 규정에 의하여 경영평가단을 구성·운영할 때에는 제1항의 규정에 의한 정부산하기관의 유형을 고려하여 다른 주무기관의 장과 공동으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다.</p> <p>④주무기관의 장은 법 제11조 제6항의 규정에 의하여 운영위원회의 의결을 거친 경영실적의 평가결과를 관보 또는 인터넷을 통하여 공표하여야 한다.</p>

또한 「정부산하기관관리기본법」에서는 경영실적 평가결과에 따른 인사 또는 예산상의 조치(주무기관의 장에게 권한이 있는 경우에만한다)와는 별도로 경영실적의 평가결과에 따라 운영위원회가 외부감사가 필요하다고 의결한 정부산하기관은 사업연도마다 공인회계사(회계법인 포함)의 회계감사를 받아야 하며, 그 결과를 공표하도록 하였다. 다만, 국가기밀에 속하는 업무를 수행하는 정부산하기관에 대하여는 주무기관의 장이 기획예산처장관과 협의하여 외부감사의 대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

〈표 3-9〉 「정부산하기관관리기본법」의 외부감사 관련 규정

제14조(외부감사) 제11조의 규정에 의한 경영실적의 평가결과에 따라 운영위원회가 외부감사가 필요하다고 의결한 정부산하기관은 사업연도마다 공인회계사(회계법을 포함한다)의 회계감사를 받아야 하며, 그 결과를 공표하여야 한다. 다만, 국가기밀에 속하는 업무를 수행하는 정부산하기관에 대하여는 주무기관의 장이 기획예산처장관과 협의하여 외부감사의 대상에서 제외할 수 있다.

이와 같이 정부산하기관 경영평가제도의 법적 기초를 제공하였던 「정부산하기관관리기본법」은 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년 1월 19일 제정됨에 따라 「정부투자기관관리기본법」과 함께 폐지되었다.

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」

가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정의 의의

2007년 4월 1일 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행됨으로써 한국의 공공기관 관리제도와 지배구조 및 경영평가제도는 크게 변모하게 되었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 마련된 공공기관 지배구조 혁신 방안의 핵심내용을 한 마디로 요약하면, '공공기관 관리시스템의 근본적 혁신으로 방만경영·도덕적 해이 문제를 근절하고, 자율책임경영체제를 실질적으로 뒷받침'하기 위한 것이라 할 수 있다(선우석호·곽채기, 2006, p. 9).

한국은 1997년 IMF 외환위기 이후 공공기관의 경영혁신을 지속적으로 추진해 왔다. 공기업의 민영화와 구조조정 등 하드웨어 중심의 개혁이 우선되었고, 퇴직금제도, 복리후생제도, 연봉제와 팀제의 도입 등 운영시스템의 개선도 동시에 추진되어 왔다. 또한 2003년 12월 「정부산하기관관리기본법」 제정 이후에는 공기업 외 산하기관

에도 경영평가, 혁신평가, 고객만족도조사 등을 추진하였다. 특히, 2005년부터는 정부투자기관 외에 정부산하기관에 대한 경영평가를 실시하고, 공공기관에 대한 경영혁신수준을 진단하여 혁신마인드 확산 및 혁신활동을 활성화하기 위해 노력해왔다.

지속적인 노력에도 불구하고 공공기관의 방만경영과 도덕적 해이가 사회적 이슈로 반복적으로 지적되어 온 것이 사실이다. 이러한 문제 제기는 대부분 책임소재가 불분명하여 재발 방지에 한계가 있다는 지적도 꾸준히 제기되어 왔다. 이는 공공기관이 국민·정부·경영진 간 다층적·복합적 대리인 문제로 책임경영체제를 확보하기 어려운 실정 때문인 것으로 볼 수 있다.

따라서 공공기관의 책임성을 확보하기 위해서는 무엇보다 근본적으로 공공기관의 지배구조에 대한 혁신이 절실하다고 인식되었다. 책임성에 대한 확보장치가 제대로 작동하여야 경영의 자율성도 확보할 수 있기 때문이다.

OECD와 주요 선진국에서는 공공기관 관리시스템의 정비를 바탕으로 지배구조의 혁신을 추진하여 왔다. 2005년 4월 OECD는 공기업지배구조 가이드라인을 마련하여 회원국에 지배구조의 표준모델을 제시한 바 있다. 이러한 국제적인 논의의 동향과 방만경영, 도덕적 해이가 빈번한 한국의 현실을 감안하여 공공기관의 지배구조 혁신은 반드시 이루어져야 하는 과제로 인식되었다. 이에 정부는 공공기관의 자율책임경영체제를 확립하고 자율성·투명성을 제고하기 위한 공공기관 운영시스템을 개혁하기 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하게 되었다(기획예산처, 2007, pp.349~357).

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기본적으로 기존의 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 하나의 법적 체계로 통합하여 공기업과 정부산하기관에 대한 통일된 관리체계를 구축하였다. 또한 OECD는 공기업지배구조 가이드라인에서 강조하였던 규제 권한을 행사하는 주무부로부터 공기업에 대한 소유권 또는 지배권 행사하는 기관을 분리하는 방식으로 공기업 지배구조를 재구축하는

데 역점을 두었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 마련된 공공기관 지배구조 개혁의 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다(선우석호·곽채기, 2006, pp. 10~11).

첫째, 관리 사각지대에 있던 기관을 공공기관의 범위에 포함하여 관리대상 공공기관을 대폭 확대하였다.

둘째, 모든 관리대상기관에 경영공시를 의무화하고, 통합관리함으로써 공공기관 경영에 대한 국민 감시기능을 강화하였다.

셋째, 일관된 원칙 없이 제각각이었던 기관유형분류를 일관된 원칙을 가지고 재조정하였다. 국제기준을 감안하여 상업성 정도에 따라 국가공기업과 준정부기관으로 대분류하였다. 이를 바탕으로 복잡한 공공기관의 지배구조를 유형별 업무 특성에 맞게 재설계하고 표준화하도록 하였다.

넷째, 비상임이사와 감사가 자신들의 업무를 형식적으로 수행하는 것을 근절시켜, 기관장에 대한 실질적인 견제가 가능하도록 임원의 책임성을 강화하였다. 이를 위해 비상임이사와 감사 등 개별 임원에 대한 직무성과평가제도를 신설하였다.

〈표 3-10〉 공공기관 유형별 지배구조의 특징

구 분	시장형 공기업	준시장형 공기업	위탁집행형 준정부기관	기금관리형 준정부기관
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리	기업원리 + 일부통제	공적관리	공적관리
이사회 모델	이사회 중심모델	이사회 강화모델	자문형 이사회모델	운영위/이사회 Dual Board 모델
경영감독 기능	공공기관 운영위원회	공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 경영평가제도 관련 규정

공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되면서 공공기관의 지배구조가 전면적으로 개편되었고, 새로운 공공기관 지배구조 개편방안의 일환으로 그동안 정부투자기관과 정부산하기관으로 구분하여 이원적으로 운영되고 있던 (기관)경영평가제도를 통합관리하는 시스템을 구축하게 되었다. 또한 그동안 정부투자기관의 장에만 적용하고 있던 기관장 경영계약 이행실적 평가(기관장평가)를 준정부기관으로 확대하게 되었고, 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가제도를 새로 도입하게 되었다.

공기업·준정부기관 경영실적평가의 기본 전제는 공공기관의 자율책임경영체제를 구축하는 것이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조(목적)에서는 이 점을 분명히 밝히고 있다. 즉, “이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다”고 이 법률의 제정 목적을 천명하고 있다. 또한 제3조(자율적 운영의 보장)를 통해 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다”고 규정하여 정부에 공공기관의 자율적 운영 보장 의무를 부과하고 있다.

이러한 기본원칙에 기초하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기존의 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」의 경영평가 관련 규정을 하나로 통합하는 가운데 새로운 지배구조의 특성에 맞춰 이를 다음과 같이 재구성하였다.¹⁹⁾

19) 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 경영평가제도 관련 규정을 소개하는 이하의 내용 중에서 2007년 4월 1일 시행 이후 개정된 핵심사항에 대해서는 밑줄로 표시하였다.

1) 공공기관운영위원회의 심의·의결사항과 구성 및 운영

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관 운영위원회를 설치하여 운영하도록 하였다. 이에 따라 기존에 정부투자기관운영위원회와 정부산하기관운영위원회로 이원화되어 있던 공공기관에 대한 정부의 지배권 행사 관련 심의·의결기능이 공공기관운영위원회로 통합 일원화되었다. 공공기관운영위원회의 심의·의결사항에 관한 동 법률과 시행령의 관련 규정은 <표 3-11>과 같다. 공공기관운영위원회는 동 위원회의 여러 심의·의결사항의 일부분으로 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가와 함께 공기업·준정부기관의 경영실적 평가, 경영실적평가의 의뢰에 관한 사항, 공기업·준정부기관경영평가단의 운영에 관한 사항 등에 대한 심의·의결기능을 담당하고 있다.

<표 3-11> 공공기관운영위원회의 심의·의결 사항 관련 규정 내용

법률 제8조(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제4조 내지 제6조의 규정에 따른 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정, 지정해제와 변경 지정
2. 제7조의 규정에 따른 기관의 신설 심사
3. 제11조 제1항 제13호에 따른 공공기관의 경영공시
4. 제12조 제3항에 따른 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등
5. 제14조의 규정에 따른 공공기관의 기능조정 등
6. 제15조의 규정에 따른 공공기관의 혁신지원 등
7. 제21조 제2항의 단서에 따른 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명
8. 제25조 및 제26조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원 임명 등
9. 제33조에 따른 보수지침(2009.12.29)
10. 제35조 제2항의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임이나 해임 건의 등

〈표 3-11〉의 계속

<ol style="list-style-type: none">11. 제36조의 규정에 따른 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가 등12. 제48조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적평가 등13. 제50조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영지침14. 제51조 제4항의 규정에 따른 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부의 점검과 개선15. 그밖에 공공기관의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 사항 <p>시행령 제10조(운영위원회의 심의·의결사항) 법 제8조 제14호에서 “그 밖에 공공기관의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 제16조에 따른 통합공시의 항목, 기준 및 절차 등에 관한 사항2. 제17조 제1항에 따른 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관의 범위에 관한 사항3. 제18조 제2항에 따른 기능조정 등의 대상에서 제외되는 기관의 지정에 관한 사항4. 제27조 제1항에 따른 경영실적평가의 의뢰에 관한 사항5. 제28조 제4항에 따른 공기업·준정부기관경영평가단의 운영에 관한 사항6. 별표 1 제3호 다목에 따른 실질적인 수입액 여부 결정에 관한 사항

공공기관의 운영에 관한 여러 사항들에 대한 심의·의결기능을 수행하고 있는 공공기관운영위원회는 당연직 정부위원과 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 민간위원으로 구성하도록 규정하고 있다. 또한 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성되는 공공기관운영위원회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하는 등 위원회의 운영관련 규정을 따로 마련하고 있다. 이와 같은 공공기관운영위원회의 구성 및 운영 관련 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 동법 시행령의 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-12〉 공공기관운영위원회의 구성 관련 규정 내용

법률 제9조(운영위원회의 구성) ①운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다.

1. 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인
2. 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
3. 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람

②제1항 제4호의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

③제1항 제4호의 규정에 따른 위원은 공공기관의 자율·책임경영체제 확립 및 경영효율성 제고를 위하여 그 양심에 따라 성실히 직무를 수행하여야 한다.

④제1항 제4호의 규정에 따른 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해촉될 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 때
2. 직무태만, 품위손상 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정된 때
3. 직무와 관련한 형사사건으로 기소된 때

⑤위원장은 제1항 제4호의 규정에 따른 위원이 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 대통령에게 해촉을 건의할 수 있다. 다만, 제4항 제1호의 경우에는 해촉을 건의하여야 한다.

⑥운영위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제11조(운영위원회의 구성) ①법 제9조 제1항 제2호에서 “대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원”이라 함은 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관 1명
2. 행정안전부장관이 지명하는 행정안전부차관 1명
3. 국가권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원 1명

②법 제9조 제1항 제4호에서 “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

〈표 3-12〉의 계속

1. 대학 또는 공인된 연구기관에서 부교수 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자
 3. 법 또는 이 영에 공공기관, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조 제15항 제3호에 따른 주권상장법인에서 20년 이상 근무한 자로서 임원의 직에 3년 이상 재직한 자
 4. 공인회계사 자격을 가지고 제3호에 열거된 기관의 감사·회계부문에 서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자
 5. 고위공무원단 소속 공무원 또는 정무직 공무원의 직에 근무한 자
 6. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련된 경력 등이 제1호부터 제5호까지의 기준에 상당하다고 인정되는 자
- ③운영위원회는 공공기관의 운영에 관한 전문적·기술적인 사항에 관하여 자문하게 하기 위하여 관계 전문가로 구성된 자문단을 설치·운영할 수 있다.

〈표 3-13〉 공공기관운영위원회의 회의 및 운영 관련 규정 내용

- 법률 제10조(운영위원회의 회의) ①운영위원회의 회의는 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하되, 제9조 제1항 제2호 및 제3호에 해당하는 위원 중 운영위원회의 회의에 참석하는 위원은 위원장이 안건별로 지명하고, 동항 제4호에 해당하는 위원의 수가 회의 구성원의 과반수가 되도록 하여야 한다.
- ②운영위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③감사원장과 관계 행정기관의 장은 운영위원회의 심의·의결과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 운영위원회에 의견을 제출할 수 있고, 운영위원회 위원장의 요청이나 운영위원회의 의결이 있을 때에는 소속 공무원으로 하여금 운영위원회에 출석하여 발언하게 할 수 있다.
- ④운영위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 위원장이 지명하는 고위공무원단 소속 공무원이 된다.
- ⑤운영위원회의 운영에 관한하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 시행령 제12조(운영위원회의 운영) ①위원장은 운영위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.
- ②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다.(2010.3.26)

〈표 3-13〉의 계속

- ③ 운영위원회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계공무원, 공공기관의 임·직원 등의 출석, 자료 제출과 의견의 진술을 요청할 수 있다.
- ④ 운영위원회의 민간위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당과 여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.
- ⑤ 법 제10조 제3항에 따라 위원장은 감사원장과 관계 행정기관의 장에게 운영위원회의 회의에 상정되는 관련 안건을 사전에 송부하여야 한다.
- ⑥ 그 밖에 운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.
- ⑦ 제6항에 따른 사항에는 운영위원회 회의록의 작성·보관 및 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 회의록 내용의 공개에 관한 사항이 포함되어야 한다.

2) 기관장과의 경영계약제도 등

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공기업과 준정부기관의 기관장평가, 즉 기관장 경영계약 이행실적 평가의 기초가 되는 기관장 경영계약제도를 규정하고 있다. 기관장 임명 시 주무기관의 장은 기관장으로 임명되는 사람과 임기 중 달성하여야 할 경영목표와 성과급 등이 포함된 경영계약을 체결하되, 공기업의 장과 계약을 체결하는 경우에는 미리 기획재정부 장관과 협의하도록 하고 있다. 또한 기관장은 해당 기관의 상임이사(상임감사위원은 제외)와 성과계약을 체결하고, 그 이행실적을 평가하여 실적이 저조한 경우 상임이사를 해임할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 이와 같은 기관장과의 경영계약제도 등에 관한 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-14〉 공공기관의 장과의 계약 등에 관한 규정 내용

법률 제31조(기관장과의 계약 등) ① 제25조 제1항 및 제26조 제1항의 규정에 따른 기관장의 임명과 관련하여 이사회는 기관장이 임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 사항이 포함된 계약안을 작성하여 임원추천위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 기관장은 계약안을 정하는 이사회에 참여할 수 없다.

〈표 3-14〉의 계속

<p>②임원추천위원회는 제1항의 규정에 따라 통보받은 계약안에 대하여 기관장 후보자로 추천하고자 하는 자와 계약 내용과 조건 등을 협의하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 임원추천위원회는 기관장 후보자와의 협의를 위하여 필요한 때에는 계약안의 내용이나 조건을 일부 변경할 수 있다.</p> <p>③주무기관의 장은 제2항의 규정에 따라 협의된 계약안에 따라 기관장으로 임명되는 사람과 계약을 체결하되, 공기업의 장과 계약을 체결하는 경우 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 주무기관의 장은 기관장으로 임명되는 사람과 협의를 거쳐 계약의 내용이나 조건을 제1항 및 제2항의 규정에 따른 계약안과 달리 정할 수 있다.</p> <p>④기관장과 주무기관의 장은 제3항의 규정에 따라 계약을 체결한 후 불가피한 사정이 발생할 때에는 서로 협의하여 계약의 내용이나 조건을 변경할 수 있다. 다만, 주무기관의 장은 공기업의 장과 계약의 내용이나 조건을 변경하는 경우 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>⑤주무기관의 장은 제6조의 규정에 따라 지정(변경지정을 제외한다)된 공기업·준정부기관의 지정 당시 기관장과 지정 후 3월 이내에 제3항의 규정에 따른 계약을 체결하여야 한다. 다만, 잔여 임기가 6월 미만인 경우에는 제3항의 규정에 따른 계약을 체결하지 아니한다.</p> <p>⑥기관장은 해당 기관의 상임이사(상임감사위원은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)와 성과계약을 체결하고, 그 이행실적을 평가할 수 있으며, 이행실적을 평가한 결과 그 실적이 저조한 경우 상임이사를 해임할 수 있다.(2009.12.29)</p>

3) 경영목표의 수립

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 경영실적평가와 직결되어 있는 경영목표의 수립과 관련하여 사업내용과 경영환경, 기관장 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하고 있다.²⁰⁾ 또한 공기업·준정부기관의 경영환경, 경제여건 및 국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부장관은 공기업의 장에게, 주무기관의 장은 준정부기관의 장에게 각각 경영목표의 변경을 요구할 수

20) 경영목표의 수립 대상 기간이 당초에는 3회계연도 이상으로 규정되었으나, 2010년 5월 17일 법률 개정을 통해 5회계연도 이상으로 확대되었다.

있다. 이와 같은 경영목표의 수립, 제출, 변경 요구 등에 관한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조의 규정 내용은 다음과 같다.

〈표 3-15〉 경영목표의 수립에 관한 규정 내용

법률 제46조(경영목표의 수립) ①기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.(2010.5.17)

②기관장은 제1항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 지정 후 3월 이내에 당해 연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회 의결을 거쳐 확정된 후 이를 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

③기관장이 제1항 및 제2항의 규정에 따라 수립된 경영목표를 변경하는 경우에는 그 변경 내용을 이사회 의결을 거쳐 확정된 후 지체 없이 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

④공기업·준정부기관의 경영환경·경제여건 및 국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부장관은 공기업의 장에게, 주무기관의 장은 준정부기관의 장에게 각각 경영목표의 변경을 요구할 수 있다.

4) 경영실적 보고 및 경영실적평가

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제47조에서는 공기업·준정부기관 경영실적을 평가하기 위하여 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적보고서와 기관장이 체결한 경영계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하고 있다. 또한 동법 제48조에서는 기관장의 경영계약 이행에 관한 보고서, 기관의 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하기 위한 여러 활동을 수행하는 권한을 기획재정부장관에게 부여하고 있다. 경영실적을 평가하기 위한 평가의 절차, 허위실적보고 등에 대한 패널티 부과, 경영실적의 평가기준과 방법의 결정, 경영평가단의 구성·운영, 경영실적 평가 결과에 따른 조치 등에 관한 「공공기관의 운영에 관한

법률」과 동법 시행령의 관련 규정 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-16〉 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 관련 규정 내용

법률 제47조(경영실적 등의 보고) ①공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적을 기재한 보고서(이하 "경영실적보고서"라 한다)와 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따라 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
②제1항의 규정은 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 적용하지 아니한다.
③경영실적보고서에는 제43조 제1항에 따라 작성한 결산서를 첨부하여야 한다.

법률 제48조(경영실적 평가) ①기획재정부장관은 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다.

②기획재정부장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관등의 육성) 제2항의 규정에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다.

③기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적의 평가를 위하여 필요한 경우 공기업·준정부기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

④공기업·준정부기관이 제31조 제3항 및 제4항에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 경영실적보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성·제출한 경우에는 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가 결과와 성과급을 수정하고, 해당 기관에 대하여 주의·경고 등의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 감사 또는 감사위원회 상임감사위원이 관련 직무를 이행하지 아니하거나 게을리 하였다면 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사 또는 감사위원회 감사위원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.(신설 2008.12.31)

⑤제1항의 규정에 따른 경영실적의 평가기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관의 사업 내용, 특성, 경영목표의 달성 정도와 능률성을 객관적으로 측정할 수 있도록 정하여야 한다.

〈표 3-16〉의 계속

<p>⑥기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단(이하 “경영평가단”이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.(신설 2009.3.25)</p> <p>⑦기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.</p> <p>⑧기획재정부장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.</p> <p>⑨기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 제50조 제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.(2008.12.31)</p> <p>⑩제1항에 따른 경영실적 평가의 절차, 경영실적 평가 결과에 따른 조치 및 경영평가단의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>시행령 제27조(경영실적 평가) ①기획재정부장관은 필요하다고 인정되는 때에는 운영위원회의 의결을 거쳐 전문기관에 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 의뢰할 수 있다.</p> <p>②기획재정부장관은 법 제48조에 따른 경영실적 평가의 기준과 방법 및 평가결과와 조치사항 등을 고려하여 매 회계연도 개시 전까지 경영실적 평가에 관한 편람을 작성하여야 한다. 다만, 법 제6조에 따라 새로이 지정된 공기업·준정부기관의 경우에는 지정된 후 4개월 이내에 경영실적 평가에 관한 편람을 작성하여야 한다.(2011.7.14)</p> <p>③기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 평가 결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있다.(신설 2011.7.14)</p>
<p>시행령 제28조(공기업·준정부기관경영평가단의 구성 및 운영) ①기획재정부장관은 법 제48조 제6항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉하는 자로 공기업·준정부기관경영평가단(이하 “경영평가단”이라 한다)을 수시로 구성·운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수 2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자

〈표 3-16〉의 계속

<p>3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가</p> <p>4. 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자</p> <p>②경영평가단의 업무수행에 소요되는 경비는 예산의 범위에서 이를 지급할 수 있다.</p> <p>③경영평가단은 부여된 업무가 완료된 때에 해체된 것으로 본다.</p> <p>④이 영에 규정된 사항 외에 경영평가단의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐 기획재정부장관이 정한다.(2010.3.26)</p>

이상과 같은 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 동법 시행령의 경영실적평가 관련 규정 내용을 분석해 보면 몇가지 특이한 사항들을 확인할 수 있다.

첫째, 기존의 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」에는 관련 규정이 없던 허위실적보고 등에 대한 조치가 신설된 점이 눈에 띈다. 기존에는 경영실적보고서 작성 및 제출의무만 규정되어 있고, 허위 경영실적보고서 작성 및 이에 근거한 상여금 과다 지급 등에 대한 제재근거가 명확하게 규정되어 있지 아니하였다. 그러나 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 경우 제정 당시부터 허위자료 제출에 대해 기관에 대한 주의·경고 등의 조치와 관련자에 대한 인사상의 조치를 취할 수 있는 근거 규정을 마련하였다. 또한 2008년 12월 31일에는 법률을 개정하여 공기업·준정부기관이 계약의 이행에 관한 보고서, 경영실적보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 않거나 거짓으로 작성·제출한 경우 기획재정부장관은 경영실적 평가 결과와 성과급을 의무적으로 수정하고, 반드시 인사상 조치를 취하도록 하는 등 제재 관련 규정의 내용을 임의규정에서 강행규정으로 전환하는 등 제재의 강도를 높였다.

둘째, 경영실적평가와 경영평가단의 구성 및 운영 주체를 기획재정부로 통합 일원화하였다. 기존의 「정부산하기관관리기본법」에서는

정부산하기관에 대한 경영실적평가와 경영평가단의 구성 및 운영 주체를 주무기관의 장으로 설정하였다. 그러나 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기획재정부가 공기업뿐만 아니라 준정부기관에 대한 경영실적평가와 경영평가단의 구성 및 운영 주체로서의 역할을 통합적으로 수행하도록 규정하고 있다. 특히, 2009년 3월 25일 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정하여 기존에 시행령에서 규정하고 있던 공기업·준정부기관경영평가단의 구성 및 운영에 관한 사항을 법률의 근거 규정으로 전환하였다. 이를 통해 경영평가단 구성의 법적 근거를 명확히 하였을 뿐 아니라 기획재정부가 경영평가단 구성 및 운영 주체라는 점을 더욱 확실하게 규정하였다. 이에 따라 기존의 「정부산하기관관리기본법」에서 규정하고 있던 주무기관의 장의 경영평가편람 작성 권한, 공동 경영평가단 구성 및 운영제도 등은 폐지되었다.

셋째, 공공기관의 경영에 대한 책임성 확보를 강화하기 위하여 경영실적 평가 결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치를 더욱 확대·강화하였다. 이를 위해 2008년 12월 31일 법률을 개정하여 경영실적 평가 결과, 인건비 과다편성 및 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대해서는 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있는 근거 규정을 신설하였다. 또한 2011년 7월 14일에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령을 개정하여 기획재정부장관으로 하여금 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영평가 결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있도록 하는 근거 규정을 신설하였다.

넷째, 경영실적 평가에 관한 편람을 작성함에 있어서 기존에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 결정된 경영실적의 평가 기준과 방법을 고려하도록 규정되어 있었다. 그런데 2011년 7월 14일 개정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령에서는 평가 결과의 조치사항을 추가로 고려하도록 작성하도록 함으로써 경영평가 결과의 환

류 대상을 경영평가편람 작성으로까지 명시적으로 확대하였다.

5) 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적평가

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공기업과 준정부기관의 기관장평가와 기관평가제도 외에 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가제도를 새로 도입하였다. 이 직무수행실적 평가제도는 공공기관 지배구조 개혁 방안의 일환으로 비상임이사와 감사의 직무수행에 대한 책임성을 확보하기 위해 도입한 것이다. 기획재정부장은 필요한 경우 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회의 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있으며, 그 결과 실적이 저조한 비상임이사와 감사나 감사위원에 대해서는 해임하거나 임명권자에게 해임을 건의할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가제도 관련 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 규정은 다음과 같다.

〈표 3-17〉 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가 관련 규정

법률 제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) ①기획재정부장은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다.

②기획재정부장은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

③제1항의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정한다.

II. 공공기관 경영평가제도와 관리기구의 변천

1. 경영평가제도 및 평가절차의 변천

가. 정부투자기관 경영평가제도와 평가절차

1) 정부투자기관 경영평가제도의 변천

1984년 3월에 「정부투자기관관리기본법」이 시행되면서 제도화된 정부투자기관 경영평가제도는 1999년 2월에 정부투자기관 지배구조가 전면 개편된 시점을 전후하여 전기 모델과 후기 모델로 구분해 볼 수 있다.²¹⁾

「정부투자기관관리기본법」 제정 과정에서 새로 도입된 정부투자기관 경영평가제도는 기관평가 모델에 따라 설계되었다. 평가대상 기관의 규모가 초기에는 24~25개 수준을 유지하다가 그 이후 정부투자기관의 민영화, 출자기관으로의 전환 등으로 인해 계속 축소되었다. 특히 1997년 10월에 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」이 시행되면서 일부 정부투자기관이 동 법률의 적용 대상으로 전환됨에 따라 평가대상 기관 규모가 13개 수준으로 대폭 감소하였다. 이 시기에는 ‘정부투자기관 경영평가위원회’가 경영평가제도의 심의·의결기구로서의 역할을 수행하였고, 경영평가제도 총괄

21) 한국공기업학회(2003)는 정부투자기관 경영평가제도의 변천과정을 3단계, 즉 제1기(1984 ~ 1991), 제2기(1992 ~ 1998), 제3기(1999-2007)로 구분한 바 있다. 제2기에는 경영평가제도 총괄관리기관이 경제기획원에서 재정경제원으로 변경되었고, 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」의 시행(2007.10.1) 및 금융공기업의 「정부투자기관관리기본법」 적용 제외 등으로 인해 평가대상 정부투자기관 규모가 크게 감소하였다는 점 등을 제외하면 제1기와 본질적인 차이점은 없다. 그런데 1999년 2월 「정부투자기관관리기본법」 개정에 따른 지배구조의 개편을 전후하여 정부투자기관 경영평가제도의 변천 과정을 전기·후기로 구분하더라도 1997년 10월 시행된 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」의 시행에 따른 영향은 후기에 포함시킬 필요가 있다.

관리기관의 역할은 경제기획원과 재정경제원 등이 담당하였다. 또한 정부투자기관의 경영목표를 주무부와 경영평가위원회가 조정할 수 있도록 하였으며, 정부투자기관은 경제기획원장관과 주무부장관에게 경영실적보고서를 작성하여 보고하도록 하였다. 그리고 경영평가 결과는 대통령에게 보고하고, 평가 결과 시정을 요하는 사항이 있을 경우에는 그 시정을 주무부장관에게 요구하고 임원의 해임을 건의할 수 있도록 하였다. 아울러 평가 결과에 따라 상여금을 차등지급하는 방식이 본격적으로 적용되었다. 초기에는 등급별로 상여금을 차등지급하였으나, 1985년 이후에는 동일한 등급 내에서도 점수에 따른 차등지급이 이루어졌으며, 이후 차등지급 폭을 점차 확대해 나갔고, 성과급 지급률의 상한도 지속적으로 증가하였다.

이러한 여러 제도적 구성요소들을 결합하여 구축되었던 정부투자기관 경영평가제도의 전기 모델이 1999년 2월의 「정부투자기관관리기본법」 개정에 따른 지배구조 개편을 전후하여 새로운 모델로 전환되었다.

첫째, 정부투자기관의 책임경영체제를 강화하기 위하여 사장경영계약 이행실적 평가제도가 새로 도입됨에 따라 정부투자기관 경영평가체계가 기관평가와 사장경영계약 이행실적평가로 이원화되었다. 사장경영계약 이행실적평가는 비상임이사의 대표 또는 사장추천위원회의 위원장과 정부투자기관 사장 간에 체결된 사장경영계약서상의 경영목표를 토대로 사장의 종합적인 경영관리능력과 목표지표의 질적 수준 등을 평가하는 것이었다. 한편, 1997년 10월에 시행된 「공기업을 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」에 따라 일부 정부투자기관이 동 법률을 적용받는 정부출자기관으로 전환됨에 따라 이들 기관은 2007년 4월 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 이 법률을 적용받는 공기업으로 편입되기 이전까지는 해당 기관별 이사회 주관으로 사장경영계약 이행실적 평가만 실시하는 독자적인 경영평가체계를 구축하였다.

둘째, 경영평가제도 관리기구의 전반적인 개편이 이루어졌다. 우

선 경영평가제도의 총괄관리기관이 예산청에서 기획예산위원회로 변경되었다가 다시 기획예산처로 변경되었다. 또한 경영평가제도에 대한 심의·의결기관이 '정부투자기관경영평가위원회'에서 '정부투자기관운영위원회'로 변경되었다.

셋째, 정부투자기관의 경영목표에 대한 주무부와 경영평가위원회의 조정제도가 정부투자기관의 경영 자율성 확대를 위해 1997년부터 폐지되었다.

넷째, 정부투자기관의 경영활동에 대한 책임성 확보 및 경영 투명성 제고를 위해 경영실적보고 대상으로 국회가 추가됨에 따라 공기업 경영활동에 대한 국회의 개입과 통제가 본격적으로 이루어지는 계기가 되었다.

다섯째, 경영평가제도 총괄관리기관이 주무부장관에게 경영평가 결과에 따른 시정요구를 하는 제도적 장치가 폐지되었다. 반면에 경영실적이 부진한 경우 그 책임을 물을 수 있는 해임건의 대상을 종전의 '사장'에서 '사장과 상임이사'로 확대하였고, 해임요건도 종전의 '경영평가 결과 중대한 책임이 있다고 인정되는 경우'에서 '경영평가 결과 실적이 저조한 경우'로 해임요건을 완화하여 경영평가제도의 실효성을 강화하였다.

여섯째, 경영평가 결과에 따른 성과상여금의 지급 상한과 차등 폭이 0~500%로 확대되었고, 1999년도 경영실적에 대한 평가부터는 사장경영계약 이행실적 평가와 기관경영실적 평가 결과를 종합하여 사장, 감사, 상임이사에 대한 성과급을 별도로 지급하였다. 1999년도 경영실적에 의한 성과상여금 지급률은 사장, 상임이사 모두 기본연봉의 100%를 최고한도로 설정하였다. 그러나 2000년도 경영실적에 의한 성과상여금부터는 사장의 최고 지급률을 200%로 상향 조정하였고, 감사에 대해서는 사장에 준하여 2001년도 경영실적에 의한 2002년 지급분까지 정부투자기관별로 점진적으로 상향 조정하였고, 2002년도 경영실적에 의한 성과상여금부터는 사장과 동일하게 기본연봉의 200% 이내로 상향조정하였다.

이상과 같이 1999년 2월에 개정된 「정부투자기관관리기본법」에 의해 지배구조를 전반적으로 개편하여 책임경영체제 구축을 강화함에 따라 정부투자기관 외부지배구조의 핵심을 구성하고 있는 경영평가제도에 있어서도 전기 모델에 비해 큰 변화가 이루어졌다. 기관평가와는 별도로 기관장평가를 새로 도입하고, 경영실적보고 및 경영평가 결과 보고의 대상에 국회를 추가하는 등 경영평가를 통한 정부투자기관의 책임경영체제 구축을 더욱 강화하였다. 또한 경영평가 결과에 따른 해임 건의 대상의 폭을 사장에서 상임이사까지로 확대하고, 직원에 대한 성과상여금 지급 수준과 차등 폭을 상향 조정하고, 사장과 감사 및 상임이사에 대한 성과상여금제도를 신설함으로써 경영평가제도의 인센티브 기능을 더욱 강화하였다.

〈표 3-18〉 정부투자기관 경영평가제도 1기와 2기의 모델 비교

구 분	정부투자기관 경영평가제도(제1기) (1984.3~1999.1)	정부투자기관 경영평가제도(제2기) (1999.2~2007.3)
법적 기초	정부투자기관관리기본법 (제정)	정부투자기관관리기본법(개정) 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률(1997.10.1 시행)
경영평가체계	기관평가	기관평가 + 사장경영계약이행 실적평가 민영화특별법에 의한 사장평가제도
평가대상 기관 규모	13 ~ 25개	12 ~ 14개
경영평가제도 심의·의결기관	정부투자기관경영평가 위원회	정부투자기관운영위원회
경영평가제도 총괄관리기관	경제기획원 → 재정경제원 → 예산청	예산청 → 기획예산위원회 → 기획예산처
경영목표 수 립	투자기관의 경영목표를 주무부장관과 경제기획원 장관이 심사·조정	경영목표 조정제도 폐지(1997)

〈표 3-18〉의 계속

구 분	정부투자기관 경영평가제도(제1기) (1984.3~1999.1)	정부투자기관 경영평가제도(제2기) (1999.2~2007.3)
평가기준 및 평가방법 결정	경영평가제도 총괄관리기관	경영평가제도 총괄관리기관
경영평가단 구성·운영	경영평가제도 총괄관리기관	경영평가제도 총괄관리기관
경영실적 보고 대상	경제기획원장관 + 주무부장관	국회 + 기획예산처장관 + 주무부장관
경영평가 결과 보고 대상	대통령	국회 + 대통령
경영평가 결과에 따른 시정요구	경제기획원장관이 주무부장관에게 요구, 주무부장관이 필요한 조치 시행	폐지
경영평가 결과에 따른 해임 건의 대상	사장	사장 + 상임이사
성과상여금 지 급	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1984~1991: 100~300% ▪ 1992~1994: 125~325% ▪ 1995: 165-365% ▪ 1996~1997: 124~425% ▪ 1998: 0~500% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직원: 월기본급의 0~500% ▪ 사장, 감사, 상임이사 - 2010: 기본연봉의 100% 이내 - 2011 이후: 사장·감사 200% 이내, 상임이사 100% 이내

2) 정부투자기관 경영평가 절차의 변천

가) 경영평가 절차 변천의 개요

정부투자기관에 대한 경영평가 절차는 경영목표의 설정, 경영평가

편람 작성, 경영실적보고서 작성, 경영실적 평가 및 확정, 경영평가 결과에 따른 사후관리 등의 요소에 따라 단계적 활동으로 전개된다. 1983년 제정된 「정부투자기관관리기본법」에는 경영평가 절차를 다음과 같이 규정하였다.

첫째, 경영목표의 설정과 관련하여서는 경제기획원장관이 다음 연도 경영목표 설정을 위한 지침을 작성하여 6월 30일까지 각 투자기관의 사장에게 통보하고, 투자기관의 사장은 다음 연도 경영목표를 설정하여 8월 31일까지 주무부장관에게 제출하며, 주무부장관이 이를 심사·조정하여 9월 30일까지 경제기획원장관에게 제출하도록 하였다. 그러면 경제기획원장관이 다시 조정하여 10월 31일까지 주무부장관 및 투자기관의 사장에게 통보하였다.

둘째, 정부투자기관의 경영실적의 평가방법은 경제기획원장관이 정하되, 정부투자기관경영평가위원회의 의결을 거치도록 하였다. 경영실적의 평가방법은 정부투자기관의 공익성, 경영목표의 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정할 수 있게 정하여야 하며, 이를 경영평가 편람으로 작성하도록 하였다.

셋째, 정부투자기관의 사장이 당해 연도 경영실적보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 경제기획원장관과 주무부장관에게 제출하면, 경제기획원장관은 이를 토대로 6월 20일까지 경영실적을 평가하였다.

넷째, 경영평가 결과는 대통령에게 보고함과 동시에 주무부장관을 통해 시정을 요구하거나, 대통령령이 정하는 바에 의해 임원을 해임하는 등 환류조치를 취할 수 있도록 하였다.

이상과 같은 정부투자기관의 경영평가절차는 1997년과 1999년의 「정부투자기관관리기본법」 일부 개정을 통해 부분적으로 수정이 이루어졌다.

우선 1997년의 「정부투자기관관리기본법」 일부 개정을 통해 경영목표의 설정 과정이 변경되었다. 주무부장관과 경제기획원장관에 의한 경영목표 심사·조정과정이 삭제되어 정부투자기관의 사장이 경

영목표를 자율적으로 결정하여 10월 31일까지 재정경제원장관과 주무부장관에게 제출하도록 하였다. 다음으로 1999년의 「정부투자기관관리기본법」 일부 개정을 통해 매년 당해 연도 경영실적보고서와 사장경영계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 기획예산처장관, 주무부장관과 국회에 제출하도록 하였다. 또한 경영실적 평가 결과를 6월 20일까지 국회와 대통령에게 보고하도록 하였다.

나) 경영목표의 설정

1984년부터 1997년 8월에 정부투자기관관리기본이 일부 개정되기 이전까지는 정부투자기관의 경영목표 설정은 “경제기획원장관의 다음 연도 경영목표 설정을 위한 지침을 작성·통보(6월 30일까지) → 정부투자기관 사장의 다음 연도 경영목표 설정 및 주무부장관 제출(8월 31일까지) → 주무부장관의 심사·조정 및 경제기획원장관 제출(9월 30일까지) → 경제기획원장관 조정 후 주무부장관 및 정부투자기관사장 통보(10월 31일까지)”라는 단계와 절차를 거쳐 이루어졌다.

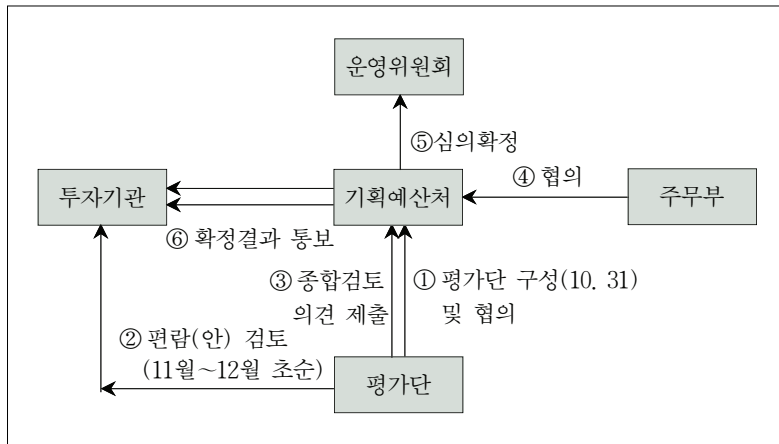
그러나 1997년 「정부투자기관관리기본법」 일부 개정을 통해 주무부장관과 경제기획원장관에 의한 경영목표 심사·조정과정이 삭제되었고, 정부투자기관의 사장이 자율적으로 다음 연도의 경영목표를 설정하여 10월 31일까지 기획예산처장관 및 주무부장관에게 제출하도록 하였다. 이에 따라서 각 정부투자기관의 사장은 경영목표안을 작성하여 이사회에 심의·확정을 거친 후에 기획예산처와 주무부에 통보하였다. 그러면 기획예산처는 각 정부투자기관이 제출한 경영목표를 정부투자기관운영위원회에 통보하였다. 이와 같이 1997년 이후에는 정부투자기관 경영의 자율성을 확보하기 위하여 기관의 경영목표를 기관 내에서 설정하도록 하였다. 이를 위해 종전에는 정부가 경영목표설정지침을 작성하여 각 기관에 통보하여 왔으나, 1998년 이후에는 이를 통보하지 않고 있다.

다) 경영평가편람 작성

경영평가편람은 정부투자기관의 경영실적평가를 위한 기본적인 지침으로서 투자기관별 평가지표와 구체적인 평가방법을 명시하고 있다. 경영평가편람에는 평가지표의 체계나 평가방법에 대하여 설명하고 있으며, 각 투자기관의 경영목표에 따라 투자기관별 경영평가지표를 명시하고 있다.

경영평가편람을 작성하기 위해 먼저 편람작성을 위한 평가단을 평가연도의 직전 연도 10월 31일까지 구성하였다. 11 ~ 12월 초순까지 평가단은 각 투자기관과 함께 편람안을 검토하여 기획예산처에 종합검토의견을 제출하였다. 종합검토의견이 제출되면 기획예산처는 주무부처와 협의하고 운영위원회의 심의를 거쳐 경영평가편람안을 확정하며, 이를 각 정부투자기관에 통보하였다. 이와 같은 경영평가편람 작성 절차는 [그림 3-1]과 같다.

[그림 3-1] 경영평가편람의 작성 절차



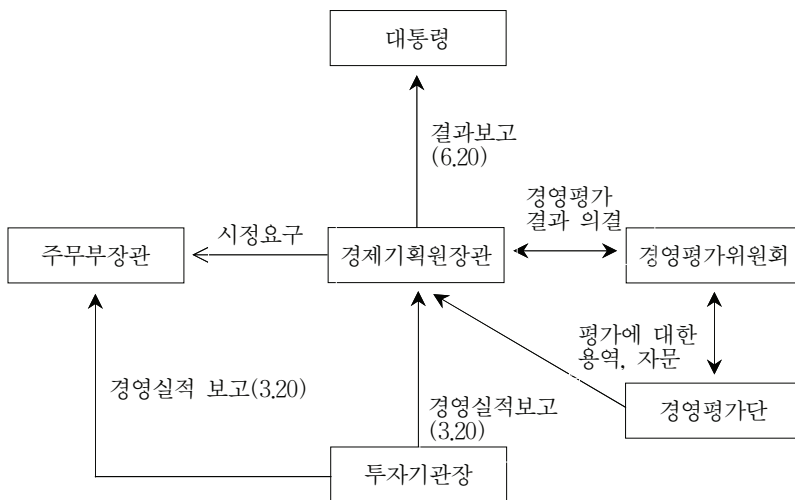
(라) 경영실적 평가

1984년에 제도화된 경영평가 절차에 의하면 정부투자기관의 사장

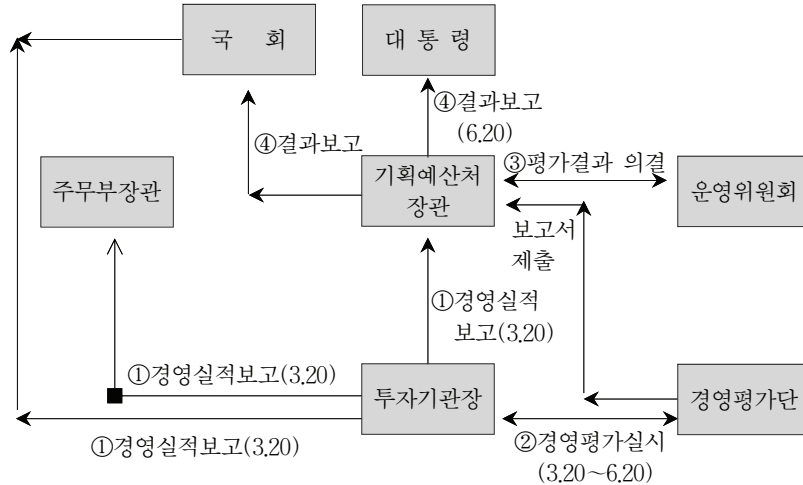
이 당해 연도 경영실적보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 경제기획원장관과 주무부장관에게 제출하면, 경제기획원장관은 이를 토대로 6월 20일까지 경영실적을 평가하였다. 그리고 경영평가 결과는 대통령에게 보고함과 동시에 주무부장관을 통해 시정을 요구하거나, 대통령령이 정하는 바에 의해 임원을 해임하는 등 환류조치를 취할 수 있도록 하였다. 이와 같은 「정부투자기관관리기본법」 시행 당시 구축되었던 정부투자기관 경영실적 평가 절차를 도식화하면 [그림 3-2]와 같다.

이상과 같은 정부투자기관의 경영실적 평가 절차는 1999년의 「정부투자기관관리기본법」 일부 개정을 통해 부분적으로 수정되었다. 경영실적보고의 대상이 당해 연도 경영실적보고서와 사장경영계약 이행실적보고서로 확대되었고, 경영실적보고의 대상도 기획예산처장관, 주무부장관과 함께 국회가 추가되었다. 또한 경영실적 평가 결과를 6월 20일까지 보고함에 있어서도 보고 대상에 국회가 추가되었다.

[그림 3-2] 정부투자기관의 경영실적 평가 절차(1984년 기준)



[그림 3-3] 정부투자기관의 경영실적 평가 절차(1999년 이후)



그 결과 1999년 이후 새롭게 구축된 정부투자기관의 경영실적 평가 절차는 [그림 3-3]과 같다. 이러한 경영실적 평가 절차는 기관평가와 사장평가에 동일하게 적용되었다.

나. 정부산하기관 경영평가제도와 평가절차

1) 정부산하기관 경영평가제도

2004년 4월 1일부터 시행된 「정부산하기관관리기본법」에 의해 구축된 정부산하기관 경영평가제도의 특징적 모습은 정부투자기관 경영평가제도(후기 모델)와의 비교를 통해 파악해 볼 수 있다. <표 3-19>는 정부투자기관 경영평가제도(후기 모델)와 정부산하기관 경영평가제도를 비교분석한 것이다.

<표 3-19>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 정부산하기관 경영평가제도는 기관평가 중심으로 제도화되었다. 물론 「정부산하기관관리기본법」에서는 기관장경영계약제도를 규정하고 있었으나, 실제 평

가과정에서는 기관평가만을 실시하였다. 또한 정부산하기관 경영평가제도의 관리체계는 정부투자기관 경영평가제도와 구조적으로 분리되어 있었다. 경영평가제도 심의·의결기관으로 정부산하기관운영위원회가 별도로 구성·운영되었고, 경영평가제도 총괄관리기관의 역할도 정부산하기관 소관 주무부장관이 맡도록 하였다. 그리고 경영평가단의 구성·운영주체도 주무부장관으로 설정되어 있어 주무부장관이 다른 주무부장관과 협의하여 공동의 평가단을 구성·운영할 수 있도록 하였다. 한편 평가 결과에 따른 사후조치와 관련하여 직원과 임원에게 지급되는 성과상여금 지급 수준은 정부투자기관에 비해 낮게 설정되어 있었다.

〈표 3-19〉 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도 비교

구분	정부투자기관 경영평가제도(후기)	정부산하기관 경영평가제도
법적 기초	정부투자기관관리기본법	정부산하기관관리기본법
경영평가 체계	기관평가 + 사장경영계약이행 실적평가	기관평가
평가제도 심의의결 기관	정부투자기관운영위원회	정부산하기관운영위원회
평가 총괄기관	기획예산처장관	해당 주무부장관
평가기준 및 방법	기획예산처 장관이 결정 (정부투자기관 운영위원회의 의결)	소관 산하기관장의 의견을 들어 각 주무부장관이 결정 (정부산하기관 운영위원회의 의결)
	유형별로 계량 및 비계량 지표 비중 차이만 있으며, 평가결과 는 정부투자기관 전체를 대상으로 비교	기관 업무 특성을 고려한 유형별 공통의 평가기준 및 방법을 마련 하고, 유형별로 나누어 평가한 후 결과도 유형 내에서만 비교

〈표 3-19〉의 계속

구분	정부투자기관 경영평가제도(후기)	정부산하기관 경영평가제도
평가기준 및 방법	타 법을 활용하지 않음	기금관리기본법 및 과학기술기본법에 의한 평가 대상 기관에 대해서는 그 결과를 활용
	기획예산처장관이 경영평가편람을 작성	각 주무부장관이 경영평가편람을 작성
평가 절차	3월~6월 20일 사이 경영평가 실시	3월~6월 말 사이 경영평가 실시
	평가결과를 국회와 대통령에 보고	6월 말 평가가 종료되면 그 결과를 기획예산처장관 및 국회사관 상임위원회에 제출
		기획예산처장관이 평가 결과를 상정하여 운영위원회에 상정하는데, 주무부장관의 평가가 공정성·객관성을 결여한 경우 운영위원회가 평가기준·방법 등을 달리 정하여 재평가할 수 있음
주무부장관이 평가결과를 공표하고, 기획예산처장관은 이를 8월 말까지 국회에 제출		
경영평가단 구성·운영	기획예산처장관이 교수·공인회계사·연구원 등 외부전문가로 경영평가단 구성·운영	주무부장관이 다른 주무부장관과의 협의하에 공동의 평가단을 구성·운영
평가결과에 따른 사후조치	평가결과에 따라 인센티브 상여금 차등지급 (직원은 월 기본급의 500% 이내, 사장은 기본연봉의 200% 이내)	평가결과에 따라 인센티브 상여금 차등지급 (직원은 월 기본급의 200% 이내, 기관장은 기본연봉의 100% 이내)
	우수·부진기관에 대한 조치	우수·부진기관에 대한 조치

2) 정부산하기관 경영평가 절차

정부산하기관의 경영평가 절차는 정부투자기관 경영평가제도(후기 모델)와 유사하게 설계되었으나 상세한 운영 절차에 있어서는 여러 가지 상이한 요소들을 담고 있었다.

첫째, 경영목표의 설정과 관련하여서는 정부산하기관장이 매년 기관의 경영목표와 사업계획을 수립하고 예산을 편성하여 당해 회계연도 개시 전까지 주무기관의 장에게 제출하도록 하였다. 그리고 주무기관의 장은 기관장과 협의하여 경영목표 및 사업계획 등을 조정할 수 있도록 하였다. 이와 같이 정부산하기관의 경영목표 설정 과정은 제출기한을 당해 회계연도 개시 전까지로 설정하고 있고, 주무기관의 장의 경영목표와 사업계획의 조정 권한을 인정하고 있다는 점에서 정부투자기관 경영평가제도(후기 모델)와 차이를 보이고 있다.

둘째, 주무기관의 장은 정부산하기관의 공익성·효율성 및 경영목표 달성도 등을 객관적으로 측정할 수 있도록 소관 기관장의 의견을 들은 후 운영위원회의 의결을 거쳐 경영실적의 평가방법 및 평가기준을 정하도록 하였다. 따라서 정부산하기관 경영평가편람의 작성 권한도 주무부장관에게 부여되어 있었다. 이처럼 정부산하기관의 경우 경영실적 평가방법 및 평가기준의 결정, 즉 경영평가편람 작성 권한을 주무부장관에게 부여하고 있는 점이 정부투자기관 경영평가제도와는 근본적으로 다르다.

셋째, 정부산하기관장은 매년 당해 연도 경영실적보고서와 결산서, 재무제표와 그 부속서류를 다음 연도 3월 말까지 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. 이처럼 정부산하기관의 경우 경영실적보고서 제출 대상기관이 주무부장관으로 한정되어 있고, 보고서 제출 기한도 3월 말까지로 설정되어 있는 점이 정부투자기관 경영평가제도와 다른 점이다.

넷째, 주무기관의 장은 정부산하기관에 대한 경영실적 평가를 공정하고 객관적으로 실시하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계전문가로 경영평가단을 구성하여 운영할 수 있도록 하였다. 정

부산하기관 경영평가단의 구성 및 운영 권한을 주무부 장관이 행사하고 있는 점은 기획예산처 장관이 경영평가단의 구성 및 운영 권한을 행사하고 있는 정부투자기관 경영평가제도와 다른 점이다.

다섯째, 주무기관의 장은 매년 6월 말까지 소관 정부산하기관에 대한 전년도 경영실적의 평가 결과를 기획예산처 장관 및 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 하며, 기획예산처 장관은 제출된 경영실적의 평가 결과를 종합하여 운영위원회에 상정하도록 하였다. 이때 금융운용평가를 받거나 과학기술기본법의 규정에 의하여 평가를 받은 정부산하기관은 해당 평가 결과를 활용하도록 하였다. 이처럼 정부산하기관 경영평가에서는 경영평가 결과의 보고기한이 6월 말까지로 설정되어 있고, 경영평가 시 타 평가 결과를 활용하도록 하고 있는 점, 그리고 평가결과의 보고대상 기관에 대통령이 제외되어 있다는 점이 정부투자기관 경영평가제도와는 다른 점이다.

여섯째, 주무기관의 장의 경영실적의 평가가 공정성·객관성 등을 결여하여 정당한 경영실적의 평가가 이루어지지 아니한 경우에는 그 주무기관 소관의 해당 정부산하기관에 대하여 운영위원회가 평가주체·평가방법 및 평가기준 등을 달리 정하여 경영실적을 평가하게 할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 이 경우 평가주체는 해당 정부산하기관에 대한 경영실적 평가 결과를 기획예산처 장관에게 제출하여야 하고, 기획예산처 장관은 이를 운영위원회에 상정하도록 하였다. 주무부 장관에 의한 경영실적평가에 대한 재평가는 정부산하기관 경영평가제도에 고유한 제도적 장치이다.

일곱째, 주무기관의 장은 운영위원회의 의결을 거친 경영실적의 평가 결과를 대통령령이 정하는 바에 따라 공표하고, 기획예산처 장관은 이를 8월 말까지 국회에 제출하도록 하였다.

여덟째, 주무기관의 장은 정부산하기관의 경영실적을 평가한 결과에 따라 인사 또는 예산상의 조치(주무기관의 장에게 권한이 있는 경우에 한한다)를 취하거나 권한이 있는 자에게 인사 또는 예산상의 조치를 취하도록 건의 또는 권고할 수 있으며, 이 경우 운영위원

회의 의결을 거치도록 하였다.

다. 공기업·준정부기관 경영평가제도 및 평가 절차

1) 공기업·준정부기관 경영평가제도

2007년 1월 19일에 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 그동안 구조적으로 분리되어 있던 정부투자기관 경영평가제도와 정부산하기관 경영평가제도가 공기업·준정부기관 경영평가제도로 통합·일원화되었다. 새로운 공기업·준정부기관 경영평가제도를 기존의 정부투자기관 경영평가제도(후기 모델)와 정부산하기관 경영평가제도와 비교분석해 보면 <표 3-20>과 같다.

<표 3-20>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 새로운 공기업·준정부기관 경영평가제도는 기존의 정부투자기관 경영평가제도를 주축으로 하여 정부산하기관 경영평가제도의 특징적 요소들을 선택적으로 결합시켜 재구축한 것이라고 할 수 있다. 또한 공기업·준정부기관 경영평가제도는 기존의 경영평가제도에는 없었던 새로운 요소들을 개발하여 경영평가제도에 통합하였는바, 기관장과 상임이사 간 성과계약 이행실적 평가, 허위실적보고에 대한 패널티 부과, 경영부진 기관에 대한 경영 진단 및 컨설팅 활동 등이 새로 도입된 제도적 장치들이다. 결국 새로운 공기업·준정부기관 경영평가제도가 구축되면서 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하는 경영평가 총괄관리기관에 경영평가제도의 설계 및 운영에 관한 권한이 집중되게 되었다. 이로 인해 준정부기관에 대한 경영평가제도의 설계 및 운영에 있어서 주무기관의 장의 권한은 약해진 반면 경영평가 총괄관리기관으로 권한이 집중되는 결과를 초래하게 되었다.

〈표 3-20〉 기존 투자기관·산하기관 경영평가제도와
공기업·준정부기관 평가제도의 비교

구 분	정부투자기관 경영평가제도 (후기 모델)	정부산하기관 경영평가제도	공기업·준정부기관 경영평가제도
법적기초	정부투자기관관리기본법	정부산하기관관리기본법	공공기관의 운영에 관한 법률
경영평가 체계	기관평가+사장경영계약 이행실적평가	기관평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관평가+기관장경영 계약 이행실적평가 ▪ 기관장과 상임이사간 성과 계약이행실적 평가
평가 대상 기관	정부투자기관	정부산하기관	공기업 + 준정부기관
경영평가 제도 심의· 의결기관	정부투자기관운영위원회	정부산하기관운영위원회	공공기관운영위원회
경영평가 제도 총괄 관리기관	기획예산처	해당 주무기관의 장	기획재정부
경영목표 수립	정부투자기관이 자율적으로 수립·보고	주무기관의 장이 정부산하기관의 경영목표와 사업계획 조정권한 행사	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공기업: 기획재정부장관이 변경요청 가능 ▪ 준정부기관: 주무기관의 장이 변경요청 가능
평가기준 및 평가방법 결정	경영평가제도 총괄관리기관 (기획예산처)	해당 주무기관의 장	경영평가제도 총괄관리기관 (기획재정부)
타 평가결과 활용	해당 사항 없음	「국가재정법」(기금운용 평가) 및 「과학 기술 기본법」에 의한 평가 대상 기관은 그 결과 활용	「국가재정법」(기금운용 평가) 및 「과학기술 기본법」에 의한 평가 대상 기관은 그 결과 활용

〈표 3-20〉의 계속

구 분	정부투자기관 경영평가제도 (후기 모델)	정부산하기관 경영평가제도	공기업·준정부기관 경영평가제도
경영 평가단 구성· 운영	경영평가제도 총괄관리기관 (기획예산처)	해당 주무기관의 장	경영평가제도 총괄관리기관 (기획재정부)
경영평가 실시	3월 20일 ~ 6월 20일	3월 말 ~ 6월 말	3월 20일 ~ 6월 20일
경영실적 보고	국회 + 기획예산처장관 + 주무부장관	주무기관의 장	기획재정부장관 + 주무 기관의장
허위실적 보고 패널티 부과	해당 제도 없음	해당 제도 없음	평가결과와 성과급 수정, 인사상 조치 요청 가능
경영평가 결과 보고	국회+대통령	기획예산처장관 + 국회 소관 상임위원회	국회+대통령
경영평가 결과에 따른 해임 건의 대상	사장+상임이사	기관장	기관장+상임이사
성과 상여금 지급	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직원: 월 기본급의 0~500% ▪ 사장, 감사: 기본연봉 200% 이내 ▪ 상임이사: 기본연봉 100% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직원: 월 기본급의 200% 이내 ▪ 기관장: 기본연봉 100% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기존 정부투자기관, 정부산하기관 상여금 지급체계 승계
경영진단 및 컨설팅	해당 제도 없음	해당 제도 없음	부진기관 대상 경영진단 및 컨설팅 실시

2) 공기업·준정부기관 경영평가 절차

새로운 공기업·준정부기관 경영평가제도가 구축됨에 따라 경영평가 절차도 기존의 정부투자기관 및 정부산하기관의 경영평가 절차에 비해 상당한 변화가 수반되었다.

첫째, 공기업·준정부기관의 기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. 기관장이 수립된 경영목표를 변경하는 경우에는 그 변경 내용을 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 지체 없이 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. 그리고 공기업·준정부기관의 경영환경, 경제여건 및

〈표 3-21〉 공기업·준정부기관 경영목표 설정 절차의 변화

구분	정부투자기관·정부산하기관		공기업·준정부기관	
제출기한	투자기관	10월 31일	공기업	10월 31일
	산하기관	회계연도 개시전	준정부기관	
제출처	투자기관	기획예산처 주무부처	공기업	기획재정부 주무부처
	산하기관	주무부처	준정부기관	
변경 시 제출기한	투자기관	30일 이내 제출	공기업	지체없이 제출
	산하기관	미규정	준정부기관	
변경 및 조정	투자기관	미규정	공기업	기획재정부장관이 변경 요청
	산하기관	주무기관이 기관장과 협의 조정	준정부기관	주무기관의 장이 변경 요청

국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부장관은 공기업의 장에게, 주무기관의 장은 준정부기관의 장에게 각각 경영목표의 변경을 요구할 수 있다. 이와 같은 공기업·준정부기관의 경영목표 설정 절차를 기존 정부투자기관과 정부산하기관의 경영목표 설정 절차와 비교해보면 <표 3-21>과 같다.

둘째, 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적을 기재한 보고서(경영실적보고서)와 기관장 경영계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

셋째, 기획재정부장관은 기관장 경영계약의 이행에 관한 보고서, 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. 이 때 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관 등의 육성) 제2항의 규정에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다. 한편, 공기업·준정부기관이 기관장 경영계약의 이행에 관한 보고서, 경영실적보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성·제출한 경우에는 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가 결과와 성과급을 수정하고, 해당 기관에 대하여 주의·경고 등의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 감사 또는 감사위원회 상임감사위원이 관련 직무를 이행하지 아니하거나 게을리하였다면 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사 또는 감사위원회 감사위원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

넷째, 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관의 사업 내용·특성, 경영목표의 달성 정도와 능률성을 객관적으로 측정할 수 있도록 정하여야 한다.

다섯째, 기획재정부장관은 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단을 구성·운영할 수 있다.

여섯째, 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.

일곱째, 기획재정부장관은 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다. 또한 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영 책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.

여덟째, 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 평가 결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있다.

2. 경영평가 관리기구의 변천

가. 경영평가제도 심의·의결기구

1) 심의·의결기구의 구성

우선 정부투자기관 경영평가제도의 심의·의결기관은 1999년 이전에는 정부투자기관경영평가위원회로 설치·운영되었고, 1999년부터 2007년까지는 정부투자기관운영위원회로 개편되어 운영되었다.

〈표 3-22〉 경영평가제도 심의·의결기구의 구성방법

구분	시기	상근위원	비상근 (민간) 위원
정부투자 기관 경영평가 위원회 (1984~ 1998)	1984~ 1993	경제기획원장관(위원장) 재무부장관(부위원장) 그 외 문교부(교육부)장관, 상공부장관, 농림수산부장관, 동력자원부장관, 건설부 장관, 노동부장관, 교통부장관, 체신부장 관 등 9명	5명
	1994~ 1997	재정경제원장관(위원장) 그 외 문화체육부장관, 농림부장관, 통상 산업부장관, 정보통신부장관, 건설교통부 장관 등 5명	3~5명
	1998	기획예산위원회위원장(위원장) 재경부장관(부위원장), 그 외 문화체육부장관, 농림부장관, 통상 산업부장관, 정보통신부장관, 건설교통부 장관 등 6명	3~5명
정부투자 기관 운영위원회 (1998~ 2007)	1998~ 2007	기획예산처장관(위원장) 재정경제부차관(부위원장) 그 외 주무부차관	5명
정부산하기관 운영위원회 (2003년~ 2007년)	2003~ 2007	기획예산처장관(위원장) 그 외 주무기관의 차관, 차장, 또는 이에 상당하는 공무원 10명 이내	10명
공공기관 운영위원회 (2007년~ 현재)	2007~	기획재정부장관(위원장) 그 외 국무총리실 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관· 차장 또는 이에 상당하는 공무원(기획재 정부장관이 지명하는 기획재정부차관, 행 정안전부장관이 지명하는 행정안전부차 관, 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원) 각 1명	11명 이내

첫째, 정부투자기관 경영평가위원회는 정부투자기관 경영평가제도의 심의·의결기관으로 1984년부터 1998년 사이에 운영되었다. 이 경영평가위원회는 설립 당시 부총리겸 경제기획원장관, 재무부장관 및 각 정부투자기관의 업무를 주관하는 원·부·처의 주무부장관과 민간전문가 중에서 대통령이 위촉하는 5인 이내의 비상임위원으로 구성되었으며, 그 임기는 2년이였다. 위원장은 경제기획원장관이, 부위원장은 재무부장관이 담당하였으며, 「정부조직법」이 개정된 1994년까지 지속되었다.

둘째, 1999년 2월 5일의 「정부투자기관관리기본법」 개정에 따라 정부투자기관의 관리에 관한 사항을 심의·의결하는 기관이 정부투자기관 경영평가위원회에서 정부투자기관 운영위원회로 변경되었다. 경영평가제도 도입 이후 심의·의결기관으로서 16년간 유지되어 왔던 정부투자기관 경영평가위원회 체제가 막을 내리고 정부투자기관 운영위원회 체제로 변경되었다. 정부투자기관 운영위원회는 경영평가위원회와는 달리 위원장인 기획예산처장관(1999. 2. 5 당시는 기획예산위원회위원장)을 제외하고 당연직위원이 장관에서 차관으로 격하되어 재정경제부차관(부위원장), 투자기관의 업무를 주관하는 부(주무부)의 차관으로 구성되었다. 민간위원은 과거 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 정부투자기관 경영평가위원회 위원장의 추천에 따라 국무총리를 거쳐 대통령이 위촉하던 것을 1999년 2월 5일 「정부투자기관관리기본법」 및 동법 시행령의 개정에 따라 기획예산위원회위원장(1999. 5. 24 이후 기획예산처장관)의 추천으로 대통령이 위촉하도록 변경되었다. 또한 민간위원은 과거와 동일하게 비상근으로 하였고, 임기는 전문성과 독립성을 강화하기 위하여 2년에서 3년으로 1년을 연장하였다.

