



# 기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구

2018. 12

박한준 · 허경선 · 하세정 · 오영민





# 기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구

2018. 12

박한준 · 허경선 · 하세정 · 오영민



## 서 언

공공기관 관리정책과 법·제도적 연구는 경영평가제도와 함께 공공기관 이사회 및 지배구조 개혁, 경영성과 제고방안 등을 주제로 활발하게 전개되어 왔다. 이러한 연구들은 다층적인 대리인관계 및 기업성과 공공성이 혼재된 사업의 특성에 따른 구조적 한계에 대한 문제의식을 연구배경으로 공유하고 있다(박한준·허경선, 2014). 하지만 지금까지 축적된 연구결과는 공기업과 준정부기관을 중심으로 도입 및 적용된 제도와 정책을 대상으로 하고 있다.

2018년 5월 기준으로 338개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 그 가운데 210개 기관이 기타공공기관 유형으로 구분된다. 공공기관 가운데 과반 이상을 차지하고 있음에도 그동안 기타공공기관에 대한 정책 및 제도연구가 미흡하였다는 점을 부인할 수 없다. 최근 5년간 공공기관이 302개 기관에서 338개 기관으로 36개가 늘어나는 가운데, 기타공공기관이 25개 확대 지정되면서 순증 규모가 가장 큰 것으로 확인되고 있으나, 그동안 기타공공기관에 대한 정책 및 제도 연구가 미흡하였다. 무엇보다도 기타공공기관 경영실적평가 개선방향에 대한 연구 필요성은 기타공공기관의 규모와 다양성에서 찾을 수 있다. 하지만 관리감독 기능의 차별화보다는 제도운영의 동형화(isomorphism) 압력이 더 크게 작동하고 있는 것이 현실이다.

본 연구는 기타공공기관은 정책분야와 사업의 다양성, 규모의 차이가 크기 때문에 기관별 특징을 반영하는 차별화된 맞춤형 관리의 필요성이 상대적으로 크다는 점에서 출발하였다. 우리나라 공공기관 관리정책의 대표적 정칙수단이라고 할 수 있는 경영실적평가제도 현황과 운영 실태를 추적·분석하는 것은 기타공공기관 관리프레임의 개선뿐만 아니라, 지배구조 변화의 방향을 재설정하는 데 이정표가 될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 과거 저지들의 연구를 통해 통일적 관리감독의 문제점을 상장공공기관 관리체

계에서 지적한 것과 같이, 기타공공기관의 경우에도 기관의 다양성을 무시한 동일한 운영관리체계의 일괄적 적용의 문제점과 정책부재의 한계를 분석하였다.

향후 발전적 정책방향을 모색하기 위해 각 장에서는 기타공공기관 관리정책의 변천, 경영평가제도의 현황, 평가과정의 주요 참여자들에 대한 설문조사 결과에 따른 쟁점을 분석하고 있다. 저자들은 기타공공기관의 다양성과 자율적 경영환경 강화를 위해 평가제도의 법적 근거를 명확하게 하고, 평가범주 및 지표의 간소화, 소통의 체계화와 역량강화, 평가결과의 환류와 활용도 제고방안을 종합하여 제시하고 있다. 그동안 기타공공기관에 대한 체계적인 연구가 진행되지 않았다는 점에서 본 연구가 공공기관 관리정책의 정책자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 박한준 박사, 허경선 박사, 하세정 박사와 동국대학교 오영민 교수가 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 연구과제 수행에 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나 및 전문가 간담회, 그리고 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내외 동료 박사들께 감사를 표하고, 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들에게도 함께 감사드린다.

또한 저자들은 설문조사, 간담회 및 심층인터뷰과정에서 도움을 주신 정부부처 담당자, 전문가 및 평가위원, 기관의 평가담당자, 그리고 연구자료 수집 및 정리를 지원해준 장광남 연구원, 이슬 연구원에게도 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓰신 출판팀 직원 여러분께도 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

## 요약 및 정책적 시사점

공공기관 관리정책과 법·제도적 연구는 경영평가제도와 함께 공공기관 이사회 및 지배구조 개혁, 경영성과 제고방안 등을 주제로 활발하게 전개되어 왔다. 하지만 공공기관의 다양성에도 불구하고 정부의 관리정책 및 관련 연구들은 대부분 공기업과 준정부기관에 대한 정책 및 제도 연구 중심으로 전개되어 왔다.

2018년 5월 기준으로 338개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 그 가운데 210개 기관이 기타공공기관 유형으로 구분된다. 공공기관 가운데 과반 이상을 차지하고 있음에도 그동안 기타공공기관에 대한 정책 및 제도 연구가 미흡하였다는 점을 부인할 수 없다. 무엇보다도 기타공공기관 경영실적평가 개선방향에 대한 연구 필요성은 기타공공기관의 규모와 기관별 사업의 특수성과 다양성에서 찾을 수 있다. 하지만 관리감독 기능의 차별화보다는 제도운영의 동형화(isomorphism) 압력이 더 크게 작동하고 있는 것이 현실이다.

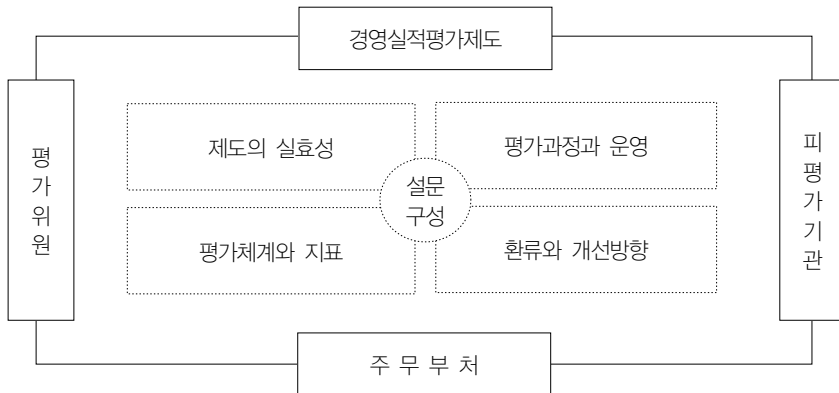
따라서 본 연구는 기타공공기관의 경영실적평가제도의 현황과 운영 실태를 분석함으로써 공공기관 관리제도와 정책의 개선방향을 모색하였다. 이를 위해, 제Ⅱ장에서는 복대리 구조를 중심으로 하는 경영실적평가의 이론적 배경과 기타공공기관 관리정책 및 제도를 검토하였으며, 제Ⅲ장에서는 기타공공기관 경영실적평가체계를 분석하여 평가제도의 제도화 수준을 파악하였다. 제Ⅳ장에서는 주무부처별 기타공공기관 경영실적평가의 결과를 비교분석하여 기타공공기관 경영실적평가제도 운영 실태와 수준을 점검하였다. 제Ⅴ장에서는 경영실적평가의 핵심영역인 주요 사업 계량지표에 대한 분석을 실시하였다. 주요 사업 성과지표의 설계 가이드라인을 기준으로 주요 부처의 기타공공기관 주요 사업 지표의 특징을 분석하였다. 제Ⅵ장에서는 기타공공기관 경영실적평가에 참여한 경험이 있는 부처담당자, 기관담당자, 평가

위원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하여, 이해관계에 따른 인식수준을 분석하였다. 제Ⅶ장에서는 기타공공기관 관리제도와 정책, 평가체계, 운영 실태에 대한 검토와 분석, 설문조사를 통해 도출된 주요 내용을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

주요 사업 성과지표 분석을 위해 지표의 유형과 적절성을 기준으로 문화체육관광부, 교육부, 보건복지부 사업지표를 분석하였다. 주요 사업의 지표들이 투입, 과정, 산출, 결과 지표 가운데 어디에 해당하는지를 1차적으로 분석하였으며, 지표들의 대표성, 명확성, 인과성, 측정성, 기한성, 왜곡성을 중심으로 적절성 수준을 점검하였다. 점검결과 산출지표의 특성을 보이는 경우가 상당수 관찰되었으며, 결과지표의 경우 만족도나 인지도와 같은 명확성이나 측정성이 다소 낮은 지표들이 포함된 것으로 확인되었다. 지표의 적절성과 관련하여 대표성과 측정성 개선 필요성이 상대적으로 크게 나타났다.

주무부처별 기타공공기관 경영평가제도 현황과 운영 실태를 이해하기 위해서는 설문조사를 통해 제도운영에 관련된 부처별 담당자, 평가위원, 분야 전문가 및 피평가 기타공공기관 담당자들의 의견과 인식수준을 관찰하였다. 총 655명을 대상으로 설문을 실시하여, 부처담당자 11명, 평가위원 66명, 기관 담당자 147명이 응답하여, 총 224명의 설문결과를 분석하였다(응답률 34.2%).

[그림] 기타공공기관 경영실적평가제도에 대한 설문모형



출처: 저자 작성

설문은 경영평가의 목적 및 성과에 대한 평가, 경영평가 준비과정 및 실시과정에 대한 의견, 결과활용 및 환류에 대한 의견, 제도운영방식 및 평가 지표체계에 대한 의견, 평가결과 공개에 대한 의견을 중심으로 구성되었다. 대부분 설문은 7점 리커트척도를 활용한 선택형 질문방식을 적용하였다. 주요 쟁점별 설문결과에서 이들의 인식과 이해관계가 어떠한 차이를 보여주는지 다음 설문결과 분석을 통해 확인할 수 있었다. 기타공공기관 경영실적평가가 상대적으로 자율성 및 효율성 제고보다는 공공성 및 책임성 강화에 좀 더 기여한 것으로 나타났으며, 부처담당자들의 평가가 수검기관의 담당자들보다 높은 것으로 확인되었다. 평가과정에서 소요자원에 대한 인식차이, 평가에 대한 부담에 대한 인식차이, 내부구성원의 저조한 관심, 평가위원 간 평가역량의 차이, 기관별 사업지표의 난이도 차이 등의 문제점이 설문대상자들의 응답을 통해 확인되었다.

상기 분석결과를 종합하면, 기타공공기관의 다양성과 기관별 특수성이 훼손되지 않도록 평가제도 개선을 위해서는 다음과 같은 정책적 노력과 고민이 강조되어야 한다. 첫째, 평가제도의 법적 근거를 마련하여 평가의 주무부처의 관리책임과 평가의 당위성을 확보하여야 한다. 둘째, 공기업과 준정부기관 평가체계를 준용하여 나타나는 동형화를 지양하고, 기관별 주요 사업을 중심으로 평가의 효율성과 수용도를 제고하기 위한 평가범주 및 지표의 간소화가 필요하다. 셋째, 평가범주 및 지표의 간소화를 통해 기관의 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가제도를 구현하여야 한다. 획일적 평가체계를 적용하여 기관들을 일렬로 줄 세우는 평가보다는 기관의 부족한 점을 확인하고, 개선방향을 제시할 수 있도록 제도를 활용하여야 한다. 넷째, 평가 준비 교육과 정보제공을 활성화하여 평가부담을 줄이고 수용도는 제고하도록 노력하여야 한다. 다섯째, 지적 및 개선의견의 명확성을 제고하여야 한다. 이 밖에도 현장실사의 내실화, 평가결과 활용도 제고방안을 적극적으로 도입할 필요성을 확인하였다.

이러한 내용들은 공통적으로 기타공공기관의 경영실적은 기관사업의 다양성과 특수성이나 기관규모의 편차와 같은 태생적 차이에 따라 결정되는 것이 아니라, 기관의 경영역량과 사업성과로 평가되어야 함을 암시하고 있

다. 공공기관 관리지침의 통폐합에 따라 기타공공기관에 대한 자율경영의 개연성이 제고되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 주무부처의 기타공공기관 관리의 법적 근거 미비와 같은 쟁점을 해소하고 기타공공기관 경영실적평가가 기관 성장의 이정표를 제시할 수 있도록 본 연구에서 제시된 전환적인 개선방안들을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

## 목 차

I. 서론	17
II. 이론적 배경과 정책·제도 현황	20
1. 이론적 배경	20
가. 공공기관 소유와 경영의 이중구조	20
나. 주인-대리인이론의 주요 내용과 연구	21
다. 복대리(複代理)와 성과평가	25
2. 우리나라 공공기관 경영실적평가제도	26
3. 공공기관 지정과 유형분류	28
가. 공공기관 지정제도	28
나. 공공기관 유형분류	29
4. 기타공공기관에 대한 정책현황	31
가. 기타공공기관 관련 법령 및 지침	31
나. 기타공공기관 경영평가	35
5. 소결	36
III. 기타공공기관 경영실적평가 관리체계 분석	38
1. 기타공공기관 경영실적평가제도 개요	38
가. 기타공공기관 평가제도 전개과정	38
나. 기타공공기관 경영실적평가 기본모형	41
2. 주무부처 소관 기타공공기관 경영실적평가제도의 특징	46
가. 평가 거버넌스	46
나. 평가 대상 규모 및 유형	47
다. 평가 모형	50
라. 평가결과 활용	53
3. 소결	55

IV. 기타공공기관 경영실적평가 결과분석 .....	57
1. 경영실적평가 결과 공개 현황 .....	57
가. 기타공공기관 현황 .....	57
나. 기타공공기관 경영평가 결과의 보고와 공시 .....	59
다. 기타공공기관 경영평가 결과 공개 현황 .....	64
2. 경영실적평가 결과 자료 수집 .....	66
가. 정보공개 요청 및 정보공개 결정 .....	66
나. 수집 자료의 범위 .....	67
3. 경영실적평가 결과 분석 .....	72
가. 기타공공기관 경영평가 결과 .....	72
나. 기타공공기관과 공기업·준정부기관의 경영평가결과 비교 .....	81
4. 소결 .....	83
V. 주요 사업 평가지표 분석 .....	85
1. 성과지표의 개념 .....	85
2. 성과지표의 유형 .....	86
3. 성과지표 개발의 기본방향 .....	87
4. 기타공공기관 주요 사업 지표의 품질 점검기준 .....	91
5. 주요 기타공공기관 주요 사업 지표 비교분석 .....	93
가. 문화체육관광부 기타공공기관 및 단체 경영실적평가와 성과지표 ...	93
나. 보건복지부 기타공공기관 경영실적평가와 성과지표 .....	99
다. 교육부 기타공공기관 경영실적평가와 성과지표 .....	106
6. 소결 .....	114
VI. 기타공공기관 경영평가에 대한 인식조사 및 분석 .....	116
1. 설문조사 조사개요 .....	116
가. 개요 .....	116
나. 주요 내용 .....	116

---

2. 설문결과와 주요쟁점 .....	118
가. 평가제도의 실효성 .....	118
나. 평가과정과 운영 .....	120
다. 평가체계 .....	138
라. 환류와 평가구조 .....	143
3. 소결 .....	148
<b>Ⅶ. 정책적 시사점 .....</b>	<b>150</b>
가. 평가제도의 법적 근거 마련 .....	150
나. 평가범주 및 지표 간소화 .....	151
다. 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가 확대 .....	152
라. 평가준비 교육과 정보제공의 필요성 .....	153
마. 현장실사의 내실화 .....	155
바. 지적 및 개선의견의 명확성 제고 .....	156
사. 평가결과 활용도 제고 .....	156
아. 종합 .....	157
<b>참고문헌 .....</b>	<b>158</b>

---

표목차

<표 II-1> 대리인 이론 개요(Eisenhardt, 1989) ..... 22

<표 II-2> 계약의 성격(행위기반/성과기반)에 따른 10가지 명제 ..... 23

<표 II-3> 공공기관 지정요건: 「공운법」 제4조 제1항 ..... 28

<표 II-4> 공공기관 지정 제외: 「공운법」 제4조 제2항 ..... 29

<표 II-5> 공공기관의 구분: 「공운법」 제5조 제1항 내지 제2항, 제4항 ..... 30

<표 II-6> 유형분류 요약표와 해당 공공기관 예시 ..... 30

<표 II-7> 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제21조의2(경영계약 체결 등) ... 32

<표 II-8> 공기업·준정부기관, 기타공공기관 관련 지침 재구조화 ..... 33

<표 II-9> 공공기관 관련 지침 통폐합안 ..... 34

<표 III-1> 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제21조의2(경영계약 체결 등) ... 38

<표 III-2> 기관장 평가대상 기타공공기관(2008년 기준) ..... 39

<표 III-3> 기타공공기관 경영평가에 관한 규정의 주요 내용 ..... 42

<표 III-4> 공공기관 평가편람의 주요 내용 ..... 43

<표 III-5> 주무부처별 소관 기타공공기관 수 ..... 47

<표 III-6> 주무부처별 평가유형 구분 ..... 48

<표 III-7> 기관 설립 목적·미션 및 서비스 성격에 따른 평가 유형 구분(문체부) 49

<표 III-8> 기관 규모·기타공공기관 유무 등에 따른 평가 유형 구분(문체부) ..... 49

<표 III-9> 부처별 평가범주 및 주요 평가내용(2017년 기준) ..... 50

<표 III-10> 기획재정부, 산업부, 교육부의 기타공공기관 평가지표(2017년 기준) 51

<표 III-11> 기획재정부 편람 미준용 평가모형 도입 현황과 특징 ..... 52

<표 III-12> 경제·인문사회연구회 소속 연구기관 평가항목 ..... 53

<표 III-13> 주무부처별 경영평가 결과 활용 현황(2017년 기준) ..... 54

---

〈표 IV-1〉 주무부처별 기타공공기관 현황 .....	57
〈표 IV-2〉 경영평가 결과의 보고와 공시에 대한 법률 .....	60
〈표 IV-3〉 기타공공기관 경영평가 결과보고에 대한 규정 .....	61
〈표 IV-4〉 부처별 산하 기타공공기관 경영평가 결과 공개 현황 .....	64
〈표 IV-5〉 부처별 산하 기타공공기관 경영평가 결과의 정보 공개 범위 .....	69
〈표 IV-6〉 2014~2016년 부처별 기타공공기관 경영평가 자료수집 결과 .....	71
〈표 IV-7〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 분포(6등급 적용 기관) · 73	
〈표 IV-8〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 분포(5등급 적용기관) · 77	
〈표 IV-9〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 분포(4등급 적용기관) · 78	
〈표 IV-10〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 등급 점수 .....	79
〈표 IV-11〉 2014~2016년 공기업·준정부기관의 경영평가결과 분포 .....	81
〈표 IV-12〉 2014~2016년 기타공공기관과 공기업·준정부기관의 경영평가결과 비교 82	
〈표 V-1〉 성과지표의 개발방법 .....	85
〈표 V-2〉 성과지표의 유형 .....	87
〈표 V-3〉 국무조정실 성과지표 설정 시 고려사항 .....	88
〈표 V-4〉 재정사업 성과지표 점검사항 .....	90
〈표 V-5〉 기타공공기관 주요 사업 성과지표 점검기준 .....	92
〈표 V-6〉 문화체육부 기타공공기관 주요 사업 성과지표의 특징 .....	96
〈표 V-7〉 보건복지부 기타공공기관 주요 사업 성과지표의 특징 .....	102
〈표 V-8〉 교육부 기타공공기관 유형분류 현황 .....	106
〈표 V-9〉 교육부 기타공공기관 경영평가범주 .....	107
〈표 V-10〉 기능 유형별 주요 사업 구성 예시 .....	107
〈표 V-11〉 주요 사업 계량 및 비계량 평가 예시(국립대병원 연구사업) .....	108
〈표 V-12〉 분야별 주요 사업 성과지표 분포 현황 .....	109
〈표 V-13〉 분야별 주요 사업 성과지표 수준별 예시 .....	109

---

〈표 VI-1〉 경영실적평가제도의 실효성에 대한 인식수준	118
〈표 VI-2〉 경영평가제도 및 평가체계에 대한 기관의 이해도	122
〈표 VI-3〉 기관장의 경영평가에 대한 관심, 지원, 및 경영 시 고려수준	123
〈표 VI-4〉 기관의 평가중요도 인식수준과 내부의 관련 부서 협조수준	124
〈표 VI-5〉 예산, 인력 및 자원의 투입수준	125
〈표 VI-6〉 평가편람의 효용성	127
〈표 VI-7〉 경영평가 수검을 위한 정보와 교육제공 기회의 적정성	127
〈표 VI-8〉 워크숍 및 기관설명회의 효용성	128
〈표 VI-9〉 외부컨설팅 활용 여부	128
〈표 VI-10〉 외부컨설팅의 효용성	129
〈표 VI-11〉 경영실적보고서의 품질	130
〈표 VI-12〉 질의응답채널 운영 여부	130
〈표 VI-13〉 현장실사의 필요성	131
〈표 VI-14〉 현장실사의 실적평가 및 등급 판정 영향정도	132
〈표 VI-15〉 현장실사에서 원활한 의사소통의 수준	133
〈표 VI-16〉 평가과정에서 단계별 평가부담 수준	133
〈표 VI-17〉 평가위원의 전문성 수준	135
〈표 VI-18〉 평가위원 간 평가역량의 차이	135
〈표 VI-19〉 평가위원 배치의 합리성	136
〈표 VI-20〉 사후적인 평가위원의 평가활동 모니터링 실시 여부	136
〈표 VI-21〉 주무부처 간 합동평가 필요성	138
〈표 VI-22〉 경영관리범주 합동평가 필요성	138
〈표 VI-23〉 평가가 반드시 필요한 범주 순위(복수응답가능)	139
〈표 VI-24〉 평가가 반드시 필요한 지표 순위(복수응답가능)	140
〈표 VI-25〉 주요 사업 중심의 평가 실시 필요성	141
〈표 VI-26〉 주요 사업지표의 난이도 수준과 기관별 난이도 차이	142

---

〈표 VI-27〉 1년 단위 평가주기의 적정성 .....	143
〈표 VI-28〉 적정평가주기 .....	143
〈표 VI-29〉 평가에 대한 수용도에 대한 인식 .....	144
〈표 VI-30〉 경영계획 수립에서 평가결과, 지적사항의 반영도 .....	145
〈표 VI-31〉 평가위원 지적, 개선의 구체성 및 명확성 .....	146
〈표 VI-32〉 평가위원 지적, 개선의 유용성 .....	147
〈표 VI-33〉 평가결과에 따른 유인체계와 활용방식 .....	147
〈표 VI-34〉 경영실적과 평가의 공개와 투명성 .....	148

---

## 그림목차

[그림 Ⅲ-1] 기타공공기관 경영평가 추진체계 .....	45
[그림 Ⅳ-1] 공공기관 경영정보 공개시스템의 경영실적 평가결과 공시 .....	63
[그림 Ⅳ-2] 기타공공기관 경영평가 결과(2014~2016년 평균) .....	80
[그림 Ⅴ-1] 문화체육관광부 기타공공기관 및 단체 경영평가를 위한 유형과 구분	94
[그림 Ⅴ-2] 보건복지부 기타공공기관 및 단체 경영평가를 위한 유형과 구분 ..	100
[그림 Ⅵ-1] 기타공공기관 경영실적평가제도에 대한 설문모형 .....	117
[그림 Ⅵ-2] 책임성 강화에 대한 기여도 인식 차이 .....	120
[그림 Ⅵ-3] 자율성 제고에 대한 기여도 인식 차이 .....	120

---

---

## I. 서론

---

우리나라 공공기관들은 과거 경제성장과 산업발전을 견인하였을 뿐만 아니라, 주요 공공서비스 전달체계에서 여전히 중추적인 역할을 수행하고 있다. 공공기관들이 전력에너지, SOC, 산업진흥 영역뿐만 아니라 의료, 복지, 문화생활 등 국민의 일상생활에 직·간접적으로 관련된 다양한 공공서비스를 제공하고 있으나, 이러한 공공기관의 다양성에도 불구하고 정부의 관리 정책 및 관련 연구들은 대부분 공기업과 준정부기관에 대한 정책 및 제도연구 중심으로 전개되어 왔다.

공공기관 관리를 위한 기본법이라고 할 수 있는 「공공기관운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)에서는 공공기관의 지정요건을 제시하고 있으며, 이에 따른 소유권 주체의 권한과 책무에 대해 규정하고 있다. 「공운법」 제4조 1항에서는 공공기관 지정요건, 2항에서는 지정 제외요건을 제시하고 있으며, 제5조에서는 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 구분기준을 규정하고 있다. 매년 지정·공표하는 기관의 규모에는 다소 차이가 있으나, 2018년 5월 기준으로 338개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 그 가운데 35개 기관이 공기업, 93개 기관이 준정부기관, 210개 기관이 기타공공기관 유형으로 구분된다. 공기업은 15개 시장형 공기업과 20개 준시장형 공기업으로 다시 세분되며, 준정부기관은 16개 기금관리형 기관과 77개 위탁집행형 기관으로 구분되고 있다. 최근 5년간 공공기관이 302개 기관에서 338개 기관으로 36개가 늘어나는 가운데, 기타공공기관은 25개가 확대 지정되면서 순증 규모가 가장 큰 것으로 확인되고 있음에도 불구하고 그동안 기타공공기관에 대한 정책 및 제도 연구가 미흡하였다는 점을 부인할 수 없다.

다수의 기관들이 기타공공기관으로 지정되어 있고, 복대리 구조로 발생하는 공공기관관리체계의 비효율성을 극복하기 위한 대안으로 민영화의 필요

성이 논의되고 있기도 하나, 시장성이 강한 공기업과 달리 기타공공기관의 경우 대부분 주요 사업이 정부의 정책사업으로 구성되어 있거나, 보조금 집행에 관련되어 있다는 점에서 오히려 공공적 관리의 필요성이 강하다고 할 수 있으며, 기타공공기관에 대한 정책연구 수요도 매우 크다고 할 수 있다.

대표적인 공공기관 관리정책으로 언급되고 있는 기획재정부 주관 경영실적평가는 공기업과 준정부기관을 중심으로 실시되고 있으며, 기타공공기관에 평가제도는 명확하게 차별화되어 있지 않은 상황이다. 주무부처별로 실시하고 있는 기타공공기관 경영실적평가는 최근까지 기획재정부가 주관하는 평가지침과 방향을 준용하고 있어, 차별화보다는 제도운영의 동형화(isomorphism) 압력이 더 크게 작동하고 있다. 이러한 까닭에 기타공공기관에 대한 연구가 활발하게 진행되지 않았던 것으로 추측된다. 공공기관 관리정책 및 제도들이 경영실적평가 사례와 같이 통합관리방식을 기반으로 고도화되었고 효율성을 제고하여 왔다는 성과의 이면에는 기관별 특성과 다양성을 반영하는 노력이 소홀하였다는 점을 부인할 수 없다.

기타공공기관은 정책분야와 사업의 다양성, 규모의 차이가 크기 때문에 기관별 특징을 반영하는 차별화된 맞춤형 관리의 필요성이 상대적으로 크다. 따라서 기타공공기관에 대한 연구는 공공기관의 차별화와 다양성을 제고하기 위한 정부의 범(凡)공공기관 관리정책 개선방향을 모색하는 데 유의한 시사점을 제공할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 기타공공기관 경영실적평가제도 현황과 운영 실태를 추적·분석하는 것은 기타공공기관 관리프레임의 개선뿐만 아니라, 공기업과 준정부기관 관리정책과 제도변화의 방향을 재설정하는 데 이정표가 될 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구는 기타공공기관의 경영실적평가제도의 현황과 운영 실태를 분석함으로써 공공기관 관리제도와 정책의 개선방향을 모색하였다. 이를 위해, 제Ⅱ장에서는 경영실적평가의 이론적 배경과 기타공공기관 관리정책 및 제도를 검토하였으며, 제Ⅲ장에서는 기타공공기관 경영실적평가체계를 분석하여 평가제도의 제도화 수준을 파악하였다. 제Ⅳ장에서는 주무부처별 기타공공기관 경영실적평가 결과를 비교분석하여 기타공공기관 경영실적평

가제도 운영 실태와 수준을 점검하였다. 제 V 장에서는 경영실적평가의 핵심 영역인 주요 사업 계량지표에 대한 분석을 실시하였다. 주요 사업 성과지표의 설계 가이드라인을 기준으로 주요 부처의 기타공공기관 주요 사업 지표의 특징을 분석하였다. 제 VI 장에서는 기타공공기관 경영실적평가에 참여한 경험이 있는 부처담당자, 기관담당자, 평가위원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하여, 이해관계에 따른 인식수준을 분석하였다. 제 VII 장에서는 기타공공기관 관리제도와 정책, 평가체계, 운영 실태에 대한 검토와 분석, 설문조사를 통해 도출된 주요 내용을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

---

## Ⅱ. 이론적 논의와 정책·제도 현황

---

### 1. 이론적 배경

#### 가. 공공기관 소유와 경영의 이중구조

공공기관 정책연구와 관리제도 논의의 가장 본질적인 쟁점은 공공기관의 소유와 경영이 분리되어 있는 주인-대리인(principal-agent problem)문제가 반복적으로 발생하는 복대리(復代理)구조에서 발생하고 있다. 주인-대리인 문제는 소유와 경영이 분리된 상태에서 정보의 비대칭성(information asymmetry)으로 인해 발생할 수 있는 사적 이익추구 행태에 초점을 두고 있다. 대리인은 주인보다 더 많은 지식과 능력이 있으며(전문성), 주인은 대리인의 행동을 완벽하게 관찰할 수 없다는 제약조건이 있기 때문에 발생하는 문제이다. 주인(국민) → 대리인(정부) → 복대리(공공기관)의 이중대리 구조는 도덕적 해이와 역선택 같은 비효율성을 더 악화시키는 방향으로 작용할 우려가 크며, 주인-대리인 문제가 반복됨으로써 대리인문제나 비효율의 문제가 반복 및 심화될 수 있다.

복대리(復代理)관계에서는 주주의 감시와 견제를 받고 있는 민간 기업에 비해 공공기관과 공공기관 경영진에 대한 감시와 견제는 구조적으로 느슨하여, 공기업 경영진을 감시해야 할 정부와 정부를 감시해야 할 국민은 효과적인 지배구조를 형성하는 데 한계가 있다. 주주이익 극대화라는 경영목표 설정이 용이한 민간기업과 달리, 공공기관의 경영목표는 복합적인 경우가 많으며, 경영목표 설정 또한 복잡하며 감시와 견제시스템이 상대적으로 느슨하다는 점에서 경영성과관리에 구조적 한계가 있고, 경영대리인의 지대추구(rent-seeking) 행위는 새로운 성과창출에 소홀하게 되는 문제점이 있다.

## 나. 주인-대리인이론의 주요 내용과 연구

주인-대리인이론은 경제학(산업조직론, 정보경제학), 경영학(재무관리, 회계, 마케팅 등 주로 기업의 인센티브체계 관련), 법경제학(법률체계의 경제적 분석), 정치·행정학 등 사회과학 전반에 걸쳐 연구가 광범하게 이루어져 왔으며(권순만·김난도, 1995), 신공공관리론적 관점에서 정부개혁의 기초이론으로 활용되어 왔다.<sup>1)</sup> 대리인 이론은 1960~1970년대 초반 경제학자들 사이에서 있었던 개인들과 집단들 사이의 위험 분담에 관한 연구로부터 출발하였으며, 협력하는 주체들이 서로 다른 위험 선호를 가지고 있을 때 발생할 수 있는 위험 분담의 문제를 연구주제로 발전하였다.<sup>2)</sup>

경제·경영학 분야에서 서로 다른 목표를 가진 개인들이 분할된 일을 담당하면서 발생할 수 있는 대리인 문제를 본격적으로 다룬 연구로는 Ross(1973)와 Jensen & Meckling(1976)이 있다. Ross(1973)는 기업이나 사회의 구성원 간 관계를 ‘주인과 대리인의 관계’로 상정하고, 시장경제를 대리인과 위임자 또는 본인 간의 상반되는 이해관계를 토대로 하는 계약관계로 상정하였다. Jensen & Meckling(1976)은 주인과 대리인 간에는 근본적으로 상충되는 이해관계가 존재한다고 주장하면서, 주인이 대리인에 대한 충분한 정보를 갖지 못하는 데서 나타나는 정보의 비대칭에 주목하였으며, 주인이 대리인을 효율적으로 감시하지 못하기 때문에 발생하는 대리인비용(agency cost)을 분석하였다.

이들의 연구 이후, 대리인이론은 정치·행정학 분야로 확장되어 국민과 정부, 유권자와 의원, 정부와 공기업의 관계 등을 주인-대리인 모델에 적용하여 해석하고자 하는 연구들로 이어졌다(Mitnick, 1980; Moe, 1984). Mitnick(1980)은 대리인 이론을 정치 분야에 확장 적용하면서, 규제기관에 있는 대리인과 그들의 주인인 정치가의 관계를 주인-대리인 관계로 접근하였다. 경제적 모델에서의 대리인 이론은 계약이 주로 공식적이지만, 정치 분야에서는 계약이

1) 황혜신(2005), 「계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향」, 『한국행정논집』, 제17권 제1호, p.3.

2) Eisenhardt(1989), “Agency Theory: An Assessment and Review”, *The Academy of Management Review*, p.58.

비공식적인 것까지 포함한다는 점에서 전자와 구분된다고 보고, 계약이 비공식적이기에 주인이 대리인을 마음대로 선택하기 어렵고, 또한 대리인은 반드시 주인의 명령이나 지시에 의해 행동하지 않는 것으로 보았다.

Moe(1984)는 민주주의 체제하에서의 정치는 대리인 이론으로 이해 가능하며, '시민-정치가-고위관료-관료-일선관료'로 이어지는 주인과 대리인의 연쇄(chain of principal-agent relationships)로 파악하였다. 즉, 궁극적인 주인과 마지막 대리인을 제외한 나머지 모든 참여자들은 동시에 주인이자 대리인인 이중적 역할을 하는 복대리구조로 접근한 것이다. Eisenhardt(1989)는 대리인 이론이 조직 이론에 기여한 점을 기술하고, 현존하는 실증 연구를 전반적으로 검토 및 정리하였다. 그는 대리인 이론이 정보 시스템과 결과의 불확실성, 인센티브 및 위협에 대한 독창적인 통찰력을 제공하였으며, 다른 보완적인 관점과 결합한다면 경험적으로 매우 유효한 관점이라고 평가하였다.

〈표 II-1〉 대리인 이론 개요(Eisenhardt, 1989)

구분	설명
핵심 아이디어	주인-대리인 관계는 효율적인 정보 체계와 위험부담 비용을 반영해야 함
분석 단위	주인(principal)과 대리인(agent) 간 계약
'인간'에 대한 가정	이기적 존재(self-interest) 제한된 합리성(bounded rationality) 위험기피적(risk aversion)
'조직'에 대한 가정	조직 구성원 간 부분적 목표 갈등(partial goal conflict) 효과성 기준(effectiveness criterion)으로서의 효율성(efficiency) 주인-대리인 간 정보의 비대칭성 존재
'정보'에 대한 가정	구매 가능한 재화로서의 '정보'
계약에서 발생하는 문제	역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard) 위험분담(risk sharing)
대리인 이론의 영역	목표와 위험선호에 있어 주인과 대리인 간 부분적으로 차이가 나타나는 영역(예: 보상, 규제, 리더십, 인사관리, 내부고발, 수직통합, 이전 가격 설정 등)

출처: Eisenhardt(1989), "Agency Theory: An Assessment and Review," *The Academy of Management Review*, p.59.

현실에서 주인과 대리인과의 계약을 행위기반 계약(behavior-based contract)과 성과기반 계약(outcome-based contract)을 양측으로 하는 스펙트럼상의 한 점에 위치하는 것으로 파악하고, 다음의 10가지 명제(proposition)를 제시하였다.

〈표 II-2〉 계약의 성격(행위기반/성과기반)에 따른 10가지 명제(Eisenhardt, 1989)

연번	명제
1	주인과 대리인이 성과기반 계약을 맺을 때, 대리인은 주인의 이익에 보다 가깝게 행동함
2	주인이 대리인의 행위를 입증할 수 있는 정보를 가지게 될 때, 대리인은 주인의 이익에 보다 가깝게 행동함
3	정보 체계는 행위기반 계약과는 양(positive)의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 음(negative)의 상관관계가 있음
4	성과 불확실성은 행위기반 계약과는 양의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 음의 상관관계가 있음
5	대리인의 위험기피적 성향은 행위기반 계약과는 양의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 음의 상관관계가 있음
6	주인의 위험기피적 성향은 행위기반 계약과는 음의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 양의 상관관계가 있음
7	주인과 대리인 간 목표 상충은 행위기반 계약과는 음의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 양의 상관관계가 있음
8	과업의 프로그래밍화(Task programmability)는 행위기반 계약과는 양의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 음의 상관관계가 있음
9	성과의 측정가능성(Outcome measurability)은 행위기반 계약과는 음의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 양의 상관관계가 있음
10	대리인과의 오랜 관계는 행위기반 계약과는 양의 상관관계가 있으며, 성과기반 계약과는 음의 상관관계가 있음

출처: Eisenhardt(1989), "Agency Theory: An Assessment and Review," *The Academy of Management Review*, pp.60~63.을 바탕으로 표로 재구성.

반면, 대리인 이론에 대한 비판적 시각에서 접근한 연구들도 함께 전개되어 왔다. Perrow(1986)는 기존의 실증적 연구들이 주인-대리인 문제에 접근할 때 대리인의 부정적인 측면에만 집중함으로써, 주인 측에서 발생할 수 있는 회피와 착취의 문제를 조망하지 못했다고 비판하였다. 그는 기본적으로 인간은 고귀하며 회사의 발전을 위해 윤리적으로 일하는 존재라고 전제

하고, 오히려 주인의 기회주의적인 행동으로 인해 대리인이 위험한 작업 환경으로 무의식적으로 끌어들여진다는 점을 지적하였다. 대리인을 바라보는 시각의 차이에서 발생하는 이러한 논쟁은 이후에도 지속되었으며, 이는 Perrow(1986)의 청지기 이론(stewardship theory)의 근거가 되기도 하였다.

국내에서도 대리인 이론을 적용한 다양한 연구들이 진행되어 왔다. 대리인 이론을 분석틀로 한 대표적인 국내연구로는 윤성식(1993; 1994; 1997), 권순만·김난도(1995), 김준기(1998), 황혜신(2005), 권일웅(2012), 금창호 외(2015) 등이 포함된다.

윤성식(1993; 1994; 1997)은 대리인 이론의 관점에서 조직의 효율성 제고를 위한 바람직한 인센티브 설계와 적정한 모니터링 제도 마련에 초점을 맞춘 연구를 수행하였다. 대리인 이론의 함의를 바탕으로 행정조직의 효율성 제고를 위해서는 기존의 고정급제도에서 성과급제도로 바뀌어야 함을 주장하였다(윤성식, 1993). 대리인비용을 줄이기 위해서는 대리인의 노력과 능력에 대한 간접정보가 적절하게 잘 구성된 추가정보를 사용하는 것이 필요하다고 인식하고, 우리나라 행정조직에서는 적절하고 신뢰할 수 있는 정보시스템과 결합한 성과급제를 활용하는 것이 위임자(주인)와 대리인 사이 발생하는 비효율을 제거하는 해결책이 될 수 있다고 보았다. 또한, 예산집행기관과 중앙예산기관 사이에는 필연적으로 정보의 비대칭이 존재하여, 집행기관의 의사결정과 업무수행이 효율적이었는지를 관찰하기 어렵다는 점을 전제하고, 성과측정, 전략경영, 사전분석과 사후평가, 인센티브 제공을 통한 예산개혁이 정보비대칭과 도덕적 해이를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있음을 시사하였다.

권순만·김난도(1995)는 국민과 국회, 국회와 정부관료의 관계를 국민을 상위위임자(super-principal)로 하는 '위임자-대리인 관계의 연쇄(복대리)구조'로 파악하였다. 선거를 통한 국회의원 선출과정은 위임자인 국민과 대리인인 국회의원 사이의 '계약'이라 볼 수 있으며, 위임받은 국회는 예산심의권, 국정조사권 등을 바탕으로 대리인인 행정부를 통제하는 구조로 분석하고 있다. 공기업 역시 대리인 이론의 시각에서 파악할 수 있으며, 공기업을 민간

기업의 경영형태를 갖춘 대리인을 통해 기업성을 확보하고, 정부라는 위임자를 통해 공공성을 담보하려는 조직형태로 설명하고 있다. 과거 정부투자기관 경영평가방법이 과정통제에서 실적을 평가하는 성과통제 방향으로 바뀐 것은, 감독부처(위임자)와 공기업(대리인) 간 비대칭적 정보 상황을 고려할 때 매우 긍정적인 변화라고 평가<sup>3)</sup>하였다.

권일웅(2012)은 대리인 이론의 합의 중 하나로 인센티브를 부여하는 대표적인 방식인 성과급제에 초점을 맞추어, 국내 민간분야와 공공분야를 대상으로 대리인 이론의 예측과 일치하는지에 관한 실증분석을 수행하였다. 2005년 사업체패널조사를 실증분석한 결과, 성과급 도입 여부는 대리인 이론의 예측과 일치하지 않았지만, 성과급의 비중은 이론적 예측과 전반적으로 일치하는 것을 발견하였다. 즉, 제한된 여건하에서 최소의 노력으로 최대의 보상을 추구하는 대리인에게 주인이 적절한 유인동기를 부여함으로써 양자의 목적을 극대화할 필요성을 확인하였다.

#### 다. 복대리(複代理)와 성과평가

주인-대리인이론은 공공정책분야의 복대리구조에서 발생하는 쟁점과 이해관계를 분석하는 데 유용하게 활용되어 왔다. 공공정책의 집행과 공공기관의 운영이 대부분 Moe(1984)가 제시한 주인과 대리인의 연쇄(chain of principal-agent relationships)의 위임관계를 통해 작동하기 때문이다. 하지만 이러한 복대리구조는 공공기관의 독점적 이익구조와 경쟁부재라는 내부 환경의 특성으로 도덕적 해이 등을 차단하는 데 한계가 있다. 공공기관에서는 위임받은 공공성과 효율성 증진의 책무와 독점사업으로 발생하는 이익을 내부화하여 조직구성원의 사적 이익으로 전환하려는 조직내적 인센티브의 갈등이 불가피할 수 있기 때문이다. 이러한 도덕적 해이현상을 차단 및 예방하기 위한 수단으로 성과평가제도 등이 활용되고 있다.

