

공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망

이원희·라영재(편)

목 차

서언	v
요약 및 정책적 시사점	vii
프롤로그	1
제1장 경영평가제도의 설계와 운영에 대한 회고: 주무부 공무원	7
● 공기업 경영평가제도의 태동(강봉균)	9
● 공기업 경영평가제도 도입 당시의 회고(김경섭)	13
● 국민의 정부 공기업 개혁을 회상하며(박종구)	19
● 2007년도 경영평가제도 개선방안의 주요 내용 소개(이후명)	25
● 공직자가 경험한 「경영평가제도」(윤석호)	33
제2장 경영평가제도의 설계와 운영에 대한 회고: 평가위원	55
● 경영실적평가제도의 태동(유훈)	57
● 공기업 평가의 옛 이야기(유성재)	65
● 한국 공기업 평가제도 도입과정과 초창기 운영경험(송대희)	73
● 정부투자기관 평가단(1992.10~1996.6) 회고(김세원)	91
● 인생의 보람을 걸었던 투자기관 평가(신준용)	101
● '정부투자기관 경영평가' 시기의 소회(임석식)	111
● 경영평가단 회고(김일섭)	119

- 경영평가를 회고하며(오연천) 127
- 공기업 경영평가의 회고(1992.2~2006.12)(장지인) 135
- 정부산하기관 경영평가의 회고와 전망(송희준) 143
- 정부투자기관 평가: 계량과 비계량 평가경험(정민근) 153
- 3년간의 정부산하기관 경영실적평가(조택) 163
- 기관장평가의 도입과 특징(조택) 171
- 소리 없이 위대함을 이끌대(신완선) 179
- 경영평가단 10년의 경험(김완희) 187
- 국제회계기준의 적용에 따른 공기업 계량성과 평가방법의 개선
(정대길) 197
- 공공기관의 '낙하산' 논란 상임감사 평가에 대한 단상(斷想)
(권선국) 205

제3장 경영평가제도의 역할과 성과에 대한 회고: 이해관계자 211

- 공기업 경영평가, 혁신의 강력한 동력이고 종합시험이다(오영교) 213
- 한국공항공사의 공기업 경영평가 활용(성시철) 227
- 어쩌면 그렇게 경영평가를 잘 받으세요?(이길재) 237
- 기로에 선 경영평가제도(김주영) 247
- 공공기관 경영평가 10년 경험의 회고, 그리고 비판적 문제의식
(박용석) 259
- 경영평가를 돌아보며(오철호) 269
- 경영평가를 통한 정부사업 이해(이민창) 281

제4장 경영평가제도의 발전 방향 289

- 공공기관 본질에 기초한 경영평가가 되어야(서종대) 291
- 경영평가는 평가의 목적에 충실하게: 체험 이야기(최봉환) 299
- 공공기관 '성급급 파티' 논란 해소와 평가의 신뢰성 확보(김기천) 307
- 공공성 평가 강화되어야 할 공공기관 경영평가제도(김철) 315

● 공공기관 경영평가의 정상화: 평가의 근본 취지에 충실해야 (이상철)	325
● 평가위원에 대한 평가가 필요(박진)	335
● 책임경영 제고를 위한 공공기관 경영평가제도의 개선(박정수)	341
● 공공기관의 자율성, 어떻게 확보할 것인가?(윤태범)	349
에필로그	363
부록	371
Abstract	379

서 언

우리나라에서 공공기관이 차지하는 비중이나 중요성은 매우 크다. 2013년 말 기준으로 종사자는 27만여 명이며, 30개 대표 공기업의 매출액은 153조원에 달한다는 점에서 국가경제에서 차지하는 비중이 결코 적지 않음을 알 수 있다. 물론 공공기관의 부채규모도 523조원에 달하고 있어서, 최근 부채관리가 강조되고 있다.

이와 같은 수치와는 별개로 우리나라의 공공기관이 수행하는 역할과 성과는 적지 않다. 예를 들어서 국민들이 누리고 있는 다양한 공공서비스들, 즉 전기, 수도, 도로, 가스 등 실생활에서 반드시 사 용해야 하는 보편적 서비스를 국민에게 부담이 되지 않는 낮은 요금으로 제공하고 있다. 뿐만 아니라 중소기업진흥공단, 한국가스안전공사, 코트라, 한국소비자원 등과 같은 공공기관들은 직접적 수익을 창출하지는 않지만, 국민경제, 기업활동, 소비자 안전을 위한 다양한 공공적 활동과 막대한 간접적 가치들을 창출하고 있다.

이 과정에서 공공기관의 역할과 성과, 경영에 대한 논란도 적지 않은 것이 사실이다. 위에서 언급한 성과와는 별개로, 공공기관들은 방만경영, 도덕적 해이, 부채와 관련한 비판도 받고 있다. 공공기관이 국민의 세금에 기반하여 설치, 운영되고 있고, 특히 법률적 근거로 안정적 지위를 갖고 있다는 점에서, 이와 같은 비판적 지적을 수용하고, 공공기관이 보다 공적인 책임성을 다할 수 있는 노력이 필요한 것은 사실이다.

이 때문에 정부에서도 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 다양한 노력을 하였으며, 이 중 가장 대표적인 것이 바로 경영평가제도이다. 공공기관 경영평가제도는 지난 1983년에 제정된 「정부투자기관관리기본법」을 통해서 근간이 형성되었으며, 이후 공공기관의 운영과 관련한 기본법이라고 할 수 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년 제정됨으로써 현재의 모습으로 발전하게 되었다. 공공기관에 대한 경영평가가 시행된 지 만 30년이 되었다는 점에서, 이 제도를 뒤돌아보고, 새로운 발전의 방향을 모색할 시기가 되었다고 할 수 있다.

본 보고서는 지난 30년 동안 공공기관 경영평가제도가 어떻게 변화하였으며, 변화과정에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면은 무엇인지, 그리고 공공기관의 발전에 어떻게 기여하였는지를 정리한 것이다. 이를 위하여 공공기관 경영평가에 참여하였던 평가위원, 관련 부처 공무원, 평가대상이 되는 기관의 기관장과 직원, 그리고 관련 외부 전문가 등 40여명의 다양한 관련자들의 의견을 정리하였다. 이것은 경영평가제도의 공과에 대한 객관적 평가를 위한 적절한 방법의 활용이라고 할 수 있다.

본 보고서를 위하여 한국방송통신대 윤태범 교수, 동국대 광채기 교수, 이화여대 박정수 교수, 조선대 이민창 교수가 전체적인 구성과 필자 선정, 집필체계, 원고정리 등을 담당하였으며, 내용과 관련하여 40명에 가까운 전문가들이 필자로 참여하였다. 30년이라는 긴 기간 동안 진행되었던 경영평가제도를 정리하는 것이 쉽지 않다는 점에서, 연구진과 필진의 노고에 감사한다. 그리고 이 보고서를 발간하기 위하여 연구원 내부에서 지원하여 준 이원희 소장, 김완희 소장, 라영재 팀장, 오연미 연구원에게도 감사를 표하고 싶다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며, 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2015. 9
한국조세재정연구원
원장 박형수

요약 및 정책적 시사점

본서의 내용은 크게 두 부분으로 구성하였다. 우선 제1부는 경영평가 30년을 회고하는 내용으로 구성하였다. 한국공기업학회에서 작성한 『정부투자기관경영평가제도 20년사』나 한국조세재정연구원에서 수행한 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구 등 기존의 연구서들은 경영평가지표, 평가방법, 경영평가단 구성 및 운영방법 등 주로 제도변천사를 다루고 있다. 이에 비해 본 연구는 경영평가제도의 설계 및 운영 과정에 직접 참여한 다양한 주체들의 생생한 경험을 담아내는 것을 목적으로 하였다. 공공기관 경영평가 30년의 회고담 작성 주체는 경영평가제도의 설계 및 운영 과정에 참여한 주무부의 담당 공무원과 경영평가단의 평가위원, 그리고 경영평가제도의 역할과 성과에 대한 공공기관장과 임원, 공공기관의 노조, 경영평가위원 등으로 설정하였다.

경영평가제도 설계 및 운영 과정에 참여한 핵심 주체는 그동안 정부투자기관 경영평가제도와 공공기관 경영평가제도를 운영하여 왔던 주무부(경제기획원, 재정경제원, 기획예산처, 기획재정부)의 담당 공무원과 경영평가를 직접 실시한 경영평가단의 평가위원들이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 1984년부터 2013년까지 30년 동안에 경영평가제도의 설계 및 운영 과정에 참여한 주무부처의 담당 공무원과 경영평가단의 단장과 간사의 회고담을 집필하였다. 주

무부처의 공무원과 경영평가단의 평가단장과 간사는 본인이 경영평가제도의 설계 및 운용 과정에 참여했던 시기에 수행한 역할이나 경험하였던 에피소드 등을 중심으로 경영평가제도의 설계 및 운용 관련 주요 쟁점사항에 대한 회고담을 작성하였다.

주무부의 정책담당자는 원칙적으로 각 시기의 대표적인 제도 설계 및 운용 책임자(국장급)와 실무자(과장급)를 발굴한 다음에 ‘편집위원회’의 논의를 거쳐 집필을 의뢰하였다. 집필 의뢰하였던 대상자들 중 일부만이 실제 회고담을 작성하였다. 또한 경영평가단의 집필 주체는 원칙적으로 각 시기별 평가단장, 계량·비계량 총괄간사 등을 역임한 평가위원 모두가 참여하는 것으로 하되, 집필 참여 여부에 대한 본인의 의사를 확인한 후 집필을 의뢰하였다.

경영평가제도의 역할과 성과에 대한 주요 이해관계자의 회고는 기본적으로 ‘나에게 경영평가제도는 어떤 것이었는가?’의 관점에서 작성하는 것으로 하였다. 주요 이해관계자 그룹을 공공기관의 기관장 및 임원, 공공기관의 노조, 경영평가위원, 국회, 언론 등으로 구분한 다음에 편집위원회에서 집필 의뢰 대상자를 최종적으로 선정하였다. 최종적으로 원고를 작성한 이해관계자 그룹별 참여자는 공공기관의 기관장 및 임원, 공공기관 노조, 경영평가위원으로 구성되어 있다. 이들 이해관계자의 경영평가 30년에 대한 회고담은 시기 구분 없이 이해관계자 그룹별로 구분하여 내용을 구성하였다.

다음으로 제2부는 공공기관 경영평가제도의 발전방향을 제시하는 내용으로 구성하였다. 편집위원회에서 경영평가제도의 주요 발전과제(예: 공공성 강화, 경영자율성 보장, 성과급 논란, 책임경영 확보, 경영평가관리 비용 최소화 등)를 개발하고, 정부(기획재정부, 주무부처), 공공기관운영위원회, 경영평가위원 및 학계 전문가, 공공기관 및 노조, 시민단체, 언론 등으로 이해관계자 그룹을 분류한 다음에 집필 의뢰자를 선정하였다. 실제 집필한 주요 이해관계자 그룹 구분은 공공기관운영위원회, 노조, 언론, 학계 및 평가단 그룹, 그리고

공공기관 등으로 구성되어 있다.

본서의 집필 과정에서는 편집위원회와 용역팀을 구성하여 집필 과정을 관리하고 연구를 진행하였다. 특히 용역팀에서는 본서의 전체 구성체계를 설계하고, 경영평가 30년을 회고하는 내용을 작성하는 집필자들에게 공통착안사항과 개인별 맞춤형 착안사항을 작성하여 전달함으로써 원고 작성의 기본방향을 제시하고 지원하는 역할을 수행하였다. 회고담 작성을 지원하기 위해 개발한 원고작성의 공통 착안사항과 개인별 맞춤형 착안사항은 대표적인 몇 개 사례를 발췌하여 부록으로 제시하였다.

첫째, 주무부의 정책담당자는 해당 시기 경영평가제도 설계·개편 배경 및 목적, 정부가 고민했던 주요 쟁점과제와 해결 노력 및 결과, 경영평가제도 운용(경영평가단 구성 및 운영, 평가실시 등)과 경영평가결과 활용 관련 정부 정책과 활동, 그리고 주무부의 공무원으로서 역할 수행 과정에서 가장 기억에 남은 에피소드와 남기고 싶은 이야기 등을 작성하도록 하였다.

둘째, 경영평가단의 단장과 간사는 원칙적으로 경영평가단의 관점에서는 해당 시기 경영평가제도 설계(개편)와 운용(평가단 구성 및 운용, 경영평가 실시, 경영평가결과 활용) 관련 제기됐던 주요 쟁점 사항과 경영평가단의 대응 활동, 그리고 경영평가단장 또는 간사로서 역할 수행 과정에서 가장 기억에 남은 에피소드와 남기고 싶은 이야기를 작성하도록 하였다.

셋째, 경영평가제도의 역할과 기능, 경영평가제도의 운용 성과에 대한 회고담을 집필한 주요 이해관계자 그룹은 해당 이해관계자의 관점에서 경영평가제도의 역할과 기능 및 성과(긍정적 성과, 미흡한 점), 경영평가 관련 에피소드와 남기고 싶은 이야기 등을 중심으로 회고담을 작성하도록 하였다.

경영평가제도의 관리주체라고 할 수 있는 주무부처 공무원의 경우, 제도의 도입은 공기업의 경영성과를 높이려는 부단한 고민의 산

물이었다는 점과 제도설계 과정에서 평가기준과 방법에 대한 고민은 초창기부터 지금까지 계속되고 있는 변함없는 이슈라는 점이 확인되었다. 이런 고민들은 평가제도 자체의 공정성, 수용성, 신뢰성을 높이는 데 초점을 맞추고 있었으며 실제로 평가제도의 발전과정에 큰 기여를 한 것으로 확인되었다. 공무원이 관찰한 경영평가제도 회고에서는 형식과 실제의 모습이 큰 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 지금도 고민하고 있는 자율과 책임의 균형이라는 상충하는 가치체계가 경영평가제도 도입 초기인 1980년대 초반에는 책임이 보다 강조되는 분위기에서도 자율성이 꽤 높았던 것으로 회고하고 있다.

경영평가위원의 관점에서 경영평가제도의 발전을 위해 노력한 발자취가 확인되었다. 초창기 평가단의 고민으로 드러난 단기적 실적평가 중시, 한시적 평가단 운영, 평가지표의 빈번한 수정, 계량지표와 비계량지표, 평가결과의 중심화 경향 등은 여전히 유효한 고민들로 확인되었다. 그럼에도 불구하고 평가위원들은 경영 자율성의 보장과 공공기관의 관리 효율성 확보 그리고 공공성의 균형점을 찾기 위해 노력하였으며, 그 과정에서 평가결과의 적절한 활용과 평가 자체의 객관성 확보를 위한 노력의 결과물인 다양한 제도 변화 과정이 잘 드러났다. 특히, 평가제도의 발전과 함께 평가위원의 평가윤리 확보를 위한 평가단 차원의 다각적인 노력들이 확인되었다. 상피제, 피평가기관으로부터의 용역수주 금지, 평가 일관성 확보를 위한 다양한 제도 보완과정을 확인할 수 있었다. 초창기 경영평가제도를 설계하셨던 전문가들의 고민은 제도설계와 실효성 확보, 그리고 주무부처와 공공기관, 노조의 정치적 대응을 극복하고 공공부문 효율성 실현을 위한 노력으로 요약할 수 있다. 이와 같은 과정을 거쳐 공공기관 경영평가제도는 공공기관 개혁을 위한 기초로서의 역할을 할 수 있었다. 특히, 공공기관 지배구조 선진화와 국제적 위상에 맞는 공공기관 관리제도 형성의 기틀을 형성하였다는 점은 긍정적으로

평가할 만하다.

평가대상인 공공기관의 관점에서 경영평가는 사뭇 다르게 이해되기도 하였다. 경영평가제도 적용 초기에는 경영평가를 공공기관에 대한 경영 간섭으로 오해하거나 공공기관 본연의 업무와 관계없는 것으로 인식하기도 하였다. 경영평가에 활용된 고객만족, 경영효율 등의 용어들에 대해서도 초기에는 매우 어색하게 받아들였지만, 이들 지표를 기관의 경영혁신을 위한 도구로 적극적으로 활용한 기관들도 다수가 있었다. 특히 경영평가제도가 점차 진화하면서, 경영평가제도가 공공기관의 국민에 대한 책임성을 확보하고 신뢰를 제고하는데 기여한 유용한 수단임을 인식하는 정도가 크게 증대된 것을 확인할 수 있었다.

이와는 조금 다른 관점에서 공공기관 노동조합은 경영평가를 일종의 ‘필요악’으로 이해하였다. 경영실적에 대한 평가의 필요성에도 불구하고, 이 경영평가가 정부의 통제수단으로 과도하게 활용되고, 정권 변동에 따른 일관성 없는 정책으로 공공기관의 성과 관리가 어렵다는 점, 노사관계의 자율성이 확보되지 않은 점들을 지적하였다.

공공기관 경영평가제도의 발전방향에 대해서도 다양한 의견들이 제시되었다. 공공기관 구성원들은 공공기관에 부여된 본질적 업무를 기본적 평가대상으로 해야 한다고 지적하였다. 즉 대다수의 공공기관들은 당초 주어진 본연의 직무를 수행하면 경제적 수익성을 확보하기가 구조적으로 어려움을 지적하면서, 공공기관의 공공성을 인식하는 가운데 경제적 효율성이 평가되어야 한다고 주장하였다. 또한 경영평가가 징벌적 수단으로 활용되지 않아야 하고, 정부 정책의 도구로서 과도하게 활용되거나, 계량평가를 지나치게 신뢰하는 것도 경계해야 한다고 지적하였다.

눈여겨볼 지적 중의 하나는 경영평가를 통해서 공공기관의 성과 관리를 유도하려면, 평가 이전에 공공기관에 대한 정부의 과도한 경영간섭이 축소되어야 한다는 것이다. 효율성, 성과, 생산성 등과 같

은 개념이 제대로 공공기관에 착근되기 위해서는 공공기관 스스로 경영을 할 수 있는 기반이 갖추어져 있어야 한다는 것이다. 반면, 평가와 관련하여 공공기관이 과도한 비용을 부담하고 있다는 지적도 있었다. 좋은 평가를 받기 위한 기관의 노력은 이해할 수 있지만, 실적보고서 작성을 위하여 컨설팅 회사를 과도하게 활용하는 것은 바람직하지 않다.

무엇이 좋은 경영평가일까? 지난 30년의 경영평가에 대한 경험에도 불구하고 답하기 어려운 질문이다. 공공기관은 현재와 같은 ‘평가’의 잣대로만 볼 수 없는 다양한 의미를 담고 있다. 때문에 무엇이 좋은 평가인지, 어떤 방향으로 평가가 발전되어야 할 것인가에 대한 질문은 계속될 수밖에 없다. 그러나 변하지 않는 것은 경영평가가 본래의 목적에 맞게, 공공기관의 존립 근거에 맞게 적용되어야 한다는 것이다. 정부 입장에서는 경영평가가 공공기관에 대한 효율적 관리를 위한 매력적 수단인 것은 분명하지만, 이를 공공기관 관리를 위한 수단으로 과도하게 활용할 경우, 경영평가는 본질에서 벗어날 뿐만 아니라, 공공기관은 물론 국민으로부터도 불신을 받을 수밖에 없기 때문이다. 평가지표의 문제, 모델의 다양화, 계량과 비계량의 비중 등 다양한 기술적 개선방안들이 제시되었지만, 결국 가장 중요한 핵심은 공공기관이 본래의 목적에 맞게 충실하게 경영되고, 또 경영평가는 평가의 본질에 맞게 과도하지 않게 적정 수준으로 활용되어야 한다는 것이다.

●● 프롤로그

1. 공공기관 경영평가 30년의 의의

우리나라 공공기관 경영평가제도는, 지난 1983년에 「정부투자기관관리기본법」 제정을 통해 새롭게 구축한 공기업 지배구조 및 경영관리제도의 핵심 수단이었던 정부투자기관 경영평가제도(기관평가)를 모태로 하여 확대·발전하여 왔다. 정부투자기관 경영평가제도에 이어서 2004년에는 정부산하기관 경영평가제도(기관평가)가 새로 도입되었다. 또한 2000년부터는 정부투자기관 지배구조를 개선하기 위해 도입된 사장경영계약제도와 연계하여 사장경영계약이행 실적평가제도(기관장평가)가 새로 시행되었다.

이처럼 여러 경로와 과정을 거쳐 형성되어 온 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도(기관평가제도)가 2007년 4월에 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법)에 의해 공공기관 경영평가제도로 통합·일원화되었다. 즉, 공운법이 시행되면서 정부투자기관과 정부산하기관으로 이원화되어 있던 경영평가제도가 ‘공기업·준정부기관 경영평가’로 통합되었다. 또한 2008년부터는 평가기준과 방법의 일원화가 실현되었다.

반면에 2000년에 정부투자기관을 대상으로 처음 도입된 기관장평가제도는 2007년 공운법 시행과 더불어 준정부기관으로까지 그 적용 대상이 확대되었으나, 기관평가와의 관계는 분리와 통합을 반복하고 있다. 우선 2009년에는 그동안 기관평가제도와 연계·운영해왔던 기관장평가제도를 기관평가로부터 완전히 분리시켜 평가지표체계를 독자적으로 설계하였을 뿐 아니라 평가단도 독자적으로 구성하여 운용하였다. 이러한 독자적인 기관장평가 모델이 2011년까지 적용되었다. 그러나 2010년 하반기에 ‘2011년 기관경영평가지표체계’를 전면적으로 개편하는 과정에서 기관평가와 기관장평가도 다시 통합 평가체제로 전환되었다. 그런데 박근혜정부의 공공기관 경영평가제도 개편 과정에서 기존에 1년 단위로 실시하던 기관장평가를 3년 임기 중 1회만 평가하는 ‘기관장 경영성과협약 이행실적평가제도’로 개편함에 따라 2014년부터 다시 기관평가와 기관장평가는 이원적 모델로 분리되었다.

한편 공운법 시행과 더불어 공공기관의 임원에 대한 직무수행실적평가제도의 일환으로 공기업과 준정부기관의 감사 또는 상임감사위원회에 대한 직무수행실적평가(상임감사평가제도)가 새로 도입되었다. 그동안 상임감사평가는 1년 단위로 실시하였으나, 박근혜정부의 공공기관 경영평가제도 개편 과정에서 2년 임기 중 1회만 평가하는 것으로 결정되었다.

이상과 같은 개편 및 발전 과정을 거치면서 공공기관 경영평가제도는 지난 30년 동안 공공기관의 국민경제적인 성과와 경영 효율성을 제고하기 위한 가장 핵심적인 관리수단으로 성공적으로 활용되어왔다. IMF, 세계은행 등 국제기구로부터도 모범적인 경영평가제도 성공 사례로 인정받고 있다. 또한 다수의 발전도상국가에서 우리나라의 경영평가제도를 벤치마킹하고 있다.

이와 같이 경영평가제도가 지난 30년 동안 지속가능성을 확보하고 있는 가운데 국제적으로도 모범적인 제도 운영 사례로 인정받고

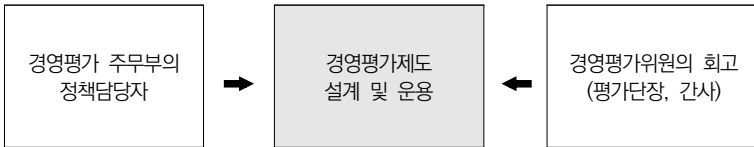
있는 원동력 중의 하나는 유연성과 개방성을 바탕으로 경영평가제도를 지속적으로 진화·발전시켜 왔다는 점을 꼽을 수 있다. 앞으로도 경영평가제도가 공공기관의 경영성과 관리를 위한 제도적 장치로서 그 효용성을 확보하기 위해서는 제도의 진화 능력을 발휘해야 할 것이다. 이런 점에서 공공기관 경영평가 30년의 경험을 회고해 보고, 이를 바탕으로 경영평가제도의 발전 방향을 탐색하는 것은 매우 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

2. 본서의 내용 구성과 연구방법

본서의 내용은 크게 두 부분으로 구성하였다. 우선 제1부는 경영평가 30년을 회고하는 내용으로 구성하였다. 한국공기업학회에서 작성한 『정부투자기관경영평가제도 20년사』나 한국조세재정연구원에서 수행한 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구 등은 경영평가지표, 평가방법, 경영평가단 구성 및 운영방법 등 주로 제도 변천사를 다루고 있다. 이에 비해 본서는 경영평가제도의 설계 및 운영 과정에 직접 참여한 다양한 주체들의 생생한 경험을 담아내는 것을 목적으로 하였다. 공공기관 경영평가 30년의 회고담 작성 주체는 경영평가제도의 설계 및 운영 과정에 참여한 주무부의 담당 공무원과 경영평가단의 평가위원, 그리고 경영평가제도의 역할과 성과에 대한 공공기관장과 임원, 공공기관의 노조, 경영평가위원 등으로 설정하였다.

첫째, 경영평가제도 설계 및 운영 과정에 참여한 핵심 주체는 그동안 정부투자기관 경영평가제도와 공공기관 경영평가제도를 운영하여 왔던 주무부(경제기획원, 재정경제원, 기획예산처, 기획재정부)의 담당 공무원과 경영평가를 직접 실시한 경영평가단의 평가위원들이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 1984년부터 2013년까지의 30년 동안에 경영평가제도의 설계 및 운영 과정에 참여한 주무부의

담당 공무원과 경영평가단의 단장과 간사의 회고담을 집필하였다.¹⁾ 주무부의 공무원과 경영평가단의 평가단장과 간사는 본인이 경영평가제도의 설계 및 운용 과정에 참여했던 시기에 수행한 역할이나 경험하였던 에피소드 등을 중심으로 경영평가제도의 설계 및 운용 관련 주요 쟁점사항에 대한 회고담을 작성하였다.



주무부의 정책담당자는 원칙적으로 각 시기의 대표적인 제도 설계 및 운용 책임자(국장급)와 실무자(과장급)를 발굴한 다음에 ‘편집위원회’의 논의를 거쳐 집필을 의뢰하였다.²⁾ 집필 의뢰하였던 대상자들 중 일부만이 실제 회고담을 작성하였다.

또한 경영평가단의 집필 주체는 원칙적으로 각 시기별 평가단장, 계량·비계량 총괄간사 등을 역임한 평가위원 모두가 참여하는 것으로 하되, 집필 참여 여부에 대한 본인의 의사를 확인한 후 집필을 의뢰하였다.

1) 본서에서는 경영평가제도의 변천 과정을 평가제도 형성 및 발전기(1984~1998), 평가제도 확산 및 평가대상 확대기(1999~2007), 경영평가제도 통합 운용기(2008~2013)의 3단계로 상정하고 있다.

2) 본서를 작성하기 위한 연구를 진행하는 과정에서 구성한 편집위원회는 조세재정연구원 공공기관연구센터의 이원희 소장과 라영재 박사, 국가회계재정통계센터 김완희 소장, 그리고 연구용역팀(곽채기, 박정수, 윤태범, 이민창)으로 구성하였다. 편집위원회는 본서의 전체 내용 구성, 집필 대상자 선정 작업 등을 담당하였다.

경영평가제도의 설계 및 운영에 대한 회고담 작성 참여자

시기	주무부 공무원	경영평가단
제1기	강봉균, 김경섭	유훈(단장), 유성재(단장), 송대희(단장), 김세원(단장), 신준영(간사), 임석식(간사), 김일섭(간사)
제2기	박종구	오연천(단장), 장지인(단장), 송희준(단장, 정부산하기관평가), 정민근(간사), 조택(간사)
제3기	이후명, 윤석호	이창우(단장), 최종원(단장), 조택(간사, 기관장), 곽채기(간사), 김완희(간사), 정대길(간사), 권선국(간사, 상임감사평가)

둘째, 경영평가제도의 역할과 성과에 대한 주요 이해관계자의 회고는 기본적으로 ‘나에게 경영평가제도는 어떤 것이었는가?’의 관점에서 작성하는 것으로 하였다. 주요 이해관계자 그룹을 공공기관의 기관장 및 임원, 공공기관의 노조, 경영평가위원, 국회, 언론 등으로 구분한 다음에 편집위원회에서 집필 의뢰 대상자를 최종적으로 선정하였다. 최종적으로 원고를 작성한 이해관계자 그룹별 참여자는 공공기관의 기관장 및 임원(오영교, 성시철, 이길재), 공공기관 노조(김주영, 박용석), 경영평가위원(오철호, 이민창)으로 구성되어 있다. 이들 이해관계자의 경영평가 30년에 대한 회고담은 시기 구분 없이 이해관계자 그룹별로 구분하여 내용을 구성하였다.

다음으로 제2부는 공공기관 경영평가제도의 발전방향을 제시하는 내용으로 구성하였다. 편집위원회에서 경영평가제도의 주요 발전과제(예: 공공성 강화, 경영자율성 보장, 성과급 논란, 책임경영 확보, 경영평가관리 비용 최소화 등)를 개발하고, 정부(기획재정부, 주무부처), 공공기관운영위원회, 경영평가위원 및 학계 전문가, 공공기관 및 노조, 시민단체, 언론 등으로 이해관계자 그룹을 분류한 다음에 집필 의뢰자를 선정하였다. 집필 의뢰하였던 대상자들 중 일부 그룹이 회고담을 작성하지 못하였다. 실제 집필한 주요 이해관계자 그룹 구분은 공공기관운영위원회(이상철), 노조(김철), 언론(김기천), 학계 및 평가단(박정수, 윤태범) 그룹, 그리고 공공기관(최봉환, 서종대)

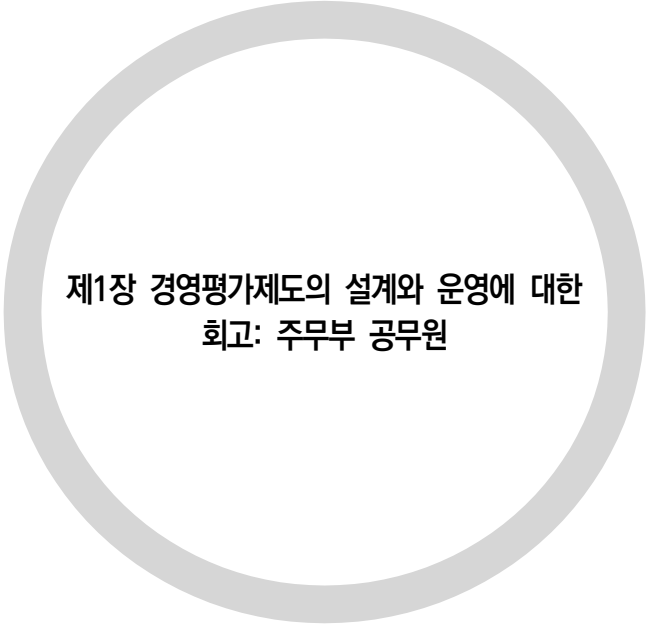
등으로 구성되어 있다.

본서의 집필 과정에서는 편집위원회와 용역팀을 구성하여 집필 과정을 관리하고 연구를 진행하였다. 특히 용역팀에서는 본서의 전체 구성체계를 설계하고, 경영평가 30년을 회고하는 내용을 작성하는 집필자들에게 공통착안사항과 개인별 맞춤형 착안사항을 작성하여 전달함으로써 원고 작성의 기본방향을 제시하고 지원하는 역할을 수행하였다. 회고담 작성을 지원하기 위해 개발한 원고작성의 공통 착안사항과 개인별 맞춤형 착안사항은 대표적인 몇 개 사례를 발췌하여 부록으로 제시하였다.

첫째, 주무부의 정책담당자는 해당 시기 경영평가제도 설계·개편 배경 및 목적, 정부가 고민했던 주요 쟁점과제와 해결 노력 및 결과, 경영평가제도 운용(경영평가단 구성 및 운영, 평가실시 등)과 경영평가결과 활용 관련 정부 정책과 활동, 그리고 주무부의 공무원으로서 역할 수행 과정에서 가장 기억에 남은 에피소드와 남기고 싶은 이야기 등을 작성하도록 하였다.

둘째, 경영평가단의 단장과 간사는 원칙적으로 경영평가단의 관점에서는 해당 시기 경영평가제도 설계(개편)와 운용(평가단 구성 및 운용, 경영평가 실시, 경영평가결과 활용) 관련 제기됐던 주요 쟁점 사항과 경영평가단의 대응 활동, 그리고 경영평가단장 또는 간사로서 역할 수행 과정에서 가장 기억에 남은 에피소드와 남기고 싶은 이야기를 작성하도록 하였다.

셋째, 경영평가제도의 역할과 기능, 경영평가제도의 운용 성과에 대한 회고담을 집필한 주요 이해관계자 그룹은 해당 이해관계자의 관점에서 경영평가제도의 역할과 기능 및 성과(긍정적 성과, 미흡한 점), 경영평가 관련 에피소드와 남기고 싶은 이야기 등을 중심으로 회고담을 작성하도록 하였다.



제1장 경영평가제도의 설계와 운영에 대한
회고: 주무부 공무원

- 공기업 경영평가제도의 태동(강봉균)
- 공기업 경영평가제도 도입 당시의 회고(김경섭)
- 국민의 정부 공기업 개혁을 회상하며(박종구)
- 2007년도 경영평가제도 개선방안의 주요 내용 소개(이후명)
- 공직자가 경험한 「경영평가제도」(윤석호)

●● 공기업 경영평가제도의 태동

강 봉 균*

나는 1983년을 전후한 시기에 경제기획원 예산실 예산심의관 직에 있으면서 공기업 경영평가 관련 업무를 수행하는 과를 관장하고 있었습니다. 그러나 그 시기가 꼭 30년 전의 일이기 때문에 과장 책임하에 추진한 투자기관 경영평가제도나 경영평가단 운영에 대하여는 특별히 기억나는 것이 없고, 「정부투자기관관리기본법」 제정은 전두환 정권 초기의 중요 국정과제였기 때문에 경제기획원에서 그 책임을 맡고 있던 예산심의관으로서의 기억에 남는 일을 적어보겠습니다.

1. 전두환 정권 때 정부투자기관 관리에 대한 관심이 커지게 된 배경

당시 정부투자기관은 정권이 내려보낸 낙하산 인사들이 사장을 맡고 있으면서 관할 부처의 국·과장선에서 문제가 발생하지 않도록 통제, 간섭하고 있었기 때문에 경영지배구조도 전근대적이고 경영효율성 관리도 체계가 없었습니다. 배짱과 소신이 뚜렷한 군 장성이

* 제1기 주무부처 공무원, 전 재정경제부 장관

나, 정치인이 사장직을 맡게 되면 경영쇄신도 하고 중요사업도 추진 하였으나, 대부분의 경우에 청와대나 주무부처, 그리고 노조의 눈치 보기 경영에 급급하였습니다.

그래서 전두환 정권은 공기업의 경영관리시스템을 체계화하고 경영 비효율을 줄이는 것이 국민을 위해서나 정권을 위해서나 중요한 과제라고 인식을 하였습니다. 그래서 청와대 경제수석에 임용된 사공 일 산업연구원장은 공기업 경영체제를 의결기구와 집행기구로 이원화하고 경영평가제도를 도입하여 인사와 인센티브 보너스 제도를 차등화하자는 방안을 전두환 대통령에게 보고하여, 그 추진을 경제기획원에 맡기게 된 것입니다.

2. 경제기획원이 추진한 「정부투자기관관리기본법」 제정 목적

종래에는 국영기업의 주요정책과 사업이 민주적인 심의의결 절차 없이 사장을 중심으로 한 집행부가 임의로 결정하고, 변경하여 일관성 있는 경영목표도 없고 사장의 전횡을 막을 방법이 없었습니다. 그래서 ‘사공 일 개혁안’은 집행부의 상위기관으로 ‘이사회’를 설치하여 사장도 이사회에 한 멤버로 참석할 뿐 모든 심의 의결 권한은 이사장에게 부여하여 사장의 집행기능을 통제·감독 평가하도록 하였습니다. 그런데 1983년 12월 「정부투자기관관리기본법」을 국회에서 통과시키고 나니까, 전두환 정권이 이사회를 두도록 한 숨은 정치적 목적이 드러나게 되었습니다.

즉 이사장이나 이사를 해당 기업을 이해하는 전문가로 임명하는 것이 아니라, 청와대에서 군 출신 거물급(4성 장군)을 이사장에 임명하고, 별 1~2개 군인 출신은 이사로 임명하여, 이사장이 사장보다 더 많은 보수를 받게 하는 옥상옥(屋上屋) 구조를 만들려고 했던 것입니다. 이런 정치적 공기업 지배구조개혁은 본래의 성과를 거두

지 못하고 얼마 후 폐지되었으며 공기업은 방향타가 없이 비능률과 권력 개입의 악순환에 빠지게 되었던 것입니다.

3. 이사회 구성과 이사회와 사장 간의 견제와 균형

우선 이사장은 정권 탄생에 큰 기여를 한 4성 장군이나 정치 지향적 인사들이 맡게 되었고, 이사 중 당연직으로는 경제기획원 예산심의관(당시 나는 24개 공기업의 당연직이사가 되어 한국공무원 중 가장 이력서가 긴 사람이라는 놀림을 받았음), 그리고 주무부 담당 국장, 학계 전문가 등이었고, 그 기업에서 잔뼈가 굵은 실제 전문가 들은 거의 참여시키지 않았습니다. 당시 나는 24개 공기업의 제1차 이사회에 빠짐없이 참석해야 했는데, 왜냐하면 새로 도입된 외부이사회제도가 어떻게 운영되는지를 제가 설명해야 했기 때문입니다(내가 나가지 않으면 이사회가 열리지 못했습니다).

에피소드 하나는 한국방송공사 이사회를 처음 소집했는데, 주무부 처인 문광부 담당국장이 장관의 지시를 받고 불참하겠다는 상황이 벌어졌습니다. 이때 KBS 사장과 문광부 장관이 서로 정치적 배경을 겨루고 있었기 때문입니다.

4. 경영평가시스템 구축의 가장 큰 애로 및 평가지표 개발 논리

공기업은 사기업과 달리 단기적 이익추구가 존립의 목적이 아니고 민간기업이 담당할 수 없는 소셜인프라(철도, 도로, 공항, 항만관리)와 비경제적 목표(방송의 공공성 등)를 갖고 있기 때문에 경영성과 측정이 계량화하기 어려운 요소가 많았습니다. 따라서 경제기획원은 평가지표를 계량과 비계량으로 나누고 그 비중도 기업마다 다르게 하었는데 그래서 비계량평가를 어떤 전문가, 어떤 기준에 따라 할 것인지는 역시 어려운 과제였습니다. 특히 평가결과를 사장의 인

사나 직원들의 인센티브 상여금에 연결시킬 경우, 이에 승복하지 않으면 실효를 거두기 어렵게 됩니다. 이런 어려운 문제를 당시 예산 실 김경섭 과장과 KDI 송대희 박사가 큰 역할을 하면서 해결해 나갔습니다.

5. 공기업 혁신과 경영평가의 의미

공기업 부문은 이념적으로나 정치적으로 사회적 기업이기 때문에 이윤추구가 중요하지 않다는 '사회복지론자'들과 기업이라면 공기업도 국민의 세금에 의존하지 않고 최소한 수지균형을 이루어야 한다는 '시장주의자'들 간의 가치판단 기준에 갈등이 존재합니다. 그래서 노무현정부 때는 공기업의 민영화에 반대하고 정리해고도 허용되지 않았습니다. 공기업은 강력한 노조에 의하여 보호받고 있기 때문에 사기업과 같은 노사 간 견제와 균형이 아니라 사장까지도 노조의 눈치를 보는 힘의 불균형 상태에 놓여 있습니다. 노사 간의 공동목표 의식이 없는 공기업의 경영성과를 아무리 치밀하게 평가해도 경영효율을 올리는 데 한계가 있는 이유입니다.

대통령의 공기업에 대한 투철한 철학이 있어야 인사의 공정성, 경영효율의 중요성 등이 살아남을 수 있고 그렇지 않을 경우에는 경영성과평가는 큰 의미가 없습니다. 예를 들면 청와대가 공기업 인사권에 깊이 개입하게 되면 CEO의 전문성은 죽게 되어 경영성과를 높이기 어렵습니다. 대통령이 공기업을 다른 정치적 목적에 동원하면 경영효율은 유지가 곤란합니다(이명박 정권 때 4대강 사업에 수자원 공사가 동원되어 8조원의 부채를 안겨주면 이익을 내는 것은 불가능합니다). 청와대나 정치권에서 공기업의 이권에 개입하면(최근 철도 비리, 원자력발전소 비리) 공기업의 윤리적 경영기반이 무너지게 됩니다.

●● 공기업 경영평가제도 도입 당시의 회고

김 경 섭*

공기업 경영평가제도가 도입된 지 30년의 세월이 흘렀다. 30년이 지난 현시점에서 평가제도 도입 당시의 여건과 고민했던 바를 돌아보고 앞으로 평가제도의 더 큰 발전을 도모해나가기 위해 필자에게 원고를 부탁한 것 같다. 필자는 당시 경제기획원 공기업예산과 사무관으로서 평가제도 도입을 포함한 공기업 개혁 작업을 주도했다. 「정부투자기관관리기본법」이 1984년에 시행되어 평가제도가 도입된 지 30년이 되었다고 하지만 공기업 개혁 작업은 1982년도부터 본격화되었다. 당시 공기업 개혁을 추진하게 되었던 배경은 공기업이 우리 경제에서 차지하는 비중이 매우 큰데 주무부처의 엄격한 감독 하에 자율성이 없어 경영능률이 떨어지고, 사장을 비롯한 임원들이 퇴역 군인 및 관료출신들로 임용되어 경영전문화가 이루어지지 못해 이를 개선해서 공기업 경영을 획기적으로 효율화하기 위함이었다.

* 제1기 주무부처 공무원, 전 전북발전연구원 원장

1. 과도한 정부통제 및 낙하산 인사

당시에는 한전, 주공 등 공기업 예산을 경제기획원 공기업예산과에서 편성하여 국무회의에서 의결하고, 주요사업 결정은 물론 임원들의 해외출장까지도 주무부처의 승인을 받아 이루어졌다. 임원들의 인사도 물론 주무부처의 승인을 받아 이루어져 사장은 물론 임원들의 상당수가 퇴역 군인 및 관료 출신들로 이루어졌다. 따라서 공기업 운영이 경영의 영역이라기보다 행정의 영역에 더 가까웠다고 볼 수 있었다. 이러한 상황에서 경제는 정부주도에서 민간주도로 바뀌어 가고 자율과 경쟁, 전문화가 강조되어 가면서 우리 경제의 큰 비중을 차지하고 있는 공기업의 경영자율화에 대한 문제의식이 제기되었다.

2. 새로운 공기업 관리제도의 틀 구상

공기업 경영을 자율화하되 책임경영체제를 확립해서 경영능률을 높이기 위한 새로운 관리제도의 틀을 다각적으로 모색하게 되었다. 우선 예산편성, 인사, 사업계획 등 경영전반을 공기업이 자율적으로 하도록 하고 주무부처의 일상적인 감독도 일체 없애도록 하였다. 이와 같이 경영을 자율화하되 정부정책에 따른 경영목표를 부여하여 이를 달성케 하고, 경영 전반에 대한 성과를 사후에 평가하여 상여금을 차등화하고 기관장의 책임을 묻도록 하는 경영평가제도를 도입하여 책임경영체제를 구축토록 하였다. 이와 같은 발상이 오늘날 공기업 경영평가제도의 시발이 되었다. 이 외에 낙하산 인사로 공기업의 경영전문화가 이루어지지 못하고 직원들의 사기가 떨어진다는 지적이 많았다. 지금은 기관장의 낙하산 인사가 문제가 되곤 하지만 당시에는 기관장뿐만 아니라 임원들도 외부 인사들로 많이 임용되어 기관장을 제외한 임원들은 내부에서만 임용되도록 제한했다. 또 하

나의 특이한 구상은 이사회제도의 도입이었다. 이사회는 사장과 별도의 이사장과 내부 이사 및 주무부처와 경제기획원 국장급 공무원을 포함한 외부 이사들로 이루어졌다. 별도의 이사장과 외부 이사를 포함한 이사회를 두도록 한 것은 책임경영을 평가제도에만 의지하기에는 아직 미덥지 못한 부분이 남아 있어 정부와 외부 민간 전문가들이 부분적으로나마 경영을 감시하겠다는 취지가 담겨 있다. 한편으로는 기관장을 전문가 위주로 임명하게 되면 퇴역 군 장성 및 정부직 관료들이 갈 데가 없게 되는 현실적인 고려로 이사장을 별도로 두도록 하였다. 후에 「정부투자기관관리기본법」 국회 통과 과정에서 가장 반대에 부딪혔던 부분이 별도의 이사장을 두는 것이었고, 실제 법 시행 이후 이사장과 사장 간의 갈등 사례가 빈번히 발생하여 별도의 이사장제도는 오래가지 못했다.

3. 경영평가제도의 설계

새로운 공기업관리제도의 성패를 좌우하고 가장 중요한 부분은 ‘경영평가제도를 어떻게 만들 것인가’이었다. 우선 봉착했던 것은 당시 한 공기업 사보에 실렸던 ‘공기업에 왜 경영평가?’라는 글에서와 같이 공기업은 순수한 경영의 영역이 아니고 하는 일이 복잡·다양하고 외적 요인이 경영결과에 많이 작용해서 객관적인 평가가 불가능하다는 것이었다. 경영평가결과에 따라 책임을 묻고 상여금을 차등화하기 위해서는 평가결과가 객관성, 타당성, 수용성을 갖추어야 하는데 어렵다는 것이었다. 당시 이와 같은 정서가 상당히 강했는데 이에 대해서 모든 평가는 완벽할 수 없고 70점짜리 평가제도만 있어도 그로 인해 경영의욕을 고취하고 책임의식을 유발하여 그 존재 가치가 충분이 있다고 강변하는 한편, 보다 나은 평가방식을 만들기 위해 지혜를 모았다. 당시 KDI의 송대희 박사, 삼일회계법인의 김일섭 회계사와 안경태 회계사가 특별히 노고를 아끼지 않았던 기억

이 지금도 생생하다. 30년 전 고민했던 내용 중 지금까지 기억에 남아 있는 몇 가지를 소개해본다.

우선 경영노력을 기울이지 않아도 잘 나가는 공기업과 아무리 노력해도 성과가 좋을 수 없는 공기업을 어떻게 같은 선상에 놓고 평가하느냐이었다. 이에 대해 상대평가가 아닌 절대평가를 하고 추세를 기준으로 평가하는 방식을 택했다. 다음으로 정부가 공공요금을 올려주면 경영성과가 좋게 나와 요금 인상이 없는 공기업과 형평이 맞지 않는 문제가 있어 이를 해결하기 위해 수입과 비용의 가격변동요인을 제거하기 위한 방안을 다각적으로 강구하였다. 또 공기업의 업무 성격상 평가지표를 계량화를 많이 할 수 있는 기관과 할 수 없는 기관 간의 형평을 도모하기 위한 논의도 많이 했고, 비가 많이 오면 경영성과가 좋아지는 수자원공사와 같이 외부효과를 어떻게 배제하느냐에 대해서도 고민을 많이 했던 기억이 남는다. 한편 이와 같은 평가를 실제로 실시할 경영평가단을 경영전문가와 회계사 중심으로 구성하고, 평가결과를 확정하기 위해 경영평가위원회를 설치하여 여기서 경영목표 확정과 예산편성 공통지침 등 정부투자기관 관리에 관한 주요 정책 결정을 하도록 하였다.

4. 주무부처의 반대

새로운 정부투자기관 관리방식이 주무부처의 감독권한을 대폭 줄이도록 하고 있어 모든 주무부처에서 이에 대해 강력히 반대하고 나섰다. 부분적인 반대가 아니고 새로운 관리방식 전반에 대해 반대하고 특히 경제기획원에서 권한 강화를 위해 이를 추진한다고 각을 세웠다. 이와 같은 반대에도 불구하고 이를 계속 추진할 수 있었던 것은 당시 청와대 경제수석이었던 고 김재익 수석의 적극적인 지원이 있었기 때문이다. 경제수석의 강한 의지에도 불구하고 주무부처의 반대가 계속되자 동 추진상황을 매달 대통령에게 보고를 하도록 하여

주무부처 반대를 극복해나갔다. 한두 부처의 반대가 아니고, 또 부분적인 반대가 아니고 전 주무부처가 새로운 관리방식의 틀을 통째로 반대했음에도 불구하고 공기업 관리제도의 개혁을 이루어 낼 수 있었던 것은 전두환 대통령과 고 김재익 수석의 강한 리더십이 있어 가능했다고 생각된다.

5. 강성 노조 출현과 방만경영

1984년 새로운 정부투자기관 관리제도가 시행될 당시만 해도 그때 정부투자기관이었던 산업은행, 국민은행 등 금융기관을 제외하고는 노조가 결성된 기관이 별로 없었다. 금융기관 노조들도 그 세가 크지 않아 경영평가위원회에서 예산편성 공통지침으로 인건비 상승률과 복리후생비의 상한 등을 정해 통보하면 대부분 그대로 지켜졌다. 공기업의 노조 활동이 오늘날과 같이 강화되고, 공기업의 방만경영 문제가 고질적인 사회문제가 되리라고는 전혀 생각하지 못했다. 노조 출현에 대비하여 공기업의 방만경영을 억제할 수 있는 보다 효과적인 통제 장치를 당시에 마련하지 못했던 아쉬움이 남는다.

6. 경영평가제도 발전을 위한 제언

그동안 공기업 경영평가제도는 많은 변천을 거치면서 발전해왔다. 그럼에도 공기업 평가를 제대로 하기가 결코 쉬운 일이 아니어서 앞으로 더욱 발전시켜 나가는 데 고려할 필요가 있다고 생각되는 몇 가지를 지적해본다. 우선은 경영평가단이 매년 구성이 달라지고 상설로 운영되는 것이 아니어서 공기업 평가업무 담당자에 비해 아는 바가 차이가 많아 공기업에 유리한 쪽으로 평가가 이루어질 개연성이 높다. 또한 경영평가 관련 자료들이 방대한데 이를 제대로 확인하고 지속적으로 축적 관리해나가는 체계도 미흡하다. 평가지표의

변경도 공기업에 유리한 지표는 불합리한 요소가 있어도 이를 발견하지 못하고 넘어가는 반면 불리한 지표는 불합리한 이유를 들어 이를 변경 요구하게 되는데 평가단이 대부분 이에 끌려가게 되어 공정한 평가가 이루어지지 못하게 된다. 따라서 경영평가단을 지원할 상당 규모의 상설 조직이 필요하다. 여기서 평가 관련 자료 확인과 관리를 철저히 하고 상시적으로 공기업별 평가지표를 분석하여 개선이 필요한 부분을 평가단에 제공하여 공정한 평가가 이루어지도록 하여야 하겠다. 또한 앞서 지적했듯이 공기업의 방만경영 문제가 사회적으로 지탄의 대상이 되고 있는바, 평가제도를 통해서 이를 적극 개선해나가야 할 것이다. 방만경영과 관련되는 평가지표의 가중치를 획기적으로 높이고 관련 회계자료 등을 더욱 전문적으로 관리하여 자율경영의 폐해로 지적되어 온 방만경영 문제를 해소해야 하겠다. 이렇게 함으로써 30년 전 구상했던 공기업의 경영 자율화를 통한 책임경영체제가 명실상부하게 확립되었다는 평가가 이루어지길 바란다.

●● 국민의 정부 공기업 개혁을 회상하며

박종구*

필자는 1998년 3월 국민의 정부에서 신설된 기획예산위원회 공공관리단장으로 공직에 입문했다. 아주대 경제학과 교수 재직 중 정부투자기관 경영평가위원으로 활동한 것이 발탁의 계기가 된 듯하다.

1. 공기업 민영화 계획

공기업 개혁의 주무 국장으로서 제일 먼저 당면한 과제는 공기업 민영화 계획을 수립하는 것이었다. 공기업 개혁은 민간부문의 구조 개혁을 선도하고 공기업의 효율성을 높여 국민경제 발전에 기여하는 것을 목표로 하였다. 핵심과제는 공기업 민영화와 구조조정이었다. 공기업 민영화는 과거 노태우, 김영삼정부에서도 여러 차례 계획을 추진했지만 그 성과가 미미했다. 경제력 집중, 헐값 매각, 지배구조 문제 등으로 민영화를 반대하는 주장이 거셌고 정치권도 그다지 호의적이지 않았다. 그러나 외환위기는 더 이상 민영화를 미룰 수 없

* 제2기 주무부처 공무원, 전 기획예산처 공공관리단장, 전 한국폴리텍대학 이사장

게 만들었다. 한마디로 민영화는 시대적 대세였다.

결국 천신만고 끝에 1998년 7월 3일 공기업 민영화 계획이 발표되었다. 포스코, 한국중공업 등 5개 핵심 공기를 완전 민영화하고 한전, 가스공사 등을 단계적으로 민영화하는 내용이 주요 골자였다. 포스코의 민영화는 1인당 지분 보유한도가 쟁점이었다. 민영화 당시 포스코의 정부 지분은 3.1%였다. 뉴욕증시에 상장된 포스코는 명실 상부한 글로벌기업이었다. 특정 개인이나 투자자에게 소유가 집중되지 않은 민영화가 바람직한 대안으로 고려되었다. 1인당 한도 규제는 이런 정책 목표 달성을 위한 최소한의 규제 장치였다. 3%와 5%를 놓고 많은 논의가 있었다. 주무부처인 산업자원부는 3%가 적절하다는 안을 내놓았다. 일부 민간 전문가들은 과감히 5%로 확대하자는 안을 제시하였다. 결국 지배구조의 안정을 고려하여 3%로 최종 결정되었다. 영국 등에서 채택된 황금주(Golden Share) 도입 문제도 고려되었다. 그러나 현행 상법상 1인 1주 의결의 원칙과 배치되는 등 애로가 많았다. 지난 정부에서 공정거래위원장을 지낸 정호열 성균관대 교수의 자문이 큰 도움이 되었다. 결국 정부 지분매각에 이어 2000년 산업은행 보유 지분매각으로 포스코 민영화가 마무리되었다. 전윤철 기획예산처 장관의 적극적 민영화 의지 덕분에 조기에 민영화 작업이 완료될 수 있었다.

담배인삼공사 민영화 작업은 고난의 연속이었다. 특정 민간기업에 공사 경영권을 넘기는 데는 많은 반대가 있었다. 무엇보다도 자회사인 인삼공사의 거취 문제가 있었다. 경영권 매각 시 인삼부문도 특정 기업이나 투자자에게 넘어간다는 사실이 적지 않은 부담이었다. 특히 담배 원료는 전국에서 비교적 골고루 생산되어 정치권의 관심이 매우 컸다. 결국 특정 기업에 경영권을 넘기는 대신 지배주주 중심의 경영시스템으로 의견이 모아졌다. KT&G와 인삼공사가 큰 문제없이 시장에서 성장하는 것을 지켜보면서 당시의 긴박했던 순간순간이 떠오르곤 한다.

KT의 민영화는 우리나라 공기업 민영화 역사 그 자체다. 국가 기간통신망을 갖고 있는 KT의 민영화는 사실 상당히 조심스러웠다. 세계 통신시장이 급속히 유선에서 무선으로 전환 중에 있었다. 통신사 간 인수합병이나 전략적 제휴는 글로벌 스탠더드였다. 민영화를 통해 환골탈태하지 않으면 KT의 존립 자체가 우려스런 상황이었다. 1998년 3월 KT의 정규직은 5만 8,000명이었다. 우리나라 기업 중 최대 규모였다. 하지만 SK텔레콤과 대비해 1인당 매출액이 절반에도 못 미쳤다. 결국 구조조정과 민영화를 동시에 추진하는 것으로 방향을 정했다. 1998~2001년 3년간 1만 5,000명의 인력을 줄이는 강도 높은 구조조정이 추진되었다. 114 안내 등 영업부문이 분사 또는 매각되어 떨어져 나갔다. 최안용 기조실장과의 힘겨운 협상이 계속되었다. 한 명이라도 줄이지 않으려는 KT와 구조조정을 드라이브해야 하는 기획예산처는 여러 차례 파열음을 냈다. 명동성당 집회, 분당 KT 본사 농성 등 우여곡절이 많았지만 KT 변신은 시대적 요청이라는 냉엄한 현실을 모두가 수용했다. 권순원 사무관의 노력과 의지가 없었다면 훨씬 더 어려웠을 난제였다.

KT 민영화도 가시밭길이었다. 당시 정부 지분은 71.2%로 민영화 대상 공기업 중 정부 지분이 가장 많았다. 1998년 민영화 계획 발표 당시 글로벌 금융시장은 한국 경제의 미래를 매우 어둡게 보았다. 소위 코리아 디스카운트, NATO(No Action, Talk Only) 등이 일상적 용어가 되었다. 모 투자은행에 KT 주식매각 전망을 자문했더니 사겠다는 투자가가 없다는 차가운 반응뿐이었다. 결국 기다리는 수밖에 없었다. 1999년 1차 외환위기가 극복되자 서서히 국제시장이 관심을 갖기 시작했다. 결국 DR 발행과 국내 매각을 통해 2000년 기적같이 KT 민영화 작업이 완료되었다. 2001년 뉴욕증시에서의 DR 발행이 커다란 고비였다. 정부 측에서 양승택 정통부 장관, 석호익 국장, 필자 등이 뉴욕으로 날아갔다. KT 측에서도 이상철 사장(현 LG유플러스 부회장), 남중수 재무실장(나중에 사장 역임)

등이 조인하여 로드쇼 등을 진행했고 결국 마지막 가격결정의 날을 맞이했다. 센트럴파크 서쪽 트럼프 타워호텔 위층에서의 긴박했던 순간을 잊을 수 없다. 콘퍼런스 콜을 통해 뉴욕, 프랑크푸르트 등 주요 글로벌 금융시장의 수요를 점검하고 적정 가격을 결정하기까지의 시간은 정말로 숨 막히는 긴장의 연속이었다. 결국 프리미엄을 받고 DR 매각이 이루어졌다. 뉴욕증시 방문, 모건스탠리에서의 세리머니는 추억에 남는 장면이었다.

2002년 국내 매각은 KT 민영화의 완결판이었다. 김경섭 기획예산처 정부개혁실장과 정통부 김창곤 실장 간에 합의된 매각 원칙에 입각해 매각 작업이 이루어졌다. 매각가격은 5조 5천억원이었다. 매각은 성공적으로 완료되었고 민영화된 KT는 변신을 거듭한다. 이용경, 남중수, 이석채 회장을 거쳐 현 황창규 회장으로 최고경영인이 바뀌었다. 인력은 3만명 수준으로 줄었다. 유선의 매출액은 2조원대로 줄었다. 만약에 KT가 지금도 공기업으로 안주했다면 어떻게 됐을까. 아마도 한국 통신산업의 미래는 훨씬 더 암담했을 것이다.

민영화를 통해 정부는 107억달러의 외자유치와 13조 9천억원의 재정 수입을 창출했다. 이는 경제위기 극복과 대외신인도 향상에 크게 기여했다. 민영화된 포스코는 세계 정상급의 기업집단으로 약진했다. 한국중공업은 두산그룹에 인수되어 두산중공업으로 사명을 변경하고 담수화 설비, 발전 설비부문의 세계적 강자가 되었다.

2. 공기업 구조조정

1998년 8월 4일 공기업 구조조정 법안이 발표되었다. 108개에 달하는 공기업에 강도 높은 구조조정의 채찍을 가했다. 공기업 인력 25% 감축, 67개 자회사 통폐합 등이 주요 골자였다. 4만 1천명에 달하는 공기업 근로자가 직장을 떠났다. 공기업 인력 25% 감축은 사상 초유의 사건이었다. 방법론을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 있었다.

예산을 대폭 줄여 자율적 구조조정을 유도하는 것이 더 바람직하다는 의견도 제시되었다. 그러나 그런 소프트웨어적 접근으로는 구조조정이 제대로 이루어질 수 없다는 것이 필자의 판단이었다. 결국 강도 높은 인력 구조조정이 채택되었다. 그 과정에서 조폐공사에서 소위 '파업 유도 의혹사건'이 터졌다. 진형구 당시 검사장이 취중에 실언을 한 것이 일파만파로 퍼져나갔다. 진 념 장관, 필자, 실무자들이 줄줄이 국회 청문회에 소환되어 어려운 시간을 보냈다. 1999년 하반기는 이 문제로 아까운 시간을 다 보냈다.

1998년 출범한 노사정위원회 공공특위위원 활동도 힘든 경험이었다. 처음에는 한국노총, 민주노총이 다같이 참여했지만 1998년 하반기부터 민주노총은 참여를 거부했다. 예산처와 한국노총 간에 힘든 협상이 지속되었다. 노총의 위원회 참여 거부, 복귀가 반복되었다. 장대익 정투련 위원장, 한국노총 이남순 위원장 등과의 인연이 기억이 새롭다.

방만경영의 폐해는 당시에 도 이슈였다. 적자 공기업의 사내 복지 기금 출연, 과도한 복지 혜택, 주택자금 지원 등이 사회적 쟁점이 되었다. 예산편성지침을 바꿔 방만경영을 규제하였다. 노동계는 이를 공기업의 자율경영 침해와 정부 간섭으로 비판했다. 그렇지만 방만경영의 고삐를 잡는 계기가 된 건 사실이다.

국민의 정부 5년간의 공공개혁은 정말 격동의 순간순간이었다. 그러나 이런 어려움이 있었기에 IMF 외환위기를 극복할 수 있었다는 자부심을 가지고 있다. IMD가 정부 경쟁력 순위를 1999년 32위에서 2000년 25위로 상향조정 한 것도 이런 성과 덕분이 아닐까. 앞으로 국민 피부에 와닿는 공기업 개혁이 추진되기를 기대한다.

●● 2007년도 경영평가제도 개선방안의 주요 내용 소개

이 후 명*

1. 들어가는 말

공공기관 경영평가제도는 공공기관을 설립하고 운영하는 주체로서 정부가 공공기관을 관리감독하는 핵심적인 정책수단 중의 하나라고 할 것이다. 그러하기에 우리나라의 경우에도 공공기관을 설립 운영하기 시작한 초기단계부터 경영평가제도를 도입하여 공공기관의 경영목표를 설정하고 그 달성 정도를 연례적으로 평가하여 환류하려는 노력을 경주해온 것으로 이해된다. 이와 같은 경영평가제도의 중요성이야 널리 공감하는 바이지만, 경영평가제도라고 하는 것도 정부의 공공기관에 대한 정책수단 중의 하나이므로 제도 그 자체만 보는 것보다 공공기관 관리체계라는 전체적인 맥락 속에서 이해하는 노력이 필요할 것이다. 이하에서는 2007년도 경영평가제도가 논의되게 된 배경으로서 정부의 공공기관 관리체계 재설계 노력에 대해 간략히 살펴본 연후에 경영평가제도의 주요 개선 내용에 대한 논의를 전개해 보고자 한다.

* 제3기 주무부처 공무원, 기획재정부 근무, 현재 국방대학교 파견

2. 공공기관의 특수성과 관리체계 혁신의 배경

우리나라 공공기관은 정부와 일반국민과의 간극에서 정부가 직접 수행하기에 부적절한 특화된 공공서비스를 제공해 왔으며, 그동안 우리나라의 급속한 경제개발 과정에서 성장에 필요한 인프라서비스를 제공함으로써 오늘의 우리 경제를 이루어내는 데 있어 지대한 역할과 기여를 해온 것은 주지의 사실이다.

이러한 공공기관은 공공성이 인정되는 정부서비스임에도 불구하고 시장기능을 활용하여 상업성을 병행하는 것이 바람직하다고 판단될 경우마다 정부와 구분되는, 그리하여 민간기관에 유사한 기관으로 설립되어 왔다. 이로 인하여 대다수의 경우에 설립근거법이 존재하여 영속적인 성격을 지니며 제공하는 서비스도 독점적인 경우가 많다는 특징이 있다. 다시 말해 그 목적은 공공성에 있으나, 법적 실체는 유사 민간기관인 경우가 그것이다.

한편, 민간기관의 경우에는 '경쟁압력'이라고 통칭할 수 있는 수많은 견제와 감시체제가 작동하고 있는 것인 현실이다. 예컨대, 주식회사의 경우에는 이윤동기가 본질적인 존치사유가 될 것이므로 기관 자체가 대체가 가능하여 A라는 기업이 하는 일이 이윤창출에 유리하다면 B, C라는 기업이 참여하여 경쟁이 촉발될 것이고 경쟁에서 진다면 A라는 기업도 궁극적으로 퇴출될 것이다. 또한 보다 효율적인 이윤창출을 위하여 투자자, 채권단, 자본시장 등 외부기관의 감시와 견제가 따르게 될 것이며, 기업 내부적으로도 주주총회, 이사회, CEO, 감사 등의 견제와 균형에 직면하게 될 것이다.

공공기관에는 이러한 민간기업이 당면하는 경쟁압력이 느슨하거나 없는 경우가 적지 않다고 할 것이다. 이와 같은 경쟁압력의 부재로 그동안 공공기관의 책임성확보 문제가 반복되어 지적된 것이며, 공공기관의 일탈행위가 언론에 보도될 때마다 신의 직장, 방만경영, 그들만의 잔치, 주인 없는 공공기관(agent without a principal)

등의 비판이 있어온 것으로 이해된다.

동일한 문제의식의 선상에서 OECD는 회원국 정부에 대한 정책 권고를 통해 부문별 부처별 기관별로 분산된 공공기관 지배구조(distributed public governance)를 통일성 있게 재조정하고 특히 공공기관에 대한 정부의 소유권 기능(ownership function)은 개별 부처 단위보다는 집중화하여 행사하도록 권유(2004년말)하면서, 정부가 수행해야 할 핵심 소유권 기능으로 이사회 권한설정, 임원임면, 경영목표 설정 및 경영평가, 경영공시 등을 제시한 바 있다. 다시 말해 공공기관에도 민간기업의 경쟁압력에 상당한 정도의 통일성 있는 감독시스템을 도입할 것을 권고하게 된 것이다.

이러한 국내외적 흐름에 힘입어 당시 참여정부는 국정어젠다의 하나로 공공부문혁신을 제시하면서 2005년부터 공공기관 지배구조 혁신을 추진하게 된다. 이에 2005년 공공기관 지배구조 혁신방안이 마련되고 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되었는바, 그 주요내용은 정부가 특정기관을 공공기관으로 지정하도록 하고, 지정된 기관에 대해서는 통일성 있는 관리체제를 구축하여 기관장, 감사, 이사회 등 내부지배구조를 표준화하고, 외부적으로도 경영목표설정, 경영평가, 경영공시 등에 있어 일정부분 정형화된 감독을 받도록 개선하게 된 것이다.

이와 같은 공공기관 지배구조의 혁신이 어떤 의미에서는 당시 OECD의 정책권고와 공공부문 혁신과제를 실천해 나가기 위한 기초작업이라고 볼 수 있겠으나, 사후적으로 보면 또한 학술적인 견지에서 볼 경우에는 정부와 차별되는 그리고 주식회사 등 민간기관 법인격과도 차별되는 별도의 '공공기관이라는 유사법인격'을 창설하기 위한 정책적 노력일 수도 있겠다는 생각이 든다. 통일성 있는 관리체제를 구축한다는 것은 복잡다양한 기관별 특성과 여건에 대한 고려가 미흡해진다는 점에서 지나칠 경우에는 위험한 일이 될 수도 있겠으나, 관리상의 효율성을 기하고 최소한의 감독장치를 공공기관에

적용할 수 있다는 점에서는 일정부분 타당성이 인정된다고 본다.

다소 재미있었던 일은 공공기관 지배구조의 혁신을 최초로 추진한 사람이 독일의 비스마르크 수상이었다는 점인데, 그는 재직 당시 부처별로 난립하던 특수법인격을 지닌 공공기관을 서너 개로 유형화하여 표준화된 감독을 받도록 개선하였다고 한다(Matthews Flinders et al.; Quangos, Accountability and Reform). 여하튼 당시 지배구조 혁신을 추진한 연후에 공공기관 기관장 경영계약제도, 알리오(alio.go.kr)를 통한 경영공시, 경영성과 관리를 위한 평가제도 등 과제가 정비되어 이제는 어느 기관이 공공기관이라 하면 그 기관에 대해서는 내외부 지배구조가 일정 정도는 통일성 있게 적용되고 있으리라 예상해볼 수 있기에 덧붙여두는 소견이다.

3. 2007년도 경영평가제도 개선의 주요내용

공공기관 지배구조 혁신의 후속조치로 이어진 경영평가제도의 개선은 위와 같은 지배구조 혁신이라는 정책의지를 계승하고 국제사회의 조류를 참조하여 평가체계의 기본틀을 다져나가자는 차원에서 이루어진 것이었다. 그러다보니 자연스럽게 공공기관에 대한 통일성 있는 평가체계를 구축하는 데에만 중점을 두어 진행된 것은 아닌지 돌아보게 되지만 그럼에도 불구하고 개선작업을 추진할 당시에는 다양한 현장에서 들려오는 문제점과 어려움을 최대한 발굴하고 해소하고자 노력하였음을 부기해두고자 한다.

당시 개선안을 마련하기 위해 평가업무를 직접 수행하는 경영평가단을 중심으로 평가제도 재설계 방안을 미리 마련하였음은 물론, 한국능률협회컨설팅을 주관으로 한 연구용역, 정책자문단(경영평가단장 및 경희대 송하중 교수 등 전문가)의 자문회의, 공공기관 평가업무 담당자와의 심층 인터뷰 등 충분한 의견수렴을 거쳐 실무안을 마련하였으며, 이를 중심으로 시범평가 진행, 공청회 개최, 공공기관,

학제, 노조의 수정의견 종합 등 절차를 거쳐 방안을 확정하였다. 이 과정에서 논의된 사항 중 몇 가지 쟁점을 정리해 보자면 다음과 같다.

우선 공기업과 준정부기관 경영평가제도를 통합할 것인지와 관련하여 공기업과 준정부기관 간 설립목적, 대상사업, 대정부관계 등에 있어서의 차이점을 들어 평가지표, 기준, 방법을 차별화하는 것이 바람직하다는 의견이 대두되었으나, 평가제도 운영상의 효율성을 기하고 공공기관운영법이 제시하는 통일적 관리체제의 필요성을 고려하여 통합하는 것으로 조정하였다. 이에 따라 종전에 구분되어 운영되었던 경영평가단도 통합운영하는 것으로 정리하였다.

둘째, 기관평가와 기관장평가의 중복문제와 관련하여서는 평가현장에서의 일원화 필요성이 왕왕 제기되었으나, 기관장평가의 현실적 필요성을 부인하기 어렵다는 점에서 이를 존치하되 기관평가와의 중복성을 최소화하는 수준에서 평가지표를 재설계하는 것으로 정리하였다. 앞으로 기회가 된다면 기관장의 실적 중 정무적 역량과 관련된 지표를 별도 선별하여 평가하고 기관평가에 합산하여 기관장 성과를 평가하는 방안 혹은 기관평가지표 중 기관장 성과 관련 지표만을 별도 분류하여 가중치만 재조정하여 평가하는 방안 등도 검토해 볼 만하다고 판단된다.

셋째, 경영평가대상기관의 범위와 관련하여 공기업, 준정부기관 이외에 일반공공기관을 포함할 것인지가 논의되었는바, 우선 공기업과 준정부기관 통합평가를 실시한 연후에 단계적으로 이를 일반공공기관에 확대하는 것으로 정리하였다. 또한, 공기업과 준정부기관의 평가유형 구분을 변경해야 하는지 여부와 관련하여 준정부기관의 경우에는 당시 유형분류틀(5개 유형)을 유지하되 변경 필요성이 제기된 일부 기관을 미세조정하는 것으로 정리하였으며, 공기업의 경우에는 수행업무의 유사성을 기준으로 SOC유형과 서비스진흥유형의 2개 유형으로 조정하였다.

넷째, 경영평가모형과 지표체계를 어떻게 조정할 것인가의 문제는 관계 당사자들이 가장 심혈을 기울여 고민했던 과제였다. 경영평가모형과 지표체계는 경영현상을 어떻게 이해하고 관리할 것인가와 수많은 경영변수와 지표 중 어떤 지표를 중요한 지표로 선정할 것인가의 문제라고 할 것이며, 이는 경영문화, 행정현실, 공공기관의 특수성 등을 고려할 때 단일의 모델로 제시할 수 있는 문제가 아닐 것이라는 데에 현실적 고민이 있었다.

결국 전문가들의 식견에 의지하여 경영품질관리 시각에서 거론되는 해외모델과 기존 국내의 평가모델을 섭렵하고 이 중 우리 현실에 비교적 부합한다고 생각되는 모델과 지표체계를 선별하여 정리하게 되었다. 이 과정에서 기존 종합경영-주요사업-경영관리의 3대 분야로 구분되었던 지표체계를 리더십/전략-경영시스템-경영성과의 3대 부문 지표체계로 조정하고 개별 지표를 최대한 단순화하여 적용하도록 방향을 정하게 되었다. 평가현장에서 이와 관련하여 비판적 의견이 제기되고 있기에 취지를 설명해두는 것이 필요하다는 판단이다.

다섯째, 평가지표체계의 유형별 특성화와 표준화 문제다. 당시 공공기관의 평가유형 분류가 의미를 갖기 위해서는 평가유형별 기관 특성을 반영한 고유지표를 설계하고 지표별 가중치를 차별화하여 서로 다른 유형별로 처한 경영여건과 사업특성, 기관의 규모와 사업의 성장성 여부 등을 고려한 평가가 이루어지도록 해야 한다는 당위성이 제기된 바 있다. 나름 이와 같은 요구에 부응하고자 노력하였으나 세부사항을 마무리하기에는 현실적 어려움도 적지 않았다. 지속적인 개선노력이 필요한 과제라고 본다.

또한, 평가의 객관성 확보문제와 관련하여 지표별로 평가내용과 방법이 상황에 따라 주관적으로 해석·적용되지 않도록 지표를 명확하게 정의하고 평가내용을 구체적으로 열거하여 평가의 객관성을 확보하고 피평가기관의 부담을 최소화해달라는 공공기관 종사자들의 지적이 많았는데, 이도 역시 지속적인 개선이 필요한 과제라 할 것

이다.

기타 평가결과에 대한 피평가기관의 이의제기 절차 도입, 평가과정에 대한 매뉴얼의 개발 등도 제도화하여 운영하도록 하였다. 평가제도 운영 관련 전 과정을 전산시스템화하여 평가과정의 투명성을 확보하고 운영상 효율성도 높이는 제안을 수용하여 2009년부터 '공공기관 경영평가시스템'이 구축되어 운영되고 있는 것으로 알고 있다. 다행스러운 일이라고 본다.

4. 남은 과제들

제도개선 몇 번으로 우리나라 공공기관 관리와 관련된 다양한 요구를 수용해내고 이상적인 모델을 만들어 정착시키는 것은 어려운 일일 것이다. 정책현장과의 끊임없는 대화와 소통을 통해 문제점을 발굴해내고 이를 단계적으로 개선하는 노력이 필요함은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다.

한 가지 조심스럽지만 부기해들 사항은 우리나라 공공기관 거버넌스의 국제화와 관련된 사항이다. 필자는 개인적으로 공공기관 지배구조의 혁신, 경영공시제도, 경영평가제도의 개선과정에 참여하면서 국내외 전문가들의 귀한 의견을 듣고 해외사례도 조사하여 참조한 바 있다. 이 과정에서 우리나라 공공기관 관리시스템이 매우 정교하게 진화된 시스템일 뿐만 아니라 관련 국제시장에 진출하여도 경쟁력을 인정받을 수 있는 선진화된 시스템이라는 데 생각이 미치게 되었다. 그러한 문제의식에서 당시 OECD와의 협력사업을 모색해보던 기억이 새롭다.

국제화된 오늘의 현실 속에서라면 이제 우리 사례를 제대로 준비하여 국제기구와 개도국을 대상으로 마케팅하고, 양자간·다자간 협력사업을 개발하고 전파하는 일도 우리가 해나가야 할 일이 아닌가 생각한다. 최근 이 분야 국제협력이 크게 확대되고 있는 것 같아 다

행으로 여기며 앞으로 더욱 많은 교류가 이루어지길 바라는 마음에서 이 자리를 빌어 선후배 전문가분들의 관심을 제안드리고자 한다.

●● 공직자가 경험한 「경영평가제도」

윤 석 호*

1. ‘나’와 ‘공공기관’

현대를 살아가는 사람의 일상생활에서 공공기관의 서비스는 공기와 같은 존재가 되었다. 아침에 일어나서 전등을 켜면 한국전력공사, 수도꼭지를 틀면 한국수자원공사, 가스레인을 켜면 한국가스공사와 한국가스안전공사, 출근을 위해 대중교통을 이용하면 철도공사와 교통안전공단 그리고 우리가 먹는 식품에서부터 금융, 의료, 방송까지 공공기관의 숨결은 국민의 생활 곳곳을 감싸고 있다. 오늘날 정부의 정책을 국민에게 전달하는 손과 발의 역할은 공공기관이 수행하고 있다고 할 것이다.

공직자인 ‘나’에게 첫 공공기관은 공직입문 3년차에 일선부서에서 지도·감독 업무로 다가왔다. 그 공공기관의 인력 증원을 검토하고, 예산 승인을 하고, 이사회 안건을 확인·검토하는 것이 주된 업무였다. ‘공무원 1급 출신인 이사장도 사무관이 이렇게 센지 몰랐다’는 말을 들었던 철없는 시기였다. 두 번째 공공기관 업무는 기획예산처

* 제3기 주무부처 공무원, 전 기획재정부 공공정책국 과장, 현 국고국 국유재산조정 과장

로 진출하여 예산실에서 예산편성을 하면서 마주하게 되었다. 공공기관의 인건비, 사업예산 등을 편성하면서 우리나라에는 정말 많은 공공기관들이 어마어마한 예산을 사용하고 있을 뿐더러 우후죽순처럼 생겨나고 끊임없이 몸집을 키워가고 있다는 생각이 들었다. 세 번째 공공기관 업무는 2002년부터 2006년까지 5년에 걸쳐 기획예산처 정부개혁실 및 공공혁신국에서 공공기관 경영평가 및 공공혁신 담당이었다. 네 번째는 2010년 8월부터 2013년 5월까지 기획재정부 공공정책국 평가분석과장으로써 공공기관을 만났다. ‘나’는 이 글을 통해 2002년 이후 경험한 공공기관 경영평가제도 및 경영평가와 관련된 공공기관 정책에 대한 경험과 생각들에 대해 여러 사람들과 공유하고자 한다.

2. 2002~2003년의 경영평가 담당사무관 시절

2002년에 발령을 받은 기획예산처 정부개혁실 공공관리단 공공1팀은 13개 정부투자기관의 구조조정과 경영평가업무를 담당하는 부서였다. 당시 김경섭 정부개혁실장(이후 조달청장, 감사원 감사위원 역임)은 당선께서 사무관 때 경영평가제도와 「정부투자기관관리기본법」을 만드셨다는 분이셨고, 박종구 공공관리단장(이후 교육과학기술부 제2차관, 한국폴리텍대학 이사장 역임)은 수년간 경영평가위원을 역임하신 분이셨으며, 조경규 공공1팀장(이후, 기획재정부 공공정책국장, 국무총리실 경제정책조정실장 역임)은 사무관 때부터 경영평가업무를 담당하신 분이셨다. 이러한 분들 밑에서 경영평가제도의 중요성과 철학을 입체적으로 배울 기회가 있었으니 행운의 시기였다. 특히, 김경섭 실장께서는 경영평가제도가 성과중심으로 공기업 관리의 패러다임을 전환하게 한 시금석 같은 제도이고 공기업의 자율적 혁신과 공기업들 사이에 선의의 경쟁을 유발하며, 민간 전문가의 경영컨설팅을 통해 선진 경영기법을 접목시키는 제도라고 하시

면서, 세계적으로 인정받는 성공한 제도인 만큼 실무자들이 소명의식을 갖고 업무에 임해달라고 당부하시곤 하셨다.

2001년도에 최초로 경영평가 사후조치에 의해 대한광물자원공사 사장이 해임되어, 2002년도 경영평가단의 평가 분위기는 엄숙과 신중 그 자체였다. 당시에 신기하게 생각되었던 것은 경영평가에 대한 사회적 관심은 매우 높아 기획예산처 간부들께서 경영평가의 중요성을 충분히 인식하시고 부담도 느끼셨을 텐데도, 경영평가 과정에는 전혀 개입하지 않으신 것이었다. 심지어 경영평가단 구성까지도 경영평가단장이 주관할 정도였다. 경영평가단은 오연천 서울대 교수(이후 서울대 총장 역임)를 단장으로 30여명으로 구성되었다. 경영평가단 회의는 주로 서울 서초구 반포동에 위치한 팔레스호텔에서 조찬을 겸해 열렸다. 객관적으로 보아 경영평가의 주체는 정부가 아니라 민간부문이었다. 경영평가단 회의는 담당 사무관이 주로 배석하는데, ‘나’는 처음 대하는 경영평가단의 신중함과 객관성 제고 노력과정에 매우 놀랐던 기억이 난다. 1주일에 1~2회 열리는 조찬회의에서는 평가단의 각 팀장들이 참석했는데, 평가단장은 팀별 평가 눈높이를 조정하였고 주요 쟁점은 수차례의 논의과정을 거쳐 결론을 냈다. 주로 계량평가에 대한 쟁점이 많았고, 계량평가에서 충분히 반영할 수 없는 사항은 비계량평가를 통해 보완하는 과정을 거쳤다. 평가단 회의에서는 과거 2~3년간의 평가보고서에 지적된 사항에 대한 후속조치를 확인함은 물론, 해당 연도 평가보고서에 담길 구체적인 메시지를 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 많았다. 평가단의 총괄반은 평가과정에서의 언론보도 내용을 모니터링하고, 6월 초 어느 정도 평가결과에 대한 윤곽이 잡히면 평가단장은 개인적 네트워크를 통해 주요 기관의 비리정보까지 꼼꼼하게 확인해 보는 과정도 거치는 것을 목격할 수 있었다.

당시에는 IMF 경제위기 이후에 우리나라에 대한 외국의 신뢰가 높지 않았을 것임에도 불구하고, 공기업 경영평가제도를 벤치마킹하

졌다고 찾아오는 외국 손님도 많았다. 아프리카 케냐 대통령의 경제 수석은 한국의 공기업 관리 성공사례를 배우라는 월드뱅크의 권고를 받았으며 찾아오기도 하였고, 중국의 차관급 공무원 10여명도 경영평가제도를 배우기 위해 단체로 찾아왔다.

경영평가단으로부터 통보되는 경영평가결과는 정부투자기관운영위원회가 개최되기 전에 기획예산처 내부에 요약보고를 하고, 정부투자기관운영위원회에는 경영평가단장과 총괄반 위원들이 배석하여 상세하게 질의·응답하였다. 정부투자기관운영위원회원은 기관별 쟁점이나 사회적 이슈에 대한 경영평가단의 판단 기준을 질의하고, 경영평가단이 답변하는 과정을 거쳤다.

경영평가제도에 대한 정부투자기관운영위원들의 자부심도 매우 높았다. 2003년도 6월에 개최된 정부투자기관운영위원회에서는 김중수 운영위원(이후 KDI 원장, 한국은행총재 역임)이 경영평가 20년을 맞이하여 백서를 발간할 것을 제안하였다. 김중수 위원은 외국에서도 인정받고, 우리나라와 같이 변화가 많은 나라에서 20년간 일관성 있게 유지되고 발전되어 온 경영평가제도의 변천과정을 다음 세대에 기록으로 남길 필요가 있다는 요지의 말씀을 하였다. 정부투자기관운영위원장인 박봉흠 기획예산처장관이 김중수 위원의 제안에 동의하고, 실무진에게 즉각적인 연구용역비 예산확보와 연구를 위한 전폭적인 행정 지원을 지시하였다. 오연천 평가단장도 20년사 백서 발간 업무에 경영평가단 차원에서 적극 참여하겠다고 약속하였다. 그래서 경영평가단이 중심이 된 연구용역을 통해, 경영평가 20년사가 2003년 말경에 발간될 수 있었다.

2003년부터 준비·발간된 공기업 혁신 사례집인 『변화를 선택한 리더들』에 대한 에피소드도 공유하고 싶다. 당시 경영평가가 끝나면 평가 우수기관의 혁신사례에 대해 다른 공기업 직원들에게 발표하는 기회를 자주 개최하였다. 2003년도에 실시한 2002년도 경영실적 평가에서 한국무역투자진흥공사와 한국수자원공사의 성적이 우수하

였다. 특히, 인사와 조직분야 혁신이 우수하였던 한국무역투자진흥공사 사례는 기획예산처에서도 벤치마킹하면 좋겠다는 생각이 들어서 당시 한국무역투자진흥공사의 윤원석 조직부장에게 기획예산처 내부의 브라운백 미팅 시간에 사례발표를 요청하였다. 그런데, 며칠 후 윤원석 조직부장은 오영교 한국무역투자진흥공사장이 직접 발표하면 좋겠다는 연락을 해왔다. 그래서 기획예산처 직원 30여명을 대상으로 오영교 사장이 기획예산처장관 집무실 맞은편에 위치한 대회의실에서 발표를 하게 되었다. 그런데 하필 그날 기획예산처장관이 주재하는 1급 이상 간부회의가 점심시간인 12시를 훌쩍 넘겨 끝나는 바람에 몇 분의 1급 간부들이 점심을 해결하기 위해 햄버거가 준비된 ‘브라운백 미팅’ 장소(기획예산처 대회의실)에 참석하게 되었고, 이분들이 오영교 사장님의 사례발표에 깊은 인상을 받고서 혁신 사례를 책자로 발간하여 널리 공유할 필요가 있다는 의견을 주셨다. 이를 계기로 기획예산처가 주도하여 혁신사례집 책자발간이 추진되었고, 참여정부에서 큰 관심을 불러일으킨 『변화를 선택한 리더들』이 발간되게 된 것이다.

‘나’의 선배나 후임자와 대화를 해보면 경영평가제도를 담당하는 공무원은 모두가 경외심과 두려운 마음으로 업무에 임하게 된다고 말한다. 오랜 역사를 가진 제도이고 세계적인 관심의 대상이 될 뿐만 아니라 학계, 언론, 공공기관의 높은 관심을 갖는 만큼 자신이 맡고 있는 동안에 과거의 전통에 흠집을 남기지 않고 조금이라도 제도발전에 기여한 다음에 후임자에게 넘겨주는 싶은 마음가짐을 갖는다는 것이다. 이러한 마음가짐은 지금도 계속되고 있고, 앞으로도 계속될 것이라고 믿는다.

3. 2004~2006년의 공공혁신 담당 서기관 시절

「정부산하기관관리기본법」이 2013년 12월에 국회를 통과하여

2004년부터 시행되었다. 13개 공기업에 한정되어 시행되어 온 경영평가제도가 90여개 정부산하기관까지 확대 시행된 것이다. 당시 재정개혁국 내부에서 공기업 평가담당 부서와 정부산하기관 평가담당 부서가 분리되고, 공통적인 업무는 주무과인 재정개혁기획과에서 수행하게 되었다. 2003년도에 서기관으로 승진한 '나'는 2004년도부터 경영평가업무를 벗어나 재정개혁기획과(이후 공공혁신기획과로 개칭)에서 공공기관 업무 주무서기관으로 2년 6개월여간 근무를 하게 되었다.

이 시기에 가장 기억에 남는 일은 공공기관의 경영정보를 통합 공개한 것과 공공기관 지배구조 개편작업 그리고 공공기관 혁신평가 업무이다.