다음으로 2004년 「정부산하기관관리기본법」 시행에 따라 정부산하기관 경영평가제도의 심의·의결기관으로 정부산하기관운영위원회가 설치되었다. 정부산하기관운영위원회는 위원장인 기획예산처장관, 주무기관의 차관, 차장 또는 이에 상당하는 공무원 10명 이내,

그리고 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 10명 이내의 비상근 민간위원으로 구성하도록 하였다.

한편 2007년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 시행과 더불어 공기업·준정부기관 경영평가제도가 도입됨에 따라 경영평가제도의 심의·의결기관은 정부투자기관운영위원회와 정부산하기관운영위원회를 통합 일원화하여 공공기관운영위원회로 재구축되었다. 공공기관운영위원회는 관련 부처의 차관·차장들과 11명 이내의 비상근 민간위원으로 구성되었다. 이와 같은 공기업·준정부기관 경영평가제도의 도입에 따른 심의·의결기구의 개편 결과를 2007년 시점을 기준으로 비교분석해 보면 <표 3-23>과 같다.

<표 3-23> 심의·의결기구의 개편에 따른 변화(2007년 현재 기준)

구분	통합 이전		공공기관운영위원회	
	정부투자기관 운영위원회	정부산하기관 운영위원회		
구 성	인원 (2007년 현재)	11인 · 정부위원(6인) · 민간위원(5인)	20인 이내 · 정부위원(10인) · 민간위원(10인)	약 45인 · 정부위원(약 35인) · 민간위원(11인)
	위원장	기획예산처장관	기획예산처장관	기획예산처장관 (이후 기획재정부장관)
회의 빈도	비정기	비정기	매월 1회	
소위원회	없음	없음	소위원회 운영	

2) 심의·의결기구의 권한

경영평가제도에 대한 심의·의결기관으로서 설치된 정부투자기관 경영평가위원회, 정부투자기관운영위원회, 정부산하기관운영위원회, 공공기관운영위원회 등은 모두 정부투자기관, 정부산하기관, 공기업과 준정부기관에 대한 정부의 소유권과 지배권 행사 관련 정부 활동에 관한 협의체 의사결정기구라고 할 수 있다. 따라서 경영평가제

도에 대한 심의·의결기구인 경영평가에 대한 심의·의결, 평가 결과에 따른 사후관리에 관한 의사결정, 경영평가단의 운영에 관한 사항 결정 등 경영평가에 직접 관련된 의사결정뿐만 아니라 기관장과 이사 및 감사 등 임원의 임면 건의 등 공기업과 준정부기관의 외부 지배구조 관련 정부 역할 수행 관련 심의·의결기능을 포괄적으로 행사하고 있다.

첫째, 「정부투자기관관리기본법」의 제정에 따라 정부투자기관 경영실적 평가제도와 관련한 정부의 최고 심의·의결기관으로 1984년에 '정부투자기관 경영평가위원회'가 경제기획원 산하에 최초로 설립되었다. 정부투자기관 경영평가위원회는 당초 정부투자기관의 경영목표설정을 위한 지침작성, 경영목표의 조정, 예산편성 공통지침의 작성, 기관별 경영실적평가 및 상여금 지급률 결정, 경영실적 평가방법의 결정, 임원의 해임건의, 기타 위원장 및 위원이 부의하는 사항, 기타 투자기관의 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사항의 결의 등 주요사항을 심의·의결하였다. 그 이후 정부투자기관의 감사 임명제청권한이 추가되었다.

둘째, 1999년 2월 5일 「정부투자기관관리기본법」 개정으로 정부투자기관 경영평가제도의 심의·의결기관이 정부투자기관 경영평가위원회에서 정부투자기관 운영위원회로 개편되었다. 정부투자기관 운영위원회의 주요 기능은 경영평가위원회의 주요 기능과 거의 유사하며, 기타 투자기관의 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사항으로서 ① 정부투자기관의 경영실적평가방법, ② 투자기관의 예산편성지침, ③ 기타 투자기관의 관리와 관련된 중요사항으로서 법 제4조의 규정에 의한 정부투자기관 운영위원회가 정하는 사항 등을 심의·의결하였다.

셋째, 정부산하기관 경영평가제도의 심의·의결기관인 정부산하기관운영위원회는 경영실적 평가방법 및 평가기준, 평가결과에 대한 의결기능을 담당하였다. 그 외 산하기관에 대한 인사 또는 예산상의 조치, 외부감사 실시, 예산관리기준 등을 의결하였다. 또한 자문단을 설치·운영할 수 있고, 기관장 및 임원의 선임에 관한 일반적 기준을

정하도록 하였다. 그런데 정부산하기관운영위원회의 경우 사장과 이 사장의 해임 등 권한이 상대적으로 작았다. 또한 경영평가의 총괄관리기관의 역할을 주무부가 담당하고 있었기 때문에 운영위원회가 할 수 있는 역할이 평가결과에 대해 예산과 인사상 조치를 취할 수 있도록 주무부장관과 해당기관에 통보하는 등의 수준으로 한정되었다.

넷째, 2007년에 「공공기관의운영에관한법률」이 제정됨에 따라 공기업·준정부기관 경영평가제도의 심의·의결기관으로 공공기관운영위원회가 되었다. 이 위원회는 공공기관의 지정 및 신설, 경영공시, 공시의무 위반에 대한 인사상 조치, 기능조정, 혁신지원, 시장형 공기업의 선임비상임이사 임명, 공기업·준정부기관의 임원 임명 및 해임이나 해임 건의, 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가에 관한 사항을 심의·의결하고 있다. 또한 통합공시 항목, 기준 및 절차에 관한 사항과 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관의 범위에 관한 사항을 정하고 있다. 특히 경영평가와 관련하여 공기업·준정부기관의 경영실적 평가, 경영지침 및 감독의 적정성 여부에 대한 점검과 개선, 경영실적 평가의 의뢰 및 공기업·준정부기관 경영평가단의 운영에 관한 사항 등을 심의·의결하고 있다.

현재 공기업·준정부기관 경영평가제도의 심의·의결기관으로서의 역할을 담당하고 있는 공공기관운영위원회는 공기업·준정부기관을 통합적으로 운영할 수 있도록 하기 위해 집중화된 권한을 행사하고 있다. 또한 보수지침 결정, 비상임이사 및 감사 임명, 경영실적 평가 의결 등 운영위원회의 역할이 구체적으로 명시되어 있다. 또한 공기업·준정부기관 경영평가단의 운영에 관한 사항 등 경영평가의 주체·기준·방법 및 후속조치와 관련해 운영위원회가 의결할 수 있는 사항을 보다 구체적으로 규정하고 있다.

나. 경영평가제도 총괄관리기관

정부투자기관의 경우 경영평가제도의 총괄관리기관의 역할을 정

부투자기관에 대한 소유권 기능을 행사하는 정부조직에서 담당하였고, 정부산하기관에 대해서는 해당 산하기관의 주무부가 그 역할을 담당하였다. 그런데 그동안 정부투자기관과 공기업·준정부기관 경영평가제도에 대한 총괄관리기관으로서의 역할을 담당하는 정부조직과 단위부서는 정부조직 개편과 더불어 지속적으로 변화되어 왔다.

우선 정부투자기관 경영평가제도가 단독으로 존재하였던 시기에 있어 경영평가제도 총괄관리기관의 변천과정을 살펴보면 <표 3-24>와 같다.

첫째, 정부투자기관 경영평가제도가 처음 도입되었던 1984년 3월 1일에 경영평가제도를 총괄관리하는 기관은 경제기획원 심사평가국 투자기관¹과 및 투자기관²과였다. 그 이후 경제기획원과 재무부가 통합되어 재정경제원이 출범한 1994년 12월 23일까지 11년간 경제기획원 심사평가국이 경영평가제도를 총괄관리하였다.

둘째, 1994년 12월 23일 「정부조직법」의 개정에 따라 경제기획원과 재무부를 통합하여 국무총리 소속기관인 재정경제원이 설립되었다. 이에 따라 1994년 12월 23일부터 1998년 2월 28일에 재정경제원이 기획예산위원회, 재정경제부 및 예산청으로 분리될 때까지 재정경제원 예산실 투자기관관리과가 정부투자기관 경영평가제도를 총괄하였다.

셋째, 1998년 2월 28일 정부조직법의 개정에 따라 경제부총리제도를 폐지하고, 재정경제원을 분리하여 예산기능은 기획예산위원회와 예산청으로, 경제정책·세제·국내금융·국제금융·국고·경제협력 기능 등은 재정경제부로 각각 이관하였다. 이에 따라 1998년 2월 8일부터 1999년 2월 4일까지는 재정경제부 산하 예산청 예산총괄국 예산관리과가 정부투자기관 경영평가제도를 총괄관리하였다. 그 후 「정부투자기관관리기본법」이 개정된 1999년 2월 5일부터 기획예산위원회와 예산청을 통합한 기획예산처가 출범하기 전인 1999년 5월 23일까지는 기획예산위원회 정부개혁실 행정개혁단이 총괄관리기관이 되었다.

〈표 3-24〉 경영평가제도 총괄관리기관의 변천

총괄관리기관		기 간
정부투자기관 경영평가제도 단독 존재 시기	경제기획원 심사평가국 투자기관 1·2과	1984년 3월~1994년 12월
	재정경제원 예산실 투자기관관리과	1994년 12월~1998년 2월
	예산청 예산총괄국 예산관리과	1998년 2월~1999년 2월
	기획예산위원회 정부개혁실 행정개혁단	1999년 2월~1999년 5월
	기획예산처 정부개혁실 공공관리단	1999년 5월~2003년 3월
	기획예산처 재정개혁국 공기업관리과	2003년 3월~2004년 4월
정부투자기관, 정부산하기관 경영평가제도 병존 시기	기획예산처 재정개혁국 재정개혁총괄과·산하기관정책과· 산하기관지원과·공기업정책과	2004년 4월~2005년 4월
	기획예산처 공공혁신국 공공혁신총괄과·산하기관정책과· 산하기관지원과·공기업정책과	2005년 4월~2006년 3월
	기획예산처 공공혁신본부 공공혁신기획팀·공공기관제도 혁신팀·산하기관정책팀· 공기업정책팀·공공기관혁신지원팀	2006년 3월~2008년 3월
공기업· 준정부기관 경영평가 제도	기획재정부 공공정책국 정책총괄과·제도기획과· 평가분석과·인재경영과· 경영혁신과·민영화과	2008년 3월~현재

자료: 한국조세연구원(2010, p. 72)에 의거하여 수정 작성

넷째, 1999년 5월 24일 「정부조직법」 개정에 따라 기획예산위원회와 예산청이 통합되어 국무총리 소속기관인 기획예산처가 신설되었으며, 이에 따라 정부투자기관 경영평가제도를 총괄관리하는 기관이 기획예산처 정부개혁실 공공관리단 공공1팀으로 변경되었고, 이후

정부개혁실이 재정개혁국으로 변경된 2003년 3월 28일까지 정부투자기관 경영평가제도는 정부개혁실에서 총괄관리하였다.

다섯째, 2003년 3월 28일 개정된 기획예산처 직제에 따라 재정기획국과 정부개혁실이 각각 재정기획실과 재정개혁국으로 개편되었고, 또한 2003년 3월 31일 개정된 기획예산처 직제 시행규칙 제7조에 따라 재정개혁국은 재정개혁1과, 재정개혁2과, 공기업관리과(3과)로 구성됨으로써 정부투자기관 경영평가제도를 총괄적으로 관리하는 기관이 기획예산처 재정개혁국 공기업관리과로 변경되었다.

이와 같이 정부투자기관 경영평가제도의 총괄관리기관이 변경된 것은 「정부조직법」의 개정에 따른 것으로서 대부분 정부투자기관 경영평가제도만을 전담하는 주무과가 계속 유지되어 왔다. 이점이 정부투자기관 경영평가제도가 성공적으로 정착하는 데 상당한 기여를 하였다.

한편, 2004년 「정부산하기관관리기본법」이 시행됨에 따라 정부투자기관 경영평가제도와 정부산하기관 경영평가제도로 구조적으로 분리되어 이원적으로 운영되었다. 이 중 정부산하기관 경영평가제도에 대한 총괄관리기관의 역할은 주무부가 담당하였으나, 정부투자기관 경영평가제도의 총괄관리기관에서 정부산하기관 관리에 대한 정책 및 지원기능을 함께 담당하였다. 이로 인해 2004년 4월부터 정부산하기관 관리 등을 위해 재정개혁국 내 담당과를 세분화하고 그 역할을 확대하였다. 그 결과 재정개혁국에 산하기관정책과와 산하기관지원과가 신설되었고, 공기업관리과도 공기업정책과로 개편되었다. 그 이후 기획예산처 내 조직편제 개편에 따라 담당부서의 명칭과 편제가 계속 변하였다.

이처럼 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가제도가 이원적으로 존재하던 것이 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 시행과 더불어 공기업·준정부기관 경영평가제도로 통합됨에 따라 공기업·준정부기관 경영평가제도의 총괄관리기관도 통합 일원화되었다. 이러한 전환기에 이명박 정부가 출범하였고, 정부조직개편이 대규모로 단행되어

그동안 경영평가제도 총괄관리기관의 역할을 담당해 왔던 기획예산처가 재정경제부와 통합되어 기획재정부가 탄생되었다. 그 결과 공기업·준정부기관에 대한 정책기능은 기획재정부 공공정책국이 담당하고 있으며, 공공정책국은 과별 편제를 공기업·준정부기관에 대한 정책 및 관리 활동을 기능단위별로 구분하여 설계하였다. 이로 인해 현재 공기업·준정부기관 경영평가제도에 대한 총괄관리기관의 전담부서의 역할은 기획재정부 공공정책국 평가분석과가 맡고 있다.

Ⅲ. 공공기관 경영평가단 구성 및 운영체계의 변천

1. 경영평가단의 역할과 업무 분장체계

경영평가단의 주요 임무는 경영평가편람(평가지표)을 작성하고, 경영실적을 평가하는 것이다. 정부투자기관 경영평가단, 정부산하기관 경영평가단, 공기업·준정부기관 경영평가단 모두 이러한 기본적인 역할구조 측면에서는 차별성이 존재하지 않고 있다.

정부투자기관 경영평가단의 경우 경제기획원장관 또는 기획예산처장관이 구성·운영하였으며, 정부산하기관 경영평가단은 각 주무부장관이 경영평가단을 구성·운영하였다. 단, 정부산하기관 경영평가단의 경우에는 기관 유형을 고려하여 다른 주무부장관과 공동으로 경영평가단을 구성할 수 있도록 하였다. 2008년 이후 공기업·준정부기관 경영평가단은 기획재정부장관이 경영평가단을 구성·운영하고 있다. 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 기획재정부 주관하에 경영평가단을 구성하여 운영하도록 하는 근거 규정이 마련되어 있다. 기획재정부장관은 수시로 경영평가단을 구성·운영할 수 있으며, 그 업무가 종료될 시에 해체하는 것을 기본으로 하고 있다.

그런데 이와 같은 경영평가단의 기본 역할을 수행하기 위한 경영평가단 내의 역할 분담체계와 운영방식은 경영평가제도 유형별로 차별성을 보여왔다. 여기서는 정부투자기관 경영평가단과 공기업·준정부기관 경영평가단의 업무분장체계의 변화 사례를 살펴보고자 한다.

가. 정부투자기관 경영평가단의 업무분장체계

정부투자기관 경영평가단의 구성은 경영평가가 처음 도입된 시기에는 계량반과 비계량반의 구분없이 정부투자기관의 사업 성격에 따라서 총괄, 금융, 에너지·제조, 건설·농업, 기타 서비스의 5분야로 나누어 평가업무를 수행하였다. 그러다가 1985년 경영실적에 대한 평가부터 지표의 성격에 따라 계량반과 비계량반으로 구분하여 평가단을 구성하였고, 그 이후에는 총괄반, 계량반, 비계량반의 업무분장체계를 계속 유지하여 왔다.

첫째, 총괄반은 평가과정에서 전체적인 평가계획의 수립, 평가진행상황의 점검, 평가결과의 검토 및 조정, 평가보고서를 작성하는 임무를 수행하였다. 또한 총괄반은 각 분과가 수행하는 평가과정에서 지표별 평가기준의 객관성 및 균형을 유지하고, 평가과정에서 나타나는 문제점을 조정하는 역할을 하였다. 단장은 총괄반의 책임자이며, 대외적으로 경영평가단을 대표하며 총괄반 회의를 소집·주재하고 평가단 운영에 관련된 전반적인 업무를 관장하고 평가결과를 최종 보고하는 책임을 졌다. 총괄반은 평가업무의 총괄뿐만 아니라 종합경영부문의 비계량지표 평가업무를 담당하였다.

둘째, 계량반은 주로 공인회계사와 회계학교수로 구성되며, 이들의 임무는 계량지표에 대한 평가계획을 수립하여 지표별 실적을 확인하는 평가업무를 담당하였다. 또한 평가과정과 결과에 대하여 평가조서를 작성하고 계량분야에 대한 평가보고서를 작성하였다. 각 분과의 반장은 분과 내의 이견조정과 평가조서의 검토, 평가보고서

의 검토 등 총괄적인 검토·조정을 담당하였다. 각 분과의 반원은 기관별로 세부평가계획을 수립하여 이에 따라 담당 업무를 수행하며 평가과정과 평가결과를 평가조서에 기록·보관하고 평가보고서를 작성하였다.

셋째, 비계량반은 교수 및 관련분야 전문가들로 구성되며, 비계량지표에 대한 평가를 담당하였다. 비계량반은 다시 평가영역에 따라 주요 사업팀과 경영관리팀으로 그 역할을 구분하였다. 비계량지표에 대한 평가는 평가자의 주관에 따라 그 결과가 크게 달라질 수 있기 때문에 평가과정에 있어서 각별한 주의가 필요하다. 이를 위해서 사전에 경영평가에 대하여 객관적이고 공정한 세부평가계획을 논의하였다. 최종점수 부여단계에서는 팀 구성원 상호간 충분한 토의를 거친 후 단일지표에 대하여 복수의 평가자가 평가를 하는 것을 원칙으로 설정하였다.

나. 공기업·준정부기관 경영평가단의 업무분장 및 운영체계

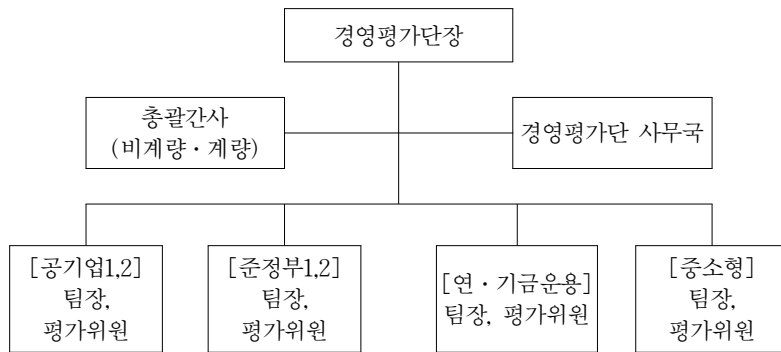
2008년부터 경영평가제도가 통합됨에 따라 공기업·준정부기관 통합 경영평가단을 구성하여 운영하고 있다. 2010년도에 구성된 공기업·준정부기관 경영평가단의 역할분담체계는 [그림 3-4]와 같으며, 각 평가위원의 역할 수행방법을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 총괄간사는 해당 평가그룹의 전체적인 평가계획의 수립, 평가 진행상황의 점검, 평가 결과의 검토 및 조정, 평가보고서 작성 등의 역할을 담당한다.

둘째, 각 부문간사는 기관방문 실사 및 보고서 작성, 해당 부문의 평가계획 수립 및 진행상황의 점검, 평가 결과의 검토 및 조정 등의 역할을 담당한다.

셋째, 각 유형별로 부문에 따라 팀별로 실무 평가를 수행하게 되는데, 각 팀은 팀장과 4~10명의 팀원으로 구성된다. 팀원은 기관방

[그림 3-4] 공기업·준정부기관 경영평가단의 역할분담체계
(2010년 기준)



문 실사 및 보고서 작성을 해야 하며, 팀장은 이러한 사항과 더불어 해당 팀의 평가계획 수립 및 진행상황의 점검, 평가 결과의 검토 및 조정 등의 임무를 수행한다.

이처럼 공기업·준정부기관 경영평가단은 공기업과 준정부기관 전체를 대상으로 평가를 실시하기 때문에 일차적으로 기관유형별로 평가단의 업무분장체계가 구축되며, 각 기관유형별로는 다시 평가범주에 따라 리더십·전략팀, 주요 사업팀, 경영 효율화팀, 계량팀으로 역할을 분담하고 있다.

한편, 경영평가단은 3월 20일부터 6월 20일까지의 기간 동안 경영 실적 평가 작업을 수행하며, 하반기에는 당해 연도 경영평가편람 수정작업과 다음 연도 경영평가편람작성 작업을 진행한다. 2010년도 공기업·준정부기관 경영평가단의 운영일정 사례를 살펴보면 [그림 3-5]와 같다.

[그림 3-5] 공기업·준정부기관 경영평가단의 2010년도
운영 일정 사례

경영 평가단 구성	1월 ~ 2월	경영평가단장 선임 및 평가단 구성
	2월 말	평가단 워크숍 실시
이전 연도 경영실적 평가	3월 20일	경영실적보고서 접수 완료
	3월 말 ~ 5월 초	기관별 경영실적보고서 서면평가 및 현장실사 기관별 1차 평정결과 점검 경영평가정보시스템 입력 및 수정·보완 경영실적평가보고서 초안 기관 의견조회
	6월 초	기관별 평가결과 취합 및 주요 평가결과 정리
	6월 20일	경영실적평가결과를 공공기관운영위원회 상정
	7월	기관별 경영실적평가보고서 마무리
	8월	경영실적평가결과 설명회 개최
당해 연도 경영평가 편람 수정	3월 말 ~ 5월 말	당해 신규 지정기관 경영실적평가지표 개발
	7월 ~ 8월	당해 연도 평가편람 수정
	9월	수정된 평가편람을 공공기관운영위원회 상정
다음 연도 경영평가 편람 작성	10월	기관별 지표개선(안) 취합
	11 월 ~ 12 월	기획재정부 및 경영평가단의 검토 작업
	12월	다음 연도 평가편람(안)을 공공기관운영위원회 상정

2. 경영평가단의 규모와 인적 구성의 변화

가. 경영평가위원의 자격 조건

경영평가단에 참여하는 경영평가위원의 자격조건과 관련하여 「정부투자기관관리기본법」 시행령에서는 다음과 같이 예시하고 있었다.

- 공기업의 경영 및 기타 관련 분야에 전문지식이 있는 대학의 교수
- 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
- 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문 업무에 관한 전문가
- 공기업의 경영 및 기타 관련 분야에 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자로서 주무부장관이 추천하는 자

이러한 자격조건은 정부산하기관 경영평가단에 대해서도 동일하게 적용되었다. 그리고 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령에서도 거의 동일한 자격조건을 유지하고 있다.

- 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수
- 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
- 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문 업무에 관한 전문가
- 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

나. 경영평가단 규모의 변화

우선 정부투자기관 경영평가단은 1984년부터 2007년까지 운영되었다. 각 경영실적 평가 대상 연도를 기준으로 기관 수와 평가단 규모의 변화를 정리한 <표 3-25>를 살펴보면 1983년 경영실적평가를 위해 1984년에 처음 구성된 경영평가단의 규모는 26명이었다. 그 이후에는 평가 대상 기관 수가 23~25개 범위 내에 분포하였고, 평가단의 규모는 37~38명 수준을 유지하였다. 1994년 이후 평가 대상 기관 수가 감소함에 따라 평가단 규모도 점차 감소하여 30명 수준으로 떨어졌다가 그 이후 기관 수는 변화가 없음에도 불구하고 평가단 규모가 점차 증가하여 50명 수준으로까지 확대되었다. 이 과정에서 총괄반의 규모가 상대적으로 컸으며, 비계량반의 경우 평가 부문이 세분화됨에 따라 점점 규모가 확대되었다. 반면 계량반은 1990년대 초부터 평가대상 기관의 수가 감소함에 따라 규모가 축소되었다. 결국 1990년대 중반 이후 정부투자기관 경영평가제도 도입 초기에 비해 기관 수 대비 평가단의 규모가 점차 확대되었다. 이것은 경영평가의 전문성을 확보하기 위해 비계량평가위원 수를 늘렸다는 점을 시사하고 있으며 이와 병행하여 비계량평가지표에 대한 평가의 강도 역시 높아졌을 것으로 추론된다.

둘째, 2004년 정부산하기관 경영평가제도가 신설되면서 2005년부터 2007년까지 3년의 기간 동안 정부산하기관 경영평가단이 별도로 구성되어 운영되었다. 이 3년의 기간 중 연차별 정부산하기관 경영평가단 규모를 살펴보면 2005년에 91명, 2006년에 110명, 2007년에 105명이었다.

셋째, 2008년부터 공기업·준정부기관 경영평가제도가 도입됨에 따라 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가단을 통합한 통합평가체계가 구축되었다. 그 결과 경영평가단도 공기업·준정부기관 경영평가단이 구성되었다. 또한 공기업·준정부기관 경영평가단(기관평가단)과는 별도로 2008년부터 2010년까지 공기업·준정부기관 기관

〈표 3-25〉 정부투자기관 경영평가단 규모의 변화

(단위: 개, 명)

평가 대상 연도	기관 수	총괄반	비계량반	계량반	계
1983	24	2	12	12	26
1984	25	-	19	13	32
1985	25	10	14	17	41
1986	25	4	16(1)	13	32
1987	24	4	18	14	36
1988	24	5	18	15	38
1989	24	4	20	14	38
1990	23	6	20	13	39
1991	23	6	19	12	37
1992	23	6	19	13	38
1993	23	6	19	13	38
1994	20	6	19	12	37
1995	18	6	21	11	38
1996	18	6	22	11	39
1997	13	6	16	8	30
1998	13	4	18	8	30
1999	13	6	19	8	33
2000	13	7	18	8	33
2001	12	7	23	9	39
2002	13	7	20	8	35
2003	13	7	22	8	37
2004	13	8	22	8	38
2005	14	11	29	9	49
2006	14	11	29	10	50

주: 1986년의 () 안은 중복 인원 수

장이 독립된 평가단으로 구성되어 운영되었다. 이 기간 동안 공기업·준정부기관 경영평가단의 운영 규모를 살펴보면 130~139명 수준을 유지하고 있으며, 이것은 과거 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가단이 각각 독립적으로 운영되고 있던 당시에 비해 평가단 운영 규모가 축소된 것이라는 점을 확인할 수 있다. 그리고 2009년

〈표 3-26〉 정부투자기관 및 산하기관 경영평가단 규모(2004~2006)

(단위: 개, 명)

평가 대상 연도	구분	기관 수	총괄반	비계량반	계량반	계
2004	투자	13	8	22	8	38
	산하	88	12	62	17	91
	총계	101	18	84	25	129
2005	투자	14	11	29	9	49
	산하	87	15	78	17	110
	총계	101	26	107	28	159
2006	투자	14	11	29	10	50
	산하	75	17	71	17	105
	총계	89	28	100	27	155

주: 평가 대상 연도 기준

〈표 3-27〉 공기업·준정부기관 경영평가단 규모

(단위: 개, 명)

평가 대상 연도	기관 수	단장 및 총괄간사	비계량반	계량반	계
2007	101	3	110	26	139
2008	100	3	108	28	139
2009	96	5	88	37	130
2010	112	6	123	40	169
2011	109	4	105	40	149

주: 평가 대상 연도 기준

도 경영실적 평가 시부터 이전에 비해 계량반 인원이 증가하고 있는 바, 이것은 중소형기관에 대해 계량지표의 평가를 새롭게 실시한 데 기인한 것이라고 할 수 있다. 2010년과 2011년은 비계량반 인원이 크게 증가하였는데, 이는 기관장 평가를 기관평가단 통합개념에서 운영하였기 때문에 발생한 현상이다.

다. 경영평가단 인적 구성의 변화

경영평가단에는 대학교수, 공인회계사, 연구원, 기타 각 분야의 전문가 등으로 구성되어 있다. 이 중 공인회계사는 대부분 계량지표 평가를 담당하고 있으며, 회계학 분야 대학교수도 계량지표 평가에 참여하는 경우도 많다. 이런 기준에 따라 그동안 경영평가단에 참여 하였던 평가위원들의 직업별 분포의 변화 추이를 분석해 보면 대학교수, 공인회계사, 연구원, 기타 직업 순으로 평가단이 구성되어 왔음을 확인할 수 있다.

1983년도 경영실적평가 당시에는 높은 계량지표의 비중에 따라 공인회계사의 비율이 높았다. 그러나 그 이후 대학교수의 비율이 꾸준히 높아져 1990년대 초반에 70%를 상회하기도 하였으며, 현재까지도 가장 높은 비중을 유지하고 있다. 연구원 및 기타 직종의 전문가 역시 지속적으로 평가단에 참여하고 있다. 기타 직종에 해당하는 직업으로 경영 컨설턴트, 변호사, 관련 분야 기업인 등이 있으며, 시간이 지나면서 공공기관의 전임 CEO가 발탁되는 등 보다 더 다양한 직종의 종사자가 포함되고 있다.

경영평가단에 참여하는 평가위원들의 전공영역의 구성도 경영평가단의 전문성과 적실성과 대표성 확보 등의 측면에서 매우 중요한 요소이다. 전 기간 동안 대학교수 전공별 평균 인원을 기준으로 볼 때 경영학, 행정학, 경제학, 공학, 기타, 법학 전공자 순으로 평가단이 구성되어 왔음을 확인할 수 있다.

〈표 3-28〉 경영평가단 직업 구성의 변화

(단위: 명, %)

평가 대상 연도	기관 분류	직업				총합계
		대학교수	공인회계사	연구원	기타	
1983	투자	8 (30.8)	12 (46.1)	4 (15.4)	2 (7.7)	26
1984	투자	10 (31.3)	13 (40.6)	5 (15.6)	4 (12.5)	32
1985	투자	20 (48.8)	15 (36.6)	3 (7.3)	3 (7.3)	41
1986	투자	17 (53.1)	14 (43.8)	-	1 (3.1)	32
1987	투자	20 (55.5)	15 (41.7)	1 (2.8)	-	36
1988	투자	21 (55.2)	12 (31.6)	3 (7.9)	2 (5.3)	38
1989	투자	19 (50.0)	13 (34.2)	3 (7.9)	3 (7.9)	38
1990	투자	25 (64.1)	11 (28.2)	2 (5.1)	1 (2.6)	39
1991	투자	28 (75.7)	5 (13.5)	4 (10.8)	-	37
1992	투자	28 (73.7)	7 (18.4)	3 (7.9)	-	38
1993	투자	24 (63.2)	10 (26.3)	4 (10.5)	-	38
1994	투자	24 (64.9)	9 (24.3)	3 (8.1)	1 (2.7)	37
1995	투자	23 (60.5)	10 (26.3)	3 (7.9)	2 (5.3)	38
1996	투자	27 (69.2)	9 (23.1)	2 (5.1)	1 (2.6)	39
1997	투자	22 (73.4)	7 (23.3)	1 (3.3)	-	30
1998	투자	18 (60.0)	7 (23.3)	2 (6.7)	3 (10.0)	30
1999	투자	23 (69.7)	7 (21.2)	2 (6.1)	1 (3.0)	33
2000	투자	23 (69.7)	7 (21.2)	1 (3.0)	2 (6.1)	33

〈표 3-28〉의 계속

평가 대상 연도	기관 분류	직업				총합계
		대학교수	공인회계사	연구원	기타	
2001	투자	29 (74.3)	8 (20.5)	1 (2.6)	1 (2.6)	39
2002	투자	28 (80.0)	7 (20.0)	-	-	35
2003	투자	28 (75.7)	6 (16.2)	3 (8.1)	-	37
2004	투자	25 (65.8)	8 (21.1)	4 (10.5)	1 (2.6)	38
	산하	58 (63.7)	17 (18.7)	13 (14.3)	3 (3.3)	91
2005	투자	33 (67.3)	8 (16.3)	5 (10.2)	3 (6.1)	49
	산하	74 (67.3)	16 (14.6)	15 (13.6)	5 (4.5)	110
2006	투자	36 (72)	7 (14)	5 (10)	2 (4)	50
	산하	65 (61.9)	18 (17.1)	17 (16.2)	5 (4.8)	105
2007	공기업· 준정부	98 (70.5)	24 (17.3)	14 (10.1)	3 (2.1)	139
2008	공기업· 준정부	105 (75.5)	21 (15.1)	9 (6.5)	4 (2.9)	139
2009	공기업· 준정부	86 (66.2)	27 (20.8)	12 (9.2)	5 (3.8)	130
2010	공기업· 준정부	111 (65.7)	34 (20.1)	12 (7.1)	12 (7.1)	169
2011	공기업· 준정부	102 (68.5)	29 (19.5)	11 (7.4)	7 (4.7)	149
비율 평균(%)		65.69	21.57	8.72	4.02	100

주: () 안은 비중임

평가단 구성 초기인 1980년대에는 경영학 전공자의 비중이 압도적으로 높았다. 이것은 각 기관의 경영성과를 분석·평가하는 데 기본적으로 경영학 및 행정학의 전문지식이 필요하기 때문으로 판단되며, 전 기간 동안 경영학, 행정학, 경제학 전공자의 비율이 상대적

으로 높았던 것 역시 동일한 맥락에서 해석할 수 있다. 그러나 1990년대 중반 이후 평가대상 기관 및 지표의 범위가 확대됨에 따라 경영학 전공자의 비율이 감소하는 대신 공학, 법학 등 기타 다양한 전공의 비율이 증가하고 있다. 이는 평가 범위 확대에 따라 경영 전반뿐만 아니라 주요 사업 부문 등 각 기관이 시행하는 사업 등을 평

〈표 3-29〉 경영평가단 전공별 구성의 변화(대학교수 기준)

(단위: 명, %)

평가 대상 연도	기관 분류	전 공						합계
		경영학	경제학	행정학	공학	법학	기타	
1983	투자	4 (50.0)	2 (25.0)	2 (25.0)	-	-	-	8
1984	투자	8 (80.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	-	-	-	10
1985	투자	18 (90.0)	1 (5.0)	-	1 (5.0)	-	-	20
1986	투자	15 (83.3)	2 (11.1)	-	1 (5.6)	-	-	18
1987	투자	17 (85.0)	3 (15.0)	-	-	-	-	20
1988	투자	15 (71.4)	3 (14.3)	2 (9.5)	1 (4.8)	-	-	21
1989	투자	12 (63.2)	2 (10.5)	2 (10.5)	3 (15.8)	-	-	19
1990	투자	18 (72.0)	3 (12.0)	1 (4.0)	3 (12.0)	-	-	25
1991	투자	23 (82.2)	2 (7.1)	2 (7.1)	1 (3.6)	-	-	28
1992	투자	21 (75.0)	3 (10.7)	3 (10.7)	1 (3.6)	-	-	28
1993	투자	18 (75.0)	3 (12.5)	2 (8.3)	1 (4.2)	-	-	24
1994	투자	17 (70.8)	4 (16.7)	2 (8.3)	1 (4.2)	-	-	24
1995	투자	13 (54.2)	4 (16.7)	5 (20.8)	2 (8.3)	-	-	24
1996	투자	15 (55.6)	5 (18.5)	4 (14.8)	3 (11.1)	-	-	27

〈표 3-29〉의 계속

평가 대상 연도	기관 분류	전 공						합계
		경영학	경제학	행정학	공학	법학	기타	
1997	투자	9 (40.9)	7 (31.8)	4 (18.2)	2 (9.1)	-	-	22
1998	투자	7 (36.8)	6 (31.6)	5 (26.3)	1 (5.3)	-	-	19
1999	투자	10 (41.7)	6 (25.0)	6 (25.0)	2 (8.3)	-	-	24
2000	투자	11 (47.9)	5 (21.7)	5 (21.7)	2 (8.7)	-	-	23
2001	투자	13 (44.8)	5 (17.3)	9 (31.0)	2 (6.9)	-	-	29
2002	투자	12 (42.9)	4 (14.3)	9 (32.1)	3 (10.7)	-	-	28
2003	투자	13 (46.4)	4 (14.3)	8 (28.6)	3 (10.7)	-	-	28
2004	투자	10 (40)	6 (24)	6 (24)	3 (12)	-	-	25
	산하	17 (29.3)	9 (15.5)	22 (37.9)	5 (8.6)	2 (3.4)	3 (5.3)	58
2005	투자	12 (36.4)	9 (27.3)	8 (24.2)	3 (9.1)	1 (3.0)	-	33
	산하	24 (32.4)	13 (17.6)	27 (36.5)	6 (8.1)	-	4 (5.4)	74
2006	투자	15 (41.7)	12 (33.3)	2 (5.6)	3 (8.3)	1 (2.8)	3 (8.3)	36
	산하	13 (20)	10 (15.4)	32 (49.2)	3 (4.6)	-	7 (10.8)	65
2007	공기업· 준정부	35 (35.7)	11 (11.2)	30 (30.6)	7 (7.1)	2 (2.1)	13 (13.3)	98
2008	공기업· 준정부	50 (47.6)	10 (9.5)	25 (23.8)	5 (4.8)	1 (1.0)	14 (13.3)	105
2009	공기업· 준정부	42 (48.8)	17 (19.8)	12 (13.9)	4 (4.7)	2 (2.3)	9 (10.5)	86
2010	공기업· 준정부	43 (38.7)	29 (26.1)	26 (23.4)	7 (6.3)	3 (2.7)	3 (2.7)	111
2011	공기업· 준정부	40 (39.2)	19 (18.6)	27 (26.5)	6 (5.9)	3 (2.9)	7 (6.9)	102
비율 평균(%)		46.75	17.43	22.90	6.74	1.19	4.99	100

주: () 안은 비중임

가하는 데 필요한 전공지식이 추가적으로 요구되고 있기 때문에 해석할 수 있다. 정부산하기관의 2004년도 경영실적평가 당시부터 법학 및 기타 전공자가 참여하기 시작하였다. 2007년 이후부터는 평가단의 전공 배경이 상당히 균형 있게 유지되어 왔음을 볼 수 있다.

라. 경영평가단 교체율의 변화

경영평가단의 공정성과 전문성 및 계속성 확보와 관련하여 경영평가단의 교체율 및 신규 참여비율은 경영평가단 구성 및 운영에 있어 매우 중요한 요소이다. 경영평가단의 공정성과 전문성 확보를 위해서는 신규 참여를 확대해야 한다는 의견과 경영평가단의 계속성 확보와 전문성 축적을 위해서는 연임이 필요하다는 상반된 의견이 계속 제기되고 있다.

첫째, 정부투자기관 경영평가단을 대상으로 분석한 결과 경영평가단의 최저 교체율은 1999년도 경영실적평가 당시의 15.2%였으며, 최고 교체율은 1984년도 경영실적평가 당시의 81.3%였다. 1990년대 중반 이후에는 그 이전에 비해 상대적으로 교체율이 낮아졌음을 확인할 수 있다.

둘째, 2005년부터 2007년까지 3년 동안 운영된 정부산하기관 경영평가단의 경우 2년차에 38.2%, 3년차에 32.4%의 교체율을 기록하였다.

셋째, 2008년부터 구성된 공기업·준정부기관 경영평가단의 경우 역시 50% 내외의 교체율을 보이고 있다. 2007년도 경영실적평가 당시 전체 139명 중 정부투자기관 평가단 출신 17명, 정부산하기관 출신 39명으로 총 56명이 전년에 이어 평가단에 참여하였다. 그 결과 신규 참여자는 83명으로 전년 대비 교체율은 59.7%였다. 참고로 2009년도 경영실적 평가를 위해 평가단을 구성할 당시에는 공정성 제고를 위해 총괄간사와 부문간사를 제외하고 평가단원이 3년 이상 연임하지 않도록 하는 지침을 설정한 바 있다. 또한, 2010년도 평가단 운영은 기관장 평가단을 통합 운영하였기 때문에 총원이 급상승

한 시기이다.

〈표 3-30〉 정부투자기관 경영평가단의 교체율 추이

(단위: 명, %)

평가 대상 연도	기관 분류	총원 (a)	전년도 참여자				전년도 비참여자 (c)	교체율 (=c/a)
			총괄	비계량	계량	전체 (b)		
1983	투자	26	0	0	0	0	26	100
1984	투자	32	-	3	5	8	26	81.3
1985	투자	41	6	2	6	14	27	65.9
1986	투자	32	2	3	6	11	21	65.6
1987	투자	36	3	11	7	21	15	41.7
1988	투자	38	4	5	6	15	23	60.5
1989	투자	38	4	15	8	27	11	28.9
1990	투자	39	2	2	5	9	30	76.9
1991	투자	37	5	10	4	19	18	48.6
1992	투자	38	4	13	5	22	16	42.1
1993	투자	38	6	12	8	26	12	31.6
1994	투자	37	6	12	10	28	9	24.3
1995	투자	38	4	10	7	21	17	44.7
1996	투자	39	5	15	9	29	10	25.6
1997	투자	30	5	9	5	19	11	36.7
1998	투자	30	4	7	3	14	16	53.3
1999	투자	33	6	15	7	28	5	15.2
2000	투자	33	6	11	7	24	9	27.3
2001	투자	39	6	12	6	24	15	38.5
2002	투자	35	7	12	5	24	11	31.4
2003	투자	37	3	11	5	19	18	48.6
2004	투자	38	5	9	4	18	20	52.6
2005	투자	49	9	12	6	27	22	44.9
2006	투자	50	5	15	5	24	25	50.0

〈표 3-31〉 공기업·준정부기관 경영평가단의 교체율 추이

평가 대상 연도	기관 분류	총 원 (a)	전년도 참여자				전년도 비참여자 (c)	교체율 (=c/a)
			총괄	비계량	계량	전체 (b)		
2007	공기업· 준정부	139	2	42	12	56	83	59.7
2008	공기업· 준정부	139	3	43	15	61	78	56.1
2009	공기업· 준정부	130	4	48	18	70	60	46.2
2010	공기업· 준정부	169	3	77	27	107	62	36.7
2011	공기업· 준정부	149	2	72	21	95	54	36.2

주: 2007년도 경영실적평가 시, 공기업·준정부기관 통합 평가단은 2006년도 실적평가를 담당했던 정부투자기관·산하기관 양 평가단과 비교하여 조사

제 4 장

공공기관 경영평가 지표체계의 변천

공공기관 경영평가는 전년도 경영실적의 평가 결과를 근거로 인센티브를 결정하는 것은 물론 환류시스템을 통해서 경영개선에 대한 방향을 제시하여 지속적인 경쟁력 강화를 요구한다. 이러한 일련의 평가제도 운영의 핵심이 바로 경영평가지표체계라고 볼 수 있다. 평가지표가 기관 경영진에게 리더십 방향을 제시하는 동시에 평가단이 그 경영실적을 평가하는 기준이기 때문이다. 여기서는 공공기관 경영평가지표체계의 변천 과정과 내용을 분석하여 경영평가가 어떤 측면에 주안점을 두고 발전해 왔는가를 조명하고자 한다.

I. 평가지표 부문 구성 및 부문별 가중치

1. 평가 부문별 가중치

공공기관 경영평가 지표는 크게 3개 부문(종합경영, 주요 사업, 경영 효율화)으로 구성되어 운영되어 왔으며, 이들 부문에 대한 가중치가 [그림 4-1]에 제시되어 있다. 평가제도의 도입 초기에는 경영 효율화, 즉 경영관리체계 도입 및 정착에 초점을 맞추어져 있었지만 시행을 반복하면서 3개 부문이 적정한 균형을 이루는 방향으로 발전되었다. 이들 부문 간의 상대적 가중치는 평가시기 구분과는 대체적으로 무관하며 정권이 강조하는 정책방향에 다소간의 영향을

받으며 조정되어 온 것으로 판단된다.

종합경영은 20점의 가중치로 시작하여 1998년까지는 20점대 이내를 유지하다가 '혁신'을 강조했던 노무현 정부의 후반부에는 30점을 넘는 수준까지 상향 조정되었다. 2007년도 말, 혁신지표의 폐지와 더불어 종합경영은 다시 25점 이하로 유지되어 전체적인 균형을 확보하기에 이르렀다.

2006년도 종합경영 가중치를 상향 조정하게 된 배경을 당시 평가위원이 다음과 같이 회상한다. “툭다운 개념에서 혁신활동을 공공기관에게 전파시키고 싶었습니다. 그래서 혁신평가 결과를 10점 정도 종합경영에 포함시킨 것입니다. 2년 정도 강력하게 추진하여 혁신의 중요성을 공기업에게 전파시키는 효과를 거두었다고 판단합니다.”

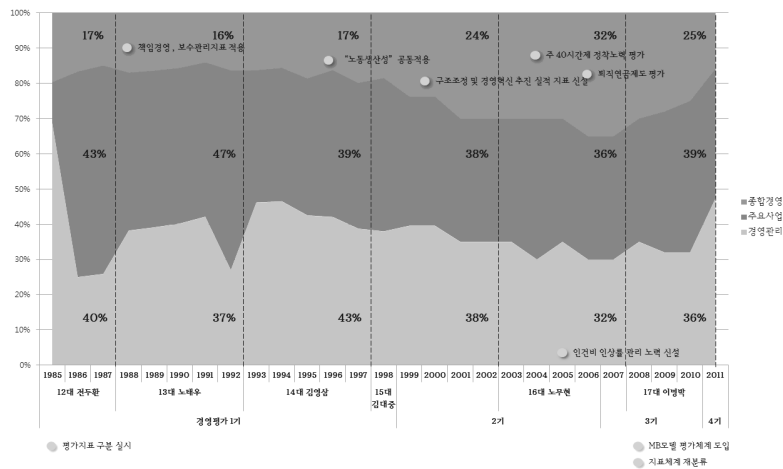
주요 사업은 1985년 일시적인 시점을 제외하고는 가장 높은 가중치로 평가되어 왔다. 전두환 정부의 후반부와 노태우 정부에서는 50점에 가까운 수준의 가중치로 운영되었으며 경영혁신을 강조했던 일부 기간을 제외하고는 대부분 40점대를 유지하였다. 그만큼 주요 사업은 공공기관 경영평가의 중심축 역할을 하였다는 의미이며 평가체도가 궁극적으로는 기관의 고유 사업역량을 향상시키는 데 초점을 맞추려고 노력하였음을 엿볼 수 있다.

경영 효율화는 종합경영과는 반대의 개념으로 중시되어 왔다. 공기업의 경영관리체계가 정착되던 초기에는 경영 효율화의 가중치가 70점대와 45점대로 평가되던 시기가 있었지만 노무현 정부 이후부터는 35점 이하로 평가되었다. 경영시스템 구축 및 운영이 어느 정도 높은 수준에 이르렀다고 판단되는 시점부터 경영정보시스템 지표가 삭제되는 등 평가영역도 축소되었다.

평가지표는 2008년도에 말콤 볼드리지 모델 개념을 적용하면서 리더십·전략이 종합경영 부문을 대체하였으며 경영시스템이 주요

사업과 경영효율화 부문을 포괄하는 방식으로 변화하였다. 계획, 집행, 성과로 구분하려는 제도 개선의 일환으로 추진된 것으로서 평가지표를 과정적 평가(정성적 평가)와 결과적 평가(정량적 평가)를 구분한 것이 가장 큰 차이점으로 볼 수 있다.

[그림 4-1] 공기업 평가지표 부문별 가중치의 변천(1985~2011)



주: 지표별 가중치는 해당 연도 전체 평가유형(기관)의 평균값을 사용

2. 계량지표 대비 비계량지표의 가중치

계량지표와 비계량지표로 구분되는 평가지표 특성은 평가의 객관성과 전문성의 개념까지 확대되어 해석될 수 있다. 계량지표는 사실에 근거한 평가가 가능하므로 객관성이 높은 반면, 산식과 목표치 설정이 기관의 고유한 특성을 반영하는 데 한계가 있다. 특히 종합경영이나 경영 효율화 부문의 공통 계량지표는 기관 간의 형평성을 감안하여 통일된 산식과 목표설정을 추진하고 있는데 이런 과정에서 기관이 당면한 개별적인 여건을 충분히 감안할 수가 없는 것이다. 반면에, 비계량지표는 평가위원의 집단적인 전문성에 근거한 평

가가 가능하며 정성적, 특히 질적 수준을 평가하는 데 용이하다. 또한 기관의 조직 규모와 사업환경 등을 감안한 종합적인 수준 판단이 가능하다. 그러나 평가위원의 개별적 철학과 소신에 의해서 평가 관점이 다를 수 있다는 이유로 평가의 일관성에 대한 회의적 시각이 있는 것도 사실이다. 따라서 계량과 비계량 지표의 상대적 가중치는 평가의 객관성과 전문성 중에서 어느 측면을 더 중시하고 있는가를 시사하는 척도이기도 하다.

[그림 4-2]와 [그림 4-3]에 나타나 있듯이, 계량과 비계량 지표의 가중치 비율은 50%를 중심으로 어느 측면을 더욱 중시하였는가에 의해서 지속적으로 조정되어 왔다고 볼 수 있다. 1983년도 평가를 도입하는 시점에는 단연 계량평가지표의 가중치가 높았다. 70점에 해당하는 지표가 계량 관점에서 평가되었으며 1987년까지 60점대를 유지하였다. 평가제도 운영 초기에는 가능한 적은 수의 평가위원으로 평가할 수 있는 계량지표 개발에 관심이 높았던 것으로 판단된다.

1983년도 초창기 경영평가제도를 도입하는 데 주도적인 역할을 하였던 송대회 원장이 계량지표의 중요성을 강조하였다. “초창기에는 거의 모든 지표를 계량지표로 하려고 하였습니다. 회계사들을 중심으로 평가제도를 설계한 탓도 있지만 가능하면 객관성과 공정성을 높이는 방향을 고민한 결과이기도 합니다. 하지만 평가가 그룹 평가이므로 비계량 부문을 전혀 무시하고 갈 수는 없었습니다.”

비계량지표는 1995년부터 10년 동안 50점을 넘는 수준을 유지할 정도로 중시되는데 그러한 현상은 시대적인 흐름을 반영하는 새로운 지표의 도입 때문이라고 볼 수 있다. 1995년도에는 노사관리가 평가에 포함되기 시작하였으며 평가 2기에는 이사회 운영, 윤리경영 등이 새롭게 포함되었는데 이들 지표는 계량평가가 쉽지 않다는 것이 특징이었다. 경영평가 3기로 분류되는 2008년도 평가에서는 계량

대비 비계량 지표의 가중치가 45:55로 분명하게 제시된다. 이는 글로벌 경영품질 스탠다드라고 불리는 말콤 볼드리지 모델의 가중치 분포를 직접적으로 벤치마킹하여 반영시킨 결과다.

“글로벌 경영표준이라는 말콤 볼드리지 모델의 가중치가 55:45로 비계량과 계량 비율이 나뉘어져 있습니다. 경영평가 모델의 글로벌화에 초점을 맞추었던 2007년도 지표개선 작업에서는 그런 특성을 반영시켰습니다.” 2007년 지표개선 작업을 주도했던 KMAC 한상록 본부장이 가중치 변경 배경을 구체적으로 제시하였다.

계량지표의 가중치는 공기업과 준정부 간에 다소 차이점을 두고 운영되었다. 경영시스템 구축에서 앞서있던 공기업은 계량을 다소 높게 설정하여 최종 성과의 향상에 초점을 맞출 것을 주문하였고, 지속적인 경영시스템 정착 노력이 필요했던 준정부기관의 평가에서는 비계량 부문을 조금 더 중시하였다.

계량과 비계량 지표의 가중치는 경영평가 3기 후반과 4기에 접어들면서 다시 계량지표를 강조하는 것으로 방향을 잡게 된다. 이명박 정부 초기에 국가경쟁력위원회 위원장의 강력한 주문과 더불어 경영평가 단순화에 대한 다양한 이해관계자의 주문에 대응하려는 지표 개선 노력의 결과이기도 하다.

“평가지표를 좀 더 간소화시키고 가능하면 계량평가로 객관화시키는 것이 바람직하다고 생각합니다.”

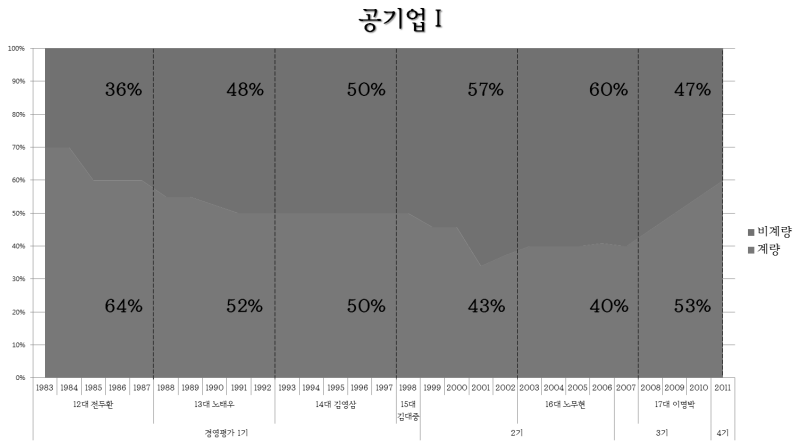
- 2008년 국가경쟁력위원회 사공일 위원장

계량과 비계량의 적정 가중치는 피평가기관은 물론 평가위원의 개인적인 철학에 의해서도 크게 영향을 받는 주제다. 앞서서도 기술하였듯이, 기관의 경영실적을 단순히 몇 개의 계량적인 수치로 제시

하는 것이 평가의 충분성을 담보할 수 있는가라는 관점과 복잡하더라도 다양한 관점을 평가할 수 있도록 정성적인 평가내용에 근거한 전문가의 평가가 필요한가에 대한 판단이 요구되기 때문이다. 여기서 중요한 것은 공공기관의 계량지표 실적이 정부정책에 의해서 직접적으로 영향을 받아 실적의 우수성 여부를 판단하기가 쉽지 않다는 점이다. 오랜 기간 평가팀장을 맡았던 조폐공사의 김인동 처장의 의견은 다음과 같다.

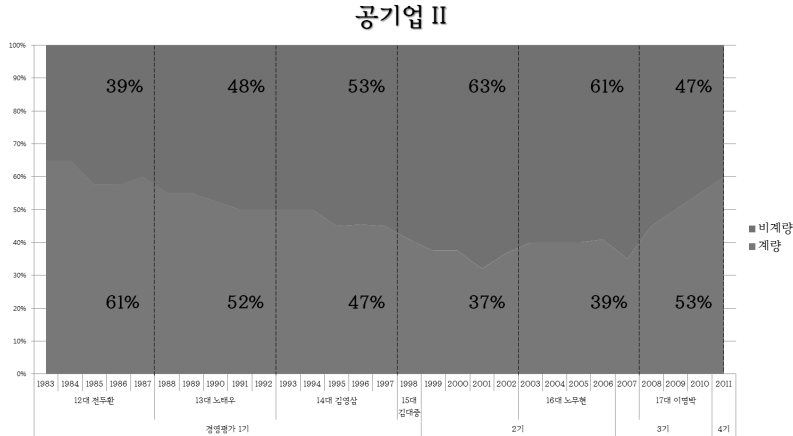
“각 기관은 고유한 국가사업을 수행하고 있으므로 국가정책의 방향에 따라 계량 부문에 큰 영향을 받습니다. 따라서 계량 대 비계량 비율은 각각 50% 수준으로 유지하는 것이 평가의 객관성을 확보할 수 있다고 봅니다.”

[그림 4-2] 공기업 I 유형의 계량지표 대 비계량지표의 가중치
변천(1983~2011)



- 주: 1. 공기업 I 유형은 1983~2006년은 건설제조, 2007년은 공기업 I, 2008~2009년은 SOC, 2010년은 공기업 I 유형을 적용
- 2. 공기업 II 유형은 1983~2006년은 서비스진흥, 2007년은 공기업 II, 2008~2009년은 서비스·진흥·제조, 2010년은 공기업 II 유형을 적용
- 3. 기관별/유형별 가중치가 상이한 경우에는 평균값 적용

[그림 4-3] 공기업 II 유형의 계량지표 대 비계량지표의 가중치 변천(1983~2011)



- 주: 1. 공기업 I 유형은 1983~2006년은 건설제조, 2007년은 공기업 I, 2008~2009년은 SOC, 2010년은 공기업 I 유형을 적용
- 2. 공기업 II 유형은 1983~2006년은 서비스진흥, 2007년은 공기업 II, 2008~2009년은 서비스·진흥·제조, 2010년은 공기업 II 유형을 적용
- 3. 기관별/유형별 가중치가 상이한 경우에는 평균값 적용

II. 경영평가지표 수의 변천

1. 평균 지표 수의 변천과정

경영평가제도 도입 초기에는 평가지표가 기관의 대표적인 업무를 점검하는 기능으로만 구성됨으로써 평균 지표 수가 비교적 적었다. 1983년도 경영실적에 대한 평가 및 1984년도 경영실적에 대한 평가에서의 평균 지표 수는 각각 21.46개와 24.40개로서 상대적으로 적었다. 그러나 지표 내의 착안사항이나 평가내용이 세분화되어 평가

범위 자체는 상당히 방대하게 시작되었다. 평가제도가 정착되어가면서 평가지표가 점차 세분화되어 평균 지표 수가 1985년도 평가에서는 31.88개, 이듬해인 1986년도 평가에서는 36.40개로 점증하였고, 1987년도 평가부터는 40개 이상으로 급증하였다.

1990년도 경영실적에 대한 평가에서는 평균 지표 수가 38.26개, 1991년도 33.39개, 1992년도 경영실적에 대한 평가에서는 33.96개, 1993년도 경영실적에 대한 평가에서는 32.22개(계량지표 11~17개, 비계량지표 17~22개의 지표로 구성), 1994년도 경영실적에 대한 평가에서는 32.90개, 1995년도 경영실적에 대한 평가에서는 32.28개, 1996년도 경영실적에 대한 평가에서는 33.56개, 1991년도 경영실적에 대한 평가부터 1996년도 평가까지는 30여 개 내외로 구성되었다.

1997년도 경영실적 평가부터는 평균 지표 수가 더욱 감소하여 20개대로 축소되어 1997년도 평가에서는 평균 지표 수가 24.69개, 1998년도 경영실적에 대한 평가에서는 26.77개, 1999년도 경영실적에 대한 평가에서는 28.31개로 구성되었다. 2000년도 평가에서는 30.69개로 약간 증가하였지만, 2001년도 경영실적에 대한 평가에서 다시 29.69개로 감소하였고, 2002년도 29.38개, 2005년도 32.1개, 그리고 2008년도 29.7개, 2000년도부터 2010년까지는 30개 내외 수준으로 유지되었다. 이러한 흐름은 보다 정교한 지표 설계에 근거하여 평가가 이루어졌다는 것으로 해석될 수 있다. 이는 공공기관 경영실적 평가제도가 보다 객관적이고 구체적인 평가에 초점을 맞출 필요가 있다는 피평가기관과 제도운영 이해관계자의 요구에 대응하기 위한 노력의 일환이었다. 즉, 포괄적인 평가에서 세부적인 평가로 전환하여 경영평가가 추구하는 '절대평가 개념'과 개선점 도출을 중시하였던 시기였다.

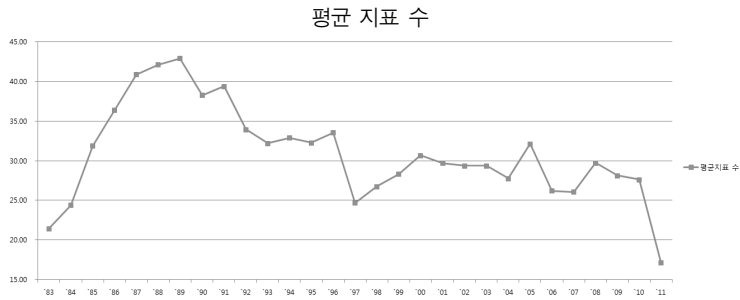
2011년에는 평가지표를 대폭 축소시켜서 평균 지표 수가 17.1개로 줄었다. 평가의 부담을 줄이고 지표를 간소화시키기 위해서 지표 통합을 과감하게 시도한 결과라고 볼 수 있다.

〈표 4-1〉의 계속

(단위: 개)

기관명	경영평가 1기																				평균									
	시기 및 연도					2기					3기					4기														
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02		'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
농어촌개발공사(∼86) 농수산물유통공사(86-)	27	27	34	35	37	36	36	35	36	32	31	30	30	35	25	37	27	31	29	29	30	31	33	25	-	-	-	-	31.58	
한국전기통신공사	24	30	35	45	51	52	53	42	47	34	34	36	34	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39.43	
한국관광공사	13	23	30	41	50	44	46	39	38	36	33	34	32	37	27	28	29	31	30	30	30	28	32	27	25	30	28	28	31.59	
한국방송공사	24	27	38	46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33.75	
국립교과서(위)	19	20	29	32	36	35	32	29	30	28	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28.82	
한국해외개발공사	20	24	37	46	45	47	46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37.86	
근로복지공사	20	26	37	44	47	46	46	44	45	37	34	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38.25	
한국철도공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29.71	
인천국제공항공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.20	
한국공항공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.00	
대한주택보증(주)(07.10~)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.40	
대한주택보증(주)(08.09)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.40	
부산항만공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.40	
산재의료관리원(08)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29.67	
한국산재의료원(09~)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.40	
인천항만공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.40	
제주국제자유도시개발센터	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.80	
한국감정원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.00	
한국마사회	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.00	
한국방송광고공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.00	
한국지역난방공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.00	
한국전력에너지본부공단	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.25	
지표합계	515	610	797	910	981	1,011	1,030	880	946	781	741	658	581	604	321	348	368	399	386	382	382	382	361	450	367	626	714	647	608	360
(대상기관수)	(24)	(25)	(25)	(25)	(24)	(24)	(24)	(23)	(23)	(23)	(23)	(20)	(18)	(18)	(13)	(13)	(13)	(13)	(13)	(13)	(13)	(13)	(14)	(14)	(14)	(24)	(24)	(23)	(22)	
평균지표수	21.46	24.40	31.88	36.40	40.88	42.13	42.92	38.29	39.33	33.96	32.22	32.90	32.28	33.56	24.68	26.77	28.31	30.63	29.68	29.38	27.77	32.14	26.21	26.08	29.75	28.13	27.64	17.14	31.37	
표준편차	3.93	2.89	4.74	5.93	7.39	7.42	8.54	6.96	7.00	3.35	2.65	2.25	2.24	2.81	1.97	3.56	2.25	2.29	1.65	1.33	1.39	2.13	2.14	2.26	2.38	1.75	0.92	0.85	7.56	

[그림 4-4] 경영실적 평가 평균 지표 수의 연도별 추세



2. 기관별 지표 수 편차의 변천과정

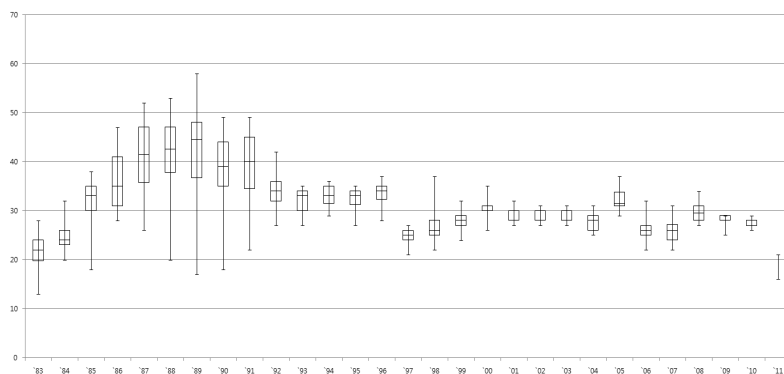
1983년도 경영실적 평가부터 1991년도 평가까지는 대체적으로 평가지표의 수가 정부투자기관별로 상당한 편차를 나타내었던 것에 반해, 1992년도 경영실적에 대한 평가부터는 기관별 평가지표 수의 편차가 점차 축소되었다. 정부투자기관별 평가지표 수의 편차를 보면 1983년도 경영실적에 대한 평가의 경우 지표 수가 가장 적었던 한국관광공사 및 대한무역진흥공사는 각각 13개, 14개였던 것에 비해 가장 많았던 광업진흥공사는 28개로서 15개의 편차를 나타내었다. 1987년도 경영평가 역시 지표 수가 가장 적었던 종합화학공업(주)은 지표 수가 26개였던 것에 반해 가장 많았던 한국전매공사는 무려 53개나 되었다. 1990년도 평가 역시 종합화학공업(주)는 18개였던 것에 반해 한국수자원공사는 지표 수가 49개나 되었다. 이러한 결과는 평가제도 도입 초기에 기관의 고유 특성을 그만큼 다양하게 반영하였음을 의미한다.

1992년도 경영실적 평가부터는 각 정부투자기관별 경영평가 지표 수의 편차가 이전에 비해 상당히 축소되었다. 1992년도 평가에서는 지표 수가 가장 적었던 한국종합화학공업(주)와 국정교과서(주)는 각각 27개, 28개였고, 가장 많았던 한국담배인삼공사, 한국조폐공사,

한국전력공사, 근로복지공사는 모두 37개였다. 또한 2000년도 경영실적에 대한 평가에서는 편차가 더욱 축소되어 지표 수가 가장 적었던 대한무역투자진흥공사는 26개, 가장 많았던 한국수자원공사는 35개로서 이전과 비교했을 때 정부투자기관별 평가지표 수의 편차가 9개로 대폭 감소하였다. 또한 2002년도 경영실적에 대한 평가에서는 지표 수가 가장 적었던 대한무역투자진흥공사는 27개, 가장 많았던 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국토지공사는 31개였다. 이는 주요 사업 부문을 제외하고서는 대부분 공통적인 통합지표체계를 개발하여 평가제도에 활용한 것에 기인하는 변화로서 정부투자기관의 경영시스템이 유사한 지향점을 향해서 발전했던 과정이라고 판단할 수 있다.