---

3) 그 근거로 대리인의 업무가 복잡다기하여 위임자가 관찰하는 것이 많은 비용이 수반될 경우에는, 관리과정에 근거한 평가보다 관리 성과나 업적에 근거한 평가가 효율적이라는 대리인 이론의 합의를 들었음.

공공기관 경영평가제도는 1차적으로는 공공기관의 경영관리, 주요 사업의 성과평가를 통해 조직의 대내외 환경에 내재된 문제점을 극복하기 위한 대안을 제시하는 방안으로 도입 및 시행되고 있으나, 복대리구조에서 발생하는 문제점을 해결하는 수단이기도 하다. 공공기관 경영평가와 보상의 방식이 민간기업과 유사성을 가지고 있는 것도 민간 기업이 주인-대리인관계의 취약점을 극복하기 위해 조성하고 있는 경영방식을 벤치마크하고 있기 때문이다.

전통적으로 공공정책부문에서 정책성과를 제고하기 위해 사전적 규제가 일반적으로 활용되고 있다. 특히 복대리구조에서는 사전적 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 상당한 규모의 인력과 자원이 필요하지만, 사후적 평가를 통한 인센티브 제공이 가능하다면 주인-대리인의 이해관계 차이에서 발생하는 도덕적 해이와 같은 문제점을 효율적으로 통제할 수 있다. 공공기관 경영평가제도는 구조적으로 기관의 자율·책임경영을 전제하고, 사후적으로 평가하는 방식을 적용함으로써 공공기관 경영진에 대한 책임부과 및 경영개선 의지를 자발적으로 유도하는 동기부여 기제로 작동할 잠재성을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

## 2. 우리나라 공공기관 경영실적평가제도

우리나라에서는 매년 공기업과 준정부기관의 경영실적을 평가하고, 평가 결과를 성과급과 인사에 반영하는 등 공공기관 성과관리의 핵심수단으로 활용하고 있다. 공공기관 경영평가제도는 1983년 제정된 「정부투자기관관리기본법」에 근거한 정부투자기관 평가제도가 공공기관 경영평가제도의 시초이며, 2003년에는 현재 준정부기관과 유사한 정부산하기관에 대한 평가로 확대되었다. 2007년 「공운법」 제정에 따라 평가가 일원화되면서 오늘날 경영평가제도의 기본 틀을 갖추게 되었다.<sup>4)</sup>

공공기관 경영평가는 공공기관의 경영성과를 계획, 평가, 환류 단계별로

---

4) 기획재정부·한국조세재정연구원(2017a), 『2016년 공공기관 정책백서(1부)』, p.39.

체계적으로 모니터링하고, 동시에 경영개선이 시급하게 필요한 기관에 전문적인 컨설팅도 제공함으로써, 공공기관의 공공성과 경영효율성을 견인하도록 설계되었다. 사후적으로 평가결과를 바탕으로 경영평가 성과급을 차등 지급하고 있으며, 기관장의 인사조치를 경영평가 결과와 연계하고 있다. 현재 공공기관 경영평가는 크게 공공기관의 경영실적에 대한 평가, 기관장 경영성과협약의 이행실적에 대한 평가, 상임감사와 감사위원의 직무수행실적에 대한 평가로 세 개의 영역으로 크게 구성되어 있다.<sup>5)</sup>

경영실적평가는 기관의 경영관리부문과 주요사업부문에 대한 평가결과를 종합 합산하여 6개 등급(S, A, B, C, D, E)으로 산출하며, 그 결과에 따라 예산편성 범위 내에서 성과급을 차등하여 지급하도록 하고 있다. 기관장 경영성과협약 이행실적 평가는 기관장의 중장기적 책임경영과 성과중심 경영을 독려하기 위하여, 기관장의 취임 이후 경영성과협약을 이행하기 위한 노력 수준과 그 성과를 평가하게 하고 있다. 마지막으로 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가는 감사 직무수행의 적정성과 책임성 제고를 위하여 직무수행 노력과 성과수준을 평가하도록 하고 있다.<sup>6)</sup>

기획재정부는 공기업 및 준정부기관의 경영실적평가를 위하여 매년 3월 20일까지 각 기관들로부터 전년도 경영실적보고서를 제출받고, 이를 기초로 하여 경영실적을 평가한다. 경영실적평가의 효율성 및 객관성 제고를 위하여 대학교수, 전문가, 공인회계사 등으로 평가단을 구성하고, 경영실적평가를 위탁하여 실시하고 있다. 평가단은 매년 6월 20일까지 평가를 마치고, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 확정하는 과정을 거치고 있다.

5) 기획재정부·한국조세재정연구원(2017b), 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, p.40.

6) 기획재정부·한국조세재정연구원(2017b), 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, p.40.

### 3. 공공기관 지정과 유형분류

#### 가. 공공기관 지정제도

기획재정부가 주관하는 공공기관 경영실적평가는 공기업과 준정부기관을 대상으로 실시하고 있으며, 공공기관 지정은 「공공기관 운영에 관한 법률(이하 「공운법」)」 제4조 제1항 각호의 요건에 따르고 있다. 공공기관은 정부의 투자나 출자 또는 재정지원 등으로 설립되어 운영하는 기관으로서, 기획재정부장관이 요건에 따라 유형을 구분하여 지정하고 있다. 「공운법」 제4조 제1항 제1호부터 제6호는 개별기관의 설립근거 및 설립주체, 개별기관에 대한 정부 또는 공공기관의 재정지원 형태와 규모 등의 관점에서 공공기관을 지정할 수 있는 요건을 규정하고 있다.<sup>7)</sup>

〈표 II-3〉 공공기관 지정요건: 「공운법」 제4조 제1항

구분	공공기관 지정요건
제1호	· 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연(1회 이상)한 기관
제2호	· 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관(정부지원액 비중이 50% 이상인 기관)
제3호	· 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제4호	· 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제5호	· 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제6호	· 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

주: 정부지원액은 법령에 따라 정부의 업무를 직접 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 업으로 인한 수입액을 포함

출처: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016, p.10.

7) 박한준·하세정(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로』, p.37.

다만 「공운법」 제4조 제1항 각호의 요건을 충족한다고 해서 자동적으로 공공기관으로 지정되는 것은 아니며, 동법 제4조 제2항의 요건에 해당할 경우 공공기관 지정에서 제외하고 있다.<sup>8)</sup>

〈표 II-4〉 공공기관 지정 제외: 「공운법」 제4조 제2항

구분	공공기관 지정 제외요건
제1호	· 구성원 상호 간 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
제2호	· 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
제3호	· 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

출처: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제15022호)」, 검색일자: 2018.12.3.

공공기관으로 지정되는 기관은 「공운법」에 근거, 기획재정부가 주관하는 관리의 대상이 되며, 공통적으로 동법 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 그리고 제15조의 공공기관 혁신 등의 대상이 된다.<sup>9)</sup>

## 나. 공공기관 유형분류

우리나라 공공기관은 「공운법」 제5조에 따라 직원 정원 및 자체수입비율을 분류 기준으로 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분된다.<sup>10)</sup> 전체 공공기관 중 직원 정원이 50인 이상이고 자체수입액 비율이 50% 이상인 기관을 대상으로 공기업을 지정한다. 직원 정원이 50인 이상이나 공기업이 아닌 공공기관은 준정부기관으로 지정하고, 직원 정원이 50인 미만인 그 이외의 공공기관은 기타공공기관으로 지정하고 있다.

8) 박한준·하세정(2017), 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로』, p.38.

9) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2016), 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, pp.10~11.

10) 기획재정부·한국조세재정연구원(2017b), 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, pp.32~34.

〈표 II-5〉 공공기관의 구분: 「공운법」 제5조 제1항 내지 제2항, 제4항

공공기관의 구분	
제1항	· 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.
제2항	· 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.
제4항	· 기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다.

출처: 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제15022호)」, 검색일자: 2018.12.3.

공기업과 준정부기관은 다시 자체수입액 비중, 자산 규모, 기금관리 여부 등의 기준을 적용, 공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 각각 구분된다.<sup>11)</sup>

〈표 II-6〉 유형분류 요약표와 해당 공공기관 예시

구분	유형구분 기준(원칙)	해당기관 예시
공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이	총수입액의 2분의 1 지정한 기관
· 시장형 공기업	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업	한국전력공사, 한국가스공사 등
· 준시장형 공기업	시장형 공기업이 아닌 공기업	한국토지주택공사, 한국수자원공사 등
준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관	
· 기금관리형 준정부기관	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관	국민체육진흥공단, 국민연금공단 등
· 위탁집행형 준정부기관	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	국제방송교류재단, 국립공원관리공단 등
기타공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	우체국시설관리단, 대한체육회 등

주: 예시 기관은 2018년도 공공기관 지정 기준

출처: 기획재정부·한국조세재정연구원(2017b), 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, p.33을 참고하여 작성

11) 기획재정부·한국조세재정연구원(2017b), 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, pp.32~34.

공기업 중 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 85% 이상인 기관을 시장형 공기업으로 구분하고, 시장형 공기업을 제외한 나머지 공기업을 준시장형 공기업으로 구분한다. 준정부기관 중 「국가재정법」에 따라 기금을 직접 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관을 기금관리형 준정부기관으로 구분하고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 위탁집행형 준정부기관으로 구분하고 있는 반면, 기타공공기관은 별도로 세분하여 지정하고 있지는 않다.

## 4. 기타공공기관에 대한 정책현황

### 가. 기타공공기관 관련 법령 및 지침

과거 「공공기관 운영에 관한 법률」은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정한 법률<sup>12)</sup>로, 공공기관 경영평가의 법적 근거가 되었으며, 공기업 및 준정부기관에 적용되는 관리정책 및 제도 등을 준용토록 하였다. 이와 함께 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」은 「공운법」 제15조의 규정에 따라 기타공공기관의 혁신을 지원하기 위해 필요한 사항을 정해놓은 지침으로 기타공공기관 관리정책의 기반을 제공하였다.<sup>13),14)</sup> 「기타공공기관혁신지침」 제21조의 2(경영계약 체결 등)의 주요 내용은 다음과 같으며, 이를 통해 기타공공기관 경영실적 평가제도의 법적 근거로 활용되었다.

12) 법제처 국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제15022호)」, 검색일자: 2018.12.3.

13) 법제처 국가법령정보센터, 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침(2012.1.31. 일부개정)」, 검색일자: 2018.12.3.

14) 해당 지침은 총칙(제1장), 공공기관 혁신 지원체계(제2장), 경영공시(제3장), 고객만족 경영(제4장), 인사 운영(제6장), 예산 및 자산 운용(제7장), 이사회 운영(제8장), 투명·윤리경영 등(제9장)으로 구성되어 있음.

〈표 II-7〉 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제21조의2(경영계약 체결 등)

	지침 내용
제1항	· 기획재정부장관은 경영효율화 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관을 지정하여 주무기관의 장과 공공기관의 기관장으로 하여금 경영계약을 체결하도록 할 수 있다.
제2항	· 주무기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 제1항의 규정에 따라 지정된 공공기관의 기관장과 경영계약을 체결하여야 한다.
제3항	· 제1항 내지 제2항의 규정에 따라 경영계약을 체결하는 공공기관의 기관장은 1년 단위의 경영계획서를 작성하여 경영계약을 체결하여야 한다.
제4항	· 기획재정부장관은 제3항의 규정에 따른 경영계획서 및 계약의 이행에 관한 보고서 등을 기초로 하여 공공기관의 기관장 경영실적을 매년 평가하여야 한다.
제5항	· 제3항의 규정에 따른 경영계획서 작성내용·방법·절차 및 경영계약체결 방법과 제4항의 규정에 따른 평가기준·방법·절차 및 평가결과에 따른 조치 등에 관하여는 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.
제6항	· 기획재정부장관은 제4항의 규정에 따른 경영실적 평가결과가 부진한 공공기관의 기관장에 대하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관장의 임면권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.
제7항	· 주무기관의 장은 필요하다고 인정되는 경우, 제1항의 규정에 따라 지정된 기관 이외의 공공기관에 대해서 기획재정부장관과 협의하여 경영계약을 체결할 수 있다.
제8항	· 주무기관의 장은 제7항에 따라 계약을 체결한 기관에 대해 제3항 내지 제5항을 준용하여 자체평가를 실시하고 부진한 공공기관의 장에 대하여 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.

출처: 법제처 국가법령정보센터, 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침(2012.1.31. 일부개정)」, 검색일자: 2018.12.3.

하지만 2018년 3월 8일 기획재정부는 2단계 공공기관 관리체계 개편을 통해 공공기관 지침을 전면 개편하였으며, 32개의 세부지침들을 15개로 통폐합하였다.<sup>15)</sup> 이는 공공기관의 자율성을 확대·강화하고, 이에 따른 책임성도 함께 강화하는 자율경영과 책임경영의 기반을 조성하기 위한 방안으로 진행된 것이다. 이와 함께 「공운법」 제50조에 따른 공기업·준정부기관의 일반적 경영감독은 ‘경영지침’으로 「공운법」 제15조에 따른 공공기관 혁신과 관련된 사항은 ‘혁신지침’으로 재구조화되었으며, 이러한 개편과정에서 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」은 공공기관의 혁신에 관한 지침으로 통폐합되었다.

15) 기획재정부 보도자료, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과-자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편-」, 2018.3.8.

〈표 II-8〉 공기업·준정부기관, 기타공공기관 관련 지침 재구조화

〈 현 행 〉			〈 개편 후 〉		
구분	경영	혁신	구분	경영	혁신
공기업 준정부	공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침		⇒	공기업·준정부 기관의 경영에 관한 지침	공공기관의 혁신에 관한 지침
기타	「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」			기타	

출처: 기획재정부 보도자료(2018.3.8.), 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과-자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편-」, p.9.

공공기관 관리에 대한 지침개편으로 기타공공기관에 대한 사전규제가 정비되어, 예산편성 및 이사회 운영 등 영역에서 기획재정부의 지침에 대한 준용 규정이 사라졌다.<sup>16)</sup> 기타공공기관은 기획재정부와 협의 없이 주무부처와의 협의를 거쳐 증원이 가능토록 하였으며, 다만 보수와 관련하여 총인건비 인상률 및 차등기준은 공기업·준정부기관 예산편성지침을 준용토록 하였다. 기관 간 형평성을 확보하고, 채용비리 근절을 위해 임직원의 보수, 임금피크제, 채용비리 후속대책은 기타공공기관에 동일하게 적용토록 하고 있다.

공공기관 지침개편을 통해 연구기관 등을 포함한 기타공공기관 운영의 자율성 제공과 책임성 확보를 위한 관리권한을 재정부처에서 사업부처로 이전하는 직·간접적 효과를 기대할 수 있으나, 338개 공공기관 가운데 210개에 이르는 기타공공기관 운영과 관리의 법적·제도적 근거의 명확성에 대해 논란의 여지가 발생할 우려가 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 지침개편 이전 기타공공기관 경영실적평가의 근거로 인식되었던 기타공공기관혁신지침 제21조의 2(경영계약 체결 등)의 4항에서 “...기관의 경영실적을 매년 평가하여야 한다.”라는 규정이 기존 지침을 통폐합하면서 사라지게 되었기 때문이다.

16) 기획재정부 보도자료(2018.3.8.), 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과-자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편-」, p.5.

〈표 II-9〉 공공기관 관련 지침 통폐합안

〈 현 행 〉

1	공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침
2	공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침
3	공공기관의 조직과 정원에 관한 지침
4	공공기관 구분회계 운영 지침
5	기관장 경영성과협약서
6	기관장 경영성과계획서 작성지침
7	공공기관 임금피크제 권고안
8	공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침안
9	공기업·준정부기관 개방형 계약직제·순환 보직 권고안

〈 개편 후 〉

1	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침
---	----------------------

10	「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」
11	공공기관 임원 직무청렴계약 시행지침
12	연도별 공공기관 인력운영 방안
13	공공기관 방만경영 정상화계획 운용 지침
14	공공기관 명예퇴직제도 개선방안
15	공공기관 공무 국외여행 개선방안
16	공공기관 사업실명제 가이드라인

2	공공기관의 혁신에 관한 지침
---	-----------------

17	공기업·준정부기관 감사 기준
18	공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침
19	공공기관 임원 보수지침
20	공기업 기관장 중기성과급제 도입방안
21	공기업·준정부기관 예산편성지침
22	공기업·준정부기관 예산집행지침
23	공기업·준정부 경영평가편람 및 관련 지침
24	공공기관의 통합공시에 관한 기준
25	공기업·준정부기관 사업 예타조사 운용지침
26	공기업·준정부기관 회계처리규칙
27	공기업·준정부기관 계약사무규칙
28	기타공공기관 계약사무 운영규정
29	민영화 등 공공기관 선진화 방안 추진에 따른 매각업무 기준
30	공공기관 성과연봉제 권고안
31	공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안

3	공기업·준정부기관 감사 운영 규정
---	--------------------

4	공기업·준정부기관 임원 보수지침
---	-------------------

5	공기업·준정부기관 예산편성지침
---	------------------

6	공기업·준정부기관 예산집행지침
---	------------------

7	공기업·준정부 경영평가편람 및 관련 지침
---	------------------------

8	공공기관의 통합공시에 관한 기준
---	-------------------

9	공기업·준정부기관 사업 예타조사 운용지침
---	------------------------

10	공기업·준정부기관 회계처리규칙
----	------------------

11	공기업·준정부기관 계약사무규칙
----	------------------

12	기타공공기관 계약사무 운영규정
----	------------------

13	민영화 등 공공기관 선진화 방안 추진에 따른 매각업무 기준
----	----------------------------------

14	공공기관 성과연봉제 권고안
----	----------------

15	공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안
----	-----------------------

32	공공기관 부채감축계획 운용 지침
----	-------------------

존속기한(~17년) 만료로 폐지

출처: 기획재정부 보도자료(2018.3.8.), 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과-지출·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편-」, p.9.

## 나. 기타공공기관 경영평가

공기업과 준정부기관뿐만 아니라 기타공공기관 역시 기관의 자율·책임경영체제 확립을 위한 ‘기타공공기관 경영실적평가’를 실시하고 있다. 기타공공기관 경영평가제도는 공공기관 정상화 대책(2013.12.11.)에 따라 의무화되었으며, 주무부처가 평가를 시행하여 그 결과를 공공기관운영위원회에 보고하도록 하였다.<sup>17), 18)</sup> 기타공공기관 경영평가는 공기업·준정부기관 경영실적평가와 마찬가지로 기타공공기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 부채관리 및 방만 경영 정상화를 유도하는 한편, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공하여 대국민서비스를 개선하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>19)</sup> 기타공공기관 경영평가는 주무부처의 주관으로 공공기관 경영평가와 유사한 절차로 이루어지고 있다. 기타공공기관 경영실적평가를 통해 주무부처는 소관 기타공공기관에 대한 평가 결과를 바탕으로 기관장과 상임이사 해임 조치 등이 가능하도록 하고 있다.<sup>20)</sup>

기획재정부는 2014년 주무기관의 장이 소관 기타공공기관 평가에 활용할 수 있도록 기타공공기관 평가에 관한 기본적 사항을 제시하여 기타공공기관 경영평가편람의 기반을 마련하였다.<sup>21)</sup> 기본적으로 기타공공기관 경영실적평가편람은 조직규모가 유사한 강소형기관(준정부기관)의 편람 수준을 반영하여 마련되었으며, 세부 평가항목과 배점은 주무기관이 자율적으로 결정하도록 하였다.<sup>22)</sup> 주무부처가 주관하는 기타공공기관의 경영실적평가체제는 기획재정부 주관 공기업·준정부기관 평가제도를 준용하고 있으나, 부처에 따라 등급구간이나 지표체계에서 일부 차이가 있는 사례도 관찰되고 있다. 단, 한국산업은행, 중소기업은행 등 공기업·준정부기관에 준하는 관리가 필요하다고 판단되는 주요 기타공공기관에 대해서는 기타공공기관 경영평가편

17) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2016), 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, p.34.

18) 2018.3.8. 지침변경에 따라 의무화 여부에 대한 논란의 여지가 있음

19) 문화체육관광부(2017), 『2017년도 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』, p.3.

20) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2016), 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, p.34.

21) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2016), 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, p.34.

22) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2016), 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, p.34.

람이 아닌 공기업·준정부기관 경영평가편람을 사용하도록 하였다.<sup>23)</sup> 또한 방만경영 지표(보수, 복리후생, 노사관리)는 모든 기관에 대해 필수적으로 평가하도록 하였다.

최근에는 평가 기준과 방법을 정하는 평가편람 역시 2017년 이후로는 주무부처에서 자율적으로 작성하여 시행하고 있는 것으로 관찰되고 있다. 2016년도를 마지막으로 기획재정부에서 평가편람의 주요 방향을 제시하지 않고, 주무부처가 공기업·준정부기관 편람을 참고하여 평가편람을 작성하고 있다. 이에 2017년도 평가편람부터는 각 주무부처에서 작성하고 자율적으로 평가를 수행한 후 그 결과를 기획재정부에 제출하는 과정을 거치고 있다.

기타공공기관 경영실적 평가제도를 적극적으로 운영하고 있는 대표적인 부처인 문화체육관광부의 경우, 공공기관 정상화 대책(2013.12.11.) 및 제3차 공공기관운영위원회 의결사항(2014.2.)을 반영하여 「문화체육관광부 소관 기타공공기관에 대한 경영평가에 관한 규정(훈령 제229호)」을 제정하여(2014.5.14.) 제도를 운영하고 있다.<sup>24)</sup> 본 규정은 기존 훈령이 경영평가단의 설치·운영만을 규정하고 있어 기존훈령을 폐지하고 소관 기관 경영평가를 위한 근거를 마련하기 위해 제정되었다.

## 5. 소결

기타공공기관이 전체 공공기관의 2/3 비중을 차지하고 있다는 점에서 주무부처 중심의 평가 중요성을 확인할 수 있으나, 이에 비해 일부 주무부처나 기관은 기타공공기관 평가에 대한 관심이 크지 않은 상황이다. 주무부처별 기타공공기관 경영평가의 현황 및 실태를 점검하고, 평가제도의 성과, 평가제도에 대한 인식 등을 분석하여 향후 평가방향 및 제도개선 방향을 모색할 필요가 있다. 기타공공기관의 다양성을 고려한 평가보다는 공기업 및 준정부기관 평가시스템에 준하는 평가체계 확립 및 획일적 기준 적용이 선호

23) 기획재정부·한국조세재정연구원(2017b), 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, p.45.

24) 문화체육관광부 홈페이지, 「훈령·예규·고시」, [http://www.mcst.go.kr/web/s\\_data/ordinance/instruction/instructionView.jsp?pSeq=1398](http://www.mcst.go.kr/web/s_data/ordinance/instruction/instructionView.jsp?pSeq=1398), 검색일자: 2018.4.3.

되고 있어, 주무부처 중심의 평가 다양성 확보 필요성에 대한 정책적 논의를 확산할 필요가 있다. 소유권 부처인 재정부의 평가관점을 강조하는 것이 필요한지, 주요 사업 중심의 주무부처의 평가의 중요성을 강조하는 것이 필요한지 제도운영의 방향에 대해 향후 체계적인 논의를 활성화할 필요가 있다.

### Ⅲ. 기타공공기관 경영실적평가 관리체계 분석

#### 1. 기타공공기관 경영실적평가제도 개요

##### 가. 기타공공기관 평가제도 전개과정

기타공공기관 경영실적 평가는 주무부처의 포괄적 관리·감독권에 근거하여 기타공공기관의 매년도 경영 노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도이다. 이를 통해 정부는 기타공공기관의 공공성과 경영효율성을 높이고 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적 컨설팅을 제공하여 대국민서비스를 제고하고자 한다(기획재정부, 2018, p.3).

현행과 같은 형태의 기타공공기관의 평가는 ‘공공기관 정상화 대책’에 따라 본격적으로 도입되었지만, 본격 도입 전에도 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제21조2(경영계약 체결 등)에 근거하여 기타공공기관의 기관장에 대한 평가가 2008~2012년에 이루어지고 있었다.<sup>25)</sup> 2008년 6월에 기존의 3년 단위 중장기 경영목표 수립 의무 외에도 주무장관과 기관장 간에 1년 단위의 경영계획서를 경영계약에 포함하도록 하는 공공기관의 계약경영제가 도입되었다(박한준, 2015, p.3).

##### 〈표 III-1〉 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제21조의2(경영계약 체결 등)

**제21조의2(경영계약 체결 등)** ① 기획재정부장관은 경영효율화 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관을 지정하여 주무기관의 장과 공공기관의 기관장으로 하여금 경영계약을 체결하도록 할 수 있다.

② 주무기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 제1항의 규정에 따라 지정된 공공기관의 기관장과 경영계약을 체결하여야 한다.

25) 2018년 3월 8일 기획재정부의 공공기관 관련 지침의 개편 및 통폐합으로 인해 「기타공공기관혁신지침」상의 기타공공기관의 경영실적 평가 규정은 폐지되었다.

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

<p>③ 제1항 내지 제2항의 규정에 따라 경영계약을 체결하는 공공기관의 기관장은 1년 단위의 경영계획서를 작성하여 경영계약을 체결하여야 한다.</p> <p>④ 기획재정부장관은 제3항의 규정에 따른 경영계획서 및 계약의 이행에 관한 보고서 등을 기초로 하여 공공기관의 기관장 경영실적을 매년 평가하여야 한다.</p> <p>⑤ 제3항의 규정에 따른 경영계획서 작성내용·방법·절차 및 경영계약체결 방법과 제4항의 규정에 따른 평가기준·방법·절차 및 평가결과에 따른 조치 등에 관하여는 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.</p> <p>⑥ 기획재정부장관은 제4항의 규정에 따른 경영실적 평가결과가 부진한 공공기관의 기관장에 대하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관장의 임면권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.</p> <p>⑦ 주무기관의 장은 필요하다고 인정되는 경우, 제1항의 규정에 따라 지정된 기관 이외의 공공기관에 대해서 기획재정부장관과 협의하여 경영계약을 체결할 수 있다.</p> <p>⑧ 주무기관의 장은 제7항에 따라 계약을 체결한 기관에 대해 제3항 내지 제5항을 준용하여 자체평가를 실시하고 부진한 공공기관의 장에 대하여 해임하거나 그 임면권자에게 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.</p>
---

출처: 법제처 국가법령정보센터, 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」, 접속일자: 2018.6.13.

이에 따라 1년 단위로 경영계획의 성과를 평가하여 2년 연속 미흡 등급을 받으면 해당 기관장을 해임할 수 있도록 하였다. 기타공공기관은 일반적으로 경영계약 체결 대상은 아니었지만, 경영책임을 강화하고 경영효율성 제고를 위해 일부 기관장을 적용대상으로 지정하고 평가를 받게 하였다. 2008년 제도 도입 당시 17개 기타공공기관 기관장이 평가를 받았다(표 〈Ⅲ-2〉 참조). 이후 기관장 평가는 2013년 공기업, 준정부기관의 성과협약제 도입에 따라 2012년도 평가를 마지막으로 종료되었다(박한준, 2015, p.4).

〈표 Ⅲ-2〉 기관장 평가대상 기타공공기관(2008년 기준)

기관 성격	기타공공기관
금융공기업 성격	한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국투자공사
준정부기관 성격	중소기업진흥공단, 수도권매립지관리공사, 한국발명진흥회, 중소기업기술정보진흥원, 한국기술거래소, 정보통신국제협력진흥원, 한국어촌어항협회
자산 1천억원 이상	한국사학진흥재단, 학교법인기능대학, 한국국제교류재단, 예술의 전당, 한국기술교육대학교, 울산항만공사

출처: 박한준(2015), 『주무부처별 기타공공기관 평가편람 분석』, pp.3~4.

기획재정부에 의해 의무적으로 평가를 받게 한 기타공공기관 이외에도 비슷한 시기에 행정자치부, 문화체육관광부, 외교통상부 등에서는 기타공공기관이나 산하기관 또는 그 기관장을 대상으로 경영평가를 실시하였다.

2011년 행정자치부는 소속 기관 중 기획재정부의 경영실적평가를 수검하지 않는 기타공공기관과 산하 일반기관에 대해 평가 미실시로 책임경영 체제 확립에 한계가 있다고 판단하여 시범적으로 경영평가를 실시하고자 하였다. 다만, 당시에 유일한 소속 기타공공기관이던 '민주화운동기념사업회'는 기관의 성격을 감안하여 평가에서 제외하고 산하 일반기관만 평가하였다(행정안전부, 2011, p.1).

문화체육관광부는 기타공공기관에 대해서도 기관장 책임성 제고, 업무효율화 및 대국민 서비스 제고 등을 위해 평가제도 도입 필요성을 인식하고, 2009년 기타공공기관장 등에 대한 경영계약제도를 도입하여 16개 기타공공기관장과 최초로 경영계약을 체결하였다. 이에 근거하여 2010년에 2009년도 경영계획서 이행실적에 대해 주요 현안과제, 경영효율화 과제 부문에 대해 평가를 실시하였다. 이후 2011년 소속 기타공공기관을 5개 유형으로 분류하고, 리더십, 경영효율화, 주요 사업 부문으로 평가하도록 평가지표를 개선하는 등 평가모형을 개선하고 평가체계를 지속적으로 정비하였다(문화체육관광부, 2013, p.1).

2009년 외교통상부는 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 재외동포재단 등 3개 산하기관에 대해 평가시스템을 최초로 마련하고, 2011년부터 리더십·전략 부문, 경영시스템 부문, 경영성과 부문의 성과 평가를 실시하였다(조택, 2010).

2014년 이전에는 기타공공기관이나 그와 유사한 성격을 지닌 산하기관 중 일부 부처의 기타공공기관이 평가를 받고 있던 것으로 나타난다. 1962~1984년에 거쳐 경영평가를 도입한 공기업과 준정부기관이 2007~2010년에는 「공운법」의 도입으로 공기업과 준정부기관 간에 경영평가를 통합하였고, 2011년부터 평가제도의 분화, 맞춤형 지표 도입 등 평가를 고도화하고 있었다.<sup>26)</sup> 이런 점을 고려하면 제도의 도입조차 일부 부처에 한정되었던 기타공

공기관 평가시스템은 상대적으로 미비한 상태였던 것으로 평가된다.

2013년 12월 정부는 공공기관 정상화대책 실행계획을 확정하면서 상대적으로 경영관리가 소홀한 기타공공기관에 대해 주무부처가 책임지고 방만 경영 개선을 위해 적합한 평가를 시행하되, 인사·재무 등 경영 관련 사항에 관한 평가를 의무화할 것을 요구하였다(기획재정부 보도자료, 2013.12.31, p.2). 2014년 2월 공공기관운영위원회(이하 ‘공운위’)의 의결에 따라 주무부처의 장은 기타공공기관 평가 결과를 공운위에 보고하고, 주무부처의 기타공공기관 관리실적을 정부부문 업무평가에 반영하여 주무부처 장관이 책임 지도록 하게 하였다(기획재정부 보도자료, 2013.12.31, p.2). 정상화 대책에 포함된 기타공공기관 경영평가 실시 지침에 따라 각 주무부처는 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정을 제정하였다. 2014년 1월 기획재정부는 주무부처가 평가에 활용할 수 있는 평가편람을 강소형 기관의 지침을 참고하여 마련하고 배포하였다. 해당 평가편람은 2016년에 한 차례 개정되었다. 이러한 일련의 제도 정비 끝에 2015년부터 모든 주무부처는 기타공공기관에 대해 경영평가를 실시해오고 있다. 현재는 기타공공기관을 산하에 두고 있는 모든 부처에서 모든 기타공공기관에 대해 경영평가를 실시하고 있다. 2018년 11월 현재 338개의 공공기관 중 62.1%인 210개는 기타공공기관으로 지정되었다. 10개 이상의 기타공공기관을 보유하고 있는 부처는 교육부, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부, 국토교통부, 보건복지부, 국무조정실 등 6개 부처이다.

## 나. 기타공공기관 경영실적평가 기본모형

### (1) 경영평가규정 및 평가편람

기타공공기관의 경영실적평가 체계와 내용은 경영평가에 관한 규정과 평가편람 등에 제시되어 있다. 각 주무부처는 기타공공기관 경영평가에 관한 규정을 제정하여 이에 따라 경영실적 평가를 실시하고 있다. 고용노동부, 기

---

26) 한국조세재정연구원, 『공공기관 경영평가의 이해』, 2016, pp.4-6.

상청, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 여성가족부, 특허청, 해양수산부, 환경부, 행정안전부, 교육부, 보건복지부 등이 공개하고 있는 규정을 살펴보면 부처 간에 대동소이한 구성을 보이고 있다. 각 부처의 규정은 공통적으로 경영평가위원회 설치, 경영실적평가, 경영평가단 설치운영 등의 3가지 내용을 담고 있다.

〈표 III-3〉 기타공공기관 경영평가에 관한 규정의 주요 내용

분야	세부내용
경영평가위원회 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관 평가위원회 설치</li> <li>· 평가위원회 구성</li> <li>· 평가위원회 회의</li> <li>· 평가위원회 위원의 제척, 기피, 회피</li> </ul>
경영실적평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영편람 작성</li> <li>· 경영실적 보고</li> <li>· 경영실적 평가</li> <li>· 경영성과협약 체결</li> <li>· 평가결과 활용</li> </ul>
경영평가단 설치 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영평가단 설치</li> <li>· 경영평가단 구성운영</li> <li>· 경영평가단 업무</li> <li>· 평가단원의 제척 및 회피</li> <li>· 수당 등의 지급</li> <li>· 비밀 준수 의무</li> </ul>

출처: 고용노동부 등 13개 부처의 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정을 참고하여 저자 작성

주무부처의 기타공공기관 경영평가편람은 평가기준, 평가방법, 평가결과 후속조치 등 평가모델의 주요 요소들을 제시하고 있다. 정상화 대책 실행계획상 기획재정부는 주무부처가 평가에 활용할 수 있는 평가지침을 기획재정부 경영평가 편람 중 강소형 기관평가 내용을 준용하여 작성·제공하도록 되어 있다. 이후 2017년 실적에 대한 평가(2018년 실시 평가)부터는 공기업·준정부기관 평가편람을 준용하도록 바뀌었다.

〈표 III-4〉 공공기관 평가편람의 주요 내용

분야	세부내용
평가기준	· 평가대상 기관 및 평가유형 구분 · 평가지표 체계 · 평가지표별 세부평가내용
평가방법	· 지표별 평가방법 · 계량지표에 대한 공통적용사항 · 외부 평가·감사 결과 등의 연계·활용
평가결과 등 후속조치	· 평가결과의 종합 · 후속조치 등

출처: 기획재정부(2017), 『2017년도 공공기관 경영평가편람』을 참고하여 저자 작성

## (2) 평가 거버넌스 및 절차

「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」, 정상화 대책 실행계획 등에 의해 기타공공기관의 평가주체는 주무부처의 장이 맡게 되었다. 주무부처의 장은 경영평가위원회를 설치하여 경영평가에 관한 편람, 경영실적 평가, 경영실적 개선계획, 기관장 및 이사의 해임 등에 관한 심의·의결을 맡기게 된다. 경영평가위원회의 위원장은 각 부처의 고위공무원이 맡도록 규정되어 있는데, 일반적으로 위원장은 각 부처의 기획조정실장이 맡는 것으로 조사됐다. 부처 내에서 기타공공기관을 소관하는 공무원과 관련 전문성을 갖춘 민간인이 위원으로 참여한다. 경영평가위원은 자신과 직접 이해관계가 있거나 배우자 등 가까운 친인척과 이해관계가 있는 사항, 위원이 자문·고문 등을 행하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항 등에 대한 심의·의결에서 제척된다.

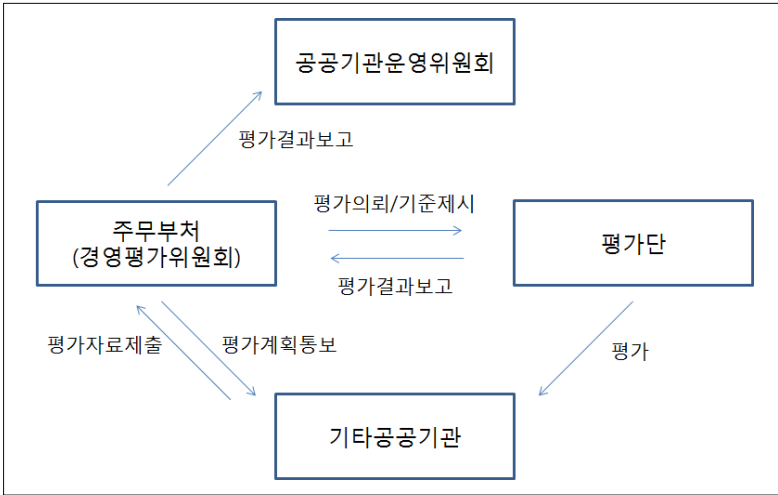
각 주무부처는 경영평가단을 설치하여 평가를 위탁하고 있다. 평가단에는 학계 전문가, 회계사, 노무사 등 전문직군으로 구성된다. 대체적으로 주무부처에 소속된 기타공공기관의 수에 따라 평가단의 규모가 결정되며, 5명에서 30명 정도까지 선임되는 것으로 나타났다. 평가단의 주된 임무는 경영실적을 점검하고 평가하는 것이지만, 그 외에도 평가방법, 평가지표의 개선 및 편람 작성 등에 대해서 주무부처에 자문을, 평가 후에는 기관들을 대상으로

경영 및 평가 관련 자문을 제공한다. 평가단의 위원도 피평가기관의 평가와 관련된 용역·자문·연구 등을 수행한 경우, 당해 평가로 인해 이해당사자가 되는 경우, 최근 3년 이내에 피평가기관에 재직할 경우 등에는 위원으로서 제척된다. 기타공공기관의 평가가 완료되면 주무부처는 평가결과를 피평가기관과 공운위에 보고하도록 되어 있다.

평가는 주무부처에서 매 회계연도 개시 전까지 경영실적 평가기준을 담은 평가편람을 작성하여 피평가기관에 통보하면서 시작된다. 기타공공기관의 기관장은 매년 경영실적을 보고서 형태로 주무부처의 장에게 제출하여야 한다. 각 기관은 경영실적보고서 중 계량지표와 관련된 실적에 관해서는 회계법인 또는 감사(감사위원회)로부터 해당 계량실적의 정확성에 대한 확인을 받아 제출한다. 부처마다 제출시기의 명확성 및 시기의 차이는 있으나 대체적으로 3월 20일까지 제출받는 것으로 규정하고 있다. 주무부처와 평가단은 필요한 경우 기타공공기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있으며 기관은 성실히 이를 이행할 의무가 있다.

경영실적의 평가는 주무부처의 장이 보통 6월 20일까지 실시하여 부처 내에서 완료하고, 그 결과를 공운위와 피평가기관에 통보하도록 되어 있다. 주무부처의 장은 기타공공기관이 제출한 경영실적보고서 및 관련 근거자료를 참고하여 평가하며, 필요한 경우 기관 및 사업장 방문, 임직원과의 인터뷰 등으로부터 추가 정보를 획득할 수 있다.

[그림 III-1] 기타공공기관 경영평가 추진체계



출처: 저자 작성

### (3) 평가모델

기타공공기관 대부분의 기본 평가모형은 기획재정부의 경영평가모형을 준용한다. 2014년 정상화 대책 세부계획에서 기획재정부는 주무부처가 소관 기타공공기관을 평가할 수 있도록 기타공공기관 평가편람을 제공하도록 되어 있고, 이때 평가편람을 준정부기관 중 강소형 기관의 평가편람을 준용하여 작성하였다. 이에 따라 기획재정부는 2014년과 2016년 두 번에 걸쳐서 기타공공기관 경영평가편람을 제작하여 배포하였다. 주무부처는 기획재정부의 기타공공기관 평가편람을 기초로 하여 소관 기타공공기관들의 특성을 반영한 자체적인 평가편람을 마련하였다.

준정부기관 중 강소형 기관은 “「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 300인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 300인 미만인 기관(2016년 말 기준)”으로 정의된다(기획재정부, 2016, p.9). 기획재정부 공공기관 경영평가에서 강소형 기관을 지정하는 이유는 준정부기관 중에서 정원규

모나 자산규모가 상대적으로 작은 기관에 대해 평가부담을 완화해주기 위함이다. 이에 따라 과거에는 ‘경영관리’에서 강소형 준정부기관은 ‘인적자원 및 성과관리’ 항목을 평가에서 제외하는 식으로 강소형 준정부기관의 경영관리 평가지표가 따로 제시되는 등 상대적으로 평가가 간략하게 적용되었다. 2016년 평가까지 기타공공기관은 강소형 기관과 동일한 평가를 받았다고 볼 수 있다.

2017년부터 기획재정부 경영평가에서도 준정부기관과 강소형 기관 간의 평가강도 차이도 거의 사라지면서, 기획재정부는 기타공공기관에 대한 평가 편람도 별도로 제작하여 배포하지 않고, 공기업과 준정부기관 평가편람을 준용하여 평가할 것을 고지하였다. 따라서 현재는 평가모형상 기타공공기관과 준정부기관 간에 차이는 없다.

## 2. 주무부처 소관 기타공공기관 경영실적평가제도의 특징

### 가. 평가 거버넌스

주무부처의 기타공공기관 평가 거버넌스는 기획재정부의 공공기관 평가 거버넌스와 유사한 구조이다. 각 주무부처는 기획재정부 산하 공운위의 역할을 담당하는 경영평가위원회를 설치하고 평가의 주요 사안에 대해 심의·의결을 담당하게 하고 있다. 전문가 집단으로 구성된 평가단에 평가의 시행을 위임하는 구조도 양 평가제도 간에 동일하다.

