

KIPF ISSUE PAPER No.89

통권
제 89 호

조세재정 브리프

2019. 12. 27
www.kipf.re.kr

기타공공기관 경영평가제도 개선 방안

박한준 한국조세재정연구원 연구위원 hanpark@kipf.re.kr
허경선 한국조세재정연구원 연구위원 kheo@kipf.re.kr
하세정 한국조세재정연구원 연구위원 sjha@kipf.re.kr
오영민 동국대학교 교수

- 1 들어가는 글
- 2 조사 및 분석결과
- 3 정책제언
- 4 나가는 글

참고문헌





요약

- ▶ 기타공공기관에 대한 경영평가제도의 개선을 통해 정부에 의한 관리수준 제고와 관리방식 효율화 추구 필요
 - 기타공공기관의 규모 및 이들이 제공하는 공공서비스의 성격 등을 고려할 때, 관리제도의 핵심인 공공기관 경영평가제도의 개선을 통해 정부에 의한 관리·감독의 수준과 효율성 제고 필요
 - 평가의 법적 근거 확보, 지표 품질 제고 노력, 기관의 평가준비 지원, 경영개선 지원 기능 강화, 평가에 기반한 실질적 상벌 조치 마련 등의 조치 필요
- 기타공공기관에 대한 경영평가제도의 문제점으로 경영평가의 법적 근거 부재, 평가지표 고도화 미흡, 기관의 평가부담 존재, 평가결과의 활용성 저조, 평가결과의 구속력 부족 등이 지적됨

※ 본 조세재정브리프는 박한준·허경선·하세정·오영민, 『기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2018. 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

1 들어가는 글

- ▶ 기타공공기관의 평가제도 운영현황을 파악하고, 제도적 개선점을 모색할 필요
 - 기타공공기관은 숫자, 공공서비스 제공 분야 등의 측면에서 공공기관 생태계에서 큰 비중을 차지
 - 기타공공기관은 공기업과 준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관으로 정의
 - 330여개의 공공기관 중 약 62%를 차지하고 있으며, 산업진흥, 연구·개발, 공공의료, 문화·예술, 검사·검증, 안전, 금융 등의 분야에서 공공서비스 제공
 - 기타공공기관의 규모, 역할을 고려할 때, 정부에 의한 관리·감독 수준이 다소 미흡하다는 지적 존재
 - 공공기관 관리의 핵심 제도인 경영실적평가는 공기업과 준정부기관을 중심으로 실시되고 있으며, 기타공공기관의 평가제도는 명확하게 차별화되어 있지 않은 상황
 - 기타공공기관의 평가제도 운영 현황을 분석하고, 제도 보완에 대한 정책적 시사점 도출 필요
- ▶ 박한준 외(2018)는 기타공공기관의 경영실적평가제도의 현황과 운영 실태를 분석함으로써 기타공공기관 관리제도와 정책의 개선방향을 모색
 - 기타공공기관 경영실적평가체계를 분석하여 평가제도의 제도화 수준 파악
 - 주무부처별 기타공공기관 경영실적평가의 결과를 비교분석하여 기타공공기관 경영실적평가제도 운영 실태와 수준 점검
 - 경영실적평가의 핵심영역인 주요사업 계량지표에 대한 특성, 수준 분석
 - 기타공공기관 경영실적평가에 참여한 경험이 있는 이해관계자를 대상으로 설문조사 실시, 평가제도에 대한 인식수준 분석