먼저, 현재 '알리오(alio.go.kr)'로 널리 알려진 '공공기관 경영정보 공개시스템'을 만든 배경과 과정을 소개한다. '국민의 정부'부터 기획예산처 정부개혁실은 매년도 초에 공공기관이 매년 이행하여야 할 「경영혁신 추진지침」을 시달해 오고 있었다. 한편 IMF 위기 극복 과정에서 약 25%의 인력 구조조정을 당한 많은 공공기관들이 과도한 인건비 인상을 시도하는 경우가 빈번하였고, 이 문제는 연일 언론에 집중적인 비판을 받고 있었다. 하지만 정부의 지도감독이나 경영평가로써 노사합의를 뒤집을 수 없는 한계가 있었다. 이러한 문제를 어떻게 해결할까 고민하던 중에 「2005년도 경영혁신 추진지침」 초안에 모든 공공기관의 인건비와 주요 경영정보를 인터넷에 한곳에서 통합적으로 비교하여 공개하는 시스템을 2005년도 말까지 구축하겠다는 내용을 포함하여 내부 보고하였다. 인건비가 상대적으로 높은 금융형 기관들의 입장이 난처해질 수 있으므로, 신중한 접근을 해야 한다거나 시기상조라며 재검토 지시가 있을 것으로 예상하였지만, '시기의 문제이지 언젠가 누가 해도 할 일'이라고 간부님들도 동의해 주셨다. 보도자료를 작성하여 기자실에 설명을 하러 내려갔더니, 연합뉴스 기자가 "정말 할 수 있겠어요?"라며 반문하였다. 시스

팀을 구축할 예산도 확보하지 않은 상태에서 패기어린 계획뿐인 상태였다. “해야죠!”라고 답했더니, “믿어 볼게요.”라는 대꾸를 받았다. 보도자료가 나가고 당시 재정경제부 산하 금융 공공기관 간부가 찾아와서는 “이제 우리는 일 잘해서 국민들에게 인정받지 않는다면 살아갈 방법이 없게 되었네요.”라고 한 하소연이 지금까지도 생각난다. 하지만 현안에 쫓겨 2005년 하반기까지 시스템 착수도 제대로 못했다가 재정개혁국의 한 과의 인력을 2달여간 투입하고 정보화 담당 부서의 도움을 받아 2005년도 말에 가서야 31개 기관의 인건비, 인력 등 주요 경영정보를 공개할 수 있었다. 공공기관 경영정보 공개 시스템은 기관 간에 주요 경영정보를 직접적으로 비교할 수 있다는 점에서 유용성이 있었다. 공공기관에 대한 국민들의 직접적인 감시 체계를 구축하였다는 차원에서 의미가 있었지만, 연일 언론의 공공기관에 대한 방만경영과 낙하산 인사에 대한 비판은 더욱 거세져 제안자인 ‘나’로서는 같이 근무하는 동료들에게 미안한 마음이 들기도 하였다.

참여정부에서는 공공기관장 및 감사 인사의 적절성에 대한 국회와 언론의 문제제기가 많았다. 공공기관 정책에서의 ‘방만경영’과 ‘낙하산 인사’ 문제는 끊임없는 사회적 화두였다. 2004년 하반기에 공공기관 인사 문제와 방만경영 문제를 해소할 공공기관 지배구조 개편 방안을 수립하여 보고해 달라는 대통령 지시사항이 기획예산처에 시달되었다. 당시 소기홍 공공혁신기획과장께서 여러 전문가를 면담하여 작성한 1차 보고서를 청와대에 제출하였다. 1차 보고서를 기초로 하여 심도 있는 검토를 해달라는 대통령 지시사항이 재차 시달되었다. 2차 지시를 받고, 당시 객채기 전남대 교수를 비롯한 전문가들이 참여하여 공공기관 지배구조 개편방안에 대한 체계적 검토를 거쳐 2005년도 초에 2차로 보고를 하였다. 또다시 ‘정부혁신·지방분권위원회’와 기획재정부가 공동으로 충분한 검토를 하라는 대통령 지시가 있어, 당시 새로이 부임한 이창호 공공혁신국장(이후, 통계청장 역임) 주도하에 이후명 과장 등이 참여하여 현재의 「공공기관관리기본법」

의 근간이 되는 공공기관 지배구조 개편안이 마련되었다.

참여정부에서 공공기관과 관련된 특이사항은 혁신평가의 실시였다. 정부부처에 처음 시행된 혁신평가를 공공기관에도 적용할 필요성이 제기되어, 혁신평가 업무 전문가와 경영평가에 참여한 경험을 가진 전문가를 중심으로 공공기관 혁신평가단을 구성하여 2005년 처음으로 공공기관 혁신평가를 실시하였다. 혁신평가의 대상은 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관, 주무부처가 혁신이 필요하다고 선정한 56개 기관이었다. 2005년도의 혁신평가는 예산이 확보되지 않은 관계로 주무부처의 일반연구용역비를 각출하여 추진되었다. 2005년 1월에 혁신수준 진단을 위한 관계부처 협의회를 구성하고, 2월에 혁신수준 진단 평가모델을 개발하였으며 3월과 4월에 걸쳐 혁신수준 진단 결과를 도출하였다. 혁신평가는 경영평가와 달리 평가단이 기관을 방문하지 않고, 서면평가와 일정 장소에서 기관별로 1시간여의 인터뷰를 통해 시행되어 간소한 평가에 그쳤지만, 반대로 깊이 없는 겉핥기식 평가라는 불평도 많았던 것이 사실이다. 경영평가제도와 달리 법률적 근거가 마련되지 않고 시행된 혁신평가인 만큼, 공공기관별 혁신 컨설팅 목적으로 시행되었지만 각 공공기관의 평가업무 부담 문제는 계속 제기되었다. 그럼에도 불구하고 혁신평가는 공공기관의 자발적 변화를 촉진하고 혁신 성공사례가 다른 기관에게 신속하게 전파되고 공유되도록 함으로써 공공기관의 서비스나 업무효율성을 크게 증가시켰다는 평가를 받고 있다.

4. 2010~2013년 평가분석과장 시절

1차 제도개선

2008년 이후 이명박 정부에서는 공공기관 경영평가제도를 공공기관 선진화의 주요한 추진 수단으로 활용하였다. 25년여간 단 한차

례밖에 없었던 기관장 해임건의가 2009년에만 5명일 정도로 경영평가결과를 강력하게 활용하였다. 평가의 효과가 증대된 것에 비례하여 경영평가에 대한 부담이나 불만도 비례하여 증가되고 있는 2010년 8월 기획재정부 공공정책국 평가분석과장으로 임명되었다.

경영평가는 기관평가, 기관장평가, 감사평가로 분리되어 있었고, 3개 평가단이 별도로 운영되고 있었다. 2002년도에 3억원 수준의 경영평가 예산은 30억원 수준으로 증가되어 있었다. 무엇보다도 공공기관 임직원들의 경영평가에 대한 불만이 높았다. 기관장평가와 기관평가 지표의 중복 문제, 두 평가결과의 과도한 차이 발생 문제, 계량지표의 적정성을 평가단이 평가하여 목표수준을 사후에 변경할 수 있는 문제 등을 노동계를 중심으로 집중 제기하고 있는 상황이었다. 공공기관과 노동계뿐만 아니라, 감사원에서도 경영평가제도에 대한 예비감사에 착수하고 있었다. 부임 직후에 2010년 8월부터 12월까지 5개월간 공공기관 경영평가제도 전반에 대해 감사원의 특별감사를 받았다. 평가분석과 직원은 모두 8명인데 감사원 감사인력이 가장 많은 날은 11명에 달하기도 하였다. 국정감사에서 경영평가제도가 큰 이슈로 부상되었다. 25명의 기획재정부위원회 감사위원 중 13명이 경영평가의 문제점에 대해 질의하고 제도개선을 요구하였다. 청와대 국정기획수석실에도 경영평가제도 개선에 깊은 관심을 표명하며, 신속히 제도개선안을 마련하여 보고해 줄 것을 요구하여 담당과장으로서 업무부담은 실로 크고 무거웠다. 다행스럽게도 경영평가의 산 증인인 조경규 공공혁신기획관과 1999년부터 3년여간 경영평가 담당과장을 하셨던 류성걸 차관님께서 제도개선의 큰 방향성을 지도해 주었고, 실무적으로는 류중재 사무관, 김장훈 사무관, 태원창 사무관, 이철영 주무관, 김도형 주무관이 열심히 일해 주었다.

경영평가제도에 대한 불만이 높은 만큼 소통과 이해를 통한 제도 개선이 무엇보다 필요하였다. 제도개선 방안은 구본진 재정업무관리관이 팀장이 되어 경영평가단, 공공기관 임직원 등이 20여명이 참

여하는 제도개선 TF가 중심이 되어 마련하였다. 2차례의 국회 차원의 공청회, 경영평가단과 공공기관 실무자 등 160여명이 1박 2일에 거친 경영평가 워크숍, 민주노총이 사회공공연구소에 의뢰하여 제출된 연구보고서도 참조하여 제도개선방안을 마련하였다. 제도개선방안에는 감사원 감사 결과도 성실히 반영하였다.

2010년 12월 말에 발표된 제도개선 내용의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 평가부담 완화를 위해 기관평가와 기관장평가체계를 통합하고 지표 수를 종전 39개(기관 28개, 기관장 11개) 수준에서 18개 수준으로 간소화하였다.

〈평가지표체계 변화〉

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

한편, 기관장평가의 대부분의 지표는 기관평가결과를 활용토록 하고 '지속발전 사업' 지표만을 별도로 평가토록 기관장 지표체계를 구성하였다.

〈기관평가와 기관장평가 지표〉

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

둘째, 공공기관의 경영성과를 글로벌 우수기업과 직접 비교 평가하는 글로벌 경쟁력 지표를 도입하였다. 인천공항공사의 평가지표를 예시하면 다음과 같다.

	2010년도 지표	2011년도 지표
업무 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 노동 생산성, 자본 생산성의 전년도 실적치와 비교 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • Global Top 5 공항(히드로, 샬드골, 프랑크푸르트, 스키플, 책렙콕)의 ROA¹⁾와 비교 평가
공항 운영사업	<ul style="list-style-type: none"> • [사고발생·외부지적수/공항면적]을 전년도 실적치와 비교 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • ACI²⁾발표 ASQ(Airport Service Quality) 3위 이내 기관의 개선도와 비교 평가
미래성장 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 비항공사업 수익(상업시설 이용료 등)을 전년도 실적치와 비교 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • Global Top 5 공항의 비항공사업 수익의 비중과 비교 평가

주: 1) ROA(Return On Assets): 자산수익률(당기순이익/자산총액)

2) ACI(Airports Council International): 국제항공협회

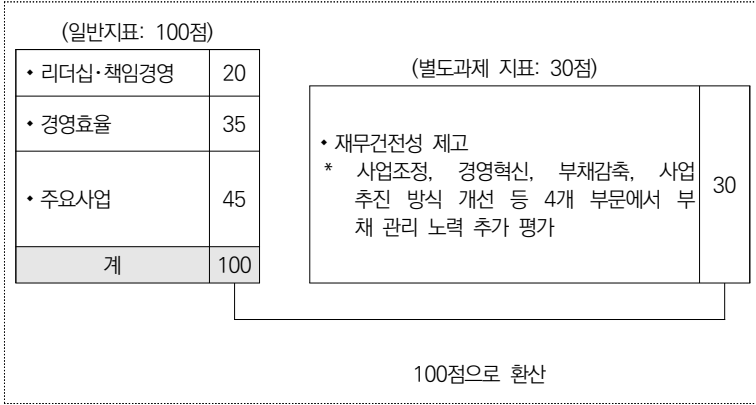
글로벌 경쟁력 지표는 2011년도 인천공항공사, 한국가스공사, 한국관광공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국전력공사 등 16개 기관에서 23개 지표에 대해 도입하였다.

셋째, 방만경영과 관련된 조직 및 인적자원 관리, 보수 및 성과관리지표의 평가비중을 높이고, 방만경영 적발 시 해당 지표를 최하점으로 평가하는 등 득보다 실이 크도록 평가하겠다는 것을 명확히 하였다.

넷째, 부채가 많은 공공기관에 대해 부채비율 지표를 모두 평가받도록 하고, 부채관련 지표의 평가비중을 종전 5점에서 12점까지 확대하였다. 아울러 특히 부채문제가 심각히 제기된 한국토지주택공사에 대해서는 다른 기관과 같은 지표에 별도 부채관련 지표를 30점 부여하여 130점 만점을 100점으로 환산하여 평가하도록 하였다.

다섯째, 기존의 고객만족도 조사의 문제점을 보완하기 위해 일반 국민들의 해당 공공기관에 대한 체감도 조사를 실시하여 2011년부터 경영평가에 반영키로 하였다.

〈한국주택토지공사 지표 체계〉



여섯째, 경영평가위원회에 대한 주무부처의 추천 확대, 인터넷 공모 등 평가단 구성의 공정성을 강화하였다. 개별 공공기관의 비상임이사를 역임하고 있는 인사를 경영평가단에서 제외토록 하고, 평가단에 위촉된 위원이 과거 연구용역을 수행하였거나 친인척이 근무하고 있는 공공기관의 평가에 참여하지 못하도록 엄격한 상피제도를 적용하였다. 또한 기존에 기관장평가단과 기관평가단을 통합하여 '경영평가단'으로 명칭하고 기존 185명에 달하는 경영평가단의 수도 150여명으로 축소하였다.

글로벌 경쟁력 지표의 탄생과정을 소개하고자 한다. 2010년 10월경 제도개선 TF의 논의 진행상황에 대해서 당시 청와대 이동우 정책기획관에게 설명할 기회가 있었다. 그 자리에서 이동우 기획관은 인천공항공사와 같이 국제적으로 실력을 인정받는 기업은 그 실적을 활용해서 평가하는 방법도 검토되어야 한다는 의견을 제시하였다. 이러한 의견을 듣고 어떻게 구체화할 것인가에 대한 방법론을 고민하던 끝에, 글로벌 성과로 비교 평가하는 지표는 ① 비교 국가의 자료가 정기적이고 객관적으로 발표되는 것일 것 ② 비교 대상 국가는 OECD 국가 이상이거나 해당 공공기관의 업무와 직접적으

로 경쟁관계에 있을 것이라는 기준을 내부적으로 정리하였다. 그리고 기준에 맞는 지표를 주요 공기업들에게 적극적으로 개발해 줄 것을 요청하였지만, 다수 공기업들은 새로운 지표로 전환하는 것에 대해 매우 소극적이었다. 이에 지표의 세부 명칭을 ‘글로벌 경쟁력 지표’로 명명하고, 글로벌 경쟁력 지표는 ① 국민들에게 공공기관이 얼마나 일을 잘 하는지를 객관적으로 증명해 줄 수 있고 ② 직원들에게는 자기 공공기관에 대한 자긍심을 심어 줄 수 있으며 ③ 예기치 못한 경기변동으로 인해 추세치 변화에 따른 평가상 불이익을 제거할 수 있는 지표라는 점을 부각시키며 공기업 실무자들에게 글로벌 경쟁력 지표 개발에 적극 참여해 달라고 설득하였다. 그 결과 지표 개발 첫해임에도 비교적 많은 공공기관이 글로벌 경쟁력 지표 개발에 참여하게 되었고, 그 이후에도 글로벌 경쟁력 지표는 계속 확대되고 있다.

2차 제도개선

평가제도와 같이 매년 수정하고 보완해야 하는 제도도 드물 것이다. 그만큼 평가제도 자체가 가지고 있는 한계와 평가제도에 대한 사회적 요구가 지속적으로 증가하는 것이 그 이유일 것이다.

2차 제도개선에서는 중장기 미래지표 신설, 국회에 제출한 중장기 재무관리계획의 달성도 평가, 정부권장정책에 대한 각 기관의 가중치 선택권 부여, 비정규직 처우개선 비용에 대한 평가 예외적용 등을 도입하였다.

2012년도에 부임한 홍동호 재정업무관리관계서는 중장기적 시각에서의 공공기관 관리 및 정책추진의 필요성을 강조하였다. 경영평가에서도 중장기적 시계에서의 평가 도입을 적극적으로 검토하라고 지시하였다. 이에 따라 중장기 미래지표의 개발에 착수하게 되었다. 2010년 제도개편 과정에서 아쉬웠던 부분이 우리나라 공공기관이

아직 경쟁력을 갖추지 못한 부분에 대해서는 글로벌 경쟁력 지표의 적용에 한계가 있다는 것이다. 아직 선진국 수준에 달하지 못하고 있지만 중장기적으로 방향성을 갖고 개선해야 하는 분야에 대한 평가가 필요하다고 느끼고 있었던 상황이었다. 각 공공기관의 홈페이지를 검색하던 중에 산업보건안전공단이 20년 후에 세계 1등의 산업안전 국가를 달성을 목표로 한다는 내용을 볼 수 있었다. 우리나라 수준과 세계 수준과의 격차를 목표기간 내에 추격하여 극복하였는지를 지표로 설정하여 평가하면 되지 않겠나 하는 생각이 들었다. 이번에도 새로운 지표 도입에 대한 공공기관의 소극적 태도는 여전하였다. 지표에 대한 관심을 끌어 모으기 위해서 공공기관 경영평가 업무 담당자를 대상으로 중장기적으로 목표치를 설정해 놓고 3년 단위로 실적을 평가하는 지표에 대한 이름을 공모하였다. 그 결과 한국석유공사에서 ‘중장기 미래지표’를 제안하여, 이를 포상하고 공식 명칭으로 채택하였다. 중장기 미래지표 사례를 살펴보면 아래와 같다.

	기존	개선(2013년도 경영실적 평가)
산업재해사고 사망률 (한국산업안전 보건공단)	<ul style="list-style-type: none"> 과거 5년간의 평균 개선도 대비 실적을 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 2030년까지 OECD 국가의 평균 수준으로 개선 【('11년) 0.963%→('30년) 0.418%】 매년 평균 0.03%p 감소 목표를 부여하고, 3년 단위 실적을 평가

중장기 미래지표를 도입한 2013년도 경영평가 편람에 인천국제공항공사(국제 항공여객 환승객 수), 한국철도공사(철도 안전성), 국민체육진흥공단(국민 1인당 체육시설 면적 확대) 등 21개 기관에서 21개 지표를 도입하였다.

2012년도부터 자산 2조원 이상인 공기업·준정부기관 41개 기관은 매년 국회에 중장기 재무관리계획을 제출하도록 「공공기관 운영

에 관한 법률」이 개정됨에 따라, 이들 기관에 대해서는 부채규모, 부채비율, 금융부채 등이 국회 제출 계획대로 추진되고 있는지를 '재무예산 성과 및 관리' 지표에서 평가토록 제도를 개선하였다.

정부권장정책은 평가 가중치가 5점에 불과하였으나 청년 미취업자 고용실적, 장애인 의무 고용실적, 중소기업 제품 우선 구매 실적 등 세부평가 항목은 11개에 달하여 공공기관의 실무자들의 업무 부담이 많았다. 공공기관에서는 11개 항목 중에서 개별 기관별로 7~9개만을 선택할 수 있도록 제도를 개선해 달라는 요구가 줄기차게 제기되었다. 각 유형별 공공기관 대표 회의를 소집하여 기획재정부 입장에서 기관별 선택권을 부여할 수 있으나, 각 공공기관들은 국정감사에서 특정 항목을 제외한 이유와 근거를 제시해야 하는 어려움이 있을 텐데 감당할 수 있겠냐고 반문하였다. 이에 대해 회의에 참석한 공공기관 평가팀장들이 정부가 제시하는 평가항목은 모두 평가를 받을 터이니, 일정 범위에서 가중치만 기관이 선택할 수 있게 해 달라는 수정의견을 제시함에 따라 이를 수용하여 제도개선을 하였다.

기타

3년여 기간 동안 공공기관 경영평가 담당과장의 직무를 수행하면서 보람도 많았지만, 고충도 많았다.

매년 가을에 경영평가 워크숍을 정례적으로 개최한 것은 큰 보람으로 기억된다. 경영평가 역사에서 처음으로 110여개 공공기관 실무자와 40여명의 경영평가위원들이 참여하는 워크숍을 2010년 10월에 개최하였다. 이 행사는 워크숍이라기보다는 제도개선안을 만들어야 하는 절박한 회의라고 하는 것이 적절한 표현일 것이다. 2009년도와 2010년도에는 경기도 안산에 위치한 중소기업진흥공단 연수원에서 학습과 토론 위주의 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍은 경영

평가에 대한 사교육을 없애고자 하는 측면에서도 유익한 행사가 되고 있다.

공공기관이 유형별로 그룹별 협의체를 구성하도록 한 것도 보람된 일이었다. 2010년 첫 워크숍에서 공기업 1군, 공기업 2군, 금융형 준정부기관, 검사·검증 강소형기관 등 10여개 유형별로 구분하고 각 유형별로 10개 내외의 기관들이 참여토록 하고, 이들 기관의 대표를 선출하게 하였다. 이들 기관 협의체는 제도개선이나 공공기관의 의견 수렴 등에 있어서 기획재정부와 소통의 창구가 되었고, 기관 간 정보공유나 전달의 통로가 되었다.

발전공기업의 지표를 개선하여 큰 효과를 달성한 것도 매우 뜻깊었다. 과거 모회사인 한국전력공사에서 발전자회사에 대한 경영평가를 할 때는 ‘가동률’을 평가함에 따라 발전자회사들은 계획정비기간을 단축해서라도 어떻게든 가동률을 높여야 높은 점수를 획득할 수 있었다. 그러나 이에 따른 부작용이 매우 컸다. 예방정비가 소홀해짐에 따라 터빈 등의 발전장비가 큰 고장을 일으키게 되고, 안전을 담보할 수 없다는 불안감이 증가되고 있는 상황이었다. 어느 날 발전회사 평가팀장들이 시한폭탄을 들고 있는 심정이라며 제도개선 요청을 건의해 왔다. 이에 6개 발전사 팀장들이 협의하여 개선안을 제시해 달라고 요청하였다. 6개 발전회사 팀장들이 협의체를 구성해서 종전 ‘가동률’ 지표를 ‘비계획 정지 감소율’ 지표로 대체해 달라고 건의해 와서, 경영평가단과 협의를 거쳐 이를 수용하였다. 아울러 비계량평가에서 계획정비기간을 충분히 준수하였는지도 평가하기로 하였다. 이 지표의 도입 이후에 화력발전사의 비계획정지율이 현격하게 감소하였고, 2012년과 2013년 여름의 전력난 극복에 크게 기여하였다는 평가를 받았다. 이와 같이 좋은 지표가 공공기관을 바꾸고, 국민의 행복을 증진시킬 수 있다는 것은 느낀 소중한 경험이 되었다.

경영평가단에 감사평가단을 통합한 것도 잘한 일이었다. 당초에는

감사평가는 공공정책국 인재경영과에서 관리하였으나, 2012년부터 평가분석과로 일원화되었다. 관리주체가 일원화되면서 경영평가단 내부에서의 의사소통이 활발해지고 평가일정이 보다 원활하게 조정되는 효과가 있었다. 감사원의 감사평가결과를 기획재정부의 감사평가의 일정 점수로 연계하기도 하였다.

2013년도부터 시작한 경영평가단 자체 워크숍에 주무부처의 과장, 팀장을 초청하여 기관별 쟁점에 대해 논의하는 과정을 신설한 것은 매우 의미가 있었다. 또한 경영평가가 끝나고 평가 부진기관에 경영평가단은 물론이고 평가 우수기관, 주무부처까지 참여하는 컨설팅 팀을 구성하고 기관장에게 직접 컨설팅을 시행한 것도 매우 의미 있는 섬세한 발전이었다. 이 두 제도는 경영평가단장인 최종원 서울대 교수의 제안으로 이루어졌는데, 경영평가제도 발전과정에서 기억되어야 할 사항들이라고 생각한다.

2012년도에는 당시 김동연 기획재정부 제2차관께서 경영평가 경험은 공유됨으로써 더 큰 발전을 도모할 수 있다며, 경영평가단장과 제2차관이 공동으로 경영평가가 마무리된 후 경영평가단 자체 워크숍을 개최하였다. 경영평가 30여년 만에 경영평가위원이 개인별로 체득한 경험과 발전방안에 대한 의견이 경영평가단 전체로 확산되는 기회가 되었다.

2011년에는 경영평가단장인 이창우 서울대 교수의 제안으로 쟁점이 되는 계량평가 사항에 대해 경영평가단 차원에서 별도용역을 발주하여 체계적으로 정리하였으며, 계량평가에 대해 이견이 있는 공공기관이 경영평가단 총괄반 회의에 참석할 수 있는 기회를 제공함으로써 경영평가에 대한 수용성을 크게 높였다.

경영평가제도 운영에 있어서 조세연구원 공공기관정책연구센터와 협업관계를 구축한 것도 성과라 하겠다. 공공기관정책연구센터는 경영평가의 기준 마련에 필요한 공공기관의 통계자료의 작성과 평가지표의 방향을 이론적으로 뒷받침하는 역할을 시의 적절하게 수행해

주었다. 글로벌 경쟁력 지표나 중장기 미래지표의 설계는 공공기관 정책센터의 사전검토와 지원이 없었다면 불가능한 작업이었을 것이다. 특히 경영평가 워크숍 등의 성공적 개최는 전적으로 공공기관정책연구센터의 공로였다. 앞으로 공공기관 임직원에 대한 공적 학습 기회 제공에서의 공공기관정책연구센터의 역할은 더욱 강화되어야 할 것이다.

경영평가 담당과장으로서의 고민과 고충도 많았다.

감사원은 공공기관에 대한 감사 수행 시에 인건비 인상률을 확인하여 인건비 인상률 가이드라인을 위반한 기관에 대해 경영평가 점수 수정을 자주 통보하곤 하였다. 인건비 인상률 지표는 배점이 4점이지만, 인상률을 준수하면 4점을 받지만 위반하면 0점을 받는 지표인 만큼 경영평가 등급 변동에 영향을 주었다. 고의성이 없는 실수로 인해 성과등급이 변동되는 기관에 수십억원의 성과급을 반납하도록 하는 것은 경영평가를 담당하는 실무부서 입장에서는 고통스러운 것이었다. 또한 감사원이 계량평가를 수행한 평가위원을 수차례 방문하여 조사하고 감사 문답서를 징구하는 과정을 지켜보는 것도 참으로 곤혹스러운 일이었다.

경영평가에서 무엇보다 힘든 일은 기관장 해임 건의를 의결하고 통보하는 것이다. 2012년도에 같이 근무했던 경영평가담당 사무관은 과거 직장에서 함께 근무했던 상사에 대한 해임 건의 안건을 직접 작성해야 했는데, 그 고충이 얼마나 컸을까 생각하니 지금도 미안한 마음을 금할 수 없다. 주무부처나 언론보도를 통해 해임 건의 사실을 인지한 기관장은 기획재정부를 방문하여 강한 불만을 제기하기도 한다. 경영평가제도를 외부에서는 권한으로 인식하는데 6월 평가결과를 접한 순간부터 기획재정부 경영평가 담당자들에게는 참으로 고통스런 시간이 지속된다.

2012년부터 종합평가결과 'D등급(미흡)'에 대한 성과급을 지급하지 않는 의사결정도 어려운 과정이었다. 경영평가에 비판적인 인사

들은 미흡등급인 'D등급'에 대한 성과급을 지급하는 것은 문제라고 지적하였다. D등급까지 성과급을 계속 지급할 경우에는 성과급 제도의 근간마저 위협받겠다고 판단하여 2012년부터 'D등급(미흡)'에 대해서는 성과급 지급을 중단하였다.

5. 경영평가 발전을 위한 제안

지난 30년간 경영평가제도는 열정을 가진 경영평가위원, 공직자, 공공기관 실무자의 위기극복 과정을 거쳐 발전되어 왔다. 앞으로도 경영평가제도에는 다양한 도전과 위기 요인은 계속 제기될 것이다.

경영평가제도가 계속 발전하기 위해서 주의해야 할 사항을 몇 가지 제안한다.

먼저 경영평가제도에 대한 기대 과잉을 경계해야 한다.

계량지표의 확대를 통해 평가의 객관성을 제고할 수 있다는 기대 과잉에도 적극 대처해야 한다. 공공기관 경영평가 담당자들은 계량 지표보다는 비계량지표가 더 합리적이라는 데 동의한다. 비계량지표의 객관화, 투명화를 더욱 개발해야 한다.

평가를 통해 모든 문제를 해결할 수 있다는 평가 만능주의를 경계해야 한다. 모든 정책을 공공기관 경영평가에서 피드백해 달라는 요구에 단호하게 '아니오'라고 답해야 한다. 공공기관 업무의 본질적인 사항에 대한 평가에 경영평가가 집중해야 한다.

또한 공공기관에 평가 피로도를 증대시키는 평가제도의 흥기화를 막아야 한다. 성과급 지급에서의 납득하기 어려운 기준의 적용이나 변동, 임원 해임요구가 남발되지 않도록 신중하게 운영되어야 한다.

시대 상황에 맞는 경영평가 지표의 개발과 확산도 적극 추진되어야 한다. 좋은 지표는 공공기관의 체질을 바꾸고 국가도 발전시킨다. 예컨대, 공무원과 공공기관의 인건비 인상률을 경제성장률, 물가 인상률, 실업률, 출산율, 범죄율, 자살률, 안전사고 발생률 등과 연

계 산식을 개발해 보면 어떨까? 즉 경제성장률, 출산율 등은 높을수록 정(+)의 효과가 나오게 하고, 물가인상률, 실업률, 범죄율, 자살률, 안전사고 발생률 등은 높으면 부(-)의 효과가 나오게 산식을 개발하는 방식이 될 것이다. 여기에 공공기관의 경우에 해당 관련 산업의 성장률을 보조지표로 활용하여 인건비 인상률을 산출하면 될 것이다. 이러한 지표와 인건비 인상률과 성과보상이 연계된다면 열심히 일하는 여건을 조성하면서 보다 빠르게 우리나라가 세계 일류 선진국가로 도약하지 않을까?

경영평가제도에서의 평가 성공 노하우를 다른 정책분야에 확산시키는 것도 경영평가제도의 임무가 되어야 한다. 민간부문과 직접 비교 평가하는 지표 개발을 시도하여야 할 것이다. 외국 정부의 성과와 비교 평가하는 것도 적극적으로 검토되어야 한다. 주무부처의 성과평가와 연계하는 평가 방법도 검토되어야 한다. 앞으로 평가제도의 선두에 서 있는 경영평가제도의 발전정도에 따라 재정사업의 평가, 계약과정에서 성실한 낙찰자 선정을 위한 평가, 정부부처의 업무 성과평가 등도 영향을 받을 것이다.

제2장 경영평가제도의 설계와 운영에 대한 회고: 평가위원

- 경영실적평가제도의 태동(유훈)
- 공기업 평가의 옛 이야기(유성재)
- 한국 공기업 평가제도 도입과정과 초창기 운영경험(송대희)
- 정부투자기관 평가단(1992.10~1996.6) 회고(김세원)
- 인생의 보람을 걸었던 투자기관 평가(신준용)
- '정부투자기관 경영평가' 시기의 소회(임석식)
- 경영평가단 회고(김일섭)
- 경영평가를 회고하며(오연천)
- 공기업 경영평가의 회고(1992.2~2006.12)(장지인)
- 정부산하기관 경영평가의 회고와 전망(송희준)
- 정부투자기관 평가: 계량과 비계량 평가 경험(정민근)
- 3년간의 정부산하기관 경영실적평가(조택)
- 기관장평가의 도입과 특징(조택)
- 소리 없이 위대함을 이끈다!(신완선)
- 경영평가단 10년의 경험(김완희)
- 국제회계기준의 적용에 따른 공기업 계량성과 평가방법의 개선(정대길)
- 공공기관의 '낙하산' 논란 상임감사 평가에 대한 단상(斷想)(권선국)

●● 경영실적평가제도의 태동

유 훈*

1. 들어가는 말

우리나라에서 공기업(정부투자기관)에 대한 경영실적 평가제도가 처음 도입된 것은 1968년의 일이다. 그러나 이 시기의 평가제도는 극히 형식적이었다고 볼 수 있으며, 실질적인 평가제도가 도입된 것은 「정부투자기관관리기본법」이 제정된 후라고 볼 수 있다.

필자는 「정부투자기관관리기본법」의 성안과정에 참여했으며 그 후 초대 평가단장을 거쳐 정부투자기관 경영평가위원회 위원을 역임하게 되면서 초창기 경영실적 평가에 본격적으로 참여한 경험이 있다. 이곳에서 필자는 지면이 허용하는 대로 경험을 회고하여 초창기 경영평가의 태동과정과 특징을 검토하고 전수코자 한다.

2. 경영실적평가제도의 태동

「정부투자기관관리기본법」

* 제1기 경영평가단 단장, 서울대학교 명예교수

1962년에 제정된 「정부투자기관 예산회계법」이 정부투자기관(공기업)의 자율적 운영을 침해한다는 지적과 함께 이를 대체할 법률의 제정이 필요하다는 주장이 힘을 얻었다. 이런 주장을 받아들여 당시 대통령 경제수석비서관실의 제안으로 경제기획원이 「정부투자기관관리기본법」을 성안하게 되었다.

이 법안의 특징을 나열해 보면, ① 정부투자기관에 대한 예산상 통제의 완화, ② 사장을 제외한 임원의 비상임제 도입, ③ 경영진에 대한 외부 인사 임용의 억제 등을 들 수 있다. 이들과 함께 이 법안의 가장 중요한 특징을 꼽으라면 ④ 실효성 있는 경영실적평가제도의 도입이라고 볼 수 있다.

이런 내용을 골자로 하는 경제기획원 안은 거의 그대로 국회에 제출되었으며, 국회의 의결을 거쳐 1983년 말에 공포되어 1984년 3월 1일부터 발효되었다. 전술한 바와 같이 이 법률에 의하여 실효성 있는 경영실적 평가제도가 도입되었다고 할 수 있다.

초대 경영실적평가단장

「정부투자기관관리기본법」이 발효되기 전인 1983년 9월에 경영실적평가단이 구성되어 정부투자기관의 1983년 상반기 실적을 평가하였다. 필자는 이 시기에 초대 경영실적평가단장으로 위촉되어 평가를 담당했다.

정부투자기관 경영실적평가위원회 위원

필자는 「정부투자기관관리기본법」이 발효된 이후인 1984년 4월 정부투자기관 경영실적평가위원회에 민간인 위원으로 위촉되어 6년 정도 재임하였고, 이후 1992년 다시 위원에 위촉되어 4년 정도 재임했다.

경영실적평가위원회는 경제기획원 장관, 재무부 장관, 및 투자기

관의 주무부 장관들과 민간인 위원으로 구성하는 기관으로서 정부투자기관 운영에 많은 영향을 미쳤다고 하겠다.

정부투자기관 경영실적평가위원회는 1999년 「정부투자기관관리기본법」의 개정에 의하여 정부투자기관운영위원회로 개편되었으며, 다시 2007년 1월에 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」이 「정부투자기관관리기본법」을 대체하자 정부투자기관운영위원회가 폐지되고 그 자리에 공공기관운영위원회가 들어서게 되었다.

한국공기업학회의 창설

정부투자기관(공기업)에 대한 평가제도가 본 궤도에 올라섬에 따라 여러 가지 이유로 공기업학회 창설 필요성이 제기되었다. 1987년 9월 25일 학회 창설의 필요성에 공감한 17명의 발기인들이 참석한 가운데 발기인대회가 개최되었다. 이 모임에서 창립총회 준비를 위한 다양한 문제들을 협의한 끝에 11월 7일 광화문의 한국전기통신공사 강당에서 한국공기업학회 창립총회를 가지기로 하였다.

대학교수, 정부투자기관의 임원 등 70명의 회원이 참석한 가운데 창립총회가 개최되었는데 이 자리에서 회장에 필자를 선임하고, 부회장은 박수일 교수, 김수진 교수, 한국개발연구원의 송대희 박사, 이상철 국민은행 행장, 방종원 대한주택공사 본부장을 선임했다.

이렇게 창설된 한국공기업학회는 『공기업논총』이라는 학회지를 간행하면서 평가지표의 개발이나 평가기법의 개선에 학술적 차원의 도움을 주고자 노력하였다. 1988년 4월에는 「책임경영제의 회고와 전망」이라는 주제로 제1회 학술발표회를 개최하였고, 이후 매년 2회 내지 3회에 걸쳐 학술발표회를 가지기도 했다.

공기업학회의 회원 수도 꾸준히 증가하였다. 창립 초에는 단체회원 수가 13개 기관이었으나 1991년에는 20개 기관으로 늘어났으며 개인회원도 1991년 224명에 달하게 되었다. 이 중 평가단원 등을

역임한 학계 출신자는 58명이었으며 나머지는 정부부처 공무원을 위시하여 정부투자기관이나 그 출자회사들의 임직원이었다.

3. 초창기 경영실적평가의 특징

단기적 실적 평가 중시

우리나라와 같이 매년 경영실적평가의 결과를 발표해야 하는 제도하에서 단기적 실적 평가를 중시하는 것은 불가피한 현상으로 볼 수 있다. 초기 경영실적평가에서 단기적 실적 평가에 치중했다는 것은 하나의 비판 대상이자 초창기 경영실적 평가의 특징이라고 할 수 있다. 단기적 실적 평가에 치중하고 있다는 지적이 제기됨에 따라 이를 보완하기 위해 지표 보완노력이 이루어졌다. 예를 들어 ① 장기 경영계획의 적정성, ② 투자계획 및 집행 관리 능력 ③ 기술개발 및 생산성 향상 능력, ④ 관리제도 개선능력 등 장기적 실적 평가지표를 채택하여 과정성의 원칙에 따라 장기적 경영실적평가를 위한 노력을 시도하였으나 큰 실효를 거두지 못한 것 같다.

한시적 평가단

관계전문가로 구성된 평가단은 여러 가지 이유로 한시적일 수밖에 없었다. 이러한 한시적인 평가단으로는 지속적인 평가지표의 개발이나 평가기법의 개선이 이루어지기 어려웠다. 이를 보완하기 위해 1985년에 이르러 한국개발연구원 내에 공기업연구실을 설치하게 되었다. 공기업연구실은 ① 각 기관의 특성에 맞는 경영평가지표 개발, ② 경영평가의 기술적 미비점 보완, ③ 경영평가정보체계의 구축 등을 담당하였으나 1987년에 폐지되었다.

평가지표의 빈번한 수정

한시적인 평가단이라는 특징상 갖는 여러 가지 제약과 평가를 받는 정부투자기관들로부터의 요청 등으로 인해 평가지표가 빈번히 수정되었다. 1983년과 1984년에는 계량지표와 비계량지표로 분류하고 이것을 다시 세분하였으나 1987년에는 종합지표, 설립목적수행지표, 경영관리지표로 분류하였다.

계량지표와 비계량지표

평가지표 개발 과정에서 가장 논란이 많았던 문제는 계량지표와 비계량지표의 문제였다. 계량지표와 비계량지표의 상대적 비중을 위시하여 비계량지표에 의한 평가의 공정성과 객관성의 문제 등 수많은 문제가 제기되었다. 계량지표와 비계량지표의 상대적 비중이 시일이 흐름에 따라 많이 변했는데 1983년에 계량지표 대 비계량지표의 비중이 70대30이었던 많은 정부투자기관이 1990년에는 55대45 또는 50대50으로 수정되었다. 이러한 수정에는 정부투자기관의 요청이 많이 작용하였다.

〈표 1〉 정부투자기관의 계량지표와 비계량지표의 비중

정부투자기관	1983년		1990년	
	계량	비계량	계량	비계량
한국산업은행	70	30	55	45
중소기업은행	70	30	55	45
대한석유개발공사	40	60	50	50
대한주택공사	70	30	50	50
한국도로공사	70	30	55	45
한국관광공사	40	60	50	50

주: 선별적으로 제시

중심화 경향의 폐단

요즈음은 평가실적 등급부여방법이 달라졌으나 과거에는 수, 우, 미, 양, 가로 등급을 부여했는데 중심화 경향이 나타났다. 1983년 상반기부터 1995년까지 14회에 걸쳐 경영실적평가가 실시되었는데 수를 받은 기관은 4개에 지나지 않았으며, 가를 받은 기관은 전무하고 양을 받은 기관도 10개에 불과했다. 나머지는 전부 우와 미를 받았다. 도중에 동일한 등급 내에서 50% 범위에서 보너스를 차등화하는 조치로 중심화 경향의 폐단이 다소 완화되기는 했으나 경영실적평가가 소기의 성과를 거두기 위해서는 중심화 경향의 극복이 필요하다라는 지적이 있었다.

〈표 2〉 정부투자기관에 대한 경영평가실적

	'83 상반기	'83 종합	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
수	2	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
우	14	17	18	15	20	15	13	13	12	11	11	10	8	14
미	7	5	5	9	4	8	10	11	10	12	11	12	12	4
양	1	1	2	1	1	1	-	-	1	-	1	1	-	-
가	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	24	24	25	25	25	24	24	24	23	23	23	23	20	18

보너스에 대한 지나친 관심

경영평가제도 운영 과정에서 평가위원회 위원이나 투자기관의 임원 및 직원의 최대 관심사는 직원이 받는 보너스라 해도 과언이 아니다. 모 주무부 장관은 경영평가위원회 회의석상에서 경영실적평가의 결과가 투자기관 종업원의 보너스에 미치는 영향에 언급하면서 이른 아침에 장관 집에 전화를 걸어 '투자기관 임원들의 경영부실 때문에 왜 우리의 보너스가 삭감되어야 하는지 이해할 수 없다'고

항의하는 노동조합원이 있다는 사실을 공개하기도 했다.

4. 결론

정부투자기관(공기업)의 자율적 경영을 저해하는 정부의 사전통제를 지양하고 책임경영제를 실현하기 위하여 고안된 경영실적평가제도는 우리가 고안한 소중한 개혁의 하나이다. 지난 30여 년간 운영해 오면서 여러 가지 문제점을 시정하여 오늘날에 이르렀다. 그동안의 경험을 토대로 이 소중한 개혁을 더욱 다듬어서 후세에 물려주어야 하겠다는 것이 필자의 생각이다.

●● 공기업 평가의 옛 이야기

유 성 재*

1. 들어가는 말

우리나라는 무엇이든지 하면 세계 으뜸의 결과를 만든다. 제2차 세계대전 이후 전 세계에서 후진국 대열에서 선진국 대열로 위상을 바꾼 나라는 대한민국이 유일하다. 마음먹고 했다하면 세계 선두자리를 차지한다. 민주화가 그렇고 경제발전이 그랬다. 월드컵 축구도 그랬다. 조선분야에서, 반도체분야에서, 철강분야에서, 자동차분야에서 모두 일본의 아성을 무너트리고 세계의 정상을 꿰찼다. IT 분야에서는 감히 넘볼 수 없었던 소니(Sony)의 무릎을 꿇게 하였다. 이제는 한류(韓流)라는 무형의 문화자산을 세계에 퍼트리고 있다. 사실 우리나라의 이러한 저력을 이야기하는 것은 이제 진부하고, 별로 신기하지도 않다.

그런데 오늘 나는 별로 회자되지 않았던 이야기 하나를 하려 한다. 중앙정부의 공기업 평가에 관한 이야기이다. 우리나라 공기업은 세계적으로 가장 모범적이라는 명성을 얻고 있다. 모범적인 공기업이 되는 데는 여러 가지 요인들이 작용하였지만, 경영평가도 중요한

* 제1기 경영평가단 단장, 중앙대학교 명예교수

역할을 한 것으로 생각한다. 평가는 어디까지나 공적인 업무이었지만, 초기의 평가과정에 참여하면서(1986~1991)느낀 것들을 두서없지만 몇 자 적어보려고 한다. 나의 개인적인 사견(私見)이고 혹시 편견일 수 있을 것이란 우려도 있다.

2. 공기업 경영평가제도의 의의

경영 자율성 보장과 경영평가

정부는 공기업의 비효율을 제거하기 위하여 「정부투자기관관리기본법」(1984)을 제정하였다. 이 법에는 두 가지의 정책방향이 설정되어 있다. 첫째는 정부의 경영간섭을 대폭 축소하여 공기업 경영의 '자율성'을 보장하는 것이다. 이 자율성 보장은 당시 정부가 추구하던 '자유시장경제 패러다임'의 한 표현이었다.¹⁾ 둘째는 경영의 자율성을 보장하는 대신 경영실적을 엄격히 평가하는 것이다.

중앙정부의 경영평가대상이었던 공기업은 그 이름을 우리 생활주변에서 익숙하게 들어 온 한국전력공사, 국민은행, 한국도로공사, 한국담배인삼공사 등을 포함하여 25개에 달했다. 한국방송공사(KBS)도 평가의 대상이었고, 평가시스템 도입 후 처음 몇 해는 평가를 받았다. 평가라는 것이 어느 기관에게도 마찬가지로 떨떠름하고 피하고 싶은 과정이다. KBS도 마찬가지 기분이었을 것이다. KBS는 막강한 언론기관의 영향력을 동원하여 슬그머니 공기업 경영평가 리스트에서 빠져 나갔다²⁾. 그래서 평가기업은 24개가 되었다.

1) 1980년대는 미국의 레이건 대통령과 영국의 대처 수상이 거침없는 자유시장경제의 힘을 과시하던 때였다. 또 일본이 세계시장에서 경쟁력을 마음껏 분출하던 시기였다. 자유시장경제체제는 결국 구소련의 붕괴를 이끌어 낸 힘이었다.

2) KBS가 제외된 것에 관하여 공식적인 설명은, 「정부투자기관관리기본법」을 한국방송공사에 적용하는 것이 불합리하다고 판단하여 정부투자기관에서 제외하였다는 것이다.

당시의 공기업은 정부가 든든하게 마련해준 울타리에 기댄 독점 기업이었다. 기업 간 경쟁이 없고 파산할 가능성도 희박하였다. 직원들은 일의 강도(強度)와 보수 사이에 별로 상관관계 없이 좋은 연봉을 받았다. 게다가 구조조정이라는 칼바람을 맞아 내쫓기는 일도 거의 없었다. 공기업은 가히 신(神)의 직장으로 꼽힐 만하였다.

과거 군사정권 시절, 공기업 사장은 대부분 '별(군 장성) 출신'이었다. 군사 전문가가 옷을 벗으면 저항이나 비판 없이 '낙하산 사장'이 되던 곳이 공기업이었다. 감사 자리도 별들이 흔히 장악하였다. 그래서 우스갯소리로 장군들의 별 숫자를 놓고 공기업의 힘을 잴다고 하였다. 또 가끔은 장관을 지낸 거물급 인사가 CEO로 오기도 하였다.

공기업은 민간기업과는 달리 시장에서 경쟁하며 살아남아야 하는 기업이 아니다. 성격상 공적인 정책 목적이 우선시되었기 때문에 효율보다는 비효율이 오히려 정상(正常)이었다. 그래서 비효율의 제거와 관리는 그동안 역대 정권의 '머리 아픈 숙제'이었다. 비효율을 관리하는 유용한 방법으로 도입된 것이 바로 공기업의 자율경영과 책임을 묻는 시스템이었다. 즉, 공기업에 대한 정부의 간섭을 축소하고 자율성을 보장하는 대신 경영실적을 사후적으로 평가하여 경영의 책임성을 확보하는 것이다. '공기업 경영평가제도'가 이 책임성을 묻는 객관적 자료를 만들어 내는 시스템이었던 것이다. 평가결과에 따른 상여금의 차등지급으로 공기업 임원들의 경영개선 노력의 인센티브로 삼았다.

평가위원의 구성

평가위원은 모두 스물대여섯 명 정도 되었던 것으로 기억된다. 공인회계사, 대학교수, 정부출연연구기관의 연구위원 등으로 구성되었다. 고려대학교의 신준용 교수, 성균관대학교의 김형주 교수, 서울대학교의 오연천 교수, 광수근 교수, 카이스트의 이진주 교수(지금은

고인) 등이 같이 평가위원으로 활동하였다. 나는 당시 이미 50고개를 넘어섰지만 다른 평가위원들은 모두 40대의 원숙한 그리고 팔팔한 전문가들이었다.

공기업 경영평가와 EPB

당시의 공기업평가는 우리나라 공무원 중에서 엘리트가 가장 많이 모인 경제기획원(EPB)이 주관하였다. 공기업평가의 틀은 당시 KDI에서 송대희 박사³⁾ 팀이 작성한 것으로 기억한다. EPB는 공기업 지배구조의 최상단에 있는 슈퍼 갑(甲)이었지만 EPB관리들은 공기업의 경영에 의식적으로 간섭하고 통제하는 모양새를 철저히 피했다. 공기업의 이사회 멤버로도 참여하지 않았다. 자율경영과 책임경영을 철저히 강조하였다. 그러나 경제기획원은 국민의 세금으로 투자한 공기업의 업적과 효율성에 대한 책임을 져야 했다. EPB는 현대 경영학의 기본개념을 총 동원하여 현명하게 공기업을 관리하였다. 즉, 목표관리(Management by Objectives), 성과측정(Performance Measurement), 권한위임(Authority Delegation), 성과평가(Evaluation), 피드백(Feedback), 동기부여(Motivation/Incentives), 등 경영학 교과서에 있는 개념을 전부 채택하여 관리하였음을 볼 수 있다. 목표설정에서 평가에 이르기까지 모든 과정의 '틀 설정'에 EPB의 엘리트가 영향을 미쳤다. 마치 민간기업의 지배구조 최상단에 있는 주주집단이 전문경영인으로 하여금 도덕적 해이에 빠지지 않고 주주의 이익을 위하여 철저히 일하게 하는 경영기제(Management Mechanism)를 총 동원한 것과 같은 느낌을 주는 것이었다.

EPB는 매년 '정부투자기관의 경영평가지표 작성계획'이라는 문건을 작성하였다. 이 문건을 보면 위에서 지적한 경영학 원칙을 철저히 적용하였다는 것 이외에 몇 가지의 특징을 보여 주고 있다. 첫째

3) 송대희, 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법』, 한국개발연구원, 1987. 5.

는 24개 공기업은 모두 특정분야의 배타적 활동영역을 가지고 있는데, 이 특정분야의 미션을 감안한 맞춤형 목표를 구체적으로 설정하고 있다는 것이다. 둘째는, 개개의 설립목적 사업부문의 활동에 대하여 구체적 평가기준을 계량적 및 비계량적 평가기준을 상세히 설정하고 있다는 것이다. 비계량적인 것은 5점 척도 또는 8개년 추세치 등을 사용하여 객관화를 담보하려 하였다. 계량적 지표의 예를 든다면, 담배인삼공사의 경우 노동생산성 목표는 1인 1시간당 담배 몇 본(本) 생산, 원료사용량목표는 100mm 담배 1천만본 생산에 원료 몇 kg을 사용하여야 한다는 식이다.

셋째 특징은 외부의 전문가로 구성된 평가단을 매년 꾸려 정부의 입김이 배제된 독립적인 평가를 실시하였다는 것이다. 넷째는 이 평가결과를 궁극적으로 수치화하여 24개 기업을 한 줄로 서열화하였다는 것이다.

위낙 목표설정과 세분화된 평가지표가 철저하기 때문에, 그리고 공기업 경영의 허리를 담당하고 있는 유능한 전문경영일꾼들이 경제기획원의 평가지표에 따라 일사불란하게 움직이기 때문에 경영의 문외한인 별(퇴역장군)들이 CEO로 오더라도 큰 문제가 되지 않는다. 경제기획원 공무원이 개개의 공기업에 대하여 기획하고, 목표를 주고, 예산을 결정하여 주고, 일의 결과치를 설정하여 주고 평가하고, 서열을 매기고, 보상인센티브를 결정하여 주는 환경에서는 사장의 일이 민간기업과는 비교할 수 없이 편한 자리이다.

그렇다고 CEO의 리더십 역할을 아주 외면한 것은 아니다. 평가지표에 사장의 리더십을 직접면담을 통하여 평가하도록 되어 있었다. 군 장성 출신의 CEO는 특유의 리더십을 발휘하여 공기업의 경영문화를 긴장 속에서 으뜸의 평가를 받게 하려는 경영분위기 조성 에 크게 이바지한 것으로 생각한다.

우리나라는 어려서부터 성적 서열을 중시하는 교육시스템의 영향 때문인지 서열화에 예민하다. 성적 서열, 학교 서열, 직장 서열, 운

동경기 서열 등등. 심지어는 88올림픽 때 고속도로 휴게소의 화장실 청결상태를 개선하기 위하여 정부는 전국 고속도로 화장실의 등급을 평가하여 서열화한 일이 있었다. 결과는 놀라운 것이었다. 전국의 화장실이 경쟁적으로 고급화 청결화되어, 이제는 웬만한 고속도로 화장실은 호텔급 화장실이 부럽지 않게 되었다. 이러한 문화 속에서 공기업 경영평가결과를 1등부터 24등까지 서열화하여 발표하고 이에 따라 보상을 차등지급하였으니, 조직의 전 직원이 열심히 노력하는 것은 오히려 자연스러운 것이었다. 서열화의 부정적 측면이 부각되어, 나중엔 24개 기업을 최우수 그룹, 중간그룹, 그리고 하위그룹 등 3개 그룹으로만 나누었다. 그래도 서로 하위그룹을 피하려고 열심히 노력하였음은 불문가지이다. 우리나라 공기업이 전 세계에서 가장 모범적인 생산성을 보이는 것은 이러한 정부의 기획과 평가시스템과 구성원의 참여로 이루어진 것이다.

3. 개인적 소회와 당부

나는 공기업평가의 초창기부터 평가위원으로 참여하여 후에는 단장의 역할까지 맡았다. 단장의 일은 극히 간단하였다. 평가장에 도착하여 평가단을 대표하여 인사말하고 평가 끝내고 돌아갈 때 협조하여 주어 감사하다는 말하는 것이 전부였다. 평가위원들은 각기 책임 맡은 분야에서 독립적으로 평가하였고 보고하였다. 단장도 평가단의 일원으로 평가에 참여하였는데, 역할은 기관의 CEO를 면담하고 회사의 경영전반에 걸친 종합평가 점수를 주는 일이다. 종합점수는 전체 평가점수에서 차지하는 비율이 극히 낮았던 것으로 기억한다. 단장이라고 하여 평가결과에 영향을 미칠 수 없는 구조였다. 그래도 우리나라 예절문화에서 단장이라는 직함에 주는 예우를 하려는 기업들이 많았다. 단장이라고 하여 특별한 예우를 받을 수 있다고 생각하지 않았고 받지도 않았다. 그냥 평가단의 일원으로 일하여야

한다고 생각하였다. 지금 생각하여도 바른 생각이었고, 그때 그러한 국가적 관리프로세스에 참여 기회를 가질 수 있었다는 것에 대하여 감사할 따름이다.

●● 한국 공기업 평가제도 도입과정과 초창기 운영경험

송 대 희*

1. 공기업 평가제도의 도입과 변천

1980년 한국 공기업 평가제도 도입 배경

가끔 중요한 일이 우연히 만들어지는 것처럼 보인다. 그러나 나중에 보면 그 우연이 필연이었음을 뒤늦게 깨닫는 경우가 있다. 공기업 평가제도 도입이 그렇다. 처음 우연한 일이 발생했다. 1980년 하반기 한국전력공사가 당시 전두환 대통령에게 전년도 당기순이익이 많이 발생했으니 그 일부를 직원의 특별보너스로 사용하게 해달라는 건의가 있었다. 1979년 한국전력공사 당기순이익은 1,300억원 정도였고 이는 이전 3년간 당기순이익 평균보다 260%나 증가된 것이었다. 한국전력공사 사장의 건의를 받은 대통령은 김재익 경제수석에게 한전 직원을 격려할 뿐 아니라 전 공기업 부문 경영효율을 제고할 수 있는 좋은 본보기가 될 수 있도록 하라고 지시했다. 김재익 수석은 당시 KDI 사공 일 박사에게 이에 대한 방안을 마련해줄

* 제1기 경영평가단 단장, 전 감사원 평가연구원 원장

것을 요청하게 되었다. 그때 마침 KDI에서는 당시 사공 일 박사를 중심으로 공기업 연구를 진행하고 있었다. 사공 일 박사는 1970년대 초부터 세계은행과 캐나다의 국제개발연구센터(IDRC) 등과 협력하여 아시아지역의 공기업 연구를 수행하면서 한국 공기업관리제도에 문제점이 많다는 점도 인식하고 이에 대한 개선책이 필요하다는 것을 느끼고 있었던 참이었다.

당시 한국전력의 당기순이익이 증가하게 된 배경은 그 전해 강수량이 많아 전력생산단가가 낮은 수력발전을 많이 가동시킨 결과였다. 말하자면 경영 외적요인에 의하여 당기순이익이 증가했던 것이다. 따라서 당기순이익에 따라 보너스를 지급하려면 손익계산서상에 나타난 당기순이익에 대한 보다 전문적인 분석이 필요하였다. 게다가 근본적인 공기업 경영개선을 위해서는 전반적인 제도개선이 필요하다고 KDI는 판단하고 있던 터여서 사공 일 박사는 KDI가 좀 더 시간을 갖고 연구하여 종합적인 개혁안을 작성하여 대통령에게 보고 하자는 제안을 하였다. 이에 김재익 수석은 전적으로 지원하겠다는 약속을 해주었다. 결국 한국전력공사의 특별보너스 건의가 계기가 되어 KDI에서 공기업 경영평가제도 개선을 포함한 전반적인 공기업 관리제도 개선방안을 연구하게 되었던 것이다.

1980년대로 들어서면서 공기업 개혁의 필요성은 점차 증대되고 있었다. 1980년대에 들어 한국경제는 정부주도 개발방식에서 민간주도 개발방식으로 정책패러다임이 변하기 시작하였다. 소위 1980년대 초부터 실시된 종합 안정화 정책을 통하여 시장경제에 대한 정부의 간여가 대폭 축소되기 시작하였다. 1980년대의 한국경제는 효율화 및 국제경쟁력 강화에 정책초점이 모아지게 되었다. 따라서 1960~70년대 개발연대 기간 중 정부주도 개발정책의 수단으로 활용되었던 공기업 부문도 1980년대 들어오면서 효율화를 도모하지 않을 수 없게 되었다.

당시 공기업 부문이 효율적으로 운영되어야 할 이유는 두 가지 측

면에서 논의될 수 있다. 하나는 공기업의 재정지출규모가 워낙 방대하여 공기업 생산원가의 5% 정도만 절감되어도 당시 교육부문을 제외한 사회개발부문 예산총액과 맞먹는 GNP의 1.7%에 해당하는 6,000억원가량이 되는 것으로 추산되었고 국내총고정자본형성의 1/3 정도를 공기업 부문이 담당하고 있었을 정도로 공기업의 국민경제적 비중이 매우 높았다는 점이다. 공기업이 효율적으로 운영되어야 할 또 다른 이유는 공기업 부문은 전기, 통신, 도로, 철강 등 산업연관 측면에서 상위부문(upstream)에 속하고 있었기 때문에 공기업 부문의 효율성과 국제경쟁력이 낮을 경우 이에 의존하는 모든 하위 부문(downstream) 민간 산업활동의 효율성과 국제경쟁력도 낮아지게 되기 때문이다. 공기업 부문이 민간 산업부문 국제경쟁력에 걸림돌이 되지 않도록 공기업 부문의 효율성 제고가 중요해진 시기가 도래했던 것이다.

KDI 공기업 연구팀 발족과 평가제도 연구 착수

1981년 1월에 정부투자기관 효율성 제고를 위한 경영개선방안을 강구하라는 대통령의 지시에 따라 1981년 3월 KDI 공기업연구 실무반이 발족하였다. 초기 KDI 공기업연구팀은 KDI 연구원이 중심이 되었지만 여기에 당시 경제기획원 예산실 국장, 정부투자기관의 임직원, 그리고 한국은행과 산업은행의 관계 실무자가 참여하였다. KDI 공기업 부문의 연구에는 경제학자뿐만 아니라 경영학, 회계학, 행정학 등의 전문가들도 대거 참여하였다.

KDI 공기업연구팀은 먼저 정부투자기관의 경영개선을 위한 실태 조사에 들어갔다. 공기업 임직원들의 의견을 수차례 설문지를 통하여 수집하였을 뿐만 아니라 주요 공기업에는 직접 현장을 방문하여 간부들과 여러 차례 비공개 회의도 진행하였다. 가장 큰 문제는 지배구조와 인사문제였다. 1980년대 초 이미 공기업에는 경험 있는

유능한 간부들이 많이 축적되어 있었음에도 고위 경영층이 계속 소위 낙하산식으로 외부에서 임명되는 것이 문제였다. 뿐만 아니라 자율경영을 해도 충분한 상태에서 여전히 관 주도의 공기업 지배구조가 관행화된 것도 문제로 나타났다.

KDI 공기업연구 실무반은 1981년 6월에 대만의 공기업 관리제도 실태를 파악하기 위하여 직접 대만 현지 공기업 실태조사에 나섰다. 대만 출장 시 발견한 한 가지 재미있었던 사실은 대만 예비역 장성들을 대만 공기업이 지원해주고 있었는데 방법이 한국과 전혀 달랐다. 한국에서는 예비역 장성이 직접 공기업의 최고 경영자로 임명되었지만 대만의 경우 예비역 장성은 특이하게도 공기업 경영에는 전혀 간섭하지 않고 공기업이 자문의 명목으로 매월 일정한 고정급을 지급해주고 있었으며 예비역 장성들이 전혀 공기업에 나타나지 않을 뿐만 아니라 공기업도 그 얼굴도 모른 채 매월 일정금액을 송금만 해준다는 것이었다. 이와 같은 공기업 경영에 있어서 정치적 영향을 최소화하기 위한 배려는 후일 정부투자기관 비상임이사제도로 활용되었다.

KDI 공기업연구팀은 1981년 9월에 연구결과를 종합한 ‘정부투자기관 관리제도 개선방안’을 당시 대통령에게 보고하게 되었다. 이 보고서를 최종적으로 다듬는 과정에서 사공 일 박사, 필자 그리고 당시 청와대 경제수석비서관실에 근무하던 EPB 장승우 과장이 당시 남산 중턱에 있었던 도큐 호텔에서 며칠 밤을 지새우며 마무리 작업을 했던 기억이 있다. 사공 일 박사의 대통령 보고 시 배석자로는 당시 신병현 부총리 겸 경제기획원 장관, KDI 김만제 원장, 김재익 경제수석비서관, 김용환 예산실장, 박유광 청와대 재정경제비서관 등이 참석하였으며 당초 1시간 예정의 보고가 대통령의 관심 있는 질문 등으로 2시간이나 진행되었다. 동 KDI 대통령 보고를 토대로 경제기획원은 ‘정부투자기관 관리제도 개선방안’의 추진계획을 마련하였고 동 추진 계획은 1981년 12월 경제장관협의회를 거쳐 대통

령의 재가를 받아 확정되었다.

KDI 공기업연구팀은 이와 같이 우리나라 공기업 평가제도 도입을 주도하였고 연구결과 제시는 정책방향은 그 후 법제화 과정에 고스란히 반영되었다. 그 후 KDI 공기업연구팀은 1985~87년 2년간 'KDI 공기업연구실'이라는 상설조직을 운영하면서 공기업 평가제도를 뒷받침하였다. KDI 연구위원이 2인, 증권 공인회계사가 4인 그리고 주요 정부투자기관으로부터 파견받은 직원이 10명 그리고 KDI 연구지원인력 10명으로 구성되어 공기업 평가제도 연구에 전념하였다. KDI 공기업연구실은 공기업 경영에 대한 심층적 연구를 바탕으로 해마다 공기업평가단을 지원하는 역할을 하였다. 공기업의 경영목표를 분석하고 각 공기업의 사업내용을 분석하여 경영효율을 제고할 수 있는 핵심 분야를 발굴하고 평가지표 작업에 참고해야 할 각종 자료를 작성하여 공기업 평가단에 제시하는 역할을 하였다. 또한 KDI 공기업연구실의 핵심 멤버들이 평가단에 직접 참여하여 주도적인 역할을 하기도 하였다. 이와 같이 공기업 평가제도 정착 초기 상당기간 KDI는 연구자원을 집중적으로 공기업 평가제도 정착에 투입하였다.

1980년대 초 공기업 경영평가제도 입법화 진통

정부투자기관 관리제도 개선 입법 작업은 방대한 것이었다. 40여 개에 달하는 관련 법률을 폐지하거나 개정 보완하기 위하여 많은 부처의 협조를 끌어내야 했기 때문에 추진계획이 확정된 이후 1년이 지난 1983년 12월에야 겨우 새로운 「정부투자기관 관리 기본법」이 공식적으로 세상에 빛을 보게 되었던 것이다. 새로운 공기업 평가제도 도입을 포함한 공기업 관리제도 개선안이 공식 입법화되는 과정에는 많은 진통이 있었다.

우선 정치권과 군부의 불만을 잠재워야 하는 과정이 어려웠다. 새

로운 공기업 관리제도가 도입되면 예비역 장성들은 과거처럼 공기업의 최고 경영층으로 내려가기가 어려워지게 되었다. 당시까지만 해도 공기업 부문의 최고 경영진은 예비역 장성과 전직 고급 관료들로 채워졌다. 공기업 간부로 내려갈 사람도 불만이지만 그들을 공기업 간부로 내려보내며 시혜를 베풀었던 정치권력도 어려운 입장에 처하게 된 것이다. 군부 출신의 대통령이 결단하고 지시한 일이지는 하지만 예편 후 갈 자리가 줄어들게 된 군부는 공기업 관리제도 개편 과정에 적지 않은 불만을 표출하였다

불만을 표출하기는 주무부처도 마찬가지였다. 각 주무부처는 산하 공기업을 주도적으로 관리하였으며 퇴직 공무원을 공기업 간부로 내려 보내기도 하고 필요시 인적·물적 지원을 받으며 유용하게 활용하던 산하 공기업 관리주도권을 경제기획원에 뺏긴다고 생각했던 것이다. 그것은 정부투자기관의 자율 경영을 보장하기 위하여 주무부처의 경영간섭을 최소화하는 것을 입법에 명시하였기 때문이었다. 그리고 공기업은 오로지 경영실적 평가를 통하여 통제하며 경영실적 평가는 경제기획원이 주도하기로 입법화하였기 때문이었다. 물론 경영평가위원회에 주무부 장관이 참여하여 자기 의견을 충분히 개진할 수 있기는 하지만 여전히 과거와 같은 편리한 산하기관과의 관계는 유지될 수 없는 형편에 처했던 것이다.

감사원도 불만이었다. 정부투자기관 경영효율화를 위한 자율경영 보장을 위해서는 과도한 감사를 대폭 축소하여야 한다고 주장했기 때문이었다. 물론 감사원 감사는 필요한 것이지만 감사원 감사 이외에도 주무부 감사, 총리실 감사, 중앙정보부 감사 등 많은 감사가 일상경영활동을 감사하고 있었기 때문이었다. 그래서 모든 감사는 감사원 감사로 통일한다고 되어 있었지만 감사를 거론하는 것 자체가 감사원으로서 불만이었다. 또한 공기업 평가제도 도입으로 정부투자기관 최고 경영층의 최대 관심사는 공기업 경영평가가 되고 감사원의 감사에 대한 관심은 그만큼 줄어들게 되는 것도 불만이었

을 것이다.

새로운 공기업 관리제도 개편에 대하여 당사자인 공기업은 대체로 환영하였다. 우선 자율경영이 보장되기 때문이었다. 자율경영에는 최고 경영층 인사의 자율성이 포함되었다. 부사장 이하 상임 이사들을 집행간부로 명명하고 이들에 대해서는 외부 인사가 임명될 수 없도록 법제화하였기 때문에 공기업 직원들은 새 제도를 크게 환영하였다. 실제로 법이 통과되어 부사장에 임명된 공기업 간부들은 스스로 대견스러워 했다. 대폭적인 예산 편성 및 집행의 자율성도 주어졌다. 원칙적으로 조달청이 대행하던 모든 물자구매를 공기업이 자체적으로 구매토록 한 것도 공기업은 환영하였다. 실제로 물자구매의 자율성이 실시되자 조달청 조직의 1/3 정도가 위축되는 일이 나중에 일어나기도 하였던 것이다. 당사자인 공기업부문을 제외하고는 대부분 불만이 제기되어 입법화 과정에서 진통을 겪어야 했다. 아마도 군부 출신 대통령의 결단과 김재익 경제수석과 김재익 수석에 이어 경제수석이 되었던 KDI 사공 일 박사의 공기업 관리제도 개선에 관한 신념이 없었다면 입법과정의 진통을 극복하기가 어려웠을 것이다.

1980년대 초 공기업 평가지표 설정 기본방향

공기업 경영평가의 핵심은 바람직한 경영평가 지표 설정이다. 평가지표가 잘못 설정되면 우수한 공기업이 보상을 제대로 받지 못하고 부실 공기업이 우수 공기업으로 잘못 평가될 수도 있기 때문이다. 초기 공기업 평가지표 개발과정에는 보스턴 대학의 Jones 교수와 Trivedi 박사가 많은 도움을 주었다. 초기 공기업 경영평가지표의 작성과정에는 특별한 두 가지 요소가 있었다. 하나는 공공이익을 중심으로 평가지표를 구성하는 것이고 다른 하나는 불변가격 개념을 도입하는 것이었다.

사실 공기업 경영평가 초기 평가지표 개발 과정에서 가장 공들인 지표는 ‘공공이익률’이라는 지표이다. 공기업은 공공이익을 기준으로 평가하여야 하는데 공공이익은 문자 그대로 사적이익과 대치되는 개념이다. 사적이익이라 함은 쉽게 말하면 민간기업이 이익으로 인식하는 이익개념이다. 즉 세금을 절약한 것도 이익이 되고 정부로부터 보조금을 받는 것도 이익의 범주에 포함된다. 금리가 매우 저렴한 정책금융을 이용하여 금융 부담을 절감한 것도 당연히 사적이익의 범위에 포함된다. 그러나 이들 이익은 모두 공공이익은 아니다. 공공이익이란 순수하게 부가가치가 창출되어 국민경제의 규모 증대에 기여하는 이익이다. 따라서 전술한 세금 절약, 금융비용 절감, 보조금 등에 의한 이익은 공공부문에서 민간부문으로의 단순 계좌이체에 불과할 뿐 국민경제가 늘어난 것은 아니다. 우리가 공기업에 바라는 것은 정부로부터 많은 혜택을 받으라는 것이 아니다. 스스로 노력하여 국민경제 증대에 기여하는 부가가치를 창출하라는 것이다. 따라서 ‘공공이익률’지표를 산정할 때 일반 민간기업의 회계감사와는 전혀 다른 공공이익 중심으로 재구성하여 평가하여야만 공기업의 공익성 증대를 유도할 수 있다.

평가지표의 불변가격화도 초기 공기업 경영평가지표의 주요한 특징이다. 일반 민간기업 경영실적평가는 거의 경상가격기준으로 평가된다. 그러나 KDI 공기업 연구팀은 새로운 공기업 경영실적 평가지표를 불변가격 기준으로 개발하였다. 당시 KDI가 새롭게 개발한 새로운 불변가격 기준 평가지표를 포항제철, 한국전력공사, 중소기업은행 등 투자기관에 적용하여 모의평가를 실시하였다. 모의 평가결과 놀라운 사실이 발견되었다. 공기업의 실질생산성은 경상가격 기준 당기순이익과는 반대 방향으로 나타나고 있는 것을 발견하게 되었다. 말하자면 경상가격 기준으로 당기순이익이 증대할 때 실질생산성은 하락하고 경상가격 기준 당기순이익이 하락할 때는 오히려 공기업의 실질생산성이 증대하는 것으로 나타나는 것을 발견하게 되

었다. 경영 외적 요인에 의하여 갑자기 당기순이익이 증대하면 공기업 경영은 오히려 느슨한 방만경영으로 흐르고 반대로 당기순이익이 하락하면 공기업은 긴축경영을 하여 실질생산성이 향상되었던 것이다. 뿐만 아니라 대부분의 공기업 매출가격은 정부의 정책적 결정에 의하여 이루어지기 때문에 매출가격 상승이 가져온 경상이익을 우수 경영실적이라고 할 수 없다. 이 점이 또한 민간기업의 평가와 전혀 다른 점이다. 따라서 공기업 평가지표를 불변가격으로 평가하여야 했기 때문에 불변가격화하는 산업별 디비지아(divisia)지수까지 작성하여 평가단에 제공하였다.

공기업 경영평가지표는 많은 변화를 겪고 있고 해마다 새로운 지표가 만들어진다. 초기 경영평가에서 제시되었던 공공이익 기준과 불변가격 기준의 기본 정신은 지금도 면면히 이어지고 있는 것으로 보인다.

2. 공기업 경영평가 성공을 위한 노력들

공기업 경영평가에 대한 대통령의 관심과 지원

필자가 기억하기로는 당시 대통령은 공기업 경영평가의 중요성을 내각회의에서 수시로 언급하면서 각 주무부처 장관으로 하여금 공기업 경영개선에 힘쓰도록 독려했다. 생각해보면 역대 대통령마다 공기업의 경영개선과 투명경영을 강조하지 않는 대통령은 없는 것 같다. 최근 박근혜 대통령도 공기업 정상화를 강력하게 주문하고 있다. 그러나 역대 대통령의 공기업 경영개선 강조는 대부분 원론적 수준을 벗어나지 못하였다. 그러나 전두환 대통령 시절의 공기업 경영개선 지시는 상당히 구체적이었고 관계 장관 회의석상에서도 공기업 경영평가를 잘 추진하라고 여러 번 언급하기도 하였다. 전술한 바와 같이 공기업 경영평가제도를 도입하기 위하여 40여개나 되는

관련 법을 제정, 개정 또는 폐지하였을 뿐만 아니라 주무부처가 산하기관으로 관리하던 공기업을 경제기획원의 정부투자기관 경영평가위원회 산하로 이관시키고 자율경영을 보장하기 위하여 조달청의 조직도 개편하는 등 대규모 변화가 수반되었던 것이다.

공기업 최고경영진이 비전문가로 채워졌던 사례가 기억난다. 공기업 사장으로 발령을 받았던 어느 예비역 장성이 필자에게 들려준 이야기가 있다. 그는 산업기지개발공사 사장으로 발령을 받고 부임하러 가는 차 안에서 산업기지개발공사는 산업현장의 일꾼들이 입는 작업복을 생산하는 회사일 것이라고 생각했는데 막상 현장에 부임해보니 산업기지개발공사의 ‘기지’는 옷과 무관한 ‘산업단지’를 의미하는 것이었다는 것을 뒤늦게 깨닫고 깜짝 놀랐다고 했다.

부총리 겸 경제기획원 장관이었던 신병현 부총리 또한 공기업 경영평가에 각별히 신경을 써주었을 뿐만 아니라 공기업 평가단원들을 여러 번 점심 식사로 초대하여 경영평가 업무를 차질없이 수행할 것을 당부하기도 하였다. 특히 공기업 경영평가에 민간 경영전문가를 참여시켜 공기업 경영개선을 유도하여야 한다고 생각하고 민간의 경영전문가로서 당시 LG의 이현조 회장과 쌍용의 김채겸 사장을 청빙하여 공기업 경영평가단에서 함께 일하도록 배려해주었다. 당시 이현조 회장과 김채겸 사장은 회사일이 바쁘더라도 불구하고 공기업 경영평가에 많은 시간을 할애해주었는데, 필자와 함께 여러 공기업을 직접 방문하여 공기업 경영개선을 민간 경영전문가 시각에서 자문해주어 큰 도움을 주었다.

초기 공기업 경영평가단 총괄반의 고충

공기업 경영평가단은 총괄반과 분야별 평가실무반으로 구분하여 운영하였다. 평가실무반은 피평가 공기업 경영실적을 분야별로 나누어 직접 평가를 담당하고 평가보고서를 총괄반에 제출하게 하였다.

총괄반은 공기업 최고경영자의 경영철학 및 경영노력을 별도로 평가하면서 분야별 실무 평가반이 제출한 평가보고서를 검토하여 미진하거나 잘못된 부분이 있으면 이를 다시 평가실무반에 회부하여 수정하게 하였다.

이 과정에서 평가실무반과 총괄반 사이에 미묘한 갈등과 충돌이 빈번히 발생하였다. 평가실무반이 평가한 결과에 대하여 총괄반이 지적하여 수정을 요구하게 되니 일부 평가실무반원들과 부딪힐 수밖에 없었다. 때로는 평가실무반에 저명한 경력의 교수가 배속되고 총괄반에 젊은 초임 교수가 업무를 담당하는 경우에는 실무 평가반의 불만과 저항이 더 높아졌다. 그러나 아무리 경력 있는 저명한 교수라도 평가보고서가 부실하면 총괄반에서는 다른 실무분야의 평가보고서와 비교하여 수정·보완되어야 함을 지적하고 그냥 넘어가지 않았으며 그렇게 되니 평가실무반을 담당했던 저명 교수는 스스로 평가단원을 고사하는 경우도 있었다. 그래도 총괄반은 공기업 경영평가의 일관성과 정당성을 확보하기 위하여 실무 평가보고서에 대한 검토를 진지하게 진행하였다. 총괄반의 방대한 평가 조정업무 추진에 투입되는 시간투자는 평가단원에 대한 보수를 훨씬 초과한다고 생각하면서도 총괄반의 평가업무 조정기능은 약화시키지 않았다.

총괄반의 평가업무 조정기능은 두 가지 차원에서 이루어졌다. 하나는 평가보고서의 평가내용에 관한 것이었다. 평가내용이 애매모호하거나 그 근거가 불분명한 평가점수가 부여되었을 경우에는 평가근거를 명확히 하도록 요청하였다. 또 하나는 평가점수 및 등급에 관한 것이었다. 평가점수가 지나치게 후하게 부여되었다고 판단되었을 경우에는 평가점수를 조정할 것을 권고하였다. 물론 이 경우 다른 평가실무반들의 평가기준을 비교하거나 다른 공기업 평가기준과 비교하여 설득력 있는 논리를 제시하여야만 했기 때문에 이 또한 힘든 일이었다.

초기 공기업 경영평가단에 대한 로비와 외압

공기업 평가결과 성적이 하위 순위에 빠지게 되면 그 다음날 신문에 대문짝만하게 경영실적 부진기관으로 크게 보도될 뿐만 아니라 종사 직원의 보너스가 크게 감축되기 때문에 경영평가를 잘 받아 좋은 성적을 내려고 열심히 노력하는 분위기가 조성되었다. 특별히 대통령에 많은 관심을 가지는 공기업 경영평가이기 때문에 좋은 성적을 받기 위하여 실제 현장에서 경영개선 노력도 많이 하지만 평가가 진행되는 과정에서 평가단에 대한 로비나 외압도 적지 않았다.

초기 공기업 경영평가단은 경영평가가 로비나 외압에 영향을 받아서는 안 된다는 결의를 단단히 하여 소위 경영평가단 윤리강령이라는 것까지 만들어 내부적으로 운영하였다. 즉 공기업으로부터 오해받을 만한 선물은 절대로 받아서는 안 된다, 식사 대접도 서민적인 간단한 식사 이상 수준의 대접은 받아서는 안 된다, 평가단원이 피평가기관으로부터 용역을 받아서도 안 된다, 등등 여러 가지 윤리강령을 내부적으로 운영하였다. 이는 공정한 평가가 되려면 로비와 외압을 이겨나가야 되고 그러기 위해서는 평가단이 중심을 확실히 잡아야 된다고 생각했기 때문이었다. 그러나 피평가 공기업의 로비나 외압은 공기업 평가단 개개인에게 만만치 않게 진행되었을 것으로 추정된다. 난처한 일은 중학교나 고등학교 시절 친했던 친구가 갑자기 나타나서 평가 관련 이야기를 하는 경우였다. 공기업에서는 평가시기가 되면 평가단원을 개인적으로 잘 아는 내부 직원을 어떻게 찾아내어 평가단원과의 접촉을 시도하곤 하는 것이었다. 이 경우는 대체로 친구의 이야기를 들어주는 것으로 끝이 날 수밖에 없었다. 공기업 평가에 대한 로비는 대체로 공기업으로부터 오는 것이 대부분이지만 때로는 정부 부처로부터 오는 경우도 있었다. 평가단은 크고 작은 외압을 물리치는 일은 결코 쉬운 일은 아니었지만 그러나 매우 중요한 임무로 인식하였다.

공기업 입장에서는 평가 과정이 힘들 뿐 아니라 평가결과가 좋지 않으면 큰 불이익을 당하게 되므로 공기업 평가를 받지 않으려는 움직임도 없지 않았다. 실제로 초기에 공기업 평가를 받았던 몇몇 공기업은 이런 저런 이유로 평가대상에서 제외되는 사례도 발생하였다. 필자가 기억하기로 한국방송공사가 제일 먼저 공기업 평가대상에서 빠져나갔다. 1987년 11월 28일자로 개정된 「정부투자기관관리기본법」 제2조는 ‘제2조(적용범위) 이 법의 적용대상이 되는 투자기관은 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업체로 한다. 다만, 「한국방송공사법」에 의한 한국방송공사를 제외한다’라고 되어 있다.

낙하산 인사 방지책으로서의 비상임이사장제도

공기업 평가제도가 도입되면서 소위 낙하산 인사를 방지하는 방침이 입법화되었다. 낙하산 인사 방지를 법적으로 명문화하는 일은 쉬운 일은 아니었다. 낙하산 인사를 방지하는 법조문은 「정부투자기관관리기본법」 제15조이다. ‘제15조(직원의 임용) (1) 투자기관의 직원은 정관이 정하는 바에 따라 사장이 임명한다. 이 경우, 대통령령이 정하는 집행간부는 소속 직원 중에서 임명하여야 한다.’라고 못 박고 있다. 시행령 제13조에서는 집행간부를 사장의 직근하급직원(부사장을 두는 투자기관의 경우에는 부사장과 부사장의 직근하급직원)으로 정하고 있어 이는 과거의 상임 이사와 같은 직급임을 명시하였다. 따라서 공기업 최고경영층에 외부인사가 들어갈 수 없도록 되었던 것이다.

이사장과 이사는 외부인사 중 유능한 인사가 임명될 수 있도록 하였으나 모두 비상임으로 하였다. 사장과 집행간부가 제출한 안건을 심의하는 의사결정기구로서의 이사장과 이사들은 전부 비상임으로 하였다. 이것은 일상 경영에 간섭하지 못하도록 하기 위해서였

다. 이사들은 물론 이사장에게도 사무실이나 비서나 자동차를 제공하지 못하도록 하였으며 회의 참석 수당만 받도록 하여 철저히 일상 경영으로부터 배제하였다.

비상임이사들은 현직 교수 또는 출연연구기관의 전문가 등으로 구성되어 있어 비상임이 별로 문제가 되지 아니하였다. 문제는 이사장들에게서 나왔다. 이사장은 대체로 전직 장관이나 혹은 예비역 장성 등이 다수 영입되었기 때문에 사무실도 비서도 자동차도 없는 것에 대하여 노골적인 불만을 표시하였다. 정부투자기관 이사장들에게 필자가 집중 비판을 받았던 기억이 있다. 정부투자기관 이사장 모임에서 필자가 초청강사로 청빙되어 이사장제도 운영에 대하여 강의를 하였을 때 대부분의 이사장들이 이사장의 대우를 이렇게 해서 되느냐는 식의 불만을 토로하였다. 그때 필자의 주장은 이러했다. “여기 계신 대부분의 이사장님들은 명예로운 군 장성 출신들이거나 장관 출신들입니다. 혹시 공기업 일상경영에 잘못 개입되면 자칫 평생 쌓아온 명예에 누를 끼칠 수도 있습니다. 일상경영과는 초연한 비상임 이사장 제도는 오히려 여러분들을 보호하는 장치라는 것을 이해해주시기 바랍니다.” 이때 필자는 대만의 사례를 생각하고 있었다. 대만에는 예비역 장성들이 얼굴도 내밀지 않고 일정한 자문수당만 공기업으로부터 받아감으로써 공기업 경영의 전문성과 자율성이 유지되었던 사실을 기억하고 있었던 것이다.

그러나 필자의 설득에 한계가 있었다. 결국 비상임이사들은 월간 수당도 계속 인상시켜나갔을 뿐만 아니라 상근 사무실까지 마련하고 비서와 승용차까지 겸비하는 수준까지 진전하게 되었다. 결국 세간의 비판을 받아 비상임이사장제도는 1999년경에 폐지되기에 이른다. 비상임이사장제도의 초기 상태가 계속 유지되었더라면 이사장제도는 도중에 폐지되지 않고 계속 유지되었을지 모른다. 비록 비상임이사장제도는 없어졌지만 집행간부의 내부기용 관행은 아직까지 지속되고 있어 과거와 같은 낙하산 인사가 상임이사로 임명되지는 않고 있다.

공기업 평가 담당직원에 대한 위로와 격려

공기업 평가제도가 실시되면서 대통령과 경제부총리가 관심을 가지고 시시때때로 강조하였기 때문에 공기업 최고 경영층은 경영평가를 잘 받기 위하여 공기업 평가 전담반을 공기업 내부에 신설하고 우수한 직원들을 배치하였다.

공기업 평가업무를 전담하는 직원들은 공기업 평가단원들과 접촉하여 평가단이 해당 공기업을 이해하는 데 영향을 미친다. 잘못된 자료를 제시하면 평가가 왜곡될 수도 있다. 이들이 제출한 정확한 자료는 올바른 평가의 기반이 된다. 공기업 평가 전담직원은 공기업 최고경영층에게 공기업 평가단의 관심사항과 요구사항을 공기업 임원들에게 전달한다.

공기업 평가업무 전담 직원들은 내부로부터 여러 가지 스트레스를 받는다. 하나는 최고경영층으로부터의 압력이다. 많은 경우 최고경영층은 어떻게 하든 평가점수가 잘 나오게 하라고 주문한다. 평가를 잘 받으려면 평가지표로 되어 있는 경영목표를 실제로 달성하면 된다. 그러나 평가편람에 제시된 경영목표를 달성하려면 공기업 내부 직원들이 힘겨운 노력을 투입해야 한다. 경비를 절감해야 한다, 부실공사를 방지해야 한다, 자기 업무 효율을 올려야 한다, 이 모든 일이 내부 직원들을 힘들게 하는 일인지라 평가 담당직원들은 내부 직원들에게 인기가 없는 경우가 많다. 내부평가를 실시하여 상대적으로 저평가를 받은 부서 직원들은 엘리베이터에서 만나면 인사도 하지 않는다고 하는 어느 공기업 평가 전담직원의 하소연도 있었다.

보다 더 큰 스트레스는 최고경영층의 막무가내식 지시에 있다. 종종 공기업 최고경영층은 ‘이번 평가에서 좋은 점수가 나오지 않으면 사표 쓸 각오를 하라’는 식으로 압박한다. 실제 경영실적은 부실한데 좋은 점수를 무조건 받아야 한다고 압력을 받으니 평가 전담직원은 난처한 입장에 처하게 된다. 이러한 평가 전담직원들의 고충을

평가단은 잘 이해하고 있었다. 늦은 밤 귀가하면 집 앞에서 기다리던 피곤한 평가 전담직원을 만나기도 했다. “평가로 인해 죽을 지경입니다. 이 밤에 실례되는 줄 알지만 차라도 한 잔 먹게 해 주십시오.”라고 하소연하는 전담직원들도 있었다. 그래서 그들이 찾아오면 다음과 같이 위로도 해주고 격려도 해주었다.

“당신들이 일하는 공기업을 잘 되게 하는 것도 당신들의 손에 달려 있고 못 되게 하는 것도 당신들의 손에 달려 있습니다. 당신들이 평가를 잘 받기 위해서는 이런 저런 경영개선을 해야 한다고 말하면 경영층은 움직이게 되어 있습니다. 노동조합도 보너스가 걸려 있으니 당신들의 이야기는 들을 것입니다. 현재의 최고 경영층은 어차피 임기를 마치고 떠납니다. 그러나 당신들은 계속 공기업에 남아 있으니 진정한 공기업이 잘되고 못 되는 것이 당신들에게 더 중요합니다. 당신들의 평생직장인 공기업을 명예롭고 자랑스러운 공기업으로 만들 수 있는 기회가 지금 당신들의 손에 있습니다. 힘들겠지만 좋은 기회를 올바르게 활용하십시오. 당신들이 기회를 잘 활용하시려고 하면 저희들이 힘이 되어 드리겠습니다.”

공기업의 입장에서 공기업 평가가 힘들고 부담된다고 생각할 수도 있지만 반대로 잘 이용하면 오히려 경영에 큰 도움이 되는 측면도 있다. 실제로 필자가 만난 공기업 사장 한 분은 공기업 경영평가 제도가 있기 때문에 자기가 외부에서 온 사장이지만 임직원을 통솔하는 데 공기업 경영평가지표와 경영목표가 아주 효과적이라고 술회했다. 공기업 평가지표는 사장의 임무를 명확하게 해줄 뿐만 아니라 임직원들을 통솔하는 잣대로 활용하기에 아주 유효했다고 솔직히 인정해주기도 했다.

3. 한국 공기업 평가제도의 국제적 확산

한국 공기업 평가제도는 1980년대 후반 세계은행을 통하여 세계

적 모델로 확산되기 시작했다. 당시 세계은행에서 공기업 부문을 담당하고 있던 Mary Shirley 박사가 1987년경 한국 공기업 평가제도를 확인하기 위하여 한국을 방문한 적이 있었다. Mary Shirley 박사는 당시 경제기획원 공기업 정책 담당공무원들과 면담, 공기업 현장도 방문하여 공기업 간부들과도 많은 대화를 나누었다. 그리고 필자와 많은 대화를 나누고 난 뒤 한국공기업 평가제도가 한국 공기업 경영개선에 크게 기여하고 있음을 확인했다. 그때 Mary Shirley 박사는 필자에게 세계은행으로 자리를 옮겨 자기와 함께 세계은행에서 공기업 연구를 같이 하자고 제의하였다. 그러나 필자는 한국 공기업 평가제도의 뿌리를 더 내리기 위해서는 한국에 있어야 할 필요가 있기 때문에 세계은행으로의 초청을 거절할 수밖에 없었다.