평가지표 수는 2009년 이후로는 표준편차 값이 아주 작아지는 것을 볼 수 있다. 모든 기관들이 종합경영과 경영 효율화 부문에서 통합지표에 근거하여 평가를 받았고, 주요 사업 역시 지표 수를 가능하면 3~5개로 간소화할 것을 권장한 결과이기도 하다. 아래 그림에 각 연도의 평가지표 수의 중앙값, 1분위 수, 3분위 수, 최댓값, 최솟값을 이용하여 상자그림(Boxplot)을 그려보았다. 1989년도가 각 기관별로 평가지표 수가 가장 넓은 분포를 보여주고 있으며 2010년도는 기관의 지표 수의 차이가 별로 없었음을 알 수 있다.

[그림 4-5] 연도별 지표 수 산포



Ⅲ. 평가지표의 구성 및 평가내용의 변천

평가지표의 구성 및 평가내용의 변천 과정을 경영평가 시대와 정부 정권이양을 중심으로 분석하였다. 첫째, 종합적인 지표체계의 변천은 주요 지표들이 시대를 거치면서 어떻게 발전하고 조정되었는가에 초점을 맞추었다. 대표적인 지표명을 설정하여 이들 지표들이 각 평가시대를 거치면서 어떤 방식(즉, 동일 혹은 유사)으로 평가되었는가를 도출하는 데 초점을 맞추었다. 이는 전체적인 평가지표 구성에 대한 윤곽을 잡아보려는 노력의 일환이다. 둘째, 각 지표별 세부 평가내용이 어떻게 변천하였는지도 구체적으로 조사하였다. 경영실적 평가제도에서 활용된 각 지표의 평가내용이 시대를 거치면서 어떻게 구체화되었는가를 판단할 수 있는 접근방식이다. 조사분석 결과를 나타내는 도표를 작성하는 데 사용된 기호는 다음과 같은 의미를 가지고 있다.

- : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우
- ⊙ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
- : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
- △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
- : 공기업 SOC기관만 적용된 경우
- ☆ : 정부정책 추진을 위해서 가점 성격으로 적용된 경우

본 연구는 주로 종합경영(리더십, 전략)과 경영 효율화 부문의 공통지표에 초점을 맞추어 진행되었으며 주요 사업은 분석 대상에서 제외되었다. 공공기관별로 주요 사업 내용의 차이가 심할 뿐만 아니라 평가대상에 포함되었던 기관 또한 크게 변화했기 때문이다. 피평가기관의 개별적인 특성을 나타내는 주요 사업지표는 편람을 참조하는 것이 오히려 효과적일 수가 있으며 본 조사분석 결과는 경영 효율화 평가 관점의 핵심을 요약 정리한 것으로 활용하면 될 것이

다. 또한, 본 조사분석 결과는 대표기관(예, 한국전력공사, 대한무역진흥공사 등)의 편람에 토대를 두고 작성되었다. 공통지표라고 하더라도 기관별로 다소간 차이가 있는 점이 포함되지 않았음을 주지해야 할 것이다. 모든 공공기관의 편람을 조사분석하는 총체적인 노력이 본 연구의 당초 취지에 부합하지 않는다고 판단하였다.

1. 비계량지표의 구성 및 평가내용

종합경영의 핵심은 리더십, 책임경영, 전략경영으로 구성되어 있다. 경영진 리더십 지표가 직접적으로 등장하는 것은 경영평가 3기인 2008년이며 3년 연속 동일한 지표가 적용되었다. 그 이전에는 책임경영을 완수하는 것에 대한 평가로 경영진 리더십 수준을 판단한 것으로 볼 수 있다. 개인의 리더십보다는 조직 차원의 기여에 대해서 초점을 맞추었던 것이다.

리더십 지표의 핵심인 '책임경영의 구현'의 세부적인 평가내용은 점진적으로 강화되었음을 알 수 있다. 초기에는 책임경영, 공익성 제고, 이사회 운영을 중심으로 평가되었지만 국민의 정부 후반부인 2001년부터 내부감사체계, 윤리경영, 투명경영, 사회적 공헌 등 보다 구체적으로 리더십에 대한 강도 높은 주문이 요구되었다.

고객만족경영은 1980년대 중반에도 대민서비스 개념으로 평가에 포함되었다가 2001년부터 본격적으로 CS경영이라는 지표로 평가되었다. 최근에는 국민평가가 포함되는 등 평가의 범위를 확대하고 있는 상황이다.

2010년 국민평가를 시범 실시하는 것을 검토하게 된 기재부 담당 사무관이 국민평가의 필요성을 다음과 같이 설명하였다. “고객만족도 수준이 과도하게 높게 나타나는 등 한계지표에 도달하고 있다는 판단이 들었습니다. 뭔가 새로운 관점이 필요한 시점이라고 생각하여 국민체감도 평가 개념을 도입하는 것을 검토하게 되었습니다.”

경영혁신평가는 자체적으로 평가되다가 혁신평가가 생기면서 평가 결과를 10점 반영하는 방식으로 전화되었다. 혁신평가가 부분적인 우수사례 발굴에 초점을 맞춘 것을 감안하면 10점이라는 가중치는 영향력이 컸으며 다른 지표에 비해 기관의 최종 평가 결과에 미치는 영향력이 컸었다. 결국 혁신지표는 참여정부가 마무리되면서 지표체계에서 폐지되기에 이르렀다.

“10점이라는 지표 점수가 외부평가에 의해서 결정되었습니다. 다른 비계량지표 5~6개에 해당하는 것으로서 종합적인 평가결과에 지대한 영향을 미쳤던 것이 사실입니다. 혁신에 대해서 분명히 리더십 방향을 제시한 것은 사실이지만, 평가에 대한 부담이 가중되었습니다.” 2006년도 평가에 대한 기관의 평가담당자들이 당시의 평가부담을 지적하였다.

한편, 정부권장 정책은 2001년 평가지표에 처음 포함된 이후 현재까지 비계량지표 혹은 계량지표로 운영되고 있다. 중소기업지원은 별도로 지표화되기도 하였지만 사회적 공헌이나 권장정책에 포함되었으며 청년인턴제, 사회적 약자계층에 대한 고용지원 등이 이들 지표에 포함되어 평가되었다.

경영시스템 부문은 주요 사업과 경영 효율화로 구성되어 있다. 주요 사업에 대한 계획성 여부는 2008년도에 말콤 볼드리지 모델이 평가모형으로 활용되면서 평가에 포함되었다. 사업 간 정렬성과 사업추진에 요구되는 계획, 집행, 성과관리에 대한 역량 제고를 강화하려는 관점이다. 이들 지표는 다시 주요 사업 지표의 세부내용으로 일부 편성되는 방식으로 조정되었다.

경영 효율화 부문의 조직 및 인사관리는 평가 초기부터 도입되어 중심적인 내용으로 관리되고 있다. 조직관리와 인사관리가 분리되어 적용된 시기도 있었지만 비교적 균형 있게 평가에 적용된 내용으로 판단된다. 경영평가 1기는 통합지표, 그리고 2기 이후부터는 별도

〈표 4-2〉의 계속

평가 범주	평가지표명	경영평가 1기											37기 17대 이명박						
		12대 진두환		13대 노태우		14대 김영삼 문민정부		15대 김대중 국민정부		16대 노무현 참여정부		47기							
		'83-'84	'85-'86	'87-'88	'89-'90	'91-'92	'93-'94	'95-'96	'97-'98	'99-'00	'01-'02			'03-'04	'05-'06	'07-'08	'09-'10	'11	
진 략	비전 및 전략 개발																		
	전략경영체계 확립 ⁶⁾ (종합경영 효율성)	△	△	○	○	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
	주요 사업 추진계획																		
	핵심사업 실행 계획																		
	재무·예산 계획																		○
	자원배분 계획(인력, 조직, 정보시스템 등)																		○
	성과평가지표 설정																		○
	수주관리의 효율성																		○

주: 1) 경영진 리더십 → 리더십(11)
 2) 책임경영 구현 및 공익성 제고 → 책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력('92, '93, '94, '95, '96, '97, '98, '99) → 책임경영('10, '11)
 3) 이사회 운영의 활성화/적정성 → 이사회외의 효율적 운영('86, '87, '88, '89)
 4) 사회 책임과 공헌 → 사회공헌(11)
 5) 고객만족도 개선 노력 → CS경영('08, '09)
 6) 전략경영체계 확립(종합경영효율성) → 전략경영체계확립 및 실행의 적정성('95, '96, '97, '98, '99, '00) → 비전 및 전략 개발('08, '09, '10)
 ○ : 해당연도에 뚜렷하거나 유사한 지표를 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 ● : 평가범주 SOC기관만 적용된 경우
 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

지표 개념으로 조직 및 인사가 관리된 점이 큰 흐름이다.

재무예산관리는 도입 초기에는 예산관리의 효율성에 중심을 두었다가 1999년도 이후에는 재무전략에 초점을 맞추고 있다. 이 또한 시대적 환경에 대응하기 위한 공기업의 노력을 주문한 것으로 볼 수 있다. IMF 위기를 극복하는 과정에서 정부에 요구된 내용을 정부투자기관이 선도적으로 이행해야 하는 긴급상황이 발생했기 때문이다. 이러한 시대적 요구에 대응해야 하는 경영환경이 당시에는 부담으로 작용한 부분도 있었지만 전체적으로 보면 정부투자기관의 경영 건전성 확보와 재무정책 관련 전략적인 의사결정 역량을 제고하는 방향으로 기여하였다.

보수관리는 평가제도 도입 초기부터 지속적으로 관리되어온 지표이다. 공공기관 특성상 인건비에 대한 부담을 줄이고 국민정서에 부합하는 보수수준을 줄여야 한다는 요구를 지속적으로 반영하고 있는 결과다.

“인건비 관리가 늘 문제였습니다. 한꺼번에 인상을 하고 나서는 일시적으로 불이익을 감수하면 오히려 경영평가를 잘 받아 인센티브를 받는 것보다 유리할 수도 있다는 판단을 하는 기관도 있었습니다. 인상을 지침을 지키지 않은 기관에 대해서 경영평가를 통해서 다양한 지표, 특히 보수관리지표 등에서 집중적으로 관리해야 합니다.” 2007년도 평가에서 총괄반 위원을 했던 박재하 박사가 당시 보수관리 지표의 중요성을 강조하였다.

노사관리는 1995년 이후 평가되기 시작하였으며 2008년부터는 노사관계 선진화와 맞물려 세부 평가내용을 대폭 강화했다. 내부평가, 경영정보, 연구개발 등도 시대적 요구에 의해서 변천되었는데 이러한 변천은 지표개선 당시의 정부, 기관, 전문가의 의견을 반영한 결과라고 판단된다. 다만, 지표변천 결과를 반추해 볼 때, 그러한 판단이 공공기관의 경쟁력 강화는 물론 공공기관의 선도적 기능에 어느 정도 기여해 왔는지는 추가적인 분석이 필요한 부분이다.

〈표 4-3〉의 계속

평가 부문	평가 범위	평가지표명	경영평가 1기																													
			12대 진두환		13대 노태우		14대 김영삼 문민정부		15대 김영삼 문민정부		16대 노무현 참여정부		17대 이명박		47																	
			'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
		내부평가 결과 활용																														
		공공기관 선진화 및 경영 효율화																														
		세부추진과정관리 합리성																														
		생산 및 품질관리(자체관리)																														
		생산관리																														
		예방정비(공무제도)																														
		품질향상																														
		물자 조달																														
		경영정보관리																														
		경영정보관리의 효율성																														
		연구개발																														
		연구개발																														
		연구개발 체계의 적정성과 결과의 활용도																														
		생산성향상																														
		심사분석																														
		출자회사 관리																														
		출자회사관리																														

주: 1) 주요 사업 → 주요 사업 추진활동('08, '09, '10)
 2) 인사 및 조직관리의 합리화 → 인사 및 조직관리(85) → 조직 및 인적자원 관리('09, '10, '11)
 3) 조직관리의 합리화 → 조직관리(83, '84, '07, '08)
 4) 인사관리의 합리화 → 인사관리('83, '84) → 인사·보수 관리('07, '08)
 5) 보수 및 성과관리 → 보수관리('07, '08, '09, '10)
 6) 인사관리의 합리화 → 인사관계 합리성('07, '08, '09, '10) → 인사관리('11)
 7) 내부평가제도의 합리성 → 성과관리체계('08, '09, '10)
 ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

2. 경영평가 세부 평가지표의 변천

가. 경영진 리더십

1) 2008년부터 경영진 리더십 평가지표를 본격적으로 도입

‘경영진 리더십’지표는 경영평가 1기부터 도입되었다. 1992년부터 ‘책임경영 구현을 위한 기업 비전과 최고 경영진의 노력’을 중심으로 평가되었으며 그러한 평가방향은 2007년까지 유지되었다. 본격적으로 경영평가 3기에 들어선 2008년도에 구체적으로 경영진 리더십이라는 지표명이 등장하여 리더십 제고의 필요성이 직접적으로 부각되었지만 다시 4기인 2011년부터 포괄적인 개념으로 전환되었다.

경영진 리더십에 대한 구체적인 지표가 늦게 부각된 것은 평가체계의 역할과 관련성이 크다. ‘경영진’이 지칭하는 사장을 포함한 고위 관리자의 개인적인 리더십을 평가하는 의미로 해석될 수 있어서 기관평가와 기관장평가 개념과 중복될 여지가 있었던 것이다. 따라서 기관장은 개인의 경영실적을 평가하고 기관은 조직의 경영실적을 평가하는 상황에서 경영진의 리더십을 부각시킬 필요성이 없었던 셈이다.

평가내용으로 볼 때, 1992년부터 2007년까지는 경영진 리더십에 대한 세부적인 평가는 없었으며 2008년부터 경영이념 및 핵심가치의 수립과 전파, 역할모델, 경영문제 해결, 공공기관 효율화 세부 추진 노력 등이 구체적으로 제시되었다. 경영진의 리더십에 대한 보다 직접적인 평가 관점이 도입된 것을 볼 수 있다.

2) 경영평가 3기 이전에는 전략경영체계 확립이 초점

경영진 리더십이라는 용어가 사용되기 이전인 경영평가 1기와 2기에는 전략경영에 대한 경영진의 노력이 평가의 주요 내용이었다. 1983년과 1984년에는 투자계획의 합리성과 집행 노력을 중시하였으

며 1985년부터 경영환경 분석, 장기경영계획, 단기경영계획 등이 구체적으로 다루어졌다.

경영전략이라는 용어가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 1990년으로서 경영전략 수립의 적정성과 경영전략 집행의 효율성을 평가하였다. 전략경영에 대한 학문적 관심이 높았던 시대적 변화가 평가 지표에 반영된 것으로 판단된다.

나. 책임경영

1) 책임경영의 핵심은 이사회운영, 윤리경영, 투명경영, 사회적 책임 및 공헌

공기업 경영평가의 핵심용어인 ‘책임경영’은 전략경영에 대한 요구사항을 제외하면 ‘이사회운영’, ‘윤리경영’, ‘투명경영’, ‘사회적 책임과 공헌’으로 구성되어 있다.

‘이사회운영’지표는 경영평가 1기인 1986년부터 도입되었고, 경영평가 2기 2001년부터 이사회역의 역할 강화, 비상임이사 활용 계획, 비상임이사의 최고 경영진에 대한 견제 및 감시 등의 세부적인 평가가 이루어졌다. 경영평가 3기인 2008년도부터 이사회 운영체계 및 목표와 내부감사 시스템의 추가적인 평가가 이루어졌다.

“1995년 이전까지는 이사장제도가 기관장과 별개로 정부에서 선임되었다가 1995년부터 직제가 폐지되었습니다. 공기업에 낙하산식 자리가 많다는 언론의 평가 때문으로 기억합니다. 당시 이사회 구성을 정부기관 주관부처 및 경제부처의 국·과장급이 당연직으로 참여하였습니다. 2000년부터는 민간출신 이사진으로 구성되어 경영진을 견제하는 역할을 하는 비상임이사와 기관의 본부장 등 상임이사로 구성되고 이사장은 사장이 하는 것으로 변경되었습니다.” 수자원공사 김선영 평가팀장의 설명이다.

〈표 4-4〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '경영진 리더십'지표 세부 평가내용의 변경

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기					2기		3기		4기
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼 문민정부	15대 김대중 국민정부	16대 노무현 참여정부	17대 이명박	18대 박근혜	19대 윤석열	20대 이재명	21대
경영진 리더십 ¹⁾										
경영이념, 핵심가치의 설정										
경영이념, 핵심가치의 진화										
효과적 의사소통을 위한 기관장의 노력										
경영진의 역할모델 임무 수행										
경영 문제해결 노력										
기법비전의 구체성 및 조직원 공유도										
공공기관 효율화 세부추진계획 수립										
이해관계자 관리를 위한 최고 경영진(사장)의 리더십과 성과										
중장기 발전전략을 위한 최고 경영진의 노력과 성과										

주: 1) 경영진 리더십 → 리더십(11)

○ : 해당연도에 투각거나 유사한 지표명을 사용한 경우

□ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우

● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우

△ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

‘윤리경영, 투명경영’지표는 경영평가 2기 2001년 경영공시제도의 고객지향적 운영을 시작으로 2004년도부터 윤리경영 실천, 윤리경영 성과, 경영공시 및 경영 투명성 제고 등의 세부 평가항목이 구체적으로 제시되었고 그 중 경영공시 및 경영 투명성 제고만이 현재까지 평가항목으로 이용되고 있다. 2008년도부터 윤리경영시스템이 추가적으로 평가되고 있다.

‘사회적 책임과 공헌’지표는 경영평가 2기인 2005년에 구체적으로 사회 책임과 공헌이라는 지표가 등장하여 사회적 책임성 강화의 세부평가가 이루어졌고, 그 후 경영평가 4기인 2011년 다시 사회 책임과 공헌이 도입되어 민간부문 일자리 창출, 공정사회 구현을 위한 노력, 동반성장을 위한 노력, 사회 봉사활동 수행 및 사회적 신뢰 구축 등이 구체적으로 제시되었다.

2) 경영평가 2기 이후 윤리경영, 사회적 책임 부각

경영평가 1기와 2기에는 책임경영 구현 및 공익성 제고와 이사회 운영의 적정성과 활성화가 평가의 주요 내용이었다. 경영평가 2기의 중반부터 4기까지는 기존 평가내용 외에 윤리경영과 사회적 책임과 공헌의 도입이 구체화되고 중요한 평가내용으로 대두되었다. 이는 기업의 지속가능경영에 대한 범사회적 요구와 이를 선도하려는 정부의 의지가 반영된 결과라고 볼 수 있다.

다. CS경영

1) 2000년부터 고객만족도 개선 노력 도입

‘고객만족도 개선 노력’ 개념의 지표는 경영평가 1기인 1985년부터 1989년까지 도입되었고, 경영평가 2기인 2000년부터 경영평가 3기인 2010년까지 모든 기관에 공통 적용되는 비계량지표로 고객만족도 개선 노력이라는 지표가 다시 도입되었다. 도입 초기에는 일부 기관에 한해 서비스지표(1985년)와 서비스개선지표 (1986~1989년) 부문이 설정되었다.

2000년도 고객만족도 개선 노력이 처음으로 지표체계에 포함되었다. 미국에서 확대 적용된 ACSI(미국고객만족지수)가 세계적으로 전파되는 과정과 고객만족의 중요성이 부각되던 시기였다.

한국생산성본부 이춘선 상무는 “1998년부터 NCSI(국가고객만족지수)가 전국적으로 크게 전파되는 상황이 전개되었습니다. 고객만족도 수준을 보다 객관적으로 측정하고 개선해야 한다는 의식이 강하게 부각되던 시기였습니다. 공기업 평가에도 이를 도입해야 한다는 명분이 확보되었지만 예산이 뒷받침되지 못했습니다. 그래서 최소한의 예산과 공기업들이 자체적으로 비용을 지원하는 방식으로 본격적인 제도 도입이 가능해졌습니다”라고 당시 상황을 소개하였다.

2) 경영평가 2기 중반까지 고객만족도 개선 노력 중심

‘고객만족도 개선 노력’이라는 지표가 도입된 이후에 2001년부터 2005년까지의 주된 평가내용은 고객서비스현장 이행 노력과 성과, 서비스 및 제도 개선 노력과 성과였으며 2006년과 2007년의 주된

평가내용은 고객만족경영을 위한 노력, 고객만족경영 성과였다. 2008년과 2009년에는 VOC 수집분석, VOC 활용, VOC 프로세스 평가 개선, 고객 접점문제 해결 능력, CS 역량 제고 노력으로 평가가 이루어졌다.

이러한 변천과정에서 PCSI(공공부문고객만족지수)가 개발되어 전체 공공기관 고객만족도 수준 평가에 활용되었다. 민간부문에서 개발된 개념을 본격적으로 공공기관 평가에 고유하게 적용하게 된 계기가 마련된 셈이다.

“당시 정부는 공공기관의 고객만족도 수준을 평가할 수 있는 객관적인 모델을 확보하지 못하고 있었습니다. 산하기관 등이 평가를 받는 상황에서 보다 공신력이 있는 고객만족도 측정 수단이 필요했습니다. 그래서 용역발주를 통해서 PCSI를 개발하기에 이르렀고 바로 그 모형이 공공기관 고객만족도 평가에 기반으로 활용되기 시작했습니다.” 한국능률협회컨설팅의 한상록 본부장이 PCSI 개발 배경을 설명해준다.

라. 경영혁신

1) 경영평가 2기인 2001년부터 경영혁신지표 본격적으로 도입

‘경영혁신 노력’ 지표는 경영평가 2기인 2001년부터 본격적으로 도입되었다. 2001년 구조조정 계획의 달성도, 경영혁신 및 업무개선 계획 달성도, 경영환경의 변화에 대응한 자율적인 경영혁신 등이 구체적으로 제시되었다. 이러한 평가지표의 신설은 2000년에 시작되었던 공공기관경영혁신 점검·평가에 기반을 두고 있다. 당시 국가적으로 강한 필요성이 대부되었던 구조조정과 경영혁신에 대한 공공기관의 선도적인 역할이 필요했으며 이를 점검하거나 평가하는 환류체계의 확보 또한 필연적으로 운영될 수밖에 없었던 것이다.

〈표 4-6〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: 'CS경영'지표 평가내용의 변경

평가지표 및 평가내용	경영평가 시기																													
	12대 진두환		13대 노태우		14대 김영삼 문민정부		15대 김대중 국민정부		16대 노무현 참여정부		17대 이명박	47기																		
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
고객만족도 개선 노력 ¹⁾	△	△	△	△	△	△	△	△																						
고객만족경영체계																														
VOC 수집분석활용																														
VOC 수집분석																														
VOC 활용																														
VOC 프로세스 평가 개선																														
고객 점검문제 해결 능력																														
CS(고객만족) 역량제고 노력																														
고객만족경영을 위한 노력																														
고객만족경영 성과																														
고객서비스원장 이행노력과 성과																														
서비스 및 제도 개선 노력과 성과																														
서비스 개선																														
대민 서비스 향상																														

주: 1) 고객만족도 개선 노력 → CS 경영('08, '09)
 ○ : 해당연도에 평가되거나 유사한 지표를 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

“각 기관별로 정부에서 확정된 구조조정 및 경영혁신 노력 정도를 평가하기 위하여 지표를 신설하고 가중치를 확대하였습니다. 당시 IMF라는 특수한 상황을 맞이하여 공기업에 대한 강한 구조조정이 필요하였고, 이에 대한 관리차원에서 지표 신설이 불가피하였던 것으로 판단됩니다.” 조폐공사 강경환 팀장이 도입 배경을 설명하였다.

2002년도에는 경영혁신 노력을 하나의 지표로 통합하여 평가하기 위하여 책임경영구현 지표에서는 관련 평가내용을 삭제하고, 이를 공기업 구조조정 및 경영혁신계획 추진 노력 지표에 통합시켰다. 또한 자율적 상시 개혁체제로의 전환에 맞춰 기관별 자율적인 경영혁신노력 평가에 주안을 두기 위하여 지표의 명칭을 ‘공기업 구조조정 및 경영혁신계획 추진 노력’에서 ‘공기업 경영혁신 추진노력과 성과’로 변경하고 평가내용도 함께 보완하였다.

2003년도에는 ‘공기업 경영혁신 추진노력과 성과’지표의 평가내용 간소화를 위해 유사 중복 평가내용을 통폐합하였다. 또한 가중치 배분의 표준화를 위해 진흥기관의 경우에는 가중치를 1점 하향 조정하였다.

2006년과 2007년 혁신 전략과 리더십, 혁신제도와 구성원 혁신역량, 혁신성과와 개선도 등이 구체적으로 제시되어 평가가 이루어졌다. 2007년도에는 ‘경영혁신 노력과 성과’지표의 평가내용을 구체화하여 비전과 전략, 혁신리더십, 혁신제도화, 혁신역량, 혁신성과 등 5가지 영역에서 평가하였다. 혁신관련 평가지표는 이명박 정부로 들어오면서 그 기능을 다했다는 판단하에 모두 평가체계에서 폐지되어 자연스럽게 기존의 업무 개선에 선진화의 노력을 평가하는 것으로 대체되었다.

〈표 4-7〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '경영혁신'지표 평가내용의 발전

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기										2기	3기	4기	
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼	15대 김대중	16대 노무현	17대 이명박								
경영혁신 노력														
혁신 전략과 리더십														
혁신제도와 구성원 혁신 역량														
혁신성과와 개선도														
구조조정 및 경영혁신 계획'														
구조조정 계획의 달성도														
경영혁신 및 업무개선계획 달성도														
자율적 경영혁신을 위한 최고 경영진의 노력														
경영혁신 정착을 위한 이해관계자의 역량 결집														
경영환경의 변화에 대응한 자율적인 경영혁신														

주: 1) 구조조정 및 경영혁신 계획 → 공기업 경영혁신 추진 노력 성과-'02, '03)
 ○ : 해당연도에 투각거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

마. 정부권장정책

1) 2000년부터 2005년까지 정부권장 정책지표 사용

‘정부권장 정책’지표는 경영평가 2기인 2000년부터 도입되어 2005년까지 사용되었다. 1983년 ‘정부권장 정책’ 개념의 지표가 사용된 바 있지만 2기에 들어서 본격적으로 이행실적 수준을 점검하게 된 것이다. 정부투자기관이나 공공기관이 정부가 추진하고 있는 핵심 정책을 선제적으로 이행하여 국가경쟁력 제고에 기여해야 한다는 평가 관점이 강조되었다.

정부권장 정책의 세부적인 평가는 정부정책 수용 노력으로 이행되었으며 2006년부터 2007년까지 중소기업 지원을 위한 노력과 성과 항목이 추가 제시되었다. 2008년 이후에는 계량지표로 운영되어 정부정책의 이행실적은 지속적으로 관리되었다.

정부권장 정책 이외에도 단기간에 추진해야 할 필요성이 있는 정부 주도형 정책이 평가체계에 반영된 경우도 있었다. 그러나 그런 단기적인 방향제시는 사회적 추세와 요구를 충분히 반영하지 못하는 상황에 직면하기도 하였다. 예를 들어, 2004년도 주 40시간 정착 노력이 일시적으로 가점 형태로 도입되어 평가체계에 다소간의 혼란을 초래하였다.

“노동법 개정(주 40시간 도입)의 조기정착을 유도하기 위하여 지표를 신설하였다. 각 공기업이 기간 내 도입하여 지표 도입의 효과는 충분히 발휘하였다고 평가되었다. 하지만 그때의 사회현상은 주 40시간 도입을 반대하는 입장이었다.”

특정 지표의 신설 운영은 정부 차원에서는 중요한 일이긴 하지만 평가제도의 일관성에서는 객관성을 확보하기가 어려운 측면이 있다. 미리 예고되었던 지표가 아닌 탓에 평가방식과 방법에 대한 명확한

가이드라인이 사전에 제시되지 못하였고 기관 또한 예상하지 못했던 실적관리가 평가로 이어졌기 때문이다. 특정 지표의 신설이 필요한 경우에는 보다 다각적인 차원의 의견수렴과 검토에 근거하여 지표의 취지와 경영제도와의 연계성을 높여야 할 것이다.

“특정 지표의 신설은 각 지표의 효율적 추진을 유도하기 위하여 필요하다고 봅니다. 하지만 평가지표가 확정된 이후 연도 중에 특정 지표를 만드는 것은 평가의 객관성과 공정성을 확보하기 어렵다고 보므로 연도 중에 신설하는 것은 향후에는 고려할 필요가 있다고 봅니다.”

〈표 4-8〉 종합경영(리더십/책임경영)부문: '정부관장 정책' 지표 평가내용의 변천

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기																3기	4기												
	12대 진두환				13대 노태우				14대 김영삼 문민정부				15대 김대중 국민정부						16대 노무현 참여정부				17대 이명박							
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98			'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
정부관장 정책													△					○	○	○	○	○	○	○	△				(계 합)	
정부정책 수용 노력																		○	○	○	○	○	○							
중소기업 지원을 위한 노력과 성과																										○	○			
경영개선 조건부 임금인상의 적정성													□																	
(주 40시간제 정착노력) ¹⁾																										☆				
퇴직연금 제도의 적정성																		○								○				

주: 1) 가집 개념 하에서 운용('04)
 ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우
 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ☆ : 정부정책 추진을 위해서 가집 성격으로 적용된 경우

바. 비전 및 전략개발

1) 1985~1987년, 1995~2000년까지 전략경영체계 확립 지표 사용

경영평가 1기인 1985년부터 1987년까지, 1995년부터 2000년까지 '전략경영체계 확립'지표가 구체적으로 도입되었다. '전략경영체계 확립'의 세부적인 평가는 1983년부터 1989년까지 투자계획의 합리성 및 집행의 효율성과 경영환경 분석, 장기경영계획, 부문별 단기계획으로 제시되었다. 1990년부터 2003년까지 경영전략 수립의 적정성, 경영전략 실행의 효율성이 제시되었다. 경영평가 3기인 2008년부터 2010년까지 비전, 전략, 목표, 전략과제 도출, 전략개발방법 및 프로세스, 비전, 전략의 공유, 핵심사업 선정의 항목이 구체적으로 제시되었다.

2) 경영평가 1기에는 전략경영체계 도입이 초점

경영평가 1기에는 전략경영체계 확립이 평가의 주요 내용이었으며 경영전략과 경영환경, 단·장기 경영계획에 관하여 구체적으로 다루어졌다. 경영평가 2기에는 경영전략 수립의 적정성, 사업전략 개발, 신규사업추진의 적정성을 주로 평가하였다. 경영평가 3기에는 비전과 전략을 핵심 요소로 파악하고 평가지표에 반영하였다.

3) 경영평가 2기에는 전략경영체계 정착이 초점

경영평가 2기에는 경영전략 수립의 적정성, 사업전략 개발, 신규사업추진의 적정성을 주로 평가하였다. 전략경영체계의 정착을 요구한 내용으로서 사업추진과 전략목표의 일관성에 초점을 맞추었다. 전략목표 대비 인력, 예산 배분 등 자원관리의 연계성도 강조하였던 시기다.

<표 4-9>의 계속

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기							3기	4기
	12대 진두환 '83.'84.'85.'86.'87.	3대 노태우 '88.'89.'90.'91.'92.	14대 김영삼 문민정부 '93.'94.'95.'96.'97.	15대 김대중 국민정부 '98.'99.'00.'01.'02.	16대 노무현 참여정부 '03.'04.'05.'06.'07.	17대 이명박			
부문별 단기계획 ⁵⁾	◎ ◎ ◎ ◎ ◎	◎ ◎ ◎ ◎ ◎							
중장기 발전전략을 위한 최고 경영진의 노력과 성과					○ ○ ○ ○ ○			○	
사업우선순위 조정 및 사업전략 개발							○ ○		
사업전략 개발 노력 및 신규사업 추진의 적정성								○ ○	
경영지표의 명확성과 실행계획의 수립					○				
장기전략 및 중장기경영계획의 기업비전과의 연계성과 장기경영계획의 계량성					○				
장기전략, 중장기경영계획과 경영지표 추진의 가시적 성과와 비전 달성정도					○				

주: 1) 전략경영체계 확립(종합경영 효율성) → 전략경영체계확립 및 실행의 적정성('95. '96. '97. '98. '99. '00. '01) → 비전 및 전략 개발('08. '09. '10)

2) 경영전략 수립의 적정성 → 경영전략 및 계획의 수립('83. '84) → 경영계획 및 전략의 적정성('85)

3) 투자계획의 합리성 및 집행의 효율성 → 투자계획평가 및 집행 실적('83) → 투자계획('84)

4) 장기경영계획 → 장기경영계획 수립 여부(혹은 장기경영목표의 수립 여부)('83. '84) → 장기경영계획의 합리적 운용 및 달성 노력('88. '89)

5) 부문별 단기계획 → 단기 경영계획('85. '86. '87) → 단기계획과의 연계성 및 부문별 경영계획 간의 조화('88. '89)

○ : 해당연도에 투간거나 유사한 지표명을 사용한 경우
 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

4) 경영평가 3기에는 전략개발 프로세스 중시

경영평가 3기에는 ADL(Approach, Deployment, Learning) 관점을 중시하여 전략지표의 평가가 이루어졌으며 특히 전략개발 프로세스를 중시한 것이 돋보인다. 전략개발 과정의 고도화에 초점을 맞춘 노력으로서 전략경영의 프레임워크를 단순화시키려는 시도가 있었다.

사. 주요 사업 추진계획

1) 경영평가 3기에 주요 사업 추진계획을 본격적으로 평가에 포함

‘주요 사업 추진계획’의 범위는 ‘핵심사업 실행 계획’, ‘사업 수행의 효율성’, ‘재무·예산 계획’, ‘자원배분 계획’, ‘성과평가지표 설정’, ‘수주관리의 효율성’으로 구성되어 있다. ‘핵심사업 실행계획’ 지표는 경영평가 1기인 1985년에 도입하여 사업수주 실적을 평가하였다. ‘수주관리의 효율성’ 지표는 1986년에만 도입되었으며 세부적으로 수주관리 정책의 타당성, 예산심의 제도의 개선, 경영진단 내용의 충실성, 경영감사 효율 제고가 제시되었다.

경영평가 3기인 2008년부터 2010년까지 본격적으로 도입되어 ‘재무·예산 계획’, ‘자원배분 계획’, ‘성과평가지표 설정’ 등이 포함되었다. 주요 사업 추진계획의 타당성을 종합적으로 판단하려는 시도였다고 볼 수 있다. 지표 간 통합개념을 중시하는 말씀 불드리지 모델 도입으로 인해 한시적으로 이루어졌다가 이들 내용은 다시 주요 사업 세부평가에 포함되어 평가되는 것으로 정리되었다.

아. 주요 사업 추진활동

1) 경영평가 3기에 주요 사업 추진활동 평가 도입

‘주요 사업’과 ‘주요 사업 성과관리의 적정’지표는 경영평가 4기인 2011년 도입되었다. 평가내용으로 볼 때, 경영평가 3기인 2008년부터 2010년까지 주요 사업에 대한 세부적인 평가가 이루어진 것을 알 수 있다. 추진활동의 절차 적정성, 추진과정 점검체계, 주요 사업 일정과 경영자원 적정사용, 생산성 및 업무효율 제고 노력, 환경변화 대응노력이 구체적으로 제시되었다.

2011년부터는 추진활동의 구체성 및 절차 적정성, 주요 사업 추진 계획 집행의 적정성, 주요 사업의 비계량적 성과의 적정성, 주요 사업의 환류활동의 적절성 등이 주요 사업과 주요 사업 성과관리의 적정에 대하여 세부적으로 제시되었다.

자. 조직 및 인적자원 관리

1) 조직 및 인적자원 관리 평가지표의 주된 내용

‘조직 및 인적자원 관리’의 범위는 ‘인사 및 조직 관리의 합리화’, ‘조직 관리의 합리화’, ‘인사관리의 합리화’로 구성되어 있다.

1986년부터 1998년까지 ‘인사 및 조직 관리의 합리화’ 지표를 통해서 평가가 이루어졌으며, 주된 평가내용은 조직구조, 인사전략의 효율성이었다. 1999년에는 지표가 ‘인사관리의 합리화’와 ‘조직 관리의 합리화’ 지표로 나뉘고 평가내용의 통·폐합이 이루어졌으며, 2003년까지 평가내용에 있어서 큰 차이는 나타나지 않았다.

1999년부터 2007년에는 ‘조직 관리의 합리화’ 지표에서 경영평가 2기인 2000년도부터 구체적인 평가가 이루어졌으며 2007년까지 조

〈표 4-11〉 주요 사업 부문: '주요 사업'지표 평가내용의 변경

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기						2기		3기		4기
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼 문민정부	15대 김대중 국민정부	16대 노무현 참여정부	17대 이명박					
주요 사업 ¹⁾	'83 '84 '85 '86 '87 '88 '89 '90 '91 '92 '93 '94 '95 '96 '97 '98 '99 '00 '01 '02 '03 '04 '05 '06 '07									◎	◎
추진활동의 질차 적정성										◎	◎
추진과정 점검체계										◎	◎
주요 사업인정과 경영자원 적정사용										◎	◎
생산성 및 업무효율 제고 노력										◎	◎
환경변화 대응노력										◎	◎
추진활동의 구체성 및 질차 적정성											◎
주요 사업 추진계획 집행의 적정성											◎
주요 사업의 비계량적 성과의 적정성											◎
주요 사업의 환류활동의 적절성											◎
주요 사업 성과관리 의 적정 (중소형기관-계량지표와 연계)											◎
추진활동의 구체성 및 질차 적정성											◎
주요 사업 추진계획 집행의 적절성											◎
주요 사업의 비계량적 성과의 적정성											◎
주요 사업의 환류활동의 적절성											◎

주: 1) 주요 사업 → 주요 사업 추진활동('08, '09, '10)

○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우

□ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우

● : 공기법 SOC기관만 적용된 경우

◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우

△ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

직 관리제도의 합리성, 조직구조의 유연성, 핵심, 주력기능 위주의 정예화에 대해 평가하였고, 경영평가 3기인 2008년부터 2011년까지 핵심업무 프로세스 정의, 단위조직의 구성배분 적절성에 대하여 제시되었다.

‘인사관리의 합리화’는 2000~2005년에는 평가내용이 핵심적인 요소를 중심으로 구체화되어 인사관리 공정성, 인사관리 기능의 전문화, 조직, 보수, 노사, 내부평가의 연계성, 인사관리효과 등이 제시되었다. 2006년에는 조직·인사관리의 합리화 지표 외에 인력운영의 적정성, 전문성과 공정성을 함께 평가하였다. 2007년에는 인력운영의 적정성 지표의 평가내용 중 일부가 인사관리 지표로 통합되면서 인사관리와 조직관리에 대해서 평가가 이루어졌다.

2) 경영평가 2기, 조직 및 인적자원 관리의 세부 평가 위주

경영평가 1기는 인사 및 조직 관리의 합리화 지표를 중심으로 종합적인 평가가 진행되었다. 반면에 경영평가 2기부터는 조직관리의 합리화 및 인사관리의 합리화 지표 내에 조직 관리제도의 합리성, 핵심주력기능 위주의 조직관리, 인사관리의 공정성 및 기능의 전문화 등의 세부적인 평가가 제시되었으며 경영평가 3기와 4기도 그러한 세부적인 내용 중심으로 평가가 진행되었다.

차. 재무·예산 관리

‘재무·예산 관리’는 ‘재무정책 수립 및 운용의 적정성’, ‘재무회계 관리’, ‘재무정책’, ‘예산운용의 효율적 관리’로 구성된다.

1) 경영평가 1기에는 예산운용에만 초점을 맞춤

1988년부터 1994년까지는 예산운용의 효율성에 초점을 맞춰서 평가가 이루어졌으며 이 당시에는 재무전략 관점이 취약했다는 것을

나타낸다. 예산운용의 효율성이 중요했던 시기로서 계획과 집행에 대한 주문이 높았다. 예산운용에서는 다음 연도의 예산 편성과 당해 연도 예산 집행에 평가의 초점이 맞춰져 있었다.

2000년도에는 에너지 소비의 절감노력을 보다 강화하기 위하여 '예산운용의 효율적 관리'지표에 세부평가항목을 신설하고, 경영정보 관리지표에 Y2K문제의 효과적 사후관리내용을 보완하였다. 2005년도 '예산운용'지표의 경우 당해연도 예산편성보다 과년도 예산집행에 대한 평가를 강화하기 위하여 세부 평가내용에 '예결산 차이 분석'을 추가하였다.

2) 경영평가 2기에는 재무정책도 평가

1999년도에 공기업 재무관리의 중요성을 강조하기 위하여 '재무정책 수립 및 운용의 적정성'지표를 전 기관 공통지표로 예산부문에 신설하였다. 2001년부터 2007년에는 '재무정책'과 예산운용에 대한 평가가 함께 이루어졌다. '재무정책'에서는 중장기 재무계획의 수립, 재무관리의 적정성, 가치경영 모형의 운영에 대해서 주로 평가하였다.

2005년도에는 '재무정책'지표의 평가내용 중에서 '중장기 재무계획의 수립'을 '중장기 재무계획의 수립과 피드백'으로 변경하고, 세부 평가내용으로 '사후관리 노력'을 추가하였다. 2006년에는 '재무정책'에 있어서 투자자 관계 관리 활동이 평가내용에 추가되었고, 2007년에는 재무위험관리 대응노력, 자산운용 개선 노력이 포함되었다.

2008년부터 2010년까지는 재무구조의 안정성, 건전성 노력, 자산운용 수준개선 노력, 재무예산관리 계획실행 결과의 평가환류, 합리적 예산사용 노력 중심의 평가가 진행되었다.

〈표 4-12〉의 계속

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기					4기
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼 문민정부	15대 김대중 국민정부	16대 노무현 참여정부	
민영화,통폐합,기능조정,출자회사 정리,경영효율화 등을 위한 노력과 성과						
정원 내 신규 채용 확대 등 조직활력 제고						
인사관리의 합리화 ³⁾	◎			○	○	◎
인력운영의 적정성					□	○
인력운영의 전문성						○
인력운영의 공정성						○
인사관리의 공정성						○
인사관리 기능의 전문화						○
조직, 보수, 노사, 내부평가의 연계성						
구성원의 역량개발 노력						○
동기부여와 역량개발						○
인사관리효과(직무수행능력개발, 직무만족도 제고)						
인사전략제도						○
인적자원 관리시스템 자체평가						○

주: 1) 인사 및 조직관리의 합리화 → 인사 및 조직관리(86) → 조직 및 인적자원 관리(09, 10, 11)

2) 조직관리의 합리화 → 조직관리(83, 84, 07, 08)

3) 인사관리의 합리화 → 인사관리(83, 84) → 인사·보수 관리(07, 08)

○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우

□ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우

◎ : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우

△ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

☆ : 정부정책 추진을 위해서 가점 성격으로 적용된 경우

〈표 4-13〉 경영 효율화 부문: '재무·예산 관리' 지표 평가내용의 변천

평가지표 및 평가내용	경영평가 1											4기																			
	12대 진부		13대 노태우		14대 김영삼 문민정부		15대 김대중 국민정부		16대 노무현 참여정부		17대 이명박																				
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11		
재무정책 수립 및 운용의 적정성																															
재무관리																															
회계 재무관리의 질적 향상도																															
재무정책																															
증장기 재무계획 수립																															
증장기 재무계획 피드백																															
재무관리의 적정성																															
재무위기관리의 적정성																															
가치경영(EVA) 모형의 운영																															
투자자 관계 관리(IR활동)																															
재무구조의 안정성, 건전성 노력																															
자산운용수준 개선 노력																															
재무예산관리 계획실행 결과의 평가환부																															
예산운용의 효율적 관리																															
예산운용																															
다음 연도 예산 편성																															
당해 연도 예산 집행																															
예산운용의 효율성																															
예산편성의 적정성																															
예산편성의 합리성																															
예산집행의 효율성																															
예산집행의 투명성 및 합리적 사용, 절감, 공정계약체결																															
합리적 예산 사용 노력																															

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표도 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관 적용된 경우

카. 보수관리

1) 보수관리는 경영평가의 주요 관심사로 유지

‘보수관리’지표는 공기업 경영평가 전체 기간 동안 주요 관심사였으며 지속적으로 평가되어 온 내용이다. 그만큼 관심이 컸던 내용이었음을 의미한다. 경영평가 초기에는 종합적인 관점에서 평가되어오다가 평가수준이 높아지면서 보수체계의 개선에 대한 구체적인 내용이 평가에 포함되었다.

2) 보수관리의 핵심은 보수제도의 합리화, 보수관리의 적정성, 인건비체계의 합리화

‘보수관리’ 지표는 1988년부터 1989년까지는 ‘보수제도의 합리화’, ‘보수관리의 적정성’, ‘인건비체계의 합리화’ 지표를 통해서 평가되었다.

1990년부터 1998년까지 ‘보수관리의 적정성’을 통해 평가되었고, 1999년부터 2011년까지 ‘보수관리의 적정성’에서는 인건비관리의 적정성, 보수관리의 합리화, 보수체계, 보수체계 개선 노력, 보수수준, 조직, 인사, 노사, 내부평가의 연계성, 보수구조의 합리화, 보수수준의 적정성에 대해서 주로 평가하였다.

3) 경영평가 2기에는 보수관리의 세부적인 내용이 확대

경영평가 1기에는 보수관리의 적정성이 평가의 주요 내용이었다. 경영평가 2기 이후로는 보수관리의 합리화, 보수체계, 보수체계 개선 노력, 보수수준, 보수구조의 합리화, 보수수준의 적정성 등의 세부평가 내용이 확장되어 평가가 이루어졌다. 공기업의 보수관리에 대해서 다양한 시각의 평가관점이 대두되는 시기였다.

2000년도에 인건비 관리가 도입된 것에 대해서 한국조폐공사의 박성현 실장이 배경을 설명한다. “정부 가이드라인 준수는 추후에 생긴 제도입니다. 그 전에는 정원에 훨씬 미달하는 현원을 운영하면서 정원과 현원 차이에 상당하는 인건비를 근거로 임금인상의 재원으로 활용하여 왔습니다. 따라서 정부로부터 정원 증가를 확보하기 위한 노력이 치열했을 것입니다.”

2005년도에는 ‘인건비관리의 합리화’지표를 ‘보수수준의 적정성’ 지표와 ‘보수구조의 합리화’지표로 분리하였다. 또한 기존에 ‘조직·인사관리의 합리화’지표의 평가내용으로 포함되어 있던 ‘인건비관리 기능의 조직, 인사, 노사, 내부평가와의 연계성’을 신설된 ‘보수구조의 합리화’지표의 평가내용으로 이관함으로써 조직, 인사, 노사, 내부평가 기능과 인건비관리 사이의 성과지향적 인과관계를 강화시켰다. 또한, 인건비관리 노력을 강화하기 위하여 정부예산편성지침상의 인건비 인상률 준수 여부를 평가하는 ‘인건비 인상률 관리 노력’지표를 신설하였다.

수자원공사의 김선영 팀장이 인건비체계의 합리화지표 도입 배경을 설명한다. “2000년 이전까지 인건비 책정은 주로 각 기관의 정·현원 차이에 의거, 급여수준이 다르게 관리되었습니다. 그러므로 실질 급여 인상률이나 급여체계가 기관마다 상이하셨습니다. 정부가 급여 인상률을 제시하더라도 기관마다 다르게 운영되기 때문에 급여통제의 일관성을 위하여 도입하였다고 봅니다.”

2006년도에는 기존의 ‘보수수준의 합리화’지표와 ‘보수구조의 합리화’지표를 통합하여 ‘보수관리의 합리화’로 개칭하고 평가내용으로 보수체계의 합리성, 보수수준의 적정성, 보수관리 기능의 연계성 등을 포함하였다.

2007년도에는 ‘보수관리의 합리화’지표의 세부 평가내용은 그대로 유지하되 지표명을 보수관리로 단순화시켰다.

〈표 4-14〉의 계속

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기														
	12대 전두환			13대 노태우			14대 김영삼 문민정부		15대 김대중 국민정부		16대 노무현 참여정부		17대 이명박		
	'83-'84	'85-'86	'87-'88	'89-'90	'91-'92	'93-'94	'95-'96	'97-'98	'99-'00	'01-'02	'03-'04	'05-'06	'07-'08	'09-'10	'11
조직, 인사, 노사, 내부평가의 연계성															
보수구조의 합리화 ⁵⁾		⊙													
보수수준의 적정성			□												
인건비체계의 합리화															
정부예산편성지침에 따른 인건비 조정															
급여와 부가급여 및 복지제도의 통합적 관리															
퇴직연금 제도의 적정성															

주: 1) 보수 및 성과 관리 → 보수관리('07, '08, '09, '10)
 2) 인건비관리의 적정성 → 급여성 인건비 관리의 적정성('99)
 3) 보수관리의 합리화(인건비관리의 합리화) → 인건비 인상을 관리 노력('05, '06, '07)
 4) 보수체계의 합리적이고 공정한 운영 노력 및 성과 → 보수체계의 합리화 노력('88, '89)
 5) 보수구조의 합리화 → 보수체계의 합리적 운용 노력('85)
 ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ⊙ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

타. 노사관계

1) 1995년부터 노사관리의 합리화 지표 도입

‘노사관계’를 나타내는 ‘노사관리의 합리화’지표는 1995년부터 ‘보수관리’와 ‘노사관리’지표가 분리되어 평가가 진행되고 있다.

2000년부터 2007년까지 ‘노사관계의 합리화’지표에서는 노사관계 기능의 적정성, 노사관계 제도의 적정성, 노조전임자의 적정운영, 노조지원제도의 적정성, 생산성향상을 위한 노사의 공동 노력에 대해서 평가하였다.

2005년도에는 ‘노사관리의 합리화’지표의 평가내용 중에서 ‘노조전임자의 적정운영과 노조지원제도의 적정성’을 ‘노사관계제도의 적정성’에 통합하여 노조지원제도와 노사관계제도의 연계성 강화를 유도하였다. 2006년도에는 ‘노사관리의 합리화’지표의 평가내용을 노사관리 제도와 노사관리 운영으로 구분하여 계획과 실행을 구분하여 평가하였다. 또한, 2007년도에는 ‘노사관리의 합리화’지표의 평가내용을 그대로 유지하되 지표명을 노사관리로 단순화시켰다.

2) 이명박 정부에는 구체적인 노사관리에 초점

2008년부터 2011년까지는 노사관계 선진화 전략, 커뮤니케이션 통로 구축, 노사공동프로그램, 단체협약체결, 노사관계의 선진화에 대해서 평가하였다. 선진화 및 단체협약에 대해서 구체적으로 평가하는 등 노사관계에 대한 구체적인 주문이 돋보이는 시기다. 2011년부터는 노사관계 합리화 및 노사협력 성과와 노사협의회의 효율적 운영과 성과에 대해서도 평가하고 있다.

과. 성과관리

1) 성과관리의 핵심은 내부평가제도의 합리성과 내부평가 결과 활용

성과관리 지표는 1983년 심사분석 개념을 도입하여 1985년 내부평가 내실화부터 보다 구체적으로 성과관리 개념을 발전시켰다. 제도의 내실화가 이미 평가 초창기에 요구되었다는 사실이 흥미롭지만 그 이후에도 내부평가제도의 정착은 오랜 시간이 걸리고서야 어느 정도 정착될 수 있었다.

‘성과관리’지표는 1986년부터 1996년과 2001년부터 2006년도까지는 ‘내부평가 결과 활용’과 ‘내부평가제도의 합리성’에 대한 평가가 함께 이루어졌다. ‘내부평가 결과 활용’에서는 1986년부터 1987년까지 내부목표의 설정기준, 성과측정 방법의 적정성, 실적평가에 의한 인센티브 적용, 내부평가 적용을 통한 경영개선 실적에 대해서 주로 평가하였으며, 1987년부터 1994년까지 내부평가 결과활용의 적정성, 내부평가 방법의 적정화에 대해서 평가되었다. 2000년도부터 2006년까지 내부평가 지표의 합리성, 내부평가 시기의 적정성, 인센티브 지급제도 운영의 적정성, 평가 결과의 비금전적 활용의 적정성, 성과측정 방법의 적정성에 대하여 평가되었다.

2) 경영평가 2기에는 내부평가의 세부적인 적용에 초점

경영평가 1기와 2기에는 내부평가제도의 합리성을 기반으로 내부평가 결과 활용의 적정성과 내부평가 방법의 적정화가 평가의 주요 내용이었다. 경영평가 2기는 그 외에 내부평가 시기의 적정성, 인센티브 지급제도 운영의 적정성, 성과측정 방법의 적정성 등의 세부평가 위주로 평가가 이루어졌다.

〈표 4-16〉의 계속

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기					37기	47기
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼 문민정부	15대 김대중 국민정부	16대 노무현 참여정부		
실적 평가에 의한 인센티브 적용 ⁶⁾							
내부평가 적용을 통한 경영개선 실적	☉						
내부평가제도의 내실화				○			
심사분석	○						
중간평가 최종평가의 분석여부와 결과보고서 작성	○						
심사분석의 효율성	○						
심사분석결과 활용	○						

주: 1) 내부평가제도의 합리성 → 성과관리체계('08, '09, '10)
 2) 내부평가 방법의 적정성(88, 89) → 내부평가방법 및 평가방법의 적정성('90, '91, '92, '93, '94, '96)
 3) 내부평가 지표의 합리성 → 내부평가지표수립의 합리성 및 타당성(88, 89) → 내부평가지표의 합리성 및 평가방법의 적정성('90, '91, '92, '93, '94, '96) → 내부평가지표의 합리성 및 평가방법의 적정성('99)
 4) 내부평가 결과 활용의 적정성 → 평가 결과의 피드백 및 그 활용의 적정성(88, 89, '90, '91, '92, '93, '94, '96) → 내부평가제도의 합리성 및 평가 결과 활용의 적정성('96, '97, '98) → 내부평가제도 운영 및 평가 결과 활용의 적정성('99)
 5) 내부평가제도의 운용 → 효율적 운용('95) → 내부평가제도의 합리성 및 평가 결과 활용의 적정성('96, '97, '98) → 내부평가제도 운영 및 평가 결과 활용의 적정성('99)
 6) 실적 평가에 의한 인센티브 적용 → 실적 평가에 의한 인센티브제도의 실효성('86)
 ○ : 해당연도에 뚜렷거나 유사한 지표평가를 사용한 경우 ☉ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

3) 경영평가 3기에는 성과관리 개념으로 전환

2008년부터 2010년까지 성과관리체계 및 평가지표, 성과관리체계의 공정운영, 성과평가 결과 환류, 내부평가와 외부평가의 연계성에 대해서 주로 평가되었다. 내부평가 개념이 성과관리 개념으로 전환되는 시점이었으며 이는 연봉제 확산과 연계된 지표개선 노력이었다고 볼 수 있다. 단순한 평가관점에서 인센티브 체계와의 연동에 무게중심이 옮겨가는 과정이다.

하. 공공기관 선진화 및 경영 효율화

1) 2009년도부터 공공기관 선진화 및 경영 효율화 평가에 활용

‘공공기관 선진화 및 경영 효율화’를 위해 ‘세부추진과정 관리 합리성’을 중심으로 평가되며 이는 경영평가 3기인 2009년에 처음 도입되어 2010년도까지 평가에 이용되었다. 세부추진과정 관리 효율성과 세부추진 계획별 기대효과로 구체적인 세부 평가가 이루어진다. 이명박 정부에 집중적으로 관리된 것으로서 정부의 핵심정책을 평가에 포함하여 추진한 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

가. 생산 및 품질관리

‘생산 및 품질관리’의 측정은 ‘생산관리’, ‘예방정비’, ‘품질향상’, ‘물자 조달’로 구성된다.

1) 생산 및 품질관리 중요성을 부각시킴

생산, 품질, 조달 등에 대한 평가관점은 일부 기관의 경우 종합경영이나 주요 사업 1983년 ‘생산관리’와 ‘예방정비’, ‘품질향상’을 중심으로 평가되었다. ‘생산관리’에서는 원가단위 관리노력과 공정개선

〈표 4-17〉 경영 효율화 부문: '공공기관 신진화 및 경영효율화' 지표 평가내용의 발전

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기										2기	3기	4기	
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼	15대 문민정부	16대 노무현	17대 이명박	18대 이명박	19대 노무현	20대 노무현	21대 노무현	22대 이명박	23대 이명박	24대 이명박	25대 이명박
세부추진과정 관리 합리성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
세부추진과정 관리 효율성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
세부추진 계획별 기대효과	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

〈표 4-18〉 경영 효율화 부문: '생산 및 품질관리(지재관리)지표' 평가내용의 발전

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기										2기	3기	4기	
	12대 진두환	13대 노태우	14대 김영삼	15대 문민정부	16대 노태우	17대 김영삼	18대 노태우	19대 노태우	20대 노태우	21대 노태우	22대 이명박	23대 이명박	24대 이명박	25대 이명박
생산관리	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
원가단위 관리노력	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
공정개선 노력	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
예방정비(공부제도)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
기술적 타당성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
경제적 고려	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
품질향상	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
물자 조달	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
물자 조달 및 공사 계약 체결의 적정성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기협 SOC기관만 적용된 경우

노력에 대해서 평가되었으며 '예방정비'에서는 기술적 타당성과 경제적 고려에 대하여 평가되었다. 1984년에는 '생산관리'와 '예방정비', 물자 조달 및 공사 계약 체결의 적정성을 중심으로 평가되었다. 이러한 품질 및 생산관리에 대한 강조는 당시 제품의 품질 수준과 생산체제의 중요성을 반영시킨 지표로서 공기업의 선도적인 역할을 주문하고 있었다고 볼 수 있다.

2) 종합경영이나 주요 사업의 평가지표 내용에 포함되어 적용

생산 및 품질관리 지표는 1985년도부터 삭제되었지만, 생산, 품질, 조달 등에 대한 평가관점은 일부 기관의 경우 종합경영이나 주요 사업에 포함되어 관리되었다. 즉 원가절감이나 품질향상 노력에 대해서는 기관의 특성을 반영하여 평가에 적용된 것으로 볼 수 있다.

나. 경영정보관리

1) 경영평가 1기인 1986년부터 경영정보관리의 효율성 지표를 본격적으로 도입

'경영정보관리의 효율성' 지표는 경영평가 1기 1986년부터 본격적으로 도입되어 2005년까지 유지되었다. 1983년부터 1985년까지 정보시스템 기계화와 정보 및 사무관리의 세부적인 평가가 이루어지기도 했다. 2000년부터 2005년까지는 '경영정보관리의 효율성'에 대한 세부적인 평가가 이루어졌으며 경영전략·혁신개혁과 정보기술의 연계성, 정보화기반 구축, 정보자원 관리, 대고객서비스 향상을 위한 정보기술 활용 등이 구체적으로 제시되었다. 대고객서비스 향상을 위한 정보기술 활용의 항목을 이용한 평가는 2007년까지 유지되었다.

2) 경영평가 2기에는 경영정보관리의 효율성에 초점

경영평가 2기부터는 경영전략·혁신개혁과 정보기술의 연계성, 정

〈표 4-19〉 경영 효율화 부문: '경영정보관리' 지표 평가내용의 발전

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기											2기		3기	4기							
	12대 전두환 '83 '84 '85 '86 '87	13대 노태우 '88 '89 '90 '91 '92	14대 김영삼 문민정부 '93 '94 '95 '96 '97	15대 김대중 국민정부 '98 '99 '00 '01 '02	16대 노무현 참여정부 '03 '04 '05 '06 '07	17대 이명박 '08 '09 '10 '11																
경영정보관리의 효율성																						
경영전략·혁신계획과 정보기술의 연계성																						
정보화기반 구축																						
정보자원 관리																						
대고객서비스향상을 위한 정보기술 활용																						
Y2K문제의 효과적 사후관리																						
전산화 노력																						
정보 및 사무 관리																						
정보시스템 기계화																						

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

보화기반 구축, 정보자원 관리, Y2K문제의 효과적 사후관리 등의 세부 평가 위주로 평가가 이루어졌다. 국민정부와 참여정부 시절에 전자정부를 높은 우선순위에 둔 것과 무관하지 않다. 8년간의 집중적인 평가 이후, 대부분의 공공기관이 주요 시스템을 정착시킨 이후에는 경영정보 기능은 다양한 지표에 포함되어 평가되는 것으로 진화하였다.

세부적인 변천과정을 설명하면, 1999년도에는 '경영정보관리의 효율성'지표 내용을 전면 수정하였으며 2000년도에는 컴퓨터 인식문제(Y2K)해결 노력, 대고객서비스 향상을 위한 정보기술 활용 노력 등을 평가내용에 추가하였다. 2004년에는 경영정보관리의 효율성 지표는 이 분야의 효율성을 제고하려는 투자기관들의 꾸준한 노력으로 어느 정도 수준에 도달하였다고 인정되어 전 기관의 가중치를 하향 조정하였고, 2006년에 다른 지표와 중복 평가되는 경향을 감안하여 '경영정보관리의 효율성'지표는 폐지하고 평가내용은 종합경영에 반영하였다. 2008년도 이후부터는 모든 지표에 자연스럽게 연계된 내용으로 판단되어 평가지표에 별도로 언급하지 않고 내부적인 개선 활동을 실시하였다.

다. 연구개발

1) 연구개발의 핵심은 연구개발, 생산성 향상, 심사분석

'연구개발'지표는 경영평가 1기 1983년부터 도입되었고, 1983년과 1984년 신기술 도입, 전문가 양성 등의 세부적인 평가가 이루어졌으며 1985년부터 1991년까지는 '연구개발'에 대해서 에너지관리제도 개선, 외자운영의 효율성, 전문가 양성 등의 세부적인 평가가 이루어졌다. 평가지표의 핵심은 '연구개발', '생산성 향상' 및 '심사분석'으로 구성되어 있으며 1983년에는 이들 지표를 중심으로 평가가 이루어졌다. '심사분석'에 대해서는 중간평가 및 최종평가의 분석여부와 결과보고서 작성, 심사분석의 효율성, 심사분석 결과 활용 등이

구체적으로 요구되었다.

1992년도부터 2000년까지 연구개발체제의 적정성, 기술자립 및기자재 국산화, 연구개발 역할 분담, 양질 전력공급 연구개발 등에 대해서 평가가 진행되었다. 2004년부터 2006년까지는 '연구개발'에 대해서 연구개발체계, 품질향상을 위한 연구개발, 연구실적 결과 활용, 조사연구, 요소기술 등에 관하여 평가되었다.

2) 경영평가 1기에는 연구개발, 생산성 향상, 심사분석 위주로 평가

경영평가 1기에는 연구개발, 생산성 향상, 심사분석의 세부적인 평가 위주로 진행되었다. 경영평가 2기부터는 연구개발체계, 품질향상을 위한 연구개발, 연구실적 결과 활용, 조사연구, 요소기술 등의 세부평가 중심으로 평가가 이루어졌다.

3) 경영평가 3기와 4기에는 주요 사업에 포함하여 평가

연구개발이 더욱 중시되기 시작하는 경영평가 3기와 4기에는 일부 기관의 주요 사업에 포함하여 평가되었다. 기관의 특성을 반영하려는 것으로 일부 공기업에 적용되는 연구개발 기능을 특성화시킨 결과라고 볼 수 있다. 다만, 지표명이 사라져 공기업 전체에서 연구개발에 대한 높은 우선순위의 요구가 공유되지 못하게 되었다고 볼 수 있다.

4) 노태우·김영삼 정부 시기에 연구개발 중시

연구개발이 경영평가 초기부터 중시된 것은 국가적으로 시사하는 바가 크며 노태우·김영삼 정부 시절에 포괄적인 평가가 이루어졌다. 미래 초석을 다지는 의미의 접근방식이었다고 판단된다. 미래지향적 혹은 연구개발 지향의 국가문화를 조성하는 데 공기업이 선도적인 역할을 해야 한다는 주문이 있었던 시기였다.

〈표 IV-20〉의 계속

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기												2기			3기	4기													
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
연구개발 역할분담										○	○	○	○	○	○															
양질 전력공급 연구개발										○	○	○	○	○	○	●	●	○												
외지운영의 효율성						●	●	○	○																					
연구개발의 활성화									○																					
연구개발 투자			●	●																										
연구개발 실적			●	●																										
연구개발 추진실적						●	●		○																					
대체에너지 및 신에너지 개발									○																					
진문가(기술부문 및 연구개발관리부문)양성 (인력개발)	●	●	●	●	●	●	●	●	●																					
연구개발 체제의 적정성과 결과의 활용도																														
생산성향상	●	●	●																											

주: ○ : 해당연도에 뚜렷하거나 유사한 지표명을 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표표 사용된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우
 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

라. 출자회사관리

1) 출자회사관리는 1987년에 도입되어 2007년까지 적용

‘출자회사관리’지표는 경영평가 1기부터 도입되었다. 구체적인 ‘출자회사관리’지표의 등장 이전인 1986년에는 투자회사 경영평가제도에 대해서 평가가 이루어졌다. 1987년부터 1998년까지 ‘출자회사관리’에 대한 세부적인 평가는 없었으며 1999년부터 출자회사의 설립 목적 달성, 출자회사의 자율성 촉진 노력, 출장회사의 경영개선 노력, 출자회사의 민영화 추진 노력 등이 구체적으로 제시되어 2006년까지 평가가 이행되었다. 2011년에 출자, 출연 및 부설기관의 효율적 관리, 운영노력 및 성과 평가가 다시 평가에 포함되었다.