2 조사 및 분석결과

① 기타공공기관 평가제도의 제도화 수준

- ▶ 공공기관 체계 내에서의 규모, 역할, 영향력을 고려할 때, 상대적으로 적절한 관리와 통제는 미흡
 - 기타공공기관 경영평가는 2014년의 정상화 대책을 기점으로 도입되어 공기업, 준정부기관 평가보다 상당 시간 뒤쳐져 있음
 - 다만 공기업과 준정부기관의 평가모형이 정립되어 있는 상황이었기 때문에 이를 준용하여 평가체계의 도입과 외형을 갖추는 과정은 빠르게 진행
- ▶ 대체적으로 공기업, 준정부기관 경영평가를 준용하고 있으나 변화하는 평가 경향을 따라감에 있어 한계 존재
 - 평가범주와 항목은 공공기관 운영에 대한 정부의 정책이 반영됨을 고려하면 기타공공기관 운영 과정에서 이를 제때에 반영되지 못할 우려 존재
- ▶ 기타공공기관은 평가결과의 활용 측면에서 상대적으로 미흡
 - 공기업, 준정부기관의 경우, 경영평가결과를 임직원의 성과급과 기관장 해임에 활용
 - 기획재정부는 경영평가결과에 따라 공공기관의 임직원 성과급 규모를 결정하며, 낮은 평가등급을 기록한 기관에 대해 기관장의 해임을 건의할 수 있음
 - 이에 반해, 기타공공기관은 평가결과의 활용도가 낮은 편
 - 산하 기타공공기관에 대해 평가결과와 성과급을 연계하지 않는 주무부처가 다수이며, 직원들의 성과 제고 동기부여 수단으로서 활용 저조
 - 기관장의 해임건의에 활용하는 부처도 많지 않아, 기관장의 경영계약에 따른 책임을 묻고자 하는 경영평가의 도입 취지 퇴색

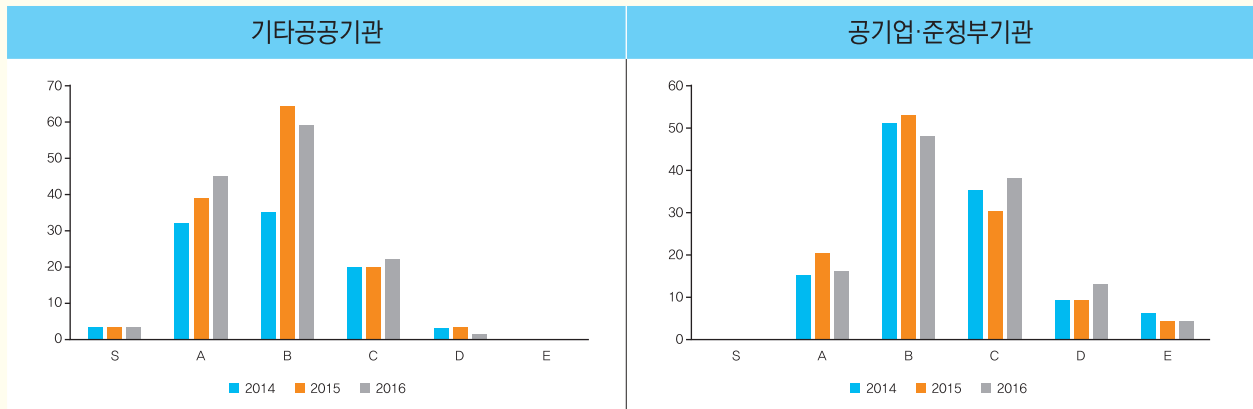
② 경영평가제도 운영 실태와 수준 점검

- ▶ 기타공공기관의 경영평가결과는 공기업·준정부기관의 경영평가결과보다 좀 더 우호적인 것으로 나타남
 - 주무부처의 감독권하에 기타공공기관 특성에 적합한 평가가 이루어지는 것은 바람직



- 그러나 평가자인 주무부처와 피평가자인 기타공공기관 간의 밀접함이 평가의 관대화를 유발하는 것은 아닌지에 대한 우려 존재
- 좀 더 객관적이고 부처 간에 통일된 기준에 따라 경영평가 등급을 부여할 필요

〈표 1〉 경영평가 등급분포



출처: 박한준 외(2018, p.59, 〈표 IV-12〉)에서 발췌

- ▶ 기타공공기관 경영평가에 대한 명확한 법적 근거가 없고, 기획재정부의 공공기관 관리지침 등에 기타공공기관의 결과의 보고와 공개와 관련된 내용 부재
- 경영평가에 따른 경영개선 노력의 구속력을 확보하고, 환류활동을 활성화하기 위해서는 평가의 정당성과 권위를 법적으로 확보할 필요
- 경영평가가 적절하게 이루어지고 있는지, 평가 결과가 기관의 실제 경영성과를 충분히 반영하고 있는지에 대해 객관적인 외부의 모니터링 필요