Mary Shirley 박사는 1989년 10월 한국공기업에 관한 세계은행 특별보고서 『Improving Public Enterprise Performance, Lessons from South Korea』를 발표하면서 한국 공기업 경영효율성이 공기업 평가제도로 인하여 크게 향상되었으며 한국 공기업 평가제도는 다른 나라에도 도입될 수 있는 좋은 모델로 소개하였다.

Mary Shirley 박사와 함께 한국 공기업 평가제도를 다른 나라에 소개한 사람은 보스턴대학교의 공기업 전문가 Leroy Jones 교수다. 그는 이미 1975년에 한국 공기업을 주제로 하버드대학교에서 박사 학위를 받은 한국공기업 전문가였다. 그는 한국공기업 평가제도 입안단계에서부터 한국을 도와주었기 때문에 한국공기업 평가제도에 관하여 누구보다 더 잘 알고 있는 공기업 분야의 세계적 권위자였다. Jones 교수와는 개인적으로도 가까워 자주 모임을 가졌고 그는 필자와 바둑 두는 것을 좋아했다. 세계은행 공기업 전문가로 Jones 교수의 제자인 Trivedi 박사가 있다. 그는 한국 공기업 평가제도 연구과정에 Jones 교수와 함께 참여하여 여러 차례 한국을 방문했다. 그들은 수많은 개발도상국에 공기업 관련 자문을 하면서 한국 공기업제도를 소개해주었으리라 짐작된다.

필자는 1980년대 후반과 1990년대 초반에 주로 세계은행의 재정적 지원을 받아가면서 공기업평가 전도사가 되어 세계 여러 나라에 정책자문을 해주었다. 한국 공기업 평가제도를 다른 나라에 소개했던 일은 그 연구를 수행했던 필자로서는 좋은 추억으로 남아 있다.

●● 정부투자기관 평가단 (1992.10~1996.6) 회고

김 세 원*

1. 공기업 평가제도의 의의

평가단장 재임과 위원 선정

내가 당시 경제기획원 산하 정부투자기관 평가단장을 맡았던 기간은 1992년 하반기부터 1996년 중반까지라고 기억한다. 「정부투자기관관리기본법」(1984)이 제정된 후 어느 정도 시간이 흘러서 이 평가단의 운영도 이미 6~7년의 역사를 갖고 있었던 시기였다. 또 중국을 비롯한 일부 국가들에게 이 제도의 운영경험을 소개하기 위한 연수의 기회를 가졌다고도 전해 들었다.

주무국인 심평국으로부터 의뢰를 받아 업무를 시작하면서 우선 관련 규정을 충족하는 조건에 맞는 평가단 위원 구성부터 착수하였다. 비계량반 위원들은 교수, 국책연구원 연구원 및 로펌 전문가들을 중심으로 평소부터 알고 있었던 분들에게 부탁을 하여 쉽게 위촉할 수 있었다. 그러나 계량반의 경우에는 대부분 추천을 받았으며

* 제1기 경영평가단 단장, 서울대학교 명예교수, 세계경제사회연구원 이사장

회계학을 전공한 분들이 주류를 이루었다. 또 1/3 정도는 이미 해 오던 분들이 수고를 해주실 것을 부탁드려 영속성과 업무축적을 이어 나가고자 했다. 자주 접촉해야 하는 총괄반 위원들을 선정하는데는 별 어려움이 없었다. 하여간 선정원칙은 기재부에서 관행적으로 요구하였던 조건 이외에 누가 봐도 수공이 가는 전공자들로 채웠다고 생각한다.

평가단 운영 원칙과 방향

지나서 생각해 보면 1990년대 초반은 국내외적으로 평가제도가 상당히 중요한 의미를 갖기 시작하였던 시기였다. 국제적으로는 유럽 내 사회주의 체제의 소멸 및 소련의 해체로 인해 국제경제질서가 시장경제로 일원화되기 시작했고 소위 신자유주의 물결이 확산되던 때였다. 규제완화 및 철폐와 시장개방을 중요 내용으로 하는 신자유주의는 잘못 수용할 경우에 자칫 방만경영을 가져올 수 있는 위험을 내포하였다. 대내적으로는 고도성장기가 끝나고 정부주도의 경제 운영이 전환기를 맞으면서 시장개입의 완화 그리고 민간주도를 내용으로 하는 체제조정의 필요성이 한층 고조되던 때였다.

따라서 정부투자기관 평가제도의 제일 중요한 취지를 책임·자율 경영 확립에 둔 것은 당연하였다. 공기업은 그동안 익숙했던 정부의 간섭에서 점차 벗어나야 하지만, 다른 한편 여기에 안주해 왔던 경영관행도 동시에 시정함으로써 이른바 도덕적 해이를 제거하는 노력도 동시에 요구되었다. 효율성 제고가 기본목표로 등장한 것도 이 때문이었다. 시장경제체제는 주어진 모형이 따로 있는 것이 아니라 꾸준히 개선해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 평가제도의 의의는 무엇보다도 각국이 자국의 문화나 여건을 바탕으로 시장경제의 운영 과정에서 드러난 단점이나 시행착오를 개선하고 제대로 시장기능이 발휘될 수 있도록 공기업의 취지와 역할을 보완하는 기회를 제공한

다는 데 있다. 시장경제의 역사가 짧은 한국에 있어서 이러한 의의는 더욱 강조된다.

비슷한 업무는 처음이라 내가 제일 먼저 착수한 것은 평가단의 운영방향의 확립이었다. 내가 해야 했고 또 할 수 있는 기본역할은 크게 두 가지였다. 하나는 평가위원들 각자가 자기의 능력을 발휘하고 보람을 느낄 수 있도록 작업하는 분위기를 조성하는 것이었으며, 다른 하나는 평가제도의 취지에 맞도록 평가원칙과 기준을 개선하는 것이었다.

아쉬웠던 점의 하나는 - 정부주관 모임에서 자주 등장하는 고민의 하나이기도 하지만 - 운영예산의 제약이었다. 정확하게 기억은 못하지만 평가위원 수는 아마 50~60명 쯤 되었던 것 같다. 이들에 대한 대우는 평가지표 작업 기간 및 대상기관 실사 평가기간에 한정하여 두 차례에 걸쳐 몇 개월 약소한 규모의 수당을 전달하는 것이 전부였다. 그외 넉넉지 않은 회의비 예산이 뒷받침되었다.

주어진 예산의 범위에서 전체가 모임 기회를 자주 갖기는 힘들었으며, 주로 분과별 및 팀별로 회의를 가져 토론하였다. 심평국 국과장들도 시간나는 대로 참석하여 의견을 나누었으며, 1년에 한두 번씩 전 평가대상 공기업 실무자 책임자들을 대상으로 강의와 질의응답시간을 가졌던 기억이 있다.

평가단의 조직은 크게 총괄반 그리고 계량 및 비계량반으로 나뉘었으며 이는 다시 평가항목별팀으로 구성되었다. 모임도 이러한 구분 아래 반별 또는 팀별로 가졌으며, 전체모임은 인원도 많고 다루는 주제도 차이가 있어 1년에 한두 번 갖는 정도이었다.

나는 주로 총괄반 모임을 주재하면서 평가지표와 관련된 총체적인 활동방향을 설정하여 계량 및 비계량반 위원들에게 전달하여 의견을 구하였다. 의제에 따라 시간나는 대로 반별 또는 팀별 모임에도 참석하였다.

물론 그동안 평가단이 활동을 해왔기 때문에 이미 계량이나 비계

량에 있어서 각각 항목별로 그리고 팀별로 복잡한 기준들이 준비되어 있었다. 단지 매년 전년도에 경험을 기초로 지표항목과 가중치를 현실에 맞게 재조정 내지는 수정할 기회를 갖기 때문에 여기에 대비하여 총괄반에서는 두 반에서 토의한 내용을 기초로 두 반의 책임자들과 토론을 통해 평가단의 입장을 정리했다.

실사기간에는 팀 위원들과 함께 대상 기관들을 방문하였으며, 나는 주로 기관장들과의 면접을 통해서 그들의 경영전략에 대해 의견을 나누고 어느 정도 업무를 파악하고 있는지를 평가했으며 애로사항에 대해서도 논의하였다.

평가 작업이 모두 끝난 후에는 그 결과가 최종적으로 경영평가위원회에서 보고과정을 거침으로써 마감하지만, 이 절차는 실질적으로 큰 의미를 갖지는 못한다는 느낌을 받았다.

2. 몇 가지 일화 및 딜레마

평가기준 선정의 어려움

당시 평가대상 기관은 초기에 한전, 통신공사(현 KT), 산업은행, 국민은행, KOTRA 등을 비롯해서 20여개이었던 것 같다. 그 후 일부는 민영화되었고 또 공기업이라는 제목 아래 이제는 정부투자기관도 포함되는 것으로 이해한다.

우선 기본적으로 가장 강조되었던 평가기준은 ‘공익성’과 ‘기업성’이라는 서로 상치될 수 있는 두 가지 목표였는데, 이 두 기준을 동시에 충족시킬 수 있는 대안을 찾지 않으면 안 되었다. 이 양립성에 대한 고민과 이상적인 모형의 추구는 공기업이 존재하는 한 영원한 하나의 과제로 남을 것 같다.

원칙적인 측면에서 정부에서 투자하여 설립하고 운영하는 기관들이 공공재를 제공한다는 점에서 국민들에게 시장을 통해서 당연히

좋은 질의 서비스를 저렴한 가격으로 공급해야 한다. 논리적으로는 국민이 부담하는 정부예산으로 운영하는 공기업이 일반 민간기업들과 마찬가지로 수익성을 목표로 시장에서 경쟁한다는 것은 이치에 맞지 않는다.

그러나 다른 한편 정부투자기관장은 정부에서 임명하고 여기에 종사하는 직원들은 일종의 준공무원과 같은 신분과 대우를 누리므로 앞에서도 지적했듯이 자칫 안이한 자세에 빠져들 수 있다. 도덕적 해이가 변질 수 있으며, 특히 이 기간에 방만경영은 물론 공공부채의 누적이 우려되기 시작하였다. 기업성이나 효율성 제고가 필요한 이유도 여기에 있다.

구체적인 예로 당시 토지공사의 업무를 들 수 있다. 부동산 투기 문제가 심각했던 때라 국민들은 토지공사가 어느 곳에 투자해서 택지를 조성하는가에 큰 관심을 갖는 것은 당연했다. 그러나 토지공사가 수익을 올린다는 그 자체는 민간의 입장에서는 투기로 비취질 수 밖에 없다. 그렇다면 토지공사에 대한 객관적인 평가기준을 어떻게 설정하는 것이 바람직한가?

평가단의 입장은 일률적으로 기준을 적용하기보다는 업무활동의 내용을 분석하여 비계량과 계량의 평가기준과 함께 가중치의 조정을 통해 해결하고자 했다. 또 평가기준과 항목을 세분함으로써 좀더 모범적인 답에 근접하는 대안을 모색했다.

그럼에도 불구하고 이 경우에 등장하는 우려는 평가단의 자의성 개입 가능성이며, 평가기준이 공기업들 간에 형평을 유지하지 못 할 수도 있다는 것이다. 즉, 비슷한 입장에 있는 다른 일부 투자기관들 역시 수익성 실현에 어려움을 겪는 경우에 비슷한 논리를 내세울 수 있었다.

또 다른 일화 중의 하나는 당시까지만 해도 평가제도의 실시 초기에 있었기 때문에 일반적으로 이 제도에 대한 인식이 다소 부족했으며 그 필요성에 대해서도 회의를 갖는 경향이 있었다는 것이다.

정부의 요구에 따라 불가피하게 받아들여지는 하지만 기관 내부에서는 불만도 적지 않았던 것 같다. 특히 다른 선진국들이 이러한 제도를 오랜 기간 정착시켜온 사실도 잘 알려지지 않았던 시기였다.

평가대상 기업들은 겉으로는 협조적인 태도를 보였다. 대부분 기관 내 평가 준비를 담당하는 전문 부서가 있었고 평가철이 오면 이들 간 정보교환을 통해 평가단 위원들의 성향을 파악하느라 분주했던 것 같다. 무엇보다도 평가단을 맞을 준비나 자료 제출 요구에 고심했던 것으로 보인다.

단적인 예로 펍 인상적이었던 일화 하나를 소개한다. 평가일정 중에 기관장 자체에 대한 평가는 없었으며 그 대신 기관장 면담이 있던 시절이었다. 면담 결과는 경영전략인가 하는 항목에 반영되었던 것으로 기억한다. 정부부처 고위직을 거친 후 모 은행 책임을 맡고 있던 기관장과의 면담 때였다. 내가 당해 연도의 경영방침에 대해서 묻자 그는 대뜸 그간 쌓였던 불만을 일시에 표출하였다. “평가제도가 왜 필요합니까? 국가 차원에서 별로 도움이 안 된다고 생각합니다.” 아마도 관료적 사고에 젖어 있어 자율·책임 경영의 의미를 잘못 이해하고 있었던 것 같았다. 나는 당혹스러운 나머지 ‘만든 분들께 물어보시지요. 저 개인적으로는 이런 제도는 앞으로 더욱 체계적으로 보강되어야 한다고 믿습니다.’라고 답하고 자리를 뜰 수밖에 없었다. 면담 결과를 평가점수에 반영하는 것만으로는 부족하다는 느낌을 가졌다.

평가결과 활용에 대한 아쉬움

평가 작업을 하면서 계속 가졌던 아쉬움 중의 하나는 정부 차원에서 평가결과를 제대로 활용하지 못한다는 것이었다. 제도를 만들었으면 그 취지나 평가가 현실에 반영될 수 있도록 후속 보완조치가 뒷받침되지 않으면 안 된다. 이는 정책의 일관성을 의미하고 또 제

도의 실효성을 보장하는 장치이기도 하다.

시장경제체제에서 평가제도를 존중하게 하고 당초 취지에 따라 제대로 기능을 발휘하게 하는 실질적인 수단이 상벌제도의 도입임은 두말할 필요가 없다. 인센티브제는 그 일부이다. 상대 혹은 절대평가인가 하는 문제는 항상 제기되게 마련이지만 당시에는 해당 기관들에 대해 평가결과의 등급에 따라 차등 상여금을 지급하는 제도만이 있었다. 다시 말해 이에 못지않게 인사, 특히 기관장을 비롯한 중요 실무책임자들에 대한 인사에 반영하는 것도 중요하다는 점을 강조한다.

내가 평가단을 맡았을 당시 어느 해인가 평가결과가 제일 하위에 위치한 공사 사장이 정부인사 과정에서 장관급으로 영전한 적이 있어 평가위원들이 허탈감에 빠진 적이 있다. 우리는 당연히 책임을 물을 것이라고 생각했는데 오히려 상을 주다니 하고 좌절감을 느낄 수밖에 없었으며 평가제도에 대해 그 의의를 다시 반추하는 기회가 되었다. 이는 정부 정책이 체계를 갖추지 못했고 각 부처 간, 또 정부의 사령탑(control tower)과의 연계가 이루어지지 못함으로써 정부의 권위나 정부에 대한 신뢰에 손상을 주는 결과를 가져온다.

당시는 평가제도가 도입된 초기라 다소 제도의 맹점이 다소 있었으며, 대상기관들은 그 내용을 지적하고 자주 개선해 달라는 요청을 전달하였다. 지금 기억으로는 가장 큰 가중치가 부여된 평가항목 중의 하나가 '경영목표 달성'과 관련된 내용으로서 이에 대한 평가가 계량 및 비계량에 다 포함되었던 것 같다.

대표적인 모순의 하나는 평가기준이 전년도 실적과 함께 당해 연도 초에 설정한 경영목표 간 달성실적 대비라는 항목이었다. 본래의 취지는 매년 의욕적으로 내실을 충실히 다지는 한편 당해 연도 설정 목표에 맞추어 활동을 집중하도록 유도한다는 데 있었다. 그러나 딜레마는 전년도에 실적이 좋았거나 당해 연도 초에 목표를 높게 잡고 이에 따라 업무 추진계획을 세웠을 경우에는 그해 말에 추가 업적

(value added)이 작게 나와 그 다음해 평가에서 불리하게 되는 것이다. 이와 함께 3년 임기의 기관장이 언제 임명장을 받느냐에 따라 영똥하게 덕을 보거나 피해를 볼 수도 있다는 맹점이 있다.

이러한 함정을 피하기 위해 계량 및 비계량 항목에서 적절하게 조정할 수 있는 대안을 모색하여 최대한 보완하고자 하였으며 ‘추세치’ 개념도 도입했던 것으로 기억한다.

내가 임기 중에 개선하고자 했던 또 다른 경험의 하나는 업무가 서로 비교될 수 있는 유사기관들 간 중 또는 소그룹(sub-grouping)으로 나누어 평가를 하는 것이었다. 당시에는 모든 기관에 대해 일률적으로 평가기준을 설정하고 이에 따라 평가결과를 서로 비교하는 것이었다. 물론 상대평가이기는 하지만 이에 의하더라도 업무의 성격이 전혀 다른 기관들을 동일한 잣대로 기준을 삼는 것은 무리였다.

예로 사업주들에 대한 서비스 제공을 취지로 하는 무역진흥공사(KOTRA)와 같이 진흥을 목표로 하는 기관들과 직접 산출물 실적을 중시하는 농어촌개발공사 또는 주택공사 등과 동일선 상에서 평가할 수는 없었다.

평가단 위원들의 증지를 모아 정부에 몇 차례 제안한 후 몇 개의 중(中)그룹으로 나누어 평가를 추진하였다. 그러나 상대적으로 불리한 위치에 있는 기관들이 항상 있게 마련이며 이들의 불만을 완전히 해소할 수는 없었다.

평가단 상설화에 대한 고민

그밖에도 내가 취임하면서 중요한 과제의 하나로 등장했던 것은 평가단의 상설화 문제였다. 평가단은 일단 구성되었지만 총괄반 또는 반별 및 팀별로 회의를 가질 때는 적당한 장소를 물색해야 했으며 방대한 자료를 항구적으로 보관할 장소도 마땅치 않았다. 따라서 평가위원들은 일단 임명되기는 했으나 평가항목을 조정하고 보완하

는 작업이나 실사를 나갈 때만 연락하여 모이는 정도였으며 이들에 대한 대우도 이 기간을 기준으로 몇 개월간만 지급되었다.

문제는 연속성에 있었다. 즉, 평가단은 기관들의 연간 활동의 성과를 알기 위해 수시로 해당 기관별로 자료를 필요로 했으며 실무진들과 질의응답을 진행하지 않으면 안 되었고 이를 위해서는 자료나 정보를 자주 요구해야만 했다. 단순히 평가기간에만 접촉하는 것만으로는 부족했기 때문이다. 평가단 측의 강력한 요청으로 지금 기억으로는 양재동 근방에 사무실을 구했으며, 이곳에서 기관별로 자료를 비치해서 수시로 검토하고 회의도 자주 가질 수 있었다. 물론 물리적으로 '장소'만 상설화되었으며, 평가단 자체의 상설화는 뒤로 미루어졌다.

3. 평가제도의 정착과 심화

어느 국가에 있어서나 각 분야별로 실시하는 평가제도는 시장경제체제의 발전과정에서 여건의 변화를 반영하여 꾸준히 개선을 거듭해 왔으며 질서 및 규율(discipline)의 확립에 기여하는 일종의 버팀목과 같은 역할을 담당하고 있다. 원칙과 취지는 같다 하더라도 각국 내 문화와 여건의 특성을 반영하여 국가별로 평가대상 분야 그리고 평가체계, 기준, 항목이나 추진방법 등을 달리한다. 또 시장경제가 잘 운영되고 오랜 역사를 가진 국가일수록 평가제도의 내용은 세분화되어 있고 복잡하며 치밀하게 서로 얽혀 있다. 그만큼 고려해야 할 사정들이 많기 때문이다.

때로는 우리가 각 중요 분야에서 제대로 된 평가제도를 가졌던들 1990년대 중반 이후 경제위기를 맞지 않았을 것이라는 아쉬움을 갖는다. 국제적으로 2000년대 초 겪은 재정, 외환위기 역시 관련 분야에서 철저한 평가제도가 실시되었더라면 사전에 대비할 수 있지 않았을까 하는 가정도 해 본다.

이제 국내에서 정부투자기관을 포함하는 공기업에 대한 평가제도가 30년의 역사를 넘기고 있다. 내가 관여하였던 초기에 비해 이 제도에 대한 인식이나 필요성도 많이 확산되고 있다. 무용론을 제기하는 사람들은 별로 없으며, 그 대신 이 제도의 보완되어야 할 측면을 지적하는 전문가들은 적지 않은 것 같다.

어느 평가제도나 완벽을 기할 수는 없으며, 국내외적인 현실과 여건의 변화를 제대로 반영할 수 있도록 꾸준히 세분화, 심화시켜 나갈 필요가 있다. 이러한 노력을 통해 가능한 한 평가자의 자의성을 배제하고 객관성을 최대한 살리는 한편, 그동안 간과했거나 새로이 등장한 요인들에 대한 검토를 통해 이 제도를 끊임없이 보완해 나갈 것을 기대한다.

●● 인생의 보람을 걸었던 투자기관 평가

신 준 용*

1. 평가단 참여 과정

미국 생활을 접고 우리나라에 온 지 얼마 되지 않았을 때, 경제기획원의 뜬금없는 연락을 받고 광화문 근처 약속된 장소로 영문도 모른 채 나갔다. 나중에 장관을 지낸 장승우 과장과 김탄일, 박상용 사무관이 기다리고 있었는데, 정부투자기관의 경영평가에 대한 설명을 한 후, 경영평가에 대한 준비 작업이 완료되어 본격적인 평가를 시작하게 되었으니 평가단에 참여하여 도와 달라는 요청을 받았다. 특히 대통령이 지대한 관심을 갖고 시작한 사업이며, 평가결과에 따라 임기에 상관없이 투자기관장에 대한 책임을 단호하게 묻겠다고 대통령이 천명한 사업이기 때문에 철저하고 엄격한 경영평가가 이루어져야 하는데 첫 시작을 잘 하지 않으면 안 된다고 강조하였다. 평가단 구성은 되었지만 평가를 강하게 추진할 사람이 필요하여서 물색한 결과 내가 선정되었으니 평가단의 실질적 운영을 책임지고 총괄하는 역할을 맡아 달라는 것이었다.

서울역 앞에 지하철 만든다고 구덩이를 팔 때 미국에 가서 13년

* 제1기 경영평가단 간사, 고려대 교수

간 있는 동안 단 하루도 우리나라에 와 본 적이 없었고, 그동안 너무나 엄청나게 변화한 우리나라였기 때문에, 1984년 우리나라에 돌아왔을 때는 서울 어디를 가도 동서남북을 분간 못할 정도로 생소하게 여겨지던 나에게 이런 요청은 당황스러운 것이었다. 한국의 사정과 현실을 외신을 통해 아는 정도밖에 없는 외국 사람과 다를 게 없고 한국 생활에 아직 적응도 되지 않은 내가 이런 일을 맡을 수 있겠느냐고 거절하자, 오히려 그렇기 때문에 외국인의 눈과 수준으로 객관적이고 원칙에 입각한 철저하고 강력한 평가를 타협하지 않고 할 수 있지 않겠느냐면서 강권하는 것이었다. 여러 이야기가 오간 후, 그렇다면 내 처지와 능력을 잘 이해하실 분이 단장으로 선임 되신 조익순 교수님이시니 그분께 여쭙어서 하라면 하고 말라면 말하겠다고 대답하였다. 단, 내가 맡아 하게 되는 경우, 기획원은 물론 청와대도 조언 이외의 간섭은 전혀 할 수 없으며, 평가업무와 관련된 사항은 전적으로 평가단의 결정에 따른다는 것을 약속하라고 했더니, 그것이 바로 대통령의 의지라고 하였다. 바로 학교로 돌아와서 조익순 단장께 말씀 드렸더니 빙그레 웃으면서 ‘한번 해보지 그래’ 하셔서 내가 간사 역할을 맡게 되었다.

내가 외국에서 알고 있었던 우리나라는 엄청난 경제발전에도 불구하고 부패와 부정이 만연된 후진국적 사회·정치 체제와 정신 및 질서 수준을 벗어나지 못하고 있던 나라였고, 우리나라에 돌아온 후 주변에서 일상적으로 부딪치고 경험하게 되는 일마다 석연치 않고 부당하게 느껴지는 일들이 다반사였던 터라, 내가 맡게 되는 일이 생각할수록 더욱 소중하고 중요하게 느껴졌다. 힘 있고 돈 있는 사람은 살기 편하고, 힘없고 가난한 사람은 엄청 힘들고 어디 하소연할 데도 없는 나라, 그런 나라에서 국민 세금을 쏟아부어 만든 투자기관이 건실하게 운영되어 바로 선다면 경제구조의 미약하고 부족한 틈을 메우고 사회복지를 증진시킬 수 있게 될 것이므로, 내가 하는 일이 바로 세금을 절약하고 국가의 부의 사회적 생산성을 높이는 일

이라고 생각되어 자부심을 갖게 되고 보람을 느끼게 되었다. 미국에 있을 때 관심을 갖고 공부하던 분야 중 하나가 예산의 편성과 집행의 효율성을 확보하는 메커니즘에 관한 것이었고, City of Bloomington의 성과평가 작업을 한 적이 있기 때문에, 내가 공부하고 경험한 평가의 의미와 한계에 대하여 다시 한번 공부하고 반추할 수 있는 기회라고 생각되어 이번 평가 작업이 더욱 소중하고 보람 있게 내 가슴에 자리를 잡았다.

2. 평가단 운영

평가단 운영 원칙

이후 습관대로 아침 5시에 잠이 깨면 냉수로 샤워를 하고 바로 KDI에 마련된 평가단 사무실로 가서 평가편람 체계와 투자기관에 대한 공부를 하고 학교는 강의만 하러 가서 밤 늦게까지 다시 평가단 사무실에서 보내는 생활이 여러 해 동안 반복되었다. 어떻게 하면 평가를 철저하게 수행할 수 있을까 하는 고민으로 여러 날을 보낸 후 몇 가지 평가단의 원칙을 마련하여 총괄반 회의에서 통과 시켰다. 그 원칙은 대략 다음과 같다.

- 1) 평가는 의사소통이고 교육, 훈련이다. 평가의 목적은 점수를 매기고 등수를 결정하는 것이 아니고, 부족하고 잘못된 점을 인식시키고 개선을 유도하기 위한 것이다. 따라서 피평가기관의 의견은 어떠한 것이든지 충분히 수렴하고, 이를 모두 총괄반 회의에서 충분히 검토하여 그 검토 결과를 피평가기관에 통보하고 납득시킨 후 평가에 반영한다.
- 2) 엄정한 평가를 위해서는 평가자와 피평가기관의 관계가 정당하게 유지되어야 한다. 따라서 평가자는 피평가기관으로부터 어

떠한 대접이나 접대도 받아서는 안 된다. 간단한 점심이나 저녁 식사 등도 이에 포함된다.

- 3) 평가자는 평가가 끝난 후 3년 동안 피평가기관으로부터 어떠한 종류의 프로젝트도 수입할 수 없다.
- 4) 평가자는 공적 평가 운영경비의 영수증을 반드시 확보하여 기획원에 제시하여야 한다.
- 5) 평가자는 평가와 관련하여 피평가기관에 질문할 사항을 사전에 질문서로 작성하여 총괄반에 제출하여야 한다.
- 6) 평가자가 피평가기관에 요구할 추가자료는 반드시 평가와 연관된 것이어야 하며, 그 목록을 사전에 작성하여 총괄반에 제출한 후 피평가기관에 전달되도록 한다.

평가자가 사전에 작성하여 총괄반에 제시하도록 한 질문서와 추가자료 목록은 첫 평가시행에서는 요구하지 않았는데, 기관방문 시 평가자 자신도 대답하기 어렵거나 애매한 질문을 하거나 평가와 관련되지 않은 사항에 대한 질문을 하여 피평가기관을 당황케 하는 경우가 있고, 즉흥적인 자료요구로 피평가기관을 어렵게 하는 경우가 많아서 평가자에게 요구하게 되었다. 그러나 사전 작성된 질문서와 자료요구서에 국한하여 평가를 하도록 하는 것이 어렵기 때문에 실효성이 없어서 3차 평가 이후에는 요구하지 않았다.

피평가기관이나 기획원 또는 연관 부처에서 접수되는 수많은 문의 사항이나 의견은 가능한 1일 이내에 총괄반의 검토 결과를 피평가기관에 통보하고 납득시키도록 하였기 때문에 총괄반은 거의 하루 종일 수많은 회의를 하였고 이를 모두 기록으로 남기었다. 지금 생각해도 총괄반 전원이 한 사람의 예외도 없이 어떻게 그토록 지치지 않고 적극적으로 참여하여 일을 했는지 상상이 안 간다. 항상 미소를 띠며 격려하고 지원하던 송대희 박사와 새벽부터 자정까지 옆에서 상주하며 즉각적인 지원을 하여 주던 기획원 직원들이 지치지

않는 총괄반을 운영하는 데 큰 도움이 되었음은 분명하다.

평가운영 과정의 기억

처음 약속처럼 여러 해 동안의 평가 중 기획원을 포함한 정부의 어떠한 압력이나 영향력 행사도 없었다. 단 한 번의 예외는 KBS 평가이었는데 ‘정권과 중요한 정책적 관계를 가지고 있는 KBS라는 정부의 주장’은 평가단에 의하여 단호하게 거절되었고, 다음 해부터 정책기관이라는 이유로 KBS는 평가대상에서 제외되었다. 이러한 와중에 평가에 참여한 기획원의 인사들이 부당한 불이익을 당할 것이 염려되어 나는 기획원 차관과의 총괄반 면담을 통해 이들을 적극 옹호하였는데 그 자세한 사정은 지금도 밝힐 수가 없다. 한번은 총괄반 경비 정산을 하던 김탄일 사무관과 박상용 사무관이 몇 번을 확인하여도 영수증이 경비금액과 맞지 않는다고 큰일 났다고 내게 보고를 해서, 걱정하지 말라고 하고 차액 백만여 원을 내가 내어준 적도 있었다. 이때는 송대희 박사 이하 총괄반과 기획원 직원들이 한 가족 같은 분위기로 정말 서로 격려하면서 열심히 일했다. 밤늦게 까지 일하던 기획원 직원들에게 고맙다고 자정 무렵에 술도 여러 번 샀다. 교수에게 자주 술을 얻어먹은 공무원은 이들밖에 없을지도 모르겠다. 조정자가 아닌 보조자, 지원자로서 희생을 아끼지 않은 당시 기획원 분들께 감사를 드린다.

처음 경영평가를 도입할 시기에는 대부분의 투자기관이 유관 부처 관료 출신들에 의하여 운영되어 지극히 관료적으로 운영되었고, 기본적인 경영 요소나 개념, 전략 등에 대한 이해가 대단히 부족하였으나, 경영평가가 도입된 후에는 각 기관이 경영평가 전담반을 상설로 설치하여 운영하고, 지표관리를 기관의 중점과제로 간주하여 이와 연관된 직원교육 및 훈련을 경쟁적으로 실시하여서 경영에 대한 이해가 급속도로 증가하였다. 경영평가에서 모범 사례로 지적된

기관의 경영체제는 다른 투자기관이 다른 기관들이 앞 다투어 공부하고 수용함으로써 몇 년 후에는 기관 간 차이를 찾아보기가 힘들 정도로 달라지는 것을 볼 수 있었다. 초기의 경영평가제도는 투자기관의 경영의식을 높이는 교육적 성과를 성공적으로 달성하였다고 자부한다.

그러나 평가가 거듭되면서 전년도 성과보고서를 수정하고 이에 새로운 내용을 추가함으로써 투자기관이 매년 제출하는 성과보고서의 양이 3권, 4권이 될 정도로 방대하게 불어나서 이를 모두 읽고 평가한다는 것이 대단히 어려울 정도가 되었다. 각 기관의 평가 전담반은 일년 내내 평가보고서를 더 완벽하게 작성하고 다듬는 작업에 매진하는 상태였다고 보아도 과언이 아니었다. 특히 처음 평가에 참여하는 단원에게는 짧은 시간 안에 소화하기 힘든 보고서의 양이 되었고, 평가 질의에 답변하는 투자기관 직원들의 요령과 경영논리도 흠을 잡기가 힘들 정도로 발전하여서 차별성 있는 평가가 쉽지 않은 상태에 도달하였다.

투자기관이 지표관리에 커다란 실수를 하지 않는 경우, 평가점수는 최고경영진을 평가하는 총괄반 평가와 계량평가의 미세한 차이에 의하여 결정되는 상태가 되었다는 것은 투자기관 평가가 한계에 도달하였다는 것을 의미하며, 더 이상 동일 체제와 양식의 평가는 경영개선의 효과를 가져오기 힘들다는 것을 의미한다. 총괄반과 기획원의 평가 담당자들은 기회가 있을 때마다 앞으로도 이러한 경영평가제도를 계속 운영하는 것은 별다른 효과를 기대하기 어려운 작업에 투자기관과 평가단의 소중한 인력을 소모하는 예산 낭비적 사업이 될 것이라는 의견을 나누게 되었다. 임기에 상관없이 경영평가결과에 따라 최고경영자의 책임을 묻고 인사조치 하겠다는 대통령의 의지도 해가 가면서 희박해져서, 투자기관장에서 해임되면 국회의원이 된다는 농담을 할 정도가 되었으니 평가제도는 점점 더 그 의미를 잃어가고 있었던 것이다. 최고 권력자의 의지가 희박해진 평가제

도는 한마디로 유명무실한 필요악의 상태를 모면하기 어렵다. 보너스를 조금 더 타기 위한 투쟁과 논쟁의 장이 되고, 별로 중요하지 않은 지엽적 사항에 목을 매고 매달리는 허무한 노력이 당연한 것으로 간주되고, 끝내는 타협하고 타락하는 체제가 되기 쉽다.

이를 개선하는 방안은 한시적으로 위탁사업을 담당하는 평가단이 제시할 수 있는 것이 아니고, 기획원이 경영평가제도 개선을 위한 업무 팀을 구성하여 방안을 강구하고, 초기 경영평가제도를 도입할 때처럼 대통령의 강력한 의지를 다시 한번 이끌어 내서 전혀 새로운 제도를 시행하여야 한다는 것이 총괄반 대부분의 의견이었다.

3. 미래를 위한 당부

기존의 평가제도에서는 투자기관의 규모나 사업 유형 및 환경에 상관없이 모두 같은 대상으로 평가하였는데 이는 부당하고 무리한 평가이다. 경영 교육이 중요한 목표였던 초기에는 큰 문제가 없었고 볼 수 있지만, 투자기관의 경영목표에 큰 영향을 주지 않는 지표 성과의 미세한 차이에 의하여 평가결과가 달라지는 상태에서는 가용 자본이 취약하고 경영환경이 개선의 여지없이 열악한 소규모 투자기관이 상대적으로 불리한 것이 사실이다. 절대평가를 기본으로 하고 순위를 공표하지 않는다고 하지만 결국 평가순위가 밝혀지고 투자기관이 평가순위에 초미의 관심을 갖게 되는 경우 기관의 특성을 고려하지 않은 상대평가를 하는 결과가 되고, 이는 바른 평가라고 할 수 없다.

앞으로는 투자기관의 규모와 산업 유형, 경영환경의 특성에 따라 투자기관을 분류하여 평가대상 집단을 구성하고 각 집단별로 평가를 하여야 하며, 매년 의례적인 평가를 할 것이 아니라 3년 정도의 주기로 집단별로 심도 있는 정밀 평가를 하여야 한다는 것이 총괄반 대부분의 의견이었다. 경영 전반에 걸친 평가가 아니라 투자기관의

설립목적 성취에 중요한 중점 관리 지표와, 주인이 없는 투자기관이 저지르기 쉬운 잘못된 관행, 부당한 예산 낭비 유형, 추진 사업과 추진 방법의 타당성 및 실효성, 투자사업 우선순위 결정의 적합성, 과시성 사업 등을 중심으로 한 정책 평가로 시급히 전환되어야 한다는 것이 총괄반의 공통된 의견이었다.

원래 평가자는 3년 이상 평가에 참여할 수 없게 되어 있었지만, 나는 어쩌다 보니 1990년까지 평가에 참여하였는데, 몇 번이고 그만 두겠다고 하여도 다시 끌려가서 평가를 하게 되는 상황이 반복되어서 조금 괴로워하던 차에 1990년에는 안식년을 얻어서 싱가포르로 떠나면서 평가에서 영원히 손을 뗄 수 있었다. 내가 초기의 보람과 의지와는 달리 해가 갈수록 평가에 흥미를 잃었던 것은 앞서 얘기한 평가제도의 한계와 급격한 평가 효과의 감소를 의식하게 되면서부터였다. 점차 투자기관이나 국가에 별로 도움이 되지 않는 제도로 고착화되어 갈 것이 분명한데도 이를 개선하려는 적극적 의지와 가시적인 노력이 기획원을 포함한 정부 어느 곳에서도 보이지 않는 상태에서 초기의 의지와 보람을 계속 유지한다는 것은 불가능했던 것이다.

흥미를 잃은 일에는 전혀 관심을 기울이지 못하는 성격이기 때문에 나는 지금의 평가제도나 평가방법이 어떻게 변화되어 시행되고 있는지 전혀 알지 못한다. 그러나 많은 유능한 분들이 30년이 된 지금도 열심히 평가에 임하고 있다는 것은 나름대로 보람과 의미를 찾을 수 있는 제도이기 때문일 것이라고 믿고 싶다. 한번 생겨나면 누군가 강력한 의지로 목을 확실하게 조르지 않는 한 절대로 죽지 않는 것이 사회·정치적 체제나 관행이기 때문에 아직도 유지되고 있는 제도는 아닐 것이라고 믿고 싶다. 하지만 모든 제도는 그 존재의 의미와 효과를 시대와 상황의 변화에 따라 극대화할 수 있는 여지나 방법이 없는가를 주기적으로 철저히 모색하고 변화시켜 가지 않으면 안 된다. 끊임없는 개선을 하지 않는 제도는 많은 경우 주변 모두에

게 부담만 안겨주는 혼수상태의 환자 같은 상태로 전락하기 쉽다. 지금의 경영평가제도가 이를 관장하는 의사 몇 명만 체면을 유지하고 이득을 보고 나머지 모두는 할 수 없이 끌려다니면서 괴로워하는 가사상태의 환자와 같은 제도, 그래서 사회적 손실이 이득보다 큰 제도가 아니기를 진심으로 바란다.

나는 투자기관 경영평가에 참여한 경험을 후회하지 않는다. 진심과 열성을 다하여 국가를 위한 일에 희생적으로 몰두하고 보람을 찾던 많은 분들을 만났고, 내가 존경할 수 있었던 이런 많은 분들과 함께 할 수 있었던 것은 행운이었다고 생각한다. 평가단에 참여한 분들뿐만 아니라 투자기관이나 기획원에 계시던 많은 분들로부터 많은 것을 배웠고, 그분들과 치열한 대화를 통해 친분을 나눌 수 있었던 시간들은 지금 생각해도 흐뭇하고 즐겁고 보람 있던 경험이었다.

●● ‘정부투자기관 경영평가’ 시기의 소회

임 석 식*

1. 경영평가단 합류

본인은 1990년대 초·중기 약 6~7년간 당시 ‘정부투자기관 경영평가단’의 평가단원, 계량 총괄, 간사 등의 역할을 맡아 우리나라 공기업의 경영발전을 위해 나름대로 노력하였던 적이 있다. 그 시기는 1983년도에 제정·공포된 「정부투자기관관리기본법」에 근거하여 실시된 ‘정부투자기관 경영평가’의 중간기에 해당한다고 볼 수 있다. 본인이 경영평가에 참여한 초기에는 ‘경제기획원’이 주무부처였으나 나중에는 부처 통합으로 ‘재정경제원’이 경영평가제도를 총괄하던 시기였다. 지금 돌이켜 보면, 이 과정에서 보람도 있었고 동시에 아쉬움도 적지 않았다고 생각된다.

2. 경영평가의 중요성과 주요 관심사항

공익성인가 효율성인가?

* 제1기 경영평가단 간사, 서울시립대학교 교수

본인이 처음 평가단에 합류했을 당시 정부투자기관이라 명명된 우리나라의 경영평가대상 공기업은 23개였으나 시간이 감에 따라 이리저리한 이유로 숫자가 줄어들어 나중에는 13개가 남아 있었다. 평가대상기관이 준정부기관을 포함하여 현재 백여개 기관인 것에 비하면 격세지감이 있다.

지금도 일부에서 생각하는 바와 마찬가지로, 당시에도 경영평가를 하나의 '규제'로 생각하는 경향이 피평가기관을 중심으로 있었다. 당시의 평가단은 이러한 우려를 불식하기 위하여, 경영평가가 규제가 아니라 공기업의 경영을 도와주기 위한 경영자문의 역할임을 누누이 강조하였고 또한 평가단원들의 마음 자세도 그러한 시각에서 접근하기 위해 노력했었던 기억이 있다.

당시의 공기업은 지금도 마찬가지로 수익성(효율성)과 공익성의 종종 상충되는 두 목표를 지향하고 있었다. 많은 경우 효율성의 저하를 공익성으로 포장하여 감추고는 하였는데, 당시 본인은 우리나라의 경제발전 단계상 시장경제, 즉 효율성을 달성하는 것이 더 시급하다고 보았다. 그 결과 효율성 지표를 보다 많이 평가지표에 넣는 것을 추진하였다. 효율성도 절대적 수익성이 아니라 시장의 자연성장분을 제외한 즉 추세선 이상의 성과를 달성했을 때 높은 점수를 받도록 평가체계를 지속적으로 개발하였다.

그런데 이 당시만 해도 회귀분석 모형에 의한 추세선을 중심으로 일정한 표준편차 구간을 설정하여 점수화하는 '추세치 지표'에 대해, 평가 시에 바로 사용할 수 있는 전산 프로그램이 없었다. 그래서 총괄반원 중 프로그램에 능통한 H대 L모 교수님께 부탁하여 특별 프로그램을 만들어서 평가를 하였던 기억이 있다.

정부와의 관계

당시에는 경영평가가 초기이고 정부에서도 경험이 축적되어 있지

않은 상태이었기 때문에 전문가들인 평가단의 각 위원들을 신뢰하고 거의 모든 것을 맡겨서 운용하였다고 기억된다. 이때, 경제기획원이 경영평가의 주무부처였고 담당국이 '심사평가국'이었는데 이를 줄이면 '심평국'이었다. 공직자들 사이에서는 심평국을 '마음이 평안한 국'이라고 할 정도로 평가단에 자율권을 많이 주었던 때였던 것 같다.

그리고 평가단장은 가능한 한 각 분야의 최고 전문가들을 단원으로 모시려고 노력하였고, 각 평가위원들 역시 상당한 자부심을 가지고 경영평가에 성실하게 임하였다고 생각된다. 따라서 평가단원들이 경영평가 과정에서 실제로 경영에 대한 자문 기능을 상당히 수행하였던 기억이 있다. 이는 지금도 당시의 평가단원들이 이력서에 과거 경영평가단원이었음을 자랑스럽게 표시하는 것으로 확인이 된다.

경영평가에 대한 정부의 의지

당시에는 지금의 「공공기관의 운영에 관한 법률」처럼 진전된 법령이 없었기 때문에 공공기관 경영평가에 대한 정부의 의지도 상대적으로 강하지는 못했다고 생각된다. 예를 들어, 모 언론기관 등은 공통적인 정부의 경영평가에서 열외시키고 대신 자체의 임의평가를 할 수 있도록 허용하였었다.

그리고 기관장이 아무리 열심히 하여도 기관의 성격이나 환경 상 좋은 성적을 받기가 어려운 경우가 많았기 때문에 기관평가와 기관장평가를 분리하는 것을 생각하기도 하였으나 실행되지는 못하였다. 지금과 같이 기관장평가의 분리는 물론 상임감사까지 별도 평가를 하는 것은 생각하지도 못하였다. 또한 당시에는 지금처럼 경영실적 평가결과를 상여금은 물론 인사에까지 강제적용하지는 못했고, 인건비를 중점적으로 관리한다거나 평가결과를 상여금에 반영하는 폭을 점진적으로 높여 나가는 방안 등을 추진하는 단계였다.

경영평가의 방향

당시, 우리나라의 경제발전 단계상 공공부문도 시장경제로 이행하는 것이 국가경제에 필수적이라는 데 대하여 대부분의 사람들이 공감대가 형성되어 있었다. 따라서 국가정책도 가능한 한 많은 공기업을 민영화하여 효율성을 높이는 것이 국민의 부담을 줄이고 경제발전에 도움을 준다고 믿었다. 따라서 공기업의 경우에도 가능하면 이익성보다는 수익성 즉 효율성을 높이는 방향으로 평가지표를 설계하고 평가를 실시함으로써 공기업의 시장경제화를 추진하고자 하였다. 당시 경영평가단의 대부분의 평가단원들도 같은 생각이었다고 믿는다.

경영평가단의 구성

당시 정부(재정경제원)는 경영평가단장을 각계의 추천을 받아 임명하였다. 그 이후에는 평가단의 구성은 전적으로 평가단장에게 일임하였다. 평가단장은 각계에서 추천되어온 경영, 회계, 경제, 행정을 주축으로 개별 공기업의 고유목적사업과 관련이 있는 공학, 농학, 에너지, 건설 등 특수 분야의 전문가들을 놓고 심사한 후 평가단을 선임하였다. 물론 평가의 계속성을 위해서 반수 이상의 평가위원들은 통상 연임하였으며 순서상으로는 간사와 총괄반을 먼저 선임하고 해당 반원들을 선정하였다. 총괄반은 단장, 간사 그리고 계량 및 비계량반 각 2명씩 대략 6명 전후로 구성이 되었다.

경영평가단 운영과 평가결과의 조율

어느 기구에서나 있는 바와 같이, 가끔은 개성이 지나치게 튀는 평가단원이 있어서 상식 범위를 벗어나는 평가점수를 주게 마련이다. 그 경우에는 다른 평가단원들과의 형평성 및 기관간의 공정성을

확보하기 위해서 총괄반에서 이를 일차적으로 논의한 후 해당 반의 총괄반원이 비공식적으로 평가위원을 접촉하여 점수를 조정하고 평가조서도 이에 맞게 수정하도록 하였던 기억이 있다. 본인이 맡았던 당시에는 극단적인 경우는 없었지만, 한때는 평가위원이 끝까지 점수 조정을 거부하면서 사임하여 새로운 평가가 이루어진 적도 있었다고 한다.

경영평가에 대한 피평가기관의 반응

주요 공기업들의 경우, 평가점수를 잘 받기 위한 경쟁이 상당하였다. 예를 들면, H공사가 경영실적보고서를 잘 작성하여 좋은 점수를 받았다고 알려지자, 다른 공기업들이 이를 상당부분 모방하였고, 심지어 H공사의 경영자문을 맡았던 교수와 자문인력을 경쟁적으로 모셔가서 경영실적보고서를 작성하기도 하였다. 이러한 점은 공기업의 경영발전을 위해 긍정적인 면이 있었으므로 평가단에서도 권장한 측면이 있었다. 그리고 지금과 마찬가지로 당시는 경영평가가 도입된 초기이기도 하지만 경영평가 점수가 상여금과 직원 인사고과에 미치는 영향이 어느 정도 있었고 기관장 연임 시 유리한 고지를 점하기 위해 공기업 경영진이 경영평가에 상당히 관심이 많았고 직원들 또한 마찬가지였다.

그런데 평가라는 것이 피평가자의 입장에서 보면 억울한 경우가 많을 수밖에 없었다. 그래서 피평가기관은 가능한 한 모든 인맥을 동원하여 점수를 잘 받으려고 애쓰는 경우가 많았다. 한번은 점수를 목표한 대로 받지 못한 모 공기업의 직원이 한밤중에 평가위원에게 거칠게 항의성 전화를 한 적도 있었다. 그 평가단원은 심적인 고통이 상당히 컸었다고 한다.

통일적인 평가와 기관별 특성의 고려

평가과정에서 하나의 통일적 기준을 적용하는 것이 종종 무리였기 때문에 당시 평가단은 항상 개별 공기업의 특성을 반영하기 위해 노력하였다. 예를 들면, 경영관리부문은 공통적인 지표로 평가를 하되, 주요사업에 대해서는 기관별 차이를 최대한 반영한 지표를 개발하여 적용하도록 하였다. 각 기관은 경영관리부문의 공통지표에 대해서도 차이를 인정해 달라고 계속 요구하였으나, 이는 영원한 숙제이었기 때문에 평가단은 명백한 경우를 제외하고는 동일한 지표로 평가하였다.

경영평가제도와 평가지표의 개선

경영환경의 변화와 국민적 관심사의 변화에 맞추어 경영평가제도를 지속적으로 개선할 필요가 늘 있어 왔다. 당시에든 매년 상반기에는 전년도의 경영실적에 대한 평가를 하였고 하반기에는 평가제도와 평가지표의 개선 작업을 주로 추진하였다.

한 가지 기억에 있는 일은 공기업은 설립목적 사업의 경영목표인 '설립목적수행지표'를 전년과 같거나 미세하게 향상되는 정도의 지표를 제시하여 아주 쉽게 만점을 받을 수 있도록 하는 경향이 팽배하였는데 이를 시정하기 위하여 노력했던 것이다. 목표설정을 감독해야 하는 해당 기관 주무부처도 소속기관이 좋은 점수를 받기 원했기 때문에 암묵적으로 이를 방관하는 상태였다. 그러나 이는 경영평가제도의 효과성을 반감시키게 되므로, 평가단은 시장의 성장에 의해 자동적으로 성취되는 목표는 목표로서의 가치가 없다고 판단하고 과거 실적의 추세치를 계산하여 이를 기준으로 목표치를 설정하도록 유도한 적이 있는데, 기관들이 이에 대해 상당한 거부 반응이 있어서 제대로 수용은 되지 않았다.

또한 계량지표와 비계량지표의 가중치를 어떻게 할 것인가 지

속적인 이슈이었다. 계량지표는 주로 단기성과를 평가하고 비계량지표는 장기성과를 평가하는 지표로 판단되었으나, 문제는 상대적 가중치를 어디에 더 둘 것인가가 늘 논쟁거리였다. 많은 경우 기관의 특성에 따라 가중치를 다르게 운용하였고 의견일치가 어려운 경우 5대5로 두는 경우가 다수였다. 그리고 늘 그랬듯이 계량지표의 문제점은 모든 것을 계량화하면 좋겠지만 이는 불가능하였고, 비계량지표의 경우에는 평가의 객관성 확보가 문제였다.

3. 미래를 위한 제언

경영평가가 공기업에 미친 영향

공기업의 경우 당시의 최고경영진은 임기를 대과 없이 끝내는 것이 최고의 성과라는 의식이 지배적이었다. 그러나 우리나라의 경영분야의 최고전문가들이 평가지표를 설정하고 각 공기업의 나아갈 방향을 제시하는 경영평가는 사실상 무료로 실시하는 경영자문이었다. 때문에 상당히 신선한 충격을 공기업에 준 게 사실이었고 이를 통하여 사기업 못지않게 공기업에도 새로운 경영기법을 공부하고 적용하는 계기가 되었다. 따라서 경영평가제도를 통하여 공기업의 경영도 획기적으로 향상되었다고 자부한다. 특히 시장성이 있는 공기업의 경우 그 발전이 아주 컸다고 생각한다. 이는 다른 나라들이 우리나라의 경영평가제도를 벤치마킹하는 것으로도 입증되고 있다고 생각한다.

한 가지 기억에 남는 일은, 당시 공기업의 인건비는 노사협의를 통해 경영성과와 관계없이 계속 증가하기만 하는 경향이 있었다. 따라서 정부의 요청이 있기도 하였지만 평가단은 인건비 관리의 필요성을 절감하고 이를 평가지표에 특별지표로 넣어서 중점평가를 하였던 기억이 있다. 특히 계량반에서 공인회계사들을 중심으로 숨겨진

인건비성 경비를 모두 찾아내어 보수평가에 반영하는 바람에 무분별한 인건비 상승이 상당 부분 억제되었다고 생각한다.

첨언

경영평가와 관련하여 한 가지 아쉬운 점이 있다면, 우리나라의 경우 다른 많은 분야와 마찬가지로 평가단장을 포함하여 평가단원을 너무 자주 교체하는 경향이 있다. 이는 특히 정권교체기에 더 심하였다. 그러다 보니 평가의 일관성이 떨어지고 장기적 관점의 평가제도 혁신이 어려운 측면이 있다. 물론 문제가 있는 평가단장이나 단원은 바꾸어야겠지만, 잘 하고 있다고 평가되는 사람은 가능한 한 장기간 평가를 담당하게 하였으면 한다. 그렇게 되면 평가위원의 경험도 축적이 되고 정부나 정치권으로부터의 독립성이 확보되어 보다 공정하고 발전된 경영평가가 가능하리라고 본다.

●● 경영평가단 회고

김 일 섭*

1. 경영평가의 의의

참여경험 개요

정부투자기관 경영평가는 1984년부터 시작되었고 1983년 하반기에는 예비평가를 실시하여 본평가에 대비하는 과정을 거쳤다. 당시 전두환 대통령의 신임을 받았던 문희갑 경제기획원 예산실장이 주도하고 KDI의 송대희 박사가 연구한 공기업 경영평가방법론을 중심으로 한 경영평가제도는 당시 관리의 사각지대에 있었으며 전체 예산 규모가 GDP의 10%선에 달하는 25개 정부투자기관들의 경영효율을 개선할 수 있는 최선의 정책이라고 판단하였기 때문이라고 짐작된다. 이 제도의 요체는 정부투자기관의 경영에 대한 주무부처의 사전 통제와 개입을 배제하고 이를 사후평가로 대체하는 것이었다.

본인은 입안단계에는 관여하지 못했으나 경영평가단이 구성되면서 회계전문가로서 계량평가분야의 간사를 맡아 예비평가 업무부터 시작하여 1990년까지 참여했다. 이 제도의 시행은 주무부처와 감사원

* 제1기 경영평가단 간사, 서울과학기술대학교 총장

의 거센 반대에도 불구하고 전두환 대통령의 신임을 받은 문희갑 당시 예산실장의 강력한 추진력이 있었기에 가능했다. 이 업무를 경제기획원의 주도로 추진하는 데 대해 불만을 가진 감사원은 문 실장의 은행계좌까지 추적하면서 반대 명분을 찾으려 한 것으로 들었으나 결국 대통령의 강력한 지지를 받아 1984년부터 「정부투자기관관리 기본법」이 발효되었고 주관부서는 경제기획원 심사평가국(~1994년)으로 결정되었다. 최수병 국장, 장승우 과장, 김탄일 사무관, 김경섭 사무관, 유영환 사무관, 김동수 사무관 등이 초기 경영평가에 열정을 쏟았던 공무원들이다. 특히 김탄일 사무관의 뛰어난 추진력이 기억에 남는다.

주무부서인 경제기획원의 자유로운 분위기와 문화에 힘입어 경영평가단에는 상당한 자율권이 주어졌고 심사평가국의 공무원들도 경영평가단을 지원하는 데 힘을 아끼지 않았다. 경영평가결과가 경제기획원장관이 위원장인 정부투자기관 경영평가위원회에서 확정되고 기관의 인센티브 보너스(100~300%), 언론보도, 기관장평가 등에 반영되다 보니 군대 외의 조직을 경영해본 경험이 없었던 군 장성출신의 정부투자기관장들은 경영평가편람상에 나와 있는 경영목표를 군사작전의 목표와 같이 중시하고 기관의 역량을 총동원하여 그 목표를 달성하려는 노력을 기울여 1단계의 경영개선 효과를 상당히 성취하였다고 판단된다. 세계은행에서도 한국의 정부투자기관의 경영개선사례를 모범사례(best practice)의 하나로 주목하였다. 물론 경영평가에서 최하위의 평가를 받은 모 투자기관의장이 대통령 비서실장에 임명되면서 ‘평가 따로 인사 따로’라는 말을 듣기도 했으나 경영평가결과는 투자기관장에 대한 유일한 공식적 성적표로서 기관장들의 자존심에 관한 문제였을 뿐만 아니라 내부구성원들에 대한 권위와 리더십을 세우는 데도 중요한 역할을 하여 공기업 경영 개선에 상당한 기여를 하였다.

평가지표에 대한 고민

경영평가에서는 평가지표(경영목표)를 제시한 경영평가편람이 중심 역할을 하는데 평가방법에 대한 상세한 기준이 제시되어 있지 않아 평가단원의 선정과 함께 평가의 공정성과 신뢰성을 높이기 위하여 상당한 노력을 하였던 기억이 남아 있다. 그 당시 평가대상 기관의 가장 큰 불만은 과거 5년간의 추세분석을 통하여 제시되는 계량 경영목표인 공공이익률(경영고정자본생산성)이었다. 경영개선을 잘 할수록 차년도의 경영목표가 높아지는 구조, 소위 톱니바퀴효과(ratchet effect) 때문에 목표 초과 달성을 할수록 다음 해 목표가 상승되고 중국에는 달성이 불가능한 목표가 되어 버린다는 반론이었다. 이들의 주장은 이론적으로도 타당성이 있었다. 그래서 추세분석의 결과로 나온 목표를 추가 달성하는 경우에는 추세선을 그해의 실적이라 아니라 목표를 기준으로 하여 다음 해의 목표를 정하는 것이 타당하다는 주장을 하였지만 실제 반영은 되지 않았다.

매년 11월경에는 다음 해의 경영목표를 결정하는 경영편람 개정 작업이 진행되는데 기관들은 목표 결정방법을 포함한 평가지표를 기관에 유리하게 만들려는 소위 평가 게임에 총력을 기울이게 되었다. 본인이 서울대 박사과정 입학에 위하여 평가편람 개정작업에 불참했던 해에는 모 기관이 평가방법을 추세분석방식에서 목표부여방식으로 바꾸는데 성공(?)하여 다음 해 평가에서 1등을 하는 사건이 발생하기도 하였다. 경영목표를 추세분석에 의하지 않고 정하려면 기관보다 정보에 우위에 있고 평가에도 경험이 많아야 하는데 이를 지속적으로 담당하지 않은 사람이 기관의 주장을 당하지 못하는 것은 오히려 당연한 결과라고 보아야 한다. 한시적으로 구성되는 경영평가단의 인력으로는 투자기관들의 인력과 노력을 당하기가 쉽지 않아 평가단의 상설을 주장하기도 했지만 예산상의 이유 등으로 채택되지 않았다. 정부는 정책이나 제도 절차가 잘못되었다고 인정하는 경우

에도 일단 채택된 뒤에는 일정 기간은 이에 따라갈 수밖에 없는 구조적인 문제점을 안고 있는 조직이기 때문이다.

평가운영에 대한 고민

당시 정부투자기관들을 금융기관, 제조업 기관, 정부사업대행기관, 서비스기관 등으로 구성되어 있는데 사업의 특성이 확연히 다른 25개 기관을 한 줄로 세워 놓고 평가하는 방식에도 문제가 있었다. 사업기관들은 상대적으로 좋은 평가를 받을 기회가 많았던 반면 서비스기관이나 사업대행기관들이 높은 평가를 받기는 지표의 구성상 거의 불가능했다. 그래서 본인은 평가기관들을 수익사업수행기관, 정부사업과 정책의 대행기관, 금융기관 등 평가대상군을 달리하여 평가하는 것이 타당하다는 주장을 하기도 했으나 역시 경영편람에서 반영되지는 않았다.

본인이 총괄간사의 역할을 했던 계량평가부문에서는 제출된 자료의 신뢰성 검증을 위하여 많은 시간을 썼다. 외부감사도 받지 않았고 설사 받는다 할지라도 회계기록의 숫자와 평가목적으로 작성하고 제출하는 자료 간에는 필연적으로 차이가 날 수밖에 없어 모든 숫자를 상당한 깊이로 검증하지 않을 수 없었다. 상당한 경험이 있는 공인회계사가 심혈을 기울여 검토하지 않으면 기관의 명운을 걸고 작성한 자료의 적부나 진위를 가리기 힘든 법이다. 그래서 모든 계량 지표의 평가를 위해서는 평가계획서를 만들어 사전에 총괄반의 검토와 승인을 받도록 했고 평가결과는 감사조서와 비슷한 심도의 평가조서를 작성하고 총괄간사의 검토를 받고 검토지적 사항(review note)에 대해서는 다시 소명을 받아 계량평가를 끝내도록 했다. 약간의 편차는 있었지만 본인이 계량간사를 하던 시절 대부분의 계량반원(공인회계사)들이 아주 소액의 보수에도 불구하고 많은 시간과 노력을 투입하여 최선을 다하여 평가 업무에 임하였던 좋은 기억을

갖고 있다.

경영평가란 특성상 대상기관에서는 대단히 부담스러운 일로서 정부투자기관들은 가능하면 평가대상에서 제외되기 위하여 많은 노력을 기울였던 것으로 기억한다. 1988년에는 사실상 정부투자기관이 아닌 한국증권거래소가 평가대상에서 제외되었고 1989년에는 한국방송공사(KBS)가 언론기관은 자체평가를 하는 것이 좋다는 이유로 제외되었다. 그 이후는 민영화되는 정부투자기관들이 주로 대상에서 제외되었다. 평가연도는 잘 기억이 나지 않는데 KBS는 평가 초기부터 제량평가에서 점수가 좋지 않았고 평가결과를 놓고도 침예하게 평가단과 대립하였다. 경영평가단이 막강한 KBS의 압력을 감당할 수 있었던 것은 역설적으로 평가단원들의 비교적 낮은 사회적 인지도나 위치였을 것이다. KBS 평가에 참여했던 모든 단원들이 학교 졸업 후 만나지도 연락하지 못했던 동창 동문들을 포함한 지인들로부터 요청을 받았겠지만 우여곡절을 거쳐 평가결과는 ‘미’로 결정되었다. 이 사건은 KBS로 하여금 경영평가대상으로부터 탈출하겠다는 결심을 하는 계기가 되어 결국 1989년에 대통령령을 개정하여 KBS는 이사회가 자체 평가를 하는 것으로 낙착되었다. 물론 이 과정에서 경영평가단이 영향력을 발휘할 방법은 없었다.

평가단의 중립성 및 신뢰성

초기 경영평가단은 처음부터 외부의 압력을 차단할 목적으로 또 어느 특정인을 대상으로 한 로비가 작동되지 않도록 구성하고 또 운영하는 데 신경을 썼다. 즉 최종 의사결정권자가 없고 집단적사결정을 하는 방식의 조직 운영을 하였다. 평가단원의 평가결과에 대한 검토제도, 문제 사안에 대한 총괄반을 통한 전원 심의 및 합의 체계로 운영하였고 경영평가단장(초대 조익순 교수)들 역시 영향력을 행사하지 않다 보니 결정적인 권한을 가진 사람이 없었던 것이 평가단

의 독립성 유지에 큰 도움이 되었다. 권력에 대하여 비교적 자유로운 사고를 가진 경제기획원 공무원들의 자세 역시 경영평가단이 초기에 중립성과 신뢰성을 확립하는 데 큰 역할을 하였다. 아마 정부가 위탁한 용역단 중 가장 독자적으로 업무를 했던 조직이 초기의 정부투자기관 경영평가단이 아니었나 한다. 그래서 평가단의 결정은 조정 없이 최종안으로 확정되고 실행되었다고 기억한다.

총괄반 기능을 강화하면서 종합평가(CEO 및 경영진 평가)제도가 도입되었는데 기업의 CEO와 경영진으로부터 직접 경영비전과 전략에 대한 발표를 듣고 질의응답을 통하여 평가하였다. 발표 내용이 (그 기관의 수준을 넘어서) 지나치게 훌륭하다고 보이면 질문을 해서 이것이 컨설턴트의 작품인지 아니면 경영진이 고심한 결과인지를 가려내려 하였다. 두세 번만 물어보면 남이 만들었다는 것이 드러나는 경우가 대부분이어서 경영진들이 곤욕을 치루었을 것이다.

경영평가가 제대로 되기 위해서는 평가단원들의 열정이 필수적이다. 이 업무를 통해서 우리 사회, 국가가 조금이라도 발전할 수 있다는 사명감이 없이는 좋은 말만 듣고 좋은 대접(?)만 받고 끝나기 마련이다. 또한 대규모의 평가단이 같은 기준으로, 같은 가치관으로 평가하도록 내부 규율과 관리체제를 갖추고 실행하는 것이 중요하다. 총괄반에 의한 심층 검토와 토의, 문제점에 대한 이의제기와 해결 제도, 중립적인 공무원들의 지원 등이 경영평가단 성공의 중요한 요소라고 생각한다. 초기 경영평가단 참여는 그래서 보람이 있었다. 밤을 새워 평가조서를 검토했고 검토의견(review note)을 많이 써서 원망을 듣기도 했고 최대한 공정성과 독립성을 유지하려고 최선을 다했다.

총괄반 내에서는 신준용 고려대 교수가 악역을 많이 했다. 일과 회의 많이 하고 늦게 일어서려고 하면 꼭 맥주 한 잔을 더하자고 총괄반 멤버들을 붙들었다. 처음에는 별로 내키는 자리가 아니었는데 몇 번 어울리다 보니 예전에는 실감을 못했던 술친구 관계가 형

성되었고 슬그머니 끈끈한 동료의식이 생겼다. 이렇게 형성된 팀워크는 뒤에 외부, 상부로부터의 압력을 이기는 데 큰 역할을 했다. 힘들었지만 보람 있었던 기억이 생생한 초기 경영평가단에 참여할 수 있었던 것은 행운이었다.

최근의 평가에는 참여할 기회가 없었지만 공기업 평가의 성공조건은 (1) 경영평가단의 전문성 및 독립성과 팀워크 (2) 인사와 인센티브 보너스 지급에서 경영평가결과의 확실한 반영이라고 단언한다. 한 가지를 덧붙이자면 경영평가의 분명한 비전과 실행수단이 되는 평가지표의 적정성이다. 공기업 평가의 목적은 경영성과를 향상시키는 것이다. 경영성과를 무엇으로 정의할 것인지, 설립 목적과 환경이 다른 평가대상기관을 어떻게 분류하여 어떻게 차이를 조정할 것인지에 대한 고민과 연구가 계속되어야 할 것이다. 경영평가가 게임으로 변질되지 않도록 경영평가단의 구성과 경영평가기준, 평가방법을 ‘日日新 又日新’하는 노력이 필요한 것이다. 또한 경영평가단의 자문위원회를 운영하는 것도 평가의 일관성을 위하여 필요하리라고 본다.

●● 경영평가를 회고하며

오 연 천*

1. 공기업 전공자로서 경영평가에 입문

1983년 서울대학교 교수로 부임했던 시절, 공기업론 과목이 나에게 배정된 것이 경영평가단 참여의 계기가 되었음은 참으로 흥미롭다. 우연이었지만 20년이 경과하면서 필연이 되었다면 과장일까. 1989년 초반 노태우 대통령 시절 서울대 국제경제학과 차병권 교수님께서 “오 교수, 공기업에 관심을 갖고 있을테니, 경영평가단에 참여하게나”라고 전화를 걸어오셨다. 나는 공기업 강의를 담당하는 교수로서 경영평가제도에 호기심을 갖고 있던 나머지 즉시 응낙하였다. 나는 관리제도팀장인 성대 김형주 교수님의 지휘하에 신참 평가단원으로 긍지를 갖고 작업에 임했다. 비록 신참이지만 이 기회에 평가시스템을 이해해야겠다는 마음을 먹고 최선의 노력을 기울였다. 평가지표의 기존 내역은 물론 각 기관이 작성한 평가보고서를 숙독하였고 예상 질문을 준비하기 위해 해당 기관의 임직원, 기획원 심사평가국 사무관, 과장들과 빈번한 소통을 했다. 당시 김정섭 과장(후일 조달청장)이 평가시스템에 신념을 갖고 친절하게 설명했던 기

* 제2기 경영평가단 단장, 전 서울대학교 총장, 현 울산대학교 총장

역이 새롭다. 나는 당시 인사-조직분야를 맡았기에 해당 공기업의 전반적 시스템을 빨리 이해할 수 있었다. 이 분야는 공기업의 정책 목표를 달성하기 위한 핵심 정책수단이기 때문이었다. 2년간의 평가단원 경험은 그 뒤 10여년에 걸친 경영평가 여정에 소중한 밑알이 되었다.

2. 본격적인 경영평가 경험

총괄반에의 참여: 종합적 시각으로의 진입

교수로서 첫 번째 안식년을 독일 베를린자유대학교에서 보낸 후 1993년 봄 학기에 맞춰 귀국하자마자 평가단장으로 위촉된 서울대 김세원 사회대 학장님과 총괄간사 강광하 경제학과 교수님께서 총괄반 비계량간사를 맡으라고 하명하셨다. 두 분으로부터 오랜 기간 신뢰를 받아온 데다 2년간의 경험을 고려하신 것으로 판단하여 흔쾌히 응낙하였다. 강광하 교수님과는 그 뒤로도 2년 전 타계하시기까지 깊은 신뢰와 동지애를 나누었고 가장 존경하는 선배님의 한 분으로 소인의 마음속 깊이 각인되어 있다. 1993년 김영삼 대통령의 문민정부가 출범하면서 세계화 비전의 일환으로 공기업 쇄신을 주요 국정목표의 하나로 표방하고 있었다. 공교롭게도 평가단 총괄간사를 맡고 있던 강광하 교수께서 김영삼정부 ‘신경제5개년계획’을 주도하였기에 당시 평가단의 분위기는 상당히 진지하고 고무적이었다. 그런 연유로 평가단의 기관 방문 시, 해당 기관이 현안 문제와 개혁과제를 적극적으로 설명하고 총괄반 역시 주요 현안을 둘러싼 개선-개선과제를 능동적으로 수용-제안하는 분위기였다. 이 시점, 공교롭게도 김영삼정부 출범과 동시에 발족한 ‘공기업민영화추진위원회’(위원장 한이현 차관)의 민간위원으로 공기업 개혁에 참여할 수 있는 소중한 기회를 갖게 되었다. 한편으로는 경영평가를 통해 공기업 현장

을 확인하면서, 다른 한편으로 공기업 민영화과제를 다룸으로써 우리나라 공기업의 전반적 체계를 이론적, 정책론적으로 조망할 수 있게 된 것이다. 나는 평가 작업과 병행하여 한국 공기업의 과거, 현재, 미래를 체계화해야 한다는 믿음을 갖게 되었다. 사실 이 시점에 경영평가 작업에 참여했던 인사들이 20년 가까이 우리나라 경영평가제도의 기반 형성에 큰 역할을 담당했다고 해도 결코 과언이 아닐 것이다. 평가단 총괄반의 방대한 자료를 정리하고, 개별 지표반과 메시지를 상호 소통하는 과중한 업무를 보좌했던 당시의 박사과정 학도, 광채기 동국대 교수가 후일 평가단원을 거쳐, 몇 해 전 총괄반 간사위원으로 봉사했던 사례가 그러한 흐름의 한 예라고 생각된다.

평가단 활동의 심화

총괄반 비계량 간사위원으로 2년간 참여한 후 임무가 종료되었고 생각할 무렵, 은사이시자 KDI 원장을 역임하신 황인정 신임 평가단장께서 지속적으로 함께 일하자고 말씀하셨다. 사실 이제 그만 물러날 시점이라고 생각했었지만 황 단장님의 권유로 평가단 활동에 참여하게 되었다. 황 단장님께서는 특유의 근면성과 치밀함으로 평가단 활동의 안정화에 크게 기여하셨다. 1997년 새로운 단장으로 이우용 서강대 부총장께서 부임하시면서 재차 나에게 평가단 참여를 요청하셨다. 나는 참여를 고사하였으나 단장님의 뜻을 받들어 3년간 평가단 자문위원으로 일하게 되었다. 직제에 없던 자문위원의 역할을 맡았던 것은 이미 수년간 총괄팀에서 일했기 때문에 평가업무의 일관성을 유지하는 것이 바람직하다는 생각을 하였기 때문이다. 그 기간 세계은행 민영화 자문관으로 일년간 근무하면서 한국 공기업 경영평가의 정책성과를 개발대상국들에 널리 알리는 역할을 수행하기도 했다. 이 기간, 최종원 교수와 박영범 교수가 비계량 간사로,

윤성복 회계사와 장지인 중앙대 부총장이 계량반 간사로 참여했는데 후일 이분들이 경영평가단의 중추적 역할을 담당하면서 우리나라 경영평가 작업의 제도적 정당성과 평가 작업의 내실화에 기여했다.

외환위기의 도래와 평가단의 구조조정 노력

평가단원으로서 10년간 일하다보니 어느덧 김대중정부가 출범하였다. 사상 초유의 외환위기를 수습해야 했던 국민의 정부는 정권 초기부터 공기업 개혁에 박차를 가하였다. 나는 2000년 경영평가단장으로 위촉되어 공기업 개혁 및 공공부문 개혁의 정책수단으로 활용하는 정부정책과 기조를 맞추려 노력하였다. 김대중정부는 국가비상 재정 개혁의 일환으로 기획예산위원회(후일 기획예산처로 개편)를 발족하였는데, 나는 공교롭게도 5인 위원 중 한 명으로 선임됨으로써 김대중정부의 공공부문 개혁을 현장에서 관찰, 참여하는 영예를 누리기도 하였다. 그 시점의 경영평가는 공기업의 파격적 개혁 노력을 독려하는 작업이 가장 중요한 과업이었으며, 이를 뒷받침하기 위해 정부개혁실과 공기업담당국을 설치하였다. 이러한 분위기 속에서, 많은 공기업들은 민영화, 지분매각, 불요불급 부동산 처분, 인적 구조조정 등의 전례 없는 적극적 노력을 취하기도 하였다. 평가단장으로서 가장 어렵고 중요한 문제는 개별 평가팀과의 조율과 개별투자기관의 이해와 협력을 확보하는 것이었다. 김대중 대통령이 주재하는 기획예산처 업무보고 회의에 평가단장 자격으로 참여한 적이 있었다. 대통령께서 공기업 자산 매각이 터디다고 질책하시면서 경영평가에 이를 반영해야 한다는 뜻을 표명하신 적이 있었다. 당시 공공부문 개혁 전도사로서 새로 발족한 기획예산위원회와 그 뒤를 이은 기획예산처는 공기업 개혁을 국가적, 국민적 과제로 간주하여 강력하고 신속한 대응방안과 구체적 조치를 요망하였으나 공기업 현장의 실상은 이에 순응하기 어려운 기존의 벽을 안고 있었다. 특히

공기업을 많은 현안들이 사실상 정부의 정책선택의 결과로 이루어진 경우가 많아 평가시점에서 해당 공기업을 책임으로 간주하기가 어렵기 때문이다. 정부는 현시점의 기준으로 평가하려는 경향이 강한 반면 해당 공기업은 과거 정부정책의 산물이라는 입장을 강조하는 경우가 많다. 평가단은 그러한 두 입장 사이에서 가교적 역할, 균형적 입장을 지키면서 원만하게 평가를 진행해야 한다. 이러한 과정에서, 공기업을 현주소를 비판하는 국회를 포함한 정치권, 시민단체, 각종 매체와 적절한 대화를 진행하는 작업도 총괄반의 주요업무 중의 하나이었다. 미증유의 외환 위기가 김대중정부 중반, 극복되기에 이르면서 경영평가를 통한 구조조정 요구는 줄어들게 되었다.

참여정부의 출범과 경영평가의 시작

노무현정부 출범 직후, 당시 민정 수석비서관을 맡고 있던 문재인 전 후보가, 경영평가제도의 존치에 관한 의견을 청취하고자 연락을 해왔다. 문 수석은 아마도 공기업 노조에서 주장하는 경영평가 폐지론에 관심을 갖고 나에게 평가제도의 유용성과 한계를 물었다. 나는 경영평가제도가 완벽한 것은 아니지만 공기업에 대한 국민적·정부적 통제 장치로서 상당한 기여를 해왔으며, 일부 개선의 필요성은 있을 지언정 폐지는 결코 바람직하지 않다는 입장을 피력했다. 사실 공기업노조는 평가단이라는 민간 중심 기구가 해당 공기업을 평가결과에 따라 상여금을 차등 조정하는 것에 대해 불만을 토로하곤 했다. 그러나 국민경제적 측면에서 객관적 평가와 이를 통한 유인제도의 설계는 오히려 유용하다고 강조했다.

노무현 대통령 임기 초기에 대통령께서 주재하는 공기업 혁신 관련 회의에 두 차례 참여한 적이 있다. 한 번은 전체 공공기관의 장이 모두 참여하는 혁신 대회의 성격을 띠었고, 다른 한 번은 청와대에서 혁신주무장관인 행정안전부장관의 혁신보고를 접하면서 감사원

장 등 관련 기관장이 참여하는 전략회의였다. 두 회의에서 혁신주무 장관이 행정안전부장관과 감사총괄 헌법기관인 감사원장과의 사이에 혁신에 대한 시각의 차이가 느껴지기도 했으며 대통령께서 직접 교 통정리를 하시는 모습을 목격할 수가 있었다. 그런 만큼 혁신은 실현과정의 어려움이 따를 수밖에 없는 현실을 느낄 수 있었다.

2007년 종합적인 공공기관 관리체계가 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정으로 확대 정비되었다. 공공기관운영위원회의 구성과 경영평가의 법적 기반 등을 규정한 이 법률은 당초 타 부처와 여당 측의 반대로 국회 본회의 상정이 보류되어 당시 장병완 기획예산처 장관이 어려운 상황을 타개하기 위해 고민한 바 있었다. 다행히 평가단의 설명을 접한 김한길 원내대표가 법안 통과를 위해 남다른 노력을 기울였다.

3. 맺음말

뜻내기 평가단원-총괄반 비계량간사-총괄반 총괄간사-평가단장으로 이어진 십여년간 한국 공기업을 조망하고 평가하며 실상을 이해하고 미래의 개선 과제를 객관적으로 서술할 수 있는 기회를 가졌다는 사실에 자부심을 갖고 있다. 십여년간의 경영평가에 참여한 사람으로서 몇 가지 소회를 정리하면 다음과 같다.

우리나라의 경영평가제도가 성공한 배경에는 평가 작업이 정부로부터 일정한 거리를 두면서 전문가 중심으로 일정 수준 객관적·중립적 지위를 유지해왔다는 점을 지적할 수 있다. 특정 제도가 40년을 발전적으로 유지해왔다는 사실만으로도 성공적 제도형성의 사례라고 말할 수 있다. 앞으로 중국을 포함한 다수의 체제전환 국가로부터 공기업 개혁과 효율화를 위한 정책수요가 증대할 것으로 전망된다. 이에 맞춰 우리 경영평가제도의 이론적 모형을 체계화하고 다양한 수요에 부응하는 평가모형을 개발할 필요가 있다. 기획재정부는 공

기업 관리제도에 대한 객관적 성찰을 통해 변화하는 대내외 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 새로운 정부, 공기업관계를 탐색하고 이에 걸맞는 평가제도의 개선에 중지를 모아야 한다. 이 과정에서 가장 중시해야 할 개념은 공기업의 자율성 평가기구의 중립성, 그리고 평가실행요원의 전문성이라고 할 수 있다.

●● 공기업 경영평가의 회고(1992.2~2006.12)

장 지 인*

1. 시작하면서

필자가 공기업 경영평가단에 참여하게 된 것은 1991년 가을 중앙대학교 사회개발대학원 석사과정에서 '정부회계론'을 강의하면서 수강생으로 참여했던 당시 상공부 모 사무관과의 만남이 인연이 되었다. 전공이 회계학이기 때문에 계량반의 일원으로 1992년 처음 참여하여 평가단장직을 마지막으로 2006년 말 평가단을 떠나게 되었다. 평가단에 참여한 이후 떠날 때까지의 시기는 초기 계량반(1992~1995), 총괄반 및 간사(1997~2003), 평가단장(2004~2006)으로 구분해 볼 수 있다. 초기 계량반에 참여하여 반원, 반장을 거치면서 계량지표를 통한 공기업평가를 학습하는 4년을 보냈다.

1996년 안식년을 맞아 1년간 평가단을 잠시 쉬게 되었고, 안식년을 마치고 1997년 2월 귀국하면서 황인정 단장이 이끄는 총괄반의 일원으로 참여하게 되었다. 총괄반에서 처음 1년은 계량총괄을 담당하면서 공기업 전체를 조망할 수 있는 새로운 경험을 하게 되었다. 그 이후 1998년부터 6년간 두 분(이우용 서강대 전 부총장, 오연천

* 제2기 경영평가단 단장, 중앙대학교 교수, 한국회계기준원 원장

서울대 전 총장)의 평가단장을 모시면서 총괄간사 역할을 수행하였으며 이 시기에 공기업에 대한 깊은 이해와 아울러 평가제도 운영 경험을 할 수 있는 값진 기회를 가지게 되었다.

필자가 총괄간사를 수행하던 6년간은 IMF 금융위기 직후인 국민의 정부시절이었으며, 이때 기획예산처에는 정부개혁실과 공공혁신국이 설치되었고, 공기업 민영화, 지분매각 및 불용자산 처분, 인적 구조조정 등 전례 없는 공기업개혁이 진행되던 시기였다. 당시 정부는 경영평가제도를 공기업개혁의 적극적인 수단으로 전방위적으로 활용하던 시기였다.

참여정부 시절인 2004년부터 2006년까지 3년간은 경영평가단장직을 맡아 수행하였다. 이 시기는 공기업을 포함한 공공부문의 혁신에 대한 논의가 활발하게 이루어지던 시기였다. 당시 공기업 혁신의 수단으로 도입된 균형잡힌 성과평가표(BSC) 기법은 공기업 경영평가에 큰 영향을 미쳤다고 기억된다. 모든 공기업의 내부평가기법으로 BSC 시스템을 도입할 정도로 확산되었으며, 나중에는 BSC 기법이 정부부처의 혁신수단으로 확산되게 되었다.

필자는 10년 이상 경영평가단에 참여하여 계량평가, 총괄간사, 평가단장직을 역임하면서 다양한 경험과 학습을 할 수 있는 귀한 기회를 가졌다. 이러한 경험과 학습이 바탕이 되어 참여정부 시절 정부 혁신평가와 정부업무평가에도 깊숙이 참여하게 되는 계기가 되었다.

2. 경영평가에 대한 회고

평가위원 교체 및 구성

필자가 간사와 단장을 거치는 동안 평가위원 교체와 관련하여 특기할만한 새로운 원칙과 기준은 없었다고 기억된다. 다만, 관례대로 매년 일정비율(약 30% 정도)의 위원을 교체하도록 하는 원칙을 지

켜왔다. 강제적인 교체를 하지 않더라도 일부 위원의 경우 개인사정으로 계속할 수 없는 경우가 발생하여 일정비율의 교체를 지속하는데는 큰 문제가 없었다고 기억된다.

평가단 위원구성에 있어서는 항상 교수직의 비중이 너무 높고 기업경영의 실무경험을 가진 위원이 더 필요하다는 지적이 있어 기업 실무 경험을 가진 적절한 전문가를 탐색하는 노력을 기울였으나 적합한 사람을 찾지 못하여 늘 부족함으로 남아 있던 기억이 있다. 다만 IMF 금융위기 이후 공기업 구조조정 과정에서 시민단체출신 위원들이 경영평가에 일부 참여하게 되었으나 공기업에 대한 이해 부족과 평가에 대한 전문성 부족 등의 이유로 2000년 초반 이후 더 이상 참여시키지 않았다.

평가위원의 임기와 평가팀 간 평가결과의 조율

평가단위원의 임기는 1년이기 때문에(실질적으로는 대부분의 위원들이 1년 이상 계속 참여하는 것이 관례) 평가위원 입장에서 장기적인 평가업무에 대한 계획이나 준비를 하는 것이 매우 불확실하여 평가단이라는 조직의 안정성이 매우 취약하였으며, 평가에 대한 지식이나 노하우를 축적하여 활용할 수 있는 여건이 아쉬웠다고 생각된다.

이러한 여건 속에서도 평가의 일관성과 연속성을 유지하기 위해 팀장들의 경우 최소 3년 이상 계속적으로 참여할 수 있도록 배려하였다. 또한 팀장들에게 가급적 팀 내의 평가위원의 추천이나 팀운영의 재량권을 대폭 부여하여 팀장들이 소신껏 책임평가를 할 수 있도록 배려하기 위한 노력을 하였다.

평가결과의 조율과 관련하여 기억에 남는 에피소드 한 가지는 2000년도 평가에서 노사관계 지표를 담당하는 평가위원과 피평가기관 간에 노사관계를 보는 시각 차이를 좁히지 못하여 다소의 갈등이

발생하게 되었고, 이로 인하여 피평가기관이 평가결과에 대해 이의를 제기하는 사태가 발생하였다. 이에 총괄반이 조정에 나서게 되었고, 조정과정에서 노사관계 지표담당 평가위원이 중도사퇴를 하는 사태가 발생하였으며, 이에 평가단장은 직권으로 해당 지표에 대하여 별도의 평가 TF를 구성하여 재평가를 수행한 촌극이 벌어진 사례가 있었다. 당시 사직한 평가위원은 그 이후 공기업평가위원으로 재위촉되지 못하였으며, 이 사건을 계기로 노사관계 지표를 담당하는 평가위원들은 과거보다 신중하게 선임했던 기억이 있다.

평가대상 기관의 확대

2005년부터 2007년까지는 「정부산하기관 기본관리법」에 의한 정부산하기관 경영평가제도가 별도로 운영되던 시기였다. 정부투자기관평가단이 정부산하기관평가단과 병렬적으로 운영되면서 두 평가단 간의 상호 의사소통과 동일지표 혹은 유사한 평가영역에 대한 의견 공유가 필요한 면이 있었으나 현실적으로 힘들었다. 특히, 평가기간이 단기간이었기 때문에 상호 의사소통을 위한 충분한 시간적 여유를 가질 수 없었던 점이 아쉬웠던 것으로 기억된다.

2006년도부터는 그동안 민영화대상 기관(한국공항공사, 가스공사, 철도공사, 인천국제공항공사)으로 분류되어 평가에서 제외되었던 4개 기관이 다시 평가를 받게 되었다. 이 가운데 1990년 초까지 평가를 받다가 10년 이상 평가대상에서 제외되었던 기관의 경우 계속적으로 평가를 받아온 유사기관과 비교해 볼 때 전반적인 경영관리 시스템이 급변하는 글로벌 트렌드에서 낙후되어 있었고 방만경영으로 인해 경영효율성과 생산성이 상대적으로 낮았다고 기억된다. 당시 평가단은 민영화 대상기관들의 낮은 생산성과 효율성이 경영평가 제도에서 제외된 결과에서 비롯된 것이라는 결론을 내린 기억이 있다. 민영화 대상기관들의 초기 평가결과는 대부분 최하위 수준이었

으며 새로운 경영평가제도에 적응하고 학습하는데 상당한 기간이 걸린 것으로 기억된다.

경영평가에 대한 기관의 반응

전반적으로 평가결과의 수용성은 높았다고 생각된다. 특히, 총괄반의 종합경영 효율성 평가에서 지적한 사항이나 제안사항은 매우 진지하게 수용하려는 자세를 보였다. 예를 들면, 1990년대 말 금융위기를 겪으면서 민간기업에서 선도적으로 도입되었던 다양한 선진 경영기법(예컨대, 가치경영기법으로서의 경제적부가가치(EVA)개념, 균형성과관리표(BSC) 등)에 대해서는 공기업 임직원들이 매우 의욕적으로 학습하고 도입하기 위한 진지한 노력을 기울였던 것으로 기억된다. 일부 기관의 실무 담당자들의 선진경영기법에 대한 진지한 학습노력은 당시 평가위원들에게 깊은 인상을 남겼다고 생각된다.

평가결과의 수용과 관련하여 광물자원공사(당시 명칭은 광업진흥공사)에 대한 한 가지 에피소드를 소개하고자 한다. 2002년 평가에서 광업진흥공사가 최하위를 득하게 되어 정부투자기관운영위원회에서 기관장 해임 결정이 내려지자, 당시 정치권에서 온 기관장이 직접 단장과 간사에게 전화로 격한 항의를 하고 평가결과를 수용할 수 없다는 의견을 제시한 사건이 있었다. 결과적으로 기관장은 해임되었고 이러한 해프닝 때문에 후임 기관장의 처신이 매우 어려웠다는 후문을 들은 바 있다. 필자의 기억으로 이 사건이 경영평가결과를 반영하여 기관장을 해임시킨 최초의 사례가 아닌가 생각한다.

경영평가지표와 평가방법의 개선

평가단에 몸을 담고 있는 동안 매년 반복되는 평가지표와 평가방법의 개선과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 점이 기억에 남는다.