다만 부처에 따라 경영평가위원회 설치를 규정하지 않은 경우도 존재한다. 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정을 분석한 결과 주무부처 상당수가 경영평가위원회 설치를 규정하고 있으나, 해양수산부, 특허청, 교육부, 행안부 등은 위원회 설치에 관한 규정을 두고 있지 않고, 위원회의 주된 임무인 경영평가와 관련된 심의·의결의 주체에 대해서도 밝히고 있지 않다. 평가위원회의 심의·의결에 회부되는 주요 사안 중 하나는 평가가 부진한 기관의 기관장 해임인데 위원회 등 심의·의결 기구가 없는 해수부와 특허청에서는 심의·의결 없이 바로 해임하거나 해임을 요구 또는 건의할 수 있

는 것으로 나타났다.

모든 주무부처가 평가단을 구성하여 평가를 위임하는 것은 동일하지만, 평가단의 규모는 주무부처마다 다르다. 경영평가단의 대략적인 규모도 관련 규정에서 제시하고 있는데, 조사한 부처 중에서 해수부와 특허청이 5인 내외로 가장 적은 규모를 보였고 고용부·환경부·기상청이 10인 내외, 교육부·복지부·행안부가 20인 내외, 문체부가 30인 내외로 평가단을 구성하는 것으로 나타났다.

### 나. 평가 대상 규모 및 유형

공기업과 준정부기관이 소속 주무부처와 상관없이 기획재정부 주관의 경영평가를 수검하는 반면, 기타공공기관의 경영평가는 주무부처별로 이루어지기 때문에 부처당 평가대상의 규모가 기획재정부 평가에 비해 작은 편이다. 소관 기타공공기관이 존재하는 30개 부처 중 소관 공공기관이 10개 이상인 부처는 과기부 등 6개로, 주무부처의 80%가 10개 미만의 기타공공기관을 가지고 있고, 3분의 2정도는 5개 미만으로 나타났다. 기타공공기관의 수가 적은 주무부처라도 평가규정 및 편람 마련, 평가위원회 및 평가단과 같은 관련 조직 설립 등 독립적인 평가체계를 갖춰야 할 필요가 존재한다.

〈표 III-5〉 주무부처별 소관 기타공공기관 수

기타공공기관 수	주무부처수	주무부처명(소관 기타공공기관 수)
20개 이상	3	과기부(36), 문체부(24), 국무조정실(24)
10개 이상 19개 이하	3	교육부(19), 복지부(16), 국토부(10)
5개 이상 9개 이하	5	산자부(9), 해수부(8), 중기부(8), 고용부(7), 환경부(5)
3개 이상 4개 이하	7	법무부(4), 농림부(4), 금융위(4), 특허청(4), 국방부(3), 여가부(3), 식약처(3)
2개 이하	12	기재부(2), 외교부(2), 통일부(2), 행안부(2), 원안위(2), 방사청(2), 기상청(2), 공정위(1), 보훈처(1), 관세청(1), 문화재청(1), 산림청(1)
계	30	

출처: 공공기관 경영정보 공개시스템(Alio)의 자료를 바탕으로 저자 작성(<http://www.alio.go.kr/mobile/pub.do>, 접속일자: 2018.11.10.)

공공기관의 경영평가는 기관 간의 형평성을 위해 기능, 자원조달방식, 정원 규모 등의 측면에서 공공기관을 유형화하고 유형을 함께 묶어서 평가하는 방식을 취하고 있다. 기타공공기관의 경우에도 소속 기타공공기관의 수가 많은 교육부, 문체부, 산자부 정도가 유형을 나누고 있으나 대부분의 주무부처에서는 유형 구분을 하고 있지 않다. 이는 3분의 2에 가까운 주무부처가 5개 미만인 기타공공기관을 두고 있어 유형 구분과 유형 내 상대평가가 쉽지 않기 때문인 것으로 판단된다.

소관 기타공공기관이 상대적으로 많은 주무부처는 기관들을 고유한 방식으로 유형화하여 평가지표를 차별화하고, 상대평가 그룹도 구분하고 있다. 산업부는 기관의 규모(인력규모)를 바탕으로 분류하고 있는 중소기업 분류기준(상시근로자 수)과 자체수입·보조금·출연금 등 자원조달구조, 자체목적사업, 정부위탁사업 등 업무의 기본 성격 등을 종합적으로 고려한 후 이를 2개의 평가유형으로 구분하였다. 교육부는 국립대학교 병원을 하나의 유형으로 상대평가하고, 나머지 소관 기관들을 하나의 유형으로 분류하고 있다.

〈표 III-6〉 주무부처별 평가유형 구분

부처명	유형구분 기준	유형 구분
교육부	인력규모, 업무성격	1유형: 국립대/치과병원 14개
		2유형: 한국고전번역원 등 5개
문화체육관광부	기관 설립목적, 미션 및 공공서비스의 성격	문화진흥·기반, 문화서비스, 체육진흥, 심의검사, 자회사의 5개 유형
	기관규모(직원정원 20인 이상/미만), 기타공공기관 유무 등	표준모형, 약식모형의 2개 유형
산업통상자원부	인력 규모, 자원조달 구조 및 업무성격	1유형: 상시 근로자 수 300명 이상 또는 자체수입을 활용한 자체 목적사업 수행 기관
		2유형: 상시 근로자 수 300명 미만 또는 정부 보조금과 출연금을 활용한 정부위탁사업 수행기관

출처: 박한준(2015), 『주무부처별 기타공공기관 평가편람 분석』, pp.9~10의 〈표 II-4〉를 바탕으로 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, p.6.; 문화체육관광부(2017), 『2017년 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』, p.6.; 산업통상자원부(2018), 『2017년 산업통상자원부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, p.7을 참조하여 현행화

문체부는 2단계로 평가유형을 구분하고 있다. 1단계에서 기관의 설립목적, 임무, 제공 서비스 성격 등을 바탕으로 기관을 문화진흥·기반, 문화서비스, 체육진흥, 심의검사, 자회사 등으로 구분하고, 2단계에서 소규모 기관의 평가부담을 덜어주고자 기관 규모, 기타공공기관 유무 등의 기준을 적용하여 유형을 다시 ‘표준모형’적용 기관과 ‘약식모형’적용 기관으로 구분한다.

〈표 III-7〉 기관 설립 목적·미션 및 서비스 성격에 따른 평가 유형 구분(문체부)

유형	유형구분 기준
문화진흥·기반	문화·예술 관련 조사연구·교육훈련·진흥 지원·예술인 복지 등 주로 문화·예술 육성 및 활성화를 위한 공익적 사업을 수행하는 기관
문화서비스	공연장, 전시장, 자료원 등 문화시설을 운영·관리하여 국민에게 문화서비스를 제공하는 기관과 예술단체를 운영·관리하여 국민에게 공연·예술 향수 기회를 제공하는 기관
체육진흥	경기단체 지원·육성, 우수선수 양성, 생활체육 진흥, 체육 분야 인력 양성 등 체육 관련 진흥 지원 업무를 수행하는 기관
심의검사	영상물·게임물 등급분류 및 관리, 저작권 심의, 도핑 검사, 도박문제 관리 등의 윤리성과 공정성을 확보를 위한 업무를 수행하는 기관
자회사	주식회사 형태로 설립되어 카지노, 골프장, 스포츠시설물 관리 운영 및 부대 수익사업 운영을 통해 이익 창출과 관련 기금 확충 기여 등 공익적 역할을 담당하는 기관

출처: 문화체육관광부(2017), 『2017년 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』, p.6.

〈표 III-8〉 기관 규모·기타공공기관 유무 등에 따른 평가 유형 구분(문체부)

구분	구분 기준 및 적용 기관
표준모형	직원 정원이 20인 이상이고, 「공운법」 제4조 내지 제6조에 따라 기타공공기관으로 지정된 기관
약식모형	기타공공기관으로 지정된 기관 중에서 직원정원이 20인 미만인 기관이거나, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 문화체육관광부장관이 보조금을 지급하거나 기관장 임면권을 갖고 있는 민법상 법인 또는 공익법인 중 평가대상으로 지정한 기관

출처: 문화체육관광부(2017), 『2017년 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』, p.6.

## 다. 평가 모형

기타공공기관 경영평가제도는 기획재정부 공공기관 평가모형을 준용하고 있어 제도상 유사한 구조를 보이고 있다. 기타공공기관의 평가항목도 큰 틀에서 경영관리와 주요 사업으로 나뉘고 있고, 경영관리의 세부적인 평가요소나 지표도 대체적으로 유사하게 설정되고 있다. 그러나 일반적으로 세부적인 평가항목이나 평가지표에서는 기획재정부 평가와 주무부처 간의 차이가 발견된다. 기획재정부가 배포한 2017년도 평가편람과 이를 기반으로 작성된 산업부와 교육부의 기타공공기관 평가편람을 비교하면 산업부, 교육부의 평가내용이 기획재정부 평가와 다소 다른 지표를 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 그럼에도 2014년 기타공공기관의 경영평가가 전 부처의 소관 기관을 대상으로 시행된 이후 평가제도가 점진적으로 기획재정부의 평가제도를 준용하게 되면서 평가내용의 유사성이 증가해왔다.

〈표 III-9〉 부처별 평가범주 및 주요 평가내용(2017년 기준)

부처	평가범주	주요평가내용
기획재정부	경영관리	경영전략 및 사회공헌, 업무효율, 조직 및 인적자원관리, 재무예산관리, 보수 및 복리후생 관리
	주요 사업	공공기관의 주요 사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가
산업부	리더십 및 책임경영	기관장 리더십, 책임경영, 기관의 경영혁신, 국민평가, 정부권장정책, 좋은 일자리 창출
	경영관리	업무효율, 조직·인적자원 및 성과관리, 재무예산관리 및 성과, 보수 및 복리후생관리
	주요 사업	공공기관의 주요 사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가
교육부	경영관리	전략기획과 경영혁신, 사회적 책임, 조직·인적자원 및 성과관리, 업무효율, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 복리후생 관리
	주요 사업	공공기관의 주요 사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

출처: 기획재정부(2017), 『2017년 공공기관 경영평가편람』, p.11.; 산업통상자원부(2018), 『2017년 산업통상자원부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, p.8.; 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, p.8.

〈표 III-10〉 기획재정부, 산업부, 교육부의 기타공공기관 평가지표(2017년 기준)

부처명	기획재정부 (준정부)	산업부 (1유형)	산업부 (2유형)	교육부 (1유형)	교육부 (2유형)
전략기획 및 사회적 책임	○			○	○
기관 경영혁신	○	○	○	○	○
국민평가	○	○	○	○	○
정부 3.0	○				
경영정보공시	○				
정부관장정책	○	○	○	○	○
좋은 일자리 창출 책임경영		○	○	○	○
기관장 리더십		○	○		
책임경영		○			○
업무효율	○	○	○		
조직 및 인적자원관리	○	○	○	○	
재무예산운영(관리)	○	○		○	
자구노력이행성과	○				
재무예산성과	○	○	○		○
보수 및 복리후생	○	○	○	○	○
총인건비관리	○	○	○	○	○
노사관계	○	○	○	○	○
주요 사업	○	○	○	○	○

출처: 기획재정부(2017), 『2017년 공공기관 경영평가편람』, p.13.; 산업통상자원부(2018), 『2017년 산업통상자원부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, p.9.; 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, pp.8~9.

모든 주무부처가 기획재정부의 평가방식을 준용하고 있지는 않다. 2014년 기준으로 국방부, 행자부, 문체부, 보훈처, 식약처, 금융위 등이 기획재정부의 권고안과는 차별적인 평가방식을 적용하고 있다.

〈표 III-11〉 기획재정부 편람 미준용 평가모형 도입 현황과 특징

부처명	평가모형의 특징
국방부	· 평가범주(범주)를 중점과제(50%)와 기관역량(50%) 부분으로 나누고 리더십/전략, 국방3.0 추진, 국방경영효율화, 조직인사관리의 적절성, 평가수행 노력도 등에 관해 평가
행정자치부	· 평가부문(범주)을 종합경영, 경영관리, 주요 사업으로 나누어 2009년 이전 모델 적용
문화체육관광부	· 문화체육관광부 기타공공기관의 표준모형에서는 세 가지 범주(경영전략/경영관리/주요 사업)로 구분 · 경영전략 범주에는 경영계획/고객관리/사회책임경영, 경영관리 범주에는 조직 및 인적자원관리/보수 및 복리수행 관리/국정과제(정부3.0) 관리/재무예산관리 및 성과 지표를 포함 · 약식모형의 경우에도 표준모형과 동일한 세 가지 범주 포함
보훈처	· 부문을 계량부문과 비계량부문에 구분

출처: 박한준(2015), 『주무부처별 기타공공기관 평가편람 분석』, pp.11~12의 〈표 II-7〉을 바탕으로 부처별 평가편람을 참고하여 현행화. 행정안전부(2017), 『2017년 행안부 산하기관 경영실적 평가편람』 p.5.; 국가보훈처(2018), 『2017년도 88관광개발(주) 경영실적평가 결과보고서』, p.3.; 문화체육관광부(2017), 『2017년 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』, pp.6~11.

또한 국무조정실 산하의 경제·인문·사회 분야의 국책연구기관, 과학기술 정보통신부 산하의 과학·기술 분야의 연구기관은 고유업무의 특성을 반영하여 평가내용을 달리하고 있다. 기획재정부 평가가 경영관리와 주요 사업으로 나누는 반면 국조실 산하 연구기관의 평가분야는 연구분야와 경영분야로 나뉜다. 2017년 편람기준으로 연구분야는 정책연구기획, 정책연구실적, 정책성과, 성과확산 등의 항목으로 세분화되며, 경영분야의 평가항목은 리더십, 스마트경영, 공공성 및 책무성으로 나뉜다.

〈표 III-12〉 경제·인문사회연구회 소속 연구기관 평가항목

평가분야	평가항목	평가요소/평가지표
연구분야 (800)	정책연구기획(120)	정책연구기획 및 전략의 우수성 연구질 관리 수행체계 구축 및 운영 정도 정책연구과제의 연구윤리 준수 정도
	정책연구실적(300)	연구과제 기획의 우수성 연구방법 및 결과의 우수성 연구성과의 우수성
	정책성과(300)	정책화 기여도 정책집행 기여도
	성과확산(80)	성과확산 및 네트워킹 고객만족도
경영분야 (200)	리더십(50)	리더십 및 책임경영 이행정도
	스마트경영(95)	조직 및 인적자원 관리 보수 및 예산운용
	공공성 및 책무성(55)	사회적 포용 감사 및 평가결과 개선정도

주: 괄호 안의 숫자는 배점  
출처: 경제·인문사회연구회(2017), 『2017년 연구기관 평가편람』, pp.19~26.

## 라. 평가결과 활용

큰 틀에서 기타공공기관의 평가에서도 평가결과를 성과급 지급, 기관장 및 상임이사의 해임, 부진기관에 대한 경영개선 계획 수립에 활용하고 있다. 그러나 부처마다 활용 정도의 차이가 있다. 2017년 평가편람을 확보한 24개 기관 중 17개(70.8%), 기관장이나 상임이사의 해임과 연계하는 부처는 16개(66.7%), 우수기관에 대한 표창이나 부진기관에 대한 경영개선계획을 요구하는 부처는 19개(79.2%)로 조사됐다. 2014년 평가편람을 기준으로 조사한 박한준(2015)은 동일한 수치를 54%, 50%, 65.4%로 보고하여 3년 동안 평가 결과를 활용하는 부처의 비율이 상당히 증가한 것으로 나타났다. 다만, 편람 상에서는 평가결과와 성과급 등을 연계하도록 권고하더라도 실제로 연계하지 않은 기타공공기관이 상당히 많은 점을 고려하면, 실제 연계정도는 위 수치보다는 낮을 것으로 예상된다. 이러한 예상은 VI장에서 다루는 설문조사 결과에서 확인할 수 있다.

공기업·준정부기관 평가에서 모든 기관에 공통적으로 평가결과 활용방안

을 이상과 같이 적용하고 있는 점을 고려하면, 기타공공기관 평가에서 결과의 활용정도는 상당히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 낮은 활용도는 평가가 평가로만 그치고 환류가 되지 않을 가능성이 높음을 의미할 수 있다. 평가결과와 성과급이나 기관장 등이 해임과 연계가 되지 않으면 기관장 및 구성원에게 성과제고의 동기부여가 제대로 될 가능성이 낮아지고, 경영개선계획 수립 등이 의무화되지 않는다면 경영개선의 여지가 작아질 것이다.

〈표 III-13〉 주무부처별 경영평가 결과 활용 현황(2017년 기준)

부처명	결과와 보수의 연계	결과와 기관장 해임의 연계	우수/부진 기관조치
기획재정부	○	○	○
교육부	○	○	○
외교부	○	×	×
통일부	○	○	○
행정자치부	×	×	○
문화체육관광부	○	○	○
산업통상자원부	○	○	○
보건복지부	×	×	×
환경부	○	○	○
고용노동부	○	○	○
여성가족부	○	○	○
국토교통부	○	○	○
해양수산부	×	○	○
식품의약품안전처	×	×	×
방위사업청	○	×	×
특허청	○	○	×
산림청	○	○	○
관세청	×	×	○
기상청	×	○	○
문화재청	○	○	○
중소벤처기업부	○	○	○
금융위원회	○	○	○
공정거래위원회	×	×	○
원자력안전위원회	○	×	○
도입비율(도입부처수/전체부처수)	70.8%(17/24)	66.7%(16/24)	79.2%(19/24)

출처: 각 부처 2017년 기타공공기관 평가편람을 참고하여 저자 작성

### 3. 소결

개별 기타공공기관은 일반적으로 공기업이나 준정부기관에 비해 정원이 나 자산규모 측면에서 작지만, 유형 전체로 볼 때 그 수가 많고, 국민 생활과 밀접하고 다양한 유형의 공공서비스를 제공하고 있다. 공공기관 체계 내에서의 규모, 역할, 영향력을 고려할 때 상대적으로 적절한 관리와 통제를 받지 않고 있다는 지적을 받아 왔다. 이러한 지적이 나오는 가장 핵심적인 이유는 우리나라의 공공기관 관리의 핵심도구인 경영평가의 도입 시기나 적용 수준 측면에서 공기업과 준정부기관보다 뒤떨어지기 때문인 것으로 판단된다. 기타공공기관에 대한 본격적인 평가는 2014년의 정상화 대책을 기점으로 도입되어 이미 당시에 맞춤형 지표 등이 논의되는 등 고도화 작업이 진행되고 있던 공기업, 준정부기관 평가보다 상당 시간 뒤처져 있다. 다만 공기업과 준정부기관의 평가모형이 정립되어 있는 상황이었기 때문에 이를 준용하여 평가체계의 도입과 외형을 갖추는 과정은 빠르게 진행되고 있다.

하지만 운영상의 특징을 파악해보면 내실을 다지려면 필요한 조치들이 많이 남아 있음이 드러난다. 상당수 부처에서 공기업, 준정부기관 경영평가를 준용하고 있으나 변화하는 평가 경향을 따라가는 데는 한계가 있어 보인다. 평가범주나 항목이 기획재정부의 평가와 차이가 나고 있는데, 기타공공기관의 특성을 반영하거나 운영 자율성을 위한 조치의 결과라기보다 기획재정부 평가의 변화 양상을 제때 반영하지 못한 결과로 판단된다. 평가범주나 항목은 공공기관 운영과 활용에 대한 정부의 철학과 정책이 반영되어 변화함을 고려하면 기타공공기관 운영 과정에서 이러한 가치들이 제때에 반영되지 못할 우려가 있다.

평가결과의 활용 측면에서도 기타공공기관의 평가제도는 아직 미흡한 부분이 존재한다. 평가가 평가로 끝나지 않고, 그 결과가 경영개선 등에 효과적으로 활용되어야 할 필요가 있으나 여전히 활용성이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 우선 성과급과의 연계가 되지 않는 부처가 상당수 존재하여 이들의 소관 기타공공기관에서는 평가를 성실하게 수검하고, 결과를 바탕으로 경영성과를 높여 공공서비스의 품질을 높이고자 하는 경제적 동기부여가

제대로 되고 있지 않다. 기관장의 해임에 활용하는 정도가 공기업이나 준정부기관과 비교하여 낮게 나타나고 있어 기관장의 경영계약에 따른 책임을 묻기 위해 시작된 기타공공기관 경영평가의 도입 취지가 퇴색된 것으로 보인다.

기타공공기관에서도 경영평가가 관리 도구의 핵심으로 자리 잡기 위해서는 평가 결과를 적극적으로 활용하여 성과급이나 기관장 해임과 같은 실질적인 후속조치와 연계할 필요가 있다. 무엇보다도 소관 주무부처가 기타공공기관 관리 및 평가에 대한 관심과 의지를 가져야 할 것이다. 공공기관의 역할에 대한 정부의 철학과 기대가 기타공공기관에도 신속하게 반영될 수 있도록 이들에 대한 평가규정이나 편람 등을 현행화할 필요가 있다고 판단된다.

## IV. 기타공공기관 경영실적평가 결과분석

### 1. 경영실적평가 결과 공개 현황

#### 가. 기타공공기관 현황

중앙정부의 공공기관은 2018년 7월 기준, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 338개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며 유형별로 보면 공기업 35개, 준정부기관 93개, 기타공공기관 210개로 구분된다. 산하에 기타공공기관이 있는 주무부처는 총 30개이고 부처별 기타공공기관의 수는 과학기술정보통신부가 36개로 가장 많고 국무조정실 24개, 문화체육관광부 24개, 교육부 19개, 보건복지부 16개의 순서로 많다. 반면 공정거래위원회, 관세청, 국가보훈처, 문화재청, 산림청 등은 각 1개의 기타공공기관을 보유하고 있다.

〈표 IV-1〉 주무부처별 기타공공기관 현황

	주무부처	규모	산하 기타공공기관
1	과학기술 정보통신부	36	과학기술일자리진흥원 (재)우체국시설관리단, 광주과학기술원, 국가과학기술연구회, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 국립부산과학관, 기초과학연구원, 대구경북과학기술원, 별정우체국연금관리단, 울산과학기술원, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터, 한국건설기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국나노기술원, 한국데이터진흥원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원

〈표 IV-1〉의 계속

	주무부처	규모	산하 기타공공기관
2	국무조정실	24	경제·인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세재정연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원
3	문화체육관광부	24	(재)국악방송, (재)예술경영지원센터, (재)예술의전당, (재)정동극장, (재)한국문화정보원, 게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 대한장애인체육회, 대한체육회, 세종학당재단, 영상물등급위원회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, 한국도박문제관리센터, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥(주), 한국영상자료원, 한국예술인복지재단, 한국저작권보호원, 한국저작권위원회, 한국체육산업개발(주), 한국출판문화산업진흥원
4	교육부	19	강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경북대학교치과병원, 경상대학교병원, 국가평생교육진흥원, 동북아역사재단, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국고전번역원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원
5	보건복지부	16	(재)한국보육진흥원, (재)한국장애인개발원, 국립암센터, 국립중앙의료원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 대한적십자사, 오송첨단의료산업진흥재단, 한국건강증진개발원, 한국국제보건의료재단, 한국보건의료연구원, 한국보건의료인국가시험원, 한국사회복지협의회, 한국의료분쟁조정중재원, 재단법인 한국장기조직기증원, 한약진흥재단, 재단법인 의료기관평가인증원
6	국토교통부	10	(주)위더웨이플러스, (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 항공안전기술원, 주식회사 에스알, 재단법인 대한건설기계안전관리원
7	산업통상자원부	9	(재)한국스마트그리드사업단, 전략물자관리원, 한국로봇산업진흥원, 한국산업기술시험원, 재단법인 한국에너지정보문화재단, 한전원자력연료(주), 의료법인 한전의료재단 한일병원, 한국전력 국제원자력대학원대학교, 재단법인 한국에너지재단
8	중소벤처기업부	8	(재)중소기업연구원, (주)중소기업유통센터, 신용보증재단중앙회, 창업진흥원, 한국벤처투자, 주식회사 공영홈쇼핑, 재단법인 장애인기업종합지원센터, 사단법인 한국산학연합회
9	해양수산부	8	국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 주식회사 부산항보안공사, 주식회사 인천항보안공사, 한국여초어항협회, 한국해양과학기술원, 한국해양조사협회, 항로표지기술협회

〈표 IV-1〉의 계속

	주무부처	규모	산하 기타공공기관
10	고용노동부	7	건설근로자공제회, 노사발전재단, 사단법인 한국기술자격검정원, 학교법인한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드
11	환경부	5	국립낙동강생물자원관, 수도권매립지관리공사, 한국상하수도협회, 환경보전협회
12	금융위원회	4	중소기업은행, 한국산업은행, 한국예탁결제원, 서민금융진흥원
13	농림축산식품부	4	재단법인 한식진흥원, 가족위생방역지원본부, 국제식물검역인증원, 농업정책보험금융원
14	법무부	4	대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단, IOM 이민정책연구원
15	특허청	4	한국발명진흥회, 한국지식재산보호원, 한국지식재산연구원, 한국특허정보원
16	국방부	3	국방전직교육원, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원
17	식품의약품안전처	3	의료기기정보기술지원센터, 한국약품안전관리원, 식품안전정보원
18	여성가족부	3	한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원
19	기상청	2	(재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단
20	기획재정부	2	한국수출입은행, 한국투자공사
21	방위사업청	2	국방과학연구소, 국방기술품질원
22	외교부	2	한국국제교류재단, 재외동포재단
23	원자력안전위원회	2	한국원자력안전재단, 한국원자력통제기술원
24	통일부	2	북한이탈주민지원재단, (사)남북교류협력지원협회
25	행정안전부	2	민주화운동기념사업회, (재)일제강제동원피해자지원재단
26	공정거래위원회	1	한국공정거래조정원
27	관세청	1	(재)국제원산지정보원
28	국가보훈처	1	88관광개발(주)
29	문화재청	1	한국문화재재단
30	산림청	1	한국수목원관리원
	총계	210	

출처: 기획재정부 보도자료(2018.1.31.), 「2018년도 공공기관 지정」을 참고하여 저자 작성

## 나. 기타공공기관 경영평가 결과의 보고와 공시

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공기업·준정부기관의 경영실적 평가에

대한 보고와 공시 의무를 규정하고 있는 반면 기타공공기관의 경영평가 결과에 대해서는 보고나 공시 의무를 명시하지 않고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조는 공기업과 준정부기관의 경영실적 평가에 대해 규정하고 있으며 제7항은 경영실적 평가 결과를 국회와 대통령에게 매년 6월 20일까지 보고하도록 하고 있다. 공기업과 준정부기관은 경영평가 결과를 자체 홈페이지와 알리오시스템에 공시해야 한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조에서는 전체 공공기관에 해당하는 공공기관의 경영공시에 대해 규정하고 있는데, 공기업과 준정부기관에 대해서만 경영실적 평가 결과를 공시하도록 하고 있다. 제12조에서는 제11조 경영공시에 공시하도록 한 항목을 통합공시에 포함하도록 하고 있다.

〈표 IV-2〉 경영평가 결과의 보고와 공시에 대한 법률

<p><b>공공기관의 운영에 관한 법률</b></p> <p><b>제11조(경영공시)</b> ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당되는 경우 또는 주무기관의 장이 국가안보상 필요하다고 인정하여 기획재정부장관과 협의한 경우에는 해당되는 부분을 공시하지 아니할 수 있다. (중략)</p> <p>8. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)(중략)</p> <p>② 공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제12조(통합공시) ① 기획재정부장관은 제11조제1항의 규정에 따라 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)할 수 있다. (이하 생략)</p> <p><b>제48조(경영실적 평가)</b> ⑦ 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.</p>
--

출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>), 접속일자: 2018.7.10.

기타공공기관의 경영평가에 대한 일괄적인 규정을 찾을 수는 없지만, 일부 부처의 경우 자체적으로 경영평가에 관한 규정을 만들어 운영하고 있다. 경영평가 결과의 보고에 대해서도 일부 부처는 부처의 경영평가에 관한 규정에서 구체적으로 제시하고 있는 것을 찾아볼 수 있다. 문화체육관광부, 산업통상자원부, 해양수산부, 특허청은 부처의 장관이 매년 6월 20일까지 기타

공공기관의 경영실적을 평가하여 공공기관운영위원회에 보고하도록 하고 있다. 보건복지부, 고용노동부, 환경부, 기상청, 행정안전부는 기타공공기관 경영평가 결과보고를 규정에 명시하지 않고 있다.

공기업과 준정부기관이 경영평가 결과를 국회와 대통령에게 보고하도록 하는 데 반해 기타공공기관의 경영평가결과는 부처에 따라 공공기관운영위원회에 보고하는 경우도 있고 보고에 대해 전혀 명시하지 않은 경우도 있는 것으로 나타난다. 평가결과의 공시나 공개에 대해서도 명확한 규정이나 근거를 찾아볼 수 없다. 따라서 기타공공기관은 경영평가 결과를 개별적으로 공시하거나 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(<http://www.alio.go.kr>)를 통한 통합공시에 대한 의무가 없다고 볼 수 있다.

〈표 IV-3〉 기타공공기관 경영평가 결과보고에 대한 규정

부처	보고대상	보고기한	관련 규정 내용
문화체육관광부 <sup>1)</sup>	공공기관 운영위원회	6월 20일	제9조(경영실적 평가) ① 문화체육관광부장관은 매년 6월 20일까지 제7조의 규정에 따른 경영편람과 제8조의 규정에 따른 경영실적보고서를 기초로 하여 기관의 경영실적을 평가한다. ② 제1항에 따른 경영실적 평가결과는 「공운법」 제8조에 따른 공공기관운영위원회에 보고하고 기관에 통보한다.
보건복지부 <sup>2)</sup>	—	—	제6조(경영성과 실적 보고 및 평가) ② 보건복지부장관은 매년 6월까지 제4조의 규정에 따른 경영평가편람과 제6조 제1항의 규정에 따른 경영성과 실적보고서를 기초로 기관의 경영성과를 평가하고 그 결과를 기관에 통보하여야 한다.
산업통상자원부 <sup>3)</sup>	공공기관 운영위원회	6월 20일	제9조(경영실적 평가) ① 산업통상자원부장관은 매년 6월 20일까지 제7조의 규정에 따른 경영편람과 제8조의 규정에 따른 경영실적보고서를 기초로 하여 기관의 경영실적을 평가한다. ② 제1항에 따른 경영실적 평가결과는 「공운법」 제8조에 따른 공공기관운영위원회에 보고하고 기관에 통보한다.
해양수산부 <sup>4)</sup>	공공기관 운영위원회	6월 20일	제5조(경영실적보고 및 평가) ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 기관장이 제출한 경영실적보고서에 기초하여 경영실적을 평가하고 그 결과를 매년 6월 20일까지 공공기관운영위원회 및 해당 공공기관에 제출(통보)하여야 한다.

〈표 IV-3〉의 계속

부처	보고대상	보고기한	관련 규정 내용
고용노동부 <sup>5)</sup>	—	—	제9조(경영실적 평가) ① 매년 6월 20일까지 제7조에 따른 경영평가 편람과 제8조에 따른 경영실적보고서를 기초로 기관의 경영실적을 평가한다. ② 제1항에 따른 경영실적 평가결과는 해당 기관에 통보한다.
환경부 <sup>6)</sup>	—	—	제9조(경영실적 평가) ① 환경부장관은 매년 6월 20일까지 제7조의 규정에 따른 경영편람과 제8조의 규정에 따른 경영실적보고서를 기초로 하여 기관의 경영실적을 평가한다.
특허청 <sup>7)</sup>	공공기관 운영위원회	6월 20일	제6조(경영실적 평가) ① 특허청장은 매년 6월 20일까지 제4조에 따른 평가편람과 제5조에 따른 경영실적보고서를 기초로 하여 기관의 경영실적을 평가한다. ② 제1항에 따른 경영실적 평가결과는 「공운법」 제8조에 따른 공공기관운영위원회에 보고하고 각 기관에 통보한다.
국방부	-	-	제13조(업무평가 실시) ① 국방기관업무 평가는 해당 연도 국방기관에서 추진한 성과에 대해 위원회에서 실시하되, 평가대상이 되는 해의 다음 연도 2월말까지 완료한다. 제20조(평가결과의 통보) ① 국방부 기획관리관은 국방기관 업무평가 결과를 국방부 조직·인사·예산·감사·통제부서 등의 소관업무에 참고하도록 통보하고, 개인의 인사관리 및 성과급 업무에 활용하도록 해당기관에 통보할 수 있다.
기상청 <sup>8)</sup>	-	-	제10조(경영실적 평가) ① 기상청장은 제7조의2의 평가계획에 따라 제8조에 따른 경영평가편람과 제9조에 따른 경영실적 보고서를 기초로 기관의 경영실적을 평가한다.
행정안전부 <sup>9)</sup>	-	-	제4조(경영실적 보고 및 평가) ② 행정안전부장관은 매년 6월 20일까지 제3조의 규정에 따른 경영편람과 제4조의 규정에 따른 경영실적보고서 등을 기초로 하여 기관의 경영실적을 평가한다.

- 주: 1) 문화체육관광부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정(문화체육관광부훈령 제229호)  
 2) 보건복지부 소관 공공기관 경영성과평가에 관한 규정(보건복지부훈령 제40호)  
 3) 산업통상자원부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정(산업통상자원부훈령 제114호)  
 4) 해양수산부 소관 기타공공기관 경영실적평가에 관한 규정(해양수산부훈령 제162호)  
 5) 고용노동부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정(고용노동부훈령 제244호)  
 6) 환경부 소관 기타공공기관 경영실적평가에 관한 규정(환경부훈령 제1284호)  
 7) 특허청 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정(특허청훈령 제801호)  
 8) 국방기관업무 평가 훈령(국방부훈령 제1980호)  
 9) 기상청 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정(기상청훈령 제923호)  
 10) 행정안전부 소관 산하기관 경영실적평가에 관한 규정(행정안전부훈령 제27호)

출처: 부처별 소관 기타공공기관 경영평가 규정을 참고하여 저자 작성

공공기관 통합공시를 일반인에게도 제공하고 있는 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(<http://www.alio.go.kr>)의 공시항목에서 “31.경영실적 평가 결과”와 “32.경영평가 지적사항”은 경영평가의 결과와 이에서 지적된 사항을 공시하도록 하고 있다. 기타공공기관의 공시 내용에서 “31.경영실적 평가 결과”를 검색하면 [그림 IV-1]과 같이 최근 5년간 연도별 공공기관 경영실적평가보고서를 찾을 수 있지만, 이 보고서는 공기업·준정부기관 경영실적평가 결과보고서이기 때문에 기타공공기관의 결과는 공개되어 있지 않다. 기타공공기관에 속하는 유형의 기관은 “32.경영평가 지적사항” 항목에서도 아무 정보를 제공하고 있지 않다.

기관 홈페이지에 정보를 공개하는 경영공시의 경우 대부분의 기타공공기관이 경영공시 항목을 선택하면 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(<http://www.alio.go.kr>) 화면으로 이동하도록 되어 있어 별도의 정보를 제공하지 않는다.

[그림 IV-1] 공공기관 경영정보 공개시스템의 경영실적 평가결과 공시

ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템 All Public Information In-One		경영실적 평가결과	
번호	제목	등록일	사유발생일
5	2016년도 공공기관 경영실적평가보고서	2017.10.23	-
4	2015년도 공공기관 경영실적평가보고서	2017.03.14	-
3	2014년도 공공기관 경영실적평가보고서(기관)	2015.09.16	-
2	2013년도 공공기관 경영실적평가보고서(기관)	2014.09.19	-
1	2012년도 공공기관 경영실적평가보고서(기관)	2013.08.30	-

출처: 공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr>), 접속일자: 2018.7.5.

## 다. 기타공공기관 경영평가 결과 공개 현황

기타공공기관 경영평가 결과를 일부 찾아볼 수 있는 곳은 기타공공기관이 속한 부처의 홈페이지나 온-나라 정책연구 사이트<sup>27)</sup>다. 과학기술정보통신부,<sup>28)</sup> 교육부,<sup>29)</sup> 국무조정실,<sup>30)</sup> 산업통상자원부<sup>31)</sup>는 부처 홈페이지에 평가 결과에 대한 보고서, 보도자료를 게시하고 있어 소속 기타공공기관의 평가 결과를 확인할 수 있다. 문화체육관광부, 보건복지부, 산업통상자원부, 고용노동부, 금융위원회, 외교부, 원자력안전위원회는 온-나라 정책연구 사이트에 보고서를 공개하고 있다. 온-나라 정책연구사이트(www.prism.go.kr)는 행정안전부에서 관리하는 정책연구과제 공개 홈페이지로 중앙부처와 지방자치단체가 수행한 정책연구과제의 보고서를 공개하고 있다. 부처에서 외부기관에 부처 산하 기타공공기관의 경영실적평가를 위탁한 경우, 그 결과 보고서를 온-나라 정책연구사이트에서 확인할 수 있다.

〈표 IV-4〉 부처별 산하 기타공공기관 경영평가 결과 공개 현황

(단위: 개)

	주무부처	기관수	부처 홈페이지	온-나라 정책연구 사이트
1	과학기술정보통신부	36	△ <sup>1)</sup>	
2	국무조정실	24	○ <sup>2)</sup>	
3	문화체육관광부	24		○
4	교육부	19	△ <sup>3)</sup>	
5	보건복지부	16		△ <sup>4)</sup>
6	국토교통부	10		
7	산업통상자원부	9	△ <sup>5)</sup>	○
8	중소벤처기업부	8		
9	해양수산부	8		
10	고용노동부	7	△ <sup>6)</sup>	○

27) 온-나라 정책연구사이트(www.prism.go.kr), 접속일자: 2018.7.5.

28) 국가연구개발 성과평가 결과만 일부 공개.

29) 2015~2016년 경영실적 평가결과 보고서 공개.

30) 대부분 연구기관으로 경제·인문사회연구회가 평가를 주관하며 평가결과도 경인사연 홈페이지에 게시.

31) 2014~2015년 자료는 온-나라 정책연구 사이트, 2015~2016년 자료는 홈페이지에 게시함.

〈표 IV-4〉의 계속

(단위: 개)

	주무부처	기관수	부처 홈페이지	온-나라 정책연구 사이트
11	환경부	5		
12	금융위원회	4	△ <sup>7)</sup>	△ <sup>8)</sup>
13	농림축산식품부	4		
14	법무부	4		
15	특허청	4		
16	국방부	3		
17	식품의약품안전처	3		
18	여성가족부	3		
19	기상청	2		
20	기획재정부	2		
21	방위사업청	2		
22	외교부	2		○
23	원자력안전위원회	2		△ <sup>9)</sup>
24	통일부	2		
25	행정안전부	2		
26	공정거래위원회	1		
27	관세청	1		
28	국가보훈처	1		
29	문화재청	1		
30	산림청	1	N/A	N/A
		210		

주: 1. △는 일부공개, ○는 공개

- 1) 산하 기타공공기관을 정부출연연구기관, 직할연구기관, 그 외 기타공공기관으로 분류하는데 그중 정부출연연구기관의 평가결과만 평가를 주관하는 국가과학기술연구회 홈페이지에 게시함
- 2) 거의 대부분 연구기관으로 경제·인문사회연구회가 평가를 주관하며 평가결과도 경인사연 홈페이지에 게시함
- 3) 2015~2017년만 평가결과 보고서 공개
- 4) 2016년만 평가결과 보고서 공개
- 5) 2015~2016년만 보도자료 형태로 공개하고 평가결과보고서는 첨부하지 않음
- 6) 2014년만 평가결과 보고서 공개. 단, 프리즘 사이트에 결과 보고서를 모두 공개하고 링크하여 알리고 있음
- 7) 보도자료 형태로만 공개. 2016년 이전 평가는 대외 비공개
- 8) 2016년 이전 평가는 대외 비공개
- 9) 2012~2013, 2015년 한국원자력통제기술원에 대한 평가결과보고서만 공개  
※ 기타공공기관의 규모는 2018년 기준임

출처: 산하 기타공공기관이 있는 30개 부처의 홈페이지와 온-나라 정책연구사이트(www.prism.go.kr)의 자료를 참고하여 저자 작성

산하 기타공공기관의 수가 10개 이상인 부처 6개 중에서 5개의 부처가 경영평가 결과를 공개하고 있었고, 산하 기타공공기관의 수가 5개 이상인 부처 11개 중에서는 7개 부처가 경영평가 결과를 공개하고 있어 다수의 기타공공기관을 보유할수록 경영평가의 결과에 대한 공개가 더 높은 비율로 이루어지는 것으로 나타났다. 산하 기타공공기관을 10개 이상 보유한 부처 중에서는 국토교통부가 유일하게 부처 홈페이지나 온-나라 정책연구 사이트를 통해 경영평가 결과를 공개하지 않았다.

그러나 부처 홈페이지나 온-나라 정책연구 사이트를 통해 기타공공기관의 경영평가 결과를 공개하는 부처는 10개 부처 정도에 그쳐 대부분의 부처가 산하 기타공공기관의 경영평가 결과를 공개하지 않고 있는 것으로 나타났다.

## 2. 경영실적평가 결과 자료 수집

### 가. 정보공개 요청 및 정보공개 결정

전체 기타공공기관의 경영실적 평가결과를 얻기 위하여 본 연구는 정부의 정보공개포털<sup>32)</sup>을 통해 전체 30개 부처를 대상으로 산하 기타공공기관의 경영실적평가 보고서 또는 관련 자료에 대한 정보공개를 요청하였다. 보고서에 포함될 내용으로는 경영실적 평가단의 선정방법, 평가단 구성 및 운영, 평가대상기관, 평가기간, 평가결과 등이 포함되도록 하였고 대상 기간은 경영실적연도 기준으로 2014~2017년을 요청하였다. 대부분의 부처가 기한인 10일 이내에 공개 여부를 통지하였으며 공개한 경우 자료도 함께 첨부(또는 메일 발송)하였다. 정보공개를 신청한 결과, 총 30개의 주무부처 중 전체 경영평가결과를 공개한 부처는 26개, 일부 공개한 부처는 금융위원회와 기획재정부(2개 부처), 비공개한 부처는 법무부(1개 부처), 해당사항이 없는 부처는 산림청(1개 부처)이었다.

일부 정보만 공개한 부처는 금융위원회와 기획재정부의 2개 부처였는데, 금융위원회는 2014~2015년 정보는 비공개, 2016년 정보는 공개를 결정하고

32) 정보공개포털(www.open.go.kr), 접속일자: 2018.4.11.