③ 주요사업 계량지표 특성 분석

- ▶ 주요사업 계량지표의 구성상 결과지향적인 지표의 비중이 낮은 편이며, 바람직한 지표 특성 중 일부 특성이 취약한 지표 다수 존재
 - 성과지표 수준 측면에서 산출지표가 다수인 것으로 나타나, 결과지표의 수와 품질을 높여나갈 필요
 - 성과지표의 특성 중 대표성, 인과성, 측정성 측면에서 취약한 지표가 상대적으로 많은 편
- ▶ 주요사업 계량지표의 대표성, 인과성, 측정성 측면에서 개선의 여지 존재
 - 지표의 대표성을 제고하기 위해 해당 성과지표의 달성이 기관의 핵심 사업의 성과 제고에 큰 도움이 되는지를 고려하여 지표를 설계할 필요

- 지표의 인과성을 높이기 위해 기관이 통제 가능하거나 통제의 필요성이 낮은 변수, 기관의 노력과 역량에 의해 크게 좌우되는 변수로 산식을 구성할 필요
- 지표의 측정성은 사업의 산출물의 특성을 명확히 정의하여 제고할 필요

④ 제도에 대한 이해관계자 인식 분석

- ▶ 주무부처의 경영평가 담당자, 평가위원, 기관 담당자를 대상으로 실시한 설문결과를 통해 응답자 유형 간에 따라 제도에 대한 인식의 수준과 방향에 차이 존재 확인
 - 기관 담당자와 평가위원 간의 소통수준의 적절성 측면에서 인식차 확인
 - 평가자-피평가자 간 소통증대, 관련 교육 제공 등 제도운영의 질적 개선 필요성
 - 기타공공기관 평가가 기관의 효율성 제고, 자율경영 강화보다는 책임성과 공공성 강화에 상대적으로 더 기여하였다는 이해관계자 간의 공통적 견해 존재
 - 이는 여전히 사전적 자율부여, 사후적 평가와 책임확인이라는 관리와 평가의 기본 구조가 온전하게 작동하지는 않고 있음을 시사

KIPF ISSUE PAPER

3 정책제언

(제언1) 평가제도의 법적 근거 마련

- ▶ 주무부처가 재량범위 안에서 소관 공공기관들을 관리할 수 있는 최소한의 기반을 마련할 필요
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 공공기관 관리지침에 대해 기타공공기관에 대한 준용 규정을 삭제함으로써 주무부처의 재량범위를 확대하고자 하였음
 - 그러나 법적 근거 미비로 인한 기관들의 저항을 예방하고, 재량적 관리행위를 하는 주무부처의 책임을 명확하게 부여하기 위해서 평가근거 마련 필요

(제언2) 평가범주 및 지표 간소화

- ▶ 경영전략 및 관리범주에서 주요 사업과의 연관성이 낮고, 평가의 실익이 크지 않은 지표는 간소화하거나 평가에서 제외하고, 주무부처가 점검하는 방식으로의 전환 검토 필요
 - 평가자와 기관 담당자가 주장하는 주요사업, 경영전략 및 기획 등 기관의 핵심성과와 관련된 범주와 지표 위주의 평가 방식에 대한 고려 필요



- 총액인건비와 같이 기관의 핵심사업 성과와 직접적인 연관성이 낮고 준수여부 등을 점검하는 규제적인 평가범주나 지표는 평가절차를 간소화할 필요

(제언3) 맞춤형 평가 확대

- ▶ 기타공공기관의 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가방식은 다음의 대안들을 선택 또는 혼합하여 설정 가능
 - 현재의 평가체계 안에서 지표를 간소화하는 방안
 - 평가주기를 다변화하는 방안
 - 평가의 실익이 있는 기관에 한정하여 평가를 실시하고, 이외 기관에 대해서는 교육, 컨설팅, 점검, 감사 등 모니터링 방식을 선택적으로 적용하는 방안
 - 경영평가를 경영 및 사업 실적정보 공개로 대체하여 상시적 국민모니터링으로 전환하는 방안
 - 인력 및 재정적 자원이 부족하고 구조적으로 열악한 기관의 경우 기관평가보다는 기관장평가방식으로 대체하는 방안