첫째, 필자가 처음 계량반에 참여했을 당시에는 공기업 재무제표

에 대한 공인회계사의 외부감사가 의무적으로 요구되지 않았다. 「증권거래법」의 적용을 받는 상장공기업을 제외하고는 아주 일부 공기업만이 자발적으로 외부감사를 받고 있었던 것으로 기억된다. 이것은 외부감사를 받지 않은 재무보고서에서 나온 재무수치를 기초로 계량평가를 하고 있었다는 의미가 된다. 1998년 필자가 총괄반에 참여하면서 외부감사의 중요성을 피력하고 모든 기관이 공인회계사의 외부감사를 받도록 간접적으로 유도한 결과 점진적으로 모든 공기업이 외부감사를 수용하게 되었고 필자는 나름대로 공기업 재무정보의 투명성 제고에 기여하였다는 기억을 가지고 있다. 그 이후 2004년 공운법이 시행되면서 모든 공공기관과 준정부기관이 의무적으로 재무제표에 대한 외부감사를 받게 되었다.

둘째, IMF 외환위기를 겪으면서 공기업의 기능변화, 지분매각 및 자산처분 등으로 구조적 변화가 발생하였다. 이러한 변화는 계량평가의 추세치 자료에 반영되었고, 계량평가의 가장 기본적인 평가기법인 추세치평가기법이 통계적으로 의미를 상실하게 되었다. 당시 총괄간사로서 대안개발이 시급했고 15년 이상 사용해 온 추세치평가기법을 대체할 대안 탐색이 막막했던 기억이 있다. 당시 계량평가 담당위원들과 숙의하고 자문을 얻은 결과 베타평가기법을 원용한 목표부여방식을 대안으로 개발하여 제시하였다. 당시 개발된 목표부여방식은 현재도 계량평가기법으로 가장 많이 활용되는 방법이다.

셋째, 외환위기 이후 민간기업 분야에서 가치경영(Value-based Management)기법이 확산되면서 가치경영의 수단으로 경제적 부가 가치(EVA) 개념이 소개되었다. 국민의 정부 당시 미시건대학교의 김응한 교수의 자문을 받아 EVA 기법을 공기업 경영평가기법으로 도입할 것을 권유받고 초기에는 일부 공기업에 시범적으로 도입하다, 나중에는 모든 공기업에 도입하게 되었다. EVA 기법은 개념은 명확하나 공기업에 적용하기 위해서는 공익성을 계량적으로 측정할 수 있어야 하는 한계를 내포하고 있었다. 이러한 한계 때문에 4~5

년간 평가지표로 활용되다 그 이후에는 평가지표에서 제거되고 말았다. 비록 지표로는 더 이상 활용하지 않게 되었으나 당시 공기업 임직원들에게 가치경영의 중요성을 일깨우고 자본비용에 대한 개념을 인식시키는데 EVA 개념이 상당부분 기여했다고 판단된다.

넷째, 한 가지 아쉬웠던 점은 상장공기업에 주가를 기초로 하는 종합계량지표를 도입하기 위한 노력을 하였으나 실현시키지 못하였다. 당시 상장공기업의 대표적인 기업이 한국전력이었다. 가치경영을 표방하면서도 임직원들이 주가에는 관심이 없던 점을 필자는 이해하기 어려웠다. 명실상부한 가치경영을 실현하기 위해서는 주가를 경영평가지표와 연계시키는 것이 한 가지 방안이라 생각하고 주가관련 종합지표를 도입하기 위해 구체적인 지표(안)을 마련하고 정부를 설득하였다. 그러나 결국 도입에는 실패하였다. 그 이유 중의 하나는 주가변동에는 경영진이 통제할 수 없는 요인이 많다는 것과 타 기관(비상장공기업)과의 형평성에 문제가 있다는 것이었다. 현재는 한전 이외에 가스공사, 지역난방공사 등이 상장공기업으로 평가대상에 포함되어 있다. 필자는 지금도 주가관련 지표의 도입실패에 아쉬움을 가지고 있으며, 기회가 된다면 도입을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다고 생각된다.

3. 맺으면서

개인적으로 10년 이상 기간 공기업 경영평가를 통하여 많은 것을 공부하고 배울 수 있는 소중한 기회를 가졌다. 이러한 현장경험과 평가에 대한 지식이 바탕이 되어 그 이후 참여정부시절 정부혁신평가 단장과 정부업무평가위원장 역할을 수행하는 계기가 되었다고 생각한다.

공기업 경영평가제도는 공기업 경영의 핵심인 책임경영을 구현하는 수단이다. 책임경영이 성공하기 위해서는 두 가지 조건이 필요하

다. 하나는 경영성과에 대한 책임을 물을 수 있도록 CEO에게 경영의 자율성을 부여하는 것이고, 다른 하나는 결과에 대한 공정한 평가가 이루어질 수 있도록 잘 설계된 평가제도가 마련되어야 하는 것이다. 그러나 이 두 가지 조건을 제대로 갖추기는 쉽지 않다. 특히 공공기관 평가제도는 30년의 역사를 가졌지만 여전히 발전시키고 개선해야 할 여지가 많다.

평가단에 몸을 담고 있으면서 필자가 느꼈던 여러 가지 아쉬운 점들 중에는 상당부분 이미 개선되어 그동안 많은 발전이 있었다고 생각된다. 그러나 공공기관 CEO의 경영 자율성은 여전히 많은 제약을 받고 있고, 평가지표 구성에 있어서 지나친 기관 간의 형평성 때문에 기관의 특성을 충분히 살리지 못하는 부분이 많다. 또한 평가단의 실질적인 독립성과 전문성 등은 여전히 개선의 여지가 많다.

제도 탄생 30년을 맞이하면서 다시 한번 한국 공기업 경영평가제도는 국제사회에 자랑할 만한 시스템이고, 지속적으로 발전시켜 지켜나갈 만한 가치 있는 제도라고 확신한다.

●● 정부산하기관 경영평가의 회고와 전망

송 희 준*

1. 머리말

필자는 1984년부터 시행된 공기업 경영평가에 1980년대 말에 잠시 참여하였으나, 학교 보직과 연구년 등으로 그만둔 뒤 2000년부터 다시 참여하였다. IMF 경제위기 직후 출범한 김대중정부는 1998~1999년 두 차례의 공공기관 구조조정계획을 확정하고 '공기업 및 산하기관 경영혁신 점검평가단'을 구성하여 2000~2004년까지 연도별 이행 실태를 점검하였다. 이때 필자는 4년간 점검평가단의 간사와 단장을 맡았고, 같은 시기에 공기업 경영평가의 경영관리 부문 팀장도 맡았다.

또한 2003년 12월 제정된 「정부산하기관관리기본법」(이하 정산법)에 따라 2004년 6월에 구성된 정부산하기관 운영위원회 위원으로 산하기관¹⁾ 경영평가제도화에 깊이 관여하고,²⁾ 2005년 2월 산하

* 제2기 경영평가단 단장, 이화여자대학교 교수

- 1) 산하기관은 공운법에서 준정부기관(영국의 NDPB)으로 개칭됨.
- 2) 공기업 및 산하기관 경영혁신 점검평가단의 활동과 정부산하기관관리기본법 제정 및 산하기관 경영평가의 제도화 과정은 줄고, 「정부산하기관 경영평가의 제도화 분석」, 『한국정책학회보』, 2004, 13:4, 73~93을 참고할 것.

기관경영평가단 단장으로 위촉되어 2007년 12월까지 3년 동안 활동하였다. 산하기관 경영평가는 3년간 시행되고 2007년에 제정된 「공공기관의 설치 및 운영에 관한 법률」(공운법)에 따라 2008년부터 공기업과 산하기관을 묶은 공공기관 경영평가로 바뀌었으므로 산하기관 경영평가단장직은 필자만의 고유한 경험인 셈이다.

2. 대통령 의지와 정치권의 관심

정산법과 산하기관 경영평가에 대한 김대중, 노무현 대통령의 관심은 매우 높았다. IMF 경제위기 직후에 출범한 김대중정부는 4대 구조조정 대상에 공공부문을 포함하였다. 이를 위해 대통령자문 정부혁신추진위원회, 전자정부특별위원회, 공기업 및 산하기관 경영혁신 점검평가단 등을 설치하여 정부혁신과 공공기관 경영평가를 강화하였다. 노무현정부도 정부혁신지방분권위원회를 설치 운영하고, 정산법 제정을 통해 산하기관 경영평가를 도입하였다.

두 정부의 산하기관 경영혁신의 기본 틀은 IMF가 권고하는 신공공관리(NPM)적 성과관리이다. 신공공관리는 기본적으로 기관업무를 개인별, 팀별로 분할하고 인센티브 기제를 활용하여 경쟁을 통해 성과를 거두려는 전략이다. 따라서 상대적으로 진보정권인 두 정부의 전략은 영국 블레어 총리의 '제3의 길'과 비슷하다고 해석된다. 이 시기에 IMF 경제위기를 유발한 책임에서 자유롭지 못했던 보수 야당은 공공부문 구조조정과 산하기관 경영평가에 그리 비판적이지 않았던 것으로 기억된다.

오히려 산하기관 경영평가의 제도화와 운영과정에서 주요 전선은 기획예산처 및 경영평가단과 노동계(공공노련) 사이에 형성되었다. 과거와 달리 법률 제정 과정과 산하기관운영위원회 구성, 평가단 운영 등에 노동계가 참여함에도 불구하고 쟁점별로 대립한 경우가 많았다. 지금도 산하기관운영위원회가 개최되던 기획예산처 청사(서초

동 서울조달청) 앞에서 확성기로 항의 데모를 하던 공공노련 간부와 필자의 연구실까지 찾아와서 항의 겸 호소하던 한국노총 간부의 얼굴이 생각난다. 이들은 회의에서는 상당한 합리성과 유연성을 보이면서도 때로는 강경한 길거리 항의집회를 주도하기도 하였다. 정산법 제정과 경영평가 지표 확정 및 시행 과정에서 총론에는 찬성하지만 각론에서는 반대하는 경우가 많았는데, 근로조건 개선을 목표로 하는 노조 입장에서는 제기할 수 있고, 정부도 일부는 수용할 수 있는 문제들이었다.

3. 정부산하기관 경영평가

평가단 구성과 운영

산하기관 경영평가제도의 도입 배경에는 앞에 언급한 IMF 경제위기가 있었다. 당시 공기업은 경제기획원과 그 후신인 재정경제원이 담당하였으나, 산하기관은 각 부처에서 분산 관리하였기 때문에 그 정확한 실태와 현황조차 파악되지 않을 정도였다. 세월호침몰사건 이후 국민적 관심이 폭발한 소위 ‘관피아’의 정주 영역이었기 때문이다. IMF 위기 이후 최초 조사 때 공공기관은 556개에 이르렀다. 이들 중 정산법에서 정해진 기준에 따라 선정된 산하기관 87개를 대상으로 경영평가가 시행되었다.

〈표〉를 보면 산하기관 경영평가를 시작하던 2005년 당시 평가대상 산하기관은 87개로 공기업(14개)보다 많고, 예산도 99조원으로 공기업(73조원)보다 많았다. 2014년 현재 공기업(시장형, 준시장형)이 30개로 늘어난 것은 2008년에 시행된 공운법에 따라 기업적, 시장적 특성이 강한 산하기관들을 대폭 공기업으로 재분류하였기 때문이다.

〈표〉 2005년 당시의 공공기관 현황

(단위: 개, 조원, 천명)

구분	공기업	산하기관	연구기관	민영화 대상	기타 기관	합계
기관 수	14	87	46	3	164	314
예산	73	99	3	12	43	230
인원	78	60	10	5	77	230
자산	156	95	4	18	247	520

출처: 정부혁신지방분권위원회·기획예산처(2006:29), 『공공기관CEO혁신토론회 자료집』.

평가를 위해 87개 산하기관을 검사·검증, 금융·수익, 문화·국민생활, 산업진흥, 연수·교육훈련, 건설·시설관리, 연구개발 지원, 연·기금운용 등 8개 유형으로 분류하고 전문성과 균형성을 고려하여 91명의 위원을 선임하였다. 위원 수가 너무 많아 전체 회의와 분과회의를 위한 장소를 선택하기도 만만치 않을 정도였다. 또한 다른 법에 의해 이미 평가를 받고 있던 연구개발 지원과 연·기금운용 유형³⁾은 평가부담 완화 차원에서 그 평가결과를 활용하도록 했기 때문에 타 평가단과 평가 관련 사항을 공유하고 조정하는 과정도 쉽지 않았다.

평가위원 선임을 위해 기획예산처에 등록된 전문 인력 풀(pool)을 적극 활용하고, 부처, 산하기관, 노동계, 시민단체 등의 추천을 받아 반영하였다. 평가단 구성에 주무부처인 기획예산처의 개입은 전혀 없었던 것으로 기억된다. 평가단장에게 많은 권한과 자율성을 준 것이다. 위원 구성은 단장과 부문별 간사 5인(조택 총괄, 박영범 종합경영, 최종원 주요사업, 김호섭 경영관리, 김완희 계량)이 협의하여 결정하였다. 특히 평가위원이 공기업보다 훨씬 많았기 때문에, 정부의 균형인사 의지에 맞추어 여성, 시민단체, 지방 출신들을 균형 있게 탄력적으로 배정할 수 있었다. 새로 위촉된 경험이 부족한 평가위원들의 교육훈련에는 공기업 경영평가 경험이 많은 분야별 간

3) 연구개발 지원 유형은 「과학기술기본법」, 연·기금운용 유형은 「기금관리기본법」에 의해 평가를 받음.

사들의 기여가 컸다. 이때 평가에 참여한 많은 위원들이 현재 공공 기관 연구전문가로서 활발한 활동을 하고 있다.

종합경영, 경영관리, 계량 등 공통지표 부문은 주로 많은 인재 풀을 가진 행정학, 경제학, 경영학, 회계학 전문가가 주축이 되면서 큰 문제가 없었다. 그러나 주요사업 부문은 과학, 공학, 문화예술, 체육 등 분야별 희소성을 가진 전문가를 위촉하였는데 연구용역과 자문 등으로 피평가기관과 이익충돌 문제가 발생하는 경우가 있어서 애를 먹었다. 현재도 비슷한 상황일 것이다. 그러나 이렇게 고심 끝에 구성된 평가위원들은 3년 동안 일탈된 행동을 거의 하지 않았다.

산하기관의 반응과 평가단의 대응

평가제도 도입에 대한 반응은 부처별로, 산하기관별로 차이가 있었다. 평가 부담은 시장경쟁에 노출된 산업진흥 기능과 경영평가를 받는 공기업을 많이 보유한 부처보다 그렇지 않은 부처가 클 수밖에 없었다. 전자는 산업자원, 정보통신 등이고, 후자는 문화관광, 보건복지, 교육학술 등이다. 이들 부처는 업무방식뿐만 아니라 행정문화까지도 달랐기 때문에 산하기관 관리방식도 역사적으로 매우 다르게 형성되어 왔다.

또한 산하기관 간의 규모도 다르고, 업무도 규제에서 진흥까지 매우 다르기 때문에, 87개 기관에 공통으로 적용되는 범용적인 평가 방법(one-size-fits-all solution)은 사실상 찾기 어려웠다. 어떤 기관은 1만명을 넘을 정도로 크지만, 직원이 20명이 채 되지 않는 소규모 기관의 경우 경영실적보고서를 작성할 인력과 예산이 없어 이 사장이 직접 보고서 작성에 참여한 기관도 있었다. 현장실사를 나갔는데 평가기관이 평가받을 준비가 되어 있지 않은 경우도 있었다. 실제로 일부 기관은 경영실적평가편람에서 제시한 지표 내용을 작성하지 못하는 등 기관마다 평가 역량에 차이가 있었기 때문에 단순히

평가를 하는 데 그치지 않고 컨설팅 차원의 진단과 자문이 뒤따르기도 하였다. 또한 평가단의 공정성과 윤리성 확보를 위해 사전 워크숍 단계에서부터 평가위원에게 평가방법과 평가 시 유의사항 등을 숙지하게 하고, 평가 내용에 대한 사전 체크리스트 작성과 현장실사 시 보고서 내용을 확인하고 질문하는 행동요령을 공유하여 평가의 정확성을 기하였다. 또한 평가위원이 사용한 교통비와 식비를 평가단 차원에서 엄정히 정산하여 기관에 부담을 주지 않았다.

사실 정산법과 산하기관 경영평가 도입 전에 산하기관은 주무부처의 숨겨둔 그림자 조직이자 퇴직자의 인생 이모작 직장으로서 국민적 감시대상에서 벗어나 있었다. 그런 만큼 IMF 경제위기 이전에는 그 정확한 실태조차 파악되지 않아 조사할 때마다 숫자가 달라질 정도였다. 그런 만큼 경영평가를 환영하는 기관, 기관장, 노동조합, 이익집단은 없었다. 그러나 방만경영, 낙하산 인사, 불친절, 부채, 불투명성, 이면계약 등을 통제하는 경영평가제도가 도입되면서 산하기관들은 기관경영의 합리성 제고에 강한 압박을 받게 되었다. 좋은 평가를 받기 위한 기관 간의 경쟁과 학습(벤치마킹)도 치열하게 전개되고, 우수 경영혁신 사례의 확산을 위해 기획예산처와 평가단이 행사를 개최하고 책자를 발간하기도 하였다. 그 결과 경영평가를 통하여 산하기관들은 주인·대리인 관계, 즉 국민의 민주적 통제와 성과관리의 당위성을 확실하게 인식하는 계기가 계 되었다.

평가단과 기획예산처 및 관련 부처의 협조

5공의 권위주의 정부와 경제기획원의 주도력이 강한 시기에 도입된 정투법에 근거한 공기업 경영평가와 달리, 민주정부와 기획예산처 체제에서 도입된 정산법에 근거한 산하기관 경영평가단은 부처간 공동 평가단 형태로 조직되었다. 이것은 기획예산처 중심의 소유권집중과 부처 중심의 소유권분산 간 거버넌스 논쟁의 결과로 나타

난 절충 형태이다. 87개 산하기관의 소관부처가 19개였기 때문에, 필자는 3년간 기획예산처 장관의 내정을 받고 기관 수가 많은 순서에 따라 산업자원부(2005), 문화관광부(2006), 정보통신부(2007) 장관으로부터 평가단장직을 위촉받았다. 그러나 평가의 실제 운영과정에 개별 부처들의 입김은 거의 없었다. 김대중정부는 IMF 경제위기의 극복이라는 시대적 과제가 있었고, 노무현정부는 정부혁신 패러다임이 공공부문을 강하게 압박하는 상황에서, 기획예산처가 공공혁신을 주도하였기 때문이다.

당시 산하기관 경영평가단에 대한 예산처의 입장은 매우 우호적이었다. 김영삼정부에서 경제기획원과 재무부를 통합한 재정경제원이 IMF 경제위기로 김대중정부에서 재정경제부와 재분리되면서 (구) 경제기획원보다 기능이 축소된 기획예산처는 정부혁신과 공공기관 경영혁신 기능을 중시하였다. 따라서 산하기관 경영평가단은 기획예산처의 각종 우호적 지원을 받을 수 있었다. 기획예산처는 앞서 언급한 대로 평가위원 선임에 거의 전권을 주다시피 하였고, 운영 예산도 기관 수와 위원 수를 고려하여 공기업 평가단보다 훨씬 많이 배정하였다. 다만 기획예산처와 평가단장 개인 간의 용역계약 형태로 이루어진 평가단 운영은 편리하면서도 불편한 점이 있어 다른 대안을 검토할 필요를 느낀 바 있다.⁴⁾

산하기관 평가단은 상대적으로 규모도 적고 평가경험도 없는 산하기관들을 대상으로 세미나나 컨설팅 등을 통해 조기에 경영평가제도를 정착시키고, 공기업보다 훨씬 넓은 업무영역과 고유한 특성을 가진 산하기관의 경영평가 전문가를 발굴·육성하는 데도 기여했다고 생각한다.

4) 2008년 투자기관과 산하기관 평가단이 통합되면서 ‘공공기관 경영평가단’이라는 비영리단체를 설립하는 방식으로 개선됨.

경영평가 방법과 지표 등 개선 사항

「정산법」(2013.12 제정)과 「정산법 시행령」(2014.3 제정)에 따라 2004년 6월에 구성된 산하기관운영위원회는 곧바로 2005년에 시행할 2004년도 경영실적 평가를 위한 평가지표 체계를 의결하였다. 경영평가 일정상 2004년도 경영실적을 평가하려면 평가지표를 2003년 12월까지 확정해야 하였으나, 입법적 문제로 6개월이 늦어진 촉박한 일정 속에 기획예산처 직원들과 전문가들은 신속히 경영평가 지표체계를 완성하였다. 지표 체계는 공기업과 유사한 틀 속에 산하기관의 고유성을 반영하고, 산하기관 내 8개 평가유형별로도 기관별 업무특성을 반영하여 지표와 가중치를 다르게 적용하였다. 이런 평가체계는 3년 동안 유사하게 유지되고 2008년 공공기관 경영평가로 통합되었다.⁵⁾

당시 일부 기관에 대해서는 지표체계가 다소 맞지 않거나 지나치게 세분화된 문제가 지적되었다. 지표체계의 지나친 세분화는 해외 사례에서도 지적되는 문제점으로 후자는 이를 마치 경영학과 세부전공을 보는 것 같다고 하기도 하였다. 필자가 공기업 경영평가 경영관리부문 팀장을 할 때 단장의 요청으로 조직관리 지표와 인사관리 지표를 조직·인사관리 지표로 통합하여 평가단원의 항의를 받은 일이 있다. 이것은 자신이 전공하는 분야의 독립성을 침해한 것으로 인식했기 때문으로 생각한다. 그러나 세분화된 지표체계는 기관 활동의 집중성을 떨어뜨리고 성과의 맥락성을 놓칠 수 있기 때문에 통합 노력은 필요하다고 생각한다. 또한 예기치 못한 정책적인 요소가 평가에 포함되면서 평가체계의 안정성이 흔들린다고 지적되거나, 산하기관의 평가부담이 커서 평가받다가 날 샌다는 피평가기관의 자조

5) 필자는 공운법 제정에 따른 통합에 대비하여 기획예산처의 용역을 발주받아 투자기관 평가단과 함께 통합된 공공기관의 지표체계와 평가단 구성 및 운영, 평가인센티브 지급 등에 관한 연구를 진행하였으며, 이 과정에서 전 기관에 대한 설문조사를 실시해 기관 의견을 수렴하였음.

섞인 한탄을 듣기도 하였다.

4. 맺는말

공운법과 공공기관 경영평가는 정부(주인)가 공공기관(대리인)에 부여하는 자율성과 공공기관이 정부에 책임을 지는 책임성을 조화시키려고 도입한 제도적 장치이다. 자율·책임경영은 시장에 내보낼 수 없는 이유 때문에 공공조직으로 남지만 시장과 유사한 성과를 거두려는 전략이다. 그러나 지금까지 공공기관의 자율·책임경영 현황은 책임성은 추궁하지 않다가 추궁 방향으로 전환되고 있지만, 자율성은 예나 지금이나 별로 주어지지 않고 있다고 본다. 주인과 대리인 사이의 불신의 악순환 고리가 자율성과 책임성 간의 불균형성을 심화시키고 있다.

공공기관은 국민적 비판과 정부의 개혁 공세에 직면해 있다. 현재도 ‘비정상의 정상화’라는 슬로건하에 공공기관 혁신이 추진되고 있다. 그동안 경영평가제도는 공공기관의 성과 제고에 크게 기여하였다. 현 시점에서 경영평가제도를 폐지하면 공공기관의 비정상화는 더욱 심화될 것이다. 그렇다고 현재와 같은 경영평가제도로는 자율·책임경영에 한계가 있다. 경영평가 30년을 맞이한 이 시점에서 평가체계, 지표, 주기, 방법 등 경영평가제도 전반을 개편하여 공공기관들이 진정한 성과를 거둘 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

●● 정부투자기관 평가: 계량과 비계량 평가경험

정민근*

1. 들어가는 말

필자는 당시의 관련법인 「정부투자기관관리기본법」 하에서 정부투자기관(이하 투자기관, 공기업, 공공기관 등으로 언급)의 2004년부터 2007년 경영평가(실적 기준 2003년부터 2006년까지)에 참여하였다. 실제 경영평가에 참여한 마지막 시기로부터 7년이 지나 기억이 생생하지 않은 부분이 있으나 관련 자료를 참고하여 그 당시의 쟁점이나 평가실무자로서 고민한 사안 등을 기술한다.

초기 2년은 계량지표관련 간사를 맡아 계량지표의 평가, 계량지표의 개선 등의 업무에 참여하였고 2006년 평가에서는 비계량반의 인사 조직, 노무, 내부평가, 보수 등의 평가팀 팀장의 역할을 맡아 비계량평가에도 관여하였으며 2007년에는 총괄반으로서 경영평가 전반에 필요한 의견을 제시하는 등 비교적 계량과 비계량 전반적인 평가에 참여하였다. 그리고 지표개선 활동의 전반적인 실무 총괄을 하여 2005년 실적 평가지표(계량 중심) 2006년, 2007년 실적 평가지

* 제2기 경영평가단 간사, 안진회계법인 부회장

표(계량 및 전체 총괄) 개선작업에도 깊이 참여하였다.

필자가 경영평가에 참여한 시기인 2004년(2003년 경영실적)부터 2007년(2006년 경영실적)까지는 노무현정부의 1년차부터 4년차까지 기간의 공공부문에 대한 평가였다. 법체계상으로는 「정부투자기관관리기본법」하에서 정부투자기관에 대한 평가를 담당하였으며 2007년 1월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행 전의 경영평가 기간으로서 이 기간의 경영평가지표/평가방법 등에 있어서는 미세한 조정이 있었으나 큰 틀에 있어서는 큰 변화가 없이 비교적 안정적인 모델이 적용되었다.

2. 기관 특성과 평가방법

정부투자기관의 평가방법에 대하여는 기본적인 원칙을 「정부투자기관관리기본법」 제7조(경영실적의 평가) 제3항에서 ‘투자기관의 경영실적의 평가방법은 기획예산처장관이 정하되, 투자기관의 공익성, 경영목표의 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정할 수 있게 정하여야 한다.’라고 정하여 평가의 기본 목표를 세 가지로 정하고 있다. 즉, 투자기관이 담당하고 있는 업무의 공익적 역할에 대한 평가, 사전에 제시한 경영 목표에 대하여 사후적으로 제출한 경영실적보고서를 대비하여 목표 달성도를 평가하며 아울러 조직의 능률성을 평가할 것을 요구하고 있다.

당시 투자기관에는 영리성과 공익성을 대부분 공통적으로 수행하고 있었으나 정부 예산지원 없이 기관 스스로 수익예산을 실현하는 기관과 정부예산으로 대부분의 수익예산을 구성하는 기관들이 같이 포함되어 있어 기관을 어떻게 분류하느냐 하는 것이 항상 관심사안이었다. 시점별로 용어는 다소간 상이하나 SOC 기관(건설, 건설 서비스), 제조, 진흥 서비스 등으로 3분류하거나 건설/제조, 진흥기관으로 2분류로 하는 경우 등으로 나누어 볼 수 있다. 이 4년 동안

계량과 비계량 지표의 비중은 40대60으로 일정하나 분류별로 평가 영역별 가중치 비중을 달리하여 기관의 업무 성격을 고려하였다. 건설/제조 기관은 재무적인 종합 경영성과 또는 기관 운영의 능률성을 대표하는 계량지표에 높은 가중치를 부여하였고 진흥기관은 주요사업의 계량 비중을 높여 비교적 공익적 기능의 평가에 비중을 둔 것이다. 계량지표의 비중을 40%보다 높이지 않고 유지한 것은 계량지표가 갖는 비유연성, 그리고 기관의 사업 환경 차이 등을 계량적으로 반영하기 어려운 점을 고려하여 이 정도의 비중이 적절하다는 정부 및 평가단의 합의에 따른 것으로 생각된다.

투자기관의 평가결과를 점수화하여 궁극적으로 상대평가하여 발표하는 데 대하여 기관들의 문제 제기가 있는 경우도 있었다. 즉, 기관이 영위하고 있는 사업의 성격차이가 너무 크고 환경도 상이하기 때문에 상대평가는 부적합하다는 논리였다. 이에 대하여 반대논리로 투자기관의 평가는 기본적으로 경영실적을 기관 간 횡적 비교를 하여 점수를 산정하는 것이 아니고 자기 과거 실적에 근거한 적정 예상 경영실적 또는 자기가 제시한 목표 대비 실적을 점수화하기 때문에 결국은 자기와의 경쟁에 따른 평가점수가 산정되는바, 점수 평가 과정이 다른 기관과의 상대평가가 아니므로 당시 평가 체계의 문제는 없다는 논리를 제시하기도 했다.

그럼에도 기관마다 비중은 다를 수 있으나 기관의 공익적 목표에 의거 기관이 제공하는 제품 또는 서비스를 통상적인 거래 조건보다 저렴하게 저소득층에 제공하는 사업을 대부분 가지고 있다. 이러한 공익적 서비스 공급 부분을 공익적 부가가치로 환산하여 경영성과에 가산하여 평가해야 한다는 주장은 계속 대두되었으나 실무적으로 이를 해소하지는 못하였다.

3. 평가지표 변화

필자는 평가단원 구성에 있어서는 주로 계량지표 평가자 선정에 관여하였다. 계량지표 담당자로는 소속회계법인의 감사업무와 연계되지 않은 전문가를 중심으로 선정하여 독립적인 위치에서 평가에 참여할 수 있도록 기본적인 방향을 설정하였으며 회계법인 소속(공인회계사)과 대학 소속(교수) 평가자를 적절히 혼합하여 서로 간의 의견을 참조할 수 있도록 하였다. 아울러 회계법인의 경우도 대형법인과 중소형 법인 소속 회계사가 균형적으로 참여할 수 있도록 하였다. 업무 참여의 충실도 등을 고려하여 다음 해의 평가단 구성에 참조하였으며 필자가 운용하는 기간의 계량지표 평가자들의 독립성 또는 윤리 문제가 제기된 경우는 없었다.

정부에서 추진하고 있는 주요 정책을 투자기관 경영평가를 통하여 구현하고자 하는 것은 그 당시나 지금이나 마찬가지였다. 노무현 정부 때에는 공기업의 경영혁신에 대한 의지가 아주 강하였다. 그래서 종합경영부문에 포함된 경영혁신 지표는 2003년 실적 평가에는 가중치를 3점으로 부여하였다가 2004년에는 책임경영에 가중치를 합산하였고, 2005년 실적 평가에는 4점으로 다시 분리하였다가 2006년 실적 평가에는 10점으로 가중치를 대폭 늘렸을 뿐만 아니라 평가 절차에 대하여도 별도 팀을 구성하여 엄격하게 진행하였다. 그럼에도 투자기관의 경영혁신은 전반적인 경영관리 시스템과 연계되어 있어 상당한 부분이 해당 책임경영 또는 경영관리 영역 평가와 중복될 소지가 있었다. 포괄적 개념으로 경영혁신 평가를 강화한 것이 실제 기관들의 경영혁신 효과를 구현하였는지는 평가하기 어렵다.

반면 아주 구체적인 정책추진 사항을 평가에 반영한 경우는 즉각적인 효과를 본 것으로 판단된다. 정부는 주 40시간 근무제도를 도입하고 투자기관부터 이를 적극 수용하여 전체 시장에 확산시키는

역할을 요구했다. 이 요구를 반영하여 2004년 실적 평가 시 기존 가중치 합계 100점 이외에 별도로 가중치 20점을 부여하고 주 40시간 도입과 기존 휴가제도 개선, 임금보전의 적정성, 추가적인 제도개선 노력을 평가하도록 하였다. 평가결과 대부분의 기관들이 주 40시간 근무제도를 도입하였고 부분적으로 제도 개선사항 등이 지적되었다. 주 40시간 근무제도의 도입이 투자기관을 필두로 그렇게 급하게 도입할 필요가 있는지에 대한 논점은 별론으로 하고 정책 추진 목표의 달성 면에서 투자기관 경영평가에 지표를 포함시킴으로써 효과를 본 것으로 본다.

그리고 2006년 실적 평가 시에는 퇴직연금제도 도입 관련 지표가 포함되었다. 퇴직연금제도 도입 여부를 계량평가로 하여 가중치 5점, 제도의 적정성에 가중치 5점을 부여하여 10점으로 하였으며 이 지표는 기존 지표 가중치 합 100점에 부가적으로 10점을 더하여 110점을 만점으로 하였다. 이 지표 또한 투자기관 평가에 별도의 지표로 하여 도입시킬 만큼 화급한 정책목표가 될 수 있는지에 대하여는 여러 가지 관점 차이가 있을 수 있으나 투자기관 경영평가에 반영함으로써 제도의 도입이 촉진된 데에는 효과적이었다고 생각한다. 다만 퇴직연금 도입 여부, 즉 도입 시 가중치 만점인 5점, 미 도입 시 0점으로 평가하는 것을 계량지표로 분류한 것은 계량지표 총괄 간사로서 아쉬운 점이다. 이 지표의 측정이 도입 여부이기 때문에 계량지표의 측정치가 연속변량을 주로 하는 것과 차이가 있어 이런 측정 방식을 계량지표라고 할 수 있는지 확신이 없다.

계량평가 방법으로 2003년 실적 평가편람에 보면 목표 대 실적 평가, 목표부여 평가, 추세치 평가, β 분포 등으로 기술되어 있다. 2003년 실적 평가부터 해가 거듭되면서 평가방법에 따라 계량점수의 타당성과 공정성에 의문이 제기되는 경우가 발생하였다. 대표적으로 목표 대 실적평가 방법으로 각 기관이 주요사업 등에서 스스로의 실적을 제시하고 그 달성 정도로써 점수를 산정하는 방식이었다.

대부분의 목표 대 실적평가지표는 기관의 상이에 불구하고 만점에 수렴하는 경향을 보였고 2005년 실적 평가에서 평균점수가 99.99점으로 평가되어 평가단에서는 목표 대 실적 방식의 평가가 실효성이 없다고 판단하고 2006년 실적 평가 지표에서는 이 평가방법을 폐기하고 많은 경우 목표 부여 방식으로 전환하였다.

목표부여 방식은 (실적-최저목표)/(최고목표-최저목표)로 평가하는데 상향지표와 하향지표로 나누어진다. 상향지표는 분모의 범위를 전년도 실적의 110~80%로 하여 평가하고 하향평가는 전년도 실적의 90~120%로 하여 평가하는 방식이다. 이는 실적이 전기보다 10% 상승하거나 원가를 전기 대비 10% 절감하면 만점을 받는 구조이다. 1997년 IMF 외환위기를 극복하고 나서 2000년부터 비교적 안정적인 경제 환경에서 이러한 평가구조는 적합했을 수 있으나 2005년부터 10% 성장 가능성에 대하여 기관들이 어려움을 호소하였다. 이런 배경하에 효과적으로 목표를 부여할 수 있는 방안을 연구한 결과 한양대 고종권 교수가 보다 타협적인 모델을 제시하였다. 그것은 목표 부여에 과거 5개년 실적의 표준편차 1배를 직전 실적에 합산하는 것으로 최고 목표로 하고 최저목표를 동 표준편차 2배를 전년 실적에서 차감하는 것으로 정의하였다. 다만 표준편차의 규모가 5% 미만일 경우 분모의 범위가 너무 좁아 평가의 타당성을 얻기 어려워 표준편차가 전년 실적의 5% 미만일 경우 5%를 전기 실적에 가산하여 최고 목표로 하기로 하였다. 이 평가방법은 2007년 평가편람에 반영되어 적절히 사용되고 있으며 다른 평가체계에서도 많이 활용되고 있는 방법이라 이 기회를 빌어 원작자를 표시해 둔다.

추세치로 평가하는 것도 실무적으로 많은 한계를 가지고 있었다. 우리나라는 1997년 말 IMF 외환위기 이후 1997, 1998년의 실적이 통상적 수준의 범위를 벗어나 있어 2003년 실적 평가에 10~15년 기간의 추세치를 기준으로 실적을 평가하는데 한계가 있었다. 이러한 점을 고려하여 추세치의 평가도 최소화하였으며 점차 추세치

평가방법도 퇴출되게 되었다.

투자기관의 경영성과 등에 대하여 관심을 가지고 검토하면서 부딪친 이슈가 공익적 업무와 영리적 업무의 구분 필요성이었다. 이미 서두에 잠깐 언급하였지만 정도의 차이는 있으나 대부분의 투자기관들이 영리적 업무와 공익적 업무를 병행하고 있다. 대표적인 예를 들면 당시 주택공사는 공익적 업무로서 임대주택 사업을 하고 있었고 영리적 사업으로 주택 분양사업을 하고 있었다. 당시만 해도 분양사업의 수익성이 좋아 분양사업에서 조성된 자원을 임대주택 사업에 보전하고 있었다. 그 결과 분양사업의 경영실적과 임대사업의 경영실적이 혼재되어 경영효율을 판단할 수 없는 상황이었다. 이러한 부분은 철도공사의 비수익 노선 유지, 한전의 농업용 전력공급 등 여러 기관에서 나타나는 상황이었다. 따라서 필자는 경영평가 시 공익사업과 영리사업이 혼재되어 있는 경우는 물론이고 다양한 사업을 동시에 영위하는 경우 사업별 구분회계를 실시하여 사업별 책임경영의 기틀로 삼고 경영평가에도 반영해야 한다고 주장하였다. 그럼에도 그 당시에는 투자기관들의 재무상황이 그렇게 어렵지 않아 필요성에 대한 공감감이 확산되지 않아 안타까운 점이 많았는데 근년에 들어 공공기관에 구분회계제도 도입이 필수적인 사항으로 되어 다행한 것으로 생각한다. 공운법에서도 책임경영을 기본 정신으로 기재하고 있는 바 책임경영은 책임회계를 기반으로 이루어질 수 있으며 책임회계의 출발이 구분회계인바, 공기업에 책임회계 및 구분회계가 잘 정비되어 책임경영이 될 수 있는 기틀을 만들기를 기대한다.

공공기관은 대부분 경쟁적인 환경이 아니라 독점적인 구조하에서 일방적으로 국민들에게 서비스를 제공하고 있다. 공공기관의 서비스가 경쟁 환경에서 제공될 경우 국민들은 공공기관이 제공하는 서비스를 선택적으로 사용함으로써 기관의 서비스 수준을 평가할 수 있다. 아울러 공공기관의 주식이 시장에서 거래된다면 해당 기관의 재무성과와 재무상태는 자본시장에서 평가될 것이다. 즉, 공공기관은

구조적으로 서비스 수준과 사업성과에 대하여 시장의 평가에서 제외되어 있기 때문에 이에 상응하는 평가가 불가피하다. 아울러 공공기관은 정부 정책의 집행자로서 효율적인 경영활동에 대하여 정부의 평가가 필요하다. 이러한 이유로 공공기관은 효과적인 정책과제 수행, 서비스의 고객 만족, 경영활동의 효율성, 윤리 경영 등에 대하여 등 제3자적인 평가가 반드시 수반되어야 한다. 공공기관의 평가를 위해, 평가단의 유지 등에 있어서 상당한 예산이 지출되고 있다. 그럼에도 불구하고 수많은 공공기관들의 경영실적을 한정된 기한 내에 종합적으로 평가하여 환류하는 것은 우리나라 공공부문 경영에 큰 기여를 하고 있다고 생각한다. 특히 외부 평가단은 비교적 그 분야의 전문가들로 구성되어 피평가기관의 임직원들보다는 전문성에서 우위에 있다고 보며 이들이 제시하는 개선안은 기관들의 발전에 도움이 될 수 있을 것이다. 다만 이들의 권고를 기관별 상황에 맞게 체화하여 기관 발전의 기회로 삼을 수 있는가는 기관의 역량에 달려 있다고 본다. 기관의 임원들 임기가 제한적이고 담당 부서장의 순환보직으로 경영평가에서 지적된 핵심적인 사안들이 어떻게 후속적 조치가 이루어지는지 평가는 쉽지 않다.

3. 맺는말

필자는 정부투자기관 평가 이후 국무총리실 산하 정부업무평가위원으로 2011년부터 활동하고 있다. 정부업무평가위원회는 정부부처의 업무 성과평가와 각 법에서 정하고 있는 정부부처의 산하기관 평가 계획과 결과를 보고받고 심의하는 기관이다. 이 위원회 업무를 수행하면서 필자는 기획재정부 주관 공공기관 경영평가 업무가 다른 평가제도에 많은 기여를 하고 있으며 아직도 모범사례로 역할을 하고 있는 것을 보고 있다. 특히 상당한 기간의 경영평가 자료의 축적과 사례를 바탕으로 제도를 계속 개선 발전시키고 있는 것은 바람직

한 방향이다. 아무쪼록 공공기관 경영평가 30년 자료 축적을 기회로 하여 한 단계 더 업그레이드하는 공공기관 경영평가가 되기를 기대한다.

●● 3년간의 정부산하기관 경영실적평가

조택*

1. 머리말

정부산하기관에 대한 경영평가제도 등을 도입함으로써 정부산하기관을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 효율적인 운영과 책임경영체제를 도모하기 위하여 전문 17개조로 이루어진 「정부산하기관관리기본법」이 2003년 12월 31일 제정되어 2004년 4월 1일부터 시행되었다.

필자는 2005년부터 2007년까지는 「정부산하기관관리기본법」에 따른 정부산하기관 경영실적평가단의 총괄간사, 2008년에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업·준정부기관평가단의 준정부기관 담당 총괄간사를 역임하였다. 「정부산하기관관리기본법」은 2007년에 폐지되었으므로 이 법에 따른 정부산하기관 경영실적평가단은 3년 동안 존재했으며 이 기간에 총괄간사를 역임한 것이다.

이와 같이 2005~2007년 기간과 2008년은 근거 법률이 다르기는 하지만 정부산하기관에 대한 평가를 담당했던 점에서는 같기 때문에 이 곳에서는 같이 다루기로 한다. 「정부산하기관관리기본법」과

* 제2기 경영평가단 간사, 이화여자대학교 교수

「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 취지나 의의, 내용 등은 이미 많이 논의되어 왔으므로 이 글에서는 이 기간의 평가와 관련된 구체적이고 기술적인 내용을 중심으로 서술하고자 한다.

2. 경영평가단 운영 회고

‘공동’ 경영평가단

정부산하기관에 대한 경영실적평가는 「정부산하기관관리기본법」 규정상 주무부처의 장이 하게 되어 있으며 필요하다고 인정하는 경우에는 관계전문가로 경영평가단을 구성하여 운영할 수 있게 되어 있다. 그러나 20개에 가까운 부처가 각각 평가단을 구성하여 운영하는 것은 행정·예산 낭비 및 평가결과의 신뢰성·객관성 저하 문제가 우려되어 전체 산하기관을 평가하는 공동평가단을 구성하게 되었다. 2005년 평가단과의 계약주체는 기획예산처가 아니라 산하기관을 가장 많이 가지고 있는 산업자원부였다.

다음 해부터는 거느리고 있는 산하기관의 수에 따라 2006년에는 문화체육관광부, 2007년에는 정보통신부로 바뀌었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 제48조에서 기획재정부장관이 공기업·준정부기관의 경영실적평가를 하게 되어있어 2008년부터는 평가단을 관장하는 부처가 기획재정부로 고정되었다.

이렇게 평가단 관할 부처가 매년 바뀌게 됨에 따라 평가단 사무실도 매년 바뀌어 2005년 첫해에는 양재동에 있는 한국승강기안전관리원 지하 1층에 평가단 사무실을 마련했으나 2006년에는 용산동에 있는 국립중앙박물관, 2007년에는 청계천이 시작되는 곳에 있는 전산원으로 이사하였고 2008년부터는 공기업·준정부기관 평가단으로 통합되어 기존에 정부투자기관평가단 사무실이 있던 조세연구원 지하 1층으로 이사하였다. 2008년 이후부터는 이사할 필요가 없어

서 괜찮았으나 매년 이사할 때에는 사무국 직원이 학생들을 여러 명 동원하여 며칠 동안 고생을 한 기억이 새롭다.

평가단의 규모와 구성

평가단의 규모와 구성을 살펴보면 2005년 구성된 최초의 정부산하기관 평가단은 단장 포함 91명으로 구성되었다. 91명을 직업별로 보면 교수 58명, 회계사(교수 포함) 17명, 연구원 13명, 변호사 1명, 기타 2명(민간기업 소속)으로 구성되었다. 성별로 보면 대부분 남성이고 여성은 5명에 불과하였다. 노조 추천위원도 6명 포함되었다.

2006년 평가단은 111명으로 규모가 커졌는데 혁신평가, 균형인사 평가 등 업무가 추가되고 보다 전문적인 평가가 가능하도록 하기 위함이었다. 여성위원 및 노조추천위원은 각각 8명으로 증가하였다. 2007년에는 평가위원이 104명으로 약간 감소하였으며 여성위원은 7명이었다.

2008년에는 정부투자기관평가단과 정부산하기관평가단이 공기업·준정부기관 평가단으로 통합되어 평가위원 총수는 총 152명으로서 이 중 공기업 평가단은 49명, 준정부기관 평가단은 103명으로 구성되었다. 종래 연기금 운용 유형 기관들에 대한 평가는 기금운용평가단의 평가결과를 활용해 왔으나 2008년부터는 이 유형 기관들도 종합경영부문과 경영관리부문에 대한 평가는 공기업·준정부기관 평가단이 직접 담당하고 주요사업부문에 대해서만 기금운용평가단의 평가결과를 활용하는 것으로 바뀌었다. 연기금 운용 유형의 주요사업부문에 대한 평가의 조율을 위하여 기금운용평가단의 한 위원이 이 일을 맡아 필자와 긴밀히 협의하였다. 지난 3년간 연기금 운용 유형 기관들에 대한 평가는 모두 기금운용평가단의 평가결과를 받아 활용했으므로 종합적인 조정에 불편함이 있었는데 그 문제가 많이 완화된 셈이었다.

평가대상기관

평가대상기관을 살펴보면 2005년 첫해에는 8개 유형 총 87개 기관이었는데 이 중 연구개발지원 6개 기관은 과학기술평가위원회의 평가결과를, 연·기금운용 유형 15개 기관은 기금운용평가단의 평가결과를 활용하였으므로 정부산하기관 평가단이 직접 평가를 담당한 기관은 66개 기관이었다. 정부산하기관들은 대체로 정부투자기관들보다는 규모가 작은 기관들이지만 그중에는 국민건강보험공단같이 임직원 수가 만명에 달하는 매우 규모가 큰 기관도 있었으며 가장 규모가 작은 기관은 13명에 불과한 기관도 있었다. 이렇게 작은 기관이 실적보고서를 작성하고 실사도 받았으니 매우 힘들었을 것이며 이 기관은 2006년부터 평가대상에서 제외되었다.

2006년 평가대상기관은 88개 기관이었으며 정부산하기관 평가단이 직접 평가를 담당한 기관은 67개 기관이었다. 2007년 평가대상기관은 총 77개로 감소하였으며 이 중 연기금 유형 15개를 제외하면 정부산하기관 평가단이 직접 평가를 담당한 기관은 62개 기관이었다. 2008년 평가대상기관은 연기금운용 유형을 포함하여 76개 기관이었다.

평가지표

평가지표를 살펴보면 종합경영, 주요사업, 경영관리 등 세 가지 부문으로 나누어 각 부문당 크게 5개 정도의 지표로 구성되었으며 세부지표로 보면 기관당 30개 정도의 세부지표가 있었다. 이런 체제는 2008년까지 큰 변화는 없었다.

이 지표들 외에 거의 매년 정부의 정책사항이라 하여 별도의 지표들이 추가되기도 하였다. 2005년에는 정부가 강조하던 주 40시간 근무제도 정착을 위하여 세부지표로 기존 휴가제도 개선, 임금보전의 적정성, 추가적인 제도 개선 노력 등을 평가하여 기존의 지표들

100점 만점 이외에 주 40시간 근무제도 정착노력 지표에 20점을 주어 120점 만점을 다시 100점 만점으로 환산하였다. 그러나 주 40시간 근무제도 정착노력 지표에 20점이나 부여하는 것은 평가결과에 너무 큰 영향을 주는 것이었으므로 이 문제를 완화하기 위하여 여러 가지로 고심하였다.

2005년까지는 투자기관이나 산하기관에 대하여 혁신평가(혁신수준진단)를 경영실적평가와 별도로 시행해 왔다. 그러나 두 평가를 별도로 시행하는 것은 기관의 평가부담이 너무 크다 하여 2006년에는 2005년과 달리 경영혁신 노력·성과(10점) 지표를 신설하여 혁신평가와 통합 시행하였다.

또 당시 참여정부가 강조하던 균형인사 정책에 따라 여성·장애인·이공계분야 채용 및 인사 형평성을 평가하였다. 여성·장애인·이공계분야의 고용률 및 신규채용률 등 양적인 인사관리 측면과 승진, 보직, 교육훈련 등 질적인 인사관리 측면을 평가하여 반영하였다.

사장경영계약 이행실적평가와 상임감사 직무수행실적평가

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 처음 시행된 2008년의 평가에서는 기존의 기관 경영실적평가 외에 준정부기관도 처음으로 사장경영계약 이행실적평가와 상임감사 직무수행실적을 평가하였다. 사장경영계약 이행실적평가는 2009년부터 시작된 공공기관장 경영계획서 이행실적 평가보다는 간단한 몇 개 지표를 별도로 평가하고 나머지는 기관평가결과를 활용하였다.

이 평가를 위해 사장 및 상임감사들은 1시간 동안 면담을 별도로 하였는데 2008년에는 과천에 있는 한국수자원공사 수도권지역본부에서 4월 중에 하였다. 면담내용은 녹음하여 평가단과 기관이 같이 공유하여 혹시나 있을 양자 간의 오해를 방지하였다.

기존의 기관유형별, 지표별 업무분담을 하고 있던 평가위원들 중

일부는 사장 및 상임감사 평가를 별도로 하고 면담을 위해 많은 시간을 할애해야 했기 때문에 힘들어 하였다. 기관장 및 상임감사 평가를 별도로 받는 기관들도 더 긴장하는 모습이 역력하였다.

3. 평가 경험을 뒤돌아보며

대부분의 평가위원들 입장에서는 평가업무는 2월 말경에 시작해 4월 기관실사, 6월말 평가결과 발표, 8월말 평가보고서 배부로 끝나게 된다. 하반기에는 다음 해에 있을 평가준비, 특히 평가지표 개선을 위하여 20~30명의 위원들은 더 일을 하여 왔다. 단장 및 총괄간사는 새해 초부터 연말까지 이 모든 일을 준비 및 관리하고 그 외에 주무부처, 기획예산처, 산하기관들과의 업무상 연락이나 접촉 등 일년 내내 일이 계속되었다. 매우 바쁜 기간이었지만 보람도 많이 느낄 수 있었다.

2005년 첫해부터 평가준비를 위하여 평가단장 이하 총괄반 회의 또는 여기에 각 팀장까지 참여하는 확대 총괄반 회의를 2월부터 매주 한 번씩 가졌으며 이런 회의는 매년 1년 내내 지속되었다. 회의 장소는 당시 기획예산처가 조달청 건물에 있었기 때문에 간간히 공공혁신국 공무원들이 참석하는 것도 고려하여 주로 팔레스호텔에서 조찬 회의로 하였다. 아침 7시경에 모여 식사를 하면서 회의를 하여 9시경에 끝나는 것이 보통이었다. 아침식사는 항상 정식으로 정해져 있었는데 이상하게도 3~4년 동안 메뉴가 거의 바뀌지 않았다. 그래서 그런지 처음에는 맛이 괜찮았으나 하도 많이 먹다 보니 나중에는 마음에 들지 않았지만 다른 대책이 없었다. 2008년부터는 기획재정부가 과천으로 이사하여 과천에서도 많은 회의를 가졌다.

보고서만으로는 부족한 점들을 직접 확인하고 추가 질문 등을 위하여 평가위원들이 기관을 방문하는 기관실사는 기관유형별, 평가부문별 팀 단위로 보통 3~4명이 기관을 방문하였다. 개별 기관 입장

에서 보면 종합경영팀, 주요사업팀, 경영관리팀 등 3번의 기관 실사를 받았다. 기관실사 기간은 4월 중순에 시작해 4월 말에 대부분 끝났으며 일부 기관들에 대해서는 5월에도 시행되었다. 엄정한 평가를 위하여 선물 등을 받지 않는 등 행동강령을 평가기간 내내 수시로 강조하여 왔으나 특히 기관실사 시 기관이 제공하는 교통편을 이용하지 않도록 하고 식사도 평가위원들끼리 별도로 하거나 아니면 기관의 구내식당을 이용하도록 하였으며 이 경우에도 지불은 직접하도록 하는 등 많은 주의를 기울였다.

정부산하기관들로서는 2005년의 평가가 최초로 받는 평가였으므로 많은 고생을 한 것으로 알고 있다. 그러나 평가에 대한 이해도 별로 없었을 뿐만 아니라 준비도 지금과 비교하면 부족한 부분이 많았다. 실사를 하러 나간 평가위원들이 출입을 거부당해 확인을 위해 한참 기다리다가 들어간 경우도 있었다. 또 기관에 따라서는 기획예산처가 주도하는 듯한 경영실적평가에 대하여 별로 호의적이지 않은 분위기가 감지되는 경우도 있었다. 2005년의 일이지만 어떤 팀은 실사를 나가기 전에 기관과 협의하려고 연락하였으나 기관의 반응이 매우 비호의적이어서 당황하여 알려진 적도 있었다.

총괄간사로서 필자도 기관실사에 참석하고 싶었지만 4년 동안 직접 기관실사에 참석한 경우는 없었다. 모든 기관의 기관실사에 참석할 수는 없으므로 그중 일부만 참석할 수밖에 없는 것은 당연하지만 기관 입장에서는 어느 기관에는 총괄간사가 참석하고 어느 기관에는 참석하지 않으면 불필요한 오해를 일으킬지도 몰라 못간 것이었다. 단지 몇 개 기관은 혼자 별도로 방문해 본 적이 있을 뿐이다. 이런 사정은 평가단장도 마찬가지였다.

2005년부터 경영실적평가를 통해 많은 경험과 공부를 하게 되었다. 우선 우리나라에 정부산하기관, 현재 용어로는 공공기관이 그렇게 많은지 처음으로 알고 실감하게 되었다. 이름도 모르던 많은 기관이 있고 무슨 일들을 하고 있는지를 대략적이거나 알게 되었다.

많은 비판도 있으나 많은 기관들이 어려운 여건에서 의미 있는 일들을 하고 있는 것을 알게 되었고 그 임직원들의 노고를 덜어주고 싶은 마음이 드는 경우도 많았다. 경영평가를 위해 산하기관 임직원들이 많은 고생을 한 것을 잘 알고 있으며 그분들의 노고에 감사하고 있다. 평가를 통하여 고생한 만큼 보람도 있었기를 바라고 있다.

평가를 담당했던 공무원들도 많은 고생을 하였다. 평가라는 매우 부담스럽고 어려운 작업을 잘 수행하였으며 기관과 평가단 사이에서 조정의 역할을 잘 해주었다.

또한 몇 년 동안 공정하고 객관적인 평가를 위하여 평가위원들이 잘 협력해 주었으며 많은 고생을 하였다. 이에 대해 감사하게 생각하고 있으며 평가단 경험을 통해 수많은 평가위원들을 알게 된 것도 커다란 보람이었다. 다양한 분야에서 다양한 전공을 가진 분들과 같이 일하면서 많은 배움을 얻었다.

●● 기관장평가의 도입과 특징

조택*

1. 머리말

필자는 2008년까지 정부산하기관 또는 준정부기관 평가를 담당해 오다가 공공기관장 경영계획서 이행실적 평가(이하 기관장평가)가 처음 도입된 2009년부터 2011년까지 3년 동안 기관장평가단 부단장을 역임하였다. 기관장평가는 2012년부터 기관 경영평가결과를 대부분 준용하고 기관장평가 고유의 지표는 10%만 반영하는 제도로 바뀌었다. 따라서 기관평가와 독립된 강력한 기관장평가는 2009년부터 2011년까지 3년 동안만 존속했으며 이 기간에 필자가 부단장을 역임한 것이다. 이 글에서는 기관장평가가 처음 도입된 2009년을 중심으로 기관장평가의 도입과정과 특징을 서술하고자 한다.

2. 기관장평가 경험

기관장평가 도입

* 제3기 경영평가단 간사, 이화여자대학교 교수

기관장평가 도입을 위하여 기획재정부는 2008년 11~12월에 걸쳐 ‘공공기관장 경영계획서 이행실적 평가매뉴얼 작업’이라는 연구용역보고서를 발표하였다. 이 보고서를 기초로 2008년 12월에 23명으로 구성된 기관장 경영계획서 이행실적평가 도입을 위한 파일럿 평가단을 구성하여 시뮬레이션을 하였다. 필자는 이때부터 기관장평가에 참여하여 연말에 지경부 산하 10개 기관의 평가를 하느라고 바빴던 기억이 새롭다. 이때 평가지표는 2009년부터 시작된 본 평가의 지표와 똑같은 지표를 이용하였다.

객관적으로 확인할 수는 없으나 기관장평가가 도입된 것은 당시 이명박정부의 지향이 크게 작용한 것이 아닌가 생각된다. 오랫동안 최고 민간기업의 CEO를 역임했던 이명박 대통령으로서는 최고 경영자의 역량이 기업 또는 기관의 성과에 매우 중요하다는 것을 실감해 왔을 것이며 공공기관의 성과는 민간기업에 비해 부족하다고 생각해온 것이 아닌가 추측된다. 이에 따라 당시 민영화 등 구조적인 개혁은 어려워진 상황에서 최고 경영자 즉 공공기관의 기관장을 통해 공공기관의 성과를 향상시키는 것이 중요하다고 생각한 것이 아닌가 추측된다.

기관장평가 준비과정

기관장평가 준비는 2009년 2월부터 시작되었다. 평가매뉴얼이 전년도 말에 만들어지고 바로 다음 해부터 본격적으로 시행하느라고 시간이 매우 촉박했다. 가장 중요한 문제는 평가위원을 선임하여 어떻게 구성하는가가 문제였다. 당초 기관장평가는 공공기관장 경영계획서 이행실적 평가라는 정식 명칭에서 알 수 있듯이 기관장과 주무부처 장관이 임기 중 체결한 경영계약 중 1년 단위의 경영계획서에 있는 주요 현안과제(기관당 3~5개)의 추진실적에 대해 평가를 실시하는 것이었다. 후술하겠지만 평가지표도 10개로 많지 않아 2009년

평가단 규모는 단장 포함 45명으로 구성되었다. 평가대상 기관장은 92명이었다. 이런 상황에서 평가단 구성을 평가지표별로 배치할 것인가 아니면 평가대상기관 유형별로 배치할 것인가가 문제였다. 두 가지 방법이 각기 장단점이 있겠지만 지표별로 평가위원을 배치하기에는 평가단 규모가 너무 작아 불가능하여 기관유형별로 평가위원을 배치하였다. 평가단 규모는 2010년에는 55명으로 커졌다가 2011년에는 기관장평가단이 공공기관·준정부기관 평가단과 통합되면서 38명으로 감소하였다.

기관장평가단에 배정된 예산도 충분치 않아 평가단 사무실도 별도로 없어 필자의 학교 연구실을 사용하였으며 사무직원도 없어 이화여대 행정학과 대학원생이 수고하였다. 2010년과 2011년에는 사정이 다소 나아져 예산도 증액되고 사무직원 1명을 별도로 채용하였으며 사무실은 공공기관·준정부기관 평가단의 양해를 얻어 조세연구원 내 공공기관·준정부기관 평가단 사무실에 자리를 하나 얻어 들어가게 되었다. 이런 준비과정을 거쳐 2009년 4월 12일(일)에 양재동 KOTRA에서 평가위원 워크숍을 통해 평가단이 정식으로 발족되었다.

기관장평가의 특징

과거 정부투자기관평가에서도 평가결과에 따라 물러난 기관장이 있기는 하였으나 극히 드물었다. 그러나 2009년부터의 기관장평가 이후에는 매년 평가결과에 따라 물러난 기관장이 있어 기관장들이 일반적인 기관경영실적평가와는 달리 매우 부담스러워 하는 것이 느껴졌다. 이와 관련하여 몇 가지를 서술하고자 한다.

첫째로 기관장평가 지표의 특징이다. 2009년 첫해의 기관장평가 지표는 전년도의 평가매뉴얼에 따라 <표 1>과 같이 설정되었다.

〈표 1〉 2009년 기관장평가 지표

단계	평가 지표	세부 평가지표	배점	
계획	1. 주요현안과제와 성과목표 설정의 타당성	1-1. 주요 현안과제가 당해 공공기관의 경쟁력 제고를 위해 기관장이 중점 추진하여야 할 핵심추진과제인가?	5	
		1-2. 성과목표가 주요 현안과제의 이행을 통해 전략목표 달성에 기여하기 위한 업무목표로서 타당성이 있는가?	5	
	2. 성과지표와 성과목표치 설정의 적정성	2-1. 성과지표가 주요 현안과제의 이행정도를 효율적으로 측정할 수 있도록 설정되어 있는가?	5	
		2-2. 성과지표별 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	10	
	소 계			25
집행	3. 집행과정의 합리성	3-1. 주요 현안과제의 추진과정에서 노사 간 원활한 커뮤니케이션 구축노력을 기울이고 있는가?	5	
		3-2. 주요 현안과제의 추진과정에서 합리적이고 적법한 노사관계 관리노력을 기울이고 있는가?	5	
	4. 집행관리의 효율성	4-1. 주요 현안과제 이행실태를 상시 모니터링하고 있는가?	5	
		4-2. 주요 현안과제 추진 중 발생한 장애요인이나 문제점을 해결하였는가?	5	
		4-3. 주요 현안과제를 이행함에 있어 예산절감 또는 사업집행의 효율성 제고를 위해 노력하였는가?	5	
	소 계			25
	산출	5. 성과목표치 달성도	5. 주요 현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었는가?	50
소 계			50	
총계				100

표에서 보듯이 각 현안과제별로 계획 및 집행단계를 비계량지표 9개로 평가하고 성과목표치 달성도를 계량으로 평가하였다. 비계량 대 계량의 비중은 50대50이었다.

이 평가지표 외에 당시 정부가 강조하던 선진화·효율화 평가지표도 있다. 평가위원들에게는 워크숍 이후에 알려줄 수밖에 없는 상황이었지만 민영화, 통폐합·기능조정, 인력조정, 보수조정, 노사관계, 출자정리, 청년인턴 채용 등 7개 과제의 실적을 평가하였다. 7개 과

제가 모든 기관에 적용된 것은 아니고 기관에 따라 적용되는 과제의 수는 달랐다. 결과적으로 기관장평가결과는 경영계획서상의 현안과제에 대한 평가 50%, 선진화·효율화 평가 비중 50%로 하여 산출하였다. 선진화·효율화 평가는 7개 과제별로 각각 여러 세부지표들로 구성되어 있어 그 작업량이 방대하였으며 이를 위해 기획재정부 관계 공무원들이 많은 수고를 하여 평가단의 부담을 덜어 주었다. 기관장평가지표는 2009년 하반기 지표개선작업을 통해 아래 <표 2>와 같이 수정되었다.

<표 2> 2010년, 2011년 기관장평가 지표

부문	리더십	선진화	기관 고유
가중치	20	40	40(비계량 20, 계량 20)
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"> ■ 경영효율화(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"> - 성과지표설정의 타당성 - 성과목표치 설정의 적정성 - 문제해결의 합리성 - 사업집행의 효율성 - 성과목표치 달성도(20)

<표 2>에서 보듯이 선진화와 기관고유과제는 전년도와 같으나 리더십을 추가한 것이다. 지표를 이렇게 수정한 배경은 주로 2009년 기관장평가결과에 따른 후속조치 때문이었다. 2009년에 시행된 기관장평가결과에 따라 평가결과가 부진한 4명의 기관장이 해임건의대상이었다. 이들 네 명의 기관장들은 해임건의 전에 모두 자진 사퇴하였다. 당초 2009년 초에 기관장평가결과를 어떻게 활용할 것인가에 대해 기획재정부에서 많은 고심이 있었다. 인센티브의 차등지급은 문제가 없었으나 인사에 어떻게 반영하는가가 어려운 일이었다.

원래부터 기획재정부 등 정부의 방침은 평가결과에 따라 해임건

의까지 가능하도록 구상한 것으로 보였다. 여기에 약간의 반론은 기관장평가 시행 첫해이고 다소 급하게 도입된 측면도 있으므로 평가 결과에 따른 해임건의는 2010년부터 하자는 주장이 있었다. 많은 고심 끝에 2009년 평가결과도 해임건의까지 하도록 결정된 것이었다. 실제로 평가결과에 따라 네 명의 기관장이 물러남에 따라 선진화·효율화 평가와 기관고유과제(현안과제) 평가결과로만 기관장의 역량을 평가하여 해임까지 할 수 있도록 하는 것은 미흡한 점이 있다고 생각되었다. 그래서 기관장 리더십을 더 추가하여 평가하는 것이 기관장을 온전히 평가하는 것으로 생각하여 수정한 것이다. 그러나 이렇게 수정한 것에 대해서도 기관경영실적평가지표와 상당히 유사해져서 중복평가라는 반론도 있었다.

두 번째로 기관장 초청면담이다. 사장경영계약 이행실적평가에서도 기관장을 초청하여 면담을 해왔으나 기관장평가에서도 기관장 초청면담을 시행하였다. 면담을 할지 여부는 2009년 평가준비과정에서부터 미리 결정되어 있었던 것은 아니지만 평가준비가 진행되면서 평가결과로 해임건의까지 예정되어 있는 마당에 보고서만으로 기관장평가를 하는 것은 미흡하다고 생각되어 초청면담을 하기로 결정되었다.

2009년 4월 중에 강남구 대치동에 있는 토지공사 서울사무소에서 초청면담을 하였다. 그러나 매우 바쁜 일정을 소화하고 있는 기관장들을 물론 협의를 통하여 결정한 것이었지만 정해진 시간에 한 장소로 초청하는 것은 쉬운 일이 아니어서 2010년부터는 초청면담 형식으로 할지 평가위원들의 방문면담으로 할지를 기관과 협의하여 선택하도록 하였다. 면담 시 기관장들이 긴장하고 있다는 것을 느끼는 경우도 많이 있었다. 2010년에는 삼성동의 자산관리공사에서, 2011년에는 분당에 있는 구 주택공사에서 초청면담을 하였다.

세 번째는 기관장평가의 민감성이다. 전술하였듯이 기관장평가의 결과 매년 몇 명씩의 기관장들이 해임건의 대상이 되어 물러나는 만

큼 기관장평가는 매우 민감하고 중요한 업무였다. 평가위원 선임부터 신중을 기해 기관과의 관련성을 철저히 조사하여 약간의 관련이 있으면 위원선임에서 배제하고 윤리서약은 물론 보안각서 등을 받아 공정하고 객관적인 평가가 되도록 노력하였다.

혹시 있을지도 모르는 불필요한 잡음을 방지하기 위하여 각 기관에는 평가단 명단을 공개하지 않았다. 방문면담의 경우에는 어쩔 수 없이 면담 48시간 전에 방문위원들 명단을 알려 주었다. 초청면담의 경우에는 기관장들은 면담 전까지 평가위원들을 모르는 채로 면담을 시작하는 셈이었다. 방문면담 시 행동강령도 더 엄격히 지키도록 요구하여 각 기관의 편의제공을 모두 거절하도록 하였다. 그러다 보니 잘 모르는 곳에 있는 기관을 찾아가느라고 고생한 위원들도 많았다. 평가결과가 기관장의 인사에 직결되다 보니 평가결과 발표가 임박하자 여러 언론들이 예를 들어 10명을 해임할 예정이라는 식의 추측성 보도들을 많이 내서 기획재정부가 해명자료도 많이 배포하였다. 2009년 6월 말 평가결과 발표 시에는 과천 기획재정부로 많은 언론사에서 찾아와 많은 질문을 했으며 YTN은 이를 생중계하였다.

2009년 첫해에는 기관장평가결과 보고서도 공개하지 않았다. 국회가 최종보고서를 요구했으나 국회에도 비공개하였다. 경영계획서상의 주요현안과제는 선진화 계획, 경영효율화, 핵심사업 등 기관장의 경영전략 내용을 담고 있어 공개 시 집행의 실효성 확보가 곤란하며, 노조와의 관계설정 등에 어려움이 예상되며, 경영계획서는 주무부처 장관과 공공기관장 간에 체결하는 쌍방 간의 계약으로 제3자에게 공개할 경우 자유로운 의사결정을 방해하는 측면도 있다는 등이 비공개에 근거였다. 그러나 2010년부터는 공개로 방침을 바꾸었다.

3. 맺는말

3년간의 기관장평가 기간에 역시 많은 분들을 알게 되고 많은 도움과 배움을 얻었다. 기관장평가를 위해 많은 노고를 한 공공기관 임직원들, 특히 기관장들의 협조와 배려를 고맙게 생각한다. 기획재정부 관계 공무원들 역시 고생이 많았으며 우수한 업무능력을 보여 주었다. 평가위원들은 자신의 평가가 기관장들의 인사에 직결되어 부담이 매우 컸을 것이지만 공정하게 평가에 임해 주어 고맙게 생각하고 있다. 우리나라의 공공기관 평가제도는 아직도 개선해야 할 점들이 많이 있겠지만 그래도 세계적으로 벤치마킹의 대상이 될 정도로 우수한 제도로 생각된다. 평가로 인한 많은 사람들의 노고가 그 이상의 공공기관 성과 향상으로 이어지는 것이 모두의 바람이라고 생각한다.

●● 소리 없이 위대함을 이끈다!

신완선*

‘겸허했지만 혁신적이었다.’

필자가 10년간 체험한 경영평가는 그랬다. 제도를 이끄는 주체들이 모두 조심스러워했다. 국가 정책을 대행하는 일이라 파급효과를 염두에 둔 태도다. 단순히 인센티브를 나누는 평가 작업으로 생각한 사람은 거의 없었다. 아마 그런 사고로는 평가단에 참여하지 못했으리라. 모두가 국가의 미래를 걱정했고 공공기관 구성원의 사기진작에 초점을 맞추었다. 일부 기관의 불만스런 목소리가 없지는 않았지만 평가는 긍정이요 희망이었다. 최소한 그렇게 운영되어야 한다고 믿었다.

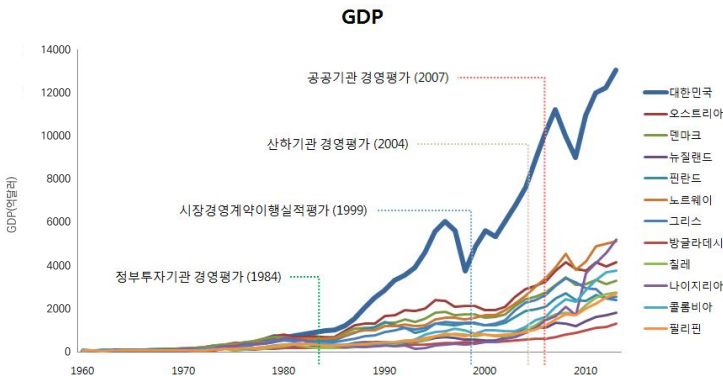
1. 한국의 성장기울기의 본질: 국정 리더십

대한민국의 성장기울기가 남달랐다는 것은 모두가 알고 있는 애기다. [그림 1]에 나타나 있는 GDP 비교 곡선을 보면 한눈에 드러난다. 1960년대 당시 우리보다 GDP가 높았던 11개 국가와 비교하

* 제3기 경영평가단 간사, 성균관대학교 교수.

면 단연 차별적이다. 점증형으로 성장한 것이다. 판단이 정확하고 행동력이 빨랐음을 의미한다. 흥미로운 사실은 정부투자기관평가가 도입되던 1980년대 중반부터 본격적인 격차가 벌어지기 시작한다는 점이다. 빠른 인구 증가와 더불어 산업기반이 본격적으로 구축되고 산업이 그에 발맞추어 확산되던 시기다. 성장은 가시적이었고 그 효과는 직접적인 국가발전으로 이어졌다. 과연 그 본질은 무엇인가. 물론 온 국민이 열심히 살았다. 전후(戰後), 생존에 대한 집착이 남달랐으리라. 고맙게도 국가 발전계획 또한 탁월하였다. 뒤돌아보면 기적같이 느껴질 정도로 국가 발전계획은 맞아떨어졌다. 물론 훌륭한 리더들이 있었던 덕분이다. 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 사실은 모든 나라의 리더들도 훌륭한 전략을 제시하고 싶었을 것이라는 점이다. 대한민국 지도자의 차별성은 탁월한 파트너를 인정하고 배우는 데 인색하지 않았다는 사실이다. 독일, 미국, 프랑스로 이어지는 선진 파트너십은 우리나라 리더십 방향설정에 중요한 기여를 하였고 몰입할 수 있었다. 분명한 목표를 가지고 리더십을 발휘할 수 있었던 것이다.

[그림 1] 대한민국과 비교국가의 GDP 성장곡선



주: 1960년 세계 GDP순위에서 19위(필리핀)~30위(한국)를 차지했던 국가들의 GDP성장패턴
 자료: <http://data.worldbank.org>

바로 그러한 국가리더십의 중심에 공공기관이 있었다. 국가 지도층이 제시하는 미래 청사진을 피땀 흘리며 일구어낸 주역이요 애국자다. 이 부분을 먼저 인정하는 것이 아주 중요하다고 생각한다.

공공기관 경영평가가 공식적으로 시작된 시점이 바로 1984년이다. 필자가 경영평가 30년사 연구에 참여하여 실시한 선배 평가위원들과 면담에 의하면 국가 최고통수권자의 의지가 직접 반영된 결단이었다. ‘공기업에 주요 리더들을 배치하고 있으므로 그들이 경영을 잘 할 수 있도록 도와주라’는 것이 모든 것의 시작이었다. 초기에는 제대로 경영평가제도가 작동하는가에 대해서 대통령이 월례 면담을 통해서 관심을 보였다고 하니 리더십 우선순위가 쉽게 이해가 간다. 국가발전의 목표는 명확하므로 정책을 대행하여 수행하는 경영관리 주체들의 역량이 중요했던 시기였음을 의미한다. 당시 경영평가지표는 기관과 협의하에 미리 선정하여서 진행하였다. 각 기관이 실질적으로 필요한 역량을 지원하기 위해서다. 여기서 주목할 것은 경영평가위원은 해당 기관의 사업은 물론 경영 전반에 대해 해박한 지식을 소유한 전문가였다는 사실이다. 한국의 성장기울기는 그렇게 국가경영이라는 로드맵을 확실히 지키면서 착실히 기반을 다지는 것에 기초를 두고 있었다. 겸허했고 한 가지라도 더 배우려고 집중했다.

결국 한국 성장기울기의 본질은 리더십에 있었다고 볼 수 있다. 국제 파트너십을 통한 방향설정, 공공기관 리더십에 대한 경영지원을 통한 신뢰성 확보, 그리고 온 국민의 동참과 헌신이 위대한 한국을 탄생시킨 것이다. 공공기관 경영평가제도는 그러한 여정의 중심에서 운영되었다. 국가발전에 필요한 리더십을 지원하고 점검하는 체계적인 경영관리 수단이었다. 선진국을 벤치마킹하여 도입한 평가제도는 올바른 선택이었고, 분명한 목적을 갖고 운영되어 국가 발전에 조용히 기여하였다고 평가하고 싶다.

2. 위기대응 시기의 경영평가제도: 혁신 기반

필자가 경영평가에 참여한 시점은 2000년도다. IMF를 극복하는 과정이었으므로 구조조정과 혁신이 화두였던 시기다. 모두에게 익숙하지 않았던 용어였으며 새로운 실천 방법이었다. 그러한 변화와 혁신 과정에서도 경영평가는 종합경영, 주요사업, 경영관리로 구분되어 기본을 유지시키는 역할을 하였다. 혁신 방향과 구조는 탄력적으로 운영될 수 있었지만 경영관리의 메커니즘은 탄탄하게 지켜주었다. 조직운영, 경영정보, 내부평가 등과 같이 경영 일류화에 필요한 화두들이 반복적으로 평가되었고 참여했던 평가위원들은 대부분 해당 분야의 대표적인 전문가였다. 어느덧 공공기업의 경영관리체계가 오히려 민간부문의 수준을 앞서는 단계에 이르렀다. 당시에 민간기업의 경영혁신을 자문하던 필자는 자연스럽게 공공부문과 민간부문의 비교가 가능하였다. 공공기관의 경영평가는 소리 없이 혁신을 이끄는 수단이 되고 있었다. 이미 당시에도 '평가 때문에 일을 못하겠다!'는 일부 기관의 푸념이 없었던 바는 아니지만 국가가 계획과 집행을 주도하던 시기에서 평가까지 마무리지어야 하는 전환기의 현상에 불과하였다. 국가적 위기를 극복하는 과정에서 경영평가는 반드시 지켜야 할 경영관리의 기본 프레임 역할을 하였다. 기본을 지키면서 이루어진 혁신. 그러한 기반이 탄탄했기에 국가정책이 전개되는 현장은 언제나 고객 지향적이었고 피드백이 가능한 메커니즘의 지향에 박차를 가하였다. 함축적으로 말하면, 퇴보하지 않는 경영역량이 우리 사회의 필수 조건으로 작동하고 있었다. 한 가지 짚고 넘어갈 것은 경영평가제도 운영의 독립성과 전문성이 상당히 중요하게 존중받던 시기였다는 점이다. 평가제도의 바른 가치는 바로 그 신뢰에서 비롯되었다.

3. 경영평가제도의 전략적 변곡점: 통합 평가

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정으로 인하여 1984년부터 시행해 오던 정부투자기관 경영평가와 2004년부터 시작된 정부산하기관 경영평가제도가 통합되면서 현행 공공기관 경영평가제도는 강력한 공공기관 관리수단이 되었다. 바로 이 시기부터 경영평가의 전략적 변곡점이 자연스럽게 형성되기 시작하였다.

당시 필자는 통합평가의 프레임을 공고히 하기 위해서 글로벌 경영표준이던 말콤 볼드리지 모델을 접목시키려고 노력하였다. 공공기관의 글로벌 비교우위 마인드와 경영관리의 일류화가 필요했기 때문이다. 또 다른 한 가지는 상위레벨구조(High Level Structure)가 약했던 평가제도의 큰 흐름을 잡을 필요가 있었던 시점이다. 모든 것은 준비되었고 새로운 도약으로 향하는 의욕 또한 남달랐다.

아쉽게도, 미래는 그리 뜻대로 진행되지 못했다. 왜냐하면 준정부기관이 공기업과 비교되는 시점에 그 격차를 강하게 호소하기 시작했기 때문이다. 격차해소에 앞장서기보다는, 기업 간 차이가 있으므로 ‘평가제도가 기관의 경영환경을 제대로 반영하지 못한다’는 얘기였다. 사실 조직 경쟁력의 강화를 위해서 충분히 시간을 두고 평가지표를 개정하고 예비하지만 많은 사람들이 과정보다는 결과에만 매달리기 시작하였다. 본질은 공공기관 개선과 혁신이 아니라 경쟁의 관점에 있었다. 게다가 기관장의 평가가 인사 등과 접목되며 불만감이 팽배해지는 지경에 이르렀다. 공공기관의 소유권 부처인 기획재정부를 제외하고 국회, 감사원뿐만 아니라 정부의 각 주무부처들은 현행 공공기관 경영평가제도가 여러 가지 문제를 가지고 있다고 공론화하기 시작한 것도 바로 이 시점이다.

이 단계에서 주목할 현상은 공공기관 경영평가제도가 긍정요인이 아니라 어느덧 부정 혹은 패널티 수단으로 변환되고 있었다는 사실이다. 공공기관이 먼저 허리끈을 졸라매야 한다는 것을 명분으로 인

센티브 삭감을 단행한 측면도 있었지만 전체적으로 당근이 아니라 채찍의 수단으로 전락하고 있었다. 공공기관은 문제가 많은 조직이고 국가의 어려움을 아랑곳하지 않는 조직문화 집단으로 구분되기에 이르렀다. 그러한 상황은 기재부나 평가단의 의도는 아니었지만 필자가 만나는 공공기관들의 체감 분위기는 곤혹스러움 그 자체였다. 결국, 경영평가제도는 순기능에서 역기능이 과다하다는 모습으로 비춰지기 시작하였고 이는 평가체계를 완화하는 과정으로 이어졌다. 통합평가라는 평가의 변곡점은 공기업의 우수한 경영시스템을 여타 공공기관에 전파하는 경쟁력 강화가 아니라 인센티브 결정의 진부한 수단으로 후퇴하고 있는 양상이다. 공공기관에 대한 신뢰와 자율성, 그리고 자신감이 위축된 시기다.

이제부터의 핵심은 그런 현상이 퇴보가 아니라 더 큰 도약을 위한 재정립의 필수 단계로 전환시키는 일이다. 최근 경영평가를 긍정적으로 보면, 정부의 강도 높은 주문에 적극 동참한 덕분에 국민은 공공기관에게 새로운 기대를 걸기 시작했다. 그리고 국민 스스로 자신을 돌아보는 계기로 작동하고 있다. 올바른 선택과 정상적인 실행, 본질적 가치가 우리 사회에 기본으로 스며들고 있는 것이다.

4. 경영평가제도의 새로운 기울기: 의사결정의 품질

경영평가제도가 성장과 발전의 중심에서 통제와 관리의 수단으로 좁혀지는 현상을 경계해야 한다. 경영의 지향점이 가치창출에 있음을 간과해서는 안 된다. 평가가 순기능을 잃게 되면 지속성을 담보할 수 없다. 우선 경영평가가 왜 통제수단이 되어가고 있는가에 대한 근본적인 원인을 점검할 필요가 있다.

첫째, 공공기관의 리더십에 대한 허용 범위가 모호해지고 있다. 일부 공공기관의 경우, 경영진이 생각하는 전략방향이 설립목적과 다른 경우가 발생하고 있다. 본연의 기능을 이미 완수하거나 민간부

문과의 경쟁으로 인해서 존립 근거에 대한 위기감이 커지기 때문이다. 구조조정이나 강력한 통제가 요구되는 상황이다.

둘째, 공공기관에 대한 정부의 요구가 급격히 바뀌고 있다. 과거 고객만족과 지원기능 효율화에서 재무건전성 확보와 방만경영 탈피로 좁혀지는 현재의 흐름 속에서 경영평가의 입지는 좁아질 수밖에 없다. 이명박정부에서 강조되었던 글로벌 사업도 부정적 결과가 부각됨에 따라 신규사업 시도에 대한 부담이 가증되었다. 전략경영이 현저하게 줄어드는 현상에 직면하고 있다.

셋째, 관리의 효율화에 대한 한계점에 도달하고 있다. ERP를 비롯하여 각종 정보시스템과 투명경영체계가 정착되면서 효율적 관리의 의미가 반감되고 있다. 중요하지 않아서가 아니라 관리체계의 표준화가 상당 부분 정착되는 시점에 도달한 것이다. 경영평가지표(특히 주요사업 이외의 지표)의 효과성에 회의감을 갖는 이유이기도 하다. 평가제도가 경영개선에 기여할 폭이 상대적으로 좁혀지고 있는 것이다.

평가제도가 통제적 성격이 강하게 되면 감사(Audit) 기능과 중복되기 쉽다. 역시 평가는 가치창출을 지향하는 순기능을 목표로 운영되어야 한다. 대한민국의 대표적인 베스트 프랙티스로 자리매김한 경영평가제도는 좀 더 장기적인 관점에서 운영되어야 하며 그래야만 국가경영에 지속적인 기여가 가능할 것이다. 필자의 경험에서 볼 때, 다음과 같은 관점들이 평가제도의 새로운 기울기 형성에 고려되어야 한다.

첫째, 공공기관 간의 인력이동과 기능공유가 상시적으로 이루어질 수 있도록 업무설계의 다이내믹을 허용해야 한다. 유사기능별 조직을 통합적으로 평가하는 대그룹 평가모형을 운영하여 공공기관 간의 시너지 창출은 물론 자체 기능조정 가능성을 열어주어야 한다.

둘째, 공공기관 구성원의 역량 강화가 조직의 성과로 이어지는 방향을 선도해야 한다. 우수한 인력이 리더가 되고 그러한 리더십이

보상받고 존중받는 조직문화를 형성하도록 내부평가와 조직운영을 점검하고 지원해야 할 것이다.

셋째, 평가단이 전문성을 갖고 미래 정책 타당성과 이해관계자 그룹의 갈등요인을 선제적으로 대응할 수 있도록 지원해야 한다. 즉, 기관이 큰 의사결정을 효과적으로 수행할 수 있도록 초기 장벽을 점검하고 객관성을 담보하는 방안을 평가하고 그 결과를 이해관계자 그룹과 공유해야 한다.

넷째, 과정과 결과의 분리에서 진흥과 통제로 관점을 전환시켜야 한다. 현재 평가모델은 경영시스템과 경영성으로 이원화되어 있다. 이를 진흥부문과 관리부문으로 구분해야 한다. 국가와 국민의 발전을 위해서 진퇴의 의미를 명확히 이해하고 예방적 차원에서 대응하는 품위 있는 공공기관을 지향해야 한다. 평가모델과 평가지표의 지향점과 평가단의 역량이 평가의 가치를 결정한다는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

필자는 '30년 경영평가제도'에 대해서 자부심을 가지고 있다. 많은 이해관계자들이 소중하게 발전시켜온 제도여서가 아니라, 국가 발전의 보이지 않는 '경영관리 인프라'였다고 믿기 때문이다. 익숙하다고 가치를 보지 못하는 실수를 범해서는 안 된다. 작은 문제를 가지고 전체를 재단하는 오판을 해서도 안 된다. 지금이야말로 한 단계 더 도약시킬 시점이다. 경쟁력의 본질은 객관적 역량과 올바른 리더십에 기초한다. 경영평가제도 관련 이해관계자와 전문가 그룹이 신뢰를 바탕으로 새로운 기울기를 세워주기를 기대한다.

●● 경영평가단 10년의 경험

김 완 희*

1. 평가단 참여 경험

정부투자기관 평가단 시절

공기업 경영평가단에 처음 참여하게 된 것이 2001년도이니 벌써 10여 년이 흘러갔다. 총괄간사셨던 중앙대 장지인 교수님의 연락으로 계량반 팀원으로 역할을 맡게 되었는데, 지금 생각하면 당시 평가단의 권위는 상당했던 것으로 기억한다. 주무부처 공직자, 피평가 기관, 언론 등과의 관계에 있어서 전문성과 공정성 등 모든 측면에서 완벽한 인정을 받고 있다는 것을 강하게 느낄 수 있었다.

윤성복, 홍성주 회계사님이 계량간사와 팀장을 맡고 계셨는데 평가결과 집계를 마치고 새벽별을 보면서 함께 퇴근하던 기억이 지금도 생생하다. 3년째부터는 계량팀장을 맡아서 총괄회의에 참여하는 일이 많았다. 통상 비계량 이슈부터 다루어지므로 계량이슈에는 충분한 시간이 할애되지 못한 경우가 많았다. 평가결과에 영향을 미칠 수 있는 세세한 내용까지 총괄회의에서 꼼꼼하게 검토하였기 때문에

* 제3기 경영평가단 간사, 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장

작업파일은 두툼하게 준비하고 발표 자료는 한두 장으로 요약해서 시간제약을 극복하였다.

특히 홍성주 회계사님은 계량팀장으로 많은 가르침을 주셨는데 수천 페이지에 달하는 작업조서를 일일이 다 검토하고 오타 한 자, 날인 누락 하나까지도 살피는 정성을 기울였다. 처음에는 지적사항에 대하여 짜증도 났지만 오기도 발동하여 ‘지적사항 없음’ 의견을 받으면 받아쓰기 백점 맞은 초등학생처럼 기뻐하곤 했었다. 본업을 희생하면서까지 실수 없는 평가를 위해 최선을 다했던 계량평가단의 노고가 당시 경영평가단의 엄중했던 분위기를 그대로 반영한다고 할 수 있을 것이다.

산하기관 경영평가단 시절

2004년도에는 정부산하기관으로 경영평가제도를 확산하는 법률 제정과 제도 개편이 있었다. 참여정부는 공공부문개혁의 기초로 하드웨어적인 구조조정보다는 소프트웨어적인 개혁을 추구하였고 ‘일 잘하는 공공기관’, ‘고객(국민)을 감동시키는 공공기관’을 목표로 삼았다. 평가를 개혁의 원동력으로 활용하였기 때문에 그동안 관리의 사각지대에 있었던 정부산하기관도 평가를 받도록 한 것이었다.

4년 연속위원으로 정부투자기관 평가단을 졸업(?)한 시점이었기에 자연스럽게 산하기관 평가편람 최초 제정, 평가단 구성 등 사전작업에 참여하게 되었다. 정부투자기관은 14개의 기관을 SOC와 진흥기관 등 2그룹으로 나누어서 관리하였는데 평가대상 산하기관은 87개였고 기관별 성격이 매우 상이하야 그룹을 좀 더 세분화하는 과정이 필요했다. 검사검증, 문화국민, 산업진흥 등 업종의 특성을 반영한 8개 그룹이 만들어졌다. 평가편람의 큰 체계는 투자기관을 준용하였지만 문화국민형은 다른 기관보다 고객만족도를 강조하는 등 편람에서 업종의 특성을 최대한 반영하는 시도가 있었다.