통지하였다. 2016년 이전의 경영평가 보고서는 경영평가위원회 위원의 객관적, 중립적 채점 보장 등으로 비공개로 진행되어 공개할 수 없는 것으로 금융위원회에서 판단하였고, 2016년부터 경영평가 신뢰성·책임성을 보다 강화하기 위해 평가근거 및 기관별 실적 등을 담은 결과보고서를 발간함에 따라 본 연구에서 이 결과보고서를 수집할 수 있었다. 기획재정부는 산하 기타공공기관 2개 중에서 수출입은행의 2016년 정보만을 공개하였는데 이는 한국투자공사가 외환평형기금을 운용하는 특성이 있기 때문에 평가결과 등이 외부로 알려지게 될 경우 공사의 운영전략이 노출될 우려가 있어서 대외에 공표하지 않기 때문이다. 수출입은행은 기획재정부 산하의 기타공공기관이지만 경영실적에 대한 평가는 금융위원회 소관으로 이루어지며 본 정보공개에서는 2016년 결과만 제공받을 수 있었다.

법무부는 산하 기타공공기관 경영실적평가 결과에 대한 전체 정보를 비공개하였는데 이는 경영실적평가 결과 정보가 「공공기관의 정보공개에 대한 법률」 제9조 제1항, 제5호 및 제7호에 따라 해당 정보가 '감사, 감독, 인사관리 등에 관한 사항' 및 '경영상 영업상 비밀에 관한 사항'으로서 공개되면 법인 등의 정당한 이익을 해칠 우려가 있는 것으로 판단하였기 때문이다.

산림청은 산하의 유일한 기타공공기관인 한국수목원관리원이 2017년 5월에 법인 등기를 완료하였으며 2018년 2월 기타공공기관으로 신규 등록하여 경영실적평가 대상이 아니었다. 신규 기타공공기관인 한국수목원관리원의 2018년 실적에 대한 경영실적평가는 2019년도에 추진할 예정이기 때문에 본 연구의 자료수집기간에는 해당하지 않는다.

#### 나. 수집 자료의 범위

앞 단락에서 설명한 바와 같이 본 연구에서는 주무부처의 홈페이지, 온나라 정책연구사이트, 정보공개 요청을 통해 법무부와 산림청을 제외한 28개 부처의 산하 기타공공기관의 경영평가 결과 자료를 수집하였다. 수집한 자료는 크게 경영실적평가의 평가보고서, 총점수, 평가등급으로 구분할 수 있다. 기타공공기관의 경영실적평가는 세부적으로 다르긴 하지만 대부분의

경우 공통적으로 공기업·준정부기관의 경영실적평가 방법을 준용하여 이루어져 있다. 경영실적평가는 분야별 평가지표에 따라 정량평가와 정성평가를 실시하고 지표별 획득점수를 지표 가중치에 따라 합산하여 평가의 총점수를 계산하는 방식으로 이루어지고 있다. 이 총 점수는 표준화되거나 원점수 형태로 부처의 평가등급 기준에 따라 평가등급으로 환산되는데 일반적으로 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주미흡(E)의 6단계 등급을 많이 사용한다. 그러나 부처에 따라 5단계 등급이나 4단계 등급을 사용하기도 하며 등급 없이 총점으로만 평가결과를 산출하기도 한다.

부처별로 기타공공기관의 평가가 각각 다르게 이루어지는 특성상, 수집한 경영평가결과 자료 역시 부처별로 차이가 발생했다. 평가보고서, 총점수, 평가등급의 세 가지 평가결과자료를 모두 공개한 부처는 11개였으며 공정거래위원회, 관세청, 기상청, 방위사업청, 산업통상자원부, 여성가족부, 외교부, 중소벤처기업부, 통일부, 특허청, 해양수산부가 이에 포함된다. 총점수를 제외한 평가내용과 평가등급을 공개한 부처는 모두 6개 부처로 교육부, 국무조정실, 국토교통부, 문화재청, 문화체육관광부, 보건복지부, 식품의약품안전처가 이에 해당된다. 고용노동부와 국가보훈처의 2개 부처는 평가내용과 총점수는 공개하였으나 평가등급을 제공하지는 않았다.<sup>33)</sup> 반면 국방부와 농림축산식품부는 평가내용을 제공하지 않고 대신 총점수와 평가등급을 공개하였다. 기획재정부와 행정안전부 2개 부처는 평가보고서만을 공개하고 총점과 평가등급은 제공하지 않고 있어, 산하 기타공공기관의 평가결과에 대한 절대적 상대적 수준을 확인하기 어려웠다.

일부 부처는 평가연도와 산하 기타공공기관에 따라 공개된 정보의 형태가 달라지기도 한 것을 발견할 수 있었다. 과학기술정보통신부는 산하 기타공공기관에 대하여 세 종류의 경영실적 평가를 운영하고 있으며 평가의 유형에 따라 총점이나 평가등급이 없는 경우가 있었다. 금융위원회는 중소기업은행, 한국산업은행의 총점과 평가등급이 모두 없었고, 한국예탁결제원의 평

33) 국가보훈처는 총점수만으로 평가결과를 발표하고 평가등급을 사용하지 않고 있음(부처 평가담당자 질의, 2018.10.20.).

가등급이 없었다.

공개항목별로 수집된 자료를 살펴보면 대부분의 부처가 평가보고서 등을 통해 평가의 상세한 내용을 공개하는 것으로 나타났다. 농림축산식품부와 국방부를 제외한 26개 부처에서 평가내용을 제공하고 있다. 반면 총점수와 총등급은 평가내용보다는 공개 비율이 낮은 것으로 나타났다. 총 점수의 경우 19개 부처가 총점수를 완전히 공개하고 있었고 3개 부처는 일부 기타공공기관의 총점수를 공개하고 있었다. 평가등급의 경우 총점수보다는 좀 더 많은 24개의 부처가 공개하고 있었으며 과학기술정보통신부, 금융위원회 2개 부처는 부분적으로 등급을 공개하고 있었다.

〈표 IV-5〉 부처별 산하 기타공공기관 경영평가 결과의 정보 공개 범위

	주무부처	기관수	평가보고서	총점수	평가등급
1	과학기술정보통신부	36	○	△ <sup>1)</sup>	△
2	국무조정실	24	○	×	○
3	문화체육관광부	24	○	×	○
4	교육부	19	○	×	○
5	보건복지부	16	○	×	○
6	국토교통부	10	○	×	○
7	산업통상자원부	9	○	○	○
8	중소벤처기업부	8	○	○	○
9	해양수산부	8	○	○	○
10	고용노동부	7	○	○	×
11	환경부	5	○	○	○
12	금융위원회	4	○	△	△
13	농림축산식품부	4	×	○	○
14	법무부	4	N/A	N/A	N/A
15	특허청	4	○	○	○
16	국방부	3	×	△	○
17	식품의약품안전처	3	○	×	○
18	여성가족부	3	○	○	○
19	기상청	2	○	○	○
20	기획재정부	2	○	×	×
21	방위사업청	2	○	○	○

〈표 IV-5〉의 계속

	주무부처	기관수	평가보고서	총점수	평가등급
22	외교부	2	○	○	○
23	원자력안전위원회	2	○	○	○
24	통일부	2	○	○	○
25	행정안전부	2	○	×	×
26	공정거래위원회	1	○	○	○
27	관세청	1	○	○	○
28	국가보훈처	1	○	○	×
29	문화재청	1	○	×	○
30	산림청	1	N/A	N/A	N/A
		210			

주: 1) △: 부처 산하 기타공공기관의 총점이나 총등급이 없는 경우 있음  
출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 자료를 분석하여 저자 작성

공기업·준정부기업의 경우 평가가 종료된 직후 정부의 보도자료를 통해 공기업·준정부기관의 경영실적평가를 발표할 때에는 기관의 등급만을 공개하지만 공공기관 경영정보시스템 알리오의 공시에는 경영실적평가 결과보고서를 공개하고 있다. 결과보고서에는 기관의 지표별 가중치와 정성평가지표의 경우에는 평가등급, 계량지표의 경우에는 득점을 포함한 기관별 평가결과표를 공개하고 있으며, 평가보고서에 기관의 실적에 대한 평가내용을 상세히 기술하고 있다. 따라서 공기업·준정부기업 경영평가는 평가내용과 평가등급을 공개하고 있다고 볼 수 있다. 총점수에는 지표의 등급과 득점, 가중치 등이 제공되고 있어 어느 정도 범위인지는 짐작할 수 있으나 기관별 정확한 총점수는 공개하지 않고 있다.

본 연구는 이와 같이 해당 기타공공기관이 없는 산림청을 제외한 29개 부처에 기타공공기관의 경영실적 평가에 대한 정보공개요청 결과 비공개를 결정한 법무부 이외 28개 부처에 대한 자료를 수집할 수 있었다. 그러나 총점수와 총등급을 공개하지 않은 기획재정부와 행정안전부의 기타공공기관은 본 연구의 분석에서 제외함에 따라 결과적으로 26개 부처 산하의 기타공공기관에 대한 자료를 본 연구의 분석대상에 포함하였다. 〈표 IV-6〉은 2014~

2016년 기간 동안 경영실적평가를 실시하여 그 결과자료가 가용한 공공기관의 숫자를 부처별로 표시하고 있다. 정부는 공공기관 지정 요건과 유형분류 요건을 매년 검토하여 연초 공공기관 지정을 발표하고 있으며, 대상 공공기관 역시 매년 변동하고 있다. 일부 기관은 공공기관 지정에서 해제되거나 새롭게 신규 지정되고, 일부 기관은 그 유형이 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 내에서 변동하기도 한다. 따라서 부처별로 산하 공공기관의 수 역시 매년 변동하고 있어 표에서 보는 것처럼 매년 미세한 차이가 발생함을 알 수 있다.

과학기술정보통신부의 경우 세 유형의 경영실적평가를 실시하고 있는데 이 중에서 과학기술 출연연은 경영실적평가를 3년마다 1회 실시하고 있어 연도별로 평가를 받는 기관의 숫자가 전체 과학기술정보통신부 산하 기타공공기관 숫자보다 상당히 적게 나타나고 있다.

〈표 IV-6〉 2014~2016년 부처별 기타공공기관 경영평가 자료수집 결과

연번	주무부처	기관수 (2018년 기준)	2014년 경영평가 자료수집 기관수	2015년 경영평가 자료수집 기관수	2016년 경영평가 자료수집 기관수
1	과학기술정보통신부	36	11	23	18
2	국무조정실	24	26	26	26
3	문화체육관광부	24	25	26	25
4	교육부	19	18	18	18
5	보건복지부	16	10	12	12
6	국토교통부	10	7	9	9
7	산업통상자원부	9	12	13	12
8	중소벤처기업부	8	4	5	5
9	해양수산부	8	5	5	7
10	고용노동부	7	6	6	6
11	환경부	5	1	2	3
12	금융위원회	4	0	0	1
13	농림축산식품부	4	3	4	4
14	법무부	4	비공개	비공개	비공개
15	특허청	4	6	6	5
16	국방부	3	2	3	3

〈표 IV-6〉의 계속

연번	주무부처	기관수 (2018년 기준)	2014년 경영평가 자료수집 기관수	2015년 경영평가 자료수집 기관수	2016년 경영평가 자료수집 기관수
17	식품의약품안전처	3	3	3	3
18	여성가족부	3	3	3	3
19	기상청	2	0	2	2
20	기획재정부	2	0	비공개	비공개
21	방위사업청	2	1	1	2
22	외교부	2	3	3	2
23	원자력안전위원회	2	1	2	1
24	통일부	2	2	2	2
25	행정안전부	2	비공개	비공개	비공개
26	공정거래위원회	1	1	1	1
27	관세청	1	0	1	1
28	국가보훈처	1	1	1	1
29	문화재청	1	1	1	1
30	산림청	1	평가대상 아님	평가대상 아님	평가대상 아님
합 계		210	152	178	173

출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 경영평가 자료를 분석하여 저자 작성

### 3. 경영실적평가 결과 분석

#### 가. 기타공공기관 경영평가 결과

앞서 서술한 바와 같이 기타공공기관의 경영실적 평가는 대부분의 부처에서 총점의 수준에 따라 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주미흡(E)의 6단계로 발표하고 있다. 〈표 IV-7〉은 평가등급을 6단계로 구분하는 24개 부처에 속하는 기타공공기관의 경영실적 평가 결과를 부처별, 연도별, 등급별로 구분하여 표시한 자료이다. 표에서 볼 수 있는 가장 큰 특징은 2014-2016년 기타공공기관의 경영실적평가에서 6단계의 가장 낮은 등급인 아주미흡(E)을 받은 기관은 없다는 사실이다. 또한 그다음 낮은 등급인 미흡(D)을 받은 기관이나 탁월(S)을 받은 기관이 매우 적은 반면 대부분의 기

관이 우수(A)나 양호(B) 등급을 부여받았음을 확인할 수 있다. 우수(A)나 양호(B) 등급을 받은 기관은 2014년 전체 기관 중 72.0%, 2015년 79.8%, 80.0%로 평가대상기관의 대부분이 이에 해당함을 알 수 있다.

〈표 IV-7〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 분포(6등급 적용 기관)

(기관수, %)

연번	부처	연도	S (탁월)	A (우수)	B (양호)	C (보통)	D (미흡)	E (아주 미흡)	합계
1	과학기술 정보통신부 <sup>1)</sup>	2014	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
		2015	0 (0.0)	3 (75.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
		2016	0 (0.0)	4 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
3	문화체육 관광부	2014	0 (0.0)	6 (24.0)	12 (48.0)	6 (24.0)	1 (4.0)	0 (0.0)	25 (100.0)
		2015	0 (0.0)	4 (15.4)	15 (57.7)	5 (19.2)	2 (7.7)	0 (0.0)	26 (100.0)
		2016	0 (0.0)	3 (12.0)	15 (60.0)	7 (28.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	25 (100.0)
4	교육부 <sup>2)</sup>	2015	0 (0.0)	4 (22.2)	12 (66.7)	2 (11.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (100.0)
		2016	0 (0.0)	4 (22.2)	11 (61.1)	3 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (100.0)
5	보건복지부	2014	0 (0.0)	3 (30.0)	5 (50.0)	2 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (100.0)
		2015	0 (0.0)	3 (25.0)	8 (66.7)	1 (8.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	12 (100.0)
		2016	0 (0.0)	3 (25.0)	8 (66.7)	1 (8.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	12 (100.0)
6	국토교통부	2014	0 (0.0)	2 (28.6)	2 (28.6)	3 (42.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100.0)
		2015	0 (0.0)	2 (22.2)	3 (33.3)	4 (44.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (100.0)
		2016	0 (0.0)	3 (33.3)	3 (33.3)	2 (22.2)	1 (11.1)	0 (0.0)	9 (100.0)
7	산업통상 자원부	2014	0 (0.0)	4 (33.3)	3 (25.0)	5 (41.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	12 (100.0)
		2015	0 (0.0)	5 (38.5)	6 (46.2)	2 (15.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (100.0)
		2016	0 (0.0)	4 (33.3)	5 (41.7)	3 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	12 (100.0)

〈표 IV-7〉의 계속

연번	부처	연도	S (탁월)	A (우수)	B (양호)	C (보통)	D (미흡)	E (아주 미흡)	합계
8	중소벤처 기업부	2014	1 (25.0)	2 (50.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
		2015	1 (20.0)	2 (40.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
		2016	1 (20.0)	2 (40.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
9	해양수산부	2014	0 (0.0)	1 (20.0)	2 (40.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (20.0)	2 (40.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
		2016	0 (0.0)	2 (28.6)	3 (42.9)	2 (28.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100.0)
10	고용노동부	2014	0 (0.0)	4 (66.7)	2 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
		2015	0 (0.0)	3 (50.0)	3 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
		2016	0 (0.0)	3 (50.0)	3 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
11	환경부	2014	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
		2016	0 (0.0)	2 (66.7)	0 (0.0)	1 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
12	금융위원회	2016	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
13	농림축산 식품부	2014	0 (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (25.0)	2 (50.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
		2016	0 (0.0)	3 (75.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
15	특허청	2014	1 (16.7)	3 (50.0)	2 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
		2015	1 (16.7)	3 (50.0)	2 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
		2016	0 (0.0)	2 (40.0)	3 (60.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
17	식품의약품 안전처	2014	0 (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (33.3)	0 (0.0)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2016	0 (0.0)	1 (33.3)	0 (0.0)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)

〈표 IV-7〉의 계속

연번	부처	연도	S (탁월)	A (우수)	B (양호)	C (보통)	D (미흡)	E (아주 미흡)	합계
18	여성가족부 <sup>3)</sup>	2015	0 (0.0)	2 (66.7)	1 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2016	0 (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
19	기상청	2015	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
		2016	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
21	방위사업청	2014	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
22	외교부	2014	0 (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
23	원자력안전 위원회	2015	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
24	통일부	2014	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
		2015	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
		2016	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
26	공정거래 위원회	2014	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2015	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
27	관세청	2015	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
28	국가 보훈처 <sup>4)</sup>	2014	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2015	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)

〈표 IV-7〉의 계속

연번	부처	연도	S (탁월)	A (우수)	B (양호)	C (보통)	D (미흡)	E (아주 미흡)	합계
29	문화재청	2014	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2016	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
합계		2014	3 (3.2)	32 (34.4)	35 (37.6)	20 (21.5)	3 (3.2)	0 (0.0)	93 (100.0)
		2015	3 (2.3)	39 (30.2)	64 (49.6)	20 (15.5)	3 (2.3)	0 (0.0)	129 (100.0)
		2016	3 (2.3)	45 (34.6)	59 (45.4)	22 (16.9)	1 (0.8)	0 (0.0)	130 (100.0)

주: 1) 과학기술정보통신부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 특성별 세 종류의 평가로 구분되며 여기에는 6단계 등급을 적용하는 두 종류의 평가를 받은 기관에 대해서 결과를 표시하고 있음  
 2) 교육부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 2014년에는 4단계 평가등급을 적용했으나 2015년부터는 6단계 평가등급 적용  
 3) 여성가족부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 2014년에는 5단계 평가등급을 적용했으나 2015년부터는 6단계 평가등급 적용  
 4) 국가보훈처는 평가 총점수만 제공하고 평가등급을 사용하지 않으나 다른 부처와의 비교를 위하여 본 연구에서는 대부분의 부처에서 활용되는 6단계 등급에 따라 평가등급을 부여함  
 출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 자료를 분석하여 저자 작성

부처에 따라서는 경영평가결과를 5단계 평가등급으로 적용하는 부처도 있다. 이에 해당하는 부처는 과학기술정보통신부, 국무조정실, 여성가족부<sup>34)</sup>, 원자력안전위원회의 4개이다. 평가결과는 매우 우수(S), 우수(A), 보통(B), 미흡(C), 매우 미흡(D)의 5단계로 나누어 평가등급을 부여하고 있다. 5단계의 평가등급을 적용하는 부처에 속하는 기타공공기관의 경영평가결과의 부처별, 연도별, 등급별 분포는 〈표 IV-8〉에서 확인할 수 있다. 5단계 등급을 적용하는 경우에도 마찬가지로 가장 낮은 등급인 D(매우 미흡)에 해당하는 기관은 거의 없음을 확인할 수 있다.

34) 여성가족부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 2014년에는 5단계 평가등급을 적용했으나 2015년부터는 6단계 평가등급 적용.

〈표 IV-8〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 분포(5등급 적용기관)

(기관수, %)

연번	부처	연도	S (매우 우수)	A (우수)	B (보통)	C (미흡)	D (매우 미흡)	합계
1	과학기술 정보통신부 <sup>1)</sup>	2014	0 (0.0)	3 (33.3)	2 (22.2)	4 (44.4)	0 (0.0)	9 (100.0)
		2015	1 (5.3)	7 (36.8)	10 (52.6)	1 (5.3)	0 (0.0)	19 (100.0)
		2016	0 (0.0)	3 (21.4)	9 (64.3)	1 (7.1)	1 (7.1)	14 (100.0)
2	국무조정실	2014	2 (7.7)	8 (30.8)	8 (30.8)	8 (30.8)	0 (0.0)	26 (100.0)
		2015	4 (15.4)	8 (30.8)	8 (30.8)	5 (19.2)	1 (3.9)	26 (100.0)
		2016	3 (11.5)	8 (30.8)	10 (38.5)	5 (19.2)	0 (0.0)	26 (100.0)
18	여성가족부 <sup>2)</sup>	2014	0 (0.0)	1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	0 (0.0)	3 (100.0)
23	원자력안전 위원회	2014	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
		2015	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
합계		2014	2 (5.1)	12 (30.8)	12 (30.8)	13 (33.3)	0 (0.0)	39 (100.0)
		2015	5 (10.9)	16 (34.8)	18 (39.1)	6 (13.0)	1 (2.2)	46 (100.0)
		2016	3 (7.5)	11 (27.5)	19 (47.5)	6 (15.0)	1 (2.5)	40 (100.0)

주: 1) 과학기술정보통신부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 특성에 따라 세 종류의 평가로 구분되며 여기에서는 5단계 등급을 적용하는 평가를 받은 기관에 대해서 결과를 표시하고 있음

2) 여성가족부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 2014년에는 5단계 평가등급을 적용했으나 2015년부터는 6단계 평가등급 적용

출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 자료를 분석하여 저자 작성

일부 부처는 경영평가 결과에 4단계 평가등급을 적용하고 있다. 교육부는 2014년에는 최우수(A), 우수(B), 보통(C), 미흡(D)의 4단계 평가등급을 적용했으나 2015년부터는 6단계 평가등급을 적용하고 있다. 국방부 역시 4단계 평가등급을 적용한다. 4단계의 평가등급을 적용하는 부처에 속하는 기타공공기관의 경영평가결과의 부처별, 연도별, 등급별 분포는 〈표 IV-9〉에서 확

인할 수 있다. 4단계 등급을 적용하는 경우에도 마찬가지로 가장 낮은 등급인 D(미흡)에 해당하는 기관은 없었으며 최고 등급인 A(최우수)에 해당하는 기관 역시 없는 것으로 나타났다. 모든 기관은 중간 등급인 B(우수), C(보통)에 분포되어 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-9〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 분포(4등급 적용기관)  
(기관수, %)

연번	부처	연도	A(최우수)	B(우수)	C(보통)	D(미흡)	합계
4	교육부 <sup>1)</sup>	2014	0 (0.0)	13 (72.2)	5 (27.8)	0 (0.0)	18 (100.0)
16	국방부	2014	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
		2015	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2016	0 (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	0 (0.0)	3 (100.0)
	합계	2014	0 (0.0)	13 (65.0)	7 (35.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
		2015	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	0 (0.0)	3 (100.0)
		2016	0 (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	0 (0.0)	3 (100.0)

주: 1) 교육부 산하 기타공공기관의 경영실적평가는 2014년에는 4단계 평가등급을 적용했으나 2015년부터는 6단계 평가등급 적용

출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 자료를 분석하여 저자 작성

부처마다 각각 6단계, 5단계, 4단계로 다르게 적용하는 평가등급 체계로 평가받은 기타공공기관의 경영평가실적을 비교하기 위하여 본 연구에서는 각 등급에 해당하는 표준화 점수를 부여하여 부처별 연도별 평균을 계산하였다. 6등급의 경우 1-6까지의 점수를 6개 등급으로 나누어 부여하였고, 5등급은 1-6까지의 점수를 5개로, 4등급은 4개로 나누어 부여하였다. 각 등급을 표준화 등급 점수로 변환하여 부처내 기타공공기관의 평균을 연도별로 구한 결과는 〈표 IV-10〉과 같다.

〈표 IV-10〉 2014~2016년 기타공공기관 경영평가 결과 등급 점수

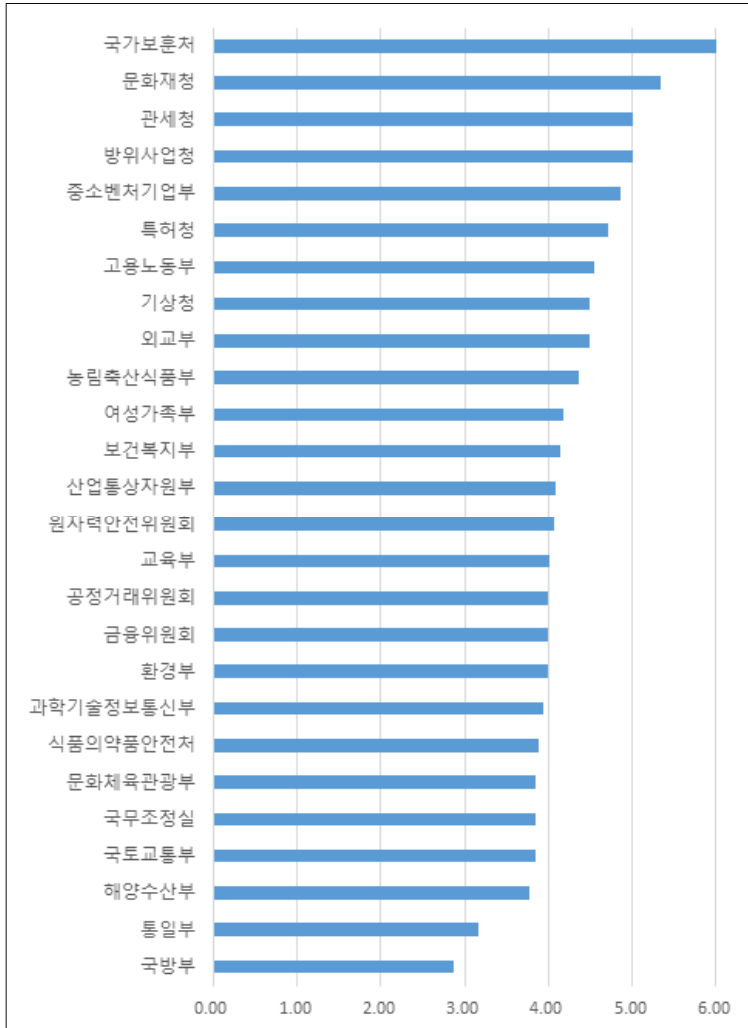
연번	부처	경영평가 등급 점수			평가결과 수집기관 수			3년 평균
		2014	2015	2016	2014	2015	2016	
1	과학기술정보통신부	3.66	4.15	3.83	11	23	18	3.94
2	국무조정실	3.69	3.93	3.93	26	26	26	3.85
3	문화체육관광부	3.92	3.81	3.84	25	26	25	3.86
4	교육부	3.87	4.11	4.06	18	18	18	4.01
5	보건복지부	4.10	4.17	4.17	10	12	12	4.15
6	국토교통부	3.86	3.78	3.89	7	9	9	3.84
7	산업통상자원부	3.92	4.23	4.08	12	13	12	4.08
8	중소벤처기업부	5.00	4.80	4.80	4	5	5	4.86
9	해양수산부	3.60	3.60	4.00	5	5	7	3.76
10	고용노동부	4.67	4.50	4.50	6	6	6	4.56
11	환경부	3.00	4.00	4.33	1	2	3	4.00
12	금융위원회	-	-	4.00	-	-	1	4.00
13	농림축산식품부	4.33	4.00	4.75	3	4	4	4.36
15	특허청	4.83	4.83	4.40	6	6	5	4.71
16	국방부	2.67	2.67	3.22	2	3	3	2.88
17	식품의약품안전처	4.33	3.67	3.67	3	3	3	3.89
18	여성가족부	3.50	4.67	4.33	3	3	3	4.17
19	기상청	-	4.00	5.00	-	2	2	4.50
21	방위사업청	5.00	5.00	5.00	1	1	2	5.00
22	외교부	4.33	4.33	5.00	3	3	2	4.50
23	원자력안전위원회	3.50	4.38	4.00	1	2	1	4.06
24	통일부	2.50	3.50	3.50	2	2	2	3.17
26	공정거래위원회	3.00	4.00	5.00	1	1	1	4.00
27	관세청	-	5.00	5.00	-	1	1	5.00
28	국가보훈처	6.00	6.00	6.00	1	1	1	6.00
29	문화재청	5.00	5.00	6.00	1	1	1	5.33
	평균(합계)	3.94	4.08	4.09	152	178	173	4.04

출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 자료를 분석하여 저자 작성

기타공공기관 경영실적평가 결과를 부처별 연도별 평균을 구한 후 이를 이용하여 3개년 평균을 구한 결과는 [그림 IV-2]에서 확인할 수 있다.

[그림 IV-2] 기타공공기관 경영평가 결과(2014~2016년 평균)

(단위: 점)



출처: 정보공개요청을 통해 수집한 각 부처의 자료를 분석하여 저자 작성

국가보훈처는 2014~2016년 기타공공기관 경영평가등급을 표준점수화하였을 때 가장 높은 점수를 보였으며 문화재청, 관세청, 방위사업청의 순으로 나타났다. 반면 국방부, 통일부, 해양수산부의 순으로 표준화점수가 낮게 나타나고 있다.

## 나. 기타공공기관과 공기업·준정부기관의 경영평가결과 비교

기타공공기관의 경영평가 특징을 찾기 위하여 2014~2016년의 기타공공기관의 경영평가 결과를 공기업·준정부 기관의 결과와 비교해보았다. <표 IV-11>은 2014~2016년의 공기업·준정부기관의 경영평가 등급의 분포를 연도별로 표시한 것이다. 등급별로 1-6까지의 점수를 부여하여 평균 등급 점수를 구해보면 2014년 3.52, 2015년 3.66, 2016년 3.50으로 전체등급의 중간과 가까운 값을 가지고 있음을 알 수 있다. 반면 기타공공기관의 경우 경영평가의 평균등급 점수가 2014년 3.95, 2015년 4.08, 2016년 4.09로 나타나 공기업·준정부기관의 평가결과보다 더 높게 분포하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-11> 2014~2016년 공기업·준정부기관의 경영평가결과 분포

구분	S(6)	A(5)	B(4)	C(3)	D(2)	E(1)	합계	평균 등급 점수	중간등급 (B+C) 비율
2014	0 (0.0%)	15 (12.9%)	51 (44.0%)	35 (30.2%)	9 (7.8%)	6 (5.2%)	116 (100.0%)	3.52	(74.1%)
2015	0 (0.0%)	20 (17.2%)	53 (45.7%)	30 (25.9%)	9 (7.8%)	4 (3.4%)	116 (100.0%)	3.66	(71.6%)
2016	0 (0.0%)	16 (13.4%)	48 (40.3%)	38 (31.9%)	13 (10.9%)	4 (3.4%)	119 (100.0%)	3.50	(72.3%)

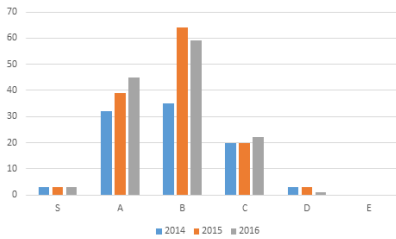
출처: 저자 작성

전체적인 등급 분포를 살펴보았을 때도 공기업·준정부기관의 경영평가 결과 등급은 중간등급인 B와 C 등급에 전체의 71.6~74.1%가 모여 있고 높고 낮은 등급에 분포된 비율이 비슷하여 전체적으로 정규분포의 형태로 경영평가 등급이 분포하고 있음을 알 수 있다. 반면 기타공공기관의 경우 6등급으로 등급을 적용하는 기관에서는 중간등급인 B와 C등급에 59.1~65.1%가 분포하고 나머지는 높은 등급에 더 많이 분포하고 있어 전반적으로 평가결과에 대하여 우호적인 경향을 확인할 수 있었다. 이는 <표 IV-12>에서 보는 바와 같이 5단계로 등급을 적용하는 기타공공기관의 경영평가 결과등급의 분포를 살펴볼 때도 이러한 경향을 뚜렷하게 확인할 수 있다.

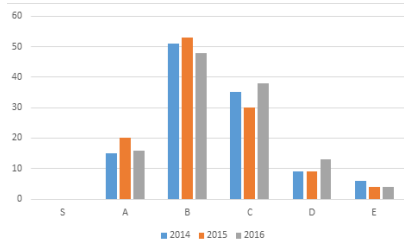
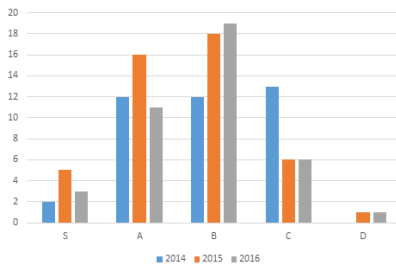
〈표 IV-12〉 2014~2016년 기타공공기관과 공기업·준정부기관의 경영평가결과 비교  
(단위: 점)

경영실적평가 결과점수			
기타공공기관		공기업·준정부기관	
2014년	3.94	2014년	3.52
2015년	4.08	2015년	3.66
2016년	4.09	2016년	3.50

〈6단계 평가 등급 적용기관〉



〈5단계 평가 등급 적용기관〉



출처: 저자 작성

이러한 우호적인 경향은 부처별로 기타공공기관의 수가 적을 때 더 확연하게 드러나는 경향을 볼 수 있는데, 이는 기관의 수가 많으면 상대평가의 개념이 적용되어 기관 간 평가결과의 분포가 정규분포의 형태를 취하려고 등급 조정이 일어나는 반면 기타공공기관의 수가 적은 부처에서는 상대평가 보다는 절대평가에 가깝고, 최소한의 경영목표를 달성했을 때 우호적인 평가결과를 부여하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 소결

본 장에서는 기타공공기관 경영평가가 어떻게 이루어지고 어떤 결과를 산출하는지 확인하기 위하여 기타공공기관의 경영평가 결과자료를 수집하고 이 결과에 대하여 분석하였다. 이와 같이 자료를 수집하고 분석한 결과 다음과 같은 개선이 필요함을 확인할 수 있었다. 첫째, 기타공공기관 경영평가에 대한 명확한 법적 근거가 필요하며 이러한 규정에 기타공공기관의 결과의 보고와 공개에 대한 항목을 명시할 필요가 있다. 기타공공기관의 경영평가는 실제 모든 부처의 기타공공기관에 대하여 이루어지고 있지만, 평가에 따른 개선노력의 구속력을 확보하고, 피드백을 활성화하기 위해서는 평가의 정당성과 권위를 법적으로 확보하여야 한다. 기타공공기관의 평가에 대해 주무부처의 감독권하에 자율적이고 좀 더 기관 특성에 적합한 평가가 이루어지는 것은 바람직하지만, 경영평가가 실제 적정하게 이루어지고 있는지, 평가 결과가 기관의 실제 경영성과를 충분히 반영하고 있는지에 대해 외부의 객관적인 모니터링이 이루어지는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 기타공공기관의 경영평가 결과와 지적사항, 성취도 등에 대하여 알리오 시스템이나 부처 홈페이지 등에 관심 있는 국민이 쉽게 찾아볼 수 있도록 통일성 있는 경영평가 결과의 정보공개 요건이 기타공공기관의 평가근거 규정에 같이 명시되어야 할 것이다. 둘째, 최근 3개년간의 경영평가 결과의 분석 결과 기타공공기관의 경영평가는 공기업·준정부기관의 경영평가보다 좀 더 우호적인 평가 등급을 받고 있는 것으로 나타났다. 이는 부처별로 평가의 주체가 다르고 이에 따라 평가에 대한 결과를 부여하는 기준이 각각 다르기 때문으로도 볼 수 있다. 특히 부처 내 기타공공기관의 수가 적을 경우 상대평가의 개념보다 절대평가의 개념이 커지고, 최소기준을 만족하는지의 여부가 평가의 중요한 기준이 될 수 있다. 하지만 대부분의 부처에서 이러한 우호적 경향이 발생하고 있는 것을 보았을 때 기타공공기관과 매우 밀접한 관계에 있는 주무부처에서 기관의 경영실적에 대하여 평가를 주관하였을 때 엄정하고 객관적으로 평가하기보다 제 식구 감싸기와 같은 평가자·피평가자의 밀접함이 우선하고 있는지에 대한 우려가 있다. 따라서 경영평가 결과에 대

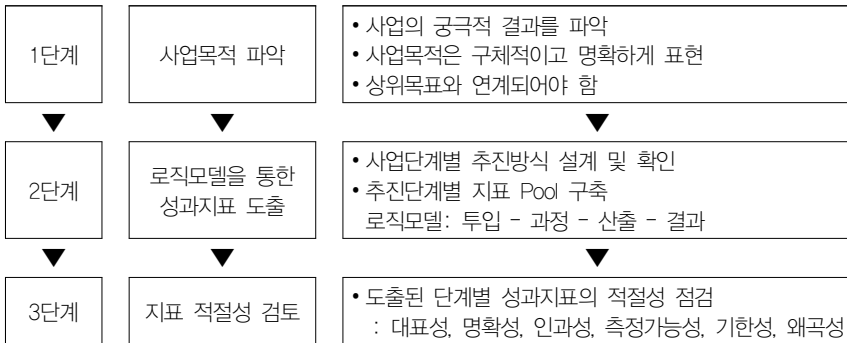
해 외부의 모니터링이 쉽게 이루어지도록 공개의 확대가 이루어져야 하며, 기관의 경영성과에 대해 외부인에게도 어느 정도의 시그널을 주기 위해서는 좀 더 객관적이고 부처별로 통일된 기준에 따라 경영평가 등급을 부여할 필요가 있을 것이다.

# V. 주요 사업 평가지표 분석

## 1. 성과지표의 개념

성과지표란 주요 사업이 정책목표를 어느 정도 달성했는지를 측정하는 척도를 말한다. 기타공공기관 평가에서 성과지표는 주요 사업이 사업목적에 달성했는지를 파악하기 위한 양적인 수단으로 사용된다. 이러한 특성 때문에 성과지표는 기타공공기관 평가에서 주요 사업의 성과를 평가하는 계량지표로 사용된다. 이러한 성과지표는 <표 V-1>과 같이 세 단계를 거쳐 개발된다.

<표 V-1> 성과지표의 개발방법



출처: 박노옥·오영민(2016), 『재정성과관리제도 효율화 방안 연구』, p.111.

성과지표를 개발하기 위해서는 우선 사업목적에 명확하게 파악해야 한다. 이를 위해 사업목표와 상위계획의 연계성을 파악하고 사업시행 후에 달성될 결과에 대한 명확한 정의가 선행되어야 한다. 사업목적이 명확하게 설정되면 사업의 추진단계별로 사업목적의 달성 여부를 파악하는 데 가장 적합한

지표에 대한 풀(Pool)을 구성한다. 지표 풀은 투입, 과정, 산출, 결과의 사업 단계별로 사업목적 달성을 측정할 수 있는 성과지표로 구성된다. 특히, 사업 목적 달성 여부를 계량적 수치로 표현하는 정량지표를 사용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 사업단계별로 여러 성과지표가 정해지면 지표의 적정성을 점검한 후 최종지표를 선정한다. 지표의 적정성을 개발하는 방법은 정책의 대표성을 점검하는 방법, SMART 점검 기준, 사업목적의 왜곡성 점검 방법 등 여러 가지 기준이 개발되어 있다.

## 2. 성과지표의 유형

기타공공기관의 성과지표의 적절성을 점검하려면 우선 성과지표의 유형을 검토할 필요가 있다. 성과지표는 성과측정의 단계에 따라 투입-과정-산출-결과지표 나누어지며 계량화 가능성에 따라 정성지표와 정량지표로 구분된다. 먼저 투입-과정-산출-결과지표는 성과지표개발의 로직모델이다(박노욱·오영민, 2016, p.112). 투입지표에서 결과지표로 갈수록 사업의 최종적인 성과를 나타내며 기타공공기관의 성과달성으로 인하여 국민이 얼마나 많은 수혜를 받는지를 알 수 있게 된다.

단계별 지표를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 투입지표는 예산 및 인력 등 사업을 달성하기 위해 투입한 양을 측정하는 지표로서 사업의 효율성이나 적합성을 측정할 때 사용된다. 과정지표는 사업진행과정의 진도나 산출물의 수준을 나타내는 지표이다. 산출지표는 사업의 일차적인 산출물을 나타내는 지표로서 사업담당자나 부서의 노력으로 변화를 줄 수 있는 지표이다. 결과지표는 사업의 최종적인 결과로서 사업목적의 달성여부를 측정할 수 있으며 사업목적의 달성으로 인하여 국민이 혜택을 체감할 수 있는 지표이다.

이와 같은 단계별 성과지표는 계량화의 가능성에 따라 정성지표와 정량지표로 구분된다. 정성지표는 사업목적 달성 여부를 객관적인 양적 수치로 표현하는 것이 불가능할 때 사용하는 지표로서, 만족도와 같이 평가자의 주관 이 개입되는 지표이다. 정량지표는 사업의 효과성을 구체화된 양적 수치로 표현하는 것이 가능한 지표이다. 사업목적의 달성에 대한 측정의 신뢰성과

타당성을 높이기 위하여 가급적 정량지표의 사용이 권장되며 정성지표는 객관화된 양적 수치로 사업목적을 측정하기 어려울 때 보조적으로 사용하는 것이 좋다.