(제언4) 평가준비 지원

- ▶ 편람과 매뉴얼의 충실한 작성과 시의적절한 배포를 통해 기관의 수검준비 부담 완화
 - 평가를 대비한 '사교육' 억제를 위해 공식적인 제도 내에서 평가 준비 지원강화 노력 필요
 - 평가편람은 평가대상연도 전에 확정, 배포하고, 평가대상연도에 발생한 환경변화를 반영
 - 부처의 담당부서나 평가단으로부터 평가준비를 위한 교육과 정보제공 강화 필요

(제언5) 현장실사의 내실화

- ▶ 현장실사의 내실화를 위한 이해관계자들의 역할분담 및 협력 필요
 - 주무부처는 평가위원과 기관 간에 충분한 질의응답이 이루어질 수 있도록 시간을 보장하고, 기관 및 사업에 대한 평가위원의 학습을 지원할 필요
 - 평가위원도 충실한 실사가 될 수 있도록 기관의 경영현황과 주요사업을 사전적으로 이해하고, 현장에서는 기관의 정보와 의견을 충분히 파악, 수용 필요

(제언6) 지적 및 개선의견의 명확성 제고

- ▶ 지적과 개선의견이 명확하고, 평가등급에 상응하는 의견으로 제시될 수 있도록 평가내용의 품질제고 방안 모색 필요
 - 등급 부여를 뒷받침하고자 하는 지적이나 문제 제기보다는 경영효율 제고, 사업수행방식 변경 등 실질적인 개선을 견인할 수 있는 구체적인 대안을 함께 제시

(제언7) 평가결과 활용도 제고

- ▶ 평가 중요성에 대한 인식과 평가 효과 제고를 위해 평가결과 활용도 제고 필요
 - 평가결과를 개인 및 부서평가 및 보상체계, 기관장 거취 등과 연계시키려는 주무부처의 노력과 조치가 필요

KIPF ISSUE PAPER

4 나가는 글

- ▶ 기타공공기관에 대한 경영평가제도의 개선을 통해 정부의 관리수준을 제고하고, 방식을 효율화할 필요
 - 기타공공기관의 규모, 공공서비스 제공 분야 등을 고려할 때, 정부에 의한 관리·감독의 수준과 효율성을 제고할 필요성이 존재하며, 이를 위해 관리제도의 핵심인 공공기관 경영평가제도의 개선 필요
 - 기타공공기관의 경영평가제도의 주요 문제점으로 평가의 법적 근거 부재, 평가지표 고도화 미흡, 기관의 평가부담 존재, 평가결과의 활용성 저조, 평가결과의 구속력 부족 등이 꼽힘
 - 경영평가제도가 평가 준비, 평가진행, 결과 활용 등의 단계에서 개선되어야 할 필요
 - 평가의 법적 근거 확보, 결과지표 개발 등 지표 품질 제고 노력, 사전 교육 등 기관의 평가준비 지원, 경영개선이 가능한 결과보고서 제공, 평가결과에 기반한 실질적 상벌 조치 마련 등의 조치 필요
- ▶ 앞서 논의한 정책적 시사점들은 공통적으로 기타공공기관의 경영역량과 사업성과 위주로 평가되어야 함을 암시
 - 기타공공기관의 경영실적은 기관사업의 다양성과 특수성이나 기관규모의 편차와 같은 태생적 차이는 원칙적으로 평가에 영향을 미쳐서는 안됨
- ▶ 기타공공기관 경영실적평가가 기관 성장의 이정표를 제시할 수 있도록 본 연구에서 제시된 개선방안들을 적극적으로 검토할 필요



[참고문헌]

박한준 · 허경선 · 하세정 · 오영민, 『기타공공기관의 경영평가제도에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2018.