투자기관 평가단의 계량반은 팀장 1인 + 팀원 7명으로 팀원당 통상 2개의 기관을 담당하였는데 산하기관의 평가단의 계량반은 팀장 2인 + 팀원 17명으로 팀원당 통상 4~5개의 기관을 담당하여 상당한 중노동(?)에 시달리는 상황이 전개되었다. 통상 팀원들의 보고서를 검토하는 역할을 했던 팀장들도 어쩔 수 없이 2개 정도의 기관을 담당할 수밖에 없었다. 최초의 평가단 구성은 주무부처와 기획예산처의 추천 풀을 대부분 활용하였고 투자기관 평가 경험이 많은 위원들을 일부 긴급 수혈하기도 하였다. 투자기관 평가와 비교하여 기관당 투입시간이 부족했고 전체 대면회의가 여의치 않았기 때문에, 이메일과 유선을 매우 적극적으로 활용할 수밖에 없었다. 유형별 특이사항들이 전체 기관에 공유될 수 있도록 특히 주의를 기울였다. 정부투자기관 평가단과 비교해서 손색이 없는 평가가 될 수 있도록 보이지 않는 경쟁심도 작동하였던 같다. 계량반의 구성은 초기에 회계사들이 압도적으로 많았지만 점차 회계학 교수들의 수를 늘려서 자연스럽게 산학협동이 이루어지는 환경을 만들어 갔다.

14개 투자기관의 전반적인 상황 파악에도 2년여가 소요되었는데 87개 기관을 심층적으로 이해하는 데는 엄청난 노력이 필요한 상황이었다. 그런데 정부는 당시 '혁신평가'로 중앙정부, 공공기관, 지방정부를 아우르는 전체 공공부문의 개혁성적을 정리하고자 하였고 2005년도 212개 공공기관에 대한 혁신평가가 시작되었다. 공공기관 혁신평가의 주무는 기획예산처였지만 평가단은 여러 부처의 혁신을 담당하였던 위원들로 구성된 다국적군이었다. 기획예산처 추천으로 혁신평가단에 참여하게 된 것은 산하기관을 빠른 시간에 이해하는데 엄청난 도움을 주었다. 212개 공공기관은 투자기관 14개, 산하기관 87개, 정부출연연구소 46개 등 가히 우리나라 전체 공공기관을 묶어 놓은 대규모 집단이었다. 2005년부터 2006년까지 산하기관평가와 혁신평가에 동시 출연한 것이 육체적으로 무척이나 고통스러웠지만 짧은 시간에 공공기관을 파악하는 데는 더 없이 좋은 기

회였다.

이 시기에 빼놓을 수 없는 작업으로는 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 기초가 되는 연구용역을 수행한 일이다. OECD의 공공기관 거버넌스 가이드라인 출간을 계기로 우리나라에서도 공공기관의 관리를 체계화하여야 한다는 요구가 있었다. 10여 명이 넘는 대규모 작업반이 1년여 걸쳐서 학습하고 토론하여 KDI의 설광언·박재신 박사 주도의 연구보고서가 만들어졌고 주요 결과는 이후 공운법 제정으로 이어졌다.

공공기관평가단 시절

2007년 공운법 제정으로 이전의 투자기관과 산하기관은 공공기관이라는 공통의 명칭하에 일원화된 관리체계를 구축하게 되었다. 평가단은 외형적으로 양 평가단을 통합하여 단일의 평가단장 관할하에 있었지만 실질적으로 과거 투자기관평가단과 산하기관평가단의 이원체제가 그대로 유지되었다. 초대 공공기관평가단장은 현오석 전 부총리께서 담당하셨는데 투자기관과 산하기관의 총괄회의를 각각 주재하느라 이전 평가단에 비하여 회의 참석횟수가 배가 되었던 시기였다. 동시에 품질경영 모델인 말콤볼드리지 모형을 공공기관 경영평가에 접목시키기 위한 새로운 시도로 인하여 평가실무도 상당한 복잡해지는 상황이 발생했다. 이후 기관장평가단이 별도로 설립되어 경영평가단과는 또 다른 평가단이 운영되는 등 평가체계의 복잡도가 매우 증가한 시기였다. 기관평가단 내의 이원화된 체계 정비, 말콤볼드리지 모형의 실행가능성 점검, 기관평가와 기관장평가의 조화 등 굵직한 현안이 놓여져 있었다. 서울대 이창우 교수님의 단장 재임기에 이러한 현안들이 잘 조율되어 명실상부한 통합평가단의 체계를 갖추게 되었다.

이 시기에는 상임감사평가도 시작되었는데 계량팀원의 규모를 대폭

확충하는 계기가 되었다. 이전에 30명 정도의 규모에서 10명 이상 증원하였으며 이에 따라 담당기관의 수도 적정수로 조정되어 심도 깊은 평가가 가능하게 되었다. 계량평가단의 구성 원칙도 정비하여 회계법인의 경우 4대 대형법인과 중소형법인, 교수의 경우 수도권과 지방, 성별 등의 종합적인 균형을 고려하여 평가단을 구성하였다.

총괄반은 거의 상근직과 비견될 정도로 경영평가에 몰입하였던 시기이다. 경영평가에 대한 국민과 국회의 관심 고조, 기관장평가결과에 따른 기관장 해임여부 결정, 기관평가결과에 따른 인센티브 차등 폭 확대, 감사원의 경영평가에 대한 사후검증 강화 등 이전시기와 비교할 수 없을 정도로 평가절차 및 결과에 대한 부담이 가중되었다. 1월 평가단 구성, 2월 평가단 교육워크숍 2회, 3월부터 6월까지 기관실사, 평가결과보고 및 기관설명회, 7월 부진기관 컨설팅, 9월 전년도 평가편람 미비사항 개선 및 전 기관 워크숍, 10월부터 12월 내년도 평가편람 제정 작업 등 연간 숨 막히는 일정이 이어졌다. 30년을 이어 온 제도를 잘 유지·발전시켜야 한다는 책무감이 없었다면 버텨내기 힘든 순간순간들이었다.

2. 평가단 운영 경험

평가단 총괄반의 역할

경영평가위원은 행정학, 경영학(회계학), 경제학, 법학, 공학 등 다양한 학문적 배경을 지닌 학자들과 회계사, 변호사, 국책연구기관 연구원, 시민단체위원 등 다양한 직업적 특성을 지닌 위원들의 집합체이다. 대한민국을 대표하는 평가위원회이다 보니 위원들의 개인적인 전문성과 자부심이 대단한 집단이어서 어떻게 건전한 집단지성을 이끌어 낼 것인가가 총괄반 운영의 핵심이었다.

계량반의 본격적인 업무는 기관실사 이전인 평가편람 제정부터

시작된다. 2년 뒤에 활용할 기준을 만드는 작업에서 기관은 좀 더 유리한 지표를 제시할 동기가 있었다. 위원은 특정 기관만 담당하였지만 평가단 전체 입장에서는 여러 기관들의 형평성을 유지하는 것이 무엇보다 중요하였다. 신규위원의 경우에는 기관에 비하여 정보 역량이 취약할 가능성이 높아서 업무에 대한 검토가 반드시 요구되는 상황이었다. 그러나 개인적인 자존감이 누구보다 강한 평가위원들의 작업을 개인적인 차원에서 수정 요구하는 것은 적절한 방법이 아니었고 집단토론을 통한 간접적 방법으로서의 조정이 불가피했다.

모든 의사결정은 전원 합의에 의해서 이루어진다는 점을 평가단 구성 초기부터 강조했다. 1차로 위원의 의견을 정리하여 유형별 팀 회의를 거치고 팀장들이 모여서 계량간사 주재하에 계량 전체회의를 거치고 그리고 최종적으로 단장 주재하에 총괄반 위원들의 연석회의를 통해서 주요 사안들이 결정되는 절차를 이행하였다. 이러한 중층 절차를 통해서 개별 위원들의 의견들이 합리적인 수준에서 수정되었고 다양한 아이디어가 창출되기도 하였다. 조정회의의 부수적인 효과는 평가위원들의 업무 몰입도, 전문성, 커뮤니케이션 역량, 친화력 등을 간접적으로 평가하여 위원 계속 선임추천 여부, 평가단 내 보직 여부 등에 대한 참고자료를 확보한 것이다.

여러 해의 평가를 통해서 수많은 계량평가의 이슈가 있었지만 기억에 오래 남을 사례를 소개한다. 2011년 9월 초유의 정전 사태 이후 원자력발전의 고장 정지 등 악재가 겹치는 사태가 발생했다. 그러나 현실과 다르게 기관의 재무적 경영성과에는 거의 영향이 없었다. 전력거래요금제도의 특성상 전력수요 부족 시 전력요금이 오르고 아이러니하게도 기저부하의 경우 그 수혜의 폭이 가장 컸기 때문이다. 많은 고심 끝에 전력거래소, 한국전력의 협조를 얻어서 전력 대란 및 고장정지로 인한 국민경제의 추가적인 비용부담을 계산하였고 이를 경영평가에 반영하였다. 사전에 예상할 수 없었던 사안이므로 편람에 명확한 근거를 마련할 수도 없는 상황이었지만 객관적인

자료를 근거로 수차례에 걸친 총괄반 회의를 거쳐서 어렵사리 조정안을 만들었다. 관련된 발전사에는 청천벽력과 같은 충격이었겠지만 시급한 경영정상화를 촉구하는 국민의 바람으로 조정안을 제출하였다.

주무부처와의 관계

경영평가단 활동을 10년 이상하면서 여러 분들의 훌륭한 공직자들과 함께 일할 수 있었던 것은 큰 보람으로 기억된다. 시기마다 또 개인적 특성에 따라 경영평가단과 기획재정부 담당부서와의 역할 분담이 달라졌지만 대체로 평가단의 독립성과 전문성을 충분히 존중하고 지켜주려 노력했던 것이 30년 평가제도 유지의 부인할 수 없는 근간이라고 할 수 있다. 평가단이 바뀌고 주무부처 담당자가 바뀌어도 이전의 좋았던 전통을 존중하고 상호학습을 게을리 하지 않았던 점은 여러 정부부처 평가단 중에 가장 모범이 될 만한 사례라고 할 수 있다.

공운법 제정 이후에 경영평가가 공공관리의 핵심적 정책수단으로 부각되고 정책적 목적으로 활용되는 빈도가 잦아지면서 평가제도의 진화과정에서 주무부처의 역할이 점차 강화되는 경향이 발견되고 있다. 이 과정에서 경계가 되는 것은 공공기관과 관련한 거의 모든 업무를 평가를 통해서 해결하려고 하는 ‘평가만능주의’의 팽배이다. 경영평가는 공공기관의 자율경영을 보장하는 것을 전제로 사후관리기제로서 작동하는 것이 원칙이다. 정책적 목적의 지침이나 제도들을 경영평가에 이행과제로 포함시킴으로써 실질적으로 강제 집행권을 행사하는 방식은 제도의 근본 취지에 어울리지 않는 방향이라고 생각된다.

기관과의 관계

사실 공공기관은 평가대상인 피평가기관임과 동시에 경영평가단의 전문성, 공정성을 거꾸로 평가하는 고객임에 틀림이 없다. 일견 평가위원이 세칭 '갑'의 위치에 있는 듯 보였지만 실은 많은 공공기관들의 날카로운 시각을 견뎌내기 위해서는 여러 면에서 부단한 노력이 필요하였다.

기관과의 관계에서 가장 중요한 것은 공공기관과 경영평가단이 파트너 관계로 임할 때 평가의 긍정적 효과를 극대화할 수 있다는 것을 상호 인식하는 것이었다. 단기적으로는 평가에 불리할 수 있어도 중장기적으로 기관의 발전에 도움이 되는 내용들을 강력하게 권고할 수 있고 또 이를 수용할 수 있는 기관의 역량이 결합되어 많은 기관들이 평가를 통해 한 단계 업그레이드되는 경험을 하였다.

종종 공공기관 경영평가를 1회성 행사로 오인하여 특정 기관장 혹은 평가담당임원 재임기에 평가결과를 최대한 높게 받기 위하여 무리수를 두는 경우도 있었다. 계량평가의 속성상 한 해의 과도한 높은 성과는 다음 해의 기준치로 목표달성에 부담을 주게 됨에도 불구하고 이기적인 선택을 하는 경우들이 있었다. 대부분의 기관이 한 두 차례 이러한 오류를 겪고 중장기적인 시각을 회복하였는데, 여러 차례의 권고에도 불구하고 극단적인 선택을 하는 소수의 기관들도 있었다. 수년이 지난 지금에 와서도 해당 기관의 분위기나 경영평가 결과가 부진한 것을 보면 조직문화라는 것이 하루아침에 변하는 것이 아닌 것을 알게 된다.

경영평가위원회도 학계와 업계를 대표하지만 기관의 평가담당도 기관을 대표하는 직원들로서 해당 기관의 최고 에이스들이었다. 평가 과정에서는 불꽃 튀는 격론을 벌일 때가 다반사였지만 결과가 결정된 뒤에는 서로의 노고를 위로해주는 좋은 파트너들이었다. 열심히 일하고 경영평가결과도 개선되고 그 공로로 승진도 하여 기관의 중

책을 맡아 경영진의 일원으로 기관의 앞날을 선도하는 전직 평가팀원들의 소식을 듣는 것이 전직 평가위원으로서 느낄 수 있는 숨겨진 보람이다.

평가단 사무국의 역할

평가단에 상설화된 사무국이 언제 설치되었는지는 알 수 없으나 평가위원으로 처음 활동하던 시기에 이미 사무국이 존재했던 것으로 기억이 난다. 당시는 소비자원 한쪽의 사무실을 사용하고 있었다. 계량평가위원에게 사무국은 특히 의미가 있었는데 계량평가의 바이블이라고 할 수 있는 전임 평가위원들의 작업조서가 보관되고 관리되어 있었기 때문이다. 각종 자료요청에 대한 협조, 기관 연락, 평가단 경비 정산 등 평가단이 원활하게 운영될 수 있도록 굵은일을 도맡아 해왔다. 한때 고정된 공간을 확보하지 못해서 여러 산하기관들의 여유(?) 공간으로 이사하느라 고생을 하였지만 최근 몇 년간은 조세재정연구원의 배려로 안정적 운영이 가능했다. 인원도 과거 1명에서 현재는 3명으로 운영되고 있으며 사무국을 통해서 훈련받은 인원들 중 일부는 국책연구원의 정식 연구원으로 채용된 사례가 있을 정도로 전문성도 갖추었다. 경영평가 30년사의 빼놓을 수 없는 숨은 공로자는 경영평가단 사무국일 것이다.

●● 국제회계기준의 적용에 따른 공기업 계량성과 평가방법의 개선

정 대 길*

1. 공기업의 국제회계기준 전면 적용

2011년부터 공기업은 민간기업과 동일하게 재무제표의 작성기준으로 국제회계기준(IFRS: International Financial Reporting Standard)을 전면적으로 도입하였고, 준정부기관은 2013년부터 국제회계기준을 도입하였으며, 해당 각 기관들은 당시 국제회계기준 도입을 위한 준비를 진행 중이었으며, 국제회계기준은 기존의 기업회계기준과 달리 연결재무제표를 주재무제표로 하고, 공정가치 평가를 확대하는 등 새로운 재무제표 작성 기본원칙을 적용하게 되었다.

이러한 회계기준의 변경은 공기업 경영평가 중 계량평가가 전년 대비 실적향상 정도를 평가함에 있어 과거 회계자료와의 불일치를 유발시키는 문제점과, 변경된 일부 회계기준으로 평가하는 것이 기관의 경영성과를 제대로 표현하지 못하는 문제가 발생 가능하였고 이를 해결하기 위하여 국제회계기준(IFRS)으로 인해 2011년 이후의 각 기관별 경영평가결과가 왜곡되지 않도록 2011년 경영평가 시 적

* 제3기 경영평가단 간사, 삼정회계법인 부대표

용방안을 마련하였고 이는 이후 준정부기관(2013년부터 IFRS 적용)의 경영평가 시 IFRS 적용방향에 대한 기초를 제공하였다.

2. 공기업 경영평가를 위한 개선방향

경영평가에서 국제회계기준(IFRS)을 적극 수용하되, 경영평가 목적에 부합하지 않는 사항에 대해서는 조정방안을 마련하는 것을 주된 방향으로 하며, 도입 시점에서 발생한 각 기관별 국제회계기준(IFRS) 도입에 따른 차이항목만을 대상으로 하였다.

IFRS의 적극 수용

2011년부터 적용되는 IFRS는 일시적으로 적용되는 회계기준이 아니라, 향후 공기업, 준정부기관(2013년부터 적용)의 매 결산시 적용되는 항구적인 회계기준으로 국가차원에서 회계신인도 향상을 위해 도입한 IFRS를 부정하고, 과거 회계기준에 따라 경영평가를 한다는 것은 전체적인 틀에서도 일관성이 없기 때문에 2011년 경영평가부터 IFRS 영향을 적극 수용하되, IFRS 도입에 따른 추세치 불연속의 영향을 최소화할 수 있도록 경영평가 방안을 마련하였다.

경영평가 목적에 부합하도록 조정

IFRS에 따라 평가하는 것은 경영평가 목적에 부합하지 않는 항목을 발생시킬 수 있다. 예를 들어, IFRS는 연결재무제표(자회사를 모회사의 사업부로 보고, 모회사와 자회사의 재무제표를 합하여 작성하는 방식)를 주재무제표로 하고, 별도재무제표(자회사를 개별 유가증권에 대한 투자와 동일하게 회계처리하는 방식)를 작성하고 있으나, 과거 회계기준에서는 개별재무제표(자회사의 실적을 '지분법손익'과 같이 재무제표를 구성하는 하나의 항목으로 압축하여 합산)를

주재무제표로 하였으며, 경영평가도 이를 기반으로 하여 수행하였다. 아직까지는 연결 기반으로 경영평가를 수행할 정도의 제반 여건이 갖추어지지 않았기 때문에, 당분간은 지분법을 적용한 재무제표로 평가하여야 할 필요가 있다.

한전과 지역난방공사의 경우, 수용가가 부담하는 공사부담금을 과거에는 해당 자산에서 차감표시한 후 매년 발생하는 감가상각비와 상계처리하였으나 IFRS에서는 이연부채로 계상한 후 매년 수익으로 인식하도록 변경되었는데, 이를 그대로 경영평가에 적용하는 경우에는 사업수행을 많이 하면 할수록 경영평가에 불리하게 작용하여 평가 왜곡 문제가 발생하였으며, 이러한 사항에 대해서는 ‘합리적인 방안’으로의 조정을 통하여 경영평가 왜곡이 없도록 하였다. 다만, 이러한 조정은 기관의 결산서와 경영평가의 계량수치와의 불일치 및 기관의 지속적인 데이터 관리가 필요하다.

현재시점에서의 각 기관별 IFRS 도입영향에 집중하여 검토

경영평가결과를 왜곡시킬 수 있는 IFRS 항목에 대해서는 모든 사항을 망라하여 정리는 것이 향후 경영평가 시 기관별 형평성과 기간별 일관성에 있어서 이상적일 수 있으나, 국제회계기준(IFRS)과 과거 회계기준(K-GAAP) 간의 차이는 상당히 방대하고 복잡하여 두 기준 간의 차이를 전부 나열한다는 것 자체가 불가능하였다.

따라서 IFRS 도입 시에 나타난 차이에 집중하여 경영평가 목적에 부합하지 않는 항목을 도출하여 방향을 정하는 것을 목적으로 새로운 회계처리는 새로운 사건이 발생되었을 때 적용되는데, 각각의 기관별로 독특한 사업(공기업의 사업은 주로 독·과점 사업임)을 영위하고 있어 신규 사업으로의 확장이나 새로운 거래의 발생가능성이 낮은 것으로 판단하였다.

3. IFRS 적용 관련 계량성과평가 주요 사항 요약

각 기관별 IFRS 도입 영향 및 경영평가 영향 자료 요청, 검토함에 있어 평가틀(적용 재무제표, 평가방법)과 관련한 사항은 각 기관의 자료를 취합 검토한 결과, 공통지표와 관련하여서는 기관별 공통 사항, 인건비 공통사항, 개별기관 이슈가 있었으며 일부 기관과 관련하여서는 주요사업 지표에 영향을 미치는 항목으로 나타났다.

자산재평가와 같은 통제 불능 사건이 발생하는 경우, 공기업 경영평가에서는 통제 불능 등으로 인한 평가왜곡 항목을 당해 연도 실적치에서 가감하여 평가하는 것이 일반적인 방법이지만, 통제 불능 등으로 인한 평가왜곡 항목의 영향이 당해 연도뿐만 아니라 이후 평가연도에도 그 영향이 지속되는 경우에는 기준치(전년도 실적)에서 조정하여 향후 기관의 실제 경영실적과 경영평가실적을 일치시켜 평가의 안전성을 확보한 과거의 판단근거를 적용하였다. 이때 검토된 사항과 각 이슈별 경영평가 적용방안을 요약하면 아래 표와 같다.

〈IFRS 도입에 따른 경영평가 적용방안 요약표〉

구분	쟁점사항	대상기관	경영평가 적용방안
1. 평가원칙	(1) 적용 재무제표	모든 기관	<ul style="list-style-type: none"> 과거 K-GAAP 하에서의 평가방법과 범위를 일치시킴 지분법평가결과를 손익계산서뿐만 아니라 재무상태표에도 반영(이연법인세 반영)
	(2) 평가방법-목표치의 설정	모든 기관	<ul style="list-style-type: none"> 편차를 별도로 재산정하지 아니하고, K-GAAP 재무제표에 따른 과거 5개년 편차를 사용 각 지표는 '분자 ÷ 분모'로 구성되어 있기 때문에, IFRS 도입에 따른 영향이 크지 않다고 판단 적용예외: NH공사, 석유공사(목표부여 10%)

2. 공통지표-기관 공통 사항	(1) IFRS 도입 시 전환일 (2010.1.1) 시점으로 유형자산을 재평가	가스공사, 한전 등 다수 기관	IFRS에 따라 평가
	(2) 운용리사로 회계처리하던 항목을 금융리사로 변경	가스공사, 한전 등 일부 기관	IFRS에 따라 평가
	(3) 금융상품 등의 현재가치 평가 확대	모든 기관	IFRS에 따라 평가
	(4) 자산차감으로 표시하던 공사부담금을 이연부채로 계상	한전, 지역난방	이연부채 계상에 따른 영향 제거
	(5) 민간투자사업 회계처리에 따른 매출 및 매출원가 인식	수자원, 도로공사	민간투자사업 영향 제거
	(6) 유형자산 내용연수 변경 전진 적용	조폐공사	총자산 기준치에 가산
	(7) 영업이익의 정의	모든 기관	기존 K-GAAP과 동일하게 정의 단, 경영평가성과급은 영업이익에서 제외
3. 인건비 관련 사항	(1) 연차수당과 장기종업원급여의 발생주의 평가	모든 기관	기존과 동일하게 현금주의로 총인건비인상을 평가
	(2) 종업원 자리대여금 현재가치 평가	일부 기관	기존과 동일하게 총인건비인상을 평가
4. 공통지표-개별기관별 이슈	(1) 정부보조금 이연부채 계상	광물	기재부 결산지침을 K-GAAP에서처럼 수정 예정이므로, 그에 따라 평가
	(2) 정부보조금 자산차감 계상	JDC	IFRS에 따라 평가
	(3) 용지 분양수익을 진행기준에서 인도기준으로 변경	JDC	분양선수금의 영향을 총자산과 부채 산정시 제외
	(4) 자회사에 대한 금융보증채무 부채 인식	JDC	금융보증채무 회계처리로 인한 자산, 부채 영향을 제외하고 평가
	(5) 수익인식기준이 검침기준에서 발생주의로 변경	한전	IFRS에 따라 평가
	(6) 총인건비인상을 위해 기관의 연차수당	석탄공사	연차수당은 현금주의로 평가
	(7) 자회사에 대한 성공불응자 이자비용	석유공사	회계처리 확정 후 추후 검토

5. 주요사업지표- 개별기관 이슈	(1) 기능통화 도입에 따른 해외개발사업 투자액 환산	석유공사	투자 당시의 미화로 환산
	(2) 영업보증금 현재가치 평가에 따른 부대사업수의 및 비용의 산정	도로공사	현재가치 평가 영향 제외

계량평가에서 달성해야 할 목표치 설정에 있어 목표부여(10%)를 적용하여 평가하여 왔으나, 다음과 같은 경우에 기관별/지표별 특성을 반영하지 못한다는 한계점 때문에 목표부여(편차) 지표를 도입하여 적용하고 있다.

기관의 사업이 성장국면을 지나 안정적인 경우, 달성 불가능한 사업목표를 제시하는 경우 현실적으로 매년 10%씩 성장하는 것은 매우 어려운 목표치가 되나 반면 기관의 사업이 초기 성장단계로 매년 20~30%씩 급속하게 성장하고 있는 경우에는 10% 목표는 기관의 별다른 노력 없이도 무난히 달성 가능한 수월한 목표치가 되는 한계가 있다. 참고로 공기업군(시장형, 준시장형)의 계량평가 지표의 목표 설정은 2011년 경영평가부터 거의 95% 이상의 지표에 대해서 '목표 부여(편차)'로 평가방식을 변경하여 적용하고 있다. 이는 평가대상 항목의 과거 성장 추세나 하향 추세를 고려하여 목표치로 설정하여 적용한 것이다. 목표부여(편차) 방식의 특성으로는 편차는 과거 5개년 편차를 적용하는 것을 원칙으로 하나, 과거 데이터가 3년 이하인 경우에는 과거 3개년 편차를 사용하기도 하고, 편차는 각 지표별로 산정하기 때문에, 개별 기관별/지표별 특성을 고려한 맞춤형 목표 설정 가능하다는 장점이 있다. 단, 극단치(outlier) 발생 시 제거하기가 힘들어 목표치가 과다 또는 과소하게 설정되는 단점이 있다.

한편, 공기업군은 2011년부터 회계기준으로 '한국채택국제회계기준(K-IFRS)'을 도입함에 따라 상기에서 살펴본 바와 같이 자산재평가, 금융리스, 금융상품 현재가치 평가 등의 영향으로 계량공통지표의 추세치가 일정부분 영향을 받았다.

IFRS 도입이 경영평가에 미치는 영향 특히, 편차에 미치는 영향은 한국가스공사, 인천국제공항공사, 한국수자원공사 등의 경우 그 영향은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 특히 편차는 5~20%대까지 기관별, 지표별로 다양하게 나타나고 있는데 IFRS 도입에 따른 영향은 상대적으로 크지 않으며 오히려 목표부여(10%)를 적용하는 경우 기관별/지표별 특성이 왜곡될 수 있으므로 K-GAAP에 따른 과거 5개년 표준편차를 적용하는 것이 더 합리적일 것으로 판단되었다.

●● 공공기관의 ‘낙하산’ 논란 상임감사 평가에 대한 단상(斷想)

권 선 국*

1. 공공기관의 상임감사 평가제도

2014년 8월에 공기업인 한국관광공사의 상임감사로 비전문가인 윤 모 씨가 ‘낙하산’으로 임명되어 공공기관 상임감사제도를 코미디화했다는 비판을 받고 있다. 2007년 5월에는 공공기관 상임감사 20명이 공금으로 브라질 이과수 폭포 관광을 갔다는 언론의 집중적인 비판 때문에 상임감사들이 조기에 귀국하고, 귀국 후 전원 경고를 받고 출장비를 반납하는 소동을 벌인 바 있다. 공공기관의 상임감사는 예나 지금이나 비전문가가 ‘낙하산’으로 임명되어 주어진 역할을 하지 못한다는 논란을 벗어나지 못하고 있다.

이러한 공공기관의 상임감사와 관련된 지속적인 논란에 대응하여 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 시 상임감사에 대한 직무수행실적평가제도가 처음으로 도입되었다. 공공기관의 상임감사는 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하는 중요한 임무를 가지고 있기 때문에, 상임감사에 대한 직무수행실적평가는 공공기관의

* 제3기 경영평가단 간사, 경북대학교 교수

상임감사에 대한 직무성과를 평가하여 인사·보수와 연계함으로써 상임감사의 책임성 확보 및 내부 견제시스템의 활성화를 유도하기 위하여 운영되고 있다.

2. 상임감사평가 경험

필자는 2011년에 2010년의 상임감사평가를 총괄하는 부단장으로, 2013년에는 2012년의 상임감사평가를 총괄하는 총괄간사로 상임감사평가에 두 차례 참여한 적이 있다. 평가단의 구성 및 운영은 2011년과 2013년이 유사하기 때문에 가장 최근인 2013년을 중심으로 기술하나, 개인적인 경험과 소회는 두 차례 참여 시에 모두 해당된다.¹⁾

2013년의 공기업·준정부기관 상임감사 직무수행실적평가를 위한 평가단은 상임감사총괄간사인 필자와 3명의 상임감사평가 전담위원에 경영평가단의 계량평가 영역에서 지원받은 9명의 비전담위원으로 구성되어 총 13명이 상임감사평가에 참여하였다. 필자를 포함한 전담위원 네 사람은 공인회계사 자격을 소유한 교수, 공인회계사, 기업인 출신 회계학 교수, 공인회계사 자격을 소유한 행정학 교수로 다양하게 구성되었는데, 이러한 다양성이 감사평가 지침을 작성하고 평가를 진행할 때 큰 도움이 되었다. 평가위원을 구성할 때 감사 부문에 대한 전문성이 있는 교수를 우선 선발하였다. 그 이유는 평가위원 구성 풀에서 교수가 회계사보다 나이가 많은 편이어서, 평가대상이 되는 감사와 나이가 비슷하게 대응될 수 있었기 때문이었다. 또한 회계법인에 속한 회계사는 공공기관과 잠재적인 이해상충 문제가 제기될 수 있었기 때문이었다. 상임감사평가에 참여한 13명은 교수 9명, 연구원 1명, 회계사 3명으로 구성되었다.

1) 상임감사평가를 재직 중에 한 번 하는 것으로 2013년에 제도가 변경되어 2014년에는 상임감사평가가 실시되지 않았다.

2013년 3월부터 6월까지 58개 공기업·준정부기관 상임감사의 2012년 직무수행실적에 대해 평가를 실시하였다. 상임감사의 직무수행실적평가는 비계량평가(65%)와 계량평가(35%)로 구분되었다. 비계량평가는 감사활동의 적정성 및 직무성과에 대한 질적인 면을 평가하였으며, 계량평가(35%)는 기관의 경영실적 평가결과(10%)와 감사원의 자체감사기구 심사결과(25%)를 반영하였다. 비계량지표는 감사의 전문성·독립성·윤리성 확보(15점), 내부통제 기능강화(15점), 방만경영 예방활동과 재발방지(10점), 경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리(10점), 투명·윤리경영을 위한 노력(15점)으로 구성되었다.

공공기관의 상임감사는 정치적으로 영향력(?)이 있는 분이 많은 관계로 평가 후에 불만을 정치권 또는 행정부에 제기할 가능성이 많았고, 실제 과거에 그런 사례들도 종종 있었기 때문에 이러한 문제를 평가의 공정성으로 대응하고자 하였다. 그중 한 방안으로 기관평가와는 달리 상임감사나 감사실장의 평가위원 방문을 엄격하게 금지하였다. 평가위원을 방문하여 상임감사의 실적을 설명하게 해달라는 일부 요청도 있었지만, 많은 기관에서는 방문을 금지시켜 오히려 고맙게 생각한다든 의견이 전달되기도 했다. 또한 방문 설명 허용 시 엄청난 시간이 소요되기 때문에 평가위원들도 금지를 즐겁게 받아들였다. 그럼에도 불구하고 필자의 연구실에 모 기관의 상임감사가 불시에 방문한 적이 있었는데, 평가에 관련된 이야기는 듣지도 하지도 않겠다고 하고 서울에서 대구까지 오신 점을 고려하여 연구실에서 차 한잔 대접하고 보낸 적도 있었다.

상임감사 직무수행실적 평가는 상임감사 직무수행실적 보고서, 상임감사 면접실사, 기타 증빙자료 등에 기초하여 평가지표에 대한 평가를 실시하였고 복수 평가자에 의한 평가 등 다각적인 고려를 통해 평가의 공정성과 객관성을 제고하고자 노력하였다. 상임감사 면접실사는 2013년 4월 1일(월)부터 5일(금)까지 일주일 동안 한국토지주

택공사의 분당 구 주택공사 사옥에서 진행되었다. 부동산 경기 악화로 구 주택공사 사옥이 매각되지 않았기 때문에 면접 장소로 구 주택공사 사옥을 여유 있게 사용한 것이었는데, 한국토지주택공사는 장소를 흔쾌히 제공했음에도 불구하고, 정작 상임감사는 좋은 평가를 받지 못했던 것으로 기억하고 있다. 상임감사 면접실사는 평가대상 상임감사가 58명이었기 때문에 평가위원을 세 팀으로 나누어 각각 80분씩 진행하였다. 직전년도 평가에서 팀에 따라 결과가 달라질 수 있다는 일부 주장²⁾이 있었기 때문에 팀 간의 공정성 확보에도 신경을 많이 썼다. 일차적으로 전년도 등급을 고려하여 세 팀에 고르게 상임감사를 배정하였고, 면접실사를 마친 후에는 지표별로 팀별 차이가 없도록 조정하는 절차를 밟아 공정성을 확보하도록 노력하였다.

상임감사의 면접 실사 시에는 원칙적으로 상임감사가 모든 질문에 대한 답을 하도록 하였다. 그 결과 본인의 직무수행실적 보고서에 대한 질문에 대해서 내용을 잘 몰라 답을 잘 하지 못하는 상임감사도 가끔 있었다. 이런 상임감사는 대개 소위 ‘낙하산’으로 임명된 후 전문성이 없는데다가 성의까지 없어 제 역할을 하지 못한 경우로 상임감사 직무수행실적평가가 없었을 때에는 편하게 임기를 마칠 수 있었는데, 상임감사 직무수행실적평가로 말미암아 1년에 한번은 고역을 치른 경우이다. 이러한 상임감사 면접실사를 마친 후에는 평가위원 이전에 국민의 한 사람으로 무책임하게 행동하는 상임감사에 대해 평가위원들이 흥분한 적도 있었다. 그 반면에 상임감사로서의 사명감을 가지고 정말 열심히 임무를 수행해서 평가위원들이 상임감사로서 연임시켰으면 좋겠다는 생각을 하게 한 경우도 있었다. 개인적인 느낌으로는 기관장에 비해 상임감사의 절대적인 실적 편차가 상당히 큰 것 같았다.

2) 평가의 속성상 평가결과에 만족한 상임감사는 평가가 공정했다고 믿고 싶고, 평가결과에 불만족한 상임감사는 평가가 공정하지 않았다고 믿고 싶은 경향이 언제나 존재한다.

2011년 평가 시에는 평가대상 상임감사 53명 중 미국 유학 시부터 알았던 한 분이 모 기관에 상임감사로 재직하고 있었다. 이분이 필자가 유일하게 개인적으로 아는 분이었는데, 이분의 평가가 그 해 최하등급인 D로 최종적으로 발표되었다. 평가가 진행 중일 때에는 당연히 다른 평가위원에게 이분이 내가 잘 아는 분이라는 말을 하지 않았고, 평가 과정에서도 당연히 일체 고려를 하지 않았기 때문에 평가기준에 따라 엄격한 평가를 한 결과 그러한 등급이 나왔지만, 개인적으로는 마음이 아팠던 기억이 있다.

2011년 평가 시에는 상임감사 평가결과가 감사실 직원의 성과급에 연계되지 않았기 때문에 기관에 따라서는 감사실의 상임감사 지원이 미흡한 경우가 많이 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 평가 후 제도 개선으로 상임감사 평가결과와 감사실 직원의 성과급 연계를 권고하여 많은 기관에서 2012년부터 상임감사 평가결과와 감사실 직원의 성과급을 연계하였다. 그러나 2013년 평가 때 보니 이러한 연계가 특정한 경우에는 불합리한 결과를 가져오기도 하는 사례가 관찰되었다. 예를 들면 감사실 직원들은 주어진 업무를 열심히 수행하였으나, ‘낙하산’으로 온 감사가 전문성과 성의 둘 다 부족하여 감사평가를 잘 못 받는 경우 직원 성과급 연계로 말미암아 감사실 직원들이 불이익을 받는 경우가 일부 관찰되었다.

3. 상임감사평가 방향

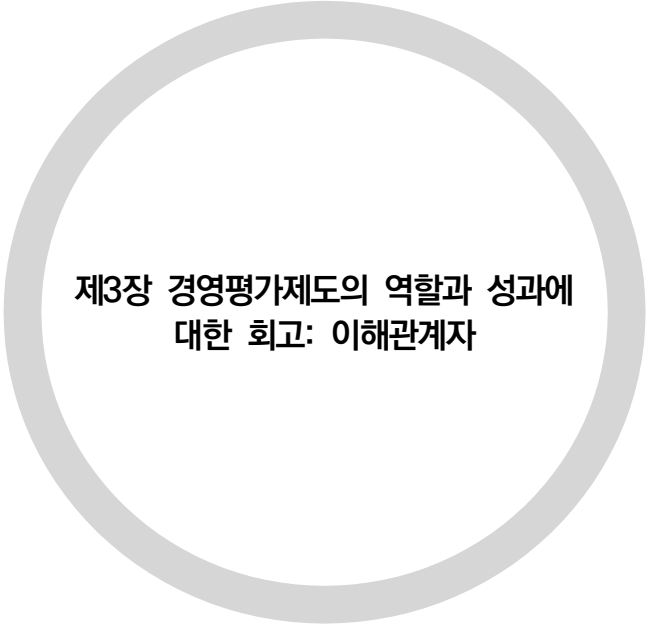
공공기관의 상임감사와 관련된 ‘낙하산’ 논란은 공정한 임명과 평가를 통해 해결할 수 있다. 법에 규정된 바와 같이 공공기관의 업무와 회계를 감사할 수 있는 전문성을 검증하여 상임감사를 임명하는 것이 ‘비정상적 정상화’이고 ‘적폐의 해소’일 것이다. 또한 임명된 상임감사가 제 역할을 수행하는 지를 평가하는 것도 꼭 필요하다. 따라서 재임기간 중 1회만 평가하게 된 상임감사 평가를 다시 매년

평가하는 것으로 변경하는 것이 바람직하다고 생각된다.

상임감사제도를 정상적으로 운영하기 위해서는 상임감사가 제 역할을 제대로 수행하는 것이 필요하며, 축적된 상임감사의 경험을 계속 활용할 수 있어야 한다. 평가 후 상임감사 제도의 정착을 위해서 평가결과와 인사의 연계 필요성을 제안하였으나 실제 연계된 경우는 거의 없었다. 그러나 상임감사를 ‘자리’ 관점에서 보는 것이 아니고 ‘역할’ 관점에서 볼 때는 평가를 통해 검증된 상임감사는 연임시키거나 더 큰 기관의 상임감사로 발탁할 필요가 있다.

감사원이 공공기관의 자체감사기구를 심사하기 때문에 상임감사평가가 감사원의 평가와 중복되어 감사원에서 상임감사평가를 맡아야 한다는 주장도 일부 있다. 그러나 상임감사평가는 상임감사의 직무수행실적을 평가하는 것이고, 감사원은 공공기관의 자체감사기구를 심사하는 것이기 때문에 목적과 초점이 확연히 다르다. 또한 감사원에 근무했던 분들이 감사의 전문성을 갖추고 있기 때문에 공공기관의 감사로 많이 재직하고 있는 현실을 고려할 때, ‘전관예우’의 오해를 피하기 위해서라도 감사원에서 상임감사 평가를 맡는 것은 적절하지 않다.

상임감사 평가는 공공기관 감사의 역할에 비추어 볼 때 꼭 필요한 제도로 판단되며, ‘낙하산’ 논란이 더 이상 나오지 않는 상임감사제도를 기대해 본다.



제3장 경영평가제도의 역할과 성과에 대한 회고: 이해관계자

- 공기업 경영평가, 혁신의 강력한 동력이고 종합시험이다(오영교)
- 한국공항공사의 공기업 경영평가 활용(성시철)
- 어쩌면 그렇게 경영평가를 잘 받으세요?(이길재)
- 기로에 선 경영평가제도(김주영)
- 10년 공공기관 경영평가 경험의 회고, 그리고 비판적 문제의식(박용석)
- 경영평가를 돌아보며(오철호)
- 경영평가를 통한 정부사업 이해(이민창)

●● 공기업 경영평가, 혁신의 강력한 동력이고 종합시험이다

오 영 교*

1. 코트라의 위기

‘이제 코트라라는 없어져도 되는 것이 아닙니까?’ 2001년 2월 코트라 사장에 취임하면서 인사차 만났던 정부 모 부처의 1급공무원이 나에게 농담반 진담반으로 던진 질문이었다. 그만큼 당시 코트라라는 정체성을 상실하고 있었다. 기업에 대한 무역진흥과 투자유치라는 서비스 제공이 본업인 코트라가 고객만족평가에서 만년 꼴찌를 독차지하고 있었고, 그래서 민간기업으로부터 철저하게 외면당하고 있었다.

이런 상황에 빠지다 보니 당면한 경영평가에서 최하위를 맴도는 것은 물론이고 정부 내에서조차 코트라의 역사적 공적과 역할의 중요성에 대한 인식이 점점 감소되고 사람들의 기억에서 잊혀가는 기관으로 변해가고 있었다. 오죽하였으면 90년대 말에 있었던 외환위기(소위 IMF 위기) 극복의 차원에서 단행되었던 공기업개혁(정확히 말하면 몸집 줄이기)에서 코트라도 감축대상에 포함되어 100명이라는 대폭적인 인원이 감축되기도 하였다.

* 제2기 이해관계자, 전 KOTRA 사장, 미래와 세계 이사장

당시 외환위기 극복을 위해서는 외환의 확충이 급선무였고 외환 확충은 결국 수출 증대와 외국인 투자유치에서 찾을 수밖에 없었으며, 실제 당시 대통령의 최대 중점 정책 역시 수출과 투자유치에 집중되어 있는 실정이었다. 그럼에도 불구하고 그 두 가지 핵심 기능을 위해 설립되었던 코트라 조차도 외환위기 극복의 명분으로 추진된 기구축소라는 일률적인 조치에 포함되고 말았다. 일종의 이율배반이고 아이러니일 수밖에 없는 결과였지만 당시 코트라 위상의 단면을 보여주는 단적인 예였다.

그런데 더 심각했던 것은 이런 현상과 사실을 그 내부에 있는 임직원들은 전혀 인식하지 못하고 있다는 것이었다. 당시 코트라 내부에 만연되고 있었던 기류는 '코트라는 공기업이고, 정부의 핵심적 과제를 전담하고 있으니 영원히 존재할 수밖에 없을 것이고, 그래서 매년 예산은 어김없이 나올 것이다'라는 식의 무사안일과 철저한 공급자 위주의 사고가 지배하고 있었다. 구성원 어느 누구에게도 민간기업을 고객으로 여기는 마음은 찾아보기 힘든 상황이었다.

핵심 고객인 기업으로부터 철저히 외면당하고 있고 정부 내에서 조차 코트라 무용론이 싹트기 시작했다는 점을 감안할 때 이러한 현상이 지속될 경우 코트라의 존립을 어느 누구도 장담할 수 없는 상황으로 발전되어 가고 있었다. 일종의 정체성의 위기이고 존립의 위기였다. 이것이 내가 코트라 사장에 취임하면서 확인된 코트라의 당시 실상이었다.

2. 코트라 혁신의 시동을 걸다

코트라가 영속기업으로 존립하기 위해서는 구성원의 정신개조를 포함하여 모든 것을 다 바꾸는 전면적인 개혁이 불가피한 상황이었다. 따라서 사장의 혁신선언을 시발로 코트라의 경영혁신이 시작되었다. 혁신의 키워드는 고객과 성과였다. 즉 서비스기관의 특성상

모든 일의 시작과 종결의 귀결점은 고객만족에 두어져야 하고, 그러기 위해서는 실적중심의 평가에 기반을 둔 성과중심의 경영을 혁신의 기본으로 삼았다.

이를 위해 민간기업에서나 시도되었던 고객관리시스템(CRM)과 BSC 기반의 성과관리 시스템이 공기업인 코트라에 전면적으로 도입되었다. '세계 일류의 무역투자 전문기관'을 비전으로 정하고 그 목표를 향한 구체적인 실행은 철저하게 고객과 실적중심의 평가에 기반을 둔 성과평가시스템을 구축하는 것으로 삼은 것이다.

그리고 그 성과관리의 핵심수단인 성과지표의 설계는 우선 사장의 경영방침을 구체화하는 데서 찾았지만 가급적 공기업 경영평가의 평가지표와 연계시키도록 하였다. 사장의 입장에서는 경영평가라는 정부의 공기업관리 지침을 따르면서 사장의 경영방침을 구체화하는 일석이조의 효과를 노릴 필요가 있었기 때문이다.

왜냐하면 혁신은 언제나 크든 작든 구성원들의 저항과 갈등이 수반될 수밖에 없는 것이고, 그런 가운데 구성원 모두의 생각과 방향을 한곳(즉 경영혁신)으로 모아가는 것이 혁신 성공의 가장 주요한 열쇠였기 때문이다. 특히 혁신의 지속을 위한 보상에 있어서도 경영평가를 통해 직간접의 지원(예컨대 경영평가결과에 따른 상여금의 차등, 일등은 200% 받음)을 받을 수 있는 또 다른 효과를 가져올 수도 있기 때문이었다.

따라서 경영평가 지침에서 제시된 모든 지표들은 하나도 빠짐없이 코트라의 성과관리지표에 녹아들어 가게 함으로써 코트라의 성과평가의 모음을 곧 정부의 경영평가 지침의 실행으로 연계시킨 것이다. 그것은 곧 정책 노선의 단순화를 가져왔다. 정부의 경영평가만을 위한 것이 아니라 코트라 자체의 변화와 혁신을 위해 스스로 변해야 한다는 혁신의 당위성에 초점을 맞추므로써 혹시 올지도 모를 정부평가 또는 혁신에 대한 저항을 저감시키는 효과도 기대할 수 있었다.

3. 경영평가에서 일등으로 코트라혁신이 공인되다

사실 누구든 시험을 좋아하는 사람은 없다. 그것이 반드시 거쳐야 하는 과정이고, 또 시험 자체가 자신의 발전을 위해 필수 단계일 경우에도 말이다. 그러나 학생이 공부를 아무리 열심히 한다고 해도 그 결과를 말해 주는 것은 시험 성적이며, 그것으로 평가받을 수밖에 없다. 물론 고등학교를 졸업하고 대학 입시로 최종적인 평가를 받을 수는 있지만 그것은 일정기간, 즉 전 과정을 마무리한 다음에 결과를 확인할 수밖에 없다. 매년의 평가, 즉 공부 잘 하는 학생이냐의 세간의 평가는 결국 시험으로 판가름 날 수밖에 없는 것이다.

공기업 경영도 마찬가지다. 공기업의 경영혁신은 결국 그 기업의 존립을 위해 꼭 필요한 과정이지만 그 결과를 직접 느끼고 확인하는 데는 한계가 있고 또 시간이 걸릴 수밖에 없다. 특히 주변의 평가를 변화시키는 데는 더더욱 시간이 걸리기 마련이다. 특히 고객의 평가가 환류되어 구성원들이 그것을 확인하고, 또 그것이 그 기업에 대한 사회적 평가가 긍정적인 것으로 변화되는 것을 확인하기까지는 상당한 시간이 걸리기 마련이다.

여기에 공기업 경영평가의 존재이유가 있는 것이다. 학생으로 따지면 종합시험인 것이다. 열심히 공부한 실적 즉 변화와 혁신의 실적이 외부평가에 의해 공인되는 계기가 되는 것이다. 일종의 정부가 시행하는 국가고시에 해당된다고 볼 수 있다. 모두가 국가고시의 합격뿐 아니라 수석합격의 영예를 누리기 위해 매진하는 광경이랄까. 공기업 경영평가 역시 그런 데서도 의미를 찾을 수 있다.

사실 그간 코트라는 고객만족 만년 최하위는 물론이고 공기업 경영평가에서 항상 하위권을 맴돌고 있었다. 그것이 당시 코트라의 실상이었고, 그 근본에는 공기업 특유의 무사안일, 공금자 위주의 사고 만연, 경영적 마인드와 지식 그리고 시스템의 전반적 결여, 그래도 공기업은 굴러간다는 현실안주의 사조 만연 등이 복합적으로 얽

혀 있었다.

그런 문제아(?)로 인식되었던 코트라가 혁신경영을 시작한 첫해에 공기업 경영평가에서 사장평가 1등, 기관평가 2등을 했고, 그 이듬해 사장평가 1등, 기관평가 1등이라는 기적같은 성과를 일구어 낸 것이다. 그것은 경영면에서 삼성보다 더 좋은 경영의 진수를 추구하려 했고, 특히 고객을 왕으로 모셔야 한다는 고객정신으로 무장한 코트라 구성원들의 의식개조에 기인하였다. 그리고 그 변화와 혁신의 결과를 공기업 경영평가가 공인해 준 것이다.

4. 공기업 최고의 혁신모델이 탄생되다

당시 코트라 혁신의 핵심은 다섯가지로 정리될 수 있다. 그 첫 번째는 코트라 모든 구성원의 생각과 의식의 개조였다. 당시 코트라가 처한 현실에 대한 냉정한 평가와 인식이 출발선이었다. 고객으로부터 철저하게 외면당하고 있는 현실, 그래서 정부 등 외부기관으로부터도 소외되어 가고 있는 현실, 이대로 가다가는 머지 않아 소멸할 수도 있다는 위기 상황, 이러한 위기에서 벗어나기 위해서는 근본적인 변화가 있어야 한다는 등 전면적인 의식구조의 변화가 선행되어야만 했고, 이것을 혁신의 시발점으로 삼았다.

두 번째는 모든 구성원을 철저하게 고객마인드로 무장하는 것이었다. 코트라는 해외 무역과 투자유치에 관한 서비스를 주 임무로 하는 국가 서비스기관이다. 따라서 엄밀히 얘기하면 코트라의 존재 이유는 무역과 투자유치의 수요자인 기업이 있기 때문이며, 따라서 코트라는 기업이 원하는 것은 무엇이든, 원하는 시기에, 원하는 수준으로 최상의 서비스를 제공할 수 있어야만 한다. 그래서 코트라의 모든 업무는 고객의 수요가 있느냐가 선택의 기준이 되었고, 실행 역시 고객의 요구에 맞게 실행하고, 그 결과는 고객에 의해 엄정하게 평가받는 구조로 전환되었다.

세 번째는 실시간 평가에 기반을 둔 성과와 효율 중심의 성과관리 시스템의 도입이었다. 당시만 해도 민간을 포함해서 대부분이 재무 중심의 실적평가가 주류를 이루고 있었고 일부 앞서 나가는 민간 기업에서만 균형평가표, 즉 BSC라고 하는 성과평가제도가 부분적으로 도입되고 있었다. 코트라가 BSC을 기반으로 한 전면적인 성과관리 제도를 창의적으로 도입하였고, 그 내용은 가히 선풍적이고 선도적인 혁신으로 평가받는 계기가 되었다.

언제든 지금 현재 시점에서 정보관리시스템에서 클릭하면 본부별, 무역관별, 팀별 그리고 그 소속 개인별 실적을 실시간으로 확인할 수 있었고, 그 세부 내용까지도 확인이 가능하기 때문에 조직은 물론 개인별 실시간 사전 대응이 항상 가능하게 되었다. 기관장의 입장에서나 구성원 모두 현재의 수준을 파악하고 미래를 미리 대응할 수 있다는 점에서 가히 혁신적인 변화였다.

경영평가 기간 중에 평가위원 중 어떤 분은 사적인 자리에서 코트라 직원들은 정말 숨막히겠다는 걱정 섞인 말을 곁들이면서 이 시스템에 대한 찬사를 대신하기도 하였다. 물론 직원들 특히 텨 열심히 일하는 사람들의 입장에서 보면 일리 있는 말이기도 하지만 대부분의 직원들은 언제든 실시간으로 자기가 일하고 있는 수준을 파악 확인이 가능하고 부족할 경우 미리 대응할 수 있다는 점에서 수용 가능한 혁신이라는 인식이 확산되어 가고 있었다.

네 번째는 평가결과에 따른 철저한 보상이 이루어졌다는 점이다. 혁신에 모든 구성원의 참여를 확보하고 또 그것이 지속되게 하기 위해서는 혁신의 결과(과실)는 구성원 모두에게 돌아간다는 것을 느끼고 직접 확인할 수 있어야만 한다. 그것이 경제적 보상 즉 보수의 인상과 근무환경의 개선, 승진 등 인사에 반영되고 같은 크고 작은 성과가 창출되고 확인될 때 구성원 모두가 ‘우리를 위한 혁신’이라는 인식을 갖게 된다.

코트라는 성과연봉식 봉급구조를 과감하게 도입하여 성과평가를

기반으로 성과급의 차등 폭을 확대했고, 평가결과 우수한 직원은 예외 없이 승진이나 배치인사에 우대되게 함으로써 열심히 일한 사람이 대접받는 조직 풍토를 조성해 나갔다.

다섯 번째는 이러한 모든 것들이 하나의 시스템에 의해 통합되어 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가게 함으로써 지속가능한 혁신이 되게 했다는 점이다. 당시 코트라 의 혁신시스템은 고객관리시스템(CRM)과 업무관리시스템을 메인으로 하여 거기서 이루어지는 모든 처리결과가 자동적으로 평가되고 연결되어 실시간으로 결과가 나타나고, 그 모든 결과는 다시 보상시스템으로 집적되어 인사와 보수에 반영되게 함으로서 '일의 선택 및 성과목표의 설정 - 업무처리, CRM을 통한 고객만족 실현 - 성과평가의 실시간 실시 - 상시적인 자기 보완 - 보상 - 일에 대한 동기 부여'라는 선순환 구조를 만든 것이다.

이상이 코트라 혁신의 기본 골격이지만 무엇보다 중요한 것은 사장부터 최일선 직원에 이르기까지 구성원 모두가 코트라가 변해야 한다는 혁신에 대한 인식을 같이 하고 같은 방향에서 있었다는 점이고, 특히 그 변화와 혁신의 발전 과정을 직접 확인하고 그 과실을 직접 향유할 수 있었기 때문에 초기 힘든 과정임에도 불구하고 전 직원이 참여하는 혁신을 지속시켜 나갈 수 있었다고 볼 수 있다.

5. 대통령에 의해 정부혁신의 모델로 승격되다

이러한 코트라의 혁신시스템은 당시 민간기업에서조차 시도되지 않았던 선도적 모범사례였고, 그 결과 코트라 는 매년 경영평가에서 는 물론 정부와 민간기업 등 국내외 모든 분야에서 변화와 혁신의 모델이 되어 가고 있었다. 대통령이 직접 주재했던 장차관 워크숍에서 코트라 사례가 발표되고 대통령이 코트라 현장에서 그 시스템을 직접 확인하기까지 하였다.

당시 정부혁신을 가장 핵심적인 국가 어젠다 중 하나로 여기고

있던 대통령의 입장에서는 코트라 사례를 가장 반가우며 경이롭게 평가했던 것 같았다. 대통령으로부터 코트라 사장인 나에게 특별 면담 요청이 왔고, 이를 통해 코트라 혁신 사례에 대한 보고와 세세한 논의가 이루어졌다. 물론 당시 나는 코트라의 변화와 혁신의 방법 특히 통합적 혁신 시스템은 정부혁신에 당연히 원용될 수 있음을 구체적인 실행 방법을 제시하며 설명 드릴 수 있었다.

그 후 나는 대통령 정부혁신 특보로서 정부혁신의 추진체제 및 평가시스템 등 정부혁신의 골격을 만드는 데 직접 주도적으로 참여하는 계기가 되었고, 특히 정부혁신을 총괄하는 행정자치부 장관으로서 정부혁신을 총괄하는 계기가 되기도 하였다.

이와 같이 코트라가 대내외적으로 혁신의 모델로 인식되기 시작하면서 코트라 사장은 물론 관계 직원들 대부분이 강의와 현지지도에 동원되는 상황에게까지 이르렀고, 코트라는 혁신의 선도기관, 선도요원이라는 혁신의 아이콘이 되어가고 있었다. 또한 이러한 코트라의 성공사례는 세계무역기구에서 실시했던 세계무역전문기구 평가에서 당당히 일등을 함으로 국제적으로도 인정되어 해외 많은 국가들로부터 지원 및 협력 요청이 쇄도하고 있었다.

그 대표적인 예가 일본이었다. 당시 일본 제트로(우리나라의 코트라에 해당)의 이사장은 임직원을 이끌고 코트라를 방문하여 ‘코트라는 선진국이고 제트로는 후진국이다. 지금부터 선생으로 모시겠다. 지도해 달라’는 말과 함께 매년 연수요원을 보내 코트라의 사례를 공부하고 전수받기에 이르렀다.

사실 이 현상은 코트라 임직원의 입장에서는 가히 감격적인 것이었다. 역사적으로 볼 때 제트로는 코트라가 탄생할 때 그 모델이었고 항상 부러움의 대상이었다. 그런데 이제 그 기능과 운영 및 주위의 평가 면에서 완연하게 역전된 것이다. 그리고 그것을 제트로 대표가 한국에 들어와 직접 확인 선언한 것이다.

6. 혁신의 수단과 명분으로서의 경영평가

이와 같이 코트라가 국내외적으로 혁신의 아이콘으로서 명성을 쌓은 데는 물론 모든 구성원들의 단합된 의지와 열정이 만들어낸 결과임에는 틀림없지만 그 기저에는 정부의 경영평가라고 하는 제도적 뒷받침이 컸음을 부인할 수 없다. 경영평가가 있기 때문에 이를 경영혁신에 전술적으로 활용하고 또한 경영평가결과에 의해 경영혁신을 인정받을 수 있었기 때문이다.

앞서 언급 했듯이 코트라에서는 경영평가의 모든 지표들은 사실상 성과지표에 직접 반영되거나 녹아들어가 있었기 때문에 경영평가 지표의 관리는 곧 성과지표의 관리이기도 하였다. 즉 어느 지표를 관리하든 성과는 마찬가지로 수밖에 없었다.

여하튼 매년 초 성과지표와 경영평가지표 설정을 통해 코트라의 업무계획이 수립되면 모든 직원이 함께 참여하는 가운데 목표 설정을 위한 설명회를 갖게 되고 그 후 정기적으로 지표 점검회의를 가짐으로써 지표 특히 성과목표별 실행에 만전을 기할 수 있었다. 문제가 발생하면 바로 논의하고, 논의에서는 반드시 문제를 해결하고 실행하는, 가장 효율적이면서도 강력한 문제해결시스템을 작동시켰던 것이다.

지표점검회의에서는 본부별로 전 직원이 참여한 가운데 팀장이 직접 발표하고 논의과정에서 직원들의 활발한 참여는 보장된다. 논의 방식은, 본부장과 팀장 및 모든 팀원들을 대상으로 기획 및 관리 파트(기조실 등 관리부서)의 직원들이 질문자가 되어 청문회식 질문과 답변, 논의가 계속된다. 이 과정에서 때론 목표의 수정과 대안의 도출 등 성과목표 달성을 위한 전략과 대책이 보강되어 가기 마련이다. 이런 과정을 거치면서 효율적인 문제해결과 지표관리를 통해 완벽한 성과관리가 가능하고 결과적으로 경영평가에 대한 상시적 대응이 가능하게 되었다.

경영평가는 역시 평가를 위한 준비와 평가라는 압박감, 그리고 평가결과에 대한 책임성 등으로 인하여 CEO의 입장에서 보면 가장 힘든 과정 중의 하나임에는 틀림없다. 그러나 평가를 준비하는 과정에서의 스스로의 변화, 평가를 받는 과정에서의 자체 진단과 평가위원으로부터의 지도, 평가 이후 평가결과의 환류에 따른 개선과 새로운 변화의 모색 등 생각하는 관점에 따라서는 엄청난 변화와 발전의 계기로 활용될 수 있었다.

특히 기관장에 대한 평가는 기관장 자신의 입장에서는 물론이고 기관 전반에 대한 경영자의 경영철학과 생각을 점검한다는 의미에서 매우 유용한 수단이었다. 사실 기업이든 공공기관이든 정부기관이든 기관장의 생각과 경영방식에 따라 경영 실제에는 현격한 차이가 나기 마련이다. 따라서 기관장에 대한 평가는 더욱 강도 있게 더욱 정밀하게 평가되어야 하고 어떤 면에서는 수능 시험을 치르는 것 같은 정교한 평가가 따라야 한다고 본다.

당시 경영평가에서는 사장 즉 기관장에 대한 평가가 기관에 대한 평가와 분리되어 진행되고, 사장평가결과와 기관평가결과가 각각 공표됨으로서 기관장 입장에서는 엄청난 압박감이 있었던 게 사실이지만, 한편으로는 사장으로서의 생각과 경영관 그리고 정책을 점검하고 평가받는다는 점에서 매우 의미 있는 기회였다고 기억되고, 실제 그 과정에서 얻는 것도 적지 않았던 것 같다.

그러나 경영에 있어서 사장 즉 리더의 중요성이 막중함을 감안할 때 사장평가를 통한 기관장의 자질 점검은 물론 재교육이라는 차원에서 보더라도 기관장에 대한 평가는 평가의 내용과 평가방법 그리고 이를 위한 평가의 시간면에서 대폭 강화할 필요가 있다.

7. 간편하고 효율적인 경영평가로의 발전이 필요하다

경영평가제도에 대해 긍정과 부정 중 하나를 선택하라고 한다면

나는 당연히 긍정, 아니 매우 긍정을 선택함에 주저함이 없다. 왜냐 하면 위에서 이미 언급했듯이 코트라 혁신을 하면서 경영평가라는 제도가 있었기 때문에 그것을 명분으로 직원들의 동참을 이끌어 낸 바가 적지 않았고, 코트라의 혁신이 경영평가를 통해 공인(일등이 공표되면서 코트라가 최고의 혁신 아이콘이라는)되고 인식되는 계기가 되는 등 그 기여도가 막중하였기 때문이다.

특히 일반론적으로 접근해 보더라도 작금의 사회 기조가 자율을 중시하는 풍조임을 감안할 때 당연히 자율 뒤에는 경영에 대한 책임성이 확보되어야 하고 그러기 위해서는 그 실적에 대한 평가는 뒤따라야 한다는 점에서 보더라도 공기업에 대한 경영평가는 꼭 필요한 제도임에는 틀림이 없다.

그러나 경영평가의 실익의 여부와 정도의 크기는 그 운영의 실효성에 달려 있을 수밖에 없다. 아무리 좋은 취지의 제도라 하더라도 그 운영이 본래의 취지에서 벗어나 자의적이 되거나 평가의 잣대가 올바르게 없을 때는 평가결과 역시 수용되기 어렵게 될 게 뻔하다. 누구나 인정할 수밖에 없는 평가기준, 평가위원의 적합한 자질, 평가방법의 공정성 등이 확보된 가운데 평가의 편의성까지 제공된다면 경영평가에 대해 어느 누구도 반기를 들거나 불평을 들어낼 수는 없을 것이다.

그러기 위해서는 평가는 평가이어야 한다. 평가가 평가 이외의 목적을 위해 원용되거나 다른 분위기에 편승되어 평가방향을 조정하는 등의 자의적 평가로 흘러서는 절대로 안 된다. 평가와 관계없는 사회적 현상이나 사건 사고를 이유로 평가에 사전 영향을 미치거나 평가결과를 조정하고 있다는 의혹이 간간히 제기된 경우가 없지 않다. 특히 정부의 정책의지라는 등의 외부 영향이 평가에 끼어든다면 그 평가는 그것으로 실패한 제도로 끝날 수밖에 없다.

또한 평가는 쉽고 간편할수록 효율적이라는 점에 유의할 필요가 있다. 대부분의 평가대상기관들은 경영평가를 준비하기 위해 최소한

반년 어떤 기관의 경우 1년 내내 준비하는 경우도 없지 않다. 어느 기관장이 말했듯이 가히 피 말리는 경쟁이라는 말도 허언이 아니고 현실적으로 평가에 따른 중압감은 평가대상기관에 없었던 사람은 이해하기 힘든 상황이다. 그 근본 원인은 평가를 위한 평가업무가 별도로 존재하는 상황을 만들기 때문이다.

경영평가의 근본 취지는 공기업으로 하여금 최적의 경영시스템과 가장 효율적인 경영을 통해 최고의 성과를 거양토록 하는 데 있다고 본다. 그러나 현실적으로는 대부분의 기관들이 근본적 경영혁신을 완성하여 그것을 근거로 경영평가에서 좋은 성적을 획득하려는 순리적인 것보다는 우선 당면한 경영평가에서 점수를 잘 받기 위해 평가 준비에 모든 것을 거는 소위 벼락공부식 평가준비에 몰두하는 경우가 허다하다는 것이다.

이러한 현상은 물론 일차적으로 평가대상기관들의 자세에 문제가 있는 것은 사실이지만 그 근처에는 정부의 경영평가 자체에도 개선할 여지가 많다는 점이다. 예컨대 계량평가 부분만 하더라도 정보화 기술을 조금만 이용한다면 얼마든지 별도의 자료 작성이나 제출 없이 평가할 수 있는 방법을 찾을 수 있다. 정성평가 부분 역시 별도의 자료제출 없이도 대상기관의 현장에서 실제 이루어지고 있는 업무를 중심으로 실사하고 평가할 수 있는 방법은 얼마든지 생각해 낼 수 있다.

그러나 작금의 경영평가는 오프라인에 치중하는 지극히 전근대적 평가방식에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 따라서 평가대상기관들은 평가를 위한 아이디어 모집과 자료 작성이 곧 경영평가인 것으로 착각하는 경우가 비일비재하다. 경우에 따라서는 멋진(?) 책을 만들기 위해 디자인이나 프레젠테이션 전문가를 동원하기도 한다. 그러한 평가를 위한 평가는 실제 경영혁신과는 거리가 멀고 오히려 역기능을 가져올 수밖에 없기 마련이다.

이제 경영평가는 피감기관의 입장에서 가장 간편하고 쉽게, 그러

나 공정하고 투명하게 이루어질 수 있는 제도로 발전시킬 필요가 있다. 평가를 위한 체크 포인트만 잘 준비하고 그것을 확인하고 평가할 수 있는 전문가만 잘 선정한다면 얼마든지 간편하고 쉬운 평가가 가능한 것이다. 여기서도 경영평가 자체의 혁신이 필요하다. 고객인 평가대상기관들의 쓸데없는 노고(?)를 덜어줄 수 있는 고객정신을 통해 지금까지 지배해 왔던 공급자 즉 평가자 중심의 평가제도에서 과감히 탈피할 필요가 있다.

평가자(평가위원)들의 불편과 노력이 많으면 많을수록 평가대상기관들의 생산성과 내실 있는 경영혁신은 배가된다는 인식을 가질 필요가 있다. 그러기 위해서는 경영평가를 관장하는 정부부처는 물론이고 평가에 참여하는 평가자(대부분 교수) 모두가 인식과 자세 면에서 먼저 변해야만 한다. 특히 정부부처의 경우 규제와 통제 중심의 우월적 사고와 행태는 과감히 벗어나야 한다.

그리고 평가결과의 활용 면에서는 ‘칭찬은 고래도 춤추게 한다’는 말의 뜻에 유의할 필요가 있다. 많은 공무원들의 생각 속에는 잘 한 사람을 찾아내어 보상을 통해 격려하는 등의 당근 정책을 통해 선의의 경쟁풍토를 조성하기보다는 잘못된 것을 찾아서 처벌하는 데 역점을 둬으로써 감사와 처벌 제일주의적 사고에서 벗어나지 못하고 있는 경우가 허다하다.

물론 잘못은 고쳐져야 하고 그 내용에 따라 벌을 받아야 함은 마땅하다. 그러나 처벌하기 위해 잘못을 찾는 것과 같은 감사와 처벌 중심의 행태가 우리 사회의 능동적 창의와 혁신에 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다는 현실을 직시할 필요가 있다. 국민 편에 서서 사소한 절차는 생략하고서라도 고객이 감동할 수 있는 업무를 과감히 능동적으로 처리할 수 있는 공직풍토의 조성이 절실한 상황이다. 경영평가 역시 이런 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다.

●● 한국공항공사의 공기업 경영평가 활용

성 시 철*

1. 한국공항공사(KAC)의 위기

불꺼진 국제선 청사(첫 번째 위기)

1980년 국제공항관리공단으로 설립된 한국공항공사는 김포국제공항의 관리운영을 시작으로 전국 14개 지방공항을 차례로 인수하며, 항공교통발전의 주축으로서 그 역할을 충실히 수행해 왔다. 그러나 2001년 3월 29일 창사 이래 최대의 위기가 닥친다. 김포국제공항은 더 이상 '국제'라는 이름을 붙일 수 없게 되었다. 인천공항 개항과 동시에 국제선 업무를 중단하면서 국제공항으로서 존재가치를 완전히 상실한 것이다. 김포 국제선청사의 80%는 유희시설로 전락했으며, 김포공항 전체수입의 70%가 감소했다. 막대한 수익을 거두던 알짜 공기업에서 당장 먹고 살길이 막막한 적자 공기업으로 전락하게 된 것이다. 공사 임직원은 망연자실한 모습으로 텅 빈 국제선 터미널을 바라보며, 새로운 길을 모색해야만 했다.

* 제3기 이해관계자, 전 한국공항공사 사장, 한서대학교 항공정보산업대학원 원장

강력한 경쟁자 KTX의 등장(두 번째 위기)

시련은 거기서 끝이 아니었다. 창사 이후 가장 강력한 경쟁자가 나타났다. 2004년 4월 1일 서울에서 대구까지 KTX 개통. 결국 KTX가 개통된 지 3년만인 2007년 김포-대구 노선은 완전히 사라졌다. 문제는 대구가 끝이 아니라는 것이다. KTX의 영향력은 울산, 포항, 김해공항까지 미쳤다. 이어 2014년 10월 역시 호남선 KTX 개통이 예정되어 있다. 광주, 여수, 무안공항도 어려움에 처할 것이 불 보듯 뻔하다. 게다가 영동고속도로 개통으로 양양공항, 대진고속도로의 개통으로 사천공항의 이용객은 하루가 다르게 줄었고 상황은 점점 심각해져 가고 있다. 한국공항공사의 운명은 어떻게 되는 것일까? 어떻게 해야 이 난국을 헤쳐 나갈 수 있을 것인가?

2. 위기 인식과 극복

스카이스티 프로젝트 가동과 김포공항 비즈포트 구현

공사는 지금까지 누려왔던 모든 것을 버리고 새로운 출발을 위해 변신을 해야 했다. 우선 김포공항의 여유시설에 대한 활용계획을 세워야 했고, 새로운 사업을 하려면 공단체제로는 여러 가지 제약이 많았다. 특히, 공항 개발사업에 있어서 재량권과 책임이 균형을 이루는 자율경영체제로의 변화가 필요했다. 이에 따라 공단을 공사체제로 전환하고 김포국제공항 개발사업을 본격적으로 추진했다. 공사는 공항의 개념을 바꿨다. 항공기 안전운항과 대여객 서비스를 제공하는데서 머무르지 않고 신개념의 쇼핑, 문화 및 레저가 어우러진 하나의 거대한 복합 공항도시로 파격적인 변신을 시도했다. 스카이스티 프로젝트에 의해 지금 김포국제공항은 대형할인마트, 영화관, 전자상가, 백화점, 테마파크가 어우러진 꿈의 공간으로 변신했다. 이에 따라 상업시설 임대료와 같은 비행공수익의 급격한 증가로 공항

이용료는 십 수년째 동결하였고, 시설안전과 기술개발을 위한 투자로 이어져 항공교통이용에 있어 국민부담을 줄이는 선순환 구조를 완성하였다. 공사는 여기에 머물지 않고 국가의 중요자산인 김포공항의 활용성을 높이기 위해 비즈포트 전략을 수립하고 한-중-일 셔틀노선 개발을 위해 노력을 기울였다. 이러한 공사의 노력을 하늘도 아는지 2003년 6월 한일 정상회담에서 김포-하네다 노선 개설을 합의했다. 같은 해 11월 30일 드디어 김포공항에서 국제선이 떠난 지 2년 8개월 만에 다시 세계로 향하는 하늘길이 열리게 되었다. 김포공항은 서울 도심에서 1달러로 30분 안에 도달할 수 있는 세계에서 유일한 공항으로, 저렴한 비용과 뛰어난 접근성을 갖고 있는 편리한 공항이다. 공사는 이러한 이점을 적극 활용해 신속한 입출국과 비즈니스맨에게 특화된 서비스를 제공하는 비즈포트 전략을 세웠다. 김포공항은 호평을 받기 시작했고, 지금은 하네다는 물론 베이징, 상하이, 대만 등 근거리 국제노선을 운항하며, 도심 속 공항으로서 그 역할을 톡톡히 수행해 나가고 있다.

지방공항 활성화

각고의 노력으로 김포공항은 부활에 성공했다. 김해와 제주공항 역시 꾸준한 항공여객 증가로 인해 성장궤도에서 이탈하지 않았다. 문제는 지방공항. KTX와 신규고속도로의 파괴력은 예상했던 것보다 훨씬 컸다. 공사는 공항활성화를 위한 지방공항 특화 전략을 새로 수립했다. 공항운영 고도화 전략에 따라 핵심육성공항과 지방공항을 구분하고 지방공항 활성화를 위해 지역민 편의증진과 지역경제 발전을 위해 노선개발과 마케팅활동을 강화했다. 그 결과 항공기 이용객보다 직원이 더 많다는 BBC의 조롱거리가 되었던 양양공항은 중국 관광객유치 전략이 성과를 나타내 어느새 2014년 6월 기준 여객 10만명을 돌파했고, KTX의 직격탄을 맞았던 대구공항은 제주노선

활성화와 공항개발사업, 국제노선 유치를 통해 과거의 영광을 재현하고 있다. 나머지 지방공항 역시 저비용항공사와 소형항공사 지원을 통해 항공시장을 확대하고 시장점유율을 지속적으로 확대해 나가기 위해 최선의 노력을 다하고 있다.

공항운영 노하우의 해외수출

공사는 해외시장 개척과 신성장 동력 개발에도 모범적인 공기업의 면모를 그대로 보여주었다. 전량 수입에 의존하던 항행안전장비를 자체개발해 국내공항 설치는 물론 해외에도 수출하는 쾌거를 이루어 냈다. 가격과 품질경쟁력에서 월등히 우위에 서 있는 한국공항공사의 항행안전장비는 연간 3조 7,000억원에 달하는 세계시장에서 이미 무서운 후발주자로 자리매김하고 있고 공기업의 글로벌화 성공 사례를 언급할 때 빼놓을 수 없는 기관이 되었다. 이로써 한국공항공사는 탄탄한 기술력을 바탕으로 새로운 미래 신성장 동력을 확보하여 기존 임대수익 이외에 항행안전장비 개발을 통한 수익창출로 공기업 해외진출의 모델로 자리잡고 있다. 중요한 것은 본업과 밀접하게 연관되어 있는 사업 중에 나아가야 할 방향을 찾았다는 것이다. 흔히 해외진출이라 하면 기업의 설립목적과 관계없는 사업을 통해 진출하는 경우가 많지만 한국공항공사는 임직원의 자발적인 참여와 업무에 대한 열정으로 신사업을 완성시킨 것이다.

3. 공기업 경영평가를 통한 체질 개선

공기업 경영평가대상기관 편입

한국공항공사는 두 차례의 커다란 위기를 지나면서 나름대로 변화를 지향하며 살아남기 위해 최선의 노력을 다했지만, 이는 하드웨어 측면에서의 변화일 뿐 사실 업무프로세스와 일하는 방식에 있어

서는 위기 이전과 크게 다르지 않았다. 최근 벌어진 일련의 변화의 소용돌이와 위기 속에서 공사는 2007년부터 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공기업 경영평가대상기관으로 편입되었다. 이전에는 비상임이사에 의해 기관장평가만 실시했으나, 경영평가대상기관으로 공기업 경영평가를 받게 된 것이다. 직원들의 성과급도 고정 상여금이 아닌 경영평가결과에 의한 경영평가 성과급제로 변하게 되었다. 1983년에 처음 시작된 경영평가에서 20년 이상 평가를 받아 오던 다른 공기업들과는 달리 처음 평가를 받다보니 어설픈 부분이 많이 드러났다. 결과적으로 2007년 평가점수는 형편없었다. 당시는 등급발표를 하지 않고 순위만 발표했는데 14개 기관 중에 9위에 머물렀다. 이듬해도 다르지 않았다. 절치부심, 부족한 부분을 개선해 가면서 경영평가에 임했지만, 등급제로 바뀐 2008년에도 C등급을 받았다. 그도 그럴 것이 별들의 전쟁으로 불리는 SOC 1 유형군에 속해 있었고, 경쟁기관은 한국공항공사보다 인원이나 예산 매출 등 모든 분야에서 많게는 10배 이상의 규모 차이가 났다. 공사는 포기하지 않았다.

공기업 역사상 최초, 자진 임금삭감

우선 2008년 평가에 대해 자체 분석을 실시했다. 경험부족, 관심부족, 전략부재가 그 원인이었다. 당시 CEO의 강력한 리더십에 의해 모든 업무를 공기업 경영평가 중심으로 바꿔나가기 시작했다. 그 대표적인 예가 공기업 최초의 자진 임금삭감이었다. 2007년 한국공항공사는 임금 인상 문제를 두고 노사가 첨예하게 대립했었다. 그해 말 중앙노동위원회의 결정에 따라 인상된 인건비 인상률이 2008년 경영평가에서 정부지침에 위배 판정을 받았고, 계량인건비와 총인건비 인상률 지표의 비중을 볼 때 정부가이드라인을 넘어선 임금 인상률로는 도저히 좋은 평가를 받을 수 없다는 사실을 인식하고 전 조

합원 투표를 통해 임금을 자진 삭감했다. 노조가 자진해서 임금을 삭감하겠다고 나서는 것은 그동안의 공기업 조직문화로 볼 때 상상도 할 수 없는 일이다. 게다가 삭감률은 무려 6.8%(70억원의 인건비 절감)에 이른다는 것은 믿기 힘든 일이었다. 노동조합이 임금삭감안을 가결시킨 것은 정부 경영평가의 인건비 부문에서 받았던 낮은 점수를 만회하기 위한 의지의 표현이었다. 동 사례는 당시 언론에 ‘공기업 개혁 도미노의 신호탄이 될 것’이라고 보도되기도 하였다.

공공기관 선진화와 경영평가의 연계로 조직체질 개선

2008년부터 추진된 정부의 선진화정책을 계기로 그동안의 한국공항공사가 추진해온 일련의 경영혁신활동을 공기업 경영평가와 연계하여 보다 구체화·체계화된 선진화 추진으로 발전시키게 되었다. 한국공항공사는 정·현원 축소, 위탁인력 감축을 주요 골자로 하는 경영효율화 계획을 수립하였으며, 조직슬림화를 위하여 2009년 정원 305명(15.2%)을 감축하고 정원감축에 따른 초과현원 234명을 아웃소싱, 명예·희망퇴직 등을 통해 2010년 말까지 조기에 감축 완료하였다. 또한 인사 및 보수체계 합리화를 위해 경영진과 전국 16개 단위 사업장이 참여한 워크숍을 개최하여 제도 시행에 대한 충분한 공감대를 형성한 후에 ‘성과연봉제’와 ‘부서장 경영계약제’ 도입, ‘C-player 역량개발 프로그램’을 전 직원 확대를 실행하였다.

이처럼 대규모 조직개편, 인력감축, 아웃소싱 등 공사가 설립된 이래 가장 어려웠던 문제를 파업이나 단체협약 해지와 같은 물리적인 방법이 아닌 다소 더디고 기나긴 과정이었지만 단체교섭이라는 합리적인 방법으로 입장 차이를 좁히며 해결방안을 모색하였다. 한 해 평균 120회에 달하는 기관장 현장설명회, 임직원이 함께 하는 릴레이 워크숍, 노조 공청회, 매주 직원들과 마라톤 토론회 등 직원

과 노동조합에 먼저 다가가서 소통하려는 노력이 있었기에 선진적인 노사관계가 가능하였고 결과적으로 조직 경쟁력 제고와 기관의 체질 개선을 가능케 하였다고 평가할 수 있을 것이다.

4. 공기업 경영평가의 전략적 활용

모든 업무를 공기업 경영평가 중심으로

CEO의 지휘하에 경영평가에 대한 마인드부터 바꾸는 작업이 시작되었다. 평가에 대한 인식을 바꿨다. 우선 ‘평가는 귀찮고, 피곤한 일이 아니다.’라는 인식을 확산시켰다. 공사는 평가를 통해 경영시스템을 점검하고 부족한 부분을 보완하자는 긍정적인 마인드를 갖는 분위기를 조성했다. 사실 공기업 경영평가는 생산성과 효율성을 측정하는 말콤 볼드리지 모델에 의해 설계되어 기업의 성과를 가장 잘 측정할 수 있는 평가체제로 볼 수 있다. 따라서 그 체제에 맞춰 경영활동을 하면 기업의 효율성은 높아지고, 높은 성과를 지속적으로 창출할 수 있는 것이다.

공사는 공기업평가에서 요구하는 성과지표를 공사 본연업무와 밀접하게 연결짓고 온전하고 체계적으로 준비했다. 그리고 최선을 다해 노력한 결과에 대해서는 긍정적으로 수용했다. 만약 평가등급이 저조하거나 지적사항이 많이 나오면 이 지적사항을 보물로 인식하고 공사 발전의 계기로 삼았다. 무엇보다 모든 업무의 진행절차를 PDCA 방식으로 변화시켰다. 사소한 업무까지도 철저한 계획과 효율적인 집행 그리고 자체평가와 환류작업이 일상화되었다. 이 과정에서 공기업 경영평가와 내부경영평가를 완전히 연계하여 내외부 평가를 일원화, 효율성을 갖추고 평가결과에 대해서는 금전적 인센티브와 승진 등 확실한 보상을 함으로써 전 임직원이 자발적으로 평가에 관심을 갖고 참여하도록 체제를 정비했다. 결국 평가를 잘 받는 것이 일을 잘

하는 것이고, 성과를 내는 것이라는 분위기가 확산되었다.

모두가 놀란 공기업 경영평가 S등급

공사의 노력은 곧 좋은 성적이라는 결과로 되돌아왔다. 2009년 평가에서 두 단계나 꺾충 뛰어 A등급을 받았다. 2010년에도 2년 연속으로 A등급을 받음으로써 명실상부한 공기업 우등생으로 평가 받게 됐고, 임직원의 자부심도 높아갔다. 드디어 2011년, 상상도 못한 S등급을 받았다. 2008년 공기업 경영평가가 등급제로 변한 뒤 지금까지 S등급은 단 두 차례밖에 없었다. 항공수송량 증가, 각종 재무지표 향상 등 뛰어난 경영성과와 합리적 노사관계의 정립, 청렴, 안전, 서비스, 경영효율, 사회공헌, 신성장 등 모든 분야에서 골고루 우수한 성과를 거두었다. 사실 공사는 한국전력의 UAE 원전수주와 같은 소위 ‘한방’은 없었지만, 전 분야에서 작은 일들 하나하나가 최고의 효율성을 바탕으로 차곡차곡 쌓이면서 전체적으로 높은 평가를 받은 것이다. 2014년도 역시 안정적인 재무건전성과 국민의 눈높이에 맞는 합리적인 복지수준으로 ‘부채관리 대상기업’과 ‘방만 경영 해소 대상기업’ 모두 제외되는 몇 안되는 모범적인 공기업의 지위를 지속적으로 유지하고 있다.

5. 공기업 경영평가 시스템의 정착

효율적인 공항운영 시스템 구축

공기업 경영평가에서 한국공항공사가 받아온 높은 등급이 결코 우연이 아니라는 것을 증명이라도 하듯이 세계항공교통학회가 주관하는 공항운영 효율성 평가에서 한국공항공사가 운영하는 김해, 제주, 김포공항은 아시아 태평양지역에서 각각 1위, 2위, 5위를 차지했다. 세계항공교통학회에서 수여하는 공항운영 효율성 평가는 외국

의 저명한 대학교수, 연구원 등 항공분야 전문가가 참여해 매년 200여개 전 세계 공항운영 관리 효율성을 측정 비교해 선정하는 항공업계에서 가장 권위있는 상으로 '공항 생산성 분야의 노벨상'이라고 할 수 있다. 대상공항은 참가신청 유무와 관계없이 일정규모 이상이 되면 벤치마킹 대상군에 포함되며, 재무제표 등 공시자료를 토대로 전 세계 공항들의 성과를 가장 종합적이고 공평하고 객관적으로 평가하기 때문에, 이번 수상 공항으로 선정된 것은 매우 큰 의미가 있다. 한 국가의 공항들이 상위권에 대거 포진해 있는 것은 세계 공항 효율성 평가에서 최초이며, 매우 이례적인 일로서, 한국공항공사의 공항운영 능력이 세계 최고라는 것이 입증된 것이다.

시스템경영을 통한 지속적 성과 창출

공사는 이와 같은 업무시스템을 통해 여러 분야에서 최고의 성과를 지속적으로 창출하고 있다. 우선 엔저현상, KTX 개통으로 인한 내륙노선 수요 급감에도 불구하고 2013년 5,516만명이라는 창사이래 최대 여객수송량을 달성했다. 또한 고객서비스 개선을 위한 통합 컨택센터 구축과 스마트 주차관리 시스템, 모바일 탑승 시스템 등 고객편의 향상을 통해 ASQ(세계공항서비스평가)에서 김포공항이 4년 연속 동 규모 1위를 달성하였고, 세계항공교통학회(ATRS)에서 주관하는 효율성 평가에서도 아시아 최고 효율성 공항으로 3회 수상한 바 있다. 이러한 성과에 힘입어 3년 연속 당기순이익 1천억 원대를 달성했으며, 항공기 정시운항률 99%를 달성하고, 세계 최고 수준의 항공안전체계 구축으로 항공 및 보안사고가 단 한 건도 발생하지 않았다. 중요한 것은 이러한 성과창출 체계가 경영평가를 기반으로 하여 시스템적으로 이루어지고 있다는 점이다.

시스템 업그레이드를 위한 끝없는 개선

공기업 경영평가도 그렇고 공사 내부경영평가도 결국 경영의 고전적인 Plan-do-see 사이클을 기반으로 형성되어 있다. 계획수립, 실행, 점검(분석) 및 피드백이라는 시스템 속에서 모든 업무가 진행되고 있다. 각 부문별로 정교하게 설계된 성과지표에 따라 계획단계에서부터 환경분석과 관리방법이 결정되고, 실행단계에서 시스템에 근거한 관리가 의도대로 이행되고 있는가에 대해 확인한다. 점검과 피드백 단계에서는 성과측정의 효율성과 효과성을 측정하며, 접근방법과 실행에 있어서 개선과 혁신이 이루어지고 있는가를 지속적으로 평가한다. 이 과정에서 우수하게 평가받는 부서에게는 높은 인센티브를 지급하여 임직원들의 동기를 유발한다. 따라서 이와 같은 과정 속에서 공사는 최고의 효율적이고 생산적인 기업으로 변모하게 되고, 공기업 경영평가가 매개체가 되어 국민의 기대(바람직한 공기업의 모습)에 충분히 부응하는 기업으로 성장하게 된 것이다. 이제 공사는 더 이상 누군가가 통제하고 지시하지 않더라도 모든 분야에서 자율적인 성과중심의 목표부여 점검, 그에 따른 보상체제로 움직인다. 결국 공기업 경영평가에 의해 국민이 바라는 완전한 효율적 시스템이 완성되고 뿌리내린 것이다.

●● 어쩌면 그렇게 경영평가를 잘 받으세요?

이 길 재*

1980년 3월 한국수자원공사에 입사하여 30년이 조금 넘는 2010년 8월 부사장을 끝으로 퇴임하였다. 지금 와서 생각해보니 수자원공사에서 경영평가와 관련된 업무를 담당했던 것이 이래저래 17년 남짓 된다. 입사 4년차이던 1983년에 경영평가제도가 도입되었고, 1984년 기획조정실에 근무하면서 최초의 평가를 받았다. 이후 경영평가를 담당하는 팀장도 3년간 경험하였고, 경영관리실장, 기획조정실장, 사업본부장, 부사장 등의 직무를 수행하며 다년간 경영평가 수검업무에 직접 참여하였다. 경영평가제도가 한국수자원공사에 어떻게 뿌리내리고 발전해 왔는지 그 역사를 온전히 경험했다고 해도 과언이 아닐 것이다.