〈표 V-2〉 성과지표의 유형

구분		정의	예시
성과 측정 단계	투입 지표	예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표 ※ 집행과 사업 진행 과정상의 문제점을 발견하는 데 도움	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직업훈련교육 투입 예산액</li> <li>■ 범인검거 투입 예산액</li> </ul>
	과정 지표	사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표 ※ 사업 진도 등 사업추진 정도를 중간 점검하는 데 도움	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직업훈련 프로그램별 진도율</li> <li>■ 경찰의 순찰 거리/횟수</li> </ul>
	산출 지표	사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표 ※ 투입에 비례하여 설정한 목표를 달성하였는가를 평가하는 데 도움	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직업훈련 프로그램 참가자 수 대비 수료자 수</li> <li>■ 범인 1인 검거당 경찰 소요예산 또는 경찰 소요인력</li> </ul>
	결과 지표	1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책의 영향력을 나타내는 지표 ※ 사업이 의도한 최종 목표의 달성 정도에 따른 영향과 효과를 측정하는 데 도움	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직업훈련 수료 후 취업자 수/소득 증가율</li> <li>■ 범죄 발생률</li> <li>※ 제공된 서비스의 적시성, 친절성, 접근용이성, 정확성, 형명성 등 또는 이의제기 건수</li> </ul>
계량화 여부	정량 지표	구체화된 양적 수치로 측정 가능한 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 해외건설 수주액</li> <li>■ 인구10만명당 5대 범죄 발생률</li> </ul>
	정성 지표	양적 수치로 측정 불가능한 지표 ※ 평가자의 주관에 개입	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주요 사업의 대국민 인지도</li> <li>■ 민원인 만족도</li> </ul>

출처: 행정자치부(2015), 「지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준」을 일부 수정

### 3. 성과지표 개발의 기본방향

성과지표의 유형이 결정되면 성과지표가 지표로서의 적절성을 갖추는지를 점검해야 한다. 공공부문 평가에서 성과지표의 적절성을 점검하는 기준은 크게 정부업무평가를 주관하는 국무조정실에서 사용하는 성과관리 운영지침과 기획재정부의 재정사업목표관리제도 성과계획서의 성과지표를 점검하는 기준인 ‘SMART’원칙 등이 있다.

먼저, 국무조정실은 매년 모든 중앙행정기관의 성과관리 및 자체평가 운영 실태 점검계획을 통해 부처의 자체적인 성과관리 노력을 점검하며 부처의 자체평가 성과목표와 관리과제의 성과지표의 적절성을 성과관리 운영지침을 통해 점검하고 있다. 국무조정실의 성과관리 운영지침은 성과지표 설정 시 고려해야 할 사항으로 ① 대표성 ② 목표치 수준의 적절성 ③ 목표와 결과 간 인과성 ④ 명확성과 구체성 ⑤ 측정가능성 ⑥ 기한성을 제시하고 있다. 국무조정실의 성과지표 설정 시 고려사항의 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 V-3〉 국무조정실 성과지표 설정 시 고려사항

점검기준	점검사항
대표성	■ 성과지표는 해당 정책의 핵심적인 내용이 포함되고 지엽적인 내용으로 설정되지 않아야 함
목표치 수준의 적절성	■ 성과지표의 목표치는 과거 3년간의 추세치 및 전년도 성과에 근거하여 적극적으로 업무수행관점에서 도전적으로 설정되어야 함
목표와 결과 간 인과성	■ 성과지표는 결과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인의 통제가 가능하고 정책효과 달성에 기관의 노력과 역량이 포함된 지표로 설정되어야 함
명확성과 구체성	■ 성과지표는 사업의 핵심적인 내용을 대상으로 하여 명확하고 구체적인 성과지표로 설정되어야 함
측정 가능성	■ 성과지표는 공식적인 자료와 출처의 명확화를 통하여 측정방법이 신뢰성을 확보할 수 있도록 설정되어야 함
기한성	■ 성과지표는 사업 종료 후 산출까지 많은 시간이 소요되지 않아 해당연도의 성과를 평가할 수 있는 지표로 설정되어야 함

출처: 국무조정실(2016), 「2016년도 정부업무 성과관리 운영지침」을 저자가 재구성

먼저 지표의 대표성은 사업의 성과지표가 해당 정책이나 사업의 핵심적인 내용이 포함되고 지엽적인 내용으로 설정되지 않아야 되는 원칙을 말한다. 종종 성과측정이 용이하거나 성과가 잘 나오는 일부 내용을 가지고 성과지표를 설정하면 지표의 대표성이 떨어지게 된다. 목표치 수준의 적절성은 사업부서에서 달성 가능한 목표치의 수준을 의도적으로 낮추려고 할 때 문제가 된다. 부서 입장에서 불가피한 내부 및 외부의 장애요인 때문에 목표치 달성이 어려울 경우가 발생하기 때문이다. 목표치를 도전적으로 설정하기 위해서는 과거 3년 평균이상의 목표치를 설정하거나 전년도보다 합리적으로 높은 수준에서 목표치를 설정할 필요가 있다. 목표와 결과 간 인과성은 부

서의 노력과 역량이 반영되어 해당 성과지표의 목표치가 달성되어야 한다는 원칙이다. 이 원칙하에서 과도하게 외부요인에 의해 영향을 받거나 부서나 담당자의 노력에 의해 목표를 달성할 수 없는 지표는 가급적 피하는 것이 좋다. 명확성과 구체성의 원칙은 모든 지표 설정의 기본적인 원칙으로 성과 지표는 일반 국민이 사업의 성과를 이해하기 쉽도록 구체적이고 명확하게 설정되어야 한다는 원칙을 말한다. 일반인이 이해하기 어려운 복잡한 산식을 포함하는 지표를 사용하거나 여러 가지 수식이 복합적으로 사용된 지수(Index)는 성과지표로 피하는 것이 좋다. 측정가능성은 사업종료 후 해당 성과지표의 목표달성 여부를 신뢰성 높은 자료나 수단으로 측정가능해야 한다는 원칙을 말한다. 사업부서는 측정가능성을 높이기 위해 신뢰성 높은 측정 수단을 사용하고 자료의 출처를 명확히 밝힐 필요가 있다. 마지막으로, 기한성은 사업의 성과를 평가하기 위해 해당 성과지표 목표치의 달성 여부를 사업의 종료 후 측정할 수 있어야 한다는 원칙이다. R&D 과제와 같이 성과달성에 시간이 오래 소요되는 장기사업과 달리 대부분의 사업과 정책의 성과목표치는 회계연도 종료 시점인 연말에 측정되어야 한다.

국무조정실의 성과관리 운영지침 외에 기획재정부는 재정사업의 성과관리와 평가를 위해 별도의 성과지표 점검기준을 가지고 있다. 「국가재정법」은 중앙부처의 재정사업의 성과를 관리하고 측정하기 위하여 각 부처로 하여금 성과계획서와 성과보고서를 작성하도록 규정하고 있다. 성과계획서상의 프로그램 및 단위사업에는 성과지표가 설정된다. 기획재정부는 한국조세 재정연구원과 함께 각 부처가 제출한 성과지표를 SMART원칙을 통하여 점검한다. SMART원칙은 점검기준인 단어의 첫 자로 만든 것으로 S(Specific: 명확성), M(Measurable: 측정가능성), A(Attributable: 원인성), R(Reliable: 신뢰성), T(Timely: 적시성)을 의미한다.

구체적으로 S(Specific)는 명확성의 원칙을 말하며 성과지표는 누구나 알기 쉽게 명확하고 구체적으로 정의되어야 한다는 원칙이다. 전문가만 알 수 있는 어려운 개념을 성과지표로 사용하거나 여러 가지 세부사업을 하나로 묶어 지수형태로 성과지표를 만드는 것은 명확성에 위반된다. 예를 들어 “통계청 홈페이지 활성화 지수”는 통계청 홈페이지 이용자 만족도와 방문자 수를 합

해 지수화한 것이나 일반 국민입장에서 성과지표를 정확하게 이해하기 어렵다. 따라서 명확성의 원칙에 맞는 성과지표는 “통계청 홈페이지 방문자 수나 통계자료 다운로드 건수”가 된다. M(Measurable)은 측정가능성의 원칙이다. 성과지표의 목표치를 측정하기 위한 데이터가 존재하거나 존재하지 않더라도 생성이 가능해야 한다는 원칙이다. 최근 많은 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위해 개최하는 지역 축제의 성과지표로 축제의 지역생산기여율을 사용하면 결과를 측정하기가 매우 어렵다. 따라서 “지역방문자 수 증가율”과 같은 측정가능한 지표를 사용해야 한다. A(Attributable)은 원인성의 원칙이다. 이 원칙은 해당사업의 성과가 담당자나 부서의 노력으로 발생되고 그러한 성과가 성과목표치의 달성에 기여해야 한다는 원칙이다. 여행 바우처 프로그램의 성과지표로 “국민의 건강만족도 증가”의 성과지표를 사용한다면 여행 바우처 지급은 건강과는 큰 관련이 없기 때문에 원인성이 부족한 성과지표가 된다. R(Reliable)은 신뢰성의 원칙이다. 이 원칙은 사업의 성과지표를 제3자가 측정하더라도 일관된 결과를 얻을 수 있는 신뢰성 높은 지표를 사용해야 한다는 원칙이다. 부서나 기관의 청렴도를 자체 측정도구로 사용하면 관대화 경향이 나타나기 때문에 공신력 있는 부패 측정 도구인 CPI 등을 사용하는 것이 바람직하다. T(Timely)는 적시성을 원칙을 말하며 이는 성과측정의 결과가 사업의 종료 후에 측정되어야 한다는 원칙을 말한다. 성과자료의 적시측정은 평가의 타당성과 환류의 실효성 확보를 위해 중요하다. R&D 프로그램의 기술 실용화는 시간이 오래 걸리는 작업이기 때문에 적시성의 원칙을 지키기 위해 논문이나 특허의 수를 성과지표로 사용한다.

〈표 V-4〉 재정사업 성과지표 점검사항

개발원칙 구분	점검사항
① S(Specific)	■ 성과지표는 명확하고 구체적인가?
② M(Measurable)	■ 성과지표는 측정가능한가?
③ A(Attributable)	■ 해당사업의 성과의 변화가 성과지표 목표치의 변화를 가져올 수 있는가?
④ R(Reliable)	■ 성과지표가 일관되고 신뢰할 만한가?
⑤ T(Timely)	■ 성과측정 결과가 사업종료 후 나타날 수 있는가?
기타: 왜곡가능성	■ 설정된 성과지표로 인해 목표의 왜곡이 발생했는가?

출처: 박노옥·오영민(2016). 『재정성과관리제도 효율화 방안 연구』, p.114.

마지막으로 SMART원칙 외에 성과지표의 적절성을 최종적으로 확인하려면 사업목적의 왜곡가능성을 확인해야 한다. 이는 성과지표 목표치의 과도한 달성으로 인해 사업 목적이 왜곡되는 부작용을 줄이기 위해 확인해야 하는 절차이다. 특정 성과지표가 지나치게 강조될 때, 사업의 전체적인 효과성은 오히려 낮아지는 현상이 발생한다. 예를 들어, 공공직업훈련 프로그램의 성과지표를 “취업률”로 할 때 목표치 달성을 위해 취업가능성이 높은 학생만을 훈련시키는 부작용이 나타날 수 있다. 다른 예로 “민원처리 속도”를 성과지표로 사용하면 민원응답의 질이 떨어지는 부작용이 나타날 수 있다. 따라서 성과지표의 왜곡 가능성을 줄이기 위해 저소득층 훈련생 취업률이나 민원서비스에 대한 만족도를 보조지표로 사용할 필요가 있다.

#### 4. 기타공공기관 주요 사업 지표의 품질 점검기준

위에서 소개한 것처럼 중앙 정부부처의 정책과 사업의 성과지표를 점검하는 기준이 존재한다. 그러나 기타공공기관 평가는 주무부처별로 평가가 개별적으로 진행되기 때문에 정부부처와 같이 성과지표의 적절성을 점검하는 공통기준은 없다. 따라서 본 장에서는 앞서 제시된 국무조정실 정부업무평가와 기획재정부의 재정사업 성과지표 적절성 검토기준을 고려하여 기타공공기관 주요 사업의 계량지표인 성과지표를 점검하는 기준을 <표 V-5>와 같이 제시할 수 있다. 먼저 성과지표의 유형별 점검기준으로 정량지표와 결과지표가 기타공공기관 주요 사업의 성과지표로 설정될 필요가 있다. 정량지표는 객관적인 양적수치로 자료의 명확성과 신뢰성이 높아 국민이 공공기관 주요 사업의 성과를 이해하기 쉽기 때문이다. 결과지표는 공공기관 주요 사업의 성과가 최종적으로 국민에게 돌아가는 혜택을 측정하기 때문에 주요 사업의 성과지표로 사용할 필요가 있다.

성과지표의 유형(투입, 과정, 산출, 결과)에 대한 평가와 함께 ① 대표성 ② 명확성 ③ 인과성 ④ 측정성 ⑤ 기한성 ⑥ 왜곡성을 기준으로 성과지표의 품질을 점검할 필요가 있다. 이러한 원칙은 정부업무평가와 재정사업평가 성과지표 점검기준 중 공통적인 점검기준을 우선적으로 반영하여 도출하

였다. 공통적인 기준 외에 정부의 위탁을 받아 수행하는 기타공공기관 주요 사업의 특성을 반영하여 각각 정부업무평가와 재정사업평가에만 존재하는 기준인 대표성과 왜곡가능성의 원칙을 추가하였다. 정부업무평가의 점검기준인 목표치의 적절성은 공공기관 경영실적 가운데 주요 사업평가에서 과거 자료가 제시되지 않는 사업과 신규 사업이 많아 포함하지 않았고 재정사업 평가의 점검기준인 신뢰성은 명확성의 원칙과 중복되어 제외했다.

〈표 V-5〉 기타공공기관 주요 사업 성과지표 점검기준

구분	점검기준	점검내용
유형	투입지표	■ 예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표로 성과지표가 구성되었는가?
	과정지표	■ 사업의 성과를 알 수 있는 산출이나 결과보다는 예산집행을 또는 공정을 등으로 성과지표가 설정되었는가?
	산출지표	■ 사업의 실질적 효과를 알기 어려운 1차적 산출물을 성과지표로 설정하였는가?
	결과지표	■ 성과지표는 성과목표의 궁극적인 효과를 국민 입장이 체감할 수 있는 결과지표 위주로 설정되었는가?
적절성	대표성	■ 성과지표는 해당 정책의 핵심적인 내용이 포함되고 전체를 포괄하는 대표성 있는 지표로 설정되었는가?
	명확성	■ 성과지표는 일반 국민이 이해하기 쉽도록 명확하고 구체적인 지표로 설정되었는가?
	인과성	■ 성과지표는 기관의 노력과 역량을 통하여 목표치를 변화시킬 수 있는 지표로 설정되었는가?
	측정성	■ 성과지표는 사업성과를 정확하게 측정할 수 있는 신뢰성 있는 지표로 설정되었는가?
	기한성	■ 성과지표는 사업의 종료 후 성과측정의 결과가 나타날 수 있는 지표로 설정되었는가?
	왜곡성	■ 성과지표로 인해 목표의 왜곡이나 의도하지 않은 부작용이 발생하였는가?

출처: 저자 작성

## 5. 주요 기타공공기관 주요 사업 지표 비교분석

상기 도출된 성과지표의 특성과 품질기준에 따라 주요 부처의 기타공공기관의 지표 특성을 분석하였다. 기타공공기관 규모가 큰 문화체육관광부, 교육부, 보건복지부의 산하기관들의 주요 사업 지표의 특징을 살펴보았다.<sup>35)</sup> 지표의 품질에 대한 평가를 위해 공기업·준정부기관 경영실적평가 및 주요 부처 기타공공기관 경영실적평가를 포함한 다양한 공공부문 평가 사업에 참여한 경험이 있는 본 과제 연구진이 상기 제시된 점검기준에 따라 1차 평가를 실시하였으며, 상호 교차리뷰를 통한 2차 평가, 이후 외부전문가의 검토 과정을 거쳐 평가자 개인의 주관적이거나 자의적인 평가요인을 제거하고 합리적 품질비교가 되도록 절차에 따라 진행하였다.

### 가. 문화체육관광부 기타공공기관 및 단체 경영실적평가와 성과지표

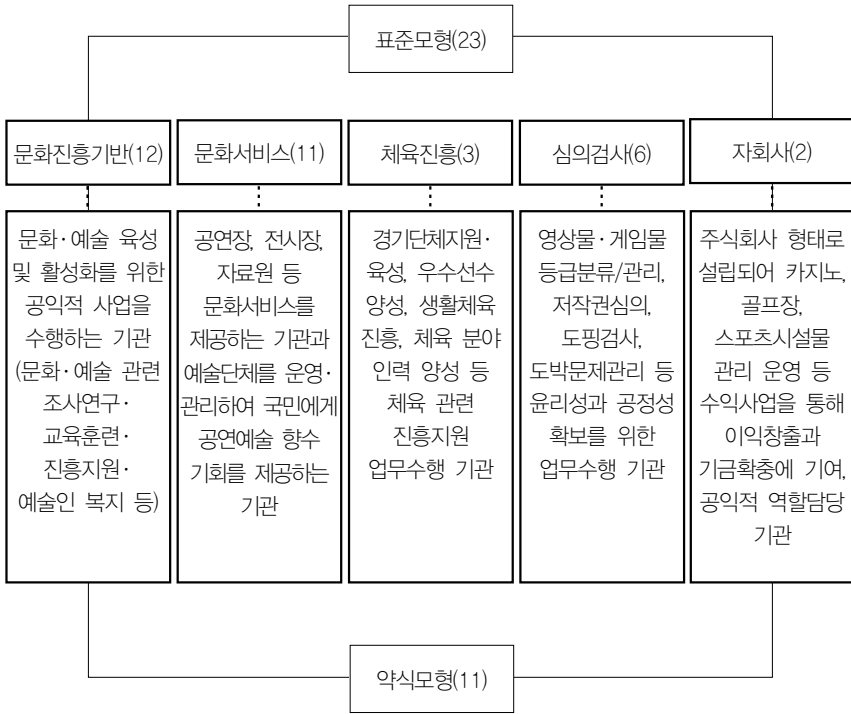
#### (1) 평가체계

2018년도 문화체육관광부는 산하 24개 기타공공기관과 문화체육관광부장관이 책임경영 강화를 위하여 지정한 민법상 법인 및 공익법인으로 보조금을 지급하거나 기관장 임면권을 갖는 주요 법인단체 10개 기관에 대해 2017년도 경영실적평가를 실시하였다. 문화체육관광부는 기관의 설립목적, 미션 및 공공서비스 성격 등을 고려하여 평가대상 기관을 5개 유형으로 구분하여 평가를 실시하고 있다.

---

35) 기타공공기관이 많은 부처들에는 문화체육관광부, 교육부, 보건복지부 등이 포함되며, 이들 부처의 산하기관 간 주요 사업 다양성이 다른 부처 산하 기타공공기관들보다 큰 것으로 관찰되고 있다. 다만, 산업부와 국토부의 경우에도 기타공공기관들이 상당수 있으나, 기관의 성격이 분석대상 3개 부처의 산하기관들과 유사한 의료기관, 교육기관들이 포함되어 있거나, 코레일의 자회사가 대부분으로 나타났다. 산업부의 경우 최근 주요 기타공공기관들이 공기업으로 지정되고 있는 점 등을 전반적으로 고려하여, 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부 산하 기타공공기관을 중심으로 분석을 시도하였다. 기타공공기관을 관리담당하고 있는 전(全) 부처를 포함하지 않은 점에서 일정부분 한계가 있음을 밝힌다.

[그림 V-1] 문화체육관광부 기타공공기관 및 단체 경영평가를 위한 유형과 구분



출처: 문화체육관광부(2017), 『2017년도 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』을 참고하여 저자 작성

또한, 기관의 규모와 같은 특성을 고려하여 평가부담 완화 등을 위해 기관을 표준모형 기관과 약식모형 기관으로 구분하여 평가지표 체계를 차별화하여 적용하고 있다. 일반적으로 기관의 정원이 20인 이상이고, 「공운법」에 따라 기타공공기관으로 지정된 기관은 표준모형을 적용하고, 문화체육관광부 산하 기타공공기관 가운데 직원 정원이 20인 미만이거나 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 문화체육관광부장관이 보조금을 지급하거나 기관장 임면권을 갖고 있는 민법상 법인 또는 공익법인 중 평가대상으로 지정된 기관은 약식모형을 적용하여 평가하고 있다. 2018년 기준 표준모형을 적용받는 기관은 23개이며, 약식모형으로 평가받는 기관은 11개이다.

경영실적에 대한 체계적인 종합평가를 실시하기 위해 평가지표체계는 경영전략, 경영관리, 주요 사업의 3개 범주를 중심으로 구조화되어 있다. 이러한 지표체계는 기획재정부가 주관하는 공기업·준정부기관 경영실적평가의 지표체계 범주구성과 동일하며, 평가범주별 주요 평가내용과 세부지표도 공기업·준정부기관의 기본골격과 유사하게 구성되어 있다. 주요 사업은 기관별로 사업의 대표성과 난이도, 지표의 성과지향성 등을 반영하여 3개 이내로 구성하고 있다. 사업추진 노력과 집행효율성은 비계량적으로 평가하고, 목표달성도는 계량적으로 평가토록 구성되어 있다.

표준모형과 약식모형 모두 3개 범주에 대해 평가를 실시하고 있으며, 세부지표에 따른 차이를 보이고 있다. 경영전략범주에 대해서 표준 및 약식모형 모두 경영계획, 고객관리, 사회책임 경영에 대해 평가하고 있으나, 약식모형의 경우, 사회책임 경영영역에서 윤리경영노력과 활동에 대해서만 평가하고, 표준모형에 평가되는 사회책임성 제고노력지표는 포함하지 않고 있다. 경영관리범주에서도 양(兩)모형 모두 세부지표에서 다소 차이가 있다. 약식모형에서는 조직 및 인적자원 관리, 보수 및 복리후생 관리, 재무예산관리 범주에 대한 평가가 이루어지고 있으나, 표준모형에서는 국정과제 관리 범주, 업무효율 범주를 추가적으로 포함하고 있다. 재무예산관리 범주의 경우, 재무예산관리를 비계량적으로 평가받는 약식모형과 달리 표준모형에서는 계량관리 업무비에 대한 비계량 및 계량 평가가 이루어지도록 구성되어 있다. 특히, 자회사 유형에서는 재무예산관리 및 성과영역에 재무예산 성과에 대한 계량평가를 추가 평가하고 있어, 동일한 표준모형에서도 일반기관과 자회사 유형 간의 차별화가 이루어지고 있는 점이 관찰된다.

기관의 기능적 유형, 규모특성별 차이를 반영하여 평가하는 것은 기타공공기관들 사이에 내재되어 있는 다양성을 반영한 맞춤형 평가를 지향한 것이라고 할 수 있다. 특히, 다른 부처와 비교하여 문화체육관광부의 정책범위의 다양성을 고려한다면, 기타공공기관 경영실적평가제도는 합리적인 관점에서 설계된 것으로 볼 수 있다.

## (2) 성과지표의 적절성

### 〈성과지표 유형에 따른 검토〉

문화체육관광부 산하 기타공공기관과 공익단체의 주요 사업지표의 적절성을 성과지표의 유형에 따라 그 수준을 점검하였다. 이를 위해서 기관유형과 평가모형에 따라 기관을 구분하고, 그룹별 주요 사업지표가 투입, 과정, 산출, 결과 지표 가운데 어떤 특성이 있는지 현황을 정리하면 〈표 V-6〉과 같이 정리할 수 있다. 기관별 주요 사업은 2-3개를 선정하여 평가받고 있으며, 주요 사업별 성과지표는 단일산식 또는 2개의 세부산식으로 평가되고 있다.

〈표 V-6〉 문화체육부 기타공공기관 주요 사업 성과지표의 특징

구분	문화진흥기반		문화서비스		체육진흥	심의검사		자회사
	표준(9)	약식(3)	표준(4)	약식(7)	표준(3)	표준(5)	약식(1)	표준(2)
투입	2	1	0	1	0	2	1	1
과정	3	0	0	0	0	2	1	1
산출	35	10	15	23	13	13	2	8
결과	9	2	2	1	3	1	0	0
합계	49	13	17	25	16	18	4	10

출처: 문화체육관광부(2017), 『2017년도 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』을 분석하여 저자 작성

문화체육관광부 산하 기타공공기관과 공익단체의 주요 사업지표는 총 152개의 사업지표로 구성되며, 대부분의 지표가 산출지표(119개)적 특성이 강한 것으로 관찰되고 있다. 이는 전체 지표 가운데 78.3%에 해당한다. 반면, 결과지표적 특성을 가진 주요 사업 성과지표는 18개로 확인되었으며, 이는 전체 지표 가운데 11.8%에 해당한다. 이 밖에 일부 투입지표나 과정지표적 특성을 가진 사례가 관찰되었다. 문화체육관광부 기타공공기관 및 공익단체 평가를 받는 기관들 가운데 다른 그룹보다 상대적으로 결과지표적 성과지표가 많은 기관은 문화진흥기반 그룹 표준모형과 체육진흥그룹 표준모

형이다. 문화진흥기반그룹 표준모형의 경우 49개 지표 가운데 결과지표가 9개로 약 18.3%, 체육진흥그룹 표준모형의 경우에는 16개 지표 중 3개 지표, 즉 18.8% 정도가 결과지표 특성을 가지고 있다. 성과의 실효성을 확인하기 위해서는 결과(outcomes)수준에서 평가하는 것을 권장하고 있으나, 공공부문 사업의 특성 등을 고려할 때 모든 성과지표를 직접적인 결과(outcomes)로 측정하는 지표로 구성하기에는 다소 한계가 있는 것으로 사료된다.

이와 함께 주요 사업 성과지표의 적절성은 상기 언급한 바와 같이 대표성, 명확성, 인과성, 측정성, 기한성, 왜곡성 여부를 기준으로 판단할 수 있다. 이러한 기준은 성과지표를 선정하기 이전에 주요 사업을 선정하는 경우에도 중요한 기준으로 활용될 수 있다.

#### 〈대표성에 대한 검토〉

연구중심 기관의 경우, 연구보고서의 우수성 및 정책기여도를 주요 사업의 성과로 선정하였다면 합리적인 수준에서 대표성을 가진다고 평가할 수 있다. 사업의 대표성이 전제된다면 측정산식의 대표성 부합 여부도 확보되어야 좋은 지표라고 할 수 있다. 정책수립기여도는 기본연구사업 수행건수 대비 정책반영과제 수를 측정하는 것이 일반적이다. 결과지표라기보다는 산출지표의 특성이 강하나, 대표성이 있는 지표라고 할 수 있다. 반면, 문화진흥유형에 해당하는 기관임에도 불구하고, 청년인턴의 취업확대 기여도 또는 정규직 전환 성공률과 같은 지표는 정부의 주요 정책임에도 불구하고, 기관의 주요 사업을 평가하는 지표로는 적절하지 않다고 할 수 있다. 이는 모든 기관에 권고하는 정부의 관리정책을 반영하는 것으로, 정책적으로 주어진 기관의 고유사업에 해당하지 않는 것이다.

#### 〈명확성에 대한 검토〉

성과지표의 명확성은 지표가 일반인이 이해하기 쉽게 명확하게 제시할 때 구현될 수 있다. 공연사업을 수행하는 문화서비스 유형 기관들의 경우 유료 객석 점유율과 같은 지표가 다른 지표보다 명확성이 강한 지표군(群)에 해

당한다. 반면, 문화예술 향유 확대성과는 명확성 미흡으로 인한 성과측정에 불확실성이 문제가 될 수 있다. 문화예술 향유의 범위는 관점에 따라 다른 해석이 가능하다. 단순한 공연 횟수뿐만 아니라, 문화예술의 향유의 방식, 품질, 대상을 정의하는 데 다양한 접근이 가능하기 때문이다. 따라서 주요 사업으로서 대표성을 가질지라도 명확성에 대해서는 논란의 소지가 있다.

#### 〈인과성에 대한 검토〉

성과지표의 인과성은 사업수행을 위해 투입한 기관의 노력과 자원이 목표한 성과를 실현하였는지 분석하는 검증 및 평가의 타당성을 위해 전제되어야 한다. 문화체육관광부 산하 기타공공기관 및 공익단체의 성과 가운데 성과지표의 인과성이 타당하다고 인정받을 수 있는 지표는 역시 문화서비스 그룹의 공연 및 제작사업의 유료객석 점유율과 같은 수익성 지표이다. 반면, 성과지표의 인과성이 다소 제한적이고 미흡하다고 할 수 있는 사례는 기관들이 추진하는 사업의 국민인지도라고 할 수 있다. 국민의 저작권 인식도의 경우 기관의 노력 이외에도 전문단체, 학계, 언론 등의 논의와 노력과 기관의 노력 및 자원투입의 성과를 객관적으로 분리할 수 없기 때문이다. 즉, 인과성을 인정받으려면 국민인식도의 변화가 기관의 노력에 따른 결실이라고 할 수 있는 확실한 근거를 제시하여야 한다.

#### 〈측정성과 기한성에 대한 검토〉

사업성과를 정확하게 측정할 수 있어야 한다는 점에서 측정성도 성과지표 품질의 중요한 요인으로 제시되고 있다. 문화체육관광부 산하 기타공공기관의 성과지표 가운데 객석점유율, 교육수혜자 규모, 선수등록 규모, 지원 대상 규모 등은 사업기간을 기준으로 연도별 구별이 상대적으로 용이한 지표라고 할 수 있다. 이러한 지표는 사업기간을 특정한 기간의 실적, 사업종료 후의 실적을 구분하여 측정하기 용이한 특징이 있어, 양호한 측정성과 함께 기한성도 양호한 것으로 평가할 수 있다. 반면 인권사업 인지도, 폭력에 대한 인식개선도와 같은 성과지표는 1차적으로 관찰가능한 지표라기보다는 조

작적으로 지표를 설계·생산하여 측정하여야 하기 때문에 정확한 측정에 어려움이 있으며, 객관적으로 사업기간을 특정한 기간의 실적, 또는 사업종료 후 실적이라고 한정하기에는 구분 및 통제할 수 없는 내재적인 한계가 있기도 하다.

#### 〈왜곡성에 대한 검토〉

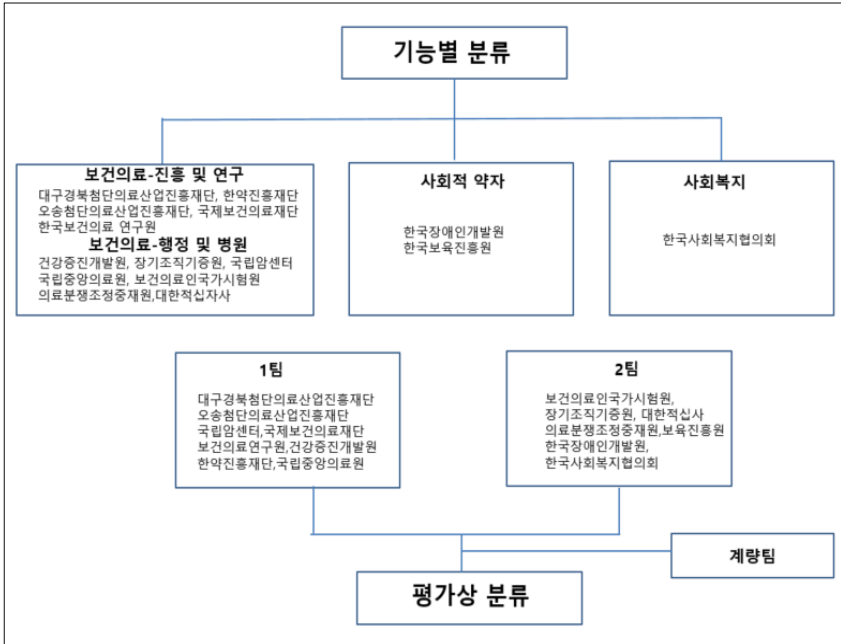
문화체육관광부 기타공공기관 및 단체의 경우, 성과지표로 인해 기관 주요 사업의 목표를 왜곡하거나 부작용을 초래하는 심각한 왜곡현상을 발생시키는 주요 사업 지표 선정 사례는 발견되지 않는다. 다만, 특정 기관의 주요 사업지표가 직접적인 수익성을 지나치게 강조하여 설정되면 왜곡현상을 초래할 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

### 나. 보건복지부 기타공공기관 경영실적평가와 성과지표

#### (1) 평가체계

2018년도 보건복지부는 산하 15개 기타공공기관에 대하여 3~5월 동안 기타공공기관 평가를 실시하였다. 보건복지부의 경우 대부분의 기관이 보건의료분야를 사업목적으로 한다. 15개 기타공공기관 중 12개 기관이 보건과 의료에 관련된 기관이며, 세부적으로 보건의료분야 진흥과 연구를 담당하는 기관과 보건의료행정과 치료를 담당하는 병원 등의 기관으로 구성되어 있다. 다음으로 사회적 약자인 유아와 장애인을 지원하는 한국보육진흥원과 한국장애인개발원 등 두 기관이 있다. 마지막으로 사회복지업무를 담당하는 기타공공기관으로 한국사회복지협의회가 있다.

[그림 V-2] 보건복지부 기타공공기관 및 단체 경영평가를 위한 유형과 구분



출처: 보건복지부(2017), 『2017년도 보건복지부 기타공공기관 경영평가 편람』을 참고하여 저자 작성

보건복지부 대부분의 기관이 보건의료분야에 편중되어 있기 때문에 실제 기타공공기관 평가는 기능별로 하지 않고 임의로 비계량지표를 평가하는 1팀과 2팀, 계량팀으로 나누어 실시하였다. 1팀은 대부분 보건의료분야 기타 공공기관이 속하여 있으며 대구경북첨단의료산업진흥재단 등 8개 기관이 배정되었다. 2팀은 보건의료인국가시험원 등 보건의료 기관 4곳과 사회적 약자 지원기관 2곳, 사회복지 분야 1곳의 기관이 배정되어 평가를 진행하였다. 계량팀은 전체 15개 기관의 계량지표 평가를 담당하였다. 평가위원은 총 16명으로 평가단장 1인, 팀별로 팀장 1인, 팀원 4명씩 2팀 총 10명, 계량팀 5명으로 구성되었다. 평가위원은 대부분 보건복지 및 평가에 전문성이 있는 대학교수 및 정책연구기관 연구위원으로 구성되었으며 계량팀은 공인회계사와 공인노무사 등 해당 분야 전문가 등으로 구성되었다.

평가지표는 경영관리와 주요 사업에 걸쳐 계량과 비계량 지표를 평가하였

다. 경영관리는 12개와 계량과 비계량 지표로 구성되었으며 일자리 및 임금 피크제에 관한 2개의 가점지표가 추가로 평가되었다. 경영관리는 ① 경영전략 ② 업무효율 ③ 조직 및 인사관리 ④ 예산관리 ⑤ 보수 및 복리후생관리의 세부 평가항목으로 구성되었다. 또한 기관이 제출한 주요 사업에 계량(성과지표)과 비계량 지표에 대해 평가가 이루어졌다.

평가는 4월 전체평가위원회에 대한 워크숍으로 시작되었다. 워크숍에서는 1차적으로 각 기관의 경영평가자가 참가하여 평가위원들에게 기관의 전반적인 경영 상황과 성과를 설명하고 평가위원들로부터 질의를 받는 1차 기관설명회를 진행하였다. 워크숍 후 기관이 제출한 경영평가보고서를 바탕으로 서류심사를 진행한 후 4~5월 1팀과 2팀의 평가진이 직접 평가대상 공공기관을 방문하여 현장평가를 진행하였다. 현장평가 후에 1차로 평가점수를 부여하였다. 보건복지부 평가 중 특이한 점은 해당 기관을 담당하는 주무과에서 해당 기관의 경영실적에 대해 평가를 하고 이를 평가단에 통보한 후 이를 고려하여 1차 평가점수가 산정된다는 점이다. 이는 기관의 경영활동에 대해 구체적인 정보를 갖고 있는 주무과의 의견을 반영하여 평가결과의 신뢰성과 타당성을 높이려는 시도이다.

1차 평가 후 기관의 이의신청을 받아 최종점수를 확정한다. 이때 1팀, 2팀, 계량팀과의 평정결과의 차를 줄이기 위해 평가단장은 최종 조정회의를 실시하여 점수를 확정하고 평가보고서를 발간한다. 평가점수는 산출되지만 기관에는 평가결과가 우수, 보통, 미흡으로 나뉘어 통보된다. 우수기관에는 기관 예산범위 내에서 성과급이 지급되며 장관상 및 포상금이 지급된다. 미흡기관에는 기관경영개선계획서 제출이 요구되며 추후 이에 대한 이행 실적을 점검한다.

## (2) 성과지표 유형에 따른 검토

보건복지부 산하 기타공공기관 주요 사업지표의 적절성을 성과지표의 유형에 따라 그 수준을 점검하였다. 이를 위해서 기능별 분류에 따라 보건의료, 사회적 약자지원, 사회복지기관으로 기관을 분류하고 유형별 주요 사업

지표가 투입, 과정, 산출, 결과 지표 가운데 어떤 특성을 가지고 있는지 현황을 정리하였다. 기관별로 주요 사업 3~4개가 평가를 받고 있으며, 주요 사업별 성과지표는 단일산식 또는 2개의 세부산식으로 평가되고 있다.

〈표 V-7〉 보건복지부 기타공공기관 주요 사업 성과지표의 특징

구분	보건·의료		사회적 약자지원	사회복지
	진흥·연구	행정·병원		
투입	0	0	1	0
과정	0	1	0	0
산출	15	10	7	2
결과	8	23	4	4
합계	23	34	12	6

출처: 보건복지부(2017), 『2017년도 보건복지부 기타공공기관 경영평가 편람』을 분석하여 저자 작성

보건복지부 산하 기타공공기관과 공익단체의 주요 사업지표는 총 75개로 구성되어 있으며, 대부분 산출지표(34개)와 결과지표(39개)로 구성되어 있다. 이는 전체 75개 중 97.3% 비중에 해당한다. 투입지표나 과정지표에 해당하는 지표는 각각 1개씩 발견되어 주요 사업 성과지표 설정에서 산출결과 지향적 성과지표가 사용되는 것으로 확인할 수 있다. 기능별 기관별로 지표 유형을 살펴보면 보건의료분야의 진흥·연구부문에서 산출지표(15개)가 결과지표(8개)보다 많다. 행정·병원부문에서는 반대로 결과지표(23개)가 산출지표(10)보다 많은 것으로 나타났다. 또한 사회적 약자지원 기관에서도 산출지표가 결과지표보다 더 많이 사용되는 것으로 나타나고 있다. 공공부문의 평가제도에서 국민에게 실질적 혜택이 돌아가는 사업 활동의 성과를 측정하기 위해서는 사업의 1차적 생산물인 산출지표보다는 결과(outcomes)지표를 사용할 것을 권장하고 있다. 따라서 보건의료분야의 진흥과 연구를 담당하는 기관이나 사회적 약자를 지원하는 기관에서는 주요 사업에 대한 결과지표를 더 많이 설정하여 사업의 실질적 성과를 측정하는 데 더 많은 노력이 필요한 것으로 판단된다. 특히, 보건복지부 기타공공기관의 다수 교육사업이 교육 참가자 수와 같은 산출지표를 사용하여 실질적인 교육효과를 측정

하는 결과지표를 더 많이 사용할 필요가 있다. 이와 함께 주요 사업 성과지표의 적절성을 대표성, 명확성, 인과성, 측정성, 기한성, 왜곡성 여부를 기준으로 판단하였다.

#### 〈대표성에 대한 검토〉

보건복지부 기타공공기관의 대부분 지표는 주요 사업의 내용을 포괄하는 지표를 사용하여 대표성을 확보하였다. 다만 일부 기관의 지표는 성과지표가 해당 사업의 전체 내용을 포함하지 못하는 경우가 존재하였다. 예를 들어 국내 암환자 지원에 대한 주요 사업에서 성과지표가 말기암 환자에 대한 지원으로 설정되어 있어 암 예방이나 초기암 환자를 포함하지 못하는 문제가 있는 것으로 나타났다. 또한 기관의 설립목적이 연구가 아니라 특정 정책영역에 대한 행정 및 사업수혜자에 지원을 하는 데 있음에도 연구 성과에 대한 성과지표를 설정한 기관이 있었다. 성과지표의 대표성을 확보하기 위해서는 기관의 설립목적에 부합하는 주요 사업을 개발하고 사업의 내용과 수혜자를 모두 포함하는 대표성 있는 지표를 설정할 필요가 있다.

#### 〈명확성에 대한 검토〉

성과지표의 명확성은 지표가 구체적이고 국민이 성과지표를 이해하기 쉽게 작성되어야 한다는 원칙이다. 따라서 성과지표의 명확성을 확보하기 위해서는 일반인이 이해하기 어려운 복잡한 산식이나 여러 지표를 혼합하여 사용하는 지수(Index)지표를 가급적 피해야 한다. 보건복지부 기타공공기관 성과지표에서는 여러 지표를 혼합하여 사용한 지수지표가 다수 발견되었다. 연구사업의 경우 국내외 논문, 특허, 기술개발건수를 혼용하여 지수를 개발한 사례가 다수 있었다. 또한 이질적인 서비스를 하나로 지수화하여 하나의 지표로 만들어 일반인이 이해하기 어려운 경우도 있었다. 예를 들어 개도국 지원에 있어 출산서비스와 응급서비스, 예방접종건수를 합하여 하나의 지수로 통합 산출하면 세부사업의 성과를 명확하게 알 수 없게 되는 문제점이 발생하게 된다. 국민 입장에서 이와 같은 혼합지표로는 개별 사업의 성과를

알기 어렵기 때문에 서비스별로 사업을 분리하거나 가중치를 구체적으로 제시하여 지표의 명확성을 높일 필요가 있다.

### 〈인과성에 대한 검토〉

성과지표의 인과성은 사업에 투입된 자원과 활동이 성과지표의 달성과 개선에 기여해야 한다는 원칙이다. 성과지표의 인과성을 확보하기 위해서는 외부요인에 영향을 많이 받는 지표와 사업기관의 인위적인 조절을 통하여 성과지표의 목표치를 달성할 수 있는 지표를 피해야 한다. 보건복지부 기타 공공기관에서는 대부분의 지표가 외부요인의 영향을 강하게 받는 지표를 피하고 사업 활동과 노력의 결과 성과목표치를 달성할 수 있는 지표로 설정하였다. 다만, 일부 기관에서는 투입대비 성과를 파악하는 효율성 지표를 사용하였는데 이는 투입량을 기관이 임의로 조정할 수가 있어 원인성의 원칙에 벗어나는 지표이다. 예를 들어 인적/물적 나눔 활성화의 성과지표인 업무종사인원 대비 후원금액 및 민간지원 발굴 금액은 인원대비 사업 활동의 결과인 효율성 지표를 사용하고 있으나 평균업무 종사인원이 유동적이지 않고, 분자에 해당하는 사업활동의 결과 값이 낮으면 부서의 노력 없이 업무종사인원만의 축소를 통하여 성과목표치를 조정할 수 있기 때문에 원인성의 원칙에 위배되는 지표이다. 또한 부서종사인원 대비 연구금액을 성과지표로 사용한 경우가 있었는데, 성과목표치를 올리기 위해 부서종사인원 등을 인사이동하여 임의로 줄일 수 있기 때문에 인과성에 위배되는 지표이다. 따라서 보건복지부 기타공공기관은 가급적 이와 같은 효율성 지표를 피하여 성과지표의 원인성을 확보하기 위해 노력할 필요가 있다.