2) 경영평가 2기에는 출자회사관리의 세부적인 내용 위주로 평가

경영평가 1기에는 출자회사관리 지표 위주로 평가가 진행되었으나 경영평가 2기에는 보다 구체적으로 평가하려는 시도가 이루어졌다. 즉 국민정부와 참여정부 시기에는 출자회사에 대한 세부적인 가이드라인이 추진된 것으로 판단될 수 있는 부분이다. 출자회사의 설립목적 달성, 출자회사의 자율성 촉진 노력, 출장회사의 경영개선노력, 출자회사의 민영화 추진 노력 등에 초점을 맞추어 평가가 진행되었다.

1998년도에는 ‘출자회사의 효율적 관리’지표에서 경영혁신 추진 노력을 강화하고 또 공정거래 관행 정착을 위해 수의계약 및 채무보증 관행 해소 노력을 추가하였다. 출자회사에 대한 관리강화를 위해 출자회사의 효율적 관리지표의 평가내용에 정부의 출자회사 설립 및 관리지침 준수여부를 반영하였다.

2002년과 2003년도에는 공기업 구조조정으로 출자회사의 민영화가 완료된 기관(수공, 도공, 유통공사 등)의 출자회사 지표가 지속적으로 폐지되었다. 또한, 2006년에는 출자회사 간의 협조체계까지 평가 대상에 포함된 것이 특이사항이다.

〈표 4-21〉 경영 효율화 부문: '출자회사관리' 지표 평가내용의 변경

평가지표 및 평가내용	경영평가 1기										17대 이명박	
	12대 친두환		13대 노태우		14대 김영삼 문민정부		15대 김대중 국민정부		16대 노무현 참여정부			
	'83 '84 '85 '86 '87	'88 '89 '90 '91 '92	'93 '94 '95 '96 '97	'98 '99 '00 '01 '02	'03 '04 '05 '06 '07	'08 '09 '10 '11						
출자회사관리												
출자회사의 설립목적 달성												
출자회사의 자율성 촉진 노력												
출자회사의 경영개선노력												
출자회사의 민영화 추진 노력												
출자회사에 대한 수의계약 및 채무보증 관행 해소 노력												
출자·출연 및 부설기관의 효율적 관리·운영노력 및 성과												
회사간의 협조체계 구축												
투자회사 경영평가제도												
투자회사 경영평가 제도 설치 및 운영												
투자회사 경영목표 설정의 합리성												

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

3. 경영평가 계량지표의 변천

가. 계량지표의 변화 추세

1) 종합경영, 경영관리, 주요 사업 관련 지표로 구분

계량지표는 크게 3가지 부문으로서 종합경영, 경영관리, 주요 사업으로 구분되어 있다. 종합경영은 자본생산성, 노동생산성, 고객만족도에 초점을 맞추어 평가되었다. 고정자본생산성 지표가 1985년도에 도입되어 2007년도까지 동일한 지표명으로 운영되었으며 영업비용관리도 유사한 형태로 평가되었다. 고객만족개선도는 2001년도에 도입되었으며 2011년도에는 국민체감도가 평가에 포함되었다. 노동생산성은 1997년도에 도입되어 평가되고 있다.

경영관리 부문의 주요 계량지표는 계량인건비관리와 계량관리업무비가 대표적이다. 계량관리업무비는 평가 초기단계인 1984년부터 도입되었으며 인건비관리는 1988년도에 평가되기 시작하였다. 특히, 인건비관리는 경영평가의 인센티브 방식과 직간접적으로 연계된 내용으로서 평가결과가 반복적으로 낮은 기업들이 대폭 인건비를 인상할 가능성에 주목하여 관리되었다. 평가제도에 의한 손해를 인건비 인상을 통해서 만회할 가능성이 있기 때문이다. 평가 3기에는 인건비 인상률에 대한 누적개념을 적용하는 등 인건비 인상지침을 준수하지 않은 기관에 대한 평가반영 수준을 높이는 방안을 강구하였다. 평가 1기와 2기 초반까지 자금관리도 계량지표로 적극 관리된 사실이 눈길을 끈다. 방만경영에 대한 평가 관점이 이미 그 당시부터 주요 관심사였음을 시사하는 내용이다.

2) 주요 사업은 2000년도부터 계량지표로 관리

주요 사업은 2000년도부터 본격적으로 계량지표 개념하에서 경영 실적 평가가 이루어졌다. 사업에 대한 비계량적 실적관리가 계량적

〈표 4-22〉 경영실적 평가 계량지표의 변천과정 (1983~2011)

평가지표 및 세부 평가내용	경영평가 1기															2기					3기			4기					
	12대 전두환					13대 노태우					14대 김영삼 문민정부					15대 김대중 국민정부					16대 노무현 참여정부			17대 이명박					
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
종합경영																													
자본생산성																										△	△	△	
고정자본생산성 (△: 2011년 업무효율지표)			△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△					△
공공이익률	△	△																											
중간재 투입 비율	△	△																											
사업성장성																						△							
수익자산관리			△																										
영업수익관리			△	△	△	△	△	△	△	△	△	△																	
영업이익률	△	△																											
영업비용관리			△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△					
노동생산성															○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
생산성 향상	△																												
고객만족 개선도																			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
국민평가																													○
경영관리																													
업무효율 (고정자본생산성)																													○
경비절감률	△																												
총인건비 인상률																										○	○	○	○

〈표 4-22〉의 계속

평가지표 및 세부 평가내용	경영평가 1기															2기						3기			4기				
	12대 전두환					13대 노태우					14대 김영삼 문민정부					15대 김대중 국민정부						16대 노무현 참여정부			17대 이명박				
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
인건비 인상을 관리 노력																							○	○	○				
노무비 비율	△	△																											
계량인건비 관리						○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
계량관리 업무비		△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
재무 예산 성과																											○	○	○
이자보상률		△																											
장기고정 적합이율		△																											
자금조달실적		△																											
불건전 여신비율		△																											
자금관리						△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△										
자산관리	△																												
경제적 부가가치(EVA)																	△	△	△	△	△								
현업 인원 비율	△	△																											
재고자산운용비율		△																											
주요 사업																													
주요 사업 성과																	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
기타																													
연구개발투자율	△	△																											
정부권장정책 이행실적																										○	○	○	○
퇴직연금제도 도입																								○					

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우
 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

척도로 나타나는가에 초점을 맞추어 비계량과 계량지표의 연계성에 관심을 갖기 시작한 것이다. 비계량 지표로 관리되는 각각의 주요 사업에 대해서 계량지표의 개발이 권장되었지만 척도 개발의 어려움으로 인해서 모든 기관이 통일된 방식으로 지표체계를 운영하지는 못하고 있는 실정이다.

나. 종합경영 계량지표 산식의 변천

1) 고정자본생산성 지표의 변천

고정자본생산성은 1983년과 1984년도에는 공공이익률로 평가되었으며 그 이후부터 2007년도까지 경영고정자본생산으로 관리되었다. 최근 2008년도부터 2010년도까지는 자본생산성으로 지표명이 변경되었다.

지표 산식의 개념에서 살펴 볼 때, 초기에는 ‘공공이익률 = 공공이익/경영고정자본’이 이용되었다. 정부투자기관의 수익성에 대한 평가에 초점을 맞추어져 있었음을 알 수 있다. 또한 성장성을 평가하기 위해서 ‘매출액/경영고정자본 = $f(\text{시간})$ ’ 혹은 ‘매출액 = $f(\text{경영고정자본})$ ’ 산식이 적용되어 고정자본 대비 매출 수준이나 공공이익 정도를 척도로서 활용하였다.

1997년 이후부터는 고정자본생산성이 ‘부가가치= $f(\text{경영고정자본})$ ’ 산식으로 평가되었다. 단순히 이익이나 매출 개념에서 확장하여 부가가치를 적용함으로써 보다 폭넓은 가치경영 개념이 계량평가체계에 반영되었음을 의미한다. 2008년도 경영실적 평가부터 ‘자본생산성 = 부가가치/총자산’으로 단순화 및 통합되어 기관의 차별성을 최소화시키는 방식으로 운영되기에 이르렀다.

2) 사업성장성 지표의 변천

중간재투입비율이 ‘중간재투입액/매출액’ 산식에 근거하여 1983년

도와 1984년도에 평가되었다. 사업성장성은 2005년도에 집중적으로 평가되었으며 SOC 일부 기관의 사업진흥을 위한 지표로서 한전, 도공, 수공 등에서 지표로 활용하였다. 예를 들어서, 한국전력공사의 경우에는 사업성장성이 '판매전력량/종업원수' 산식이 이용되었으며 한국도로공사의 경우에는 '통행료수입/평균인원'이 이용되었다. 이들 모두 종업원 인당 핵심사업의 가치를 측정하는 산식이 적용되어 주력사업의 수준에 대한 경영실적을 평가하는 데 초점을 맞춘 것을 알 수 있다.

3) 수익 관련 지표의 변천

수익 관련 계량지표로서는 수익자산관리, 영업수익관리, 영업이익률이 지표로서 평가되었다. 1985년도에 도입되었던 수익자산관리는 '영업수익 = f(경영자본)' 산식에 근거하여 평가되었으며 2007년도에 다시 도입되어 3년간 평가되었다. 영업수익관리는 수익자산관리와 거의 동일한 지표로서 1990년도부터 1996년도까지 '영업수익 = f(경영고정자본)' 산식으로 평가되었다.

수익 관련 지표는 1997년도부터 노동생산성 지표로 운영되기 시작하여 평균인원 대비 부가가치나 공공이익의 수준을 평가하는 산식에 근거하여 평가되고 있다.

4) 비용 관련 지표의 변천

비용 관련 계량지표는 영업비용관리가 대표적이며 '영업비용/매출액' 혹은 '영업비용 = f(매출액)'이 대표적인 산식으로 활용되었다. 2007년도까지 유지되어 왔던 이들 비용 관련 지표는 2008년도부터 지표 간소화 개념하에서 폐지되었다.

〈표 4-23〉의 계속

평가 항목	대표산식	경영평가 1기										2기						3기		4기										
		12대 전두환					13대 노태우					14대 김영삼 문민정부			15대 김대중 국민정부			16대 노무현 참여정부			17대 이명박									
		'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
중간재 투입비율	중간재투입액/매출액	○	○																											
사업 성장성	판매전력량/종업원수																							○						
	통행료수입/평균인원																							○						
	투자사업비/평균인원																							○						
	용수공급물량= f (평균인원)																							○						
	개발면적/평균인원= f (시간)																							○						
	운송수익/평균인원																							○						

주: 고정자본생산성 - 공공이익율 ('83~'84), 경영고정자본생산성 ('85~'07), 자본생산성 ('08~'10)

- : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우
- : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
- : 공기업 SOC기관만 적용된 경우
- ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
- △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

5) 노동생산성 관련 지표의 변천

노동생산성은 ‘공공이익= f (평균인원)’ 혹은 ‘공공이익/평균인원= f (시간)’ 산식으로 평가되었으며 ‘부가가치= f (평균인원)’ 혹은 ‘부가가치/평균인원= f (시간)’ 산식도 병행하여 활용되었다. 공공이익 개념과 부가가치가 유사한 관점에서 반영된 것을 볼 수 있으며 종업원의 개인별 생산성 제고에 초점이 맞추어져 있다.

6) 고객만족도 관련 지표의 변천

고객만족 개선도는 ‘전년도실적치+(100-전년도실적치*10%)’ 산식으로 2001년도에 처음 도입되었다. 2005년도부터는 고객만족도 수준과 개선 노력을 동시에 평가해주어야 한다는 판단에서 고객만족도 수준에 60%, 그리고 향상도에 40%의 가중치를 반영하여 ‘평가연도 실적치×0.6+고객만족향상도×0.4’ 산식을 적용하였다. 공공기관의 고객만족도 수준이 90점을 넘는 사례가 다수 발생하면서 2009년도 평가부터는 90점을 넘는 기관에는 만점을 인정하는 등 과도하게 계량치를 올리려고 노력하지 않도록 유도하였다. 결국, 일부 기관을 대상으로 한 2010년도 시범평가를 거쳐서 2011년도에는 국민체감도 지표를 포함시키기에 이르렀다.

〈표 4-24〉의 계속

평가항목	경영평가 1기												4기																		
	12대 진두환			13대 노태우			14대 김영삼 문민정부			15대 김대중 국민정부				16대 노무현 참여정부			17대 이명박														
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11		
대표산식																															
부가가치/평균인원																															
공공이익/평균인원																															
부가가치/평균인원 = f(시간)																															
공공이익 = f(평균인원)																															
공공이익/평균인원 = f(시간)																															
100 - (90 - 평가년도지수) × 2																															
(평가년도지수)/(전년도 지수 + (100 - 전년도 지수 × 10%) × 100																															
평가년도실적치 × 0.6 + 고객충합상도 × 0.4																															
전년도실적치 + (100 - 전년도실적치 × 10%)																															
100 - (90 - 평가년도 조사결과) × 2																															

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ⊙ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

다. 경영관리 계량지표 산식의 변천

1) 업무효율 관련 지표의 변천

2011년에 도입된 업무효율 지표는 과거에는 생산성 관련 지표로서 노동생산성, 자본생산성, 부가가치율이 여기에 포함된다. 이와 관련된 지표로는 평가제도 도입초기에 경비절감률이 잠시 평가에 반영되었지만, 이 또한 비용절감 노력을 평가하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 업무효율이라는 계량지표명이 향후 어떻게 변천되는가에 따라서 생산성과 업무효율 간의 지표체계가 결정될 것으로 보인다.

2) 인건비 인상률 관련 지표의 변천

인건비 인상률은 정부지침을 준수하는가 여부에 큰 영향을 받는 지표로서 계량인건비 관리에서 집중적으로 평가되어온 항목이다. 2005년부터 인건비 인상률 관리 노력을 보다 강조하는 계량지표가 '전년 대비 실제 상승률' 개념하에 평가되었으며 2008년부터는 총인건비 인상률이 '(실적연도 총인건비 - 전년도 총인건비) / 전년도 총인건비' 산식으로 평가에 반영되었다.

3) 계량인건비 관련 지표의 변천

계량인건비 관리 산식은 '노무비 비율=노무비/매출액'에서 출발하여 '계량인건비= f (매출액)' 산식으로 2004년도까지 유지되었다. 2005년도 경영실적 평가부터는 '인건비/매출액' 산식이 적용되어 인건비 관리에 대해서 모든 공공기관에 동일한 산식을 관리하고 정부지침을 준수할 것을 요구하고 있다.

〈표 4-25〉의 계속

평가항목	대표산식	경영평가 1기																														
		12대 천두환		13대 노태우		14대 김영삼 문민정부		15대 김대중 국민정부		16대 노무현 참여정부		17대 이명박																				
노무비 비율	노무비/매출액	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11		
노무비 비율	노무비/매출액	○	○																													
	인건비/매출액																															
	인건비=f(매출액)					○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	인건비/매출액 = f(시간)																															
	인당인건비 = f(매출액)																															
	인건비/매출액 = f(시간)																○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	관리업무비/매출액																															
	관리업무비 = f(매출액)					○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	관리업무비/매출액 = f(시간)																															
	관리업무비상승률																															

주: 1. 계량인건비 관리: 인건비관리 ('88~'00), 계량인건비 ('01~'10)
 2. 계량관리 업무비: 관리업무비 비율 ('84), 관리 업무비 ('85~'00), 계량관리 업무비 ('01~'11)
 ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우
 ● : 동기업 SOC기관만 적용된 경우
 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우

4) 계량관리업무비 관련 지표의 변천

계량관리업무비는 '관리업무비/매출액' 산식을 기반으로 1987년도까지 평가되다가 1991년도까지는 '관리업무비 상승률'을 적용하고 있다. 관리업무비 수준보다는 상승률에 초점을 맞추었던 기간이었다. 1992년도 이후에는 '관리업무비=f(매출액)' 산식을 적용하다가 2006년도부터 '관리업무비/매출액'으로 통일시켰다.

5) 자금관리 관련 지표의 변천

재무예산 관련 성과지표로서 자금관리가 '수입이자=f(현금성자산 평잔)'의 산식으로 1988년도에 도입되어 1997년도까지 적용되었다. 1998년도부터 2000년도까지는 '실적수익률/기준수익률*100' 산식에 근거하여 평가되다가 잠시 경제적 부가가치(EVA: Economic Value Added)로 평가되었다.

2009년도부터 재무예산 성과지표는 '각 기관의 경영상황을 고려하여 설정'의 개념하에 운용되고 있는 중이다. 이러한 현상은 공공기관이 통합평가체제로 운영되면서 공기업과 준정부 기관의 차이점에 기인된 측면도 있고 일부 공기업의 부채에 대한 사회적 우려에 적극적으로 대응하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 즉, 모든 공공기관의 재무관리 노력을 동일한 판단체계에서 평가하고 관리하기에는 한계가 있으므로 개별적인 특별 관리 노력을 주문하는 과정이기도 하다.

6) EVA 지표의 변천

경제적 부가가치 개념이 2000년도에 '영업관련수익-영업관련비용-법인세-자본비용' 산식으로 도입되어 2004년도까지 적용되었다. 당시로서는 차별적인 시도로 이해되었으며 공공기관에 수익성 개념을 강조하여 가치경영을 촉발시키려는 시도의 일환으로 알려지고 있다. 정부투자기관을 대상으로 한 EVA 개념의 도입은 공기업의 수익성을 강조하는 것으로 이해되었으며, 이 시점부터 공기업 혹은 일부

〈표 4-26〉 계량지표 경영관리(재무예산성과, 이자보상률, 장기 고정 적합이율, 자금조달실적, 불건전여신비율, 자금관리, 자산관리, EVA, 현업 인원 비율, 재고자산운용비율) 평가지표의 변천

평가항목	경영평가 1기																													
	12대 전두환			13대 노태우			14대 김영삼 문민정부			15대 김대중 국민정부			16대 노무현 참여정부		17대 이명박															
	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
대표산식																														
재무예산성과																														
과																														
이자보상률																														
장기 고정 적합이율																														
자금조달 실적																														
불건전 여신비율																														

〈표 4-26〉의 계속

평가항목	대표산식	경영평가 1기										3기	4기			
		12대 진두환 '83'84'85'86'87'88'89'90'91'92'93'94'95'96'97'98'99'00'01'02'03'04'05'06'07'08'09'10'11	13대 노태우 '88'89'90'91'92'93'94'95'96'97'98'99'00'01'02'03'04'05'06'07'08'09'10'11	14대 김영삼 문민정부 '93'94'95'96'97'98'99'00'01'02'03'04'05'06'07'08'09'10'11	15대 김대중 국민정부 '99'00'01'02'03'04'05'06'07'08'09'10'11	16대 노무현 참여정부 '03'04'05'06'07'08'09'10'11	17대 이명박									
자금관리	실적수익률/기준수익률* 100															
	$(75 + (\text{실적수익률} / \text{기준수익률} \times 100 - 50)) / 50 \times 25$															
	수입이자=f(현금성자산 평균)															
자산관리	목표 대 실적관리 ○															
경제적 부가가치 (EVA)	영업관련수익-영업관련 비용-법인세-자본비용															
현업 인원 비용	현업인원/관리인원 ○ ○															
재고자산 운용비용	평균재고자산운용액 /매출액 ○															

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

산하기관의 평가개념에 '공익성과 수익성' 관점이 명확하게 부각되기 시작하였다. 노무현 참여정부 시절 공익성, 수익성, 혁신성으로 구성된 세 가지 평가관점이 잠시 생겼었지만 이명박 정부가 시작되면서 혁신성 개념은 다시 선진화 개념으로 전환되었다.

7) 자산관리 관련 지표의 변천

평가제도 도입 초기에는 자산관리를 중시하는 지표들이 평가에 활용되었다. 자산관리, 재고자산운용비율이 평가되었지만 공통지표의 개발이 활발히 진행되었던 1985년도에 이들 지표는 삭제되었다.

라. 주요 사업 및 기타 지표 산식의 변천

1) 주요 사업 성과평가의 변천

주요 사업평가는 2000년도부터 계량지표가 별도로 관리되기 시작하였다. 기관의 사업 특성을 반영하여 지표산식을 설계하고 평가받는 형식을 적용하였다. 주요 사업 비계량지표를 과정지표로 보고, 계량지표를 결과실적지표로 활용하려는 노력을 하였지만 일부 기관의 경우에는 비계량지표와 직접적으로 연계시키지 못하는 경우가 발생하였다. 계량지표의 간소화 및 사업 우선순위 개념이 지속적으로 지표개선 과정의 핵심이슈로 부각되어 왔다.

2) 정부권장정책 및 기타지표 산식의 변천

정부권장정책은 한동안 비계량으로 평가하였으나 2008년도부터는 계량으로 평가되기 시작하였다. 평가는 소관부서가 제출한 자료에 근거하여 항목별 이행여부를 근거로 이루어졌다. 연구개발 투자나 퇴직연금 관련 지표도 일부 평가되었지만 계량지표의 평가 기여도가 큰 점을 감안하여 특수한 경우가 아니면 별도 지표의 신설을 자

〈표 4-27〉 계량지표 주요 사업(주요 사업평가) 평가지표의 변경

평가 항목	경영평가 1기												3기	4기																
	대표산식			12대 진두환			13대 노태우			14대 김영삼 문민정부					15대 김대중 국민정부			16대 노무현 참여정부			17대 이명박									
주요 사업 평가	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
기관별로 다른 경영성과 적용																														

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

〈표 4-28〉 계량지표 기타(연구개발 투자율, 정부권장정책 이행실적, 퇴직연금제도 도입) 평가지표의 변경

평가항목	경영평가 1기												3기	4기																
	대표산식			12대 진두환			13대 노태우			14대 김영삼 문민정부					15대 김대중 국민정부			16대 노무현 참여정부			17대 이명박									
연구개발 투자율	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
연구개발비/매출액	○																													
연구개발비/관리업무비																														
정부권장정책 이행실적																														
퇴직연금제도 도입																														

주: ○ : 해당연도에 똑같거나 유사한 지표명을 사용한 경우 ◎ : 유사한 내용이지만 지표명이 다르게 사용된 경우
 □ : 세부항목으로 표기되어 있으나 해당연도에는 지표로 사용된 경우 △ : 해당연도의 평가내용에 관련 세부항목이 포함된 경우
 ● : 공기업 SOC기관만 적용된 경우

제하는 방향으로 운용되어 왔다.

“정부에서 추진하고 있는 각종 정책들에 대해 공공기관에서 호응을 얻으려 각 주무부처들의 의견을 기획재정부에서 평가지표로 관리하는 것이 필요하여 지표를 계량화 하여 평가하기 시작하였습니다. 매년 정부 각 부처에서는 기재부에 정부권장 정책으로 평가를 요구하는 내용이 늘어나고 있는 추세입니다. 그러나 피평가 기관에서는 정부권장정책이 기관의 특성을 무시한 채 일방적으로 평가를 실시함에 따라 조직운영에 큰 부담으로 작용하고 있습니다. 평가 부담 완화를 고려하여 신중하게 정부권장정책지표를 운영할 필요가 있습니다.” 일부 기관의 평가담당자들이 공통적으로 정부권장정책지표에 대한 의견을 피력하였다.

제5장

준정부기관 경영평가제도의 변천

산하기관이 공공기관 경영평가(당시 투자기관 경영평가가 중심)에 포함되는 과정을 살펴보면, 특정한 목적(예, 공공기관의 효율적 관리)을 달성하기 위한 합리적인 분석의 결과라기보다는 IMF위기 이후 공공기관의 경영혁신을 추진하는 진화적 과정을 거치면서 나타난 결과로 이해하는 것이 적합할 것이다. 이렇게 등장한 산하기관과 투자기관 평가는 나중에 「공공기관 운영에 관한 법률」을 근거로 통합되어 평가하는 모습으로 또 다시 변화한다. 이하에서는 먼저, 산하기관 평가제도가 등장하게 된 배경과 핵심 내용을 간단하게 살펴보고(이에 대한 내용은 송희준, 2004, pp.74~85의 내용 중 관련된 부분을 발췌하여 재정리하였음. 보다 자세한 내용은 원전을 참조하기 바라며 부분적인 인용 표기는 생략함), 다음으로 공공기관 평가가 통합되는 「공공기관 운영에 관한 법률」의 제정 배경 및 주요 내용을 간략하게 소개하고자 한다(이에 대한 내용은 산하기관운영위원회 및 공공기관운영위원회의 회의자료와 정부의 보도자료를 참고하였음).

김대중 정부가 4대 부문 개혁의 하나로 시작한 공기업 및 산하기관의 구조조정이 어느 정도 마무리됨에 따라 국회의원 선거와 개혁 피로감 등을 의식하게 되었다. 이에 공공기관 경영혁신 목표와 전략을 수정할 필요가 발생하게 되었으며 하향적·타율적 구조조정 대신 상향적·자율적 경영혁신 전략을 채택하였다. 그리고 그러한 자율 경영혁신이 지니는 한계를 극복하고, 지속적이고 체계적인 경영혁신의 제도화를 위한 법적 기반의 필요성이 인정되어 나중에 정

부혁신 과제로 추진되었다. 그리고 법률의 내용은 기획예산처로서는 쉽게 학습이 가능한 경영혁신 및 「정부투자기관관리기본법」과 「기관관리기본법」의 내용과 방법을 많이 차용하였다.

1997년 12월 대선에서 승리한 김대중 정부는 IMF 이행각서 협약에 따라 공공부문 구조조정을 추진하였다. 구조조정을 조건으로 IMF의 재정지원을 받은 정부로서 공공부문 혁신은 국민의 순응성을 확보하는 것이 불가피하였다. 그동안 정부투자기관이나 출연연구기관 등 일부는 비교적 체계적으로 관리되었지만, 다른 기관들은 많은 정부예산을 쓰거나 법률에 의한 독점적 수입원을 확보하여 국민생활에 지대한 영향력을 미치면서도 소관부처의 관리 수준에 머무르는 경우가 많았다. 그런데도 정부나 국회의 전략적 관리와 종합적 감시의 범위를 벗어나 개별부처 차원의 보호와 통제 수준에 머물러 있었다. 산하기관 관리의 난맥상은 정치 및 행·재정적 필요성과 연계되어 있었다.

김대중 정부의 산하기관 경영혁신은 빠른 속도와 강도로 추진되었고, 법률적 기반 구축에도 성공하였다. 김대중 정부 출범 이후 2004년 10월까지 산하기관 경영혁신은 세 단계에 걸쳐 이루어졌다. 첫째, 구조조정과 경영혁신('98~'99), 둘째, 경영혁신 이행실적 점검·평가('00. 11 ~ '04. 2), 셋째, 「정부산하기관관리기본법」(이하 「정산법」)의 제정 노력 및 정착('01. 1 ~ '04. 10)이 그것이다. 이들은 서로 별개의 정책 또는 사업이기보다는 밀접한 인과관계 속에서 변화해 나갔고, 결과적으로 노무현 정부의 법률 제정 및 시행으로 나타났다.

경제위기 이후 출범한 김대중 정부는 1998년부터 1999년까지 공기업과 출연·위탁·보조기관 등 공공부문 민영화와 통·폐합 및 인력과 조직 감축에 초점을 둔 구조조정 및 경영혁신 계획을 수립·추진하였다. 그러나 2000년 4월에 치를 총선을 앞두고 1999년 후반에 전개된 논쟁은 국회의원 선거와 일반국민의 정서 등을 둘러싸고 개혁속도 조절론과 개혁 지속론 사이에 전개되었다. 이러한 사

회적 논란 속에서 산하기관 구조조정과 경영혁신은 지속하되, 그 방법론의 전환이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 즉, 2000년부터 산하기관 구조조정과 경영혁신은 통·폐합이나 인력 삭감 등은 더 이상 추진하지 않고 이미 결정된 과제를 차질없이 마무리하는 수준으로 축소하고, 향후의 방향은 운영체제와 일하는 방식 개선, 의식·문화개혁 등 소프트웨어적인 변화에 초점을 둔 자율적 추진과 성과평가 방법으로 전환되었다.

혁신기조와 방향의 전환에 따라 기획예산위원회장관자문 행정개혁위원회가 해체되고, 2000년 8월 대통령자문 정부혁신추진위원회가 구성되었다. 정부혁신추진위원회의 업무는 정부와 지방자치단체, 그리고 출연·위탁·보조기관 및 공기업 등 공공부문의 조직구조 혁신, 운영체제와 일하는 방식 개편, 의식·문화 개혁, 정보기술을 활용한 민주성·투명성·생산성 제고, 그리고 재정 및 예산회계제도 개혁 등이었다(규정 제2조). 또한 정부혁신 기조와 추진체제의 변화와 더불어, 경영혁신 성과에 대한 점검·평가제도가 도입되었다. 점검·평가제의 배경에는 크게 두 가지가 있다. 첫째, 1998~1999년 사이에 추진한 산하기관 경영혁신계획의 차질없는 마무리가 필요하였다. 둘째로, 2000년 이후 공공혁신 방향과 기조가 자율 경영혁신으로 바뀌는 대신, 그 성과를 점검·평가하는 방향으로 전환하였다.

산하기관 경영혁신의 종착은 「정부산하기관관리기본법」의 제정 노력으로 이해할 수 있다. 법률 제정을 위하여 정부(당시 기획예산처)는 관련 노조 및 노사정위원회 공공특별위원회를 대상으로 입법 취지를 설명하는 등의 노력을 기울였다. 또한 각 주무부처는 기획예산처 주도의 경영평가가 산하기관에 대한 영향력을 감소시킬 우려 때문에 반대 입장을 고수하였던 것이다. 이에 기획예산처는 수차례의 차관 주재 관계부처 기획관리실장회의를 통하여 가장 큰 반발을 샀던 평가주체와 관련, 주무부처를 평가주체로 하는 등 몇 가지를 합의하였다. 국회에 제출된 「정산법」안은 당시의 정치적 상황과 맞물려 추진에 어려움을 겪게 되었다. 특히 노조측의 반발이 가장 큰

장애로 현실화되었으나 결국 12월 10일 상임위원회의 의견을 거친 「정산법」은 16대 마지막 정기국회인 2003년 12월 31일 정부원안대로 의결하여 법률 제7057호로 제정·공포되었다. 법안 통과는 개혁 입법을 미룰 수 없다는 점을 노조 측에 설득하면서, 대통령령 제정 과정에 그들의 주장을 반영하기로 약속한 결과로 해석할 수 있다.

초기(즉 2004년도) 평가체계는 공기업·준정부기관 통합평가가 이루어지는 2007년까지 일부 부분 수정, 보완이 있었지만 전체적인 틀에서 큰 변화없이 유지되었다. 따라서 2004년도 평가내용 중 핵심적인 몇 가지 사항을 언급하는 것은 2007년도의 제도 변화가 발생할 때까지 진행된 준정부기관의 평가체계 모습을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 먼저, 정부산하기관을 가장 잘 아는 주무부처가 매년 소관 산하기관의 1년간의 경영실적을 평가해서 평가 결과에 따라 인사·예산상의 조치를 취할 수 있게 하였다. 신중한 평가를 위해서 주무부처는 평가대상 기관의 의견을 듣고, 정부산하기관운영위원회 의결을 거쳐 평가방법과 기준을 설정하였다. 정부산하기관운영위원회는 산하기관의 다양한 특성을 감안하여 유사기관 간 공통의 평가 방법과 기준을 정할 수 있게 하였으며, 경영평가의 전문성 확보를 위해 주무부처는 외부 전문가로 경영평가단을 구성·운용할 수 있도록 하였다. 평가 결과가 객관성과 공정성을 결여한 경우 제3의 평가주체가 평가 방법·기준 등을 새로이 정하여 평가하였다.

평가체계 중 평가 부문은 크게 종합경영부문, 주요 사업부문 및 경영관리부문의 3개 부문으로 구성하였다. 종합경영부문은 경영환경 변화에 따른 기관의 혁신 노력을 중점적으로 평가하였으며, 주요 사업부문은 개별 사업의 실적을 평가하고, 경영관리부문은 인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리 측면을 평가하도록 설계되었다. 평가지표는 부문별로 측정하여야 할 항목 5개 내외로 구성하였으며, 기관의 경영성과를 객관적으로 평가할 수 있고 장기적으로 관리 가능한 항목을 설정하도록 하였다. 지표는 성격상 계량지표와 비계량지표로 구분하였으며, 평가지표를 측정하기 위한 세부기준도 설정하

여 평가의 타당성을 확보하고자 노력하였다. 특히, 정책사항 평가부문을 별도로 구성하였는데, 2004년도 평가에서는 주 40시간제 시행과 관련하여 근로기준법상의 제도개선 이행 여부를 평가하였다.

끝으로, 산하기관이 수행하는 기능 및 기존 평가체제의 존재 여부를 등을 종합적으로 고려하여 8개 유형으로 분류하였으며, 평가 결과의 신뢰성·객관성 및 기관간 비교가능성 제고를 위해 기관유형별 특성에 따라 가중치를 다르게 하여 유형별로 평가하고 평가 결과 또한 유형별로 비교하였다.

다른 한편으로, 2006년도는 새롭게 시행할 예정인 공공기관 경영평가와 관련한 법률과 이에 따른 평가체계의 변화가 일어난 해이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 자율책임경영체제를 확립하고 경영 자율성·투명성을 제고하기 위하여 공공기관 운영시스템을 개선하려는 것으로서, 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 통합하여, 공공기관의 범위 설정, 유형분류, 외부평가·감독시스템 등에 관한 사항을 체계적으로 규정하였다. 정부(당시 기획예산처)는 공공기관 지배구조 개선방안('05. 11. 30 공청회)을 토대로 관계부처·공공기관·노조 등 각계 의견 수렴, 입법예고, 당정협의 등 절차를 거쳐 정부 최종안을 확정하여 국회에 제출하여 최종적으로 입법화하게 되었다.

공공기관 경영평가와 관련하여 핵심적인 제도개선 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 공공기관 경영평가를 위해 새로운 기관유형으로 재분류하였다. 투자·산하기관, 민영화 대상기관(「공운법」 1차 대상기관, 94개)을 하나의 평가체계로 통합하고, 법상 기관분류 기준인 공기업·준정부기관의 큰 틀은 유지하되, 기관 특성 및 규모, 평가수행의 경제성 등을 감안하여 세부적으로 분류하였다(공기업 2~3개, 준정부기관 6~7개 등 8~10개 유형으로 재분류). 둘째, 타평가와의 중복 해소에 노력하였다. 혁신평가는 현 평가방식을 유지하되, 장기적으로는 경영평가의 종합경영 및 경영관리 부문에 통합하도록 하였으며, 연기금 운용기관에 대한 기관평가는 경영평가단이

수행하고, 기금평가단이 평가한 기금의 자산·사업운용 평가결과만 활용하였다. 셋째, 새로운 평가지표체계의 설계가 이루어졌다. 수익/공익추구 성격에 따라 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관 등으로 평가군을 분류하였다. 특히, 수익추구 성격이 강한 공기업군은 계량지표의 비중을 높이고 공익추구 성격이 강한 위탁집행형군은 계량지표의 비중을 축소하였다(계량지표가 대부분 수익성, 생산성, 효율성을 평가하는 지표로 구성).

종합경영 부문의 책임경영, 경영혁신, 이사회·감사기능 활성화 지표는 모든 평가군에 동일하게 가중치를 부여하고(고객만족도 지표는 공익성이 클수록 높은 가중치를 부여), 경영관리에서는 노사관리의 중요성을 감안하여 지표의 가중치를 현재 2~3점 → 5점으로 상향 조정하고 재무관리 지표는 필요성이 큰 공기업일수록 높은 가중치를 부여하였다.

평가방법의 경우, 예컨대 계량평가방법이 개선되었는데 평가의 타당성이 낮은 추세치 및 목표 대 실적 방식을 폐지하고, 목표부여 방식으로 통일하였다(목표는 기관 특성에 맞게 β 분포, 과거 5년 평균, 전년도 실적 등의 방법으로 부여). 기관이 득점 상승을 목적으로 평가방법을 변경하지 못하도록 한번 결정된 평가방법은 일정기간 동안 변경을 제한하였다.

특히, 엄정한 성과평가시스템 구축을 위하여 평가의 공정성 확보를 위하여 평가 방법·기준은 공공기관운영위원회 심의·의결하도록 하였으며, 평가 결과는 기관장 연임·해임 등 인사는 물론 성과급과 철저히 연계시켰다.

- 경영평가 결과에 따라 「2008년도 공기업·준정부기관 예산지침」에 의거, 예산에 편성된 범위 내에서 경영평가 성과급을 지급한다.
- 경영실적 평가결과에 따라 우수기관에 대해서는 기획예산처장관 표창 등을 시행할 수 있다.
- 기획예산처장관 또는 주무부처의 장은 경영평가 결과 부진기

관에 대해서는 경영개선계획을 제출받아 그 이행상황을 점검할 수 있다.

- 기획예산처장관은 경영평가 결과가 지속적으로 저조한 기관의 기관장에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 임면권자에게 해임을 건의할 수 있다.

투자기관 경영평가에서 시작하여 산하기관 경영평가로 확대된 후 공기업·준정부기관평가로 통합하여 운영되어오던 공공기관 경영평가제도는 2011년부터 그동안 잠시(2008~2010) 분리되어 실시되었던 기관 및 기관장 평가를 통합하여 평가제도를 간소화하고 평가의 적실성을 제고(예, 기관맞춤형지표 설정)하며 피평가기관의 부담을 줄이도록 제도 개편을 단행하였다.

I. 정부산하기관 경영평가제도

1. 경영평가 대상 기관 변천 (2004~2006년)

「정부산하기관관리기본법」에 근거하여 2004년에는 기존에 경영평가를 받던 정부투자기관 외에도 정부산하기관이 경영평가대상에 포함되었다(〈표 5-1〉참조).

2004년에는 87개의 정부산하기관에 대해 경영평가가 이뤄졌다. 반면에 2005년에는 준정부기관의 경우 4개 기관이 신규 평가 대상에 포함되고 4개 기관이 평가 대상에서 제외되어 전년도와 같은 87개 기관이 경영평가를 받았다. 다른 한편으로, 2006년의 경우 정부산하기관은 「정부산하기관관리기본법」에 의해 평가 대상에서 제외된 4개 기관과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 평가 대상으로 지정되지 않은 정원 50인 미만의 10개 기관, 기타공공기관으로 지정

〈표 5-1〉 준정부기관 경영평가 대상 기관 변천(2004~2006)

연도	구분	신규 평가대상 기관	평가제외 기관
2005	준정부 (산하기관)	가축위생방역지원본부, 민주 화운동기념사업회, 한국산업 단지공단, 한국주택금융공사	대한상공회의소, 부산교통공단, 한국과학기술기획평가원, 한국 체육산업개발
2006	준정부 (산하기관)	한국건설교통기술평가원, 한 국청소년상담원, 인천항만공 사	한국사학진흥재단, 민주화운동 기념사업회, 한국영상자료원, 한 국계입산업개발원, 국민생활체 육협의회, 한국농림수산정보센 터, 가축위생방역지원본부, 별정 우체국연합회, 88관광개발(주), 전국신용보증재단연합회, 한일 산업기술협력재단, 한국광기술 원, 영화진흥위원회증권예탁결 제원, 대한체육회

된 대한체육회가 제외되었다. 또한 새로 4개 기관이 평가 대상에 포
함되어 총 75개 기관이 경영평가를 받았다.

2. 경영평가기관 유형 분류체계 변천(2004~2006년)

2004년에 준정부기관은 기관이 수행하는 기능 및 기존 평가체제
의 존재 여부 등을 종합적으로 고려하여 기관을 8개 유형으로 분류
하였다. 수익추구 성격이 강한 기관은 기관의 업무 성격에 따라서
검사·검증과 금융·수익 유형으로 나누었다.

- 검사·검증유형에 속하는 기관은 수수료를 받고 기계·장비·
시설·부품 등의 기능·성능·안전도에 대한 검사·진단을 하
면서 수익활동을 통해서 재원을 충당하는 기관임
- 금융·수익유형 기관은 서비스를 제공하고 수수료 등을 대가로
받는 기관으로 수익사업의 비중이 매우 높다는 특징을 가짐

- 산업진흥·문화 등 공익기관은 다시 문화·국민생활 유형과 산업진흥, 연수·교육훈련기관으로 나뉨. 즉, 문화·국민생활 유형 기관은 국가 이미지 제고, 문화교류 및 홍보, 체육진흥 등 주로 국민생활과 관련이 깊은 공익사업을 수행하는 특징을 가지며, 산업진흥유형은 정부의 산업정책을 위탁 수행하거나 재정지원을 받아 산업육성, 정보제공, 기술지원, 지도·자문, 품질 및 규격표준화 등 주로 공익적인 사업을 수행함. 또한 연수·교육훈련 유형에는 재정지원 또는 교육비 등 자체 수입으로 연수, 교육훈련 및 고용촉진 등 주로 공익적 사업을 수행하는 기관이 속함
- 건설·시설관리유형은 규모가 큰 자금이 투자되는 도로·항만·철도 등 SOC의 건설·관리, 공공시설의 유지보수 및 관리를 수행하는 기관임
- 「과학기술기본법」에 의해 이미 평가를 받고 있던 연구지원유형과 「기금관리기본법」의 평가를 받아온 기금운용기관은 기존 평가 결과를 일부 활용하였음

2005~2006년에는 준정부기관은 8개 유형으로 평가 대상 기관을 분류하였다. 2005년에 준정부기관은 전년과 동일한 8개의 평가유형을 유지하였으며, 2006년에는 기존에 타 법에 의해 평가를 받던 연구개발지원유형이 「정부산하기관관리기본법」에 의해 평가를 받게 되면서 학술·연구지원유형으로 평가유형이 변경되었다.

2007년 이후에는 준정부기관의 평가유형이 줄어드는 경향을 확인할 수 있다. 준정부기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 기관 유형 재분류가 이뤄지면서 기존의 금융수익, 건설시설관리유형이 폐지되었고(2007년) 정원 500인 미만(2010년 기준) 기관의 중소형기관 분류로 인해 기존의 교육·연구지원유형이 폐지되어 유형 수가 줄어들었다.

〈표 5-2〉 준정부기관의 평가 대상 기관 유형 분류(2004~2006)

(단위: 개)

연도	구분	유형 수	유형(기관 수)
2004	준정부 (87)	8	검사·검증(11), 금융·수익(12), 문화·국민생활(13), 산업진흥(16), 연수·교육훈련(5), 건설·시설관리(10), 연구개발 지원(6), 연·기금운용(15)
2005	준정부 (87)	8	검사·검증(12), 금융·수익(11), 문화·국민생활(14), 산업진흥(16), 연수·교육훈련(5), 건설·시설관리(8), 연구개발 지원(5), 연·기금운용(16)
2006	준정부 (75)	8	검사·검증(11), 금융·수익(7), 문화·국민생활(10), 산업진흥(13), 연수·교육훈련(5), 학술·연구지원(6), 건설·시설관리(8), 연·기금운용(15)

3. 경영평가 지표체계의 변천

가. 평가 부문 변천(2004~2006년)

2004~2006년에는 종전과 마찬가지로 3개 부문에서 평가가 이루어졌다. 먼저, 종합경영부문은 책임경영 및 공익성 제고, 구조조정 및 경영혁신, 이사회 운영, 고객만족도 제고 노력 등 4개의 공통비계량지표와 노동생산성, 고객만족도 향상, 영업비용관리, 경영고정자본 생산성 등 기관별로 2~4개의 계량지표로 구성되었다. 둘째로, 주요 사업 부문은 기관별로 3~5개의 주요 사업을 선정하여 각 주요 사업에 대해 다수의 계량지표와 5개 내외의 비계량지표로 구성되었다. 끝으로 경영관리 부문은 인적자원관리 분야, 재무 및 예산관리 분야, 기타 경영관리 분야 등 3개 분야로 구분하였으며, 인적자원관리 분야는 다시 조직 및 인사관리, 보수 및 노사관리, 내부평가제도 지표로 구성하였다. 그러나 2008년부터 공기업·준정부기관

에 기존의 평가체계와 다른 범주별로 평가가 이뤄졌다(즉, 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과).

나. 비계량지표와 계량지표의 가중치 변천
(2004~2006년)

2004~2005년에 준정부기관의 계량지표와 비계량지표 가중치는 40:60을 원칙으로 하되 사업특성상 계량화할 수 있는 부분이 적은 유형(문화·국민생활, 산업진흥, 연구개발지원, 연수교육훈련)은 계량지표의 가중치를 낮춰 계량에 35점, 비계량지표에 65점을 배분하였다.

〈표 5-3〉 준정부기관의 계량·비계량지표 가중치 변천(2004~2006)

연도	구분	유형	계량	비계량	총점
2004	준정부	검사·검증	40	60	100 ¹⁾
		문화·국민생활	35	65	
		산업진흥	35	65	
		연·기금운용	40	60	
		연구개발지원	35	65	
		연수교육훈련	35	65	
		건설·시설관리	40	60	
		금융수익	40	60	
2005	준정부	검사·검증	40	60	100
		문화·국민생활	35	65	
		산업진흥	35	65	
		연기금운용	40	60	
		연구개발지원	35	65	
		연수교육훈련	35	65	
		건설·시설관리	40	60	
		금융수익	40	60	

〈표 5-3〉의 계속

연도	구분	유형	계량	비계량	총점
2006	준정부	검사·검증	35	65	100
		문화·국민생활	30	70	
		산업진흥	30	70	
		연·기금 운용	35	65	
		학술연구지원	30	70	
		연수교육훈련	30	70	
		건설·시설관리	35	65	
		금융수익	35	65	

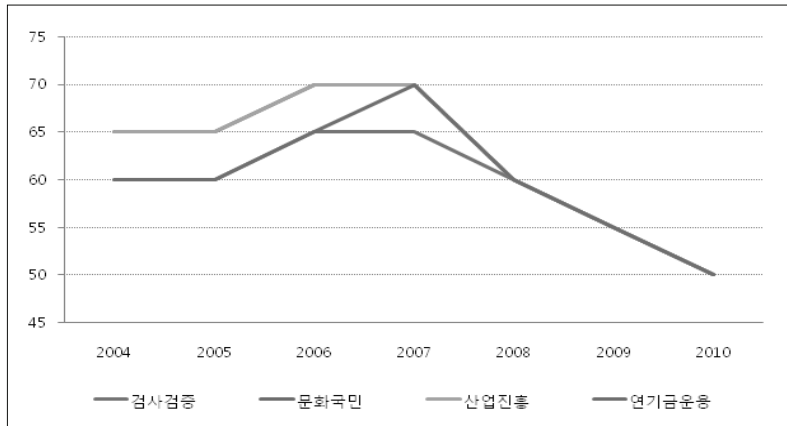
주: 1) 40시간제 실시 대상 기관에 대해 정책사항 평가 부문으로 주 40시간제 정착노력(20점)지표를 추가적으로 평가받은 2004년과 2005년의 경우, 일부 기관의 총점은 120점이었음

전반적으로, 준정부기관의 계량지표 가중치는 대체적으로 감소하다가 2007년을 기준으로 지속적으로 계량지표의 비중이 높아지고 있으며, 비계량지표는 대체적으로 증가하다가 2007년을 기점으로 감소하고 있음을 알 수 있다([그림 5-1], [그림 5-2] 참조)

[그림 5-1] 준정부기관 계량지표 가중치 변천(2004~2010)



[그림 5-2] 준정부기관 비계량지표 가중치 변천(2004~2010)



준정부기관은 2004년부터 2009년까지는 비계량지표의 가중치가 더 높았고, 2010년 현재 계량지표와 비계량지표의 가중치는 50:50으로 동일하게 설정되었다.

4. 평가지표의 구성 및 평가내용의 변천 (2004~2006년)

가. 2004년 준정부기관 경영평가지표

2004년에 최초로 실시된 준정부기관(당시에 정부산하기관)의 경영평가에서는 공기업과 동일하게 종합경영과 경영관리, 주요 사업의 3가지 부문에 대한 평가가 이뤄졌으며, 주 40시간제 시행과 관련한 휴가제도 등의 개선 여부가 정책사항 평가 부문으로 별도 평가되었다. 주 40시간제 정착노력지표의 경우 기존 휴가제도 개선과 임금보전의 적정성, 추가적인 제도개선 노력을 평가하였다.²¹⁾

21) 이하 준정부기관의 지표체계 및 관련 내용변천에 대한 보다 자세한 통계자료는 공공기관정책연구센터(2010)의 내용 중 2기에 관한 부분을 참

기관이 수행하는 기능의 성격 및 기존 평가체제의 존재 여부 등을 감안하여 평가유형을 8개로 분류하고 유형별 특성에 따라 가중치를 다르게 부여하여 평가하고 평가 결과 또한 유형별로 비교하였다.

수익추구 성격이 강한 기관은 종합경영부문의 생산성지표와 주요 사업부문에, 공익 성격이 강한 기관은 종합경영부문과 경영관리부문에, 대규모 투자사업을 수행하는 기관은 경영관리부문의 재무관리 합리화 지표에 가중치를 높게 배분하였다.

다른 한편으로, 「과학기술기본법」 및 「기금관리기본법」에 의해 평가를 받는 기관은 이 평가 결과를 활용하여 이중평가에 따른 평가 부담을 해소하고 평가체제의 효율성을 제고하였다. 또한 연구개발 지원 및 연·기금운용기관은 타 평가의 지표별 평점배분을 존중하여 가중치를 부여하였다. 종합경영부문에서는 비전달성을 위한 최고 경영진의 리더십과 성과, 윤리경영실천 및 이사회 운영 활성화, 경영혁신의 이행실적, 고객만족 경영체제 구축 노력과 성과를 공통적으로 평가하였다. 경영관리부문에서는 조직·인사관리와 보수·노사 관리, 재무·예산관리, 경영정보관리, 내부평가제도와 관련해서 평가가 이루어졌다.

나. 2005년 준정부기관 경영평가지표

준정부기관은 2005년에 혁신과 관련된 지표를 통합하여 경영혁신 노력과 성과지표를 신설하였다. 수익추구 성격이 강한 기관은 종합 경영부문의 생산성지표와 주요 사업부문에, 공익 성격이 강한 기관은 종합경영부문과 경영관리부문에, 대규모 투자사업을 수행하는 기관은 경영관리부문의 재무관리 합리화 지표에 가중치를 높게 배분하였다.

2005년도 평가의 경우, 전체적으로 평가지표는 2004년도와 같이

조 바람. 또한 추가로 산하기관운영위원회 및 공공기관운영위원회 회의 자료와 해당 평가편람을 참조하였음

종합경영부문, 주요 사업부문 및 경영관리부문 등 3대 부문과 정책 사항부문을 구성하되 일부 수정을 하였다.

- 종합경영부문에서 '에너지절약을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진 노력'을 88개 기관의 세부평가기준으로 추가
- 정책사항부문에서 주 40시간제 시행과 관련한 근로기준법상의 제도개선 이행 여부를 별도로 평가하되, 2005년도에는 추가로 실시하는 4개 기관 포함(2004년도에는 78개 기관 포함 기관: 한국체육산업개발(주), 한국방송영상산업진흥원, 한국해양수산연수원, 한국무선국관리사업단).

주요 사업 부문의 경우, 2004년 대비 평가지표의 조정이 있었다. 2005년도 경영평가 대상 88개 정부산하기관에서 2004년도와 같은 총 314개(평균 3.5개)의 평가지표를 설정하였지만, 2005년도 경영환경의 변화 및 사업의 신설·폐지·변경 등을 반영하여 12개 기관에서 평가지표 1개 신설, 2개 통합, 18개 조정 등 20개의 평가지표를 조정하였다. 예컨대, 지표 신설의 경우, 전국신용보증재단연합회의 지역신용보증재단에 대한 '소상공인 창업 등 지원사업'이 있으며, 환경관리공단의 '국가 환경 질 관리' 지표와 '환경오염 개선 복원' 지표를 '환경 질에 대한 종합적인 관리노력과 성과' 지표로 통합하였다. 또한 세부사업의 신설·폐지·변경 등을 반영하여 58개 기관에서 세부평가기준(내용)의 신설(67개), 삭제(19개) 및 변경(154개)하였다. 이 이외에 평가방법의 경우, 28개 기관의 계량평가지표 중에서 통계치의 확보 등 통계적 처리가 가능하게 된 지표 등 71개 지표의 평가방법을 조정하였다(예, 목표 대 실적방식을 5년 β 분포 방식으로 변경한 한국승강기안전관리원의 '승강기 전문기술인력 교육 실적' 등). 끝으로, 평가지표 및 세부평가기준의 가중치 조정이 있었다. 기관 내에서의 사업비중의 변화를 반영하여 31개 기관에서 67개 평가지표 및 세부평가기준의 가중치를 조정하였다(예, 평가지표 조정: 국제방송교류재단의 '방송사업을 통한 국가브랜드 이미지 제고'

의 가중치를 21점에서 24.5점으로 조정).

경영혁신의 이행실적지표가 폐지되고 신설된 경영혁신 노력과 성과지표에서는 혁신전략과 리더십, 혁신제도와 구성원 혁신 역량, 혁신성과와 개선도를 평가하였으며, 경영정보관리의 합리화의 평가내용이었던 내부업무혁신을 위한 정보기술활용은 경영혁신 지표에 통합되었다.

다. 2006년 준정부기관 경영평가지표

2006년 준정부 경영평가지표는 정책사항 평가부문이 평가에서 제외된 것 외에는 전년도와 비교해서 큰 변화는 없었다. 전년도까지는 당해연도 고객만족도 점수만을 평가했으나 2006년에는 전년 대비 개선도(가중치의 40%)를 반영하여 고객만족 개선도를 평가하도록 하였다. 또한 2006년 준정부기관의 비계량 공통지표는 전년도 평가 지표와 평가내용이 동일하였다.

추가적으로 보면, 2006년도 준정부기관평가의 경우, 「공공기관 운영에 관한 법률」 시행(’07.4.1)에 따라 2006년도 경영평가 대상기관에서 제외될 것이 확실한 14개 기관에 대해 해당 기관의 경영평가 편람을 삭제하여 2006년도 평가 대상기관에서 제외하였다. 14개 기관의 경영평가 편람 삭제 이유를 보면 다음과 같다.

- ① 2007년에 최초로 지정되는 공기업·준정부기관에 대해서는 2007년에 실시되는 2006년도 평가를 기존 「정투법」, 「정산법」 규정을 적용하여 실시함(「운영법」 부칙 제4조④)
 - ② 최초로 지정되는 공기업·준정부기관은 「정투법」, 「정산법」, 「민영화법」 대상 기관 중 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정함(「운영법」 부칙 제3조②)
- ⇒ 2006년 평가 대상 기관(91개) 중 최초로 지정되는 공기업·준정부기관에 해당되지 않을 것이 확실한 정원 50인 미만 기관(14개)은 「운영법」상 2006년 경영평가 실시 근거가 없음

평가체계와 관련하여 이전 평가체계와 큰 차이는 없으며 일부 약간의 조정이 있었다. 평가지표의 체계 및 평가방법의 경우, 종합경영, 주요 사업 및 경영관리의 3개 부문으로 구성하였다.

- 종합경영 부문: 경영환경 변화에 따른 기관의 혁신 노력 등
- 주요 사업 부문: 개별 사업의 실적
- 경영관리 부문: 인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리

평가부문은 평가지표 - 세부평가지표 - 세부평가기준의 체계로 설계하였다:

- 평가지표: 부문별로 측정하여야 할 항목으로 구성(5개 내외)
- 세부평가지표: 평가지표를 측정하기 위한 세부지표
- 세부평가기준: 세부평가지표를 측정하기 위한 세부기준

평가기관 유형의 경우, 산하기관이 수행하는 기능 및 기존 평가체제 존재 여부 등을 종합적으로 고려하여 8개 유형으로 분류하였으며, 연기금운용 유형은 기금·경영평가 간 중복 평가 문제를 감안, 기금평가단에서 평가한 결과를 활용하도록 하였다.

다른 한편으로, 계량·비계량 지표 비율은 35:65를 원칙적으로 하되, 사업특성상 계량화할 수 있는 부분이 적은 기관들은 30:70로 조정할 수 있도록 하였다(예, 국민문화생활이나 산업진흥 등 공익 성격이 강한 기관이나 투자시설을 관리하는 기관 등).

5. 주요 공통지표의 평가내용 변천

가. 경영진 리더십 및 책임경영지표

준정부기관은 2004~2006년에 비전달성을 위한 최고 경영진의 리더십과 성과지표를 통해 경영진 리더십 및 책임경영을 평가하였다. 비전과 전략의 합리성과 실행 노력, 조직원의 역량 결집과 이해관계

자 관리를 위한 기관장의 리더십과 성과를 중심으로 평가가 이루어졌다. 2007년에는 평가체계 통합에 대비하여 공기업과 지표체계를 통일하여 지표를 책임경영 구현 및 공익성 제고를 위한 최고 경영진의 노력과 성과로 바꾸고 평가내용도 공기업과 유사하게 변경하였다.

나. 이사회 운영 및 윤리경영지표

준정부기관은 2004~2006년에는 윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 지표를 통해 평가를 하였고, 2007년에는 공기업과 동일한 내용으로 평가를 진행하였다.

다. 인사 및 조직관리지표

준정부기관은 2004~2006년에 조직·인사관리의 합리화 지표를 통해 조직관리의 합리성과 인사관리의 합리성에 관해 평가를 하였다.

라. 재무 및 예산관리지표

준정부기관은 2004~2006년에는 재무·예산관리의 합리화지표를 통해 평가가 이루어졌으며 2007년에는 재무관리와 예산관리지표로 나뉘어서 중장기 재무계획의 수립과 피드백, 재무관리의 적정성, 당해년도 예산집행과 차년도 예산편성에 관해 평가가 이루어졌다.

마. 인건비·보수·노사관리지표

준정부기관은 2004~2006년에는 보수·노사관리의 합리화지표에서 인건비 수준의 적정성 및 급여체계의 개선, 생산성 향상을 위한 노사의 공동 노력과 성과에 대한 평가를 하였다.

바. 내부평가제도지표

준정부기관은 2004~2006년에 내부평가제도의 적정성과 외부평가와 내부평가 연계의 적정성을 평가하였으며, 2007년에는 기관장경영계약 이행실적 평가가 별도로 진행됨에 따라 외부평가와 기관장 경영계약간의 연계성은 평가내용에서 제외되었다.

사. 고객서비스 개선 및 고객만족 경영지표

준정부기관에서는 2004~2007년에 고객만족 경영체제 구축 노력과 성과지표를 통해 고객만족 대응체제, 고객만족도 조사제도의 효과적 운영, 고객제안제도 활성화, 고객서비스헌장 이행 노력과 성과를 평가하였다.

아. 공공기관 개혁 관련 지표

준정부기관은 2004년에 경영혁신의 이행실적 지표를 통해 공공기관 개혁과 관련된 내용을 평가하였으며, 2005~2007년에는 경영혁신 노력과 성과지표를 통해 공기업과 유사한 내용을 평가하였다.

6. 경영평가방법의 변천

경영실적을 평가하는 방법은 크게 계량평가방법과 비계량평가방법으로 나뉘며 계량평가방법은 목표 대 실적, 추세치, β 분포, 목표 부여, 목표부여(편차)의 5가지 방법으로 나누어지며, 비계량평가방법은 실적의 계량화나 객관화가 불가능하거나 평가대상의 질적 측면을 평가하기 위한 방법으로 계량평가처럼 평가방법이 세분화되어 있는 것은 아니고 지표를 정성적으로 평가하여 등급에 따라 점수를 주는 방법을 의미한다.

가. 계량지표 평가방법

일반적으로 계량지표는 다음의 5가지 방법으로 평가되나, 산하기관 경영평가에는 주로 목표 대 실적, 추세치, β 분포, 목표부여의 방법이 적용되었다.

참고로, 목표 대 실적 평가방법은 기관과 정부가 합의하여 결정하는 경영목표에 따라 평가하는 지표이고 추세치 지표는 과거의 경영 실적 추세를 기준으로 평가하는 방법이며 준정부기관에서는 2009년까지 사용되었다.

〈표 5-4〉 계량지표 평가방법

평가방법	평가방법 개요	적용대상
목표부여	당해 연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가 대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
목표부여 (편차)	당해 연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가 대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우
목표 대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성 여부를 평가	평가 대상 실적치가 5년 미만인 경우
β 분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위 내에 있는지 평가	평가 대상 실적치가 5년~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위 내에 있는지 평가	평가 대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우

〈표 5-5〉 연도별 계량지표 평가방법 변천(2004~2010)

연도	구분	평가방법
2004~2006	준정부	목표 대 실적, 추세치, β 분포, 목표부여
2007	준정부	목표 대 실적, 추세치, β 분포, 목표부여
2008	준정부	목표 대 실적, 추세치, β 분포, 목표부여, 목표부여(편차)
2009	준정부	목표 대 실적, 추세치, β 분포, 목표부여, 목표부여(편차)
2010	준정부	목표 대 실적, 목표부여, 목표부여(편차)

구체적으로 살펴보면, 1984년에는 β 분포 방법이 추세치 평가방법의 한계를 극복하기 위해서 새롭게 도입되었다. 과거 몇 개 연도의 실적에 대한 추세를 평가하는 것은 동일하지만 회귀분석방법이 아닌 β 분포를 사용하여 평가하는 방식이다. 준정부기관에서는 평가 첫해인 2004년부터 2009년까지 사용되다가 2010년에 평가방법에서 제외되었다.

반면에 목표부여 평가방법은 β 분포와 마찬가지로 추세치 방법의 한계를 극복하기 위해 도입된 지표로 추세치 평가방법의 경우 이론적으로 도달 가능한 완전실적을 기록하여도 만점이 불가능한 지표가 생길 수 있고 만점을 기록하려면 불가능 실적을 목표로 하여야 하는 불합리성이 발생하였기 때문이다. 특히, 목표부여(편차)방법은 기존의 목표부여 방법이 최고목표와 최저목표를 정의할 때 기준치(전년 실적)에 일정비율을 곱하여 계산하는 데 비해 기준치에 과거 일정기간의 표준편차를 가감하는 방법을 사용한다. 준정부기관에는 2008년부터 계량지표 평가방법으로 사용되게 되었다.

다른 한편으로, 계량지표의 평가등급 변천을 살펴보면 1985년에서 1995년까지는 5등급 평가(수, 우, 미, 양, 가)가 이뤄졌고 1996년부터 2007년까지는 9등급 평가가 이뤄지다가 2008년부터 2010년 현재는 6등급으로 평가가 이뤄지고 있다.

〈표 5-6〉 계량지표의 평가등급 및 등급구간(1983~2010)

연도	평가등급	등급구간
1983~1995	5등급	수, 우, 미, 양, 가
1996~2007	9등급	A+, Ao, B+, Bo, Co, D+, Do, E+, Eo
2008~2010	6등급	S, A, B, C, D, E

나. 비계량지표 평가방법

비계량지표는 계량지표에 비해 평가등급과 구간에 있어서 좀 더 변화된 모습을 살펴볼 수 있으며 그 변천내용은 〈표 7〉과 같이 정리될 수 있다.

〈표 5-7〉 비계량지표의 평가등급 및 등급구간(1938~2010)

연도	평가등급	등급구간
1983~1984	3등급	상(97.5), 중(87.5), 하(77.5)
1985~1995	5등급	수(100.0), 우(93.75), 미(87.5), 양(81.25), 가(75.00)
1996~1997	9등급	A+(100.00), Ao(96.87), B+(93.75), Bo(90.62), Co(87.50), D+(84.37), Do(81.25), E+(78.12), Eo(75.00)
1998~2007	9등급	A+(100.0), Ao(87.5), B+(75.0), Bo(62.5), Co(50.0), D+(37.5), Do(25.0), E+(12.5), Eo(0.0)
2008~2009	6등급	S(95), A(85), B(75), C(65), D(55), E(30)
2010	6등급	S(100), A(90), B(75), C(60), D(45), E(30)

1996~2007년까지는 9등급 평가가 이뤄지는데 1996~1997년은 등급구간이 75~100점이었고, 1998~2007년에는 등급구간이 0~100점이었다.

비계량지표의 등급은 3등급('83~'84년), 5등급('85~'95년), 9등급

(’96~’07년), 6등급(’08~’10년)으로 변화하였다.

7. 평가결과 활용 및 환류체계의 변천

가. 인센티브 산정

2004년도에 대한 정부산하기관 경영평가를 시행하게 됨에 따라 인센티브 상여금의 지급률 산정이 논의되었다. 산식에 따라 상대평점이 0점이더라도 절대평점에 의한 점수를 반영함으로써 투자기관만큼 큰 차등이 나타나지는 않았다. 이론적으로 200%까지 지급이 가능하나, 실제로는 100~190% 사이에서 지급이 결정되었다.

절대평점은 100점 만점을 기준으로 경영평가 결과에 의해 부여된 점수이고, 상대평점은 동일한 유형 내에서 100~50점을 기관 수에 따라 균등하게 1등부터 최하위기관까지 순차적으로 부여한 점수이다. 상대평점은 정부산하기관의 특성상 기관의 기능을 고려한 유형 분류 및 평가를 가능하게 하는데 즉, 경영평가점수가 낮은 그룹에서 상대적으로 순위가 좋은 기관에 대한 배려라고 볼 수 있다.

절대평점과 상대평점을 동시에 반영한 것은 평가점수와 그룹 내 순위를 모두 고려함으로써 대부분의 기관에 인센티브가 작용되도록 조정하는 효과를 얻기 위함이었다. 이를 통해 기관 자체의 성과 제고 및 동일한 유형 내 유사기관 간의 경쟁을 동시에 유도할 수 있을 것으로 기대하였다.

정부산하기관의 기관장 및 임원의 경우 역시 기관평가와 유사하게 지급률이 결정되었다. 또한 산식에 따라 상대평점이 0점이더라도 절대평점에 의한 점수를 반영하였기 때문에 투자기관만큼 큰 차등이 나타나지는 않았다. 이론적으로 200%까지 지급이 가능하나, 실제로는 20~90% 사이에서 지급이 결정되었다.