현직에 있을 때도 그랬고 지금 와서도 '수자원공사는 어떻게 하길래 경영평가를 그렇게 잘 받으냐?'는 질문을 종종 받곤 한다. 본고는 그동안의 이러한 질문에 대한 종합적인 답변(?)도 대신할 겸 지난 기억을 되살려 작성하였다. 또한, 2014년 4월 기획재정부의 공공기관 경영평가 자문위원으로 활동하면서 느낀 점과 향후 경영평가제도의 발전방향에 대한 개인적인 의견도 함께 제시해 보고자 한다.

* 제3기 이해관계자, 전 한국수자원공사 부사장

1. 한국수자원공사의 설립과 사업 특성

한국수자원공사는 1967년 수자원의 종합적인 개발과 이용 및 보전에 관한 사업을 시행하기 위한 공기업으로 설립되었다. 그 당시는 물론이거니와 지금까지도 국가가 수자원 개발·관리를 위해 공기업을 설립하는 것은 세계적으로도 극히 이례적이다. 수자원 분야는 국가사무의 성격이 강해서 미국, 일본 등 대부분의 국가들은 정부조직이나 공단 형태¹⁾로 수행하고 있다. 우리나라의 경우는 1960년대 정부 중심의 국가 발전전략과 수자원 종합개발의 필요성이 맞물려 한국수자원공사라는 공기업 형태의 수자원관리 방식이 도입된 것이다.

수자원 개발·관리 업무는 홍수나 가뭄 등 자연현상을 관리하는 그 성격상 복잡성과 불확실성을 특징으로 한다. 최근에는 기후변화로 인해 이러한 특성이 더욱 커지고 있다. 안정적인 물공급과 홍수 조절, 환경생태 보호 등 수자원 관리의 다양한 목적을 동시에 달성하기가 점점 더 어려워지고 있는 것이다. 또한, 수자원 개발·관리에는 상·하류지역 간의 다양한 이해관계가 첨예하게 대립하기도 한다. 이러한 제약조건하에서 얼마나 안정이면서 효율적으로 국가 수자원을 개발, 이용, 보전하느냐가 수자원공사의 기본적인 미션인 것이다.

한국수자원공사는 이외에도 광역상수도사업과 지방상수도사업, 친수도시 조성사업, 신재생에너지 사업, 해외사업 등을 영위하고 있다. 이는 국가정책적 필요나 시장의 니즈에 기반하여 물전문 공기업으로써 물과 관련된 사업영역을 지속적으로 확대해온 결과이다. 수자원공사에는 현재 4,300여 명의 임직원이 근무하고 있으며, 다른 기관에 비해 직종 구성이 다양하다. 특히, 과학과 기술이 중심이 되

1) 미국에서 수자원 개발·관리는 공병단(USACE), 개척국(USBR)과 같은 중앙정부 조직이나 주정부의 사무이다. 일본에서는 국토교통성의 지방조직과 일본수자원기구(前 수자원개발공단)가 지역별로 나누어 담당하고 있다. 이렇다 보니, 이들 국가에서는 공기업 형태로 운영되는 우리나라와 다르게 수자원에 대한 요금 개념 등이 아직 정립되어 있지 않다.

는 물관리 업무의 특성상 전체 직원의 80% 이상을 기술인력이 차지하고 있다.

한국수자원공사는 지난 30년간의 경영평가제도와 함께 성장·발전해온 대표적인 공공기관이 아닌가 싶다. 기술 중심의 회사로서 자칫 경영개선 노력에 취약하기 쉬운데도 매년 정부의 경영평가를 통해 질 좋은 공짜(?) 컨설팅을 받고, 이를 각 사업에 적극적으로 피드백하며 개선한 게 오늘날 성장·발전의 원동력이 되었다고 생각한다. 수자원공사는 공기업 체제와 경영평가제도를 바탕으로 지속적으로 효율을 높임으로써 국민들에게 값싸고²⁾ 안정적인 물공급 서비스를 실현한 수자원 분야의 세계적인 베스트 프랙티스라 할 수 있다.

2. 기관의 평소 업무에 평가가 자연스럽게 녹아들도록 해야

1998년부터 2000년까지 3년 동안 경영평가 담당 팀장을 맡았다. 평가팀장을 맡고서 가장 먼저 한 일은 지난 2년 동안의 경영평가 실사 녹취록을 작성한 것이다. 한 자도 빠지 않고 녹취록을 작성하여 경영평가단의 권고나 지적사항을 정확히 뽑아서 이를 다시 정리한 후 의견수렴 과정을 거쳐 해당 부서의 내부평가 지표로 반영하였다. 이렇게 하니 경영평가단의 컨설팅 내용이 제대로 피드백되고 자연스럽게 내부적인 개선조치가 뒤따르게 되었다. 그때만 해도 일년에 한 번 평가만 받으면 대충 넘어가는 분위기도 있었는데, 피드백을 통하여 경영평가의 컨설팅 기능이 공사업무 전반에 제대로 전달되도록 한 것이다. 이처럼 경영평가와 연계한 내부 경영혁신시스템을 운영함으로써 1997년도에 13개 정부투자기관 중 9위였던 경영평가 순위가 1998년도와 1999년도에는 2년 연속 1위로 올라설 수 있었다. 더욱이, 1999년 5월에는 제1회 공공부문 경영혁신대회³⁾

2) 우리나라는 OECD 회원국 중에 수도물 요금ی 가장 싸며, 도매로 공급되는 광역상수도 정수요금의 경우에도 일본 평균요금의 3분의 1 수준으로 저렴하다.

에서 대통령상까지 수상하였다. 이러한 성과는 정부경영평가의 필요성과 실효성(實效性)에 대해 공사의 전 직원이 다시 한번 긍정적으로 인식하는 중요한 계기가 된 것이다.

부사장으로 재임한 2009년과 2010년에는 ‘평소의 업무수행 성과가 자연스럽게 정부평가나 내부평가에 반영되도록 전사적인 시스템을 구축’하는 데 집중하였다. 평소 일하는 과정에 평가가 자연스럽게 체화되어 녹아들게 함으로써 평가를 잘 받기 위해 인적, 물적 자원 등을 추가적으로 투입하는 등 작위적인 노력을 하지 않아도 되도록 한 것이다. 2009년에는 우선 리더그룹인 부서장들에 대한 업적 평가를 개선하였다. 모든 부서장이 핵심과제를 도출하여 사장과 경영계약을 체결하고, 임원들이 전체 부서장의 실적을 상·하반기 2회 평가하도록 한 것이다. 또한, 임원진과 부서장급 이상이 모여 실적을 점검하는 회의를 연간 2~3회에서 15회로 대폭 확대하였다. 기존의 ‘전국확대 간부회의’ 이외에 한달에 한번씩 토요일을 택해 ‘이노베이션 워크숍’을 개최한 것이다. 매달 임원진과 전국의 부서장급 이상 간부 150여 명이 모여서 아침 9시부터 오후 5시까지 주요한 실적과 성과를 서로 공유하고 피드백하는 자리가 마련되었다. 2010년에는 팀장들의 MBO 평가도 이와 비슷하게 개선하였다. 다만, 부서장 평가와 달리 각 본부에 평가권한을 위임하여 본부별 책임경영이 구현될 수 있도록 하였다. 전체 팀장들의 MBO 과제는 연초에 사장이 확정하지만, 평가는 본사와 지역의 17개 본부별로 본부장이 주관하여 2월, 7월, 11월 3차례에 걸쳐 부서장, 팀장이 모두 참여하는 ‘본부 성과관리회의’를 개최하여 실시하도록 한 것이다. 또한, 각 본부별로 2주에 한 번씩 팀장급 이상이 참여하는 성과점검회의를 개최하여 실적을 점검하고 피드백하도록 함으로써 지속적으로 전사 차원에서 실적이 관리되고 성과가 창출될 수 있도록 하였다. 이

3) 응모대상은 청단위 행정기관, 부처 소속기관, 정부산하기관, 지방자치단체, 지방교육청 등 부·처·위원회를 제외한 전체 공공부문이며 총 229개 기관이 응모하였다.

처럼 평상시 업무에 평가가 녹아들게 함으로써 직원들의 평가보고서 작성 부담이 완화되었고, 평가결과의 공정성에 대한 불만도 크게 줄어들었다. 아울러, 본부 단위로 책임경영이 자리 잡아가면서 경영실적이 주기적으로 점검되고 성과가 창출되는 시스템이 갖추어져 정부 평가 대비를 위한 전사 차원의 성과관리도 훨씬 용이해졌다.

다만, 2010년 공공기관에 성과연봉제⁴⁾가 도입된 이후 동일직급 직원 간에도 내부평가에 따른 성과급을 2배 이상 차등지급함에 따라 수자원공사의 경우에도 기관 운영상 적지 않은 어려움이 발생하고 있다. 물론 성과연봉제 도입 초기에는 공공기관 내부의 복지부동하는 일부 직원에게 강한 자극이 된 측면도 있다. 그러나, 공공기관 특성상 민간기업에 비해 직원 간에 업무나 성과의 차이가 크지 않은 상황에서 성과급 차등을 민간부문 이상으로 대폭 확대함으로써 평가제도에 대한 수용도가 떨어지고, 조직 내 부서 간이나 구성원 간의 협업저해 현상이 점차 나타나고 있다. 공공기관의 효율성 제고를 위해 도입한 성과연봉제가 직원들에게 긍정적인 자극이 되기보다는 오히려 기관 내부의 성과관리를 어렵게 하는 역기능도 발생시키고 있는 것이다. 최근 들어 너무 금전적인 인센티브만 강조하다 보니 나타난 병폐의 일종이 아닌가 싶다. 공공기관 내부의 일체감을 형성하고, 최대한 많은 구성원이 능동적으로 일하도록 만들 수 있는 인센티브 체계가 무엇인지 되짚어 볼 필요가 있다.

3. 4대강 살리기 사업과 경영평가 특혜 논란

‘공공기관 평가에 4대강 면죄부 있었다.’ 2012년도 경영실적평가 결과가 발표된 2013년 6월 18일 자 어느 신문기사의 자극적인 제목이다. 수자원공사가 4대강 사업에 참여하는 대가로 경영평가에서

4) 정부의 성과연봉제 가이드라인은 직원들 간에 성과급을 최고-최저 2배 이상 차등지급하도록 하고 있으며, 전체 연봉에서 성과급이 차지하는 비중도 30%를 넘도록 권고하고 있다.

특혜를 받았다는 내용이다.

주지의 사실이지만 수자원공사의 4대강 살리기 사업 참여는 2009년 9월 국가정책조정회의에서 결정되었으며, 당시 수자원공사의 연간 투자규모는 2조원 남짓이었다. 그런데, 대형 국책사업인 4대강 살리기 사업을 수행하게 되면 연간 투자규모를 2~3배 늘려야 하는 상황이 발생하였다. 또한, 대규모 차입을 통해 투자재원을 조달해야 하기 때문에 2008년 19.6%이던 부채비율이 크게 높아질 수밖에 없었으며,⁵⁾ 이로 인해 공공기관 경영평가 시 경영효율 범주의 몇몇 계량지표에서 심각한 불이익의 발생이 우려되었다.

그런데 당시의 공공기관 경영평가편람을 보면 정책사업 수행 등 기관의 통제불능 사유에 대해서는 해당 영향을 조정하여 평가할 수 있도록 하고 있다.⁶⁾ 이는 2008년 12월 정부가 확정한 '공공부문 투자확대 방안'에 따라 전체 공공기관에 공통적으로 적용된 사항으로 수자원공사만 해당되는 내용은 아니다. 그런데도 언론에서는 수자원공사가 4대강 사업 참여로 경영평가에서 마치 커다란 특혜를 입은 것처럼 문제를 제기한 것이다.

그렇다면 실제 수자원공사가 4대강 사업 참여로 인해 경영평가를 잘 받아 왔을까? 수자원공사가 매년 경영평가를 받는 지표는 30개 가까이 된다. 이 중 경영효율 범주 4개 계량지표⁷⁾에 대해서는 국책사업(4대강 살리기 사업) 참여에 따른 영향을 제거하고 평가를 받았지만, 그 외의 리더십·책임경영, 재무예산관리, 주요사업 등 지표에서는 4대강 사업을 포함하여 다른 기관과 동일한 기준으로 평가를

5) 실제 한국수자원공사의 투자규모는 2011년 6조 2,000억원까지 늘어났고, 부채비율은 2012년 122.6%로 높아졌다.

6) 계량지표 공통평가기준으로 '공공부문 투자 확대방안(2008.12월)' 등에 따라 부채증가 등 추가적인 경영부담 요소가 발생하는 경우 계량평가지 이를 고려하여 부가가치, 매출액, 자산, 부채, 관리업무비, 금융비용, 평균인원 등을 조정하여 평가할 수 있다고 규정하고 있다.

7) 노동생산성, 자본생산성, EBITDA(법인세 이자 감가상각비 차감 전 영업이익) 대 매출액, 계량관리업무비

받아왔다. 이는 국가 주요 정책사업을 수행하는 기관에 대해 불이익을 주지 않기 위한 최소한의 조치였다고 할 수 있다. 실상 수자원공사는 4년간의 4대강 살리기 사업수행 기간에 인력과 재원이 국책사업에 집중되면서 직원들은 밤낮 없이 주말도 없이 일했지만 정부평가의 다양한 지표를 관리하고 성과를 내는데 어려움을 겪었다. 특히, 주요사업 범주 비계량지표(3~5개)에서는 2008년도부터 2012년도까지 공기업 I군 10개 기관 중 계속해서 중하위권의 낮은 평가를 받아 온 것이다.⁸⁾

한국수자원공사는 국책사업이 마무리된 이후 처음 받은 2013년도 경영실적 평가에서 공기업 I군 중 가장 우수한 성적을 거두었다. 이는, 4대강사업 이후 다시 예전 고유의 주요사업에 집중할 수 있게 되면서 다양한 실적과 성과를 거양함으로써 긍정적인 평가결과로 나타났다고 본다.⁹⁾

다시 한번 말씀드리지만, 한국수자원공사는 4대강 사업 참여에 따라 경영평가 편람이 정한 바대로 일부 재무지표 평가에서 최소한의 불이익을 제거받았을 따름이지 어떠한 혜택도 받은 바가 없다고 단언할 수 있다.

4. 경영평가제도의 발전을 위한 제언

2014년 4월부터 경영평가 자문위원으로 활동하면서 평가를 받는 공공기관의 입장뿐만 아니라 정부나 경영평가단, 그리고 민간위원들의 많은 의견을 접함으로써 경영평가제도에 대해 좀 더 다양한 시각을 가질 수 있게 되었다.

올해 30년을 맞이한 우리나라의 공공기관 경영평가제도는 시스템

8) 주요사업 범주 비계량지표 평가결과: 2008년 7위, 2009년 4위, 2010년 7위, 2011년 10위, 2012년 6위

9) 2013년도에는 주요사업 범주 4개 비계량지표 평가에서 10개 기관 중 2위로 올라섰다.

적으로 거의 완성된 모습을 갖추고 있다. 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정으로 큰 틀에서의 개선이 이루어졌고, 2013년도 평가부터는 지표설계팀의 분리와 경영평가 자문단 신설 등 실제 평가제도 운영상의 개선도 이루어졌다. 특히, 경영평가 경험이 풍부한 전문가들로 지표설계팀을 구성하여 각 평가팀의 평가과정을 모니터링하고 피드백하도록 한 점은 평가의 투명성을 높일 수 있는 의미 있는 제도개선이라고 생각된다. 이러한 제도적 기반 위에서 정부가 공공기관 정책과 그 운영을 통해 국가 주요 자산인 공공기관들을 보다 발전적으로 활용하는 방안에 대해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째는, 공공기관 노사관계에 대한 부분이다.

이번 정부 들어 공공기관의 방만경영 등을 개선하기 위한 정상화 대책이 추진되고 있다. 각 기관의 노사자율 이행을 원칙으로 하면서 정부는 중간평가와 정규평가에 이러한 개선 내용을 반영할 예정이다. 그동안 노사관리 지표는 '노사관계의 합리성 제고'에 초점이 맞추어져 왔다. 이번 정상화도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 그러나 이제는 정상화 이후의 공공기관 노사관계에 대해 고민해야 하고, 평가 내용도 이에 맞게 일부 수정할 필요가 있다고 본다. 공공기관의 새로운 공적가치 실현과 경영현안 해결을 위한 '상생 협력적 노사관계 구축 노력과 성과' 위주로 평가하는 것이 어떨까 싶다.

둘째는, 공공기관을 창조경제의 견인차로 활용하는 부분이다.

국가 공공부문의 정보공개가 무척 강조되고 있는 현실에서 볼 때, 공기업들은 정보 이외에도 민간부문의 창조경제를 리딩할 수 있는 실증 인프라(Test-Bed), 전문인력, 기술력 등을 갖추고 있다. 사회 공헌 지표 속에 관련 내용이 일부 반영되어 있지만 적어도 대형 공기업에 대해서는 별도의 평가지표를 설정하여 명확한 시그널을 줄 필요가 있다. 창조경제의 지속적인 추진을 위해서는 주요사업 범주에 관련 평가지표를 추가 반영하여 관리하는 게 효율적인 방안이라고 생각한다.

셋째는, 공공기관 임원 처우에 대한 부분이다.

2014년에는 임원 연봉이 최대 26.4% 삭감되었고, 2013년도 성과급 역시 전반적으로 줄어들었다. 오히려 일부 간부직원에게 연봉이 적은 상황도 발생하고 있으며, 임기도 2년 내외로 짧고 앞으로 퇴직 후 재취업도 더 어려워진다. 벌써 공공기관 직원들 사이에는 고생길이 흰한 임원이 되기보다 정년이 보장되는 간부직으로 남는 게 훨씬 낫다는 말이 나오고 있는 실정이다. 이러한 상황은 공공기관의 건전한 발전을 저해할 수 있으므로 이 점에 대해서는 관련부처의 추가적인 검토가 필요하다고 본다.

마지막은, 평가기준의 투명하고 합리적인 관리 부분이다.

평가기준은 사전에 제시되어야 하며, 이 기준에 맞게 각 기관이 업무를 수행하고 그 실적에 따라 평가받아야 한다. 2014년부터 지표설계반이 분리된 만큼 지표별 평가 착안사항을 담은 매뉴얼을 조금 더 일찍 제시해 줄 필요가 있다. 또한 사정변경에 따라 연도 중에 경영평가편람을 수정해야 하는 경우도 종종 발생 하겠지만 특히, 기관에 불이익을 주는 편람의 내용이나 평가산식의 수정에 있어서는 좀 더 신중을 기할 필요가 있다.

5. 맺음말

예전 학력고사 시절 전국수석 학생 인터뷰를 보면 ‘평소 수업에 충실하고 교과서 위주로 공부했다’는 답변이 가장 많았다. 나도 이와 비슷한 답을 한 게 아닌가 싶다. 경영평가를 잘 받는 뭔가 특별한 요령이나 비결이 있을 걸로 기대했을 텐데 말이다. 그러나 어느 개인의 특별한 요령이나 비결이 있다 해도 이것만으로 기관이 평가를 잘 받긴 어렵다. 30년이라는 짧지 않은 역사를 거치면서 경영평가 시스템이 안정화된 지금 상황에서는 더욱 그럴 것이다. 나의 경험을 돌이켜 볼 때 ‘정부의 경영평가를 기관의 경영개선 툴(tool)로

인식하고서 평소 업무에 자연스럽게 체화되어 녹아들도록 하는 것만이 경영평가를 잘 받을 수 있는 유일한 방법'이 아닌가 싶다. 너무나 당연한 이야기이지만 여러 기관 사람들을 만나보면 아직까지도 실제 이렇게 하고 있는 기관은 많지 않은 것 같다.

●● 기로에 선 경영평가제도

김 주 영*

1. 들어가며

30년 경영평가제도의 오점, 2013년 경영평가

‘도대체 뭘 평가한 거야?’

2013년도 경영평가결과가 발표되자 평가대상 공공기관 종사자들은 그야말로 혼란에 빠졌다. 일선에서 평가를 담당하는 직원들은 짐작은 했지만 이 정도일 줄은 몰랐다는 반응이다. 2013년도에는 평가대상이 될 수 없는 ‘정상화대책’이 사실상 경영평가결과로 나타나면서 각 기관의 노동조합뿐만 아니라 심지어 경영진에서조차 평가내용과 결과를 수긍할 수 없다며 격앙된 목소리가 나오고 있다.

경영평가제도가 도입된 지 30년이다. 그동안 부침을 거듭하면서도 제도가 유지되어 온 것은 무엇보다도 공공기관 종사자들의 경영평가에 대한 수용성이었다. 공정성이나 객관성의 문제를 비롯해 평가제도의 일관성이나 평가항목의 적정성 등 제도 전반적인 측면에서 다소 미흡하고 불합리한 요소가 있다 하더라도 크게는 공공기관의

* 이해관계자, 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 위원장

책임경영을 담보할 수 있는 중요한 제도적 기반이라는 점에서 적극적으로 참여해 왔고 이 때문에 제도의 안정성이 담보될 수 있었던 것이다. 그러나 2013년 경영평가는 정부정책을 적극적으로 수행해 왔던 기관에 대한 징벌적 평가와 더불어 정상화대책을 내세운 의도적인 평가왜곡, 평가결과에 따른 보상체계의 신뢰성 상실 등 그간 경영평가제도가 이뤄놓은 긍정적이고 순기능적인 역할, 그리고 제도의 안정성과 수용성을 한꺼번에 무너뜨리며 사실상 제도 자체를 형해화시키는 심각한 위기를 자초하게 되었다.

자초한 위기, 제대로 진단하고 해법을 고민해야

경영평가 30년 회고의 서두를 불편하게 시작하는 것에 대한 부담은 있지만, 기관 종사자의 입장을 누구보다도 잘 아는 노동조합 대표로서 이러한 문제제기를 하는 것은 무엇보다도 경영평가제도가 공공기관의 자율·책임경영체제를 확립하고 공공기관의 고유목적인 공공성과 경영효율성을 제고하기 위한 핵심적인 제도로서 정착되어야 한다는 지극히 당연한 바람이 있기 때문이다.

일면 2013년도 경영평가는 그간의 경영평가와 달리 특수성이 있다는 점도 간과하지는 않는다. 이른바 정상화대책의 빌미가 된 ‘공공기관의 과도한 복리후생’이나 수백조원에 달하는 천문학적인 부채에 대한 국민적 비판여론과 더불어 이를 해소하기 위한 특단의 대책이 필요하다는 정치적 판단이 있는 만큼 경영평가가 이에 부응하는 것은 어찌 보면 당연한 것일지도 모른다. 그럼에도 불구하고 경영평가제도는 사전에 개별 지표와 주어진 목표가 제시되고 그에 따라 각 공공기관들은 목표를 달성하기 위한 구체적이고 세부적인 실천계획을 수립하고 이를 이행한다는 점을 고려한다면 사실상 느닷없는 정상화대책으로 인해 경영평가결과가 왜곡된다는 것에 대해서 도저히 이해할 수 없는 상황이 된 것이다.

특히 방만경영의 구체적인 사례로 지목되어 비판이 집중되고 있는 과도한(?) 노사 간의 임금과 복리후생, 근로조건에 관한 제도도 사실상 경영평가가 규율했고, '천문학적인 부채'의 원인인 기관의 고유사업 또한 그동안 경영평가를 통해 이루어졌다는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 때문에 이러한 상황을 조장하거나 최소한 방치한 경영평가제도 자체에 대한 진지한 비판과 제도적 개선을 도모해야 함에도 불구하고 이에 대한 반성과 교정은커녕 또다시 경영평가를 앞세워 공공기관 정상화의 칼을 들이치는 역설적 상황을 연출하게 된 것이다.

경영평가 30년을 회고하고 그동안 공과를 토대로 대안을 제시하는 소중한 기회의 말머리를 비판적 어조로 할 수밖에 없는 것은 무엇보다도 그동안 노동조합에서 경영평가가 개별 공공기관의 고유목적사업에 대한 공공성을 확장하고 효율성을 제고함으로써 대국민 서비스의 질을 높여야 한다는 요구를 꾸준히 해왔다는 점에서 2013년도 경영평가를 어물쩍 넘기게 될 경우 오히려 경영평가제도가 공공기관을 황폐화시키는 주범이 될 것이라는 우려 때문이다.

필자는 경영평가에 대한 구체적인 이론이나, 제도설계 등 전반적인 학문적 기초에 대해 면식은 없지만, 피평가기관의 노동조합 대표로서 그동안 종사자들이 경험하고 느끼고, 그리고 제도적으로 개선됐으면 하는 바램들을 구체적으로 제안하고자 한다.

2. 노동조합의 입장에서 본 경영평가제도의 문제점

경영평가제도는 필요악이다. 피평가자 입장에서 평가를 받는다는 그 자체로 경영평가제도가 달가울 리 없다. 그럼에도 불구하고 공공기관이 제공하는 서비스의 대상이 '국민'이라는 사실, 그리고 그 서비스가 국민생활과 국민경제의 기반이 된다는 중요한 역할을 고려한다면 적어도 서비스의 질을 개선하고 효율적인 경영을 통해 그 성과

를 국민들에게 돌려줄 필요가 있다. 때문에 경영평가제도는 최소한 이러한 관점에서 납득하고 받아들일 수밖에 없다고 공공기관 종사자 대다수가 동의하고 있는 것이다.

그런데 문제는 제도의 운용이다. 평가제도가 견지해야 할 공정성과 객관성, 경영평가를 구성하는 정책의 일관성, 그리고 무엇보다도 합목적성 등이 담보될 때 유용한 제도로 수용되고 정착될 수 있는 것이다.

제도 자체를 평가할 때 경영평가제도는 공공기관 발전에 긍정적으로 기여한 측면도 크다. 구체적 목표제시를 통한 책임경영의 기반 구축과 공공서비스의 개선, 무엇보다도 야드스틱(yardstick)경쟁을 정착시켜 독점에 안주했던 공공기관 종사자들에게 경쟁마인드를 확산시킨 것은 상당한 성과라고 할 수 있을 것이다. 반면 제도 시행과정에서 발생한 시행착오나 문제제기는 제도의 근본적인 개선을 요구하는 수준의 것들이 상당하다. 특히 관료적 통제수단으로 평가를 위한 평가라는 비판, 그리고 거의 매년 문제시되고 있는 평가의 공정성과 객관성 문제, 무엇보다도 정책의 일관성 상실, 동기부여와 성과보상 체계의 문제, 무엇보다도 법률에서 정하고 있는 노사관계의 자율성을 심각하게 침해하고 있다는 비판은 지금도 꾸준히 제기되고 있는 문제라 할 것이다.

관료적 통제수단

경영평가제도를 구성하는 평가지표는 공통지표와 개별지표로 나뉘어지고 개별지표는 각 기관과 정부부처와 협의를 통해, 공통지표는 정부 주무부처가 사실상 결정하는 구조로 되어 있다. 때문에 정부 해당부처는 공통지표와 고유지표를 설정함에 있어 각 기관의 설립목적과 임무가 최적화될 수 있는 평가지표를 개발하는 한편, 각 지표 간 배점뿐만 아니라 계량과 비계량지표 간의 균형을 고려하여 설계

되어야 한다. 그러나 실상을 들여다보면 이러한 원칙이 제대로 지켜지지 않은 사례가 매우 많다.

2006년 당시 필자는 전국전력노동조합위원장이었다. 당시 노조와 정부 간에는 공공기관의 퇴직연금 도입을 두고 입장차로 갈등이 상 당하던 때였다. 그러자 당시 평가 주무부처인 기획예산처는 공통지 표로 퇴직연금 도입을 설정하고 무려 20점을 배점하였다. 불과 0.1~2점 차이로 순위가 뒤바뀌는 경영평가결과를 놓고 볼 때 20점 의 차이는 사실상 경영평가결과를 좌우하는 것이라 해도 과언이 아 니었다. 특히 당시 퇴직연금제도는 「예금자보호법」에서 제외되어 있 었고 소득세에서도 기존의 퇴직금 제도와 달리 불리한 제도였기 때 문에 노조에서는 제도개선을 요구하면서 도입에는 반대하는 입장이 었다. 필자를 비롯하여 당시 공공기관 노동조합 대표자들이 장관실 을 항의방문하고 문제제기를 하면서 그 이후 예금자 보호 등 일부 개선이 되기는 했지만 결과는 퇴직연금제도를 도입한 기관이 높은 평가를 받을 수밖에 없었다. 개별 기관의 경영실적과는 무관하게 말 이다. 이러한 사례는 비단 여기에 국한되지 않는다. 사회적 기여, 정 부권장 정책사업이라는 이름으로 각종 지표들이 시기에 따라 정권에 따라 급조되고 남발되고 있는 것이다. 사정이 이렇다보니 전임 모 대통령께서 ‘안되는 것이 있으면 경영평가에 넣어라’는 말씀을 했다 는 소문이 돌 정도였다.

평가지표를 무분별하게 급조·남발하고 그것을 기계적으로 평가하 여 성과를 측정하는 관료적 통제방식이 고착화되면서 결국 개별 공 공공기관은 고유목적사업에 더하여 부가적인 지표달성을 위해 기관 역 량을 분산하는 불합리한 결과를 초래하고 있는 것이다.

역선택(逆選擇, adverse selection)

일전에 모 공공기관에서 고객만족도 조사를 조작한 사례가 적발

되어 패널티를 당하고 언론에 대서특필된 적이 있다. 그러나 이러한 사례가 비단 그 기관만의 문제인지 되새겨볼 필요가 있다. 정도의 차이가 있겠지만 거의 대부분 기관들이 고객만족도 조사를 잘 받기 위해 해당 임직원들을 동원하여 목표 고객에 대해 필요 이상의 과도한(?) 서비스를 제공하는 사례가 비일비재했다. 필자가 몸담고 있는 한전의 경우를 보더라도 정부 경영평가 지표를 내부 평가로 지표화하여 각 사업소별 목표를 부여하고 있는데, 어떤 사업소의 경우에는 고객만족도 조사를 잘 받기 위해 본연의 업무 이외에도 휴일이나 비번근무 직원들을 동원하여 사은품을 들고 관내 고객들을 찾아다니며 읍소하는 웃지 못할 사례도 있었다. 비단 고객만족도만 그런 것이 아니다. 심지어는 내부평가지표인 수금을 달성 때문에 직원들이 월급을 털어 대납하는 사례가 적발되기도 했다.

하지만 이 정도는 애교로 봐줄 만하다. 고객만족도나 청렴도 평가 때문에 정당한 업무처리보다 오히려 고객들의 위법하고 무리한 요구조차도 수용할 수밖에 없다는 일선 직원들의 하소연은 경영평가제도가 공공기관의 공정성을 왜곡시키고 나아가 자원배분의 비효율을 초래하는 결과로 나타나고 있는 것이다.

공정성과 객관성

제도의 안정성을 도모하는 가장 핵심적인 요소는 평가의 공정성과 객관성이다. 그동안 비교적 공정성과 객관성에 대해서는 문제제기가 많지 않은 편이었다. 그 이유는 계량지표이든 비계량지표이든 구체적인 목표와 그에 따른 평가의 방법과 틀이 사전에 제시되어 있고, 결과 또한 수치로서 구체화되기 때문이다. 그러나 역설적으로 구체화되고 수치화된 평가결과 때문에 오히려 공정성과 객관성에 대한 문제제기가 내재화되고 축적되고 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 특히 계량지표와 비계량지표의 문제, 평가결과에 대한 사후 검

중 과정이나 절차의 문제가 공정성과 객관성을 심각하게 훼손하는 결과를 초래하고 있다는 지적을 하지 않을 수 없다.

필자가 전력노조 위원장으로 활동하던 시기에 노사는 오랜 협상 끝에 58세였던 정년을 60세까지 단계적으로 연장하는 합의를 하게 됐다. 당시 노동부에서는 정부정책의 모범적인 사례로 전파하기도 했지만, 경영평가에서는 보수의 적정성 항목에 최하위 등급을 부여했다. 제도도입 시 과도한 인건비 부담이 생기지 않도록 단계적 정년연장과 임금피크제 도입을 통해 인건비 예산범위에서 실행될 수 있도록 했음에도 불구하고 정부는 단지 임금피크율이 당시 기획재정부가 제시하는 안에 비해 차이가 있다는 이유를 들면서 경영평가에 불이익을 줬던 것이다.

결국 정부가 마음만 먹으면 평가결과를 얼마든지 조정할 수 있다는 것이 되고, 따라서 평가결과에 대해 문제를 제기하고 싶어도 ‘괘씸죄’로 더 큰 불이익을 받을지 모른다는 것 때문에 지금까지 어떤 기관에서도 공정성에 이의를 제기할 수 없었던 것이다.

정책의 일관성

공공기관 부채가 심각하게 제기되고 있다. 그런데 이 부채문제가 과연 정부가 말하는 대로 방만경영 때문에 생긴 개별 공공기관만의 문제인지 되묻지 않을 수 없다. 일례로 이명박 정부가 야심차게 추진한 해외자원개발의 경우 정부가 자주개발률 목표를 무리하게 설정하고 석유공사나 가스공사, 광물자원공사 등 해당기관에 대해 특정 시점까지 달성하도록 하고 경영평가지 자주개발률 목표와 실적이 높을수록 경영성과 점수를 높게 주도록 했다. 그 결과 개별 기관에서는 자주개발률 목표 달성을 위해 수익성을 제대로 검토할 여지도 없이 무분별한 해외자원개발에 뛰어들 수밖에 없었고 이로 인해 공공기관 부채가 심각하게 늘어난 것이다. 특히 해외자원개발로 인한 부

채증가에 대해서는 경영평가 시에도 이를 제외하도록 하여 한전을 비롯한 에너지관련기업의 해외사업을 독려해놓고서는 이제 와서 그로 인한 부채를 이유로 경영평가 시에 불이익을 주는 모순을 정부 스스로 자초하고 있는 것이다.

물론 전기나 도로, 가스 등 원가 이하의 비정상적인 공공요금의 경우에도 결정권을 가진 정부의 정책적 문제로 인해 초래됐음에도 그 결과인 부채증가에 대한 모든 책임을 해당 기관에 떠넘겨 경영평가로 이를 단죄하는 것은 정책의 일관성 측면에서, 그리고 경영평가의 공정성 측면에서도 심각한 문제가 아닐 수 없다.

노사관계의 자율성

노동조합에서 경영평가에 대해 가장 중요하게 지적하고자 하는 것이 바로 노사관계의 자율성에 대한 것이다. 사실 경영평가가 직접적으로 노사관계에 개입한다고 단정하기는 어렵다. 그러나 예산편성 지침을 통해서 사전적으로 노사 간 교섭의 양태를 규정하고, 사후적으로 경영평가를 통해 규율한다는 점에서 노사관계의 자율성을 침해하고 있다고 밖에 볼 수 없는 것이다. 더군다나 경영평가의 결과가 해당 기관 임직원의 소득인 경영평가 성과급과 직접적으로 연결되기 때문에 노동조합은 경영평가에 대해 배타적일 수도 없을 뿐만 아니라 심지어는 경영평가결과를 잘 받기 위해 노사관계를 왜곡할 수밖에 없는 경우가 발생하기도 한다. 몇 해 전에 드러난 모 공공기관의 노사협약서 위조와 같은 사례는 경영평가를 잘 받기 위해 노사가 째짜미한 사례로 경영평가가 노사관계를 왜곡한 대표적인 사례로 지적되기도 했다.

특히 임금이나 복리후생 등 계량지표에 문제가 없다 하더라도 노사관계의 다양한 내용을 비계량평가를 통해 사실상 규제하고 통제하는 형태의 지금의 경영평가제도가 지속되는 한 공공기관 노사관계의

자율성과 책임성은 더욱 왜곡될 수밖에 없을 것이다. 헌법과 법률에서 보장하고 있는 노사관계의 독립성과 자율성이 특정 제도운영상의 문제로 왜곡되는 것은 심각한 문제이며, 반드시 시정될 수 있도록 경영평가에 관계하는 전문가와 정책담당자들의 노력이 필요하다.

그 밖의 문제들

경영평가가 제대로 정착되기 위해서는 평가결과에 대한 보상체계가 밀접하게 연계되어야 되고 그것이 곧 제도의 안정성을 뒷받침하는 핵심이다. 평가에 대한 사후결과를 기재부장관이 극단적으로 좌우할 수 있도록 하고 있는 현행 제도는 성과급을 대폭 삭감한 2013년 사례만 보더라도 경영평가제도에 중대한 영향을 미치고 있다. 여기에 더해 내년도에는 전체 공공기관에 대해 경평 성과급을 전액삭감할 수 있도록 평가편람을 바꾸었다. 패널티만 있고 인센티브가 사라진 이런 불합리한 상황이라면 어느 공공기관이 경영평가제도를 긍정적으로 수용할 수 있겠는가?

한편으로 경영평가 지표에 대한 재검토 또한 필요하다. 단기 목표와 중장기 목표를 구분하고 단기평가과제, 중장기 평가과제를 통해 공공기관의 실질적인 경영효율을 향상시킬 수 있도록 설계할 필요가 있다. 이를 통해서 끊임없이 제기되고 있는 공공기관 경영진의 낙하산 논란도 종식시키고 능력 있는 경영진의 경영능력을 심분 발휘할 수 있는 기제로 작동되도록 발전시켜 나갈 필요가 있는 것이다.

3. 제도개선을 위한 제언

관료주의를 지적할 때 흔히 red tape를 말한다. 형식주의를 지칭하는 말인 동시에, '영혼없는 관료제'의 특징을 말하는 것이기도 하다. 적어도 경영평가가 공공기관의 자율·책임경영을 도모하고 공공

성 확장과 경영향상을 위한 핵심적인 제도로 정착하기 위해서는 평가를 주관하는 정부부처가 영혼이 없어서도, 과도해서도 안 된다는 것을 제언드리고 싶다. 형식주의에 치중할 경우 경영평가는 말 그대로 평가를 위한 평가, 줄 세우기 평가라는 한계에 직면하게 될 것이고, 영혼이 과도할 경우에는 정책의 일관성이 결여되고 정부부처의 지나친 개입으로 인한 공정성과 객관성의 문제가 발생할 수밖에 없을 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 지표선정에 대한 객관성과 합리성 확보, 평가위원의 전문성과 공정성 담보, 평가결과에 대한 보상체계 확립 등 제도 전반에 대한 개선이 시급히 이루어져야 한다.

먼저 지표선정에 있어서는 우선 개별 공공기관의 고유한 설립 목적에 충실할 수 있도록 지표를 면밀히 검토하고, 단기목표만 설정할 것이 아니라 중장기목표를 설정하고 이를 연차적으로 달성할 수 있도록 지표의 유연성과 확장성을 고려해야 한다. 아울러 정부의 현재 과도하게 운영되고 있는 공통과제의 지표별 세부과제, 특히 정부권장과제나 지표의 성격차제도 모호한 사회적 책임 지표 등은 과감하게 정리하고 단순화할 필요가 있을 것이다. 또 현행 성과중심의 지표를 보완하여 개별 공공기관의 공공성을 담보하는 지표를 균형 있게 설계하여 공공기관의 설립 목적에 충실할 수 있도록 경영평가제도가 바로미터 역할을 해야 할 것이다. 아울러 이러한 지표의 개선 절차나 방안도 투명하고 객관적으로 이루어져야 한다. 관련 전문가와 피평가기관, 그리고 정부부처가 참여하여 지표 선정과 배점, 평가방법을 공유하고 최적의 방안을 도출할 수 있도록 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다.

평가위원의 전문성, 평가과정의 투명성과 공정성 확보를 위해서는 먼저 평가위원 선정에서부터 공정하고 투명한 절차가 필요하다. 기획재정부가 평가위원 풀을 구성하여 운용하는 현행 방식은 자칫 다양한 시각을 가진 평가위원의 진입을 제한하는 장벽이 될 우려가 있

다. 그렇다고 매년 위원들을 새롭게 선임하는 방식 또한 자칫 전문성을 해칠 우려가 크기 때문에 이를 절충한 선임방식을 고민할 필요가 있을 것이다. 예컨대 평가방식에 따라 계량평가 중심은 전문성을 가진 임기제 위원을 선임하고, 비계량평가는 다양한 분야에서 참여하는 다수의 평가위원들이 배심제 방식으로 전환할 필요가 있다. 이러한 평가위원들의 선임 또한 사실상 정부가 주도하는 현행 방식을 넘어 이해관계자와 역량있는 시민단체의 추천, 공개모집의 형태를 통하는 획기적인 방식도 고민할 필요가 있을 것이다. 공정한 평가는 결국 평가위원의 독립성과 직결된다. ‘맛사지’ 평가라는 소문이 돌 정도로 경영평가의 공정성이 심각하게 훼손당하고 있다고 생각하는 주된 요인은 정부 해당 부처가 과도하게 개입하고 있다는 것에 근거한다. 금년도 경영평가위원 선임당시 일부 위원들이 정부의 과도한 요구에 반발하여 사퇴를 한 것은 어찌보면 빙산의 일각에 불과할지도 모른다는 생각을 한다. 평가위원의 선임권을 가진 정부가 평가결과에 개입하고자 하는 유혹을 뿌리치기 힘들지는 몰라도 장기적으로 볼 때는 결코 바람직한 것이 아니다. 따라서 평가위원의 독립성을 보장하는 한편 평가의 왜곡을 최소화할 수 있도록 평가위원을 확대하고, 평가과정과 결과 전반에 걸쳐 정부가 개입할 수 있는 여지를 제도적으로 차단하는 것이 평가결과의 공정성을 담보하는 유효한 방안이 될 것이다.

평가결과에 대한 사후조치 또한 공정하게 이루어져야 한다. 2013년도 경영평가와 같이 정부가 무리하게 평가편람을 바꾸어 경영평가 결과에 대한 보상을 축소한 것은 결과적으로 경영평가 자체를 무력화시키는 결과를 초래할 수도 있다. 성과에 대한 합당한 보상책이야말로 공공기관 종사자들의 역량을 제대로 이끌어낼 수 있다는 점을 간과해서는 결코 안될 것이다.

끝으로, 경영평가제도와 공공기관 운영의 열쇠를 쥐고 있는 공공기관운영위원회를 근본적으로 혁신하여 공공기관의 지배구조를 민주

적으로 개선해야 한다. 정부 담당부처가 주도하고 있는 공공기관운영위원회를 공공서비스의 수혜자인 국민과 이해관계자, 당사자와 전문가, 정부부처가 참여하는 민주적 구조로 재편하는 한편, 특정 부처로부터 독립된 기구로서 역할을 강화해야 한다.

이상의 제언에 대한 폭넓은 검토와 적극적 개선을 통해 정부경영평가가 공공기관의 자율·책임경영체제를 확립하고 경영효율성을 제고하기 위한 중요한 시스템으로 자리매김할 수 있기를 바란다. 이러한 노력이 전제된다면 노동조합 또한 이에 대해 적극적으로 협력하고 함께 노력하는 주체가 될 수 있을 것이다.

●● 공공기관 경영평가 10년 경험의 회고, 그리고 비판적 문제의식

박 용 석*

필자는 현재 공공기관에 종사하고 있는 직원이자, 공공기관노조에 20년 이상 몸담고 있는 노조활동가이다. 또한 10년 이상 공공기관 노조의 상급단체(민주노총 공공운수연맹)에서 활동하고 있다. 이러한 필자의 위치는 공공기관 경영평가제도가 개인적으로도 중요한 부분을 차지하고 있다는 것을 반증한다. 적어도 공공기관에 종사하는 직원치고, 공공기관에서 노조활동에 몸담은 사람치고 누구도 이 경영평가를 외면할 수는 없기 때문이다.

지난 2004년 「정부산하기관관리기본법」(정산법) 시행 이후 정부 산하기관의 경영평가를 접하면서 시작된 공공기관 경영평가제도에 대한 고민과 대안 논쟁도 이제 개인적으로 꼬박 10년의 세월을 지나고 있다.

* 이해관계자, 민주노총 공공운수노조 공공기관사업본부장

1. 경영평가에 대한 입장 - 결코 경영평가 반대론자가 아니다!

우선 공공기관 경영평가에 대한 필자의 기본적 입장을 밝히면서 글을 시작하고자 한다. 지난 10년 동안 경영평가와 관련하여 솔하게 만나고 논쟁했던 정부 관료 및 경영평가 전문가 눈에 과연 필자의 모습이 어떻게 비춰질지는 모르겠지만, 적어도 경영평가 반대론자가 결코 아님을 먼저 밝혀둔다. 이러한 주장의 근거는 우리나라 공공기관의 현실과 특성에서 자연스럽게 비롯된 것이다.

2014년 현재 우리나라 중앙정부 산하 공공기관으로 304개가 지정된 것으로 알고 있다. 이 중 110개가량이 경영평가를 받는 공기업 및 준정부기관으로 구성되어 있다. 우리나라 공공기관은 크게 두 가지 유형으로 나뉜다.

공기업 및 금융기관과 같은 수익형 기관, 행정위탁기관과 같은 공익형 기관일 것이다. 전자와 같은 수익형 기관의 경우 대부분 정부가 독점적으로 사업을 위탁한 만큼, 그 사업의 성과 또한 그 기관 종사자만의 몫으로 귀결되기는 곤란하다. 다시 말하면, 그 성과배분에 대한 공정한 근거가 제도화될 필요가 있는 것이다. 거꾸로, 후자와 같은 공익형 기관의 경우 정부의 국고 지원을 통해 기관이 운영되는 만큼, 국고 지원을 위한 제도적 근거가 불가피한 것이다.

이러한 수익형 기관의 성과 배분 근거 및 공익형 기관의 국고 지원 근거는 결국 예산편성지침을 통해 구체화된다. 한편, 이러한 공공기관의 인사, 조직, 재무, 보수 및 성과관리를 체계화하는 공통된 운영지침 또한 불가피하다. 현재 운영되는 공공기관 경영혁신지침이 그 대표적 사례이다. 물론, 그 이전에 공공기관이 올바르게 자리잡기를 바라는 국민적 여론이 공공기관의 사업 및 경영에 대한 제도적 틀을 필요로 하고 있다.

지금의 경영평가는 결국 이러한 예산편성지침 및 경영혁신추진지

침의 이행 수준을 평가하는 데서 출발한다. 여기에 경영진의 리더십 및 기관의 사업평가, 그리고 공공기관의 주요사업에 대한 이해관계자 평가, 즉 고객만족도 평가가 종합적으로 어우러져 경영평가라는 하나의 종합적 운영체계가 작동되는 것이다.

이러한 공공기관의 종합적 운영체계가 경영평가를 통해 그 실적과 적정성을 평가받는 과정을 어떻게 공공기관 종사자가, 그리고 공공기관 노조활동가가 부정할 수 있겠는가? 그러나 문제는, 예산편성 지침, 경영혁신지침의 내용 및 운영절차의 적정성, 그리고 경영평가 기준 및 방법, 그리고 그 제도 운영 전반에 대한 분명한 한계가 문제의식으로 담겨 있다는 점이다. 즉, 경영평가의 필요성은 인정하되, 개선이 필요하다는 소위 '비판적 지지'의 입장을 기본적으로 지니고 있는 것이다.

2. 정부산하기관 경영평가의 시작 - 노정 간 협의 및 연착륙의 계기

국민의 정부 후반기부터 공공기관 경영혁신의 취지 아래 준비되어 온 정부산하기관에 대한 종합적 관리운영체제는 결국 참여정부에 들어와 2004년 정산법 시행으로 구체화된다. 필자의 공공기관 경영평가에 대한 깊은 고민 및 비판적 문제의식이 이때부터 시작된다. 과거 정부투자기관을 제외한 정부출연·위탁기관 중 정부출연연구기관(정출연법 대상)을 제외한 중앙정부 산하기관을 대상으로 시행된 정산법은 결국 정부산하기관에 대한 경영평가를 제도화하기 위한 것이었다. 물론, 그 이전부터 정부투자기관(현재의 공기업)에 대해서는 「정부투자기관관리기본법」에 근거한 경영평가를 이미 1984년부터 실시해오고 있었다.

2003년 정산법 제정과정에서 공공기관노조와 협의를 계속했던 당시 정부(기획예산처)는 노정 대화의 정신을 공공기관 운영에 반영하

면서, 정부산하기관에 대한 경영평가의 연착륙을 시도했다. 당시 민주노총 공공연맹을 비롯한 공공기관노조들은 이 경영평가의 부정적 단면을 앞세워 강한 반대의 입장을 표명한 상태였다. 물론, 이러한 반대 운동 속에서도 사실 경영평가 자체를 전면 거부하기는 어렵다는 것이 또한 노조 내부의 고민이기도 했다.

참여정부는 공공기관의 지속적인 경영혁신을 위해 경영평가제도를 확산하면서, 동시에 가장 예민한 집단인 공공기관노조와의 대립 갈등을 완화시키려는 중층적 전략을 구사한 것으로 풀이된다. 당시의 기획예산처는 법 시행과정에서 정부산하기관 운영위원회에 민간운영위원 중 1명으로 노동계(민주노총) 인사를 참여시킴과 동시에, 정부산하기관의 임원추천위원회에 공공기관노조 추천 노동계 인사를 포함시키는 조치를 취하면서, 노조의 반발을 완화하려 했다. 또한, 민주노총 공공연맹에 평가단 추천을 의뢰하였고, 2004년부터 2006년까지 10여 명의 진보적 교수진이 경영평가단에 참여하기도 했다. 당시 경영평가단에 참여한 진보적 교수진 상당수가 노조의 입장과 달리 공공기관의 개혁이 필요하다는 주장을 피력한 것은 매우 흥미로운 사실이다.

필자는 2004년부터 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법) 논의가 시작된 2006년 말까지 민주노총 출신 정부산하기관 운영위원을 보좌하면서, 사실상 기획예산처와 정부산하기관 경영평가의 기준 및 방법에 대한 세부적 논의에까지 전면적으로 결합할 수밖에 없었다. 2004년 당시 민주노총은 노사정위원회에 불참한 상태였는데, 공교롭게 노사정위원회에 참여하고 있던 한국노총이 정부산하기관 운영위원회에 참여하지 않은 관계로 사실상 노동계 전체를 대표하는 위치에서 기획예산처 실무책임자들과 매년 부딪히는 ‘통로 역할’을 맡게 되었다. 개인적으로, 경영평가제도에 대한 이해 수준 및 비판적 대안 마련에 대한 고민 역시 이러한 계기를 통해서 깊어질 수밖에 없었다.

개인적으로 2005년 7월 AT센터에서 개최되었던 정부산하기관 경영평가결과에 대한 평가토론회가 가장 기억에 남는다. 이 평가토론회는 수백명의 피평가기관 종사자들이 참석한 상태에서 경영평가제도에 대한 많은 비판과 대안적 의견이 속출했다. 당시, 경영평가단 계량팀의 간사로 토론에 참여한 모 대학 교수님의 경영평가제도에 대한 개인적 고백이 아직도 귓가에 맴돈다. 그분은 공공기관의 생산성 평가가 공공기관에 적합한 '공익적 부가가치'의 프레임을 담아내지 못한 한계를 인정하면서 지속적인 보완이 필요하다는 점을 언급한 바 있다. 나는 지금도 이분의 이 단적인 표현이 공공기관 경영평가의 결정적 쟁점으로 작용하고 있다고 생각한다. 10년이 지났는데, 아직도 기업경영평가방식의 적정성 논란과 관련한 이 쟁점은 별로 나아가지 못한 상태이다. 그러나, 평가단의 일원으로서 솔직하게 평가의 한계를 인정했기 때문에 결과적으로 필자 역시 적어도 당시에는 경영평가에 대해 나름대로 긍정적 시각을 가질 수 있었던 것이다.

다양한 토론과 공개적 대안 마련의 취지 아래 이러한 평가토론회는 2006년도에도 계속되었고, 이런 흐름은 이후 2007년 공운법 제정을 토대로 한 통합 공공기관 경영평가제도 마련 공청회로 이어졌다. 물론, 필자는 민주노총 소속 공공기관노조 관계자로서 단골 토론패널로 참여했다.

공공기관노조와의 파트너십으로까지 진행되지는 않았지만 적어도 적대적으로 배격하지는 않았던 참여정부하의 경영평가 경험은 필자에게 많은 감동과 아쉬움을 남겼다. 아마, 지금까지 가지고 있는 경영평가제도에 대한 나름의 긍정적 시각은 이러한 경험이 바닥에 깔려 있기 때문일 것이다. 실제로 정부산하기관 종사자와 노조 입장에서는 불편할 수밖에 없었고, 부작용도 분명히 나타났지만, 경영평가제도는 공공기관의 고객 중시 마인드 확산 및 경영효율성 향상에 기여했던 것 역시 부인할 수 없는 사실이다. 공공기관노조 관계자 중

드물게 경영평가제도 운영에 깊이 결합했던 필자의 입장에서 볼 때, 적어도 이러한 제도 운영 틀이라면 공공기관의 경영평가 역시 지속적으로 개선되면서 제도 운영의 긍정적 가치도 확대될 것이라는 기대도 잠시 가질 수 있었다.

3. 공운법 시행과 이후의 ‘공공기관 선진화’ 및 ‘공공기관 정상화’

그러나, 유감스럽게 이 기대는 MB정부의 경영평가제도의 운영을 접하면서 머지않아 무너졌다. MB정부 들어 공운법 시행에 따른 통합(공기업 및 준정부기관) 공공기관 경영평가가 2008년부터 시행되었는데, 2009년 4월 ‘공공기관 선진화·경영효율화 평가’지표를 기관장평가에 반영함으로써 공공기관 경영평가가 극단적인 논란의 대상으로 부각되었다. 2008년 경영실적을 평가하는 데 평가년도(2009년도)의 평가 직전에 ‘공공기관 선진화’ 평가지표를 제시하고 곧바로 이를 평가에 반영하여 그 결과 기관장 4명을 해임 조치했다. 평가내용의 문제뿐 아니라 절차적으로도 문제 투성이의 경영평가제도 운영이 2009년에 구체화된 것이다. 뭔가 잘못되어도 한참 잘못되었다는 느낌을 지울 수 없었다.

그러나, 그 이전에 2007년 7월부터 10월에 걸쳐 구체화된 통합 공공기관 경영평가제도의 준비과정이 결국 이러한 극단적 문제점을 잉태시켰다고 필자는 판단한다. 당시 기획예산처는 통합 공공기관 경영평가제도의 모델을 당시 미국의 말콤-볼드리지(MB)모델을 원용하면서, 공공기관 운영의 새로운 법체계(공운법)에 맞는 공공기관 혁신의 내용을 철저한 상업경영의 모델에서 찾았다.

이와 함께, 공운법 시행과정에서 이전 정부산하기관운영위원회의 노동계(민주노총) 참여 관행을 외면하고 통합 공공기관운영위원회에는 노동계의 직접 참여를 차단(‘중립적 인사’로 규정)시킴과 동시에,

경영효율화 평가지표에 예산편성지침과 경영혁신추진지침의 비중을 대폭 확대했다. 공공기관노조의 활동 및 교섭절차를 마치 '경영위협 요인'으로 구체화하는 듯한 '노사관계 선진화' 지표의 세부내용도 강화되었다. 이전에 제기된 예산편성지침과 경영혁신추진지침의 문제점에 대한 개선 움직임은 실종된 채, 공공기관의 운영 및 평가체계를 철저한 기업경영기법으로 포장시킴과 동시에, 그나마 참여정부하에서 어렵게 유지해온 노정 간 협의의 틀마저 마지막에는 후퇴시킨 것이다.

이러한 철저한 기업경영 발상과 노조 배격의 흐름이 결국 MB정부의 '공공기관 선진화'로 연결되어, 이제 MB정부하에서 공공기관의 경영평가는 필자를 비롯한 공공기관노조 입장에서는 극단적 불신의 대상이 되었다. '공공기관 선진화'를 앞세운 기관장평가가 절정에 달했던 2009년과 2010년의 경영평가에 대해 심지어 경영평가단의 구성원들조차 비판적 입장을 제기한 것으로 알고 있다. 기본적으로 경영평가제도의 취지가 자율과 책임에 입각한 공공기관의 자발적 개혁을 유도하겠다는 것이었지만, '공공기관 선진화' 및 이를 반영한 MB정부의 공공기관 경영평가는 그 취지에서 너무나 벗어나 있었다.

몇 가지 구체적인 평가 사례를 보면, 공공기관노조의 부정적 시각을 차치하고라도 국민들 입장에서도 과연 이러한 평가가 필요한지의문을 갖게 한다. MB정부의 가장 주요한 국책과제인 4대강 사업 및 해외자원개발 사업과 관련하여 정책에 대한 국민적 논란과 무관하게 경영평가는 우수 평가를 내렸고, 가장 대표적인 부채기관인 한국토지주택공사(LH)의 부채관리 평가 역시 긍정적으로 나타나 있다. 모두 현 정부들이 '비정상'의 대표적 사례로 거론되고 있고, 이 부채로 인해 2014년의 경영평가에서 해당 기관들은 불이익을 당했다.

문제가 된 '공공기관 선진화' 관련 평가는 어떠한가? 한국동서발전은 2010년 전 직원 성과연봉제 합의를 토대로 '보수관리' 평가지표에서 2010년 우수평가를 받았다. 그러나, 2011년 평가에서 이

합의가 허위인 것으로 드러났음에도 허위 합의에 대한 패널티를 부과하지 않았다. 제도적 여건은 감안하지 않은 채 획일적으로 강요한 성과연봉제 평가내용, 공공기관 노조활동의 틀을 과거로 회귀시키려는 ‘노사관계 선진화’ 평가지표로 인해 전체 공공기관노조와의 갈등도 극에 달했다. 그리고, 2009년 철도노조의 합법 파업에 대한 철도공사의 강경 대응을 노사관계의 우수 평가 사례로 제시하는 어처구니없는 결과도 나타났다. 개인적으로, MB정부의 2009~2011년에 이뤄진 경영평가는 평가의 공정성은 차치하고 평가의 기본 틀조차 갖추지 못한 것이 아닌가 하는 심각한 의문을 가질 수밖에 없다.

정부는 2010년 하반기부터 경영평가제도의 틀을 변화시켜 그간 논란이 되어왔던 기관장평가제도를 보완함과 동시에, 2012년부터 경영평가제도 개선 논의에 공공기관노조 관계자를 참여시키면서 일말의 긍정적 기대 분위기가 잠시 마련되었다. 또한, 현 정부 초기인 2013년 7월 ‘공공기관 합리화정책’을 발표하면서, 계속 논쟁이 되었던 ‘노사관계 선진화’ 평가지표 역시 개선될 것 같은 분위기도 나타났다. MB정부 내내 불거졌던 경영평가제도에 대한 불신 역시 변화될 것으로 잠시나마 기대한 것이다. 그러나, 이번에도 그 기대는 너무나 쉽게 무너졌다.

공공기관의 부채 문제로부터 비롯된 현 정부의 ‘공공기관 정상화 대책’은 또 한번 경영평가제도에 대한 불신을 가속화시켰다. 정부는 ‘공공기관 정상화대책’을 경영평가의 위력을 통해 관철하겠다는 목표 아래 2013년 12월부터 지금까지 강한 드라이브를 걸고 있다. 중점 관리기관(부채 및 방만경영) 38개에 대해 2014년 8월 말 중간평가를 통해 기관장 인사, 2015년 임금 및 성과급에 반영하겠다는 입장을 누차 표명했고, 경영평가를 받는 비중점기관도 2014년 9월 중간평가를 통해 이를 2015년 경영평가에 반영하겠다는 입장을 구체화했다. 특히, MB정부하에서 국책과제로 설정한 4대강 사업, 해외 자원 개발, 국민주택사업 등과 관련한 경영평가의 기준이 현 정부

하에서 정반대로 설정되고 있다. 이렇듯 평가기준과 제도 운영이 조령모개식으로 나타나는 모습을 어찌 '정상'이라 할 수 있을까?

'방만경영 정상화대책'에 따른 55개 체크리스트에는 8대 방만유형을 설정하고 각종 복지의 삭감과 함께 노조활동(구조조정 개입, 경영참여, 조합원범위 등)까지 포함되어 있다. 이러한 정상화대책 이행 실적을 평가하는 중간평가 과정은 사실상 공공기관 종사자 및 공공기관노조를 '비정상적 집단'으로 가정한 것이 아닌가 하는 의혹마저 든다. 필자는 현재의 공공기관 경영평가제도를 보면서, 그 이전에 가졌던 제도 운영의 필요성조차 이제는 의심할 수밖에 없음을 솔직히 밝힌다.

4. 경영평가의 근본적 한계 치유를 위한 결론적 제안

지난 10년간의 공공기관 경영평가를 비판적 입장에서 지켜왔던 필자 입장에서는 이 제도 운영의 여러 한계 또는 미비점을 집약해서 다음 두 가지로 결론짓고자 한다.

첫째, 현존 경영평가제도는 그 존립근거는 부인할 수 없는 사실이지만, 또한 기술적 한계가 분명하다는 점을 인식할 필요가 있다는 점이다. 따라서, 1년마다 이뤄지는 평가제도는 공공기관의 개혁 및 성과 향상에 기여할 만큼의 전문적 진단과 종합적 평가 근거로는 부족하다는 점, 그리고 사업실적이 정부정책이나 경제환경과 직결되는 공기업의 성과급 차등이 250~300%에 달하는 것도 객관적 근거가 매우 부족하다는 점을 정부(기획재정부) 및 연구진(경영평가단, 조세연구원)이 인정했으면 한다. 경영평가단에 참여하는 평가위원 개인들도 이러한 한계를 인식하고 공공기관에 대한 보다 심층적인 관심과 전문적 식견을 지닐 수 있도록 제도적 보완이 불가피할 것이다.

둘째, 공공기관 경영평가가 '정치적 목적'으로 활용되지 않도록 제도적 보완이 시급하다는 점이다. 공공기관의 경영이 통치권자의

국정목표에서 벗어날 수 없는 ‘정치적 환경’을 이해한다 하더라도, MB정부의 ‘공공기관 선진화’정책과 현 정부의 ‘공공기관 정상화’대책과 같은 ‘만만한 시범케이스’로 공공기관노조를 직접 겨냥하는 흐름은 경영평가제도의 존립근거에 대한 근본적 문제점과 연결될 수밖에 없다는 점을 다시 한번 밝힌다. 특히, 공공기관의 ‘보수관리’ 및 ‘노사관리’ 평가지표에서 문제가 되고 있는 ‘기업 내 노사 담합’의 문제에 대한 규제방침 또한 다른 대안적 운영체계가 충분히 가능성을 인정하고 제도적 보완책을 모색할 필요가 있을 것이다.

결국, 이 두 가지의 근본적인 문제점이 계속되는 한, 경영평가제도의 실효성에 대한 논란도 계속될 수밖에 없다. 이러한 논란은 평가지표를 매년 개선하고 기술적 운영 변화(평가유형 조정, 평가단 관리 등)를 피하는 수준에서 해결될 문제가 아닌 것이다. 이러한 어색한 현실을 두고 경영평가의 필요성만을 언제나 강조할 수만은 없는 것이다. 적어도, 경영평가에 대한 극단적 불신을 지니고 있는 공공기관노조 관계자들 중 그나마 드물게 경영평가제도가 지속적으로 발전하기 바라는 최소한의 기대 속에 이제는 정말로 근본적인 발상의 전환이 필요한 때가 아닌가 여겨진다. 목적이 수단을 항상 정당화할 수는 없는 것이다.

●● 경영평가를 돌아보며

오 철 호*

1. 경영평가, 도약의 계기를 마련하다

김대중정부 출범과 더불어 사회 전반적으로 추진하였던 개혁분위기에 공공기관 경영평가는 당연한 모습의 하나였다. 무엇보다도 김대중정부가 IMF로부터 구제금융지원을 받는 조건 중 하나가 사회개혁이었다는 점을 상기할 때 당시의 분위기를 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 특히 공공부문 개혁의 경우 정부 이외에 공공기관의 개혁이 사회적 효율성 제고와 새로운 도약을 위한 준비라는 측면에서 중요하게 등장하게 되었음은 이론의 여지가 없었다. 이런 상황에서 정부는 공공기관 개혁의 실질적인 수단으로 경영평가의 중요성에 주목하게 되었으며 그동안 관행처럼 실시해왔던 평가를 새로운 관점에서 개선하고 보완하는 계기로 삼았다.

노무현정부 시절에도 공공기관 개혁은 이른바 경영효율화라는 관점에서 강하게 추진되었고, 경영평가가 여전히 중요한 정책수단으로 활용되었다. 이러한 추세는 이명박정부에서도 예외는 아니었으며 특히 노사관계선진화는 중요한 평가사항으로 강조되었다. 결과적으로,

* 이해관계자, 경영평가위원, 숭실대학교 교수

공공기관 개혁 수단으로서의 경영평가가 지니는 의미와 중요성은 정권이 바뀌더라도 달라지지 않았으며 오히려 더 복잡해지고 강화되는 경향을 보이고 있다. 예컨대, 박근혜정부에서 공공기관 정상화라는 관점에서 추진하고 있는 공공기관 개혁의 경우, 재무건전성이나 방만경영 등 관련 경영평가지표나 가중치가 오히려 더욱 강화되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

당시 공공기관 경영평가를 추진하는 과정에서 정치권의 입장도 경영평가가 지난 30년간 역사를 쌓아오는 과정에서 의미 있는 한 부분을 차지한다. 공공부문 개혁의 당사자는 정부라는 측면에서 당연히 정부는 공공기관 경영평가를 강화하고 성과를 창출하려고 노력하였음은 주지의 사실이다. 다른 한편으로 김대중정부 시절에 정치권 역시 IMF 구제금융을 받는 과정에서 어떤 형태로든 공공기관을 포함한 공공부분의 개혁이 필요하다는 당위성에 동참할 수밖에 없었을 것이다. 따라서 공공기관 개혁을 위한 경영평가의 개선과 관련된 제도화 과정에서 정치권도 협조하는 분위기였다고 본다. 다만 경영평가의 의미와 중요성에 대한 상대적 인식의 차이가 정부와 정치권 사이에 존재할 수는 있었다고 본다. 그러나 정권이 바뀌고 시간이 흐르면서 경영평가가 공공기관에 미치는 영향력이 커지고 공공기관 내부적으로 불편함을 경험하는 정도가 증대하면서 일부 정치권의 관심도 과거에 비해 자의에 의한 관심이 상대적으로 증대하였다. 결과적으로 정부와 정치권의 경영평가와 관련된 관계는 상시협조에서 간헐적 갈등관계를 형성하기도 하였던 것으로 기억된다. 예컨대 정치권, 특히 일부 국회의원들은 국정감사를 통하여 경영평가제도의 실효성 등에 대한 의문을 제기하기도 하였고(특히 노사관계에 대한 평가 등), 경영평가운영 등에 대한 문제점(예: 경평 무용론)을 지적하면서 정부로 하여금 경영평가제도를 개선하도록 압박을 가하기도 하였으며 경영평가를 두고 형성된 정부와 일부 정치권 사이의 이런 팽팽한 긴장관계는 앞으로도 지속될 것으로 생각된다.

다른 한편으로, 공공기관 경영평가 추진과 결과 활용에 대한 대통령의 의지 또는 관련 공직자의 의지도 경영평가 30년 역사에서 빼놓을 수 없는 한 부분이라고 본다. 김대중정부와 노무현정부에서 공공기관 개혁의 핵심은 경영효율화였으며 경영평가결과를 활용하여 공공기관을 개혁하려는 의지는 평가결과의 구속력을 강화하려는 정부의 노력에서 찾아볼 수 있다. 경영평가가 공공기관에 강력하게 각인될 수밖에 없었던 이유 중 하나는 평가결과에 따라 차등지급되는 성과급이라고 할 수 있으며, 이런 제도적 장치의 강화를 통하여 관련 공직자들은 경영평가의 구속력을 제고하려고 하였다. 또한 당시 대통령의 공공기관 개혁에 대한 의지는 의심의 여지없이 강하였으며 초반 몇 차례에 걸친 개혁요구는 강하게 공공기관에 개혁의 압박감을 더해 주었음에 틀림없다. 다만 그러한 의지를 정권기간에 일관성 있게 또는 지속적인 차원에서 대통령이 관심을 갖고 챙겼는가라는 점에서는 상대적으로 아쉬움이 있다. 예컨대, 이명박정부의 경우 공공기관 선진화의 추진과정과 결과 활용 등에 대한 대통령의 관심과 문제의식은 정권후반부로 가면서 상대적으로 담당부처나 담당공무원에 비하여 약하지 않았나 생각된다.

2. 경영평가, 현실과 이상 사이에서 고민하다

당시 평가단이 공유하고 있던 평가의 목적을 보면, 규범적으로 경영평가를 통하여 공공기관의 내적 역량을 강화하고 이를 토대로 생산성(경쟁력)을 제고하려는 의도를 가지고 있었음이 분명하다. 또한 궁극적으로 경영평가가 제대로 정착되어 외부평가 없이도 스스로 환경변화를 인지하고 혁신하는 이른바 학습조직으로 공공기관이 발전하기를 기대하였을 것이다. 그러나 현실적으로는 각 정부가 표명한 공공기관 개혁의 방향(예: 경영효율화, 선진화 등)에 맞추어 공공기관이 당면하고 있는 문제를 단기적으로 해결하는 데 평가초점이 맞

추어질 수밖에 없었다. 예컨대, 노무현정부의 경우 규범적인 경영평가의 목적과는 달리 공공기관의 경영효율화를 달성할 수 있도록 경영평가의 방향이 정립되고 실질적인 평가가 그렇게 진행되었음을 상기할 필요가 있다. 이러한 경영평가가 지향해야 할 궁극적인 가치와 현실적인 요구 사이에 존재하는 갭(Gap)은 매 정부마다 진행된 평가설계 개선, 즉 지표 및 가중치 또는 유형분류 등의 미시적 개선이 이루어졌던 기준이나 논의배경 등에 잘 나타나 있다.

다른 한편으로, 공공기관 경영평가결과 활용에 대한 정부 정책은 무엇이었으며, 실제로 경영평가결과는 어떻게 활용되었는지 알아보는 것은 경영평가의 의미(가치)를 이해하는데 큰 도움이 된다. 평가결과는 일반적으로 수단적(직접적) 활용과 개념적(간접적) 활용이 있는데, 경영평가의 경우 수단적 활용에 가깝다고 할 수 있다. 즉, 평가결과가 평가대상인 공공기관경영전반의 개선을 목적으로(또는 전제로) 직접적으로 환류되어 활용되는 것을 의미한다. 그러나 어느 정도나 제대로 활용되었는가는 별개의 문제이며 전반적으로 공공기관의 입장에서 경영개선 및 주요사업의 질적 향상에 대한 평가보고서 결과에 대한 검토가 있었겠지만(차년도 경영실적보고서에 전년도 지적사항에 대한 개선여부를 언급하고 있으나 경영평가에서 실질적으로 영향을 미칠 정도의 의미가 있지는 않고 대신 평가위원들의 이해를 제고하는 정도임), 과연 개선을 위한 개선이었는지 아니면 차년도 평가를 대비한 개선이었는지는 논란의 대상이 될 수 있다. 반면에 평가결과의 결정적인 영향력은 구성원의 성과급 지급여부와 정도를 판단하는 수단으로 활용되었다는 점에서 간접적인 활용이 더 강했다고 판단된다. 결과적으로 경영평가를 통한 공공기관의 역량강화 및 경쟁력 제고는 분명하지 않고 대신 어느 순간부터 구성원의 관심은 성과급 지급에 집중되는 부작용이 발생하였다는 점에 주목할 필요가 있다.

3. 경영평가, 스스로에게 묻다

제도의 성공여부는 다양한 요인에 의하여 영향을 받는다. 경영평가 성패의 절반은 평가위원에게 달려있다고 해도 큰 무리는 없을 것이다. 따라서 경영평가위원의 능력 또는 소양은 매우 중요하게 다루어져야 한다. 무엇보다도 공사구별이 분명해야 한다. 가끔 평가위원 중에 경영평가에 참여하면서 개인의 사적 의도나 관심을 반영하려는 경우가 있는데 이는 평가결과의 타당성을 저해하는 것은 물론 평가단의 윤리문제와도 직결된다. 겉으로는 객관성, 공정성을 언급하면서 실질적으로 일하는 과정에서 자신의 뜻이나 어젠다를 은연중에 표명하려는 자세는 강력하게 경계해야 한다.

다음으로 평가위원은 전문성을 기반으로 성실해야 한다. 경영평가는 평가대상이 공공기관일 뿐이지 속성상 일반적인 평가활동의 하나이다. 따라서 평가에 대한 기본적인 지식과 경험이 반드시 필요함에도 불구하고 언제부터인지 경영평가는 누구나 다 할 수 있다는 인식이 팽배해 있음을 부인하기 힘들다. 그렇다보니 평가가 아니라 설정된 지표에 따라 점검하는 정도의 단순한 활동이 되었으며, 한두 번의 설명회를 통하여 평가에 대한 이해를 고취시켰다고 생각하는 것 자체가 평가에 대한 전문가적 깊이와 판단을 무색하게 하고 있다. 이런 문제는 무엇보다도 평가의 내적 타당성을 확보하기 위하여 평가결과를 해석하는 과정에서 두드러지게 나타날 수 있는데, 타당한 근거를 알 수 없는 평가위원의 주장으로 표출되기도 하며 결과적으로 피평가기관의 평가결과에 대한 불신과 수용성을 저하시킬 수 있는 장애요인이 된다. 다른 한편으로 평가위원은 개인이 활동하는 것이 아니라 팀으로 움직이기 때문에 전체 일정과 부여된 책임을 적시에 제대로 수행해야 하는 성실함은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

끝으로 융통성이 있어야 한다. 경영평가는 단순히 실적에 대한 등급을 매기는 행위가 아니라 공공기관에 운영과정에서 무엇이 문제이

고 어떻게 개선할 수 있는지 이른바 컨설팅적인 요소도 포함하고 있다. 따라서 평가지표에 몰입하여 미시적으로 숫자 하나하나를 판단하는 것도 중요하지만 거시적인 차원에서 기관의 경영이나 주요사업의 질적 개선을 위한 제안이 융통성 있게 제시될 때 기관 입장에서는 더 큰 의미가 있을 것이다. 또한 경영평가는 집단적인 평가활동인 관계로 개별 평가위원의 생각은 여러 위원 중의 하나임에도 불구하고 자신이 맡은 지표에 대해서는 마치 본인이 소유권이 있는 것처럼 주장하고 행동하다보면 결과적으로 평가활동이 경직되어 지고 자칫 팀원 간 정서적으로 불편한 상황을 야기할 수도 있음을 간과해서는 안 된다.

경영평가 과정에는 다양한 이해관계자(기관, 기관장, 직원, 노조, 정부, 평가단, 등등)가 개입된다. 개별적 행위자의 입장에 따라 경영평가를 평가하거나 수용하는 관점이 다를 수 있다. 따라서 원만한 경영평가를 위해서 사전에 몇 가지 고려할 사항이 있다. 무엇보다도 경영평가는 가능한 참여적 평가로 진행하는 것이 바람직하다. 즉 평가결과활용을 제고하기 위해서는 평가설계 전에 피평가대상기관들의 참여를 유도하여 그들의 의견을 충분히 수렴하는 것이 필요하다. 이는 평가가 일방적인 통제나 관리가 아니라 평가기관과 피평가기관사이의 소통이기 때문이며, 중요한 것은 피평가기관의 의견을 단순히 수렴하는데 그쳐서는 안 된다는 점이다. 어떤 형태로든 수렴된 의견에 대한 검토 또는 반영여부를 환류하는 것이 매우 중요하다. 이런 측면에서 현재 진행하고 있는 경영평가 과정은 초기 설명회부터 중간평가결과 기관검토 등 나름대로 참여적 요소를 포함하고 있는 점은 다행이다. 다만 평가결과 발표 이후에 발생하는 궁금증이나 평가제도 또는 운영상의 문제점에 대해서는 체계적인 대응이 상대적으로 미흡해 보이는 부분이 있으니 향후 평가과정 전체를 하나의 사이클로 보고 각 단계별 참여적 요소를 설정하여 관리한다면 결과활용 및 수용에 큰 도움이 될 것이다.

기관의 입장도 경영평가를 평가를 위한 평가가 아니라 기관의 현황을 외부의 시각에서 객관적으로 살펴보고 고쳐야 할 점이 무엇인가를 발견하는 활동으로 이해하는 것이 바람직하다. 따라서 평가편람에 무슨 내용이 포함되는가를 기다리지 말고 기관 스스로 경영을 혁신하고 주요사업을 개선하는 노력을 선제적으로 시도하면서 그런 노력이 과연 제대로 되었는지를 판단하는 수단으로 경영평가를 활용하는 것이 필요하다. 그러나 공공기관들이 평가를 준비하는 데 있어 현재와 같은 모습이 지속된다면 기관은 여전히 수동적으로 평가에 종속될 수밖에 없을 것이며, 경영평가의 과도한 구속력으로부터 벗어나기는 힘들 것이다.

끝으로, 정부의 입장에서 본다면 경영평가를 공공기관을 통제하는 전가의 보도처럼 남용하지 말고 공공기관을 도와주는 정책수단으로 활용하는 것이 매우 중요하다. 지금까지 평가가 진행되는 모습을 보면 정부에서 공공기관을 통하여 무언가 변화가 필요하다고 판단되면 무조건 경영평가에 포함하여 기관을 압박하려는 시도가 빈번히 있었다. 그러다 보니 경영평가의 본래적 의도에 따른 공공기관의 체질 개선 또는 역량강화보다는 그때그때의 현안을 해결하는 임시방편적 수단으로 활용되기도 하였다. 따라서 향후 정부는 경영평가를 공공기관을 특정한 방향으로 몰아가는 통제수단으로 인식하지 말고(근대적 평가관) 공공기관의 체질을 개선하고, 활동하는데 어려움을 겪는 문제 또는 장애요인을 사전에 인지하여 해결할 수 있는 능력을 배양할 수 있도록 도와주는 촉진자(Enabler)로 활용할 필요가 있다(최근의 평가경향).

4. 경영평가, 일관성 속에서 다양성을 보는 신의 한 수가 필요하다

경영평가에 대한 공공기관들의 반응은 당연히 다양하다. 김대중정

부 시절부터 강화된 경영평가에 대하여 공공기관들의 초기반응은 당연히 불편함과 불확실성에서 비롯된 불만이 컸다. 특히 노사관계에 대한 각 정부의 입장이 상이함에 따라 평가지표 및 가중치의 변경은 공공기관노조가 편만한 마음으로 바라볼 수 없었을 것이다. 그러나 경영평가가 매년 강력하게 집행되고 기관마다 평가경험을 통한 학습이 이루어지면서 부분적으로 기존의 기관운영방식이나 관행의 문제점을 인지하게 되었다. 이런 자기 학습은 결과적으로 경영평가에 대한 부정적인 태도를 완화시키는 계기가 되었다고 판단된다. 이런 모습은 이명박정부에서 시도한 독립적인 기관장평가의 경우에 두드러지게 나타났다. 기관장을 경영평가와 별개로 평가한 적이 없었는데 이명박정부에서 독립적으로 평가를 하였고, 이에 대한 기관장들의 즉흥적인 반응은 상당부분 부정적이었다. 반면에 일부 기관장들은 오히려 반기는 분위기였는데 이는 기관의 규모에 관계없이 본인들이 기관을 위하여 노력한 내용을 평가받고 인정받는다라는 점이 의미가 있다고 생각한다. 특히 기관을 운영하면서 본인이 느끼지 못하고 있는 문제점 등에 대하여 기관장평가를 통하여 인식하게 되고 기관을 어떻게 운영하는 것이 큰 틀에서 공공기관개혁과 연결되는지 등에 대한 소통과 제안을 유익하게 받아들이기도 하였다. 당시 다선의원 출신의 어떤 기관장은 기관장평가가 상당기간 지난 후에도 평가당일에 어떤 질문이 있었고 본인이 무슨 답변을 했는지가 여전히 기억나지 않는다고 말할 정도로 기관장평가에 대한 기관장들의 긴장이 얼마나 컸는지를 미루어 짐작할 수 있다. 또한 미흡판정을 받은 기관장의 경우, 평가결과 발표 후 자신들을 더욱 짜증나게 했던 것은 시간이 어느 정도 지나서 잊을 만하면 그동안 연락도 없던 친구가 갑자기 전화해서 별일 없냐고 물어볼 때였다고 언급했던 것이 아직도 기억에 생생하다.

공공기관들의 경영평가에 대한 상이한 입장은 특히 기관별로 사정이 모두 다른데 하나의 평가기준을 적용하는 것에 대한 입장에서

보다 분명하게 드러난다. 경영평가 초기, 즉 정부투자기관평가가 시작되었을 때에는 기관마다 맞춤형지표를 설정하려고 했었다(당시 평가설계에 참여했던 송대희 원장과의 인터뷰 내용). 그러나 매년 각 기관마다 주요사업 등에 대한 맞춤형지표를 발굴하는 것이 생각보다 복잡하여 결국은 표준형(공통)지표를 개발하여 사용하였고 이 틀은 현재 사용하고 있는 경영평가들의 모태가 되었다. 마찬가지로 매년 경영평가를 실시할 때마다 평가위원들이 하는 제안 중의 하나는 유형이 다른데 동일한 지표를 사용하는 것이 타당하지 않다는 내용이며 이는 개선될 기미가 크지 않다. 특히 노동생산성지표는 공기업들과 달리 준정부유형기관 간에 적용하는데 현실적인 한계가 있음에도 불구하고 대체지표를 개발하지 못한 상황에서 계속 사용하고 있는 지표 중의 하나이다. 이런 문제의식은 당연히 공공기관 평가 담당자들도 공유하고 있는 불편한 평가사항이다. 다른 한편으로 동일한 유형에 속해 있으면서도 왜 자기 기관이 그 유형에 있는지 모르겠다고(비록 공식적인 기준, 예컨대 현원 등에서는 인정하지만), 결과적으로 평가에 불이익을 받는 것 같다는 주장은 지속적으로 제기되고 있다. 현재 경영효율부문은 대부분 공통지표적 성격을 지니고 있으며 주요사업에서 기관별 차별적인 내용을 반영한다고는 하나 주요사업만으로 기관의 속성이나 사정을 고려하는 것은 평가부문 및 지표 간의 연계(상호인과성) 차원에서 여전히 한계가 있다. 결론적으로 각 기관들의 경영평가에 대한 입장은 겉으로는 수용하나 속으로는 다양한 색깔을 띠고 있다. 따라서 평가결과의 수용성을 제고하고 경영평가의 순기능을 실질적으로 확보하기 위해서는 여전히 상존하는 평가에 대한 불편한 모습의 원인에 주목하고 피평가기관의 의견에 귀 기울이며 지속적으로 해소하는 것이 필요하다.

5. 맺으며

경영평가에 참여하면서 보람있었던 일은 평가를 통하여 비록 부분적이지만 평가대상기관들이 조금씩 변화하는 것을 느낄 때였다. 평가대상기관의 실사에 참여해보면 전년도에 비하여 평가 당해 연도에 구성원들의 문제의식이나 자세가 나아지고 있을 때 순간적이지만 보람을 느끼게 된다. 반면에 평가를 준비하면서도 여전히 불만이 많고 특히 평가대상기관이 상황은 열악한데 평가기준을 엄격하게 적용해야할 때 인간적으로 힘들었던 기억이 아직도 생생하다. 특히 일부 기관의 경우 전체 인원도 많지 않은데다 평가 담당자들도 소수이고 역량도 부족한데 열정은 많은 경우, 평가하기가 매우 힘들었는데 아마 지금도 여전한 것으로 생각된다.

지난 30년간 경영평가가 성공했는가라는 질문에 속시원하게 답하는 것이 쉽지 않을 것이다. 이는 경영평가의 목적을 무엇으로 보는가에 따라 달라지기 때문이다. 적어도 경영평가가 단기적인 공공기관의 문제만을 해소하는데 목적을 두고 있지 않다면 장기적인 차원에서 공공기관의 체질개선과 생산성 향상을 빼놓을 수 없다. 이런 관점에서 본다면 경영평가를 통하여 공공기관의 체질이 어떻게 얼마나 바뀌었는지 분명하지 않다. 또한 과거에 비하여 상대적인 생산성은 향상되었을지 모르겠으나 국제적 기준이나 절대적 기준에서의 생산성 향상이 이루어졌는지도 명확하게 답하는 것 역시 쉽지 않다.

이런 문제가 발생한 이유 역시 다양하겠으나 그중 하나는 공공기관에 대한 미래모습이 분명하게 제시되지 않은 상황(즉 성과관리모형의 설정)에서 단기적인 평가만 진행되고 결과적으로 숫자만 축적된 결과가 아닌가 생각된다. 우스운 예로 공공기관하면 떠오르는 것이 평가라고 말할 정도로 경영평가 자체가 권력화가 되어 공공기관을 압박한다면 문제가 있어도 크게 있는 상황이다. 경영평가는 수단이어야 함에도 불구하고 그 자체가 목적인 양 오도되는 순간 공공기

관의 발전은 방향을 잃게 될 것이다. 우리의 경영평가가 지난 30년 동안 많은 제도개선이 이루어져왔지만 공공기관 자체도 그만큼 발전했는지 스스로 뒤돌아 볼 필요가 바로 여기에 있다.

따라서 앞으로 공공기관 경영평가를 보는 관점을 바꿀 필요가 있다. 우선 정부는 공공기관을 어떻게 발전시키겠다는 To-be 모습을 분명하게 제시할 필요가 있으며, 더 이상 정부 혼자만이 공공기관을 관리하는 것은 무의미하므로 차제에 공공기관을 둘러싼 이른바 공공기관 생태계를 구축, 활용하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 무엇보다도 공공기관의 투명성을 획기적으로 제고하여 국민들이 생태계 내에서 공공기관을 감시하고 감독할 수 있는 환경조성이 필수적이다. 그럼으로써 공공기관도 스스로 혁신하는 조직으로 진화하게 유도하여(예컨대 임파워먼트 평가) 정부가 주도하는 외부평가에 종속되어 수동적으로 움직이는 조직에서 벗어나야 한다. 특히 공공기관은 기관이 제공하는 서비스는 속성상 자연독점적 영향력을 지니고 있으며 이는 시장을 통하여 감시될 수 없는 상황에서 정부의 관리감독이 필요하다는 점을 인정할 필요가 있다. 그러나 정부의 감독을 완화하고 방만경영이나 비효율성이라는 만성적 비판에서 벗어나고 싶다면 스스로 주체가 되어 기관을 혁신하고 관행을 타파하는 적극적인 자세가 반드시 필요하다.

앞으로 정부나 공공기관은 자신의 입장에서 경영평가를 바라보지 말고 국민의 입장에서 생각하고 개선하려고 한다면 또 다른 30년은 상생의 경영평가가 될 것이며, 역설적이지만 경영평가가 없는 공공기관도 기대해 볼 수 있지 않을까 싶다.

●● 경영평가를 통한 정부사업 이해

이 민 창*

1. 경영평가의 첫인상

필자가 공기업 경영평가단에 처음 참여하게 된 것은 2011년이다. 이후 2013년까지 만 3년간 중소기업관 비제량 평가위원, 공기업 II군 비제량 평가위원으로 활동하면서 우리나라 공공기관이 수행하는 주요사업들을 살피고 평가할 기회를 갖게 되었다. 필자는 행정학을 전공하고 정책 이론과 정책 현상을 주된 연구 대상 분야로 하고 있음에도 불구하고, 정책 집행 일선 현장에서 어떤 방법과 절차를 통해 실제 정부의 각종 사업 또는 기본 기능이 수행되고 있는지를 알 수 있는 기회나 경험이 부족한 것이 사실이었다. 공공기관 경영평가 위원으로 참여하는 것은 가장 객관적이고도 중립적인 입장에서 정부의 업무과정을 살펴볼 수 있는 기회이기도 하고, 공공기관에 대한 이해를 높일 수 있는 기회라는 점에서 좋은 경험이 될 것이라는 기대를 갖고 평가에 참여하게 되었다.