### 〈측정성에 대한 검토〉

측정성의 원칙은 성과지표를 통해 사업성과를 객관적이고 정확하게 측정할 수 있어야 한다는 원칙이다. 성과지표의 측정성을 확보하려면 성과지표에 신뢰성과 타당성이 있어야 한다. 대부분 기관의 성과지표가 일정 수준의 신뢰성과 타당성을 가져 지표의 측정성을 확보한 것으로 판단된다. 다만, 여

러 기관에서 특정 프로그램의 질을 측정하기 위하여 수혜자의 만족도 조사 지표를 사용하였는데, 만족도 조사는 정교한 설계가 확보되지 않으면 문항의 신뢰성과 측정의 타당성이 떨어질 수 있다. 따라서 만족도 조사의 표본이 사업수혜자를 대표하도록 조사를 설계하고 하나의 문항이 아니라 사업활동의 여러 측면에 대한 만족도를 종합적으로 측정할 수 있는 신뢰성 있는 문항을 사용하는 것이 필요하다. 또한 다수의 연구 사업에서 연구보고서의 정책반영도를 지표로 사용하고 있는데 정책반영도의 기준과 범위를 측정하기 어려운 측면이 있다. 따라서 법령제정, 예산반영 등 정책반영도를 측정할 수 있는 신뢰성 높은 기준을 세울 필요가 있다.

#### 〈기한성에 대한 검토〉

기한성은 성과지표 목표치의 달성이 사업의 평가기간 내에 끝나야 한다는 원칙이다. 장기사업이나 사업의 효과가 불분명하면 평가기간 내에 사업 성과를 정확하게 측정할 수 없다는 점에서 가급적 기한 내에 측정가능한 지표를 설정하는 것이 필요하다. 대부분 보건복지부 기타공공기관은 기한 내에 측정할 수 있는 성과지표를 설정하였다. 다만, 일부 연구사업의 정책성적을 정책반영도로 설정하고 있는데 이는 기한성의 원칙에서 문제가 될 소지가 있다. 정책반영도는 연구보고서가 작성된 후 일정 시점이 지난 후 반영되는데, 평가기간 내 발행한 연구보고서의 정책반영도는 평가시점에 정확하게 반영하기 어렵기 때문이다. 따라서 성과지표의 기한성을 확보하기 위해서는 평가대상 연구보고서의 발행기간과 보고서 내용의 정책반영기간을 명확하게 설정하여 평가시점<sup>36)</sup>에 결과가 생산되도록 할 필요가 있다.

#### 〈왜곡성에 대한 검토〉

왜곡성은 성과지표 목표치를 달성하는 과정에서 의도하지 않은 부작용이 발생하는 경우이다. 왜곡성이 발생하지 않게 하려면 부작용을 줄일 수 있는

36) 이 경우 평가연도에 발행한 보고서의 정책반영도가 아니라 특정 기간을 설정하고 그 기간 내에 발행한 보고서의 정책반영도를 측정할 수 있다.

지표로 대체하거나 추가적으로 보조지표를 사용하여 부작용을 완화할 필요가 있다. 보건복지부 기타공공기관 주요 사업의 경우 왜곡을 일으키는 성과지표는 많지 않은 편이다. 다만 일부 취업 및 민원/조정 프로그램에서는 성과목표치를 추구하는 과정에서 의도하지 않은 부작용이 일어날 수 있기 때문에 개선할 필요가 있다. 예를 들어, 장애인 등의 취업프로그램은 취업률이 성과지표로 사용되는데, 장애인 취업이 어려운 현실에서 목표치를 달성하려면 취업의 질이 확보되지 않을 수 있다. 따라서 취업의 질과 양을 모두를 측정할 수 있는 성과지표 설정이 필요하다. 또한 일부 보건의로 관련 민원 및 조정 프로그램의 경우 처리기한 내 처리건수 등을 성과지표로 삼은 사례가 있다. 이 경우 처리 기한을 맞추느라 민원과 조정의 내용과 질이 나빠질 수 있기 때문에 만족도 지표를 보조지표로 추가하여 지표의 왜곡성을 줄일 필요가 있다.

## 다. 교육부 기타공공기관 경영실적평가와 성과지표

### (1) 평가체계

교육부는 소관 기타공공기관 19개를 2개 유형으로 구분하여 2017년도 경영실적을 평가하였다. 1유형은 국립대 병원 및 치과병원이며, 2유형은 나머지 기타공공기관을 포괄한다. 2유형 기관은 주요 사업의 특성에 따라 연구 및 교육기관(한국고전번역원, 한국학중앙연구원, 동북아역사재단)과 진흥기관(한국사학진흥재단, 국가평생교육진흥원)으로 세분류할 수 있다.

〈표 V-8〉 교육부 기타공공기관 유형분류 현황

기타공공기관 1 유형	기타공공기관 2 유형
강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경북대학교치과병원, 경상대학교병원, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원	한국고전번역원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 국가평생교육진흥원, 동북아역사재단

출처: 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』, p.6.

경영실적에 대한 체계적인 종합평가를 실시하기 위해 평가지표체계는 경영관리, 주요 사업의 2개 범주로 구성되어 있다. 공기업·준정부기관 경영실적평가 지표체계의 범주구성과 비교하여 경영전략 범주가 생략된 구성이나 경영전략의 세부지표들이 경영관리 범주에 포함되어 있어, 평가 내용상에서는 유사성을 확보하고 있다.

〈표 V-9〉 교육부 기타공공기관 경영평가범주

평가범주	주요평가내용
경영관리	전략기획과 경영혁신, 사회적 책임, 조직·인적자원 및 성과관리, 업무효율, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 복리후생 관리
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

출처: 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』, p.7.

주요 사업은 기관별로 사업의 대표성과 난이도, 지표의 성과지향성 등을 반영하여 3~4개 정도로 구성하고 있다. 국립대 병원은 공통적으로 교육, 연구, 진료 및 공공보건 사업으로 나누고 있다. 연구 및 교육 기관의 사업은 일반적으로 연구사업, 교육 또는 인재양성 사업, 정책지원, 홍보 또는 성과 확산 사업유형으로 분류하고 있다.

〈표 V-10〉 기능 유형별 주요 사업 구성 예시

유형	의료	교육, 연구	진흥
기관	국립대병원	한국학중앙연구원	국가평생교육진흥원
주요사업	교육사업	한국학 연구, 교육사업	학점은행제 운영사업
	연구사업	한국학 보존관리사업	대학기반 평생교육체제 활성화 사업
	진료사업 및 공공보건의료사업	한국학 보급확대 사업	소외계층 평생교육 지원사업
	-	한국학 국제교육사업	-

출처: 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』을 참고하여 저자 작성

각 사업에서 추진과정상의 기관의 성과제고 노력과 효율성 등에 대해서는 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 방식에 따른 비계량 평가를 실시하고, 목표달성

도는 계량적으로 평가하고 있다.

〈표 V-11〉 주요 사업 계량 및 비계량 평가 예시(국립대병원 연구사업)

유형	지표명	평가내용
비계량	연구사업 수행적정성	이 지표는 의학발전을 위한 연구 활성화와 연구 결과의 질적 수월성을 제고하고, 이를 효율적으로 수행하기 위한 노력과 비계량적 성과를 평가한다. 평가대상 사업범위는 (차)의학계 관련 연구, 임상연구, 외부연구수주 활동 등으로 설정한다.
계량	교수연구실적	교수 1인당 논문수
	교수1인당연구비	교수 1인당 연구비 집행액

출처: 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』, p.50.

## (2) 성과지표 유형에 따른 검토

기관별로 주요 사업은 3~4개를 선정하여 평가받고 있으며, 주요 사업별로 성과지표는 단일 또는 2개의 계량지표로 구성된다. 이에 따라 교육부 산하 기타공공기관의 주요 사업지표는 총 25개로 나타났다. 기관 수에 비해 주요 사업 성과지표의 개수가 적은 이유는 국립대병원 및 치과병원 14곳은 공통적으로 3개의 주요 사업을 5개의 지표로 평가하기 때문이다.

25개의 성과지표가 주요 사업의 성과를 명확히 드러낼 수 있도록 설정되었는지 점검하였다. 우선 교육부 산하기관을 ‘의료’, ‘교육·연구’, ‘진흥’ 유형으로 구분하고, 유형별로 주요 사업지표들이 투입, 과정, 산출, 결과 지표 중 어느 것에 해당하는지를 판단하였다.

분야별로 의료는 5개 지표, 교육·연구는 14개 지표, 진흥은 6개 지표로 주요 사업의 성과를 평가하는 것으로 나타났다. 진흥 기능의 기관들은 주요 사업의 계량지표를 사업당 1개씩만 설정하여 기관 수에 비해 상대적으로 적은 성과지표를 운용하는 것으로 나타났다.

수준별로 볼 때, 상당수 지표는 산출지표로 판단된다. 25개 지표의 68%인 17개 지표가 산출지표로 분류된다. 산출지표 다음으로 결과지표가 25개 중 7개를 차지하여, 28%의 비중을 보였다. 과정지표는 없고, 투입지표가 1개인 것으로 분석된다. 대부분의 지표가 산출이나 결과 지표로서 적어도 1차 사

업 성과물에 의해 성과를 측정하는 것으로 판단된다. 결과지표의 개발이 쉽지 않기 때문인 것으로 판단되지만, 산출지표의 수가 결과지표의 두 배 가까이 되는 점은 여전히 향후 개선과제라고 판단된다. 결과지표와 비교하여 산출지표는 측정이 상대적으로 쉽고, 객관적이기는 하나 궁극적인 사업목표 달성 여부를 판단하기에는 충분한 정보를 담지 못하기 때문이다.

〈표 V-12〉 분야별 주요 사업 성과지표 분포 현황

(단위: 개)

구분	의료	교육·연구	진흥	계
투입	1	0	0	1
과정	0	0	0	0
산출	2	11	4	17
결과	2	3	2	7
계	5	14	6	25

출처: 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』을 참고하여 저자 작성

산출지표는 ‘사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표’로서 교육 프로그램이나 인프라 이용자 수, 연구실적 등이 주된 것으로 나타났다. 대부분의 지표들이 교육, 연구 분야의 산출물을 1차적으로 측정할 수 있는 지표라고 볼 수 있다. 결과지표는 의료기관인증 여부, 기숙사 수용율, 교육기관 졸업자 취업률, 인지도와 같은 지표들로 나타나고 있다.

〈표 V-13〉 분야별 주요 사업 성과지표 수준별 예시

구분	의료	교육·연구	진흥
투입	1인당 연구비	-	-
과정	-	-	-
산출	필수교육이수율 교수연구실적	DB 이용자 수 정책동향 보고서 생산건수 전문학술지 게재건수 졸업생 수	학습자 비율 학력취득률
결과	의료기관인증 여부	방문객 인지도 조사 점수 졸업자 취업률	기숙사 수용률

출처: 교육부(2018), 『2017년 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』을 참고하여 저자 작성

이상과 같은 사업성과와 지표 간의 거리 측면 외에 대표성, 명확성, 인과성, 측정성, 기한성, 왜곡성 등 지표가 갖춰야 할 특성 측면에서 성과지표의 적정성을 판단할 수 있다.

#### 〈대표성에 대한 검토〉

의료분야 기관들의 주요 사업 계량지표는 전반적으로 기관의 사업을 대표할 수 있는 지표로 구성되어 있다. 해당 기관의 주요 사업이 의료서비스 제공이고, 이를 위해 사전적으로 필요한 교육, 연구 사업들로 구성되어 있으며 성과지표는 교육이수율, 의료분야 연구실적, 의료기관인증 여부로 주요 사업의 핵심적인 내용을 포함하여 대표성이 있는 지표라고 할 수 있다.

교육·연구 분야의 성과지표도 일반적으로 해당 사업의 고유 목적과 핵심 사업 내용을 포함하고, 전체를 포괄할 만큼 대표성 있는 지표들로 구성되어 있는 것으로 판단된다. 다만 일부 지표는 대표성이 없거나 상대적으로 낮은 것으로 분석된다. 첫째, 사업을 대표하기에는 측정 대상이나 방식으로 인해 측정된 내용이 사업을 대표하기에는 미흡할 수 있다. 예를 들어, 우리나라의 역사인식 교육 및 홍보와 관련된 성과지표는 독도체험관 방문객 인식향상도로서 체험 전후의 인식과 만족도를 10개 문항으로 측정하는 지표이다. 해당 지표는 측정대상을 독도로 한정하는 등 역사인식 교육 및 홍보라는 사업의 목표를 달성하였는지를 측정하기에는 측정대상자, 측정방식 등의 관점에서 사업의 대표성을 충분히 확보한 지표라고 하기에는 한계가 있다. 둘째, 경영평가 대상으로 선정되는 사업이 기관의 핵심적인 역할과는 거리가 있기 때문에 지표 역시 기관의 전반적인 설립목적 등을 대표하거나 포괄할 수 없는 경우가 있다. 진흥기능 기관의 지표인 ‘고등교육 재정정보 신뢰도’는 기관의 핵심 역할인 교육기관 지원정도와 직접 관련성이 높은 지표가 아니기 때문에 대표성이 높다고 보기 어렵다.

#### 〈명확성에 대한 검토〉

지표가 이해하기 쉽고, 명확하고 구체적인 것을 의미하는 명확성은 교육

부 산하 기타공공기관에서 대부분의 성과지표가 갖추고 있는 것으로 보인다. 대부분의 지표가 명칭과 산식의 측면에서 무엇을 측정하려고 하는지 명확한 편이다. 다만 소수의 지표는 명확성이 상대적으로 낮다고 사료된다. 예를 들어, 역사인식 교육 및 홍보사업의 성과지표인 ‘교원연수 프로그램 참여자 인식향상도’에서 인식향상도라는 모호한 개념을 채택하여 측정하려는 바를 일반인이 쉽게 이해하기는 어려울 것으로 예상된다.

#### 〈인과성에 대한 검토〉

인과성이 높은 지표는 사업결과에 영향을 주는 기관 외부요인이 없거나, 있더라도 통제가능하고, 성과에서 기관의 노력이 드러나는 지표이다. 분석한 상당수 지표들이 인과성을 갖춘 것으로 판단된다. 다만 일부 지표는 외부요인 통제 가능성과 기관의 노력 반영이라는 측면에서 인과성이 상대적으로 낮은 것으로 분석된다.

우선 인과성이 낮은 사례로 예산 관련 지표를 들 수 있다. 연구자 1인당 연구비의 경우, 해당 기관이 연구비 예산 확보 및 배정에서 자율성이 높다면 인과성이 높다고 할 수 있겠으나, 일반적으로 기타공공기관은 정부예산으로 운영되는 점을 고려하면 연구비를 확보, 배정함에 있어 기관의 자체적인 노력의 영향력이 크지 않을 것으로 예상되어 인과성이 높지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 성과지표의 산식 구성 요소 중 사업성과와 상관없는 요소가 들어가는 경우도 인과성이 낮을 것으로 예상할 수 있다. 예를 들어 학생 1인당 교사면적 증가라는 지표에서 분자인 교사면적 증가는 사업의 목표이기 때문에 기관의 지원노력에 의해 결정되지만, 분모의 학생수는 기관이 통제하기 어려운 외부요인이기 때문에 인과성을 낮추는 요인이 된다. 물론 학생수의 급격한 변화가 없을 것이라는 예상 때문에 외부요인의 영향력이 낮아 실제로 인과성을 왜곡할 가능성은 낮을 수도 있지만, 학생수 감소가 일반화되어 가는 상황에서 장기적으로는 인과성 유지문제를 고민할 필요가 있다.

### 〈측정성에 대한 검토〉

측정성 또는 측정가능성이 높은 지표는 산식상 변수의 공식적인 자료와 출처가 명확하고 측정방법을 신뢰할 수 있는 지표라고 할 수 있다. 상당수의 지표는 측정성을 만족하는 것으로 사료된다. 예를 들어, 의료분야 연구사업 성과지표 중 하나인 교수 연구실적은 SCI/E급 등재지 논문수를 기준으로 측정한다. 성과로 간주되는 논문의 범위가 명확한 편이기 때문에 측정성이 높다고 볼 수 있다.

측정성이 낮은 경우 중 하나는 성과지표 산식에 포함되는 변수의 정의가 불명확한 경우이다. 동북아 역사 및 영토 관련 연구성과는 '동북아 역사 및 영토 관련'의 의미와 정의가 불명확하기 때문에 평가자마다 달리 판단할 수 있어서 측정성과 관련된 논란이 발생할 수 있다.

측정해야 할 변수의 정의는 분명한 편이나 성과의 품질 등에 대한 기준이 불명확하여 측정성이 낮다고 볼 수 있는 경우도 있다. 동북아 역사 및 영토 관련 정책결정 기여성과는 관련 정책동향 보고서 생산건수를 기반으로 측정되는데 보고서의 내용도 문제가 될 수 있지만, 성과로 인정할 만한 보고서라는 형태나 품질, 규격이 명확하게 정의되지 않으면 측정성 측면에서 문제가 발생할 수 있다. 고전번역 성과 지표의 산식 변수인 고전번역서 수는 1책을 200자 원고지 1,800매로 정의하고 있어 규격에 대한 불확실성을 어느 정도 제거하고자 하였다.

요컨대 측정성을 제고하는 데는 성과로 인정할 수 있는 대상의 특성을 명확히 하는 작업이 사전적으로 요구됨을 알 수 있다.

### 〈기한성에 대한 검토〉

기한성은 사업이 종료된 후에 성과의 산출까지 많은 시간이 걸리지 않아 해당 연도의 성과를 평가할 수 있는 지표의 특성을 의미한다. 의료분야나 교육 및 연구 분야의 사업은 전반적으로 특성상 기한성이 높은 지표로 측정되기 어렵다. 논문 출판과 같은 성과는 보통 자원이 투입된 회계연도를 넘어서 완료되는 것이 보통이며, 교육사업도 프로그램 수료나 졸업과 같은 이

벤트가 발생하기까지는 자원이 투입된 시점으로부터 상당한 시일이 걸릴 수 있어 전반적으로 기한성이 낮다고 볼 수 있다. 다만 이는 지표설계상의 문제라기보다는 사업 특성에서 기인한 바가 크다. 이런 상황을 고려한다면, 교 육부 산하 기타공공기관의 주요 사업 계량지표 중 특별히 기한성 측면에서 문제가 되는 지표는 없다고 판단된다.

#### 〈왜곡성에 대한 검토〉

왜곡성 또는 왜곡가능성은 성과지표로 인해 목표 추구상에서 기관이 왜곡된 행위를 하는지 또는 할 가능성이 있는지를 의미한다. 결국 성과 달성여부는 사전에 약속된 지표의 목표치 달성 여부로 결정되기 때문에 목표치 달성을 위해 기관이 사업의 본질적인 목표와는 다르게 왜곡된 사업운영을 할 가능성도 존재한다. 적어도 성과지표가 이러한 왜곡행위를 유도하도록 설정되는 것을 피해야 한다.

왜곡가능성이 큰 지표가 많지 않은 것으로 판단되나, 일부 지표는 잠재적으로 성과의 품질을 떨어뜨리는 방향으로 기관의 노력을 왜곡할 우려가 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 동북아 역사·영토 관련 정책결정 기여성과는 정책동향 보고서의 생산 건수로 측정되는데, 보고서의 규격, 품질에 대한 정의가 명확하지 않으면 기관은 보고서의 품질을 희생하여 수를 늘리려는 왜곡된 행위를 할 수도 있다. 진흥 사업 중 학생 1인당 교사면적 증가라는 지표의 경우, 목표치 달성을 위해 품질을 떨어뜨리고, 면적 증가라는 양적 증가만을 추구할 동기를 제공할 수 있다. 이러한 왜곡된 동기는 잘못된 지표 설계에서 촉발될 수 있다. 다양한 동기와 결과를 가진 왜곡행위가 있을 수 있겠으나, 적어도 이상의 사례에서는 왜곡성을 제거하거나 완화하려면 성과물의 규격, 품질 등 특성에 대해 가급적 구체적으로 정의할 필요가 있음을 알 수 있다.

## 6. 소결

문화부, 복지부, 교육부 산하 기타공공기관의 성과지표 적정성을 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 성과지표 수준 측면에서 산출지표나 결과지표가 다수로 나타나, 향후에는 결과지표의 수와 품질을 높여 나갈 필요가 있다. 현재는 산출지표가 결과지표보다 상당히 많으며, 결과지표 중 일부는 만족도나 인지도같이 명확성이나 측정성이 다소 낮은 지표로 구성되어 있다. 결과지표를 보다 객관적이고, 명확한 지표로 설정하려는 노력이 필요해보인다.

둘째, 대표성 등 6개 성과지표의 특성 측면에서 전반적으로 큰 문제는 없다고 판단된다. 다만 개별 특성별로 소수의 지표가 잠재적인 문제점을 가지고 있어 가급적 기관이 이를 해결하거나 완화할 필요가 있음을 확인하였다. 셋째, 6개 특성 중에서도 상대적으로 대표성, 인과성, 측정성 측면에서 취약한 지표가 많은 편이며, 명확성, 기한성, 왜곡성의 문제를 안고 있는 지표는 적은 편이라고 할 수 있다.

넷째, 대표성을 제고하기 위해서는 우선적으로 해당 성과지표의 달성이 기관 핵심 사업의 성과제고에 큰 도움이 되는지를 의식하면서 지표를 설계할 필요가 있을 것이다. 지나치게 지엽적이거나 협소한 성과에 집착하거나 핵심사업이나 설립목적과 거리가 있는 주요 사업을 평가대상으로 하면 성과지표의 대표성도 낮아지기 때문이다. 또한, 성과지표 수준의 문제가 아니라 평가대상이 되는 주요 사업의 선별상에서도 대표성 있는 사업이 선정되어야 할 것이다.

다섯째, 성과지표의 인과성은 산식에 포함되는 변수와 큰 관련성이 있으므로 기관이 통제가능하거나 통제의 필요성이 낮은 변수, 기관의 노력과 역량에 의해 크게 좌우되는 변수로 산식을 구성하려는 노력이 필요하다. 공공기관 경영 시에 외부요인의 영향을 무시할 수 없기 때문에 인과성이 높은 성과지표를 개발하기는 쉽지 않으므로 외부요인이 지표 결과 값에 영향이 클 경우, 해당 지표를 사용하지 않는 것이 바람직하다.

여섯째, 측정성은 해당 사업 산출물의 특성상 정의를 명확히 함으로써 제

고할 수 있을 것으로 기대된다. 규격, 품질 등을 명확히 제고하여 성과 측정에서의 논란과 시비를 제거할 수 있고, 동시에 왜곡성의 문제도 해결할 수 있을 것이다.

---

## Ⅵ. 기타공공기관 경영평가에 대한 인식조사 및 분석

---

### 1. 설문조사 조사개요

#### 가. 개요

주무부처별 기타공공기관 경영평가제도 현황과 운영 실태를 이해하기 위해서는 설문조사를 통해 제도운영에 관련된 부처별 담당자, 평가위원, 분야 전문가 및 피평가 기타공공기관 담당자들의 의견과 인식수준을 관찰할 필요가 있다. 주요 부처의 기타공공기관 경영평가와 관련된 담당자 및 전문가를 대상으로 하여 현재 제도운영 실태를 파악하고, 피평가기관 담당자들을 대상으로 설문하여 평가제도의 성과와 한계, 수용도에 대한 인식수준을 점검하였다.

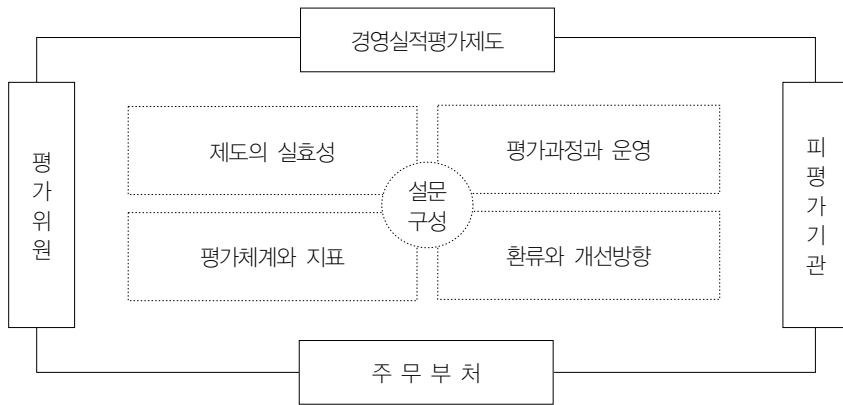
응답자의 경험 유무를 첫 질문으로 제시하고 필터링을 적용하여 응답에 대한 신뢰성 제고를 시도하였다. 총 655명을 대상으로 설문을 실시하여, 부처담당자 11명, 평가위원 66명, 기관담당자 147명이 응답하여 총 224명의 설문결과를 분석하였다(응답률 34.2%).

#### 나. 주요 내용

평가(지표)체계 구성에 대한 이해관계자의 의견, 평가과정에 대한 의견, 평가결과 및 환류에 대한 의견, 평가품질에 대한 의견, 기타공공기관 평가제도 개선방향에 대한 의견 등을 각 이해관계자의 시각에서 조사하였다. 이를 위해 그동안 평가제도 운영의 성과, 평가결과와 환류, 기획재정부 평가제도와의 비교, 제도개선 방향 등 품질에 대한 문항을 포함하였다. 본 설문결과와 품질제고를 위해 파일럿 테스트를 실시하였으며, 이를 통해 설문 신뢰

도와 응답률 제고를 위한 문항수정 등을 사전적으로 실시하였다. 구체적으로 설문은 경영평가의 목적 및 성과에 대한 평가, 경영평가 준비과정 및 실시과정에 대한 의견, 결과활용 및 환류에 대한 의견, 제도운영방식 및 평가지표체계에 대한 의견, 평가결과 공개에 대한 의견을 중심으로 구성되었다. 대부분 설문은 7점 리커트척도를 활용한 선택형 질문방식을 적용하였으며, 마지막으로 경영평가제도 전반에 대한 개선의견 등은 서술형 답변방식으로 조사하였다.

[그림 VI-1] 기타공공기관 경영실적평가제도에 대한 설문모형



출처: 저자 작성

주무부처 담당공무원, 평가위원, 피평가기관의 담당자를 대상으로 설문을 실시한 것은 이들이 평가과정의 주요 참여자이면서도 각각의 역할과 지위에 따라 이해관계가 상이하기 때문이다. 주요 쟁점별 설문결과에서 이들의 인식과 이해관계가 어떠한 차이를 보여주는지 다음 설문결과 분석을 통해 확인할 수 있다. 평가제도 개선은 이들의 시각 차이를 확인하고 좁히는 노력에서 출발한다는 점에서 다음 분석결과에 주목할 필요가 있다.

## 2. 설문결과와 주요 쟁점

### 가. 평가제도의 실효성

지금까지 실시되어 온 기타공공기관 경영평가제도의 필요성과 실효성에 대한 점검과 이해관계자별 의미를 분석하기 위하여 경영실적평가제도가 책임성, 자율성, 효율성, 공공성에 어느 정도 기여하였는지, 기관실적 모니터링 수단으로서 효과적으로 작동하여 왔는지, 그리고 주요 사업 성과제고에 기여하였는지에 대한 설문을 실시하였다. 책임성과 자율성, 효율성과 공공성은 상호 대응적인 가치이나 공공기관 관리정책의 핵심적인 가치로 논의되어 온 점을 고려하여 제도평가의 기준으로 설문하였다. 응답결과 평균적으로 책임경영 강화에 기여는 4.5점, 자율경영 강화에는 3.7점, 효율성제고에 대한 기여에는 4.4점, 공공성 강화 기여에는 4.4점 수준으로 평가하였다. 책임경영 강화에 기여가 가장 큰 것으로, 자율경영 강화에는 기여수준이 작은 것으로 인식되고 있다. 실적모니터링 수단으로 효과적으로 작동했는지에 대해서는 4.3점, 주요 사업 성과제고에 기여하였는지에 대해서는 4.2점 수준에서 평균적인 응답자들의 의견을 확인하였다.

〈표 VI-1〉 경영실적평가제도의 실효성에 대한 인식수준

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
책임성 기여도	전체	5.4	6.7	8.5	24.6	23.2	26.3	5.4	4.5
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	27.3	18.2	27.3	18.2	5.1
	평가위원	0.0	4.5	3.0	12.1	22.7	48.5	9.1	5.3
	기관담당자	8.2	7.5	11.6	29.9	23.8	16.3	2.7	4.1
자율성 기여도	전체	12.5	12.5	17.0	25.0	18.3	14.3	0.4	3.7
	부처담당자	9.1	0.0	9.1	36.4	9.1	36.4	0.0	4.5
	평가위원	1.5	10.6	10.6	19.7	27.3	28.8	1.5	4.5
	기관담당자	17.7	14.3	20.4	26.5	15.0	6.1	0.0	3.3

〈표 VI-1〉의 계속

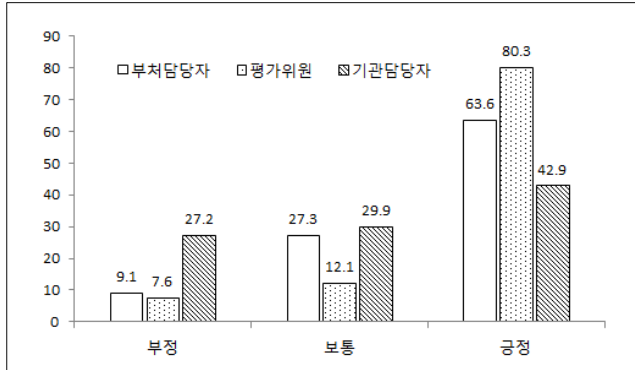
문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
효율성 기여도	전체	5.8	7.1	12.9	20.5	26.3	25.0	2.2	4.4
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	36.4	36.4	0.0	4.9
	평가위원	0.0	4.5	4.5	10.6	24.2	50.0	6.1	5.3
	기관담당자	8.8	8.2	17.7	25.2	26.5	12.9	0.7	3.9
공공성 기여도	전체	7.6	6.3	8.5	26.8	25.0	23.2	2.7	4.4
	부처담당자	9.1	0.0	0.0	45.5	18.2	27.3	0.0	4.5
	평가위원	0.0	6.1	6.1	15.2	24.2	40.9	7.6	5.1
	기관담당자	10.9	6.8	10.2	30.6	25.9	15.0	0.7	4.0
주요사업 성과제고 기여도	전체	7.6	10.3	15.6	20.5	21.9	20.1	4.0	4.2
	부처담당자	0.0	9.1	9.1	9.1	27.3	27.3	18.2	4.7
	평가위원	0.0	6.1	7.6	12.1	22.7	42.4	9.1	5.2
	기관담당자	11.6	12.2	19.7	25.2	21.1	9.5	0.7	3.8
실적 모니터링 활용수단	전체	5.8	10.7	9.4	22.3	29.5	20.5	1.8	4.3
	부처담당자	9.1	0.0	9.1	9.1	36.4	36.4	0.0	5.1
	평가위원	0.0	9.1	1.5	6.1	34.8	43.9	4.5	5.2
	기관담당자	8.2	12.2	12.9	30.6	26.5	8.8	0.7	3.6

출처: 저자 작성

개별 설문문항에 따른 그룹별 응답자 특성을 살펴보면, 제도의 실효성에 대해서는 상대적으로 평가위원그룹이 가장 긍정적으로, 기관담당자그룹이 가장 부정적으로 인식하고 있었다. 평가위원그룹이 제도의 실효성에 대해 가장 긍정적으로 평가한 것은 책임성 강화(5.3)와 효율성 강화(5.3)에 대한 기여이며, 가장 부정적으로 평가한 것은 자율성 강화(4.5)에 대한 기여이다. 반면, 기관담당자가 가장 긍정적으로 평가한 것은 책임성 강화(4.1)에 대한 기여이며, 가장 부정적으로 평가한 것은 자율성 강화(3.3)에 대한 기여이다. 대부분 책임성 강화에 대해서는 긍정적으로, 자율성 강화에 대해서는 부정적으로 인식하는 경향을 파악할 수 있다.

[그림 VI-2] 책임성 강화에 대한 기여도 인식 차이

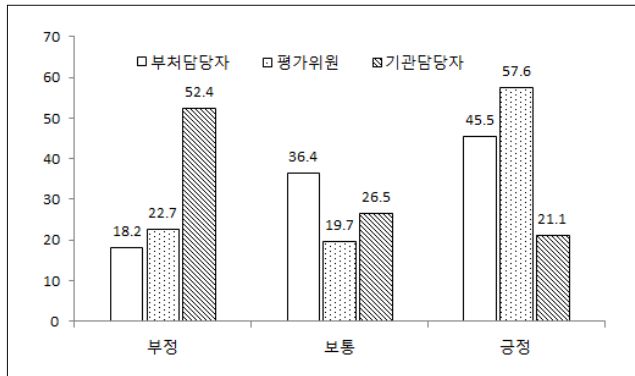
(단위: %)



출처: 저자 작성

[그림 VI-3] 자율성 제고에 대한 기여도 인식 차이

(단위: %)



출처: 저자 작성

## 나. 평가과정과 운영

기타공공기관 경영평가 실시는 경영평가를 주관, 시행, 수검하는 참여형태에 따라 단계별로 요구되는 기능과 역할을 수행하고 있다. 보고서를 작성하는 준비단계, 현장실사 등 다양한 평가활동이 진행되도록 설계되어 있다. 또한, 전문평가단을 구성하는 것도 중요한 평가활동에 포함된다. 본 설문을

통해 관찰된 주요 단계별 평가기능과 활동현황에 대한 각 참여자들의 인식 수준과 평가적 의견은 다음과 같이 정리할 수 있다.

### (1) 평가에 대한 이해와 기관의 지원수준

우선 기타공공기관의 담당자들이 경영평가제도의 취지나 목적, 평가범주, 경영관리 및 주요 사업의 주요 지표 내용에 대해 정확히 이해하고 수검을 받는지 조사한 결과 기관담당자의 경영평가제도 목적에 대한 이해도 수준은 5.9점으로 스스로 긍정적인 평가를 하고 있었다. 부처담당자와 평가위원은 기관담당자보다 높은 6.3점과 6.1점을 각각 부여하여 기관이 경영평가의 목적은 잘 이해하는 것으로 나타났다. 기타공공기관 경영실적평가제도가 본격적으로 도입된 2014년 이후 초기에는 평가의 목적 등에 대한 낮은 이해와 수용도가 낮아 평가과정에서 크고 작은 문제가 있었던 상황과 비교하면, 현재는 평가에 대한 이해도 많은 높아진 상태이다.

평가범주와 지표내용의 이해수준에 대한 설문에 대해서도 제도목적에 대한 응답과 유사한 결과를 확인할 수 있었다. 전체적으로 이해수준에 대해 6점 내외의 평가적 의견을 제시하고 있다. 다만 주목할 것은 부처담당자들의 경우, 기관이 제도의 목적이나 평가범주 및 지표에 대한 이해도에 부정적인 의견을 보인 응답이 없었던 반면, 평가위원과 기관담당자 가운데에는 일부 부정적 응답자가 있었다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 평가제도 목적에 대한 이해도의 평균점수(6.0)에 비해 평가범주 및 지표내용 이해수준(5.8)이 낮은 것으로 관찰되고 있어, 평가의 구체적인 세부내용에 대한 이해수준이 다소 보수적으로 평가되는 것으로 나타났다. 또한, 두 가지 질문에 대해 '매우 그렇다'라고 응답한 기관담당자의 비중이 부처담당자와 평가위원들의 비중과 약 10%p의 차이를 보이고 있는 점도 주목할 만하다.

〈표 VI-2〉 경영평가제도 및 평가체계에 대한 기관의 이해도

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
경영평가 제도목적 이해도	전체	0.0	0.4	1.3	6.7	11.2	51.8	28.6	6.0
	부처담당자	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	54.5	36.4	6.3
	평가위원	0.0	0.0	1.5	6.1	9.1	47.0	36.4	6.1
	기관담당자	0.0	0.7	1.4	7.5	12.2	53.7	24.5	5.9
평가범주 지표내용 이해도	전체	0.0	0.4	1.8	8.0	16.1	50.0	23.7	5.8
	부처담당자	0.0	0.0	0.0	0.0	27.3	45.5	27.3	6.0
	평가위원	0.0	0.0	3.0	7.6	12.1	43.9	33.3	6.0
	기관담당자	0.0	0.7	1.4	8.8	17.0	53.1	19.0	5.8

출처: 저자 작성

평가에 대한 기관장의 관심수준에 대해 전체 응답자는 7점 기준 평균점수 5.7점 수준으로 답변하였다. 이는 상당히 긍정적인 평가이다. 기관담당자 그룹의 경우 83.0%가 기관장이 경영평가에 관심이 있다고 밝히고 있다. 이는 기관장이 기관의 경영성과에 대해서 최종적으로 책임져야 하고, 기관장에게 결과에 따른 유무형의 보상이나 불이익이 집중되어 있어, 결과에 대한 관심은 큰 것으로 분석된다. 기타공공기관 경영실적평가제도의 인센티브 구조가 기관의 다른 구성원들보다 기관장에게 초점을 맞추고 있기 때문이다.

하지만 경영실적평가 준비에 대한 기관장의 지원수준과 평가를 고려한 기관의 운영수준에 대해서는 관심수준에 비해 상대적으로 부정적으로 평가되고 있었다. 기관응답자들만 한정하여 문항별 답변 성향을 비교하여도, 지원수준은 5.0점, 평가를 고려한 기관운영 수준은 4.7점으로 상당한 차이를 나타내고 있다. 즉, 평가에 대한 관심수준은 높으나, 실제 지원과 기관운영 수준은 이에 못 미치는 것으로 인식되고 있었다.

〈표 VI-3〉 기관장의 경영평가에 대한 관심, 지원, 및 경영 시 고려수준

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
기관장의 관심수준	전체	1.8	3.6	3.6	8.5	14.7	35.7	32.1	5.7
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	9.1	9.1	27.3	45.5	5.8
	평가위원	0.0	1.5	6.1	10.6	16.7	39.4	25.8	5.6
	기관담당자	2.7	4.1	2.7	7.5	14.3	34.7	34.0	5.7
기관장의 지원수준	전체	1.8	5.8	8.5	13.8	21.9	30.8	17.4	5.1
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	9.1	18.2	45.5	18.2	5.5
	평가위원	0.0	0.0	10.6	13.6	28.8	28.8	18.2	5.3
	기관담당자	2.7	8.2	8.2	14.3	19.0	30.6	17.0	5.0
기관장의 평가고려 운영수준	전체	3.1	8.0	8.9	18.8	23.2	27.7	10.3	4.8
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	18.2	36.4	18.2	5.3
	평가위원	0.0	7.6	10.6	19.7	30.3	27.3	4.5	4.7
	기관담당자	4.8	8.2	8.8	18.4	20.4	27.2	12.2	4.7

출처: 저자 작성

기관장의 관심·지원수준과 함께 기관구성원의 공감대와 협조수준도 경영 실적평가를 준비하는 담당자에게 매우 중요한 지원환경을 조성하는 요인이 된다. 기관이 경영평가를 중요하게 인식하고 있는지에 대해 전체 응답자의 평균점수는 4.7점으로 보통수준을 조금 상회하는 답변이었으나, 응답자 그룹별 응답의 차이에 유의할 필요가 있다. 부처담당자 및 평가위원 그룹에서는 각각 5.5점 수준에서 기관의 인식수준을 평가하였으나, 기관 담당자들의 평균점수는 4.3점 수준에 그쳤다. 부정적 응답자의 비중을 비교하면, 부처담당자 및 평가위원의 경우 10% 내외 수준이었으나, 기관담당자 가운데 부정적으로 보는 응답자 비중은 31.0%로 약 3배 이상 큰 것으로 확인되었다.

기관담당자들에게만 질문한 기관내부 관련 부서의 협조수준에 대해서는 인식수준보다도 더 부정적으로 평가되고 있었다. 관련 부서들이 관심을 보이고 협조하는지에 대하여 평균점수가 3.9점 수준으로 확인되었으며, 긍정적인 답변 비중이 35.4%로 부정적인 답변 비중 40.1%보다 낮게 나타났다.

평가의 중요도에 대한 기관 구성원의 인식은 외부의 시각보다 높지 않은 것으로 추측할 수 있으며, 내부 구성원으로부터 실질적인 지원과 협조수준은 이보다도 더 낮은 것으로 나타났다.

〈표 VI-4〉 기관의 평가중요도 인식수준과 내부의 관련 부서 협조수준

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
기관의 경영평가 중요도 인식수준	전체	4.0	10.3	10.3	18.8	15.6	24.6	16.5	4.7
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	9.1	27.3	36.4	5.5
	평가위원	0.0	1.5	10.6	10.6	16.7	31.8	28.8	5.5
	기관담당자	6.1	14.3	10.9	22.4	15.6	21.1	9.5	4.3
내부협조	기관담당자	6.1	17.0	17.0	24.5	16.3	15.6	3.4	3.9

출처: 저자 작성

평가에 필요한 자원의 확보정도에 대해서는 모든 유형의 응답자가 부정적으로 인식하고 있다. 평가수검을 위한 기관 예산이 충분히 확보되었는지에 대해 기관담당자는 평균적으로 3.0점(‘약간 아니다’)을 부여하였다. 인력투입과 자원투입 수준 측면에서도 기관담당자는 평균적으로 보통 이하 구간에 응답이 편중되어 인력투입과 자원투입이 충분하지 않다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 기관의 평가 관련 자원 확보 및 투입에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 않은 주무부처나 평가위원이 체감하기에도 높은 수준은 아닌 것으로 평가하고 있었다.