〈표 5-8〉 연도별 정부산하기관 기관평가 인센티브

평가대상 연도	지급률 산정		지급률 차등폭 (실지급)			
	산식	특징 (직전대비 변화)	평균	최상	최하	격차
2004	$0.5 \times [100 + \{(절대평점-50) / 50\} \times 100] + 0.5 \times [100 + \{(상대평점-50) / 50\} \times 100]$	지급률은 절대점수와 상대 점수를 5:5로 반영하도록 결정(사업구조상 경영효율 제고가 어려운 기관에 대한 배려)	143	200 (185)	100 (101)	100 (84)
2005		차등폭의 소폭 확대(경영 혁신 때문인 것으로 추정)	145	200 (188)	100 (100)	100 (88)
2006			147	200 (181)	100 (107)	100 (74)

주: 1. 인센티브상여금 = 월기본급 × 지급률
 2. 괄호 안은 최종적으로 결정된 지급률

〈표 5-9〉 연도별 정부산하기관 사장 및 임원평가 인센티브

(단위: %)

평가대상 연도	지급률 산정	지급률 차등폭(실지급)			
	산정	평균	최상	최하	격차
2004	$0.5 \times [20 + \{(절대평점-50) / 50\} \times 80] + 0.5 \times [20 + \{(상대평점-50) / 50\} \times 80]$	54	100 (88)	20 (21)	80 (67)
2005		55	100 (90)	20 (20)	80 (70)
2006		58	100 (85)	20 (22)	80 (63)

주: 1. 성과급 = 기본연봉 × 지급률
 2. 괄호 안은 최종적으로 결정된 지급률

나. 기타 사후조치

경영평가에 대한 사후조치로 인센티브 상여금 지급 이외에 우수 기관 및 부진기관을 선정하여 조치하였다. 경영평가의 목적이 각 기관이 성과를 달성할 수 있도록 유도하고 보다 향상된 효율성을 추구하는 데 있음을 고려할 때 우수한 기관을 격려하고 부진한 기관을 독려하는 일은 매우 중요하다.

매년 경영평가 결과 상위를 차지한 기관 또는 실적이 개선된 기관을 선정하여 표창을 실시하였으며 또한 최근에는 표창 외에도 차년도 경비 예산 증액이라는 혜택을 제공하고 있다. 2004년도 경영실적 평가 당시까지는 이전 연도에 비해 경영실적이 크게 개선된 기관 역시 우수한 기관으로 선정되었으나, 2005년 경영실적 평가부터는 이러한 기준을 적용하지 않았다.

부진한 기관으로 선정되는 기관은 경영평가 결과가 다른 기관보다 부진하여 하위를 차지했거나 평균에 미치지 못하는 경우 및 전년도에 비해 크게 하락한 경우를 나타낸다. 부진기관의 경영실적 향상 및 효율성 강화를 위해 기관경고, 기관장 또는 임원에 대한 성과급 지급 제한 등의 조치를 취하였다. 특히 경영컨설팅을 실시하거나 기관 경영개선계획을 제출하고 이행점검을 실시하는 실질적인 조치도 취하였다.

II. 준정부기관 경영평가제도

1. 경영평가 대상 기관 변천(2007~2010년)

2007년에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 투자기관에서 준정부기관으로 유형이 변경된 3개 기관을 포함해서 경영평가 대상인 준정부기관은 77개였다.

2008년에 76개의 준정부기관이 평가를 받았으며, 2009년 평가에서는 선진화계획에 따라 기관 통폐합이 이루어지고 4개 기관이 새롭게 평가 대상에 포함되면서 73개의 준정부기관이 경영평가 대상이 되었다. 2010년에는 준정부기관은 6개 기관이 새롭게 평가대상에 포함되고 한국원자력문화재단이 기타공공기관으로 지정되어 경영평가 대상에서 제외되면서 79개의 기관이 경영평가 대상에 포함되었다.

〈표 5-10〉 준정부기관 경영평가 대상 기관 변천(2007~2010)

연도	구분	신규 평가 대상 기관	평가 제외 기관	유형 변경
2007	준정부	한국고용정보원, 한국우편사업지원단, 증권예탁결제원, 우정사업진흥회, 영화진흥위원회, 우체국예금보험지원단, 한국부품소재산업진흥원, 한국산업기술재단, 한국환경기술진흥원	-	-
2009	준정부	한국거래소, 중소기업진흥공단, 한국방사성폐기물관리공단, 중소기업기술정보진흥원	-	
2010	준정부	한국언론진흥재단, 한국노인인력개발원, 한국장학재단, (재) 한국사회서비스관리원, 농업기술실용화재단, 한국에너지기술평가원	한국원자력문화재단	

2. 경영평가기관 유형 분류 체계 변천(2007~2010년)

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 평가가 실시된 2007년에는 새로운 기관유형 분류 기준에 따라 평가유형에서 변화가 나타났다. 기존에 투자기관 평가대상이었던 기관은 공기업I, 산하기관에서 공기업으로 새롭게 분류된 기관은 공기업II로 유형을 구분하였다. 준정부기관에서는 금융·수익유형과 건설·시설관리유형이 폐지되었으며, 기존에 이 유형에 속해 있던 기관 중 공기업으로 분류되지 않은 기관은 기관의 성격에 따라 검사·검증과 산업진흥, 문화국민생

활 유형 등으로 평가유형이 변경되었다. 또한 기관 성격이 유사한 연수·교육훈련유형과 학술·연구지원유형은 교육·연구지원유형으로 통합하였으며, 산업진흥유형은 기관규모를 고려하여 300인 미만의 기관은 산업진흥I, 300인 이상의 기관은 산업진흥II로 나누어 별도로 평가를 실시하였다.

2008년의 경우, 준정부기관이 7개 유형으로 분류되었다. 전년도에 기존의 평가유형을 고려하여 준정부기관에는 중소형기관유형이 신설되었다. 기관의 평가부담을 완화하고 평가운영의 효율성을 제고하기 위하여 정원 100인 미만 또는 자산규모 500억원 미만의 기관을 중소형기관으로 분류하여 경영성과(계량평가)지표만 평가하도록 하였다.

2009년에는, 준정부기관의 경우 중소형기관의 분류기준이 정원 500인 미만으로 변경되어 이에 속하는 기관 수가 늘어났다. 산업진흥유형과 교육·연구지원유형 기관 다수가 중소형기관으로 분류되어 유형 수가 5개로 줄어들었다.

2010년에는 준정부기관은 연기금운용유형과 중소형기관유형으로 세분화되었다. 연·기금운용기관 중 금융형²²⁾은 연·기금운용I, 그 외 기관은 연·기금운용II로 분류하였으며 중소형기관도 기관 업무 특성을 반영하여 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥유형으로 세분화하였다.

3. 평가지표체계의 변천

가. 평가 부문 변천(2007~2010년)

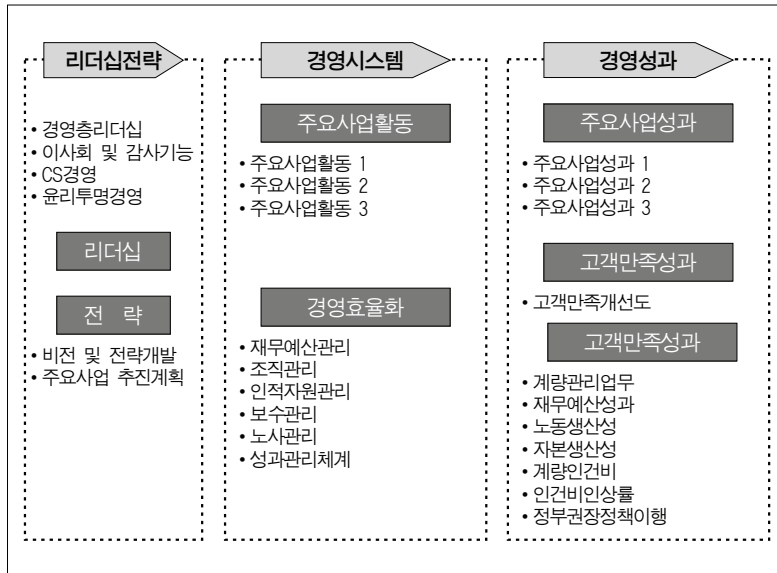
2007년에는 종전과 동일하게 3개 부문에 대한 평가가 이뤄졌으며,

22) 연·기금운용기관 중 '공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편방안'에서 '금융형 준정부기관'으로 지정되어 경영평가 성과급 기준을 달리 적용받는 기관을 '연·기금운용 유형I', 그 외 기관을 '연·기금운용 유형II' 기관으로 구분하였음

2008년 평가에서는 기존의 부문별·기능별 구분에서 벗어나 경영과정별로 지표체계를 개편하였다. 기관의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 종합경영-주요 사업-경영관리로 되어있던 체계를 「계획-집행-성과도출」이라는 업무과정에 따라 「리더십/전략-경영시스템-경영성과」로 개편하였으며, 각 부문별 주요 평가내용은 다음과 같다.

평가부문	주요 평가내용
리더십·전략	비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
경영시스템	사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
경영성과	주요 사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부

[그림 5-3] 평가 부문별 평가범주와 지표(2008)



2009년부터 2010년 현재까지는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 범주가 유지되고 있다.

나. 비계량지표와 계량지표의 가중치 변천

2007년의 경우, 준정부기관은 전년과 동일하게 유형별로 가중치가 배분되었다(〈표 5-11〉참조).

2008~2010년에는 유형 구분 없이 준정부기관에 각각 동일한 가중치가 배분되었으며, 계량지표의 가중치가 매년 상향 조정되었다. 준정부기관의 계량지표 가중치는 ('08)40점→('09)45점→('10)50점으

〈표 5-11〉 준정부기관의 계량·비계량지표 가중치 변천(2007~2010)

연도	구분	유형	계량	비계량	총점
2007	준정부	검 사 · 검 증	35	65	100
		문 화 · 국 민 생 활	30	70	
		산 업 진 흥	30	70	
		교 육 · 연 구 지 원	35	65	
		연 · 기 금 운 용	30	70	
2008	준정부	검 사 · 검 증	40	60	100
		문 화 · 국 민 생 활	40	60	
		산 업 진 흥	40	60	
		교 육 · 연 구 지 원	40	60	
		연 · 기 금 운 용	40	60	
2009	준정부	검 사 · 검 증	45	55	100
		문 화 · 국 민 생 활	45	55	
		산 업 진 흥	45	55	
		연 · 기 금 운 용	45	55	
		중 소 형 기 관	45	-	
2010	준정부	검 사 · 검 증	50	50	100
		문 화 · 국 민 생 활	50	50	
		산 업 진 흥	50	50	
		연 · 기 금 운 용	50	50	
		중 소 형 기 관	50	-	

로 증가한 데 반해 비계량지표 가중치는 ('08)60점→('09)55점→('10)50점으로 매년 5점씩 감소하는 추세를 보이고 있다. 참고로, 기업의 계량지표 가중치는 ('08)45점→('09)50점→('10)55점으로 매년 5점씩 상승한 데 반해 비계량지표 가중치는 ('08)55점→('09)50점→('10)45점으로 5점씩 감소하였다.

다. 평가지표의 구성 및 평가내용의 변천

1) 2007년 준정부기관 경영평가지표

2007년 준정부기관은 종전의 정부산하기관 경영평가를 받던 기관과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 투자기관에서 준정부기관으로 재분류된 3개 기관을 포함해 6개 유형 77개 기관이 평가를 받았다. 평가지표의 체계는 공기업Ⅱ유형과 동일하며, 기관의 업무 특성에 따라 고객만족개선도와 재무관리, 예산관리, 경영정보관리의 합리성 지표의 가중치 차이가 나타났다. 2007년 준정부기관의 공통 비계량지표의 지표와 평가내용은 공기업Ⅱ유형과 동일하였다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 수익/공익추구 성격에 따라 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관 등으로 평가군을 분류하였다. 특히, 수익추구 성격이 강한 공기업군은 계량지표의 비중을 높이고 공익추구 성격이 강한 위탁집행형군은 계량지표의 비중을 축소하였다(계량지표가 대부분 수익성, 생산성, 효율성을 평가하는 지표로 구성).

〈표 5-12〉 준정부기관 지표 가중치 구성

구분	공기업	준정부기관	
		기금관리형	위탁집행형
수익추구 성격	高 ←————— 低		
계량지표 비중 (계량:비계량)	高 (40:60)	(35:65)	低 (33:67)

종합경영 부문의 책임경영, 경영혁신, 이사회·감사기능 활성화지표는 모든 평가군에 동일하게 가중치를 부여하고(고객만족도 지표는 공익성이 클수록 높은 가중치를 부여), 경영관리에서는 노사관리의 중요성을 감안하여 지표의 가중치를 현재 2~3점 → 5점으로 상향 조정하고 재무관리 지표는 필요성이 큰 공기업일수록 높은 가중치를 부여하였다.

평가방법의 경우, 예컨대 계량평가방법이 개선되었는데, 평가의 타당성이 낮은 추세치 및 목표 대 실적 방식을 폐지하고, 목표부여 방식으로 통일하였다(목표는 기관 특성에 맞게 β 분포, 과거 5년 평균, 전년도 실적 등의 방법으로 부여). 기관이 득점 상승을 목적으로 평가방법을 변경하지 못하도록 한번 결정된 평가방법은 일정기간 동안 변경을 제한하였다.

특히, 엄정한 성과평가시스템 구축을 통해 평가의 공정성을 확보하기 위하여 평가방법·기준은 공공기관운영위원회에서 심의·의결하도록 하였으며, 평가 결과는 기관장 연임·해임 등 인사는 물론 성과급과 철저히 연계시켰다.

- 경영평가 결과에 따라 「2008년도 공기업·준정부기관 예산지침」에 의거 예산에 편성된 범위 내에서 경영평가 성과급을 지급한다.
- 경영실적 평가 결과에 따라 우수기관에 대해서는 기획예산처 장관 표창 등을 시행할 수 있다.
- 기획예산처장관 또는 주무부처의 장은 경영평가 결과 부진기관에 대해서는 경영개선계획을 제출받아 그 이행상황을 점검할 수 있다.
- 기획예산처장관은 경영평가 결과가 지속적으로 저조한 기관의 기관장에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 임면권자에게 해임을 건의할 수 있다.

2) 2008년 경영평가지표

「공공기관의 운영에 관한 법률」의 시행('07.4)을 계기로 경영평가제도 혁신이 추진되었다. 전문기관의 연구용역, 공공기관·관계부처·전문가 자문을 거쳐 도출된 경영평가제도 혁신방안을 바탕으로 2008년 경영평가 지표가 작성되었다.

평가지표는 기존의 기능별 구성에서 경영과정별로 개편하여 '계획-집행-성과도출'이라는 업무과정에 따라 '리더십-전략-경영시스템-경영성과' 3개 부문으로 지표를 구성하였다. 흥미로운 점은 평가체계의 변화에도 불구하고 핵심적인 평가부문과 지표의 경우 하위에 리더십, 전략, 경영효율화, 고객만족성과, 경영효율 등의 범주를 만들고 기존의 지표를 재배열함으로써 지나치게 급격한 제도 변화에 따른 평가결과의 불확실성을 완화할 수 있도록 하였다.

위탁형 준정부기관 중 정원 100인 또는 자산 500억원 미만인 기관을 중소형기관으로 분류하여 경영성과(계량지표)만 평가하였다. 기존의 검사·검증 6개, 문화·국민생활 6개, 산업진흥I 1개, 산업진흥II 8개, 교육훈련·연구지원 5개 기관이 중소형기관으로 분류되었으며, 2007년과 2008년의 지표내용을 비교하면 <표 5-13>과 같다.

다른 한편으로, 평가방법의 경우 평가지표의 성격·계량화 가능성 등을 감안하여 계량평가 방법과 비계량평가 방법을 구분·적용하였으며, 비계량지표는 기존 9등급(A+~Eo) 평가에서 보다 객관화된 6등급 평가(S~E)로 개선하고, 해당 영역에 대한 ①체계적 관리방법 설정, ②실행의 일관성, ③학습과 혁신을 통한 개선 등 3가지 관점에서 6단계로 평가하였다. 또한 계량지표는 평가대상 데이터 확보 가능성 등을 감안, 추세치 평가 등 종전 평가방법을 활용하였다. 평가결과는 종전 기관별 순위와 점수에서 6단계로 등급으로 발표하도록 하였다.

또한, 기관장경영계약 이행실적 평가를 실시하였다. 즉, 기관평가와 중복되는 평가지표는 과감히 배제하고 별도 평가의 실익이 있는 지표를 중심으로 평가하였다(평가지표는 기관장의 개인역량 평가

〈표 5-13〉 2007년과 2008년 지표 비교

지표명	2007년	2008년	비고
	세부평가지표	지표명	
책임 경영	비전 및 중장기발전전략 수립	경영층 리더십	별도 지표로 분리
	사업전략개발 및 신규사업 적정성	사업추진 전략	
	윤리경영	윤리·투명경영	
	고객만족경영	CS경영 고객만족도 개선도	
	고객만족도 향상도		
	중소기업 지원		
경영 혁신	혁신비전과 전략		여타 지표에 포함
	혁신리더십		
	혁신제도화		
	혁신역량		
	혁신성과		
이사회 · 감사	이사회·비상임이사 역할과 전문성 강화	이사회·감사기능	통합
	내부감사제도 운영		
	경영공시제도 운영 내실화	윤리·투명경영	
생산성	노동생산성	노동생산성	
	고정자본생산성(영업비용)	고정자본생산성	
조직 관리	조직관리제도의 합리성	업무프로세스 관리 및 조직구조	통합
	인력운영의 적정성		
인사 관리	인사관리 전문성과 공정성	인적자원관리 및 개발	
	내부평가제도의 적정성	성과관리체계	
보수 관리	보수관리의 합리화	보수관리	
	인건비인상률 관리노력	인건비 인상률	
	계량인건비	계량인건비	
노사 관리	노사관계 제도의 합리성	노사관계 합리성	간소화
	노사관계 운영의 적정성		

〈표 5-13〉의 계속

2007년		2008년	비고
지표명	세부평가지표	지표명	
예산 운용	'07년 예산 집행	재무(예산) 관리 재무(예산) 성과 계량관리업무비	집행만 평가, 계획은 계획에서 평가
	'08년 예산 편성		
	계량관리업무비		
재무 정책	중장기재무계획의 수립		재무(예산) 관리 재무(예산) 성과 계량관리업무비
	재무관리의 적정성		
	재무위기관리의 적정성		
	가치경영(EVA)모델 운용		
설립 목적	설립목적과 사업연계성		사업 계획에 포함
		정부권장정책 이행	신설

(50%)와 기관 경영실적(50%)으로 구성). 기관평가와 유사한 지표는 기관평가 결과를 활용하도록 하여 공공기관의 평가부담을 완화하도록 조치하였다.

3) 2009년 경영평가지표

2009년도의 경우 최근 경제여건 변화와 제도 변경 등에 따라 수정·보완하였는데 몇 가지 주요 내용은 아래와 같다.

먼저, 신규지정 공공기관을 평가대상으로 추가하고 평가유형을 조정하였다(예, 중소기업진흥공단, 한국방사성폐기물관리공단(이상 연·기금운용유형), 한국거래소(산업진흥유형), 중소기업기술정보진흥원(중소형기관유형)에 대한 기관별 평가지표 개발·반영). 공공기관 선진화 계획에 따른 정원감축 결과를 반영하여 평가유형을 합목적적으로 조정하였다(예, 한국예탁결제원 및 한국우편물류지원단의 평

가유형을 (당초)산업진흥유형 → (수정)중소형기관유형으로 변경).

둘째로, 유사·중복지표 통·폐합 등 평가지표 간소화 작업을 들 수 있다. 이사회·감사기능 지표와 윤리·투명경영지표가 지배구조 및 윤리경영지표로 통합되고, 조직관리지표와 인적자원관리지표가 조직 및 인적자원관리지표로 통합되었다. 또한 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리지표를 신설하여 선진화 추진 과정상의 노력 및 성과를 평가하였다.

리더십·전략 범주에서는 이사회·감사기능과 윤리·투명경영지표가 통합되었으며, 경영진 리더십의 평가내용에는 공공기관 선진화 및 경영효율화와 관련된 내용이 포함되었다. 또한 공공기관 선진화 및 경영효율화 등 세부추진계획의 적정성 및 수립과정에서의 경영진의 노력을 경영진 리더십의 평가내용에 포함시켰다.

다른 한편으로, 경영효율화 범주에서는 조직관리지표와 인적자원관리지표가 통합되고 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리지표가 신설되었다.

조직 및 인적자원관리지표에서 조직관리와 인적자원관리지표의 평가내용 외에 출자·출연 및 부설기관 설립의 타당성, 운영의 적정성 및 효율성을 함께 평가하였다. 전년도에는 기관별로 주요 사업부문에서 평가하였으나 출자회사 관리는 조직운영 측면에서 관리가 필요하므로 경영효율화 범주의 평가내용에 포함시켜서 평가하였다.

셋째로, 평가부담 완화 등을 위해 비계량지표 평가방법을 개선하였다. 과정 중심의 평가방식의 기본 틀을 유지하는 가운데 평가등급 부여 등 평가방식 적용 단위를 개선하였다(과정 중심의 평가방식: 평가지표 내 하위 세부내용을 관리(Approach), 실행(Deployment), 학습과 혁신(Learning & Innovation) 등 과정별로 평가).

넷째로, 공공기관의 투자확대와 선진화·경영효율화 추진 등 공공기관의 정부정책 이행노력을 평가에 반영하였다. 경제위기 극복을 위한 공공부문 투자 확대 및 해외차입 관련 이자비용·부채 등 추가 경영부담 요인을 고려하여 평가하였으며, 계량지표 평가 시 청년

인턴 채용 및 명예퇴직으로 인한 경영부담 요소를 고려하도록 하였다. 특히, 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리 지표에서는 세부추진계획 진행과정의 합리성, 효율성 및 기대효과 등을 평가하였다. 또한 공공부문 계약의 투명성과 공정성을 제고하기 위하여 전자입찰제도 활성화 노력을 재무예산관리의 평가내용으로 반영하여 평가하고 보수관리에 충인건비 인상률 준수노력을 포함시켜 합리적인 보수관리체계 구축을 유도하였다.

끝으로, 법·제도의 변경, 외부 경제환경 변화 등 공공기관이 스스로 통제할 수 없는 요인 등을 고려하여 평가방법 및 평가지표를 보완하였다. 법·제도 변경에 따른 항만시설 및 공항입주업체 임대료·사용료 인하, 예금보험료를 인하 등에 기인한 매출액 감소분을 반영하여 평가하였으며, 글로벌 경기침체로 인한 물동량, 영업실적 급감을 감안하여 평가 기준치 재설정 등 계량평가방법 보완하였다. 또한 공공기관의 신규사업 추가 및 기존 사업 폐지 등 기능조정에 따른 영향을 고려하도록 하였다.

4) 2010년 경영평가지표

2010년도 평가의 경우, 평가의 전문성·공정성·투명성 강화와 평가순응비용 절감 등 4대 중점 운용 방향을 정하였다. 첫째, 평가의 전문성을 보다 강화하기 위해 평가단 구성을 조기에 완료하고 워크숍 등을 통해 사전 준비를 철저히 하도록 하였다. 둘째, 평가단 운영의 공정성과 투명성이 확보될 수 있도록 「평가단 구성·운영에 관한 규정」을 제도화하였다. 셋째, 공공기관의 평가수검 부담이 완화되어 평가순응비용이 최소화될 수 있도록 만전을 기하였다. 넷째, 평가지표, 평가방법 등에 대한 개선사항을 발굴하여 공공기관평가제도를 지속적으로 개선하였다.

- 기존 평가지표를 공기업과 준정부기관의 특성에 맞도록 차별화하고 성과중심 계량평가를 더욱 강화

〈표 5-14〉 공공기관 계량평가 비중 확대 추이

(단위: %)

	'08년	'09년	'10년
준정부기관	40	45	50

- 규모가 작은 공공기관의 평가수검 부담완화를 위해 계량평가만 실시하고 그 대상을 정원 100인 미만에서 500인 미만으로 대폭 확대
- 경영자율권 확대 시범기관의 성공적 운영을 통해 자율·책임 경영의 전 공공기관 확산을 유도
 - 2009년 12월 공모 과정을 거쳐 「10년 경영자율권 확대 시범기관」으로 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 4개 기관을 최종 선정하여 운용중임

좀 더 구체적으로, 몇 가지 제도변화 내용을 보면 다음과 같다. 먼저, 공공기관 평가유형을 재분류하여 평가 결과에 대한 수용도를 제고하고자 하였다. 소규모 공기업 및 금융형 연·기금운용 준정부기관의 평가유형을 재조정하였으며, 중소형기관 유형은 업무 특성에 따라 세부유형으로 구분하였다.

둘째로, 계량평가 비중 확대 등을 통해 경영실적 평가의 예측가능성을 제고하고자 하였다. 주요 사업 성과지표(계량)의 가중치 비중을 5점으로 확대하였으며, 계량평가 비중 확대에 따른 평가점수의 극단화 현상을 방지하기 위해 계량평가 시 기본점수제를 도입하였다.

셋째로, 핵심사업 위주의 평가지표 통·폐합 등을 통해 공공기관의 평가수검 부담을 완화하고자 하였다. 예컨대, 유사·중복지표를 통·폐합하고 인력 및 사업비 규모 등을 고려하여 핵심사업 위주로 평가지표를 재정비하고, 공통비계량지표 통·폐합 등을 통해 평가지표수를 축소하고('09년도 11개 → '10년도 10개, △1개) 비계량평가 비중도 5점 축소하였다.

넷째로, 공공기관의 경영개선 노력 및 성과를 보다 정확히 측정하기 위하여 평가방법을 정교화하였다. 주요 사업성과 등 계량지표의 평가산식을 투입 대비 성과가 반영되도록 개선하였으며, 주요 사업성과지표의 평가방법을 목표부여(편차) 방식으로 통일하였다. 또한 성과지표 특성으로 인한 평가점수상 유·불리 문제를 개선하기 위해 주요 사업 성과지표의 최고목표 수준을 차별화하였다. 그 외에 주요 사업별로 계량평가만 실시하는 중소형기관에 대해 종합적인 성과평가를 위해 비계량적 평가요소를 도입하고, 비계량지표의 변별력 확대를 위해 평가등급별 환산점수 폭을 확대하였다.

끝으로, '정부권장정책 이행실적' 지표의 평가대상 정책을 상황에 따라 조정하였으며, 임직원 성과급 산정 시 기관장 평가결과를 반영할 수 있도록 근거 규정을 마련하였다.

라. 주요 공통지표의 평가내용 변천

1) 경영진 리더십 및 책임경영지표

2008~2010년에는 경영층(진) 리더십 지표를 평가하였다. 주된 평가내용은 경영이념·철학·핵심가치의 설정과 공유·전파, 경영진의 역할모델이 되기 위한 노력, 문제해결을 위한 가시적 노력 여부 등이었다. 또한 2009~2010년에는 공공기관의 경영효율화 등을 위한 적절한 세부추진계획 수립과 계획의 공유를 위한 노력을 추가적으로 평가내용에 포함시켰다.

2) 이사회 운영 및 윤리경영지표

2008년의 경우, 리더십 범주에서 이사회·감사기능지표와 윤리·투명경영지표를 통해 평가가 이루어졌다. 주된 평가내용은 이사회 운영과 비상임이사 활용, 감사시스템, 관련된 내부평가, 윤리경영, 경영공시 등이었다. 2009년에는 이사회·감사기능지표와 윤리·투명

경영지표가 통합되어 지배구조 및 윤리경영지표로 평가하였고, 2010년에는 지배구조 및 윤리경영지표와 CS경영지표가 통합되어 책임경영 지표로 평가되었다.

3) 인사 및 조직관리지표

2007년의 경우, 지표를 조직관리와 인사관리로 나누고 인사관리 지표에 보수관리와 관련된 내용을 포함하였다.

2008년에는 조직관리와 인적자원관리의 지표가 나뉘어서 인사 및 조직관리에 대한 평가가 이루어졌다. 조직관리에서는 핵심업무 프로세스의 정의와 조직구조가 이에 적합한지 여부, 부서와 팀의 역할과 책임의 정립, 권한위임, 성과를 위한 개선 등에 대해 평가하였으며, 인적자원관리에서는 경영전략 달성과 연계된 인사전략 또는 제도의 수립, 역량의 개발·향상을 위한 노력, 적절한 인력배분, 인적자원관리시스템의 평가 등을 중심으로 평가가 이루어졌다. 2009~2010년에는 조직관리와 인적자원관리지표를 통합해 조직 및 인적자원관리 지표를 만들었다.

4) 재무 및 예산관리지표

2008~2010년에는 재무예산관리지표를 통해 재무예산구조의 안정성, 미래 위험의 예측과 분산, 재무예산상태 추정 시스템, 기관의 자산운용 수준 개선, 재무관리 노력과 예산의 합리적 사용, 절감 등에 대해서 평가하였다.

5) 인건비·보수·노사관리지표

2007년에 보수관리와 관련된 내용은 인사·보수관리지표에서 평가하였으며, 노사관계의 합리성 지표에서 노사관계 선진화를 위한 비전과 전략의 수립, 노사관계의 합리적 관리, 노사관계 선진화를 통한 성과의 구현에 대해 평가하였다.

2008~2010년에는 보수관리와 노사관계의 합리성 지표에 대한 평가가 이루어졌다. 노사관계의 합리성지표에서는 노사관계 선진화를 위한 전략, 노사 간 커뮤니케이션 구축, 노사 공동 프로그램의 운영, 단체협약 체결 내용, 노사관계의 선진화와 기관 목표 달성의 연계에 대해서 평가하였다. 보수관리에서는 보수체계와 보수수준, 보수체계의 개선, 조직-인사-노사-내부평가와의 연계에 대해 주로 평가하였으며 2009~2010년에는 총인건비 인상률 기준 준수 노력에 대한 평가도 이루어졌다.

6) 내부평가제도지표

내부평가제도의 적정성과 외부평가와 내부평가 연계의 적정성을 평가하였으며, 2007년에는 기관장경영계약 이행실적 평가가 별도로 진행됨에 따라 외부평가와 기관장 경영계약 간의 연계성은 평가내용에서 제외되었다. 2008~2010년에는 성과관리체계지표에서 내부평가제도와 관련된 내용을 평가하였으며, 적정한 성과관리체계 및 평가지표의 운영, 합리적이고 공정한 운영을 위한 노력, 내외부 평가체계의 연계, 개선과 결과 환류 등에 대해 평가의 초점이 맞춰졌다.

7) 고객서비스 개선 및 고객만족경영지표

2008~2009년에는 CS경영지표에서 고객서비스 개선 및 고객만족경영과 관련된 내용을 평가하였고 2010년에는 별도 지표가 아닌 책임경영지표의 평가내용에 포함하여 평가하였다.

8) 공공기관 개혁 관련 지표

2008년에는 경영평가체계 개편 과정에서 경영혁신 관련 지표가 타 지표의 평가내용에 흡수되었으며 2009~2010년에는 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리지표를 통해 선진화 추진과정상의 노력과 성과를 평가하였다.

마. 경영평가방법의 변천

1) 계량지표 평가방법

계량지표 평가방법은 목표 대 실적과 추세치 평가방법으로 구분되는데, 목표 대 실적 평가방법은 기관과 정부가 합의하여 결정하는 경영목표에 따라 평가하는 지표이고 추세치지표는 과거의 경영실적 추세를 기준으로 평가하는 방법이다. 추세치 평가방법은 준정부기관에서 2009년까지 사용되었다.

추세치 평가방법의 한계를 극복하기 위해서 도입된 β 분포 방법은 준정부기관 평가 첫해인 2004년부터 2009년까지 사용되다가 2010년에 평가방법에서 제외되었다. 목표부여(편차)방법은 기존의 목표부여 방법이 최고목표와 최저목표를 정의할 때 기준치(전년 실적)에 일정비율을 곱하여 계산하는 데 반해 기준치에 과거 일정기간의 표준편차를 가감하는 방법을 사용하였다. 2007년에 공기업에서 처음 사용되었으며 준정부기관에는 2008년부터 계량지표 평가방법으로 사용되었다.

2) 비계량지표 평가방법

비계량지표는 계량지표에 비해 평가등급과 구간에 있어서 좀 더 변화된 모습을 보였다. 2004~2007년까지는 9등급 평가가 이뤄지는데 등급구간이 0~100점이었다. 2008년에 새로운 평가체계가 도입되면서 현재까지 6등급 평가가 이뤄지고 있으며 2010년 현재 비계량지표 등급구간은 30~100점이다. 준정부기관의 경우 계량지표 평가방법에 있어 큰 변화는 보이지 않으나, 2008년 목표부여(편차)방법이 도입된 것은 특징이라고 볼 수 있다. 현재 공기업과 동일하게 3개의 평가방법이 사용되고 있다.

계량지표 평가등급은 5등급('83~'95년), 9등급('96~'07년), 6등급('08~'10년)으로 변화하였으며, 비계량지표의 등급은 3등급('83~'84

년), 5등급('85~'95년), 9등급('96~'07년), 6등급('08~'10년)으로 변화하였다.

바. 평가 결과 활용 및 환류체계의 변천

1) 인센티브 산정

공기업·준정부기관 경영평가 초기에는 기관 및 기관장 평가를 통한 인센티브 상여금 지급 형태가 이전과 달라졌다. 특히 2007년도 경영실적에 대한 평가의 경우 공기업과 준정부기관 각 유형별로 순위를 매겼으나, 등수가 아닌 점수에 의해 성과급을 지급하였다는 것이 특징이다.

<표 5-15> 준정부기관 기관평가 인센티브(2007년도 실적평가)

평가 대상 연도	기관 유형	지급률 산정		지급률 차등폭(실지급)				
		산식	특징 (직전대비 변화)	구분	평균	최상	최하	격차
2007	준정부기관	지급률 하한 + [(기관점수-최저점수)/(최고점수-최저점수)] × (지급률상한-지급률하한)	유형별로 순위를 매기나, 성과급을 등수가 아닌 점수에 따라 지급 상임 이사에 대한 인센티브 지급률을 명시	직원	418	500 (500)	200 (200)	300 (300)
				상임이사	73	100 (100)	0 (0)	100 (100)
				직원	365	500 (500)	250 (250)	250 (250)
				상임이사	46	100 (100)	0 (0)	100 (100)
				직원	153	200 (200)	100 (100)	100 (100)
				상임이사	62	100 (100)	20 (20)	80 (80)

- 주: 1. 직원의 인센티브상여금=월기본급 × 지급률
 상임이사의 성과급=기본(기준)연봉 × 지급률
 2. 농촌공사, 농수산물유통공사, KOTRA는 공기업 I 산식 적용
 3. 괄호 안은 최종적으로 결정된 지급률

기관 및 기관장 평가의 상여금 지급 상·하한 제한 수준은 이전과 동일하였다. 또한 이전에는 명확히 규정되지 않았던 상임이사에 대한 인센티브 상여금 지급률을 구체적으로 적용하기 시작하였다.

2008년도 경영실적평가에 따른 인센티브 상여금의 지급은 각 유형별로 6등급을 매겨 정하는 방식으로 변경되었다. 그리고 평가등급별로 설정된 기준 지급률을 20%씩 일괄적으로 하향조정하여 실시하였다.²³⁾ 또한 기관장 평가 결과에도 동일한 기준을 적용하였다.

예산지침상 성과급 지급 한도는 공기업의 경우 직원은 월기본급의 500% 이내, 상임인원은 기본연봉의 100% 이내, 기관장은 기본연봉의 200% 이내였다. 준정부기관의 경우 직원은 기준월봉의 200% 이내, 상임인원은 기본연봉의 60% 이내, 기관장 역시 기본연봉의 60% 이내를 받도록 하였다. 그러나 준정부기관 중 신용보증기금·기술보

〈표 5-16〉 공기업·준정부기관 기관장평가 인센티브
(2007년도 실적평가)

평가 대상 연도	기관 유형	지급률 산정	지급률 차등폭(실지급)			
		산정	평균	최상	최하	격차
2007	준정부 기관	지급률하한 + [(기관점수 - 최저점수)/(최고점수 - 최저점수)] × (지급률상한 - 지급률 하한]	119	200 (200)	0 (0)	200 (200)
			105	200 (200)	0 (0)	200 (200)
			61	100 (100)	20 (20)	80 (80)

주: 1. 성과급=기본(기준)연봉 × 지급률
2. 괄호 안은 최종적으로 결정된 지급률

23) 1999년~2003년 등 이전에도 경영실적 저조, 국민정서 등을 감안하여 정부투자기관 지급률을 예산지침상 지급률 상한보다 낮은 수준으로 결정한 바가 있음.

증기금·예금보험공사·자산관리공사·주택금융공사·한국예탁결제원·수출보험공사 7개 금융형 기관은 민간 보수수준과의 형평성을 고려하여 상임이사의 상여금 지급 상한을 100%로 정하였다.

2009년도 경영실적에 대한 평가 당시 등급별로 인센티브 상여금을 지급하는 방식 및 지급 한도는 전년도와 동일하였다. 그러나 등급 간 지급률 차이는 이전과 동일하였으나 이전과 달리 기관평가 결과에 따른 성과급 지급률에 기관장 평가 등급에 따라 가감을 하도록 하였다. 즉 기관장평가 결과가 보통인 경우 기관 경영평가 성과급 지급률을 그대로 인정하며, '양호' 이상인 경우 등급별로 동일한 가산률을 적용하고 '미흡' 이하인 경우 등급별로 동일한 차감률을 적용하였다. 이는 기관장평가 결과를 기관경영평가 결과 활용에 구속하게 함으로써 기관장평가의 실효성을 제고하려는 조치였다. 또한 기관 구성원으로 하여금 기관장평가가 기관장 개인에만 한정되는 평가라는 평가 무관심을 억제하려는 의도도 있다.

2009년도 경영실적 평가에 대한 기관장평가 역시 기관평가와 기관장평가 결과를 동일한 비율로 합산하여 상여금 지급률을 산정하였다. 단, '아주 미흡'에 해당하는 기관장에게는 상여금이 미지급되고, 2년 연속 경고받는 기관장은 50%를 삭감하여 지급하도록 하였다(공기업·준정부기관 기관장 표준경영계약서 제14조). 또한 기관장평가 점수를 기관평가 점수를 바탕으로 표준화함으로써 기관평가와 동일한 등급구간이 적용되도록 하였다.²⁴⁾

2) 기타 사후조치

경영평가에 대한 사후조치로 인센티브 상여금 지급 이외에 우수 기관 및 부진기관을 선정하였으며, 경영평가의 목적이 각 기관이 성

24) $A' = \frac{A - \text{기관장평균}}{\text{기관장의 표준편차}} \times \text{기관표준편차} + \text{기관평균}$, (A는 기관장 점수, A'는 표준화 후 기관장 점수)

과를 달성할 수 있도록 유도하고 보다 향상된 효율성을 추구하는데 있음을 고려할 때 우수한 기관을 격려하고 부진한 기관을 독려하는 일은 중요하다. 매년 경영평가 결과 상위를 차지한 기관 또는 실적이 개선된 기관을 선정하여 표창을 실시하였으며, 또한 최근에는 표창 외에도 차년도 경비 예산 증액이라는 혜택을 제공하였다. 2004년도 경영실적 평가 당시까지는 이전 연도에 비해 경영실적이 크게 개선된 기관 역시 우수한 기관으로 선정되었으나, 2005년 경영실적 평가부터는 이러한 기준을 적용하지 않았다.

부진한 기관으로 선정되는 기관은 경영평가 결과가 다른 기관보다 부진하여 하위를 차지했거나 평균에 미치지 못하는 경우 및 전년도에 비해 크게 하락한 경우이다. 부진기관의 경영실적 향상 및 효율성 강화를 위해 기관경고, 기관장 또는 임원에 대한 성과급 지급 제한 등의 조치를 취하고 있다. 특히 경영컨설팅을 실시하거나 기관의 경영개선계획을 제출하고 이행점검을 실시하는 실질적인 조치도 취했다.

제 6 장

기관장평가제도 변천

공공기관 경영평가를 어떻게 접근할 것인가는 문제의식과 관점에 따라 여러 가지 의견이 있을 수 있다. 그동안 평가제도의 변화 과정을 살펴보면 크게 대상기관의 경우 공기업과 준정부기관으로, 평가 수준의 경우 기관과 기관장으로 대별되어 분화와 통합이 반복적으로 진행되었다. 어떤 평가 모습이 공공기관의 자율성과 책임성을 확보하고 궁극적으로 기관의 생산성을 제고하여 경쟁력을 강화할 수 있는 효율적인 정책수단이 될 수 있을 것인가는 단정짓기 어렵다.

이론적으로 제도 변화의 이유에 근거하여 제도의 외적 환경 변화(예, 정권교체 등)에 대한 제도의 대응으로 설명할 수도 있고 아니면 제도 내부적인 요인, 예컨대 학습효과 등을 통한 제도 스스로의 변화 동인이 작용하는 관점에서 이해할 수도 있다. 적어도 공공기관 경영평가제도의 변화는 -시대적인 차이가 있겠지만- 어느 특정한 요인에 의한 결정적인 변화보다는 내부와 외부에서 작용하는 요인들의 복합적 그리고 지속적인 영향에 대한 대응의 결과로 이해하는 것이 현실적이다. 이런 점에서 평가제도의 분화와 통합은 앞으로도 반복적으로 이루어질 것으로 예상된다. 이런 문제의식하에 이하에서는 공공기관 경영평가의 중요한 축을 이루고 있는 기관장평가에 대한 (1)도입배경, 목적 등 기본적인 이해, (2)평가 부문 및 지표체계 설계 등 구체적인 내용, 그리고 (3)평가단 운영, 인센티브 부여 등 평가관리의 내용을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

공공기관 기관장에 대한 평가는 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정을 통해서 최초로 도입되었다. 즉, 정부투자기관의 기관평가와 병행하여 '사장경영계약 이행실적 평가'를 실시하여 경영실적에 대한

기관장의 책임성을 강화하고 이에 따른 인센티브를 부여하였다.

1999년 정부투자기관 기관장평가에는 '경영목표 달성을 위한 사장의 리더십과 노력', '목표지표의 질적 수준' 지표 등을 포함하는 종합경영부문만이 전 기관에 공통으로 적용되고 다른 평가부문은 기관의 고유한 특성을 반영하여 기관별로 다양한 지표체계를 적용할 수 있도록 이른바 기관맞춤형 평가설계가 이루어졌다. 그러나 개별 기관에 따른 차별적인 평가 부문 설정이 이론적으로는 이상적이지만 평가를 실시하는 과정에서 현실적인 복잡성과 평가관리 등의 어려움이 발생하여 2000년부터는 평가부문(종합경영, 기업성, 공익성 및 경영혁신)은 전 기관에 공통적으로 적용하되 평가지표는 기관별 특성을 반영하여 구성하였다.

2000년 이후에는 큰 변화 없이(평가부문은 종합경영부문, 경영목표부문, 경영혁신부문으로 정리됨) 기관평가와 유사한 평가체계가 유지되다가 2006년에 사장경영계약 이행실적 평가와 기관평가의 중복으로 인한 평가지표의 문제점을 대폭 개선하려는 시도가 이루어졌다. 사장의 종합적인 경영리더십의 초점을 책임경영, 혁신경영, 윤리경영으로 구분하여 투자기관의 경쟁력 강화를 위한 사장의 구체적인 역할을 평가할 수 있도록 하였으며, 또한 사장평가와 기관 종합평가를 50:50으로 반영하여 사장 개인의 경영리더십과 경영성과의 균형을 강조하고자 하였다.

2008년에는 기관장평가에 대해 새로운 시도를 하였는데, 종전에 기관경영평가와 통합되어 시행되던 기관장평가를 독립하여 별도로 진행하였다. 이는 기관경영평가 결과를 통하여 분명하게 확인하기가 어려운 기관장 개인의 경영능력과 추진 노력 등을 차별적으로 평가해야 한다는 문제의식에 대한 하나의 대안으로 이해할 수 있다. 즉, 경영계획서를 중심으로 기관장의 리더십과 기관 선진화, 고유과제 추진에 요구되는 기관장의 차별적 역할과 노력 등을 기관장 개인 중심으로 이루어지는 평가이다. 또한 흥미로운 점은 기관장 평가 결과를 성과급 차등지급에만 제한적으로 적용하던 것에서 한 발 더

나아가 기관평가 결과와 기관장 인사를 연계하여 사후조치를 강화하였다는 점이다.

2008~2009년에 이루어진 기관장평가는 기관장 보수체계 개편 등 보수수준 조정, 노사관계 개선 등 공공기관 선진화정책의 강력한 추진 담보, 특히 기관규모나 역사 등에 관계없이 기관장의 능력과 노력에 대한 실질적인 평가와 이에 근거한 기관장 인사조치 등 긍정적인 역할을 수행하였으나 MB정부 후반기에 들어서면서 경영평가 제도의 역할을 재정립할 필요성이 제기되었다. 예컨대, 기관장과 기관평가의 이원적 운영, 과도한 평가지표로 인한 평가부담 과중 등의 문제가 주로 제기되어 이에 대한 보완 노력이 이루어졌다. 이런 문제는 속성상 새롭게 등장한 문제는 아니나 독립적으로 운영되는 기관장평가에 대한 일부 기관장들의 부담은 부인할 수 없는 현실이다. 이런 문제의식이 구체적으로 노정되는 모습이 주로 이원적 평가운영에 따른 평가관리의 비효율성이나 기관 입장에서 기관장평가와 기관경영평가를 동시에 준비해야 하는 어려움 등으로 집약되었으며 이에 대한 정부(평가단) 대응의 일환으로 기관장평가제도의 변화가 또 다시 발생하였다.

2010년 9월에 기관장평가에 대한 문제점을 해소하기 위해 ‘공공기관장 및 기관경영평가제도 개선 TF’가 구성되었다. 다양한 논의를 통해 방만경영 방지, 선진화 가속, 사회적 책임 강화 등 평가의 효용성은 대폭 강화하고 평가체계의 일원화, 평가지표 간소화 등을 통해 공공기관의 평가부담을 완화하는 방향으로 평가제도의 개편방향이 정립되었다. 이를 위해 기관평가와 기관장평가를 통합하기로 결정되었으며, 가능한 범위 내에서 2010년 평가부터 이러한 내용이 평가에 적용되어 실행되었다(예, 경영효율화나 노사관계 선진화는 기관장평가와 기관경영평가 결과를 공동으로 사용하였음).

이하에서는 먼저 정부투자기관 사장경영계약 이행실적 평가(이하 기관장평가라는 표현과 혼용하여 사용)제도를 먼저 살펴본 후, 다음으로 독립적으로 운영된 공기업, 준정부기관의 기관장경영계약 이행

실적 평가에 대하여 알아보고자 한다.

I. 정부투자기관 사장경영계약 이행실적 평가제도

1. 제도 도입의 목적

1999년 기획예산처는 13개 정부투자기관 사장의 경영계약 이행실적을 구체적으로 평가하기 위한 기준을 처음 마련하여 정부투자기관운영위원회의 의결('99. 10. 14)을 거쳐 확정·시행하였다. 사장경영계약은 정부투자기관의 자율책임경영체계를 제도적으로 뒷받침하기 위해 「정부투자기관관리기본법」 개정 시에 도입된 제도였다. 즉, 1999년 2월 5일 「정부투자기관관리기본법」의 개정을 통해 정부투자기관 경영평가를 '기관평가'와 병행하여 '사장경영계약 이행실적 평가'로 이원화하였다(이 과정에 대한 자세한 내용은 한국공기업학회 2003 참조).

결과적으로 정부투자기관사장의 평가는 경영실적에 대한 책임성 강화 및 인센티브 부여가 핵심내용이었다. 사장경영계약은 주무부처의 승인을 얻어 각 투자기관과 사장 간에 체결되었으며, 기획예산처는 평가기준에 대한 전문가의 용역 결과('99. 6)와 각 기관의 의견을 반영하여 평가기준을 확정하였다.

정부투자기관 사장의 자율경영책임을 보장하고 경영의 효율성 제고를 도모하기 위하여 비상임 이사의 대표 혹은 사장추천위원회의 대표와 투자기관의 사장 간에 체결된 투자기관 경영계약서상의 경영목표를 기본으로 하며 사장의 종합적인 경영관리능력과 목표지표의 질적 수준을 평가할 수 있는 지표를 추가하도록 하였다.

경영계약서상의 경영목표 중 계량적 목표치가 제시되었으나 평가지표의 성격상 계량적 평가방법에 의해 적절한 평가가 어려운 경우 비계량적 평가방법을 병행하였다.

2. 평가지표 및 가중치

가. 개괄

기관장평가는 기관장의 경영계획서 이행 노력과 실적을 체계적으로 평가함으로써 기관 경영개선에 대한 기관장의 역할과 노력 및 그 적정성에 대한 전반적인 점검을 통해 기관장에게 합리적인 관리기반을 제공하려는 정책수단이라고 할 수 있다. 기관장평가는 기관경영평가와 달리 경영계획서를 중심으로 기관장 리더십, 기관선진화(경영효율화 및 노사관계 선진화), 고유과제 추진에 요구되는 기관장의 차별적 역할과 노력 등 기관장 중심의 평가이며, 기관평가는 경영개선 전반에 요구되는 조직의 집단적 리더십과 전략, 경영시스템, 주요사업 등 시스템 중심의 평가로서 전년 대비 경영개선 실적과 증장기비전 달성을 위한 체계 구축·이행 수준 등을 점검하는 것이다.

1999년도 경영실적에 대한 평가부터 시작된 사장경영계약 이행실적 평가지표의 경우 평가지표 대상기관 분류 및 평가지표 가중치 배분 등은 기관평가와 동일하게 적용하였다. 평가지표 대상부문의 경우 첫 해인 1999년도 경영실적에 대한 평가에서만 기관평가와 달리 기관별로 평가부문에 차이를 두었고, 2000년도 경영실적에 대한 평가에서는 '종합경영부문', '기업성부문', '공익성부문', '경영혁신부문' 등 4개 평가부문을 전 기관에 공통적으로 적용하였고, 2001년도 경영실적에 대한 평가에서는 1개를 축소하여 '종합경영부문', '경영목표부문', '경영혁신부문' 등 3개 공통부문으로 구성하였다(공기업학회, 2003, p.54).

가중치의 합계는 100으로 하며, 경영계약서 내용을 반영하여 기관별 계량지표와 비계량지표의 가중치를 차등 적용하였다.

- 계량 70, 비계량 30: 수공, 토공, 석공, 조폐공, 광진공, 석유공(6)
- 계량 65, 비계량 35: 한전, KOTRA, 도공, 주공, 농유공, 관광공사(6)
- 계량 75, 비계량 25: 농진공(1)

종합경영부문을 전 기관에 공통적으로 부여하고, 나머지 지표분야는 경영계약서상의 경영목표를 기준으로 구분하였다. 하나의 가중치와 평가방법이 부여되는 평가의 기본단위를 '평가지표'로 하고 이에 대해 각각 구체적인 내용을 설명하였다.

사장경영계약 이행실적 평가의 경우 1999년도 경영계약 이행실적 평가에서 처음으로 기관평가와 병행하여 도입·시행되었기 때문에 평가대상은 기관평가와 마찬가지로 13개 기관의 사장이었으며, 대상 기관의 분류체계 역시 기관평가와 마찬가지로 2개 기관군 체계로 분류되었다(〈표 5-1〉 참조).

한편 2004년도 정부투자기관 경영평가편람에서는 건설 및 제조기관(Ⅰ), 건설 및 제조기관(Ⅱ), 진흥 및 서비스기관의 3개 기관분류 체계로 개편하였다. 건설 및 제조기관(Ⅰ)에는 한국전력공사, 한국도로공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국토지공사 등 5개 정부투자기관이 해당되고, 건설 및 제조기관(Ⅱ)에는 한국조폐공사, 대한석탄공사, 농업기반공사 등 3개 정부투자기관이 해당되며, 진흥 및 서비스기관에는 대한광업진흥공사, 한국석유공사, 대한무역투자진흥공사, 농수산물유통공사, 한국관광공사 등 5개 정부투자기관이 해당된다(한국공기업학회, 2003, p.99).

〈표 6-1〉 경영실적평가지표 대상 기관 분류체계의 변천과정

분류체계	평가 대상 기관	평가 대상 연도
5개 기관군 체계	금융기관, 대규모제조기관, 건설 및 기타제조기관, 진흥 및 서비스기관, 특수회사	1983~1987
4개 기관군 체계	금융 및 대규모제조기관, 건설 및 기타제조기관, 진흥 및 서비스 관련기관, 특수회사	1988~1993
3개 기관군 체계	금융 및 대규모제조기관(1997년도는 대규모제조기관), 건설 및 기타 제조기관, 진흥 및 서비스기관	1994~1997
2개 기관군 체계	건설 및 제조기관, 진흥 및 서비스기관	1998~2003
3개 기관군 체계	건설 및 제조기관(I), 건설 및 제조기관(II), 진흥 및 서비스기관	2004

나. 연도별 변화 내용 및 특색

1999년 2월 5일 「정부투자기관관리기본법」의 개정에 따라 정부투자기관 사장의 책임경영체제의 정착과 경영효율성 제고를 위해 1999년도 사장경영계약 이행실적에 대한 평가가 2000년에 최초로 실시되었는데, 사장경영계약 이행실적 평가지표도 기관평가지표와 마찬가지로 지표 형태에 따라 계량지표와 비계량지표로 구분되었다.

계량지표는 경영계약서상의 경영목표 중 계량적 목표치가 제시된 경영지표를 평가하며, 비계량지표는 계량적 평가방법에 의하여 적절한 평가가 어려운 경영개선 실적의 질적인 면을 평가하는 지표이다. 계량지표에는 '목표 대 실적지표', '추세치지표', ' β 분포지표', '목표부여지표' 등이 있고, 비계량지표에는 '9등급 평가지표'가 있으며, 각 지표의 의미와 계산방법은 기관평가의 경우와 동일하다. 계량지표와 비계량지표의 가중치는 제도 도입 당시에는 100점 만점을 기준으로 계량지표의 가중치는 65~75점이고, 비계량지표의 가중치는 25~35

<표 6-2> 사장경영계약 이행실적 평가지표의 평가 부문

평가 대상 연도	평가 부문	
	공통 부문	개별 부문
1999	종합경영 부문 - 사장의 리더십과 노력 - 목표 지표의 질적 수준	조폐: 관리 부문, 사업 부문, 연구 및 개발 부문 석탄: 수익성, 공익성, 고객만족, 경영손익, 장기발전 부문 광업: 수익성, 공익성, 고객만족, 장기발전부문 석유: 수익성, 공익성, 생산성, 장기발전부문 무역: 경영관리개선, 수출지원 노력, 외국인투자 유치, 외부고객만족, 비전 제시 및 공유 부문 도로: 장기경영, 재무구조개선, 공익, 경영혁신, 고객만족 부문 주택: 수익성, 공익성, 정책목표 달성, 책임경영 부문 수자원: 설립목적 및 공익, 경영효율, 고객만족 부문 토지: 수익성, 공익성, 사업경영, 경영혁신, 고객만족 부문 농업: 수익성, 공익성, 생산성, 고객만족 부문 유통: 수익성, 공익성, 고객만족, 장기발전 부문 관광: 사업달성, 고객만족, 수익성, 장기발전 부문 전력: 수익성, 공익성, 고객만족, 장기발전 부문
2000	공통 부문(4개 부문)	
	종합경영 부문 기업성 부문 공익성 부문 경영혁신 부문	
2001	공통 부문(3개 부문)	
	종합경영 부문 경영목표 부문 경영혁신 부문	
2002	공통 부문(3개 부문)	
	종합경영 부문 경영목표 부문 경영혁신 부문	

점이었으며, 2000년도 사장경영계약 이행실적에 대한 평가지표의 계량지표 대 비계량지표의 가중치 비중은 50:55:45~50이었다. 그리고 2001년도와 2002년도 사장경영계약 이행실적에 대한 평가지표의 계량지표 대 비계량지표의 가중치 비중은 45~48:52~55였으며, 2003년도에는 48:52였고, 2004년도에는 53:47인바, 1999년도 사장경영계약이행실적에 대한 평가를 제외하고는 계량 대 비계량지표의 가중치 비중이 대체로 비슷하게 유지되고 있다.

1999년도 사장경영계약 이행실적에 대한 평가에서는 기관평가와 달리 기관별로 평가부문에 차이가 있었으며, 부문별 세부평가 지표도 기관별로 상이하게 구성되었다. 즉, '경영목표 달성을 위한 사장의 리더십과 노력' 및 '목표지표의 질적 수준' 평가지표를 포함하는 '종합경영부문'만 전 기관 공통지표에 해당하였고, 이를 제외한 타 부문은 기관의 고유한 특성을 반영하기 위하여 지표체계를 기관별로 다양하게 구분하였다.

그러나 2000년도 사장경영계약 이행실적에 대한 평가부터는 평가부문을 전 기관에 공통적으로 적용하기 시작하였는데 2000년도 실적에 대한 평가에서 사장경영계약 이행실적 평가의 부문은 종합경영부문, 기업성부문, 공익성부문, 경영혁신부문 등 4개 부문으로 구분하여 평가를 실시하였고, 2001년도 사장경영계약 이행실적에 대한 평가에서는 1개 부문을 축소하여 종합경영부문, 경영목표부문, 경영혁신부문 등 3개 부문으로 구분하였다. 물론 평가부문별 세부평가지표의 경우에는 전 기관 공통지표와 개별 지표가 다르게 구성되어 있기 때문에, 기관별 특성에 따른 평가지표의 차별화는 계속 유지되고 있다(한국공기업학회, 2003, pp. 117~118).

다. 연도별 변화 요약

1999년의 투자기관장 평가의 기관별 지표가중치는 다르게 설정되었으며, 참고로 일부 기관들의 부문별 가중치 구성은 아래 <표 6-3>

과 같다.

〈표 6-3〉 기관별 평가 부문 가중치 예시

기관명	지표분야별 가중치		평가방법별 가중치
대한광업 진흥공사	종합경영 부문	10점	계 량: 70점 비계량: 30점
	수익성 부문	30점	
	공익성 부문	30점	
	고객만족 부문	20점	
	장기발전 부문	10점	
한국석유 공사	종합경영 부문	10점	계 량: 70점 비계량: 30점
	수익성 부문	20점	
	공익성 부문	35점	
	생산성 부문	10점	
	장기발전 부문	25점	
대한무역투자 진흥공사	종합경영 부문	10점	계 량: 65점 비계량: 35점
	경영관리개선노력 부문	5점	
	수출지원노력 부문	30점	
	외국인투자유치지원 노력	30점	
	외부고객만족도 부문	15점	
비전의 제시 및 공유 부문	10점		
한국도로공사	종합경영 부문	10점	계 량: 65점 비계량: 35점
	장기경영 부문	30점	
	재무구조개선 부문	7점	
	공익 부문	30점	
	경영혁신 부문	13점	
고객만족 부문	10점		

2000년의 경우, 진흥 및 서비스기관과 건설 및 제조기관으로 분류에 입각하여 각 유형에 속하는 기관들의 가중치 분포는 균등하게 설정하였다.

〈표 6-4〉 진흥 및 서비스기관의 부문별 가중치

	광진공사	석유공사	무역공사	유통공사	관광공사
종합경영부문	20	20	20	20	20
기업성부문	20	20	20	20	20
공익성부문	40	40	40	40	40
경영혁신부문	20	20	20	20	20
계량	50	50	50	50	50
비계량	50	50	50	50	50
합계	100	100	100	100	100

〈표 6-5〉 건설 및 제조기관의 부문별 가중치

	조폐	한전	석탄	도로	주택	수공	토지	농기
종합경영부문	18	18	18	18	18	18	18	18
기업성부문	35	35	35	35	35	35	35	35
공익성부문	27	27	27	27	27	27	27	27
경영혁신부문	20	20	20	20	20	20	20	20
계량	55	55	55	55	55	55	55	55
비계량	45	45	45	45	45	45	45	45
합계	100	100	100	100	100	100	100	100

2001년에는 평가 부문을 종합경영 부문, 경영목표 부문, 경영혁신 부문 등 3개 부문으로 구성하였으며 하나의 가중치와 평가방법이 부여되는 평가의 기본단위를 평가지표로 하고, 이에 대해 각각 구체적인 평가내용을 설명하였다. 단, 계량·비계량 측면을 종합적으로 평가하기 위하여 하나의 평가지표 내에 별도의 평가방법과 가중치를 부여하는 세부 평가지표를 설정하도록 하였다. 가중치의 합계는 100점으로 하고, 종합경영 부문 35점, 경영목표 부문 30점, 경영혁신

부문 35점 등으로 배분하되, 계량지표와 비계량지표의 가중치 합계는 기관별 특성을 반영하여 다음과 같이 배분하였다.

〈표 6-6〉 2001년 계량 및 비계량 가중치

	건설 및 제조기관			진흥 및 서비스기관		
	계 량	비계량	계	계 량	비계량	계
종합경영부문	18	17	35	17	18	35
경영목표부문	26	4	30	26	4	30
경영혁신부문	-	35	35	-	35	35
합 계	44	56	100	43	57	100

2002년의 경우에는, 계량·비계량 측면을 종합적으로 평가하기 위하여 하나의 평가지표 내에 별도의 평가방법과 가중치를 부여하는 「통합지표」 방식도 활용할 수 있도록 하였다. 특히 독립된 지표로 설정되어 있던 요금 관련 지표가 통합합된 기관에 대해서는 기관평가의 주요 사업부문의 비계량지표 중에서 새로운 지표를 선정하여 경영목표부문 지표로 구성(예: 도로공사, 주택공사, 토지공사)하였다. 또한 공기업 구조조정의 결과 자회사의 민영화가 완료된 기관의 경우 「출자회사관리」 지표를 삭제하였다(예: 수자원공사).

진흥 및 서비스기관의 경우 종합경영부문의 노동생산성지표의 가중치를 2점 하향 조정하는 대신에 고객만족도의 계량평가지표의 가중치를 2점 상향 조정하였다. 목표 대 실적지표의 가중치를 조정하여 건설 및 제조기관의 경우 가중치의 비중이 높은 일부 기관(예: 농업기반공사)의 가중치를 1점 하향 조정하였으며, 진흥 및 서비스기관은 13점으로 표준화하였다.

또한 공기업 구조조정으로 업무의 중요도가 변화된 투자기관의 경우 이를 반영하여 경영목표부문의 평가지표 상호간 가중치 배분을 조정(예: 석유공사)하였다. 건설 및 제조기관의 계량 대 비계량 지표의 가중치 배분의 표준화를 위해 농업기반공사의 경우 재무정

책지표의 계량평가지표가 없는 것을 보완하기 위하여 예산운용의 계량평가지표인 「계량관리업무비」를 재무정책지표의 계량평가지표로 예외적으로 인정하도록 조치하였다.

〈표 6-7〉 2002년 계량 및 비계량 가중치

	건설 및 제조기관			진흥 및 서비스기관		
	계 량	비계량	계	계 량	비계량	계
종합경영부문	18	17	35	17	18	35
경영목표부문	26	4	30	26	4	30
경영혁신부문	4	31	35	2	33	35
합 계	48	52	100	45	55	100

2003년의 경우, 진흥 및 서비스기관과 건설 및 제조기관의 계량 대 비계량지표의 가중치 배분을 48:52로 동일하게 조정하였으며, 진흥 및 서비스기관의 경우 종합경영부문의 고객만족도 계량평가지표의 가중치를 1점 상향 조정하는 대신에 책임경영 구현 및 공익성 제고를 위한 사장의 노력과 성과지표의 가중치를 1점 하향 조정하였다. 또한 진흥 및 서비스기관의 경우 경영혁신부문의 공기업 경영 혁신 추진 노력과 성과지표 및 조직관리의 합리화지표의 가중치를 각각 1점씩 하향 조정하였으며, 한국도로공사와 농수산물유통공사의 경우 출자회사관리 지표를 폐지하고, 비계량지표의 가중치를 조정하였다.

2004년의 경우, 평가지표의 내용 및 가중치와 관련하여 몇 가지 조정이 있었다. 첫째로, 종합경영부문의 평가지표 및 가중치를 조정하였다. 즉, 종합경영부문의 가중치 상향 조정을 감안하여 윤리경영 실천 및 이사회운영의 활성화지표를 사장경영계약 이행실적 평가지표로 추가하였다. 또한 건설 및 제조기관Ⅱ(조폐공, 석탄공, 농업기반공)에 대해서는 경제적 부가가치, 경영고정자본 생산성, 영업비용관리 지표의 가중치를 2점 하향 조정하는 대신에 고객만족 향상

도 지표의 가중치를 2점 상향 조정하였다.

둘째로, 경영목표부문의 평가지표 및 가중치를 조정하였다. 기관 평가지표의 개선 결과를 반영하여 경영목표부문의 평가지표를 반영하고, 기관평가 결과와 사장평가 결과를 최대한 일치시키기 위하여 목표 대 실적지표의 가중치를 모든 기관 공히 15점으로 부여하는 가운데 가급적 경영목표부문 평가지표의 가중치가 기관평가지표의 가중치와 비례적인 관계를 유지하도록 각 지표별 가중치를 전반적으로 재조정하였다. 또한 경영목표부문의 전체 가중치를 5점 상향 조정하고 2004년 기관평가 주요 사업의 계량지표 중 가중치가 상향 조정된 지표를 대상으로 가중치를 추가 배분하였다.

끝으로, 경영개선부문의 평가지표 및 가중치 역시 조정하였다. 즉, '공기업 경영혁신 추진노력과 성과'지표를 폐지하였으며, 출자회사관리 지표의 가중치를 전반적으로 하향 조정하였다. 또한 건설 및 제조기관Ⅱ(조폐공, 석탄공, 농업기반공) 중 조폐공사와 석탄공사의 경우 재무정책의 계량지표로 포함되어 있던 '매출원가관리'지표와 '금융비용 및 재무구조 개선 노력 지표'를 폐지하고 경영개선부문의 재무정책지표의 계량지표로 '계량관리업무비'지표를 추가하였다.