경영평가에 참여하기 전 필자의 공공기관 경영평가제도와 운영에 대한 이해는 일천했다. 복권기금평가와 같은 각종 사업평가, 중앙부

* 제3기 경영평가단 중소기업관, 공기업 II군 평가위원, 조선대학교 교수

처의 산하기관평가, 지방자치단체 합동평가, 지방자치단체 출자 출연기관평가 등 이런 저런 평가에 참여하여 평가방법이나 평가기준에 대한 이해나 현장 경험이 없는 것은 아니었지만, 평가참여를 앞두고 곰곰이 생각해 보니, 공공기관 경영평가의 방식이나 운영 등에 대해서는 사실상 구체적으로 알고 있는 것이 없다는 생각이 들었다. 그 순간부터 평가위원으로서의 책임감과 평가체계에 대한 충분한 이해 없이 평가에 임할 수 없다는 생각이 엄습해 왔으며, 적지 않은 시간을 공공기관 경영평가 자체를 이해하는 데 투자하였다. 관련 연구결과물과 서적을 찾아 읽고, 알리오를 통해 공공기관에 관한 기본적인 정보를 습득하면서 개별 공공기관이 아닌 공공기관 전반에 대한 이해도를 높이려고 노력하였다. 사실 이런 노력이 헛된 것은 아니었지만, 공공기관 경영평가는 그동안 경험했던 어떤 평가제도 운영보다도 체계적이었으며 평가위원으로 하여금 평가현장을 충분히 이해하도록 하는 여러 가지 장치를 운영하고 있었다. 평가위원이 100여명에 달하는 대규모 평가단임에도 불구하고 총괄반의 평가단 운영 노하우와 총괄반의 헌신적 노력, 그리고 팀장을 통해 소통하는 방식 등은 평가에 참여하는 동안 가장 인상 깊었던 기억으로 남아 있다.

2. 중소형기관 평가 경험

평가단 워크숍

평가단 총괄팀에서는 평가 진행을 위한 제반 사항을 안내하고 평가의 일관성을 확보하기 위해 경영평가위원 워크숍을 통해 다양한 정보를 제공하였다. 총 두 차례에 걸쳐 진행된 경영평가단 워크숍에서는 평가단 구성에 대한 개괄적인 정보와 함께 경영평가단의 운영 시스템, 평가위원의 역할 등을 상세하게 안내하였다. 특히, 평가지표 체계에 대한 설명과 함께 평가방법을 구체적으로 소개하여 평가위원

들이 일관된 기준과 시각을 갖고 평가에 임할 수 있도록 하였다. 사실 이 워크숍 내지 오리엔테이션은 당시 평가 첫해인 필자에게는 큰 도움이 되었다. 평가단이 설계한 평가지표에 대한 이해도를 높일 수 있었을 뿐만 아니라 다수의 평가위원들이 공통적으로 준수해야 할 평가 유의사항, 평가보고서 작성 방법 등 평가현장에서 필요한 실질적인 정보를 전달받을 수 있었다.

평가과정

평가 참여 첫해에 필자는 중소형기관의 비계량평가팀에 배정되었다. 중소형 비계량평가팀은 총 6명의 평가위원이 40여 개의 기관을 평가하는 만만치 않은 평가 작업을 감당해야 했다. 평가단 총괄반이 주관하는 워크숍 이후에는 평가팀장 주관으로 같은 평가팀 회의를 통해 평가 담당 기관의 주요 업무와 특성을 확인하고 현장 실사를 위한 일정 조정 등 평가준비가 진행되었다. 평가팀장은 단국대 송인국 교수였는데 평가준비를 진행하는 과정에서 보여준 전문성과 헌신은 매우 인상적이었다. 송인국 팀장은 중소형기관 비계량평가팀이 해야 하는 역할을 명확히 인지하고 매우 체계적으로 평가단의 준비, 실사, 평가회, 보고서 작성 등을 진행하였다.

평가 준비의 첫 단추는 기관과 상의하여 현장실사 일정을 확정하는 데서 시작되었다. 평가위원 중 상당수가 교수이다 보니, 수업이나 기타 일정으로 인해 평가위원 모두가 함께 현장을 방문할 수 있는 일정을 찾아내기가 쉽지 않은데다 기관의 현장평가 실사 대상 사무소가 흩어져 있고, 평가위원의 근무지 또한 전국적으로 분포하여 이를 조정하는 일이 쉽지 않았다. 또 평가위원의 일정이 합의된 이후에는 피평가기관의 각종 일정을 조정해야 하는 등 최종 현장실사 방문 일정을 결정하는데 무려 일곱 번의 조정을 거쳐야 했다.

평가준비 과정에서 가장 인상 깊었던 것은 현장실사 준비 과정이

었다. 현장실사는 기관을 직접 대면하고 평가보고서상의 내용을 확인하는 과정이기 때문에 현장실사 전에 기관과 관련된 각종 현황을 충분히 파악하고 기관이 주요사업으로 보고서에 기재한 내용을 숙지하고 사전에 검토하는 것이 중요했다. 수차례에 걸친 팀 내부 준비 회의에서 동료 평가위원에게 기관의 현황과 특징 및 주요 이슈를 보고하고 논의하는 과정은 기관별 특성을 이해하고 현장 실사에 필요한 주요 검토 사항을 확인할 수 있는 유익한 과정이었다. 이렇게 확인을 거쳐 만들어진 사전 질문지들은 기관 방문 48시간 전에 기관에 송부되었고, 기관이 현장 실사를 준비할 수 있도록 하였다. 현장실사 이후에도 평가팀은 여러 차례에 걸쳐 평정회의를 가졌다. 두 번 세 번에 걸친 평정회의에서는 기관의 실적과 비계량 현장실사에서 확인한 내용 등 종합적이고도 객관적으로 고려해야 할 사항들이 보고되고 논의되어 사실상 기관에 대한 종합적인 검토와 검증을 바탕으로 해당 지표의 실적을 확인하는 과정을 거쳤다.

평가후기

평가위원 첫해에 중소형기관의 평가를 담당하게 된 것은 평가위원으로서 공공기관을 이해하고 평가제도의 운영 과정에 대한 경험을 쌓는다는 측면에서 매우 좋은 기회를 가진 것이었다. 특히 40여 개가 넘는 중소형 기관의 면면을 확인하는 것은 공공기관의 특성과 일하는 방식, 그리고 공공기관의 한계를 확인하는 과정이었다. 개인적인 관심사로는 정부 및 공공부문과 시장의 관계, 공공기관의 역할에 관한 그동안의 이론적 관점을 다시 한번 확인해 볼 수 있는 좋은 계기가 되었다.

첫해의 참가과정에서 경영평가제도 운영에 관해 많은 점을 공부하였다. 무엇보다도 인상 깊었던 점은 체계적인 평가단 운영이었다. 30여 년을 운영해온 노하우가 평가위원 선정, 워크숍, 팀별 운영,

현장 실사 준비, 평정회의 등 평가의 거의 모든 과정에 녹아들어 있었으며, 일련의 과정은 평가의 객관성과 수용성에 초점이 맞추어져 있다는 점을 느낄 수 있었다. 특히 중소형기관의 경우 다양한 기관 유형에 대한 평가의 일관성을 확보하고 공정하고 엄정한 평가결과의 도출을 위해 팀장과 평가위원 상호 간에 절차와 내용에 대한 반복 확인과 토론 과정이 인상 깊었다.

3. 공기업 II군 평가 경험

평가군 변경

평가 2년차인 2012년에는 공기업 II군의 비계량 주요사업 분야에 배치되었다. 공기업 II군은 총 17개의 시장형 공기업으로 구성되어 있었다. 구체적으로는 5개 발전 자회사(한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전), 한국수력원자력, 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 대한주택보증(주), 한국조폐공사, 한국감정원, 부산항만공사, 인천항만공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 제주국제자유도시개발센터 등이다. 공기업 II군 비계량 주요사업 분야에 속하게 된 것을 통보받고 나서 곧바로 이 평가군에 속해 있는 기관들의 인적규모, 자산의 비중, 담당 업무 등의 비중을 정리해 보았고 그 과정에서 새로운 학습의 기회를 갖게 되었다. 평소 환경규제와 신재생에너지 분야에 관심을 갖고 있던 차에 에너지 공기업 및 발전 자회사에 대한 경영평가 기회는 이론적 관심이 정책 현장에서 어떻게 구현되는지를 살펴볼 수 있는 기회라고 판단하였기 때문이다. 필자의 학문적 호기심은 이후 평가 과정에서 주요사업에 대한 상당히 구체적인 사업 분석과 방향제시가 지루하지 않은 즐거운 작업이 될 수 있는 동기가 되었다.

평가과정

공기업 II군에 대한 평가는 중소기업의 평가에 비해서 훨씬 많은 시간과 노력을 필요로 했다. 중소기업에 대한 평가과정에서 기관의 수가 많아서 다양한 업무 특성을 이해하는 데 상당한 시간을 투자했다면 공기업 II군에서는 기관의 수도 많으면서 개별 기관이 수행하는 사업의 수도 많고, 각 사업과 관련된 이해관계자의 폭과 범위도 넓어서 종합적인 시각에서 기관의 사업 현황과 사업추진 환경, 그리고 그에 따라 미래에 예측되는 기관의 발전방향까지를 이해하고 평가에 임해야 하는 상당히 난이도 높은 기관들이 포진해 있었다. 다행스러운 것은 평가단에서 이런 점을 고려하여 자원공학, 화학 등 자연과학적 배경지식을 갖춘 분들과 행정학을 전공하신 분들의 장점을 충분히 고려하여 평가팀을 구성하였다는 점이다. 이런 평가위원 구성 원칙은 비록 평가위원의 구성이 바뀌었던 2013년 평가에도 일관되게 적용되었다.

팀 구성의 시너지 효과는 현장실사와 평정 과정에서 확인할 수 있었다. 평가위원 내부 팀 회의 과정에서 업무 성격이 유사한 피평가기관 간의 평가 공정성 및 객관성 확보를 위한 세부적인 평가기준 논의, 현장실사 과정에서 필요한 평가위원의 역할 분담, 평정회의를 위한 자료 준비, 기관별 이슈 내용 설명 및 현장실사 확인 사항 정리 등 협력이 필요한 거의 모든 분야에서 위원 개인의 능력은 상호 보완적이며 긍정적인 효과를 발휘하였다.

2012년 경영평가 과정에서 가장 특징적인 일은 경영평가결과가 모두 발표된 후 가진 기관 컨설팅이라고 볼 수 있다. 컨설팅 대상 기관은 평가 최종 등급이 일정 수준 이하인 기관과 평가단의 경영 컨설팅을 희망하는 기관에 대해 시행하였다. 평가위원의 입장에서 이 일은 한편으로는 부담스러운 것이었고, 다른 한편으로는 매우 신중해야 하는 일이었다. 주요사업에 대한 컨설팅이 조심스럽고 부담

스러운 데는 무엇보다도 단지 전년도 실적만으로 컨설팅을 하기에 정보와 대안이 부족한 것이 사실이며, 전년도에 추진한 중점 추진 사업들 중 상당수가 경영수지 현황이나 인적자원의 활용 전략 혹은 정부정책의 방향에 따라 언제든지 영향을 받을 수 있는 상황이었기 때문이다.

평가단에서는 이런 어려움을 덜기 위해 컨설팅 기관으로부터 사전 질문지를 받아 기관이 가장 필요로 하는 분야에 대한 컨설팅이 진행될 수 있도록 설계하였으며 평가위원의 관점에서는 이런 부분을 충분히 고려하여 기관의 설립 목적과 정관에 맞는 주요사업의 발굴과 향후 환경변화를 고려한 합목적성과 효율성, 그리고 실무적인 차원에서 바로 활용할 수 있는 조언을 할 수 있도록 고민하였다. 기억을 돌이켜 보면 컨설팅 대상기관에게 거시적인 사업 방향에 대한 내용보다는 사업방향을 설정하는 데 필요한 분석적 접근 방법, 사업 시행 과정에서 발생하는 방법론적 차원의 수정 방향 등에 대한 질문이 많았었다. 기관의 질문에 대해 일선 사업 현장에서 사업 실현의 효율성 확보 방안, 타 기관 혹은 외국의 관련 사례 소개, 외부 환경 변화에 따른 글로벌 투자 분석기법 등에 대해 상당히 구체적이고 실무적인 차원의 의견을 제시하였다.

평가후기

필자는 2012년과 2013년 2년에 걸쳐 공기업 II군 주요사업 평가에 참여하였다. 돌이켜보면 연이은 2년의 평가대상이 동일하였다는 점은 평가 전체로 보면 평가의 일관성 확보에 도움이 되었고, 필자의 관점에서는 기관의 주요사업에 대한 이해도가 높아져서 보다 분석적이고 전문적인 평가가 가능하게 되었다. 특히 공기업 II군에 대한 평가 과정에서 기억에 남는 것은 팀 평가위원들 간의 협력이다. 2012년 17개 기관, 2013년 18개 기관에 대한 사전 준비와 현장

실사 준비는 결코 단순한 학습차원의 준비 작업이 아니었다. 다양하고 복잡한 현장 업무들에 대한 분석적인 정리 작업을 수행해야 했고 작업 결과를 바탕으로 현장에서 확인해야 할 점을 발굴하고, 실사 후 재검토 과정을 거쳐 평정을 수행하고 보고서를 작성하여 위원 상호 간에 검토해야 했다. 상당한 격무를 수행하면서도 좋은 결과를 낼 수 있었던 것은 온화하면서도 꼼꼼한 리더십으로 팀을 이끌어 주신 2012년 경북대 하혜수 교수와 2013년 서울대 박종래 교수 두 분의 역할과 동료 평가위원에게 힘이 되려고 노력했던 팀원 평가위원들의 단결과 화합의 결과였던 것으로 기억한다.

4. 맺음말

공공기관 경영평가는 30여 년이 된 역사가 깊은 제도이다. 이론적인 관점에서 공공기관의 운영은 방만해지기 쉬운 취약한 경영 구조를 가지고 있으며 실제로 그런 결과를 보인 경우를 찾는 것은 어렵지 않다. 이런 이론적 시각을 갖고 있던 필자에게 3년간의 경영평가 참여는 많은 성장을 가져다 준 기간이었다. 무엇보다도 행정현상과 정책현상을 공부하는 사람으로서 정부 정책이 집행되는 일선 현장이 어떠한가를 살펴볼 수 있는 기회를 가지게 되었다. 또, 공공기관 운영에 관한 이론적 관점에서 현장에 대한 조언을 제공하기도 하고, 기관 운영의 애로를 확인할 수 있었던 기회였다.

30년 전 경영평가제도를 설계하고 시행한 초창기 평가위원들로부터 현재에 이르기까지 많은 경영평가위원들이 이런 문제점을 공유하고 보다 나은 평가를 시행하기 위한 논쟁과 제도 보완을 지속해 오고 있는 것으로 보인다. 이런 꾸준한 노력의 과정에 필자가 참여할 수 있었던 것은 개인적으로 큰 영광이었으며 앞선 세대의 그런 노력들을 이어받는 것이 우리나라 공공기관 운영에 기여할 수 있는 길이라는 데에 동의하며 경영평가제도의 지속적인 보완과 발전을 기원한다.



제4장 경영평가제도의 발전 방향

- 공공기관 본질에 기초한 경영평가가 되어야(서종대)
- 경영평가는 평가의 목적에 충실하게: 체험 이야기(최봉환)
- 공공기관 '성과급 파티' 논란 해소와 평가의 신뢰성 확보(김기천)
- 공공성 평가 강화되어야 할 공공기관 경영평가제도(김철)
- 공공기관 경영평가의 정상화: 평가의 근본 취지에 충실해야(이상철)
- 평가위원에 대한 평가가 필요(박진)
- 책임경영 제고를 위한 공공기관 경영평가제도의 개선(박정수)
- 공공기관의 자율성, 어떻게 확보할 것인가?(윤태범)

●● 공공기관 본질에 기초한 경영평가가 되어야

서 종 대*

1. 들어가기

필자가 공공기관 운영에 관여하기 시작한 것은 1987년 건설부 토지정책과에서 한국토지공사 관리감독 담당사무관으로 일하면서 부터이다. 그 이후 대한주택공사, 대한주택보증 등의 감독업무를 담당 한 바 있고, 2011년 11월부터 2년여 한국주택금융공사 사장으로 재직 한 후 2014년 3월부터는 한국감정원장으로 일하고 있다. 사외 이사제도가 활성화되기 이전 정부투자기관의 이사회는 상임이사과 관계부처 국장급 등 비상임 당연직 이사로 구성되어 있어서, 필자가 사무관과 과장시절에 국장을 대리하여 수차례 이사회에 참석하기도 했고, 거의 매년 소관 공기업의 경영평가 지표조정 문제로 총괄부처 담당관과 씨름하기도 했을 뿐만 아니라, 한국주택금융공사 사장으로 세 차례, 한국감정원장으로 한 차례 경영평가를 받아서 비교적 다양 하게 공기업 관리감독업무와 경영평가에 관여한 경험을 가지고 있는 편이라고 생각한다.

* 한국감정원 원장

2. 공공기관 경영평가의 의미에 대한 다양한 인식

돌아보면 90년대 초까지 공기업의 관리와 감독업무는 정책목표 달성 측면을 우선시하여 주요사업 소관부처의 관할이었다가, 외환위기 이후 경영효율 측면이 강조되면서 차츰 총괄부처로 권한이 이관되어 왔다. 공기업 관리감독 업무는 정권교체기마다 적정성 논쟁과 권한다툼의 대상이 되곤 했지만, 경영평가제도는 1984년 「정부투자기관기본관리법」이 제정된 이후 일관되게 총괄부처의 권한으로 인정되고 꾸준히 정교화되고 발전되어 왔다. 평가내용을 보면 제도도입 초기에는 수익률이나 생산성 등 일반기업 실적 평가와 큰 차이가 없었지만, 최근에는 정책목표 달성에 주안점을 두면서도 고객만족과 사회공헌에 이르기까지 기업경영의 전 분야를 세밀히 측정하고 있다. 우리 경영평가는 다른 어느 나라에서도 찾아보기 어려운 독특한 시스템으로 발전되어 왔고 앞으로도 계속 보완 발전시켜나가야 할 제도이지만, '시장경쟁이 없고 수익보다 공익목적 달성이 더 중요한' 공기업의 경영실적을 평가하는 제도로서 더 나은 대안이 없는지는 끊임없는 고민이 필요하다고 본다.

필자의 경험에 비춰볼 때 저녁자리 등에서 이 제도가 화젯거리에 오르면 제도의 역사와 내용을 어느 정도 알고 있는 사람들은 나름의 가치와 유용성을 인정하지만 이는 극소수에 불과하고, 대다수의 사람들은 구체적인 내용도 잘 모를 뿐만 아니라 상당한 거부감까지 나타낸다. 민간기업에서 일하는 사람들뿐만 아니라 공기업 경영진과 중앙부처 공무원들조차도 공기업 경영평가제도에 좋은 평가를 내리는 사람은 별로 없는 것 같다. 그럴 때마다 필자가 적절한 대안을 제시해 보라고 하면, 민간기업 출신들은 대체로 '재무제표 하나만 보면 충분한 것 아니냐'고 반문하고 공무원 출신들은 '설립목적에 부합하는 정책목표만 잘 달성하면 되는 것 아니냐'고 주장한다. 과연 그럴까?

3. 경영평가와 공공기관장의 문제 인식

공기업 최고경영자들이 경영통제시스템과 경평제도에 대해 갖는 인식과 태도는 관계공무원, 전문기업인, 내부승진자, 학계인사, 정치권 등 대체로 출신배경에 따라 다르게 나타나는 것 같다. 이들 중 현재의 공기업 경영시스템과 경평제도에 가장 부정적인 인식을 가진 사람은 전문기업인 출신이 아닌가 생각된다. 공기업 경영을 맡은 전문기업인 출신들을 만나보면 하나같이 ‘정부가 워낙 세밀히 간섭해서 마음대로 할 수 있는 일이 하나도 없다’, ‘권한을 줘야 일을 할 것 아니냐’, ‘사람 하나도 마음대로 쓸 수 없으니 어떻게 일을 하라는 말이나’, ‘실적만 좋으면 되지 뭘 이것저것 시시콜콜 따져서 평가한다는 말이나’고 불만을 쏟아놓는다. 대체로 이들은 업무추진력은 좋은 편이지만 소관부처와의 관계에서 불협화음이 자주 들린다. 공무원 출신과 내부승진자들은 이 시스템에 오래 젖어서인지 주어진 틀 안에서 일하는데 크게 불편해 하지 않고 경평제도에 대해서도 비교적 잘 적응하는 반면, 개혁적이고 과단성 있는 업무추진을 기대하기는 어렵다는 평을 듣는다. 정치권이나 학계출신 인사들은 대체로 경평에 그다지 신경을 쓰지 않아 보이는데(최근에는 사퇴압박 등으로 다르긴 하지만), 학계출신 인사들은 대체로 소리나지 않게 차분히 경영하지만, 인사·예산 등 경영관리와 조직 장악, 소관부처와 관계설정에 애를 먹는 편이고, 정치권 출신 인사들은 조직 장악력과 추진력은 뛰어나지만 치밀하고 공정한 업무추진 측면에서는 다소 부족하다는 평가를 받는다.

그런데 필자가 알고 있는 공기업 CEO 중 해당기업의 경평지표를 세밀히 파악하고 이를 참고하여 연초에 경영계획을 세우고 연중 경영관리를 해 나가는 분들은 많지 않았고, 특히 경평제도에 불만이 많은 CEO일수록 평가결과에 대한 불만은 크지만, 정작 평가지표에 대해서는 자세한 내용을 거의 모르는 경우가 대부분이었다. 필자가

일했던 주택금융공사가 4년 연속 A등급을 받을 정도로 경평을 잘 받아서인지 그 ‘비결’을 묻는 CEO들이 적지 않았는데, 그때마다 세부평가지표를 곁들여 설명하면 ‘그런 것까지 알아야 하느냐’고 반문하는 경우가 많았다. 필자는 그때마다 ‘기말고사 보는 학생이 출제 범위와 출제경향도 모르고 시험을 보냐’고 웃으면서 아는 범위 내에서 어드바이스를 해주곤 했다. 사정이 이렇다 보니 ‘출제범위와 출제경향’을 정하는 지표조정작업에 까지 신경을 쓰는 CEO는 별로 많지 않고, 평가결과를 받아보고 나서야 경평제도와 지표에 대해 불만을 토로하는 경우가 많은 것이 당연한 귀결이 아닌가 생각된다. 아마 대부분의 CEO들은 연초 두세 달간의 경평기간 중에만 경평에 관심을 두는 게 아닌가 추측된다.

4. 공공기관의 본질에 기초한 경영평가제도의 발전

공기업은 ‘시장실패영역’이라는 태생에 따라 민간기업과 달리 이윤추구가 지상목표가 될 수 없고, 경쟁원리도 적용하기 쉽지 않다. 필자는 평소 ‘경쟁이 가능한 공기업은 사업에서 철수하거나 민영화해야 하고, 경쟁체제를 만들기 어려운 공기업은 수익성이 크다 하더라도 독과점의 폐해를 시정할 장치가 확실하지 않다면 민영화해서는 안 된다’고 주장해 왔다. 특별한 공익적 필요에 따라 특별법에 근거해서 설립된 공기업의 경영은 설립목적 달성과 공익을 최우선으로 하되, 경영효율이 나빠지지 않도록 관리되는게 바람직해 보인다. 한편으로 공기업 직원들에게는 자기 인생을 걸어야 할 직장이기 때문에 설립목적에 따른 제한이 있다 할지라도 조직의 지속성과 발전가능성이 보장되어야 열심히 일할 의욕을 잃지 않는다. 크게 보면 경영평가의 목적과 틀도 이 범주 내에서 움직이는 게 바람직하다고 본다. 이런 차원에서 볼 때 공기업 경영평가의 3대 요소가 리더십, 주요사업 및 경영효율로 이뤄진 것은 타당해 보인다.

그런데 피평가자의 입장에서 볼 때 각 개별 항목으로 들어가 보면 여전히 개선할 여지가 있다고 본다. 관련하여 몇 가지 개선사항을 제시해 보면, 우선 리더십의 경우 핵심요소는 비전 제시와 통솔이라고 할 수 있는데, 이것이 정책고객과 내부구성원에게 잘 받아들여지고 있는냐가 성패의 관건이라고 볼 때, 평가자가 항목별로 정성적으로 평가하는 현재 방식보다는 리더십에 대한 내외부 고객의 수용도 평가를 최우선으로 반영하는 것이 바람직하다고 생각된다. 주요사업의 경우 내부의 경영노력으로 개선시킬 수 있는 부분보다는 전반적인 시장여건에 따라 실적이 크게 좌우되는 측면과 기관의 수용능력을 충분히 고려하지 않고 급박하게 부여되는 정책목표의 영향이 상당히 큰 데, 그러한 부분의 조정 없이 일률적으로 평가되는 문제도 보완이 필요해 보인다. 예를 들면 주택금융공사의 고정금리 주택담보대출은 주택경기 회복기나 저금리상황에서 실적이 좋아지지만, 주택연금은 이런 상황에서 오히려 실적이 나빠지는 경향을 보이는데 무조건 전년대비 일정비율 상승률을 적용하여 실적을 평가하는 것은 문제가 있어 보인다. 따라서 이 부분은 이번에 새로 도입된 지표조정계수와 유사한 경기조정계수나 정책조정계수의 도입을 검토해 볼 것을 제안한다. 경영효율도 대체로 일정비율 준수나 전년대비 개선율로 평가하다 보니, 주요사업 확장에 따른 비용요인이 충분히 반영되지 못하는 부분이 있을 수 있다. 따라서 경영효율의 비용항목 등은 주요사업 실적과 연동하여 평가하는 방식으로 개선이 필요하다고 본다.

5. 맺음말

시대상황과 경영시스템의 변화에 따라 지속적으로 보완 필요성이 제기되고 있음에도 불구하고 우리나라 경영평가제도는 선진국 어느 나라의 제도와 비교해도 손색이 없으며, 공기업의 설립목적 달성과

경영효율 개선에 큰 도움을 주고 있다는 것은 분명하다고 생각된다. 시장경제가 아무리 확장된다 하더라도 시장실패영역은 존재하기 마련이고, 정부와 민간의 중간영역인 공기업의 필요성은 지속될 것이다. 이 필수불가결의 영역에서 현재의 경영평가제도가 비효율을 통제하는 최선책이라고 단정하기는 어렵지만 현자들의 증지를 모아서 만든 '최선의 차선책'이라고 생각한다. 이 제도의 지속적인 발전과 진화를 기대한다.

●● 경영평가는 평가의 목적에 충실하게: 체험 이야기

최 봉 환*

1. 들어가기

공공기관의 명목상 주인은 국민이다. 그러다보니 대주주인 오너가 실질적 경영권을 가지는 일반기업과 달리 공공기관은 실체적 주인이 없으므로 국민으로부터 수권받은 정부와 국회가 공공기관의 합법적이고 효율적 운영을 위해 여러 형태로 통제 관리를 하고 있다.

정부에서 시행하는 제도 중 가장 스마트하고 효율적으로 공공기관에 영향력을 주고 있는 것이 경영평가제도가 아닐까 싶다.

정부는 경영평가를 통해 개별 공공기관이 달성한 경영실적을 사전에 설정한 평가기준에 따라 객관적으로 평가하여 그 결과를 공표함과 동시에 성과급을 차등지급하고 경영실적이 미진한 기관의 최고 경영자에 대해서는 경영책임을 묻고 있다.

공공기관 입장에서도 경영평가에 금전적, 비금전적인 이해가 모두 걸려 있다 보니 좋은 평가를 받기 위해 경영실적 개선에 심혈을 기울이게 된다.

* 전 한국도로공사 부사장

이러한 경영평가제도가 1984년 도입된 이래 30여 년 동안 변화, 발전해오면서 공기업의 경영효율을 극대화하는 데 큰 역할을 해 왔음은 누구도 부인할 수 없으며, 공공기관 관리의 유용한 수단으로서 가치를 발휘하는 경영평가제도에 대해 해외에서도 많은 관심을 보이고 있고 실제 벤치마킹을 하고 있다.

이와 같이 경영평가가 공공기관의 책임경영을 확립하고 경영효율을 제고하고자 하는 도입목적에 부합되게 빠르게 정착하고 진화한 데는 평가관련 이해관계자 간의 상호 협조와 노력에 의한 결과라고 할 수 있다. 평가 관련 이해관계자로서는 크게 공공기관 정책을 총괄하는 기획재정부와 경영평가편람을 작성하고 직접 경영실적을 평가하는 경영평가단 그리고 수요자인 공공기관을 들 수 있다.

여기에서는 경영평가의 대상인 공공기관에서 십수 년 동안 경영평가업무를 수행하면서 일어난 에피소드와 소감을 나누고자 한다.

2. 경영평가의 필요성

경영평가에 대해서는 각자의 관점에 따라 긍정적인 면과 부정적인 면을 이야기하고 있으나 긍정적인 효과가 더 많은 것은 분명한 것 같다.

첫째, 경영평가는 경영의 나침반 역할을 한다. 경영평가부문을 보면 크게 책임경영, 경영효율성, 주요사업 등 3개 부문으로 나눌 수 있다. 개별 공공기관은 이러한 부문별 지표에 맞추어서 경영 목표를 설정하고 이에 대한 전략을 수립하여 연중 관리를 한다. 특히 정권이 바뀔 때마다 매년 반복되는 일이지만 공공기관장 자리가 선거의 전리품인 것처럼 전문적인 지식이 결여된 낙하산 인사가 이루어진 경우에 더욱 더 경영평가의 중요성을 인식케 한다.

이러한 기관장은 조직의 장래와 비전을 염두에 두기보다는 짧은 재임기간에 자기가 하고 싶은 것만 하려고 하는 경향, 달리 말하면

조직의 장래지향적인 발전을 도모하기보다는 단기간에 과시할 만한 업적을 남기려는 편향적인 경영행태를 보이곤 한다.

이러한 행태의 억제수단으로서 경영평가는 최고 경영자에게 경영 방향을 제시해 줌으로써 장래 지향적이고 균형적인 경영을 가능케 하며 최고 경영자의 자의적인 일탈을 방지할 수 있도록 나침반적 기능을 수행하고 있다.

둘째, 경영평가는 경쟁 문화를 통하여 성과를 제고한다. 대부분의 공기업은 시장에서 경쟁자가 없거나 과점체제여서 경쟁압력이 결여되어 있는 것이 사실이다. 따라서 경영성과를 높이기 위해서는 공기업간 경쟁적인 요소를 도입하여 서로 경쟁하게 함으로써 시장원리를 보완할 수 있다. 이러한 점에서 경영평가는 조직 구성원들에게 목표 달성에 대한 책임의식과 동기부여를 강화할 수 있다.

특히 평가결과에 대해 기관별 등급을 매기고 이에 상응하는 인센티브 상여금을 차등함으로써 구성원들에게 업무 생산성 향상에 대한 자극을 주고 경영목표에 대한 집중도를 높일 수 있다.

셋째, 환류기능을 통하여 경영개선을 유도한다. 공공기관 내부적으로는 경영평가를 염두에 두고 경영실적을 관리하는 과정 중에 경영현안에 대한 진단과 컨설팅을 통해 미흡한 부문의 실적개선을 유도할 수 있고, 경영평가가 끝나고 나서도 평가결과에 대한 분석을 통해 대책을 마련하고 다음 연도 경영에 반영하는 등 일련의 경영관리 순환체계를 구성할 수 있다.

또한 경영평가단에서도 경영평가결과에 대해 수차례에 걸친 설명회나 워크숍을 통해 평가자와 피평가자 간 정보를 교환하며 평가자나 우수기관 담당자가 부진기관을 방문하여 경영컨설팅을 실시함으로써 전반적인 공공기관의 경영능력을 향상시키고 있다.

3. 체험 이야기

기관경고 및 경영개선 계획 제출

2004년 말 경영평가와 경영혁신을 담당하는 처장으로 부임하였는데 당시 노무현 정권 초기로서 공기업 관리시스템을 구축하는 데 공기업 혁신 포커스를 두고 있을 때였다.

부임해서 보고를 받아 보니 계량점수가 전체 13개 기관 중에서 거의 꼴찌 수준이었다. 연말이어서 실적을 만회할 방법도 없었고 전년도에 편람 확정된 지표를 개선할 수도 없었다. 그런데도 불구하고 사장을 비롯한 임직원들은 좋은 평가를 받아야 한다는 분위기였다. 남은 방법은 한 가지, 비계량평가에서 최대한의 성적을 내기 위해 모든 역량을 집중하는 수밖에 없었다.

그런데 2004년도 경영실적을 수검받는 2005년 4월에 나라를 떠들썩하게 만든 행담도 사건이 터졌다. 전·현직 사장이 거의 한 달 이상 감사원 특별감사와 검찰청의 수사를 받고 결국 전임사장이 구속되는 사태까지 벌어졌다. 이 정도 되면 평가는 물 건너갔다고 보는 게 정상인데 당시 사장은 '정부나 평가단에 기관입장을 잘 설명하면 해결될 문제'로 생각하는 것 같았다.

어차피 사장이 어떻게 생각하던 간에 평가부서 책임자인 나로서는 기획재정부, 평가단을 일일이 찾아다니면서 설명도 하고 읍소할 수밖에 없었다.

하지만 결국 12위라는 부진한 결과와 동시에 기관경고라는 영광스러운(?) 딱지를 붙이게 되었고 평가결과에 대한 책임과 원망도 오롯이 내가 떠안게 되었다.

2003년 10위에 이어 2004년 12위의 저조한 성적을 놓고 나는 많은 고심을 거듭하였다. '시키는 일만 하면 된다.'라는 상명하달의 오랜 관료적 조직문화와 매너리즘에 빠진 구성원의 의식을 변혁하지

않고는 다음을 기약할 수 없었다.

나는 ‘지금처럼 사장이 주도적으로 이끌어가는 경영방향은 바람직하지 않으며 조직 밑바닥에서 혁신 분위기를 만들어 조직 전체에 확산하여야 한다’는 요지의 경영혁신안을 사장께 올렸다.

사장은 안 그래도 미웠던 놈이 반항까지 한다 싶으셨는지 그동안 쌓아둔 감정을 폭발하였다. ‘당신한테 맡겨 놓았더니 기관경고나 받고 제대로 한 것이 뭐 있느냐’며 사장은 한참동안 사장실이 찌렁거릴 정도로 분노를 터뜨렸다. 나는 아무 말없이 앞만 쳐다보며 꼼짝 않고 앉아 있었다.

노기가 수그러들 즈음에야 사장은 마지못해 내가 올린 경영혁신안을 다음 임원회의에서 결정할 것임을 밝혔다.

당시 분위기가 임원들도 사장께 직언 드리기가 어려웠다. 사전에 일일이 임원들을 찾아다니며 혁신안에 대해 설명을 하고 동의를 부탁드렸지만 정작 임원회의에서는 모두 꿀 먹은 벙어리처럼 가만히 앉아 있었다. 또 한 번의 우여곡절을 겪은 후에야 어렵사리 혁신안을 통과시켰다.

경영혁신안 승인이 어려웠던 것처럼 계획을 실행하는 과정에서도 조직 내부적 저항으로 인해 녹녹치 않았다. 하지만 한편으로 전국 기관을 순회하며 직원들에게 설명하고 이해를 구하고 다른 한편으로 혁신안 중심으로 내부평가를 재편하고 주기적으로 실적 점검함으로써 점진적인 혁신분위기를 조성해 나갔다.

내가 계획했던 대로 변화가 된다면 분명 좋은 결과가 있을 것이라는 신념이 있었지만 ‘과연 변화가 이루어질까’에 대한 심리적 압박도 컸다.

그래서인지 내가 평가수검 기간에 쓰러져 병원에 입원까지 해야 하는 어이없는 사태가 벌어졌다.

그해 경영혁신 최고단계인 6단계를 달성하고 경영평가에서도 3위를 달성하는 괄목할 만한 성과를 이루었다. 어떤 논리보다 가시적인

성과와 인센티브 향상은 모든 구성원으로 하여금 왜 경영혁신 노력이 필요한지를 깨닫게 해주는 확실한 반증이 되었다.

그 후 어느 자리에서 사장은 이전 평가결과에 대한 책임을 나에게 전가한 것에 대해 미안하다고 전했다.

경영평가 1위와 고객만족도 조작

직원 공감대가 뒷받침된 경영혁신 노력에 탄력이 붙어서 2004년도 경영평가 3위에 이어 2005년도 경영평가에서 드디어 1위를 달성하였다. 아마 도공으로서는 평가 시행 이래 두 번째였던 것으로 기억한다. 전 직원의 사기가 충천했고 조직은 잔치분위기였다. 인센티브 성과급을 최대로 받게 되었으니 얼마나 좋은 일이겠는가?

하지만, 과유불급이라 하였는가? 생각도 안 한 곳에서 사건이 터지고 말았다.

경영평가 발표 후 1달이 채 지나지 않은 시점에 지방 조직의 임시직 직원이 해고된 것에 앙심을 품고 부패방지위원회(현 국민권익위원회)에 ‘고객만족도 조사 시 내부 직원이 동원되었다.’는 내용의 투서를 하였다. 고속도로 휴게소에서 고객을 상대로 고객만족도 조사를 하는데 의욕이 앞선 나머지 높은 점수를 얻으려고 내부 직원이 고객을 가장하여 설문 조사에 동원되었다는 내용이었다.

결국 조사결과 사실로 확인됨에 따라 도공뿐만 아니라 기획재정부와 경영평가단도 곤경에 처하게 되었다. 결국 공공기관운영위원회를 열어 도공에 패널티를 부여하여 임원 인센티브 전액 반납과 동시에 국민평가점수를 영점 처리하여 직원 인센티브를 삭감 조정하였다. 금전적 손해보다 더 큰 문제는 여태껏 견실하게 쌓아올린 국민기업으로서의 기업 이미지가 한순간에 추락한 것이었다.

조직의 목표를 달성하고 경영평가를 잘 받으려는 열정과 노력도 중요하지만 과정의 정당성이 따르지 않으면 언젠가는 그에 상응하는

엄청난 대가와 희생을 치른다는 교훈을 다시 한번 되새기게 되었다.

성과급 차등폭 확대에 따른 조직 갈등

정부에서는 성과급 차등폭 확대를 요구하고 있어 경영평가결과에 따라 단위 조직별, 개인별 연봉 차이가 심하게 나게 되어 있다. 그러다 보니 평가결과에 대해 기관장을 비롯한 직원들이 예민하게 반응하고 조직의 갈등으로 비화되고 있는 게 현실이다.

정부경영평가결과가 나오면 평가 담당자들은 내부평가 때문에 골머리를 앓는다. 평가결과가 좋은 조직이나 직원은 가만히 있지만 좋지 않은 편에서는 온갖 평가에 대한 부정적인 얘기를 쏟아 놓고 유언비어를 생산해낸다. 보다 신뢰성을 얻기 위해 평가위원을 외부인사로 선임하고 있지만 불만은 여전하다.

어느 해 지역본부 평가에서 자기들이 최우수였는데 어느 누구의 조작으로 하루 전에 순위가 바뀌었다는 소문이 났다. 나는 소문 진원지인 그 지역본부장에게 ‘그런 일은 있을 수 없고 절대로 있어도 안 되는 일’임을 분명히 밝혔다. 그럼에도 불구하고 소문은 확산되어 결국 경영평가를 총괄하는 임원인 부사장에게까지 전달되었고 소문이 마치 사실인 마냥 부사장의 호된 질책이 이어졌다. ‘그런 사실이 전혀 없으며 그래도 의심스러우면 본인과 그 지역본부장 자리를 걸고 진실이 아닌 사람은 옷 벗고 나가기로 하자’고 내가 제안한 후에야 마무리되었다.

몇 년 후 내가 부사장일 때도 똑같은 유언비어를 만들어 내는 간부가 있었다. 나는 그에게 조직 기강을 흔들리는 행위에 대해 엄중 경고함과 동시에 인사고과 평정 시 패널티를 주기까지 하였다.

사실 성과급 차등 확대는 경쟁력 있는 조직문화 조성을 통해 성과와 개선활동을 유도하겠다는 데에 취지가 있지만, 현실적으로 공기업특성상 명확한 성과에 의한 객관적인 서열화가 사실상 힘들다.

따라서 지나친 성과급 차등은 당초 목적을 달성하기보다 오히려 위의 사례와 같이 조직 위화감을 조성하고 부서 이기주의를 증가시키는 부작용으로 훨씬 더 많은 비용을 치르고 있다.

기획재정부와 경영평가단에 이에 대한 현실적인 애로사항을 전달하고 개선을 건의하였으나 개별적으로는 이해한다면서 전혀 개선여지가 보이지 않고 있다.

4. 몇 가지 발전방안

경영평가는 만병통치의 제도가 아니다. 그런데 정책당국에서는 모든 공공기관의 통제, 관리를 경영평가에 의해서 해결하려는 경향을 보이고 있다. 이와 관련하여 몇 가지 정책건의를 하고자 한다. 동시에 정책당국도 수요자인 공공기관의 의견을 적극적으로 수렴하려는 자세가 필요하다.

징벌적 수단으로 활용해서는 안 된다

정부가 추구하고자 하는 정책에 공기업이 잘 따르지 않고 협조가 되지 않으면 우선적으로 경영평가를 들먹인다.

새 정부가 들어서면서부터 공공기관은 부채 문제와 방만경영으로 인해 국회, 언론 등 각계각층으로부터 숭한 질타를 받아왔다. 물론 공공기관이 잘했다는 것은 아니다. 잘못이 있다면 당연히 그에 상응하는 대가를 치러야 한다. 하지만 공기업 부채 문제의 근본적인 원인은 정치권과 정부 당국에 있음을 묵과해서는 안 된다. 정치적 목적달성을 위해서나 정부 정책의 수단으로 공기업에 부담을 지워놓고 모든 책임을 공기업에 떠넘기는 것은 어불성설이다.

여기에 편승하여 공공기관 총괄 정책당국은 경영평가를 징벌적 수단으로 활용하여 부채가 많은 특정기관들에 대해 명확한 기준 제

시 없이 책정된 인센티브를 일괄 삭감하는 것은 정책당국 스스로 행정에 대한 신뢰성을 저하시킬 뿐만 아니라 공공기관 구성원의 사기를 떨어뜨려 경영평가의 당초 목적인 경영성과를 제고시키는 데 장애요인으로 작용할 수 있다.

과도한 정부 정책의 도구로 활용해서는 안 된다.

공공기관 특히 공기업은 정부 정책을 집행하는 기능을 갖고 있으므로 당연히 정부 정책의 실효성을 높이는 데 최선의 노력을 기울여야 한다.

그런데 정책입안자인 정부부처는 정책실행과정에서 공공기관을 가장 손쉬운 수단으로만 인식하여 왔고 압력 수단으로 경영평가를 활용하여 왔음을 부인하기 어렵다.

그러다 보니 책임경영과 경영효율성 지표는 누더기가 되고 현실적으로 실행 불가능한 지표까지 들어가 있게 되었다. 경영평가의 합목적성을 위해서는 공기업이 노력해서 달성할 수 있는 지표와 목표설정성이 이루어져야 할 것이다.

계량의 맹신은 버려야 한다

평가의 신뢰성을 높이기 위해서는 계량부문의 비중을 강화해야 한다고 생각할 수 있다. 그런데 여기에는 전제조건이 있다. 당해 기관의 자율성이 충분히 보장되어야 하는데 현실적으로 기관의 자율성이 보장되는 기관이 몇 개 정도 되는지 의문이다.

예를 들면 공공요금은 정부에서 강력하게 통제 관리하고 있다. 따라서 공공요금이 인상되는 경우에는 관련 지표의 점수가 올라가고 그렇지 않은 경우에는 하락하는 결과를 초래한다. 경영평가의 실효성을 높이기 위해서는 공공기관의 노력에 의해서 목표가 달성될 수 있어야 하고 거기에 걸맞는 평가결과가 나와야 한다.

5. 맺음말

공공기관은 우리나라 산업 근대화의 초석이 되어 왔고 경제성장을 견인하고 있음은 물론 국민 복리를 실현하는 핵심적인 서비스를 제공하고 있다.

이러한 공공기관들이 당초 설립목적대로 임무를 수행하고 효율적으로 운영되는지를 평가하는 경영평가제도는 지배주주인 정부입장에서는 정책관리의 주요한 수단으로 기능하며 국민입장에서는 공공기관의 경영 실태에 대한 감시와 알 권리를 충족케 하고 공공기관입장에서는 앞으로 나아가야 할 경영방향을 제시함으로써 지속가능경영을 가능케 한다.

30여 년 동안 경영평가제도가 많은 진화와 발전을 거듭하면서 공공기관의 경영효율성과 국민행복에 지대한 역할을 수행해 왔다. 이러한 평가제도가 보다 미래지향적이고 발전지향적인 제도가 되기 위해서는 이해당사자인 정책당국, 경영평가단 그리고 수요자인 공공기관의 보다 지속적인 소통과 협조가 필요하다.

●● 공공기관 ‘성과급 파티’ 논란 해소와 평가의 신뢰성 확보

김기천*

1. 들어가기

삼성그룹에는 ‘삼성전자’와 ‘삼성후자’가 있다고 한다. 경영 실적에 따라 지급하는 성과급이 계열사별로 매우 큰 차이를 보이는 데서 나온 말이다. 삼성그룹은 상반기와 하반기 두 차례 ‘목표달성장려금(TAI)’을 지급한다. 회사와 소속 사업부의 실적을 A~D 4등급으로 나눠서 평가한 뒤 그 결과에 따라 최대 월 기본급의 100%를 지급한다. 회사와 사업부 실적 평가가 모두 A등급일 경우 삼성전자 고참 부장이 400만~500만원 정도 받는 것으로 알려졌다.

연간 실적이 연초에 세운 목표를 넘어섰을 때 지급하는 성과인센티브(OPI)는 금액이 훨씬 크다. 초과이익의 20% 범위에서 개인 연봉의 최대 50%를 지급한다. 목표달성장려금과 성과인센티브를 합쳐 같은 직급이라도 수천만원까지 차이가 날 수 있다. 가장 잘 나가는 삼성전자 내에서도 사업부에 따라 성과급의 편차가 크다. 삼성전자 직원도 ‘성골’과 ‘진골’로 나뉘는 셈이다.

* 조선일보 논설위원

국내 민간기업에서 성과급이 본격적으로 도입된 것은 외환위기 이후다. 시행착오도 많았지만 꾸준한 개선, 보완을 거쳐 대부분의 대기업이 독자적인 성과평가 및 보상 제도를 정착시켰다. 이제는 개인의 승진과 보상이 연공서열과 근무연수가 아닌 성과와 역량에 따라 결정되는 게 당연시되고 있다.

그러나 국내 성과급제도는 선진국에 비해 아직 반쪽짜리에 지나지 않는다는 지적도 있다. 국내 기업의 3분의 2가 연봉제를 채택하고 있지만 사실상 호봉제를 이름만 바꿔서 시행하는 ‘무늬만 연봉제’인 경우가 적지 않다. 성과급으로 지급하는 상여금도 그 내역을 보면 성과나 직무 가치와 무관하게 지급되는 정기적이고 일률적인 급여의 비중이 크다. 정기 상여금은 통상임금에 해당한다는 대법원 판결로 국내 기업들에 비상이 걸린 것도 이 때문이다. 순수한 연봉제 기업에선 통상임금의 범위가 어떻게 결정되든 영향을 받을 이유가 없다.

2. 아직은 진척이 느린 공공기관 성과급 제도

공공기관 역시 정부가 주관하는 경영실적평가와 기관 자체의 인사과과를 토대로 기관별-개인별 성과급을 차등화하는 방식으로 성과주의 보상제도가 시행되고 있다. 성과제 도입 이후 여러 차례 수정, 보완을 거쳐 성과 보상의 비중을 높이는 방향으로 제도가 진화해온 것도 비슷하지만 민간기업에 비하면 진척이 느린 편이다.

국회예산정책처 연구에 따르면 민간기업은 전체 급여에서 성과급에 해당하는 특별 급여가 차지하는 비중이 26%인 데 비해 공공기관은 15.9%에 그친 것으로 나타났다. 그나마 이 정도로 성과급 비중을 높이는 것도 쉽지 않았다. 공기업 노조들이 연례행사처럼 성과 상여금에 대한 균등분배 투쟁에 나서는 등 성과급 도입에 대한 저항이 민간기업보다 훨씬 컸다. 최고 등급 직원과 최저 등급 직원의 성

과급 지급률 격차를 최소화해 사실상 나눠먹기식으로 운영하다 감사원 감사에서 적발된 공공기관도 많았다.

민간기업의 임금 수준은 기본적으로 기업의 경쟁력과 이윤에 의해 결정된다. 시장점유율과 매출액, 영업이익 등 객관적으로 성과를 측정할 수 있는 지표가 중요하다. 반면 공공기관의 임금 수준을 결정하는 기준이 무엇인지는 분명치 않다. 정부가 매년 임금인상 가이드라인을 제시하며 법적, 제도적 규제를 가하고 있지만 실제 공공기관 임금에 대한 정부 통제력이 크다고는 할 수 없다. 재무적 성과가 중요하지 않아 객관적인 근거를 대기 어렵다 보니 공공기관 임금과 성과급을 둘러싼 논란이 끊이지 않는다.

3. 여전히 논란거리인 공공기관의 성과급 지급

공공기관에 대해 흔히 지적하는 문제의 하나가 '성과급 파티'다. 공공기관 경영평가와 성과급 제도가 도입된 이후 매년 국정감사 때마다 이에 대한 비판이 빠지지 않았다. 작년 국정감사에서 '산업통산자원부 산하 12개 에너지 공기업의 부채가 150조원, 하루 이자만 102억원에 이르는 데도 지난 3년간 2조 874억원의 성과급을 지급했다'거나 '2012년에 적자를 낸 104개 공공기관의 기관장들이 모두 29억 8,900만원의 성과급을 받았다'는 등의 지적이 쏟아졌다.

지방공기업들도 마찬가지다. 바른사회시민회의가 2008년부터 2012년까지 5년간 58개 지방공사의 재무현황을 살펴본 결과 전체 적자 규모가 3,365억원에서 8,824억원으로 계속 불어났고, 22곳은 자본잠식 상태였다. 그런데도 이들 지방공사가 임직원에게 지급한 성과급은 2008년 1,313억원에서 2012년 1,841억원으로 크게 늘어났다.

민간기업에선 적자가 나고 심지어 자본잠식 상태에 빠진 회사가 성과급을 지급한다는 것은 생각할 수도 없는 일이다. 여기에 대해

공공기관도 할 말은 있다. 공공기관의 부채와 적자에는 정부가 책임져야 할 부분이 크다는 것이다. 실제 공공기관 부채 증가의 대부분은 세종시와 혁신도시, 보금자리주택 건설, 4대강 사업, 해외자원 개발 등 국책사업이나 정부 정책과 관련이 있다. 정부가 물가 안정을 위해 공공요금을 원가 이하로 억제하는 바람에 적자가 불가피한 경우도 있다. 재무적 성과만으로 공공기관의 실적을 평가하기 어려운 이유가 여기에 있다.

그렇다 해도 대다수 국민은 공공기관들이 성과급에 합당한 ‘성과’를 내고 있는지에 대해 의문을 품고 있다. 공공기관은 시장 경쟁의 압박을 받지 않아 효율성이 떨어지는 근본적인 문제를 안고 있다. 여기다 민간기업과는 비교할 수도 없는 높은 고용 안정성과 함께 대기업 부럽지 않은 후한 복직 혜택을 누리고 있다. 그래서 ‘신이 내린 직장’이라는 말이 나온다.

공공기관과 민간기업의 차이를 보여주는 하나의 사례로 연수원을 들 수 있다. 삼성, 현대차, SK, LG 등 4대 그룹 연수원은 모두 본사와 가까운 수도권 지역에 몰려 있다. 다른 대기업들도 대부분 비슷하다. 대기업 연수원은 실제 직원들의 교육이 매일 진행되는 장소다. 반면 공기업 연수원은 관광지나 휴양지에 들어선 경우가 많다. 토지주택공사-한국전력-도로공사 연수원은 설악산 부근, 코레일은 강원 양양 낙산과 충남 보령 무창포, 한국철도시설공단과 수자원공사는 강원 동해에 있는 식이다. 이들 공공기관 연수원은 직원 교육 연수라는 본래 목적보다 직원과 가족들을 위한 전용 콘도로 쓰일 때가 많다.

경영난을 겪는 민간기업이라면 당장 이런 연수원부터 처분하며 재무구조를 개선하기 위해 안간힘을 다했을 것이다. 반면 공공기관들은 아무리 적자가 나도 연수원을 포기하고 허리띠를 졸라맬 생각을 하지 않는다. 그래서 공공기관의 성과급 지급에 대한 여론이 따가울 수밖에 없다.

4. 공공기관 성과관리의 어려움

을 들어 사정이 조금 달라지기는 했다. 우선 정부의 공공기관 개혁 방침으로 경영실적 평가가 훨씬 엄격하게 이뤄졌다. A등급이 지난해 16개에서 2개로 줄고, 성과급을 받지 못하는 D-E 등급은 16개에서 30개로 늘어났다. 한국전력 등 6개 기관은 C등급을 받았지만 부채가 많다는 이유로 성과급이 50% 삭감됐다.

전에 없던 이런 조치에 대해 공공기관 노조들이 강력히 반발하고 있다. 그렇지 않아도 공공기관 정상화 대책으로 학자금 지원을 비롯한 복리후생비가 크게 축소되고 있는 데다 성과급까지 대폭 삭감되는 데 대한 저항이 크다. 진통이 만만치 않겠지만 공공기관 개혁 과정에서 한번은 치러야 할 일이다. 다만 정부가 성과급 지급률을 임의로 조정하며 공공기관에 부채 축소와 방만경영 해소를 압박하는 게 적절한지는 한번 생각해볼 문제다. 성과급 제도 자체에 대한 근본적인 개선 방안을 검토할 필요가 있다.

정부는 그동안 공공기관이 여론의 도마에 오를 때마다 경영평가에 따른 성과급 지급률 격차를 확대하고, 성과 연봉의 비중을 높여왔다. 공공기관의 비효율을 개선하기 위한 당근과 채찍으로 성과급을 활용한 것이다. 그러나 성과급 확대가 공공기관의 생산성 향상에 얼마나 기여했는지는 의문이다. 역대 정부가 모두 공공기관 개혁을 들고 나왔지만 결국 흐지부지됐다는 사실 자체가 역으로 성과급의 실효성이 떨어진다는 사실을 보여주는 증거라고 할 수 있다.

민간기업에서도 성과주의 보상제도를 둘러싼 논란이 적지 않다. 일본에서 가장 존경받고 있는 기업인인 이나모리 가즈오 교세라 전 회장은 “실적이 나쁘면 급여가 줄어들어야 한다고 이해하지만 실제 급여가 줄어들면 누구나 감정적으로 변하게 마련이며, 그게 인간의 본성이다.”라고 했다. 조직 단위의 실적연동형 급여 역시 아무리 열심히 일해도 조직 특성상 실적이 오르기 어려운 사업부문의 사기를

떨어뜨리는 문제가 있다고 했다.

영국 경제학자인 팀 하포드는 성과는 쉽게 조작될 수 있기 때문에 객관적인 성과 측정에 과도하게 의존하지 않는 게 합리적이라고 했다. 세계적인 장대높이뛰기 선수였던 부브카는 기록에 따라 보상이 지급되는 것을 교묘하게 이용해 한꺼번에 기록을 깨지 않고 이전 기록만 살짝 넘기는 정도의 성적을 냈다. 그래서 그는 여러 차례 세계신기록을 갱신했지만 그때마다 그가 최선을 다하고 최고의 실력을 선보인 것은 아니었다. 마찬가지로 기업과 조직의 구성원들도 성과 목표를 적당히 조정해 매년 목표를 초과 달성하면서 더 많은 성과급을 챙길 수 있다.

여기에 더해 공공기관은 성과 목표가 분명치 않고 성과 측정 및 평가 방식이 불투명하다는 문제를 안고 있다. 민간기업의 성과는 재무제표에 모두 담겨 있다. 한마디로 민간기업은 이익을 많이 내는 게 최고의 목표다. 반면 공공기관은 공공성-공익성을 무시한 채 수익성만을 목표로 삼을 수는 없다. 기관마다 특성이 달라 일률적으로 성과 목표를 설정하는 것 자체가 불가능한 측면도 있다.

5. 경영평가의 신뢰성과 객관성 확보가 먼저 확보되어야

공공기관 경영평가제도가 시행된 지 30년이 지났지만 실효성을 둘러싼 논란이 끊이지 않는 것은 이렇게 평가의 기준이 되는 성과 목표 자체가 애매하기 때문이다. 객관적으로 평가할 수 있는 기준이 없으니 경영평가도 주관적-자의적으로 이뤄지는 경우가 많다. 똑같은 실적을 내도 정권이 바뀔 때마다 성적이 달라지고, 평가위원이 경영학 교수인지 아니면 행정학 교수인지에 따라 점수가 들쭉날쭉한다.

공공기관들은 경영평가 점수를 높이기 위해 외부 컨설팅을 받고, 업무와 상관 없는 교육에 직원들을 동원하고, 어떻게 활용할지도 모

르는 시스템을 도입한다. 생산성과 효율, 경영실적을 높이기 위한 혁신이 아니라 '경영실적보고서'에 담고 경영평가를 잘 받기 위한 혁신을 하고 있는 것이다. 이렇게 해서 나온 점수를 토대로 성과급 지급률을 차등화해 봐야 공공기관의 효율이 높아질 수 없다.

성과급제도는 기업이나 조직의 성과를 객관적인 지표로 확인할 수 있을 때 의미가 있다. 그 경우에도 성과급의 효과는 제한적이라는 지적이 많다. 공공기관은 성과를 계량화하기 어렵다는 특성으로 인해 성과급의 효과가 더 떨어질 것이다. 그렇다고 성과급 제도 자체를 아예 폐지할 수는 없겠지만 성과 연봉 비중을 계속 늘려가는 문제는 재고할 필요가 있다. 공공기관의 특성에 맞춰 성과 목표를 설정하고 그에 따라 기관별 맞춤형 평가를 하는 방향으로 가고, 성과평가와 보상시스템도 여기에 맞춰야 한다. 공공기관 '성과급 파티' 논란을 해소하려면 먼저 경영평가의 객관성과 신뢰도부터 높여야 한다.

●● 공공성 평가 강화되어야 할 공공기관 경영평가제도

김 철*

1. 들어가기

우리나라에서 어느 한 제도가 30년씩 유지된다는 것은 상당히 드문 일이다. 그 기간에 정권의 부침이 있었음에도 커다란 변화 없이 지속되었다는 점을 진화의 증거로서 볼 수도 있지만, 각 정권에게 꽤 쓸모 있는 제도였다는 의미로도 파악할 수 있다.

현행 공공기관 경영평가제도가 도입된 지 30년이 되었다. 그 주관부처인 기획재정부는 도입 당시부터 경영평가제도의 유용성을 부정해본 적이 없다. 문제는 여기서 출발한다. 공공기관 경영평가제도는 군사정권하에서 공공기관을 통제할 목적으로 ‘별다른 준비 없이 전격적이고 무책임하게’ 도입된 태생적 한계를 지니고 있다. 그간 수차례의 수정보완에도 불구하고, 공공기관 경영평가제도는 비민주적이고 공공성과는 거리가 있는 제도라는 한계를 안은 채 시행되어 왔다.

물론 ‘평가되지 않으면 개선되지 않는다’고 한 피터 드러커의 말

* 사회공공연구원 연구실장

처럼, 공공기관에 대한 평가가 필요한 것은 사실이다. 그러나 불합리한 평가는 하지 않음만 못하다. 도입된 지 30년이나 된 만큼 이제 공공기관 경영평가제도에 대해서도 근본적인 질문이 필요하다. 무엇 때문에 공공기관을 평가하는지, 평가의 방향은 타당한지, 국민의 관점에서 요구되는 평가가 행해지고 있는지 등 공공기관 경영평가제도 전반에 대해 논의하면서, 그에 대한 기본적이고 본질적인 질문을 던져 보고 그에 대한 답을 찾을 때이다.

공공기관을 관리·통제하기 위한 다양한 수단들처럼, 공공기관 경영평가제도 또한 기관 고유의 목적을 달성하는 데 효과적인 한에서 의미가 있다. 헤럴드경제가 2013년 10월 14일 2012년도 기관평가를 받은 111개 공공기관을 대상으로 실시한 '공공기관 경영평가제도 의식 조사'에 따르면, 2/3 이상이 경영평가의 필요성에는 동의하였다. 경영평가를 통해 지적되는 조직 운영·관리나 내부 경영시스템의 문제를 개선하는 데 기여한다는 것이다. 하지만 평가 잣대가 획일적이라는 불만이 끊임없이 제기되고 있고, 수익성보다 공공성을 중시할 경우 경영평가에서 나쁜 결과가 나온다는 불편한 진실은 여전하다. 또한 경영평가가 매년 실시되고, 이를 통해 공공기관의 경영상태가 나아졌다는 얘기도 나오지만, 공공기관들의 부채는 계속해서 늘어나고 있고, 공공기관의 방만경영과 도덕적 해이 문제를 지적하는 목소리는 해마다 되풀이되고 있다.

이에 대해 기획재정부는 공공기관 경영평가제도가 공공기관의 책임경영체제 구축과 경영성과 제고를 위한 핵심 장치 역할을 비교적 잘 수행해 왔다고 판단하면서, 그 증거로 공공기관의 고객만족도 조사 결과를 제시한다. 매년 꾸준히 개선되는 모습을 보이고 있고, 여기에 경영평가가 기여했다는 것이다. 그러나 공공기관 고객만족도 조사는 실효성과 신뢰성 등에서 심각한 문제점을 드러냈다. 각 공공기관의 점수 올리기 유도과 과열 경쟁 등 부작용을 초래한 결과 이제는 최근 5년 연속 평균 90점대의 고득점 행진을 이어와서 경영성

과를 판단하는 의미 있는 자료로 쓰지 못하게 되는 상황까지 이르게 되었다. 게다가 공공기관이 담당하고 있는 주요 서비스에 대한 국민들의 만족도가 이처럼 높을지도 의문이다.

결국 문제는 평가의 방향, 평가의 방식이다. 한국사회여론연구소(KOSI)가 2008년 9월 23~24일 전국의 성인 남녀 700명을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 공기업에 대한 개혁이 어떤 방식으로 이루어지는 것이 적절하다고 보는지에 대해서 ‘시장화, 사유화’ 중심의 정부 정책 기조와 일치하는 ‘민영화 부문 확대 등 시장논리를 강조하는 방향’이 26.7%인 반면, ‘시민과 노조참여 등 공공성을 늘리는 방향’이 66.4%로 ‘공공성 강화 방향’에 대한 지지가 압도적이었다. 공공기관에 대한 평가도 공공성을 강화하는 방향에서 개별 공공기관이 가진 고유의 목적과 공공의 가치를 어느 정도 달성하고 있는지, 공공기관의 구성원들이 맡은 바 소임을 제대로 하고 있는지, 자신의 역량을 충분히 발휘하고 있는지 여부를 평가해야 한다.

2. 공공기관의 본질과 경영평가제도

정부가 밝히고 있는 공공기관 경영평가제도의 목적은 ‘공공기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스를 개선’하는 데 있다. 이 목적을 따르자면 평가지표는 공공성, 효율성, 환류(컨설팅)의 세 가지 주요 내용을 적절하게 반영해야 한다. 공공기관 평가를 통해서 궁극적으로 달성해야 하는 것은 공공서비스의 개선, 즉 사업성과의 개선이지, 주요사업과 직접적인 관련이 없을 수도 있는 부수적 업무 및 조직 운영 전반까지 포함하는 조직 통제가 아니다. 하지만 지금까지의 공공기관 경영평가는 후자가 핵심을 이루어 왔음을 부인하기 어렵다.

공공기관은 그 비중에 차이가 있기는 하지만, 공공성과 기업성을

모두 추구하기 때문에 어느 한 가지 기준을 중심으로 평가할 경우 이에 따른 제약이 발생한다. 양자를 모두 제대로 측정해낼 수 있는 평가제도가 도출되면 좋겠지만, 기존의 공공기관 평가는 '경영' 평가라는 용어에서도 드러나듯이 공적 역할보다는 주로 경영 실적으로 공공기관을 평가하고, 수익성, 상업성만을 추구하여 '돈을 얼마나 많이 벌어들이는가'의 여부를 중요시해 왔다. 그러다 보니 그 과정에서 간과되거나 훼손되는 것들이 많다.

경영평가제도의 긍정적 측면에 주목하는 이들은 이것이라도 해야 공공기관의 효율성이 제고될 거라고 말한다. 하지만 정부는 공공기관을 통제하는 데만 초점을 맞추면서 정작 공공기관이 고유 사업을 잘 하도록 하는 것에는 신경쓰지 않고 있다.

각 기관들도 정부 권장사업을 잘 해야 좋은 평가를 받게 되다 보니 해야 할 업무를 상대적으로 소홀히 하게 된다. 경영평가 준비를 위해 변별력이 크지 않은 고유사업은 아무렇지 않게 희생하는 것이다. 본말이 전도되어 평가제도가 오히려 각 기관 본연의 공공성을 해치고 있는 꼴이다. 평가를 위한 평가가 되고 있다고 해도 과언이 아니다.

공식적으로는 경영효율성과 공공성을 동시에 고려하여 평가한다고 하지만, 현재의 경영평가 시스템하에서는 양자가 제로섬 관계로 파악되어 경영효율성에 집착하면 할수록 공공성이 약화된다. 이를테면 최근 시장형 공기업으로 분류된 발전공기업들의 경우 경영평가를 위해 효율성을 강조하다 보니 충분한 정비기간과 인력을 확보하지 못하고, 이전보다 저가의 부품을 쓰게 되어 안전의 문제가 제기되고 있다.

공공기관 경영평가지표는 크게 3개 범주(리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업)로 구성되어 운영되어 왔다. 이 중에서 해당 기관의 공공서비스 본연의 의미와 실질적인 수요충족, 그리고 사회구성원들의 진정한 필요에 따른 정책적인 우선순위를 반영하는 것은 주요사업

범주이다. 그래서 주요사업은 가장 높은 가중치로 평가되어 왔고, 2013년도 평가의 경우 공기업과 준정부기관(강소형 유형 제외)의 가중치가 50점에 달한다. 기재부는 경영평가가 모든 공공기관을 공통된 척도로 평가를 하는 데 중점을 두면서도, 경영평가 전체의 50%를 차지하는 주요사업에 대해서는 기관의 성격이나 업무 특성을 고려하여 기준을 설정하고 있으며, 주요사업의 평가지표도 해당 기관과 주무부처의 의견을 고려하여 매년 조정하고 있기 때문에 자의적이지 않다고 얘기한다.

하지만, 주요사업 범주 평가지표의 가중치 비중은 높지만 기관별 수행하는 사업이 다르고 각 기관 간의 점수 차이가 크지 않기 때문에 실제 경영평가결과에는 큰 영향을 미치지 못한다. 결국 경영평가를 하는 목적은 공공기관의 존립 근거인 주요사업의 성과를 높이고자 함인데, 사업부문보다 비사업부문인 경영효율 평가지표의 영향력이 더 크게 작용하고 있다.

3. 공공기관의 공공성과 경영평가제도

현재의 공공기관 경영평가에서 공공성 평가는 아예 배제되어 있다고 할 수 있다. 공공성, 공익성을 달성할 수 있는 정책수단이 공기업에 갖춰져 있지 않고, 상업적 경영평가로 인해 공공서비스 보상, 공공적 기금 지출, 기초 투자 등에 대한 공공기관의 공공서비스 기능이 후퇴하고 있으며, 공공기관 간 상업적 경쟁 격화로 인해 안전업무와 같은 필수 서비스 부문에서의 취약성을 드러내고 있다는 점은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’)에 따른 공공기관 경영평가가 행해질 때부터 지적되어 온 사항이다.

경영효율 평가지표는 사실상 해당 기관의 수익성을 평가하는 것이어서 사기업과 달리 금전적 이익의 달성보다는 재화와 서비스의 공급에 있어 공익달성에 그 목적이 있는 공공기관의 지표로 타당하

지 않다. 공공성 관련 지표를 개발하고 주요사업 활동 및 성과의 실질적 가중치를 높이는 방법을 검토해야 할 것이다.

물론 공공기관의 공공성을 평가하는 것은 많은 논란의 여지가 있다. 공공성에 대한 사회적 합의도 부족한데다가 이를 개별 기관에 적용하는 수위와 형태가 쉽지 않다는 점, 그리고 공공성을 너무 강조하다 보면 공공기관의 경영효율화 노력을 간과할 우려도 있기 때문이다. 하지만 공공기관에 대해 평가를 하고자 한다면 각 기관이 가진 공공가치를 측정해내야 한다.

4. 현행 경영평가제도의 문제점과 개선방안

공공기관 경영평가제도에 대해 가장 많이 지적되는 문제는 평가 기준이 자의적이고 개별 기관의 성격이나 업무 특성을 반영하지 못한다는 점이다. 성격, 규모, 목적이 서로 다른 공공기관을 일률적이고 획일적인 기준으로 판단하는 것 자체가 문제인 것이다.

특히 이는 준정부기관 평가에서 논란이 된다. 공기업과 준정부기관의 유형구분 자체가 이미 상업성과 공공성의 비중을 고려한 구분이라는 점에서 양자의 평가체계에 차이를 두어야 하지만, 현행 경영평가는 기획재정부의 주도하에 단일한 평가모형과 평가시스템에 의하여 행해지고 있다. 나아가 현재 모색되고 있는 정부의 지배구조 개편방안도 공기업과 준정부기관의 차이를 없애고 있으며, 2014년도 평가편람상의 경영평가지표 개편안 또한 차별점을 두지 않고 있다. 그러나 정부사업을 위탁대행하는 준정부기관은 수익성 측정이나 계량평가가 곤란하기 때문에 공기업 평가와는 다른 방식의 평가가 이루어져야 한다. 공공성에 초점을 두고, 주어진 위탁대행 사업을 제대로 수행하는지 여부가 평가의 중심이 되어야 하는 것이다.

계량평가 및 비계량평가의 비중 논란도 해결되어야 한다. 계량지표의 평가비중은 최근 들어 계속 확대되고 있다. 비계량지표는 평가

자의 주관이 개입되기 쉽고, 이에 따른 비계량평가결과가 전체 평가 결과를 좌우하여 평가의 신뢰성이 저하되고 있기 때문에 실질적 성과 위주의 계량평가 비중을 높여야 한다는 것이다.

이처럼 계량평가의 비중을 확대하는 것은 공공기관 경영평가에 있어 계량지표, 수익추구 성격만을 중요하게 파악하는 기획재정부의 입장을 잘 드러낸다. 과거에도 객관성을 높이기 위하여 계량평가의 비중을 확대해야 한다는 주장이 제기되었지만, 공운법의 제정과 함께 기관의 수익성과 공익성의 특징에 따라 경영평가상의 계량지표 비중을 차별화하여 제시한 결과, 지표체계에 이미 반영하여 추가적인 조정은 필요하지 않은 것으로 파악되었다.

하지만 그 이후의 상황은 이러한 논의마저 무시되고 있음을 보여 준다. 실제 2009년도 평가에서는 성과중심 계량평가를 강화한다면 서 주요사업성과지표와 고객만족개선도지표의 가중치를 상향조정했고, 2010년도 평가에서는 경영평가결과의 예측가능성을 제고하고 산출중심 평가를 강화한다는 명목으로 주요사업 성과지표의 가중치 비중을 5점 확대하여 계량평가를 강화하였다. 2011년도 평가에서는 공기업·준정부기관의 계량평가 비중을 차별화한다면서 정부정책의 효과적 집행이 중요한 준정부기관의 경우 비계량지표 비중(50%)을 유지하는 대신, 계량 성과평가가 용이한 공기업은 계량지표 비중을 확대(55 → 60%)하였다. 2013년도 평가에서는 그 비중이 55점으로 줄어들었으나, 2014년도 평가편람은 평가의 객관성 및 평가의 신뢰도와 수용성을 제고하겠다는 명목으로 계량평가의 비중을 55%에서 65%로 상향 조정하였다. 공기업과 준정부기관의 상이한 특성마저 무시하고 있는 것이다.

〈표 1〉 공공기관 계량평가 비중 확대 추이

	'07년도	'08년도	'09년도	'10년도	'11년도	'12년도	'13년도	'14년도
·공기업	40/35	45	50	55	60	60	55	65
·준정부기관	35/30	40	45	50	48-51	48-51	50/52	65
·강소형기관	-	40	45	50	50	50	45	45

자료: 『공공기관 경영실적 평가편람』, 각 연도 재구성.

경영평가제도 자체의 변화 과정을 반추해볼 때, 공공성이 더욱 요구되는 공공기관일수록 계량지표의 비중이 적고 비계량지표의 비중이 커야 한다. 비계량지표가 공공성 지표와 동일한 것은 아닐지라도 공공성이 지닌 특성상 공공성과 관련된 사항은 비계량지표로밖에 나타낼 수 없다는 점에서, 계량지표 편향적인 평가지표 구성은 공공성에 대한 경시로 이어지게 된다. 따라서 비계량지표는 공공기관 평가에서 반드시 필요하다. 다만, 이를 어떠한 방향으로 평가할 것인지, 근본적으로 평가하고자 하는 것이 무엇인지에 대해 평가자 간 합의와 피평가기관의 이해가 명시적으로 이루어져야 평가에 있어 평가자들의 주관적 관점을 줄일 수 있을 것이다.

기획재정부와 한국조세재정연구원이 의뢰하여 (주)한국리서치가 2013년 4월 29일~5월 16일 전문가와 공공기관 종사자를 대상으로 실시한 ‘공공기관 정책에 대한 여론조사’에 따르면, 현재 공공기관은 중장기적 성과보다 단기성장에 초점을 맞추고 있다는 응답이 압도적이었다(전문가 88.9%, 공공기관 종사자 83.0%). 평가 또한 장기적 관점의 사업성과보다는 단기 손익 중심으로 이루어지다 보니 공공기관들은 평가를 잘 받기 위해 장기적인 사업보다 단기에 큰 성과를 낼 수 있는 사업에 연연하게 된다. 경영평가가 1년 주기로 이루어지기 때문에 상대적으로 평가결과에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는, 중·장기적 성과가 예상되는 부분에 대한 투자는 소홀하게 되고, 단기 실적을 내는 데 매몰되는 것이다. 이러한 평가의 부작용을 없애기 위해서는 평가주기를 2~3년으로 확대해야 한다. 이렇게 될 경우

피평가기관은 평가결과 및 진단내용에 대해 충분히 검토하여 기관 운영에 반영할 수 있는 시간을 가지게 되고, '단기간 실사'로 인해 평가 자체가 부실하게 되는 위험 또한 방지할 수 있다. 평가주기의 확대 시 경영효율 증진 노력 감소가 우려된다면, 평가부문 중 계량 부문은 1년 단위로 평가하고, 비계량부문은 2~3년 주기로 평가하되, 평가결과 종합은 비계량부문 평가 시 2~3년간의 계량부문 평가 결과를 합산하여 처리하는 단계적인 방식으로 기관의 단기실적 위주의 경영관리 지양을 유도하는 방법도 검토 가능하다.

마지막으로 경영평가 성과급에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 공공서비스동기(Public Service Motivation: PSM)이론에 따르면, 공공부문 종사자들은 민간부문의 종사자들과 다르게 자신의 일을 직업(job)이라기보다는 소명(calling)이자 의무라고 여기며, 대중과 공공의 이익에 봉사하려는 희망에 의해서 동기부여되고, 외재적 보상보다도 내재적 보상을 우선시하는 윤리에 의해서 특징지어진다. 공공기관 노동조합에서 사회공공성 강화를 내세우는 것도 공공서비스 동기이론과 맥이 닿아 있다. 이에 반해 성과급의 논리는 외재적 보상에 의한 동기유발을 지나치게 강조하며, 노동통제 기제로서의 기능에 주목한다. 기관 간 평가와 기관내 평가를 통한 상호경쟁과 그에 따른 인센티브 성과급 지급은 공공부문 노동자들의 수평적 연대를 차단하고 개별적 통제를 원활하게 하는 효과를 가진다. 더욱이 성과급과 같은 금전적 보상은 조직 구성원의 내재적 동기에 직접적 영향을 미치지 못하거나, 심지어 동기를 저하시키고 도덕성이나 책임감을 없애버리는 구축효과(crowding-out effect)를 야기한다. 경영평가에 따른 인센티브 성과급 지급은 적절한 동기 부여 효과도 내지 못하고, 여론의 질타 대상만 되고 있다. 이제는 공공기관 평가와 성과급 간의 연계 자체를 끊는 것에 대해 생각해볼 때이다.

●● 공공기관 경영평가의 정상화: 평가의 근본 취지에 충실해야

이 상 철*

1. 공공기관 개혁과 경영평가

‘공공기관 정상화’라는 기치 아래 예년보다 훨씬 강력한 공공기관 개혁 드라이브가 진행되고 있다. 한계에 달한 공공기관 ‘부채 문제 해결’과 다른 분야 공직자에 비해 과도한 혜택을 받고 있는 것으로 지적되고 있는 ‘방만경영’ 척결이 그 주된 목적이다. 정부는 이러한 공공기관 운영에 필요한 두 가지 핵심적인 목적을 달성하기 위하여 경영평가를 활용하고 있다. 공공기관 정상화라는 명분으로 시행되고 있는 금년의 공공기관 경영평가는 지금까지 매년 1회만 하던 것을 중간평가라는 이름으로 2회로 늘렸을 뿐만 아니라 그 강도가 예년에 비해 훨씬 강력하다. 그 결과 금년도 공공기관 경영평가결과 그 점수가 예년에 비해서 크게 낮아진 것도 사실이다.

공공기관을 ‘신의 직장’이라고 비아냥거리던 일부 언론에서는 고소해 하고 있는 반면에, 해당 공공기관 노조에서는 공공기관의 경영평가가 평가단의 자율적 판단에 의해서가 아니라 정부의 의지에 바

* 공공기관운영위원회 위원, 부산대학교 교수

탕을 둔 가이드라인에 의해서 이루어진 자의적인 결과라고 비난하고 있다. 공공기관을 정부의 입맛에 맞도록 개혁하기 위하여 평가점수를 이에 짜 맞추는 것이라고 주장하고 있다.

필자는 적지 않은 시간 동안 공공기관 평가에 직접 참여하였고, 최근에는 공공기관 운영위원으로 활동하면서 경영평가에 직간접적으로 영향을 미치는 역할을 해온 바 공공기관 경영평가에 대한 나름대로의 소회를 가지게 되었다.

2. 공공기관의 자율성과 경영평가

공공기관에 대한 평가는 원래 공공기관의 소유권을 가진 정부에서 공공기관의 경영에 대해서 일일이 관여(day to day intervention) 하는 것보다는 공공기관의 운영에 자율성을 부여하고 그 결과에 대해서 엄격한 책임을 묻는다는 취지에서 시작되었다. 구체적으로 정부에서는 공공기관의 경영목표를 (기관과 상의하여) 설정하고, 그 경영목표에 대한 경영 실적에 따라 경영진에게 인센티브를 주거나 재임명의 근거로 삼는다는 입장이다. 공공기관에 대한 합리적인 사전 목표(ex ante objective) 제시와 철저한 사후 경영결과에 대한 책임(ex post facto responsibility)의 이면에는 실질적으로 공공기관의 경영에 있어서 최대한 경영진의 경영 자율성을 보장한다는 것이 내재되어 있다. 공공기관을 관리함에 있어서 경영평가 외에는 공공기관에 대한 어떤 간섭도 있어서는 안 된다는 대원칙이 전제되어 있다.

3. 공공기관 경영평가의 공과

1983년 「정부투자기관관리기본법」에서 도입된 우리나라의 공공기관 경영평가제도는 초기 정부투자기관에 한정적으로 적용되었으나, 점차 확대되어 현재는 대부분의 국가 공공기관과 지방공기업을 대상

으로 평가를 시행하고 있다. 시장의 파산과 M&A에 노출된 사기업과 달리 정부의 보호하에 있는 공공기관들을 움직이도록 하기 위해서는 강제적인 경영평가가 필요했던 것이다. 경영평가는 공공기관끼리라도 인위적으로 시장에 준하는 경쟁 환경을 만들어 주는 역할을 하였고, 정부의 정책 수용성을 높일 수 있는 훌륭한 도구의 기능도 함께 하여 왔다. 우리 정부는 공공기관 관리에 있어서 사실상 많은 부분을 경영평가에 의지하여 왔다. 정부의 필요와 의지에 의하여 발전적으로 확대된 경영평가제도는 금년 시행 30년을 맞이하게 되었다. 많은 개발도상국에서 우리나라의 공공기관 경영평가제도를 벤치마킹하려고 노력하고 있다는 사실은 이런 경영평가의 긍정적인 측면을 응변적으로 보여주고 있다고 할 것이다.

그러나 시대를 거치면서 공공기관 경영평가제도는 당초 의도한 목적과 달리 적지 않은 문제점도 지적되고 있다.

첫째, 경영평가는 평가대로 시행하면서 정부의 일상적인 경영간섭은 여전히 있다는 점이다. 정부의 중첩적인 지시와 감독을 받고 있는 공공기관 입장에서는 더 이상의 자율적이고 창의적인 경영이 불가능한 환경이다.

둘째, 경영평가의 공정성 문제이다.

모든 평가에서 평가자에게는 평가의 본질상 청렴성과 공정성이 요구되고 있다. 문제는 일 년만 평가자로 참여해도 피평가기관에게 포획될 수밖에 없는 환경에 노출되어 있다는 점이다. 피평가기관인 공공기관의 입장에서 보면 직원들의 보수, 경영진의 진퇴, 심지어 기관의 전체적인 이미지가 모두 평가에 달려 있기 때문에 좋은 평가를 받기 위해서 기관의 모든 역량을 다 쏟아부으려 한다. 해마다 모든 공공기관이 평가에 몰입되는 이런 구조에서 평가자가 피평가기관의 편의 제공으로부터 자유롭기가 어려운 것이 사실이다.

셋째, 평가지표의 적정성을 중심으로 평가의 객관성과 수용성에 대한 문제가 계속적으로 노정되고 있다.

모든 공공기관은 자기의 고유의 업무(single purpose mission)를 수행하고 있기 때문에 해당 기관을 평가하기 위해서는 평가자가 기관에 대한 전문적인 이해가 있어야 한다. 미션이 다른 공공기관을 동일한 경영효율화 지표로 평가하는 자체가 본질적으로 non-sense이기도 하다.

한편, 임기가 정해진 공공기관의 CEO를 비롯한 경영진의 입장에서는 자기가 재임하는 기간 내에 최대의 경영실적을 내어야 한다. 그러기 위해서는 조직이 가지고 있는 현재의 인적 물적 자원은 물론이고 미래의 자원까지 재임기간 내에 총동원하지 않을 수 없다. 공공기관의 평가에서 장기적인 경영지표들이 늘 단기적인 지표들에 희생되는 현상을 보이고 있는 것은 이 때문이다.

해마다 평가위원들을 일부 바꾸어 보기도 하고, 공공기관의 의견을 수렴하여 평가지표도 개선해 보기도 하지만 근본적인 문제점은 해결되지 않고 있다.

4. 경영평가의 환경변화

지금까지 피평가기관에서는 정부의 평가에 대해서 비록 불공정한 점이 있다고 하더라도 소유권을 가진 정부의 권위를 인정하여 소극적으로 대응하였지만, 앞으로는 소송을 제기하는 등 상당히 적극적으로 불만을 표출할 가능성이 있다.

이제는 단순히 평가단 교체나 평가지표 개선과 같은 미시적 수준이 아니라 '평가를 반드시 해야 되는가? 하지 않는다면 다른 방법이 없을까?'에 이르기까지 거시적인 검토가 필요한 때이다. 크게 바뀐 경영평가의 환경을 고려한다면 30년이라는 성년에 이른 경영평가제도를 전향적(proactive)으로 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

5. 경영평가를 계속하여야 하나?

정부에서 공공기관을 평가하는 가장 큰 이유는 공공기관의 주인(principal)인 국민의 요구 때문이다. 국민들은 어느 공공기관이 일등하고 누가 꼴찌를 하는 것보다는 평가결과 객관적인 순위가 나오고 그에 따라 신상필벌하는 것을 좋아한다. 특히 어떤 공정한 과정을 통해서 평가되고 그 평가결과를 신뢰할 만한 것인지에 대해서는 관심이 없고 오직 성적이 부진한 기관에 대해서 엄격한 패널티를 부과하는 것 자체에 대해서 박수를 보낸다. 국민들의 이러한 속성을 알고 있는 정부의 입장에서는 공공기관 평가를 강화하고 확대하지 않을 수 없다.

설령 A기관이 올해는 우수기관이 되고 내년에는 부진기관이 되는 것과 같이 전체 공공기관이 해마다 돌아가면서 유사한 평가점수를 받아 총체적으로 전체 공공기관이 동일한 인센티브를 받는 결과가 나오더라도 정부의 입장에서 본다면 경영평가는 유용성이 있는 것이다.

이처럼 경영평가제도는 정부가 공공기관을 관리하는 데 있어서 너무나 편리한 정책수단 중의 하나이다. 공공기관이 경영평가결과에 목을 매고 있는 현실에서 정부에서는 공공기관이 가지고 있는 현안 문제를 경영평가 항목에 편입만 해도 스스로 시정하는 계기를 마련할 수 있는 것이다.

정부에서는 평가의 유용성을 주장하지만 다른 한편에서는 적지 않은 사람들이 평가의 불공정성, 중첩된 평가로 인한 자율적 경영의 훼손 등을 이유로 경영평가가 무의미하다고 주장하고 있다. 경영평가보다는 시장성이 있는 공공기관을 슛제 민영화를 하거나, 그렇지 못한 공공성이 강한 공공기관에 대해서는 제도 개선을 통하여 능력 있는 경영진을 구성해서 공공기관을 통제하여야 한다고 주장한다. 공공기관 이사회의 견제 기능이나 감사위원회의 감독기능을 강화 하

는 것과 같이 공공기관 거버넌스의 개선이 바람직하다고 주장한다.

그러나 이들은 사기업과 같은 자연적인 경쟁 환경을 가지고 있지 않는 공공기관을 관리함에 있어서 경영평가를 대신할만한 보족한 대안을 제시하지 못하고 있다.

민영화를 할 수 있다면 시장의 순기능을 기대할 수 있겠지만, 고용승계를 우려하는 노조의 강력한 반발과 공공요금 인상을 우려하는 일반 국민들의 반대 여론에 부딪쳐 민영화는 어느 나라에서나 현실적으로 쉽게 추진하지 못하고 있다. 경영진의 역량 향상과 감독 기구의 강화와 같은 거버넌스 개선은 경영평가를 대체할 만한 강력한 수단이 되지 못하고 있다.

‘어항 속에 있는 예쁜 작은 물고기를 죽이지 않기 위해서는 자라를 넣어두라’고 하듯이 공공기관이 어려운 경영환경 속에서 살아남도록 하기 위해서는 강제적으로라도 움직이도록 만들어야 한다. 시장의 기능이 원활하게 작동되지 않는 공공기관에 대해서 인위적인 평가와 그에 따른 강제적인 줄 세우기는 불가피하다. 그 외 별다른 대안이 없다는 것이 문제이다.

6. 무엇을, 누가 평가해야 하나?

많은 부작용이 있음에도 불구하고 공공기관 평가가 불가피하지만, 공공기관의 경영 환경변화에 따른 근본적인 경영평가제도 개혁 또한 불가피한 과제이다.

행정기관이나 공공기관과 같은 모든 공공부문은 ‘일을 얼마나 잘 하느냐(경영효율성)’도 중요하지만 무엇보다도 ‘해야 할 일’과 ‘하지 않아야 할 일’을 잘 구분해서 ‘할 일은 반드시 하고’, ‘하지 않아야 할 일은 하지 않는 것’이 더 중요하다. 지금까지 공공기관의 평가가 공공기관의 경영효율성 위주로 평가해 온 것을 감안하면 공공기관 평가에 있어서 획기적인 패러다임의 전환이 필요하다.

앞으로 공공기관 경영평가에서는 ‘행정기관이 해야 할 일’ 또는 ‘민간이 해야 할 일’과 ‘민간이 더 잘 할 수 있는 일’을 하고 있지는 않는지를 먼저 검토함으로써 시대 변화에 부응하는 공공기관 기능조정 또는 통폐합의 기초자료를 제공해야 한다. ‘공공기관의 불멸성 (immortality)’이라는 말이 있듯이 한번 만들어진 공공기관은 좀처럼 없어지지 않는 자생력을 가지고 있다.

우리는 경영평가를 통해 반드시 해야 할 일을 하고 있는 공공기관에 대해서는 비용이 더 많이 소요되더라도 제 역할을 하도록 주선해 주어야 하고, 그렇지 못한 공공기관에 대해서는 새로운 대안을 모색할 수 있도록 하여야 한다. 즉 경영평가가 경영진의 진퇴나 보수 못지않게 공공기관 통폐합의 근거될 수 있도록 해야 한다.

공공기관 경영평가를 누가 하느냐의 문제는 ‘전문성’과 ‘공정성’의 측면에서 고려되어야 한다.

공정성의 측면에서 본다면 해마다 평가자를 교체해 가면서 평가를 시행하는 것이 유용할 수 있을 것이다.

그러나 평가의 새로운 패러다임이 필요하다는 전제를 생각하면 무엇보다도 기관의 이해도가 높은 평가자에 의한 의미 있는 평가가 필요하다.