〈표 VI-5〉 예산, 인력 및 자원의 투입수준

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
예산 확보 수준	전체	14.7	26.3	22.8	24.6	4.5	6.3	0.9	3.0
	부처담당자	0.0	9.1	36.4	18.2	9.1	18.2	9.1	4.2
	평가위원	12.1	31.8	27.3	21.2	1.5	4.5	1.5	2.9
	기관담당자	17.0	25.2	19.7	26.5	5.4	6.1	0.0	3.0
인력 투입 수준	전체	13.4	24.1	12.1	21.9	7.6	14.7	6.3	3.6
	부처담당자	0.0	18.2	18.2	63.6	0.0	0.0	0.0	3.5
	평가위원	3.0	12.1	18.2	33.3	16.7	15.2	1.5	4.0
	기관담당자	19.0	29.9	8.8	13.6	4.1	15.6	8.8	3.4
자원 투입 수준	전체	12.5	21.4	12.9	24.1	12.1	11.6	5.4	3.6
	부처담당자	0.0	18.2	18.2	54.5	0.0	9.1	0.0	3.6
	평가위원	0.0	10.6	19.7	34.8	18.2	15.2	1.5	4.1
	기관담당자	19.0	26.5	9.5	17.0	10.2	10.2	7.5	3.3

출처: 저자 작성

상기 설문결과를 통해서 제도 및 평가체계에 대한 이해도에 비해, 경영실적평가에 대한 기타공공기관 내부의 관심과 지원, 다양한 자원의 확보 측면에서 쟁점 현상을 확인할 수 있었다. 기관담당자의 의견이 가장 엄격하게 나타나고 있는 것은 내부 구성원에 대한 효과적인 인센티브가 없는 상황이 예견되는 현상에 대해 기관 담당자들의 어려움이 반영된 것으로 추측된다.

## (2) 평가단계별 기능과 활동

### 가) 평가준비단계

구체적인 평가준비과정은 평가편람 작성 및 배포, 이에 따른 기관의 보고서 작성, 교육과 외부 컨설팅 등의 활동 등이 포함된다. 특히, 평가편람은 기관의 경영과 사업수행의 방향 설정에 핵심적인 기초자료로 활용되며, 평가의 기준이 되기 때문에 무엇보다 기관에 중요하게 인식되고 있다.

일반적으로 평가편람은 평가대상이 되는 연도 개시 전(tn-1)에 작성되어

기관에 통보되고, 평가대상이 되는 연도( $t_n$ )에는 기관은 이에 따라 사업계획을 수립 및 수행하며, 평가대상 다음 해( $t_{n+1}$ )에 경영실적에 대한 평가를 받게 된다. 따라서 평가편람이 언제 확정되는지는 기관이 사업을 수행하고 평가에 대비하는 데 영향을 미치게 된다. 본 설문에 대한 응답결과, 평가편람이 수정 등을 거쳐 실제 완료된 시기가 평가대상 연도 개시 이전인지에 대해 전체 응답자의 42.0%, 기관담당자 가운데 55.1%가 대상연도 이전에 완료되지 않았다고 응답하였다. 평가위원들 가운데 일부만이 평가편람 작성 및 수정에 관여하기 때문에 본 설문에 대해 평가위원들은 제외하였다.

평가편람이 확정되지 않았다고 보고한 기관담당자 중 43.2%가 평가대상 연도 개시 후 8~9개월, 29.6%가 6~7개월 만에 완료되었다고 응답하였다. 현재는 평가편람에 대한 기획재정부의 가이드라인이 제공되지 않고 있으나, 최근까지 공기업·준정부기관 평가편람이 확정된 이후 기타공공기관 경영평가과정에서 평가편람이 확정되는 경우가 많아 편람확정이 지연되는 경우도 있었으며, 정부정책에 따라 새로운 평가지표가 중간에 추가되는 사례가 발생하면서 평가대상 연도 이전에 편람이 확정되지 못하는 경우도 발생하였다는 점이 응답자들의 답변을 통해 확인된 것으로 볼 수 있다.

평가편람이나 매뉴얼이 평가에 도움이 되었는지에 대한 질문에 전체 응답자들은 대체적으로 긍정적 의견을 나타냈다. 평가편람을 작성하고 제공하는 부처담당자와 평가위원이 인지하는 효용성이 확정된 편람을 받아 활용하는 기관담당자들이 느끼는 효용성보다 다소 높은 것으로 확인되고 있어, 응답자의 이해관계에 따른 주관적 판단이 일부 반영된 개연성이 있는 것으로 보인다.

〈표 VI-6〉 평가편람의 효용성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	1.3	1.3	6.3	15.6	25.0	40.2	10.3	5.2
부처담당자	0.0	0.0	0.0	9.1	9.1	45.5	36.4	6.1
평가위원	0.0	0.0	7.6	12.1	18.2	47.0	15.2	5.5
기관담당자	2.0	2.0	6.1	17.7	29.3	36.7	6.1	5.0

출처: 저자 작성

기관들의 경영평가 수검을 위한 준비를 지원하고, 주무부처와 경영평가단에서 평가수검을 위한 정보와 교육을 충분히 제공하고 있는지에 대한 전체 응답자의 평균점수는 3.8점으로 평균수준인 4점에 약간 못 미치는 것으로 나타났다. 주무부처, 평가위원, 기관담당자의 답변 평균점수는 각각 3.5점, 4.6점, 3.4점으로 확인되었다. 3개 그룹 가운데 상대적으로 평가위원이 긍정적인 평가의견을, 기관담당자들이 부정적인 평가의견을 제시하였다. 특히 기관담당자의 경우 부정적인 응답비중이 54.4%로 과반을 넘는다. 반면, 평가위원 그룹의 54.5%는 긍정적인 의견을 제시하여 교육과 정보제공의 기회가 충분히 제공되고 있다고 평가함으로써 평가자와 피평가자 사이에 뚜렷한 인식 차이가 있는 것으로 관찰되었다.

〈표 VI-7〉 경영평가 수검을 위한 정보와 교육제공 기회의 적정성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	5.8	15.6	24.1	23.2	13.4	16.1	1.8	3.8
부처담당자	27.3	18.2	9.1	9.1	9.1	18.2	9.1	3.5
평가위원	1.5	4.5	18.2	21.2	18.2	31.8	4.5	4.6
기관담당자	6.1	20.4	27.9	25.2	11.6	8.8	0.0	3.4

출처: 저자 작성

기관담당자들은 교육이나 정보획득의 기회에 대해서는 충분하지 않다고 느끼는 반면 이미 제공된 교육과 정보는 평가 준비에 도움이 되는 것으로 나타났다. 전체 응답자의 평균점수는 5.0점이었으며, 일반적으로 워크숍이나 기관설명회의 효용성에 대해 긍정적인 평가를 하였다. 응답자의 67.9%가 긍정적인 답변을 하여, 이는 부정적 응답비중 13.0%의 5배 수준으로 나타났다. 이러한 결과는 정보제공과 교육의 기회를 확대하고, 품질과 유용성을 높 이려는 제도적 노력이 기관의 평가준비에 큰 도움이 될 수 있음을 암시하고 있다.

〈표 VI-8〉 워크숍 및 기관설명회의 효용성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	1.3	5.4	6.3	19.2	24.6	35.3	8.0	5.0
부처담당자	0.0	0.0	0.0	9.1	27.3	45.5	18.2	5.7
평가위원	0.0	4.5	4.5	10.6	16.7	48.5	15.2	5.5
기관담당자	2.0	6.1	7.5	23.8	27.9	28.6	4.1	4.7

출처: 저자 작성

평가자의 공식적인 교육이나 정보 외에도 일부 기타공공기관은 평가준비를 위해 외부컨설팅을 이용하는 것으로 나타났다. 기관담당자의 44.2%가 외부컨설팅을 활용한 경험이 있다고 응답하였다. 일부 주무부처에서 외부컨설팅 활용 자제를 권고했던 점을 고려한다면 40%가 넘는 비율은 낮지 않은 것으로 판단된다.

〈표 VI-9〉 외부컨설팅 활용 여부

(단위: %)

응답자 유형	활용	미활용	계
기관담당자	44.2	55.8	100.0

출처: 저자 작성

하지만 외부컨설팅을 활용한 기관담당자 가운데 76.9%가 활용결과 도움이 되었다고 보고하고 있어, 평가준비과정에서 외부컨설팅 활용에 대한 관심이 증가하거나 인센티브가 작동할 수 있다는 점을 암시해주고 있다. 외부컨설팅 비용은 평가에 직접 필요한 비용이라기보다 평가부담을 해소하는 대안으로 기관의 예산형편에 따른 형평성 문제가 쟁점이 될 우려가 있다는 점도 유의할 필요가 있다. 이는 평가의 간소화, 평가체계 내부에서의 교육과 지원의 필요성을 암시하는 것이기도 하다.

〈표 VI-10〉 외부컨설팅의 효용성

(단위: %)

응답자 유형	있음	없음	계
기관담당자	76.9	23.1	100.0

출처: 저자 작성

경영실적평가를 준비하는 과정에서 생산되는 핵심적인 산출물은 각 기관의 경영실적보고서이다. 평가준비 단계 이후 실제 평가가 진행되면, 평가위원들의 평가의 기본적인 정보를 전달하는 매체이기 때문이다. 따라서 정확한 평가가 이루어지려면 평가지표별 취지에 맞게 경영실적보고서를 작성하여야 한다. 평가지표의 취지에 따라 보고서가 작성되고 있는지에 대해 전체 응답자들의 평균점수는 5.0점으로 실적보고서가 어느 정도 평가편람과 지표에 따라 작성되고 있음을 암시하고 있다. 응답자 그룹별로 긍정적인 평가 비중은 부처담당자의 72.7%, 평가위원의 62.1%, 기관담당자의 63.8%로 큰 차이를 보이지 않으나, 부정적 답변자의 비중에서 차이가 있는 것으로 확인되었다. 실적보고서의 품질에 대해 신중하거나 부정적인 평가를 한 기관담당자의 비중이 6.8%인 데 비해, 평가위원 중 부정적 답변자는 18.2%로 약 3배 정도 비중이 큰 것으로 나타났다.

〈표 VI-11〉 경영실적보고서의 품질

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	1.3	5.4	6.3	19.2	24.6	35.3	8.0	5.0
부처담당자	0.0	0.0	9.1	18.2	36.4	18.2	18.2	5.2
평가위원	0.0	4.5	13.6	19.7	19.7	39.4	3.0	4.8
기관담당자	0.7	2.7	3.4	29.3	16.3	40.8	6.8	5.1

출처: 저자 작성

### 나) 공식평가단계

평가가 진행되는 과정에서 기관담당자들은 기관이 주무부처나 평가단에 질의할 수 있는 기회가 미흡하다고 보고 있는 것으로 나타났다. 기관담당자의 76.9%가 주무부처나 평가단에서 질의응답채널(help desk)을 운영하지 않았다고 답변하였다. 이에 반해 평가위원의 75.8%가 질의응답채널을 운영한다고 답변하여 상반된 의견을 보이고 있다. 질의응답채널 운영 여부에 대한 상이한 평가는 실제 질의응답채널을 운영하지 않았을 경우 이외에도 이러한 소통채널 설치운영에 대한 홍보부족, 부실운영, 질의와 응답내용과 깊이에 대한 상호 기대 수준의 차이도 잠재적 요인으로 반영되었을 개연성이 높다. 두 집단 간에 큰 차이는 질의응답채널 미설치 이외에도 상대적인 관점에서 질의응답의 범위와 깊이에 대한 기대수준의 차이에서 발생한 것으로, 이러한 간극을 점차 좁히기 위한 제공자 측의 노력이 강화될 필요가 있다.

〈표 VI-12〉 질의응답채널 운영 여부

(단위: %)

응답자 유형	운 영	미 운 영	계
전체	39.7	60.3	100.0
부처담당자	45.5	54.5	100.0
평가위원	75.8	24.2	100.0
기관담당자	23.1	76.9	100.0

출처: 저자 작성

현장실사도 평가과정의 매우 중요한 단계로 여겨지고 있으나, 기관들에는 평가과정에서 또 다른 부담으로 이어질 수 있다는 지적도 있다. 하지만 평가위원들은 현장실사에서 구체적인 내용과 사실관계를 확인해야 함을 강조하기도 한다. 본 설문에서 기관담당자들은 현장실사의 필요성에 대해 중립적인 의견을 보였으며, 이에 반해 부처담당자와 평가위원은 현장실사의 필요성을 긍정적으로 인식하고 있었다. 평가위원의 95.5% 대비 기관담당자의 44.2%, 약 절반 수준만이 현장실사의 필요성에 대해 동의하는 것으로 관찰되어 평가자와 피평가자 사이에 간극이 있음이 확인되었다.

〈표 VI-13〉 현장실사의 필요성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	5.4	9.8	7.1	16.5	14.7	29.0	17.4	4.8
부처담당자	0.0	0.0	0.0	18.2	0.0	63.6	18.2	5.8
평가위원	0.0	1.5	1.5	1.5	10.6	37.9	47.0	6.2
기관담당자	8.2	14.3	10.2	23.1	17.7	22.4	4.1	4.1

출처: 저자 작성

경영실적 평가결과가 현장실사의 영향을 받는지를 묻는 질문에 평균적으로 전체 응답자그룹 모두 동의하는 것으로 나타났다(5.3점). 현장실사의 필요성을 상대적으로 강조한 부처담당자와 평가위원들이 기관담당자그룹보다 영향력을 더 크게 인식하고 있었다. 부처담당자와 평가위원그룹은 영향력에 대해 부정적 의견을 제시한 응답자가 없었으나, 기관담당자그룹에서 영향력이 없을 것으로 응답한 사례가 관찰되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

상기 현장실사의 필요성과 영향력 수준에 대한 각 응답자 그룹의 답변 특징을 종합하면, 부처담당자와 평가위원은 정확한 평가를 위해 필요한 이벤트로 인식하고 있는 반면, 기관담당자는 필요성과 영향력에 대해 동의하면서도 일부 부담으로 인식되어 회피하려는 경향도 있는 것으로 추측된다.

〈표 VI-14〉 현장실사의 실적평가 및 등급 판정 영향정도

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	0.9	2.7	4.0	16.1	28.6	32.6	15.2	5.3
부처담당자	0.0	0.0	0.0	9.1	27.3	27.3	36.4	5.9
평가위원	0.0	0.0	0.0	7.6	25.8	43.9	22.7	5.8
기관담당자	1.4	4.1	6.1	20.4	29.9	27.9	10.2	5.0

출처: 저자 작성

현장실사의 성과는 평가자와 피평가자 사이에 의사소통이 원활하게 이루어질 때 실현될 수 있다. 실적보고서에서 확인할 수 없는 내용을 확인하는 절차이기 때문이다. 부처담당자의 및 평가위원의 경우 평균점수가 각각 5.6 점, 5.5점으로 기관담당자의 평균점수 4.3점 대비 1점 이상 높게 나타났다. 긍정적 답변 비중도 부처담당자와 평가위원 그룹은 각각 72.7%, 83.3%인데 반해 기관담당자가 원활하다고 평가한 비중은 42.9%로 다른 그룹에 비해 절반 수준인 점에 유의할 필요가 있다. 이러한 점은 부정적 응답자 비중을 통해서도 다시 한 번 확인된다. 부처담당자 및 평가위원 그룹에서는 부정적 응답자가 평가위원 응답자의 1.5%만 관찰되는데 비해 기관담당자의 경우 27.9%가 원활한 의사소통이 이루어지지 않는 것으로 인식하고 있었다.

즉, 이러한 소통수준의 인식 차이가 기관담당자에게 현장실사가 부담으로 느껴지는 원인 중 하나일 것으로 추측할 수 있다. 기관담당자와의 FGI에서는 짧은 시간 안에 평가에 필요한 질문 위주로 하다 보니 전체적인 상황을 파악하기보다는 평가에 직접 필요한 사실 확인 위주로 현장실사가 진행되고 동기, 배경 등을 종합적으로 함께 판단해야 할 내용을 평가위원들이 미처 파악하지 못하는 경우도 있다는 지적도 있었다. 이러한 과정에서 기관이 전달하고 싶은 쟁점들은 수용되지 않아 기관들 입장에서는 충분한 의사소통이 이루어지지 않았다고 느낄 수 있는 것으로 보인다. 다만, 평가위원들의 현장실사에서 의사소통 수준에 대한 긍정적 평가는 실사를 통해 평가목적 달 성하는 성과도 있었음을 부인할 수는 없다.

〈표 VI-15〉 현장실사에서 원활한 의사소통의 수준

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	1.8	7.6	9.4	25.0	18.8	32.1	5.4	4.7
부처담당자	0.0	0.0	0.0	27.3	0.0	54.5	18.2	5.6
평가위원	0.0	1.5	0.0	15.2	21.2	56.1	6.1	5.5
기관담당자	2.7	10.9	14.3	29.3	19.0	19.7	4.1	4.3

출처: 저자 작성

다) 평가과정에서 단계별 평가부담 수준

평가를 준비하고 수검하는 제(諸)과정에서 기관담당자가 다양한 평가부담을 체감하고 있는 것으로 관찰되었다. 우선 전반적인 평가준비에 대한 부담에 대해 기관담당자의 평균점수는 6.4점으로 상당한 수준으로 보고되었다. 기관담당자의 95.2%가 어느 정도 부담을 인지하고 있다고 응답하였다. 무엇보다도 실적보고서 작성에 대한 부담이 가장 큰 것으로 확인되었다. 부담인식 수준에 대한 기관담당자의 평균 점수는 6.5점이었으며, 응답자의 97.3%가 실적보고서 작성 부담에 동의하였다. 이에 비해 현장실사를 준비하고 수검을 받는 부담은 다소 낮은 것으로 관찰되었지만, 부담인식 수준에 대한 평균점수는 6.1점, 기관담당자의 93.9%가 부담에 대해 동의하면서 여전히 기관의 평가에 강한 부담감을 보여주고 있다.

〈표 VI-16〉 평가과정에서 단계별 평가부담 수준

(단위: %, 점)

응답자 유형	문항	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
기관담당자	전반적인 평가준비 부담	0.0	0.7	0.0	4.1	8.2	27.9	59.2	6.4
	실적보고서 작성부담	0.0	0.0	0.7	2.0	6.8	23.1	67.3	6.5
	현장실사 준비·수검 부담	0.7	0.7	0.7	4.1	14.3	34.7	44.9	6.1

출처: 저자 작성

## 라) 평가단 구성과 운영

경영실적을 평가하기 위하여 구성된 평가단은 포괄적으로 전략기획 및 관리영역을 담당하는 경영관리분야와 주요 사업분야의 전문가 중심으로 운영된다. 평가위원의 평가역량과 사업 관련 전공적합성에 대한 상이한 관점에서 논란이 되기도 한다. 평가영역을 설문을 통해 경영관리 부분과 주요 사업 부분으로 구분하고, 이들의 전문성 수준에 대해 부처담당자와 피평가기관 담당자의 평가 의견을 조사하였다.

경영관리분야의 경우, 부처담당자들의 평균점수는 5.9점으로 평가위원들의 전문성과 평가역량에 대해 긍정적으로 평가하였으며, 기관담당자들도 평균점수는 4.1점으로 중립적 수준에서 응답하였다. 기관담당자들의 평가가 다소 유보적이기는 하나, 긍정적으로 평가한 답변비중(44.2%)이 부정적 답변비중(32.0%)에 비해 12.2%p 큰 것으로 확인된 점에서 경영관리분야 평가위원의 전문성에 대해서는 대체로 긍정적으로 인식되고 있다고 할 수 있다.

주요 사업분야의 경우, 부처담당자의 평균점수는 5.6점으로 평가위원들의 전문성에 대해 긍정적으로 평가하고 있으나, 기관담당자들의 경우 평균점수는 3.7점으로 다소 부정적으로 평가하고 있었다. 부정적으로 응답한 비중도 41.5%로 긍정적 답변자 비중 34%보다 7.5%p 크게 나타났다. 큰 차이는 없으나, 대체적으로 부처담당자와 기관담당자 모두 주요 사업분야 평가위원의 전문성 수준보다는 경영관리분야 평가위원의 전문성에 대해 다소 높게 평가하고 있는 것으로 추측된다.

〈표 VI-17〉 평가위원의 전문성 수준

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
경영 관리 분야	전체	6.3	8.9	14.6	22.2	22.2	24.7	1.3	4.2
	부처담당자	0.0	0.0	0.0	0.0	18.2	72.7	9.1	5.9
	기관담당자	6.8	9.5	15.6	23.8	22.4	21.1	0.7	4.1
주요 사업 분야	전체	10.8	12.0	16.5	22.8	22.2	15.2	0.6	3.8
	부처담당자	0.0	0.0	9.1	0.0	18.2	63.6	9.1	5.6
	기관담당자	11.6	12.9	17.0	24.5	22.4	11.6	0.0	3.7

출처: 저자 작성

부처담당자와 평가위원들을 대상으로 평가위원들 사이에 전문성 및 평가 역량에 차이가 있는지를 질의한 결과, 전체 응답자의 평균점수는 4.9점으로 확인되었으며, 이는 어느 정도 차이가 있다는 점을 보여준다. 부처담당자에서 차이가 존재한다고 응답한 비중은 54.6%인데 반해, 평가위원그룹 응답자들은 62.7%가 전문성의 차이를 인식하고 있었다.

〈표 VI-18〉 평가위원 간 평가역량의 차이

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	1.3	2.6	5.2	28.6	28.6	27.3	6.5	4.9
부처담당자	9.1	0.0	0.0	36.4	9.1	36.4	9.1	4.8
평가위원	0.0	3.0	6.1	27.3	31.8	25.8	6.1	4.9

출처: 저자 작성

평가위원들 사이에 전문성에서 차이가 있다는 점이 반드시 부정적인 영향을 미치는 것은 아니며, 평가단 내부에서 전문성과 평가경험이 잘 전수되도록 개별 평가조직(팀)을 구성하는 노력이 요구된다. 평가위원그룹을 대상으로 전공 및 전문성을 고려하여 평가영역을 분배하는지 여부를 묻는 질문에

대해 평균점수는 5.2점이었으며, 75.8%가 평가위원들이 합리적으로 배치되고 있다고 응답하였다. 다만, 9.1%의 평가위원 응답자들은 합리적 배치 여부에 대해 회의적으로 답변하였다.

〈표 VI-19〉 평가위원 배치의 합리성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
평가위원	1.5	6.1	1.5	15.2	24.2	37.9	13.6	5.2

출처: 저자 작성

공식적인 평가가 완료된 이후, 평가단에 참여한 평가위원들에 대한 사후적인 평가 여부를 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 평균점수는 3.2점이었다. 부처담당자의 경우, 27.3%만이 평가위원들의 평가활동에 대한 사후 모니터링을 실시하고 있는 것으로 응답하였으며, 기관담당자의 경우 19.0%만이 사후 모니터링을 인식하고 있었다. 부처담당자 및 기관담당자 그룹 모두 과반 이상의 응답자가 모니터링 실시 여부에 대해 인식하지 못하는 것으로 관찰되었다. 평가단 구성과 운영이 실제 평가활동 및 평가결과를 결정하는 매우 중요한 부분이라는 점에서 평가단 운영과 관리에 대한 제도적 지원과 관심이 필요한 것으로 사료된다.

〈표 VI-20〉 사후적인 평가위원의 평가활동 모니터링 실시 여부

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	19.0	20.3	17.1	24.1	8.9	8.2	2.5	3.2
부처담당자	0.0	54.5	0.0	18.2	9.1	9.1	9.1	3.5
기관담당자	20.4	17.7	18.4	24.5	8.8	8.2	2.0	3.2

출처: 저자 작성

상당수 부처에서 10개 미만의 기타공공기관만을 산하에 두고 있기 때문에 부처별 평가단 구성과 평가 진행에 따른 효율성 논란이 존재할 수 있다. 평가비용 및 부담완화의 방안으로 고려할 수 있는 부처 간 합동평가의 필요성에 대해 각 이해관계자에게 질의하였다. 합동평가는 특히 평가대상기관 수가 많지 않은 부처 간에 이루어질 경우, 기관당 고정비용을 낮춤으로써 평가부담을 덜어 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

부처담당자의 평균점수는 4.8점으로 약간 그렇다에 가까운 답을 하였고, 기관담당자가 가장 낮은 3.3점으로 합동평가에 대해 부정적인 입장을 보였다. 평가위원은 합동평가방식에 대해 호불호가 없는 것으로 조사됐다. 비율 상으로 보았을 때, 부처담당자의 54.5%, 평가위원의 39.4%, 기관담당자의 25.2%가 합동평가의 필요성을 긍정적으로 인식하였다.

기타공공기관은 주요 사업이 다양하여 주요 사업을 포함한 합동평가의 필요성이나 가능성이 높지 않을 수 있다. 이에 주요 사업은 부처별 평가로 진행하되 경영관리범주에 대한 합동평가 필요성을 질의하였다. 부처담당자는 5.3점, 평가위원은 4.2점, 기관담당자는 3.6점으로 답변 평균점수가 나타나 모든 범주를 합동평가하는 방식보다는 조금 더 긍정적인 반응을 보인 것으로 분석된다. 그럼에도 기관담당자는 여전히 합동평가에 부정적인 반응을 보였다.

합동평가에 대한 부처담당자의 인식이 긍정적인 이유는 관리의 효율성 측면에서 합동평가의 장점을 긍정적으로 평가했기 때문인 것으로 분석된다. 반면 기관담당자는 기관 고유의 특징이나 상황을 더 강하게 의식하기 때문에, 합동평가를 기관 간 근본적인 차이점을 고려하기 어려운 제도로 인식하여 부정적 반응을 보였을 가능성이 있다. 평가 효율성 제고와 기관 다양성 존중 간에 더 강하게 필요한 가치가 무엇이나에 따라 합동평가의 도입 필요성을 판단해야 할 것으로 보이며, 가치의 상대적 중요도는 여러 가지 요인과 상황에 따라 변할 수 있으므로 합동평가 도입은 장기적인 검토가 필요해 보인다.

〈표 VI-21〉 주무부처 간 합동평가 필요성

(단위: % 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	13.8	21.9	12.1	21.4	9.8	16.5	4.5	3.6
부처담당자	0.0	9.1	9.1	27.3	18.2	18.2	18.2	4.8
평가위원	4.5	27.3	7.6	21.2	12.1	22.7	4.5	4.0
기관담당자	19.0	20.4	14.3	21.1	8.2	13.6	3.4	3.3

출처: 저자 작성

〈표 VI-22〉 경영관리범주 합동평가 필요성

(단위: % 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	11.6	21.0	8.9	17.0	15.6	21.4	4.5	3.6
부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	18.2	36.4	18.2	5.3
평가위원	6.1	19.7	9.1	13.6	18.2	30.3	3.0	4.2
기관담당자	15.0	22.4	9.5	18.4	14.3	16.3	4.1	3.6

출처: 저자 작성

## 다. 평가체계

### (1) 범주와 지표

8개의 평가범주 중 평가가 반드시 필요한 범주를 최대 3개까지 고르도록 한 결과는 〈표 VI-23〉과 같이 조사되었다. 부처담당자는 주요 사업, 사회적 가치실현, 재무예산관리 범주를 평가가 필요한 상위 3개 범주로 꼽았다. 평가위원은 주요 사업, 경영전략과 리더십, 업무효율을 선택했고, 기관담당자는 주요 사업, 경영전략과 리더십, 사회적 가치 실현이라고 밝혔다. 세 그룹 모두 공통적으로 주요 사업을 1순위로 꼽았고, 경영전략과 리더십, 사회적 가치 실현이 공통적으로 4위 이상에 포함된다. 주요 사업이나 기관운영 등 기관이 자율적인 경영을 통해 성과를 제고하는 데 직접 연관된 범주에 대한

평가 필요성이 높게 나타난 반면, 인사 및 조직관리, 업무효율, 보수 관리 등 성과와 직접 관련성이 낮은 범주는 세 그룹 공통적으로 필요성이 낮다고 보는 것으로 판단된다. 간소화가 필요한 범주도 함께 조사하였으나 평가 필요성이 낮은 범주를 간소화가 필요한 범주로 동일시하고 있어 내용상 거의 동일한 결과가 도출되었다.

〈표 VI-23〉 평가가 반드시 필요한 범주 순위(복수응답가능)

(단위: %)

순위	부처담당자		평가위원		기관담당자	
	범주명	응답자 비율	범주명	응답자 비율	범주명	응답자 비율
1	주요 사업	81.8	주요 사업	87.9	주요 사업	79.6
2	사회적 가치실현	45.5	경영전략과 리더십	59.1	경영전략과 리더십	53.1
3	재무예산 관리	45.5	업무효율	50.0	사회적 가치 실현	50.3
4	경영전략과 리더십	36.4	사회적 가치 실현	40.9	조직인사 관리	40.3
5	업무효율	36.4	재무예산 관리	30.3	업무효율	23.8
6	조직인사 관리	27.3	조직인사 관리	15.2	보수 및 복리후생비	21.1
7	국민참여와 소통	27.3	보수 및 복리후생비	12.1	재무예산 관리	17.0
8	보수 및 복리후생비	0.0	국민참여와 소통	4.5	국민참여와 소통	14.3

출처: 저자 작성

기타공공기관 경영실적평가에서 활용되고 있는 24개 평가지표들을 선정하여, 꼭 평가가 필요한 지표에 대해 질의한 결과, 응답자 유형별 상위 10개는 〈표 VI-24〉와 같다. 평가지표의 경우도 전반적으로 범주와 유사한 결과가 나타난 것으로 판단된다. 기관의 성과를 평가할 수 있는 주요 사업, 경영혁신, 경영전략 등이 상위권을 차지하고 있다. 사회적 책임성 제고 지표는 현 정부에서 강조하고 있는 공공기관 정책이기 때문에 상위권에 포함된 것으로 보인다. 이에 반해 성과보다는 기관의 비효율을 통제하기 위한 규제성

지표는 하위권을 차지하였다. 간소화가 필요한 지표에서 규제적인 성격을 띠는 지표들이 상위권을 차지한 것과는 대조적인 결과이다. 일반적으로 기관은 총액인건비관리, 공공정보 공개 및 활용수준, 또는 기관의 고유사업 추진보다는 기관의 방만함을 예방하기 위해 규제하거나, 정부의 정책에 따라 모니터링하는 지표들에 대해서는 간소화 필요성을 언급하고 있다. 정부가 바뀔 때마다 추가되는 평가항목들 때문에 경영평가의 범위가 너무 포괄적으로 확대되고 있다는 쟁점과 함께 논의할 필요가 있다. 특히, 경영평가의 범위와 정부권고사항에 대한 모니터링 영역의 경계가 모호해지고 있어, 이에 대한 조정도 필요할 것으로 판단된다.

〈표 VI-24〉 평가가 반드시 필요한 지표 순위(복수응답가능)

(단위: %)

순위	부처담당자		평가위원		기관담당자	
	지표명	응답자 비율	지표명	응답자 비율	지표명	응답자 비율
1	주요 사업성과	63.6	주요 사업성과	74.2	주요 사업성과	58.5
2	사회적 책임성 제고	63.6	사회적 책임성 제고	28.8	사회적 책임성 제고	27.2
3	경영전략과 기획	36.4	경영혁신 및 개선	27.3	경영혁신 및 개선	25.9
4	정부정책협력도	27.3	경영전략과 기획	27.3	윤리경영 및 부패방지	25.9
5	경영혁신 및 개선	18.2	업무효율	22.7	리더십	16.3
6	재무예산 운영 및 성과	18.2	고객만족도	16.7	고객만족도	15.6
7	윤리경영 및 부패방지	9.1	리더십	15.2	내부 구성원의 삶의 질 제고	15.6
8	고객만족도	9.1	윤리경영 및 부패방지	15.2	조직관리	15.0
9	조직관리	9.1	재무예산 운영 및 성과	15.2	인사관리	12.9
10	업무효율	9.1	조직관리, 총인건비 관리	9.1	업무효율, 재무예산 운영 및 성과, 보수 및 복리후생	7.5

출처: 저자 작성

기타공공기관의 경영성과를 주요 사업 중심으로 평가하는 방식의 필요성에 대해 질의한 결과 전체 응답자의 평균점수는 4.9점으로 약간 그렇다에 가깝게 조사됐다. 응답자 유형별로는 부처담당자가 5.3점으로 가장 높았으며, 기관담당자도 5.1점으로 유사한 수준을 보였다. 이에 반해 평가위원은 4.3점으로 보통을 조금 넘는 수준을 보였다. 비율상으로는 부처담당자의 63.6%, 평가위원의 51.5%, 기관담당자의 68.0%가 주요 사업 중심의 평가방식을 긍정적으로 인식하였다. 이에 반해, 부처담당자의 9.1%, 평가위원의 33.3%, 기관담당자의 15.0%가 부정적인 의견을 나타냈다. 대부분 긍정적인 의견을 제시하였으나 평가위원들은 다소 회의적인 의견을 제시하였다.

〈표 VI-25〉 주요 사업 중심의 평가 실시 필요성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	4.5	8.0	7.6	17.0	15.2	33.9	13.8	4.9
부처담당자	0.0	9.1	0.0	27.3	9.1	27.3	27.3	5.3
평가위원	7.6	15.2	10.6	15.2	15.2	25.8	10.6	4.3
기관담당자	3.4	4.8	6.8	17.0	15.6	38.1	14.3	5.1

출처: 저자 작성

기타공공기관의 주요 사업 지표의 난이도 수준에 대하여 질문한 결과에 따르면 전체 응답자의 평균점수는 4.5점, 부처담당자, 기관담당자는 각각 4.5점, 4.8점 수준이었다. 반면, 평가위원그룹의 평균점수는 3.8점으로 약간 낮은 수준에서 보통수준에 응답이 편중된 것으로 나타났다. 일반적으로 주요 사업 지표의 난이도 수준이 매우 높거나 낮다는 의견은 거의 없었으며, 대부분 보통수준에서 평가자, 피평가자 관점에 따라 약간 낮게 혹은 약간 높게 평가하고 있었다.

이러한 결과에 따라 난이도 수준에 대해서는 크게 쟁점이 되지 않는 것으로 보이나, 기관별 사업에 따른 난이도 차이에 대한 응답자들의 답변에 주

목할 필요가 있다. 전체응답자들의 평균점수는 5.1점이었으며, 차이가 있는 것으로 긍정적인 답변을 한 응답자 비중은 73.2% 수준이었다. 특히 평가위원과 기관담당자 그룹의 평균점수가 모두 5.2점으로 유사하게 응답했다. 만약 기관이 난이도 차이가 평가결과나 등급을 결정짓는 주요 요인이라고 판단할 경우 평가수용도 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

〈표 VI-26〉 주요 사업지표의 난이도 수준과 기관별 난이도 차이

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		매우 낮다	낮다	약간 낮다	보통이다	약간 높다	높다	매우 높다	
지표 수준	전체	0.0	4.0	9.4	42.0	27.2	14.7	2.7	4.5
	부처담당자	0.0	0.0	0.0	63.6	27.3	9.1	0.0	4.5
	평가위원	0.0	10.6	24.2	42.4	16.7	6.1	0.0	3.8
	기관담당자	0.0	1.4	3.4	40.1	32.0	19.0	4.1	4.8
기관별 난이도 차이 유무	전체	1.8	2.2	2.2	20.5	30.8	31.7	10.7	5.1
	부처담당자	0.0	18.2	0.0	27.3	36.4	18.2	0.0	4.4
	평가위원	0.0	0.0	1.5	18.2	42.4	31.8	6.1	5.2
	기관담당자	2.7	2.0	2.7	21.1	25.2	32.7	13.6	5.2

출처: 저자 작성

## (2) 평가주기

현재 1년 주기의 평가시스템에 대한 전체 응답자의 의견은 평가에서의 역할에 따라 명확하게 대조적인 입장을 나타냈다. 부처담당자의 경우 적절하다는 의견이 81.8%, 평가위원은 75.8%인 반면, 기관담당자는 26.5%에 그치고 있다. 즉, 기관담당자의 73.5%가 현재 매년 시행하고 있는 평가주기가 적절하지 않다는 의견을 제시하였다. 평가부담에 대한 기관들의 의견과 함께 주요 사업의 증장기 성과에 대한 적절한 평가기간 등에 대한 쟁점이 반영된 결과로 보인다.

〈표 VI-27〉 1년 단위 평가주기의 적정성

(단위: %)

응답자 유형	적정함	적정하지 않음	계
전체응답자	43.8	56.3	100.0
부처담당자	81.8	18.2	100.0
평가위원	75.8	24.2	100.0
기관담당자	26.5	73.5	100.0

출처: 저자 작성

상기 1년 단위 평가주기가 적정하지 않다는 응답자들을 대상으로 적정 평가주기에 대한 질문에는 연구기관을 포함한 기관담당자들은 3년 주기에 대한 선호가 가장 많은 것으로 나타났다. 이에 반해 1년 단위 평가주기에 부정적인 의견을 제시하였던 부처담당자들은 모두 2년 주기를 선호하였다. 평가위원그룹도 역시 3년 주기가 적정하다고 의사를 표시한 비중은 25.0%였으나, 56.3%는 2년 주기로 평가하는 것이 적정하다고 응답하였다.

〈표 VI-28〉 적정평가주기

(단위: %, 점)

응답자유형	2년	3년	4년 이상	미 제 시	계
전체응답자	41.3	51.6	4.0	3.2	100.0
부처담당자	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
평가위원	56.3	25.0	0.0	18.8	100.0
기관 담당자	38.0	56.5	4.6	0.9	100.0
연구기관	30.6	63.9	5.6	0.0	100.0

출처: 저자 작성

## 라. 환류와 평가구조

### (1) 수용도와 반영도

경영평가 결과에 대한 기관담당자의 수용도가 전반적으로 낮은 것으로 나타난다. 기관담당자 사이에서 전반적으로 평가결과 수용수준에 대한 평균점수는 4.3점이었으나, 적어도 결과에 동의를 나타낸 비율은 43.5%로 절반에

다소 미치지 못하여 수용도가 높다고 보기에는 한계가 있다. 보통이라는 답변은 34.0%, 수긍하지 못한다는 답변이 22.4%였다. 수긍한다는 답변자 내에서도 가장 낮은 수준인 ‘약간 그렇다’고 답변한 담당자가 절반 이상이였다.

범주별 평가결과의 수용도는 범주 간에 다소 차이를 보였다. 경영전략과 경영관리 범주 평가결과에 대해 수긍한다는 응답자는 동일하게 40.8%로 나타났다. 주요 사업범주 평가결과에 대해 수긍한다는 응답이 36.7%로 가장 낮은 비율을 나타냈다. 주요 사업범주 평가결과를 수긍할 수 없다는 답변은 33.3%로 경영전략, 경영관리 범주의 25.9%, 23.8%보다 높게 나타났다.

기관담당자에 비해 부처담당자와 평가위원그룹 응답자들이 인식하는 기관의 평가결과 수용도는 상대적으로 높았다. 평가위원의 75.8%, 부처담당자의 72.7%가 기관이 평가결과를 수긍한다고 느끼는 것으로 답변했다. 기관과 평가위원 간의 인식 차이는 평가자와 피평가자 간에 해소되기 어려운 간극으로 볼 수 있지만, 평가자 측에서는 피평가자의 결과 수용도를 높이기 위해 지속적인 개선노력이 필요함을 암시해준다.

〈표 VI-29〉 평가에 대한 수용도에 대한 인식

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
평가 전반	전체	1.8	7.6	9.8	26.3	23.7	29.0	1.8	4.6
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	18.2	36.4	18.2	5.3
	평가위원	0.0	4.5	9.1	10.6	25.8	48.5	1.5	5.1
	기관담당자	2.7	8.8	10.9	34.0	23.1	19.7	0.7	4.3
경영 전략	전체	1.8	8.5	10.7	28.1	23.7	25.0	2.2	4.5
	부처담당자	0.0	18.2	0.0	27.3	9.1	36.4	9.1	4.7
	평가위원	0.0	3.0	7.6	16.7	27.3	45.5	0.0	5.0
	기관담당자	2.7	10.2	12.9	33.3	23.1	15.0	2.7	4.2
경영 관리	전체	1.3	8.5	9.8	26.3	23.2	29.0	1.8	4.6
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	18.2	45.5	9.1	5.2
	평가위원	0.0	3.0	9.1	7.6	30.3	50.0	0.0	5.2
	기관담당자	2.0	10.9	10.9	35.4	20.4	18.4	2.0	4.2

〈표 VI-29〉의 계속

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
주요 사업	전체	3.6	6.7	14.7	26.8	22.8	22.8	2.7	4.4
	부처담당자	0.0	9.1	0.0	18.2	18.2	45.5	9.1	5.2
	평가위원	1.5	0.0	7.6	21.2	28.8	39.4	1.5	5.0
	기관담당자	4.8	9.5	19.0	29.9	20.4	13.6	2.7	4.0

출처: 저자 작성

평가결과에 대한 수용도는 낮은 반면, 지적사항에 대한 반영도는 다소 긍정적으로 제시되었다. 기관담당자의 63.9%가 평가결과와 지적사항을 경영계획 수립 시에 반영한다고 답변하였다. 하지만 부처담당자의 81.9%, 평가위원의 68.2%에 비교하면 다소 낮은 수준이며, 평가결과에 따른 지적사항을 경영계획 등에 반영하는 것은 평가과정의 기본원칙이며, 다음 해 평가의 주요 대상인 점에서 평가한다면 반영수준이 높다고 하기에는 다소 유보적인 평가를 할 수밖에 없다. 부처담당자의 9.1%, 평가위원의 13.7%, 기관담당자의 15.6%가 반영 여부에 대해 부정적으로 응답하고 있는 점도 평가과정을 통해 지적된 개선사항에 대한 조치가 완전히 이루어지고 있지는 않은 점을 보여준다고 하겠다.