〈표 6-8〉 2004년의 계량 및 비계량 가중치

	건설 및 제조기관 (I)			건설 및 제조기관 (II)			진흥 및 서비스기관		
	계량	비계량	계	계량	비계량	계	계량	비계량	계
종합경영 부문	18	22	40	18	22	40	18	22	40
경영목표 부문	31	4	35	31	4	35	31	4	35
경영개선 부문	4	21	25	4	21	25	4	21	25
합 계	53	47	100	53	47	100	53	47	100
대 상 기 관	한전, 도로공, 주택공, 수자원공, 토지공(5개)			조폐공, 석탄공, 농업기반공(3개)			광진공, 석유공, KOTRA, 유통공, 관광공(5개)		

2005년의 경우, 2004년과 마찬가지로 각 평가 부문에 따라 몇 가지 개선작업을 시도하였다. 첫째로, 종합경영 부문의 가중치 하향 조정(10점)을 감안하여 '책임경영 구현 및 공익성 제고를 위한 사장의 노력과 성과', '노동생산성', '고객만족 향상도'지표의 가중치를 하향 조정하였다. 또한 기존의 '윤리경영실천 및 이사회운영의 활성화 노력과 성과' 지표를 두 개의 지표로 분리하여 '사회적 책임성 강화 및 윤리경영 실천을 위한 사장의 노력과 성과'지표(3점)와 '이사회 운영의 활성화를 위한 노력과 성과'지표(2점)를 신설하였다. 다른 한편으로, 평가군별 특성을 감안하여 '책임경영 구현 및 공익성 제고를 위한 사장의 노력과 성과'지표와 '고객만족도'지표의 가중치를 차등 부여하였는데, 전자는 가중치를 7점에서 10점까지, 후자는 가중치를 3점에서 5점까지 차이를 두도록 하였다. 특히, 계량지표 대비계량지표의 가중치를 평가군에 따라 차별화하여 '건설 및 서비스 기관'은 15점:15점, '제조기관'은 13점:17점, '진흥기관'은 10점:20점으로 조정하였다.

둘째로, 경영목표부문과 관련하여 기관평가지표의 개선 결과를 반영하여 경영목표부문의 평가지표를 조정하고, 기관평가 결과와 사장평가 결과를 최대한 일치시키기 위하여 목표 대 실적지표의 가중치를 모든 기관 공히 13점으로 부여하였다. 가급적 경영목표부문 내 평가지표의 가중치가 기관평가지표의 가중치와 비례적인 관계를 유지하도록 각 지표별 가중치를 조정하였다. 경영목표부문의 전체 가중치를 5점 하향 조정하고, 2005년 기관평가 주요 사업부문의 계량지표 중에서 가중치가 하향 조정된 지표를 중심으로 가중치를 조정하였다. 또한 계량지표 대비계량지표의 가중치 배분을 조정하여 기존의 31점 대 4점에서 21점 대 9점으로 조정하였다.

끝으로, 경영혁신의 경우 투자기관의 지속적인 경영혁신 노력을 유도하기 위하여 경영개선부문을 경영혁신부문으로 개칭하고 가중치를 기존의 25점에서 40점으로 상향 조정하였다. '경영혁신 정착을 위한 노력과 실적'지표(5점)를 신설하고, 자율적인 경영혁신의 노력

과 실적 및 경영혁신을 위한 이해관계자의 역량 결집 노력 등을 평가내용으로 포함하였다. '조직·인사관리의 합리화'지표의 평가내용 중에서 '인사관리기능의 전문화'를 '인사관리의 공정성'에 통합하고, '여성 및 장애인 고용기회 확대'를 '양성평등 및 장애인 고용기회 확대'로 변경하였다. '인건비관리의 합리화'지표를 '보수수준의 합리화' 지표와 '보수구조의 합리화'지표로 분리하고, 각각 10점과 3점의 가중치를 부여하였다. 또한 '보수수준의 합리화'지표의 세부지표로 '보수수준의 적정성', '인건비 인상률 관리노력', '계량인건비' 등을 추가하였다. 다른 한편으로, 노조지원제도와 노사관계제도의 연계성을 강화하기 위해 '노사관리의 합리화'지표의 평가내용 중에서 '노조전입자의 적정운영과 노조지원제도의 적정성' 내용을 '노사관계제도의 적정성'에 통합하였다. 그 이외에, 사장의 재무 및 예산운영 관리능력에 대한 평가를 위해 '예산운용'지표(4점)를 신설하였으며, '건설 및 서비스 기관'의 경우 '금융비용 및 재무구조 개선 노력'지표(3점)를 신설하였다.

2006년의 경우, 사장경영계약 이행실적 평가와 기관평가의 내용이 중복되는 기존 평가지표의 문제점을 대폭 개선을 시도하였다. 사장의 종합적인 경영리더십의 초점을 책임경영, 혁신경영, 윤리경영으로 구분하여 제시함으로써 투자기관 경쟁력 강화를 위한 사장의 구체적인 역할을 평가하도록 하였다. 또한 사장 개인평가와 기관 종합평가의 적절한 통합에 의해서 최고 경영자의 리더십 전개 과정과 전개 실적을 종합적으로 반영하고자 하였으며, 사장 개인평가와 기관 종합평가의 혼합 비율을 50:50으로 설정하여 사장 개인의 경영리더십과 경영성과의 균형을 강조하고자 하였다. 반면에, 사장의 '조직 경영성과'는 기관의 종합평가 결과를 반영시키는 것으로 대체하여 평가지표의 단순화를 추구하였다.

〈표 6-9〉 2005년의 계량 및 비계량 가중치

	건설 및 서비스 기관			제조기관			진흥기관		
	계량	비계량	계	계량	비계량	계	계량	비계량	계
종합경영부문	15	15	30	13	17	30	10	20	30
경영목표부문	21	9	30	21	9	30	21	9	30
경영혁신부문	12	28	40	12	28	40	12	28	40
합 계	48	52	100	46	54	100	43	57	100
대 상 기 관	한전, 도공, 주공, 수공, 토공, 철도(6개)			조폐, 석탄, 석유(3개)			광진, KOTRA, 농기반, 농유공, 관광(5개)		

2007년의 경우, 투자기관장평가는 공기업·준정부기관의 기관장경영계약 이행실적 평가(이하 '기관장평가'라 한다)로 변경되었으며, 기관장경영계약 이행실적 보고서의 작성·제출, 기관장별 평가 및 평가결과의 확정·보고 등 기관장평가의 절차는 공기업·준정부기관 경영실적 평가절차를 준용하도록 하였다.

기관장의 종합적 경영리더십의 평가는 책임경영, 혁신경영, 윤리경영, 정부권장정책 이행실적으로 세분하여 평가하였으며, 기관장의 '조직 경영성과'는 기관의 경영실적 평가 결과를 반영하도록 하였다. 기관장 개인평가와 기관 경영실적 평가 결과의 비중은 50:50을 유지하고, 최종점수는 100점 기준으로 산출하였다.

〈표 6-10〉 2006년 평가지표 체계 및 내용

지표 분야	지표명	내용	평가방법	가중치
책임 경영	가. 책임 경영 노력과 성과	(1) 책임경영구현을 위한 기업 비전과 경영 이념 설정 및 중장기 발전전략 수립과 실천을 위한 사장의 노력과 성과 (2) 경영환경 변화에 대응한 사업전략 개발 노력 및 신규사업 추진의 적정성 (3) 정부방침과 이해관계자 요구의 수용 노력과 성과	9등급평가	〈20〉 10
	나. 이사회·감사기능의 활성화 노력과 성과	(1) 이사회역할 강화를 위한 노력과 성과 (2) 비상임이사의 전문성 활용 노력과 성과 (3) 감사기능의 활성화 노력과 성과	9등급평가	4
	다. 고객 만족 경영 실천 노력과 성과	(1) 고객만족경영을 위한 제도 개선 노력과 성과 (2) 고객만족경영을 위한 서비스 개선 노력과 성과	9등급평가	6
혁신 경영	가. 혁신 리더십과 전략	(1) 혁신지향 조직문화 정착을 위한 사장의 노력과 성과 (2) 혁신목표, 전략 및 추진체계의 타당성	9등급평가	〈15〉 7
	나. 경영 혁신 노력과 성과	(1) 혁신전략 전개 및 이행을 위한 노력과 성과 (2) 경영혁신 성과관리 및 피드백 노력과 실적	9등급평가	8
윤리 경영	가. 윤리 경영 실천 노력과 성과	(1) 윤리적 사업수행과 경영투명성 제고를 위한 노력과 성과 (2) 기업신뢰성 제고를 위한 노력과 성과	9등급평가	〈15〉 7
	나. 사회적 책임성 강화 노력과 성과	(1) 법규준수 및 환경·안전 중시 등과 같은 사회적 책임에 대한 선도적 노력과 성과 (2) 사회봉사 및 지역사회지원 등과 같은 사회적 공헌에 대한 선도적 노력과 성과	9등급평가	8
조직 경영 성과	기관 종합평가의 결과 반영		계량·비계량 평가	〈50〉
평가 종합				100

<표 6-11> 2007년 평가지표 체계 및 내용

지표 분야	지표명		평가 방법	가중치
책임 경영	가. 책임경영 노력과 성과	(1) 책임경영구현을 위한 기관의 비전과 경영이념 설정 및 중장기 발전전략 수립과 실천을 위한 기관장의 노력과 성과 (2) 경영환경 변화에 대응한 사업전략 개발 노력 및 신규사업 추진의 적정성 (3) 이해관계자 요구의 수용 노력과 성과	9등급평가	<15> 8
	나. 지배구조 적정화 노력과 성과	(1) 이사회역할 강화를 위한 노력과 성과 (2) 비상임이사의 전문성 활용 노력과 성과 (3) 감사기능의 활성화 노력과 성과	9등급평가	3
	다. 고객만족 경영 실천노력과 성과	(1) 고객만족경영을 위한 제도 개선 노력과 성과 (2) 고객만족경영을 위한 서비스 개선 노력과 성과	9등급평가	4
혁신 경영	가. 혁신 리더십 및 비전과 전략	(1) 혁신지향 조직문화 정착을 위한 기관장의 노력과 성과 (2) 혁신비전, 목표, 전략 및 추진체계의 타당성	9등급평가	<15> 7
	나. 경영혁신 노력과 성과	(1) 혁신전략 전개 및 이행을 위한 노력과 성과 (2) 경영혁신 성과관리 및 피드백 노력과 실적	9등급평가	8
윤리 경영	가. 윤리경영 실천 노력과 성과	(1) 윤리적 사업수행과 경영투명성 제고를 위한 노력과 성과 (2) 기관의 신뢰성 제고를 위한 노력과 성과	9등급평가	<10> 5
	나. 사회적 책임성 강화 노력과 성과	(1) 법규준수 및 환경·안전 중시 등과 같은 사회적 책임에 대한 선도적 노력과 성과 (2) 사회봉사 및 지역사회지원 등과 같은 사회적 공헌에 대한 선도적 노력과 성과	9등급평가	5
정부권장정책 이행 실적	정부권장정책 이행 실적	(1) 정부권장정책 이행을 위한 기관장의 리더십과 솔선수범 노력 (2) 정부권장정책 이행 성과 ※ 예시 ○ 퇴직연금제도입, 공공기관지방이전, 비정규직 대책 등 범정부적으로 추진하는 국가정책사업 등	9등급평가	10
조직 경영 성과	기관 종합평가의 결과 반영		계량·비계량 평가	<50>
계				100

3. 평가방법

평가방법은 기관평가지표의 평가방법과 동일하게 서면평가와 인터뷰를 병행하며 계량 및 비계량지표의 구체적인 평가방법은 아래와 같다.

가. 계량지표: 목표 대 실적 평가

목표 대 실적 평가는 각 투자기관의 관련지표에 별도의 평가방법이 제시되어 있지 아니한 모든 경우에 다음과 같이 환산한다.

$$\text{목표달성도} = \text{실적} / \text{목표}$$

목표의 성격상 목표달성도가 높을수록 경영실적이 좋은 경우(상향목표)와 낮을수록 경영실적이 좋은 경우(하향지표)로 분류하며 각각의 지표는 다음과 같이 계산한다. 평가의 상한치와 하한치는 각각 100점, 0점으로 하여 이를 초과하거나 미달하지 않도록 한다.

$$\begin{aligned} \text{상한목표} &= \text{목표달성도} \times 100\text{점} \\ \text{하한목표} &= (1/\text{목표달성도}) \times 100\text{점} \end{aligned}$$

이행계약서상의 경영목표의 변경이 불가피하여 경영목표가 변경된 경우 그 변경된 목표를 중심으로 평가한다.

나. 비계량지표: 9등급 평가

비계량지표는 사장의 경영성과를 계량지표만으로는 완전히 평가하기 어렵기 때문에 '책임경영', '전략경영' 등 실적의 계량화나 객관

화가 불가능하거나 평가대상의 질적 측면을 평가하기 위한 경우에 사용되는 지표를 말한다. 비계량지표는 일정한 평가기준을 토대로 평가자들의 주관적 판단에 의해 질적으로 평가되는데, 1996년도 투자기관경영실적에 대한 평가부터 '9등급체계'로 세분화하였으며, 1998년도 경영실적에 대한 평가부터는 평가지표의 점수스케일을 '75~100점'에서 '0~100점'으로 확대하였다(〈표 6-12〉 참조).

〈표 6-12〉 비계량지표 9등급 평가 구간

등 급	평 점
1등급	100점
2등급	87.5점
3등급	75.0점
4등급	62.5점
5등급	50.0점
6등급	37.5점
7등급	25.0점
8등급	12.5점
9등급	0점

다. 계량지표에 대한 공통 적용사항

계량지표에 대하여 각 기관별로 사장평가 편람에서 예외적으로 명시하지 아니한 계량지표와 관련된 사항에 대한 일반적 정의 및 평가방법 적용요령은 원칙적으로 해당연도의 정부투자기관 경영평가 편람의 내용(기관별 별도 언급사항 포함)을 준용한다.

라. 사장경영평가 실적의 종합득점

각 지표의 득점을 가중치를 기준으로 가중평균하여 평점을 합산하여 계산하며, 평점계산 시 소숫점 이하 네 자리에서 반올림한다.

4. 평가단 운영 및 절차

1999년 2월 5일의 「정부투자기관관리기본법」 개정에 의해 1999년도 경영실적에 대한 평가(평가기간: 2000년 3~6월)부터 도입·시행된 정부투자기관 사장경영계약 이행실적 평가를 위한 평가단은 별도의 임명 없이 당해연도 정부투자기관 경영실적평가를 위해 구성된 경영평가단의 총괄반과 계량반을 중심으로 구성되었다.

사장평가팀은 기관평가팀과는 달리 총괄반과 비계량반을 분리하지 않고 통합하여 운영하고 있다. 총괄 및 비계량반은 경영평가단의 단장을 포함하여 7명으로 구성하였으며, 사장경영계약 이행실적 평가업무를 총괄하고 비계량평가지표의 평가를 담당하였다. 2000년도 경영실적에 대한 평가부터는 총괄반에서 계량 및 비계량의 구분을 폐지하였으며, 총괄반 전체가 전반적인 평가업무를 담당하고 있다. 그러나 계량지표의 경우 기관평가 계량지표 담당자가 사장평가의 계량지표를 함께 담당하고 있다.

계량반은 기관평가팀의 계량반 8~9명으로 구성하였는데, 주로 공인회계사들로 구성되었으며, 1~2명의 대학교수들이 포함되어 있다. 사장평가팀의 구성은 전체 15~16인으로 구성되어 있으며 총괄 및 비계량반은 7명으로 구성되어 있다(한국공기업학회, 2003, pp. 203~204).

〈표 6-13〉 사장경영계약 이행실적 평가단의 분과별 인원

(단위: 명)

	1999	2000	2001	2002
총괄 및 비계량반	7	7	7	7
계량반	8	8	9	8

다른 한편으로, 정부투자기관운영위원회(위원장: 기획예산처장관)에서 편람을 확정하여 각 투자기관에 시달하면, 투자기관의 사장은 경영계약 이행실적 보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 기획예산처장관과 주무부장관 및 국회에 제출하여야 한다. 기획예산처장관은 이를 토대로 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 투자기관의 사장경영계약 이행실적 평가를 6월 20일까지 종료하고 그 결과를 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

5. 인센티브 및 사후조치

평가결과는 사장의 경영계약서상의 인센티브 상여금의 지급기준의 하나이다. 사장의 경영계약서상의 상여금 지급 산식의 최종평가 점수는 아래와 같이 한다. 단 「정부투자기관관리기본법」에 의한 정부투자기관 경영실적의 최종 점수는 100점으로 환산되어야 한다.

$$\{(정부투자기관 경영실적 최종점수)+(사장경영평가 점수) \times 2\} \div 3$$

구체적으로, 1999년도 경영실적에 대한 평가부터 도입된 사장경영계약 이행실적 평가에 따라 기관경영실적 평가 결과와 종합하여 사장, 감사 및 상임이사에 대한 성과상여금을 직원에 대한 상여금과 분리하여 별도의 산정방식에 따라 지급하기 시작하였으며, 사장 및 임원(감사, 상임이사)에 대한 성과상여금은 직원 상여금과 달리 월 기본급이 아닌 기본연봉을 기준으로 산정하며, 소수점 이하는 반올림하여 자연수로 산출하였다. 또한 사장에 대한 성과상여금은 정부투자기관 운영위원회(위원장: 기획예산처장관)에서 결정하고 있는 반면, 감사와 상임이사에 대한 성과상여금은 정부투자기관 자체적으로 결정하고 있다.

1999년도 경영실적평가에 의한 성과상여금 지급률은 사장, 감사,

상임이사 모두 기본연봉의 최고 100%로 하였으나, 2000년도 경영실적평가에 의한 성과상여금부터는 사장의 최고지급률을 200%로 상향조정하였고, 감사의 경우 사장에 준하여 지급하고 있으며, 상임이사에 대한 상여금은 기본연봉의 100% 이내에서 차등 지급하고 있다(한국공기업학회, 2003, pp.175).

〈표 6-14〉 사장 및 임원에 대한 인센티브 성과급 지급률 산정방식 변천과정

실적년도	지급대상	산 정 방 식
1999	사장, 감사, 상임이사	(종합평가점수 - 60) / 40 × 100%
2000	사장	(종합평가점수 - 70) / 30 × 200%
	상임이사	(종합평가점수 - 60) / 40 × 100%
2001	사장	(종합평가점수 - 70) / 30 × 200%
	상임이사	(종합평가점수 - 60) / 40 × 100%
2002	사장	(종합평가점수 - 70) / 30 × 200%
	상임이사	(종합평가점수 - 60) / 40 × 100%

주: 1. 종합평가점수 = (기관점수 + (사장점수 × 2)) / 3
 2. 사장 및 상임이사 성과급 = 기본연봉 × 성과급지급률

경영실적이 저조한 투자기관의 사장에 대하여는 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 사장해임을 건의할 수 있다. 그러나 2007년 이후 평가결과가 저조한 기관장에 대하여는 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 임면권자에게 해임 등을 건의할 수 있도록 하였다.

구체적으로 살펴보면, 각 정부투자기관의 경영실적에 대한 평가결과 시정을 요하는 사항이 있다고 인정할 때에는 경제기획원장관은 그 시정을 주무부장관에게 요구하고 정부투자기관 경영평가위원회(現

공공기관운영위원회)의 심의·의결을 거쳐 대통령에게 임원(1999년 2월 5일 이후 사장 및 상임이사로 한정)의 해임을 건의할 수 있다(「정부투자기관관리기본법」 제7조 제5항, 제4조 제2항 제2호).

그러나 동 규정에도 불구하고 제도가 도입된 이후 17년간 사실상 해임 건의는 단 한 차례도 이루어지지 않다가, 2001년(2000년도 경영실적에 대한 평가 결과)에 13개 정부투자기관 중 경영실적이 저조하였던 주공, 광진공, 석공의 사장에 대한 해임 건의가 검토되었는데, 주공 및 석공 사장의 경우는 평가 대상 연도(2000년)가 경과한 2001년도에 임명(주공: 2001.5.9, 석공: 2001.4.27)되어 해임 건의 대상에서 제외되고 광업진흥공사의 사장에 대해서는 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 정부투자기관 사장의 임면권자인 대통령에게 해임을 건의하였으며, 이에 대해 대통령은 광업진흥공사의 사장을 실제로 해임하였다(한국공기업학회, 2003, p. 181~182).

II. 공기업·준정부기관 기관장평가제도

1. 평가제도 도입배경 및 목적

공공부문의 경우, 성과의 다차원성과 불분명성으로 인하여 대부분의 성과관리가 산출 및 결과와 같은 성과보다는 투입 및 과정 중심으로 통제가 이루어져 왔다. 이러한 방식의 성과관리는 절차와 규칙에 치중하는 업무행태와 정책의 최종 목적에 무관심해지는 등의 비효율성이 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 절차와 규칙의 준수보다는 최소의 비용으로 실제 정책성과를 어느 정도 달성하였는지에 중점을 두고, 정책의 책임성과 효율성을 제고시킬 필요성이 대두하였다(이태진 외, 2008, p.18).

2008년부터 독립적으로 실행된 공공기관 기관장평가는 기관장의 경영계획서 이행 노력과 실적을 체계적으로 평가함으로써 기관 경영개선에 대한 기관장의 역할과 노력 및 그 적정성에 대한 전반적인 점검을 통해 기관장에게 합리적인 관리 기반을 제고하려는 목적으로 출발하였다(근거 규정: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제31조, 제46조, 제48조). 즉, 공공기관의 책임경영을 담보하기 위해 <표 6-16>와 같이 기관장과 주무부처 장관이 임기 중 체결하는 경영계약 내용에 1년 단위의 경영계획서를 포함시켜 구체적인 현안과제 이행 계획을 반영하게 되었으며, 그 대상을 기타 공공기관까지 확대하였다.

이러한 논의는 그동안 기관경영평가의 일부로 실시한 기관장에 대한 평가가 방법론적 또는 내용의 타당성이나 결과 측면에서의 효과가 있는지 의문시된다는 문제의식도 자리잡고 있다. 무엇보다도 기관경영평가의 일부로 실시하다 보니 제대로 된 평가지표의 구성이나 분석 등이 충분하지 않아 평가내용이 기관경영평가와 차별적이지 못하며 결과적으로 기관장에 대한 의미 있는 정책정보나 책임성 확보 차원에서 구속력을 가질 만큼 정교하지 못하였다. 특히 방법론적으로 기관경영진 전체를 대상으로 하는 책임경영의 결과를 기관장 개인에게 적용함으로써 상이한 분석단위 사이에 발생할 수 있는 이른바 방법론적 오류(Ecological fallacy)를 등한시한 점을 무시할 수 없다. 다른 한편으로 정치적 고려에 의하여 임명되었다고 비판받는 기관장들에 대한 사회적 시각에서 볼 때 어떤 방식으로 임명이 고려되었든 임명된 후 기관장들이 실질적으로 기관을 효율적으로 관리하고 사업을 제대로 실행함으로써 기관의 생산성을 제고시켰는지 보다 체계적인 사실 확인이 필요하였다.

구체적인 내용을 살펴보면 기획재정부에서 경영합리화, 관리직 인력 감축, 조직개편 등에 관해 기관장으로서 중점 추진해야 할 주요 현안과제의 이행계획을 구체적으로 기술하도록 하는 기관장 ‘경영계획서 작성지침’을 마련하여 제공하고 이를 토대로 주무부처 장관과

해당 기관장 간 경영계획서 세부내용에 대해 합의를 한 후에 쌍방이 서명하도록 개선안을 마련하였다(이태진 외, 2008, p.19).

〈표 6-15〉 공공기관장 경영계약

기존 경영계약		개선된 경영계약
<ul style="list-style-type: none"> • 경영목표(3년 단위)에 대한 경영계약 체결 • 기타 공공기관에 대해서는 별도의 경영계약 미체결 	⇨	<ul style="list-style-type: none"> • 경영목표(3년 단위) 및 경영계획 (1년 단위)에 대한 경영계약 체결 • 기타 공공기관의 기관장까지 경영계약 체결

기관장평가는 기관경영평가와 달리 경영계획서를 중심으로 기관장 리더십, 기관 선진화(경영효율화 및 노사관계 선진화), 고유과제 추진에 요구되는 기관장의 차별적 역할과 노력 등 기관장 개인중심의 평가라고 할 수 있다. 반면에 기관경영평가에서 다루는 내용은 경영개선 전반에 요구되는 조직의 집단적 리더십과 전략, 경영시스템, 주요 사업 등 시스템 중심의 평가로서 전년 대비 경영개선 실적과 중장기 비전 달성을 위한 체계 구축·이행 수준 등을 점검하는데 초점을 두고 있다.

또한 기관장의 경영평가 결과를 성과급 차등지급에만 제한적으로 적용시켜 왔던 방식을 개선하여 매년 기관장이 제출한 경영계획서를 평가하여 평가 결과가 '미흡'으로 판정될 경우에는 기관장을 해임 조치하는 등 기관장의 인사와 연계하는 강력한 사후조치를 실시하게 되었다.

구체적인 평가단계는 다음과 같다. 매년 기관장 경영실적 평가시, 경영목표에 대한 평가에 앞서 경영계획서 이행에 대한 평가를 먼저 실시한다. 경영계획서 이행에 대한 평가는 주무부처가 1차적으로 평가하고, 그 결과를 기획재정부와 협의하여 통보한다. 평가등급은 '이주우수, 우수, 보통, 미흡'의 4단계로 구분한다. 사후조치로 경

영계획서 평가결과를 해당 기관장 인사와 연계시키고, 주무부처장·차관의 평가에 반영 등 평가결과의 활용범위를 넓혀 제도의 실효성을 높이는 조치를 취하였다. 특히, 경영계획 평가결과가 ‘미흡’인 기관장은 해임 조치, ‘보통’ 이상인 경우에도 실적에 따라 성과급을 차등지급토록 하였다.

〈표 6-16〉 공공기관장 경영평가의 변화

기존의 기관장 경영평가	개선된 기관장 경영평가
<ul style="list-style-type: none"> • 기관장 경영평가 결과를 성과급 차등지급에만 활용하는 수준 • 실적이 부진한 기관장에 대해 해임한 사례 全無 	<ul style="list-style-type: none"> • 경영계획서 이행실적 평가 결과가 미흡한 기관장은 임기중 해임 • 기관장뿐만 아니라 주무부처장·차관 평가와도 연계

흥미로운 점은 새로 도입한 제도의 시행에서 1년 단위로 공공기관 기관장의 경영계획 이행실적을 평가한 후, 그 결과에 따라 공공기관장은 물론이고 주무 감독부처 장관의 인사에 반영할 수 있는 공공기관 기관장 평가 및 선임절차 등의 개선을 통해 공공기관의 개혁을 뒷받침하고자 하였다(이태진 외, 2008, pp. 19~20). 그러나 실제로 주무감독부처 장관의 인사 반영은 평가 결과가 직접적으로 구속할 수 있는 사항은 아니었으며 다만 국무총리실과 평가 결과를 공유함으로써 인사정보로 활용할 수 있도록 하였다.

전반적으로 기관장평가를 통하여 국민, 정부 및 평가대상 기관장 입장에서 다음과 같은 효과를 기대하였다.

첫째, 국민의 입장에서 공공기관 개혁에 대한 정부의 강력한 의지를 인식시킬 필요가 있다. 즉 국민은 기관장평가를 통하여 그동안 부정적으로 인식되어 왔던 공공기관 운영의 효율성과 투명성 및 책임성이 제고될 것으로 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 정부 입장에서 본다면 기관장평가는 공공기관 선진화를 보

다 효율적으로 추진할 수 있는 체계적인 정책수단 마련의 계기가 될 것이다. 즉, 기관장이 정부(주무부처)와 맺은 경영계약상의 업무를 제대로 수행했는지 여부 및 그 결과에 대해 체계적으로 실태를 파악할 수 있는 근거를 마련할 수 있다. 또한 정부의 공공기관 선진화라는 국정목표를 추진하는 과정에서 기관장들의 선진화 노력을 객관적으로 판단하여 지속적인 공공기관 선진화의 발판을 구축하고 보다 효과적인 개선방안을 마련할 수 있는 기회를 마련할 수 있다.

셋째로, 기관장의 경우 업무추진실적 점검을 통하여 기관장의 업무역량을 제고할 수 있는 학습기회를 가질 수 있을 것으로 기대한다. 업무수행 과정에서 무엇이 잘못되고 어떤 점을 지속적으로 발전시켜야 하는지에 대한 객관적인 자기 확인의 기회를 경험함으로써 향후 업무수행 개선과 정책 리더십 제고를 위한 자기 학습의 계기를 마련할 수 있을 것이다.

2. 기관장평가 대상 및 기간

기관장평가의 대상은 공기업·준정부기관 및 기타공공기관의 혁신에 관한 지침(제21조의 2)에 따라 기획재정부장관이 지정하는 기타공공기관의 신규 임명 및 유임 기관장이며, 다만, 평가기준일(예, '10.12.31) 현재 임명된 지 6개월 미만이거나 공석중인 기관장은 당해 연도 평가에서 제외된다.

예컨대, 2008년의 경우 경영계획서 평가 대상 기관장(117개) 중 기관장이 공석이거나 통합 대상 기관으로 경영계획서 미작성기관(15개) 및 재임기간이 6개월 미만인 기관(10개) 제외된 92개 기관이 평가대상이었다('09년은 96개 기관).

기관장평가 대상 기간은 기본적으로 평가가 실시되는 전년도(1년 기간)이며, 다만 기관장이 임명된 시점에 따라 평가연도에 따라 약간의 차이가 발생할 수 있다. 예컨대, 2009.1.1 이후 임명된 기관장의 경우 임명일부터 2009.12.31 기간까지의 실적에 대하여 평가를

〈표 6-17〉 기관장평가 대상 기관

(단위: 개)

구 분	합계	공기업	준정부기관	기타 공공기관
▪ 작성 대상기관	117	24	76	17 ³⁾
▪ 작성 완료기관	104	22	67	15
▪ 未작성기관 ¹⁾	15	3	9	3
▪ 6개월 미만 ²⁾	10	2	6	2
▪ '09년 평가 대상 기관	92	20	61	13

주: 1) 현재 사임 및 통합 대상 등으로 기관장이 공석 중인 기관

2) 재임기간이 '09.3.31기준 6개월 미만인 기관('08.10.1 이후 임명)으로 경영계획서는 기 작성

3) 금융공기업(4개), 준정부기관 성격(7개), 자산 1천억원 이상(6개)

받게 되나, 2009. 7. 1 이후 임명된 기관장은 경영계획서 작성대상 기간을 '임명일 ~ 2010. 12. 31'로 하여 다음 연도에 평가를 받게 된다. 반면에, 2009. 1. 1 이전 임명된 기관장의 경우 2008. 10. 1 이전 임명된 기관장은 2009. 1. 1 ~ 2009. 12. 31, 2008. 10. 1 이후 임명된 기관장은 임명일부터 2009. 12. 31까지의 경영계약 이행실적을 평가받게 된다 (예, '08. 10. 15 임명된 기관장의 경영계획서 평가 대상 기간은 '08. 10. 15 ~ '09. 12. 31).

3. 기관장평가지표

가. 평가지표체계의 변천

1) 2008년 평가(2009년 실시)

기관장평가를 독립적으로 시행한 첫해인 2008년의 경우, 기관장평가는 기본적으로 공공기관 기관장과 부처(장) 사이에 이루어진 경

영계약의 이행 여부 및 내용을 평가하는 것이었으며, 특히 다음 두 가지를 핵심적으로 평가하였다.

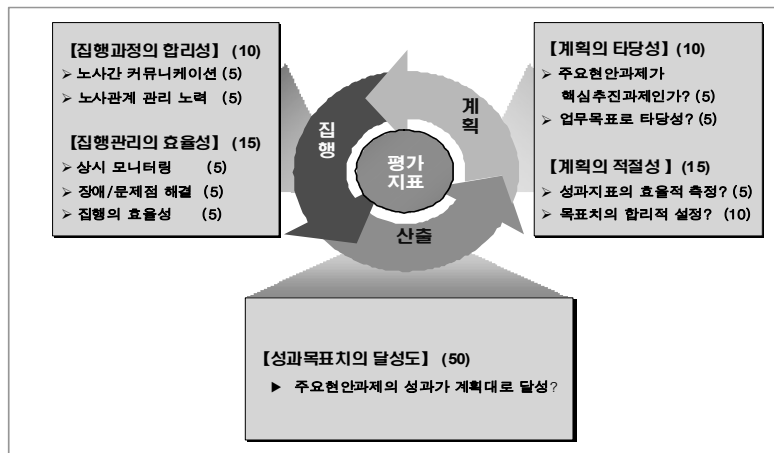
- 첫째, 경영계획서상의 주요 현안과제의 추진실적 평가(50%)
- 둘째, 공공기관 선진화 및 경영 효율화 과제 평가(50%)

(가) 평가지표의 구조

경영계획서 이행실적 평가 지표의 구조는 [그림 6-1]과 같이 각각의 주요 현안과제별로 산출 결과만을 측정하는 것이 아니라 주요 현안과제의 전반적인 추진 프로세스를 점검하는 계획(Plan) ⇨ 집행(Do) ⇨ 산출(See)의 순환과정(Cycle)을 평가할 수 있도록 구성하였다.

즉, 주요 현안과제의 계획단계에서 계획의 타당성과 적절성을 평가하고 집행단계에서 집행과정의 합리성과 효율성을 평가함으로써 산출단계에서의 성과목표치 달성도의 정당성을 확보하고 경영계획서 이행실적 평가의 실효성을 강화할 수 있도록 구성하였다.

[그림 6-1] 평가지표의 구조



(나) 평가지표의 체계

기관장평가체계는 다음 <표 6-18>에서 제시하는 것과 같이 평가 단계 ⇨ 평가지표 ⇨ 평가내용 ⇨ 착안사항 ⇨ 체크리스트 등으로 구성되어 있다.

<표 6-18> 평가지표의 체계 및 예시

평가단계	▶	평가지표	▶	평가내용	▶	착안사항	▶	체크리스트
3단계		5지표		10항목		평가기준		착안사항별 세부설명
계획(25) 집행(25) 산출(50)		타당성(10) 적정성(15) 합리성(10) 효율성(15) 달성도(50)		6등급 평가		평가항목 당 2~4개 평가기준		평가유의사항 및 평가관련자료

(1) 평가지표의 내용

2008년 기관장평가의 지표내용 측면에서의 특색은 주요 현안과제에 대한 가중치가 50% 정도로 상당히 중요한 부분을 차지하고 있으며 이는 경영계약서상의 내용인 현안과제의 이행 여부 및 정도에 대한 평가에 많은 관심을 두고 있다는 점을 알 수 있다. 다른 한편으로, 새로운 정부 출범과 더불어 국가 선진화라는 화두는 사회 전반에 대한 개혁으로 이어졌으며, 중요한 부분으로 공공부문, 특히 공공기관에 대한 개혁을 시도하게 되었다. 공공기관의 개혁은 공공기관 선진화와 경영 효율화를 통하여 정부의 강력한 의지가 반영되었으며, 지표의 가중치(50%)는 그런 의도를 반영하고 있다.

공공개혁 정책 과제(공통)는 새로운 평가지표를 만들어 동 지표에 따른 실적 점검(경영계획서 반영 여부에 상관없이 평가)을 실시하였다.

〈표 6-19〉 2008년도 기관장평가의 내용

구분	주요 현안과제 체계			
기관 고유 과제	주요 현안 과제 I	주요 현안 과제 II	주요 현안 과제 III	주요 현안 과제 IV
	계획 25%	계획 25%	계획 25%	계획 25%
	집행 25%	집행 25%	집행 25%	집행 25%
	산출 /성과 50%	산출 /성과 50%	산출 /성과 50%	산출 /성과 50%
공공개혁 정책 과제 (공통과제)	세 부 과 제	1. 공공기관 선진화 ¹⁾		2. 경영효율화 ²⁾
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민영화 (지분매각) ▪ 통폐합, 기능조정 등 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정원감축 ▪ 보수조정 (임원/초임) ▪ 노사관계 ▪ 출자회사 정리 ▪ 청년인턴

주: 1) 선진화: 민영화, 통폐합·기능조정 등

2) 경영 효율화: 인력조정, 보수조정(임원, 초임), 노사관계, 출자 정리 등

반면에, 고유과제는 기존 평가지표에 따라 실적을 점검하였으며 자체 경영 효율화 계획을 포함하였다.

보다 구체적으로 2008년도 기관장평가의 지표체계를 살펴보면 다음과 같다.

주요 현안과제는 기관장이 경영계약서상에 중점적으로 당해 연도에 추진하겠다고 부처의 장과 명시적으로 약속한 내용을 의미한다. 현안과제 평가지표의 특색은 과정 차원에서 각 단계별 핵심요소를

평가하는 것이다. 즉, 계획-집행-결과에 따라 각 단계별 의미 있는 내용을 지표형태로 점검하는데, 과정에 입각한 점검은 기본적으로 공공기관 경영평가의 주요 사업부문 평가와 논리구조가 유사하다. 차이점은 주요 사업평가는 각 기관별로 평가받는 주요 사업의 내용과 평가지표가 다양하여 지표 차이가 있으나 기관장평가의 현안과제평가는 모든 기관장에게 공통적인 지표가 적용된다는 것이다. 2008년도 처음 실시한 기관장평가의 현안과제에 대한 평가지표 및 세부 평가내용 및 배점은 다음 <표 6-20>과 같다.

선진화·경영 효율화 과제평가는 이명박 정부 출범 후 정부가 1~6차에 걸쳐서 공공개혁 정책 과제를 발표하였는데, 이에 대한 해당 공공기관의 추진실적을 점검하는 것으로 핵심적인 내용은 <표 6-21>과 같이 정리될 수 있다.

공공개혁 정책과제는 크게 선진화와 경영 효율화 두 가지 과제로 나눌 수 있으며 선진화 과제의 세부과제는 민영화, 통폐합·기능조정 등 두가지이며 경영 효율화 과제의 세부과제는 정원감축, 보수조정, 노사관계 선진화, 출자회사 정리, 청년인턴 채용 등 5가지로 구성된다. 선진화 과제는 공공기관의 비효율적 운영을 근본적으로 해결하려는 시도였으며(물론 그 이전에도 이런 시도는 있었음), 경영 효율화의 경우 공공기관의 방만한 운영의 한 모습인 보수 및 정원 관리에 초점을 두고 강력한 개혁을 요구하였다.

〈표 6-20〉 주요 현안과제 평가내용 및 배점

단 계	평가지표	세부 평가내용	배 점	
계 획	1. 주요현안 과제와 성과목표 설정의 타당성	1-1. 주요 현안과제가 당해 공공기관의 경쟁 력 제고를 위해 기관장이 중점 추진하 여야 할 핵심추진과제인가?	5	
		1-2. 성과목표가 주요 현안과제의 이행을 통 해 전략목표 달성에 기여하기 위한 업 무목표로서 타당성이 있는가?	5	
	2. 성과지표와 성과 목표치 설정의 적정성	2-1. 성과지표가 주요 현안과제의 이행 정도 를 효율적으로 측정할 수 있도록 설정 되어 있는가?	5	
		2-2. 성과지표별 목표치가 합리적으로 설정 되어 있는가?	10	
	소 계			25
집 행	3. 집행과정의 합리성	3-1. 주요 현안과제의 추진과정에서 노사간 원활한 커뮤니케이션 구축 노력을 기울 이고 있는가?	5	
		3-2. 주요 현안과제의 추진과정에서 합리적 이고 적법한 노사관계 관리 노력을 기울 이고 있는가?	5	
	4. 집행관리의 효율성	4-1. 주요 현안과제 이행실태를 상시 모니터 링하고 있는가?	5	
		4-2. 주요 현안과제 추진 중 발생한 장애요 인이나 문제점을 해결하였는가?	5	
		4-3. 주요 현안과제를 이행함에 있어 예산절 감 또는 사업집행의 효율성 제고를 위 해 노력하였는가?	5	
	소 계			25
	산 출	5. 성과목표치 달성도	5. 주요 현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었는가?	50
소 계			50	
총 계			100	

〈표 6-21〉 선진화·경영 효율화 세부과제 및 평가내용

	세부과제	평가내용	가중치
선 진 화	민영화	1~3차 발표한 공공기관 선진화 추진 계획·과정·실적 점검 * 계획상 2010년 이후 민영화 기관의 경우도 준비단계 평가 * 공기업 자회사의 지분매각 등도 모회사 기관장 평가에 반영	10
	통폐합·기능조정	1~3차 발표한 통폐합·기능조정 추진 계획·과정·실적 점검	10
경 영	정원감축	4차, 6차 경영효율화 대상기관의 정원 조정 현황 점검	10
	보수조정	대졸 초임 및 임원 보수 조정 실적 점검	10
효 율 화	노사관계 선진화	노사관계 선진화 추진 노력 및 결과의 성과 등을 점검	10
	출자회사 정리	출자회사 정리(매각/청산) 실적 점검	5
	청년인턴 채용	청년인턴 채용 계획 수립 및 실적 점검	5

기관별로 선진화·경영 효율화 과제의 수가 크게 차이가 발생할 수 있으며 이에 따라 과제 집행 및 실적 달성의 난이도 차이가 있음을 고려하여 아래 〈표 6-22〉와 같이 과제 수에 따라 평가 총점에서 가점 및 감점을 하였다. 다만 과제 수가 2개인 경우에는 1.5점을 감점하여야 하지만 이는 평가 결과에 지나치게 큰 영향을 줄 것으로 보아 과제 수 3개인 경우와 마찬가지로 1점을 감점하였다.

정부의 선진화 및 경영 효율화 세부영역에 모두 해당되는 기관은 총 7개의 과제를 수행하게 되며 추가적으로 기관 자체적인 경영 효율화 과제가 있는 경우 더 많은 과제를 평가대상으로 제출하게 된다. 그러나 대부분의 기관들이 모든 세부영역에 해당되지 않고 공통적으로 5개 정도의 과제를 수행하는 상황임을 감안하여 5개 과제 수를 기준점으로 설정하여 평가점수를 추가적으로 가감하였다.

〈표 6-22〉 선진화·경영 효율화 과제 수에 따른 가감점

과제 수	7개	6개	5개	4개	3개	2개
가감점	+1	+0.5	0	-0.5	-1	-1

〈표 6-23〉 가중치 배분 예시(대한무역투자진흥공사)

주요 현안과제	성과지표	과제가중치		비고	
		당초	변경		
공통 (50점)	선진화(기능조정)	국내무역관 폐쇄, 해외지역본부 조정 등	30	10	선진화
	인력조정	계획 대비 실적	-	10	효율 (공통)
	보수조정	권고안 대비 실적	-	10	효율 (공통)
	노사관계 선진화	노사관계 노력 정도	-	10	효율 (공통)
	출자회사 정리	계획 대비 실적	-	5	효율 (공통)
	청년인턴	계획 대비 실적		5	효율 (공통)
기관 자체 효율화 과제 (50점)	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 해외 마케팅 지원 및 투자 유치 지원 체계 강화를 위해 신사업을 창출한다 	중소기업 글로벌 육성지원(10)	40	29	고유
		유망 자원/건설/플랜트 프로젝트(10)			고유
		외자유치 유망 국내기업 발굴(10)			고유
		해외 우수인재 발굴(10)			고유
	<ul style="list-style-type: none"> 기존사업의 구조조정과 프로세스 개선을 통해 무역 및 투자지원 성과를 향상시킨다 	중소기업 수출지원의 효율성(15)	30	21	고유
		투자유치 지원의 효율성(15)			고유
소 계			100%	100%	

공통과제(선진화, 효율화 과제)의 가중치는 50점(세부 과제별로 가중치 배분)이며 해당 과제별 총점수 합산 후 50점 기준으로 환산하도록 설계하였으며, 평가위원들의 혼란을 방지하기 위하여 <표 6-23>과 같이 예시를 제시하였다.

(2) 가중치 배분

2008년도 기관장평가지표의 가중치 배분원칙은 기관고유:공통 = 50:50으로 설정하였다. 즉, 기관장의 경영책임 확보를 위해 도입된 경영계획서의 취지를 감안하여 기관고유 과제에 중점을 두었으며(50점), 선진화, 효율화 등 공공개혁 과제(공통)의 중요성도 고려하였다(50점). 자체 경영 효율화 방안은 기관고유 과제에 포함하여 가중치를 부여하고 이미 시달한 경영계획서 평가지침에 따라 실적을 평가하였다.

2) 2009년 평가(2010년 실시)

(가) 제도개선의 배경

2008년도에 처음 실시한 기관장평가는 17개 기관의 기관장에 대한 경고와 4개 기관의 기관장 해임을 건의하는 근거로 작용하였으며 결과적으로 기관장평가의 의미와 파급효과에 대한 이해관계자들의 인식을 제고하게 되었다. 동시에 처음 실시하였던 2008년 평가과정에서 몇 가지 보완해 나가야 할 사항들이 제기되었다(이하 2008년 평가의 문제점 및 개선사항과 관련하여 보다 자세한 내용은 이만우 외(2009) 참조).

첫째, 평가 부문 측면에서 현안과제 위주의 평가는 기관장 개인의 전반적인 경영능력을 평가하는 데 한계가 있어 리더십 등 기관장의 역량평가와 주무부처의 평가의견을 반영할 필요성이 제기되었다. 즉, 기관장평가 결과와 기관장의 업무역량 간의 관계를 파악할 수 있는

〈표 6-24〉 기준치 배분

구분	공공개혁 정책과제(공통)		기관고유 과제		
주요 현안 과제 체계	세 부 과 제	1.공공기관 신진화 ▪ 민영화 (지분매각) ▪ 통폐합, 기능조정 등	2.경영 효율화 ▪ 인력조정 ▪ 보수조정 (임원/초임) ▪ 출자회사 정리 ▪ 노사관계 등	경영 효율화 (자체)(1~2개) ▪ 예산절감 ▪ 조직 효율화 ▪ 제도개선 (연봉제 등)	기관고유 (1~5개)
	가중치	50% (세부과제 수에 따라 환산)		50% (기존 가중치를 환산)	
평가 지표	새로운 평가지표 개발		기존 경영계획서 평가지표 활용		
자료 제출	새로운 평가지표에 따라 신규접수		기존 실적보고서 활용		
평가단 심의	별도 심의 (경영계획서 반영 여부와 무관하게 평가)		기존 경영계획서 상의 선진화, 효율화(공통) 과제를 제외한 50%로 환산하여 평가		

수단이 필요하였으며 리더십 등을 그 대체적 분석수단으로 활용하게 되었다.

특히 주무부처의 의견을 수렴하도록 한 것은 2008년 평가 후 주무부처의 산하기관에 대한 판단이나 의견을 반영할 수 있는 기회가 필요하다는 주무부처의 요구를 긍정적으로 고려한 결과이다. 다만 주무부처의 의견이 지닐 수 있는 주관성(즉, 평가단에서 기관 의견의 타당성이나 공정성을 판단할 수는 없음)과 공공기관의 우려 등을 고려하여 직접적인 반영보다는 평가 과정에서 참고자료로 활용하도록 융통성 있게 수용하였다.

둘째, 선진화 또는 경영효율화 과제의 경우 정부가 발표한 7개 세부과제의 경우 과제별 실적 위주로 평가되어 기관별 평가 결과의 편차가 심하여 평가 결과의 타당성을 확보하는 차원에서 기관 과제 간 편차 축소의 필요성이 발생하였다. 즉 기본적으로 기관의 역량이 어느 정도 수준에 이른 기관의 경우 선진화나 경영효율화 과제를 수행함에 있어 그렇지 못한 기관에 비하여 상대적인 수월함을 지닐 수 있으며, 기관 간 구조적 차이에 따른 실적 차이를 평가에 그대로 반영한 결과를 기관들이 원만하게 수용할 수 없을 것이다. 즉, 평가 결과의 타당성을 제고하려는 차원에서 무작위적으로 존재할 수 있는 타당성 위협요인을 가능한 통제할 필요가 있었다.

셋째, 기관고유과제의 경우 2008년도 평가 실시 후 중복되는 세부 평가지표들이 발견되어 지표의 대표성과 배타성을 재검토하는 과정에서 세부 평가지표 간 통폐합 등 필요성이 제기되었다. 예컨대 현안과제의 지표 중 의사소통은 노사관계의 노사간 의사소통 등과 유사하여 그 내용을 차별적으로 구별할 실익이 크지 않을 뿐더러 피평가기관이나 평가자에게도 혼란을 야기할 수 있었다.

넷째, 기관경영평가와의 관계에서 평가지표 및 기준의 상이함에도 불구하고 평가등급이 불일치하다는 비판이 제기되었다. 이는 기본적으로 양 평가의 논리와 지표구조가 상이하여, 즉 평가하려고 하는 대상의 초점이 상이하여 평가 결과가 다르게 나올 수 있는 것은 자

연스러움에도 불구하고 공공기관평가나 기관장평가가 상호 질적으로 분리된 현상을 대상으로 하는 것이 아니라 직접적 또는 간접적으로 연관된 내용에 대한 평가를 하기 때문에 그 결과가 크게 차이나는 경우, 의문이 제기될 수 있었다. 예컨대 기관장평가는 A를 받았지만 기관경영평가의 경우 C를 받았다면 왜 이런 결과나 초래되었는지, 평가과정에 문제가 없었는지, 아니면 실제 모습을 그대로 반영하고 있는 것인지 등에 대한 의문이 제기될 수 있어서 이에 대한 보완이 필요하였다. 다른 한편으로 평가결과 및 후속조치와 관련하여 평가등급 기준에 대한 공감대를 강화하는 것이 결과 수용에 도움이 되겠다는 인식이 평가단 총괄반이나 팀장들과의 논의과정에서 제기되었다.

(나) 주요 개선사항

(1) 기관장 리더십평가 추가 및 평가 부문 간 가중치 조정

첫째로, 기관장 개인의 역량을 차별적으로 점검하기 위하여 리더십평가가 추가되었다(가중치 20%). 리더십은 서면 보고서와 면접을 통해 경영계획서 이행을 위한 기관장의 전반적인 경영능력을 평가되 주무부처의 의견을 수렴(설문조사 등) 하여 평가에 활용하는 방식으로 평가가 진행되었다. 이는 기관장 평가 결과의 타당성을 제고하고 적실성을 확보하기 위하여 경영계획 수립 및 추진과정에서 기관장의 실질적인 노력 및 역할 등을 차별적으로 점검할 필요성이 제기되고 이에 대한 대응으로 제안된 방안이었다. 동시에 경영계획에 따른 추진실적 등이 당해 연도 기관장의 어떤 노력과 역할 등으로 가능했는지 등을 확인하거나 추론할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있었는데 리더십평가 결과가 그런 역할을 할 것으로 기대하였다.

다른 한편으로, 리더십평가와 관련하여 기관경영평가와의 차이점에 대한 혼란과 오해가 간헐적으로 발생하였다. 정부관계자 역시 두 평가 간의 유사지표에 대한 차별성이 평가과정이나 결과에서 실익이 있는지, 또한 경영평가단의 일부 위원들도 유사한 문제의식을 가

지고 있는 상황에서 양 평가 간의 리더십이 어떻게 차이가 있는지에 대한 이해가 필요했던바, 그 내용을 정리하면 <표 6-25>와 같다.

<표 6-25> 리더십 비교표

	기관장평가 중 리더십	기관경영평가 중 리더십	비고
근거	- 기관장 평가의 주요평가항목 - 신규 평가항목	- 기관경영평가 중 종합경영의 하위평가항목	2008년 평가 시 리더십평가 없었음
배경	- 기관장 경영계획 이행실적 평가의 적실성 제고를 위한 보완 필요성 제기됨	- 기관경영의 종합적인 측면 중 한 부분으로 평가	
평가 단위 및 수준	- 기관장의 개인속성 (노력 및 역량 등)	- 리더십의 제도화 여부, 내용 등 기관장 개인보다는 기관경영진의 포괄적인 집합적 리더십	
평가 방식	- 서면조사를 토대로 면접보완 - 주무부처의 의견 참고 - 리더십은 단위과제가 아님으로 통상적인 평가방식인 계획 - 집행 - 실적의 관점에서 평가하는 것이 부적절함. 따라서 단계구별 없이 종합적으로 평가함	- 기관경영평가의 관련 평가항목을 활용하여 재구성 - 주무부처 의견 참고없음 - 단계구별 없이 평가	
평가 항목	- 문제해결능력 등 개인 속성에 초점 또는 - 외부의 기대를 토대로 한 실질적인 리더십 역량	- 경영진 리더십 - 지배구조 및 윤리경영 - CS경영	
기대 효과	- 기관장 개인에 대한 기관운영 또는 업무역량에 대한 직, 간접 점검	- 경영진의 집합적 경영능력에 대한 간접적인 점검 가능	평가결과의 양자간 관계는 양 또는 음 모두 가능할 것으로 추정

둘째로, 선진화와 고유과제의 가중치가 각각 10%로 축소되었다(50% → 40%). 이는 선진화 과제 중 노사관계 선진화의 비중이 조정되었기 때문이며(15% → 20%), 구체적으로 노사관계 선진화의 10%와 고유과제 중 관련지표 5%를 합친 가중치가 부여되었다. 노사관계 선진화지표의 가중치를 높인 이유는 공공기관 선진화의 핵심 중 하나는 노사관계의 정상화라고 판단하였기 때문이다. 결과적으로 2009년도 기관장평가부문의 가중치는 리더십 : 선진화 : 기관고유 = 0 : 50 : 50 → 20 : 40 : 40로 조정되었다(구체적인 내용은 <표 6-26> 참조).

〈표 6-26〉 2008년과 2009년의 기관장평가 가중치 비교

구 분	2008년		2009년		비 고
	가중치	단계 또는 지표	가중치	가중치	
기관장 리더십	-			20	(신설) 경영계획서 반영 없이 이행실적보고서만 작성 현안과제 설정 타당성 포함
고유과제	계획	12.5	계획	10	노사관계 관련 지표 삭제 현안과제 설정 타당성 삭제 가중치 축소(50→40%)
	집행	12.5	집행	10	
	산출	25.0	산출	20	
	소계	50	소계	40	
선진화과제	민영화	10	경영효율화	20	기 발표 경영효율화 + 자체 경영효율화 + 추후 추진될 경영효율화
	통폐합 기능 조정	10			
	출자정리	5			
	정원감축	10			
	청년인턴	5			
	보수조정	10			
	노사관계	10	노사관계	20	가중치 확대(10→20%)
소계	50		40	가중치 축소(50→40%)	
합 계	100		100		

(2) 공공기관 선진화를 포괄적으로 평가할 수 있도록 지표 통합
(7개 → 2개, △5개)

먼저, 2008년 평가 중 공통과제(공공기관 선진화)평가의 지속적 보완이 필요하였다. 기관장평가에서 중요한 부분을 차지하고 있는 공통과제에 대한 지속적인 관리, 개선을 통하여 공공기관 개혁의 방향과 동력을 제공하고, 새로운 과제를 발굴함으로써 기관장평가의 형평성, 적실성 등을 지속적으로 제고할 필요가 있었다. 구체적으로, 2008년 평가 결과에 의하면 고유과제에 비해 공통과제(선진화, 경영 효율화)의 경우 기관 간 차이가 상대적으로 높게 나타났다. 이는 공공기관의 차별적인 개혁 의지와 실질적인 추진 동력을 지속적으로 확보하는 것이 필요한 것으로 해석할 수 있다.

기관공통과제는 총 7개이나 편의상 종합적으로 의견을 제시하도록 하였다. 결과적으로 정해진 목표기준에 의하여 추진되는 과제로서 기관이 차별적으로 추진방식 등을 고려할 수 있는 융통성은 상대적으로 적었다. 반면에 공공기관 선진화는 기관장평가 결과에 결정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 또한 과제별로도 추진 정도의 차이가 있으므로 지속적인 관리가 필요한 과제에 대한 일률적인 평가보다는 추가적인 고려가 필요한지 검토가 요구되었다. 이는 향후 과제의 추진 정도에 따라 평가내용에 대한 차별적인 고려가 필요하다는 의미로 볼 수 있다. 예컨대 2008년도 평가는 주로 추진상황 또는 실적에 대한 평가가 초점이었으나, 이미 목표치를 달성한 과제의 경우 실적보다는 그 이후의 효과(outcome)에 대한 관심과 모니터링(예, 자료 확보)이 더 필요할 것이다.

둘째로, 공공기관 선진화를 2개 지표로 구분하였다(경영 효율화, 노사관계 선진화). 즉, 경영 효율화는 기관장의 기관경영 효율화를 위한 노력 및 정부 정책과제 추진 능력·실적을 포괄적으로 평가하는데 초점을 두었으며, 경영계획서 반영 여부와 상관없이 추후 추진될 정부 정책과제에 대해서도 이행점검이 가능하도록 하였다 반면에, 노사관계 선진화는 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 기

관장의 노력과 의지 및 단체협약 내용과 그 개선도를 평가하고자 하였으며 노조가 없는 기관도 노사협의회 운영의 효율성 등을 평가할 수 있도록 하였다.

셋째로, 2008년 노사관계 평가의 문제점을 보완하였다. 2008년 평가의 경우 노사관계 관련 지표는 동일한 성격의 지표가 3개의 지표로 분리되어 별개로 평가되어 다른 평가자에 의해 중복되어 평가되는 문제가 있었다.

〈표 6-27〉 2008년 평가의 노사관계 관련 지표

3-1. 주요 현안과제의 추진과정에서 노사간 원활한 커뮤니케이션 구축노력을 기울이고 있는가?	3-2. 주요 현안과제의 추진과정에서 합리적이고 적법한 노사관계 관리노력을 기울이고 있는가?	노사관계의 선진화
(1) 적정성: 노조와의 커뮤니케이션 채널 구축 정도 ○ 주요 현안과제 추진과정에서의 온라인/오프라인 커뮤니케이션 정도 ○ 주요 현안과제에 대한 의견수렴 정도(설명회/토론회/공청회/연찬회/간담회, 타운미팅, 워크숍 등) ○ 주요 현안과제 추진 및 결과에 대한 구성원 설문조사(만족도, 모니터링, 마인드 등)	1) 적법성: 적법하고 합리적인 노사관계 정립 정도 ○ 근로자 참여 및 협력정도에 관한 법률의 이해정도 ○ 노사분쟁 건수 및 해결 실적 - 노사분쟁 건수 및 적법한 해결 실적, 부당노동행위, 노사분규 내용, 임금 및 단체교섭 내용, 노사협회의 인사관리, 단체협약과 경영권 등 관리노력, 이면합의 근절, 불합리한 관행 극복, 불법징의에 대한 합법적 대처 등 ○ 주요 현안과제 추진을 위한 노사협의회 운영과 실적 ○ 주요 현안과제 추진을 위한 고충처리제도 운영과 실적	1) 노사관계 발전, 노사 화합, 불합리한 노사관계 관행 극복을 위한 기관장의 역할과 노력 2) 주요이슈에 대한 노사관계 갈등 관리 노력

<표 6-27>의 계속

<p>(2) 대응성: 노조의 참여와 지원을 위한 대응 노력</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 현안과제 추진을 위한 구성원 참여 정도 및 지원 - 과제추진을 위한 노사협의 회 개최횟수 및 실적, 과제 추진을 위한 제안건수 및 반영정도, 분임조 등 구성원 참여를 위한 조직설계 및 운영실적 등 ○ 노사선진화 및 고성과 작업 체계 - 노사공동 워크숍, 노사공동 기구 운영내용, 노사공동 실천계획 운영실적, 노사공동의 사회적 책임 구현을 위한 실행조직 구성 및 운영 현황 등 ○ 노사관계 교육훈련, 기타 노사협력력을 위한 프로그램 운영실적 ○ 주요 현안과제 추진을 위한 내부소통 및 유대 강화 	<p>(2) 체계성: 노사관계 선진화 노력</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 현안과제 추진을 위한 노사협력 프로그램의 개발과 운영실적 - 노사협력 프로그램 개발 건수 및 운영실적, 노사공동 워크숍, 노사 정보공유를 위한 각종 회의체 구성 및 운영, 노사 공동기구 운영, 노사협의회의 운영실적, 고충처리제도의 운영 실적, 노사 간 공동선언 등 ○ 노사관계 선진화를 위한 프로그램 개발 및 운영 실적 - 생산성 향상을 위한 노사공동 실천계획 및 운영실적, 노사공동의 사회적 책임을 구현하기 위한 실행조직 구성 및 운영 현황 ○ 주요 현안과제 추진을 위한 종업원 교육훈련 ○ 주요 현안과제 추진을 위한 작업환경 개선 	<p>3) 노사 간 원활한 대화 및 협력 정도</p>
<p>(3) 효과성: 관련 위원회 및 노사협의회의 운영 실적</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 현안과제 추진을 위한 관련 위원회 및 회의 운영실적 - 노조 관련 위원회의 유형 및 운영실적, 각종 회의체 및 운영실적, 과제 추진과 관련하여 기관장이 주재한 회의 및 실적, 노조의 참여 및 협의 정도 등 ○ 기관장이 솔선수범하여 대화와 설득을 통한 장애요인 극복 	<p>(3) 민주성 : 고용관계와 이해관계자에 대한 노력</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 고용관계와 이해관계자에 대한 파악 - 관계 부처, 근로자와 노동조합, 사용자단체, 노동행정기구, 경제사회발전노사정위원회 등과의 정책협조 노력 ○ 고용관계와 이해관계자에 대한 참여와 협조를 위한 노력 - 관계 부처 및 이해관계자들과의 협의 내용 및 실적, 이해관계자들의 만족도 	<p>4) 단체협약 내용의 합리성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노조운영 및 지원의 적정성 - 인사, 경영권 침해 여부 - 근로조건 및 쟁의 행위의 과보호 여부

〈표 6-27〉의 계속

<ul style="list-style-type: none"> - 주요 현안과제 추진을 위한 노사협의(직접 협상, 대화 및 설득 등), 노사공동기구 운영, 노사 정보공유를 위한 각종 회의체 운영, 노사공동 워크숍 등 ○ 주요 현안과제 추진을 위한 현장부서(일선 지사 등) 방문 및 의견수렴 ○ 노사간 현안과제 해결을 위한 대화채널 운영 및 실적 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 현안과제에 대한 구성원 만족도 측정 및 그 결과의 반영 ○ 효과적인 노사관리 네트워크 구축 - 외부전문가의 활용, 노무담당 조직 ○ 사회적 책임 및 민간부문 노사관계 선도 역할 	5) 기타 고려 사항
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

주: 1. 노사간 대화 및 소통 노력의 경우 3-1의 적정성, 3-2의 적법성과 체계성, 노사관계 선진화에서 모두 평가됨. 갈등관리 노력의 경우 3-1의 효과성, 3-2의 민주성, 노사관계 선진화 지표에서 모두 평가됨

노사관계 선진화지표의 경우 노조가 있는 기관만이 평가대상이 되고 평가 결과 노사관계 선진화가 가장 평점이 낮았고, 따라서 노조가 없는 기관들이 상대적으로 유리한 결과가 초래되었다. 또한 노사관계의 근원적 안정화를 위해 필수적인 관리자의 노사관계 관리 역량 강화 노력에 대한 고려가 미흡하여 이에 대한 보완이 필요하였다(3-2의 체계성에서만 일부 고려되고 있음).

(3) 기관고유 세부 평가내용 단순화 (10개 → 5개, △5개)

먼저, 2008년도 고유과제평가의 경우 2008년 기관고유과제 계획 및 집행관련 기관장 평가결과, 평가지표, 세부 평가내용이 지나치게 세분화되어 있어 피평가기관이 평가지표와 세부 평가내용을 충실히 이해하기 곤란한 문제가 있었다²⁵⁾.

계획단계에 있어, 주요 현안과제 설정의 타당성 부분은 기관장리

25) 평가지표 구분에 대한 이해 부족으로, 평가지표와 별로 관련이 없는 내용을 기술한 경우가 많이 발견되었음. 성과목표와 성과지표를 분명하게 구분하지 못하는 사례가 있었음

더십 평가부분과 중복되는 부분이 있어 평가의 일관성을 저해하고 효율성을 떨어뜨리는 문제가 있었다. 집행단계에 있어, 현안과제 특성에 따른 집행 노력을 기술하지 못하고 있으며, 현안과제 특성에 부합하는 차별화된 집행 전략 관리 및 시스템이 부재하였다. 다른 한편으로 노사관계에 집중된 집행과정의 합리성 평가지표는 공통과제의 노사관계지표와 상당 부분 중복되는 문제를 가지고 있었다. 또한 기관마다 차별성을 지니는 주요 현안과제를 평가하는 데 있어 노사관계에 집중된 집행과정의 합리성 평가는 현실적으로 어려운 측면이 있었다. 결과적으로 계획 및 집행단계의 경우, 지표를 단순화하여, 기관장의 경영계획서와 평가보고서의 간결성과 정확성을 높일 필요가 있으며, 피평가기관의 이해도와 수용도를 제고할 필요가 있었다.

둘째로, 이행실적 산출평가의 경우, 평가지표 '2-2. 성과 목표의 합리성'(가중치 10점) 평가 근거가 부재하였다. 즉, 기관 제시 목표 수준의 합리성 평가의 근거가 되는 양적·질적 기준이 부재하여 피평가기관에서 평가 결과에 대해서 이의 제기가 있었으며, 성과목표의 합리성 평가를 위한 평가 기준이 필요하여 이에 대한 보완이 시급하였다.

또한 평가지표 '2-2. 성과 목표의 합리성'평가에 따른 적정목표 수정에 대한 이해가 부족하였다. 2008년 첫 기관장 경영계획서 이행실적 산출 평가 시 각 피평가기관에서는 적정 목표 수정의 평가 기준에 대한 이해가 부족하여 기관에서 제출한 목표 대비 달성도와 최종 평가된 산출평가의 적정목표 대비 실적 달성도 (실적/적정목표치) 평가 결과와의 기대의 차이가 발생하였다. 더불어 과소목표 제시로 인하여 적정 목표 수정 수준의 한계(200% 한도)가 존재하였으며, 예컨대 기관 최초 제시 목표수준의 합리성 평가가 전반적으로 미흡함에도 불구하고, 적정 목표 대비 100% 초과 달성의 평가가 발생하였다.