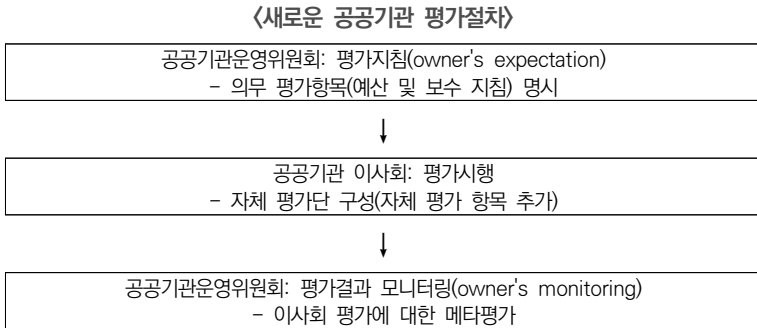
한편, 전문성만의 입장에서 본다면 상설적인 평가기관에서 공공기관을 평가하거나 이사회에서 평가하는 것을 생각해 볼 수 있다. 해마다 같은 평가기관에서 공공기관을 평가를 하면서 많은 지식과 경험을 쌓을 수 있는 장점이 있기 때문이다. 또한 이사회는 누구보다도 해당 기관의 경영여건과 상황을 가장 잘 알 수 있는 이점을 가지고 있다. 그러나 전문 평가기관에서 평가를 하는 경우에는 평가에 따른 ‘또 다른 평가의 권력화 현상’과 ‘공정성 문제’가 제기될 수 있고, 이사회가 평가할 경우에는 ‘평가의 관대화 경향’을 염려하지 않을 수 없다.

필자는 평가의 ‘전문성’과 ‘공정성’을 동시에 추구하기 위해서 평

가에 있어서 공공기관운영위원회와 이사회의 역할을 강화하는 모델을 제시하고자 한다.

아래 그림에서 보는 바와 같이 공공기관의 소유권을 행사하는 공공기관운영위원회에서 공공기관에 대한 기대를 포함하여 전체 공공기관에서 준수해야 할 가이드라인을 제시하고, 이에 따라 해당 공공기관 이사회에서는 자체 평가항목을 추가하여 평가를 시행한다. 해당 공공기관의 경영에 대해서는 이사회가 업무의 이해도가 높기 때문에 전문성 있는 평가가 가능하리라고 판단된다.

평가결과에 대해서는 공공기관운영위원회의 엄격한 메타평가를 통하여 평가의 관대화 경향이나 평가자 및 평가지표의 적정성을 모니터링함으로써 공정성도 어느 정도 확보할 수 있으리라 기대된다.



7. 맺음말

일각에서는 ‘공공기관 정상화’보다는 ‘경영평가 정상화’가 선행되어야 한다는 목소리가 높다.

인력 부족으로 일상적인 업무 수행도 힘들어 하는 일부 소규모 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 ‘기타공공기관’에 대해서 일률적으로 평가의 부담을 주는 것이 정상적인지에 대해서 깊이 고민해 보아야 한다.

정부의 평가지침과 방법에 대해서 피동적으로 순응해 주던 공기업과 준정부기관에서도 이제는 평가에 있어서 평가의 공정성과 전문성의 부족에 대한 심각한 비판과 함께 경영평가제도의 획기적인 개선을 요구하고 있다.

‘경영평가 정상화’를 위해서는 경영평가가 지향하는 근본적인 취지와 목적에 대한 새로운 인식이 필요한 시점이다.

경영평가는 ‘정부의 사전적인 경영 목표 가이드라인 제시(ex ante objective by government)-공공기관의 자율적인 경영 보장(autonomous management by institution)-평가를 통한 경영진에 대한 엄격한 경영책임 확보(robust responsibility by management)’를 근간으로 하고 있다.

정상적인 경영평가가 정착될 수 있도록 하기 위해서는 공공기관 핵심 이해관계자(stakeholders)인 정부-공공기관-경영진 사이에 명확한 역할 분담이 있어야 한다. 즉 공공기관 소유자인 정부가 해야 할 일과 공공기관 경영을 담당하고 있는 경영진이 해야 할 일을 우선적으로 정상화하여야 한다.

●● 평가위원회에 대한 평가가 필요

박진*

어떤 평가제도이든 그 성공은 평가결과에 대한 피평가기관의 승복을 얻어 내는지에 달려 있다. 그러나 평가결과에는 ‘우수’도 ‘미흡’도 있게 마련이므로 미흡한 기관의 승복을 이끌어 내기 위해서는 미흡한 이유가 객관적이고 분명해야 한다. 그러나 공공기관이 작성한 경영실적보고서는 자랑스러운 실적으로 가득 차 있다. 그 틈에서 허점을 찾아 기관의 문제점을 밝혀내고 그 결과에 승복을 받기 위해서는 무엇이 필요한가? 평가는 결국 평가제도와 평가절차의 틀 안에서 평가자, 피평가자가 만드는 합주이다. 필자는 이 중 평가절차와 평가자에 대해 논의해 볼까 한다. 좋은 평가위원을 위촉하고, 이분들이 제대로 평가를 하도록 평가절차를 설계하는 것은 평가제도 못지 않게 중요하다고 생각된다.

1. 평가위원회에 대한 평가

대부분의 평가위원들은 평소의 전문성을 바탕으로 신속하게 공공기관에 대한 이해를 높여 성공적인 평가를 진행하고 있다. 그러나

* KDI 국제정책대학원 교수

간혹 그렇지 못한 평가위원을 만나게 되어 곤혹스러운 상황이 벌어 지기도 한다. 가장 곤혹스러운 상황은 주로 실사장에서 펼쳐지는데 여기에도 세 가지 유형이 있다. 먼저 엉뚱한 질문으로 무지와 준비 부족을 드러내는 유형이다. 이는 본인의 체면만이 아니라 평가단 전체에 대한 신뢰를 저하시키는 일이다. 예를 들면 과거 한전에 대한 실사장에서 한 평가위원이 '왜 국내 무연탄을 쓰지 않고 수입에만 의존하느냐'는 지적을 한 것이 기억난다. 발전용으로 무연탄은 적합치 않고 유연탄이 필요한데 국내에서는 유연탄이 나지 않는다는 점을 모르고 있었던 것이다. 두 번째 곤혹유형은 덕담형. 준비가 부족할 경우 실수를 피하는 방법은 덕담을 하는 것이다. 평가를 위해서는 기관이 부족한 점을 찾아야 하는데 잘 했다는 칭찬만 늘어놓는 것은 준비 부족을 드러내는 일이다. 이는 해당 기관의 평가결과에 대한 기대를 높이는 부작용을 유발하여 결국 결과에 대한 승복을 저하시킨다. 세 번째 유형은 공공기관의 잘못을 과도하게 신랄한 언사로 공격하는 유형이다. 문제점 지적까지는 좋으나 불필요하게 자극적인 표현으로 공공기관의 자존심을 건드릴 필요는 없을 것이다. 필자도 위의 세 가지 유형 중 하나가 아니었는지 돌아보게 된다.

이러한 곤혹스러운 상황이 발생하지 않기 위해서는 우선 전문성과 분석적인 시각을 가진 평가위원을 위촉하는 것이 중요하다. 평가위원 선정은 한 사람의 판단에 의존해서는 아니 되며 평가단 주요 멤버들과 기획재정부의 합의에 의한 공동 결정이어야 한다. 새로운 평가위원에게는 늘 추천한 사람이 있게 마련이므로 공동 결정 시에는 추천한 사람이 누구인지를 명확하게 하고 다음 해에 평가위원을 선정할 때 그 정보를 활용해야 한다.

그리고 경험이 많은 평가자와 신참 평가자를 적절히 섞을 필요가 있다. 평가 경험이 많아질수록 평가역량이 높아지는 것은 사실이다. 그렇다고 평가단을 전원 고참들로만 구성하면 평가단이 상설조직화되어 중립성을 상실할 우려가 있으며 새로운 시각을 도입하는 것도

어려워진다. 따라서 매년 신규 평가자의 비율을 적정 수준으로 유지할 필요가 있는데 경험상으로는 매년 평가자의 20~30%를 새로운 사람으로 교체하는 것이 어떤가 한다. 신참과 유경험자의 적정 비율은 평가단 전체는 물론이지만 각 팀별로 유지되어야 한다. 지금은 평가위원이 4년을 연속 평가하지 못하도록 하고 있는데 5년 정도까지는 무방하지 않은가 한다. 특히 팀장, 간사 등은 평가 유경험자로 구성해야 한다.

다음 단계는 평가위원들이 능력을 제대로 발휘하도록 동기부여를 하는 것이다. 이를 위해 평가위원에 대한 내부평가제도를 확립할 필요가 있다. 과거 경영평가 시 평가위원에 대한 내부평가를 시도한 기억을 나누고자 한다. 다음 표에서 보는 것처럼 많은 평가지표를 사용하였다. 이 중 밑줄 친 ‘실사 시 질문의 quality’와 ‘평가조서의 기여도’는 팀 내 평가위원들이 상호평가를 통해 측정하는 것이 좋다고 생각된다. 이 중 변별력이 가장 컸던 것은 ‘평가조서의 기여도’였다. 당시 필자가 속했던 팀에서는 실사가 끝나면 각 평가위원이 발견한 해당 공공기관의 문제점들을 적은 평가조서를 주집필자에게 전달하도록 했다. 이때 위원별 전문성을 고려하여 꼭 포함시켜야 할 평가지표를 할당하였으나 거기에만 국한되지 않도록 하였다. 주 집필자는 다른 평가위원들이 전달한 평가조서를 모아 보고서를 대표 작성하였다. 이러한 절차는 경영평가가 개인에 의한 평가가 아니라 팀에 의한 평가라는 취지를 살리는 의미도 있다고 생각된다. 보고서 작성이 끝난 뒤 각 평가위원은 누가 전달한 평가조서가 가장 도움이 되었는지를 팀장에게 제출하여 팀장은 이를 근거로 평가위원에 대한 상, 중, 하 평가를 하여 그 결과를 평가단장에게 전달하였다. 당시 평가단장은 이를 평가위원 수당배분과 다음 해 평가위원 선정에 참고하겠다고 하였다. 그러나 이러한 평가위원에 대한 내부 평가는 다른 팀에 전파되지는 못했다. 이를 공론화하여 경영평가단 전체가 공식적인 내부 평가시스템을 도입하는 논의를 촉발시켰어야 했다는 생

각이 든다. 평가위원에 대한 공식적인 평가제도가 도입되어야 한다. 그래야 피평가기관의 승복도가 높아진다.

〈평가위원에 대한 평가표 (예시)〉

		점수	평가 위원1	평가 위원2	평가 위원3	평가 위원4	평가 위원5	평가 위원6
상임감사 평가	참여 횟수	2						
기관 실사	참여 횟수	8						
	실사시 질문의 quality	16						
	평가조서의 기여도	16						
주필 보고서 작성	작성기관 수	16						
	보고서 질	16						
보고서 검토	팀내 타 평가자의 보고서 검토	4						
	타 팀의 보고서 검토 ¹⁾	8						
기타	신속답신/시한준수	8						
	간사, 연락책 등	6						
총점		100						

주: 1) 당시 공기업 총괄반에서는 주요사업팀, 경영효율화팀의 보고서를 검토하는 역할도 하였다.

2. 평가절차

일반적으로 산출에 대한 평가가 존재하는 한 투입에 대한 평가는 별 의미가 없다. 이러한 정신에 따라 필자는 각 평가자가 실사장에 오기 전에 각자가 주로 맡고 있는 기관에 대한 사전 검토를 철저히 하는지에 대해서는 별로 점검하지 않았다. 이는 내부 평가지표 중 질문의 quality에 의해 평가가 된다고 생각했기 때문이다. 그러나 막상 실사장에 가보니 평가위원별로 준비에 큰 차이를 보이는 경우가 많았다. 평가위원에 대한 내부 평가로서는 처음이었고 내부 평가가 어떤 결과를 갖는지도 분명하지 않았던 탓이 있었다고 생각된다. 평가위원에 대한 내부 평가가 제도적으로 정착되기 이전이므로 투입

에 대한 통제가 더 필요했다고 생각된다. 즉 평가위원이 작성한 질문내용과 주요 점검사항을 실사 전에 미리 받은 후 평가위원들이 서로 피드백을 전달하는 등 평가위원이 실사 이전에 더 공부하도록 만들었어야 했다는 생각이 든다.

평가자들이 공식적인 실사 이외에 기관의 개별적인 설명을 받을 수 있도록 할 것인지도 늘 논쟁거리였다. 평가자의 중립성 보장을 위해 공공기관이 평가자를 개별적으로 방문하여 설명하는 것을 금지해야 한다는 입장도 있다. 그러나 이는 과도한 우려라고 생각된다. 개별 방문은 실사 이전에 평가위원이 개별 공공기관에 대한 이해를 높이는 좋은 기회이다. 공공기관 사업에 대한 충분한 이해 후에 실사가 이루어져야 평가단의 전문성을 의심받는 일이 없어진다. 또한 공공기관 입장에서도 충분히 설명할 기회를 갖지 못했다면 평가결과에 대한 수용도가 낮아질 것이다. 평가위원이 공공기관의 개별방문 설명에 중립성을 잃을 정도라면 그외 수많은 다른 사유로 중립성을 잃을 수 있다. 굳이 개별방문을 막을 필요는 없다고 생각된다. 다만 과도한 선물에 대해 일정한 가이드라인을 두는 것은 필요할 것이다.

평가과정에서 한 가지 중요한 점은 팀에 의한 평가정신을 살리는 것이다. 그러나 피평가기관 수가 많다 보니 평가위원별로 주 집필자를 선정하는 것은 불가피하다. 그러나 주 집필자 개인이 해당 기관에 대한 평가를 좌지우지하는 것은 바람직하지 않다. 개인별 편차도 문제지만 해당 개인에 대한 공공기관의 로비가 심해질 수 있기 때문이다. 필자가 포함되었던 수년 전 공기업 총괄반에서는 실사가 끝나면 즉시 평가위원들끼리 각 기관에 대한 총평을 나누었다. 평가위원 개인이 가질 수 있는 오해나 편견의 가능성을 제거하여 개인에 의한 평가가 아니라 팀에 의한 평가의 정신을 살리기 위함이었다. 그리고 총평 시에는 가급적 다른 기관과 비교를 하여 상대적인 우월을 가릴 수 있도록 하였다. 경평이 원칙적으로는 절대평가를 지향하고 있으나 결국 S, A~E 등급을 부여해야 하고 각 등급마다 적정한 분포가

있어야 하므로 상대평가의 의미를 완전히 벗을 수는 없다고 생각했기 때문이었다. 해당 기관에 대한 주 집필자는 마지막에 발언하였으며 팀장은 발언을 하지 않고 모든 평가위원들의 의견을 종합하고 이에 대한 위원들의 공감대를 형성하는 역할을 하였다. 이렇게 모든 피평가기관을 다니며 회의를 하다 보니 자연스럽게 기업들의 평가등급에 대한 공감대가 형성되었다. 주 집필자는 그러한 공감대를 바탕으로 각자가 맡은 기관에 대한 보고서를 작성하였다. 이와 같이 경영평가는 개인에 의한 평가가 아니라 팀에 의한 평가로 운영되어야 한다.

●● 책임경영 제고를 위한 공공기관 경영평가제도의 개선

박 정 수*

1. 들어가기

공공기관 역할의 중요성과 국민들의 관심도가 날로 증가하고 있다. 공공기관관리모형에 있어서 자율과 책임의 균형이 필요한 바 2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 체제가 경영평가에 지나치게 의존하는 경향성을 보여 개선에 대한 적극적인 논의가 필요한 시점이다. 공운법이 2014년 현재 304개의 공공기관을 포괄해 지배구조는 물론 경영평가를 비롯한 성과관리에 대해 규정하고 있기 때문에 기관 하나하나의 입장에서 보면 맞춤형 접근이 어려운 것은 오히려 당연한 일이다. 그렇다고 해서 개별 공공기관의 운영에 대해 세밀하게 간섭하는 주무부처의 영향력을 포괄적으로 인정하는 과거의 관행은 OECD의 공기업지배구조개혁지침에 비추어도 문제가 많다. 따라서 표준화와 맞춤형의 균형점(balance point)을 찾는 노력이 중요함을 알 수 있다.

공기업은 지금보다 자율성이 훨씬 더 강조되어야 한다. 특히 시장

* 경영평가단, 이화여자대학교 교수

형공기업의 경우 이명박정부의 경영자율권 확대 시범사업 차원을 넘어 인사, 조직, 예산의 측면에서 사전적인 통제를 최소화하는 노력이 획기적으로 경주되어야 한다. 시장의 여건은 국내에 국한해 보면 독점으로 인해 규제의 정당성이 확보될 수 있지만 국제적인 경쟁환경을 감안하면 전혀 다른 이야기가 될 수 있다. 예를 들어 정부의 재정지원과 시장의 수익성만 강조할 뿐 다른 제약은 거의 없는 상태에서 국제적인 자원시장에서 승승장구하고 있는 중국 국영기업의 모습에 대한 체계적인 학습이 필요하다.

관리책임을 지는 소유권자로서 정부가 공기업의 의사결정을 대신할 경우 책임문제가 뒤따를 수밖에 없다. 요금문제만 해도 그렇다. 전기, 가스, 철도, 도로 등에서 원가보상률에 크게 못 미치는 요금을 강제하는 것 역시 물가안정이라는 가치와 함께, 그만큼이나 중요한 또 다른 가치, 즉 공기업의 효율적 운용을 통한 국가자원배분의 최적화라는 가치를 저해하는 행위라는 점을 우리는 쉽게 잊는다. 예산, 사업, 수익구조 등을 사전에 규제하게 되면 현재 공운법의 취지와 관계없이 경영평가시스템은 공공기관의 자율성을 형식적으로 보장하고 정부의 정책을 대항하게 하는 수단으로 전락하게 된다.

30년의 역사를 지닌 공공기관경영평가제도의 반추는 우리에게 많은 시사점을 준다. 역사적 제도주의를 통해 우리는 하드웨어적 구조 개혁과 소프트웨어적 프로그램 개선의 적절한 조화가 중요하며 이를 안정적으로 체화시킬 수 있는 체계적인 모니터링시스템이 필요함을 잘 알고 있다. 소유구조, 시장성, 공공성, 규모 등 기관의 특성에 맞추어 맞춤형 지배구조의 설계와 운영의 효율성을 담보하는 경영평가시스템의 실효성 제고가 중요하다. 새로운 정부가 들어설 때마다 민영화작업이나 구조개혁 및 기능조정이 이루어지는 것도 환경변화에 적응하는 차원에서 필요한 과정이며 지금까지 우리의 공공기관 경영평가제도 개선작업은 나름대로 성과를 보여 왔다. 하나의 제도가 역동적 대한민국(dynamic Korea)에서 30년을 생존했다는 사실이 이

를 입증하고 있다.

공공기관 개혁은 시스템화하여 지속적으로 추진하여야 하며 정치적 주기를 잘 활용할 필요가 있다. 국민경제 자원배분의 효율성 제고 측면에서 공공기관 혁신을 통한 국가경쟁력 강화 과제는 지속적인 개혁의 동력 확보가 필수적이다. 경영에 책임지거나 감독할 만한 명확한 주인이 존재하지 않고, 시장에서의 경쟁압력도 받지 않는 상황에서 공공기관이 자동적으로 효율적으로 운영되기를 기대하기는 어렵다. 다양한 공공기관 경영의 자율과 책임의 균형을 위해서는 역사적 경험에서 학습하는 노력이 중요하다. 공공기관 경영평가제도의 적절한 활용을 통한 공공기관의 주체적 개혁 노력은 지금 이 시대가 필요로 하는 점진적인 진화의 과정으로 이해될 수 있다.

2. 경영평가제도의 의미

경영평가제도는 계량적으로 측정되는 경영실적과 조직역량, 개선 노력 등 비계량적 요인을 종합적으로 고려하여 평가하는 방식을 유지해오고 있다. 기관장과 성과계약을 통해 소유주로서 정부와 공공기관과의 관계를 분명히 하는 기능이 대표적이다. 공공기관의 경영진으로 하여금 경영성과를 제고하도록 하는 동기를 부여하고 조직구성원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 생산성 제고 동기를 강화한다. 공공기관의 도덕적 해이로 인한 대리인 (또는 복대리인) 문제를 극복하고 평가결과가 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리순환의 한 과정을 구성한다.

문제는 공기업과 준정부기관의 미션 및 목표가 다르고 해당 공공기관이 속한 산업의 특성에 따라 경쟁 및 규제 등 경영의 환경적 요소가 매우 다양해 획일적인 성과측정시스템 적용에 어려움이 따르고 이로 인해 상대평가가 원천적으로 불가능하다는 점이다. 기관실적과 해당기관의 역량이나 노력 간의 인과관계가 뒷받침되는 정도가

취약하게 되면 평가제도 자체의 신뢰성에 의문이 제기된다. 따라서 평가단의 구성을 분야별 전문가로 하고 투명성을 보장하는 기초적인 노력도 중요하지만 평가지표체계를 지속적으로 개선해서 양자(평가 점수와 역량/노력 간) 인과관계의 강도를 높이려는 노력이 매우 중요하다. 평가의 공정성, 정확성, 투명성이야말로 평가제도의 순응성을 확보하는 근본이며 자율경영, 책임경영(기관 주체적)을 제한하는 정부주도 경영평가제도의 존립근거가 된다.

3. 경영평가제도 개선을 위한 방향 설정 우선 필요

2007년 10월 공운법 개정에 따른 24개 공기업과 77개 준정부기관의 거버넌스 변화에 대한 평가에 따르면(국회예산정책처, 2007),¹⁾ 개정법률이 공운법이 추구하는 경영의 자율성을 강화하기보다는 경영책임성을 강화하는 데 더 기여할 것으로 조사되었다. 결국 공운법에 따른 경영평가제도 등 공공기관 관리제도의 변화는 의도한 것과는 달리 주무부처 및 기획재정부의 인사 및 경영상의 간여가 증가되었으며, 실제 의도한 경영간섭 등 규제 축소 및 공공기관의 자율성 확대보다는 공공기관의 책임성 강화에 기여하였다고 평가하고 있다. 문제는 누구에 대한 책임성인가이다. 이때 책임성은 대국민 또는 대정부 책임성을 의미한다.

법 개정 이후 7년여 경과된 시점에서 공공기관 종사자 및 전문가들을 대상으로 경영평가에 관한 인식과 문제점 그리고 그 개선방안에 대한 의견(2013. 5)을 살펴보면, 첫째, 경영평가에 대한 전반적인 평가로서, 공공기관 종사자들은 <경영평가> <투명경영> <책임경영> <자율경영>의 순으로, 전문가들은 <책임경영> <투명경영> <자율경영>의 순으로 도움이 되었다고 보고 있다. 전문가들이 공공기관 종사자들보다 경

1) 주무부처, 공공기관(공기업과 준정부기관), 학계를 대상으로 설문조사한 결과이다.

영평가가 책임경영, 자율경영, 투명경영에 도움이 되었다는 것에 대해 상대적으로 높게 평가하고 있다. 양 그룹 모두 자율경영보다는 투명성과 책임성 제고에 도움이 된다는 인식이 높은 것으로 나타났다.

경영평가의 필요성에 대해서 조사한 결과, 경영평가가 운영의 효율성만을 강조하고 있는가에 대해 공공기관 종사자들이 전문가들보다 상대적으로 동의수준이 높게 나타났다. 전문가들은 경영평가가 기관의 성과제고를 위해 필요하다는 인식이 공공기관 종사자들보다 통계적으로 유의하게 높게 나타났다. ‘공공기관의 성과는 재무적 성과보다는 집단적 업무성과를 통해 공공의 편익과 성과를 제고하는 방향이 바람직’할 것이라고 공공기관 종사자들은 보고 있다. 경영평가제도가 개인의 성과향상과 기관의 성과향상에 기여했다기보다는 그에 따르는 부작용에 대한 우려의 인식이 높음을 알 수 있다.

경영평가가 기관성과와 개인의 성과향상에 기여한다는 것에 대해 실제로 직접 몸으로 부딪히고 있는 공공기관 종사자들은 이에 대해 동의하지 않는다는 점을 고려할 때, 현 체제의 경영평가와 성과와의 관계가 분명하지 않을 수 있음을 의미한다고 할 수 있다. 공공기관의 경영평가는 자율경영에 도움이 되기보다는 제약으로 작용하고 있다는 인식으로 해석될 수 있다. 따라서 경영평가를 수행하는 본래의 목적과 그 실질적 가치에 대한 심층적인 분석이 필요하며, 이러한 논의를 바탕으로 향후 개편방향에 대한 다각적인 논의가 요구된다고 할 수 있다.

4. 책임경영과 경영평가

공기업은 정부와는 독립적으로 의사결정을 담당하는 별도의 회계 주체이며 기업이라는 점이 강조되어야 한다. 존재의 이유가 수익성을 추구하면서 공공성을 함께 도모하는 공기업이 발전하고 국가경제

에 기여하기 위해서는 성과관리가 필수적이다. 경영평가제도는 이러한 성과관리의 일환으로 자리매김하고 있으며 특히 성과급과 직접적으로 연계됨으로써 순응성을 확보하고 있다. 그러나 공기업의 성과를 정의하고 이를 측정하는 데 많은 어려움이 따르게 되며 특히 준정부기관과 함께 평가를 받게 됨에 따라 획일적인 평가지표로 인해 책임경영을 제고하기보다는 공기업의 준정부기관화가 진행되고 있는 것으로 비판되고 있다.

공공기관 경영평가제도는 경영환경의 변화에 따라 그리고 평가대상의 범위에 따라 진화되어왔다. 평가 1기(1983~2003)는 정부투자기관에 대한 경영평가제도를 도입하고 정착시킨 시기였다. 이 시대에 개발된 평가모형이 2기(2003~2007) 이후에도 제도개선의 근간이 될 정도로 명확하고 논리적인 근거하에 평가부문, 지표, 등급이 마련되었다. 제도 도입이후 지난 30년 동안 사장경영계약이행실적 점검과 글로벌화, 유연화, 맞춤형화 등 다양한 모습으로 변화를 꾀해 오늘에 이른다. 평가제도의 순응성(compliance)을 확보하는데 들어가는 비용도 만만치 않다. 평가와 관련된 잠재적 비용과 리스크에 선제적으로 대응하려면 또 한번 경영평가제도가 진화의 과정을 거쳐야 한다.

경영평가제도의 지향점은 경영평가모형이 추구하는 가치와 목표에 의해 결정된다. 경영평가의 궁극적 목적인 공공기관의 경쟁력 향상과 국민경제 기여 노력을 지원하는 것이라고 할 때 책임경영은 주식회사 형태를 취하든 특별법인 형태를 취하든 관계없이 경영평가시스템의 가장 중요한 가치체계가 되어야 한다. 소위 정부의 정책목표 달성을 확인하는 목적이 과도할 경우 고유한 설립목적 중심이었던 경영성과제고수단인 경영평가제도의 본질이 훼손되고 역기능이 초래될 수 있다. 공공기관의 도구적 목표달성을 촉진하기 위해 개발된 정책지표는 가급적 최소화하는 것이 필요하다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」이 경영감독권한을 소유부처에 집

중시되고, 주무부처의 사업감독방식을 열거식으로 전환한 것은 공공기관 관리에 있어 효율성을 높이고 공공기관의 경영자율성을 확대하려는 것이 주목적이었다. 그러나 현실에서는 그러한 입법취지가 그대로 실현되기 어려운 것으로 나타나고 있다. 기존 주무부처의 포괄적 감독관행이 사실상 지속되고 있고 이러한 부분은 경영실적평가에 있어서 주요사업부문에 직접적으로 개입하고자 하는 시도로 나타나기도 한다. 주무부처와 공공기관 간의 업무협약 내용과 절차, 범위를 경영계약의 차원에서 명확히 하고 이를 엄격히 지키는 것이 필요하며 이에 대한 주기적인 조사와 분석이 진행될 필요가 있다.

공공기관이 추구하는 다양한 목표 중에서도 공공성과 수익성 목표는 그 갈등의 정도가 매우 클 수 있고, 이러한 갈등은 공기업과 같은 조직에서 가장 극명하게 나타난다. 공기업이 추구하는 공공성과 수익성은 서로 상충적(trade-off) 관계에 있는 것으로 여겨질 수 있지만, 실제 관계 분석결과 공공성과 수익성은 서로 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 즉 이는 공기업이 수익성을 희생하지 않고서도 공공성을 추구할 수 있고, 반대로 공공성을 희생하지 않고서도 수익성을 추구할 수 있음을 의미한다. 따라서 공기업이 추구하는 양대성과인 공공성과 수익성은 서로 시너지 효과를 일으키는 협력적 관계에 있다고까지는 할 수 없어도 적어도 서로 상충관계에 있지는 않다는 점은 공공기관 경영평가 개선에 고무적인 사실이다.

공기업의 경영평가를 통한 성과관리의 경우 정부로부터의 자율성이 제약되어 있으므로 공기업을 둘러싼 환경적 요인과 각 기관의 내부 관리적 특성들을 함께 고려해야 된다. 이처럼 공기업의 공공성의 경우 정부의 공공관리 방향과 이를 뒷받침하기 위한 국회 지지도와 같은 정치적 환경의 영향을 받고 있는 만큼 공기업의 공공성을 향상시키기 위해서는 어느 정도 정책적 측면에서의 접근이 필요한 바 이를 경영평가 지표화하여 정부의 통제하에 두는 것이 필요해 보인다.

공기업의 공공성이 정치적 환경의 영향을 받고 있는 것처럼 공

업의 수익성 역시 민간기업과 마찬가지로 시장의 경제적 환경영향으로부터 자유롭지 못하다. 그러나 소규모 개방경제하에서 경제상황의 악화는 정부나 각 기관이 조정할 수 있는 문제가 아니므로, 각 기관은 조직 및 인적자원 관리역량과 물적 자원 관리역량, 리더십 관리역량과 같은 관리역량을 키워 외부 경제적 환경이 기관의 수익성 악화에 미치는 충격을 완화시킬 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

공기업의 공공성을 향상시키기 위해서는 기관의 내부 관리 작용도 중요하지만 공공성이 정부의 전반적인 공공기관 관리방향에 의해 영향을 받고 있음을 고려할 때 정책적 환경의 영향이 보다 더 중요하다고 할 수 있다. 반면, 공기업의 수익성을 향상시키기 위해서는 외부의 경제적 환경은 주어진 것으로 보고 경제적 사이클을 자율적으로 완화할 수 있도록 평가의 주기를 중기로 조정하는 것도 필요해 보인다. 이래저래 공공기관 경영평가에 있어 자율성과 책임성을 강화하는 문제는 정치적 영역과 시장의 영역을 조화롭게 균형잡는 선에서 개선하되 평가타당도를 제고하는 노력이 지속적으로 경주되어야 한다. 자율경영이 중요한 공기업 중에서 시장여건과 규제여건이 갖춰지는 기관들을 지속적으로 민영화해가는 노력도 함께 병행되어야 함은 물론이다. 공기업은 환경변화에 대응해 끊임없이 민영화되고 또 신설되어야 하기 때문이다.

●● 공공기관의 자율성, 어떻게 확보할 것인가?

윤 태 범*

1. 들어가기

언론기사에서 ‘공공기관’을 검색해 보면, 좋은 내용의 기사보다는 부정적인 내용의 기사들이 훨씬 많다. 대개 부채, 방만경영, 부패, 신의 직장 등과 같은 부정적 내용들이 다수를 차지한다. 대부분의 공공기관은 국민에게 보편적 서비스를 제공하는 공적 기업임에도 불구하고 이와 같이 부정적 기사들이 다수를 차지하는 것은 아이러니컬한 것이다. 왜 그럴까? 무엇이 문제일까? 언론의 보도와 같이, 공공기관의 부채가 많은 것도 사실이고, 공기업에 다니지 않는 직장인들이 매우 부러워할 수 있는 수준의 복지가 제공되는 것도 사실이고, 부정부패는 적지 않게 발생하고, 신분도 매우 안정적인 것을 부인할 수 없다. 그러니 공공기관을 이렇게 비판하는 것을 부인할 수는 없지만, 그러면 이렇게 문제가 많다고 하는 공공기관을 어떻게 변화시킬 것인가? 공공기관을 민영화시킬 수 없다면, 공공기관의 지위를 그대로 유지하는 가운데 무엇이 바뀌어야 하는가? 공공기관의 개혁과 발전을 위해서는 다양한 방안이 필요하다. 다양한 방안들 중

* 경영평가단, 한국방송통신대 교수

에서 여기에서는 주로 공공기관의 자율성 확보라는 관점에서 논의하였다.

2. 공공기관 존재의 의미

공공기관을 운영하지 않는 나라는 하나도 없을 정도로 보편적인 존재이다. 그러면 전 세계의 모든 국가들은 왜 이렇게 말도 많고 탈도 많은 공공기관을 설립하여 운영하고 있는가? 국가별로 다소의 차이가 있겠지만, 일반적으로 SOC와 같은 공적 기반의 구축과 공적 서비스의 안정적 제공을 목적으로 한다. 단순한 정부 영역의 확장을 위한 수단이 아니라, 경제의 발전이나 국민에 대한 공공서비스의 제공을 위한 목적 등으로 공공기관이 설립되어 운영된다. 때문에 공공기관별로 이와 관련된 다양한 목적과 역할이 부여되어 있다.

‘공공기관’이라는 명칭이 시사하듯이, 공공기관은 공적인 기업으로서, 공공성을 지향하는 기업 혹은 공적인 소유권이 존재하는 기업 등의 의미를 갖고 있다. 공공기관은 이와 같은 역할을 수행함에 있어서 정부조직의 형태가 아닌 ‘기업’의 형태가 활용된다. 사실 이와 같은 역할은 행정조직이 수행해도 전혀 문제 될 것이 없는 것들이다. 그런데 왜 기업적 형태의 방법을 통하여 관련 기능을 수행하도록 하였을까? 일반적인 ‘사기업’의 핵심적 가치는 이윤의 확대, 효율성, 생산성 등과 같은 것들로서, 적절한 이윤이 확보되지 않는 제품의 생산을 중지하거나, 이윤 창출에 도움되지 않는 조직과 인력을 폐지되며, 이윤을 위하여 가격을 대폭 인상하기도 한다.

그러나 이와 같은 기업적 속성이 기업의 형태를 취하고 있는 공공기관에 그대로 적용되는 경우는 극히 드물다. 만일 사기업의 특징들이 그대로 구현되거나 혹은 구현되기를 강요한다면 관련 공공기관을 공공기관으로 존치시킬 이유가 없다. 정부가 해도 문제가 없을 활동을 기업적 형태를 갖고 있는 공공기관을 통해서 하고자 하는 것

은, 결국 당초의 기본적 목적인 공공성을 유지하는 가운데 제한적 범위에서 기업적 속성이 발휘되길 기대하는 것이라고 할 수 있다. 결국 민간기업과 비교하여 상대적으로 작은 영역에서 기업성이 제한적으로 발휘될 것을 기대하는 것이 현실적이다. 공공성과 유리되지 않는 구조하에서 기업성을 발휘할 필요가 있다.

3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 공공기관의 지위

우리는 공공기관이 공공성과 기업성을 동시에 균형 있게 구현할 것을 기대하지만, 이것을 현실에서 제대로 구현하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다, 개념상으로는 얼마든지 양자를 병립시킬 수 있지만, 우리의 현실은 그러하지 못하다. 물론 공공기관이 수행하는 사업 자체가 갖는 공공성의 의미나 내용은 충분히 확인할 수 있지만, 공공성을 어느 정도 달성하였는지를 제대로 가늠하기가 매우 어렵다. 물론 기업도 확인하는 것이 쉽지 않다.

예를 들어서 공공기관의 부채만으로는 기업성이 제대로 발휘되지 않고 있다고 속단할 수도 없다. 특히 사업 수행의 구조상 부패가 발생할 수밖에 없다면, 공공기관이 최선을 다해서 기업가적 노력을 발휘하여 기업성을 확인하기가 어렵다. 예를 들어서 우리나라의 대표적 대기업들이 충분한 기업성을 발휘한다고 장담할 수 있는가? 많은 대기업들은(사실상 공기업의 독점적 지위와 유사한) 독과점적 지위를 갖고 있음에도 불구하고, 공공기관처럼 서비스의 양이나 질의 유지, 그리고 가격의 규제를 상대적으로 덜 받거나 혹은 자유로운 가운데 기업활동을 하고 있다.

우리가 공공기관에서 일반적으로 발견할 수 있는 것은 주무부처 등 정부의 공공기관의 경영 전반에 대한 과도한 개입이다. 그리고 이것은 오랜 기간 매우 당연한 것으로 받아들여졌다. 한때는 공공기관 중간 간부의 인사에까지 간여하였을 정도이다. 공공기관에 대한

소유권자로서 소유권을 과도하게 행사하였던 것이다. 정부의 과도한 관여는 당연히 여러 가지 문제들을 노출시켰다. 공공기관과 전혀 무관한, 오히려 해가 될 수 있는 인사를 자의적으로 임용하고, 사업 타당성이 전혀 확보되지 않는 사업을 재정 지원도 하지 않은 가운데 수행하도록 강요하고, 공공기관의 책임경영을 책임지고 확보해야 할 감사는 그 역할과 전혀 거리가 먼 사람을 임용하고, 그러면서도 요금은 국민의 정서 등 정치적 이유 등으로 강하게 규제하였다.

사실 그동안 공공기관에서 발생하였던 많은 노사분규들의 이면에는 이와 같은 부정적 상황들이 원인으로 존재하였다고 해도 과언이 아니다. 방만경영, 부정부패, 부채를 온전히 공공기관의 책임만으로 돌릴 수 없는 이유들이다. 마침 OECD에서는 이와 같은 부정적 문제들을 해소하기 위한 방안으로서 공공기관의 바람직한 지배구조를 형성하기 위한 지침을 제시하였다. 2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 이와 같이 다양한 구조적 문제들을 해소하고, OECD가 권고한 바람직한 지배구조를 형성하기 위한 방안을 담고자 하였다.

2007년에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존의 공공기관 관리체계의 문제점을 해소하고, 특히 공공기관의 책임성과 자율성의 확보를 법 제정의 기본적인 목적으로 제시하였다. 즉 제3조(자율적 운영의 보장)는 ‘정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다’고 규정하였다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 분명히 기존의 「정부투자기관 관리기본법」이나 「정부산하기관관리기본법」 체계와 비교하여 공공기관 관리제도 측면에서 진일보한 법체계를 갖춘 것으로 평가할 수 있다. 그러나 법 제정 이후의 상황을 보면, 이 법이 목적하는 바와 같이 공공기관의 자율성과 책임성, 그중에서 자율성이 적절하게 확보되었는가에 대해서는 긍정적 평가를 하기 힘든 것이 사실이다. 여전히 공공기관에 대한 과도한 정부의 개입이 존재하고, 이것은 공공기

관의 적절한 운영을 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 해도 과언이 아니다.

4. 공공기관의 책임성 확보를 위한 조건으로서의 자율성

공공기관의 운영에 관한 법률에서 강조하고 있는 ‘자율성’이란 무엇일까? 그것은 곧 시장으로부터의 자율성을 의미하기도 하지만, 일차적으로 정부로부터의 자율성을 의미한다. 물론 정부와 완전히 분리된 자율성이 아니라, 정부 정책과 밀접하게 연관된 가운데 확보되어야 할 자율성을 의미한다. 기업으로서의 공기업의 설립에도 불구하고, 기업적 운영을 위한 적정 수준의 자율성이 부여되지 못한 가운데 정부가 과도하게 간여하여, 결국 기업으로서의 효율성과 가치의 창출을 제대로 하지 못하였다는 것이다. 공공기관의 기업으로서의 자율성은 다음과 같이 몇 가지로 구분될 수 있다.

먼저 조직관리상의 자율성은 기관의 고유한 특성에 맞는 조직의 설계와 운영상의 자율성을 의미한다. 인력운영의 자율성은 임원의 선임이나 직원의 인사에 있어서의 자율성을 의미한다. 사업 운영상의 자율성은 법적으로 부과된 사업 이외의 사업 등과 관련하여 사업 선정이나 자금조달과 관련한 자율성을 의미한다. 법적으로 부과된 사업의 경우에도, 기업이 처하고 있는 상황을 충분히 고려하여 기업 스스로에 의하여 자율적 의사결정이 상당한 정도로 가능할 수 있어야 할 것이다. 단체협상 등 노사관리의 자율성도 매우 중요한 자율성의 영역이다. 이와 같은 제 영역에서의 자율성이 어느 정도 수준으로 확보 혹은 인정되어야 하는 것은 물론 정부의 정책, 기관 특성, 기업의 핵심 사업 등에 따라서 다양할 수밖에 없다.

반복되지만 공공기관이 존재할 수 있는 이유는 공공성의 확보의 유지의 정도에 달려 있다. 이를 달성하지 못하는 공공기관은 당연히 존재의 이유가 없다고 할 수 있다. 여기서 공공성은 크게 2가지로

집약된다. 공적인 기반의 구축과 공적 서비스의 제공이다. 기반의 구축은 그 자체로서 수익을 창출하지는 못하지만, 사기업 등 민간부문의 경제활동 주체들이 수익을 효과적으로 창출할 수 있도록 지원하는 역할을 한다는 점에서 매우 공적인 특성을 갖고 있다. 특히 이와 같은 영역들은 사기업이 지향하는 의미의 수익 창출이 용이하지 않다는 점에서, 대부분의 국가에서 공기업이 수행해야 할 바람직한 역할로 인정된다. 대표적으로 도로와 철도, 상하수도, 항만 등과 같은 영역이 이에 해당한다. 공기업은 공적 서비스의 효율적, 안정적인 공급을 위한 주체로서의 역할도 수행할 것이 기대된다. 이 경우 일반적인 서비스가 아닌, 높은 수준의 보편성을 확보한 서비스가 해당된다. 이 보편적 서비스는 사용자가 경제적 수준, 정치적 지향, 지리적 위치 등과 상관없이 일정 수준 이상 어려움 없이 사용할 수 있는 서비스를 의미한다.

이와 같은 보편적 서비스는 요금을 지불하지 않는 형태도 있지만, 일정한 요금을 지불해야 하는 경우도 있다. 그러나 이 경우 지불되어야 할 요금도 보편성이라는 핵심적 가치를 훼손하지 않을 정도의 수준에서 결정되는 것이 일반적이다. 기업적 수익과 요금수준 이전에 사용의 보편성을 확보하기 위해서이다. 그러나 여기에는 치명적인 약점도 동시에 존재한다. 공적인 기반이든 공적인 서비스이든 모두 투입되는 비용과 회수되는 수익 간에 불균형성이 존재한다는 것이다. 어떤 사업에서는 투입만 존재하고, 또 어떤 사업에서는 투입수준과 비교할수 없을 정도로 낮은 수입만 존재한다. 즉 흑자의 수익을 확보하기 구조적으로 쉽지 않은 영역들이다. 특히 정부에 의하여 안정적인 재정적 지원이 이루어지지 않는 사업의 경우, 부채의 발생은 어렵지 않게 예측할 수 있다.

5. 공공기관의 자율성과 경영평가

공공기관의 이슈를 논할 때, 늘 최우선 순위로 거론되는 것이 바로 '부채'이다. 공공기관 전체의 총량적 부채규모도 엄청날 뿐만 아니라, 일부 공공기관의 경우 부채비율이 매우 높다. 민간기업이라면 이미 파산과 같은 심각한 상황에 처할 수 있을 수준이라는 것이다. 당연히 공공기관 개혁 문제를 논의함에 있어서 부채 문제를 최우선의 과제로 하는 것은 당연하다. 공기업의 과도한 부채로 더 이상 정상적인 경영이 쉽지 않고, 특히 정부의 재정적 지원이 중단 혹은 대폭 감소할 경우 해당 공기업의 파산은 물론, 그로 인한 공공서비스의 중단을 초래하기 때문이다. 특히 정부의 재정적 상황도 그렇게 좋지 않은 상황을 고려한다면, 이와 같은 심각한 상황이 초래될 가능성을 마냥 무시할 수만은 없다.

그래서 최근에는 공공기관의 부채에 대한 관리를 강화하기 위하여, 공공기관 경영평가에서 부채의 수준 혹은 절감노력과 수준을 적극 반영하여 평가하고 있다. 그런데 이와 같은 정부의 경영평가 방법과 방향에 대해서 대다수의 공공기관은 부정적인 인식을 갖고 있다. 부채의 심각성을 부인하는 것은 아니지만, 공공기관의 부채규모나 수준을 그대로 경영평가에 반영할 경우, 적절한 경영평가가 아니라는 것이다. 즉 공공기관의 부채 중 상당규모는 정부정책이 결과라는 것이다. 정부정책에 의하여 사실상 결정된 부채를 공기업의 책임으로 그대로 전환하는 것은 적절하지 않다는 것이다.

2013년 말을 기준으로 공공기관의 부채 규모는 약 493조원에 달한다. 정부 부채 445조원을 상회하는 높은 수준이다. 그런데 이와 같은 부채들은 다양한 원인에 의하여 발생되고, 누적된 것들이다. 공공기관의 사업 실패나 부적절한 운영에 따른 결과도 있지만, 더 큰 원인은 정부의 정책적 사업의 결과라고 할 수 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이, 기획재정부의 자료에 따르면, 공공기관의 부채

발생의 원인은 매우 다양하다. 공공기관 부채의 책임을 공공기관에게 그대로 물을 수 없음을 의미한다.

〈표 1〉 이명박정부하 주요사업별 공기업 부채 증가

(단위: 조원)

전년 대비 증감규모	'08	'09	'10	'11	'12	증감누적
전체	32.7	34.7	31.1	36.3	34.4	169.2
(예보)예금보험기금사업	△0.2	0.0	△0.1	10.4	12.0	22.1
(한전)전력공급사업	4.3	2.4	3.4	3.9	5.4	19.4
(LH)보금자리	1.4	1.9	4.0	4.3	3.5	15.0
(LH)신도시·택지	2.9	6.5	5.0	△0.4	0.3	14.3
(LH)주택임대	4.2	4.7	0.1	1.3	3.8	13.9
(가스)국내천연가스사업	6.8	0.4	0.5	2.3	1.2	11.3
(한전)발전자회사발전사업	2.8	2.1	0.4	3.1	2.8	11.2
(석유)해외자원개발사업	1.0	3.0	2.8	2.6	0.0	9.5
(도공)고속도로	2.8	1.6	1.6	1.0	0.6	7.6
(수공)4대강	-	0.1	3.1	3.1	0.8	7.1
(LH)기타사업	4.4	6.2	△2.4	△0.8	△0.8	6.6
(장학재단)일반학자금대출	-	1.3	1.7	1.2	0.4	4.5
(코레일)철도운송사업	0.9	0.4	1.0	0.7	1.0	4.1

자료: 기획재정부(2013), 「공공기관 정상화 대책」.

우리가 누군가에게 책임을 묻는 것이 정당하기 위해서는 그 대상자에게 책임에 상응하는 권한이 존재해야 한다. 문제를 발생시키지 않은 사람에게 책임을 묻는데, 이를 그대로 수용하는 사람은 없을 것이다. 만일 책임을 물을 수 있다 하여도, 물을 수 있는 책임의 정도는 다양하다. 즉 발생한 문제에 대해서 행사한 권한 만큼의 책임을 묻는 것이 합리적이다. 그런데 최근의 경영평가에서는 공공기관에 과도한 책임을 묻는 것으로 지적되고 있다.

공공기관에게 적절한 책임을 묻기 위해서는 관련 문제에 대한 공공기관의 적절한 권한의 확보와 행사가 존재하여야 한다. 예를 들어서 부채에 대해서 LH에 책임을 물으려면, 수행한 사업이 상당한 정

도 '자율적'으로 결정되고, 사업의 범위와 수준에 대한 결정권도 LH가 상당히 자율적으로 행사해야 한다. 만일 이와 같은 결정이 LH에 의하여 자율적으로 결정된 것이 아니라면, 부채에 대한 모든 책임을 LH에 묻는 것은 합리적이지 않다. <표 1>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 한때 우량 공기업의 하나였던 한국수자원공사의 부채는 단 몇 년 만에 7조원 이상의 부채가 증가하여 불량 공기업으로 변하였다. 당연히 한국수자원공사의 부채발생의 핵심은 4대강 개발 사업과 관련된다. 그런데 4대강 사업에 대한 추진은 한국수자원공사가 아닌 정부가 결정하였다. 물론 정부는 한국수자원공사에 적절한 사업비를 지원하지 않았다. 그런데 정부의 정상화대책이나 경영평가에서는 한국수자원공사의 부채에 대해서 그 책임을 한국수자원공사에 물었다. 자율성 행사의 정도와 책임성 부과의 정도는 비례되어야 하는데, 전혀 그렇지 못한 것이 현재의 상황이다.

6. 지속가능한 공공기관의 조건으로서의 자율성

공공기관의 존립 근거는 분명히 공적인 책임성의 확보 여부에 의존하며, 공공기관 개혁의 방안으로서 늘 민영화가 단골로 거론된다. 유효한 방법의 하나이다. 다만 전제조건은 공공성 확보를 위한 기반과 서비스를 더 이상 공공기관이 담당하지 않아도 되는, 민간부문에 의해서 충분히 유지될 수 있을 때이다. 이때는 공공기관을 공공기관으로 구태여 유지할 필요가 없을 것이다, 만일 공공기관이 여전히 그 역할을 수행하는 것이 필요함에도 불구하고 이를 제대로 수행하지 못할 경우, 공공기관의 지위를 유지하는 가운데 공공기관의 역할 강화를 위한 다양한 노력이 필요하다. 공공기관 내부의 강도 높은 개혁을 추진하거나, 아니면 반대로 공공기관이 부여된 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 그에 상응하는 여건을 조성해주는 것이다. 그 역할은 공공기관 스스로에 의해서도 이루어져야 하지만, 소유권

자로서의 정부에 의해서도 이루어져야 할 것이다.

공공기관에 요구되는 책임성은 자율성을 부정하거나, 과도하게 압도하지 않는 것이어야 할 것이다. 지속성 있는 책임성 확보를 위해서는 자율성에 근거해야 할 것이다. 물론 공공기관의 소유권자로서의 정부에게 공공서비스의 유지와 관련하여 가장 무거운 책임이 부여되어 있는 당연하다. 그러나 이것이 공공기관의 책임성을 확보함에 있어서 정부의 과도한 관여를 정당화할 수 있는 것은 아니다. 이와 같은 방법으로는 공공기관의 충분한 책임성을 확보하는 것 자체가 불가능할 뿐만 아니라, 오히려 공공기관의 역할이나 책임성 구조를 왜곡시키는 부정적 결과를 초래할 가능성이 더 높다. 이미 우리는 공공기관에 대한 정부의 관여가 어떠한 결과를 가져오는지도 없이 경험하지 않았는가. 정부가 공공기관에 대해서 물을 수 있는 책임성의 정도는 공공기관에 부여된 자율성의 정도에 비례한다는 점에서, 자율성 부여를 근거로 책임을 묻는 것이 바람직하다. 이것이 가능할 때 공공기관도 스스로 책임성을 확보할 수 있는 메커니즘을 자율적으로 만들어낼 수 있다. 정부의 과도한 관여는 오히려 공공기관에게 지속가능한 책임성을 확보하지 못하게 할 뿐이다. 더 중요한 것은 공공기관 자율성의 실질적 동력은 외부의 구조가 아닌 공공기관 내부 역량을 통하여 확보되어야 한다. 내부 부조리를 제거할 수 있는 제대로 된 윤리경영체제와 높은 수준의 도덕성 확보나 성과관리의 고도화 등 내부의 책임성 강화를 위한 노력이 역으로 공공기관의 자율성 강화를 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

공공기관의 자율성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 먼저 주무부처의 책임을 명확히 할 필요가 있다. 공공기관에게 운영과 관련한 책임성을 물어야 하듯이, 공공기관이 수행하는 사업에 대한 정책적 책임을 갖고 있는 주무부처에 대해서도 책임성을 물을 수 있다. 그러면 주무부처에게 물을 수 있는 책임은 무엇이어야 하는가? 그것은 공공기관에 대한 적절한 지원과 적정 수준의 감시, 과도한 관여의

축소, 해당 공공기관에 대한 자율성의 부여와 같은 것들이다. 책임성의 중요도를 고려한다면, 공공기관에게 경영상의 책임성을 묻기 전에 주무부처 등 정부의 책임성 메커니즘을 확보하는 것이 필요하다. 공공기관의 사업 수행체계는 정부(주무부처)-공기업-국민의 구조 하에서 작동한다는 점에서, 기본적인 책임성 확보 메커니즘을 재설계해야 할 것이다.

둘째, 정부의 적절한 재정지원이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어서 공기업의 핵심적 현안인 부채의 경우, 정부의 재정 지원 부족과 낮은 요금체계에 기인하는 바가 큰 것이 현실이라는 점에서, 적어도 정부정책을 그대로 수용하여 추진되는 사실상의 정부사업인 경우, 정부의 충분한 사업비 지원이 필요하다. 물론 공공기관 스스로 사업비를 조달할 수 있으나, 문제는 공기업이 조달한 사업비, 즉 빚을 갚을 수 있는 수익구조 자체가 정부정책에 의하여 마련되지 못하는 경우가 많다는 점에서, 정부의 재정적 지원이 없는 한 부채의 발생은 필연적이다. 모든 사업에 대해서 적용할 수는 없지만, 일정한 수준과 기준을 넘어선 사업에 대해서는 정부의 재정지원이 의무화되도록 할 필요가 있다. 특히 부채를 유발하는 사업의 경우 공공성이 상대적으로 강하다는 점에서, 정부 재정지원의 명분은 충분히 확보될 수 있다.

셋째, 임원 등 인사 자율성과 적격한 기관장의 임명이 필요하다. 기관을 책임질 수 있는 적격한 임원의 선발과 임원추천위원회 등의 운영 자율성을 확보하는 것이 필요하다. 반복적으로 이루어지는 부적격한 인사의 임명은 공공기관의 책임성 확보를 원천적으로 어렵게 한다. 공공기관을 제대로 이끌 수 있는 적격한 인사를 임명함으로써, 공공기관의 책임성 있는 경영은 물론 공공성을 제대로 확보할 수 있다. 이를 위하여 공공기관 임원의 선임과 관련한 적격한 기준의 구체화와 더불어, 임원 선임 과정의 공정성과 독립성을 확보할 수 있는 제도개선이 필요하다.

넷째, 사업 선정과 수행의 자율성 확보가 필요하다. 공공기관이 수행하는 다수의 사업 중에서, 공공성 확보에 제대로 기여하지 못하고, 최소한의 경제성조차 확보하지 못한 경우가 많다. 공공기관에 의해서 잘못 결정, 추진되는 경우도 있지만 정부에 의하여 원천적으로 잘못 결정되어 공공기관에 강요되는 사업들도 다수가 존재한다. 잘못된 정책에 따른 결과가 그대로 공공기관에 부담으로 남을 수밖에 없다는 점에서, 그 책임을 공공기관에만 묻는 것은 불합리하다. 공공기관에 사업에 대한 책임성을 묻기 위해서는 그에 비례하는 적절한 수준의 자율성을 부여해야 할 것이다. 만일 수익성과 상관없이 공공성 증진을 위하여 정책적으로 필요한 사업을 추진하는 경우, 이를 처리할 수 있는 적절한 절차를 마련하여 공공기관에 대해서 과도한 책임을 묻지 말아야 할 것이다.

다섯째, 합리적 요금수준의 설정이 필요하다. 공공기관이 제공해야 하는 보편적 서비스의 공공성을 고려할 경우, 요금수준을 적정하게 유지하는 것도 필요하다는 점에서, 수익성만을 고려하여 요금수준을 결정하는 것은 한계가 있다. 그러나 이로 인하여 결국 공공기관의 수익구조, 부채 등도 부정적 영향을 받는다는 점에서 공공기관 경영상의 어려움이 있다. 일정 수준 이상의 요금을 확보하기 어려운 경우, 부족한 부분에 대한 정부의 적극적 해소방안이 강구되어야 할 것이다. 공공 서비스의 내용과 수준, 가격의 결정은 결국 정부 주도로 결정된다는 점을 고려한다면, 이와 관련된 모든 부담을 공공기관에게만 전가하는 것은 한계가 있다.

여섯째, 체계적 성과관리체계의 구축과 실질적 활용이 필요하다. 공공기관에 책임을 엄중하게 물을 수 있기 위해서는 그에 상응하는 자율성을 부과해야 한다. 물론 이 자율성이 의미 있게 유지되기 위해서는 공공기관 스스로에 의해서도 이를 제대로 유지할 수 있는 적절한 책임성 확보 시스템을 구축해야 한다. 거의 모든 공공기관 내부에 구축되어 활용되는 성과관리시스템이 이에 해당한다. 이제는

공공기관들의 성과관리시스템이 많이 고도화되어 효과적인 관리수단으로 활용되고 있지만, 부적절한 성과목표, 변별력 없는 성과평가결과, 평가결과 활용의 미흡 등 전반적인 개선이 필요한 기관들이 다수 있다는 점에서, 공공기관의 자율성과 책임성을 제대로 확보할 수 있는 체계적인 성과관리시스템을 구축하여 활용할 수 있어야 할 것이다.

●● 에필로그

금번 연구를 수행하는 과정은 공공기관 경영평가의 형성과 발전 과정을 살펴볼 수 있는 좋은 기회가 되었다. 단순히 공공기관 경영평가를 피상적으로 이해하는 것에 그치지 않고 공공기관 경영평가의 형성과정, 평가대상 기관의 선정, 평가지표의 개발 및 개편 과정, 평가결과의 활용 등 공공기관 경영평가와 관련된 제반 사항을 태동기부터 현재까지 체계적이고도 생생하게 확인할 수 있는 기회였다. 이와 더불어 학술적 관점에서도 공공기관의 성과관리에 대한 고민의 변화과정을 역사적 제도주의 입장에서 보는 것이 필요하다는 생각을 다시 한번 하게 된 기획이었다. 30년 전 정부투자기관을 대상으로 성과제고를 위한 인센티브 부족 문제를 극복하기 위해 도입되었던 경영평가시스템이 격변하는 한국 경제 환경에서 치열한 진화의 과정을 거쳐 오늘에 이르렀음을 확인할 수 있었다. 기획과 예산을 담당하는 부서가 공공기관의 성과관리책임을 지는 기본적인 구조는 변하지 않았다고 하더라도 실제적 합리성을 높이기 위해 평가대상기관, 평가지표, 평가단 구성, 인센티브 기제 등에 있어 끊임없는 수정이 이루어져 왔다는 점을 확인하였다.

모두에서 밝힌 것처럼 이 보고서는 크게 두 부분으로 작성되었다.

우선 제1부는 경영평가 30년을 회고하는 내용으로 구성하였다. 다음으로 제2부는 공공기관 경영평가제도의 발전방향을 제시하는 내용으로 구성하였다. 보고서를 준비하는 과정에서 많은 공을 들인 부분은 어떤 질문을 통해 어떤 정보를 확인할 것이며, 이 보고서를 어디에 활용할 수 있도록 할 것인가의 문제였다. 결국 보고서에 답을 이야기는 원고를 의뢰하는 과정에서 집필을 맡아 주실 분들에게 비교적 일관성 있는 작성 기준을 예시해 드리는 것으로 하였고, 원고를 부탁드린 모든 분들에게 개별 맞춤형 질문을 개발하여 제공하였다. 전반적으로 원고 청탁은 경영평가에 관한 다양한 관점의 소회와 고언을 채집하여 정리하는데 초점을 맞추었다. 이들 경영평가제도에 관한 주요 이해관계자들의 이야기를 취합하고 정리하는 과정에서 발견한 몇 가지 사실은 이 제도가 발전해 온 과정과 면면의 중요성을 잘 확인시켜 주었다.

경영평가제도를 설계하고 운영한 주무부처 공무원의 경우, 제도의 도입은 공기업의 경영성과를 높이려는 부단한 고민의 산물이었다는 점과 제도설계 과정에서 평가기준과 방법에 대한 고민은 이미 초창기부터 지금까지 계속되고 있는 변함없는 이슈라는 점이 확인되었다. 이런 고민들은 평가제도 자체의 공정성, 수용성, 신뢰성을 높이는 데 초점을 맞추고 있었으며 실제로 평가제도의 발전과정에 크게 기여한 것으로 확인되었다. 공공기관의 내부지배구조도 상당히 큰 변화가 있었음을 알게 되었다. 집행과 의사결정을 분리하고자 도입했던 이사장제도가 도입취지와는 달리 기능을 제대로 하지 못했던 것이나 정부 담당 공무원이 직접 이사회에 참석해 의사결정에 참여하는 모습은 현재와는 사뭇 차이가 난다. 이해관계자 중 정부 공무원이 관찰한 경영평가제도의 운영과정 회고에서는 형식과 실제의 모습이 큰 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 지금도 고민하고 있는 자율과 책임의 균형이라는 상충하는 가치체계가 경영평가제도의 도입초기인 1980년대 초반에는 책임이 보다 강조되는 분위기에

서도 자율성이 꽤 높았던 것으로 회고하고 있다. 지금처럼 정부의 운영이 스마트하지 못해 그러한 측면도 있겠지만 공기업(투자기관) 중심이라는 대상의 차이에서도 비롯되는 현상이라는 생각이다.

경영평가위원의 관점에서 경영평가제도의 발전을 위해 노력한 발자취가 확인되었다. 초창기 평가단의 고민으로 드러난 단기적 실적평가중시, 한시적 평가단 운영, 평가지표의 빈번한 수정, 계량지표와 비계량지표, 평가결과의 중심화 경향 등은 여전히 유효한 고민들로 확인되었다. 그럼에도 불구하고 평가위원들은 경영 자율성의 보장과 공공기관의 관리 효율성 확보 그리고 공공성의 균형점을 찾기 위해 노력하였으며, 그 과정에서 평가결과의 적절한 활용과 평가자체의 객관성 확보를 위한 노력의 결과물인 다양한 제도 변화 과정이 잘 드러났다. 특히, 평가제도의 발전과 함께 평가위원의 도덕성과 평가 윤리 확보를 위한 평가단 차원의 다각적인 노력들이 잘 드러나 있다. 평가위원을 대상으로 한 교육과 함께 상피제도 운영, 용역수수 금지, 평가 일관성 확보를 위한 다양한 제도 보완의 과정을 살펴볼 수 있었다. 초창기 경영평가제도를 설계하셨던 분들의 고뇌는 제도의 설계와 그 실효성의 확보, 그리고 주무부처와 공공기관, 노조의 정치적 대응을 극복하고 확고한 공공부문 효율화 실현을 위한 노력의 과정으로 요약해 볼 수 있었다. 이런 목표를 실현한다는 대전제하에서 경영평가지표가 개발되었으며 평가 운영 과정에서 객관성과 공정성의 확보를 위한 평가운영체계의 확립을 위해서도 많은 분들의 고민이 집약되어 있다는 점을 재삼 확인할 수 있었다. 이런 각고의 과정을 거친 공공기관 경영평가는 공공기관 민영화와 공공기관 개혁의 초석이 되는 중차대한 작업으로 궁극적으로 우리나라 공공부문의 체질개선에 기여했다. 특히, 공공기관 지배구조 선진화와 국제적 위상에 맞는 공공기관 관리제도 형성의 기틀을 형성하였다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 이번 연구과정에서 집필진은 당시 그 사업을 기획하고 추진하셨던 분들의 원고를 취합하고 정리하는 과정

을 통해 실제로 그 작업을 수행하는 과정을 마치 현장에서 살펴보는 듯 생생하게 들여다 볼 수 있었다.

평가대상인 공공기관의 관점에서 경영평가는 사뭇 다르게 이해되기도 하였다. 무엇보다도 공공기관의 직무 특성상 초창기에 경영평가를 경영 간섭으로 오해하거나 받아들이기 힘든, 본연의 업무와 관계없는 것으로 이해하는 경향을 극복해 가는 과정은 부단한 노력의 결과물임을 확인하였다. 고객만족, 경영효율 등과 같은 용어들이 매우 생소하거나 다른 차원의 논의인 것으로 받아들여지는 기관이 있는 반면, 이들 지표를 적극적으로 활용하여 기관의 기능변화 과정과 새로운 시장 창출에 활용한 기관도 있었다. 특히 경영평가가 위기상황의 조직 변화 과정 혹은 개혁과정에서 조직의 성과와 개인의 성과를 연계하고 조직 구성원들로 하여금 보다 적극적인 참여와 주인의식을 갖고 새로운 사업을 개척하도록 하는데 효과적이었음을 증명하였다.

이와는 조금 다른 관점에서 공공기관 노동조합은 경영평가를 일종의 '필요악'으로 이해하기도 한다. 공공기관의 서비스 대상이 '국민'이며 효율적인 경영성과를 국민에게 공개해야 할 의무가 있음을 인지하고 수용하고 있지만 다른 한편으로 경영평가가 관료적 통제수단으로 활용되거나 평가의 공정성과 객관성 확보를 위한 노력이 더욱 요구된다는 지적, 정권의 변화에 따른 일관성 없는 정책으로 인해 공공기관의 성과 관리가 어렵다는 점, 노사관계의 자율성을 보장해야 한다는 점 등 많은 지적과 의견을 제시하였다. 공공기관 경영평가제도의 발전방향을 제시하기 위한 의견들은 공공기관과 학계 및 평가단 그리고 공공기관의 견해를 수렴하였다. 공공기관의 관점에서 제언된 발전 방향의 핵심적 내용은 공공기관에게 부여된 본질적 업무를 기본적인 평가 영역으로 해야 한다는 지적이었다. 공공성 논쟁의 하나라고 볼 수 있는 이 지적은 공공기관의 유형이 다양하지만 상당수의 공공기관은 본연의 직무를 수행하면 수익성을 확보하기는

어려운 구조적 한계에 직면하게 되며, 이런 점을 감안하여 경영평가가 비효율을 제거할 수 있는 균형 있는 차선책으로 기능하기를 바라고 있다. 엄정한 잣대도 필요하고 기관 간 우수사례(best practice)를 학습하고 서로 선의의 경쟁을 통한 성과제고 노력도 중요하지만 가장 강조되어야 할 가치는 기관 설립목적 얼마나 잘 수행하느냐에 맞춰져야 한다는 데에는 같은 목소리를 내고 있다. 정부가 법에 의해 공공기관을 설립할 때는 그 설립취지가 명확하다. 그러나 세월이 흐르면서 공공기관이 그 직무를 수행하는 환경이 바뀔에 따라 초기의 설립목적과는 상당한 차이가 있는 사업을 수행하게 되는 경우가 많다. 이런 변화에 대해 현재의 경영평가시스템이 간여할 수 있는 영역은 그리 많아 보이지 않는다. 정작 가장 중요한 성과관리의 역할이 제 기능을 다하지 못하고 있다는 비판을 받게 되는 이유 중의 하나라고 하겠다. 같은 맥락에서 공공기관 경영평가가 징벌적 수단으로 활용되지 않아야 하고, 과도하게 정부 정책의 도구화되어서도 안 되며, 계량지표 평가에 대한 지나친 신뢰를 경계해야 한다는 지적이 적극적으로 제기되었다. 요컨대 공공기관 노조에서도 평가의 필요성은 인정하지만, 평가의 신뢰성과 객관성을 확보하고 공공성을 충분히 반영한 평가지표의 개발과 성과급 제도의 운영에 대한 충분한 검토가 필요함을 강조하고 있다. 지난 30여년 동안 주무부처, 평가단, 그리고 공공기관이 함께 해 온 고민거리는 아직도 공공기관 경영평가의 화두가 되고 있는 것이다.

눈여겨볼 만한 지적 중의 하나는 경영평가를 통해 공공기관을 성과중심으로 관리하겠다는 취지를 구현하려면 평가 이외의 경영간섭을 배제할 수 있어야 한다는 점이다. 이 지적의 배경에는 공공기관의 직무가 ‘효율성’ 위주의 지표로 충분히 평가될 수 없으며 공공기관의 공적 특성을 반영하여 공공기관이 해야 할 일이라고 판단되면 그 목적성과 효율성을 충분히 균형 있게 반영해야 한다는 지적이다. 결국 공공성 문제로 회귀될 수밖에 없지만, 경영평가에 관련된 많은

이해관계자들이 이 점을 지적하고 있다는 사실에 주의를 기울여 보아야 할 필요가 있다.

평가순응비용이 높다는 지적에도 귀를 기울여야 한다. 가장 좋은 평가는 평가를 위한 인위적인 노력을 최소화할 수 있는 평가다. 현재와 같이 경영평가를 위해 컨설팅 회사가 동원되고 이를 위한 기관의 형식적 노력이 커지는 모습은 바람직하지 않다. 기왕에 설립한 정부출연연구기관을 활용하는 지혜가 필요하다. 한국조세재정연구원에 설치되어 있는 공공기관연구센터를 활용해 계량지표는 상시평가로 전환할 수 있을 것으로 보인다. 공공기관운영위원회의 역할에 대해서도 보다 근본적인 논의가 활성화되어야 할 것이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 규정과 실제 운영을 일치시킴으로써 기관들의 순응(compliance)수준을 높이고 경영평가가 제 역할을 수행할 수 있도록 하는 개선 노력이 지속되어야 할 것으로 보인다.

보고서를 정리하는 과정에서 다양한 이해관계자별로 무수히 복잡하고 많은 논의가 있었지만 그중 가장 인상 깊었던 것은 공공기관 경영평가제도의 수립 이후 운영과정에서 가장 핵심적이고도 중요한 논의 대상 중의 하나인 지표 개발 및 운영에 관한 논의였다. 경영평가지표는 ‘공공성’인가 ‘효율성’인가라는 근본적 질문과 함께 객관성 확보를 위해 수많은 보완 과정을 거쳐 선정되었고, 그 결과를 반영하여 계량지표와 비계량지표의 항목과 비중이 결정되어 왔다. 그러나 초창기부터 지금까지 여전히 계량지표와 비계량지표의 비중과 배점은 논란의 핵심에 있으며, 폭넓은 의견수렴과 제도개선을 시행하면서 진자운동을 반복하고 있는 것으로 보인다. 또, 평가단 상설화와 경영평가 관련 노하우의 축적과 전승 문제도 아주 오래된 숙제라는 점을 확인하였다. 이런 숙제들은 이제 공공기관 경영평가를 관심 있게 관찰하고 연구하는 후세대의 몫으로 남아 있는 것으로 보인다.

무엇이 좋은 경영평가일까? 지난 30년의 경영평가에 대한 경험에도 불구하고 답하기 어려운 질문이다. 특히 경영평가는 ‘평가’의 잣

대로만 볼 수 없는 다양한 의미를 담고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 무엇이 좋은 평가인지, 어떤 방향으로 평가가 발전되어야 할 것인가에 대한 공통된 인식은 존재한다. 가장 핵심적인 것은 경영평가의 본래 목적에 맞게, 공공기관의 존립 근거에 맞게 이루어져야 한다는 것이다. 정부 입장에서는 경영평가가 공공기관에 대한 효율적 관리를 위한 매력적인 수단인 것은 분명하지만, 이를 공공기관 관리를 위한 수단으로 과도하게 활용할 경우, 경영평가는 본질에서 벗어날 뿐만 아니라, 공공기관은 물론 국민으로부터도 불신을 받을 수밖에 없기 때문이다. 평가지표의 문제, 모델의 다양화, 계량과 비계량의 비중 등 다양한 기술적 개선방안이 제시되었지만, 결국 가장 중요한 핵심은 공공기관이 본래의 목적에 맞게 충실하게 경영되고, 또 경영평가는 평가의 본질에 맞게 과도하지 않게 적정 수준으로 활용되어야 한다는 것이다.

●● 부록

〈공무원용 구조화 질문지 사례〉

I. 공통 질문

이번 30년사 발간 취지 중 하나는 경영평가제도 설계 및 운용에 참여하였던 공무원과 경영평가담당 및 간사, 그리고 공공기관 임직원들의 개인적인 경험과 역할 및 소회를 담아내는 데 목적이 있습니다. 우선 집필위원님께서 개인적인 경험과 소회를 작성하는 과정에서 참고할 주요 공통 착안사항들은 다음과 같습니다. 이를 참고하시어 원고를 작성해 주시기를 부탁드립니다.

1. 당시 사회적으로 혹은 개인적으로 공공기관 경영평가의 의미와 중요성에 관한 인식은 어떠하였습니까?
2. 당시 공공기관 경영평가를 추진하는 정부와 정치권과의 관계는 어떠하였습니까?
3. 당시 공공기관 경영평가 추진과 결과 활용에 대한 대통령의 의지 또는 관련 공직자의 의지는 어떠하였습니까?
4. 당시 공공기관 경영평가결과 활용에 대한 정부 정책은 무엇이었으며, 실제로 경영평가결과는 어떻게 활용되었습니까?
5. 당시 평가단이 공유하고 있던 평가의 목적이나 평가로 얻으려고 하는

것은 어떤 것이었습니까?

II. 집필위원 맞춤형 질문

다음으로 집필위원님의 당시 담당 직무를 고려하여 30년사 편집위원회에서 예시적으로 개발한 맞춤형 질문입니다. 다음 질문 내용들을 참고하시어 원고를 작성해 주시면 감사하겠습니다. 이들 질문은 말 그대로 참고용이며, 반드시 이것에 국한하실 필요는 없습니다.

1. 위원님께서 기획예산처와 기재부에 근무하는 동안 경험하였던 경영평가 제도 개편 활동과 관련하여 대표적인 사례를 제시하고, 이와 관련하여 당시 경영평가제도를 개편하려는 이유와 노력은 무엇이었습니까? 특히, 당시 경영평가제도와 공공기관 관리제도를 개편하고자 했던 정책의제는 궁극적으로 누구의 요구나 지시에 의해 형성되었습니까?
2. 경영평가제도의 운영 성과에 대해서는 논란이 지속적으로 제기되어 왔습니다. 국장님께서 경영평가 관련 업무를 담당하고 있던 당시 경영평가제도를 개편하기 위해 정부가 고민했던 주요 쟁점 과제로는 어떤 것들이 있었습니까? 그리고 이를 해결하기 위해 기울인 노력 및 결과는 어떠했습니까? 또한 당시의 제도 개편 결과를 사후적 관점에서는 어떻게 평가하십니까?
3. 국장님께서 기획예산처에 근무하던 시기에 정부투자기관경영평가와 정부산하기관경영평가를 통합한 통합평가 모델이 구축되었습니다. 국장님께서 통합평가 모델을 구축한 배경과 이유 및 목적 등에 대해 알고 계시면 말씀해 주십시오.
4. 당시 경영평가제도를 운영하던 평가 관리 부서(집행기관) 및 평가 주관 기관(심의 의결 등)은 어디였으며, 해당 기구 간의 관계는 어떠했습니까?
5. 경영평가의 기준 및 평가방법 결정에는 항상 상당한 논의 및 합의 과정이 필요했을 것으로 보입니다. 이와 관련된 에피소드가 있으면 소개해 주십시오.
6. 당시 경영평가 지표 체계(계량/비계량 비율 등)는 어떠했으며, 지표체계

의 특징은 무엇이었습니까?

7. 당시 경영평가단 구성 및 평가 과정에서 역점을 두었던 사항 등과 관련하여 기억에 남는 특징적인 사항이 있으면 말씀해 주십시오.
8. 경영평가 업무를 총괄하는 공무원으로서 평가 업무를 수행하면서 가장 힘들었던 점이나 보람된 점 등 기억에 남는 에피소드가 있으면 말씀해 주십시오.
9. 경영평가와 관련하여 기타 자유롭게 하시고 싶은 말씀을 부탁드립니다.

〈평가위원용 구조화 질문지 사례〉

I. 공통 질문

이번 30년사 발간 취지 중 하나는 경영평가제도 설계 및 운용에 참여하였던 공무원과 경영평가단장 및 간사, 그리고 공공기관 임직원들의 개인적인 경험과 역할 및 소회를 담아내는 데 목적이 있습니다. 집필위원님께서 개인적인 경험과 소회를 작성하는 과정에서 참고할 주요 착안사항들은 다음과 같습니다. 이를 참고하시어 원고를 작성해 주시기를 부탁드립니다.

1. 당시 사회적으로 혹은 개인적으로 공공기관 경영평가의 의미와 중요성에 관한 인식은 어떠하였습니까?
2. 당시 공공기관 경영평가를 추진하는 정부와 정치권과의 관계는 어떠하였습니까?
3. 당시 공공기관 경영평가 추진과 결과 활용에 대한 대통령의 의지 또는 관련 공직자의 의지는 어떠하였습니까?
4. 당시 공공기관 경영평가결과 활용에 대한 정부 정책은 무엇이었으며, 실제로 경영평가결과는 어떻게 활용되었습니까?
5. 당시 평가단이 공유하고 있던 평가의 목적이나 평가로 얻으려고 하는 것은 어떤 것이었습니까?

II. 집필위원 맞춤형 질문

교수님의 당시 담당 역할을 고려하여 30년사 편집위원회에서 예시적으로 개발한 맞춤형 질문입니다. 다음의 질문 내용들을 참고하시어 원고를 작성해 주시면 감사하겠습니다. 참고용이며, 반드시 이것에 국한할 필요는 없습니다.

1. 교수님께서서는 당시 단장님으로서 처음 실시되는 정부산하기관 경영평가단을 직접 이끄셨는데, 당시 평가에 참여하신 평가위원의 구성은 어떤 방식으로 이루어졌습니까?

2. 당시 정부산하기관 경영평가단과 같은 대규모 평가단이 구성된 것은 처음 있는 일이었습니다. 평가단을 운영하고 평가팀 간 평가결과를 조율하는 과정에서 기억에 남는 에피소드나 기록에 남기고 싶은 이야기가 있으면 소개해 주십시오. 특히, 평가단을 운영하는 과정에서 단장으로서 역점을 두었던 원칙이나 기준 등이 있었다면 소개해 주십시오.
3. 당시 정부산하기관들은 경영평가에 대해서 매우 낯설었을 텐데, 경영평가에 대한 정부산하기관들의 반응은 어떠하였는지 설명하여 주십시오. 혹 반감을 갖는 경우는 없었는지 등과 같은 에피소드도 있었다면 소개하여 주십시오.
4. 정부산하기관들을 대상으로 경영평가를 실시함에 있어서, 기관별로 사정이 다른데, 이에 대해서 하나의 기준으로 적용하는 것에 대한 공기업과 평가위원들의 반응은 어떠하였는지요?
5. 교수님께서서는 우리나라 정부산하기관 경영평가제도를 선도하신 소중한 경험을 갖고 계십니다. 정부산하기관 경영평가가 정부산하기관에 끼친 영향을 평가하여 주시면 감사하겠습니다.
6. 정부산하기관 경영평가를 처음 실시하는 과정에서 당시 기획예산처와의 관계 설정도 중요한 문제였을 것으로 추측됩니다. 당시 기획예산처와의 업무 수행 과정에서 기억에 남는 일은 없었습니까?
7. 경영평가지표와 평가방법 및 경영평가제도를 개선하는 과정에서 경영평가단이 항상 큰 역할을 수행해 왔습니다. 교수님께서 평가단에서 일하셨던 당시 이와 관련하여 기록에 남기고 싶은 사례가 있으면 소개해 주십시오.
8. 기타 자유롭게 하시고 싶은 말씀을 부탁드립니다.

〈공공기관장용 구조화 질문지 사례〉

I. 공통 질문

이번 30년사 발간 취지 중 하나는 경영평가제도 설계 및 운용에 참여하였던 공무원과 경영평가단장 및 간사, 그리고 공공기관 임직원들의 개인적인 경험과 역할 및 소회를 담아내는 데 목적이 있습니다. 우선 집필위원님께서 개인적인 경험과 소회를 작성하는 과정에서 참고할 주요 공통 착안사항들은 다음과 같습니다. 이를 참고하시어 원고를 작성해 주시기를 부탁드립니다.

1. 당시 사회적으로 혹은 개인적으로 공기업 경영평가의 의미와 중요성에 관한 인식은 어떠하였습니까?
2. 당시 공기업 경영평가를 추진하는 정부와 정치권과의 관계는 어떠하였습니까?
3. 당시 공기업 경영평가 추진과 결과 활용에 대한 대통령의 의지 또는 관련 공직자의 의지는 어떠하였습니까?
4. 당시 공기업 경영평가결과 활용에 대한 정부 정책은 무엇이었으며, 실제로 경영평가결과는 어떻게 활용되었습니까?
5. 당시 평가단이 공유하고 있던 평가의 목적이나 평가로 얻으려고 하는 것은 어떤 것이었습니까?

II. 집필위원 맞춤형 질문

다음으로 집필위원님의 당시 담당 직무를 고려하여 30년사 편집위원회에서 예시적으로 개발한 맞춤형 질문입니다. 다음의 질문 내용들을 참고하시어 원고를 작성해 주시면 감사하겠습니다. 이들 질문은 말 그대로 참고용이며, 반드시 이것에 국한하실 필요는 없습니다.

1. 위원님께서 기관장으로 재임하는 기간에 경험하셨던 바에 비추어 볼 때, 경영평가를 받는 기관 입장에서 볼 때 공기업 경영평가는 어떤 역할 또

는 기능을 하였습니까?

2. 위원님 개인적으로는 기관을 경영하는 입장에서 볼 때 공기업 경영평가 제도는 어떤 의미가 있었습니까? 특히, 기관을 경영하고 관리하는 관점에서 공기업 경영평가제도를 어떻게 활용하였고, 어떤 성과를 거두었습니까?
3. 위원님께서 당시 공기업 사장으로서 재임하던 기간에 공기업 경영평가제도와 관련하여 가장 쟁점이 되었던 사항으로 어떤 것이 있었고, 이에 대한 사장님의 생각은 어떠하셨습니까?
4. 위원님께서 당시 공기업 사장으로서 경험하셨던 바에 비추어 볼 때 공기업 직원들은 경영평가제도를 어떻게 받아들이고 있었다고 생각하십니까?
5. 당시 공기업 경영평가관련 업무를 수행하고 이에 대응하는 과정에서 가장 힘들었던 점이나 보람 있었던 일 등 기억에 남는 에피소드가 있으면 말씀해 주십시오.
6. 공기업 경영평가제도의 운용 성과에 대해서는 항상 논란이 뒤따르고 있습니다. 당시 위원님께서 경험하셨던 바에 비추어, 공기업 경영평가제도의 긍정적 역할과 성과, 그리고 부정적 측면과 영향에 대한 평가를 부탁드립니다.
7. 기타 자유롭게 하시고 싶은 말씀을 부탁드립니다.

 **Abstract**

SOEs Management Evaluation System 30 Years History and Ahead

We designed this volume as two parts. The 1st part is about the retrospective perspective of the SOEs Management Evaluation System 30 Years History. We intended to collect and deliver diverse and vivid voice of experience from those who participated directly to the design and operation of the system. We selected the writers as those who are government officials(most of them retired), evaluation team members including founding fathers for the construction and operation of the system, and those who are counting partners, CEOs and executives of SOEs, labor union members, and evaluation team member for the issue of role and performance of the system.

Key role players who participated the design and operation of the system, are the officials of the Board of Economic

Planning and Budgeting, Ministry of Planning and Budgeting, and Ministry of Strategy and Finance; and the member of evaluation team who directly implement the system. Therefore, we recruited as the writers those who are accountable government officials and, chief and directors of the evaluation team during the 30 years period from 1984 to 2013. They wrote their experienced episode and retrospective story for the major controversial issues related to the design and operation of the system.

We, as the editorial committee members, recruit writers according to the principle of key role players for the specific period of the 30years history of the system. We selected the director general and directors who are representative for specific period. Practically some of them could not participated in writing. And for the chief and directors of the specific period evaluation team, we tried to recruit all the candidates and almost every one did participate.

We designed the structured questionnaire for standardization of long period of experience with enough flexibility. Basically, main question is about that what the evaluation system is to the writers. All the stakeholders related to the system could participate as CEOs, executives, labor union representatives, evaluation team members.

Next, as a second part, we designed for the prospective perspective of the system for the future. The editorial committee develop major policy issues, such as strengthening publicness, performance salary payment, management accountability, minimization of the system operation cost.

And we asked writing to the stakeholder who are government officials, SOE operation committee, evaluation team members, academia experts, civic activists, SOE employees and labor union members, and media reporters.

The editorial committee monitored and responded to the demand of the individual writers. We attached some common standard questionnaire and individual specific notes as appendix. Followings are some of the major findings through the project process.

The government officials who supposed to manage the evaluation system confirmed the continued conflicting issue from the founding years, which are the relationship between the system and real performance of the SOEs and evaluation criteria and methods. These consideration are focused to the fairness, compliance, reliability of the evaluation system and they are evolved to the enhancement of the system. They confessed the dilemma and big gap between the formality and reality of the SOE activities. These conflicting value system which are autonomy versus accountability, is still major concerns of today. We found that initial stage of the evaluation system, in the 1980s, the value of autonomy of individual SOE is highly respected comparative perspective.

The evaluation team members confirmed that the policy issues of short term horizon performance base, yearly base evaluation team operation, often change of evaluation indices, quantitative and qualitative indices, central tendency of the evaluation are still effective problem to be considered. Nevertheless, autonomy of management and efficiency

enhancement and balancing with the publicness has been achieved step by step. We found diverse efforts to preserve ethics of the team members. Conflict of interest and prohibition of the research project reception from the evaluated entities are among many efforts. Enhancement of the governance of the SOEs and global standardization of the SOE management system were appraised as positive contribution of the system.

The perspective of evaluated SOEs' showed some different views to the system. In the beginning stage of the system, often misunderstood as intervention from the government or as not closely related to the true performance of the entities. Customer satisfaction, management efficiency concepts are not familiar to the entities at that time. However, through the evolution of the system, the system is largely accepted to the people as accountability enhancement tool. Labor union members still considered the system as necessary evil. Although they agreed to the necessity of the system, they pointed the problems of the system, which are over-utilization of the system as control mechanism and inconsistency of the system through government change.

What is good performance measurement system of the SOEs in Korea? This is still going on task to the government and SOEs as well. The key value of the evaluation system is upon the base of the existence of the SOEs. We firmly found that the SOEs should be managed for the basic objective of institutionalization and therefore, utilized the evaluation system to the balanced way as well.

●● 저자 약력

● 편저자

이 원 희, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장
라 영 재, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

● 참여연구진

제1장 주무부 공무원

강 봉 균, 전 재정경제부 장관
김 경 섭, 전 전북발전연구원 원장
박 중 구, 전 기획예산처 공공관리단장, 전 한국폴리텍대학 이사장
이 후 명, 기획재정부 근무, 현재 국방대학교 파견
윤 석 호, 전 기획재정부 공공정책국 과장, 현 국고국 국유재산조정과장

제2장 평가위원

유 훈, 서울대학교 명예교수
유 성 재, 중앙대학교 명예교수
송 대 희, 전 감사원 평가연구원 원장
김 세 원, 서울대학교 명예교수, 세계경제사회연구원 이사장
신 준 용, 고려대학교 교수
임 석 식, 서울시립대 교수
김 일 섭, 서울과학종합대학원 총장
오 연 천, 전 서울대학교 총장, 현 울산대학교 총장
장 지 인, 중앙대학교 교수, 한국회계기준원원장
송 희 준, 이화여자대학교 교수
정 민 근, 안진회계법인 부회장
조 택, 이화여자대학교 교수
신 완 선, 성균관대학교 교수
김 완 희, 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장
정 대 길, 삼정회계법인 부대표
권 선 국, 경북대학교 교수

제3장 이해관계자

오 영 교, 전 KOTRA 사장, 미래와 세계 이사장
성 시 철, 전 한국공항공사 사장, 한서대학교 항공정보산업대학원 원장
이 길 재, 전 한국수자원공사 부사장
김 주 영, 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 위원장
박 용 석, 민주노총 공공운수노조 공공기관사업본부장
오 철 호, 숭실대학교 교수
이 민 창, 조선대학교 교수

제4장

서 종 대, 한국감정원 원장
최 봉 환, 전 한국도로공사 부사장
김 기 천, 조선일보 논설위원
김 철, 사회공공연구원 연구실장
이 상 철, 공공기관운영위원회 위원, 부산대학교 교수
박 진, KDI 국제정책대학원 교수
박 정 수, 이화여자대학교 교수
윤 태 범, 한국방송통신대 교수

공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망

발행일 : 2015년 9월 30일

편저자 : 이원희·라영재(편)

발행인 : 박형수

발행처 : 한국조세재정연구원

주소 : 30147 세종특별자치시 한누리대로 1924

전화 : 044-414-2114(대)

홈페이지 : www.kipf.re.kr

등록 : 1993. 7. 15. 제2014-24호

정 가 : 10,000원

조판 및 인쇄 : 조명문화사(02-498-3017)

I S B N : 978-89-8191-772-2 93320

©한국조세재정연구원 2015 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.