〈표 VI-30〉 경영계획 수립에서 평가결과, 지적사항의 반영도

(단위:%, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
전체	2.2	7.1	5.4	19.2	32.1	29.5	4.5	4.8
부처담당자	0.0	9.1	0.0	9.1	36.4	27.3	18.2	5.3
평가위원	0.0	7.6	6.1	18.2	37.9	30.3	0.0	4.8
기관담당자	3.4	6.8	5.4	20.4	29.3	29.3	5.4	4.7

출처: 저자 작성

평가결과의 수용도가 낮거나, 지적사항에 대한 반영이 이루어지지 않는 경우에는 기관의 복지부동, 인센티브 부재, 순환근무에 따른 단절 등 여러 원인이 있을 수 있으나, 그중 하나는 평가위원의 지적이나 개선요구 사항의 불명확성을 꼽을 수 있다. 개선요구 사항의 구체성이 떨어지면 유용성도 함께 낮아질 수밖에 없다.

기관담당자 중 평가위원의 지적이나 개선요구 사항이 구체적이고 명확하다고 답한 비율은 23.1%에 불과하고, 이 중에서도 절반 이상이 ‘약간 그렇다’라고 답변했다. ‘아니다’라는 답변은 53.7%로 응답자의 과반수가 부정적인 반응을 보였다. 평가위원의 평가의견이 기관 경영에 도움이 되느냐는 질문에도 그렇다는 답변(32.7%)이 그렇지 않다는 답변(40.8%)보다 적은 것으로 나타난다.

기관담당자와의 FGI 결과, 평가보고서상의 내용 중 수용하기 어려운 경우는 사실 확인이 잘못된 결과를 바탕으로 지적하거나, 모호하게 기술하여 지적이나 개선요구 내용이 불분명한 경우 등으로 나타났다. 특히 주요 사업에 대해 현실과 맞지 않는 개선을 요구해 수용하기 어려운 경우가 많다고 주장한다. 기관담당자는 평가위원들이 주요 사업에 대한 전문성이 없더라도 충분한 상황 파악과 학습 등이 전제될 경우 경영의 측면에서 수용 가능한 개선의견이 나올 수 있을 것으로 기대하나 짧은 학습시간과 한정된 현장실사 시간만이 허용되는 현 상황에서는 개선되기 어려울 것으로 보고 있다.

〈표 VI-31〉 평가위원 지적, 개선의 구체성 및 명확성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
부처담당자	0.0	0.0	18.2	18.2	27.3	27.3	9.1	4.9
기관담당자	10.2	21.8	21.8	23.1	15.6	6.8	0.7	3.4

출처: 저자 작성

〈표 VI-32〉 평가위원 지적, 개선의 유용성

(단위: %, 점)

응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
	전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
부처담당자	0.0	0.0	0.0	18.2	36.4	36.4	9.1	5.4
기관담당자	7.5	16.3	17.0	26.5	21.8	10.2	0.7	3.7

출처: 저자 작성

### (2) 평가결과에 따른 유인체계

기타공공기관의 평가결과 활용수준은 경영평가 성과급 등이 제도화되어 있는 공기업과 준정부기관과 비교하면 높지 않다. 성과급 등 평가결과와 성과급이 연계되어 있다고 밝힌 비율은 52.4%이고, 불이익과 연계하는 정도는 이보다 낮은 19.0%에 불과하였다. 평가결과에 따라 개별 기관 내부의 인센티브 배분과의 연계하는 경우도 높지 않은 것으로 파악된다(31.3%).

〈표 VI-33〉 평가결과에 따른 유인체계와 활용방식

(단위: %)

문항	응답자유형	긍정	부정	계
경영평가 결과에 따른 인센티브 여부	기관담당자	52.4	47.6	100.0
경영평가 결과에 따른 페널티 여부	기관담당자	19.0	81.0	100.0
경영평가 결과 내부 인센티브 반영 여부	기관담당자	31.3	68.7	100.0

출처: 저자 작성

### (3) 투명성

기타공공기관의 평가와 관련된 공개수준에 대해 경영실적보고서의 국민공개 여부, 평가결과의 국민공개 여부에 대해 질문한 결과, 경영실적보고서 공개는 전체 응답자 평균점수가 4.7점으로 확인되었다. 평가위원의 평균점수가 5.3점으로 가장 높았으며, 기관담당자가 4.4점으로 상대적으로 가장 낮았다. 평균위원 그룹의 75.8%가 경영실적보고서를 공개하여 투명성을 제고할

필요가 있다는 의견을 제시하였으며, 부처담당자들도 63.7%가 동의하였다.

반면 평가결과의 공개 여부에 대해서는 경영실적보고서 공개에 비해 상대적으로 더 긍정적인 의견이 관찰되었다. 전체 응답자의 평균점수는 5.1점이었다. 역시 평가위원의 평균점수가 5.6점으로 가장 높았으며, 기관담당자의 평균점수가 4.8점으로 가장 낮았다. 하지만 평균점수가 상대적으로 낮은 기관담당자그룹의 긍정적 응답자 비중도 60.3%로 확인되어, 모든 그룹에서 공개에 동의하는 의견의 비중이 과반을 넘었다.

〈표 VI-34〉 경영실적과 평가의 공개와 투명성

(단위: %, 점)

문항	응답자 유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	평균 점수
		전혀 아니다	아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
경 영 실 적 보 고 서	전체	3.1	9.4	9.4	21.0	18.8	27.7	10.7	4.7
	부처담당자	0.0	0.0	18.2	18.2	27.3	27.3	9.1	4.9
	평가위원	0.0	6.1	7.6	10.6	21.2	36.4	18.2	5.3
	기관담당자	4.8	11.6	9.5	25.9	17.0	23.8	7.5	4.4
평 가 결 과	전체	2.7	4.0	6.7	18.8	20.5	34.4	12.9	5.1
	부처담당자	0.0	0.0	9.1	18.2	36.4	27.3	9.1	5.1
	평가위원	0.0	3.0	6.1	6.1	21.2	43.9	19.7	5.6
	기관담당자	4.1	4.8	6.8	24.5	19.0	30.6	10.2	4.8

출처: 저자 작성

### 3. 소결

기타공공기관 경영실적평가과정에 참여한 부처담당자, 평가위원, 기관담당자를 대상으로 실시한 설문결과를 통해 응답자의 담당 기능의 차이에 따라 인식의 수준과 방향에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 소통수준에서도 기관과 평가위원의 인식차가 확인되고 있어, 제도개선뿐만 아니라 제도운영의 질적 개선 필요성을 보여주고 있다. 또한, 기타공공기관 평가가 기관의 효율성 제고, 자율경영 강화보다는 책임성과 공공성 강화에 상대적으로 더

기여하였다는 평가는 여전히 사전적 자율부여, 사후적 평가와 책임확인이라는 관리와 평가의 기본구조가 온전하게 작동하지는 않고 있다는 점을 보여주고 있다. 본 설문조사를 통해 관찰된 다양한 쟁점과 이해관계자들 간의 인식의 차이에 모색할 수 있는 제도개선 방향은 다음 장(章)인 정책적 시사점을 통해서 제시하였다.

---

## VII. 정책적 시사점

---

본 연구는 기타공공기관 경영실적평가와 관련된 제도 및 운영 실태에 대해 다양한 분석을 시도하였으며, 이해관계자 및 전문가 설문조사를 통해 향후 개선방향을 모색하는 데 초점을 두고 수행되었다. 기타공공기관 경영실적평가는 국민에게 제공되는 공공서비스의 품질제고를 견인하는 동시에 기타공공기관의 다양성과 기관별 특수성이 훼손되지 않도록 정착되어야 한다는 점을 확인할 수 있었다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책적 노력과 고민이 강조되어야 한다.

### 가. 평가제도의 법적 근거 마련

공공기관 관리체계의 효율적 개편과 기타공공기관의 자율성 확대를 위해 32개 공공기관 지침을 15개로 통합하면서 기타공공기관 경영실적평가를 위한 법적 근거가 모호하다는 지적이 제기되고 있다는 점을 확인하였다. 「공운법」 및 공공기관 관리지침에 대해 기타공공기관에 대한 준용 규정을 삭제함으로써 주무부처의 재량범위를 확대하고자 하는 취지에는 공감할 수 있으나, 주무부처가 재량범위 안에서 소관 공공기관들을 관리할 수 있는 최소한의 기반을 마련할 필요가 있다. 법적 근거 미비로 인한 기관들의 저항을 예방하고, 재량적 관리행위를 하는 주무부처의 책임을 명확하게 부여하기 위해서도 법적 근거를 명확하게 할 필요가 있다. 공공기관 관리체계는 태생적으로 복대리 구조인 까닭에, 국민의 소유권 행사를 대리하는 정부의 관리책임과 기관의 경영책임에 대한 법적 근거와 범위에 따라 재량적 관리와 자율성이 행사될 수 있기 때문이다. 기타공공기관에 자율성을 부여하는 것이 법적 미비를 허용하는 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

## 나. 평가범주 및 지표 간소화

기타공공기관의 경영실적평가제도는 준정부기관의 평가편람을 준용하여 진행된 전통이 있기 때문에 연구기관 등을 제외하면 공기업이나 준정부기관과 유사한 체계와 내용으로 평가받고 있다. 설문조사 결과에서 보듯이 기관 담당자와 평가위원 모두 주요 사업, 경영전략 및 기획 등 기관의 핵심성과와 관련된 범주와 지표 위주로 평가하기를 희망하고 있다. 일반적으로 자원과 인력을 충분하게 확보하지 못하는 기타공공기관들에는 재무관리나 효율성에 대한 평가에 대한 수용도가 높지 않다. 또한 총액인건비와 같이 기관의 핵심사업 성과와 직접 연관성이 낮고 준수 여부 등을 점검하는 규제적인 평가범주나 지표에 대해서는 간소화 의견이 높다. 규모가 큰 공기업이나 준정부기관에 비해 경영관리 부문의 규모가 크지 않고, 또한 자율성이 크지 않은 기타공공기관에 부담을 주어가면서 평가할 실익이 높은지에 대한 고민이 필요하다. 기타공공기관의 성격이 공기업과 차이가 있다는 점을 고려할 때, 공공성과 효율성의 비중배분에 대해서도 함께 고민할 필요가 있다. 예를 들면, 시장성이 크지 않은 기타공공기관이라면 공공성 측면의 평가비중을 제고할 필요가 있다. 다만, 공공성과 사회적 가치를 강조하는 평가방향이 독립적인 지표설정을 통해 접근하는 방식과 주요 사업의 성과를 통해 점검하는 방식 가운데 무엇이 더 타당한지에 대해서는 향후 추가 논의가 필요할 것으로 판단된다.

정부의 관리정책방향이나 제도에 따른 규제적 부분에 대해서는 주무부처가 모니터링을 통해 기준 준수 여부를 확인함으로써 충분히 관리할 수 있을 것으로 예상되며, 직접적인 평가대상으로는 적정성이 높지 않다고 판단된다. 경영전략 및 관리범주에서 주요 사업과의 연관성이 낮고, 기관의 실정상 평가 실익이 크지 않은 지표는 간소화하거나 평가에서 제외하고 점검하는 방식으로의 전환을 검토할 필요가 있다. 즉, 경영관리분야의 성과는 점진적으로 상향평준화 및 동조화되는 경향을 보이기 때문에, 평가의 변별력을 높이기 위한 측면에서도 주요 사업을 중심으로 한 평가진행과 결과도출이 필요하다.

평가지표의 중복과 과도한 평가문제를 해소하기 위해 일부 지표간소화 노력이 시도되고 있으나, 해당 지표들을 통폐합하거나 복합지표로 전환하는 방식에 의존하고 있어, 실질적인 간소화는 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

무엇보다 먼저 평가지표의 품질제고를 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 난이도의 형평성 확보도 기관들의 수용도 제고를 위해 전제되어야 한다. 기관규모의 편차에 따라 계량지표와 비계량지표에 대해서도 이해관계가 갈리고 있다는 점에 주목하여야 한다. 계량지표의 비중이 크면 소형기관들에는 불리하게 작용할 가능성이 있으며, 경영역량과 자원수준이 높지 않아 비계량적 평가의 차별화가 회의적이라는 점도 지적되고 있다. 이러한 평가범주와 지표 간소화에 대한 주장은 1차적으로 평가체계 개선의 필요성을 보여주고 있으나, 본질적으로는 다양성과 특수성을 반영한 평가방식 전환의 필요성을 암시하고 있다.

#### 다. 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가 확대

기타공공기관은 다양한 분야에서 목적사업을 수행하고 있다. 소관 공공기관이 존재하는 부처가 30여개에 이르고 있어, 기타공공기관 사업의 다양성과 특수성은 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 기타공공기관의 경영실적평가는 공공기관별 특성을 고려하기보다 기획재정부 주관의 공기업·준정부기관 평가모형을 답습하면서 발전하여 왔다. 기관규모와 자원 확보 수준을 고려할 때 등급 부여의 차별화가 무의미하거나 평가의 실익이 없는 기관들에 대해서는 컨설팅 및 지원점검 방식의 평가를 시도할 만하다. 기타공공기관 가운데 기관규모의 편차가 매우 크기 때문에 영세한 기관들에 대해 공기업 및 준정부기관의 평가체계를 적용하면 평가는 형식적으로 수행될 수밖에 없으며, 환류를 통한 개선의 실효성은 담보되지 않는다. 평가방식의 차별적 적용의 잠재성과 필요성은 문화체육관광부 산하 기타공공기관 평가에서 표준모형과 약식모형으로 이원화하여 차별화하고 있는 것을 통해 그 가치를 확인할 수도 있다.

기타공공기관의 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가방식으로 소극적으로 ① 현재의 평가체계 안에서 지표를 간소화하는 방식에서 ② 평가주기를 다변화하는 방안, 또는 ③ 평가의 실익이 있는 기관에 한정하여 평가를 실시하고, 이외 기관에 대해서는 교육, 컨설팅, 점검, 감사 등 모니터링 방식을 선택적으로 적용하는 방안으로부터 ④ 경영평가를 경영 및 사업 실적정보 공개로 대체하여 상시적 국민모니터링으로 전환하는 방안, ⑤ 인력 및 재정적 자원이 매우 부족하고 구조적으로 열악한 기관은 기관평가보다는 기관장평가방식으로 대체하는 방안 등 다양한 대안 중에서 적합한 방식을 고려하여 선별적으로 적용할 수도 있을 것이다.

기타공공기관은 대부분 구성원들이 비정규직으로 구성된 소규모 기관으로 특수한 사업을 수행하거나 국고보조사업을 수행하는 방식으로 다양한 분야에서 목적사업을 수행하고 있다. 공기업이나 준정부기관에 비해 자원의 확보수준이 열악함에도 유사한 프레임 안에서 평가하는 것은 기관의 다양성과 특수성을 반영하기보다는 창의력과 혁신역량을 저하시킬 뿐이라는 점을 유의할 필요가 있다.

## 라. 평가준비 교육과 정보제공의 필요성

기타공공기관은 평가준비와 수검에 대해 큰 부담을 안고 있는 것으로 확인되었다. 피평가대상으로서 심리적 부담도 큰 것으로 보이지만, 기관 안팎의 지원 등의 부족도 물리적인 비용과 부담을 상승시키는 요인으로 파악된다. 30여년간 평가경험이 축적된 공기업이나 준정부기관과는 달리 기타공공기관에 대한 평가는 2014년부터 본격적으로 실시되었기 때문에 대부분 기관은 수검 경험이 많지 않아 준비과정에서 많은 시행착오를 겪고 있으며, 정보부족으로 인해 지출되는 비용과 부담이 적지 않다. 평가의 의도와 강조점에 맞춰 실적 취합, 경영실적보고서 작성, 근거자료 수집 등에서 지식과 경험이 부족하기 때문에 큰 부담을 느끼는 것이다.

이에 일부 기관은 주무부처의 권고에도 불구하고 외부컨설팅을 통해 평가준비를 위한 정보와 요령 등을 습득하고 있다. 수검경험이 부족한 기관에는

사교육의 순기능도 있을 것으로 보이나 이러한 의존성이 일반화, 장기화 되는 것은 불필요한 비용이 발생하거나, 평가의 본질적 취지에서 벗어나는 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 공식적인 제도 내에서 지원강화를 통해 이러한 부작용을 억제할 필요가 있다. 이는 모든 공공기관에 해당하는 것이나, 예산 여력이 약한 기타공공기관에 더욱 절실히 필요하다.

평가준비와 수검에 있어 절반 이상의 기관들은 주무부처나 평가단의 설명회가 도움이 된다고 느끼고 있으나, 전반적으로 정보제공과 교육이 충분한 수준은 아니라고 느끼고 있고, 평가준비과정에서 주무부처 및 평가단과의 질의응답의 기회는 상당히 부족하다고 인식하고 있으므로 이에 대한 평가자측의 추가지원 필요성이 있다. 즉, 실적보고서 작성 등 기관의 충실한 평가준비는 주무부처와 평가위원의 입장에서도 평가에 필요한 정보를 획득할 수 있게 해주므로 평가의 목적을 충실하게 달성할 수 있다.

주무부처나 평가단과의 대면접촉 기회가 많지 않은 현 상황에서 기관들이 평가 준비 시에 평가편람이나 매뉴얼에서 평가준비에 많은 도움을 받고 있는 것으로 나타나므로 편람과 매뉴얼의 충실한 작성과 시의적절한 배포를 통해 기관의 수검준비부담을 낮춰줄 필요가 있다. 평가편람은 평가대상연도 전에 확정·배포되고, 평가대상연도에 발생한 환경변화를 반영하여 평가시작연도 전에는 확정되어야 기관에서는 이를 바탕으로 성과를 취합하고 실적보고서를 작성할 수 있다. 평가대상연도 이후의 확정이나 수정, 변경은 사업운영상에 혼란을 야기하고, 기 투입된 자원의 낭비를 초래하여 사업변경을 위한 비용을 발생시킬 수 있기 때문에 기관에 부담이 될 수 있다. 현재는 기관이 느끼기에 편람의 확정이 준비필요기간에 비해 늦어지고 있고, 이는 준비기간의 단축으로 이어져 결국 평가준비부담을 늘리는 것으로 보인다. 예산확보 등에 대한 현실적인 쟁점에 대한 논의는 차치하더라도, 만약 기타공공기관에 대한 평가제도를 현재와 같이 유지하거나, 선택적으로 평가를 실시할 경우에는 부처의 담당부서나 평가단으로부터 평가준비를 위한 교육과 정보제공 기능을 강화할 필요가 있다.

#### 마. 현장실사의 내실화

기타공공기관과 평가위원 모두 경영평가 결과에 대한 현장실사의 영향력이 높다고 인식하고 있다. 평가위원은 현장실사에서 기관이 보고한 성과의 진실성, 기관의 경영효율화 노력을 확인하고, 보고서상에 기재되지 않은 추가 정보를 획득할 수 있고, 이를 통해 자신의 결정에도 영향을 크게 미친다고 생각하기 때문인 것으로 보인다. 기관도 이러한 평가위원의 결정이 반영된 결과보고서상의 의견과 지적을 통해 현장실사의 영향력을 인식하는 것으로 판단된다.

이에 따라 평가위원은 현장실사의 필요성을 높게 인정하는 반면, 기관담당자는 필요성을 부정적으로 보는 경향이 있다. 기관의 부정적인 인식은 현장실사가 취지에 맞게 진행되지 않는다는 인식 때문인 것으로 보인다. 기관 담당자와의 FGI 결과에 의하면 현장실사가 평가자와 기관의 정보 및 의견 교환의 기능을 발휘하지 못하는 것으로 보고된다. 평가위원은 한정된 실사 준비기간과 짧은 현장실사를 통해서 확인해야 하는 상황이기 때문에 기관의 경영현황과 주요 사업의 내용 및 성과에 대해 사전적으로 충분히 검토하기 어렵고, 현장에서도 평가에 필요한 추가정보를 파악해야 하기 때문에 필요를 인식하면서도 기관과의 충분한 질의응답을 진행하지 못하고 있다.

기타공공기관과 평가위원이 공통적으로 현장실사의 영향력을 인정하는 이유는 실적보고서 작성수준의 상향평준화로 기관 간 차별화가 점차 어려워지는 상황에서 성과의 진실성을 확인할 수 있는 실질적인 기회라고 보기 때문일 것이다. 따라서 형식적이거나 부실한 현장실사는 평가위원에게는 평가 결과에 대한 확신을 주지 못하고 기관으로 하여금 평가결과에 불복하게 할 수 있다. 따라서 현장실사의 내실화는 평가제도의 신뢰성을 확보하는 핵심 전제이므로 평가 이해관계자들의 노력이 요구되는 사안이다. 현장실사의 내실화를 위해서 주무부처는 평가위원과 기관 간에 충분한 질의응답이 이루어질 수 있도록 시간을 충분히 보장하고, 기관 및 사업에 대한 평가위원의 학습을 지원할 필요가 있을 것이다. 평가위원도 충실한 실사가 될 수 있도록 기관의 경영현황과 주요 사업에 대해 사전적으로 이해하고, 현장에서는 기

관의 정보와 의견을 충분히 수용·파악하려고 노력할 필요가 있다.

#### 바. 지적 및 개선의견의 명확성 제고

경영평가는 궁극적으로 공공기관의 경영효율화, 주요 사업 성과제고, 사회적 책무 독려를 위해 시행된다. 평가목적달성을 위해서 성과점점에 그치지 않고, 평가결과의 환류까지 평가제도에 포함된다. 기관들이 평가위원의 지적, 개선의견의 구체성과 명확성과 기관에 도움이 되는 정도에 대해 낮게 평가하고, 경영계획 반영에도 적극적이지 않은 점은 평가목적이 제대로 달성되고 있지 않고 있음을 시사한다. 따라서 지적과 개선의견이 명확하고, 평가등급에 상응하는 의견으로 제시될 수 있도록 평가내용의 품질제고 방안을 모색하여야 한다. 기관담당자와의 FGI에서는 사실과 다르거나 오해에 따른 지적이나 상황에 맞지 않은 개선의견으로 인해 수용과 반영에 무리가 있는 경우가 종종 발생한다는 주장이 제기되었다. 또한 명확하지 않은 개선의견으로 인해 반영이 어려운 경우도 보고되었다. 지적과 개선의견의 품질 제고를 위해서는 등급 부여를 목적으로 한 단순한 지적이나 문제제기보다는 쟁점에 대해 경영효율제고, 사업수행방식 개선을 통한 실질적인 개선을 견인할 수 있는 구체적인 대안을 함께 제시하여 기관에 전달하여야 한다.

#### 사. 평가결과 활용도 제고

기타공공기관은 공기업과 준정부기관과 비교할 때, 경영평가에 대한 큰 관심과 자원투입을 하지 못하는 것으로 관찰되었다. 평가제도 운영상 기관들의 관심을 제고하고 적극적인 수검태도를 유인할 장치가 필요하다. 특히 기타공공기관 내부에서 평가에 투입할 수 있는 인력과 자원이 한정되어 있기 때문에 평가에 직접 대응하지 않는 구성원들의 적극적인 협조가 필요하다.

평가단장 및 평가위원 FGI에서 평가에 대한 기타공공기관의 낮은 관심은 평가결과의 낮은 구속력과 관련이 있는 것으로 제시되었다. 공기업과 준정부기관에서는 일상화되어 있는 평가결과와 성과급의 연동과 같은 평가 인센

티브 제도나 기관장 해임과 같은 페널티 제도가 상당수 기타공공기관에 도입되어 있지 않은 상황이다. 결과의 구속력 부재로 평가의 영향력을 기관 구성원들이 체감하지 못하기 때문에 평가준비, 수검, 결과에 대한 수용과 반영 측면에 평가효과를 반감시키는 것으로 보인다. 따라서 평가결과에 대해 기관장과 구성원들에게 책임을 부여하고, 평가 중요성에 대한 인식을 제고하기 위해 평가결과를 개인 및 부서평가 및 보상체계, 기관장 거취 등과 연계하려는 주무부처의 노력과 조치가 필요하다.

#### 아. 종합

본 연구를 통해 관찰된 분석결과를 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다. 이러한 내용들은 공통적으로 기타공공기관의 경영실적은 기관사업의 다양성과 특수성이나 기관규모의 편차와 같은 태생적 차이에 따라 결정되는 것이 아니라, 기관의 경영역량과 사업성으로 평가되어야 함을 암시하고 있다. 이러한 점은 본 연구에서 사업성과 지표를 직접 검토하지 않은 금융위, 산업부, 국토부, 환경부 등 주요 부처 산하 기타공공기관들에도 동일하게 적용되어야 한다. 공공기관 관리지침의 통폐합에 따라 기타공공기관 자율경영의 개연성이 제고되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 주무부처의 기타공공기관 관리의 법적 근거 미비와 같은 쟁점을 해소하고 기타공공기관 경영실적평가가 기관의 성장 이정표를 제시할 수 있도록 본 연구에서 제시된 전환적인 개선방안들을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

---

## 참고문헌

---

- 경제·인문사회연구회, 『2017년 연구기관 평가편람』, 2017.
- 고용노동부, 『2017년도 고용노동부 기타공공기관·기관장평가편람(안)』, 2017.  
내부자료.
- 공정거래위원회, 『한국공정거래조정원 평가편람』, 2018. 내부자료.
- 관세청, 『2017년도 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2018. 내부자료.
- 교육부, 『2017년도 교육부 소관 기타공공기관 경영평가 편람』, 2018.
- 국가보훈처, 『2017년도 88관광개발(주) 경영실적평가 결과보고서』, 2018. 내  
부자료.
- 국토교통부, 『2017년도 기타공공기관 평가편람(안)』, 2017. 내부자료.
- 권순만·김난도, 「행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를  
중심으로」, 『한국행정학보』, 제29권 제1호, 1995, pp.77~95.
- 권일웅, 「공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론」, 『한국행정학보』,  
제50권 제2호, 2012, pp.113~142.
- 금융위원회, 『2017년도 금융위원회 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2017.  
내부자료.
- 금창호·이지혜·장지현, 「지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보  
방안: 주인-대리인이론 관점에서」, 『지방행정연구』, 제29권 제1호, 2015,  
pp.3~31.
- 기상청, 『2017년도 기상청 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2017.
- 기획재정부, 『2016년도 기타공공기관 평가편람(안)』, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『2017년도 공공기관 경영평가편람』, 2017.
- \_\_\_\_\_, 『2018년도 공공기관 평가편람(안)』, 2018.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016년 공공기관 정책백서(1부)』, 2017a.

내부자료.

- \_\_\_\_\_, 『2016년 공공기관 정책백서(2부)』, 2017b. 내부자료.
- 김준기, 「비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 형태: 주인-대리인이론 관점에서」, 『행정논총』, 제36권 제1호, 1998, pp.61~86.
- 문화재청, 『2017년도 기타공공기관 평가편람(안)』, 2017. 내부자료.
- 문화체육관광부, 『2012년도 기타공공기관장 및 단체장 경영계획서 이행실적 평가결과 보고서』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『2017년도 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람』, 2017. 내부자료.
- 박노옥·오영민, 『재정성과관리제도 효율화 방안 연구』, 기획재정부 연구용역 보고서, 한국조세재정연구원, 2016.
- 박한준, 『주무부처별 기타공공기관 평가편람 분석』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 박한준·하세정, 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무 몰입과 만족을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 박한준·허경선, 『상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 방위사업청, 『방위사업청 산하 국방기술품질원 2017년도 기관평가 평가편람』, 2017. 내부자료.
- 보건복지부, 『2017년도 보건복지부 기타공공기관 경영평가 편람』, 2017. 내부자료.
- 산림청, 『2017년도 산림청 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2017. 내부자료.
- 산업통상자원부, 『2016년도 산업부 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2015. 내부자료.
- \_\_\_\_\_, 『2017년도 산업통상자원부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, 2018. 내부자료.
- 식품의약품안전처, 『2017년도 공공기관 등 경영실적 평가계획』, 2017. 내부자료.
- 여성가족부, 『2017년도 여성가족부 소관 기타공공기관 경영평가편람』, 2017. 내부자료.

- 외교부, 『2017년도 산하기관 경영실적평가편람』, 2018. 내부자료.
- 원자력안전위원회, 『2018년도 원자력안전위원회 직할 한국원자력통제기술원 기관평가 종합평가편람』, 2017. 내부자료.
- 윤성식, 「경제대리인이론과 조직의 효율성」, 『한국행정학보』, 제27권, 제2호, 1993, pp.459~470.
- \_\_\_\_\_, 「감사인의 독립성과 적정 감사인의 규모: 대리인이론과 게임이론의 관점」, 『한국행정학보』, 제28권, 제3호, 1994, pp.753~767.
- \_\_\_\_\_, 「최근 선진국예산개혁의 교훈-대리인이론의 관점」, 『한국행정학보』, 제31권, 제2호, 1997, pp.111~123.
- 조택, 『외교통상부 산하기관에 대한 평가시스템 개발』, 2010. 비공개자료.
- 중소벤처기업부, 『2017년도 기타공공기관 평가편람(안)』, 2017. 내부자료.
- 통일부, 『2017년도 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2017. 내부자료.
- 특허청, 『2017년도 특허청 소관 기타공공기관 경영평가 편람(안)』, 2017. 내부자료.
- 한국조세재정연구원, 『공공기관 경영평가의 이해』, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『재정성과관리제도 효율화 방안 연구』, 2016.
- 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『공공기관 관리제도의 이해: 2권 제도』, 2016.
- 해양수산부, 『2017년도 해양수산부 기타공공기관 평가편람』, 2017. 내부자료.
- 행정안전부, 『2017년 행안부 산하기관 경영실적 평가편람』, 2017.
- 행정자치부, 『2017년도 행정자치부 기타공공기관 평가편람』, 2017. 내부자료.
- 환경부, 『2017년도 기타공공기관 경영평가편람』, 2017. 내부자료.
- 황혜신, 「계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향」, 『한국행정논집』, 제17권, 제1호, 2005, pp.1~37.
- Eisenhardt, K. M., "Agency Theory: An Assessment and Review," *The Academy of Management Review*, 14(1), 1989, pp.57~74.
- Jensen, M. and W. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure," *The Journal of Financial*

*Economics*, 3(4), 1976, pp.305~360.

Mitnick, B. M., *The Political Economy of Regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*, New York: Columbia University Press, 1980.

Moe, T. M., "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 28(4), 1984, pp.739~777.

Perrow, C., *Complex organizations*, New York: Random House, 1986.

Ross, S. A., "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem," *The American Economic Review*, 63(2), 1973, pp.134~139.

국무조정실, 「2016년도 정부업무 성과관리 운영지침」, 2016, [http://www.evaluation.go.kr/mobile/user/mobiBoardDetail.do?boardCode=psec\\_eva&boardSeq=220](http://www.evaluation.go.kr/mobile/user/mobiBoardDetail.do?boardCode=psec_eva&boardSeq=220), 검색일자: 2018.8.30.

기획재정부 보도자료, 「공공기관 정상화 대책」, 2013.12.11.

\_\_\_\_\_, 「공공기관 정상화 대책 실행계획 확정」, 2013.12.31.

\_\_\_\_\_, 「2018년도 공공기관 지정」, 2018.1.31.

\_\_\_\_\_, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과 -자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편」, 2018.3.8.

행정안전부, 「2011년도 행정안전부 산하 일반기관 평가지표 및 매뉴얼」, 2011, <http://www.ndsl.kr/ndsl/search/detail/report/reportSearchResultDetail.do?cn=TRKO201600012530>, 검색일자: 2018.8.30.

행정자치부, 「지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준」, 2015, [https://www.mois.go.kr/firt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBS\\_MSTR\\_000000000016&nttId=46240](https://www.mois.go.kr/firt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBS_MSTR_000000000016&nttId=46240), 검색일자: 2018.8.30.

「고용노동부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」, 고용노동부훈령 제 244호, 2018.6.14.

「국방기관업무 평가 훈령」, 국방부훈령 제1980호, 2016.12.8.

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 법률 제15022호, 2017.10.31. 타법개정.
- 「기상청 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」, 기상청훈령 제923호, 2018.7.10.
- 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」, 기획재정부지침, 2012.1.31.
- 「문화체육관광부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」, 문화체육관광부훈령 제229호, 2014.5.14.
- 「보건복지부 소관 공공기관 경영성과평가에 관한 규정」, 보건복지부훈령 제40호, 2012.10.31.
- 「산업통상자원부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」, 산업통상자원부훈령 제114호, 2017.3.10.
- 「특허청 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」, 특허청훈령 제801호, 2015.2.3.
- 「해양수산부 소관 기타공공기관 경영실적평가에 관한 규정」, 해양수산부훈령 제162호, 2014.3.10.
- 「행정안전부 소관 산하기관 경영실적평가에 관한 규정」, 행정안전부훈령 제27호, 2018.2.13.
- 「환경부 소관 기타공공기관 경영실적평가에 관한 규정」, 환경부훈령 제1284호, 2017.12.12.
- 공공기관 경영정보 공개시스템, <http://www.alio.go.kr>, 최종 검색일자: 2018.11.10.
- 문화체육관광부 홈페이지, <http://www.mcst.go.kr>, 최종 검색일자: 2018.8.30.
- 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>, 최종 검색일자: 2018.12.3.
- 온나라 정책연구사이트, [www.prism.go.kr](http://www.prism.go.kr), 최종 검색일자: 2018.8.30.
- 정보공개포털, [www.open.go.kr](http://www.open.go.kr), 최종 검색일자: 2018.8.30.

## 기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구

---

박한준·허경선·하세정·오영민

공공기관 관리정책과 법·제도적 연구는 경영평가제도와 함께 공공기관 이사회 및 지배구조 개혁, 경영성과 제고방안 등을 주제로 활발하게 전개되어 왔다. 하지만, 공공기관의 다양성에도 불구하고 정부의 관리정책 및 관련 연구들은 대부분 공기업과 준정부기관에 대한 정책 및 제도연구 중심으로 전개되어 왔다. 그동안 기타공공기관이 공공기관 가운데 과반 이상을 차지하고 있음에도 이에 대한 정책 및 제도연구가 미흡하였다는 점을 부인할 수 없다.

따라서 본 연구는 기타공공기관의 경영실적평가제도의 현황과 운영 실태를 분석함으로써 공공기관 관리제도와 정책의 개선방향을 모색하였다. 이를 위해, 제2장에서는 복대리 구조를 중심으로 하는 경영실적평가의 이론적 배경과 기타공공기관 관리정책 및 제도를 검토하였으며, 제3장에서는 기타공공기관 경영실적평가체계를 분석하여 평가제도의 제도화 수준을 파악하였다. 제4장에서는 주무부처별 기타공공기관 경영실적평가의 결과를 비교분석하여 기타공공기관 경영실적평가제도 운영 실태와 수준을 점검하였다. 제5장에서는 경영실적평가의 핵심영역인 주요 사업 계량지표에 대한 분석을 실시하였다. 주요 사업 성과지표의 설계 가이드라인을 기준으로 주요 부처의 기타공공기관 주요 사업 지표의 특징을 분석하였다. 제6장에서는 기타공공

기관 경영실적평가에 참여한 경험이 있는 부처담당자, 기관담당자, 평가위원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하여, 이해관계에 따른 인식수준을 분석하였다. 제7장에서는 기타공공기관 관리제도와 정책, 평가체계, 운영실태에 대한 검토와 분석, 설문조사를 통해 도출된 주요 내용을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

본 연구의 분석결과를 종합하면, 기타공공기관의 다양성과 기관별 특수성이 훼손되지 않도록 평가제도 개선을 위해서는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 평가제도의 법적 근거를 마련하여 평가의 주무부처의 관리책임과 평가의 당위성을 확보하여야 한다. 둘째, 공기업과 준정부기관 평가체계를 준용하여 나타나는 동형화(isomorphism)를 지양하고, 기관별 주요 사업을 중심으로 평가의 효율성과 수용도를 제고하기 위한 평가범주 및 지표의 간소화가 필요하다. 셋째, 평가범주 및 지표의 간소화를 기반으로 기관의 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가제도를 구현하여야 한다. 획일적 평가체계를 적용하여 기관들을 일렬로 줄 세우는 평가보다는 기관의 부족한 점을 확인하고, 개선방향을 제시할 수 있도록 제도를 활용하여야 한다. 넷째, 평가준비 교육과 정보제공을 활성화하여 평가부담을 줄이고 수용도는 제고하도록 노력하여야 한다. 다섯째, 지적 및 개선의견의 명확성을 제고하여야 한다. 이 밖에도 현장실사의 내실화, 평가결과 활용도 제고방안을 적극적으로 도입할 필요성을 확인하였다.

이러한 내용들은 공통적으로 기타공공기관의 경영실적은 기관사업의 다양성과 특수성이나 기관규모의 편차와 같은 태생적 차이에 따라 결정되는 것이 아니라, 기관의 경영역량과 사업성으로 평가되어야 함을 암시하고 있다. 금년도 진행된 공공기관 관리지침의 통폐합에 따라 기타공공기관의 자율경영의 개연성이 제고되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 주무부처의 기타공공기관 관리의 법적 근거 미비와 같은 쟁점을 해소하고 기타공공기관 경영실적평가가 기관의 성장의 이정표를 제시할 수 있도록 본 연구에서 제시된 전환적인 개선방안들을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

## A Study on the Policy Improvement of Other Public Institution Evaluation System

---

Hanjun Park · Kyoungsun Heo · Sejeong Ha · Youngmin Oh

The research on the management policy and systems for the public institutions has been actively carried out, centering around the evaluation system, governance reform, and business management strategy. However, despite the diversity of public institutions, those research papers and policy discussions have focused mainly on the state-owned enterprises and quasi-governmental institutions. It is undeniable that policy and institutional interests in 'other'public institutions have been insufficient though they account for far more than half of the total institutions.

This study, therefore, seeks for the ways to improve the operation policy and management system for the other public institutions especially in terms of the evaluation system for the institutions. For this purpose, Chapter 2 reviews the theoretical background for the performance evaluation system for the 'other'public institutions with an special attention to the double principal-agent problem embedded in the governance of public institutions. Chapter 3 analyzes the extent to which the evaluation system for the 'other type'institution is institutionalized. Chapter 4 compares the outcomes of the evaluation system across the competent

ministries and checks how the system is actually run and applied. Chapter 5 looks at numerical indicators of the main businesses performance, which are a core of the evaluation systems. It is examined whether or not the performance indicators are actually set in accordance with the guidelines of competent ministries for setting the performance indicators. Chapter 6 analyzes the results of the survey and FGIs against the various stakeholders such as a person in charge of the evaluation in the competent ministries, and the 'other'institutions and the examiners. Chapter 7 suggests the policy implications based on the research results from the other chapters.

Based on the results of this study, a few policy implications for the improvement of the evaluation system can be derived without any damages to the variety and specificity of the 'other'institutions. Firstly, there should be a legal ground for the evaluation system so that the responsibility of the competent ministries for the management of the 'other'institutions and a ground for the evaluation can be secured. Secondly, the isomorphism resulting from the application of the evaluation system for the SOEs and quasi-governmental institutions should be avoided. In addition, to raise the efficiency of the system and the extent to which the institutions conform to the results of the evaluation, the contents and indicators of the evaluation need to be simplified. Thirdly, the evaluation system for the 'other type' institutions should be designed to take their variety and specificity into account along with the simplification of the contents and indicators. The evaluation should be run and applied to catch what the institutions lack and suggest how those lacks should be removed rather than only to rank the institutions by the single standard. Fourthly, the burden of the institutions from the evaluation should be lessened and the extent to which they accept the

results should be raised by providing them with information regarding the evaluation. Fifthly, the comments and suggestion for improvement should be provided in a clear manner. Furthermore, this study suggests other implications.

Those policy implications suggest in common that the institutions should be evaluated based on management capacity and business performance not on the difference in the size, variety and specificity among the institutions. It is a positive result that the possibility that the 'other type' institutions can be run and managed in a less controlled circumstances has been raised due to the recent removal and simplification of various guidelines of the government. However, the policy suggestions of this study should be considered seriously to improve the situation where the legal ground for the evaluation of the 'other type' institution has been removed and to make the evaluation system suggest a milestone for the growth of the institutions.

## ■ 저자약력

### 박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업  
미국 Indiana University Bloomington 행정학 석·박사  
OECD 공기업 작업반 Bureau  
현, 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

### 허경선

서울대학교 생물교육과 졸업  
미국 Indiana University Bloomington 행정학 박사  
현, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 평가제도팀장

### 하세정

영국 Durham대학교 경제학과 졸업  
영국 LSE 경제지리학 박사  
현, 한국조세재정연구원 남북경협팀장

### 오영민

연세대학교 행정학과 졸업  
미국 Florida State University 행정학/정책학 박사  
현, 동국대학교 사회과학대학 행정학 교수

### 자료 수집 및 정리

장광남 한국조세재정연구원 전문연구원

연구보고서 18-15

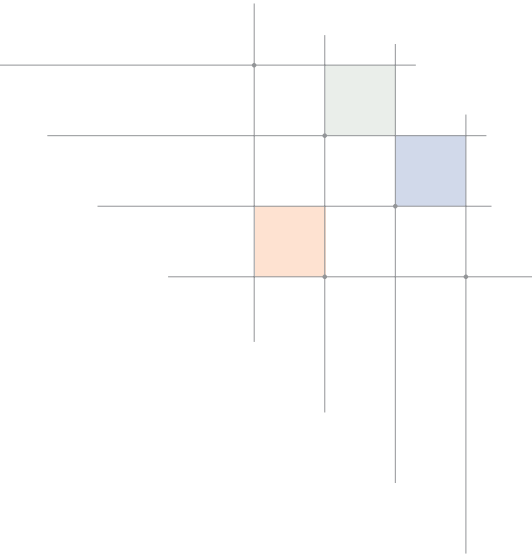
## 기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구

---

---

발행	행	2018년 12월 31일
저자	자	박한준·허경선·하세정·오영민
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	7,000원
조판 및 인쇄	쇄	호정씨앤피
I S B N		978-89-8191-963-4

---



KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE

**kipf** 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