〈표 6-28〉 2008년 92개 공공기관의 339개 현안과제의 평가 결과
분포

구분	지표별	S	A	B	C	D	E	합계
계획 중	2-2		14	110	145	63	7	339
	비율 (%)		4.13	32.45	42.77	18.58	2.06	100.00
산출	5	49	103	127	59	1		339
	비율 (%)	14.45	30.38	37.46	17.40	0.29		100.00

이는 2008년 공공기관장 경영계획서 이행실적 평가매뉴얼에서 기관 제시 과소 목표에 대한 목표 수정의 한도를 200%로 규정하고 있어서, 기관 제시 과소 목표 수준에 대한 적정 목표 수정에 한계가 발생한 것으로 해석된다.²⁶⁾

결론적으로 현안과제평가를 다음과 같이 개선하였다.

- 현안과제 설정의 타당성 지표 삭제(△2개)
→ 기관장 리더십 지표에서 일률적으로 점검
- 집행과정의 합리성(노사관계 지표) 삭제(△2개)
→ 노사관계선진화 지표에서 일률적으로 점검·평가
- 집행관리의 효율성 지표 중 모니터링과 문제해결 통합(△1개)

(4) 등급 조정 및 '경고' 등 평가 결과 후속조치 근거 마련

종합평가 결과를 5등급으로 구분하고 2008년 평가 시 분명하지 않았던 평가 결과 후속조치 등에 대한 근거를 확실하게 설정하였다.

26) '지표 2-2. 목표수준의 합리성 평가'에서 미흡(C등급) 이하는 누적 63.41%로서 전반적인 성과목표의 합리성 수준이 낮게 평가됨. '지표 5. 성과목표치 달성도 평가'에서 등급 S등급 14.45%, 보통(B등급) 이상 누적 82.29%로 전반적으로 적정 목표 대비 달성도 역시 달성이 수월한 목표수준으로 성과지표 평가의 변별력이 약했음

〈표 6-29〉 종합점수의 5단계 평가등급

평가등급	'탁월'	'우수'	'보통'	'미흡'	'아주미흡'
종합점수	90점 이상	80~90점	60~80점	50~60점	50점 미만

즉, 평가결과 '아주미흡'인 경우 해임을 건의할 수 있으며, '미흡'인 경우 '경고' 조치하되, 2년 연속 '경고'인 경우 해임 건의가 가능하도록 하였다(단, 기관장 표준경영계약서상 동 지침과 다른 부분은 동 지침을 적용). 또한 기관장 경영계획서 평가와 기관경영평가를 종합하여 성과급을 차등지급하되 '아주미흡(해임 건의)' 기관장은 성과급을 미지급하도록 하였다.

(5) 평가 주관부처를 기획재정부로 일원화

평가단 구성·예산 편성을 기획재정부에서 전담하도록 하였다. 기존에는 관련부처들이 매년 돌아가면서 평가를 주관하는 방식으로 운영되었으나 기관장 경영계획서 평가의 법적근거가 「공운법」 제48조이며 동 조항에서 기획재정부장관이 평가하도록 되어 있으며 이를 위해 평가단을 구성·운영할 수 있도록 규정을 보완하였다.

(6) 기관평가와 기관장평가 간 차별성 부각 및 연계성 확보

먼저, 기관장평가의 목적을 분명히 하고 기관평가와의 차이점을 명확히 함으로써 평가의 중복성을 배제하도록 하였다. 기관장평가는 기관장 개인의 정책역량, 기관운영역량 등을 파악하는 데 초점을 두며, 기관경영평가는 개인보다는 기관 전체의 경영실적에 대한 평가에 초점을 두도록 하였다.

다음으로, 평가단 운용 과정에서 평가 결과 공유를 통해 기관평가와 기관장평가 간 연계성을 최대한 확보하도록 하였다. 기관장평가단과 기관경영평가단의 이원적 구성, 운영으로 인해 양 평가 결과 간의 불일치가 발생하였다. 상이한 평가목적으로 실행되는 두 평가

결과가 다르게 나올 수 있으나, 평가 결과의 불일치 자체가 문제가 아니라 불일치가 있다면 어떤 원인 때문인지, 그 원인이 정당한 것인지 등에 대한 검토가 필요하였으며 이런 과정을 제도화하였다. 예컨대, 평가 초기는 물론이고 진행과정에서 양 평가단의 총괄반 협의 모임을 정례화하여 평가과정에서 공유해야 할 기본적인 인식을 갖도록 하였으며, 진행과정에서 제기되는 이슈를 공유하도록 하여 동일한 또는 유사한 현상에 대한 양 평가과정에서 상이한 이해와 오해가 가능한 발생하지 않도록 논의와 조정을 할 수 있도록 하였다.

결론적으로 2008년도와 2009년도 기관장평가에 대한 전반적인 차이점을 요약하면 <표 6-30>과 같다.

<표 6-30> 2008년과 2009년의 기관장평가의 차이점

구 분	2008년 평가지침	2009년 평가지침
평가부문	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2개 부문 - 고유과제, 공통과제(선진화 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3개 부문 - 리더십, 선진화, 기관고유
- 가중치	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 리더십: 선진화: 기관고유 = 0:50:50 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 리더십: 선진화: 기관고유 = 20:40:40
리더십부문	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 별도 평가 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관장 리더십 평가 (신설) - 전반적인 경영능력 평가 - 주무부처 평가의견 반영
- 선진화부문	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 7개 세부과제(가중치 50%) - 민영화(10) 통폐합·기능조정(10) 정원감축(10) 보수조정(10) 노사관계선진화(10) 출자정리(5) 청년인턴(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2개 세부과제(가중치 40%) - 경영효율화(20%): 정부 정책과제 추진 등 경영효율화 과제 전반을 포괄적으로 평가 - 노사관계 선진화(20%)
- 노사관계 선진화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가중치 15% - 노사관계 선진화 10% - 고유과제 중 관련 지표 5% ▪ 노조가 있는 기관만 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가중치 20% → 변별력 확대 ▪ 노조가 없는 기관도 평가 (노사협의회 등 평가)

〈표 6-30〉의 계속

구 분	2008년 평가지침	2009년 평가지침
기관고유부문	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가중치 50% (기관별 3~5개과제) ▪ 과제별 5개 지표 10개 세부평가 ▪ 계획:집행:산출 = 12.5:12.5:25.0 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가중치 40%(기관별 2~3개과제) ▪ 과제별 5개 지표 5개 세부평가 ▪ 계획:집행:산출 = 10:10:20 * 노사관계 지표 삭제 → 노사관계선진화에 포함하여 평가
평가등급	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4단계로 구분 - 아주우수(90점 이상), 우수(70~90), 보통(50~70), 미흡(50점 미만) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5단계로 구분 - 탁월(90점 이상), 우수(80~90), 보통(60~80), 미흡(50~60, 경고), 아주미흡(50점 미만, 해임건의)
평가활용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 운영위 의결에 따라 60점 미만에 대해 '경고' 조치 ▪ 50점 이상인 경우 성과급 차등지급 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ '미흡(50~60)'에 '경고' 조치 ▪ 2년연속 '경고'인 경우 '해임'건의 ▪ 50점 이상인 경우 성과급 차등지급
평가주관부처	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 간사부처 선정(2009년 국토부) ▪ 예산편성: 간사부처 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 평가 주무부처인 재정부로 일원화 ▪ 예산편성: 기획재정부

(다) 평가설계의 기본원칙

2008년 평가의 문제점을 개선하기 위한 방안을 고려하면서 2009년도 기관장평가의 평가체계는 평가부문 - 평가지표 - 세부 평가내용 - 착안사항의 4단계로 구성하고, 평가부문은 평가대상 기관장의 경영능력 및 성과를 측정할 수 있도록 '기관장 리더십 - 공공기관선

진화 - 기관고유과제'의 3개 부문으로 구성하였다. 각 평가부문은 평가지표별로 구분하여 평가를 진행하며, 평가지표는 평가하고자 하는 세부 평가내용 및 착안사항을 기준으로 평가하였다(〈표 6-31〉참조).

〈표 6-31〉 평가 부문별 주요 내용

평가부문	주요 평가내용
기관장 리더십	기관장의 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립 과정에서의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 노력 그리고 주무부처 및 이해관계자와의 커뮤니케이션 실적을 평가
공공기관 선진화	기능조정, 인력관리 및 보수체계 합리화 등 기 발표된 경영효율화와 자체 경영효율화 노력 및 추후 추진될 경영효율화 그리고 노사관계 선진화 등 포괄적인 정부정책 추진을 위한 기관장 노력과 실적을 평가
기관고유과제	기관 설립목적에 맞는 기관 고유사업 중 평가연도에 기관장이 우선적으로 역점을 두고 추진하고자 하는 사업의 계획의 타당성과 적정성, 집행과정의 합리성과 효율성, 산출단계에서 성과목표치 달성도를 평가

(라) 부문별 평가지표 구성 및 가중치

먼저, 기관장 리더십 부문의 가중치는 20점으로 설정하였으며, 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성, 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력 등 2개의 평가지표로 구성하되 각 지표별로 10점의 가중치를 부여하였다. 둘째로, 공공기관 선진화 부문은 가중치 40점을 배정하였으며, 경영효율화, 노사관계 선진화 등 2개의 평가지표로 구성하되 각 지표별로 20점의 가중치를 부여하였다. 끝으로, 기관고유과제 부문의 경우 가중치를 40점 부여하였으며 기관별로 기관고유과제를 2~3개 선정하여 과제별로 가중치를 부여하되 전체 가중치는 40점을 부여하도록 하였다.

다른 한편으로, 과제별로 계획·집행·산출·성과 단계로 평가하

였다. 계획단계(10점)는 '성과지표 설정의 타당성'과 '성과목표치 설정의 적정성' 등 2개 평가지표로 구성하였다. 집행단계(10점) 역시 '문제해결의 합리성'과 '사업집행의 효율성' 등 2개 평가지표로 구성하였다. 끝으로 산출·성과단계(20점)는 고유과제의 이행 성과가 계획대로 충분히 달성되었는지(성과목표치 달성도)를 평가하였다.

〈표 6-32〉 평가 부문 및 지표체계

부문	리더십	선진화	기관고유
가중치	20	40	40
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주요 현안과제 선정 및 경영 계획 수립의 합리성(10) ▪ 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력 (10) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경영 효율화 (20) ▪ 노사관계 선진화 (20) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관별로 2~3개 과제 선정 (과제별 가중치 부여) ▪ 과제별로 5개 평가지표 <ul style="list-style-type: none"> - 성과지표 설정의 타당성 - 성과목표치 설정의 적정성 - 문제해결의 합리성 - 사업집행의 효율성 - 성과목표치 달성도

〈표 6-33〉 기관장평가지표체계 비교

구 분	2008년	2009년		비 고	
	가중치	단계 또는 지표	가중치		
기관장 리더십	-		20	(신설) 경영계획서 반영 없이 이행실적 보고서만 작성	
선진화 과제	민영화	10	경영 효율화	20	기 발표 경영효율화 + 자체 경영효율화 + 추후 추진될 경영효율화
	통폐합 기능조정	10			
	출자정리	5			
	정원감축	10			
	청년인턴	5			
	보수조정	10			
	노사관계	10	노사관계	20	가중치 확대(10→20%)
소계	50		40	가중치 축소(50→40%)	
고유 과제	계획	12.5	계획	10	노사관계 관련 지표 삭제 → 노사관계선진화에서 종합 평가
	집행	12.5	집행	10	
	산출	25.0	산출	20	현안과제설정 타당성 삭제 → 기관장리더십에서 일률적으로 평가 기관별로 2~3개 과제 선정 → 과제별 가중치 부여
	소계	50	소계	40	가중치 축소(50→40%)
합 계	100		100		

(마) 부문별 세부 평가내용 및 방법

(1) 기관장 리더십 부문

기관장 리더십은 크게 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립에

있어서 기관장의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력과 실적을 평가하였다. 구체적으로 기관장의 방향설정 능력은 주요 현안과제와 당해 공공기관의 미션 및 비전과의 연계성, 경영계획서 수립 프로세스의 체계화, 경영계획서 수립 시 정부정책 변화 및 이해관계자 요구 반영 노력에 초점을 맞추어 평가하도록 하였다. 반면에 지속적인 목표달성을 위한 환경조성과 주무부처 및 이해관계자와의 의사소통 노력에서는 지속가능성 확보를 위한 환경 조성 과 양방향 의사소통을 통한 사업 일관성과 공감도 제고 노력을 평가하는 데 주안점을 두었다.

기관장 리더십은 서면 보고서와 면접을 통해 경영계획서 이행을 위한 기관장의 전반적인 경영능력을 평가하였는데, 주무부처의 평가 참여를 유도하고 평가의 수용도 제고를 위해 주무부처 의견을 수렴(설문조사 등)하여 평가에 활용하도록 하였다.

〈표 6-34〉 기관장 리더십 평가지표 및 세부 평가내용

평가지표	세부 평가내용	가중치
주요현안 과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성	(1) 주요 현안과제가 당해 공공기관의 미션 및 비전에 연계되어 있으며, 기관장이 중점적으로 추진해야 할 핵심적인 과제인가? (2) 경영계획서 수립 프로세스가 체계적이며 변화된 경영환경, 정부정책 및 이해관계자의 요구를 계획서에 적절하게 반영하고 있는가?	10
지속가능성 확보 및 커뮤니케이 션 노력	(1) 지속적인 성과 창출에 필요한 환경을 조성하고 있으며 직원의 학습과 자체개선 활성화를 위해 노력하고 있는가? (2) 사업추진의 일관성과 공감성을 높이기 위해 주무부처 및 이해관계자와 체계적으로 양방향 의사소통을 하는가?	10
계		20

(2) 공공기관 선진화 부문

공공기관 선진화는 경영 효율화와 노사관계 선진화를 평가하였다. 경영효율화는 기 발표된 경영 효율화(1~6차 선진화 추진 계획안)와 기관이 자체적으로 계획·추진하는 경영효율화 등 기관장의 정부 정책과제 추진 능력 및 실적을 포괄적으로 평가하는 데 초점을 두었다. 또한 경영계획서 반영 여부와 상관없이 추후 추진될 정부 정책과제에 대해서도 이행실적보고서를 통해 이행 점검이 가능하도록 융통성을 부여하였다. 반면에, 노사관계 선진화는 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 기관장의 노력과 의지 및 단체협

〈표 6-35〉 공공기관 선진화 평가지표 및 세부 평가내용

평가지표	세부 평가내용	가중치
경영 효율화	(1) 인력관리 효율화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (2) 보수체계 합리화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (3) 기능조정 효율화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (4) 기타 자체적인 경영효율화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가?	20
노사관계 선진화	(1) 노사관계 및 노사협력이 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는가? (2) 노사간의 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션이 적절히 이루어지고 있는가? (3) 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력이 적절히 수행되고 있는가? (4) 단체협약 내용이 합리적이고 개선노력이 적절히 이루어지고 있는가? (노사협의회 협의 및 기타 노사간 합의사항 포함) * 노조가 없는 기관은 노사협의회 운영의 합리성 평가	20
계		40

약 내용과 그 개선도를 평가하였으며, 노조가 없는 기관도 노사협의 회 운영의 합리성 등을 평가하였다.

(3) 기관고유과제 부문

기관고유과제는 과제별로 계획, 집행, 산출·성과 단계에 따라 종합적으로 평가하였다. 계획단계에서는 설정된 성과지표의 타당성 및 성과목표치의 적정성을 평가하였으며, 성과목표치가 과소목표로 판단되는 경우 적정목표치로 수정할 수 있도록 하였다. 집행단계에서는 현안과제를 추진하는 과정에서 상시적인 모니터링을 통한 합리적인 문제해결이 이루어졌는지 평가하고, 사업 집행의 효율성제고를 위한 기관장의 노력 정도를 평가하였다. 산출·성과 단계에서는 성과가 계획대로 충실하게 달성되었는지를 평가하였으며 목표달성도는 적정목표치 대비 실적을 대비하여 평가하도록 하였다.

〈표 6-36〉 기관고유과제 평가지표 및 세부 평가내용

단 계	평가 지표	세부 평가내용	가중치
계 획	1. 성과지표 설정의 타당성	성과지표가 측정가능하며 전략목표 달성에 기여하기 위한 업무지표로서 타당성이 있는가?	5
	2. 성과목표치 설정의 적정성	성과지표별 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5
	소 계		10
집 행	3. 문제해결의 합리성	현안과제 추진 중 적절한 모니터링을 통해 장애요인이나 문제점을 해결하였는가?	5
	4. 사업집행의 효율성	주요 현안과제를 이행함에 있어 사업집행의 효율성 제고를 위해 노력하였는가?	5
	소 계		10
산출 성과	5. 성과목표치 달성도	주요 현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었는가?	20
	소 계		20
총 계			40

〈표 6-37〉 기관고유과제 평가지표체계 변경

단 계	2008년			2009년		
	평가 지표	세부 평가내용	배점	평가지표	세부 평가내용	배 점
계	1. 주요 현안 과제와 성과 목표 설정의 타당성	1. 주요 현안과제가 당해 공공기관의 경쟁력 제고를 위해 기관장이 중점 추진하여야 할 핵심 추진과제인가?	2.5	삭제	기관장 리더십에서 일률적으로 평가	
		2. 성과목표가 주요 현안과제의 이행을 통해 전략목표 달성에 기여하기 위한 업무목표로서 타당성이 있는가?	2.5			
획	2. 성과 지표와 성과 목표치 설정의 적정성	1. 성과지표가 주요 현안과제의 이행정도를 효율적으로 측정할 수 있도록 설정되어 있는가?	2.5	1. 성과지표 설정의 타당성	1. 성과지표가 측정가능하며 전략목표 달성에 기여하기 위한 업무 지표로서 타당성이 있는가?	5
		2. 성과지표별 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5	2. 성과 목표치 설정의 적정성	2. 성과지표별 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5
	소 계		12.5	소 계		10

〈표 6-37〉의 계속

단 계	2008년			2009년		
	평가 지표	세부 평가내용	배점	평가지표	세부 평가내용	배점
집 행	3. 집행 과정의 합리성	1. 주요 현안과제 의 추진과정에서 노사 간 원활한 커뮤니케이션 구축 노력을 기울 이고 있는가?	2.5	삭제	노사관계 선진화에서 종합 평가	
		2. 주요 현안과제 의 추진과정에서 합리적이고 적 법한 노사관계 관리 노력을 기울 이고 있는가?	2.5			
	4. 집행 관리의 효율성	1. 주요 현안과제 이행실태를 상 시 모니터링하 고 있는가?	2.5	3. 문제 해결의 합리성	3. 현안과제 추 진 중 적절한 모니터링을 통해 장애요 인이나 문제 점을 해결 하 였는가?	5
		2. 주요 현안과제 추진중 발생한 장애요인이나 문제점을 해결 하였는가?	2.5			
3. 주요 현안과제 를 이행함에 있 어 예산절감 또 는 사업 집행의 효율성 제고를 위해 노력하였 는가?		2.5	4. 사업 집행의 효율성	4. 주요 현안과 제를 이행함 에 있어 사업 집행의 효율 성 제고를 위 해 노력하였 는가?	5	
	소 계		12.5	소 계		10
산 출 / 성 과	5. 성과 목표치 달성도	주요 현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었 는가?	25	5. 성과 목표치 달성도	주요 현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었 는가?	20
	합계		50	합계		40

3) 2010년 평가(2011년 실시)

(가) 제도통합 논의의 등장

기관평가제도는 공공기관의 경영실적, 국회·언론·감사원 지적사항 등을 종합적으로 평가할 수 있도록 설계되어 있고, 기관장평가제도는 경영 효율화 등 선진화정책과 기관장의 핵심사업 이행실적 등을 평가하기 위해 2011부터 실시된 제도로 지난 2년간 기관장 보수체계 개편 등 보수수준 조정, 노사관계 개선 등 공공기관 선진화정책 추진을 담보하는 역할을 수행하였다.

그러나 MB정부 집권 후반기에 경영평가제도의 역할 재정립 필요성이 제기되었다. 즉, 선진화 정책의 차질없는 마무리와 성과연봉제 등 새로운 정책과제의 이행을 실질적으로 담보할 수 있도록 경영평가제도의 역할을 원점에서 점검하여 재정립하자는 것이다. 특히, 기관장 및 기관평가의 이원적 평가 운영, 과도한 평가지표 등으로 평가부담이 과중하여 평가제도의 체계화에 대한 요구가 제기되었다.²⁷⁾

결과적으로 그동안 분리 운영되었던 공공기관 경영평가와 기관장평가제도를 통합하자는 논의의 핵심은 평가의 신뢰성과 실효성은 확보하되, 평가부담과 평가비용은 최소화할 수 있는 방안을 마련하자는 문제의식에 대한 대응으로 볼 수 있다.

실무작업을 위하여 2010년 9월 공공기관장 및 기관경영평가제도 개선 TF(일명 평가제도 통합 TF)를 구성하여 3개월 정도 운영하였

27) 두 제도 공히 공공기관의 책임경영을 확보하기 위한 제도적 장치이고, 경영성과 평가를 통해 공공기관의 대리인 문제와 X-비효율성을 통제하는 데 그 목적이 있는 장치라는 점에서 하나의 기관을 대상으로 두 가지 평가를 동시에 실시하는 것은 가외적(redundant)이고 중복적인 것이라고 할 수 있다. 따라서 기관평가제도와 기관장평가제도에 의한 중복적이고 이원적인 평가를 지양하기 위해서는 기관평가를 중심으로 두 제도를 통합·일원화하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 특히, 기관평가와 기관장평가를 현재와 같이 병존시킬 경우에는 기관평가지표 중에서 기관장의 경영성과와 긴밀하게 연계되어 있는 지표를 일부 선별하여 기관장 평가지표로 설정하는 것이 필요하다(곽채기·이창우, 2010, p.10)

다. 경영평가제도 통합의 논의과정에서 다루어진 중요한 이슈 중의 하나는 통합을 통하여 달성하고자 하는 목표였으며 다음과 같은 몇 가지가 제시되었다.

- 기관평가와 기관장평가 중복 문제 해소: 평가지표, 경영평가단 운영 등
- 기관평가와 기관장평가의 연계성 및 일관성 확보
- 기관장평가에 대한 기관장 불만 해소

또한 통합의 전제 조건으로 i) 기관장평가제도 계속 존치 및 평가 결과의 독자적 활용과 ii) 2010년 경영실적평가(2011년 평가 실시)부터 통합평가 실시 가능성 여부였으며, 공공기관 경영평가제도의 통합논의를 위하여 제시되었던 대안은 아래 <표 6-38>과 같다.

<표 6-38> 경영평가제도 통합을 위한 대안 설계

제도설계의 변수	제 1 안	제 2 안
평가지표	- 기관평가와 기관장평가의 기존 평가지표 그대로 수용 - 2010년 기관장평가지표를 2009년 평가지표와 동일한 형태로 구성하되 일부지표 만통합	- 기관평가와 기관장평가의 유사·중복지표를 기관평가지표 중심으로 통합 일원화 - 기관장평가지표 중 기관고유지표는 계속 존치
평가단 구성 및 운영	- 평가단 통합 일원화 - 기관장평가지표 평가를 위한 별도의 팀 구성 운영	- 평가단 통합 일원화 - 기관장평가의 기관고유지표 평가 TF 구성 운영
통합 평가 실시 시기	2011년부터 적용 가능	2011년부터 적용 가능

결국, 여러 가지 다양한 논의 끝에 방만경영 방지, 선진화 가속, 사회적 책임 강화 등 평가의 효용성은 대폭 강화하고, 평가체계 일원화, 평가지표 간소화 등을 통해 공공기관의 평가부담은 크게 완화하는 방향으로 양 평가제도를 통합하여 운영하는 것으로 의견을 모았으며, 일부 가능한 범위 내에서 2010년 평가에서부터 적용하도록 하였다(보다 구체적인 제도통합과 관련하여 제안한 내용은 공기업·준정부기관 경영평가단의 2011 경영평가편람 개선작업반의 워크숍 자료를 참조바람).

(나) 2010년 기관장평가체계 설계의 기본원칙

2010년 평가는 기본적으로 2009년 평가들을 크게 수정하지 않고 필요한 부분(예, 공공기관 선진화)에 한하여 최소한의 변경(예, 지표분리)을 하였다. 가장 큰 이유는 2011년 평가부터 기관장평가와 기관경영평가를 현행과 같이 분리운영하지 않고 완전하게 통합하여 실시하고자 했기 때문이다. 따라서 1년 후에 바로 새로운 평가체제로 운영될 기관장평가를 또 다시 근본적으로 수정할 실익이 없었다.

특기할 점은 2010년 평가의 경우 공공기관 선진화 부문은 기관장평가와 기관경영평가를 구분하여 각각 평가하지 않고 통합평가를 실시하며, 그 결과를 각각의 평가에 공동으로 활용하도록 하였다. 이런 평가방식은 2009년도에 이미 노사관계 선진화 평가 시에 활용한 방법으로 새로운 것은 없으나 기관장평가와 기관경영평가를 통합하는 모습이 적극적으로 반영된 현상으로 이해할 수 있다.

2010년 기관장평가체계는 기존의 평가체계와 같이 평가부문 - 평가지표 - 세부 평가내용 - 착안사항의 4단계로 구성되었다. 평가부문은 평가대상 기관장의 경영능력 및 성과를 측정할 수 있도록 '기관장 리더십' - '공공기관 선진화' - '기관 고유과제'의 3개 부문으로 구성되었다. 각 평가부문은 평가지표별로 구분하여 평가하게 되며, 평가지표는 평가하고자 하는 세부 평가내용 및 착안사항을 기준으로 평가가 진행된다.

〈표 6-39〉 평가 부문별 평가내용

평가부문	주요 평가내용
기관장 리더십	기관장의 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립 과정에서의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 노력 그리고 주무부처 및 이해관계자와의 커뮤니케이션 실적을 평가
공공기관 선진화	보수·성과관리체계, 인력 및 기능조정 등과 관련하여 기 발표된 경영효율화와 자체 경영효율화 노력 및 추후 추진될 경영효율화 그리고 노사관리, 단체협약 합리화 등 포괄적인 정부정책 추진을 위한 기관장 노력과 실적을 평가
기관 고유과제	기관 설립목적에 맞는 기관 고유사업 중 평가연도에 기관장이 우선적으로 역점을 두고 추진하고자 하는 사업의 계획의 타당성과 적정성, 집행과정의 합리성과 효율성, 산출단계에서 성과목표치 달성도를 평가

(다) 평가 부문별 평가지표 구성 및 가중치

첫째로, 기관장 리더십 부문의 가중치는 20점이며, 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성, 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력 등 2개의 평가지표로 구성하되 각 지표별로 10점의 가중치를 부여하였다.

둘째로, 공공기관 선진화 부문의 경우 가중치 40점이 부여되었으며 2009년 평가와 달리 보수·성과관리체계 합리화, 인력·기능조정 및 기타 효율화, 노사관리 선진화, 단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력 등 4개의 평가지표로 구성하되 노조가 없는 기관의 경우는 단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력 지표의 평가를 생략하도록 하였다. 노조가 있는 기관은 각 지표의 가중치를 10점으로 균등배분하고, 노조가 없는 기관은 각 지표의 가중치를 13점(단 '노사관리 선진화'는 14점)으로 하였다.

끝으로, 기관 고유과제 부문의 가중치는 40점이 부여되었다. 기관별로 기관 고유과제를 2~3개 선정하여 과제별로 가중치를 부여하

되 전체 가중치는 40점이 부여되었다. 과제별로 계획·집행·산출/성과 단계로 평가하였으며, 계획단계(10점)는 '성과지표 설정의 타당성'과 '성과목표치 설정의 적정성' 등 2개 평가지표로 구성되었다. 집행단계(10점) 역시 '문제해결의 합리성'과 '사업집행의 효율성' 등 2개 평가지표로 구성되었다. 산출/성과단계(20점)는 고유과제의 이행성과가 계획대로 충분히 달성되었는지(성과목표치 달성도)를 평가하도록 설계되었다.

〈표 6-40〉 평가 부문 및 지표체계

부문	리더십	공공기관 선진화	기관 고유과제
가중치	20	40	40
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주요 현안과제 선정 및 경영 계획 수립의 합리성(10) ▪ 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력 (10) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보수·성과관리 체계 합리화 (10/13) ▪ 인력·기능조정 및 기타효율화 (10/13) ▪ 노사관리 선진화 (10/14) ▪ 단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력 (10/-) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관별로 2~3개 과제 선정(과제별 가중치 부여) ▪ 과제별로 5개 평가 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 성과지표 설정의 타당성 - 성과목표치 설정의 적정성 - 문제해결의 합리성 - 사업집행의 효율성 - 성과목표치 달성도

주: 1. 13~14는 노조 없는 기관의 가중치

(라) 부문별 세부 평가내용 및 방법

(1) 기관장 리더십 부문

기관장 리더십은 크게 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립에 있어서 기관장의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션

노력과 실적을 평가하도록 하였다. 즉, 기관장의 방향설정 능력은 주요 현안과제와 당해 공공기관의 미션 및 비전과의 연계성, 경영계획서 수립 프로세스의 체계화, 경영계획서 수립 시 정부정책 변화 및 이해관계자 요구 반영 노력에 초점을 맞추어 평가하였다. 지속적인 목표달성을 위한 환경조성과 주무부처 및 이해관계자와의 의사소통 노력에서는 지속가능성 확보를 위한 환경 조성 과 양방향 의사소통을 통한 사업 일관성과 공감도 제고 노력을 평가하는 데 초점을 두었다.

기관장 리더십은 서면 보고서와 면접을 통해 경영계획서 이행을 위한 기관장의 전반적인 경영능력을 평가하고 하였으며, 2009년 평가와 마찬가지로 주무부처의 평가참여를 유도하고 평가의 수용도 제고를 위해 주무부처 의견을 수렴(설문조사 등)하여 평가에 활용하도록 하였다.

〈표 6-41〉 기관장 리더십 평가지표 및 세부 평가내용

평가지표	세부 평가내용	가중치
주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성	(1) 주요 현안과제가 당해 공공기관의 미션 및 비전에 연계되어 있으며, 기관장이 중점적으로 추진해야 할 핵심적인 과제인가? (2) 경영계획서 수립 프로세스가 체계적이며 변화된 경영환경, 정부정책 및 이해관계자의 요구를 계획서에 적절하게 반영하고 있는가?	10
지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력	(1) 지속적인 성과 창출에 필요한 환경을 조성하고 있으며 직원의 학습과 자체개선 활성화를 위해 노력하고 있는가? (2) 사업추진의 일관성과 공감도를 높이기 위해 주무부처 및 이해관계자와 체계적으로 양방향 의사소통을 하는가?	10
계		20

(2) 공공기관 선진화 부문

먼저, 보수·성과관리체계 합리화는 공공기관 선진화를 위해 기 발표된 성과연봉제 권고안 등과 기관이 자체적으로 계획·추진하는 보수·성과관리 관련 과제 등과 관련된 기관장의 추진 능력 및 실적을 포괄적으로 평가하도록 하였다. 인력·기능조정 및 기타 효율화는 1~6차 선진화 계획, 신규채용 확대 노력과 초과현원 관리 등을 통한 효율적 인력관리와 기관이 자체적으로 계획·추진하는 효율화 과제 등과 관련된 기관장의 추진 능력 및 실적을 포괄적으로 평가하는 데 주안점을 두었다. 특히, 보수·성과관리체계 합리화, 인력·기능조정 및 기타 효율화는 경영계획서 반영 여부와 상관없이 추후 추진될 정부 정책과제에 대해 이행실적보고서를 통해 이행점검이 가능하도록 하였다. 끝으로, 노사관리 선진화는 합리적이고 적법한 노사관계 구축, 노사 간의 공감대 형성 및 노사관리 역량 강화를 위한 기관장의 노력과 의지를 평가하고자 하였으며, 단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력은 단체협약의 내용이 적정하게 규정되어 있는지 여부와 연도 중에 이루어진 개선 노력 및 실적을 평가하되, 노조가 없는 기관은 이에 대한 평가를 생략하였다(참고로 공공기관 선진화부문의 평가는 통합평가를 실시하여 평가 결과를 기관장평가와 기관경영평가에서 공동으로 사용하도록 하였음).

〈표 6-42〉 공공기관 선진화 평가지표 및 세부 평가내용

평가지표	세부 평가내용	가중치 (노조 없는 기관)
보수·성과 관리체계 합리화	(1) 성과연봉제의 취지 및 내용에 따른 보수체계 도입을 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (2) 성과관리체계의 합리적 설계 및 관련제도와 연계하기 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (3) 정부 정책에 따른 기타 보수체계 개편 및 보수·성과관리 관련 자체적인 효율화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가?	10 (13)

〈표 6-42〉의 계속

평가지표	세부 평가내용	가중치 (노조 없는 기관)
인력·기능 조정 및 기타 효율화	(1) 신규채용 확대 노력, 초과현원 관리 등 효율적인 인력관리를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (2) 선진화 계획에 따른 민영화, 통폐합, 기능조정 등의 추진을 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (3) 기타 자체적인 효율화(보수·성과관리 관련 과제 제외)를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가?	10 (13)
노사관리 선진화	(1) 합리적이고 적법한 노사관계가 구축되어 노사협력이 실현되고 구체적인 성과를 내고 있는가? (2) 노사간의 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션이 적절히 이루어지고 있는가? (3) 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력이 적절히 수행되고 있는가? (4) 법에 의해 설치된 노사협의회가 법 취지에 맞게 실질적이고 효율적으로 운영되고 있는가? (노조 없는 기관)	10 (14)
단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력	(1) 단체협약의 내용이 합리적이고 개선노력이 적절히 이루어지고 있는가?	10 (-)
계		40

(3) 기관 고유과제 부문

기관 고유과제는 과제별로 계획, 집행, 산출·성과 단계에 따라 종합적으로 평가하도록 하였다. 계획단계에서는 설정된 성과지표의 타당성 및 성과목표치의 적정성을 평가하도록 하였으며, 성과목표치가 과소목표로 판단되는 경우 적정목표치로 수정할 수 있도록 하였다. 집행단계에서는 현안과제를 추진하는 과정에서 상시적인 모니터

링을 통한 합리적인 문제 해결이 이루어졌는지 평가하고, 사업 집행의 효율성 제고를 위한 기관장의 노력 정도를 평가하였다. 산출·성과 단계에서는 성과가 계획대로 충실하게 달성되었는지를 평가하였으며, 목표달성도는 적정목표치 대비 실적을 대비하여 평가하였다.

〈표 6-43〉 기관 고유과제 평가지표 및 세부 평가내용

단 계	평가 지표	세부 평가내용	가중치
계 획	1. 성과지표 설정의 타당성	성과지표가 측정가능하며 전략목표 달성에 기여하기 위한 업무지표로서 타당성이 있는가?	5
	2. 성과목표치 설정의 적정성	성과지표별 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5
	소 계		10
집 행	3. 문제해결의 합리성	현안과제 추진 중 적절한 모니터링을 통해 장애요인이나 문제점을 해결하였는가?	5
	4. 사업집행의 효율성	현안과제를 이행함에 있어 사업집행의 효율성 제고를 위해 노력하였는가?	5
	소 계		10
산출 · 성과	5. 성과목표치 달성도	현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었는가?	20
	소 계		20
총 계			40

〈표 6-44〉 2009~2010년의 평가지표체계 대비

'09년도 평가			'10년도 평가		
부문	평가지표	가중치	부문	평가지표	가중치 (노조 없는 기관)
	주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성	10		좌동	10
	속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력	10		좌동	10
	소계	20		소계	20
	경영효율화	20		보수·성과관리체계 합리화	10 (13)
	<ul style="list-style-type: none"> 민영화, 통폐합, 기능조정, 출자회사 정리 등 선진화 과제 현원조정계획 등 효율적 인력 관리 정부 정책에 따른 보수체계 개편 경영계획서에 제시된 3~8개 과제 이행실적보고서에 기재된 추가 효율화 실적 			<ul style="list-style-type: none"> 성과연봉제 및 성과관리체계 정부 정책에 따른 보수체계 개편 자체 효율화 과제¹⁾ 	
	노사관계 선진화			10 (14)	
	<ul style="list-style-type: none"> 합리적이고 적법한 노사 관리 의사소통 관리역량 강화 단체협약 내용 및 개선도(노조 없는 경우는 노사협의회 운영 평가) 				
소계	40	노사관리 선진화	10 (-)		
		<ul style="list-style-type: none"> 합리적이고 적법한 노사관리 의사소통 관리역량 강화 노사협의회(노조 없는 기관) 		<ul style="list-style-type: none"> 단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력 단체협약 내용 및 개선도 	
	소계	40	소계	40	
	성과지표 설정의 타당성	5		좌동	5
	성과목표치 설정의 적정성	5		좌동	5
	문제해결의 합리성	5		좌동	5
	사업집행의 효율성	5		좌동	5
	성과목표치 달성도	20		좌동	20
	소계	40		소계	40
전체 합계		100	전체 합계		100

주: 1) '보수·성과관리체계 합리화', '인력·기능조정 및 기타 효율화' 지표의 자체 효율화 과제는 두 지표를 합하여 3개 이내로 한정

4. 평가방법

평가의 객관성, 공정성 확보를 위해 주무부처와 기획재정부가 협의하여 경영계획서 이행실적 평가단(공동평가단)을 구성하였으며, 주무부처 또는 공공기관이 선정한 전문용역기관 등의 평가가 수반되는 과정은 동 평가 결과를 활용하도록 하였다.

계획, 집행, 산출단계의 과정별 평가지표를 종합하여 평가를 실시하였으며, 계획 및 집행단계 평가항목은 비계량평가로 산출단계 평가항목은 원칙적으로 계량평가를 실시하였다.

다만, 2009년도 평가의 경우 평가지표부문의 수정으로 기관장평가를 기관장 리더십, 공공기관 선진화, 기관 고유과제 등 3개 부문을 종합하여 평가하였으며, 기관장 리더십 부문, 공공기관 선진화 부문, 기관 고유과제 부문 중 계획 및 집행단계 평가지표는 비계량평가를 실시하였다.

가. 계량지표 평가방법

비계량부분의 산정은 과제별로 평가지표에 따라 평점(6등급 평점의미)을 산정한 후, 평가위원용 총괄표에 있는 각 평가항목에 따라 주어진 평가점수(예, 주요 현안과제 선정 타당성 항목은 5점)를 산정한 평정점수(6등급 점수)를 곱하도록 하였다. 한 과제당 모든 평가항목에 대하여 점수를 산정한 후 그 점수의 합계(평점 합계)를 구하였다(참고로, 선진화, 효율화에 대한 평가는 공통평가 기준에 의거하여 실적을 별도로 작성하여 평가위원에게 제공하여 평가위원은 계획과 집행부분에 대한 비계량적 평가에 활용하도록 하였음). 주요 현안과제의 계획 및 집행단계의 평가항목은 평가지표별로 6등급 평가(S~E)로 아래 표와 같이 평점을 부여하였다.

〈표 6-45〉 비계량평가 점수 환산표

평가등급	S	A	B	C	D	E
평가기준	아주 우수	우수	보통	미흡	아주 미흡	부진
평 점	95	80	65	50	35	20

주요 현안과제의 특성상 주무부처 또는 공공기관이 선정한 전문
 용역기관의 평가가 수반되는 과제는 동 평가결과를 활용하도록 하
 였으며, 경영계획서이행실적 평가단이 동 평가결과를 검증하고, 6등
 급 평가(S~E)로 환산하여 평점을 부여하였다. 다만, 전문용역기관
 의 선정 또는 평가내용이 불합리하다고 판단될 경우 평가단의 재평
 가를 실시할 수 있도록 하였다.

나. 계량지표 평가방법

계량부분(산출)에 대한 평가는 계량반에서 통합하여 진행하였는
 데, 주요 현안과제의 산출단계의 평가항목은 경영계획서 작성 대상
 기간의 '실적/적정목표치'를 계량점수화하여 평가하였다. 경영계획서
 이행실적 평가단이 계량실적 및 성과목표치의 적정성을 검증하여
 평점을 산출하였으며, 성과목표치가 과소목표로 판단되는 경우 적정
 목표치로 수정된 목표치로 대비하여 실적을 평가하였다.

이처럼 목표 적정성을 고려하여 실적을 평가하도록 고려한 가장
 큰 이유는 일부 기관의 경우 목표의 적정성(즉, 난이도)은 낮게 제
 시하면서 실적은 제시한 목표를 훨씬 상회하는 결과를 초래하여 기
 관이 추진하는 사업의 실질적인 효과보다는 숫자로 나타나는 실적
 에 더 많은 관심을 두는 현상이 발행하였기 때문이다. 또한 상당수
 의 기관들이 모든 현안과제를 100% 달성한 것으로 조사되어 산출
 지표를 통한 기관 간 차이를 분석하는 것은 의미가 없었다.

- 양적 평가 기준: 계량성과지표의 경우 과거 5개년 실적평균, 연도별 상승률, 전년도 실적, 동종기업 유사업무의 실적자료를 검토하여 기관 제시 목표 수준의 과소 여부를 계량 평가
- 질적 평가 기준: 비계량성과지표 및 성과지표의 과거 정량적인 비교 자료가 없는 경우 기관 제시 목표수준에 대하여 도전적 목표 제시 여부, 중장기 목표로부터의 도출 여부, 기관 제시 목표수준 달성의 난이도 등을 종합적으로 검토하여 기관 제시 목표 수준의 과소 여부를 비계량평가

구체적으로, 기관이 제시한 성과목표치를 아래와 같이 6단계로 구분하여 평가하였다.

〈표 6-46〉 적정목표치 산정 방법

성과목표치 설정의 적정성 등급	적정목표치 산정 방법
S	기관이 제시한 성과목표치를 100% 반영
A	기관이 제시한 성과목표치를 120% 반영
B	기관이 제시한 성과목표치를 140% 반영
C	기관이 제시한 성과목표치를 160% 반영
D	기관이 제시한 성과목표치를 180% 반영
E	기관이 제시한 성과목표치를 200% 또는 이상 반영

다른 한편으로, 주요 현안과제의 계량실적이 외부전문기관에 의해 측정되는 경우 평가단이 동 실적에 대한 적정성 검증은 하도록 하였으며, 회계결산과 관련되거나 통계관리상 회계연도 말 실적관리지표는 회계연도('08년 1~12월) 기준으로 목표치와 실적 평가를 실시하였다.

- 목표 대비 실적 평가는 목표 대비 실적의 비율인 목표달성도로 평가함

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

- 목표 성격상 목표달성도가 높을수록 경영성적이 좋은 경우(상향목표)와 낮을수록 경영성적이 좋은 경우(하향목표)로 분류할 수 있는바 목표달성도별 평점은 각각 다음과 같이 계산함

- 다만, 평점의 상한치 및 하한치는 각각 100점, 0점으로 하여 이를 초과하거나 미달하지 않도록 함

- 상향목표의 경우 점수산출법 : $Y \times 100$ 점

- 하향목표의 경우 점수산출법 : $\frac{1}{Y} \times 100$ 점

주: Y = 경영계획서 작성 대상 기간의 목표달성도

다. 계량과 비계량으로 혼합된 지표의 평가방법

주요 현안과제의 산출단계 평가항목 중 계량지표와 비계량지표가 혼재된 경우, 계량지표 평가방법과 비계량지표 평가방법을 각각 활용하되, 계량지표와 비계량지표에 대한 가중치를 50%씩 반영하여 평점을 산출하였다.

※ 예시) 성과목표치의 계량달성도가 75점, 비계량달성도가 65점
(보통)일 경우

$$\Rightarrow \text{평점} = (0.5 \times 75\text{점}) + (0.5 \times 65\text{점}) = 37.5\text{점} + 32.5\text{점} = 70\text{점}$$

그러나 2009년도의 경우, 계량지표 평가방법과 비계량지표 평가방법을 각각 활용하되, 복수의 계량지표와 비계량지표에 대한 각각의

가중치를 반영하여 현안과제별 평점을 산출하도록 하였다.

※ 예시) 현안과제의 복수의 계량 및 비계량 성과지표 평점

구 분	가중치	적정 목표 대비 달성도	평가 등급
현안과제 I. XXX XXX XXX			
(1) XXX XXX (계량지표)	35.00%	75.50	보통(B)
(2) XXX XXX (계량지표)	35.00%	82.50	우수(A)
(3) XXX XXX (비계량지표)	30.00%	65.00	보통(B)
		*74.80	보통(A)

* (1)계량지표 + (2)계량지표 + (3)비계량지표

$$\begin{aligned} \Rightarrow \text{평점} &= (0.35 \times 75.50) + (0.35 \times 82.50) + (0.3 \times 65.00) \\ &= 74.80\text{점} \end{aligned}$$

라. 종합점수 산출과 평가등급

과제당 총점은 비계량 평점 합계와 계량 평점 합계를 합친 다음, 이 점수를 각 현안과제에 기관이 부여한 가중치를 곱한 값으로 산정하였다.

- 2008년도 선진화/효율화 공통과제 vs 기관현안(고유)과제 = 50%:50% 비중으로 하였으나, 2009년 이후 리더십 vs 기관 선진화 vs 기관 고유과제 = 20%:40%:40% 비중으로 조정하였다.

기관 고유과제의 경우 2008년에는 계획, 집행, 산출단계에 대한 점수를 각 25점, 25점, 50점을 부여하여 100점으로 평가한 점수를 최종적으로 기관 현안과제의 가중치 50%로 환산하여 다른 평가부문과 합산하여 총점수를 계산하였다. 2009년 이후 과제별로 계획(10점), 집행(10점), 산출단계(20점)로 평가하여 과제별 평점을 도출하였다.

- 기관 고유과제 부문 = $\sum(\text{과제별 평점} \times \text{과제별 가중치})$

2008년의 경우, 종합점수는 부문별 평가점수를 합산하여 4단계 평가등급으로 구분하여 평가하였으며, 평가등급은 '아주우수, 우수, 보통, 미흡'의 4단계로 구분하였다.

〈표 6-47〉 종합점수의 4단계 평가등급

평가등급	아주우수	우수	보통	미흡
종합점수	90점 이상	70~90점	50~70점	50점 미만

그러나 2009년의 경우 부문별 평가점수를 합산하여 5단계 등급으로 구분하였다(〈표 6-48〉 참조). 가장 중요한 이유는 2008년의 경우 미흡에 속하는 기관장들과 보통등급의 하위에 속하는 기관장들간의 평가점수 차이가 크지 않고 보통등급의 하위에 속하는 기관장들의 개선이 강하게 요구되어 보통등급의 점수구간을 조정하였다(〈표 6-49〉 참조).

〈표 6-48〉 종합점수의 5단계 평가등급

평가등급	탁월	우수	보통	미흡	아주미흡
종합점수	90점 이상	80~90점	60~80점	50~60점	50점 미만

2010년 평가 시 종합점수는 부문별 평가점수를 합산하여 6단계 등급(탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡, 아주미흡)으로 구분하였다. 가장 중요한 이유는 두 차례의 평가를 거치면서 기관의 준비와 학습 효과 등으로 인해 보통등급에 속하는 기관의 수가 증가하였으며, 특히 보통 기관 중에서도 점수간의 분포구분(예, 60점대 기관장들과

〈표 6-49〉 2008년 평가의 종합평가 결과 분포

평가등급	아주우수	우수		보통		미흡
종합점수	90점 이상	80점 이상 90점 미만	70점 이상 80점 미만	60점 이상 70점 미만	50점 이상 60점 미만	50점 미만
기관 수 (비율)	0 (0%)	0 (0%)	24 (26.1%)	47 (51.1%)	17 (18.5%)	4 (4.3%)

70점대 기관장들)에 따른 의미를 차별적으로 부여하는 것이 기관장에게 상징적인 효과가 있을 수 있다는 판단에서 보통등급을 세분화하여 '양호'를 새롭게 설정하였다.

〈표 6-50〉 종합점수의 6단계 평가등급

평가등급	탁월	우수	양호	보통	미흡	아주미흡
종합점수	90점 이상	80~90점	70~80점	60~70점	50~60점	50점 미만

5. 평가단의 구성 및 운영

주무부처 중 간사부처가 주관이 되어 기획재정부와 협의하여 경영계획서 이행실적 평가단(공동평가단)을 구성·운영하였다. 간사부처는 주무부처 중 소관 공기업·준정부기관의 수가 많은 순서로 순번제로 하되(2009년도에는 지식경제부가 간사부처), 주무부처 간 협의를 통해 결정하였다('08년 경영계획서이행실적 평가단의 구성·운영예산(3억원 이내)은 간사부처에 편성).

※ 지식경제부 ⇒ 국토해양부 ⇒ 문화체육관광부 ⇒ 노동부

그러나 2009년도 실적 평가부터 평가간사기관을 기획재정부로 일원

화하고 주무부처와 협의하여 경영계획서 이행실적 평가단 구성·운영하며 주무부처는 평가단 위원을 기획재정부에 추천하도록 하였다.

기관장 경영계획서 이행실적 평가단은 평가단장을 포함한 50인 정도의 민간전문가로 구성하며 총괄반과 평가 대상 기관의 유형별 5인 이내로 구성하였다. 또한 평가 대상 기관의 유형은 기관경영실적평가의 유형구분을 준용하였다. 특기할 점은 2010년 평가부터 기관장평가단을 독립적으로 운영하지 않고, 공공기관평가단으로 흡수하였다는 것이다(예컨대, 예전의 산하기관평가단의 모습). 따라서 중복지표(예, 경영선진화, 노사관계 선진화 지표) 등은 기관경영평가와 기관장평가를 구분하지 않고 공통으로 평가하여 사용하고 기관장평가에 해당되는 지표만을 평가하기 위하여 평가단의 규모도 대폭 축소하여 운영하였다.

2008년 평가단은 총괄반, 유형별 계획·집행 평가팀, 산출 평가팀으로 구성하며 각 조직별 기능은 다음과 같다.

- 총괄반: 총괄간사, 부문간사 등으로 구성되며, 평가단 시너지 및 부문 최적화 유지; 전반적인 기획, 평가진행 점검, 평가기준 및 평가방식의 균형유지, 팀별 조정 등 평가과정상 이슈 조정, 평가보고서 검토 및 조정, 평정 최종 확정 등. 또한 기관장 면담시 참관
- 유형별 계획·집행 평가팀: 계획, 집행 단계(50%)의 평가
- 산출(계량) 평가팀: 산출단계(50%)의 성과목표치 달성도 평가
- 각 팀장: 팀원으로서 업무 이외에 평가 진행상황, 지표 등 의문 또는 논의사항을 총괄반에 보고 및 협의; 팀원관리(필요 시 팀별 회의 주제); 면담 전에는 실적보고서 리뷰(즉, 서면평가) 결과 종합, 기관장 면담 준비 점검; 면담 완료 후에는 팀내 평정 조정 및 총괄반에 권고(대외비 유지), 평가보고서 리뷰
- 참고로 팀원의 경우, 면담 전에는 경영계획서의 실적보고서에 대한 1차 검토 및 면담용 질문 도출(보고서 초안 작성 가능;

면담중에는 실적보고서, 검토내용 및 의문사항에 대한 사실 확인; 면담 완료 후에는 검토내용 및 서면평가보고서 수정/보완, 평정협의결과 등을 제출하며 기관장 면담 및 평정에 공동참여

2008년 기관장평가를 시작할 때 기존의 10개 분야를 7개 분야로 재조정하였으며(SOC, 서비스진흥제조, 검사검증·문화국민생활·교육훈련연구지원, 산업진흥, 연기금운용, 중소기업관, 기타공공기관), 회계사를 분야별로 배치하여 증빙서류 검증을 전담하도록 하였다. 또한 평가지표 중 2번(성과지표와 목표치 설정의 적정성)과 5번(성과목표치 달성도)은 연계하여 1명이 체계적으로 관리하도록 함으로써 상이한 평가자 간의 편차로 인한 평가의 타당성 저해 가능성을 최소화하였다.

2009년 평가단은 총괄반, 비계량지표 평가반, 계량지표 평가반으로 구성하며 각 반은 평가기관 유형별로 조직하였다. 각 반별 기능은 다음과 같다.

- 총괄반: 기관장 경영계획서 평가 체크리스트 작성, 경영계획서 평가보고서 총괄, 기타 평가단 운영에 관한 사항

총괄반은 평가과정에서 전체적인 평가계획의 수립, 평가 진행상황의 점검, 평가 결과의 검토 및 조정, 평가보고서를 작성하는 임무를 수행한다. 또한, 총괄반은 각 평가팀이 수행하는 평가과정에서 지표별 평가기준의 객관성 및 균형을 유지하고, 평가과정에서 나타나는 문제점을 조정하는 역할을 한다.

- 비계량지표 평가반: 비계량지표의 평가 및 실사

비계량반은 교수 및 관련분야 전문가들로 구성되며, 비계량지표에 대한 평가를 담당한다. 비계량지표에 대한 평가는 평가자의 주관에

따라 그 결과가 크게 달라질 수 있기 때문에 평가과정에 있어서 각별한 주의가 필요하다. 이를 위해서 사전에 기관장평가에 대하여 객관적이고 공정한 세부 평가계획을 논의한다. 최종점수 부여단계에서는 팀구성원 상호간 충분한 토의를 거친 후 단일지표에 대하여 복수의 평가자가 평가를 하도록 하는 것이 원칙이다.

○ 계량지표 평가반: 계량지표의 성과목표치 달성도 평가 및 실사

계량반은 주로 공인회계사와 회계학 교수로 구성되며, 이들의 임무는 계량지표에 대한 평가계획을 수립하여 지표별 실적을 확인하는 평가업무를 담당한다. 또한 평가과정과 결과에 대하여 평가 양식을 작성하고 계량분야에 대한 평가보고서를 작성하게 된다. 각 팀의 팀장은 팀내의 이견조정과 평가양식의 검토, 평가보고서의 검토 등 총괄적인 검토·조정을 담당한다. 각 팀의 팀원은 기관별로 세부평가계획을 수립하여 이에 따라 담당 업무를 수행하며 평가과정과 평가결과를 평가양식에 기록·보관하고 평가보고서를 작성한다.

2010년 평가단은 위에서 언급했듯이 공공기관평가단으로 평가단이 일원화되었으며, 따라서 별도의 총괄반 등을 구성하지 않았다. 다만 기관장평가의 전체적인 관리와 기관경영평가와의 연계를 위하여 기관장평가담당 총괄간사를 두었으며 각 기관유형별 평가팀장을 임명하여 평가를 실시하였다.

경영계획서 이행실적 평가는 실무적으로 4월 16일부터 5월 31일까지 실시하며 6월 20일까지 완료하고, 주요 현안과제에 대해 외부전문기관이 평가하는 경우 등 평가 결과를 4월 30일까지 완료하여 평가단에 제출하도록 하였다.

6. 평가절차 및 사후조치

평가단 운영과 관련하여 평가의 타당성, 투명성 및 기밀유지를 위하여 다양한 노력을 하였다. 먼저, 평가 시 주관성 개입 최소화를 위하여 평가와 관련된 기준, 절차 및 평가대상에 대한 분명하고도 충분한 숙지를 기하였으며, 팀원간 필요한 내용(예, 평가지표 및 평정방식)에 대한 공통적인 인식 확보에 주의하였다.

둘째로, 평가과정의 주관적 편차 최소화를 위하여 모든 평가는 팀 전원의 공동 평가를 원칙으로 함으로써 특정 지표, 기관에 대한 평가위원의 개별적인 영향력을 최소화(개별 평가위원의 단독 평정은 불허)하였다. 또한 면담 전후 팀 미팅과 관련하여 질문사항이나 기타 이슈 등을 공유하여 면담시 기관별 담당(즉, 보고서 집필) 위원이 노출되지 않도록 각별히 주의하였으며 질문을 특정 평가위원이 전담하지 않도록 평가위원들을 교육시켰다.

셋째로, 다단계 평가 작업을 실시하였다. 1차적으로 각 팀원들이 참여하는 기관별 기관장평가가 진행되며(이른바 수직적 정합성), 2차적으로 팀별로 팀장이 중심이 되어 평가유형별 모든 기관을 지표별로 점검하여(이른바 수평적 정합성) 가능한 범위 내에서 지표별 일관성을 확보한 후 3차적으로 총괄반에서 전 기관을 대상으로 수평적으로 지표별 평가편차를 점검하였다. 끝으로, 기밀유지와 관련하여 기관장평가 결과의 민감성과 잠재적 영향력 등을 고려하여 평가내용, 평정 등 평가과정에서 논의되는 내용에 대하여 절대적인 기밀유지를 할 수 있도록 노력하였다(평가 결과는 비공개임).

다른 한편으로, 주요 현안과제에 대하여 주무부처가 개별적으로 평가하고자 하는 경우에는 주무부처가 전문용역기관에 의뢰하거나 또는 별도의 평가단을 구성하여 평가하고, 평가의 객관성·공정성 확보를 위해 경영계획 이행실적 평가단이 주무부처의 평가결과를 검증하여 평점을 부여하도록 하였다.

경영계획서 작성기한을 위반한 기관은 계획단계 평가에서 감점

처리할 수 있고, 실적보고서 분량을 초과할 경우 총점에서 감점 처리할 수 있도록 하였다.

경영계획서 이행실적 평가 절차는 다음과 같다.

- 경영계획서 이행실적 평가지침 확정: 당해년도 8월
- 경영계획서 이행실적 평가단 구성: 차년도 3월
- 경영계획서 이행실적 보고서 제출(공공기관): 차년도 4.15
- 경영계획서 이행실적 평가 실시(평가단): 차년도 4.16 ~ 5.31
- 평가결과 기획재정부 협의: 차년도 5월 중
- 해임건의, 기관장 경영목표평가와 종합하여 성과급 차등지급 : 차년도 6.20까지(공공기관운영위 의결)

평가결과의 활용의 경우, 경영계획서에 대한 평가결과가 '미흡'이면 해임 조치를 하였으며, 경영계획서에 대한 평가결과가 '보통' 이상인 경우 기관경영평가와 종합하여 성과급을 차등지급하였다.

2009년부터, 종합평가 결과가 '아주미흡'인 경우 해임건의의를 하고 '미흡'인 경우 '경고' 조치하며, 2년 연속 '경고'인 경우 해임 건의를 할 수 있도록 하였다(기관장 표준경영계약서상 동 지침과 다른 부분은 동 지침을 적용). 또한 기관장 경영계획서 평가와 기관경영평가를 종합하여 성과급을 차등지급하되 '아주미흡(해임 건의)' 기관장은 성과급을 미지급하였다.

※ 기관장 경영평가 = 경영계획 평가 (50%) + 기관경영 평가 (50%)

다른 한편으로 기관장은 경영계획서 이행실적 보고서를 작성하여 매년 4월 15일까지 주무기관의 장 및 기획재정부 장관, 경영계획 이행실적 평가단에 제출하여야 하며, 실적보고서 내용 및 계량실적은 정확한 사실에 기초하여 작성하도록 하였다.

기관이 제출한 실적 중 허위 또는 오류가 확인된 경우에는 관련 되는 지표는 '0점' 처리하는 것을 원칙으로 하고, 각 기관은 계량실적에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조에 따라 선정된 회계법인으로 하여금 그 정확성에 대한 확인을 받아 제출해야 한다.

Ⅲ. 자율경영기관평가

1. 제도 도입의 배경 및 내용

공공기관, 특히 공기업의 경우 기관의 경영 전반에 대하여 정부의 규제가 이루어지고 있으며, 공공기관의 기관장이 예산, 인력, 투자 등 기업 운영 과정에서 가지는 결정 권한이 많지 않다. 특히, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에서는 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있다(이하 자율경영기관 평가제도와 관련된 내용은 김지영·허경선(2010)의 내용 중 필요한 부분을 발췌하여 요약하였으며, 그렇지 않은 경우에는 출처 표기를 하였음).

법으로 자율적 운영을 보장하고 있으나, 정부는 공공기관의 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 실제로 기관경영의 상당 부분에 규제를 하고 있다. 예컨대, 임원 및 감사임면, 경영공시의무, 고객만족도 조사 실시, 경영성과평가 등을 규정하고 공공기관 운영의 틀을 제공하며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위하여 「공공기관 운영에 관한 법률 시행령」이 존재한다. 특히 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 대한 지침이 적용되며, 2010년 법 개정으로 공기업·준정부기관은 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획에 대한 이사

회의 심의·의결을 받도록 하였다. 이밖에도 2010.3.22일 제정된 「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사를 받아야 하며, 일부 공공기관에 대한 가격규제 및 독점규제 등 산업별 규제가 존재하는 것이 현실이다.

공공기관 경영에 자율 및 책임을 확산시키기 위하여 정부는 2010년 1월부터 '공공기관 경영자율권 확대 시범사업'(공공기관운영위원회 의결, 2009년 12월 22일)을 추진 중에 있다. 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고, 성과 목표의 달성 결과에 따른 인센티브 체계를 마련하여 기관장의 책임성을 확보하는 데 목적이 있다.²⁸⁾ 결과적으로 자율권 확대를 통하여 경영효율성 제고, 대국민서비스 품질 향상 등 공기업 운영 전반의 효율성이 증대되는 효과를 기대할 수 있다.

즉, 자율권의 확대는 공공선택 이론, 소유권 이론, 경영 자율권 이론의 측면에서 볼 때 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직하다. 공공선택 이론에 따르면, 공기업이 자율적인 의사결정을 내릴 수 있고 자본시장과 밀접하게 연결되어 있을수록 운영의 효율성이 증가될 것으로 기대할 수 있다. 마찬가지로, 소유권 이론에 따르면 공기업의 경영자는 민간기업보다 상대적으로 낮은 수준의 투자를 결정하게 되는데, 투자 재원이 직접적인 인센티브가 아니라 공익적 목적의 추구, 지역개발과 같이 다른 부문으로 이동되기 때문이다. 또한 경영 자율권 이론에 따르면 공기업의 성과가 민간기업보다 상대적으로 낮은 이유는 소유권의 차이 이외에도 경영진의 재무적인 자율성

28) 다른 한편으로, 기관장평가가 집행되고 그 결과에 근거하여 평가결과가 부진한 기관장의 해임 및 미흡 기관장에 대한 경고조치 등은 기관장 개인에게는 큰 부담이 될 수 있었으며, 동시에 기관장평가라는 제도에 대한 불만 또는 문제 제기를 초래하게 되었다. 물론 기관장평가를 긍정적으로 받아들이는 기관장들도 있었으나, 모두가 같은 생각은 아니었다. 또한 기관 입장에서는 기관장평가와 기관평가를 이중으로 준비해야 하는 상황도 큰 부담으로 작용하였다. 이런 상황에 대한 문제제기를 고려하고 기관장평가제도의 목적을 훼손하지 않는 범위에서 정부의 해결방안으로 등장한 것이 자율경영기관평가제도였다.

및 책임성과 경영의 자율성이 보장되는 정도가 적기 때문이며, 경제 규모가 성숙될수록 공기업의 소유권과 경영권은 분리되는 경향이 있음을 알 수 있다.

다른 한편으로, 책임성의 강화는 확대된 자율권에 대한 관리감독 체계로서의 작동과 성과지표 달성을 통한 기업의 성과 향상을 도모할 수 있다는 점에서 신공공관리론에 부합하다고 할 수 있다. 즉, 투입과 절차뿐만 아니라 산출(Outputs)과 결과(Results)에도 중점을 두어 성과중심으로의 전환을 강조하며, 권한위임과 융통성의 부여를 통해 공공부문의 탄력성을 높이되 이에 따른 책임과 통제를 강화할 수 있다.

따라서 다양한 이론들을 종합해 볼 때 경영자율권 확대사업은 공기업의 자율적인 의사결정을 도모함으로써 운영의 효율성 및 투자의 증대를 촉진할 수 있으며, 성과중심의 책임과 통제 강화를 통하여 확대된 자율권의 효과를 최대화하면서 공공기관의 성과를 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

2009년 12월 공모를 통하여 15개 기관 중 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사의 4개 기관을 시범기관으로 선정하여(선정주체는 기획재정부장관), 2010년 1월, 기관장과 주무부처 장관이 경영자율권 확대내용과 성과목표에 관한 이행계획을 수립하고 제도를 실행하였다(한국공항공사, 한국산업은행 등 2개 기관이 추가로 선정되어 2012년 현재 6개의 자율경영기관이 있음).

경영자율권 확대사업으로 인하여 기관이 가지게 되는 자율권은 크게 인력운영 자율권, 조직구성 자율권, 예산운영 자율권으로 구분할 수 있다.

- 각 분야 자율권하의 세부 내용은 기관별로 상이하며, 기관의 요구에 따라 부여되는 자율권의 분야가 다를 수 있음
- 예를 들어, 중소기업은행의 경우 인력운영 자율권만을 요청하여 활용

이러한 자율권을 일반 공공기관의 관련 권한과 비교한 결과를 아래 <표 6-51>과 같이 정리될 수 있다.

<표 6-51> 자율권 확대 기관과 일반 공공기관의 비교

	자율권 확대 기관	일반 공공기관
인력	(인천공항) 미래전략사업 추진 등을 위해 정원의 5% 범위 내에서 증원 (기업은행) 정원의 10% 범위 내에서 증원 (가스공사) 해외자원개발 인력 증원 (지역난방) 설비확충 관련 인력 증원	원칙적으로 정원과 현원을 일치 (2010.1.1 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과 인원 해소) 인력 증원을 하고자 하는 경우, 주무 기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행 인력증원소요 발생 시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 인력증원은 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
조직	(기업은행) 직위·직급 자율 운영 (인천공항) 직위·직급 자율 운영 (가스공사) 조직신설, 직위·직급 자율 운영 (지역난방) 조직신설, 직위·직급 자율 운영	조직 확대를 하고자 하는 경우, 주무 기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행 기구신설·확대 필요 시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 기구 확대는 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
예산	(가스공사) 해외자원개발 전문인력에 대한 별도 급여 체계 운영 (인천공항) 성과목표 초과이익의 10%를 인센티브로 지급 (지역난방) 성과목표 초과이익(또는 원가절감)의 10%를 인센티브로 지급	일반적으로 공공기관의 장은 예산편성권을 가지나, 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 편성하여 함. 각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급함 예비비에 계상할 성과상여금의 재원 조성 방안 및 기본연봉, 월기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정함

2. 평가체계

기본적으로 평가체계는 평가부문 - 평가지표 - 세부 평가내용 - 착안사항의 4단계로 구성되었으며, 평가부문은 평가대상 기관장의 경영능력 및 성과를 측정할 수 있도록 '고유성과과제 - 공통과제'의 2개 부문으로 이루어졌다.

자율책임경영 확대라는 제도의 취지상 고유성과과제의 실적 달성도에 따른 계량평가를 기본으로 하되, 최소한의 정부정책 준수 유도를 위해 공통과제를 가감항목으로 운용하였다.

〈표 6-52〉 각 부문별 평가내용

평가부문	주요 평가내용
고유성과과제	기관 설립목적에 맞는 기관고유 사업 중 자율경영계획서를 통해 달성하고자 제시한 성과목표치의 달성도를 평가
공통과제	경쟁도입·증시상장 등 기발표된 공공기관 선진화 과제, 노사관계 선진화의 추진을 위한 노력과 실적, 자율권 운영의 적정성을 평가

각 평가 부문은 평가지표별로 구분하여 평가하였으며, 평가지표는 평가하고자 하는 세부 평가내용 및 착안사항을 기준으로 평가를 진행하였다.

자율권 확대에 따른 성과목표는 공통목표(공통과제)와 기관별 고유목표(고유성과과제)로 구분된다.

- 공통목표(공통과제)는 국가의 정책방향에 부합하도록 주무부처가 설정하며, 경영자율권 시범기관에 일률적으로 적용
- 기관별 고유목표(고유성과과제)의 세부 항목은 기관별 특성과 공기업으로서의 공공성을 고려하여 각 기관과 주무부처가 협의하여 선정

예컨대, 공통과제는 경쟁 도입 및 증시 상장 등 공공기관 선진화 과제의 추진 결과와 노사관계 선진화 등이다(〈표 6-53〉 참조).

- 가스공사는 2010년까지 국내 가스시장에 경쟁을 도입해야 하며, 인천공항과 지역난방공사는 2010년 증시 상장을 공통목표로 부여받았음

〈표 6-53〉 공통과제 평가지표 및 세부 평가내용

평가지표	세부 평가내용 및 착안사항	가중치
공공기관 선진화	(1) 기능조정, 증시상장 등 공공기관 선진화 계획 이행을 위한 노력 및 성과는 적절한가? <ul style="list-style-type: none"> ▪ 기능조정, 증시상장 등 공공기관 선진화 과제 이행을 위한 계획수립의 타당성 ▪ 집행과정의 합리성 및 효율성 ▪ 실적(산출/성과) 	가감 항목 (+1.5~ △6)
노사관계 선진화	(1) 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 노력과 의지 및 단체협약 내용과 그 개선도는 적절한가? * 구체적인 세부 평가내용과 및 착안사항은 「기관장 경영계획서 이행실적 평가지침」의 노사관계 선진화 지표를 준용	가감 항목 (+1.5~ △6)
자율권 운영의 적정성	(1) 자율권 운영은 적절히 이루어졌으며, 그 범위를 초과하여 집행된 부분은 없는가? <ul style="list-style-type: none"> ▪ 비합리적인 상위직·간부직 증설, 인건비 과다 집행 등 자율권의 취지에 부합하지 않는 운영 여부 ▪ 자율권 범위를 초과하는 인사·조직 및 보수 등의 운영 여부 	차감 항목 (0~ △3)
계		(+3~ △15)

반면에, 기관별 고유성과과제(즉, 고유목표)에는 구체적인 성과지표가 포함되며, 각각의 성과지표에 대하여 성과목표치를 설정하고 계약서에 명시하도록 하였다.

- 성과지표에 대한 목표치는 과거 실적을 고려하여 결정하며,
- 자율경영실적 평가 시에 사용될 지표별 가중치 역시 경영자
울권 계약서에 비율을 명시

〈표 6-54〉 자율경영기관별 고유목표

기관명	성과목표
인천국제공항공사	동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
중 소 기 업 은 행	수익창출 역량 강화, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화
한 국 가 스 공 사	유·가스전 확보매장량 증대, 해외사업 수익증대, 천연가스 도입가격 안정, 미공급지역 배관망 건설
한국지역난방공사	수익성 개선, 저탄소 녹색성장 추진, 서비스공급단계 개선

자료: 기획재정부 보도자료(10.08.04)

3. 평가방법

자율경영실적 평가의 객관성, 공정성 확보를 위해 기획재정부가 주무부처와 협의하여 자율경영계획서 이행실적 평가단을 구성하였다. 또한 주무부처 또는 공공기관이 선정한 전문용역기관 등의 평가가 수반되는 과제는 동 평가 결과를 활용할 수 있도록 하였다.

자율경영실적 평가는 공통과제와 고유성과과제의 두 부분에 대하여 이루어지며, 고유성과과제에 대한 계량평가와 공통과제에 대한 비계량평가로 구성된다.

- 공통과제는 공공기관 선진화 과제와 노사관계 선진화 외에, 자율권 운영의 적정성을 함께 비계량적으로 평가
- 고유성과과제는 자율경영계획서에 명시된 성과지표의 목표치 대비 실적을 계량적으로 평가

가. 계량지표 평가방법

고유성과과제는 자율경영계획서 작성 대상기간의 '실적/목표치'를 계량점수화하여 평가하였다.

- 자율경영계획서 이행실적 평가단이 계량실적을 검증하여 평점 산출
- 기관 및 기관장에 의한 통제가 불가능한 요인에 의해 영향을 받은 부분에 대해서는 명확성, 구체성, 중요성 등을 기준으로 평가단이 판단하여 이를 적절히 반영하여 평가

다른 한편으로, 고유성과과제의 계량실적이 외부전문기관에 의해 측정되는 경우에는 자율경영계획서 이행실적 평가단이 동 실적에 대한 적정성을 검증할 수 있도록 하였다.

나. 비계량지표 평가방법

평가지표별로 착안사항을 고려하여 3등급 또는 6등급 평가로 평점을 부여하였다.

〈표 6-55〉 6등급 비계량평가 점수 환산표

평가지표	등급	S	A	B	C	D	E
공공기관 선진화, 노사관계 선진화	평점	+1.5	0	△1.5	△3	△4.5	△6

〈표 6-56〉 3등급 비계량평가 점수 환산표

평가지표	등급	상	중	하
자율권 운영의 적정성	평점	0	△1.5	△3

공통과제는 공공기관 선진화와 노사관계 선진화에 대해서는 가감 방식을 이용하며 자율권 운영의 적정성에 대해서는 차감방식을 이용하여 평가점수를 산출하였다.

- 기능조정, 증시 상장 등 공공기관 선진화를 위한 노력과 성과를 평가하여 6등급으로 구분하고, 최대 1.5점 가산 및 최하 6점 감산
- 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 노력 및 단체협약 내용과 개선 정도를 평가하여 6등급으로 구분하고, 최대 1.5점 가산 및 최하 6점 감산
- 자율권 운영의 합리성과 자율권 범위의 초과 여부를 평가하여 상, 중, 하 3등급으로 구분하고, 상 등급일 경우 점수 가산 없이 총점을 유지 및 하 등급일 때 3점 감산

고유성과과제는 자율경영계획서상의 성과목표별 성과지표와 성과지표별 가중치를 이용하여 성과목표 대비 실적 달성도를 100점 만점으로 평가하도록 설계되어 있다.

4. 종합평가점수 도출 및 인센티브

고유 성과목표 점수는 성과목표별 가중치를 이용하여 100점 만점으로 다시 환산하고, 여기에 공통목표 점수를 합산하여 종합점수를 도출하였다.

- 종합점수는 3등급으로 구분하여 평가하며,
- 종합점수가 85점 이상인 기관에게 우수, 70점에서 85점 사이인 기관에게 보통, 70점 미만인 기관에게 부진 등급을 부과

평가 등급에 따라 자율권 지속 여부, 기관장 인사, 임직원 성과급

등이 아래와 같이 결정된다.²⁹⁾

- 우수기관은 경영자율권 기간을 연장하고, 기관장의 연임을 건의하며, 기관장의 성과급 지급에 자율경영계획서 평가를 50% 반영하며, 직원 성과급을 1등급 범위 내에서 가산
- 보통 기관은 경영자율권 기간을 연장하고 자율경영계획서 평가를 기관장 성과급 지급에 50% 반영하며, 동시에 자율경영계획서를 제점검
- 부진기관은 경영자율권을 회수하며, 기관장 자진사퇴와 함께 임직원 성과급은 1등급 범위 내에서 차감
- 경영자율권 회수 시 자율권으로 인하여 증원된 정원 및 신설된 조직은 자율권 이전 단계로 환원

4. 평가단 운영 및 평가절차

자율경영기관평가단은 공공기관경영평가단 소속의 평가위원 중에서 총괄간사를 포함한 6인으로 독립적으로 구성되었으며(공공기관경영평가단 단장이 단장 겸임), 계량지표(즉, 기관의 성과지표)의 심도있는 분석과 평가를 위하여 회계사 1인을 포함하였다.

평가는 공공기관경영평가의 절차를 준용하여 이루어졌다. 즉, 기관에서 제출한 실적보고서에 대한 1차 서면검토 후 자율경영기관의 기관장에 대한 현장실사를 진행하였다(현장실사는 2~3시간 정도 진행됨).

29) 중소기업은행은 다른 세 기관과 달리 공공기관 경영평가가 아닌 금융위원회의 국책은행 경영평가를 받고 있어, 기관장 및 임직원의 성과급 체계는 별도로 결정된다. 참고로, 중소기업은행장에 대한 평가는 다른 자율기관과 달리 2010년 10월에 진행되었다. 이는 당시 기관장의 임기가 연말에 만료되게 되어 미리 기관장평가를 실시하였으며, 나머지 세 기관에 대한 평가는 2011년 기관 및 기관장평가가 진행되는 기간 중에 실시하였다.

1차 평가보고서가 완성된 후 각 기관에 회람하여 기관의 검토의견을 받았는데, 이때에는 특히 사실관계기술의 정확성에 대한 검토를 요청하였으며 또한 기관별로 이의신청을 제기할 수 있도록 하였다. 기관이 제출한 이의신청이 있는 경우 전체 평가위원들이 그 내용을 검토한 후 수정 여부 및 정도 등을 결정하고 이를 토대로 최종보고서를 완성하였다.

제 7 장

연구 결과 요약 및 정책 제언

I. 연구 결과의 요약

본 연구에서는 1983년에 도입된 정부투자기관 경영평가제도가 시대를 거치면서 어떻게 공공기관 경영평가제도로 발전되어 왔는가에 초점을 맞추어 그 변천과정을 다양한 시각에서 분석하고 있다. 『공공기관 변천연구(I)』의 후속 연구로 진행된 본 연구에서는 변천 과정의 결과물에 대한 단순한 사실 정보의 차별적 제시만이 아니라 그런 변천 과정이 필연적으로 진행된 배경을 설명하려고 노력하였다. 본 연구 결과를 요약하면 다음과 같이 압축될 수 있다.

제1장에서는 연구의 방법론을 설명하는 동시에 경영평가제도 전반에 대한 흐름도를 제시하여 기관평가, 기관장평가, 상임감사평가, 자율기관평가, 혁신평가, 기금운용평가 등이 어떻게 서로 연관되어 있는가를 요약 제시하였다. 경영평가제도가 시대와 정권을 거치면서 공공기관의 다양한 기능에 대한 경쟁력 강화의 수단으로 활용되고 있음을 확인할 수 있었다.

제2장에서는 그동안 간과되었던 초기 도입 시점의 평가제도에 대해서 구체적으로 살펴보았다. 제도가 탄생하게 된 배경, 운영상의 지향점, 그리고 초기 평가모형을 조사하여 현 공공기관 경영평가제도가 당초 도입된 모형에서 어느 정도 변천되었는가에 대한 기준점을 확보하는 데 초점을 맞추었다. 연구 결과, 경영평가제도는 이미 제도 도입 2년 후인 1985년도부터 평가 방향, 평가지표 설계, 평가단 운영, 평가 결과 활용 등 핵심부문에서 상당한 수준의 체계성을 확보한 것으로 확인되었다.

제3장에서는 정부투자기관, 정부산하기관, 공기업·준정부기관 경영평가제도의 법적 근거를 분석하였고, 이에 기초하여 각 경영평가제도의 모델을 도출하였다. 또한 경영평가 프로세스의 변천과정, 경영평가관리기구의 변천, 경영평가단의 구성 및 운영체계 변천 등을 분석하였다.

제4장에서는 평가지표의 변천 내용에 대해서 집중적으로 조사 및 분석을 실시하였다. 경영평가지표의 가중치 변천, 계량 대 비계량 지표 수의 변천, 종합경영평가지표의 변천, 주요 사업과 경영효율화 지표의 변천에 대해서 세부적인 평가내용까지 변천과정을 정리하였다. 경영평가지표 평가내용의 변천은 시대적 요구에 선제적 기능을 해왔으며 현대적 경영관리시스템 정착에 기여한 것을 확인할 수 있었다. 여기에서 작성된 다양한 변천과정 도표들은 향후 지표 개선 과정에서 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

제5장에서는 정부산하기관 평가제도가 도입된 배경과 준정부기관 경영평가제도로 발전하는 과정을 설명하고 있다. 정부투자기관 경영평가제도보다는 뒤늦게 도입되었지만 기존의 제도운영체계를 활용하여 빠른 시간에 준정부기관의 경영수준을 진단하고 피드백하는 선순환 구조로 발달하는 과정에 초점을 맞추고 있다.

제6장에서는 변천연구(I)에서 다루지 않았던 정부투자기관 사장경영계약 이행실적평가, 공기업·준정부기관 기관장평가, 그리고 자율경영기관 평가제도를 요약·정리하였다. 그러한 제도의 도입배경과 변천과정을 공유함으로써 향후 발전방향을 모색할 수 있는 근거자료를 제시하려고 노력하였다.

본 연구에서 변천사 분석의 기준점으로 삼았던 공공기관 경영평가의 세대별 구분에 따라서 경영평가의 흐름을 종합적으로 정리해 본다. 경영평가 시기를 4세대로 구분하고 운영연도, 관련법령, 투자기관평가, 산하기관평가, 기관장평가, 상임감사평가, 혁신평가 및 공공기관 평가모형의 세부적용 실적 등 본 연구에서 조사 연구한 결과를 요약·정리하여 <표 7-1>에 제시하였다.

법령 차원에서의 변천 과정은 「정부투자기관관리기본법」이 「공공기관의 운영에 관한 법률」로 발전하는 틀 내에서 경영평가제도 역시 개선되었다고 볼 수 있다. 경영평가 2기 중인 2004년도에 「정부산하기관관리기본법」이 제정된 것이 평가제도의 확대 적용에 크게 기여했으며 이는 다시 2007년도에 이르러 「공공기관 운영에 관한 법률」에 근거하여 평가제도가 통합되는 절차를 거치게 되었다.

경영평가 1기는 정부투자기관에 대한 경영평가제도를 도입하고 정착시킨 시기였다. 이 세대에서 개발 및 정착된 경영평가 모형이 2기 이후에도 제도개선의 근간이 될 정도로 명확한 논리적 근거하에 평가 부문, 평가지표, 평가등급 등이 마련되었다. 오늘날 국제적으로 우수성을 인정받고 있는 공공기관 경영평가제도의 성공요소 중의 한 가지가 바로 제도도입 초기의 탁월한 연구력과 실행력에 기인한다.

경영평가 2기는 평가제도를 확대·적용시킨 세대라고 평가할 수 있다. 이 기간 동안에 산하기관의 평가가 도입된 것을 비롯하여 사장경영계약 이행실적 평가와 공공기관 혁신평가가 도입되었다. 또한 표에는 제시되지 않았지만 기금운용 실적평가도 도입되어 지금까지 운용중이다. IMF 시대를 거치면서 부각된 외부 이해관계자의 요구에 대응하려는 대외적인 노력과 근원적인 차원의 경쟁력을 점진 및 파악하는 것이 경영의 기본이라는 문제의식이 공유된 시점이었다는 사실을 입증하는 결과이다.

〈표 7-1〉 경영평가제도 변천연구의 세대별 요약

세대 구분	경영평가 1기	경영평가 2기	경영평가 3기	경영평가 4기
세대의미	평가제도 도입·정착	평가제도 확대·적용	평가모형 선진화 (글로벌화)	평가모형 효율화 (특성화)
운영년도	1983~1998년	1999~2006년	2007~2010년	2011년 이후
관련법령	정부투자기관 관리기본법	정부투자기관 관리기본법 정부산하기관 관리기본법 ('04~'06)	공공기관의 운영에 관한 법률 ('07 이후)	공공기관의 운영에 관한 법률

〈표 7-1〉의 계속

세대 구분	경영평가 1기	경영평가 2기	경영평가 3기	경영평가 4기	
투자기관 평가	'83 경영실적 평가 '85 평가모형 정착	평가모형 초기 모형 개선	공공기관 통합평가 ('07 이후)	공공기관 통합평가	
산하기관 평가	-	산하기관 평가도입 ('04~'06)	공공기관 통합평가 ('07 이후)		
기관장 평가	-	투자기관 사장실적 평가도입	공공기관 사장실적 통합평가 ('07 이후)		
상임감사 평가	-	-	상임감사 평가도입 ('07 이후)	상임감사 평가정착	
자율기관 평가	-	-	자율기관 시범평가 ('10)	자율기관 평가도입 ('11)	
공공혁신 평가	-	공공기관 혁신평가 ('00~'06)	-	-	
공공기관 평가 모형	평가 모형	'85년 모형 적용	초기모형 개선	통합모형(MB모 형) 적용	통합모형 단순화
	평가 대상	투자기관 12~25개	투자기관 13~14개 산하기관 75~87개	공기업 21~24개 준정부 75~87개	공기업 21개 준정부 79개
	평가 부문	종합경영, 주요 사업, 경영관리	종합경영, 주요 사업, 경영관리	리더십/전략, 경영시스템, 경영성과	리더십, 주요 사업, 경영효율, 경영성과
	지표수	13~58개	22~37개	22~34개	16~19개
	평가 등급	계량지표: 5~9등급 비계량: 3~9등급	계량지표: 9등급 비계량: 9등급	계량지표: 6등급 비계량: 6등급	계량지표: 7등급 비계량: 7등급
	계량 가중치	45점~70점	32점~55점	35점~55점	60점
	비계량 가중치	30점~65점	60점~75점	45점~65점	40점

경영평가 3기는 출발점부터 공공기관 경영평가제도 자체의 선진화 혹은 글로벌화에 대해서 강력한 주문이 있었다. 단순한 혁신 개념에서 진일보하여 진정한 글로벌 스탠더드를 지향하고 공공기관의 선진화의 우수사례를 발굴하려고 노력했던 기간이었다. 이러한 시대적 요구에 부응하기 위해서 경영평가모형도 경영품질의 글로벌 스탠다드로 알려진 말콤 볼드리지 모형을 벤치마킹하기에 이르렀고 선진화 노력에 대한 구체적인 평가내용을 포함시켜서 공공기관의 자체개혁에 박차를 가하였다. 상임감사평가가 이 기간에 도입되었고 자율기관을 시범적으로 지정하여 평가의 부담을 줄이고 권한을 위임하는 평가제도의 탄력적 운영도 일부 시도되었다. 공공기관 경영평가가 계획 - 집행 - 성과에 근거한 경영실적 관리로 이어져야 한다는 환류기능 강화에 기여하였으며 우수기관에 대해서는 보다 유연한 평가제도의 적용을 검토할 필요가 있음도 부분적으로나마 그 타당성을 확인할 수 있었다.

마지막 4기는 현재 진행되고 있는 공공기관 경영평가체계를 의미하는 것으로서 공공기관의 특성을 반영할 수 있는 '맞춤형 평가' 개념이 대두된 세대다. 사업의 다각화와 재무건전성 등에 대한 국민적 우려와 공감대에 적합한 평가제도가 발전시키려고 노력하는 시점이라고 볼 수 있다. 평가제도의 효율화, 단순화, 특성화를 목표로 공공기관 경영평가제도를 한 단계 업그레이드하려는 집중적인 노력이 2011년 평가지표라고 볼 수 있다. 다만, 경영평가제도의 지속성을 감안하여 볼 때, 4기에 적용될 평가모형 역시 개선과 조정을 통해서 시대적인 요구를 선도하는 기능으로 진화되어 나아가야 할 것이다.

공공기관 경영평가 세대 구분이 경영평가 모형의 변천사에 미친 영향도 표에 핵심사항 중심으로 요약 정리하였다. 평가모형은 투자기관과 산하기관 별도 모형에서 통합모형으로 발전하였고 이러한 현상은 기관평과와 기관장평가에도 해당된다. 통합모형 개발과 적용을 통해서 경영평가 4기에는 평가의 부담을 줄이면서도 조직 구성원 전체를 평가하는 방식을 채택하고 있다. 평가지표 수, 평가 부문,

가중치 등은 시대적인 요구에 대응하는 과정에서 적정 균형을 찾아가고 있는 것으로 판단된다. 따라서 공공기관 경영평가 최적모형에 대한 방향제시는 4기 모형이 어느 정도 적용된 시점 이후에 가능할 것으로 판단된다.

II. 경영평가제도 합리화를 위한 정책과제

우리나라 공공기관 경영평가제도의 제도 형성 및 변천 과정을 체계적으로 분석하는 과정에서 반복적으로 대두되고 있는 핵심과제들을 확인할 수 있었다. 이들 모두 당시로서는 시대적 혹은 환경적 요인을 고려한 집단 의사결정을 통해서 결정되었으며 나름 평가제도 발전에 기여해 왔다고 볼 수 있다. 본 연구의 결과를 정리하면서, 향후 지속적으로 연구 및 개선되어야 할 일곱 가지 핵심과제를 제시하면 다음과 같다.

1. 공기업과 준정부기관 경영평가제도의 통합·분리 문제

연혁적으로 보면 공기업과 준정부기관의 경영평가제도는 각각 독자적으로 도입되고 발전되어 왔다. 그러다가 2007년 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 2008년 경영실적평가 때부터 공공기관 경영평가제도로 통합되었다. 경영평가모델과 평가기준 및 평가방법이 일원화되었고, 경영평가단의 구성 및 운영도 통합 개념에서 운영되었다.

공기업과 준정부기관의 경영평가가 공공기관 경영평가제도로 통합 일원화됨으로써 벤치마킹 범위 확대, 평가의 효율성 제고, 경쟁성의 확대 등의 측면에서는 긍정적인 개선 효과를 거두었다. 그러나

공기업과 준정부기관 간에는 설립 목적과 대상 사업의 특성, 대정부 관계 등에서 본질적인 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 공기업과 준정부기관의 평가지표, 평가기준 및 평가방법을 표준화하는 것은 평가의 형평성 측면에서 구조적인 문제점을 유발할 수 있다. 예를 들어, 공기업·준정부기관에 공통적으로 적용되는 경영평가체제로 인해 규모가 작은 준정부기관으로부터 평가부담이 가중되어 평가제도가 오히려 업무 부담으로 작용한다는 불만이 표출되었다. 이로 인해 공공기관 인력 규모를 기준으로 중소형기관을 별도로 선정하여 계량평가만을 실시하는 평가방식이 도입되었고, 그 대상 기관이 점차 확대되면서 준정부기관에서는 경영평가의 실효성이 약화되는 결과가 발생하고 있다. 이러한 문제는 공공기관의 지방 이전과 맞물려 평가제도의 효율적 운영에 대한 다양한 요구가 표출될 것으로 예상되는 상황이다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 공기업과 준정부기관 경영평가제도를 지금과 같은 통합 모델로 계속 유지할 것인가에 대한 체계적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 만일 통합 모델을 계속 존속시킬 경우에는, 공기업과 준정부기관의 특성을 차별적으로 반영할 수 있는 지표체계를 구축하기 위한 노력을 보다 적극적으로 전개할 필요가 있다.

2. 기관평가와 기관장평가의 통합·분리 문제

공공기관 경영평가제도는 그동안 조직 내 평가대상자와 관련하여 기관과 기관장의 경영성과를 이원적으로 구분하여 평가해 왔다. 그러나 공공기관 경영실적평가제도, 즉 기관평가도 당초 경영진의 노력을 통한 경영성과를 측정하는 데 목적을 두고 도입된 제도라는 점에서 볼 때, 기관평가와 기관장평가를 궁극적으로는 통합·일원화시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

두 제도 모두 공공기관의 책임경영을 확보하기 위한 제도적 장치

이고, 경영성과 평가를 통해 공공기관의 대리인 문제와 효율성을 제고하는 데 그 목적이 있다. 하나의 기관을 대상으로 두 가지 평가를 동시에 실시하는 것은 중복적인 노력이 투입될 수밖에 없다. 따라서 경영평가제도의 유효성을 높이기 위해서는 기관평가를 중심으로 두 제도를 점차 통합·일원화시켜 나가야 할 것이다. 왜냐하면 기관장 개인의 평가만으로 경영평가제도의 당초 목적을 추구하는 데는 한계가 있기 때문이다.

최근, 기관평가지표 중에서 기관장의 경영성과와 긴밀하게 연계되어 있는 리더십지표를 선별하여 기관장 평가지표로 활용되고 있으므로 이러한 발전방향을 더욱 정교하게 검토하고 분석하여 경영실적보고서 작성, 경영실적평가 보고서 작성, 평가결과 피드백 등의 분야에서 제도운영의 수준을 향상시켜 나가야 할 것이다.

3. 경영평가 대상 기관의 범위와 분류 문제

현행 경영평가제도의 적용 대상 공공기관은 점진적으로 확대되고 있는 추세이다. 2004년도에 산하기관이 평가제도 대상 그룹으로 포함되면서 제도 운영의 폭이 넓어졌고 이러한 추세는 2007년 공기업과 준정부기관이 통합 운영되면서 더욱 강화된 것으로 국민에게 비쳐지고 있다. 최근, 지경부 산하 발전자회사도 평가에 포함하는 것으로 결정되어 과연 어느 범위까지 경영평가를 적용하는 것이 바람직한가에 대한 질문이 대두되고 있다. 또한, 지속적으로 우수한 성적을 거두는 기관도 매년 유사한 평가를 받는 것이 과연 효과적인가에 대한 의구심도 반복적으로 제기되는 상황이다. 이에 대응하기 위해서, 평가제도 운영에 따른 투입 노력과 효과를 감안하여 적용대상 범위 설정에 대한 체계적인 검토를 강화시킬 필요가 있다.

또한, 평가유형 분류의 합리성도 계속 개선되어야 할 중요한 이슈에 포함된다. 왜냐하면 평가유형이 기관 특성을 반영한 경영평가지표체계(평가지표의 구성, 계량 대 비계량지표의 가중치 배분, 개별

지표의 가중치 설정 등)를 개발하기 위한 준거집단이 되기 때문이다. 기관 상호간 벤치마킹과 경쟁관계 형성은 물론 경영평가 결과의 비교 가능성과 공정성 확보에 있어 중요한 요소이므로 피평가기관의 큰 관심사로 작용하고 있다. 공기업과 준정부기관의 평가유형 분류가 내포하고 있는 이러한 요소들을 효과적으로 활용하고 관리하기 위해서는 다음과 같은 착안점에 따라 평가유형을 체계적으로 분류하는 것이 중요하다.

첫째, 경영평가 결과에 영향을 미치는 사업특성, 산업 성숙도 또는 사업 성장성, 기관 규모 등 평가대상 기관의 환경변수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 효과적으로 통제함으로써 평가의 형평성을 확보할 수 있도록 평가유형을 구성해야 한다.

둘째, 동일 평가유형에 속하는 기관 상호간에 적절한 경쟁관계를 형성하는 한편 경영평가 결과의 비교 가능성을 확보할 수 있도록 평가유형을 구성해야 한다.

셋째, 동일 평가유형을 대상으로 하나의 경영평가단을 구성하여 운영할 수 있도록 평가유형별 기관구성 규모가 적정하게 설정되어야 한다.

4. 평가지표체계의 특성화와 표준화 문제

공공기관의 평가유형 분류가 의미를 갖기 위해서는 평가군별 사업특성을 반영한 평가군 고유지표의 개발, 지표별 가중치 배분의 차별화 등을 통해 평가군별로 상이한 경영여건과 사업 특성, 기관의 규모, 산업의 성숙도 또는 사업의 성장성 등 평가대상 기관의 환경변수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 효과적으로 통제 또는 차단할 수 있는 경영평가지표체계(평가지표의 구성, 계량 대 비계량지표의 가중치 배분, 개별 지표의 가중치 설정 등)를 구축하는 것이 필요하다.

다양한 성격의 공공기관을 평가하여 비교할 수 있도록 하기 위해

서는 지표체계가 일관성과 보편성을 갖추는 것이 필요하다. 공공기관별로 경영평가지표가 서로 다르거나 개별 공공기관의 특수성을 반영하기 위한 경영평가지표의 가중치가 높을 경우에는 공공기관 상호간 또는 평가유형 간 경영실적 비교평가 등 일관성 있는 평가를 하기가 어렵게 된다. 따라서 모든 기관에 공통적으로 적용할 수 있는 경영평가지표체계는 평가 결과의 비교가능성 확보와 경쟁 확대에 기여할 수 있다. 또한 경영평가제도 운영의 투명성과 효율성 확보에도 나름대로 기여할 수 있는 부분이 있다.

경영평가지표체계의 표준화가 가장 부각되었던 시기는 경영평가 3기로서 MB 모델 개념하에 평가지표별 세부 평가 내용과 가중치 배분이 표준화되어 거의 모든 기관에 적용되었다. 실질적인 경영실적인 기관의 특성을 반영하여 추진할 수 있지만 경영개선의 방향은 경영의 글로벌 스탠더드를 추구하는 것이 바람직하다는 판단에서 추진되었다. 이처럼 공기업과 준정부기관 경영평가지표체계를 표준화하는 것은 경쟁 대상 그룹을 확대하고 경영평가의 객관성을 확보하는 데 유리할 수 있다.

그러나 경영평가지표체계의 표준화는 경영평가의 적실성과 타당성 확보 및 평가의 공정성과 공평성 확보 측면에서 약점을 보여주었다. 특히, 경영평가제도 설계 과정에서 준수해야 할 가장 핵심적인 지도 원리인 경쟁성 확보와 관련하여 결정적인 약점을 안고 있다. 공기업과 준정부기관 상호간 경쟁성을 확대하고, 이를 공공기관들이 긍정적으로 수용할 수 있도록 하기 위해서는 기관의 특성에 부합하는 차별화된 맞춤형 평가지표체계를 설계하여 평가의 공정성과 형평성을 확보하는 것이 중요하다.

5. 경영평가모형 정립과 지표체계 간소화 문제

공공기관 경영평가제도의 지향점은 경영평가 모형(Model)이 추구하는 가치와 목표에 의해서 결정된다. 경영평가 4기를 거치면서,

MB 모델을 기반으로 평가되었던 시기를 제외하고는 평가모형에 대한 개념 정립과 공유가 제대로 이루어지지 못하였다. 즉, 평가모형을 통해서 평가단이나 피평가기관이 추구해야 할 가치창출 목표나 업무추진 방식에서의 ‘공통의 언어’가 명확하게 제시되지 못하였다. 단순히 평가부문을 제시하고 전년도 대비 개선, 시스템 구축, 경영효율화 등과 같이 복합적으로 해석될 수 있는 접근방식은 경영평가의 궁극적인 목적인 공공기관의 경쟁력 향상과 국민경제 기여 노력을 지원하는 데 한계가 있다. 평가유형별 특성을 반영하면서도 경영평가가 지향하는 비전과 목표를 모형을 통해서 공유 및 전파시켜야 할 것이다.

경영평가지표의 간소화 혹은 세분화 문제는 평가모형의 개발 철학에 근거하여 구체화될 수 있다. 물론, 평가 관련 부담을 줄이기 위해서는 평가지표체계와 평가내용의 간소화를 확보해야 한다. 그러나 이미 지난 28년간 평가제도의 적용에 의해서 지표체계는 상당부문 최적화된 상태에 도달하고 있으며 지표 수정 및 개선 작업 역시 다양한 이해관계자의 의견수렴을 근거로 이루어지고 있다. 이제는 공공기관들이 ‘평가받고 싶은 사항’과 공공기관 경영평가의 목적을 감안하여 ‘평가해야 할 사항’을 엄격하게 구분하여 평가모형을 먼저 정립하고 그러한 관점에서 평가지표와 세부내용 설계가 순차적으로 수정·보완되어야 한다.

한편 김대중 정부 이후부터 공공기관 경영평가제도가 경영혁신을 촉진하고, 향도하기 위한 수단으로 적극적으로 활용되어 왔다. 이 과정에서 특정 제도 개선 또는 도입에 관련된 일명 ‘정책지표’가 다수 개발되어 평가에 활용되어 왔다. 이러한 정책지표의 개발 및 활용은 공공기관의 도구적 목표 달성을 촉진하는 효과를 거둘 수 있을지는 모르지만, 공공기관의 고유한 설립목적 중심의 경영성과 제고 수단인 경영평가제도의 본질을 훼손하는 역기능이 초래될 수 있다. 정책지표의 수나 가중치가 높아지게 되면 경영평가제도가 긴급 현안과제 해결을 위한 도구로 활용되는 나머지 평가의 일

관성을 잃게 될 수도 있는 것이다. 따라서 공공기관의 도구적 목표 달성을 촉진하기 위해 개발된 '정책지표'는 가급적 최소화하는 것이 바람직할 것이다.

6. 평가제도의 객관성 확보 문제

공공기관 경영평가를 실시함에 있어서는 평가지표와 평가내용 등을 평가자나 평가시점의 상황에 따라 주관적으로 해석·적용하지 않아야 한다. 또한 실제의 경영실적과 평가 결과가 일치·부합하여야 한다. 이를 통해 경영평가의 객관성을 확보하고 공공기관의 예측가능성을 제고함으로써 경영평가에 대한 공공기관의 수용도와 경영개선 노력을 극대화할 수 있어야 한다.

그동안 경영평가의 객관성 확보를 위해 반복적으로 제기되어 왔던 과제 중의 하나는 계량지표의 비중을 확대하는 것이었다. 계량지표의 가중치를 확대하는 것은 일견 평가의 객관성 확보와 평가 작업의 단순화에 기여할 것으로 기대되지만 경영평가의 본질을 약화시키는 요인으로 작용할 수도 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 경영평가는 감사와 달리 경영개선에 기여할 수 있는 수단이라는 점을 중시해야 한다. 즉, 경영컨설팅 기능으로 연계될 수 있는 미래지향적인 평가작업이 될 수 있도록 지속적인 노력을 하는 것이 더욱 중요하다. 따라서 경영평가의 객관성 확보는 단순히 계량지표의 가중치 상향 조정 노력에만 초점을 맞출 것이 아니라 비계량 평가지표의 타당성 개선, 착안사항 체크리스트 개선, 평가위원 평가방식의 신뢰성 향상 등 다양한 관점에서 종합적인 점검 및 보완이 이루어져야 할 것이다.

7. 경영평가제도 환류체계 재정립 및 국제화 문제

경영평가제도가 성공적으로 정착됨에 따라서 정부, 국회, 감사원,

공공기관 등은 물론 시민단체나 학계에서도 공공기관 경영평가 과정과 평가보고서 공유에 대한 관심이 고조되고 있다. 최근에는 다양한 이해관계자가 복합적인 목적을 가지고 경영평가제도에 직간접적으로 영향을 미치려는 시도를 하고 있으며 그러한 노력이 개별적인 것인지 아니면 조직을 대표하는 활동인지를 구분하기가 어려운 경우가 발생하고 있다. 자칫 평가 관련 당사자의 가외적 노력과 부담으로까지 작용할 가능성이 증대되고 있다. 이러한 잠재적 손실과 리스크에 선제적으로 대응할 수 있도록 경영평가제도의 환류체계를 재정립하여 목적(what), 수단(how), 그리고 시기(when)에 대해서 투명하게 관리하고 이해관계자의 요구사항을 파악하여 공식적이고 합리적인 참여와 모니터링 활동으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

이러한 시대적 요구에 대응하기 위해서, 2009년도부터 ‘공공기관 경영평가시스템’을 구축 및 운영하기에 이르렀다. 경영평가 정보 수집, 평가내용 및 결과 등이 체계적으로 축적되고 관리되기 시작한 것으로 볼 수 있지만 아직 그 활용도는 기대에 미치지 못하는 수준이다. 향후 IT 기반 경영평가 지원시스템을 더욱 활성화시켜서 경영평가 경험과 프로세스 특성을 주요 이해관계자와 공유하고 의견을 수렴하는 핵심채널로 발전시켜나가야 할 것이다.

또한 경영평가제도가 국제적으로 벤치마킹 대상이 되는 사례가 반복적으로 발생하고 있으므로 각국의 요구에 대응하는 방식이 아니라 보다 장기적인 관점으로 베스트 프랙티스 모델(Best Practice Model) 확보 및 공유시스템을 구축하여 전향적인(proactive) 차원에서 준비할 시점이라고 판단된다. 곧 공공기관 경영평가제도가 30주년을 맞이하게 되므로, 때를 맞추어 평가모델, 적용 프로세스, 실적 관리 및 환류시스템에 대한 공공부문 지식서비스 국제화에 대비할 필요가 있다.

참고문헌

- 공기업·준정부기관 경영평가단, 「경영평가편람 개선 워크숍 자료」, 2011.
- 곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과」, 『공기업 논총』, 2003, pp. 49~91.
- 경제기획원, 『공기업백서』, 1988.
- 기획예산처, 『한국의 재정 : 어제 오늘 그리고 내일』, 2007.
- 김관석, 「정부산하기관의 실태와 관리효율화 방안 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 제13권 제4호, 2003.
- 기획재정부, 『공공기관 경영자율권 확대 4개 시범기관 추진 동향 (2010.08.04)』, 2010. 8.
- 김계수, 「공공부문에서 MB모형을 이용한 품질경영 인과모형의 구축에 관한 탐색적인 연구: 자치행정부문을 중심으로」, 『한국경영과학회지』, 2002, pp. 41~57.
- 김소연, 「공공부문의 성과평가기준에 관한 연구」, 학위논문(석사), 1992.
- 김익수, 「공기업 경영평가제도의 의의」, 『감사』, 1987, pp. 34~40.
- 김일섭, 「정부투자기관 경영평가제도의 유효성 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1991.
- 김지영·허경선, 『공공기관 경영자율권 확대사업 성과분석』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2010.
- 김진희, 「현행 정부투자기관 경영평가제도의 발전방향에 관한 연구」, 『고속도로 45』, 1992, pp. 29~47.
- 김형철, 「정부출연연구기관 평가모형 정립과 평가요소 개발에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 나 영, 「BSC개념에 의한 정부투자기관 경영평가지표간의 인과관계」,

- 『회계저널』, 2003, pp. 133~162.
- 박석진, 「정부투자기관의 효율성 측정을 위한 DEA 분석」, 『세무대학조세문제연구소 학술연구 논문집』, 1999, pp. 327~359.
- 박석희, 「정부투자기관 경영평가제도 20년의 조망과 변천과정 분석」, 『공기업 논총』, 2003, pp. 11~47.
- 배상석, 「효율성과 효과성을 통한 공기업 경영평가지표의 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 1996.
- 선우석호·곽채기, 「공공기관 임원직무평가제도 운영방안 연구」, 한국기업지배구조개선지원센터, 2006.
- 송대회, 「공기업 경영평가제도의 회고와 발전 방향」, 『공기업 논총』, 2003, pp. 1~10.
- 송희준, 「정부산하기관 경영평가의 제도화 분석」, 『한국정책학회보』, 2004, pp. 73~93.
- 신열·오철호, 「지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로」, 『충북개발연구』, 2002, pp. 15~33.
- 오승석, 「공기업 경영성과평가를 위한 장기성과지표 및 지표간 가중치 배분에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1983.
- 오연천·곽채기, 「정부투자기관 경영평가제도의 개선 방안」, 『공기업 논총』, 2003, pp. 123~154.
- 유금록, 「지방공기업의 효율성 평가: 서울시 시설관리공단에 대한 비방사적 자료포락분석모형의 적용」, 『정책분석평가학회보』, 2009, pp. 73~98.
- 유승현, 「공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008년도 평가결과를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 2010, pp. 171~202.
- 유효석, 「공기업의 경영효율성 제고방안에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 1994.

- 윤수재·이혜승, 「효율적인 지방공기업 평가모형 정립을 위한 서설적 연구」, 『2008년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2008, pp. 4~756.
- 윤태범·김효경·유효정, 「공공기관 경영평가제도 변천과정 연구」, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2010.
- 윤행순, 「공기업 관점에서 조망한 경영평가제도 개선방안」, 『공기업 논총』, 1998, pp. 51~61.
- 이만우·조택·박영범·오철호·박순애, 『공공기관장 경영계획이행 실적 평가제도 개선』, 기획재정부 용역보고서, 2009.
- 이상복, 「정부투자기관 경영평가제도에 관한 연구」, 『한국경영과학회지』, 2002, pp. 1~162.
- 이은수, 「정부투자기관 경영평가 제도에 관한 연구 : 평가지표와 평가결과의 관계분석을 중심으로」, 한양대학교 경제대학원 석사학위논문, 2003.
- 이재용, 「중앙행정기관 평가를 위한 평가준거와 평가지표체계 개발에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995.
- 이태진·오세진·박순애·이태호, 「공공기관장 경영계획서 이행실적 평가매뉴얼」, 기획재정부 용역연구보고서, 2008.
- 이형우·임동환, 「BSC의 관점에서 공기업의 성과평가지표 개선에 관한 연구」, 『부동산학보』, 2005, pp. 219~236.
- 이환범·송건섭·김병문, 「지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정」, 『한국사회와 행정연구』, 2005, pp. 1~499.
- 장광명, 「한국공기업의 경영평가제도에 관한 연구」, 연세대학교 석사학위논문, 1987.
- 정재철, 「공기업 관점에서의 경영평가제도 개선방안」, 『공기업 논총』, 1998, pp. 63~74.
- 제갈돈·송건섭, 「지방공기업 경영혁신을 위한 통합성과평가모형 구축방안」, 『정책분석평가학회보』, 2009, pp. 87~115.

- 조 택, 「공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 2007, pp. 285~313.
- 최성락·박민정, 「공기업 경영평가제도의 성과분석」, 『행정논총』, 2008, pp. 183~208.
- 최흥석·김재훈·정재진, 「공공기관 경영성과 영향요인 분석」, 『2008년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2008, pp. 4~754.
- 한국공기업학회, 『우리나라 공기업 관리제도의 평가』, 2003.
- Joseph S. Wholey · Harry P. Hatry, “The Case for Performance Monitoring,” *Public Administration Review*, 1992, pp. 604~610.

부록: 공공기관 경영평가에 관한 선행연구 분석

본 연구는 지난 28년간에 걸쳐서 발달되어 온 공공기관 경영평가 제도의 변천과정에 대해서 다양한 시각의 분석과 해설에 초점을 맞추고 있다. 1983년도에 처음 정부투자기관 경영실적 평가제도가 도입된 이후 2011년 평가편람에서 적시된 평가내용에 이르기까지 평가제도 체계 전반에 대한 심층적인 고찰이 이루어졌다고 볼 수 있다. 여기서는 향후 본 연구결과를 활용하여 공공기관 경영평가제도 개선에 관련된 아이디어를 도출하거나 2년 후에 추진될 수 있는 평가제도 30년사를 준비하는 과정에서 참고할 만한 주요 선행연구를 요약하여 제시한다.

Wholey & Hatry(1992)는 효과적인 성과관리제도가 정부기관의 수준을 향상시키며 이로 인해 많은 정부 기관들이 유용한 성과관리체계의 개발에 몰두하고 있다고 주장했다. 이러한 관점에서 볼 때, 지난 28년간 기관의 책임성 확보 및 경영개선에 지속적으로 기여해 온 우리나라의 경영평가제도는 성공적인 성과관리체계로 평가할 만하다.

공공기관 경영평가제도에 대한 연구는 크게 6개의 분야로 나눌 수 있다. 경영평가제도의 발전방향 모색, 평가제도 개선, 평가모형 연구, 경영평가 효율성 분석, 경영평가 성과분석, 그리고 지표간의 영향 분석으로 구분되며 이들 연구주제와 핵심내용들이 <부표 1>에 제시되어 있다.

먼저 공공기관 경영평가제도의 재검토와 발전방향에 대한 연구들은 김익수(1987), 이상복(1988), 신열·오철호(2002), 송대희(2003), 박석희(2003) 등이 있다. 신열·오철호(2002)는 경영평가제도는 평가결과와 연결된 보상체계의 공정화를 통해 평가대상의 총체적인 경영개선을 유도하는 것이며 경영평가의 초점을 사업을 통

해 얻어진 산출만이 아니라 결과와 영향을 모두 고려하는 것에 맞추어야 한다고 하였다. 송대희(2003)는 공공기관 경영평가제도 도입 이후 경영 효율성 개선효과가 괄목할만 하였으며 세계은행이 개발도상국 공기업 경영효율을 증진시킨 대표적 사례로서 한국의 공기업 경영평가제도를 들었다고 했다. 박석희(2003)는 경영평가제도가 책임경영방식의 정착이라는 제도의 도입목적에 기여했는지 아니면 도입목적에 달성을 데 한계가 있었는지 판단하기 위해 경영평가제도의 20년간의 변천과정을 분석했고 경영평가제도가 도입목적에 맞도록 점차 개선되어 왔다고 보았다.

공공기관 경영평가제도의 개선 분야는 평가방법과 지표개선에 대한 연구가 주를 이룬다. 정재철(1998)은 현재의 평가방법이 기관별 특성이 반영되지 못하여 객관성 있는 평가결과의 도출에 실패하고 있으며 평가지표 간 중복평가가 이루어진다는 문제가 있기 때문에 전략경영지표를 삭제하고, 인사, 조직, 보수 부문을 공기업 경영혁신 계획의 실천 노력으로 대체해야 한다는 개선안을 제시했다. 윤행순(1998)은 공기업의 경영효율 향상을 위해 경영평가제도의 개선 이외에 내부적 문제해결 및 관리방식의 변화가 함께 이루어져야 하며 경영 효율성 평가는 종합경영효율을 통해 할 수 있다고 했다. 오연천·곽채기(2003)는 경영평가시스템의 근본적인 개선을 위해 BSC 모델, 말콤 볼드리지 품질경영모델(MB 모델) 등의 체계적인 수용을 통한 평가부문과 지표 간의 인과관계를 확보할 것을 제시했다. 이형우·임동환(2005)은 BSC적 관점에서 공기업 평가지표체계를 분석한 결과 내부 프로세스적 관점에 치중하고 있으며 재무건전성도 낮게 나타났음을 알 수 있었다. 따라서 BSC적 관점에 의한 평가지표체계의 재설계를 통한 공기업의 효율성 향상을 주장했다. 종합경영, 주요사업, 경영관리로 이루어졌던 종전의 공공기관의 경영평가부문은 2008년부터 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 세 부문으로 구성되었다. 이에 대해 조택(2007)은 현행 평가체계가 종전의 평가체계에 비해 논리적 연계를 강화했으나 주요 사업 관련지표에 관해서는

경영시스템 부문에는 비계량지표로, 경영성과 부문에는 계량지표로 설정되어 있어 이들 간에 대응관계에 관한 문제가 남아 있다고 했다.

공공기관 경영평가 모형에 대해서는 윤수재·이혜승(2008)은 조직관리역량, 조직성과, 만족도로 종합적으로 평가할 수 있는 효율적인 지방공기업 평가모형을 제안했다. 관리역량의 평가요소로는 인적자원관리, 프로세스, 리더십, 재무관리, 파트너십이 있으며 만족도의 평가요소로는 만족도 측정 및 만족도 개선 노력이 있다. 제갈돈·송건섭(2009)은 BSC 관점별 통합성과평가모형의 기본 틀을 제시하고 지방공기업의 BSC 관점별 세부 평가지표를 책임경영, 경영관리, 고객만족의 공통지표와 개별지표인 사업운영으로 분류하고 그에 따른 세부평가지표를 형성했다. 또한 지방공기업의 효율성 평가에는 DEA의 이용이 유용하며 DEA 모형의 적용을 위해 투입요소를 직원 수, 노동가격, 총비용, 물적자본가격으로, 산출요소를 자기자본, 자기자본비용, 수익, 수지비율로 구성했다. 변종국(2010)의 연구에서는 공기업의 경영 상태는 재무제표를 통해 평가될 수 있으며 시장평가지수(MPI)와 상대평가지수(RPI)를 구하고 그 결과를 종합하여 경영성과지수(MSI)를 구함으로써 공기업 내에서 상대적인 우위를 알 수 있었다.

공공기관의 효율성 평가에 관한 연구로는 유효석(1994), 배상석(1996), 박석진(1999) 등이 있다. 이환범·송건섭·김병문(2005)은 DEA모형에 의해 (도시)개발공사의 효율성을 측정했다. 유금록(2009)은 노동과 자본을 투입요소로 안정성비율과 수익성비율을 산출요소로 방사적 자료포락분석모형과 비방사적 자료포락분석모형을 이용하여 서울특별시 시설관리공단 효율성을 측정했다. 그 결과 방사적 모형에서는 성북구 시설관리공단이, 비방사적 모형에서는 성동구 시설관리공단이 가장 비효율적인 것으로 나타났다. 조택·송선하(2010)는 경영평가제도가 준정부기관의 경영 효율성에 미친 영향을 측정하는 데 있어 조직관리, 인사관리, 재무관리를 종속변수로 사용했다. 그 결과 경영평가제도가 조직관리 효율성과 인사관리 효

율성에 긍정적 영향을 미쳤으나 재무관리 효율성에는 유의미한 영향이 나타나지 않았음을 알 수 있었다. 이승용(2010)은 비율분석에 의한 공기업의 효율성 평가를 한 결과 2002년을 제외하고 연도별로 효율성이 점점 개선되고 있는 것으로 나타났다. 인건비, 자본을 투입변수로, 매출액과 영업이익을 산출변수로 선정하고 DEA 분석을 통해 효율성을 측정한 결과 2000년대에는 2003년까지 하락하다가 2004년에 상승한다는 것을 알 수 있었다.

공공기관 경영평가의 성과분석에 대해서 광채기(2003)는 공기업의 경영평가제도가 고객만족도, 노동생산성, 경영성과의 향상에 기여하고 있다는 것을 밝혀냈다. 최성락·박민정(2008)은 연도별 공기업 평가 결과에 실질적인 개선 효과를 확인하기 위해 해당 지표에 대한 평가를 수행했다. 분석 결과 공기업 평가제도는 전반적으로 평가 부문의 향상 및 개선에 큰 효과를 내지 못하고 있는 것으로 나타났다. 경영성과에 대한 영향 요인 분석은 최흥석·김재훈·정재진(2008)의 연구에서도 이루어졌다.

공공기관 경영평가지표 간 영향분석 연구의 일환으로 김계수(2002)는 말콤 볼드리지 모형을 이용하여 공공부문의 품질경영 인과모형을 구축한 결과 리더십이 고객시장지향과 경영성과를 포함한 전 분야에 유의한 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 이준수(2011) 또한 말콤 볼드리지 모형을 기반으로 2009년도 경영평가의 평가 범주 간 상관관계를 분석한 결과 리더십, 전략, 주요 사업활동, 경영 효율화 범주 간 높은 상관관계가 있음을 밝혀냈다. 유승현(2010)은 리더십·전략(계획), 경영시스템(집행), 경영성과(결과)의 경영과정 항목별 점수 간 상관관계 분석을 통해 경영성과 항목과 리더십·전략 및 경영시스템 항목 간의 약한 연계성이 있음을 검증하고 계획과 집행이 제대로 수행하지 못함에도 불구하고 경영성과가 높음을 밝혀냈다.

이러한 선행 연구들로 공공기관의 경영평가제도의 변천과정과 경영평가체계의 실효성 확인이 가능하다. 선행 연구내용을 경영평가 시기와 정권의 변화를 중심으로 요약 정리하면 다음의 표와 같다.

〈부표 1〉 공공기관 경영평가에 관한 주요 연구주제 요약표

세부 평가 내용	경영평가 시기									
	12대 전두환 '83 '84 '85 '86	13대 노태우 '87 '88 '89 '90 '91 '92 '93 '94 '95 '96 '97 '98 '99 '00 '01 '02 '03 '04 '05 '06 '07 '08 '09 '10 '11	14대 김영삼 문민정부	15대 김대중 국민정부	16대 노무현 참여정부	17대 이명박				
공공기관 경영평가 제도의 검토 및 발전방향	공공기관 경영평가제도의 의의 정부투자기관 경영평가제도									
공공기관 경영평가 제도의 개선 및 지표 개편	중요행정기관 평가지표체계 개발에 관한 연구 공기업 관점에서 경영평가제도 개선방안 공기업 관점에서 조망한 경영평가제도 개선방안 정부투자기관 경영평가제도의 실태와 개선방향에 관한 연구 한국공기업의 경영평가제도에 관한 연구									
공공기관 경영평가 모형	정부투자기관 경영평가제도의 주요성 연구 정부출연연구기관 평가모형 정립 및 평가요소 개발 공기업의 경영효율성 제고방안									
공공기관 효율성 평가	공기업 경영평가제도 연구(효율성) 정부투자기관 효율성 측정을 위한 DEA 분석 공기업 경영성과관리, 평가표개발 지방공기업의 효율성 평가									
공공기관 경영평가 성과분석	공공기관의 장기성과지표 및 지표간 가중치배분 공공기관의 성과평가기준에 관한 연구 경영평가제도의 역할 및 운영 성과 공기업 경영평가 제도의 성과분석 공공기관 경영성과 영향요인 분석									
공공기관 경영평가 지표 간 영향 분석	공공기관에 MB모형 이용, 품질경영 인과모형의 구축 경영평가지표간의 인과관계(ESC 관점) 평가지표와 평가결과의 관계분석									

주: 이탤릭체는 학위논문임

<국문요약>

공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(Ⅱ)

장지인 · 광채기 · 신완선 · 오철호

본 연구는 1983년에 도입된 정부투자기관 경영평가제도가 시대를 거치면서 어떻게 공공기관 경영평가제도로 발전되어 왔는가에 초점을 맞추어 제도적 측면, 운영적 측면, 기능적 측면 등 다양한 시각에서 분석하였다. 특히, 공공기관 변천연구(I)에서 미처 다루지 못한 이슈들에 대한 사실 정보를 심층적으로 정리하는 것은 물론 그런 변천 과정이 필연적으로 진행된 배경을 설명하기 위해 노력하였다. 그럼으로써 연구 결과가 향후 경영평가제도 개선과정에서 활용될 수 있는 중요한 정책정보를 제공할 수 있도록 하였다.

먼저, 전문가 그룹을 대상으로 한 면접을 통하여 현 공공기관 경영평가제도가 당초 도입된 모형에서 어느 정도 변천되었는가에 대한 기준점을 확보하였다. 연구 결과, 경영평가제도는 이미 제도 도입 2년 후인 1985년도부터 평가 방향, 평가지표 설계, 평가단 운영, 평가 결과 활용 등 핵심 부문에서 체계적으로 시작되었다. 이 과정에서 국제 전문가의 벤치마킹 지원과 초기 평가단의 객관적인 평가와 피드백에 대한 탁월한 리더십이 크게 기여한 것으로 판단된다.

경영평가체계의 변천에 대한 조사·분석의 대상은 정부투자기관, 정부산하기관, 공기업·준정부기관으로 설정하였으며, 분석 관점은 경영평가제도의 법적 근거, 경영평가 프로세스, 경영평가 관리기구, 경영평가지표, 평가단의 구성 및 운영 등 종합적으로 이루어졌다. 또한 정부산하기관 평가제도가 도입된 배경과 준정부기관 경영평가제도로 발전하는 과정도 연구에 포함시켰다. 특히, 변천연구(I)에서 다루지 않았던 정부투자기관 사장경영계약 이행실적평가, 공기업·준정부기관 기관장평가, 그리고 자율경영기관 평가제도를 요약 정리

하였다. 그러한 제도의 도입배경과 변천과정을 공유함으로써 향후 발전방향을 모색할 수 있는 근거자료를 확보하려고 노력하였다.

경영평가제도 변천과정의 연혁적 특성을 보다 분명하게 분석하기 위하여 평가가 진행되어 온 지난 28년을 네 시대로 구분하였다. 즉, 경영평가 1기(1983~1998년), 2기(1999~2006년), 3기(2007~2010년), 그리고 4기(2011년 이후)에 대한 연대기적 변천 내용을 조사·분석하여, 각 시대별로 정부의 정책의도와 환경변화 및 평가단의 문제의식 등이 경영평가제도 변천에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았다.

경영평가 1기는 정부투자기관에 대한 경영평가제도를 도입하고 정착시킨 시기였다. 이 시대에서 개발 및 정착된 경영평가 모형이 2기 이후에도 제도개선의 근간이 될 정도로 명확한 논리적 근거하에 평가부문, 평가지표, 평가등급 등이 마련되었다. 오늘날 국제적으로 우수성을 인정받고 있는 공공기관 경영평가제도의 성공요소 중의 한 가지가 바로 제도도입 초기의 연구력과 실행력에 기인한다.

경영평가 2기는 평가제도를 확대·적용시킨 세대라고 평가할 수 있다. 이 기간 동안에 산하기관의 평가가 도입된 것을 비롯하여 사장경영계약 이행실적 평가와 공공기관 혁신평가가 도입되었다. IMF 시대를 거치면서 부각된 외부 이해관계자의 요구에 대응하려는 정부의 노력과 보다 근원적으로 기관경쟁력을 점검 및 파악하는 것이 경영의 기본이라는 문제의식이 반영된 시기로 이해된다.

경영평가 3기는 출발점부터 공공기관 경영평가제도 자체의 선진화 혹은 글로벌화에 대한 강력한 주문이 있었다. 경영품질의 글로벌 스탠더드로 알려진 말콤볼드리지 모형을 벤치마킹하기에 이르렀고 선진화 노력에 대한 구체적인 평가내용을 포함시켜서 공공기관의 자체 개혁에 박차를 가하였다. 상임감사평가가 이 기간에 도입되었고 자율기관을 시범적으로 지정하여 평가의 부담을 줄이고 권한을 위임하는 평가제도의 탄력적 운영도 일부 시도되었다. 공공기관 경영평가가 계획 - 집행 - 근거한 경영실적 관리로 이어져야 한다는

환류기능 강화에 기여하였으며 우수기관에 대해서는 보다 유연한 평가제도의 적용을 검토할 필요가 있음도 부분적으로나마 그 타당성을 확인할 수 있었다.

마지막 4기는 현재의 공공기관 경영평가체계를 의미하는 것으로서 공공기관의 특성을 반영할 수 있는 '맞춤형 평가' 개념이 대두된 시대다. 사업의 다각화와 재무건전성 등에 대한 국민적 우려와 공감대에 적합한 평가제도가 발전시키려고 노력하는 시점이라고 볼 수 있다. 평가제도의 효율화, 단순화, 특성화를 목표로 공공기관 경영평가 제도를 한 단계 업그레이드 하려는 집중적인 노력이 2011년 평가지표라고 볼 수 있다. 다만, 경영평가제도의 지속성을 감안하여 볼 때, 4기에 적용될 평가모형 역시 개선과 조정을 통해서 시대적인 요구를 선도하는 기능으로 진화되어 나아가야 할 것이다.

끝으로, 경영평가제도의 변천과정에 대한 분석 이외에 공공기관 경영평가제도의 형성 및 변천 과정에서 반복적으로 대두되어온 핵심 이슈(과제)들을 검토하였으며, 이들 과제에 내포된 정책적 시사점을 다음과 같이 제시하였다.

- ① 공기업과 준정부기관 경영평가제도의 통합·분리 문제
- ② 기관평가와 기관장평가의 통합·분리 문제
- ③ 경영평가 대상 기관의 범위와 분류 문제
- ④ 평가지표체계의 특성화와 표준화 문제
- ⑤ 경영평가모형 정립과 지표체계 간소화 문제
- ⑥ 평가제도의 객관성 확보 문제
- ⑦ 경영평가제도 환류체계 재정립 및 국제화 문제

<Abstract>

Changing Phases of the Evaluation Management System for Korea Public Institutions: Part II

Jang, Jee In · Kwack, Chae-Gi
· Shin, Wan Seon · Oh, Cheol Ho

This study intends to examine how the evaluation management system of government-invested institutions has evolved into that of public institutions since 1983. In so doing, this study tries to analyze various aspects of the evaluation system like institutional, managerial and/or functional one. In particular, this study is a follow-up to the previous study of changes in the evaluation management system and, thus, expands on it by adding in-depth factual descriptions and, more importantly, providing reasons (or inevitable factors) why certain changes might have happened over the period of institutional changes. Consequently, this study is expected to provide a set of policy-related information which can be of help in improving the evaluation system.

First of all, a reference point was set up which could enable us to see how much the current evaluation system has changed from the original one through a series of in-depth

interviews with a group of experts including a few participants involved in the earliest evaluation at the beginning. According to the results of analysis, the management evaluation system started to systematically develop such core elements as evaluation directions, designing evaluation indicators, operation of evaluation team and use of evaluation results since 1985, two years after its launching. It is worth noting that the objective evaluation and feed-back of earlier evaluation teams as well as strong support of international experts made a valuable contribution to the development of the evaluation system as it is.

This study includes government-invested institutions, government-affiliated institutions, state-owned enterprises and quasi-government institutions as subjects of analysis. A comprehensive analysis was made on several features like legal bases, evaluation processes, management tools for evaluation, evaluation indicators and management evaluation team. The Analysis also touched upon the backdrop of evaluating government-affiliated institutions and the process in which it had evolved into the evaluation of quasi-government institutions. In particular, this study examined other features like actual performance evaluation of management plan executed by institution heads, actual performance evaluation of management plan executed by institution heads of state-owned enterprises and quasi-government institutions and autonomous management institutions, which were not dealt with in the previous study. In so doing, this study tries to provide valuable information for feasible improvement of the management evaluation in the near future.

As a way of clarifying the chronologically distinctive features of institutional changes over the last 28 years, the time period was broken into four stages: Stage I (1983~1998), Stage II (1999~2006), Stage III (2007~2010) and Stage IV (2011~). In so doing, this study intends to examine how some critical factors (i.e. directions of government policies, changes in policy environment and feed-back from management evaluation team to name a few) might have affected changes in the management evaluation system for each stage.

Stage I was the period for initiating and laying a foundation for the evaluation of government-invested institutions. Some activities (e.g., classifying evaluation categories, developing evaluation indicators, grading methods, etc.) based on clear logics at Stage I made a significant contribution to improving Stage II. It was the strong commitment and research capability of those involved in Stage I that has made the management evaluation system of public institutions internationally renowned.

State II could be characterized as the period of expanding the evaluation system. During the period, the evaluation of government-affiliated institutions, the actual performance evaluation of management plan executed by institution heads and that of innovation in public institutions were newly included and implemented. This was due not only to an effort to appropriately respond to demands from outside stake holders but also to a government perception that competitiveness of public institutions ought to be the basic of management and, thus, it should be monitored and evaluated on a regular base.

Stage III was the period in which a strong demand was

made for globalization of the evaluation system from the start. For example, the Malcom-Boldridge model was benchmarked, and reforming public institutions was reinforced by including public institutions' efforts for globalization as part of the management evaluation. Furthermore, evaluation of standing auditors of public institutions was newly implemented. Likewise, some level of flexibility was added to the evaluation system by appointing autonomous institutions and reducing the burden of preparing for evaluation, not to mention delegating some of authorities. As a result, the management evaluation system could operate in terms of the life cycle of programs like planning-implementation- evaluation, which are interconnected as one cycle through reinforced feed-backs. Although tried as a demonstration, the newly implemented activities could provide some insights and factual data for government to come up with better ideas about how to manage institutions like autonomous ones.

Stage IV recognized the emergence of the so-called personalized (or tailor made) evaluation that could take distinctive features of individual institutions into consideration. This was when government needed to develop the evaluation system more relevant to strengthening business diversity as well as to public concern over the fiscal integrity of public institutions. This effort was the core of revising the 2011 evaluation indicators, which was expected to upgrade the then evaluation system in term of efficiency, simplicity and uniqueness. The evaluation model for Stage IV, however, needs to be kept evolving while considering sustainability of the evaluation system under the rapidly changing environment.

Finally, in addition to analyzing the process of changes in the management evaluation system, this study also examines a set of critical issues facing the evaluation system and offers a few suggestions as follows:

- ① Integration or separation of the evaluation system for state-owned institutions and quasi-government institutions
- ② Integration or separation of the evaluation system for public institutions and institution heads
- ③ Scope and categorization of public institutions for evaluation
- ④ Standardization and uniqueness (or differentiation) of evaluation indicators
- ⑤ Rebuilding evaluation models and simplifying evaluation indicators
- ⑥ Enhancing objectivity of management evaluation
- ⑦ Globalization and rebuilding the feed-back system of management evaluation

〈著者略歴〉

장지인

중앙대학교 경영학과 졸업
서울대학교 경영학 석사
미국 State University of New York 경영학 박사
현, 중앙대학교 경영학부 교수

곽채기

전남대학교 행정학과 졸업
서울대학교 행정학 박사
현, 동국대학교 행정학과 부교수

신완선

한양대학교 산업공학과 졸업
미국 University of Oklahoma 산업공학 박사
현, 성균관대학교 시스템경영공학과 교수

오철호

성균관대학교 졸업
서울대학교 행정학 석사
미국 University of Illinois-Urbana Champaign 정책학 박사
현, 숭실대학교 행정학부 교수

공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II)

2013년 2월 22일 인쇄
2013년 2월 28일 발행

저 자 장지인·곽채기·신완선·오철호

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

1338-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 연화디엔피

© 한국조세연구원 2013

ISBN 978-89-8191-638-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 12,000원

